

青年学术丛书·教育

YOUTH ACADEMIC SERIES-EDUCATION

中国、印度 基础教育比较研究

沈有禄 著



人 民 教 育 出 版 社

青年学术丛书·教育

YOUTH ACADEMIC SERIES-EDUCATION

中国、印度 基础教育比较研究

沈有禄 著



人 民 教 育 出 版 社

责任编辑:陈鹏鸣

装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国、印度基础教育比较研究/沈有禄 著. —北京:人民出版社,2011.9
(青年学术丛书)

ISBN 978-7-01-010071-5

I. ①中… II. ①沈… III. ①基础教育-对比研究-中国、印度

IV. ①G639.2②G639.351

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 142044 号

中国、印度基础教育比较研究

ZHONGGUO YINDU JICHU JIAOYU BIJIAO YANJIU

沈有禄 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.5

字数:340 千字

ISBN 978-7-01-010071-5 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

本书为中国博士后科学基金第 3 批特别资助项目《中国、印度基础教育发展与均衡政策比较研究》(201003486)、中国博士后科学基金第 46 批面上资助项目《中国、印度基础教育公平政策比较研究》(20090460966) 最终研究成果, 国家社科基金资助项目《教育机会分配的公平性问题研究》(10XJY005) 阶段性研究成果。

序 言

中国、印度在进入 21 世纪后都在普及、提高基础教育上付出了很大努力，都在致力于缩小基础教育在区域间、城乡间、群体间的差距，都在致力于提高基础教育质量。而在国内把中国和印度基础教育发展状况及均衡政策作比较的研究并不多见，我指导的博士后沈有禄教授在此方面开创了先河，填补了过去关于印度基础教育发展及均衡政策资料陈旧和不够全面的空白，并尝试着比较两个最大发展中国家的基础教育发展状况及其均衡政策，这是一件很有研究意义和现实价值的事情。

中国、印度同为发展中大国，都有超过 12 亿的人口，双方接受基础教育的人口基数都在 1.5 亿以上，双方的建国历史及经济发展水平不是太过悬殊，因此，相对于与巴西、墨西哥，甚至与欧美等发达国家相比较，中国与印度是有更相同的比较基础。而作为比较研究，应该有相同的比较基础，否则就没有比较的意义，因此，沈有禄博士的著作《中国、印度基础教育比较研究》是比较科学的，并具有以下看点：

第一，首次系统比较了中印最近几年（2003 年以后）的基础教育发展状况，包括入学机会、教育资源占有量、教育质量等方面在区域间、城乡间、群体间的差异。

第二，首次系统全面地介绍印度普及、提高基础教育均衡发展的 SSA 计划，从其中的政策文本及执行效果方面找出改进我国在此类政策及其执行

过程中的薄弱方面。另外，印度致力于解决薄弱地区及弱势群体的基础教育均衡发展政策与经费保障政策也是该研究的一个重要亮点。

第三，通过对中国义务教育经费保障机制改革的介绍与评价，再结合印度的 SSA 计划，比较中印双方在普及、提高基础教育均衡方面的得失与利弊，彼此相互借鉴的成功之处。

通过比较发现在基础教育发展状况方面，中国在入学机会，尤其是辍学率低以及教育基础设施方面远高于印度基础教育的发展水平；印度虽然在教师缺编上比较严重，但是其高学历教师比例明显高于中国；印度在生均教育经费方面明显低于中国，但是生均经费地区间的差异程度要小于中国；印度公共教育经费占 GDP 的比例要高于中国 1 个百分点左右，不过中国基础教育预算内教育经费占总预算内教育经费的比例比印度要高 2 个百分点，该比例两国均超过 50%；印度中央政府承担了基础教育公共经费的近 30%，而中国中央政府仅承担了 10% 左右，各项经费指标反映印度中央政府对基础教育的投入努力程度要远高于中国中央政府。

通过比较发现在推进基础教育均衡发展的政策方面，中国中央政府通过“西部大开发”及各种倾向于支持中西部社会经济发展的国家战略层面的各种西部次区域发展等战略来加快中西部地区发展，从而为区域基础教育均衡发展奠定良好的经济基础。另外于 2006 年开始的“农村义务教育经费保障机制改革”为农村提供了大量教育经费，在一定程度上缩小了城乡差距；以及坚持以输入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主，确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育。通过增加经费投入及加大对落后地区和群体的转移支付力度等措施不仅解决“有学上”的问题，还要解决“上好学”的问题，最终“形成惠及全民的公平教育”即“努力办好每一所学校，教好每一个学生”。

印度中央政府则通过征收“教育税”及争取国际援助和通过分权化改革来调动地方及民间的办学积极性，并通过“全国普及基础教育计划（SSA）”及“全国免费午餐计划（MDM）”等特大项目在普及基础教育的过程中来推进基础教育的均衡发展。印度政府还特别重视教师队伍建设，通过

利用高起薪等优惠政策来吸引优秀人才进入教师队伍，增加教师供给，加快普及基础教育和提高教育质量。印度中央政府还从修改宪法做起，把接受基础教育作为儿童的基本权利加以保障，并持续加大中央和地方政府财政的投入力度以保障免费义务教育的顺利实施，而且中央的贡献度占到了近 30%。另外，印度政府非常重视对普及与均衡基础教育发展的领导，中央联邦政府总理经常是各个全国教育委员会的主席，保证了委员会从国家最高层的领导和参与，从而保障了项目的有效进行。如印度中央联邦政府总理是 SSA 计划全国委员会的主席，这也保证了该项目得到最高水平的关照，从国家最高领导的倾力关注保证了该项目得以较高质量的执行。

总体而言，印度基础教育的发展与中国相比，虽然在普及水平上（尤其是还存在较高的辍学率）以及基本办学条件上还存在明显的差距，但是印度政府在普及的过程中不断地采取各种有效措施推动基础教育在区域间、群体间、性别间的均衡发展，而且印度基础教育在生均预算内经费的离差程度要低于中国，并且其中央政府对基础教育投入的贡献率要远大于中国的。

总之，中国、印度在普及基础教育和推动基础教育均衡发展过程中都有两国互相借鉴的宝贵经验。

我乐意把本书推荐给从事中印基础教育及外事交流的研究与工作人员，以及从事中印战略与经济、政策比较研究的人士，并恳请各位提出宝贵的批评意见，以便作者再作修改，使之更臻完善。

范 先 佐

2011 年 7 月于华大桂子山

摘 要

中国、印度同为世界上最大的两个发展中大国，两国建国时间都超过 60 年且前后相差 2 年，有着相近的人口规模与基础教育在校生规模。虽然经济发展水平有一定差距，但是两个人口大国都在最近 20 年里面临普及和提高基础教育的重大使命，两国都取得了举世瞩目的成绩，在提高基础教育质量和推进基础教育均衡发展的过程中两国的经验都值得彼此相互借鉴。

本书系统比较了中国、印度在 2003—2008 年间基础教育在入学机会、教育经费、教育基础设施、教师资源方面的发展情况，发现中国在入学机会，尤其是辍学率低以及教育基础设施方面远高于印度基础教育的发展水平；印度虽然在教师缺编上比较严重，但是其高学历教师比例明显高于中国；印度在生均教育经费方面明显低于中国，但是生均经费地区间的差异程度要小于中国；印度公共教育经费占 GDP 的比例要高于中国 1 个百分点左右，不过中国基础教育预算内教育经费占总预算内教育经费的比例比印度要高 2 个百分点，该比例两国均超过 50%；印度中央政府承担了基础教育公共经费的近 30%，而中国中央政府仅承担了 10% 左右，各项经费指标反映印度中央政府对基础教育的投入努力程度要远高于中国中央政府。

中国和印度都用了超过其公共教育经费的一半来普及和提高基础教育，中国是在实现基本普及基础教育后来提高教育质量，在推动基础教育均衡发展的进程中中国主要是对农村地区和西部地区加大投入来实现区域间的均衡

和城乡间的均衡，新近出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》强调基础教育要首先实现县域内均衡；印度主要是在普及基础教育的过程中来提高教育质量和推进均衡发展，印度特别通过“全国普及基础教育计划（SSA）”和“小学免费午餐计划（MDM）”来推动均衡发展，印度推动基础教育均衡发展时特别强调缩小性别差距和种姓间的差距以及地区间的差距，而且国家总理特别重视并参与和领导各种委员会。

总之，中国、印度在普及基础教育和推动基础教育均衡发展过程中都有两国互相借鉴的宝贵经验。

Abstract

China and India are the two biggest developing countries in the world with similar history of their republic governments' liberation in 1949 and 1947. Despite a certain extent economic gap, both countries nearly have the same scale of population and students in the stage of elementary education, both countries committed to the great mission of universalizing the elementary education, to promote the quality of education and reduce the development gap in the past 20 years. Both countries have achieved great performance in the process of universalizing and equalizing the elementary education, apparently they have their specific experience to enlighten each other.

This research systematically compares the performance and achievement of universalizing and equalizing the elementary education in the scopes of educational opportunity, educational expenditure, educational infrastructure and teacher resources from the year of 2003 to 2008. The findings are, firstly the educational opportunity of the rate of transfer from primary to upper primary India is much lower than China with high drop out rate, China also exceeds India in the development of educational infrastructure in the stage of elementary education. Secondly India has higher rate of higher degrees the teachers obtained than that in China, however India is quite short of teachers with higher vacancies than China. Thirdly China has a higher level of per

capita educational expenditure than India, but the regional difference in India is lower than China. Fourthly the percentage of public educational expenditure to total GDP in India exceeds China 1 percent, but the percentage of the budgeted educational expenditure in elementary education to the total budgeted educational expenditure in China exceeds India 2 percents with both countries over 50 percents. Fifthly the central government of India contributes 30 percent of the budgeted expenditure for elementary education, while the central government of China shares only near 10 percents of the total budgeted expenditure for elementary education. Many index indicates that the central government of India gives much more efforts to invest in the elementary education than China except for the per capita educational expenditure.

Both China and India spend more than a half of the total budgeted expenditure on the elementary education to universalize it and improve its quality. China puts more efforts on its equalizing policy for elementary education to reduce the gap between urban and rural areas and among different regions either. The recently published *The State Mid-long Term Reform and Development Guidelines for Education of China in 2010-20* gives priority to equalize the elementary education within a county. While India puts more efforts to reduce the gap between genders, castes and regions through the national programmes of Sarva Shiksha Abhiyan (SSA) and Mid-day Meal (MDM) to universalize elementary education and equalize elementary education between different groups and sections. And the premier of the union government of India participates and holds the post of chairman of many national councils of elementary education to give the highest priority to develop the elementary education in India.

In a nutshell, both countries have their specific experience to enlighten each other in the process of universalizing and equalizing the elementary education.

Key Words: China, India, development of elementary education, equalizing policy, contrast

目 录

序 言	范先佐 1
摘 要	1
1. 导 论	1
1.1 研究内容介绍	1
1.1.1 项目主要内容 /1	
1.1.2 项目的预期目标 /2	
1.1.3 项目的科学意义 /2	
1.1.4 项目的应用前景 /3	
1.1.5 项目的创新与发展 /3	
1.2 研究综述	3
1.2.1 概念界定 /3	
1.2.2 研究综述 /4	
1.3 本课题拟突破的重点和难点	15
1.4 技术路线与研究方法	16
1.4.1 技术路线 /16	
1.4.2 主要研究方法 /17	
2. 中国基础（义务）教育发展成就及其问题	18

2.1	中国基础教育发展的成就	18
2.1.1	中国国情及基础教育制度简介 /18	
2.1.2	入学机会方面：入学率、辍学率、成人识字率 /27	
2.1.3	资源配置方面：教育资源在区域间、城乡间的配置状况 /28	
2.1.4	教育政策方面：《义务教育法》的实施及义务教育经费保障机制改革 /92	
2.2	中国基础教育发展存在的问题	97
2.2.1	入学机会仍存在不公平现象 /97	
2.2.2	教育质量仍不均衡及质量不是很高 /101	
2.2.3	资源配置仍不均衡，落后地区、弱势群体仍处于较低水平 /103	
2.2.4	教育政策执行仍有不到位现象，义务教育公共财政仍有待加强 /117	
3.	中国致力于基础教育均衡发展的因应策略	122
3.1	加快区域协调发展，加快“三农”建设	122
3.1.1	中国经济发展的二元结构问题：区域差距与城乡差距 /122	
3.1.2	城乡统筹发展是缩小基础教育资源配置城乡差距的根本措施 /128	
3.1.3	加强区域协调发展是缩小基础教育资源配置区域差距的根本所在 /131	
3.2	“普九”及“两基攻坚”的后续巩固	133
3.2.1	“两基”攻坚的背景、目标与途径 /133	
3.2.2	中国“两基”攻坚取得显著成绩 /137	
3.2.3	中国政府将采取有效措施继续提高义务教育质量 /139	
3.3	义务教育公共财政的建立：义务教育经费保障机制改革	140
3.3.1	建立公共教育财政制度 /140	
3.3.2	“新机制”改革及其评价 /145	
3.4	对落后地区、弱势群体的专项补助及中央财政转移支付	151

3.4.1	义务教育资源的再分配——教育转移支付 /151	
3.4.2	确定全国生均教育经费的“低保”——最低标准 /153	
4.	印度基础教育发展成就及其问题	156
4.1	印度基础教育发展的成就	156
4.1.1	印度国情及基础教育制度简介 /156	
4.1.2	入学机会方面：入学率、辍学率、成人识字率 /169	
4.1.3	资源配置方面：教育资源在区域间、城乡间的配置状况 /193	
4.1.4	教育政策方面：普及与提高基础教育政策的历史变迁 /237	
4.2	印度基础教育发展存在的问题	246
4.2.1	入学机会仍存在不公平现象：区域间、城乡间、种族间、性别间 /246	
4.2.2	资源配置仍不均衡：落后地区、农村仍处于较低水平 /250	
4.2.3	教育政策执行不力：尤其是经费保障不足，中央政府制订的普及时间表一拖再拖，对落后地区的补助性资金来源分配不足，地方、家庭负担过重 /254	
5.	印度致力于基础教育均衡发展的因应策略	263
5.1	照顾落后群体（SCs、STs 等）的“特别保留政策”	263
5.2	增加教育经费投入的教育税费改革及积极争取国际援助	266
5.2.1	积极动员国内资源投入 /266	
5.2.2	积极争取国际援助 /271	
5.3	加快普及基础教育及提高教育质量与均衡发展水平的旗舰行动——SSA 计划	272
5.3.1	SSA 计划目标、主要工程、使命、内容 /272	
5.3.2	SSA 计划的政策性投入与财政规范 /276	
5.3.3	SSA 计划取得的成绩 /280	
5.3.4	SSA 计划的经验总结 /294	
5.4	印度小学免费午餐（Mid-day Meal, MDM）计划	301

5.4.1	MDM 出台的重要背景——印度儿童存在普遍营养不良的状况 /301
5.4.2	MDM 简介 /303
5.4.3	MDM 计划的启示 /326
5.5	印度致力于基础教育普及与均衡发展的其他计划 328
5.5.1	地区初等教育计划 (DPEP) /328
5.5.2	坚沙拉计划 (Janshala) /328
5.5.3	玛亥拉—萨玛克亚计划 (MS) /329
5.5.4	全国女童基础教育计划 (NPEGEL) /329
5.5.5	希克沙—卡米计划 (SKP) /330
5.5.6	卡斯特尔巴—甘地—巴厘卡—维德亚拉亚计划 (KGBV) /330
6.	中国、印度基础教育均衡发展改革的启示 331
6.1	中国基础教育均衡发展对印度的启示 331
6.1.1	加快落后地区的经济发展水平 /331
6.1.2	重点解决农村、流动儿童子女的受教育问题 /332
6.1.3	普及是基础,发展是硬道理,均衡发展才是终极目标 /333
6.1.4	从“一费制”到“两免一补”有效减轻了学生家庭负担 /333
6.1.5	中央转移支付的重要促进作用 /334
6.2	印度基础教育均衡发展对中国的启示 334
6.2.1	修改宪法,从宪法层次保障接受基础教育是每个公民 的基本权利 /334
6.2.2	提高教师水平与数量是满足高质量基础教育的重要先决条件 /335
6.2.3	免费午餐计划对提高入学率与巩固率的重要促进作用 /336
6.2.4	自力更生与争取外援两不误 /337
6.2.5	印度政府最高层领导的角色参与和各类全国委员会的 建立保障普及与均衡基础教育发展 /338

参考文献	340
致 谢	356

图表目录

表 2-1	中国 2003—2008 年人口统计	20
表 2-2	中国各地 2003—2009 年 GDP 统计表	22
表 2-3	中国各地 2003—2008 年人均 GDP 统计表	24
表 2-4	中国初等教育毛入学率	27
表 2-5	中国地方及中央总计及预算内教育经费支出情况表	28
表 2-6	初等教育总经费及其比上一年的增长比例情况表	31
表 2-7	全国教育经费在各级各类学校中的支出比例表	31
表 2-8	中国各地初等教育（1—9 年级）预算内生均教育经费表	34
表 2-9	中国各地初等教育预算内生均经费增幅、城乡差和 排名表	37
表 2-10	中国各地初等教育（1—9 年级）在校生数及其增长比例	38
表 2-11	中国各地初等教育在校生性别平等指数表	41
表 2-12	中国各地初等教育在校生在城镇、农村的分布比例表	44
表 2-13	中国各地小学教职工生师比	47
表 2-14	中国各地小学专任教师获得各层次学历教师所占比例	48
表 2-15	中国各地小学专任教师获各层次职称教师所占比例	52
表 2-16	中国各地小学代课及兼任教师占总计教师比例	55
表 2-17	中国各地小学教职工性别平等指数及民办教职工比例情况	58
表 2-18	中国各地初中专任教师生师比	60

表 2-19 中国各地初中专任教师获得的各层次学历所占比例 62

表 2-20 中国各地初中专任教师获得的各层次职称教师所占比例 65

表 2-21 中国各地普通中学代课及兼任教师占总计教师比例情况 68

表 2-22 中国各地初中专任教师性别平等指数及民办教职工
比例情况 72

表 2-23 中国各地小学生均校舍建筑面积表 74

表 2-24 中国各地小学生均图书册数表 77

表 2-25 中国各地小学生均电脑台数表 78

表 2-26 中国各地小学生均固定资产总值表 81

表 2-27 中国各地初中生均校舍建筑面积表 84

表 2-28 中国各地初中生均图书册数表 85

表 2-29 中国各地初中生均电脑台数表 88

表 2-30 中国各地初中生均固定资产总值表 90

表 3-1 生均预算内经费、人均财政支出、生均预算内经费对
人均财政支出的弹性系数值排名 126

表 3-2 中国初等教育预算内生均教育经费与人均财政支出的
相关系数值 143

表 4-1 印度各地 2007—2008 年度及 2004—2005 年度人口数 157

表 4-2 印度 2004—2005 年各邦贫困线以下人口及其比例 159

表 4-3 印度各地 2003—2008 年 GDP 表 162

表 4-4 印度各地 2003—2008 年人均 GDP 表 164

表 4-5 印度与中国 2003—2008 年 GDP 及人均 GDP 表 166

表 4-6 截至 1993 年 9 月 30 日印度各邦/中央联盟区的不同
级别的学校教育年限 167

表 4-7 印度各地 2003、2007 年度初级小学阶段（1—5 年级）
毛入学率 170

表 4-8 印度各地 2003、2007 年度初级小学表列种姓毛入学率与
当地总体水平的差 172

表 4-9 印度各地 2003、2007 年度初级小学表列部落毛入学率与