

从 UPE 到 UBE:尼日利亚推进基础教育的政策分析

楼世洲

(浙江师范大学 高等教育研究中心,浙江 金华 321004)

[摘 要] 尼日利亚于 20 世纪 70 年代中期开始着手实施普及小学教育的计划(UPE),到 1999 年开始推行普及基础教育的计划(UBE)。经过 30 余年的努力,基础教育的普及程度得到了很大的提高,但仍面临着非洲国家共同的一些问题,如财政投入严重不足,区域性差异、城乡差异和性别差异得不到有效改善等,这些问题困扰着当前尼日利亚普及基础教育计划的实现。

[关键词] 尼日利亚;基础教育;教育政策;UPE;UBE

[中图分类号] G62/437 [文献标识码] A [文章编号] 1006-7469(2009)03-0001-04

自独立以来,尼日利亚像其他非洲国家一样寄希望于教育,以图实现国家政治的真正独立、经济的发展和人才的本土化。普及基础教育更是被视为教育发展的重中之重。然而,由于 20 世纪 80 年代的石油危机和政局动荡,以及 20 世纪 90 年代的非洲结构调整计划(ASP)的影响,尼日利亚政府对教育的投入长期处在一个低水平的状态,同时尼日利亚人口急剧膨胀,使得普及基础教育的政策实施起来困难重重。到目前为止,尼日利亚普及基础教育在撒哈拉地区非洲国家中处在一个相对落后的状态,小学的净入学率仍然在 70%左右徘徊。因此,尼日利亚提出要在 2015 年实现普及基础教育的目标前景变得扑朔迷离。

一、尼日利亚推进基础教育的政策框架

尼日利亚是非洲人口最多,也是面积最大的国家之一。有 250 多个部族,地区发展极不平衡。自 1960 年摆脱英国殖民统治独立以来,不同政治派别、部族、地区之间争权夺利,政权更迭频繁,暴力事件此起彼伏,约 2/3 的时间是在军政府的统治之下。动荡的政治环境导致国家基础教育政策随之不断更替,不断被推倒重来。不仅如此,尼日利

亚的经济状况也是普及基础教育政策难以推行的的重要因素。尼日利亚财政收入的 90%以上来源于石油出口,基础教育政策的推行也因石油产业的兴衰而时断时续,20 世纪 70 年代普及小学教育计划(UPE)正是在石油业大发展的背景下出台的。

20 世纪 60 年代的阿什比委员会(Ashby)和 1970 年成立的萨迈迪委员会(H. M. B. Somade)的报告都提出要提高小学教育的入学率,为中等教育和高等教育的发展奠定基础,并力图实现不同地区间教育发展的平衡。1973 年教育部提交了一个提案,建议扩大小学教育规模,到 1982 年实现小学年龄段 100%的入学率。提案认为只有实现普及免费义务的小学教育,才能弥合不同地区之间教育的不平衡,实现国家的团结和发展。军政府采纳了这项提案,决定在《第三个国家发展计划》期间(1975~1980 年)实施普及小学教育政策。

1975 年戈翁军政府被推翻,1976 年上台的奥巴桑乔领导军政府,时值石油经济大发展时期,巨额的财政收入为尼日利亚在全国范围内普及小学教育提供了希望。奥巴桑乔不顾教育专家提出两年半的时间准备不足的建议,坚持要在 1976 年开始实施普及小学教育的政策(UPE),并宣布实施免费的小学教育,计划执行之初的 1976 年即有 300

[收稿日期] 2008-10-30

[作者简介] 楼世洲(1957-),男,浙江义乌人,浙江省人文社科重点研究基地浙江师范大学高等教育研究中心、非洲教育研究中心研究员,教育学博士。

万名新生入学。此后,1977年通过的《第48号令》规定,将小学六年教育纳入义务教育的范围,将所有私有学校收归国有,由州和地方政府管理。到1979年,有部分州,如拉各斯(Lagos)、奥约(Oyo)、奥贡(Ogun)、翁多(Ondo)、班德尔(Bendel)等已经实行免费的中等教育。^[1]

联邦政府在教师培养和学校的基础设施建设方面投入了大量资金,但是在计划实施的过程中出现了严重的腐败现象,国家耗费了大量的资金却收效甚微,甚至出现新建学校垮塌的事件。20世纪80年代初,尼日利亚的石油经济已经开始衰落,联邦政府越来越难以承担日益扩大的教育支出,教育支出占政府财政支出的比例也由1975年的14.29%下降到1981年的4.38%。为解决教育经费问题,1981年联邦政府把普及小学教育的责任下放到州和地方政府,各州则从1983年沙加里第二共和国结束时陆续开始在小学收取学费,自此一直到1999年5月,“普及、免费的小学教育”从人们的视线中消失了。^[2]这一时期小学的毛入学率增长缓慢,甚至在很多州开始下降。^[3]尼日利亚36个州中有25个州(包括联邦首都区)被联合国确定为教育贫困地区。

1999年9月30日,奥巴桑乔总统提出普及基础教育(Universal Basic Education,简称UBE)计划。这项计划被看作是1976年普及小学教育(UPE)的继续。根据2000年2月尼日利亚联邦教育部颁布的UBE实施细则,该计划的主要目标是:1)提高全民对教育的重视程度和责任感;2)为每一个尼日利亚的学龄儿童提供免费、义务和普及的基础教育;3)通过提高实用性和效率,大幅度地降低学生辍学率;4)通过各种形式的补偿教育,满足辍学儿童/青少年的基础教育学习需求;5)确保一定水平的必需的文化知识、工作和生活技能(以及伦理、道德和公民价值)的获得,为终身学习打好基础。^[4]

值得注意的是,这项政策在1976年实施的普及小学教育政策的基础上向上延伸至初中,即实行9年免费的义务教育政策,同时还包括成年人的扫盲和游牧民的教育。计划提出从2000~2001到2008~2009学年间,将小学到初中的升学率从48%提升至100%;将文盲率从2000年的48%减少至20%。^[5]

联邦政府为保证该计划的实施,做了一系列制度上的安排。首先,成立了联邦普及基础教育委

员会(UBEC)作为领导机构。之后在2004年又颁布了《普及基础教育法》,要求各州成立普及基础教育部,并根据法案要求制定了《标准行动计划》,详细地规定了政策实施的细则。此外,在新版《国家教育政策》中明确规定实施免费、义务的教育政策是三级政府共同的责任。其次,联邦政府划拨了专项资金对各州实施UBE给予支持。联邦政府把国家固定收入基金的2%作为干预资金,并划分为各州的配套资金(75%)、教育不平衡资金(14%)、奖励政策实施效果显著的州(5%)、体育和思想教育(2%)、学校供餐(2%)、UBEC办公经费(2%)。再次,与国际组织合作,努力争取国外人力、财力和技术资源对UBE计划的支持。

UBE计划的实施,在一定程度上推动了尼日利亚基础教育的发展,尤其是农村的基础教育得到了极大的改善。根据2006年的UBE报告,15~24岁的文盲率从2004年的23.8%下降到2005年的19.8%。^[6]小学的毛入学率从1999年的55.3%提高到2005年的74.2%。

二、尼日利亚普及基础教育计划面临的困境

(一)政府教育经费严重不足,普及基础教育的经费难以保障

尼日利亚的基础教育经费实施的是联邦政府、州政府和地方政府三级投入机制,学校的经费主要由所属的地方政府和州政府负责筹集,经费数量依据地方财政预算分配来决定。联邦财政对教育的投入在逐年增加,从1999年的3.3%到2001年的7.16%,2002年的7.84%,2003年的8.09%,2004年的11%,尽管由于政府的收入在下降,所以增长的步子实际并不大,但比起1999年的3.3%来还是有所增加。为了保证普及基础教育计划的实施,联邦政府成立了全国基础教育委员会(UBEC),将国家教育税收中的20%拨给委员会作为推行UBE计划的专项经费。但由于政府财政收入的持续下降,2006年这一专项经费只有1999年的40%。如果按目前学前教育的毛入学率在14%,小学教育的入学率74%,初中教育的毛入学率34%,要在2015年实现免费的九年制义务教育目标,则财政收入必须达到GDP的40%,教育的公共投入则必须达到财政总支出的20%以上,基础教育的投入要达到教育总投入的40%以上。而目前教育经费(包括州和地方政府)只占国内总的

财政支出的12.5%,GDP的3.5%,基础教育经费只占总教育经费的20%,要实现普及基础教育的目标面临巨大的经费缺口。

(二)基础教育师资不足,合格教师的比例偏低

随着学生人数的大量增长和对教师要求的不断提高,教师缺乏的问题显得日益严峻。1998~2005年间,尼日利亚学前及小学学校教师虽然有一定的增加,但生师比却一直处于上升的趋势。1998年生师比为38:1,到2005年则提高到了40:1,阿达马瓦州的生师比则高达77:1。^[7]

教师问题不仅仅是数量的不足,而且还有大量不合格教师的存在。尽管从20世纪70年代推行UPE计划开始,尼日利亚已经重视并大力发展教育学院,提高教师质量,推进教师专业化的发展,如采取教师资格分层制度,提高教育资格获得者工资等措施,但到2005年,小学教师中没有取得合格教师资格的教师仍占总数的21.5%,没有获得教师资格证的中学教师仍有32.4%,平均每所学校的合格教师只有12.9人。

(三)基础教育发展不均衡,区域差异、性别差异非常严重

受教育机会的公平是所有国家和公民争取的一个重要的民主权利。从尼日利亚义务教育的现状来看,目前其影响教育公平的因素主要体现在入学率,教育均衡和教育效率等几个方面。

首先,基础教育存在严重的性别差异。全国文盲率男性为28%,女性则为44%。尼日利亚小学学龄儿童未能入学的人数大约有700万,其中女童约有430万,占到62%。据2002年的统计资料显示,男童的入学率为74%,女童只有56%。而且,南北地区之间的差距非常大。^[8]

其次,在教育资源上存在着严重的不均衡状况。就尼日利亚的人力资源发展而言,教育和培训中最严重的问题在于南北各州间的巨大差距。尼日利亚10个识字率最高的州在南方(在64%以上),而10个识字率最低的州都在北方(在34%以下)。

三、对尼日利亚普及基础教育政策的分析

发展教育事业是一个国家发展的重中之重,但在实际的实施过程中,要按照国家的政治、经济和社会发展状况制定科学的、合理的、规范的计划

和政策。笔者认为,尼日利亚的普及基础教育计划要想成功实施,必须要注意以下几点。

首先,政府制定的法律和政策既要具有前瞻性,也要具有可执行性,否则国家的政策法规就失去了权威性。为了保证UBE计划的实施,2004年联邦政府颁布了《普及基础教育法》,要求各州政府要出台各自的普及基础教育法,规范政策实施中的各种行为。但是这部法律同尼日利亚很多政策一样存在“假、大、空”的问题,许多条文在现实中难以执行。如法律对拒绝送孩子到学校读书的父母或监护人处以2000~5000奈拉的罚款或并处1~2个月的监禁的规定,就没有考虑尼日利亚的现实情况,在尼日利亚有70%的人生活在贫困线(每天1美元)以下,富裕家庭和能够交得起罚金的家庭根本不会冒被监禁的风险而不让孩子上学。对学校的处罚更是难以执行,该法规定,任何小学和初中都必须提供免费的教育,任何学校收取费用都要处以10000奈拉的罚款,或并处3个月监禁。^[9]事实证明,在缺乏资金的情况下,目前很多基础教育阶段的学校仍以各种名义收取学费。

其次,从尼日利亚普及基础教育政策的历程不难看出,经费是决定其能否实施的关键。从UBE的投入来看,联邦政府提出用国家固定收入基金的2%作为干预资金,通过帮助的方式干预州和地方政府实现全国范围内普及统一和优质的基础教育。^[10]同时,为了规范调动州和地方政府的参与,联邦政府规定州政府必须预先支付相当于这笔资金的75%作为配套资金,设立专门的账户,专款专用投入到普及基础教育政策的实施中。^[11]但联邦政府在财政上表现出的仅仅是“干预”而已,对于北部贫困的州来说,联邦政府的投入只是杯水车薪,根本难以推动计划的全面实施。

除了增加经费的投入以外,提高经费的使用效率同样具有重要的意义。1976年联邦政府在实施普及小学教育(UPE)计划时投入了大量的资金,但没有对各项开支进行周密的安排和监督,致使大量的资金去向不明,最终没有真正用到该计划的实施中。以致后来联邦政府把继续实施UPE的责任移交给州政府的时候,这项政策就走到了尽头。

第三,一项政策要想顺利地实施,必须要有充足的准备和合理的计划安排。尤其是基础教育这样涉及到广大民众利益和国家长远发展的公共事

业,更需要精心细致地设计。一项政策制定之前,必须要对相关利益群体做认真的调查,分析实施的可能性、有效性和各种利弊因素。而 UPE 和 UBE 几乎都没有进行类似的准备。甚至三级政府之间还没有就是否应该实施这项政策达成一致的意见,这导致后来一些州政府在实施的过程中表现消极。1999 年开始实施 UPE 计划,但相关的政策细则到 2004 年才出台,普及基础教育资金 2005 年才下拨到各州委员会和下属机构。因此,很多人认为这项政策“仅仅是个政治策略”。^[12]

[参考文献]

[1] Adeogun, A.A.. Organization and Management of Schools in Nigeria [M]. Lagos: Frank-Unity Ltd., 1999. 51-52.

[2] [12] Anyamebo K. Okorosaye-Orubite. From Universal Primary Education (UPE) to Universal Basic Education (UBE): What Hope For Nigeria? [M]. University of Port Harcourt Press, 2008. 27-29, 35.

[3] Una Okonkwo Osili & Bridget Terry Long. Does Female Schooling Reduce Fertility? Evidence from Nigeria [J]. Journal of Development Economic, 2007, (4): 15-20

[4] Uko -Aviomoh. UNIVERSAL BASIC EDUCATION

(UBE) IN NIGERIA: AN APPRAISAL [EB/OL]. <http://web.ebscohost.com/ehost>, 2008-06-25.

[5] UNESCO & UNEC. UNESCO/Nigeria Co-operation for Universal Basic Education [R]. Universal Basic Education Commission, 2001, (10): 8-12.

[6] IMF. Nigeria: Poverty Reduction Strategy Paper-Progress Report. IMF Country Report [R]. International Monetary Fund, 2007. 34-38.

[7] Isioma Ojugbana. Social and Economic Conditions in 2001 [A]. Ayo Obe, Chima Ubani. A CLD Report On the State of Human Rights in Nigeria, 2001 [C]. Lagos: Civil Liberties Organisation, 2002. 46-73.

[8] Frank Hardman, Jan Abd-Kair, Fay Smith. Pedagogical renewal: Improving the quality of classroom interaction in Nigerian primary schools [J]. International Journal of Educational Development, 2008, (28): 55-69.

[9] [10] Universal Basic Education commission. Standard Action Plan [S]. Federal Republic of Nigeria, 1999. 10-13, 17.

[11] David Theobald, Abdurrahman Umar, etc.. Country Profile Commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2008, Education for All by 2015: will we make it? [R]. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2008. 9.

From UPE to UBE: An Analysis on the Policies for Improving Basic Education in Nigeria

LOU Shizhou

(Research Center of Higher Education, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: It embarked on Universal Primary Education (UPE) Program in Nigeria since the mid-1970s, then started to go ahead with Universal Basic Education (UBE) in 1999. The implementation of the national basic education policy has undergone the management system from centralization to decentralization, and the educational input from unity to diversification. By working hard for more than 30 years, the universal basic education has improved greatly on the one hand, but faced with some problems which the African countries have done in common, such as serious shortage of basic education input, regional unbalance, gender disparity and differences between urban and rural areas. All these problems make it difficult for Nigeria to realize the universal basic education program.

Key words: Nigeria; basic education; educational policy; UPE; UBE

[责任编辑:刘 怡]