

免费义务教育政策对马拉维和加纳的影响初探

——基于公平与效率视角的分析

王建梁^{1,2}, 许晓云^{2*}

(1 西南大学 教育学院, 重庆 400715; 2 华中师范大学 教育学院, 湖北 武汉 430079)

摘要: 马拉维和加纳分别于1994年和1996年开始实施免费义务教育政策, 它们的实施方式存在一定的差异, 从而也使得在实施免费义务教育后10年内的教育规模和质量有所差别, 同时也使得两国义务教育体系的公平与效率也产生了差异, 主要体现在入学率、师生比、留级率和升学率等指标上。

关键词: 马拉维; 加纳; 免费义务教育; 公平; 效率

中图分类号: F08 G40-054

文献标识码: A

文章编号: 1003-4870(2009)01-0058-04

我国2007年在农村地区全面免除义务教育阶段学杂费, 并于2008年免除城市义务教育的学杂费, 这些举措将会对义务教育的公平与效率产生重要的影响。在实施该政策前, 可以说中国农村地区和城市地区的义务教育发展程度差距很大。那么, 该项政策能解决公平与效率之间的矛盾吗? 免费义务教育到底对义务教育的公平与效率又会产生怎样的影响? 这是目前我国教育界十分关注的问题, 也是教育实践亟待解决的重要问题。而与中国同为发展中国家、地处非洲的马拉维和加纳免费义务教育政策实施10多年的实践可以给我们某些启示。两国分别于1994年和1996年在全国范围内实施了免费义务教育制度, 经过十几年来实施, 这两个国家义务教育有了相应的变化。但是, 由于两国免费义务教育政策实施着重点有所不同, 因而对两国义务教育公平和效率的影响也不尽相同。

一、两国实施免费义务教育概况

马拉维面积11.8万多平方公里, 人口有1307万人, 属非洲东南部内陆国家, 是联合国确定的世界上最不发达国家之一, 2007年人均国内生产总值

266美元^[1]。加纳面积23.9万多平方公里, 人口有2350万人, 位于非洲西部, 2007年人均国内生产总值约574美元。^[2]它们都是英国在非洲的前殖民地, 并分别于1964年和1957年取得独立。在独立前两国的教育状况十分落后, 平均而言, 小学入学率只有36%, 中学入学率只有3%, 大学生更是少见。

为了实现全民教育和千年发展目标中的教育目标, 全面提高本国的教育规模和质量以提升国民素质, 马拉维和加纳分别于1994年和1996年实施免费义务教育政策。该项政策实施后, 马拉维小学入学率骤然提高, 小学生人数1990年仅为140万人, 到1994年就提高至290万人, 2002年则达到300万人。^[3]加纳同期小学生人数为190万人, 240万人, 290万人^[4], 虽然也逐渐得到了提高, 但没有马拉维那么显著。当然, 由于两国国情不尽相同, 所以它们实施免费义务教育政策的方式也各有千秋。马拉维免费义务教育政策重点放在数量扩张上, 1994年即取消了学费、书本费、校服费和其他直接费用。尽管家长们还必须缴纳间接费用, 但是取消的费用已减轻了家长大部分经济负担, 所以其教育规模迅速扩大。而加纳免费义务教育政策则优先改善质量问

收稿日期: 2008-11-17

作者简介: 王建梁(1970-), 男, 博士, 西南大学教育学院教育学博士后流动站研究人员, 华中师范大学教育学院、湖北省人文社会科学重点研究基地湖北省基础教育研究中心副教授, 主要从事比较教育研究; 许晓云(1982-), 女, 华中师范大学教育学院比较教育研究中心研究生, 研究方向为当代各国教育比较。

题, 1996年只取消了学费, 直到 2005年才取消了其他费用诸如校服费和书本费等。由此可见, 加纳首先考虑的是质量而非数量问题。这种政策着重点的不同, 对两国义务教育的公平和效率也产生了不同的影响。

二、两国免费义务教育政策 实施对公平产生的影响

公平, 即公正和平等, 通常与资源的分配相关联, 它包含两个方面内容: 一是被分配对象具有平等的地位, 不存在形式上和事实上的等级分割或特权等级, 即分配公平; 二是分配的过程和结果符合普遍认同的价值判断标准, 即程序公平。程序公平重视资源分配的规则或过程。而教育机会公平是指一个孩子的受教育机会并不因父母社会经济地位不同而改变。

LeGrand认为, 如果分配过程是一个受过教育的人平等选择的结果, 那么这种分配就是公平的。因而, LeGrand要求与富裕家庭的学生相比, 遭受歧视的贫困学生应获得更多的帮助才能称为公平。^[5]

义务教育中的公平问题实际上指每个儿童都可以享有相同的受教育权利和同等的教育资源, 这些权利和资源并不因为儿童家庭收入、地区和性别的差异而有所不同。公平在义务教育阶段可以从以下两方面得以体现, 一是适龄儿童的入学机会, 二是儿童的学习成绩。

1 入学机会

世界各国普及义务教育的经验表明, 实现教育公平最基本的是要做到消除地区、性别和阶层之间儿童入学率差别。而两国实施免费义务教育后, 入学率均发生了变化。根据表 1, 1997年马拉维的入学机会迅速扩张, 所有阶层的毛入学率也得到增长, 其增长率达到 120%, 并消除了阶层之间的悬殊; 而加纳所有阶层的毛入学率并没有增长甚至降低了, 因而阶层之间悬殊的现象也未得到改善。从表 2中可以看出这两个国家男孩和女孩之间的毛入学率差距都没有缩小, 甚至在每个阶层平均都扩大了。就地区差异来说, 马拉维农村地区的毛入学率已经达到了城市地区的水平, 从而消除了农村和城市之间的差别; 但加纳农村和城市间的差异却没发生变化。

可见, 马拉维着重数量的实施方式起到缩小阶层、性别、地区间的入学率差异的作用, 而加纳着重质量的方式在这方面暂时没有看到任何积极效果。

表 1 马拉维和加纳: 不同家庭收入的儿童毛入学率 (%)

		最贫困的	第二贫困	第三	第四	最富有的	总计
		20% 阶层	阶层	阶层	阶层	20% 阶层	
马拉维	1990	58	76	86	97	110	81
	1997	117	121	119	125	120	120
加纳	1992	75	91	90	91	101	88
	1997	70	83	85	90	94	84

数据来源: Samer Al-Samirai Financing primary education for all public expenditure and education outcomes in Africa www.dfid.gov.uk/Pubs/files/financing-education.pdf Samer Al-Samirai Hassan Zaman. The changing distribution of public expenditure in Malawi www.worldbank.org/afr/wps/wp29.pdf

表 2 马拉维和加纳: 不同性别、地区的儿童毛入学率 (%)

		男孩	女孩	城市	乡村	首都
		马拉维	1990	86	75	115
	1997	128	113	119	120	/
加纳	1992	93	83	97	84	99
	1997	87	80	92	80	95

数据来源: 同表 1.

2 学习成绩

学习成绩主要通过探讨免费义务教育实施前后学生成绩的改变来衡量其对公平所带来的影响。测量方式主要是计算 1 年级到 9 年级学生成绩所呈现的基尼系数。基尼系数是意大利经济学家基尼于 1922 年提出的, 定量测定收入分配差异程度, 国际上作为综合考察居民内部收入分配差异状况的一个重要分析指标。其经济含义是: 在全部居民收入中, 用于进行不平均分配的那部分收入占总收入的百分比。基尼系数最大为 "1", 最小等于 "0"。前者表示居民之间的收入分配绝对不平均; 后者则表示居民之间的收入分配绝对平均, 即人与人之间收入完全平等。表 3 和表 4 表明从整体上说加纳学生的学习成绩高于马拉维。2000 年马拉维的基尼系数为 0.3, 2003 年加纳的则是 0.25, 可见加纳的教育公平做得好些。另外, 表中也可以看出, 马拉维虽仍然存在差异, 但是已得到了很大程度的改善。相反, 加纳于 1993 年至 2003 年间的改变并不大, 而且社会最贫困阶层的教育成绩日益恶化, 2003 年与其他阶层的差距越来越大, 并且地区差异也没有得到改善。

马拉维: 不同家庭收入、性别和

表 3 地区的儿童成绩的基尼系数

年份	合计	家庭收入			性别		地区	
		最贫困的 40%	中间的 40%	最富有的 20%	男孩	女孩	城市	乡村
1992	0.46	0.53	0.47	0.30	0.41	0.51	0.28	0.48
2000	0.30	0.31	0.31	0.20	0.29	0.30	0.17	0.31

数据来源: Kazuma Houe, Moses Oketch. Implementing free

加纳: 不同家庭收入、性别和

地区的儿童成绩的基尼系数

表 4

年份	合计	家庭收入			性别		地区	
		最贫困的 40%	中间的 40%	最富有的 20%	男孩	女孩	城市	乡村
1993	0.28	0.32	0.31	0.14	0.25	0.30	0.18	0.34
2003	0.25	0.35	0.22	0.13	0.23	0.27	0.17	0.32

数据来源: 同表 3

从以上数据分析可以看出, 马拉维和加纳实施的免费义务教育政策均对学校的公平产生了不同影响。马拉维虽然没有改善男女孩童之间的入学率差异和成绩差异, 但缩小了各阶层之间的入学率和学习成绩差距, 并且消除了不同地区入学率的差异, 由此提高了公平性; 而加纳虽然在学习成绩公平性上整体高于马拉维, 但由于阶层、性别、地区入学率差异和成绩差异并没有缩小, 所以总的来说其免费义务教育的实施对促进加纳的公平所起的积极作用相对较小。

总之, 马拉维免费义务教育政策实施的重点放在数量的扩张, 提高了入学率尤其是弱势群体的入学率, 缩小了阶层差距。而加纳则重点关注质量的提高, 主张坚持高质量, 但没有缩小各阶层之间的差距。可见, 数量的扩张提高了入学率, 坚持高质量则提高了学习成绩。就两国义务教育政策实施差异对公平的影响而言, 数量的扩张可以缩小教育差距并提高公平性, 而质量的改善则对缩小差距、提高公平影响不大。

三、两国免费义务教育政策 实施对效率产生的影响

效率指资源的有效配置。对效率的衡量通常有两个指标: 一是投入与产出的比例关系, 在相同投入的条件下, 产出越多, 效率越高, 产出越少, 效率越低。二是产出的有效性, 即在资源有限的情况下, 如何通过有效配置最大程度地满足社会或其他对象群体的需要。^[6]

通过探讨马拉维和加纳经常性教育支出的分配可以分析马拉维和加纳教育资金使用的效率。第一, 马拉维在实施免费义务教育政策后增加了基础阶段教育的投入, 从 1994 年的 51% 提高到 1998 年的 65%, 而加纳则减少了基础教育阶段的投入, 从 1994 年的 61% 降低到 1999 年的 57%。然而, 它们

基础教育阶段所占比例均高于 50%。第二, 马拉维对教师的投入基本维持原有水平 5% 左右, 而加纳则是逐年增加, 从 1994 年的 4% 增长到 1999 年的 8%。^[7] 这表明加纳对免费义务教育政策准备较为充分, 同时也是出于学生人数激增而必须聘请更多教师的需要。由此可见, 加纳在对免费义务教育的资金投入上效率要高于马拉维, 并且更加重视免费义务教育的质量。

效率在义务教育中还可以体现为如何优化配置教师、教材等教育资源使更多的儿童受到更优质的教育, 以提高教育的数量和质量。具体来说, 效率可以从以下几方面得到体现: 一、教育资源的有效利用; 二、留级率、毕业率、升学率等教育指标的衡量。

1 教育资源的利用

马拉维的基础教育是 8 年, 同时这 8 年也属于义务教育阶段, 而加纳的小学教育和初级中学教育分别是 6 年和 3 年, 其初级中学 (JSS) 最后一年是 9 年级, 仍然属于义务教育。为了更好地比较这两个国家的学生流动情况, 加纳的小学教育阶段和 JSS 均被视为基础教育阶段。

(1) 教师和学生人数

教师是教育活动的重要因素, 它直接关系到教学质量和教学规模。尤其是免费义务教育政策期望能促使更多的学生进入学校受到优质的教育, 而教师对于维持教学质量与规模则是基本条件之一。因而, 实施免费义务教育之际, 必须规划好教师数量以满足学生人数增加的需要。

数据显示, 随着 1994 年免费义务教育政策的实施, 马拉维的学生人数激增, 从 190 万人提高到 1994 年的 290 万人。即 1993 年到 1994 年增加了 1.5 倍。由于 1994 年至 1995 年期间学生人数持续增长, 马拉维政府也大幅度增加了教师的人数, 从 28000 人增加到 46000 人, 增长了 1.6 倍。加纳的学生人数从 1994 年的 210 万人逐渐增长到 1999 年的 260 万人, 教师人数则维持在 60000 人左右。^[8]

为了分析学生和教师人数关系, 可以引入师生比的概念。有数据表明, 在马拉维实施免费义务教育政策后, 师生比从 1992 年的 1:79 上升到 1994 年的 1:61, 一直到 2000 年都维持在 1:60 左右。在加纳, 学生人数增长平缓, 教师人数保持稳定, 因此, 其师生比也保持不变, 一直处于 1:30 至 1:40 之间。^[8] 两国相比, 马拉维教师数量不足。

(2) 教育资源

即使有许多学生进入学校学习, 如果没有足够的书本和教室等教育资源, 学习也不能有效开展。

义务教育的实施必然伴随学生数量的增加,一个高效的教育资源的供给在所难免。在马拉维,免费义务教育政策实施后,学生人数的剧增导致了学习资源的匮乏。数据显示,1994年马拉维小学每7个学生才能拥有一套教材,到2004年,这个数字降到了1.5。另外,马拉维还一直为教室数量问题所困,因为每162名学生共用一个教室。加纳实施免费义务教育政策后的2004年每名学生可以拥有一套自己独特的教材^[10],可见加纳拥有的教育资源比马拉维较为丰富。

2 教育指标

(1) 留级率

数据显示,马拉维的留级率高于加纳很多。1990年,马拉维的留级率为19%,1995年降低到15%,但在2004年又提高到18%。^[10]在加纳,小学阶段的留级率也呈增长趋势,其同期数据为3%、7%和8%。^[11]但是,在中学教育阶段,JSS则保持着较低的留级率。

(2) 毕业率

数据显示,一直以来马拉维的毕业率都很低。1994年马拉维的毕业率仅仅是31%,实施免费义务教育后,马拉维的毕业率逐渐提高,但没有出现猛涨趋势,1998年是35%,2000年是40%,^[12]可见其毕业率只是缓慢增长,而且还处于一个低水准。加纳的毕业率则高于马拉维,同期数据为55%、57%、60%,到了2005年更是达到80%。^[13]

(3) 升学率

升学率同样可以反映出学校的内部教学效率。如果升学率很低,则表明小学升初中的机制不太完善。由数据得知马拉维2000年的升学率为75%,2003年则为51%。^[14]加纳小学教育阶段同期的数据则是96%和97%,而同期JSS升高中的升学率从33%提高到47%。^[15]

从上述教育指标可见,马拉维的每项指标均落后于加纳,这体现了加纳更高效地利用了各种教育资源,确保了教育质量和教学效率,所以,加纳实施免费义务教育政策的方式在改善效率方面要优于马拉维。

四、结 语

马拉维和加纳政府在实施免费义务教育政策中虽然面临各种困难,但是总的来说都取得了一定的成效。比如说在公平方面,它们在提高了入学率的同时在一定程度上消除了由地区、性别和阶层带来的入学率差异,学生的学业成绩也取得了进步;在效

率方面,它们在确保教育质量的同时降低了留级率同时也提高了升学率等。但是,马拉维和加纳的经验也表明实施免费义务教育只是为教育的公平和效率提供了可能,并不能自动地达到这一目标。进一步讲,实现教育的公平和效率还需要其他相关配套措施。结合我国国情,从两国免费义务教育政策实施中可以得到以下启示:

1 加大中央、省级财政对经济落后地区转移支付的力度。我国是经济发展水平严重不平衡的国家,不同地区之间的经济差异会导致教育资源的分配不公平,只有建立中央、省级财政对经济落后地区转移支付制度,才能缩小由地区和经济差异所引起的教育水平差异,也才能在兼顾效率的情况下实现公平。

2 加大对弱势群体的补偿力度。虽然免费义务教育政策减免了部分教育收费,但是家长们还是需要负担一部分教育支出,有些贫困家庭还是难以负担,导致他们的孩子辍学。所以,必须对弱势群体进行特别资助才能保证贫困家庭的孩子也能享受平等的义务教育机会。

3 保证教师质量,提高教师待遇,尤其是农村地区教师待遇。在实施免费义务教育政策的过程中,教师是关键因素,优质的教师才能培养出优秀的学生。如果教师的待遇无法得到保障,教师的工作积极性就会受到影响,这将直接导致教育质量的下滑。

4 建立教育经费投入、落实、监督机制。毋庸置疑,实施免费义务教育政策需要大量的资金投入,但是由于各种现实原因,即使经费投入了,也会产生得不到落实的问题。所以,必须建立一个资金监督机制,让资金的管理和使用透明化,才能确保资金的高效利用。

我国免费义务教育政策尚处于起步阶段,各方面的体制并不完善,我们不能期望它的实施能自动自发的改善公平和效率,只有在各方的不断努力下才能逐步走上正轨,实现教育普及和教育公平,将国民整体素质提升到一个新台阶。

参 考 文 献

- [1] 中国外交部. 马拉维国家概况 [EB/OL]. http://www.fmprc.gov.cn/chn/wj/zjg/fzs/gjlb/mw/mw_gjgk/default.htm. 2009-02-05.
- [2] 中国外交部. 加纳国家概况 [EB/OL]. <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wj/zjg/fzs/gjlb/1535/1535x0/default.htm>. 2008-10-11.
- [3] Ministry of Education (Makwi) and Makwi National Commission

- for UNESCO. The Development of Education in Malawi [EB/OL]. <http://www.theunesco.org/International/CE47/English/Natreps/reports/malawi.pdf>, 2004-09-7.
- [4] [11] [13] [15] Ministry of Education and Sports (Ghana). Preliminary Education Sector Performance Report 2005. [EB/OL]. <http://siteresources.worldbank.org/EXTEDSTATS/Resources/3232763-1171296486662/3445940-1171494155154/Report2005.pdf> 2005-07-17.
- [5] LeGrand. Equity and Choice: An Essay in Economics and Applied Philosophy. [M]. London: Routledge, 1991. 24.
- [6] 周圆. 高等教育投资中的公平和效率问题 [J]. 决策与信息, 2008 (4): 85-86.
- [7] [8] Kazima Inoue Moses, Oketch. Implementing Free Primary Education Policy in Malawi and Ghana: Equity and Efficiency Analysis [J/OL]. Peabody Journal of Education 2008, 83: 51-59.
- [9] World Bank Books. Buildings and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana [EB/OL]. http://go.worldbank.org/W_SOTGK9DR2 2008-10-12.
- [10] [12] [14] World Bank Cost Financing and School Effectiveness of Education in Malawi [EB/OL]. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000160016_20050705175204/Rendered/PDF/32802MW\(Cosofinancing\)No178.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000160016_20050705175204/Rendered/PDF/32802MW(Cosofinancing)No178.pdf) 2004-08-09.

The Impact of Implement Free Primary Education Policy in Malawi and Ghana: Based on Equity and Efficiency Perspective

WANG Jianliang^{1, 2}, XU Xiaoyun²

(1. College of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2. College of Education, Huazhong Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: In 1994 and 1996 Malawi and Ghana have been implemented free primary education policy, but their methods are different, thus after 10 years of the implementation of the free primary education, this two country vary by the size and quality of education, at the same time, they have made equity and efficiency of their compulsory education system also had a difference mainly in enrollment, teachers and students ratio, repetition rates, completion rates and other indicators.

Key words: Malawi; Ghana; free primary education; equity; efficiency

责任编辑 肖夫