

# 新慈善及其对全球教育的干扰

## 关于 NSI

NORRAG 专刊 (NSI) 是一个开放期刊, 致力于凸显不同国家拥有不同观点的学者。每一期关注全球教育政策和国际教育合作的一个特殊话题。NSI 收录了多位持有多角度观点作者的文章, 旨在弥合国际教育发展中理论与实践, 以及倡议和政策之间的鸿沟。

NSI 由 NORRAG 出版, 由开放社会基金会 (OSF) 和瑞士发展与合作署 (SDC) 支持。文章中提出的内容和观点仅代表作者个人, 不代表上述组织的观点。此外, 每一期英语 (英式, 美式) 的风格可能会有所不同, 以尊重所提交文章的原始语言。

NSI 中文版由北京师范大学国际与比较教育研究院 (IICE, BNU) 根据 NORRAG 合作框架编辑出版。

北京师范大学国际与比较教育研究院创立于 1961 年, 是中国成立最早的也是最具影响力的比较教育研究机构之一, 是比较教育学科唯一的教育部普通高等学校人文社会科学重点研究基地。比较院师资力量雄厚, 现有教职工 24 人, 语种涵盖英语、俄语、法语、德语、日语、韩语、西班牙语和葡萄牙语。国际与比较教育研究院致力于研究国内外教育改革与发展理论、政策和实践中的前沿问题。中文版 NSI 的论文是基于研究的前沿性、与中国的相关性、以及国别的代表性为标准进行选择的。我们要对 NORRAG 在合作过程中给予的信任与大力支持表示衷心的感谢。

## 关于 NORRAG

NORRAG 成立于 1986 年, 是一个由 5000 名全球会员组成的国际教育政策与合作网络。NORRAG 的核心任务和强项是产出、传播和代理关键知识, 在构成其网络的广泛利益相关者中不断扩大影响力。这些利益相关者在国家和国际层面上影响和塑造着教育政策和实践, 共同致力于社会正义, 公平和教育质量原则。通过其工作, NORRAG 积极动员和传播各种声音, 多种观点、事实和证据, 为全球教育发展的重要对话做出积极贡献。

NORRAG 是日内瓦国际与发展研究院的子项目。

关于 NORRAG 的更多信息, 包括它的工作范围和主题领域, 参见官网 [www.norrag.org](http://www.norrag.org)。



@norrag



@norrag.network

20, 罗斯柴尔德街 | P.O. Box 1672 1211 日内瓦 1, 瑞士  
+41 (0) 22 908 45 47

[norrag@graduateinstitute.ch](mailto:norrag@graduateinstitute.ch)

NORRAG 特刊 04 号 中文版, 2021 年 2 月

特邀主编: Marina Avelar and Lara Patil

协调员: Emeline Brylinski

制作: Paul Gerhard

概念设计: Anouk Pasquier, Alexandru Crețu

NSI 04 中文主编: [滕珺博士]

翻译: 周航, 滕珺

NORRAG 由瑞士发展与合作署、开放社会基金会以及国际与发展研究院支持。



在创作共享许可证的条款和条件下发布: 归属非商业 4.0 国际 (CC BY-NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



## 前言

“philanthropy” 和 “philanthropists” 两词在希腊语和拉丁语词源中的意思是对人或人类及相关者的爱或仁慈。利用私人财富来缓解较不富裕的个人或群体的问题的做法早有记载，例如在中国古代和印度文字中。12 世纪，犹太教师及哲学家摩西·迈蒙尼德斯（Moses Maimonides）阐明了慈善的等级，到今天为止，一直对捐赠观念有重大影响<sup>i</sup>。16 世纪，欧洲的 Juan Luis Vives 和 Francis Bacon 提出了应对城市贫困的慈善理念。现代慈善主要出现在十九世纪最后 25 年的美国和大都市日内瓦，在慈善捐赠和有助于改变结构性问题从而促进共同利益<sup>ii</sup>的慈善行为之间做出了更清晰的区分。这种现代慈善事业与工业革命和当代资本主义密不可分<sup>iii</sup>。

第二波慈善在过去 25 年间呈指数级增长，3/4 的基金会都是在这一时期成立的。事实上，2013-2015 年间，慈善将 240 亿美元用于发展，而教育仍是资金投向最多的行业之一。1/3 的慈善基金开展教育活动，因为其仍被视为“个人机会的关键和国民经济繁荣的引擎”<sup>iv</sup>。当代慈善事业的一个显著特征是大多数基金会（58%）缺乏彼此的合作，事实上与政

府也很少合作。尽管有少数美国慈善机构占据公众视野，也确实在捐款规模中占主导地位（例如，比尔和梅琳达·盖茨基金会），但如果中国和印度基金会发生合并，情况将发生迅速变化。与公共支出相反，大多基金会对特定项目的投资大多不到 5 年。

虽然一些慈善机构在分配公共利益方面担任重要角色，与公平，问责，中立，有效性和效率有关的问题和担忧仍然存在。捐赠和运作的几种趋势引发了关于“新慈善”的争论，尤其关注基于结果的慈善捐赠，以及以技术为中心的慈善所倡导的“颠覆性”和创新愿景。

NORRAG 在教育慈善方面的工作旨在寻求教育领域慈善组织之间，国家政策制定人，国际组织代表和学术界的理解和合作。研讨会系列“教育慈善：全球趋势，区域差异和不同观点”是由 NORRAG，政策研究领域的谢赫·沙特·本·萨克尔·卡西米基金会（Sheikh Saud bin Saqr Al Qasimi Foundation），开放社会基金（OSF）和日内瓦研究生院 vi 于 2016 年合作倡导发起的。到目前为止，NORRAG 与当地合作伙伴协作，协调了在瑞士，南非，中国，印度，美国，巴西（2020 年 5 月）和阿拉伯联合酋长国（将于 2020

<sup>i</sup> National Philanthropic Trust. (n.d.). A History of Modern Philanthropy.

<https://www.historyofgiving.org/introduction/>

<sup>ii</sup> Amorim, L. & Mazurczak, M. (2002). When did it all start? in *Community Philanthropy, Alliance*, 7(3). <https://www.alliancemagazine.org/feature/when-did-it-all-start/>

<sup>iii</sup> *Ibid.* In Geneva, philanthropy is constitutive of numerous initiatives led by elites convinced that

poverty is a major cause of unsustainable economic development and social cohesion. See David, T. & Heiniger, A. (2019) *Faire société. La philanthropie à Genève et ses réseaux transnationaux autour de 1900*. Coll. Histoire contemporaine, Éditions de la Sorbonne, Paris.

<sup>iv</sup> *Ibid.*

年 5 月/ 6 月举行) 的一系列区域性活动。NORRAG 特刊 (NSI) 04 旨在恢复中断的有关新慈善事业和全球教育颠覆的讨论和辩论, 将参与者和利益相关者召集在一起, 审视在慈善教育 (PIE) 中所做的工作。

NSI 04 重点介绍了全球和国家层面关于新慈善事业参与教育以及当地特有的经验和观点。本期分为四个部分: 第一部分着眼于新慈善事业和全球教育发展中角色和范式的转变, 第二部分着眼于新兴趋势, 包括利润, 破坏, 影响和规模, 第三部分着眼于公共和私人领域的新型关系及界线, 第 4 部分提供了新慈善和创新在发展融资方面的现状。

NORRAG 特刊是于 2018 年发布的开放期刊。它旨在突出来自不同国家和不同视角的作者。每期都针对全球教育政策和国际教育合作的特殊主题。第一期 NSI 是《有关教育权利的行动和政策: 承诺与现实》, 第二期侧重于《支持应急教育的数据收集和证据建立》(2019 年春季), NSI 03 涉及《国家教育发展的全球监测: 胁迫亦或助益?》(2019 年秋季)。NSI 探索关键且有争议的主题, 旨在弥合理论与实践之间的鸿沟, 并在国际教育发展中反映倡导和政策。

NSI 04 的成形归功于 NORRAG 研究助理 Marina Avelar 和 NORRAG 顾问及合作编辑 Lara Patil 所做的大量工作。Marina Avelar 博士是 NORRAG 的研究助理。她的研究关注私有化, 全球化和私人参与者在教育中的参与度, 特别是慈善和创新金融方面。她在这些领域发表了期刊论文和著作章节, 并且著有

《带日程的捐赠: 新慈善如何倡导教育进行公司改革》一书 (即将于 2020 出版)。她在巴西和英国有过在公共和私人研究单位的职业及学术经历, 在伦敦大学学院-教育学院完成博士学位, 并在西班牙巴塞罗那自治大学 (UAB) 进行了一段时间的访问研究。Lara Patil, 教育博士, 是 NORRAG 的顾问。她对捐助者逻辑和非国家行为者在教育发展中的角色的研究基于她的学术经历和在技术行业慈善工作的专业经验。她拥有与教育多方利益相关者在跨国技术公司发展的制度基础方面合作的专业和学术经验: 曾经代表英特尔公司担任英特尔公司事务部教育决策专家, 担任私人领域和基金会选区的协调员, 以及全球教育伙伴关系国家资助和绩效委员会成员, 哥伦比亚大学师范学院研究员等。

Émeline Brylinski

研究助理

日内瓦

Gita Steiner-Khamsi

教授, 院长

纽约和日内瓦

---

## 目录

NORRAG 特刊 04 新慈善事业与全球教育的干扰·····	1
---------------------------------	---

### 第一部分 新慈善与全球教育发展：角色和范式的转换

1. 教育慈善与公益事业的可能性·····	6
2. 慈善事业和不断变化的全球教育类型：道德缩减 ·····	11
3. 公立和私立教育发展之间的模糊界线：谁在规制与机会之间取舍？ ·····	18
4. 发展中国家的教育慈善事业：全球调查见解 ·····	24

### 第二部分 新兴趋势：利润，颠覆，影响和规模

5. 逐利性慈善事业：对教育发展的启示 ·····	30
6. 快速行动多点命中？干扰性慈善和对规模的赞歌 ·····	38
7. “学习革命”：互联网对中国教育慈善的影响 ·····	43

### 第三部分 公共和私人领域的新型关系及界限

8. 公私伙伴关系和教育领域新慈善：阿根廷瓦尔基基金会实例分析 ·····	50
9. 巴西精英、利益与权力：教育领域中的家庭慈善 ·····	57
10. 意大利教育中的慈善事业：公私伙伴关系中的网络关系，层级和市场·····	61
11. 教育中的慈善事业：忧虑与现实 ·····	65

### 第四部分 教育发展融资方面的新慈善和创新

12. 对实现可持续发展目标 4 所需模式，伙伴关系和对话的思考···	68
13. 影响力融资：为什么要为教育成果付费？ ·····	72
14. 衡量未衡量指标的重要性 ·····	78
15. 由碎片化慈善转向持续性慈善：企业在国际教育合作中的角色定位·····	83

## NORRAG 特刊 04

### 新慈善事业与全球教育的干扰



**Marina Avelar** , NORRAG



[marina.avelar@graduateinstitute.ch](mailto:marina.avelar@graduateinstitute.ch)



**Lara Patil**, NORRAG



[lara.patil@graduateinstitute.ch](mailto:lara.patil@graduateinstitute.ch)

#### 摘要

第四期 NORRAG 特刊 (NSI) 专门分析“新慈善”的干扰性及其在全球教育和发展不断变化的格局中的作用。在捐赠的动机和方式上,新的慈善事业及其新兴的慈善方法有着一些反映变革理论的共同模式,与传统慈善模式截然不同<sup>i</sup>。传统慈善事业往往以未满足的公共需求或少数人利益为指导,希望扩大国家提供的公共利益,而新兴的慈善形式往往寻求一种干扰性的捐赠方式,旨在通过提供替代方案来取代或重塑现有的服务<sup>ii</sup>。因此,新慈善一词通常用来描述慈善组织中正在出现的趋势,这些组织日益融入商业逻辑,模糊了利润和社会目标<sup>iii</sup>之间的界限,采用了创新和干扰性的做法,在其尝试中运用技术,并将工作开展到全球范围。新的慈善事业可以颠覆传统结构,改变教育结构,将新的参与者引入教育政策部门,并改变现有的政策网络<sup>iv</sup>。因此,新的慈善事业带来了改进的潜力,同时也对教育、发展和社会正义构成风险和挑战。

与此同时,慈善事业领域在改变,慈善在社会中的作用及其与各国政府和多边组织的关系也在发生变化。这些转变导致全球治理的变化和社会契约的重新谈判。各国政府和多边组织欢迎非国家行为者介入,或合作或直接提供历来被视为属于政府领域的公共产品。这在教育和发展领域工作的许多学者和从业人员中引起了争议。虽然提供和监管教育的责任属于政府,但非国家组织能否及如何支持教育是辩论的话题,需要进一步研究和讨论。一些人认为,当慈善事业能够填补空白、创新和测试新方法时,这就可以作为一种公益补充和支持教育。然而,当慈善事业寻求控制公共政策或提供公共教育时,民主进程、价值观和结构被改变了,有时造成了不平衡。此外,慈善事业作为处理公共事务的非国家代理人,在发生故障或意外的负面后果时责任是什么?如何追究责任?随着这些组织在世界各地不断发展壮大,并成为教育领域更具影响力的行动者,大众需要加深对教育部门的了解。

因此,本期特刊《新慈善与全球教育的颠覆》旨在突出全球和国家的经验,以及关于新慈善事业在教育中的角色和作用的不同观点。作者和案例来自不同的国家和地区,文章有着学术和实践的架构,以及不同的(有时是不同的)分析和论点。这些文章代表了广泛的利益攸关方,并展示了关于教育中新慈善事业的各种观点。其目的是扩大辩论,促进对话,弥合理论与实践之间的差距,并刺激国际教育发展的新研究、宣传和政策创新。本期 NSI 分为四个部分,随附文章安排如下。



## 第 1 部分 新的慈善事业和全球教育发展：角色和模式的转变

在更大的全球发展和教育结构中，慈善事业的作用和模式正在转变。第一部分中的文章提供了总体阐述，作为整期 NSI 的背景，有些侧重于全球发展，另一些侧重于教育政策和实践，另一些则侧重于慈善事业本身的部门和机构。文章以不同的方式，通过增加讨论的细微差别和复杂性，探讨“新”慈善事业参与教育中哪些是真正原创的东西。同时，作者们指出了研究和实践可能的发展途径。

前两篇文章将慈善事业导致的改变与更大的全球运动中的变化放在了一起。Karen Mundy 认为，目前新慈善本质上“新”的一点是它和世界秩序的变化密不可分。新慈善事业所感知到的威胁，至少部分来自三个领域的更广泛变化——国家间制度、世界经济，以及国家内部政治权力的转移。Stephen J. Ball 继续了该讨论，探讨慈善事业的这种转变如何与更广泛和更深入的社会变革有关，不仅与公共治理和经济有关，更根本是与道德有关。随着商业和投资技术被引入慈善事业，以及投资者和生产者的进入，这种“慈善 3.0”使多种形式的私有化成为可能，为教育带来了新的行动者、声音和愿景，实质上改变了其意义和目的。

Radhika Gorur 和 Alexandra Draxler 继续讨论私人行为者在全球发展和教育中日益重要的作用。Gorur 挑战了当前关于需要依赖于多个利益相关者，尤其是来自商业世界的利益相关者提供可扩展解决方案的概念。与目前关于发展的共识恰恰相反，她提出重新思考教育改革和实现全球发展目标的关键是否不在于考虑大事，而是考虑细节。Draxler 进而指出了多方利益相关方参与全球发展这一趋势的最近历史发展，并着重指明了围绕对公平的关注开展研究议程的线索。

从第一批文章将新慈善事业置于全球发展和教育治理大领域背景的宽广视野出发，下一组文章侧重于教育，并指出新慈善事业参与教育实践和政策所产生的影响、关注点和辩论。Christopher Lubienski 和 Samantha Hedges 在将教育作为“公益”的背景下，围绕慈善事业进行辩

论，私人参与教育转移了学校教育的意义和目的，实际上重塑了教育的“利益”。D. Brent Edward, Jr. 和 Mauro Moschetti 用制定教育领域新的慈善议程的方式继续了这场讨论，为基金会倡导的政策提供了更广泛的历史和政治视角。他们认为，虽然新的慈善自称为“新”，但在教育领域其实是延续了近四十年前开始的全球教育政策轨迹，这种政策往往加剧了不平等，不利于公平地获得优质教育。最后，与迄今为止探讨的主题相呼应，Steven J. Klees 对新慈善事业提出了批评，探索了教育中新慈善捐赠方法造成的问题影响。Klees 用对强调结果，商业逻辑的应用以及基金会和公司在多个不协调项目上“混乱”情况的一般性介绍来阐明他的担心，他认为，这对于解决那些需要民主、协调、国家、全球和政府主导来应对的社会问题是无效手段。

第一部分最后两篇文章以数据为导向，描述了教育中的慈善事业的规模、相关性、类型和特点。Laura Abadia 和 Nelson Amaya 利用经济合作与发展组织（OECD）2013-15 年和 2017 年慈善捐赠的数据，以及通过经合组织发展基金会网络（newFWD）收集的定性投入，为发展中国家的教育慈善提供了全面的分析。最后，国际教育资助者集团的 Bronwen Magrath 作为一个实践者指出了对慈善部门多样性缺乏关注的问题。她的文章说明了慈善事业的多样性，并强调需要制定一个框架对慈善在教育领域的活动进行分类，以支持对不同利益方群体正在（或没有）致力于改进教育和学习成果系统进行更有力的分析。

## 第 2 部分 新兴趋势：利润、干扰、影响和规模

从第一部分的总体探索出发，第二部分剖析了当前教育中新慈善事业的一些趋势。具体来说，作者讨论了允许按照慈善事业逻辑发生一些改变的监管框架、利润和社会之间的模糊界限、对干扰的关注、大规模影响的动力，以及在基金会及其治理委员会管理中采用商业思维。所有这些也围绕公平和透明度问题进行了讨论。

新的慈善事业的特点是模糊了社会与金融、非营利与营利之间的界限。监管架构在促进或阻止这种模糊方面发挥着关键作用。Dana

Brakman Reiser 提到了美国“营利性慈善”-- 即有限责任公司（LLC）-- 这一具体而重要的法律形式，以及它如何放大精英阶层在社会中的影响力，让最富有和最有权势的人逃避美国传统基金会法对精英慈善事业施加的透明度要求和监管。

另一个特点涉及“干扰”的心态。Hugh McLean 根据商业理论描述了干扰的概念，即通过未开发的潜在需求进入并获取市场份额，提倡思考如何将此适用于某些类型的慈善事业。这可以阐明干预措施的目标、确定成功干预(或反之)的标准以及所涉及的权力结构。

新慈善还旨在直接或间接地实现大规模的影响和变革。Seungah S. Lee 和 Patricia Bromley 从这个角度分析了新慈善事业的议程，与其他方面相比，关于这个方面的讨论要少得多。一方面，对规模的强调可能促进与当地行为者的伙伴关系，并加强公共和私营领域的协调。另一方面，对大规模的强调倾向于为非常多样化的学生和背景开发标准化的、普遍性的解决方案。韩嘉玲和 Bao Lige 则从中国背景出发说明了科技是如何助力慈善开展大规模教育行为的。他们关注了使用大规模技术解决方案改善教育的潜在好处和挑战。

基金会也在管理结构中引入商业逻辑。Guillaume Jacquemet 分析了颇具争议性且未经很好研究的对非营利性董事会成员进行薪酬补偿的做法。他声称，有些人认为这种补偿与这些组织必须服务于公共目的的意图不一致，而另一些人则说，在竞争激烈的市场中，这种补偿可能是慈善组织长期生存的必要手段。

最后，Prachi Srivastava 回顾了前面文章中涉及的主题，并讨论了有关规模和透明度的问题。鉴于这两个概念通常不一致，Srivastava 对支持亚洲教育的慈善和影响力投资组织的访谈分析凸显了印度、日本和新加坡的慈善和影响力投资行为者所经历的紧张局势。

### 第 3 部分 公共领域和私人领域之间的新关系和边界

研究和实践关注的一个中心领域是慈善事业在公共政策和治理中日益重要的作用，以及这对民主、透明度和公平有何影响。第三部分中的

文章涉及到了这些问题，并对这种新的治理和“社会契约”进行了描述，其立场是，责任分担有所改变，并且公共和私营之间的边界发生了转移。这些文章提供了理论和实践的例子，对阿根廷、巴西、印度、意大利和南非等许多国家的慈善机构参与公共教育管理持怀疑、批评或充满希望的观点。

基金会带来了新的私有化形式。Tomás Esper, Andrea Pellanda 和 Daniel Cara 描述了这在阿根廷和巴西是如何发生的。Esper 分析了 Varkey 基金会在阿根廷的工作，并描述了所研究的公私伙伴关系作为如何与阿根廷将其视为新自由主义改革的例外的看法形成对比。他们历来以国家在教育方面拥有强大的垄断地位著称，直到最近才在教育领域实施以市场为导向的政策。同样，Pellanda 和 Carcar 探讨了新的慈善行为是如何在巴西从分散的新管理改革转向结构性国家改革中发挥关键作用的。在这种情况下，慈善行为通过开展宣传活动和影响立法和公共管理人员的“政治改造”团体和运动为这种转变作出贡献。这些案例清楚地表明了新的慈善行为如何成为一些国家教育政策重塑的一部分，以及是如何进行治理的。

与此相关，慈善事业现在积极参与决策往往造成政治舞台的不平衡并破坏民主结构。通过分析拉丁美洲民间社会组织教育网络（REDUCA），Erika Martins 说明了公司行为者在教育政策方面的全球影响。Vanessa Pipinis 从关注企业慈善事业转而分析了家庭慈善事业在教育方面的表现，并在家庭慈善事业、新慈善、经济精英、不平等和教育之间建立了联系。Pipinis 认为，精英们一直在利用慈善事业来影响教育，其方式造成了政治舞台的不平衡，阻碍了其他社会角色的参与。必须指出，基金会的政策工作不是单独完成或是一个孤立的重点，而是通常嵌入于公共和私营参与者的网络中。Monica Mincu 的工作通过观察意大利最大且欧洲最富有的一个慈善机构，教育政策制定的关键参与者，也是网络化政府和促进教育网络安排的原型案例继续推进了这一分析。



如前所述，监管框架在促进或限制非国家行为者在教育方面的增长方面发挥中心作用。由于其授权的《企业社会责任法》与慈善参与教育有关，印度经历了相当大的增长。这是公营组织之间合作新形式的另一个例子，其中国家作为这些新关系的调解人和推动者发挥着核心作用。Nishant Chadha 和 Bharti Nandwani 分析了该法规头四年的数据，探讨了企业社会责任在教育领域活动的规模和范围，以及与该法关于企业社会责任支出必须是本地性质这一要求相关的公平问题。在同一背景下，Vidya Shah 谈到慈善事业是否促进社会变革的问题，并提出了慈善事业可以如何确保他们的工作符合社会的需求。

最后，在教育的公共治理中，新的慈善活动正在重新阐明其作用和逻辑。当他们如何与政府当局联系和合作时涉及到若干挑战。Gail Campbell, Marion Steward 和 Fatima Adam 提出了重塑慈善活动在教育中的作用必须涉及的三个关键方面：建立公共和私营组织之间的关系；管理问责制和支持政府能力建设；以及研究、监测和评价在这些过程中发挥的工具作用。同样，Rooksana Rajab 强调需要更大的影响力，因为这与投资和政府支出有关，并且牢记现有伙伴关系及其他协作行为的承诺和挑战的重要性。本节最后，V.Santhakumar 挑战了对公有和私有过于简单化的看法，以及慈善事业必然会推动私有化议程和在教育和发展中运用商业逻辑的想法。相反，他认为，人们应该审视慈善事业在有效改善教育方面面临的问题，例如与政府机构建立稳定持久的关系，以及基金会和政府文化之间的差异。

#### 第 4 部分 教育发展筹资方面的新慈善活动和创新

除了积极参与治理外，慈善机构还日益积极地参与教育筹资，作为填补实现全球发展目标所需的“资金缺口”的一种方式。同时，他们利用和推广新的形式和投资逻辑为社会项目提供资金。许多新做法的核心是投资“社会影响力”的动力和对可衡量成果的关注，从而对注重成果的融资越来越感兴趣。在这种事态发展中，对数据、衡量、不正当激励和公平等相关问题的关注日益

提升。最后一部分专门就慈善事业和教育融资问题进行讨论。

围绕教育发展经费不足问题出现的一个说法是，创新筹资和慈善机构能够而且应该发挥新的作用。Aleesha Taylor 通过阐述传统援助体系和机制的弱点如何导致各国需求无法得到满足，而对新解决办法的需求应运而生来例证了这一说法。Fabrice Jaumont 和 Teboho Moja 通过分析达喀尔谢赫安塔迪奥普大学基金会的情况，说明慈善机构如何被召唤以解决教育资金不足的问题。作者认为，当大学常常没有足够的资金来满足不断增长的需求时，非洲筹款活动和校友关系可以帮助大学克服预算局限。然而，需要掌握项目的所有权，并建立可以在当地文化中发挥作用的实践。

在这方面，一些人认为国际援助需要得到改进以提高效率，基于成果的筹资可能是这个方面可行的解决办法。Emily Gustafsson-Wright 和 Izzy Boggild-Jones 概述了教育中一些主要基于成果的筹资机制类型，并概述了基于成果的筹资有潜力加以解决的核心挑战。

然而，这些机制也对公平和受教育权构成若干风险。因此，Wajeeha Bajwa 讨论了在设计这种机制时是否以及如何处理公平问题。她认为，成果计划机制解决了这一问题，但社会影响力债券（SIB）则取决于每个具体情况下的利益相关者群体。因此，Bajwa 还讨论了基于成果的筹资的一些固有不利影响和可能的前进道路。同样，Samuel E. Abrams, Fernando Cássio 和 Salomão Ximenes 也关注了基于成果的筹资的不利影响：承受着仅关注显著指标的巨大压力。Abrams 讨论了学校层面的不正常激励措施，而 Cássio 和 Ximenes 则侧重于如何改变法律框架，以允许这种公私伙伴关系/投资。然而，这些变化并没有解决社会影响力债券的不正当激励因素及其对受教育权构成的风险，而是侧重于促进一种为招募投资者和允许获利而精心打造的“影响力投资的生态系统”。

#### 致谢

作为 NORRAG 特刊第 04 期《新慈善与全球教育的干扰》的合编者，很荣幸能与为这一问题

做出贡献的学者和从业者进行合作。我们通过这些参与得以成长,因此要感谢每一位作者的时间和贡献。我们还要感谢 Gita Steiner-Khamisi, Emeline Brylinski, Alexandra Draxler , 以及 NORRAG 扩大团队在这一进程中给予的支持。我们很高兴向 NORRAG 读者介绍所附的文章。当您阅读 NSI 04 时,我们希望您找到与自己的工作联系,并受到启发加入这个学者和从业者社区,寻求进一步了解教育和发展领域新兴慈善趋势的机遇和挑战。

Marina Avelar 博士 和 Lara Patil 教育博士

<sup>i</sup> National Philanthropic Trust. (n.d.). A History of Modern Philanthropy.  
<https://www.historyofgiving.org/introduction/>

<sup>ii</sup> Amorim, L. & Mazurczak, M. (2002). When did it all start? in *Community Philanthropy, Alliance*, 7(3).  
<https://www.alliancemagazine.org/feature/when-did-it-all-start/>

<sup>iii</sup> *Ibid.* In Geneva, philanthropy is constitutive of numerous initiatives led by elites convinced that poverty is a major cause of unsustainable economic development and social cohesion. See David, T. & Heiniger, A. (2019) Faire société. La philanthropie à Genève et ses réseaux transnationaux autour de 1900. Coll. Histoire contemporaine, Éditions de la Sorbonne, Paris.

<sup>iv</sup> *Ibid.*

## 教育慈善和公共利益的可能性

 **Karen Mundy**, 加拿大多伦多大学教授

 karen.mundy@utoronto.ca

### 摘要

Karen Mundy 将慈善的改变定位于更大范围的全球变化, 她认为, 在当今时代, 使新慈善事业“新”的最重要因素与世界秩序的变化息息相关。Mundy 概述了人们感知到的“新”慈善事业带来的威胁, 至少部分是来自三个领域的广泛变化 – 州际体系, 世界经济以及国家内部政治权力的转移。通过对这三个领域的变化以及这些变化带来的威胁类型的分析, 她相信我们可以找出方法, 以确保慈善事业助力公共利益这一共同愿景的发展。

### 关键词

全球治理 ;

### 1. 简介

在教育和国际发展方面的慈善赠予正在经历一个“高光时刻”。在北美它经常出现在新闻报道上, 成为热门和学术著作, 新闻节目和播客的主题。学术研究人员和公共知识分子群体 (包括本期特刊的撰稿人) 都对公司慈善的合法性及其在重建国内和全球教育未来中的作用提出了重要问题。

然而, 一个多世纪以来, 从富裕的北方到全球南方, 慈善事业一直是国际发展筹资的不变特征, 早于今天我们所称的全球发展体制及其教育援助和发展架构的出现。在经合组织国家 (以及其他地区) 内, 教育慈善事业的发展轨迹也相当长。这些都能称作“新”吗?

在这篇短文中, 我认为在当今时代, 大多数使新慈善事业“新”的因素与世界秩序的变化息息相关。人们感知到“新”慈善事业带来的威胁, 至少部分是来自三个领域的广泛变化 – 州际体系, 世界经济以及国家内部政治权力的转移。

如果考虑到这三个领域的变化以及这些变化带来的威胁类型, 我对我们能够开始确定路径使得教育领域的慈善捐赠在未来几十年做出贡献充满希望。慈善机构 – 正如从经济或政治力量衍生出来的各种形式的人类组织一样 – 能够加速危害程度。但是可以肯定的是, 一旦逐一陈列出了这些危害, 我们就应该问: 在什么条件下,

用什么方式能够使得慈善机构提供独一无二的行善机会？（Reich，2018）。

## 2. 慈善遇到新的世界无序局面

研究世界秩序的学者，无论是现实主义，自由主义或是更激进的观点持有者，都将世界秩序描述成一个日益增长的不确定因素。由具有共同自由主义价值观的自由主义国家组成的联盟所锚定的世界社会概念已经被美国日益将其自身利益独立于其他自由民主国家这一变化严重侵蚀了。专制政治政权正在崛起，并且经常在世界舞台上展示出出乎意料的经济实力。非国家行为者和民间组织 – 那些在 20 世纪推动国内外人权的边界扳手和标准企业家们 – 现在正在努力在日益分散的世界秩序中建立持久的合作与联盟。非自由主义的非国家行为者正在作为标准企业家涌现出来。

过去半个世纪的经济变化至少和政治变革一样深刻。科技的进步和经济的全球化无疑对改善全球贫困率做出了贡献。但是，他们不再创造一个日益“平的”，网络化和开放的世界。相反，技术培养了新形式的经济和信息垄断，这威胁了自由民主的基础。国家内部及国家之间的集体行为和自治的能力由于我们最近几十年的经济进步都更加受限，而不是被赋予更多权利。最近从气候行动中撤出现象以及迫切需要全球协调的其他领域（移民，和平，信息隐私）悲剧性地展示了我们似乎在就全球公益达成共识（或达成共识的能力）方面越来越走向背离 – 而不是接近。

这就是新慈善事业进入的无序世界。正如很多近期文章提出的，它不是作为一个天真无辜的伙伴参与的。因为和上世纪协会时代的慈善事业

浪潮相似，这种慈善事业很大程度上建立在私人近期经济增长和技术进步中的受益之上。正如本期中许多作者提到的，新的大型公司慈善与公司创始人的“赢家通吃”战略深深交织在一起（Reich，2018；Giridharadas，2019）。然而，正如我在下面将要论证的那样，慈善事业并不是单一的，它也可能以一个具备独特能力的参与者的角色成为世界秩序的一部分。

## 3. 教育发展的合作伙伴

当新慈善呼唤国际教育发展世界的时候，毫无疑问，它们遭到抱着实现可持续发展明确目标的双边（捐助方）政府和多边机构之间一系列病态现象的打击。从教育领域来说，这些病态可以总结如下：

- 教育只得到官方总体发展资金的一小部分
- 官方教育发展援助（ODA）向中等收入国家倾斜 – 并对于撒哈拉以南非洲地区，这一比例持续下降；到 2050 年，世界上年轻人口最多的国家预计将面临一系列看似无法克服的经济，环境和政治挑战。
- 教育 ODA 倾向于支持包括学术研究在内的更高水平的教育（尤其是在七国集团国家中）；ODA 的资金流向明显忽视了早期儿童教育和移民难民的教育需求。
- 援助捐赠方之间缺少协调，显示出以无法满足国家需求或增强国家技术和政治能力的孤立的，计划性的方式提供援助的倾向。
- 居高不下数量的儿童仍然无法入学，在许多世界最贫困的经济体中大量孩子虽然就读但所学甚少。

有些 - 而不是全部 - 新慈善将这些病态现象看作是国内秩序（及政府）在进行变革方面表现欠佳的证据。这使他们关注国外的干扰性资助方式，包括通过筹措私人资金，通过服务提供商之间的竞争和技术手段的改进（比如通过个性化教学）。与此同时，传统慈善，包括很多亚洲和中等收入国家新出现的家族基金会，继续关注慈善固有领域 - 以在高等教育中命名主席和机构的方式提供奖学金和基金，这样的做法很少能够惠及穷人或最边缘化的人群。

但很多其它慈善机构，包括在国际教育领域的一些大玩家，走上了更加合作或“公益”的路线。有些注重增强公民和民众对教育质量的需求（例如休利特基金会）；有些注重受教育权力及利用教育支持公民发声，公民权利和公民教育（索罗斯基金会）。另外一些则占据了主题领域（基于游戏的学习和幼儿教育；二十一世纪技能；女孩、难民及其他边缘化人群的教育）。另一个群体通过对国家系统的投资支持提高全民教育的国家能力（阿迦汗基金会，万事达基金会）。

甚至这些更具协作性的公益事业也被共同的，可以追溯到 20 世纪慈善史的顽疾困扰着。他们倾向于将自己视为科学的传播者 - 将证据和数据的使用提升至成为普遍真理的唯一来源，而时常忽略了他们希望提供帮助的社区和公民的声音。他们对资金和决策过程不透明；并且经常参与与国家或本地需求不协调或不一致的项目。他们还倾向于寻求“志同道合”的盟友 - 比如与以新的管理主义视角思考社会变革的国际组织结成主要联盟 - 而忽略了其初衷是支持国家和地区联盟进行变革这一缓慢而艰巨的工作。

但同时，我们只要看看社会学家及评估专家 Carol Weiss 的研究，就能理解有组织的学习在美国慈善事业的历史和演变中有多么重要 (Weiss, 1995)。在上世纪八十和九十年代，相互协作，协调和学习的工作成为北美慈善组织的标志，带来了不是仅以科学为中心，而是以支持公民参与寻找自己的解决方案为中心的新项目。与这些改变相伴而生的是对慈善事业监督和问责的新承诺 --- 包括通过对监督组织的公平资助的方式。

我预见在不远的将来，二十世纪末和二十一世纪初教育慈善的新成果也会进入这样一个合作和有组织学习的阶段。这是因为他们会意识到世界秩序的长期挑战威胁要淹没其短期教育目标，也会因为他们会理解，从教育变革到更可持续的世界秩序的直通路线并不是以单一方式作为满足人类需求的所有解决方案。其核心其实是深层的教育，使人们和组织掌握技能、知识和集体能力来探索出自己原创的解决方案。

#### 4. 改善全球教育慈善事业的四条途径

考虑到这一点，我想通过指出四个广泛的领域来结束这种困扰。我认为慈善通过对全球教育及相关公益领域的投资采取长远，跨代的方法在这些领域有立竿见影的机会来提高其对国际教育发展的参与度。

为此，我从 Rob Reich 的最新著作《只是奉献》（Just Giving）（2018 年）中汲取了很多东西，他在书中探讨了美国慈善捐赠的合法性。Reich 认为，美国对企业慈善事业提供的税收优惠实质上是将纳税人的美元从公共机构转移到了私人机构。他还提供了实证（得到本期展示的经济组织国际慈善研究的赞赏）表明，所提供的



慈善事业中只有一小部分是真正的再分配(例如,针对最贫穷的人或国家)。因此他呼吁对私人捐赠的公共补贴加大规范和公众监管力度。

与此同时,Reich 提出政府和公民支持和补贴私人捐赠可能会有两个正当理由。他注意到相比于现代世界中任何其他政治或经济机构,具有持久资金的基金会更有可能跳出目前的政治困境而看到长期前景。因此,慈善事业可能是解决长期社会问题所稀缺的“风险资本”的独特来源--正如气候变化 -- 需要可持续的创新和对代际总体需求的关注。此外,基金会在支持文明社会的联系和架构方面可以发挥独特而重要的作用,从而有助于建立代际的社会民主能力。无论从哪方面来看,基金会都可以保护子孙后代的遗产--尤其是在政府在这些方面进行规范和激励的情况下。

Reich 的论点并非以世界秩序变化或国际发展问题为背景,但我认为,它们抓住了慈善事业当务之急的规范问题。这在考虑到全球协调结构受到的侵蚀和当前国际发展体制教育的病态时尤其重要。

**围绕国家系统和能力进行协调和统一:** 国际发展机构最引人注意的病态之一也许是它们倾向于着力建立由外部驱动的技术和科学能力--- 往往以支持可持续的国家计划,实施,评估,创新和形成促进教育改革所需的政治共识的能力为代价。基金会可以做那些更加自利的国际参与者无法做到事情: 关注地区能力问题,而不是提供国际层面的解决方案。基金会能够帮助发展中国家的第二条重要途径是: 和他们一起制定监管和税收政策,以保持其核心竞争力领域的基础--代际正义与长期社会挑战。

**关键路径投资:** 在教育发展方面,有几个领域呼唤要么必须实现代际正义;要么作为企业慈善组织能够富有成效地利用商业智能来干扰教育产品和服务的市场垄断而不威胁公共利益的舞台。例如:

- 投资于早期扫盲和幼儿教育方案,这些方案注重代际(成人/母亲)识字和游戏开发的合理原则。这一领域对政府和官方发展捐助者来说不占显著位置,但极有可能打破代际教育的边缘化;
- 通过创建开源学习平台和有助于证书转移的创新来满足不断增加的移民的需求;
- 消除许多发展中国家持续限制高质量教育材料供应/采购的垄断和腐败现象; 并满足对用于教育系统管理的开源数字平台的需求。

**连接公民:** 教育是一个家长、孩子、社区、政府及其伙伴共同致力的结果。国际参与者将学校与家庭之间的直接“短期”问责机制(例如,通过家长委员会,学校管理机构,学校成绩单和公民主导的评估)放到了聚光灯下。我们需要超越这种跨部门公民身份的思考。基金会可以提供风险资本,促使就教育问题采取新形式的集体行动---随着时间的推移,这种行动可以改善公民参与度及公民与国家之间相互的“长期”问责制度。

**透明度,问责制和有组织的学习:** 最后,基金会确实可以,也必须向那些确保他们对其服务目标公众负责的系统进行投资。全球慈善事业应该在针对自己的实践和倡议的独立监测和社会责任方面进行投入。不同慈善机构之间对共同评



估，监督和从各自活动中学习的协同投资也很重要。

在这方面，一些全球发展慈善机构目前向联合组织发展援助委员会报告其援助流量是朝这个方向迈出的第一步。 我还在一些新的国际和地区慈善团体上看到了希望— 比如国际教育资助集团；亚洲慈善及社会中心等，还有如“共同影响”和“捐赠誓言”那样的协调捐赠机制。当巴伦巴菲特那样的亿万富翁提出对富人和公司增税时我看到了希望。我也看到了比尔和梅琳达盖茨根据对他们工作的重要而有争议的评估重新制定了他们对美国教育的慈善资助方式 – 从以

一带全和自上而下的投资方式，转变为侧重于支持整个学校和地区的有组织学习(Gates 2020)。

但这样的亲和力团体和单一组织的责任制架构需要更进一步，给公众机会来更深入地辩论和讨论他们的角色和责任。正如上面提到的，基金会在向更好的国内外立法和监管活动提供支持方面可以发挥重要作用。他们可以为公众对其角色和工作的审查和社会对这些方面的了解提供资助。他们可以利用亲和力团体将限制其私人权威的规范和期望社会化，并确保其工作符合公共偏好并培养公共能力。这样的投资是确保对公益事业共同愿景做出慈善承诺的重要部分。

### 参考文献

Burnett, N. (2019). Invited Essay: It's past time to fix the broken international architecture for education. *International Journal of Educational Development*, 68(C), 15-19.

Gates, Bill and Melinda. (2020). Annual Letter: Why we swing for the fences. Bill and Melinda Gates Foundation.

<https://www.gatesfoundation.org/who-we-are/resources-and-media/annual-letters-list>

Giridharadas, A. (2019). *Winners take all: The elite charade of changing the world*. Vintage.

OECD (2018). *Private Philanthropy for Development. The Development Dimension*, OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/9789264085190-en>.

Reich, R. (2018). *Just giving: Why philanthropy is failing democracy and how it can do better*. Princeton University Press.

Weiss, C.H. (1995). *Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*. Aspen Institute.

## 慈善和全球教育类型的改变：道德缩减

 **Stephen J Ball**, 英国伦敦大学教育学院社会学杰出贡献教授

 stephen.ball@ucl.ac.uk

### 摘要

Ball 讨论了慈善事业正在发生的变化。他是将教育慈善事业作为治理和国家工作的广泛变革中的一个案例产生兴趣的。随着商业和投资手段进入慈善和投资者及生产者“通过做好事来做业绩”的可能性，这种“慈善 3.0”引发了许多类型的私有化和道德缩减，并为教育带来了新的参与者，声音和愿景，从而改变了教育的意义和目的。

### 关键词

新慈善；  
教育政策；  
全球治理；  
私有化；  
缩减

过去二十年慈善行为及形式的本质有了显著的全球化改变。这包括从所谓的慈善 1.0（消极赠与）和慈善 2.0（发展性赠与）到慈善 3.0（有利可图的赠与）的转变——尽管有些“捐赠人”三种形式都在实行。慈善 3.0 是指将商业和投资手段引入慈善，以及投资者和生产者“通过做好事来做业绩”的可能性。这就是 Edwards (2008) 所谓的将风险慈善事业与社会企业合并和/或对社会服务企业投资的利润动机的“慈善资本主义”。它是一个新的“赠与的经济合理化” (Saltman, 2010) – 慈善可以“做好事且获利”，它是从“根据（市场）进行修正”到“联接市场” (Brooks, Leach, Lucas, & Millstone, 2009)。这已经成为公认的“影响性慈善事业”，“冒险性慈善事业”，“战略性慈善事业”或比尔·盖茨所说的“创造性资本主义”的可接受的前提，用资本主义，竞争，市场来解决世界的社会问题。在每种情况下，慈善家都会进行“应对社会挑战并带来可持续业务的投资” (Tony Friscia, AMR Research inc.<sup>v</sup>)，或者就像太阳微系统创始人 Vinod Khosla 说的：“投资者，企业家和企业能够

够通过为大众提供价值而为他们自己创造财富”。

<sup>v</sup> 此文选自 Ball, S. J. 的主题演讲（2017 年 11 月）。2019 年 12 月 3 日在瑞士日内瓦举行的“教育慈善系列”就职研讨会上的演讲：慈善事业和不断变化的全球教育类型：道德的缩减。于

<https://www.norrag.org/inaugural-symposium-philanthropy-education-global-trends-regional-differences-diverse-perspectives/>

<sup>ii</sup> <https://www.crunchbase.com/person/tony-friscia>

<sup>iii</sup> 见 Ball, Junemann 和 Santori, 2017。

比尔盖茨辩称公司应因参与社会性项目而获得认可，公司之间不仅应该根据销售和收入，还应该根据谁做了最多善事来相互竞争，而政府应该为促进此行为而创造市场激励机制。

我对与这两种特定案例相关的新慈善形式以及它们如何嵌入于教育管理及国家的新形式中都很有兴趣(Ball, 2012, Ball & Junemann, 2015, Ball, Junemann, & Santori, 2017)。我对他们对政策过程的影响和慈善参与者在不同政策对话及政策工作中日益增加的参与度同样感兴趣，尤其是慈善在全球教育改革过程和教改全球日程的建设与传播方面扮演的角色。这些关注给我对可以被称为“慈善政治经济学”的分析和讨论搭建了框架。我一直关注“大慈善”和慈善与商业，改革与利润，个人愿景和教育政策之间的纠缠和相互构成。我意识到这不是慈善的终极目的。当大型慈善登上头条，就所涉及的金額而言，这只是整个慈善捐赠的少数。但大型慈善在直接效果和它们以其对教育或其它领域的‘捐赠’和‘投资’所可能取得的成就方面都通过不同渠道显示出‘击倒超出其重量级’的效果。除了个别明显的例外，慈善研究一直都只能勉强跟上这些发展的步伐，或者就是没有顾及到“赠予”，利润，改革和治理之间的复杂关系。

### 使道德和教育供给私有化

我们不能过高或过低地估计大型慈善在政策和治理中的角色。在大慈善事业中，在变革的核心我们看到的是道德和实践的变化。公司及家族基金会和慈善个人开始“承担迄今为止分配给民间社会组织，政府实体和国家机构的社会道德责任”(Shamir, 2008)。对于比尔盖茨(Bill Gates)，马克扎克曼(Mark Zuckerberg)和伊莱布罗德(Eli

Broad) 这些人来说，慈善是一种创造世界的方式。正如 Sarah Reckhow (2010)所说，这是“一种更大规模及更大胆的慈善”。

以迈克尔和苏珊戴尔基金会 (MSDF) 为例：MSDF 是世界上最大的慈善“天使基金”，在美国，印度和南非运作，为开拓“可改变世界各地教育系统的新型可扩展的思想和方法”提供早期资金（迈克尔和苏珊戴尔基金会，2020）。这不仅是简单的赠与，而是变革。不仅是针对个人生活，而且是针对整个系统。在基金会慈善活动中，可以观察到在其周围展开的各种联系和活动的网络中，不同规模，不同地区的金融与道德之间的特殊交织<sup>iii</sup>。他们不仅单纯资助（或投资于）项目和计划，即使这么做，他们也是旨在在整个教育系统中嵌入新的理念，结构和实践，这不是谦卑的慈善。进而，这是一种矛盾的慈善事业，一方面和国家对立，另一方面对国家依赖。慈善扮演“伙伴”的角色和国家订立合同，同时又参与国家政策“取代制度”的创建 (Lubienski, Brewer, & La Londe, 2016)（见下文）。

再次以 MSDF 为例，它们的都市教育计划站点出现并重复着一些突出问题，将传统的学校教育和一般公共教育绝对地联系在一起，不能为学生提供“高质量”的教育经验，也无法促进创新或满足家庭中儿童的学习需求。MSDF 给自己赋予挽救公共学校教育的角色，将自己的方式描述为社会公正创新的先驱推动者，机遇的冒险创造者：

我们不害怕尝试新事物 – 事实上，我们相信慈善的部分角色是挑战底线并做到这一点。

（迈克尔和苏珊戴尔基金会，2020）

这种“挑战”包括私有化的双重进程。教育政策的制定被私有化，政府成为负责教育变化和应对社会挑战的一群股东之一。的确，越来越多的政府成为在设计和实验的私有化空间中开发出的礼物/解决方案的接受者，客户或买家。在这些空间中，教育创新是用商业实践和金融工具制造出来的，提供贷款，投资和赠款的方式被用于刺激新的制造者和不同的“解决方案”。正如 MSDF 在其网站上宣称的那样：

我们和非政府组织，政府，企业家和其它方面合作，采用了包括赠款，股权投资和贷款等多种金融工具来达成我们的目标。（迈克尔和苏珊戴尔基金会，2020）

在某些地方，此种干预的结果是当地教育系统完全改变了，而且国家被实质上取代了。美国布罗德、盖茨、罗伯逊、麦克阿瑟基金会和其它主要慈善机构一起，将数百万美元投入芝加哥、新奥尔良、奥克兰、华盛顿州、孟菲斯和其它城市的新学校，新组织实践和新教育思想中，已经对当地学校系统产生巨大影响(Saltman, 2007)。这些地区现在有着上百所新学校 – 由私人或非盈利组织运营 – 进行着比如公立学校选择，特许学校和教师绩效工资等一系列基于市场和责任制的改革（见 Reckhow, 2013 p. 140 和 Grimaldi & Ball, 2019）。所有这些中有政策方面的私有化，有部分公共部门的私有化，有国家自身职能方面的私有化，还有道德的私有化 – 公共决策被私人喜好所代替。这些变化将在多个层面上起作用，而不仅仅是在经济和社会层面。

2013 年美国曾做过一个调研，300 名 资深教育工作者被问及谁是他们心目中国内教育界最有影响力的人。最多被提及的名字是比尔盖茨，

远超其它人。这令人瞩目，因为他并未被选为或指定为代表，在民间社会中没有正式的职能，但他确实有很多很多钱。托马斯·福特汉姆学院的 Michael Petrelli 说：“如果说盖茨基金会的日程表成为了国家教育的日程表并不算有失公允。”这里所发生的是“捐赠者”“用他们的美元投了票”(Saltman, 2010 p. 1)。正如 Saltman 指出的，慈善行为在教育政策领域存在着“不合比例”的干预。在最近强调慈善影响的更多方面的著作中，Henig, Jacobsen, 和 Reckhow (2019) 剖析了当地学校董事会，一方面由于不断增加的联邦监督，另一方面由于所谓的捐赠人注入的大量国家改革美元 – 外来资金 -- 进入学校董事会选举而被挤出决策过程的现象。这是慈善“赠予”的另一层含义。有政治兴趣的有钱人用他们的金钱占领了民主政治。自 2000 年以来，主要城市学区选举的竞选经费在每个选举周期中都增加了一倍。劳伦·鲍威尔·乔布斯和马克·扎克伯格之类的亿万富翁利用其个人财富促使自己首选的候选人赢得选举以扩大其个人偏好，而地方事务则被排除在外。

慈善事业的转变为什么对教育很重要？首先，它给教育领域带来了新的声音和愿景。新慈善将新的参与者直接带入社会和教育政策，重新填充和改造现有的政策网络，同时也排除了“其他”。其次，它建立了执行教育政策的新场所，常常使政策过程变得更加模糊。第三，它给教育政策带入了新的方法、语言、情感和价值。最后，新慈善是新型国家和新型治理形成的一部分。那就是我们可以按照 Jessop (2002)的描述称其为**异构制或后治理的** – 一个市场、网络和等级的复杂组合。异构制是“位于等级和网络之间，基于

多种水平和垂直链接的某种组织形式，它允许政策流程的不同要素进行合作（和/或竞争）”（Ball & Junemann, 2012 p. 138）。在这种新的治理框架下不同机构和领域之间建立了新型个人及专业的联系—公共，私人 and 自愿者。正如 Shamir (2008, p. 6) 提到的，总体考虑这些因素，“政府放弃了一些特权地位”。越来越多的情况下，政策制定是在“国家与社会行为者之间分散的，大致有序及协调的相互作用中进行的”（Coleman & Skogstad, 1990, p. 4）。国家越来越多地以积极，辅助性的“听众”和对话者的身份参与这些互动，而不是作为原动力。尽管与此相关要指出的是国家的态度并不总是一致的。比如印度国家政府对于慈善参与教育服务很支持和积极，但不是所有邦都同样热情或积极。南非也是如此，两个省特别支持非政府行为，其它省则不然。

所有这些过程中，“赠予”在何处结束及利润在何处开始有时很不清晰（见 Ball, 2019）。像 MSDF 这样的“发展代理”在将“教育空间”重新想象为市场，以及为组织，过程和主体构筑基础设施两方面都做出了贡献，在这些关系中，市场交换成为教育生产和消费的明智而必要的形式，为教育的提供标注了新构相。在政策和实践的新环境中，“新”知识/解决方案，和那些在这些知识/解决方案方面具有专业知识的人在社会和教育问题的识别和定义以及改革（解决方案）的制定和颁布方面已经具有重要意义。传统的专业知识和技能被顶替了。教育现在实际上是一个解决方案的贸易场所。解决方案被提供和销售着，而利润和社会回报都被追求着（Eggers & Macmillan, 2013）。最普遍的是，这些“新”知识和技能是从商业、投资和管理和/或信息技术世界而来。我在

美国和印度的研究（Ball 2019）表明，几乎所有教育初创企业及其创始人的背景都来自商业管理或商业学校和信息技术领域，他们中间很少有人有教育经验。尤其是教育技术解决方案和技能是将“教育空间”重新构想为利润空间，并将利润重新构想为解决教育不平等和社会排斥现象的手段的关键元素。MSDF 对混合学习的承诺和倡导就是一个很好的例子（Grimaldi & Ball, 2019）。

### **慈善事业：滑动的能指和新自由主义的梦想**

上文所描述的改变使我们不得不接受慈善是一个滑动的能指的事实。它在不同内容下含义和运作方式不同，需要根据特定的设置和案例揭示出来。确实，我们注意到大型慈善机构不再以一种方式运作。尽管如此，慈善，至少是大型慈善，现在必须与国家形式和职能的变化以及国家，经济和民间社会之间的边界的总体变化并行考虑。在政策过程中，谁做什么，在哪里做和怎么做以及公共价值与私人利益之间的区别越来越复杂，越来越不清楚。

不仅如此，慈善成为一个表达对政府服务的批评，倡导政策改革和“解决方案”的场所，提出的“解决方案”往往可以创造新的获利机会。这些机会既出现在从国家提供转向私人提供的一般水平上，或伴随着公共服务的商品化出现在以私人提供商的形式向政府提供“服务”方面。在教育方面，正在进行的改革举措创造了大量此类机会，尤其是在教育和评估数字化，教师教育，数据分析和数据挖掘方面，以及新形式的学校—如特许学校，学院和免费学校。这些改革为新自由主义构想提供了梦寐以求的场景—它们是利润，政策和新的治理模式的浓缩，在很多意义上取代了政府，同时又促进了新型消费者和劳动者



的产生。教育政策和教育改革“不再仅仅是思想的战场，它们成为金融机构，越来越多地被利润的逻辑所注入和驱动”（Ball, 2012, p. 27）。现代慈善，以影响力投资的形式，是国家、经济和伦理之间的缓冲空间，并且作为政府的异质空间，它制造了“模糊”的主体（投资者，企业家，援助人员，学校领导），将权利与经济问题合而为一。因此，“通过市场和社会，政府的部署被企业家的逻辑赋予了越来越强的干预，理解和组织整个司法，经济和社会关系的能力”（Lazzarato, 2006, p.2759）。

所有这一切，都将市场的经济形式扩展到了以前不合法的社会领域，即以前被认为是“不计利润”的社会领域（Harvey, 2005）。这导致了公共领域的道德重构，这是对“来自资本主义市场理性的社会道德问题”进行更普遍重新定义的一部分（Player-Koro, 2018）— 做好事变成了生意好。比如学校被重新塑造成了组织，实践和项目的基础设施，而市场交换成为管理，创作，生产和消费教育的关系中明智而必要的形式。例如教师的“成本”成为有待解决的问题，而教师的职业性成为需要克服的困难。学校的商业模式及其与敏感性和随之而来的预算问题导致了对成本的关注，而学校开销的最大一部分是教师工资。降低工资成本可能是减少教师数量，引入教育技术方法；和/或放宽教师资格和就业，或是本着“能用”原则雇用不合格的教师和/或在“内部”进行培训。这些聘用教师的新形式常常包括转向非工会劳动力，并且偏爱带有企业色彩/创新型的教师类型。

总体后果是教育正在商业化和商品化，提供了努力“在改革中维持转型方向”的手段（Peck,

2013, p.145）；回应家长的意愿和对利益的追求；刺激对教育的“附加”需求，培养消费者，吸收剩余需求。世界各国的教育被无数的由慈善机构倡导和赞助的，充斥了债务和股权的主张，项目，产品，服务，伙伴和干预措施“转化”了。这种转化具有多面性—它介于教育的内涵和“价值”之间，基于慈善本身的行为和政府行为，在教育中建立了商务实践和商业服务的基础设施，所有这些都改变着“教育如何得以展示和理解”（Ball et al, 2017, p 143）。它改变了教育的内涵 - 受教育意味着什么，教与学意味着什么 - 教育和主体的情感与价值--成为学习者和老师意味着什么。

很想说这是一个复杂，不稳定和困难的研究领域，虽然有些陈词滥调但却是事实。在许多方面，我们既没有交流语言和理论，也没有适合的方法和技术来研究这些新形势和政策模式。教育政策的这些发展和变化影响了提供和组织教育的形式和方式以及教育的价值和意义，超出了我们当前研究议程的视界，我们需要适应和调整我们认定的研究内容以赶上步伐。我在这里要做的是勾勒出一个议程，以便进一步研究那些超出了慈善家们为自己设定的狭义行为和影响的大型慈善事业。

### 参考文献

Ball, S. J. (2012). *Global Ed. Inc.: new policy networks and the neoliberal imaginary*. Routledge.

Ball, S. J. (2019). *Serial Entrepreneurs, Angel Investors, and Capex Light Edu-Business Start-Ups in India: Philanthropy, Impact Investing, and Systemic Educational Change*, in M. Parreira do



Amaral, Steiner-Khamsi, G., Thompson, C. (eds.). Researching the Global Education Industry: Commodification, the Market and Business Involvement. Palgrave.

Ball, S. J., & Junemann, C. (2012). Networks, New Governance and Education. Policy Press.

Ball, S. J., & Junemann, C. (2015). Pearson and PALF: The Mutating Giant. Education International.  
[https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ei\\_palf\\_publication\\_web\\_pages\\_01072015.pdf](https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ei_palf_publication_web_pages_01072015.pdf)

Ball, S. J., Junemann, C., & Santori, D. (2017). Edu.Net: Globalisation and Education Policy Mobility. Routledge.

Brooks, S., Leach, M., Lucas, H., & Millstone, E. (2009). Silver Bullets, Grand Challenges and the New Philanthropy. STEPS Working Paper 24, STEPS Centre.  
<https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/STEPSWorkingPaper24.pdf>

Coleman, W. D., & Skogstad, G. (eds.). (1990). Policy Communities and Public Policy in Canada. Copp Clark Pitman.  
.  
Edwards, M. (2008). Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism. Demos.

Eggers, W., & Macmillan, P. (2013). Solution Revolution: How Business, Government, and Social Enterprises Are Teaming Up to Solve Society's Toughest Problems. Deloitte Global Services Ltd.

Grimaldi, E., & Ball, S. J. (2019). The blended learner: digitalisation and regulated freedom - neoliberalism in the classroom. Journal of Education Policy.  
doi:10.1080/02680939.2019.1704066

Harvey, D. (2005). A Brief History of Neo-Liberalism. Oxford University Press.

Henig, J. R., Jacobsen, R., & Reckhow, S. (2019). Outside Money in School Board Elections: The Nationalisation of Education Politics. Harvard Education Press.

Jessop, B. (2002). The Future of the Capitalist State. Polity.

Lazzarato, M. (2006). Biopolitics and bioeconomics. Multitudes.  
<https://www.generation-online.org/p/fplazzarato2.htm>

Lubienski, C., Brewer, T., & La Londe, P. G. (2016). Orchestrating policy ideas: philanthropies and think tanks in US education policy advocacy networks. Australian Educational Researcher, 43(1), 55-73.

Michael and Susan Dell Foundation. (2020). School

System Transformation. Michael and Susan Dell Foundation.

<https://www.msdf.org/initiatives/school-system-transformation/>

Peck, J. (2013). Explaining (with) Neoliberalism. *Territory, Politics, Governance*, 1(2), 132-157.

Player-Koro, C. B. R., A. and Selwyn, N. (2018). Selling tech to teachers: education trade shows as policy events. *Journal of Education Policy*, 33(5), 6837023.

Reckhow, S. (2010). Disseminating and Legimitating a new approach: the role of foundations, in K. E. Bulkley, J. R. Henig, & H. M. Levin (Eds.) *Between public and private: politics, governance and the new portfolio models of urban school reform*. Harvard Education Press.

Reckhow, S. (2013). *Follow the Money: How foundation dollars change public school politics*. Oxford University Press.

Saltman, K. J. (2007). *Capitalizing on Disaster: Taking and Breaking Public Schools*. Paradigm Publishers.

Saltman, K. J. (2010). *The Gift of Education: Public Education and Venture Philanthropy*. Palgrave-Macmillan.

Shamir, R. (2008). *The age of responsibilitization:*

*on market-embedded morality*. *Economy and Society*, 37(1), 1-19.

## 教育发展中公私之间模糊的界限：谁在规制与机会之间取舍

 **Alexandra Draxler, NORRAG 资深顾问**

 alexandra.draxler@graduateinstitute.ch

### 摘要

此文围绕私人机构越来越多参与教育的关键问题，辩论和关注做了一个综述，指出了这种参与行为的最新历史发展以及围绕该主题的研究议程。她探讨了从可追溯到第二次世界大战后基于国家的援助架构，向当前公-私合作方法的转变。随即她提出了几个以公平为中心关注点，可能会导致公私之间的界线模糊的权衡取舍问题。

### 关键词

公私伙伴关系；

### 引言

关于世界秩序合法性的长期假设正在加速瓦解，这也影响到了教育发展领域。政府基于得到认可的规范和原则之上对于教育的集中构想，提供和监管由于受到供需双方的压力而被减弱。然而，包括营利性私营机构在内的很多新的方式加剧了不平等现象，为满足最贫穷国家需求而提供资金的承诺逐渐减少，也不确定下面的道路会是如何。此文对公共和私人实体在为所有人提供优质教育方面面临的一些主要挑战和相互冲突的目标做了综述。文章以一系列学界和政界需要进行对话的问题结束。

### 背景

二次大战后出现的全球合作和治理机制（联合国，OECD，布莱顿森林研究所和众多军事同盟）都是以政府为主要参与者。政府被假定为政治系统的担保者和监管者，而非营利性的私人行为者和机构则或多或少是从属合作者。规范和标准由政府同意并执行，而冲突是政府要解决的问题。然而，自 1950 年代以来，将自由与竞争等同于社会的理想特征<sup>1</sup>的新自由主义经济理论积累力量，在许多国家和国际发展机构中都产生了影响（Milton Friedman & Friedman, 2002）。全球化增加了跨国公司的

<sup>1</sup> George Monbiot. (2016). 《新自由主义-我们所有问题根源的意识形态》

<https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot>

影响力和力量，损害了政府征收税款，维持或改善公共服务和公共设施的权力（Lewin，2019）。监管或是被普遍认为是确保公民安全和平等的必要条件，或是被认为不必要地削弱了资本主义的创造性。一方面将教育视为发展个人和集体才能和凝聚力的方法的愿景，与另一方面根于竞争逻辑，对所有人类活动进行货币估价，忽视个人除了作为经济生产力的因素以外的价值和满意度之间的关系越来越紧张（Klees，2016）。

从二十世纪最后十年开始，国际研讨会和协议中越来越多地提及私人机构作为伙伴和参与者参与发展。国际组织开始给公司和营利性实体在发展援助中留有一席之地（Draxler，2008）。

取决于各自的背景，动机和意识形态，人们对这些趋势持警觉，听任或满意的态度。这种趋势已经贯穿了发展援助的理念，对研究工作的解读和对正在进行的方案的评价之中（UNESCO GEM Report，2019）。《2021年全球教育报告》的引导性概念令人钦佩地阐明了这一变化中的格局所面临的挑战和困境，强调有必要对非国家行为者及其在教育政策和提供中的地位进行全面的概述以及更

清晰的定义。在此全景图中，公私合作伙伴关系（PPP）在很大程度上已融入到一个更广泛的趋势之中，可以看到公私行为者之间的界线越来越模糊（Steiner-Khamsi & Draxler，2018），对促进创新和效率的政策和治理的机制存在争议的观点（Verger，2017）。

全球化阶段公共机构投资能力和权力的弱化正在使不平等戏剧性地增长<sup>vii</sup>，对于社会经济低端群体而言经济不确定性增加。与国家内部日益加剧的冲突<sup>viii</sup>以及由此产生的人道主义危机的相互作用，对工作的结构和薪酬，对环境的破坏，全球总体治理以及个人安全与自治也产生了影响（Stiglitz，2018）。无论在何种情况下，罗尔斯的国家为公民提供公平机会的分配正义观（King，2005）已经在很大程度上被个人或地方社区对成功或失败的基本责任归属绕开了。简要地说，就治理结构的收益和受益者而言，公共及私有机构的互动不可避免地会被从意识形态世界观的角度加以考量。

### 为什么而教育？

在教育领域，自1970年代末以来，强调人力资本是学习的最重要结果这一

<sup>ii</sup>Kristalina Georgieva. (2020). 《2020年代的金融部门：在新的十年中建立更具包容性的系统》  
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/17/sp01172019-the-financial-sector-in-the-2020s>

<sup>viii</sup> Daniel V. Speckhard. (2020). 冲突造成的人员伤亡：7次紧急人道主义危机，《2020年早期预警预

测》，路德世界救济和IMA世界卫生组织出版。  
<https://reliefweb.int/report/yemen/casualties-conflict-7-urgent-humanitarian-crises-2020-early-warning-forecast>

力量加速发展（Klees, 2019）。同时，以企业价值和 GDP 来衡量的人力资本对生产力的贡献，已成为教育的一个关键要素。在这一观点中，成本-效益的衡量标准不是社会凝聚力或整体福祉，而是对就业的准备情况。

同时，在过去的三十年左右，私营领域已经发现教育是私营企业在国内及出口的最新业务领域之一（Gutman, 2000）。尽管教育材料和基础设施的提供始终有部分或全部外包给私人提供者，但学校和高等学府的创建和运营一直在很大程度上是由公共或者是非营利实体操作的。随着公私合作伙伴关系在其他公共事业（公用事业，基础设施，战争）方面的发展趋势，教育已成为可能获取公共补贴的一个有利可图的领域（Draxler, 2015）。在美国和英国大量付诸实践的是一些多边和双边捐助者正在鼓励和资助教育公私合作伙伴关系（有时包括一系列参与者，因此也称为多利益相关方伙伴关系）。在当今的形势下，通常很难梳理出各种私人参与者的身份，角色，他们之间的互动，以及新的融资机制和新的法律框架。

而且，正如本期其他许多文章将详述的那样，当代慈善家和慈善事业越来越倾向于不仅填补公共提供方面的空白，而且还倾向于参与并影响社会趋势和公共政策。此外，在许多情况下，慈善事业与企业之间的界限也变得越来越模糊。而且，随着全球私营机

构参与格局的迅速变化，毫无疑问，欧洲和北美的主流哲学和干预方式将越来越受到全球其他地区新参与者的影响（netFWD, 2019）。

### 教育改革：财务，法规和时限

尽管大多数国家在教育方面取得了进展，但仍然存在着各级教育发展资金不足，时常停滞或下降的情况。资金缺口<sup>iv</sup>外加公共教育削弱带来的进一步问题，用户，从业者和政策制定者自然会寻找他们希望可以找到资金，提高效率和提高质量的替代方案。在所有国家中，对改善教育的需求无可否认，这通常反映在家长对私立学校的需求上。私营机构的参与诱惑着需求方。供应侧的机会在敲门。

从财政流向和研究都可以看出，从私营部门注入教育发展的额外资金微不足道。公私伙伴关系大多由公共基金担保和提供资金（Verger, 2017）。一般而言，认为公私伙伴关系和私营部门参与教育发展有好处的主要观点是，它们将增加可用的财政资源以及投入产出的效率（Stiglitz, 2018）。但是，效率和利润只能通过降低成本（几乎完全是通过减少薪资或通过技术替代来降低教师成本）或通过增加家庭缴费而减少公共资金而产生。

需求和供给激励机制都意味着，在本文撰写时，私人参与增加和财务紧缩的趋势不会减缓。分析人员，研究人员，决策者和用户需要提出的政策问题就是围绕这些方面。

---

<sup>iv</sup> Gordon Brown. (2019). 《为什么要等 100 年？缩小全球教育差距》。

<https://www.weforum.org/agenda/2019/06/making-generation-educated-a-reality>

应该记住的是，时间范围对于答案至关重要。在短期内看似有吸引力的改革和解决方案通常在长期会产生意想不到的后果。加强私营部门提供教育力度可能会（并且已证明具有）削弱公共部门的作用，因此不利于那些选择或必须依靠公共部门来确保公平和满足特殊需求的大众群体。

### 新的治理工具 and 态度

与国家的世界秩序相反，在公司公开而积极地参与制定公共政策和治理的现代秩序中，我们仍然缺乏充分保护比如教育等公共利益的工具。

关于私营部门参与教育的许多研究都集中在适当创建和管理监管框架方面（Rolla Moumné, 2015）。鉴于许多国家普遍趋向于弱化国家控制，加上公共，公司和慈善宗旨及其影响之间的区别越来越模糊，这可能不是一条富有成效的途径（Lubienski, 2016）。从这个意义上讲，将公私伙伴关系视为教育提供和管理的独特类别可能已经过时了。教育发展中混合了公共和私人利益的新型财务安排--例如社会影响力债券（Carnoy & Maraci, 2020），以结果为导向的资金，公司或营利性慈善事业---不断涌现。所有这些的共同点是公共和私人之间的界线变得模糊，冲突的利益与目标之间存在权衡取舍。

在设想可能存在的哪些权衡取舍将使公共和私人之间的界限变得模糊，以及可以采用哪些控制工具和信息时，有以下一些问题和方面需要考虑：

- 如何预见，提供和监管民主治理/监督？
- 私营部门的举措如何与全民教育相适应，与之互补或竞争？

- 公私伙伴关系、多股东伙伴关系或营利性教育的机会成本是多少？改革的代价是高昂的。与单方教育提供者相比，公私合作伙伴关系要付出额外的努力（Verger, 2017）。这些成本应进行评估并作为改革和衡量伙伴关系的一部分。
- 结果是如何以及在什么时间范围内衡量的？短期结果几乎总是具有长期不可预见的影响。
- 可扩展性与量身定制的创新可能会发生怎样的冲突？那些被展现为节约成本的创新可能出于多种原因证明规模难以扩展，但没有规模可能比其它替代方案昂贵得多（Mauricio Romero, 2019）。
- 那些进行有关需求，运营和结果背景研究的实体之间的潜在利益冲突是什么，以及如何保护数据使用的完整性（Carnoy & Maraci, 2020）？
- 私营部门提供的资金，相对于那些通过私营部门的政策和支出的公共资金，承担了全民教育负担的哪一部分？

即便在那些有着强有力监管环境的国家中，也充斥着滥用和不符合法规的例子。改革的代价通常不包括由政府提供的额外部分或是执行改革的代价。家长，教师，研究人员和其它参与者组成的非盈利团体能够且应该成为公众利益和公共资产警惕的守护者。

### 参考文献

Carnoy, M., & Maraci, R. (2020). Investing for “Impact” or Investing for Profit? Social Impact



Bonds, Pay for Success, and the Next Wave of Privatization of Social Services. National Education Policy Center.

[https://nepc.colorado.edu/sites/default/files/publications/PB%20Carnoy-Marachi\\_0.pdf](https://nepc.colorado.edu/sites/default/files/publications/PB%20Carnoy-Marachi_0.pdf)

Draxler, A. (2008). New Partnerships for Education: Building from Experience. UNESCO and World Economic Forum.

Draxler, A. (2015). Public-private partnerships and international education policies, in S. McGrath & Q. Gu (Eds.) Handbook on International Education and Development. Routledge.

Gutman, C. (2000). Education: The last frontier for profit. The UNESCO Courier.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121198>

King, L. A. (2005). The Federal Structure of a Republic of Reasons. Political Theory, 33(5), 629-653.

Klees, S. (2019). The International Education Architecture: Some Reflections. NORRAG.  
<https://www.norrag.org/the-international-education-architecture-some-reflections-by-steven-j-klees/>

Klees, S. J. (2016). Human Capital and Rates of Return: Brilliant Ideas or Ideological Dead Ends? Comparative Education Review, 60(4), 644 – 672.

Lewin, K. (2019). Peak aid and time for something different: sustainable financing for education. <https://www.ukfiet.org/2019/peak-aid-and-time-for-something-different-sustainable-financing-for-education/>

Lubienski, C. (2016). Sector distinctions and the privatization of public education policymaking. Theory and Research in Education, 14(2), 192-212. doi:10.1177/1477878516635332

Mauricio Romero, J. S. (2019). Beyond Short-term Learning Gains: The Impact of Outsourcing Schools in Liberia after Three Years.  
<https://www.cgdev.org/publication/beyond-short-term-learning-gains-impact-outsourcing-schools-liberia-after-three-years>

Milton Friedman, & Friedman, R. D. (2002). Capitalism And Freedom. (Vol. (50th anniversary edition)). University of Chicago Press.

netFWD, O. (2019). Philanthropy and Education - Quality Education For All: Lessons and Future Priorities".  
[https://www.oecd.org/site/netfwd/NetFWD\\_PolicyNoteOnEducation.pdf](https://www.oecd.org/site/netfwd/NetFWD_PolicyNoteOnEducation.pdf)

Rolla Moumné, C. S. (2015). Overview of the role of private providers in education in light of the existing international legal framework: investments in private education: undermining or contributing to the full development. UNESCO.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243823>

Steiner-Khamsi, G., & Draxler, A. (Eds.). (2018). The State, Business, and Education: Public-private Partnerships Revisited. Edward Elgar.

Stiglitz, J. E. (2018). Meet the 'Change Agents' Who Are Enabling Inequality. New York Times. UNESCO GEM Report. (2019). Concept note for the 2021 Global Education Monitoring Report

on non-state actors. UNESCO.

Verger, M. M. (2017). Public-private partnerships as an education policy approach: multiple meanings, risks and challenges.

UNESCO.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247327>

## 发展中国家的教育慈善事业：对全球调研的见解

 **Laura Abadia**, 政策分析家, 法国经合组织促进发展基金网络 (netFWD)

 [laura.abadia@oecd.org](mailto:laura.abadia@oecd.org)

 **Nelson Amaya**, 政策分析家, 法国经合组织慈善中心

 [nelson.amaya@oecd.org](mailto:nelson.amaya@oecd.org)

### 摘要

本文是基于经合组织 2013-2015 年和 2017 年慈善赠予的数据。该文全面介绍了发展中国家教育慈善的情况。它还借鉴了经合组织 netFWD 成员和伙伴单位的定性投入以及辅助性的案头研究, 以甄别基金会在探究和影响教育系统方面的部分战略。

### 关键词

全球治理;

全球发展;

数据;

经合组织

在有着预计 390 亿美元的资金缺口 (UNESCO, 2015) 的低中收入国家中, 达到高质量普适教育的目标看上去依然遥不可及。各国政府和官方发展援助 (ODA) 是填补这个资源缺口的中坚力量。但有限的资金空间和趋于平缓的 ODA 资金流量 (OECD, 2019) 使得他们至少在短期内很难通过自己的力量弥补资金缺口。在这种情况下, 私人慈善作为发展融资的重要和补充来源涌现出来。但直到最近, 有关基金会捐助, 优先取向和行为的可靠且公开的信息却出人意料地稀缺。

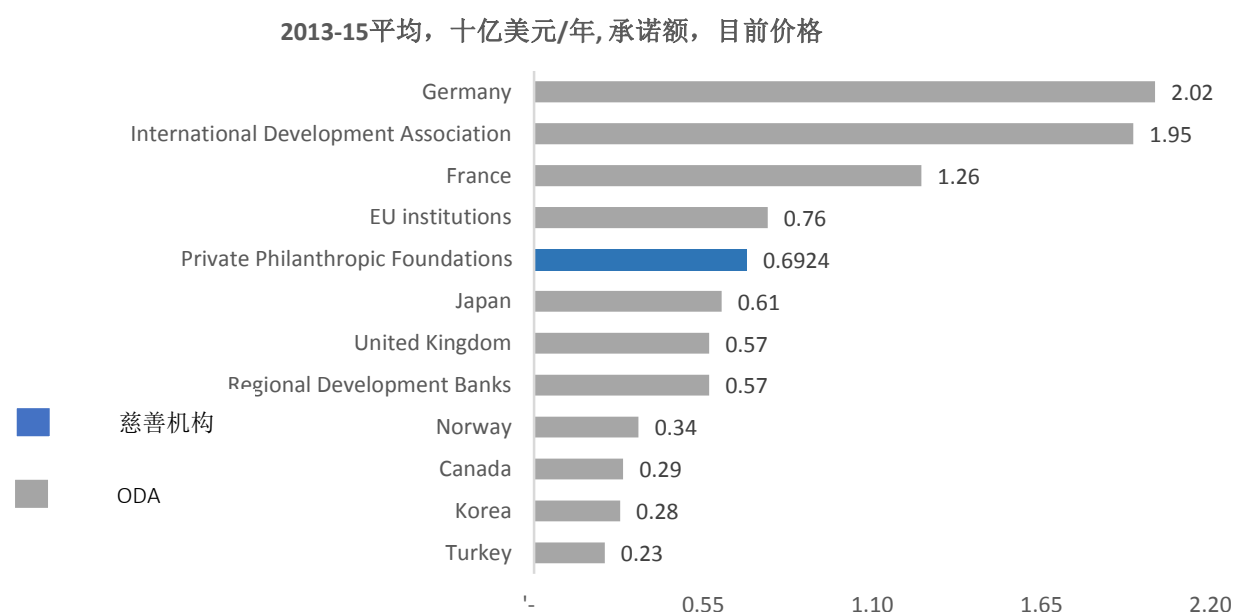
为了更好地展现发展中国家的慈善赠与情况, 经合组织(OECD) 在两个方面加强了与慈善基金会的联系: 收集有关慈善资金流向的数据, 并加强了与基金会的对话。2018 年, OECD 首次公布了与发展相关的慈善数据, 这些数据按照 OECD-DAC 数据标准收集以保证和 ODA 资金流向的可比性 (OECD, 2018)。该调查覆盖了 2013-2015 年间世界范围内的 143 个基金会, 收集了慈善赠款和活动级别的数据。同年 OECD 成立了经合组织慈善中心, 以收集目标地区和问题地区跨界及国内慈善资金流动的更多数据。作为补充, 自 2012 年以来, 经合组织促进发展基金网络 (netFWD) 斡旋了基金会, 政府与传统发展参与者之间的对话, 以增进相互了解并发起合作。

在 OECD 2013-15 年和 2017 年慈善赠与数据的基础上，本文全面介绍了发展中国家教育慈善的情况。文章还借鉴了经合组织 netFWD 成员和伙伴单位的定性投入以及辅助性的案头研究，以甄别基金会在探究和影响教育系统方面的部分战略。

## 全球教育慈善：五个事实

**基金会是发展中国家教育资金的重要来源。**三年 21 亿美元，或是平均每年 6.93 亿美元，教育是基金会仅次于健康和生殖健康的第二大支持领域。基金会是发展中国家教育经费的第五大来源，与英国或日本提供的双边官方发展援助相当（图 1）。

图 1：2013-15 年间 ODA 及私有机构为发展中国家提供的教育资金



来源：OECD (2018) 及 OECD (2019c)

**亚洲和非洲吸引了最多的教育相关善款，印度，土耳其和中国在受助单上位居前列。**

亚洲接到了 6.08 亿美元，占 2013-15 教育慈善善款的 29%。非洲以 5.92 亿美元（总善款 28%）紧随其后。大多数教育资金流向了中等偏上收入国家（占教育慈善资金总额的 41%），而只有 8% 的资金流向了最不发达国家。

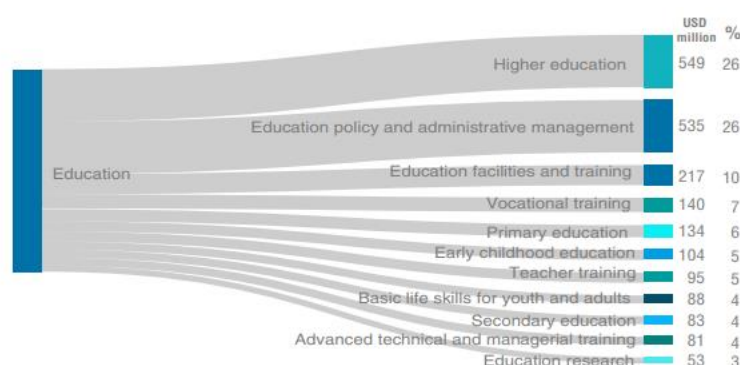
与区域性赠款分配比例一致，印度获得了最多教育资金：2.9 亿美元。紧随其后的是土耳其（2.27 亿美元）和中国（1.77 亿美元）。大量教育资金是由国内基金会提供的，分别占这三个国家教育捐助总额的 43%（印度），96%（土耳其）和 76%（中国）。

**全球范围内，高等教育是教育慈善的主要目标。**

在大学，学院和理工学院获得的教育，奖学金，学位和文凭课程的慈善资金总额接近 5.49 亿美元，占教育相关资金的最大份额，教

育慈善总资金的 26%。获得支持最少的部门是教育研究，投资额为 5,300 万美元（占教育总资金的 3%），其中包括有关教育有效性，相关性和质量，系统评估和监控的研究（见图 2）。

**表 2: 2013-15 年教育慈善资金分布**



来源: OECD (2018)

### 基金会通过知名的大型组织来提供资金。

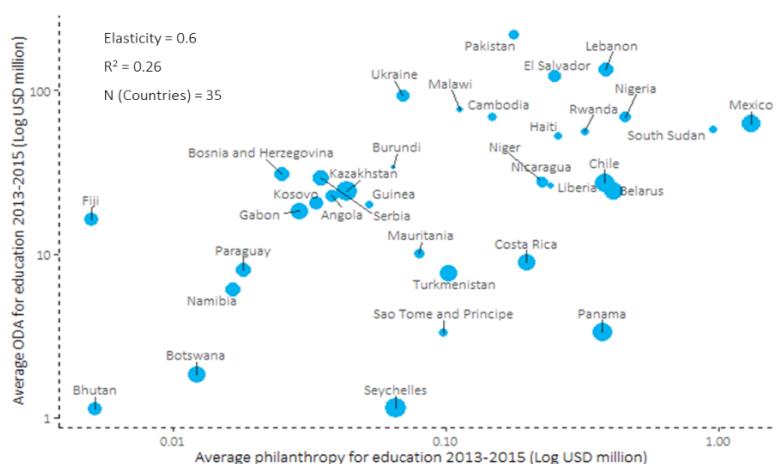
非政府组织 (NGO) 及其他民间社会团为 5.78 亿美元 (总额的 28%) 提供了渠道。大学，学院，其他教学机构和智囊团输送了 4.76 亿美元 (占教育捐赠的 23%)，多边组织 1.55 亿美元，占教育捐赠的 7.5%。吸收最多慈善资金用于教育的中介组织是联合国儿童基金会 (8,200 万美元，占教育总资金的 4%) 和世界银行集团 (4,500 万美元，占教育总资金的 2%)。在用于教育的慈善总资金中，有 65% 被指定用于特定项目，而只有 8% 被用于核心支持。

有趣的是，在非洲和亚洲，教师培训是基金会支持最少的部门，而在美国（不包括美国和加拿大），它是支持最多的部门之一。

### 最后，ODA 的资金规模与教育慈善事业之间存在正相关关系。

2013-2015 年间，ODA 向所有发展中国家提供平均每年为 85 亿美元的教育援助，教育慈善资金约占 ODA 教育方面总投入的 8%。此外，与慈善事业类似，官方发展援助主要针对高等教育，并集中在亚洲和非洲（分别占 ODA 教育总援助的 39% 和 32%）。在此期间从两种筹资来源都获得资金的国家，ODA 的援助规模与教育慈善规模之间存在轻微的正相关关系。这意味着，平均而言，获得大量官方发展援助的国家也获得了大量的慈善资金（见图 3）。

表 3: ODA 与私人教育慈善的关系, 2013-15 年



注意：按国家来看，大规模反映的 2015 年人均 GDP 略高（2010 年美元不变价）。ODA 数值代表了对教育板块某时间段承诺的均值。对科索沃的情况做一下说明：此名称不带有对其地位的立场偏见，并且符合联合国安全理事会第 1244/99 号决议和国际法院关于科索沃宣布独立的咨询意见。资料来源：经合组织根据经合组织发展援助委员会和世界发展指标的计算。

### 慈善如何引导发展中国家的教育体系

关于慈善资金流动的数量和范围的数据不足以描述基金会如何引导教育系统内机构和参与者错综复杂的生态系统。还需要定性资料投入以阐明某些战略基金在发展中国家投资教育的情况，以及需要进一步关注的领域。

来自基金会，访谈和案头研究的定性投入揭示了基金会在投资教育时使用的四种不同方法。**第一项策略是通过支持为服务缺乏地区或边缘化人群提供教育服务来填补空白。**例如，慈善捐助者和 ODA 捐助者扩展了衔接课程，以帮助布基纳法索，马里，尼日尔，埃塞俄比亚，利比里亚和黎巴嫩的失学儿童赶上并

重新融入正规教育。在埃及，萨维里斯社会发展基金会与教育部合作在偏远村庄建立社区小学。在两个例子中，慈善参与都是有时间限制的。在最初的几年中，慈善事业支付了最初的设置和运营开销，理想情况下，它们之后会被转交给政府或社区。然而，并不总是具备长期资金，这导致了可持续和可扩展方面的问题。

### 第二种方法是在严格的监控和评估的基础上支持创新。

基金会通常被形容为灵活而反应迅速的组 织。这使得他们有能力在相对较小的规模内孵化和严格测试新想法，如果与政府和决策者能够进行对话，这些新想法反过来又有助于为更广泛的政策变革创造灵感。比如福特基金会和援助穷人协商团体(CGAP) 联手开展一个降低绝对贫困的研究项目。他们在非洲，亚洲和拉丁美洲的八个国家试行并严格评估了一种方法，称为“针对超级贫困人群”或“毕业方式”。随机评估显示，该方法帮助家庭转向更加有保障的生计，并且在某些情况下改善了他们的社会心理健康状态。根据这一结果，有 20 多个



国家采用了这种方法，直接惠及了几十万名妇女<sup>1</sup>。

**类似的策略包括加强政府的教育监控系统，并将有关学生学习成果的可靠数据注入公共领域。**

在南非，迈克尔·苏珊戴尔基金会已经帮助政府加强了从学校及时收集标准化数据的能力。这样做之后，在国内建立了最大的学习成绩数据池，覆盖了 1110 万学生，或是超过 85% 的小学和初中学生。与此类似，惠普基金会已帮助 14 个国家/地区扩展了对基础计算和识字技能的基层学习评估。举措由公民主导，在家中对孩子进行测试，并以一种易于理解和行动的方式与家庭，学校，社区和政府分享结果。这些努力有助于提高教育系统的责任感，并提倡更加关注学习质量。

**最后，基金会通过与 ODA 和其他私人捐助者的共同投资为计划的制定提供帮助，远远超过了他们自己能够达到的规模。**

比如儿童投资基金基金会，英国国际发展部和世界银行共同努力，建立了“早期学习伙伴关系”，旨在为非洲和南亚的 1200 万儿童提供小学教育的准备。基金会，高净值个人和私营公司将他们的知识，专长，网络和资源集中起来，通过捐助者合作支持教育投资的例子也越来越多。一个很好的例子是 Co-Impact，该捐助者合作组织在 2018 年的第一轮投资中承诺提供 8000 万美元。

展望未来，**基金会可以与研究团队进行更多合作**，以揭示学校教育和学习的根本障碍，

设计试点，实验性地测试不同的教育干预措施并支持调查结果的传播。实现可持续发展目标 4 不仅需要确保有足够的资源，而且还要确保这些资源最终支持有效的方法来改善获得优质教育的机会。教育研究对于了解影响优质教育的特定背景障碍，确定最有效的方法及其原因，以及改善教育政策和计划的设计，交付和有效性至关重要。但是，正如数据显示，教育研究是 2013-15 年度期间慈善事业对教育的支持最少的领域，基金会大幅提高其竞争能力仍有空间。

## 结论

凭借资金和技术专长，基金会已成为实现优质教育的成熟合作伙伴。但是，他们要深入参与发展中国家的教育系统仍然面临挑战。许多政府无法将基金会与其他民间社会组织区分开来，也没有意识到其潜在的附加值。此外，并非所有基金会都在当地有很强的影响力，而且在许多国家他们没有国家级机构参与的协调结构。发展中国家政府可以通过确立法律地位将基金会与其他民间社会组织明确区分开来，从而进一步加强慈善的有利环境。基金会也可以通过参加国家，区域或国际平台，特别是在部门层面，与政府和捐助者社区增进经验共享。

此外，基金会可以更好地利用现有举措来提高慈善捐赠相关数据的透明度和可用性。2020 年，经合组织将通过一项最新针对 200 个基金会，涵盖 2016-2019 年的全球调查，来更新和扩展其慈善促进发展数据库。进而，经合

<sup>1</sup> 福特基金会 (2020). 大规模实施“毕业方法”的早期经验教训。  
<https://www.fordfoundation.org/campaigns/early-lessons-from-large-scale->

[implementations-of-the-graduation-approach/](https://www.fordfoundation.org/campaigns/early-lessons-from-large-scale-) 和 Abdul Latif Jameel 贫困行动实验室 (J-PAL). 关于我们。  
<https://www.povertyactionlab.org/about-j-pal>

组织慈善中心将首次发布四个新兴经济体（哥伦比亚，印度，尼日利亚和南非）国内慈善捐赠的数据。除了从根本上塑造我们对慈善的理解之外，有关慈善对发展的贡献的数据开放是发展赞助者之间有效协调与合作的基石。有了这些信息，捐助者就可以确定资金缺口并避免重复投资，接收组织可以更有针对性地开展募捐活动。更不用说，有关慈善捐赠的公开数据可以帮助建立与受赠人和最终受益人的信任，并向广大公众通报基金会社会中的作用。

### 参考文献

Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Parienté, Jeremy Shapiro, Bram Thuysbaert, and Christopher Udry. (2015). "A Multi-faceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries." *Science*, 348(6236): 1260799-1–1260799-16. doi:10.1126/science.1260799.

OECD. (2018). *Survey on Private Philanthropy for Development 2013-15: Data Questionnaire*. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyondodafoundations.htm>.

OECD. (2018). *Private Philanthropy for Development*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/dac/private-philanthropy-for-development-9789264085190-en.htm>

OECD netFWD. (2019). *Philanthropy and*

*Education - Quality Education for All: Lessons and Future Priorities*. OECD Development Centre.

[http://www.oecd.org/development/networks/NetFWD\\_PolicyNoteOnEducation.pdf](http://www.oecd.org/development/networks/NetFWD_PolicyNoteOnEducation.pdf)

OECD. (2019a). *Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>.

OECD. (2019b). *Creditor Reporting System (CRS) [database]*. <http://stats.oecd.org>.

OECD. (2019c). *OECD International Development Statistics: Creditor Reporting System [database]*. [www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm).

R4D. (2015). *Bringing Learning to Light: The Role of Citizen-led Assessments in Shifting the Education Agenda*. Results for Development Institute.

UNESCO. (2015). *Pricing the right to education: the cost of reaching new targets by 2030*, Policy Paper 18. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232197>

## 营利性慈善：对教育发展的启示

 **Dana Brakman Reiser, 法学教授, 美国布鲁克林法学院**

 dana.brakman@brooklaw.edu

### 摘要

本文讨论了美国“营利性慈善事业”的一种特定且重要的法律格式：有限责任公司（LCC），以及它与教育领域的关系。LLC 为“捐赠者提供完全的隐私权”，无需汇报其行为或拨款情况，并且避免了针对常规慈善事业的规定。Brakman-Reiser 分析了慈善有限责任公司如何扩大了精英对社会的影响，使最富有和最有权势的人能够避开传统基金会法规对精英慈善透明度的要求。

### 关键词

营利性慈善事业；  
有限责任公司；  
问责制；  
透明度

营利性事业固有的办事方式，参与者及行为标准正在向慈善事业迁移，在多个方面都令美国的慈善法不堪承受。用营利性慈善事业

（LLC）的方式从事慈善活动避开了传统基金会法规对精英慈善透明度的要求。受商业关联捐助者顾问基金同样掩盖了精英的影响力，这些自身没有慈善使命的机构的大规模扩张正在改变开展慈善事业的方式，而这种方式是现行法规未曾加以考虑的。像其他慈善领域一样，这些“营利性慈善事业”趋势将对教育领域产生影响。

### 使用慈善有限责任公司代替基金会

随着 2015 年底陈和扎克伯格基金会（CZI）的成立，许多人开始意识到慈善可以在有限责任公司，而不是非营利，免税的组织赞助下进行。CZI 由脸书创始人兼首席执行官马克·扎克伯格（Mark Zuckerberg）和他的妻子陈慧娴博士创建，他们说将在一生中将其净资产的 99% 捐给该组织，以进一步实现其“推进人类发展潜力，促进下一代所有儿童的平等”的使命（扎克伯格，2015 年）。但是 CZI 不是私人基金会，也不是免税或非营利组织。它是以一家普通的有限责任公司形式成立的（Brakman Reiser, 2018b）。

当然，CZI 没有发明慈善有限责任公司— 艾默生集体（Emerson Collective）和奥米迪亚网络（Omidyar Network）比 CZI 早十多年就使用了这种模式— 但 CZI 无疑使这种模式流行了起来。其他人纷纷跟进。有些人做得非常公开，就像约翰和劳拉·阿诺德（John and Laura Arnold），他们宣布将在 2019 年 2 月转向使用一家有限责任公司来协调其慈善事业（Gose, 2019）。但是他们并不是唯一的。由于成立慈善有限责任公司不需要公开宣布，因此我们并不知道这种趋势的规模。

有人可能会对有限责任公司放弃了税收减免感到不解，使用慈善有限责任公司而不是免税的私人基金会确实存在税收成本。但这些成本比人们想象的要低。如果慈善组织有着很好的税务指导和计划，使用慈善有限责任公司可以将相关收入，礼物和遗产税成本降到最低（Brakman Reiser, 2018a）。

在帐簿的另一边，使用有限责任公司为慈善家提供了一些非常宝贵的有利之处。首先，使用有限责任公司可为捐赠者提供完全的隐私权。有限责任公司无需公开报告其活动或赠款，而免税的私人基金需要这样做（美国国税局，2017 年）。不同的慈善家对隐私的倾向有所不同。例如，CZI 的网站提供有关其赠款和投资的全面公开报告。Omidyar Network, Emerson Collective 和 Arnold Ventures 还在其网站上提供了其活动的情况，但提供的详细信息较少。慈善有限责任公司公开什么信息是他们自己的选择——而不是强制性的。当一个慈善有限责任公司决定公开它的存在时我们只能知道，而关于我们已知的那些公司，我们只能知

道他们决定告诉我们的情况。这与必须公开披露其赠款和活动的私人基金会形成鲜明对比（美国国税局，2019 年）。

LLC 为慈善家提供的第二个优势是无可比拟的控制权。这种控制权不仅在于对慈善实体的管理，还在于是否以及何时撤出。与非营利性，免税实体无法撤回捐款不同（Hansmann, 1981），慈善有限责任公司的创始人可以随时改变主意，拿出自己的钱，以及用它做想做的事。要重要声明的是，此处提到的慈善有限责任公司的创始人均未表示出任何撤出资金的迹象。但是，这依然是他们的选择。只有对公共关系方面的顾虑才能阻止慈善有限责任公司的创始人明天，五年或五十年内将放入的资产迁走。如果捐助者有一天决定以另一种或更好的方式来实现他们希望在这个世界上看到的变化，那么他们就可以把自己的资金拿出来去投入那种替代方式而不会有任何法律后果。同样，这与不可撤销的免税私人基金会的捐款大不相同（《美国国内税收法》第 501（c）（3）节）。

最后一个优势是有限责任公司带来的灵活性。使用有限责任公司避免了私人基金要面临的极其复杂的监管（Fremont-Smith, 2004）。另外，它意味着 — 在同一个实体中 — 慈善家可以同时捐赠，影响力投资和政治倡导。私人基金会的监管使得在单个实体中完成所有这些工作变得困难，其中一些则完全不可能（Brakman Reiser, 2018a）。

CZI 是一个很好的例子，因为它指出了在一个实体内奉行多种策略的灵活性正是采用 LLC 结构的原因（CZI，我们的核心举措，2019）。

CZI 一直在参与所有这些不同类型的活动，包括在教育领域。其网站上发表的很长的其他赠款的清单上提供了相当详细的信息，其中许多赠款都在教育领域运作（Chan Zuckerberg Initiative，赠款）。例如，在 2019 年 4 月，它向加州大学圣地亚哥分校和加州大学伯克利分校提供了赠款，以支持那些寥寥无几愿意在科学，技术，数学和工程（STEM）就业的学生（Sanders，2019）。CZI 关于其影响力投资组合的信息提供得不很详细，仅包括了接受支持的公司，而不包括金额或其他条款，但实际上所有这些投资似乎都与教育有关（Chan Zuckerberg Initiative，风险投资）。一些例子包括：AltSchool, Bridge International Academies, Trilogy Education Services, 和 Varsity Tutors。其中许多是被认可的，还有一些则颇有争议。CZI 还解释说，“参与政策和宣传工作以帮助辩论的形成”是其战略的核心部分，但对这些活动没有更多的披露。不过至少有一份早期报告列出了其承诺至少 4,500 万美元用于政治倡导，主要是围绕打击大规模监禁和解决经济适用房危机（Thompson & Kulwin，2017）。

通过有限责任公司，慈善家可以由一个组织来协调其实现社会变革的不同战略要素。很容易理解为什么捐助者会对使用有限责任公司感兴趣，但是对于教育板块和社会来说，新结构互有利弊。从好的方面来说，慈善有限责任公司可以释放更多的资本来追求社会公益。它们可能比受到严格管制的免税替代方案更有效率。随着商业准则的大局性转变，它们也承担起营利性机构对人和地球的责任，而不仅仅是追求利润—这是一种有益的发展。

但是对于教育板块和社会来说它们也存在弊端。对慈善有限责任公司的捐款可能会挤占对传统慈善机构的捐款；这种情况发生的程度是一个值得研究的实证性问题。但是无论该问题的答案是什么，慈善有限责任公司这种结构都会放大精英们在我们社会中的影响力。有限责任公司使得社会上最富有，最有权力的个人和家庭得以免除对其透明度的要求，并避免了旨在限制其影响力的私人基金会法律。私人基金会法规的起草者旨在使倡导的主张与慈善事业区分开来，并限制私人营利性投资活动与慈善活动之间的关系。这些限制是为了约束慈善组织扩大社会精英影响力的能力。教育慈善中设立的奖学金有力地表明，即使受到了监管，私人基金会也容忍精英对教育政策和执行施加产生令人担忧的影响（Tompkins-Stange，2016）。而慈善有限责任公司则进一步增加了筹码。

### 商业关联捐助者顾问基金的扩展

再看另一个以营利为目的的慈善事业的动向，商业附属捐助者顾问基金的大规模扩张也对教育产生了重大影响。捐助者顾问基金（DAF）是由捐助者向赞助人捐助资金或资产时设立的（Colinvaux，2018）。这些资金只能分配给慈善机构，但不必立即执行。捐赠者可以指示何时以及向谁拨款，但是一旦捐赠者进行捐赠，赞助人就对资金拥有合法的所有权。从技术上讲，赞助人本身是免税的公共慈善机构，但当它是商业关联的赞助人时它本身没有任何慈善宗旨，只是作为捐赠者资金的渠道。尽管赞助商对 DAF 基金有明确的法律拥有权，



但实际上，他们需要等待并遵循捐赠者的指示——而捐赠者甚至可能在死后才转交这些权利。

捐助者顾问资金绝非个别现象。截至 2017 年，他们持有的资产超过 1100 亿美元。根据一份 2018 年的报告（Collins, Flannery & Hoxie, 2018 年），它们是“美国增长最快的慈善捐款接受机构”。由于股市蓬勃发展和税收改革的影响，2017 年成为具有标志性的一年。DAF 接受了超过 290 亿美元的捐款（国家慈善基金会，2018）；最大的捐助者顾问基金发起人富达慈善基金会（Fidelity Charitable）捐助者的增幅达到了惊人的 83%，收到了八十五亿美元的捐款（Joslyn, 2018）。诚然，2017 年可能有点不同寻常，但是 DAF 的增长幅度一直是巨大且稳定的。增幅如此之大，以至于捐赠者顾问基金发起人现在位于美国最大的慈善基金接收者之列。2016 年和 2017 年《慈善编年史》（Joslyn & Olsen-Phillips, 2017）编制的榜单中，富达慈善基金会是美国慈善基金的最大接受者。与先锋（Vanguard），施瓦布（Schwab）和高盛（Goldman Sachs）附属的赞助组织一起，它们在 2017 年榜单前 10 名中占据 4 席，与诸如联合之路（United Way）、圣裘德（St. Jude's）和美国红十字会等家喻户晓的机构名字不相上下，甚至超过它们（慈善编年史，2016 年，2017 年）<sup>11</sup>。捐助者顾问基金为捐赠者提供了很多便利。和

慈善发展有限公司类似，它们提供了比私人基金会宽泛得多的隐私权。在基金会捐赠者放弃了对资金的法定权利，而 DAF 的捐赠者却还保留很多控制权：包括对其投资和最终捐赠的建议（通常是决定性的），而且还能将这些权力传递给后代。从本质上讲，DAF 为捐赠者提供了私人基金会的大部分好处，但却避免了私人基金会需要承担的监管负担和费用。

还有，DAF 模式使得捐赠者获得可观的税收优惠。无论这些资金是否实际支付用于运营慈善机构，捐赠人都可以在向捐赠者顾问基金捐赠财产的当年进行当期税收减免

（Colinvaux, 2018）。由于根据税法赞助组织被视为公共慈善组织，所以捐赠者还可以通过捐赠增值财产获得双重利益，不仅扣除其公平市场价值，而且不考虑其增值收益并为其纳税（内部收益 守则 §170（e））<sup>12</sup>。

DAF 的价值主张不仅吸引了捐助者，而且吸引了对该领域的商业兴趣。迄今为止最大的捐赠者顾问基金发起者都与富达（Fidelity）和施瓦布（Schwab）等主要投资机构相关。如上所述，这些实体除了安置和管理 DAF 之外并没有慈善使命。它们作为一项客户服务对于其相关联的投资公司非常有价值，商业相关联的 DAF 正在为捐赠者极力推广 DAF 的这些好处。

和慈善有限公司类似，DAF 能使捐赠人避开私人基金会监管所要求的透明度。DAF 发起

<sup>11</sup> 2018 年，《慈善编年史》重新命名了清单，并更改了其方法以将 DAF 排除在外，解释说“其目的是衡量美国公众对特定领域和组织的支持，而捐赠者建议的帐户是慈善赠与的工具，而非具有社会使命的组织。”（Davis,

Lindsay, & O'Leary, 2018）。

<sup>12</sup> 值得一提的是，这一减税额均不适用于非免税项目，在 2017 年税法之后，免税项目的数量大幅增加（York, 2018）。

人仅被要求就汇总情况，而不是逐个基金进行披露（美国财政部，2011 年），因此，它们可以为捐赠者提供使其慈善议程不透明且无法追责的手段。众所周知，人们对基金会通过宣传，议程设置及其他方式对教育的影响表示出很多关注。上述影响会因为将这些行为通过捐赠顾问基金渠道进行而变得更加模糊不清。此外，为避免有人认为 DAF 只是小额捐助者管理捐款而又无需支付私人基金会开支的一种有效方法，最近美国国税局（IRS）透露，硅谷的捐助者们分别向 DAF 注入了从 1 亿多美元到近 20 亿美元不等的捐款（梅特卡夫，2018 年）。公众永远都不会知道这些资金是如何使用的。

除了要求透明度，慈善法规还以各种方式引导着慈善活动，尤其是基金会的活动。如前所述，它引领私人基金会的活动远离政治倡导。这些约束在 DAF 仍然存在，但这里产生了另外的引导问题 – 时间。慈善法规定，私人基金会必须每年支出其资产的 5%（《内部税收法》第 4942 条），这至少对为满足当前需求的现时支出提出了一定要求（很多人会说不够）。DAF 没有类似的对年度支出的要求，资金似乎可以永久留在 DAF 中。而且在由商业关联赞助商持有的 DAF 中，该赞助商的关联管理公司只是在投资时管理资产，并没有独立的慈善使命，很难看出会有什么动力来鼓励善款的分配。

对这种资产停放的担忧促使 2006 年美国国会要求财政部对此进行研究，报告显示 DAF 该年平均支出为资产的 9.3%（美国财政部，2011 年）。该信息来自远在 DAF 爆炸式增长之前的时期，并没有有关个人基金支出的任何信息，

但它打消了国会提出支付要求的想法。有报道称，一些私人基金会将赠款转给捐赠者顾问基金来满足对自己的支出要求，这加剧了资产停放问题（Olsen-Phillips，2018），批评者呼吁应该采取行动至少限制这种明显的滥用

（Colinvaux，2019）。同时，不仅那些本来要创建私人基金会的人，连那些本来会直接捐款的人也越来越多地使用 DAF，这对需要这些资金的各种慈善机构（包括教育慈善机构）构成了威胁。

最后，还存在反向影响问题。来自商业相关的 DAF 赞助商的压力正在改变慈善领域。慈善运营机构，尤其是大学和学院，发现自己越来越多地通过提供 DAF 的方式来争取捐助者，并试图将进入 DAF 的美元最终引导到他们的金库（Blum，2018 年）。为了给这种新型工具服务，他们经常把由在某领域占主导地位的与商业紧密关联的赞助商所创造并出售给他们的产品做成白标产品推出白标，以加强反馈回路。DAF 概念的发起者社区基金会也极大地感受到了竞争的影响力（Colinvaux，2018）。当然，竞争可以是一件好事，它使得与 DAF 和某些创新相关的成本降低了，特别是在社区基金会。但是，这种竞争压力正迫使社区基金会将其精力进一步集中在招募捐助者上，并且将招募范围延伸得更远。削减成本还会降低社区基金会在慈善领域的专业技能。最近硅谷社区基金会的动荡由许多因素导致，但这种压力也是这个不幸故事的一部分（Gelles，2018）。

## 结论

慈善有限责任公司和 DAF，尤其是硅谷的慈善机构，引起的透明度，渠道和反向影响问

题不仅限于教育领域，但在这一重要领域中是现实而严峻的。需要对这些及其他营利性慈善现象进行深入研究，政策分析，并最终需要监管部门的关注。

### 参考文献

Blum, D. (Mar. 27, 2018). Charities capitalize on the donor-advised-fund boom by creating their own. Chronicle of Philanthropy.  
<https://www.philanthropy.com/article/Charities-Capitalize-on-the/242935>

Brakman Reiser, D. (2018a). Disruptive philanthropy: Chan-Zuckerberg, the limited liability company, and the millionaire next door. Florida Law Review 70(5), 921-69.

Brakman Reiser, D. (2018b). The rise of philanthropy LLCs. Stanford Social Innovation Review 16(3), 26-33.

Chan Zuckerberg Initiative. (May 22, 2019). Grants. <https://chanzuckerberg.com/grants-ventures/grants/>

Chan Zuckerberg Initiative. (May 22, 2019). Our core initiatives.  
<https://chanzuckerberg.com/about/our-approach/>

Chan Zuckerberg Initiative. (May 22, 2019). Ventures. <https://chanzuckerberg.com/grants-ventures/ventures/>

Chronicle of Philanthropy. (2016, 2017). How much America's biggest charities raise: 27 years of data.  
[https://www.philanthropy.com/interactives/philanthropy-400#id=table\\_2017](https://www.philanthropy.com/interactives/philanthropy-400#id=table_2017)

Colinvaux, R. (March 4, 2019). Fixing philanthropy: a vision for charitable giving and reform. Tax Notes, 162(9), 1007-15, 1011.

Colinvaux, R. (2018). Defending Place-Based Philanthropy by Defining the Community Foundation. BYU Law Review, 2018(1), 1-55.

Collins, C., Flannery, H. & Hoxie, J. (July 2018). Warehousing wealth: Donor-advised charity funds sequestering in the face of growing inequality.  
<https://ips-dc.org/wp-content/uploads/2018/07/Warehousing-Wealth-IPS-Report-1.pdf>

Davis, T., Lindsay, D. & O'Leary, B. (October 30, 2018). How the 2018 America's favorite charities ranking was compiled. Chronicle of Philanthropy.  
<https://www.philanthropy.com/article/How-the-2018-America-s/244936/>

Fremont-Smith, M. (2004). Governing nonprofit organizations. Harvard University Press.

Gelles, D. (May 11, 2018). Inside a powerful Silicon Valley charity, a toxic culture festered. New York Times.

Gose, B. (January 28, 2019). John and Laura Arnold join other billionaires in move away from traditional philanthropy. Chronicle of Philanthropy.  
<https://www.philanthropy.com/article/JohnLaura-Arnold-Join/245557>

Hansmann, H. B. (1981). Reforming nonprofit corporation law, University of Pennsylvania Law Review, 129(3), 497-623.

Internal Revenue Code. §§ 170(e), 501(c)(3), 4942.

Internal Revenue Service. (2017). Form 990, schedule B: schedule of contributors.  
<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f990ezb.pdf>

Internal Revenue Service. (2019). Form 990-PF.  
<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f990pf.pdf>

Joslyn, H. & Olsen-Phillips, P. (November 1, 2017). Fidelity Charitable Tops United Way for 2nd Year in a Row in the Philanthropy 400, Chronicle of Philanthropy.  
<https://www.philanthropy.com/article/Fidelity-Charitable-Tops/241612>

Joslyn, H. (2018). \$8.5 billion poured into Fidelity Charitable accounts in 2017. Chronicle of Philanthropy.  
<https://www.philanthropy.com/article/85-Billion-Poured-Into/242546>

Metcalf, T. (Mar. 14, 2018). A peek into Goldman's black box charity reveals tech billionaires.  
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-14/peek-into-goldman-s-black-box-charity-reveals-tech-billionaires>

National Philanthropic Trust. (2018). The 2018 DAF report. <https://www.nptrust.org/reports/daf-report/>

Olsen-Phillips, P. (May 14, 2018). Foundations move \$737 million to donor-advised funds, Chronicle study shows. Chronicle of Philanthropy.  
<https://www.philanthropy.com/article/Foundations-Move-737-Million/243403>

Sanders, R. (April 9, 2019). Chan Zuckerberg Initiative launches effort to increase diversity of STEM students. Berkeley News.  
<https://news.berkeley.edu/2019/04/09/chan-zuckerberg-initiative-launches-effort-to-increase-diversity-of-stem-students/>

Tompkins-Stange, M. (2016). Policy patrons: philanthropy, education reform, and the politics of influence. Harvard Education Press.

Thompson, A. & Kulwin, N. (October 24, 2017). Mark Zuckerberg has bigger plans than the White House. Vice News.  
[https://news.vice.com/en\\_us/article/8xmvvg/mark-zuckerberg-political-spending](https://news.vice.com/en_us/article/8xmvvg/mark-zuckerberg-political-spending)

U.S. Department of the Treasury. (Dec. 2011).  
Report to Congress on supporting organizations  
and donor advised funds.  
<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/Report-Donor-Advised-Funds-2011.pdf>

York, E. (September 26, 2018). Nearly 90 percent  
of taxpayers are projected to take the TCJA's  
expanded standard deduction. Tax Foundation.  
<https://taxfoundation.org/90-percent-taxpayers-projected-tcja-expanded-standard-deduction/>

Zuckerberg, M. (December 1, 2015). A letter to  
our daughter.  
<https://www.facebook.com/notes/mark-zuckerberg/a-letter-to-our-daughter/10153375081581634/>



## 快速行动多点命中？干扰性慈善和对规模的赞歌

 **Seungah S. Lee**, 美国斯坦福大学，博士研究生

 [seungah@stanford.edu](mailto:seungah@stanford.edu)

 **Patricia Bromley**, 美国斯坦福大学，副教授

 [pbromley@stanford.edu](mailto:pbromley@stanford.edu)

### 概要

本文从“规模”的角度对新慈善事业的议事单进行了适配和分析。与其他比如在为穷人服务的计划上进行量化和坚持财务可持续性带来的挑战相比，该方面的相关讨论比较少。一方面，对规模的强调可能会增进与当地参与者的伙伴关系，并加强公共和私人领域之间的协调。另一方面，较大规模还会推动为不同学生类型及背景开发标准化，通用的解决方案。

### 关键词

规模；  
监管和评估；  
问责制；  
标准化

新的慈善家正在通过将干扰和创新置于“捐赠准则”的中心来改变慈善行为（Culwell & Grant, 2016）。新形式的说客批评旧有的慈善模式支持了浪费而且无法解决核心社会问题。“干扰性慈善事业”的极端版本以慈善资本主义的形式用具有公共目的的私人计划取代了公共行为（Bishop & Green, 2008 年）。它直接模仿了硅谷的创业精神，这里，Uber, Facebook, 和 Twitter 被视为成功的标志。新生成的高科技百万富翁和亿万富翁试图通过引入曾帮助他们获得商业成功的扎克伯格的座右铭，现在已经闻名全球的“快速行动打破常规”来改善社会。这种新方法将慈善伙伴关系的模式从捐赠者和接受者转变为投资者和企业家。核心设定是，非营利组织的目标应是有效实现可衡量的短期和长期影响，达到财务可持续性，并且---对于干扰性慈善至关重要--其规模要足够大，速度要足够快，从而重塑整个行业。

接下来，我们将讨论嵌入硅谷风格慈善中的设想如何影响非营利组织的行为，重点关注教育领域的例子，尤其是对“规模”的追求。“独角兽”类型的慈善捐赠被新的干扰性慈善家视为解决社会问题的灵丹妙药（Callahan, 2017）—对具有成本效益的计划进行大量投资可以迅速扩大规模，并具有立竿见影的效果，产生明显的积极影响，并最终在财务上可以持续。这些特点已在别处以“风险慈善”，“战略慈善”，“有效慈善”或“基于结果的慈善”等相关名称进行了讨论（（例如，对于倡导者，请参见 Letts 等, 1994； Porter & Kramer, 1999； Brest（即将发表）；对于批评者，请参见 Sievers, 2001； Katz, 2005））。例如，将量化要求强加于表现型组织，以及坚持要求服务于穷人的计划也具有财务可持续性所引发的问題已经被广泛讨论了（Frumkin, 2009）。但是，我们对规模问题的反思较少，对此我们进行了更深入的探讨。

“规模”的概念是建立在以“曲棍球棒”的增长轨迹为目的的企业模式上的，即指数级增长（Martin, 2016）。在教育领域，越来越多的力量投入到开发可广泛接触到并可以在全球范围内扩展的计划和举措（例如，参见布鲁金斯学会关于扩展全球教育规模的倡导，Robinson, Winthrop & McGivney, 2016）。这导致非营利性教育组织专注于开发可在全球范围内传播，用以解决普遍的专题挑战的方案和课程，例如发展 21 世纪的技能，女孩的教育以及提高儿童的识字率。

从积极的角度看，对规模的强调可以增强与地方参与者的伙伴关系，并加强公共和私人领域之间的协调。在有限的资源下进行规模化的需求已导致较大的教育公益组织与规模较小的本地组织进行合作来实施其计划。但是，它也推动为不同学生及背景开发标准化，通用的解决方案。新产品或新计划的规模化旨在提供一种简单，足够好的，适用于大量学习者的解决方案，但不适用于针对特定群体定制的方案（Christensen 等, 2006）。

首先反映出来的是，如果私立项目成功达到规模化，有可能在教育系统的长期稳定性方面产生很大的问题。私人提供者没有义务继续提供超出其捐助者意愿之外的服务—只有政府才在根本上有义务提供教育。也许某些收费项目在财务上是可持续的，并且由于市场激励而将永久保留，但是弱势学生就将只能听任市场的反复无常及其众所周知对公共产品的短缺供应。在最好的情况下，私人服务的进入可能会无意地侵蚀政府的服务。在最坏的情况下，慈善事业干扰性意识形态和规模的结合可能会有意削弱国家教育所有公民的能力。无论哪种情况，一旦陷入困境，如果私人的供给失败或选择退出，政府就很难重新介入。削弱政府的风险并不是一个新问题（Archer, 1994），但是随着“规模”成为慈善事业和慈善工作的重点，这一问题变得越来越紧迫和突出。

其次，规模化使得非营利组织不得不稀释其项目内涵以增加在环境中的传播。Chung 等人对已经达成规模化的教育组织的案例研究（2018）

---

<sup>i</sup> 联系作者。请联系 seungah@stanford.edu。 本文受益

于 Nadine Skinner 和 Lisa Overby 的意见和批评。

揭示了 Aflatoun 国际（Aflatoun International）和共享教育（Education for Sharing）等组织所面临的主要挑战是计划内容在实施中被稀释的潜在风险。Aflatoun 国际提供社会和金融教育，共享教育提供以游戏为基础的教育，两者的目的都是要教给孩子他们作为变革推动者的权利和责任。这两个组织都扩大了课程规模。他们通过保持灵活的课程设置以适应各种不同背景，并与乡村和学校一级的本地参与者进行合作来促进实施。他们不是项目的直接交付者。因此，他们面临的挑战是确保实际交付的内容符合项目计划本身的意图，而且确保计划的解释和针对当地乡村所作的适应性调整不会稀释实际内容。

第三，全球性规模的愿景，特别是以想象中的无人技术方式传播，可能产生高度脱离实际的计划。例如，“每名儿童一台笔记本电脑”（OLPC）计划相当戏剧性并有完整记录的失败生动地说明了幼稚而脱离实际的解决方案很可能失败的原因（Ames, 2016 年）。令 OLPC 创始人感到震惊的是，全世界的每个孩子要么不愿意，要么不是仅仅通过给了笔记本电脑和一些开源编码说明，就能成为精明的编码员。

第四，规模化更注重教育的数量而不是质量。面对如此大规模的内容交付，毫不奇怪的是，有关扩展和教育的佐证是基于产出指标，例如达到的社区，学校或学生人数，而不是基于学习成果（Samoff, Dembele 和 Sebatane, 2011）。最好的规模化理论是扩大受教育的机会，但是规模化计划改善学习的证据和例子却有限（Robinson, Winthrop 和 McGivney, 2016 年）。在质量和学习成果已处于教育发展中心地位的时代，慈善家对规模和可衡量影响的渴望可能会限制教育组

织为解决本地需求和挑战及改善学习成果而从事的工作。

此外，当前的慈善行为结构对大型组织更有利，例如“全民教育”和“阅读室”，这些组织通过建立本地分会而在全球范围内扩张，因此显示其在影响范围方面有多少“分量”。这可能会挤掉那些规模较小，本地化程度更高的，但可能拥有能够应对教育挑战的创新，情境化解决方案的教育组织。教育非营利组织在民主制度中更被接受的角色是作为多元化及多种表达方式以及创新的来源的小众服务提供者，而不是大规模的服务提供者（Reich, 2016 年）。

要说明的是，我们的目标不是要妖魔化干扰性的慈善行为或慈善事业，我们认为有时它可能是进步与创新的来源。比如 Brest（即将发表）概述了基于成果的慈善事业的兴起，并突出了惠普基金会如何在没有明确目标或显著效果的情况下向非营利组织持续投入资金。当然，慈善事业不应该成为浪费宝贵资源的许可，更不能成为腐败的根源。但是，“干扰性慈善事业”模型包含了许多来自科技创业世界的设想，并未直接转移到公民社会和教育领域。未经审查，这些模型可能（也许是无意中）对社会产生负面影响。例如，霍瓦斯（Horvath）和鲍威尔（Powell）（2016）断言干扰性慈善本质上是反民主的。按照他们的定义，干扰性慈善是“通过捐赠力度而进行的活动，或是明确地要求或是由于其结果导致关于重要社会问题的公众对话发生改变，它们设置自己认为重要的议程，并指定谁是解决这些问题的首选服务提供者而不经公民社会的审议过程”（2016 年，第 91 页）。

展望未来,应该支持和加强正规的大众学校教育而不是干扰它。例如,当 Aflatoun 国际和教育! 等组织在地方一级成功地实施了教育计划的时候,各国政府都表示有兴趣将已实施计划的部分纳入其国家课程。一些慈善组织确实将政府愿意纳入,吸收和/或资助由慈善事业支持的项目作为衡量成功的标准 (Smyllie, Scaife and McDonald, 2011)。然而,令人不安的是,新的研究表明,慈善家正在寻求通过将影响政策作为主要目标来利用其慈善投资 (Tompkins-Stange, 2016; Reckhow, 2016),即旨在规避民主进程,取代或侵蚀公共系统而不是增强它的能力。特别是鉴于世界范围内日趋严重的民粹主义和民主制度遭到侵蚀的情况,慈善家应该认真思考他们追求目标的方式可能带来的影响。

### 参考文献

Ames, M. 2016. *The Charisma Machine: The life, death, and legacy of One Laptop per Child*. MIT Press.

Archer, D. (1994). The changing roles of non-governmental organizations in the field of education (in the context of changing relationships with the state). *International Journal of Educational Development*, 14(3), 223-232.

Bishop, M. and Green, M. (2008). *Philanthrocapitalism: How the rich can save the world*. Bloomsbury.

Callahan, D. (2017). *The Givers: Wealth, power, and philanthropy in a new gilded age*. Alfred A.

Knopf.

Culwell, C.A. and Grant, M. H. (2016). *The giving code: Silicon Valley nonprofits and philanthropy*. [online] Open Impact LLC.  
<https://www.openimpact.io/giving-code/>

Christensen, C., Baumann, H., Ruggles, R., & Sadtler, T. (2006). Disruptive innovation for social change. *Harvard Business Review*, 84(12), 94-101.

Chung, C., Shanker, A., Lee, S., & Qian, V. (2018). *Building bridges to the Future: Global case studies of teaching and learning in the 21st century*. Connie K. Chung at Smashwords.

Dees, J.G. (1998). What do you do when traditional sources of funding fall short? *Enterprising nonprofits*. *Harvard Business Review*.  
<https://hbr.org/1998/01/enterprising-nonprofits>

Frumkin, P. (2009). *On being nonprofit: A conceptual and policy primer*. Harvard University Press.

Horvath, Aaron and Powell, Walter W. (2016). "Contributory or disruptive: do new forms of philanthropy erode democracy?", in Rob Reich, Chiara Cordelli, and Lucy Bernholz (Eds.) *Philanthropy in Democratic Societies: History, Institutions, Values*. University of Chicago Press.

Katz, S. N. (2005). What does it mean to say that philanthropy is "effective"? The philanthropists'

new clothes. Proceedings of the American Philosophical Society, 149(2), 123-131.

Martin, B. (2016). The Hockey Stick Principles: The 4 Key Stages to Entrepreneurial Success. Macmillan.

Porter, M. E., & Kramer, M. R. (1999). Philanthropy's new agenda: Creating value. Harvard Business Review, 77(6), 121-131.

Reckhow, S. (2016). More than patrons: How foundations fuel policy change and Backlash. PS: Political Science & Politics, 49(3), 449-454.

Reich, R. (2016). Repugnant to the whole idea of democracy? On the role of foundations in democratic societies. PS: Political Science & Politics, 49(3), 466-472.

Robinson, J.P., Winthrop, R., & McGivney, E. (2016). Millions learning: Scaling up quality education in developing countries. The Brookings Institution.  
<https://www.brookings.edu/research/millions-learning-scaling-up-quality-education-in-developing-countries/>

Samoff, J., Dembele, M., & Sebatane, E. (2011). Going to scale: Nurturing the local roots of education innovation in Africa. EdQual RPC.

Sievers, B. 2001. "If Pigs Had Wings: The appeals and limits of venture philanthropy." Address to

the Waldemar A. Nielson Issues in Philanthropy Seminar. Georgetown University.

Smyllie, S., Scaife, W., & McDonald, K. (2011). That's what governments do. Public Management Review, 13(8), 1139-1154

Tompkins-Stange, M. (2016). Policy Patrons. Harvard Education Press.




# “学习的革命”：技术对于中国教育公益领域的影响与反思

 韩嘉玲，北京社会科学院研究员，中国 21 世纪教育研究院副所长

 jialinghan@126.com

 宝丽格，中国 21 世纪教育研究院副研究员

 blg@21cedu.cn

## 摘要

本文说明了在诸如中国这样的大国中，利用技术来改善教育的潜在优势和挑战，以及技术如何改变教育慈善事业。他们探讨了技术如何让在遍及全国城乡的社区中开展的大规模行动成为可能。技术为获得教育内容提供了条件，支持教育工作者积极参与学习并根据实际情况改进教材。

## 关键词

规模；  
技术；  
涵盖；  
中国教育慈善

在全球化、信息化和互联网技术时代，知识的生产、传播和获取发生了巨大变革。这些变化包括出现了通过电子设备进行的持续，便捷的通信；例如使用 MOOC 和其他知识共享工具来优化教学资源的使用；通过大数据来满足个性化和多元化学习的需求。打破时间和空间限制已成为现实，我们正在朝着随时随地，随处可见的学习型社会迈进。在中国，教育慈善事业在组织形式，资源转移和参与慈善工作的人员等方面都经历了许多变化，除了原始形式的捐赠和自愿性教学活动以外，还发展了更加丰富的表现形式。本文将在技术的影响下详细阐述中国慈善教育领域的变化，分析其影响并提出必要的思考。

## 1. 技术如何影响中国慈善组织的形式及其影响

在中国，有组织和零星的教育公益活动大约始于上世纪 80 年代末和 90 年代初。初始阶段主要是从“通过有组织的捐赠帮助穷人”和“儿童保护/看护”等活动的角度进行的，这些活动包括自愿教学，奖学金，校舍

/图书馆的建设，教学设备/器具的捐赠和其他基础设施服务。（Han& Bao，2019）随着互联网的出现，我们可以看到中国教育慈善事业的不断变化，现在利用技术扩大规模，提供便捷的教育内容，促进教师跨越地域障碍的参与和合作。这些因素将在下面讨论。

### 1.1 大规模互动:网络社区、平台组织、联盟的出现

互联网和移动设备快速发展的特点之一是能够促进多样化的互动，组织人力、物力、财力资源，如将志愿者、受赠者、捐赠者等多个参与者同时连接起来，并且没有地域界限。在中国，这一趋势促进了更多网络社区、平台组织或联盟的出现，以支持志愿者组织、课程、学校和支持机构。例如“桥梁计划”，它侧重于支持初始教育非盈利组织，连接必要的资源，并为合作伙伴的互动创造环境<sup>i</sup>。其他的例子是“不让一个孩子掉队”<sup>ii</sup>，它侧重于在线教学机构和农村小规模学校联盟<sup>iii</sup>，连接和服务小规模农村学校。

以农村小规模学校联盟为例。该项目由21世纪教育研究院推动，旨在将遍布全国各地的小规模农村学校连接起来，同时为这些

学校与其他社会资源如非营利组织、基金会、企业、学院、媒体和地方教育部门搭建桥梁。联盟内部学校存在的困难和问题则由联盟成员学校共同努力解决。例如，为了解决最紧迫的问题长期短缺艺术和体育教师问题，联盟从现有教师中选择部分教师通过短期培训成为“兼职”艺术和体育教师，并进一步将课程资源通过联盟在线学习平台进行分享。在此基础上，类似合作在其它科目上也得以推广。这使得联盟学校教师之间的关系更加紧密，也解决了小规模学校因师资匮乏而难以开展教学研究和提高教学质量的问题。

这个联盟还帮助把“孤岛”变成了“群岛”，这意味着在这些分散的学校基础上形成了一个区域社区。由于小规模学校在农村地区的广泛分布和分散，虽然他们面临着同样的困难和问题，但他们大多数都在自己的“孤岛”中挣扎，不知道外面世界有成千上万的伙伴。比如广元市利州区有 14 所小规模农村学校。校长和教师都面临着学生流失量的增加和农村教育衰落的局面。然而这 14 所学校之间几乎从来没有过交流和联系。他

<sup>i</sup> 《中国发展简报》。(2018-12-7). ["Qiaopan 计划

" 介绍及其筹资策略].

<http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-22350.html>

<sup>ii</sup> 《中国日报》。(2018-12-7). ["Youjiao Wulei " 介

绍以及支持在线教学的策略].

[http://jx.chinadaily.com.cn/2018-10/15/content\\_37074685.htm](http://jx.chinadaily.com.cn/2018-10/15/content_37074685.htm)

<sup>iii</sup> 二十一世纪教育研究院 (n.d.). ["小规模学校联盟" 介绍]. <http://www.21cedu.org/?g/id/360.html>

们迫切需要一起来解决农村学校发展问题。2014 年 12 月 19 日---全国“农村小规模学校联盟”成立的一个月后---“利州区小规模学校发展联盟”正式成立，它是中国最早的一个地区性农村小规模学校联盟。这个包含了 14 所学校的微型联盟，不同于目前国内通常认为的强势学校领导弱势学校的学校联盟。这个联盟的 14 所成员校是平等的并且提供互助。他们通过联盟探讨如何运营农村小学，互相学习，开发各自的优势。

这种联盟使得社会和政府能够听到小规模学校的声音和要求；形成了小规模学校的研究社区，并为学者们提供了研究这些学校的平台。（Han, 2019）通过实现上述互动与协作，该联盟希望探索一条有效的途径，以促进农村地区小规模学校的发展并提高其教育质量。如果没有技术的帮助，这种多样化的互动将很难实现，即使不是不可能。

## 1.2 为获取内容提供便利：低门槛的教育服务，随时随地都可以开展学习

技术的使用带来的另一个变化是教育的可及性和有效性的提高，这能够弥补教师的不足，创新教师培训方法，重构课程，甚至改变课堂教学方法。（Hui et al, 2001）作为一个地缘辽阔的国家，中国在教育资源方面存在着明显的不平衡，常常很难使资源到达偏远地区。所以有了互联网的便利条件，以上困难可以得到部分解决。

在这个方面，许多中国非盈利组织正在使用互联网+技术来弥补城乡之间教育资源的不平衡。相关的例子有童年一课<sup>iv</sup>、U 来公益<sup>v</sup>、支教中国 2.0<sup>vi</sup>、少年派助学计划<sup>vii</sup>、智行视频教室<sup>viii</sup>等。他们提供了英语，音乐，科学等多种课程。

互联网+教育指的是互联网技术和教育与科学技术的不断发展相结合。以沪江互加计划为例，沪江网在 2015 年 10 月发起了“互联网+教育”公益项目，专注互联网远程教育，打破时间和空间的限制。该项目利用互联网开展线下和线上并行教学活动，试图为中国农村教育提供低成本、高效、大规模、

---

<sup>iv</sup> 童年一课 (n.d.). ["童年一课" 官网].

<https://www.tn1k.cn/>

<sup>v</sup> 微博. (n.d.). ["U 来公益" 官方信息平台].

<https://www.weibo.com/ulgongyi>

<sup>vi</sup> 支教中国 2.0. (n.d.). ["支教中国 2.0" 官网].

<http://www.ngopvo.org/>

<sup>vii</sup> 青少年教育发展计划. (n.d.). ["青少年教育发展计划 (少年派助学计划)" 官网].

<https://baike.baidu.com/item/%E5%B0%91%E5%B9%B4%E6%B4%BE%E5%8A%A9%E5%AD%A6%E8%AE%A1%E5%88%92>

<sup>viii</sup> Fu Tak lam foundation Limited. (n.d.). ["智行视频教室" 介绍].

<http://www.ftifoundation.org/upload/file/%E6%99%BA%E8%A1%8C%E8%A7%86%E9%A2%91%E6%95%99%E5%AE%A4%2020171011.pdf>

可持续的解决方案。沪江互加计划连接起全国 30 个省份的 3000 多所中小学,影响 10 万多名教师和 100 多万学生。(Fu, 2010) 这些公益课程成为许多乡村学校开展美术、音乐、手工、英语等课程的重要途径,而之前这些课程由于缺少教师等原因无法进行。

### 1.3 积极的公众参与:教师参与教学改革

使用互联网进行教育的另一个特点是能够在一个开放、平坦和交互式的虚拟社区中学习,这样能够鼓励参与的教师分享想法,创建相互信任的社区。社区可以促进相互联系,实现知识转移,为教师提供展示教学的平台,从而克服单独工作难以解决的教学困难。由于身处偏远的农村地区,中国农村教师通常对学校的未来不抱太大希望。慢慢地,他们很容易失去对教学的热情。然而,互联网使得这些人得以加入一个社区,与有相似兴趣和目标的人学习、探索和交流。在新思想和新方法的启发下,偏远地区的教师就不会感到孤单,他们学习的主动性将更容易提高。这就是互联网产生的伙伴的力量。

原来的行动跨不过学校的坎,必须通过行政体系来完成,随着新技术和网络的发展,现在 QQ 群、微信群(中国即时通讯软件服务)中最活跃的教师跨出学校,形成了自组织,形成了另一套激励体系。较有代表

性的有橡果学院,“浪漫物理之家”<sup>ix</sup>这样的物理教师小组,和“教育行走”<sup>xi</sup>。

举例来说,“教育行走”由张文治、谢云等教育工作者发起,以促进公立学校教师之间的讨论。他们组织每天的在线和每年的线下活动。每年在中国不同省市组织论坛,每次都有 600 多名全国各地的教师参与,大多来自县乡学校。教育行走”的主题是“行路以开阔视野,阅读和写作以重建思想”<sup>xi</sup>。(Zhang, 2018) 分组中的教师不仅应该分享新的教育观念和教学方法,而且还应该相互进行观点的碰撞和交流。这样的组织可以创造一种环境,使教师不再是散布在偏远地区的孤独战士。每个人不仅是学习者,而且是自媒体,具有分享,表达和传播思想的能力和权利。这种方法极大地激发了教师的积极性。

## 2. 关于技术影响中国教育公平的思考

### 2.1 技术能够真正改进教育质量么?

关于远程教学课程是否可以有效提高教育公平性的辩论中,有一种批评意见是教育技术的发展是否会改变中国教育的城市化倾向。长期以来,中国一直倾向于强调城市化。这直接影响了教育资源的分配。尽管当年政府试图使资源偏向农村时,这种情况有所改变,但一些案例表明,存在着将城乡

<sup>ix</sup> 担当者基金. (n.d.). ["橡果学院" 官网]. <http://www.dandang.org/category/157>

<sup>x</sup> Leaners' Innovation Forum Education . (n.d.). ["浪漫物理屋" 介绍]. <http://21lifedu.com/case/1066/>

<sup>xi</sup> 搜狐. (2017-06-22). [教育行走创始人讲话].

[https://www.sohu.com/a/151129275\\_100974](https://www.sohu.com/a/151129275_100974)

教育均衡发展误认为将乡村教育城市化的误区,使得乡村教育在培训目标,课程发展,教学方法和学校建设风格等方面对城市学校进行了模仿。(Wu, 2011; Fu & Qiang, 2010)

例如,在我们之前提到的小规模农村学校联盟中(以下简称“联盟”),一方面,建议学校参加平台上的在线直播课程,尤其是音乐/艺术/科学/阅读,另一方面,偏远的农村学校还参加了教师在线培训。最初,联合学校很高兴接受发达地区教师提供的课程或接受更成熟的课程。但稍后我们注意到效果可能不是十分理想。如果某些课程与发达地区的城市学校同步进行,很容易忽略城市和乡村条件之间的隐含不对称性,例如,学生参加著名城市学校的音乐课却没有相同的乐器,或者他们可能会非常费力地跟上城市学校老师解释的音乐理论。如案例所示,内容是基于城市条件的,忽略了农村学校学生的社会环境。当地知识和条件的价值被忽视了,学生们会失去知识与其现实生活之间的联系。

## 2.2 技术真的可以改进教师的自主权吗?

互联网+教育对教师的影响也相当复杂而深刻,教师的职能是什么以及他们与技术的关系是什么都是需要讨论的问题。

在中国,在实施互联网+教育时,教师使用技术可以有几种方式。包括将互联网作为搜索教学内容/课程设计的数据库,无论是使用 PPT 还是视频,还是以它为形式在远程

的教师在线课程中与其他教师同时进行讨论;农村和城市的教师甚至可以同时参加为学生开设的在线实时的同一课程。

这些表现可能带来不同的影响。在第一种情况下,教师可以从丰富的教学资源中受益并丰富其课堂内容,但与此同时,一种相对固定的“最佳”教学过程被制定了出来用以培训“标准化”教师。例如,许多农村教师只从互联网上下载了教学材料,而没有进行适当的修正。教师可能会在这个过程中失去主观价值,或者在教学以及探索和创造的空间上丧失多样性。至于第二种情况,这是教师与外界联系以获得支持和解决他们的教学问题的绝佳机会。至于最后一种情况,尽管学生可以参加与发达地区的学生相同的课程,但农村教师却仅仅成为城市教师的啦啦队。因此,地方教师的价值观以及师生之间有机的,丰富的生活联系很容易被忽略。在这种情况下,我们可以感觉到教师的一种疏离,尤其是那些农村学校的教师。

实际上,教师的工作可以分为两类,以教学设计/情感交流为代表的创造性工作,以及以纠正和反馈为代表的机械重复性工作。(Yang, et al., 35) 既然我们都知道学习者的情感,心理,道德,情感和其他非智力因素对学习的重要性。那么将来只有机械重复性工作才能被更多的技术取代。这样师生之间的情感互动和教与学的创造过程应该有更多的探索空间。对中国来说,应进一步强



调当地教师的地位，尤其是在非政府组织提供的在线现场课程中。因为只有现场的老师才能了解学生的不同需求和特殊需求，而不是“网络”老师。

尽管教师不会被技术取代，但教师之间仍然存在技术使用的水平差异。教育部促进信息技术的专家已经看到了中国的互联网+教育问题。他们指出，教育信息化的应用在发达地区和欠发达地区之间存在三层差距。第一层是基础设施和资源的差距——“数字鸿沟”，许多互联网+教育试图填补这一鸿沟。第二层更为严重的是“新的数字鸿沟”，这意味着两种人之间的鸿沟，一种是拥有信息技术的人，他们可以积极地促进技术的使用并为教学的改善服务，另一种的人们只能被动地“消费”互联网内容，而不能创造性地进行转换。第三层要深得多，即“智能鸿沟”，这指的是师生是否能够“理解并充分掌握技术对周围环境的影响，并培养相应的发展个人和社会的能力”。(Ren,2018) 中国已经几乎解决了第一个鸿沟，即基础设施和资源，而中国的教育公益机构应进一步努力解决后面两个教师之间的鸿沟。

## 总结

互联网促进大规模互动，进行便利的资源转移和建立积极的公众参与的特征从几个方面改变了中国的慈善事业。在这种情况下，我们必须强调，教育技术和教育创新的目的不是要利用 21 世纪的技术来加强 19 世

纪的教学，不是要实现应试教育的“数字生存”，不是要使用越来越严格的技术来控制甚至绑架学生和老师。互联网不仅是一种技术，而且是一种文化。我们要汲取互联网所体现的自主性、开放性、互动性、去中心化、去权威化、服务至上、公众参与、信息公开、资源共享等价值，将它们融入现行教育，从而产生革命性的反应，促进人的自由发展。

同时，我们对教育技术乐观主义应该保有谨慎。我们不能忽略技术在什么样的社会条件下使用，以及使用技术背后存在什么样的基本教育观念。对于中国的教育慈善而言，在如何利用技术来改善欠发达地区的教育质量，如何利用技术来减轻应试教育对国内教育的负担，如何利用技术来加强当地师生在课堂上的作用等方面还存在挑战，最重要的是，如何利用技术来加强教育与生活之间的联系。

## 参考文献

- Cairui Fu. (23 April 2018). Harnessing Technology to Bridge Gaps in Education. Retrieved from <https://www.wise-qatar.org/harnessing-technology-bridge-gaps-education-arnold-cairui-fu/>
- Fu, Qiang, and Qiang Ren. (2010). Educational inequality under China's rural-urban divide: The hukou system and return to education. *Environment and Planning A* 42(3), 592-610.
- Han Jialing and Bao Lige. (2019). Report on

the current situation of China's education public welfare in 2018. Annual Report on China's Philanthropy Development (2019) [2018 年中国教育公益领域现状报告]. Beijing: China Social Science Literature Press, 2019.

Han Jialing (Ed.). Small is beautiful: stories of dynamic changes in small rural schools in rural China [小而美:农村小规模学校的变革故事]. Beijing: Education Science Press. 2019.

Hui, Kai-Lung, Shan Pan, and Bernard Tan. (2001). The Impact of Internet on Education: Towards an Emerging Paradigm." PACIS 2001 Proceedings.

Ren Youqun.(2018-12-27). The "change and trend" of the development of educational informatization in the past 40 years[从"跟跑"到"并跑", 40 年教育信息化发展的"变与势"]. China Teachers' daily. Retrieved from <http://www.chinateacher.com.cn/zgjsb/images/2018-12/26/04/ZGJSB04B20181226C.pdf>

Wu, Xiaogang. (2011). The household registration system and rural-urban educational inequality in contemporary China. Chinese Sociological Review 44(2). 31-51.

Zhang Wenzhi. (2018-11-26). Looking for the companionship in Education [寻找教育同路人—“教育行走”教师公益研修活动四年记]. China Education News. Retrieved from

[http://www.jyb.cn/zgjsb/201808/t20180828\\_1203285.html](http://www.jyb.cn/zgjsb/201808/t20180828_1203285.html)

## 公私伙伴关系和教育领域新慈善：阿根廷 Varkey 基金会实例分析

 **Tomás Esper**, 美国哥伦比亚大学国际公共事务学院管理硕士

 [te2288@columbia.edu](mailto:te2288@columbia.edu)

### 摘要

本文介绍了阿根廷通过公私伙伴关系实现教育私有化的一种新形式。它基于全球慈善组织 Varkey 基金会的实例，凸显了网络在现代教育决策中的影响

### 关键词：

PPP;  
私有化;  
新慈善事业 ;  
瓦尔基基金会 (Varkey  
Foundation);  
阿根廷

### 简介

近年来，阿根廷在其公共教育系统中实行了一种新型的公私伙伴关系（PPP）：在五个省内将在职班主任培训合同承包给基金会（VF）。VF 在阿根廷的参与处在 PPP 在教育领域全球扩张的兴起（Robertson & Verger, 2012）和新慈善家的角色（Ball, 2008）的十字路口。阿根廷早在 20 世纪 80 年代 PPP 全球扩张之前就发展了这种教育模式（Steiner-Khamsi & Draxler, 2018），1947 年国家对私立学校已经开始补贴。如今，这种长期机制已经覆盖 63% 的小学和 70% 的中等私立学校，它们获得 40% 至 100% 不等的国家资金以支付教师的工资（Sleiman, 2018）<sup>25</sup>。此外，从 1950 年代初开始，私有化就已经是一个持续的现象，私立学校目前占 K-12 教育总入学人数的 28.2%（DIEE, 2018）。但虽然在 70 年代和 90 年代不同的新自由主义改革都被接纳了，阿根廷仍被视为“黑天鹅”，因为它从未实施过如学校竞争、教育券、或家长选择权等以市场为导向的机制（Beech & Barrenechea, 2011）。在这个方面，该国历来被认为国家在教育，特别是在班主任和教师培训方面拥有强大的垄断地位（Feldfeber et al., 2018），这一传统近年来似乎由于全国各地小规模公私伙伴关系而被打破（Veleda, 2016）。因此，VF 负责在职班

<sup>25</sup>在考虑宗教性的私立学校时，这些数字更高。

主任培训使人对新的国家角色以及新的 PPP 计划下的私有化扩展产生疑问。

### 新型慈善事业和 PPP 在教育中的扩展

全球性新型慈善事业的涌现是随着政府向教育治理的转变而发生的。教育领域新的治理方式已取代了历史性的自上而下的分层权力关系，意味着一系列具有不同影响力的新行为者参与国家教育决策（Ball & Junemann, 2012a）。国家虽然不是完全无能为力，但似乎更加依赖公司，“教育商务”和慈善家这样的非国有机构（Ball & Junemann, 2012b）。此外，网络治理以新自由主义意识形态为支撑，努力根据市场规则以私有方式提供教育，并限制国家在支持和资助私人计划中的作用（Robertson & Verger, 2012）。从这个意义上说，“新慈善”显示出双面性。一方面，它将捐款作为投资，结果作为回报（Avelar & Ball, 2019）。另一方面，新的慈善事业引入绩效管理、影响力评估或效率等商业手段来重塑公共部门。正如我们将看到的，慈善家正在承担历来由国家所承担的责任和任务。

PPP 在教育方面的全球扩张对慈善家的进一步参与起到了关键作用。从这个意义上说，Steiner-Khamsi & Draxler（2018）认为，除了从政府转向治理以及重读国家外，政府还将 PPP 重新界定为解决当地问题的全球解决方案”（第 2 页）。因此，有两个问题显然对理解这一案例至关重要：一些政策参与者为什么会接受某些被视为“最佳做法”的政策，以及这些新公私伙伴关系正在取代什么。与理解我们的情况特别相关的是全球教育政策团体的概念，它

由数量有限的参与者组成，他们有着共同的核心价值观和愿景，认可特定的政策主张，但同时剥夺了传统政策和参与者的权利（Ball, 2008）。在这些团体中，某些关键参与者参与并建立关系网，催化在不同国家/地区通过慈善和商业提供教育服务（Ball & Junemann, 2012aa）。因此，首先我们应该分析关键参与者如何、与谁和在哪里联系起来，将 VF 引入阿根廷；其次，将班主任培训委派给私人机构，在系统治理方面意味着什么。

### 网络、影响力和决策

VF 所做的是新型慈善事业和国家教育政策重塑的一个明显例子。VF 由桑尼瓦尔基（Sunny Varkey）成立于 2011 年，主要关注教学质量，在全部六大洲开展“为乌干达教书”和“为加纳教书”等不同项目，为黎巴嫩和中国的工作提供资助，并开发“全球教师状况指数”等政策研究项目（VF, 2019a）。此外，自 2013 年以来，VF 与联合国教科文组织和阿拉伯联合酋长国教育部合作，每年在迪拜举办“全球教育与技能论坛”，不仅颁发全球教师奖<sup>26</sup>，而且世界各地的部长们、商人和私营公司也齐聚一堂（Ridge 等人，2016 年）。VF 是瓦尔基集团的一部分。该集团由五家机构组成，包括由 Sunny Varkey 经营的全球最大的私立教育公司 GEMS 集团（Matovich Varkey & Cardini, 2019）。GEMS 集团 2018 年年利润为 6.026 亿美元（Ernest & Young, 2018），比上一年增长 9%（Matovich & Cardini, 2019）。根据其最新的财务报表，VF 主要通过自己的项目（78.4%）产生收入，其中捐款只占 8.9%（VF，

<sup>26</sup>全球教师奖颁发 1 美元奖金给“为该专业做出杰出贡献的杰出教师”。此外，该奖项还与 40 个国家合

作，推动国家教师奖组织区域化。

2018a)。此外，Ridge、Kippels 和 Shami) (2016 年) 就证实，基金会已经成功地在国家、私人机构和第三方具有影响力的参与者之间建立了一个庞大的网络，其中包括经合组织的安德烈亚斯·施莱歇尔 (Andreas Schleicher)、美国前总统比尔·克林顿 (Bill Clinton) 或联合国教科文组织总干事伊琳娜·博科娃 (Irina Bokova)。

在阿根廷，VF 与国家教育部 (NME) 合作，在 24 个省中的 5 个省：门多萨 (Mendoza)、朱朱伊 (Jujuy)、科连特斯 (Corrientes)、萨尔塔 (Salta) 和布宜诺斯艾利斯 (Buenos Aires) (VF, 2019b) 实施“领导与创新”计划 (西班牙语缩写为 PLIE)。该计划对公立学校的班主任和一名教师进行为期六周的培训，旨在使他们具备成为“自己机构内真正变革的管理者”的技能 (VF, 2019b)。2016 年 10 月在朱朱伊省开始实施，2017 年内在门多萨、科连特斯和萨尔塔 (VF, 2018b)，2018 年在该国最大的地区布宜诺斯艾利斯省实施 (Matovich & Cardini, 2019)。四年后，它培训了 7, 100 多名班主任，目标是达到 15, 000 多名 (VF, 2019b)。此外，基金会继续扩大范围，为 PLIE 校友成立了“创新工作室”、为卓越教学成立了拉丁美洲联盟，以及和阿根廷合作设立国家教师奖。

VF 在阿根廷的在新政府时期落地，归功于两种战略的结合：建立关系网和试点。正如丰特维拉、韦格和艾维拉 (Fondevila, Verger & Avelar, 2019) 所概括的，关系网似乎是慈善家的首选方法。与巴西通过组织良好的宣传联盟来建立网络 (Avelar & Ball, 2019) 不同，阿根廷的例子以“会议”为主，以商业交流，研讨会，活动的形式使有影响力的政策参与者聚在一起 (Fondevila, et al., 2019)。正如马托维奇

和卡迪尼 (Matovich & Cardini, 2019) 所详述的，阿根廷关键人物是当时的国家教育部长埃斯特班·布尔里奇 (Esteban Bullrich)。布尔里奇部长在之前担任布宜诺斯艾利斯市教育部长期间 (2007-2015 年) 出席了 VF 组织的一系列活动，比如在那里他表示希望设立阿根廷国家教师奖 (2017 年全球教育和技能论坛)。另一方面，VF 总裁维卡斯·波塔 (Vikas Pota) 受布尔里奇邀请，与省教育部长伊索达卡尔西纳 (Isolda Calsina) 一起参加了在朱朱伊省的一次活动，这次相遇成了触发项目的契机。此外，曾在布宜诺斯艾利斯市与布尔里奇共事的阿古斯丁·波雷斯 (Agustin Porres) 被任命为阿根廷瓦基国家总监；阿根廷前国际学士文凭协调员，也是布尔里奇在美国学习期间的同学费尔南多·扎皮奥拉 (Fernando Zapiola) 成为学术总监 (Matovich & Cardini, 2019)。

第二个与建立 VF 的相关方面是其试点模式。它开始在两个省试点，并迅速扩大到另外三个省。其试点的经验是小规模，这样不太可能引起利益相关者的反对，并且能够更快速地实施 (Fontdevila, et al., 2019)。然而，在这种情况下，政治关系网对确定哪些省率先作为试点起了关键作用。阿根廷是一个联邦国家，每个省都实行权力下放的教育系统。因此，选择朱朱伊和门多萨作为前两个试点省不是偶然的，而是基于政治亲和力，因为两者都属于“让我们改变”，即统治国家的全国性同盟。至于选择科连特斯和萨尔塔省，瓦基基金会有发言权，这与波雷斯和扎皮奥拉的关系网有关，而最后一个省份布宜诺斯艾利斯，也由“让我们改变”同盟掌权 (Matovich & Cardini, 2019)。

### 阿根廷新的私有化形式



VF 的 PLIE 是阿根廷在治理模式变化的背景下发展出的不同类型的 PPP。尽管经历了不同的新自由主义改革，国家从未放弃对国家或省级公共教育班主任培训的控制。然而，在过去十年中，一些由省级政府、公司和第三方机构之间组织的在职班主任和教师培训项目开始在全省流行开来（Veleda, 2016）。而没有一个是国家教育部集中协调和资助的，国家教育部让位给 PLIE 成为了一大特色。

此外，这类新型 PPP 的一个至关重要的方面是其融资和承包方案。首先，PLIE 项目对任何省份的参与者不收取任何费用，因为它由国家教育部资助。然而各省有一个间接的成本，因为必须给班主任和教师在为期六周的培训期间找替班人员（Matovich & Cardini, 2019）。最后从国家教育部拿到资金的 VF，从英国带来了自己的工作人员（Matovich & Cardini, 2019）。尽管如此，在 2015-2019 年削减教育公共支出的背景下（Matovich & Cardini, 2019），PLIE 给国家教育部带来了以美元计价的间接成本（Feldfeber, et al., 2018）。此外，其承包机制也引人争议，因为根据“合作协议”，VF 是唯一参与竞争提供培训的组织，而不是公开招标（Feldfeber et al., 2018 年）。因此，通过资助计划和 VF 获得的福利看出，PPP 在全球教育领域扩展的关键原因之一非常明确：把它做成全球规模的生意（Steiner-Khamsi & Draxler, 2018）。

最后，PLIE 倡议还得到用私营方法在公共教育中制造创新的愿望的支持。布尔里奇部长多次批评阿根廷的公共教育体系过于陈旧，不能满足 21 世纪的要求，并极力争取从外部引进激进的创新（Matovich & Cardini, 2019）。社会问题的创新解决方案是 PPP 在教育领域

的典型卖点（Robertson & Verger, 2012），瓦尔基 PLIE 计划也不例外。经过六周的培训后，每位班主任应提出一项“学校创新计划”，在返回学校后实施。然而，考虑到要参照 Sunny Varkey 航空公司的模式实行“根据家庭可负担程度提供普通舱，商务舱和头等舱的一流教育”（Rai, 2014）时，可能会引起人们的担忧。当思考提供的是何种类型的公共教育，并且这一试点案例在何种程度上打开了阿根廷进一步私有化的大门时问题就出现了。

### 结论：区域-全球分化

阿根廷有着 PPP 在教育领域的历史案例（Verger et al., 2016），从 1947 年开始至今一直以国家对私立学校发放补贴的形式进行。然而，与 VF 在班主任和教师培训上的伙伴关系将历来国家所承担的责任下放到了私人手中（Feldfeber et al., 2018）。一方面，这个案例证明了慈善家作为一个全球参与者如何更多地参与教育，改变了国家内部教育政策形成的方式，并废除了国家内部的等级权力结构。另一方面，私有化的全球增长（Verger et al., 2016），特别是作为教育治理模式的 PPP 的增长（Robertson & Verger, 2012）正在改变理解这种复杂现象的范畴。VF 参与阿根廷公共教育似乎巩固了阿根廷通过 PPP 进行私有化的新形式，这不同于维莱达（Veleda）记录的始于 2012 年的供应方补贴不同（2016）。然而，由于第一项协议于 2019 年 12 月 20 日结束，恰逢国家政府因“让我们改变”政党在国民大选中失利而发生变动，伙伴关系的持续性与否仍存悬念。因此，留下的问题是，VF 的经验只适用于历史上的特定时期，还是阿根廷新私有化浪潮得以巩固的一部分。

## 参考文献

Avelar, M., & Ball, S. J. (2019). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 64(C), 65–73.  
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.09.007>

Ball, S. J. (2008). New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. *Political Studies*, 56(4), 747–765.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x>

Ball, S. J., & Junemann, C. (2012a). Networks, new governance and education. Policy Press.

Ball, S. J., & Junemann, C. (2012b). ‘New’ philanthropy, social enterprise and public policy. *Political Studies*, 56(4), 747–765. Policy Press.

Beech, J., & Barrenechea, I. (2011). Pro-market educational governance: Is Argentina a black swan? *Critical Studies in Education*, 52(3), 279–293.  
<https://doi.org/10.1080/17508487.2011.604077>

Claus, A., & Sanchez, B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: Balance y desafíos de cara al cambio de década (Working Paper No. 178; Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo, p. 79). CIPPEC.  
<https://www.cippec.org/publicacion/el-financiamiento-educativo-en-la-argentina-balance-y-desafios-de-cara-al-cambio-de-decada/>

DIEE, D. de I. y E. E. (2018). Anuario Estadístico Educativo 2018. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Ernest & Young. (2018). GEMS MENASA (Cayman) Limited and its subsidiaries. Interim consolidated financial statements for the period ended 28 February 2018. [Financial Statement].  
<https://media.gemseducation.com/media/41205/consolidated-financial-statements-h1-18.pdf>

Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S., & Duhalde, M. (2018). La privatización educativa en Argentina. Education International - CTERA.

Fontdevila, C., Verger, A., & Avelar, M. (2019). The business of policy: A review of the corporate sector’s emerging strategies in the promotion of education reform. *Critical Studies in Education*, 0(0), 1–16.  
<https://doi.org/10.1080/17508487.2019.1573749>

Global Education and Skills Forum. (2017). Esteban Bullrich speaking at GESF 2015. [Video]. YouTube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=f-Vyv7pbE1I>

Matovich, I., & Cardini, A. (2019). New philanthropy and global policy networks in education: The case of Argentina, in N. Ridge & A. Terway (eds.) *Philanthropy in Education: Diverse Perspectives and Global Trends*. Edward Elgar Publishing.

Rai, S. (2014). Billionaire Education Entrepreneur Varkey Takes His Dubai School Chain Worldwide. Forbes Magazine. <https://www.forbes.com/sites/saritharai/2014/04/02/chalk-a-block/#7f445cc34e75>

Ridge, N., Kippels, S., & Shami, S. (2016). Economy, Business and First Class. In A. Verger, C. Lubienski, & G. Steiner-Khamsi (eds.) World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry (pp. 264–287). Routledge.

Robertson, S. L., & Verger, A. (2012). Governing education through public private partnership, in S. L. Robertson, K. Mundy, A. Verger, & F. Menashy (eds.) Public Private Partnership in Education. New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World (pp. 21–42). Edward Elgar.

Sleiman, C. (2018). Subvenciones estatales a la educación privada. ¿Quiénes reciben más? Universidad Pedagógica Nacional. <http://observatorio.unipe.edu.ar/datos>

Steiner-Khamsi, G., & Draxler, A. (2018). Introduction. In G. Steiner-Khamsi & A. Draxler (eds.) The state, business and education: Public-private partnerships revisited. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788970327/9781788970327.xml>

Varkey Foundation. (2018a). Annual Report. Report and financial statements for the year

ended 31st March 2018. Varkey Foundation. [http://apps.charitycommission.gov.uk/Accounts/Ends19/0001145119\\_AC\\_20180331\\_E\\_C.PDF](http://apps.charitycommission.gov.uk/Accounts/Ends19/0001145119_AC_20180331_E_C.PDF)

Varkey Foundation. (2018b). Evaluación de resultados intermedios. Presentación del impacto del Programa de Liderazgo e Innovación Educativa. [Informe de Monitoreo y Evaluación]. Varkey Foundation. <https://www.fundacionvarkey.org/qu%C3%A9-hacemos/programa-de-liderazgo-e-innovaci%C3%B3n-educativa/evaluaci%C3%B3n-de-resultados-intermedios>

Varkey Foundation. (2019a). About the Varkey Foundation. Varkey Foundation. <https://www.varkeyfoundation.org/who-we-are/about-the-varkey-foundation/>

Varkey Foundation. (2019b). Programa de Liderazgo e Innovación Educativa. Programa de Liderazgo e Innovación Educativa. <https://www.fundacionvarkey.org/qué-hacemos/programa-de-liderazgo-e-innovación-educativa/>

Veleda, C. (2016). ¿Una bala de plata para mejorar la calidad educativa? La formación de los supervisores y directores de escuela: Lecciones de 15 programas de formación (Documento de Trabajo No. 149; p. 37). CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/07/Veleda-y-Achaval-Una-bala-de-plata-Formaci%C3%B3n-directivos.pdf>

Verger, A., Lubiensk, C., & Steiner-Khamsi, G.  
(2016). The Emergence and Structuring of the  
Global Education Industry: Towards an  
Analytical Framework, in A. Verger, C. Lubiensk,  
& G. Steiner-Khamsi (eds.) World Yearbook of  
Education 2016: The Global Education Industry.  
Routledge.

## 巴西精英、利益与权力：教育领域中的家庭慈善

 **Vanessa Pipinisi**, 巴西圣保罗大学教育学院博士研究员

 [vanessapipinisi@gmail.com](mailto:vanessapipinisi@gmail.com)

### 摘要

Pipinisi 将家庭慈善、新慈善、经济精英、不平等和教育相互关联起来，探讨了巴西家庭慈善在教育方面的表现。她认为，分析富裕家庭所做的慈善是了解精英行为，特别是其在教育领域行为的一种手段，同时确定了三个含义：公民意识的转变、教育中私人服务的激增以及政治舞台的不平衡。

### 关键词：

家庭慈善；

新型慈善；

教育；

经济精英；

不平等

慈善内部存在着一种紧张状态，尤其当它是由精英们参与的。维持不平等社会结构并从中受益的同一群人又是那些为解决这种不平等相关的社会问题的举措而提供资金的人。虽然有些研究已经在绘制社会上层的构象，以及其社会再生产与象征性统治的战略，但这些在慈善领域一直疏于调查。当务之急是更好地了解那些集中了财富和权力的社会阶层，并分析他们如何参与慈善——他们的动机、目的、议程等等。

在这方面，巴西作为慈善事业日益壮大，家庭基金会在其中起到重要作用的一个非常不平等的国家，提供了一个相关案例。根据巴西地理和统计研究所最近的数据，1350万巴西人生活在极端贫困线以下，这意味着每天生活费不到 1.90 美元。这个人数相当于比利时和葡萄牙等国家的全部人口。近年来，社会不平等也在加剧，高收入都集中在最富有的人手中。目前，10%最富有的人的平均收入比 40%的最贫困人口高出 13 倍。巴西的现实具有挑战性，而该地区情况也不乐观：拉丁美洲被深深地烙上社会不平等的印记，给该大陆所有国家带来了同等的苦难，并使得该区域获得“世界上最不平等”的称号。非正规就业、失业、税收不平等和经济停滞等因素为我们了解与不平等加剧携手



并行的贫穷增长提供了线索，而不平等的增长又进一步促进资源和财富的集中。与此同时，慈善事业也在不断发展，家庭基金会有着相当大的代表性。

### 将家庭基金会作为了解精英的手段

拉丁美洲关系的结构去不平等化是很紧迫的，但调查那些渗透于权力层的精英们——以及他们如何做到的——并不容易。这个阶层很难接触到，比如他们往往对其继承情况、偏好和常规事务保持谨慎态度，需要研究人员采用多种方法学资源来获取信息。虽然对个体轨迹的研究在精英研究中更为普遍，但对家族的描绘已成为确定某些世袭范围以及个人之间相互关系的重要研究策略。因此，研究家庭基金会为我们提供了对精英真实情况的分析着手点。

在巴西，《福布斯》杂志每年公布巴西亿万富翁的排名。2019 年是经济和社会危机严重的一年，而该杂志庆贺这个国家拥有了新的亿万富翁。豪尔赫·保罗·莱曼（Jorge Paulo Lemann）（饮料和投资业）、约瑟夫·萨夫拉（Joseph , Safra）（银行业）和马塞尔·赫尔曼·特雷斯（Marcel Herrmann Telles）（饮料和投资业）、爱德华多·萨维林（Eduardo Saverin）（互联网）和卡洛斯·阿尔贝托·西库皮拉（Carlos Alberto Sicupira）（饮料和投资业）等人分别占据 206 名上榜排名的前五位。然而，当我们辨别出那些构成荟萃了财富和权力的精选群体的家庭时，其“排名”的总数要少得多，这展示了组成国家经济精英群体的更准确的画面。

巴西家庭慈善事业采用的策略是“新的慈善事业，或慈善事业 3.0。换言之，该领域发生了转变，指向了按成果进行捐赠或投资的新方式，其轴心是捐助者直接参与慈善和政治行动（Ball, 2014, p. 121）。这种新的慈善事业的特点是，商业观念在几个复杂的社会问题上占据了主导地位，将潜在的捐赠者转变为社会投资的消费者。他们通常以社会和财务回报相结合为目的，或者至少是要为资助慈善事业的公司和家庭创造更好的公众形象。在这方面，个人或家庭的慈善机构和商业组织正在承担直到最近还完全属于民间社会组织、机构以及州和政府实体的服务和职责（Ball, 2014, p. 124）。然而，他们的利益、议程和工作形式与这些“传统”的社会/政策行为者有着截然不同的不同。

### 家庭基础作为了解教育精英的手段

在这些群体中，教育是家庭基金会最关注的领域。必须记住，公共教育在整个拉丁美洲大陆都处于私营部门的十字瞄准线中心。在新自由主义思维获得新力量的背景下，重要的是要了解经济精英、慈善事业和教育之间的这种复杂关系是如何越来越密集地出现在我们的视野中。那么，这些组成巴西精英阶层的家庭对巴西教育议程有着浓厚的兴趣。为了在这个领域采取行动，他们经常设立研究所和基金会。这些行动背后的中心思想是创造一份“遗产”，其灵感来自于对社会改善作出贡献的愿望，连同维护“家庭价值观”的动机（Lafer, 2015）。

根据巴西的《慈善报告》<sup>ii</sup>，巴西家庭慈善事业呈现蓬勃发展的态势：根据研究所、

---

<sup>ii</sup> 由社会公正联盟、翅膀和慈善网络 2018 年制作

基金会和企业集团（GIFE）的普查，这一部分增长最多，特别得益于莱曼家族所领导的行动。目前，17%的 GIFE 成员以家庭基金会和研究所的形式表现，84%的成员选择教育作为投资的优先项目。57% 的人投资于自己的项目，比如制作教材、教师培训、政治游说以及提供课外活动。有人指出，对其他非政府组织的不信任、希望对资源实行直接控制、享受退税和免税是他们直接行动的原因。随着巴西不平等的加剧和新亿万富翁的出现，巴西的《慈善报告》表明，家庭慈善事业仍有发展空间。

起初，精英阶层属于无特定兴趣的参与者的提法在通讯上得到了支持。然而仔细观察下，有必要了解国际关系因此而岌岌可危。

首先，我们所理解的公民权发生了转变。这一运动的起源可追溯到 1990 年代，当时拉丁美洲经历了一系列新自由主义的经济和社会改革，使教育更容易受到商业逻辑、思想和实践的影响。这一运动的后果之一是形成了一种产生于“社会责任”思想的公民形式（Neves, 2004 年）。换言之，其中几个行动者相互协作，共同努力实现某种“社会福利”的想法开始赢得空间。无论是通过向政府施压，还是自己通过建立伙伴关系来执行社会政策，它开始可以被理解与国家、私营机构和非政府组织之间在制定和执行公共政策方面分担责任，使它们之间的边界越来越脆弱。公民身份也逐渐被参与公共事务或社会运动所替代。

第二，因此，在教育领域，可以查明自那时起公共教育部门中私人干预战略的激增。其中包括咨询、协议、公私伙伴关系、研究活动、评估。新的慈善事业一直是一个

关键的行动者，凭借其影响力网络指导着辩论和公共政策（Martins, 2016）。这种管理战略，包括外包、权力下放和私有化措施，对国家在社会政策和公共教育层面作用的削弱，与多边组织，特别是世界银行的标志战略是一致的（Haddad, 2008）。然而，在慈善事业的幌子下，精英们是否应该在公共事务中扮演这一角色，尤其是在高度不平等的背景下，则少有疑问产生。

例如，在巴西，在就高中改革举行公开听证会时，Inspirare 研究所，Lemann 基金会和 Unibanco 研究所等所有由经济精英家庭成员维护的非政府组织都积极参与了政治辩论，有时表现得像不同“政党”。其他研究揭示了慈善机构在《国家学习标准》的制定中的表达和参与程度（Avelar and Ball, 2017）。除了在公共领域采取行动外，私人基金会和研究所还制作教材、开展研究、开发形成方法和制定教师可获得的教学计划。对通信的战略投资也做了规划，可将教材和工具包直接带到学校。这种直接沟通保证了与个人和个人群体建立纽带和受众关系，从而确保了话语的正统性。例如，Lemann 基金会在收购了教师行业著名杂志《新学校和学校管理杂志》之后，与 Google.org 建立了伙伴关系。通过这一行动，Lemann 基金会迈出了该杂志无法实现的一步，旨在通过提供课程计划接触到 100 多万名教师，包括位于互联网接入很少地区的教师。通过对家庭慈善机构在公共政策制定、教师培训和教材制作等方面表现的了解可以得出结论，恰恰是国家的作用受到了威胁。围绕这些复杂关系的辩论需要以透明和民主的方式扩大和开展起来。只有这样，才有可能克服使数百

万人被永久排斥在社会、教育、文化和经济之外的历史不平等<sup>iii</sup>。

最后，精英参与公共教育治理最终发生的是公共领域力量的变化：教师、学生、学校社区、研究人员、大学、政府等传统行为者失去了空间和权力，而私人实体则日益赢得主导性和相关性。因此，这些团体及其之间建立起来的关系保证能够他们参与公共领域，无论是侧重于公共政策的制定和引导，还是直接获得公共资金。所有这些都是从社会和经济特权者的角度出发的，人们必须质疑这是否符合一般人民的利益。

#### 参考文献

- Hartnell, C., & Milner, A. (2018). Philanthropy in Brazil. Available at: <http://www.psjp.org/wp-content/uploads/2018/05/PHILANTHROPY-IN-BRAZIL-MAY-2018.pdf>
- Avelar, M. & Ball, S. J. (2017). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: the mobilization for the National Learnings Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.09.007>
- Ball, S. J. (2014). *Global Education S/A: new political networks and the neoliberal imaginary*. Ponta Grossa: UEPG.

Borges, H. (2016, November 4). Meet the billionaires invited to 'reform' Brazilian education according to their ideology, *The Intercept Brazil*, retrieved from <https://theintercept.com>

Eclac. (2018). *The inefficiency of inequality*. CEPAL.

Haddad, S. (org). (2008). *World Bank, WTO and IMF: the impact on educational policies*. Cortez.

Lafer, M. A. (2015). Family philanthropy in Brazil. In *International Journal on Human Rights*, 21(21). <https://sur.conectas.org/en/family-philanthropy-brazil/>

Martins, E. M. (2016). *Everyone for Education? How entrepreneurs are determining Brazilian educational policy*. Editora Lamparina.

Neves, L. M. W. (2004). *The Reforms of Brazilian School Education and the Formation of a New Urban Intellectual I* [Presentation]. 27th Annual Meeting of ANPEd, Caxambu, Brazil,

<sup>iii</sup> 拦截巴西 (2020 年) 满足根据他们的意识形态 "改革" 巴西教育的亿万富翁。

<https://theintercept.com/2016/11/04/conheca-os-bilionarios-convidados-para-reformar-a-educacao-brasileira-de-acordo-com-sua-ideologia/>

## 意大利教育中的慈善事业：公私合作伙伴中的网络关系、等级和市场

 **Monica E. Mincu:** 意大利都灵大学比较教育副教授

 monica.mincu@unito.it

### 摘要

明库（Mincu）将意大利一名大型慈善参与者，教育政策制定的关键人物，也是欧洲最富有的人之一作为与政府建立关系网和推广教育措施的范例进行了分析。然而，Mincu 认为，对网络关系的极度专注往往会偏离这些网络关系与来自等级制度和市场力量的压力相互作用的道路。

### 关键词

意大利教育政策；  
关系网；  
慈善事业；  
公私合作伙伴（PPP）；  
市场和等级制度

意大利的教育制度是一个国家层面的集权制与薄弱的学校自主权的结合。在学校一级，作为凝聚力机制的教师自主权与学校政策、领导机制或教师协作制度之间没有达到平衡。其中一个主要原因就是教师的工作合同仅仅是指在学校教学的有效时间，因此协调协作的空间根本上就很有限。此外，由于存在着强有力的工会，其对如何改革这一制度有着政治分歧，给改进带来了地域性障碍。在这方面，有一个大型非政府组织（NGO）所起的作用表明情况正在发生变化，而且有可能向政府提供关于未来发展方向的意见。自上而下的等级观念与其相关联的学校内部缺乏组织的连贯性与网络治理与慈善活动推动的市场机制网络相结合，潜在的利益和危险是同时存在的。必须看到，家长是公共教育主要的（潜在）私人投资者，而校方对私人的任何干预都极不乐见。

从理论上讲，教育决策日益成为网络关系治理问题，这可视为“现实世界基本结构的转变”（Jessop, 1998 in Avelar & Ball, 2017）。换言之，个人、社会参与者群体和组织机构可以建立网络，从而参与“公共领域的政策对话、政策影响和服务提供”（Ball & Junemann, 2012）。一方面，这种对话的公共空间已经扩大到了允许新参与者的加入，特别是慈善组织，它们已站上了决策的中心舞台。此外，新的等级、网络和市场布局为探讨公立和私立在教育领域结盟提供了富有成效的办法。另一方面，教育领域的网络关系正在被提倡（例如Hill 2011），特别是类似英格兰的学校网络，其依据是这些都可以被公共利益的“道德要求”所激励。这种网络需要以伙伴关系或合同模式与政府合作。这展示了各种悖论，如PPP



(Verger & Moschetti, 2017; Robertson & Verger, 2012) 和合同模式向个人、组织和网络开放了提供教学服务的机会, 而其经验、信念和实践活动却植根于教育以外的领域 (Ball 和 Junemann, 2012 年), 这会产生意想不到的后果。

事实上, 慈善事业更喜欢关系网的安排。然而, 正如 Mincu 和 Davies (2019) 所言, 只关注网络关系往往又会脱离实际, 难以应对官僚制度和市场力量带来的压力。本文提及了由这个意大利 NGO 设计和资助的两个项目, 以表明一种不同寻常的组合总是在起着作用。在同一时间, 这个大型 NGO 是“服务提供者”, 其工作方式遵循 PPP 模式, 而其教育代理机构通过关键人物与中央等级机构以传统方式连接至一起从而影响着决策进程。在地区一级, 与国家建立充分伙伴关系以提供更好的服务, 为地方政策制定提出建议, 提倡文化和科技企业作为国家的创新模式。

这个案例展示了意大利最大, 欧洲最富有之一的慈善机构, 其在教育领域也是关键参与者。该基金会与各种地方机构合作, 旨在支持意大利广大区域的社会凝聚力和区域发展。但它也可以选择为这一范围以外提供资金, 例如向意大利另一地区的一所大学, 或比如最近向非洲的发展项目提供资金。其活动领域包括艺术与文化、研究与健康、社会政治和文化创新。同时, 知识、教育、学校、大学和研究是其主要优先事项。

其形象定位是承担企业社会责任 (CSR), 为公共机构和学校提供私人捐款的慈善组织 (Ball & Youdell, 2007)。其内部组织建立在各种专业机构基础之上, 这些机构或多或少自主地与各层级主要主导机构进行相关活动。事实上, 这家大型 NGO 直接通过中央一级界定的方案或其专门为学校服务的工具或内部机构进行运作, 为家庭、为艺术和文化提供社会支持、作为大学附属中心进行社会和经济研究, 以及其他最新的与创新和保健

有关的机构, 这些机构在财政上将变得更加独立。与传统“分支”--如专门从事教育的分支--的关系可能因该慈善机构管理层当时做出的政策决定而不同。例如, 教育基金会过去在决定哪些活动优先或应该资助时有相当大的自主性; 其自己的行政委员会被授予了决策自治权。最近, 这家大型 NGO 提出要将重点放在一个从高层获得大量资金的大规模教育项目上。这伴随着其专业机构的自主性减少。随后, 核心管理层决定直接管理这一旗舰项目, 这对于其专业教育机构可能意味着总体上来说自主权增加但资金减少。其专业机构与 NGO 总部之间, 以及和其他当地合作伙伴共同制定的各种项目之间的关系可能都会在增加或减少一体化之间波动: 一些外部自主文化企业可能会“合并入”该 NGO, 或反之。

以材料、权力的关系逻辑和话语逻辑为特征的德国 NGO 操作模式 (Kolleck in Verger, 2019) 也适合用来描述这家大型意大利 NGO。虽然是由一家大型银行创立, 它本身并不属于市场逻辑, 或与特定的政治议程有关。然而其管理委员会仍然是地方和更大范围政治的体现。它的运作方式在方向上却又是跨党派的, 并始终以不断推动现代化和创新为导向。例如, 这些公开的目标可能是通过教育、学校建设现代化的举措来促进包容性的新方法, 或将互联网连接引入数百所学校的网络。其他例子可能与它的一些新的专业机构有关, 这些机构面向医疗领域开展创新性研究, 或涉及文化创新和数字现代化等核心传统活动。

通常, 该 NGO 支持外部一些较小的民间社会组织, 慈善机构和基金会的整合网络, 并率先制定社会、文化和教育议程。无数地方慈善机构和志愿者协会通过该主要捐助者的经常性注资机制而保持活力。例如, 在决定预算时, 如果当地慈善机构申请的活动内容与基金会的优先事项一致, 他们的请求就可以被接受。这些申请在总部一级



进行审查，但也在其专业机构较低级别进行。许多小机构由于传统上与这一大型 NGO 保持一致，才得以符合财务方面的众多要求而有时只能勉强存活下来。教育专门机构的年度预算可能包括内部设计项目的资金，以及无数发放给从事教育、校外活动等各种项目的地方慈善机构的资助。决定如何发放资助的主要标准是，与该“地区”其他慈善组织已经建立了巩固的关系，而不是取决于新机构伙伴新提案的质量，并且慈善组织优先于例如以研究为导向的机构行为者。

其中一些小机构可能在某些情况下与大的基金会合并，这样做有不同的好处：为小机构创造更稳定的环境，对于大的基金会则具有象征意义。同时，一些成员内心威望和权力的逻辑及其对未来方向的个人看法也是同样重要的因素。因此，这个 NGO 显然是通过合作关系开展网络治理以向公私合作开放学校的示范案例。

首先，一个具有里程碑意义的项目 - “数字创新”已经运行了几年，它将高速互联网连接这一技术发展和为了该目的重新认证机制的建设以及随后学习环境的创新结合起来。它集中了大型 NGO 向其教育专业机构提供的主要财政资源，明确希望成为一个统一的，覆盖全国的重大项目。它的目的是要减少过去那种在较小的项目中分散资源的工作方式。该项目希望能够代表教育部在大都市区试行。学校自愿参与这个项目并代表了公立机构。这个私人 NGO 的明确目标是要给政府指明前进方向。它的作用是为实现公立学校数字化急需的国家行动开拓道路。为试行这一复杂的数字创新计划，他们建立了一个志愿学校网络和一个外部经济伙伴网络，以推动这一进程。由与提供互联网连接设施相关的跨国或本地企业建立的外部合作伙伴网络作为委托的第三方。尽管给这个 NGO 的优惠价格引发了一些防御性的讨论，这仍是按照市场逻辑进行的。全球慈善组织

比如 NESTA 参与进来，渴望获得声望和知名度，其中一些慈善机构在过去几年中还开设了当地办事处。同时，有效利用教室内的互联网设施意味着与私营出版社和其他在线学习工具提供商的复杂关系，这些供应商的服务被 NGO 购买了，从而进入了一种私人与私人的伙伴关系。这些学校精选出来的教师就会被派到教学示范校中示范如何使用信息技术。“数字创新”项目的教育意义在财务方面看起来微不足道，而其工程的本质凸显出来。这超越了致力改善教育的小机构的典型活动。应该补充的是，当地一家工程类公立学校以各种方式参与了“数字创新”的合作伙伴网络，包括作为技术方面的委托合作伙伴。非政府组织内部的主要参与者与这一公立机构有着密切的关系。地方和国际上、经济和慈善机构网络的思维逻辑与内部等级的思维逻辑密切相关。事实上，从这个案例和时机来看，与过去对多个较小项目的支持方式相比，其内部参与者的经营方式有着相当的集中考量。

第二个例子是关于学校改进计划。本例中，项目设计基于不仅把学校网络作为试行这一计划的方法要素，而且作为教育中学校间机构协作的新概念。事实上，这项计划的核心是基于英国模式的刻意的校对校支持，其目的是在传统集中的官僚教育制度中提倡教育网络的好处。在反对改革的背景下 (Verger, 2019)，在通过网络和讨论等更温和的形式促进学校一级的改进和组织变革的可能性方面，这仍然是一个具有象征意义的例子。

就目前意大利教育体制的典型安排而言，一些人可能认为，东拉西扯的，物质的和关系性的说服力战略是促进创新的唯一工具。尽管经历了二十年的学校改革来促进机构自治，意大利学校仍然保持教师自主权强，而学校领导水平薄弱的特点。学校层面的一些重要创新，如引入学校自

我评价报告和改进计划，还没有完全在课堂内实现其教育本意：这是狮子，正如一位高级官员最近在公共场合评价教师强大的自主权比喻的那样。传统上被认为是“不可改革的制度”，现在至少在中学一级被迫重新考虑将网络作为首选工具的方向。但是，当与金融和机构竞争相关的新的市场逻辑已经形成时，人们不应将这种联盟在开放长期的等级运作模式或公司权力方面的道德或有效性理想化。

### 参考文献

Avelar, M. & Ball, S. J. (2019). Mapping New Philanthropy and the Heterarchical State: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 64(1), 65-73.

Ball, S. J., & Junemann, C. (2012). *Networks, New Governance and Education*. Policy Press.

Ball, S.J. & Youdell, D. (2007). *Hidden Privatisation in Public Education*. Education International 5th World Congress Preliminary Report. University of London, Institute of Education.

Hill, R. (2011). *The Importance of Teaching and the Role of System Leadership*. National College for School Leadership.

Hood, C., & Peters, G. (2004). *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of*

*Paradox?* *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267–282.

Mincu, M. & Davies, P. (2019). *The governance of a*

*school network and implications for initial teacher education*. *Journal of Education Policy*. DOI: 10.1080/02680939.2019.1645360

Robertson, S. L. and Verger, A. (2012). *Governing education through public private partnerships. Public private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world*. Edward Elgar.

Verger, A. & Moschetti, M. (2017). *Public-Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges*. UNESCO Education Research and Foresight Working Papers.

Verger, A. (2019). *Partnering with non-governmental organizations in public education: contributions to an ongoing debate*, *Journal of Educational Administration*, 57(4), 426-43

## 教育中的慈善事业：忧虑与现实

 **V Santhakumar**, 印度阿齐尔·普雷姆吉大学教授

 [santhakumar@apu.edu.in](mailto:santhakumar@apu.edu.in)

### 摘要

本文向对公立和私立的简单理解，以及慈善事业在教育和发展中必须要促进私有化议程以及使用商业逻辑的观点提出了挑战。相反，他认为，人们应该审视慈善事业在有效改善教育方面面临的问题，例如与政府代表建立稳定持久的关系以及基金会和政府之间的文化差异。

### 关键词

慈善事业；  
公私伙伴关系 (PPP)；  
私有化  
功效和效率

慈善基金会的作用正在向包括发展中和贫穷国家在内的世界各地的教育保健等社会服务领域深入。这导致社会科学家和其他观察员感到了某些忧虑。一个主要的关切源于这样一种看法，即这些基金会试图将追求利润的动机或可衡量的基于成果的方法引入教育。不过我认为这种看法并不切合实际，并且它会将基金会如何有效地促进人人都能接受的优质教育的辩论引上歧路。

在支持学校代金券，或基于财政激励或可衡量产出的教育改革一方有许多不同的利益相关方。这不仅包括一些慈善基金会，还包括依靠不同组织、学者、活动家、政府官员、政治家及其他组织资助的小型非政府组织。另一方面是国际级基金会，它们采取"中左"立场，或反对"自由市场"的做法。阿齐姆 (Azim Premji) 基金会，印度教育领域的主要慈善基金会，是反对这种基于计量或激励措施的改革的基金会的一个例子，它主张加强乡村的公立学校。尽管如此，人们还是可以看到规模较小的非政府组织、部分学者、政府官员（甚至一些政治家）主张在学校教育中开展更多的竞争和私有化。因此，使用这些办法（及其在特定时间的公开辩论中盛行或占支配地位）应更被视为时代的反映、或是教育思想的多样性，或是对政策和行动的

影响。从本质上讲，认为慈善基金会希望引入利润动机或可衡量的基于成果的教育方法可能并不那么符合实际。

因此，在这些公开辩论中，我们可能错过影响慈善基金会成效的某些因素。即使是最富有的基金会能够调动的资源，与在大多数社会环境中提供优质教育所需的总资源相比也是微不足道的。因此，关键问题是基金会在教育领域影响政府政策和行动的过程及其有效性。有多种策略被基金会广泛采用。

第一个可能的战略是支持在公开辩论中收集和传播信息或想法，并期望广泛的公众能够影响公共政策。然而，这一战略的有效性取决于人们影响政策的能力如何，或政府对于公共辩论的敏感程度。这反过来又取决于包括在给定背景下深化民主的政治过渡。

另一种可能性是资助 NGO 来实现优质教育的目标。其结果取决于这些 NGO 是否与基金会的宗旨保持一致，以及 NGO 是否能够对整个公共教育系统进行所需要的改变。这两方面都面临挑战。我们看到，有些基金会起初尝试资助 NGO 的策略，后来由于难以确保所资助的 NGO 有效地针对他们的目标工作，又开始用自己的组织运作。NGO 在影响公共教育系统方面也面临一些挑战，这是基金会的运营部门同样要面对的。下一节将讨论其中一些问题。

### 与政府合作的挑战<sup>i</sup>

要真正提供“所有人都能接受的优质教育”，必须改革公共教育体系，而这可能需要与各国政府合作。某个公民或 NGO 都有可能为一群儿童提供好的（替代）学校配餐。然而，这不会对公共教育系统产生重大影响。如果大多数发展中国家穷人和边缘化阶层都接收到高质量教育，就需要进行系统改革。因此，如果一个基金会对上规模的变革感兴趣，那么与政府合作是不可避免的。然而，公私合作的许多方面都会影响到基金会工作的效果。

第一，与政府代表建立稳定的关系是一项挑战。一个知名慈善基金会（拥有可观的资金）与政治家和高级官员接触相对容易，尽管这可能并不是在任何情况下总是稳定或充分的，但这种容易的接触与典型的 NGO 或某位活动家或学者相比仍是该基金会的优势。因此在大多数情况下，基金会都与政府官员密切合作。然而，公务员可能从一个职位调到另一个职位（特别是在像印度这样的国家），这使得合作的继续存在不确定性。由于每个政府官员通常对应该做些什么来改善公共教育有自己的想法，因此，除非他有强烈愿望继续前任的工作，否则计划就会中断。

第二，促进创新试点是一个有吸引力的解决办法，但不是没有它自己的问题。虽然与政府在教育中使用的资源相比基金会的资源略小，但创新性解决办法的试点可以创造一种可能是富有成效的局面。在这些情况下，创新方法可

---

<sup>i</sup> 这里详细讨论了其中一些挑战：桑塔库马尔（2020 年）。慈善基金会和政府：关系中的挑战。  
<https://practiceconnect.azimpremjiuniversity.edu.in/phi>

以通过一个基金会以试验形式推广或实施。经过全面评估后，如果发现它们有用，政府可以在公共教育系统内扩大规模。然而，这需要政府愿意学习和适应这些良好做法。那么，有人可能会质疑，政府是否有能力学习和适应？我们在印度的经验表明，这种能力在特定官员中更为普遍，而不是作为一个系统的政府。然而，官员的这种学习可能变得无关紧要，特别是考虑到政府内部人员可能转岗（这可能随时发生）。即使政府采纳了新的做法，它为适应政府各种限制需要做出的调整可能与基金会最初的主张大相径庭。

第三，基金会不一定有兴趣在最需要的地方和领域工作。一方面，基金会可能对在那些政府运行良好并能满足社会需要的领域工作不感兴趣。在媒体和民间社会（或教师工会等内部利益相关方）过分担心基金会等外部组织的潜在作用的地方情况也可能如此。另一方面，基金会可能热衷于在需要其干预的地方工作，但可能无法在最需要其服务的地方工作。例如，他们很少或根本不参与印度受极端主义势力（如毛派）影响的地区。地方治理可能会阻碍基金会在某些地区工作，即使这些地区需要它们的服务。这类似于国际发展组织所面临的情况，尽管欠发达国家非常需要这些组织的支持，但由于当地治理不善可能无法开展工作。

第四，基金会和政府的文化存在重大差异。部分原因可能是私营公司（他们给基金会提供资源和最高管理层）以及政府的工作存在根本差异，特别是像印度这样的发展中国家。政府和基金会内部不同层级员工之间的互动方式，以及其他员工如何看待这些互动也存在着差异。政府

组织中的尊重和服从不是有机的，而是带有某种强加性质、机械化的和被迫的。官员的资历和职位，而不是其素养，决定其意见的“有效性”。不同级别政府官员之间可能对各自的想法也没有任何自由交流。基金会的情况也许会有所不同。这些文化差异会对促进跨部门伙伴关系产生影响。

最后，影响政府及其文化是一个需要耐心和长期互动的过程。任何组织（如基金会）如果声称发生积极变化的可能完全或主要由于他们的参与都是不正确的。一个公共系统，有着自己的特点，包含着成千上万的人，甚至只位于印度的一个行政区，分属不同的干部管辖。通过社会政治进程它们取得了毋庸置疑的进展。这些成绩对于外部观察者来说似乎并不足够。这些外人通过与系统的互动有可能获得的也许是某些有希望的成果，并引起体系的注意。通过不断的互动会出现小的改进，有些是有形的，有些是无形的。然而，如果这个制度或是参与其中的相当一部分人不存在意愿就没有改进的可能。

从本质上讲，慈善基金会的有效性还取决于在某个特定情况下的治理，以及使政府满足人民实际需要的社会政治因素。了解到这一点，慈善基金会的拥护者或批评者就应该具象化他们的期望或忧虑。



## 关于实现可持续发展目标 4 所需的模式、伙伴关系和对话的思考<sup>i</sup>

 **Aleesha Taylor**, 美国哈罗德先驱顾问公司负责人

 aleesha@heraldadvisors.com

### 摘要

Taylor 叙述了传统援助基础设施和机制的弱点如何导致了对当时备受瞩目和最脆弱的国家之一利比里亚无法作出回应。那些对事件如何展开、面临的挑战、设计的创新解决方案以及对伙伴关系持续需求的细致入微的复述和讨论,是作为一名实践者对理解新的新慈善和创新融资的有力贡献。

### 关键词

传统援助基础设施;  
创新;  
创新融资;  
伙伴关系

可持续发展目标的通过和可持续发展目标 4<sup>ii</sup> 所包括的综合教育目标给人们提出了严峻的挑战。教科文组织 (UNESCO) 的统计研究所为我们提供了一些令人震惊的现实: 1.33 亿小学或初中生或者失学, 或者可能辍学。1.42 亿以上初中学生辍学, 4.84 亿学生虽然在上学但没有接受到优质教育。这还不包括 7.5 亿无法读写的成年人。他们还估计, 撒哈拉以南的非洲 85% 的在校儿童没有达到最低要求, 88% 的儿童在完成初中学业 (相当于 9 年级或 10 年级) 时将无法熟练阅读 (UIS, 2017)。确保各国能够达到可持续发展目标 4.1——免费优质初等和中等教育——的年度资金缺口估计为每年 390 亿美元<sup>iii</sup> (UNESCO, 2018)。

尽管有着这些数字, 对教育的援助停滞不前, 而对教育部门的挑战正在增加。当我加入开放社会基金会 (OSF) 时, 我最初工作的核心组成部分是管理 OSF 在利比里亚的教育举措。这是对千年发展目标作出国际承诺和宣布“不能有任何认真致力于让所有人接受教育的国家因缺乏资源而在实现这一目标时遭受障碍”

<sup>i</sup> 本文采用 Aleesha, T. (2019 年 4 月 9 日)。主旨演讲: 非洲教育创新融资: 探索模式、联系行为者和促进对话以产生影响力。在纽约教育慈善系列研讨会上“投资于非洲教育: 创新融资的不同视角”上的演讲。

<sup>ii</sup> 联合国(2020)可持续发展目标 4. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4>

<sup>iii</sup> 全球教育伙伴关系(2020). [网站]. <https://www.globalpartnership.org/results/education-data-highlights>

(UNESCO, 2000) 的 2007 年。埃伦·约翰逊·瑟里夫 (Ellen Johnson Sirleaf) 总统当选后不久, 利比里亚政府申请 4000 万美元以在多年的冲突之后重振体制, 却迅速被“全民教育”(Education For All) 的“快车道倡议”项目 (EFA-FTI) 拒之门外。

对利比里亚的请求的拒绝暴露了传统援助机制的弱点。无法对当时备受瞩目和最脆弱的国家之一作出回应是由于利比里亚政府不能满足严格的申请要求。相反, 荷兰政府、世界儿童基金会和 OSF 之间做出了一个创新性的安排, 成立了利比里亚教育汇集基金 (EPF)。EPF 被强调为一种创新的公私伙伴关系, 基金会与一个多边和双边组织将资金和人力汇集在一起以支持一个国家教育项目。最终该基金通过政府机构 (由此加强了治理机制) 支付了 2000 多万美元, OSF 与教育部合作提供技术援助, 并在教育部规划司内设立和支持一个协调部门。

《伙伴关系悖论》<sup>iv</sup> 记录了该项目的成功、挑战、冲突和不同的观点。我认为这本纯粹出于爱好写成的书最有意思的地方在于, 它没有试图呈现一个纯净或和谐的景象。相反, 它让那些在此项目经历过和工作过的人们的声音连同实际的混乱场景一道传入大家耳中。为该书提供资料的人们包括利比里亚的规划和技术专家、教育部的顾问以及 UNICEF 全球总部和利比里亚国家办事处的工作人员。虽然我们当时没有真正谈及“创新教育融资”, 但 EPRF 是一个突出的例子, 说明为什么在实地需要它, 以及确

保其成功的必需条件: 及时获得资金、伙伴关系、能力建设以及在当地对计划及其诠释的权利 (Talbot & Taylor, 2015)。

自 2010 年以来, “创新教育融资”的定义发生了一些变化, 这取决于是谁在进行界定, 一般是指将非传统筹资机制适用于教育部门。但一直不变的因素包含了创新融资领导小组概述的三个特点: 创新融资应 1) 与全球公共事业 (如保健和教育) 挂钩; 2) 对传统援助方式具有互补性和补充性; 3) 比传统援助更稳定、更可预测, 使政府能够制定长期计划。

自那时以来, EFA-FTI 改名为全球教育伙伴关系, 有着扩大化的, 基于选区的, 容纳慈善事业和私人机构的治理结构, 为民间社会和发展中国家提供了更多的发言权和影响力, 并承诺确保脆弱和受冲突影响的国家能够获得资金。为此, 他们为私营部门和私营基金会设立了董事会席位。搞清楚如何对这些不同观念进行管理是一个汇集了相互矛盾的观点和利益的有趣过程。

创新的教育筹资, 或任何破坏传统结构和进程以催化或加速改善教育的企图, 都要求我们打破传统的封闭和促进各部门的合作。在 OSF, 一个具体的行动已经带来了持久性的结果。2012 年, 我在中欧大学创办了“教育创新融资: 争论、选择和机会”的专题讨论。该课程为期五年, 汇聚了 150 多名教育和金融专家、民间社会活动家、政府官员和私人参与者。标题的“争论”部分得到特别的强调。教职人员来自

---

<sup>iv</sup> 开放社会基金 (2015)。伙伴关系悖论: 后冲突时期对利比里亚教育系统的重建。

<https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/0e982f78-3238-4aea-b50e-070098e8714f/partnership-paradox-20151210.pdf>

学术界、慈善界、民间社会和私营部门。他们被给予机会对正在开发的想法和模式进行研讨，并强化自己的批评意见。这些参加者都一直在领导或参与 NORRAG、GPE（全球教育协会）、世界银行、非洲开发银行以及非洲和亚洲若干国家的教育和规划部的创新筹资倡议和伙伴关系。

本课程强调，该领域需要更多的致力于社会公平的教育专家，并与发展和金融专家保持对话。一些人认为，这些专家对该领域具有巨大的影响力。此外，教育专家和民间社会活动家在与没有共同语言的其他领域打交道时需要采取更细致入微的办法。此外，在建立新的伙伴关系和机制以增加该领域的资金投入和提高质量时，我们不能低估慈善事业已经发生和正在发生的重大转变以及慈善领域参与者的多样性。

我们也不能认为慈善事业是无可争议的，因为基金会有着多种多样的动机和优先考虑事项。这种多样性是非常好的事情。然而，协调优先事项和资金供给对 GPE 来说有些挑战性，尤其当有些成员可能更愿意为私人服务提供者和方案提供资金，而 GPF 的任务却是加强公共系统和交付机制的时候。

我们看到，随着 2015 年利比里亚伙伴关系学校（PSL）行动的启动，这些紧张关系最近在利比里亚慈善机构（特别是较新的慈善机构）和一些传统捐助者和组织之间出现。该倡议是利比里亚政府用来将教育服务外包给 8 个私营提

供者的一个公私伙伴关系。由于设定了灵活的慈善资本和私营部门伙伴关系，PSL 在几个月内迅速形成。政府实际上精通扮演“传统资助者”（包括 GPE 和 UNICEF，它们每年向系统提供高质量投入的绝大多数）的角色，而“干扰者”或新资助者则处于相互对抗的局面。

一段时间后达成了不温不火的共识，但这导致捐助者和慈善界内部以及教育部内部出现了重大分裂。对增加资金和改善成果的承诺实际上阻碍了现有的举措，而减少了项目成功的可能性。项目仍然在运作，但很勉强。这种公私伙伴关系还凸显了民间社会在监测该领域投资的学习成果和公平成就方面所发挥的关键作用。例如，当 PSL 在一些学校显著改善学习成果的早期结果被宣扬时，民间社会强调这是最弱势儿童群体被排斥在外的结果。为了削减一些学校的成本，PSL 干脆决定不提供膳食（Mukpo, 2017）。学校不提供餐食使那些家中资源和支持应该相对较少，因此学习成果较差的最弱势儿童入学率下降。

虽然强调改进学习成果至关重要，但我们不能低估其增加公平成果的成本。我们也不能低估给政府带来的成本。据估计，全球范围内要花费 2.8 亿<sup>v</sup>美元（这需要 1.28 亿美元的新资金）来收集必要的数以跟踪可持续发展目标 4 的进展情况，包括制定新的评估方法以衡量学习和技能成果。这也是慈善事业应关注和提供资金的一个领域，使政府和教育部门能够吸引

---

<sup>v</sup> 联合国教科文组织。(2018)。可持续发展目标 4 数据中的投资案例。

<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/investment-case-sdg4-data.pdf>

和支付必要的资金量，以缩小差距，实现我们致力的目标。

在实现全球目标方面取得进展的紧迫性和驱动力使得慈善部门实行了有潜力的伙伴关系和实践方面的转变。成功将取决于我们跳出固有模式，以及和采取不同的方法但目标相似的非传统合作伙伴协同工作的能力。

Foundations.

Mukpo, A. (2017, May 18). As Liberia Privatizes its Schools, An Unforeseen Result: Hungry Students. NORRAG. <https://www.norrag.org/liberia-privatizes-schools-unforeseen-result-hungry-students/>

### 参考文献

UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2017). More Than One-Half of Children and Adolescents Are Not Learning Worldwide. [Fact Sheet no. 26].

UNESCO Institute for Statistics.

<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs46-more-than-half-children-not-learning-en-2017.pdf>

UNESCO. (2018). Aid to Education: A Return to Growth. Global Education Monitoring Report. [Policy Paper 36]. UNESCO.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000263616>

UNESCO. (2000). The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting Our Collective Commitments. UNESCO.

Talbot, P. & Taylor, A. (eds). (2015). Partnership Paradox: The Post Conflict Reconstruction of Liberia's Education System. Open Society

## 影响力融资：为什么要为教育成果付费？<sup>i</sup>

 **Emily Gustafsson-Wright**, 美国布鲁金斯学会普及教育中心研究员

 [egustafssonwright@brookings.edu](mailto:egustafssonwright@brookings.edu)

 **Izzy Boggild-Jones**, 前美国布鲁金斯大学普及教育中心研究分析师

### 摘要

本文概述了基于成果的融资（RBF）可能解决的国际教育领域的一些挑战。本文概述了教育中一些关键的 RBF 类型，包括成果援助、社会及发展影响力债券和教师绩效薪酬，之后更深入地研究了影响力债券的潜力和局限性。特别注意了数据的作用和关于规模和公平的问题。

### 关键词

成果融资（RBF）；  
社会影响力债券；  
数据；  
监测和评价

最近的估计表明，低收入和中等收入国家的儿童中 53% 属于“学习贫困”，或在 10 岁之前无法阅读和理解简单的文本（世界银行，2019 年）。然而，四分之一的国家仍没有实现两个关键的教育投资目标中的任何一个——将至少 4% 的 GDP 和 15% 的财政预算用于教育（教科文组织，2019 年）。近年来，拨给教育的捐助资金数额基本保持恒定，而教育从 2010 年占发展援助总额的 10% 降至 2017 年的 7%（教科文组织，2019 年）。

由于迫切需要改善教育机会和质量而资源有限，全球教育领域正在寻找新的资金来源和新的为教育提供资金的机制。新的资金来源包括慈善行动者，过去十年中它们在应对棘手的全球社会挑战方面的作用发生了巨大变化。在最近一项全球慈善机构调查对 30,000 个基金会进行的研究中，35% 报告至少将部分资源用于了教育（Johnson，2018）。

教育筹资机制中日益增长的趋势是成果融资（RBF）。RBF 有可能将资金用于能够显示可衡量影响的干预行动及提供者。除了关注成果

---

<sup>i</sup> 我们要感谢布鲁金斯普伦普教中心项目协调员奥尼卡·恩瓦本尼亚的研究援助。

外，RBF 还具有改进协作的潜力 — 使参与者汇集在约定的指标周围，并建立更好的数据收

集和使用系统，通过实时数据的反馈循环推动绩效管理。

**表 1：成果融资的类型**

RBF 方法分类	谁会有动力这样做？
结果/基于绩效的援助	国家政府
基于绩效的资金转移	地方政府
基于绩效的合同	服务提供商
影响力债券	投资者
有条件现金转移	家庭和个人

来源：作者改编自 *Instiglio*，2018 年

然而，尽管所有类型的 RBF 都有着付款基于结果达成情况的特点，其模式之间却存在相当大的差异，这取决于哪个行为者受到激励或持有财务风险（表 1）。在教育领域，最广为人知的 RBF 类型之一是教师基于绩效的薪酬，但偶尔也会发生在服务提供商方面，比如基于绩效的合同。

近年来，社会和发展影响力债券（SMB 和 DIB）吸引了相当大的兴趣。与更传统的 RBF 由服务提供商或政府承担财务风险不同，影响力债券将这种风险转移给影响力投资者（通常具有很强的慈善精神）。这种在承担慈善资助者更甘愿承担的交付风险的同时获得财务和社会回报的机会，可能代表着教育融资格局的重大转变。此外，影响力投资者面临的风险和回报潜力往往引发对业绩管理行为的投资，使得服务提供

者大幅提高在数据收集和适应性管理方面的能力建设。

### 教育影响力债券：我们知道什么？

自 2010 年在英国推出首只影响力债券以来，该市场稳步增长，截至 2020 年 2 月，6 个行业和 32 个国家发行了 185 只影响力债券。教育领域迄今为止只发行了 22 支影响力债券——大多数在高收入国家。在发展中国家发行的三支影响力债券中，印度有两支，南非有一支（表 2）。虽然教育影响力债券中目标受益人的平均人数不到 20,000 人，中位数只有 2000 人，但一些影响力债券的运作规模要大得多，例如印度优质教育（QEI）DIB。与印度第一个 DIB “教育女孩”只有一家服务提供商，面向拉贾斯坦邦 166 所实验校的 7,300 名学生相比，在 QEI DIB 中，



四家服务提供商正在实施 5<sup>ii</sup> 项干预措施，针对古吉拉特邦、马哈拉施特拉邦、北德里邦和北方邦 1-8 年级的 20 万名学生 (Gustafsson-Wright & Boggild-Jones, 2019a)iii。在南非，在落后乡村唯一的针对早期儿童发展教育影响力债券的目

标是向 2000 名 3-5 岁可能在最贫穷的社区入校学习的儿童提供家访服务。

**表 2：发展中国家的教育影响力债券**

名称	国家	目标人群	结果指标	干预内容
<b>“教育女孩”DIB</b>	印度	166 所实验校的 3-5 年级学生（基准线为 7318 名 1-5 年级的学生）	学生入学率和提高印地语、数学和英语的学习成绩	与家庭互动，提供以儿童为中心的课程
<b>“印度素质教育”DIB</b>	印度	20 万名 1-8 年级学生	识字和算术成绩的提高	学习中心、补习教育、学校领导能力开发、适应性学习软件等运作。
<b>教育债券 SIB</b>	南非	2000 名 3-5 岁儿童	参与和保持率；出勤率；早期学习成果衡量(ELOM)	家庭访问计划

资料来源：布鲁金斯学会全球影响力债券数据库

<sup>ii</sup> 在实施的第一年后中止了另一个干预措施。

由于只开展了 10 年的时间，许多影响力债券资助的干预措施仍在进行中，关于影响力债券成功的证据仍然有限。在 48 支结束服务的影响力债券中，大多数（25 只）已经偿还了投资者的本金外加正回报，只有两只没有还款<sup>iii</sup>。在我们最近关于印度大规模基于教育成果项目支付的论文（Gustafson-Wright & Boggild-Jones, 2019a）中，我们探究了 10 个有关影响力债券的常见说法与新出现的事实的印证结果，为其中 5 个找到了依据。这五个中有两个特别突出——我们在咨询全球多个影响力债券利益相关方时得到反复强调——即影响力债券在推动绩效管理和建立监测和评价文化方面的潜力<sup>iv</sup>。

由于需要实现预先确定的指标，该机制鼓励服务提供商（通常借助绩效经理）收集有关其表现的数据，分析进度，并将此信息反馈到计划的调整和改进中。实时绩效数据使得服务提供商能够跟踪进度并相应地进行调整，但这只是根据结果支付所需的四种数据之一：交付的成本、不作为的代价以及结果的实现同样至关重要（Gustafson-Wright & Boggild-Jones, 2019b）。从我们的角度来看，数据角色的提升以及更广泛的数据生态系统变化的机会，是影响力债券机制最有希望的结果。

具体到教育影响力债券的证据而言，现有的知识基础则更加有限——只有 4 个教育影响力债券已经结束，此中只有一个在低收入或中等

收入国家，即 2018 年结束的印度“教育女孩”DIB。“教育女孩”的干预在入学率和学习成果方面都取得了成功，92% 符合条件的失学女童入学，学习成绩相当于目标的 160%（IDinsight, 2018）。

在投资者的参与（即使他们具有慈善精神）和更广泛的基于成果的融资中，一个关键问题是潜在的不正当激励措施；例如，设置预先确定的指标可能会鼓励不可取的行为，例如专门针对最容易接触到或最有可能实现特定结果的受益人群，而将最需要帮助的人群排除在外。避免这种情况发生意味着要确保影响力债券的干预措施具有针对性和公平性，而不排斥可能更具挑战性或需要更密集干预措施的儿童和青少年。对影响力债券的设计的周密考虑可以缓解一些问题：首先，这意味着仔细考虑干预的目标人群，以及用于确定受益人的标准，将服务提供的重心放在最需要帮助的受益群体上。在全球 22 个教育影响力债券中，目标受益人群包括来自低收入家庭的儿童、在贫困地区上学的儿童以及来自移民家庭的儿童。尽管影响力债券在 ECD 中颇具潜力（Gustafsson-Wright & Gardiner, 2016），但只有三个教育项目以幼儿为目标，虽然其他领域（主要是儿童和家庭福利）中还有 13 个影响力债券包括了幼儿阶段受益人。

另一个考虑涉及付款指标的架构，以及这些设计想要激励的行为。如果设定固定的门槛，提供者可能会决定与那些已经接近结果，可能

---

<sup>iii</sup> 布鲁金斯大学的普及教育中心（CUE）获得了瑞银（UBS）Optimus 基金会的研究支持，该基金会是印度两个教育影响力债券的投资者。受英国亚洲信托支持的 CUE 是 QEI DIB 的知识合作伙伴。所有研究都是严格独

立的，所表达的观点仅属于研究人员。

<sup>iv</sup> 在 1 个案例中，本金已偿还，另有 6 个已偿还，有 9 个影响债券尚未公开，5 个影响债券的偿还期仍在进行中。

需要较少密集干预的人合作。但是，如果提供者因改进程度而得到奖励，那么所有进展都是有价值的——不仅仅是那些已经接近目标的人的进步。在教育中，门槛方法将报酬与学生取得特定学习成果的结果绑定在一起，而改进程度则奖励学习成果的改善。“教育女孩”和 QEI DIB 都属于指标与学习进步挂钩的后一类。

## 结论

尽管人们对将影响力债券和基于成果的融资应用于国际发展有着浓厚的兴趣，但这些工具有效性的证据仍然有限，对它们在特定领域的应用了解更少。随着对南非儿童早期发展的 SIB 和 QEI DIB 两个项目进行研究的更多进展，利益相关方将可以给决策者提供更多该工具在哪些方面最具价值的信息。正在实施的其他项目，如乌兹别克斯坦学前教育学校以及非洲和中东教育成果基金，也将增加对这方面的了解。今后的研究需要回答的关键问题包括，这些机制的设计和实施是否最大程度地有效，慈善机构在提高其效率和效力以及成果的可持续性方面可以发挥什么作用。

## 参考文献

Gustafsson-Wright, E. & Boggild-Jones, I. (2019a). Paying for education outcomes at scale in India. The Brookings Institution.  
<https://www.brookings.edu/research/paying-for-education-outcomes-at-scale-in-india/>

Gustafsson-Wright, I. & Boggild-Jones, I. (2019b, September 20). 4 types of data necessary for outcome-based financing. The Brookings

Institution.

<https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2019/09/20/4-types-of-data-necessary-for-outcome-based-financing/>

Gustafsson-Wright, E. & Gardiner, S. (2016). Using impact bonds to achieve early childhood development outcomes in low- and middle-income countries. The Brookings Institution.  
<https://www.brookings.edu/research/using-impact-bonds-to-achieve-early-childhood-development-outcomes-in-low-and-middle-income-countries/>

IDinsight. (2018). Educate Girls development impact bond: Final evaluation report.  
[https://static1.squarespace.com/static/5b7cc54eec4eb7d25f7af2be/t/5dce708f3c7fd22c0bb30f1a/1573810490043/EG\\_Final\\_reduced.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5b7cc54eec4eb7d25f7af2be/t/5dce708f3c7fd22c0bb30f1a/1573810490043/EG_Final_reduced.pdf)

Instiglio. (2018). A guide for effective results-based financing strategies.  
[https://www.gprba.org/sites/gpoba/files/publication/downloads/2019-04/Guide\\_for\\_Effective\\_RBF\\_Strategies1.pdf](https://www.gprba.org/sites/gpoba/files/publication/downloads/2019-04/Guide_for_Effective_RBF_Strategies1.pdf)

Johnson, P. (2018). Global Philanthropy Report: Perspectives on the global foundation sector. Hauser Institute for Civil Society at Harvard University.  
[https://cpl.hks.harvard.edu/files/cpl/files/global\\_philanthropy\\_report\\_final\\_april\\_2018.pdf](https://cpl.hks.harvard.edu/files/cpl/files/global_philanthropy_report_final_april_2018.pdf)

UNESCO. (2019). Meeting commitments: Are

countries on track to achieve SDG 4? UNESCO.

<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/meeting-commitments-are-countries-on-track-achieve-sdg4.pdf>

World Bank. (2019). Ending learning poverty:

What will it take? World Bank.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32553>

## 衡量未衡量指标的重要性

 **Samuel E. Abrams**，美国哥伦比亚大学师范学院国家教育私有化研究中心主任

 sa307@tc.columbia.edu

### 摘要

本文对基于成果的筹资对教育发展的潜在不良后果提出了深入的见解。他记录并分析了费城（Philadelphia）各区学校以及外部营利教育管理组织的学生几年来考试成绩的变化。作为案例研究，这些学校就将学校管理外包给外部运营商是否明智，以及他们用什么指标来衡量其绩效等方面提出了一些重要问题。

### 关键词

基于成果的筹资；  
监测和评价；  
不利影响；  
监测和评价

当你测量没有测量过的东西，你会得到很多。这种说法可能被一些人视为一个荒谬的谜语。但是对社会政策——从公共和职业安全到医疗保健和教育——的分析师来说，这句话应该没有什么神秘的：那些被选来进行工作评估和合同续约的指标比未被选择的指标得到更多的关注，但后者可能恰恰因此传达出更多有说服力的信息。挑战性在于如何获取到这些被决策者忽略的数据。

在教育领域，公私伙伴关系（PPP）和经济影响影响力债券（SIB）在发展中国家和发达国家的作用都在迅速扩大，使得衡量未衡量指标势在必行。这些伙伴关系和金融工具依赖于服务提供者来取得某些具体成果。因此可以预见的是，服务提供商专注于特定结果往往会以牺牲其他结果为代价，而那些其他结果的价值可能相当可观。

从理论上讲，唐纳德·坎贝尔（Donald Campbell）在 1975 年就著名地将只专注于特定结果的问题定义在所谓的坎贝尔定律中：“社会决策使用的定量社会指标越多，越容易受到腐败压力的影响，越有可能扭曲和腐蚀要监控的社会过程”（Campbell 1975, 35）。

基于经验，一代人后的布赖恩·雅各布（Brian Jacob）说明了这种压力在芝加哥公立学校（CPS）中造成的影响。1997 年，CPS 执行了一项政策，第一，三年级、六年级和



八年级未能在爱荷华州基本技能测试(ITBS)中在基本阅读和数学能力方面达到要求的学生必须重读；第二，那些达到或高于全国ITBS阅读平均水平的学生人数不足15%的学校将被列入试用；还有第三，试用学校如果未能取得令人满意的改进将被重组，包括解聘教师和行政人员。在分析1997至2000年这项政策的后果时，雅各布发现阅读和数学成绩大幅上升，这两个科目成绩的提高程度“大约比科学和社会学成绩的提高高出2到4倍”。此外，雅各布还发现，学校——特别是成绩差的学校——增加了特教学生的比例，这样可以免除他们参加这个高风险考试，并先发制人地阻止较弱的学生进入三、六和八年级，而在参加高分险考试之前再给他们一年的学习期(Jacob, 2005, 787)。

随着2002年乔治·布什总统签署成为法律的《不让任何儿童落后法案》的通过，全国公立学校三年级至八年级的学生都必须参加每年的阅读和数学考试。这些考试会导致严重后果：连续两年未能表现出足够年度进步(AYP)的学校——这指的是每个年级和每个学生群体(由种族，种族，收入，残疾和英语水平划分)的年度进步——均被标记为“待改进学校”，允许学生转到该地区更好的学校就学；连续第三年未能取得AYP的学校将被没收用于支付外部教育服务提供者的联邦资金；连续第四年未能取得AYP的学校将按照芝加哥设计的模式进行重组；而连续第五年未能取得AYP的学校将被“重建”并移交到外部管理组织或由国家接管(NCLB, 2002)。

这种高风险测试的不良后果有很多。由于各州被允许管理自己的阅读和数学考试，而学校如果不能取得 AYP 将失去联邦资金，于是各州就降低了标准。由于校长和教师如果学生在阅读和数学方面成绩不尽如人意就可能会失去工作，他们于是把教学重点放在了阅读和数学上，而把历史、科学、艺术、音乐、体育和课间休息的时间排挤殆尽。而外部管理者(如营利性教育管理组织(EMOs)或非营利性特许管理组织(CMOs))由于可能因为未能获得令人满意的阅读和数学分数而失去学区合同，他们面临的压力尤其巨大。

在 Jacob 研究期间，没有 EMOs 或 CMOs 在芝加哥运作。20 世纪 90 年代 EMOS 和 CMOs 只在少数城市缓慢增长，随后的 20 年迅速蔓延到全国。作为为公共目的服务而由公共资助的私有组织，EMOs 和 CMOs 构成了典型的公私伙伴关系，为整个发展中世界的教育合同关系提供了深刻的经验教训。

在美国最大的教育私有化实验中，费城于 2002 年外包了其 264 所公立学校中的 45 所。20 所学校的合同是与纽约的一家名为“爱迪生学校”的 EMO 学校签订的。在这方面，费城可能成了利比里亚所选择的途径的先例。利比里亚教育部于 2016 年外包了 93 所公立学校的管理，其中 23 所委托给了布里奇国际学院，这是一个由美国人管理的营利性网络，总部设在内罗毕(Klees, 2018)。

费城爱迪生学校的例子不仅仅可以作为对高风险测试的反常后果的案例研究。这也是从衡量未衡量指标中可以得出的一个

经验教训。吉塔·斯坦纳·坎西（Gita Steiner-Khamsi）所谓的“精确立面”必须受到挑战，不仅在于关键指标是如何计算的，还因为流程中的指标被模糊了（Steiner-Khamsi, 2013）。为了保住与学区的合同，爱迪生学校在提高学生阅读和数学成绩方面承受着巨大的压力。费城所有的公立学校都感受到了这种压力，正如 Jacob 十年前在芝加哥所记载的一样。但是，爱迪生这样的公司和任何学区乐见的分包商所承受的压力则更大。在《不让任何儿童落后法案》下，学校领导，正如所解释的，在面临解雇之前还有几年的时间来提高他们学生的分数。而爱迪生和类似的分包商通常以年度合同运营。

来自兰德、约翰霍普金斯大学、哈佛大学和行动研究所的学者们在一系列关于爱

迪生是否提高了费城学生阅读和数学成绩

的报告中争论了多年。但这些学者忽视了爱迪生的学生在不计入 AYP 的考试的科目中表现如何，也就是说，忽略了没有被衡量的东西。直到 2006 年，宾夕法尼亚州只进行阅读和数学考试。但是在 2006 年，该州开始在五年级和八年级学生的年度考试中加入了写作。2008 年，该州增加了四年级和八年级学生的科学年度考试。虽然爱迪生在 2006 年失去了在费城的一些合同，但到 2009 年，它仍然经营着 16 所学校，到 2011 年爱迪生在费城结束时还有 4 所。因此，有六年的写作分数和四年的科学分数可用来分析公司的有效性（Abrams, 2016）。

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	平均
爱迪生 8 年级阅读	32.5	35.0	48.8	53.1	65.5	51.0	47.7
爱迪生 8 年级写作	28.5	34.4	26.1	30.2	36.6	32.1	31.3
<b>阅读 - 写作</b>	<b>4</b>	<b>0.6</b>	<b>22.7</b>	<b>22.9</b>	<b>28.9</b>	<b>18.9</b>	<b>16.4</b>
费城 8 级阅读	41.8	47.4	54.1	60.0	64.2	59.2	54.5
费城 8 年级 写作	39.1	44.2	39.4	44.6	50.1	46.9	44.1

<b>阅读 - 写作</b>	<b>2.7</b>	<b>3.2</b>	<b>14.4</b>	<b>15.4</b>	<b>14.1</b>	<b>12.3</b>	<b>10.4</b>
--------------------	------------	------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

**表 1：** 在 PSSA 阅读和写作考试中达到熟练程度的学生比例，以及在这些科目上的差异。  
所有学生都被判定为经济弱势群体。

资料来源：宾夕法尼亚州教育部，2005-2006 至 2010-2011 年 PSSA 和 AYP 结果。

对爱迪生学校和费城类似学校八年级阅读和写作以及数学和科学成绩的比较确实实地表明，爱迪生屈服于压力，把注意力集中在被衡量的措施上。2006 年和 2007 年费城整体的阅读和写作分数很接近，后来则出现了背离。在接下来的三年中，从 2008 年到 2010 年，八年级学生在阅读和写作方面能力差异明显，尤其是爱迪生的学生（见表 1）。2008-2011 年数学

和科学的成绩展现了一个类似但不那么显著的结果（见表 2）。爱迪生学校以及该区学校的理科成绩从开始到结束都很低，而二者的数学分数涨幅都远远低于阅读分数涨幅。低分有可能是资源不足以正确教授科学并招聘和留住有才华的数学教师造成的，他们在银行，会计师事务所和保险公司更有收入潜力。然而，资源不足并不能解释写作成绩的低迷。

**表 2：** 在 PSSA 数学和科学考试中成绩达到熟练水平的学生百分比；以及这些科目熟练程度差异。

所有学生都被判定为经济弱势群体。

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>平均</b>
爱迪生八年级数学	47.4	47.3	54.8	48.2	49.4
爱迪生八年级 科学	13.5	9.9	18.8	14.7	14.2
<b>数学 + 科学</b>	<b>33.9</b>	<b>37.4</b>	<b>36.0</b>	<b>33.5</b>	<b>35.2</b>
费城八年级数学	46.2	47.6	57.6	53.5	51.2
费城八年级 科学	18.8	18.7	21.4	21.7	20.2
<b>数学 + 科学</b>	<b>27.4</b>	<b>28.9</b>	<b>36.2</b>	<b>31.8</b>	<b>31.0</b>

资料来源：宾夕法尼亚州教育部，2007-2008 至 2010-2011 年 PSSA 和 AYP 结果。

无论怎样，衡量未被衡量项目的做法都值得执行。毕竟写作和科学分数在决定 AYP 方面没有扮演任何角色。事实上，媒体很少（如果不是从不）把注意力集中在除了阅读和数学以外的任何科目上。爱迪生的领导对此理解得非常充分。当被问及爱迪生信誓旦旦要提供世界一流的整体教育但其结果与此不相符时，公司的区域主管说爱迪生的写作、科学和社会研究课程已经搁置，以便让学生准备一年一度的阅读和数学考试。“阅读和数学成绩已经成为公司的货币，”他说（Abrams, 2016, p. 157）。

随着公私伙伴关系和 SIB 赢得世界各地的教育决策者更多的青睐，学者、记者和相关的公民必须相应地警惕外包风险：分包商确实承受着巨大的压力，他们必须专注于显著指标。很多时候，用委托代理理论的语言，代理人作为学校经营者有太多的自由余地来偷工减料，违背作为委托人的父母，纳税人或政策制定者的利益。

#### 参考文献

Abrams, S.E. (2016). *Education and the Commercial Mindset*. Harvard University Press.

Campbell, D.T. (1975). *Assessing the Impact of Planned Social Change*, in G.M. Lyons (ed.) *Social Research and Public Policies: The Dartmouth/OECD Conference*. Public Affairs Center, Dartmouth College.

Jacob, B.A. (2005). *Accountability, Incentives, and Behavior: The Impact of High-Stakes Testing in the Chicago Public Schools*. *Journal of Public Economics*, 89(5-6), 761-796.

Klees, S.J. (2018). *Liberia's Experiment with Privatising Education: A Critical Analysis of the RCT Study*. *Compare* 48(3), 471-482.

No Child Left Behind (NCLB). (2002). *Act of 2001*. Public Law No. 107-110, January 8, 2002. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED556108.pdf>

Steiner-Khamsi, G. (2013). *What is Wrong with the 'What-Went-Right' Approach in Educational Policy?* *European Educational Research Journal*, 12(1), 20-33.

## 由碎片化慈善转向持续性慈善： 企业在国际教育合作中的角色定位

 陈柳，中国教育科学研究院助理研究员

 [chenl@nies.net.cn](mailto:chenl@nies.net.cn)

 滕珺，北京师范大学教育学部教授

 [tengjun1983@bnu.edu.cn](mailto:tengjun1983@bnu.edu.cn)

### 摘要

本文论述了在新慈善事业的发展背景下，以海航集团为代表的中国企业在国际教育合作中作出了哪些贡献，面临何种机遇和挑战，未来又该如何进一步增强合作的有效性和可持续性。

### 关键词

企业；  
慈善；  
国际教育合作；  
海航集团

### 1. 新兴慈善模式中私人力量的崛起

当前，国际化趋势日益强劲，全球公益慈善事业也在经历无数次“新陈代谢”后孕育出了一股新慈善（new philanthropy）力量。与传统慈善模式相比，不管是在动机还是风格上，新慈善模式及其捐赠创新路径都表现出与众不同的地方。如果说传统慈善模式以满足公共需求或少数群体利益为导向，致力于进一步扩大由政府提供的公共产品服务，那么新兴的慈善模式则倾向于打破旧有样态，寻找一条具有颠覆性的捐赠路径，通过提供一个替代方案以取代或者重塑现存服务。基于此，“新慈善”这一术语特指在慈善组织机构中逐步显现出来的一系列新生趋势：在合作主体上，新慈善模式不局限于双边合作，欢迎非政府力量加入慈善事业，致力于建立广泛的多边合作伙伴关系；在公私关系上，通过不断吸纳商业逻辑，个体私人利益与社会公共目的之间界限渐渐模糊；在涉猎范围上，随着技术应用程度的不断加深，慈善事业的触角向全球领域持续延伸。总之，新慈善事业不仅通过打破传统结构来改革



包括教育在内的社会体系，还为政府决策部门注入了新鲜血液，使当前的政策网络重新焕发生机。

需要提及的是，私人部门的加入使得公私合作伙伴关系(Public-Private Partnerships, 简称PPP)成为了新慈善模式的“代表词”之一。所谓PPP，是指为满足公共产品服务需求，政府公共部门与私人部门建立合作伙伴关系，让非公共部门参与提供公共产品和服务，双方共同承担风险，从而更有效率地实现政府公共部门的相应职能并同时为私人部门带来利益，最终实现合作共赢、利益共享（贾康，孙洁，2009）。事实上，PPP这一项目融资模式早已在中国基础设施建设领域大展拳脚，早在二十世纪八十年代，民营资本投资就出现于我国的高速公路、电厂和水厂等大型项目之中。通过民营资本的介入不仅解决了基础设施建设的资金短缺问题，更可以降低成本、提高效率。近年来，随着社会的持续发展，PPP模式在我国众多基础设施项目中又得到进一步的应用，在教育等“软实力”领域也越来越受到青睐。

## 2.“海航行动”彰显中国企业公益力量

随着社会经济的进步，企业被要求必须超越把利润作为唯一指向的传统理念，强调要在生产过程中关注人的价值，承担相应社会责任。中国海航集团正是秉承着将社会、他人、自身的利益融为一体的理念，积极投身于全球公益慈善事业，发起了一系列“海航行动”，

捐助范围涉及健康、教育、发展与扶贫、儿童保护等诸多领域。

在健康领域，在由全国防盲技术指导组发起的推动防盲治盲的“光明行动”倡议下，海航集团于2004年7月在青海正式启动“海航——青藏高原10年光明行”系列活动。此后，海航集团不仅为国内边远地区和少数民族地区白内障患者进行复明治疗，还走出国门开展了海航“非洲光明行”、“柬埔寨光明行”等系列光明行活动，让更多的人重新看见世界，感受到光明带来的生命之美。2012年9月23日，海航因连续八年与北京同仁医院联合开展光明行活动，被授予2012年度“南南奖-企业社会责任奖”，2014年，海航又再次荣获“光明行接触贡献奖”。此后，海航集团没有停下脚步，于2017年起与全球知名眼科组织国际奥比斯合作新设立非洲“海航光明行”可持续性眼科建设项目，承诺将投入500万元用于为白内障患者实施手术，对社区的基层健康工作者开展培训，并为部分社区配备筛查和诊断仪器，提高当地的眼科医疗水平。截至2018年，海航集团与全国防盲技术指导组、北京同仁医院一起已先后在青海、西藏、四川、新疆、甘肃、湖北以及非洲津巴布韦、马拉维、莫桑比克等地为7000多名国内外贫困白内障患者进行了复明治疗。十多年来，海航共出动80多批医疗队、500多名医疗人员，义诊和筛查10余万人，



援建了 10 所眼科医院，从减少失明人口的单一目标，逐渐发展为一个立体的医疗援助模式，在白内障的治疗过程中形成了义诊、手术、培训、技术支援的一体化光明行动。除了光明行援助，海航集团还在 2010 年 5 月向海南省慈善总会捐赠 370 万元，用于实施“冉冉朝阳-慈心之旅”救助贫困先天性心脏病患儿项目、“绚丽晚霞-特困孤老生活照护”项目、“冉冉朝阳-爱心育才行动”项目和“冉冉朝阳-益智工程”救助贫困苯丙酮尿症患儿项目等四个慈善救助项目。

在发展与扶贫领域，海航集团也竭力发挥余热，把爱心传递到最需要帮助的地方。一是与海南省慈善基金会联合发起“海航送爱回家”公益活动，向受助群体赠送免费机票，自 2012 年起，已累计为贫困大学生、“西部计划”志愿者、海外勤工俭学留学生、留守儿童、在外务工人员等提供近 1000 张免费往返机票，帮助他们实现春节团圆的梦想。该项目采取海航公益新模式，借助移动互联网时代的技术优势，与各个新媒体平台开展深入互动，通过线上线下等多种“积分换公益”的捐赠渠道众筹海航金鹏里程，号召更多社会公众积极参与到公益活动中。二是加强基础设施建设，助力乡村产业脱贫。海南虽然四面靠海，但地势中间高四周低，不利于降水的储存，老百姓被迫用水缸储水，不利于农业生产和健康卫生。鉴于此，海航集团发起“至善井”公益项目，于 2003 年制定至善井计划，投资 2000 万元，为

海南缺水地区打 100 口至善井，配合人民政府解决群众缺水问题，支持新农村建设。2014 年 12 月，海航集团已完成 91 口至善井，受益人口近 22 多万人，被海口市、海南省评为农村安全饮水工作先进集体。海航希望通过至善井这一项目，呼吁每个人保护水资源，提升社会公众保护水资源的意识，推进水资源的合理开发、优化配置和高效利用。三是自 2012 年以来，通过慈航基金会，每年捐赠 500 万元用于支持见义勇为事业，弘扬社会正能量，并于 2014 年与中华见义勇为基金会共同设立“海航·见义勇为英模安居工程”项目，专项解决见义勇为英雄住房困难问题。这一项目是对脱贫攻坚中易地扶贫搬迁脱贫一批的深度落实，得到社会各界高度评价。

在儿童保护领域，海航集团发起了“UNICEF 零聚爱心”、“UNICEF 爱心礼物”、“WFP 加纳学校营养餐”以及“UNICEF 海地儿童保护”等一系列公益互活动。2013 年，海航集团旗下海南航空与联合国儿童基金会（UNICEF）启动零聚爱心（Change for Good）机上筹款活动，在多条航线上筹集善款，每年至少捐赠 200 万元用于支持 UNICEF 在全球范围内开展的儿童保护项目。另外，海航每年还通过“积分换公益”的创新公益模式，联合会员每年至少捐赠 200 万元人民币用于支持 UNICEF“爱心礼物”

(Inspired Gifts)项目。“爱心礼物”将由 UNICEF 根据当前国际形势,运送给当前最紧急情况下因战乱或自然灾害受影响的儿童。2013 年,海航与联合国世界粮食计划署(WFP)正式签约合作,承诺在五年内向 WFP 捐款共计 1000 万元人民币为“加纳学校营养餐计划”提供支持,帮助非洲入学适龄儿童不再忍受饥饿,为创造美好未来储备知识。

在教育领域,海航集团发起的代表性公益项目有三。1) 海航宝岛助学金项目。2011 年起,海航集团与海南省慈航公益基金会联手开展“海航·宝岛助学金”评选活动,截至目前,共资助海南 637 名学生上大学,资助金额逾 750 万元。资助对象可获得海航集团旗下航空公司境内任意航段的上学机票一张,同时可申请每学年上限为 8000 元的海航助学贷款,其中被“985”院校录取的学生还可获得励志金奖励 5000 元。2) 海航集团联合慈航基金会于 2014 年与联合国教科文组织(UNESCO)就“亚非妇女及儿童教育保护”项目设立海航信托基金,向海航信托基金捐助 500 万美元用于开展两项亚非妇女及女童教育保护领域项目,旨在提高非洲和亚洲女童的教育质量,保护女童和妇女享有优质教育的权利。3) 清华大学苏世民学者项目由清华大学与美国黑石集团主席苏世民(Stephen Schwarzman)

于 2013 年合作设立,旨在借鉴国际先进教育理念,在全球范围选聘优秀师资,为世界各国优秀大学生提供专项教育培训,继而培养一批卓越的国际领导人才。为此,海航集团向清华大学教育基金会捐赠 2500 万美元用于永久运行基金,并提供 1000 张中国境内机票用于开展项目。为纪念海航对清华大学苏志民学者项目的支持,苏世民学院图书馆被命名为“HNA Library”(海航阅览室)。完成捐赠后,海航集团将成为该项目中国地区最大单一捐赠方。

### 3. 女童与妇女教育海航项目的运行实况

受教育权是一项基本人权,也是所有女童与妇女应享有的重要的基本社会服务。女童教育事关正义与尊严。赋予女童和青年妇女接受教育的权利不仅可以降低母婴死亡率,减少童婚和早孕现象,保证下一代能够更健康地成长,也可以帮助女性发挥之前被严重低估的巨大潜力。然而在当前,各教育阶段男女比例失衡问题依旧非常突出。与男童相比,女童入学的可能性更小,甚至无法完成基础教育。当前全球失学女童超过 6000 万,全球只有 38%的国家在中学教育中实现了男女比例平衡。在危机状态下,女童与妇女往往还是暴力和极端主义的首选目标(伊琳娜·博科娃, 2016)。

为帮助更多女童与妇女享有受教育权,联合国教科文组织在 2011 年发起了全球促进女童和妇女教育合作伙伴项目。在此框架下,联合国教科文组织总干事伊琳娜·博科娃(Irina Bokova)

与中国海南航空公司董事会主席陈峰在巴黎签署了一份为期五年的框架协议。海航集团承诺在未来五年内向联合国教科文组织捐助 500 万美元（约合人民币 3071 万元），旨在为世界各地

（尤其是亚非地区）的女童与妇女获得优质教育提供支持，消除学校性别歧视和暴力，使男孩和女孩获得安全的学习环境和优质教育，从而实现教育性别平等。

联合国教科文组织-海南航空集团“女童与妇女教育”合作项目（UNESCO-HNA Partnership for Girls'and Women's Education (2015-2020)）（简称女童与妇女教育海航项目）的目标有三，一是通过具有针对性的政策与干预举措，促进和扩大青少年时期女童的受教育机会；二是进一步提高基础教育和中等教育的质量和相关性，以确保女童能够接受所有层次的教育，并顺利进入工作世界；三是为所有儿童开放安全的学习的环境，消除学校层面的性别暴力（UNESCO, 2014）。

### 3.1 培训赋能：更有效地促进加纳女童教育

女童与妇女教育海航项目下设两个子项目，目的在于促进亚非国家教育性别平等，尤其关注“性别反应教学”（gender-responsive pedagogy）层面的教师培训和专业发展。子项目一旨在加强全球和区域宣传、联络和交流，以确保女童受教育权，增强埃塞俄比亚和加纳等国家在性别反应教育（gender-responsive

education）方面的能力。一方面，开展针对加纳女童教育部门工作人员的能力建设培训，另一方面通过社区参与营造具有性别针对性的安全的学习环境，使得更多职前和在职教师获得透过性别视角进行教学的能力。子项目二旨在提高柬埔寨、缅甸、尼泊尔、斯里兰卡和乌兹别克斯坦等国家制定性别反应教师政策（gender-responsive teacher policy）的能力，增强教师培训者和受训者、学校领导者以及教师促进性别反应教学和学习环境的能力（UNESCO, 2014）。

自 1997 年以来，加纳教育服务部就专门设置了女童教育处（Girls' Education Unit (GEU) of the Ghana Education Service (GES)），目的在于消除教育领域中一切形式的性别歧视，提高女童入学率和保留率。然而，2006 年实行的一项能力评估揭露了女童教育处在行使职能的过程中机构能力上的弱点，突出表现在对本国非政府行动者所实施的许多女童教育干预举措缺乏统筹协调的能力。为了解决这一问题以及其他结构性困境，比如用于女童教育公共资金仍不充分或者是学校和社区中缺乏女性榜样代表，联合国教科文组织驻阿克拉办事处（UNESCO Office in Accra）启动了一系列能力建设培训项目，通过女童与妇女教育海航项目来增强加纳女童教育处在促进女童教育发展方面的能力。

第一场培训于 2017 年 4 月 24 日至 28 日在位于加纳东部地区的拉特（Larteh）举办，培



养对象是来自女童教育处的 32 名工作人员（30 名女性，2 名男性），其中包括 9 名总部员工以及其他从各地区选拔过来的工作人员。此次培训聚焦于基于结果的项目管理、资源调动以及报告撰写三个方面，在西非公民社会研究所（West Africa Civil Society Institute）的支持下运用了多种技术方法，比如 PPT 展示、小组作业、小测验、智力题、案例研究和研讨会等等。女童与妇女教育海航项目旨在通过为加纳 235 名工作人员提供培训支持，增强其促进女童教育和协调女童教育干预举措的能力（UNESCO, 2017b）。

### 3.2 STEM 诊所：让更多加纳女童参与 STEM 教育

为争取妇女和女童充分与平等地参与科学的权利，每年的 2 月 11 日被定为妇女和女童参与科学国际日。目前还有很多妇女和女童被排挤在科学教育和科学职业之外，加纳也不例外。在中学阶段，女孩在 STEM 学科中的参与度远低于男孩。影响女童科学参与度的因素很多，其中就包括认为与科学相关的科学更适合于男孩这一错误观念。

为了吸引更多女孩参与到 STEM 相关学科中来，提高女童在 STEM 教育的参与度，联合国教科文组织驻阿克拉办事处及其合作伙伴在加纳遴选地区组建了 STEM 诊所（STEM clinics），以增强女孩对教学、医学、实验室工作以及电信工程等行业领域的关注度和敏感度。

STEM 诊所在增加女童对科学的兴趣方面存在巨大潜力。通过这一形式，女孩们获得了一次与年轻女性科学家互动的机会。与行为榜样的互动可以增强女孩们参与 STEM 相关课程的自信心和自我效能感，提高其在追求 STEM 职业生涯的过程中应对消极感知的能力。

在 2016 年 12 月，联合国教科文组织联合加纳女童教育处在女童 STEM 参与度最低的贾西坎地区（Jasikan District）组织了第一次 STEM 诊所活动，因为在贾西坎地区三所高中的 855 名女孩中，只有 29 名女孩修读纯科学课程（物理、化学、生物）。在 STEM 诊所活动刚开始的时候，只有少数参与者在被问到是否想在高中阶段选择科学时举起双手。一天下来，大约 80% 的参与者在被问及同一问题时选择改变想法，举起了自己的双手。这一活动是在联合国教科文组织-海南航空集团合作项目的资助下为提高女童学习质量和相关性而发起的活动（UNESCO, 2017a）。通过亲身实践或者与 STEM 领域女性榜样代表进行互动，STEM 诊所活动已经成功鼓励超过 1550 名的女童修读科学、技术、工程以及数学等学科课程或者从事相关职业（UNESCO, 2014）。

### 4. 增强中国企业参与国际教育合作的可持续性

随着国际化的不断深入，我国企业也越来越



乐于扮演负责任的“企业公民”角色。作为中非友好合作的推动者和实践者，海航集团一直都致力于为非洲朋友提供力所能及的支持和帮助。成为国际教育合作的活跃参与者。不过从海航资助的诸多公益慈善项目中，一定程度上也反映出中国企业在参与国际教育合作中存在的问题，最突出的一点就是慈善的“碎片化”问题。

总体来说，企业参与国际教育合作在我国仍处于萌芽状态，海航公益慈善项目与新慈善模式所想要实现的愿景仍存在较大差距。新慈善事业更多强调私人部门在全球教育慈善事业中的实际参与，企业通过 PPP 可以将慈善与自身发展战略或商业利益结合在一起，并非单纯地进行“碎片化”捐赠。而海航集团在许多公益慈善项目中仍单纯扮演着资金捐助者的角色，并没有实质性参与到项目的具体运作中，没能将公益事业本身与商业利益诉求紧密联系起来。这种碎片化、纯粹给予形式的捐赠从长远角度看不具有可持续性。如果中国企业想要深化国际教育合作，不仅要强调扩大援助的数量，也更加重视提高援助的质量，由碎片化慈善转向持续性慈善。

2011 年 11 月 29 日至 12 月 1 日，第四届援助有效性高层论坛（Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness，简称 HLF4）在韩国釜山举行。大会期间通过的《有关新的全球合作关系的釜山宣言》（Busan Partnership for Effective Development Cooperation）（简称《釜山宣言》）基本延续了《巴黎宣言》和《阿拉克行动计划》的精神，力图在新的国际环境下构建出援助框架

和模式（OECD，2011）。以下将结合《釜山宣言》提出的援助有效性四项原则，为企业参与国际教育合作提供几点意见。其一，尊重发展中国家对优先发展行动的所有权，更加关注发展中国家的发展现状与实际需求，表现出对受援国的政治以及权力问题的背景关怀，提升发展行动的针对性和可操作性；其二，坚持“授人以鱼不如授人以渔”的合作理念，以援助成果为导向来管理资源和改善决策，确保援助能够在一定程度上消除贫困，减少不平等，促进可持续发展并加强发展中国家的能力建设；其三，构建包容且广泛的新型全球合作伙伴关系，促进公私对话，加强援助协调，使多样化的合作主体参与到国际教育合作中来，最大限度地发挥民间团体和慈善组织等非政府私立部门在促进发展过程中的作用。其四，加强数据透明和可预测性，简化捐赠程序，扩大信息公开，加强相互问责，避免重复捐赠，援助方与受援方应同时对发展援助的成果负责，相互监督各项指标的完成情况。

今天的中国，前所未有地靠近世界舞台中心，致力于构建人类命运共同体。公益不只是公共部门的事儿，私人力量也理应参与进来。当前中国企业已经逐渐在国际教育合作的发光发热，未来应该由碎片化慈善转向持续性慈善，送给世界更多更好的“龙的礼物”！

### 参考文献

贾康,孙洁. (2009). 公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能. 财政研究, (10), 2-10.

伊琳娜·博科娃. (2016). 携手合作推进女童和妇女教育(国际论坛). 人民日报.

<http://gongyi.people.com.cn/n1/2016/0607/c151132-28416806.html>.

UNESCO. (2014, February 13). Building teachers' capacity to promote gender equality in education. <https://en.unesco.org/themes/education-and-gender-equality/hna-partnership>.

UNESCO. (2017b). Learning new skills to better promote girls' education in Ghana. [http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/learning\\_new\\_skills\\_to\\_better\\_promote\\_girls\\_education\\_in/](http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/learning_new_skills_to_better_promote_girls_education_in/).

UNESCO. (2017a). Boost to girls' participation in science education in Ghana. [http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/stem\\_clinics\\_to\\_boost\\_girls\\_participation\\_in\\_stem\\_education/](http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/stem_clinics_to_boost_girls_participation_in_stem_education/).

OECD. (2011). Busan Partnership for Effective Development Co-operation. <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/05/4314021e.pdf>.

*NORRAG Special Issue 04, April 2020*



Network for international policies and  
cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération  
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672  
1211 Geneva 1, Switzerland  
+41 (0) 22 908 45 47  
norrags@graduateinstitute.ch



@norrags



@norrags.network

[www.norrags.org/nsi](http://www.norrags.org/nsi)

ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

