

芬兰对外教育援助的逻辑动因、实践路向及基本特征

武学超¹, 余莹²

(1. 河南理工大学 教育科学研究所/应急管理学院, 河南 焦作 454003;

2. 河南理工大学 应急管理学院, 河南 焦作 454003)

摘要:长期以来,不发达国家教育可持续发展面临着严峻困境,亟待通过国际教育援助建立全纳高质量教育体系。近年来,芬兰充分发挥自身的教育高质量发展优势,积极参与多边国际教育援助,深度整合政府部门、社会组织、私营部门、高等院校等多利益相关部门的优质教育资源,实施了大量对外教育援助项目,取得了良好效果。芬兰对外教育援助具有典型特征,充分体现了其对外教育援助的系统整合性、优势输出的针对性以及“授之以渔”的援助理念。

关键词:芬兰;学习危机;对外教育援助;高质量教育体系

中图分类号:G511 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)04-0148-10

随着联合国千年发展计划、可持续发展目标在世界各国深入实施,全球基础教育毛入学率和教育公平度持续提高。但这些成效并未真正转化为适龄儿童高质量学习体验,在许多不发达国家仍存在入学机会不充分,基本阅读、写作、计算核心素养学习缺失等教育问题,中低收入国家60%以上小学生达不到计算和阅读的最低水平,联合国教科文组织称其为“学习危机”或“学习贫困”,已演化为全球性“教育危机”,并正在引发全球“技能危机”^[1]。世界银行在2018年世界发展报告《学习实现教育承诺》中明确了“学习危机”的基本特征:学生虽入学但无准备学习,营养不良、疾病、家庭投入不足、贫穷等直接摧毁了儿童早期有效学习;教师缺乏有效教学技能,国家教育体系难以吸纳具有正规教师教育资格的合格教师,教师素质普遍不高;课堂有效教学输入缺失,造成学生无效学习;低效率教育管理导致教育资源无效利用,教育质量难以保障^[2]。为有效推进对外教育援助,芬兰充分发挥自身教育高质量发展优势,整合政府部门、社会组织、私营部门、高等院校等多利益相关部门的优质教育资源,实施了大量对外教育援助项目,凸显了芬兰对外教育援助的鲜明特征。

一、芬兰对外教育援助的逻辑动因

(一)不发达国家教育可持续发展面临严峻困境

人类命运共同体思想深入人心,教育在构建人类命运共同体中发挥着不可替代的重要作用。然而,由于受多种复杂因素影响,不发达国家教育可持续发展面临严峻困境,已成为制约人类命

作者简介:武学超,教育学博士,河南理工大学教育科学研究所应急管理学院,教授。

基金项目:国家社会科学基金“十三五”规划2019年度教育学重点课题“构建人类命运共同体视域下国际教育援助理论与我国教育援助策略研究”(ADA190016),项目负责人:徐辉。

运共同体构建的重要阻力。2019 年全球有 2.6 亿学龄儿童失学,学前教育入学率不足 50%;同时,“就学”不等于“学习”,大量在校学生虽然接受了学校教育,但未在学校得到有效学习,中低收入国家和地区学生平均认知能力与中高收入国家存在较大差距:在中低收入国家和地区,学生认知能力方面排前 25% 的学生不及中高收入国家排末尾 25% 的学生^[3]。这不仅制约人类命运共同体中各国教育之间协调、均衡、高质量发展,也影响各国人才资源输出和经济快速增长。最为典型的如撒哈拉以南非洲地区,肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达等国仅有四分之一的小学三年级学生能够识别简单语句;南亚地区如印度同样仅有四分之一的小学三年级学生能够进行两位数以上的计算;拉美地区如巴西、乌拉圭的教育不公平问题随着越来越多学生进入本已拥挤的学校而进一步恶化^[3]。世界银行相关统计显示,全球未能获得基本知识技能的儿童比例占 53%,其中撒哈拉以南非洲的比例达到 87%,由此带来了世界各国和地区之间儿童知识技能获取“鸿沟”,中低收入国家 11.6 年的教育效果仅相当于中高收入国家 5.7 年的高质量教育效果,低效率学习正成为全球大规模教育危机的重要表现^[3]。

2020 年肆虐全球的新冠肺炎疫情致使全球教育陷入了“危机中的危机”困境。大规模学校关闭和严峻经济衰退进一步加剧了全球学习危机,仅 2020 年全球新增了 7 200 万小学适龄儿童处于“学习贫困”或“学习危机”^[4];中低收入国家小学适龄儿童处于“学习危机”的比例从 53% 猛增到 63%,据测算,这将导致这一代儿童失去 10 万亿美元全生命周期收入,相当于全球 GDP 的 10%^[1]。世界银行人力发展副主席马姆塔(Mamta·Murthi)指出:“缺失应急行动,这代学生将难以获得充分的生存能力,这些国家将丧失未来长期经济增长的巨大人力资本;全球一半以上儿童处于学习危机处境是不可接受的,世界各国都应该努力共同推进教育体制改革,从根本上解决学习危机,所有儿童都应该在所有地方获得快乐的、高质量的教育。”^[5]全球新冠疫情至少带来了两大冲击:一是学校关闭导致大量学生辍学。2020 年 4 月,全球辍学量达到 16 亿的最高峰,全球 94% 的学生由于学校关闭而无法学习;二是严峻的全球经济紧缩给家庭收入带来了重大冲击,女童早婚和早孕风险加大,残疾、少数民族、难民等弱势群体儿童难以获得适宜的在线学习资源^[6]。世界银行负责中东和北非事务的副行长费里德·贝尔哈吉(Ferid·Belhaj)指出:“新冠疫情之前我们就存在学习危机,疫情下学习危机更加严重;国际社会应向中东和北非地区(MENA)提供多样化教育援助,支持该地区教育体制能够向学生提供充分的基本学术技能,使儿童能够有效学会阅读,加大面向所有儿童的高质量教育投入,培养儿童未来社会急需技能,使其成为未来创新者。”^[7]对此,亟待国际社会对贫困国家和地区教育可持续发展提供必要的教育援助,为构建人类命运共同体提供教育支撑。

(二)构建全纳高质量教育体系是不发达国家走出教育困境的必然选择

建立全纳性高质量教育生态体系是世界各国为之奋斗的战略目标,是不发达国家特别是贫困国家和地区走出教育困境的必然选择。联合国“教育体系提升研究”国际项目就建立全纳高质量教育体系指出:一是投入到扩大教育机会的必要资源应能够生成有效学习,而不仅仅关注于接受学校教育,所生成的有效学习能够培养学生核心素养;二是全纳高质量教育体系应能够以社会正义、经济繁荣、公民素养为终极目标致力于所有儿童的有效学习,赋予所有儿童能够持续性地在学校教育体系内接受高质量教育;三是教师知识储备和专业智慧是确保高质量教育的核心要素,教师具备高质量教学核心素养能够推动学生有效学习;四是应对学习危机需要全纳高质量教育体系建设,既要关注不同年龄、语言和社会背景的个性化学生群体,也要重视某一特定学校、社区、城市和国家的整体水平表现;五是全纳高质量教育体系需要高度开放的公共财政支持和多利益相关者共同治理,政府需要通过负责任的和透明化的治理机制从整体上对教育系统进行顶层

设计,推进系统性教育体制改革,通过大数据分析和跟踪评估方式解决高质量教师队伍建设的技术和政治阻力^[8]。另外,全纳高质量教育体系必然要致力于教育公平,提升教育公平度需要从教育投入公平向教育效果公平的根本性转型;为应对全球教育危机,各国政府需要建立以教育公平为目标的学习数据库,并为整个教育系统所有儿童设立最低标准的核心素养学习目标,对于教育危机严重的国家更要充分考虑处境不利儿童的特殊需求,教育体制改革需要以效果公平为根本导向,推动面向所有儿童的高度公平的有效学习^[9]。因此,贫困国家和地区需要积极构建全纳高质量教育体系,从根本上解决教育面临的多重问题和挑战,亟待全纳高质量教育发展成功的国家予以全方位援助和支持。

(三)芬兰教育高质量发展的成功经验亟待担当对外援助使命

芬兰作为北欧典型发达国家,拥有世界一流全纳高质量教育体系,独特的教育模式成为世界教育一大“奇迹”和学习典范。在许多国际可比性学业成绩测评中均居世界前列,特别是经济合作与发展组织(OECD)组织的国际 PISA 测试更是多次位居世界首位。芬兰举世瞩目的教育高质量发展成功经验为那些教育危机国家提供了必要的教育援助条件。芬兰全纳高质量教育体系直接指向为所有公民提供平等接受高质量教育机会,不分年龄、经济、性别、母语等社会背景,确保所有学习者至少达到能够持续接受高一级教育的最低学习标准^[10]。在芬兰国家核心课程体系下,地方教育当局、学校和教师均享有实施核心课程的广泛自治权,教师能够自主决定如何开展其教学并支持学生有效学习,同时对所有学生有效学习高度负责,精准识别特殊学生学习需求,并提供高度个性化学习支持服务;学生评价体系指向效果改进而非排名,不设国家统一招生考试;高质量研究型教师教育为其高质量发展提供了高素质教师人才资源,教师具有高度创新的教学核心素养,国家和社会对教师高度信任^[11]。这些都能为中低收入国家解决学习危机问题提供必要的经验借鉴和援助资本。对此,近年来,芬兰政府充分发挥自身教育优势,通过多种途径向中低收入国家提供教育援助,以解决日益严峻的学习危机。如支持受援助国教育体系整体融合发展,加强受援助国学校领导和教育专业发展能力建设,加强与受援国教师教育项目跨国合作,支持受援国基础教育以学生为中心的教育模式创新;采取“走出去”战略为受援国提供芬兰教育改革成功经验。这些援助策略重点针对受援国教育和社会经济发展的独特性,鼓励伙伴国家、双边和多边政府组织、公民社会组织以及其他教育利益相关者深度协同,共同解决特定国家教育危机问题^[12]。

二、芬兰对外教育援助的实践路向

(一)依托国际多边合作平台开展教育援助

在国际教育援助中,国际组织多边合作平台发挥了重要作用。为将世界一流的全纳高质量教育理念和成功经验输入到学习危机国家,芬兰积极融入联合国教科文组织、联合国儿童基金会等国际教育援助共同体。2018年芬兰政府将“学习危机”置于其参与联合国教科文组织全球性问题解决的重要援助主题,在拉普兰大学建立了“大学连结/联合国教科文教席计划”(UNITWIN/UNESCO Chairs Programme)的教师教育网络,该网络包括全球116个国家700多所教师教育机构,旨在促进各国大学间国际合作网络关系,通过知识共享和协同机制增强学习危机国家教师教育能力^[13];芬兰还加入了由联合国教科文组织主导的“国际教师教育工作组”,通过联合国教科文组织向阿富汗和缅甸等学习危机国家提供教育援助项目,以增强受援国职前教师教育高质量发展能力。在教育技术与创新领域,芬兰通过联合国儿童基金会为巴勒斯坦和阿富汗等学习危机国家提供儿童学习相关的创新基金、开源技术等援助。2019年,芬兰“欧子明教

育伙伴公司”(Omnia Education Partnerships)与联合国“培训与研究院”联合签署了谅解备忘录,旨在共同向高脆弱的学习危机国家提供高质量职业资格教育、创业人才培训和创业者继续教育资格项目,以支持受援国创建创业教育生态系统^[14]。另外,联合国在芬兰成立了“技术与创新实验室”,将教育作为优先领域,与芬兰教育技术优先战略保持高度一致,通过技术与创新项目支持发展中国家解决学习危机问题,如坦桑尼亚信息通讯技术项目(Tanzania Information and Communication Technology Project)、南非创新支持项目(South Africa Innovation Support Project)等。联合国“技术与创新实验室”作为国际技术实验室网络的重要组成部分,主要由联合国人员、研究共同体、教育机构和企业共同构成研发创新联盟,以支持发展中国家教育高质量发展,充分发挥芬兰教育高质量发展优势,创建教育技术新创公司,以公共部门为主要支持主体,将新兴技术创新成果与教育教学深度融合,支持受援国 STEM 教育、教师教育、终身学习和职业教育改革和发展^[15]。

作为发展合作的超国家集团,欧盟 2017 年提出,持续增加对外教育援助资金,旨在帮助解决中低收入国家的应急教育和学习危机问题。借助于欧盟全教育谱系对外援助框架,芬兰发展援助办公室通过欧盟多边援助平台向发展中国家提供必要援助资金,将教育援助作为参与欧盟未来发展合作的优先战略,并致力于解决欧盟成员国的学习危机。国际金融机构旨在为世界各国教育对话提供合作平台,是世界上规模最大的对外教育资助机构网络。芬兰政府在对外教育援助中,积极参与世界银行董事会、区域发展银行等教育政策对话,并通过信托资金参与国际金融机构教育援助项目,在对埃塞俄比亚、尼泊尔等中低收入国家教育援助中,芬兰向这些国家教育部门提供必要财政支持,已成为世界银行重要的对外教育援助合作伙伴;通过亚洲发展银行向亚洲学习危机国家提供教育专家咨询,通过跨美洲发展银行、非洲发展银行向这些地区学习危机国家提供青年就业指导、职业教育规划等领域改革的政策咨询^[16]。

全球教育伙伴联盟是主要援助国和国际组织共同创建的面向发展中国家教育高质量发展的多边援助联盟,旨在为发展中国家教育高质量发展提供财政支持,帮助这些国家政府推进综合改革,促进受援国教育平等和有效学习。该组织重点支持高辍学率和低完成率的学习危机国家。全球教育伙伴联盟董事由援助国、受援助国代表以及国际金融机构代表、基金会和私营部门代表等构成。芬兰作为援助成员国与挪威、爱尔兰、阿拉伯联合酋长国等共同搭建了区域合作联盟,并作为“全民教育快速跟踪计划”发起国之一,直接支持其双边伙伴国家教育发展。目前全球教育伙伴联盟举办的全球性重大教育对话和交流项目对学习危机问题给予了充分关注,对学习危机国家援助中更加强调创建研究者、教师、决策者以及其教育实践者创建协同共同体,为受援国教育综合改革提供科学的决策咨询^[17]。2021 年芬兰政府计划在未来五年通过全球教育伙伴联盟这一多边合作平台向学习危机国家提供 2 500 万欧元的教育援助资金^[18]。为推进对外教育援助,解决中低收入国家学习危机挑战,芬兰积极参与并资助全球教育公共产品项目,如近年来芬兰政府参与了联合国教科文组织开展的一系列全球教育对话和发展中国家教育政策研制,为解决学习危机提供了大量全球公共产品,其中最重要的一项是“教育体制提升研究”项目,这是一项多国参与的联合研究项目,旨在精准识别发展中国家教育发展问题,生成受援国教育问题的详细诊断结果,并设计面向所有学生有效学习的教育改革方案^[19]。

(二) 建立政府间双边援助项目推动教育援助

为针对性地解决中低收入国家学习危机,芬兰政府将建立双边战略伙伴关系作为教育援助的重要途径,进一步加强对学习危机国家教育项目的财政和技术援助,扩大芬兰与发展中国家教育专家之间的专业化交流机会,强化与受援国教育质量和学习效力提升的长期战略伙伴关系。

早在 20 世纪 80 年代,芬兰政府就针对贫穷国家启动了双边教育援助项目,如 20 世纪 80 年代赞比亚的“实践课程计划”、20 世纪 90 年代埃塞俄比亚的“特殊需求教育计划”等。这些教育援助计划与受援国政府联合承担了受援国绝大部分教育发展成本。近年来,为从整体上解决教育危机问题,芬兰政府采取“部门项目”援助模式,更加关注关涉学习危机的教育部门整体问题解决,以减少援助干预的重复性或叠合性。芬兰政府通过双边合作项目重点在六个学习危机严重的中低收入国家开展教育援助。在埃塞俄比亚,芬兰通过双边合作项目为其提供特殊需求和全纳教育支持,包括教师教育学院的特殊需求教学技术援助,并支持埃塞俄比亚建立了大量全纳教育资源中心,帮助培养了几乎所有埃塞俄比亚本科层次全纳教育专家教师,增强了埃塞俄比亚全纳教育发展能力。其中最典型的学习危机教育援助项目是“普通教育质量提升计划”,通过该计划,芬兰政府为埃塞俄比亚提供了大量教科书学习资源,帮助培养了 30 万名合格教师,并通过教育治理体制改革提升了埃塞俄比亚国家教育问责能力,为该国大幅提高教育入学率和完成率做出了重要贡献。由于 2020 年 11 月蒂格雷州爆发的危机和新冠肺炎疫情带来的学校关闭,芬兰政府援助了 200 万欧元,以增强蒂格雷地区受危机影响儿童获得保护性、包容性学习机会的能力,为受紧急情况影响的儿童特别是残疾儿童群体提供安全的学习环境,增强该国危机敏感教育能力^[20]。

在莫桑比克,芬兰政府通过双边援助计划向该国教育可持续发展提供必要支持,芬兰投入教育领域的援助资金占芬兰对该国总援助额的 70% 以上,并为该国委派了一批教育咨询专家。针对该国语言教师紧缺、教师水平不高等突出问题,芬兰政府将母语教育作为提升学习质量的优先援助战略,通过援助实现该国所有小学教育多语言教学。芬兰政府积极参与了莫桑比克教育部门战略规划研制,其中 2020—2029 年战略计划是芬兰政府参与的第四个教育战略,将芬兰全纳高质量教育理念和经验融入莫桑比克教育战略计划,特别是在母语教育、特殊需求教育、教师教育、学校管理等与学习危机密切相关的教育领域进行了深度咨询服务,并成为 2020—2029 年十年战略计划实施的第二大双边捐助国,计划每年向莫桑比克教育部门提供 1 500 万欧元的经济援助^[21]。在阿富汗,芬兰政府重点援助支持女童教育,通过双边合作项目为阿富汗提供女童教育相关的学习资源;在缅甸,芬兰政府重点依托“挽救儿童芬兰早期教育计划”,向缅甸教师培训机构提供资金支持和普通学校教育体制综合改革咨询服务;在尼泊尔,近年来芬兰援助形式开始由传统的单一经济援助向学生学习评估技术援助、决策咨询援助和课程开发专家输出的软技能援助转型;在乌克兰,重点通过派驻芬兰教育专家在教师培训、教学资源开发等与学习危机问题紧密相关的基础教育改革领域为其提供决策咨询服务。芬兰外事部启动的《乌克兰国家战略 2021—2024》,针对乌克兰学习危机提出了如下援助领域:支持乌克兰新的学校改革,通过“共同学习计划”发展乌克兰少数民族地区语言教育,扩大芬兰和乌克兰之间数字化教育合作范围,促进其职业教育和培训现代化,提高中小学校教师教学实践能力,构建乌克兰现代化高质量教育体系,帮助其培养技能型人才^[22]。

(三)开展受援国教育问题相关研究提供决策咨询援助

“高等教育机构合作工具”项目,是芬兰政府支持高等教育机构通过合作网络关系增强受援国教育高质量发展能力的援助项目。该项目对推进受援国教育课程教学现代化和多主体协同关系发挥了重要作用,并将学习危机作为其对外援助的优先战略领域。芬兰高校通过教育科学研究生成教育援助公共产品,如“芬兰经验”等研究成果,向受援国提供教育改革经验服务。对此,芬兰高校成立了大量针对受援国学习危机的科学研究项目,如奥卢大学的“莱特马基”(Elina Lehtomäki)研究项目,旨在评估坦桑尼亚国家教育平等和质量相关问题,特别是女童教育和残疾

儿童教育,该研究项目发现,支持性家庭成员和教师是有效学习的关键因素^[23]。赫尔辛基大学的“哈卡赖宁”(Hakkarainen)研究项目旨在探索南非技术媒介学习受限因素,为应对信息技术在教育使用中教师、学校、学生深度社会实践转型面临的新挑战,该项目引入了“校本改革实验室”,针对南非等学习危机国家数字化教育改革进行仿真实验;于韦斯屈莱大学创建的“莱汀恩”(HeikkiLyytinen)项目,旨在支持赞比亚儿童运用研究者开发的移动学习工具提升阅读习得能力,该项目为赞比亚国家教育部门开发了帮助儿童阅读的 GraphoGame 和 Ekapeli 学习游戏软件,对解决赞比亚儿童阅读领域的学习危机发挥了重要作用^[24];GraphoLearn 计划是于韦斯屈莱大学在芬兰国家研究院支持下开展的长达 20 多年的研究成果,旨在帮助非洲处于学习失败风险中的儿童获得基本阅读技能的研究项目,该项目研究发现,运用电脑游戏能够有效解决学习困难儿童学习过程中兴趣缺失问题,语言写作系统能够决定基本阅读技能习得难易程度;非洲儿童在 GraphoLearn 技术支持的学习环境下比其他学习环境下的学习效率更高^[25]。

(四)组织社会力量推进对外教育援助

公民社会组织是芬兰官方发展援助运行的重要实体机构,芬兰的专业化对外援助公民社会组织主要包括“芬兰国际规划”“芬兰挽救儿童”“芬兰红十字会”“危机管理计划”“芬兰教会援助”(Finn Church Aid)等非盈利对外援助组织。2020 年,公民社会组织对外人道援助资金为 1.25 亿欧元,占芬兰对外人道援助总额的 10.9%^[25]。对外援助社会组织在政府引领下自主决定其受援国和受援部门,具有高度独立性和自治性。在运行机制上,这些社会组织与芬兰外事部密切协同,加强信息共享、协调和整合,根据外事部国家战略基本精神开展对外教育援助,如实施“多语言教育援助计划”“全纳教育援助项目”等,以解决受援国学习危机问题,实现全民有效学习。针对全球性学习危机,芬兰信义会(Felm)组织为哥伦比亚、中国、埃塞俄比亚、老挝、尼泊尔、坦桑尼亚等国提供了大量母语教育援助项目,支持开发必要的学校学习资源,帮助提升教师培养培训能力。据统计,2020 年芬兰难民委员会教育援助占其总项目预算的 70%,芬兰国际规划教育援助占其 25%,芬兰世界愿景教育援助占 20%,芬兰教会援助会的教育援助涵盖 13 个国家 53 个项目,且教育援助资源占其援助额的 60%以上^[26]。从援助领域看,芬兰公民社会组织对外教育援助力度最大的是学前教育,其次是非正式教育,在基础教育领域,学习危机成为这些援助项目中最核心领域。大多数公民社会组织通过教育专业人士提供教育咨询服务,如芬兰教会援助会在赫尔辛基总部设有 6 个全职教育专家职位,在应急教育援助领域发挥了重要作用;芬兰难民委员会长期关注于成人教育,共设有 14 个全职教育专家职位,芬兰国际规划办公室设有 10 个教育专家职位,这些教育专家主要是帮助不发达国家开展教育决策咨询服务^[26]。

芬兰教会援助会的教育援助计划旨在向受援国输出芬兰基础教育国际公认成功经验,支持受援国所有学生获得高质量教育权,通过安全、包容的学校教育为所有适龄儿童提供优质学习机会,并重点关注女孩、残疾人等弱势群体接受教育。该组织援助计划除了建立学校安全学习环境外,还投资于支持受援国教师教育、职业咨询和职业教育,使青年在完成学业后获得可持续生计的技能和机会。在全球新冠肺炎疫情期间,该组织还对受援国进行远程学习资源支持,通过“无国界教师”网络帮助难民地区教师为当地学生提供远程辅导,并在紧急情况下加强人道主义应急教育,确保在紧急情况下小学、中学和职业教育以及非正规教育能够顺利开展高质量教育活动,重点确保受援国社区参与应急教育,修复受损学校,提供必要的教材等学习资源和应急教育教师培训。芬兰教会援助会致力于与其他教育援助方和教育当局协同,以确保采取连贯一致的对外教育援助政策,并从学习危机的最初阶段寻求长效应急方案,同时确保各项方案能够适应紧急和意外的情况需要。芬兰教会援助会已成为联合国儿童基金会教育集群战略咨询团队成员,这些

教育集群由非政府组织、联合国组织、国际学术机构和其他伙伴共同组建而成,共同解决教育人道主义危机问题。芬兰教会援助组织还是应急教育跨部门网络(INEE)董事成员,已成为第二大技术人员援助组织。为充分体现学习危机援助效力,芬兰社会组织特别注重受援国教育政策和教育体制研究,基于研究结果进行决策咨询,从而推动受援国学习危机相关教育改革的科学性和有效性。芬兰外事部激励社会组织开发多社会组织联合项目,以扩大对受援国学习危机援助范围和影响力,并基于比较优势联合开发推进学习危机援助的综合性战略,采取合作而非竞争机制构建多社会组织参与对外教育援助生态系统,以便系统性解决受援国教育问题^[26]。

(五)扩大教育输出支持对外教育援助

教育服务出口是芬兰政府对外教育援助的一项重要战略计划,也是芬兰教育高质量发展产品输出的重要途径。近年来,芬兰政府不断推进高等教育机构和创新产业之间深度协同,增强“芬兰教育”“芬兰基金”等教育出口公司致力于学习危机对外教育援助。芬兰几乎所有高校都设有教育出口公司。“芬兰教育”是芬兰国家教育委员会提升芬兰教育输出能力的战略计划之一,由国家教育与文化部、经济事务与就业部及其参与成员共同资助实施,目前共有 100 多个成员,旨在支持教育出口企业、教育技术公司、高等教育机构和其他教育与培训机构扩大国际教育市场,与芬兰队(TeamFinland)网络建立了战略伙伴合作关系,联合向受援国提供教育需求产品。通过教育输出,芬兰向沙特阿拉伯、哥伦比亚、印度尼西亚、南非等受援国输出了大量数字化学习产品、卓越教师培训产品等,为卡塔尔、阿拉伯联合酋长国等受援国提供了丰富的芬兰先进教学方法和教师培训技术产品;纳米比亚还从芬兰特库大学教育学院购买了供纳米比亚学生学习的三年制本科教育包(education Package),旨在提升纳米比亚自身教师教育水平;芬兰课程开发和学前教育产品也得到了受援国的青睐^[27]。自 2018 年,芬兰通过职业教育与培训改革向受援国输出职业资格证书教育产品,重点输出领域有创业、管理、机械、加工产业、社会与卫生护理、工程、产品开发等领域职业资格。芬兰教育输出援助的对象国大多是国际学习能力测评效果较差的国家,这些国家存在严重学习危机问题。教育技术是芬兰对外教育输出援助的重要载体。芬兰创新创业集团 2015 年开始引入 XEdu 项目,由热衷于教育技术的私营公司投资运行;赫尔辛基维瑞姆论坛(Forum Virium)与赫尔辛基地方政府密切合作建立了公—私伙伴关系,联合学校、教师、学生、新创公司共同开发适应国际学习危机需求的教育技术输出产品。这些教育技术援助项目对受援国学习危机产生了积极影响,如互动无线教学、课堂视频资源、教师移动电话、学生电子阅读器、计算机辅助学习等^[28]。芬兰基金是芬兰发展金融公司,旨在通过向发展中国家私营发展项目提供长期风险资本,促进可持续发展,直接向受援国教育部门提供资金支持。芬兰基金更加关注受援国整个教育部门发展,援助项目既关注经济援助环境、社会可持续性以及对教育系统的贡献度,特别是对受援国教育质量提升的影响度,同时强调资金援助所产生整个教育系统公共利益正溢出效应,如高质量教育体系构建、创新性教学方法和学习资源、优质教师培训^[29]。

三、芬兰对外教育援助的基本特征

复杂多变的国际国内环境,导致不发达国家和地区教育面临着日益严峻的问题和挑战,制约了人类命运共同体构建。近年来,芬兰政府积极参与国际多边教育援助合作平台,并协调多部门开展多元对外教育援助项目,走出了具有其鲜明特色的对外教育援助道路。

(一)对外教育援助的系统整合性:推动受援国教育系统综合能力建设

教育发展问题是社会系统问题在教育领域中的具体体现。教育与社会大系统中各要素之间存在着密不可分的网络联系,教育内部各要素之间也存在着相互制约、相互作用的生态互动关

系。因此,教育发展问题是一个复杂的系统性问题,解决教育发展问题是一项系统工程,关涉到整个教育系统乃至整个社会系统。教育系统是由多子系统相互作用共同构成教育生态系统,也包括社会大系统中不同层次、不同行为主体之间的复杂互动关系。教育发展问题涵盖全纳教育、国家课程、教师教育、评价体系、终身学习等广泛领域,学习危机的解决需要必要的资金、技术、基础设施等硬环境和专家决策咨询、师资培训等软环境的共同支持,同时从关注教育投入转向教育产出和学习结果^[30]。在贫困或不发达国家,教育生态系统各要素多表现为缺乏融合性和协调性,未能发挥应有的协同放大效应。联合国教科文组织曾指出,教师队伍建设应具有整体系统观,从国家和区域教育生态系统整体出发,根据教育需求、适龄人口、毛入学率、生师比的整体预测分析结果进行系统性决策。为应对全球学习危机,芬兰通过参与国际多边教育援助论坛平台、政府双边教育援助计划、社会组织民间教育援助、教育产品输出等多元化援助途径,对全球学习危机国家开展全面教育援助,不同援助行为主体的教育援助侧重点有所不同。为从整体上对学习危机受援国进行有效援助,芬兰政府一方面充分整合和协调各援助主体之间的协同关系,另一方面尽可能在不同援助计划中扩大学习危机教育援助范围,以此推动受援国针对学习危机开展系统化教育综合改革。如芬兰参与全球教育伙伴网络平台,为受援国提供的国家教育规划支持服务就是从系统化问题解决的逻辑理路开展的;芬兰学生支持系统作为一个跨边界的以地方政府和学校协同支持儿童安全有效学习的援助计划,该援助计划服务范围涉及受援国学生应拥有安全学校环境,如安全上下学、学校午餐充分、社会和健康服务到位等;教师需要在学前阶段或低年级精准识别特殊需求学生,根据不同学生需求,提供临时或长期支持服务,教师、学生咨询服务人员和家长共同控制学生辍学。这种系统性教育改革需要多部门跨界协同,需要将学习危机置于国家整个教育系统中进行综合能力建设。近年来,芬兰对外教育援助也开始走向以政府为主导的“教育部门项目”的援助模式。“部门项目”具有明显整体性、系统性特征,特别注重受援国整体性教育生态系统构建及内在要素有机整合。

(二)教育援助优势输出的针对性:发挥自身优势,支持受援国教育高质量发展

不发达国家和地区教育高质量发展亟待发达国家高质量教育成功经验输入和本土化。芬兰作为世界上高质量教育的典范,充分发挥其独特优势针对受援国开展教育援助,解决学习危机问题。芬兰教育高质量发展有其明显特色,如课程多元参与、学生中心等。在许多不发达国家中,课程体系为国家集权驱动,课程决策者与实践者之间缺乏必要协调和协同。为解决这一问题,芬兰政府通过双边伙伴关系和多边援助平台向受援国提供其先进的课程体系开发理念和模式,帮助受援国建立教师参与课程开发的有效机制,与受援国共享其与广域公民社会(如家长、学生、私营部门以及其他利益相关者)协同开发课程体系的成功经验,如通过互联网将广域利益相关者联合起来共同设计课程体系。在学习资源领域,芬兰具有学术专家和实践教师协同开发学习资源的成功经验,通过学术专家和实践教师协同机制开发融理论知识和实践知识为一体的多样化学习资源^[31]。芬兰在对受援国提供教育援助中,坚持以学习者为中心导向,帮助受援国教师通过多渠道主动参与以学习者为中心的学习资源开发和课程设计。以学习者为中心基础教育改革模式还意味着,不同学习者需要不同支持,并尽可能早地识别不同学生的学习危机表现和原因。对此,芬兰在对外教育援助中特别注重对受援国特殊需求教育和个性化学习的支持,确保所有儿童实现基本学习标准。

芬兰教育高质量发展的另一项特征是,坚守公平正义理念。20世纪70年代,芬兰社会政策环境开始将平等和社会正义核心价值观引入到整个社会生态系统,将教育系统作为实现社会平等和正义的重要政策领域,从而开启了以平等和正义为核心价值理念的教育改革运动,成功推动

了芬兰教育持续性高质量发展,实现了教育与社会和谐发展^[32]。芬兰政府在推动对外教育援助中引入了这一核心价值理念,强调将受援国社会不同利益相关主体联合起来共同创造有效学习的国家整体性教育生态系统,将公平正义理念落实到教育改革深处,强化受援国教育改革的全纳性导向,重点解决弱势群体和学习危机“重灾区”教育问题。

高质量教师教育和教师队伍是芬兰教育高质量发展的重要保障,也是其教育高质量发展的显著优势。在非洲等许多学习危机国家,教师教学知识和技能极度缺失,芬兰在对学习危机国家进行教育援助中,充分发挥自身优势,通过主题运行模式支持这些国家开展教师专业培训和学校校长领导力建设,通过与双边伙伴国家合作和借助于多边合作论坛帮助学习危机国家建立理论与实践深度融合的教师培养模式,如帮助受援国建立基于实践的教师培训学校,探索多样化教师教育项目,使受援国根据本国国情实现从纯理论性教师培养培训向以实践为导向、理论与实践深度融合的研究型教师教育模式转型,从而为有效推进教育高质量发展提供教师队伍保障。

(三)教育援助坚持“授之以渔”理念:提供循证决策咨询,鼓励受援国教育改革自立自强

在国际教育援助发展进程中,援助理念发生了重要转型,开始由传统的“授之以鱼”转向“授之以渔”,由直接经济硬环境援助主导走向“能力提升”软环境援助主导。芬兰在对外教育援助中,特别注重教育研究成果和决策咨询输出,鼓励受援国教育改革和发展自立自强。芬兰高等教育机构积极开展不发达国家教育研究,为受援助国家教育改革提供科学实证依据。如芬兰国际发展大学伙伴联盟旨在增强芬兰大学应对全球危机的责任感和影响力,为更好地发挥芬兰大学在国际教育援助的重要作用,芬兰政府与国际发展大学伙伴联盟联合建立了专项工作组,一方面以不发达国家教育危机为重点领域开展科学研究,另一方面通过搭建虚拟研究项目平台为受援国提供教育危机相关课程。近年来,芬兰“无边界教师”项目向受援国提供了大量教育政策咨询、教师培训、教师教育和职业咨询课程开发、难民营学校管理支持服务等援助,该计划通过增强受援国教师实践教学能力有效地提升了受援国教育质量,注重以学生为中心的分层学习资源开发、大规模课堂教学模式创新等,有效推动了受援国学习危机问题的解决。另外,芬兰各界积极向受援国派驻大量芬兰教育专家,聘用地方教育专员,为受援国教育改革提供决策咨询服务,这些都在很大程度上增强了芬兰对外教育援助的政策对话和影响力,彰显了其“授之以渔”的援助特征。

参考文献:

- [1] ANGRIST N, DJANKOV S. Mapping the global learning crisis: despite record enrollments in school worldwide, learning is limited [J]. *Education Next*, 2021(2): 50-56.
- [2] World Bank. The world development report 2018: learning to realize education's promise [R]. The World Bank Group, 2018: 23.
- [3] United Nations Children's Fund. Addressing the learning crisis: an urgent need to better finance education for the poorest children [R]. United Nations Children's Fund, 2020: 12-20.
- [4] SAAVEDRA C J. Realizing the future of learning: from learning poverty to learning for everyone, everywhere [R]. World Bank Group, 2020: 35.
- [5] World Bank. Learning poverty in the time of COVID-19: a crisis within a crisis [R]. World Bank, 2020: 6-18.
- [6] BROSSARD M, BERGMANN J. The state of the global education crisis: a path to recovery [R]. UNESCO, 2021: 12.
- [7] World Bank. A new path to address MENA's learning crisis through advancing Arabic language teaching and learning [R]. World Bank, 2021: 19.
- [8] KAFFENBERGER M. Aligning education systems for learning: how systems shift [EB/OL]. (2022-2-12) [2022-03-05]. <https://riseprogramme.org/aligning-education-systems-for-learning-how-systems-shift>.
- [9] OECD. The state of global education - 18 months into the pandemic [R]. Paris: OECD Publishing, 2021: 35.
- [10] 朱丽. “芬兰教育神话”的诗学与政治学 [J]. *比较教育研究*, 2018(12): 43-51.
- [11] OECD. Education at a glance 2021: OECD indicators [R]. Paris: OECD Publishing, 2021: 26.

- [12] Ministry for Foreign Affairs of Finland. Finland to strengthen its role in addressing the global learning crisis[R]. Ministry for Foreign Affairs of Finland,2021;28.
- [13] University of Lapland. The UNITWIN/UNESCO network on teacher education for social justice and diversity[EB/OL]. (2022-02-19) [2022-03-05]. <https://www.ulapland.fi/EN/Webpages/Teacher-Education-for-Social-Justice-and-Diversity/UNITWIN-UNESCO-Network-on-Teacher-Education>.
- [14] Education Finland. Finnish qualifications contribute to solving the global learning crisis[EB/OL]. (2022-2-19) [2022-3-26]. <https://www.educationfinland.fi/news-events/finnish-qualifications-contribute-solving-global-learning-crisis>.
- [15] Ministry for Foreign Affairs of Finland. Era of new cooperation-the contribution of the ministry for foreign affairs of Finland to strengthen multilateral cooperation[R]. Ministry for Foreign Affairs of Finland,2021;33.
- [16] Ministry for Foreign Affairs of Finland. Evaluation report “adapting for change-country strategy approach in fragile contexts [R]. Ministry for Foreign Affairs of Finland,2020;22.
- [17] The Global Partnership for Education. GPE 2025 strategic plan[R]. The Global Partnership for Education,2022;13.
- [18] The Global Partnership for Education. GPE annual report[R]. The Global Partnership for Education,2022;9.
- [19] Ministry for Foreign Affairs of Finland. Finland's humanitarian aid in 2020[R]. Ministry for Foreign Affairs of Finland,2021;6-9.
- [20] Ministry for Foreign Affairs of Finland. Strengthening resilience of education in Ethiopia[R]. Ministry for Foreign Affairs of Finland,2020;26.
- [21] Club of Mozambique. Mozambique: education gets 10 million a year from Finland [EB/OL]. (2021-1-12) [2022-02-27]. <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-education-gets-e10-million-a-year-from-finland-o-pais-169256>.
- [22] Ministry for Foreign Affairs of Finland. Finland's country strategy for Ukraine 2021 - 2024[R]. Ministry for Foreign Affairs of Finland,2021;12.
- [23] CLARKE P. Education reform and the learning crisis in developing countries[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2022;36.
- [24] AHMED H, WILSON A. An evaluation of the efficacy of GraphoGame Rime for promoting English phonics knowledge in poor readers [J]. *Frontiers in Education*, 2020(5):1-12.
- [25] Ministry for Foreign Affairs of Finland. Evaluation of development communications and global education 2015-2020 [R]. Ministry for Foreign Affairs of Finland,2021;46.
- [26] Finn Church Aid. Right to quality education[R]. Finn Church Aid,2021;12.
- [27] Education Finland. Learning together:our offering 2020[R]. Education Finland,2020;22.
- [28] CHUNG J. Exporting Finnish teacher education:transnational pressures on national models[R]. *Nordic Journal of Comparative and International Education*, 2017(1):36-52.
- [29] Finnfund. Finnfund's annual reports 2001-2020[R]. Finnfund,2021;16.
- [30] 刘骥. 如何应对全球学习危机? ——世界银行《2018 世界发展报告》述评[J]. *全球教育展望*, 2018(6):3-14.
- [31] 秦乐琦. 非肯定教育理论与芬兰教育——访埃博学术大学迈克尔·乌尔诺斯教授[J]. *全球教育展望*, 2021(9):120-128.
- [32] PASI S. What can the world learn from educational change in Finland[M]. Columbia University Teachers College Press,2015;39.

Logical Motivation, Practical Routes and Basic Characteristics of Foreign Education Assistance in Finland

WU Xuechao¹, YU Ying²

(1. *Education Research Institute, School of Emergency Management, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454003, China*;
2. *School of Emergency Management, Henan Polytechnic University, Jiaozuo, 454003, China*)

Abstract: The sustainable development of education in underdeveloped countries has long faced severe difficulties, which makes it an urgent need to establish a comprehensive and quality education system through international education assistance. In recent years, Finland actively participated in multilateral assistance for education and gave full play to its advantages in high-quality development of education. It also made an in-depth integration on educational resources from multi-stakeholders, such as governments, social organizations, private sectors and universities, and achieved good effect in their foreign assistance to education projects. Finland's foreign assistance to education fully embodies its typical characteristics: the integration of its system, the pertinence of its advantages, and the idea of “teaching a man to fish rather than giving him a fish”.

Key words: Finland; education assistance; logical motivation; practical route; basic characteristics

责任编辑 曹莉
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>