

人文贫困与 基础教育援助

日本的非洲策略研究

Basic Education and Humanistic Poverty:
Japan's Strategy in Africa

能 淳 ● 著

上海三联书店

Basic Education and Humanistic Poverty:

Japan's Strategy in Africa

人文贫困与基础教育援助

日本的非洲策略研究

熊 淳 • 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

人文贫困与基础教育援助:日本的非洲策略研究/熊淳著.
—上海:上海三联书店,2013.6
ISBN 978-7-5426-4199-1

I. ①人… II. ①熊… III. ①日本—对外政策—研究—非洲
IV. ①D831.30

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 094451 号

人文贫困与基础教育援助:日本的非洲策略研究

著 者 / 熊 淳

责任编辑 / 姚望星

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 021-24175971

印 刷 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2013 年 6 月第 1 版

印 次 / 2013 年 6 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 300 千字

印 张 / 10.5

书 号 / ISBN 978-7-5426-4199-1/F·645

定 价 / 42.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-66012351

目 录

摘要	1
第一章 导论	1
第一节 研究缘起与研究问题	1
第二节 研究目的与研究意义	10
第三节 核心概念与专业术语的释义	13
第四节 文献综述	17
第五节 研究方法、研究特点与研究创新	28
第六节 研究思路与基本框架	31
第二章 日本对非洲基础教育援助的战略认识	34
第一节 关于贫困问题的理解	35
第二节 减贫战略框架的制定与国际行动	51
第三章 日本对非洲基础教育援助的思想基础	60
第一节 人力资源开发理论	60
第二节 人类安全保障理论	69

第四章 基础教育：日本援非减贫战略之主题	80
第一节 基础教育援助的基本问题	81
第二节 基础教育援助的国际潮流	103
第五章 非洲基础教育发展的历史特点及现状	118
第一节 非洲基础教育发展的历史特点	118
第二节 非洲基础教育危机现状与问题	129
第六章 日本援非基础教育之战略举措	150
第一节 日本援非的历史背景	151
第二节 日本援非基础教育之政策与方针	158
第七章 案例研究	174
第一节 横滨非洲六国教师短期研修项目	174
第二节 尼日尔居民参与型学校运营改善计划	182
第三节 肯尼亚共和国中学理数科教育强化计划	188
第八章 国际教育援助的实践评价	195
第一节 投入与产出的绝对绩效评价	196
第二节 投入与产出的相对绩效评价	202
第三节 日本基础教育援助的评价调查	212
第九章 非洲基础教育援助的国际比较	221
第一节 法国：自上而下的精英式教育援助	221
第二节 美国：倡导人力发展的教育援助	226
第三节 瑞典：维护人权的教育援助	235
第四节 荷兰：促进自力更生的教育援助	240

第五节 各国与日本基础教育援助比较	246
第十章 结论与启示	259
第一节 日本对非洲基础教育援助的特点与减贫效应	259
第二节 日本援非基础教育给予我国之启示	275
附录一:关于日本 ODA 对 EFA 国际援助的问卷调查	288
附录二:JICA 近年基础教育援助的主要案件	297
参考文献	301
后记	314

第一章 导 论

本书以“人文贫困与基础教育援助”为题,在本章中首先提出对“贫困问题之世界现状”,“减贫战略之于人类发展进步的重大意义”及“人文贫困与基础教育之关系”问题的思考,继而阐明为何选定“日本的非洲策略”作为研究对象,即我们可以从“日本对非洲的基础教育援助”中认识到哪些状况,并透过之可阅读出哪些理论基础、政策思想和实践经验,从而借鉴之为我国所用。这部分内容将分别在“研究问题”和“目的与意义”两节中加以详细讨论。在“核心概念与专业术语的释义”和“文献综述”后,我们将提出本书中所使用的研究方法和特点,即对研究思考的依据、及研究中所采取的特别的思考方法与视角进行描述,最后作为全书概览介绍其基本思路与整体框架。

第一节 研究缘起与研究问题

一、研究缘起

据世界银行 2008 年 8 月公布数据显示,全球仍有近 1/5 的人口(14 亿)处于贫困线下,即所称“14 亿人口仍处饥饿状态”,而其中大部分在非洲国家。2005 年至今,全球 48 个最不发达国家(Least

Developed Countries, LDC)^①中,35个国家在非洲。受战乱纷争、经济欠发展等因素的影响而造成持续性贫困,除给所在地区人民带来了饥饿、疾病、灾害等肉体痛苦之外,也极大程度的制约了他们自身潜能的全面发展、限制了其社会参与的机会,从而阻碍了他们所在国家、地区的人力资本积累和社会稳定性的提高。其结果不仅导致了进一步的贫困,而且使之陷入了低水平发展的恶性循环。不仅如此,贫困、人口增长和环境恶化三者之间已形成一种“PPE螺旋线”,三大威胁的加剧循环对我们人类社会实现可持续发展带来了巨大的挑战。^②

联合国开发计划署(UNDP)于1990年公开发行的《人类发展报告》(Human Development Report, HDR)中,首次将“人类发展指数”(Human Development Index, HDI)作为评定国家、地区发展水平的重要指标,这标志着官方超越了以人均收入、婴儿死亡率等纯经济、社会发展水平作为评定依据的时代,而根据“以人为本”的精神,开始从人类自身发展的角度强调“人文贫困”概念的重要性。这一观念性的突破意味着,我们看待贫困问题已不再停留在其“有什么”的层面,而应更侧重于看待其“是什么”和“能够创造什么”,从而预测其将来能够“获得什么”和“怎样获得”的问题。同时,这一突破也蕴含着在对不发达国家、地区援助政策中,不再单纯着眼于对其直接提供物质上的支持,而将着眼点放到了通过支持和推动当地“人和社会”本质的发展和突破上来,从而推动其自发的摆脱贫困,这是一次从

① 1974年联合国会议上,在G77国中,将人均所得不得100美元(1970年代)、识字率20%以下、工业化10%以下的国家、内陆国及岛屿发展困难国家统称为LDC。在国际开发援助战略实施时候,通常考虑LDC对象国,他们通常也被称为最贫国。参见:现代用语基础知识2007[M].日本:自由国民社,2007:206—207.

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,1996:5.

“外因主导”向“内因主导”的认识论上的转变。

在此后世界银行、经济合作发展组织(OECD)的统计报告中,都将 HDI、HPI(Human Poverty Index, HPI)、GDI(Gender-related Development Index, GDI)、GEM(Gender Empowerment Measure, GEM)等这些对“人的贫困”相关指标的统计纳入其中。1995年哥本哈根世界社会发展峰会上正式把贫困问题纳入了议程,并对“优先发展经济与解决贫困问题之间的必然性”的传统观点进行了反省,“人类发展”以及“社会发展”的概念得到了进一步重视。1996年被联合国列为“国际消除贫困年”,这也是人类对贫困问题提高重视的表现。^①世界社会发展峰会也提出将1996年到2006年制定为“消除贫困的十年”,要求与会国家政府的公共开支中,每年将至少拿出20%用于对社会发展的建设,同时ODA^②的20%应该面向社会部门。而在2000年的纽约联合国千年峰会上,与会各国提出了《千年发展目标》(Millennium Development Goals, MDGs)作为国际间发展与合作的总框架,使得可持续发展的设想通过国际行动变为可实现的目标任务,即:消除贫困、改进妇幼健康、扩大教育机会和改变教育中的性别不平等现象,以及制定可持续发展的国家战略。^③贫困问题被提升到了是“阻碍人类实现可持续发展的要因”的高度认识上来,世界各国对此也已达成共识。削减贫困也就成为了21世纪人类所面临的共同战略性课题。

① 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,1996:5.

② Official Development Assistance(政府开发援助)的英文缩写。它是指以促进发展中国家的经济、社会发展、福祉为目的,由政府或政府执行机关向发展中国家或者国际机构以提供资金、技术的方式给予开发援助。(笔者参考日本外务省主页 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/nyumon/oda.html> 译注)

③ 钱丽霞. 教育促进可持续发展——国际研究与实践趋势[M]. 北京:科学教育出版社,2005:20.

在削减贫困的战略中,基础教育被认定为其基础性的建设任务。通过基础教育水平的提高,来促进国家、地区的人力资本积累和社会秩序发展,被视为是解决贫困问题的根本途径之一。

首先,教育资源的缺失、教育不公平与贫困成因密切相关。(恩田守雄,2001;福井ゆかり,2005)。世界银行指出“教育是与贫困战斗的武器”(A Tool in the Fight Against Poverty),教育帮助人们获得知识和技能,在社会与知识经济(knowledge Economy)的参与中发挥着重要的作用。^① 正如“授人以鱼不如授人以渔”。其次,基础教育作为人类应享有的基本权利和人类社会发展的基石,所提供的基础知识和技能不仅是个人自我实现的前提,同时也是削减贫困、实现经济增长、健康生活和民主和谐社会的基础。再次,基础教育本身不仅仅是手段也是目的,它作为终身学习和人类发展的基础,各国可以在这一基础之上系统地建立其他层次其他类型的教育和培训。^②

因此,世界银行视基础教育为社会收益率最高、开发效果和投资效果最大、最值得期待的领域,同时也赋予了比较教育学对贫困国家教育援助研究的历史使命。联合国开发计划署(UNDP)在1997年《人类发展报告书——贫困与人类发展》中将人类自身的能力建设(Empowerment)作为消除贫困的6大优先战略之一,置于首要位置。所谓能力建设,是指个人能够驾驭自己的生活,充分享有社会、经济、政治、法律的参与权以及克服不平等的能力。基础教育所提供的知识和技能,可以更好地帮助人们能够参与到政治、经济和社会的各种

① [日]福井ゆかり. 世界銀行の途上国における貧困と教育問題への取り組み[EB/OL]. <http://e-archives.criced.tsukuba.ac.jp/data/doc/pdf/2005/04/200504285147.pdf>/2009/08/24.

② 赵中建编. 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,1996:16.

活动中,拓展个人的人生选择范围,从而使其真正摆脱贫困。^① 1998年世界银行指出,削减贫困作为国际援助目标强调,较之跨部门合作而言,综合发展框架更加必要。由此,世行提出了《综合发展框架》(Comprehensive Development Framework, CDF)的纲领性文件,并将其具体到分工和实施细节。同时,出台了著名的《减贫战略文书》(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP),基础教育援助被纳入到减贫战略框架之下。由此,上至国际组织、各国政府,下至普通民众,都成为了削减贫困的国际合作对象,被赋予了共同承担减贫战略的责任和义务。

根据国际组织框架协议,非洲是基础教育援助的重点区域。2005年至今,全世界LDC对象国共有49个国家,其中32个国家在非洲。^② 而1980年至1990年十年间,非洲在经济增长滞缓、债务积压和贸易环境恶化的重压之下,一度陷入“迷失的十年”时期。加之内战纷争、气候环境所致农作不济以及基础设施落后,经济贫困和社会发展滞后,使得非洲的教育资源更为恶化和严重匮乏。在此时期,非洲成为全世界唯一初等教育和女童就学率减少的地域,同时也是最低的地区。进入21世纪以来,非洲学龄儿童的就学率依然不容乐观,仅为58%。^③ 2000年4月塞内加尔世界教育大会上确认了全世界仍有8亿8000万文盲、1亿以上失学儿童和1亿5千万辍学儿童这一严峻的现实。其中,非洲失学男童、女童所占世界比例分别为

① [日]外務省. 私たち「日本による教育分野の支援」学びたい[R]. 日本: 経済協力局.

② [日]ウイキペディアフリー百科事典. 後発開発途上国[EB/OL]. <http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%BE%8C%E7%99%BA%E9%96%8B%E7%99%BA%E9%80%94%E4%B8%8A%E5%9B%BD/2009/11/21>.

③ UNESCO. Regional overview on sub-Saharan Africa, 2000年[EB/OL]. <http://www.unesco.org/en/efareport/regions/sub-saharan-africa/2009/11/21>.

46.1%和39.4%。^①而教育资源的严重匮乏使得教育不平等、教育质量低下、教育行政管理落后成为非洲基础教育表现最为突出的问题。非洲辍学率偏高和学习成绩达标率普遍偏低已成为全世界普遍公认的问题。较之南亚、中东和拉美地区而言，非洲基础教育问题最为严重。这些不能等闲视之的严峻事实，表明有必要采取大规模的具有明确目标(goal and targets)的决定性行动。^②

继《全民教育宣言》(Education for All, EFA)后，《达喀尔行动纲领》的制定，进一步确立了扩大和改善学前教育、确保至2015年所有学龄儿童都能够免费接受初等教育、充实成人学习需求、至2005年消除初·中等教育性别差异及提高教育质量等6大行动目标。2000年纽约千年峰会上再次强调了扩大教育机会和克服男女教育不平等，并将其作为《千年发展目标》之一提出。同年，国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)、经合组织、联合国(United Nations, UN)、世界银行共同宣布将2015年100%普及初等教育和消除初·中等教育性别不平等作为减贫战略的两大目标。^③针对LDC国家初等教育普及化的问题，加拿大喀喀纳基斯G8峰会上将世界银行制定的《EFA行动计划》具体化，正式启动了快车道行动计划(Fast Track Initiative, FTI)，非洲成为该计划的最大受援地区。自非洲部分国家接受FTI援助以来，初等教育就学率得到了明

① 根据 UNESCO2003 年全球检测报告数据计算得出。截至 2000 年，全世界共有 1 亿 418 万 9 千名失学儿童，其中男性为 4514 万 4 千名，女性 5904 万 5 千名。非洲失学男童为 2979 万 7000 名，女童为 2322 万 8000 名。具体参考：UNESCO. EFA Global Monitoring Report[R]. UNESCO, 2003: 4.

② 赵中建编. 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，1996: 26.

③ [日]伊藤陽一. 世界銀行等による貧困統計-アジアに注目しながら-[J]. 第四回 日本・中国統計学国際会議(研究所報 28): 2002.

显的改善,19 个 FTI 非洲受援国的教育投入高达 37 亿 5000 万美元。^①

综上所述,鉴于减贫战略的必要性和紧迫性,应该说非洲基础教育的普及和发展,在减贫战略中有着更为重要的现实意义。

二、研究问题

本书研究的基本假设是:第一,日本对非洲基础教育援助的减贫效应是通过投入与产出的累积效应来实现的;第二,日本对非洲基础教育援助的理论与实践经验有值得中国学习和借鉴的地方。

直到 20 世纪 90 年代在 EFA 国际思潮的影响下,国际教育援助的重点开始由高等教育和职业教育逐渐转向基础教育。国际教育援助将重点转向基础教育,也是经历了长期的历史沿革,并吸取了正反两方面的经验和教训。我们可以看到,传统上重视高等教育的精英式教育援助路线尽管能够为发展中国家培养政治、经济、科技方面的高端人才,但其对于促进社会和经济的可持续发展却表现出了巨大的局限性;而以职业教育为重点的教育援助路线尽管能够在短期内培养出专业型的技术人才但却不具备长期的发展意义。随着 20 世纪 90 年代“人文贫困”概念的提出,人们开始意识到单一的经济增长模式并不能实现人类真正的幸福,人类自身的可持续发展开始成为国际教育援助的核心思想,从而将基础教育援助推上了第一线。对于发展中国家而言,贫困与愚昧犹如孪生兄弟,基础教育援助究竟在帮助发展中国家削减贫困的进程中能够发挥怎样的效应?这些减贫效应如何通过援助实践得以实现的?这是本书所要探索的问题。

如上所述,非洲是全世界 LDC 国家最为集中的地区,非洲的贫困问题也最为突出。本书选取日本在减贫战略框架下对非洲的基础

① [日]ONE[EB/OL]. <http://one.org.jp/issues/education/2010/02/22>.

教育援助为研究对象,主要考虑是:其一,长期以来日本的 GDP 占世界第二位,人均 GDP 高于美国,是典型的发达国家;其二,日本作为亚洲援助大国,其地域、文化特征在教育理论(尤其是教育价值取向)、政策制定和实践经验中的表现尤其适合于我国借鉴;其三,日本出于对资源、国际地位战略考虑,对外援助时间跨度长、地域范围广、投入力度大、形式多样化,其指导方针、理论在国际形势发展和演变中体现出显著的历史沿革特征,尤其是其大规模的对非基础教育援助,是我们研究的理想范本;其四,非洲作为长期以来世界最贫困的大洲,在对旧殖民主义的独立斗争取得普遍胜利后,并没有获得长足的经济、社会发展,反而陷入贫困与动乱的泥沼。其与日本没有历史遗留问题和矛盾,从而使得日本对非洲的援助最有利于日本获得国际社会承认和相关的经济利益,因此在日本对外援助史上具有突出重要性。

而通过大量的资料研究,上述笔者的想法也得以进一步地证实。日本于 1954 年加盟哥伦布计划以来,政府开发援助(ODA)已有半个世纪之久的历史,受援对象国遍及世界 150 个国家和地区。而从 20 世纪 90 年代 EFA 宣言的国际倡议发表以来,日本将国际教育援助事业的重心逐步由高等教育转向基础教育,非洲和南亚成为其事业开展的重点区域。继 2000 年《千年发展目标》和《全民教育·达喀尔行动纲领》后,2002 年日本在喀喀纳基斯 G8 峰会上发表了《为了成长的基础教育倡议》宣言,正式表明了对发展中国家进行基础教育援助的态度。基础教育的普及由此正式成为日本教育援助的重点目标,而此后 5 年间低所得发展中国家将会获得日本 2500 亿日元的教育援助。^① 在 2003 年约 220 万儿童从日本所提供的教育援助中获

① [日]外務省経済協力局編. 政府開発援助(ODA)白書 2002 年版[M]. 財団法人国際協力推進協会, 2002 年.

益,其中非洲儿童约为152万,亚洲儿童为63万。^①另外,截至2003年底,日本以无偿资金援助、技术援助、通过UNICEF、UNESCO等国际机构信托基金的形式给予非洲累计约10.51亿美元的援助。^②可以说,基于以上国际公约的精神和方针,日本近年不断强化对发展中国家的基础教育援助。从2003年至2007年5年间日本ODA对教育领域的投入为46.56亿美元,占DAC成员国总投入的13.7%,位居世界第三。^③正如日本学者荒木光弥(2007)所指出的,日本对基础教育的国际援助主要倾向于非洲地区,特别在《千年发展目标》发表后,日本政府对以往ODA教育援助主要集中于高等教育领域的状况作出了调整,提出要加强对非洲地区的支援,并明确到2012年对于非洲的ODA倍增计划。

随着我国国力的不断增强,教育援助作为我国参与国际事务、承担国际责任和履行国际义务的重要途径,对于维护和巩固我国的国家安全利益、扩大在国际社会的话语权有着重要的战略意义。基础教育援助作为国际教育援助的重要组成部分,对社会和经济发展中影响力和持续作用日益凸现,在国际教育援助领域中所具有的持久性和有效性使之成为主流。有鉴于此,我国近年在对外教育援助中逐渐开始重视和发展对基础教育援助的投入。而帮助非洲发展基础教育,不仅是非洲减贫战略的迫切需要,同时也是我国作为非洲的传统友好国家应当承担起来的国际责任和义务。2005年中非教育论坛和联合国教科文组织高层领导会议上,我国就今后进一步帮助非洲发展基础教育达成共识,同时也拿出了切实可行的行动方案。

① [日]外務省經濟協力局編。政府開発援助(ODA)白書2004年版[M]。財団法人国際協力推進協会,2004年。

② 同上。

③ 根据日本外务省官方网站提供数据:<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/education/statistic.html>。

然而,我国长期以来在对非教育援助中一直偏重于高等教育和职业教育,对基础教育却并未给予应有的重视,对非洲基础教育的发展情况也未给予应有的关注。顾建新(2004)通过梳理我国近20年来(1985—2004)关于非洲教育的研究文献,认为职业教育及高等教育依然是我国学者关注的主要领域,而且研究地区也侧重于经济和教育相对发达、证据相对稳定的南部非洲和北非地区,而中部非洲、西非、东非地区则较少。尽管我国近年来开始重视对非洲基础教育援助的投入,但是并未形成规模和体系,且多以学校建设等硬件援助为主,而软件方面的援助因为人才和技术方面无法配合和跟进,成为我国对外开展多层次、高水平的教育援助的巨大瓶颈。因此,如何解决这些问题?基于上述观点,笔者认为通过研究日本对非洲基础教育援助的理论体系及实践经验,将为我国在对非基础教育援助的政策、方针的制定、援助举措方面提供大量的参考素材,同时也能够帮助我国提高对外教育援助的理论性认识和实际操作能力。

第二节 研究目的与研究意义

一、研究目的

国际教育援助研究属于比较教育学学科领域,该领域基础研究部分主要以探索发展中国家教育发展的法则性与普遍性为目的,其研究成果对于现实社会有长期、直接的借鉴意义;而其应用研究部分则是针对发展中国家现存的教育发展课题,以试图找出解决和改善的方法为目的的实践性研究。本书将对日本之所以把基础教育援助置于减贫战略框架下的思想基础进行深入探讨。通过梳理非洲基础教育发展的历史特点和现状,进而能够清晰地理解日本在该问题上的根本动因及基于此所形成的指导思想战略性、逻辑性及人文特

征,从而能够认识到关于日本援助非洲基础教育所采取的政策方针和实践举措在削减贫困中所带来的效应成果、结果优劣、利弊矛盾、困扰问题等。

在上述问题逐一解明的前提下,笔者将根据我国现行的基本国情,提出日本援助非洲基础教育所采取的援助方略及举措对我国的可借鉴之处,以期帮助我国能够在对非基础教育援助中找到一条适合我国国情却又有本国特色的援助方法和路线。正如华东师范大学钟启泉教授在中国教育学会比较教育分会第13届年会上所作的主题报告中所指出的:比较教育研究的核心目的就是在于通过教育借鉴,改善本国教育。在经济全球化时代,对于一个国家地区的教育改革或是教育创新来说,比较教育是进行政策选择的不可或缺的手段。^①

二、研究意义

1. 对充实我国的国际教育援助研究而具有的贡献价值

随着我国经济实力的不断提高和国际地位的进一步增强,我国所承担的国际援助责任与义务也在持续提升,这直接导致了我国对外援助的潜在需求迅速地增长。教育援助作为我国对外援助不可或缺的组成部分,在近年来所取得的成果不仅获得了受援国的高度肯定,也在国际上赢得了积极的赞誉。美国国际开发署副署长弗雷里克·席克在2005年北京召开的联合国教科文组织第五次全民教育高层会议上说:“中国正在成为国际教育援助的新兴力量”。^②

然而,我国对外教育援助的潜在需求日益增长与我国在该领域

① 钟启泉.《投身教育改革,焕发比较教育的活力》[EB/OL]. http://www.kcs.ecnu.edu.cn/xsbgDetail.asp?xsbg_id=8.

② 新华网.美官员:中国正在成为国际教育援助的新兴力量[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2005-11/29/content_3852816.htm.