

赞比亚技术教育以及职业和创业培训 发展阶段研究

周志发, 蔡丽娟

(浙江师范大学 非洲研究院, 浙江 金华 321004)

[摘要] 赞比亚技术教育以及职业和创业培训(TEVET)与国内外政治、经济发展密切相关。其发展历程可分为三个阶段:第一阶段(1964~1991年)主要注重正规部门培训需求;第二阶段(1991~2008年)通过设立管理委员会实现教育分权,通过加入创业培训内容鼓励青年自主创业;第三阶段(2008年~现在)是赞比亚努力实现《2030远景》之际,TEVET成为实现远景的重要驱动力。经过近半个世纪的发展,TEVET为赞比亚储备了大量的人力资源,但仍未从根本上解决教育质量低下、毕业生就业难等问题。

[关键词] 赞比亚;技术教育;职业培训;创业培训;教育政策

[中图分类号] G71/473 [文献标识码] A [文章编号] 1006-7469(2010)12-0065-05

自1964年独立以来,赞比亚的政治体制与经济发展模式发生了重大变化,教育的发展也深刻地烙印着时代的标记。至21世纪初,赞比亚技术教育以及职业和创业培训(Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training, 简称TEVET)经历了近50年的发展历程,为赞比亚人力资源储备作出重大贡献,但众多问题与挑战仍困扰其发展。受政治、经济等因素的影响,TEVET在不同阶段的发展呈现出各个阶段独有的特征。笔者根据其教育政策、教育法案的变化将TEVET的发展划分为三个历史阶段,以下将详加阐述。

一、第一阶段:赞比亚技术教育与职业培训的发展(1964~1991年)

独立以前,赞比亚尚未建立技术教育与职业培训(Technical Education and Vocational Training, 简称TEVT)体系,大多依靠学徒培训这种单一体制传授技术。为了培养更多服务殖民政府的赞比亚人,英国殖民政府于1960年同意铜带省的北部技术学院(Northern Technical College)作为学徒培

训机构,从事青年技术教育培训。^[1]赞比亚在1964年独立之时,国家面临最严重的问题是人力资源短缺,尤其是技术劳动力的匮乏。赞比亚政府于1969年出台了第一个TEVT政策——《技术教育与职业培训政策》(TEVT Policy)。

(一)政策制定的环境

20世纪60年代,因国际市场上铜价较高,赞比亚尚属于撒哈拉以南非洲经济较为繁荣的国家。1964年,单是铜矿出口就为赞比亚带来1.18亿英镑的外汇,占总出口收入的92%。^[2]赞比亚利用铜矿出口所得的收入大力发展公共服务设施、工业以及基础设施,为正规部门的劳动力市场创造了许多就业机会。然而,赞比亚独立时人力资源短缺现象十分严重,加上欧洲宗主国独立前派往赞比亚的技术人员纷纷回国,造成赞比亚外援技术人才流失。少数继续留在赞比亚教授技能的欧洲技术人员也因赞比亚的政治变化,未能尽心传授知识,导致赞比亚技工数量进一步下降。国家独立培养大量技术人才成为解决上述问题的关键。因而当时政府重点关注国家建设的两方面内容:首先是完善社会服务设施,如教育、健康、卫生等

[收稿日期] 2010-09-25

[作者简介] 周志发(1972-),男,浙江金华人,浙江师范大学非洲研究院助理研究员,教育学博士;蔡丽娟(1985-),女,浙江庆元人,浙江师范大学非洲研究院硕士生。

公共事业。独立时,赞比亚国内鲜有中等学校及初等学校,教育体系扩张完善的要求十分迫切,政府要求每个地区至少拥有一所中等学校,建立技术学校也在政府完善教育体系的日程之中。其次是基础设施建设,尤其是道路建设,独立之初赞比亚的道路网十分落后,国家急需一批有技能的劳动力参与道路建设。赞比亚政府为了增加人力资源与满足劳动力市场需求,在各地纷纷设立技术学校,并先后出台了《技术教育与职业培训政策》、《技术教育与职业培训法案》(TEVT Act)等法规,还成立了“技术教育与职业培训部”(Department of Technical Education and Vocational Training, 简称 DTEVT)以管理各技术学校。

(二)技术教育与职业培训的主要特点

第一,独立之初赞比亚国内的状况,决定了 TEVT 主要是满足正规部门的培训需求。在 1969 年的政策文件中,TEVT 被视为初等教育与中等教育体系的延长,政策基本上旨在满足现有公共服务、工业和商业部门的要求;确保为未来稳定输出有技能的人力资源;确保赞比亚以技术为导向,青年将在富有创造性和成效的工作中接受培训。^[3] 20 世纪 60 年代至 70 年代初期,正规部门繁荣发展,这一时期的正规部门劳动力市场的确吸收了相当数量的 TEVT 机构毕业生。

第二,设立专门管理机构,培训机构数量显著上升。赞比亚的 TEVT 最早主要由教育部管理,学徒培训与企业培训则由劳动与社会发展部(Ministry of Labour and Social Development)管理,企业与技术培训的协商通过国家学徒委员会(National Apprenticeship Association)得以进行。^[4]此后,基于 1972 年颁布的《技术教育与职业培训法案》,赞比亚专门设立独立机构“技术教育与职业培训部”管理 TEVT。同时,该时期提供 TEVT 的机构显著上升。1964~1966 年间,培训机构的数量就从 1 所上升至 10 所。^[5]

第三,非正规部门就业机会增加。1973 年,由于铜价下跌,赞比亚经济迅速下滑。卡翁达政府(Kaunda)为了处理部族之间的战乱问题开始推行一党制,分配给教育及公共卫生事业的资金被转移到其他部门,TEVT 培训机构的毕业生数量和质量都普遍下降。与此同时,赞比亚开始大量引进外商,增加了对私营部门的投资。这一时期国有企业开始实行私有化改革,非正规部门数量上升,贸易也呈现自由化的特点。因此,正规部门容纳毕业生

的能力下降,而非正规部门提供的就业机会增加。非正规部门一度吸收了 70% 的就业人口。然而,TEVT 培训机构仍着重满足正规部门培训需求,非正规部门培训需求未能得到及时回应。

二、第二阶段:赞比亚技术教育以及职业和创业培训的发展(1991~2008 年)

冷战结束后,非洲政治局势发生了巨大变化,以多党民主为特征的西方民主化浪潮迅速席卷整个非洲大陆。1991 年 11 月,多党民主运动(The Movement for Multi-Party Democracy)政府夺得政权,赞比亚走上了多党民主道路。政府将教育管理权下放到各地区,成立独立的管理委员会(Management Board),实现教育分权。1994 年,政府对已实施 25 年的 TEVT 政策进行研究修订,并于 1996 年出台了第二份技术教育政策——《技术教育以及职业和创业培训政策》(TEVET Policy)。1997 年,政府发表《技术教育以及职业和创业培训策略报告》。1998 年,政府出台《技术教育以及职业和创业培训法案》,之后又于 2005 年出台了《技术教育以及职业和创业培训(修正)法案》。2000 年,原“技术教育与职业培训部”被“技术教育以及职业和创业培训管理局”(TEVET Authority, 简称 TEVETA)取代,隶属科学技术与职业培训部(Ministry of Science, Technology and Vocational Training, 简称 MSTVT)管理。2001 年,政府启动“技术教育以及职业和创业培训开发项目”(TEVET Development Programme, 简称 TDP)以发展技术教育,该项目于 2008 年结束。^[6]

(一)政策制定的环境

卡翁达政府实行一党制度以后,将分配给教育及公共卫生事业的预算转移到其他部门,导致教育服务机构退化。TEVT 培训机构发展十分缓慢,同初等学校与中等学校一样,大多依靠社区供给办学资金,并由家长教师联合会(Parent-Teacher Association)维持。政府无力为学校提供教育资料,加上没有足够的资金为大学和学院提供培训项目,因而教师很少获得在职培训的机会。赞比亚教育陷入低谷,教育质量严重下滑。由于政府对教育缺少扶持,教育还严重依赖捐赠机构的捐助。20 世纪 80 年代,赞比亚经历了历史上经济最为萧条的时期,铜价下降,国际市场原油价格不断上涨,导致赞比亚长期处于贸易逆差状态。政府缺乏外汇

储备,再次大幅降低了对公共服务机构的拨款。同时,经济衰退也加剧了国内劳动力市场的低迷局面,就业率低、失业率居高不下。1989~1994年间,人均GDP从485美元降至370美元,降幅达31%。而且,从80年代初期开始,世界银行对技术教育的资助份额也进行调整,从此前占教育部门的20%跌至不足5%。许多捐赠者遵循这一变化,大大减少了对正规技术教育的捐赠。^[7]教育拨款的下降直接导致了培训学校教师和学员的质量下降。培训学校基础设施落后、教科书不足、实验设备破旧,培训内容陈旧,课程与培训体系过时,与社会的需求脱节,致使用人单位对受训人员质量不满。

与此同时,赞比亚面临的一个严峻的社会问题是青年人口数量激增,待业青年成为社会安全隐患。世界银行数据显示,1964年赞比亚人口约342万,而到1995年已超过910万,其中1990年15~24岁的青年失业率高达20.9%。^[8]青年人口激增,更加恶化了本已饱和的就业市场。大量待业青年游荡街头,成为社会安全隐患。解决青年就业问题迫在眉睫。然而,不论是正规部门还是非正规部门都无法满足就业人口的需求,惟有依靠自主创业才是出路。自赞比亚第三共和国(1991年)开始,多党制民主化、经济自由化特征日益显著。政府开始实行教育分权,鼓励教育利益相关者参与教育培训,政府只对教育起宏观调控作用。齐鲁巴总统(Chiluba)上台后进行的一系列经济改革,除了更多国营企业私有化以外,私人创业也受到鼓励。

(二)技术教育以及职业和创业培训的主要特点

第一,整合创业培训,鼓励青年自主创业。政策制定者已经注意到传统的正规部门接纳毕业生的能力远不如非正规部门。因而,1996年的TEVET政策以营造创业文化为目标。^[9]各培训机构纷纷加入创业内容,培训者对于这一政策变化纷纷表示欢迎。

第二,TEVET培训内容与培训机构更加多样化。相较1969年的TEVT政策,1996年的TEVET政策融合了技术教育和职业培训的所有类型,如农业、商业与工程,不再局限于公共服务机构。它以满足整个经济体系的需要为目标。^[10]

第三,成立技术教育以及职业和创业培训局(TEVETA),使开展TEVET规范化。之前成立的“技术教育与职业培训部”属于政府直属机构,在

经济自由化和私有化环境中缺乏及时对市场需求作出回应的灵活性,故于2000年被解散,由TEVETA取而代之。TEVETA的职能可以归结为:通过与工业部门、雇主、工人及其他利益相关者进行协商以调整、监控与协调技术教育以及职业和创业培训。^[11]

第四,设立管理委员会,实现教育分权。1998年颁布《技术教育以及职业和创业培训法案》后,所有TEVET培训机构里均成立了管理委员会。其设立目的主要有两点,一是为提高各学院和培训机构的自主能力;其二是输送促进和发展创业的培训课程。^[12]法案规定,管理委员会具体的职能在于提供培训、开发课程、确保教育标准、提供教员的培训、收取费用等。^[13]管理委员会的设立很大程度增加了培训机构的财政自主性与办学独立性,同时也相应减轻了政府办学负担。

第五,启动“技术教育以及职业和创业培训开发计划”(TDP)。2001年启动的TDP是科学技术与职业培训部与世界银行、丹麦发展部以及荷兰政府合作启动的项目,目的在于促进部门的能力建设与系统发展,^[14]项目主要包括以下内容:1)TEVET的组织与管理;2)培训与考试系统;3)人力资源开发;4)创业与非正规部门培训;5)信息系统;6)基础设施,设备和培训材料;7)TEVET经费筹措;8)跨领域问题(如艾滋病毒、性、残疾)。^[15]该计划于2008年终止。

三、第三阶段:赞比亚技术教育以及职业和创业培训的新发展(2008年至今)

21世纪的头10年,赞比亚整体政治经济环境发生了巨大变化。多党制民主化、自由化进程顺利进行,经济发展势头良好;另一方面,整个国际环境也发生了翻天覆地的变化,科学技术日新月异。在此背景下,赞比亚于2008年开始对1996年出台的《技术教育以及职业和创业培训政策》进行审核,以评估政策执行方面的成绩和不足之处。2010年初,科学技术与职业培训部发布了《2010~2014年技术教育以及职业和创业培训策略计划》(Final Draft of TEVET Strategic Plan 2010-2014)及《2010~2014年技术教育以及职业和创业培训部门计划》(TEVET Sector Plan 2010-2014),为今后5年的TEVET发展提供了良好的政策基础。

(一)政策制定的环境

进入 21 世纪以来, 赞比亚的政局相对稳定, 经济环境得以改善。2002~2007 年, 赞比亚经济情况得到很大改善。2006~2008 年, 年平均 GDP 增长超过 6.1%, 而 1998~2002 年年平均 GDP 增长仅为 2.2%,^[16]这标志赞比亚已走出经济大萧条。经济环境改善还表现在通货膨胀率下降、汇率稳定、利率降低、外汇储备增加等; 得益于世行减债措施, 赞比亚的外债从 2004 年的 71 亿美元下降至 2008 年的 20.35 亿美元。^[17]资本调整与对国有企业私有化后的新投资使矿业与建筑业迅速扩张, 成为重要的经济驱动力。但 2008 年的全球经济危机使得许多企业业绩倒退, 矿业与旅游部门也受到负面影响, 此外农业部门也遭遇恶劣天气的破坏。尽管 21 世纪的头 10 年整体经济环境良好, 但赞比亚的贫困率仍居高不下, 68% 的赞比亚人的生活水平依旧在贫困线以下。^[18]

在此期间, TEVET 存在的诸多问题也不容忽视。当前, 人们普遍认为 TEVET 作为经济发展工具应起到中心作用, 因而强调 TEVET 应具全纳性, 即给不同起点、不同水平及不同先前经验的人群提供教育口径。相对于中等收入国家 20%~30% 的技术教育入读率, 赞比亚不足 13% 的入读率显然不足。^[19]同时, TEVET 设施落后、设备陈旧、教员水平较低等问题仍未得到根本性改善, 远程教育等授课形式也未能得以很好普及, 造成学员质量依旧低下、用人单位不满。各利益相关者的多方合作虽已取得初步成效, 但仍需探索新合作模式促进技术教育开展。另一个问题是劳动力市场继续向非正规部门转移。2005 年《劳动力报告》指出, TEVET 受训人员只占赞比亚全部雇员的 0.9%, 而他们中大部分从事于金融、保险与房地产部门, 而仅有 0.3% 从事于建筑、矿业与采矿部门, 1.4% 在制造业、交通与通信行业。^[20]国家重要部门技术人员比例如此之低显然是不利于国家发展的。

(二) 技术教育以及职业和创业培训发展趋势

第一, TEVET 发展将具有良好的政策支持。《2030 远景》(Vision 2030) 中预计赞比亚将在 2030 年以前成为中等收入国家, 报告中还指出良好的科技与技能培训将是实现愿景的重要驱动力。这标志着 TEVET 的发展有了良好的政策基础。另外, 赞比亚政府还承诺在 2015 年前普及全民教育与减贫, MSTVT 在接下来的十年间将大力增加 TEVET 入读率并改善 TEVET 质量。预计到 2014 年为止, TEVET 入读人数将从现在的 3 万人增至

5 万人。

第二, TEVET 培训机构的教学环境将得到改善。赞比亚 TEVET 质量低下很大一部分要归因于教学环境落后。赞比亚在今后 5 年间将会着力改善教学环境, 建设新基础设施、改造现有基础设施、促进远程教育、促进培训机构的能力建设、增加对弱势学生的助学金补助、加强对优秀教员的招聘与保留、并在中等技术学校内实验技术培训。另外, 培训机构将加强与企业的联系, 使学生与就业市场顺利对接。例如, 计划到 2014 年建设 10 所新校区, 改建 12 个机构, 使远程教育学生人数增至 5 000 人等。^[21]

第三, 增加弱势群体的参与率。TEVET 弱势群体包括女性、残疾人等。TEVET 的女性参与率一直较低。例如在工程与建筑专业, 2004 年女性参与率仅为 5%, 2005 年仅为 6.8%。政府计划至 2014 年增至 15%, 同时对女生助学金奖励投入也增加 50%。解决残疾人就业对减轻社会负担、增加社会福利十分有益。到 2014 年, 政府计划将在 20% 以上的区域增加方便残疾人的公共设施, 同时继续增加残疾人技术课程, 对残疾人的助学金补助增幅也达到 100%。^[22]

第四, 完善质量评估体系, 实施资格证书框架。TEVET 学校学生的考试通过率仍然很低, 如 2005 年, 只有 43.56% 的学生通过考试, 在航天、文秘、酒店管理等专业的通过率更低。因此, 政府计划在 2014 年以前, 将审查 80% 以上的现有专业, 并开发教授先进技术的课程, 在所有 TEVET 项目中融入创业培训内容, 在 2011 年以前建设完整的评估体制与制定评估专业人才与课程的政策, 并在 2010 年以前实施 TEVET 资格证书框架与评估所有的国外课程。^[23]

四、结语

经过近 50 年的发展, 赞比亚 TEVET 取得了一些成就。当前, 赞比亚共有 300 多所培训机构, 基本能满足各类培训者的需求。政府设立了学校管理委员会, 成功实现教育分权, 易于多方合作办学。TEVET 的毕业生组成了赞比亚巨大的人力资源库, 为社会发展作出了贡献。然而, 不足之处还是显而易见的。赞比亚 TEVET 缺少有效的政策执行监控机制, 不能准确地反馈政策执行的强弱。另外, 维持机构运行的机制薄弱。尽管管理委员会的

设立实现了教育分权,却未能做到财政独立,仍严重依靠政府拨款与外方捐赠。培训缺乏国家质量框架、研究成果的商业化转化不足、缺乏良好协调的科技体系等问题十分严峻,这也导致技术教育未能实现其价值。当前,赞比亚技术教育的发展机遇与威胁并存。一方面,技术教育入学率具有很大的提升空间,科技在不断发展与进步,政府在政策上承诺增加对TEVET的投资、优先发展制造业,这些对于TEVET的发展都很有益;另一方面,培训机构薄弱的基础设施很难在短时间内得以改善,投资虽有所提高但十分有限。

[参考文献]

- [1] Nsemukila, B. G.. Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Zambia: A Real or Futile Tool for Youth Empowerment? [R]. Zambia: Ministry of Science, Technology and Vocational Training, 2006. 4.
- [2] [4] [5] The Department of Labour and National Service of the Commonwealth of Australia. Outline of Vocational Training of Zambia [R]. Perth, 1966. 7, 10, 11.
- [3] BEng, P. K. N.. Strategic Institutional Development of the Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Authority [R]. Lusaka: Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Authority, 2005. 3.
- [6] [14] Ministry of Science, Technology and Vocational Training. TEVET Sector Plan (2010-2014) [R]. Lusaka,

2010. 4, 5.

- [7] Bennell, P. et al. Vocational Educational and Training in Tanzania and Zimbabwe in the Context of Economic Reform [R]. Washington: Department of International Development, 1999. 13.
- [8] 世界银行发布的世界发展指标 [DB/OL]. <http://data.worldbank.org/country/zambia>, 2010-10-23/2010-10-15.
- [9] [10] Ministry of Science, Technology and Vocational Training. Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training (TEVET) Policy [R]. Zambia, 1996. 5, 11.
- [11] [12] [13] Government of Zambia. The Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Act, 1998 [Z]. Lusaka: Government Printers, 1998. 161-162, 161-162, 161-162.
- [15] Mukuni, J.. Challenges in Designing Appropriate Technical and Vocational Education and Training (TVET) and Entrepreneurship Education (EE): A Zambian Perspective [R]. Lusaka: Ministry of Science, Technology and Vocational Training, 2002. 1-2.
- [16] [17] [19] [21] [22] [23] Ministry of Science Technology and Vocational Training. Technical Education and Vocational Training. TEVET Strategic Plan (2010-2014) [R]. Lusaka, 2010. 10, 11, 13, 29, 31, 32.
- [18] Central Statistical Office: Living Conditions Monitoring Survey Report [R]. Lusaka: Central Statistical Office, 2004. 133.
- [20] Central Statistical Office: Zambia Labour Force Survey 2005 [R]. Lusaka: Central Statistical Office, 2005. 40.

On the Periodical Development of Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training in Zambia

ZHOU Zhifa, CAI Lijuan

(Institute of African Studies, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training (TEVET) in Zambia is closely related to global and domestic political and economic development, which can be mainly divided into three phases. The first phase (1964-1991) is characterized by the focus on training needs of formal sectors. The second phase (1991-2008) is marked by establishing Management Boards to achieve decentralization of education and integrating entrepreneurship training to encourage the youth to be self employed. The third phase (2008-) is the period while Zambia makes effort to achieve "2030 Vision", indicating TEVET as one of the driving forces. After nearly 50 years' development, TEVET has reserved huge human resources for Zambia, but fundamentally it has not solved such problems as poor educational quality and low employment of graduates.

Key words: Zambia; technical education; vocational training; entrepreneurship training; educational policy

[责任编辑:刘 怡]