

译丛 徐辉 顾建新 主编

撒哈拉非洲国家的 教育、贫困和发展

Education, Poverty, and Development
in Sub-Saharan Africa

〔美〕M·A·吉奥-加加 著
楼世洲 於 荣 译校

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

非洲教育译丛 徐辉 顾建新 主编

Africa

撒哈拉非洲国家的 教育、贫困和发展

Education, Poverty, and Development
in Sub-Saharan Africa

〔美〕M·A·吉奥-加加 著
楼世洲 於 荣 译校



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

撒哈拉非洲国家的教育、贫困和发展 / (美)吉奥-加加著;
楼世洲等译校. —杭州: 浙江大学出版社, 2011. 12
书名原文: Education, Poverty, and Development in Sub-Saharan Africa
ISBN 978-7-308-08556-4

I. ①撒… II. ①加… ②楼… III. ①教育问题—研究
—非洲 ②贫困问题—研究—非洲 ③区域经济发展—
研究—非洲 IV. ①G54 ②F140.47 ③F14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 057709 号

Education, Poverty, and Development in Sub-Saharan Africa

Copyright©by Macleans A. Geo-JaJa

All rights reserved.

浙江省版权局著作权合同登记图字: 11—2011—60 号

撒哈拉非洲国家的教育、贫困和发展

M·A·吉奥-加加 著

楼世洲 於荣 译校

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 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 17.5

字 数 340 千字

版 印 次 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-08556-4

定 价 35.00 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

撒哈拉非洲国家的教育、贫困和发展

[美]M·A·吉奥-加加 著

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须加强。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

序 言

澳大利亚天主教大学墨尔本分校 约瑟夫·扎伊德

(Australian Catholic University, Melbourne Campus, Joseph Zajda)

我们生活在一个社会变革不断加速和转型更加复杂的世界,非洲和其他洲之间的关系在这一全球化背景中将发挥重要的作用,它有助于在反对贫困的斗争中抓住社会和经济进步的机会。在未来的十年中,全球化将继续对非洲国家以及它们的经济和社会产生重要的影响。由于受市场化、私有化和以利润为导向的企业的影响,发展援助和结构调整计划已被证明在全球经济中从最好的意义上说是无效的,而从最差的意义上说则是有害无益的。为了在日益受全球化影响的市场经济中更有力和有效地竞争,非洲国家必须在由全球市场所确定的新知识和新技能的基础上制定政策战略。这些新的知识和技能分类需要个人和企业双方使其内化。

与全球化相关的、不断出现的新现象以不同的方式影响着当前教育和政策的发展。首先,全球化政策、贸易和金融对教育和改革实施有着深刻的影响。其次,周期性的经济危机加上国际货币基金组织和世界银行要求优先考虑的政策(如结构调整计划),已经严重影响了一些发展中国家和正在为全民提供基础教育的转型经济体。当穷人无法抚养自己的孩子时,我们还能期待他们送孩子去上学吗?在全球化的世界中提供适当的教育似乎是在冒险,尤其是在撒哈拉以南非洲、亚洲和世界上其他一些地区。

本书的独特性在于它涉及了经济、社会、文化和政治等领域,以及被1948年《联合国人权宣言》和其他人权公约所排斥的领域。本书论述了非洲国家未来的一些挑战。非洲教育在未来至少面临两个巨大的挑战。首先是完成21世纪的知识 and 培训任务,提供普及的基础教育和中等教育。第二是提高学习成果的质量、社会公平和文化融合。实现这些新的任务取决于政府的政治意愿和在教育改革的范式趋同(paradigm convergence)与简单趋同(simple convergence)之间的竞争。后者作为一个反思和去传统化的过程与国界无关。因此,由新自由主义者所提出的鉴定措施在专门术语和跨越国界的意图方面十分相似,新的教育共识并没有在其最具合法性的利益相关者中形成,相反它已经变得更加商业化和更加受追求快速而短期的利益最大化的政策和实践的需要所推动。这一教训是深刻的。对非洲来说,新保守主义哲学——华盛顿共识——充满了危险,因为教育成果当今是以牺牲更多的人文主义标准为代价,根据投资的成本与收益来进行判断和衡量的。

很明显,结构调整政策,尽管已经有了可转换目标,但它未能使经济恢复繁荣,未能增强人力资源和能力,也未能保持或提高教育质量。所有这些不足之处结合在一起导致整个非洲和大部分发展中国家在人力资源开发的道路上困难重重。而且它还极大地导致了非洲大陆从未经经历过的教育贫困。也许存在着其他经济和社会的选择方案。是该回到在政策上设计一项教育和学校教育制度的时候了,这一制度将有助于非洲所有国家了解这个世界、适应其社会、意识到对其自身及其社会与国家的义务与责任。麦克林·A·吉奥-加加(Macleans A. Geo-JaJa)在该书中对这些挑战进行了探讨。这一系列关于经济学和国际发展教育的学术论文已经远远超出了最初作为一本可收藏的参考书的想法。

吉奥-加加的著作深刻地论述了非洲国家促进人权和“自我发展”问题的复杂性。吉奥-加加使一些非洲国家领导人相信自我发展的任务并不是一个不可能实现的任务。他声称,只要在教育领域有一个“强大的政府”与经济发展水平和社会改革相协调,这一任务就可以实现。在这一过程中公民必须轮换着扮演教师和学生的角色。能力建设和人的能力是指向国家建设和社会有效运转的。吉奥-加加是一位著名的学者,他致力于对经济发展、尼日尔三角洲的贫困、全球化和非洲教育改革进行研究,这确实是使他与许多其他发展研究领域的非洲学者不同的一个原因。毫无例外,吉奥-加加不仅仅在原始档案中进行主题研究,而且为了探索资源分配的公平性和获取知识,他还经常到国外生活和旅行。总之,用“专家”一词来形容他一点也不为过。他关于政策、计划和实施的方法总体上适用于发展援助,并可能有助于中国的教育改革和促进两国福利权益(welfare equity)与社会公正的发展援助。

吉奥-加加的著作是一本内容广泛、文字清晰和易于理解的论述发展、贫穷、教育、人类发展和全球化的论文集,也是一本对学者、规划人员、管理人员和决策者有用的文献。这本论文集最突出的特点是它把关于教育和发展工作的理论与实际应用结合起来。虽然该论文集保留了其最初的目的,即为想要理解教育在社会和经济变革中所发挥的作用的学者、学生和各種其他专业人员提供资源,但是它也努力提供最新的与教育问题相关的信息。这使得本书对于研究发展的学生以及那些对中非研究或中非关系感兴趣的人非常有用。的确,正是这一显著特点使得它值得中国读者给予特别的关注。

在这本富有启发性的著作中,吉奥-加加关注的问题有助于我们以一种更有意义和更加现实的方式理解教育、政策变革、贫困与全球化之间的各种关系,它们包括:

全球化与发展在教育政策中的政治意义;

决定教育政策、改革和行动的话语意义;

教育、民主与全球化之间关系的基本矛盾。

本书在学术方面有助于更加全面地理解教育政策与研究的关系,它为我们提供了在地方、区域和国家层面上有效而务实的政策规划与实施的有用策略。这是一本严谨的学术性著作。我相信吉奥-加加的这本论文集对于世界的教育政策与改革的未来将具有深刻而广泛的意义。

目 录

序 言	viii
-----	------

第一篇

撒哈拉以南非洲的教育改革与发展

非洲的教育分权和私有化:尼日利亚的政策选择	1
尼日利亚的教育分权、公共资源分配和社会公正	12
结构调整计划对非洲国家人类发展的制度障碍	29
结构调整计划对非洲人类发展政策的影响	40

第二篇

争议的观点:全球化在非洲的作用

对全球化与非洲教育的未来的反思	56
全球化、教育改革与非洲政策的转变:以尼日利亚为例	72
再论全球化对非洲的影响	85
全球化、援助与经济改革:非洲的经验	96
全球化在尼日利亚尼日尔三角洲能够人性化地整合与发展吗?	108
全球化、教育与非洲妇女的赋权	113

第三篇

新自由主义与非洲尼日尔三角洲地区的贫困

尼日尔三角洲的贫困与社会动乱:国际农业发展基金会/联合国开发计划署 反贫困计划的启示	130
尼日尔三角洲地区的贫困与不平等:《国家经济赋权和发展战略》有效吗?	144
尼日利亚尼日尔三角洲的发展、贫困与教育不稳定原因分析	159

捐赠援助与人力资本开发:非洲发展中一个被忽视的优先事项	179
确保尼日尔三角洲的教育、减贫和发展之间的互惠关系	190

第四篇

非洲未来的教育:职业技术教育与培训

尼日利亚职业技术教育与培训:问题、焦点及 21 世纪发展趋势	205
人力资源规划和职业选择:尼日利亚的不协调案例分析	217
信息不对称、教育与职业选择	227
非正式教育:对于尼日利亚毕业生失业所建议的解决方法	242
美国《反海外腐败法》对海外贸易的影响:以尼日利亚为例	248
与 21 世纪非洲可持续发展相关的教育问题研究	259

译后记	267
-----	-----

非洲的教育分权和私有化：尼日利亚的政策选择

教育全球化趋势下的分权和私有化：原因和结果

教育的分权和私有化已经成为一种国际趋势。应该说教育的公共介入会减少教育的不公平，给贫困和弱势群体提供更多的教育机会，提高教育贷款的市场灵敏性，使得教育的受益面变得更加普遍。但是公共教育并不都是有效的。当这种竞争性的机制形成一种不合理的市场分配体制时，教育的公共支出就会变得低效。当许多有资格入学的学生因缺少教育机会或者没有能力支付学费而无法入学时，这是不公平的(Burnett 1996:217)。

在世界许多地方，公共教育在教育分权和私有化过程中遭受了很大的挫折。联邦政府把提供和支持教育的责任推给地区政府和当地政府，并宣称离家近可以提高教育的质量。但是，联邦政府授权给当地政府更多的是经济责任，而教育服务和教育行为的要求仍在国家的控制范围之内。联邦政府迫使当地政府对教育提供财政支持，进而又鼓励当地政府取消对教育的拨款，而把主要责任推给私营部门。这些私营部门并没有资助教育的能力和动机，因此拒绝为低收入家庭的孩子们提供教育，从而阻碍了他们在社会、经济和政治方面的代际流动。分权和私有化进程是本文的主题，这一进程在发展中国家表现得很明显。然而，值得说明的是，这一进程在发达国家也同样是非常明显的。

分权和私有化在美国的例子，一方面表现在联邦政府提出的“不让一个孩子掉队”的法案中；另一方面则是州政府采取税收减免政策以及提供教育券。国会同意布什政府利用强制性标准来提高教育绩效的质量，通过考试来检验教育成果。但是在这个过程中，政府却不提供足够的资金来补贴课外辅导或考试所产生的费用。要实现这个结果就需要形成教育费用分担体制。从私有化的角度看，州政府的税收减免政策仅仅有利于那些需付收入所得税家庭的孩子去私立学校入学。同样，教育券也

只支持具有一定资格的学生在私立学校入学,并且只支付学费的一部分。入学补助使得高收入家庭的孩子更多地进入了私立学校,而那些连私立学校费用零头都支付不起的家庭的孩子只能进公立学校。虽然美国的分权和私有化进程产生了负面影响,给尼日利亚提供了有效案例,但是我们的目的是通过分析发展中国家的教育分权和私有化进程,评价这些国家教育分权和私有化所产生的消极后果,然后关注尼日利亚的经验,将之作为一个主要案例进行分析。

分权政治学

分权的定义:分权是从高级政府到低级政府或从中央政府到地方政府的责任再分配和相关决策机构协调的过程。这个复杂的过程对学校体制的政策制定、财政创收、经费支出、教师培训、课程设置和当地学校的管理都有影响。这些改变意味着学生和家长与学校的关系、社区与中央政府的关系、公共教育的真正意义和目的在价值观方面的根本性转变(Fiske 1996)。

分权的观点:教育分权的标准观点认为分权通过转移中央对行政管理的控制权,重新分配、分享、延伸了权力,并且使社区参与进来。与中央的集权相比,分权是把教育结构和教育内容的决策权向下级政府、社区和学校转移。权力和责任的转移可能是部分的,也可能是全部的,也可能与委任、授权、解构、放松管制、分散权力和彻底的私有化有关(Lauglo 1995)。如果分权彻底的话,它将把所有教育结构和内容的正式权力移交给地方政府,并且将管理的责任也全部转移给地方政府。

分权的模式:不存在彻底的分权体制,相反人们发现分权制存在于中央集权体制之内。根据政府承担责任或享有权力的程度,以及所有被迫产生的经济危机和压力,分权中结构与内容的目标是不同的(Fiske 1996; Watkins 1993)。分权能够产出优质的教育成果,并且同时对政治资本和文化资本进行再分配。因此,分权更多的是授权给大众和提高学校的教学质量,而不是促进社会收益或者分权给地方的管理者或政府;而这两者可能都是积极的目标。

然而,分权的正面效果很少发生。卡琳和特斯欧尼(Carrin and Tshoane 2000)声称中央政府的教育决策权不可能完全下放。在权力完全下放的模式中,中央会把有关教育政策和课程结构的权力完全交给地方政府,但是这种模式基本上不存在。相反,分权往往使教育、社区和政府之间的关系瓦解。提倡分权要有一个前提:财政分权和行政分权能够消除教育的不平衡,并能够使教育规划和财政规划相一致。然而,分权和结构调整计划(SAPs)的结果相似,固化了整个国家和地区的历史和文化的教育差异。

在一种批判分权的极端观点中,威勒(Weiler 1990)认为分权与中央控制之间存

在一种紧张关系。他进一步重申分权实际上不但很少发生,反而被吸收到教育集权管理体系中。他认为,分权仅仅是中央政府加强了对地方政府的控制和合法性。一种常见的观点认为分权是避免中央对管理行政机构控制减弱的一种有效策略,并可以在保持对低一级政府的政治控制的同时,推卸一部分教育服务供给的财政责任。

大多数中央政府以增加入学机会和提高教育质量的名义,把精力主要投入到建立一套共同的课程以及采取有效方法实现教育的国家标准、质量和卓越上。尼日利亚(Geo-JaJa and Mangum 2003)和肯尼亚(Adamolekun 1991)的情况已经证明了设想的政策与实际情况是有出入的。人们对分权没有赋予人们话语权和不能建设社区并不感到奇怪,因为这些并不是分权的目标。残酷的现实是,执行分权所能达到的程度以及最终的结果取决于分权的动机、相关的政治承诺以及中央政府对资金的筹集和对教育资源的分配。

反对分权的案例

只要人们假定集权政策是不利的而分权政策是有利的,那么上述这些结论就是否定的。现如今人们普遍认为政府是低效的源头,官僚主义阻碍了发展。这种情况产生了负面影响,即财政职责的分权,以及大规模的教育私有化(下文将讨论)。还有一点值得商榷的是有活力的政府需要通过鼓励人民和当地政府以促进其自身的发展。然而,所提倡的市场化进程,不管是多么的高效,它们自身很少能产生正确信号及积极有效的外部环境,这一进程只是为了人类发展而进行的教育投资的补充。这些优点并不能自动变为现实,因而要求政府引导教育改革并且确保获得全面的经济和社会利益。这里重要的不是政府的集权和规模,而是政府要承担什么职责和如何很好地承担这些职责。

分权的结果

教育分权对人类发展带来的影响是巨大的。这引起了相关问题的激烈讨论:分权是否应该进一步进行?到目前为止所介绍的分权的部分或全部因素是否需要颠覆或者重新引进?普鲁德霍姆(Prudhome 1995)认为纯粹的财政分权是把财政职责转移到地区和当地政府,这会增大地区间的差异和危害宏观稳定。作为对决策者的警告,这种忠告是很有用的,因为分权能够提高效率。毫无疑问,如果没有中央政府对教育的财政支持,分权是无法执行的。

同样,斯图尔特(Stewart 1996)和科尔柯洛夫(Colclough 1996)警告说,教育改革将引起中央政府财政职责的改变,或者把成本分担政策引进到教育改革领域——

不考虑基本推论的特点——将对代表国家的人力资本储备的教育成就产生负面影响。他们声称政治分权没有像关心财政职责下放到基层那样关心效率的提高——也就是说,他们并不怎么关心提高成本回收的能力以及提高政府教育服务的运行机制。即使公共教育非常低效,与共同价值观和知识有关的社会利益以及某些教育利益的产生不仅是针对个人而且也是针对整个社会的事实,指出了不能仅仅由市场力量来确定教育需求的许多原因(Colclough 1996)。

除了分权可以增加利益相关者的参与并提高学习成果的假设外,几乎没有任何证据证明这种因果关系的存在,因为许多的干扰变量(同龄群体的支持、不同的教学的风格、教师积极性和社会经济背景)都会影响教育的质量和提高学生成绩的能力(Hanusek 1994)。政府转移分权时必须谨慎,不要成为支持下放中央责任而仍保留行政控制偏向的秘密议程的牺牲品。总之,这里所指的分权本身既不能确保更高效的公共服务,也不能分担更多的责任,而仅仅是产生仍然对中央权力机构负责的中等程度的权力。在这种情况下,权力的位置并没有真正地从中央转移到地方,而是通过财政权力下放的途径更好地控制地方,从而加强中央的统治。

私有化的压力

关于分权政治学的文献强调了在决定分权是否能有效进行的过程中国家与地方之间相互联系的重要性。但是在实践中,高度的分权虽然出现了,但是国家政府并没有给地方政府更多的重要资源。随着公共教育支出总体上的停滞或者低于入学率增长的比例,私人资金(来自家长、社区等)被认为在整个教育财政方面起越来越重要的作用。很显然,经验表明在没有足够的基础设施或手段作保证的情况下,要想保证全部学龄人口接受教育,那么财政职责和管理职责的转移会导致教育发展的私有化。最近,随着分权的进展,学校的私有化已经很普遍。

在新自由主义模式下,教育改革中成本分担制度引发了有关公平与基础教育入学的严肃问题,尽管新保守主义反对成本分担制度。在普遍贫困以及地方缺少资源的情况下,分权制度以及教育付费制度加重了家庭和地方政府的经济负担。这种趋势的代价是虽然提高了部分学生的教育质量和入学率,但却使另外一些学生面临着教育资源的匮乏。即使在经济有限的情况下,与目前学校有关的公共政策也不被认为是一种选择,因为公平有着复杂的含义以及社会存在着高度的贫困。一些研究已发现初等学校财政分权所造成的负面影响(比如不断增长的入学率和低毕业率以及性别歧视)。私有化所造成的负面影响将在后面再述。

基本上,财政职责从中央转移到地方已经证实了以营利为目的的私立学校的扩展,这主要发生在发展中国家,尤其是撒哈拉以南的非洲国家。而这些以营利为目的

私立学校的学生主要是富裕家庭的孩子。在这种情况下,私立的营利性学校既为富裕社会阶层提供了昂贵的教育类型,也为贫困家庭提供了可以承担的、低成本的教育类型。这种发展可以预计到的结果是随着收入和地区的分化将产生公平、问责和入学差异不断增大等类似问题。然而我们看到,分权主张利用成本效益和民主参与来为自己辩护。

教育分权和私有化:国别研究告诉我们什么?

教育分权的发展变化经历了从阿根廷和智利的强权政策到马拉维的独裁政府,再到1980年墨西哥和1994年智利的有计划干预,这些干预是由新自由主义经济改革发动的。决定分权可能并不总是一个理性的线性过程,但常常是可以产出难以预料结果的高度分离的政治上的政策决定。因此,分权不能从它所在的政治或经济背景中分离出去。例如,教育私有化的改革和财政分权之间的联系导致了加纳和科特迪瓦(World Bank 1993a)以及尼日利亚(Hinchliffe 1989)初等教育入学率的下降。另外,加纳、肯尼亚和马拉维、乌干达、坦桑尼亚、博茨瓦纳已经报道了,取消直接和间接的学费或者废除成本分担制度在教育公平性和教育效率指标上产生了积极的影响。就政治结构不民主或独裁的国家来说,分权管理维持甚至巩固了教育的中央集权。

教育分权的比较

亚洲四小虎的分权经历证实,分权的理论模式包括财政、福利政府以及教育集资方面强有力政府的存在,将会给教育的结构和内容造成多么深刻的改变(Sweating and Morris 1993; World Bank 1993b)。中央政府在教育支出、进行干预和什么时候必须保证人力资源的发展等方面起主导作用,从这个意义上说,中央政府已经从其传统的教育服务职能中解脱出来。而且,亚洲四小虎的经验证明,如果管理不到位的话,分权是不可能有效的,除非国家优先满足人类发展的经费并且下放权力。它们的经验表明,中央政府制定和执行教育均衡发展标准,它在教育的公共支出方面起主导作用,并且在分权的教育体制中比在集权的教育体制中显得更为重要。上述经验还表明受经济危机环境所迫,其他发展中国家应该采纳并适应这种策略。这些经验还强调,总体来说,分权描绘了一幅错误的会给人带来误解的图画。因为它要把“强有力的中央政府”转变成“可评估的政府”,把通过研究驱动的改革转变成通过政策驱动的改革。

通过对多国的研究,可以总结出以下几点经验教训:财政责任的下放使得贫困家庭不得不在他们的孩子中选择哪个孩子接受教育,如乌干达出现的情况;改善质量的投入或结果并不是财政下放的一个共同的明确的理由;把财政负担从中央转移到资源匮乏地区,更进一步加大了资源匮乏地区的负担。

要想更好地理解尼日利亚的分权制度,对各国国情的介绍十分必要,因为这能够帮助我们理解分权的类型、程度和趋势的多样性和复杂性。在这些国家,政府官员和国际机构专家都建议分权。分权被采纳的原因之一是高度集权的政府管理给教育 and 经济带来了许多低效和不平衡。然而上述经验解释了为什么在政治权力没有下放,且政府监督对教育供给有着重要作用的情况下,行政和财政分权注定是要失败的。

从 20 世纪 80 年代的智利和 90 年代的墨西哥、阿根廷的经验可以看出,虽然它们的分权有着不同的原因,但它们的分权政策都被认为是结构性的(IDB 1994)。智利采取的方法被认为是其他国家学习的榜样。皮诺切特政府(军事民主)同时引进了一种改革的市场模式,并使公共教育实行自治以提高学校对家长的竞争性和责任感。和其他拉美国家一样,智利有证据表明财政分权导致教育财政投入整体水平的迅速下滑,而私立学校的利润却急剧增长。这对整体的教育体制产生了不良影响,尤其是农村地区。

20 世纪 90 年代,分权是一场关注教育内容改革的更大的政治变革的结果,它使地方管理者和中央管理者产生了紧张关系。分权在减少学生人均支出,提高初等学校净入学率和提高学习成果以及扭转地区间长期失衡等方面几乎没有作用,更不用说促进入学人数的增长。同样,在墨西哥,在分权时,中央向下级政府转移权力是必要的——这是赢得支持和动员资源的一种措施。中央让当地管理者承担财政责任和让社区保留设置课程的权力并不是无条件的。

和其他许多发展中国家一样,在马拉维,财政下放是针对国家教育形势恶化所使用的一种主要手段(World Bank 1986)。不管动机是什么,教育系统与比之更大的系统社会一样都是不平等的。城市和农村的初等学校净入学率持续下降,而初等学校财政和入学人数的差距逐渐增大到前所未有的地步。在发展中国家低效率现象表现为高辍学率和高文盲率,低的考试分数和低毕业率。津巴布韦、马里、加纳和尼日利亚的共同经验可以证实分权的理论存在矛盾。这些国家的分权由很多隐性因素驱动,包括:假借分权加强中央控制,以债务偿还为目标,通过把财政责任转移给下级政府削减国家的教育开支,在实施一段时间的强制措施后重新宣称中央政府的优势和权威,尼日利亚的情况就是这样。

教育分权中的共同点

通过对不同国家的研究可以发现这些国家有一个显著的共同点：民主化和社会参与的话语都只是为了掩饰微观制度的实施。因为当地政府并没有对教育机构加以控制，分权并没有使得教育机构更高效更公平。没有一个国家是由于基层的需要而进行分权的。分权所创建的政府并不是对基层群众负责，而是加强了中央对基层民众的控制。另外，没有证据能够表明分权可以提高教育产出和提高基层参与。

实际上，这些国家实行的分权是委派、私有化和权力下放，而这些导致了教育的私有化和中央分配到教育方面的资源减少。“不让一个孩子掉队”的承诺情况是，在初等教育中公立学校由于资金不足质量开始下降，而私立学校入学人数却在增长，这说明了在公立学校与私立学校之间存在着交换。例如，非洲各国的私立初等教育在20世纪90年代有很高的比例：在马达加斯加，私立学校的比例从13%增长到21%；在马拉维从6%增长到21%；在莱索托增长了10%；在斯威士兰，1985~1995年增长了8%。国家对实现千年发展目标(MDG)和公立学校的低质量及有限的教育机会采取更容忍的政府政策，这些都加快了私立学校的增长。这种趋势对国家建设、初等教育的公平以及人力资源的持续发展所带来的社会利益而言都是很危险的。

尼日利亚实施结构调整计划后的教育财政分权

尼日利亚是在中央集权背景下，在政治目的推动下，自上而下进行分权的典型例子。尼日利亚推行的分权是将权力下放和权力委托以及将资源分配给地方政府的混合方式。它要求中央政府制定有关学校课程、教师工资、预算分配及接受教育等方面的基本内容。然而政府只开了张空头支票，其分配给教育的资源不是受到控制，就是没有变化，或者就是数量不足。因此，公共教育管理方式是否合适是现阶段亟待解决的问题。

尼日利亚自独立以来已经进行了前所未有的经济和政治改革。1973年实行的第一次重大改革旨在改变联邦政府内部体制关系。20世纪80年代中期进行的第二次改革是引进结构调整方案，这个方案主要强调通过自由和稳定政策对经济进行政治改造。这也是世界银行和国际货币基金组织强加给尼日利亚的任务。这一时期的改革包括中央政府将军事首领委派到各州并重新确定各级政府所能提供的社会服务。1999年，尼日利亚军事统治时期结束，取而代之的是同年由民主选举产生的政府。在这个过程中，各级政府（地方、州以及中央政府）的职能和职责得到了支持。行