

非洲教育译丛 徐辉 顾建新 主编

撒哈拉以南的非洲教育政策 ——调整、复兴和扩充

EDUCATION IN SUB-SAHARAN AFRICA:
Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion

世界银行政策研究

朱文武 皮维 张屹 译
郑崧 校



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

非洲教育译丛 徐辉 顾建新 主编

撒哈拉以南的非洲教育政策 ——调整、复兴和扩充

EDUCATION IN SUB-SAHARAN AFRICA:
Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion

世界银行政策研究

朱文武 皮维 张屹 译
郑崧 校



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

撒哈拉以南的非洲教育政策 / 世界银行著;朱文武,
皮维,张屹译. —杭州:浙江大学出版社,2008.6
(非洲教育译丛 / 徐辉,顾建新主编)
ISBN 978-7-308-05913-8

I. 撒... II. ①世… ②朱… ③皮… ④张… III. 教育政策—
研究—非洲 IV. G540.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 056493 号

Education in Sub-Saharan Africa

A World Bank Policy Study

Copyright©1988 by the International Bank for Reconstruction
and Development/THE WORLD BANK

All rights reserved. Authorized translation from English language edition

Published by the World Bank

浙江省版权局著作权合同登记图字:11—2007—106 号

撒哈拉以南的非洲教育政策

朱文武 皮 维 张 屹 译 郑 崧 校

责任编辑 陈晓菲

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

<http://www.press.zju.edu.cn>)

电话:0571—88925592,88273066(传真)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 15

字 数 300 千字

版 印 次 2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05913-8

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

撒哈拉以南的非洲教育政策

调整、复兴和扩充

9777/世界银行政策研究

译 序

在步入新世纪的 2000 年金秋 10 月,“中非合作论坛”第一次部长级会议在北京召开。这是一次继往开来的盛会,它为 21 世纪包括教育在内的不同领域的中非合作提供了一个制度性的框架和机制,为扩大和深化中非教育合作提供了机遇。

非洲是发展中国家最多的大陆,中国是世界最大的发展中的国家。教育无论是对非洲还是对中国的可持续发展都具有重要的战略性意义。正是因为如此,它一直是中非关系中的重要内容。在中非合作论坛的框架下,中非教育交流与合作不断深化:多边高层磋商机制初步形成;规模不断扩大,层次不断提升;合作内容不断丰富,合作形式和参与主体日趋多元;中国教育在非洲的影响力不断提升。此外,中非教育合作还带动了国内高校自身的发展和学科建设。

伴随着中非关系的迅速发展,非洲研究也迎来了一次新的发展机遇。21 世纪以来的这段时间是我国非洲研究最为兴旺的时期,这主要表现为:学科建设不断完善,研究领域大为拓展;各类学术活动越来越多,与国外非洲学界的学术交流日趋频繁,研究成果不断涌现等。

正是在这样的时代背景下,从 1996 年开始在喀麦隆从事汉语国际推广工作,并在 2002 年成为教育部首批四个教育援外之地之一,开始承担教育部、商务部教育援非项目的浙江师范大学于 2003 年 1 月成立了国内首家专门研究非洲教育及发展的学术机构——“非洲教育研究中心”。2007 年 9 月,浙江师范大学又在非洲教育研究中心的基础上创建了我国高校首家综合性非洲研究机构——非洲研究院。几年来,浙江师范大学在非洲教育研究方面已经取得了一系列令人瞩目的成绩,为推动国内非洲研究和中非教育合作的不断发展作出了自己的贡献。非洲研究学科也因此成为了浙江师范大学新的学科增长点。

然而,就中非关系发展的巨大需求而言,我国的非洲研究,包括对非洲教育的研究仍亟需加强。从研究力量和研究水平而言,我国的非洲研究与国外许多国家的非洲研究之间还存在很大的差距。即使就与国内其他学科的比较而言,非洲研究仍属于边缘学科。中非合作,包括中非教育合作的深化需要国内非洲研究,包括非洲教育研究不断取得进步。在这个过程中,既需要中国的学者以“中国人的视角”对非洲进行客观的、独立的研究,也需要中国的学者加强国际学术交流,了解国际非洲研究的

现状以及非洲发展的动向。基于此,浙江师范大学的非洲教育研究者一边就非洲教育问题进行自主研究,一边开展对非洲教育研究以及非洲教育发展政策走向具有重要影响力的学术著作和研究报告的译介工作。本次推出的“非洲教育译丛”包括世界银行等国际组织有关非洲教育发展的重要报告以及非洲和西方学者有关非洲教育问题的重要研究成果。我们相信这些研究成果能加深国内关注非洲发展的朋友们对非洲教育问题的了解,推动国内非洲教育研究和非洲研究的发展。

徐 辉 顾建新

2008年5月20日

前 言

没有教育,就没有发展。只有受过教育的人才能掌握保持经济持续发展和提高生活质量所必需的技能。由于意识到了这一点,所以在独立后的二三十年时间内,非洲政府对扩大小学至大学的受教育机会给予了高度重视。自1960年以来,非洲各个层次学校所招收的学生人数增加了五倍。实际上,受教育机会的扩大是非洲教育最为显著的发展成果。

教育在发展过程中起决定性作用,这也是世界银行之所以如此重视和支持撒哈拉以南非洲地区的教育发展及教育改革的原因。

即便如此,撒哈拉以南非洲地区的教育目前仍处于危机之中。快速的人口增长导致了学龄儿童人数比以往任何时候都多。20世纪80年代的财政危机使得学校面临严重的资源短缺。因此,能够在学校中接受教育的儿童和年轻人的比率比以往更低了,而且由于教室过于拥挤以及教学材料的日益缺乏,教育质量也随之下降。

不能再指望政府大量增加教育资源投入了。许多撒哈拉以南非洲国家已经将政府财政预算的20%投入教育之中。进一步增加教育的投入就会严重影响到社会其他方面对公共资金的迫切需求。但是,有关提高教育质量和进一步扩大教育系统的措施势必会要求加速资源的流通。因此,非洲国家必须在教育的需求和资源短缺之间寻找一种平衡,而且还要从以下三个方面出发,制定一系列符合本国国情的、全面的、具有内部连贯性的政策:第一,根据当前人口和财政状况作出调整;第二,使现有的教育基础设施焕发活力以恢复教育质量;第三,通过有选择的扩充来满足进一步的需求。

此项研究所包括的分析和建议应当有助于这个教育规划进程。为此,该研究试图对教育质量下降以及近期入学率停滞不前的问题作出诊断,并提出一系列的政策来应对这些严重的问题。这么做不是为了给所有的撒哈拉以南非洲国家制定出一系列同样的教育政策,因为非洲各个国家在这两个问题的性质和范围及其应对措施上都存在显著的差别。这么做也不是为了建议特定的教育投资,而是为了提供一个框架,在这个框架之内,各个国家可以根据本国的需要和情况来制定各项策略。

在筹划这项研究之前,研究人员在非洲和一些工业化国家进行了广泛的咨询。特别值得一提的是,在科特迪瓦和埃塞俄比亚举行的两次会议上的讨论使该项研究

的筹划受益匪浅。参与这两次会议的是非洲国家的部长及常任秘书,教育的规划和财政管理为会议的议题。很多富有经验且知识广博的有识之士所提出的意见对这项研究中一系列复杂问题的措辞和主旨的定型以及改进给予了巨大的帮助。

在接下来的几年时间里,这项研究将指导世界银行对撒哈拉以南非洲地区教育的贷款和技术援助。该研究也应当为其他赞助者提供一个共同的平台,以扩大他们对非洲教育援助并提高国际援助的效率。但最为重要的是,我们希望这些非洲成员国在制订符合本国国情的有关教育改革、振兴和扩充的计划时,此项研究能对它们有所启发。

巴伯·B·科纳布尔

世界银行主席

1987年12月11日

术语表和首字母缩拼词

术语表

函授教育(Correspondence education):函授教育是一种远程教育。借助这种教育,学生获得在家中单独学习所需的教科书,同时收听有关科目的大众传媒广播节目。每本教科书都包括必须完成的练习作业,作业完成后寄给函授教师,由函授教师对这些作业进行评分,并对每个学生作出评价。

课程(Curriculum):为某个学习领域开设的一组课程单元,这样一组课程单元在高等教育阶段通常构成一个专业领域。

远程教育或远程教学(Distance education, or distance teaching):一种教育输送系统。这种系统利用多种媒体和反馈系统来为那些无法接受传统学校教育的人提供教学服务。远程教育经常将媒体广播、印刷材料和某种面对面学习的方法结合在一起。远程教学项目包括校内项目和校外项目。校内项目通过广播来补充课堂学习活动。在像函授课程这样的校外项目中,学生可能永远都不会与自己的导师见面,与正规教育系统的接触可能很少,或者没有任何接触。

多样化的中等教育(Diversified secondary education):在中等教育中,将实用性或职业性科目纳入其他纯学术性的课程体系中,以满足毕业生的需求。有两种模式比较普遍:第一种是在初中阶段开设实用性课程(工艺美术、家政学和农学),提供择业方面的介绍性指导并培养学生积极的工作态度。第二种是在普通的学术性课程体系中加入一组或多组符合周边地区经济状况的特色职业课程,这些课程一般在高中开设。

入学率(Enrollment ratio):指特定年龄段的在校生人数(包括公立和私立学校的在校生人数)占该年龄段总人数的百分比。毛入学率是由某个教育阶段在校生总人数除以该教育阶段适龄人口总数而得。这个比例可能会包括那些低龄或超龄的学生。净入学率只是计算该教育阶段适龄人口在校生总数与适龄人口总数之间的比例。

同等课程(Equivalency program):这是一种为那些无法进入正规学校学习的学生提供学习机会的课程。该课程重视知识的习得而不是获取知识的地点。同等课程

存在于各个教育阶段。

校外考试(External examination):由独立机构组织实施,面向来自不同学校众多学生的考试,根据考试成绩可以进行校际比较。

校外学位或文凭(Extramural or external degree or certificate):一所大学为没有参加正规教育,但独立学完同等课程的学生授予的学位或文凭。

不完全学校(Incomplete school):一种没有设立某一教育阶段所应具备的所有年级的学校。

非正规教育(Informal education):通过开班授课、开展各种活动,对校外青少年和成年人进行的教育和培训。此类教育和培训旨在推进学习,它不是正规学习体系的组成部分,不以获得文凭或达到特定行业标准等正式资格证书为目的。注重历时数月的短期培训是非正规教育的特色。

非政府或私人志愿组织(Nongovernmental or private voluntary organization):提供发展援助的非营利性组织,其会员为个人。此类组织包括基金会、世俗的或宗教的援助机构以及非政府合作组织。

中学后教育、第三级教育或高等教育(Postsecondary, tertiary, or higher-level education):只有顺利完成中学学业或者提供具有同等知识或经验的证明后才能接受的教育。不同类别的高校,如大学、职业技术学院和教师教育学院等都提供此类教育。

初等教育或基础教育(Primary or basic education):这是教育的第一个阶段。在这个阶段,学生的课程安排相同。初等教育是正规教育系统的一部分,在这个教育阶段,学生在小学接受教育。这些学校的年级跨度为1~4,1~5,1~7或1~8年级。学校教授交际课程、数学及科学等课程。基础教育(Basic education)一般指对校外青少年和成年人进行读写和计算能力的教育。

中等教育(Secondary education):进入中等教育阶段要求至少先接受四年的初等教育。学生可以选学普通的学术性课程,以便升入高等院校;也可以学习技术性、职业性或农业课程,为将来直接就业做好准备。这个阶段可能横跨5~12年级。

技术教育(Technical education):为培养高级技工而进行的专业技能培训。教学通常在职前培训机构进行,比如工艺学校;管理由教育、劳动和就业等部门共同负责,或者由特定产业的权力机构负责。所学课程通常包括普通教育的部分内容。

培训(Training):与职业相关的技能教学,为学生直接就业做准备。这种培训可以在培训中心,可以通过学徒制或者在工作岗位上进行(在职培训)。

职业教育(Vocational education):对半熟练技术工人进行工艺或贸易技能的培训。教学通常在学校中,在教育部门的指导下进行。

世界银行(World Bank):一个国际贷款机构,其下属单位包括国际复兴开发银

行和国际开发协会。国际复兴开发银行向发展中成员国政府提供没有优惠条件的贷款,用于项目建设或其他用途,以促进经济发展。国际开发协会提供贷款的目的与国际复兴开发银行一样,但其提供的是优惠贷款,且只面向最贫困的成员国。

首字母缩拼词

ADB	非洲开发银行
ECA	联合国非洲经济委员会
GNP	国民生产总值
IBRD	国际复兴开发银行
IDA	国际开发协会
IEA	国际教育成就评价协会
ILO	国际劳工组织
NGO	非政府组织
ODA	海外开发署
OECD	经济合作与发展组织
OPEC	石油输出国家组织
SIDA	瑞典国际开发署
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教科文组织
UNICEF	联合国儿童基金会
USAID	美国国际开发署

序 言

独立以来,撒哈拉以南的非洲国家大力投资于教育。无论是与其他领域相比还是与其他国家不同时期的教育发展相比,它们在教育领域所取得的成绩都给人留下了深刻的印象。但是,目前在许多非洲国家中,入学人数的增长停滞不前,教育质量也有明显的下降。

这些反差现象发生在这么一个环境中:人口空前增长,财政日益紧缩,政治和行政机构作风浮夸。以上每一个因素都危害着非洲地区的教育,随之而来的是教育服务的恶化,这使得该地区经济和社会问题的解决难上加难。为了打破这种侵蚀非洲人民前途的恶性循环,必须制定政策以使非洲教育能有新的发展。人类技能在发展中的作用是非常关键的。

然而,对人类技能的投资取决于宏观经济的政策环境。联合国和世界银行已经清楚地说明了这种环境的必要组成部分。大多数非洲国家已经开始了必要的经济改革,并取得了一些成效。1986年,非洲低收入国家的人均实际收入实现了20世纪80年代的第一次增长。但是,为了保持这种个人收入的增长,非洲地区空前的人口增长必须有所控制。世界银行在《撒哈拉以南非洲国家的人口增长和政策》(1986)这一报告中总结了广为认同的非洲人口政策基础原则,并注意到了最近政府人口政策中的良好势头。很显然,20世纪80年代是一个重要的过渡期,非洲的经济和人口政策给富有成效的投资作了铺垫。

撒哈拉以南非洲地区地域辽阔且呈多样性,任何有关该地区政策和优先次序的讨论自然都要冒夸大共同点、低估不同点的风险。读者会深刻地意识到非洲各国之间在以下几方面存在的巨大差异性——经济、政治、制度、文化、语言以及教育。另外,一个国家内部的多样性也不能低估。

这项研究中的大多数讨论和所有关于非洲的数据所指的对象仅仅是撒哈拉以南的39个非洲国家(各国的全面对比信息见附录数据表)。书中无论在何时使用“非洲”或“非洲人”这两个术语,都仅仅是指这39个国家及其居民。全书引用了很多平均数,虽然它们反映了这39个人口最稠密的非洲国家的情况,但是并不特指某一国家。单个国家、国家集团以及语族都可能会是各种结论的例外情况。最后,国家权力机关必须制定教育投资的政策,决定优先投资领域,并根据具体的情况、需要和期望作适当调整。由于以上这些原因,这项研究不打算为非洲大陆制定教育政策——因

为这样既不合时宜也徒劳无益。它关注的是普遍性问题——探讨非洲国家教育的发展趋势和存在的问题,因为这些情况对非洲很多国家乃至整个非洲大陆都是非常重要的。

这项教育和培训投资研究是世界银行正在筹划的系列研究中的第一项,旨在引起人们对 20 世纪 90 年代及以后非洲国家各部门的政策进行讨论。它有三个主要目标。第一个目标是发现并描述非洲教育发展中普遍存在的问题。第二个目标是给各国的领导人提供比较数据和分析工具以帮助其制定本国的政策,决定优先发展的领域。第三个目标是提出具体的政策方向供各国教育部门和赞助者参考。这里的关键词是“参考”。这项研究是关于非洲教育发展所需的多样化、适合不同国情的政策,而不是统一通用的政策。如果这项研究能在非洲引起关于教育未来发展方向的深刻反省和激烈讨论的话,那么研究的目的也就达到了。

另有几个重要文件所做的分析比本书还要全面。一个是《拉各斯行动纲领》,1980 年 4 月在非洲统一组织(非统)的支持下,非洲国家首脑会议批准了这个纲领。该纲领分析了非洲存在的问题并提出了全面的解决方案(非洲统一组织:《拉各斯行动纲领之非洲经济发展 1980~2000 年》,1981)。依据该纲领提出的政策,非统成员国再次聚会,就一系列的行动和优先措施达成一致意见,并形成了第二份文件(非洲统一组织:《非洲经济复苏优先发展项目 1986~1990 年》,1985)。随后,联合国大会采纳了一系列适合非洲发展的提议(联合国:《非洲经济复苏与发展行动纲领 1986~1990 年》,1986)。与此同时,世界银行出版了一系列关于非洲宏观经济问题与发展要求的特别报告。系列报告中的第一篇是《撒哈拉以南非洲地区的加速发展:行动纲领》,已于 1981 年出版发行,第四篇也是最新的一篇《与撒哈拉以南非洲地区发展相适应的金融调整 1986~1990 年》于 1986 年出版。

目 录

术语表和首字母缩拼词	X
序 言	xiii
概 述	1
非洲教育的发展	1
政策框架	3
全国性计划的阐述和执行	5
各层次教育的政策选择	6
国际捐赠团体的作用	8
为何面临挑战？教育的预期价值	10
第一篇 政策背景	11
第 1 章 非洲教育所取得的显著进步	11
独立前	11
1960 年后所取得的进步	13
教育支出	16
第 2 章 教育与外部环境	20
人口压力	20
宏观经济的调整和财政紧缩	23
教育投资	24
第 3 章 入学人数的停滞和教育质量的下降	33
入学人数的停滞	33
下降中的教育质量	37

第二篇 非洲政府的政策选择	43
第4章 基础：初等教育	45
提高教育质量的措施	46
单位成本的控制	54
初等教育资源的调动	61
第5章 能力的巩固：中等教育与培训	66
降低单位成本，满足扩招需要	69
平等问题：提高女性的参与程度	75
职业能力的培养	76
中等教育和培训的资金筹措	80
第6章 责任的准备：高等教育	84
挑战和希望	85
高等教育中存在的问题	86
非洲高等教育的结构调整计划	97
第7章 资源的合理使用：对教育管理者的要求	102
改进组织结构	103
信息系统的改进：测试、统计和计算系统	107
加强分析能力	110
管理人员的发展	112
优先权和资源要求	113
第三篇 行动纲要	115
第8章 教育发展的系列政策	116
调整	117
复兴：恢复质量	121
选择性扩充	123
政策的制定和执行	126

第9章 国际社会对非洲教育发展的援助	128
援助的来源及目前的使用情况	128
援助的相对优势：过去与现在	133
支持政策制定和执行的新结构	135
未来对非教育援助的数量和目标领域	138
行动呼吁	143
参考文献	144
附 录	153

数据说明：

本研究中的大多数论述和所有关于非洲的数据只涉及撒哈拉以南的 39 个非洲国家。本书交替使用了“非洲地区”和“撒哈拉以南非洲地区”这两个词语来指代这些国家。附录罗列并提供了有关这些国家的比较信息。

“Dollars”指美元。

“Billion”指十亿。

概 述

非洲国家在教育和技能培训方面有着悠久的、丰富多彩的历史。各群体的本土教育仍然是文化认同感得以代代传承的重要载体。此外,几个世纪以来,基督教和伊斯兰教一直对非洲的教育和公众生活有着深远的影响,这种影响还辐射到该地区的其他许多领域。

在殖民统治时期,传教士和宗主国政府在非洲建立了西式学校网。但是,教育系统由国外人员掌控,初等教育阶段之后的教学也是如此。而且,接受教育的机会十分有限,特别是在法属西非一些人口稀少的地区。到1960年,撒哈拉以南非洲地区的小学毛入学率仍然只有36%,大约只有同时期拉美和亚洲地区的一半。许多国家,包括西非的冈比亚、科特迪瓦、塞内加尔和东非的坦桑尼亚、索马里,在独立的时候,教育识字率均低于10%。

非洲教育的发展

非洲国家在独立时,独立前遗留下来的教育系统完全无法满足这些新独立国家政府自治和经济快速发展的需要。基于这样的低起点,非洲教育取得了长足的进步,令人印象尤为深刻的是教育在“量”上的扩大。

独立后的教育进展

1960年至1983年期间,非洲各级学校招收的学生人数增加了5倍,达到了6300万。20世纪70年代,在校生人数年增长率为9%,是亚洲的2倍,拉美的3倍。在初等教育阶段,毛入学率从1960年的36%上升到1983年的75%。在第三级教育阶段,1983年非洲高校招收的人数已达43.7万,而在1960年,高校在校生人数只有2.1万。非洲独立后教育的大规模扩张增加了一部分人受教育的机会,而这部分人原先很少甚至根本不可能接受正规教育。

教育规模的大幅度扩充显著地改善了人力资本的储备。据估计,1960年,非洲