

The background is a solid red color. In the top left corner, there are several small, semi-transparent white squares of varying sizes. On the left side, there are large, overlapping, semi-transparent white curved shapes. In the bottom right corner, there is a white wireframe sphere.

印度高等教育发展研究

20 世纪80 年代至今

前言

中国和印度的崛起是世界现代化浪潮的一次高潮,其对世界的影响非同小可。近年来,随着印度经济的高速发展,对中印两国经济的比较已经成为一个热门话题。由于幅员辽阔、历史悠久、人口众多等共性因素,中印两国具有相当的可比性。在两国优势比较中,印度知识分子队伍逐渐庞大,对教育的投入、对科技的投入等情况也越来越受到关注。

印度高等教育系统已经发展为全球第三大高等教育体系。2008年,印度有416所大学,2万多所学院,1161.3万在校生,50.5万教师。近多年来,印度经济的崛起与其高等教育的发展关系密切。特别是作为印度经济发展领潮者的软件产业,其发展更是得益于印度相关学科专业高等教育的支撑。以印度理工学院为典范的印度工程技术教育,以及早在20世纪70年代末以来在南方诸多城市预先发展起来的私立工程教育等,为印度经济的发展积蓄了大量人力资源。印度服务业的快速发展使其成为“世界办公室”,其参与世界市场服务业的大量从业人员受益于发达的印度管理学院以及大量管理、信息技术专业的高等教育。

我国对印度教育系统的研究从未停止过,印度高等教育发展模式在20世纪80年代以来发生着显著的变化,值得我们了解、比较和借鉴。2005年以来,我们的“1985—2005年印度高等教

育发展模式研究”作为全国教育科学“十五”规划重点课题,试图从印度高等教育宏观管理与体制改革、印度高校管理体制改革、印度高校教师、教学与质量、印度高等教育重点建设、印度私立高等教育、印度远程高等教育、印度高等教育国际化等主要方面,对 80 年代以来印度高等教育发展的动力与模式进行比较全面系统的阐述和研究。经过课题组成员的共同努力,我们初步形成了对 20 世纪 80 年代以来印度高等教育发展模式的若干基本认识。

第一,印度高等教育宏观管理体制方面既存在明显的变化与改革,也保持了一定的稳定性。

从稳定性方面看,首先印度高等教育宏观管理体制中,中央与地方的关系处于微妙的平衡中。在高等教育发展规划方面,80 年代以后,减少中央集权保护邦政府自主权是主流趋势,主要表现为邦政府管理功能日趋重要与其管理能力有待进一步提升的状态,以及中央管理尽管在逐渐转型,但仍然发挥着主导影响力。其次,在政府与高校的关系方面,尽管 90 年代自由化改革以来,印度高等教育体系发生了很多促进分权的变化,但当前印度高校的自主性仍然不够强,高校受到各种政府主管机构的限制。再次,印度高等教育的管理框架很长时间维持着众多机构交叉管理的局面。除了统管高等教育系统的大学拨款委员会之外,印度高等教育还受到全印工程教育委员会、远程教育委员会、印度医学教育委员会等十几个专门委员会的交叉管理。

从变化与改革的一面看,首先印度高等教育的办学体制发生了很大的变化。20 世纪 80 年代以前,印度原则上不存在实质意义上的私立高等教育。80 年代以来,伴随着经济转型与结构调整,印度私立高等教育获得了快速发展。当前,无论机构数量还是在在校生规模,私立高等教育均占到了三分之一的比例,成为推动印度高等教育大众化的主力军,也为印度高等教育组织设置、

课程与人才培养方面的改革带来创新风气,成为印度高等教育体系创新的重要方面。其次,尽管印度高等教育的投资体制仍然是以国家财政为主、其他途径为辅,但是 21 世纪以来,高等教育经费来源结构有了很大变化,学杂费比例已经很高,印度高等教育的性质已经发生了很大的变化,其公共性削弱,私益性明显增强,缴费上学或者重视办学成本的观念在实践中表现突出。

第二,印度高校体制改革速度缓慢,高校自主权,特别是学术权力的拥有与发挥都有待进一步发展。

印度高等学校体制改革方面,最重要的就是改革大学附属制体制,创建自治学院。1986 年印度国家教育政策建议到 1990 年建成自治学院 500 所,但是到 2007 年也才只有 233 所,远远不能破除印度高等教育附属制体制的束缚,不能满足印度高等教育尽快实现高等学校自治的梦想。另外,相对于政府的管理而言,印度大学自身的自治权依然没有得到应有的保障。特别是大学中学术权力相对较弱,而行政权力和政治权力的影响非常明显。高校充满政治影响力以至于它成为干预高校各种改革的主要力量。

第三,印度高校的教师、教学与质量方面尽管在持续地改革,但是,在满足印度经济社会发展的需求方面都还有很长的路要走。

教师是高等教育的关键要素,但也是印度高等教育最薄弱的环节。印度高校教师的增长,特别是相对于在校生而言的增长速度远远不够。尽管在体制化的培训与发展措施方面进行了持续的改革,但依然不能满足创新型人才培养的需求。印度教师职业群体整体缺乏创新动力与活力,教师职业缺乏吸引力。

在课程与教学方面进行了一系列改革,但成效并不显著,远远不能满足印度发展知识经济的需求。这些措施包括:第五个“五年”计划期间和 80 年代初加强高校教学的社会适应性的措

施;大学拨款委员会在20世纪80年代中期在不同学科课目上设置了课程发展中心;1994年启动了第一学位课程职业化的改革措施;1996年,全印工程教育委员会启动了示范性课程计划,要求工程教育领域不同学科第一学位课程教育中都要形成一个能反映时代要求的示范性课程。进入21世纪以来,印度高校课程与教学在应对全球化、产学合作人才培养、跨学科趋势等方面也做出了积极的努力。这些改革在一定程度上促进了印度高等教育的创新,但是,总体而言,要提升印度高等教育的课程与教学活力,充分发挥学生的自主性,还需要进行更深入的理念创新与实践改革。

印度高等教育在质量管理方面也进行了大胆改革。1994年成立的国家教育质量鉴定委员会(NAAC),成为当前印度最高级别的质量保障机构。它也是印度高等教育在20世纪80年代以来一项重要的制度性创新。经过十余年的发展,NAAC的质量认证已经取得很多成绩。它从最初受怀疑到逐渐被接受,已经逐步从外部质量保障机制的建构转向促进高校内部质量保障机制的形成。但是,当前的质量保障体系在覆盖面上,在确保和提高印度高等教育质量的成效方面,仍然有极大的提高空间。

第四,印度高等教育的重点建设在原有体制上进行了新的尝试。

在国家全力支持、国际合作强力支撑下,印度理工学院获得了卓越的发展,成为印度高等教育皇冠上的一颗宝石。其成功的更深层次原因在于其独到的管理特色,包括:架构了以学术为主导地位的大学制度,保证学院充分自治权力的三级治理结构;教学风格严厉、实践课程重视产学研结合以及国际化的教学管理特色;通过三个层面,走与国内外高水平机构合作研究,科研与人才培养相结合的科研管理特色道路;国际化的人力资源管理;等等。

20 世纪 80 年代以来,面临更加激烈的竞争,印度高等教育加大了重点建设力度,主要措施有成立校际研究中心、建设“卓越潜力大学”和“卓越潜力学院”。校际研究中心的建设初衷在于最大限度地利用现有资源,为同类优势学科打造高水平仪器设备等资源平台或者管理平台。“卓越潜力大学”和“卓越潜力学院”项目建设是印度高等教育重点建设在近期的主要内容之一,其目的是使这些学院和大学具有较强的国际竞争力,对国内其他学院和大学起到示范与带动作用。印度高等教育重点建设在国际合作、体制外创新、跨学科研究等方面取得了重要经验。

第五,私立高教获得了显著发展,推动了印度高等教育发展模式的私有化转型。

当前,在院校与在校生规模上,私立高等教育均有明显增长,占整个高等教育系统的三分之一。从工程、医学等学科专业看,其比例占到 80% 以上。在发展思路方面,尽管大部分私立高校的发展依然遵循传统印度高等教育的发展路径,但是,也有一些比较成功的私立高校在办学方面有很多创新之举,为印度高等教育的发展带来新的生机。私立高等教育对于印度高等教育及其经济社会的发展具有重要的意义。它增加了印度高等教育的总供给,成为高等教育迈向大众化的主力;完善了高等教育体系,促进了高等教育的创新与活力;丰富了印度人力资本总量,对印度经济发展起到了支撑作用;提供了“更多的”、甚至一些“更好的”高等教育机会,在一定程度上减少了国家外汇和智力外流。

第六,印度远程高等教育获得了快速的发展,管理日趋规范。

随着知识经济的深入发展,印度人民接受高等教育的需求日益旺盛,远程教育作为一种便捷、有效的方式,受到印度政府与教育界的重视,获得了快速发展。随着 1985 年英迪拉·甘地国家开放大学创建,二十多年来,印度远程高等教育的规模已经有了

相当大的发展,到 2003 年,注册学生数约占整个高等教育注册学生数的 22%。伴随着规模的增大,印度高等远程教育的管理也日趋规范。印度远程教育受到中央、地方和中介机构的多重管理。印度远程教育委员会成立了专门的、相对独立的远程高等教育评估机构,目前已经拥有比较完整的远程高等教育评估指标体系,各个远程教育机构(包括开放大学和函授学院)都可以自愿向这个评估机构申请评估。

第七,印度高等教育国际化程度有所提升。

受到全球化进程的推动,经济、财政与贸易的重组,通讯技术的最新进展,以及信息社会众多因素与特征的影响,印度高等教育不可避免地开启了国际化进程,从政策到实践都进行了一定的探索。从 21 世纪初的“迈索尔宣言”,到近年来印度高等教育主管部门推动的“印度教育推广计划”“教育交流”,以及逐渐增多的国外高校在印办学以及印度高教的跨境提供等方面实践,可以看出,印度高等教育的很多方面都呈现出国际化的色彩。但是相对于印度经济的全球化发展状况,印度高等教育国际化进程还是非常缓慢的。

印度高等教育在前述七个方面的发展均反映了印度政治、经济、人口及社会的迫切要求,具有自身显著的特点。印度高等教育在 20 世纪 80 年代以来的发展离不开经济社会发展的大背景的推动,同时也受到高等教育自身一些重要命题的影响,如高等教育质量、高校自治权的争取等。

从经济社会发展的政治角度来看,高等教育对于印度民主社会建设以及对于政党政治具有重要的工具性价值,仅从这两个方面,就能够理解印度高等教育发展中的很多政策与问题,体现了印度国家的政治抱负,包括印度高等教育的重点建设、私立高校的举办、招生中的“保留制”政策、学费政策等问题。高等教育发

展过程中的频繁司法介入,也从一个侧面反映了印度高等教育的政治学意义。印度经济发展对其高等教育提出了持续的要求,引导着印度高等教育的规模增长以及学科专业结构的演变。20世纪80年代以来印度高等技术教育、专业教育的大力发展,以及通过私立高等教育、远程高等教育等途径对高等教育大众化的推进,无不受到经济发展对专业人才不断增长的需求的影响。高等教育不仅直接培养出生产与经营领域的专业人才,还通过塑造尊重民主与法律的现代社会公民等途径为印度经济发展的社会法律秩序这一软环境的构建作出了积极的贡献。印度人口具有规模大和年轻化、多样性、文化素质两极分化的特征,这些构成印度多样化与差异化的社会特征,从而使印度社会的不平等现象异常严重。这些特征从不同方面影响着印度高等教育的政策与发展,包括高等教育的公平政策、高等教育与基础教育的关系、不同学科专业高等教育的发展关系等。

随着印度高等教育的持续发展,教育质量问题成为改革的重要领域。从高等教育自身的质量看,核心在于基础设施的完善与提升以及提高专业教育与市场的关联度。前者既包括物质设备基础,也包括教师队伍的建设;后者主要表现为课程以及人才培养模式领域的改革。20世纪80年代以来的教师资格制度与教师进修学院制度的改革,以及课程重构、课程发展中心与示范性课程、第一学位教育的职业化、产学合作的订单式培养等改革都是突出的表现。1994年国家高等教育质量鉴定委员会成立后高等教育质量的外部保障机制的形成也是80年代后的重要革新。所有这些都指向了高等教育的社会适应性。

提高自主性是印度高等教育发展与改革的重要内容,体现了高校人才培养适应市场需要的努力。私立大学的兴起、自筹经费准大学的快速发展,这些都是高校争取自主权的体制创新,是对

附属制大学组织体制的创新。这在一定程度上满足了高校办学自主权的实现。自治学院近些年在南部一些邦发展很快,这也是附属制体制中印度高校寻求自治权的另外一种途径。尽管 40 多年前就认识到高校自治权力的重要性,但高校自治权力的充分实现还有很长的路要走。

纵观前述七方面的发展,印度高等教育在 20 世纪 80 年代以来的改革促使印度高等教育发生了重要的转型。首先是私有化的转型。印度经济在自由化、全球化、私有化的潮流下,不断向市场经济转型,高等教育领域的私有化倾向也越来越突出。这种私有化的表现有三方面:私立高等教育的大力发展、公立高校自费专业的开设及平均收费水平的提高、受助私立学院向自筹经费私立学院的转制。这些变化都与办学经费以及课程、专业与市场需求接轨有关,都是高等教育突破原来的国家计划发展模式,转向私有化发展模式的表现。其次是在公平与卓越之间的张力处于平衡与背离的艰难协调中。从平衡的方面看,印度高等教育高度重视公平性,对公平价值取向的追求体现在高等教育的很多方面,集中地体现在保留制的新进展上,也表现在院校设置的规划方面。同时,也非常重视影响国家高层次人才培养和学科竞争力的重点建设在地区平衡性方面的努力。从背离的一面看,高等教育私有化进程无疑加速了精英与大众的两相背离。优质高等教育和市场前景看好的专业教育越来越集中在少数群体中,而使弱势群体不断边缘化,高等教育的很多发展政策淡忘了大部分群众的利益。再次是多元化发展的模式。印度高等教育的发展呈现出多元性发展的趋势,包括公立高教、私立高教、公私合作办学等办学模式的多元化;远程教育、社区学院教育等形式上的多样化;普通高等教育、专业高等教育等学科多元化发展。最后是高等教育发展中宏观体制改革重于微观教学改革的发展模式。印度高

等教育的发展中,对宏观体制的改革推进力度更大,取得的成效更为明显。这些包括办学体制的改革、收费制度的改革等,而微观教学领域的改革存在严重的滞后现象,制约了印度高等教育的质量提高。主要的措施包括课程重整,第一学位的职业化等,这些措施对高校人才培养质量的改善,以及高校毕业生就业率的提高影响不大。宏观管理体制、高校内部管理体制以及教师队伍的活力等都是影响微观教学领域改革成效的因素。

2007年,印度高等教育立足现状、发现问题,制订了包括入学机会、高等教育包容性、提高质量与卓越、提高相关性和价值教育、提升管理活力与效能等方面的“十一五”发展战略目标。预示着印度高等教育未来将具有如下趋势:以公平为最核心价值取向;以规模与质量并重作为发展的内在张力;更加强调高等教育的相关性和价值教育。

“1985—2005年印度高等教育发展模式研究”课题组力图以印度高等教育发展中的新材料新情况为基础,获得一些新的研究结论。在研究过程中,作者涉猎了大量文献,从各类纸质著作、报告、论文,到多种网上教育学研究数据库所涵盖的电子载体的著作、报告、论文和各类新闻报道;从印度主要高等教育主管部门的网站报告、资讯,到英美特别是印度高等教育院校、研究机构的相关研究文献,对印度高等教育发展模式研究进行了广泛的搜索,集中地反映在该著作的脚注中。对于关注印度高等教育研究的学者而言,无疑提供了大量以前从未关注的文献资源,有助于这一比较高等教育研究领域的进一步深化。课题从管理体制、高校内部管理、教学与教师、高等教育重点建设、私立高等教育、远程高等教育、高等教育国际化等多方面对印度高等教育的新发展与新变化进行总体的分析与研究,提出自己的认识与观点。该课题目前已经顺利通过了全国教育科学规划领导小组办公室组织的

成果鉴定。

但是限于研究者的有限视野,无论在研究内容和方法上,还是在研究结果的理解和分析上,我们都深知还有许多不足之处。在这里,也诚请学术界的专家同行予以批评指正。在此,首先要感谢谢安邦教授、眭依凡教授和陆根书教授对本研究的支持与指导。非常感谢印度德里大学 Asha Gupta、印度国家教育规划与管理研究院 J. B. D. Tilak 教授、印度社会与经济变革研究院 M. R. Narayana 教授、英国纽卡斯尔大学 James Tooley 教授等在文献资料等方面的支持。特别感谢西北政法大学的领导和校科研处对本课题的开展给予的大力支持和帮助。同时,也要感谢在课题进行中,与我们一道研究讨论的老师 and 同学:中南大学的庞青山教授、西北政法大学的张师伟教授、王若梅副研究员等,感谢纪民、申杰、黄碧泉等同学所做的大量基础性工作,感谢高教所吕润平同志为课题组所付出的辛勤劳动。也非常感谢西北大学出版社的两位编辑,在编辑校对方面所付出的艰辛劳动。本书中的绪论、第一、二、三、八章由闫亚林完成,第四章由宋鸿雁、黄碧泉共同完成,第五、六、七章由宋鸿雁完成,闫亚林负责统稿工作。

目 录

第一章 印度高等教育宏观管理与体制改革	/1
一、高等教育宏观管理体制改革的	/1
二、高等教育投资、办学与招生体制改革	/12
第二章 印度高校管理体制改革的	/30
一、大学内部管理改革的	/30
二、附属制改革的背景	/33
三、自治学院改革: 进程与成效	/39
第三章 印度高校教师、教学与质量保障	/51
一、高校教师	/51
二、课程与教学改革	/71
三、质量保障	/79
第四章 印度高等教育重点建设	/86
一、印度理工学院的创建与成就	/86

二、印度理工学院的三级治理体制	/94
三、印度理工学院的教学管理	/102
四、印度理工学院的科研管理	/113
五、印度理工学院的人力资源管理	/125
六、印度理工学院面临的挑战	/135
七、跨校研究中心与“潜力高校”	/140
八、重点建设的成功经验	/152
第五章 印度私立高等教育	/155
一、私立高等教育发展的背景	/155
二、私立高等学校的类型	/164
三、私立高等教育的规模、特点与发展趋势	/179
四、私立高等教育的贡献	/186
五、私立高等教育个案	/189
第六章 印度远程高等教育	/196
一、远程高等教育的历史与现状	/197
二、远程高等教育的管理体制	/204
三、远程高等教育的管理机制	/217
第七章 印度高等教育的国际化改革	/232
一、高等教育国际化改革背景	/232
二、高等教育国际化改革进程	/236

第八章 20 世纪 80 年代以来印度高等教育发展的动力
与模式 /244

一、外部动力 /244

二、内部动力 /254

三、印度高等教育发展的模式 /256

四、21 世纪印度高等教育发展的趋势 /269

中英文参考文献 /280

第一章 印度高等教育宏观管理与体制改革

高等教育体制,是指高等教育在管理机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式的综合。高等教育管理体制,从其组织体系的结构来看,可以分为两个层次:高等教育的宏观管理体制和高等教育的微观管理体制。本章仅涉及宏观管理体制。高等教育的宏观管理体制是指中央和地方行政组织机构的设置、隶属关系和相互间的职权划分,以及政府主管部门和高等学校的关系。高等教育体制改革除了管理体制外,一般还包括投资、办学和招生体制等。高等教育体制是影响高等教育课程与教学等微观活动的宏观制度框架。本章集中探讨 20 世纪 80 年代以来印度高等教育宏观管理与体制改革的情况。

一、高等教育宏观管理体制改革的

中央与地方、政府与高校之间的管理关系是影响印度高等教育的重要宏观因素。另外,印度不同层次与学科专业的高等教育的管理框架也是影响其发展的宏观因素。这些因素在 20 世纪 80 年代以来发生着微妙的变革。

(一) 中央与地方

在印度高等教育发展中,中央与地方扮演了不同的角色,两

者的关系也一直处在微妙的变化之中。要了解 20 世纪 80 年代以来这方面的变化,要从印度独立前高等教育管理中中央与地方的关系状态谈起。

1. 独立前: 地方政府为主要责任方

独立前到英国统治时期,可以说印度没有国家性教育政策,或国家教育体系。这个时期,只能研究殖民政府与省政府之间在教育财政方面的关系。当东印度公司变成一个管理机构后,就开始了殖民者在印度集中行使教育权力的阶段,特别是在财政方面。1870 年,由于很难为印度设计一个合适的教育系统,英印政府开始放松中央控制,转而给予省级政府更多的权力。也就是说,除非是关系全印教育体系的一些问题,省级政府可以根据地方需求进行教育立法,权力开始下移。1919 年法案开始在中央与地方之间进行权力分配,省级政府在教育方面开始履行更大的权力。到 1921 年,教育完全成为省级政府的权力领域。英印中央政府对教育事业的管理权限大幅消减,同时也节省了大量本来应该投向教育的经费。给教育的特定补助完全中断,印度教育受到极大挫伤。1935 年的印度政府法案继续给予省级政府更多自主权组织自身的教育服务,中央政府结束了对教育细节的控制。省级政府有更多权力规划本地方教育的扩充与发展,于是在校生规模大力扩展,省级政府投入了更多的财政拨款。

2. 独立后到 20 世纪 80 年代之前: 中央集权色彩浓厚

独立以后,教育在宪法中被列为邦政府主管的领域,但是,实际上中央政府对教育肩负更大的责任,从而体现出浓厚的中央集权特色。中央管理的方面有: 中央大学、国家重点高校、联邦专业、职业与技术培训机构,以及高等教育的协调与质量保

障。高等教育的大部分是中央政府的职权领域。中央有更多权力有多方面原因: 首先, 独立后中央采取了“五年计划”这一发展技术来规划国家的发展; 其次, 中央为教育设定了特定的巨额项目拨款; 再次, 中央与地方的权力掌握在同一党派手里。另外, 由于各邦差异很大, 而邦政府自身无法解决各邦间的平衡问题, 还必须依靠中央的力量来消除不平衡状况。中央可以在教育的多个领域中促进协调发展, 包括促进弱势群体的教育权力。

中央政府在教育领域的权力主要有三方面表现: 首先, 中央政府有专门的教育主管部门, 除了直管中央大学、国家重点大学等以外, 还有大学拨款委员会(University Grants Commission, 以下如无特殊说明, UGC 即指大学拨款委员会) 的项目, 如高级研究中心的建设等。教育部门的行政和财政功能完全是中央政府的职责。这些职责完全由中央规划、实施和提供财政支持。其次, 中央还有一些由其设计而由邦政府实施的项目, 如梵语的推广项目, 以及非印地语邦对印地语的推广等, 中央对这些邦提供财政支持。最后印度中央规划委员会对各邦教育提供转移支付(包括税收、拨款和贷款)。

3. 20 世纪 80 年代以来: 微妙的平衡

1976 年, 印度宪法第 42 修正案规定, 教育属于中央与地方共同管理的事项。实际上, 自从 1950 年印度宪法生效, 高等教育就已经是中央与地方联合管理的项目, 只不过 1976 年宪法修正后, 把教育的其他领域的管辖权也纳入到联合管理项目中。

有学者建议, 20 世纪 80 年代初的中央—地方教育财政关系应当改革, 中央应给予邦政府更多财政资源, 同时减少其在政策形成、规划和行政方面的干预, 以便保护邦政府的自主权, 特别是