

透视国际组织教育政策背后的 运作逻辑^①

——以世界银行和经合组织为例

孔令帅

(上海师范大学教育学院,上海 200234)

[摘要] 作为著名的两个国际组织,世界银行和经合组织的教育政策有其自身的发展历史。权力分布和新自由主义理念是这两个国际组织教育政策背后的两大运作逻辑。尽管国际组织并不是完美无缺的,但是在全球化的进程中,国际组织的作用将会越来越大。因此,我们应认识到国际组织的双面性,采取正确的立场和方法。

[关键词] 国际组织;教育政策;世界银行;经合组织;新自由主义

中图分类号:G513.1

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2011)10-0050-05

作为著名的两个国际组织,世界银行(WB)和经合组织(OECD)所制定的教育政策(本文把政策视为一种文本和一种实践,前者包括正式声明和研究报告,后者包括教育援助等)对世界各个民族国家教育的方向和发展有着重要影响。本文在回顾这两个国际组织教育政策发展演变的基础上,认为权力分布和新自由主义理念是国际组织教育政策背后的两大运作逻辑。

一、世界银行和经合组织教育政策的发展演变

“二战”以来,主要的国际组织,如联合国教科文组织、世界银行、经合组织等,都以自己所擅长

的一些方式,就自己所感兴趣的话题和领域来制定国际政策。特别是自20世纪90年代以来,为了和全球化的进程保持一致,国际组织扩大了国际政策制定的范围。教育作为国际组织所关注的重点领域之一,教育政策也得到了国际组织的重视。

目前,世界银行有184个成员国。自1944年成立以来,世界银行一直积极参与教育政策的制定。1962年以来,世界银行经常和国际货币基金组织(IMF)一起合作,实施贷款项目。这对借款国的教育政策有很大影响。在20世纪90年代,世界银行的教育援助^②约占世界教育援助的27%,占有国际组织教育援助的40%。而对非洲国家来说,在这个时期,世界银行提供的教育援助占非洲政府教育经费的

① 本文系全国教育科学“十一五”规划2010年度国家一般课题“国际组织与世界教育发展研究”(BDA100026)、上海市教育委员会重点学科建设项目:比较教育学(J50404)以及“2011年度教育部人文社会科学青年项目”国际组织教师教育政策研究(11YJC880044)的阶段性研究成果。

② 世界银行的教育援助一般分为三种:一种是软贷款,也称为“信贷”,指条件优惠的贷款,包括无息贷款;一种是硬贷款,也称为“贷款”,指普通条件的贷款;一种是无需偿还的赠款。不过赠款较少,以前两种援助为主。

作者简介:孔令帅(1980-),男,浙江金华人,上海师范大学教育学院教师,教育部国际教育研究与咨询中心研究人员,教育学博士。

16%。^[1]目前,世界银行是最大的教育项目贷款提供者,自成立以来已经为88个发展中国家提供了教育援助和政策咨询等服务。但世界银行巨大的教育援助并不是它的最大作用,它的最大作用是它和IMF对外部资助机构的影响。

经合组织是世界的“富人俱乐部”,其成员国出产的商品和服务占世界总量的2/3。经合组织有30个成员国,并和中国、印度等70多个发展中国家建立了合作关系,对全球政治、经济领域有重要影响。^[2]经合组织的教育政策制定和研究有半个多世纪的历史,起初是每年都会发布一个对成员国教育制度介绍和分析的“国家报告”。不过,后来经合组织采取了“专题分析”的形式,不再着重分析民族国家的教育制度,而是形成一个专家解释问题并提出建议的专题报告。教育技术、学校管理、高等教育、成人教育、终身学习、学前教育等领域,都曾受到经合组织的关注,并成为它的研究专题。这标志着经合组织教育政策的领域和范围在逐渐扩大。

二、国际组织教育政策中的权力分布

全球化是在经济和政治领域的全球性决策。当前重要的政策和决策都是在国与国之间的权力博弈中制定的,受权力分布的影响极大,这使得非对称、不透明成为国际政策制定的主要特点和核心特征。国际组织越来越感兴趣的教育政策也是如此。

在权力的分布中,非对称是世界银行的主要特征。比如,世界银行各个成员国的表决权由各成员国认缴的股本来确定。5个国家(美国、英国、德国、法国和日本)占37.4%的份额,其中美国占16.4%。如果加上其他一些发达国家的份额,经济发达国家所占比例超过50%。^[3]此外,世界银行的决定权在理事会和执行董事会手中。理事会是世界银行的最高权力机构,由成员国各指派1名理事和1名副理事组成。在理事会下设立的执行董事会,是世界银行真正的决策机构。在世界银行执行董事会的24名董事中,其中5名由最大份额国家(即美国、英国、德国、法国和日本)委派,另外的19名董事从其他成员国按地区分组选取产生。^[4]这样,经济权力就被转化成了投票权力。另外,不透明是世界银行的另外一个显著特征。世界银行有一个公开的秘密,即世界银行的行长一般都是由美国政

府任命,而IMF的行长都由欧盟任命。正如诺贝尔经济学奖获得者、世界银行1997年~2000年的首席经济学家斯蒂格利茨(Stiglitz)所指出的,这两个行长都是“在门背后选出的”。他批评道:“这两个组织并不能代表它们所服务的国家,它们被西方发达国家的商业和财富利益所控制。”^[5]

经合组织也是相类似的。在经合组织,权力分布的不对称是和成员国的经济贡献相联系的,而经济贡献又是和国家经济规模紧密相关的。因为经合组织的年度预算是由各成员国根据一个与其经济规模相关的公式,按比例捐助。这就使得8国集团(G8)中的7个国家(美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大、日本)贡献了几乎80%的捐助,其中美国占25%,日本占23%。^[6]而经济贡献的多少相应地转化成了决策权的多少。学者帕帕多珀卢斯(Papadopoulos)的研究表明,在20世纪80年代,美国和英格兰的代表对经合组织施加压力,试图使经合组织在研究议程上优先考虑“基本技能”,以加强这一时期美国“回到基础”运动以及英国“国家课程”的实施。同时,经合组织的最大捐助国——美国还要求经合组织实施基于学生成绩表现指标的比较研究。帕帕多珀卢斯和合作者访谈了经合组织的教育研究和革新中心(CERI)的职员后,写道:“为了改善和提高教育质量,美国,特别是美国教育部,经常向经合组织施加强大和持续的压力。美国据说施加了很大的压力,以非常直接的方式和语言来说服经合组织实施一个收集、统计和分析教育‘投入和结果’的项目,涉及方面包括课程标准、财政花费、学习成就、就业趋势等。而教育研究和革新中心的工作人员对此的反应是震惊和怀疑。他们都认为,在教育方面,尝试量化指标是不专业的设想,这将简单化和歪曲经合组织的教育体系,也将被成员国所拒绝,因为经合组织共同的兴趣是教育服务。”^[7]不过,尽管经合组织最初对用指标来衡量教育持怀疑态度。但是,在美国的一再要求下,教育研究与革新中心别无选择,于1988年启动了“国际指标与教育评估系统”,并于1991年出版了第一本《教育概览》。

可以看出,世界银行和经合组织的话语权和投票权都是由各个成员国的经济实力以及对组织的财政贡献来决定的。

三、新自由主义理念对国际组织教育政策的影响

作为一种理念,新自由主义提倡自由企业、自由市场和自由贸易,认为国家的干预必须保持在最小化,因为国家的过多干预被认为是破坏了市场的工作。斯蒂格利茨指出,新自由主义侵入了所有的主要国际组织,这不仅与20世纪80年代美国和英国政府的直接政治压力有关,而且也 and 自由市场的话语渗透相关。^[8]世界银行和经合组织也不例外,深受新自由主义影响,在政策制定上深深地打上了新自由主义的烙印。

(一)世界银行

世界银行的政策通常可以被描述为“华盛顿共识”,不仅是因为它的总部在华盛顿,而且也是因为它对新自由主义政策的促进。学者琼斯(Jones)认为,世界银行是新自由主义和私有化的代言人。^[9]具体来说,世界银行在以下三个方面体现了这一特点。

1. 关注经济自由化

经济自由化成为世界银行的政策重点,其中的主要手段是广受非议的结构调整贷款。^[10]这些贷款的目的在于改善借款国的商业氛围,取消贸易和投资限制,促进出口,增加商品流动,削减公共费用,减少财政赤字。世界银行认为,结构调整贷款能获得积极效果,可以引起“滴流效应”^[11](Trickle Down Effect)。但是,很多研究表明,结构调整贷款并没有促进社会发展,反而引起了进一步的经济衰退、社会不均衡、贫困和政治不稳定等现象。另外,世界银行经常利用特殊时机(如经济大危机、独裁政权或自然灾害等)来推广它们的结构调整贷款。比如,东南亚1997年经济危机后,世界银行在东南亚实施了一些结构调整贷款。据统计,结构调整贷款在世界80多个国家实施。但是,在大多数实施国家,它不仅扩大了富人和穷人之间的收入差距,而且还造成了生产力和消费主义的价值观在所在国家和地方文化中大行其道。^[12]

虽然世界银行的结构调整贷款不是和教育直接相关的,但是通过相关的要求和规定,它对借款国的教育体系有重要影响。比如,很多结构调整贷款都要求减少公共部门的花费,下放财政权力,增加学杂费,促进私立教育。这导致了教育费用的削减。比如,在1980年到1993年间,和结构调整贷款相关的50多项教育政策中,只有6项教育政策号召增加教育支出。^[13]另外,在20世纪80年代,在拉丁美洲和非洲,和没有实施结构调整贷款项目的国家相比,实施结构调整贷款项目的国家其教育费用下降更多。在这两个洲,没有实施结构调整贷款项目的国家其教育费用分别减少了29%和14%,而实施结构调整贷款项目的国家其教育费用则分别减少了50%和67%。^[12]

2. 追求人力资本

新自由主义重视人力资本,认为教育体系必须产生人力资源来促进经济发展,确保经济增长。受这一思想影响,世界银行的另外一个政策重点就是对人力资本的追求。世界银行认为,它提供或支持的教育投资必须满足所在国人力资本的需要。因此,从1962年到1980年,世界银行优先考虑建立技术和职业培训机构,放弃和“纯科学”、艺术或人文,甚至是图书馆建设相关的教育政策,因为这些都认为是几乎没有效益的学术活动。^[13]于是,在20世纪70年代,当西方发达国家忙于建立综合性中学时,世界银行仅仅投资中等职业教育,关注重点是教学的技术和技能。同样,在20世纪80年代,当西方开始大规模地扩张高等教育时,世界银行却增加了对基础教育的贷款项目,并试图提高发展中国家高等教育的学杂费。学者琼斯的研究显示,在1990年,世界银行70%的教育项目要求增加基础教育的入学率,67%的教育项目要求减少对中等和高等教育的投入,56%的教育项目要求增加学校的学杂费,56%的教育项目要求发展私立教育。^[14]

3. 效率至上

从20世纪80年代以来,世界银行确定的教育

① 结构调整贷款,又称纯政策性贷款,旨在支持和帮助借款国在宏观经济、部门经济和机构体制方面进行全面的调整 and 改革,以克服经济困难。这类贷款使用有严格、苛刻的条件,若借款国未能按预定的条件执行,第二批贷款就停止支付。这类贷款执行期短,一般为1~2年。

② “滴流效应”,即当经济增长到一定程度之后,对穷困者所能提供的生产要素的需求会增加,导致这些生产要素价格提高,这样经济发展的成果最终会“滴落”到穷人身上。

援助项目都是有资金申请和监管条件的,也就是说,受援国必须按照世界银行的要求去做,比如必须强调投资效率,必须坚持小政府、大社会和成本分担等原则。作为市场经济的倡导者,世界银行提倡削减教育投入,实行高学费和贷款制度,鼓励教育私有化等,这是它在各个地区乃至全球通用的主张。自20世纪90年代以来,世界银行已经确立了新自由主义教育政策的主导地位:学校管理的权力下放、择校、私立部门的更多参与、教师的绩效工资、对教育结果的管理和评估。^[15]

不可否认,新自由主义理念提高了教育资助的效率,也带来一定的进步。但是,这种新自由主义理念也有一些不足。这表现为:一方面不能满足不同国家的实际需要;另一方面,这种资助的意识形态过于明显,招致了许多发展中国家和学者的批评。^[16]不过,尽管招致了很多批评,但发展中国家仍旧需要世界银行的贷款或者积极的评价,以便带动其他国际投资者的投资。

(二)经合组织

作为一个以推动经济发展为己任的组织,与教育对个人发展和社会进步的作用相比,经合组织更看重教育的经济功能。新自由主义理念在以经济发展为主旨的经合组织中也占据了上风,在以下两个方面有所体现。

1. 重视教育质量和教育绩效

教育质量一直吸引着经合组织的关注。20世纪80年代以来,经合组织越来越关注教育财政投入的绩效、成员国教育发展的水平以及成员国教育发展水平在全球竞争中的地位。经合组织的一个创新路径是在各成员国每年例行的教育统计之外,组织国际性的教育成就测验,向成员国政府提供清晰的数据资料和比较分析报告。其中,影响最大的国际测评是“国际学生评估项目”(Programme for International Student Assessment, PISA)和“国际成人素养调查”(International Adult Literacy Survey, IALS)。在许多国家,教育部长在宣布教育改革时,都会引用PISA和IALS的数据。当前,经合组织的成员国都不敢忽视这两个项目,特别是PISA的数据和建议。

在21世纪初,通过绩效指标来保障教育质量已经成为经合组织的主流管理理念。有学者指出,

经合组织的一项重要教育工作就是推动“绩效文化”。他们进而批评道:“就当前的形式而言,绩效在很大程度上被简化成对学生或系统结果的量化测量,或越来越多地被用来比较各国的教育系统。这可能使教育目的变得空洞无物,成为一批批数字或是图表上的一个个记号。”^[17]

2. 追求人力资本

在新自由主义的影响下,对人力资本的追求也成为经合组织教育政策的核心。从1961年舒尔茨提出人力资本理论以来,经合组织非常重视“人力资本”的概念,因为它“有力地强调了在以知识和能力为基础的经济中,人变得多么重要”。经合组织一直认为教育是重要的人力资源投资,把教育看作是产生人力资本,进而促进成员国经济发展的主要工具。

在20世纪80年代,和流行的新自由主义理念相一致,经合组织开始促进对教育中费用—效率、基本技能和学生成就的关系的研究。从20世纪90年代开始,新技术、终身学习、高等教育质量、教育指标以及特定学科学生的成绩表现也成为经合组织的关注热点。经合组织的教育政策和报告在许多国家引起了巨大反响和争论,成为很多国家制定教育政策的出发点。经合组织的这些政策和报告有一个共同点,即它们都反映了经合组织对人力资本的重视。经合组织在不同的声明中都提出了相同的教育改革目的,认为:“国家的财富很大程度上从它们的人力资本中获益良多。为了在快速变化的世界中成功,每个人需要他们在他们一生中提高自己的知识和竞争力。教育体系需要重视形成知识和竞争力,并加强成人在学校之外继续学习的能力和习惯。”^[18]

在这种思想和观点的指导下,经合组织密切监督教育的表现,通过制定绩效指标和收集数据,开展大规模教育统计,比较各国的教育效能,跟踪教育发展趋势,试图通过教育体系来扩大人力资本。PISA和IALS项目就是经合组织测量和追求人力资本的两个重要工具。

四、结语

当前,全球化进程不可避免,教育政策制定也不再仅仅是民族国家内部的事情。在此过程中,国际组织的作用将日益提升,国际组织介入各国教育事务,形成跨国性的教育政策,而这些跨国性教

育政策又往往引导了各国教育发展的方向。

可以说,国际组织在教育政策制定中发挥了越来越大的作用。比如,世界银行和经合组织已经成为重要的教育政策研究者、制定者和实践者,它们提出的一些政策和理念推动了世界很多国家的教育变革。例如,世界银行和经合组织对知识经济和创新能力的提出和倡导,使得教育质量提升、创新能力培养等观念得到各国政府的重视,并促使知识经济的浪潮席卷全球。学者琼斯认为,世界银行对教育影响更大的是世界银行作为一个“理念的传播者”,而不仅仅是作为一个教育援助机构。^[1]经合组织亦是如此。

当然,国际组织并不是完美无缺的。比如,正如本文所描述的,很多国际组织的政策制定程序是非对称和不透明的,制定的政策受新自由主义理念的影响较大,过分强调经济自由化、人力资本、效率、质量和绩效等,而很多学者的研究和实践已经证明新自由主义存在着很大的负面性,特别是无限制的经济自由化引起了经济危机(比如非洲、阿根廷、巴西、俄罗斯、波兰、印度尼西亚、韩国、马来西亚、菲律宾等)。因此,我们要意识并认识到国际组织的这种双面性,要积极地利用它们的资源,并提出本国的诉求,扩大本国的影响,同时也要提高警惕,坚持自我,采取正确的立场。

参考文献:

[1][11][15] Alexander, N. Paying for Education: How the

World Bank and the International Monetary Fund Influence Education in Developing Countries. *Peabody Journal of Education*, 2001(76): 285~338.

- [2][17] Henry, M. et al. *The OECD, Globalization and Educational Policy*. Oxford: Elsevier Science Press for Pergamon&IAU Press. 2001. 48. 160~161.
- [3][6] Moutsios, S. *International Organisations and Transnational Education Policy*. *Compare*, 2009(4): 467~478.
- [4][16] 张民选. *国际组织与教育发展*. 上海: 上海教育出版社, 2010. 195, 209.
- [5][8] Stiglitz, J. *Globalisation and Its Discontents*. London: Penguin Books. 2002. 18~19. 55.
- [7] Papadopoulos, G. *Education 1960~1990: the OECD Perspective*. Paris: OECD. 1994. 181~182.
- [9][19] Jones, P. *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalization*. London: Routledge Falmer. 2005. 115. 94.
- [10] Klein, N. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books. 2007. 276.
- [12] Reimers, F. *Education and Structural Adjustment in Latin America and Sub-Saharan Africa*. *International Journal of Educational Development*, 1994(2): 119~129.
- [13] Heyneman, S. *The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank 1960~2000*. *International Journal of Educational Development*, 2003(3): 315~337.
- [14] Jones, P. *World Bank Financing of Education*. London: Routledge Falmer. 1992. 162.
- [18] OECD. *Progress and Output Results of the Programme of Work 2002 to 2006: Meeting of OECD Education Chief Executives*. Copenhagen: OECD. 2005(9).

A Perspective of Operational Logic behind International Organizations' Education Policy: Case Studies of World Bank and OECD

KONG Ling-shuai

Abstract As two well-known international organizations, World Bank and OECD's education policy has its own development history. Power distribution and neoliberal concept are the two logic operations behind education policy of the two organizations. International organizations are not perfect, but in the process of globalization, the role of international organizations will be increasing. Thus we should recognize the double-sided nature of international organizations, and adopt the right standpoint and methods.

Key words international organizations; education policy; World Bank; OECD; Neoliberal

本文责编:晓洁