

南北高等教育合作：重新审视国际援助流动

弗朗西斯·佩德罗

弗朗西斯·佩德罗 (Francisc Pedro)：联合国教科文组织国际高等教育研究所 (the UNESCO International Institute for Higher Education) 主任

电子邮件：f.pedro@unesco.org

在围绕国际发展议程的辩论中缺少对高等教育的讨论，这可能掩盖了该领域对国际发展援助的相对重要性，也不再反映发展中国家的政策重点。传统上，国际援助在为面临结构性限制的国家筹集发展项目方面发挥着至关重要的作用。外国援助，特别是官方发展援助 (official development assistance)，一直被富裕国家用来帮助最不发达国家，以促进经济增长，提高生活水平，甚至建立更健全的机构。但人们对支持高等教育的实际资金流及其相对重要性所知甚少。

国际发展议程中高等教育的缺失

在过去的几十年里，人们已经就优先普及基础教育以及扩大学前教育规模达成了共识。这一共识来自国际社会对保障受教育权的承诺，也来自普及基础教育在促进发展中的作用。这种对于基础教育的主要关注使高等教育在国际发展政策辩论中被置于边缘第位。

然而，数据显示，高等教育是从国际援助中受益最多的教育分部门，远远超过基础教育和中等教育。2019 年，三分之一的教育官方发展援助用于高等教育。这一事实乍一看可能令人惊讶，因为国际辩论主要集中在基础教育上，然而，这是几个事实汇聚的一个迹象。

一方面，根据教科文组织关于 2018 年可

持续发展目标 4.3 的数据，在低收入国家，每个群体每年接受高等教育的比例从撒哈拉以南非洲地区的 9%到拉丁美洲和加勒比地区的 52%不等。这些数字表明了高等教育从精英教育向大众教育的转变。总入学率达到 50%，表示一个国家进入了所谓的高等教育普及化阶段，联合国教科文组织认为这是保障受教育权和确保终身学习机会的维度之一。

另一方面，最近的证据表明，高等教育投入的回报率相对较高，不仅对个人而言，对社会和整个经济也是如此，一些研究人员声称，私人 and 公共的回报在规模上是相当的。除此之外，对高等教育的公共投入产生了有据可循的外部效应，即通过提升健康和公民成果促进了社会与经济发展，更不用说它们对劳动力市场的直接影响，并因此有助于营造一个促进知识导向型经济发展的环境。

然而，这些经济分析并没有显示出全貌。没有其他教育分支部门比高等教育更有潜力为每一项可持续发展目标做出贡献，这主要通过大学的三大使命实现，即教学、研究和对社会和经济的贡献。此外，低收入国家需要扩大其公共和私营部门的专业和科研能力，以创造和管理其社会经济发展途径；同样，没有哪个细分行业比高等教育更适合做这件事。这在当前的国际援助流动中反映如何？

高等教育国际援助的现状

2019 年，面向高等教育的官方发展援助占官方发展援助总额的 2.7%；正如教科文组织国际高等教育研究所最近在第三届世界高等教育大会（2022 年 5 月在西班牙巴塞罗那召开）上发布的一份报告所强调的，这一数字为 52 亿美元。该分析利用经合组织和其他来源数据来估计援助国和受援国之间流动的援助数量和类型。

在过去的几年里，国际援助严重倾向于大学，尽管职业技术教育与培训在发展中经济体中发挥着特别重要的作用，但对高等技术项目的财政援助却很少。这种趋势促使人们讨论国际援助的设计在一定程度上平衡了全球环境中受援国的实际需求。

资金从全球北部流向全球南部国家，以德国和法国为主要捐助国。对发展中国家发展援助主要受援国的概述显示，尽管中上收入国家有能力筹集国内资源，但它们获得了大部分资金。中国（作为一个国家）和亚太地区（作为一个地区）位居榜首。换句话说，中等收入国家在 2019 年获得了约 70% 的援助，远远超过了给予最低收入国家的份额（12%）。仅中国就获得了 8% 的高等教育援助，尽管它本身也正在成为一个重要的捐助国。

针对高等教育的官方发展援助中，只有不到四分之三用于奖学金和估算学生费用。这种对奖学金的重视有助于实现可持续发展目标具体目标 4.b，这要求增加作为高等教育奖学金的官方发展援助数，特别是对最不发达国家、小岛屿国家和非洲国家进行援助。更具体地说，2019 年用于非洲高等教育的官方发展援助比例低于五分之一（18%），低于 2002 年的 31%。面向非洲的官方发展援助

份额下降，反映出国际社会迫切需要加强其循证合作机制，以更好地针对那些掉队的人。非洲地区的人类发展指标最低，到 2050 年也可能成为世界上青年人口最多的国家。

依赖这类与国际流动密切相关的援助可能会对受援国高等教育系统的发展产生影响，因为这些资源在捐助国内部进行了再投资。换言之，大部分财政援助都花在了捐助国。这一矛盾为讨论在给予援助的方式方面确立共同目标、承诺、规范和标准开辟了重要的空间，揭示了为那些普遍教育权的实现面临最大风险的人群提供机会的重要性。

影响

尽管关于与可持续发展相关的成果证据相当有限，但有足够的证据表明，可以提高可持续发展官方发展援助的分配效率，从而提高其影响。高效而有影响力的国际援助为全球南方国家的高等教育机构提供了一个机会，以扩大学生的入学机会和学习成就，提高教育质量和相关性，为毕业生提供国际教育经历，或改善他们的研究过程和科研成果。然而，仅通过自上而下的方式单方面转移资金是无法完全实现这一目标的，因为这可能使依赖性和全球等级性制度永久存在，阻碍在高等教育领域开展互利的国际合作。

新冠疫情大流行肯定会对教育发展的国际援助产生负面影响。在这样的背景下，重新思考高等教育是否应该成为政策辩论与相关战略重点，可能会变得更为困难，至少乍一看是这样。然而，一个更深思熟虑的方法是考虑不把高等教育纳入国际发展议程的潜在影响，不仅是为了经济复苏和发展，也是为了疫情过后高等教育的公平性。

注：本文基于《探索高等教育国际援助：最

近的发展和当前趋势》一文所写。详情请见：
Galán-Muros, V., Chacón, E. and Escribens,
M. (2022) *Exploring International Aid for* *Tertiary Education: Recent Developments*
and Current Trends. UNESCO International
Institute for Higher Education.