

德国对外教育援助： 概念、机制、特征*

燕 环 孙 进

摘 要：德国是世界上最具有影响力的对外援助国之一，对外教育援助在德国对外援助事业中占有非常重要的地位和比重。自20世纪50年代实施对外援助以来，德国已经形成了独特而成熟的援助机制，包括：以德国经济合作部为核心的组织体系，以德国国际合作机构等为代表的执行机构，以及以双边援助为主、以多边援助为辅的援助形式。总的来看，德国对外教育援助呈现出以下特征：援助机制比较完善，官方和民间并重，联邦与地方协作，基础教育、高等教育和职业教育三管齐下，并突出就业市场导向的职业教育特色。此外，与语言文化传播和文化外交政策紧密结合也是德国对外教育援助的一大特征。

关键词：教育援助； 发展援助； 发展合作； 全球教育治理； 德国

作者简介：北京师范大学 国际与比较教育研究院 博士研究生 北京
100875
北京师范大学 国际与比较教育研究院 教授 博士 北京
100875

中图分类号：D751.622

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2019)02-0022-15

* 本论文为2017年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国参与全球教育治理战略研究”（编号：17JJD880004）的阶段性成果。

随着“一带一路”倡议的实施与推进,近年来我国越来越重视对外教育援助。在目前的起步阶段,我国亟需借鉴和参考国际先进经验,以进一步完善对外教育援助的机制和方法,提高对外援助的成效。在国际援助体系中,德国以其援助规模大、覆盖面广和专业性突出,成为当今世界上最有影响力的对外援助国之一。自2000年以来,德国的官方发展援助(Official Development Assistances, ODA)总量迅速上升,其规模现已稳居世界第二位,排在美国之后。在德国对外援助事业中,对外教育援助占有非常重要的地位和比重。最新的统计数据显示,2016年德国在教育领域的双边援助净支出高达16.6亿欧元,约占各项援助总额的10%。^①2009年至2014年间,德国的对外教育援助总额一直居于世界第一位。^②经过几十年的努力和改革,德国目前已经拥有世界上规模较大、专业性较强的国际教育援助力量,形成了成熟而完善的对外教育援助机制。

面对如此大的对外教育援助规模,德国政府是如何管理和执行的?应如何看待和评估德国的对外教育援助?目前,国内大部分研究都集中在对于德国整体对外援助的研究,鲜有针对德国教育援助的介绍。^③本研究希望能为弥补这一研究缺陷做出贡献。下面,本文将首先对德国对外教育援助的概念进行梳理,然后分析德国对外教育援助的机制,包括组织体系、执行机构和援助形式,之后在此基础上总结出德国对外教育援助的特征,以期提出对我国有益的启示。

一、德国对外教育援助的概念

目前,国际上对教育援助还没有一个统一的定义,不同国家教育援助的内容不尽一致,且不同时期的援助重点也有所不同。在我国,比较具有代表性的是袁本涛^④和徐辉^⑤给出的定义。笔者在参考这两位作者的定义及经合组织等国际组织给出定义的基础上,对教育援助定义如下:教育援助是国际援助的组成部分,是援

^① BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), *Deutsche ODA-Leistungen. Bilaterale Netto-ODA nach Förderbereichen und Ländern 2016*, http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/leistungen/bilaterale_oda_foerderbereiche_laender_2016/index.html, 访问日期:2019-02-28。

^② 参见 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *Development finance topics*. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/>, 访问日期:2019-02-28。

^③ 参见胡怡、姚丽娜:《德国的教育援助以及启示——以对非洲国家的教育援助为例》,载《天津中德应用技术大学学报》,2018年第2期,第69-73页;高虹瑶:《欧盟援助非洲教育政策的发展演变研究》,硕士学位论文,浙江师范大学,2015年。

^④ 参见袁本涛:《发展教育论》,南京:江苏教育出版社,2005年版,第467页。

^⑤ 参见徐辉:《战后国际教育援助的影响、问题及趋势》,载《外国教育研究》,2000年第1期,第35-38页,这里第35页。

助方对受援方在教育领域提供的贷款、无偿赠款及其他资源(如教师培训、专业技术和奖学金等),目的是帮助其改善教育状况。与对外经济援助明显的商业动机不同,德国的对外教育援助更多地体现在人道主义、语言文化传播和服务本国的文化外交战略上,这是由教育本身的属性和对外援助的政治特点决定的。

自德国开始对外提供援助至今,“官方发展援助”这一概念实际上也经历过一个变化:20世纪50年代至90年代是德国对外援助的创立与起源阶段,此时沿用的是“Entwicklungshilfe(发展援助)”。^①而冷战结束后至21世纪初期,德国的对外援助经历了曲折发展的过程,在全球问题日益受到关注的背景下,德国对外的援助总量先迅速上升,而后因国内财政紧缩又大幅下降,受援国数量减少,1999年以后又再次回升^②,德国的官方文件也开始普遍使用“Entwicklungszusammenarbeit”一词(简称EZ),其字面含义为发展合作。2009年以后,作为对全球化的回应,德国开始更多地使用“Internationale Zusammenarbeit”(国际合作,简称IZ),尤其在涉及与新兴国家的发展援助及合作的情况下。^③也就是说,德国认为援助是一种以发展为目的的平等的国际合作关系。这一概念的演变也在某种意义上体现了德国的对外援助理念——重视平等互利的合作伙伴关系。

2017年3月,德国政府发布了第15个发展援助政策报告《发展援助政策:未来政策与和平政策》(*Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik*),该文件指出,德国已经以消除贫困、教育、民主与人权和经济可持续发展等为主题制定了20余个援助战略文件(Strategiepapier)、立场文件(Positions-papier)及行动计划(Aktionsplan),并根据其援助重点制定了若干区域发展政策文件等,这些政策文件构成了德国对外援助工作的基础与框架。^④值得注意的是,虽然德国的法制较健全,对外援助也有较长历史,但到目前为止,德国尚未出台一部像美国那样的对外援助法。

具体到教育领域,2012年2月,联邦经济合作与发展部(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ,以下简称经合部)发布了《2010~2013年教育战略“让更多人受教育的十项目标”》(*Zehn Ziele für mehr Bildung: BMZ-Bildungsstrategie 2010 - 2013*),明确了德国对外教育援助的理念与

^① Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 2007, p. 173.

^② Paul Hoebink/Olav Stokke (eds.), *Perspectives on European Development Cooperation*, London: Routledge, 2005, pp. 16 - 18.

^③ 尤其是涉及到与中国的发展援助及合作。2009年10月,时任德国经济合作与发展部长德克·尼贝尔(Dirk Niebel)就明确表示结束对中国的发展合作(EZ),而改为国际合作(IZ)。

^④ 参见 BMZ, *Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung*, Bonn/Berlin: BMZ, 2017.