



联合国教育、  
科学及文化组织

# 执行局

第一七六届会议

# 176 EX/9

巴黎，2007年3月9日

原件：英文

## 临时议程项目 9

### 总干事关于经修订的《实现 2015 年全民教育目标全球行动计划》 及其落实进展情况的报告

#### 概 要

执行局在第 175 EX/ 7 号决定中,请总干事“……向执行局第一七六届会议提交经修订的《全球行动计划》，并报告其落实进展情况……”

遵照执行局的上述要求，本文件载有经修订的《实现 2015 年全民教育目标全球行动计划》及其落实进展情况的报告，也概述了自第一七五届会议以来所取得的进展。

建议做出的决定：第 5 段

1. 自执行局上届会议以来，全民教育高层小组审议了经修订的《全球行动计划》（见附件 1）。修订版吸收了与其他全民教育发起机构两次磋商（2006 年 9 月和 10 月）的成果。经 2006 年与合作伙伴开展的磋商并听取了执行局的建议之后，《全球行动计划》有了重大的改动，提高了所有相关各方的主人翁责任感。修订版包括下列改动：

- 文件正文更为短小精炼，所附的图表更加清晰地阐明了一些主要问题，比如计划的实施机制和各发起机构的相对优势；

- 以图表的形式对实现全民教育国家行动给予支持的六个关键领域做了介绍，这样，《全球行动计划》主要目标的表述就更为系统有序了；
- 有九个配套文件对文件正文提供支持，分别介绍了全球行动计划的依据以及战略和合作关系方面更为详尽的内容。此外，还增加了一些图表，介绍了诸如哪些国家离实现全民教育目标最远、赞助机构为实现各项全民教育目标应开展行动的领域等方面的内容；
- 目前正在编制一份内容更为全面的表格，介绍各国在各项全民教育目标方面都有哪些需求。这些数据将定期更新，提供更为准确的需求分析结果，从而将必要的外部支持和各国全民教育优先事项更为有效地结合起来。

2. 全民教育高层小组于 2006 年 11 月在开罗召开的第六次会议上，对目前的《全球行动计划》修订版表示赞赏，并要求迅速在国家一级加以贯彻执行，同时强调有必要继续利用并加强现有的协调机制。教科文组织也承担着监督该计划实施的职责，并确保吸取和利用相关的经验教训。高层小组还建议应特别关注全民教育方面的能力建设，各机构在该工作领域要采取更为协调一致的方针；各发起机构应展开定期磋商，以便将来可以更为机动灵活地贯彻执行《全球行动计划》。计划于 2007 年 2 月底开展下一次类似的磋商。

3. 全民教育高层小组开罗会议后，为贯彻落实《全球行动计划》在国家层面采取了以下一些行动：

- **确保与联合国改革进程相配合：**秘书处目前正在审议联合国全系统协调统一问题高级别小组的报告与《全球行动计划》的关联问题。显然，联合国改革的试点国家也应该是那些最早贯彻执行《全球行动计划》的国家。应特别关注形成单一的联合国国家计划的想法，这一思路与《全球行动计划》有关教育部门的思路不谋而合。联合国报告中提到驻地协调员的作用得到了加强，应该使这一作用在支持各国贯彻执行《全球行动计划》上得到发挥，以体现将部门性工作整合到一个统一的联合国计划上来的战略思路。
- **《全球行动计划》的集体主人翁责任感：**2006 年与合作伙伴机构进行的磋商探讨对实现《全球行动计划》六项目标的集体主人翁感问题，以便五个发起机构各自都可以在各国贯彻执行《全球行动计划》中担当起责任。在那些已经开始执行《全球行动计划》的国家里，有待于在实践层面进一步明确这种负责方式。从 2007 年 2 月开始，要展开一系列磋商，进一步探讨这方面的问题。

- **与教科文组织教育支持战略（UNESS）的联系：** 教科文组织教育支持战略，作为教科文组织的教育规划工具，有助于促进支持落实全民教育议程的国家行动方面开展协作。在那些已采用教科文组织教育支持战略协调教育领域行动的国家，可以采用统一的方式来实施《全球行动计划》和教科文组织教育支持战略。这样，教科文组织教育支持战略将通过收集和分析教育系统政策方面的信息以及发展伙伴所提供的支持，为教科文组织在国家一级的合作机制做出战略性的贡献。
- **广泛的联系：** 全民教育计划以及整个教育部门并不是在国家一级孤立地开展工作的。与其相联系的还有国家发展战略、千年发展目标以及提高援助实效的战略（《巴黎宣言》）。在一些国家实施的“快速道行动”对实施《全球行动计划》也是有力支持。此外，教科文组织与世界经济论坛签订的《促进教育合作》协定也是促进在国家层面以统一的方式加强教育改革和发展合作关系的一个有效机制。

4. 将与全民教育合作伙伴协作，采取以下两项具体步骤：

- 核实哪些国家开始实施了全民教育全球行动计划，特别关注那些同时也是联合国改革的试点国家，之后再确定那些特别需要进一步开展协调的国家。这项工作需与各国政府密切磋商，也需要它们充分承担领导责任；
- 在国家层面，将《全球行动计划》与各国现有的各种措施和机制加以协调，借以彰显《全球行动计划》可以作出的贡献。

### **建议作出的决定草案。**

5. 鉴于以上所述，执行局可以考虑通过如下决定：

1. 忆及 175 EX/7 号决定，
2. 审议了 176 EX/9 文件，
3. 重申 加快实现六项全民教育目标以及其他教育发展目标的重要性，
4. 欢迎 《全球行动计划》吸收了执行局以及全民教育高层小组第六次会议（埃及开罗，2006 年 11 月）参加者对所关注的具体问题提出的意见后所作的修改，
5. 促请 总干事与五个全民教育发起机构不断地定期磋商，强化集体主人翁责任感，继续改进和编制《全球行动计划草案》，保持其灵活机动的协调框架并进一步扩大吸收其他全民教育合作伙伴，

6. 注意到《全球行动计划》符合联合国改革进程的精神，将日益重视在国家层面，包括在联合国改革试点国家得到贯彻执行，
7. 还注意到全民教育高层小组第六次会议对经修订的《全球行动计划》表示赞赏，
8. 欢迎在国家一级协调《全球行动计划》和教科文组织教育支持战略的各项努力，
9. 也欢迎教科文组织与世界经济论坛所签订的《促进教育合作》协定，
10. 请总干事向执行局第一七七届会议提交关于各国落实《全球行动计划》情况的初步报告。

附 件

全民教育

EFA

全球行动计划：  
为实现各项全民教育目标  
改进对国家的支持

加强全民教育发起机构共同行动的基础

联合国开发计划署~~联合国教科文组织~~联合国人口基金

~~联合国儿童基金会~~世界银行

## 前 言

### 为什么要制定实现全民教育目标的全球行动计划？

教育是人类可持续发展的一个关键指标，对实现国际发展目标至关重要。发展需要社会和个人作出改变，而教育和各种学习是促成这种改变的主要手段，由此带来各种新的选择、新的前景和新的联系。因此，实现广泛发展目标的努力与实现全民教育目标密切相联，所有六项全民教育目标的实现可为减少贫困和实现整个《千年发展目标》发挥重要作用。教育也是一项基本人权，为我们人类发挥潜能带来了希望。

联合国系统的五个多边机构 -- 教科文组织（UNESCO）、开发计划署（UNDP）、人口基金（UNFPA）、儿童基金会（UNICEF）和世界银行--联合发起了 1990 年的宗滴恩世界全民教育大会和 2000 年的达喀尔世界教育论坛，把全民教育的理念推向了世界。

自达喀尔论坛以来，世界各国在实现全民教育方面取得了稳步进展，特别是低收入国家在普及初等教育和男女学生人数平衡方面取得了进步。但是进展的幅度和速度还不足以按时实现既定目标，特别是在非洲撒哈拉以南地区、南亚和西亚，以及阿拉伯国家。到 2005 年实现男女学生人数平衡的目标未能实现，有 86 个国家甚至到 2015 年可能也无法实现这一目标。全球大约有五分之一的成年人（估计为 7.71 亿人）仍然是文盲。初等教育质量差依然是全球性的重要问题，接受过培训的合格教师，特别是女教师的数量严重不足，更加剧了这一问题的严重性。

为了解决这个问题，国际社会通力合作，向有需要的国家提供技术和资金支持。在资金支持方面，虽然上世纪 90 年代官方发展援助（ODA）出现了下降趋势，但是 2005 年资金支持又有了可喜的增长。对基础教育的援助可能会随着援助总额的增长而有所增加，但是其份额必须翻番，达到估算的每年 70 亿美元，也才仅仅能实现普及初等教育和男女学生人数平衡的目标。联合国系统的改革为这一行动计划提供了有利的空间，与目前的这些改革工作一样，行动计划的目的是使机构间的活动更加协调和高效，同时也为贯彻改革原则提供了一个部门框架，其性质类似于《关于援助实效和捐助者协调性的巴黎宣言》希望建立的相互支持关系。

那些远未完成的任务的国家现在也表现出更加强烈的政治意愿。为了支持这些国家，在首次作出实现全民教育六项目标承诺六年之后的今天，当务之急是给这项工作注入新的力量，确保在 2015 年之前的 10 年里各项活动更加协调、相互补充和相互支持。这就需要全民教育所有相关方面的充分参与，而五个发起机构要承担特别的责任，关键是明确各自应发挥的作用和承担的责任。为此，制定了《全球行动计划》，依靠每个发起机构各自的相对优势，协调行动，支持由各国教育部门主导的教育计划，争取在 2015 年实现全民教育目标。

### 全民教育目标

- (i) 扩大和改善幼儿保育和幼儿教育工作，特别是那些最易受到伤害和处境不利的儿童；
- (ii) 确保到 2015 年使所有儿童，尤其是女童、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免费义务教育；
- (iii) 满足所有青年和成人的学习要求，确保他们有平等机会学习相关知识，参与生活技能计划；
- (iv) 到 2015 年使成人，尤其是妇女的脱盲人数增加 50%，并使所有成人都有平等机会接受基础教育和继续教育；
- (v) 到 2005 年消除初等和中等教育中男女生人数不平衡的现象，到 2015 年以前实现教育中的性别平等，着重确保女童有充分和平等的机会接受并完成优质基础教育；
- (vi) 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，确保人人都能学好，尤其在读、写、算和基本生活技能方面。

### 与教育相关的千年发展目标及其相关指标

目标 2. 普及小学教育

指标 3: 确保所有男童和女童都能完成全部小学教育课程

- 6. 初等教育的净入学率（教科文组织）
- 7. 从一年级读到五年级的小学完学率（教科文组织）
- 8. 15 岁-24 岁识字率（教科文组织）

目标 3. 促进男女平等，提高妇女能力

指标 4: 在 2005 年之前消除小学教育和中学教育中两性人数不平衡的现象，至迟于 2015 年消除各级教育中此种不平衡现象

- 9. 女性与男性在初等、中等和高等教育中的比例（教科文组织）
- 10. 15 岁-24 岁女性与男性识字率的比例（教科文组织）
- 11. 在非农业部门从事有偿工作妇女的比例（劳工组织）
- 12. 国家议会中妇女席位的比例（各国议会联盟）

## 全球行动计划文件 I

### 目 录

全民教育（EFA）背景 .....	4
全民教育取得的进展和面临的挑战 .....	4
国际势头与机遇 .....	6
全球行动计划的目的 .....	7
战略目标与重点 .....	9
目标 .....	9
支持的重点领域 .....	11
从国际框架到国家行动：业务指导方针与机制 .....	14

全民教育全球行动计划由十个系列文件组成，但是本文件——**全球行动计划文件 I**——介绍行动计划的主要内容和目标，所以自成一体。

文件 1 认为必须有下列**支持性文件**来进一步提供细节、解释和数据，以说明推行该行动计划的必要性。这些文件是：

**全球行动计划文件 II： 背景，形势，重点**

**全球行动计划文件 III： 全民教育国际伙伴关系**

**全球行动计划文件 IV： 全民教育发起机构的战略方向**

**全球行动计划文件 V： 五个发起机构对全民教育提供的支持**

**全球行动计划文件 VI： 对各国提供支持的主要领域**

**全球行动计划文件 VII： 加强全球的协调**

**全球行动计划文件 VIII： 在国家层面协调全民教育活动**

**全球行动计划文件 IX： 国家指标，状况及支持**

**全球行动计划文件 X： 说明性时间表**



## 全民教育（EFA）背景

1. 人类可持续发展涉及到社会和个人的改变，在这一改变过程中学习和教育发挥着极其重要的作用。全民教育的理念首先是给每个人提供平等接受教育的机会，使儿童、青年和成年人能抓住新的机遇，成为更积极的公民；其次是带来积极的变化，利用这些积极的变化，并使这些变化能持续下去。包括《千年发展目标》在内的国际发展目标提出了非常重要的发展议程，全民教育目标与之有互补的相关性。全民教育与《千年发展目标》的时间表同为 2015 年，并且都是为了加强国际合作，支持各国政府的发展计划。

2. 当前的全民教育（EFA）运动开始于 1990 年召开的宗滴恩世界全民教育大会，与会代表来自政府部门、双边和多边机构以及民间社会组织。该次大会由五个多边机构发起（联合国开发计划署，联合国教科文组织，联合国人口基金，联合国儿童基金会和世界银行），在随后的宗滴恩《世界全民教育宣言》中相关国家和发展合作伙伴承诺在 2000 年实现普及初等教育。尽管取得了一些进展，但要按这个时限达到目标对许多国家来说并不现实。五个发起机构于 2000 年 4 月召开了达喀尔世界教育论坛，回顾了取得的成绩，继续发扬了全民教育的理念，与会国家和与会机构/组织一致确立了全民教育六大综合目标。

3. 达喀尔教育论坛确立的六大目标是国际社会一致同意要加以实现的最全面和最宏伟的教育目标。从更广泛的发展意义上说，在 2000 年 9 月联合国千年首脑会议上各国首脑和其他代表签署的千年宣言和与其相关的《千年发展目标》提供了总体国际框架。《千年发展目标》包含有达喀尔六大目标中的两个目标，即 2015 年前普及初等教育和 2005 年前实现初等和中等教育中男女生人数平衡。因此全民教育取得进展与实现千年发展目标两者间的联系越来越密切，更加清楚地表明教育对整体发展所做出的贡献，再次说明向教育投入的合理性，不论把教育看作推动发展的重要力量还是一项基本人权。

### 全民教育取得的进展和面临的挑战

4. 2000 年通过的全民教育六项目标已取得显著的进展，但要实现这些目标仍没有把握<sup>1</sup>。各国政府和国际社会虽然看到了至今已取得的可喜成绩以及所做出的努力，但也充分意识到

● \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> 该项计划并没有详细说明全民教育目前在世界上的地位，也没有讨论实现全民教育所面临的实质性挑战——这些挑战在全民教育年度《全球监测报告》中有充分地表述，其中提供的数据和做出的分析可以极大地促进全球行动计划提出的协调行动。

面临的各种挑战和 2015 年全民教育目标可能难以全面实现的危险。在达喀尔论坛六年之后，这些目标中的第一项目标--2005 年之前实现小学和中学男女学生人数平衡--就未能实现。这清楚地表明，需要采取更加协调一致的行动。

5. 尽管国际社会做出了更多的努力来提高对全民教育的援助和投入，但是资金仍然严重不足。虽然对基础教育的援助可能会随着援助总额的增长而有所增加，但是其份额必须翻番，每年达到估算的 70 亿美元，也才仅仅能实现普及初等教育和男女学生人数平衡的目标。

#### **2000 年以来全民教育取得的进展--主要指标**

- 撒哈拉以南非洲地区、南亚和西亚近 2,000 万新生进入小学就读。
- 47 个国家普及了初等教育。
- 更多的女童进入小学就读。
- 中学生人数有了大幅提高--是小学生增加人数的四倍多。
- 在接受调查的 110 个国家里，大约 70 个国家国民收入中用于公共教育开支的比例增加。

#### **迫在眉睫的全民教育挑战**

- 让儿童的人生有一个最良好的开端：制定相关政策，给儿童提供一个健康的、激励向上的早期学习环境，这样在进入小学时，儿童，尤其是处境不利的儿童，才能最大化地受益于学校教育。
- 加速扩大正规教育的规模：目前大约仍有 7,700 万小学学龄儿童失学，其中 57% 为女童。更多的儿童入了学，但是没有正常上课。
- 为 4,300 万生活在受冲突影响和脆弱状态下的儿童提供便利，使他们接受和完成有质量的教育。
- 减轻最贫困人群的经济负担：维持生计是贫困人群儿童教育的一个主要障碍，在接受调查的 103 个国家里，有 89 个国家在小学阶段仍收取学费。
- 充分重视成人扫盲：制定政策增加青年与成人扫盲计划，创造一个充分的扫盲环境，增加扫盲预算。
- 解决教育中的性别问题：必须解决目前阻碍女童接受教育的问题，以及解决学校中的性别平等问题。
- 提高教育质量：入校学习或参加成人学习计划并不一定就能产生积极的结果，除非能提供优质的教育，让学生学有所用，实际能力提高。
- 为实现全民教育筹集资金始终是一项挑战，不论是来自内部预算还是外部援助。

*全球行动计划文件 II 对这些挑战有详细的阐述*

## 国际势头与机遇

6. 《全球行动计划》（GAP）是全民教育在更大的发展背景下，借助特殊的国际势头和机遇出台的。2005年，全球在发展方面有了重要的进展，得到了重大承诺，其中包括发展问题更多地融入社会政治议题，也包括提供新的援助资金的具体承诺。教育，尤其是全民教育是这些承诺的核心部分，包括（另见全球行动计划文件 II）：

- 2005年9月的世界高峰会议评估了千年发展目标的进展情况，并重申全民教育是更广泛发展行动的重要组成部分。
- 《蒙特雷共识》为捐助者和发展中国家之间的相互承诺提供了协定。
- 2005年5月通过的《关于援助实效和捐助者和谐的巴黎宣言》为探索符合各国发展进程的新的援助方法开辟了道路。
- 联合国改革是一项急迫的任务，受到高度关注，为采取协调性活动带来了新的要求和机遇。改革的目的是提高联合国系统工作的连贯性，最终将产生出国家层面上的统一计划。在教育方面，《全球行动计划》响应了这些目标，把人们要联合国所有机构采取协调一致的行动、提高工作效率的呼吁付诸于实践。

7. 《全球行动计划》建立在全民教育合作伙伴现有的工作之上。2000年达喀尔世界教育论坛召开以来，各国政府对实现全民教育作出了更大的承诺，决心发挥更强大的领导作用，同时也显示了更强烈的政治意愿。双边和多边机构（五个全民教育发起机构和其他机构<sup>2</sup>）正在提高援助水平，加强技术合作，全民教育也在发展议程上占据了更显著的位置。不同种类但相互联系的国际行动，以及解决全民教育议程中某些具体问题的行动都已经分别获得了国际承诺，全民教育也与民间社会网络建立了重要联系。<sup>3</sup>全球的全民教育行动采取了多种形式，而《全球行动计划》则为下列行动间进行更广泛的合作提供了框架：联合国女童教育行动（UNGEI），全民教育快速道行动（FTI），联合国扫盲十年（UNLD），联合国可持续发

• \_\_\_\_\_

<sup>2</sup> 对全民教育做出承诺的其他合作伙伴有：1) 各国议会联盟 (IPU)通过发动各国议会宣传全民教育，促进教育立法，支持教育预算；2) 联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR) 和**人权理事会**，包括**社会、经济和文化权利委员会、儿童权利委员会和教育权利问题特别报告员**；3) 国际劳工组织 (ILO)；4) 联合国难民事务高级专员办事处 (UNHCR)；5) 在卫生（包括预防艾滋病）教育方面包括世界卫生组织 (WHO)；6) 世界粮食计划署 (WFP) 通过校餐计划；7) 联合国环境规划署 (UNEP) 在环境教育方面。

<sup>3</sup> 全民教育、千年发展目标、联合国可持续发展教育十年和联合国扫盲十年之间的联系在手册《各种全球教育行动之间的联系》（“可持续发展教育在行动，第 1-2005 号技术文件”，教科文组织，巴黎）中有阐述。

展教育十年(UNDESD)，世界人权教育方案(WPHRE)，九个人口众多国家行动以及许多其他行动(见全球行动计划文件 III)。

8. 南南合作越来越成为支持全民教育的重要合作关系。它可以提供得天独厚的便利，让在不同环境下遇到相似挑战、机遇、困难的人们能够交流经验。然而，在捐助国的支持下，采取更加成熟和涉及面更宽的合作方式，通过一系列论坛和机制，包括全民教育九个人口众多国家，将会提供更多的机会相互交流相互学习。九个人口众多国家承诺将继续应对它们所面临的全民教育方面的挑战，同时将利用其专门知识来帮助境况更加困难的发展中国家实现全民教育目标。

### 全球行动计划的目的是

9. 合作伙伴制定《全球行动计划》的目的是为了更好地协调为各国，特别是对全民教育需求最迫切的国家实现六项达喀尔目标所提供的支持(见全球行动计划文件 IX)。该计划要求五个全民教育发起机构利用各自的相对优势，根据现有的协调发展援助的手段和机制，在协调支持上发挥带头作用。无论是从六项全民教育目标本身看，还是从全民教育运动能够为实现千年发展目标做出重要贡献看，这项全球行动计划都要为实现六项全民教育目标提供支持。本文件结尾的图表表明《全民教育全球行动计划》如何在国家和国际层面起到加强协调行动的作用。

10. 全民教育的各级参与者都赞同，实现达喀尔目标的主要工作重点应放在国家层面--明确政府的领导、精心制定教育部门的计划以及所有相关各方对计划的参与--“一个国家，一项计划”。国家教育部门的计划应当为制订规划和争取国际支持提供一个框架；还应根据国家更大的发展战略框架，在这些计划中确定全民教育的优先事项。

11. 《全球行动计划》的具体目标是：

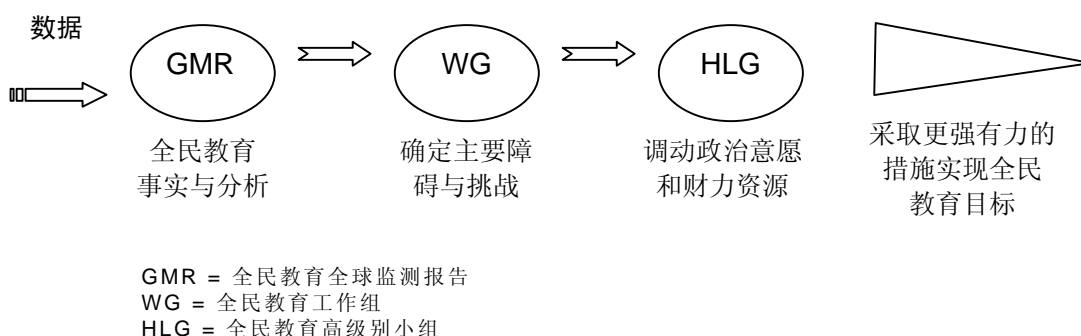
- 为扩大全民教育国际伙伴之间不断增多的持续合作提供框架，为加强各项工作的互补性、支持在国家层面实现全民教育奠定基础；
- 明确由伙伴机构向不同类型国家提供的教育援助的主要领域，对每个国家的教育援助则依对具体国家计划的审查而定(见下文及全球行动计划文件 VI)。
- 根据伙伴机构的相对优势，提出向不同类型的国家提供援助的联合行动中各伙伴机构应当发挥的作用和承担的责任，而对每一个国家应当发挥的作用和承担的责任则依对具体国家计划的审查而定(见下文及全球行动计划文件 IV)。

- 列出各机构在向不同类型的国家提供政策、计划编制、技术、后勤、宣传及其它形式的外部教育援助方面具有相对优势的“服务机构”一览表，并定期予以更新（见全球行动计划文件 V）。
- 制定行动战略与机制，支持伙伴机构在国家层面上对具体国家教育部门的计划提供不间断的联合支持（见下文）。
- 进一步发展对全民教育实施情况进行联合监测和报告的机制，以及定期对进展情况联合审查的机制，从而有助于决定什么是加速实现全民教育目标的最适当措施（见下文）。

12. 在国家和国际两级定期进行有重点的高质量对话，就能协调有序地展开工作。在国家一级，多边和双边伙伴承诺加强协调、步调一致并与作为更广泛的发展进程一部分的国家重点保持一致，特别是致力于执行《关于援助实效的巴黎宣言》。在国际一级，全民教育伙伴将确保各种议程相互补充、相互支持。地区一级的经验共享为协调行动提供了合适的富有成效的基础，以便使情况相似的国家在实现全民教育中可以采取相同的措施。

13. 全球行动计划文件 VII 列出了对整个全民教育工作的协调责任，重点阐述了教科文组织在与其它全民教育发起机构合作中的作用。全球协调的目标是使国际社会保持承诺和政治势头，支持在国家层面实现全民教育目标。全球行动计划文件 X 指出了可以扩大国际影响的舞台、活动和时间表。

### 整合各种国际全民教育机制：年周期



### 利用《全球行动计划》

#### 该计划的作用是：

为国际合作、划分活动领域和确定各自的责任提供一个平台；  
为全民教育伙伴在国家层面协调行动提供一个参照点，发挥每个机构在特定国家的相对优势，使对各国领导和实施全民教育活动所提供的支持是有针对性的、富有成效的和高效率的。

### 战略目标与重点

14. 从业务角度看，伙伴机构所确定的目标是，协助把各国送上在规定期限内实现六项全民教育目标以及有关教育和性别问题的千年发展目标的畅达轨道。制定并实施合理的教育政策和计划所需的外部支持可能相当复杂，且涵盖面很广。正如六项达喀尔目标所表明，需要的支持从幼儿教育到初等教育、中等教育，乃至更高等级的教育，而且还包括正规学校和非正规形式的学习。它要确保平等、消除不均衡现象、促进有效的学习。还要为教育系统和部门提供充足的、可靠的、可持续的资金支持。由于所需的外部支持形式多样、数量可观，很明显，各个机构根据各自的优势所在、能力大小、权限范围和组织使命，会有各自能够提供最有效支持的优先事项和优先选择。

15. 在协调国家一级全民教育活动方面，政府的领导作用是关键因素，由它引导所有相关各方共同围绕国家教育部门的规划来展开工作。这项《全球行动计划》主张利用和加强现有的可以开展协调工作的论坛，如全民教育论坛、联合国的各种机制（共同国家评估/联合国发展援助框架、联合国国家工作队）、外部合作伙伴的团体（如围绕减贫战略、全部门方法、快速道行动方案等组成的团体）以及其他网络。地区性论坛也能有助于改进国家一级援助活动的协调。

### 目 标

16. 《达喀尔行动纲领》为六项全民教育目标中的三项制定了有时限的量化指标，并建议除这些指标外，在国家一级还应制定其他一些指标：

*各国经过与教育有关的各方共同磋商并在更广泛的国际社会及全民教育后续机制的协助下，应当在其现有的或新的国家教育计划内提出自己的目标、中期目标及时间表。*

*(第 14 页)*

17. 提倡制定国家指标的其他一些理由包括：要因地制宜，树立强烈的地方主人翁精神，使当地的广大有关各方能够参与制定和监测指标，并利用它们开展宣传活动。在国家一级，还要更直接地将指标与规划和资金分配挂钩。对各国的关键支持领域（见下文）为多边机构制定和监测指标提供了一个框架。

18. 有必要让国际社会对实现全民教育目标承担起自身的责任，力促其做出更大承诺并采取更多行动。该计划确定了采取补充行动的领域，因而还可以作为对支持国家实现全民教育工作的范围和效果进行监测的一个指南。

## 支持的重点领域

重点支持领域	目 标	评 论
<b>重点领域 1:</b> 加强国家的领导作用	全民教育发起机构将对共同国家评估/联合国发展援助框架的制定和实施发挥影响，使之成为一个不断整合多边议程的过程，充分考虑教育问题，并支持国家发展战略。全民教育发起机构还将以同样的方式努力影响减贫战略和其他的国家发展战略进程。	无论是减贫战略还是国家计划，国家发展战略依然是所有援助计划的核心。加强国家在教育方面的领导作用对于在国家一级更好地统筹协调国际援助、制定统一协调的长期规划和确定优先重点是至关重要的。
<b>重点领域 2:</b> 能力建设	制定一项开展能力建设的综合方法和实施程序，这是全民教育发起机构的共同任务。	实现全民教育目标意味着要有各种能力，包括中小学校教学能力、社区管理能力、到高等院校师资培训和教育部的行政管理能力等。全民教育的有关各方都认识到，能力建设是全民教育取得进展的关键基础，尤其是它有助于推广成功经验、更好地利用已有的能力资源和采纳好的做法。
<b>重点领域 3:</b> 交流和宣传	全民教育发起机构将利用其丰富经验，制定媒体宣传计划，支持各国开展实现全民教育全部六项目标的活动，并将这些目标与更广泛的发展目标联系起来。	全民教育是每个人都关心的事情：从家长到总统、从课堂到内阁、从农民到资助者。因此，只有通过充分的交流和宣传，才能使所有相关方面主动地参与到实现六项达喀尔目标的行动中去。宣传教育在发展中的地位、说明为什么实现全民教育目标是实现千年发展目标的先决条件、倡导每个人都有学习和受教育的权利，这些都是交流和宣传的主要内容。《全民教育全球监测报告》的数据和事实都将成为宣传内容的主要资料。
<b>重点领域 4:</b> 资金筹措	全民教育发起机构将继续促请各国政府将其国民总收入的至少 6%用于教育事业，包括基础教育，并继续动员捐助者，争取在 2010 年前使其增加的官方发展援助中直接用于基础教育的份额能有实质性增长。 <sup>4</sup>	《达喀尔行动纲领》作出承诺，要为所有制定了切实可行的计划的地方提供资金。双边援助、全民教育快速道行动方案（FTI）以及其它资金来源都提供了新的资金，并承诺将进一步提供资金；某些地方的私人部门也提供了各种资助。然而，实现全民教育目标所需的资金缺口仍然十分巨大，努力筹措到所需资金仍然是一项关键性任务。

• \_\_\_\_\_

<sup>4</sup> 2003 年，对基础教育的双边发展援助大约为双边援助总额的 2%（《2006 年全民教育全球监测报告》，第 108-109 页）。



重点支持领域	目 标	评 论
	将进一步对全民教育资金缺口问题进行研究，重点是经常性的检查和评估，帮助各国教育部门计算各项计划的费用，并预测全球所需的资金。	实现全民教育目标 2（初等教育，以及目标 5 中的在初等教育实现性别均衡）每年所需的外部援助资金估计为 70 亿美元。 <sup>5</sup> 实现成人扫盲目标估计每年需要 25 亿美元。这些数字基本没有包括实现其他目标所需的资金。详细测算这些资金需要将全民教育议程的每个部分、乃至为整个议程确定筹资目标打下基础。
	全民教育发起机构将努力通过已有的或新创的筹资机制，加大向全民教育提供资金的力度。这方面的举措包括，确保在 2008 年底前使全民教育快速道行动方案能成为向至少 60 个国家提供资金援助的渠道，同时使该方案的资金进一步与现有的双边资助渠道建立明确的联系。	在为全民教育寻找更多外部资金的工作中，世界银行将在资金分配和为其它资金来源（主要是双边资金来源）提供便利等方面发挥关键作用。全民教育快速道行动方案为经筛选的国家提供“种子资金”和能力建设资金，并准备向更多的国家提供此类资助。快速道行动方案的各个基金应进一步发挥杠杆作用，吸引更多的、更长期的和可预期的资金。
	全民教育发起机构将动员新的、更多的外部资金援助，资助实现成人扫盲、幼儿保育和教育、生活技能和青年职业培训计划等全民教育目标；全民教育快速道行动方案（FTI）、双边渠道和其它渠道都将是进一步开拓的外部资金援助领域。	目前，对全民教育所需资金的估算并未覆盖所有六项目标，也未对整个全民教育议程所需资金在千年发展目标、乃至更广泛的可持续发展目标所需资金中的份额有一个全面的认识。确定所有六项目标所需资金的工作将和范围更广的发展资金筹措进程结合起来。
	全民教育发起机构将与那些现在还没有建立起有力的“公私合作伙伴关系”的国家政府共同工作，制定相关政策，鼓励建立以支持全民教育为目的的紧密的“公私合作伙伴关系”。	将以现有的“公私合作伙伴关系”取得的经验教训为基础，形成一个明确的制定政策的框架。
<b>重点领域 5： 有效利用对全民教育计划的资助</b>	全民教育发起机构将与经济合作与发展组织/发展援助委员会合作，在国家层面促进援助资金的有效使用，具体做法是（1）确保教育部门全面参与《巴黎宣言》的落实工作，（2）把全民教育快速道行动方案作为国内落实《巴黎宣言》的部门工具。世界银行也将在这些工作中发挥核心作用。	由于增加发展援助的承诺是由世界各地的相关方面作出的，因此能否有效地使用这些援助资金并得到认可，就是至关重要的问题了。援助的效果将体现在改善受教育机会方面取得的具体和可见的成果上，及不断增强学习成果对社会经济发展的影响上。援助效果也同样体现在是否减少了受益者的业务成本、提高了他们的吸纳能力和使用资金的效率等方面。

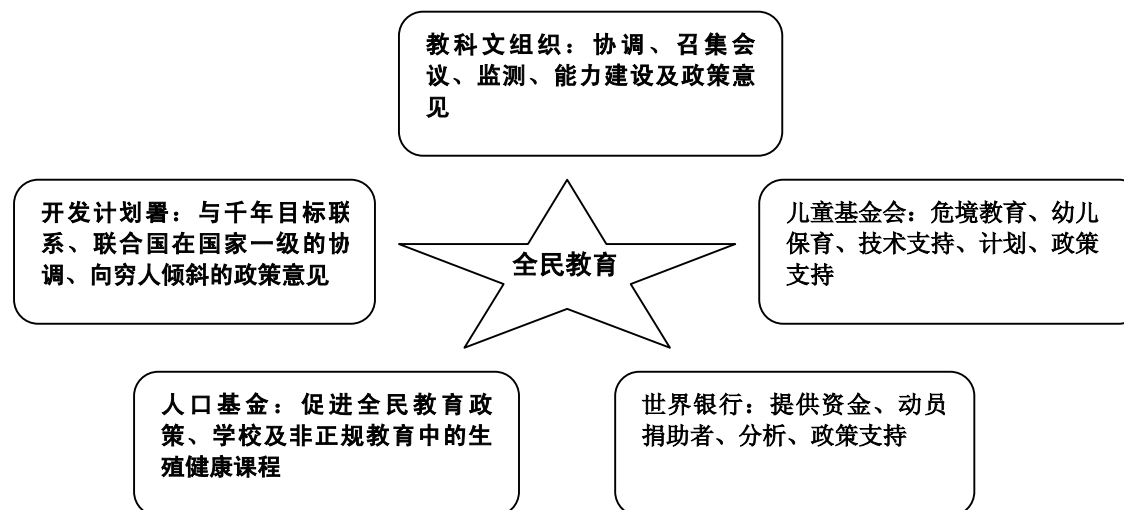
•

<sup>5</sup> 教科文组织，2005 年，《2006 年全民教育全球监测报告：扫盲至关重要》，巴黎教科文组织。与这一数字相对照的是 2003 年给基础教育的双边援助为 11.6 亿美元。

重点支持领域	目 标	评 论
<b>重点领域 6: 监测与评估</b>	教科文组织将与全民教育发起机构、其他国际合作伙伴及各国政府一起，协调审查 2006—2007 年国家层面全民教育活动的进展情况，编制出地区综合报告以配合《全民教育全球监测报告》对全球进展情况的审查，这是为各国的优先重点工作提供依据而将开展的长期审查和研究工作的组成内容。将考虑长期开展国家和机构间的同行评议活动。	目前，全民教育的进展情况是通过每年一期的《全民教育全球监测报告》来监测的，该报告由设在教科文组织的一个独立小组编写。《全球监测报告》是全民教育进展情况的最为权威的事实来源，被认为反映了大多数全民教育伙伴的集体努力，他们根据全球监测报告小组的要求，提供了信息资料。这一计划的实施也要受到监测和评估。除《全球监测报告》之外，还有一个全民教育工作组，每年广泛召集各伙伴及国家开会，审查进展情况，讨论与实现全民教育目标所面临的挑战相关的技术和战略问题。最重要的是，还有一个由范围广泛的国家和机构组成的全民教育高级别小组，每年开会以审查《全球监测报告》所报告的进展情况，并就为加快实现全民教育目标的步骤做出重大决策。

注：全球行动计划文件 V 进一步阐释了这些关键领域。

### 全民教育发起机构：支持全民教育的广泛领域



## 从国际框架到国家行动：

### 业务指导方针及机制

---

19. 从每一个国家的教育政策和计划看，全民教育的主要活动舞台在国家一级。该行动计划可为各国际机构相互协调、相互补充地开展活动、支持国家实施工作提供一个连贯一致的框架。其战略重点领域说明，在有无尽的需求与可能性的情况下应如何确定支持的对象。在有关全民教育的许多讨论中都把支持国家行动的五个领域视为在各种情况下促进和实施全民教育所必需的。

20. 国家文件能够比全球文件更为明确、具体地阐述协作问题。有了《全球行动计划》所提供的国际框架，国家层面的协作就能够，也应当根据当地的数据、有关方面的能力和具体情况，围绕可测量的目标和进度来进行。

21. 根据这项《全球行动计划》对各国的援助，将通过现有的协调外部教育和发展援助的各种机制来提供。这些机制包括：

- **联合国国家工作队（UNCT）**：联合国国家工作队将在一国内开展工作的所有联合国机构聚集在一起，协调统一它们的援助活动。该机制的作用日益重要，因为联合国的改革进程就是要达到联合国各机构在越来越多的国家中共同编制计划的目的，从而齐心协力为各国提供更为有效的支持，并能同参与发展活动的各方建立更有效率的伙伴关系。联合国驻地协调员负责召集和管理国家工作队，而国家工作队还要作为讨论和制定共同国家评估（CCA）及由此产生的联合国发展援助框架（UNDAF）的场所。国家工作队可以设立几个专题小组，其中包括教育小组（但联合国发展集团只列出了九个国家）。作为专门为多边体系设计的论坛，它包括五个全民教育发起机构，还具有得天独厚的条件，能将与全民教育有关的其他多边机构，如联合国粮食及农业组织和世界粮食计划署等聚集到一起。因此，这是一个使整个教育、特别是全民教育始终成为议题的主要论坛，所以必须由在有关国家开展活动的这五个机构之一的代表在这个论坛担任，可能时轮流担任全民教育的协调员。
- **教育的全部门方法（SWAps）**：通过这一方法，国家层面的发展伙伴得以与政府联手审查国家教育部门计划和优先事项，并以此为基础，通过部门预算或对总体

预算的支持将援助集中在起。关于教育的全部门方法应如何发挥作用，各方的解释相去甚远，但它依然为协调支持全民教育的活动提供了一个手段，不过其范围已经超出了全民教育目标。

- **快速道行动方案 (FTI)：**为核准一国是否有资格申请快速道行动方案的援助并评估实现指示性框架目标的工作计划，快速道行动方案组建了由捐助者，概括地说是由某些民间社会代表组成的、由指定的协调捐助者的机构领导的国内小组。这类小组的成员人数和任务期限是有限的，因为它主要由应向政府和快速道行动方案国际秘书处提出结论意见的捐助机构组成，其工作重点完全限于初等教育。快速道行动方案的这类小组在支持全民教育部分议程中起着关键作用，应当在更为广泛的论坛中有相应地位。
- **援助协调：**《巴黎宣言》呼吁捐助者将援助更多地投向政府的优先事项，更好地协调捐助者所采用的程序和方法，捐助者与政府共同负责发展目标的制定等。这样，就能在政府领导下把外部发展伙伴组织在一起，以探讨如何朝着《巴黎宣言》的目标做出努力。虽然这些讨论的重点是如何提供援助，但是不可避免的是会从宏观上提出发展的重点问题。因此，尽管教育问题并非重点，但仍然会出现在这样的讨论中。至于全民教育，至关重要的是要将其酌情列入关于援助协调的会议和讨论议程中，同时在其他以全民教育为重点内容的论坛上也要反映这些讨论和原则。
- **多部门人道主义紧急救援：**多部门方法的目的是，在遭受冲突或自然灾害的国家开展工作的伙伴之间相互拾遗补缺，增强对人道主义危机的反应能力。联合国机构间常设委员会 (IASC) 工作组于 2006 年 11 月达成一致意见，同意在教育部门采取多部门方法。儿童基金会将与国际拯救儿童联盟密切合作，在 2007 年初推动与联合国和非政府组织的关键机构一起开展的发展工作，以在全球和国家层面上实施多部门方法。
- **部门全面规划机制：**通过这种机制，各国可以获得伙伴的支持（往往是联合支持），以加强国家教育规划，使其涵盖六项全民教育目标的所有方面，并与其他部门建立联系，从而更顺利地实现千年发展目标。在达喀尔提出设立的全民教育论坛实际上寥寥无几，为履行这种论坛的职能，有关国家政府应建立一个部门全面规划机制，全民教育的所有相关方面都要参加，其中包括国内和外部的伙伴（后者主要是多边机构和双边资助者）以及民间社会组织（如教育领域的非政府

组织、教师组织、家长-

教师协会、社区团体)。由于这一机制肩负着整个教育部门的规划任务,且各个方面均可参与,它很可能成为一个专门处理全民教育问题的最合适论坛,能确保更好地协调各方工作,更有力地支持国家发挥领导作用。

22. 政府脆弱的地区和冲突后地区需要采取特殊措施,因为能促进全民教育援助的协调机制在那里可能已经不复存在。各机构都要共同学习如何设计和采取应对具有挑战性的形势的最佳方案。目前,这方面的主要倡议已使几个全民教育发起机构(特别是教科文组织、儿童基金会和世界银行)投入到知识积累工作之中,特别是通过经合组织发展援助委员会和全民教育快速道行动方案有关这些专题的工作。

23. 由于这些机制并非全都服务于同一目的,而且一国内可能同时存在数个机制,全民教育援助的协调工作可能涉及多个方面。在确定最合适的场所时必须考虑两个因素:

- 需要有一个由政府领导的具有包容性的机制,集中了所有相关方面,包括政府、民间社会组织、捐助者/资助者、多边机构和私人部门等。这将有助于达到原先设计由全民教育论坛达到的、现在已由部门全面规划机制来最有效地达到的目的。
- 需要有一个论坛专门讨论外部伙伴之间的协调问题,其中要包括双边和多边伙伴,需要时还要包括民间社会的国际伙伴。这一论坛可以是教育方面的磋商或工作小组;联合国国家工作队或其下属小组还专门为多边伙伴提供了一个论坛,侧重于讨论全民教育(或更广泛的教育)问题。当地的积极性、各种关系和具体情况将决定哪种形式的论坛最为合适。在改进外部援助工作方面,有必要让提供援助的机构来宣传全民教育的议程,而且由在各国开展工作的全民教育发起机构轮流承担这一重要职责也是十分合适的。

24. 在这些机制的范围内,将在就各方的作用和责任达成一致意见的基础上开展活动。关于如何建立这种办法和机制的说明,请参见全球行动计划文件 VIII。

### 利用全球行动计划：全球与国家的协调

