

摘要

2007年
全民教育监测报告



坚实的基础

幼儿保育和教育

坚实的基础
幼儿保育和教育

摘要

本报告中的分析和政策建议不一定完全能够体现教科文组织的观点。报告是教科文组织代表国际社会委托有关部门编辑的一个独立出版物，是报告小组及其他许多个人、机构、研究所和政府部门共同合作的结晶。报告中所表达的观点和看法有报告小组组长全权负责。

本出版物所采用的名称和所提供的材料并不代表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的任何看法，或对其边界或界线划分的任何意见。

全民教育全球监测报告小组

组长

Nicholas Burnett

Nicole Bella, Aaron Benavot, Fadila Caillaud, Vittoria Cavicchioni, Alison Clayson,
Valérie Djioze, Ana Font-Giner, Catherine Ginisty, Cynthia Guttman, Elizabeth Heen,
Keith Hinchliffe, François Leclercq, Delphine Nsengimana, Banday Nzomini,
Ulrika Pepler Barry, Paula Razquin, Isabelle Reullon, Riho Sakurai, Yusuf Sayed
Alison Kennedy, [教科文组织统计研究所],
Michelle J. Neuman [幼儿保育和教育特别顾问]

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：

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--全世界都跟上来了吗？

联合国教育、科学及文化组织，2006年版

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

美术设计：Sylvaine Baeyens

插图：Delphine Gaillard

教科文组织车间排版和印刷

ED-2006/WS/67 //cld 29465

© 联合国教科文组织，2006年

法国印刷

2007年全民教育报告概要

实现2000年所定全民教育目标的时间已屈指可数。尽管在全球范围内，初等教育包括女孩的初等继续全面发展，但仍有很多儿童没有入学，很早就辍学或没有到达最低学习标准。由于忽视幼儿教育、初等教育、中等教育及成人扫盲之间的关系，各国在提高全民教育质量的过程中，正在丧失改进基础教育的机会，这给各地的儿童、青年和成人接受基础教育造成了影响。

目标的实现情况

继续扩大初等教育

在远没有普及初等教育的三个地区中，有两个地区1999年至2004年的小学入学率增长最快：撒哈拉以南非洲地区增长27%，南亚和西亚增长19%，但阿拉伯国家只增长6%。全世界的净入学率维持在86%的水平上。尽管一年级入学率大幅度上升，但仍有很多入学儿童没有读完小学：根据现有资料，在拉丁美洲和加勒比地区的半数国家中，完成小学教育的学生不到83%，在半数撒哈拉以南非洲国家中，完成小学教育的学生不到三分之二。

有多少儿童失学？是哪些儿童？

在减少小学学龄儿童未入学人数方面正在取得进展。1999年至2004年，这类儿童人数减少了约2,100万人，现为7 700万人。不过，这一数字仍然很

高，让人无法接受。这些儿童四分之三以上在撒哈拉以南非洲及南亚和西亚，不过，南亚和西亚地区在1999年至2004年将其这一数字减少了一半，主要是由于印度减少了其小学学龄儿童未入学人数。尽管全球估计数字很大，但仍然低估了问题的严重性：住户调查数据表明，有许多儿童虽已入学，但却不能正常上学。

面临失业或辍学的儿童大部分都生活在农村地区，或来自最贫穷的家庭。一般来说，母亲未受过教育的儿童的失学率可能很高，是母亲受过教育的儿童的失学率的两倍。

政府为解决排斥问题采取的政策

除了辍学儿童之外，政府急需查明哪些儿童群体最有可能从未入学。这是首先需要采取的一个步骤，有助于根据相关政策，为校外儿童提供帮助，并提高教育的质量、灵活性和相关性。

提高儿童入学率的措施包括：取消学费、为贫困家庭和农村家庭提供收入支助，以减少对童工的依赖、

用儿童的母语教学、为残疾儿童和感染艾滋病毒/艾滋病的儿童提供教育机会，以及确保青年和成人获得二次教育机会。

改善教师的招聘、培训和工作条件

在实现全民教育目标方面，缺少大批力能胜任、积极献身教育事业的教师。撒哈拉以南非洲在2015年以前还需要招聘160万名教师。在这个地区以及在南亚和西亚地区，女教师太少，无法吸引女孩入学和留在学校。在许多发展中国家，教师缺勤也是一个严重问题。

对工作在边远地区和农村地区的教师进行较短期的岗前培训，使他們有更多的机会参加工作实践和提高专业水平，这对招聘和再培训教师是一种行之有效的方法，特别是在某些困难的环境下。

中等教育：需求不断增长，但学校数量不足

要求扩大中等教育的压力正在迅速增加。所有发展中地区的毛入学率

都有提高，但撒哈拉以南非洲（30%）、南亚和西亚（51%）和阿拉伯国家（66%）的毛入学率仍然很低。

中学数量不足，阻碍了初等教育的普及，降低了人们完成小学教育的积极性。同时，对中等教育与日俱增的需求，导致在公共开支上这一级教育与其他各级教育形成竞争之势。

性别均等：依然没有实现

目前在小学中，男女生的比例为100：94，而1999年为100：92。有2004年数据的181个国家当中，约三分之二的国家已经实现小学教育中的性别均等。在2000年毛入学率低于90%的26个国家当中，只有4个国家消除了男孩占多数的小学教育性别差距。

在177个有中等教育数据的国家中，只有三分之一的国家实现了性别均等。在中等教育的性别不均等中，女生占多数的概率与男生的所差无几。在高等教育一级，有2004年数据的148个国家中，只有5个国家实现了性别均等。性别平等也仍然是个尚未解决的问题，而且教育材料中始终含有陈旧观念，教师对男女生的期望也不同。

扫盲：一项难以实现的目标

大约有7.81亿成人（占全世界人口的五分之一）没有最起码的识字技能。其中三分之二是妇女。南亚和西亚（59%）、撒哈拉以南非洲（61%）、阿拉伯国家（66%）和加勒比地区（70%）的识字率仍然很低。如果齐心协力，扩大成人扫盲计划，到2015年全球成人文盲人数将只能下降1亿。各国政府还必须侧重于营造识字环境。

处于冲突之中的国家：往往不在分析之列

有一些国家根本没有数据，它们大多是处于冲突或冲突后局势的国家，因此，在本报告的分析中无法充分反映这些国家的情况。它们的全民教育局势仍然严峻，在考虑全球教育前景时不能忘记这些国家。生活在这些国家的儿童需

财政和援助

要因地制宜的教育机会，以便其生活恢复稳定。

在有数据的106个国家中，41个国家1999年至2004年国内教育支出占国民生产总值的比例有所下降，不过其他大部分国家的**国内教育支出**占国民生产总值的比例在增长。公共支出需要侧重于满足实现全民教育目标的主要要求，即教师、成人扫盲、幼儿保育和教育以及各级的包容性政策。

还有一些国家减少或取消了学费，但这种情况还不太普遍，**学费**是贫困学生入学和继续完成小学教育的一个主要障碍。

对低收入国家的**基础教育援助总额**在2000年至2004年几乎翻了一番（按2003年价格计，从18亿美元增长到34亿美元），但前段时间有所下降。不过，基础教育援助在对低收入国家整个教育部门援助中所占的份额仍然保持在54%。所有双边捐助者中有半数将其至少一半的教育援助提供给了中等收入的发展中国家，近半数的捐助者将不到四分之一的教育援助直接提供给了基础教育。

快速道行动为捐助机构提供了一个重要的协调机制，但尚未对实现普及初等教育产生全球性影响。自2002年以来，虽然捐助者比过去一年大幅度提高了他们的认捐额，但付款总额只有9600万美元，且到目前为止，只有10个国家收到这种付款。

资金缺口：包括成人扫盲及幼儿保育和教育所需资金在内，全民教育外来资金需求目前估计为每年110亿美元，是目前外来资金总额的3倍以上，也是最近有希望在2010年之前可能达到的援助总额的两倍以上。

幼儿保育和教育

什么是幼儿保育和教育？

- 各国对幼儿保育和教育的正式定义各不相同。本报告采取的是一个整体性定义：幼儿保育和教育是在儿童从出生到上小学这一期间，以正规、非正式和非正规的保育方式，保障他们的生存，促进他们的成长、发展和学习（包括促进其健康、营养和卫生，以及认知、社会、生理和情感发展）。
- 幼儿保育和教育计划包含各种各样的安排，包括从养育计划到社区儿童保育、以中心为依托的幼儿保育，以及往往是在学校提供的正规学前教育。
- 各种方案一般针对两个年龄组：3岁以下儿童和从3岁到小学入学年龄段的儿童（通常是在6岁以前，但肯定在8岁以前）。

幼儿保育和教育为何重要？

- 幼儿保育和教育是一种权利，是《儿童权利公约》承认的一种权利，该公约几乎得到普遍批准。
- 幼儿保育和教育可以提高幼儿福利，特别是在发展中国家，因为那里还有五分之二儿童生活在极端贫困之中，每年还有1 050万5岁以下儿童死于可预防的疾病。

- 幼儿时期是儿童大脑发育为以后学习打下坚实基础的关键时期。
- 幼儿保育和教育对实现全民教育其他目标（例如提高小学前几年的成绩）以及《千年发展目标》起着重要作用，特别是减贫的总体目标以及教育和健康目标。
- 比起等到儿童长大以后再弥补他们的不足，在早期为儿童制定预防措施和提供支持是一项比较划算的做法。
- 负担得起的和可靠的儿童保育是对有工作的父母，特别是母亲的必要支持。
- 幼儿保育和教育的投资能够产生很高的经济回报，能够弥补先天的不利条件和不平等，特别是对贫困家庭的儿童而言。

形势如何？

- 大约80%的发展中国家都在一定程度上对休产假做出了某种正式规定，不过执行情况各异。
- 最幼小的儿童受到忽视。世界上有近半数国家没有3岁以下儿童的正规保育和教育计划。
- 虽然大部分发展中国家的覆盖率仍然很低，但小学教育入学率从1970年以来已经增加了2倍。
- 大部分经济合作与发展组织（经合发组织）国家至少有两年的免费学前教育。
- 在发展中国家所在地区中，拉丁美洲、加勒比和太平洋地区学前

毛入学率最高；远高于东亚、南亚和西亚、阿拉伯国家，以及撒哈拉以南非洲（见图B）。

- 在经历了20世纪90年代的急剧下降之后，中东欧转型国家的学前入学率正在缓慢恢复，但中亚转型国家的学前入学率仍然很低。
- 在发达国家、转型国家以及拉丁美洲各国，大部分幼儿保育和教育服务都是由公共部门提供。
- 在撒哈拉以南非洲、阿拉伯国家、加勒比地区和东亚，私营部门发挥主导作用。
- 大部分地区在学前教育方面都接近实现性别均等。
- 各国内部都存在较大的性别不均等现象。除少数明显例外，来自较贫困家庭和农村家庭的儿童以及被社会排斥的儿童（例如，没有出生证的儿童），其接受幼儿保育和教育的机会大大少于来自较富裕家庭和城市家庭的儿童。
- 最有可能从儿童保育和教育计划中受益的儿童（最有可能受到营养不良和可预防疾病影响的儿童）的入学机会可能最少。
- 发展中国家的幼儿保育和教育人员一般都经过基本的教育和职前培训，但其报酬相对较低。
- 政府在其支出中也不太重视学前教育。学前服务提供者中既有公共部门又有私营部门，而且缺少数据，使得难以计算国家在幼儿保育和教育方面的支出总额。各国可以从幼儿保育和教育的覆盖

率、质量和提供服务的性质等方面，对不同发展方案实现幼儿保育和教育目标所需的成本进行估算。

- 对于大部分捐助机构而言，幼儿保育和教育不是一个优先事项。几乎所有捐助机构给学前教育的捐款都不到他们给初等教育捐款的10%，并且有半数以上的捐助机构给学前教育的捐款不到他们给初等教育捐款的2%。

什么样的计划能起作用？

- 比起只限于某一方面的干预而言，将营养、健康、保育和教育合为一体的做法，对于增进幼儿目前的福祉和促进他们的生长发育是一种更加有效的做法。
 - 包容性计划利用传统的保育措施，尊重儿童的语言和文化多样性，将有特殊教育需要的儿童和残疾儿童编入学校正规班级。
 - 母语计划比使用官方语言的计划更有效，不过官方语言计划在全世界仍然是标准计划。
 - 设计完善的计划可以挑战有关性别的陈规定型观念。
 - 提高幼儿保育和教育质量的一个最重要的决定因素，是儿童与保育和教育人员之间的互动，着眼点则是儿童的需要。这要求创造合理的工作条件，如降低儿童与保育和教育人员的比例，提供充足的教材等。
 - 工作人员配备、课程设置和父母参与具有连续性，有助于幼儿向小学过渡。需要提高最初几年学校教育的质量，以便更好地适应具有不同背景和经历的幼儿的需要。
- ### 为实现幼儿保育和教育目标将采取哪些措施？
- 高级别的政治支持是根本。
 - 通过协商制定一项有关从出生到8岁这一年龄组儿童的全国性幼儿保育和教育政策，明确各有关部门和各级政府的行政管理职责和预算承诺。
 - 继续进行国内和国际数据收集和监测工作，对实现全民教育目标方面的需要和成果进行评估。
 - 指定一个牵头的部委或机构，负责有关幼儿及幼儿保育和教育方面的政策，并建立一个具有决策权的机构间协调机制。
 - 有效执行国家质量标准，这种标准应涵盖为所有年龄段的人提供的公共和私人教育服务。
 - 在政府和私营部门之间建立更多的和更加密切的伙伴关系，在许多地区，私营部门都是一个重要的幼儿保育和教育方面。
 - 提高幼儿保育和教育人员的素质，特别是通过灵活的招聘策略、适当的培训、质量标准和提高报酬，留住训练有素的工作人员。
 - 增加幼儿保育和教育的公有资金并使之目标更为明确，特别关心贫困儿童、生活在农村地区的儿童以及残疾儿童。
 - 将幼儿保育和教育具体纳入政府主要资源文件，如国家预算、部门计划和《减贫战略文件》。
 - 吸引捐助机构的更多注意（和更多的资金）。

导言

儿童第一次跨入校门前，他/她的学习历程早已开始。2000年，164个国家在达喀尔通过了六项全民教育目标，其中第一项目标阐明了幼儿教育的头等重要地位。这个时期是儿童极端脆弱和具有巨大潜力的时期。要想为儿童的幸福和发展打下基础，就必须在这个时期为其提供充分的保护、照顾和激励。

第一项目标要求各国政府全面扩大和加强“幼儿保育和教育，以最易受到伤害和处境不利儿童的保育和教育为主”，因为这类儿童最难获得这些机会、也是从这类机会中受益最大的儿童。

实施综合计划要求采取一种整体方法，负责儿童从出生到8岁这一阶段的保育和教育。此类计划着重于一系列需要--从健康和营养，到认知、社交和情感发展。在任何全民教育和减贫（千年发展目标的最高目标）战略中，整体的幼儿计划均发挥着主导作用。高质量的计划可以改善健康和营养状况，防治艾滋病/艾滋病，并为儿童顺利过渡到小学阶段做好准备。

近年来，对幼儿教育的投入有所增加。1989年联合国大会通过的《儿童权利公约》是保护儿童生存、发展和受保护的权力的独特文书，目前已有192个国家批准了该公约。快速的经济和社会变革使得更多的幼儿政策和计划变得越来有越有必要。在发展中国家，能够受益于好的幼儿计划的机会并不普遍。相比之下，大部分发达国家的儿童在上小学之前至少可以上两年免费学前班。

除幼儿教育外，本报告还监测实现全民教育其他五项目标的进展，与过去相比，对失学儿童及服务于这些儿童和其他处境不利群体的战略的分析有所增多。报告记录了各国政府实施全民教育政策的活动，以及捐助国支持这些工作的程度。然后，报告切入其主题，列出了加强幼儿保育和教育计划的基本原则，并评估了各国提供此类服务，特别是为处境不利或弱势群

体儿童提供此类服务的情况。它们从不同的目的出发，为不同背景下从出生到8岁的儿童提供服务，各种计划从性质上讲十分不同，它们具有良好做法的许多特征。报告还分析了扩大国家服务战略所涉及的关键问题。报告最后为国际社会提供了一个简要的行动议程。

报告的结论是依据跨国教育统计、住户调查、咨询、文献审查和特别约稿得出的，这些内容以及本报告摘要、正式报告、统计表和地区概论均可在线查询 (www.efareport.unesco.org)。 ■

全民教育目标

1. 全面扩大和加强幼儿保育和教育，以对最易受到伤害和处境不利儿童的保育和教育为主。
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良好的初等义务教育。
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%，并使所有成人都拥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异，到2015年实现性别平等，着重确保女孩完全平等地接受并能完成良好的基础。
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。

第一部分： 全民教育的进展： 消除排斥

- 正在扩大的初等教育
- 正在减少的失学儿童人数
- 儿童失学原因
- 中学的压力
- 缩小性别差距
- 教师短缺的挑战
- 难以确定的扫盲目标
- 应对排他性的措施
- 国内开支不足

全民教育目标跨越了范围广泛的学习领域 -- 从幼儿保育和认知发展，到青年和成人的识字能力和生活技能。本部分参照向教科文组织统计研究所提供的2004年终了的这一学年的数据，描述了各国在扩大和加强教育系统、改善教育质量及为儿童、青年和成人提供学习机会等方面取得的进展。失学儿童的情况得到了特别关注。政府只有了解阻碍儿童上学的障碍，才能制定和实施有效的政策，来确保每个儿童都能获得接受基础教育的权利。本部分确认了旨在为儿童接受和完成教育提供更多机会的政策和计划，特别是为难以触及的人群制定的此类政策和计划。在第四部分单独介绍了在实施幼儿计划方面取得的进展。



全民教育发展指数：最穷的国家进展最大

2003/2004年报告推出的全民教育发展指数，是根据四项全民教育目标衡量一个国家的全民教育情况的简单量度，这四项目标是：及初等教育、成人识字率、性别问题和教育质量。通过纳入幼儿教育（目标1）和青年及成年人的学习需要（目标3），对这些数据进行了不完全规范。四项目标中的每一项都由一个代用指标来表示。¹四项指标的平均值即为全民教育发展指数；其数值从0到1不等，1代表实现了全民教育。2004年计算了125个国家这一指数：

- 47个国家的全民教育发展指数值为0.95或以上，这些国家被列入已经实现或接近实现全民教育目标的类别。几乎所有北美和欧洲国家都属于这一类，另外，还包括拉丁美洲和加勒比的6个国家以及中亚的4个国家。
- 遍布各个地区的50个国家的全民教育发展指数值在0.80至0.94之间。15个拉丁美洲国家中有9个被列入此类别的原因是五年级续读率（质量的代表量度）相对较低。在阿拉伯国家，成人识字率低使得总体全民教育发展指数降低。属于该类的8个撒哈拉以南非洲国家大部分是南部非洲国家或小岛屿国家。
- 28个国家的全民教育发展指数值低于0.80。其中三分之二在撒哈拉以南非洲，但也有些是阿拉伯国家和南亚及东亚国家。有5个国家分数低于0.6，所有这5个国家都是西非法语国家。

从2003年到2004年，该指数平均增长了1.6%。令人鼓舞的是，这个指数的增长在全民教育发展指数最低的国家中是最高的--4.5%（图1.1）。但仍要注意的是，这类国家中，至少有12个国家是冲突中或冲突后国家，由于缺少数据，没有对其进行全面分析。

初等教育：正在扩大但尚未普及

实现全民教育目标和千年发展目标的预定日期是2015年。如果届时所有儿童都能完成优质的初等教育，那些适龄儿童必须在2009年就读一年级。若要实现这个目标，国内外在基础教育上的开支必须增加，以提供更多的场所和教师。政府必须深入了解为什么某些儿童从来不曾入学，或很早就辍学，这样才可以制定出各种计划来有效地消除障碍。

在2004年，约6.82亿儿童在小学就读，与1999年相比增加了6%。撒哈拉以南非洲国家及南亚和西亚的增长最多（分别为27%和19%），阿拉伯国家的增长较为缓慢（6%）。全世界初等教育净入学率从1999年的83%增加到2004年的86%



© AFP/Tang Chhin Sothy

虽然肩并肩，水火两重天：一个男孩在去柬埔寨金边市一所学校的路上，另一个儿童正在路边垃圾里搜寻有用之物以维持生计。

1. 普及初等教育：初等教育总体净入学率；成人识字率：15岁和15岁以上的个人识字率；两性均等和平等：按性别划分的全民教育指数；教育质量：到五年级的续读率。

全球入学率增加的趋势正在给女孩带来惠益

(图1.2)²。普及率最低的地区取得了巨大进展。在撒哈拉以南非洲，净入学率从55%增加到65%，而南亚和西亚从77%增长到86%。1999年净入学率低于85%的国家，其情况几乎均有改善，有的国家还有明显的改善（如埃塞俄比亚、莱索托、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、尼日尔和坦桑尼亚联合共和国）。令人关注的是，在这一时期，1999年净入学率曾超过85%的45个发展中国家中，有24个国家的净入学率有所降低。

全球入学率增加的趋势正在给女孩带来惠益。入学率低、两性差距大的国家开始为更多的女孩提供机会。从全球来看，在2004年，小学每接收100名男孩，就会接收94名女孩，而1999年相应的入学女孩人数为92名。在2004年有相关数据的181个国家中，三分之二的国家实现了初等教育中的两性均等。还有几个国家1999年起就实现了两性均等，其中包括马拉维、毛里塔尼亚、卡塔尔和乌干达。在阿富汗（100名男孩中有44名女孩）、中非共和国、乍得、尼日尔、巴基斯坦和也门，性别差距依然很大。但是，一旦入学，女孩续读的时间一般更长，成绩也与男生相当，甚至超过男生。

2. 特定教育等级的法定年龄组的入学情况表示为该年龄组中的人口百分比。

全球小学入学率的上升总体上反映了一年级新生人数的增加。从1999年到2004年，撒哈拉以南非洲一年级新生人数增加了30.9%。南亚和西亚一年级小学生人数增加了11.5%，阿拉伯国家增加9.1%，也门更加突出，增加了57%。

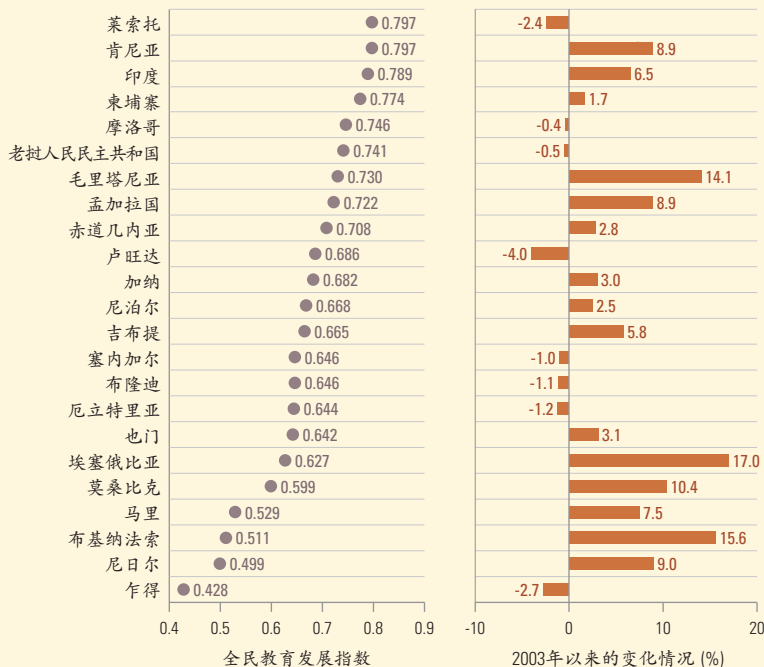
在撒哈拉以南非洲及拉丁美洲和加勒比地区，一年级学生年龄大依然是一个普遍的问题。有证据显示，小学超龄儿童学习更困难，继续下一阶段教育的几率也更小。这类儿童半数来自于贫穷家庭，通常居住在农村地区。母亲的学校教育也有影响：在肯尼亚，母亲从未接受过教育的儿童中有60%超龄入学，而相比之下，母亲完成小学教育的儿童中只有三分之一超龄入学。

失学儿童有多少？

在减少失学儿童人数上正在取得进展³。将估计的小学学龄儿童人数与入学管理数据进行比较，表明2004年失学儿童为7 700万--比1999年减少了2,100万。其中四分之三的减少发生于

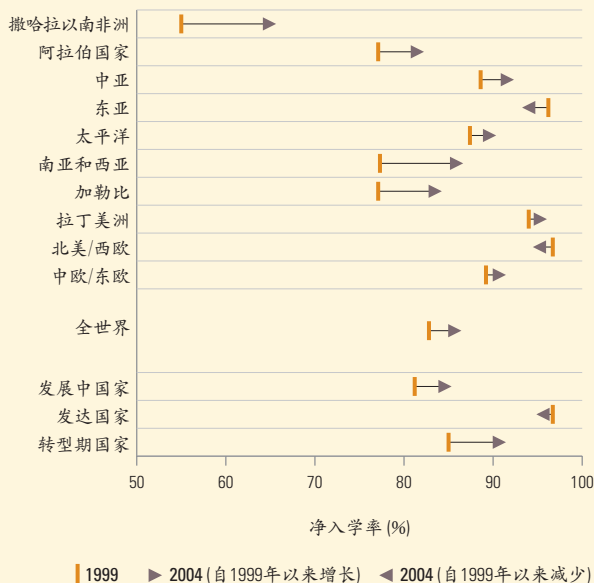
3. 本报告对失学儿童人数作了更加准确的衡量。以前是依据没有在小学就读的小学学龄儿童人数计算的。一些被算作失学的儿童已经在中学就读。从定义上看，失学儿童应该是既没有在小学就读也没有在中学就读的儿童。

图1.1: 2004年全民教育发展指数和2003年以来的变化情况



注：只包括全民教育发展指数值低于0.800的国家。资料来源：见全民教育报告第2章。

图1.2: 初等教育净入学率，1999年和2004年



资料来源：见全民教育报告第2章。

2002年至2004年之间，其间，南亚和西亚失学儿童明显减少（从3,100万减少到1,600万），这主要是由于印度失学儿童大量减少。世界上失学儿童中依然还有一半来自撒哈拉以南非洲，尽管从1999年至2004年该地区失学儿童人数已从4,300万降至3,800万。所有失学儿童中有57%是女孩，而1999年时是59%。这是一个显著成就。在南亚和西亚，女孩占失学儿童的比例明显较高（69%）。28个发展中国家（其中114个有资料可查）的国内失学儿童人数超过50万。尼日利亚、巴基斯坦、印度和埃塞俄比亚（递减排列）失学儿童人数最多 -- 四个国家共有2,300万（图1.3）。

虽然失学儿童人数的减少令人鼓舞，但也不能为此沾沾自喜。在估算失学儿童人数时，一些国家使用的是入学管理数据，而另一些国家使用的则是住户调查提供的在校人数统计资料，统计研究所和儿童基金会联合进行的一项调查研究根据这两类数据估计，2002年失学儿童总数是1.15亿，而当年管理数据显示的数字却是9,400万。另外，两个数字均有可能低估了未正常上学的儿童人数：如最近对全印度小学和小学生进行的调查显示，在访问这些学校的当日，平均缺课率为30%。

失学的是哪些儿童？

政府若要制定和实施有效的政策来减少失学儿童人数，就必须了解失学的是哪些儿童。统计研究所/儿童基金会为编写本报告进行了调查研究，考察了失学儿童的主要背景特征和教育经历。这方面的事实依据为制定有关计划提供了重要指南，有助于消除各方面的不利因素（方框1.2）。

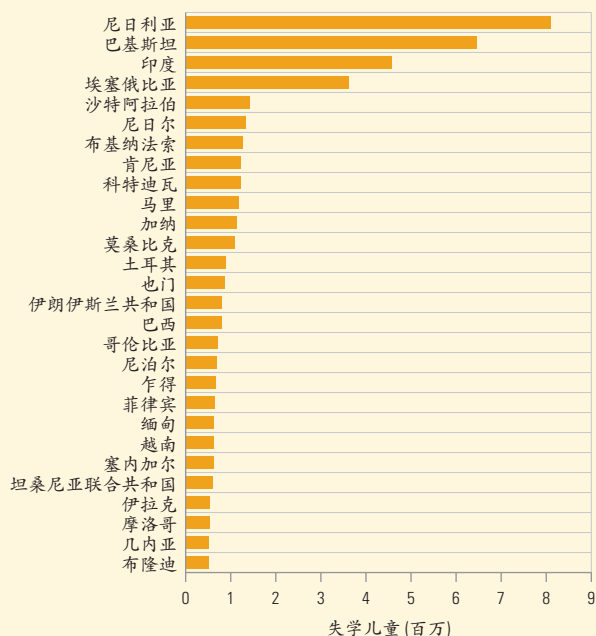
2004年约有7,700万名儿童失学，其中辍学儿童700万，2,300万名儿童有可能晚入学，还有4,700万儿童在没有其他激励措施的情况下可能不会入学。在教育指标最低的地区，如撒哈拉以南非洲和南亚，名第三组儿童的比例最高。在拉丁美洲和加勒比及亚洲和太平洋地区，晚入学儿童的比例大大高于不太可能入学的儿童。

8个国家的住户调查提供了失学儿童的背景数据（图1.4）：

- 在所有特征调查中，性别带来的不同是最小的。但是在以下地区或国家，女孩受到排斥的现象依然十分明显：阿拉伯国家（每

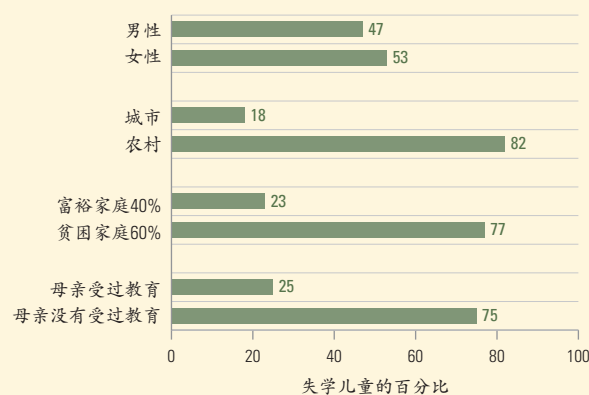
有7,700万名儿童失学

图1.3：2004年失学儿童人数超过50万的发展中国家



资料来源：见全教育报告第2章。

图1.4：80个国家失学儿童的特征



资料来源：见全教育报告第2章的论述部分。

在撒哈拉以南非洲不到三分之二的小学生能读到最高年级

100个失学男孩中就有134个失学女孩)、南亚和西亚(129)及也门(184)、印度(136)和贝宁(136)等。

- **居住地:** 在24个国家中,农村失学儿童的比例至少是城市地区的两倍。布基纳法索、厄立特里亚、埃塞俄比亚和尼加拉瓜的城乡差别最大。在撒哈拉以南非洲地区、南亚和西亚,80%的失学儿童居住在农村地区。
- **家庭财富:** 20%生活在最贫穷家庭的儿童与20%生活在最富裕家庭的儿童相比,失学率是后者的三倍。这种情况在阿拉伯国家最为明显,在中欧和东欧国家最不明显。
- **母亲所受的教育:** 平均来说,母亲没有受过教育的孩子与母亲受过教育的孩子相比,失学几率是后者的两倍。在南亚和拉丁美洲,约为2.5倍。

排斥产生的综合影响令人不安。在几内亚,一个居住在城市地区、母亲受过教育、属于20%最富裕家庭的男孩,与一个居住在农村地区、母亲未受过教育、属于20%赤贫家庭的女孩相比,前者的上学率是后者的126倍。

有多少儿童读到了小学最高年级?

许多因素影响学生续读时间的长短。对失学儿童的分析显示,家庭贫困对一个儿童的教育来说可以是最大的阻碍。在一些国家,家庭支付

的学费、课本费、校服费和交通费等占教育总开支的40%以上。一些儿童经常需要工作,以补贴家庭收入(见方框1.1)或照顾弟妹。入学之后,恶劣的教育质量 -- 过度拥挤的教室、未受良好培训的教师和教材的短缺 -- 严重影响了学生成绩,并增加了辍学的风险。

2003年,在132个有数据可查的国家中,半数国家的小学生有大约87%读完了小学最高年级。这个平均比率也掩盖了地区之间的巨大差异。在拉丁美洲和加勒比地区,虽然初等教育整个入学率和就读率很高,但完成小学教育却依然是普及初等教育的一个重大挑战 -- 在大多数国家,一年级学生中不到83%的学生能读到最高年级。在撒哈拉以南非洲大多数国家,不到三分之二的小学生能读到最高年级。在一些南亚和西亚国家,包括孟加拉国和尼泊尔,学生的续读率也很低。

造成失学的各种因素同样也影响到辍学。毫不意外,来自农村地区和贫困家庭的儿童更有可能提早辍学,不论是男孩还是女孩。在埃塞俄比亚,农村儿童与城市儿童相比,辍学率是后者的六倍。在布基纳法索、马里和莫桑比克,40%的赤贫家庭就读小学的儿童中,不到10%能坚持读完小学。

读到小学最高年级的学生与顺利毕业的学生在比例上有时差距很大(超过20个百分点)。其原因可能是成绩不好,但也可能是由于初中招生人数有限,而实行了非常严格的选拔政策。因此,要充分实现普及初等教育,既要改善小学的教育质量,又要扩大升入初中的机会。

方框1.1: 减少童工是普及初等教育的关键

由于广泛存在的长期贫困现象,许多失学儿童或许都会从事某种形式的工作。虽然近年来童工人数有所减少,但目前仍有约2.18亿童工,其中四分之三年龄不足14岁。在所有童工中,约有1.26亿年龄在5岁到17岁的儿童遭受到最残酷的剥削:贩运、债奴、奴隶、卖淫和其他非法活动。到2006年,共有162个国家核准了国际劳工组织公约。对遭受到残酷剥削的童工,还有几个国家推行了现金补贴计划,通过减少对童工的需要,来鼓励儿童上学。其他国家直接针对工作儿童实施了一些相关、灵活的教育计划。

中学的压力

许多政府都承诺要普及九年基础教育。在203个国家和地区中,共有192个报告说出台了义务教育法。其中四分之三的义务教育至少包括初中。

对中学教育的需求正在增长。2004年,接受中等教育的学生有5.02亿,与1999年相比增长了14%。在阿拉伯国家、撒哈拉以南非洲、南亚和西亚均有大幅增长(各增长20%)。除了撒哈拉以南非洲外,每个地区都有半数国家从小学到中学的升学率接近90%。而在撒哈拉以南非洲,升入中学的小学生不到三分之二。

北美、西欧和太平洋地区基本实现了普及中学教育，在中欧、东欧、中亚及拉丁美洲和加勒比地区，这类教育的普及率也很高。相比之下，撒哈拉以南非洲的中学毛入学率⁴低于30%，南亚和西亚为51%，阿拉伯国家为66%。虽然中学教育入学水平有所提高，比起初等教育来说还是低了很多，2004年中学平均毛入学率为65%。

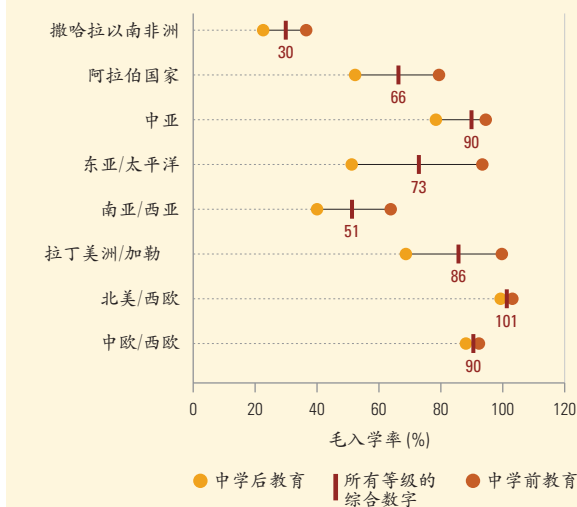
从全球来看，初中毛入学率比高中毛入学率高出很多，2004年初中和高中的毛入学率分别为78%和51%（见图1.5）。在东亚和太平洋地区（42）以及拉丁美洲和加勒比地区（31），初中与高中入学率（百分比）差距很大。两个地区的百分比均远远高于全球平均水平（27）。

随着需求的增长，在中学就读的机会依然很不平等。处于社会边缘的儿童（贫困儿童、某些少数民族儿童和残疾儿童，往往还有女孩）是主要的被排斥对象。在撒哈拉以南非洲，被排斥的绝大多数是贫困儿童、农村儿童和女孩。收入排名在前20%的家庭的男孩中，有50%读完了七年级学业，但收入排名在后20%的家庭的女孩中，只有4%读完了七年级。

只有三分之一的国家在中学实现了两性均等，而三分之二的国家在初等教育中实现了两性均等。这种情况再次说明，当务之急是在各级制定注重性别的计划。应大力解决学校的性暴力和性骚扰问题。更正课本中的性别偏见、通过培训提高教师对性别问题的认识，并努力打破各种禁忌等，均是促进两性平等战略的重要组成部分。

中等教育中的两性差异模式与初等教育相比更加复杂。许多国家都存在两性差异问题，有的对女孩不利，有的对男孩不利。第一种情况往往会造成中等教育入学率下降（阿富汗、乍得、几内亚、多哥和也门，中学每收100名男生，只收不到50名女孩）。在发达国家及一些拉丁美洲和加勒比国家，也存在着不利于男性的性别差异。

图1.5：按等级和地区列的中学毛入学率



资料来源：见全民教育报告第2章

高等教育：有所提高，但远未实现性别均等

高等教育至少以两种方式与全民教育目标有关：它既是两性平等目标的直接组成部分，也是学校教师及行政人员的主要提供方。2004年，全世界约有1.32亿学生接受高等教育，比1999年增加了43%。这些增长中有四分之三来自发展中国家，仅中国就占了60%。高等教育毛入学率为24%，但在南亚和西亚（10%）及撒哈拉以南非洲（5%），高等教育毛入学率却低得多。

只有安道尔、塞浦路斯、格鲁吉亚、墨西哥和秘鲁在高等教育上实现了两性均等。在发达国家和转型期国家，接受这一级教育的女生人数超过了男生。1999年至2004年，发展中国家的高等教育虽取得了一些进展，但女性入学率还是低于男性。在2004年，平均每录取100名男生，就有87名女生被录取，比1999年的78名有所增加。在高等教育中，绝大多数女性都选修教育和社会科学科目，而选修科学技术科目的女性则较少，从就业机会、同等报酬和获得管理职位的角度讲，这种情况进一步加剧了社会上的性别不平等。

随着需求的增长，在中学就读的机会依然很不平等

4. 某一教育等级的总体入学情况（不论年龄）表示为与该教育等级对应的法定年龄组人口的百分比。

投资于教师，评估学生学习对改善质量有多大影响

本报告每一期都力求分析教育系统在儿童教育方面取得的成果。一些儿童很早就失学、或没有获得基本的识字和算术技巧，这部分反映了教育质量低下的问题。对世界各地学校的教学情况进行评估有两个方面：了解教师情况和学生的学习成绩。

解决教师人数、培训和积极性方面的问题

每个教师所教的学生人数常被作为衡量教育质量的一个指标。1999年至2004年，除了南亚和西亚，学生/教师比例均有所降低。在有2004年数据的174个国家中，小学每个教师所教学生不到40名的国家占84%。在约30个国家中，学生/教师比例高于40 : 1；这些国家大部分在撒哈拉以南非洲，但也有几个在东亚和太平洋地区及南亚和西亚。在小学入学人数增加的国家中，学生/老师比例趋于增加。在刚果、埃塞俄比亚和马里，一名教师要教70名小学生。

在多数国家，小学教师大多是女性，虽然也有例外。在阿富汗、贝宁、乍得和多哥，小学中始终存在偏重于男孩的严重性别差异，这些国家中，担任小学教师的女性总数占五分之一或以下。在更高级别的教育中，女性教师的比例低得多，特别是在高等教育中，绝大多数教师是男性。

在41个有数据可查的国家中，半数国家经过培训的小学教师比例在1999年至2004年略有增加。在巴哈马群岛、纳米比亚和卢旺达，小学教师的比例明显增长（在60%以上）。但2004年76个国家的初等教育数据和59个国家的中等教育数据显示，这些国家有五分之二的教师没有经过教学培训。例如，在黎巴嫩、尼泊尔和多哥，按照国家标准参加培训的教师不到一半。

教师的招聘和培训依然是关键问题，特别是在那些小学生人数仍在增长的地区。在孟加拉国、埃塞俄比亚、巴基斯坦和沙特阿拉伯，每年所缺教师总人数多达65 000名。撒哈拉以南非洲地区到2015年还需招聘160多万名教师才能实现普及教育，并将许多国家的学生/教师比例降至40 : 1。

招聘工作与教师的地位和工作条件密切相关。最近在撒哈拉以南非洲和南亚几个国家进行的有关教师积极性的调查项目⁵发现，低收入国家的大部分学校系统都面临着教师积极性危机。在农村地区教书比在城市学校教书更加困难。该项目确定了提高教师积极性的几个关键战略，并说明：

- 为教师提供有水电的舒适住房，也许是吸引和留住农村学校教师的最具成本效益的方法；
- 为农村地区教师提供的特殊津贴应能足够补偿恶劣的工作条件；
- 在教师短缺的农村学校任职的教师应能更快地得到晋升和/或优先得到进修的机会；
- 教师需要增强参与决策的意识，并能与学校管理人员、家长和更广泛的社区进行对话。

有些拉丁美洲国家实施了激励战略。玻利维亚提高了农村地区教师的工资。智利和墨西哥推行了凭业绩给予奖励的制度；在智利，一些初步的证据表明，采取激励战略的学校，学生成绩有所提高。在萨尔瓦多和洪都拉斯，权力下放和以学校为基础的管理政策，使教师在学校的决策中有了更大的发言权。在巴西，实行了一个为所有招聘和培训更多教师的州政府提供激励的国家计划。

为了扩大教师队伍，并将培训与教育实践相结合，一些国家还推出了短期培训项目，并强调在职培训。在古巴，所有上岗前培训均在学校进行。这种制度要求很多学校提供培训场所，还需要足够的教师进行指导。在撒哈拉以南非洲一些国家，教师培训时间缩短已成为一种趋势。几内亚在1998年将培训计划的时限从3年降至2年，自此每年吸引的教师超过1,500名，而改革前只有200名。增加教师人数的一个关键战略，就是缩短上岗前培训时间。越来越多的国家正努力缩短培训时间，且更注重校内培训。在联合王国，学员教师所接受的培训中，在校培训时间占三分之二。

5. 加纳、印度、莱索托、马拉维、塞拉利昂、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

在多数国家，小学教师大多是女性，虽然也有例外

进行全国学习成绩评估的趋势正在增长

自1990年代以来，已有越来越多的国家政府采取有关措施，对学生的成绩进行评估，并衡量一个时期学生的学习成绩。全国学习成绩评估可以使各国获得一些有用的资料，从中了解其教育制度的效率和质量。他们在几个选定的学校课程上，按照国家设定的标准，对学生的成绩进行整体评估。虽然这些评估的质量有可能大不相同，但却可以清楚地说明，国家教育质量监测工作是否取得了新的重要进展。

从1960年代初开始的国际学习评估，对监测全球教育进展越来越重要，有越来越多的国家在这方面相互合作。自1989年以来，更多的中等收入和低收入国家参加了各种学习评估活动。这方面取得的进展也促使拉丁美洲、撒哈拉以南非洲和太平洋岛屿开始对小学生的学习成绩进行地区评估。

最近对小学生学习成绩进行的跨国研究继续强调这样一个事实：来自比较贫困、文化上受到排外的家庭的学生，其学习成绩一般不如来自那些融入主流文化的富裕家庭的学生。良好的家庭教育环境（有机会接触书本、报纸和书面材料）会大大提高学生的学习成绩。对于来自处境不利的贫困家庭的儿童来说，提高教育质量尤为重要。

学习和生活技能：改进监测的途径

在学习和生活技能计划的类别下，有着范围广泛的多样化的提供者，使得监测变得更加困难。实际上，全民教育目标3是为被排斥在正规教育系统之外的青年和成人提供学习机会。一些国家正努力追踪正规系统之外的学习活动，但是很难获得可靠的资料。由教科文组织和成员机构制定的一个非正规教育管理信息系统的模型正在几个国家试行，这些国家包括柬埔寨、印度、约旦和坦桑尼亚联合共和国。

扫盲：目标依然不确定

2006年报告中关于扫盲的内容有所增加。由于传统的措施不能直接测试一个人的识字能力和熟练程度，他们提供的信息不能全面地反映所面临的挑战的规模。根据这些传统的衡量方

表1.1：2000-2004年成人（15岁以上）识字率估计值和性别平等指数（GPI），及对2015年的预测

	2000-2004年		2015年	
	识字率 (%)	性别平等指数	识字率 (%)	性别平等指数
	合计	女/男	合计	女/男
世界	82	0.89	87	0.92
撒哈拉以南非洲	61	0.77	67	0.84
阿拉伯国家	66	0.72	79	0.82
中亚	99	0.99	100	1.00
亚洲/太平洋	92	0.93	96	0.96
东亚	92	0.93	96	0.96
太平洋	93	0.98	93	0.99
南亚/西亚	59	0.66	68	0.74
拉丁美洲/加勒比	90	0.98	94	0.99
加勒比	70	1.00	97	1.01
拉丁美洲	90	0.98	94	0.99
北美/西欧	99	1.00	100	1.00
中欧/东欧	97	0.97	98	0.98

资料来源：见全民教育报告第2章。

法，约有7.81亿成年人缺乏基本的识字技能，其中三分之二是女性。他们中大部分人居住在南亚和西亚、撒哈拉以南非洲以及东亚和太平洋地区。由于人口的大幅增长，在前两个地区，绝对文盲人数还在继续增加，如果国际社会和国家决策者不协力扩展成人扫盲计划，全球文盲人数到2015年只能减少1亿（表1.1）。

识字率在所有地区都有提高，但在南亚和西亚（59%）、撒哈拉以南非洲（61%）、阿拉伯国家（66%）和加勒比地区（70%）依然相对较低。识字率低于60%的22个国家要实现2015年的识字率目标尤其艰难。在成人文盲数目超过1000万的10个国家中，只有半数国家自1990年以来降低了绝对数目。自1990年以来，扫盲的性别问题依然没有解决。在南亚和西亚，每100名识字男性中，只有66名识字女性。阿拉伯国家为72名，撒哈拉以南非洲为77名。青年识字率（15至24岁）自1999年以来在各地区都有增加，除撒哈拉以南非洲外，所有地区的青年文盲人数均有减少。

教育计划：容纳边缘化群体

正如达喀尔世界教育论坛所认为的那样，全民教育是一项包容性方针：在7个目标中都表现

来自比较贫困、文化上受到排外的家庭的学生，其学习成绩一般不如来自富裕家庭的学生。

出对弱势群体和处境不利群体的特别关注。教育需求不高、提供教育的方式不灵活和教育质量低下，造成了一个排斥圈，将许多人排斥在外。要解决排斥问题，就需要大力提高初等和中等教育质量、增强灵活性和实用性，同时减少家庭在学校教育上的开支。

对45个国家--包括失学儿童人数最多的20个国家--的国家全民教育计划进行的分析显示，所有计划都考虑到了弱势群体。大多数国家将女孩和生活在分散的农村村庄的人口作为主要目标人群。拉丁美洲国家还特别提到了少数民族和少数语言群体。另一方面，孤儿、艾滋病毒呈阳性和受到性剥削的儿童很少受到专门关注。有22个国家提到，它们打算采取措施，减少或取消学费、提供学习材料和校服，以此

来减少学校教育的支出。18个国家还列举了增加女教师人数和确保学校环境对女生有利的措施。在15个国家，增加学校数量--不论是流动学校、乡村学校，还是其他类型的学校--成为一个优先事项。针对受排斥青年的教育计划越来越多（25个国家）：如塞内加尔和危地马拉就计划推出一个扫盲课程，其中包括职业培训，以为那些很早就辍学的青年提供进修机会。8个国家--大部分是拉丁美洲国家--制定了将地方语言纳入学校课程的计划。在这些国家还计划针对家长和广大社区开展宣传运动。

政府能在多大程度上消除造成排斥和学习障碍的各种根源，也基本上决定了一个国家离全民教育的距离有多远。方框1.2总结了消除这些障碍的一些共同政策和计划。

方框1.2: 促进包容性政策

政策目标	计划范例
减少学校教育的费用：直接教育费用是90多个国家小学入学的障碍之一。	布隆迪在2005年取消了小学收费；在开学第一天，报名人数增加了500,000。
支助受艾滋病毒/艾滋病影响的孤儿和弱势儿童。	在斯威士兰))世界上艾滋病毒和艾滋病感染率最高的国家，政府在2004年为正在接受初等或中等教育的孤儿和其他弱势儿童拨款750万美元。入学率保持稳定，辍学率降低。
通过现金激励减少对童工的需求。	巴西的食品补贴计划以入学等为条件，为贫困家庭提供收入支助。该计划帮助了500多万儿童。
通过灵活的教育安排减少对童工的需求	在印度童工人数最多的安德拉邦，“儿童启迪”计划为贫民窟创办了250所学校（31,000个学生）。该计划是政府与非政府组织进行合作的一个成功典范。
通过增加中学女生人数确保两性平等。	冈比亚女生奖学金信托基金在女孩入学率低下的学校，为三分之一的女生及科学、数学和技术学科成绩排前10名的女生提供全部奖学金，其中包括学费、课本和考试费。获得这类奖学金的女生超过16000名。
为错过正规教育的青年和成人提供非正规教育机会。	洪都拉斯全民教育计划专门针对未完成九年基础教育的学生和成人。参加小学计划的学生有50万。该计划着重介绍了容易进入的学习中心、相关的内容、灵活的安排和有利的社区支持。
提供包容性教育，以满足残疾儿童的需要。	在乌拉圭，专门的包容教育基金协助普通学校接纳残疾儿童。共有约39,000个儿童受益。

国内教育开支： 面临挑战最大的国家做得不够

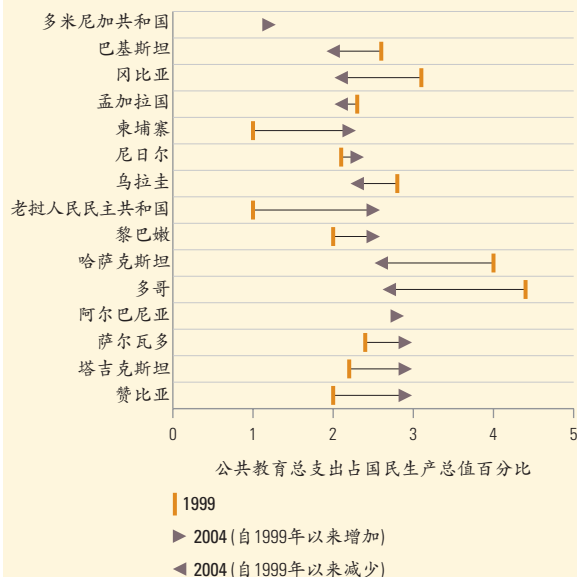
从全球来看，自1999年以来公共教育开支有所增加。在106个有数据可查的国家中，约三分之二的国家从1999年到2004年增加了公共教育开支占国民生产总值的比重。在约20个国家中，公共教育开支增加了30%以上。这种全球趋势掩盖了地区之间的差异。在约41个国家中，教育开支占国民生产总值的比重有所减少，尤其是在拉丁美洲及南亚和西亚（后者是失学儿童人数最多的三大地区之一）。在全民教育面临巨大挑战的国家，教育开支依然不足：如尼日尔和巴基斯坦，教育开支占国民生产总值的比重不到3%（图1.6）。

将政府的教育开支比例与其他预算开支比例进行比较，也可以看出政府对全民教育的重视程度。有36个国家具有1999年至2004年的数据。令人鼓舞的是，在四分之三的国家中，教育开支占政府开支的比例均有提高。坦桑尼亚联合共和国就是个引人注目的例子：2001年，该国政府取消了学费，小学入学率骤增。公共教育开支占国内生产总值的比重从2000年的2.1%增至2004年的4.3%。

能够提供相关数据的大多数国家在2004年都将整个教育预算的50%用于初等教育。从占国民生产总值的角度来看，90个具有该数据的国家中，有四分之三的国家，其初等教育开支不到国家收入的2%。在离普及小学教育还有一段距离的地区--南亚和西亚3个国家以及撒哈拉以南非洲16个国家--都存在这种情况。

随着中等教育的扩大，它与初等教育经费的竞争有所增加。一些发展中国家正在努力进行调整。如果不为人们提供接受中等教育的大量机会，就不可能实现全民教育和普及优质初等教育的千年发展目标。大多数家长将自己的孩子送入小学时，都希望他们能升入中学。在已经实现或接近实现普及初等教育的国家，中等教育开支有比较明显的增加。但是，即使是初等教育还没有普及的国家，如孟加拉国和尼泊尔，初等教育开支的比重自1999年起也开始下降。

图1.6：教育占国民生产总值不到3%的国家，2004年



资料来源：见全民教育报告第3章。

大韩民国在没有影响对教育系统其他各级教育进行投资的情况下扩大了中等教育。该国取得的教育成就具有以下特征：政府开支具有持续性、通过彩票等举措资助继续接受小学后教育，以及私有部门在严格的监管框架下参与教育。孟加拉国和南非发展了公私合作关系，来确保更多的儿童接受中等教育；在孟加拉国，实施了激励措施，为处境不利的家庭提供食物和津贴，并为来自贫困家庭的女孩提供助学金。

改善不利状况最有效的战略是多方面的：例如，在给予财政激励的同时，提高教育质量。最重要的是，政府应主动关怀特定群体。政府与地方社区和民间社会合作可能会开创一种新的局面。财政激励可以克服特定的障碍。充分提供预算支助是必要的：如印度在预算中，除了规定初等教育经费总额外，还规定了午餐费和女孩教育费用。必须审慎评估处境不利的儿童、青年和成年人的需要。虽然很多国家都提高了初等教育入学率，但更重要的是实施优质教育计划，对教育质量、效率和影响进行监测。成功的项目应把目标明确的干预行动与教育系统有计划、有步骤的改革结合起来，通过提高入学率和教育质量，为所有儿童创造更好的学习条件。

从全球来看，自1999年以来公共教育开支有所增加

改善不利状况最有效的战略是多方面的

第二部分： 对全民教育 的国际支持： 恪守承诺

- 对基础教育的支助有所增长，但仍远不能满足需要
- 五个捐助者占双边教育支助的最大份额
- 捐助者在各国的分布不均
- 地区分布有倾向性
- 援助差距增大
- 快速道行动速度加快，但还未形成一个全球契约

《达喀尔行动纲领》确立了一个全球契约，申明“任何对实现全民教育作了严肃承诺的国家都不得因资金不足而贻误这一目标的实现”。虽然对基础教育的援助自2000年以来有所增加，也有了新的援助承诺，但是援助数量还远没有达到实现普及初等教育、扩大幼儿教育 and 成人扫盲计划所需每年110亿美元的数目。



拥挤在越南哈南省的一所村办学校里。

对教育的援助：在向正确的方向前进

援助总额：官方发展援助的实际水平在20世纪90年代前5年有所降低之后，在1995年至2000年开始趋于稳定，此后有所增加。2000年至2004年，援助总额从570亿美元增至720亿美元⁶，其中约四分之三直接来自官方援助。72个被指定为低收入国家所获得的援助份额稳定在46%左右，但其中最贫困的国家--51个最不发达国家--所获得的援助份额从26%增至32%。撒哈拉以南非洲在两年中均获得援助总额的三分之一，南亚和西亚国家，如伊拉克，所获得的援助也有大幅增加。债务减免占援助总额的10%，该份额正在增加；这对于许多最不发达国家来说非常重要，这些国家大多在撒哈拉以南非洲地区。

教育援助：在所有发展中国家，对教育的直接援助总额从2000年的460亿美元增至2004年的850亿美元，上升了85%。对低收入国家的援助甚至有更多的增加--从25亿增至55亿美元，上升一倍多，几乎占有所有教育援助的三分之二（表2.1）。在分配到具体部门的援助中，教育所占份额从2000年的10.6%增至2004年的13.6%。

基础教育援助：教育援助总额的增加使基础教育得到加强。根据最乐观的估计，在所有发展中国家，对基础教育的援助（包括没有指定教育级别的部分教育援助）从2000年的21亿美元增至2004年的39亿美元，而在低收入国家，从14亿美元增至30亿美元。在两组国家中，基础教育在整个教育援助中所占的份额保持稳定--在所有发展中国家均低于一半，在低收入国家高于一半。

为了全面说明问题，在援助等式中还需计入预算支助。这类援助不是提供给某个具体的项目、计划或部门，而是直接纳入合作政府的国家财政收入。2004年，对所有发展中国家的直接预算支助达到47亿美元。预计其中20%将用于教育，而基础教育将得到一半左右。

将所有这些来源综合起来，对所有发展中国家的教育援助估计已从2000年的56亿美元增至2004年的95亿美元。在低收入国家，总额从34亿美元增至64亿美元。2004年，对所有发展中国家的援助总额中，有44亿美元用于基础教育，在低收入国家为34亿美元。

教育援助日益增加的趋势表明，捐助国和受援国对全民教育计划越来越重视。自20世纪90年代末期以来，主要的多边捐助国一直鼓励各国政府制定减贫战略文件，作为与捐助国就政策和计划问题进行讨论的依据。在这个过程中，基础教育得到了更多的关注；与此同时，许多双边捐助国和机构对千年发展目标更加重视，这就要求增加基础教育开支。

虽然这些趋势令人鼓舞，但基础教育依然仅占有所有发展中国家援助总额的4.8%。另外，中等收入的发展中国家获得了五分之一的援助份额，而近50%的双边教育援助都分配给了高等教育，其中大部分用做捐助机构的奖学金。

五个捐助国占双边教育援助的最大份额

在支助教育方面，捐助国并不是一个统一的群体。2004年，法国、德国、日本、联合王国和美国对双边教育的援助占有这类教育援助总额的72%。而基础教育援助中近三分之二来自荷兰、联合王国和美国。若要大量增加基础教育援助，需要更多的捐助者更加积极的参与，或者让大的捐助者继续增加捐助额--或者双管齐下。

虽然人们一再要求主要增加对最贫穷国家的援助，但经合发组织发展援助委员会的半数捐助者还是将一半以上的教育援助提供给中等收入国家。

多边捐助者在2003至2004年将援助总额的11.8%作为教育援助。其中52%用于基础教育。除世界银行国际开发协会（IDA）外，欧洲委员会是最大的多边捐助机构。2005年的初步数据显示，教育拨款中有一半用于基础教育。其中投入最大的是撒哈拉以南非洲（30%）及南亚和中亚（19%）。

虽然这些趋势令人鼓舞，但基础教育依然仅占有所有发展中国家援助总额的4.8%

6. 所有关于援助的数据均以2003年不变价格计算。

表2.1: 按收入国家群体分列对教育和基础教育的官方发展援助(ODA)的估计总值, 2000和2004年(常数2003百万美元)

教育部门			基础教育部门		
	发展中 国家	低收入 国家		发展中 国家	低收入 国家
2000			2000		
直接援助	4.60	2.48	直接援助	1.40	0.98
			非特定部门的拨款	0.68	0.38
预算支助	1.00	0.93	预算支助	0.50	0.47
合计	5.60	3.41	合计	2.59	1.83
2004			2004		
直接援助	8.55	5.53	直接援助	3.32	2.70
			非特定部门的拨款	0.56	0.29
预算支助	0.94	0.85	预算支助	0.47	0.43
合计	9.49	6.38	合计	4.35	3.42
2000年以来的变化	69.3%	87.2%	2000年以来的变化	68.1%	86.6%

资料来源: 见全民教育报告第4章。

援助: 谁是受益者

将重点转向受援国可以更清楚地了解援助情况。捐助者对其资源的分配很不均衡。在20个最大的教育援助接受国中, 仅有7个是最不发达国家。目前也没有任何迹象表明, 教育援助以最贫困的国家为主。

在世界最贫困的72个国家中, 捐助者的分布很不均匀。埃塞俄比亚、马里、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国各有10至12个教育部门捐助者。另外, 有36个国家, 其各自的捐助者至多两个。由此产生的一个重要问题是, 捐助者是否能将最需要援助的国家作为主要援助对象。

教育在援助总额中的相对重要性在各个地区并不相同。南亚和西亚国家以及阿拉伯国家教育部门获得的援助(占援助总额的20%以上)超过了其它地区一些国家。在撒哈拉以南非洲, 23个国家获得的教育援助在援助总额中所占的份额加起来平均只有11%。南亚和西亚各国将50%的教育援助用于基础教育, 而撒哈拉以南非洲和拉丁美洲只将20%以上的教育援助用于基础教育。在阿拉伯国家以及东亚和太平洋地区, 这个比例甚至更低。

本着2005年100多个捐助者和发展中国家签订的《援助实效宣言》的精神, 各国正在努力提高援助效益。与该宣言相一致的快速道行动日

益被视为教育部门的一种主要发展手段。另外, 20多个国家对教育部门联合进行的监测审查, 广泛吸收了所有基层机构和政府代表参加。其目的是根据一套议定的目标--如平等接受初等教育的机会和教育质量--来评估教育部门(或子部门或大的项目)的业绩。

逐步加强教育援助

许多发达国家政府承诺在今后几年大幅增加其援助数量。2005年召开的几次高级别会议增强了人们的期望。捐助国承诺增加援助在其国家总收入中的份额, 并作出了在2010年将援助增加500亿美元(或60%)并把对非洲国家的援助总额翻一番的承诺。他们还说, 他们将为许多最贫困的国家偿付其拖欠国际货币基金组织、国际开发协会和非洲开发基金的债务。46个最贫困的国家有望从债务减免带来的额外资源中获益。

2006年3月, 联合王国政府承诺将在今后10年提供150亿美元的教育援助, 并呼吁其他政府也效仿这种做法, 以填补实现全民教育目标尚存在的经费缺口。8国集团国家于2006年7月在圣彼得堡举行会议, 再次重申为普及小学教育提供资金, 并又一次像2005年那样批准了快速道行动(方框2.1)。

2000年至2003年, 捐助者承诺的援助比其实际提供的援助多50%。捐助者应更加努力地提供可预见的长期财政援助。各国需要这种援助, 它可以保障为实现基础教育的普及作出艰难的、往往需要很大付出的决策。

如果有关国家确实能够有效地利用援助, 捐助者就更能够履行承诺。在基础教育部门, 援助方为发展中国家提供的教育经费很少。政府制定和实施政策的能力必须加强。另外, 用于技术合作的基础教育援助份额正在减少。这部分反映了向直接预算支助倾斜的趋势, 这也使得技术援助和能力建设的优先性有所降低。

在过去几年中, 对实现全民教育目标方面的援助差距有几种计算方法:

- 世界银行估计，从2001年到2015年，要在所有低收入国家实现普及初等教育，每年需增加97亿美元的教育经费，其中37亿美元需要外部提供。
- 《2002年全民教育全球监测报告》表明，实际外部资金缺口比这个数值要多31亿美元。它认为，世界银行对国内教育开支年增长率的假设过于乐观，应当减少家庭教育开支，并提供额外资助，以应对艾滋病毒/艾滋病的全面影响，并恢复受到冲突、不稳定和自然灾害影响的国家的各种系统。
- 目前对低收入国家的基础教育援助远低于所需要的数量。因此，从2005年到2015年，平均每年需要90亿美元的教育经费。这个估计数是按照实现初等教育普及率计算的；为扫盲和幼儿教育各分配10亿美元的款项，将使外部供资需求增至约每年110亿美元（以2003年不变价格计算）。

若捐助者能履行承诺，在其2004年的援助水平上，将2010年的援助总额提高60%，并使基础教育援助份额保持不变，那么，每年的援助总额将会达到54亿美元，但仍不到所需的110亿美元的一半。基础教育在整个官方援助中的份额需要翻一番，才能加速实现全民教育目标的进程。

对较高层次援助的竞争可能增加，包括来自中等和高等教育的竞争以及其他部门的竞争，如卫生保健和基础设施。在捐助国中还有一种趋势，即有援助计划的国家数量减少了。因此，十分重要的一点是，应发展全球性援助机制，例如，改进快速道行动催化基金，以此将援助提供给最需要的国家。

现在需要对教育做出承诺。因为要在2015年实现普及初等教育，所有将在这一年完成初等教育的儿童必须在2009年入学。最近，联合王国的承诺令人鼓舞。必须要做出更加勇敢、更有说服力的行动，来鼓励捐助国增加基础教育援助。必须说服低收入国家政府在与捐助国进行商谈时，将教育放在更优先的位置，并将债务减免款中的更大份额分配给教育。 ■

方框2.1：快速道行动： 鼓励达成全球契约

快速道行动是2002年创建的，其目的是鼓励达成全球契约，促进制定“可信”的教育部门计划，并加强外部财政支助，以实现普及初等教育的目标。随着30多个捐助者的参与，快速道行动已经成为捐助机构的一个重要协调机制。另外，还有一些财政资源是通过其两项基金提供的。“催化基金”为很少获得捐助的国家的教育部门提供最多3年的支助，如果它们能够取得良好绩效，还会获得更多的支助。目前这种情况尚未发生，捐助者正在考虑延长供资期限。教育计划开发基金还提供技术援助资金，以各种方式协助各国制定教育部门计划。

在2006年报告公布以来的一年中，快速道行动已经为74个国家制定教育部门计划提供了技术援助。捐助者批准了20个国家的计划，到2006年底，另外12个国家的计划有望得到批准。

目前，催化基金数额依然较少，受益国数量有限。截至到2006年8月，捐助者为该基金拨付的资金总额近2.3亿美元，不过，2007年底还有另外4.5亿美元的承付款。荷兰、欧洲联盟委员会和联合王国的承付款占承付款总额的85%。目前支付额只有9 600万美元，分配给11个国家。过去一年来，教育方案开发基金捐助者的数目从2个增加到8个，2005年至2007年的承付款总额为4 600万美元。其中近一半来自挪威。

最后，要落实全球契约，需要加强高层领导的力量。这可能包括采取措施，进一步巩固快速道行动，同时还要逐步提高援助的可预测性，特别是对最需要援助的国家而言。

外部供资
需求增至
约每年
110亿美元

第三部分： 幼儿保育和 教育情况

- 对儿童权利的尊重
- 营养、健康和教育之间的关系
- 儿童进入小学前的准备
- 经济效益
- 不利处境的改善

人类在幼儿时期特别依赖与他人的关系，这是保证生存、情绪稳定和认知发展的需要。缺乏足够的营养和适当的照顾会导致无法挽回的后果。《儿童权利公约》集中关注儿童的最佳利益和发展。幼儿计划可以改善儿童的健康状况，并为他们进入小学做准备，它是保障幼儿权利的一条途径，能够产生近期和远期效益，因此是一项节省成本的战略，有助于减轻贫困和改变儿童的不利处境。

婴幼儿享有权利

一些人权文书专门适用于儿童。1959年联合国大会通过的《儿童权利宣言》虽不具法律约束力，但是它申明了一些最基本原则，包括提供保健、住房、社会保障、教育和免受忽视、虐待及剥削。1989年的《儿童权利公约》揭开了儿童权利的新篇章。该公约将儿童的最佳利益放在首位，并且十分重视他们的声音和语言。作为世界上最广泛认可的人权条约，《儿童权利公约》要求各国将国际标准纳入国内法律和国家实践。

《儿童权利公约》几乎没有针对最小年龄组儿童的条款，但是其监测委员会，即儿童权利委员会，将幼儿列入了2005年议程，并在一般性评论中说明，幼儿对营养、照顾和指导有着特殊需求。该工作文件将幼儿期定为从出生到8岁这段时间，并提请《儿童权利公约》各缔约国履行其义务，制定覆盖幼儿健康、保育和教育以及援助父母和保育人员的综合政策。据称，幼儿教育应与儿童从出生时起发展其个性、禀赋、智力及体能的权利直接相关。

在承认儿童享有自身权利的基础上，确立了一项国际标准，但总有个别缔约国拒绝接受该标准。一些条款允许各国以儿童名义采取干预行动，但人们对这类条款始终有争议。不过，由于《儿童权利公约》基本上已为各国普遍接受，因此，它的地位是其他国际条约所无法匹敌的，它为形成更有力的儿童政策议程做出了重要贡献。



© EPA/KIM LUBBROOK/SIPA PRESS

营养有助于更好地学习：南非约翰内斯堡一所幼儿园的吃饭时间。

早期经历的影响

幼儿时期是一个高度敏感的时期。这一阶段孩子的身体、认知、社会和情绪发展都会迅速变化。营养不良、缺乏照顾及有效治疗，会严重损害幼儿的身心健康，其影响到了成年时期还会经常有所反映。在出生的最初几年，若接触到有毒物质，或受到不良刺激，会造成严重的长期影响。如果一个孩子无人照管或很少与人交流（如在某些孤儿院），那么，他的发育就有可能不健全，而且日后也难以矫正。

好的计划可以明显促进幼儿的生长发育，并可对家庭保育予以补充。

需要学习适当的保健和营养知识

每年有1,000万5岁以下儿童死亡，其中半数以上死于五种可以预防或治疗的传染性疾病。近几年来，全世界每1,000名新生儿中，就有约86名寿命不足5岁。撒哈拉以南非洲、南亚和西亚的婴儿死亡率最高（每1,000例活产中死亡超过100例）。

营养不良对儿童的入学和学习成绩具有消极影响。有发育障碍的儿童（身高低于其相应年龄）入学率较低，他们更有可能推迟入学或辍学。儿童时期严重或长期缺乏营养会削弱他们的语言、运动和社会情绪发展。

一种更为全面的儿童发展观正在形成。这种观点涉及两个方面：一是健康与营养之间的关系，二是教育问题

扩大安全饮用水和适当卫生设施的提供，能极大地降低婴儿和儿童死亡率。进行艾滋病毒/艾滋病治疗是幼儿成活和发育的关键（方框3.1）。在撒哈拉以南非洲，系统实施的幼儿计划覆盖面有限，因此，确定和解决与营养不良有关的健康问题十分困难。在拉丁美洲和加勒比地区，幼儿计划已降低了营养不良和矮小症的流行，为儿童的健康和学前教育准备做出了贡献。

采取措施降低死亡率和发病率是制定全面幼儿保育和教育计划的第一步。四种形式的干预会对营养不良儿童的认知结果产生巨大影响：补铁、加餐、驱虫和社会心理刺激。一种更为全面的儿童发展观正在形成。这种观点涉及两个

方框3.1：艾滋病毒/艾滋病： 对幼儿的治疗

每天，有1,800名感染艾滋病毒的新生儿出生。携带艾滋病毒的儿童比其他儿童更容易患上普通儿童疾病，而且病情会更严重、用药效果更不明显。有些疾病不会给健康儿童造成致命后果，却有可能在携带艾滋病毒的儿童中引发高死亡率。如不接受抗逆转录病毒疗法，病情会迅速恶化：45%受感染的儿童不到2岁就死了。为减少艾滋病毒感染对儿童的影响，早期诊断是必不可少的。对普通儿童传染病来说，均衡的营养、适当的免疫和药物治疗至关重要。

在高收入国家进行的调查研究显示，艾滋病毒感染同学习成绩较低、语言表达能力较差及视觉-运动功能较弱有关。抗逆转录病毒疗法改善了受感染儿童认知能力和社会情感的发展状况。幼儿计划可提供这种治疗的渠道，帮助预防疾病造成的情绪变化和其他后果。

一些儿童出生在受艾滋病折磨的家庭，他们要忍受这种疾病所带来的屈辱。孤儿身份对孤儿参加幼儿计划具有影响，但这方面的资料很少。由于参加这类计划的费用通常比接受小学教育的费用要低，因此，丧亲对幼儿出勤率的影响会更大些。

方面：一是健康与营养之间的关系，二是教育问题。印度德里实施了一项驱虫和补铁计划，使学前教育出勤率进一步提高。干预行动与营养和教育相结合，比单纯关注营养更有可能取得成功。在危地马拉和越南开展的调查研究发现，在充分激发儿童认知能力的情况下，一揽子营养计划会产生更持久的影响。教育也应成为解决幼儿健康和营养问题计划的组成部分。

提高小学入学率和促进小学教育

幼儿保育和教育计划增强了儿童的身体健康、认知和语言技能及其社交和情感的发展。这类计划对接受小学和小学以上教育的影响有十分详实的记录。例如，联合王国的学前教育经验表明，在小学前3年，接受过学前教育的儿童在智力发展、独立性、专心程度和社交能力方面会更强。

对一些发展中国家计划的研究表明，让幼儿参加幼儿计划可以提高小学入学率，使儿童在入学后至少3到4年内取得更好的学习效果，尤其是对那些处境不利的儿童。在尼泊尔贫困地区，参加幼儿计划的儿童中有95%进入了小学，而没有参加幼儿计划的儿童只有75%进入小学。在一年级结束时的考试中，参加幼儿计划的儿童学习成绩明显提高。在土耳其伊斯坦布尔低收入地区实施了一项早期强化项目，内容包括学前教育和支助母亲，参加该项目的儿童中，有86%的儿童7年后仍在学校就读。相比之下，没有参加该项目的儿童中，只有67%还在继续上学。受国内生产总值控制，在非洲国家，学前教育入学率越高，小学毕业率就越高，并且小学留级率就越低。

效益情况

幼儿计划对健康、营养和教育结果具有积极影响，因此可视为一项很好的人力资源投资。尽管调查研究有限，尤其是在发展中国家，但对幼儿保育和教育计划的投入确实得到了回报，而且通常高于其他教育干预举措的投资回报。与那些为儿童、青年和成人进行的投资相比，幼儿保育和教育投资的回报期更长一些。另外，儿童通过幼儿保育和教育计划获得的技能是进一步学习各种知识的基础。

美国的Perry综合学前教育计划证实了幼儿计划的作用，因而被最广泛引用。1962至1967年实施的幼儿计划主要针对非洲裔美国低收入家庭的儿童，据估计，这类儿童的失学率很高。从3岁到11岁，每年分别对项目参加者和对照组进行追踪调查，之后再几次调查直至40岁。参加者5岁时智商增高，中学毕业率较高，40岁时收入增加。详细的分析显示，该计划的效益/成本比为17:1。

来自发展中国家的证据也在逐步积累。德里的一项学前健康计划使女孩的平均入学率提高了7.7个百分点，男孩提高了3.2个百分点。参加该计划的儿童只需花费1.70美元，其个人终身工资的净现值就可以增加29美元。玻利维亚一项以家庭为基础的计划，其效益/成本比在2.4:1到3.1:1之间，濒危儿童的比率更高；对哥伦比亚和埃及的情况分析得出了相似的比率。在所有情况下，幼儿保育和教育对来自贫困家庭儿童的影响都大于处境较好的儿童：儿童参加上述计划降低了小学辍学率和留级率。

减少社会不平等

长期以来，幼儿计划的拥护者一直认为这类计划可以减少社会不平等。最近的调查证实，幼儿保育和教育计划可以改善儿童的不利处境，不论一些基本因素，如贫困、性别、民族、社会等级或宗教信仰是否存在。起步计划是美国1964年作为“向贫困开战”一部分而启动的一个公共计划。该计划的一个设想是，通过目标明确的干预举措改善处境较不利的家庭和社区的状况。Perry综合计划已帮助处境不利的儿童站在了平等的起跑线上。在佛得角、埃及、几内亚、牙买加和尼泊尔等国进行的调查一致发现，从幼儿保育和教育计划中获益最大的正是那些处境最为不利的儿童。

幼儿计划还可以减少两性不平等。参加此类计划的女孩更有可能在适当的年龄入学并完成小学学业。同男孩相比，女孩参加幼儿保育和教育计划对其健康的影响更大。



甚感自豪的父子，伊拉克巴格达

提供优质的幼儿保育和支助对所有儿童都是至关重要的，而对改善贫困和弱势儿童的不利处境更为重要。正如诺贝尔奖获得者詹姆斯·赫克曼所说的：“既能推进公平与社会正义、又能在整体上促进经济和社会生产力的公共政策倡议难能可贵。为处境不利的幼儿进行投资就是这样一种政策。” ■

第四部分： 幼儿保育和 教育的范围

- 妇女流入劳动力市场
- 为3岁以下幼儿提供一定范围的公共教育
- 发展中国家学前教育入学率上升
- 接近实现性别均等
- 住户调查表明存在不平等现象
- 幼儿服务从业人员女性化

每个社会都有幼儿保育和教育方面的安排。现在的社会和经济趋势，包括迁徙、城市化和妇女进入劳动力市场，正在改变着家庭结构，进一步要求更加有组织地开展幼儿保育和教育活动。今天，只有少数国家基本上能够普及幼儿保育和教育。在许多发展中国家，只有部分人口能够参加幼儿计划，尤其是城市富裕家庭。这一部分将讨论幼儿保育和教育的情况，并评估世界各国儿童从幼儿保育和教育计划中获益的程度。

回顾：支助职业母亲和有组织的儿童保育的兴起

从根本上讲，正规的幼儿保育事业起始于18世纪。在欧洲逐渐出现了各种类型的幼儿保育机构，其中一些是由如今闻名遐迩的学者建立的，如弗勒贝尔、蒙台梭利。有些机构满足了贫困的职业母亲或无人管教的儿童的需要，还有一些机构为中产阶级儿童提供了丰富的学前教育。二战后，越来越多的妇女加入了劳动队伍，由此开始，需要为其幼小的子女提供有能力支付的较好幼儿保育服务。到了20世纪末，公立幼儿园已在欧洲普遍建立。

在发展中国家，幼儿保育服务正规化的工作最近才开始进行，而且存在很大的地区差异。在农业和非正式部门，妇女从事的是传统工作，因此她们对子女的照管和抚养在很大程度上要依赖亲戚和社区的非正规帮助。但是，自1950年代以来，妇女大量进入劳动力市场，使情况发生了改变。2005年，东亚、东南亚和撒哈拉以南非洲的妇女就业率超过55%，在拉丁美洲和加勒比地区这一数字约为50%。在南亚（35%）和阿拉伯国家（28%），妇女就业率则很低，但是，与过去数十年相比已有显著提高。一般来说，妇女对家庭收支的相对控制越强，在家庭决策中对儿童健康的考虑就越优先，而且男孩和女孩会平等地从幼儿保育服务中获益。

在较发达国家，妇女可以在工业和服务部门就业，这与学前教育计划的入学率上升紧密相关。在发展中国家，就业模式与学前教育关系不大。但是，迁徙、城市化和艾滋病/艾滋病的流行，正在削弱大家庭和核心家庭之间的联系，并使目前的安排无法满足儿童的保育需要。单亲家庭，特别是以妇女为户主的单亲家庭的增加，也需要儿童保育，这种情况在欧盟国家和拉丁美洲尤为突出。

支持婴儿保育的公共政策可追溯到19世纪末。到了20世纪70年代，几乎所有经合发组织国家都实行了带薪产假，有些国家（尤其是北欧国家）还规定了育儿假，允许母亲或父亲休此假，在极少数情况下，还允许父母双方共同休此假。约有100个发展中国家报告说，它们已经规定了某种形式的产假，不过一般只限于某些部门的员工，而且还时常不能落实。

监测实现全民教育目标1的进展

大约有7.38亿儿童--占世界总人口的11%--在0到5岁之间。受撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家人口增长的推动，这一数字到2020年可能会达到7.76亿。

幼儿保育和教育计划在提供方式、组织形式和筹资途径方面具有广泛的多样性，这给监测工作带来了很大的困难。另外，幼儿保育和教育目标中缺少可用于衡量进展情况的数量指标。监测问题包括：缺有关3岁以下儿童计划的系统数据；资料有限，无法确定有关计划能在多大程度上解决健康、身体发育、学习和支助父母的问题；教育部门报告的学前教育入学数据可能少计了儿童参加其他部门、私人团体或地方社区资助计划的人数。大多数国家用来计算3到5岁或3到6岁年龄组儿童参加幼儿计划时所参照的入学模式也是多种多样的。本报告评估计划实施进展情况采用的是多种来源的资料。

在发展中国家，人们普遍认为，对3岁以下儿童的教育是父母、私人协会或非政府机构的责任。世界上只有略过半数的国家针对这些年龄很小的幼儿实施了一项或多项幼儿保育计划。它们主要是提供非全时的、有组织的幼儿保育，有些情况下还提供保健服务和开展教育活动。对幼儿保育和教育进行全面监测，需要大量有关3岁以下儿童计划的资料。

学前教育：入学率明显上升

根据国际标准教育分类定义，学前教育（国际标准教育分类0级）包括实施各种计划，除了为儿童提供保育服务外，还要在正规机构或非正规环境下，开展一系列有组织、有目的的学习活动。政府在针对3岁以上儿童实施保育计划方面发挥了较积极的作用，但是在3岁以下儿

© David Seymour / Magnum Photos

匈牙利布达佩斯早期的一所国营幼儿园。



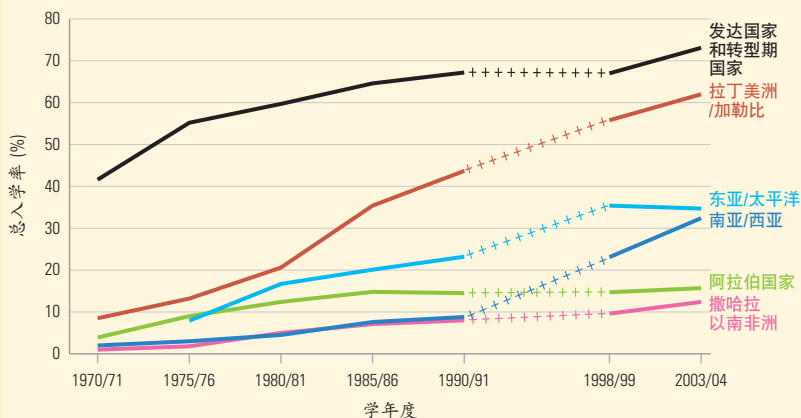
童的保育工作中，做的则相对有限。70%的国家规定学前教育的正规起始年龄为3岁。

过去30年间，全世界学前教育入学儿童人数从20世纪70年代中期的4 400万增加到了2004年的1.24亿，上升了2倍。学前教育毛入学率是指在各国不问年龄大小，注册学生总数在正规年龄组人口中所占的百分比（尤其是3到5岁）。1975年至2004年，全球学前教育毛入学率增加了一倍以上，从17%增至37%。在发达国家和转型国家中，这一比例在1970年约为40%，到2004年增至73%。在发展中国家，不论过去还是现在，学前教育覆盖率都很低：1975年，平均每10名儿童中，有1名接受了学前教育；到2004年，覆盖率增长到每3名儿童中有1名（32%）。1991年至2004年，有可比数据的81个国家中，五分之四的国家学前教育覆盖率都有增长。

从20世纪70年代起，学前教育发展趋势出现了明显的地区差异。拉丁美洲和加勒比地区的学前教育发展最快，现在已有四分之三的国家学前教育毛入学率达到75%以上。而在撒哈拉以南非洲，尽管自20世纪70年代以来学前教育一直稳步发展，但半数国家的毛入学率低于

过去30年间，全世界学前教育入学儿童人数上升了2倍

图4.1: 学前教育毛入学率的地区趋势, 1970/1971年至2003/2004年



注: 虚线表示因重新分类而使数据系列中断。

资料来源: 见全民教育报告第6章。

10%。在阿拉伯国家, 学前教育覆盖率从20世纪80年代起就处于近乎停滞的状态。在亚洲地区, 毛入学率已有显著增长。目前南亚和西亚大多数国家有三分之一到半数的儿童接受了学前教育(图4.1)。

从1999年起, 撒哈拉以南非洲(入学人数增长了43.5%)、加勒比地区(43.4%)以及南亚和西亚地区(40.5%)的学前教育入学率增长十分明显。尽管在撒哈拉以南非洲接受学前教育的儿童人数增长迅速, 但是, 由于人口增长率居高不下, 该地区学前教育平均毛入学率并没有显著增长。

1999年至2004年, 发达国家的平均毛入学率有适度增长(4个百分点), 发展中国家也有相同的增长率, 而转型国家增长则更为明显(18个百分点)。在东亚, 接受学前教育的儿童人数减少了近10%, 这主要是受了中国的影响, 该国在一个时期内, 学前教育迅猛发展, 之后便出现下降趋势(入学人数从1976年的620万增至1999年的2400万, 随着0至5岁人口的减少, 入学人数又降至2004年的2000万)。女孩占世界学前教育入学率的48%, 这一比例从1999年以来没有改变。

同一地区不同国家之间存在着巨大的差异: 这通常与一个国家的发展水平有关(例如, 撒哈拉以南非洲地区学前教育平均入学率只有10%, 而毛里求斯和塞舌尔却接近100%; 在亚洲, 柬埔寨的学前教育毛入学率不到10%, 而

大韩民国、马来西亚和泰国基本上已普及学前教育)。中亚地区虽已从20世纪90年代的衰退中有所恢复, 但没有一个国家的学前教育入学人数达到应入学儿童人数的一半。在北美和西欧, 事实上所有国家的学前教育毛入学率都在60%以上; 有半数国家的这一比率已达到100%。

52个学前教育毛入学率低于30%的国家大多是撒哈拉以南非洲国家和阿拉伯国家。总体上, 他们最近的进展都比较缓慢(普遍低于5%)。2004年学前教育毛入学率在30%以上的86个国家中, 有66个国家的这一比率从1999年开始有所增长。巴西、古巴、厄瓜多尔、墨西哥和牙买加报告说它们已取得迅速进展(超过10个百分点); 大多数转型国家的学前教育毛入学率也转降为升。

尽管目标1没有数量指标, 但是许多国家在2010年或2015年国家计划中设定了自己的指标--至少是对3岁以上儿童。学前教育毛入学率相对较高的国家都准备把在2015年以前实现普及学前教育定为一项目标。智利和墨西哥现在的学前教育毛入学率在50%以上, 另外, 学前教育毛入学率低于40%的巴拉圭、哈萨克斯坦和印度也设定了这样的目标。考虑到以前的增长率, 不付出巨大的、额外的努力, 这些国家的目标很难实现。

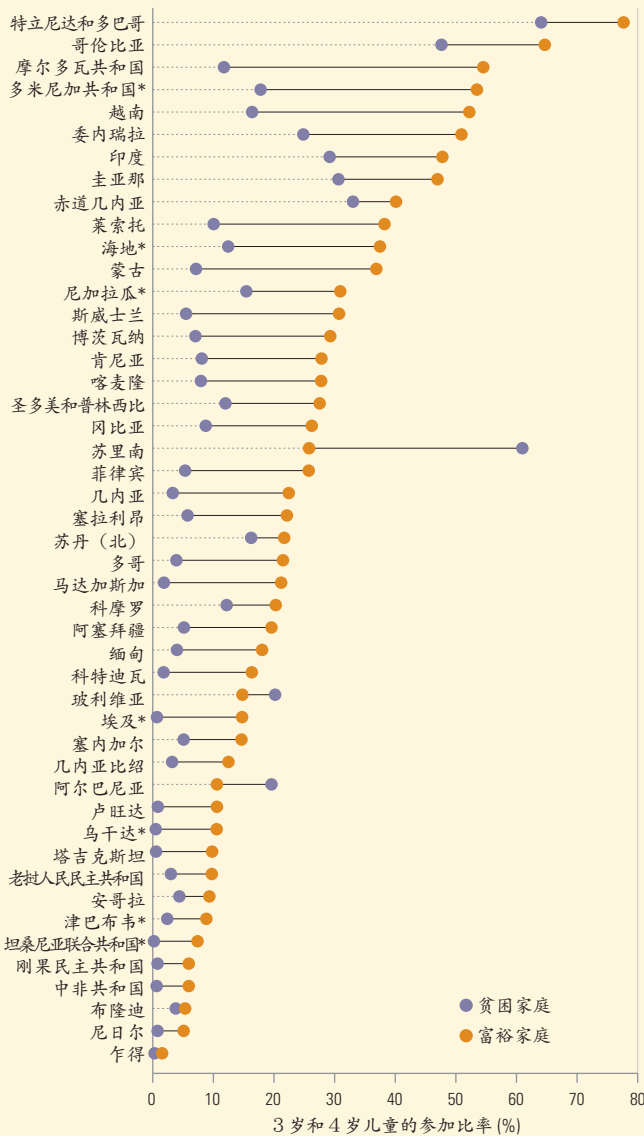
大部分地区正在实现学前教育中的性别均等--毛入学率中男女的总体比率为0.97。性别差异巨大的地区已经取得了显著进展, 尤其是阿拉伯国家。2004年这些国家的性别均等指数为0.87, 相比之下, 1999年的性别均等指数仅为0.76。1999年至2004年, 南亚和西亚也在努力实现性别均等。加勒比地区国家和一些太平洋岛国则显示出有利于女孩的微小差异。这些国家中有许多在初等教育和中等教育中存在女孩占多数的性别差异。性别均等指数最低的国家是阿富汗、摩洛哥、巴基斯坦和也门。

住户调查侧重于接受幼儿保育和教育机会有限的群体

同迄今所报告的学前教育管理数据相比, 在直接访谈基础上进行的住户调查提供了更详尽的幼儿保育服务情况。在可获得调查数据的53个

大部分地区正在实现学前教育中的性别均等

图4.2: 贫富家庭3岁和4岁儿童参加幼儿保育和教育计划比率的差异



资料来源: 见全民教育报告第6章。

国家中, 大多数国家的性别差距都比较小(低于10%)。相比之下, 城乡差异则大得多, 而且总是农村儿童居于劣势(牙买加除外)。在许多国家, 农村儿童接受幼儿保育和教育服务的比例在10%到30%, 低于城市儿童的水平。除少数情况外, 富裕家庭子女接受幼儿保育和教育的比例高于贫困家庭的子女(图4.2)。对于受过中等教育的母亲, 其子女参加幼儿保育和教育计划的可能性会大大增加。没有出生证或没有接种记录的儿童参加幼儿保育和教育计划的比率较低。那些发育迟缓的儿童参加幼儿保育和教育计划的比例低于其他儿童。

幼儿保育和教育人员

在发展中国家, 对幼儿教师有十分不同的资格要求, 有的要求具备初中学历, 有的要求具备大学学历。人们往往认为, 从事幼儿教育不需要具备正式资格。幼儿教师只受过极少的培训——几乎总是不及小学教师所受的培训。某些国家, 包括莱索托和乌干达, 最近都制定了幼儿教师培训课程。

在大多数工业化国家, 从事幼教工作必须受过高等教育和专门培训。幼儿保育与幼儿教育的内容一般是彼此分开的, 这就导致了截然不同的人员政策。受过良好培训的教育工作者同没有受过培训的幼儿保育员共同工作, 这些保育员中还有许多人是兼职或志愿者。

几乎所有幼儿教师都是妇女, 这表明人们把幼儿保育和教育看作是传统母亲角色的延伸。在经合发组织国家, 20%以上的幼儿教师年龄超过了50岁。目前在低收入和中等收入国家, 学前教育的扩大, 使青年幼儿教师的比例超过了小学教师的比例。

在有数据可查的大多数国家(主要是中等收入国家)中, 幼儿教师和小学教师的收入大体相当。收入差异存在于幼儿教师和其他员工之间, 以及正规教育系统和非正规教育系统教职人员之间, 而后者经常要照顾年龄最小的孩子。包括联合王国在内的一些国家通过在幼儿保育和教育方面推行国家最低工资制, 来逐步缩小教育和保育之间的差距。

许多国家正在制定、修正或改进针对幼儿教师的培训计划, 使他们能够胜任工作。埃及几所大学还为幼儿园教师制定了任职前和任职后培训计划。其他国家也在最近制定了他们的第一个幼教计划。还有许多国家加强了在职培训工作。在摩洛哥, 每一个省都有一个幼儿学校资源中心, 为幼儿教师提供连续的教育和教学方法。特立尼达和多巴哥SERVOL培训中心为其他加勒比岛国组织了在职培训活动。

一些国家通过在幼儿保育和教育方面推行国家最低工资制, 来逐步缩小教育和保育之间的差距

第五部分： 为幼儿拟订 优质教育计划

尊重文化多样性

同父母合作

从学习母语入手

摒弃陈旧的性别观念

制定包容性强的远景规划

做好学前准备

幼儿计划是对父母及其他保育人员工作的支持和补充。为了取得成效，此类计划必须重视文化教育，尊重语言的多样性，并适合有特别需要或处境危急的儿童的需要。这一部分将探讨为儿童从出生到进入小学提供了支助的有效计划的一些特点。



塞内加尔Toubab Dialao村一所幼儿园的老师让孩子们注意听讲，Toubab Dialao村是一个小渔村，这里的居民大部分都生活在贫困线以下。

拟

订幼儿计划是一项十分复杂的工作。这些计划需要将教育活动同健康、营养和社会服务相结合，以确保幼儿的全面发展。教学要适应背景各异的幼儿的需求。在婴儿时期为家长提供支助也是有益的。没有任何一种幼儿服务模式可以在世界各国普遍适用。首先，各国的抚养方式就各不相同。承认不同并确保与国家背景和拟定对象相对应，对幼儿计划来说是很重要的一点。

抚养计划：从家庭开始

父母（或其他保育人员）是孩子的第一任老师。对最小年龄组的孩子来说，家是最主要的保育场所。家庭环境对孩子的认知发展和正常社会情感的形成影响很大。从对阅读材料及绘画和艺术用品的利用情况可以确定儿童的注意力、记忆力和规划能力是否很强。支助家庭环境的最好方式就是同父母合作。

抚养计划是多元化的，因此难以监测。家访计划为各位家长提供一对一的支助。对处境不利的家庭适用这种干预模式，费用会很高，但很值得。例如，都柏林的社区母亲计划，其目标群体包括单身和/或少年父母、难民、寻求避难者和处境不利的人。社区母亲--经保姆培训过的志愿者--每月一次走访父母，而且她们利用的是特别制定的、以健康保育、营养和全面发展为中心的儿童发展计划。评价显示，母亲和孩子的自信心和互动都有明显增强，而且还对儿童的学习经历有很大帮助。通常由专业人士建立家长团体，是分享儿童保育和教育信息的另一种常见方式。

当地社区在通过以家庭或社区为基础的儿童保育来支助幼儿及其家庭方面，也发挥了重要作用。例如在哥伦比亚，Hogares 社区计划已经成为一项主要的福利倡议，满足了100多万0-6岁儿童的需要。它最初的主要目的是要改善贫困家庭的营养状况，但现在也包括儿童保育。由合格家庭选出一位“社区母亲”，让15名儿童同她生活在一起。该计划惠及到了最贫困的儿童，通过每日提供食物，促进了他们的身体发育。在过去的一年中，13-17岁的儿童一旦加入该计划，就会比那些没有参加计划的儿童更有可能上学，而且留级的可能性会小些。

教学和课程：奠定学习的基础

幼儿保育和教育，尤其是对3-6岁年龄组儿童的保育和教育，最常见的方式是集中提供。只有确保实践活动适合儿童的年龄及其所处的文化环境，才能使这种经验显现出积极的效果。用



母语进行学习会更加有效。同时，第一次接触有组织的学习也是一次挑战传统性别角色的机会。最后，计划应当设想周全，甚至要将武装冲突这样的情况都考虑在内（方框5.1）。

在发达国家和发展中国家进行的调查强调说明，各方面的质量检测对最终实现儿童的全面发展始终具有积极的影响。虽然结构特征，如班级容量和师生比例，都是良好幼儿环境的重要因素，但研究显示，教师与儿童之间的互动是儿童健康成长的最重要的途径。

IEA⁷ 的学前教育计划审查了17个国家的儿童在4岁时的经历对他们在7岁时的发展有何影响。结果发现，在4岁时参加了学前教育计划根据儿童兴趣灵活开展的一些活动的儿童，到7岁时其语言分数高于那些参加了较多旨在培养识字和计数能力活动的同龄人。儿童之间经常互动、成人参与儿童活动，以及教师的教育水平，都会对儿童日后的语言表达能力产生积极的影响。

性别：挑战陈规定型观念

在幼儿教育中，对男女性别的理解很重要。这一年龄组的课程总是有性别区分的。书本倾向于明确区分男女的性别特征。做游戏时，儿童总是被鼓励遵循定型观念。在倾听、提问和交流活动中，教师往往会对男孩和女孩做出不同的反应。

幼儿计划可做调整，以认真处理性别角色方面的问题。教学方法和教学活动材料可以促进不同的价值观。瑞典组织了一个代表团，鼓励就如何在小学中促进性别平等展开讨论，并为那些愿意开发符合其原则的其他方法的幼儿教师提供资助。培训促使教师对自身的教学实践进行反思。鼓励更多的男性参与幼儿计划，也有助于挑战只有妇女才适合从事保育工作的假设，同时鼓励父亲更多地参与对子女的抚养。

方框5.1：生活在紧急状态下的儿童：用温暖医治创伤

每6起冲突中就有5起发生在非洲和亚洲，给平民百姓带来了深重影响。冲突导致约2 400万人在其本国流离失所。随着冲突的性质演变为低强度内战，军队越来越多地依赖于私人 and 准军事力量--以及儿童兵。在某种程度上，教育在恢复儿童稳定生活方面发挥着至关重要的作用。

在埃塞俄比亚北部Shimelba难民营，国际援救委员会发起了一项倡议，以促进儿童的康复和健康：康复教室倡议在帐篷中为特殊群体中的学龄前儿童开办了“儿童村”。餐饮中心提供每日食品。教室配备了设施以迎接幼儿。儿童集中学习计划包括艺术、音乐和预备识字课。有时，假期培训和成人教育还会使母亲们受益。

在撒哈拉以南非洲地区国家，儿童基金会儿童友好空间开展了多方面的保育工作，为母亲和孩子营造了一种安全感。在利比里亚，这些机构为母亲母乳喂养提供了舒适的环境，同时编制了各种幼儿发展课程，内容涉及卫生、营养和游戏的重要性等方面，此外还提供与健康、营养、早期激励和学习、饮水、卫生及卫生设施、幼儿保护有关的服务。

支助早期语言开发

研究一致表明，早期识字经历--给孩子读书、家中书籍的数量--对儿童语言的发展、阅读能力的提高和取得优秀的学习成绩至关重要。在联合王国，能使儿童在小学时成功学习阅读的最重要影响，是在学前教育的几年中能够接触到书面材料。贫困也会影响儿童的语言发展。在美国，来自福利机构、工人阶级家庭和专业人士家庭的4岁儿童所能听懂的单词数量大不相同。专业人士的孩子3岁时的词汇量大于那些父母要靠福利救济的同龄儿童。这就强调了在儿童幼年时期给予他们丰富语言环境的重要性，尤其是那些社会经济状况较差的孩子。

7. 国际教育成就评价协会。

尽管有许多儿童是在多语言社会中成长，但是用官方语言进行学习是世界各国学前教育和小学普遍遵循的标准。然而，那些从学前学校到小学低年级用母语学习了6到8年的儿童要比从一开始就用官方语言进行学习的儿童表现更好。

但是，双语模式所剩无几，且彼此差异巨大。有人声称双语模式费用昂贵、难以实行，并且会有导致社会和政治分离的危险。不过，有些国家，包括柬埔寨、马来西亚、缅甸、巴布亚新几内亚和越南，都制定了有效的幼儿双语计划。这些计划对小学低年级的实践活动产生了影响。巴布亚新几内亚是世界上语种最为多样的国家，20世纪70年代该国的家长和当地政府及非政府组织合作建立了两年制本国语学前学校。1995年，政府鼓励正规学校系统在小学的前3年使用本国语，之后逐步转为英语。现在，在该国教育系统中使用的语言多达350多种。

用双语讲故事和进行活动可以帮助儿童发展识字技能，这种技能可从一种语言转向到另一种语言。招聘多语人员是另一种有前途的战略。一些欧洲国家的学前学校聘用了双语助教，帮助新来的移民学生及其家长。需要告知有小语种背景的家长，他们的孩子有机会参加儿童计划，同时还要告诉他们要保持母语和文化。

包容性方法：特殊需要和紧急状态

在全部有特殊需要的儿童中，多达85%生活在发展中国家，而那里的感官神经疾病，如儿童失明和听力损伤的发生频率极高。对感官和非感官残疾进行充分筛查，有助于采取有效的干预措施，帮助有特殊需要的幼儿。幼儿计划还可以使某些儿童向主流学校过渡。智利在幼儿教育方面采取了一种包容性方法，内容包括为幼儿园教师提供培训课程、向教师发布每月公告、对购置轮椅和助听器给与资助，这些内容改善了主流中心中有特殊需要幼儿的保育。大部分经合发组织国家也鼓励采取与国际社会对儿童权利的承诺相一致的包容性方法。

帮助儿童向小学过渡

优质的幼儿保育和教育本身并不是最终目的。正如全民教育目标所认可的，它是后续教育的重要基础。因为不论是使儿童在身体、社会和认知发展方面为进入小学做好准备，还是使小学本身能够提供适当的学习条件，优质的幼儿保育和教育都是至关重要的。途径之一是使幼儿保育和教育同小学教育更紧密地结合起来。

这种结合的动因是希望克服分裂及帮助儿童进行过渡。方法是在幼儿保育和教育的健康、保育和教育内容之间建立更有力的联系，而且常常是指定一个行政结构，通常是教育部，对幼儿保育和教育及小学负责。虽然这样的努力可以增加儿童的机会，但是其中也包含着风险，即小学过分关注教学目标，而不是贯彻更加广泛的福利、健康和保育方针。

使幼儿保育和教育同小学教育相结合的第二个方面是保证课程的连贯性。有些国家推行学前和小学教育相结合的课程。在中欧和东欧30个国家推行的入门课程在小学教育的前4年是没有年级之分的，这样儿童就可以按自己的速度进行学习。牙买加的学前教育向小学过渡也遵循了同样的原则。在印度的Bodh Shiksha Samiti和哥伦比亚的Escuela Nueva，多年级教室针对学生不同的能力和兴趣，实施了积极的课程和教学单元计划。

让家长更多地参与，也能创造更多的教育机会。在巴基斯坦，贫困农村社区的父母帮助教唱当地歌曲和讲故事。在法国，社区调解员与低收入的家长合作，改善同教师的对话。对于没有机会接受学前教育的儿童，可以通过其他方式帮助他们向小学过渡，例如，带着他们参观小学，让他们熟悉他们将来的环境，或者在入学前的几个月有计划地为低年龄组儿童组织一些随意的游戏活动。

让家长更多地参与，也能创造更多的教育机会

第六部分： 提倡强有力的 幼儿保育和 教育政策

儿童若想从早期的优质保育和学习机会中获益，与其他利益有关者保持伙伴关系的政府必须为他们制定并执行合理健全的政策。有三个关键领域需要注意：施政、质量和资金筹措--侧重处境不利的儿童以及与国际援助机构的伙伴关系。

走在墨西哥
Chiapas的道路上。

- 营造有利的政策环境
- 制定国家幼儿计划
- 随时把好质量关
- 吸收私人行动者
- 服务于最脆弱和处境最不利的儿童
- 制定财务政策
- 与国际援助机构合作

可喜的迹象

在全民教育目标中，相对于小学教育和性别均等，发展中国家政府推行的政策不太重视幼儿教育。对45个国家政策文件的审查发现，很少有国家针对8岁以下儿童实施全面的教育、健康和营养方针。而对于处境不利、脆弱和残疾儿童来说，国家缺少幼儿保育和教育政策的确使他们丧失了机会。在重视幼儿保育和教育的国家，往往也是只对3岁以上儿童，所以年龄较小的儿童还是错过了机会。

但还是有一些可喜的迹象。有关幼儿保育和教育效益的研究日益增多，包括非常重要的第一阶段教育，同时国际幼儿保育和教育网络得到加强，这一切正在促成更加有利的政策环境。越来越多的政府开始详细制定明确而全面的国家幼儿保育和教育政策，涵盖幼儿健康、营养、教育、饮水、卫生、卫生设施和法律保护等多个方面。国家构想说明可以明确各部门的职责，包括资金承诺。立法对确定为执行政策所须采取的行动十分重要。

幼儿保育和教育如何获得政治影响力？

对幼儿保育和教育日益关注是由以下几个因素产生的结果：

- **高层政治支持**有助于将幼儿保育和教育纳入议事日程。近些年来，一些国家，包括智利、牙买加、约旦、塞内加尔、泰国和越南的领导人，将解决幼儿问题视为国家的一项首要工作，由此导致了新的国家政策、扩大的服务、对质量越来越多的关注以及额外的财政支持。
- **利益有关者的广泛参与**有助于增强自主意识和共识（例如，加纳）。参与其中的家长能够鼓励当地社区支持幼儿保育和教育计划。
- **政府与国际组织、捐助机构及非政府组织建立伙伴关系**，能够为项目提供重要的原始经费和技术援助，这还可以扩大项目规模。
- **使幼儿保育和教育政策同其他国家和地区发展政策相一致**，是一种融合各种资源和促进幼儿保育和教育整合的战略方法。加纳、乌干达和赞比亚正在将幼儿发展纳入他们的减贫战略文件。
- **详细的活动计划**通过描述部门职责、资源分配和确定时间表，来促进幼儿保育和教育政策的实施。
- **宣传运动**在提高儿童保育活动意识的过程中，可以引起人们对幼儿保育和教育的关注。例如可以传播新生儿的相关知识、母乳喂养和为儿童念书的重要性以及父亲的角色。

谁来领导？幼儿教育涉及多个部门、计划和参与者，因此协调工作是一项经常性的挑战

施政问题

谁来领导？幼儿教育涉及多个部门、计划和参与者，因此协调工作是一项经常性的挑战。在大多数国家，特别是在欧洲和拉丁美洲国家，由教育系统提供一或两年的学前教育，但是其他幼儿保育和教育计划，特别是3岁以下儿童的保育和教育计划，则是由负责健康、社会福利、儿童和妇女事务的部门提供赞助。众多参与者的参与使具有不同专业领域的机构汇集在一起，但同时也会导致不同部门间的冲突。有些国家没有一个独立的行政实体来承担幼儿保育和教育的主要责任，这使得幼儿保育和教育更有可能受到忽略。

在172个可以获得资料的国家中，约60%的国家由政府部门--通常是教育部门--来审查或协调3岁以下儿童计划。有30%的国家这一功能是与其它官方实体如国家研究所或国家以下当局共同承担的。其余10%的国家由非政府组织单独承担对幼儿计划的监督。

尽管大多数国家对幼儿的行政责任是按年龄组划分，但是自20世纪80年代以来，越来越多的国家（包括巴西、智利、牙买加、哈萨克斯坦、新西兰、南非、西班牙和越南）指定教育部门作为负责包括新生儿在内的所有儿童的领导部门。将幼儿问题置于教育部门的职责范围内，更容易引起人们对幼儿的学习以及他们向小学过渡的重视。但是由于学前教育往往不是义务义务制的，因此它可能要在行政系统内为赢得注意力和资源而努力。另一个令人关注的问题是，幼儿保育和教育被要求更加正规化、更符合学校的标准。

不论由谁领导，有关机构和部门间的协调都是必要的。协调机制能够提供一个论坛，以促成潜在的、涵盖了资源、标准、规范、培训和人员的共同构想。协调机构通常人员不足，而且仅仅是咨询性的，因此限制了它们提出幼儿议程的能力。而在南非情况有所不同，它的国家协调委员会包括了来自多个部门、培训机构、大学和非政府组织的代表，这对制定针对所有5到6岁儿童的学前教育计划是有帮助的。

经常有人认为，幼儿保育和教育应当分散化，以便使服务和资源更好地适应社区需要和环

境。但是，事实上这会导致政策执行、获取途经和质量方面的不平衡。在许多转型国家，1990年代实行的这种分散化加剧了较为富裕的城市社区和较为贫困的农村社区之间的不平等，导致幼儿园的质量和覆盖率均有下降。

因此，人们逐渐认识到，实行幼儿保育和教育分散化的同时，还必须实行有效的政府监督和规范管理。例如，在瑞典推行了一项学前教育最高收费标准，并推出了新的课程大纲，这样做的原因是，20世纪90年代放松收费管制导致出现了大范围的不平等现象。

作为潜在合作伙伴的私人机构

在许多国家，非政府机构--以社区为基础的群体、非政府组织、宗教组织和赢利性实体--发挥了重要作用。宗教组织在欧洲部分地区、北美、拉丁美洲和阿拉伯国家十分活跃。

在154个有资料可查的国家中，约半数国家的私人教育机构入学率占总入学率不到三分之一；三分之一国家私人教育部门入学率占总入学率的三分之二或更多。在撒哈拉以南非洲、阿拉伯国家、加勒比地区和东亚，私人教育部门的地位特别突出。而在大部分欧洲国家，公立教育已经成为幼儿保育和教育发展的组成部分。在许多转型国家，私立教育机构涉足国家不再分管的领域，促成一些革新，但也造成了机会不平等。

对于赢利性机构的作用特别有争议。支持者说它增加了竞争和家的选择。批评者认为在公共体系以外运转的私立教育机构经常以高昂的收费和入学要求而将贫困儿童拒之门外。这有可能产生双轨制，低收入家长被迫选择花费较低、质量较差的公立教育。为了避免这种情况，政府有必要发挥更加主动积极的作用，制定普遍认可的规则、质量保证、监测和促进平等框架。

提高质量

政府需要保证所有儿童都能够达到可接受的最低标准。这一规则适用于所有教育提供者，不论公立或私立。大部分政府规定幼儿保育和教育计划要使用易于测量的、结构化的质量指标，如班级人数、教职人员与儿童的比率、资料的可得程度和教职人员培训。保育人员与儿

政府需要保证所有儿童都能够达到可接受的最低标准

童的关系，包括家庭以及对文化多样性和有特殊需要的儿童的重视同样也很重要。

有5个拉丁美洲国家已经为幼儿保育和教育制定了国家质量标准，7个加勒比国家使用常用工具对计划质量进行了评估，以评价学习环境以及保育人员与儿童的交流情况。一些国家制定了早期学习和开发标准--对儿童应当知道、能够做到的事情的国家预期。标准的制定和使用必须谨慎：国家制定的标准可能会忽略文化、语言和其他形式的多样性；标准使用不当会使儿童受到伤害，给他们贴上“失败”或“未准备好入学”的标签。

通过人事政策提高质量

儿童如何与他们的保育员和老师交流，这在很大程度上能决定学习质量。一些工业化国家正在推行包括从出生到入学在内的综合幼儿保育和教育体系。该体系调整了教师资格和培训工作，并统一了幼儿保育和教育中的教育与保育内容。例如现在在新加坡，所有儿童保育和幼儿教育人员都要接受同样的培训和资格认定。

一个关键的问题是如何招聘和留住大量受过培训的幼儿保育和教育人员。为了吸引更多的参选者，一些国家正在开辟灵活的途径，让他们能够接受高等教育和教师培训。一些加勒比岛国采取了能力评分的做法。还有一些国家利用了现代技术。例如，幼儿开发虚拟大学就是一项培训和能力建设举措，目的在于帮助满足非洲和中东对该领域领导者和发展的需要。那些进行不脱产学习的幼儿教师会有来自世界各地的大学教师为他们授课，他们还会同指导者一起在各国或地区工作。

为了顺利实现从幼儿计划到小学的过渡，一些国家正在采取措施保证两个级别间的专业连续性。内容包括联合培训（法国、爱尔兰、牙买加和联合王国）、强调积极的学习方式，以及幼儿保育和教育工作者与小学教师之间具有平等的专业地位。

保证足够的供资

幼儿保育和教育的扩大与改善需要更多额外的公共和私人资助，还需要通过更加有效的筹资

机制分配这些资金。考虑到所涉情况的多样性，各国有关扩大和改善幼儿保育和教育费用的估计数字要比全球的估计数字具有更大的政策相关性。2004年，79个有数据可查的国家中，有65个国家分配给幼儿保育和教育的份额不到教育支出的10%，而65个国家中又有半数国家分配的份额不足5%。其他14个分配份额在10%以上的国家大部分都在欧洲。

作为国民生产总值的一部分，中欧和东欧用于学前教育的公共支出比重最高（0.5%），北美和西欧为0.4%，拉丁美洲为0.2%。若将北美和西欧作为一个整体，其用于学前教育计划的支出占到全部小学教育支出的26%，法国和德国的这一比例则升至约60%。在拉丁美洲和加勒比地区，用于学前教育的支出平均占小学教育支出的14%，而且各国差异巨大。

全部公共教育支出中只有小部分分配给学前教育，这表现为低入学率而不是每个儿童身上的低支出。在所有有数据可查的国家，每个儿童的平均公共支出是小学生的85%。的确，如果学前教育的全部费用都由国家负担，就如同中欧和东欧一些前社会主义国家的情况那样，学前教育的单位支出会比小学教育高出近25%，主要是因为师生比率较低。在北美和西欧以及拉丁美洲和加勒比地区，学前教育时期每个儿童的公共支出接近小学生的70%（法国、德国和希腊的这一比例达到90%）。

总之，幼儿保育和教育基金既有来自公共的又有来自私人的，而且公共基金常常是由几级政府提供的。公共基金和私人基金的相对份额也各不相同。例如，经合发组织国家中，美国的父母支出份额高达全部支出的60%，而在瑞典和法国只有近20%。发展中国家之间的差别更大。在印度尼西亚，幼儿保育和教育通常被认为是家庭的责任，公共基金只占全部支出的不足5%，而且经常是作为私人开办的城市幼儿保育中心的津贴。在古巴则由政府全额负担。

另一种直接资助幼儿保育和教育计划的方式是由政府提供资源（代金券），让家长从各种各样的提供者那里购买服务。智利、美国和台湾

幼儿保育和教育的扩大与改善需要更多额外的公共和私人资助

(中国)采取的就是这种方式。在法国,财政和社会保障体系会帮助弥补家庭的儿童保育支出。

以弱势和处境不利的儿童为目标

幼儿保育和教育计划可能最适合弱势和处境不利的儿童。但这些儿童参加此类计划的可能性最小。在国家资源有限的情况下,如何将资源分配给最需要的人?有两种确定目标的方式:地区和收入。此外,包容性政策经常以特殊人群为目标,如残疾人和小语种人群或少数民族。

以地区为目标是印度儿童发展综合服务所采取的方式。这种方式强调边远的农村地区、城市贫民区和部落区,惠及2,300万儿童。它为6岁以下儿童、孕妇和哺乳母亲提供包括营养、免疫、健康检查和咨询业务在内的综合服务,对幼儿的成活、生长和发展产生了积极的影响。越南以边远地区和山区为目标。肯尼亚以来自农牧社区的儿童为目标(方框6.1)。以收入为目标是更为常见的选择,它可以包括规定严格的资格限制,并为贫困儿童提供入学津贴和保证。

方框6.1: 肯尼亚农牧社区的儿童保育

肯尼亚免费普及小学教育的国家政策使北部农牧社区感到需要相对定居。Loipi--当地语言中的“阴影”--指圈起来的地方,以前老祖母们都在这种地方照看孩子,传授口述传统和技能。从1997年起,农牧民开始集资对2到5岁的儿童进行保育,他们得到了专业指导和财政支持。Loipi计划植根于传统的儿童培养方式,同时也提供健康和营养服务、创收途径和关于有害做法如切割女性生殖器的信息,目前其受益儿童有5 200名。社区提供了场地和文娱器材。所取得的成果包括接受免疫的途径增多了,营养状况得到改善,而且据幼儿教师讲,这对儿童向小学过渡也有积极的影响。

幼儿保育和教育与其他公共服务一样,确定目标对象的方法可能不会吸引足够的政治支持,因为这种方法会将儿童分成不同的等级,使计划中出现一大缺陷。准确确定目标也是非常困难的。许多发达国家公开资助为所有儿童服务的学前教育计划,但同时也把额外的资源给予处境最不利的社区。这种方法在许多发展中国家不太适用,因为在那里大多数儿童都被排除在幼儿保育和教育计划之外。循序渐进的方式也许是最可行的,如由国家制定适合所有儿童和环境的国家幼儿保育和教育政策,但首先要强调将公共资源给予处境最不利的儿童。

幼儿支助政策

幼儿保育和教育不是发展援助的优先重点。对68个捐助方进行了一项调查,在作出答复的17个机构中只有4个将幼儿保育和教育视为其整个支助战略的一个特有部分;其他机构则将幼儿教育归入教育或健康部门战略。捐助方首先考虑的是涵盖3岁到小学入学年龄儿童的、以中心为基础的幼儿保育和教育计划,其次是对家长和保育员的支助。儿童基金会和美国国际开发署是仅有的两个积极支持非正式幼儿保育和教育计划的机构。这些优先资助项目不一定对所有捐助方都有代表性,可能也无法满足国家的需要。能够为儿童提供更多帮助的是不太正式和费用较低的安排,而不是各种中心。

在主要国际援助数据库中,很难将幼儿和基础教育分割开来。此外,幼儿保育和教育的某些组成部分也包括在其他部门内,如健康。低收入国家接受的幼儿保育和教育资助似乎少于中等收入国家。除澳大利亚、希腊和西班牙外,捐助方给予学前教育的资助还不到他们给予小学教育资助的10%,而且大部分不足2%。多数捐助方给予幼儿保育和教育的资助不到教育支助总额的0.5%。

更加有力的国际政策支持、发展中国家作出的进一步承诺,以及对幼儿保育和教育成果研究的更广泛宣传,有助于捐助机构更加积极主动地解决幼儿保育和教育方面的问题,还可以使幼儿保育和教育政策同教育和健康部门计划以及减贫战略更加一致。

捐助方给予学前教育的资助还不到他们给予小学教育资助的10%

结论

整个全民教育目标的实现情况各不相同。自从达喀尔论坛以来，全民教育已取得重大进展，特别是在普及初等教育方面，包括在向女童普及初等教育方面。但全民教育的其余议程依然进展缓慢，按目前的发展趋势，甚至连普及初等教育的目标都不可能按时实现。特别是，仍然极少注意提高成人扫盲和儿童进入小学前各种计划的质量。

急需关注的九个政策领域：

1. **重新实施达喀尔综合方针。**普及初等教育已成为国内和国际议程的主题，但各国政府并没有承担起成人扫盲（约五分之一的成人没有基本识字能力）和幼儿保育和教育的公共责任。另外，实现普及初等教育还需要切实扩大初中接纳小学毕业生的能力，作为人们完成小学教育的一种动力。
2. **紧急行动起来。**距离2015年只有9年的时间了，而距离有关年龄组的所有儿童都进入小学则只有3年的时间了。让处境最不利和最弱势的儿童入学，确保所有儿童都能获得学习机会，扩大成人扫盲计划，以及为生活在冲突和冲突后局势中的儿童创造教育机会，这些是全民教育的特别优先事项。
3. **强调公平和包容。**在很多国家，幼儿保育和教育计划以及小学的费用仍然是贫困家庭儿童入学的主要障碍。有很多儿童仍然没有进入学校，很多儿童还没有上小学的最高年级就辍学了，或者无法正常上学。教育政策需要针对具体的地区和人口群体采取具体的策略。包容性政策必须重视文化和语言多样性，必须重视有特殊需要的学习者，必须首先关心如何在一切学习氛围内实现性别平等的问题，还必须努力使学校和教育计划更加贴近人们的生活。
4. **增加公共开支并给予更多的关注。**许多国家政府花在基础教育上的公共资金都不够，特别是在幼儿保育和教育以及扫盲方面。自2006年报告发表以来，有41个国家的公共教育支出占国民生产总值的比例下降。财政资源应主要用于满

距离
2015年只有9年的时间了，而距离有关年龄组的所有儿童都进入小学则只有3年的时间了

足那些绝对必要的需求，如农村地区教师 and 使全民教育真正服务于全民的包容性措施。

5. **增加援助并用于最需要的地方。**对低收入国家基础教育的援助需要至少翻一番，需要更广泛地关注幼儿保育和教育以及扫盲问题。快速道行动需要获得更多的资金，以便能在较长时间内更多地提供可预见的流动资金，并不仅仅着眼于初等教育，而要包括全民教育的方方面面。

6. **将幼儿保育和教育列入国内和国际议程。**高层政治支持是个关键，要认识到幼儿保育和教育对儿童目前的福利和未来的发展至关重要。各国需要制定关于从儿童出生到8岁以前的幼儿保育和教育国家政策框架，明确指定与所有相关部门联系的牵头部委或机构。这一政策应该规定幼儿保育和教育的目标及供资规模，并对管理和质量监测提出要求。比起只限于某一方面的计划而言，将营养、健康、保育和教育合为一体的计划更加有效。应该同私营部门（在许多国家，私营部门是一个主要的幼儿保育和教育参与者）

建立有效的伙伴关系，对它进行有效管理，防止在保育和教育服务及其质量方面出现不平等。

7. **增加幼儿保育和教育的公共融资并以此目标。**尽管国家政策应包括所有幼儿，但在某些情况下，公共资源可能最好从一开始就主要针对弱势和处境不利的儿童。必须将幼儿保育和教育纳入关于公共资源分配的关键性文件（国家预算、部门计划、减贫战略文件）。其他捐助者需要在联合国儿童基金会的指导下优先考虑幼儿问题。

8. **提高幼儿保育和教育人员队伍的素质，特别是在资质、培训和工作条件方面。**儿童与保育员和教师之间的互动，是提高幼儿保育和教育计划质量最关键的决定因素。幼儿保育和教育人员在培训和报酬方面往往得不到充分的重视。需要为各类幼儿保育和教育人员制定质量标准。要提高这些人员的工作效率，就需要从结构上创造合理的条件（例如，儿童与保育和教育人员的比例和班级人数合适，以及教材充足）。



在孟加拉国 Sathkira县一所村办小学外凝视字母的儿童。

9. **提高幼儿保育和教育监测质量。**应该向各国提供技术知识，帮助它们收集更详细的幼儿保育和教育信息，特别是3岁以下儿童计划、学前教师以外的幼儿保育和教育人员、质量措施和国家学前教育支出等方面的信息。

自达喀尔论坛以来，在实现全民教育目标方面取得了重大进展，这为我们提供了一种衡量标准，可以让我们了解到，当各国和国际社会共同作出努力，采取一致行动的时候，我们到底能够取得多大的成就。不过，全民教育需要一种更加全面的做法，需要更加持久的努力。我们千万不要失去对全民教育的兴趣和动力。全民教育是所有人的教育，而不只是一些人的教育。它共有六项目标，而不只是与小学有关的目标。它要求特别重视幼儿教育，在幼儿教育中采取有效措施，可使弥补幼儿不利条件所需的成本降至最低，而且十分有利于为幼儿保育和教育打下牢固的基础。最后，全民教育还要求持之以恒。如果不能为今天最年幼的一代提供优质的幼儿保育和教育，不仅会侵害他们的权利，而且还有可能留下隐患，从而加重明日的贫穷和不平等。我们肩负的任务和面临的挑战都很明确。现在该是采取行动的时候了。 ■

全民教育
需要一种
更加全面
的做法，
需要更加
持久的努
力

请提供反馈信息！

《全民教育全球监测报告》是由联合国教科文组织编制的一份独立报告，每年出版一次。请您抽出几分钟时间来回答我们的问题，并将您的个人情况告诉我们。我们欢迎您提出评论和建议。

您可用投邮或传真方式（见以下邮址）发送这一调查问卷；或在《全民教育全球监测报告》（GMR）互联网站：www.efareport.unesco.org上网填写该调查问卷。

个人/职业情况

姓名：

所属单位：

地址：

城市：

国家：

电子邮件：

您就职于哪个主要职业部门？您的专业活动是什么？

《全民教育全球监测报告》

您是怎样找到《全民教育全球监测报告》的？

您见到过先前出版的报告吗？

您查阅过该报告的印刷版？

还是报告摘要？

您查阅过该报告的网络版？

还是报告摘要？

您查阅过该报告的CD版？

还是报告摘要？

请说明您是怎样使用该报告的：

您的看法

怎样才能改进该报告？

目前全球监测报告中的数据表约占其一半内容。如若单独刊行数据表，您认为需要加以改动吗？

评论或建议：

《全民教育全球监测报告》的地区概况

您可从每年发行的《全民教育全球监测报告》了解到各地区概况吗？

您曾查阅过《全民教育全球监测报告》的地区概况吗？

如若查阅过，那么您查阅的是该报告的印刷版？ 还是网络版？ 或是查阅这两种版本？

是哪个（几个）地区？

请叙述您是怎样使用这些地区概况的：

评论或建议：

《全民教育全球监测报告》互联网站

您访问过《全民教育全球监测报告》互联网站吗？

您曾查找过什么资料？找到了这些资料吗？

您曾经上过该网站查阅背景文件吗？

您使用该报告的统计资料，用以设置自己的图表吗？

怎样才能改进这一互联网站？

《全民教育全球监测报告》的信息通报

您愿意间或接收《全民教育全球监测报告》以电子邮件方式提供的资讯吗？

如若愿意，请注明您的电子邮件：

（您可以随时注销电子邮件）

任何其他评论或建议

谢谢！

《全民教育全球监测报告》编辑组
法国巴黎

邮投和传真地址：

EFA Global Monitoring Report
Team
Attn: GMR Feedback
UNESCO,
7, Place de Fontenoy,
75352 Paris 07, France

Fax: +33 (0) 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org
email: efareport@unesco.org



Sum/07

摘要

幼儿期是一个重要的转型期，也是一个极端脆弱的时期。各种在幼儿进入小学之前支持幼儿的计划应该为幼儿以后的学习和发展提供坚实基础。这些计划还要弥补幼儿的各种不利条件和被排斥因素，为幼儿走出贫穷提供一条道路。

本报告侧重于全民教育的第一个目标，该目标呼吁各国扩大和加强幼儿保育和教育工作--采取除了教育之外还包括保育、健康和营养在内的整体性综合计划。处境不利的儿童是需要帮助的对象，但是，很少有发展中国家且很少有捐助机构将幼儿期保育和教育工作列为优先事项。

在其他方面，特别是在普及初等教育的主要目标方面，全民教育还是取得了相当大的进展。上学的女童多了，国际社会为教育提供的援助也在增加。但正如本报告所说，要在2015年目标期之前实现全民教育目标仍有很多工作要做。只有马上采取果敢行动，才能保证每个人从幼儿期到终其一生都能战胜被排斥因素，并能获得全面的学习机会。



Cover photo
尼泊尔加德满都玩耍的儿童。
© Olivier Culmann / Tendence Floue

