

日本对东帝汶的教育援助： 实践类型、价值取向与实施效果

余永璇 马早明 卓泽林

摘要：自东帝汶独立以来，日本始终是其重要援助国。结合日本的援助实践与东帝汶的受援期待，可将日本对东帝汶的教育援助实践归纳为提供服务型、资源建设型与合作发展型。日本对东帝汶的教育援助呈现出服务于国家战略的政治需要取向、消减贫困的国际道义取向与拓展外部发展空间的经济取向。纵观长期的援助实践，日本教育援助在促进东帝汶教育恢复发展的同时，存在着援助区域分布不均衡、教育援助占比低、援助优先事项错位、援助合力有限等问题。未来，如何进一步推进高质量教育合作，实现双向共赢，是两国政府需进一步磋商的重要议题。

关键词：日本；东帝汶；教育援助；技术合作

中图分类号：G53 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-6762(2021)06-0042-11

二战后，日本的经济恢复和社会发展与重视教育密切相关。历年重视教育的实践及其教育强国经验使得日本在国际教育上拥有一定话语权。日本作为国际上的对外援助大国，教育援助自然成为其对外援助内容的重要组成部分。东帝汶^①(Timor-Leste)作为一个21世纪初刚结束殖民历史的冲突后(Post-Conflict)独立的国家，其恢复与重建，特别是社会基础设施与教育系统方面，不可避免地面临着一系列的挑战。日本作为曾经的宗主国，在东帝汶宣布独立时随即与其建立了外交关系，并设立了日本驻东帝汶大使馆(Embassy of Japan in Timor-Leste)，此后逐步开展对东帝汶的援助。东帝汶作为不发达国家与“一带一路”沿线国家中受援国的代表，对其接受的教育援助实践及存在问题的分析，对我国在“一带一路”倡议背景下扩大对欠发达国家的教育援助具有一定参考价值。

一、日本对东帝汶教育援助的实践类型

东帝汶自2002年独立以来，历经近20年的实践，在日本官方发展援助(Official Development

收稿日期：2021-08-25

作者简介：余永璇，深圳市龙华区龙腾学校教师；马早明，教育部高校国别和区域研究基地华南师范大学东帝汶研究中心主任，华南师范大学东南亚文化教育研究中心主任，华南师范大学教育科学学院国际与比较教育研究所所长、教授、博士生导师；卓泽林，教育部高校国别和区域研究基地华南师范大学东帝汶研究中心执行主任。

^① 1999年8月，东帝汶在澳大利亚等国家和地区的支持下通过公投决定独立，印尼军方和反东帝汶独立者组建的东帝汶民兵随即通过大规模的焦土运动对东帝汶进行报复，绝大部分国家社会基础设施被摧毁。2002年5月20日，东帝汶宣布独立。

Assistance, ODA)下收获颇丰,教育与经济社会得到了较大程度的恢复与发展。从日本的援助目标效益与东帝汶的受援期待出发,结合日本对东帝汶教育援助的具体实践,可将其援助实践归纳为提供服务型、资源建设型与合作发展型。这三种援助类型并非完全独立,相互之间存在一定的交叉关系。

(一)提供服务型:援建教育基础设施,提高受援国教育服务可获得性

2003年,东帝汶被联合国发展政策委员会(Committee for Development Policy, CDP)评选为最不发达国家^①。在经济脆弱、资源匮乏与冲突后国家的背景下,恢复与重建成为东帝汶独立之初的首要任务,其社会基础设施建设和人才培养方面有着极大的需求。同年5月,日本在第六次东帝汶问题捐助者会议(The Sixth Donors' Meeting on Timor-Leste)上提出在未来3年向东帝汶提供人道主义援助与大约6000万美元的重建和发展援助资金^[1],明确表明其对东帝汶进行援助的意愿。鉴于独立之初东帝汶教育活动的开展主要受到薄弱的教育基础设施制约的基本事实,日本对东帝汶的教育援助重心首先放在对教育基础设施的援助上,体现了基础为先、服务为本的服务性。以学校基础设施建设为主的援助实践也因此成为日本对东帝汶教育援助的基础性工作。日本针对东帝汶教育恢复与重建的具体需求,向其提供针对性的援助实践,旨在迅速并全面建设东帝汶教育基础设施,满足教育发展硬件方面的基本需求,提高东帝汶当地教育服务的可获得性。

日本对东帝汶教育基础设施的援助内容较为多元,虽然援助金额与具体数量难以估计,但大致上可分为三类:第一类是赠予教育教学用品和教学设备,包括课桌椅、黑板、教室水箱,以及协助制定教材等,补充开展教学所需的最基本的教学物资。第二类是援建校舍,改善综合学习环境。充裕的教育场地可增加儿童受教育的机会,也为小班化教学提供了可能。日本在东帝汶援建的校舍基本覆盖了幼儿园、小学、中学与大学整个完整的教育体系,其中大部分援助项目为中小学校的整改与重建。据东帝汶援助透明度门户(Aid Transparency Portal, ATP)数据的不完全统计,在日本对东帝汶教育援助的38个项目中,中小学校舍整改或重建项目为21个^②,占项目总数一半以上。第三类是建立职业教育或社会教育培训中心,为非学校系统的公民教育提供支持,提高社会教育服务质量。例如2011年日本在马努法希(Manufahi)建立职业培训中心,为青年能力建设提供场地支持;2019年在首都帝力(Dili)的马斯格雷尼亚斯(Mascarenhas)建设残疾人社会教育中心,为残疾人提供配套的教育课程等服务。

类似东帝汶这样的不发达国家,由于受限于互联网科技的发展水平与应用程度,学校、培训中心及其他社会教育机构仍然是开展学校教育与社会教育的重要场所,有限的教学设备也成为制约学校教育开展的重要因素。因此,在日本对东帝汶的教育援助中,服务型援助的具体实践服务于广大受教育群体,主要侧重于解决教育实践中的具体困难,为教育的开展提供直接的、可获得的服务。

① 最不发达国家(Least Developed Country, LDC)由联合国发展政策委员会(Committee for Development Policy, CDP)每三年评选一次,入选者须同时满足三方面标准:低收入标准(low-income)、人文资源匮乏标准(Human assets index)和经济脆弱性标准(Economic vulnerability index)。2003年东帝汶第一次被纳入最不发达国家行列,在2018年评选结果中,东帝汶仍为世界上最不发达国家之一。

② 数据整理自东帝汶援助透明度门户,参见:ATP. Activities[EB/OL]. [2020-09-15]. <https://aidtransparency.gov.tl/portal/activities>.

（二）资源建设型：开展职业教育与人力资源培训，协助受援国推进人才能力建设

职业教育以其实用性强、见效快的特点，在提升人力资源质量、促进就业以及促进经济发展方面发挥着独特的作用。日本对东帝汶的教育援助在提供效益直接可见的教育基础设施等“硬性”资源的同时，也注重可获得长远收益的、“软性”的职业教育与人力资源培训。独立之初的东帝汶，其国家结构和制度尚未发展完善，几乎所有部门都面临着人力资源问题，人力资源建设对国家发展至关重要。因此，日本对其教育援助的重点之一即是开展职业教育与人力资源培训，培养技术技能人才，推进人才能力建设，为促进就业创造条件。日本对东帝汶的人力资源开发主要是通过技术合作（Technical Cooperation）进行，运用日本的知识、经验和技术来开展职业教育援助。^[2]

日本对东帝汶的职业教育援助面向的主要对象有国家政府官员、高等院校教师与技术人员。一是国家层面，主要是面向东帝汶政府工作人员的培训。如向社会事务部、负责专业培训与就业政策的政府工作人员提供培训课程。二是学校层面，主要是日本部分大学相关领域的专家对东帝汶大学院校的技术与工程领域的师资队伍进行培训。比较有代表性的是日本三所大学的教授对东帝汶国立大学（Universidade Nacional Timor Lorsa'e, UNTL）工程学院提供的师资队伍建设项目，该项目着眼于工程领域教学人员技术技能的提升。^[3]三是技术人员层面，包括两种路径：一是直接向技术人员开展技能培训，提高技术人员的专业技能；二是提供汽车维修、自动检查等培训课程，培养更多的技术技能人才，从而促进就业。

此外，日本对东帝汶的教育援助还包括各种人力资源培训项目，培训范围包括基础设施建设、工农业、渔业、社会健康与安全等领域，培训对象涵盖了东帝汶政府官员、当地警察、社区人员、农民等，目的在于通过指导或培训提高各行各业人力资源质量，促进东帝汶产业多元化，进而推动经济的恢复与发展。例如，为了实现渔业的可持续发展，日本与东帝汶合作开办培训班，来自东帝汶渔业部的政府官员学习日本管制渔业的相关经验；为支持东帝汶警察提高社区警务能力，日本国际协力机构（Japan International Cooperation Agency, JICA）向东帝汶派遣短期的技术顾问，对当地社区警察进行培训等。^[2]

（三）合作发展型：共同构建合作发展计划，促进受援国良性治理

合作发展型教育援助是指日本结合东帝汶国家政策规划的目标指向与教育发展需求，双方构建了面向未来、服务于长远发展的合作机制。JICA 积极采取多种途径协助东帝汶政府政策的规划与实践，通过制定人才长期培训计划、知识共同创造计划与前往东帝汶进行深入交流与合作的方式，支持东帝汶的自助能力（self-help）建设，完善国家制度建设，促进国家的良性治理。

其一，制定为国家决策服务的人才培训计划。东帝汶政府的政策制定水平与政策执行能力低下是掣肘东帝汶国家发展水平的重要因素。因此，JICA 在东帝汶制定并实施了一系列人才培训计划，包括对政府官员的长期培训、法律起草能力建设以及青年领袖在地方治理方面的培训。与此同时，日本政府也通过设立奖学金项目的方式鼓励东帝汶的政府官员到日本大学研修，提高其政策的规划与制定能力，加强日本与东帝汶的伙伴关系。例如实施人力资源发展奖学金计划（Human Resource Development Scholarship, JDS）：日本政府从 2019 年起每年支持 8 名东帝汶青年政府官员前往日本攻读硕士学位，为其提供改善公共行政和法律系统、完善社会服务、促进工农业发展、改善城市交通与环境发展等课程。^[4]

其二，开展知识共同创造计划(Knowledge Co-Creation Programs, KCCP)。KCCP 通过运用日本的知识、技能和发展经验，促进伙伴国家的人力资源开发，解决其国家发展问题。在东帝汶，这一计划的参与者主要是学习日本的技术知识与国家发展问题的解决方案。KCCP 的参与者范围从最初的国家政府、地方政府逐渐扩展至大学、企业与非政府机构等。截至 2019 年 3 月，共有 2 223 名东帝汶人参加了日本这一计划。^[2]

其三，派遣日本海外合作志愿者(Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOCVs)深入东帝汶当地进行“现场教学”。结合东帝汶的教育实际，JICA 派往东帝汶的志愿者主要在当地开展小学教育、环境与健康教育及职业技术教育。JOCVs 通过开展教育活动，在促进当地人自力更生(self-reliant)能力提升的同时，增进了两国的相互了解。正如一名日本大学生志愿者所述：“我不仅与当地人分享我的知识，还与他们一起学习。我们志愿者与当地人一起工作与学习，讲当地的语言，与社区融为一体。”^[2]

二、日本对东帝汶教育援助的价值取向

在国际政治的具体实践中，国家对外援助往往综合考虑了现实主义的国家利益因素与理想主义的道义因素，而对外援助的这种双重属性在国际教育援助中尤为凸显。在官方发展援助宗旨的指导下，日本对东帝汶的教育援助在服务于本国国家利益的同时，也体现了对东帝汶国家利益的关切。与此同时，日本在对东帝汶开展教育援助时也将其外溢性影响——尤其是经济利益纳入考量范围。

(一) 政治需要取向：服务于日本国家战略，增强其国际影响力

国际教育援助作为国家或国际组织的行为，除了教育行为本身具有的知识性与学术性之外，还兼具政治倾向性，与国家利益密切相关。日本对东帝汶的教育援助作为日本官方发展援助的重要组成部分，同样要契合国家政治需要，服务于日本的国家战略。进入 21 世纪后，已然成为世界经济大国的日本逐渐开始追随与世界经济大国相匹配的政治大国地位，增强其国际影响力。

对东帝汶开展教育援助成为日本塑造政治大国形象的重要手段。究其原因，主要基于以下两方面：其一是国际教育援助的工具价值。国际教育援助内含的彰显国家实力、塑造国际大国形象的作用是援助国开展援助工作的重要原因。在国际教育援助过程中，教育综合援助国的文化和价值观等要素，以一种隐而不显的方式展示国力，塑造国家形象。日本通过“帮扶”“合作”等软性的方式对东帝汶开展教育援助，以树立其承担国际责任的政治大国形象，增强其国际威望。其二是东帝汶所处地理位置的地缘关系及东帝汶和日本的历史渊源。一方面，由于历史与现实的原因，东帝汶地处的东南亚地区成为日本走向政治大国道路上不可忽视的重要区域。另一方面，日本作为东帝汶曾经的宗主国，在对东帝汶进行援助时需关注既定的历史，选择以特殊的领域推进相关援助工作。教育援助相较经济援助等直接的援助方式具有非营利性、公益性的特点，日本将教育文化领域作为对东帝汶援助的重要组成部分，在一定程度上反映出“后殖民时代”演化的后续效应。

(二) 国际道义取向：消减贫困，提高受援国贫困群体实现自我价值的可行能力

贫困问题与教育有着深层联结。联合国开发计划署(United Nations Development Programme, UNDP)在 1997 年发布的《人类发展报告》(*Human Development Report*)中首次提出“人文贫困”的概念^[5]，认为教育落后及其导致的人力资源匮乏以及知识资本化水平低下是导致经济落后的关键原因。联合国可持续发展目标也指出，要确保弱势群体(包括残疾人、土著居民和弱势群体儿童)平等获得各级教育和职业

培训的机会，到 2030 年在全世界消除一切形式的贫困。^[6] 贫困原本是一个经济问题，是指物质贫困，而与经济贫困相对的、因无法享受充分的教育致使个人自身能力缺失，进而导致的被剥夺状态是更为深层次的人文贫困。开展教育援助是提高陷入被剥夺状态的贫困群体自我价值实现的可行能力 (feasible ability) 的重要方式，也是日本履行援助大国的社会责任和承担国际道义的体现。在日本 2003 年修订的《官方发展援助宪章》(Official Development Assistance Charter) 中，“减少贫困”成为四大援助优先项之一，而教育是实现有效减少贫困的重要途径。^[7]

就东帝汶的实际而言，作为 21 世纪第一个成立的冲突后国家，世界上最不发达国家之一^[8]，其在独立之初面临着经济上的极端贫困与教育上的极度落后。一是经济上贫困。近 42% 的人口生活在贫困线以下。二是教育基础设施残缺。85% 以上的教育基础设施在独立抗争进程中被摧毁^[9]，仅存的校舍也缺乏卫生间、水箱等配套的基础卫生设施。三是师资力量薄弱。独立之前东帝汶的师资队伍主要来自殖民国家的教师组成；独立之后，大多数外国教师也随之撤走，师资流失严重。四是国民受教育水平低。许多东帝汶人未接受基础教育，只有 20% 的学龄前儿童入学，约 70% 的一年级学生没有达到基本的学习要求，近 37% 的农村青年与 6% 的城市青年为文盲。^[10]

因此，独立伊始的东帝汶面临着一系列的问题与挑战，担负着经济上恢复与教育上重建的艰巨任务，尤其是基础设施建设与人力资源培养等方面。对于百废待兴的东帝汶来说，其已有资源与具备的能力尚不足以支撑国家发展的需求。而长期以来，教育一直被认为在增强社会凝聚力、促进经济复苏和社会发展等方面发挥着关键作用。由此，接受国际社会的支援，尤其是国际教育援助，成为东帝汶尽快让贫困群体脱离被剥夺状态，进而促进整个国家恢复与发展的现实需求。

(三) 经济发展取向：拓展外部发展空间，维持日本经济贸易的繁荣稳定

日本对东帝汶的教育援助在服务援助国与受援国双方国家利益的同时，也将国际教育援助的外溢性影响纳入考量范围，尤其是经济利益。日本对东帝汶的教育援助在经济上体现出以拓展外部发展空间获得稳定的能源供应，从而维持日本经济贸易繁荣稳定的经济利益取向。

一方面是拓展外部发展空间。东南亚地区作为 21 世纪的一个增长中心，成为投资和贸易的理想合作伙伴。日本希望在支持其基础设施建设的同时，拓展外部发展空间，利用该地区的投资环境来振兴自己的经济。^[11] 而东帝汶政府欢迎外国直接投资，并向包括农业和旅游业在内的非石油工业提供税收优惠的政策环境成为进一步推动日本对东帝汶援助行为的重要因素。^[12] 另一方面是维持日本经济贸易的繁荣稳定。在经济关系中，东帝汶是日本液化天然气的重要供应国，东帝汶的社会经济稳定与否对日本的能源安全非常重要，东帝汶的能源供给量牵制着日本工业的可持续发展。^[13] 因此，日本在东帝汶匮乏、脆弱的教育领域提供帮扶，作为受援国的东帝汶持续不断向日本提供稳定的能源供应也就愈发顺理成章了。以获得稳定能源供应、拓展外部发展空间，从而促进日本经济繁荣稳定发展的利益取向与日本对外官方发展援助政策中“促进国际社会的和平与发展，从而帮助确保日本自身的安全与繁荣”的宗旨高度吻合。

三、日本对东帝汶教育援助的实施效果

21 世纪以来，日本对东帝汶开展了丰富的教育援助实践，促进了其教育质量与教育发展水平的整体提高，援助取得良好成效。然而，纵观长期的援助实践，日本教育援助在促进东帝汶教育恢复发展

的同时，存在着援助区域分布不均衡、教育援助占比低、援助优先事项错位、援助合力有限等问题。

（一）日本对东帝汶教育援助实践的成效

日本一直以“支持东帝汶的自主努力，尊重东帝汶的国家主事权(Ownership)，优先援助东帝汶国家发展战略”为理念开展对东帝汶的教育援助，对东帝汶教育系统的重建、社会经济的恢复与发展产生了积极的影响。研究显示，在“日本对东帝汶发展援助效果”的问卷调查中，103名被调查者中有70名被调查者认为学校建设十分有用，超过半数认为女性教育、派遣专家进行职业培训对当地教育与经济的发展帮助甚大。^[14]援建校舍的服务型援助、职业教育和人力资源培训的资源建设型援助以其外显性强、见效快、受众面广的特点，受到东帝汶当地人的欢迎。

在包括日本在内的国际社会和东帝汶政府的共同努力下，东帝汶教育系统的恢复与发展成效明显。一是学校教育基础设施逐渐完善。截至2019年，东帝汶实际可使用的学校共有1834间。其中，中学有155间，小学有1284间，幼儿园有395间。二是入学率大幅提升，受教育机会扩大。学前教育入学率约为25%，小学总入学率为107.83%，初中入学率约为96%，高中入学率约为78%。三是师资队伍扩大。教师人数共有14365人，生师比达27:1。^[15]东帝汶人认为接受国际社会的援助解决了国家独立后教育基础设施恢复与重建的紧迫问题，提高了东帝汶的人类发展指数^①，东帝汶经济发展的车轮也重新转动了起来，给东帝汶人民带来幸福。^{[16]183}

（二）日本对东帝汶教育援助存在的问题

不容忽视的是，日本对东帝汶的教育援助在取得不俗成绩的同时，在援助行为与援助效果上也存在诸多问题。这些问题主要体现在教育援助的区域分布不均、教育援助资金在官方发展援助中占比低、援助优先事项错位以及援助合力有限四个方面。

1. 教育援助地区分布不均衡，存在明显的地域倾向性

综观日本对东帝汶的教育援助实践，可看出的第一个问题即是援助地区分布不均衡，表现出明显的区域倾向性特征。无论是从援助层次还是援助领域来看，援助内容都不约而同地集中于发展水平较高的地区，比如首都帝力与第二大城市包考(Baucau)，发展水平低下的偏远地区甚至没有机会接受援助。

一方面，教育援助项目的区域分布不均衡，帝力与包考集聚了较大部分的援助项目。东帝汶共有13个区。截至2018年，在日本向东帝汶提供的113个“基层人类安全无偿援助项目”(Grant Assistance for Grass-roots Human Security Projects, GGP)^②中，帝力与包考两个区就占据了约40%的项目；在为数不多的36^③个教育援助项目中，在帝力与包考实施的项目高达20个，占总教育援助项目的一半以上。^[17]另一方面，日本派遣海外合作志愿者的服务区域分布不均衡。截至2019年3月，日本派遣至东帝汶的海外合作志愿者共有100人，其中到帝力的志愿者占了71%，到帝力和包考的志愿者占据总数

① 人类发展指数(Human Development Index)以“预期寿命、教育水平和生活质量”三项为基础变量，用来衡量国家人类发展水平。

② GGP项目主要是重修或新建基础设施，提供设备，必要时提供相应的能力建设(capacity building)，主要包括教育(学前教育、小学教育、中学教育、职业技术教育、特殊教育、包容性教育中心建设等)、健康、水和卫生三个领域。

③ 这里的36个教育援助项目指GGP项目中与教育相关的项目数量。

的80%以上,其他几个区总和仅占20%左右。^①发展水平较高的地区可以更好地吸纳国际社会给予的援助,将接受到的援助迅速转化为效益。然而,对于发展水平低、经济较为落后的偏远地区来说,接受援助的需求显然更为迫切。事实上,教育水平、人力资本与经济贫困有极高的相关性,教育落后及其导致的人力资源匮乏以及知识资本化水平低下,是导致经济落后的关键原因。因此,集中于发展水平较高的区域援助在带来切实、快速可见效益的同时,潜藏着增加教育不公平现象、加剧区域发展不平衡的危机,易催生马太效应。

2. 教育援助在官方发展援助中占比低,援助资金使用低效

实现精准、有效的援助,使得有限援助资金效益最大化理应成为施援与受援双方的出发点与落脚点。然而,在具体的实践中,日本对东帝汶的教育援助存在偏移,主要表现在以下三个方面。

其一是教育援助资金在官方发展援助中占比低。在日本对东帝汶的官方发展援助中,教育并非作为单独的援助领域被列入国家援助政策,而是将其附于社会基础设施领域。经济合作与发展组织(OECD)公布的国家发展统计数据表明,除2005年东帝汶陷入国家危机的特殊情况外,日本对东帝汶教育援助的资金在其社会基础设施领域中的占比一般不高于35%,而教育援助金额占总发展援助金额的比例更是长期低于10%,用于教育领域的资金十分有限,详见图1。

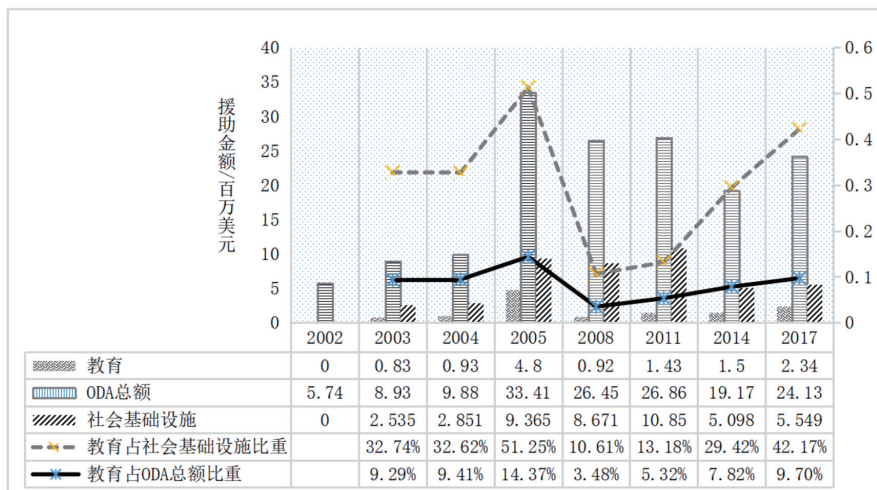


图1 日本对东帝汶的援助金额分布(2002—2017年)

资料来源:根据OECD的QWIDS数据库中相关数据编制而成,参见:OECD. QWIDS[EB/OL]. [2020-10-16]. <https://stats.oecd.org/qwids/>.

其二是与教育相关的援助项目在总援助项目中占比低,且多集中于教育基础设施建设。ATP数据显示,在日本政府与JICA对东帝汶开展的234个项目中,与教育相关的项目仅有28个,仅所有项目的16%,人力、财力、物力更多地集中于修建道路等其他社会基础设施建设领域(详见图2)。在日本对东帝汶“协助重建经济增长基础进程”(Assisting the Process for Establishing the Foundation of Economic

^① 数据整理自JICA与东帝汶的教育合作宣传册,参见:JICA. Cooperation in Timor-Leste[EB/OL]. (2019-05-01) [2020-10-29]. https://www.jica.go.jp/easttimor/english/office/others/c8h0vm0000966y5o-att/brochure_en.pdf.

Growth from Reconstruction)的基本援助政策指导下,仅有的教育援助项目也多以建设学校教育基础设施为重点,极少有项目聚焦于师资培养、人力资源储备等方面。从日本对东帝汶教育援助的长期实践中能够发现,重建或修复校舍备受青睐。究其根本,追求直接可见的成效是这一趋向的直接诱因。

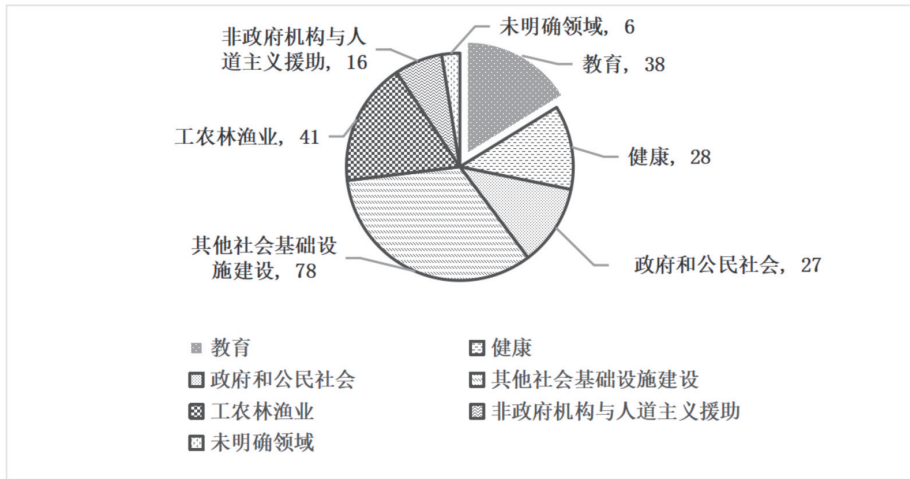


图2 日本对东帝汶援助项目(领域,项目数量)对比图

资料来源:根据东帝汶援助透明度门户的教育援助活动分类整理编制而成,参见:ATP. Activities[EB/OL]. [2020-09-15]. <https://aidtransparency.gov.tl/portal/activities>.

其三是教育援助经费使用低效。除援建教育基础设施外,日本对东帝汶的教育援助主要依托技术合作的形式开展。技术合作主要包括培训相关人员、派遣专家与志愿者、培训研究团队和提供设备等,主导方在日本。实质上,技术合作形式的教育援助资金多用于支付培训人员与研究团队、派遣专家与购买日本设备等产生的费用,大部分资金都流回了日本,实际用于东帝汶当地的教育援助资金十分有限。截至2019年年底,JICA向东帝汶提供的技术合作支出金额累计约151.18亿美元。^[18]其中,用于培训相关人员和研究团队、派遣专家的经费就占据了总支出的85%以上,而用于提供设备及派遣志愿者等方面的费用仅占少部分(详见表1)。正如东帝汶发展分析研究所工作人员所言:“东帝汶接受援助的大部分资金用于援助国或援助组织,而不是东帝汶人民。援助者带来了自己的专家、顾问及进口设备,而大部分资金用于支付国际专家或顾问的工资以及进口物资的采购与管理。”^{[16]94}

表1 JICA对东帝汶教育援助的技术合作支出信息(截至2019年年底)

技术合作的资金支出领域	人数/人	支出金额/亿美元	占总支出比例
培训参加人员	2 450	21.096 17	13.95%
专家	1 363	67.665 14	44.76%
研究团队	944	39.847 97	26.36%
提供设备	/	3.906 88	2.59%
派遣海外志愿者	116	8.228 23	5.44%
其他	/	10.434 97	6.90%
总计	4 863	151.179 36	100%

资料来源:根据JICA2020年度报告数据册相关数据编制而成,参见:JICA. Data Book 2020[EB/OL]. [2020-01-12]. https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_d02.pdf.

3. 援助优先事项错位，援助精准度不足

援助行为是援助国的援助理念具化于受援国实际的外化表现，不可避免地带有战略工具性。而无论外国援助行为者是否出于自身利益行事，他们往往没有遵循东帝汶政府确定的发展优先事项，有些项目甚至绕过了国家政府或地方政策的要求。^{[16]98}其中很大原因在于受援国在确定优先发展事项时多是基于长期性、可持续性的考虑，而援助国大多数项目的选择与设计是基于本国设立的对外优先援助领域，呈现出短期性、收益直接可见性的实用主义倾向。援助优先事项的错位直接导致援助精准度不足，致使援助效果有限。

2008年，东帝汶教育部(Ministry of Education, Timor-Leste)颁布的《国家教育政策》(*National Education Policy*)明确提出，教育改革以“质量为先、促进教育区域性公平、保障平等受教育机会、关注教育与社会经济的相关性、多元主体共同参与教育决策”为基本原则，并提出东帝汶教育发展的两大长期优先事项。其一是教育系统的改革，力求提高教育质量并确保所有东帝汶公民可以平等地接受各级教育；其二是教育管理体制改革，达到“分散教育服务(Decentralizing Education Services)、建立区域性监督系统与界定学校督导的作用、制定新的教师培训政策和提高教育行政与管理质量”四项目标。^[19]2011年，东帝汶教育部颁布的《国民教育战略计划(2011-2030年)》(*National Education Strategic Plan, NESP*)也指出，未来东帝汶教育发展将延续这两大优先事项。2012年，日本政府制定了对东帝汶的国家援助政策，并确定了“促进经济活动的基础、农业和农村发展、政府与公共部门的能力发展”三大优先援助领域。^[13]此三大优先领域在教育上表现为援建教育基础设施、通过培训与指导加强人力资源建设、协助政府政策制定与实施的能力培养。

然而，从2012年后日本对东帝汶的教育援助实践中不难发现：第一，在援助内容上，日本对东帝汶的教育援助仍集中于教育基础设施的建设；第二，在援助区域上，仍倾向于帝力与包考等发展水平较高的地区；第三，在人力资源的培养上仍注重工农业、渔业等经济领域，鲜有对学校师资队伍的培训与指导。日本对东帝汶教育援助内容的结构性失调与援助区域集中化的援助实践明显与东帝汶教育发展追求质量、公平、区域均衡化发展、师资水平提高等目标不相匹配。究其根本原因，是因为援助国的援助行为与受援国发展需要彼此之间内在驱动力不一致导致的援助优先事项的错位，不一致的施力方向导致援助精准度不足，援助效果也极为有限。

4. 教育援助项目关联性弱，援助合力有限

聚焦到微观的教育援助项目上，日本对东帝汶的教育援助呈现碎片化与关联性弱的态势。援助项目本质上是临时的或短期的，并根据预定的时间、成本和质量要求交付特定的有形产出。日本对东帝汶的教育援助项目多是单一且独立的，这些项目与项目之间的关联度、单个项目与日本政府的整体努力以及教育援助总体预期目标的达成之间的关系并不清晰，也没有明确体现在日本对东帝汶的教育援助政策中。

日本对东帝汶的教育援助多是以项目支持(Project Support)的方式推进。截至2019年年底，在所有教育援助项目中，长期推行与分期推行的项目仅有4个^①，其余项目多是独立、短期的项目，项目与项目缺乏有效的协同合作。单个援助项目的具体实践效果也许比较明显直观，但缺乏系统性的援助项目

^① 数据统计自东帝汶援助透明度门户网站，参见：ATP. Activities [EB/OL]. [2020-09-15]. <https://aidtransparency.gov.tl/portal/activities>.

相较经过系统设计后的具有整合性、长期性的项目来说，其能够获得的效益明显有限。而援助项目的分散化与碎片化使得日本对东帝汶的教育援助在广度、深度和实效性上都有待提升，难以发挥项目之间的协同效应。此外，日本在设计各类不同方式的援助项目时，将援助项目放在教育援助总体框架下审视的意识较弱。技术合作、日元贷款、无偿援助、派遣海外志愿者等是日本对东帝汶教育援助的主要方式，而以这些方式为主的项目呈现“各自为政”的局面，仅能发挥项目的局部效应，致使教育援助合力十分有限。

四、结语

东帝汶独立近 20 年来，在国家政府与国际社会的共同努力下，各个领域都取得了长足进展，国家发展的列车从“恢复重建”驶入“质量发展”轨道。毫无疑问，这一发展离不开国际社会的援助。日本作为东帝汶的主要援助国之一，在促进东帝汶国民教育整体水平、经济的恢复与发展以及国家的和平与安全建设方面起着举足轻重的作用。诚如日本学者所说，日本在东帝汶的角色就像是一个促进发展、维持和平稳定的重要伙伴。^[14]然而，从东帝汶的教育发展目标与日本援助理念的角度来审视其教育援助实践，我们不难发现其中存在不可避免的援助理念与实践脱节的问题。未来，如何在发展目标与援助理念的指导下，解决既存问题？如何以发展需求为导向，提高援助有效性？如何进一步推进高质量的教育合作，实现双向共赢？这些都是日本与东帝汶两国政府需进一步磋商与探讨的问题。

中国是第一个与东帝汶建立外交关系的国家。建交以来，中国与东帝汶双边关系发展顺利，高层交往不断，教育合作日益增加。中国也通过援建教育基础设施、接受东帝汶学生来华学习汉语课程、为来华留学生提供中国政府奖学金、面向政府官员与技术人员开展专业培训等方式协助推动东帝汶教育发展。在新的历史时期，中国对东帝汶的教育援助面临着新形势：一是东帝汶作为大国力量（主要为澳大利亚、日本、美国、中国）博弈的主要地区之一，各国对东帝汶的援助在一定程度上呈现出“援助竞争”态势；二是中国与东帝汶的教育援助结构从纵向关系转向横向关系，即从纵向的援助者与受援者转向横向合作解决共同问题的利益相关者；三是“一带一路”倡议的切实落实与《2030 年可持续发展议程》《教育 2030 年行动框架》等目标的实现对中国的国际教育援助有效性提出了更高的要求。未来，中国对东帝汶的教育援助既要规避“他国覆辙”，也要吸取经验教训；结合东帝汶的教育实际与中国智慧，进一步深化“授人以渔”援助理念：一方面做好人力资源开发与建设工作，为东帝汶教育发展储备智力资源；另一方面推进“受援方自建”模式，重视东帝汶政府的主体性、支撑性与落地性。此外，“成长”是接受援助的一种“退出”策略。东帝汶若想在最大程度上降低对援助本身的依赖性，应增强本国自主发展能力，在援助实践中逐步增强将丰富的知识和经验转化为政策、程序、经验的能力，争取早日从受援行业“毕业”。

参考文献：

- [1] MOFA. Diplomatic Bluebook 2003 chapter 2[EB/OL]. (2019-10-17)[2019-10-25]. <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2003/chap2-a.pdf>.
- [2] JICA. Cooperation in Timor-Leste[EB/OL]. (2019-05-01)[2020-10-29]. https://www.jica.go.jp/easttimor/english/office/others/c8h0vm0000966y5o-att/brochure_en.pdf.

- [3] ATP. Project for Capacity Development of the Faculty of Engineering, UNTL (Phase I)[EB/OL]. (2011-02-08)[2020-01-05]. <https://aidtransparency.gov.tl/aim/viewActivityPreview.do~public=true~pageId=2~activityId=14465~language=en>.
- [4] JICA. Signing Ceremony for the Project for Human Resource Development Scholarship[EB/OL]. (2018-10-12)[2021-01-09]. <https://www.jica.go.jp/easttimor/english/office/topic>.
- [5] UNDP. Human Development Report[R]. New York and Oxford; Oxford University Press, 1997: 23.
- [6] UNDP. Sustainable Development Goals[EB/OL]. (2015-09-25)[2020-09-13]. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>.
- [7] MOFA. Japan's ODA White Paper 2003 Part 1: The Revision of the "ODA Charter" and Japan's New Approach[EB/OL]. (2003-08-29)[2019-10-22]. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/part1_2.html#sect1.
- [8] UN. Timeline of LDC membership changes[EB/OL]. [2019-10-22]. <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/creation-of-the-ldc-category-and-timeline-of-changes-to-ldc-membership-and-criteria.html>.
- [9] Jude Butcher, et al. Timor-Leste: Transforming Education Through Partnership in a Small Post-Conflict State[M]. Rotterdam; sense, 2015: 28.
- [10] UNICEF. Timor-Leste Quality Education[EB/OL]. [2021-01-07]. <https://www.unicef.org/timorleste/quality-education>.
- [11] MOFA. Diplomatic Bluebook 2014[EB/OL]. (2014-10-15)[2019-10-23]. <https://www.mofa.go.jp/files/000055801.pdf>.
- [12] G7plus. Investment Climate of Timor-Leste[EB/OL]. [2019-10-23]. <http://g7plus.org/who-we-are/member-countries/timor-leste/>.
- [13] Embassy of Japan in Timor-Leste. Japan's Country Assistance Policy for Timor-Leste[EB/OL]. (2012-04-12)[2019-10-08]. https://www.timor-leste.emb-japan.go.jp/cap_e.htm.
- [14] Katsumi Ishizuka, Lloyd Steven. Japan's Development Assistance in Timor-Leste[J]. The Journal of Kyohei University, 2008(6): 119-132.
- [15] Ministry of Education, Timor-Leste. Statistical Data[EB/OL]. [2021-01-11]. <http://www.moe.gov.tl/pt/emis/dados-estatistico>.
- [16] Arie Kusuma Paksi. A Critical Analysis of the Impact of Foreign Aid in Timor-Leste[D]. Universitat Jaume I, 2013.
- [17] Embassy of Japan in Timor-Leste. List of Project of GGP 2018[EB/OL]. (2019-05-21)[2019-10-30]. <https://www.timor-leste.emb-japan.go.jp/files/000517942.pdf>.
- [18] JICA. Data Book 2020[EB/OL]. (2020-09-16)[2020-01-12]. https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_d02.pdf.
- [19] Ministry of Education, Timor-Leste. National Education Strategic Plan 2011-2030 [EB/OL]. (2011-08-11)[2019-11-03]. <http://www.moe.gov.tl/pdf/NESP2011-2030.pdf>.

(责任编辑 于小艳)

ABSTRACT

How to Understand the Educatee in Educational Development: Based on G. C. Spivak's Practice of "Subaltern" and Her Philosophy of Education

(YU Jiaqi)

Page 30

Abstract: To answer the question "how to understand the educatee in education development", this study focuses on Spivak's concept of "subaltern". In her opinion, the subaltern can be described as "someone who has no access to social mobility" or "someone who is cut off from the lines of mobility". As the object of educational development, the subaltern has dual vulnerability. On the one hand, there are "three barriers" in front of the subaltern, namely environmental barrier, historical barrier and discourse barrier, which show "the vulnerability of condition". To separate the particular group of subaltern from the condition caused their subaltern status in a certain situation, Spivak, based on the "subject-effect", adopted Gramsci's approach. That is, using high-quality education to help the subaltern gain the ability to lift themselves from the hard situation. On the other hand, the asymmetric listening and speaking relationship and epistemic violence reflect "the vulnerability of relationship" between educatee and educator in educational development. The donor, as the listener and reader, has the right to explain the recipient. The donor with epistemic violence is not only producing knowledge about the subaltern, but also actively engaged in the project of transforming the subaltern's knowledge according to the produced knowledge. Opposing the old epistemic violence may lead to a new epistemic violence, and this is the aporia of educational development. From the perspective of subaltern, educational development can be understood as the rewriting of the educatee who is seen as a text. Rewriting is violent. The difficulty that Spivak has to face is how to properly use the violence in educational development to extricate the subaltern from the dual vulnerability.

Key words: Spivak; educational development; educated; subaltern

(Proofreader: YAN Fei)

Japan's Educational Aids to Timor-Leste: Types of Aid, Value Orientation and Implementation Effects

(SHE Yongxuan & MA Zaoming & ZHUO Zelin)

Page 42

Abstract: Since the independence of Timor-Leste, Japan has always been an important donor to it. Japan's educational aid to Timor-Leste can be summarized into three types, i. e. service-oriented aid, aid for human resource development, and aid for cooperative development. Japan's educational aid to Timor-Leste presents a political orientation that serves its national strategy, an international moral orientation that attempts to reduce poverty, and an economic development orientation that hopes to expand external developmental space. Looking at the long-term aid practice, Japan's educational aid to Timor-Leste has contributed to the recovery and development of Timor-Leste's education to a certain extent. However, its aid also has some problems, such as uneven distribution of aid among regions, low proportion of educational aid in ODA, misalignment of aid priorities, and limited aid synergy. How to further promote high-quality education cooperation and achieve a win-win result is an important issue for the two governments to consider in the future.

Key words: Japan; Timor-Leste; educational aid; technical cooperation

(Proofreader: YAN Fei)

The Change of Educational Finance Policy in China: An Analysis Based on the "Highlights of the Work of Ministry of Education" from 1987 to 2019

(SHANG Lihao & CHEN Xiaoyun)

Page 53

Abstract: This paper analyzes the changes of educational finance policy by text-coding of the "Highlights of the Work of Ministry of Education". It finds that: from 1987 to 2019, as an incentive tool to achieve the goal of educational development, the status of educational finance policies in the national education policy system has been enhanced, but their status fluctuated significantly. With the transformation of policy structure from the old to the new, policies of specific educational undertakings had been gradually replaced by policies of comprehensive planning which became the mainstream of educational finance policies. The continuous innovation of educational finance policies promoted the development of publicity, fairness and balance of educational finance. Not only policies of education fund-raising gradually turned to emphasize public funding of government at all levels, but policies of education fund-distribution also turned to emphasize personnel funding and education compensation. Moreover, the educational finance policies at all levels and in all categories also turned to emphasize a balanced development.

Key words: educational finance; policy change; *Highlights of the Work of Ministry of Education*; NVivo 11 software

(Proofreader: YU Hui)