

# PROSPECTS

## 教育展望

国际比较教育

150

专栏

有效教育援助

特邀主编

OLAV REX CHRISTENSEN  
AND FARYAL KHAN



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



International Bureau  
of Education

联合国教科文组织国际教育局编

Vol. XXXIX, no. 2, JUNE 2009



上海市  
商务印书馆

华东师范大学出版社

全国百佳图书出版单位

---

第 150 期

# 教育展望

国际比较教育

第 39 卷, 2009 年 6 月第 2 期

中文版 2009 年第 2 期(总第 150 期)

---

## 目 录

### 编者按

有效教育援助 *Clementina Acedo* 1

### 观点/争鸣

扩大教育援助: 吸收能力是一种限制吗 *Pauline Rose* 3

### 专栏: 有效教育援助

导言 *Faryal Khan & Olav Christensen* 20

有效教育援助: 为何重要 *Desmond Beringham, Olav Rex Christensen & Timo Casjen Mahn* 25

催化国家自主权及援助成效: 论全民教育快车道倡议催化基金的作用 *Sajitha Bashir* 41

专有化发展: 如何监管马拉维教育领域的《巴黎宣言》 *Laura Collins* 56

通过全部门办法增强柬埔寨教育援助的有效性 *Hiroyuki Hattori* 76

本刊所载文章的观点及材料,由作者自行负责,不代表联合国教科文组织国际教育局,文章中所用名称及材料的编写方式并不意味着联合国教科文组织国际教育局对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界的划分表示任何意见。

一切信件请寄:

Editor, *Prospects*,  
International Bureau of Education,  
P. O. Box 199,  
1211 Geneva 20,  
Switzerland.

欲了解国际教育局的计划、活动及出版物,请查询其互联网主页:

<http://www.ibe.unesco.org>

一切订阅刊物的来信请寄:

Springer,  
P. O. Box 322,33 AH Dordrecht,  
The Netherlands

中文版项目编辑:

王国红

合作出版者:联合国教科文组织(UNESCO)

国际教育局(IBE)2009年

P. O. Box 199,1211 Geneva 20,  
Switzerland  
and Springer,

P. O. Box 17,3300 AA Dordrecht,  
The Netherlands

ISSN: 0033 - 1538

## 《教育展望》编委会

编委会主任

Clementina Acedo

编委会成员

Norberto Bottani, Mark Bray

Kenneth King, Tatjana Koke

P. T. M. Marope, Mamadou Ndoye

Fernando Reimers, Bikas C. Sanyal

Alejandro Tiana, Buddy J. Wentworth

Joseph Zajda, Yassen N. Zassoursky

Muju Zhu

助理主编

Simona Popa

助理编辑

Brigitte Deluermoz

## 中文版编委会

主 编

俞立中

副主编

杜 越 陆 靖 周南照

编 委

(以姓氏笔画为序)

王建磐 王斌华 冯大鸣 任友群

庄辉明 李月娥(Molly Lee)

杜 越 杨光富 陆 靖 郑太年

范国睿 周南照 郑燕祥 赵中建

赵 健 俞立中 祝智庭 程介明

董建红

编辑部主任

赵 健

副主任

丰继平 杨光富(常务)

编辑部地址

上海市中山北路 3663 号

华东师范大学《教育展望》中文版编辑部

图书在版编目(CIP)数据

教育展望. 150, 有效教育援助 / 联合国教科文组织国际教育局编; 华东师范大学译. —上海: 华东师范大学出版社, 2012. 6  
(国际比较教育季刊)  
ISBN 978-7-5617-9669-6

I. ①教… II. ①联…②华… III. ①教育—世界—丛刊  
IV. ①G51-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 146857 号

## 教育展望

国际比较教育 总第 150 期  
有效教育援助

编者 联合国教科文组织国际教育局  
译者 华东师范大学  
策划组稿 王 焰  
项目编辑 王国红  
审读编辑 徐环环  
责任校对 汤 定  
封面设计 卢晓红

出版发行 华东师范大学出版社  
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062  
网 址 www.ecnupress.com.cn  
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105  
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887  
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口  
网 店 http://hdsdcbs.tmall.com

印刷者 上海商务联西印刷有限公司  
开 本 787×1092 16 开  
印 张 6  
字 数 119 千字  
版 次 2012 年 8 月第 1 版  
印 次 2012 年 8 月第 1 次  
书 号 ISBN 978-7-5617-9669-6/G·5691  
定 价 32.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题, 请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

编者按

## 有效教育援助

Clementina Acedo\*

在线出版时间:2009年10月1日

©联合国教科文组织国际教育局 2009年

本期《教育展望》主要聚焦“有效教育援助”这一主题。当今世界正在遭受自经济大萧条以来最严重的金融危机,目前我们所面临的局势对全球各国和区域,尤其对那些发展中国家已经产生了较大的影响。正如联合国教科文组织的总干事松浦晃一郎在近期的一个论坛中所提及的那样:

目前,经济增长变缓,贸易和外国投资枯竭殆尽。人类活动的影响,特别是在儿童辍学、公共健康卫生恶化、营养不良和疾病等方面导致许多生命的死亡,这对于那些最贫困的国家与家庭存在着潜在的破坏(Matsuura 2009)。

如果我们想要充分地处理好此次危机,并阻止援助支付款额的严重下跌,那么当下旨在推进援助有效性比以往任何时候都显得必不可少。

过去十年,我们见证了在有效援助这一领域所取得的重大进展。有效援助始于2002年的《蒙特雷共识》(*Monterrey Consensus*),该共识开启了金融发展对话的基础。在2005年的《巴黎宣言》中,来自一百多个国家、国际机构和民权组织的代表们允诺致力于增强援助的有效性。其目标是通过相互协调,不断调整目标管理、议程安排、制度和程序,使援助转向政府和各援助国成为合作伙伴。这一重要政府参与国所有权转变的承诺已经在2008年的《阿克拉行动议程》(*Accra Agenda for Action*)里作了进一步的阐述,而此议程旨在推进发展中国家在研讨中发挥更加主动的作用。同时,此议程也致力于更快地实现在巴黎商讨时所要达到的目标和最后期限的方案。

在教育领域,2002年的《世界银行全民教育快车道行动计划》(*World Bank's*

---

\* 原文语言:英语

Clementina Acedo

通信地址:UNESCO IBE, P. O. Box 199, 1211 Geneva 20, Switzerland

电子信箱:c.acedo@ibe.unesco.org

*Education for All Fast-Track Initiative*, FTI)中所制定的政策主要聚焦如何提高有效援助,从而帮助低收入国家应对千年发展目标以及全民教育目标的挑战,以确保所有儿童在 2015 年完成初等教育。

由于非常同意《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》所制定的目标,快车道行动计划(FTI)通过支持单一国家教育部门的计划,使捐赠人和政府结盟,并通过催化基金集聚捐赠资金。

毫无疑问,全球在有效教育援助甚至在特定的教育对话等方面已经取得了进展,但仍需做大量的工作来实施变革性的政策(transformative policies),并考虑不同的背景。本期《教育展望》首先对当前的有效援助政策进行介绍并加以分析。我们也希望通过一些具体国家的案例分析来讲清楚这些政策是如何转化为实际行动的。

我想借此机会感谢 Olav Christensen 和 Faryal Khan 两位,因为他们担任了本期《教育展望》的特邀主编,并精神饱满地接受了工作的挑战及其职责,也正是他们和各位作者的齐心协力,为所发起的教育行动测量结果的改进铺平了道路。

致谢:我特别感谢 Monica Restrepo 为本编者按的写作所作出的重要贡献。

(杨光富 译)

## 参考文献

- Matsuura, K. (2009). *Address on the occasion of the Forum on "The Global Financial and Economic Crisis: What Impact on Multilateralism and UNESCO?"* March 2, 2009. Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001805/180529E.pdf>.

## 扩大教育援助：吸收能力是一种限制吗

Pauline Rose\*

在线出版时间：2009年10月1日

©联合国教科文组织国际教育局 2009年

**摘要：**“吸收能力”是教育工作者们经常使用的一个术语。有人使用这一术语说明在扩大援助时需要谨慎的原因，还有人认为这是援助国不履行“全民教育(EFA)”援助承诺的一个借口。根据作者对非政府组织(NGOs)、发展机构和国际顾问代表的访谈结果，本文重点突出对这一术语的多元理解。总的来说，人们不应该将“吸收能力”看作是不增加援助的一个借口，而是要充分理解这一概念以确保能够正确识别援助瓶颈所在并施以应对之策。将“吸收能力”分为几个组成部分有助于援助国和政府找到可选择的策略，从而保证增加的援助能够落实到学校，并确实改善教育成果。

**关键词：**吸收能力 国际援助 教育和发展

### 导 言

在最近几年，有很多人呼吁通过扩大援助来达到联合国在2015年的千年发展目标(MDGs)和全民教育目标。例如，在英国格伦伊格尔斯召开的2005年“八国峰会”上，八国领导人承诺到2010年对非洲的援助将增加到每年250亿美金，这一金额比目前对这一地区的援助总额的两倍还要多。这一承诺意味着对这一地区发展援助的增长速度正在史无前例地加快当中。但扩大援助的建议也遭遇了多方质疑，主要涉及受援国在

---

\* 原文语言：英语

Pauline Rose(英国)

英国苏塞克斯大学国际教育部 Reader(英国大学教师职称的一种，低于教授)，但她目前并不在该工作岗位上，而是作为全民教育全球监测报告高级政策分析师为联合国教科文组织工作。她的研究涉及从多个角度出发看待教育政策和教育实践——包括资助和管理、非政府条款、民主化以及国际援助在发展教育机构方面所起的作用，尤其关注撒哈拉以南的非洲和南亚地区因为贫穷和性别问题而失学的儿童，她在这些领域著作颇丰。

通信地址：Centre for International Education, University of Sussex, Brighton BN1 9QQ, UK

电子信箱：p. m. rose @ sussex. ac. uk

吸收持续增加的资源方面的潜在限制。而在当前经济不景气的大背景下,又出现了进一步的问题:快速增长的外部资源会对国内宏观经济造成什么样的影响。

迄今为止,人们很少在教育领域考虑诸如此类涉及吸收能力的限制问题。然而,考虑到教育的规模 and 影响,有关扩大援助的辩论尤其需要关注这一部门。在许多国家,教育支出已经达到了政府总财政预算的五分之一,而且在某些情况下,他国援助的很大一部分都被分配到这一部门(UNESCO 2009)。即使人们实现了千年发展目标中的教育目标,人们仍需要不断增加教育支出,而援助机构也要履行他们在达喀尔召开的 2000 年世界教育论坛上所作出的承诺。该承诺的主要内容为任何一个国家都不能因为缺乏资源而阻碍全民教育目标的实现。<sup>①</sup> 另外,教育投资在发展克服吸收能力限制所需的技能和研究方面能够起到非常重要的作用。

通过对可获得的文献和利益相关者观点的总结,本文提出了一个用于分析教育部门吸收能力限制的框架。<sup>②</sup> 在这一框架的基础之上,本文评估了在何种情况下吸收能力的约束条件会阻碍教育和经济的发展。总之,本文的调查结果证明了理解教育领域吸收能力的“黑匣子”的重要性。这有助于避免在使用不断增加的外部资源时可能遇到的障碍——这些障碍有可能会对经济产生广泛的不良影响。但是,吸收能力的限制条件并非不可逾越,也不应该被当做援助国不履行帮助发展中国家实现千年发展目标和全民教育这一承诺的借口。

## 教育部门吸收能力的界定

经济学家所谓的吸收能力指的是特定援助水平所能获得收益的临界比率(Bourguignon & Sundberg 2006; Clemens & Radelet 2003; Hanson et al. 2003)。经济学家们认为以下这一观点是合情合理的:在达到某一临界值时,多出的每一美元的援助所获得的收益将会下降,因此每一额外的美元所获得的成效并不如先前所花费的每一美元。大部分对吸收能力的评估都考虑到了随着经济增长而需要增加的援助金额。不过,越来越多的人开始关注吸收能力对包括教育在内的更广泛的发展成果的影响。

---

<sup>①</sup> 很多研究者都曾尝试测量各国在基本完成这一目标并达到可接受的质量水平方面存在的资源差距,并估计这一差距范围从每年 70 亿到 170 亿美金不等(请参见 Bruns et al. 2003; UNESCO 2002; DFID & HM Treasury 2005)。但如果还要考虑适当的中学学业成就和学习目标的话,那么以上所有估算都被认为是低估的(World Bank 2006)。

<sup>②</sup> 调查结果是建立在对经济和教育领域的文献回顾,以及对来自不同机构的 46 位利益相关人员的访谈基础之上的。本文受全球教育运动、英国国际发展部门以及法国外交部委托,代表了快车道计划的资助工作小组的利益。要特别感谢 Gaurav Siddhu 对本研究的支持。尽管快车道计划的合作伙伴和机构赞助了本研究,但是这些研究发现、解释和结论仅仅是作者个人的观点,而不代表他们的观点。要获得完整的报告,请联系作者。

吸收能力出现在额外投资所带来的收益开始下降的时候,如果增加资源就会导致输出的下降,那么援助所带来的正面效应就会下降到零点,甚至是出现负面效应(Gupta et al. 2005; White 2005)。<sup>①</sup>这就使得援助机构在进行援助之前会着重考虑受援助国家的吸收能力,其目的在于要确保额外的援助能够带来尽可能达到的最大收益,避免这些额外援助所带来的负面效应。

一个国家开始产生收益递减现象的临界值并不是绝对的。这一临界值会受到援助国和援助政府的政策和管理行动的影响(Foster & Keith 2003)。正如2005年世界银行监测报告所总结的,吸收能力“既不是固定不变的也不是援助的外因;援助能够成为促进能力建构的手段”(World Bank 2005, p. 12)。因此,为了最大限度减小吸收能力的限制,人们必须关注具体限制条件的顺序性、时间延迟性和适应性。

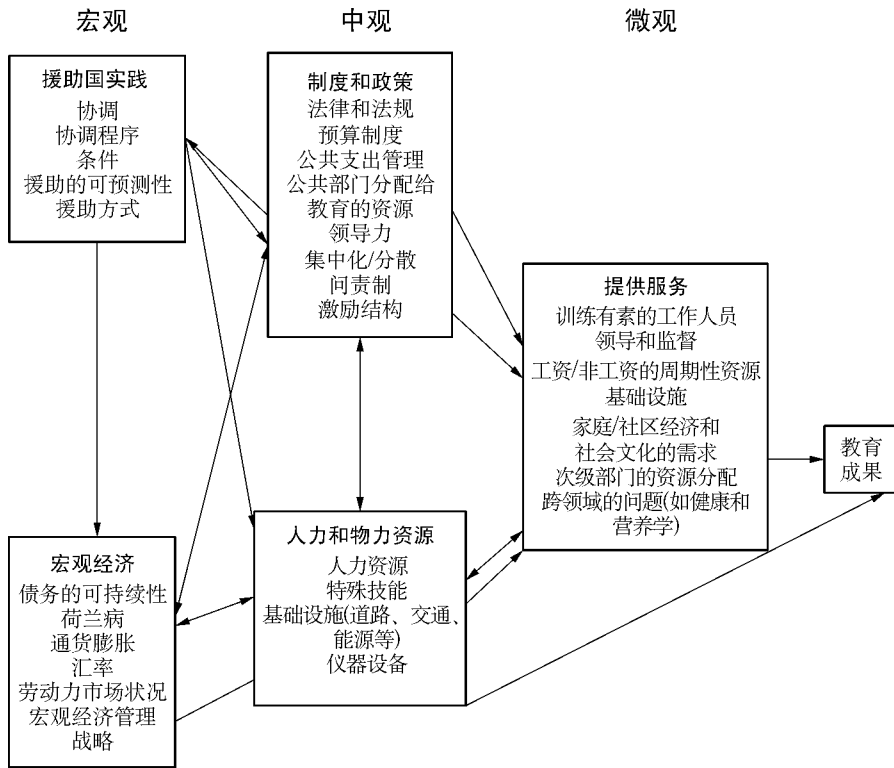


图1 教育部门吸收能力影响因素的评估框架

资料来源:采纳自 De Renzio (2005), Hanson et al. (2003), Commission for Africa (2005)

<sup>①</sup> Gupta 等人 (2005, p. 10)对吸收能力的定义强调援助与国内资源之间的差异,例如,“援助吸收指的是面对不断增加的援助涌入,一个国家非援助货币账户的赤字会拓宽到何种程度”。Foster 和 Killick (2006)采用了这一定义来评估双倍的援助对非洲宏观经济管理所产生的影响。不管怎样,这一定义窄化了人们对宏观经济领域内的吸收能力的关注范围。

下列定义——在侧重于考察吸收能力对教育所产生的影响的情况下——整合了不同利益相关者对吸收能力意义的理解：

吸收能力指的是吸收新资源的进度，这种进度使新的经济、人力和技术资源能够被适当分配并有效运用于教育系统，从而使教育成果获得持续改善。<sup>①</sup>

利益相关者的观点强调的是对成果关注的重要性——这里的成果并不仅仅是“使更多人获得上学的机会”，还包括了改善学校教学质量，以及拓宽教育对国家发展所作的贡献。

图1提供了用于进一步理解吸收能力这一概念的框架。这一框架强调的是各影响因素之间的交互性，这些因素涉及援助国实践、宏观经济条件、制度、人力和物力资源以及援助方式等方面。正如一位援助者所指出的：

有关吸收能力的问题涉及两个方面：一方面是受援助政府、机关和机构有效使用大部分资源来扩大和改善教育的能力；另一面则是援助政府、机关和机构为受援助国家提供的支持途径是否能够使受援助国有效利用所接受的援助资源。

尽管许多与吸收能力有关的因素对各个领域的发展都会产生影响，但是有些因素会以特定的方式影响到教育部门的发展。而教育部门自身也会对吸收能力产生影响。比如，当资源直接用于发展人力资源的容量时，由于计划周全以及学校教师素质的不断提高，系统内的资源吸收能力就会得到改善。伴随教育成果而来的吸收能力的改善又会进一步支持人力资源容量的发展。

在分析教育部门的吸收能力时，需要牢记于心的是教育之外的其他部门做出的许多决定都会对该部门的吸收能力产生影响。例如，城市服务改革以及对基础设施（如公路、水和公共卫生等）和卫生保健的投资等属于其他部门的管辖范围，但是这些因素会对教育产生影响进而会决定教师的工资（Murphy 2005）。而且，教育部门之中的改革也会对其他部门的吸收能力产生影响。比如，增加教师的工资以激励有经验和有雄心的教职员工会给其他部门，如卫生部的工资带来压力，这会吸引其他部门的人员进入教师行业，从而导致其他部门出现问题（Hanson et al. 2003）。一位教育援助者这样解释扩大教育援助可能给其他部门带来的冲击：

如果教育部想要通过给教师加薪，并在此过程中吸收经过培训的、来自护

---

① 对46位利益相关者的访问都采取匿名形式。

理、会计以及其他职业的教职员工来吸收多余的援助,这会带来什么样的影响呢?教育部门的吸收问题解决了,但与此同时却导致了其他部门的问题产生。鉴于这样的理由,有人认为有必要全面考虑教育资源的使用性和可利用性。

## 援助国的实践

一些经济学家认为正是援助国的不同援助方式导致了受援助国家的吸收能力限制,因此真正的能力限制条件取决于援助国的实践。他们将援助国附加于项目支持的过多监督和零散地扩大援助的行为视为导致受援助国出现吸收能力限制现象的根源(White 2005)。另外,援助总量和援助时间的不可预测性也会带来援助的不确定性。考虑到在定期预算中教师工资的重要性以及教育的长期投资性这两点,援助的可预测性对于教育部门来说非常重要。这也就对援助国的援助方式以及他们的援助目的提出了要求。

一方面,吸收能力会使援助国产生顾虑,不愿意对教育事业进行长期投资;另一方面,援助国很少进行长期的援助支持这一点也常常为发展中国家的财政部所诟病。在缺少这些支持的情况下,对定期成本的估算需要冒太大的政治和经济风险(Freeman & Faure 2003)。实际上,援助国难以增加援助的可预测性的原因有很多,包括援助国的援助优先次序是建立在援助国自身的战略利益之上的,而这会受到援助国国内的政治环境和其他环境的变化所影响;可获得的援助总额取决于援助国的政治和经济条件,而这又会受到援助国国内和全球经济变化的影响;同样援助的多少也取决于不同援助国的合法援助实践方式的不同。

近来人们普遍关注的是如何改善援助的管理以应对援助不确定性的问题,向《巴黎有效援助宣言》的原则看齐,这些原则包括援助国之间协调一致以及不同援助之间协调一致。多部门参与方法(Sector-wide approaches)以及多边援助的“全民教育的快车道计划”(EFA - FTI, Education for All Fast-Track Initiative)就是这方面的范例。事实上,“快车道计划”做到了援助国之间的协调一致,但是援助的可预测性却没有得到好转,这是因为出现了援助国拖延支付所承诺的资源这一现象,导致了援助不确定性的增加。

援助的前期吃重<sup>①</sup>同样有助于发挥投资计划和投资顺序的更大潜力。然而,一些利益相关者却担心因为体制和机制的发展需要时间,前期吃重会使援助在初始阶段产生困难。例如,有人在考虑了援助的前期吃重的优势之后,认为困难的产生可能是由于初始阶段缺乏有能力的劳动力。或者,因为教育部门吸收的额外资源需要

---

<sup>①</sup> 前期吃重(frontloading)原意是指大选中州党员核心会议和州预选会议的日程安排越来越靠前的做法,这里是指将援助金额提前给予受援助国的做法——译者注。

用于支撑非工资性的定期花费,而使该部门存在有能力的劳动者却失业的现象。受援助国经常确认的改善需要是改进学校的学习设施,而通常接受改善的学校已经有教职员工来支持这种改进。在这种情况下,增加的资源被用于增加这些设施的可获得性,以及支付用来运输这些设施到达学校的费用(White 2005)。

## 宏观经济条件

一些经济学家和财政部门尤其关注社会部门——包括教育部门——吸收了过多的援助之后,对宏观经济可能产生的负面影响。国际货币基金组织(IMF)的经济学家们认为,社会部门——包括教育部门——吸收不断增多的援助会对一个国家的竞争力产生消极的影响,从而减缓国家发展的步调(Gupta et al. 2005)。同样,乌干达的财政部也表示他们担心大规模增加的援助对该国宏观经济可能带来不利的影响(Clemens & Radelet 2003)。这也是乌干达拒绝成为 FIT 成员的原因之一。

以上观点是与接受过度援助会产生“荷兰病”<sup>①</sup>效应这一观点联系在一起的。当不断增加的资源导致实际汇率升值时,就会产生“荷兰病”效应。这就意味着鼓励进口的同时削弱了出口的竞争力。如果资源被用于购买进口产品(如国外的技术帮助或进口的学习材料),人们预期“荷兰病”效应就不会过于显著。而当资源被用于生产本国货物和服务时(如购买国产学习材料、建设地方学校、用于支付教师工资等),这一效应就会变得非常显著。一位国际货币基金组织的经济学家用以下这段话解释了不断增加的教育援助对国家竞争力产生负面影响的方式:

假设大量的援助资金涌入国内各部门,用以支持教育、医疗卫生和其他社会部门的建设。受援助国迅速雇用了大量受过教育的职工,如教师、文员、护士、工头(建设学校)、工程师、政府和援助部门管理者。由于政府各部门对受过良好教育的工作人员的高需求量,这些工作人员的工资会提高并且会提高得很快。反过来说,工厂将不得不提高支付给经理、工程师以及管理者的工资。那些针对国内市场的工厂由于不面临竞争,所以可以通过提升价格来转嫁他们的成本。但是进行出口贸易的工厂却不能这么做,因而它们不得不缩小规模甚至面临倒闭风险。这是“荷兰病”现象导致受援助国竞争力削弱的案例。(Rajan 2005)

---

<sup>①</sup> 荷兰病(Dutch disease)是指一个国家特别是中小国家经济的某一初级产品部门异常繁荣而导致其他部门衰落,高素质的劳动力和资本被吸走,出口高额盈利使货币升值,从而削弱了出口行业在世界市场上的竞争力——译者注。

尽管存在诸如此类的担忧,但总的来说,尽可能降低援助对宏观经济产生的负面效应还是可以做到的——只要人们仔细安排援助的时间和结构,包括确定是进行定期援助还是进行资本成本的援助,是进行贸易援助还是非贸易援助等。

增加援助所带来的通货膨胀影响在供给约束型经济条件下会大大降低。而供给约束型经济在发展中国家是一种常见的经济形态。一些经济学家据此认为人们夸大了扩大教育援助可能对宏观经济带来的负面影响(White 2005)。然而,他们也意识到产生什么样的负面影响取决于援助的使用方式。而且,有些人认为由教育的改善带来的生产率的提高超过了实际汇率升值所带来的负面影响。因为从长远来看,相比于没有获得援助,这些具有贸易优势的部门极大地提高了它们的生产效率,而提高的生产力可以抵消通胀压力和改善出口的竞争力。

扩大教育援助对宏观经济产生的影响同样也取决于劳动力市场的状况。伴随着义务教育之后入学率大幅度的增长,撒哈拉以南的数个非洲国家曾一度进行大规模的教师招聘。那时,这些国家的外部援助也在不断增长,但是却并没有伴随实际工资的膨胀增加,部分原因在于这些国家招聘的一批老师都是初中毕业后的失业人员。扩大教育援助对宏观经济产生的其他潜在的影响包括大规模的援助涌入替代了政府的收入,从而破坏了一个牢固而连续的税基建设,并减小了高储蓄的吸引力。从已有的证据来看,扩大教育援助对宏观经济产生的影响有正有负,不能一概而论。

宏观经济效应更有可能发生于外部援助增长的规模庞大却不连续的情境之中(Killick 2005),这就是为什么近来扩大教育援助会引来诸多争议的原因之一。而且,由于援助的不可预测性和多变性,援助的流动可能会导致利率和汇率的波动,带来宏观经济的不稳定。尽管如此,来自埃塞俄比亚和加纳等国的证据表明,在适当的宏观经济调控之下,大量援助的涌入并不会导致汇率的升值。

一些非政府组织和政府利益相关者表达了他们在这方面的担忧,他们认为国际货币基金组织在宏观经济方面的地位对教育部门所产生的影响会加剧吸收能力的限制。正如一位非政府组织顾问提到的那样:

紧缩的货币和财政政策——这里的“紧缩”意味着“节俭”——使得一些国家没有办法达成“全民教育”的目标。区分有益和有害的财政赤字是一件很有必要的事情——人们必须要意识到战略性地投资教育和医疗卫生以获得收益的重要性……国际货币基金组织是从其自身利益出发担忧经济的变化,因此重点在于确保通货膨胀率处于低水平,而不是实施有计划的工业化和就业战略……原则上来说,国际货币基金组织框架内的教育是“受保护”的——实际上这意味着“冻结”,因此尽管教育部是财政最大的挥霍者,但由于没有强大的声音,教育部也往往是最软弱的部门。

因为国际货币基金组织给国家的公共财政设定了最高限额,限制了政府可用于支付教师工资的资源总量,因此该组织的货币紧缩政策被认给吸收能力设置了限制条件(Global Campaign for Education and Action Aid International 2005)。有报告表明在赞比亚等国实施这一政策导致了政府无法雇用足够数量的教师以应对扩张的教育系统,给这些国家的教育质量带来了负面效应。考虑到对教育的投资是为了在中长期时间内缓解缺乏高素质的劳动力对教育和更大环境中的经济带来的吸收能力限制,货币紧缩政策的负面效应给教育和经济带来的打击是毁灭性的。

### 体制、人力和物质资源的限制

糟糕的宏观经济政策本身就是体制不完善的表现(Bevan 2005)。尽管经济学家首要关心的是宏观经济条件与吸收能力的关系,但教育学家更多关注的还是体制、人力和物质资源的限制。这些限制对所有部门都有影响,但考虑到教育部门的规模,在教育领域考虑这些限制显得尤为重要。

教育领域的吸收能力既会受到教育与政府其他部门——包括财政部——合作能力的影响,也会受到教育部门管理自身资源能力的限制。从这一角度出发,公共支出管理是一项很重要的功能。一些国家的经验表明,除非教育部达到了他们的预算目标,财政部一般只拨给教育部没有酌情决定权的资金(主要是工资),而不发放在可由教育部自己管理的资金(非工资)。这就给教育规划人员创造了不确定性,也意味着他们往往收不到预算中的资金总额。正如一位接受访问的援助者所指出的那样:

在 20 世纪 90 年代,所有援助国和 20 亿(美元)给予社会各部门的外部援助都无法说服巴基斯坦的俾路支省、西北边境省、信德省和旁遮普省政府在任何一年的最后一个季度之前,将非工资的教育预算金额(预算的 10%)发放给教育部门——结果就是:除非有援助项目资助,否则学校没有课本、没有专业发展、没有学校视察、没有数据收集。援助国在乌干达获得的主要成就之一就是说服乌干达财政部同意按季度发放所有的教育预算,并且在最后一年提前 5 个月发放了最后一季度的预算——使教育部有足够的时间完成每一季度 90 天的采购……财政部“需要”教育部在一年赞助开始之前就给出整年的财政预算,或者至少是一季度的预算。只有采取这种方式之后,人们才能去关注随增长率或更高数额的输入而产生的“真正”的吸收能力限制。

加强财政部和教育部在公共管理支出方面的沟通有助于减缓诸如此类的制度限制。财政部在制定中长期发展规划的框架时,咨询其他部门的建议是减少此类问

题发生的一个方法。财政人员为教育部在人力资源和公共资金管理方面提供帮助就是一种不错的合作方法,在这方面布基拉法索的经验是一个值得关注的典型。一位援助者这样认为,这种方法有助于确保援助资金得到妥善管理,也能够协助各部门了解自身职责并约束自身。

许多教育的利益相关者通过总结地方许多未开发的能力,认为权力下放是一项可以解决体制制约的重要战略。即使如此,人们也承认至少在短时间内,地方能力的限制会成为吸收能力的一种制约。此外,随着扩张的教育系统内学生和教师人数的增多,中央和地方两级需要开发所管理的所有资源的新功能。尽管教育部门的权利下放正在成为各地区的一项常规政策,但是在许多国家此类政策的实施进展相当缓慢。一个具体问题就是资金无法下放到地方一级,地方也没有进入援助账户中心的方式(Dyer & Rose 2005)。

政治领导力既能提高也能限制教育部门的吸收能力。在通常情况下,优先权是由政治需要而不是教育问题决定的,因而吸收能力的变化也就显得不可预测了。政治领导人很少如他们在竞选宣言中所承诺的那样,为教育改革(以免除教育费用或改善教育质量为目的)以及提高入学率提供充足的资源。即使如此,免除费用被认为是短期内吸收大量资源的一种可行方法。

当没有任何的监督和问责制度时,人们就需要谨慎对待扩大教育援助的问题。因为这有可能会产生腐败和寻租<sup>①</sup>问题(Collier 2005; Bevan 2005)。这并不一定意味着不应扩大援助,而是说援助的增长应与生产力的发展相一致,并用于促进生产力的发展,只有这样援助金才能得到妥善管理。援助国对受援助政府建设完善监督和问责系统的工作程序的关注与支持,可以有效减少腐败现象的发生。美国国际开发署(USAID)的一份报告指出:

超出吸收能力限制的援助金额的涌入为腐败条件的产生添柴加料。如果大量的援助金涌入教育系统,而教育系统内却没有足够训练有素的工作人员、管理资金的清晰程序以及有效的财政监督系统的话,那么无论是否有意,资金分配不当的情况极易发生。就算一开始分配不当的产生是无意的,但当掌权者意识到他们的行为不会受到任何制裁时,这种无意就会迅速转换为故意地分配不当。减少腐败的方法之一就是更好地将援助的增长与有效管理援助资金的能力,以及这些资金用于哪些项目活动联系起来(Chapman 2002, p. 20)。

---

<sup>①</sup> 寻租(rent-seeking):政府运用行政权力对企业和个人的经济活动进行干预和管制,妨碍了市场竞争的作用,从而创造了少数有特权者取得超额收入的机会,根据美国经济学家J·布坎南(James M. Buchanan)和A·克鲁格(Anne Krueger)的论述,这种超额收入被称为“租金”,谋求这种权力以获得资金的活动,被称作“寻租活动”,俗称“寻租”——译者注。

考虑到国家需要受过良好教育的人员进行中央、地方和学校层面的规划、预算以及采购,人力资源容量是与机构能力密切相关的。因此短期内将重点放在特定技能的培训是有必要的。通过对给予教育部门的帮助进行排序,最初优先发展诸如此类的能力,这有可能改进持续项目的实施方式,从而最大限度地减小吸收能力的限制。然而,尽管此类培训是非常必要的,但是单靠培训是无法解决吸收能力限制这一问题的,而且对于培训的过度关注也可能会使人们忽视导致吸收能力限制的一些更为重要的方面。一位教育方面的利益相关者指出:

尽管政府在教育的软件领域(如培训)投入了大量的资金,但是硬件领域(如教师工资、制度建设等等)的投入却不够。即使教育的软件领域对于提高教育质量非常重要,但是仅仅只是改善软件领域是不够的,尤其当软件领域改善的核心在于改善硬件领域时更是如此。

经验表明,即使人力资源的容量发展良好,也有可能产生有能力的员工流向非政府组织或者援助机构——因为这些机构的薪水更加诱人。随着大量的资源用于改善从业人员的工作技能,一些援助机构意识到他们有必要重视政府薪水的提高以确保有能力的员工能够留在受援助的系统之内。

说到物质资源容量,一些经济学家指出基础公共事业的扩张会给运输和能源部门带来巨大压力(Bourguignon & Sundberg 2006)。基础设施的不完善会限制教育的改善。再一次,在有关吸收能力争论中出现了循环逻辑。基础设施的建设需要更多的财政资金,但是需要建设的地方通常也缺少基础设施和人力资源——这当中包括复杂的援助程序——以支撑其建设,于是人们就拿吸收能力限制作为减缓给予援助资金的借口。

总体而言,制度和政策被认为是构成教育部门潜在的吸收能力限制的一个重要方面,但是对利益相关者来说这些都是可以解决的问题。一些人的观点强调只要人们加强教育部门与政府其他部门的联系沟通,并且能够将资金下放到政府系统的低级层面,就能够减少吸收能力的限制。而且,通过恰当运用资源,制度和政策的容量水平就能够在短期内得到改善。

## 提 供 服 务

通过确保援助资源能够下放到学校,同时关注学校层面上的制度、人力和物质资源的限制条件,教育部门的供给和需求就都会得到改善。由教育部门总结的经验可知,问题并不说在提供服务这一层面上无法吸收资源,而是说无法通过一种可预测的、持续的方式获得资源。

一个可能的解决方案就是按人头给予学校补助。一些国家通过公共支出的追踪调查成功地协助监督,并减少资源下放过程中产生的疏漏之处。最近在肯尼亚进行的一项研究指出,超过95%的受访学校表示他们收到了用于购买教材的援助资金,并按计划使用了这些资金(DFID & HM Treasury 2005)。取得这样的成功部分要归功于学校参与了资金的管理和采购程序,这在社区层面上巩固了问责制并建立了信心。乌干达也采取了类似的做法,所获得资金以及支出的全部细节都公布在学校的公告栏里,以确保资金流转在地方层面的公开透明。在印度,政府的“Sarva Shiksha Abhiyan”(普及初等教育)项目被认为全面地应对了吸收能力的限制这一问题。这一项目在迅速而有效地普及教育方面之所以能获得成功,要归功于强有力的政治领导、灵活便捷的援助支持,以及政府良好的教育管理能力(DFID & HM Treasury 2005)。

在那些招生规模不断扩大以及学校远离社区的地区,援助资源被用于建设额外的校舍和教室。就其采购过程而言,建设校舍有可能会在短期内造成某些吸收能力的限制,因而需要特别关注扩大的援助资源的使用顺序。

考虑到新教师的培养与招聘,在那些将扩大的援助用于扩张教育系统的地区,可能会在短期内出现吸收能力限制的问题。在那些可以成为教师的中学毕业生不够多的地方,这类问题可能显得尤为突出,因此教育系统本身也可能成为吸收能力的一个瓶颈。但在大部分情况下,政府还是能招聘到一批失业的中学毕业生成为教师。一些国家采取了灵活的培养项目,以及/或者以较低的工资招聘合格线以下的准教师。后一策略可以在短期内克服吸收能力的限制。然而,这一策略也会给学校的教育质量和可持续发展带来问题(UNESCO 2009)。在那些资源不充足的地方,政府首先裁剪的就是学校监督员,或者不再负责监督员访问学校的交通费。这使得学校被隔离在外,缺少支持。

教育的发展往往需要额外的资源支持,而从经验中人们也能得出各种可能吸收资源的方法。需方战略可以包括有条件的资金转移和午餐供应,以鼓励学生接受正规教育(UNESCO 2009)。这些项目需要学校教育质量的改善来支撑其发展,以确保不断增长的入学率能够与学习的改善相伴随(Reimers et al. 2006)。

与非正规教育有关的教育经验为吸收增加的资源提供了一种选择。据报道,加纳和马里的社区学校通过促进社区学校的流动性和动员学生进行自我教育而获得成功。通过确保地方一级能够恰当地管理和使用资源,这种方法能够提高吸收能力。另外,尼加拉瓜的埃斯库埃拉努埃瓦通过为社区的流动学校配备资源,成功地提高了吸收能力(DeStefano et al. 2006)。这些项目运用创造性的方法,成功地获得了援助提供的服务,而这又反过来为吸收资源提供了可供选择的另一条道路。一些援助倾向于借助非政府组织的帮助,以确保援助能够到达地区层面并用于实现预期的目标。但是也有人认为这种通过项目获得的支持在设计上太过复杂,在实施上也