

当代埃塞俄比亚教育发展困境及原因分析

陈明昆 苏 兵

【内容提要】第二次世界大战结束后，海尔·塞拉西皇帝为发展现代教育作了积极努力，取得了一定成效，但由于过度依赖西方，本土化准备不足，导致教育结构失衡，中学毕业生失业问题突出，出现质量危机并危及政权；军政权统治时期，凸显意识形态对教育的统领作用，过度追求教育公平而忽视质量要求，在持续动荡的局势下教育发展也难以继；1995年成立的联邦政府对教育进行了大刀阔斧的改革，如下放教育权到地方、鼓励发展私立教育、推行教育成本分担制等，教育规模获得了空前发展，但由于经费投入不足，教育的公平与质量都难以保障。

【关键词】教育体制；教育质量危机；教学环境；教育经费

【作者简介】陈明昆，教育学博士，浙江师范大学非洲研究院副院长、研究员；苏兵，浙江师范大学2013级比较教育专业研究生。

20世纪70至90年代，埃塞俄比亚发生过两次政变：一是1974年海尔·塞拉西皇帝被以门格斯图为首的军政权所取代；二是在1991年，当时的“埃塞俄比亚人民革命民主阵线”推翻了军政权统治，并于1995年正式成立埃塞俄比亚民主联邦政府。通过对埃塞俄比亚历史上政治危机的考察，可以发现其均与教育事件有着直接的关联——教育事件往往成为政治危机发生的诱因。与此同时，政权更迭又引起教育领域的政策转向，使得教育发展进程中中断或变轨。笔者拟通过对20世纪下半叶以来埃塞俄比亚所发生教育事件的历史分析，来揭示教育危机发生的历史背景及其所产

生的社会影响。

一 帝制时期

帝制时期的主要特征是：教育过度“西化”，本土化准备不足，导致质量危机的发生。

埃塞俄比亚现代教育的真正起步是在第二次世界大战以后。1935年意大利再次入侵埃塞俄比亚，海尔·塞拉西（Haile Selassie）被迫流亡英国，直到1941年5月盟军大败意军后才归国复位。塞拉西皇帝深受西方文明的影响，坚信教育是国家发展进步的根本动力，并积极创办各类教育，为促进埃塞俄比亚现代教育体制发展奠定了基础。为了促进教育发展，塞拉西皇帝还出台了一些鼓励政策，如为品学兼优的贫困学生免费提供衣物、食宿及学习用具，实施职业教育免费制度、吸引优秀生源等。到60年代末，社会慈善机构举办的各类学校在校生有5.2万，初步出现公、私立教育共同发展的局面。^①到了1971年，公立中小学校从1952年的411所增加到1300所，在校生从6万增加到60万。

塞拉西皇帝大力发展教育的初衷无疑与20世纪60年代流行的人力资本思想不谋而合。这一思想的首倡者是美国经济学家舒尔茨（Theodore Schultz）。他通过对教育和经济领域大量数据的采集分析，发现两者之间存在正相关关系，认为教育花费实际上是一种资本投资，而且比物质投资的回报率更高。在联合国教科文组织和世界银行等国际组织的推波助澜下，到了60年代，舒尔茨关于教育是经济发展强大动力的思想已广为流传。教科文组织、世界银行及美国国际开发署借人力资本学说，引导非洲国家大力发展教育，并深刻影响着这些国家的教育政策走向。在教科文组织主持下，1961年举行了关于非洲教育问题的亚的斯亚贝巴会议，所有非洲国家都参加了此次会议。会议的一项重要议题就是要求非洲国家承诺到1980年普及初等教育，但这项宏伟目标最终被证明是不切实际的空想。

塞拉西政府虽致力于国家发展，但却忽视了教育及其人才培养的现代

化、本土化战略。塞拉西本人坚信教育对国家发展的重要作用，认为教育就是要培养忠君、爱国、信教的国民。但随着埃塞俄比亚与西方世界乃至非洲大陆的渐趋融合、民主意识的加强，这种忠君、爱国的价值观念越来越遭到年轻一代的反感。况且在国家贫弱、外力介入的背景下，帝制政府在发展教育过程中多处于“想为而不能为、敢为而无力为”的境地。一方面，由于塞拉西政府在教育发展政策的选择上缺少连贯性，更多是希望依靠西方和国际援助来推进国家发展，而国际援助通常更注重校舍等硬件的建设而忽视本土教师培养、国家课程设计等软件投入。当时的课程多半是由教师自行组织，很难培养出既能继承和发扬国家传统又能适应不断变化时代要求的现代化公民。另一方面，教育布局不尽合理，当时的大多数学校都是在大中城市，农村和小城镇里的学校拥挤不堪、教职员匮乏、教学质量普遍低下，教育危机四伏。

当时有专家认为，埃塞俄比亚教育发展出现危机的直接原因是教育经费不足和教育财政政策不当所致。于是，塞拉西政府进行了一项财税制度改革，主要内容是向农村土地所有者征收农业特别税，规定地方教育委员会负责管理对所征税款的分配和使用，主要用于筹办小学（中央财政只负责中等和高等学校）。这项不合时宜的税收制度导致了较富裕地区小学教育的较快发展，而贫困地区的小学教育仍然发展缓慢，甚至举步维艰。而且这项改革没有涉及城市，市民不用纳税却可以享受较为优越的教育资源，可以把他们的子女送到较好的学校里去读书，因此遭到了地主和农民的共同反对。后来，塞拉西政府又对这项税收政策进行了调整，规定向城市土地所有者也征收教育税，向城市居民征收2%的个人所得税，这项政策又激起了大多数城市居民的反抗。更有甚者，财政部还经常把所征税款挪作他用，国家教育发展愈显步履艰难。

在公众不满情绪渐长和大中学校中激进学生人数不断增多的压力下，塞拉西政府开展了一场关于现行教育体制问题的专家研讨。参加研讨的专家组于1972年7月提交了一份调查报告。该报告建议：要尽快尽好地普及小学教育；改革农村教育，使之更贴近农村实际；促进教育机会公平等。报告批评现行教育体制过分关注学生的考试成绩而忽视了实际能力的培养，指出正是由于政府忽视了对辍学青年的关注才导致大批青年的失业。报告认为“现存的教育体制不但制约了个人的自我发展，而且对大多数学生来说是一种终结性教育。”该报告大部分内容都向社会公示。

目的是希望给予学生、家长、教师等各界充分发表不同意见的空间。但结果却事与愿违，大多数家长对废除精英教育感到不满，甚至愤怒，许多教师则担心由于改革而导致薪水减少。以此为导火索，全国各地引起的罢工和骚乱事件此起彼伏，一场教育质量危机最终导致了帝制统治的覆灭。

二 军政权时期

军政权时期教育的主要特征是：僵化的体制，单一化的价值取向，使教育发展难以为继。

1974年，以门格斯图为首的军事政权取代了塞拉西皇帝的统治，进行了一场声势浩大的社会变革。军政权摒弃了帝制时期的教育体制，照搬苏联教育模式，确立了教育要为生产服务、为科学服务和为社会形态服务的三大目标。在前苏联、前东德等国教育顾问的指导与帮助下，最能体现教育与生产实践相结合的职业技术教育得到一定发展，一批埃塞俄比亚学生被送往前苏联或其他东方阵营国家接受高等教育，或被派往古巴接受中等教育。

军政权认为教育是拯救国家于水火的一剂良药，被寄予厚望，并开始了教育国有化、教育为农村服务、课程改革、大规模扫盲等教育改革运动，且取得了一定成效。在军政权统治时期，埃塞俄比亚的中小学教育规模有了较大发展。据统计，1975至1989年，7—16岁青少年入学比例增长了12%，大约占同龄总人数的35%。然而，随着教育规模的扩大，教育资源的供给却未能跟上，教师短缺、校舍不足、教室拥挤现象日益严重。不仅农村如此，城市也十分糟糕，学校不得不采取轮班制，学生分批分段进行学习。除此之外，北部地区的战乱还导致了大量教学设施的毁坏和被掠夺，也使得教育资源短缺问题如雪上加霜。

尽管军政权在提高中小学教育及扫盲方面取得了显著成效，但在普及中小学教育的前景上却不容乐观。1985—1986学年的国家教育统计显示，全国中小学在校生总数达到310万，而十年前只有78.5万人。但是，1985—1986学年，600万小学适龄儿童中只有250万入学，入学率只有42%。初中阶段（7—8年级）在校生增加到29.2万人，而高中阶段

(9—12 年级) 在校生仅有 19 万余人, 只占 550 万适龄人口的 3.5 %。^① 由于从小学到中学的升学比例悬殊 (在 1985—1986 学年, 小学升初中的比例是 8:1, 初中升高中的比例是 4:1), 对大多数小学毕业生来说, 继续学习的希望渺茫, 因此也就放弃了升学念头而过早地进入劳动力市场, 却又往往因为缺乏一技之长而难以找到体面的工作。

军政权时期虽对帝制时期的教育体制进行了大刀阔斧的改革, 但由于不能结合本国实际发展教育, 而是片面依赖和仿照苏联模式, 存在脱离实际的幻想, 最终导致教育发展计划未能有效地贯彻实施, 更难达到预期目标, 正所谓欲速则不达。

到了 80 年代中期, 公众要求提高教育质量的呼声日益高涨, 政府却无能应对, 官僚阶层与普通民众在教育目标、教育质量等问题上的分歧越来越大。官僚部门坚持教育“培养的学生必须符合国家的实际需要和社会政治意识形态的要求”, 根据“国家人力资源规划, 必须进一步扩大职业教育的规模”。^② 官方认为教育质量下降是因为师资匮乏和英语授课教师能力不足所致。但学者克里斯托弗·克莱哈姆 (Christopher Clapham) 却认为“过去帝制时期针对少数儿童开展的相当合理的教育已经变换成社会主义政权下针对大多数儿童的贫瘠教育”。还有学者认为, 当时的埃塞俄比亚政府“由于对教育与社会发展二者关系的错误设想, 使教育陷入了一场危机当中。”^③

三 联邦政府时期

联邦政府时期的主要特征是: 教育经费投入不足, 规模发展过快, 挑战质量与公平问题。

1988 年 3 月, 埃塞俄比亚爆发大规模内战, 许多学校被迫关门。1991 年 5 月“埃塞俄比亚人民革命民主阵线”(简称“埃革阵”)反政府

① 陈明昆 《埃塞俄比亚高等教育研究》, 中国社会科学出版社 2009 年版, 第 15 页。

② Negash, Tekeste, “The Crisis of Ethiopian Education: Implications for Nation-Building”, Uppsala Reports on Education, 29. Uppsala: Uppsala University, 1990, p. 18.

③ Negash Tekeste, *Education in Ethiopia From Crisis to the Brink of Collapse*. Stockholm: Eland-
(CS) 2004-AB02006.htm. Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

武装占领首都亚的斯亚贝巴，门格斯图政权宣告垮台。同年8月，过渡政府成立，教育也从内战的炮火声中平静下来。1995年8月，埃塞俄比亚联邦民主共和国政府及地方政府正式成立。新政府把发展教育提高到国家战略的高度，颁布实施了一系列教育改革发展政策和措施。至此，埃塞俄比亚的各级各类教育进入规模快速发展阶段。

联邦政府教育改革的主要内容包括：将更多教育权限下放到地方，提高地方办学积极性；优先发展小学和初中段教育；小学1—6年级使用本土语言教学；高中及以上教育实行成本分担制，家长要承担部分学费等。教育分权化及优先发展初等教育等政策的实施，促进了初等教育和高等教育的齐头并进。但实际上，无论是在入学人数还是经费投入方面，高等教育都是增长最快的部分。从表1可以看出：初等教育和中等教育总入学人数的增长并不像世界银行专家和联邦政府所宣称的那样显著。相反，由于生师比的急剧上升和班级规模的大幅增加，一节化学课或历史课聚集了近百名学生的现象并不少见，一位教师同时负责教七八门不同年级的课程的现象也比较普遍。

表1 埃塞俄比亚各级各类教育入学情况统计 (单位: 人)

学年	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	年均增长 (%)
小学 (1—8)	15 340 786	15 553 142	15 792 103	16 718 111	16 989 784	2.6
中学 (9—12)	1 501 363	1 587 585	1 695 930	1 750 134	1 766 011	4.1
职业教育	229 252	308 501	353 420	371 347	320 225	8.7
高等教育	270 356	320 827	434 659	467 843	494 110	22.1

资料来源: Ministry of Education. Education Statistics Annual Abstract (2011/2012). Addis Ababa. 2012, p. 5.

在教育规模快速发展过程中，由于缺乏合理规划，出现经费投入严重不足、合格师资短缺、课程改革滞后、管理效率低下等问题，致使教育质量明显下降，教学环境恶化。随着距离2015年普及初等教育的千年发展目标越来越近，世界银行也不得不表示对目标实现的担忧。世界银行认为，在不加重公共财政负担的前提下，要实现生师比降低和班级规模缩小，必须把教师招募和学校建设标准调整到符合当地的实际情况，以避免教学环境的持续恶化。但不管是用于招募新教师还是建设新学校，如果超

过了政府财政的最大承受能力，最后都不得不以牺牲质量为代价。

从前面帝制时期和军政权时期教育发展的得失分析中得出结论，至少有两方面问题值得引以为戒：一是教育所培养的劳动力超出了经济发展的需求能力。事实上，帝制时期的决策者在后期已意识到了这个问题的严重性，并全力应对，但终因不济而失败。军政权时期，在经济不景气的情况下继续输出大量的毕业生，导致越来越多的大中学毕业生处于失业状态，这些失业的年轻人必然会质疑“社会主义政权”存在的合理性。尽管政府在极力承诺为这些取得学历或学位证书的年轻人提供就业岗位，但成效并不明显。二是教育的本土化准备不足，过分依赖外援，使得教育发展在思想和观念层面缺少继承性，在政策执行力上难以为继。无论是帝制时期的“向西看”还是军政权时期的“向东看”，最终伤害的还是本国的教育及人才培养质量。

到目前为止，联邦政府认为本国教育的发展速度还不够快。在 20 世纪 90 年代中期，政府就雄心勃勃地希望在 2015 年之前实现 50% 的净入学率。这被视为一个非常高和不切实际的目标，因为 1996 年埃塞俄比亚的净入学率只有 20%。随着联合国千年发展目标的制定，内容之一是要支持发展中国家发展教育，联邦政府积极响应，承诺到 2015 年普及初等教育，并从 2000 年开始对先前制定的多项教育发展目标进行了调整。联邦政府认为普及初等教育的目标进展得很顺利，但据世界银行最新调查显示，由于国内物价大幅上涨，教育经费增长幅度又低于物价上涨，教学环境恶化和资源紧张形势并没有得到有效遏制。世界银行认为，在“糟糕环境下的大规模扩张”，能否保障埃塞俄比亚到 2015 年实现真正意义上的初等教育普及任务值得怀疑。而联邦政府能否遵从世界银行的意见，认同专家研究结论，及时进行教育政策调整，增加投入以保障质量，尚难以预料。

表 2 埃塞俄比亚小学（1—8 年级）净入学率统计

学年	男生 (%)	女生 (%)	总 (%)
2007/2008	86.0	80.7	83.4
2008/2009	84.6	81.3	83.0
2009/2010	83.7	80.5	82.1

续表

学年	男生 (%)	女生 (%)	总 (%)
2010/2011	87.0	83.5	85.3
2011/2012	86.8	83.9	85.4

资料来源: Ministry of Education. Education Statistics Annual Abstract (2011/2012). Addis Ababa. 2012, p. 28.

四 结 语

教育质量危机目前存在于世界许多国家,但人们对危机的成因有不同的解释,对危机所表示的担忧也往往因人而异。政治家和企业家关注的是,在教育滑坡的情况下,他们的国家如何在经济上获得竞争力;教师和教育行政人员关注的是诸如课堂教学、学生管理和课程设置等教育内部问题与教育经费不足的问题;而家长担忧的是在日趋复杂、不断变化的职业世界中,他们孩子的个人机会与前途。情况通常是,在教育质量问题的认识上,政府和教育部门的官员很难与普通民众达成共识。笔者认为,问题的焦点应该集中在以下四个方面。

(一) 供求关系

教育质量危机总是与供求关系紧密相关,只有解决好毕业生的就业问题,教育才能体现其价值功能,也只有当对教育的投资回报收益不好时,人们才会较多地关注教育质量问题及其与社会历史文化和经济之间的关系。帝制时期的教育质量危机在于对中等学校毕业生就业问题处理不当,实际上军政权时期和联邦政府时期就业问题也比较尖锐地存在,人们自然会质疑教育质量问题。失业问题的直接原因是市场就业岗位不足,实质是国家的经济总量不足,其所能给社会带来的岗位不够。因此,教育与经济的关系很大程度上影响着教育质量的发展。

(二) 经费投入

引起埃塞俄比亚教育质量下滑和出现危机的首要原因是教育经费投入不足。教育在20世纪70年代塞拉西皇帝早期已出现质量危机。当时有多

达 25% 的中学毕业生面临一直找不到工作的危险。问题出现后，国家也试图通过控制入学规模来达到平衡，希望把中小学发展控制在经济可承受范围内，努力为农村中小学发展分配更多的资源。但最终这些明智的决策却无法推进，因为缺少经费的支撑。军政权时期的教育一直也处于“广种薄收”的境地，因为其他领域占用了更多的资源，比如北部内战、西部和东部严峻政治形势方面的支出，都要靠紧缩预算和各行行业的义务捐资来支撑。国防经费更是超过国家预算的 50%，经济、教育等领域的投入严重不足。经费问题也是长期以来困扰绝大多数发展中国家教育的头痛问题，包括埃塞俄比亚现政府。

（三）教育规模

如果说帝制时期的生师比和班级规模都还控制在合理范围内，危机的主要原因是中学毕业生就业问题，那么军政权时期教育部门对帝制时期的教育问题熟视无睹，盲目扩大教育规模，而用于教育的投入并没有显著增加，则导致了教育质量严重下滑。除了经费投入，如果进一步了解发展中国家的教育问题，就会发现教育中的数量与质量是相互交织在一起的，彼此间的关系十分复杂。例如，教育规模的扩展常常靠使用一些不合格的师资来实现，但这必然会使学校的教学质量下降，而质量下降又会扩大学业失败者的人数，导致辍学或留级人数的上升。这种现象的产生与无视质量、盲目扩大教育规模不无关系。

（四）发展环境

教育发展既需要稳定的政治环境，也需要良好的经济支持，还需要教育家、教师、教育管理者等专门人才的辛勤工作。由于埃塞俄比亚长期以来缺乏一个稳定的政治环境，教育发展一直步履艰难，加上天灾、人祸的不断发生，以农业为主要依靠的埃塞俄比亚政府要想在短期内振兴国民经济、大踏步发展教育，的确是困难重重。除了政治环境外，教育的内部环境也很重要，比如宽松的学习空间、丰富的学习资源、性别上不再歧视、疾病和饥饿不再缠绕等，而残破的教室、女性被骚扰、艾滋病感染等各种原因所造成的辍学现象在目前埃塞俄比亚很多学校中都不同程度地存在。

tion against blacks and apartheid. Overall the two parts of Rhodes' racist ideology are complementary. The author emphasized that the racist ideology is a deep thrust for colonization.

Key Words: Rhodes; Southern Africa; Colonial Ideology

Title: An Analysis to the Crisis of Educational Development in Contemporary Ethiopia

By Chen Mingkun , Su Bing , deputy director , professor of Institute of African Studies at Zhejiang Normal University , postgraduate student of Institute of African Studies at Zhejiang Normal University

Abstract: After the Second World War , the Emperor Selassie made a lot effort to develop modern education and achieved remarkable success. However , relying too much upon the west to be sufficient preparation for localization in education , and bringing the educational system a structural disequilibrium , so causing a great number of secondary school graduates unemployed , which finally aroused an educational crisis and imperiled the regime. As to military regime , the government putting too much emphasis on the role of ideology to education system , along with the undue pursuit of equal access to education , but the better quality neglected , all these combined to the defeat of education development in instable political context finally. Founded in 1995 , the federal government carried out quite some reform strategies on education sector , such as the regionalization of education , encouraging private education , implementing cost-sharing and so on. While an unprecedented development was made in education sector , owing to the insufficient investment in education sector and the deterioration of teaching and learning environment , the quality of education is difficult to be sustained.

Key words: Education System; the Crisis of Educational Quality; Teaching Environment; Finance for Education

Title: Research on the Status , Characteristics and Development Tendency of Urbanization in Africa

By Li Jing , Che Xiaomei , PHD candidate in Department of History , Xia-