

# PROSPECTS

## 教育展望

国际比较教育季刊

137  
专栏

政策对话与教育：非洲和葡萄牙的经验（1）

特邀主编  
PIERRE LUISONI



联合国教科文组织国际教育局

Vol. XXXVI, no. 1, MARCH 2006



上海教育出版社  
SHANGHAI EDUCATIONAL PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 ( C I P ) 数据**

教育展望. 137/联合国教科文组织国际教育局编; 华东师范大学译.—上海: 上海教育出版社, 2007.9  
ISBN 978-7-5444-1425-8

I. 教… II. ①联…②华… III. 教育-世界-丛刊  
IV. G51-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 147749 号

**教育展望**

国际比较教育季刊 总第137期

政策对话与教育: 非洲和葡萄牙的经验(1)

联合国教科文组织国际教育局

上海世纪出版股份有限公司出版发行  
上海教育出版社

易文网: [www.ewen.cc](http://www.ewen.cc)

(上海永福路123号 邮政编码: 200031)

各地新华书店经销 江苏启东人民印刷有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 7.5 插页 4

2007年9月第1版 2007年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5444-1425-8/G·1145 定价: 30.00元

(如发生质量问题, 读者可向工厂调换)

本刊所载文章的观点及材料,由作者自行负责,不代表联合国教科文组织国际教育局,文章中所用名称及材料的编写方式并不意味着联合国教科文组织国际教育局对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界的划分表示任何意见。

一切信件请寄:

Editor, Prospects,  
International Bureau of Education,  
P. O. Box 199,  
1211 Geneva 20,  
Switzerland.

欲了解国际教育局的计划、活动及出版物,  
请查询其因特网主页:

<http://www.ibe.unesco.org>

一切订阅刊物的来信请寄:

Springer,  
P. O. Box 322, 3300 All Dordrecht,  
The Netherlands

中文版责任编辑:

袁 彬 谢冬华

合作出版者:联合国教科文组织(UNESCO)

国际教育局(IBE)2006 年

P. O. Box 199, 1211 Geneva 20,  
Switzerland

and Springer,

P. O. Box 17, 3300 AA Dordrecht,  
The Netherlands

ISSN:0033-1538

## 《教育展望》编委会

### 编委会主任

Pierre Luisoni

### 编委会成员

Cesar Birzea, Norberto Bottani  
Mark Bray, Antonio Guerra Caraballo  
Lawrence D. Carrington, Elie Jouen  
Kenneth King, P. T. M. Marope  
Mamadou Ndoeye, Fernando Reimers  
Bikas C. Sanyal, Buddy J. Wentworth  
Yassen N. Zassoursky, Muju Zhu

### 助理主编

Carla Borges

### 助理编辑

Brigitte Deluermoz

## 中文版编委会

### 主 编

王建磐

### 副主编

杜 越 庄辉明 周南照 钟启泉

### 编 委

(以姓氏笔画为序)

王建磐 王斌华 冯大鸣 左焕琪  
任友群 庄辉明 李月娥(Molly Lee)  
杜 越 郑太年 范国睿 周南照  
郑燕祥 赵中建 钟启泉 祝智庭  
程介明 董建红

### 编辑部主任

任友群

### 副主任

冯大鸣 郑太年(常务)

### 编辑部地址

上海市中山北路 3663 号  
华东师范大学《教育展望》中文版编辑部

### 2006 年主题

1. 政策对话与教育:非洲和葡萄牙的经验(1)
2. 政策对话与教育:非洲和葡萄牙的经验(2)
3. 公民教育,全球化与民主化
4. 中东欧的学校质量与公平

第 137 期

# 教育展望

国际比较教育季刊

第 36 卷, 2006 年 3 月第 1 期

中文版 2006 年第 1 期(总第 137 期)

## 目 录

|                              |                                                                               |     |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 编者按及专栏导言                     | <i>Pierre Luisoni</i>                                                         | 1   |
| 观 点                          |                                                                               |     |
| 构建一个全民学习的世界                  | <i>Peter Smith</i>                                                            | 3   |
| 专 栏                          |                                                                               |     |
| 政策对话与教育: 非洲和葡萄牙的经验           |                                                                               |     |
| 创设贝宁教育愿景                     | <i>Joseph Ahanhanzo ,<br/>David E. Odushin &amp;<br/>Alice Bibi-Adelakoun</i> | 5   |
| 未来教育宪章: 提升葡萄牙教育质量的战略工具       | <i>Ana Benavente</i>                                                          | 16  |
| 马里教育发展十年规划的制定与实施             | <i>Samba Doucoure &amp; Abou Diarra</i>                                       | 31  |
| 教育实施规划到 2000 年: 毛里求斯的经验      | <i>Armoogum Parsuramen</i>                                                    | 46  |
| 由尼日尔商会、家长代表及各级<br>基础教育意识行动   | <i>ou Oumarou &amp;<br/>mata</i>                                              | 63  |
| 校务委员会的人选和进入校务委员会的方式          | <i>Faryal Khan</i>                                                            | 76  |
| 中国教育发展与研究                    |                                                                               |     |
| 教育战略研究要有战略意识                 | 袁振国                                                                           | 94  |
| 学校效能与改进的浪潮、趋势与挑战:<br>来自亚洲的报告 | 郑燕祥 谭伟明                                                                       | 99  |
| 区域性现代学校制度建设: 以学校章程为切入点       | 王立强                                                                           | 108 |

本期《教育展望》以联合国教科文组织教育助理总干事 Peter Smith 的一篇文章开篇。《教育展望》杂志很荣幸也很高兴能以这种方式请彼得·史密斯第一次为本刊撰稿。他在文章中回顾了联合国教科文组织“全民教育”的使命,以及该组织通过修订的“全球行动计划”(关注有限的几个关键主题)来加强和拓展其工作机会。除了对将要采取的行动所做的宏伟规划,以及支撑其运行的构成要素外,读者还可以很容易地领略史密斯个人的坚定信念、战略眼光、执著精神和热情。史密斯期望能够采取坚决的行动,这样,到 2015 年 EPA 的目标才不会仅仅成为一种幻想或一个标语。在这一主题上,“构建大厦”这一隐喻既有益也富有意义:第一,我们正在解决巨大的建筑工地问题;第二,只有利用一切必要的力量,我们的大厦才能建构在稳固而持久的基础上。在我们看来,“全民教育”(Education for All)这一“创造性的乌托邦”若要成为现实,就必须以“依靠全民的教育”(Education by All)为基础。

在本期最后的一项研究报告中,出于同样的考虑,作者 Faryal Khan 为我们提供了一幅有趣的图景,这一图景充满了有用信息。通过从世界上许多不同的发展中国家中抽取出来的 30 多个“校务委员会”的例子,我们可以获取一张清晰的画面。在这一画面中,我们既能够看到这个团体在真正参与教育中获得的收益,也可以看到与其相伴而生的困难。仍旧有许多目标有待达成,特别是在男性与女性之间建立一种公正的均衡,并将社会经济地位处于弱势的群体吸收到“校务委员会”中,如果我们真的想让他们成为真正的合作伙伴,共同分担责任,共同参与事务,共享民主程序。

本期的专栏全部用于呈现在非洲法语区和葡萄牙语不同地区、不同层面上运用政策对话的真实经历,这是这个主题的第一个系列。《教育展望》第 134 期(Vol. xxxiv, No. 2, June 2004)曾辟专栏讨论过政策对话问题。正如我们当时提到的:“将政策对话作为教育政策构建和发展中一个中心性、决定性的因素,可能是当今世界教育系统中的主要趋向之一。”(Luisoni, 2004)确实,没有什么地方有理由或有可能“用法令治理”,特别是在人人都认同“教育事关每一个人”这一说法的情况下。2004 年,就在第 47 届国际教育大会召开之前,联合国教科文组织总干事 Koïchiro Matsuura 先生说道:“我坚信:良好的管理以及国内国际的政策对话对于实现有质教育至关重要。不仅要关注机构内部的生活,也要考虑到制定政策、构筑共识以及建立伙伴关系能够为质量的提高创造条件,从而赋予环境以能力。由研究发现和专业知能支持的‘政策对话’是使‘理想’与‘可能’等高的中介。”(Matsuura, 2004)我们很清楚地意识到,在“理想”与“可能”的鸿沟上架起一座桥梁是一项长期且艰巨的工作。然而,全世界有大量的例子可以表明这样一个事实:当我们能够将知识、意愿与权力协同起来的时

候,就有可能构建新的、更民主的学校管理方法。

这些短篇的专论/案例研究原本是用作“政策对话”相互训练研讨会(自2003年起,在非洲法语区,由联合国教科文组织国际教育局与非洲教育发展协会合作组织)的工作材料。但我们相信全球的教育界都会对这些内容感兴趣。无论是在贝宁建立教育愿景,在葡萄牙制定和采用一部教育宪章,还是在马里发展和实施“教育发展十年规划”,或是在毛里求斯引入教育总体规划,或是在尼日尔进行的最终将其教育系统各层面的参与者联合到一起的“基础教育意识行动”,所有这些都是以不同方式进行的成功的、令人关注的思考和行动。这里展示的经验从不同方面表明了下列因素的重要性:引导性愿景、政治稳定和整体投入、民主辩论、所有可能对教育事业投入更多关注的社会合作者的参与、教育政策实施中的信息与交流。所有这些经验都指向一个最终目标:更好的有质教育。即使现实中不乏问题并且短期效果稍显有限,但深刻的变化已经开始,因为这些变化影响着人们思考问题的方式。

任何一次经历都不能被看作一种“模式”(model),作者们也是以清晰易懂的表达和批判的眼光来进行分析的。在这样的情境下,读者会特别关注“学到的教益”(lesson learned)。这些(良好的)实践各不相同,又是由直接参与的人所写,从而见证了在特定时间,特定国家的特定地点发生的各自的真实生活状况。不过,除了多样性以外,这些事实更多地证明了一种坚定的眼光,一种真实的愿望和投入,以支持旨在改进教育管理的政策对话。我们希望这些实践能够促进世界上其他地方的教育活动参与者的思考与行动,或许他们正在问自己这些经验的可迁移性和关联性。

Pierre Luisoni

国际教育局(IBE)代主席

(何美译)

构建一个全民学习的世界<sup>①</sup>

Peter Smith\*

设想一下,你想建造一幢理想中的房子,也能请来世界上最著名的设计师为你设计复杂的图纸。但如果没有专业工匠——油漆匠、水暖工、电工和木匠的辛勤工作,这幢理想中的房子也仍旧是一纸幻想。这些能够带来专业知能(expertise)的人必须密切合作才能使你的梦想成为现实。

“全民教育”(EFA)不能继续停留在一个未实现的建筑设想上。我们也不能承受它被建成一幢纸牌搭成的房子,到2015年,为每位男性、女性或儿童提供学习机会——这是一项雄心勃勃的计划。但我们只有有效利用必要的政治愿望并且充分利用国际社会已有的能力,这一计划才能成为现实。

2000年,来自5个多边机构和160多个国家的有关人士汇集到塞内加尔的达喀尔举办“世界教育论坛”,为“有史以来最具雄心的教育承诺”制定计划。EFA基于这样一个基本前提:对任何一个国家来说,教育都是其提升人权,促进社会公平、民主生活和经济发展的关键。EFA由六大目标构成,这也是对追求人类的可持续发展来说极为重要的六个目标:早期学习、普及初等教育、生活技能、读写能力(literacy)、女童教育以及有质量的教育。

在建设“一个学习型世界”方面,我们已经取得了显著的进步。各国政府比以往更关注教育在发展中的重要作用,也更愿意在这一部分进行投入。在过去的五年中,在撒哈拉以南非洲地区和南亚,入学人数急剧上升——每个洲都增加了总数达2000万的学生;全世界有47个国家已经普及初等教育。

但我们的大厦还没有完工。许多外部因素,包括国内冲突、自然灾害、艾滋病以及高生育率,阻碍了迈向EFA的步伐。我们已经错过EFA第一个目标——2005年达到性别平等——的实现,而且许多国家仍未将“2015年达到其余目标”纳入轨道。正如最近的EFA全球监测报告所显现的那样,仍有1亿多适龄儿童未能在学校学习。总共有67个国家可能无法实现到2015年普及初等教育的目标。不仅如此,有超过7.71亿的成年人——其中三分之二是妇女——不具备在当今世界生存所必需的基本读写能力。

\* 原文语言:英语

Peter Smith (1945—)

获哈佛大学教育行政、规划与社会政策博士学位,加利福尼亚州立大学蒙特利湾分校创校校长,前美国国会议员,目前任联合国教科文组织教育助理总干事。

为了 EFA 的下一步进展,国际社会、捐赠机构及国家政府需要同心协力,不但增加教育基金,也要使有质教育系统蓬勃发展所需的政策改革制度化。

这还不够。在当前形势下运用同样的技术将不足以应对我们要面临的挑战。若要在 2015 年实现 EFA,我们就必须根本改变行动计划,并且加快建设步伐。第一步就是要清楚确定每一个 EFA 合作成员的作用,以建立每个机构的相对优势,避免重复努力,并且弄清需要填补的差距。

去年,联合国教科文组织执行理事会请总干事加强了与主要国际参与方,特别是世界银行、联合国儿童基金会以及联合国人口活动基金会的磋商及高层对话,以就各参与方在 2005 年至 2015 年努力达到 EFA 目标的具体分工、责任和贡献达成一致意见。通过促进国际层面的协作,我们将在国家层面上开展更有效、更具针对性的行动。

为此,联合国教科文组织正在对旨在发展“全球行动计划”来达到 EFA 目标的磋商进程进行协调。这一计划的目标是使各多边组织在迈向 EFA 的过程中达成更广泛的一致和协调。作为我们这项工程“砂浆”的五个主题是:

- 动员更多的财政资源;
- 确保 EFA 发展援助的有效利用;
- 发展国家层面的能力;
- 宣传教育对于可持续发展的作用;
- 通过监测和透明化来加强彼此的责任感。

EFA 行动的主要舞台当然是在国家层面上。如果说 EFA 是个整体蓝图,那么每个国家必须依据自身的情景需要,包括措施、方法、时间安排、成本计算以及资源划拨来发展自己的“楼层平面图”。为了发展这些教育政策和计划,每个国家需要从国际社会获取定期的、聚焦的、高质量的支持。

联合国教科文组织自第二次世界大战之后创建以来,就为其自身对教育所做的贡献感到自豪,并且倡导有效的国家教育策略和计划。由于财政、经济和可持续发展的社会各方面联系越来越紧密,联合国教科文组织必须继续扮演一个明智领导者、公正协调者的角色,同时也成为思想交流的平台,推动国家和国际社会共同朝着这个正确的方向发展。

我们正站在一个起点上,我们的行动将会改变未来几个世纪的世界面貌。各国在创建一个可持续发展的未来的时候,不能忘记“学习”是“改变”的基石。Frank Lloyd Wright 说过:“品质高尚的生活需要格调高尚的建筑,供情操高尚的人以高尚的方式使用。”实现“全民教育”,我们就能构建人类看到过的最雄伟、最高尚的建筑作品。我们不能让这一机会从我们的指缝中溜走。

## 注释

① 本文原载 *Embassy*(渥太华),2006 年 2 月 22 日。

(何 美 译)

## 创设贝宁教育愿景

Joseph Ahanhanzo, David E. Odushin & Alice Bibi-Adelakoun\*

在贝宁,教育部门第一次建立了属于自己的愿景。过去只有总体政策法规能为教育政策提供框架。而现在的经验创设产生于一个特定的背景之下,是政治决策的结果,这项政治决策将全国范围内所有对于教育系统相关工作问题的答复都囊括到一个文件之中。

在《教育总览》发布及随后进行的教育改革实施十多年以后,贝宁的教育系统至今仍然问题重重,甚至比过去还要严峻。因此,学校系统非常频繁地成为了争论和较量的焦点,有时甚至出现暴力动荡的局面,然而毋庸置疑,学校系统也是决定国家命运之所在。用 Joseph Ki-Zerbo 的话来说,我们必须“实施教育,否则便会灭亡”。

当然,迄今为止所作的努力已经使局势有所改善。然而仍存在大量的不足,比如:

- 几乎没有教师职前培训,也没有充分的在职进修;
- 教师严重短缺;
- 教育质量不高且内容不确切;
- 教育系统内部始终不均衡、巩固率低;
- 没有足够的基本规章,已有的规章也没有执行;
- 对于争执处理控制力不足;
- 缺乏教育资源管理系统。

事实上,这些问题里有许多是所有发展中国家教育系统固有的,但是在贝宁,如果我们想要给所有学龄儿童提供平等有效的基础教育,就必须面对由这些问题引起的挑战。我们需要做的是:

1. 缩小农村与城市、女童与男童之间的差距;
2. 提高教育系统的巩固率及学校绩效;
3. 对已有资源进行合理的管理。

还有其他一些至关重要的问题,比如正规教育中母语引入的迟滞、信息技术短

---

\* 原文语言:法语

贝宁共和国初等、中等教育部提交了一份研究案例,作者分别为规划和前瞻计划署主任 Joseph Ahanhanzo、行政事务和社会关系技术顾问 David E. Odushin,以及中等教育技术顾问 Alice Bibi-Adelakoun。

缺、环境污染、HIV/AIDS 和性传播疾病(STDs)的蔓延、学校中的吸毒现象以及缺乏进取精神的问题。理论与实践之间有如此多的危险因素,这反映了我们的教育缺乏适切性且质量低下。

在这样的情况下,我们需要发展一种共识,以保证对教育合理实施、有纪律管理,并建立使所有学生都可以接受的、高质量的基础教育,以便以后能为国民经济提供所需的人力资源。

这个文件旨在陈述大致在 2001 年至 2006 年间贝宁初等及中等教育发展的主要内容。

从全国来看,为了应对质量的提高、更轻松地入学以及达到更高层次公平所带来的挑战,人们已经致力于制定教育部门的管理战略。

我们迫切需要一名专门负责基础教育的新部长。他的应答不仅应该使政府当局放心,而且还要给予普遍的社会大众、合作伙伴以及市民社会组织以信心。

然而,贝宁经验中的精髓在于协商,在这个愿景建立的过程之前及之后必须进行协商。基于这种创新精神的直接或间接协商机制有助于人们在有关教育领域政治对话的培训研讨会上进行经验交流。在设计和执行阶段,困难层出不穷并遭到人们的批评,从中我们可以吸取很多教训。

## 背 景

### 教育政策总背景

#### 制度背景

根据国民大会(1990 年 2 月)的精神,这次会议决定将以经济自由主义取代先前的马克思列宁主义政策,这就使得修改教育基本法律势在必行。在 1990 年国民大会前,一项有关全国教育系统的总体政策法案遭到搁置,此项法案至今也未被通过。1991 年政府采取了一种缓冲的方法,即在国家官员们的参与下 UNESCO 和 UNDP 承担了一次教育分析的任务,紧接着这次分析,政府通过了一个关于教育政策的框架文件。

遗憾的是,尽管国民大会教育委员会在教育界进行了一次广泛的意见调查(涵盖国家和部门公共行政机构、家长、教师、中小学生、大学生、捐助者以及市民社会组织),但从那时起局势并没有好转。

#### 教育系统的状况

在 2001 年(在新总统五年任期的刚开始)开展了一项诊断性研究,研究显示小学教育质量已有所提高,毛入学率从 1970 年的 50% 上升至 1980 年底的 68%,并在 2000 年底上升至 84%。

中等学校同样取得了进步,1992年的毛入学率只有12%,到2000年达到21%左右。尽管有了这些积极的趋势,我们还必须承认仍有许多事情要做。

教育统计显示,每100名进入学前教育(起始年级,称作CI)的学生中,只有45人升入中间阶段的二年级(CM2),34人进入六年级(初中阶段)教育,16名升入初三年级(初中的最后一年),9人升入高中二年级,只有7人进入中等学校最高年级学习。这些数字清晰地反映了教育系统内部效率低下、资源浪费严重。

研究还显示,在每100个孩子中有81人进入学校学习,40人升入二年级(CM2)。这些数据说明小学巩固率低,整个教育系统也是如此。

从更深入的角度讲,学生流并没有有组织地从一个教育阶段转到另一个阶段,从而得到积极的调整。从某种意义上讲,这是由于系统中缺少某些特定的层级。学生流的结构在很大程度上受到居高不下的留级率的影响(在小学达到25%,初中则在20%~22%)。

类似于那些辍学的学生,留级生同样造成了浪费以及公共资金使用低效。从公平的角度看,整个教育系统也面临着巨大困境。在城市,入学基本普及,但在农村地区,男童的入学率大约是86%,而女童只有64%。

在城市有70%的男童及47%的女童小学毕业,而在农村,这两个比率分别只有39%和14%,从中可以发现小学阶段入学率和巩固率的城乡差距状况。

这些不尽如人意的结果让那些学校系统的受益者产生了疑问,多数受益者认为绩效低下的主要原因在于教育系统中缺乏恰当的政策。

## 教育愿景:全社会的需求

除了上文考虑的一些因素(即主要与教育系统中法律的低效导致随意性这一状况有关)之外,捐赠者、家长和管理人员还都不约而同地表达了需要有更远大愿景的强烈愿望。在先前的全国教育部分为三个新的教育部——初等与中等教育部、技术与职业培训部和高等教育与科学研究部之后,想要制定一个教育发展整体战略变得很困难。从那时起,每一个部都不得不自行组织运作并尽力证明本部存在的合理性。因此,对于运作的考虑优先于长期措施。教育系统的总体政策法规还未通过,这更加剧了上述状况。

一个财政合作者最早表达了对这个问题的担忧。事实上,整个教育界随后都认同了这种担忧,迫切要求提出一个便于交流和协商的参考框架,以巩固教育行动者与合作方之间的协同关系。

这些客观形势催生了制定一个2006年初等和中等教育发展愿景的计划。

## 行动者

这份文件描述的愿景反映了教育界的要求。特别是家长协会、捐赠者和教学部

门以及管理工作者的工会经常与起草委员会沟通,他们协助制定了这份文件。他们早就推荐并利用在制定总体政策法规和消除贫困战略文件(PRSP)时组织的那些协商活动所取得的成果,因为那些协商涉及全国所有的社会—职业领域。

因此,在起草文件阶段,通过反观那些协商活动的结论,或许间接地采用了参与性的方法。

然而人们应该清楚的是,关于这项 2001—2006 年教育愿景的最初设想,已经在政府研讨会上提出,正是政府的研讨会启动了同一时期政府的行动计划。

## 愿景及其准备和内容

### 文件起草

这一任务被委托给一个由部门官员和非政府组织代表组成的特别委员会。出于对效率的考虑,选择委员会成员的标准是依据他们对贝宁教育系统的了解、他们的资质及已取得的成就。

他们将运用先前在不同社会部门举行的相关协商的所有研究结果、大量的参考文件和报告。报告的大纲由部长起草,然后交给由各组织负责人组成的指导委员会。

### 参考框架

确定一个总体愿景,以使初等与中等教育部的活动合理化,这一需要源于在贝宁公开协商、会议研究和政府研讨会后产生的许多参考文件中的条款、结论和建议。这些参考文件包括:

- 1990 年 12 月 11 日颁布的宪法;
- 国家教育大会备忘录;
- 教育政策框架文件;
- 教育政策和部门策略宣言;
- 教育部门圆桌会议文件;
- 国家长期发展研究:贝宁 2025;
- 2002—2004 年消除贫困战略文件(PRSP);
- 政府行动计划 II;
- 零散的演讲概要;
- 小学评估与基本质量标准之间的比较评估;
- 贝宁私立教育研究;
- 政府研讨会上提交的论文,等等。

## 文件主旨

### 2006 年度初等与中等教育部的愿景

贝宁仍是发展中国家,劳动力市场竞争激烈,还面对着残酷的国际竞争。因此,我们的国家别无选择,只有发展学校系统,以帮助新一代获得基本技能。以后,这些技能将便于他们接受优质培训并使他们能够处于一种适当的位置以迎接面前的许多挑战。

因此,为了应对现在和将来的需求,回答全社会正在追寻的、有关发展的问题,贝宁的教育系统必须寻求一种和谐地整合各种因素的方法。而这种整合方法却要到国家之外去寻找。到 2006 年底,教育需要成为一个高效、富有竞争力的系统,该系统要能够培养公民意识和道德价值观。为了达到上面列出的基本目标,并与新愿景保持一致,初等和中等教育将围绕下列四点目标组织今后的行动:

- 入学和公平;
- 教育系统的绩效和竞争;
- 教育部门的计算机应用;
- 员工的培训和激励。

### 考虑的策略和手段

#### 1. 入学和公平

- 使所有学龄儿童都义务接受有效的基础教育;
- 制度化为期 10 年[从预备学校(CI)到初中]的基础教育;
- 考虑到基础教育的这一愿景,为(教育)系统提供一个新的总体政策法规;
- 激励和支持教育需求;
- 通过内部的网络体系巩固统计系统,以保证信息的可靠性;
- 准备并构建学校系统蓝图,在集权和分权平衡的整体规划的基础上,建立小学和中学相连接的网络;
- 拓宽并增强新学校网络的学生吸纳能力;
- 强化促进女童入学;
- 优化学校环境;
- 更新学校立法;
- 依据新愿景,调整并改进计划、规划、管理和监测系统的手段和程序;
- 保持教育部权威的同时,拓展旨在促进分权和针对分权领域的程序;
- 加强集中和分散管理的能力;
- 鼓励私立教育的发展,从而将私立教育更好地整合在教育发展的总体策略之中;
- 办学主体多元化,深化合作伙伴的贡献,为教育部门提供财政支持。

## 2. 教育系统的绩效和竞争

- 提高学校系统的适切性;
- 发展从预备学校到初中教育的连贯性;
- 在教育中逐步制度化地引入母语;
- 筹备并实施以低廉价格为学校提供教材的政策;
- 建立一个基金以支持适应新教学计划的教科书的出版;
- 强化各级教育活动网络;
- 改善教学条件(通过改善工作环境和条件,提供教学和后勤支持,提供绩效提高的动机和激励等);
- 提高、增强和改变优秀的完全中学吸纳学生的能力,从而使这些学校能从整个地区招生,并成为主要的示范学校;
- 在每一个部门设立女子学校,在没有条件设立女子学校的地方设立女童之家,以促进女童教育;
- 大幅降低留级率以提高系统的巩固率;
- 在初等教育中支持引入英语课程并加以推广;
- 在学校中发展并鼓励体育运动;
- 发起网络化的环境保护运动并预防 HIV/AIDS、STDs 和吸毒;
- 把地区中学和女童学校建设成为人才中心,能培养高素质的人力资源,为接受高等教育或者职业培训做好准备。

## 3. 教育部门的计算机应用

- 逐步在学校系统中引入新信息与通讯技术(NICT);
- 为教师、管理和检测人员以及行政人员提供 NICT 模块培训;
- 建立计算机化的数据采集网络;
- 为教育部门的管理、计划和调整建立可靠的数据库,并实施维护。

## 4. 员工的培训和激励。

### 教师

- 建立一个针对所有候选教师的职前培训系统,以此作为总体培训工作的一部分,从而建立一个充足的专业人员预备队伍来满足教育部门的招聘需要;
- 招聘和培训教师及督导员(督学);
- 提高教师和督导员、监测和管理人员的素质;
- 建立一个由学校管理者和教育顾问组成的团体;
- 在积极区分的前提下,应用激励策略促进教师利益,特别是在那些落后地区;
- 改善职业生涯管理;

——提高奖金。

#### 行政人员

- 提高行政人员的管理能力；
- 改善中央和地方员工的工作条件；
- 增加中央和地方机构的物力和人力资源；
- 应用能有效激励员工的策略。

#### 预期的量化结果

这份文件为各级行动者提供了一个最低纲领；它从总体上为行动者整理思绪、与决策者交流意见，并为推动决策者与公众的对话提供了一个便利的框架。

从这一观点看，下列指标将有益于在进程中或者完成时对教育系统进行评估。它们提供的方法不仅用于评估绩效标准，还能做必要的调整以纠正不足，并获得有关仍需弥补之处的想法。

在 2006 年，下列指标应该达到如下规定水平：

##### 1. 入学

- 入学率：94%；
- 提供所有年级的学校比率：85%；
- 教室覆盖率(rate of classroom coverage)：80%；
- 座位覆盖率(rate of seating coverage)：80%；
- 从现在起到 2006 年末，每年招聘并培训各科小学教师总计 1 200 名；
- 从现在起到 2006 年末，每年招聘并培训各科中学教师总计 1 500 名。

##### 2. 系统中的公平和差异

- 女生/男生比率：0.80；
- 在贝宁各个部和自治市，女生的在学率每个学年提高 3 个百分点；
- 教科书/学生比率：基本学科人手一册；
- 教师比率：一个班级一名教师；
- 巩固率：至少 75%；
- 小学每年每个年级减少 2 个百分点的留级率，中学每年每个年级减少 3 个百分点留级率；
- 市政府聘用的教师比例：70%。

##### 3. 教育的质量和适切性

- 设备、教学资料、教科书(60%的学校将达到基本质量水平)；
- 确定并启用优秀中学的标准；
- 从 2005 年起在所有小学课堂中普遍使用新的学习计划；

- 2006 年在初中教育中试行并推广学习计划改革;
  - 所有执教的教师都已接受过职前培训并参加至少为期一个学期的进修,每年对各分部进行一次督导;
  - 从 2004 年起,在小学和中学执行有关招聘、培训、进修、发展和督学聘用及教育顾问聘用的新政策文件。
  - 为教育部教学和行政人员建立区域培训和进修中心;
  - 为各级教育部门、管理机构、学区提供办公场所和必需设施;
  - 给教师提供结构性支持:每 50 名小学教师配备 1 名督导员;每 100 名中学教师配备 1 名督导员。
4. 考试结果
- 国家考试的合格率必须高于 70%。
5. 促进私立教育发展
- 由国家补贴的私立教育机构比率将达到 60%;
  - 在贝宁接受私立教育的学生数将占总学生数的 25%。
6. 教育财政
- 国家预算中教育支出比例将提高到 22%;
  - 一半的教育预算将用于基础教育;
  - 教育部预算的执行比例将提高到 95%。
7. 推广新的信息与通讯技术
- 必须有 50% 的学生使用计算机。
8. 预防性传播疾病和艾滋病
- 将预防性传播疾病和艾滋病的方法传授给所有学生;
  - 在 80% 的教育机构中成立预防 STDs 和 AIDS 俱乐部和防止在校吸毒俱乐部。

## 面临的困难

尽管有社会需求,但执行却出现了极大的困难。

首先,困难来自所有各方都希望能够参加起草。然而,经验显示,像这样一项工作如果在如此大规模的背景下完成,那肯定会损害工作质量并只能延长工作完成的时间。

其次,困难在于,在准备和表达整个愿景的过程中,某些捐赠者表现出异常的冷漠。为了在项目中听取合作伙伴的意见和评论,就有必要与捐赠者一起召开会议。然而,尽管大多数合作机关和机构出席了会议,但他们却没有表现出真正的兴趣。

最后,虽然家长协会和工会组织确实赞同文件的要点,但他们也借机重申,他们一直希望出台一个更正式、更严谨的文件,例如总体政策法律<sup>①</sup>,从而呈现一个更长远的前景。

## 得到的评论

有许多评论的观点。一类是这样说的：

总体来说,这份文件尽力把初等和中等教育整体诊断结果中所有组成部分集合在一起。那么,我们应该运用这些数据,根据总体和具体目标并适当考虑这些目标的优先顺序,来概述战略目标。项目所依靠的预备步骤还没有完成,因而需要拟定一个时间表来保证项目不被耽搁。

这份文件旨在确保所有指标在3年这个非常短暂的时期内同时进步,以约11%的比率均衡、稳定地增长。虽然没有忽略任何重要项目(比如建筑物、教师的职前培训和进修,无论是教师的社会地位、着装和新信息与通讯技术、职业生涯改善和动机、性传播疾病预防意识、改善教学和行政管理结构、留级率和考试通过率、强化中央和分权结构等等),但没有任何时间表和具体措施,也没有任何优先顺序的安排(无论在预算还是政策上)。

这个方法显得过于简单、不现实而且有害,与其说它反映了一次或更多深思熟虑后的选择,不如说它是一个欠考虑的决定。它注定将让各个方面的人失望,甚至不能给捐赠者提供任何实质性的东西,因为它无法保证真正可行。

对于这份文件应该在政府基本计划编制中(例如部门政策文件、“全民教育”计划,等等)占什么地位,以及这份文件应该以怎样的方式发布,或者如何呈现给社会合作伙伴们讨论并接受,文件只字未提。

因此,我们感到我们应该从操作的角度予以关注——不是要打消合作伙伴的积极性,而是坚持认为这样的文件应该不只是一份传统草案的起草操练,提高其质量和现实性的要求可能更为有用。而且我们能够说服自己相信,一份简洁、清晰、可行的计划值得我们共同为之添砖加瓦。

另外一个合作伙伴发表了另一类评论：

我们应该祝贺你们为初等和中等教育部门提出了到2006年为止的首份愿景草案,这一愿景与系统计划的改革相一致,并给贝宁的孩子和青年接受更好的教育提供了希望。

这份文件简要描述了贝宁初等和中等教育系统面临的六个主要问题。这份文件同样提出了解决这些问题要达到的11项重要目标,达到目标的44项策略以及到2006年为止需要完成的29项任务。因此,这份文件在接下去大约4年的时间里,为两个主要的教育部门建构了一个雄心勃勃的愿景。

尽管这个愿景确实是清晰的,然而期望在仅仅4年的时间里完成所有29项任务