

## 重新思考对高等教育的国际援助流动

李·伦西默、特里斯坦·麦考恩

李·伦西默 (Lee Rensimer)：英国伦敦大学学院 (University College London) 教育学院  
助理教授

电子邮件：L.rensimer@ucl.ac.uk

特里斯坦·麦考恩 (Tristan McCowan)：英国伦敦大学学院教育学院国际教育系教授

电子邮件：t.mccowan@ucl.ac.uk

近几十年来，高等教育在实现可持续发展目标和应对持续的全球挑战方面的重要性不断上升。与基础教育不同，大学具有广泛的职能：教学和学习、基础研究、创新和社区参与，此外还提供其他服务，如医院、职业培训和咨询，提供一系列公益与私人物品，这些都直接或间接地为可持续发展目标作出贡献。然而，大多数低收入和中低收入国家的高等教育系统长期以来资金不足，尤其是在结构调整协议的背景下，且难以留住博士人才，这阻碍了高等教育多样化职能的实现。

虽然高等教育的重要性在过去二十多年多边机构的不断讨论中得到了体现，但来自这些机构和双边援助的高等教育资金自 2002 年以来占官方发展援助 (official development assistance) 总额的比例有所下降，尽管绝对援助金额有所增加。这些援助的主要部分也流向了拥有发达高等教育系统的国家，而非基础设施最脆弱的国家，并且援助的分配也广泛倾向于个人层面，如国际奖学金和培训，而非直接支持高等教育机构和系统的建设与发展。

鉴于高等教育的重要性显著，且与基础教育援助的广泛研究相比，关于高等教育援助的研究及其相关知识却出奇地有限。现有

关于高等教育国际援助的稀缺文献，主要提供了对特定项目的深入分析、对国际组织作用的批判性审视以及对援助效果与影响力的初步评估。去年，联合国教科文组织 (UNESCO) 拉丁美洲和加勒比高等教育国际研究所发布了一份重要的旗舰报告，旨在全面概述全球高等教育援助的流动情况。该报告不仅揭示了主要趋势，还证实了先前研究的发现：高等教育援助分布零散，主要面向中等收入国家，且多数捐助者的援助重点集中在国际奖学金等个人层面。然而，我们面临的核心挑战在于这些援助研究数据的来源，即经合组织 (OECD) 的债权人报告系统。我们在近期一篇文章中强调，这些数据仅反映了援助全貌的一隅，更为严重的是，它们可能带来误导。OECD 数据的一个内在问题是其有效性受限，因为不同捐助机构在自我报告援助活动时往往缺乏统一标准。而更为根本的问题，也是高等教育援助领域最需重新审视的，是过去数十年间援助格局所经历的复杂多变。

### 新捐助者

这一变化的一个显著特点是新捐助者的涌现，他们积极投身于高等教育的国际援助

行列，包括私人慈善基金会及新近实现工业化的国家。由万事达卡、开放社会基金会、卡内基基金会及康拉德·希尔顿基金会等引领的私人发展资金，对高等教育的支持力度正稳步增长。这些资金主要用于通过国内奖学金、财务援助及项目升级等方式，增强低收入及中低收入国家高等教育的机会与质量。同时，金砖国家（巴西、俄罗斯、印度、中国和南非）及其他新兴经济体提供的双边援助也在不断增加，这标志着它们正逐步从援助的接收方转变为重要的捐助方。值得注意的是，某些国家在高等教育援助领域仍保持着双重身份。类似于阿拉伯海湾国家及其他非 OECD 国家的援助模式，这些国家的高等教育支持主要集中于国际奖学金及资助在捐助国留学的生活费用。地缘政治因素在这些资金流动的战略决策中显而易见，这一点与传统捐助国的做法不谋而合。

这些资金流动相较于传统捐助者的显著不同，主要在于其透明度与表现形式的差异。尽管 OECD 框架下的双边捐助者需遵循透明度原则报告其援助活动，但新加入的捐助者虽可选择加入以增强透明度和促进地缘政治合作，却并无此强制义务。慈善基金会亦遵循相似模式，仅在条件允许时参与报告，导致仅规模最大的私人机构贡献被 OECD 所记录与统计。随着这两类捐助者对高等教育支持力度的持续增强，OECD 数据集与实际情况之间的鸿沟日益扩大，严重削弱了作为国际援助领域唯一且最常用的数据来源的可靠性。此外，数据集的某些分类标准显得僵化且过时，难以准确反映南南合作及东南外资中的新兴与复杂模式。例如，中国向非洲提供的复杂贷款包或巴西与葡语国家间的高等教育跨国合作项目等新型资金流动，均超出了传统分类的范畴。因此，这些资金流动大

多未纳入 OECD 数据库，需借助如 AidData.org 等调研机构的数据拼凑而成，最终形成的资金流动图景仅勉强与我们对“援助”的宽泛理解相契合。

## 新的援助形式

相反，传统捐助者向 OECD 报告的活动透明度，并不直接等同于其对高等教育实际提供的实质性支持程度。众多 OECD 内的主要捐助国，如德国、法国、日本、奥地利及英国等，其高等教育援助的相当一部分资金被用于资助本国的国际奖学金项目，实质上是在扶持本国的大学与经济发展。此外，高等教育研究资金也日益被冠以援助之名，并计入国家官方发展援助的承诺之中，通过诸如英国全球挑战研究基金和牛顿基金等复杂机制，促进英国与国际大学及研究人员之间的合作与伙伴关系。类似奖学金制度，这类资金中的许多同样带有自利性质，最终流向国内，利用援助资金推动本国的科研发展。

尽管捐赠者将奖学金归类为高等教育援助，但官方发展援助资助的研究通常按其目标领域进行不同的分类。然而，这种形式的研究资金通常涉及、培训或增强全球南方的学者和大学，作为一种间接的高等教育援助形式。由于这些巨额资金未反映在传统的高等教育援助指标中，我们认为，通过高等教育进行的援助同样重要，有助于理解高等教育援助流向的整体情况。

这一趋势促使我们深入反思何为真正的援助以及援助的实际受益者是谁，这些问题变得愈发必要且关键。在国际援助的广阔领域里，这样的质疑并非新鲜事。然而，它们却为重新审视并改进我们如何分类、量化高等教育援助提供了宝贵的契机，特别是在评估这些援助对高等教育系统整体及学者能力

提升方面的影响时尤为重要。至于如何在具体实践中落实这些改进，则是一个截然不同的挑战，但在此之前，首要任务是全面审视

现有的可用数据，并明确其中存在的关键性遗漏。