

编者按:2021年6月27日,清华大学教育研究院和国际工程教育中心联合主办全球教育治理研讨会,本刊精选部分专家的发言,以飨读者。文稿根据录音整理,经专家审定,略作删约。

中图分类号:G511 文献标识码:A 文章编号:1001-4519(2021)04-0001-17
DOI:10.14138/j.1001-4519.2021.04.000117

全球教育治理与中国作为

顾明远

(北京师范大学 教育学部,北京 100875)

全球治理的观念是在上个世纪90年代经济全球化的背景下提出来的,一方面是顺应世界多极化趋势,另一方面又要对国际事务有一个共同的治理准则,所以提出了全球治理的观念。二战以后,在战争时期发明起来的电子、核子,战后转为民用,以电子、核子为基础的科学技术得到迅猛的发展,从而带动了经济的高速增长。知识经济时代的到来,生产转型升级,跨国公司发展,更是使得各国生产互依互补,加上世界物流的加速,促进了经济的全球化。于是出现了如世贸组织等国际机构来协调全球的经济活动,随着大气污染治理、全球抗击新冠病毒,全球治理已经不限于经济领域,全球治理的观念开始深入人心。

在教育方面,随着科学技术的发展,各国间科技、文化和教育的交流与合作日益频繁。互联网的产生,使各国人员的交往更加频繁而便捷,留学生的急剧增加、各种国际学术会议的召开,加速了科技和文化教育的交流与合作。但同时也出现了各国学制不同、文化差异、学位互认等交流中的问题。因此教育的全球治理也提到议事日程。这就是全球教育治理的历史时代背景。

其实,教育的全球治理,从二战后联合国教科文组织的成立就已经开始了。当时联合国教科文组织的主要任务是着力于恢复战后教育秩序,帮助刚刚脱离殖民统治的民族独立国家发展教育。随着60年代人力资本理论的出现,各国开始重视教育的发展。许多国际组织如世界银行、经合组织也都开始关注各国教育的发展,把教育作为发展经济,培养人才的重要途径。从而国际组织成为参加全球教育治理的主体。如世界银行1963年发放第一笔教育贷款,于1970年成立了教育部门,并于1971年发表了第一份教育报告。经合组织早在60年代就开始收集教育数据,帮助各国为教育规划提供数据和开展各国教育政策评议。联合国教科文组织的众多报告更是影响到各国教育的发展。如1972年的《富尔报告》、1996年的《德洛尔报告》和2015年的《反思教育》的报告,都反映了一个时代的要求,影响到各国教育的改革和发展。特别是1990年在泰国宗滴恩召开的世界全民教育大会,促进发展中国家普及教育,满足每个人的基本学习需求。虽然全民教育进展比较缓慢,但促进了发展中国家教育的发展。欧盟成立以后,开展了博洛尼亚进程,企图实现欧洲教育一体化。这些都是各国参加全球教育治理的计划和行动。

收稿日期:2021-06-30

作者简介:顾明远,北京师范大学教育学部教授,国家教育咨询委员会委员,国家教育考试指导委员会委员,中国教育学会名誉会长,研究方向为国际比较教育和教育理论。

联合国教科文组织恢复中国合法席位以后,中国就积极参与全球教育治理活动。1972年我国派出以驻法大使黄镇为团长、清华大学副校长张维院士为副团长的代表团出席了联合国教科文组织第十七届大会。1974年又以胡沙为团长、张维为副团长的庞大代表团出席了第十八届大会。张维院士在会上当选为执行局委员。我有幸作为代表团的顾问参加了这次会议,并参加了《教育中长期发展规划》的表决,接触到终身教育的理念。1989年联合国教科文组织在北京召开了圆桌会议,讨论迎接新世纪的教育,提出国际理解,“学会关心”的理念。我国学者也积极参与联合国教科文组织的工作,周南照参加了《德洛尔报告》委员会、唐虔先生担任教科文组织的教育助理总干事,王一兵、周南照、汪利兵担任了教科文组织亚太地区教育局的高级官员,他们为教育的全球治理作出了贡献。联合国教科文组织也很重视中国教育的经验,在中国设立国际工程教育中心、农村教育研究中心、教师教育中心、高等教育创新中心等二类研究中心。我希望把这些中心办好,为教育的全球治理作出中国的贡献。但总体上来讲,中国人担任国际组织职员的人数太少,中国的声音还很小。据统计,联合国秘书处有职员4万余人,中国籍职员只有5百余人。有世界五分之一人口的中国,在联合国任职的却只有百分之一,任高级职务的更少,与中国的国际地位很不相称。由于文化的差异,社会制度的不同,中国参加全球教育治理会遇到许多困难。但中国教育取得的伟大成绩已为世界瞩目,PISA测试的成绩,也使世界刮目相看。特别是“一带一路”的倡议,促进了我国与沿线国家文化教育的交流和合作。我国在全球教育治理中逐渐发挥着越来越重要的作用。

当前,我们正面临百年未有的大变局。这两年新冠病毒肆虐,西方国家中逆全球化、单边主义、保守主义、民粹主义的思潮有所抬头。这给世界和平发展带来了潜在的风险。但我们认为,全球化的大势不可阻挡。在知识经济时代全球的产业链不可能中断,各国无法摆脱相互依存关系。此外,科学发展没有国界,科学技术的迅猛发展,各国为了谋求自身的发展,也必然会互相借鉴,共创共享。

中国要参加全球教育治理,就要从习近平总书记提出的“人类命运共同体”和中华民族伟大复兴的两个大局出发,坚持改革开放,坚持国际合作与交流。一方面我国教育要深化改革,把我们自己的教育搞好,早日实现教育现代化。同时要总结我国自己的经验,介绍中国的教育理论概念、范畴、模式、方法。向世界讲好中国故事,让世界了解中国,认同中国教育的理念,争取教育话语权;另一方面要加国际合作与交流,互相学习,促进理解,促进民心相通,真正助力中国与世界的深度融合。“一带一路”倡议给我国教育走出去提供了契机。我们要加强对“一带一路”沿线国家教育的了解,在建设过程中加强文化教育的交流与合作,促进互相理解,民心相通。

中国要参加全球教育治理,有必要加强国际教育,培养大批具有国际视野,通晓国际规则,能够参与国际事务和国际竞争的国际化人才,并争取到国际组织中任职,争取中国教育在世界的话语权。

UNESCO 与全球教育治理

唐 虔

(联合国教科文组织 前教育助理总干事)

今天的跨学科研讨会非常重要,出席者不但有教育界的学者、官员,还有社会学、政治学方面的学者,还有来自外交界的秦亚青院长,我们可以超越教育的边界,在更大的全球治理情景下来看全球的教育治理。我对教育治理没有太多研究,但是我在教科文组织工作了 25 年,其中最后 8 年领导了它的教育部门,利用联合国教科文组织(UNESCO)这个平台参与了全球教育治理的实践。所以就我自己的实践经验从联合国教科文组织的角度对全球教育治理谈几点看法。

根据 UNESCO 实践经验,全球教育治理可以分成以下几个部分。首先是分析全球教育发展趋势,提出新的教育理念,从而能够预测和指引全球的教育发展方向。第二是制定规则和标准。第三是制定全球教育的发展目标,并监测各国实现这些目标的速度和进程。第四是推动多边和双边国际教育交流合作,特别是向发展中国家提供智力和资金方面的支持。这也就是 UNESCO 在教育领域中的基本任务。全球教育治理是不是可以划分成这样几个部分,不一定对,大家可以再讨论。

第一、提出教育理念。过去数十年来 UNESCO 发表过几个重要报告,1972 年《富尔报告》提出了终身学习和学习型社会理念;1996 年《德洛尔报告》提出了教育的 4 个支柱,学会学习、做事、做人、共存;2015 年我们在准备联合国 2030 可持续发展议程(SDG)的时候的《反思教育》报告提出了教育是“全球共同利益”的理念。这两年 UNESCO 正在准备一个新的报告,将于今年在 11 月份发表,题目是《教育的未来:学会成长》。非常重要的一件事是 UNESCO 提出的对于教育属性的认知,从最开始我们认为它是一项基本人权,后来又提出是一个公共产品、是公益事业,2015 年提出了教育是全球的共同利益,这是 UNESCO 在理念上对全球教育治理发展做出的重要贡献。

第二、制定标准和规则。联合国和 UNESCO 在过去几十年一共制定过七部有关教育权利的公约和人权宣言,其中 UNESCO 制定了三部公约。同时,UNESCO 在这些年又发表了一系列关于教育的建议。UNESCO 还设有一个公约教育委员会,每两年都开会定期审查各国在执行公约和建议方面的进展和问题以及挑战。UNESCO 的统计所在上世纪 70 年代制定了国际教育标准分类,这个实际上对世界各国教育的统筹非常有帮助,在 1997 年和 2011 年两次在联合国教科文组织大会上,由全球 190 多个国家代表重新做了更新,这是 UNESCO 对国际教育发展做出的标准。

第三、确立发展目标,监测教育发展进程。1990 年 UNESCO 和其他三个联合国机构在泰国宗滴恩发起了全民教育运动(EFA),十年以后在达喀尔建立了全民教育的 6 项目标,同年,联合国又制定了千年目标,其中第二、第三个目标都是有关教育。2015 年,联合国在设计可持续发展议程中,17 个目标中的目标四是教育,UNESCO 领引其他一些国际组织又制定了一个 SDG4 指标体系,并通过每年发表“全球教育监测报告”监测各国从现在开始到 2030 年为达到 SDG4 的目标所做的努力、遇到的挑战和问题。

第四、促进各种交流合作。UNESCO 提供智力和资金的支持,推进全球合作、区域合作、南南合作、

收稿日期:2021-06-30

作者简介:唐虔,联合国教科文组织前教育助理总干事,研究方向为教育理论与教育管理。

南北合作,这些是 UNESCO 和其他国际机构一直在努力促进的。就多渠道筹集资金而言,UNESCO 计算过,所有发展中国家如果要想在 2030 年达到 SGD4 的目标,每年资金缺口大概是 390 亿美元,在疫情之后这个数字又大大的增加了。如何帮助发展中国家筹集资金?“全球教育资金”(GPE)是由几个联合国机构、一些发达国家和 70 多个发展中国家参与的一个伙伴关系平台,现在已经成为助力各国 SDG4 达标的一个变重要的筹资平台。

中国为什么要积极参与全球教育治理?既是为人、也是为己。为人,我们应该在国际社会履行大国责任,参与制定国际规则,促进可持续发展,这是我们大国的责任,为全球各国的利益积极参与治理、制定规则。同时我们也要考虑自己国家的利益,参与全球教育治理不只要援助发展中国家,还要坚持与西方国家的教育交流,从而为中国的发展提供良好的国际环境,这是积极参与全球教育治理的两个目的。

就积极参与全球教育治理而言,目前的国际环境不是很好,尤其是现在的中美关系。虽然美国讲对抗、竞争、合作,实际上所谓合作也是为对抗与竞争服务,所以中美对抗是今后几年的主调。美国根本不相信中国是和平崛起,没有换位思考的概念,认为就是要和他争霸。这种形势和环境对国际教育交流的影响很大。最近美国参议院出台了创新战略法案,要调查包括教科文组织在内的 40 个国际组织,调查中国做了什么事、有多少高级官员、给了多少资助、采用了什么战略让国际组织支持中国战略发展的需要。美国现在是处处打压,包括国际组织,这是我们参与全球教育治理要面对的比较严峻的挑战。

西方国家对与我们的教育交流制造了很多限制,以国家安全的借口,有很多打压。但是教育交流也不是完全没有作为。首先西方国家也不是铁板一块,欧洲很多国家和美国的态度就不完全一样。另外毕竟教育交流相对国际上的政治交流意识形态的敏感度相对低一点。

面对挑战,我认为我们第一要带着中国的经验,积极参与国际社会对于教育理念的讨论与规则的制定。我们积极参与全球教育治理,作为大国,我们有我们的分量,同时不单代表我们的利益,也要代表发展中国家的利益,进行理念的讨论与规则的制定。

第二是积极利用各种平台参与全球多边教育合作与交流,我建议政府部门即使面对挑战也要更积极的参与,可利用的各种平台,不光是 UNESCO,还包括其他很多联合国机构也有很多教育项目、全球和地区的教育专业学会等等,都是我们可以利用的平台。

第三,强调全球教育治理的合法性,学习美国人抢占道德高地,不然积极参与全球教育治理又会被指责说跟美国争霸。道德高地是什么?就是 2030 年要实现 SDG4 的目标,这是 2015 年全球 190 多个国家的政府首脑和国家元首制定的共识,并不是中国要推动什么东西,我们推动的是全球的一个共识。所以一定要宣扬 UNESCO 提出的教育作为“全球共同利益”的理念,大家的事情大家办。

第四,更积极推动跨国教育合作,包括南南合作,同时开启一些南北南合作的范例。比如当年中国通过 UNESCO 和挪威一起支持非洲的高等教育发展,把西方国家拉进来,以南北南合作的方式支持发展中国家,这对中国来说是一种非常有利的做法,也是各方多赢的局面,所以南北南合作应该需要下更多的工夫,引导国际社会集体应对人类面临的挑战,特别是这次疫情的挑战。

第五,更加积极地推动与西方国家大学的合作与人文交流。现在很多西方国家的政府对与我们的教育交流有很多限制,但是西方大学的研究大部分毕竟是基础研究,真正敏感军事方面的东西不多,而且大学强调学术自由,大学教授通常都很反感政府的管制,可以进一步推动和他们的教育与科研合作。特别是今天中国已经有不少世界水平的大学或者学科,包括清华,可以和外国的大学平等交流,相比 40 年前、30 年前中外大学的合作与交流来讲,外国的受益更多,因为我们今天有很多东西可以让他们来学习。同时通过推动与维系这种交流,有助于调整和西方国家的关系,为我们营造一个友好环境,其意义也超出了教育合作的范围。

总之,中国在全球教育治理方面可以有很大作为。我们应该履行大国责任,支持发展中国家,也是为自己营造一个良好的国际环境。

全球治理中的教育责任

秦亚青

(中国国际关系学会,北京 100101)

作为一个国际关系研究研究者、一个在国内高校做了多年教育工作的教育实践者,我结合这两个方面谈一下全球治理与教育责任。我主要想从问题方面谈。毋庸置疑,国际社会在全球治理、全球教育治理这些年来做了很大的努力,取得了很大的成就。同时,挑战也十分严峻。这里主要谈三个问题。

第一,全球化时代与全球性问题。冷战结束后,新一波全球化浪潮汹涌澎湃,规模前所未有的,幅度前所未有的,几乎所有主要国家都卷入了全球化的浪潮之中。以前也有过全球化的类似情况,包括高度的相互依存等,但这一波全球化确实使地球变“平”了。全球化使全球经济连成一体。经济全球化始于发达国家,但是它把全球经济打通了,新技术发展、互联网出现等使世界权力分散开来。经济大幅度的突破也带来了全球总体经济福祉的上升,在这几十年之中,世界上的大部分经济体都获益,尤其是新兴发展中国家,利用全球经济相对开放带来的优势,抓住机遇努力发展自己,其中表现最为出色的应该是中国。

在这个大潮之中,在全球经济大幅度上升的过程中,全球性的问题随之而来。全球性的问题不是传统意义上的国际关系问题,也不是传统意义上的安全问题,而是伴随全球化而来、对整个国际社会和整个人类带来的共同问题。可以说全球化趋势是不可阻挡的,全球化依然会继续发展,但全球化的形态会有变化,全球性问题也会继续出现,因此,全球治理也依然是整个世界的重大需求。

这样就出现了“地球村”的说法,中国也提出了“人类命运共同体”这个非常重要的概念。有人把这个时代称之为跨国威胁的时代。2004年时任联合国秘书长安南组织了一个高级别名人小组,发表了《建设一个更加安全的世界:我们共同的责任》(A More Secure World: Our Shared Responsibility)的报告,其主题是威胁、挑战和变革。报告把当时全球面临重大的安全威胁分为贫困、流行病、环境恶化、国际国内冲突、大规模杀伤性武器、传播恐怖主义、跨国犯罪几大类。从现在看来,报告的这些分类依然是正确的。报告还对当今世界做出了几个再定义。首先是重新定义了时代,把全球性问题和跨国威胁作为时代的重要标志。其次重新定义了威胁,将主要威胁从国家间安全威胁重新定义为对所有国家、人民产生的共同威胁。三是重新定义集体安全。联合国成立一个重要的理念是集体安全,但集体安全的初始定义是国际社会共同反对一个国家的侵略行为。该报告把集体安全重新界定为保护所有国家免受共同威胁。对时代的重新定义、对威胁的重新定义和对集体安全的重新定义,是这一报告的重要贡献。

第二、全球治理赤字与民粹现实主义的兴起。全球化发展到现在,全球治理赤字不断积累,并且越来越大,全球性问题和跨国威胁不断出现,并且没有得到有效治理。我们想一想,2004年报告中提出的这几个重大领域,哪个领域得到了有效治理?WTO谈判先前的多轮判,几个月甚至几周就完成谈判了,但现在已经进入僵死期——本来预计2005年完成,但现在依然没有任何结果。贫富差距在加大、反恐似乎是越反越恐,全球性和跨国性问题接踵而至,原本为治理而建立的国际制度没有发挥预期的作用。重大

收稿日期:2021-07-01

作者简介:秦亚青,中国国际关系学会常务副会长,外交学院前院长,山东大学讲席教授,研究方向为中国政治与国际政治。

全球性和跨国性安全威胁的不断出现,标志着全球治理制度的低效,已经不适应全球化的发展。

全球治理赤字带来的政治和社会效应是非常大的,人们开始觉得这些问题没有办法解决,比如说贫富差距既是国际问题,也是国内问题,不论是发达国家还是发展中国家都面临巨大的贫富差距问题。新冠肺炎疫情更是一个明显的全球治理失灵的例子。出现全球公共安全卫生领域百年不遇的重大安全威胁,本来国际社会应该协力合作,共同应对威胁,在国际治理制度协调之下克服难题,但实际情况却是各自为政。面对全球治理赤字的严重性和全球治理制度的低效性,出现的一个基本反动就是民粹现实主义的兴起,表现为权力政治崇拜、国家中心主义回归、自我利益意识强化。特朗普竞选有一句令人吃惊的话,他说“美国主义不是全球主义,才是我们的主义”。我们不是说国家利益不重要,任何一个国家都会把国家利益放在很重要的地位上。但是,特朗普的思路是把国家利益和全球利益对立起来,这才是问题症结所在。权力政治、国家中心主义、国家利益至上,表现出民粹现实主义的强势出现,这在很大程度上是对全球治理赤字和全球治理失灵的一个反动,也是当下全球治理面临的严峻挑战。

第三、教育的责任。全球教育治理这些年确实做出了非常大的努力,全球教育的沟通、交流、互学互鉴也取得了很大的成就,但相比之下,与全球治理的需求差距还是非常之大。因此,我们需要认真反思教育到底需要担负什么责任这一重要的问题。

当今世界出现了两个跨越国界的社会。一个是国际社会,它是以国家为基本单位的国际体系,有它的游戏规则,有它的利益考虑,有它的权利意识。另一个是全球社会,这就是地球村的概念,也是习近平总书记提出的人类命运共同体的概念。这两个社会如果在一种协调治理之下,应该是相互合作、相互融合。但现状是两个社会分化甚至对立。特朗普把美国主义和全球主义对立起来,表现了一种零和思维。一方面全球治理非常需要教育全球化,要求教育成为全球社会的教育,要求教育更加开放、更加包容、更加通达,要求全球教育治理发挥更重要的作用,但实际上我们看到的是身份政治导致的分裂态势。到底是全球社会公民还是国际社会成员?成了一对对立的矛盾。这就涉及全球教育面临的一些问题。

2021年初我应联合国秘书长之邀写了一篇关于全球治理的文章,在建议中写到教育。全球治理教育是根本,不把教育先做好,全球治理是做不好的。联合国教科文组织和联合国大学等联合国教育机构,对教育尤其对青年人的教育,到底需要以什么理念作为支撑?这指的不是具体的教育计划,而是以什么教育理念思考、设计、实施全球教育治理。这种意义上的全球教育治理需要我们做出重大努力来推进,包括2030年可持续发展议程SDG4。我们要看到,在全球社会这个层面而不是国际社会层面,教育理念是什么、它为什么会处于这样一种弱势地位?全球性教育到底有没有到位,到底有没有考虑到全人类是一个共同体、每个人和每个民族都是人类的组成部分?人类共同体意识到底在教育中有没有反映,它是如何跟国家教育结合在一起、还是使两者成为矛盾的对立体?这是几个全球教育需要认真思考的问题。从这个意义上讲,全球教育治理首先要考虑的是教育理念和教育目标,是考虑技术性教育治理背后的意识、思想和理想。如果说全球治理需要有仰望星空的理想,教育就是仰望星空的理想之源。

这就涉及全球教育的使命和责任问题,重点有三。其一,构建人类共同体的教育思想。这指的不是技术层面,而是首先要在意识和理念层面解决问题,人类到底是不是一个共同体,相辅相成、互为生命,还是一旦出现新冠疫情这样的重大危机就各自为政、各行其是?其二,构建天人共同体的教育理念。到底我们应该和自然怎么相处、到底自然和人类是不是一体?人类是共同体,天人也是共同体。第三、一定要通过教育树立全球社会的公民意识。我们都知道当年民族国家兴起发展的时代,教育是发挥了多么重大的作用,正像我们可能都读过的都德的短篇小说《最后一课》,那篇文章是关于民族国家意识的教育,使每个人都有很深刻的感受。那么全球社会的公民意识怎么去培养、怎么去教育,这是包括联合国在内的全球社会应该考虑的重大问题,也是全球教育治理的责任和使命。

我们处在一个历史发展的关键时刻,处在一个百年不遇的大变革时期,也恰恰是在这个时期,全球化在持续发展。全球化的持续发展会带来更多的全球问题,全球问题需要全球治理,而全球治理的根本在教育。

教育理念如何型构社会预期？

张 静

(北京大学 社会学系,北京 100081)

我们已经是一个教育大国。在过去的 150 年中,中国受教育者从未达到今天的规模,教育对于社会流动的影响几乎是支配性的。根据社会学者的研究,1865—1905 年清政府废除科举之前,超过 70% 的学生是官员或者士绅子弟;1906—1952 年,超过 60% 的学生是地方产业人士和商人子弟,尤其是江南和珠三角地区;1953—1993 年,超过 40% 的学生来自普通的工人家庭;1994 年以来,超过 50% 的学生来自各地的中产家庭和重点高中。^①显然,目的是选拔精英的教育,已经转变成面向大众的普及教育,这是一个重大的结构性变化。

但是对照全球教育的发展目标,中国的教育理念是否适应了这种转变呢?这几天高中和职高各 50% 的分流试点政策,引起社会的不安。大量父母担心子女就读的中学被划入职高,中断孩子进入大学的路径。

为何非要进入大学?因为在中国,大学文凭是一次未来身份的筛选。文凭大致可以作为标识,确定人们初次进入社会时的基本位置——职业、阶层、地点以及社会地位。人们不能改变自己的出身,但却可能通过获得文凭改变自己的未来。在重要性上,文凭作为身份象征的意义,一向超过作为技能掌握的意义。在人们的评价中,“受过高等教育的人,即使不是优越于官吏,通常在社会地位上也被认为是与之平等的”^②。

以筛选精英为目标的文凭教育,激励了一元化竞争的受教育动机和评价。无论对这个专业有兴趣与否,自身适合否,人们都必须在筛选中赢,取得进入某种更高身份结构的资格。这种教育的理念和内容设置,不是产出掌握专门技能的劳动者,而是产出和普通劳动者不同的人。所以当毕业生落入普通劳动者阶层时,就被认为是不正常,会引起社会广泛的议论。

这和历史非常相像:只有受过教育者可以入选为“师”或者“吏”的后备,他们的身份显然区别于一般的劳动阶层。在社会分流中,脑力和体力的职业差别并非仅仅是劳动方式不同,更代表着社会身份不同。这种身份在获得教育文凭后就确定了,其后不会消失。看鲁迅笔下的孔乙己,家境破落到生活无着的地步,身份却还是一个读书人,自视与其他的劳动者有别。还比如,在袁世凯等上奏的“立停科举,以广学校”之“妥筹办法”中,官员们特别建议清廷,在取消科举时必做的一件事,是对“其以前举贡生员,分别量予出路”^③。可见,学历虽可消失,但身份不可不延续,那些曾经科举确立了功名者,其地位理应被朝廷和社会承认:即,旧式科举已经完成了他们的阶层进阶,科举改革虽废除了旧知识之有用性,但并不因此使得旧文凭持有者失去身份资格,所以须安排“出路”。

在这里,教育的角色,相当于是社会结构的门卫,控制着流动的社会身份分类以及再生产。正因为如

收稿日期:2021-06-30

作者简介:张静,北京大学社会学系教授,中国社会学学会副会长,研究方向为政治社会学、社会转型与变迁。

①李中清. 无声的革命:北京大学、苏州大学学生社会来源研究,1949—2002[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2013;观察者网. 中国教育精英四段论[EB/OL]. https://www.guancha.cn/economy/2015_11_12_341076.shtml, 2015-11-12/2021-06-28.

②周荣德. 中国的阶层与流动[M]. 上海:学林出版社,2001. 257—258.

③清德宗实录(卷 548)[M]. 北京:中华书局,2008. 4—5.

此,才可以理解,为何中国历史上几次大的教育变革,客观上都曾改变不同人群的位置、职业和升迁路径,盖因为文凭具有变动不同人群之机会结构的效应。可以列举的,有科举制度的改变,这一举措曾切断了知识群体向官僚群体流动的固有格式,知识群体预期的机会结构和事业晋升模式也随之发生了变化。^①这就是为什么在取消科举之后,整个社会的大变动随之发生。

这个基本现实,在今天还是没有大的转变。文凭提升社会地位并非仅指经济收入。它还包括更多的内容:有资格和机会进入的职业,有资格享用的政策特权(进入体制内,有福利保障),以及有资格享有生活地域的选择、工作稳定性、社会声望、资历的可积累性调动等等。显然,这些方面无法用金钱购买获得,经济收入高并不能代替社会地位高,后者须经过教育文凭获得。因此才有相当多的小企业主抱怨,自己虽然赚了钱但还是社会地位低。近年大量的毕业生蜂拥进入公务员考试,也不是仅仅在追求收入——实际上很多市场单位比公务员收入高——他们是在期望获得体面身份和受尊敬的职业,这也与社会地位考虑有关。由于教育和社会地位获得的这一特殊关系,很多人把自己晋升身份的障碍归因为学历,这一认识进一步巩固了文凭与社会地位预期的关系。社会上普遍的看法是,未来从事体力还是脑力工作,差别在是否经过大学以上教育。

令人惊奇的是,经由文凭获得地位,赢得安全和尊重,避免成为“劳动人民”的理念,并没有因过往几十年的“平等”教育而减弱。人们还是习惯人等的社会分类,力图与他人拉开距离,比如名片的抬头普遍愿意列出学历和职位,以显示较高的身份。文凭成为社会分类的前奏,意味着一个大学毕业生,如果还做与从前同样的工作,就会有浪费或丢人之感。大学生村官也必须用种种优惠政策推动,否则响应者少,原因是很少人认为,村官是大学生(身份)应当从事的工作。他们反问,如果要做村官,为何还要上大学?上大学难道不是为了离开农村吗?很明显,这些基层性的职业和工作地点,并不符合大学生对自己身份的预期,在学生心目中,取得文凭后进入更高级的单位或更大的城市是理所当然的,有文凭者与干部任职一样,终生可用,而且只能向上、不能向下流动,文凭越高就应离基层越远成为共识。在城乡二元体制短期内无法改变的情况下,文凭几乎是改变农民身份的首要途径,文凭教育也成为拖延就业的蓄水池,很多人宁愿不工作,也不愿意进入社会基层。

这些行为源自高等教育对于身份预期的生产,它让受教育者认为,自己已经脱离了原来的身份,有资格进入更高的社会结构位置。教育产出的社会身份“提升”预期,如果能够与社会实际的地位结构相符合,尚不存在问题,但如果二者背离,托克维尔所言“教育的缺点”就会发生。^②我们现在面临的挑战正是,教育生产出大量具有高身份预期的人群,但进入社会后他们不得不成为普通劳动者。市场需要的劳动者与教育制造的身份预期有极大错位,大量受教育者进入社会后,不得不面临再次的地位确定。在这种情况下,社会预期的稳定秩序被“扰乱”,就并非个人、而是群体和结构性现象。而高学历教育的扩张政策,以及筛选人的文凭教育之等级理念,实际上加强了这种不确定性。^③从政治社会学视角看,社会预期的不确定性,其实和社会稳定密切相关,当然也和社会治理密切相关。

这些现象,对于社会治理政策提出的问题是:由于教育生产社会预期,所以教育的目标和社会预期的管理有关。因为教育的目标是什么,决定了教育的产品——也就是一代一代年轻人的追求,他们追求身份地位还是追求成为掌握技能的劳动者。这提示了,从社会治理角度着眼,需要反思教育的基本理念和角色问题。因为教育在本质上,影响着国家未来的竞争。

① 邹说. 二十世纪中国政治[M]. 香港:牛津大学出版社,1994. 52—53.

② 托克维尔曾在自己的访美日记中写下如此感想:“在欧洲,最令我们头痛的是那些出身低微又接受了教育的人,教育使他们产生了离开本阶级的渴望,却没有为他们提供相应的手段。但在美国,教育的这一缺点几乎没有出现,教育总是提供致富的必要手段,并且没有引发任何社会问题。”(托克维尔,2010:38)此观察虽严峻,但真实,值得思考。

③ 张静. 社会身份的结构性失位问题[J]. 社会学研究,2010,(6):41—57.

拓展全球教育治理研究的视野

张小劲

(清华大学 政治学系, 北京 100084)

教育是一项社会权利,是一种公共品,是一个公共领域,这已经是教育界乃至社会各界的共识。但从比较的角度言之,在各项社会权利之中,在所有的公共品系列之中,在所有的公共领域中,教育实际上是一种超级权利、一种超级公共品、一个超级公共领域,并因而是一个超级宽泛的、人人得以闻之且言之的公共话题。更确切地讲,在现代社会,教育具有穿透性、渗透性和通透性的三大特点。教育的穿透性,是指教育从纵向来看实际上穿透了整个社会,穿透了不同的时代和不同的代际,从耄耋老者到学语儿童,无不始于教育而终于教育;教育的渗透性,是指教育从横向来看渗透进入社会的各个阶层和各种族群,从精英到大众,从学者到文盲,无不见容于教育或受限于教育,受益于教育或受损于教育;教育的通透性,则是指教育从主观认知来看是为社会性的体验和体认,所有人都以不同的方式介入了教育,都是教育问题的利益攸关者,因而所有人都有资格对教育问题发言和表达意见。更不用说从大学教师的角度、从专业和职业的角度更深入地讨论教育问题,不仅是正当的而且是妥当的。而今天的会议,在这里讨论全球教育治理问题,尤其强调以跨学科的理路处理跨学科意义上的教育问题,组织者的用意和安排有深意在焉;各位学者的到场和发言也同样体现了个中深意。

顾明远先生不仅是最为资深的教育学者,而且是国际全球教育的参与者;作为中华人民共和国恢复联合国席位后最早参加联合国教科文组织活动的中国教育界代表之一,更是属于最初的“闯入者”,而后又成为全球教育研究的倡导者和扩散者;曾经担任联合国教科文组织负责教育事务的助理总干事的唐虞先生,不仅长期参与全球教育治理,而且成长为全球教育治理的主要领导者之一,他的经历以及据此写下的《我在国际组织的25年》一书为我们留下了非常丰富的知识和经验,为中国参与全球教育治理奠定了很好的基础。他们两位的工作以及后来者的传承,应该可以为中国更主动、更积极和更有效地参与全球教育治理提供前所未有的良好基础。两位前辈的努力,可以使参与全球教育治理的实践转化为可传授的知识,真正能够为后来者所习得。其他几位学者分别从不同的学科视角讨论了全球教育治理问题,向我们展现了有相当深度的专业思考,贡献了极具启发意义的学术洞见。

我想“全球教育治理”可以看作是全球、教育和治理的三个关键词的错位叠加,至少可以形成有六种构词形式;但在金字塔式的形态中,却可以看作是教育、全球教育和全球教育治理的延展和扩大;这实际上正好可以用来排序上述学者的发言。

首先,处于金字塔顶端的是教育,这也本次会议是最为核心的主题构成。在张静教授的发言中,我们可以得到一个很有意思的认识。过去我们强调教育有塑造社会的作用,更多的是强调教育对受教育者的知识塑造和精神塑造,强调教育在知识层面和精神层面的功能作用。但是按照张静教授的说法,尽管她讨论的主题是社会预期问题,但实际上指证着现代教育具有非常深刻的构造社会的作用,教育的核心效应、延展效应和溢出效应远远走出了教育领域,我们的社会分层及其相关认知和评价都是在教育进程中

收稿日期:2021-07-05

作者简介:张小劲,清华大学政治学系主任,国家治理研究院副院长,研究方向为比较政治学、政治学方法论。

形成的,进而又构造了社会的基本形态,包括物质层面的形态和实体样式的基本特性。因此,教育对社会变迁具有极大的影响力,中国的历史变迁进程实际上就是教育发展的进程;中国走向现代化就是始于教育的现代化,中国的改革开放也同样始于教育的改革开放。因此,直到今天我们还在谈论清末民初的学校学制学程学科改革,还在追忆1978年的恢复高考及其盛大且深刻的社会反响,还在探讨走向世界和争取世界一流的路径和方略。这也就是教育较之其他公共品、公共领域和公共话题有着更加深刻和更加广泛的意义的道理所在。正是在这个意义上讲,教育有着极其重要的社会意义和价值,而我们不能不以升维的方式展开教育问题的探讨和分析。

其次,处于中间层的是全球教育。全球教育的意义和价值,不仅在于它为我们提供了跨国交流和全球联通的基础和条件,不仅仅是功能性、功利性的设置,其间还内含着一种全球教育结构的不平等,以及从不平等走向平等或者说突破不平等的可能性。这是王正毅教授在讨论社会科学知识体系时所给出的意见。按照他的说法,在世界性的社会科学知识体系中,中国教育相对于核心区是属于边缘地带的,但相对于更边远的边缘地带,中国教育又正在走向核心区。尽管他没有确切地说明核心与边缘之间是一个巨大的空间还是仅仅的一线之隔,中国教育究竟是越过了初始界限还是徘徊在二者之间。但他描述了中国教育的复杂处境和两难局面。一方面,中国教育拥抱全球教育、融入全球教育且从中受益无穷,中国改革开放的道路证明了这一点,中国改革开放的成就就是建立在教育的改革开放的基础之上的,中国未来的社会发展和教育发展也必将是开放的;但在另一方面,中国教育也处在如何保持本元本性本色的焦虑之中,处在本土化与国际化的多重撕裂之中,处在如何将自身教育发展的特色经验概括为共同价值指向的疑惑之中。随着中国教育的发展和提升,这种焦虑、撕裂和疑惑不减反升,有愈演愈烈之势。然而,我们也必须认识到,近40年来乃至百年来中国现代教育的发展其实对此已经给出了有益的提示:中国作为全球教育的后来者,不仅受益于全球教育的发展,而且以自身极其迅猛的发展贡献于全球教育。全球教育与中国教育不再是区隔的,更不是对立的,二者的融汇和交集才是主干和主流,多样性生于趋同性,趋同性孕于多样性。因此,我们更要公正地评价中国教育介入全球教育的经验和成就,以及全球教育施惠于中国教育的过去与未来。

最后则是全球教育治理问题。这实际上又是全球治理的一体两面问题。也就是说,从教育、全球教育再到全球教育治理,从治理到全球治理再到全球教育治理,无论是客观现实还是主观认知,这两个脉络实际上都是交织在一起的。秦亚青教授的发言告诫我们,全球化的发展进程势不可挡,但仍然面临着巨大的挑战,因为全球治理制度赤字造成了全球治理赤字,全球性问题和跨国威胁层出不穷,在各个国家、特别是主要国家又造成了巨大的困扰和危机,这反过来又在全球层面带来了更多的问题和威胁。在这种场景下,全球教育治理却颇有“一枝独秀”的感觉,理想主义的热情和已有的治理经验共同驱动着全球教育治理的进步,尽管相对于全球治理的需求和压力仍属乏力乏术。但必须强调的是,我们不能不期待有能够解决全球问题和跨国威胁的全球治理,而这种全球治理必然要建立在全球教育治理的基础之上。从目前来看,我们正在不断学习和反思,我们至少已经积累了更多的器物层面的思考和实务操作的经验,但仍然存在一个巨大的空白或缺口,即秦亚青教授提到的在全球教育中如何深刻认知和塑造全球教育理念,如何将人类命运共同体、天人(自然与人)共同体、全球社会共同体的价值理念演化成可传授、可扩散、可内化的教育理念及其进程。这也就是谢维和教授在会议致辞中提到的,教育关乎着世界和平、国际大同、全球和谐。

这当然意味着,我们要基于中国几千年的历史传统、百年来的教育现代化进程和40年来的改革开放历史,来认知全球教育需求,并且推出中国教育理念在全球层面上的认知。中国有丰富的教育经验,但要采用更加宽泛的、超越教育领域的思路,思考教育层面、教育领域内、教育机构当中具体的方法、通行的理念,在国际领域或者社会领域的视野中认识教育的层次上提出那些理念。易言之,教育不再是一个如何对待年幼者年轻者的问题,不是社会中一部分人的问题,而是在更高的层次上如何对待人与人之间、人与自然之间的、跨越洲际的社会和族群之间的重大命题。

反思全球教育治理发展的三重动力与二维路径

阍 阅

(浙江大学 教育学院, 浙江 杭州 310058)

一、国家、国际组织与市场:全球教育治理发展的动力因素

尽管在詹姆斯·罗西瑙(James Rosenau)所提出的“权力空间”(SOAs)中,影响事件进程的是多种来源的权威。但在全球教育治理的格局中,国家、国际组织组织和市场的作用日益凸显,成为其中重要的动力因素。

首先,对于国家而言,国家是全球教育秩序与全球教育发展的重要倡议者、推动者和建设者。而制度是全球教育治理的核心和关键。国家在推动全球教育治理发展中的作用体现在两个方面:一是国际教育制度的国内化。在全球化的背景下,国家内部制度安排与国际制度安排相比,已经不具备解决大范围全球公共问题的优势。这也是国际制度安排对国内政治形成越来越强大改造能力的一个重要原因。^①从宣示“人人都有受教育的权利”的《世界人权宣言》(Universal Declaration of Human Rights)到将教育作为服务贸易一个门类的《服务贸易总协定》(GATS),这些国际制度都对民族国家(特别是发展中国家)教育体系和教育政策的形成发展施加了巨大的外部压力。

二是国内制度国际化。对一些国家特别是占据绝对政治和经济优势的西方发达国家,其国内制度创新也会成为国际制度建制的重要参考。正如有研究指出的,经济帝国以其极为隐蔽的方式构筑的“中心—外围”体系,成为刻画现代世界政治经济重要的特点,而这个大厦的核心,是头号资本主义国家美国以其国内制度为蓝本建立的一系列国际制度安排。这些国际制度在普世主义的旗帜下,烙下的是西方国家特色的自由、民主实质。^②再如,在20世纪80年代和90年代,世界银行一直在响应美国政府的压力,扩大其对私营部门和发展的关注,并在80年代后期成立了私营部门发展审查小组。该小组于2002年设计并发布了《私营部门发展战略》(Private Sector Development Strategy),并提出扩大世行对私营提供的教育和其他基本服务的支持。^③

其次,国际组织在当代全球教育治理发展进程中发挥的作用日益引人注目。全球治理的主体尽管很

收稿日期:2021-07-09

基金项目:浙江省哲学社会科学规划项目“新时代中国有效参与全球教育治理治理的能力建设及战略选择”(21ZJQN01YB)

作者简介:阍阅,浙江大学教育学院副院长、教授,浙江大学联合国教科文组织研究中心主任,研究方向为国际组织与全球教育治理。

①苏长和.全球公共问题与国际合作:一种制度的分析[M].上海:上海人民出版社,2009.7.

②同上.

③Karen Mundy and Francine Menashy,“The World Bank, the International Finance Corporation, and Private Sector Participation in Basic Education: Examining the Education Sector Strategy 2020,”in *Education Strategy in the Developing World: Revising the World Bank’s Education Policy*, ed. Christopher S. Collins and Alexander W. Wiseman (Bingley: Emerald Publishing Limited, 2012),115.

多元,既包括国家,也包括政府间国际组织和非政府间国际组织,但就当前全球治理格局而言,国际组织仍是国家之外最重要的治理行为体,是治理过程中最积极和最主动的参与者,也是国际和平与秩序最有力的间接维持力量。^① 斯蒂芬·鲍尔(Stephen Ball)将席卷全球的教育改革称之为“政策流行病”(policy epidemic),而其正是由世界银行和经合组织(OECD)等强力机构来“传播”的。它吸引着不同信仰的政客,并且已经深入到许多学术教育者的“假定世界”中。^② 约翰·梅耶(John Meyer)等研究也表明,国际组织的确非常重要,对教育模式的全球扩散产生重大影响。^③

特别是自20世纪90年代开始,国际组织开展在教育政策制定上发挥越来越重要的作用,也使得教育政策国际化趋势不断增强。^④ 以世界银行为例,基于其强大的贷款能力、有说服力的知识生产和跨国政治影响力,世界银行已成为发展教育领域的一个关键的全球治理行动者。世界银行不仅是当今国际教育发展最大的单一融资机构,同时也是它最有力的思想库(ideologue)和监管者,并传播一种更符合新自由主义的新的公共教育应该如何组织的观点。^⑤ 而且,随着时间的推移,它的教育政策议程变得越来越广泛和复杂:它从向教育系统提供基本的物资开始,现在正致力于通过雄心勃勃的系统性改革提升学习成果。^⑥ 又如通过国际学生评价项目(PISA),经合组织扮演了一种新的制度性的角色,即全球教育治理的仲裁者,同时充当了世界学校体系的诊断者、裁判者和政策顾问。^⑦ 此外,世贸组织(WTO)及其《服务贸易总协定》则顺应了某些领域教育服务快速扩张的需求,为教育服务的跨境提供创造了机遇,同时教育服务提供者也为更自由地进入教育市场施加越来越大的压力。该框架在使私营跨国公司权力形式的扩大与合法化方面发挥了重要作用。^⑧

第三,在经济全球化不断加深的背景下,私营部门和市场成为推动全球教育治理发展的重要力量。在当今世界,服务贸易是最具活力的增长领域之一,占全球贸易总量的20%,占经合组织发达国家GDP的60—70%。^⑨ 同样明显的是,教育服务贸易也具有巨大经济价值。据估算,如果从教育等公共服务中创造新市场,并加以私营化的运作,其价值约为13870亿美元。^⑩ 可以说,《服务贸易总协定》为教育的放松管制和私营化提供了政治和法律框架,从而使教育越来越有可能成为可交易的商品。^⑪ 而且,私营部门对市场扩张和利润积累的关注也正在改变教育的内容和过程。在此方面,麦肯锡公司(McKinsey &

① 孙吉胜. 当前全球治理与中国全球治理话语权提升[J]. 外交评论, 2020, (3): 5.

② Stephen Ball, "The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity," *Journal of Educational Policy* 18, no. 2 (2003): 215.

③ John Meyer et al., "World Society and the Nation—State," *American Journal of Sociology* 103, no. 1 (1997): 144—181.

④ Kathrin Leuze et al., "New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making," in *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, ed. Kerstin Marterns et al. (Basingstoke; Palgrave Macmillan, 2007), 5.

⑤ Karen Mundy, "Educational Multilateralism—Origins and Indications for Global Governance," in *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, ed. Kerstin Marterns et al. (Basingstoke; Palgrave Macmillan, 2007), 27.

⑥ Karen Mundy and Antoni Verger, "The World Bank and the Global Governance of Education in a Changing World Order," *International Journal of Educational Development* 40, (2015): 9.

⑦ Heinz—Dieter Meyer and Aaron Benavot, "PISA and the Globalization of Education Governance: Some Puzzles and Problems," in *PISA, Power, and Policy: The Emergence of Global Educational Governance*, ed. Heinz—Dieter Meyer and Aaron Benavot (Oxford: Symposium Books, 2013), 9.

⑧ Karen Mundy, "Educational Multilateralism—Origins and Indications for Global Governance," in *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, ed. Kerstin Marterns et al. (Basingstoke; Palgrave Macmillan, 2007), 28.

⑨ Eva Hartmann and Christoph Scherrer, *Negotiations on Trade in Services—the Position of the Trade Unions on GATS* (Geneva: Friedrich Ebert Stiftung, 2003), 5.

⑩ Susan Robertson et al., *Globalization, Education and Development* (London: DfID, 2007), 142.

⑪ S. Robertson et al., "GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Reterritorialization," *Comparative Education Review* 46, no. 4 (2002): 472—496.

Company)、桂冠教育公司(Laureate Education Inc.)、培生公司(Pearson Plc.)、剑桥国际(Cambridge International)和兰德公司(RAND Corporation)等跨国公司的作用值得关注。^①

在过去 10 年中,国际机构之间的政策协调程度不断提高,其教育授权主要围绕着所谓的“市场多边主义”(market multilateralism)展开。自称是世界上“发展中国家私人医疗和教育领域最大的多边投资者”^②的国际金融公司(IFC)认为,私营部门的主要作用在于扩大提供教育服务以及教育资金。国际金融公司目前是世界上资助私立教育的最大的多边机构,其当前的中期投资战略是开放非洲和中东的“前沿市场”(frontier markets)。^③国际金融公司对私营部门教育项目投资的诸多案例表明,市场多边主义被认为是发展中国家高等教育部门加强能力建设、实现知识经济的基本逻辑。这些案例也表明了国际金融公司的态度和立场——自由贸易和私营部门投资被认为是增长、繁荣和减贫的基础。^④

二、人文主义与经济主义:全球教育治理发展的现实路径

在多重动力作用下,全球教育治理发展呈现出价值观和世界观迥异的二维路径,即由主要发达国家通过金融类或排他性国际组织推动市场规则的经济主义实践路径,以及主要由发展中国家通过发展合作和智力合作类国际组织保障教育权利的人文主义实践路径。

对于经济主义路径而言,其思想和政治基础在于深入西方国家的新自由主义意识形态。在过去几十年大行其道的新自由主义规范早已嵌入于当代全球秩序和全球治理之中。特别是以“华盛顿共识”为标志的新自由主义,极力倡导包括教育等公共服务领域在内的私营化、市场化以及国际贸易和国际投资的自由化。新自由主义不仅深刻塑造了 20 世纪 70 年代以来的经济全球化,而且在全球教育治理上同样烙下强烈印记,主要表现为强调私营部门的作用,放宽宏观管理政策,削弱或不主张赋予政府网络等过大权力。^⑤从经合组织、欧盟(EU)和世贸组织推动的全球教育治理发展路径来看,其治理工具和手段不仅是“防御性”(defensive)的,因为他们的项目或活动旨在帮助政府做好教育“防御”,以适应经济全球化背景下的高度竞争。从某种意义上说,它们也是“规训性”(disciplinary)的,因为它们促进了一些国家公共政策中新自由主义方法的传播,特别强调教育服务的市场化和利用跨国比较来显示精简政府和改组公共机构的相对效率。^⑥同样,在“教育自由化”时代,世界银行主张在各级学校教育中引入市场机制,并通过收费促进资源的筹集,以“提高经济效率和增加收入”。^⑦

与此相应,联合国教科文组织(以下简称“教科文组织”)通过全民教育(EFA)等倡导和推动的全球教育治理是由基本的人文主义所指导的。教科文组织力图促进教育、文化、科学和传播领域的合作,以提高人类应对变革压力和充分利用变革所提供的机会的能力。在考虑 21 世纪全球治理面临的挑战时,这一使命显得尤为重要。在教科文组织前总干事伊莲娜·博科娃(Irina Bokova)看来,今天的挑战是基于尊严、平等和尊重等基本价值观,建立一个持久和单一的包括所有人的人类社会。教科文组织的作用在于弥合全球治理

① S. Carney and E. Klerides, "Governance and the Evolving Global Education Order," *European Education* 52, no. 2 (2020): 81.

② IFC, *IFC Road Map FY11-13: Maximizing Impact, Unlocking Our Potential* (Washington: World Bank, 2010), 23.

③ Susan Robertson, *Market Multilateralism, the World Bank Group and the Asymmetries of Globalizing Higher Education: Towards a Critical Political Economy Analysis* (Centre for Globalization, Education and Societies, University of Bristol, 2008), 12.

④ Ibid.

⑤ 张胜军, 全球治理的“东南主义”新范式[J]. 世界经济与政治, 2017, (5): 8.

⑥ Karen Mundy, "Educational Multilateralism—Origins and Indications for Global Governance," in *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, ed. Kerstin Martens et al. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007), 27-28.

⑦ World Bank, *World Development Report 1988* (New York: World Bank/Oxford University Press, 1988), 131.

中存在的差距,支持在全球化的裂缝中缺失的、对我们共同未来至关重要的公共物品(public good)。^① 教科文组织在《反思教育》中进一步提出,鉴于当前迅速变化的现实,我们需要重新思考指导教育治理的规范性原则:特别是受教育权和教育是公共物品的观念。同时,教育和知识应被视为全球共同利益(common goods)。知识和教育作为全球共同利益的原则,受到基于我们共同人性的团结价值观的启发,对不同利益攸关方的作用和责任产生了影响。^②

由于地缘政治权力斗争和政治经济的转变,全球教育治理在上述两个路径发展的态势出现严重的偏差。教育领域的全球影响力正从教科文组织向经合组织和世界银行转移。特别是经合组织几乎取代了联合国教科文组织,成为发达资本主义国家协调教育政策的中心论坛。^③ 从另一个角度而言,教科文组织在全球教育治理中作用的下降,也因为教科文组织所代表的本体论人文主义在“思想斗争”中失去了地位。实用主义经济世界观的兴起,从一开始就引起了与教科文组织有联系的人士的极大关注。埃德加·富尔(Edgar Faure)认为,这是一种人文主义世界观和经济世界观之间的“意识形态障碍”。雅克·德洛尔(Jacques Delors)也指出,他的目标是将教育从市场的控制中拯救出来,并在“一场思想的战斗中恢复联合国系统的理想主义起源”。从目前全球教育治理的发展来看,虽然教科文组织“输掉”了这场斗争,但作为唯一一个仍在反思全球不平等、教育目的和其他发展愿景等问题的组织,它仍需要也可以发挥重要作用。^④

三、何去何从:全球教育治理发展的若干反思

在全球化、全球治理和全球教育治理进入到全新阶段的今天,我们需要对过往的历史做出反思,以为未来的发展做出正确的判断。虽然全球治理的历史的确不太长,但我们的错误在于把新自由主义全球化的历史作为全球治理的历史,以至于我们一方面竭力进行全球治理,另一方面又延续此前的错误。^⑤ 全球教育治理存在的问题同样如此。至少就社会正义而言,教育促进发展的新的全球治理仍有许多需要改进的地方。^⑥ 西方的私有化、自由市场和开放资本账户的观念受到了所谓的全球南方国家(Global South)国家控制的发展方式的挑战。^⑦ 既有的“经济”而非“人文”,“贸易”而非“援助”的全球教育治理模式,着眼于新兴市场、利润和创新的金融化形式,以确保教育市场的创造和生存能力,将进一步加深不平衡发展。这种情况也只会加深目前知识鸿沟的宽度、广度和深度。^⑧

① Irina Bokova, *Global Governance in the 21st Century: The UNESCO Angle* (Cambridge: Harvard University, 2010).

② UNESCO, *Rethinking Education: Towards a Global Common Good?* (Paris: UNESCO, 2015), 11.

③ Karen Mundy, “Educational Multilateralism—Origins and Indications for Global Governance,” in *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, ed. Kerstin Martens et al. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007), 28.

④ Maren Elfert, “Rethinking Education: Towards a Global Common Good? UNESCO’s New Humanistic Manifesto?” <https://www.norrag.org/rethinking-education-towards-a-global-common-good-unescos-new-humanistic-manifesto/2015-12-23>.

⑤ 张胜军, 全球治理的“东南主义”新范式[J]. 世界经济与政治, 2017, (5): 18.

⑥ Susan Robertson, *The New Global Governance Paradigm in Education: Public-Private Partnerships and Social Justice* (DeBalie Lecture, IS Academe, University of Amsterdam, Netherlands, 2008), 16.

⑦ Jinseop Jang et al., “Global Governance: Present and Future,” *Palgrave Communications* 15045, (2016): 45.

⑧ Susan Robertson, *Market Multilateralism, the World Bank Group and the Asymmetries of Globalizing Higher Education: Towards a Critical Political Economy Analysis* (Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol, 2008), 13.

全球教育治理的哲学基础与正当性

谢喆平

(清华大学 教育研究院, 北京 100084)

“治理(Governance)”概念最早于20世纪80年代出现于经济学、政治学和管理学等领域,90年代始作为公共事务处理的新模式和新工具的指称进入了国际组织文件。世界银行1989年提出“全球治理”,全球治理委员会1992年发表《我们共同的家园》报告。作为概念和作为实践的全球治理自那时以来迅速成为研究热点,尤以1995年《全球治理研究》杂志的创办为标志。“全球治理”的提出有特定的时代因素,即经济全球化的深入发展带来不断增多的全球性问题和全球性挑战,产生了超越国家边界的全球治理需求。全球治理引发关注和持续走热的直接原因,是国际权力在国家间的流播扩散以及不同国际行为体之间的多样配置,其现实背景则是冷战解体后世界格局的改变和自由主义国际制度的发展。全球治理已经成为“游离于国际关系领域内外的能指(Signifier)”,成为多学科相互交叉、共同面对的研究主题和永不凋谢的“理论酝酿”(theory in the making)^①。

“全球教育治理(Global governance of education)”是全球治理的新形式(Emerging new forms)^②。但全球教育治理的理论研究仍相对少见。而主要限于教育政策和跨境教育等特定主题,但跨境教育体现的是全球教育发展的不均衡,但难言已构成了全球性挑战。但是,新冠肺炎疫情的爆发拓展了全球教育治理的研究取向,因为疫情带来史无前例的全球教育挑战已是定论。如何在疫情后时代回答和解决疫情带来全球教育挑战,成为需要全面梳理和深入探讨的重要主题。

一、教育是一项基本人权

教育并非是高政治性的议题,不属于传统安全的范畴,教育治理与资源、环境、人口问题等非传统安全领域的治理含义完全不同。但教育有政治性的含义,教科书和课程等意识形态性教育活动对国家认同具有重要意义。在全球化对国家主权所带来的八个挑战中,即包括民族国家认同的危机,因为全球化对民族国家根深蒂固的制度、传统、文化、价值产生了强烈的冲击,有时甚至影响到国民的身份和利益。^③全球教育治理不仅需要回应全球化冲击下民族国家认同问题,还需要回答全球性危机带来的全球命题,即如何构建和传递对人类共同体认同的知识。全球教育治理指向全球主义视野下的教育本体论建设。“教育是一项基本人权”奠定了全球教育治理的哲学基础和正当性。

联合国1948年制定的《世界人权宣言》是教育类国际文件的制定基础。《世界人权宣言》第二十六条明文规定:“人人都有受教育的权利,教育应当免费,至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属义务性质。技术和职业教育应普遍设立。高等教育应根据成绩而对一切人平等开放。教育的目的在于充分

收稿日期:2021-07-08

作者简介:谢喆平,清华大学教育研究院副研究员,研究方向为高等教育、工程教育。

①汤姆·佩格勒姆, 迈克尔·阿库托. 全球治理的空白地带[J]. 国外理论动态, 2016, (5): 94-101.

②UNESCO, Rethinking Education: Toward a Common Good? (Paris: UNESCO, 2015), 67.

③俞可平. 论全球化与国家主权[J]. 马克思主义与现实, 2004, (1): 4-21.

发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。教育应促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊,并应促进联合国维护和平的各项活动;父母对其子女所应受的教育种类,有优先选择的权利。”^①《世界人权宣言》对国际社会产生了深远影响。以联合国为代表的政府间国际组织所制定的教育公约和教育标准、参与全球教育治理实践,均以《世界人权宣言》为哲学基础和正当性来源。

但宣言并不具有国际法约束力。因此,国际社会先后制定了七部有关教育人权的国际公约,其中四部由联合国制定,三部由教科文组织制定。作为《世界人权宣言》的后续文件,联合国制定的《公民权利与政治权利国际公约》与《经济、社会及文化权利国际公约》是两项基本人权公约,包含了教育人权。《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条规定,“本盟约缔约国确认人人有受教育之权。缔约国公认教育应谋人格及人格尊严意识之充分发展,增强对权利与基本自由之尊重。缔约国又公认教育应使人人均能参加自由社会积极贡献,应促进各民族间及各种族、人种或宗教团体间之了解、容忍友好关系,并应推进联合国维持和平之工作。”^②《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》则对妇女和儿童的受教育权进行了明文规定。

《反对教育歧视国际公约》是第一部完全关注教育的国际公约。该公约重申教育是一项基本人权,各国有责任落实无偿义务教育,明文规定“回顾世界人权宣言确认不歧视原则并宣告人人都有受教育的权利……联合国教科文组织在尊重各国不同教育制度的同时,不但有义务禁止任何形式的教育歧视,而且有义务促进人人教育上的机会平等和待遇平等。”^③自1960年在教科文组织全体大会上通过以来,《反对教育歧视公约》一直是教科文组织在教育领域内最为重要的规范性文件之一,被认为是《2030教育议程》的基石,共有104

表1 关于教育人权的重要国际文件一览表

国际文件名称	制定机构	通过时间
世界人权宣言	联合国	1948
反对教育歧视公约	教科文组织	1960
经济、社会、文化权利国际公约	联合国	1966
公民与政治权利国际公约	联合国	1976
消除对妇女一切形式歧视公约	联合国	1979
技术与职业教育公约	教科文组织	1989
儿童权利公约	联合国	1990
全球高等教育学历学位互认公约	教科文组织	2019

个会员国批准了该公约,是为全人类推动包容、平等、优质教育的重要手段。《技术与职业教育公约》和《全球高等教育学历学位互认公约》是教科文组织基于《世界人权宣言》《反对教育歧视公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》等国际文件,对职业教育和高等教育的地位和内容进行了确定的两部公约。

《世界人权宣言》和七部国际公约以国际法形式明确了教育是一项基本人权。《关于承认高等教育学历与资格的建议书》(1993)、《关于高等教育教学人员地位的建议书》(1997)和《关于科学和科学人员的建议书》(2017)等均以之为依据。受教育权是一项“授权性权利”(an empowerment right),教育首先是人的应有权利,其次是法定权利。^④受教育权是享有和实现其他人权的基础。正如斯普林格(Joel Spring)所指出的,“一定水平的教育是人类行为的必要条件,因此,是首要人权。”^⑤全球教育治理的哲学基础正是关于受教育权的“人权首要论”。当前,教育是一项基本人权已经成为普遍的共识。教科文组织在多部关于教育的国际公约和国际文件中一再确认,教育是基本人权的一个组成部分,受教育权是实现其他形式人权所不可或缺的基础。

① United Nations, “Universal Declaration of Human Rights,” <https://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html>.

② 联合国. 经济、社会及文化权利国际公约[EB/OL]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-2200-XXI.shtml>, 2021-07-01.

③ 联合国. 取缔教育歧视国际公约[EB/OL]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNESCO-1960.shtml>, 2021-07-01.

④ 杨颖秀. 教育法学(第四版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2014. 31.

⑤ 乔尔·斯普林格. 脑中车轮:教育哲学导论[M]. 贾晨阳译. 北京:北京大学出版社,2005. 279.

二、教育是一项共同利益

一般而言,全球治理的经典理由基于如下两类情形:第一类具有全球公共品性质,是全球公域问题(global commons),第二类是邻为壑型政策(beggar-thy-neighbor policies)。^①但是全球教育治理显然不是以邻为壑问题。教育是一个民族、一个国家乃至整个世界的共同事业,涉及能否保障每个人充分发展个性、享受基本自由的权利,个人权利构成国家和社会的利益整体,教育有责任为保障这些权利提供条件。2015年,教科文组织发布《反思教育:向“全球共同利益”的理念转变》报告,提出教育是全人类的共同核心利益,指出“各国政府有向公民提供教育机会的责任,知识和教育应被视为一项全社会的‘共同利益(a common good)’”。^②共同利益是人类在本质上共享并且互相交流的各种善意,例如价值观、公民美德和正义感。利益并不等同于物品,但具有全球性(global)和公共性(common)。教育是一项基本人权,教育也是一项公益事业。^③将教育从“一项公益事业”提升为“一项共同利益”,超越了个人主义的社会经济理论,也超越了视教育为公共产品的经济主义定位,强调集体参与。《反思教育》报告是对教育本质的新认识。

《反思教育》强调国家的责任,认为教育是社会平等链条上的第一环,不应将教育出让给市场。教育的本质是为了人的生存和发展的权利,强调教育对人的本体发展的重要性,应根据环境的多样性以及文化的多样性来对教育的“共同利益”进行解读。2019年的《全球高等教育学历学位互认公约》认为,“高等教育既是一项公共利益,也是一项公共责任(a public good and a public responsibility)。”联合国秘书长古特雷斯在2020年应对新冠肺炎的全球教育会议上也指出,“必需认识到教育‘是一项全球共同利益’”。

三、国家的教育主权

一般认为全球教育治理源自教育多边主义。^④全球教育治理确实存在着国家和国际组织等多元主体,但其教育权力存在着明显的异质性。“主权是一个国家绝对的、永恒的、不可分割的权力。”^⑤主权论是近代国家学说的开端,将主权国家置于国际关系的核心位置,为多边主义的产生与发展确定了独立且稳固的行为主体。二战后,《联合国宪章》及《国际法原则宣言》使国家主权原则成为国际法基本原则,也构成了维系现代国际关系的基础。教育主权是国家主权的构成部分,作为国家主权一部分的教育主权,是国家意志在教育事务中的体现,不可分割且不可让渡。近代以来的很长时间里,教育一直是主权国家的内部事务。

全球治理并非否认国家主权,而是改变了“非国家中心”即“社会中心”的传统的二元论思维,以促进多元主体的合作为目的。全球教育治理的基础是对授予性教育权的承认。国家除了提供教育之外,还必须是受教育权的担保人。从全球教育治理的历史进路来看,国家一直存在着政府间主义和非政府主义两种策略的选择,但是主权国家始终是全球教育治理的重要行为体,国际公约也须由各国政府签署承认其法律效力。但是主权问题一直是全球治理需要面对的核心问题之一,比如PISA被批评“国家的教育事务主权被大型国际组织的影响力取代,公立教育从以塑造国家公民和社会团结为目标转变为经济需求和市场导向。”^⑥在全球公共问题日益凸显、全球挑战日益增多的时代,在坚持国家主权原则的基础上有限度地超越国家的传统政策,有助于提高全球公共性教育问题的治理效能。

① 丹尼·罗德里克.把全球治理放对地方[J].比较,2021,(1):1-18.

② 教科文组织.反思教育:向“全球共同利益”理念转变?[M].巴黎:教科文组织,2015.11.

③ 唐虔.我在国际组织的25年[M].北京:中信出版社,2020.231.

④ Karen Mundy,“Global Governance, Educational Change,”*Comparative Education* 43, no. 3(2007):339-357.

⑤ Jean Bodin, *On Sovereignty: Four Chapters from the Six Books of the Common Wealth* (New York: Cambridge University Press, 1992), 1.

⑥ Aron Benavot,“PISA and the Globalization of Education Governance: Some Puzzles and Problems,”in *Power and Policy: The Emergence of Global Educational Governance*, ed. Heinz-Dieter Meyer and Aaron Benavot (Symposium Books, 2013), 10.