

21世纪全球伙伴关系的内驱力 与国际教育融资改革的实践创新

——基于国际资助全球教育机会委员会的分析

楚琳¹, 陈琴², 侯轶男³

(1. 3. 北京联合大学 师范学院, 北京 100011; 2. 西南大学 教育学部, 重庆 400715)

摘要:为了应对21世纪以来由教育机会引发的全球学习危机与人力资本短缺问题,国际资助全球教育机会委员会发起了国际教育融资改革,核心是为国际教育援助提供充足且稳定的援助资金。国际教育融资改革的实践目标包括从关注贫困国家拓展至帮助贫困儿童个体、优化国际教育融资机制、最大限度提升捐助资金额度;改革实践原则包括坚持融资效率原则、融资规模原则、融资可负担原则和融资成果可持续原则;改革实践措施包括建立国际教育融资平台、完善多边开发银行教育融资服务、优化国际教育融资主体、实现教育融资的成果导向。此次改革为国际教育援助的实施提供了资金保障和制度支持,也为各国实现全球教育2030年议程的目标奠定了基础。

关键词:国际资助全球教育机会委员会;全球伙伴关系;国际教育融资;国际教育援助;人力资本

中图分类号:G510 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)04-0168-12

在21世纪经济全球化和社会信息化进程中,能够取得优势发展地位的国家往往拥有更加丰厚的人力资本。可以说,国家对于发展人力资本的有效投资特别是教育支出已经成为经济增长的主要源泉之一。正是由于高质量的教育对于帮助人们摆脱贫困、确保家庭成员健康、丰富日常生活^[1]、释放就业机会、增加安全保障、创造稳定与和平的社会发展环境至关重要,因此教育的发展程度成为各个国家实现2030年可持续发展目标的关键。然而,世界各国发展的不均衡导致国际社会在发展进程中始终存在债务负担、经济衰退、环境退化^[2]、流行疾病等问题,这促使国际资助全球教育机会委员会(The International Commission on Financing Global Education Opportunity,简称ICFGE)等国际机构在可持续发展教育领域不断推行国际教育援助计划,并借助国际教育融资改革为落实21世纪世界教育历史发展进程中最大规模的教育扩张行动筹集充足的教育经费。

一、21世纪国际教育融资改革的背景

进入21世纪以来,由于行业结构调整和行业内部工作性质的变化,社会发展对高技能人才的需求不断增长。特别是发展中国家的经济体,由于依靠吸纳农村劳动力而获得经济增长的模

作者简介:楚琳,教育学博士,北京联合大学师范学院,副教授。

通讯作者:侯轶男,北京联合大学师范学院,副教授。

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。

式难以适应未来经济增长点的人力资本需求,便会形成不断扩大的技能缺口。加之处于贫困、战乱、发展滞后的不发达国家的低水平劳动力人口,将在很大程度上阻碍全球经济的可持续发展。换句话说,如果各国无法逐步满足所有学龄儿童获得合格的教育,便会出现全球性学习危机,其结果便是未来的经济社会无法获得充足的高质量劳动力来维持可持续发展。2015年9月,在美国纽约举行的联合国可持续发展峰会上,会员国正式通过了《2030年可持续发展议程》(The 2030 Agenda for Sustainable Development)。该议程包含了可持续发展的经济、社会和环境等17个可持续发展目标,其中第4个目标即全球教育可持续发展目标(SDG 4)旨在确保包容性和公平的优质教育,促进人人享有终身学习机会^[3]。基于全球教育可持续发展目标的发展要求,国际资助全球教育机会委员会在向联合国教科文组织提交的《“学习的一代”:投资教育,应对变化的世界》(The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World)报告中指出:“全球性学习危机如果持续到2030年,将会导致低收入水平国家69%的学龄少年儿童,即至少1.82亿人无法获得基本的小学水平技能;中等收入水平国家也会有21%的学龄少年儿童,即2.4亿人无法获得基本的小学水平技能;甚至高收入水平国家也会有8%,即0.16亿学龄少年儿童处于这一学业水平”^[4]。这意味着如果国际社会不采取行动避免全球性的学习危机,到2050年低收入水平国家超过四分之一的人口由于难以适应未来经济社会的发展而继续生活在极端贫困之中。如果国际社会之间教育不平等的状况无法改变,在经济、技术、人口与落后教育体系相冲突的地方,不稳定、激进化和经济衰退的风险会持续增加。因此,世界需要让所有年轻人具备参与未来发展所需的技能,各国需要落实面对所有孩子的合格教育并为其带来更美好的未来。

教育在全世界的发展已倾向优先于经济的发展^[5],为了预防和应对由教育机会引发的全球学习危机与人力资本短缺问题,联合国教科文组织前总干事伊琳娜·博科娃(Irina Bokova)和挪威总理埃尔纳·索尔伯格(Erna Solberg)、智利前总统米歇尔·巴切莱特(Michelle Bachelet)等共同召集多国政府首脑、诺贝尔奖获得者以及在教育、商业、经济、发展、健康和安领域的领袖人物成立了国际资助全球教育机会委员会,由联合国全球教育特使戈登·布朗(Gordon Brown)担任委员会主席。该委员会作为筹集国际教育援助资金和为联合国提供教育行动提议的组织,其使命在于制定最有效、负责任的教育援助方式,调动和部署教育资源,帮助所有儿童和年轻人有机会入学并获得所需技能,从而胜任21世纪的工作。为了最大限度地发挥国际影响和工作效率,国际资助全球教育机会委员会与多个国家的政府决策方、教育体系领导者、教师队伍、公共和私营部门及民间团体的决策者、国际机构等建立了互信的双边或多边合作关系。双边或多边并行,要求不仅要与某一个国家,也要与国际及地区性组织建立和发展教育合作与交流关系^[6],这在客观上为国际社会建立全球伙伴关系提供了机遇。在此基础上,国际资助全球教育机会委员会通过“学习的一代”融资协议呼吁国际社会之间达成融资合作,促进各国政府致力于教育体系改革,通过渐进式、可持续地增加国内融资,最大限度地提高学习效果和教育效率,确保每个孩子都能获得合格教育。该协议可以建立起一个良性的教育发展循环,即教育投资影响或决定改革和实际效果,而改革和实际效果又引发新的教育投资。

为了有效地落实国际教育融资,国际资助全球教育机会委员会制定了四项教育改革措施:第一,教育绩效改革。目的在于为教育融资计划奠定实施基础,提高教育体系绩效,明确改革结果。第二,教育创新改革。目的在于提出富有创意的新方法以取得更好的教育效果。第三,包容意识改革。前两方面改革有助于教育体系更加高效,但却无法缩小各群体之间的教育差距,因此需要各国教育者树立包容意识,做到容纳并支持那些高失学风险的群体,即贫困、受歧视、女性或者其他方面弱势的群体。教育公平和均衡发展也便是对弱势群体的关注^[7]。第四,教育融资改

革。成功的教育体系需要优质的教育投资,因此各国政府必须借助教育投入确保每个孩子都能接受合格的教育^[4]。以上四项改革相互依赖,互相促进,其中教育融资改革是国际资助全球教育机会委员会融资倡议得以实现的关键环节,也在教育援助中取得了更为突出的改革效果。国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革在实践中不断丰富和优化教育融资改革目标、运行机制和实践创新,为国际教育援助和各国国内教育经费筹集积累了实践经验。

二、国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革的实践目标

2019年4月,世界银行和国际货币基金组织在春季会议上发布了一份关于与全球商业教育联盟(GBC-Ed)建立教育债券的备忘录,以便让商业界参与到教育发展的长期投资中^[8]。2019年8月,世界各国领导人聚集在联合国高级别政治论坛(the United Nations High-Level Political Forum,简称 HLPF),评估了在实现可持续发展目标四上取得的进展。联合国开发计划署(The United Nations Development Programme,简称 UNDP)前署长海伦·克拉克(Helen Clark)表示:“教育资金不是万能的,但它很重要。”由此透露出教育筹资成为此次联合国高级别政治论坛的一个重要主题^[9]。联合国教科文组织召集了全球多边教育伙伴领导人于2019年9月在联合国大会期间举行了全球教育论坛。此次论坛通过了一项联合行动纲领,旨在保持多边伙伴主要负责人之间的战略对话,并通过评估教育改革关键瓶颈、改善教育系统财政状况来加快教育发展,同时密切关注入学率、教育质量和教育包容性。2019年9月30日,为响应联合国大会将2020至2030年定为“行动与交付十年”(Decade of Action and Delivery)的号召,国际资助全球教育机会委员会及其合作伙伴发起了教育融资运动。在规划筹资的工作中,为了发挥资金的有效性,国际资助全球教育机会委员会提出了国际教育援助的受惠国必须按照“不让任何人掉队”的原则,改善边缘化儿童和青年的教育机会;受惠国必须承诺按照国际标准增加或维持其国内教育预算;筹资必须以教育成果产出为基础,并符合《关于提高援助实效的巴黎宣言》(The Paris Declaration on Aid Effectiveness)^[10]。虽然联合国成员国在国际教育援助上做出了一系列努力,但是教育捐助者为教育提供的资金却一直呈下降趋势,许多国家的决策者在是否提供国际教育援助和如何投资稀缺的国内资源以满足日益增多的可持续发展优先事项方面面临着难以协调的抉择。同时,受援国如何能最大限度地发挥教育援助的作用,联合国如何能更加科学化地开展教育援助计划,都是教育融资改革进程中需要解决的问题。基于教育融资问题,国际资助全球教育机会委员会明确了此次改革的方向和目标,具体涉及三项内容。

(一)从关注贫困国家拓展至帮助贫困儿童个体

国际教育援助对于发展受援国经济、改善教育资源和提升教育公平具有积极意义。据世界银行推测,到2050年,如今的低收入水平国家如果大幅提升公民学业水平则人均GDP将提高70%^[11]。但是,如果拥有资金分配权的政府部门没有做到教育资源的合理配置,便会降低国际教育援助的实际效用;甚至如果国际教育援助资金没有最终转化为人力资本从而推动经济的发展,以贷款形式的国际教育援助反而会转化为受援国的实际负债,从而进一步加剧受援国教育发展的困境。基于此,国际社会在援助低收入水平国家时,需要解决两个问题即国家层面的教育融资和儿童个体层面的教育机会。对于前者来说,低收入水平国家即使最大化地增加国内教育投入比例,但由于经济总量有限,仍然面临巨大的教育财政缺口。同时,这些国家可承担的国际教育援助资金还会受到高度限制,原因在于大多数低收入水平国家没有资格从多边开发银行(Multilateral Development Banks,简称MDBs)获得优惠的低利率融资,这要求国际社会为低收入水平国家提供可负担的国际教育援助。对于后者而言,虽然可持续发展目标只有通过个体发

展才能实现^[12],但是许多双边发展机构却优先考虑低收入水平国家所面临的经济或政治问题,而非关注个体发展。例如,联合国对尼日利亚进行了国际教育援助,但在实践上却出现了尼日利亚北部贫困儿童并没有比南苏丹贫困儿童获得更好的生存与教育机会。加之一些国家的气候恶劣以及战争频发,国家对个体的支持远未达到国际社会对受援国教育援助的目的。忽略个体的教育援助严重限制了低收入水平国家实现全球教育可持续发展目标的能力。更为可悲的是,孟加拉国、尼日利亚、肯尼亚和巴基斯坦等国失学儿童的个人发展潜力在错失之后便难以恢复。这促使国际社会在为受援国争取可负担的国际教育援助的同时帮助受援国儿童个体获得教育发展机会。

(二)优化国际教育融资机制

对于低收入水平国家来说,不仅国内教育投资不足,外部融资的挑战尤其严峻,这些国家在面临日益紧迫的教育需求时,却逐渐失去获得低息融资或赠款的机会,无法为其教育系统的扩张和升级提供必要的资金支持。低收入水平国家是7亿儿童和青少年的家园,如果没有创新的教育筹资方式、没有改革促使教育获得积极的变化^[13],将无法实现全球教育可持续发展目标。

联合国提供给低收入水平国家的外源性间接融资主要来源于多边开发银行,资助形式包括基于市场利率的长期贷款和直接捐助。长期贷款对于经济结构不完善和资金使用不恰当的国家来说有形成负债的风险;在直接捐助方面,除了部分捐款国的直接捐款之外,大多数的捐助属于教育技术援助或教育咨询服务,因此,已有教育援助虽然在很大程度上帮助了受援国改善教育境况,但是为了能够进一步降低受援国的资助风险成本,需要国际社会进一步优化国际教育融资机制,实现以最低成本和最大资金杠杆的形式满足低收入水平国家的融资需求。全球教育援助总额大约只有120亿美元,可供全球适龄儿童人均获得10美元左右,勉强够买一两本教科书,反映出传统国际教育援助无法填补已有的教育资金缺口^[14]。此外,类似于《全球教育伙伴关系》(the Global Partnership for Education,简称GPE)和《教育不能拖延》(Education Cannot Wait,简称ECW)等国际教育基金援助项目,旨在将各国政府和人道主义行动者联合起来,对受到危机影响的青少年儿童做出更具协作性和迅速的反应,并提供安全、免费和高质量的教育^[15]。这些教育基金项目的设计初衷已经不是满足低收入水平国家长期巨大的教育融资需求,而是把重点放在低收入水平国家紧急人道主义援助上。低收入水平国家在长期国际教育融资中面临的巨大挑战需要开创性的方法予以应对。因此,国际资助全球教育机会委员会优化国际教育融资机制的主要任务就在于通过新的融资方式增加稀缺的捐助资源,使得捐助方既能够满足低收入水平国家的长期教育融资需求,又不必减少人道主义危机的拨款。

(三)最大限度提升捐助资金额度

2015年,有1000万人通过联合国签署了一份全球请愿书,要求采取行动普及教育,此举直接引导联合国制定出2030年可持续发展教育目标,其中包括推动面向所有国家的优质中小学教育发展。2017年在德国汉堡G20峰会上,各国领导人发表联合宣言,敦促在实现2030年可持续发展目标进程中,不断创新教育援助方法,开展国际教育援助行动^[16]。在国际教育援助实践中,由于提供国际教育捐款的国家所捐献的资金有限,因此要在有限的资金投入中获取最大限度的资助力度,就需要提升捐助资金额度,这就涉及如何将捐助金转化为担保金或补助金的形式,实现扩大资金的纸面数额。具体来说,一方面,联合国需要通过国际资助全球教育机会委员会与多边开发银行开展合作,将援助国提供的资金转化为担保金,在资本市场筹集额外资金,从而实现资助金的增加;另一方面,国际资助全球教育机会委员会可以向多边开发银行提供补助金,帮助符合条件的低收入水平国家的教育融资一揽子计划降低成本,获得更多教育稀缺资源。以上两

种做法相当于国际资助全球教育机会委员会为援助国和受援国开设了两个筹资窗口,通过其中之一或者两者兼备便可获得所需的教育援助资金。然而如何通过国际教育融资机制创设恰当的教育融资窗口便成为国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革的重要内容,而最终实现最大限度地提升捐助资金额度也自然成为国际教育融资改革的主要目标之一。

三、国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革的实践原则

(一)国际教育融资效率原则

国际教育援助一般会涉及援助国、受援国以及诸如联合国、世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织等各类国际组织,能够促使相关方迅速调动教育资源并提升公共支出效率是国际教育援助及时落实到位的关键点。多边开发银行发布的《从数十亿美元到万亿美元—2015年后发展融资转型:多边发展融资》提到:“各国需要改善经济运行体制和政策环境,努力加强国内金融市场建设,深化金融市场的危机包容度,维护经济支出效率。”^[17]此外,为了提升国际教育援助效率,国际组织需要提供更加公平、可信和高效的国际教育融资平台及机制;利用多边开发银行在资本市场调动额外资金避免多次触发国家新决策的出台而降低融资效率;注重效率原则还有利于把控国际教育援助资金的流动性风险以及维持公信力。倘若由于援助方出现政策转变或突发危机事件导致资金流动性降低,进而影响援助金的援助时效,国际教育援助便会切断受援国教育资源的持续供给。因此,高效的国际教育援助是国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革的重要原则。

(二)国际教育融资规模原则

国际教育融资的目的在于填补各国实现教育发展目标所需的教育资源与各国已拥有的国内外教育资源之间的差距。国际资助全球教育机会委员会强调,虽然低收入水平国家正在逐年增加国内教育资源,但在实际发展中仍然需要国际社会的教育援助。例如,肯尼亚的贫困率从2006年的47%下降到2016年的36%,有58%的成年人完成了基础教育。但是,只有14%的成年人完成中学学业,低于其他贫困率相当的国家。肯尼亚进一步减贫则需要通过投资教育以实现更加健康和更具包容性的经济增长水平。肯尼亚的国内生产总值增长率保持在平均5%以上,2020年达到约988亿美元^[18],按照2030年计划的5.3%国内教育投入比例来看,肯尼亚的国内教育支出约为46亿美元。而要实现2030年教育发展目标,肯尼亚至少需要教育支出90亿美元,显然肯尼亚的经济增长速度难以满足如此规模的教育投入。这便需要国际社会在2020年为肯尼亚提供约15亿美元的教育援助,到2030年增加至20亿美元^[19]。肯尼亚对国际教育资源的需求情况反映了低收入水平国家对外部教育援助需求的现实状况。基于此,国际资助全球教育机会委员会计划通过国际教育融资改革将传统教育援助增加四倍以上,将多边开发银行现有投资翻一番,本着不断扩大资金规模的原则,为各国实现2030年教育发展目标提供资金支持。

(三)国际教育融资可负担原则

对于国际教育援助的受援国来说,可负担的教育融资才能对本国教育质量的改善发挥实质影响。如果在国际教育融资方案中,将单一的教育贷款加入助学金之类的补贴资助,则可以提升国际教育融资的吸引力和可负担性。国际货币基金组织认为,如果没有补贴激励措施,各国便可能在教育方面投资不足,因为教育增长收益会受到债务的影响而发展缓慢^[20]。因此,附带优惠的财政和赠款措施被认为是减轻国际政治偏见和债务风险不利影响的潜在解决办法。基于此,人力资本投资的收益可以随着时间的推移积累起来,并有助于降低当前教育投资成本,从而以较低的经济税收压力减轻当代人的负担。总之,放宽融资条件有助于激励各国对教育进行投资,改

变还款和定价条件将有助于增加贷款需求,这都需要国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革以可负担原则为依据优化国际教育融资机制。

(四) 国际教育融资成果可持续原则

基于教育促进社会发展的革新性功能^[21],国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革并非短期的教育经济刺激行为,改革成果需要具有可持续性特征,只有这样才能获得国际社会的认可与支持。对于援助国来说,合理的教育援助可以减少贫困、疾病和战争等因素引发的国际社会危机与冲突,有利于文化交流、国际理解和资源互补。对于受援国来说,国际教育援助必须与国内教育发展规划相一致,必须符合提高入学率、改善学习质量和促进教育公平的国家教育发展战略,还必须适应国家债务的承受能力。因此,国际教育融资改革需要国际资助全球教育机会委员会解决以下四个问题。第一,国家教育所有权问题。国际教育援助是促进受援国教育发展的辅助措施,必须在国家教育部门的教育政策范围内实施。外部援助需要维护受援国教育的领导地位和教育自主权。第二,国内教育投资问题。受援国要获得教育的可持续发展,仅仅依靠外部援助显然无法解决教育发展的本质问题。国际资助全球教育机会委员会在实施国际教育援助时需要采取有效措施刺激受援国国内教育支出的增加,在内外资金支持下推进教育发展。第三,国际教育援助资金的可持续问题。国际资助全球教育机会委员会在推进各国建立全球教育合作伙伴关系的基础上,通过多项教育融资计划保持充足的国际教育援助资金。除了长期稳定的国际教育援助之外,国际资助全球教育机会委员会还要保障在短期危机下能够获得赠款融资。因此,国际资助全球教育机会委员会需要协调并良好地发挥《全球教育伙伴关系》和《教育不能拖延》等教育基金的作用。第四,债务融资的可持续问题。由于一些低收入水平国家正以商业利率向私人银行或债券持有人借款,以满足教育发展融资需求,这将增加潜在的债务风险,并对教育相关部门产生不稳定影响,因为这些部门根本无法负担此类融资^[22]。因此,国际资助全球教育机会委员会需要提供一种更经济、更具可持续性的融资方式,帮助受援国避免承担额外债务危机。总之,国际教育融资改革只有在可持续成果原则的导向下,通过维护国家教育所有权、刺激国内教育投资、提供持续的补充援助资金以及保持合理的债务水平才能从实质上实现改革目标。

四、国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革的实践创新

国际资助全球教育机会委员会在推动国际教育融资改革时,利用金融创新、整合多边开发银行专业知识与融资能力、带动国际教育援助行动者在确保现有投资的基础上不断创造新的投资等途径,为国际社会实现2030年教育可持续发展目标提供必要的经济支持。联合国儿童基金会执行主任亨丽埃塔·福尔(Henrietta Fore)曾对国际教育融资改革评价道:“教育是实现许多可持续发展目标的关键,从最初几年到小学、中学和为未来的工作做技能培训都需要进行投资。国际教育融资机制提供了一种新的方式来筹集资源,帮助那些致力于实现普及和公平教育的国家。国际社会现在需要一整套可供我们使用的财政和交付工具,以帮助确保即使是最边缘化的儿童也有机会实现其潜力。”^[16]各国教育教学改革逐步从以知识为目的的学习定位转向以独立思考、创造力和团队合作等软技能为目的的改革定位。国际教育融资改革通过创新性的实践成果将为各国教育改革提供必要的资金与技术支持。国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革的实践创新措施包括以下四个方面。

(一) 建立“国际教育融资平台”,推进国际教育融资改革

“国际教育融资平台(The International Finance Facility for Education,简称IFFEd)”是世界各国教育融资的新方式。通过增加捐助资源和鼓励各国增加投资为教育提供新的资金来源。该

平台有能力帮助数以千万计的儿童获得教育机会,并帮助年轻人为未来的工作做好准备。国际教育融资平台是国际资助全球教育机会委员会在2016年9月发布的《学习的一代》报告中提出的建议。国际资助全球教育机会委员会通过国际教育融资平台促使多边开发银行增加低收入水平国家教育的资金数额和支付能力。一方面,国际教育融资平台运用资本杠杆提高援助规模。国际教育援助国向国际教育融资平台提供的资金担保被视为混合资本,通过多边开发银行扩大贷款额度,实现每1美元援助金转化为可担保的4美元援助金,这直接降低了援助国的资金投入额度,因为在每一次教育援助过程中,援助国只需要支付25%的资金便可以通过杠杆实现援助协议的全部资金投入。另一方面,国际教育融资平台的融资需要进行信用评级和资格审核。受援国想要通过国际教育融资平台获得援助,需要符合相应的审核条件,比如金融信誉、人口规模、贫困率和经济边缘化程度等。符合条件的国家数量在不断增加,近50个国家已经通过国际教育融资平台获得融资^[14]。

无论是国际教育援助的捐赠国还是受援国,如果教育资金更具可负担性和规模效应,则有利于促进各国加大对教育的投入。在多边开发银行教育增资有限的情况下,各国通过国际教育融资平台取得了积极成果,具体涉及三个方面。第一,国际教育融资平台降低了国家面临教育债务危机的风险。国际教育融资平台的设计要求多边开发银行通过使用国际货币基金组织制定并已在许多低收入水平国家使用的债务可持续性评估框架,审核优惠融资对国家债务可持续性的影响。只有国内融资和债务风险评估计划获得审核通过的国家才有资格获得国际教育融资平台的融资。国际教育融资平台还强调资助教育的主要责任最终在于政府本身,受援国政府可以在合理评价国内债务危险承担的可持续性基础上提出融资要求,避免外来资助对受援国强加条件使其承受过高的债务风险。第二,国际教育融资平台促进了教育援助相关方之间的深度合作。国际教育融资平台可以分享多边开发银行基于教育援助成果的教育融资和教育系统的改革经验,这些经验也是受援国改善教育成果的关键因素。国际教育融资平台聚集了至少五家开发银行共同提供核心业务相结合的融资,减少了国际教育援助框架中相互割裂的业务范畴,为各国发展教育提供了合作平台。第三,国际教育融资平台打开了国际教育援助双边共赢的局面。对于捐赠国来说,国际教育融资平台降低了援助资金的实际占用率,为国家优先事项腾出更多流动资金。对于受援国来说,可负担的教育债务换取可预见的教育成果自然获得国内的认可和支持^[23]。总之,国际资助全球教育机会委员会所架构的国际教育融资平台为国际教育援助改革奠定了成功实践的机制基础。

(二)完善多边开发银行教育融资服务,辅助国际教育融资改革

国际资助全球教育机会委员会借助国际教育融资平台运行国际教育援助计划。在具体实践中,国际资助全球教育机会委员会统筹援助相关国和多边开发银行共同编制国际教育援助方案落实援助相关事宜。根据《关于提高援助实效的巴黎宣言》的协议,各国在国家自主、协调和统一的基础上,由多边开发银行做出专业化的国际财务援助资源编制方案。援助资源规划的总体政策框架成为国家教育部门和国际教育融资平台的政策目标。拟议的编制方案需要体现国际教育融资平台作为一种财务机制的创新特点,这种机制不但不会增加交易成本,而且可以优化多边开发银行的融资方式。在国际教育融资平台运行过程中,多边开发银行所提供革新后的教育融资服务有以下五个步骤。

第一,多边开发银行统筹教育资源的调节与分配。在就援助资金和政策承诺达成初步协议后,多边开发银行将根据商定的援助标准确定可持续发展教育目标所需的教育贷款和赠款资源的初步分配方案。第二,签署援助备忘录。对于每个拟议的教育融资方案,多边开发银行将编制

一份援助概念说明,确定援助相关国的教育职责、承担额外融资的能力、可证明的国内教育投资以及基于教育成果的发展规划,并签署符合国际教育融资平台政策方针和资格标准的教育援助备忘录。第三,国际教育融资平台董事会认可援助概念说明并纳入国际教育融资平台运行轨道。多边开发银行将援助备忘录或援助概念说明提交给国际教育融资平台董事会,以获得与援助资格标准相一致的认可。融资方案的质量将根据多边开发银行的融资政策和程序进行审查。第四,多边开发银行负责对进入国际教育融资平台的援助计划进行年度审查。多边开发银行的行政单位将每年审查国际教育融资平台对教育资源规划的落实情况,并向国际教育融资平台理事机构提出优化建议,用以提高国际教育融资平台的融资有效性和融资效率。第五,多边开发银行有权对国际教育融资平台的国际教育资源规划与使用情况进行年度审查或不定期审查。作为教育援助计划实施的监测方,多边开发银行将以专业视角审查国际资助全球教育机会委员会通过国际教育融资平台对国际教育资源的规划和实践进展情况,对国际教育融资平台中涉及的援助资金产生的教育发展成果进行核查,从而深化国际社会针对可持续发展教育目标相关事宜的合作^[19]。总之,依据国际教育融资平台的教育融资理念,多边开发银行所提供的教育融资服务将对国际教育融资改革提供最佳的实践辅助条件和支撑措施。

(三)优化国际教育融资主体结构,配合国际教育融资改革

国际教育援助的核心在于以教育为媒介推进人类社会协同发展^[24],客观上要求国际教育援助主体结构合理、功能相适。国际教育融资相关主体包括国际组织、援助国和受援国。基于国际社会经济水平、政治处境、国际关系的影响,各援助主体在国际教育援助中的地位与作用也会发生变化。国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革需要积极调整三者之间的关系和各自的适用条件,将相关主体在国际教育融资中的结构地位做出最优化处理。

首先,对于国际组织来说,国际资助全球教育机会委员会积极协调多个国际教育援助机构,为革新国际教育融资机制提供全新平台。此次国际教育融资改革并非完全否定国际组织之前的教育财政援助方案,而是最大限度地补充不足和优化各机构主体之间的关系。在国际资助全球教育机会委员会的协调下,世界银行、区域开发银行、经合组织、联合国儿童基金会、联合国教科文组织、联合国近东救济工程处以及数以千计的国际慈善机构均在实现2030年可持续发展教育目标的国际教育援助进程中发挥着积极作用。各类国际组织也在不断探索从“硬投入”向“软投入”的转化方式,力求对受援国更为微观的课程改革、技术革新、教师培养等教育领域提供援助^[25]。

其次,对于援助国来说,其本身一般为发达国家或者经济水平发展较好的发展中国家,为了维护和平、加强区域经济合作和全球一体化进程,各国对低收入水平国家实施了政府开发援助(Official Development Assistance,简称ODA)。以往的政府开发援助以战略型援助的方式体现出明显的外交与政治意味,而这种教育援助方式显然会受到受援国的抵制。因此,国际资助全球教育机会委员会在协调国际教育援助时主张将战略型援助引向发展型援助并积极倡导人道型援助。例如,针对叙利亚紧张局势所产生的人道主义危机,需要国际社会为其提供教育赠款和应急教育资金来重建教育系统,附加经济条件和政治目的的教育援助有悖于国际人道主义立场。此时,通过发挥国际教育融资平台在长期教育资助和应急教育援助中的积极作用,推动以人道型援助为核心的政府开发援助便更有助于受援国走出困境。因此,国际资助全球教育机会委员会的国际教育援助改革积极推行双边或多边关系中的发展型教育援助,并在应对国际危机时触发人道型教育援助,从而协调援助主体之间的内外关系,减少国际教育援助中不平等的附加条件。

第三,对于受援国来说,涉及低收入水平国家(Low Income Countries,简称LICs)、中低收入

水平国家(LowMiddle Income Countries,简称 LMICs)和处于人道主义危机中的国家(Humanitarian Crises Countries,简称 HCCs),由于上述国家教育发展实际状况千差万别,所以国际资助全球教育机会委员会在确定受援主体层次结构时格外困难。国际资助全球教育机会委员会无法精准确定受援国条件的原因除了要掌握受援国失学儿童的教育需求量和外部资金缺口的财政需求量之外,还要应对“中间缺失”(Missing Middle)的结构性挑战。教育财政筹资方面的“中间缺失”会加剧中低收入水平国家的教育困境。原因在于随着各国从低收入水平国家过渡到中低收入水平国家之后,教育援助会逐步减少,援助总额下降的速度如果明显快于该国税收增长的速度,便会出现一个融资缺口,也就是该国融资结构中出现了“中间缺失”^[26]。解决这一问题的唯一选择是以市场价格或非优惠条件对外借款,显然这些国家并不愿意通过借钱来补充教育资金,因此教育融资的资金总额便会大幅下降。“中间缺失”的融资结构问题会导致国际教育融资主体结构出现偏差,从而影响国际资助全球教育机会委员会国际教育援助的精准度。为了解决这一问题,国际资助全球教育机会委员会通过延长中低收入水平国家曾经作为低收入水平国家享有的高优惠条款时间,使教育融资更加稳定,避免财政系统遭受突然冲击。同时,通过提供可负担得起的“过桥融资”,这些国家可以在发展的关键阶段持续对教育系统进行投资。以上改革措施帮助此类国家不用在承担昂贵的商业债务和拒绝数百万儿童接受教育之间作出艰难的选择,同时也解决了受援国主体结构受到阶段性经济浮动影响而产生的过失性调整问题。

(四)遵循教育融资成果导向,落实国际教育融资改革

随着教育经费总量的不断膨胀,各国普遍开始关心产出的质量和效益^[27]。在绩效理念不断强化的进程中,国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革的落脚点定位于国际教育援助的成果导向。此次国际教育融资改革意在引导各国在推行教育成果导向的教育措施中扩大国内教育投入和改善国内教育发展指标,以此达到改善教育效果的目的。基于此,以成果为导向的国际资助全球教育机会委员会国际教育援助改革落实了以下三项任务。

第一,刺激国内教育资源投入。低收入水平国家甚至中低收入水平国家不愿意大力投资教育的原因有三点,即受到政府选举周期的影响,在职者不愿意增加在位时的债务来换取未来教育的发展成果;政府不愿意承担昂贵的教育债务对财政回报产生的不确定影响;国家财政部门并不总是赞同教育投资会对学习成果产生直接影响。因此,一方面,国际资助全球教育机会委员会通过国际教育融资平台的价格激励措施,利用一系列负担得起的融资方案解决各国政府对教育债务的担忧;另一方面,国际资助全球教育机会委员会提议将赠款和贷款的整套融资方案与教育成果挂钩,作为教育援助契约的一部分,通过基于成果的办法使各国政府看得到教育投资在未来所获得的回报,从而激励各国扩大对教育的投资规模。

第二,改善世界贫困儿童受教育机会。新的国际教育援助方式刺激了受援国对国内教育的资金投入,在内外部教育资源的支持下,受援国的教育基础设施、教育技术以及教育环境可以获得显著改善,这也是以往国际教育援助的主要成果形式。除此之外,此次国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革以教育成果为导向的定位,要求国际教育援助不只停留在国家教育硬件建设层面,更要以贫困儿童个体获得更加优质的教育机会为目标,帮助贫困儿童实现个体学业成长。例如,联合国借助国际教育融资平台,通过世界银行为尼日利亚国家教育项目投资计划投入了1亿美元的教育援助,援助的目的并非修建可见的硬件设施,而是在建设教育数字监测系统的基础上帮助尼日利亚东北部的博尔诺、尤贝、阿达马瓦和贡贝等州的学校查明失学儿童,特别是失学女童,帮助这些儿童重返校园。此外,国际资助全球教育机会委员会通过多边开发银行实施的国际教育援助还为尼加拉瓜认证了2300多名社区幼儿教师,提升了贫困儿童受教育质

量^[19]。儿童个体发展可以确保各国教育的本土特色,避免国家教育体系在教育援助进程中的趋同化,反映出国际教育拨款和管理模式不具有类同性的趋势^[28]。

第三,提升国际教育援助的可评价性和问责力度。一方面,从国际教育援助的外部条件来看,国际教育融资平台为国际教育援助的管理交付和相关风险提供了监控框架,使援助计划更加透明和可控。在国际资助全球教育机会委员会的协调下,多边开发银行、全球政策执行机构、教育发展伙伴关系相关方以及主要投资者等国家和国际组织,通过年度报告和阶段性援助评估构建了针对受援国援助成果指标达成的问责机制。具体来说,改革后的国际教育援助机制通过将取得教育成果的责任交给政府机构而不是项目管理单位,以此来建立国家所有权范围内的教育成果问责制。进而对教育成果链中各要素进行全面分析,为有意愿大力发展教育的政府提供对应的援助方案,对未取得教育成果的国家进行问责,其问责的结果将直接影响援助协议的后续落实。另一方面,从国际教育援助的内部落实来看,依据可持续发展教育目标以及援助协议中国家对教育资源的投入与使用规划,受援国需要对教育受益人、合作伙伴和资助者获得教育成果负责。这不但要求受援国积极落实教育援助资金,而且为了获取准确的教育发展成果数据,受援国还需要着重提升国家教育数据的可获得性,进而提升国家教育系统测量与监控能力^[29]。总之,以教育成果为导向的国际教育援助不但刺激了国内教育投入,还在问责制的推动下改善了国家教育系统的运行与监测能力,有效地实现了国际资助全球教育机会委员会国际教育融资改革的政策目标。

五、结 语

距离联合国 2030 年可持续发展议程最后期限仅剩不到八年时间,国际社会需要加快教育发展进程以实现教育的可持续发展目标。2019 年全球有 2.6 亿儿童失学,有 6 亿多儿童虽然在学但是由于教育条件落后和环境恶劣导致无法获得应有的学习成果。预计到 2030 年,世界上半的儿童(约 8 亿人)将无法学习到与全球经济发展相适应的劳动技能。如果不投资于帮助儿童获得所需知识和技能的教育领域,世界将无法解决贫困危机、气候危机以及健康危机。到 2030 年,世界上绝大多数穷人生活的低收入水平国家所需的教育资金将占据全球教育资金缺口的近 80%(超过 700 亿美元)^[10]。2019 年联合国大会期间,世界各国领导人被要求加快发展教育,并把未来十年(2020 年至 2030 年)作为落实教育行动的十年,即从对所有儿童的教育承诺转变为具体的教育成果。

我国在加快实现全球教育 2030 议程各项目标的进程中发挥着重要作用。一方面,我国的减贫方案提前 10 年实现了联合国 2030 年可持续发展议程的减贫目标^[30],为我国的教育普及与质量提升奠定了坚实的经济基础。另一方面,我国教育援助以“推动构建人类命运共同体”为实践灵魂^[31],在国际教育援助领域发挥着积极影响。例如,我国教育部与联合国教科文组织共同签署了《中国—联合国教科文组织信托基金协议》。双方决定通过实施中国—联合国教科文组织信托基金项目,支持非洲的教育发展^[32]。类似的国际教育援助计划为援助双边的教育合作与文化交流奠定了基础。为了在国际教育援助领域进一步发挥积极作用,我国需要准确地了解并合理地运用国际教育援助的政策条件与机制特点,做到既能够通过教育援助帮助受援国在债务可负担的范围内扩大教育投入和改善教育条件,又能够借助国际资助全球教育机会委员会国际教育融资平台,通过多边开发银行等资本媒介以较少的教育援助资金落实更多的国际教育援助任务,从而使我国既履行了国际教育可持续发展、尊重生命和维护世界稳定^[33]的大国责任,又确保了我国对外教育援助资金的安全性和自主性。同时,我国在双边和多边教育援助关系中不断实现

经济、文化以及教育资源的互惠,并在积极推进全球伙伴关系的进程中,与世界教育共同体各实践主体一道共同迈向实现全球教育 2030 年可持续发展的教育目标。

参考文献:

- [1] 王晓辉. 比较教育政策[M]. 南京:江苏教育出版社,2009:502.
- [2] 赵中建. 教育的使命:面向二十一世纪的教育宣言和行动纲领[M]. 北京:教育科学出版社,2008:14.
- [3] UNESCO. SDG 4: Education[R/OL]. (2015-09-30)[2020-03-21]. <https://en.unesco.org/gem-report/sdg-goal-4>.
- [4] The International Commission on Financing Global Education Opportunity. The Learning Generation: Investing in education for a changing world[R/OL]. (2016-09-20)[2020-03-07]. <https://report.educationcommission.org/report/>.
- [5] 联合国教科文组织国际教育发展委员会. 学会生存:教育世界的今天和明天[M]. 北京:教育科学出版社,2009:35.
- [6] 周满生,滕珺. 走向全方位开放的教育国际合作与交流[C]. 顾明远. 改革开放 30 年中国教育纪实. 北京:人民出版社,2008:683.
- [7] 孙启林. 世界主要发达国家义务教育均衡发展比较研究[M]. 长春:东北师范大学出版社,2009:232.
- [8] Global Business Coalition for Education and the Education Commission. Engaging the Investment Community in Education: The Case for Education Bonds to Raise New Resources for Sustainable Development Goal 4[R/OL]. (2019-05-13)[2020-04-15]. https://gbc-education.org/project/education-bonds/?utm_source=eduommission&utm_medium=email.
- [9] ICFGEO. Getting back on track at the UN's High-Level Political Forum[N/OL]. (2019-08-02)[2020-04-18]. <https://educationcommission.org/updates/getting-back-on-track-at-the-uns-high-level-political-forum/>.
- [10] ICFGEO. Breakthrough in Global Campaign to Double Education Funding for Countries Most in Need[N/OL]. (2019-09-30)[2020-04-25]. <https://educationcommission.org/press-releases/September-30-2019-breakthrough-in-global-campaign-to-double-education-funding-for-countries-most-in-need/>.
- [11] LANGE Glenn Marie, WODON Quentin, CAREY Kevin. The changing wealth of nations 2018: Building a Sustainable Future[R/OL]. (2018-01-30)[2020-05-05]. <https://apo.org.au/node/136681>.
- [12] 陆有铨. 躁动的百年:20 世纪的教育历程[M]. 北京:北京大学出版社,2012:506.
- [13] 鲁洁,冯建军. 教育转型:理论、机制与建构[M]. 北京:教育科学出版社,2013:4.
- [14] The Education Commission. 2020 Update: the International Finance Facility for Education (IFFEd)[EB/OL]. (2020-01-24)[2020-05-05]. <https://educationcommission.org/updates/2020-update-the-international-finance-facility-for-education-iffed/>.
- [15] Education Cannot Wait. Our Response[EB/OL]. (2016-09-23)[2020-04-04]. <https://www.educationcannotwait.org/>.
- [16] The Education Commission. The International Finance Facility for Education [EB/OL]. (2016-09-20)[2020-04-05]. <https://educationcommission.org/international-finance-facility-education/#unique>.
- [17] IMF Communications Department. From Billions to Trillions-Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance[R/OL]. (2015-04-16)[2020-05-15]. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr15170>.
- [18] The World Bank Group. Kenya GDP (current US\$)[EB/OL]. (2021-08-31)[2021-11-07]. <https://data.worldbank.org/country/Kenya>.
- [19] The Education Commission. International Finance Facility for Education Design Proposal with Technical Annexes[R/OL]. (2018-07-01)[2020-05-20]. https://educationcommission.org/wp-content/uploads/2018/07/IFFEd_Design_Proposal.pdf.
- [20] M. ATOLIA, LI B. G. AND R. Marto. Investing in public infrastructure: roads or schools? [R]. IMF working paper. 2017-05-31:1.
- [21] 钟启泉. 对话教育:国际视野与本土行动[M]. 上海:华东师范大学出版社,2006:7.
- [22] SANDEFUR J, WADHWA D. Chart of the Week: A New African Debt Crisis? [EB/OL]. (2018-03-02)[2020-05-25]. <https://www.cgdev.org/blog/chart-of-the-week-new-african-debt-crisis>.
- [23] STEER L, ALBA P. 5 reasons why the International Finance Facility for Education is a smart answer[N/OL]. (2018-11-12)[2020-06-15]. <https://educationcommission.org/updates/5-reasons-why-the-international-finance-facility-for-education-is-a-smart-answer/>.
- [24] 张永富,徐辉. 人类命运共同体视域下国际教育援助的核心内涵、理论特征与时代价值[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(5):102-109.
- [25] 张民选. 国际组织与教育发展[M]. 上海:上海教育出版社,2010:221-222.
- [26] ROGERSON A, PRIZZON A. Financing the Post-2015 Sustainable Development Goals: A Rough Roadmap [R]. Overseas De-

velopment Institute. 2014-12-15:26.

- [27] 马陆亭,徐孝民. 国际教育投入与学生资助[M]. 北京:高等教育出版社,2007(4):2.
- [28] 于尔根·施瑞尔. 比较教育中的话语形成[M]. 郑砚秋,等译. 北京:北京大学出版社,2011:124.
- [29] World Bank Group. Results-Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems[R/OL]. (2017-03-01) [2020-06-22]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26268>.
- [30] 习近平. 在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[J]. 党建,2020(4):7-10.
- [31] 徐辉. 改革开放以来我国教育援助的政治理念与实践策略[J]. 比较教育研究,2021(8):21-29.
- [32] 中华人民共和国教育部. 中国与联合国教科文组织签署协议支持非洲高等职业技术教育[EB/OL]. (2019-10-17) [2020-06-23]. http://www.moe.gov.cn/s78/A23/moe_880/201912/t201912_11_411670.html.
- [33] 彭正梅. 异域察论:德国和美国教育学研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2015:369.

The Internal Driving Force of Global Partnership in the 21st Century and the Practical Innovation of International Education Financing Reform:Based on the Analysis of the ICFGEO

CHU Lin¹, CHEN Qin², HOU YInan³

(1. 3. Teachers' College, Beijing Union University, Beijing 100011, China ;
2. Faculty of Pedagogy, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract : In order to cope with the global learning crisis and human capital shortage caused by educational opportunities in the 21st century, the ICFGEO launched the reform of international education financing, the core of which is to provide sufficient and stable aid funds for international education assistance. The objectives of international education financing reform include expanding from focusing on the poor countries to helping the poor children, optimizing the international education financing mechanism, and maximizing the amount of donation funds; the reform principles include adhering to the principles of financing efficiency, financing scale, financing affordability and the sustainability of financing results; the main measures include establishing an international education financing platform, improving the education financing services of multilateral development banks, optimizing the main structure of international education financing, and realizing the achievement orientation of education financing. This reform provides financial guarantee and institutional support for the implementation of international education assistance, also lays the foundation for countries to achieve the goal of global education 2030 agenda.

Key words: ICFGEO; Global Partnership; International Education Financing; Practical Innovation

责任编辑 曹 莉
网 址 : <http://xbbjb.swu.edu.cn>