

尼日利亚基础教育中的性别平等及政策分析

楼世洲 彭自力 潘宗桃

内容提要 基础教育性别平等问题一直是尼日利亚关注的一个重点。该国历届政府相继出台了一系列相关政策和措施。由于受到女性主义的影响,政策措施的内容侧重点由教育性别机会平等转向教育过程、结果平等,开始关注教育质量公平。通过各方面的努力,教育性别平等问题取得重大进展,但仍存在教育投入不足、教育政策制定缺位且执行不力、性别刻板现象的存在,以及女性自身认识不足等诸多问题。尼日利亚基础教育性别不平等是一个系统问题,其解决方案应全方位、多角度综合考虑。

关键词 尼日利亚 基础教育 性别平等 入学率

作者简介 楼世洲,浙江师范大学研究生院常务副院长、非洲教育研究中心研究员、博士生导师(金华 321004);彭自力,浙江师范大学教育经济与管理专业研究生(金华 321004);潘宗桃,九江学院副教授(九江 332005)。

尼日利亚是非洲文明古国,早在2000年前就有了比较发达的文化。著名的诺克、伊费和贝宁文化使尼日利亚享有“黑色文化摇篮”的美誉。然而近代以来,尼日利亚的文化教育一直备受诟病。1999年,奥巴桑乔政府上台后,致力于重振文化、经济大国雄风,以教育促进经济发展成为目标之一,因此教育受到特别重视。改革基础教育,提出普及基础教育(UBE)计划,是尼日利亚众多改革措施中的重要一项,而促进“基础教育性别平等”则是改革措施的重要内容之一。

尼日利亚基础教育性别平等的政策框架

尼日利亚独立后,虽然致力于发展教育,但对性别差异还不够重视。第一次触及教育性别平等还要追溯到1982年的《联合国十年妇女发展宣言》其主题有三:“公平”、“发展”与“和

平”,特别强调女性有平等接受教育的权利。¹但这仅仅使尼日利亚意识到教育性别平等问题的重要性,并没有实施具体措施。

尼日利亚政府真正致力于教育性别平等始于1986年。由于世界油价急剧下降,尼日利亚经济受到沉重打击。充分挖掘本国资源,成为自救、发展的一个重要途径,提高约占全国1/2人口的女性的技能、技巧就被提上议事议程。在此背景下,尼日利亚政府出台《妇女教育发展蓝图》(Blueprint on Women's Education),强调给予女性平等受教育机会,赋予女性必要生活技能,如缝纫、烹饪、烘烤、织布等。地方政府还成立相应的职业培训部门,以作为配套措施,如成立织布培训中心、农作物种植培训中心等。同年,针对游牧民族、沿河妇女以及单亲儿童等弱势群体,尼日利亚还实施了《游牧民族教育计

¹ See United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, December 3, 1982.

划》(Nomadic Education Programme)。¹

为降低本国文盲率,尼日利亚于1991年颁发《全国委员会关于扫盲和实施非正规教育的决定》(National Commission for Mass Literacy and Non-Formal Education)。该决定主要目的在于鼓励父母将孩子送入学校,从而降低文盲率;鼓励发展家政培训中心、手工艺培训中心等,并鼓励妇女参加此类培训。^④各种宗教组织,如基督教和伊斯兰教等,纷纷为女性提供各种非正式教育机会;许多非政府组织(NGOs)也参与进来,如尼日利亚军官家属委员会;此外,联合国科教文组织等一些国际援助机构也参与此类教育活动。

农村地区一直是尼日利亚教育实施的薄弱区域,其中女性情况更糟。^⑤为提高农村地区女性教育水平,尼日利亚政府1994年实施《家庭支持基础教育计划》(Family Support Basic Education Programme)。1999年奥巴桑乔政府上台后,为了提高本国文化教育水平,尼日利亚政府决定将《普及小学教育》(UPE)提升到《普及基础教育》(UBE)。其中明确规定,所有儿童不分地域、性别、种族、肤色都有权接受小学、初中乃至高中等各级教育。^⑥2000年的“千年发展目标”(MDGs)重申女性应该享有与男性同等待遇的教育。

由于受到后现代女性主义的影响,尼日利亚对教育性别平等的态度开始发生改变。自2001年起,政策重点由教育性别机会公平转向教育性别质量公平,如关注不同性别学生辍学率、就业率,重视教师、教材等深层次问题。2001年,尼日利亚政府颁布并组织大量人力、物力、财力实施的《国家女性政策》(National Policy on women),广泛关注女性各方面问题,特别是女性教育问题,如女性教师培训和再培训工作,女性学生对科学、数学以及技术等课程掌握的情况。

2004年,《国家经济增强与发展战略》(NEEDS)中明确提出,需要提高女性参与国家经济、政治、文化的程度,降低学生辍学率和失业率。2006年4月10日,尼日利亚政府颁布并实施《2000~2020年总统规划》明确提出要减少学校中性别差距,确保大学生性别比例达到相

对平衡。^⑦从而为基础教育中促进教育性别平等作出榜样。

尼日利亚政府除了颁布一些法案外,还积极参与国际计划。2000年,积极响应联合国千年首脑会议上提出的“千年发展目标”,承诺到2015年普及基础教育,确保不论男童或女童都能完成全部初等教育课程;^⑧2001年,该国同其他非洲国家一起商讨并制定出《非洲女童教育实施计划》(AGEI);2003年尼日利亚加入世界全纳教育组织(EFA)。^⑨

尼日利亚基础教育性别平等面临挑战

2007年,尼日利亚总人口约1.4亿,其中15岁以下人口在全国总人口中所占的比例为45%,⁽¹⁾由此可见尼日利亚实施基础教育人口基数之大、任务之重。但就是在这样的条件下,尼日利亚教育性别问题在妇女事务联邦教育部的领导下,仍然取得一定进展,如女生入学人数剧增。从小学生在校人数来看,1986年女生为1267968人,到2004年增长到14916833人,增长近12倍;从初中生在校人数来看,1986年女生为1302721人,而2004年这一数字则达到

¹ See Riskat O. Adoyin & S. Dauda, “Female Education and Nigeria's Development Strategies: Lots of Talk, Little Action”, *Indian Journal of Gender Studies*, Vol. 14, No. 3, 2007, pp. 461-478.

^④ See *ibid*.

^⑤ James A. Ojoba, “Education: A Catalyst for Women Empowerment in Nigeria”, *Ethiop. J. Educ. & Sc.* September 2008, Vol. 4, No. 1, pp. 93-108.

^⑥ 参见楼世洲:《从UPE到UBE 尼日利亚推进基础教育的政策分析》,载《外国教育研究》2009年第3期,第1~4页。

^⑦ NUC, “Achieving the 20-2020 Presidential Vision: Nigerian Universities as Major Catalyst”, NUC, Vol. 15, No. 5, 2006, pp. 21-22.

^⑧ See “Millennium Development Goals”, http://en.wikipedia.org/wiki/Millennium_Development_Goals September 2000.

^⑨ See Felicia Onibon, *A Panel of Discussion on Implementing Interventions that Have Worked to Improve Gender Equality in Education*, Washington DC: World Bank, 2007, p. 2.

⁽¹⁾ “2007 World Population Data Sheet”, http://www.prb.org/pd07/07WPDS_Eng.pdf 2008.

2 900 430人，增长了 2.2倍。¹

虽然尼日利亚在教育性别平等方面取得了一定成绩，但仍存在众多问题，其中以下两方面表现最为突出：

（一）从总体上来看，女性识字率、入学率普遍低于男性

识字率是指 15岁及以上能够读写并理解日常生活简短说明的人在总人口中所占百分比。联合国发表的 2007~ 2008 年度识字率报告中，尼日利亚识字率为 69.1%，在全世界 180个国家中排在第 138位，^④ 而女性识字率比男性最少低

5%（从表 1 计算得出）。小学、初中文化程度被视为现代社会公民所必须达到的文化水平。尼日利亚在全球入学率总排名中，一直处于倒数十名之列，由此可见该国文化普及程度之低。从表 1 中可以发现：小学女性入学率（入学女生人数占适龄女生总人数的比例，下同）比男性至少低 6.0%，最高甚至达 14%；中学女性入学率比男性低 4%~ 5%。从表 1 中还可以发现，从总体趋势上来看，随着年级的提高，女性入学率越来越低。小学入学率均在 57% 以上，而到中学却超过 30%。

表 1 尼日利亚 2006~ 2008 学年男女生识字率、入学率

年 份 比 例	2006 年（%）		2007 年（%）		2008 年（%）	
	女	男	女	男	女	男
识字率	59	74	59	64	64	80
小学生入学率	57	63	81	95	59	68
中学生入学率	25	30	25	29	23	28

资料来源：2006~ 2008 年各年度全球性别平等报告（The Global Gender Gap Report）。

（二）城市与农村，以及不同阶层之间基础教育性别平等差异明显

第一，从总体上看，男性入学率普遍高于女性，无论是在贫穷人群中、农村、富裕人群还是城市都是如此（见表 2）。

第二，尼日利亚农村人口和贫穷人群入学率均偏低。尼日利亚是一个两极分化的国家，富人很富，而穷人很穷。我们从表 2 中可以注意到，贫穷人群入学率最低，尤其以女生为最。小学、中学入学率分别为 36.3%、12.0%。这也就意味着，在每 1 000 个女生中，有 637 人没有读书机会而辍学在家；且小学毕业后绝大部分女性要结束读书生涯。农村小学女性入学率为 52.0%，中学只有 25.9%，将近一半女性属于全文盲。

第三，越是生活在农村地区和贫穷人群中，教育性别公平表现越是明显。虽然农村地区和贫穷人群的入学率偏低，但公平问题却更为突出。以男女性小学入学率的差距为例，城市为 3.2%，富裕人群为 - 0.4%，而农村为 9.9%，贫穷人群为 10.0%。

尼日利亚基础教育性别不平等的原因

尼日利亚基础教育性别不平等问题的原因很多，主要可以归纳为以下四方面：

（一）教育投入特别是基础教育投入偏低，是造成基础教育性别不平等的经济原因

经济是一切活动的基础，经济因素占有十分重要的地位。具体到尼日利亚教育性别不平等现象，可从两方面来分析：

1. 从全国层面看，由于受到债务困扰和经济发展战略的影响，尼日利亚对教育投入比例偏低，特别是基础教育。自 21 世纪起，尼日利亚债务支出约占出口额的 13.4%，^④ 国内外债务占国内生产总值（GDP）的 70%，1999~ 2002

¹ Riskat Oloyin S. Dauda “Female Education and Nigeria’s Development Strategies: Lots of Talk, Little Action?”, *Indian Journal of Gender Studies* Vol. 14 No. 3 2007, pp. 461 - 478.

^④ “List of Countries by Literacy Rate”, http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_literacy_rate October 8, 2009.

^④ *United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace* op. cit

表 2 尼日利亚 2003 年城乡、阶层的小学、初中入学率统计表

年 级 \ 类 型	2003 年 (%)		城市 (%)		农村 (%)		富裕人群 (%)		贫穷人群 (%)	
	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男
小学	58. 0	65. 7	70. 6	73. 8	52. 0	61. 9	87. 9	87. 5	36. 3	46. 3
初中	32. 8	37. 6	45. 7	47. 4	25. 9	31. 7	65. 2	62. 8	12. 0	17. 5

Source: http://www.childinfo.org/files/WCAR_Nigeria.pdf September 2008, “Education Statistics Nigeria”.

年，国内债务增长了 200%。¹ 在此背景下，国家大部分财政收入被用于还债，致使教育投入被政府忽视。以 2004 年为例，教育总支出不到国民总收入（GNI）的 1%，远远低于非洲平均水平的 4.71%。且教育投入绝大部分都被用于高等教育，基础教育特别是用于促进教育性别平等的费用非常少。

2. 经济地位差异促使教育性别平等问题更加突出。 尼日利亚基础教育费用可以分为两部分，政府负担绝大部分，而个人则负责交通、住宿及少额的学费，因此，家庭收入状况对入学率也有很大影响。1999 年，尼日利亚每天收入少于 1 美元的人口占 70%，^④ 对于低收入人群来说，要为女孩受教育支付一定费用确实有困难。2003 年尼日利亚基尼系数为 43.7，其中 20% 最低收入人群的收入仅占国家总收入的 5.0%，而 20% 最高收入人的资产却占全国总资产的 49.2%。国家存在巨大贫富差距，而穷人则大部分生活在农村，这也是农村女生基础教育入学率更低的最重要原因之一。

（二）政策制定缺位及其实施不力，是造成教育性别不平等的政治因素

虽然尼日利亚政府很早就意识到教育性别平等问题的重要性，同时也制定了许多政策并采取了多项措施，如联邦及地方政府都鼓励父母将他们的女儿送入学校学习；普及基础教育（UBE）法案，同时提出要为妇女、儿童提高基础教育，特别是要给予弱势群体，例如游牧民族、流动儿童，以及街头流浪儿童等特别关注。但或者由于缺少相关配套政策支持，^④ 或者缺失具体的行动方案，许多政策都以失败告终，如普及小学计划（UPE）于 1976 年实施，该计划是一群所谓教育“专家”聚在一起，通过开一次会而决定的。在政策决定以前，既没有对实施情况作出一个准确预算以论证实施的可能性，也没有制定具体的实施方案，结果出现了许多未曾预料到的问题。原

本预计 230 万人入学，结果却达到 300 万人，造成教育秩序的极大混乱。^④ 有些政策在实施过程中又出现严重问题，如贪污腐败现象严重。

（三）性别刻板（gender stereotypes）现象是造成教育性别不平等的历史文化因素

长久以来，尼日利亚就是一个男权社会，男性权利高于一切，女人被当成男人的附庸，女性的责任就是在家做饭、洗衣服、相夫教子。而这一观念因大量尼日利亚人信教而被进一步强化。尼日利亚国民信教率达到 90%，其中以信奉伊斯兰教者比例最高，达 50%，^⑤ 而伊斯兰教中教义规定妇女一般不允许在外面抛头露面，如果必要的话，需戴上蒙面丝巾。即使是宗教活动，也或多或少对妇女权利有些限制。而这些限制对于女性教育明显不利，从而导致女性入学率总体上偏低。而性别刻板现象在农村地区更加突出，家长们认为女孩受教育再多终究还要嫁人，在有限的经济条件下培养男孩，还可以传宗接代、光宗耀祖。^⑥

（四）女性自身因素是造成教育性别不平等的

¹ MF, “Nigeria Poverty Reduction Strategy Paper— Progress Report”, Washington, International Monetary Fund Publication Services August 2007, p. 1.

^④ Mackens A. Geo-Jaja & Steve Aziki, “Poverty and Inequality in the Niger Delta: Is National Economic Empowerment and Development Strategy (NEEDS) the Answer?” *Canadian and International Education*, June 2007, Vol 36 No 1, pp. 75– 92.

^④ See Lem H. Tuong, Ph.D. & Team Leader, “Primary Education Situation Analysis Final Report”, <http://www.usaid.gov/ng/downloads/primaryschanalysis.pdf> July 2003.

^⑤ Michael Omolewa, “Educational Reforms in Nigeria: Successive Years of Inconsistencies and Confusions”, Abuja: Gusau Educational Development Association (GEDA), Interactive Session January 2008 pp. 1– 10.

^⑥ See <http://baidu.com/view/10125.htm>, 2009 年 8 月 10 日。

^⑥ See “Girls Education in Nigeria”, <http://bellevuecollege.edu/liberalarts/sir/images/Nigeriafinal.pdf> October 2001.

女性入学率不高,除了一些客观因素以外,女性自身不愿上学,也成为一个重要原因。在中小学,特别是边远落后的山村,普遍存在着学校基础设施落后、艾滋病流行、学校路程遥远等情况¹,这使得学生、特别是女生对学校产生恐惧感。

另外,2003年尼日利亚关于小学的一些调查报告则显示,女生对学校的课程设置、编排、教师教学方法等也有着自己的看法。大部分女生都喜欢科学、英语、烹饪等课程,还希望学校能多提供一些学习资料和设备,如科学资料与烹饪室;她们也想学习一些健康饮食、卫生及急救方面的知识。这些都和女性语言能力较强、心灵手巧等自身特点有极大关系,但是学校往往不能满足。她们普遍希望教师能够讲课生动、活泼,多举例子,但是这些对于尼日利亚的教师资源来说还有一定困难。这使得女生对学校课程的学习产生了一种厌恶感,她们宁愿呆在家中,而不愿上学。

对解决尼日利亚教育性别不平等问题的思考

从以上分析可以看出,尼日利亚基础教育性别不平等是一个系统的问题,对其解决应该从全方位、多角度综合考虑。

1. 加大和改善教育投入。由于尼日利亚教育财政投入一直不足,因此尼日利亚政府要加大对教育的总投入量,从而改变教育资源过分紧缺的不利局面。在财政资金有限投入的情况下,尼日利亚政府还要做到有针对性,且在一定程度上做到政策倾斜,特别照顾那些游牧民族、偏远落后山区以及处于社会底层的人们。与此同时,大力发展非正规教育,也是促进那些辍学女性能

接受教育的有效途径之一。另外,如果要想彻底解决基础教育中教育性别平等问题,还要大力发展农业,增加农民收入,为提高入学率提供经济基础。

2. 确保政策制定的可行性与执行有力。

对于教育性别平等问题,在树立明确目标时,国家要有一个综合、系统的政策体系。每项政策在决策和执行前要做到充分论证,妥善安排,而不是凭着一时热情。此外,必须加大对政策执行的监督力度,同时提高政策的公开、透明程度。当前无论是发达国家还是发展中国家,贪污腐败已成为一种公认现象,而解决这一问题最好办法就是让广大民众和媒体参与监督。

3. 树立和加强性别平等观念。

首先,要认识到促进教育性别平等并非要女性在所有方面都和男生一样,而是遵循差异基础上的平等。所以,要充分发挥女性自身优势,学校应该尽快开发出女生感兴趣的课程。

其次,由于性别刻板现象是一个长期的历史作用的过程,因此要彻底扭转这一现象有相当大难度。但女性要对自己有一个清醒认识,有些行业或专业并不是男性的专利,在相当多领域女性本可大有作为。

再次,应加大对教师、家长性别平等的宣传力度,使得女性在家、在校有一个舒适愉悦的环境。最后,政府应该提高教育行政部门女性官员的所占比例,从而给教育性别平等问题的解决树立一个榜样。

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)

¹ See “Ezeburwa E thelbert Nwokocha, Bridging the Gender Inequality Gap: Concretizing the Millennium Development Goals”, <http://uaps2007.princeton.edu/abstractViewer.aspx?submissionId=70514>, December 14, 2007.