

对外援助理论框架下我国对非洲教育援助探讨

李星树

爱丁堡大学, 英国 爱丁堡, EH1 1JZ

摘要: 2015年, 联合国教科文组织发布了《2030年教育行动框架》, 呼吁世界上有能力的国家积极参与全球教育援助, 为在全世界内创造一个更加公平的教育环境做出贡献。在此背景下, 本文利用对外援助的理论框架, 分析了中国对非教育援助政策的发展过程, 并预测了中国政府对非持续教育援助的未来战略方向。文章的关键分析部分以历史发展为时间轴, 深入分析了中国对非教育援助在不同时期思路设计, 和几个关键转折点。最后, 文章指出了中国对非教育援助政策在实践中面临的机遇和挑战, 并提出了有针对性的实践建议。

关键词: 教育援助; 教育政策; 对非援助

On China's educational assistance to Africa under the framework of foreign aid theory

Xingshu Li

University of Edinburgh, Britain Edinburgh EH1 1JZ

Abstract: In 2015, UNESCO released the Framework for Action on Education 2030, calling on enterprising countries in the world to actively participate in global education aid and contribute to creating a more equitable education environment within the world. In this context, this article uses the theoretical framework of foreign aid to analyse the development process of China's education aid policy towards Africa and to predict the future strategic direction of the Chinese government's sustained education aid to Africa. The key analysis part of the article takes the historical development as a timeline and provides an in-depth analysis of the design of China's education aid to Africa in different periods and several key turning points. Finally, the article identifies the opportunities and challenges faced by China's education aid policy to Africa in practice and puts forward targeted practical recommendations.

Keywords: education assistance; Education policy; Aid to Africa

中国对非教育援助背景

不可否认, 今天的非洲仍然是最需要世界持续援助的地区。众多的数据和文献证实了援助非洲的必要性和紧迫性^[1]。例如, 世界银行将几个非洲国家列为世界上最贫穷的国家。从数据上看, 非洲的贫困率从1990年的57%下降到2012年的43%, 这可能是由于世界援助的好处。然而, 生活在贫困中的非洲公民人数逐年爆炸, 从1990年的约3亿人增加到2012年的近4亿人。直到2016年, 在一些非洲国家, 每天仍有大量可预防的、与贫困

有关的死亡发生。在非洲部分地区, 很大一部分人口仍然生活在每天1.9美元的国际贫困线以下, 当地教育的发展无疑面临着比解决衣食问题更重要的困境。因此, 正如联合国教科文组织所呼吁的那样, 国际援助或对非洲的援助将在促进非洲国家的发展中发挥关键作用。

随着中国对外援助政策的发展深化, 中国政府分别于2014年和2021年发布了《对外援助管理办法(试行)》和《对外援助办法》。它们共同确立了中国作为新兴援助国的地位, 规定了中国对外援助的部门组成结构和监督方法。其发布也进一步地推动了各部门的责任权限范围精准划分: 商务部负责大部分的对外援助工作; 中国国际发展合作署(CIDCA)负责制定对外援助政策; 中华人民共和国商务部(MOFCOM)负责这些援助政策的具

作者简介: 李星树(1996—), 女, 汉族, 河南省漯河, 硕士研究生, 爱丁堡大学, 研究方向: 公共政治、国际教育。

体实施。此外，在对外援助中，中国政府可以根据需要要求一些部门进行补充或辅助工作，例如，在必要时参考教育部门对中国对外教育援助政策的研究和建议。

因为中国政府认为有限的教育发展可能进一步制约非洲的经济和社会文化发展，加剧非洲贫困的反复波动或发展的停滞甚至倒退。因此，中国对非洲的教育援助有必要逐步发展成为中国对外援助的一个重要组成部分。中国政府将对外教育援助定义为“人力资源开发合作”，具体是指以向受援国提供各种形式的学历教育、培训、人员交流和高级专家服务等形式帮助受援国的教育发展和人口进步。

中国对非援助的理论框架

兰卡斯特(Lancaster)将对外援助活动定义为不同国家之间自发的公共资源流动，通常在政府或非政府之间进行，其中至少25%必须是无偿的，以发展受援地区的经济和生计^[2]。经济合作与发展组织(OECD)支持了这一观点。它明确指出，对外援助活动的目的必须是帮助缓解贫困，促进受援国经济和生计的发展。结合对外援助的定义，中国对非洲的教育援助符合国际对外援助的传统定义，即出于国家的主动和自发意愿，向需要援助的非洲国家或地区提供教育相关或教育发展相关的资源，无偿提供25%以上的公共资源，最终目的是提高受援国人民的生活水平和促进经济发展。

根据不同的分类方法，援助的类型可以有不同的分类。本文着重明确以参与援助的国家数量来区分的“双边援助”和“多边援助”的定义差异。双边援助是指捐助国向受援国直接提供资金、技术、劳动力和其他支持，没有其他第三方的参与。援助合同也通常在捐助国和受援国之间签署。受援国按照合同规定向受援国提供具体的资金、技术和服务支持。双边援助的优点包括速度快、程序简单。但是，也有明显的缺点，如援助过程的管理很少受到监督，捐助国可以通过直接控制援助的数量和方向来实现其援助目标。与之相反，多边援助多指援助国依靠第三方组织，机构或社会群体非营利组织等来提供援助的方式。现实国际社会中，多边援助中通常依靠一个国际组织。该国际组织从多个援助国收集援助资源，然后从这个组织中分配一定数量的援助资源给接受援助的国家。该第三方国际援助组织通常具有“有援助职能或属性”，“具有一定的国际影响力”，“有机会接受国际社会或外部监督”等普遍特点。其优点也十分突出：即 在多边援助中，国际组织管理和分配援助资源的方式可以帮助受援国有效规避援助方提出的不符合受援国利益，“夹带私货”等不平等或伤害性条件。

参照上述定义对比，中国对非洲的援助主要是双边

援助。大部分的援助是通过与受援国或地区的直接协议提供的。例如，2000年与非洲国家签署的中非合作论坛，是中国援助非洲的独特战略，与非洲国家进行直接交流、合作并签订协议。

中国对非洲教育援助政策的历史发展轨迹

有一种普遍的观点认为，中国对非洲的发展援助可以追溯到20世纪50年代，以直接经济援助为手段，寻求中国和非洲之间的政治意识统一。援助项目涉及水利水电基础设施、交通基础设施和农业技术设备。中国政府在这一时期对非洲的援助提高了中国在非洲国家中的影响力，并为中国在联合国的席位申请获得了非洲国家的支持票。

在20世纪80年代，中国调整了对非洲的援助政策。从单向的经济援助方针转变为“受援国和捐助国互利”的模式。在对非洲的援助中，企业被纳入援助活动中，并与非洲受援国签署协议。除此之外，中国还在这一时期针对历史事件加强了人道主义援助。例如，1984年，非洲地区发生自然灾害，中国无偿提供大量资金和物资，帮助非洲国家进行重建。然而令人遗憾的是，20世纪80年代前，中国对非洲的援助政策并没有将教育援助作为主流援助领域。教育，包括初等教育、高等教育、职业培训、语言培训、技能培训和孔子学院，并没有得到与经济或基础设施援助同等地位的关注。

进入21世纪，中国根据国情和国际地位的变化，再次调整对非援助政策，将对非关系转变为全面战略伙伴关系。在此背景下，为进一步推动对非援助政策的发展和改革，中国逐步将援助重点从传统的基础设施和经济援助基础转向强调教育援助领域。更加强了“可持续援助”对非洲的长期和深远的积极影响。

大量的典型数据证实了政策发展的过程。汇总和对比中国政府近年来的对外援助报告可以明显看出：20世纪50年代中国在非洲只有三名援助教师，而到了90年代，中国向非洲派出了300多名援助教师；通过中国对非教育援助政策吸引来到中国留学的非洲国家学生数量从1950年代的24人上升到1990年代的5000多人；此外，来华留学的非洲学生原籍的种类也在增加，从1950年代的埃及、肯尼亚、喀麦隆等少数国家到1990年代与中国有外交关系的42个非洲国家。进入21世纪，教育部2004年发布的《2003-2007年教育振兴行动计划》推动了中国境外孔子学院的建立，鼓励和帮助受援国建立汉语教学项目。到2021年，已在全球162个国家和地区建立了500多所孔子学院。2009年，中非合作论坛沙姆沙伊赫行动计划(2010-2012)在中非合作论坛上达成共识，中国政府将在三年内为非洲国家建设50所中小学或提供援

助。同时增加对非洲国家职业院校教师的培训, 加强中国和非洲大学的校际合作, 邀请非洲的中高级技术人员来华工作, 鼓励非洲中高级行政人员到中国攻读公共管理硕士学位, 并接受非洲博士后到中国进行科学研究。通过一系列新政策的提出和实施, 很明显能确定中国的对外教育援助已经从初等教育延伸到职业教育, 触及到高等教育, 形成了“纵横向援助结合”, “职业培养与科研促进四驱”的新时代教育援助模式。

机遇与挑战

中国政府试图在2025年以后持续和加强对“基于长期价值回报的新的贸易和投资形式”的新援助政策的支持。其主要目的是为了使受援国的人力投资受益。因此, 新对外援助政策的基本前提是大力发展新的教育援助政策。2016年7月教育部发布的《教育促进“一带一路”倡议建设》对全面实施“丝绸之路”教育援助计划进行了规划, 催化了中国的对外援助。该行动计划的制定标志着中国对外教育援助政策的更新换代进入了一个新阶段, 其核心是通过教育合作项目向沿线受援国提供教育援助。这也证明了新时期中国对外教育援助的基本特点之一是以合作援助。随着沿线合作国家的增多, 中国的对外教育援助体系也在不断扩大。同时, 为了更好地服务于“一带一路”政策的实施, 2018年3月, 中国政府成立了国家国际发展合作部。其任务包括确定国家整体对外援助的战略方向和制定实施政策。该机构任务中特别值得注意的一点是其对对外援助项目的监督和评估职能。国家国际发展合作司的成立, 提高了中国对外援助工作的规范化程度, 促进了对外教育援助的更高效实施。中国政府希望新机构的成立能够发挥新的作用, 使中国的对非教育援助政策和行动更加协调和透明。这也将有助于中国政府在未来的援非工作中, 探索和确认投资人力资源以及培养受援国人力资源, 在对人的投资基础上获得长期回报的模式的可能性。

然而不可忽视的是, 中国对非洲的援助政策所面临的争议和挑战依然存在。争议源于大量的文献和国际评论对中国的对非援助政策进行了不同的评价和质疑^[3]。争议围绕着中国援助非洲的所谓“中国对非双边援助政策”的定义是否偏离现行惯用的对外援助理论框架, 及双边援助模式是否合理而大量展开。反对者认为中国与受援国的直接接触和援助协议的模式, 实际上既没有脱离官方发展援助(ODA)的框架, 也没有应用既定的援助体系, 游走在既定的“对外援助标准理论”的边缘。因此, 无论中国政府积极宣传其对非洲的援助政策是“有益”还是承认其援助是“有偏颇的”, 都会因为缺乏客观性而无法平息全世界的争论。

而另一方面, 挑战来自于中国和受援国内部。国际援助体系中的内部腐败和资金滥用不可能被完全根除或解决。正如争议中提到的, 中国的对外援助并不涉及由国际机构或权利组成的第三方。因此, 在援助政策制定和实施的各个环节, 在资金运用、项目立项和招标的透明程度、腐败的监督和评估等方面, 中国和受援国都相对缺乏外部监督。由此带来的援助国资金损失, 受援国政府的贪腐在当地导致不良连锁反应等严重后果都会影响中国对非教育援助的效率和预期目标的达成。

建议

本文为解决上述争议和挑战提出了相关建议。首先, 中国政府可以继续在国家国际发展合作部下设立专门的监管子部门和管理子部门。管理部门可以负责设计和实施更进步的援助项目管理政策和法规。例如, 对项目管理和资金管理采取单独的管理模式可能是可行的。其次, 可以在受援国建立一个监督和审计机构。该机构应全面评估中国在非洲的教育援助项目的设计和和实施。同时建立起中国特有的援助效果量化标准, 对整个援助过程进行监督, 以数据和标注证实中国在非洲的教育援助行动在多大程度上达到了预期效果。

本文通过展示数据和分析文献证实, 中国对非洲的教育援助政策在改善非洲大陆的发展困境方面是有效的。同时, 通过分析中国对非教育援助政策在历史上的不断发展和改革, 本文也得出了这样的推论: 即中国对非援助战略的未来方向将是通过合作项目推动援助, 以人力资源开发为基础的回报周期为援助周期。其核心方法是通过若干综合教育援助项目, 长期开发受援国的可持续人力资源。本文认为, 在未来较短的时间内, 中国对非洲的教育援助将继续突破传统国际援助框架, 坚持双边综合援助框架, 并逐步形成和完善独特的中国援助体系和评价标准。最后, 简报提出了一些建议, 以帮助减少国际上对中国援非教育的争议以及中国和受援国面临的内部风险。这也意味着, 为完善中国的对非教育援助体系, 未来的中国政府还有很多工作要做。

参考文献:

- [1] 蒋华杰. 国际冷战、革命外交与对外援助——中国对非援助政策形成的再考察(1956—1965) [J]. 外交评论(外交学院学报), 2016, 33(05): 81-108. DOI: 10.13569/j.cnki.far.2016.05.081.
- [2] Lancaster, C., 2007. Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics, University of Chicago Press, Chicago.
- [3] 宋微. 中国对非援助不是“金元外交” [N]. 环球时报, 2021-01-08(015). DOI: 10.28378/n.cnki.nhqsb.2021.000219.