

# 发展中国家农村教育补偿政策 实施状况及其比较<sup>①</sup>

## ——中国、印度、马来西亚、尼泊尔四国案例分析

张乐天

(南京师范大学教育科学学院, 江苏南京 210097)

[摘要] 农村教育补偿政策的实施对发展中国家农村教育的发展起到了十分重要的促进作用。本文介绍了20世纪90年代以来中国、印度、马来西亚、尼泊尔四国实施农村教育补偿政策的基本状况, 并对四国农村教育补偿政策的相似性与相异性进行了比较分析。

[关键词] 发展中国家; 农村教育补偿政策; 比较分析

中图分类号: G639.1

文献标识码: A

文章编号: 1003-7667(2006)11-0050-05

20世纪90年代世界全民教育大会召开之后, 发展中国家政府十分重视农村教育的发展。积极实施对农村教育的补偿政策已成为众多国家共同的政策行动。本文对中国、印度、马来西亚、尼泊尔四国实施农村教育补偿政策的状况进行介绍并予以比较分析。

### 一、四国实施农村教育补偿政策概况

#### (一) 中国对农村教育的补偿政策

中国政府实施农村教育补偿政策由来已久。20世纪90年代以来, 国家对农村教育的补偿政策主要体现为实施“国家贫困地区义务教育工程”、“东部地区学校对口支援西部贫困地区学校工程”和“大中城市学校对口支援本地贫困地区学校工程”, 其中尤以“国家贫困地区义务教育工程”为重心。从1995年到2000年, 中央财政在6年内增拨39亿元贫困地区义务教育专款, 同时地方各级政府与中央专款配套, 整个工程资金投入总量超过100亿元。进入新世纪以来, 中国政府继续加大对

农村教育发展的支持, 并更有力地实施农村教育补偿政策。这主要表现在:

1. 在中央政府财政支出中, 教育经费所占比例保持每年提高1个百分点。地方各级政府也比照中央的做法, 增加本级财政的教育经费支出。而新增教育经费则主要用于农村基础教育的发展。

2. 继续实施“国家贫困地区义务教育工程”。进入新世纪以来, 中央继续安排专项资金实施这一工程。为实施两期“国家贫困地区义务教育工程”, 中央和地方财政总投入近200亿元, 支持522个贫困县改建校舍, 培训教师, 购置图书、仪器设备、远程教育和信息技术设备。

3. 建立和完善农村中小学教职工工资保障机制。为此, 中央财政自2001年起每年安排农村教职工工资转移支付资金50亿元, 用于补助贫困农村地区发放教职工工资。

4. 实施“农村中小学危房改造工程”。2001年以来, 中央和省级政府共投入100多亿元, 在26个省, 2万所学校, 改造和新建校舍1,700万平方米。

<sup>①</sup>本文为全国教育科学“十五”规划重点课题“发展中国家促进农村教育发展政策比较研究”的成果之一, 课题批准号: DDA030095。

作者简介: 张乐天(1952-), 江西彭泽人, 南京师范大学教育科学学院教授, 博士生导师。

5.建立和健全扶持农村家庭经济困难学生接受义务教育的助学制度,对贫困学生实施“两免一补”政策(免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费)。为此,中央财政继续设立中小学助学金,各级政府设立专项资金,用于支持农村地区家庭经济困难学生上学。

6.继续实施发达地区对欠发达地区,城市对农村的对口支援制度。通过选派支教教师、进行物资和资金援助,促进发达地区和城市的教育资源流向农村学校,使贫困农村地区教育条件得到改善。

7.继续鼓励机关、团体、企事业单位和公民捐资助学,支持全社会加大对农村教育的捐助,鼓励海内外团体和个人,通过设立基金和其他方式,资助家庭贫困儿童接受教育。

#### (二)印度对农村教育的补偿政策

印度是世界上人口排列第二的国家,也是农村人口大国。据2001年统计,印度总人口为10.27亿,其中城市人口为2.85亿,农村人口为7.42亿,分别占总人口的27.8%和72.2%。至20世纪80年代,印度基础教育有了很大发展,但城乡教育发展的不平衡也明显存在。为了促进农村教育的发展,印度中央和邦政府一方面加大了对基础教育的投入,另一方面也在积极实施对农村教育的补偿政策。

1.“黑板行动”计划(“Operation Blackboard”)。该计划于1987—1988年开始实行,这是一项旨在改善农村学校设施和教学环境的操作方案。“黑板行动”计划的基本内容是:(1)为只有1位教师的学校增派1名教师,并尽可能保证其中1人是女教师;(2)为每所小学提供至少两间教室;(3)为每所学校提供最基本的教学和学习材料,包括黑板、地图、图表、图书、乐器、玩具、游戏设备及劳动实习工具。“黑板行动”计划实施以来,“中央政府为该计划所拨专款累计达62亿卢比,各邦政府承担修建校舍的费用累计达98亿卢比”。<sup>[1]</sup>

2.全国初等教育营养资助计划。1995年印度国家独立日(8月15日)之际,印度政府提出这一计划。这一计划的中心内容是为全国小学生提供免费午餐,重点实施对象是农村地区和落后地区的小学生。其做法是为全国所有一至五年级小学生每天提供有营养价值的100克免费熟食。实行

计划的当年,政府开支约44亿卢比,涉及378个县的225,000所学校的3,350万小学生,到1998年开支81.1亿卢比,使全国1.1亿初小学生受益。

3.Sarva Shiksha Abhiyan (SSA)计划。该计划在2000年11月16日内阁会议上通过,目标是为了有效实施基础教育的普及。其主要措施如下:其一,按照1公里以内的每个居所建立教育设施的标准,在没有教育设施的居住区建立新学校;其二,每年为每位教师提供教学补助,以提高教学质量;其三,提供学校补助以加强学校基础设施建设,取代学校的陈旧设备;其四,为提高在职教师素质,向每位教师提供20天、未培训教师60天以及新招聘教师30天的免费培训。

4.Shiksha Karmis 工程(SKP)。该工程1987年开始实施,受到瑞典国际开发署的资助。工程目标是使地处偏远且经济落后的拉贾斯坦邦农村普及初等教育并提高教育质量。其中特别关注改进农村女童教育。针对教师缺乏的现状,该工程运用革新方法培训地方知识青年,以充实教师队伍,由此探索出一条通过动员农村社区力量参与普及小学教育之路。

5.教育保障计划。该计划主要关注的是那些由于社会经济和文化原因而依然被排除在正规教育之外的6—14岁失学儿童,并让他们获得重新受教育的机会。它以非正规教育的方式,通过建立季节性学校,开展校外营地活动,并通过流动性教师以及对失学儿童进行再教育,帮助他们完成基础教育阶段学业。实施这一计划的经费来自中央和邦的专项补助,其中中央投入75%,邦投入25%。

6.让残疾儿童接受完整教育计划。该计划由中央政府、邦政府和非正式组织共同实施。它为残疾儿童提供书本、文具、服装、交通津贴、护送津贴、教学设备及教师补助等等。该计划已涉及41,875所学校的133,000以上的残疾儿童。在1996—2002年间,已投入的专项支持资金为679.1万卢比(15,900,000美元),2002—2007年将投入专项资金2,000万卢比(44,440,000美元)。

除此之外,印度各级政府还实施了多种其他项目与计划以支持基础教育尤其是农村基础教育的发展。

### (三)马来西亚对农村教育的补偿政策

马来西亚是亚洲新兴工业化国家。2000年马来西亚全国人口总数为2,326万人,其中农村人口888万,占总人口的38.2%。马来西亚实行中央集中的教育管理体制。城乡教育经费统一由中央财政列支。为了促进农村教育的发展,马来西亚同样实施着对农村教育的补偿政策。20世纪90年代以来,马来西亚实施的补偿政策主要有:

1.农村贫困儿童信用基金。这项基金由中央财政单独设立,目的是为了为了避免农村学生因家庭贫困而辍学的事件发生。信用基金用于支持家庭收入低的学生,用于帮助学生支付杂费、购买校服或其它学习费用。以2003年和2004年为例,2003年获得这项基金资助的学生总数为731,497人,资助总金额折合人民币为8,897万元;2004年获得资助的学生为1,009,569人,资助总金额为人民币12,543万元。

2.为农村学校增加图书工程。2000年开始,政府每年拨款折合人民币500万专项基金用于为农村中小学购买图书,以适应培养学生良好阅读习惯和多方面扩充学生知识的需要。获得基金的学校也需要进行评估和选择,确立重点,每年资助1,000所学校。2000—2004年5年间,共有3,000所农村小学和2,000所农村中学从此工程中获益。

3.农村学校宿舍改造项目。政府拨出专款用于改善农村中小学学生宿舍条件。2003年,政府总共拨款折合人民币2,300万元用于1,291所农村中小学学生宿舍改造。这一项目正在继续实施。

4.振兴沙巴(Sabah)和砂崙越(Sarawak)农村地区教育项目。这两个地区为马来西亚相对偏远落后的地区。为了促进这两个地区农村教育的发展,教育部于新世纪初实施了一个特别的资助项目。项目的主要内容是增加在沙巴和砂崙越区农村和边远沙漠地区的教育基础设施与条件,包括中心学校的建设、饮用水、电的供给、教师住房建设等。2003年开始,在这两类地区建立了一批新的中心学校,并为现有的662所中小学成功地安装了净化水系统和高动力发电系统。2004年,在这两地区新建成教师住房4,147单元,并新建了1,231间新教室。这一项目也仍在继续中。

5.学校牛奶项目与附加食物项目。这一项目于1985年成为小学的一个国家项目,它利用教育部的专款,为父母亲年收入不到人民币4,800元(折合计算)的小学生提供营养补助。每年每位小学生得到的牛奶与食物资助折合人民币为242元。

6.学校教材贷款项目。这一项目自1975年开始,一直延续至今,它以书本的形式为中小学提供贷款。进入新世纪以来,教科书贷款额呈增加趋势。2001年,全国中小学校教材贷款经费为9,000万人民币(折合计算),2002年达到15,000万,2003年为16,460万,2004年为19,420万。中小儿童符合这一贷款的人数占82%,其中农村中小儿童是接受教材贷款项目的主体。

7.学习保证金制度。2002年9月,财政部在议会的财政预算报告中宣布实施这一政策,其目的是为了提提高农村小学教育质量。财政部为农村小学的马来语、英语、科学和数学四个科目的教学提供特别保障经费。2004年的项目评估结果表明,这一政策实施对提高农村小学教学质量正在产生积极的影响。

马来西亚对农村教育还有其他的补偿政策。据统计,自2001年以来,马来西亚教育专项资金总开支为32.81亿元,其中2004年总开支为13.16亿。2004年教育资助经费占全国中小学教育事业的12.4%。<sup>[2]</sup>马来西亚的教育资助经费主要是用于支持农村基础教育的发展。

### (四)尼泊尔对农村教育的补偿政策

尼泊尔是迄今为止经济发展相对滞后的国家,2001年人口统计资料显示,尼泊尔人口为2,273万,其中84.1%的人口生活在农村地区。在致力于国家发展的过程中,尼泊尔同样重视教育的发展,重视改善农村人口的受教育状况。20世纪90年代以来,尼泊尔政府制定了“人人享有教育”的国家行动计划。为了逐步达成这一目标,尼泊尔政府加大了对基础教育的投入。1991—1992年度,尼泊尔小学和初中教育预算占全国教育预算的61.6%,1997—1998年度提升到72.2%,2004—2005年度提升到86.9%。<sup>[3]</sup>尼泊尔基础教育预算的明显增加实际上寓含着对农村教育投入的增加。为促进农村基础教育的发展,尼泊尔政府同样实施了种种教育补偿政策:

1.对偏远农村地区1—5年级的全体学生实行免收学费、书本费政策。在20世纪80年代之后,尼泊尔小学教育在全国范围内对1—3年级的学生实施免学费、书本费政策,对偏远农村地区则实施整个小学阶段的免收学费、书本费政策。此外,还向贫困农村地区的女童提供校服。

2.政府保障农村教师工资的发放。尼泊尔对基础教育教师工资实行不同学校不同的发放政策。基础教育分初级小学(5年),高级小学(3年)和初级中学(2年)三个阶段,其中初级小学1—3年级对学生免收学费。而高级小学与初级中学则按规定收取学费。教师工资政策是:初级小学工资全部由政府承担,高级小学教师工资的75%和初中教师工资的50%由政府承担,其余部分由学校学费支出。但对于经济较落后的农村地区,整个基础教育阶段的教师工资均由政府承担,并按时足额发放。

3.对偏远农村地区教师发放额外津贴。为鼓励教师到农村学校执教,尼泊尔政府根据学校所在地区的偏僻和艰苦程度,向教师加发工资和边远地区津贴。边远农村教师加发工资和津贴标准为现行工资总额的20%,最高者可达70%。

4.设立农村教育发展基金。通过向私立学校或其他行业征收收入税的方式设立(其中向私立学校征收其收入的1.5%),以此为贫困农村地区提供教育发展资金。

5.利用外援资金支持农村基础教育的发展。20世纪80年代以来,尼泊尔来自本国教育外部机构,尤其是国际组织、机构的教育援助不断增加。仅以1981—1985年为例,同期教育外的财政援助相当于国家公共教育总预算的19.7%,此后这一比例还在升高。在尼泊尔,早期的类似援助主要用于高等教育,而在20世纪90年代中期以后,大量的此类援助用于小学基础教育,尤其用于农村基础教育。

## 二、四国农村教育补偿政策的比较分析

### (一) 补偿政策的相似性

综合四国农村教育补偿政策,可以看出,补偿政策既有相似性又有相异性。相似性主要表现在:

其一,实施对农村教育的补偿政策是发展中国家推进城乡义务教育均衡发展的共同要求,已成为发展中国家政府在推进全民教育和实施义务教育中的共同政策选择;其二,各国农村教育政策实施的共同主体是中央政府和地方政府,而中央政府起着更为重要的作用;其三,各国农村教育补偿政策的实施均以特别支持项目或专项补助项目的方式运作,而项目运作均有一定的时限性;其四,迄今为止,实施农村教育补偿政策的首要目标仍然是提高贫困农村地区适龄儿童尤其是女童的入学率、巩固率和降低辍学率。与此同时,补偿政策也作用于改善农村基础教育学校的办学环境与条件以及建立农村教师的保障机制。

### (二) 补偿政策的相异性

首先,四国农村教育补偿政策的目标人群有一定差异。这种差异是与各国义务教育制度的差异性相联系的。20世纪90年代以来,各国都在实施或宣布实施义务教育,但各国宣布的义务教育年限并不相同,义务教育实施的实际情况也大相径庭,这影响着各国对农村教育补偿政策的确立与实施。例如,印度、尼泊尔农村教育补偿政策实施的目标人群主要是农村小学学生,而中国、马来西亚农村教育补偿政策的实施范围已包含小学与初中,由此反映出农村教育补偿政策的目标人群的差异。其次,四国农村教育补偿政策的基本内容和形式有一定差异。这可以从各国补偿政策的基本状况中看出。例如,中国的教育补偿主要表现为中央政府加大对农村教育的转移支付,并努力建立农村教育的保障机制;印度和马来西亚主要通过种种专门项目与计划实施对农村教育的补偿;尼泊尔则通过优先对贫困农村学生实施免费教育和保障农村教师工资及提供额外津贴的方式支持农村基础教育的发展。补偿政策的差异与各国的基础教育管理体制相关。再其次,四国农村教育补偿经费来源渠道也存在一定差异。这种差异突出地表现在尼泊尔吸收了较多的外部资金(主要是国际援助),并将这种资源主要用于支持农村基础教育发展。印度和中国也利用了一些外部援助扶持农村教育。由于各国国情不同,在动员社会各界和国外机构、个人捐资资助农村教育方面,各国之间差距较为明显。

### (三)几点比较认识

1. 农村教育补偿政策需要继续并更有力地实施。继续实施补偿政策的必要性既从政策实施的积极影响中得到说明,又从时至今日发展中国家农村教育依然存在的艰难困境中得到说明。继续制定与实施更为多样化且能惠及更多农村人口的农村教育补偿政策不仅仍有必要性,同时仍具有紧迫性。

2. 实施对农村教育的补偿政策需要继续以实施普及义务教育为前提。这种补偿政策应该看成是国家义务教育制度中的一个有机组成部分,是着眼于保障义务教育在农村地区尤其在贫困农村地区的真正实施。发展中国家实现城乡义务教育的均衡发展,必须加大对农村教育的补偿力度。

3. 促进农村基础教育的发展关键在于进一步形成更为良好的教育管理体制。发展中国家农村教育的成就与问题与它的管理体制相关。思考农村教育的补偿政策,是需要同时思考如何进一步改革与完善农村教育的管理体制。如果管理体制不良,农村教育必定会问题丛生,这样即使有某种补偿政策的实施,也只能是解决问题于一时,而不

能解决问题于长远。

4. 继续确立与实施对农村教育的补偿政策需要有更高的目标指向。如果说,在上世纪末发展中国家实施农村教育补偿政策,主要是为了进一步提高农村适龄儿童入学率与改善农村学校的基本办学设施与条件,那么在新世纪初,实施对农村教育的补偿政策则需要继续在继续着眼于改善农村办学环境与条件、提高适龄儿童入学率、巩固率的同时,切实提高农村基础教育的质量。提高农村基础教育质量对实施农村教育的补偿政策有着更深切的呼唤与期待。

### 参考文献:

- [1] Hrushikesh Senapaty. Study of Policies for Investment/Input on Rural Basic Education in India. International Research and Training Center for Rural Education. 2005,79.
- [2] Norzain Azman, Ahmad Basri Mdyussof. Study of Policies for Investment in Rural Basic Education: A Malaysian Case Study 2005,18.
- [3] Roshan Bajrachjarya. Study of Policies for Investment/Input in Rural Basic Education: A Case of Nepal. 2005,14.

## The Compensation Policy of Rural Education in the Developing Countries ——Case Study of China, India, Malaysia and Nepal

ZHANG Le-tian

**Abstract** The compensation policy of rural education has played positive role in the development of rural education in the developing countries. The article introduces the condition of the compensation policy of rural education in China, India, Malaysia and Nepal since the 1990s and compares the similarities and differences of the compensation policy of rural education in the four countries.

**Key words** China; India; Malaysia; Nepal; compensation policy of rural education; comparative analysis

本文责编:王黎云

