

摘要

普及到边缘化 群体

全民教育



联合国教育、
科学及文化组织

普及到边缘化群体

摘要

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

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

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

全民教育全球监测报告小组

组长

Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Marc Philip Boua Liebnitz, Mariela Buonomo,
Stuart Cameron, Alison Clayson, Diederick de Jongh, Anna Haas, Julia Heiss,
François Leclercq, Anaïs Loizillon, Leila Loupis, Patrick Montjourides, Karen Moore,
Claudine Mukizwa, Paula Razquin, Pauline Rose, Sophie Schlondorff, Suhad Varin.

如欲了解有关本报告的更多情况，请联系：

The Director
EFA Global Monitoring Report Team
c/o UNESCO
7 place de Fontenoy,
75352 Paris 07 SP, France
电子邮件: efareport@unesco.org
电话: +33 1 45 68 10 36
传真: +33 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

已出版的全民教育全球监测报告：

2009年：消除不平等：治理缘何重要
2008年：在2015年之前实现全民教育 - 我们能做到吗？
2007年：《坚实的基础：幼儿保育和教育》
2006年：扫盲至关重要
2005年：全民教育 - 必须注重质量
2003/4年：性别与全民教育向平等跃进
2002年：全民教育 - 全世界都跟上去了吗？

联合国教育、科学及文化组织，2010年版
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
美术设计：Sylvaine Baeyens
教科文组织车间排版和印刷
2010年第1次印刷

© 联合国教科文组织，2010年
法国印刷
ED-2010/WS/2

序言

本期报告，即《2010年全民教育全球监测报告：普及到边缘化群体》面世之时，正值世界局势动荡不安。我们仍在与全球金融和经济危机的深远影响搏斗，这种影响不仅触及世界银行系统，而且也波及包括教育在内的所有人类发展领域。我们正处在抉择的十字路口。我们要么冒着使过去十年取得的重大进展毁于一旦的风险，继续循规蹈矩地做事；要么将这次危机当作一次机遇，建立一套可持续的系统，以此促进全纳并终结一切形式的边缘化。

自2000年通过全民教育目标和千年发展目标以来所取得的成就无可否认：在普及初等教育、提高中等和高等教育的参与率以及许多国家的性别平等方面，我们大踏步地前进。从更广的角度看，在消除饥饿、贫困以及降低儿童和产妇死亡率方面都取得了进步。

全球金融危机可能会从根本上改变这一切。《普及到边缘化群体》证明，政府收入减少、失业增加对所有人类发展领域的进步均构成严重威胁。政府预算所面临的压力更大了，而教育经费尤其岌岌可危。贫困居民也是如此。贫困程度上升意味着人类需要每天努力奋斗才能满足基本的需求。过去的教训告诉我们，首当其冲受害的往往是儿童，他们可能失去上学的机会。

为了应对这场危机，各国政府迫切需要建立一种机制来保护贫困、脆弱的群体。各国政府还必须抓住这次机会建立扫除不平等的社会，使所有人都能获得福利，享受繁荣。教育事业处于第一线。学校不仅仅教人识文断字、奠定有所作为的人生基础，而且在促进人与人之间的宽容、和睦与理解，以及消除各种形式的歧视方面发挥着重要作用。学校是本地人学习用母语读写的地方，文化多样性由此起源，儿童在这里可以设法摆脱冲突和流离失所之苦。

今年的全球监测报告强调未来征程漫长。还有至少7,200万儿童可能仅仅出于出生地和家庭背景的原因而错失受教育的权利。数百万的青年在离开学校时没有掌握成功就业所需的技能，六分之一的成人被剥夺了识字的权利。

2010年报告是一份行动呼吁书。我们必须普及到边缘化群体。只有全纳教育系统才有可能提供建设二十一世纪知识社会所需的技能。国际社会在支持各国保护和扩大各自的教育系统方面起着决定性的作用。在这危急关头，我们决不能放弃他们。帮助贫困国家走出危机的承诺现在必须通过向许多国家政府提供亟需的财政资源这一途径来兑现。

我本人主张，教科文组织应当继续大力倡导增加教育投资。作为全民教育的牵头机构，我们肩负着特殊使命，要鼓励和支持在当前危机的面前风险最大的人们。我们处在这抉择的十字路口，而且我们只剩下五年的时间履行我们的集体承诺，因此让我们拿出勇气和决心，选择这条使所有儿童、青年和成人都能实现受教育权利的道路吧！



伊琳娜·博科娃

2010年全民教育全球监测报告概要

自

国际社会2000年在达喀尔通过六项全民教育目标至今，十年已逝。这期间的记录令人喜忧参半。十年来，虽然取得的成就令人瞩目，但是世界上许多最贫穷的国家并没有步入实现2015年目标的轨道。没有普及到边缘化群体这一事实剥夺了許多人受教育的权利。如今全球经济危机的影响尚未消散，而过去十年所取得的许多进展停滞不前甚至倒退的真正危险却已悄然出现。教育面临险境，各国必须制订包容性更强的措施和更为广泛的战略，以保护脆弱人群，消除不平等。

尽量减少金融危机对教育的影响

国际社会需要查明经济危机和全球粮食价格上涨给教育造成的威胁……

- 人类发展指标正在恶化。预计2009年又有1.25亿人口可能陷入营养不良，2010年又有9,000万人口陷入贫困。
- 随着贫困和失业的增加以及收入的减少，许多贫困、脆弱的家庭将不得不削减教育支出或者让自己的孩子辍学。
- 贫穷国家的国家预算也面临压力。2009年和2010年，撒哈拉以南非洲的教育资金可能减少大约46亿美元——相当于减少每个小学生支出的10%。

…并且制订一套有效的应对措施：

- 提供预付的、持久的、可预知的援助来抵消收入损失，保护重点社会支出，支持教育发展。
- 2010年召开一次捐助者认捐会议，以填补全民教育的资金缺口。

实现全民教育各项目标

我们取得了进展……

- 自1999年以来，全世界失学儿童人数减少了3,300万。南亚和西亚失学儿童人数更是下降一半以上——减少了2,100万。
- 一些国家取得了显著的进展。贝宁在1999年还是净入学率世界最低的国家之一，现在已经开始朝着到2015年实现普及初等教育的目标迈进了。
- 失学女童的比例已经从58%降至54%，许多国家初等教育中的性别差距也正在缩小。
- 1985-1994年至2000-2007年，成人识字率上升了10%，达到了目前的84%。女性成人识字人数的增加速度快于男性。

…但是还有许多工作要做：

- 每年大约有1.75亿儿童遭受营养不良之苦，这不但但是健康问题，也是教育领域的紧急情况。
- 2007年失学儿童为7,200万。如果还是按部就班，到2015年仍将有5,600万儿童失学。
- 失学儿童中大约54%为女童。在撒哈拉以南非洲，几乎有1,200万女童可能从未上过学。在也门，将近80%的失学女童没上过学，而男童则为36%。
- 扫盲仍然是所有教育目标中最不受重视的目标之一，迄今还有大约7.59亿成人不具有读写能力。其中三分之二为女性。
- 数百万儿童离开学校时没有掌握基本的技能。在撒哈拉以南非洲的一些国家，接受了五年教育的青年成人有40%可能是文盲。在多米尼加共和国、厄瓜多尔和危地马拉，三年级学生中具备非常基本的读写能力的不到一半。
- 为了到2015年实现普及初等教育的目标，大约还需要190万新教师。

普及到边缘化群体

各国政府没有解决教育领域边缘化的根源问题。新的教育贫困与边缘化数据集凸显出八十多个国家的排斥程度……

- 在二十二个国家，30%以上的青年成人接受的教育不足四年，这一比例在撒哈拉以南非洲的十一个国家上升到了50%以上。
- 在二十六个国家，20%以上的青年成人接受的学校教育不足两年，这一比例在布基纳法索和索马里等国为50%以上。
- 不平等往往会加剧落后的风险。在土耳其，43%出生于最贫困家庭的讲库尔德语女童接受的教育不足两年，而全国平均比例为6%；在尼日利亚，97%讲豪萨语的贫困女童接受的教育不足两年。
- 不解决与财富、性别、种族、语言和残疾等相关的不平等、轻蔑和歧视问题，将阻碍全民教育的发展进程。

… 以及建立全纳教育系统的必要性：

- 通过降低费用门槛、将学校开办到距边缘化社区更近的地方以及制订“二次机会”计划，来增加被排斥人群的入学机会，使他们负担得起上学费用。
- 改善学习环境，特别是公平分配经验丰富的师资力量，为弱势学校提供资金和教学支助，以及提供跨文化教育和双语教育。
- 通过实施反歧视法、提供社会保护计划以及重新分配公共资金来扩大权利和机会。
- 建立分类数据收集系统，查明社会边缘化群体并监测他们的进展。

解决全民教育费用

教育援助记录令人失望……

- 援助总额一直在增加，但是承付额没有达到2005年保证的增加500亿美元的水平。预计非洲的资金短缺最为严重，估计短缺180亿美元。
- 教育援助一直在增加，但是最近承诺额却停滞不前。基础教育援助承诺额2007年下降22%，减少了43亿美元。
- 教育援助往往不能送达那些最需要援助的人们手中。一些捐助者对于基础教育的重视程度继续不足。受到冲突影响的国家没有得到足够的支助，复兴的前景因而受到影响。
- 由于捐助者不多并且私营部门没有提供资金，教育的加速发展缺乏一个强有力的多边框架。

…捐助者和受援国政府必须双双增加教育资金并完善援助管理：

- 低收入国家自己每年可以增加70亿美元，即相当于国内生产总值0.7%的资金。但即使做到这一点，巨大的资金缺口仍然无法填补。报告预计，低收入国家实现全民教育目标面临的资金缺口约为每年160亿美元。
- 捐助者应当进一步努力实施有关援助实效的巴黎议程并审查他们对各级教育支助的平衡情况。
- 捐助者还必须逐步增加对受到冲突影响的国家的援助，找到提供长期、协调支助的创新途径。
- 需要通过对全民教育快车道倡议进行根本性改革来增强国际多边教育合作框架。
- 联合国应当在2010年召开一次紧急认捐会议，动员所需的额外资金，兑现达喀尔承诺。 ■

- ▶ 实现全民教育目标的环境显著恶化了。
- ▶ 经济不景气给最贫穷国家的教育筹资工作造成了深远的后果。
- ▶ 这些国家迫切需要增加援助，以弥补收入损失，维持社会性支出，帮助复苏。
- ▶ 国际社会对金融危机的回应迄今为止未能解决最重大的人类发展问题。
- ▶ 全民教育资金缺口应根据国际人类发展复苏计划来填补。



第1章

教育面临风险：

本

期《全民教育全球监测报告》面世之时，正值大萧条以来最为严重的全球经济衰退。世界许多最贫穷国家的教育系统经受着起源于发达国家金融系统的一场危机的余震。危险已经迫在眉睫：虽然过去十年取得了令人鼓舞的进步，可如今由于贫困日益加剧、经济增长日趋缓慢、政府预算压力日愈加重，实现教育目标的进程有可能停滞不前，甚至倒退。国际社会需要采取紧急行动，以防止这种危险。

人们往往看不清危险所在。世界经济终将复苏，摆脱全球衰退，但是这场危机将给世界最贫穷国家留下迷惘的一代，由于受教育权没有得到保护，这些儿童将失去许多生活机遇。

双重危险：粮食价格与金融危机

经济衰退出现之前，国际粮食价格在2003年至2008年间曾经一度急剧上涨。这次全球粮食危机以及金融衰退的双重影响使实现所有2015年发展目标包括



© Jeroen Oerlemans/PANOS

巴基斯坦儿童
排队领取食物：
价格日益高涨对
穷人的打击最为沉重

金融危机的影响

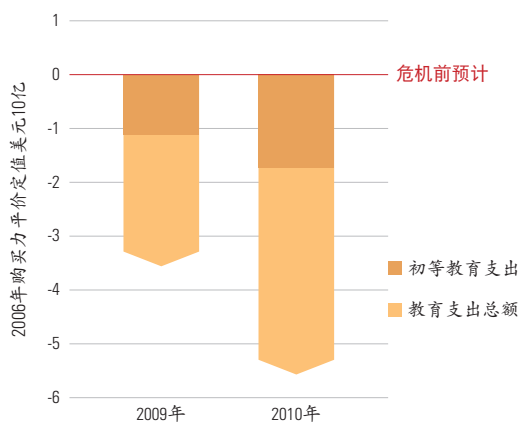
全民教育目标的经济环境恶化了。高粮价使得营养不良人口在2007年至2008年又增加了1.75亿。到2010年，经济衰退还将把9,000万人口推到极端贫困的边缘。目前，全世界有超过10亿人口正在忍饥挨饿。

营养不良人群日益扩大，减少极端贫困的希望日趋渺茫，这对教育产生了深远的影响。随着失业增加、收入减少，许多贫困、脆弱的家庭被迫削减学费或者让自己的子女彻底辍学。例如在孟加拉国，调查报告显示有三分之一的贫困家庭通过削减教育开支来解决粮食价格上涨的问题。饥饿不仅仅威胁着人的生命，也损害了认知的发展，影响着儿童未来的学习能力。1997年东亚金融危机的显著特点就是儿童健康和教育严重退步，从中我们可以汲取教训。

经济增长前景黯淡对于为教育以及更广泛的国际发展目标筹资带来了深远的影响。虽然富裕国家显示出了经济复苏的迹象，但是发展中国家依然增长缓慢、税收收入减少。这将影响到国家预算以及教育支出的分配。

增长预测显示，2009年和2010年，撒哈拉以南非洲可能面临着每年46亿美元教育资金的损失（图1）。这相当于目前对该地区基础教育援助水平的两倍。2010年，每名小学生的支出将比在达到危机前经济增长预测情况下的水平减少多达10%。这些重要数字很可能转化为最边缘化群体的教师、教室和计划的支出减少。

图1：撒哈拉以南非洲教育资金的筹措可能受到经济增长放缓的影响



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图1.3。

营养不良
人群日益
扩大，减
少极端贫
困的希望
日趋渺
茫，这对
教育产生
了深远的
影响

富国只为世界最贫穷和最脆弱的公民提供了很少量的支助

扩大“财政空间”——全民教育优先

富国已经能够实施大规模的刺激计划来支持复苏和保护公共支出。它们为恢复经济增长、保护脆弱公民以及维持重要的社会基础设施的各种计划投入巨额资金。教育一直是优先事项：例如，《美国复苏与重建法案》（ARRA）规定将大约1300亿美元用于教育支出。

世界大部分最贫穷国家没有预算资源来遏制危机。对许多国家而言，增加援助是短期内扩大财政空间和减轻预算压力的唯一办法。关键是要在经济压力将这场金融危机转变为人类发展的长期危机之前提供这种援助。眼前的危险是，如果援助不增加，各国政府就无法实施与基础教育目标有关的支出计划。

国际应对措施：缺少人的方面

迄今为止，还没有有效应对危机的国际措施。富国政府以及20国集团和八国集团相继召开的首脑会议

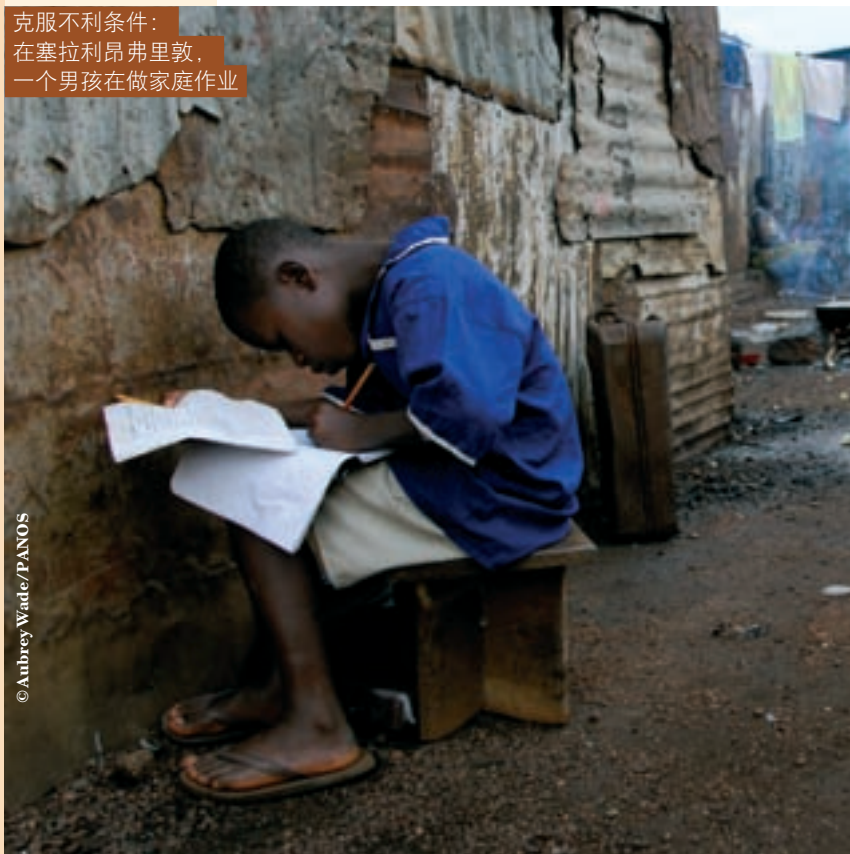
都致力于解决重大财政问题，以稳定金融系统、解冻信贷市场，促进全球的流动性。然而，他们只为世界最贫穷国家和最脆弱的公民提供了很少量的支助。干预如此之少却被“骗人”的报告系统粉饰了。所谓额外援助中的大部分实际上是经过重新编排或包装的支助。每年向低收入国家集团提供的额外资金大约为20亿到30亿美元，主要是通过国际货币基金组织（IMF）提供。这与根据危机前预测2009年和2010年撒哈拉以南非洲每年的援助短缺大约800亿美元的情况相比，无疑是沧海一粟。相差如此悬殊对教育筹资和更广泛的千年发展目标产生了深远的影响。

全球金融危机严酷地说明：经济上的相互依赖有人的一面。最贫穷国家的儿童得为西方银行业系统的崩溃买单，放弃他们受教育的机会，而教育可以使他们摆脱贫困。这种结果让人无法接受，而且会巩固在已有的极端不平等之上建立起的全球化模式。

我们需要在不同层面上采取行动。最紧急的优先事项如下：

- 2010年召开一次有关全民教育筹资的高级别会议，制订提供更多资金的战略。
- 提供预付的、持久的、可预知的援助来抵消2008年和2009年收入的减少，以帮助发展中国家保护和加强公共筹资承诺。
- 由教科文组织联合各国教育部和财政部对政府预算、就学情况和辍学率实施更为有效的现代化监测。
- 确保国际货币基金组织的支助根据实现全民教育目标的需要，特别是与教师招聘、培训和薪酬有关的费用需要，灵活提供。
- 在捐助者增加承诺额的基础上，通过世界银行国际开发协会的融资机制增加对最贫穷国家的支助。
- 通过现金补贴、营养计划以及有针对性支助的方式，使社会保护成为高度优先的重点，保护脆弱家庭不受经济冲击的影响，帮助他们让子女继续上学。

克服不利条件：
在塞拉利昂弗里敦，
一个男孩在做家庭作业





中国农村地区的上学之路：
少数民族儿童
还有很长的路要走

© Patrick Le Floch/Explorer/Eyedea Illustration

第2章

实现六项全民教育目标的进展

本

章监测检查在距离目标日期只剩五年之际，实现《达喀尔行动纲领》规定的各项全民教育目标的进展情况。2007年是有综合数据的最近一年，这一年的

数据显示，世界正在朝着正确的方向前进，许多最贫穷的国家在很多方面取得了重大进步。然而，实现达喀尔目标的进展速度仍然太慢，无法实现2015年目标。根本问题是，许多国家政府没有为最边缘化的群体提供机会。不改变这一状况将导致国际社会远远偏离达喀尔保证。

本章还对实现全民教育的主要目标所需资金进行最新分析。分析显示，资金缺口被低估了，发展中国家政府和援助者必须紧急行动起来，填补这些缺口。

幼儿保育和教育

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

儿童在幼年接受的保育和教育会影响他们以后的人生。有效的幼儿保育和教育（ECCE）可以使儿童有更多机会脱离贫困、克服不利处境。可是，每年都有数百万儿童带着营养不良、很差的体质以及贫

穷造成的缺陷步入校门。无论在富国还是穷国，享受学龄前教育的机会不平等都仍然是一个大问题。

重要信息

- 营养不良每年影响到大约1.78亿儿童，这不但是健康问题，也是教育领域的紧急情况。
- 拓宽享受免费妇幼保健服务的渠道不仅对教育而且对公共卫生都至关重要。取消对使用者的收费属于紧急优先事项。
- 各国政府需要解决享受幼儿保育方面的不平等，特别是基于收入和家長教育程度的不平等问题。

每年都有数百万儿童带着营养不良、很差的体质以及贫穷造成的缺陷步入校门

营养不良和体质差：教育中的“无声危机”

宫内发育迟缓、幼年发育迟缓和贫血会对儿童的学习能力造成深远而不可逆转的影响。幼年营养不良和发育迟缓会导致长期的损害，包括认知能力较低，达不到本年级的成绩要求。

儿童营养和死亡率指标描绘出一幅世界各地儿童今日生活的黯淡图景。虽然在实现降低儿童死亡率和营养不良率的千年发展目标的道路上已经取得了一些进步，但是这些成绩对于目标的实现还远远不



抑制营养不良：
一个埃塞俄比亚
婴儿在称体重

教育是消除妇幼健康风险的最有效办法之一

够。2008年儿童死亡人数为930万。在死亡的五岁以下儿童中，三分之二人的死亡是直接由营养不良导致的。五岁以下儿童中大约三分之一（总计1.78亿）存在严重或中度的发育迟缓。¹发育迟缓比率最高的地区为中非和东非以及南亚。出生时体重偏低的1,900万儿童中超过一半在南亚，他们夭折的可能性更高。

产妇健康、营养不足、由技术娴熟的保健专业人员接生的机会有限以及没有将妇幼保健作为国家政策的重中之重，都是产妇和婴儿死亡率高的根源。据估计，每年有50万妇女由于妊娠以及与生育有关的原因死亡，400万新生儿出生不到一个月夭折。除了人力成本以外，这些数字所揭示出的母婴保健不足也会损害认知的发展，使儿童未来的教育困难重重。

贫穷与土著人或少数民族如影随形；贫穷与母亲的教育程度低都会导致获得有质量的保健服务的机会减少。在南亚，贫穷使由技术娴熟的保健人员接生的可能性降低了五分之四。在危地马拉，非土著妇女在公共卫生机构由训练有素的人员接生的机会是土著妇女的两倍多。

教育是消除妇幼健康风险的最有效办法之一。教育程度较高的妇女更有可能晚育和拉大生育间隔，也更有可能接受保健服务。在南亚和西亚，受过中

等教育的妇女中只有10%生育时没有接受过产前检查，而未受过教育的妇女中几乎一半没有接受过产前检查（图2）。

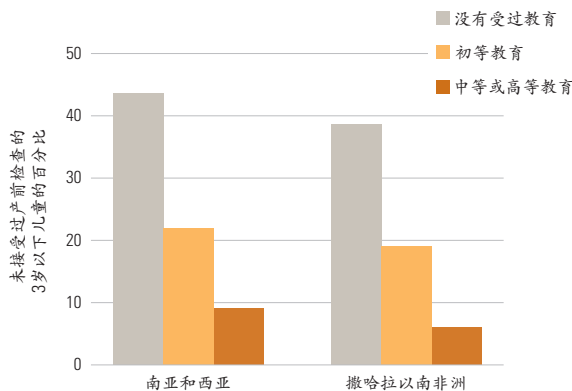
目前，甚至一些世界最贫穷的国家也制定了能在母亲健康、儿童营养和存活方面突飞猛进的政策。将健康议程与教育议程联系在一起至关重要。其他政策包括扩大妇幼保健服务、以援助为基础的健康倡议、免费保健、将营养问题置于减贫议程的中心，以及大规模的社会保护方案（包括儿童营养）。为了将这些倡议落实到实处，各国需要建立费用低廉、便于利用的保健系统，同时采取更广泛的以脆弱群体为目标的措施。

幼儿教育计划：喜忧参半

自从2000年确立全民教育目标以来，学前教育的入学率一直稳步增长。2007年全世界大约有1.4亿儿童注册参加了学龄前项目，而在1999年只有1.13亿。毛入学率（GER）同期从33%攀升到41%，增长最明显的是撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚，不过其基数很低。

透过这些地区数据，可以看到各国的不同情况。在有相关数据的国家中，撒哈拉以南非洲的十七个国家毛入学率低于10%。尽管阿拉伯国家较富有，但是在十九个有相关数据的国家中也有四个的毛入学率低于50%。埃及和沙特阿拉伯的普及率甚至低于尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国等远比它们贫穷的

图2：受过教育的母亲更有可能得到产前检查



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图2.3。

1. 发育迟缓，即身高相对于年龄偏低，是由于长期营养摄入不足以及频繁感染造成的。它通常发生在两岁之前，其影响大多不可逆转。

国家。撒哈拉以南非洲的入学增长率是阿拉伯国家的三倍，包括布隆迪、利比里亚和塞内加尔在内的一些国家的毛入学率自1999年以来增长了20%以上。

尽管发达国家的毛入学率很高，但是各国之间以及各国国内的入学情况和学习期限差异很大。斯堪的纳维亚国家三岁以下儿童的教育普及率很高，而其他经合组织国家则只普及到四岁至六岁儿童。大多数欧洲联盟国家提供两年的免费学前教育。而在美国，有的州普及到所有四岁儿童，有的州却还没有正规的学前教育计划。

普及到脆弱和被排斥的群体

世界各地都有证据说明，高质量的幼儿保育有利于所有儿童，尤其是有利于处于弱势地位的儿童。但是，那些最能从幼儿保育中获益的儿童却往往被排斥在幼儿保育服务之外。出身贫穷或者母亲没有接受过正规教育的儿童几乎不可能参加幼儿项目。生长在赞比亚最贫穷家庭的儿童获得幼儿保育的机会是最富裕家庭儿童的十二分之一，在乌干达是二十五分之一，而在埃及是二十八分之一。弱势家庭面临的其他障碍还有住所远离学校以及负担不起学费。

富国也在努力实现公平的目标。欧洲联盟和美国的大量证据表明，低收入家庭和外来移民享受高质量幼儿保育的机会比较少。

一些国家已经将扩大幼儿项目，特别是针对弱势群体的幼儿项目，列为一项国家要务。智利制订了一项以健康和教育为核心的国家儿童发展战略。这项战略旨在将幼儿保育普及到所有五岁以下的儿童，特别是40%最贫穷家庭的儿童。新西兰还努力提高土著毛利儿童的幼儿教育质量。截至2007年的五年间，毛利教师的数量增长了三倍，毛利小学新生上过学前班的比例从86%上升到91%。

各国政府应当认识到，投资于幼儿保育有可能取得效率与公平两方面的收益。公共投资应当旨在缩小差距，以社会边缘群体为目标，提供穷人可以享用的、高质量的服务。

普及初等教育

目标2：确保到2015年使所有儿童，尤其是女孩、处境困难的儿童和少数民族儿童都有机会接受并完成良好的初等免费义务教育。

过去十年在普及初等教育方面取得了长足的进展。一些世界最贫穷的国家大幅度提高了入学率，缩小了性别差距并增加了弱势群体的机会。然而，目前仍有数百万儿童失学，更有数百万儿童在完成初等教育前中途退学。2015年目标是确保所有儿童入学并接受完整的初等教育，我们距离该目标已不遥远，但需要各国政府在未来两年里特别是在当前的经济气候下大胆决策。

重要信息

- 许多国家已经取得了令人鼓舞的进展，自1999年以来全世界失学人数下降了3,300万。
- 虽然失学人数一直在下降，但至今仍有7,200万失学儿童。依照目前的趋势发展，到2015年仍将有5,600万儿童失学。
- 虽然在入学实现性别均等方面已经取得了进展，但是性别壁垒仍然根深蒂固。
- 让儿童进入小学只是众多难关中的第一道：数百万儿童入学晚、退学早，没有完成全部学业。
- 青少年失学往往得不到重视：目前已有7,100万初中龄儿童失学。

失学儿童人数日益下降，但下降速度缓慢

二十一世纪第一个十年中，失学儿童人数一直在下降，更多的儿童读完了小学。但是，失学的小学校龄儿童的绝对数量估计为7,200万，这仍然无异于对各国政府乃至整个国际社会的谴责（框注1）。发展中国家大约44%的失学儿童可能永远不会上学，将来要面临十分严重的教育劣势。

查明哪些儿童失学对于制订公共政策而言至关重要，此外还要弄清楚哪些儿童上学晚，哪些儿童中

失学儿童
人数绝对
数量估计
为7,200万

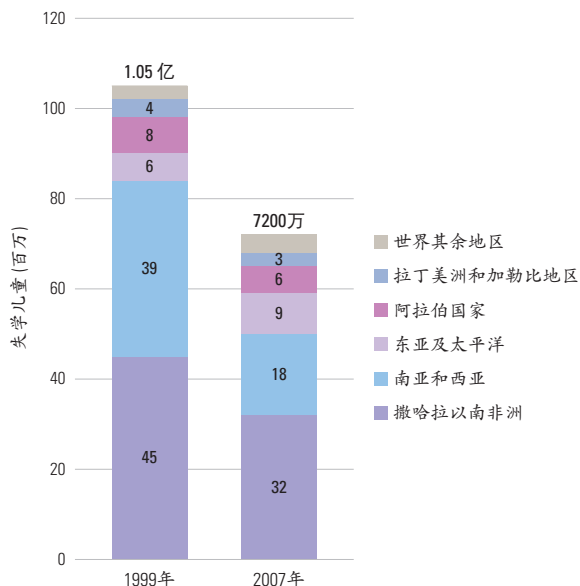
框注1：失学儿童：全球速览

速浏览一下2007年没上学的小学学龄人口情况，就会发现我们取得了持续进展，但差距仍旧很大。

1999年以来取得的成绩：

- 全球失学人数减少了3,300万，1999年为1.05亿，到2007年还有7,200万。十分之七的失学儿童生活在南亚和西亚以及撒哈拉以南非洲地区（图3）。

图3：失学儿童人数日益下降，但下降速度太慢



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图2.7。

- 失学儿童中，女童的比例由58%下降到54%。
- 南亚和西亚失学人口减少了半数以上（减少2,100万），并且失学女童的比例也降低了。
- 撒哈拉以南非洲减少失学人口近1,300万，即减少了28%。

但是世界在下列方面仍未步入正轨：

- 2015年目标将无法实现。如果世界按照目前的速度发展，预计到2015年将仍然有5,600万儿童失学。¹
- 进展减缓。减少的失学人数中三分之二都是在2002年到2004年期间减少的，其间共减少了2,200万。在接下来的三年中，减少的失学人数只有不足800万。
- 绝大多数进展都是在南亚和西亚取得的。印度报告说，自2001到2004年间就减少了1,500万失学儿童。
- 撒哈拉以南非洲地区的差距依然很大。2007年，该地区四分之一小学学龄儿童失学。失学儿童超过50万的20个国家中，有一半在撒哈拉以南非洲地区。
- 冲突仍然是影响入学的一个主要障碍。根据最好的估计，超过2,500万失学儿童生活在受到冲突影响的低收入国家，他们约占全球总数的35%。
- 失学儿童的人数可能被低估，住户调查证据显示官方数据可能将失学人数低估了30%。

1. 不应将该数字与《2009年全民教育全球监测报告》的部分预计数相比较，因为后者只适用于少数几个国家。

失学儿童
的人数
可能被低
估，可能
将失学人
数低估
了30%

途退学以及哪些儿童永远不会上学。女童和贫困家庭的儿童以及农村儿童面临着更高的失学风险。这三类因素在相互影响的同时又与其他因素（诸如语言、种族和伤残）相互作用，给入学和生存带来了多重障碍。2007年全球失学人口中54%为年幼女童。失学女童人数最高的地区为阿拉伯国家、中亚、南亚和西亚。

学龄儿童入学人数增长过缓

绝大多数发展中国家在十年前离普遍进入小学的目标还非常遥远，而如今已经实现了重大的跨越。自1999年以来，南亚和西亚以及撒哈拉以南非洲地区的净入学率分别是二十世纪九十年代的三倍和五倍，达到86%和73%。它们的进展证明了达喀尔目

标是可以实现的。发达国家和转型期国家已经接近了普及初等教育的目标。

普遍进入小学方面的总体进展掩盖了各国复杂多样的情况。各国的发展速度不尽相同，有些国家停滞不前，有些国家甚至在倒退。世界最贫穷国家中部分已经取得了特别突出的进步。贝宁在1999年是世界净入学率最低的国家之一，而眼下已经走上了争取在2015年以前实现普遍进入小学目标的道路（框注2）。其他入学率低、失学人口多的国家——特别是尼日利亚——也在朝着正确的方向前进，只是速度太慢。大约三十个有相关数据的发展中国家在1999年到2007年间出现了净入学率增长停滞或者下降的情况。其中许多国家要么是正在遭受冲突，要么是正在从冲突中恢复，比如利比里亚和巴勒斯坦自治领土。



缺桌少椅、拥挤不堪：
马拉维的一间教室

© Louise Gubb/Corbis

让女童上学需要协同行动和政府领导，从而改变人们的态度以及家庭劳动分工

框注2：贝宁：道路正确，但要优先解决边缘化问题

贝宁已经成为世界上初等教育入学率上升最快的国家之一，其净入学率从1999年的50%增长到了2007年的80%。性别差距也在缩小，在校女生与男生的比例从1999年的67:100上升到2007年的83:100。依照目前的趋势，贝宁到2015年能够实现普及初等教育的目标。但是，保持目前的发展势头并非易事。入学人数的飞速增长也带来了新的政策挑战，诸如提高完成率、减少地区差异以及解决贫困问题。政府已经做出了有力的预算承诺。为了确保贝宁能够最终实现普及初等教育的目标，该国的筹资承诺需要有国际援助作后盾。

著的性别差异：阿富汗的在校女生与男生比例为63:100。

西非一些国家存在着世界上最大的性别差距，它们在更广泛的实现普及初等教育目标战略范围内采取了一系列加强均等的政策。导致取得这些成绩的政策包括：改变对女童和妇女社会地位的态度，采取经济激励措施鼓励上学，在校内提供水和卫生设备，招聘女教师并增加农村地区女教师的配备，以及对教师进行性别问题方面的培训。在偏远的农村地区，住所与学校距离遥远往往是女童父母最主要的安全考虑，各国政府正在努力使教室更加接近社区，方法多是建立卫星学校。

性别均等：已经取得进展，但道路依然漫长

随着初等教育的扩大，更大程度上的性别均等也得到了发展，但是不同地区之间以及各个地区内部存在显著差异。

入学水平在1999年还很低的一些国家，比如布基纳法索、埃塞俄比亚和也门，由于在性别均等方面取得了进展而使初等教育入学人数大大增加。然而，有二十八个国家的在校女生与男生的比例低于90:100；其中十八个国家位于撒哈拉以南非洲地区。阿拉伯国家以及南亚和西亚还存在着显

让女童上学需要协同行动和政府领导，从而改变人们的态度以及家庭劳动分工。而要保证她们到了青春期仍能上学就又提出了另一项挑战，特别是在早婚现象普遍的国家以及女童的劣势与贫穷和种族等其他边缘化因素相互作用的国家。孟加拉国和柬埔寨等国家已经证明，经济激励措施能够增加女童进入初中的可能性，还能提高小学教育的需求量。

相反，在少数发展中国家，女童的入学情况好于男童，因为对男童工的需求量高于女童工。举一例说明，莱索托高原地区的农村贫困家庭往往要依靠男童放牧，这就是导致三年级以上辍学率居高不下的原因。

最后阶段：一些净入学率高的国家面临种种问题

一些国家由于国力的限制，成绩并没有预期的那么好。在菲律宾，六至十一岁的失学儿童人数2007年达到了100万，比1999年增加了10万。十年来，土耳其的净入学率一直保持在90%，没有任何变化。这两个国家都存在着根深蒂固的边缘化问题。

在菲律宾，边缘化与贫困和地方密切相关：棉兰老穆斯林自治区深受贫困和冲突之害，故而远远落后。在土耳其，主要是贫困家庭的儿童和农村地区，特别是东部地区的女童有劣势。这两个国家的现行政策还未能扭转这种与生俱来的劣势。

从入学到结业到更高：难以估量的艰难旅程

对数百万进入小学就读的儿童来说，接受教育的旅程往往延迟，险象环生，而且时光短暂。撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚的半数国家中，进入小学就读的儿童有近三分之一在学业完成前中途辍学。在这两个地区，许多人甚至没能跨过第一道难关。2006年，南亚和西亚13%的小学生以及撒哈拉以南非洲9%的小学生还没读完一年级就辍学了。在尼加拉瓜，2006年有67%适龄儿童入学，但是其中只有大约四分之一坚持到完成学业（图4）。

目前的监测手段无法提供一种全面的方法衡量普及初等教育所取得进步的三个要素：适龄入学，顺利升级和完成学业。本报告介绍了一种以特定学生群体净完成学业率为依据。

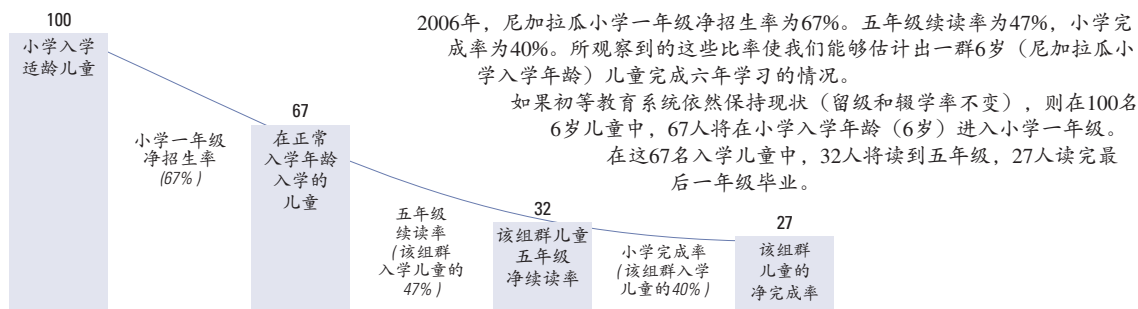
失学青少年

对小学学龄失学儿童的侧重使人们忽视了一个更广泛的问题。许多初中学龄儿童也已经失学，他们有些是因为没有完成小学学业，有些是因为无法升入初中。2007年有将近7,100万青少年失学，几乎占到该年龄组总人口的五分之一。这个问题在撒哈拉以南非洲很普遍，失学青少年比例高达38%，南亚和西亚为28%。与小学学龄儿童的情况一样，青少年中女孩比男孩更容易失学。2007年全球失学的青少年中有54%为女孩。

从小学升入初中对许多儿童来说是困难的。初等教育阶段的障碍往往在中等教育阶段变得更为严重，包括费用、从家到学校的距离、劳动力需求以及——特别是对女孩——根深蒂固的社会、文化和经济障碍。在毛里塔尼亚和塞内加尔，农村地区到离家最近的中学的路程平均为80分钟；在塞内加尔，这一距离是到离家最近的小学的距离的二十五倍。距离遥远进一步加剧了贫困，因为贫穷家庭往往负担不起交通费或者学校的食宿费用。

向初级中等教育过渡目前已经成为许多国家全民教育议程的中心议题。随着越来越多儿童进入并读完小学，对中学名额的需求量也逐步增大。但是，政府和捐助者都避免过早地转移政策重点也非常重要。数百万儿童仍然徘徊在初等教育的大门之外，世界仍然偏离2015年目标，在这种情况下，不应当以牺牲有质量的初等教育为代价来扩大中等教育。

图4：完成小学学业的艰难旅程：以尼加拉瓜为例



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图2.22。

2007年有
将近7,100
万青少年
失学，几
乎占到该
年龄组总
人口的五
分之一

青年和成人技能 – 增加机会

目标3：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知识和生活技能。

在全球知识经济的环境下，学习和技能在构筑经济增长、共同繁荣以及减少贫穷的前景方面扮演着越来越重要的角色。但自从2000年以来，全民教育的第三个目标却被悄然忽视了。

重要信息

- 青年失业率上升昭示了一项日益严峻的全球挑战。
- 各国政府、行业工会以及雇主需要制订有效的职业教育与培训计划，使青年具备成功就业所需的技能。
- 为了使技能切合实际需要，有助于顺利完成从学校到工作的过渡，职业计划必须适应劳动力市场的需求。
- 各国政府需要加强基础教育并确保青年达到中等教育的水平，为成功的职业计划奠定基础。
- 低收入国家的政府需要更多地关注非正规经济部门和“二次机会”的提供。

全球经济危机将学习和技能推上了政治议程。青年失业率在本来就很高的基础上继续上升：预计2009年将达到14%到15%，而2008年为12%。世界各国政府目前面临的挑战是：在帮助人们掌握重返劳动力市场所需技能的同时，还要向弱势群体提供直接支助。

职业培训在中等和高等教育中的地位

中等教育扩大的同时，参加技术与职业教育的人数也增加了。发达国家的中等教育已几近普及，迈向高等教育的步伐也在加快，2007年毛入学率达到了67%。贫穷国家的追赶速度快慢不一。中等教育的毛入学率在撒哈拉以南非洲为34%，阿拉伯国家

为65%，而在拉丁美洲则达到了90%。高等教育的入学率在撒哈拉以南非洲只有6%，阿拉伯国家为22%，而在拉丁美洲则为35%。

在发达国家，2007年有16%的中学在校生参加了技术和职业教育，而在发展中国家只有9%。中学入学率最低的地区为撒哈拉以南非洲（6%）以及南亚和西亚（2%）。富裕地区和贫穷地区之间存在着巨大的差异。

技术和职业教育中女性学生人数往往偏少。在南亚和西亚以及撒哈拉以南非洲，2007年中等教育中女生占44%，而在职业教育中却分别只占27%和39%。在十一个有相关数据的阿拉伯国家中，职业教育入学人数中女生所占比例不到40%的就有九个。性别不平等并不只是体现在入学方面。在许多国家，接受职业教育的年轻女孩在学校中只是被培训从事收入很低的职业。

愿望良好而结果残酷： 发展中世界的问题

在许多发展中国家，技术和职业教育存在多重问题：资金不足、计划不周、家长态度消极以及与就业市场脱节。各地区的情况相去甚远。

中东地区青年失业率很高——约有20%的青年失业，各国政府已经确定将技术和职业教育作为重点事项。但是，职业教育仍旧面临着诸如政府协调不够、预算资源不足、合格教师短缺、授课内容与雇主要求具备的技能联系不紧、缺乏统一标准等问题。当然也有一些值得注意的例外。埃及的创新性合作关系将政府、企业和捐助者集合到一起。摩洛哥已经采取了广泛的治理改革，旨在提高质量、实用性和公平性。然而，整体状况仍然堪忧。

在撒哈拉以南非洲，各国政府在技术和职业教育改革进程中遇到了一些非常严峻的挑战。诸如人均费用高、投资不足、工资低以及合格员工短缺等问题比比皆是。学生过早地被卷入职业洪流，而毕业生依然面临失业。此外，对加纳、布基纳法索、加纳和坦桑尼亚联合共和国的研究表明，边缘化群体很难从职业教育计划中获益。尽管如此，喀麦隆、埃

全球经济危机将学习和技能推上了政治议程

Jóvenes 方案在接 近边缘化 群体、有 效连结就 业与技能 培训方面 获得了极 大的成功

塞俄比亚和卢旺达还是在制订一些积极的新战略。如其他地区一样，撒哈拉以南非洲各国政府必须尽力维持普通教育与技术和职业教育之间的平衡。压倒一切的重点应当是增加贯穿基础教育和中等教育全程的入学率、续读率和升学率。然而，职业教育在向边缘化青年提供二次机会中可以发挥更大的作用。

为年轻人提供二次机会

为了有效遏制边缘化，技术和职业教育计划决不能局限于学校和正规教育的范围之内。它们还必须为富裕和贫穷国家数百万早年没有机会接受教育的青年提供“二次机会”。

全球评估显示，“二次机会”计划很重要。将培训作为更广泛技能和支助的一部分加以提供的全面方式更有可能获得成功。阿根廷、智利、秘鲁和乌拉圭等国的Jóvenes方案在接近边缘化群体、有效连结就业与技能培训方面获得了极大的成功。虽然其潜力已经得到了证明，但是二次机会教育仍然是一个被忽视的领域，常常被排除在主流教育之外，几乎得不到政府协调。

计划取得的成果

技术和职业教育计划能否取得成功有很大的不确定性，还取决于教育部门以外的条件。要汲取的一些重要的教训包括需要：

- 加强教育与劳动力市场之间的联系；
- 认识到过去的成绩无法保证未来也能取得成功，各国政府必须根据环境的变化调整和修订职业计划；
- 避免将职业教育从普通教育中分离而严格纳入职业流，特别是早期职业教育。在当今的知识社会，“你知道什么”远不如“你能学什么”重要；
- 制订让私营部门参与的、注重能力的国家资格体系，以使培训作为可转换的学分在技术和普通教育中使用；
- 将职业计划纳入国家技能战略，满足高增长部门的需求。

没有哪国政府可以忽视技能和在学习在推动经济发展、对抗贫穷和消除社会边缘化方面的作用。各国政府和国际社会迫切需要建立有意义的基准，以衡量在实现更高程度的公平方面所取得的进展和各项政策。

菲律宾给弱势家庭的
援助可以帮助童工重返校园



成人扫盲

目标4：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。

重要信息

- 至今有大约7.59亿成人不具备识字能力。其中三分之二为女性。
- 虽然性别均等程度一直在提高，但是妇女和其他弱势群体仍然无法享有识字权。
- 除非采取更多措施来加速前进，否则到2015年还将有大约7.10亿成年文盲。
- 更快的进展还是有可能实现的，但需要制订成功的政策和目标明确的计划。

当人们上了几年学但没有掌握基本的识字和计算能力就离开学校时，他们将面临一辈子的不利境地，社会和经济前景堪忧。整个社会可能丧失实现更高生产力、共同繁荣和政治参与的机会。消除文盲是二十一世纪最为紧迫的发展挑战之一。

达喀尔后的进展报告

眼下无识字能力的成人约有7.59亿，约占世界成人人口的16%。其中将近三分之二为女性。全球的文盲人口主要集中在少数几个人口众多的国家（图5）。成人文盲愈半数生活在四个国家：孟加拉国、中国、印度和巴基斯坦。

在南亚和西亚以及撒哈拉以南非洲地区，三分之一以上的成人都是文盲。在阿拉伯国家，成人文盲率也将近三分之一。撒哈拉以南非洲的四个国家——布基纳法索、几内亚、马里和尼日尔——这一比例高达70%。在所有这三个地区，性别不均等是导致成人文盲率居高不下的主要原因：以阿富汗为例，2000年成年女性文盲为87%，而男性为57%。

富国同样存在识字率低的严重问题。例如在英格兰，170万人（占十六岁到六十五岁这个年龄段的5%）在国家课程测试中未能达到预期的七岁儿童的



黎巴嫩的继续教育：无论年龄大小，学习能增强所有人的能力

© REUTERS/Zohra Benemra

成绩水平，510万人未能达到预期的十一岁儿童的成绩水平。

由于学校教育和扫盲计划得到完善，成人识字率一直在逐步上升。从1985-1994年到2000-2007年，全世界成人文盲人数减少了13%，识字率上升了10%，目前为84%。几乎所有的进步都发生在东亚及太平洋地区，特别是在中国和印度。文盲人数最多的印度，识字率从不到成人人口一半提高到三分之二以上。布基纳法索和乍得的识字率本来属于世界最低之例，现在也分别增加了一倍和近两倍。然而，依照目前的发展趋势，到2015年估计还有约7.10亿成人——约占世界成人人口的13%——不具备基本的识字能力。

性别均等正在扩大，但其他不利境况依旧

识字率上升的同时，性别不均等的程度也在下降。在有相关数据的七十九个国家中，除了八个以外，性别均等都得到了发展。在孟加拉国、布基纳法索、布隆迪、马拉维、尼泊尔和也门，女性识字率增长了一倍或者两倍，其增长速度是

眼下无识字能力的成人约有7.59亿

图5：成人文盲主要集中在少数几个人口众多的国家



成人(15岁及以上)文盲(百万)

资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图2.29。

从2003年以来，巴西扫盲计划已经向大约800万十五岁以上的学习者提供了扫盲培训

男性的两倍。在两个基准期（1985-1994年和2000-2007年）之间，成年女性识字人数增加了14%，男性则为7%。女性正在赶超（男性），尽管在许多国家她们的起点远远落后得多。

女性所处的不利境地并非各国内部不平等的唯一缘由。成人文盲与贫穷、地理位置、家长教育程度、种族、语言和残疾等会相互影响。例如，在危地马拉，生活极端贫困的成人中有60%为文盲，而富有的成人中只有17%为文盲。语言上属少数群体和土著人口识字率往往低得多。在越南，成年京族人的识字率为94%，而少数民族的识字率只有72%。贫穷地区、农村地区和贫民区的文盲情况更为严重。

改变趋势： 让扫盲十年有所收获

在实现达喀尔扫盲目标方面取得的总体进展令人失望。减少文盲尚未成为政府的重中之重，资金承诺不足，将扫盲战略纳入更广泛的减贫计划起步缓慢。

然而，也有一些鼓舞人心的迹象。一些尚有大量成人文盲的国家正在加大对国家扫盲计划的投资。自从2003年以来，巴西扫盲计划已经向大约800万十五岁以上的学习者提供了扫盲培训。印度正在重新部署和扩大国家扫盲行动计划。该计划预算为210亿美元，将最初的扫盲培训和持续的扫盲后课程结合起来，并承诺以当地语言编写扫盲教材。在伊朗伊斯兰共和国，扫盲运动组织（一个政府机构）发起成立了社区学习中心，在2000年到2006年间招收310万文盲学习基础教育课程。

为了加快实现扫盲目标的进程，我们要做的还有很多。世界各国政府需要展现出更强有力的政治领导力，并且在国家规划中更重视扫盲。文盲给社会和经济造成了巨大的负担，对扫盲事业的投资将在这两个领域获得巨大的回报。

教育质量

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

重要信息

- 不同国家的学校质量差异很大，许多贫穷国家学习的绝对水平相当低。
- 学习的差异在低收入国家还要大很多，这就彰显出机会平等政策的重要性。
- 在小学低年级切实掌握阅读技能对学校教育以及其他教育至关重要。
- 确保配备人数充足、得到充分激励且训练有素的教师对有效的学习非常关键。
- 为了到2015年实现普遍进入小学的目标，大约还需要190万新教师。

每年有数百万儿童还没掌握基本的识字和计算能力就离开了学校。政策制定者、教育者和家长需要更多地着眼于教育的核心目标：确保儿童掌握决定他们未来人生机遇的各种技能。

学习的鸿沟：从全球到地方

国际学习评估指出了两项持久的挑战：全球学习成绩不均衡严重以及许多贫穷国家学习的绝对水平低下。

最近有关数学和科学技能的TIMSS²研究结果印证了全球在学习方面的这些不均衡。在表现最佳的大韩民国对八年级学生进行数学测试的平均得分是处于国际最低水平的加纳的学生得分的两倍。换句话说，加纳、印度尼西亚或摩洛哥的中等学生只相当于或者不如表现较优国家中最差的10%的学生。日本几乎所有的小学四年级学生都至少达到了中级数学水平，而也门的四年级学生几乎没有人超过这一水平。

国际学习评估中包括的低收入国家很少，但并不乏证据表明严重问题的存在。南部和东部非洲监测教

2. 第三次国际数学与科学研究（TIMSS，2007年）。



在巴基斯坦兴都库什，一名卡拉什族的传统说书人迷住了听众

育质量联合会（SACMEQ）在撒哈拉以南非洲进行的地区评估显示，在许多国家，小学六年级学生中一半以上都没有达到基本的计算能力水平。在巴基斯坦农村，最近的一项调查发现，三年级学生中只有三分之二能做一位数的减法。在印度农村，三年级学生中只有28%能做两位数的减法，只有三分之一能认时间。

各国国内学习不均衡

平等的学习机会作为一项人权，其重要性并不亚于平等的入学权，而无论父母收入、性别、语言和种族如何。然而，在许多国家，学习成绩却存在巨大的差异，并且受到学生所在学校和他们家庭背景的严重影响。

学校之间的差异对于教育系统的公平程度影响很大。在许多发展中国家，教育系统各学校在班级规模、书本教材的供应、教师质量以及学校建设标准方面往往差异巨大。提高学校质量和缩小学校间的差距将减少学生成绩的不均等。在二十世纪九十年代中期，巴西出台了基础教育发展及教学促进基金会（FUNDEF）计划，确保全国学生人均费用分配更均等。初步证据表明，这一重新分配政策已经缩小了学习方面的不均等。

学校的不均等并不是独立产生的。在许多情况下，它们与更广泛的不利境况相互影响并使之进一步恶化。家长的收入和教育程度、家庭语言和其他因素都与学习成绩紧密相关。在巴基斯坦，三分之一最富裕家庭的儿童得分平均比最贫穷家庭的儿童得分高四分之一到二分之一的标准差。在秘鲁，母语为西班牙语的六年级学生的数学评估得分比母语为土著语的学生高出一个标准差以上。

在建立了更公平教育系统的国家，儿童的背景对于成绩的取得就不会产生那么重要的作用。如果学生的背景和成绩之间存在非常密切的联系，或者如果学生的背景存在极大的差异，那么缩小学校质量的差距就不足以大幅度地提高公平程度。还需要制订有针对性的计划来提高落后儿童的学习成绩。

在许多国家，女孩上学的机会没有男孩多。但是一旦进入学校，她们往往学得与男同学一样好，甚至更好。即使成绩确实存在差异，那也是微不足道的，而且只是反映了女生语言天赋更高，而男生更擅长数学和科学。要实现全民教育各项目标就必须消除现有的鸿沟。

在巴基斯坦农村，最近的一项调查发现，三年级学生中只有三分之二能做一位数的减法

儿童如果在低年级难以掌握基本的阅读和综合技能，那么未来的学习生涯将艰难无比

在小学低年级教授阅读

在小学低年级教儿童阅读对学习至关重要。儿童如果在低年级难以掌握基本的阅读和综合技能，那么未来的学习生涯将艰难无比。在部分低收入国家开展的小规模阅读评估展示的状况令人担忧。在埃塞俄比亚，2008年对Woliso地区三年级学生的一项研究发现，36%的学生连一个阿梵奥罗摩语（当地语言）单词都读不出来。在小学早期进行阅读技能评估就有机会确定学习成绩差的儿童并采取补救措施。一些国家的证据表明政策干预十分重要。在印度北方邦，一个非政府组织实施了一项计划，组织志愿培训师开办“阅读补救营”，以期在早期阅读方面取得显著进步。

改进校内学习

成绩水平低下往往与恶劣的自然环境有关。教育质量持续提高的一个最重要的要求就是营造更好的学习环境。许多学校中教室通风不畅、屋顶漏雨、卫生状况糟糕、材料匮乏，这些都严重阻碍进行切实有效的学习。最近对尼日利亚两个州进行的一项调查发现，埃努古80%以上的教室以及卡杜纳50%以上的教室要么没有黑板，要么黑板几乎不能用。

儿童一年中在学校中待的时间越久，他们掌握课程内容和达到学习目标的机会就越大。在课堂有效的情况下，80%的上课时间都用于学习，而发展中国家的许多学校都达不到这一标准。最近埃塞俄比亚和危地马拉的一项研究发现，儿童在校学习的时间只占学校正式开课时间的三分之一。加强监督、完善对教师的激励措施以及有针对性地支持学生尽量按时上课，都有助于增加学习时间、提高成绩。

教师的关键作用

无论在哪个国家，教师都是最重要的教育资源。在许多国家，特别是在社会边缘群体中，缺乏训练有素的教师仍然是阻碍实现全民教育目标的主要障碍。

自1999年以来，小学高年级的入学率随着小学教师招聘人数的增加而增加。撒哈拉以南非洲许多国家

教师人数增加了一倍以上，师生比也改善了。尽管过去十年中取得了进展，但教师人数不足仍然令人担忧。在初等教育中，2007年有二十六个国家的学生与训练有素的教师比例同样令人担忧。在马达加斯加、莫桑比克、塞拉利昂和多哥这样的国家，该比例已经超过80:1。

各国的平均师生比可能掩盖了巨大的不平衡。训练有素的教师以及女教师都集中在城市。在乌干达和赞比亚，女教师在城市小学中所占比例为60%，而在农村则只占15%到35%。

预计到2015年的教师需求

各地区未来对教师的需求量大小不一。今年的报告估计，要在2015年之前实现普及基础教育的目标，全世界还需要增加1,030万教师。其中，840万是用来填补2015年前将要退休或离职的教师空缺，其余的190万需要就任新增的教师职位。撒哈拉以南非洲的需求占新增职位的三分之二——大约120万个。

世界许多最贫穷国家的问题不仅仅是教师数量少，还有教师士气不振且缺乏培训。许多教师被迫兼职其他工作以弥补薪酬的不足。各国政府和捐助者需要确保教师的工资和条件能够折射出通过建立一支合格且有动力的教育工作者队伍提供有质量教育的决心。

全民教育发展指数

虽然六项全民教育目标中的每一项本身都很重要，但各国政府2000年做出的承诺是在所有方面齐头并进。全民教育发展指数（EDI）是衡量总体进展情况的一把综合标尺，其中包括最易于量化的四项全民教育目标：普及初等教育、成人扫盲、性别均等与平等，以及教育质量。128个国家有截至2007年结束的那一学年实现这四项目标情况的数据。为本报告之目的，计算出了它们的全民教育发展指数。

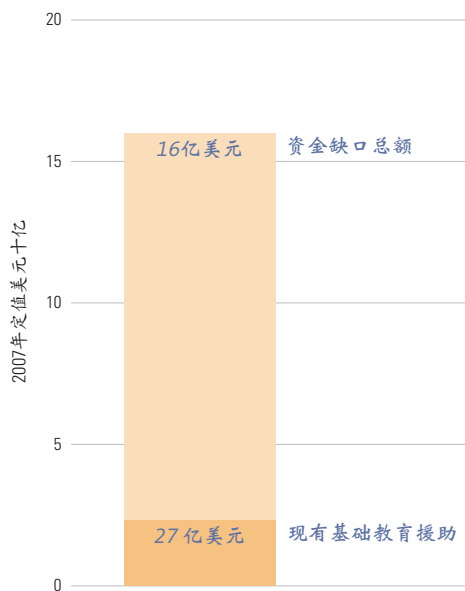
全民教育的资金缺口

低收入国家要实现全民教育目标需要大量增加资金。这些国家自身可以想方设法为教育调动更多资源。但是，如果援助不增加的话，基础教育领域加速前进的努力将因巨大的资金缺口而受挫。本报告对与实现全民教育部分核心目标相关的费用进行了详细评估。评估覆盖四十六个低收入国家，包括扩大幼儿教育计划、普及初等教育和成人扫盲覆盖面估计需要的资金。它与先前的全球成本核算不同，纳入了普及到最边缘化群体所需的费用。这笔费用极为重要，因为扩大因贫困、性别、种族、语言和地处偏远而处于弱势的儿童的机会耗资还要多。主要结论和建议包括：

- 低收入发展中国家每年可以通过筹集更多国内资源和使国家预算更加平衡的方法，增加70亿美元，即国内生产总值的0.7%。
- 即使加强了国内筹资工作，全世界的全民教育仍然存在每年大约160亿美元的资金缺口，相当于所覆盖国家国内生产总值的1.5%。
- 撒哈拉以南非洲的资金缺口约占全球资金缺口的三分之二，合110亿美元。
- 使社会边缘群体有机会上小学的特别举措将耗资37亿美元。
- 目前对这四十个低收入国家基础教育的援助——大约27亿美元——远不能满足需要。还需要增加六倍才能填补160亿美元的资金缺口（图6）。

- 2010年应召开一次紧急认捐会议，动员所需的额外资金，兑现达喀尔承诺。

图6：基础教育援助还需要增加六倍才能填补160亿美元的资金缺口



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图2.49。

这128个国家包括：

- 六十二个国家——比2006年多六个——或者实现了这四项目标，或者接近实现这四项目标，全民教育发展指数值达到0.950甚至更高。除了北美和欧洲的高度发展国家以外，该名单中还有其他各个地区（不包括撒哈拉以南非洲）的国家。
- 三十六个国家正走在实现全民教育的道路上，其指数值从0.80到0.94不等，其中绝大多数在拉丁美洲和加勒比地区（十六个）、撒哈拉以南非洲地区（八个）以及阿拉伯地区（六个）。这些国家的进展情况报告大多喜忧参半：学校的入学率很高，但成人扫盲和教育质量发展还很不足。
- 三十个国家的全民教育发展指数值比较低——低于0.80，其中十七个在撒哈拉以南非洲。还有

人口众多的国家，例如孟加拉国、印度和巴基斯坦。全民教育发展指数值非常低（0.60以下）的国家有埃塞俄比亚、马里和尼日尔。全民教育程度较低的多数国家都面临着重重挑战：学校入学率低、质量差、成人文盲数量大、性别差距明显。

可以对四十三个国家从1999年到2007年全民教育发展指数的变化进行分析。其中三十个国家全民教育发展指数上升，部分国家取得了特别大的成就，包括埃塞俄比亚、莫桑比克、尼泊尔和赞比亚，每一个国家的全民教育发展指数都上升了12%以上。初等教育的入学人数增加是1999年以来全民教育发展指数上升的主要原因：经调整的初等教育净入学率平均增长8.7%。并非所有国家的发展方向都正确：十三个国家的全民教育发展指数出现了负增长，包括多米尼加共和国和斐济。

目前对基础教育的援助还需要增加六倍才能填补160亿美元的资金缺口

- ▶ 许多国家政府都未能果断地解决教育领域内的边缘化问题，全民教育目标的发展进程因而受到阻滞。
- ▶ 全纳教育政策需要在整个减贫框架内解决弱势群体的入学、负担和学习环境问题。
- ▶ 贫困和性别不平等加剧了其他不利处境，并且阻断了数百万儿童受教育的机会之路。
- ▶ 分类数据有助于确定边缘化群体并监测实现公平的进展情况。

第3章

普及到边缘化群体

各国政府都应当把消除教育边缘化或极端和持续弱势问题作为政策的重中之重



乎所有国家政府都支持教育机会平等原则。他们承认，限制受教育机会侵犯人权，加剧社会不平等，阻滞经济增长。在《达喀尔行动纲领》中，各国政府保证“有明确对象和能够灵活地满足最贫穷和最受排斥的人的需要与情况”。但许多政府并没有实现这一承诺。

不解决与财富、性别、种族、语言、残疾和其他弱势因素有关的结构性和不平等的权力关系，全民教育进程就会受阻，更广泛的社会排斥也会加剧。各国政府都应当把消除教育边缘化或极端和持续弱势问题作为政策的重中之重。

本章提供确定和监测教育边缘化的新衡量工具，探求个人和团体被排斥的根本原因，并强调要采取各种战略和切合实际的政策，在更广泛的减贫和社会包容框架内发展全纳教育。

测量教育边缘化

测量教育边缘化固然很难。国家数据往往不够详细，无法查明边缘化群体。许多国家政府都不重视获取更多有关最弱势的人们——比如童工、残疾人和住在非正规住区和偏远地区的人们——的数据。今年的报告纳入了一种新的工具，教育贫困与边缘化（DME）数据集，这为了解各国国内边缘化程度以及边缘化群体的社会组成打开了一扇窗户（框注3）。

尽管过去十年取得了进展，但是教育中的绝对贫困水平仍然很高。在全球任何等级，接受的教育不足四年都是极端弱势的一个标志。教育贫困与边缘化数据集将其确立为“教育贫困”的一个标准，而将接受的学校教育不足两年作为“教育赤贫”的一个指标（图7）。来自六十三个多为低收入国家的研究结果显示：



支助见成效了：
也门如今上学的女孩多了

- 教育贫困。在二十二个国家中，年龄在十七岁到二十二岁之间的人中受教育不足四年者的比例为30%甚至更高。这一比例在撒哈拉以南非洲的十一个国家上升到了50%甚至更高。
- 教育赤贫。在二十六个国家中，年龄在十七岁到二十二岁之间的人中受教育不足两年者的比例为20%甚至更高，布基纳法索和索马里等国的这一比例为50%以上。

这些平均数掩盖了与财富和性别相关的极度不平等。在菲律宾，穷人中的教育贫困率是国家平均水平的四倍。在部分国家，高度边缘化的贫困女性在教育贫困中所占比例很大。埃及近一半年龄在十七岁到二十二岁的贫穷女性接受的教育不足四年，摩洛哥的这一比例为88%。社会不平等还解释了各国之间存在的巨大差异。巴基斯坦的人均收入与越南差不多，但是教育贫困水平却是越南的三倍，这反映了与财富、性别和地区有关的不均等。

框注3：测量边缘化的新工具

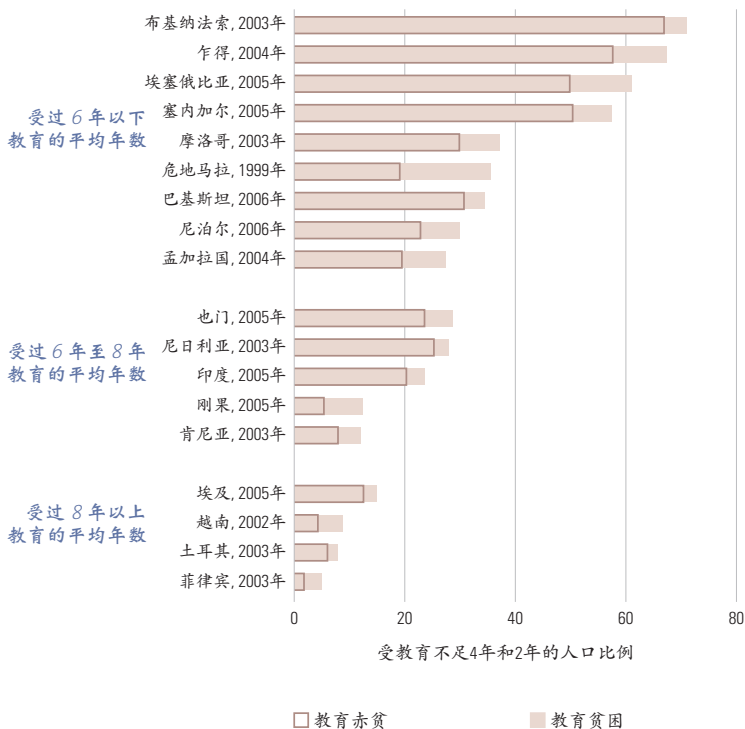
全球监测报告已经制订了一套供各国政府、非政府组织和研究者使用的有关教育边缘化的、新的国际数据集。教育贫困与边缘化（DME）数据集采用不同国家和家庭调查所取得的数据，涵盖八十个国家，其中近一半为低收入国家，并认定：

- **教育贫困**：接受的教育不足四年的十七到二十二岁的青年成人，他们不可能掌握基本的识字或计算能力。
- **教育赤贫**：接受的教育不足两年的青年成人，他们无法面对生活许多方面（包括健康和就业）的极端不利境况。
- **最底层的20%**：特定社会受教育年限最低的那些人。

在线查阅该数据集可登录www.efareport.unesco.org。

导致边缘化的各种因素并非独立作用。财富和性别与语言、种族、地区以及城乡差异结合，导致不利境况相互加剧。有关青年成人的、详细的教育贫困与边缘化数据有助于查明获取教育机会的极端限制因素并突出国家不平等的状况。

图7: 测量特定国家的教育贫困情况



资料来源: 见《2010年全民教育全球监测报告》图3.1。

在危地马拉, 讲西班牙语的人平均接受学校教育6.7年, 而讲凯克其语的人只有1.8年

跨国分析揭示了边缘化的复杂类型。一些可确定的社会群体面临着近乎普遍的不利境地。撒哈拉以南非洲的牧民就是例子。乌干达已经在普及初等教育方面取得了巨大进步, 但卡拉莫琼部落牧民平均受教育还不足一年。许多国家还存在与语言有关的不均等。在危地马拉, 讲西班牙语的人平均接受学校教育6.7年, 而讲凯克其语的人只有1.8年。

教育贫困与边缘化数据所关注的不仅仅是绝对贫困, 目的是查明落后群体的部分关键特征。其结果突出了社会环境的强大影响力, 在其面前, 儿童无法把握自己的人生机会。这些数据还促使人们注意令人无法接受的不平等程度。

- 在印度、菲律宾和越南等国家, 出生于贫困家庭这一因素使得落到最底层的20%这种风险加倍。
- 存在地区界线意味着生活在上埃及农村、北喀麦隆或东土耳其等地区将增加落到最低层的20%这种风险。

- 性别、贫穷、语言和文化常常结合在一起, 从而极大地增加远远落后的风险。在土耳其, 43%来自最贫困家庭的、讲库尔德语的女孩接受的教育不足两年, 而国家平均水平为6%; 在尼日利亚, 97%贫困的、讲豪萨语的女孩接受的教育不足两年(图8)。

在校时间只是边缘化的一个方面。此外还有与社会经济地位相关的显著学习成绩差距。在数学测验中, 巴西和墨西哥四分之一最富有人口子女的得分比四分之一最贫穷人口子女的得分平均高出25%至30%。

富裕国家的边缘化问题

教育边缘化的影响遍及所有国家。虽然发达世界的绝对平均成绩比较高, 但是相对而言的极端贫困仍引起人们的广泛关注。就欧洲联盟整体而言, 15%年龄在十八岁到二十四岁的青年人只读到初中就离开学校, 而西班牙的这一数字高达30%。

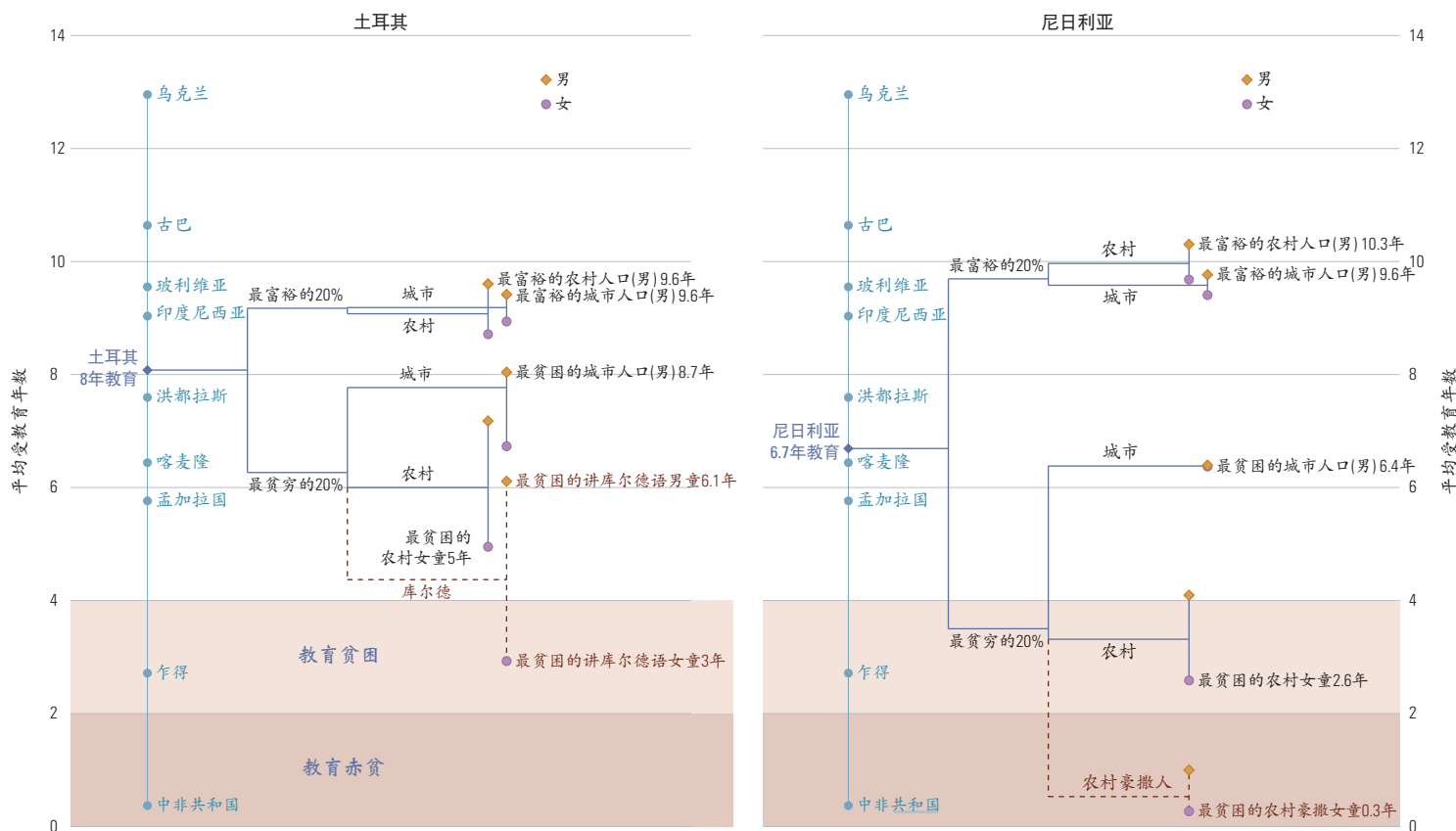
美国的证据凸显出财富和种族的强大影响力。非裔美国人失学的可能性是美国白人的两倍, 贫困家庭的青年成人失学的可能性是富裕家庭青年成人的三倍。国际学习评估显示了各国不均等的程度。在第三次国际数学与科学研究的数学排名中, 美国在四十个国家中名列第九, 但是美国贫困生高度集中的学校的排名还要低十三位。美国10%成绩最差的学校甚至低于泰国和突尼斯的平均水平。

测量边缘化本身并不是目的, 应当将其视为制订政策和措施、将全民教育承诺转化为具体行动的途径。各国政府首先应当确定缩小边缘化群体和其余社会群体之间差距的目标。利用分类数据监测这些目标的进展可以帮助制订有针对性的政策, 同时提高边缘化群体的能见度。

日益落于人后

可预知、持久而极端的不利境地折射出儿童出生的环境以及成长发育的条件。本报告研究了这些环境因素将儿童拒于教育大门之外的作用过程。

图8：教育不平等树状图：尼日利亚和土耳其的边缘化问题



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图3.4和3.12。

贫困和童工

贫困是导致在教育方面处于弱势的一个最普遍根源。全世界有14亿人口每天靠不到1.25美元度日。对这些家庭而言，上学的费用与医疗和食物等其他基本需要的支出是对立的。家长没有能力负担教育费用是儿童失学的一个主要原因，即使在取消了正式学费的国家，情况也是如此，因为校服、书本和纸笔的费用仍然是入学的障碍。极端贫困降低了家庭应对经济冲击的能力。最贫穷的家庭往往感到自己无法保障子女的学校教育不受干旱、洪水、疾病或经济衰退引起的收入和资产减少的影响。女孩常常首当其冲地受到影响。在巴基斯坦和乌干达，干旱导致被迫退学的女孩子人数远远多于男孩。

童工现象是贫困的另一个必然结果，对教育有百害而无一利。根据最新的估计，全世界约有1.16亿年龄在五岁到十四岁的童工。虽然许多儿童努力把学

业和工作结合起来，但证据显示，这会对学习成绩产生不利影响，而且对许多儿童而言，工时过长，根本没有时间学习。教育中的性别差距往往反映出女孩对家庭劳动的参与。在老挝人民民主共和国，女青年在家庭劳动中花费的时间是男孩的两倍多。

群体性弱势

在许多国家，儿童若属于某个少数民族、语言上属少数的群体、土著群体或者低等种姓，那么其进入学校取得好成绩的可能性会比较小，受教育的年数会比较少，学习成绩也会比较差。打上耻辱的烙印是边缘化的一大根源。从澳大利亚土著人口到柬埔寨山地部落，不提供当地语言的教学往往是文化从属和社会歧视这个更广泛问题的一部分。儿童在校学习的经历常常会强化和延续这种边缘化。

家长没有能力负担教育费用是儿童失学的一个主要原因



© Ami Vitale/PANOS

多方面原因造成的弱势：
印度低种姓女孩遇到的障碍最大

框注4：带着耻辱的烙印生活：北方邦的“捕鼠人”

一个女孩说：“出身高贵种姓的学生说我们身上有股难闻的味道”。另一个女孩补充说：“我们遭到别人嘲笑，不愿意去学校坐在出身高贵种姓的孩子身边”。这些女孩来自瓦拉纳西市附近的Khalispur村，属于印度北方邦东部的穆沙哈族，即“捕鼠人”。

Khalispur有一所公立小学。尽管可以享受津贴、午餐并领取校服，但是穆沙哈族女孩几乎没人上学。对这些女孩而言，学校是令她们遭受社会排斥的地方。各种形式的歧视加深了班级内的种姓等级。“我们被迫坐在地上，”一个女孩说，“桌子和椅子是给那些出身高贵种姓的孩子准备的。”据穆沙哈族的老人说，政府的政策已经有所改进，但社会态度仍然没有扭转：“他们确实准许我们的孩子上学，我们现在也享有合法的权利，但是其他种姓的孩子以及老师们的做法却还是个问题。我们的孩子都不敢去上学。”

穆沙哈族的经历只是一个更大问题的缩影。多数国家政府都宣布明文歧视不合法，但是扭转社会态度的问题却很少引起政府注意，因而更广泛社会改革的种种益处不能充分体现出来。

南亚的种姓制度使许多儿童处于弱势。印度有一个令人触目惊心的例子，研究者发现，出生于低种姓家庭儿童的学习成绩在其种姓被公开后要比公开前低得多。该结论显示出耻辱的烙印对自信心和学习成绩的影响，以及对这些儿童在学校所受的待遇的影响。

不讲一国官方语言的人常常面临在教育及其他领域被边缘化的危险。大约2.21亿儿童在家里讲的语言和学校授课语言不同。简单地说，在语言和种族上属少数的儿童在学校表现差的原因之一就是授课语言是他们难以理解的语言。

解决与语言相关的弱势问题使各国政府和各个家庭面临巨大的挑战。研究表明，在儿童幼年最好以其母语教学，同时逐步教授其他语言。但是家长和儿童常常认定以本国官方语言学习是未来就业和增加生活机会的关键。许多国家试图通过双语教育计划找到其中的平衡点。然而，语言的多样化给教师招聘、课程编制以及教学材料等方面带来了诸多难题，而有关双语教育的政策往往得不到充分执行。在秘鲁，只有大约10%的土著儿童上的是跨文化的双语学校。

地理位置和生计

生活在贫民区、偏远农村地区和受冲突影响地区的儿童多半是最贫穷、最脆弱的。他们应该是最能从教育中获益的人，但是在他们所生活的地区，基础服务却十分有限。

根据一项评估，发展中世界有三分之一的城市居民——总计为9亿——生活在贫民区。贫民区是教育贫困的多发地，一部分原因是贫困，另一部分是许多国家政府没有认识到贫民区居民也有权享受基本服务。在孟加拉国达卡，目前有大约400万人居住在贫民区，这些贫民区的教育数字是该国最低的。许多贫民区家庭的孩子或者失学或者依靠非政府组织的教育服务。

生计和地理位置常常是在教育方面处于社会弱势地位的重要指标。生活在农村地区特别是偏远地区的儿童在教育方面被边缘化的风险很高，如果

他们家境贫寒或者是女孩的话，这种风险将更高。他们距离学校比较远，有时候甚至要穿过难于行走的地带。牧民的教育贫困程度很高，因为固定的学校设施和时间表不能适应这些高度流动人口的需求。

世界上数百万被严重边缘化的儿童生活在受到冲突影响的国家。全世界大约1,400万年龄在五岁到十七岁的儿童因冲突而被迫流离失所，他们多半进了难民营或流离失所者中心，那些地方缺乏最基本的教育设施。在巴基斯坦，2005年进行的一项难民普查估计，有100万阿富汗难民儿童失学。境内流离失所还可能导致更广泛的教育问题，加重重新安置地区的负担。在菲律宾，持续的冲突打断了儿童的学校教育，使棉兰老穆斯林自治区在教育方面落后国家其他地区很远。

衡量武装冲突造成的心理创伤对学习的影响，同衡量这种创伤对入学的影响一样困难。2008年和2009年的冲突重创了加沙的教育系统。为联合国大会编写的一份报告提供了双方以平民人口为目标的证据。以军的军事行动导致164名学生和12名教师死亡，严重损坏甚至摧毁了280所学校和幼儿园。有个地区报告说，在最近的一系列暴力事件过后，69%的青少年患上了创伤后压力症，现在该地区的许多儿童是带着焦虑和精神上的打击重返学校的。

残疾

全世界大约有1.5亿儿童身患残疾，其中大约五分之一在发展中国家。还有数百万儿童与残疾的父母或亲人共同生活。除了对健康的直接影响以外，生理和心理上的损伤也会留下深深的烙印，往往导致社会和学校的排斥。在保加利亚和罗马尼亚，2002年七到十五岁儿童的净入学率超过了90%，但残疾儿童的净入学率只有58%。残疾导致的不利境地各不相同。有些损伤影响了儿童的交流能力，甚至更为严重。有这些损伤的儿童接受教育的机会通常极为有限，特别是在最贫穷的国家。在布基纳法索，聋哑儿童、有心理疾患的儿童和盲童比肢体残疾的儿童更难入学。

教育系统和课堂活动在阻止课堂内、当地社区中和家庭里已经制度化的歧视、轻蔑和忽视方面，可以发挥作用。然而它们常常产生反作用，因为无障碍设施不足、训练有素的教师和教具短缺以及课堂中的歧视性做法都会导致机会减少。

艾滋病毒与艾滋病

2007年大约有3,300万人携带艾滋病毒或患有艾滋病，其中200万为十五岁以下的儿童。艾滋病毒与艾滋病威胁着人类生命，使儿童无法上学，影响了学习。它还加剧了贫穷和社会歧视所带来的更为普遍的问题，比如经济压力、孤儿、耻辱的烙印、制度化歧视以及教育中的巨大性别差异。泰国的一项研究发现，校方违反法律规定，拒绝艾滋病毒携带者入学，因为他们担心招收艾滋病毒呈阳性的学生会引起其他学生家长的反对。

各国政府未能紧急应对艾滋病毒与艾滋病给教育带来的问题，也没能反对错误的认知、消除耻辱的烙印。

生理和心理上的损伤也会留下深深的烙印，往往导致社会和学校的排斥



© Handicap International

尼加拉瓜的一所全纳学校人人都可以上

向边缘化群体提供津贴，能够帮助他们负担学校教育开支，鼓励他们让子女留在中小学读书

平整赛场

为边缘化儿童提供高质量的学习机会往往很困难，但是只要有持续的政治承诺，就有可能取得进展。了解特定环境中边缘化背后的社会机制，以及对社会公正、机会平等和基本权利做出承诺，这些都是长期战略的重要内容。

学校可以使边缘化儿童的生活发生巨变。它们还能减少幼年累积的不利境况。营养、妇幼保健以及幼儿教育和教育是消除边缘化的综合性办法的关键。

本报告确定了遏制边缘化的三大套政策。这些政策可以视为全纳教育三角图的三个顶点：可获得性与可承受性、学习环境以及权利和机会（图9）。

为被排斥群体拓宽入学门路、改善可承受性

在大部分有可能实现不了普及初等教育目标的国家中，拓展教育机会往往意味着降低费用门槛，使学校更贴近边缘化儿童。取消学费是向最贫困群体普及教育的必要措施，但是这还远远不够。各国政府

还需要减少校服、课本等方面的间接费用和非正规费用。在越南，学费是儿童辍学的理由之一，目前已经向少数民族学生提供了免费书本。

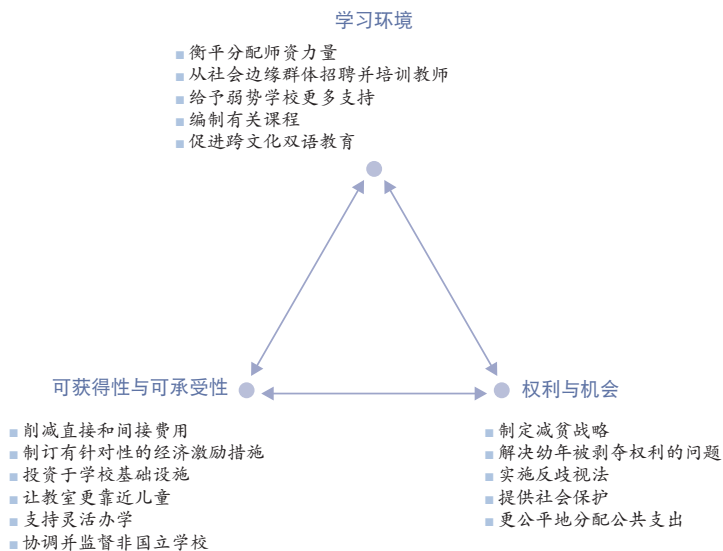
向可确定的边缘化群体提供津贴，能够帮助他们负担学校教育开支，鼓励他们让子女留在中小学读书。在孟加拉国和柬埔寨，这些措施对于缩小性别差距、提高中学升学率发挥了重要作用。

儿童和教室之间的距离仍然是全民教育的一大障碍。教室短缺不可避免地导致到学校的距离变远。撒哈拉以南非洲地区的许多贫穷国家根本没有足够的教室：估计短缺170万间。这些国家必须将现有的教室数量翻一番，才能实现2015年的全民教育目标。

使学校贴近边缘化社区也很重要，特别是对两性公平和增加残疾儿童的入学机会而言。着眼于农村贫困地区的教室建设计划可以缩短到学校的距离，提高入学率，这一点在埃塞俄比亚已经得到了证实。若干国家制订了“卫星学校”模式：学校组织呈集束状，通常包括一个资源相对完备的中心校和若干小型卫星学校。玻利维亚的núcleo学校（即集束学校）系统对于拓宽高原地区土著儿童的入学途径发挥了关键的作用。如果采用更灵活的方法提供教育服务，就能把教育送到部分世界最边缘化儿童的身边（框注5）。

许多边缘化儿童和青年不是从未上过学，就是很早辍学。创建一条重新接受教育之路是帮助青年和青年成人摆脱贫困的关键战略。许多这类“二次机会”计划都是由非政府组织实施的。它们可以将入学机会送到最难联系的儿童和青年身边，无论是孟加拉国的牧区儿童和街头儿童，还是加纳贫困地区的儿童。加纳的“终身学校”为八岁到十四岁的儿童提供强化扫盲课程，帮助他们为重返小学做准备。在过去的十年里，该校培训了大约85,000名学生。各国政府需要在监测所提供教育的质量的同时，将非政府组织的倡议纳入国家计划当中。

图9：全纳教育三角图



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图3.29。

学习环境

让边缘化儿童上学只是第一步。确保这些儿童接受高质量的教育也是对政策的重大挑战。

确保教师得到培训并有提供高质量教育所需的齐全装备，以及确保他们能满足弱势儿童的需求，这对于任何一项消除边缘化的战略而言都无比重要。从边缘化群体中招聘教师可以促进积极的自我认同，制止歧视，确保儿童能够以自己的语言学习。在柬埔寨，少数民族可以优先获得教师培训。要使生活条件艰苦的地区获得足够的合格教师，需要更公平地部署师资力量以及为失败学校提供定向支持。冈比亚和莫桑比克在偏远地区工作的教师都能享受奖金或特殊津贴。

教师需要经过培训，学会如何在儿童背景多样的班级中切实有效地开展教学工作。这可能包括考验他们对边缘化群体的态度。秘鲁亚马孙地区就有这种计划的一个例子。在那里，土著和非土著专家联手培训双语教师，并加深他们对土著文化的了解。

对于向种族和语言上的少数人群体儿童普及教育，提供跨文化双语教育非常关键。撒哈拉以南非洲的许多计划都证明，以儿童的母语进行教学能产生良好的效果。布基纳法索的双语学校提高了儿童的学习成绩，而马里的双语学校则帮助降低了失学率。

有些拉丁美洲国家的教育改革寻求实行跨文化双语教育，以解决语言和文化认同这两个相互关联的问题。2002年，玻利维亚为三种最广泛使用的土著语言推出了跨文化双语教育，目前已有 11% 的小学开设双语教育。课本内容也进行了修改，更加突出国家的多文化历史以及土著人民的作用。

跨文化教育的关键作用不仅仅在于向边缘化群体普及教育，而且在于通过向所有学习者授课来增进对不同文化的尊重，消除偏见，提高人们对社会不平等的认识，鼓励开展辩论。

确保残疾儿童在一个包容的环境中享有学习机会需要政府转变态度，投资于教师培训、有形基础设施以及提供学习设备。2008年的《残疾人权利公约》

框注5：向北肯尼亚牧民普及教育

在政府取消学费四年后的2007年，肯尼亚东北省儿童入学率还不到40%。牧民的流动生活方式和极端脆弱性意味着，单单减少学校教育费用不足以帮助他们的子女入学接受教育。

这种情况随着牧民民间社会的出现以及一个重要牧民团体在议会中的出现而发生了改变。这一事态发展提高了该国最边缘化群体的能见度。最近北肯尼亚及其他干旱地区发展部的建立就是一项大胆声明，表明该国政府打算更主动地解决北部的难题。

2008年拟订了游牧区教育政策。其中的创新包括将传统知识纳入课程、为流动学校提供赠款、在地方社区建立附属学校、改革正规系统以适应游牧区的时间表、通过平权行动从游牧区招聘教师（特别是女教师），以及利用无线电和移动电话扩大服务。

对该部而言，真正的挑战是履行其范围广阔的任务，对于中央政府而言则是增加资金投入。

提出了一个宽泛的实施议程，各国政府应当批准该公约并奉行其原则。一些成功的非政府组织项目提供了有用的借鉴。在老挝人民民主共和国，由500多所学校组成的一个网络正在为有特殊需求的儿童创造在包容的环境中学习的机会。

权利与机会

在教育领域能否增进公平，还取决于儿童在校外那种使边缘化久久难除的社会和经济结构中所经历的一切。

权利、法律和政治动员

法律规定有助于消除歧视。国际公约和更广泛的人权文书为促进公民、政治、社会和经济权利制订了规范、确立了制度框架。各国的法典和宪法将这些规范转化为权利体系。在一些情况下，诉诸法律是有力的变革手段。美国公民权利发展过程中的一次里程碑式的裁决，是1954年对布朗诉教育委员会案的裁定，这项裁定推翻了把不同种族的儿童隔离开、让他们进入不同学校的法律。该案适用的原则后来被用于质疑其他地区的种族隔离，从而成为非裔美国人争取平等的公民权利和政治权利斗争的基石。

对于向种族和语言上的少数人群体儿童普及教育，提供跨文化双语教育非常关键

在新西兰，“语言巢”的语言运动为增强毛利人的能力提供了社会、政治和文化协调中心

其他边缘化群体，比如欧洲的罗姆人，已经成功地质疑了使种族隔离制度化的一些政策的合法性。在印度，宪法早在1950年就已承诺对所有儿童实行免费教育，但是直到最近，这才成为一项可由法庭强制执行的法律义务。

依靠对边缘化群体的政治动员，法律规定可能是最有效的。在新西兰，“语言巢”的语言运动为增强毛利人的能力提供了社会、政治和文化协调中心，并为扩大毛利儿童的受教育机会以及建立一个多文化色彩更加浓厚的教育系统做出了贡献。

社会保护：有条件的现金补贴及其他保护

社会保护是家庭降低与贫穷如影随形的脆弱性的重要手段。这方面的计划从现金转移、工作保障网络，到补充营养的干预措施，种类繁多。拉丁美洲的社会保护计划在提高就学率和升学率指标方面成果辉煌。例如，尼加拉瓜的社会保护红十字会计划以没有读完小学的儿童为目标，将入学率提高了二十个百分点，极端贫困儿童从中受益最多。

较贫穷国家也有过各种社会保护计划。许多计划都在教育方面收到了良好效果。埃塞俄比亚的生产安全网计划使脆弱家庭得以增加教育和健康支出，保证儿童在干旱期间继续留在学校读书。政府和捐助者增加对目标明确的社会保护的投入，就有可能促进公平，加速实现全民教育目标。

阻止边缘化的预算编制

与富裕地区相比，向最边缘化的地区普及教育往往需要更多资金。在将资金引向最需要的地区或人口方面，中央政府的作用举足轻重。多数国家的公共财政都有某种再分配权，比如筹集新的资源、资产优先排序或者以地区发展为目标。巴西基础教育发展及教学促进基金会（FUNDEB）计划就是设法缩小州一级巨大的人均教育资金缺口的一个例子。该计划惠及最弱势的地区，不过巨大的人均资金缺口仍然存在。

某些公众的态度和社会因素助长了教育领域的边缘化，正是他们给弱势群体打上了耻辱的烙印，限制了弱势群体的机会。本报告强调各国政府都需要在更广泛的减贫和社会包容框架内制订消除边缘化的综合战略，原因就在于此。

在迁移：
牧民需要灵活的
解决方案





冲突与流离失所向阿富汗的教育部门提出了特别严峻的挑战

第4章 援助契约：承诺额不足

- ▶ 由于全球金融危机，许多贫穷国家面临预算压力，因此，增加国际援助对于实现人类发展目标至关重要。
- ▶ 援助总额不断增加，但存在捐助者对2010年的承诺额不足的风险。
- ▶ 基础教育援助支付额不断上升，但承诺额下降，这种趋势令人对未来援助流量忧心忡忡。
- ▶ 某些捐助方 – 包括G8成员 – 未能落实其分担援助的合理份额。
- ▶ 在提高援助实效方面取得了进展，但其中包括含了既定目标取得的进展。
- ▶ 许多受冲突影响的贫穷国家获得的支助不足。



际援助是全民教育契约的关键部分。2000年，富裕国家承诺，绝不让致力于实现全民教育目标的国家因资金短缺而达不到目标。全球经济低迷强化了这一承诺的重要意义。经济增长减慢和政府预算压力增大，对维护过去10年取得的来之不易的成果构成威胁。为对抗这种威胁，不仅要增加援助流量，还要提高援助的质量。

一些评论员对援助的实效表示怀疑，近来呼吁缩减甚至取消发展援助。然而，证据并不支持这种悲观论调。例如，对莫桑比克的教育援助将初等教育净入学率从二十世纪九十年代末的52%增至2007年的76%，失学儿童的人数减少了50万。在阿富汗，教育援助帮助数百万儿童，尤其是女孩，第一次踏进学校大门。国际援助不能代替有效的国家政策，但是有助于消除贫困、性别和其他边缘化因素造成的入学障碍。

援助记录

国际教育援助水平主要由全球援助的规模来决定。可喜的是，2008年，发展援助总额大幅度增加，援助额在上一年基础上增加约10%，达到1,010亿美

元（按2004年的固定价格计算）。富裕国家的援助占国民总收入（GNI）的百分比也有所增加，达到0.30%。然而，捐助者并没有正式兑现在2005年一系列国际会议，包括格伦伊格尔斯八国集团首脑会议上做出的承诺，即到2010年将援助总额增至1,300亿美元。按照目前的趋势发展，2010年在全球范围内，预定援助支出与实际支出之间可能存在大约200亿美元的缺口，而非洲的这一资金缺口为180亿美元（图10）。

捐助者对各种国际目标的贡献记录喜忧参半。欧盟成员国共同承诺，到2010年集体援助占国民总收入的0.56%，到2015年达到0.70%（图11）。德国和西班牙大幅度提升了援助占国民总收入的百分比，其他国家则是略有提升（意大利），没有提升（美国）或有所下降（日本）。五个国家超越了联合国0.7%的目标，瑞典几乎达到1%。

由于全球经济低迷，实现2010年援助目标的前景更加暗淡了。许多捐助者的支出计划有待明确，但以往发生的危机给人以深刻教训，令人担忧。在经济危机的重创之下，爱尔兰将援助预算削减了大约五分之一，但该国承诺，一旦经济复苏，将恢复削减的金额。重要的是，要竭尽全力保护援助流量。在众多最贫困人口受到经济低迷的打击时削减援助，将损害过去对人类发展的投资，并且给2015年目标以致命打击。

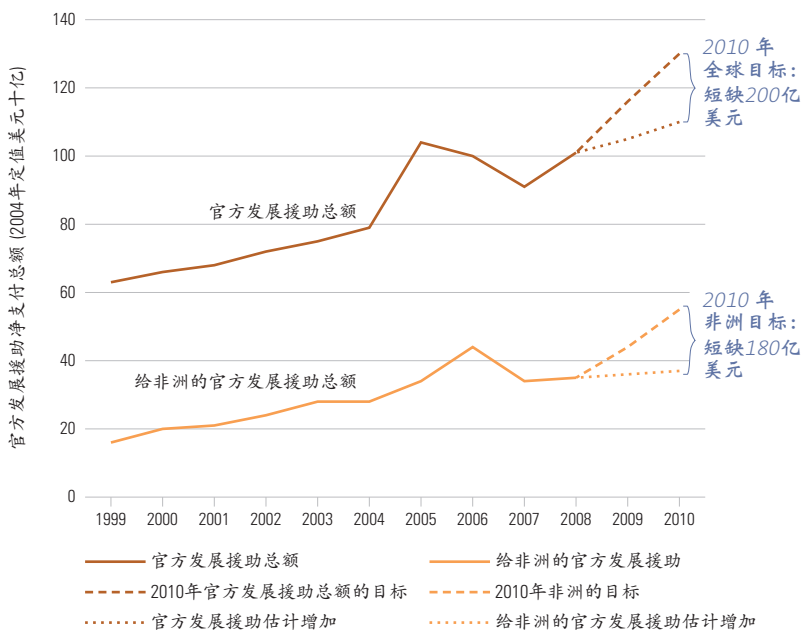
近期的趋势

整个教育援助支付额和基础教育援助支付额均稳步上升。2007年，教育援助的总流量达到108亿美元，是2002年的两倍多。基础教育援助支付额的增加较为缓慢，从2002年的21亿美元增至2007年的41亿美元。教育援助的增加是由援助总量的增加所驱动，并非由于被赋予了更高的优先地位。2006-2007年，在所有援助承诺中，教育平均占12%左右，与1999-2000年的水平相同。

援助承诺额与支付额迥然不同，承诺总额停滞不前，但趋势飘忽不定（图12）。2007年，已报告的教育承诺额保持在121亿美元，与2004年的水平相当。基础教育依然是需要特别关注的领域。虽然在

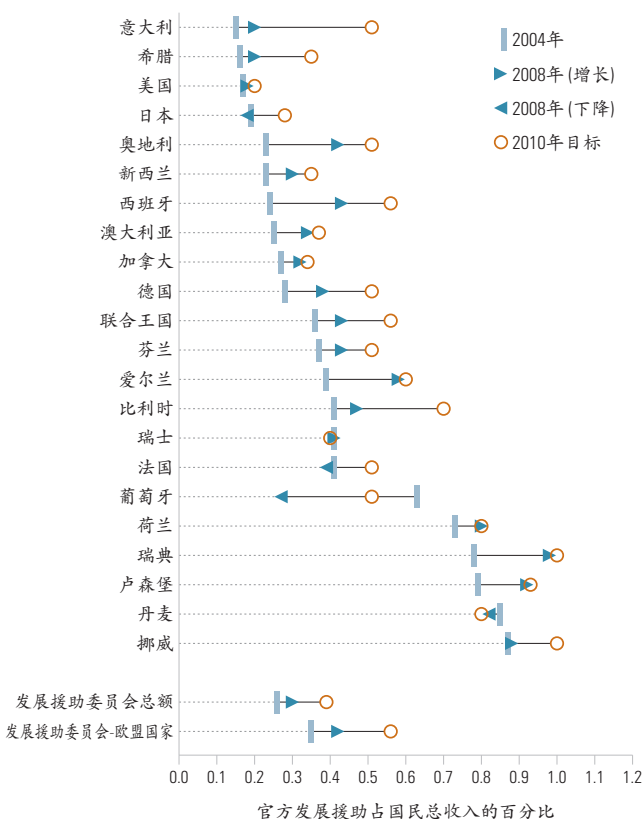
对莫桑比克的教育援助将失学儿童的人数减少了50万

图10：预计给非洲的援助总额缺口最大



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图4.1。

图11：几乎所有捐助者都无法兑现2010年的援助承诺



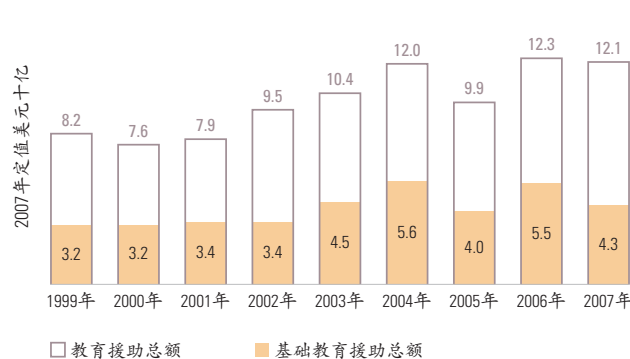
资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图4.2。

2000年达成达喀尔共识之后数年来，援助承诺额增加了58%，但是2004年以后因多次急剧减少时常停滞不前。实际上，2007年报告的43亿美元表明在2006年的基础上减少了22%，即大约12亿美元。基础教育援助承诺额的下降幅度远远大于整个教育的下降幅度。

虽然捐助者的年度承诺额出现波动是不可避免的，但近期的趋势突出了系统性问题。一个问题是，教育援助的总体流量受一小群捐助者影响。教育方面的五大捐助者——法国、德国、世界银行国际发展协会（IDA）、荷兰和英国——在教育援助承诺总额中所占比例略低于60%。这样集中的一个结果是，一、两个主要捐助者相对较小的动作就可能导致总体捐助水平大幅波动。

另一个问题是要在各级教育之间平衡援助流量。2000年，捐助者承诺提高对于基础教育的重视程度，但是这一承诺尚未导致资源配置的显著转

图12：基础教育援助承诺额在十年前半段上升后现在停滞不前



资料来源：见《2010年全民教育全球监测报告》图4.7。

变。2006-2007年，基础教育占教育援助总额的五分之二左右，与2000年大致相同。平均而言，低收入国家得到的教育援助依然是略低于全部教育援助的一半，并且几乎占基础教育援助的60%。

个别捐助者对不同等级教育的承诺截然不同。在六个最大的双边教育捐助者中，有两个捐助者——荷兰与美国——将60%的援助分配给基础教育。其他三个捐助者——法国、德国和日本——将55%的援助分配给基础后教育。在法国和德国，大部分教育援助预算分配给招收外国学生的本国机构。西班牙等其他捐助者倾向于将更多援助资金分配给基础教育。

新的重要援助来源层出不穷，其中一些援助来源可能极大地推动教育发展。没有与经济合作与发展组织（OECD）发展援助委员会结成联盟的捐助者，如中国和沙特阿拉伯，近年来都为教育提供了捐款。私营部门的援助也有所增加。可以更有效地利用创新性筹资机制，如其他部门已经制定的筹资机制，帮助填补教育的资金缺口（框注6）。

提高援助的实效

援助质量比援助数量更难衡量，其重要性却毫不逊于援助数量。2005年《关于援助实效的巴黎宣言》表明，捐助者和受援国试图确定更有效地提供援助的方式，但在实现《宣言》中列明的目标方面，进展情况却喜忧参半。要想实现相关目标，未来三年必须加倍努力。

2007年报告中表明诺额基础教育的43亿美元减少了22%

框注6：国际足球联合会与世界杯有助于实现全民教育目标

2010年世界杯足球赛成为全民教育国际行动和造势活动的重要协调中心。全球教育运动正在与国际足球联合会（FIFA）合作，提高人们对撒哈拉以南非洲地区面临的教育问题的认识。这种创新筹资办法即使在2010年世界杯赛结束后，也可以继续给教育带来好处。几大欧洲联赛和国际足联世界杯一致同意，对未来的赞助商和媒体营销收入征收少量的“共创美好未来”税（0.4%），这样每年就能有5,000万美元，可让世界上最贫穷国家的50万儿童上学。

利用各国公共财政管理系统的情况

捐助者设定了雄心勃勃的目标：到2010年，通过受援国的公共财政管理系统提供80%的援助。实现这一目标的进展比较缓慢：2007年，仅43%的援助通过国家系统提供。其部分原因是，这些系统尚且薄弱，没有能力管理大规模的援助流量。但是，即便对这些系统予以强化，捐助者有时也迟迟不愿增加通过该系统提供的援助资金。另外，有一个国家的公共财政管理系统较差，依然没有为捐助者的使用提供有效的指导。孟加拉国的这一系统比莫桑比克、卢旺达和赞比亚的薄弱，但是利用国家报告系统的援助比例却高出许多。这种结果对捐助界制定的改革激励措施是否有效提出了质疑。

援助的可预测性

没有可预测和及时的援助，受援国政府很难制定中期筹资计划并加以实施。2007年，只有63%的援助如期提供。对于一些国家而言，有关数字远远低于这一水平。2007年，也门仅收到三分之一的计划援助，而计划向贝宁提供的4.77亿美元的援助中，实际上只有1.51亿美元到账。

援助的可预测性问题并非完全由捐助者负责。通常情况下，援助合作伙伴双方都有问题：受援国规划不得力，捐助者缺乏多年期承诺。在坦桑尼亚联合共和国进行的一项调研发现，对该国初等教育计划的援助支付额低是迟迟不批准工作计划、审计报告质量差以及捐助者不现实的报告要求造成的。

调整援助和协调活动

提高援助的协调性意味着捐助者要集体努力，依照受援国政府的计划调整其活动。衡量这方面的进展情况的一个指标是基于计划的援助份额。2005-2006年，基于计划的援助占基础教育援助总额的54%，而1999-2000年为31%。莫桑比克和赞比亚改变了工作方法，转而采取集合教育资金的做法，使捐助者能够通过国家系统和共同报告机制通力合作。

更有效地
利用创新
筹资机制，
帮助填补
教育的资金
缺口



秘鲁的一块
双语迎宾牌



乌干达的户外学习：
使教育适应社区需要

改革快车道倡议

为迎接在达喀尔提出的到2015年的挑战，全世界需要建立有效的全球筹资机制，为构建教育体系提供重要的资源。快车道倡议（FTI）于2002年推出时，被普遍视为加速实现全民教育目标的催化剂。然而，其结构逐渐无法发挥功效。要实现全民教育目标，就必须对快车道倡议进行重大改革。

重要信息

- 全球需要制定一个雄心勃勃的多边框架，加速实现2015年教育目标的进程。
- 快车道倡议虽然取得了一些重要成就，但未能动员和提供所需规模的资金。
- 需要制定新的管理规则，加强发展中国家的发言权，提高决策的透明度。
- 需要做出更多努力，向受冲突影响国家提供支助。
- 从根本上改革快车道倡议的现有结构至关重要，全球保健倡议可提供有益的经验教训。

援助受冲突影响的国家

增加援助对于受冲突影响的贫穷国家的教育至关重要。虽然分配给这些国家的援助不断增加，但远远赶不上它们的需求。在受到冲突影响的20个贫穷国家中，失学儿童的人数占全球大约三分之一，但是在2006-2007年，这些国家收到的援助只是教育援助总额的近五分之一和基础教育援助的四分之一，而且其中一半以上被分配给了三个国家（阿富汗、埃塞俄比亚和巴基斯坦）。

从人道主义援助到发展援助：缺失的环节

在许多受冲突影响的国家，安保和人道主义援助支出在捐助者支助中占主要地位，总体上的长期发展，尤其是教育，则处于次要地位。据估计，2008年，教育仅占人道主义援助总额的2%，即2.37亿美元。在刚果民主共和国，2007年，只有1%的人道主义援助（500万美元）用于支持教育干预措施，远远低于为该部门确定的最低要求，即2,700万美元。问题并不在于国际社会为安全保障和减少饥饿人口问题投入太多，而在于对冲突后重建并非不重要的其他领域投入太少。

捐助者日益认识到，在冲突中和冲突后局势下进行长期社会和经济重建的重要性。然而，在制订一个将短期人道主义援助和长期发展援助结合起来的政策框架方面进展有限。

快车道倡议框架

一开始，快车道倡议的目标是加强国家教育规划，促进捐助者的协调，提高双边援助。期望通过“批准效应”间接招引来资金，盖上批准的大印就会使捐助者提供更多支助。后来，快车道倡议本身通过催化基金成为了一个资金来源。

但结果令人失望。对资金缺口的规模进行评估时发现，快车道倡议未能动员所需规模的资源。因而从根本上进行改革势在必行。

快车道倡议的管理结构涉及诸多参与者和复杂的程序。虽然已做出努力加以改革，但依然存在四个问题：

- 捐助者占主导地位，并且缺乏独立的审查人员，秘书处得遵循世界银行的程序；
- 发展中国家在决策中没有发言权；

捐助者日益认识到，在冲突中和冲突后局势下进行长期社会和经济重建的重要性

发展中国家在快车道倡议的决策中没有发言权

- 地方捐助团体和世界银行之间存在多重决策标准，这些标准可能互相矛盾或不一致；
- 领导层薄弱，这是各主要机构和捐助国缺乏高级别的政治支持造成的。

资金的支付：太少且太不可靠

几乎没有证据证明快车道倡议的批准促使国内捐助者增加了双边支助。通过催化基金提供的资金同样令人失望。催化基金于2003年作为一个直接供资机制而创立，遇到了动员的资金有限、支付率低下、捐助者队伍不大等问题。截至2009年3月，在催化基金收到的12亿美元中，已支付4.91亿美元，其中一半只分配给三个国家：肯尼亚、马达加斯加和卢旺达。2007年分配给塞内加尔的资金，到2009年4月仍未支付。在催化基金最初分配后的两年期间，莫桑比克仅收到7,900万美元赠款中的2,900万美元。2007年适用了更严格的规则，因而支付速度骤然放慢，尽管有些迹象表明比上一年有所改善（图13）。

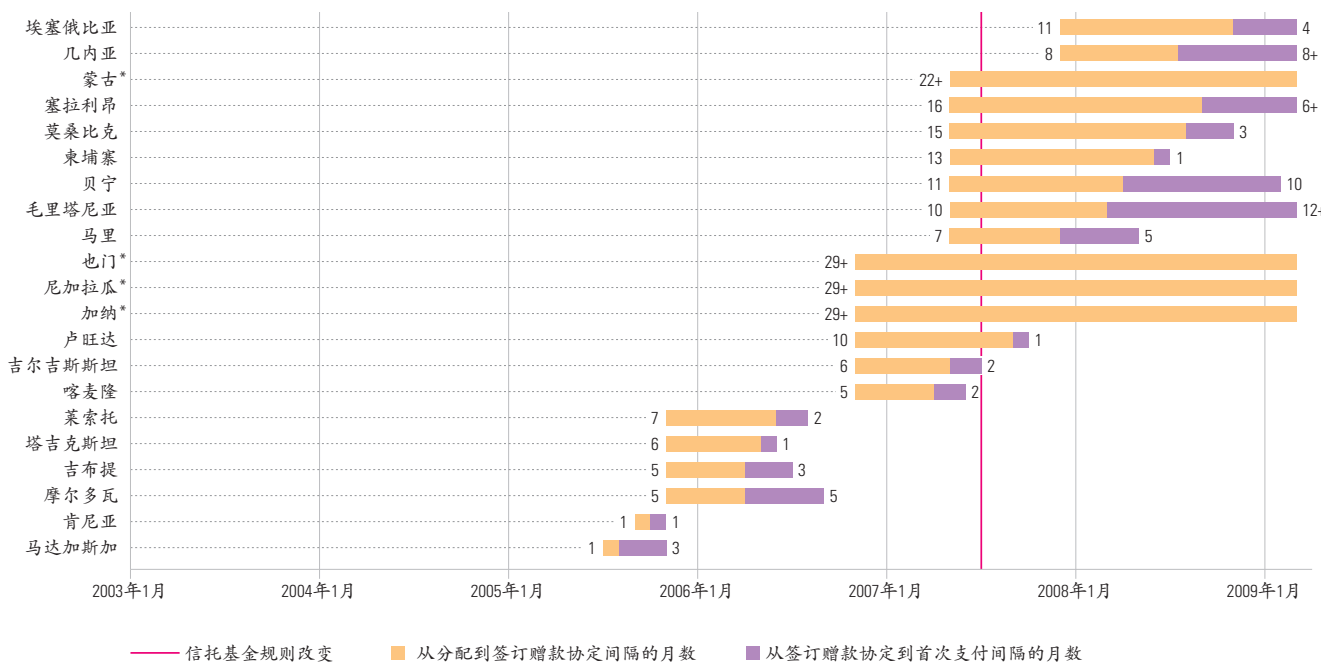
受冲突影响的国家即便履行完批准程序，也没有获得快车道倡议的优良服务。塞拉利昂在快车道倡议批准了其国家教育计划的三个月后，获准取得由催化基金提供的1390万美元支助。2009年4月，在分配决定做出两年后，塞拉利昂仍在等待首次付款。利比里亚的计划获得了批准，但其要求催化基金支助的申请却遭到否决。

从全球保健基金吸取的经验教训

在过去的10年里，全球保健筹资行动快速发展，激发了政治方面的支持，使健康问题成为国际发展议程的核心事项。

全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金以及免疫联盟（原为全球疫苗和免疫联盟）就是很好的例子，这两个组织均对健康状况施加了可衡量的影响。全球基金为大约200万人提供了抗逆转录病毒药物，为460万人提供了结核病治疗，挽救了大约350万人的生命。到2008年底，全球基金支付了70亿美元。免疫联盟为免疫计划提供支助，它已帮助340万人躲避了死亡的威胁。

图13：催化基金从分配到支付间隔很长



* 第三年的赠款。

资料来源：《2010年全民教育全球监测报告》图4.19。



机会之窗：
孟加拉国贫民区校内、校外儿童

© UNESCO/Samer Al-Samarrai

全球保健合作伙伴的诸多原则和做法对快车道倡议具有现实意义。它们成功地增加了援助资源，保持了较高的支付率，并开拓了新的资金来源，主要是慈善基金会。

管理安排有助于提高实效。全球基金是独立的机构，不受某个组织或捐助者的支配。发展中国家政府和民间社会团体拥有很大的发言权，国家委员会根据透明的决策系统进行规划。尽管保健和教育之间存在差异，但可以、吸取重要的经验教训用于快车道倡议的改革。

实施经过改革的全球教育倡议

经过改革的快车道倡议可以再次推动实现达喀尔目标的进程。本报告为加强多边教育合作的实效提出了几种方法建议：

- 回归最初的原则：有效的多边倡议应侧重于通过对国家计划的协调支助，填补全民教育的资金缺口。

- 将快车道倡议建设成为世界银行以外的独立基金会，为其设立强大的独立秘书处并改革管理安排，以加强发展中国家政府和民间社会团体的发言权。
- 重新制订规划和程序，提高透明度并淡化捐助者对筹资决定的支配权。
- 定期召开认捐会议，建立安全、可预测的供资基础。
- 通过快车道倡议内部的统一程序，既支持短期内的恢复工作，也支持长期规划目标，从而满足受冲突影响的国家的特殊需求。

快车道倡议改革要求采取切实可行的措施，这些措施应得到高级别政治领导人的支持并有新的理想。更大的挑战在于如何促使发展中国家政府、捐助者和民间社会团体中的教育支持者协力合作，更加有效地推动变革。 ■

全球保健
合作伙伴
的诸多原
则和做法
对快车道
倡议具有
现实意义

第5章

迎接全民教育挑战

距

离2015年这个预定日期还有五年，全民教育目标处于关键时刻。世界上许多最贫穷的国家还远远没有走上实现达喀尔目标的轨道。它们甚至可能被推向更远，因为它们从全球经济危机中复苏的前景依然不确定。实际危险是，进展陷于停顿，有些国家自2000年以来取得的来之不易的成果可能丧失。如果全球要大力推动实现达喀尔目标，那么各国政府、捐助者和国际社会必须做出更多的政治承诺。2010年的千年发展目标首脑会议是制定新方针的一次机会。

各国政府要实现2015年目标，至关重要的是将边缘化问题列为全民教育议程的核心事项。除非各国政府重视那些因与贫穷、性别、种族、语言及其他弱势因素有关的不均等而落后的群体并为其提供资源，否则许多国家将无法实现全民教育目标。本报告提出了需要解决的问题并介绍了一些具有普遍性的政策教训。

根据这些教训拟定了解决教育中边缘化问题的十步计划。

1. 设定公平目标，促进全民教育目标的实现

各国政府应不仅设定国家平均目标，而且必须设定侧重于边缘化人口的“公平目标”。这些目标可从缩小因财富、性别、语言和地方造成的不均等方面来设定。

2. 开发数据收集系统，重点是用以确定边缘化群体并监测其进展情况的分类统计数据

监测与衡量应是旨在确定落后群体的战略和向该群体提供帮助的政策所不可缺少的一部分。评估实现公平目标的进展情况也需要有效的监测和分类数据。

为本报告开发的教育贫困与边缘化数据集可作为一个大工具箱的部分内容，从而更加重视公平问题。各国政府需要在国家数据收集方面加大投资力度，以便了解各种环境中的边缘化问题。这类数据还可通过将资源分配给成绩不佳的学校和领域来解决不公平问题。

3. 确定使特定群体边缘化的推手

边缘化的总体效应是，由于儿童无法控制的一些因素，限制了他们的机会。这些因素迥然不同。贫民区居民所面临的问题与农村贫民面临的问题不尽相同。虽然贫穷是教育边缘化的普遍缘由，女童、少数民族或残疾儿童经历的与贫穷有关的不利处境因某些社会态度而加剧，这些社会态度破坏自信心、降低所感知的教育价值。由于解决边缘化问题的成功措施必须直指一揽子干预措施可能遗漏的潜在具体原因，因此了解上述因素非常重要。

4. 采用综合性政策办法，解决教育系统内外造成弱势的那些相互关联的原因

各国政府需要把增进公平作为一项优先国策，并宣传全纳教育所能带来的更加广泛的社会和经济效益。为本报告制作的“全纳教育三角图”确定了改革的三大领域。

- 各国政府需要通过免除正式和非正式收费，缩短学校和社区之间的距离，制订更灵活的办学方法，包括为偏远地区的牧民开办流动学校和多年级合班教学，来改善可承受性和可获得性。
- 需要采取措施，强化学习环境。更加平衡地部署师资力量以及发展跨文化教育和双语教育，属于高度优先的事项。将财政和教育支助分配给最弱势地区的学校或拥有大量边缘化儿童的学校，同样很重要。

除非各国政府重视那些因与其他弱势因素有关的不均等而落后的群体并为其提供资源，否则许多国家将无法实现全民教育目标



© François Perri

想方设法：
在马里乘船去学校

- 扩大受教育的权利和机会还需要执行反歧视法、提供社会保护和重新分配公共资金。

上述每一个领域都必须纳入全面教育计划之中，该计划应与促进减贫和社会包容性的更广泛战略相结合。

5. 加大筹资力度，加强公共支出的公平性

低收入发展中国家有可能将基础教育支出增加70亿美元，占国内生产总值（GDP）大约0.7%。与此同时，因全球经济低迷而不断出现的预算压力使实现公平的费用有所增多。各国政府必须制定以需求为重点的筹资方案，确保将支助提供给最贫穷的地区和社会群体。

6. 捐助者信守援助承诺，召开全民教育认捐会议

加速实现全民教育目标的进程要求捐助者信守2005年做出的总体援助承诺，并加快兑现对于基础教育的承诺。即便各国政府增加承诺额，这项挑战也比

之前设想的大。考虑到普及到边缘化人口需要更多资金，全球的资金缺口大约为160亿美元，其中撒哈拉以南非洲地区占三分之二左右。在我们调查的46个低收入国家中，基础教育援助水平必须从每年27亿美元左右增至160亿美元左右。

全球金融危机加剧了国际援助行动的紧迫性。在许多低收入国家，经济低迷加大了财政压力。危险在于，这些压力将导致公共教育支出水平降低，甚至削减预算。由于2015年这个实现全民教育目标的预定日期日渐临近，捐助者必须紧急行动起来，填平资金缺口。应在2010年召开一次全民教育认捐会议，作为向着千年发展目标前进的更广泛国际战略的一部分。

7. 提高援助实效，更加重视公平问题和受冲突影响的国家

捐助者需要加大努力，实施《关于援助实效的巴黎宣言》。虽然已取得进展，但是援助往往附带不必要的高额交易成本，这是协调不力、没有使用国家系统和偏重于通过项目来工作造成的。

低收入发展中国家有可能将基础教育支出增加70亿美元，占国内生产总值（GDP）大约0.7%

非政府组织成功地触及边缘化群体的干预措施应纳入国家教育系统之中

在提高援助水平的同时，需要将重点转向对低收入国家基础教育提供更大支助。虽然自做出达喀尔承诺以来基本上是朝着这一方向发展的，但是有些捐助者需要审查其对不同等级教育的支助是否均衡。捐助者还必须增加对受冲突影响的国家的援助。

8. 加强多边教育援助结构

国际教育援助需要更坚实的多边合作框架，从而进一步动员财政资源，保持教育在国际发展议程中的核心地位。当前的结构，即全民教育快车道倡议，需要从根本上进行改革。应当重新构建快车道倡议，使其成为世界银行以外的独立组织，并加强发展中国家在各级管理上的发言权。快车道倡议的改革应从国际保健基金和其他倡议中吸取经验教训。这些倡议动员了更多新的资金，发展了广泛的捐助者支助基础，推动了私营部门的参与，创建了创新性筹资窗口，激发了政治支持。教育目标应设定在类似水平上。捐助者应当行动起来，为满足催化基金预计的资金需求筹集12亿美元。

有效的多边教育合作需要更广泛的机构变革。全民教育高级别小组应致力于发展更注重结果的架构，制定重点更为突出的议程并加强后续行动。

9. 将非政府组织提供的服务纳入国家教育系统

非政府组织在为边缘化群体提供教育机会方面一直走在最前面。许多非政府组织在贫民区和偏远的农村地区提供教育服务。他们还直接与童工、牧民和残疾儿童合作，积极开展提供“二次机会”的教育活动。非政府组织成功地触及边缘化群体的干预措施应纳入国家教育系统之中。

10. 通过政治和社会动员，增进边缘化人口的权利

解决边缘化问题需要改变政策和权力关系。立法活动有助于增进边缘化群体享有资源和服务的权利。法律可以确立无歧视和机会平等原则。但是，在立法的同时进行社会和政治动员，立法才最为有效。从美国的民权运动到拉丁美洲的土著人民运动，民间社会团体在形成联盟和确定推动变革的要求中发挥了关键作用。

在国际一级，民间社会组织确保了在政府间论坛能够听到边缘化群体的呼声。他们还可以敦促捐助者和政府信守在达喀尔为实现全民教育做出的认捐承诺。全球教育运动是非政府组织、教师联合会和其他民间社会团体的广泛联盟，在这一领域发挥着举足轻重的作用。



© UNESCO/Ernesto Benavides

全民教育：
秘鲁一所面向土著儿童的
跨文化双语学校

