

· 专 论 ·

从区域性国际公共产品视野 看拉丁美洲区域教育合作

黄 河¹, 周 采²

(1. 复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433; 2. 南京师范大学 教科院, 南京 210097)

摘要:区域性教育公共产品正在成为研究区域教育合作的一个新视角。区域性教育公共产品的优势在于, 能更直接反映某区域不同类型国家的需求, 从而使机制和制度更切合该地区稳定和发展的需要。本文研究了区域性教育公共产品的一般理论, 并以过去几十年来由美洲开发银行提供资金或主导的区域教育项目为例, 分析了区域教育合作的主要发展趋势。

关键词:区域性公共产品; 教育合作; 美洲开发银行

中图分类号:G64 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-0059(2010)01-0058-04

Educational Collaboration in Latin America: From the Perspective of Regional Public Goods

HUANG He¹, ZHOU Cai²

(1. School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433; 2. Institute of Educational Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, Jiangsu, China)

Abstract: Regional collaboration has become a trend in 21st century. The advantage of regional educational public goods lies in a more direct reflection of the demand of various countries in a given region, thereby making the cooperation mechanism best suit the needs of regional stability and development. Inter-American Development Bank (IDB) has a long history of supporting regional educational collaboration. The article analyzes the main trends of regional educational collaboration by three cases concerning the provision of public goods by IDB.

Key words: Regional public goods; Educational collaboration; Inter-American Development Bank

在全球化继续发展的同时, 区域合作正在成为新的国际潮流。21世纪将是区域合作的世纪, 区域合作的理念正在成为众多国家对外政策的主导思想, 国际形势的变化也在国际教育的发展中得到反映。本文从教育学、公共经济学和国际政治经济学的跨学科视角, 以美洲开发银行为例, 研究了当代区域性教育公共产品发展的一般理论和趋势。

一、区域性教育公共产品的界定与分类

对区域性教育公共产品的讨论是建立在公共产品理论基础上的。公共产品的概念已在经济学领域得到广泛运用。^[1]经济学家常常从分析公共产品所具有的两大大特征来界定公共产品。这两大特征一个是消费的非排他

性(non-exclusive), 与排他性(exclusive)相对; 另一个是消费的非竞争性(non-rival), 与竞争性(rival)相对。所谓公共产品就是指那些在消费上同时具有非排他性和非竞争性的产品。国防和灯塔就是这方面的典型例子。与此同时, 区域性国际公共产品同样来源于经济学中的公共产品的概念。在公共经济学中, 通常将一国的国内公共产品分为全国性的公共产品和地区性的公共产品, 全国性的公共产品由中央政府提供, 受益面覆盖全国; 地区性的公共产品由各级地方政府提供, 只满足某一特定地区居民的生产和消费需求。^[2]由地方政府提供的公共产品有效弥补了中央政府在提供公共产品时的供给不足和缺乏针对性, 更加能够得到地方居民的认同, 同时在运作和管理上也显得更有效率。将这一理论延伸至国

际政治经济学领域,便衍生出“区域性国际公共产品”的概念。

在全球性公共产品供应严重不足或者无法满足个性化需求的情况下,共同的需求和共同的利益将会驱使区域内国家或国家集团联合起来,共同设计出一套安排、机制或制度,并为之分摊成本。我们完全有理由把这些只服务于本地区、只适用于本地区、其成本又是由域内国家共同分担的安排、机制或制度称为“区域性国际公共产品”。^[9]区域性国际公共产品主要涉及两个以上主权国家或地区之间的利害关系和利益冲突。如果该利害关系涉及所有主权国家和地区则是全球性公共产品。^[10]一般来说,区域性国际公共产品是具有地域限制的,其成本是有关成员通过协商来分摊的,因而能够比较有效地防止和排除该产品被“私物化”的可能。从目前各区域合作的现状来看,除特定区域外,一般不存在具有压倒性优势的国家。

以产品属性为分析对象的区域性教育公共产品指的是地区性教育机构所提供的教育服务。这种公共产品在消费上具有特殊性:其消费效用有直接与间接之分。区域性教育公共产品的直接消费效用是指受教育者在接受教育后知识、能力的增长,品行和价值观念的养成等,在教育经济学中叫做教育的内部产出或内部效益。教育的内部产出提高了受教育者的生产能力、创造能力和文明程度,使受教育者在劳动力市场和社会活动中获得更高的收入和地位,促进了社会经济增长,增进了社会和谐,这种效应在教育经济学中叫做教育的外部产出或外部效益。教育外部效益的存在,使人们将区域性教育公共产品看成是区域机构对人力资本的投资。

区域性教育公共产品是国际政治经济学对区域合作进行理论解释的一种新的尝试。从直接消费看,区域性教育公共产品也具有竞争性和排他性。增加一个学生,边际成本不为零,会降低原有学生得到的教育服务水平,如人均受教师关注的程度会降低,人均校舍面积、图书、仪器等教育资源会减少。在技术上学校完全有能力将教育的消费者(如不付费者)排除在学校或教室之外。因此,区域性教育公共产品的直接消费具有私人产品的性质。公共经济学权威阿特金森和斯蒂格利茨正是从教育的直接消费特点出发,把它看成是“公共供应的私人产品”的。^[11]从间接消费看,区域性教育公共产品具有部分的非竞争性和非排他性。区域性教育公共产品使受教育者个人获得更高的收入和社会地位,这是受教育者的个人收益,他人不可分享,因而具有竞争性和排他性;区域性教育公共产品能促进区域内经济更快增长,国家间关系更加和谐,这种社会经济利益由全体区域内成员都可受益,对区域整体而言增加消费者的边际成本

为零,也无法排除其他成员得到这种利益,因而没有竞争性和排他性。所以,区域性教育公共产品的间接消费具有混合产品的性质。

依据国际公共产品产生的基本原因,区域教育公共产品可以分为以下几种类别:一是以专业化分工为基础、依附于服务贸易行为的教育公共产品,主要包括多边教育服务体系以及以维持这些体系为责任的国际组织。二是协调利益冲突的教育类国际组织以及被普遍认同的教育领域的国际规则,主要包括一些仲裁机构和项目维持机构。一些国际法及其准则如果被普遍所认同而成为协调区域内教育产品提供中发生的利益冲突的一致依据,也被视为能够在区域范围内运用的教育公共产品。三是以区域内教育发展为基础的集体行为。区域内教育问题具有很强的外部性。因此,出于自身利益的考虑,各个国家有参与改善教育的集体行动的动机。这一类国际公共产品又可细分为两类:一类是政府间的协调行为;一类是民间通过国际捐赠而发展起来的教育产品的提供机制。四是全球化使得地区性教育问题的外溢性提高,这些问题的解决需要国家间的有效合作。而主权国家如果采取以邻为壑的竞争政策最终会损害自身的利益。因此,这种现实会加强主权国家谋求国际合作的动机。例如,随着知识流动性的增强,公共资助的教育培训和研发可以通过技术转移使其他国家受益。虽然这些公共产品的形式和内容有所不同,它们都具有共同的国际外溢性特征,即虽然是由国内供应,但可以“出口”国外并被众多国外消费者使用,国际消费者并不要为消费付出相应代价。因此,对于这类公共产品会存在国际上所谓的“搭便车”行为。可以将这种具有国际外溢性特征的教育公共产品也定义为“区域性教育公共产品”。

二、拉丁美洲区域性教育公共产品的提供与合作

教育产品的溢出效用扩散到国际区域,但因其具有公共产品的非竞争性和非排他性特征,缺乏对提供者的激励,因而存在着供给不足的问题。美洲开发银行(IDB)有着长期支持教育领域区域合作的历史。20世纪70年代以来,该行向一些有贷款关系的国家提供教育项目资金。下面简要介绍一下由美洲开发银行提供资金或主导的区域教育项目中的三个案例,它们分别代表了教育公共产品产生溢出效用的三种类型,一定程度上反映了教育领域区域技术合作发展历程中的主要趋势。

1、支持学习成果和教育研究的比较评估——第一个国际比较教育研究项目

这类活动中最重要的是由美洲开发银行向在拉丁

美洲和加勒比地区开展的由联合国教科文组织(UNESCO)区域教育办公室主持的“教育质量实验室计划”(the Educational Quality Laboratory Initiative)提供的重要支持。该计划是全面评估该区域大多数国家教育成果的一个成功的尝试。1995年,联合国教科文组织拉丁美洲及加勒比地区办事处寻求银行支持,希望建立一个试验室来设计一种评估体系,对拉丁美洲和加勒比地区小学的语言和数学教学质量进行评估。以几个国家为样本进行实验,并把结果用于对其他国家相似问题的分析可以大大减少相关资金的投入,而这样的投资对于发展中国家来说是难以承担的。作为对联合国教科文组织请求的回应,美洲开发银行提供了75万美元的技术合作资源。1997年,13个国家参与了第一次国际比较研究,对三、四年级学生的数学和语言学习能力进行了测验。5万多名学生接受了测验,很多家长、老师和校长也都支持这些信息调查。尽管对区域内教育政策研究结果的系统评价至今尚未完成,但无论对国家还是对公众而言,该计划所具有的里程碑意义都是毋庸置疑的。研究结果将可以作为适用于拉丁美洲的教育评估资源,并使教育资金拥有者有权要求教育改革,以改善教育质量和促进教育公平。

美洲开发银行在支持该项目时,其政策标准体现了以下两个特点:(1)注意跨国利益存在的特点。例如,测验工具虽然受到了来自技术层面的一些批评,还是被广泛运用于这个由国际组织发起的研究评估项目。各国(特别是各国的教育部)成为支持当地项目的关键合作者,它们确保计划得以在学校层面得到落实,并准许大众使用和发布所收集的信息。在多数情况下,国际比较研究项目的努力和那些正在建立教育评估体系的国家的努力是一致的,因为这实际上意味着加强了国家在教育评价上的能力。但有几个国家的政府一度表现出对将研究结果交付公众使用的抵触情绪,他们担心这样做会导致政治上的激烈反应。这些担心最终得以化解,是因为这些国家考虑了所有参与国和整个区域的利益。(2)在国际协调以及在特定活动领域中需要主动的领导角色。美洲开发银行对教科文组织拉丁美洲及加勒比地区办事处开展的比较评价试验的支持,为那些有稳定区域性公共产品需求的地区通过国际机构之间的协调来获得供给提供了良好范例。但是,当这两个国际机构的领导地位缺失时,就不会继续提供类似产品。这种结果也是一种连续状态的体现。特别是在首次资助完成后,美洲开发银行通过了第二批有更多限制条件的技术合作项目,旨在通过对积累信息的分析使研究成果的影响最大化,特别是提高参与国根据这些成果制定本国政策的能力。

2、支持远程科技教育和基础科技教育的进展——国际虚拟教育网络

20世纪90年代中期,信息技术革命使很多拉丁美洲国家开始关注教育系统和新经济的关联,并力图将信息技术优势最大限度地运用到教育发展中。为了普及计算机知识,各国政府开始向教室大量提供计算机和其他数码技术,并制订相关教师培训计划。在1998年初圣地亚哥美洲首脑峰会上,各国教育部部长发表声明,呼吁国际组织直接涉足科技和教育的创新计划。1999年,美洲开发银行对此做出积极回应,起草了一份价值50万美元的技术合作项目,即著名的“国际虚拟教育网络”(IVEN)。该项目是建立在与阿根廷、巴西、哥伦比亚、秘鲁和委内瑞拉等国教育当局的合作基础上的。这个试点项目通过整合计算机、视频和科技等有效学习资源来发展初中高年级的多媒体教学,并为此提供教学材料的设计指导和网络上的多媒体课件,以及为员工培训和各国之间的合作提供网络平台。这是一个中学科学和数学学习的整体项目,在改善数学和科学学习以及在教育进程中引入科技教育等方面发挥了重要作用。美洲开发银行的资助超越了“国家公共产品”而带有“区域性公共产品”的特征,因此受到拉美国家的广泛欢迎。这一项目具有以下特点:(1)美洲开发银行为此项目提供了聚集资金的优势。银行资金主要用来致力于发展组织之间的协议、以通行的方式培训成员国、为产品制定新标准以及开发方便国际合作与协调的网络工具。这些活动有一个共同的本质,即不可能在单一国家里找到财政支持。美洲开发银行的资助方式是具体到每个参与国的资金项目,致力于对负责生产具体公共产品的技术团队进行资金支持,或者资助在一个学校的小样本范围内进行测验的组织。在参与该项目的5个国家中,有4个国家的资金安排都超过了美洲开发银行对一般教育或科技借款业务项目中子项目的资金资助。在试点测验完成的时候,资金数额有望达到1000万美元。(2)在国际协调方面提供了很好的经验。美洲开发银行利用外部管理和国际虚拟教育网络技术支持建立了一个更加专业化的组织。即便在政治和经济不稳定的情况下,该项目也克服了种种困难,表现良好。在项目运行的两年时间里,经济的严重回落和政策的过度延迟,造成项目的5个参与国中至少1个(有时更多)不能与项目发展保持一致。全新的管理机构不止一次取代项目的原有机机构,使培训新的队伍不可避免。

3、支持区域教育合作——西印度群岛大学发展计划

美洲开发银行已经支持、协调并资助了几个计划。一些国家已通过教育公共产品联合生产的方式为学生和教师提供便利。而此前,各国的类似活动往往缺乏资

金资助及国际协调。美洲开发银行在该领域开展活动的最直接例子是对西印度群岛大学的投资。

加勒比海地区高中入学率一直偏低,在20世纪90年代初曾遭遇高等教育发展的瓶颈。而该地区国家经济的逐步发展要求培养更多的优质人力资源,并使其在不同民族国家之间流动,以促进地区经济的发展。同时,高等教育被认为至少是一种半公共产品,应该充足地提供给加勒比海各国。而西印度群岛大学能够提供给加勒比海国家作为区域性公共产品的教育服务。该校作为伦敦大学的一个学院,1948年在牙买加建立。1991年,它成为一个由加勒比海地区政府首脑会议建立的永久性区域机构。与此同时,加勒比地区对提高入学率和增强自然科学研究能力的需求日渐清晰。1992年,美洲开发银行批准了三笔借款业务给予支持,并扩大了西印度群岛大学的资金使用权。考虑到西印度群岛大学的主校区横跨三个独立的借贷国,美洲开发银行要求每个国家负责和本国校园直接相关的租金部分。整个投资项目总计8500万美元,以加强相当数量的基础设施投资和教授的研修培训等。经过长时间的准备,该计划终于付诸实施,并实现了最初的目标,甚至超过了预期。连续的国家资助、不同国家之间的有效协调、团队合作以及项目管理人员能力突出等等,都是这个项目获得成功的重要因素。西印度群岛大学案例具有特殊性,它使人们注意到针对教育产品提供的国际协调需要更多的灵活性。因此,我们不得不思考这样一个问题,即在区域性教育公共产品的需求增长的时代里,这种类型的融资体系是否可以广泛适用?因为从区域性公共产品的视角来看,人们很容易把加勒比海国家当作一个独特区域。在提供区域教育公共产品的行动中,要促进区域国家的合作并调动相关区域性教育机构的积极性,同时还要依赖于国际机构在教育政策分析和应用研究上提供服务的能力,以及和借款国教育部门之间保持开放的交流渠道。^[9]

三、结论

随着全球经济一体化的不断深入发展,国与国之间的联系将会越来越密切,国家之间在政治和经济上的相互依存也日益加深。与此同时,全球化进程的加快更加暴露了诸如环境、卫生防疫、教育与地区经济发展等许多全球性问题和危机。这些跨国界的问题和危机具有公共产品的典型特征,它们的迅速扩散使得单个国家已无法应对自如。欧盟的成功经验告诉我们:有关国家可以通过区域内合作的办法,联合起来共同生产和提供维持本地区和平与繁荣所需的各种区域性公共产品。这样不仅能有效地克服全球性公共产品的供给不足,而且能有效地防止国际公共产品被大国“私物化”。

曼库尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》中指出,“集体行动的困境”在大集团中不可避免,但如果是在小集团里联合行动来提供公共产品,那么由于在行为体之间可以进行有效监督,从而更容易实现公共产品的供给。^[7]而区域性公共产品的优势就在于,能够更直接地反映本地区不同类型国家的需求,从而使其机制和制度更切合该地区稳定和发展的需要。舒尔茨(M.Schulz)、索德鲍姆(F. Söderbaum)和欧杰戴尔(J. öjendal)等人也提出:世界上没有自然区域,所有区域都是在全球转型过程中通过人们的集体行动被有意或无意地构建、解构和重构的。^[8]

通过上文对拉丁美洲区域性教育公共产品的分析,可以看出,美洲开发银行已经通过各种政策来回应当于区域性教育合作不断增长的需求,并且已超出了它作为资金提供者的本质角色,逐渐担当起为提供区域性公共产品而鼓励国家之间协调的领导角色。国家之间的协调与联合行动有很高的交易成本,因此需要强调捐赠方和国际组织持续稳定的资金资助的重要性。我们同时也应该看到,区域性公共产品也面临着供给不足的问题。造成这一现象的直接原因在于,各国或地区都从理性人的角度来考虑自身的利益诉求,而忽视其他国家或地区的需要。因此,在区域性教育公共产品的提供中,最重要的问题是如何增强其实践层面的可操作性,以使有关国家在经济发展中能享受到更多的区域性教育公共产品。

参考文献

- [1]梁小民,刘伟,杨云龙.经济学大词典[Z].北京:团结出版社,1994:77.
- [2]樊勇明,杜莉.公共经济学[M].上海:复旦大学出版社,2001:299.
- [3]樊勇明.区域性国际公共产品[J].世界经济与政治,2008(1).
- [4]陈文理.区域公共产品的界定及分类模型[J].广东行政学院学报,2005(2).
- [5]安东尼·B·阿特金森,约瑟夫·E·斯蒂格里茨.公共经济学[M].上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994:624-637.
- [6]Antoni Estevadeorda & Brian Frantz. Regional Public Goods From Theory to Practice[M]. the Inter-American Development Bank, 2002: 347-361.
- [7][美]曼库尔·奥尔森.陈郁等译.集体行动的逻辑[M].上海:上海人民出版社,1995:25.
- [8]Schulz M, S ö derbaum F, ö jendal J. Key Issues in the New Regionalism: Comparisons from Asia, Africa and the Middle East[M]. London: Zed Press,2001.

收稿日期:2009-07-07

作者简介:黄河,1969年生,男,江苏无锡人,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授、博士后;周采,1956年生,女,安徽庐江人,南京师范大学教育科学学院教授,北京师范大学教育学博士、博士生导师,南京大学-约翰斯·霍普金斯大学中美文化中心国际问题研究所研究员。