

印度普及基础教育旗舰行动SSA计划成绩与经验启示*

沈有禄 陈浩

摘要：印度基础教育发展取得了一定的成绩，但仍然是发展水平比较低下。印度政府于2001年发动了旨在较短时间内普及提高基础教育的旗舰行动——SSA计划，该计划有明确的目标对象与使命，主要由中央联邦政府与邦政府共同按一定的出资比例为全国儿童提供初级小学及高级小学教育服务，在严格的财政规范指导下通过多种计划项目提高入学率与巩固率、减少辍学率，帮助少数民族儿童接受教育等，实行几年来取得了明显的成绩。了解印度SSA计划对我国当前普及提高基础教育也有一定的借鉴作用。

关键词：印度；基础教育；SSA计划；简述

作者简介：沈有禄/广西大学教育学院副教授，管理学博士，华中师范大学教育学院教育经济学博士后研究人员（南宁 530004）

陈浩/厦门大学教育研究院2009级研究生（厦门 361005）

2001年，印度发动了普及基础教育计划，北印度语叫Sarva Shiksha Abhiyan (SSA)计划，该项目计划到2007年，所有的儿童，包括那些残障儿童都要实现完全的小学教育，到2010年，实现完全的高级小学教育——比千年发展目标(MDG)要求的在2015年普及小学教育的要求要提前5年。

一、SSA计划简介

（一）SSA计划的目标

SSA计划的目标：(1)在2010年前为所有6-14年龄段的儿童提供相应的、有用的基础教育，同时也通过学校的各类管理组织的共同有效的参与而致力于缩小社会的、地区间的、群体间的教育差距。(2)是一项为了不产生社会排斥而是增强社会凝聚力的教育制度所追求的相应的、有用的教育的计划，旨在允许所有儿童通过对其自身精神上及物质上的人力发展潜能的完全驾驭而学会并掌握自身的自然环境的一种尝试，也是要求孩子们不仅纯粹为了追求自己的利益，更重要的是要让他们顾及其他每个人的利益，在这样的价值基

础上教育学生的一项计划。(3)SSA计划也认识到早期儿童照顾与教育的重要性，并且认为0-14岁是一个连续体，并将为已经由妇女与儿童发展部提供资助的，在综合儿童发展服务(Integrated Child Development Services, ICDS)中心提供学前教育的，或者是在那些非综合儿童发展服务中心地区接收特殊的学前教育的机构提供额外的资助补偿。(4)在2010年以前确保所有学生的入学巩固率，使所有初级小学阶段的学生都能升入高级小学阶段就学。(5)缩小所有性别、社会阶层及地位等类别的学生在入学率、保持率（巩固率）、掌握知识上的差距。(6)确保所有初级小学及高级小学阶段的学生们的教育教学质量都提升到一个显著的水平上。^[1]

（二）SSA计划的主要工程

SSA计划在实施中的具体工程项目几乎主要是资助小学土建工程、新增教师的工资、人口稀少地区的学生择校（换校）费用、为辍学儿童提供返校就读费用、创新教育、教师培训、学校与教

基金项目：本文系作者主持的“中国博士后科学基金面上资助项目”《中国、印度基础教育公平政策比较研究》（课题批准号：20090460966）阶段性成果；广西大学科研基金项目《中国基础教育公平——基于区域资源配置的比较视角》阶段性成果，合同编号：XBS090164。

师拨款，以及社区组织提供的现场支持。为了应对性别与社会不平等，SSA计划还为所有女生及表列种姓(Scheduled Caste)（印度的一种世袭社团/群体）与表列部落(Scheduled Tribe)（印度的一种世袭部落）家庭的学生提供免费教科书，为女童特殊教育提供设施（如早期儿童教育中心的同胞照顾与女童的卫生间等），为地区拨款支持残障儿童入学，SSA计划同时还资助一个全国的能力创建、技术支持、监管与评估、财务管理、分发实物以及媒体公关运动等普及基础教育活动部分。^[2]

(三)SSA计划的主要财政规范

第一，SSA计划中中央联邦政府与邦（中央联盟区）政府按一定的比例共同出资，两者间比例从第九个五年计划中的85:15要逐步下降到第十一五的第五年也就是2011-2012年的50:50，除了东北部的几个邦例外。

第二，邦政府必需将其基础教育的投入水平保持在1999-2000年的投投资水平以上，邦政府的投入部分必需超过这个投入水平以上。

第三，印度政府将直接为邦内的执行机构拨付资金。进一步的分期拨款将在邦政府将其相应的投资份额的经费比例的至少50%以上拨付给邦执行机构以后再给予继续拨付。

第四，SSA计划中对教师工资的支持水平按照既定的资助方式给予。

第五，对于所有有关外部（国外）资助的法

律协议都遵从先前的相关法律规定，除非根据与国外资助机构的协商有了新的调整规定。

第六，所有的现存的除Mahila Samakhya、National Bal Bhawan及全国技术教育中心以外的基础教育计划在第九个五年计划后都将纳入SSA计划范围内。全国营养支持计划（免费午餐计划）将保留其独立的财政支持地位。

第七，地区教育计划的资助来源渠道多，包括来自国外的资助、来自邦政府的以及其他一些非政府组织提供的资助。

第八，所有用于学校升级、维护、维修以及教育教学设备和地方管理的经费都要转移拨付给村教育委员会或学校管理委员会。以村或学校为基础的这些管理组织可以决定怎样来使用获得的经费。

第九，其他一些如奖学金及校服的分配之类的鼓励计划仍然由邦政府资助，不由SSA计划提供资金支持。^[3]

二、SSA计划取得的主要成绩

SSA计划从2001年开始实施以来，围绕各具体项目的预定目标取得了明显的成绩。

(一)入学机会与公平方面

1、入学人数与入学率

下表反应了执行SSA计划后在2005-2006年度及2006-2007年度的入学人数与入学率情况。

表1 入学人数与入学率

	2005-2006	2006-2007
初级小学入学人数	1.25亿	1.32 亿
高级小学入学人数	4370万	4750万
基础教育入学人数	1.687亿	1.795 亿
初级小学毛入学率	104%	111%
初级小学净入学率	84.5%	92.8%
高级小学毛入学率	59%	64.7%
高级小学净入学率	43%	48.4%
辍学儿童人数	760万（2007年3月的入户调查数据）	450万（2008年3月的入户调查数据）

在增加入学率，减少辍学率方面，印度中央政府及各邦政府主要通过教育担保计划和选择与创新教育计划来实现该目标，重点尤其是放在帮助落后邦和弱势部落群体的孩子上面。2007-2008年度教育担保计划和选择与创新教育计划共吸纳

了360万学生参与，该两项计划将继续致力于提高辍学儿童重返学校的就读率。

通过全国调查发现2006-2007年度全国共有240万有特殊需要的儿童(Children with Special Needs, CWSN)，其中的200万已重返基础教育学校就读；

全国2007-2008年度的特殊需要儿童为262万，其中有220万已重返校园。

辍学儿童有显著的下降，从2006-2007年度的760万人骤然下降到2007-2008年度的450万人，一年间减少了超过300万人，是个很了不起的成绩，目前6-14岁学龄儿童仍然不去上学的比例只有2.2%。辍学儿童减少最多的邦是比哈尔邦(Bihar)，减少了110万人，其次是西孟加拉邦(West Bengal)，减少了90万人，这两个邦（印度人口人数最多、也相对最落后的邦，另外还有几个邦也如此）的辍学儿童的下降人数对总辍学儿童减少人数的贡献率超过了65%。从2007年3月到2008年3月，6-10岁学龄儿童的辍学儿童的比例从3.2%下降到2007-2008年度的.74%，11-13岁学龄儿童的辍学儿童的比例从4.9%下降到3.1%。其中各特殊目标群体中辍学儿童人数所占比例最多的是，女童为49.9%、表列种姓儿童为22%、表列部落儿童为20%、穆斯林儿童为21%。6-14岁年龄段的辍学儿童人数中女童的比例为2.2%，表列种姓为2.3%，表列部落为3.7%，穆斯林为3.4%。为了进一步减少辍学儿童，应该让在教育担保计划中心及选择与创新教育计划中心学习的儿童转入正规学校，才有可能进一步巩固辍学儿童返校就读的成绩，对这些儿童也需要给予更多的努力关照以保证其就读的延续性与取得成绩的水平。^[4]

2、缩小性别与社会差距

(1) 女童的参与状况

根据地区教育信息系统的数据显示，初级小学阶段女童的入学率从2005-2006年度的47.8%增加到2006-2007年度的48%，高级小学阶段的女童入学率从2005-2006年度的45.8%增加到2006-2007年度的46.5%。性别公平指数(gender parity index)从2005-2006年度的0.92增加到2006-2007年度的0.93，高级小学阶段的性别公平指数从2005-2006年度的0.84增加到2006-2007年度的0.87。

性别差距在以下一些邦仍然很严重，如男女生间的入学率差距最大的邦拉贾斯坦邦(Rajasthan)为23.6%，比哈尔邦为22.3%，贾克汉德邦(Jharkhand)为11.8%，曼德哈-普雷德仕邦(Madhya Pradesh)为11.7%，尤塔-普雷德仕邦(Uttar Pradesh)为9.4%。在年龄越大的学龄儿童间男女性别差距更大。在2007-2008年度有65个地区已被政府认定

为需要加以特别关注解决性别差距的地区，其中拉贾斯坦邦有20个，比哈尔邦有15个。根据地区教育信息系统提供的21个邦的数据显示在2007-2008年度绝大多数邦的初级小学及高级小学阶段的女童入学率比先前都有所提高。

(2) 促进提升支持环境

提高女性教师的比例。女性教师在促进提升女童的学校教育参与(入学)方面起着特别重要的作用。女教师的比例从2006-2007年度的41.86%增加到2007-2008年度的44.80%，计划把女性教师比例提高到50%。

为女生修建更多的卫生间。根据2007-2008年度地区教育信息系统的临时数据显示，除了阿鲁纳查-普雷德仕邦(Arunachal Pradesh)（因该邦女生卫生间的数量大量减少）以外的邦都为女生新修建了很多卫生间。一个非常明显的例子就是拉贾斯坦邦为女生新修建卫生间数量的增长比例从2006-2007年度的41.3%骤然增加到2007-2008年度的79.3%。

促进女童教育的特别计划。全国女童基础教育计划(National Program for Education of Girls' at Elementary Level, NPEGEL)与KGBV(Kasturba Gandhi Balika Vidyalaya)计划仍然为提高初级小学及高级小学阶段的女童的入学率方面发挥了重要作用。上述计划的指导方针与范围都得到了扩展并增强其灵活性以应对新近出现的需要。

NPEGEL计划。该计划已实施到3280个教育落后社区，其中的574个在列表种姓地区，562个在列表部落中，231个在穆斯林地区。

KGBV计划。为了帮助高级小学阶段的弱势群体女童获得更好的教育，全国共批准了2578个KGBV，其中目前已经开始运作的有2016个。该计划涵盖了14.8万女童，其中列表种姓女童占27%，列表部落女童占32%，其他落后种姓女童占26%，穆斯林女童占6%，其他落后群体女童占9%。KGBV计划在“十一五”期间与SSA计划一起出现，2008-2009年度全国共新批准了398个。

(3) 缩小社会差距——提高表列种姓与表列部落子女的入学率。

列表种姓子女的初级小学入学率从2005-2006年度的18.6%增加到2006-2007年度的19.9%，同期列表部落子女的初级小学入学率从9%增加到了

10.7%。根据印度政府的观点来看,有4个邦(中央联盟区)在普通种姓与列表种姓子女的初级小学毛入学率方面存在较大的差距,有7个邦(中央联盟区)在普通种姓与列表部落子女的初级小学毛入学率方面存在较大的差距。

穆斯林子女入学率得到了提高。根据地区教育信息系统提供的数据显示,穆斯林子女在2006-2007年度的初级小学的入学率为9.39%,而其高级小学阶段的入学率为7.52%。全国有88个地区的穆斯林人口比例超过了20%,这些地区绝大多数都在阿萨姆邦(Assam)、比哈尔邦、查谟-克什米尔(Jammu & Kashmir)地区、卡纳塔克邦(Karnataka)、尤塔-普雷德仕邦、喀拉拉邦(Kerala)以及西孟加拉邦。^[5]

(二) 提高基础教育质量方面

1、提高基础教育阶段学生的在校巩固率

数据显示在1-5年级的初级小学阶段学生的保持(巩固)率维持在70%左右。然而从200个地区(占全部地区数的1/3)可获得的数据来看,各邦内的1-8年级的基础教育阶段的保持率从2005-2006年度的32%增加到2006-2007年度的36%;而同期1-7年级的保持率从46%提高到52%。

初级小学阶段70%的保持率意味着此阶段学生的辍学率仍高达30%左右,从地区教育信息系统的数据库估计出目前的年平均辍学率从9%下降到大概在8.6%左右的水平上。数据还显示从5年级到6年级,也就是从初级小学到高级小学的升学率从2005-2006年度的83%微增至2006-2007年度的83.72%。另外研究数据显示有30%的学生经常逃学(缺席)。^[6]

2、提供让人满意的高质量的教育

(1) 教师方面。教师出勤率。据人力资源发展部2006年的调查数据显示,当年全国教师出勤率达到80%(2005年的出勤率估计在75%的样子),由于邦际间的不同,各邦的具体值与该平均值也有些差距。人力资源发展部的目标是在2009-2010年度将教师的出勤率提高到90%。

(2) 教师委任与聘用。数据显示在2007-08年度SSA计划新增雇佣91万名教师,而该年的计划目标是新增112万名教师。这提高了生师比,初级小学阶段的生师比提高到36:1,而高级小学阶段则提高到32:1。然而,仍然有49个地区的生师比超过

了60:1。初级小学阶段生师比超过40:1的邦有比哈尔邦(64:1)、尤塔-普雷德仕邦(53:1)、贾克汉德邦(49:1)、西孟加拉邦(45:1)。这暗示着这些邦对教师的需求还存在巨大的缺口,因此这些邦亟需加大新增雇佣教师的力度以确保为学生提供足够的教育培训以提高教育质量。

(3) 教室质量与学生出勤率。学习提升计划已将SSA计划的2%的费用用于所有地区的改善提升语言、数学、科学的学习水平上。此外,通过学区资源中心提供现场的教师培训、教师支持与监控,也对教育质量的测控提供工具。有18个邦在高级小学阶段也发动了提升学生的数学、科学的学习水平运动。每所高级小学每年获得7000卢比用于教师的培训,高级小学阶段学生获得的生均免费教科书补贴也增加到250卢比。电脑辅助学习也受到了关注,每个SSA项目执行区可以获得高达500万卢比用于电脑辅助学习,2008-2009财政年度已批准了26.69亿卢比用于这类教学。在高级小学阶段也有2%的SSA经费专门用于数学、科学的学习提升计划,新批准聘用了20254名科学教师与20254名数学教师。用于购买教具(教室内设备)的费用在2008-2009年度提高到生均500卢比以使每个地区在基础设施上没有差距,同年全国有97.4万名学生受益于这项支出规定。这些投入是比较大的,期望能向着质量改进的方向前进。

(4) 教学时间与品质。用于教科书配送方面的费用也呈增加趋势,每年每所初级小学能获得5000卢比,每所高级小学能获得7000卢比用于免费教科书的陪送。在某些邦,用部落语言编写的初级读本也得到了使用。研究发现与国家规定的工作日相比,平均每个教师失去了37个工作日,这需要引起邦政府的注意,因为SSA计划的使命之一就是要将教师78%的工作时间是要在学校用于教学、科研活动的,令人鼓舞的是教师70%-80%的工作时间都用于课堂教学。在教学实践中,有超过50%的教学时间是用于课堂上的那些传统的教学活动如听写、大声阅读等,而2-6年级的教师用于传统教学法的时间比这还要多。仅有24%的课堂教学时间是用于以学生为中心的活动的,如活动学习、讨论、项目或创造性活动等。

(5) 学生出勤率。据人力资源发展部的调查研究发现,学生出勤率在绝大多数人口众多的邦

都较低，如在比哈尔邦只有42%，在尤塔-普雷德仕邦只有57%。在大多数邦学生出勤率都接近90%或更高，据17个邦的报告，其中2个邦要高于90%，5个邦介于80%-90%之间，6个邦介于70%-80%之间，2个邦介于60%-70%之间，另外2个邦介于40%-60%之间。总体上来说，高级小学阶段的学生出勤率各邦之间的差距不如初级小学阶段那样明显，尤其是在那些初级小学出勤率接近或超过90%的邦。SSA计划反复重申要进一步提高学生的出勤率。

(6) 学生学习。尽管已经取得了一些成绩，但是提高教学质量的挑战仍然存在。如果学校教育质量仍然低下，这不仅直接影响了学生的学习水平，也影响了以机会来衡量的指标，如出勤率、保持率以及升学率。因此很多邦发起了很多以质量为中心的干预活动来测度与监控学生的学习水平。据全国教育研究与培训委员会的报告显示，标准3（3年级的标准考试，以下类似）考试中的数学科目的平均成绩从58.25提高到60，语言科目的平均成绩从63.12提高到67；在标准7与标准8考试中的科学与社会科学科目平均成绩也呈类似的增长情况，标准5考试中的环境科学成绩也类

似。需要指出的是在邦内与邦间由于各自情况的不同其学习成绩的改善情况也有较大的差异，如全国教育研究与培训委员会2006年的调查显示标准5考试中的数学平均成绩为48.46，标准差却高达20.06。^[7]

(三) 资金保障方面

1、总量分析

在“十一五计划”期间改变了SSA的资助规范。“十一五计划”期间印度中央政府需要总共为SSA计划投入7100亿卢比，其中在2007-2008年度投入1067.1亿卢比，2008-2009年度投入1317.1亿卢比。邦政府需要配套相应的资金，联邦政府与邦政府的资金投入比例为2007-2009年为65:35，2009-2010年为60:40，2010-2011年为55:45，2011-2012年为50:50。“十一五计划”期间东北部的8个邦的中央与邦的投入比例为90:10。

总的来说各年度的具体经费拨款都呈增长的趋势，但是在关于具体的可用资金的比例与关于年度工作计划与预算的比例方面又各年有所不同。如2007-2008年度工作计划与预算的具体拨款情况如下表所示：

表2 2007-2008年度工作计划与预算（单位：10万卢比）

	2007-2008年度工作计划与预算	预算报告讨论稿中的数据	由印度政府批准的数据	邦政府批准的数据	报告的支出数据	总的可用资金量	关于可用资金的比例	关于年度工作计划与预算的比例
邦/联盟区	2135956.34	241342.19	1137267.76	573718.29	1575058.66	1952328.24	80.68	73.74
全国构成	2360.55	210.94	734.41	0	1071.01	945.35	113.29	45.37
总计	2138316.89	241553.13	1138002.17	573718.29	1576129.67	1953273.59	80.69	73.71

在经费的具体执行过程中以不同类别来划分示。
的2007-2008年度的各邦表现情况的数量如下表所

表3 2007-2008年度各邦的SSA经费完成情况

类别	关于可用资金的比例（邦德数量）	关于年度工作计划于预算的比例（邦德数量）
80%-99.62%	15	13
60%-80%	16	13
低于60%	4	9

总的来说，SSA计划的支出经费一年比一年都有所增加，尽管每年的增长比例有所下降，就全国的支出比例结构来看，用于土木工程（基建）的经费呈下降趋势，而用于其他保证教育品质的经费支出比例则呈上升趋势。^[8]

2、经费支出结构分析

总经费支出的比例从2006-2007年度的70%增加到2007-2008年度的74%，同期总经费增加了2.3%，而支出增加了6.6%。邦政府承担的经费支出比例从2006-2007年度的26%增加到2007-2008年度

的33.5%，大体上反应了一种遵守向着既定的中央与邦政府支出的65:35的比例方向努力的趋势，同时也呈现出一种明智的经费分配方式结构的变化趋势。在2007-2008年度，土木工程与教师工资分别占支出的35%和30%，合起来，这些构成部分占了全部经费的68%。然而所有构成部分的总支出都呈增加的趋势，只有某些相对固定的构成部分的支出在下降，然而某些构成成分却在增加。如土木工程部分总的经费支出比例从2003-2004年度的39%下降到2007-2008年度的35%；另一方面，教师工资部分总的经费支出比例却从2003-2004年度的8%急速增长到2007-2008年度的30%。^[9]

三、印度SSA计划的成功实施对我国的义务教育经费保障机制改革具有重要启示意义

印度普及基础教育SSA计划的经验能帮助指导其他国家实现其普及初等教育吗？大概有以下五条经验。

首先，历届政府都起到了很强的领导作用，在订立全国目标以及设定时间限制的目标方面——消除性别不平等、所有残障儿童的受教育权利保障、普遍实现完全的基础教育以及在全国以及邦内设立最低标准。

第二，提高这些全国目标，有外部资助参与的印度联合政府资助不仅保障了大规模的资源转移，并且要求邦政府尽其责任通过配套资助机制来投入资源实现教育目标。

第三，SSA计划在计划与实施上都结合了中央领导与地方共同参与。这为地方制定具体的策略提供了巨大的灵活性，鼓励了非政府组织参与的积极性，要求社会参与监督保证计划的透明性与可持续性。

第四，对学校免费午餐的投入提高了入学率与完成学业的巩固率，并为贫困家庭孩子提供了较多的营养。

第五，随着教育项目的快速扩展，在教育的制度发展以及能力创建上也投入了大量的努力。这一步骤为创新提供了广阔空间（如择校机会的提供以及学区教师的使用给刚性的教育体系带来了的灵活性），这使得这些成功的实验模式可以大规模的在全国范围内推广。^[10]

第六，对女童与弱势群体/民族的优先照顾。如通过全国女孩基础教育计划(NPEGEL)对女童的

优先重视——对于女孩的教育，尤其是那些表列种姓与表列部落及少数民族的女童，她们的教育问题将成为SSA计划的优先解决事项之一。中央政府的经费优先考虑落后地区与群体，邦政府经费也优先照顾邦内落后地区与有特殊教育需要的少数民族等落后群体。

第七，对SSA计划的各项的执行都有严格的财政规范制度，注重经费的使用效率。SSA计划从项目实施中包括教师、教室、免费教科书、基础设施机器维护、管理费用、失学干预、各级别在微观规划、家庭调查、学习研究、社区动员、学校活动、办公设备、培训和学校迎新等方面所做的准备工作等22个方面都设定了严格的财政规范制度，以确保各个子项目的财政保障，从而实现项目的顺利实施。^[11]

印度政府在事关SSA计划项目的每个方面的每个细节的财政规定上都如此具体细致与严格才在某种程度上执行成功，而我国当前的义务教育经费保障机制改革中的很多政策与文件都缺乏具体的操作依据，多是政策性的口号，导致执行难，执行效果不佳，这些都是我们有待于向印度学习的地方。

参考文献：

[1][4][5][6][7][8][9] Aide Memoire. Sarva shiksha abhiyan (ssa) 8th joint review mission of sarva shiksha abhiyan [R]. Government of India (21st to 31st July, 2008). P 3-5, 6-8, 8-11, 11-12, 12-19, 21-22, 61-62.

[2] KIN B W, VENITA K, DEEPA S. The quiet revolution: how India is achieving universal elementary education?[J/OL]. Finance and development, 2005, 42,(2). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/wu.htm>, 2007-03-27.

[3][11] 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.

[10] Kin Bing Wu, Venita Kaul, and Deepa Sankar. The Quiet Revolution: How India is achieving universal elementary education?[J/OL]. Finance and Development, June 2005, Volume 42, Number 2, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/wu.htm>, 2007-03-27.