



联合国教育、  
科学及文化组织

# 执行局

第一八二届会议

# 182 EX/10

巴黎，2009年8月3日

原件：英文

## 临时议程项目 10

### 总干事关于 2015 年之前全球实现全民教育（EFA），包括落实和 实施达喀尔、日内瓦和奥斯陆教育会议提出的建议的情况，以及当前的金融和 经济危机对发展中国家实现全民教育目标影响的报告

#### 概 要

执行局第 180 EX/7 号决定要求总干事向其第一八二届会议提交一份分析报告，分析在 2015 年之前实现达喀尔全民教育目标的主要障碍及其原因，并提出如何改进教科文组织为实现全民教育目标而开展的活动。此外，执行局第 181 EX/57 号决定还要求总干事就金融和经济危机对发展中国家为实现全民教育目标的努力所产生的影响也向其这届会议提交一份初步报告。执行局第 181 EX/58 号决定还请总干事就国家、地区和国际层面落实和实施达喀尔、日内瓦和奥斯陆教育会议提出的各项建议的情况向其第一八二届会议提交一份分析报告。

没有新的财务或行政方面的影响。

希望执行局采取的行动：见第 28 段建议作出的决定。

1. 塞内加尔达喀尔世界教育论坛（2000 年）召开以来，在强化各国政府和国际社会对实现全民教育（EFA）的政治承诺方面取得了巨大的进展。从全球来说，上小学的儿童增加了 4 000 万，而且几乎所有国家在实现性别均等方面都有进展。最明显的进步是在那些离实现全民教育目标甚远的地区，尤其是非洲撒哈拉以南地区和南亚及西亚等地区。

2. 严重的金融危机有可能危害在这方面取得的进步，特别是前十年经济稳步发展的国家。经济下滑可能限制很多低收入和中等收入国家的能力并对教育预算——广而言之，对所有人的发展目标，从减贫和反饥饿到改进妇幼保健卫生产生直接的影响。如果没有将战略和目标重点放到最弱勢的民众身上，教育领域来之不易的成果就保不住。

本文件总结了教科文组织在目前经济下滑的形势下，在全球和国家层面为推动全民教育所采取的行动，特别说明从更广泛的教育和发展角度为提高质量、促进全纳教育、加强教育系统和提倡用通盘的看法来对待全民教育所作的努力。本文件还初步概述了金融危机对发展中国家的影响，在提交执行局第一八二届会议的一份参考类文件中还提供了更加详细的情况。

### **全球协调--调整优先事项**

3. 在过去一年举行的每一次国际会议均强调保护最弱勢群体和投资社会部门来应对危机的重要性。二十国集团伦敦峰会公报（2009年4月2日）、联合国系统行政首长协调委员会公报（2009年4月5日）、教科文组织执行局第一八一届会议专题辩论（2009年4月25日）和联合国世界金融和经济危机及其对发展的影响会议的成果文件（2009年6月）都强调了这一点。

4. 教科文组织继续重申教育对于发展和经济恢复至关重要，呼吁在全球经济下滑的情况下，继续进行反经济周期投资。这些机会包括联合国大会的危境教育专题辩论（纽约，2009年3月）、阿拉伯议员教育论坛（开罗，2009年4月）、非洲议员教育论坛（达喀尔，2009年5月）、第十七次英联邦教育部长会议（吉隆坡，2009年6月）。今年上半年，本组织还与意大利八国集团主席合作，筹备2009年八国集团会议（拉奎拉，2009年7月）。此外，教科文组织还主办了八国集团教育专家小组会议（巴黎，2009年3月），目的是力促在八国峰会期间传递关于教育在发展中的关键作用的更强音。

5. 作为联合国系统负责协调实现全民教育的机构，教科文组织在今日全球危机的情势下加强了它的国际协调政策。这项协调工作要求对挑战有共同的认识，对如何应对有共同看法且所有参与伙伴在这一工作中应相互信任。教科文组织还以五个全民教育召集机构（教科文组织、联合国开发计划署（UNDP）、联合国人口基金（UNFPA）、联合国儿童基金会（UNICEF）和世界银行（WB）领导人的名义起草了联名信。该信已于4月份寄给了联合国所有驻地协调员和国别代表，要求加强机构间合作，支持各国的全民教育工作。信中重申

教育对实现千年发展目标（MDGs）的影响作用，并概要说明了促进国家层面合作的步骤。还开启对话，制定全球联合宣传行动计划，改进对宣传工作的协调。教科文组织还在开展全民教育快车道倡议（EFA-FTI）工作中发挥着非常积极的作用。

6. 教科文组织一些办事处已表示对建立现有的机构间合作感兴趣并已开始将联名信落实到行动中。例如在中亚地区，教科文组织驻阿拉木图多国办事处、儿童基金会阿斯塔纳办事处、联合国开发计划署和世界银行都在就经济危机对社会服务，包括教育的影响开展联合调查，以便修订国家计划和战略。

7. 协调对于今年的全球行动周（2009年4月20日--26日）也很重要，世界教育运动组织（GCE）在教科文组织和其它全民教育有关方的支持下开展了年度全球宣传运动。今年的宣传运动重点是“青年和成人扫盲与终身学习”，在所有五个地区组织了无数的活动，动员了全世界近1300万人。

#### **投资社会部门--全球宣传保护公共教育支出**

8. 在国家一级，投资安全网络和社会保护计划可以使贫困者免受危机的最坏影响，使儿童能够继续接受教育。过去的危机证明，而且目前所开展的研究提出低增长将使社会部门预算深受税收的压力，同时家庭用于教育的收入也将减少。许多国家正在削减社会开支预算，因而停建新的学校，不再招聘教师和职工。1990年代东亚危机的教训包括赤贫家庭，把大孩子从小学校叫回来，叫年幼的晚去上学，此外，童工数也往往增加。同时，要求上公立学校的人数增加了。因为家长让孩子从私立学校退学。对于富人，缺少就业机会导致第二和第三级教育系统的压力增加，因为要求接受更加专业的培训的人增加了。

9. 同样，有的政府在1990年代金融危机期间撤回援助（斯堪的纳维亚国家和日本）。全民教育全球监测报告（GMR）的研究发现48个低收入国家中有43个没有能力为穷人提供优惠的税收政策。这些国家中有许多急需国际援助才能发展教育。2007年对基础教育的援助减少了22%。其中大部分涉及全民教育，特别是最受挑战的地区和国家的全民教育。坚定不移地支持实现国际商定的发展目标比任何时候都更重要。在教育领域，没有理由减少国家开支和国际援助。发达国家采用加强教育的一揽子税收政策至关重要（美国在一揽子刺激经济政策里为教育斥资1000亿美元，新加坡教育部预测，尽管经济下滑，新加坡的教育开支到2013年将增加25%），帮助低收入国家政府能够具有小量的能力。

10. 外部资金稍有削减对入学率都会有直接的影响。拉奎拉八国集团峰会前夕，总干事写信给八国国家元首和政府首脑，敦请他们保持甚至增加教育援助。为此，全民教育快速道倡议（EFA-FTI）保留有效的实施机制，帮助各国实现全民教育。2009 年和 2010 年启动基金估计资金差额达 12 亿美元，这引起了极大的关注。

### **教科文组织在国家层面的应对措施**

11. 教科文组织正在协助其会员国更好地管理国家教育体系和在政策与实际中落实采用通盘的方法处理全民教育问题。本组织已协助一些国家编制可信的国家计划，其中包括优惠穷人的税收调整和对教育进行大范围的支助保护，同样，教科文组织还在海地和中非共和国促进全民教育快速道倡议的工作；带领合作伙伴协调小组在喀麦隆编制部门战略和提出全民教育快速道倡议建议并积极增加快速道倡议地方教育团体的数量。

12. 为了帮助本组织更好地按照各国的需要和现有的行动协调自己的工作，教科文组织国家教育支助战略（UNESS）文件现已包括大约 85 个国家，但编写工作处于不同的阶段，它们为教科文组织提供了与会员国进行教育合作的基于证据的分析框架。

13. 教科文组织教育政策分析和战略科在总部外办事处开展了一项调查，评估这场危机对教育的影响。交给全民教育全球监测报告进行的评估还在进行之中，目的是评估三个全民教育面临挑战的国家所需的费用和政策差额。这项评估将分析和审查各项政策和供资战略及处于社会边缘群体接受教育的程度和估计外部供资的差额（欲了解详情请见增补件）。

14. 这场危机对于各国也是一个加强管理、解决贪腐和提高效率的契机。经济合作与发展组织援助发展委员会（OECD/DAC）的援助实效工作队呼吁支持合作国制定行动计划，将《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》中的主要承诺纳入其中。按照世界银行的想法，有效的国家战略将包括有重点的投资、投资主要的经常性输入和改革支持政策。保护最脆弱者的措施应该是发展广泛的社会安全系统和总体减贫战略经常性工作的一部分。

15. 通过教育部门和教科文组织统计研究所（UIS）之间以及与包括全民教育召集机构在内的其它合作伙伴的密切合作，教科文组织正在积极地加强对这场危机的监注和分析，建立监督发展的有效监测机制。

## 达喀尔--日内瓦--奥斯陆。聚焦质量的提高和全纳教育

16. 教育计划和投资是否成功还应看数量和质量，其重点是学习和发展的成果。所有国家教育的质量和实用性，以及提出教育制度是否足以为所有年龄段的学员提供应对当今世界和未来世界挑战所需的知识、价值观、能力和技能这样的问题。

17. “全纳教育”的概念贯穿于教科文组织的许多活动之中，它基于以权利理念处理教育问题。第七次全民教育高级工作组（达喀尔，2007年12月）、第四十八届国际教育大会（ICE）（日内瓦，2008年11月）和第八次全民教育高级工作组（奥斯陆，2008年12月）的成果文件都强调满足欠缺群体和处于社会边缘居民的需要。国际教育大会在讨论和成果中均承认全纳教育这一广泛概念对于解决所有学员的各种需要具有重要意义。这些重大会议在全球、地区和国家层面的后续活动是根据教科文组织在平等方面的现有工作设计的，并纳入了正规和非正规学校，包括政策咨询、技术支助、能力建设活动和宣传，确保学习适用于个人、社会和经济的需要。

18. 所有这三次会议的建议都敦请决策者将平等作为教育的优先事项。《奥斯陆宣言》鼓励开展教育行动，将目标针对成功率低的地区、学校和个人，把重点放到必须面向最弱势群体的创新战略上。这是根据《达喀尔公报》提出来的，该公报特别鼓励各国制订计划，更明确地确定受排斥群体的特征。

19. 在全球层面，本组织于2009年初制定了教科文组织全纳教育的政策指导方针，支持各国制订和实施有关政策，联合国儿童基金会和世界银行在咨询教育专家，包括教科文组织国际教育规划研究所的某些专家之后，出版了“免除小学学费六步骤”的业务指南。创新经验数据库“全纳在行动”将对这些指导方针加以补充，明年将与国际教育局课程编制网络和外部合作伙伴一道编制该数据库。2009年5月已编写了幼儿保育和教育（ECCE）及全纳政策小册子，它将作为世界幼儿保育和教育大会（莫斯科，2010年9月）的筹备工作部分。

20. 此外，教科文组织总部、总部外办事处和研究机构正在促进政策对话和通过网上论坛、地区研讨班和讲习班、研究文件、在线出版物、指导方针、培训单元、学习材料和基于事实的做法向决策者、教育工作者、研究人员、课程专家和师资培训人员宣传这些会议的主要信息和成果。在十三次国际教育大会筹备会议期间制定的“实现全纳路线图”为这项工作打下了坚实的基础。最近采取了如下举措：

- 目前正在冈比亚、埃塞俄比亚和科特迪瓦试办的非洲基础教育计划(BEAP),很快将推广到坦桑尼亚,这项计划提供了一个解决平等问题,尤其是基于能力的课程问题的框架;
- 教科文组织贝鲁特办事处和教科文组织--国际教育局联合举办了阿拉伯地区“拓宽全纳教育的概念”讲习班(2009年7月);
- 在拉丁美洲及加勒比地区,教科文组织与伊美国家组织(OEI)合作设立了一个观察站,促进和监督全纳教育政策的制定和实施以及制定指导方针,帮助会员国确定受排斥群体和评估学校全纳工作质量的指标;
- 教科文组织曼谷办事处和教科文组织统计研究所在亚太地区鼎力合作,包括在第十次国家全民教育协调员地区会议期间(2009年5月),加强会员国调查失学儿童以及到校但不学习的儿童的情况的能力,;
- 教科文组织莫斯科办事处、亚美尼亚教育科学部和教科文组织国际教育局正在合作作为独立国家联合体地区筹备国际教育大会后续会议“全民教育,加强有质量教育和课程制定”(埃里温,亚美尼亚,2009年9月29-30日)而开展合作。

21. 教科文组织还积极参与全球解决全纳问题,包括世界童工和教育问题特别工作组、联合国女童教育倡议(UNGEI)、机构间女少年问题工作队、“残疾人受教育权利”全民教育旗舰项目和联合国艾滋病规划署教育问题机构间工作组(IATT)的一些行动。教科文组织一直与世界童工问题特别工作组的成员一起,为十个被选中的国家应对危机对教育影响提供协调支持和确保为童工提出适当的应对措施。教科文组织还努力通过机构间女少年问题工作队推动实现处于社会边缘女童以及儿童和女青年权利的实际行动。

### **投资师资--加强教育系统的切入口**

22. 得以在不景气之时保持并提高其劳动力技能水平的国家将更好地把握恢复的机遇。在这方面,投资教师的专业发展/培训和基础设施--如建公立学校--可以是一个重要的机会,既解决就业又应对发展的挑战。国际劳工组织说,包括中国和沙特阿拉伯在内的一些国家已宣布大幅增加教育开支,其中包括建学校,作为农村发展计划的一部分。墨西哥还打算增加教育投资,特别是劳动强度很大的基础设施,作为创造就业机会和投资经济发展的手段。

23. 教科文组织支持制定有关的师资政策，主要是通过教科文组织非洲撒哈拉以南地区教师培训行动（TTISSA），把重点放到非洲撒哈拉以南地区的短缺和需求上。TTISSA 正在开展职前教师培训调查及开展关于从非洲全民教育、尤其是从女童接受教育的角度认识教师作用的地区政策研究计划和制定利用基于权利对待教师职前培训的工具包。也将在亚太地区选定的国家开展教师职前培训调查，分析基于权利内涵的政策、课程、方法和材料。将对女教师的素质和状况开展地区政策调查，其重点是女童接受教育的情况。

24. 巨大的挑战仍然存在，到 2015 年前实现普及小学教育所需的师资短缺 1 800 万应减少。由于教师薪金占有所有国家教育开支的大部分，在严厉的税收条件下，它们很容易被削减和拖延。为了解决这些问题及其它问题，《奥斯陆宣言》赞同建立国际“全民教育的老师问题”问题特设工作组，一个志愿的全球全民教育合作伙伴联盟一道解决“教师短缺问题”。教科文组织按照其在全民教育方面的职能，提供技术支助，并于 2009 年 3 月和 6 月在巴黎召开了两次国际特设工作组会议。这些会议有助于设计国际特设组的结构及其活动。会议同意特设组秘书处设在教科文组织总部，由一些双边和多边捐助者资助，目的是实施有时限的行动计划中的活动。正在为秘书处安排资金和招聘人员，预计 2009 年 9 月全面投入工作。

### **对全民教育及其它问题的总体看法**

25. 六项全民教育目标对于提高教育标准都很重要，但是经济危机增加了只针对某些有选择的目标的风险，使成千上百万的儿童、青年和成人处于社会的边缘。然而，各项全民教育目标是相互联系的，应该从更广义的教育和发展角度来看待。国际社会应努力确保教育系统鼓励平等和全纳、学习质量、灵活性和革新，它们是实现全球全民教育的基础。全民教育议程不断强调不应局限于普及初等教育（UPE），还应重视职业和技术教育和培训（TVET）、可持续发展和能力培养等问题。总部外办事处的报告指出，在经济不景气时期投资幼儿发展和扫盲计划特别不容易。为了在目前全球条件有限的情况下提高其实用性，成人和青年扫盲计划可与小额资金、创收和生活技能更密切地结合起来。可提高青年和成人的职业和技术教育及技能培训水平，这样有助于防止青年失业和培养创业精神。也应在高等教育里提出参与、研究和社会责任问题，这不仅是因为第三级教育的入学人数稳步增加，而且也由于该部门在应对全球挑战，包括在全民教育方面具有战略作用。

26. 为实现全民教育目标之目的，《奥斯陆宣言》强调有必要在教育、健康和营养之间进一步采用跨部门的方法。学校供餐方案可以使孩子学得更好也可以激励他们去上学。为此，教科文组织一直与联合国儿童基金会、世界银行、粮农组织（FAO）、世界卫生组织（WHO）和世界粮食计划署（WFP）一起进一步探讨在幼小子女问题综合行动开展合作的机会。2010 年世界幼儿保育和教育大会将是寻求国际支持这项工作的一个重要平台。正如世界银行所言，可为学校的食品分发、学校供餐方案、免费提供校服、洁净水和卫生设施（确保安全和隐私，特别是对女童）等目标计划另外开辟财源。

## 展望前景

27. 作出承诺，坚持对全球提出长远的看法，减少贫困和不平等现象、推动社会公正和更好地使技能适应劳动力市场的需求比任何时候都来得重要。现在是重申受教育权利、促进文化了解、宽容、和平和可持续社会的良机。投资全球减贫和教育有助于恢复和进一步推动实现全民教育的进程。继续投资人力资源和发展革新与技术进步对于消解危机和恢复经济将是至关重要的。应该重新审视这场危机，把它看作是加强国际上在教育领域的了解与合作的一个机会。在这方面，确保有效地监督危机对人的发展目标的影响很重要。现在是行动起来，表明投资教育可以恢复经济和实现真正变革的时候了。

## 希望执行局采取的行动

28. 根据上述情况，执行局可以考虑通过如下决定：

1. 忆及第 180 EX/7、第 181 EX/57 和第 181 EX/58 号决定，
2. 审议了 182 EX/10 号文件，
3. 重申为保护 2000 年以来在教育领域取得的成果，以及克服目前全球的金融危机和经济下滑问题，持续反经济周期投资教育具有重要意义，
4. 欢迎总干事为加快教科文组织在全民教育领域的国际政策协调所作出的努力，其中包括加强五个全民教育召集机构在全球和国家层面的机构间合作，建立“全民教育的教师问题”特设工作组和落实本组织在达喀尔（2007 年 12 月）、日内瓦（2008 年 11 月）和奥斯陆（2008 年 12 月）举行的大型教育会议的成果，
5. 还欢迎教科文组织在支持各国制订教育部门计划，特别是建立使其工作更符合本国需求和现有行动的机制以及开展评价来评估各种政策和供资战略的影响方面所取得的进展，



6. 注意到教科文组织作出了极大的努力，重申以教育促发展是重中之重并继续开展宣传，为满足最弱势群体需要制定战略和有针对性的措施，
7. 请总干事继续努力从更广义的教育与发展的角度，通盘审视全民教育，促进国际了解和政治承诺，以及支持各国将其承诺化为可行的、鼓励平等、全纳和有质量学习的基于权利的国家政策和计划；
8. 要求总干事向其第一八五届会议报告国际上全民教育的进展情况和教科文组织对此所作的贡献。