

尼日利亚普及基础教育政策实施中的问题 ——基于对州政府教育领导力的分析

岑建

(金华职业技术学院 高等职业教育研究所, 浙江 金华 321007)

[摘要] 在尼日利亚实施普及基础教育政策的过程中, 州政府教育领导力的缺失是该政策面临的一个突出问题。由于州政府在教育规划、教育观念引导、教育政策执行和资源统筹等方面缺乏应有的力量支持, 使得这项政策在实施中步履维艰。只有提高了州政府的教育领导力, 才能为普及基础教育政策目标的实现提供必要的条件和强大的驱动力。

[关键词] 尼日利亚; 普及基础教育; 州政府; 领导力

[中图分类号] G40-011.8/437 [文献标识码] A [文章编号] 1006-7469(2010)02-0062-05

领导力一直以来被认为是组织发展的核心动力, 是一个带有全局性、统领性和导向性的范畴。是由“领导职能、领导体制和领导素质等多种因素综合作用而产生的合力, 是领导主体用以应对来自领导客体和领导环境带来的挑战, 并引导推动一个群体、组织或社会实现共同目标的核心力量”。^[1]政府作为社会组织活动的领导核心, 其领导力已不再仅仅停留在传统意义上的行政管理能力上, 更多地体现在战略规划、统筹协调和资源配置等方面。具体到地方政府则表现为统筹、规划、领导和协调地方社会各项事业的能力与水平。本文认为, 政府的教育领导力是指各级政府运用法定的硬权力和内敛的软权力, 规划、统筹、领导和协调各种教育资源, 优化教育环境, 并引导各种社会力量朝着明确的教育目标共同努力, 实现教育的公平、优质和高效的力量的集合。

20世纪50年代, 尼日利亚西区和拉各斯市开始了轰轰烈烈的地区性普及小学教育, 到70年代中期尼日利亚军政府推行全国性的普及小学教育, 再到20世纪末新一轮普及基础教育政策(小学和初中)的推行, 尼日利亚希望通过教育提高全民素质, 以促进国家发展的努力从来没有放弃过, 但这个希望至今仍没有实现。1999年, 新上台的民主政府根据国家教育发展的需要, 并顺应国际社

会所倡导的全民教育和千年发展目标的要求, 提出了普及基础教育政策(Universal Basic Education, 简称UBE)。为此, 联邦政府在政策、法律、组织、宣传和财政等方面做了一系列的积极努力, 并得到了联合国教科文组织等国际机构的资金和技术支持。然而, 作为《国家教育政策》赋予的“负有提供小学和初中教育的责任”的行政主体, 州政府在“制定政策、控制、规划、监督”和“提供教育服务”^[2]等方面并没有显示出其应有的领导力。由于这项政策的推行没有得到所有州政府的理解和支持, 尤其是北部经济和教育较为落后的一些州在实施这项政策中领导角色的缺失, 致使这项教育政策在实施的过程中步履维艰。

一、州政府对实施普及基础教育政策的领导力不足

(一) 教育战略的规划

在联邦政府政策的规定中可以探寻出州政府对本行政区内教育战略规划的责任。根据尼日利亚《国家教育政策》对三级政府教育管理权限的划分, 联邦政府负责联邦所属的高等教育和联合中学的管理和经费提供; 州政府对州立高校和中小学教育的规划(planning)、协调(coordinating)和经

[收稿日期] 2009-02-20

[作者简介] 岑建(1971-), 男, 河南新县人, 金华职业技术学院高等职业教育研究所讲师。

费提供(financing)以及小学合格教师的培养和评价(training and evaluation)负责;地方政府协同州政府提供小学教育。对于各州中小学教育,联邦政府的责任是制定政策和参与经费的资助。联邦政府普及基础教育委员会制定的《标准行动计划》指出:“根据1999年联邦宪法关于提供小学学校教育的有关条款,联邦政府在该法规定下的参与仅是为了帮助(assistance)州和地方政府实现全国范围内统一的提供优质的基础教育。”^[3]正如上文论述的那样,各州在本州的普及基础教育中扮演的应该是规划、统筹、协调和领导的角色,是该政策实施的核心驱动力。

尽管各州教育部门设立有规划、研究和统计部(Planning, Research and Statistics Department),但事实上州政府的教育规划统领作用并没有体现出来。一方面,2006年以前几乎所有的州政府都没有关于中小学教育的统计资料,其中包括学校、师生数,以及教室、图书馆和实验室等学校运转的必需设施等方面的统计资料,^[4]因此,不具备对教育事业进行整体规划的基本条件。另一方面,州政府及其领导的普及基础部只是消极被动的接受联邦普及基础教育委员会的政策安排和实施指导,既缺乏自己政策设计的技术人员和相应的设备(即使是联邦政府也缺乏相应的数字处理的技术),^[5]也没有依据本州特殊社会环境制定针对性的配套政策。

(二)社会教育观念的引导

领导力本质上就是影响力,是引导组织群体朝向一定目标前进的推动力。相应地,尼日利亚州政府的教育领导力是积极地影响社会民众的教育意识,引导他们从认识、理解基础教育的重要性,到积极地支持、投入到实现普及基础教育、全民教育的事业中来的能力。然而,从目前尼日利亚义务教育的普及程度及社会对普及基础教育政策的反应上看并非如此。据2006年联邦教育部的统计数字表明:2004~2005年,尼日利亚小学1年级的净入学率男童约为72.42%,女童仅为61%,是各年级入学率最高的,随着年级的上升,入学率呈明显下降的趋势,初中3年级,男童净入学率仅为9.81%,女童为8.42%。^[6]民众的教育观念是这些数据最有力的解释之一。家长普遍认为孩子在学校上学耗费的时间实际上使家庭丧失了孩子的劳动,减少了家庭收入。而且在国家实行免费基础教

育的政策下,小学和初中仍然以各种名义收费。经济原因超过了他们对教育收益的认识。阿迪奥贡·A. A.(Adeogun, A. A.)对尼日利亚女童受教育不平等问题研究认为:“人们认为社会中女人的角色即结婚、生孩子、操持家务等;另一个强烈的观念是女性不能胜任学术工作。女孩接受了教育,父母亲也得不到什么回报。基于这些原因,许多父母亲不愿意投资女孩教育。”^[7]同时,男童的基础教育也面临着很大的挑战,尼日利亚约20%地区的男童的学业完成率低于女童。很多家庭认为学校的课程与孩子将来的就业没有多大的关系,儿童能够赚钱比上学更为重要,因此,不少男孩很早就离开学校去当学徒。^[8]一些社会群体,包括田园生活派和一些穆斯林社区的人并不看重西方式的学校教育,他们相信自己的孩子没有学校教育也能够生活。这些观念在尼日利亚影响的范围极其广泛。针对这种情况,联邦普及基础教育委员会要求各级政府采取有效的措施,积极动员民众参与到普及基础教育的行动中来,但多数州政府并没有出台相关的实施细则和采取切实的行动。

(三)教育政策的执行

作为州政府,贯彻联邦政府教育大政方针的能力同样是其领导力的一个重要方面。历史上,联邦政府和各州政府之间就分权和财政收入的分配存在很大的矛盾。在推行普及基础教育政策的问题上,联邦和州政府之间的分歧也很大。从普及基础教育政策的提出、政策的实施,以及《普及基础教育法》的颁布,几乎都没有真正得到作为提供基础教育主体的州政府的认可。“所有的州政府都对法律草案提出质疑,它们认为宪法规定基础教育应由州和地方政府负责,而该项法律却把基础教育的行政控制权交给了联邦政府。对于草案和普及基础教育委员会的结构也存在着很大的争议。联邦和州政府之间长期的紧张关系也意味着《普及基础教育法》只是在联邦一级获得通过,还不能使各州都立刻接受”。^[9]州政府认为应该由州自己决定普及基础教育政策是否实施及其实施的程度,联邦政府不应该在全国强制推行普及基础教育。它们认为,首先,各个州基础教育发展的程度有很大的差别。如2002年西南区的埃基蒂小学净入学率为86%,而北方的凯比州仅为18.5%。其次,南北各州经济收入的差距也非常大,北方以农业为主,且在20世纪70年代石油经济兴起后逐

渐萎缩,而南部的石油经济则发展成为国家的经济支柱。再次,不同地区的教育传统也各不相同,南方早在19世纪初就开始接受西方教育,西方教育模式成为主流;而在北方,伊斯兰教对基础教育的影响占有绝对优势,很大一部分儿童进入到穆斯林学校学习。正如普及基础教育委员会执行秘书长穆罕默德所指出的:一些州缺乏执行这项政策的政治意愿(political will)是该政策实施的主要挑战。^[10]为解决教师缺乏的问题,联邦政府出资推出关键教师培养计划(Pivotal Teacher Training Programme,简称PTTP),要求各州聘任所有这项计划的毕业生,但一些州提出没钱支付这些毕业生的工资,2003年只聘用了56%的毕业生。^[11]而且,多数州的教师工资并没有如联邦政府所要求的得到增长。^[12]

(四)教育资源的调配

州政府对资源的调配能力是显示其领导力的一个非常重要的指标。恰恰是这种教育发展的头等大事成为州政府的软肋。除了政治意愿的因素外,州政府不能够组织足够的资金投入也是该政策推进困难的一个非常重要的原因。目前,普及基础教育的资金主要依靠联邦政府财政、世界银行等国际组织的项目资助,以及债务减免计划提供的资金。在吸引资源投资基础教育方面,州政府的力量及其有限。尽管宪法规定教育经费由三级政府分担,但普及基础教育的资金几乎完全依靠联邦政府的拨款。^[13]相当一部分州没有制定普及基础教育的实施计划,或者没有做出明显的工作,像建设教室的这样的工程,所有的州都在等待着联邦政府通过银行提供资金。^[14]为了实现普及基础教育,联邦政府提供固定收入基金(Consolidated Revenue Fund)的2%作为干预资金,同时规定,州政府必须预先投入配套资金才能得到联邦政府的拨款。但由于很多州经济落后,且没有拓展财政收入的能力,在2004~2006年,各州得到联邦政府提供的干预资金的差距很大。如基础教育发展较好的翁多州(Ondo),2004年的资金为960万奈拉,2005年为10亿奈拉,2006年为900万奈拉,而较落后的埃基蒂州(Ekiti)所得资金几乎为零。^[15]

二、增强州政府教育领导力的必要性

第一,不同地区有不同的文化传统,需要州政

府作为一个坚强的核心把具有相同社会文化认同的群体团结在一起。在1960年独立以前,尼日利亚在英国的统治之下,各地区有着各自不同的宗教传统和地方语言。北部地区穆斯林占绝对优势,人们生活受其影响很大,大部分儿童进入到穆斯林学校学习;而东部地区以基督教为主,西部兼而有之,他们重视对儿童进行西方模式的教育。尼日利亚除了北部、东南部和西南部分别以豪萨语(Hausa)、伊博语(Igbo)和约鲁巴语(Yoruba)为主外,还分布着大量的部族语言。国家教育政策要求小学3年级以前用本族语或社区主要地方语教学。而且,不同地区的生产方式各有不同。加上尼日利亚部族众多,使不同地区形成了各异的地区特色和不同的发展程度。从而需要州政府根据本行政区的特点和具体条件,规划发展目标、统筹资源,引导人们共同努力实现普及基础教育政策。

第二,地域教育发展程度的不均衡需要加强州政府对基础教育的领导力。尼日利亚西区从1955年1月就正式启动了普及6年免费小学教育计划,并通过大力的财政支持取得了巨大的成功。^[16]位于西部地区的拉各斯市,在20世纪60年代已经取得接近普及小学教育的成就。在独立以前,北区和从某种程度上来说的东区都没有实施可持续的普及小学教育计划。尤其是北区,殖民政策的传统是不干涉伊斯兰教的宗教行为,因而限制了小学教育的发展。时至今日,南北地区基础教育发展程度之间的差距仍非常之大。因此,在当前实施普及基础教育的过程中如果没有州政府充分承担起主导者的责任,提高其领导力,像北部和东部教育比较落后州的普及基础教育仅仅靠联邦政府的一厢情愿是远远不够的。

第三,有利于落实经费分担政策和开拓资源。事实上,尼日利亚1999年宪法和2004年的《国家教育政策》都规定了教育由三级政府管理的框架。初等教育由地方政府管理,中等教育除“统一学校”由联邦政府管理外,其余的都由州政府负责,高等教育根据主办权由联邦和州政府负责。就教育经费而言,尼日利亚的基础教育经费主要由办学者承担。公立中小学的经费主要由所属的地方政府和州政府负责筹集,联邦政府对各州的基础教育提供资助,州政府应该承担60%以上的基础教育经费。但事实上,这项政策的主要资金来源于联邦政府的拨款,很多州义务教育阶段(小学6年

和初中3年)的中小学校仍然违背普及基础教育的规定变相地向家长收取学费(如课本费、校服、报告卡)等,把大量贫困家庭的儿童挡在学校外面。因此,只有加强州政府统筹教育资源,吸引教育投资的能力,才能真正落实基础教育财政分担的政策,扫除政策实施的经费障碍。

第四,增强州政府的教育领导力以贯通三级政府的政治意愿。就尼日利亚普及基础教育政策而言,并不是所有的州和地方政府都是愿意执行的。按照联邦的《普及基础教育法》规定,各州必须对应地成立普及基础教育部并颁布普及基础教育法。但到目前为止,仍有一些州没有成立州普及基础教育部,也没有颁布州一级的普及基础教育法。而且,还有一些州依旧举行小学到初中的升学考试和变相收费等违反联邦法律的做法。教师福利政策在这些州也没有得到落实。因此,只有州一级政府从全局出发,自觉承担起责任,才能把联邦政府的政治意愿化为各州和地方政府的具体行动,实现基础教育的普及的希望才能逐步实现。

三、增强州政府领导力的有利条件和不利因素

就尼日利亚所面临的教育形势和州政府在普及基础教育中应该承担的责任来说,其有利条件主要表现在四个方面。

第一,国家的政策、法律赋予了州政府对基础教育的举办权。2004年,尼日利亚新的《国家教育政策》规定“州和地方政府提供小学教育,同时欢迎社会力量参与小学学校的建设和管理”,“州政府应当为这些力量参与办学创造良好的条件”。^[17]2004年的《普及基础教育法》和《标准行动计划》也规定了州政府是该政策的实施主体,联邦政府仅仅通过帮助的方式干预州和地方政府实现全国范围内统一、优质的基础教育,并要求州政府“建立州普及基础教育部,颁布州普及基础教育法”作为州实施该政策的组织和法律基础。^[18]这些规定为州政府领导本州实施普及基础教育政策提供了法律依据。

第二,尼日利亚部分州已经积极地实施普及基础教育的政策,并积累了一些成功的经验。阿比亚州和河流州等已经分别在2004年和2005年制定了普及基础教育法,阿比亚州还在法律中明确

规定了州和地方政府各自承担教育经费的责任。另外,一些州的努力已经取得了很大的成功,如奥贡州的小学和初中净入学率已经分别达到了84.75%和77%。^[19]它们的辐射作用必将对其他州产生积极的示范和带动作用。

第三,州政府有优于联邦政府的地区适应力。尼日利亚是非洲人口最多和面积最大的国家之一,同时部族众多,由于历史原因,不同地区、政治派别之间纷争激烈。因此,较之联邦政府,州政府具有更强大的凝聚力和向心力,也更了解所属区域的社会心理和更容易统领民众为实现本州的强盛而同心协力。

第四,联邦政府及相关机构的积极引导和支持。一方面,尼日利亚通过法的形式明确了州在普及基础教育中的权力和责任,并规定了各州获得联邦干预资金的前提条件。在2%的国家固定收入基金中,专门设立了5%用来奖励在执行这项政策中表现好的州,同时对违反政策规定的州(如继续举行小学到初中升学考试的)将进行处罚。另一方面,提供资金扶持经济落后的州。如在联邦干预资金中安排了14%的教育不均衡资金(Educational Imbalance Grant),以及通过其他的国际援助项目提供基础设施建设和技术支持。

当然,要真正有效地提高州政府的教育领导力还面临着不少困难。首先是道德影响力的缺失。领导力包括硬权力和软权力,建设政府的教育领导力仅仅靠合法的硬权力远远不够,软权力往往是凝聚公众力量的关键因素。长期以来,尼日利亚政府部门腐败严重,服务性不足,导致政府的公信力较差是各级政府(包括州政府)执行教育政策的一个严重的挑战。其次是部族传统和宗教信仰对教育的影响根深蒂固,经济因素对家庭教育观念的影响超过对教育收益的认识,使民众认为教育是一种“奢侈品”,进而对教育缺乏热情。再次,缺乏必要的财政支持。尼日利亚各州的财政主要来源于联邦政府的财政拨款和世界银行等国际组织援助。近半个世纪以来尼日尔三角洲石油出口的收入成了国家财政的主要来源,北部以农业为主的州很少有其他的收入来源,面对日益扩大的基础教育的资金需求,很多州感到力不从心,这正是当前州政府所面临的重大难题。

综上所述,只有尼日利亚州政府有效地提高其政策的执行力,沟通联邦和地方政府的政治意

愿,并根据本州基础教育的实际情况,规划好普及基础教育的发展目标,提高资源吸引力,凝聚人心形成合力,才能放大其影响力(领导力)以引导民众同心协力实现基础教育的普及。

[参考文献]

[1] 李瑛. 和谐社会视角下地方政府领导力及其提升[J]. 重庆行政, 2008, (1):29-31.

[2][17] Federal Republic of Nigeria. National Policy on Education(4th Edition)[Z]. 2004. 11-12, 17.

[3][18] Universal Basic Education Commission. Standard Action Plan[Z]. 2004.

[4][5][6][19] Federal Ministry of Education. Basic and Senior Secondary Education Statistics in Nigeria 2004 & 2005[M]. USAID, 2006. , , 3, 33.

[7] Adeogun, A. A.. Organization and Management of School in Nigeria[M]. Lagos:Frank-Unity Ltd., 1999. 75.

[8][9][11][12] David Theoald, Abdunahman Umar

Sarah Ochekepe, Kayode Sanni. Country Profile Commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2008, Education for All by 2015: will we make it? [R]. UNESCO, 2007.10, 16-17, 24, 36.

[10] Rotimi Lawrence Oyekanmi. Gains, challenges of UBE by Mohammed[N/OL]. <http://www.guardiannewsngr.com/education/article01//indexn2.html? pdate=110908&ptitle=Gains,%20challenges%20of%20UBE%20by%20Mohammed,2008-09-16/2008-10-16>.

[13] Bridget Sokan. Decentralization of Financial Resources for Education: the Nigerian Experience [Z]. UBEC, 2005. 1-28.

[14][16] Anyamebo K. Okorosaye-Orubite. From Universal Primary Education (UPE) to Universal Basic Education (UBE): What Hope For Nigeria? [R]. University of Port Harcourt Press, 2008.51, 51.

[15] M. J. Suaibu, E. R. Ejenavi. Operation Reach all Secondary Schools [M]. Abuja: Federal Inspectorate Service Department, 2006. 185.

The Problems of Implementing the Universal Basic Education Policy in Nigeria —Based on the Analysis of the State Government Leadership

CEN Jian

(Institute of Higher Vocational Education, Jinhua College of Vocation and Technology, Jinhua 321007, China)

Abstract: The lack of educational leadership of the state governments is the great problem that the implementation of universal basic education policy is facing in Nigeria. The state governments of Nigeria have gone short in their leadership on such aspects as the educational planning, concepts guidance, policy implementation and resource collection, which leads to the policy implementation with much difficulty. So it can provide the policy of universal basic education necessary conditions and great driving power just as the educational leadership of the state governments is greatly improved.

Key words: Nigeria; universal basic education; state government; leadership

[责任编辑:立茹]