

南非教育千年发展目标:进展、举措与挑战

牛长松¹, 陈曾敏²

(1. 浙江师范大学 非洲研究院, 浙江 金华 321004;

2. 浙江师范大学 教师教育学院, 浙江 金华 321004)

[摘要] 联合国千年发展目标已成为衡量一个国家发展进程的重要指标, 教育作为其中的重要内容, 各国政府都将其作为优先领域加以扶持。南非民主政府成立后, 教育改革持久而深入, 如实施免费学校教育; 开展全国学校营养计划; 提供学生课本和交通补助; 促进教师专业发展; 深入推行早期儿童发展计划; 开展女童教育运动等, 这些措施有力地推进了南非教育千年发展目标的实现。然而, 在免费义务教育、教育质量提升、艾滋病影响、师资和教育均衡发展等方面, 南非依然面临很多挑战。

[关键词] 南非; 千年发展目标; 教育

[中图分类号] G400-011.8/47 [文献标识码] A [文章编号] 1006-7469(2010)12-0056-05

2000年《联合国千年宣言》反映了各国致力于发展、和平与安全、两性平等、消除多层面贫困以及人类可持续发展的坚定承诺。由189个国家通过的这项宣言确定了8项千年发展目标和18项限期的具体指标。千年发展目标是国际社会对人类发展、社会和经济进步的共同愿景, 已成为衡量国家发展进程的重要标准。教育作为千年发展目标中的重要一项, 各国政府都将其作为优先领域加以扶持。南非民主政府成立后, 教育改革广泛、持久而深入, 有力地推动了千年发展目标的实现。

一、南非教育千年发展目标的进展

《联合国千年宣言》中有关教育目标包括: 目标2普及初等教育, 即确保到2015年所有男童和女童都能完成全部小学教育课程。其进展监测指标为: 初等教育净入学率; 一年级学生读到五年级的比例; 15-24岁人口识字率。目标3争取到2005年消除小学教育和中学教育中的两性差异, 最迟

于2015年在各级教育中消除此种差距。其进展监测指标为: 初等、中等和高等教育中男女学生的比例; 15-24岁男女人口的识字率。

南非初等教育指年龄为7-13岁儿童接受的1至7年级学校教育, 然而, 南非《教育法》允许儿童6岁上学, 因此以特定年龄入学率(Age Specific enrolment Ratio)来衡量初等教育入学情况在南非更为合适。《南非千年发展目标中期报告》显示, 2006年南非7-13岁儿童入学率超过98%, 18岁儿童完成小学教育的比例为98.01%(参见表1)。^[1]

南非采用三种指标衡量青年识字率, 一是自认识字率; 二是功能性识字率, 即完成7年学校教育的比例; 三是文盲率。从统计数字来看, 从2002-2006年, 南非青年自认识的识字率一直保持在96%以上。功能性识字率自2002年增长了4个百分点, 2006年接近90%。青年文盲率一直在1.3%上下波动(参见表2)。^[2]

南非初等教育阶段男生略多于女生, 而中等和高等教育阶段女生比男生多, 2005年高等教育

[收稿日期] 2010-09-25

[基金项目] 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目《新时期中非合作关系研究》(项目编号: 09JZD0039); 教育部人文社会科学研究青年项目《中国对非教育援助研究》(项目编号: 09YJC880095)。

[作者简介] 牛长松(1970-), 女, 黑龙江齐齐哈尔人, 浙江师范大学非洲研究院副研究员, 教育学博士; 陈曾敏(1986-), 女, 河南信阳人, 浙江师范大学教师教育学院硕士生。

阶段性别比达到 1.70(参见表 3)。^[3]

表 1 2002~2006 年 7-13 岁儿童初等教育入学率

	2002	2003	2004	2005	2006
男性	96.41	96.92	97.93	98.06	97.92
女性	97.05	97.87	98.53	98.37	98.42
总计	96.72	97.36	98.21	98.21	98.16

资料来源:South Africa. Millennium Development Goals Mid-term Country Report [EB/OL]. [http:// planipolis.iiep.unesco.org/upload/South_Africa/South_Africa_MDG_midterm.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/South_Africa/South_Africa_MDG_midterm.pdf), 2007-09-19/2010-06-12.

表 2 2002~2006 年南非青年文盲率

	2002	2003	2004	2005	2006
男性	1.44	1.34	1.58	1.62	1.45
女性	1.12	1.00	1.01	0.95	1.15
总计	1.28	1.17	1.30	1.29	1.30

资料来源:同表 1.

二、南非推进教育千年发展目标的举措

(一)实行免费学校教育

南非政府利用“均衡分配公式”(Equitable Shares Formula,简称ESF)、“学校拨款国家规范和标准”(National Norms and Standards for School Funding)等机制,使得国家收入在各省之间和省内部公平分配。“均衡分配公式”根据各省学龄人口规模、公立学校学生入学数量和资金需求等变量在各省之间对全国收入进行分配,促进了各省之间教育经费均衡。^[4]1999年开始在全国范围内实行的“学校拨款国家规范和标准”旨在公平分配省教育财政非人事支出,一个省60%的非人事支出用于公立学校40%最穷的学生;20%最穷的学生得到35%的非人事支出,而20%最富的学生仅得到5%。^[5]

从2003~2004财年南非开始启动“提高全民免费和高质量基础教育入学行动计划”(Plan of

Action: Improving access to free and quality basic education for all),学校贫困程度分级由国家级五分位(national quintile)替代省级五分位,确保全国范围内贫困程度相似的学生都能够获得相同的贫困倾斜投入。制定全国统一的生均公用经费拨款标准,降低学校收费标准,纠正教育投入的地区不平衡,教育资源向占学生总数40%的贫穷学校倾斜。^[6]南非政府通过向贫困学校增加政府补助,来保证720万贫困生完成九年义务教育。每年公布一批免费的公立学校(no-free school),由政府加以补贴。仅2007年,就有500万学生享受了免费学校教育。^[7]2010年,南非公立学校68.27%学生享受免费义务教育,免费学校达到19933所。这个数字已经高出政府所定的60%免费生的目标。

(二)开展全国学校营养计划

南非在小学开展“全国学校营养计划”(National School Nutrition Programme),为那些来自贫困社区的儿童每天提供一顿午餐。该项目从2004年4月1日开始,营养计划的责任从卫生部转移到了教育局。2004~2005年度,南非为此项目和艾滋病项目共投入了96.08亿兰特,这些资金为1.5万所学校的500万名学生提供膳食。^[8]2007年,该项目资金投入达到10.98亿兰特。^[9]

实施全国学校营养计划,目的是提高贫困儿童的营养,应对营养不良问题,提高儿童积极学习的能力,并改善学校的出勤率。事实证明,通过该项目,学校出勤率得以保证,也提高了学生成绩。

为了更好地推进学校营养计划,2007年,财政部追加2亿兰特用于改善学校食堂设施,购买菜园用具和餐具。^[10]学校也多方筹集资金来支持计划的开展,同时,越来越多的学校开始在校园里种植蔬菜,以提高学校营养餐的营养价值。这种由政府与当地社区、学校共同分担参与学校营养计划的方式被认为是克服一些组织问题的有效手段。南非政府在2005年的行动计划中强调会继续加大“全国学校营养计划”的实施力度,同时也呼吁

表 3 1999~2006 年南非各级教育性别比

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
初等教育	0.97	0.96	0.96	0.96	0.95	0.95	0.95	0.95
中等教育	1.15	1.13	1.12	1.10	1.09	1.10	1.08	1.08
高等教育			1.17	1.17	1.24	1.18	1.70	1.22

资料来源:同表 1。

社会各界共同建立学校菜园,保障计划的顺利实施,并提高营养餐的质量。另外,南非将建立机制,使那些不在营养计划之内的学校能够申请资金为学校的贫困生提供午餐,以便达到为南非所有贫困生提供免费营养餐的目标。^[11]

(三)制定学校校服政策

在许多情况下,校服比学生业余时间穿的衣服要便宜,然而对于学校统一订购校服还是会成为一些家庭的负担。2005年4月22日,南非教育局在政府公报上公布了《关于学校制服的国家指导方针草案》(National Guidelines on School Uniform)。指导方针的目的就是“要确保校服规定的实施不会以任何方式阻碍教育机会,并且不会侵害公民的任何宪法权利”(第2条)。指导方针规定,“所有的学校都必须为那些无法支付校服费用的家庭制定援助计划”。援助类型可以包括:1)学校向那些无法支付校服费用的学生直接提供一些新的或者是二手校服;2)社区和商界人士提供校服或者捐赠校服资金;3)学生家长一起工作为那些贫困的学生提供校服;4)让那些将要离校的学生把校服捐赠给将要入学的学生;5)从当地基金或捐赠财产中拨款来为那些不能负担校服费用的家庭支付校服费用等。^[12]

(四)提供学生课本和交通补助

由于教科书仍然是贫困家庭的一项主要的负担,教育部一方面通过优化生产过程降低制造成本,另一方面努力提高教科书的回收比例,重复利用,让贫困儿童不需要自己购买教科书。

在入学交通方面,南非省级教育厅自1994年便展开了各项计划,以应对上学交通问题。如开通校车、提供自行车等;同时教育局为那些离学校远的学生提供交通补贴。2005年,教育局对南非中小学学生交通状况开展调查。调查结果显示,截至2006年,政府此项投入达到4.4亿兰特,受益学生超过20万人。^[13]

(五)促进教师专业发展

为减少中小学不合格教师数量,促进教师能力发展,全面提高教学和管理质量,南非政府实施了多项促进教师专业发展的计划。2000年,教育部设立了国家教育专业文凭(National Professional Diploma in Education,简称NPDE),2002~2006年间,有1.7万名教师获得该项文凭,学历达标。为提高小学中段教师的英语能力,政府提供资金开设

了英语短期培训班。2005~2006年度,全国800名教师参加培训;2006~2007年度,参加培训教师达到1800名。^[14]“数学、科学和技术计划”(Mathematics, Science and Technology Programme)旨在提高数学、科技授课教师的资格和水平。在此计划下,自2002年以来,已先后有4100多名教师获得教育学士学位(B.Ed)或教育高级证书(Advanced Certificate in Education)。^[15]2000年,政府启动国家教学奖(National Teaching Awards),以奖励优质教学。

(六)改善学校基础设施建设

1996年以来,南非全国学校基础设施和基本服务有了相当大的改善。拥挤学校的比例从1996年的51%下降到2006年的24%;用上电的学校从1996年的11174所增加到2006年的20713所;没有水的学校从1996年的8823所减少到2006年的3152所;没有厕所的学校从1996年的3265所减少到2006年的1532所。^[16]没有图书馆的学校从2000年的12192所减少到2004年的7216所。学校危房从2000年的4389间减少到2005年的1719间。^[17]全国大约74%的学校基础设施条件良好。^[18]2004年教育部着手制定学校基础设施标准,包括最低基本服务要求,并利用技术手段跟踪统计仍在树下、土坯房或不安全条件下上课的学生人数。2005年4月教育部和公共工程部联手成立专门组织,解决历史遗留的校舍问题。教育部还建立了监督体制和资料库,跟踪调查贫困人口是否获得了国家教育资源中较大的份额。^[19]

(七)深入推行儿童早期发展计划

儿童早期发展计划(Early Childhood Development)是一项涵盖儿童从出生到9岁并有家长和看护人广泛参与的综合项目。南非政府正逐步将儿童早期发展计划纳入义务教育的范畴,使儿童早期教育机构规范化,开发出有关课程、幼教师资培训、营养、身体发育、特殊需求儿童、艾滋病家庭儿童等系列项目,通过国家资助的办法,截至2006年2月,40万儿童接受了R年级教育,^[20]其中期目标是到2010年让所有5~6岁儿童都能获得接受早期教育的机会。

(八)实施女童教育运动

在联合国儿童基金会(UNICEF)的支持下,2003年南非在全国开展了女童教育运动(Girls' Education Movement),强调扫除阻碍女童教育的障

碍,帮助辍学女童重返校园。社区与学校合作共同消除女童教育中的不利因素,减少性别暴力、艾滋病的传播和吸毒,为女童创设良好的生存和学习环境。女童俱乐部是此项运动的一大特色。这些俱乐部以学校为基础,鼓励男生积极参与,开展各种旨在促进性别平等的活动,例如通过音乐和戏剧表演宣传女童教育的重要性;分发提倡个人卫生、预防艾滋病的材料等。此外,为扩大女性在数学、科学和技术领域的参与度,南非还实施了“技术女童”(technogirls)项目,挑选15-18岁农村贫困家庭女生到公司实习,培养实用技能。至2006年,东开普省安置了34名女生在矿业公司实习,其中20名女生获得采矿专业奖学金。^[21]

三、南非实现教育千年发展目标的挑战

(一)免费义务教育尚未实现

1996年《南非共和国宪法》(The Constitution of the Republic of South Africa)规定,“每一个人都享有接受基础教育的权利,包括成人基础教育,而且国家必须通过各种合理措施来不断推动人民享有继续教育和培训(即学校的10至12年级阶段)的权利”。^[22]为了切实保障人民能够平等享受教育这一基本权利,遵循《宪法》的民主、平等、统一等价值观念,南非政府在1996年制定的《南非学校法案》(The South African Schools Act)中首次明确规定了所有南非“年龄为7至15岁,或者完成9年级之前的儿童必须参加学校学习”,以立法的形式规定南非实行9年制义务教育。^[23]然而,南非义务教育并没有完全实行学费全免,到2007年,41.8%儿童享受免费义务教育,尚有13 912所学校收取学费,^[24]而且,课本费、交通费、校服费、考试费等学杂费对贫困家庭来说,仍然是较大的经济负担。

(二)教育质量有待提高

南非基础教育入学率达到了98%,然而,高入学率并不能保证平等地接受高质量教育。由于贫困、失去父母、艾滋病等因素影响,很多学生处于失学边缘。例如,7%儿童总是或经常处于饥饿状态;超过17%儿童有时处于饥饿状态。^[25]学生缺课、留级、少女怀孕、校园暴力、性骚扰等现象时有发生。南非学生在国际识字、阅读和算术评估中成绩不理想。中小学数学、科学和技术教育质量存在

问题,使得高校理科生源不足,偏重人文科学,进而造成国家高技能人才短缺。教师资源不足的问题也仍然存在,2007年南非平均生师比为31:1,其中,姆普马兰加省最高为33:1,自由州为29:1。^[26]

(三)艾滋病困扰教育发展

南非有520万艾滋病感染者,15-24岁女童和妇女是高危人群,这个群体的感染率在2008年达到27.6%。一些儿童由于父母感染艾滋病而成为孤儿。2007年,南非49%孤儿来自艾滋病家庭。艾滋病影响了教师健康状况,是造成教师流失的重要因素之一。据统计,南非12.7%教师为艾滋病阳性者,2004年,死于艾滋病的教师占教师总数的1.1%。^[27]

(四)中小学教师短缺

近年来,南非青年对中小学教师职业兴趣不高,师范新生入学率下降。2006年,南非师范毕业生大约为6 000人,然而每年流失的教师多达2万人,^[28]大学培养的教师数量不足以满足对新教师的需求,并且6 000名毕业生中不足500人能够用非洲语言授课,^[29]非洲裔师范生的低入学率造成小学阶段能够用非洲语言授课的教师短缺。数学、科学、技术和语言教师严重不足。《南非公立教育系统中教师供求报告》(The Educator Supply and Demand in the South African Public Education System)指出,^[30]南非教师性别比不平衡,2/3小学教师是女性,并且教师流失严重,2002~2003年度教师流失率5.9%。大量不合格教师的存在也是南非当局需迫切解决的一个问题。很多教师概念性知识、学科知识和教学法知识缺乏,教学技巧需要提高,尤其是特殊领域的专门技能短缺,如健康和体育、残疾儿童教学、艾滋病救助等领域。

(五)基础教育发展不均衡

尽管南非已经结束种族隔离,但种族隔离遗留的影响仍旧深刻,教育发展很不均衡。规模小的学校师资短缺,教学资源严重不足,不得不实行复式教学。那些位于传统家园地区的学校缺水、缺电,卫生设施差,没有图书馆,学生留级和辍学率高。一些资源较好的学校或白人学校却由于远离黑人居住区、学费高等原因,无形中限制了入学。

[参考文献]

[1] [2] [3] South Africa: Millennium Development

Goals Mid-term Country Report[EB/OL].http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/South_Africa/South_Africa_MDG_midterm.pdf,2007-09-19/2010-07-25.

[4] Department of Education (South Africa). Education in South Africa: Achievements Since 1994[R]. Pretoria: DoE, 2001. 18.

[5][15][17] Department of Government Communication and Information System. South Africa Yearbook 2005/06 [R]. Pretoria: GCIS,2006. 215,219,225.

[6] Department of Education (South Africa). Plan of Action: Improving Access to Free And Quality Basic Education For All[R]. Pretoria:DoE,2003. 17-19.

[7][9][10][16][18] Department of Government Communication and Information System. South Africa Yearbook 2007/2008[R]. Pretoria: GCIS,2008. 171-192.

[13][24][26]Department of Education (South Africa). Education for All (EFA)2008 Country Report: South Africa [R]. Pretoria:DoE,2009. 38,21,36.

[8] Department of Government Communication and Information System. South Africa Year- book 2004/05 [R]. Pretoria: GCIS,2005. 195-218.

[11] 丁秀棠. 南非推动义务教育均衡发展的主要机制与措施分析[J]. 比较教育研究,2007,(3):82-86.

[12] Department of Education (South Africa). National

Guidelines on School Uniform[R]. Pretoria:DoE,2005. 4-6.

[14][20] Department of Government Communication and Information System. South Africa Yearbook 2006/07 [R]. Pretoria:GCIS,2007. 208-209,208-209.

[19] 罗毅. 南非教育的改革与发展 [J]. 西亚非洲, 2007,(9):17-22.

[21] Girls Education Movement: South Africa[EB/OL]. http://SAF_resources_gembrief.pdf,2006-03-16/2010-08-12.

[22]Republic of South Africa (RSA). Constitution of the Republic of South Africa [Z]. Pretoria:Gover- nment Printing Works,1996. 29.

[23] Department of Education (South Africa). The South African Schools Act[Z]. Pretoria: DoE,1996. 3.

[25] Consortium for Research on Educational Access, Transitions and Equity. Educational A- ccess in South Africa [R]. University of the Witwatersrand,2007. 67.

[27][30] Education Labour Relations Council. Educa- tor Supply and Demand in the South African Public Education System[R]. Cape Town: HSRC Press,2005. 32-50.

[28][29] Department of Education (South Africa). The National Policy Framework For Teach- er Education and Development in South Africa[R]. Pretoria:Government Gazette, No.29832,2007. 11-12,11-12.

South African Education Millennium Development Goals: Achievements, Measures and Challenges

NIU Changsong¹, CHEN Zengmin²

(1. Institute of African Studies, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China;

2. College of Teacher Education, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: The UN Millennium Development Goals (MDGs) have been commonly accepted as a framework for measuring development progress. Education is an important part of the MDGs, and all the national governments have made great efforts to put it as priority. Since the founding of democratic government, South Africa has undertaken various educational reforms, including no-fee schools, National School Nutrition Programme, textbooks and transport subsidies, educator professional development, early childhood development and girls' education movement. These measures have promoted the Education Millennium Development Goals. However, South Africa still faces many challenges in the areas of free compulsory education, education quality, effect of HIV/AIDS epidemic, qualified educators and education equity.

Key words: South Africa; Millennium Development Goals; education

[责任编辑:刘 怡]