

高教研究丛刊（十六）

印度教育管理的分析研究

杭州大学高等教育研究室

前 言

1978年在斯里兰卡科伦坡举行的亚洲、大洋洲教育部长第四届区域年会认为，为了增进教育工作的效率，需要加强成员国的规划和管理能力。

1980年4月在曼谷举行的亚大地区区域合作咨询委员会第一次会议也建议加强教育管理与规划的计划领域，以满足更新行政结构和管理方式、培训教育工作者以及建立国家分析、设计和改进教育体系的能力这些方面日益增长的需求。

加强教育的规划和管理能力同样也是联合国教科文组织的优先项目之一，即第四项规划“教育政策的制定和应用”，尤其是第四项规划的第一款“……加强各国教育规划、管理、行政和经济的能力。”

为了响应成员国的需要和体现联合国教科文组织中期计划的优先项目，联合国开发计划署（UNDP）对一项旨在“通过改进管理和计划增进教育的效率”的国内项目，RAS/81/014，进行了资助。

作为这个项目下的初步活动之一，一些成员国于1983年应邀组织国家级专门工作组来从事教育管理方面的分析研究，这些分析研究的目的是要找出影响教育制度运行效率的关键问题；发展和应用适当的管理和规划方法来应付这些问题；以及加速适宜的培训战略和体系的发展。这些研究提供了对教育管理的问题、方法和技术的一次基线的考察，并且将促进参加国在改进教育管理和规划方面的积极性和有关活动。

编 者 的 话

本书是联合国教科文组织亚大地区教育署于1984年出版的国别研究之一。它从教育的行政结构、涉及教育的各个方面的管理、教育管理的监督与评估、高等教育管理以及教育管理人员的培训等方面着手，对印度的教育管理体制作了全面的介绍与分析研究，揭示了印度教育管理方面存在的主要问题，并提出了解决这些问题的种种办法。本书对于教育工作者、特别是从事教育管理工作或研究的同志，有一定的参考价值，特此译出。由于我们水平有限，错误之处在所难免，欢迎读者批评指正。

杭州大学高等教育研究室

1987年10月

目 录

第一章 引 言	(1)
教育与宪法条款.....	(1)
第二章 教育行政：结构和过程	(5)
中央一级的教育行政.....	(5)
邦一级的教育行政.....	(8)
协调系统.....	(13)
出现的趋势与培训需求.....	(14)
第三章 优先领域和计划	(16)
普及初等教育.....	(16)
扫盲.....	(19)
教育为乡村发展服务.....	(21)
教育和劳动.....	(22)
+ 2 阶段教育的职业化.....	(24)
实行鼓励措施.....	(29)
教育机会的平等.....	(31)
第四章 物质资源的管理	(32)
招生规划.....	(32)
教育设施供应和维护的准则.....	(33)
研究与发展.....	(38)
第五章 人事管理	(40)
主要问题.....	(46)

第六章 财务管理	(51)
培训课程的目的.....	(51)
预算制定——计划和非计划.....	(52)
资金的分配与动员.....	(53)
财经权限的代理.....	(59)
问题和建议.....	(59)
第七章 信息管理	(61)
统计信息系统.....	(62)
管理信息系统.....	(66)
监督和评估的信息系统.....	(67)
用于规划目的的信息系统.....	(68)
预算和帐目的信息系统.....	(68)
问题、不足和潜在理由.....	(69)
所建议的系统.....	(75)
第八章 教育计划的监督和评估	(77)
现行制度.....	(77)
教育调查.....	(81)
培训要求.....	(82)
第九章 检查与视导	(84)
学校视导和检查的行政结构.....	(84)
视导制的优点和缺点.....	(87)
学校联合体：一种建议中的学术检查制度.....	(90)
第十章 高等教育和研究：管理方面的一些问题	(98)
高等教育与研究体制的规模.....	(98)
发展与研究.....	(100)
管理.....	(104)
平等、数量和质量.....	(107)

第十一章 教育管理的职前和在职培训设施	(110)
背景.....	(110)
邦一级的职前培训.....	(111)
国家一级的职前培训.....	(113)
在职培训计划.....	(114)
需求评估.....	(115)
培训需求的估计.....	(115)
第十二章 主要问题和未来任务	(119)
附录	(128)
附录一：各邦有关的统计数字.....	(128)
附录二：教育统计数字.....	(130)
附录三：学制.....	(133)
附录四：各邦和中央直辖区的学校教育机构.....	(134)
附录五：对邦教育机构的行政管理.....	(136)
附录六：为学校高级行政人员开设的教育规划和 管理的指导课程.....	(138)

第一章 引 言

教育与宪法条款

印度宪法为国家的教育制度提供了一个广泛的框架。直到1976年，教育完全是邦的责任。1976年通过一项宪法补充条款，中央和邦政府现在享有平等的立法权，同时，承认了一项在中央与邦的立法发生矛盾时，保护和维护中央政府最高权力的条款。

在“邦政策的指导原则”里，在第45款下认为，“邦应当努力在宪法开始施行的十年里为所有年龄不足14周岁的儿童提供免费的义务教育。”这一目标尚待实现。目前，印度政府将1990年作为目标年份。

少数民族建立和管理教育机构的权力在第30条（1）款和第30条（2）款（基本权）里得到了恰当的保护。规定“在向教育机构提供资助时，邦不得以该机构系少数民族管理之下为理由，无论从宗教或语言角度，而歧视任何教育机构。”

关于社会中的贫弱阶层，邦有宪法的义务来注重提高贫弱民族，特别是种姓和部落居民的教育与经济利益，同时保护它们不受社会歧视和各种形式剥削。

中央政府同时得到宪法的授权来建立负责高等教育或研究机构、科技机关的规划与管理、协作以及制定标准的机构。在第246款第7表第633目下提到，在本宪法开始实施之

际，中央政府负责班纳拉斯印度教大学、阿里格尔穆斯林大学和德里大学这些机构的管理，以及负责由议会根据法律宣布任何重要的全国机构的管理。

宪法的上述条款导致建立了这些机构，如中央中等教育署（CBSE）、大学拨款委员会（UGC）、有关的大学、全国教育研究与训练理事会（NCERT），以及国立教育规划与管理学院（NIEPA）。

独立以后，印度开始了寻求一种能满足现代挑战和人民愿望的国家教育制度。在1948—1949年，大学教育委员会（the University Education Commission）被指定来检查大学教育并对未来的发展与改进提出建议。同样的任务也赋予了中等教育委员会（1952—1953）。教育委员会（1964—1966）是调查学校和大学教育的总体结构并就全国教育方针向政府提供建议的第一个委员会。根据教育委员会的建议，国会于1968年通过一项全国性教育政策，责成政府在下列方面促进教育的发展：

普及初等教育

（1）为所有儿童提供至14周岁的免费和义务教育，同时发展适宜的课程来减少学校的普遍的浪费和迟滞现象；

（2）通过成人教育课程消除大量文盲；

（3）通过消除地区不平衡促使教育机会平等；

（4）集中努力发展女子教育、落后集团和部落居民的教育，并且促进少数民族的教育利益。

中学教育

承认中学（以及中学以上）的教育机会是“社会变化和转变的主要手段”，为过去失去这种机会的地区和阶层提供条件，同时

强调+ 2 阶段（高中）的职业教育，以满足一个发展中经济对人才的需求。

科学教育与研究

为了加速国民经济的增长，科学教育与研究应当获得高度的优先权。科学和数学应当成为学校课程不可缺少的一部分。

发展语言

为了发挥“人民的创造能力、发展文化、提高教育水准和消除知识分子与群众之间的差距”，地区语言应当被用作教育的媒介。

在中学阶段，邦政府应当采取“三种语言方式”，它包括在说印第语的邦学习一种现代的印度语言，比较可取的是除印第语（Hindi）以外的一种南部语言，和英语，在不说印第语的邦学习印第语、地方语言和英语。

劳动实习与国民服务

劳动实习和参加国家建设项目应当成为教育的不可分的一部分，这样可以使社会与教育过程更为接近并且促进对社会的责任感。

大学教育

重点放在提高标准和增加对研究的支持。大学的发展只有在提供了足够的经费并确保了适当的标准后方可进行。

教育结构

对全国各地提出了10 + 2 + 3的广泛统一的教育结构。

教师的地位

考虑到教师作为变革的重要手段的角色，他的服务条件应当是充分的并与他的资格和责任相称。教师从事和发表独立的学习与研究的学术自由应当得到保护。

去年印度政府任命了两个教师的全国委员会，一个是为中小学，另一个为高等教育，用以检查教师的地位、报酬、招聘、培训和其它相关事项。

新二十点计划

成人教育和普及初等教育规划由于被包括在印度政府的新二十点计划之中而获得新的动力。它们作为“最低限度要求计划”的一部分现在是优先发展项目。两项计划完成的目标年份是1990年。

回顾与展望 独立以来，印度在教育上取得了实质性的进展。我们拥有一个65万所学校和学院、300万教师和30亿卢比年度预算的教育网络。就学校、学生和教师而言，这是世界上第二大的体系。识字率目前是36.32%，1951年为16.6%，妇女就学从7.9%增加到24.62%。贫弱阶层居民入学也有很大增加。

为了应付新的挑战，教育的转变过程一方面提供了解决许多问题的方法，另一方面又制造出新的问题，这些新问题使得管理方法和纠正措施得以成立。量的增长、保守主义文化、财经限制、科技发展的管理问题，以及贯彻战略和交接系统的缺乏效率，是一些需要注意的领域。

第二章 教育行政：结构和过程

印度的教育行政制度大致上遵循着上一章已详细说明过的宪法条款。在现阶段，教育领域实施两种层次的控制：中央政府和邦政府。邦对普通教育负全责，在一些邦，也把当地机关连在一起，使学校的日常行政与地方社区尽可能接近。另一方面，在高等教育上，邦与大学、大学拨款委员会和印度政府共同承担责任。换言之：

（1）普通教育主要是本地与邦的合作关系，而

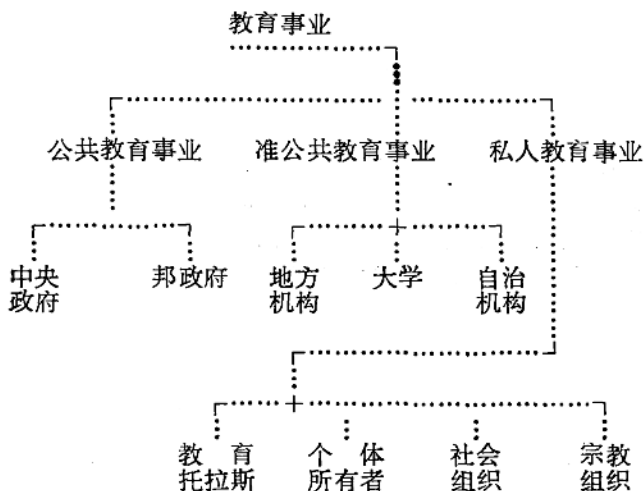
（2）高等教育则是中央与邦的合作关系。

邦和中央政府也建立了自治机构，例如大学、普通教育署，和研究所，非政府机构，它在邦或全国有自己的行政机关，在一些邦也起着重要作用。因此，印度的教育事业不限于政府，它也与一大批非政府组织连在一起，正如下面的图表所表明的。

同样，在政府里，也不仅仅是教育部负责教育，因为每一个部都负有教育和培训的责任。除了本地教育委员会和大学这些管理机构外，有一批宗教团体和基督教传教组织也开办了许多学校。还有相当一批学校是由私人团体和注册信托委员会开办的。

中央一级的教育行政

根据宪法所体现的广泛原则和框架以及议会所通过的具体法案，通过教育和文化部及其它各部的教育训练处，中央政府履行其对教育的职能和责任。

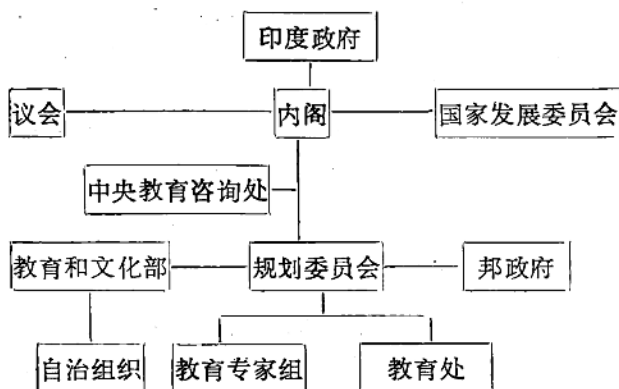


教育部有两个司，教育司和文化司，有着大约27个局/处来处理教育和文化的各方面事务。

部由部长领导，他同时也是国会议员。教育秘书是部的行政首脑，就部里所有的政策和行政事务而言，他同时也是政府主要的教育顾问。他在专门秘书和其他秘书、教育顾问、联合秘书、联合教育顾问、局长和许多下级官员的协助下工作。部的各局都有一名联合秘书、一名联合教育顾问或一名局长领导。这些官员从被称为分部领导的代理秘书或代理教育顾问那里接受工作。

规划委员会的任务是很重要的，尤其在规划和政策制定方面。该委员会是印度主要的规划当局，由总理当任主席。它不仅仅制定规划，也对中央部门和邦及中央直辖区的发展活动进行协调。委员会的活动接受国家发展理事会（the National Development Council, NDC）的监督，后者由

规划委员会、中央各部和有关邦的代表组成。国家规划委员会在规划委员会和邦的规划机构之间起中介和促进的作用。尽管规划委员会不是一个法定机构，它长期以来就获得了尊严和地位，帮助克服规划政治化和解决联邦各部和邦之间在将有限资源分配给各部门、项目和计划方面的分歧。没有规划委员会出来排除障碍，就没有一项重大的发展项目能够最终实现。



该委员会有许多处，其中一个处专门处理教育事务。规划委员会的主要职能不仅仅在于制定规划，它也协调中央、邦、各直辖区各教育部门的发展活动。并且帮助促进在邦和其它低层次发展一种科学规划的体系。

委员会采用一种“教育专家组”的结构，小组由有关教育发展的各领域的杰出专家组成。对于它认为有必要加以规划指导的事项它也设立研究小组和工作小组。建议中的规划蓝图也提交专家小组考虑和评价。

为了履行一部分在教育领域的宪法，提供咨询和执行其

他职能，联邦政府设立了一系列全国性组织。中央教育部主要由中央教育咨询处（the Central Advisory Board of Education, CABE）加以指导，其成员包括各邦的教育部长和处的各种委员会。另外还有一些其他的咨询和专家机构，如全印运动委员会（the All India Council of Sports）和全印技术教育委员会（the All India Council for Technical Education），师范教育全国委员会（the National Council for Teacher Education），妇女教育全国委员会（the National Council for Women's Education），全国图书发展署（the National Book Development Board），和全国成人教育署（the National Board of Adult Education）。为了协调和确定高等教育的标准，议会通过立法设立了大学拨款委员会（UGC）。

邦一级的教育行政

对于教育的规划与行政，各邦政府都有自己的机构。在高等教育领域，有关的大学法规规定，大学是自治的并有它们自己的内部行政机构。地方政府机构。如社团、市政当局、区镇委员会和乡村地区的pan chayati raj 机构都较多地介入教育并有他们自己的教育管理机构。非政府办的教育联合体和会社也是如此。

邦的教育部门通过下列机构在各级教育上履行三项主要的职能，即制度上的、运行上的和指导上的：

- 1) 秘书处；
- 2) 理事会；
- 3) 视导处。

教育秘书处是一个制定政策的机构，同时也是一个受理

上诉的机构。教育理事会是执行机构，它在履行实地监督职能时也受到教育视导处的帮助。

在一个邦里，根据其大小有多种层次的行政机关，以及许多履行监督职能的机构。一般来说，各级行政机关和各类学校之间也存在工作关系，虽然这种制度邦与邦之间并不相同，请看下表：

学 校 类 型	基层/行政/监督机关
小学 (Primary Schools)	区(Block/Taluk/Tehsil)
中间学校 (Middle Schools)	大区 (Circle/zone, 即介于区和县之间的层次)
中学 (High Schools)	县 (District)
高级中学 (Higher Secondary Schools)	专区 (Division/Region, 即介于邦和县之间层次)
学院/技术院校 (College/technical institutions)	邦

根据结构层次的数目，邦和中央直辖区可以分为四个大类：

单级制 (Single tier System) 昌迪加尔 (Chandigarh)、达德拉—纳加尔哈维利 (Dadra and Nagar Haveli) 和拉克沙群岛 (Lakshadweep)，这几个中央直辖区有着单一的行政类型，即在一个教育理事会的下面负责全部教育部门的行政。

双级制 (Two tier system) 有四个东部邦，即曼尼普尔 (Manipur)，梅加拉亚 (Meghalaya)，那加兰 (Nagaland) 和特里普拉 (Tripura)，和三个中央直辖区阿普纳查尔邦 (Arunachal Pradesh)、果阿 (Goa) 和本

地诺里 (Pondicherry) 有着邦和县级的两级教育行政制度。

三级制 (Three tier System) 实行三级制, 即在邦一级有一个理事会, 下设专区和县办公室。有安德拉、阿萨姆、哈里亚纳、古吉拉特、旁遮普、锡金、和西孟加拉这几个邦以及安达曼和尼科巴群岛, 德里和米佐拉姆这几个中央直辖区。

四级制 (Four tier System) 比哈尔、喜马偕尔、查谟克什米尔、卡纳塔克、喀拉拉, 中央邦, 马哈拉施特拉、奥里萨、拉贾斯坦、泰米尔纳德和北方邦属第四类, 即其教育工作人员分布在邦、专区、县和区的四级制度。

秘书处和理事会的结构 教育部长由一名在秘书处的秘书和作为部的行政首脑的教育主任协助工作。在一些邦里, 只有一名部长检查教育各部门的工作, 而在另一些邦里, 分别有负责中小学和高等教育的部长。不过, 在大多数邦里, 一般来说, 技术教育 and 专业教育有各自分开的部门并由不同的部长领导, 如下表:

教育类型	行政 部门
总体教育	教育部
技术教育	工业/劳动部
农业教育	农业部
卫生教育	卫生/医疗部
种姓部落和伤残儿童	社会福利部

在一些邦, 秘书处和理事会的职能是由“教育专员” (Education Commissioner) 加以协调的, 他同时是政府

的当然秘书。安得拉、查谟和克什米尔和西孟加拉是有两个教育秘书处的三个邦——一个是为中小学教育而设，另一个为高等教育而设。除此之外，在几乎所有的邦里，教育秘书是总体教育各个方面的主要协调者和主要行政权威。

在一段时间里，教育部门的理事数目也增加了。例如，在古吉拉特邦，教育秘书必须协调下列各理事会的工作：小学和成人教育、技术教育、青年服务和文化活动、博物馆、考古档案。

比哈尔邦与众不同，它有一个结合在一起的秘书处和理事会。它们同在一座楼里，而文件在秘书处和理事会之间传递。由同一个官员负责人员招聘、定岗、提升、调动以及教育秘书处和理事会的其他组织事务。这一试验一度也为另一个邦所采用，即查谟和克什米尔，但由于某些实行上的困难，两年后便放弃了。

在大多数邦里，教育秘书的职位是由一位普通行政官员担任的。而由另一位有经验的教育专家担任教育理事的职位。不过，现在一种新趋势已经抬头，往往让普通行政官员来担任教育理事。这一做法在教育行政人员中造成了怨恨。

咨询机构在为教育部门提供意见或帮助它贯彻教育项目时也发挥作用。按照全国性的中央教育咨询署的模式，一些邦设立了帮助教育咨询署来为邦的政策事务提供意见。按照教育研究与培训全国委员会（NCERT）的模式，几乎所有的邦都有邦教育学院。举例来说，中央邦在邦一级有下列教育协商和咨询机构：

1. 邦教育咨询署；
2. 邦师范教育署；
3. 邦妇女教育委员会；