

摘要

全民教育

在2015年之前实现全民教育
我们能做到吗？



联合国教育、
科学及文化组织

在2015年之前实现全民教育

我们能做到吗？

摘要

本报告中的分析和政策建议不一定反映教科文组织的观点。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。报告中所表述的观点和意见由该小组组长全面负责。

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。

全民教育全球监测报告小组

组长

Nicholas Burnett

Nicole Bella, Aaron Benavot, Mariela Buonomo, Fadila Caillaud, Vittoria Cavicchioni, Alison Clayson, Catherine Ginisty, Cynthia Guttman, Anna Haas, Keith Hinchliffe, Anaïs Loizillon, Patrick Montjourides, Claudine Mukizwa, Delphine Nsengimana, Ulrika Peppler Barry, Paula Razquin, Isabelle Reullon, Yusuf Sayed, 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 21 28

传真: +33 1 45 68 56 27

www.efareport.unesco.org

已出版的全民教育全球监测报告：

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跃进

2002年：全民教育--全世界都跟上了吗？

联合国教育、科学及文化组织，2007年版
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

美术设计：Sylvaine Baeyens

排版：Fu Xiu Hua

插图：Hélène Borel

教科文组织车间排版和印刷

© 联合国教科文组织，2007年

巴黎印刷

ED-2007/WS/55

前言

七年前，164个国家的政府同世界各地的合作组织共同承诺，到2015年大幅度增加儿童、青年和成人的教育机会。

在塞内加尔达喀尔举行的世界教育论坛上，与会各方签署了一份以人权为基础的全面教育规划，指出各年龄段学习的重要性，强调需要采取具体措施，帮助最贫困、最脆弱和处于最劣势的社会群体。

第6期《全民教育全球监测报告》评估了这些承诺的实践效果。这一过程中存在明显的“达喀尔效应”，表明在共同目标的感召下，可以激发各国的力量，从而改善民生。由于免除学费，现在上学读书的学生人数比2000年增长了許多，增长幅度最大的地区正是距离达喀尔目标最遥远的地区。很多政府采纳有针对性的战略，把教育普及到最贫困的家庭，鼓励女童接受学校教育。越来越多的政府正在实施全国评估，衡量学生的学习成绩，为提高教育质量提供重要的证明材料。近来出现的滑坡趋势令人担忧，但是自2000年以来，对基础教育的资助一直在迅速增长。

教育系统在不断发展的同时，也面临着更加复杂、更为特殊的挑战。教育必须面对数量日益增加、组成日益多样化的学生，确保所有儿童和青少年，无论其背景如何，都有机会接受高质量的教育。教育系统必须行动起来，迎接时代的挑战：迅猛的城市化进程，艾滋病/艾滋病的迅速传播，知识社会的各种需求。不能切实履行这些义务，将违背普及全民基础教育的承诺。

我们的方向是正确的，但今后的工作需要坚定不移的政治意志，始终确保从早期幼儿教育开始的各级教育工作是国家的重中之重，调动政府、民间社团和私营部门缔结创造性的合作伙伴关系，形成动态协调，争取国际社会的支持。对于7,200万失学儿童来说，对于不具备基本读写能力的五分之一成人文盲来说，对于没有掌握基本技能和知识的很多辍学学生来说，时不我待。

《全民教育全球监测报告》是一项权威参考材料，可以比较各国的经验、理解具体政策的积极影响并促使大家认识到只有政治目标和政治承诺才能推动进步。我敦促发展和教育的有关利益方以这份报告为指导和契机，果断开展持续性行动。我们决不能失败。



松浦晃一郎

2008年《全民教育全球监测报告》摘要

2000年以来的主要发展情况

- 1999至2005年间，全球小学入学人数从6.47亿升至6.88亿，撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚分别增长了36%和22%。失学儿童人数因此减少，特别是2002年以后的下降速度尤为显著。
- 布基纳法索、埃塞俄比亚、印度、莫桑比克、坦桑尼亚联合共和国、也门和赞比亚等国在普及初等教育和实现两性平等方面进展迅速，这表明国家的政治意志同国际支持结合起来，能够切实解决问题。
- 学校教育成本依然是数百万儿童和青年接受教育的主要障碍，尽管自2000年以来已有14个国家免除了初等教育学费。
- 两性平等目标尚未实现：仅仅三分之一左右的国家在2005年报告初等和中等教育实现了两性平等，自1999年以来只有3个国家实现了这一目标。
- 越来越多的国际、地区和国家评估活动表明学习成绩不佳，且分布不均，反映出低水平的教育质量在很大程度上正在削弱全民教育的成果。
- 各国政府和捐助方更为重视正规初等教育，忽视幼儿教育以及针对青年和成人的扫盲和技能培方案，但这些方案可以直接推动普及初等教育和实现两性平等。
- 扫盲工作在政治上备受忽视，依然是令全球汗颜之处，五分之一的成年人（其中四分之一是女性）生活在社会边缘。
- 2000至2004年间，针对低收入国家基础教育的援助翻了一番多，但在2005年却大幅度下降。

全球教育六项目标，世界的位置在哪

- 全民教育发展指数表明，在129个国家中，51个国家已经实现或接近实现最易量化的四项全面教育目标，53个国家正处于中间阶段，25个国家远远没有达到全民教育的整体目标。假如能够获得众多弱势国家的数据，包括教育发展程度极低的冲突或冲突后国家的数据，这最后一类国家的数量可能会更多。

1. 幼儿保育和教育

- 儿童死亡率下降，但大多数国家没有采取必要的政策措施来呵护和教育3岁以下儿童。
- 为3岁及3岁以上儿童开办学前教育的情况有所改善，但这类教育在撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家依然很罕见。
- 幼儿保育和教育方案没有普及到最贫困和处境最不利的儿童，而此类教育在健康、营养和认知开发方面对于贫困及弱势儿童的帮助最大。

2. 普及初等教育

- 2000年以来，没有立法规定义务教育的23个国家制订了相关规定，目前在203个国家和地区中已经有95%的国家和地区推行义务教育法。
- 1999至2005年间，全球净入学率从83%升至87%，增速远远快于1991至1999年。撒哈拉以南非洲（23%）以及南亚和西亚（11%）的入学率增长速度最快。
- 1999至2005年间，失学儿童数量减少了2,400万，降至7,200万。35个弱国的失学儿童占全球失学儿童总数的37%。
- 总体入学率增长，但地区之间、各省（州）之间以及城乡之间的入学情况存在差异。来自贫困、土著和残疾群体的儿童以及生活在贫民窟的儿童一贯处于弱势地位。
- 就目前形势而言，在86个尚未普及初等教育的国家中，有58个国家到2015年无法实现这一目标。

3. 青年和成人的求学需求

- 非正规教育项目在公共资金支持方面依然受到忽视，但一些国家的政府近来制订了持续办学的国家框架方案。
- 家庭调查表明非正规教育依然是最贫穷国家众多弱势青年和成人的主要求学途径。

4. 成人扫盲

- 按照传统方法衡量，全球共有7.74亿成人不具备基本读写能力，其中约有64%是女性，这个比例自1990年代初以来基本没变。假如直接衡量读写能力，全球各地被剥夺了识字权利的成人数量会大大增加。
- 近10年来，大多数国家在减少成人文盲绝对数量方面的进展不大，惟独中国例外。

- 发展中国家的成人识字率从1985至1994年间的68%提高到1995至2004年间的77%。

- 在远未实现全民扫盲的101个国家中，有72个国家到2015年无法将成人文盲率降低一半。

5. 性别

- 到2005年，有数据统计的国家中只有59个国家实现了初等教育和中等教育的两性平等，75%的国家在初等教育领域实现或接近实现两性平等，47%的国家在中等教育领域接近实现两性平等。
- 中等教育的男生入学率偏低和成绩不良，日益受到关注。
- 113个国家在2005年尚未实现中小学两性平等目标，其中仅有18个国家可能在2015年实现这个目标。
- 两性平等问题依然难以解决：性暴力、不安全的校园环境和恶劣的卫生条件对于女童自尊心、入学率和续读率的影响尤为严重。教科书、课程和教师的态度依然在强化关于社会性别作用的陈规定型观念。

6. 教育质量

- 1999至2004年间，有统计数据的大多数国家的小学毕业班续读率有所提高，但撒哈拉以南非洲（平均为63%）以及南亚和西亚（79%）的水平依然很低。
- 全球大多数国家的语文和数学学习成绩偏低，而且成绩不均。
- 拥挤、破旧的教室、教科书数量有限和辅导时间不足是很多发展中国家和弱势国家的普遍现象。
- 自1999年以来，撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚的师生比率有所改善，要在2015年普及初等教育，世界各地还需要1,800万小学教师。

- 为节省经费，快速补充师资力量，很多国家的政府雇用了合同教师，但这些教师没有经过适当培训，不具备执业条件，这种做法可能会对今后的教育质量产生负面影响。

全民教育融资

国家开支

- 1999至2005年间，除北美和西欧外，50个国家的教育开支占国民生产总值的比例有所增加，另外34个国家则有所减少。
- 距离实现全民教育目标最遥远的撒哈拉以南非洲地区以及南亚和西亚地区的公共教育开支年增长率在5%以上。
- 2005年小学入学率不足80%、但在普及初等教育方面进展显著的国家提高了教育开支占国民生产总值的比例，平均从1999年的3.4%提高到2005年的4.2%。在进展缓慢的国家，这一比例不升反降。

援助基础教育

- 对基础教育的资助从2000年的27亿美元增至2004年的51亿美元，但在2005年又回落到37亿美元。
- 基础教育资金的增加主要惠及低收入国家，这些国家在2004和2005年平均每年获得31亿美元的资助。根据目前的形势来看，假如承诺可以兑现，针对基础教育的双边援助到2010年有望达到平均每年50亿美元。但即使将多边援助包括在内，赞助总金额仍远远低于实现全民教育所需的每年110亿美元。
- 教育援助的对象仍然不是最贫困的国家，只有很小一部分援助资金用于幼儿教育 and 扫盲项目。

政策重点

- 要提高入学率、促进平等和提高教育质量，可以综合运用有充分资金支持的普遍措施和有针对性的措施，其中包括全民教育六项目标。
- 教育政策必须着重于包容性、扫盲、教育质量、能力开发和资金支持。
- 此外，必须不断完善国际全民教育体系，使之更加有效。

各国政府

推动融合教育的措施

- 确保幼儿保育和教育项目包括健康、营养和教育内容，特别要针对处于最劣势地位的儿童；
- 免除学费，在学校中提供足够的空间和充足的教师来接纳新生；
- 为贫困家庭儿童提供资金支持，例如奖学金、现金或实物转让；
- 采取措施消除对童工的需求，允许工作的儿童和青年接受弹性学校教育和非正规同等教育课程；
- 推动包容性教育政策，接纳残疾儿童、土著儿童和弱势群体儿童上学读书；
- 在女童入学率低的国家增加女性教师数量，就近建设学校，提供充足的卫生设施，从而解决两性不平等问题；
- 利用各种形式，大胆拓展师资力量和资金充足的青年及成人扫盲和技能培方案，并将这项工作放在首位；
- 制订提倡阅读的媒体和出版政策。

提高教育质量的措施

- 采用奖励机制，吸引新人从事教师职业，提供适当的师资培训和职业发展；
- 确保足够的授课时间，制订教科书的编写及发放政策；
- 创造安全健康的学习环境；
- 通过教师培训、课程和教科书内容促进两性平等；
- 认识到母语教学对于幼儿教育 and 小学低年级的重要性；
- 在政府和非政府部门之间缔结建设性伙伴关系，增加高质量教育机会。

提高能力和加强融资的措施

- 维持以及在必要时增加公共支出，同时注意到招收弱势地位和边缘化程度最深的学生入学的单位成本可能增加；
- 为幼儿教育、扫盲和教育质量增加资金投入，重点是师资培训和职业发展；
- 加强各级政府的管理能力；
- 同相关部委及非政府组织协调开展幼儿教育和成人扫盲方案；
- 正式吸纳民间社会参与全民教育政策的制订、实施和监督工作；
- 投资能力建设，加强收集、分析和运用教育体制数据的能力。

民间社会

- 进一步加强民间社会的作用，发动公民提倡全民教育，监督各国政府和国际社会为此负责；
- 同政府合作制订、执行并监督教育政策；
- 鼓励教育政策分析和融资方面的培训。

捐赠者和国际组织

- 大幅度增加基础教育援助，到2010年满足年均110亿美元的外部资金需求；
- 提高基础教育援助在双边部门援助中所占比例，至少要占到10%；
- 提高政府有效运用大笔援助资金的能力；
- 确保做到：

提高援助的针对性，用于最需要的国家，特别是弱势国家和撒哈拉以南非洲国家；

增强援助的综合性，囊括幼儿教育、青年和成人扫盲及技能培训项目、以及制订政策、规划、实施和监督方面的能力建设；

援助的重点是全民教育，而不是高等教育；

提高援助的可预测性，支持国家长期教育计划；

援助更加符合政府规划和工作重点。

第1章：全民教育的长期意义

第6期《全民教育全球监测报告》标志着到2015年增加并改善每个孩子、青年和成年人的学习机会这一伟大国际运动的中点。

2000年4月，164个国家的政府和伙伴机构在达喀尔通过了《行动纲要》，该纲要注重对全民教育六个目标的实现，即扩展幼儿保育和教育、普及初等教育（UPE）、拓展青年和成年人的学习机会、推广扫盲运动、实现教育中的性别均等和性别平等，以及提高教育质量。

各国政府是否遵守了全民教育的承诺？哪些地区和国家取得的进展最大？最严峻的挑战在哪里？哪些政策倡议正在增加教育机会和提高教育质量，尤其是对处境最不利的人群和地区而言？国际社会是否给予足够的支持？

全民教育议程建立在这样一种信念之上，只要有强大的政治决心和足够的资金，公共政策就能从根本上转变教育系统。尽管达喀尔议程在全球议程上的首要地位有可能被诸如气候变化和公共健康这样的问题取代，但是自2000年以来对全球主要趋势的回顾展示了实施达喀尔议程对于发展的长期意义。

影响教育的全球趋势

人口增长和全球化。五分之四的新生儿出生在中发展中国家。在最不发达国家，15岁以下的人口占人口总数的42%。许多远未普及初等和中等教育的国家在今后几十年将面临越来越严重的入学压力。

到2008年，超过一半的世界人口（约33亿）将生活在城市，其中近三分之一生活在城市贫民区。将近一半的新城市居民是从农村迁徙到城市的。设立城市学校以适应移民和贫民区居住者子女的需求，正在迅速成为迫在眉睫的政策问题。

健康。艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾每年在全世界夺走约600万人的生命，在撒哈拉以

南非洲造成的死亡人数最多。这些对学校系统造成了摧毁性的影响。妇女越来越多地背负艾滋病毒/艾滋病的负担。到2010年，18岁以下艾滋病孤儿的人数预计将超过2,500万。同时，教师由于艾滋病毒/艾滋病旷工或死亡，也直接影响了教学工作的开展和教育质量。在学校，健康和营养的相互作用还影响学生的考勤和学习，对实现普及初等教育（UPE）至关重要。

经济增长和不平等现象增加。2000至2005年间，撒哈拉以南非洲（人均GDP平均年增长1.9%）和南亚（4.3%）的经济增长加快，东亚和太平洋地区的经济增长速度依然很快（7.2%）。1990至2004年间，赤贫人口（每日生活费不足1美元）减少了2.6亿，超过一半的赤贫人口减少发生在1999年以后。但是，赤贫人口减少通常伴随着不平等现象的增加。撒哈拉以南非洲和拉丁美洲是经济不平等现象最严重的发展中地区，但是自1990年以来，整个亚洲和欧洲东南部的转型期国家的经济差距也在拉大。除非推广针对贫困和处境不利的儿童的教育政策，否则现有的社会经济不平等现象会由于教育质量低下、学校体系不一而变得更糟。由于学生社会背景的差异，受教育程度继续严重分化。

知识经济的崛起。除了撒哈拉以南非洲、南亚和西亚，到2006年服务业已经成为所有地区最大的就业部门。一个知识更加密集的世界经济正在兴起，这就需要更加熟练的劳动力。优质初等教育和中等教育体系的发展能促进解决问题和批判性思维技能是发展的基础。

冲突和脆弱国家。全世界武装冲突的数量减少了，调查显示在越来越多的国家，自由程度得到了提高。与此同时，民间社会团体的力量在国际上也加强了。脆弱国家成为全民教育议程中的首要议题。脆弱国家的特征是机构薄弱、经济困难，有些情况下还会发生国内和种族冲突。据估计，有超过5亿人生活在35个脆弱国

全民教育议程建立在这样一种信念之上，只要有强大的政治决心和足够的资金

有超过5亿人生活在35个脆弱国家

家，这些国家是由经合组织发展援助委员会确定为脆弱国家的。

增加援助的努力。1999至2005年间，双边捐资者的官方发展援助（ODA）每年增加9%。但是初步数据显示2006年官方发展援助的总额减少了5.1%。1999至2004年间低收入国家在官方发展援助总额中的比例增加了，而2004至2005年间中等收入国家从官方发展援助中受益最多，但主要是对伊拉克提供了大批援助。在2005年格伦伊格尔斯首脑会议期间，八国集团国家宣布到2010年对所有发展中国家的官方发展援助增加500亿美元，其中包括援助给非洲的250亿

美元。如果排除债务减免和人道主义援助，对非洲的援助从2004年以后几乎没有增加，捐资者显然需要增加对非洲的援助。

教育和发展研究的趋势

最近的研究肯定了扩展教育系统对发展的好处，但是指出需要采取补充政策以抵消不平等现象、改善学习状况。

- 认知神经学表明，幼儿时期是学习认知技能的重要时期。这种研究结果强调了对幼儿进行适当刺激的需要，尤其是通过幼儿保育和教育（ECCE）方案。



1948年
《世界人权宣言》
和其后的
条约确定了受教育的权利，
这些条约对批准条约的国家具有法律效力

- 学校是实现营养和健康的相互作用的有利场所。
- 发展经济学家表示，父母受过教育并且有识字能力就会生活得更健康、生育率更低，其子女罹患疾病的可能性也更小。
- 扩展教育并不一定意味着不平等现象的减少。来自种族和文化方面的少数群体的儿童通常是最后从设立学校和扩展教育中受益的。
- 基于数学和语言测试成绩的近期研究表明，与教育时间相比，教育质量对经济增长产生的影响更大。

支持受教育的权利

1948年《世界人权宣言》和其后的条约确定了受教育的权利，这些条约对批准条约的国家具有法律效力。批准范围最广的人权条约——《儿童权利公约》重申了接受免费义务初等教育的权利，强调了儿童的福祉与发展。

批准国际条约意味着各国政府将条约规定转变为国家立法并加以执行。但是，有报告表明，173个国家中，有五分之一即38个国家在宪法中没有关于免费义务初等教育的规定，如果排除北美和西欧，这一比例则升至三分之一。自2000年以来，23个国家制定了有关义务教育的法律规定。一些国家实施了国家立法以保证资源：巴西和印度尼西亚的宪法为基础教育留出一定比例的税收。

国际全民教育倡议关注特别目标（扫盲、女孩和艾滋病毒/艾滋病）和援助质量的改善。此类倡议合在一起将对全部基础教育目标的实现至关重要。

本总结报告分析了在实现全民教育六个目标方面的进展（第2章），回顾了达喀尔会议以来的国家教育政策倡议，尤其是针对处境不利和弱势群体的倡议（第3章），审查了国家和国际教育筹资情况（第4章），最后以对实现全民教育的展望和政策议程结束（第5章）。

中国一个扫盲班上的几代人。



学前教育：进展情况不均衡，处境不利儿童获得的机会最小

初等教育：自2000年以来入学率低的区域进展较快

教学质量低：这是一个全球性问题，特别是在教育系统迅速扩展的地区

失学儿童：自2002年以来迅速下降

第2章：六项目标： 我们的进展如何？

地域不均衡：尽管初等教育入学率增长，但仍然存在该问题

全球扫盲情况：成果很小，但中国进展情况显著

性别差距：没有显著改善，在中等和高等教育中仍然很严重

教师征聘：赶不上初等教育入学率的增长速度

从2000年到2015年实现全民教育这一预计日期已经过去一半时间，本章运用2005学年的数据对实现六项全民教育目标的进展情况进行了评估。自制定《达喀尔行动框架》之后，虽然全球在这方面取得了显著进展，但进展情况却不均衡。各国教育不平等的现象仍然广泛存在，教育质量低成了一个主要关注的新问题。

目标1. 幼儿保育和教育：各区域之间差距很大

“全面拓展并改善幼儿保育和教育，尤其是最易受伤害和处境最不利的儿童的保育和教育。”

制定完善的幼儿保育和教育计划势在必行，特别是针对处境最不利的儿童。¹全面的计划能够

改善儿童的健康、营养、福利和认知发展，并有助于儿童为进入及获得初等教育做更好的准备工作。投资此类计划能够获得巨大的经济收益，弥补一些不利条件和不平等现象——对于贫穷家庭的儿童而言尤其如此。

虽然自1995年以来全球5岁以下儿童的死亡率已有所下降（每千名儿童的死亡率从92降至78），但是在撒哈拉以南非洲该比率却仍然很高。2005年，5岁以下儿童的死亡人数近1,000万名，其中多数为发展中国家的儿童。多数死亡可以通过执行基本保健服务和儿童营养计划来预防。在发展中国家，每四名5岁以下儿童中就有一名受到营养不足和营养不良的影响。这一情况直接影响了教育情况，因为这使得儿童更易得病，所以入学机会更少，退学可能性更大。

针对3岁以下儿童的各项计划涉及营养、健康和认知方面，这对儿童的福利带来了积极影响。但是，世界上只有53%的国家制定了针对3岁以下儿童的官方幼儿保育和教育计划。此类计划在北美和西欧、中亚及拉丁美洲和加勒比地区

针对3岁以下儿童的各项计划涉及营养、健康和认知方面，这对儿童的福利带来了积极影响

1. 详情见题为“增强基础：幼儿保育和教育”的《2007年报告》。

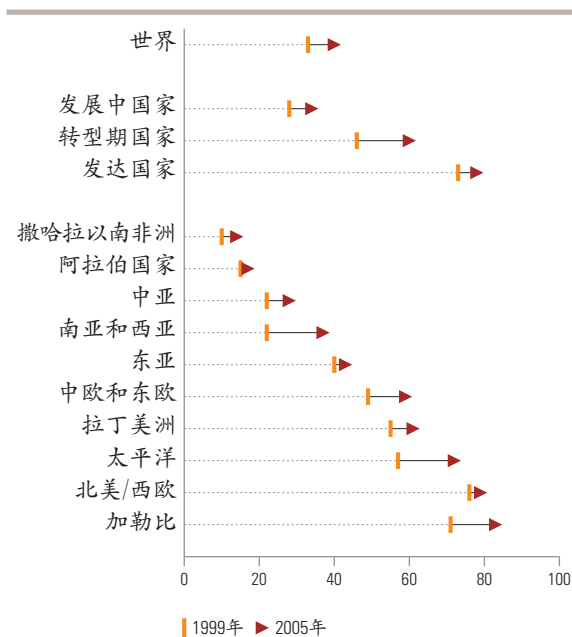
尽管来自较贫穷家庭或农村的儿童最可能在幼儿保育和教育计划中受益，但他们获得这些计划的机会却最少

最为普遍。这些计划的制定在一定程度上反映了大量妇女进入了劳动力市场。在其他地区，各国政府通常将幼儿保育和教育视为家庭和/或抚养者个人的责任。因此，在这些国家几乎没有针对幼儿保育和教育计划的国家资金筹措、协调和监督框架。

学前教育的进展情况不均衡

各国政府更侧重于向3岁至小学入学年龄的儿童提供保育和教育。1999至2005年期间，全球幼儿园的入学人数从2,000万人增至1.32亿人。南亚和西亚及撒哈拉以南非洲地区的涨幅最大（分别为67%和61%），而东亚的学生人数大幅下降，原因是中国相关年龄组的人数减少。

图2.1：1999年和2005年各区域学前教育毛入学率的加权平均值



资料来源：见完整的《全民教育报告》第2章。

参与学前教育的人数也有所增长，全球毛入学率（GER）从1999年的33%增至2005年的40%（见图2.1）。各区域的比率大不相同，撒哈拉以南非洲地区为14%，而加勒比地区为83%。太

平洋和南亚及西亚地区的增幅最大，均为十五个百分点，其次为加勒比（十二个百分点）及中欧和东欧（十个百分点），这表明自1990年代以来后一个区域的状况有所恢复。拉丁美洲和加勒比地区及太平洋地区发达国家和转型期国家的参与程度最高。

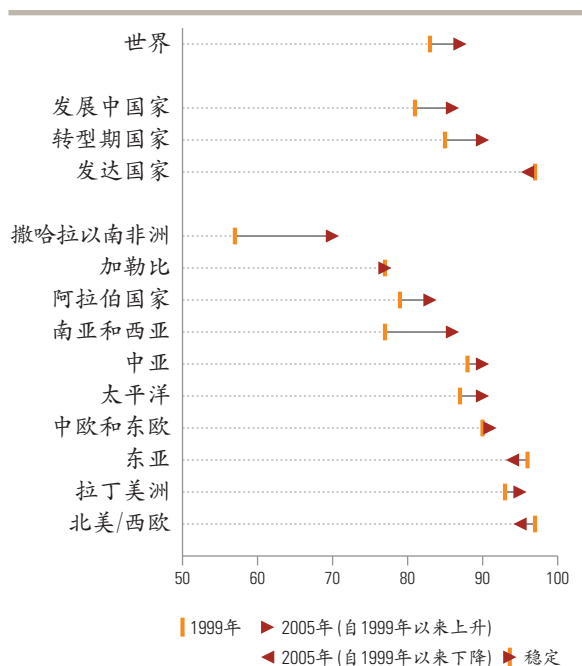
在参与率不足30%的五50个国家中，撒哈拉以南非洲地区和阿拉伯国家就占了近四分之三。尽管如此，其中的一些国家仍然发生了巨大变化：布隆迪、刚果、厄立特里亚、马达加斯加和塞内加尔在较低基数基础上翻了一番或两番。在一些国家，学校数量增长幅度超过了100%（塞内加尔和刚果）；在其他国家，政府提供免费幼儿园教育（加纳）或向新开办的儿童保育中心提供支助（厄立特里亚）。

尽管来自较贫穷家庭或农村的儿童最可能在幼儿保育和教育计划中受益，但他们获得这些计划的机会却最少。另一方面，与其他等级的教育相比，学前教育中的性别差距不太显著，这可能是因为入学的儿童通常来自较富裕的家庭。2005年，所有区域的性别平等指数（GPI）接近或超过0.9。在一些国家普遍存在不利于女孩的严重性别差距，其中包括乍得（0.48）和摩洛哥（0.65），但不利于男孩的性别差距现象也同样普遍。

学前教育教师短缺

在幼儿保育和教育计划中，决定质量的唯一一个最重要的因素是儿童与保育员或教师之间的相互作用。适当的教师培训和相对较小的班级对于使儿童受益最大化尤其至关重要。2005年，全球学前教育中每名教师负责的学生人数为22人左右，比1999年略高。在能收集到数据的121个国家中，学生与教师的比率（PTR）增至40%。南亚和西亚及撒哈拉以南非洲地区的增幅最大，其中南亚和西亚的比率达到了40:1。作为儿童获得优质学习的另一项指标，加纳每名受过培训的教师负责的学生人数比学生与教师的比率要高得多，达到155:1，这表明该国在应对幼儿园入学率猛增方面存在困难。

图2.2: 1999年和2005年各区域初等教育净入学率的加权平均数



资料来源: 见完整的《全民教育报告》第2章。

目标2. 普及初等教育: 有所进展但距离目标实现还相差甚远

“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和免费的初等义务教育。”

在实现普及初等教育方面，世界已取得了飞速进展，其中一部分原因是因为一些国家免除了学生的学费。进入小学的儿童人数增长了4%，从1999年的1.3亿增至2005年的1.35亿。进展最快的为撒哈拉以南非洲地区（40%）、阿拉伯国家（11.6%）及南亚和西亚（9.4%）。其他区域人数降低是因为该区域的出生率下降。

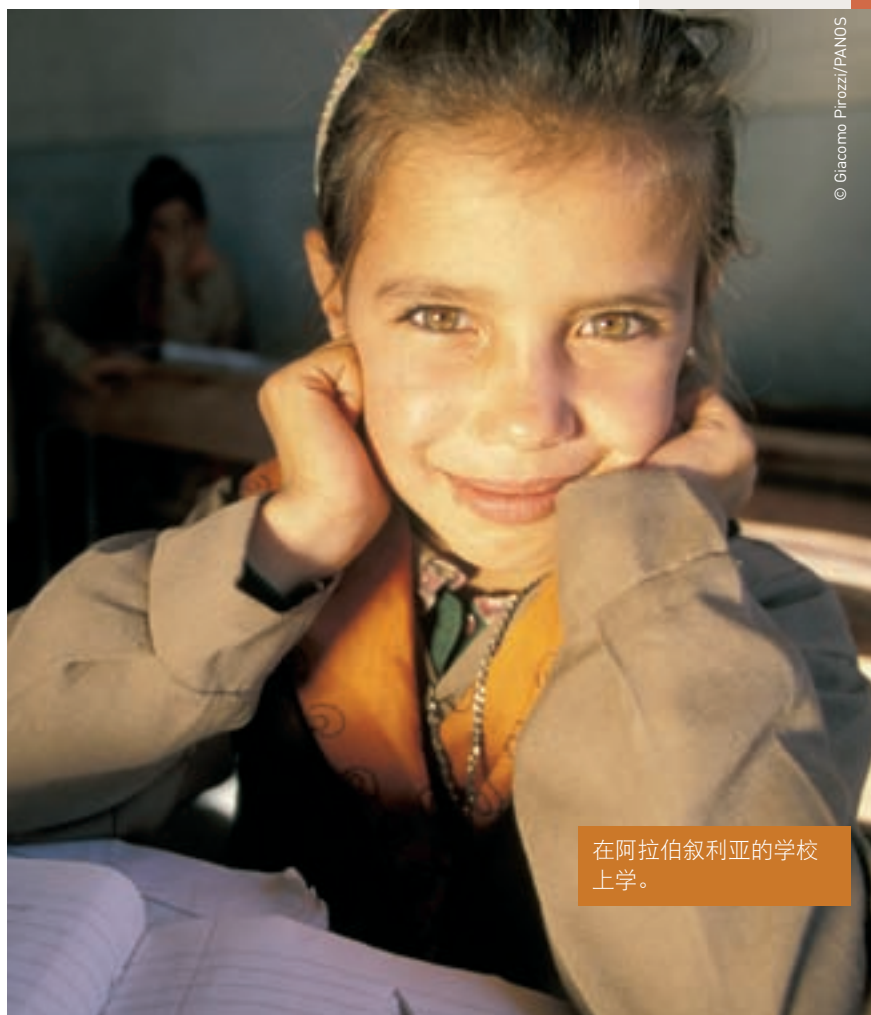
为在2015年实现普及初等教育的目标，到2009年相关年龄组的儿童均应入学。随着落后国家新入学儿童人数的增长，趋势朝积极的方面发展。但是在接下来的10年中，一些国家，多数为撒哈拉以南非洲地区和阿拉伯国家，在实现普及初等教育目标方面将存在一定困难。

虽然初等教育参与率日益上升，但距离普及目标的实现还相差甚远（见图2.2）。2005年，全

世界小学的入学人数为6.88亿人，比1999年增长了6.4%。自制定《达喀尔行动框架》之后，撒哈拉以南非洲及南亚和西亚的入学人数加速上升，分别增加了2,900万或36%和3,500万或22%，而阿拉伯国家的进度仍与《达喀尔行动框架》之前几乎持平。在接下来的10年中，人口增长将继续使教育系统面临巨大压力：撒哈拉以南非洲地区和阿拉伯国家的小学学龄人口预计将分别增加22%和13%。在许多其他区域，入学人数保持稳定或下降，这一趋势与该学龄组人口的减少相关。

在阿拉伯国家、中亚及南亚和西亚，平均净入学率（NERs）不足90%，其中吉布提（33%）和巴基斯坦（68%）较低。撒哈拉以南非洲地区的情况最为严重，其中超过60%的国家不足80%，超过三分之一的国家低于70%。1999年或2005年净入学率低于95%的多数国家，在此期间情况都有所改善，一些国家自制定《达喀尔行动框架》之后进展情况明显加快。在一些情

人口增长将继续使教育系统面临巨大压力



在阿拉伯叙利亚的学校上学。

14

摘要

全民教育全球监测报告 2 0 0 8

况下，这体现了旨在促进处境最不利人群入学情况的公共政策带来的影响，诸如免除学费。1999年净入学率最低的多数国家都取得了进展。

机会差距： 教育方面的不平等现象

自制定《达喀尔行动框架》以来，一个国家内部的各个地区、省份或州在入学情况方面取得的进展各不相同。例如，在尼泊尔，西部和远西部地区的净入学率较高（超过95%），而在东部和中部的部分地区却不足60%。在几内亚

首都科纳克里地区，几乎所有的儿童都能入学，而边远地区的入学率则不足50%。

随着教育系统的扩大，各国的性别差距是否正在缩小？净入学率日益增长与地域不均衡之间没有明显的关联。在巴西、布基纳法索、哥伦比亚、印度尼西亚、马里、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔和坦桑尼亚联合共和国，净入学率的增长缓减了地域不均衡现象，而在孟加拉国、贝宁、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、印度、肯尼亚、毛里塔尼亚和赞比亚，净入学率增长加剧了地域不均衡现象。净入学率相当

地图2.1: 2005年失学儿童人数与净入学率的对照

小学净入学率

- 低于 70%
- 70% - 79%
- 80% - 89%
- 90% 或以上
- 无数据

失学儿童

- 100,000 ~ 499,999
- 500,000 ~ 999,999
- 100 ~ 490万
- 500万或以上

14. 净入学率最低的国家

- 前南斯拉夫的马其顿共和国
- 阿尔巴尼亚
- 黑山
- 塞尔维亚
- 波斯尼亚-黑塞哥维那
- 克罗地亚
- 斯洛文尼亚
- 匈牙利
- 奥地利
- 捷克共和国
- 斯洛伐克
- 摩尔多瓦共和国
- 罗马尼亚
- 保加利亚

资料来源：见完整的《全民教育报告》第2章。

本地图中所示的边界和名称并不代表联合国教科文组织的正式认可或接受。根据联合国地图绘制。

的国家反差也会很大，例如，尼日利亚和埃塞俄比亚的不均衡现象很严重，而加纳则相反。

农村或边远社区的家庭往往都比较贫穷，更易处在社会的边缘地位，获得优质基础教育的机会也较少。来自40个国家的家庭调查数据显示，在其中三分之二的国家中，城市地区的净就学率高于农村家庭。然而，“城市优势”论并不适用于所有儿童，特别是城市贫民窟中的儿童。在包括巴西、危地马拉、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦在内的一些国家中，贫民窟地区的入学率下降了。在一些撒哈拉以南非洲地区国家进行的家庭调查表明，不论在城市还是农村，贫穷家庭的就学率都下降了。

失学儿童的数量剧减

2005年，未接受小学或中学教育的小学学龄儿童仅为7,200多万人，与1999年的9,600万人相比，急剧下降。南亚和西亚（从3,100万人减至1,700万人）及撒哈拉以南非洲地区（从4,200万人减至3,300万人）的减少最为明显。尽管如此，这两个区域失学儿童人数仍分别占失学儿童总数的24%和45%。2002年以后的减少尤为迅速（减少了1,920万人，而1999至2002年间减少了520万人）。在面临人口增长之际，这一可喜的趋势表明，全世界接受及参与小学教育的人数增加。

现在已形成了一个全球势头，而这个势头在很大程度上取决于少数国家。尼日利亚、印度和巴基斯坦共占世界失学儿童总数的27%。加上其他七个国家（布基纳法索、科特迪瓦、埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、尼日尔和越南）的100多万失学儿童，此比率上升为40%。2005年，被确认为脆弱国家的35个国家占世界失学儿童总数的37%。在小学为所有这些儿童提供位子将尤为困难（地图2.1）。

在全部失学儿童中，有大约16%起初曾经入学，但在达到官方规定的完成学业年龄前离开了学校。此外，有32%的儿童甚至可能晚入

学。总体而言，来自贫穷家庭、农村地区和/或母亲未接受学校教育家庭的儿童更可能失学。女孩不能接受学校教育的可能性也比较大。1999至2005年间，失学儿童中女孩的份额略有降低，从59%降至57%。在南亚和西亚（66%）以及阿拉伯国家（60%），女孩在此方面仍为处境最不利的群体。最后，残疾与失学也存在重大关系：七个发展中国家的个案研究表明，残疾儿童接受小学教育的机会是非残疾儿童的一半。

小学的进展情况

一个区域的留级率越高，退学率也就越高。撒哈拉以南非洲地区的留级率最高（平均数为15%），其次为南亚和西亚及拉丁美洲和加勒比地区（分别为5%）。在多数区域，一年级的留级率最高（例如，尼泊尔为37%，老挝人民民主共和国为34%、布隆迪、科摩罗、赤道几内亚和刚果超过了30%，巴西为27%，危地马拉为24%），部分原因是儿童毫无准备便进入了学校，并且几乎未参与任何幼儿保育和教育，最贫穷国家或区域尤为如此。尽管如此，在能收集到1999年和2005年数据的国家中，三分之二的国家在此期间出现了留级率下降的情况。一些国家正在采用自动升级政策（埃塞俄比亚），而其他国家在编制了新课程后留级率也有所下降（莫桑比克）。

学生在完成小学教育前退学的现象成了关注的问题。在一半能收集到2004年数据的国家中，能够完成一至最高年级学业的学生不足87%，该比率被称为续读率。在南亚和西亚，最高年级的平均续读率降至79%，撒哈拉以南非洲地区最低（63%），其中在一些国家能够读到最高年级的学生不足一半。而与此相对的是，阿拉伯国家的中值为94%，中亚为97%，中欧和东欧及北美和西欧则超过了98%。

在多数能收集到数据的国家中，1999至2004年间读到初等教育最高年级的儿童百分比提高了。在一些国家，净入学率上升，而五年级儿童人数减少，这表明在增加受教育机会的同时让学生完成初等教育存在困难。并非所有读到

现在已形成了一个全球势头，而这个势头在很大程度上取决于少数国家

在多数能收集到数据的国家中，1999至2004年间读到初等教育最高年级的儿童百分比提高了

家庭调查数据显示，在世界上一些最贫穷的国家，非正规教育在许多处境不利青年和成人学习的主要途径

最高年级的学生都能完成该级学业，在文莱达鲁萨兰国、布隆迪、格林纳达、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦和塞内加尔，这两者的差距超过了二十个百分点。

中等教育及更高等教育

评估中等教育情况对于监测全民教育进展非常重要。随着完成初等教育学生人数的增长，对中学教育的需求增加了。多数政府将普及小学和初中义务教育视为一项重要的政策目标。在全世界四分之三的国家中，义务教育包括初中教育。性别平等目标也呼吁各国保证小学和中学教育中的平等。

2005年，全世界中学入学人数为5.12亿人，与1999年相比增长了7,300多万人（17%）。以下区域的增长推动了这一进展：撒哈拉以南非洲地区（55%）、南亚和西亚及阿拉伯国家（分别为25%），以及东亚（21%）。

自1990年代初期以来，全世界初等教育参与率迅猛增长：1991年中等教育毛入学率平均值为52%，1999年和2005年分别为60%和66%。拉丁美洲及东亚和太平洋地区三分之二或更多的中学学龄儿童接受了中等教育，撒哈拉以南非洲地区（25%）、南亚和西亚（53%）及阿拉伯国家（66%）的平均数较低。北美和西欧的多数国家则几乎实现了普及中等教育的目标，中欧和东欧及中亚的中等教育净入学率相对也较高。

高等教育也与各项全民教育目标相关，它是两性平等目标的一个构成成分，也是教师和管理人员的一个重要来源。2005年，全世界高等教育入学人数为1.38亿人，比1999年增加了4,500万人。高等教育机构扩招多发生在发展中国家（例如，巴西、中国、印度和尼日利亚）。不过，相关年龄组中接受高等教育的人的比重却很小。2005年世界高等教育毛入学率约为24%，各地区的情况大不相同，撒哈拉以南非洲地区为5%，南亚和西亚为11%，而北美和西欧则高达70%。

目标3. 满足青年和成人的学习需要

“确保通过平等取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。”

各国政府主要通过扩大正规中等和高等教育来满足青年的学习需要。不过，人们也通过非正式方式和非正规手段来获取各项技能。从平等的角度来看，这些学习活动值得关注，因为处境不利的青年和成人通常会利用这些方式和手段，而且未接受过学校教育或未获得基本技能便退学的儿童占很大比重。非正规教育计划各式各样，并且通常由多个部委或其他政府机构进行监督。在许多国家，由非政府组织负责的小规模举措在提供非正规教育方面占主导地位。在国家一级急需改进对非正规教育供需情况的监测。虽然在正规教育系统以外采取了多种学习活动，但在很大程度上不能确定达到供需平衡所需的程度。

《2008年报告》使用的是30个国家有关提供非正规教育的资料。家庭调查数据显示，在世界上一些最贫穷的国家，非正规教育在许多处境不利青年和成人学习的主要途径。

大规模扫盲计划很普遍，通常涉及生活技能（健康、公民权利）和生计（创造收入、农业活动）领域，对于包括阿富汗、埃塞俄比亚、尼泊尔和塞内加尔在内的贫穷国家而言尤为如此，这些国家的扫盲计划得到了实质性的外部支助。有时与扫盲计划相联系的同等或“第二次机会”服务，是向青年提供学习机会的一个普遍方式（例如：巴西、柬埔寨、埃及、印度、印度尼西亚、墨西哥、菲律宾、泰国和越南）。其他国家计划的重点是非正规经济中的技能发展问题，其中包括中国、埃及、加纳、南非和越南。巴西、布基纳法索、中国、埃塞俄比亚、印度、尼泊尔、菲律宾和泰国的方案侧重于农村发展，因此同农业部共同开展。

非正规教育计划通常与社区发展相关。许多亚洲国家的社区学习中心（例如，泰国超过了

8,000个)提供广泛的结构化学习活动,满足当地包括扫盲、继续教育和技能培训在内的各种需求。

目标4. 识字程度和识字环境: 至关重要但难以评估

“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。”

识字是人类的一项基本人权,不仅是实现全民教育的根本,更广泛的说还是减少贫穷和扩大社会参与率的根本之所在。但是,在全世界7.74亿成年人口中,64%的妇女为文盲。另外,此数据来自基于间接评估的人口普查或家庭调查;来自直接测验的证据表明,扫盲问题的总体规模事实上要大得多,如肯尼亚的最新调查所示(见方框2.1)。

框注2.1: 肯尼亚的国家成人识字情况调查

2006年,肯尼亚利用针对15,000个家庭的直接评估进行了一项国家成人识字情况调查。调查估计,成人识字率为62%,比来自2000年多个指标类集调查的74%这一自我估计比例低得多。各地区、各年龄组、各教育等级的识字和计数率大不相同,转折点在四年级和五年级之间。完成四年级或更低学业成年人的识字率不足20%,而完成五年级或更高学业成年人的识字率则超过了65%。许多调查对象说,他们没有参加扫盲班,或由于距离学习中心较远及教师紧缺而退班。这一类型的直接评估提高了有关识字情况的数据质量,并提供了更为精确的资料,从而能够对现行计划进行评估并制定相关政策。

在1985至1994年和1995至2004年期间,全球成人识字率从76%升至82%。发展中国家的上升更为明显(68%到77%)。阿拉伯国家及南亚和西亚取得了最为持续的进展,分别上升了十

二个百分点。前一个区域和撒哈拉以南非洲地区的成人文盲数量没有系统下降,这部分是因为人口继续快速增长。南亚和西亚及撒哈拉以南非洲地区(分别为59%)、阿拉伯国家和加勒比地区(分别约71%)的成人识字率仍低于世界平均水平。

世界上超过四分之三的文盲仅分布在15个国家,其中包括九个人口最多的国家中的八个国家:孟加拉国、巴西、中国、埃及、印度、印度尼西亚、尼日利亚和巴基斯坦。在这15个国家中,虽然一些国家人口的持续增长导致文盲绝对数量上升(例如,孟加拉国、埃塞俄比亚、摩洛哥),但多数国家在1985至1994年间成人识字率都有上升。南亚和西亚及撒哈拉以南非洲地区的一些国家成人识字率仍低于50%(地图2.2)。

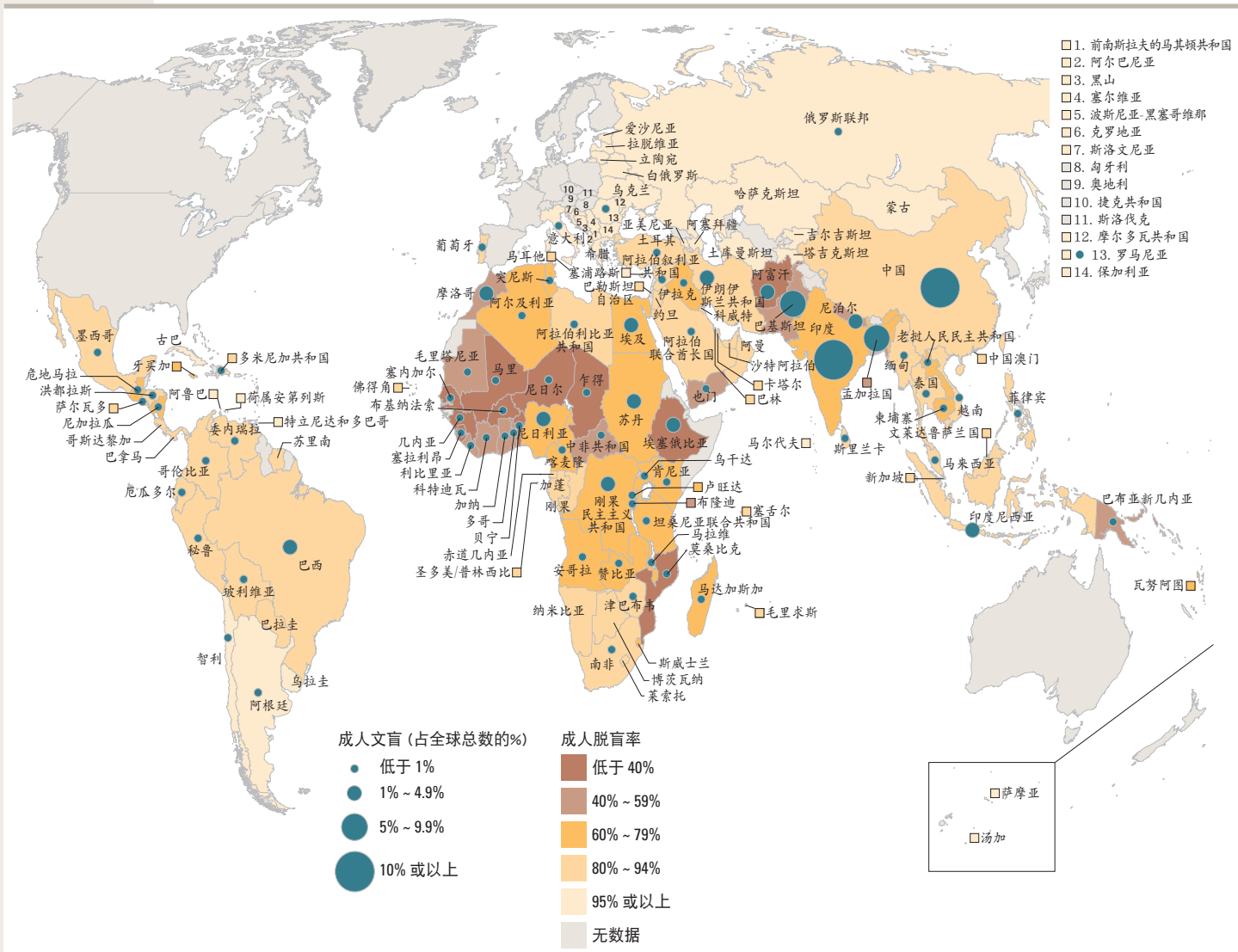
中国的成人文盲数量大幅下降了9,800万人,因此在很大程度上提升了发展中国家的成人平均识字率。中国取得进展的原因是小学参与率持续上升,各项扫盲计划目标明确,扫盲环境显著改善。公共和私营领域都营造了此种氛围,特别值得一提的是包括书面材料(报纸、书籍和海报)、广播媒体及信息和传播技术(ICT)在内的一些手段都有助于获取并使用各种扫盲技能。

所有区域的青年识字率(15至24岁)进展更为迅速,特别是阿拉伯国家和东亚,这说明青年获得及参与正规学校教育的机会更多。几乎所有地区的增长都伴随着文盲人数的下降。虽然撒哈拉以南非洲地区的青年识字率增长了9%,但该地区青年的文盲人数却新增500万,其原因是人口持续增长及完成学业率很低。

识字程度和平等

在全球范围内,妇女识字人数是男子的89%。尽管在1985至1994年间取得了一定进展,但南亚和西亚(妇女识字人数是男子的67%)、阿拉伯国家(74%)和撒哈拉以南非洲地区(76%)的不平衡现象仍然很明显。

地图2.2: 1995-2004年成人脱盲与文盲人数



资料来源: 见完整的《全民教育报告》第2章。

本地图中所示的边界和名称并不代表联合国教科文组织的正式认可或接受。根据联合国地图绘制。

贫穷程度最严重的国家文盲率也最高，在家庭方面也存在这样的关联

总体而言，贫穷程度最严重的国家文盲率也最高，在家庭方面也存在这样的关联。更为普遍的是，由于各种社会、文化或政治原因，某些人群——诸如迁徙者、土著群体和残疾人——获得正规和扫盲计划的机会减少。

目标6. 质量: 儿童能学会多少?

“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。”

质量是教育的核心。倘若儿童缺乏受过培训的教师、学习材料、授课时间和适当的学校设施，他们则不可能掌握基本技能及知识。本报告探讨了学习成果、学习条件和教师队伍方面的质量问题。

学习成果: 普遍进展缓慢

来自国际和区域评估的大量证据表明，发达国家和发展中国家在学习成果方面的进展都非常缓慢。例如，国际学生评估计划 (PISA)² 2003年

2. 国际学生成绩评估计划。

阅读评估发现，一些经合组织国家中，20%或更多的15岁儿童的阅读熟练程度仅达到最低，甚至更低水平。“国际阅读能力发展研究”（PIRLS）³2001年评估发现，在包括阿根廷、哥伦比亚、伊朗伊斯兰共和国、科威特、摩洛哥和土耳其在内的许多国家，40%以上的四年级学生的阅读仅为最低或更低水平。所有的评估都指出，各国内部的学习成果存在不均衡现象。高社会--经济地位（父母的教育、工作和家庭财产情况）和学生成绩之间通常存在正比关系。非洲和拉丁美洲的各项评估发现，存在倾向于城市学生的严重差距，这说明城市地区的家庭收入较高，学校条件较好。中欧和东欧的最新研究发现，不同区域、不同学校类型或计划之间的成绩差距与学生的社会--经济地位相关。

着手开展国家学习评估的政府数量日益增加：2000至2006年81%的发达国家、50%的发展中国家和17%的转型期国家至少开展了一项评估，与1995至1999年相比，增长了很多。各项国家评估的重点往往为四至六年级学生及官方语言和数学的学习成果。这一趋势表明，国家管理当局认真努力及时收集有关教育质量的数据。例如，2006年摩洛哥开展了一项评估，作为教育部门改革的一个组成部分。阿拉伯国家针对法语和数学的评估显示，不足一半的学生达到了最低掌握水平。海地2004/2005年评估表明，仅44%的四年级儿童达到了预期标准。在16个国家对早先或最近的国家评估所作的对比显示，平均成绩呈上升趋势。在能收集到数据的多数国家，农村儿童的语文和数学成绩比城市儿童要低。

实际用于各学科的学习时间的多少——不论在学校还是家庭作业方面——会影响成绩高低，特别是语文、数学和科学。所有国家都希望将学校一至六年级的教学时间增至近4,600个小时。多数区域已制定了有关足够时间的政策，但在实际执行中，儿童不能获得所需的教學时间。在一些阿拉伯国家，实际学习时间估计比计划的教学时间平均少30%。各项证据表明，

3. 国际阅读能力发展研究。



在博茨瓦纳学读盲文。

教师缺勤、在职培训、罢工、武装冲突及将学校作为投票站或考场将大大减少学生的学习时间。

教科书积极影响学生的学习，并能弥补社会-经济不利条件，特别是在低收入环境中。发展中国家特别是贫穷和农村地区的许多教室中仅有教师拥有一本教科书。学生的大部分时间用于抄写黑板上的内容，然后再反复记忆。在许多非洲国家，25%至40%的教师表明他们没有教科书或其所教科目的教学指南。虽然国际机构对许多发展中国家的教科书编写和分发工作提供了支助，但是投资通常为一次性短期项目，这对于维持当地长期的教科书出版而言效果微不足道。

学校的简陋状况及教室的过分拥挤更加剧了学习条件的不尽人意。在东部和南部非洲控制教

在许多非洲国家，25%至40%的教师表明他们没有教科书或其所教科目的教学指南

艾滋病毒/艾滋病这一流行疾病是教师缺勤和流失的一个重要原因。

育质量联合会 (SACMEQ)⁴中, 47%的国家报告其学校建筑需要进行大规模维修。在过分拥挤的教室中, 学生没有座椅、长凳或课桌, 这一现象在非洲非常普遍。清洁水源和卫生设施的缺乏能够对出勤情况带来不利的影响, 特别是女孩。在冲突频发的地区, 连学校都非常短缺。2003年, 伊拉克的2,700多所学校被劫掠、毁坏或焚烧。波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、科索沃、莫桑比克和东帝汶的教育基础设施被大规模毁坏。在利比亚, 2001至2003年间估计23%的小学被毁。在阿富汗, 焚烧和轰炸学校及杀害教师和学生的行为严重影响了一些省份的教育成果。

扩大并更新教师队伍

倘若没有足够受过良好培训的教学队伍, 则不可能实现全民教育目标。2005年, 全世界初等教育系统中雇用的教师人数为2,700万人, 其中东亚所占份额超过了三分之一, 当地的初等教育入学人数占全世界总数的28%。1999年至2005年间, 小学教师总人数增长了5%——也就是说, 比入学人数增长的速度略慢。在这六年中, 撒哈拉以南非洲地区教师队伍扩大了25%, 南亚和西亚扩大了14%, 但其入学人数增长更快——分别为36%和22%。在中等教育中, 除中欧和东欧以外的其他所有地区教师人数都有增长, 并且比初等教育的增长速度更快。

倘若学生与教师的比率超过40: 1, 则往往会不利于学习。176个能收集到数据的国家中有24个国家的学生与教师的比率大于这一基准, 其中20个为撒哈拉以南非洲地区的国家, 比率最大的为刚果(83: 1)。1999年至2005年间, 全世界学生与教师的平均比率一直保持在25: 1。撒哈拉以南非洲地区(从41: 1升至45: 1)及南亚和西亚(从37: 1升至39: 1)的比率上升, 因为其入学率增长最快。在阿拉伯国家和太平洋地区, 尽管入学率上升, 但每名教师负责的学生人数却略有下降。总体而言, 公立学校的学生与教师的比率要比私立学校高很多。

1999年, 学生与教师的比率低于40: 1的多数国家均能保持这一状况。但也存在一些令人担忧的例外情况: 1999年阿富汗的学生与教师的比率为36: 1, 但到了2005年虽然其教师队伍扩大了一倍, 学生与教师的比率却猛增到了83: 1。坦桑尼亚联合共和国的教师短缺, 特别是在2001年该国免除学费之后, 一年之中入学率暴涨23%。

如果探讨每名受过培训的教师负责的学生人数, 情况则会发生改变。由于教师短缺, 这一比率通常会更高。2005年, 南亚和西亚受过培训的小学教师的百分比中值约为64%, 中亚、拉丁美洲和加勒比地区及撒哈拉以南非洲地区为80%或更高, 阿拉伯国家为100%。只有43个国家能收集到1999年和2005年受过培训的教师百分比数据。在约50%的国家中, 受过培训的教师比重增加了。在阿富汗、乍得、马达加斯加、莫桑比克和尼泊尔每名受过培训的教师负责的学生人数超过了100。

倘若不统计感染艾滋病毒/艾滋病的人数, 便不能完成对教师队伍的分析工作。流行疾病是教师缺勤和流失的一个重要原因。在莱索托和马拉维, 约三分之一的教师离职是因为患有不治之症, 其中多数可能与艾滋病毒有关。2000至2004年间, 莫桑比克的在职死亡人数增长了72%。据报道, 2000至2002年间坦桑尼亚联合共和国42%的死亡教师与艾滋病毒/艾滋病有关。

目标5: 性别均等和平等

“到2005年以前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平等, 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。”

自1999年以来, 教育方面的性别差距已经缓减, 但在全世界范围内仍然普遍存在。截止到2005年, 在181个能收集到数据的国家中, 只有59个国家(约三分之一)已在初等教育和中等教育中实现了性别平等。其中多数在1999年

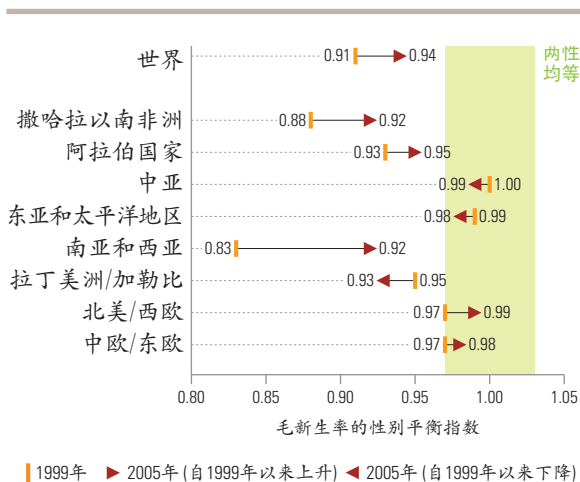
4. 东部和南部非洲控制教育质量联合会。

就已实现了性别平等，这些国家多为发达国家和转型期国家，或拉丁美洲和加勒比地区的国家。以下是其他地区实现全民教育性别平等目标的国家数目：东亚和太平洋地区仅有七个，撒哈拉以南非洲地区两个，阿拉伯国家两个，南亚和西亚两个。

在撒哈拉以南非洲地区、阿拉伯国家及南亚和西亚，仍然普遍存在主要倾向于男孩的性别差距。在有性别差距的国家中，往往是教育等级越高，差距就越为严重。2005年，在全世界188个能收集到数据的国家中，118个国家的初等教育已实现性别平等（63%）。而中等教育实现性别平等的国家仅为37%，高等教育则不足3%。

初等教育中性别差距最关键也是最首要的一个原因是一年级入学时的差距所致（图2.3）。2005年，虽然撒哈拉以南非洲地区、南亚和西亚（都为92:100）及拉丁美洲和加勒比地区（从1999年的95:100降至2005年的93:100）进入一年级的女生与男生的比率较低，但全世界的平均比率为94:100。其他区域均超过了95:100或更高。总体而言，自1999年以来教育方面的性别差距现象已经缓减，在一些区域特

图2.3：1999年至2005年，按地区分列的初等教育中性别差距变化情况



注：图中性别平均指数为加权平均数。
资料来源：《全民教育报告》第2章全文。

别是南亚和西亚这一现象已大幅减少（女孩与男孩之比从83:100升至92:100）。不过，在阿富汗、中非共和国、乍得、尼日尔、巴基斯坦和也门，接受学校教育的女孩与男孩之比为80%或更低。

学校参与：南亚和西亚的女孩受益很大

2005年，全球小学女孩与男孩入学人数之比为95:100，1999年为92:100。在这一时期开始之际，南亚和西亚是情况最为糟糕的区域，但却是增幅最大的区域：女孩与男孩入学人数之比从82:100增至93:100。撒哈拉以南非洲地区和阿拉伯国家初等教育入学率的性别平等指数增长了三个百分点。

在中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国和尼日尔，以及阿富汗、巴基斯坦和也门，女孩的总入学率仍为男孩的80%或更低。在低收入人群、农村地区和城市贫民窟中，性别差距通常更为严重。

一般而言，一旦女孩获得了接受学校教育的机会，成绩则往往好于男孩。在拉丁美洲和加勒比或北美和西欧，没有一个国家的女孩留级率高于男孩。总体而言，2004年共有70个国家男女完成最高年级学业的比重相同。在53个其他国家中，还存在巨大差距，这一差距通常倾向于女孩，特别是拉丁美洲和加勒比地区。在撒哈拉以南非洲地区和阿拉伯国家，在续读到小学最高年级方面存在倾向于男孩的性别差距的国家数目与倾向于女孩的国家数目大致相同。

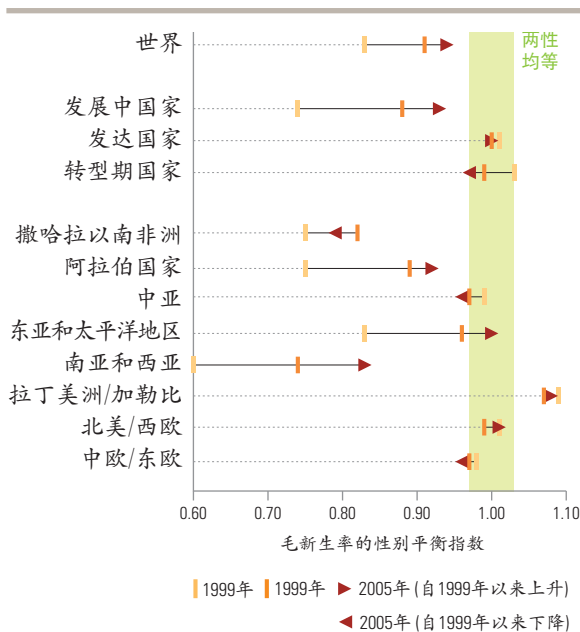
中等教育中的性别差距

与初等教育相比，中等及高级教育中的性别差距现象更加普遍，更为严重，但形式却更复杂（图2.4）。

2005年，中等教育方面有61个国家存在倾向于男孩的性别差距，与53个倾向于女孩的国家相比略多。男孩在参与或成绩方面表现不佳成了日益关注的问题，特别是在发达国家

在有性别差距的国家中，往往是教育等级越高，差距就越为严重

图2.4: 1991、1999和2005年, 按地区分列的中等教育毛入学率方面性别差距变化情况



资料来源:《全民教育报告》第2章全文。

家, 而且还包括拉丁美洲和加勒比地区。这是中等教育中女孩入学人数多于男孩的唯一区域(在11个国家中男女入学人数之比平均为90:100或更低)。为了生计, 男孩更可能较早退学, 并且更可能参与不能通向高等教育的短期学习计划。贫穷通常是男孩不能接受中等教育的一个重要绊脚石。智利的一项研究表明, 贫穷男孩成为劳动力的可能是贫穷女孩的四倍。

1999年全球中等教育性别平等指数为0.91, 2005年增至0.94。与1991至1999年间相比, 制定《达喀尔行动框架》之后的差距缩小状况较为缓慢。南亚和西亚及撒哈拉以南非洲地区仍为中等教育入学率较低的区域, 并且中等教育中女孩参与率也最低, 女孩与男孩的入学人数之比分别为83%和79%。事实上, 撒哈拉以南非洲在1999至2005年之间远离了性别平等。

不论是倾向于男孩还是女孩, 1999至2005年间能收集到数据的144个国家中, 三分之二的国家中等教育性别差距得到缓减, 因此一些国家出现了平等趋势。

高等教育: 实现平等的国家极少

2005年, 在144个国家中, 仅有4个国家——博茨瓦纳、中国、墨西哥和秘鲁——实现了高等教育中的性别平等。2005年, 全球高等教育中女性入学人数多于男性(平均性别平等指数为1.05), 是自1999年以来的首次逆转。发达国家和转型期国家会更多的存在倾向于女性的性别差距, 并且自1999年以来差距扩大了。撒哈拉以南非洲地区(0.68)、南亚和西亚(0.74)及东亚(0.92)则存在倾向于男性的差距。虽然阿拉伯国家高等教育中男女入学人数相当, 但区域平均数掩盖了一些国家女性参与率较低的现象。

性别平等: 进展甚微, 很难实现

并不能机械地将缩小教育方面的性别差距理解为实现男女平等。工资差距、妇女获得某些学习和工作领域的机会最小, 以及政治事务中的任职人数不足都证明了性别不平等现象的持续存在。毫无疑问, 性别均等非常必要, 但并非两性平等的充分条件。

促进教育方面的两性平等需要改变性别社会化进程和学校中的某些学习条件。以下方面对促进教育方面两性平等都很重要。

安全和有利于性别的学校环境

许多学校仍然存在教师和其他工作人员及儿童自己对儿童采取身体和心理暴力的行为。男孩更可能频繁经历严重的身体暴力, 特别是体罚。女孩则更可能遭受性暴力和性骚扰, 这通常会导致其自尊心受挫或过早退学。加纳、马拉维和津巴布韦的一项比较研究发现, 据报道许多女孩曾受到年长男性学生和男性教师的攻击性性骚扰。学校的自然环境也同样重要。倘若学校缺乏适当的卫生设施, 女孩, 特别是青春期女孩, 上课的可能就更小。一项研究认为, 撒哈拉以南非洲地区小学退学的女孩中, 半数是因为缺乏清洁水源和卫生设施。

女性教师和教室气氛

一个国家的女性教师所占百分比越高，小学参与方面的性别均等程度就越高。全球94%的幼儿教师为妇女，但初等教育中的妇女比例则降至62%，中等教育为53%，高等教育为41%。不过，仅女性教师的存在并不能保证男女在学校中能享有同等的待遇。

许多教师声称他们对男女一视同仁，但实际上他们的态度都存在细微的偏见。男孩通常会与教师进行更多具有挑战性的互动，在教室活动中占主导地位，并且在批评、表扬和建设性回应方面比女孩更易受到注意。肯尼亚、马拉维和卢旺达针对农村学生进行的一项研究发现，教师对女生的期望值很低。教师和学生都推动了一个模式的形成，即：向女孩提供积极参与课堂活动的机会较少。需要培养教师了解性别与其身份如何相互影响，从而确定他们自己及学生的态度、认识和期望。目前，此类培训仍然相对较少。

学习材料中的各种偏见

针对教科书内容的分析指出，各级教育、各学科、各个国家或区域都存在针对女孩和妇女的性别偏见。教科书中，女孩和妇女未被充分代表，而且在很大程度上被描述为陈规定型的角色，即使在初等教育实现性别均等的国家也是如此。中国针对教科书的社会研究指出，所有的科学家均为男性，教师均为女性。喀麦隆、科特迪瓦、刚果和突尼斯针对数学教科书的一项研究发现，每个国家书面材料中女性角色的比重都低于30%。针对教科书中两性平等改善情况的研究表明，大大忽略了最近几十年中女性角色的改变。

从性别角度来看，性教育是一项至关重要的课程，现在越来越得到关注，这主要是因为艾滋病病毒/艾滋病的传播。由于此类计划忽视了妇女的性生活和看法，因此在许多国家受到了指责。博茨瓦纳一所初中针对性教育的研究表明，教师与学生之间的讨论能够改变男孩和女孩的社会陈规定型看法。教师只列举迎合男孩

经历和性生活的事例，因此忽视了女孩的性生活。

女孩的阅读分数较好，数学成绩也在迎头赶上

来自国际和区域评估的大量数据强调了语文、数学和科学成绩方面存在三大主要趋势。第一，全部国际和区域学生评估显示，女孩的语文测验分数继续高于男孩，即使在入学率存在巨大性别差距的国家，例如许多阿拉伯国家也是如此。

第二，平均看来，女孩的数学成绩正迎头赶上男孩，各项国际和区域评估显示，女孩的成绩直线上升。最近，一些国家中出现倾向于女孩的差距（例如亚美尼亚、菲律宾、摩尔多瓦共和国）。第三，尽管男孩在科学学科中还保持一定优势，但女孩已取得了巨大进展。

在某些科学领域中妇女的从业人员不足。在多数能收集到数据的国家，高等教育中科学学科中的女性人数不足三分之一，但人文、社会科学和与卫生相关的领域却超过了三分之二。除意大利之外，所有经合组织国家获得高级研究资格的男性人数多于女性。

实现全民教育的总体进展

2003年制定了全民教育发展指数（EDI），该指数用于全面计量实现四项全民教育目标的进展情况：普及初等教育、成人扫盲、性别和教育质量。⁵今年的指数涉及129个国家（方框2.2）。未被列入该指数的许多国家均为脆弱国家，其教育发展水平通常都较低。

5. 每项目标都有一个替代指标表示。普及初等教育用初等教育的合计净入学率作指标；成人扫盲用15岁及以上年龄组的识字率作指标；性别均等和平等用注重性别的全民教育指数作指标；教育质量用五年级续读率作指标。全民教育发展指数的范围在0至1之间，指数越接近1表明一个国家的全民教育成就越大。

平均看来，女孩的数学成绩正迎头赶上男孩

教科书中，女孩和妇女未被充分代表，而且在很大程度上被描述为陈规定型的角色

框注2.2: 全民教育发展指数的各项成果

- 51个国家(占全部样本的40%)的全民教育发展指数值为0.95或更高。虽然多数国家在北美和欧洲地区,但取得较大进展的国家也包括除南亚和西亚以外所有区域的各个国家。在这些国家,受教育权并非一句空话;义务教育制度已设立了几十年,并得到了严格执行,通常也为免费教育。
- 在八个全民教育区域中,53个国家的全民教育发展指数值介于0.80和0.94之间。尽管该组国家的初等入学率通常很高,但由于教育质量低或成人识字程度低,或两者兼有,这些国家的全民教育发展指数值下降。
- 25个国家(全民教育发展指数所列全部国家的五分之一)还远未达到实现全民教育的目标,其指数值低于0.80。其中八个国家为脆弱国家。^{*}在这25个国家中,约三分之二的国家在撒哈拉以南非洲地区,一些国家的全民教育发展指数低于0.60。九个人口最多的国家中有四个亦在此行列:孟加拉国、印度、巴基斯坦和尼日利亚。该类别中多数国家的四项全面教育目标分数都较低。

^{*}布隆迪、乍得、厄立特里亚、几内亚、老挝人民民主共和国、尼日尔、尼日利亚和刚果。

对于能收集到1999年和2005年全民教育发展指数数据的44个国家而言,32个国家的指数上升,平均上升3.4%。其中埃塞俄比亚、危地马拉、莱索托、莫桑比克、尼泊尔和也门取得了巨大进展,1999至2005年其指数增长幅度超过了10%。除危地马拉外,这些国家全部属于低全民教育发展指数类别,但在实现全民教育方面进展迅速。另一方面,12个国家的全民教育发展指数略有下降,阿尔巴尼亚、乍得、立陶宛和摩尔多瓦共和国下降幅度约2%或更多。

总体而言,初等教育净入学率的增长推动了指数的上升。在全民教育发展指数略有上升或下降的多数国家,其薄弱之处在于五年级续读率。

增强最不发达国家的管理能力

民间社会的呼声高涨

14个国家免除了小学学费

弥补贫穷家庭的费用

鼓励女孩儿参与

包容性学习机会

增强能力：所需的成套措施

应对教师紧缺的策略

第3章： 各国一直在发展

本章的重点是以下三大政策领域，目的是为了阐明各国如何制定并增强教育系统，从而满足所有儿童、青年和成人的基本需要：促进并有利于教育的机制性氛围；扩大受教育机会的战略，尤其是最贫穷和处境最不利群体的受教育机会；提高教与学质量的措施。资料的依据为有关2000年以来各项措施和战略的审查结果，该项审查由30个发展中国家挑选人员组成的小组进行。

一个有利于教育政策的环境

侧重规划

2000年以来形成的一个强劲的势头是各国政府努力制定国家教育部门计划。在接受审查的30个国家中，多数目前已制定了教育计划。它们往往会强调扩大受教育机会，提高教育质量和和管理能力的措施。最近由全民教育快速轨道倡议举行的一次针对各项计划的审查指出，多数计划都纳入了解决性别差距及提高教育质量的明确措施。不过，优先事项领域仍然为薄弱环节，并且仅不足半数的计划纳入了涉及所有费用的中期财政框架。

《达喀尔行动框架》强调提高国家监测教育的能力非常重要。所有区域的许多国家（例如，墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、菲律宾和也门）已加倍努力建立了教育管理信息系统。不过，

管理能力差将继续是许多低收入国家教育进步的一个主要绊脚石。以布基纳法索为例，虽然在扩大获得基础教育机会方面该国已取得了巨大的进展，但基础教育部仍然很难提供足够的教室、教师和学习材料。社会日益认识到教师培训和教育系统组织结构的变化均为解决扩大入学机会和质量问题的必要条件。

民间社会：强有力的倡导者

自制定《达喀尔行动框架》之后，民间社会发挥的倡导作用日益明显。现在，几乎所有国家的教育部门政策都要求政府与民间社会组织（CSOs）之间建立各种伙伴关系（不只发挥传统的提供服务作用）。1999年启动的全球教育运动推动了国家、区域和全球各级强有力宣传网络的形成。各项审查认为，民间社会的观点和提议在一定程度上影响了国家教育计划的制定，但系统参与议程和最后草案制定的机会仍然有限。有时各国政府试图对民间社会参与政策对话进行管理和限制。但民间社会组织仍在开创新空间，增强其在政策方面发挥的作用。民间社会组织的一些提议具有教育创新性（例如，行动援助体现成人识字方法），其他提议还指出让社区参与预算跟踪活动和替代监测行动。以拉丁美洲为例，教育复兴伙伴关系公布了有关一些国家教育情况的成绩单。这一公布通常会引起激烈的国家辩论，并激励各国政府提高其对公众报告数据的质量。

1999年启动的全球教育运动推动了国家、区域和全球各级强有力宣传网络的形成

非国家提供方

自2000年以来，撒哈拉以南非洲地区的许多国家小学入学人数大幅上升，其中非国家提供方发挥了显著的作用。包括孟加拉国和巴基斯坦在内的其他各国还继续依赖于为初级教育提供大量校舍的非国家提供方。各国政府与非国家部门之间的伙伴关系形式多样，其中包括直接供资、订立合同提供服务及为教师提供培训。一些国家制定了各种机制管理这一领域。在哥伦比亚的波哥大，私立学校会获得公共支助，从而向低收入学习者提供教育，这在使学生留在学校及提高学习成果方面取得了积极的效果。

不过，有关非国家提供方的条例通常会很繁琐，并且不能为提高得不到充分服务人群的教育质量及扩大其教育机会营造有利的环境。由于政府没有能力执行条例，也不能充分界定政府的职责，因此这阻碍了有效监督的实施。南非和智利已针对非国家部门制定了财政激励机制，以加强其对各项条例的遵守。这一机制以高质量为前提。

权利下放：承诺通常与现实不符

许多发展中国家将财政、政治和管理责任下放到了区域、省或学校一级的教育管理机构。权



在偏远社区办教育：巴西亚马逊河口湾一个偏僻村庄的小学校。

利下放旨在使学校得以更有效地满足当地需求。通常会以危地马拉基于学校的管理计划为例进行说明：将诸如雇佣和管理教师、支付薪水及监测学生出勤一类的重要职能都下放到了社区学校理事会。各项评价认为，理事会有助于提高小学入学率。

权利下放通常是一个逐步的长期过程。还不能确定它对获得教育的机会和教育质量的影响。在许多拥有权利下放传统的国家，地方一级机构运用和管理教育系统的技能有限。缺乏对角色和职责的明确界定是一个普遍存在的问题。权利下放的另一个风险是会加剧国家以下各级的不平等现象。加纳的一项评估发现，在1990年代实施权利下放制度后，贫穷和较贫穷地区之间学校质量的差距又被扩大。阿根廷和墨西哥也报告了相似的结果。

扩大公平获得教育的机会

《达喀尔行动框架》呼吁各国政府要确保教育系统得到明确界定、制定各项目标并对贫穷和处于社会边缘地位人群的处境做出应对。为保证儿童、青年和成人获得教育机会，各国通过了哪些主要战略？制定综合方法——不仅限于普及初等教育——是达喀尔议程的特点。

幼儿：新的宪法义务

融入健康、营养、教育及为幼儿父母提供支助的方案可以弥补一些不利条件和不公平现象。巴西的《1988年宪法》规定政府有义务向6岁及以下年龄的儿童提供保育和教育。该国在2001年制定了《国家教育计划》，其目标是在这十年结束时将该计划普及至50%的4岁以下儿童和80%的4至5岁儿童。现在已经实现了2005年针对4岁和5岁儿童的入学目标。幼儿教育已被纳入了联邦基金，该项基金向各州的基础教育发展重新分配资金。2002年，墨西哥核准了一项宪法修正案，其中规定到2008年实现三年义务学前教育的目标。一些国家——包括哥伦比亚、危地马拉、印度、尼加拉瓜和菲律宾——已增加了处境最不利儿童，特别是最贫穷地区儿童的学前教育机会。

正在逐步将全面幼儿保育和教育纳入一些国家政策议程，但仍然存在一些问题：对3岁以下儿童的关注不够，缺乏全面的方法，对教师队伍的培训很少及由于涉及不同提供方，因此通常不能协调实施过程。

小学校舍增加

在许多国家，学校严重缺少是实现普及初等教育目标的一个障碍，农村和边远地区及贫民窟尤其如此。在30个国家的个例研究中，多数研究表明，虽然学校数量仍不能与入学如数的增长速度并驾齐驱（1999至2005年，埃塞俄比亚教室数量增加了55%，而入学人数翻了一番），但近几年各国政府采取各种措施来扩大有形基础设施，特别是针对农村或其他处境不利的地区。政府也通过轮班运用教室的方式及向教师施加额外压力努力应对入学人数的快速增长。其他国家还调集了另外的国内资源为学校基础设施的增加提供经费：2003至2006年，土耳其新建教室100,000个，其中五分之一的教室经费由私人资源提供。菲律宾政府针对非政府组织、商业和其他民间团体制定了税收激励制度，这些组织通过支助基础设施建设、提供学习材料及食物和营养补助费和科学家实验设备来“供养”学校。自2000年以来，半数以上的公立学校从此计划中受益。另一项普遍的对策是将包括学校建筑、当地雇佣教师的薪水及其他经常性费用在内的一些财政负担转移给了当地社区。

应对国家以下各级在获得教育机会方面的性别差距

一些政府已建立了各种机制，向较贫穷区域或在获得教育机会方面落后的目标地区重新分配资金。布基纳法索2001年启动了基础教育十年计划，旨在通过为20个省份预留额外资源来缩小地域差距。在巴西，有需求的州和城市设立了特别基金以将其部分收入用于基础教育，然后再重新分配资源，确保各州每名学生每年的最低支出。证据表明该项基金有助于扩展初等教育并缩小地区差距。在印度，政府在处境不利的地区也实施了特别计划。

权利下放旨在使学校得以更有效地满足当地需求

一些政府已建立了各种机制，向较贫穷区域或在获得教育机会方面落后的目标地区重新分配资金

免除学费：维持收益

自2000年以来，已有14个国家免除了学费。证据表明这一措施提高了处境最不利儿童的入学率。但是，在一些国家，入学率虽然上升，但质量却下降：师生比率上升，征聘的教师几乎未受过培训或学校必须采用轮班制。

免除学费给政府带来了两个财政后果：它们必须弥补学校损失的收入，并负担与高入学率相关的额外费用。政府虽然直接向学校发放了按人计费的补助金给予补偿，但学校通常不能按时收到补贴，并且在一些情况下，发放的补助金比商定费用要少。在马拉维，即使分配了额外资源用来补偿豁免学费的损失，但入学率的猛增导致每名学生的费用下降。

如莱索托和莫桑比克，首先针对受剥夺最严重地区或某一年级采取了逐步实施的方法，这一方法使政府得以有充足的时间增加教师员额，并向学校提供额外教室和学习材料的支助。一些政府只针对特殊群体、学校或区域免除了学费：哥伦比亚波哥大的 *Gratuidad* 计划减少了最贫穷家庭儿童的学费。在南非，法律规定收费学校有义务免除低收入家庭的学费。

如果免除学费没有有关修建教室、雇用并培训更多教师及增强学校管理能力的措施作为补充，学习条件简陋则很可能导致儿童过早退学，或导致其学习成绩很差。在包括加纳、肯尼亚、莫桑比克、乌干达和坦桑尼亚联合共和国在内的一些国家，捐助方至少已对由于免除学费而损失的额外必需费用提供了部分经费。

增加参与方面有的放矢的方法

促进入学率上升的全球性政策尚不能普及至最弱势和处以社会最边缘地位的儿童，包括女孩儿（见方框3.1）。除了学费，每个家庭还需支付制服、交通和其他必需品费用，这笔费用之高让人望而却步。此外，对于许多贫穷儿童而言，有报酬或无报酬的家务工作仍是接受学校教育的绊脚石。为了努力消除这些经济障碍，一些政府制定了直接针对贫穷家庭的目标计

划。这些计划包括向女孩儿提供的奖学金及有条件的现金转移。关于后者，巴西的家庭补贴项目是发展中国家此类计划中最大的一项，其涵盖4,600万人，其中超过1,600万的儿童获得了教育特别助学金转移。2005年，墨西哥启动了减少贫穷的计划——救助计划，其涵盖530万名儿童，并根据儿童在学校的出勤情况提供现金转移。研究人员认为，将此计划普及至贫穷线以下所有小学学龄儿童每年将花费24亿美元。

框注3.1：减少性别不平等现象的政策

虽然2005年多数发展中国家没有实现性别平等的目标，但自1999年以来，小学入学方面性别差距最大的一些国家已取得了巨大进展，以下是有关此方面的一些实例：

布基纳法索：通过学校儿童母亲组成的团体，推动了女孩儿在学校参与方面的进展。此外，接受小学教育女孩儿的家长不再需要向家长-教师协会缴款。

埃塞俄比亚：教育部门发展计划的重点是采取各种行动，促进平等，特别是女孩儿、游牧群体及有特殊需求的儿童。这些活动包括：开展社区宣传活动，并制定计划，帮助女孩儿进行学校教育，及在学校修建厕所，提供水源。教师培训学院也设定了配额，增加女教师的数量。

印度：定向措施包括：向八年级及以下年级的所有女孩儿提供免费教科书，为女孩儿修建单独的厕所，向失学女孩儿提供培训班，征聘女教师。2003年该国启动了一项针对处境最不利群体和农村地区女孩儿的国家计划。这一综合方法包括动员社区，建立让女孩儿免于照顾其兄弟姐妹的幼儿中心，提供免费制服和学习材料，以及对教师进行对性别问题敏感的培训。

也门：国家女孩儿教育战略是该国全体部门政策的核心之所在。主要的构成要素包括动员社区提高其对女孩儿和妇女教育重要性的认识，建立男女同校和只针对女性的学校，特别是在农村地区，并征聘更多的女教师。挑选边远农村地区中学的女毕业生担任当地学校中较低年级的教师。向他们提供在职培训和专业支助。2006年，该国还免除了女孩儿的小学学费。

除了学费，每个家庭还需支付制服、交通和其他必需品费用，这笔费用之高让人望而却步

有条件的现金转移计划增加了拉丁美洲一些中等收入国家接受学校教育的机会。将此方法普及至较贫穷国家将需要制定目标，并实施严格的行政管理程序，从而确保透明度并将失误减少至最小。经验证明，试验阶段对于在形成规模前确定主要制约因素至关重要。典型的制约因素包括选择受益方时的政治干涉，以及薪水支付制度和缺乏监测问题。另一个普遍的问题是转移计划与教育措施之间的缺乏联系。制定转移计划是为了向处境不利家庭提供安全网，但通常却没有具体的学习目标。

童工的灵活模式

童工限制了接受学校教育的能力。虽然2000至2004年间，全世界的童工人数减少，但受雇佣的儿童人数仍为2.18亿人，这约束了其教育机会。虽然多数国家制定的法律规定了最低工作年龄，禁止某些形式的童工并要求接受教育，但是执行情况却不容乐观。倘若主要是因为贫穷而参加工作，这些法律则更难得到执行。虽然向家庭发放的补贴在一定程度上能够使更多的儿童接受学校教育，但是许多儿童仍然照旧参加工作。

各国已制定了替代措施，满足儿童的学习需求。各项计划往往规模很小，且不能得到充分的评价。灵活的学校教育适合工作时间的周期，并通过独立的学习模型或“暑期班”弥补错失的时间。“追赶”加强班可以帮助有工作的儿童接受其丧失的学校教育，并最终进入正规学校。在孟加拉国，为期两年的桥梁培训班已普及至350,000名在非正规部门工作的城市儿童。巴西的根除童工计划采取了一个广泛的方式：它包括向家庭提供补贴，监督雇主对各项童工法律的遵守情况，实施非正规同等教育计划，并开展额外课程活动。在三个贫穷农村州，针对这一计划的评价指出，儿童参加工作的可能性下降，小学的入学率进展更为迅速。

减少学校中的种族歧视现象

土著群体、少数民族的儿童进入小学的机会更小，并且留级的可能性更大。来自十个拉丁美

洲国家的数据显示，土著与非土著人口之间教育程度的差距比基于性别或居住地区的差距更为明显。

教学语言发挥的作用非常关键。危地马拉和墨西哥的双语教育计划改善了土著社区儿童的教育成果。此类计划需要用当地语言编写学习材料，并对教师进行特别培训。游牧或畜牧社区的儿童也面临各种挑战，包括孟加拉国和埃塞俄比亚在内的一些国家也向学校提供食宿设施来应对这些挑战，但其质量还是一个令人担忧的问题。

在欧洲联盟，Roma人容易受到教育歧视，虽然系统种族歧视现象正逐步减少。Roma儿童仍然面临更多非正式的排斥类型。中欧和东欧的政府战略已纳入了针对学校和学习者的经济激励机制，并任命了教室协调员支助儿童和其家庭。

将残疾人纳入受教育范围

最近通过联合国《残疾人权利公约》要求在各级开展包容性教育。各地区，特别是欧洲，日益认识到尽管需要各种形式的特殊支助，但有特殊需求的儿童应优先获得正规学校的教育。近几年，一些发展中国家已采取各种举措，增加包容性学校。巴西的《2002年教育法》强调各个学校需要提高有特殊学习需求儿童的入学率，要求政府提供专门的教师。2006年，埃塞俄比亚制定了特别教育需求战略，其旨在通过培训教师增加包容性学校教育，进而确定学习困难并建立支助体系。

扩大青年和成人的学习机会

青年和成人教育计划仍然未得到重视，且资金不足。近几年，一些政府已做出各种努力制定国家框架，满足青年和成人的需求。泰国、印度尼西亚和尼泊尔已增强了非正规教育的程度。中国编写的学习材料将学习阅读与培训农业和企业技能结合在了一起。孟加拉国、印度和塞内加尔政府已与民间社会组织建立了紧密的伙伴关系，增加青年和成人的学习机会。塞

各地区，特别是欧洲，日益认识到尽管需要各种形式的特殊支助，但有特殊需求的儿童应优先获得正规学校的教育

内加尔的“公平-公平”方法依赖于非国家提供方在国家制定的框架内制定并执行各项计划，这一方法已扩展到该区域的其他一些国家。虽然此类计划中的入学率稳步上升，但公共基金仍不充足，政府的监测能力也是一个制约因素。巴西已启动了若干项计划，并普及至500万青年和成人。东亚和太平洋地区的社区学习中心综合了教育和发展行动，这种中心的普及给扫盲带来了强劲的风头。

提高学习成果

各国在提高教育质量方面都面临或大或小的挑战。针对提高学习成果没有单独的战略，但关键要素包括学校的卫生保健和安全、足够的学习时间和资源、合格及能够激发学习兴趣的教师和有效的教学方法。

包括哥伦比亚、墨西哥和南非在内的一些国家已采取了融入上述要素的综合方法来提高教育质量（见方框3.2）。

框注3.2：提高教育质量的综合方法

2000年，哥伦比亚启动了针对贫穷家庭的优先事项行动计划，其措施包括减少学校教育的费用，为中学生提供奖学金，向学校贫穷学生提供早餐，并制定卫生保健措施。计划还包括增加教师的培训和津贴，从而鼓励教师在条件艰苦地区任教。

墨西哥已扩大了各项针对分散农村社区和土著人口的计划规模。这些计划包括提供幼儿保育和教育，改善小学基础设施，提供学习材料，培训教育工作者，并针对教师制定经济激励机制以减少其更替和缺勤现象。这些措施使留级率及土著与非土著儿童学习成果的不平等现象减少了30%。

南非：该地区的地区发展支助方案（1989至2003年）旨在提高四个面临主要教育挑战省份一至九年级的教育质量。其措施包括进行教师培训，提供学习资源并增强能力。各项评价显示了三年级的识字和计数成果。

卫生保健、安全、学习时间和教科书

学校供餐计划鼓励父母将儿童送入学校接受小学教育，并鼓励他们继续留在学校。来自智利和孟加拉国的评价表明，这项计划有助于减少缺勤及退学现象，增加入学人数。三分之二的撒哈拉以南非洲国家除供餐外，还向儿童提供实得口粮，这也增加了入学人数。促进卫生保健的学校计划也能够提高小学出勤率。

针对学校暴力行为的协同应对措施还很有限。非洲和南亚地区一些国家的研究结果表明，强有力的管理、教师聆听和应对学生担忧问题的能力，以及学生参与学校决策的机会是打击暴力行为的有效途径。与社区开展紧密合作也有助于打击基于性别的虐待行为。

如果将正式授课时间提高至每年800个小时，并保证得到切实执行，许多国家则能够提高学习成果。学生拥有的教科书越多，成绩就越好，处境不利的学生尤其如此。一些国家（例如，喀麦隆、埃塞俄比亚、几内亚、印度、马来西亚、摩洛哥和尼泊尔）已开始向优先地区或目标群体免费发放教科书。其他一些国家的教科书市场已自由化，并取得了不同程度的成效。

合格并能激发学习兴趣的教师

《达喀尔行动框架》强调各国政府需要提高教师的地位、道德和专业水平，从而实现全民教育目标。先前的报告对有关此方面的各项战略已进行了分析（见方框3.3）。尽管1999至2005年间，撒哈拉以南非洲地区及南亚和西亚的许多国家分派了大量的小学教师，但这一努力却跟不上此期间入学人数的飞速增长。为解决教师短缺及费用不足问题，许多政府正在以临时合同的方式雇佣教师。合同教师的工资通常要低于正式公职员工，并且没有病假津贴和养恤金。

框注3.3: 吸引教师从事此职业的措施

- 降低教师培训入学要求（莫桑比克）。
- 使教师培训的途径更为灵活（南非）。
- 缩短初期教师培训的周期（加纳、几内亚、马拉维、莫桑比克、乌干达、坦桑尼亚联合共和国）。
- 结合基于学校的经验进行全日制寄宿培训（古巴、联合王国）。
- 运用远程教育模式（非洲农村地区）。
- 提供激励机制，提高业绩和积极性，其包括：（a）根据其他群体和实际情况，保证教师获得适当的薪水；以及（b）适当的工作条件。
- 提供终生学习机构和专业活动（中国、斯里兰卡）。

小学中合同教师比重很大的国家往往入学人数增长也较快；例如，2002年，喀麦隆和塞内加尔的合同教师人数分别占教师总数的65%和56%。但这两个国家的师生比例仍然超过了40:1。来自撒哈拉以南非洲地区13个讲法语国家的数据显示，其中九个国家超过半数的教师以缔结合同的方式接受雇佣。在一些情况下，与公职教师相比这些合同教师所受的培训不足一个月，或甚至未接受任何培训。在乍得、毛里塔尼亚和多哥，仅四分之三或更多的合同教师未接受或几乎未接受任何培训，其工资水平往往是那些常任教师的四分之一到一半。

有关合同教师如何影响学习成果的证据非常混杂，也非常有限。在通过地方社区雇佣了合同教师的地区，发现对测验分数带来了积极影响，但这一现象并不普遍。合同教师的缺勤情况也与公职教师相当，或更为严重，但同样也不是普遍现象。

是否能长期维持供职条件不同的这两个教师群体这一问题政府的一个主要挑战。政府应制定政策框架，保持合同教师这一对策及其灵活

性，同时也要确保教学质量不会受损。长期看来，应向合同教师提供一条通往正式教师的事业通道，例如，塞内加尔、马里和印度的一些州就已经开始实施。

向得不到充分服务的地区配备教师

在许多国家，同时存在师生比例高——教师紧缺的征兆——与地域差距相对较大的现象（例如，孟加拉国、哥伦比亚、埃塞俄比亚、莫桑比克、乌干达和坦桑尼亚联合共和国）。由于一些原因，教师可能会更喜欢在城市地区任教，这些原因多数与生活质量、工作条件、扩展专业知识的机会和卫生保健设施的获得有关。农村地区的文化和安全条件也可能是影响女性教师选择就业的一个重要问题。

各国政府在配备教师方面实施了不同的战略以缓解地域差距。2000年土耳其制定了一个体系，即公立学校的教师必须在得不到充分服务的地区任教三到四年。在中国，毕业新生如果同意在农村地区任教三年，政府则会免除其大学学费，并提供一年的免费硕士课程学习。在莱索托和尼日利亚，同意在农村学校任教的教师将会获得奖金和艰苦工作地点津贴。不过，尼日利亚拖欠薪水的现象在很大程度上导致政策得不到有效实施，并且尚未向农村地区重新配备大量教师。

教与学

课堂技巧影响教与学的质量。其中尤为重要的是开设的课程、儿童母语的运用、评估及信息和通信技术（ICT）的利用。

以儿童为核心的课程

为编写本报告进行的国家教育个案研究反映出一个趋势，即为使课堂更为互动，更以儿童为核心，各国对开设的课程进行了修正。现在教育正从“注入式教学法”向更基于发现和更强调成果的学习方法演变，与记忆事实和信息的基础学习

小学中合同教师比重很大的国家往往入学人数增长也较快

方法相比，后者意义更为广义。自1999年以来，包括中国、摩洛哥和土耳其在内的一些国家就已对课程进行了改革。同等重要的还有教，必须充分安排这一过程，从而使学习者在入学早期便能获得如识字一类的基本技能。

艾滋病毒/艾滋病教育

近几年另一个重要的创新就是引入了艾滋病毒/艾滋病教育。关于18个低收入国家的调查指出，几乎所有的国家都开设了艾滋病毒/艾滋病课程，但进展情况却很有限。针对发展中国家基于学校的艾滋病毒/艾滋病课程开展了一系列单独的研究，结果表明此类课程对增加与艾滋病毒相关的知识产生了巨大影响。并且此类课程需要教师扩展专业知识，目前其专业知识非常有限。

促进双语和多语教学

研究一再指出，与母语相比，儿童更易用其母语获得语言和认知技能，进而将这些技能转化为广泛使用地国语或地区语言。虽然在初级教育中促进用多语和母语进行启蒙教学还路途遥远，但已取得了一定进展。哥伦比亚在一些试验性项目中将一些少数民族语定为了教学语言。赞比亚的初级阅读计划在学校教育的前三年将用母语作为主要教学语言。印度大力支持母语教学的原则。双语和多语教育在提高学习效果方面非常有利，但各国必须保证有足够精通母语的教师，并保证可以广泛获得各种语言的学习资源。

改善评估

评估可以帮助政府提高教育质量。在赞比亚，国家评估结果能够让政府向成绩最差的学校定向发放学习材料。过分依赖评估制度进行赏罚也存在一个风险，即这可能导致学校夸大学习者的成绩，或阻止准备不充分的学生参加考试。许多国家（马拉维、纳米比亚和斯威士兰）正在逐步制定持续评估的制度，此类评估由教师开展，从而向学生提供定期反馈的机会。为了做到有效实施，评估必须与课程保持

一致，对教师进行有关评估的培训，并让父母了解儿童的进展或困难。

信息和通信技术 (ICT): 新出现的一条学习途径

信息和通信技术 (ICT) 的扩大有助于更多的使用远程教育，并开展教室教学方法的创新。由于发展中国家需要培训数百万名新教师，因此远程教育可以帮助提供初期培训和在职培训。在拉丁美洲，十个国家使用了信息和通信技术 (ICT) 来提高教师培训质量。印度启动了全世界首个教育卫星——EDUSAT，用于向学校、学院、教师培训机构和非正规教育中心播送远程学习计划。在扩大获得正规教育 and 非正规教育的机会方面，旧技术继续发挥重要作用。除其他国家外，在巴西、印度和墨西哥，广播和电视也有助于增加初级教育的机会。

在通过更互动更开放的新学习模式提高教育质量方面，信息和通信技术 (ICT) 很具潜力。它可以向各个学校提供共享经验。近几年学校网络已经扩大。非洲学校网络已涵盖二十多个非洲国家，非洲发展新伙伴关系已开始开展各种运动，以在2020年以前让非洲550,000多所学校能够连接因特网。

尽管信息和通信技术 (ICT) 存在诸多的积极作用，但就其如何影响学习进行的严格研究仍然有限，且很混杂，特别是发展中国家。各项国家研究认为，是否能将信息和通信技术 (ICT) 成功融入课堂取决于包括课程、教师培训和基础设施需求在内的综合方法。

恢复处境困难地区的教育

虽然全世界武装冲突数量已经减少，但多数战争仍将继续在发展中世界打响，当地平民占伤亡人数的比重很大。违反人权尤为严重的一个现象是将儿童征入武装团体：据估计儿童兵总数仍为250,000人。因此通过制定特别计划让儿童兵重返社会至关重要，如苏丹南部地区（见方框3.4）。

虽然在初级教育中促进用多语和母语进行启蒙教学还路途遥远，但已取得了一定进展

框注3.4：苏丹南部地区儿童兵的教育情况

Miith Akolda 是由“关怀”（CARE）在苏丹南部地区战争期间开设的一种课程，该课程旨在让武装团体中的儿童解除武装重返社区。在远离前线作战区的地方建立了临时营地。除了上课，该计划还融入了如解决问题、健康和卫生、唱歌和跳舞、儿童权利、讲故事、运动和生理教育一类的活动。由于儿童起初不能应付较长的学习时间，因此该计划非常灵活。随着儿童日益习惯营地生活，及洗漱、准备膳食、拾柴、打水和洗衣服等要学习的日常任务，学习时间便会逐步增加。因此，要由儿童负责营地，而且日常任务有助于他们稳定生活，并帮助他们逐步重返社会和进行学习。

通过对冲突后国家的教育进行投资，各国政府和国际社会发出了一条有关未来的讯息，这一讯息非常具有说服力。以乌干达为例，在1990年代第一次冲突后选举运动中，统治党宣布，将免除小学学费，这有助于以后在更为和平的环境中恢复信心。修复学校基础设施是冲突后的一个优先事项，而通常会伴有熟练劳工紧缺的问题。学校教育的替代方式也发挥了重要作用，如阿富汗。自2001年推翻塔利班之后，在修建社区和基于家庭的学校（帮助恢复对受过战争肆虐社区的希望）方面，非政府组织起到了推动作用。鼓励女孩儿入学的一些措施包括缩短到学校的距离，营造安全的学习氛围并在当地雇佣女教师。

倡导冲突后国家的教育问题需谨慎。在某些条件下——隔离学校、未确定母语的学校、教科书中的不良内容——教育会助长暴力行为。和平教育和多文化教育有助于消除各群体之间的不信任和仇恨，并向青年提供工具，从而他们能够以避免冲突的方式分析其态度并进行交流。

各国政府和国际社会发出了一条有关未来的讯息，这一讯息非常具有说服力

教育支出：在需要最迫切的地区出现增长

上学成本：对最贫穷的家庭仍然负担过重

基础教育援助：在2000年至2004年期间出现增长，但在2005年出现下滑

第4章：全民教育在筹资问题上取得的进展

捐助者：过于关照初等以上的教育级别

基础教育：从债务减免倡议中受益

从项目转向全部门支持：更好的协调

多数国家的政府，尤其是最不发达国家为了迎接挑战，都给予包括基础教育在内的教育更高的财务优先地位

实 现全民教育的最终责任在于政府，但对于许多国家尤其是最贫穷国家来说，进展还取决于捐助者的支持。《达喀尔行动框架》中蕴涵着某种形式的契约：如果发展中国家的政府能够证明其给予全民教育更高的优先地位，即通过广泛协商实现更多的支出和稳定的计划，那么捐助者将提供帮助落实这些计划所需要的额外资源。

在164个国家签署《达喀尔行动框架》七年后，在这些领域中取得了哪些成就？本章回顾了各国的财政承诺、对基础教育援助趋势，以及提高援助效益的各项倡议。

政府在基础教育方面的支出是否足够？

虽然多数国家的政府，尤其是最不发达国家以及最引人注目的撒哈拉以南非洲地区的政府，为了迎接挑战，都给予包括基础教育在内的教育更高的财务优先地位，但许多国家向教育分配的比例仍然只占国民生产总值和政府总支出中很小的一部分。

在北美和西欧地区的国家，教育支出在国民生产总值中所占的比例一般最高，其次是拉丁美洲和加勒比地区以及撒哈拉以南非洲地区（见表4.1）。然而，在各个地区中不同国家之间的

表4.1：2005年公共教育总支出占国民生产总值的百分比以及占政府总支出的百分比（中值）

撒哈拉以南非洲	阿拉伯国家	中亚	东亚及太平洋	南亚和西亚	拉丁美洲及加勒比	北美和西欧	中欧和东欧
公共教育支出总额占国民生产总值的百分比							
5.0	4.5	3.2	4.7	3.6	5.0	5.7	4.9
公共教育支出总额占政府支出总额的百分比							
17.5	25.7	18.0	15.0	14.6	13.4	12.7	12.8

资料来源：参见全文刊载的《全民教育报告》第4章。

差别很大。在北美和西欧地区以外的105个国家中，26个国家在2005年的教育支出达到或超过其国民生产总值的6%，而有24个国家的支出比例等于或低于3%。

在1999年至2005年期间，84个有数据的国家中有50个国家的教育支出占国民生产总值的比例在两年中都出现了增长。在拉丁美洲和加勒比地区、东亚和太平洋地区、南亚和西亚地区以及阿拉伯国家，此项比例出现增长的国家与出现下降的国家数量几乎相等（两类国家的数量分别23个和19个）。然而，在24个撒哈拉以南非洲地区国家中，有18个国家的此项比例出现了增长。

教育支出在国民生产总值中的比例取决于多种因素，其中包括政府收取国内收入的能力。教育支出在国民生产总值中的比例相对较低并不一定意味着政府给予教育的优先地位较低；它可能意味着公共部门的规模较小。

教育占政府总支出的比例可以直接反映教育的优先地位。2005年，有教育在政府总支出中的比例数据的国家为87个。在阿拉伯国家中，教育在政府总支出中的比例往往比其他地区的国家都要高（见表4.1）。比例第二高的是中亚，为18%，然后是撒哈拉以南非洲地区。东亚和太平洋地区、拉丁美洲和加勒比地区，以及南亚和西亚地区的教育支出占政府开支的比例最低。

在教育占政府总支出比例的变化方面，有1999年到2005年间比例变化资料的国家只有40个，其中有15个在拉丁美洲和加勒比地区。在这40个国家中，所有4个阿拉伯国家的教育支出比例都有所增长，在南亚和西亚地区，该比例出现增长的只有两个国家，在撒哈拉以南非洲地区，该比例出现增长的国家有五个（莱索托增至30%以上）。

在许多国家中，1999年以来教育总支出的增长率一直令人鼓舞。在24个有数据的撒哈拉以南非洲国家中，年增长率中位数为5.5%或更高；五个南亚和西亚地区国家的增长率为5.1%。增长率较低的是东亚和太平洋地区（4.7%）以及

拉丁美洲和加勒比地区（2.4%）。中亚地区取得了最高的增长率（8.1%）。

由于这两个地区（撒哈拉以南非洲地区以及南亚和西亚地区）是全世界多数失学儿童居住的地区，因此取得相当高的教育支出增长率令人感到鼓舞。当然，并不是这些地区所有的国家都取得了这样的成就。

低收入国家中基础教育的支出获得优先考虑

在低收入国家中，平均有近一半的教育支出都投向基础教育，而在中等收入国家中，该比例约为38%，在高收入国家中为25%。在北美和西欧地区，该比例的中值为27%，在拉丁美洲为40%，而在撒哈拉以南非洲地区达到50%。与中等收入国家和高收入国家相比，中等教育获得的比例在低收入国家中尤其不高（28%）。随着目前低收入国家扩大中学入学率的压力日益增大，中等教育与基础教育争夺教育预算增长部分的竞争也将愈发激烈。只有19个发展中国家提供了1999年至2005年期间有关基础教育公共支出比例变化情况的资料，而且具体情况参差不齐（在七个国家中出现增长，在12个国家中出现下滑）。

在推行减贫议程的过程中，基础教育公共支出是政府手中最强大的政策武器之一。一项对埃塞俄比亚进行的研究发现，1996年至2000年期间公共教育支出的增长导致政府对最贫穷农村的儿童，特别是女童支出的增加。

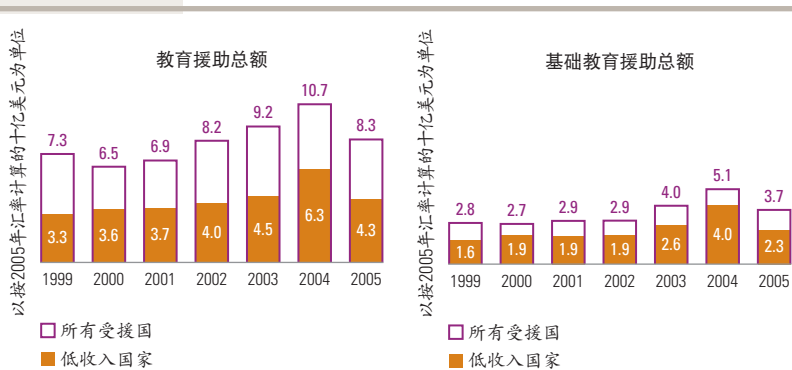
教育支出中的地理差异通常在幅员辽阔的国家中最为广泛，尤其是联邦制结构的国家中。例如，巴西、印度和尼日利亚近年来都采取措施对相对欠发达的地区和缺乏资源的地区提供补偿，而这些地区通常都是教育水平和成绩水平最低的地区。

贫穷家庭的负担过重

尽管一些国家的政府已经采取措施减轻家庭在学校教育方面的经济负担，但现实是，家庭仍

在推行减贫议程的过程中，基础教育公共支出是政府手中最强大的政策武器之一

图4.1: 1999年至2005年期间向教育和基础教育提供的援助承诺总额



资料来源: 参见全文刊载的《全民教育报告》第4章。

然要出巨资供子女上学, 因而限制了最贫困的儿童入学机会。

首先, 有很多资金都是提供给教育机构本身的。一项针对11个低收入国家和中等收入发展中国家的研究发现, 在9个国家中, 家庭承担了全国教育机构总支出的四分之一多。在智利和牙买加, 家庭支出所占的比例超过40%, 而且有证据表明阿根廷、智利、印度、牙买加和泰国的此项支出比例一直在增加。总体而言, 发展中国家的政府担负的初等和中等教育资金比例往往比高等教育高得多。但家庭仍然贡献了初等和中等教育总支出的约20%。

在许多国家中, 虽然宪法对免费基础教育做出了明确的规定, 但是进入公立小学学习的多数儿童还是会面临某种类型的收费, 通常包括校服、用品、交通、给家长协会的捐助以及改善学校设施的费用。最近的一项调查显示, 在94个国家中, 只有16个国家不收取初等教育的学费。上学花费可高达家庭可支配支出的约三分之一, 对于最贫穷家庭来说, 这是一个很重的负担。在多数国家中, 贫穷家庭用于教育的资源比例要高于富裕家庭。在初等教育之外需要继续做出的筹资努力对低收入家庭来说常常更大。在几项探讨儿童无法入学原因的研究中, “缺钱”、“经济问题”、“需要工作”和“家庭无力承担学校支出”都是主要的原因。在乌干达取消学费前, 被调查儿童

中有71%的人认为上学花费是小学辍学的主要原因。

许多家庭往往对被认为不上学无关紧要的儿童投入较少, 或者某些文化规范导致对同一家庭中的不同儿童采取区别对待的态度, 因此放大了上学成本的影响。如果在入学的问题上存在优先选择, 通常处于不利地位的都是女童以及较为年长的儿童。

对全民教育的外部援助

2000年的达喀尔会议的目的是振兴普及初等教育和基础教育运动, 激励捐助者提供更多的财政支助。在其后的几年中, 用于教育的官方发展援助承诺总额迅速提高, 在2004年达到107亿美元, 与2000年的65亿美元相比实际增加了65% (见图4.1)。然而, 在2005年, 拨款下降了超过20亿美元, 使教育方面的承诺几乎回到了2002年的水平。然而, 教育在提供给各部门的援助中所占的比例在所有的发展中国家中仍然保持近13%的稳定水平, 在低收入国家中维持在16%的水平上。

所有发展中国家获得的基础教育援助总额都在2000年至2004年期间取得了更快的增长, 增长率达到了90%, 从27亿美元提高到了51亿美元。然而, 在2005年, 承诺总额经历了一次巨大的下滑, 降幅达27%。难以判断造成这次下滑的原因是援助承诺的正常波动还是捐助者对教育的承诺实际发生了变化。2004年, 一些最大的捐助者对几个大国做出的教育, 特别是基础教育承诺的金额非常高。

援助支付款项可以衡量财务资源的实际转移, 因而可以反映出用于受援国教育体系的官方发展援助金额。在所有的发展中国家中, 用于教育的支付款项在2005年达到了67亿美元, 而在2002年为44亿美元 (年增幅为11%)。用于基础教育的支付款项在2004年和2005年稳定在28亿美元。随着2005年的承诺金额大幅度下降, 支付款项将可能保持在同一水平上, 甚至有可能在未来的几年中出现下降。

更加重视低收入国家

自1999年以来，教育援助总额的增长使低收入国家特别受益。在2004年和2005年期间，对这些国家的教育援助平均为53亿美元，而1999年和2000年的年平均额为35亿美元，这些国家占教育援助总额的比例从50%提高到了56%。援助向低收入国家倾斜的趋势在分配给基础教育的援助中尤为明显。2004年和2005年低收入国家每年获得31亿美元，接近

向所有发展中国家分配的基础教育援助额的四分之三，而1999年和2000年的数额为18亿美元，

教育援助的区域分布自2000年以来也有所变化。虽然撒哈拉以南非洲国家获得的金额仍然是教育和基础教育援助中最大的部分，但南亚和西亚的比例也出现了大幅度的上升——教育援助比例从12%提高至20%，基础教育援助比例从16%提高至31%。

2004年和2005年低收入国家每年获得31亿美元的基础教育援助额，而1999年和2000年的数额为18亿美元



© ZUMA PRESS/MAXPPP

印度尼西亚一所复式教育学校的一名女学生儿童正在教师的注视下做算术题。

表4.2: 1999年至2000年和2004年至2005年各捐助者向教育和基础教育提供的援助平均水平

	教育援助总额		基础教育援助总额		基础教育占教育总额的比例		基础教育占部门可拨官方发展援助总额的比例	
	1999-2000 年平均	2004-2005 年平均	1999-2000 年平均	2004-2005 年平均	1999-2000 年平均	2004-2005 年平均	1999-2000 年平均	2004-2005 年平均
	单位: (按2005年汇率计算的) 十亿美元		单位: (按2005年汇率计算的) 十亿美元		(%)	(%)	(%)	(%)
法国	1 548	1 537	354	279	23	18	9	7
日本	517	1 047	213	281	41	27	2	3
德国	829	760	119	146	14	19	3	3
美国	355	672	194	563	55	84	3	3
联合王国	435	646	320	540	74	84	8	13
荷兰	272	570	176	375	65	66	12	13
加拿大	95	223	48	173	51	78	6	11
挪威	137	186	85	117	62	63	8	9
西班牙	225	155	68	59	30	38	6	7
比利时	89	155	15	35	17	23	3	4
丹麦	69	137	42	82	61	60	4	6
瑞典	68	129	44	66	65	51	5	4
澳大利亚	239	127	63	57	26	45	6	5
奥地利	122	89	5	4	4	5	2	2
意大利	53	86	15	39	29	46	3	9
芬兰	26	66	12	40	44	61	7	10
爱尔兰	17	61	9	38	51	63	14	12
葡萄牙	36	60	9	8	26	14	4	4
新西兰	0	58	0	31	...	54	...	19
瑞士	45	35	19	16	43	45	3	2
希腊	0	30	0	4	...	14	...	3
卢森堡	0	26	0	12	...	46	...	11
发展援助委员会共计	5 180	6 812	1 811	2 944	35	43	5	6
国际开发协会	787	1 355	406	822	52	61	7	9
欧盟委员会	709	762	451	351	64	46	7	4
亚洲开发基金	125	308	9	78	7	25	1	5
非洲开发基金	74	141	46	55	62	39	7	4
儿基会	28	64	28	63	100	99	16	14
快车道行动计划	0	44	0	44	...	100	...	100
美洲开发银行特别计划	5	35	3	15	50	42	1	4
多边共计	1 734	2 709	945	1 428	55	53	6	6
共计	6 914	9 520	2 756	4 373	40	46	5	6

注: (-----)系指没有有关数据。

资料来源: 参见全文刊载的《全民教育报告》第4章。

然而, 这并不一定意味着基础教育援助的目标是最贫穷国家中最迫切需要的国家。两项简单的比较表明并非如此。在一些失学儿童的比例较高的国家(例如布隆迪、乍得、科特迪瓦、马里和尼日尔)中, 每名初等教育学龄儿童获得的基础教育援助金额较低。另外, 在一些人均收入相对较高的国家, 每名基础教育学龄儿童获得的基础教育援助金额较高, 而一些贫穷国家获得的该援助水平相对较低。在2005年, 35个脆弱国家获得的援助占所有基础教育援助的14%, 与其在1999年的比例相似。

在15个教育援助的最大受援国中, 2004年和2005年期间有四个南亚和西亚国家(阿富汗、孟加拉国、印度和巴基斯坦)获得了所有教育援助的17%, 五个撒哈拉以南非洲国家(布基纳法索、莫桑比克、塞内加尔、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)获得了总额的10%。在该地区所有四个最大的基础教育受援国中, 仅印度在2004年至2005年获得的比例就占所有基础教育援助11%。在10个最大的受援国中, 基础教育占全部教育援助的比例均有所上升。

捐助者的教育战略

双边捐助者在援助总额中给予教育的重要性也存在差别。在2004年至2005年，法国是教育部门的最大捐助者，每年承诺15亿美元，占其向各部门提供的援助总额的40%。接下来是日本和美国，教育援助额分别为年均10亿美元和7亿美元。这些援助水平只占各方援助总额的较小比例。日本只向教育分配了其部门援助中的12%（1999年时的水平仅为5%），而美国分配的比例不足4%。在多边捐助者中，世界银行的国际开发协会和欧洲委员会是2004年和2005年最大的教育援助者（年捐助额分别为14亿美元和8亿美元）。

各个双边捐助者对基础教育的看法有很大的不同。加拿大、丹麦、芬兰、爱尔兰、荷兰、新西兰、挪威、联合王国和美国等国明确给予基础教育在教育部门中的最高的优先地位，并将其教育援助的一半以上分配给基础教育。但包括法国、德国和日本在内的教育部门的一些最大的捐助者向基础教育分配的部分只占教育援助总额的不足三分之一（见表4.2）。这些捐助者将很大一部分教育援助分配给了高等教育。此外，很明显，援助者分配给学前教育和成人扫盲的援助水平非常低。

平均而言，2004年至2005年，多边捐助者向基础教育分配了教育援助总额的53%，而双边捐助者分配的该比例为43%。然而，双边比例确实比1999年至2000年的水平提高了八个百分点。快速道倡议的促进基金（针对收到的捐赠有限的国家）将其所有援助都分配给了基础教育。到2007年6月底，捐助者为2003-2007年期间向该基金承诺的总额为9.3亿美元，并且已经向18个国家支出了1.3亿美元。

一些最大的教育捐助者在2005年大幅减少了对基础教育的援助。联合王国和国际开发协会分别将援助承诺额减少了70%和80%。在2005年减少援助幅度最大的捐助者就是那些在2004年集中分配方向的捐助者。例如，孟加拉国和印度在2004年获得了联合王国基础教育援助中的四分之三，以及国际开发协会此类援助的一

半。其他捐助者的援助分配范围更广泛一些。法国、美国和欧洲委员会都确定了一个核心国家类别，几乎每年都向该类别中的国家分配基础教育援助，其余的部分分配给多个国家。2004年，一些捐助者将大量援助集中提供给少数几个国家的做法可以部分解释2005年出现的大幅下降。但如果此类下滑在未来持续出现，问题将变得非常严峻。

债务减免方案正在使低收入国家获得好处。为了取得《增加优惠的重债务国债务倡议》的资格，各国必须制定和实施减贫战略。在30个取得减免资格的国家中，用于减贫方案的平均支出占国内生产总值的比例在1999年至2005年期间从6.4%提高至8.5%。从2001年至2005年，马里每年将减免债务节余资金的平均37%直接投入到基础教育中。其结果是，该国的基础教育支出在这一时期多增长了15%。

以更有效的方式提供援助

在68个最不发达国家中的20个国家，2003年至2005年，捐助教育部门的主要捐助者至少有八个，而其中十个国家至少有12个捐助者。自2000年以来，为了提高援助的影响，捐助者之间实现了更高水平的协调，在捐助者和政府制订的优先事项之间也取得了更好的匹配，而且这种做法有进一步加速的趋势。许多捐助者都不再向具体的项目提供资助，而是增加了对全教育部门方案的支持。这种方法避免了开发机构在自身的个别项目中“各自为战”的做法，降低了受援国的高额交易成本。

2005年，107个国家和26个国际组织签署了《巴黎援助效益宣言》。该宣言标志着捐助者之间努力加强合作高潮的到来。该《宣言》针对五项关键的援助实效性原则提出了进展指标和良好做法目标，这些关键原则包括：所有权、协调一致、调整、成果和共同问责制。这些原则也是全民教育快速道倡议的核心内容，其重点在于地方捐助者集团对教育部门计划的认可。

《巴黎宣言》规定，到2010年，66%的援助流将提供给方案而非项目。就教育部门整体而

一些最大的捐助者向基础教育分配的部分只占教育援助总额的不足三分之一

自2000年以来，为了提高援助的影响，捐助者之间实现了更高水平的协调，在捐助者和政府制订的优先事项之间也取得了更好的匹配，而且这种做法有进一步加速的趋势

言，在所有的国家中，提供给部门方案的援助比例从1999年至2000年的6%增加至2004年至2005年的18%，而项目援助的比例几乎保持不变，仍为11%至12%（全部援助中有很大部分以技术合作的形式提供，包括高等教育奖学金在内）。对基础教育而言，变化更具实质性：对部门方案的支持从20%提高到了34%，而项目支持从20%下滑至13%。这种局面在最贫穷国家中更为明显。在2004年至2005年，丹麦、挪威、加拿大、芬兰和瑞典各自提供的教育援助中有40%都采取部门支持的形式。

在资助全部门改革工作的过程中，某些条件是必不可少的。各国政府必须具备改革的“所有权”，而且财政部必须提供支持。受援国政府各部需要具备足够的的能力，确保决策和执行工作切实有效。

新的援助提供方法在受援国发挥的效果如何？在坦桑尼亚联合共和国，14个捐助者提供的全部援助中，约有50%都以直接预算支持的形式提供。审查显示，该国的教育和卫生支出有所提高。在2004年，该国仍然有110个平均金额低于100万美元的外部支持教育项目。在孟加拉

国，一项针对十个捐助者支持的初等教育发展方案的评估表明，政府与捐助者之间的协调很差。此外，援助机构工作人员表示，捐助者基本上将基础教育的改革工作交给政府来执行。另外，在一些接受调查的国家中，政府和捐助者之间在教育质量等领域的实质性政策对话仍然非常缺乏。

一些捐助者对其基础教育方案进行了定性评估。对世界银行在1990年至2005年期间为基础教育提供的支持进行了评估，得出的结论是，这些项目帮助一些国家提高了入学率，但在降低辍学率和提高学习成果方面收效甚微，特别是对弱势群体的帮助极为有限。在700个接受评价的项目中，只有约60%被评为可能具备可持续性。一项对亚洲开发银行资助的32个教育项目进行的审查发现，多数成功的项目采用的都是基于参与方式和共享所有权。

对筹资形势可以总结为，自2000年以来，各国政府和捐助者向全民教育做出的财政承诺在全球范围内出现了加速的势头，但也存在很大的变化。在某些国家中，政府和捐助者采取了新的更有效的合作方式，而在其他一些国家，此类合作的必要条件并不具备。

第5章：前进道路

© Abbie Traylor-Smith/PANOS



也门一所贫民区学校的
课间休息。

达

喀尔2015年目标进程过半，关键的问题也随之产生。实现全民教育目标的前景如何？各国政府和各级行动者怎样才能加快实现高质量全民教育的进程？

对有相关数据的国家进行的预测显示，如果不能进一步加快速度：

- 86个国家中，尚未实现普及初等教育目标的58个国家将不可能在2015年之前实现目标；
- 在101个国家中，72个国家将无法在2015年之前实现成人文盲率减半的目标；
- 在113个未能在2005年实现初级和中级教育中两性均等目标的国家中，只有18个国家有可能在2015年之前实现该目标。

在普及基础教育入学率方面取得重大进展的国家倾向于提高其教育支出在国民生产总值中所占的比例。在这方面进展较为缓慢的国家中，此项平均比例出现了下降。

在全世界范围内，到2015年之前需要雇佣超过1,800万名新教师。撒哈拉以南非洲地区面临的挑战最大：要实现普及初等教育的目标，除了教师替补所需的210万新教师外，教师的总量必须从2004年的240万增加至2015年的400万。

最近低收入国家的经济增长将促使政府增加在全民教育中的支出，亚洲和撒哈拉以南非洲地区许多国家的政府也会增加教育在国民收入中所占的比例。但各国政府面临的问题是，不仅需要在全民教育方面增加支出，中等和高等教育以及全民教育的支出也需要提高。

2004年和2005年，低收入国家获得的基础教育援助金额平均为每年31亿美元，明显低于实现全民教育目标所需要的每年110亿美元。大量援助金额都已成功提供给多个国家，其中包括孟加拉国、印度、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国，这表明扩大规模的机会确实存在，而且有可能得到扩展。

多个双边捐助者给予基础教育的优先地位应当提高。一些捐助者向基础教育分配的部分只占其部门援助的不足10%（表4.2）。部门援助的三个最大的捐助者——美国、日本和

德国在2004年向基础教育分配的比例超过4%。如果双边捐助者保持它们在2005年认捐的数额以提高援助总额并将基础教育在其提供给整个教育部门的援助中的比例提高到至少10%，双边基础教育援助就可以在2010年之前达到86亿美元。如将这一部分考虑在内，提供给基础教育的多边援助总额将达到100亿美元。

基础教育援助提高部分的分布具有至关重要的意义。基础教育援助中只有不足2%提供给了学前教育，而且有证据表明，捐助者给予青年和成人扫盲方案的优先地位非常低。

对初等教育和扫盲的预测对给予各国的全民教育援助的未来分布意味着什么？总体而言，32个被认定为教育发展水平最低的低收入国家在2004年至2005年获得了基础教育援助总额中的三分之一，与达喀尔之前的水平大致相当。然而，15个国家的计划已经获得了快速道倡议的认可，还有九个国家的计划可望于2008年获得认可。关键的一个问题是，如何将援助提供给其余的八个国家，其中包括六个脆弱国家。在这32个国家中，有六个国家在2004年至2005年获得的小小学龄儿童人均基础教育援助金额低于平均水平，在四个国家中学龄儿童人均援助金额在1999年至2000年以来出现了大幅度的下滑。

推进实现全民教育目标的议程

在全球层面上：

- 在面临气候变化和公共卫生等新出现的问题时，所有的利益有关方都需要确保全民教育的优先地位保持不变，而且不仅仅将注意力集中于普及初等教育的问题上。
- 政策和实施必须强调包容、扫盲、质量、能力建设和财政。
- 应当提高国际结构的实效性，将所有的全民教育议程包含在内。

在全世界范围内，到2015年之前需要雇佣超过1,800万名新教师

各国政府应当：

- 承担实现所有全民教育目标的责任，即使所有的服务都不是通过公共部门提供的。
- 通过改善学校基础设施、取消学费、向最贫穷家庭提供额外的财政支助、为工作的儿童和青年提供灵活的学校教育，以及对残疾人、土著人口和其他弱势群体提供广泛包容的教育，使最贫穷和最边缘化的儿童也能被包容在内；
- 确保两性均等并追求性别平等；
- 大规模招聘和培训教师；
- 促进青年和成人教育方案的多样性；
- 大幅度扩大成人扫盲方案；
- 特别关注教师培训、安全和健康的学习环境、母语教学和足够的学习资源，确保小学生能够掌握基本的技能；
- 保持公共支出水平并在必要时提高公共支出；
- 改善政府所有层次的管理能力；
- 在政府制订、实施和监测过程中与公民社会开展正式的合作。

公民社会组织应当：

- 进一步加强组织，使公民能够倡导全民教育并且对政府和国际社会实施问责；
- 确保定期和及时参与各国政府教育政策的制订、实施和监测过程；
- 鼓励公民社会组织成员在教育政策分析和财政领域接受培训。

双边和多边机构应当：

- 增加提供给基础教育的援助金额并实现援助方式的多样化；
- 在双边部门援助中将提供给基础教育的援助比例提高到至少10%，并进一步提高向教育提供的多边援助；
- 做出长期的承诺，使各国财政部长能够批准主要的政策倡议；
- 特别关注撒哈拉以南非洲地区和脆弱国家；
- 向早期儿童教育方案、扫盲、其他青年和成人方案和能力建设分配更多的金额；
- 继续根据国家主导的部门计划对援助加以调整。

达喀尔以来的证据很明显：在所有地区，有决心的各国政府均取得了进展，并且为支持这一进展增加了援助。在2015年之前剩下的这短短几年中，要想满足各年龄段接受教育的权利，这种势头就必须保持下去，而且还需要进一步加速。

我们能在2015年之前 实现全民教育吗？

今年这一期《全民教育全球监测报告》标志着在2015年之前实现有质量的全民教育这一国际承诺已经走过了一半路程。本报告对扩展幼儿教育计划，普及免费初等教育，实现教育性别平衡和性别平等，减少成人文盲以及提高教育质量的进展情况进行了评估。

全民教育已经取得了一些切实的进展，特别是让更多的儿童接受初等教育。许多国家的政府采取了措施，减免学费和消除女童接受教育的障碍。但是，严峻的挑战依然存在。他们没有足够的学校、教师和教材。贫困和弱势仍然是数百万儿童和青年面临的巨大屏障。各国政府制订了解决入学机会和提高教学质量的政策，但他们必须采取更为果断的行动，从幼儿开始，使最脆弱的群体也能接受教育，并大幅度扩展青年和成人扫盲计划。此外，还应当根据捐助方在2000年做出的承诺，增加对教育的援助。

这期《报告摘要》还着重介绍了创新项目和战略，并强调当务之急是推进一项共同的行动议程。



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للترقية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织



www.unesco.org/publishing

封面照片

在印度比哈尔邦Kishori Kendra学校上学的儿童。

© AMI VITALE / PANOS PICTURES

