

城乡义务教育阶段地理教育资源配置的国际比较研究——以中印为例

苏洁¹ 韩宏峰²

(1.马来亚大学教育学院, 吉隆坡, 马来西亚, 2.中国政法大学证据科学研究院, 北京 100088)

[摘要] 城乡义务教育阶段, 地理教育资源的配置影响深远。本篇文章从教育财政、人力资源、空间地理与文化制度四个层面出发, 比较分析中国与印度的城乡教育系统。仔细分析中国与印度在义务教育阶段资源配置方面的差异, 梳理具体原因, 讨论解决路径。通过梳理文献, 了解目前的研究进度, 展示两个国家在财政投入结构、师资分布、地理可达性与文化接受度方面的共同点以及不同点。研究表明, 虽然中国与印度两个国家都存在城乡教育发展的不均衡问题, 但是中国的政策干预聚焦体制内资源再分配, 印度因为长期社会分层, 公私教育分流, 结构性阻隔问题非常突出。基于此种情况, 将来的城乡教育资源配置必须由简单的财政扶持倾斜迈入“制度—空间—文化”多维度治理, 多吸取有益的经验, 推动教育公平的实现。

[关键词] 城乡教育, 教育资源配置, 教育公平, 中印比较

[基金项目] 本项工作得到了中国政法大学研究生教育教学改革项目资助(项目号: 10725203 (YJLX2533)), 同时得到了中国政法大学2024年青年教师资助计划[授权号 10824929]的支持。

A Comparative Study of the Allocation of Geography Education Resources in Compulsory Education between Urban and Rural Areas: A China–India Case

Jie Su¹ Hongfeng Han²

1. Faculty of Education, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia; 2. Institute of Evidence Law and Forensic Science, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China

Abstract: The allocation of geography education resources in urban and rural compulsory education has far-reaching implications. This article conducts a comparative analysis of the urban–rural education systems in China and India from four dimensions: educational finance, human resources, spatial geography, and cultural institutions. It closely examines the differences in resource allocation at the compulsory education stage between the two countries, identifies the underlying causes, and discusses possible solutions. Through a review of the literature, this study maps the current research progress and highlights both the commonalities and differences between China and India in terms of the structure of financial investment, distribution of teaching staff, geographical accessibility, and cultural acceptance. The findings show that although both China and India face the problem of unequal development between urban and rural education, China’s policy interventions have focused on the redistribution of resources within the formal system, whereas in India, long-standing social stratification and the diversion between public and private education have made structural barriers particularly prominent. Under such circumstances, future efforts to optimize the allocation of urban–rural educational resources must move beyond simple fiscal support and enter a stage of multidimensional governance integrating institutions, space, and culture, so as to draw on useful experience and promote the realization of educational equity.

Keywords: urban–rural education; allocation of educational resources; educational equity; China–India comparison

Fund Project: This work was supported by the Graduate Education and Teaching Reform Project of China University of Political Science and Law (Grant No. 10725203 (YJLX2533)) and the 2024 Young Faculty Support Program of China University of Political Science and Law (Grant No. 10824929).

一、引言

中国和印度作为世界上人口最多的两个发展中大国，面临着相似的城乡教育差距挑战，但因历史背景、政治制度和文化传统的差异，两国在应对这一问题时采取了不同的策略。本研究聚焦于中印两国义务教育阶段城乡教育资源配置的差异比较，旨在通过系统分析两国在财政投入、人力资源、空间地理和文化制度四个维度的异同，揭示影响城乡教育公平的深层因素，并为我国推进教育公平、优化资源配置提供有价值的参考。

首先，中国与印度两国在人口规模、发展水平和历史背景等方面存在相似之处，使比较具有一定的可比性；其次，两国采取了截然不同的教育政策路径——中国更注重体制内资源再分配，而印度则因长期社会分层和公私教育分流导致结构性阻隔问题突出；最后，通过比较两国经验，可以为中国教育改革提供多元视角，帮助我们更好地理解教育政策与社会文化背景之间的互动关系。

通过比较分析中印两国在这一阶段的教育资源配置情况，我们可以更清晰地把握两国教育发展的共性与特性，为解决城乡教育不平衡问题提供更有针对性的思路。

二、文献综述

（一）教育资源配置与公平性理论

Rawls (1971)^[1]在其正义论中提出“差别原则”，认为教育资源应向弱势群体倾斜，以促进社会公平。Sen (1992)^[2]则强调教育资源的“能力获取”，关注个体发展机会的可达性，而非仅关注资源分配本身。Berne 和 Stiefel (1999)^[3]进一步区分了“纵向公平”与“横向公平”概念，为城乡教育差异研究提供了重要理论框架。

在中国，钟启泉 (2007)^[4]和顾明远 (2012)^[5]指出，教育公平不仅是权利保障，也是区域协调发展的重要前提。潘懋元 (2014)^[6]强调，城乡差距需要从多角度思考，仅从财政指标考虑不能反映实质上的不平等。这些研究为理解中国城乡教育资源配置问题提供了理论基础。

（二）中国城乡教育资源差异研究

首先就是中国的财政投入不均衡，这个问题非常显著。李晓慧等 (2015)^[7]指出，虽然我国的教育财政投入一年比一年多，但是目前城乡学校在资源配置上依旧处于落后地位。吴岩 (2020)^[8]研究发现，数字化教育虽然丰富了资源途径，但技术接入和师资培训不足仍是农村地区普遍存在的问题。

张晓华 (2019)^[9]认为，“国培计划”和“乡村教师支持计划”在执行层面存在资源错位和缺失配套机制的问题。中国教育基础设施城乡差异较大，机会资源也差距明显。不少研究都发现(文军等, 2017^[11]; 刘丽, 2016)^[12]中国城乡教育资源分配不均，农村地区教育发展长期滞后，很难获取优势教育资源。农村地区基础设施条件薄弱，升学通道狭窄，升学机会也渺茫。

（三）印度城乡教育资源研究

Drèze 和 Sen (2013)^[14]指出，种姓制度、性别歧视以及地区间发展不均衡，对印度教育的公平性产生了显著影响。虽然“受教育权法”实施后入学率有所提升，但印度学校整体教学质量依旧欠佳，辍学现象普遍，尤其是农村女童和边缘群体，在教育方面面临重重阻碍。研究发现，种姓制度对印度教育资源的分配影响显著。低种姓群体在获取教育机会时面临重重阻碍，这种状况催生了教育不平等中的“文化再生产”现象。

三、研究框架与方法

（一）四维比较框架

第一个维度是时间维度。通过观察不同时间点的情况，能了解事物随时间的变化趋势。比如，研究某个行业的发展，对比它在过去十年不同阶段的数据，就能清晰看到这个行业是逐渐壮大还是走向衰退，以及在哪些时间点出现了重大变化。第二个维度是空间维度。这主要考虑不同地理位置或区域的差异。例如，分析某种农作物在不同地区的产量，就可以知道哪些地方适合种植这种作物，哪些地方产量较低，进而探究背后的地理、气候等因素影响。第三个维度是主体维度。也就是聚焦于不同的参与主体。以市场竞争为例，比较不同企业的市场份额、产品特点、营销策略等，能明确各企业在市场中的地位和优势劣势。第四个维度是功能维度。关注事物所具备的不同功能。比如研究一款软件，对比它的各项功能在不同场景下的使用效果，就能了解这款软件哪些功能实用，哪些功能需要改进。这四个维度相互独立又相互关联，综合运用它们构建的四维比较框架，能全面、深入地分析研究对象，为后续的研究和决策提供有力依据。

（二）数据来源与研究方法

本文综合运用了文献研究法以及比较分析法，所有的数据均有出处，包括：

- 1.中国国家统计局、教育部等官方数据
- 2.印度国家教育规划与管理研究所(NIEPA)等官方数据
- 3.世界银行、联合国教科文组织等国际组织的统计数据
- 4.学术期刊论文和研究报告

虽然两国在数据统计口径和地方情况方面存在差异，但通过混合方法分析，力求揭示中印城乡教育资源配置差异的深层逻辑。

四、中印城乡义务教育资源配置差异的比较分析

（一）财政投入差异

中国政府一直是教育投入的主要力量，特别是义务教育阶段，通过中央财政转移支付机制加大对农村地区的扶持。“两免一补”、“营养改善计划”等政策大大减轻了农村学子的求学负担。然而，由于地方政府教育财政能力不均衡，东中西部之间、城乡之间的差距依然明显。2023年数据显示，中国东部发达地区农村义务教育阶段的人均经费是西部农村欠发达地区的1.5倍以上。

印度长期依赖邦政府主导教育财政投入，“全民教育运动（SSA）”与《教育权利法案（RTE）》虽在一定程度上加大了联邦财政对农村教育的补助力度，但由于各邦政府财政能力差异大，农村地区教育经费短缺问题更为严重。此外，印度农村地区普遍存在贪污腐败与资源错配现象，导致财政投入的“空转化”问题进一步恶化。

总体而言，中国通过中央转移支付机制在缩小城乡教育投入差距方面取得了一定成效，但地方执行力度不一；印度则因财政分权和能力有限，农村教育投入不足问题更为突出，且受制于腐败问题，实际效果大打折扣。

（二）师资分布与人力资源差异

中国城乡教师资源分配不均衡是一个突出的问题，优质教师资源主要集中在城市和县城。尽管实施了“国培计划”、“特岗计划”等政策鼓励优秀师资下乡，但由于农村生活条件艰苦、职业发展空间有限，许多教师仍倾向于流向城市。农村学校教师学历水平相对较低，教学经验匮乏，流动性大，难以形成稳定的教学团队。

在印度，广大的农村地区经济发展水平落后，教师长期短缺，教师队伍的质量也不高。截至2025年，印度农村学校仍存在大量兼职教师和“幽灵教师”（名义上存在但实际上未履行教学职责的教师），教师岗位空缺情况普遍。印度教师培训体系薄弱，农村教师难以获得系统化、专业化的培训和继续教育机会，导致教学质量低下。

中国与印度的教师支持政策也非常不一样，中国大力发展定向培养，保障农村地区的教师的基本待遇，让农村地区的教师也能享受政策红利。在实际执行过程中，也存在一定问题，包括资源错配，配套设施不健全等。印度的教师管理制度一直以来都不完善，缺乏问责机制，很多教师缺勤，缺乏工作主动性。

（三）空间地理格局与教育可达性

中国和印度的空间地理格局差异较大，教育可达性也截然不同。地理因素是影响教育发展的重要因素，中国山川湖海众多，西部高原地区和中部山区的教育可达性远低于东南沿海城市。印度同样面临空间分布困境，特别是北方邦、比哈尔邦等人口密集、资源匮乏的地区，学生上学路途遥远，缺乏必要的交通工具和安全设施。

近几年，中国关闭了一些学校，合并了一些学校，教育资源倾向于中心学校，教育质量明显提升。但是，这种做法的弊端也很明显，不少学生通往学校的路程变长，入学难问题更加突出。同时，“互联网+教育”和“送教上门”等政策在一定程度上缓解了地理障碍。

印度三面环海，地理区位差异大，教育可达性问题也非常突出。北高南低，农村地区教育非常落后。而且交通不便，不利于学生的出行。基础设施不足、交通条件恶劣等因素进一步加剧了教育获取的困难。印度在偏远地区的学校建设不足，导致许多学生无法就近入学。

（四）文化制度与社会结构差异

我国与印度不同，我国一直以来实行的户籍制度深远的影响着教育资源的配置。近些年来，城镇一体化进程加快，但是目前，户籍制度还很大程度上会关涉到教育。“重点中学”、“精英导向”的教育

文化强化了城市中心主义，使农村教育进一步边缘化，形成了“知识-资源-地域”的闭环模式。

而印度很长时间存在的种姓制度则阻碍了教育的普及和全面发展，尽管《印度宪法》保障低种姓学生的受教育权，但在现实中，农村低种姓家庭子女仍面临学校歧视、资源排斥和社会偏见等问题。高种姓教师不愿批改低种姓学生作业等情况普遍存在，形成了教育不平等的“文化再生产”机制。

中国与印度文化差异比较大。中国传统文化中“学而优则仕”的价值取向和科举制度的历史影响，使得教育成为社会流动的重要途径，但也强化了精英教育观念；印度则深受种姓制度和宗教传统影响，教育被视为维持社会分层的手段，而非促进社会流动的工具。这些文化因素对两国教育资源配置产生了深远影响。

（五）教育质量与学生发展结果差异

中国尽管近年来农村学生升学率有所提高，但仍面临“低质量普及”和“结构性升学困境”问题。城乡学生在综合素质、创新能力等方面也存在明显差距。

印度农村学生基础能力不足问题。印度农村学生的学业表现更为堪忧。根据 ASER 报告（2022）显示，约一半的 10 岁农村儿童无法解答二年级数学题，识字率低于 70%，基础数学和阅读理解能力普遍较差。印度教育“空壳化”问题严重，学生虽有入学机会，但实际获得的教育质量极低。

两国教育质量差异的结构性原因。中国城乡教育质量差距主要源于资源配置不均、师资力量差异和家庭文化资本不同；印度则面临教育资源极度匮乏、教师素质低下、社会文化障碍等多重挑战。两国都存在教育投入与产出不匹配的问题，但印度的情况更为严峻。

五、结论与政策建议

（一）主要结论

通过比较分析中印两国城乡义务教育资源配置情况，可以得出以下结论：

财政机制差异明显。中国通过中央转移支付机制在缩小城乡教育投入差距方面取得了一定成效，但地方执行不均衡；印度因财政分权和能力有限，农村教育投入严重不足，且腐败问题导致实际效果大打折扣。

教师资源配置不均是共性问题。两国都面临优质教师资源向城市和发达地区集中的问题，但印度农村地区的教师短缺和质量问题更为突出，兼职教师和“幽灵教师”现象普遍。

地理因素制约教育可达性。两国偏远农村地区的教育可达性都受到地理条件的制约，但中国的“撤点并校”政策和“互联网+教育”模式在一定程度上缓解了这一问题，印度则在这方面进展缓慢。

文化制度差异影响深远。中国的户籍制度和精英教育文化与印度的种姓制度都对教育资源配置产生了深远影响，形成了结构性障碍。中国近年来在打破城乡二元结构方面取得了一定进展，而印度的种姓歧视问题依然根深蒂固。

学生发展结果差距显著。两国城乡学生在学业表现和综合素质方面都存在明显差距，但印度农村学生的教育质量低下问题更为严重，基础能力培养不足。

（二）政策建议

根据我们的研究结论，我们给出相应的政策建议：

优化财政机制，提高资金利用效率。中国应强化转移支付动态评估，确保资金精准投放；印度应强化联邦主导责任与监督，减少腐败现象，提高资金使用效率。两国都应建立更透明的教育财政监督机制，确保农村和弱势地区获得更多资源支持。

改善农村教师支持系统。推行“定向培养+待遇保障”模式，提高农村教师待遇，改善工作和生活条件，提供专业发展机会，吸引和留住优秀教师。同时，建立教师流动机制，促进城乡教师交流，缩小师资质量差距。

加强基础设施建设，推动数字教育发展。改善农村学校基础设施条件，加强交通、通信等配套设施建设。大力发展数字教育，利用信息技术打破地理限制，实现优质教育资源共享。印度尤其需要加强网络覆盖，为偏远地区提供基本的数字接入条件。

深化制度改革，打破结构性障碍。中国应进一步打破城乡二元结构，促进教育公平；印度应落实反歧视机制，保障低种姓群体的受教育权。两国都应改革传统的教育评价体系，减少对考试成绩的过度依赖，关注学生的全面发展。

加强国际合作，借鉴成功经验。两国应积极开展教育领域的国际合作，相互借鉴在数字教育发展、师资培训等方面的成功经验，共同提升发展中国家教育公平治理水平。

参考文献:

- [1] Rawls J. A Theory of Justice[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- [2] Sen A. Inequality Reexamined[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- [3] Berne R, Stiefel L. The distribution of resources in elementary and secondary education[C]//Ladd H, ed. Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999: 121-147.
- [4] 钟启泉. 教育公平与区域协调发展[J]. 教育研究, 2007(4): 3-8.
- [5] 顾明远. 教育公平与社会公平[J]. 教育研究, 2012(5): 3-7.
- [6] 潘懋元. 城乡教育差距的多维思考[J]. 高等教育研究, 2014(2): 5-9.
- [7] 李晓慧,李谷成.数字乡村建设与城乡收入差距: 一个U型关系[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(4):12-24.
- [8] 吴岩. 数字化教育与农村地区技术接入不平等[J]. 现代教育技术, 2020(4): 56-63.
- [9] 杨东平. 教育信息化与城乡教育鸿沟[J]. 教育研究, 2017(2): 45-52.
- [10] 张晓华. 政策执行中的资源错位问题研究——以乡村教师支持计划为例[J]. 教育研究, 2019(5): 78-85.
- [11] 文军, 顾楚丹. 基础教育资源分配的城乡差异及其社会后果——基于中国教育统计数据的数据分析[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2017, 35(2): 33-42,117.
- [12] 刘丽. 城乡教育资源均衡配置对策研究[J]. 价值工程, 2016, 35(10): 246-247.
- [13] Kingdon G. The quality of schooling in rural India[J]. Oxford Review of Economic Policy, 2007, 23(2): 224-242.
- [14] Drèze J, Sen A. An Uncertain Glory: India and Its Contradictions[M]. Princeton: Princeton University Press, 2013.