

教育公平研究——国外的理论、政策和经验

发展中国家如何致力于更加公平的教育 ——以印度和南非为例

荣黎霞

(教育部人文社会科学重点研究基地北京师范大学比较教育研究中心、
北京师范大学国际与比较教育研究所,北京 100875)

[摘要] 教育公平是国际社会的共同追求,促进教育公平是各国政府不可推卸的责任。本文选取印度和南非这两个重要的发展中国家,分别从历史、法律、政策、财政等方面,梳理了两国政府在教育公平方面做出的不懈努力,以期为中国教育公平问题提供一定的借鉴和启示。

[关键词] 教育公平;发展中国家;印度;南非

中图分类号:G40

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2007)02-0001-05

一、问题的提出

为所有人提供高质量的教育,是所有国家共同的责任。对于发展中国家来说,由于经济、社会及原有教育基础较薄弱,加上遗留的殖民、宗教等因素,使得国内外教育发展的环境和影响因素错综复杂,因此,致力于更加公平的教育对于诸多发展中国家而言就格外任重道远。

本文选取了南亚及非洲两个最典型的发展中国家——印度和南非——作为研究对象,主要通过文献法,力图就以下几个问题展开研究:两国面临着哪些教育公平问题?分别采取了哪些政策和措施?从宏观、中观和微观三个层面,我们应如何分析和评价两国的经验?两国经验能为促进我国的教育公平提供哪些借鉴?

二、印度和南非面临的教育公平问题

在印度这样一个广阔的多族群国家,考虑到

宗教、语言、社会团体、种姓和部落的多样性,以及大面积贫困、文盲和严重的地区间不均衡等现实条件,教育公平的问题就显得尤为突出了。最为典型的是印度处境不利群体的教育问题,这些群体主要包括表列种姓、表列部落和其他落后阶层。1980年印度中央政府的“落后阶层委员会”发表的统计显示,上述三类群体分别占总人口的16.5%、8.5%和52.4%。^[1]

作为非洲最主要的国家之一,南非有黑人、白人、有色人和亚洲人四大种族,他们分别信奉基督教或天主教、印度教、伊斯兰教及原始宗教等。南非有11种官方语言。南非国民经济各部门发展水平、地区分布不平衡,收入分配不均,这是其社会病症之一。1948年南非全面推行种族隔离制度,按种族、地理和意识形态划分为19个不同的教育部门,并建立了黑人、白人、有色人和印度人4种教育体制,实行“分散管理”和“学校分离”,这造成南非各族,尤其是黑人与白人之间文化教育水准相

作者简介:荣黎霞(1983-),女,四川双流人,教育部人文社会科学重点研究基地北京师范大学比较教育研究中心、北京师范大学国际与比较教育研究所硕士研究生。

差极为悬殊。^[2]

由此可见,发展中国家的教育公平问题,突出地表现为人民的受教育权利还未得到全面的保护和落实,不同人群间的受教育水平差距较大。教育公平问题与历史、种族、种姓、性别等因素复杂地纠缠在一起。印度与南非两国独特的人口学特征和社会结构,构成了其政府致力于更加公平教育的现实基础。

三、印度致力于教育公平的保障、政策和措施

(一) 促进教育公平的法律和机构保障

1950年公布的印度《宪法》规定:“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。”1986年《国家教育政策》再次规定,要在1990年和1995年前分别使所有年满11岁和14岁的儿童受到免费义务教育。1992年后修改的《国家教育政策》提到,在进入21世纪前,使所有年满14岁的儿童受到高质量的免费义务初等教育。

为了保护处境不利群体的受教育权,印度《宪法》第29条规定:“任何公民不得仅仅因宗教、种族、种姓、语言或其中任何之原因被拒绝进入政府维持的或从政府资金中获得补助的教育机构。”另外,第46条规定:“国家应特别注意增进人民中弱势群体的教育与经济利益,特别是表列种姓和表列部落的教育和经济利益,并应保护他们不受社会之不公正待遇与一切形式之剥削”。除此之外,国家还应该做出特别的努力,以促进表列群体的进步。^[3]

(二) 促进教育公平的政策和措施

印度政府在总体财力有限的条件下,通过各种发展计划和项目,从保证教育的可获得性、扩大教育覆盖面、减少因出身带来的教育不公等方面做出了有成效的努力。

1. 免费教育(Freeship)、免费服装、免费午餐及免费教科书计划

印度宪法规定为所有儿童提供直至14岁为止的免费义务教育是政府的职责。过去,通常只在人口达300人的村庄开办步行1公里就可到达的小学,现在初等教育阶段(小学1~8年级)为所有6至14岁的儿童提供就近入学,使学校与家庭住所

的距离在初小阶段保持在步行1公里以内,在高小阶段保持在步行3公里以内。^[4]

印度各邦的公立学校都取消了1~8年级(义务教育阶段)的学费。对于表列种姓和表列部落学生,绝大多数邦都取消了他们的学费,直至中学阶段。大多数邦还为处境不利群体的学生提供免费服装。1986年第五次全印教育调查报告显示,有41.89%的学校给学生提供免费服装。受益学生中,33.04%属于表列种姓,11.50%属于表列部落;女孩子占49.98%;农村学生占77.44%。

1995年,由中央政府直接负责的免费午餐计划开始执行。凡是就读于政府、地方团体举办的学校和政府资助的私立学校的儿童,均可享受免费午餐。现在有14个邦和中央直辖区(有3个邦专门针对部落地区、表列地区和教育落后地区)给学童提供免费午餐。

在这个庞大的“免费”计划中,表列群体学生占全部受益者的36.53%。^[5]

此外,印度还存在着不少为贫困地区和偏远地区服务的私立学校。不少私立学校通过奖学金的形式为贫困学生提供免费教育,受益学生的比例可达15~20%。^[6]

2. 非正规教育的大规模开展

1985年印度《国家教育政策》明确提出要“为辍学者、为居住区内无学校的儿童、为因工作而不能上日校的儿童,制定一项庞大而系统的非正规教育计划”。1978年,印度开始有组织地开展非正规教育,在各地开展了各类实验,如80年代初期印度教育研究所与马哈拉施特拉邦合作的“行动—研究项目”试验。^[7]进入90年代印度又采取了新的计划,1991年至1994年期间建立了27万个非正规教育中心(93.5%的中心设在农村地区),共有675万学生。^[8]

非正规教育中心主要由民间机构和村潘查雅特(现代印度农村的一种自治组织)创办,各邦自行负责,中央政府在经费上给予帮助。在第七个五年计划中,在九个教育落后的邦内,如果邦政府承办男女生非正规教育中心,中央将承担50%的经费;若专为女童承办非正规教育中心,中央将赞助90%的经费。中央给予各邦用于建立非正规教育中心的款项中有90%的资金都用于建立女童非正规

教育中心);如果是志愿团体或机构创办这类中心,中央将赞助全部经费。^[9]

3.保留政策(Reservation Policy or Affirmative Action)

保留政策指在中央和地方政府机构、国营企业和教育机构(主要是重点大学和中小学)内,给表列种姓15%、表列部落7.5%和其他落后阶层27%的保留配额。中央政府根据宪法成立了提供相关政策咨询和建议的机构,表示所有的保留配额(包括与晋级有关的)都将在一定时期内实现,此外还将出台一部囊括所有保留政策的法案。

然而,确定社会和教育落后阶层的标准及比例,遭到了来自各方面的批评意见。不同意见认为,保留政策是以牺牲效能和成就为代价的。还有意见认为只有表列群体中的既得利益者得到了实际利益。1990年和2006年,有关保留政策的变更分别引起了两次以学生为主的示威抗议。^[10]

4.各种奖助学金计划

为了发展处境不利群体的教育,印度中央和地方政府还制定了许多资助计划,主要包括:农村天才奖学金计划(其中颁发给表列种姓和表列部落的占总数的1/3以上)、大学拨款委员会奖学金、国家教育研究和培训委员会(NCERT)奖学金、劳动部颁发的奖学金、中央颁发的奖学金、高中生以下奖学金(Pre-Matric,从1971年到1996年,共有460万表列群体学生受益)、国家国外高级研修奖学金及长途旅行费用等。

奖助学金的颁发目的,是为弱势群体提供良好的学习环境,使他们能获得平等的教育机会。但由于缺乏经费、覆盖面不足等原因,这些计划及其实施也还存在着不少问题。

此外,印度政府还采取了一系列措施,如为每所学校配备教室和教师的操作黑板计划、人民教育学校计划等。

四、南非致力于教育公平的保障和措施

(一)促进教育公平的保障

1.促进教育公平的法律和机构保障

1996年南非新《宪法》第二章规定“每个人都享有接受基础教育的权利,包括成人基础教育,而且国家必须通过各种合理措施来不断推动人民

享有继续教育和培训(即学校的10至12年级阶段)的权利”。因此,要通过教育改革,把种族隔离从学校和课程中排除出去,教育将成为一个发展公民新身份的平台,这个平台以所有人的尊严和尊重为基础,不分种族、性别和阶层。^[11]

为了切实保障人民能够平等享受教育的基本权利,1996年《南非学校法》中明确规定了所有“年龄为7至15岁,或者完成9年级之前的学生必须参加学校学习”。《公立学校入学政策》中规定:不得将任何一个学习者拒之于学校门外。

新南非政府成立了全国统一的教育部和部长办公室,并完成了不同种族的教育机构的合并工作。1995年1月新学期开始,南非的教育机构一律取消了种族隔离。所有适龄中小学学生不分种族、性别、宗教、语言,基本上就近入学,在同一个体系内按同一课程表进行学习。此外,南非政府还为几百万营养不良的儿童免费提供一顿午餐。

2.促进教育公平的公共财政保障

自新的南非共和国政府成立以来,用于教育的财政投入占GDP的比重都在5.50%以上,占国家全部财政投入的比重保持在25%以上。因此,南非也是世界上政府对教育投入比例最高的国家之一。

《南非学校法》要求教育部制定规章制度,确定对不能支付学费的家长进行学费减免的公平标准和程序。教育部据此制定了《学校经费的国家规范与标准》(于1999年4月生效),据此进行的教育改革已经减少了60%的生均经费不平等,确保在同一个省内,最穷的学习者所得到的经费是最富裕学生的七倍之多,以达成一省之内的公平。该规范和标准正在进一步修订的过程中,它强调将划拨更多的经费用于服务穷人。^[12]与此同时,教育部长正在与政府磋商修订学校法,以寻求在条件艰苦的公立学校中彻底取消学费的可能性。

国家对贫困地区的学校实行拨款倾斜政策。根据学校所在地区经济发展及学生家庭的收入状况,把学校分为5个层次,并给予不同额度的拨款,越穷的学校拨款越多,越好的学校拨款越少。^[13]

在全国范围内实施的营养项目也致力于提高学习者成就。学校营养项目在2004/2005年获得的经费已超过了8.38亿兰特,项目可覆盖16,000

所学校中的500万学生。

(二) 促进教育公平的政策和措施

1. “重建与发展计划”

在1994年发表的《重建与发展计划》白皮书中,南非政府把教育作为人力资源开发的主要途径,提出国家人力资源战略以民主、没有种族和性别歧视、平等、纠正(redress)为原则,以致致力于公民终身学习为目标;要改变过去课程设置无视大多数黑人学生学习需求的状况;种族隔离之下被忽视的职业技术教育、成人教育、女子教育问题等都应受到重视。^[14]

2. “教室中的公平”项目(Equity in the classroom, EIC)^[15]

EIC的目标是:对教育领导和教学实践形成积极的影响,提高教室中的公平和质量。EIC的信念是:所有的儿童能够平等地在课堂中参与、学习和取得成就,而不论其种族、性别、残疾或采用不同的方式学习。该项目试图更关注女童及其他处境不利儿童的参与和成就。

该项目包括四个要点:学校应该用多元的语言、文化、经验和能力来教育儿童;每个学生都拥有一套独特的理解模式,因此,教学的重点应从“教什么”转移到“学什么”上来;教科书和课程都应被分析,看学生是否能平等地参与到学习过程中来;教师必须提高观察、反思的技能。

3. “教育中的性别平等”项目(Gender Equality in Education)^[16]

南非民主政府成立后,意识到需要采取优先的措施保证性别平等。教育部于1996年组建了“性别平等工作组”(Gender Equity Task Team, GETT),着重于确定纠正性别不平等的手段;发现在注册、辍学、学科选择、职业生涯等方面的性别不平等;与教师专业组织、学生团体、教育劳动关系委员会、全国妇女组织及其他组织建立起密切的联系等。GETT的理念是建立起具有敏感性别意识的教育体系,推进无性别歧视社会的建设和发展。因此,接下来的工作重点是:形成全国性的性别平等政策宣言及教育行动的平台;推进教育功能中相应结构的确立;将相关数据纳入到教育管理信息系统(EMIS)中;杜绝基于生理性别及社会性别的暴力和骚扰。

4. 教师资源公平化计划

为了纠正黑—白之间的教育不平等,1995年新政府在关于教育政策的白皮书中强调扩展入学的口径:“教育系统必须增加优质教育及培训的机会,向所有儿童、青少年和成人开放……以增进终身学习的可能性。”^[17]1996年3月,教育部宣布了一个旨在实现教师资源公平化的项目。西开普省(West Cape)通过跨地域、跨种族的教师分配达到教师分配均等化的目标,可以作为一个案例。

1995/1996学年,西开普省的生师比存在着种族间的不平衡:黑人的生师比为41:1;其他有色人种为23:1;白人则为19:1。与其他省相比,西开普省的平均生师比为24:1,而这个指标在东开普省则为41:1。因此政府成立了教育人力关系委员会(the Education Labor Relations Council, ELRC),目标是通过将教师从过剩的地区重新调配到教师短缺的地区,实现现有教师资源的合理化。

西开普省的计划有以下要素:基于新的生师比——小学为40:1,中学为35:1——重新确定学校的人员编制;任何教师都要接受“自愿解聘”(Voluntary severance package),以减少教师的总体数量;工作在白人学校和其他有色人种学校的教师,将会被重新调配到教师短缺的学校;每所学校都要成立一个合理化委员会,以确定“超编”的教师。

但是,计划本身很难说是一个民主的决策过程,因此在教师中间引起了巨大的反弹。该项目第一年就削减了6,000个教师岗位,减少开支反倒成了最重要的目标,这造成越来越多的教师流入了私立学校。

五、两国致力于教育公平的经验分析

(一) 宏观上,强化政府责任,法律、政策、财政三管齐下

教育公平关系所有人的福祉,接受高质量的教育是人的基本权利之一。因此毫无疑问,政府是推进教育公平的主力。上述两个国家都制定了相关法规和各项支持扶助计划,投入大量的人力财力,努力地追求教育公平和平等。

1. 在法律和政策中明确提出政府在促进教育公平中的角色

首先,在《宪法》中明确规定保护受教育权的

条款,并明确了政府为实现全民教育、普及义务教育过程中的责任和角色。其次,两个国家还各自在法律中明确了教育发展规划中的优先发展和重点照顾对象,切实保护处境不利群体的受教育权利,重新分配教育资源在各个人群之间的配置。

教育公平也是国家教育发展战略选择。在国家财力有限的情况下,如何做到尽量为所有人提供高质量的教育?是优先发展高等教育,还是投入更多的财力人力于受众面更广的基础教育?两国政府以自己的行动表明了国家的选择。

2. 财政投入上适度倾斜于义务教育阶段和弱势群体

虽然国内还面临着诸多发展性问题,但是两国政府通过财政的倾斜,大力推进义务教育在各个地区的普及,通过减免学费、提供免费教材等手段,切实减轻儿童家庭所承担的入学成本,并逐步提高教育质量,走向更实质性的公平。

3. 为弱势群体提供特殊的支持政策

教育是促进社会流动的主要工具,因此保障弱势群体的受教育权利、推进教育公平,是建设和谐社会的主要手段。上述两国的教育公平发展策略,都将重点放在了提高弱势群体的教育水平上,并专门为他们制定了教育方针、措施和资助计划。弱势群体子女教育在教育权利、教育机会、教育过程及教育结果等方面严重失衡,需要通过政府强有力的措施来补偿。

(二) 中观上,保证教育资源的可获得性和均衡配置

更加公平的教育,重要的一点是确保每一个适龄儿童都能享受到高质量的基础教育。尤其对于农村及偏远地区的儿童而言,要保证地理位置、经济上及社会上等三个方面的可获得性。

(三) 微观上,确保教室中的公平

根据教育公平调节的教育资源类型,可以将教育公平划分为机会公平(起点公平)、条件公平(过程公平)与结果公平(质量公平)。结果公平要求学生走出校门时获得相同的学业成就,从而使不同社会出身的儿童在起点上的差别得以消除,实现实质上的平等,即教育质量平等,而欲实现结果公平是异常复杂的。要确保教室中的公平,保证每一个儿童不因种族、宗教、性别、家庭出身等客

观因素而受到不公正的待遇,这就要求在教育理念、课程教材、教师培训及教育管理等诸方面进行充分的再反思和重构。

参考文献:

- [1] [5] 杨洪. 印度弱势群体教育发展政策的研究[D]. 北京师范大学博士学位论文, 2006. 6-8.
- [2] 李旭. 当前南非初等教育国家课程政策鸟瞰[J]. 西亚非洲, 2004(6): 64-68.
- [3] 安双宏. 印度落后阶级受高等教育的机会[J]. 比较教育研究, 2002(8): 31-34.
- [4] [8] 李平. 20世纪80年代以来印度农村教育改革[D]. 云南师范大学硕士学位论文. 2005. 9-12.
- [6] 卢海弘. 印度私立学校的发展: 数量、质量与公平[J]. 比较教育研究, 2003(11): 63-68.
- [7] 赵中建. 战后印度教育研究[M]. 南昌: 江西教育出版社, 1992. 105-111.
- [9] 胥珍珍. 印度普及义务教育的现状及其改革策略[J]. 外国中小学教育, 1997(1): 7-11.
- [10] 《欲增加低种姓入学配额 印度种姓改革引发混乱》, 中华人民共和国驻印度大使馆网站, <http://www.chinaembassy.org.in/chn/jy/zjyxw/t253306.htm>, 2006-08-05.
- [11] 祝怀新、毛红霞. 南非“以结果为本的教育”课程模式探析[J]. 外国教育研究, 2006(4): 34-38.
- [12] Department of Education (South Africa). Education for All- 2005 Country Status Report: South Africa. <http://www.education.gov.za/dynamic/dynamic.aspx?pageid=329&catid=10&category=Reports&legtype=null>.
- [13] 中国少数民族双语教育考察团. 南非、肯尼亚教育考察及其启示[J]. 中国民族教育, 2006(1): 43-44.
- [14] 李旭. 南非《2005课程》改革策略研究[D]. 浙江师范大学硕士学位论文, 2003. 2-3.
- [15] Department of Education (South Africa). Equity in the classroom. <http://www.education.gov.za/dynamic/dynamic.aspx?pageid=329&catid=10&category=Reports&legtype=null>, 2006-8-12.
- [16] Department of Education (South Africa). Gender Equality in Education. <http://www.education.gov.za/dynamic/dynamic.aspx?pageid=329&catid=10&category=Reports&legtype=null>, 2006-8-12.
- [17] E Weber. Shifting to the Right: The Evolution of Equity in the South African Government's Developmental and Education Policies. *Comparative Education Review*, August 2002. 262-288.

(下转第92页)

会在规定时间内拿到签证。最近,《开放美国》(Open Door)所发表的报告表明,中国仍是美国最大生源国之一。

今天,我们希望你们中有更多的人来美国学习。我们也希望派遣更多的美国学生到这儿。此次访问前,我有幸遇到了几位中国留学生,他们现在正在美国学习。他们告诉我他们很喜欢美国,比如我们(文化的)多样性和创造性,我们对批判性思维的强调,我们无与伦比的世界级研究水平。他们还提到美国人的热情和友好。

我们的努力方向就是确保你们也同样拥有去美国留学的机会。无论是你们短期学习,还是花几年功夫去拿一个学位,最终都会丰富你的人生。它会帮你结识新朋友或者一辈子的志同道合者。

大学——如今天在场的大学校长们,都在不遗余力地倡导大学国际化的教育价值。他们渴望你们走进他们的校园。他们还在筹集史无前例的资金来支持你们去留学。他们还在大学校园里提供校园和城市生活指导,以便外国学生一踏进校园就会受到热烈的欢迎。

美国高校还创造性地利用市场机制,鼓励学生去海外学习。一些大学,还为学生安排为期两周的海外学习机会,课程按照美国大学课堂教学的要求加以调整。还有一些大学甚至要求,没有海外学习记录,就不能毕业。

底线是:大学已意识到,即便学生到海外短期学习,也将拓宽学生视野和永久改变他们的人生。

由于我们的大学是招收和培养人才的关键,因此,他们必须作出调整,培养学生的竞争力。我试图说服高等教育和商界的领导者,探索美国高等教育改善的方法,其意图也就在此。

大家都需要建立这样一种高等教育制度:上得起,上得了,上得值,要为学生提供更多、更好的信息。

无论你是一个寻求到海外学习的美国学生,还是一个希望去美国寻求教育机会的中国学生,关键是要搞清楚,你的专业兴趣在哪里,你的理想追求是什么?不如此,即便你到了美国,你也难以找到合适的教授,合适的专业,合适的同学。

无论是哪个国家,为了学生,都将是共同的追求。

教育开启的是机会之门,是过更好生活的基础。无论你生活在哪里,教育意味着更加光明的未来,与祖国更加密切的关系。

你们追求你们的目标,美国学生追求的是美国学生的目标,但你们都必须重视国外学习经历,理由并不复杂。那就是大学校园需要多样化和对不同文化更多的理解,我们要创造的是一个更加繁荣和平的世界,一个充满友好的时代。

我相信,海外学习必将改变你们的生活。

本文责编:王黎云

(上接第5页)

Educational Equality in Developing Countries: Cases of India and South Africa

RONG Li-xia

Abstract Education equality is a shared pursuit of the international society. To promote education equality is a substantial responsibility of any government. This paper chose two important developing countries, India and South Africa, for priority investigation. It analyzes the valuable efforts they have made, from the perspective of history, law, policy, and finance, for the purpose of enlightening China's educational equality problems.

Key words education quality; education equality; India; South Africa

本文责编:王黎云