

摘要

消除不平等：
治理缘何重要

全民教育



联合国教育、
科学及文化组织

消除不平等： 治理缘何重要

摘要

本报告是教科文组织代表国际社会委托编写的一份独立出版物。它是报告小组成员及其他许多人士、机关、机构和政府集体努力的结晶。

本出版物所使用的名称及其材料编制方式并不意味着教科文组织对任何国家、领土、城市或地区，或其当局的法律地位，或对其边界或界限划分表示任何看法。

本摘要中资料的选择与编排以及表述的观点均由全民教育全球监测报告小组负责，并不一定反映教科文组织的观点，因此本组织不承担任何责任。

全民教育全球监测报告小组

组长

Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Aaron Benavot, Philip Marc Boua Liebnitz, Mariela Buonomo, Fadila Caillaud, Alison Clayson, Cynthia Guttman, Anna Haas, Julia Heiss, Keith Hinchliffe, Diederick de Jongh, Leila Loupis, Isabelle Merkoviç, Patrick Montjourides, Claudine Mukizwa, Ulrika Pepler Barry, Paula Razquin, Pauline Rose, Suhad Varin.

如欲了解有关本报告的更多情况，请联系：

全民教育全球监测报告小组组长

通过下述联系地址由教科文组织转交：

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

已出版的全民教育全球监测报告：

2008年：在2015年之前实现全民教育 - 我们能做到吗？

2007年：《坚实的基础：幼儿保育和教育》

2006年：扫盲至关重要

2005年：全民教育 - 必须注重质量

2003/4年：性别与全民教育向平等迈进

2002年：全民教育 - 全世界都跟上去了吗？

联合国教育、科学及文化组织，2008年版

7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

美术设计：Sylvaine Baeyens

教科文组织车间排版和印刷

2008年第1次印刷

© 联合国教科文组织，2008年

法国印刷

ED-2008/WS/51

序言

新世纪之交，当世界大多数国家承诺在2015年之前实现全民教育时，它们确实满怀信心地认为，全民教育目标将能够经得起时间的考验。

它们的承诺正在产生影响。在实现普及初等教育和性别均等的道路上，世界上许多最贫穷的国家已经取得了巨大的收获。但是，前行的道路依然漫长，许多国家的进步速度仍然太慢、太不均衡。目前，某些关键的目标将无法实现的危险清晰可见。遏制这种危险的发生很关键，原因不仅仅在于，接受教育是一项基本的人权，同时还因为，教育对于改善母婴健康、提高个人收入、促进环境可持续发展 and 经济增长以及推动千年发展目标的全面实现，都至关重要。

《全民教育全球监测报告》第7版向各国政府、捐助者和国际社会发出了警告。按照当前的发展趋势，2015年之前不可能实现普及初等教育的目标。太多的儿童所接受到的教育质量低下，当他们离开学校走向社会时却不具备基本的识字和计算能力。而基于财富、性别、地理位置、种族及其他不利因素的深刻而顽固的差异，正在构成教育发展的重大障碍。如果世界各国政府对待全民教育的态度是严肃的，那么他们就必须更加认真地解决不平等的问题。

报告令人信服地指出，为了消除日益增长的不平等，平等问题必须成为全民教育议程的核心部分。供资与治理方面的改革要发挥重要的作用。目前，发展中国家基础教育投入不足，捐助者还没有兑现其承诺。在许多低收入国家里，教育援助停滞不前是教育发展前景中令人担忧的严重问题。显而易见，要实现全民教育目标，在这些方面必须进行变革。但是，不注重平等的财政投入的增加将不能惠及最弱势和处于最不利地位的群体。教育政策顾及贫穷者的利益势在必行，它将使教育目标对于世界上的失学儿童和7.76亿的成年文盲具有实质性的意义。

报告提出了一些公共政策，以及能够打破劣势循环、增加教育机会、改善教育质量并强化参与意识和问责制的治理改革。

在2008年9月举行的联合国千年发展目标高级别会议上，世界各国领导人和广泛的合作伙伴强调了教育对于实现消除贫穷的目标的关键作用，并保证投入更多的资金。重要的是，当教育将成为全世界儿童所面临的现实问题时，各国政府和捐助者不要对自己所做出的承诺食言。

本报告记录了实现全民教育目标的逐年进展情况，全面概述了当今世界的教育状况，向本国和国际上的政策制定者们提供了复杂问题的分析方法、经验教训，以及向所有儿童、青年和成人提供均等学习机会的建议。现在，我们距离2015年还有不到一半的时间。问题的症结显而易见，解决最为紧迫的教育问题的最有效战略同样十分清晰。作为负责协调为实现全民教育而做出的努力的联合国牵头机构，联合国教科文组织通过发行这一权威性的年度报告，旨在提供信息，影响政策，沿着正确的方向走向2015年。



松浦晃一郎

2009年全民教育 全球监测报告概要

标题信息

■ 国际社会自2000年在达喀尔做出承诺以来，在努力实现全民教育目标方面已取得显著进展。全球最贫穷的一些国家表明，政治领导力与切合实际的政策非常重要。然而，如果一切照常，世界各国将无法实现达喀尔目标。在让儿童上学和接受小学以上的教育方面，仍有许多工作要做。另外，需要更多地关注教育质量和学习成果。

- 因各国政府未能处理好基于收入、性别、地点、民族、语言、残疾以及其他不利因素的根深蒂固的不平等问题，实现全民教育目标的进程受到阻碍。除非各国政府行动起来，通过有效的政策改革，减少差距，否则全民教育的承诺就无法实现。
- 优化管理有助于加强问责，扩大参与性，打破教育的不平等性。然而，当前教育管理改革的方法无法赋予平等以充分的权重。

全民教育六大目标的进展情况

目标1 — 幼儿保育和教育

- 儿童营养不良是全球性问题，影响了1/3的5岁以下儿童，损害了他们的学习能力。儿童营养不良和健康不佳问题的解决进程缓慢，尤其是在撒哈拉以南非洲地区和南亚，阻碍了普及初等教育的进程。
- 衡量学龄前儿童福祉的进展指数令人关注。如果当前的趋势持续下去，就会大大地偏离千年发展目标中针对儿童死亡率和营养问题设定的发展目标。
- 全球教育提供不平衡现象严重，依然成为最富裕和最贫穷儿童的分水岭。2006年，发达国家学龄前儿童总入学率平均为79%，发展中国家为36%，撒哈拉以南非洲地区则低至14%。
- 全球不平衡现象体现为各国之间尤其是最富裕儿童和最贫穷儿童之间的巨大差距。在一些国家，20%最富裕家庭的孩子参加学前班的可能性是20%最贫穷家庭的孩子的五倍。

目标2 — 普及初等教育

- 发展中国家的平均净入学率自达喀尔论坛以来不断增长。1999至2006年期间，撒哈拉以南非洲地区的平均净入学率从54%增至70%，与达喀尔论坛之前的10年期间相比，每年增长6倍。南亚和西亚的平均净入学率的增长也引人注目，从75%增至86%。
- 2006年，约7,500万名儿童没有上学，其中女孩占55%，几乎有一半在撒哈拉以南非洲地区。以目前的趋势，2015年，依然有数百万儿童失学，而2015年是普及初等教育的目标日期。对2006年约占失学儿童的三分之二的134个国家的预测表明，2015年仅这些国家就有2,900万名儿童失学。
- 来自贫穷家庭、农村地区、贫民窟和其他处境不利群体的儿童在获得优质教育方面面临重大障碍。虽然大多数国家20%最富裕家庭的孩子已经实现了100%的小学入学率，但是20%最贫穷家庭的孩子仍无法实现这一目标。
- 初等教育的趋势很容易受公共政策的影响。埃塞俄比亚和坦桑尼亚联合共和国在提高入学率和惠

及穷人方面取得了令人瞩目的进展，这归功于免除学费、在服务不足地区建造学校以及扩大师资队伍等政策。在尼日利亚和巴基斯坦，教育管理不当使数百万儿童失学。

- 2006年，全球约5.13亿学生（占相关学龄人口的58%）在中学就读，比1999年增加了近7,600万。尽管有了上述进步，全球大多数青年仍被挡在校门之外，在撒哈拉以南非洲地区，75%的适龄儿童未能在中学注册。

目标3 — 满足青年和成人的终身学习需要

- 各国政府尚未在教育政策中优先考虑青年和成人的学习需要。满足青年和成人的终身学习需要，不但要求做出更为坚定的政治承诺、提供更多公共资金，还要求概念定义更加明确，用于有效监督的数据质量更高。

目标4 — 成人扫盲

- 估计有7.76亿成人（占全球成人人口的16%）缺乏基本的识字技能，其中2/3是妇女。大多数国家近年来这方面几乎没有取得进展。如果当前的趋势持续下去，2015年将会有7亿多成人缺乏识字技能。
- 1985-1994年到2000-2006年期间，全球成人识字率从76%增至84%。然而，45个国家的成人识字率低于发展中国家79%的平均水平，其中大多数为撒哈拉以南非洲国家及南亚和西亚国家。几乎所有这些国家都偏离了到2015年实现成人识字目标的轨道。其中有19个国家的识字率不足55%。
- 各国识字水平出现重大差异往往与贫穷和其他形式的不利条件有关。在7个成人整体识字率低的撒哈拉以南非洲国家，最贫穷和最富裕家庭的识字差距超过40个百分点。

目标5 — 性别

- 2006年，在176个提供了数据的国家中，59个国家在初等教育和中等教育两方面都实现了两性均等，比1999年增加了20个国家。在初等教育方

面，大约三分之二的国家实现了两性均等。然而，在撒哈拉以南非洲地区、南亚和西亚及阿拉伯国家中，有一半以上的国家尚未实现这一目标。全球仅37%的国家在中等教育方面实现了两性均等。

- 全球高等教育中，女性入学人数超过男性的趋势越来越明显，特别是在更为发达的地区以及加勒比和太平洋地区。
- 贫穷和其他形式的社会劣势扩大了性别差异。例如，在马里，贫穷家庭的女孩接受初等教育的可能性比富裕家庭的女孩要低4倍，而中等教育方面则高达8倍。
- 女孩一旦上学，其进步往往受到教师态度和有性别偏见的教科书的阻碍，这些教师和教科书强化了负面的性别定型观念。这些学校因素与影响男女学生在校表现的更为广泛的社会和经济因素相互作用。

目标6 — 教育质量

- 国际评估突出了富裕国家和贫穷国家的学生之间巨大的学习成果差距。各国内部还存在地区、社区、学校和课堂方面的不平等。这些不平等现象不仅在教育方面产生重要影响，而且在社会更广泛的机遇分配方面也有重大影响。
- 在发展中国家，学习成绩差的比例极高。近期在撒哈拉以南非洲地区开展的南部和东部非洲控制教育质量联合会（SACMEQ II）评估中，4个国家达到要求的阅读水平的六年级学生不足25%，而6个国家则仅有10%。
- 学生背景、教育体系的组织和学校环境说明了各国内部的学习不平衡性。许多在发达国家是必备的资源，发展中国家却依然稀缺，包括电力、桌椅和教材等基本教育设施。

- 活跃在全球小学课堂的教师超过了2,700万，其中发展中国家的小学教师占80%。1999和2006年期间，小学工作人员总数增加了5%。仅在撒哈拉以南非洲地区，要实现普及初等教育，到2015年需增加160万个教师岗位聘请教师，如果

考虑退休、辞职和人员流失（如因为艾滋病毒/艾滋病）情况，则需增至380万个。

- 各国和各地区的师生比率差距很大，南亚和西亚以及撒哈拉以南非洲地区教师明显短缺。但是，各国内部的不平衡性最为显著，各地区教师分布不均衡。

为教育筹资

国家财政

- 在大多数提供了数据的国家中，教育领域的国家支出自达喀尔论坛以来有所增加。有些国家教育支出的增加关系到全民教育目标的重大进展。然而，1999和2006年期间，在提供了数据的105个国家中，有40个国家专门用于教育的国家收入份额减少。
- 低收入国家的教育支出依然比其他国家要少得多。在撒哈拉以南非洲地区，提供了数据的21个低收入国家中，有11个国家的教育支出不足其国民生产总值（GNP）的4%，在南亚，7个人口众多的国家的教育支出依然不足或勉强超过其国民生产总值的3%。这似乎反映了对教育的政治承诺少的现象。
- 全球财富不均等反映在教育支出不平等上。2004年，仅北美和西欧的教育支出就占全球教育支出的55%，而这些地区5-25岁的人口仅占10%。撒哈拉以南非洲地区5-25岁人口占15%，而其教育支出仅为2%。南亚和西亚占全球人口的四分之一以上，其教育支出仅为7%。

国际援助

- 对基础教育的资助承诺毫无进展。2006年，对发展中国家的基础教育承诺总计51亿美元，比2004年略有下降。所有基础教育资助承诺中有一半来自少数捐助者。
- 2006年对低收入国家的基础教育援助总额为38亿美元。每年需要将这一金额增加两倍，即达到110亿美元，才能为低收入国家实现少数目标提供资金。

- “快速道倡议”未能鼓励更多双边捐助者支助全民教育。当前对促进基金的承诺达不到满足相关资金要求所必需的金額。到2010年，促进基金已批准计划的国家可能面临高达22亿美元的资金短缺问题。

- 关于援助雄心勃勃的新议程希望使援助更加切实有效。迄今为止，进展情况令人喜忧参半：尽管一些捐助者愿意鼓励国家所有权，通过国家体系开展工作，并且与其他捐助者合作，但另外一些捐助者并不情愿这么做。

主要政策建议

实现全民教育目标

幼儿保育和教育

- 加强教育规划与儿童保健之间的联系，采用现金转移方案、有针对性的健康干预、教育部门更加公平的公共支出。
- 在对所有儿童的规划中优先考虑幼儿教育 and 保育，提供激励措施以便将易受到伤害和处于不利境地的人包括进来。
- 利用针对贫困家庭的创新社会福利方案，通过解决儿童营养不良问题和改进公共卫生系统，加强更广泛的消除贫困承诺。

普及初等教育

- 设定雄心勃勃的长期目标。该目标需有符合实际的规划和充足的中长期预算拨款支持，以确保在初等教育机会的提供、入学和学业完成方面取得进展。
- 支持公平。通过为缩小差距设定清晰目标以及可支持教育平等的务实战略，提高女孩、处于不利境地群体和教师资源不足地区的教育公平。务实战略包括免除学费以及向最需要的地区增加公共支出。
- 提高教育质量，同时增加受教育机会。把重点放在平稳进步和更佳学习成果上，增加教科书供

给，提高教科书质量，加强教师培训与支持，确保班级大小有利于学习。

教育质量

- 加强对优质教育的政策承诺，为所有学生创造一个有效的学习环境，这包括充足的教育设施、得到良好培训的教师、相关课程和清晰可鉴的学习成果。对教师与学习的关注应成为这一承诺的重中之重。
- 确保所有已在小学就读至少四至五年的儿童习得他们开发自身潜能所需的基本读写和计算技能。
- 发展衡量、监测、评估教育质量的能力，包括学习条件（基础设施、课本、班级大小）、学习过程（语言、教学时间）、成果以及不同地区、社区和学校之间的差距。
- 修订现有政策和法规，确保儿童有足够的教学时间，所有学校尽量减小计划教学时间与实际教学时间的差距。
- 参加区域和国际的学习评估，将所得经验教训纳入国家政策；制定出最能反映每个国家独特需求与目标的国家评估。

消除不平等现象 — 国家管理改革的教训

- 承诺减少基于财富、地理位置、种族、性别和其他不利境地指标的种种差距。各国政府应制定明确的目标，减少差异，并监测实现方面的进展。
- 支持政治领导层通过明确的政策目标以及政府内部及其他部门（民间社会、私营部门、边缘化群体）之间提高协作，实现教育目标，解决不平等问题。
- 加强政策，减少阻碍实现全民教育的贫穷和深刻的社会不平等。各国政府应将教育规划与更广泛的减贫战略结合起来。
- 提高教育质量标准，努力确保缩小地区、社区和学校之间的学习成绩差距。

- 增加国家教育支出，在教育领域历来投资不足的发展中国家尤其要做到这一点。
- 将公平作为资助战略的核心，目的在于，通过更精确地估算减少差距以及为处于最边缘地位儿童提供经济奖励的成本，令处于不利境地的儿童能够获得资助。
- 确保权力下放必然含有对通过资助方案实现公平的约定，让教育领域不同层面的贫困人群能够获得资源。
- 要认识到学校竞争、择校以及公私伙伴关系都有其局限性。如果公共教育体系运作不佳，那么首要任务就是，立即对其进行调整。
- 加强教师的征聘、配备与激励工作，确保所有地区和学校，尤其是偏远、教师资源不足的社区，都有足够的合格教师。

援助资金捐助者 — 兑现承诺

- 增加对基础教育，尤其是低收入国家基础教育的援助，要弥补全民教育优先领域现有资助缺口，需要约70亿美元的援助。
- 扩大承诺为基础教育提供援助的捐助国家群，确保为实现全民教育目标提供的财政支持的可持续性。
- 承诺教育援助的公平性，为低收入国家基础教育提供更多资助。法国、德国等几个捐助国应尽快审查它们的援助分配比例。
- 支持快速道倡议，弥补那些计划已经得到核准的国家一直到2010年每年22亿美元的预计资金缺口。
- 正如《巴黎宣言》所阐明的，接受援国优先事项更好地调整援助，提高协作，增加对国家财政管理体系的使用，提高援助流的可预见性，由此提高援助效益，降低交易成本。

第1章

全民教育是一种人权 并有助于促进发展

教育在减少
贫穷和不平
等状况、改
善儿童和产
妇的健康、
强化民主方
面扮演着关
键角色

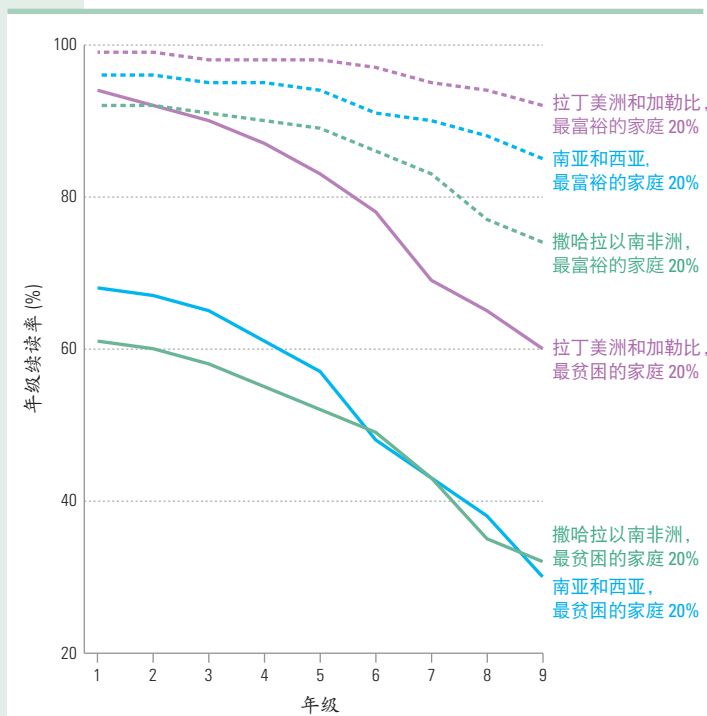
2000年，全球领导人做出了两大发展承诺：第一项是《达喀尔行动纲领》，164个国家通过了六大目标，到2015年使所有儿童、青年和成人获得受教育机会；第二项是千年发展目标（MDG），全球领导人亦针对2015年做出了8项涵盖范围广阔的承诺，包括教育、儿童及产妇健康、营养、疾病和贫穷。

全民教育目标与千年发展目标（框注1）两者相互依赖。教育不仅仅是一项权利，更在减少贫穷和不平等状况、改善儿童和产妇的健康、强化民主方面扮演着关键角色。反过来，教育领域的进步亦依赖于其他领域的成就，如，减少贫穷、不利处境，提高性别均等。

然而，正如2009年《全民教育全球监测报告》所述，就目前趋势看，这些全球性承诺大多无法于2015年实现。尽管教育领域取得了一定的进步，然而，就多项关键的达喀尔承诺的履行情况而言，进展过于缓慢、不均衡。而对于多项千年发展目标而言，在儿童死亡、营养等领域亦存在相同问题。教育领域的进步有助于促进千年发展目标取得进展，但这也要求更加努力地致力于实现公平。

2009年《报告》突出强调了发展中国家在解决教育领域不平等现状时所面临的阻碍全民教育目标与千年发展目标取得进展的种种问题。《报告》审查了教育政策、改革、财政与管理方面的核心问题，以及它们在解决不平等问题上所扮演的角色。

图1：拉丁美洲和加勒比地区、南亚、西亚、撒哈拉以南非洲地区10-19岁儿童的续读率，2000-2006年¹



1. 特定期间内能得到的最近一年的数据。
资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图1.2。

受教育机会：两极分化严重

从国际角度来看，贫富国家之间的差距非常悬殊——这不仅表现在儿童能否入校接受教育上，还表现在儿童所接受教育的质量上。经合组织国家与撒哈拉以南非洲地区的入学率对比尤为悬殊。7岁时，经合组织国家几乎所有的儿童都上了小学，而撒哈拉以南非洲地区的小学入学率仅为40%；20岁时，经合组织国家30%的人能够接受高等教育，而撒哈拉以南非洲仅为2%。在马里、莫桑比克等国，许多儿童完成小学教育的机会甚至要比法国或英国人完成高等教育的机会还要少得多。

全球高收入与低收入国家教育领域的不平等经常会令人忽视这些国家内部存在的重大差距。基于收入、性别、种族、地理位置及其他因素的国内不平等状况可令儿童丧失其受教育的权利。例如，南亚、西亚和撒哈拉以南非洲地区来自20%最贫穷家庭的儿童读完九年级的可能性不及来自20%最富有家庭儿童的一半（图1）。各国政府和国际开发机构必须更加重视公平，以实现全民教育核心目标。

实现更广泛的教育惠益

教育领域的巨大进步对全球顺利踏上实现更为广泛的千年发展目标之路起着重要作用，在以下三大领域尤为如此：

■ **通过经济增长解决贫穷问题。**公平的经济增长是解决贫穷问题的关键所在。有强有力的证据表明教育可促进经济增长，提高生产效率。一项对50个国家1960-2000年间的研究表明，多上一年学，年度平均GDP增长率可上升0.37%，而如果再加上认知技能的提高，那么这一增长率可达1%。另一项研究表明，多上一年学可令个人收入增长10%。教育领域的不平等反映了收入的不

平等：在印度、印度尼西亚、菲律宾和越南，工资差距的不断增大与受教育程度，即高等教育和较低教育水平之间不断扩大的鸿沟紧密相关。当教育可广为贫困民众共享时，它将有助于促进经济的广泛增长，创造巨大惠益，减轻贫穷。

■ **改善儿童健康，降低死亡率。**教育与公共卫生有着密切联系。受过教育的母亲，不论是中学还是小学教育，都可减少儿童死亡的数量。受过教育的父母亦往往养育出发育状况更好的孩子。例如，在孟加拉国和印度尼西亚，家庭调查数据表明，父母受教育水平高可大大减少儿童发生生长迟缓的机率。其他因素不计，在孟加拉国，一位完成小学教育的母亲可使儿童出现生长迟缓的风

有强有力的
证据表明教
育可促进经
济增长，提
高生产效率

散播良种：小孩养成吃东西讲卫生的习惯，津巴布韦



框注1：全民教育目标与教育方面的千年发展目标

全民教育目标

1. 全面扩大和加强幼儿保育和教育工作，尤其是对最易受到伤害和处境不利儿童的保育和教育工作。
2. 确保到2015年使所有儿童，尤其是女孩、处境困难的儿童和少数民族儿童都有机会接受并完成优质的免费初等义务教育。
3. 满足所有青年和成人的学习要求，使他们有平等机会学习知识和生活技能。
4. 到2015年使成人（尤其是妇女）的识字水平提高50%，并使所有成人都有平等机会接受基础教育和继续教育。
5. 到2005年消除初等和中等教育中的性别差距，到2015年实现教育中的性别均等，着重确保女孩完全平等地接受并完成优质基础教育。
6. 全面提高教育质量和全民素质，使全民教育取得公认的明显成效，尤其在识字、计算和必不可少的生活技能方面。

与教育相关的千年发展目标

目标2：普及初等教育

具体目标3：确保到2015年任何地方的儿童，不论女童或男童，都能完成全部初等教育课程。

目标3：促进男女平等并赋予妇女权力

具体目标4：最好到2005年在初等教育和中等教育中消除两性差距，至迟于2015年在各级教育中消除此种差距。

险降低20%。小学和中学教育亦可对艾滋病毒/艾滋病预防产生积极影响。在所有这些领域，教育与更为广泛的发展目标之间存在强有力的双向互动。

- **鼓励民主与公民意识。**教育可让人们读书识字并掌握其他技能，从而让他们能够参与社会事务，问责于政府。当穷困和边缘化的人们接受教育之后，他们通常会更愿意参加村委会和当地管理教育、卫生、水资源等的机构召开的会议。撒哈拉以南非洲地区有证据表明，教育在支持多党民主支持、挑战独裁方面扮演着重要角色。近期国际学生评估计划（PISA）的学习评估表明，科学教育可提高学生对环境问题的意识，并对可持续发展有着更为强烈的责任感。这些反过来亦可为人们所用，问责于政府，要求改变。

本摘要报告概述了教育现状以及政策和改革如何在解决不平等问题上取得进步。第2章将监测全民教育6大目标所取得的进展、教育整体成就，突出强调全球、地区和国家的种种不平等。第3章将回顾教育治理问题，试图查明这些改革是否/如何能解决种种不平等问题。第4章将审查国际教育援助的趋势以及就改善援助管理工作所进行的种种努力。第5章将进行总结并提出实现全民教育的政策建议。

教育与更广泛的发展目标之间有着紧密的相互联系



报名参加识字班，
洪都拉斯

第2章

达喀尔目标：监测进展， 评估不平等现状

本章在前一份报告所公布的中期评估基础上，审查了为实现全民教育目标方面所取得的进展。根据2006年数据，本章突出强调了多个领域中取得的巨大进步，尤其是在多个最贫穷国家，其进步尤为瞩目。然而，部分地区在实现几个关键目标，包括于2015年普及初等教育（UPE）等方面仍未步入正轨。与收入、性别和其他不利因素相关的不平等已根深蒂固，对实现全民教育目标构成了不小的障碍。

幼儿保育和教育：前路漫漫

目标1：全面扩大和加强幼儿保育和教育工作，尤其是对最易受到伤害和处境不利儿童的保育和教育工作。

通往全民教育之路远远始于小学之前。最初几年的保育和教育对于此后教育和人生的成功至关重要。幼儿保育和教育（ECCE）方案在很多层面上都很重要。这些方案有助于健康、营养，加快认知能力开发，为儿童提供学习及克服不利处境所需的基本工具。对社会更为广泛的惠益包括：生产效率提高、收入增长、健康状况改善以及更多平等机会的创造。然而，全球数百万儿童却遭受着健康与营养问题，学前教育机会仍然有限、不平等。

儿童健康与营养： 进展情况缓慢、不均衡

在大多数国家，大部分儿童福祉指标正在改善。在有些情况下，在降低儿童死亡率、增加免疫、预防接种、治疗艾滋病毒/艾滋病患者方面已取得较快进展。在国际倡议与支持下推行的强有力的国家政策已取得不俗成绩。然而，现有努力距离要求仍有较大差距。控制儿童死亡与疾病方面的缓慢进展阻碍了是提高受教育机会方面取得快速进步。

儿童死亡率：进展缓慢，存在严重的不平等状况。每年，5岁以下死亡的儿童约有1,000万，其中大多数源自贫穷。在千年发展目标4中，各国政府承诺于2015年将5岁以下儿童的死亡率降低三分之二。目前已取得了一定进展——2006年，与1990年相比，5岁以下死亡的儿童少了300万人，降幅为25%。孟加拉国、埃塞俄比亚、莫桑比克、尼泊尔等国5岁以下儿童的死亡率已降低了40%多。据估计，麻疹免疫接种已使全球5岁以下儿童的死亡人数减少了60%。

然而，如不加大努力，这一千年发展目标将很难实现。撒哈拉以南非洲地区，5岁以下死亡儿童的数量占全球总数的1/2，其儿童死亡率的下降幅度仅为实现该目标所要求幅度的1/4。南亚，5岁以下死亡儿童的数量占全球总数的1/3，下降幅度仅稍微超出要求幅度的1/3。尽管印度收入和经济增长率相对较高，但儿童死亡率降幅仅为要求幅度的1/3左右，表现尚不及孟加拉国和尼泊尔。如果印度儿童死亡率降幅可达到孟加拉国的水平，那么，2006年死亡人数可减少20万。近期研究发现，不论进展幅度如何，最贫穷家庭的儿童永远都是最大的受害者。最富有家庭的儿童死亡率比最贫穷家庭要低得多。在尼日利亚，尽管平均死亡率有所降低，但这一鸿沟正逐步扩大。

儿童营养不良影响潜力，阻碍进步。儿童营养不良是普及初等教育的一个主要障碍。这是一种波及全球的流行病，全球5岁以下儿童有1/3身受其害，每年约造成350万儿童死亡。营养不良可对身体、心理以及学习能力产生长期影响。对菲律宾进行的研究发现，营养不良的儿童在学校表现较差，原因是，他们起步较晚，学习能力减弱。

部分国家通过妇幼健康综合干预，正在成功解决这一问题。埃塞俄比亚和坦桑尼亚联合共和国的公共卫生方案就是很好的例证。然而，在减少儿童营养不良方面整体进展一直受限，多个国家情势正进一步恶化。

儿童营养不良是普及初等教育的一个主要障碍。这是一种波及全球的流行病，全球5岁以下儿童有1/3身受其害，每年约造成350万儿童死亡

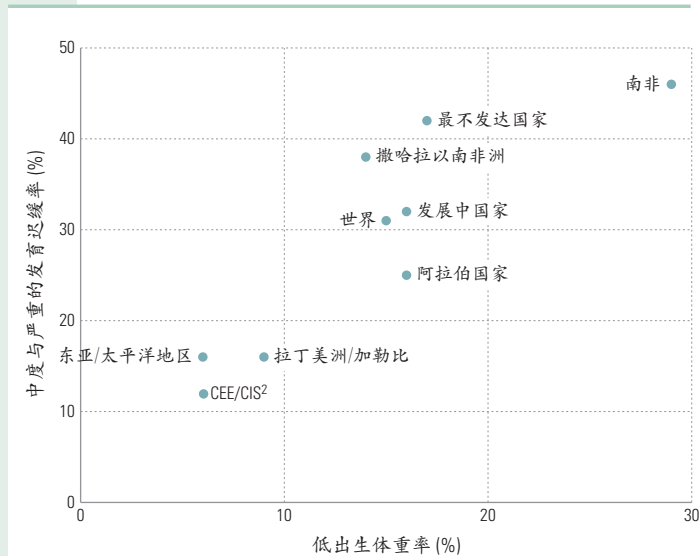
仅撒哈拉以南非洲地区，1990-2003年间，营养不良的人由1.69亿增至2.06亿。如爆发国际粮食危机，那么这一情形将大幅度恶化，因为价格上涨尤其会影响到贫穷家庭。

提供优质幼儿保育和教育： 公平之基石

发达国家与发展中国家为3岁以下儿童提供的服务，如定期健康探访、免疫接种和营养建议等存在极大差距。在发展中国家，这类服务极为有限，通常协调性极差，家庭扮演着主要保育人的角色。然而，部分贫穷国家的政府正在制定基础广泛的社会保护方案，包括强有力的幼儿与产妇保育措施，并取得了不俗成绩。在墨西哥，2007年，有条件的现金转移方案Oportunidades为500万个家庭提供了37亿美元补贴。厄瓜多尔的Bono de Desarrollo Humano为处于困境的妇女提供了无条件现金转移。近期评估表明，这一举措已使儿童的精细动作控制、长期记忆力与身体健康有所提高。每月约15美元的现金转移已使入学率由75%增至85%，并使极贫穷人口的童工率下降了17个百分点。

在墨西哥和厄瓜多尔，正在制定基础广泛的社会保护方案，包括强有力的幼儿与产妇保育措施，并取得了不俗成绩

图2：世界低出生体重和重度与严重的发育迟缓¹所反映的营养不良问题。在发展中国家，特别是南亚，该问题更为普遍



1. 能得到的最近一年的数据。

2. 中东欧/独联体。

资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图2.4。



3岁以上儿童正式学前教育机会： 扩展情况不均衡，不平等根深蒂固

在全球范围，学前教育机会正稳步增长。2006年，约有1.39亿儿童参加了幼儿保育和教育（ECCE）方案，与1999年的1.12亿相比有所增长（图2），但贫富国家之间以及国家各国内部均存在巨大差距。2006年，发达国家学前教育毛入学率（GER）平均达到79%，而发展中国家仅为36%。撒哈拉以南非洲地区和阿拉伯国家的普及率最低。2006年，撒哈拉以南非洲能收集到数据的35个国家中，17个国家的毛入学率不及10%。而能收集到数据的18个阿拉伯国家中，6个国家的毛入学率不足10%，3个国家低于20%。

学前教育入学率可随全国平均收入增长而有所上升，但这并非绝对。阿拉伯几个高收入国家的入学比率甚至不及加纳、肯尼亚、尼泊尔等贫穷国家。具体结果取决于各国政府是否将幼儿保育和教育（ECCE）方案作为其工作的重点。当然，低收入国家存在资金不足的窘境，但强有力的公共政策可以创造较好结果。外部援助应在支持幼儿保育和教育上扮演一个更有效的角色，而它目前仅仅占到教育援助总数的5%。

各国内部在学前教育的提供方面亦存在鲜明差距。尽管来自贫穷、农村家庭的易受到伤害的儿童从幼儿保育和教育（ECCE）方案中可能受益最多，但国际证据表明，最为需要的儿童其入学率却最低。与收入、地理位置、社会文化群体相关的种种不平等均十分明显。

- **收入。**最贫穷家庭儿童的学前教育入学率远远不及最富有家庭。在叙利亚，20%最富有家庭儿童参加幼儿教育项目的可能性是20%最贫穷家庭儿童的5倍。原因如下：缺乏教育设施、成本、父母认为教育质量不够，等等。
- **地理位置。**在很多国家，与其他地理差距一样，城乡差距非常明显。在科特迪瓦，其学前教育入学率由阿比让的19%到东北偏远地区的1%以下不等。在孟加拉国，贫民窟居民是处境最为不利的群体。
- **社会-文化群体。**语言、种族、宗教信仰等因素都会影响幼儿保育和教育方案的获取与参与。

发展中国家正在努力让幼儿保育和教育更加公平，而其他国家亦不例外。经合组织国家之间在学前教育提供方面亦存在不小差别。例如，在法国和部分斯堪的纳维亚国家，儿童参加学前教育的比率接近100%，而美国则为60%。与大多数富裕国家不同，美国对幼儿保育和教育并无国家标准或管理机构，由此，学前教育在质量和涵盖范围上存在巨大差距。Head Start等联邦倡议虽将目标瞄准贫穷人口，但结果却良莠不齐。与其他很多国家一样，在美国，目前提供学前教育的方式无法让所有儿童公平地站在人生的起点之上。

普及初等教育方面的进展： 在十字路口徘徊的国家

目标2：确保到2015年使所有儿童，尤其是女孩、处境困难的儿童和少数民族儿童都能接受并完成优质的免费初等义务教育。

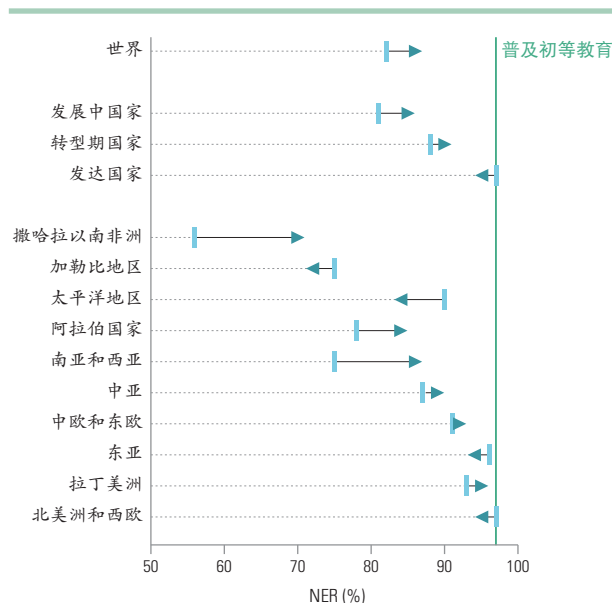
距离2015年仅剩7年时间，各国政府能否实现于2015年普及初等教育的承诺？如果它们保持现在的进程不变，那么答案是，不能。要实现这一目标，从目前来看，进展太过缓慢、不均衡。

与1999年相比，2006年进入小学的儿童多了4,000万。撒哈拉以南非洲地区、阿拉伯国家、南亚、西亚几乎占据全球范围入学率增长的全部。而其他地区的总入学率则略有下降，这部分是因为学龄人口数量减少。

小学净入学率（NER）表明了小学年龄组的入学程度。自1999年以来，发展中国家平均净入学率为1990年代记录数据的2倍，2006年平均入学率达到了85%（图3）。其中一个重要因素就是，很多国家将初等教育作为重中之重。在撒哈拉以南非洲地区，1999-2006年间，年度平均净入学率增至70%，增长速度为达喀尔之前十年的7倍。南亚、西亚亦出现大幅增长，由75%升至86%。

以下是几个令世人称奇的成功案例。埃塞俄比亚已成功使其净入学率翻了一番，在改善受教育机会、解决不平等问题上取得了较大进步，这部分应归功于其雄心勃勃的农村学校建设方案。尽管存在国内冲突，1999-2004年间，尼泊尔的净入学率却由65%增至79%（框注2）。而阿拉伯国家中，1999年净入学率最低的4个国家——吉布提、毛里塔尼亚、摩洛哥、也门，均取得了不俗成绩。免除学费、增加对学校、教师、教学材料的公共支出、对减少不平等现状提供奖励等公共政策均起到了重要作用。当然，国际援助亦立下不小功劳。

图3：1999年至2006年按地区分列的初等教育平均净入学率（NER）加权平均值



1999年 2006年（自1999年以来上升） 2006年（自1999年以来下降）

资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图2.3。

尽管来自贫穷、农村家庭的易受到伤害的儿童从幼儿保育和教育（ECCE）方案中可能受益最多，但国际证据表明，最为需要的儿童其入学率却最低

框注2：尼泊尔在普及初等教育的道路上大步前进

自2000年起，尽管国内的暴力冲突一直持续到2006年，尼泊尔却始终在向普及初等教育迈进，进步从未间断。2001-2006年间，净入学率由81%升至87%。续读率亦有所提高。五年级续读率由1999年的58%升至2005年的79%。失学儿童数量由达喀尔前的100万降至2006年的70万。尼泊尔的经历表明，公共政策改革的威力可快速产生回报。其中的关键因素包括，加强当地问责，通过为处于不利境地的儿童提供奖学金方案来改善公平，基础设施扩展，重点关注教育质量，以及有效的捐赠援助。

失学儿童：仍有很长的路要走

2006年，失学儿童数量比1999年减少了2,800万人。与1990年代相比，《达喀尔行动纲领》通过以来已取得很大进步。然而，有7,500万已达到小学入学年龄的儿童，其中女孩占55%，却仍未能入学。失学儿童主要集中在特定地区和国家。就撒哈拉以南非洲地区的失学儿童就占到全球总数的将近一半（47%），而南亚和西亚又占了1/4。8个国家¹的失学儿童分别超过了100万人，共同创造了1999年之后的纪录。

对失学儿童的预测亦令人担忧。如果现有趋势持续下去，到2015年，所预测的134个国家中将约有2,900万失学儿童。²2015年，尼日利亚的失学儿童数量将位居第一（760万），紧随其后的是，巴基斯坦（370万）、埃塞俄比亚（110万）、尼日尔和肯尼亚（各为90万）。17个失学儿童人数最高的国家中，只有3个国家——孟加拉国、巴西和印度——有望于2015年让所有儿童入校学习（图4）。

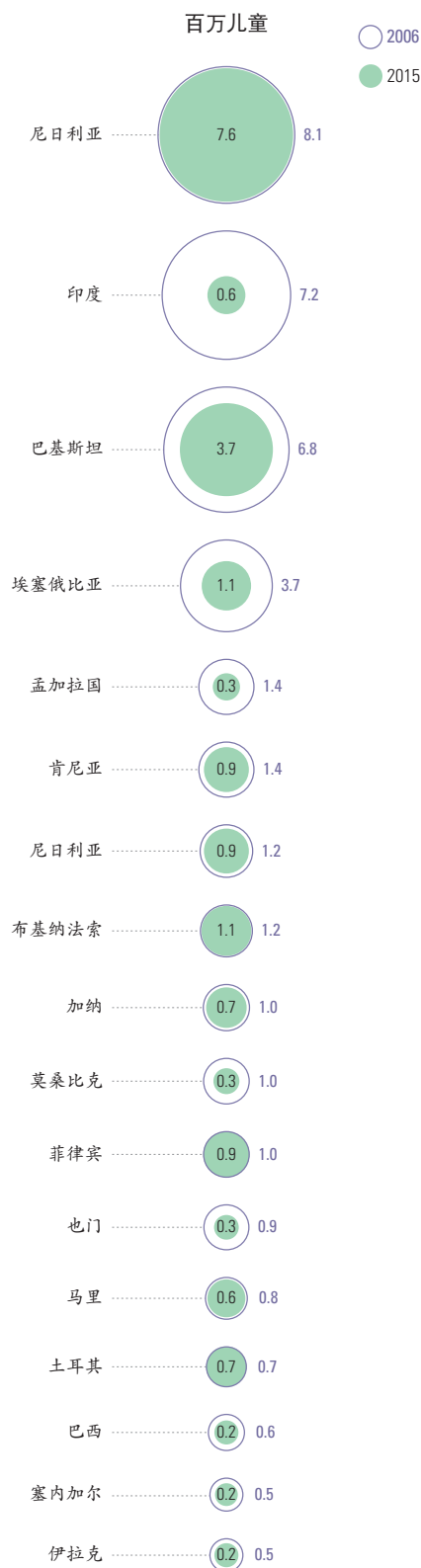
这些数字源于在过去趋势上进行的预测。但趋势并不等同于结果，它易受到公共政策干预的影响。部分低收入国家，包括埃塞俄比亚、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国，在为儿童创造入学机会方面的表现已超出尼日利亚、巴基斯坦等相对富有的国家。1999-2006年，7年时间里，坦桑尼亚联合共和国已使失学儿童数量由300多万减至15万以下，这主要应归功于政府的政策干预。尼日利亚（其失学儿童数量约占到总数的1/8）以及巴基斯坦，这两个国家均治理无力，在供资、教育提供方面存在严重的不平等现象。

如果现有趋势持续下去，到2015年，所预测的134个国家中将约有2,900万失学儿童

1. 孟加拉国、布基纳法索、埃塞俄比亚、印度、肯尼亚、尼日尔、尼日利亚和巴基斯坦。

2. 2006年，所预测的134个国家失学儿童数量约占全球总数（7,500万）的2/3（4,800万）。

图4：失学儿童数量超过500,000的国家¹
2006年的失学儿童数量及2015年的情况预测



1. 失学儿童数量超过500,000的国家。
资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图2.19。

小学的进展情况： 留级、退学与低续读率

在很多发展中国家，小学要想取得顺利进展难上加难。高留级率屡见不鲜。撒哈拉以南非洲地区能收集到数据的31个国家中，11国一年级的留级率超过20%，9国二年级的留级率超过20%。在布隆迪、喀麦隆、科摩罗，一年级的留级率超过了30%。留级生对政府造成了不小的成本负担。据估计，留级分别占到莫桑比克和布隆迪教育预算的12%和16%。拉丁美洲和加勒比地区各国政府每年需为留级支付120亿美元。此外，留级亦对家庭，尤其是贫穷家庭带来更大负担，并增加了退学机率。

要实现普及初等教育这一目标，各国必须提高入学率和学业完成率。这一双重挑战就是，要让儿童进入学校，并完成整个小学教育。自2000年起，部分国家已大幅增加了入学率，但续读率却未见改善。马达加斯加在普及基础教育入学率方面已取得很大进步，但读到小学最后一年的比率却出现剧减。相反，尼泊尔已快速实现了入学率增长，与此同时还实现了续读率的强劲增长。然而，读到了最后一个年级，却并不等同于他就能最终完成学业。在塞内加尔，小学学龄儿童中，仅30%的人能最终完成小学教育。

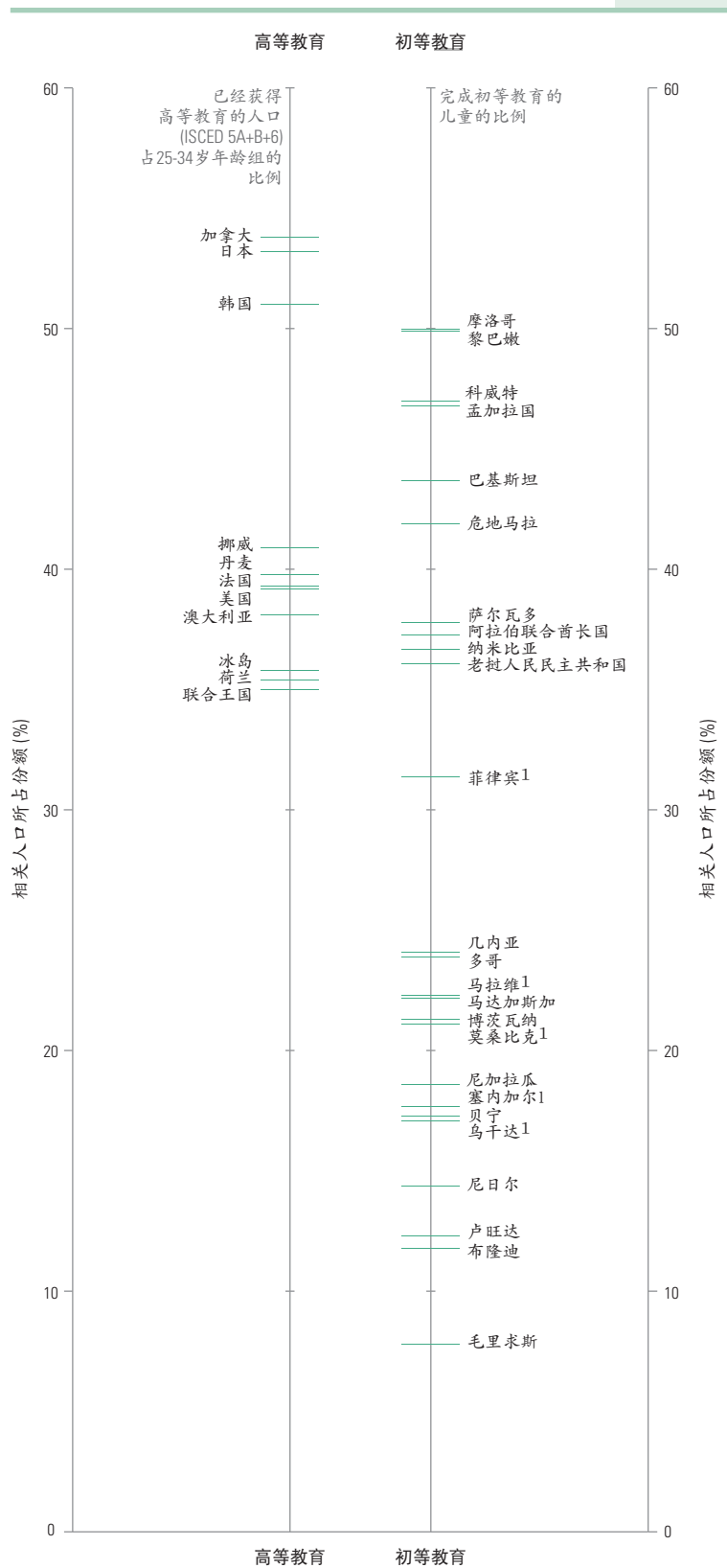
机会鸿沟

贫富国家间存在着巨大的机会鸿沟。在加拿大、日本等富裕国家，25-34岁人口中完成高等教育的人可占到一半以上。相反，在孟加拉国、危地马拉等贫穷国家，有一半的儿童甚至小学都不能读完。法国儿童进入高等学府的机率是贝宁或尼日尔儿童完成小学教育机率的2倍。

各国内部由于收入、地理位置、语言、性别或种族等因素而产生的差距亦可决定受教育机会、妨碍普及初等教育进程：

- **收入基础上的不平等。** 在全球很多最贫穷的国家，如印度尼西亚、秘鲁、菲律宾、越南，最富有的家庭已实现了普及初等教育，而最贫穷的家庭则远远落在后面。这一数据展现了一个鲜明特点，那就是，不管一个国家的平均财富或整体入学率如何，出生于20%最富有家庭的儿童其入学率大致相同。例如，印度和尼日利亚20%最富有

图5：机会差距：发达国家获得高等教育的人口及发展中国家完成小学教育的机会



1. 这些国家的数据指达到小学最高年级的续读率，该数据始终大于或者等于完成率。资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图2.19。

在塞内加尔，城市儿童的入学率为农村儿童的2倍

家庭儿童的入学率相同，尽管尼日利亚的全国平均入学率远远低于印度。由于最贫穷家庭的儿童退学率所占比例较高，因此，要想实现达喀尔目标，就必须将目标锁定这一群体。

- **城乡不平等。**在很多国家，农村儿童的入学机率要比城市儿童低，而退学率则比城市儿童高。在塞内加尔，城市儿童的入学率为农村儿童的2倍。贫穷，包括其对童工和营养不良的影响，是这一问题的罪魁祸首。
- **贫民窟居民面临的差异。**贫民窟通常贫穷程度较高、儿童健康状况较差、教育参与机会非常有限。在贝宁和尼日利亚，贫民窟儿童的入学率要比其他城市儿童低大约20个百分点。在孟加拉国、危地马拉等6个国家，贫民窟儿童的入学率甚至比农村地区还要低。
- **语言基础上的差距。**不同语言群体之间入学率和学业完成率存在很大不同。近期研究表明，不考虑贫穷影响，母语教育可提高入学率。

普及初等教育三大壁垒： 童工、健康问题与残疾

在实现普及初等教育的过程中，每个国家都面临着各自独有的挑战。其中最常见的三大挑战如下：

框注3：实现普及初等教育—— 从实力强劲者身上汲取教训

尽管就如何加速实现普及初等教育并无蓝图可言，但本报告根据实力强劲者的经历总结出了五大教训：

- 目标要宏大，并得到政府承诺与有效规划。
- 认真对待公平问题，减少种种对贫穷儿童和处于不利境地儿童造成影响的结构性的不平等现象。
- 在增加受教育机会的同时，提高平等，把重点放在顺利推进与学习成果上。
- 加强更广泛的反贫穷承诺，向贫穷家庭提供支援。
- 加强各个领域的治理，解决种种公平问题。

- **童工。**在普及基础教育入学率与学业完成率方面所取得的进展与取消童工息息相关。2004年，全球童工总数约为2.18亿³，其中1.66亿童工年龄为5-14岁。童工侵犯了儿童的受教育权，亦违反了国际童工公约。童工与儿童入学晚、入学率低、退学早不无关系。童工出现的原因很复杂：距学校远、学费、教育质量低、家庭贫穷等都可让儿童选择打工。要解决这一问题，需要采取务实举措，如，减免学费、推行学校伙食方案和经济奖励机制。在喀麦隆、加纳、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国等国家，减免学费在减少童工方面收到了成效。

- **普及初等教育的健康壁垒。**在全球范围，几百万儿童正遭受着饥饿、微量营养素缺乏和传染等痛苦，所有这些都对入学、学习和完成学业构成了障碍。多达6,000万学龄儿童正遭受碘缺乏，从而限制了儿童认知能力的开发。约2亿儿童患有贫血，影响注意力集中。针对学校的公共卫生方案可改变这一状况。在肯尼亚，一项以学校为基础的大规模肠道蠕虫治疗活动降低了传染率，并使学校缺勤率下降了1/4。公共卫生活动亦有助于预防艾滋病毒/艾滋病，艾滋病毒/艾滋病已逐渐成为阻止普及初等教育取得进展的可怕障碍。

- **身患残疾的学习者。**于2008年生效的《联合国残疾人权利公约》是最新的支持残疾人行使受教育权的法律工具。然而，身患残疾的儿童仍然处于最为边缘化的地位，入学的可能性亦最低。6至11岁的残疾儿童与正常儿童的入学率差距各国皆不相同，印度为10个百分点，而印度尼西亚则接近60%。对于残疾儿童来说，学校距离远、学校设施布局和设计、接受过专门培训的教师的短缺都是他们入学的障碍。此外，对残疾儿童的消极态度也是一个严重的问题。公共领导人应使教育设施更方便实用，并改变公众对残疾儿童的态度。乌干达就为我们提供了一个正面范例，在乌干达，残疾人的人权被写入了《宪法》，手语被公认为一种官方语言。聋哑儿童在当地学校就读，学校为他们提供适当帮助，使他们能够学习。

3. 国际劳工组织对“童工”的定义是：由15岁以下儿童从事的、妨碍他们获得教育或对他们身体和心理发育造成危害的全职工作。



一名残疾儿童参加游戏，联合王国

中等教育及更高等教育： 部分国家正在普及，但并非所有国家

总体而言，中等教育入学率不断上升。2006年，全球5.13亿学生进入中学读书，与1999年相比增长约7,600万人。全球中等教育平均净入学率由52%增至58%，当然，各地区和国家内部亦存在极大差距。

尽管发达国家和大多数转型期国家距离普遍入学的目标越来越近，但发展中国家情况就比较复杂了。2006年，撒哈拉以南非洲地区中等教育净入学率仅为25%，南非、西非为45%。在很多教育体系中，由初中升至高中时出现入学率下降的情况，东亚、拉丁美洲和加勒比地区、阿拉伯国家和撒哈拉以南非洲地区尤其如此。在全球层面上，2006年初中教育的平均毛入学率（78%）比高中教育（53%）要高出很多。

国家内部中等教育不平等现状甚至比国家之间的不平等现象还要严重。中等教育入学率与续读率的差距主要取决于与收入、语言等相关的因素。在大多数发展中国家，来自最贫穷家庭的学生无法完成中等教育的机率要高出很多。在莫桑比克，16-49岁会讲葡萄牙语的人中43%至少读完一年初中，而只会讲方言的人其比率则介于6%至16%之间。

自达喀尔会议之后，高等教育已得到快速扩展。在全球范围内，2006年，约有1.44亿学生注册接受高等教育，与1999年相比增加了5,100万。新创建的高等学府中，绝大多数位于发展中国家，使接受高等教育的学生总数由1999年的4,700万增至2006年的8,500万。然而，即便以如此迅猛的速度增长，全球范围仍存在不小差距。高等教育毛入学率，北美、

西欧为70%，拉丁美洲为32%，阿拉伯国家为22%，撒哈拉以南非洲地区为5%。此外，这些数据只体现了这一方程式的数量差距。质量差距亦不容忽视。以美元计算，2004年，法国为每位大学生支付的费用是秘鲁或印度尼西亚的16倍。

框注4：满足青年和成人终身学习的需要

目标3：确保通过平等获得学习各种必要知识和生活技能的机会的计划满足青年和成人的学习需要。

目标4：到2015年，成人脱盲人数，尤其是妇女脱盲人数增加50%，并使所有成人都有平等机会接受基础教育和继续教育。

成人学习计划尚有很大的需求尚未得到满足。全球几百万失学青年以及超过7.76亿成人缺乏基本读写能力，接受终身学习或技术培训的机会少之又少或根本没有。很多国家政府根本不把非正规教育作为其战略与政策的重中之重，对现有教育计划协调工作不到位，对成人学习计划的公共资金支持微乎其微。

“成人学习”、“生活技能”、“非正规教育”等概念通常比较模糊，解释不一。2008年《全民教育全球监测报告》详细审查了30个非正规教育体系，发现各国之间存在广泛差距。部分国家，如墨西哥、尼泊尔和塞内加尔，几乎将非正规教育等同于成人教育。而其他国家，如孟加拉国和印度尼西亚，以更广阔的视角看待非正规教育，强调非正规教育的灵活性与教育计划多样化，为正规教育提供补充。各国采取的不同方法对这一目标的系统性监测提出了挑战。

很明显，我们需要更清晰地阐明目的，改善数据流，加强政府对终身学习的支持。要想更有效地进行数据收集与监测，第一步就是，更好地获取相关信息，即，各利益攸关者如何定义“成人学习需求”，以哪些群体为目标，教授何种技能，教育计划如何执行，根据现有资金来源支持这些计划能否持续开展下去。

成人扫盲：仍遭忽视

目标4：到2015年，成人脱盲人数，尤其是妇女脱盲人数增加50%，并使所有成人都有平等机会接受基础教育和继续教育。

在当今世界，学会读写技能至关重要。这是终身学习的关键，同时，这也可以带来诸多益处，如降低儿童死亡率、促进身体健康、增加就业机会等。然而，扫盲目标仍然遭到忽视。据估计，7.76亿成人——占全球成人人口的16%——继续被剥夺识字权利，其中女性占了将近2/3。成人文盲大多集中于南亚、西亚、东亚和撒哈拉以南非洲地区。

7.76亿成人
继续被剥夺
识字权利，
其中女性占
了将近2/3

按绝对数量计算，全球80%的成人文盲集中于20个国家，而孟加拉国、中国和印度就占了一半

全球扫盲进展报告不容乐观。1985-1994年到2000-2006年期间，成人文盲减少了约1亿人，这主要归因于中国扫盲行动的巨大进步。然而，在撒哈拉以南非洲地区、阿拉伯国家和太平洋地区，随着人口数量不断增长，成人文盲数量亦随之不断上升。近年来全球进展速度放慢。就现有趋势来看，到2015年，超过7亿成人将缺乏基本的读写能力（图6）。

按绝对数量计算，全球80%的成人文盲集中于20个国家，而孟加拉国、中国和印度就占了一半。尽管自1985-1994年起，阿尔及利亚、中国、埃及、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国和土耳其在扫盲方面取得了巨大进步，但其他国家的进展不容乐观。

1985-1994年到2000-2006年期间，全球成人识字率由76%增至84%。发展中国家取得了明显进步——由68%增至79%——几乎所有地区均出现改善。然而，撒哈拉以南非洲地区、南亚、西亚、阿拉伯国家和加勒比地区的区域成人识字率仍低于发展中国家的平均水平。

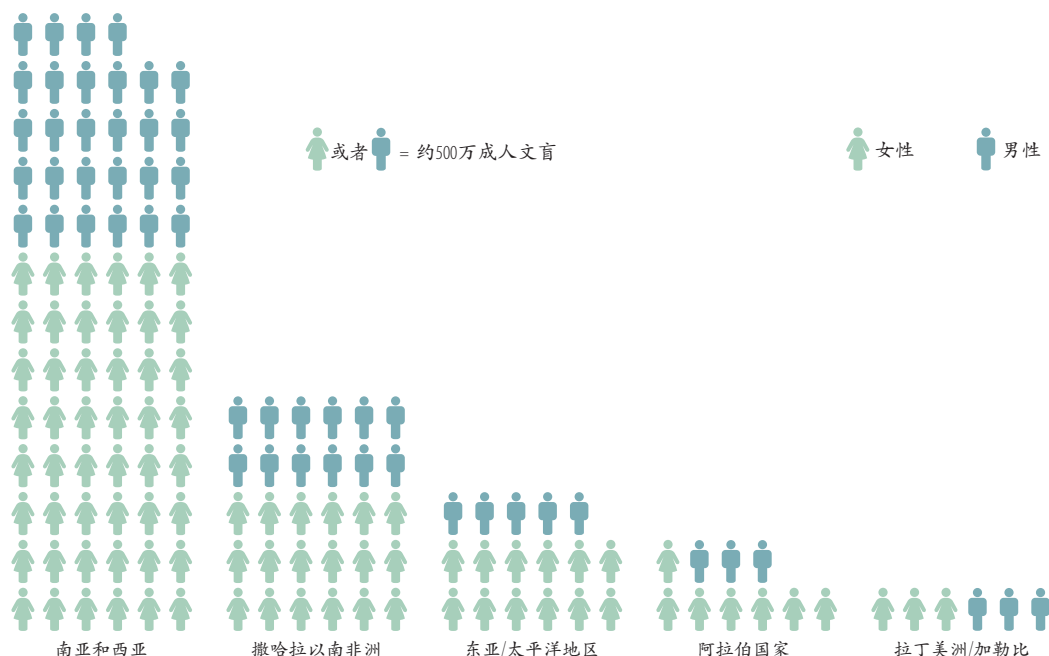
在能收集到数据的135个国家中，45个国家——大多位于撒哈拉以南非洲、南亚和西亚，其成人识字率低于发展中国家平均水平。这一组别中19个国家成

人识字率极低，尚不足55%。其中13个国家极度贫穷，至少有3/4的人口每日开支不足2美元。按目前趋势看，到2015年，这45个国家实现成人扫盲目标的可能性不大。

全球缺乏基本读写能力的青年（15-24岁）数量由1985-1994年间的1.67亿降至2000-2006年间的1.3亿人。大多数地区的绝对数量都有所下降，撒哈拉以南非洲地区却恰好相反，由于人口增长率高、入学率、学业完成率持续偏低，该地区青年文盲数量增长了700万。这一期间，全球青年识字率由84%增至89%，增长速度尤以南亚、西亚、撒哈拉以南非洲、加勒比地区和阿拉伯国家最为抢眼。

文盲与低识字率并非仅限于贫穷国家。在荷兰，约有150万成人被列为半文盲，其中约100万人为荷兰当地人。荷兰当地人中1/4几乎完全不会读写，荷兰成人中1/10读写能力极差。2004-2005年一项评估表明，在法国本土，达到工作年龄的（18-65岁）成人中，9%，即300多万人在法国读过书，但仍存在读写问题，其中男性占59%。法国存在读写问题的人中，大多数年龄超过45岁，其中半数居住于农村或人烟荒芜地区。

图6：2015年按地区分列的成人文盲（15岁以上）预计数量



资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图2.11。

扫盲、不平等与排外

全国识字率容易掩盖各国内部的重大差距。性别、贫穷、居住地、种族、语言群体同样可以加剧识字率不平等现象。

- 成人文盲的性别差距到处可见，尤其是在那些识字率最低的国家里。性别与贫穷经常相互作用：在冈比亚，识字率从12%（极贫困女性）到53%（非贫困男性）不等。
- 在成人识字率极低的7个撒哈拉以南非洲国家，最贫穷与最富有家庭的识字率差距超过了40个百分点。印度的识字率是最贫穷国家中最低的。
- 农村社区和地区的识字率通常几乎都比城市要低。在埃塞俄比亚，识字率亦存在地区差距：亚的斯亚贝巴地区为83%，Amhara农村地区则为25%。
- 土著人口的识字率通常低于非土著人口。

评估教育领域的性别差距与不平等现象

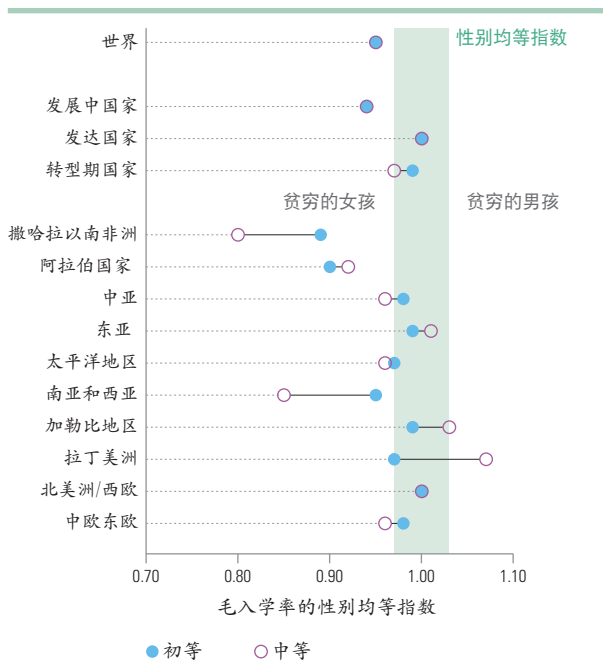
目标5：到2005年消除初等教育和中等教育中的性别差距，并在2015年以前实现教育方面的性别均等，其中要重点保证女孩充分和平等地接受并完成优质基础教育。

全球继续在实现性别均等方面取得进展，然而大多数国家依然还有很长的一段路要走。2006年，在能收集到数据的176个国家中，仅有59个国家实现了初等教育和中等教育中的性别均等⁴。尽管与1999年相比增加了20个国家，但是这176个国家中超过半数尚未实现性别均等，这一现状仍令人担忧。

初等教育：进步较大，但部分国家仍远没有达到性别均等

到2006年，能收集到数据的187个国家中，约2/3已实现了初等教育中的性别均等，自1999年以来，余下的71个国家中，大多数已取得了一定进展（图7）。南亚、西亚的多个国家已取得了巨大进步，1999-2006年间，其毛入学率的性别均等指数（GPI）已由0.84升至0.95（换句话说，入学儿童中男女比例由

图7：2006年按区域分列的初等和中等教育毛入学率方面的性别差距



资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图2.33和附件《统计表5》。

1999年的100：84升至2006年的100：95）。不丹、印度和尼泊尔已实现或接近实现初等教育的性别均等，然而，巴基斯坦的初等教育性别均等指数仅为0.80。撒哈拉以南非洲地区在性别均等方面的进展一直比较缓慢、不均衡。其地区性别均等指数中位数由1999年的0.85增至2006年的0.89。但是中非共和国、乍得、科特迪瓦、尼日尔、马里的性别均等指数却还不及0.80。另一方面，加纳、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国等多个国家已实现了初等教育的性别均等。尽管取得了这些进步，但2006年，撒哈拉以南非洲地区、南亚、西亚和阿拉伯国家的过半数国家尚未实现性别均等，而且在其中很多国家这一目标的实现仍遥遥无期。

在很多国家，一旦入学，女孩的表现通常都比男孩好：留级可能性较小，读到最后一个年级的可能性较大，读完小学的可能性较大。2006年，能收集到数据的146个国家中，有114个国家的女孩留级人数比男孩少。在阿富汗，2005年入学率的性别均等指数不及0.70，女孩的小学留级比率为14%，而男孩则为18%。2005年，在能收集到数据的115个国家中的63个国家，相同人数的女孩和男孩读到了最后一个年级。其他52个存在性别差距的国家中，有36个国家的女孩读到最后一个年级的比率高于男孩。

但2006年，撒哈拉以南非洲地区、南亚、西亚和阿拉伯国家的过半数国家尚未实现性别均等

4. 性别均等指数（GPI）即男女入学比例。如果男孩与女孩的入学比率为100比97至103，则达到了性别均等（GER性别均等指数由0.97至1.03不等）。

中等教育与高等教育的性别差距： 范围不同，类型不同

随着中等教育入学率不断增长，除撒哈拉以南非洲地区外，几乎所有地区的性别差距都有所减少。然而，到2006年，在能收集到数据的国家中，仅37%的国家已实现中等教育的性别均等。在全球范围内，性别差距倾向于女孩和倾向于男孩的国家数量相仿。

发达国家和转型期国家已基本实现了中等教育的性别均等，而2006年，发展中国家的整体性别均等指数为0.94，仍低于全球平均水平。阿拉伯国家、南亚、西亚和撒哈拉以南非洲地区中等教育入学率低，性别均等指数亦较低。相反，在拉丁美洲和加勒比地区的多个国家，就中等教育，尤其是高中而言，女孩的入学率高于男孩。社会经济环境、职业实践和学校中的性别认同均对拉丁美洲男孩入学率低有一定影响。

在全国范围，能收集到数据的142个国家中，一半以上的国家已缩小了性别差距。很多国家都取得了惊人的进步。贝宁、柬埔寨、乍得、冈比亚、几内亚、尼泊尔、多哥、乌干达和也门的性别均等指数增长了20%多。在孟加拉国，公共政策和改革对帮助该国提前实现全民教育性别均等目标起到了关键作用（框注5）。尽管在一些国家，女孩的中等教育入学率下降，但在部分国家，如阿根廷、萨尔瓦多、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和突尼斯，不利于男孩的性别差距亦出现了上升势头。

全球接受高等教育的女性逐步超过男性。2006年，全球性别均等指数由1999年的0.96升至1.06。地区间仍存在较大差距。发展中地区情况各异，加勒比地区（1.69）和太平洋地区（1.31）女性高等教育入学

框注5：孟加拉国的胜利： 到2005年实现性别均等

孟加拉国是少数几个于2005年即实现初等、中等教育性别均等的国家之一，也是南亚、西亚地区除斯里兰卡之外唯一的一个国家。有效治理起到了关键作用。此外，教育补助计划亦发挥了重要作用，增加了女孩的入学率。女孩中等教育入学率的提高对社会其他领域产生了积极影响，如，儿童死亡率下降，营养状况改善，女性可获得更多、薪酬更高的工作。

率更高，而南亚、西亚（0.76）和撒哈拉以南非洲地区（0.67）女性高等教育入学率相对较低。2006年，部分国家高等教育性别均等指数不及0.30。

国家内部性别差距：全国公平的分水岭

初等教育中，贫穷和性别差距存在密切联系，而这两者在中等教育中甚至更为关系密切。例如，在马里，最富有家庭的女孩进入小学的机率为来自最贫穷家庭女孩的4倍，而进入中学的机率则达到了8倍。

收入差距以及更广泛的社会、经济和文化因素交织起来，令女孩处于不利境地。一项跨国研究表明，出生于下列群体可使不利处境更加恶化：土著、少数语言群体、社会等级低或地理位置偏远。在危地马拉，与其他人口群体相比，土著女孩入学的可能性相对较小，7岁时仅有54%的女孩入学，而其他非土著女孩的入学率则为75%。要解决这类不平等现象，需要针对女孩采取特别措施，并需得到政治领袖与立法的支持。

教育领域的性别均等：实现难度更大

除了在2005年以前消除初等教育和中等教育的性别差距这一目标外，全民教育性别目标还要求于2015年以前实现教育方面的性别均等，其中要重点保证女孩充分和平等地接受并完成优质基础教育。对学习成果和学校做法进行的研究表明，这一目标比均等目标更具挑战性。

学习成果与课程选择：性别差异持续存在。女孩和男孩在学校取得的学习成果有很大不同，这不仅体现在综合成绩上，亦体现在各门功课上。学生评估揭示了范围宽泛的性别差异。尽管差异各种各样，但我们从中可以发现4大鲜明的特点。首先，在不同国家中，女孩在阅读和语言课程方面继续超过男孩；第二，尽管男孩的数学成绩一直在初等、中等教育中超过女孩，但近期评估表明，在这门课程上，女孩正迎头赶上甚至已超越了男孩；第三，尽管男孩在科学学科上仍比女孩具备优势，但根据数据统计，这一差距已不太明显；最后，在高等教育中，部分学科领域仍由男性占主导地位，尤其是理工科。在半数能收集到数据的国家中，一些学科长期以来被认为是“女性”领域，如教育、卫生、社会福利等，女性占据了这些领域学生人数的2/3以上。

在马里，最富有家庭的女孩进入小学的机率为来自最贫穷家庭女孩的4倍

女教师帮助和鼓励
学生，吉布提



© Giacomo Pirozzi/PANOS

学习成果国际分水岭

近期进行的国际、地区和全国性学习评估表明，在很多国家，在校儿童只懂得最基本的技能。发展中国家的学习水平最低。2007年对印度进行的调查发现，三年级学生中能阅读一篇简单课文的人不足半数，仅有58%的学生会减法或除法。SACMEQ II⁵ 评估结果表明，在博茨瓦纳、肯尼亚、南非和斯威士兰，六年级学生阅读达到“令人满意”水平的人不足25%，在莱索托、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、乌干达和赞比亚，这一比率甚至不到10%。更复杂的技能组合的评估结果亦令人担忧。近期在拉丁美洲进行的SERCE评估中，多米尼加共和国、厄瓜多尔和危地马拉的三年级学生有一半以上阅读能力为最低水平。

发展中国家与发达国家之间的对比非常惊人。国际学生评估计划（PISA）2006年科学成绩评估结果表明，巴西、印度尼西亚和突尼斯60%的学生得分最低，而加拿大、芬兰则不到10%。国际阅读能力发展研究（PIRLS）2006年评估发现，欧洲以外的中低收入国家四年级学生的阅读分数远远低于国际平均水平。并且这些学习评估仅涵盖了在校儿童——如将失学儿童的评估结果加入进来，那么差距将进一步拉大。

超越国家平均水平：成绩上的巨大不平等

国家内部学习成果差距最为显著，这通常与贫穷及其他不利情形有关。各个层面都存在不平等现象：地区间、社区间、学校间、教室间等等。在国际阅读能力发展研究（PIRLS）2006年研究中，南非四年级排名前5%的学生的阅读分数比排名后5%的学生高出5倍。造成某一国家内部学习成绩出现差距的原因如下：学生背景、教育体系和学校环境。

- **学生背景。**除先天能力外，学生成绩是社会、经济和文化环境的产物，如性别、家中所讲语言、父母职业及所受教育，家庭大小、移民身份等。这些因素在很大程度上决定了学生能在学校学到多少知识。
- **教育体系。**教育体系的组织方式可在很大程度上影响学习成果。相关因素包括，升级政策、学生是否按能力分组、多年级教学和离校考试。比如，拓宽幼儿保育和教育（ECCE）方案的提供范围和提高学校自主性的政策可增加公平，而

在很多国家，在校儿童只懂得最基本的技能

学习成绩上的差距通常与贫穷及其他不利情形有关

为什么女孩在成绩测试中有不同表现？造成男孩、女孩学习成果差异的原因很复杂。采用何种教育体系、课堂采取何种教学模式都对学习成果的性别差异有一定影响。如果老师对待男孩、女孩的态度不同，就会影响发展，强化性别的陈规定型。教科书亦是如此。在很多国家，教科书继续存在性别偏见，女性和妇女未得到充分代表，而且在很大程度上被描述为陈规定型的角色。这方面的进展比较缓慢，尽管最明显的性别歧视案例已大幅减少，但具有性别歧视的学习材料仍然存在。

确保公平与学习质量

目标6：全面提高教育质量，确保人人都能学好，使所有受教育者都能取得公认的、可衡量的学习成果，尤其是在读、写、算和基本生活技能等方面。

全民教育的终极目标是让儿童获得他们所需的基本技能，以充实自我，扩展机遇，参与社会。他们所获教育的质量是关键所在。

5. 第2章中将提供各种国际学习评估的详细信息和全称。

其他做法，如根据成绩选择性编班可导致更大差距。

- **学校环境。**一个有效的学习环境依赖于基础设施、专业领导力、有积极性的教师、足够的教学时间和资源、使用能够提高学习成果的监测与评估机制、充足的资金支持。很多关键资源，如电、课桌、凳子、教科书等在发达国家根本不成问题，但在发展中国家却十分匮乏。在撒哈拉以南非洲地区的6个国家中，六年级学生有一半人坐在连一本书都没有的教室中学习。在很多发展中国家，重要的学校资源在城乡之间分配不均。在拉丁美洲和其他地区，贫困儿童进入设施不全的学校的可能性最高，这进一步加剧了现有的不平等现象。

教师供给与师资力量

教师是优质教育的一线提供者。学生要想取得好的学习成果，学校就要配备足够的、受过良好培训、能够激发学习兴趣的教师，以及合理的学生与教师的比率（PTRs）。

2006年，全球小学老师超过2,700万，其中发展中国家占了80%。1999-2006年间，小学教师总数增长了5%，以撒哈拉以南非洲地区增幅最大。此外，拉丁美洲和加勒比地区的教师人数亦有所上升。自1999年以来，全球中学教师数量增长了500万人，2006年达到了2,900万人。

要实现全民教育目标，各国政府必须大规模征聘、培训教师。据估计，到2015年，全球还需要1,800万名小学教师，而以撒哈拉以南非洲地区最为紧迫（还需要160万名教师）。若将教师退休考虑在内，这一数字将升至380万。将教师退休和其他因素考虑在内，东亚和太平洋地区需要400万名教师，南亚、西亚需要360万。

已经形成广泛共识的是，要想获得一个优质的学习环境，在班级安排上，每位教师所教学生不可超过40人（PTR比率为40:1）。在降低全国和地区PTR差距方面几乎毫无进展，尤其是南亚、西亚、撒哈拉以南非洲地区。部分国家PTR比率出现明显增长，如阿富汗、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国等。在阿富汗、乍得、莫桑比克和卢旺达，全国小学PTR比率超过了60:1。相反，由于入学率下降和/或教师数量增长，拉丁美洲和加勒比地区、北美和西欧地区小学

PTR比率有所下降。而中等教育的最高PTR比率同样出现于撒哈拉以南非洲地区和南亚、西亚。

在很多国家，受过培训的教师极为紧缺。在初等教育中，2006年，教师队伍中受过培训的教师所占平均份额为68%（南亚、西亚）至100%（阿拉伯国家）不等。1999-2006年间，能收集到数据的40个国家中，将近一半国家受过培训的教师所占比例有所增加。巴哈马、缅甸、纳米比亚和卢旺达将受过培训教师比率提高了50%以上。然而，超过1/3的国家，如孟加拉国、尼泊尔、尼日尔等经过培训的教师比例有所下降。

国家PTR比率通常掩盖了国内存在的巨大差距，这再度与地理位置、收入和学校类型等密不可分。在尼日利亚，某一个州的PTR比率甚至是拉各斯的5倍。富有家庭出身的儿童通常就读的学校PTR比率更佳、受过培训的教师比例亦更高。PTR比率亦根据该校是否为公立学校而各有不同。例如，在孟加拉国，公立学校PTR比率平均为64:1，而非公立学校则为40:1。

其他影响教学、学习质量的因素包括，教师缺勤、教师士气低落（与工资低、工作条件差等有关）以及艾滋病/艾滋病对教师死亡率的影响等。

全民教育：衡量综合成绩

尽管全民教育目标每一个都很重要，但最重要的当属整体进展。全民教育发展指数（EDI）有助于把握全民教育综合进展。它重点关注四大最易量化的目标：普及初等教育、成人扫盲、性别均等和平等以及教育质量。最新一期报告对2005-2006学年129个国家所有这四个目标所收集数据进行计算得出了全民教育发展指数（表1）。而未包括在内的多个国家，大多数为所谓的“脆弱国家”，包括那些正在遭受冲突或冲突后的国家。

在这129个国家中：

- 56个国家——比2005年增加了5个——已经实现或接近实现这四大目标，全民教育发展指数平均值为0.95或以上。这些取得最佳成绩的国家大多集中在相对发达的地区。

要实现全民教育目标，各国政府必须大规模征聘、培训教师

- 44个国家，大多位于拉丁美洲和加勒比地区（18个），阿拉伯国家（9个），撒哈拉以南非洲地区（9个），东亚和太平洋地区（5个），已到达实现全民教育的中点，全民教育发展指数值介于0.80与0.94之间。尽管这些国家的小学入学率很高，但其他领域，如成人扫盲、教育质量的不足，使其综合成绩受到影响。
- 29个国家——EDI样本中的1/5以上——远远落后，全民教育发展指数值低于0.80。这一组别中撒哈拉以南非洲国家最多，其中，布基纳法索、乍得、埃塞俄比亚、马里和尼日尔的全民教育发展指数值低于0.60。其他地区的国家，包括阿拉伯国家中的4个以及南亚6国中的5个，亦位于这一组别。这些国家在这四个目标上大多得分很低。

仅可对45个国家进行分析，确认1999-2006年间全民教育发展指数的变化情况。其中31个国家出现增长，几个国家出现较明显增长。尽管埃塞俄比亚、莫桑比克和尼泊尔的EDI绝对值仍然很低，但增长了20%。14个国家的EDI有所下降。乍得的降幅最大，在2006年EDI排名中名列倒数第一，远远落后于其他国家。

入学率提升是EDI值上升的主要驱动力。这45个国家初等教育净入学率⁶平均增长了7.3%。在EDI值出现下降的14个国家中的大多数国家里，较差的教育质量是导致这一结果的重要因素。

全民教育总体成绩： 国家内部不平等现象仍普遍存在

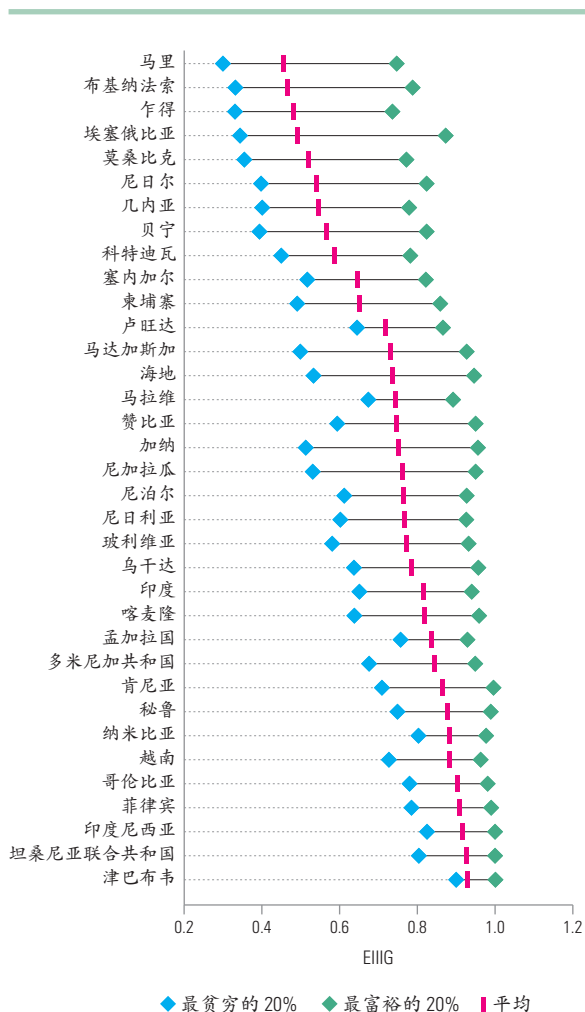
上述讨论的标准EDI值让我们对各国平均水平有所了解，然而，这并未阐明各国内部的差异情况。为解决这一缺陷，现针对35个发展中国家，根据家庭调查数据，推出新的创新式教育指数，“全民教育方面的收入群体不平等指数”（EIIIG）（图7）。基于财富和城乡地理位置，这一指数审查了各国内部全民教育总体成绩的分布情况。结果表明：

- 在这35个国家里，不同收入群体之间在全民教育总体成绩上存在较大差距。国家内部与国家之间的差距基本相同。贝宁、布基纳法索、乍得、埃塞俄比亚、马里、莫桑比克和尼日尔国内差距尤

其大，而最富有群体的EIIIG指数比最贫困群体高出2倍。

- 教育体系运作更好的国家不仅全民教育总体成绩更高，不平等现象也相对更少。
- 全民教育总体成绩所取得的进步已惠及大多数国家最贫困的人群。这35个国家中，3/4的国家中最富有与最贫困的20%人口之间的差距已经减小。在贝宁、埃塞俄比亚、印度和尼泊尔，最富有与最贫困人口之间的差距已减少了15%以上。
- 城市的全民教育总体成绩高于农村地区，这与收入群体无关。在布基纳法索、乍得、埃塞俄比亚和马里，城市EIIIG指数至少是农村地区统计水平的2倍。

图8：按财富五分位数分列的选定国家最近一年的全民教育不平等指数



在这35个国家里，不同收入群体之间在全民教育总体成绩上存在较大差距

资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图2.44。

6. 已进入初等教育或中等教育体系的儿童占达到小学学龄儿童的比例。

第3章

提高质量，加强平等： 治理缘何重要

良好的教育治理并非一个抽象的概念，而是确保所有儿童有机会进入学校学习，确保这些学校获得充足的资金支持，符合当地需求，并聘用受过培训、有积极性的老师。治理涉及教育体系各个层面

决策权的分配问题，上到教育部下到学校和社区。第3章重点关注政府如何在4大关键治理领域执行政策与改革：教育资助；教育选择、竞争与“发言权”；教师与监测；教育计划与减贫战略。本章旨在确认教育治理能否及如何改进教育质量、减少不平等现象。



人各走其路：小学生和街头儿童交错而过，新德里

教育治理：《达喀尔行动纲领》及其他

治理改革是全民教育议程的一个突出部分，涉及到发达国家和发展中国家。《达喀尔行动纲领》设立了各项广泛的原则，包括创造应对性强、负责任、参与度高的教育体系。尽管不提倡“一刀切”的优质管理模式，但《达喀尔行动纲领》倡导权力下放，鼓励基层参与决策制定，旨在让教育体系更加公正。

各国在治理改革方面的经验很多，但结果却不尽相同。从中可以发现两大问题：倾向于照搬不符合当地实际情况的“蓝图”；对平等问题关注不够。此外还有一个常见问题就是，各国未能将减贫和减少不平等现象的战略作为改革的重中之重。各国要想加快实现全民教育目标，就需要在教育治理改革中更加重视平等问题。

通过审查教育治理四大方面以及它们如何解决不平等问题，本报告得出以下四大结论：

- **教育资助**：尽管权力下放比较重要，但中央政府须在平等分配教育经费方面继续扮演强有力的角色。
- **学校管理**：将责任向社区、父母和私立教育提供者转移这一做法并非是修补公共基础教育体系的正确举措。
- **教师与监测**：政府必须加强教师征聘与激励，为提高责任感、公平与学习创造经济激励机制；针对学校监测制定政策，为学校提供支持。
- **规划与减贫**：教育需与更广泛的消除贫穷与极端不平等战略相结合。

资助教育，实现公平

全球要想实现达喀尔目标，则必须提供额外资助。然而，增加教育资助也是教育政策中一个不小的挑战。各国要想实现全民教育目标，就必须提高效率，增加资源投入，此外，它们亦需要制定出解决教育资助不平问题的策略。

政府在教育方面的支出

国民收入用于教育方面的比例在不同地区和收入群体之间存在极大的差距（表1）。在撒哈拉以南非洲、南亚、西亚的低收入国家——失学人口约占全球总数的80%——教育支出占国民生产总值的份额最小。在撒哈拉以南非洲，约半数低收入国家（能收集到数据的21个国家中的11个）教育支出不足国民生产总值的4%。在南亚，孟加拉国仅将其国民收入的2.6%用于教育，印度3.3%，巴基斯坦2.7%。低收入群体内部的差距也很大：中非共和国将其国民生产总值的1.4%用于教育，而埃塞俄比亚，尽管国民收入较低，教育支出比例则占到6%。

自达喀尔会议以来，能收集到数据的国家中大多数国家的政府支出有所增长。在部分国家，政府大幅增加支出，从而使全民教育目标亦取得了极大进展。埃塞俄比亚、肯尼亚、莫桑比克和塞内加尔大幅提高了教育支出占国民生产总值的比例，各国失学儿童人数剧减。

然而，1999-2006年间，在能收集到数据的105个国家中，有40个国家用于教育领域的国民收入比例下降。12个国家的降幅达到1个百分点以上，其中几个国家存在失学儿童人数相对较高或入学率较低的情

各国要想加快实现全民教育目标，就需要在教育治理改革中更加重视平等问题

表1：2006年公共教育支出总额占国民生产总值的比例及占政府支出总额的比例（中位数）

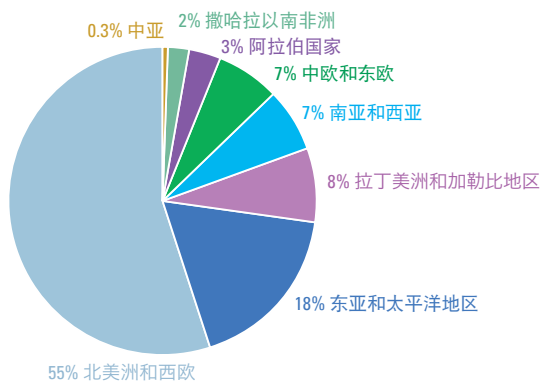
撒哈拉以南非洲	阿拉伯国家	中亚	东亚和太平洋地区	南亚和西亚	拉丁美洲和加勒比	北美洲和西欧	中欧和东欧
公共教育支出总额占国民生产总值的比例							
4.4	4.6	3.4	...	3.3	4.1	5.5	5.3
公共教育支出总额占政府支出总额的比例							
18	21	15	15	12	13

资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图3.2。

况，或两者兼而有之，例如刚果和印度。在南亚、西亚、撒哈拉以南非洲的其他国家中，支出停滞不前。鉴于目前的低投资率，这些国家需要提高教育领域的公共支出水平、效率与公平。

全球收入差距亦反映于教育支出差距方面。2006年，初等教育方面的学生人均支出各不相同，撒哈拉以南非洲地区多数国家人均不足300美元，而大多数发达国家则超过5,000美元（以定值美元表示）。撒哈拉以南非洲地区占全球5-25岁人口的15%，而公共教育支出仅占全球2%。南亚、西亚占全球5-25岁人口的1/4以上，而公共教育支出仅为全球总量的7%（图9）。

图9：2004年按地区分列的全球公共教育支出分布情况



资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图3.4。

腐败、效率与公平： 教育资助治理优先事项

在教育资助增加的同时，必须提高资助效率，加强教育资助治理工作。尽管各国的教育支出效率较难衡量，但是资金投入与特定成果，如入学率、学业完成率、学习成绩等的对比还是可以说明问题的。例如，2006年，塞内加尔和埃塞俄比亚的小学入学率相同（71%），但塞内加尔的学生人均开支却是埃塞俄比亚的2倍多。这表明，埃塞俄比亚的教育体系在将资源转化为入学机会方面更有效率，当然，这无法体现各个国家的教育质量是否存有差距。

腐败对教育有着极大的负面影响。在很多国家，不同层面的资金使用不当意味着很大一部分教育资金

无法送达学校。2003年对墨西哥进行的一项调查估计，家庭约支付了1,000万美元的贿赂——平均每家为30美元——以确保能够获得公共教育，而该国法律规定，公共教育是免费的。腐败通常会令处于不利境地的人受创最重，因为他们对于公共教育体系的依赖性更强，寻求法律保护的资源更少，进行“非正规支出”的能力更低。印度尼西亚的“学校发展补助计划”就是一项旨在减少腐败现象的全国性倡议，这一计划结合了教育制度结构，以强化治理，打击腐败。

提高资助公平性的战略。教育方面的公共支出有可能使不平等现象得到好转，亦可能使其恶化。相对富裕的地区和处于有利境地的群体经常能比相对贫穷的地区和处于不利境地的群体吸引到更多的资助。在有些情况下，资助不平源于种族问题。例如，在前南斯拉夫的马其顿共和国，阿尔巴尼亚族学生就读的学校获得的学生人均资助比马其顿族学生就读的学校少了将近20%，而在农村地区，这一差距更高达37%。

各国政府已采取多种举措，旨在加强公平。在几个撒哈拉以南非洲国家，通过免除学费，教育开支已变得更加公平，从而使更多贫困儿童得以入学。1996-2000年，埃塞俄比亚政府对20%最贫穷人口的初等教育开支比例由12%增至了18%，借此加强了公平。

另一举措就是提供学校补助，即，将资金由中央政府转至当地社区和学校。这可通过为处于不利境地或易受到伤害的学生提供额外资源而减少不平等状况。加纳推出了一项补助计划，免除学费后四年内，该国入学率出现了急速上升，尤其突出的是处于不利境地的儿童以及女孩入学率的激增。

权力下放： 不平等现象的潜在驱动力

越来越多的国家开始将资助责任与管理移交至下级政府、当地社区与学校。这一权力下放举措让决策贴近社区，被认为可使教育体系更符合当地需求，也让贫穷人口有了更大的发言权。

然而，财政权力下放对公平的影响尚不明确。中国、印度尼西亚和菲律宾等许多国家的经验表明，资助责

在撒哈拉以南非洲地区多数国家，免交学费得使更多贫困儿童入学

任转移可加剧不平等现象，更有利于富裕地区调动资源。在尼日利亚，拥有最高入学率的最为富裕的州和地区攫取了最大份额的联邦教育资源，有时甚至高出贫困地区的5倍之多。贫困地区的当地财政收入低，这无疑令这一情形雪上加霜。这一做法令教育资助差距进一步拉大。

要避免这类结果的出现，关键是，中央政府在向贫困地区和处于不利境地的群体重新分配资源时需扮演强有力的角色。例如，巴西、埃塞俄比亚、南非和越南政府都在不同程度上扮演了这一角色。权力下放本身对公平而言并无好坏之分。关键的问题并非是否要下放权力，而是，如何下放权力，以及下放哪些权力。公平的权力下放策略包括：

- 就下放收入调动权制定清晰的指导方针，例如，禁止下级政府就基础教育征收费用。
- 采取公平的资助模式，财政资助由中央政府向当地转移时，应着重将贫穷、教育和健康指标考虑在内，并反映出全国实现全民教育目标的估计成本。
- 制定清晰的政策目标，突出对实现全国减贫目标和《达喀尔行动纲领》的强烈意愿。

选择、竞争与发言权： 学校治理改革与全民教育

政府、父母、社区和私立教育提供者在管理、资助学校方面分别扮演着怎样的角色？下面的讨论将重点关注学校治理改革的三大趋势：中央权力向学校和当地社区转移；学校选择与竞争增加；低收费私立学校增多。这一讨论旨在确定这些改革是否加强了贫困人口的发言权，增加了他们的选择。

以学校为基础的管理： 各种各样的方法与成果

以学校为基础的管理（SBM）指的是一系列可让教师、父母和社区对学校决策拥有更多自主权的改革。倡议者称，SBM能让学校更好地符合当地需求，给父母真正的发言权，提高教师的参与度、士气与责任感。

有些情况下，SBM改革提高了学习成绩，强化了公平。例如萨尔瓦多，在EDUCO学校就读的学生，在数学和语文学科的成绩要比非EDUCO学校的学生高。然而，在洪都拉斯类似的教育计划中，参与学校的测试成绩与传统学校相比并无明显差异。教学实践方面也未见任何显著的变化。

对“发言权”的影响亦模糊不清。更加本地化的决策制定可能会通过创建家长-教师联合会和学校管理委员会等正规管理结构而让父母、社区与权力有了更近距离的接触。但这并不一定就表示这一做法可以解决更为广泛的种种差距。例如，在尼泊尔，学校管理委员会大多由社会地位较高的人组成；在澳大利亚和新西兰，少数群体在学校董事会未得到充分代表。现有社会不平等和贫穷等现状成了提高公平的绊脚石。

教育提供方面的选择与竞争

几乎所有国家的学校体系最终都是由国家来负责的。国家的职责范围很广，从直接提供教育到管理、规范私立教育提供者。扩大父母对学校的选择范围被广泛视作是提高教育质量的关键。在部分国家，公私合作，即，政府为私立学校提供财政支持，是拓展学校选择、加强学校竞争的主要手段。

学校选择与竞争有时是发达国家、发展中国家内部争论的焦点议题。增加父母对学校的选择机会就一定能提高学习成果和公平吗？从各国经验中无法得出这一结论。PISA评估——大多在经合组织国家中进行——并未体现出学校竞争对学习成果会有很大影响。在美国，特许学校的发展以及教育券计划的推行并未明显提高学习成绩或解决现有差距。智利亦是如此：尽管它被广泛称为学校选择与竞争治理改革的模范榜样，但所取得的结果却令人失望。如将社会-经济地位排除在外，与市立学校相比，获得国家补助的私立学校并未体现出任何优势。

美国和智利的经验并未明确表明选择与竞争能否提高教育质量与公平。瑞典的经验则更具积极意义。自1990年代初以来，该国一直允许父母选择非公立学校，并提供国家资助。瑞典对这一体系提供了大力支持。然而，这一做法是否值得借鉴与推广存在一定的争议。通过引进竞争，让新的教育体系与公立教育体系一起，为所有儿童提供优质教育和将不平等降到最

关键问题是
要懂得必须
实行权力下
放和怎样下
放权力

增加父母对
学校的选择
机会就一定
能提高学习
成果和公平
吗？无法得
出这一结论

低的学习环境。此外，政府亦有足够的力量规范、监督私立教育提供者。而这些条件并非是所有发达国家都具备的，更不用说发展中国家了。

如果政府在增加学校选择的同时却不提供保障措施来保护处于不利境地的儿童，学校体系则会成为不平等的源头。重中之重是要确保所有儿童都有机会进入一个受到良好资助的公共教育体系，这在最贫穷国家尤为重要。

低收费私立学校： 国家失败的象征

近年来在加纳、印度、肯尼亚、尼日利亚和巴基斯坦，低收费私立小学出现了迅猛增长。政府提供的教育质量差以及公立学校缺乏都是这一现象产生的重要因素。尽管扩展程度不尽相同，低收费私立学校似乎正在处于最不利境地人口，尤其是贫民窟儿童聚集的地区推广开来。

有人将低收费私立学校看成是公立教育的有效补充。他们辩称，父母选择了这些学校，这说明这一类学校符合当地实际需求，费用低廉，为父母们切切实实提供了一个不错的选择。

但事实并非如此。社会最贫困人口除非在其他方面做出巨大牺牲，否则通常支付不起学校费用。这类学校

的教育质量比较低。有时，对这类学校的需求仅仅是因为缺乏政府所提供的公立教育。例如，肯尼亚首都内罗毕的部分贫民窟居民无法把他们的孩子送到政府公立学校就读，原因很简单：那里根本就没有公立学校。

有些国家已尝试将低收费私立学校纳入公私合作关系中来。最突出的例子就是巴基斯坦。巴基斯坦整体入学率较低，性别差距极大，由此，政府推出了与美国、瑞典相似的教育券和学校补助计划，为低收费私立学校提供支持，这一举措取得了一些积极成果。然而，由于政府能力有限并且依赖于外部资助，这一计划能否持续下去尚不明朗。更重要的是，大多数贫困家庭仍然依赖于国家提供的公立教育。

低收费私立学校的迅速出现可能是对当地需求的一种回应，但几乎没有证据表明，这类学校切切实实为我们提供了一种能够负担、能够获得的优质教育选择。私立学校有存在的合理性，政府应确保将这类学校纳入管理有序的国家战略中来。然而，就基础教育而言，私立学校并非是向每个人提供优质教育的公立教育体系的替代品，在最贫穷国家尤为如此。

加强教师治理与监测

很多学校体系提供的教育甚至连质量和公平最基本的标准都达不到。这让几百万儿童即便入校读书依然缺乏基本的读写和计算技能。下面进行的讨论将审查对提高、保持教育质量至关重要的两个方面：教师 and 监测。

教师征聘、配备与激励

确保在最需要的地方有足够、合格的教师是教育领域主要的政策挑战。本报告审查了与教师相关的四大治理主题：工资和生活标准，教师征聘，配备，激励。

工资和生活标准。设定教师工资时，各国政府都面临一个尴尬境地：既要为教师征聘与激励提供经济奖励，又要维持教师支出和教育领域其他部分支出之间的平衡。



充满活力的女老师启示学生，讲述教育为农村带来的快乐和福祉，马里

近期针对教师激励进行的调查指出，部分国家的工资水平尚未涵盖基本的家庭生活开支。在撒哈拉以南非洲和南亚大部分国家，教师工资水平接近、甚至低于贫困线。工资低、发放晚，这为合格教师的征聘工作增加了难度。此外，这也让教师士气低下，不得不从事其他兼职工作以维持生计——所有这些都对教学质量产生了影响。大多数中亚国家，如阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等，做家教以补贴家用的教师比比皆是。

合同教师：牺牲质量与公平以增加教师征聘？部分国家通过以合同方式征聘新教师、规避公职员工编制来解决教师短缺问题。在很多国家，合同制增加了教师供给。西非尤为如此，在几内亚、尼日尔、多哥，合同教师占了1/3以上。

有证据表明，合同式教学可能会产生破坏性后果。在多哥，现在55%的公立小学教师为合同制教师，而由合同教师教授的班级成绩比由正式公职教师教授的班级要差。印度征聘合同教师增加偏远乡村学校教师的供应。由于合同教师通常比正式公职教师水平差、经验不足，因此，这一情况引发人们的担忧：这种教学模式能否让所有地区享受到同等质量的教育？

从全民教育视角来看，在降低质量标准的同时增加教师供给得不偿失。然而各国政府预算紧张，行动空间有限。在最贫穷的国家里，随着国家加大努力以满足教师征聘需求，需要增加援助。

解决教师配备中的公平鸿沟。通常在偏远、贫穷、边缘儿童集中的地区，没有足够的合格教师。如由教师做选择，他们是不愿在地处偏远、生活条件相当困难的地区工作的。在农村学校合格、有经验的教师比率低下，这尤其加重了不平等现象。在纳米比亚，北方农村学校仅有40%的教师为合格教师，而在首都，这一比例高达92%。

有望让教师前往这些地区的政策包括：提供财政奖励，加大本地征聘，有时需对未被充分代表的群体设定配额。本地征聘的益处包括，增加教师资源不足地区的教师供给，提高教师士气，父母对教师进行更加密切的监测。然而，在实践中，本地征聘难以管理。老挝人民民主共和国和柬埔寨政府已成功地使更多的少数民族教师接受了教师培训，但在确保受过培

框注6：脆弱国家的教师配备：阿富汗的经验

鉴于阿富汗入学率大幅增长并且学龄儿童失学人数仍居高不下，教师快速培训、征聘与针对性配备至关重要。对此，政府建立了38所师范学院。然而，教师配备仍集中于城市地区，20%以上的师范生——女师范生将近40%——集中在了首都喀布尔。

为解决这一不平衡现象，教育部推出一项政策，将社区学校融入政府体系。其中一项重大举措是，将此前由社区根据教学量支付工资的教师纳入政府工资册上。在这项任务中，教育部和4个非政府机构的联合努力起了至关重要的作用。

训的教师重返故乡执教上出现了问题。在巴西，中央政府重新分配财政资源支持贫困地区的教师征聘与培训工作。

受冲突影响的脆弱国家在教师分配方面所面临的问题尤其严峻，阿富汗就是这样一个例子（框注6）。

工资与学习成绩挂钩的限制。根据学生学业表现奖励教师是解决教师士气低落、责任感差的方法之一。从政策的角度看，这通常很难，而且争议性极强。反对者称，根据评估测试提供经济奖励会产生相反结果，如，减少教学科目，将最不可能成功的儿童排除在外。

仅少数国家在其教育体系中大规模推出与学业表现相挂钩的工资改革，发达国家与发展中国家的结果均无法得出结论。在美国，研究表明，与学业表现挂钩的工资制和教师表现之间没有明确的因果关系，此外，应试制教学亦会对公平产生负面影响。例如，在智利，一项工资改革计划只奖励那些成绩已经很好的学校，而不是那些正在提高、尚存在进步空间的学校。在印度和肯尼亚进行的小规模实验发现，测试成绩提高反映了这样一种趋势，即，教师对学生进行应试型培训，通常忽略掉课程表的其他方面，并只关注最优秀的学生。在肯尼亚，学习成绩的提高不过昙花一现。

根据学习成果以高收入奖励教师，这一举措非常复杂，因为学生学习成绩的提高是很多因素综合作用的结果。此外，工作满意度、公共部门的风气和工作条件等因素比金钱奖励更能提高教师士气。

从全民教育视角来看，在降低质量标准的同时增加教师供给得不偿失

在巴西，中央政府为贫困地区划拨财政资源，用于教师的征聘和培训工作

监测教育体系， 提高教育质量和公平

为改进教育监测，现已采取了两大战略：更广泛地使用大规模学习评估；学校监督、检查服务方面的改革。

政府需开发出有效体系 监测教育质量和公平方面的进展

学习评估：覆盖面更广，但难以规划。大规模学习评估近期的增长数量是学习成果关注度上升的一项指标。2000-2006年，全球约半数国家——其中发展中国家数量不断增长——至少进行过一次全国学习评估。

最新的学习评估均旨在衡量教育体系的整体表现。其他类型的评估——通常以毕业考试的形式进行——让学生和教师对其表现负责。评估结果表明，推行标准化中学毕业考试的国家的中学生成绩要比其他国家好。

如果尽可能提高学校平均分数是重中之重，那么，成绩差的学生则可能被视作负担。在肯尼亚，一项研究发现，六年级向七年级的升级率下降，部分是因为学校不鼓励成绩差的学生参加小学毕业考试。学校不希望它们的综合平均分——在学校排名表上公示——被这些成绩差的学生拉下来。

运用监测改善政策制定。大规模学习评估结果在为政策设计提供信息方面可起到重要作用。下面就以几个重要方面为例：

- **为最低学习标准设定标尺。**斯里兰卡和莱索托已利用全国学习评估结果确定最低学习标准，各省根据这一标准来监测学生的学习成绩。
- **为课程改革提供信息。**在罗马尼亚，TIMSS评估结果不佳为教育界敲响了警钟。由此，政府更改了数学和科学学科的课程安排，推出了新的教师指南和教学材料。
- **政策审查：**在塞内加尔，1995-2000年间的评估结果让政府看到留级对于小学学习成果的负面影响。由此，政府禁止部分小学年级留级。
- **为教育规划和改革做出贡献：**南部和东部非洲控制教育质量联合会对撒哈拉以南非洲地区进行的

学习评估结果为毛里求斯、纳米比亚、赞比亚、桑给巴尔和津巴布韦所用，制定教育部门和次级部门的改革。

政府需开发出有效体系监测教育质量和公平方面的进展，为其提供充足的资金支持，并将评估过程中所汲取的教训融入政策制定与执行中去。

全国评估与学校监测相结合

学校是课堂与教育部委之间唯一的直接机构纽带，学校监督对于教育体系的管理至关重要。通过视察学校，监督人员可引起政策制定者对学校实际情况的注意，与此同时，支持、监测官方政策在学校的执行情况。尽管对发展中国家的学校监督体系基本未做过调查，但观察性证据表明，这类体系太过分散。部分国家将监督重点放在了实力最差的学校上。在智利，学校监督人员现在只与极少数而非多数学校共事并提供支持。为使监督人员更注重对学校提供支持，这一倡议已将推出新的工作描述、培训和创造新的工作工具包括在内。

缺失的纽带： 教育与减贫一体化措施

聚首达喀尔时，各国政府呼吁全民教育政策应与全面消除贫困和发展战略明确挂钩。教育，尤其是通过《减贫战略文件》(PRSP)，已在多大程度上融入了更为广泛的消除贫困与不平等战略之中？

教育规划： 更强劲有力，但在贫穷和不平等问题上仍缺乏力度

各国政府通过国家计划阐明了它们的目标、优先事项、战略，以及实现这些目标的财政承诺。自2000年起，很多国家加强了教育规划，更清楚列明了可衡量的成果、更明确的战略优先事项、更强劲的行业性举措以及更多的中长期计划。

然而，尽管已取得了较大成就，教育领域的系统规划问题仍然存在，至少体现在以下四个领域：首先，战略与预算经常脱钩，各项计划得不到实际预算拨款支持；第二，各种规划文件通常未能将社会或政治环境

考虑在内；第三，很多计划忽略了幼儿保育和教育、扫盲和非正规教育的关键领域；第四，这类计划与其他对教育产生影响的部门之间联系不够，如负责公共卫生、幼儿营养的部门等。这些限制意味着，教育规划不可能实现它的目标，即，让所有人都有机会获得优质教育。

减贫战略： 新方法对抗老问题

《减贫战略文件》列明了政府在发展方面的优先事项，并提供了一部分国际援助框架。现在，54个国家已有了可操作的《减贫战略文件》。大多数为低收入国家——其中一大半位于撒哈拉以南非洲地区。本报告对已推出了两份《减贫战略文件》的18个国家进行了分析。除少数几个成功案例外，很多《减贫战略文件》对解决处于最不利境地人口的教育问题不够积极。更具体来说，《减贫战略文件》造成教育改革失败的4大问题是：与全民教育议程的联系，目标设定，更广泛的政府改革，跨部门一体化。

与全民教育议程联系不足。大多数《减贫战略文件》更注重实现2015年普及初等教育的量化目标，而非全民教育其他目标。更广泛的减贫议程对其他全民教育目标重视不足或根本不予重视。幼儿保育和教育、扫盲要想取得成功，均需要多部门的协调努力，然而让人吃惊的是，《减贫战略文件》却缺乏这些联系。马达加斯加在非正规教育计划中采用了一项成功举措，即，政府机构和联合国联手，并在国家《减贫战略文件》中加入一个重要的扫盲部分。然而，实现这一联系例子极为罕见。

目标设定问题。在《减贫战略文件》中，不现实、不连贯的目标设定极为常见，而且，目标、战略与财政承诺之间经常出现“匹配不当”的问题。例如，在柬埔寨，政府阐述的教育规划与可获得的预算之间就存在着明显的匹配不当问题。此外，仅有少数国家清楚阐明特定目标，确保对教育公平的监测。与性别相关的目标设定相对较为明确，但在不平等普遍存在的其他领域，例如与种族或贫穷相关的领域，目标设定则力度较弱。

教育与更广泛的治理改革相分离。《减贫战略文件》通常将国家承诺融入广泛的治理改革之中，然而，提

高教育公平的改革的含意却极少得到仔细考虑，即便是那些极有可能取得显著成果的改革亦是如此。权力下放就是一个突出例子。《减贫战略文件》基本上没有阐明实用战略，确保教育治理改革加强教育规划与更广泛的减贫工作之间的关联。

教育领域缺乏跨部门举措。要解决教育领域内与贫穷、性别、地理位置和文化边缘化相关的根深蒂固、持久存在的平等现象，需要采取超越教育部门的切实可行的政策。《减贫战略文件》的证据表明在一些领域这样的联系不明显或不存在，而在这些领域，教育之外的主动行动对全民教育取得进展至关重要：性别、儿童营养不良、艾滋病毒/艾滋病、残疾、边缘化、冲突。

为贫穷和易受到伤害人口 提供社会保护

尽管在很大程度上，《减贫战略文件》未能提供一体化框架，但从中亦有正面经验值得借鉴。社会保护计划通过解决健康、营养和童工问题，为教育领域做出了不小贡献。拉丁美洲国家，如巴西、智利、厄瓜多尔和墨西哥有的放矢的现金转移尤为成功。例如，巴西的家庭补贴方案涵盖了约1,100万个家庭，这些家庭大多处于社会最贫困阶层。该方案每月为有孩子的贫困家庭最高可提供35美元的现金转移，条件是，让孩子继续在学校读书，并定期带他们去做身体检查。南非近期的一份研究发现，童年得到过儿童支持方案救助的孩子，营养状况提高，教育与维生手段亦相应有所改善。

这类方案一直非常成功，以至于其中一个方案在美国得到了试用（框注7）。这类跨部门方案亦值得其他国家考虑对其增加公共投资与援助。

加强参与式规划中的发言权

在《达喀尔行动纲领》的鼓励下，同时亦是《减贫战略文件》进程的一部分，民间社会组织和这类组织的全国联合会在国家教育计划的制定过程中的影响力越来越大。此外，尽管在如何让贫困人口直接行使发言权方面存在一定限制，这些组织仍积极为贫穷和处于不利境地人口争取支持。参与式贫穷评估旨在让处于不利境地的人们能够更直接地参与进来，作为《减贫战略文件》协商程序的一部分，很多国

要解决教育领域内持久存在的平等现象，需要采取超越教育部门的切实可行的政策

参与式贫穷
评估为贫穷、易受伤害的潜在原因提供了新的视角

框注7: 纽约正从墨西哥的救助计划 (Oportunidades) 中取经

纽约市正在试验一个新的模式，其原型为墨西哥的救助计划 (Oportunidades)。Opportunity NYC 是一个试验型项目，仅涵盖了贫困率和失业率极高社区的5,000多个家庭。这一为时2年、耗资5,300万美元的项目由洛克菲勒基金会和其他个人捐助者资助。该项目所涵盖的家庭，只要满足健康、工作培训和教育方面的条件，每年可领取4,000至6,000美元。教育方面的条件包括：定期上学、父母参加家长会、办一张图书卡。这一项目的宗旨是，提供财政转移，不仅是要解决他们眼前的艰难处境，更要创造一种可以改变他们行为的激励机制。目前对这一项目进行评估还为时过早。

家都创立了这种评估。参与式贫穷评估为贫穷、易受伤害的潜在原因提供了新的视角。在乌干达，所收集的证据直接影响了国家减贫优先事项的设定。此外，有的国家还努力让《减贫战略文件》能被更多的人看到（如，尼泊尔以该国各种语言出版这些文件）。

尽管这一协商程序值得赞赏，它也存在弊端。与贫穷、边缘人口打交道困难重重，原因很多，如，文盲、组织机构能力不足。真正的协商，即，考虑到贫困人口的需求并将其融入政府改革之中，依赖于持久的政治意愿，以及政府对全民所有和公平的承诺。

墨西哥的Oportunidades计划向贫困家庭和原住民伸出援助之手



第4章

增加援助，改善治理

2000年全球设立教育目标时，发展中国家做出承诺：加强国家教育规划，解决不平等问题，加强政府问责；发达国家做出承诺：确保任何一个切实可行的国家计划都不会因为资金不足而无法推行。要实现全民教育目标，更多、更高效的援助至关重要。那么，捐助者是否在履行它们的承诺呢？

本报告回顾了最新的教育与基础教育援助数据，并审查了捐助者与各国为改善援助提供方式而采取的各种主动行动。

教育援助

总援助流：捐助者并未履行承诺

国际援助在支持有助于增加受教育机会、提高公平、改善教育质量的政策方面起着至关重要的作用。在坦桑尼亚联合共和国，援助为一项教育战略提供了支持，由此，自1999年以来失学儿童减少了300万。在埃塞俄比亚，教育领域的预算分配在国民生产总值中所占的比例由1999年的3.6%增至2006年的6%，这一增幅亦归功于国外援助。与此同时，失学儿童人数由700万降至370万。如果没有国际援助，更多的儿童就得面临两个选择：要么失学，要么坐在一个更加拥挤、没有课本和课桌的教室里学习。

尽管对很多国家而言，国际援助对于帮助实现全民教育目标以及更广泛的千年发展目标至关重要，但全球援助趋势却令人担忧。大部分捐助者并未实现自己立下的增加官方发展援助（ODA）承诺，要想实现自己设定的2010年目标，他们需要前所未有地增加援助金额。

2005年，援助处于上升趋势时，捐助者承诺将援助数额由2004年估计的800亿美元增至2010年的1,300亿美

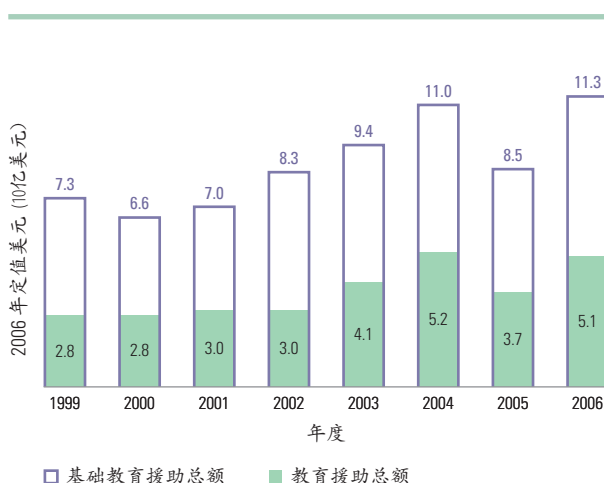
元（按2004年价格计算）。自1999年起，ODA以每年8%的速度增长，2005年达到了1,110亿美元。然而现在，援助数据连续两年下降，现已不到970亿美元。经合组织对未来支出计划进行的评估指出，官方发展援助的计划增长速度远远低于捐助者2010年实现承诺所需的捐助水平。要实现这一承诺，还需要300亿美元（按2004年价格计算）。

教育援助停滞不前

2000年，当发达国家在《达喀尔行动纲领》上签字时，它们承诺，为发展中国家提供额外财政支持，帮助这些国家实现全民教育目标。自此，发达国家几次重申了这一承诺。但最新数据表明，教育援助出现下降趋势，基础教育援助降幅甚至更大。

对教育部门的援助承诺亦延续了国际援助的总体趋势。1999-2004年间，教育领域的承诺金额大幅上升（由73亿美元升至110亿美元），但之后，2005年下降了23%。对基础教育的承诺亦呈现这一趋势，2004年增至52亿美元，然而2005年却突然降至37亿

图10：1999-2006年期间对教育和基础教育的援助承诺总额



资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图4.3。

最新数据表明，教育援助减缓，但基础教育援助增多

对于50个最贫穷国家而言，它们在基础教育援助总额中的占比增长极小（2000-2002年和2003-2005年之间）



地方社区自治：社会底层妇女汇聚一堂，交流信息和表达她们的忧虑。北方邦（印度）

美元。尽管2006年承诺金额再次出现增长，但这一数额尚不及2004年水平（图9）。《2007年报告》估计，低收入国家仅实现这3个全民教育目标——普及初等教育、成人扫盲、幼儿保育和教育——每年就需要110亿美元的援助支持。现有承诺金额远远不够，需增加3倍才可满足需求。

援助支付款项——既定年份里援助实际送达受援国的金额——反映了此前年份的援助承诺金额。2006年，教育领域的援助支付款项达到了90亿美元，与2002年的55亿美元相比有所上升。基础教育支付款项以相同速度增长，2006年达到35亿美元，而2002年则为21亿美元。然而，自2004年起，承诺金额开始下降，因此

很快就会出现援助支付款项的增长速度放慢，甚至停滞不前。

向最需要的地区分配援助： 公平状况是否有所改善？

援助是否提供给了那些最需要通过援助来实现全民教育目标的国家？2006年，68个低收入国家接收了64亿美元的教育援助，以及基础教育援助总额的75%，达到2000年以来的最高水平（2004年除外）。尽管存在这些积极趋势，2/5的教育援助和1/4以上的基础教育援助则进入了中等收入发展中国家。对于50个最贫穷国家而言，它们在基础教育援助总额中的占比增长

极小，仅由2000-2002年的45%增至2003-2005年的46%。

“脆弱国家”的教育领域尤其需要援助。然而2006年，这35个国家仅收到16亿美元的教育援助，其中9亿美元用于基础教育。与人口总数相比，它们的教育援助占比与其他所有低收入国家不相上下。

援助是否更多地分配给了那些能够得到更有效利用的国家？尽管有一些证据表明，援助越来越针对那些最需要、最懂得有效使用的国家，但这一关系仍不明显。当然，的确有理由向那些最需要援助和那些已取得进展的国家增加援助。

捐助者的表现：良莠不齐

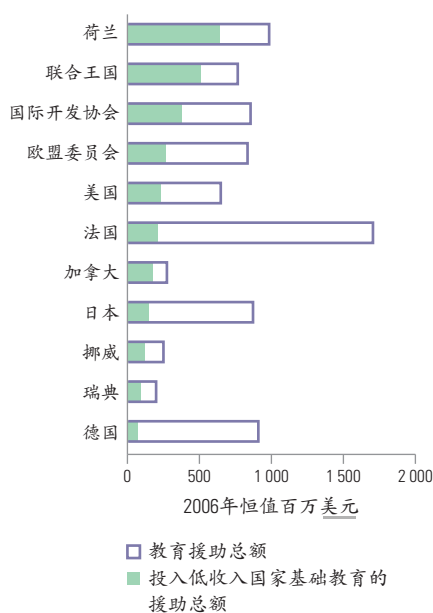
将全民教育目标作为重中之重的捐助者并不多，这些捐助者要么通过自己的项目，要么向快速道倡议（FTI）促进基金提供支持。尽管2005-2006年间基础教育援助的确有所增长，但这要归功于极少数捐助者，而并非国际社会更广泛的努力。

2006年，教育综合资助主要由少数捐助者主导：法国（19亿美元）、德国（14亿美元）、荷兰（14亿美元）、联合王国（12亿美元）、世界银行国际开发协会（IDA，10亿美元）（图10）。就基础教育援助而言，所有援助承诺中的一半仅来自于3个捐助者——荷兰、联合王国和国际开发协会。荷兰是基础教育的最大捐助者（11亿美元），约占全球总数的1/4。这三大捐助者的援助金额亦占到了低收入国家基础教育援助的60%。另一方面，法国仅将其教育援助总额的17%分配至基础教育，德国的分配比率仅为11%；它们将大部分资金分配给了高等教育。这些国家，以及日本均严重忽略了低收入国家的基础教育，而基础教育对于这些国家而言则是最需要援助的部分（图11）。

尽管2006年大部分双边捐助者增加了教育援助金额，但21国中只有7个国家大幅提高了基础教育援助。少数捐助者大幅提高援助金额仍不足抵消2005年的大幅下降。基础教育援助集中于极少数捐助者，这对捐助者团体实现达喀尔承诺提出了严峻挑战。

经合组织发展援助委员会（DAC）之外的双边捐助者亦向发展中国家的发展领域提供支持。私人基金会向

图11：2005-2006年期间给予低收入国家及基础教育的优先性、主要捐助者和承诺



资料来源：见《2009年全民教育全球监测报告》图4.13。

基础教育提供支持，如，休利特和盖茨基金会捐款达6,000万美元，用于提高初等和中等教育的质量。迪拜关爱基金会已筹集了10亿美金，与联合国儿童基金会、救助儿童会等组织合作，为儿童提供教育。

快速道倡议：未达到期望值

快速道倡议（FTI）促进基金已成为几个低收入国家的重要财政来源。然而，它调配的数额尚不充足，面临严重短缺。2004-2011年，17个捐助者承诺捐助13亿美元，而这其中大部分源于荷兰、联合王国、欧盟委员会和西班牙。截至2008年2月底，承诺总额中，仅3.29亿美元已达成协议，仅2.70亿美元已送达受援国。数额最大的捐助仅被分配至5个国家，⁷其他13个国家所接受的援助数额不超过1,000万美元。

根据现有援助水平，所预测的需求将无法得到满足。快速道倡议目前涵盖35个国家，如将8个国家即将加入的国家考虑在内，那么，对于计划已得到正式认可的国家而言，潜在缺口将达4亿美元。到2010年，随着另外13个国家加入快速道倡议，这一数字将升至22亿美元。假设快速道倡议促进基金可涵盖

将全民教育目标作为重中之重的捐助者并不多

7. 加纳、肯尼亚、马达加斯加、尼加拉瓜和也门。

调整援助，使之符合教育部门计划和全国管理体系可产生积极结果

40-50%的资助缺口，那么仍将出现10亿美元的资金短缺。如果这种短缺成为现实，部分现在正在接受支持的国家将出现援助流中断，而其他国家或许根本就得不到任何支持了。

治理与援助效益

如何提供援助，这与提供多少援助同样重要。援助的不可预知，捐助者的分散性，以及协调不力对受援国和捐助者造成了困扰。意识到这一问题，2005年，捐助者和受援国一起，在《援助实效问题巴黎宣言》中采纳了新的援助治理模式。《宣言》将国家所有权、调整、协调一致作为主要原则，经合组织发展援助委员会（DAC）成员国同意提高援助可预测性、利用国家机构和财政体系、通过捐助国之间协调一致降低交易成本等目标。

所有领域的进展参差不齐。经合组织近期一项调查清楚表明，在援助关系上仍存在严重问题（框注8）。

改进援助治理的四大关键

本报告审查了援助治理改革的四大领域及其对教育援助的影响。

由个别项目向全系统方案（SWAp）转移。捐助者协调一致，向全部门方案提供援助，这一做法可加强国家所有权，切实取得成效。《巴黎宣言》的目标是，到2010年将作为整体/部门预算支持提供的并以全部门方式交付的援助份额提高至2/3。在教育领域，这种以部门方案为基础的援助支持由1999-2000年的33%升至2005-2006年的54%。这一转变在低收入、更依赖援助的国家中最为突出。而在其他国家组别中则不太明显：中等收入国家倾向于单独与捐助者进行谈判，而脆弱国家政府通常能力不足，无法起到领导作用。

教育领域无数成功事例均与全系统方案相关，比如采取这一模式的几个国家入学率取得了大幅提高——布基纳法索、埃塞俄比亚、印度、尼泊尔、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。然而，这一模式仍存大重大挑战，这一方法也远非如此简单。全系统方案要想成功，需依赖强有力的政治领导和具备必要能力的政府部门。

国家所有权。加强国家所有权的基础是国家政府与捐助者之间的双向协作关系。理论上，由政府牵头制定和实施国家发展战略，捐助者需尊重该国的领导并加强能力。而实际上，各国领导的条件各不相同，印度和莫桑比克的对比经验就说明了这一点。印度，由于援助依赖水平低，政府能力水平较高，国家机构的能力建设比较强，由此，它牢牢控制了实现普及初等教育的国家项目中优先事项的设定与实施。莫桑比克刚从内战中走出来，政府能力较弱，无力领导这一进程。该国现行教育领域全系统方案的准备工作耗时3年多，对政府与捐助者之间达成协议是个不小的考验。尽管这一过程令双方失望，但是，全系统方案逐渐提高了莫桑比克政府掌控国家教育项目的能力。

调整援助，使之符合国家优先事项，并使用政府体系。新的援助议程呼吁捐助者适应受援国的优先事项和制度，而不是相反。尽管这个过程并不轻松，但是调整援助，使之符合教育部门计划和全国管理体系可产生积极结果。这包括，增加部门协调、更好地监督捐助者活动、提高财政灵活性，包括用于发展与经常性费用的援助。在柬埔寨，2001年《教育战略计划》的推出标志着政府-捐助方更密切合作的开端。该计划作为加强部门协调的工具，提高了教育部对捐助者行动的了解与影响。

在布基纳法索，通过政府管理结构输送援助已产生了积极成果，如基础教育部更高效的预算编制和财务报告，更可预见的资金，并且随着时间的推移，接受共同筹资安排的捐助者数量增加。为发展国家能力，一些捐助者，包括加拿大，荷兰和联合王国在内，尽管认识到了国家体系的不足，但仍愿意通过这一体系提供援助。其他国家，如澳大利亚，葡萄牙和美国，则宁愿等到国家体系运作更好时再予采用。

要想有效管理援助，受援国需要知道援助金额与时间。援助可预见性方面的进展有限。虽然短期可预见性高，但部门预算支持援助并未导致更可预见的中长期支持。这部分是由于发展中国家治理能力不足，部分是由于捐助者的做法所致。近期种种倡议，如欧盟委员会的“MDG合同”、美国的“千年挑战集团”等均通过提供多年期承诺来解决这一问题。

提高捐助者之间的协调。《巴黎宣言》确立了关键行动以改善捐助者之间的协调，旨在减少低效与交易成本：

- **增加联合执行任务。**对特定国家进行捐助任务分组可降低交易成本，并且政府可以更有效地使用高级工作人员。2007年，所有捐助任务中，仅有20%为联合执行，远远低于40%这一目标水平。然而在这方面，教育部门似乎比其他部门取得的进展要大。例如，在洪都拉斯，2007年73%的教育捐助任务是联合执行的。
- **创建捐助群。**很多国家的教育部门都形成了捐助群，并指定带头的捐助者。从快速道倡议（FTI）促进基金接受资助的国家中，除一个国家外，其他全部都创建了这一类型的捐助群。然而，捐助者各不相同，捐助工作的速度亦不相同。例如，荷兰、联合王国和部分斯堪的纳维亚国家在协调做法方面一直领先，而其他国家，如美国和日本，则希望继续以平行结构运作。
- **合理化提供援助。**很多捐助者提供小额援助，这会产生更高的交易成本，而且效率低下。然而，到目前为止，捐助者将大量援助集中提供给更少的国家的努力很有限。2005-2006年，有18个国家不得不分别与至少12个捐助者就基础教育援助进行合作。2002-2006年间，大多数捐助者在增加基础教育援助金额的同时亦增加了受援国数量。奥地利、希腊、爱尔兰、日本、西班牙等国的受援国数量的增长速度超过了援助增长水平，这实际上减少了每个受援国的援助金额。构成鲜明对比的是，荷兰和联合王国将基础教育的援助支付款项翻了两倍多，与此同时还减少了受援国数量。

通过援助促进“善治”

捐助者正在增加对“善治”的投入。援助项目中关于治理的内容不断增多，这从“善治”所吸引到的援助金额可以看出。2006年，捐助者将教育部门援助总额的9%分配给了“治理与民间社会”，这一比例比其他任何部门都高。

2006和2007年，几大主要捐助方采纳了新的治理战略。世界银行和欧盟委员会尤为积极地通过援助项目促进“善治”。它们关注的焦点包括公共财务管理、权力下放、透明化与问责制、公共部门就业等方面。此外，捐助方亦尝试衡量一国的治理计划状态，例如，捐助方使用联合王国国际发展部研发的国家治理分析工具进行衡量。

捐助国对治理的兴趣越来越浓厚，这是否对受援国教育部门的政策和项目产生了影响？对世界银行近期的基础教育项目和方案进行的审查表明，捐助方对深化治理议程兴趣越来越大。治理问题可见于：洪都拉斯提升社区入学率活动、印度尼西亚教师征聘、配备与监测、菲律宾以学校为基础的管理计划（SBM），等等。在孟加拉国、肯尼亚和巴基斯坦，全系统方案促进更具雄心的治理议程，其中包括关注教师、社区参与度和私人部门参与度。

捐助者在努力界定教育领域善治的构成时存在这样一种风险，即，它们会以捐助国的现行方法，而不一定是对于贫穷国家最好或相关的做法为依据。尽管教育领域的善治应作为重中之重，但捐助者对善治构成无独家发言权。

总之，随着教育与基础教育援助水平停滞不前，实现全民教育的资金缺口仍未消除，也不可能消除。捐助者与受援国可能已找到了改进援助治理的方法，但进展却很缓慢。要加快实现全民教育目标，国际社会必须要加强承诺，增加援助总额，提高援助效率。

《巴黎宣言》确立了关键行动，以便减少低效和援助的交易成本

捐助者正在增加对“善治”的投入

第5章

政策结论与建议

通往教育的漫长之路：行走在荒漠途中去上学的儿童，也门

实

现《达喀尔行动纲领》中确定的目标，需要多个层面上大胆的政治领导与变革。各国政府需增加学前教育机会，让数以百万计的儿童能够入学并完成学业，提高学习标准，增加青年与成人的学习机会，等等。要想取得进展，治理改革至关重要。

本报告探寻了从全民教育目标监测过程中以及治理改革方式中取得的教训。最后一章将对报告进行总结，并提出政策建议。

在实现全民教育目标方面取得的进展

全民教育目标的进展喜忧参半。部分全球最贫穷国家已取得极大进步，这些国家提高了受教育机会，降低了性别差距，并正朝着普及初等教育的目标大步迈进。然而，在履行达喀尔承诺上，全球整体进展仍然太过缓慢与不均衡。

严重的不平等阻碍了教育以及更广泛发展目标取得进展。如果各国政府真心希望实现全民教育目标，那么，它们必须要加强对公平和包容性教育的承诺。本报告将重点阐述几大关键的优先事项。

幼儿保育和教育

国家之间和国家内部幼儿保育和教育的进展一直令人失望并且极不均衡，从而妨碍了教育领域的整体进展。本报告督促政府和捐助者：

- 加强教育规划与儿童保健之间的联系，采用现金转移方案、有针对性的健康干预、教育部门更加公平的公共支出。
- 在对所有儿童的规划中优先考虑幼儿教育 and 保育，提供激励措施以便将易受到伤害和处于不利境地的人包括进来。

- 利用针对贫困家庭的创新社会福利方案，通过解决儿童营养不良问题和改进公共卫生系统，加强更广泛的消除贫困承诺。

普及初等教育

政治领导是加速普及初等教育进展的关键。本报告根据实力强劲者的经历总结出三大教训：

- **设定雄心勃勃的长期目标。**该目标需有符合实际的规划和充足的中长期预算拨款支持，以确保在初等教育机会的提供、入学和学业完成方面取得进展。
- **支持公平。**通过为缩小差距设定清晰目标以及可支持教育平等的务实战略，提高女孩、处于不利境地群体和教师资源不足地区的教育公平。务实战略包括免除学费以及向最需要的地区增加公共支出。
- **提高教育质量，同时增加受教育机会。**把重点放在平稳进步和更佳学习成果上，增加教科书供给，提高教科书质量，加强教师培训与支持，确保班级大小有利于学习。

教育质量

国家主管部门、社区官员和当地学校领导必须共同努力消除学习方面的不利情形，确保所有儿童，不论背景或居住地，均能从学校中学到实现自身潜力所需的技能与学习成果。本报告确立了五大关键行动领域：

- **加强对优质教育的政策承诺，**为所有学生创造一个有效的学习环境，这包括充足的教育设施、得到良好培训的教师、相关课程和清晰可鉴的学习成果。对教师与学习的关注应成为这一承诺的重中之重。
- **确保所有已在小学就读至少四至五年的儿童**习得他们开发自身潜能所需的基本读写和计算技能。
- **发展衡量、监测、评评教育质量的能力，**包括学习条件（基础设施、课本、班级大小）、学习过

程（语言、教学时间）、成果以及不同地区、社区和学校之间的差距。

- **修订现有政策和法规，**确保儿童有足够的教学时间，所有学校尽量减小计划教学时间与实际教学时间的差距。
- **参加区域和国际的学习评估，**将所得经验教训纳入国家政策；制定出最能反映每个国家独特需求与目标的国家评估。

消除不平等现象—— 各国治理改革的教益

教育领域的善治是实现全民教育目标、提高学生学习成果、实现机会平等的关键。但在很多国家，治理改革存在两大缺陷：缺乏对解决不平等问题的关注，倾向于不顾自身实际情况而照搬蓝图，尤其会借助于私人部门解决公共部门问题。教育治理需要新方法。本报告确定了需要政府采取行动的几大领域：

- **承诺减少基于财富、地理位置、种族、性别和其他不利境地指标的种种差距。**各国政府应制定明确的目标，减少差异，并监测实现方面的进展。
- **支持政治领导层**通过明确的政策目标以及政府内部及其他部门（民间社会、私营部门、边缘化群体）之间提高协作，实现教育目标，解决不平等等问题。
- **加强政策，**减少阻碍实现全民教育的贫穷和深刻的社会不平等。各国政府应将教育规划与更广泛的减贫战略结合起来。
- **提高教育质量**标准，努力确保缩小地区、社区和学校之间的学习成绩差距。
- **增加国家教育支出，**在教育领域历来投资不足的发展中国家尤其要做到这一点。
- **将公平作为资助战略的核心，**目的在于，通过更精确地估算减少差距以及为处于最边缘地位儿童提供经济奖励的成本，令处于不利境地的儿童能够获得资助。

各国政府必须加强对公平和包容性教育的承诺，以期实现全民教育目标

教育领域的善治是实现全民教育目标，提高学生学学习成果及实现机会平等的关键

- 确保权力下放必然含有对通过资助方案实现公平的约定，让教育领域不同层面的贫困人群能够获得资源。
- 要认识到学校竞争、择校以及公私伙伴关系都有其局限性。如果公共教育体系运作不佳，那么首要任务就是，立即对其进行调整。
- 加强教师的征聘、配备与激励工作，确保所有地区和学校，尤其是偏远、教师资源不足的社区，都有足够的合格教师。

捐助者：履行承诺

发展中国家的政府担负着实现全民教育目标的主要责任。发达国家可通过以下方式提供支持，即，增加财政承诺，改善援助做法，确保援助用于支持国家优先事项。本报告建议在以下几个关键领域采取行动：

- 增加对基础教育，尤其是低收入国家基础教育的援助，要弥补全民教育优先领域现有资助缺口，需要约70亿美元的援助。
- 扩大承诺为基础教育提供援助的捐助国家群，确保为实现全民教育目标提供的财政支持的可持续性。
- 承诺教育援助的公平性，为低收入国家基础教育提供更多资助。法国、德国等几个捐助国应尽快审查它们的援助分配比例。

- 支持快速道倡议，弥补那些计划已经得到核准的国家一直到2010年每年22亿美元的预计资金缺口。
- 正如《巴黎宣言》所阐明的，接受援国优先事项更好地调整援助，提高协作，增加对国家财政管理体系的使用，提高援助流的可预见性，由此提高援助效益，降低交易成本。

非政府行为者：至关重要

本报告强调了政府领导和公共政策在教育领域的中心地位，但这并未减弱非政府行为者的作用。全民教育目标的实现离不开多个层面上的合作关系，如学校与父母、民间社会组织与政府、国家与非国家教育提供者等。民间社会组织和联合会应：

- 继续代表那些没有发言机会的边缘人群、贫民窟居民、童工、社会等级较低人群、土著人民等，努力让所有人获得受教育机会。
- 问责于政府，支持教育的提供与能力建设。

以解决不平等为目的的善治能够而且必须成为所有公共政策的中心。这对发展满足所有儿童（尤其是处于最不利境地儿童）的需求的具有包容性和应对性的教育体系至关重要。如果全球希望于2015年实现全民教育目标，那么打造一个倡导公平的教育体系至关重要。

捐助国应当增加对基础教育，尤其是低收入国家基础教育的援助

消除不平等： 治理缘何重要

教育是一项基本人权。然而，在全世界，基于财富、性别、地理位置、语言和其他不利因素的教育差距是巨大的。这些差距有可能危害为实现160个国家的政府在2000年达成一致的六个全民教育目标而做出的努力。如果不将促进平等的战略置于全民教育议程的核心位置，数百万儿童、青年和成年人就没有受教育和学习的机会，而他们需要这样的机会来实现自己的潜能，逃避贫困，全面参与社会。

这就是第七版《全民教育全球监测报告》的《报告摘要》。它记录了在实现全民教育目标方面的进展情况。在重点关注那些落后者的同时，《报告》探讨了目前教育治理改革的方式，评估了这些改革是否有助于增加受教育机会，提高教育质量，促进参与和问责。《报告》还研究了对援助的管理。富国曾经承诺不会让国家教育战略因缺乏资金而流产。然而，这一承诺没有得到兑现。

《报告》全文、全面的教育统计数据及指标以及其他语言版本可上网查阅：www.efareport.unesco.org.



联合国教育、
科学及文化组织

UNESCO
Publishing



封面照片

与来自贫困家庭的许多同龄孩子不同，这个印度尼西亚的小男孩正在学校学习读书写字

© BODY PHILIPPE / HOA-QUI