

政策文件18

2015年7月更新

本文件显示，2015-2030年，低收入和中等偏低收入国家在普及优质学前、初等和中等教育方面，存在每年390亿美元的资金缺口。

厘定受教育权的代价： 到2030实现新目标的成本

实现2015年后教育议程有巨大资金缺口

《全民教育全球监测报告》对实现2015年后教育议程的关键目标进行了成本分析，其重要结论概述如下：

- 在2015年至2030年间，低收入和中等偏低收入国家普及学前、初等和中等教育的年度总成本，预计将从2012年的1490亿美元，增长到平均3400亿美元。低收入国家的总成本将增长三倍以上。预计的增长，反映出学生数量增多，而且为提高学生质量和解决边缘化问题而花费的生均支出增加。
- 根据2015年后议程的设想，提高教育质量需要大幅增加花费在每名学生身上的支出。例如，到2030年，低收入国家需要将为每名小学生花费的金额，从70美元增加到197美元。
- 在2012年至2030年间，低收入国家的政府教育开支（不包括中学后教育）占国内生产总值的份额，需要提高50%。即便如此，国内资源也不足以保证到2030年能实现这些关键教育目标。
- 可用国内资源与实现新教育目标必需的数额之间的年度资金缺口总额，预计从2015年到2030年为平均390亿美元。低收入国家的缺口尤其大，占年度总费用的42%。
- 因此，在今后15年里，如果要实现目标，援助仍然是至关重要的教育资金来源，在低收入和中等偏低收入国家，捐赠者对学前、初等和中等教育的援助额，至少需要增加五倍。

2015年后教育议程是获得 新资金承诺的重要契机

缺少充足资金，是妨碍实现全民教育目标的最大障碍。随着有关2015年后教育议程的辩论达到决策点，人们的注意力正在转向有助于实现新目标的执行机制。在奥斯陆“教育促进发展首脑会议”和亚的斯亚贝巴“发展筹资会议”召开之前，《全民教育全球监测报告》已经估算了实现某些新的关键教育目标的成本，以及将可用国内资源考虑在内之后，剩下的年度资金缺口。¹

分析涵盖所有低收入和中等偏低收入国家，它们在提供教育方面最为任重道远，也最有可能需要外部援助。分析显示，如果全世界要实现2015年后可持续发展议程的关键教育目标，毫无疑问，需要大量新投资。作为2015年《全民教育全球监测报告》的一部分予以实施、并于四月份公布的分析显示，如果不对优先事项予以重新考虑国际社会仍然不能确保到2030年所有儿童都能接受高中教育。



联合国教育、
科学及文化组织

1. 本政策文件依据AnnababetteWilsom为2015年《全民教育全球监测报告》编写的背景文件：“低收入和中等偏低收入国家实现教育目标：学前、小学、初中和高中学校教育的成本与资金缺口”。

依照当前的趋势，在2015年至2030年间，低收入国家21岁青年完成高中教育者所占的比例，将从18%提高到26%，中等偏低收入国家将从39%提高到52%。甚至在新的最后期限之前普及初等教育都是一项挑战。

《全民教育全球监测报告》的分析显示，即便关于国内支出增长情况的、相当大胆的假设得到印证，也要呼吁外部援助发挥更大作用。此类援助请求将与其他部门为它们的目标发出的请求发生直接竞争。挑战很严峻，凸显出有必要厘清融资目标，以确保不会重蹈覆辙。

这些估算指向哪些目标？

2015年后发展议程的第四个目标是“确保包容和公平的优质教育，促进全民享有终身学习机会”，将通过该议程的联合国首脑会议成果文件零版草案，明确强调可量化的目标。即便如此，有些目标缺少一致认可的可操作定义。为了核算成本，对目前拟议的某些2015年后关键教育目标作出下述解释；表1列出了相关参量。

幼儿保育和教育

到2030年，确保所有男女儿童获得高质量幼儿教育、保育和学前教育，使他们为接受初等教育做好准备。

让所有儿童发展其全部潜能的总体目标，需要多方面多渠道的干预措施，这其中有很多措施并不是专门针对教育的。为了核算成本，这项目标设定为，所有儿童将完成一年的学前教育。这等同于到2030年，学前毛入学率为100%。虽然普及学前教育本身就是一个目标，但是很重要的一点是应当指出，学前教育还有助于改善入学准备情况和提高随后的学习成果，因此，它对于普遍完成初等和中等教育至关重要。

初等和中等教育

到2030年，确保所有男女儿童完成公平和优质的初等和中等义务教育，并取得切合实际需要和有效的学习成果。

这一目标的成本核算，侧重于普及优质初等和中等教育。如果要到2030年让所有儿童完成小学和初中教育，成本核算工作就要考虑到他们在目标年份之前入学、升级和完成这些中间步骤之需。分析还假定到2030年将实现向高中教育的普遍过渡。

表1. 关于目标和成本参数的主要假设

指标		初始值	目标值	
1. 学前教育	学前教育毛入学率	37%	100%	
2. 初等和中等教育	小学毕业率	70%	100%	
	初中毕业率	50%	100%	
	高中升学率	77%	100%	
3. 质量改善	学生/教师比率	学前	26	15
		小学	35	29
		初中	27	27
		高中	23	27
	教师薪酬（人均国内生产总值的倍数）	例如，低收入国家		
		学前/小学	4.3	4.4
		初中	6.0	5.6
	高中	6.7	6.4	
4. 公平	为吸引边缘化的儿童而提高给学生的人均费用（生活费低于2美元/天）	学前/小学	20%	
		初中	不详	30%
		高中		40%

公平

到2030年，消除教育中的性别差距，确保包括残疾人、原著居民和处境脆弱儿童等弱势群体平等获得各级教育和职业培训。

在很多国家，普及初等和中等教育以及缩小学习方面的差异，依靠政府为来自边缘化家庭和社区的儿童定向投入资源。对于此次核算工作所审议的各级教育，本文件假定，需要作出追加投资，才能确保平等地提供教育和学习机会。有效干预的实例包括，减少阻碍就学的障碍（营养计划、免费校服、学费补助等）；在儿童不讲多数族裔的语言或学校语言的地区用母语授课；为难以到达地区的儿童建立偏远或流动学校；为防控疾病（疟疾、寄生虫病）采取健康干预措施；为残疾儿童采取干预措施；以及为紧急状态下的儿童制订计划。根据假设，在为解决贫困儿童面临的不利处境而采取了所需的干预措施的情况下，学生的人均费用最多需要增加40%。

识字和算数

到2030年，确保所有青年和至少x%的成年男女学会识字和算数。

有助于评估切实有效的成人扫盲计划成本的证据很有限，这些计划既涉及那些随时间推移在识字技能方面产生持久收获的计划，也涉及为惠及识字能力较差的所有成人而扩大的干预措施。成本核算工作考虑如何到2030年实现青年人的普遍脱盲，原则上这可以通过两种机制实现。第一，完成优质小学教育应当确保获得识字能力，在很多较穷国家，青年人目前即使完成小学教育也做不到这一点。第二，错过了正规教育的青年人，可以通过“二次教育”计划学会识字。鉴于普遍完成优质初等教育需要达到一定速度才能实现目标，第一种机制为实现青年人普遍识字发挥着更为实质性的作用。

教育设施

到2030年，建立和改善对儿童、残疾和性别问题敏感的教育设施，为所有人提供安全、非暴力、包容和有效的学习环境。

教师

到2030年，合格教师的提供量将增加x%，包括通过国际合作在发展中国家开展培训，特别是在最不发达国家和小岛屿发展中国家。

对于所有各级教育，本文件假定，关于学校质量的某些核心标准，对于改善学习情况不可或缺。人们发现，学校质量在若干方面的一些改善，对学习有重要的促进作用，这些改善体现在成本核算工作的假设中。

- 在学前教育一级，每一位教师对应的学生不应当超过20名；在小学一级，每一位教师对应的学生不应当超过40名。这个模型承认，随着国家变得越来越富裕，学生/教师比率会有所下降，并假定，随着时间推移，各国将逐渐共同达到较低的全球平均值。例如，模型预测，到2030年，小学教育中的平均比率将是每位教师对应29名学生。
- 各国教师薪资相差悬殊。用人均国内生产总值的倍数表示，较穷国家的薪资往往比较高，这是因为相关技能稀缺。这个模型假定教师薪资和人均国内生产总值之间存在长期关联，各国将逐渐共同达到一个全球平均值。对长期关系的计算的基础是占50%的、为教师支付较高薪资的国家。这是为了确保薪酬吸引这一职业的最佳人选。

- 应修建的新教室数量，依据的是两个假设：每位教师将拥有一间教室；需要更换旧教室。新教室的建设期为十年。每一间新教室的成本等于基础建设费用乘以耐用家具费用。还假定维护成本占1.5%。
- 经常性开支的四分之一被用于教师薪资以外的用途。这一假定涵盖一系列旨在提高质量的广泛费用项目，从教学资料到教师培训和学校管理改革。

这种成本核算工作不考虑当前拟议的与高等教育、工作技能、成人扫盲和奖学金有关的2015年后教育目标。²

这项分析基于为2010年《全民教育全球监测报告》实施的成本核算，并且大体上与之具有可比性。但是，两者之间也存在若干差异，其中两项对于常常出现在标题中的数字有影响（框注1）

基本设想

这一成本核算的基本设想假定，首先，到2030年将实现这些目标；其次，国内生产总值增长率直至2016年符合国际货币基金组织的预测，此后，一致达到5%的长期平均值；第三，税率占国内生产总值的份额和分配给教育的预算份额，以越来越缓慢的速度增长。

到2030年提供普遍的学前、初等和中等教育，每年将花费3400亿美元

就绝对值而言，低收入国家普及学前、初等和中等教育的年度总费用，预计将增长两倍以上，从2012年的140亿美元，增长到2015年至2030年间的平均值500亿美元。在中等偏低收入国家，由于它们的人口较多，人均国内生产总值较高，总体费用较高，年度总费用预计将增长一倍以上，从2012年的1340亿美元，增长

框注1. 与2010年《全民教育全球监测报告》成本估值的关系

2010年《全民教育全球监测报告》估计，46个最贫穷国家为了普及小学教育，从2008年到2015年，每年的年度资金缺口为160亿美元，相当于国内生产总值的1.5%。为了普及初中教育，这一时期每年的资金缺口估计为250亿美元。

本政策文件严格遵循2010年估值的推算方法。当前的成本核算还包含普及高中教育的费用，除此之外，两次核算有两项主要差异值得注意，因为它们可能对可比性产生影响：

- 覆盖面从46个低收入国家（根据世界银行2007年的定义）扩大到全部82个低收入和中等偏低收入国家（根据世界银行2013年定义）。预计这将增大资金缺口，但不是成比例地增大，而是增幅较小，因为新增国家离目标更近。
- 实现议程的时限已经从8年（2008-2015年）延长到16年（2015-2030年）。预计这将缩小年度资金缺口估值，因为费用被分摊到两倍的年份中。此外，在过去5年里，各国离目标更近了，这也使总费用减少。

在这一模型中，对估值影响较小的其他假定包括下述：

- 学前教育毛入学比例目标为100%；而2010年的估值为52%。
- 小学和初中教育目标是普遍完成这两级教育，其基准数值依据的是利用住户调查得出的完成率；在2010年的估值中，目标是普及教育，其基准数值依据的是利用行政数据得出的入学率。
- 考虑到各国各自的起始点，各国的教师薪资各不相同；在2010年的估值中，目标是固定的（例如，撒哈拉以南非洲小学教育一级是人均国内生产总值的4.5倍，其他地方是3.5倍）。
- 非薪资项目在经常性开支总额中所占的份额是25%；在2010年的估值中，在小学教育中占33%，在初中教育中占40%。
- 边缘化儿童在每个国家中的占比，与每天的生活费不足2美元的人口所占比例有关；在2010年的估值中，它与青年成人的文盲率有关。
- 边缘化儿童所需的额外费用，只计算了被估算在内的那部分边缘化失学儿童所需的额外费用；在2010年的估值中，计算了所有边缘化儿童所需的额外费用。

2. 在2015年早些时候，《全民教育全球监测报告》将扩大它的估值，使之包含完成高中教育的费用。

到2015-2030年的平均值2890亿美元。在2015年至2030年间，低收入和中等偏低收入国家提供学前、初等和中等教育的平均总费用将达到总计3400亿美元（表2）。

就相对值而言，2012年至2030年，低收入和中等偏低收入国家普及学前、初等和中等教育的总费用，需要从国内生产总值的3.5%增加到6.3%。但是，低收入国家的增幅要高出很多，在这一时期，低收入国家的费用占国内总产值的百分比几乎需要增加两倍。

总费用的84%是经常性开支，11%是资本支出。用于边缘化儿童的费用占总费用的5%，但是在低收入国家，这一比例提高到8%，在某些最贫穷国家，例如布隆迪、马里和尼日尔，这一比例超过12%。

总费用的增加，反映两个因素。第一，儿童和青少年的入学人数需要增加。特别是学前教

育的入学人数到2030年总体上将会增加一倍以上，而在低收入国家，这一人数将增加四倍以上（从500万增加到2800万）。小学入学人数将增长5800万，或者说仅增长14%，因为很多国家已经接近目标，而某些国家的相关人数将会缩减，主要是指中等偏低收入国家。初中入学人数将增长50%以上，在低收入国家将增长一倍以上。低收入国家的高中入学人数需要增加近4倍（从1800万到8200万）（表3a）。

第二，由于努力提高质量，每名学生的支出将大幅增长。每名学生的学前教育总支出需要增长两倍（从258美元增长到854美元），初等教育总支出需要增长一倍多（从195美元增长到403美元）。低收入国家每名小学生的费用需要从70美元增加到197美元（表3b）。这些变化主要是由于小学学生/教师比率下降以及学前和小学教师薪资提高而导致的。中等偏低收入国家的绝对费用较高，这是因为人均国内生产总值较高。

表2. 按各级教育分列的年度总费用，单位：十亿美元，2012年和2015-2030年（平均数）

	低收入国家		中等偏低收入国家		低收入和中等偏低收入国家	
	2012年	2015-2030年 平均数	2012年	2015-2030年 平均数	2012年	2015-2030年 平均数
学前	0.4	4.4	4.4	26.8	4.8	31.2
小学	7.3	19.9	60.8	109.5	68.1	129.4
初中	3.6	11.6	34.5	70.2	38.0	81.8
高中	3.1	14.5	34.5	82.7	37.7	97.1
总计	14.4	50.4	134.2	289.2	148.6	339.5

表3. 按各级教育分列的学生人数和每名学生的支出，2012年和2030年（预测）

	低收入国家		中等偏低收入国家		低收入和中等偏低收入国家	
	a. 学生人数，单位：百万人					
	2012	2030	2012	2030	2012	2030
学前	5	28	26	57	31	85
小学	127	163	290	313	418	476
初中	29	70	125	172	155	242
高中	18	82	87	184	105	266
	b. 每名学生的支出，加权平均数，单位：美元/年（2012年不变价格）					
	2012	2030	2012	2030	2012	2030
学前	117	421	286	1069	258	854
小学	70	197	250	510	195	403
初中	144	284	339	639	301	536
高中	394	367	823	811	751	675

必须增加政府开支，以支付实现新教育目标所需的费用

为了本文件的目的，假定政府将提高税收收入占国内生产总值的份额，而教育经费在预算中所占份额将超过20%。

组合效应是，低收入国家用于学前、初等和中等教育的国内公共开支（不含援助）从国内生产总值的2.6%提高到3.9%。值得注意的是，从1999年到2012年，这些国家用于学前、初等和中等教育的支出在国内生产总值中所占份额提高了0.8个百分点。在2012年到2030年间，中等偏低收入国家需要增加它们用于学前、初等和中等教育的支出，从国内生产总值的3.3%提高到3.9%（不含援助）。

不增加捐助方援助，就无法填补资金缺口

很多国家不大可能将它们的公共教育支出提高到足以支付实现目标的总费用水平。2015年至2030年，所有低收入和中等偏低收入国家继续存在资金缺口，年平均数额估计为390亿美元（表4）。如果把追加国内资源的前景考虑在内，低收入国家的年度缺口总额为210亿美元，相当于费用总额的42%，中等偏低收入国家的年度缺口总额为180亿美元，相当于费用总额的6%（图1）。这一资金缺口相当于所有国家国内生产总值的1.6%。

当前的援助水平仅能填补缺口的一小部分。在低收入国家，用于基础和中等教育的发展援助有30亿美元，因此需要增加六倍才能填补缺口。如果捐助方把他们给予低收入和中等偏低收入国家用于资助中学后教育的28亿美元教育援助中的一部分进行重新分配，可以填补部分缺口。同样，把目前在中等偏高收入国家资助教育的援助进行重新分配，也可以填补部分缺口。

表4. 资金缺口，单位：十亿美元（2012年不变价格）

	低收入国家	中等偏低收入国家	低收入和中等偏低收入国家
2012年总费用	14.4	134.2	148.6
2015-2030年总费用（平均数）	50.5	289.4	339.9
总费用增加额	36.1	155.1	191.2
2015-2030年资金缺口（平均数）	21.0	18.4	39.5

中等偏低收入国家对外部资金的依赖度，通常要低很多。但是，这组国家彼此之间差别很大，有些国家仍需要大量外部支助才能支付预计费用。例如，科特迪瓦和塞内加尔需要外部资金来支付总费用的大部分增加额。

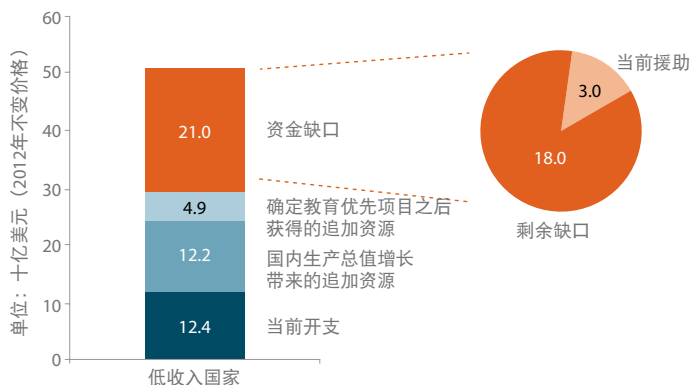
在低收入和中等偏低收入国家，对学前、初等和中等教育的援助，需要增加至少五倍。如果其他外部资金来源进来填补部分缺口，所要求的增幅可能会下降。

《全民教育全球监测报告》的分析还显示，如果经合组织发展援助委员会（发援会）成员和部分非发援会捐助方（例如：巴西、中国、印度、科威特、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南非以及阿拉伯联合酋长国）将国民总收入的0.7%用于援助，并将其援助资金的10%分配给教育（从学前教育直到高中教育），就可以填补全部缺口。但是，举例来说，2005年承诺将国民总收入的0.7%用于援助的欧洲联盟15个成员国里只有四个履行了承诺，它们是：英国、丹麦、卢森堡和瑞典。

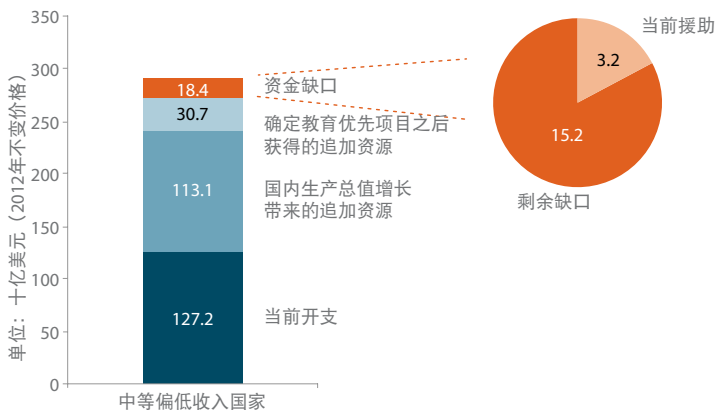
虽然教育资金缺口总体上貌似很大，但它仅相当于8天的全球年度军费开支，2013年的军费开支总额为1.75万亿美元。

图1. 2015-2030年普及学前、小学和初中教育的年度资源需求明细账

a. 低收入国家



b. 中低收入国家



另一些设想暗示其他选项没有吸引力

为评估这些费用预测工作的敏感性，审查了另一些设想。两种极端设想显示了实现目标的速度产生的影响。

到2020年实现这些目标。将实现目标的日期拉近十年，会导致费用大幅增长，因为需要更快地建设学校和教室，同时国内生产总值和预算分配必须在更短的时间内承担更高的成本。总体上，资金缺口将比基本设想增加72%。

有限的外部资金。如果外部援助的增长和国内生产总值的总体增长大致相符，那么这些目标要到2070年前后才能实现。这一前景展现了现在不把这些教育目标列为国际优先事项将会招致的惩罚。

需要质量更好的融资数据

全球成本核算工作的主要目的是帮助制订实现选定目标所需财务安排的参数。它不能也不应当代替国家一级所作的详细估计。此处报告的低收入和中等偏低收入国家的费用估值，依据的是最近的可用数据（框注2）。它们仍然应当指明大多数此类国家面临的资金缺口大小。

应当铭记两条警示。首先，官方供资数据仍然质量很差，覆盖面有限。从2000年到2013年，仅有49%的数据可用于推算公共支出占国内生产总值的百分比这一最基本指标。当需要更多详细分类信息时，这种情况迅速恶化。尼日利亚的失学人口最多，但这个国家的财政数据却不可用。完全无法得知那些教育部门已被冲突损毁的国家（例如阿拉伯叙利亚共和国）将采取何种措施来重建教育部门。

框注2. 数据来源

成本核算研究依据的是从下述主要来源获得的最新数据：

- 关于学龄人口和人口增长预测的信息来自联合国《世界人口前景》数据库
- 关于入学、学生升学率、教师、教室和教育资金的信息来自教科文组织统计研究所
- 关于普及率的信息，来自世界教育不平等数据库
- 关于国内生产总值水平和预测及政府收入的信息，来自世界银行和国际货币基金组织

包括国家教育部门的计划在内的其他来源对此构成补充。在没有国家数据的情况下，使用地区合计数。这意味着，尽管人们付出最大努力，在某些国家可能仍然存在很大的误差。

其次，需要强有力的国家政策与充足的资金联袂而行。相同水平的支出，在不同国家可能产生迥然不同的结果，原因在于与平等、效率和有效性有关的政策和做法。即便如此，鉴于拟议的可持续发展目标体现出的勃勃雄心，缺少充足的资金将是较贫穷国家面临的最大障碍。

结论

对2015年后关键教育目标的成本进行核算，能使人们更透彻地了解眼前面临的资金挑战。在下一个15年内普及优质的学前、初等和中等教育，需要外部伙伴每年向低收入和中等偏低收入国家提供390亿美元。此事在奥斯陆和亚的斯亚贝巴（会议）以及未来几个月里，处于决定成败的关口。

新的可持续发展议程的落实工作突出强调各国政府和捐助方有必要作出明确承诺。如果要实现重要教育目标，情况尤其如此：

- 低收入国家需要将花费在学前、初等和中等教育上的国内生产总值增加50%。
- 为了填补缺口，经合组织发援会捐助方对低收入和中等偏低收入国家学前、初等和中等教育的援助额，至少需要增加五倍。通过更精准地定向使用当前给予中等偏高收入国家和/或中学后教育的援助资金，可以填补这个缺口的一部分。
- 如果发援会和部分非发援会捐助方将（i）国民总收入的0.7%用于援助及（ii）将援助组合资金的10%用于基础教育和中等教育，就能够填补这个缺口。全部缺口仅相当于8天的全球年度军费开支。

EFA Global Monitoring Report
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
电子邮件: efareport@unesco.org
电话: +33 (1) 45 68 10 36
传真: +33 (1) 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

由独立小组编写并由教科文组织出版的《全民教育全球监测报告》是一份权威参考资料，旨在提供信息、影响和支持关于实现全民教育的真正承诺。

© UNESCO
ED/EFA/MRT/2015/PP/18/REV3
ED-2015/WS/29

