

面临挑战不懈改革： 印度“十一五”规划初等教育发展策略探析

石隆伟,孙宏愿,王娟

(西南大学 教育学院、国际与比较教育研究所,重庆市 400715)

摘要:世纪之初,印度政府颁布了名为《朝向更快、更全面的发展:印度第十一个五年规划的途径》的国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要。其中,规划确定了印度初等教育改革继续遵循普及性、质量性、公平性的三维发展战略目标。强化普及义务教育、切实提升教育质量、着力实现教育公平成为印度初等教育改革在新的历史发展阶段下的主题。

关键词:印度;基础教育;“十一五”规划;战略目标;实施措施

中图分类号:G40-059.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2011)03-0073-05

跨入21世纪,印度国家政治、经济、文化等方面迈入良好的发展进程,2006年12月印度政府颁布了包括教育在内的《朝向更快、更全面的发展:印度第十一个五年规划的途径》(2007—2012年)国民经济和社会发展规划(以下简称《“十一五”规划》)。针对初等教育改革,《“十一五”规划》基于国际上日益激烈的竞争和国家已有的发展基础,确立了2007—2012年期间的发展总目标,即在全球化的挑战下继续坚持不懈地强化义务教育的普及、促进教育质量的提升、推进教育公平的实现,围绕发展目标,规划还同时制定了一系列相应的配套措施,整体构建了一个基础教育“全纳性发展”战略蓝图。本文以《“十一五”规划》中初等教育内容章节为主要蓝本,结合印度政府颁布的相关教育文件,分别从初等教育发展策略的切入点、落脚点、着力点以及措施进行全面探析,揭示其教育发展战略的特征,以期对我国初等教育发展战略规划的制定提供一定有益思考。

一、初等教育发展战略切入点:强化义务教育的普及

作为一个发展中大国,初等教育的普及是印度政府近半个多世纪来一直致力解决的难题。印度独立之初,国家为普及初等教育,将其纳入宪法体系。1950年宪法指出:“国家应努力在自本宪法生效起10年内为所有儿童提供免费义务教育,直到他们年满14岁为止。”^[1]其后,在1986年颁布的《国家教育政策》以及1992年发布的《1992年教育项目行动》中,政府再次强调要在20世纪末为所有孩子提供高质量的初等教育。然而,在过去的半个多世纪,由于印度社会政治、经济、文化等诸多方面的原因,普及义务教育的目标始终未能完成,2006—2007年度,印度高级小学的毛入学率仅为73.6%^[2]。因此,印度政府对初等教育普及化的实现目标再予以明确,《“十一五”规划》要求,政府将继续把初等教育的全面普及作为一项重要的战略发展任务,再次重申了“为所有6~14的儿童提供免费的义务教育,包括边远地区的儿童,以及将初等教育的辍学率从50%减少到20%”的新目标^[3],并且将其视为基础教育战略发展

* 收稿日期:2011-02-19

作者简介:石隆伟(1965-),男,重庆市人,教育学博士,西南大学教育学院国际与比较教育研究所,副教授,主要研究外国教育、比较教育。

基金项目:全国教育科学“十一五”规划项目“美俄印三国世纪之初教育发展规划研究”(DDA090356),项目负责人:石隆伟。

的关键,与此相应,规划提出了以下促进实现该目标的具体措施:

(一)调整“SSA项目”经费

初等教育普及项目(Sarva Shiksha Abhiyan,SSA)是印度政府在全国范围内普及初等教育的一项旗舰项目,并于2001年开始由中央、邦和地方政府三者合作践行实施,该项目的使命是到2010年为所有6~14岁儿童提供初等教育^[4]。截至2005—2006年度该项目已覆盖全印度所有邦和直辖区,使一亿九千四百万儿童获益^[5]。依据《“十一五”规划》,印度政府将这一项目的发展纳入到普及义务教育的措施范围之内。力求通过优化该项目,实现“十一五”发展期间普及入学率和提高学生在校率的目标。为此,《“十一五”规划》对“SSA项目”的经费预算作出了战略性调整——增大中央政府的投入,扩大资助范围,从而发展学校数量和增强学校办学实力。

具体而言,印度计划委员会规定中央政府与邦政府的财政支出是“SSA项目”的主要资金来源,两者承担不同比重:“九五”规划末期,中央政府和邦政府的财政支出比例分别为85:15;“十五”规划期间这一比例为75:25,“十五”规划以后各时期这一比例均为50:50^[3]。但是,尔后中央政府考虑到各邦政府的财力和出于缩小教育落后邦基础教育结构差异的需要,决定加大中央政府的投资力度,放缓地方财政支持的增长比例,从而最大程度地缓解普及义务教育所需的资金缺口。因而,《“十一五”规划》把中央政府和邦政府财政支出比例调整为:前两年为65:35,第三年为60:40,第四年为55:45,第五年及以后为50:50;此外,政府还特别强调2005—2006年度和2006—2007年度对东北8个邦实行的特殊分配政策在“十一五”期间将继续实施。与其他邦不同的是,这些邦政府只需支出总额的10%,即中央与邦投资金额比例为90:10^[3]。这样明确的经费划分调整有利于中央和地方政府各司其职,同时激发地方政府的积极性,从而为普及初等教育最大力度地提供可靠而稳定的资金支持。

(二)扩大“MDMS计划”规模

营养午餐计划(Mid-Day Meal Scheme,MDMS)于1995年正式启动,旨在通过向一到五年级的小学生提供免费的午餐而达到提高小学阶段入学率和保持率的目的,同时改善儿童营养状况。依据印度人力资源开发部“2005—2006年教育年度报告”显示,经过多年的努力,营养午餐计划在农村的普及率为11%、城市的普及率为4.1%,已经惠及8.1%的农村人口和3.2%的城市人口^[5]。为了进一步发挥营养午餐计划在促进初等教育普及上的作用,《“十一五”规划》将该计划的实施范围扩大到了高级小学,即小学六至八年级,其具体的实施步骤为:从2007年10月1日起,营养午餐计划将扩展至3479个教育落后区的各高级小学,新增一千七百万名受益儿童;从2008年4月起,将该计划扩展至全国范围内所有的高级小学,使受益儿童人数达到五千四百万名;预计到2008年至2009年度,营养午餐计划将使总共一亿八千万名儿童获益^[3]。

与此同时,为了保证上述目标的有效实施,杜绝流于形式,《“十一五”规划》还特别对营养午餐计划的行动要点做了明细的要求:(1)价值标准。避免地方政府为完成任务而走形式主义,各地方在实施营养午餐计划时,必须以摄取150克谷物和20克蛋白质所达的700卡路里热量为午餐营养价值的标准,从而保障午餐的质量;(2)经营形式。基于保障午餐质量与安全的考虑,营养午餐不使用承包经营形式,必须由地方社区和非政府组织来管理,同时营养专家必须参与制定午餐计划,且定期取样检测食物的质量;(3)资金投入。为避免政府财政资金的浪费,中央政府规定午餐费用的拨款应该基于实际受益儿童数目而非入学人数,同时鼓励学校自给自足,利用学校自耕地种植营养价值高的本地作物以充实午餐计划;(4)监督机制。营养午餐计划的运作必须公正透明,鼓励全社会对营养午餐计划的实施情况进行监督,家长也可以通过网上监督系统来监督营养午餐计划的实施情况。学校应定期公开午餐计划的供给情况、资金预算、营养标准、每周菜谱以及受益学生范围,一旦午餐出现质量安全问题,教师以及其他有关营养、保健、卫生和安全的有关人员均有权修改午餐食谱以及学校健康计划^[3]。

(三)倡导大力发展私立学校

印度作为拥有十亿余人口的发展中国家,只是依靠政府的力量来办教育难免过于单薄,不利于基础教育普及目标的实现。作为国家办学的一种补充形式,印度政府认为私立学校有如一股新鲜血液注入

初等教育机构之中,这将有利于扩大初等教育的普及规模,增加儿童的入学机会。因此,早在 20 世纪后期,政府就大力提倡私人办学,这使私立学校得到了一定程度的发展。然而,近年来私立学校发展的情况并不理想,据 2002 年全印度学校普查数字显示,印度小学阶段私立学校只占全国学校总数的 11.26%,而其中受政府资助的只占私立小学总数的 3.63%^[3]。为了改善这一状况,《“十一五”规划》进一步明确表示:在追求利益最大化的全球自由经济贸易时期,国家不仅应该给予私人办学以法律保障,而且应该竭力鼓励其提供高质量的教育;国家与私人联合办学不仅意味着寻求私人投资来增补政府办学的成果,同时也能激励公立学校进行教育革新——这些是政府办学所缺乏的^[3]。显然,这表明了在“十一五”发展期间政府将继续借助私立学校的力量来达到普及初等教育的目标。

二、初等教育发展战略落脚点:促进教育质量的提升

近年来,印度在普及初等教育的过程中,入学率有逐年提高的趋势,辍学率也有所降低,初等教育的普及率呈现出良好的增长态势,但教育质量状况仍不容乐观。2001 年,印度政府将“接受有质量的初等教育作为每个儿童的基本权利”的要求写入了修改后的宪法,以期促进教育质量的提升。但是,从近期教育发展状况来看,质量问题未能从根本上得到改善。如何在量的增长的同时也能确保质的提高是当前乃至未来相当长的时期内,印度初等教育发展亟待解决的一个重要问题。就此而言,印度政府指出,“十一五”发展期间将在强调初等教育的普及性和规模性发展的同时,进一步促进教育质量的提升,并从多方位、多层次的措施着手,积极构建适合于教育质量提高的有效环境。可以认为,这是印度政府制定初等教育发展规划的又一逻辑出发点。具体措施如下:

(一)以提升教学质量为核心

教学质量较低一直是印度初等教育发展面临的一个困境。国家教育研究与培训委员会《2004—2005 教育年度报告》显示,学生学业水平达标率令人堪忧:小学毕业生数学成绩达标率仅为 38.47%,语言成绩达标率为 52.45%,自然科学成绩达标率为 40.54%,社会科学成绩达标率为 45%^[6]。因而,如何将有限的资源运用到改善教学质量上,以及制定何种教改措施是其优先考虑的问题,《“十一五”规划》就此提出了如下多项举措以提高教学质量:(1)保证所有学校都具备教学所需的基本设施,确保小学生都能获得读写算的基本技能,以便为高年级的学习打下牢固基础;(2)加强数学、自然科学和英语这三门学生薄弱科目的教学,三年级及其以上年级均要开设英语课程;(3)将学生的知识水平提升到基础线的 50%以上;(4)支持更多的能提高教育质量的教育教学活动,以及改善课程教学的活动;(5)通过评估学生掌握的知识水平、教师的教學能力、教学过程、教学材料使用等指标来判断教学质量是否得到改进;(6)在国家教育研究与培训委员会制定的国家教学大纲(2005 年版)的指导下,实施统一的教学大纲、课程标准、教学方法和统编教材,各邦也须按照国家教育研究和培训委员会制定的国家课程框架(The National Curriculum Framework)和大纲来修订课程和教学内容,统一教学大纲、课程标准、教学方法,使用新修订的教科书;(7)提高儿童进入小学前的学习能力,采取分阶段进行、逐步推进的方式,最终实现让 2.4 千万儿童在接受初等教育之前接受一年的免费学前教育^[3]。

(二)以增强教师素质为途径

在印度,初等教育教师队伍资源面临着严峻挑战。教师职位空缺、一师多校兼职、非正式教师数量庞大、教师专业化水平偏低、女性教师比例过低、师生比过高、教师教学积极性欠佳等一系列问题尤为突出。因而,为提高初等教育的质量,急需建立一支素质过硬、结构合理、人员稳定的师资队伍,《“十一五”规划》对此提出了相应的解决措施:其一,实行教师全员培训,培训率应达到 100%;其二,学校应招聘更多的教师,其中女性教师的比例必须占到三分之二,并且将师生比从当下的 40:1 调低至 30:1;其三,教师招聘工作由国家教育研究与培训委员会、邦教育研究与培训委员会、中等教育中央委员会及邦委员会,通过举行全国教师资格考试或邦教师资格考试的方式统一进行,考试合格者,才可入校执教,以保证能招聘到高质量的教职员工;其四,将教师的任用权下放到各区县,各邦及区县还必须对新教师进行全面培训,确定教师教育教学的相关义务和责任,以保证学生学有所获。有条件的邦县可以引进物质和精

神的奖励机制来甄选优秀教师；其五，政府将在教育落后地区修建 1 000 栋宿舍，作为教学辅助设施提供给身兼教育监察员职责的本地教师使用，同时也改善部落区和偏远地区教师的住房条件^[3]。可见，规划力求通过诸多途径激发教师的责任感和教学热情，解决教师缺编、缺勤和生师比矛盾等普遍存在的问题，以及提高教师的整体素质，调动教师从教工作的积极性，从而确保教育质量提高的需要。

（三）以加强民主管理为后盾

除了提高教学质量改善教师素质外，印度中央政府还尝试通过民主化的管理方式来促进教育质量的提高。秉承参与主体的民主化和多元化原则，政府将初等教育的管理权力逐步逐级下放，使越来越多的主体参与到初等教育管理之中。《“十一五”规划》要求学校管理应从目前的高度集权制下放到基层地方学校管理委员会，构建较为分权化的教育管理制度。例如，给予地方教育机构自主管理的权力，赋予由学生家长和社区受过良好教育的人员组成村民委员会监测教师业绩的权力，以加强教师的问责制。同时村民委员会还要与学校委员会共同努力，一起制定有效解决信息与通讯技术的方案，共享管理人才和管理技能；充分发挥县教育与培训研究所、邦教育研究与培训委员会在教育普及中的作用，加强与社区资源中心、街道资源中心和国家教育研究与培训委员会的合作；促进社区资源中心和街道资源中心的教育管理效能，使每一个街道资源中心至少负责管理 10 所学校，每一社区至少配备 5 名高质量的教师^[3]。

三、初等教育发展战略着力点：推进教育公平的实现

基础教育作为提高国民素质和造就高端人才的奠基工程，受到世界各国的高度重视，发展中国家在扩大教育机会方面做出了巨大的努力^[7]。实现初等教育公平一直是印度政府的基本追求，始终贯穿于印度教育的整个发展历程。独立后的印度将教育公平性问题纳入立法体系，如宪法的第 46 条规定：“国家应特别关心并促进低弱阶层的教育利益，尤其是表列种姓和表列部落的教育利益，并保护他们免受社会歧视及各种形式的剥削”^[8]。20 世纪七八十年代，政府仍持续关注女子、表列种姓、表列部落、少数民族及其他教育落后地区群体的教育，将实现初等教育公平从立法保障迁移到了实际行动中，推出一系列改革措施，如“操作黑板计划”（Operation Blackboard, OB），“不留级制”等；20 世纪 90 年代至今，印度初等教育公平朝着纵深方向发展。在此基础之上，印度政府更是将促进教育公平作为初等教育发展战略的着力点，在《“十一五”规划》中分别从目标与措施两个层面作了新的构想，以创建一个能容纳所有儿童的教育环境。

（一）追求全方位的公平目标

由于宗教与种姓的原因，表列部落与表列种姓等社会弱势阶级获得的教育资源极其有限，来自这些阶级的儿童辍学率极高。据社会与城市发展研究所统计：2005 年至 2006 年度间，穆斯林儿童的辍学率为 9.97%，表列部落儿童的辍学率为 9.54%，表列种姓儿童的辍学率为 8.17%，其他落后阶级儿童的辍学率为 6.97%，这些弱势群体的辍学儿童占到总辍学人数的 68.7%，他们都集中在 5 个教育落后的地区。另据资料，女童受教育的机会也远远低于男童，2004 年度至 2005 年度间男女童毛入学率相差近 10%^[9]。因此，为改善弱势地区、弱势群体的受教育环境，减少入学时的性别歧视，印度政府在“十一五”发展期间制定了现实性的发展目标：2011—2012 年间消除入学上存在的性别、阶级和宗教差异；2011—2012 年间消除小学阶段的辍学率，同时使初等教育阶段的辍学率从 50% 下降至 20%；完善女童教育 Mahila Samakhya 计划，妇女应拥有平等的受教育权利，为贫困地区的成人妇女和女童提供同等的教育机会，即女童义务教育普及至 14 岁，并扩大参与正规教育 and 非正规教育计划，使她们达到完成最低学习标准的要求^[3]。

（二）运用多元化的践行措施

为实现规划所制定的目标，印度政府决定从学生和教师两个方面入手解决教育的公平问题：给予弱势群体儿童受教育的优惠权使其能够最大限度接受教育，这是实现教育公平的基础；鼓励优秀教师服务于全纳性教育使其能扎根于教育前线，这是实现教育公平的保障。为此，《“十一五”规划》规定其发展期

间弱势群体和教育落后地区的学校将分得更多的教育资源,得到更多的优惠扶持。这些优惠政策措施具体为:(1)给予处于边缘社会的儿童接受学前教育以最惠权待遇;(2)在表列种姓、表列部落、其他落后阶级以及少数民族集中居住的社区再设置 500 个住宿学校(高级小学);(3)给予表列种姓、表列部落和少数民族集聚地特别的重视,提供给特别关注区进行教育改革的资金将翻倍;(4)通过在学校进行补习性的培训以提高表列种姓、表列部落和少数民族儿童的学习能力。来自国家调查局、自主团体以及地方性非政府组织的有识青年将在其居住社区组织相应的培训活动以保证学生学习能力的提高;(5)在 35 个百万人口城市设立专门的学校以供贫民区的儿童接受初等教育;(6)给予移民儿童、城市贫民区儿童、单亲家庭儿童、残疾儿童和童工特别的关注;(7)改善学校的教学能力以帮助后进生提高学习成绩^[3]。这些措施强调了弱势群体儿童受教育权的平等权利,并且通过适当的方式为他们提供所需的教育,铺平平等入学机会的道路。

四、结 语

综上所述,印度《“十一五”规划》为初等教育在 2007—2012 年间的战略发展指明了方向。规划始终围绕初等教育的普及性、质量性和公平性三大发展目标为主题,同时对各改革项目或计划进行了合理的调整,实现了规划与计划的优势互补、战略措施与各种具体项目的共生、教育长远目标和短期目标的有机结合等。这既体现了规划的灵活性及可操作性,又展现出印度政府在发展初等教育道路中面临严峻挑战仍坚持不懈改革的进取精神。特别值得关注的是,我国与印度同为世界发展中大国,有着相似的国情,如均面临人口压力,存在着地域差别、城乡差别和贫富差距等较大问题,基于这些类似的国情,两国在发展初等教育的过程中都有着相同的难题,印度初等教育发展规划的制定经验对我国初等教育改革也有着一定的借鉴价值。当然,规划的贯彻实施将产生怎样的效果,存在什么样的问题,这些都有待观察及后续研究。

参考文献:

- [1] 赵中建. 印度的初等教育普及化目标[J]. 外国教育研究,1995(1):31-34.
- [2] Annual Report 2009—10 Overview[EB/OL]. <http://education.nic.in/Annualreport2009-10/overview.pdf>,2010-09-25.
- [3] Government of India Planning Commission. The 11th Five Year Plan, Volume II [R]. New Delhi,2007.
- [4] Department of school education and literacy government of India. Sarva shiksha abhiyan: a programme for universal elementary education framework for implementation[EB/OL]. http://www.education.nic.in/ssa/ssa_1.asp,2007-03-25.
- [5] Annual Report 2005—06 Overview[EB/OL]. <http://education.nic.in/Annualreport2005-06/overview.pdf>,2010-09-25.
- [6] Government of India. The 7th All India School Education Survey[EB/OL]. <http://gov.ua.nic.in/>,2007-12-20.
- [7] 徐辉. 当代世界基础教育课程改革的发展趋势[J]. 西南大学学报:社会科学版,2009(3):75-79.
- [8] (印度)科奇哈. 印度的宪法与教育[G]//王峰,译. 瞿葆奎. 印度、埃及、巴西教育改革. 北京:人民教育出版社,1991:180.
- [9] Annual Report 2008—09 Overview[EB/OL]. <http://education.nic.in/Annualreport2008-09/overview.pdf>,2010-09-25.

责任编辑 曹 莉