

肯尼亚新一轮免费初等教育政策剖析

◆金楠 万秀兰

摘要: 2003年肯尼亚出台了新一轮免费初等教育政策,但在政策执行过程中面临教学设施、教材供应、教师资源的严重不足以及学生辍学等问题。综观这一政策,发现在决策之前缺乏深入细致的现状分析,缺乏基础广泛的讨论和协商,也缺乏政策实施的具体设计;政策执行策略上有待改善的还很多;政策本身意义重大,但执行前景则取决于经济发展、政府管理和国内外支持水平等因素。

关键词: 免费初等教育; 政策; 肯尼亚

2003年1月6日,肯尼亚教育、科学和技术部(以下简称教育部)出台了新一轮免费初等教育政策(简称FPE)。政策承诺废除初等学校(目前学制8年)的学费和执行了近30年的校舍建筑费;同时提供包括课本在内的基本教学材料、学校必需的非教学人员工资以及辅助课程活动的费用。政策没有承诺政府承担小学校服费、学生餐费和毕业考试费。^[1]

一、新一轮免费初等教育的动因

在肯尼亚的社会背景下,要发展教育、保障儿童受教育权,根本措施就是提供免费的初等教育。因此,普及初等教育不仅是肯尼亚政府独立以来一直追求的目标,而且也较早得到了实践。

20世纪90年代以来,肯尼亚政府对一些重要的国际教育相关宣言作出了正式的确认和庄严的承诺。其中,1990年的《世界全民教育宣言》第28条第1款要求“缔约国确认儿童有受教育的权利”,为在机会均等的基础上逐步实现此项权利,缔约国尤应“实现全面的免费义务初等教育”。^[2]2000年的《联合国千年宣言》第19条要求确保在2015年底前“使世界各地的儿童不论男女都能上完小学全部课程”。^[3]因此,20世纪90年代后,肯尼亚政府政策行动的焦点,在于

实现全民教育特别是普及初等教育,主要关照的是入学、续学、公平、质量和社会适应性,以及教育系统的效率。^[4]而免费初等教育的执行被视为实现全民教育目标的一个里程碑,被认为对实现初等教育普及至关重要。

正是在这些认识、实践和国际承诺的基础上,2003年1月出台新一轮免费初等教育政策。当然,全国彩虹联盟提出这一政策也有执政党自身利益的考虑。

二、新一轮免费初等教育政策的执行

为了推进政策的顺利执行,积极应对免费初等教育最初出现的问题,教育部在免费初等教育出台不久就在肯尼亚教育研究所召开了由教育部高级官员、私立部门、社会和宗教团体参加的紧急会议,试图为免费初等教育的执行提供指导方针并解决最紧迫的一些障碍问题。教育部在该会议上成立了一个特别行动小组,要求它评估现状并向教育部提出有效执行这一政策应采取的措施。教育部还派出官员到各地区实地考察具体情况,收集政策实施过程的信息。^[5]

为满足急剧增加的学生的教学需要,肯尼亚现

行政政策规定, 小学教师应该能够教小学课程中的所有7门学科。^[9]为了提高初教质量, 政府在小学教师教育方面开始了一系列改革, 包括: (1) 提高小学教师职前教育的入学标准, 即在肯尼亚中等教育文凭考试中数学和科学两科成绩的最低要求从D+提高到C; (2) 在公私立大学提供教师进修机会, 以促进其学术和教学能力的提高; (3) 教师的聘用既以学科能力为基础, 也考虑他们的兴趣; (4) 教师在职培训系统化、合法化和证书化; (5) 在心理学、指导和咨询、ICT和特殊教育领域, 给教师继续提高其学术和教学水平、促进专业化的机会; (6) 不断促进教师道德、思想观念和成长经验的交流。此外, 政府将加强组织层次、专业层次和个体层次的交流访问。政府将鼓励教师通过研究、调查和学习建立信息数据库。^[7]

经费下拨是肯政府推行免费初等教育政策的必要手段。与2001/2002年比, 2002/2003年教育部用于初等教育的“经常性支出”增长了348%, 由7.42亿先令激增到33.22亿。接下来两年, 在如此大幅度增长的基础上, 又分别有80%和10%的年增长率。这三项年增长率在“发展性支出”上更是惊人, 分别是430%、178%和44%。^[8]2006年5月, 肯尼亚政府宣布专门为小学义务教育拨款13亿肯尼亚先令(1美元约合73肯尼亚先令), 从而使得自2003年实行此项政策以来的政府总拨款达到252亿肯尼亚先令。^[9]

肯尼亚东北省居民主要是牧民。2004年, 该省女童的初教毛入学率只达到29.3%。为此, 肯政府对该地区采取了一系列重点倾斜措施, 直接促进初等教育入学水平的提高: 一是在干旱和半干旱地区建立了寄宿制初等学校。二是在干旱半干旱地区、城市贫民窟和其它贫困区块实施学校供餐项目。^[10]三是会同非政府组织和个人在上述地区共同致力于改善中小学的基础设施。根据2004年底的数据, 政府和这些合作伙伴为东北省中小学基础设施建设投入了1.5亿肯尼亚先令的经费; 另外向东方省的伊西奥洛、马萨比特和莫亚莱地区投入了4500万肯先令; 当时政府还打算为其它干旱和半干旱地区投入4000万肯先令, 为除内罗毕之外的其它城市贫民窟投入4000万肯先令(内罗毕市贫民窟学校的设施问题已有当地政府部门开发的一个计划在着手解决)。^[11]鉴于城市贫民窟等区域仍有部分适龄儿童未能入学, 肯尼亚政府还专门支持这些区域建立非正规教育学校。^[12]

肯尼亚政府还采取了一些措施间接促进免费初等教育的落实。一是政府依托“经济复苏计划”, 增加困难人口的经济收入, 帮助人民摆脱贫困, 使他们能承担满足自己基本生活需要以及基础教育需要的费用, 以此从更根本意义上保证免费初等教育的顺利实施。二是通过“消除贫困战略”来消除童工现象, 确保父母不必以孩子的教育为代价将孩子送去工作。^[13]

肯尼亚免费初等教育政策得到了一些国际组织的支持, 比如: 世界银行提供了37亿肯尼亚先令的资助, 英国政府通过国际开发部提供了16亿肯先令的资助, 石油输出国组织提供了12亿肯先令, 瑞典政府提供了4.3亿肯先令, 联合国儿童教育基金会提供了2.5亿肯先令。^[14]这些组织为全国的学生提供资金和教学设施; 为重点社区的教师安排培训课程;^[15]为该政策的评估研究提供经费资助, 帮助教育部获得大量信息和建设性建议。当然, 这些国际支持与肯尼亚政府的主动争取分不开。

三、新一轮免费初等教育在执行过程中遇到的挑战

学额和设施有限。由于政府没有限定初教年龄, 免费初等教育政策实施后, 大量超龄学生同失学的适龄学生涌入小学, 导致班级学生过度拥挤, 班额过大。许多肯尼亚小学设施问题, 单从教室方面就可见其严重性。首先是教室严重不足。对一些“学校”而言, 大树底下或其他任何勉强能进行教学的地方都成为教学场所。其次是在能称得上是教室的地方, 其设施条件过于恶劣。

教材与教学时间脱钩而且数量严重不足。政府虽然免费提供教材, 但其中仍然存在不少问题, 比如: 教材不能及时到位; 教材发放程序比较繁琐费时; 教材不仅不能做到人手一册, 而且达不到政府的承诺标准。在2004年, 科学学科的学生/教材比平均为4:1, 其它3门核心学科平均为3:1。其中科学学科的教材最缺, 1-4四个年级中, 1本教材分别供4名、7名、6名和5名学生共用。

教师的数量和质量问题。联合国教科文组织2004年实施的一项研究显示, 肯尼亚大多数小学的生师比是50:1, 使学校难以提供优质教育。^[16]另一项调查显示, 由于生师比过大, 65%的教师认为, 他们难以实施课堂管理, 难以为学生的课堂练习和考试

打分数,难以为每个学生提供个别辅导,这些都构成了学生学习的主要障碍。另外,两年的小学教师职前培训不足以让小学教师获得所有7门教学科目的知识内容和教学技能。而教师缺少在职培训机会,又妨碍了他们弥补职前教育的不足。^[17]教师的地区分布是不平衡的。在农村和人口密度低的其它地区,生师比很低,影响效益;在城市地区和贫民窟,生师比高,影响质量。此外,免费初等教育实施后在小学额外增加的150万学生极大地增加了教师的工作负担。学校督导工作不力导致对教师的监督也不够。更何况许多教师是不得已从教的。他们把教学生涯作为最后的和唯一能得到的选择。一些教师的所学专业以及所承担的教学科目不是自己感兴趣的,而是该学校正好有一个这样的空缺职位。^[18]

学生复读、年龄偏大和辍学的问题。在肯尼亚,长期以来学生复读率过高。为了在小学升初中和初中升高中乃至高中升大学的全国统一考试中胜出,很多肯尼亚学生选择复读。免费初等教育政策出台后,在资源极度紧张的情况下,复读的消极影响更明显。2004年,肯尼亚小学生复读人数占小学生总数的7.7%,造成本来就很紧张的教育资源的浪费。肯尼亚小学同一班级学生年龄差距较大。按新学制,6-14岁儿童和少年进入8年制小学学习,14-18岁的青少年进入4年制中学学习。免费初等教育实施后,大量曾经辍学的学生返回校园,占到小学生总数的7.5%,这加剧了班级学生年龄差距问题。二是一些大龄学生纪律差,常常欺负小同学。三是影响女学生的续学率,因为在当地文化中,她们即使在读小学,只要到了十几岁就被认为到了结婚年龄,就该结婚了。另一个问题是辍学率高。根据联合国教科文组织的调查,2004年肯尼亚小学学生辍学率高达5%。^[19]

四、新一轮免费初等教育政策评论

(一) 决策前缺乏深入细致的现状分析,缺乏广泛的讨论和协商,也缺乏政策实施的具体设计

新一轮免费初等教育政策的制定没有吸取20世纪70年代的教训,政策出台非常仓促。20世纪70年代,在政府缺乏充分准备的情况下,总统就草草宣布了免费教育的政令。当时政府对财政支付能力和政策实施的方式方法也缺乏全面考虑,没有预示教育免费所带来的经费缺口的对策。当时在教材方面亦

无充分准备,导致许多学校在1974年的大半年时间内没有基本的教学材料。当时也面临教师队伍数量短缺和学历不合格的问题。在政策执行之前的1973年5.6万教师中有1.26万不合格。政策执行后的1975年,9万名教师中不合格教师上升到4万。这样,小学中不可避免出现了高辍学率。^[20]从新一轮免费初等教育面临的问题可知,这次免费教育政策的制定和执行犯了与70年代同样的错误。政府在执行免费初等教育之前没有进行详细调查。教育部长乔治·塞托提教授只是说,“问题来时我们会处理的”。^[21]这种不怕困难态度固然可嘉,但也表明对困难没有做到心中有数。新一轮免费教育存在的问题还有:没有及时有效地与学校的领导和教师、家长、社区和其它利益攸关方沟通和协调;没有明确此次免费初等教育意味着什么,没有定义小学入学标准,导致概念界定不清,甚至对家长、社区、企业在免费教育中的作用发出了混乱的信号。

(二) 政策执行策略上有待改善

这里仅以免费初等教育政策与其它教育政策和目标进行整合为例。目前政策执行过程中没有将免费初等教育放在全民教育政策框架下进行考虑。其中,特别是没有将免费初等教育下超龄学生与全民教育目标下的成人教育等其它政策目标加以统筹。应该创造一系列中心来促进超过小学年龄的青年进行小学程度文化的学习,^[22]而不是让他们直接进入普通小学班级学习、为普通小学教学带来困扰。这有助于更有针对性地对这些青年进行职业和技能的培训、成人扫盲教育,由此也可以吸引更多的青少年文盲参与进来。这也使免费初等教育不限于普通的初教,而是延伸到成人初教。当然,政府要制定一个促使正规教育 and 非正规教育在水平和地位上大致相当的政策。

(三) 新一轮免费初等教育政策本身意义重大

近来南撒哈拉非洲教育政策的一个显著特点是把教育发展重点放在初等教育。^[23]许多研究证明,教育投资回报率在教育最初阶段是最高的。把国家有限的教育资源向初等教育倾斜,尤其是重新实行免费初等教育,这是肯尼亚政府做出的一个正确选择。免费初等教育政策无疑减少了学生父母的经济负担。大多数学校得到了教育部规定的拨款和教学材料,许多学校开始用维修费开展了教室维修工作。作

为一系列努力的结果,学生大量流入初等学校。在免费初等教育实行的第一年,肯尼亚公立小学毛入学率从2002年的87.6%急剧上升到2003年的99%(其中女生102%,男生97%)。^[24]而2004年进一步上升到111.3%。^[25]小学生人数在2004年6月比2003年1月多了150万。^[26]之前辍学的许多儿童又回到了学校,他们占学生总数的7.5%。^[27]2005年在校小学生人数比2002年增加了近200万人。自2003年初实行免费初等教育以来,小学就学人数到2006年增至760万人,上升了28%;小学升学率增至57%,上升了5%。”正因为如此,这一政策和部分药品免费等政策“受到民众和国际社会的好评,有利于缓解因贫富差距引起的社会矛盾,有利于社会的和谐和稳定。”针对小学目前存在的困难,大多数肯尼亚人认为:“别忘了肯尼亚还是一个穷国,这毕竟是朝着正确方向迈出的很好的一步。”^[28]在2004年的联合国千年发展目标年度报告中,肯尼亚被列入到2015年可能实现普及初等教育的前10名的联合国成员国。《肯尼亚千年发展目标进展报告》把这一成功归功于政府引入免费和义务初等教育的决心。^[29]

但是,鉴于该政策的制定和执行过程中政府治理水平的有限,特别是鉴于政策执行中面临的巨大困难,有的学者对该政策持否定态度,认为它不过是政府在政治上的权宜之计,要实现普及初等教育将是一场幻想。^[30]有的学者认为这一政策只是为了政党政治的需要,因为领袖人物深知肯尼亚人民因为经济发展、社会升迁和国家统一的需要而对教育产生的热情。^[31]这些观点片面强调了政府主观意图的消极性,忽视了该政策产生的客观的积极作用。

(四) 政策执行前景取决于一系列因素

免费初等教育政策成功的标志就是顺利实现初教普及,提高初等教育的续学率,同时保证初等教育的质量。要达到这一目标需要具备一些条件,主要包

括经济发展、政府管理和国内外支持水平。“非洲发展新伙伴计划”秘书处首席执行官穆卡韦莱说,非洲国家要想实现包括普及初等教育在内的联合国千年发展目标,其年均经济增长率需达到7%。^[32]2003年以来,肯尼亚经济逐渐恢复,到2004年,经济增长率达到4.9%;2005年进一步提高到5.8%。肯尼亚政府在2006年10月提出在今后25年内年均经济增长速度达到10%,以实现到2030年发展成为一个世界中等收入国家的战略目标。^[33]而2006年的实际经济增长率是6.1%。^[34]看来,就实现这些目标而言,肯尼亚任重而道远。在政府管理方面,针对免费初等教育政策制定和执行环节的问题,政府首先应该设计有效的沟通策略,让教师、学生家长、学生和社区定期获得有关免费初等教育的最新动态。沟通策略之一是,利用大众传媒和各省行政部门普及和推广免费初等教育知识和信息、传达政府期望家长和社区在成功推行免费初等教育政策中应采取的行动。在教师队伍方面,政府要加强教师在职培训,强化教师在咨询和指导方面的知识,特别是关于处理超龄学生问题的修养;要补充更多的教师缓解教师短缺的问题,其中包括引进合同教师,鼓励学生家长和社区居民中有条件的人(特别是受过教师培训但未就业的人)作为部分时间制教师,以便减轻政府财政负担;还要通过在晋升和报酬方面向工作成绩好的教师倾斜而提高教师的教学积极性。国内外支持方面:应继续争取国际组织和外国一些政府的持续支持,同时也要更多地争取本国企业界和一切有能力的人的支持。

如果肯尼亚政府实施了有效的应对策略,采取了得力措施,达到了免费初等教育所要求的上述条件,那么“有了与20世纪70年代实行免费初等教育时一样的所有这些挑战,要实现(新一轮)普及初等教育仍将是一种幻想”的断语就可改为“同样的挑战,不同的结果”。^[35] (责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1]Ministry of Education, Science and Technology. Free Education : Every Child in school. 2003. Cited in Yoshie Kaga. Impact of Free Primary Education on Early Children Development in Kenya. Unesco Policy Brief on Early Children. No.30, January- February 2006.
- [2]赵中建.教育的使命——面向二十一世纪的教育宣言和行动纲领[M].北京:教育科学出版社,1996.14- 15,24.
- [3]联合国. 联合国千年宣言. 联合国第五十四届会议通过的大会决议[EB/OL].<http://www.un.org/chinese/millenniumgoals>.
- [4]Ministry of Education, Science and Technology, Kenya. A Policy Framework for Education, Training and Research: Meeting the Challenges of Education, Training and Research in Kenya in the 21st Century. October 2004.
- [5][16][19][22][27]UNESCO. Challenges of Implementing Free Primary Education in Kenya: AN Assessment Report [Z]. Nairobi: UNESCO,

2005.

[6]Edministry of Education, Science and Lechnology, kenya. Kenya Education Sector Support Programme 2005-2010: Delivering Quality Education and Training to All Kenyans. Nairobi: MOEST.2004.

[7][10][13][18][26]Ministry of Efucation, Science and Lechnology, kenya. Development of Education in Kenya. Nairobi: MOEST, 2004.

[8][12]Central Bureau of Statistics, Ministry of Planning and National Development(Kenya). Economic Survey.2005.43,45.

[9][28]蔺智深,梁涛.肯尼亚两项福利促和谐[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20060921/001287.htm>.

[11]Parliamentary Private Secretary. Press Statement:Free Primary Education Programme. December 09. 2004 [EB/OL]. <http://www.statehousekenya.go.ke/commentary/commentary091204.htm>.

[14][20][30][35]Sifuna, Daniel N. The Illusion of Universal Free Primary Education in Kenya. A Journal of Social and Religious Concern. Issue 20[EB/OL]. http://Africa.peacelink.org/wajibu/articles/art_6901.html. 2007- 07- 01.

[15]Ahn, Amy., Silvers, Jonathon. Kenya: Free Primary Education brings over 1 million into school. United Nations Children's Fund. 22 Jul 2005.

[17]Wamukuru, D. K., Kamau, C. W., and Ochola, W. O. The Challenge of Implementing Free Primary Education in Kenya and its Effects on Teacher Effectiveness: The Teacher Perspective. African Journal of Education Studies. Vol.1, No.2. 2006.2.

[21][31]Kigotho, Wachira. History is Repeating Itself on Free Education. The East African Standard (Nairobi).<http://allafrica.com/stories/200705160998.html>.

[23]Sodernom, Mans, Teal, Francis., Wambugu, Anthony., Kahyarara, Godius. The Dynamics of Returns to Education in Kenyan and Tanzanian Manufacturing. Oxford Bulletin of Economics and Statistics 68 (3), 262.

[24]Ngigi, Ashington., Macharia, Daniel. Kenya: Education Sector Policy Overview Paper. Energy for Water - Health - Education. May 2006.

[25]UNICEF, Division of Policy and Planning, Strategic Information Section. Education statistics: Kenya. February 2007 [EB/OL]. <http://childinfo.org>.

[29]United Nations. Millennium development goals: Progress report 2004[EB/OL]. <http://www.un.org/millenniumgoals/mdg2004chart.pdf>.

[32]刘颖.高官称非洲实现千年发展目标经济增长率需达7%[EB/OL].新华网. 2007- 03- 13

[33]梁涛.肯尼亚确定经济发展远景目标[EB/OL].新华网. 2006- 10- 30.

[34]Barasa Lucas., Obulutsa, George. Kenya: Govt Says Economy Grew 6.1 pc in 2006. Nation Daily On the Web [EB/OL]. <http://allafrica.com/stories/200705280571.html>.

An Analysis of the New Round Free Primary Education Policy in Kenya

Jin Nan & Wan Xiulan

(Center for African Education Studies, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004)

Abstract: Kenya government launched a new round free primary education policy in 2003. But the implement of the policy faces the problems of inadequacy of teaching facilities, teaching materials and teachers, students and pupil drop out. Through a comprehensive view, we draw the following conclusions: there were short of thorough current condition analysis, broad discussion and negotiation and concrete design on policy implementing before decision making; what can be improved on policy implementing strategies are not less; the policy itself has important meaning; but its future would depend on levels of Kenyan economic development, government administration and national and international supports.

Key words: free primary education, policy, Kenya