

# 摘要

全民教育

## 潜在危机： 武装冲突与教育



# 潜在危机： 武装冲突与教育

## 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

研究：Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Stuart Cameron, Anna Haas, François Leclercq, Elise Legault, Anaïs Loizillon, Karen Moore, Patrick Montjourides, Pauline Rose

宣传和推广：Diederick de Jongh, Andrew Johnston, Leila Loupis, Marisol Sanjines, Sophie Schlondorff, Céline Steer

业务和印制：Erin Chemery, Julia Heiss, Marc Philippe Liebnitz, Judith Randrianatoavina, Martina Simeti, 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](mailto:efareport@unesco.org)

电话: +33 1 45 68 10 36

传真: +33 1 45 68 56 41

[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

已出版的全民教育全球监测报告：

2010年：普及到边缘化群体

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 – 提高质量势在必行

2003/4年：性别与全民教育 – 向平等跃进

2002年：全民教育 – 世界走上正轨了吗？

联合国教育、科学及文化组织，2011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

2011年第1次印刷

© 联合国教科文组织，2011年

法国印刷

ED-2011/WS/1

封面照片：

在乌干达北部，遭遇政府军和上帝抵抗军冲突的儿童痛苦地目睹着发生在他们眼前的事情。

© Xanthopoulos Daimon/Gamma

# 序言

创建联合国的宗旨是为了让世界免受战争的蹂躏，并承诺创建一个让生活“免受恐惧”的未来，而教科文组织的诞生正是为了促进建设这样一个未来。《教科文组织组织法》深刻地指出，我们的任务是通过教育来战胜“对彼此的习俗和生活缺乏了解”，古往今来，正是这种无知助长了武装冲突。

今年的《全民教育全球监测报告》及时地提醒人们联合国成立之历史、理念和价值观。这些价值观写入了1948年的《世界人权宣言》，也体现在国际社会2000年通过的全民教育目标之中。令人遗憾的是，至今我们距离《世界人权宣言》起草者构想的世界甚远 - 也距离我们共同的教育目标甚远。作为一个整体，我们未能战胜武装冲突所带来的巨大挑战。

本期《全民教育全球教育报告》明确指出，武装冲突还在继续屠杀成百万全世界最为脆弱的人们。战争也在夺走人们接受教育的权利，而我们却对其规模之大认识不足。事实胜于雄辩，超过40%的失学儿童生活在受冲突影响的国家里。同样，在这些国家里性别不平等现象最为严重，扫盲水平最低。通过聚焦至今依然是教育的“潜在危机”，我希望这份报告将有助于各国和国际社会在以下四个关键领域采取行动。

首先，我们要切实制止在受冲突影响国家的教育危机重灾区对人权的肆意侵犯。虽然我们无法在一朝一夕建成和平的社会，但却不能容忍本报告记载的对儿童的攻击、普遍和大规模地强奸女童和妇女、以及摧毁学校的设施。我们不能接受的是，尽管联合国安理会通过了一系列相关决议，但性恐怖依然被作为战争的武器 - 给女童和妇女带来难以言表的痛苦、恐惧和不安全感并对他们的教育造成极大的破坏。我将与联合国系统的同事们一起，坚定地致力于加强保护冲突地区儿童的人权。

第二，需要完善人道主义援助系统。当我走访受突发事件影响的国家的社区时，他们为维持教育而做的非凡努力往往让我深受感动。令人遗憾的是，提供援助的捐助者却没能相应跟上。目前教育部门仅收到2%的人道主义援助 - 而人道主义援助系统本身也经费不足。我们所有全民教育的合作伙伴都要做出特别的努力，使教育成为人道主义援助的核心内容。

第三，我们需要更加有效地利用和平机遇的窗口。联合国秘书长潘基文指出，我们目前缺乏所需的机制来支持相关国家走出武装冲突的艰难之路。于是我们正在丧失建设和平与重建的机遇，造成人力和物力的巨大损失。《全民教育全球监测报告》着重指出需要扩大联合供资的规模。我深信捐助者和受冲突影响的地区都能从这一领域的进一步合作中受益。

最后，我们需要充分释放教育的潜力，使之成为一支和平的力量。《教科文组织组织法》开宗明义：“战争起源于人之思想，故务需于人之思想中筑起保卫和平

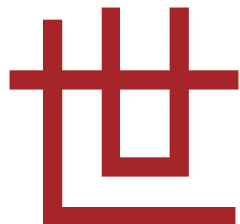
之屏障”。以宽容、相互尊重和致力于对话为基础的公众态度比任何其他屏障都更为坚实。世界各地的所有课堂上都要在日常教学中积极培养这样的态度。利用学校来助长偏见、沙文主义和对他人的不尊重不仅仅是一种恶劣的教育方式，也是通往暴力之路。我坚定地致力于借助我们目前在文化间对话、课程设置、教师培训以及教材改革等方面的工作，使教科文组织在重建受冲突影响国家的教育系统中发挥更加积极的作用。

联合国成立至今已65年多了，武装冲突带来的挑战也发生了变化。然而，作为联合国系统基础的原则、价值观和机制与以往一样，仍然具有现实意义。让我们共同努力，以这些原则、价值观和机制与教育的潜在危机作斗争，创造一个让所有儿童，所有家长的生活都免受恐惧的世界。



教科文组织总干事  
伊琳娜·博科娃

# 《2011年全民教育全球监测报告》概要



世界仍未走上在2015年实现全民教育目标的轨道。虽然我们已经在很多方面取得了进展，但《2011年全民教育全球监测报告》传递的核心信息是，大部分目标还远远无法实现。受武装冲突影响的国家面临着特别严峻的挑战。各国政府需要有更强的紧迫感、更大的决心和共同的目标，使这些全民教育目标有可能得以实现。

## 在实现2015年目标方面所取得的进展

过去十年见证了一些世界最为贫困的国家在实现全民教育目标方面所取得的非凡进步。

- 幼儿福利有了改善，比如5岁以下儿童的死亡率从1990年的1250万下降到2008年的880万。
- 从1999年到2008年，新增小学入学儿童5200万人。在南非和西亚，失学儿童的人数减少了一半。在撒哈拉以南非洲，尽管小学学龄儿童的人数大幅增加，入学率却上升了三分之一
- 在十年前性别失衡最为严重的地区，小学入学儿童的性别平衡有了很大的改善。

尽管取得了这些积极的进展，但是在2000年确定的全民教育目标和我们已经取得的有限进展之间还有很大的差距。

- 饥饿阻碍了进展。在发展中国家，1.95亿5岁以下的儿童 - 每三个儿童中就有一个 - 由于营养不足而对他们的认知发展以及今后的长期教育造成了不可弥补的损害。
- 失学儿童人数的下降太缓慢。2008年失学儿童的人数为6700万，但普及入学率的进展慢了下來。如果目前的趋势继续下去，到2015年失学儿童的人数将超过目前的人数。

- 许多儿童未完成小学阶段的学习就辍学了。仅撒哈拉以南非洲一地，每年就有1000万小学辍学儿童。
- 世界成年人中约17% - 7.96亿人 - 仍然缺乏基本的读写技能。其中三分之二是妇女。
- 性别不平衡问题继续阻碍着教育的进步。如果世界各国能在2008年都实现了小学阶段的性别平衡，那么入学的女孩就会增加360万人。
- 不平等现象的扩大限制了受教育的机会。在巴基斯坦，最贫困家庭7岁到16岁的儿童中，差不多有一半的人失学，而富裕家庭仅有5%的同年龄失学儿童。
- 性别弱势导致生命的丧失。如果撒哈拉以南非洲的儿童死亡率能够下降到生育妇女受过一些中等教育地区儿童死亡率的水平，那么儿童死亡人数就能减少180万人。
- 受过中等教育的妇女了解预防母婴艾滋病毒传染措施的可能性要大的多，据估计，2009年因母婴传染而导致与艾滋病毒相关的疾病夺走了26万人的生命。在马拉维，60%受过中等教育及以上教育的母亲知道药物可以降低病毒传染的风险，而仅有27%没有受过教育的妇女知道这一点。
- 在许多国家，教育质量依然很差。成百万小学毕业生的读写算技能远远低于预期的水平。
- 为普及初等教育，到2015年还需增加190万名教师，其中一半以上是在撒哈拉以南非洲。

## 全民教育的经费

全球金融危机加大了各国的预算压力，削弱了许多世界最为贫困国家向教育计划提供资金的能力。援助预算也受到了压力。现在距离实现2015年目标还

有不到5年的时间，各国政府和捐助者需要加倍努力，弥补全民教育经费的缺口。

- 虽然自1999年以来，低收入国家用在教育上的国民收入比重从2.9%增加到3.8%，有些国家和地区继续存在忽视教育的现象。中亚、南亚和西亚在教育方面的投入最少。
- 随着国家收入的增加以及更加致力于教育，低收入国家可以将全民教育的经费从每年120亿美元增加到每年190亿美元 - 增加额大约相当于国民生产总值的0.7%。
- 金融危机给教育预算带来了沉重的打击。本报告对18个低收入国家进行了调查，其中7个国家在2009年削减了教育经费。这些国家的失学儿童达370万人。
- 总体而言，自2002年以来，向基础教育提供的援助额翻了一番，达47亿美元，支持了加快全民教育进展的相关政策。然而，目前的援助水平还远远不够，每年仍需要160亿美元才能弥补低收入国家的外部资金缺口。
- 捐助方没有兑现他们在2005年作出的增加援助的承诺。据经合组织估计，全球每年援助资金的缺口达200亿美元。
- 目前的援助趋势是需要关注的问题。自2007年以来，基础教育的发展援助已经停止增长。2008年，撒哈拉以南非洲的基础教育援助资金下降了，相当于对每个小学学龄儿童的援助下降了约6%。
- 七个主要捐助方继续将其援助预算向较高层次的教育倾斜。如果所有捐助方都能至少将其教育援助资金的一半投向基础教育，那么每年就能新增援助资金17亿美元。

新的创新教育筹资方案将有助于弥补全民教育经费的缺口。本报告提出的建议包括：

- 以卫生部门的相似模式为基础，建立一个国际教育融资机制，这样有助于捐助方在困难的经济环境里筹措到新的资金。通过发行债券可以在2011年至2015年期间为教育筹措到30亿至40亿美元的资金。
- 在欧洲向手机用户征收0.5%的税款，每年可以筹集到8.94亿美元的资金。

## 潜在危机：武装冲突与教育

受武装冲突影响的国家距离实现全民教育的目标最为遥远，然而他们所面临的教育挑战却大部分没有被报道。受冲突影响国家中潜在的教育危机是需要国际社会加以应对的全球性挑战。武装冲突不仅有损于振兴经济发展、减少贫困和实现千年发展目标，同时也加深了不平等现象、绝望和怨愤，使这些国家深陷暴力的怪圈之中。

### 武装冲突对教育的影响

- 在2008年之前的十年中，35个国家经历了武装冲突，其中30个是低收入或中低收入国家。低收入国家的暴力冲突平均持续12年之久。
- 在受冲突影响的贫困国家中，2800万小学学龄儿童失学 - 占全球总数的42%。
- 受冲突影响的贫困国家中的儿童在5岁前死去的可能性比其他贫困国家的儿童大一倍。
- 受冲突影响的贫困国家中青年识字率仅为79%，而其他贫困国家的这一比率为93%。
- 卷入武装冲突的国家和非国家方越来越多地将平民和民用基础设施作为目标。参与冲突的人员普遍将学校和在校儿童视为理所当然的目标，明显违反了国际法。
- 据报道主要由于武装冲突的缘故，有超过4300万人流离失所，而实际数字很可能要高得多。难民和境内流离失所的人口在接受教育方面面临巨大的障碍。2008年在联合国难民事务高级专员办事处难民营的小学学龄难民儿童中仅有69%的儿童上了小学。

### 受冲突影响国家的教育开支

- 武装冲突使公共经费中的教育开支转向军费开支。21个发展中国家的军费开支超过了初等教育的支出；如果他们削减军费10%，就能增加950万名入学儿童。
- 军费开支也侵吞了援助资金。如果富裕国家仅将6天的军事开支转移到基础教育的发展援助上，他们就可以弥补实现全民教育目标所需的160亿美元的外部筹资缺口。

- 人道主义援助中教育仅占2%。在为人道主义呼吁提供资金的比例方面，没有任何一个其他部门少于教育部门：教育援助申请中仅有38%得到满足，大约是所有部门平均满足率的一半左右。

## 改革议程

本报告提出了一项改革议程，以解决以下四个系统性的问题。

- 未能提供保护。各国政府应当与联合国系统一起努力，加强对教育领域违反人权的问题进行监测和提出报告的系统，支持与违反人权作斗争的国家计划，有针对性地制裁那些反复作恶的罪犯。应当建立一个针对强奸和性暴力问题的国际委员会，由国际刑事法庭直接参与评估受到起诉的案件。教科文组织应当在监测和报告攻击教育系统的行为方面发挥牵头作用。
- 未能提供资助。迫切需要改变目前的人道主义观点倾向，承认在与冲突相关的紧急状况下教育可以发挥的关键作用。向人道主义联合基金提供的资金应当从7.3亿美元增加到20亿美元，以弥补教育经费的缺口。应当加强目前评估受冲突影响社区教育需求的系统。应当改革难民的管理工作，改进接受教育的问题。各国政府还应当更好地解决境内流离失所人员的受教育权问题。
- 未能实现重建。捐助者应当不再人为地割裂人道主义援助和长期援助。应当通过国家联合基金，比如阿富汗的成功机制，来分配更多的发展援助资金。捐助者应通过业经改革的全民教育快速道行动（FTI）机制，参照卫生部门的相似做法，为集中供资制定更加有效的多边资金安排方式。每年向FTI提供的经费应该增加到60亿美元，并引入更加灵活的规则，以便利向受冲突影响的国家提供支持。
- 未能进行和平建设。为发挥教育促进和平的潜力，各国政府和捐助者应当优先发展全纳的教育系统，借助对战争长期创伤影响进行的评估所提供的材料，来制定语言、课程设置和非集中化方面的政策。学校首先应当是传授最为关键技能的地方：宽容、相互尊重、以及与他人和平相处的能力。应当通过联合国和平

## 一些重要的信息

“青年人口激增”再加上教育的失败便意味着冲突的风险。在许多受冲突影响的国家里，教育系统没有向青年提供他们摆脱贫困和失业所需的技能。许多受冲突影响的国家里25岁以下人口的比例超过60%，高质量的教育是克服经济困境的关键所在，而经济困境往往会助长暴力冲突。

错误的教育会助长冲突。教育具有成为和平力量的潜力 - 然而学校却往往被利用来助长社会分化、不宽容和偏见，从而导致战争。任何国家如果不能从学校开始，在其国民中培养相互信任，那么就别指望能够实现和平与繁荣。

各国政府和国际社会没有能够坚持人权。卷入武装冲突的国家和非国家方将在校学生、教师和平民作为目标，却几乎不受惩罚。在那些发生强奸和其他形式的性暴力行为的地方，情况更是如此。因此全民教育的相关各方应当行动起来，更加有力地坚持和倡导人权。

由于主要捐助方国家安全议程的需要，援助的效果受到了影响。向受冲突影响国家提供的发展援助严重倾向那些被视为具有战略优先性的国家，主要是阿富汗、伊拉克和巴基斯坦。利用教育援助资金来支持镇压叛乱的行动威胁着当地社区、在校学生和援助工作人员的安全。援助者应当将教育援助与军事行动分离开来。

人道主义援助系统未能有效地帮助遭遇冲突的儿童。地方社区显示了很大的决心，努力以创新的方式在冲突期间维持教育工作。而捐助方却没能这样做，人道主义援助团体应当配合响应受冲突影响社区的愿望

国际援助系统并不具备抓住和平与重建机会的条件。许多从冲突中走出来的国家缺乏重建教育系统的资源。目前只是依赖有限的、不可预测的人道主义援助，而这些社区却需要有长期的和可预测的资金来源，以发展高质量的全纳教育系统。

建设基金向教育提供5亿至10亿美元的资金，而教科文组织和儿童基金会应当在将教育纳入更为广泛的和平战略方面发挥更加关键的作用。



# 引言

2000年，各国政府在塞内加尔达喀尔通过的《达喀尔全民教育行动纲领》确定了2015年之前要实现的六项大的目标和数项具体目标。纲领的副标题为“实现我们的集体承诺”。十年之后，2011年《全民教育全球监测报告》的核心信息是世界各国政府仍未充分履行其集体承诺。

在做出这一严酷结论的同时，我们也要看到某些重大进展。失学儿童数量不断减少，性别差距正在缩小，越来越多的儿童从小学升入中学以及中学后教育阶段。世界上一些最贫困国家取得了长足的进步，这说明低收入不是加快发展步伐的天然屏障。然而，我们距离实现《达喀尔宣言》依然遥远，而且种种令人忧虑的迹象表明，这种距离还在扩大。按现在的趋势，2015年失学儿童的数量可能比今天还多。如果不齐心协力改变这一局面，对全世界儿童做出的达喀尔承诺将完全落空。

无法实现达喀尔目标将带来深远的后果。加快教育发展对于实现在消除贫困、营养、儿童存活以及产妇健康等方面的千年发展目标（MDG）至关重要。而且，一国之内和国家之间受教育机会的差距未能缩小正在破坏经济增长并加剧全球化的失衡。解决这个问题已成当务之急。然而在国际发展议程上，教育的地位却不断下降，几乎难以列入八国集团（G8）或二十国集团（G20）所关注问题的范围。

2011年《全民教育全球监测报告》共分两部分。第I部分介绍世界各地的教育现状，包括进展、挫折以及如何加快发展步伐的各种政策干预措施。第II部分侧重于阻碍实现全民教育目标的一个最大障碍：世界最贫困国家的武装冲突。报告分析了加大这一障碍的种种政策失误并探讨了如何消除这一障碍的各种战略。报告还提出了加强教育体系在预防冲突和建设和平社会方面之作用的议程。 ■

# 1. 实现全民教育目标进展情况的监测

## 6项全民教育目标

### 幼儿保育和教育：促进健康，消除饥饿

教育机会早在儿童上学前就已存在。儿童在幼儿期通过接受教育形成的语言、认知和社交能力是他们终身学习的坚实基础。健康状况不佳、营养不良和缺乏动力会削弱这一基础，并限制儿童所能发挥的潜力。幼年因饥饿而受到的不可治愈的身心伤害，始终侵蚀着人的潜力，这种现象在各国都存在。

各国儿童的健康状况普遍得到改善，而且儿童死亡率在逐渐下降。据估计，2008年5岁以下儿童死亡人数为880万，而1990年为1 250万。然而，在儿童死亡率较高的68个国家中，只有19个国家可望达到千年发展目标的一项指标，即从1990年至2005年将儿童死亡率减少三分之二。营养不良的直接结果是，超过300万儿童和10多万母亲死亡。

一些国家政府始终低估幼儿营养不良对教育所产生的后果。发展中国家约有1.95亿5岁以下儿童（占这些国家总人口的三分之一）发育迟缓，或身高与年龄不符，这是营养不良的信号。许多儿童在最初的几年长期营养不良，而这个年龄正是儿童认知发展的关键时期。营养不良不仅给人类造成痛苦，还给教育系统带来沉重负担。营养不良儿童往往在身体和精神上都无法发挥其潜能。他们上学读书的几率更低，即使能上学，他们的学习成绩也很差。经济增长并非医治营养不良的万灵妙方。自20世纪90年代中期以来，印度的平均收入翻了一倍，但营养不良比例却只下降了几个百分点。大约一半儿童长期营养不良，其体重不足的比例几乎是撒哈拉以南非洲平均数的两倍。

儿童和产妇保健目前在国际发展议程中处于更加显著的地位。2009年八国集团首脑会议和2010年千年发展目标首脑会议上宣布的有关营养、儿童存活和产妇安康问题的全球倡议深受欢迎。不过，现有方法没有体现出教育尤其是母亲教育在促进实现健康目标方面所能发挥的作用。

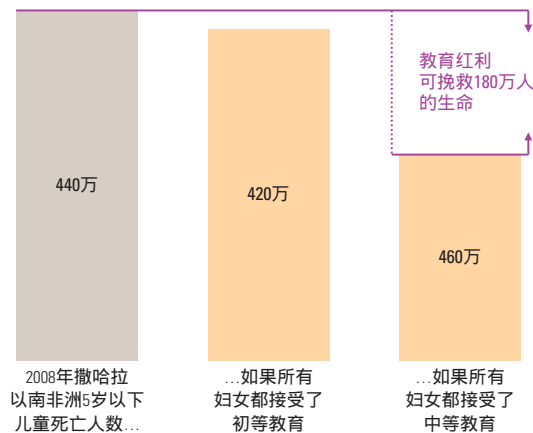
为男孩和女孩提供平等的教育机会既是一项人权，也是在其他领域取得进展的一种方式。教育有助于改善儿童和母亲的健康，并使妇女能够了解有关营养和疾病的信息，从而做出正确选择，更好地掌控自己的生活。

来自家庭调查的各种证据一致表明，母亲教育是对儿童生存前景影响最大的因素之一。在撒哈拉以南非洲地区，如果生育妇女的受教育程度能够达到中等教育水平，那么，这一地区的儿童平均死亡率就

在撒哈拉以南非洲，教育红利可挽救180万人的生命

图1：教育红利可挽救180万人的生命

2003-2008年在撒哈拉以南非洲地区根据假设的母亲不同教育水平估计的5岁以下儿童死亡人数



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图1.7

母亲教育是保护儿童生命和健康的一种有效方式

会下降41%，即减少180万死亡人数（图1）。在肯尼亚，母亲未完成初等教育的儿童在5岁前死亡的概率是母亲拥有中等教育或更高学历的儿童的两倍。

《2011年全民教育全球监测报告》提供了一些令人瞩目的新证据，证实儿童的健康福利与母亲的受教育程度有关。家庭调查数据表明，在许多国家，母亲所受的教育越高，她们越有可能了解艾滋病病毒可通过哺乳传播，妊娠期间服用药物可以降低母婴传

播的风险。在马拉维，60%拥有中等教育或更高学历的母亲知道药物可以降低艾滋病病毒传播风险，而有这方面知识却未受过教育的母亲仅占27%。

上述证据表明，母亲教育是保护儿童生命和健康的一种有效方式。联合国艾滋病规划署估计，2007年约有37万15岁以下的儿童感染了艾滋病病毒，其中大多是在怀孕和分娩期间或哺乳期间由受艾滋病感染的母亲传染的。本报告提供的证据显示，许多这种感染都可以通过教育来预防（图2）。

图2：母亲教育可挽救生命

# 一种令人瞩目的新途径可降低母亲向胎儿传播艾滋病毒的概率，而目前母婴之间的传播每年导致37万儿童感染艾滋病毒。

这就是我们所说的母亲教育。

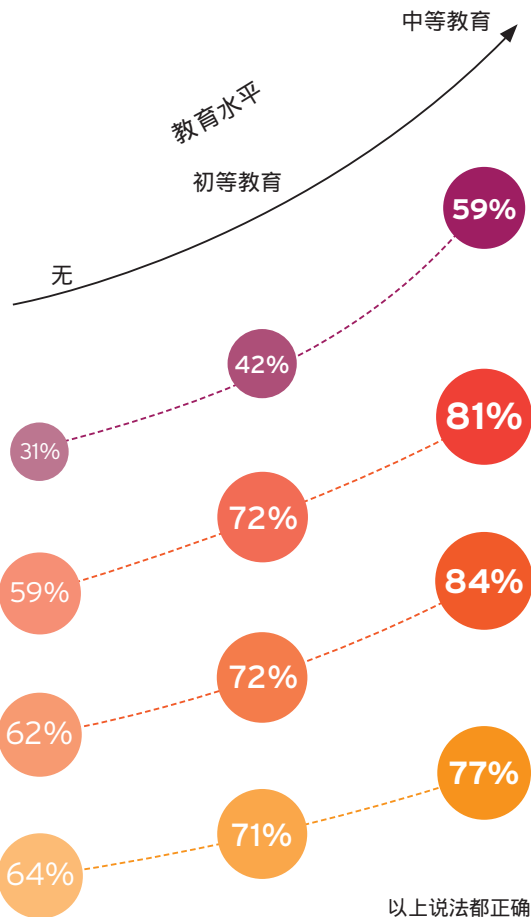
## 了解艾滋病毒/艾滋病的母亲比例 ...

... 在孕期可通过抗逆转录病毒治疗来预防母婴传播

... 利用安全套降低传播概率

... 无法通过超自然途径传播

... 可通过哺乳传播



以上说法都正确

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图1.9

幼儿计划不仅为儿童做好了上学准备，同时还可以减轻家庭贫困的影响，杜绝母亲和子女都无文化的现象，并加强经济增长的前景。然而，许多发展中国家的幼儿政策依然深受资金来源不足、计划不统一、不平等现象普遍的困扰。

家境最贫寒的儿童可以从幼儿计划中获得最大利益，不过，这些儿童在该计划中所占的名额往往最少。在科特迪瓦，大约四分之一最富裕家庭的儿童上过学前班，而最贫穷家庭的这一比例几乎为零。莫桑比克等国的情况已经表明，只有加大平等力度，才能使处境极为不利的群体有机会接受学前教育（框注1）。

### 框注1：莫桑比克有针对性的学前教育计划

莫桑比克Escolinhas学前计划向3-5岁的弱势儿童开放，特别针对生活贫困或感染艾滋病毒的人口。社区志愿者，包括每个教室两名教师，都侧重于利用游戏、艺术和音乐来激发认知，培养基本的计算和阅读能力。该计划包括健康和营养指导以及家长的支持。它提供有可能在其他国家采用的高质量、低成本服务。

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》框注1.3

## 普及初等教育： 错失目标

过去十年来，各国小学入学率明显提高。在这十年初期，还有许多国家尚无希望在2015年以前实现普及初等教育的目标，但今天它们对实现这一目标充满了信心。然而，前进的步伐并不一致，并有可能逐渐减缓。从当前的趋势来看，世界各国难以实现《达喀尔行动纲领》中规定的宏伟目标。

《纲领》通过之时，约有1.06亿儿童失学。到2008年，这一数字下降到6 700万。在印度的强力带动下，南亚和西亚已将失学儿童人数减少了一半。尽管学龄人口大幅增加，撒哈拉以南非洲的儿童入学比率几乎提高了三分之一。约43%的失学儿童生活在撒哈拉以南非洲地区，另有27%在南亚和西亚，



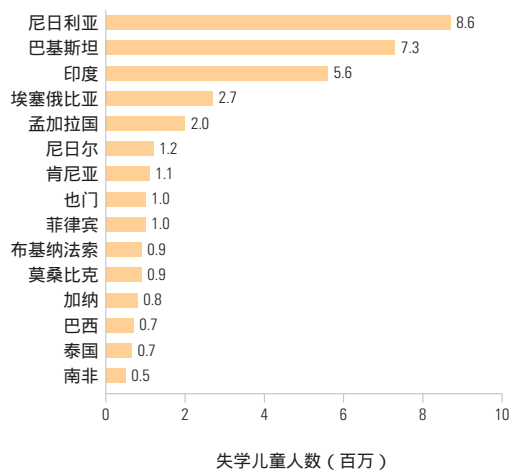
动荡的生活  
印度Naisingpara  
难民营里的孩子

几乎一半的失学儿童都生活在15个国家（图3）。据记载，一些国家的失学儿童数量急剧减少。从1999至2008年，埃塞俄比亚的失学儿童人数减少了大约400万，因此，到2015年该国完全有可能实现普及初等教育的目标。其他初始基准点较低的国家也取得了长足进展，尽管其中一些国家与2015年之前实现普及初等教育的目标仍有一段距离。例如，尼日尔在不到十年的时间里就将儿童净入学率翻了一番。

尽管上述成就令人鼓舞，但并非世界各国都走上了到2015年普及初等教育的正轨。本报告在趋势分析中考察了128个国家失学儿童的入学进展情况，这

2008年失学儿童人数为6700万人

图3：全世界一半的失学儿童生活在15个国家  
2008年选定国家失学的小小学龄儿童人数



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图1.11

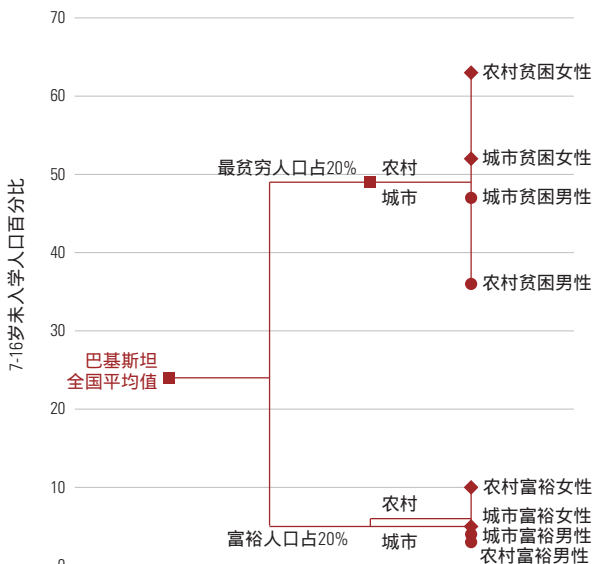
## 在撒哈拉以南非洲， 每年约有1000万小 学辍学儿童

些国家的失学儿童占全球所有失学儿童的60%。趋势分析的主要信息是，过去十年后半期失学人数下降的速度减为前半期的一半。放大到全球范围，如果这种趋势保持下去，那么，到2015年失学儿童将高达7 200万，比2008年还多。

不平等现象依然是加快教育发展的一大障碍（图4）。在巴基斯坦，2007年，近半数7至16岁最贫穷家庭的儿童失学，而最富裕家庭的这一比例仅为5%。菲律宾和土耳其等接近普及初等教育目标的一些国家无法迈出最后一步，其主要原因是难以在极度边缘化人口中普及教育。性别差距依然根深蒂固（见下文）。近年来，《全民教育全球监测报告》一直敦促各国政府采用注重平等的指标，据此致力于实现国家各项目标，包括将基于财富、地理位置、民族、性别和其他处境不利标志的不平等现象减半的目标。

就学仅仅是实现普及初等教育的一个条件。许多儿童虽已开始上学，但在完成整个初等教育周期之前就会辍学。在撒哈拉以南非洲，每年约有1 000万儿童在小学辍学。这是人才的巨大浪费，也是教育体制无能的根源。由于贫穷和教育质量差，儿童无法达到升级所需的学习水平，这些都是导致辍学率居高不下不下的原因。

图4：各国国内儿童上学的机会千差万别——以巴基斯坦为例  
2007年巴基斯坦7-16岁未入学人口百分比



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图1.13

提高巩固率的战略应适合各国具体的需要。包括埃塞俄比亚、马拉维和菲律宾在内的一些国家高度重视一年级辍学儿童；而包括乌干达在内的另一些国家，辍学问题出在一年级和六年级。入学率的快速增长往往出现在免除学费之后，这有可能造成教室过分拥挤和教育质量低下。马拉维和乌干达努力将入学潮转变为提高低年级的升级水平。坦桑尼亚联合共和国通过循序渐进的改革和增加投资，将经验更丰富、能力更强的教师分配到低年级，这些措施已取得良好成果。儿童入学年龄也很重要。超龄儿童入学晚与辍学率密切相关。哥伦比亚采取的另一个解决办法是推行农村办校计划，通过提高教育质量和相关性来减少儿童辍学率。

本报告确认的一些成功办法包括：通过提供鼓励上学的现金补贴降低儿童辍学率，并建立安全网确保脆弱家庭能够经受旱灾、失业或疾病等方面的经济冲击。埃塞俄比亚的《生产安全网计划》就是一个例子，该计划向贫困家庭提供现金或划拨粮食，从而使许多家长能够延长孩子的在校学习时间。

## 青年和成人的学习： 适应世界快速变化的技能

达喀尔做出的满足“所有青年人学习需求”的承诺，虽有崇高宏伟的目标，但却不够具体。由于缺乏可量化的目标，对进展情况进行监测存在困难。

大多数富裕国家都已接近普及初等教育的目标，而且逐步达到高等教育水平的人口占很大比例，在北美和西欧这个比例约占70%。在另一个极端，撒哈拉以南非洲中等教育毛入学率仅为34%，达到高等教育水平的人口仅为6%。不过，该地区的起点虽然很低，但它们已开始追赶上来。自1999年以来，埃塞俄比亚和乌干达的小学入学率翻了一倍多，莫桑比克是四倍。随着整个发展中国家小学入学率的不断提高，中等教育需求日益增大。技术和职业学校入学率也不断提高，由于数据有限，很难对各地区进行比较。青少年失学的数量不断下降，然而在2008年，全世界失学青少年的总数依然有大约7 400万人。

各国内部的不平等反映了中等教育方面的国际差别。入学率和毕业率与财富、地理位置、民族、性别和导致不利处境的其他因素密切相关。在柬埔寨

寨，28%来自20%最富裕家庭的23至27岁人口完成了中等学校教育，而最贫穷家庭的这一比例仅为0.2%。第二次受教育机会计划的实施，有助于未能完成初等教育的青年人获得必要的技能和培训，以扩大其谋生机会。一个成功模式是，拉丁美洲以低收入家庭为主的“青年”计划将技术和生活技能培训结合起来。各项评估表明，就业和赚钱的机会已大大增加。

尽管大多数发达国家的中等和高等教育入学率很高，但是它们也面临着与不平等和边缘化有关的问题。在经济合作与发展组织（OECD）国家，几乎每5名学生中就有1名不能完成高中学业。过早辍学的风险因素包括贫穷、父母教育水平低和移民身份。

青年失业率的上升因全球金融危机而加剧，促使一些经合组织国家优先考虑技能培养问题。联合国《2008年教育技能法》规定，18岁以下人口应接受义务教育和培训，他们可以选择全日制和半日制教育、学徒和公司培训等方式。为了让能力低下的青年人再接受教育和培训，许多国家增加了第二次受教育机会。尽管这方面的计划喜忧参半，但一些计划已取得显著成果。美国社区大学和欧盟国家的“二次受教育机会学校”，在惠及处境不利群体方面业绩卓著。

## 成人扫盲： 政治忽视阻碍进展

扫盲为人们打开了改善生计、增强健康和扩大机会的大门。《达喀尔行动纲领》包括成人扫盲的具体目标：到2015年成人识字率提高50%。该目标断难以实现，这是教育政策长期忽视扫盲工作的结果。

2008年，仅不到7.96亿成人缺乏基本的识字技能，约占世界成年人口的17%。其中近三分之二是妇女。他们绝大多数生活在南亚、西亚和撒哈拉以南非洲，不过，阿拉伯国家的成人文盲率也很高。

有10个国家的成人文盲人口占到全球成人文盲总数的72%（图5）。这些国家的情况不尽相同。巴西从2000至2007年将成人文盲人口减少了280万，而中

国在普及成人扫盲方面始终保持强劲的发展势头。印度的识字率虽不断攀升，但在上个十年的前半期无法防止成人文盲人数增加1 100万。尼日利亚和巴基斯坦这方面的进展均十分缓慢。

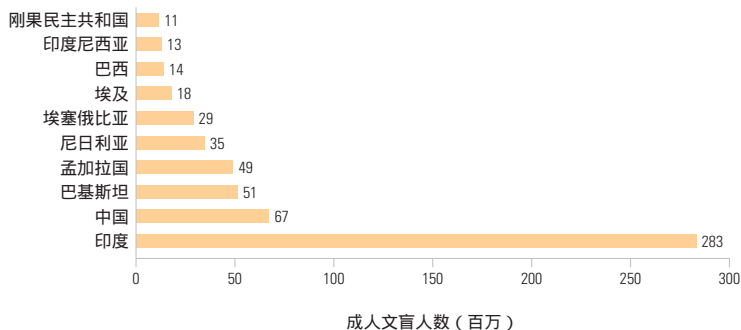
趋势分析表明，2000年在达喀尔做出的承诺与所取得的进展之间仍有很大的距离。一些拥有大量文盲人口的国家，包括中国和肯尼亚，可望兑现承诺。但是从当前的进展速度来看，占世界文盲人口很大比例的其他主要国家很难实现其承诺。孟加拉国和印度只不过达到2015年目标的一半，而安哥拉、乍得和刚果民主共和国这方面的差距就更大了。

缺乏政治承诺被普遍列为扫盲进展缓慢的一个原因，而事实也确实如此。在国际层面，过去十年来扫盲工作基本上没有什么起色。扫盲没有被列入千年发展目标议程，而联合国扫盲十年（2003-2012年）既没有大力提高人们对这一问题的认识，也没有促进各国采取任何行动。大型国际会议虽推动了思想交流和大量对话，但尚未建立可靠的行动平台。国际社会缺少强大的支持扫盲工作的领导力量。

只有政治领袖真正认识到扫盲的必要性，这项工作才有可能取得快速进展。自20世纪90年代末以来，拉丁美洲和加勒比地区一些国家开始给予成人扫盲更多的重视。伊比利亚-美洲青年与成人扫盲和基础教育计划（PIA）设定了到2015年消除成人文盲的宏伟目标。借鉴玻利维亚多民族国、古巴和尼加拉瓜等国家的创新性计划，伊比利亚-美洲青年与成人

2008年，  
仅不到7.96  
亿成人缺乏  
基本的识字  
技能，约占  
世界成人人  
口的17%。

图5：大多数成人文盲生活在10个国家  
2005-2008年选定国家成人文盲人数



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图1.29

扫盲和基础教育计划旨在向3 400万成人文盲提供3年的基础教育。另外，1.1亿未完成初等教育的未成年功能性文盲也有资格获得扫盲支助。

要在扫盲方面实现突破，需要各国政府开展各种合作，并在规划、筹资和执行方面肩负更大的责任。只有做到这一点，才有可能更快地取得成果。自扫盲和成人教育总局在20世纪90年代中期创建以来，埃及扫盲工作取得的进展表明，要有效推进扫盲工作，就应在综合战略中纳入招聘和培训扫盲教员、达成有效目标及做出两性平等承诺等内容。

## 两性平衡和性别平等： 一张有待破除的不利处境之网

教育上的两性均等是一种人权，是平等机会的基石，也是促进经济增长、创造就业机会和提高生产力的源泉。有些国家对严重的两性不平等现象置若罔闻，从而扼杀了女孩和妇女的潜力、削弱了她们的创造力，并缩小了她们的眼界，这些国家会为此付出高昂代价。尽管在实现两性均等方面已取得进展，但许多贫穷国家若不彻底改变教育规划政策和优先事项，就无法实现这项目标。

小学实现两性均等继续在加快步伐。十年之初性别差距最大的地区——撒哈拉以南非洲、阿拉伯国家以及南亚和西亚——均已取得进展，不过依然存在着不小的差距，这是不容忽视的。52个国家的数据表明，以两性均等指数（GPI）来衡量，小学女孩与男孩之比为0.95以下；另26个国家的这一指数为0.90以下。在阿富汗，每100个男孩入学就有66个女孩入学；在索马里，每100个男孩入学则只有55个女孩入学。如果世界各国在2008年都实现了小学一级的两性均等，那么，入学的女孩就会增加360万。

中等教育实现两性均等的进展变数很大。南亚和西亚已将大幅度提高女孩入学率与逐步实现更大范围的两性均等结合起来；而在撒哈拉以南非洲，中学女孩入学率有明显提高，但基点较低，两性均等方面毫无进展。2008年，该撒哈拉以南拥有相关数据的24个国家和南亚3个国家中等学校两性均等指数为0.90或低于0.90以下，10个国家为0.70或低于0.70以下。在乍得，中等学校男生人数是女生的两倍。而在巴基斯坦，女生与男生之比为3:4。在阿拉伯

国家，中等学校实现两性均等的进展落后于小学。许多国家在实现中等教育两性均等方面依然前景渺茫，不过，如果这些国家在推行实际政策的基础上加强政治承诺，情况就会大为改观。

对教育系统的两性不均等追根溯源，有助于相关政策的制定。在许多国家，两性不均等现象从小学一年级招生开始就已出现。在小学一级尚未实现两性均等的国家中，一半以上是在初等教育周期一开始男生就比女生多。在马里，男孩占一年级毛招生率的102%，女孩占89%。如果在小学期间不能（通过降低女孩辍学率）改变两性不均衡的现象，那么，初等教育系统的这种性别偏差就会始终存在，并会扩展到中等教育中。

儿童一旦入学，其升级模式也各不相同。在布基纳法索，大约70%入校学习的男孩和女孩读到最后一个年级；在埃塞俄比亚，女孩更有可能读到最后一个年级。因此，在这些国家，政策重点应放在最初招生时消除阻碍两性均等的障碍上。相反，在几内亚，女孩继续在校学习的比例远远低于男孩。针对辍学率上的性别差距，各国政府必须创建鼓励家长让孩子上学的激励机制，如现金补贴或学校供餐计划。

中等教育中存在的性别差距主要源于小学阶段。在大多数国家，完成初等教育的女孩升入中等教育的机会与男孩相同，但进入中学之后女孩通常更有可能辍学。在孟加拉国，从小学过渡到中学期间，性别差距表现为女孩的比例略高，而大多数男孩和女孩在中学毕业前就会辍学。男孩中学毕业率为23%，女孩为15%。

与财富、地理位置、语言和其他因素有关的不利处境扩大了性别差距。虽然来自富裕家庭的女孩和男孩在入学率上的差距往往较小，但来自贫困家庭、农村家庭或少数民族家庭的女孩入学率通常很低。在巴基斯坦，17至22岁的妇女平均受教育年限为5年，而农村地区贫困妇女的受教育年限却仅为1年，富裕的城市妇女平均受教育年限为9年。

妇女在工资待遇和就业机会方面始终处于十分不利的地位，因此，她们即使接受了教育，也不可能获得多大收益。不过，教育可能有助于消除妇女在劳动力市场的不利处境。向女孩教育提供经济奖励和

如果世界各国在2008年都实现了小学一级的两性均等，那么，入学的女孩就会增加360万

营造对女孩有利的学校环境、改进技术和职业计划的参与性，以及推行各种非正规教育政策，有助于消除限制妇女技能发展的性别歧视。孟加拉国农村发展委员会（BRAC）“青少年就业与生计中心”旨在帮助青年妇女培养技能、增强自信（框注2）。

### 框注2：孟加拉国农村促进委员会为女孩和妇女提供帮助

2009年，孟加拉国农村促进委员会（BRAC）2.1万多个“青少年就业与生计中心”满足了大约43万青年妇女的需求，她们聚集在一起参与社交，培养识字能力，开展健康、童婚和女孩在家庭中的作用等专题讨论。各中心还提供创收技能以及旨在建立小企业的会员储蓄和小额贷款计划方面的培训。成果显示，各中心在提高社会流动性和创收活动的参与性方面卓有成效。在获得成功之后，这种模式正在阿富汗、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等其他国家调整使用。

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图1.13

## 教育质量： 不平等阻碍进步

对教育系统进行测试是为了确定，教育系统是否已实现这样一个核心目标，即帮助青年人掌握了各种必要技能，使他们可以从事有保障的生计，并能参与社会、经济和政治生活。许多国家未能通过测试，因为这些国家有相当多的学生甚至在获得最基本的识字和计算能力之前就已辍学。

国际学习评估从国家和国际层面揭示了学生学习成绩上存在的明显差距。2006年国际阅读能力进展情况研究（PIRLS）依照4项衡量标准评估了40个国家四年级学生的阅读能力。在法国和美国等富裕国家，绝大多数学生的学习成绩达到或超过中等水平。相反，在摩洛哥和南非这两个中等收入国家，70%以上学生的学习分数未达到最低标准。

在许多发展中国家，学习成绩的绝对水平无一例外地偏低（图6）。南部和东部非洲教育质量监测联合会（SACMEQ）在2007年的评估数据凸现了低收入

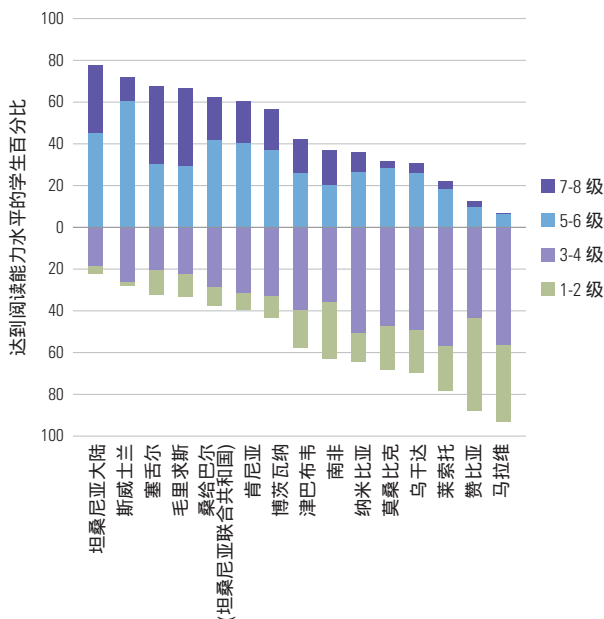
入国家学习成绩严重偏低的问题。在马拉维和赞比亚，超过三分之一的六年级学生不能流畅阅读。印度2009年的一项调查发现，仅38%的农村四年级学生能够阅读二年级的课本。甚至在经过8年学校教育之后，18%的学生依然无法阅读这些课本。

目前有关各方正在讨论的一个核心问题，是许多国家入学率急剧增加是否会影响教育质量。鉴于许多新生来自于极度贫困、营养差和父母识字水平很低的家庭（所有这些特征都与学生成绩偏低密切相关），因此可以认为，入学率与学习水平是相一致的。不过，这方面的证据实际上并不全面。南部和东部非洲教育质量监测联合会（SACMEQ）提供的评估数据表明，一些国家并不存在这种情况。在肯尼亚和赞比亚，2000至2007年期间学生入学率大幅度提高，不过这对测试结果并没有明显影响。坦桑尼亚联合共和国平均学习水平有所提高，而进入小学的儿童人数几乎翻倍。

学习成绩与父母的财富状况和教育程度、语言、民族及地理位置等因素有关。例如，在孟加拉国，80%以上升到五年级的学生通过了小学毕业考试，但是，尽管巴里萨尔分区几乎所有的学生都考试合格，而锡尔赫特分区通过考试的五年级学生则

在马拉维和赞比亚，超过三分之一的六年级学生不能流畅阅读

图6：撒哈拉以南非洲地区的学生阅读能力千差万别  
2007年六年级学生达到南部和东部非洲控制教育质量联合会（SACMEQ）规定阅读水平的人口百分比



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图1.37



要实现普及初等教育的目标，在2015年之前还需要190万名教师

不足一半。因此，就其通过国家考试的概率而言，孟加拉国儿童上学的地点显然很重要。在肯尼亚，能够阅读标准二年级斯瓦希里语课本的三年级最贫穷儿童占一半，而最富裕的学生则占四分之三。

在最贫穷的国家，政府面临的一个巨大挑战，是如何提高教育系统的平均教育水平。如果有关政策只侧重于改善整个教育系统的状况，而不努力减轻学生之间的不平等，那么，这种政策就不可能取得成效。

在学校招生中，处于社会不利地位的儿童会集中在某些学校，这与学校教育水平低下有很大关系，但学校存在的不平等也是一个原因。在大多数国家，服务于不同社会经济群体的学校，其质量截然不同。缩小这些差距是提高平均教育水平、减少教育不平等的的第一步。在国家之间和国家内部，学校的教育质量千差万别，很难获得普遍适用的经验。不过，可以确定一些能在各国产生重大影响的因素，例如：

- 教师人数。吸引合格人员从事教师工作，留住他们并向其提供必要的技能和支持至关重要。确保教师安置系统平等分配教师也是使学生的学习成绩更加均等的关键所在。另一个急需解决的问题是教师招聘。要实现普及初等教育的目标，在2015年以前还需要招聘190万教师，其中一半以上在撒哈拉以南非洲。
- 实际教学时间很重要。教师缺课和上课时间用于与课堂内容无关的事情，不但会大大减少学习时间，也会扩大学习差距。印度两个邦的一项调查发现，农村公立学校正式教师每周至少缺课一天。改善教师聘用条件，并加强学校管理和问责制，有助于提高学生的学习成绩和减少不平等。
- 低年级是关键。班级规模往往随着就学儿童升入更高一个年级而缩小。越往上升的学生就越能接受重点教学。在孟加拉国，公立和私立学校小学最后一个年级的平均班级规模为30名学生——大约是一年级平均数的一半。在这方面，至关重要的是对各个年级的教学资源进行平均分配，并充分确保所有学生都能获得基本的识字和计算能力。

- 课堂环境很重要。教室设备差、学生没有课本和书写材料，会影响学生的学习效果。在马拉维，小学平均班级规模为每名教师36至120名学生不等。在肯尼亚的东北部省份，拥有数学课本的儿童占8%，而在内罗毕则占44%。

为使边缘化儿童入学后摆脱不利境况，学校应向这些儿童提供额外支助，包括增加学习时间和补充资源。政府的资源分配可在缩小学习差距方面发挥关键作用。在印度教育指标最差的地区，中央政府增加了为学校每名学生分配的资源额度。增加额外资源有助于招聘更多的教师，并可缩小基础设施方面的差距。补习教育计划也可以起到重要作用（框注3）。在智利，“900所学校”计划通过为情况最差的学校提供额外资源来改善教育状况，包括每周举办增强教学能力讲习班和帮助儿童失学讲习班，以及提供课本和其他教学材料。该计划有助于提高四年级学生的学习水平和缩小学习差距。

框注3：布拉罕资源中心旨在提供有质量教育的Balsakhi计划（资料来源，框注1.14）

布拉罕资源中心是印度较大的非政府组织，旨在帮助向贫穷和脆弱人口提供有质量的教育。其最初的补习教育计划针对公立学校三、四年级的落后学生。当地招聘的教师在接受两周初始培训和进一步在职支持后，向学生传授基本的计算和识字技能。对计划的评估显示，学生的识字和计算考试成绩有所提高，学习差距不断缩小。这项计划的成功导致经修订的版本通过“阅读印度”计划在19个邦推广，2008-2009年度涉及儿童人数估计达3 300万。

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》框注1.14

国家学习评估也可以发挥作用。例如，通过低年级阅读评估可以确定有困难的儿童以及需要支助的学校和地区。向父母提供学习评估结果，有助于社区责成教育提供者承担责任，并使教育提供者了解各种根本问题。

## 为全民教育筹资：寻找突破

增加筹资并不能完全保证教育取得成功，但长期经费不足必然会导致教育失败。《达喀尔行动纲领》确认了支持有供资承诺的目标的重要性。履行承诺的记录有好有坏。世界许多最贫穷的国家都增加了教育支出，但一些政府在国家预算中对教育的重视依然远远不够。虽然援助水平有所提高，但捐助方未能集体履行承诺，确保“对实现全民教育作了认真承诺的国家不因资金不足而贻误这一目标的实现”。展望2015年，现在面临的危险是，全球金融危机后遗症将会扩大全民教育需求与实际筹资承诺之间本已巨大的鸿沟。

### 国内筹资不断增加，但各地区之间和各地区内部存在明显差异

教育投资的基础是国内财政收入和政府公共支出，而不是国际援助，即便在最贫穷的国家也是如此。世界上许多最贫穷的国家已加大教育投资。自1999年以来，属于低收入类的国家用在教育上的国民收入比重从2.9%增加到了3.8%。撒哈拉以南非洲地区一些国家已实现巨大增长：自1999年以来布隆迪用在教育上的国民收入比重翻了一倍，在坦桑尼亚联合共和国翻了三倍。

然而，一些国家和地区依然忽视教育筹资。从世界各地区的教育投资情况来看，中亚、南亚和西亚对教育的投资最少。总体而言，分配给教育的国内生产总值（GDP）比例往往随着国民收入而提高，但相关模式却反复无常。虽然巴基斯坦与越南的人均收入大致相同，但巴基斯坦教育占国内生产总值的比例却只有越南的一半；菲律宾的占比不足阿拉伯叙利亚共和国的一半。

总体筹资趋势受经济增长、税收水平和分配给教育的国家预算比例的制约。1999年至2008年期间，大多数发展中国家的经济都有了快速增长，因而加大了对教育的投资。经济增长转化为增加教育开支的比率取决于范围更宽的公共开支决策。在提供数据的国家中，一半以上国家的教育支出实际增长一直高于经济增长。例如，在加纳、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国，由于加强了税收并增加了分配给教育的预算比例，其教育支出的增长速度超过了经济增长速度。其他一些国家教育经费的增长占经济增



太子港的一间露天教室海地的教育系统曾经历冲突的冲击，2010年1月又遭地震的毁灭性破坏

长超额部分的比率则较小。1999年至2008年期间，菲律宾实际教育支出年均增长0.2%，而每年的经济增长为5%。菲律宾的教育投资占国家收入的比例本来就低，这样一来，就越来越低了。国家资源调动对实现全民教育目标的前景意义重大。在坦桑尼亚联合共和国，自1999年以来增加的经费已帮助减少了大约300万失学人口。过去十年来孟加拉国在教育方面虽已取得很大成效，但是由于其税收水平不高，且分配给教育的国民预算比例小，教育始终不能得到发展。

最贫穷的发展中国家在教育方面有很大的发展空间，它们可以加大筹资力度并进一步加强基础教育。《2010年全民教育全球监测报告》估计，这些国家可以从国内融资中再筹集70亿美元用于基础教育，使基础教育经费总额占到国民生产总值（GNP）的0.7%左右。

### 国际援助：承诺没有完全兑现

自2002年以来，对基础教育的援助总额几乎翻了一番，促进了在教育方面取得一些重要的成果。在包括孟加拉国、柬埔寨、埃塞俄比亚、莫桑比克、卢旺达、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国在内的国家，援助在支持加快教育进展的政策中发挥了关键作用。虽然援助悲观论者质疑发展援助的意义，但实际取得的成果却证明发展援助具有积极意义。然而，捐助方远未完全兑现他们在达喀尔和此后的国际首脑会议上做出的承诺。

自1999年以来，属于低收入类的国家用在教育上的国民收入比重从2.9%增加到了3.8%

教育援助必然受总体援助水平和更大援助环境的影响。2005年，八国集团和欧洲联盟为2010年认捐的数额高达500亿美元，其中一半是专项拨给撒哈拉以南非洲的。预计资金缺口估计为200亿美元，撒哈拉以南非洲就占160亿美元。

捐助方在执行国际指标和已通过的各种基准方面情况各异。在八国集团内部，意大利、日本和美国依然将国民总收入（GNI）的较低份额用于援助。2009年，意大利在较低的基数上将援助支出削减了三分之一，它似乎已放弃至少将0.51%的国民总收入用于援助的欧盟承诺。财政压力使这些国家未来的援助取向具有不确定性。然而，包括法国、联合国和美国在内的一些捐助国在2009年增加了援助支出。

近期关于教育援助的数据表明，全民教育议程的前景令人担忧。基础教育援助持续5年逐渐增加，在2008年达到47亿美元后便停止了增长（图7）。撒哈拉以南非洲是全民教育资金缺口最大的地区，其援助支付额减少了4%，相当于对每个小学学龄儿童的援助减少了6%。虽然援助水平在某一年趋于平稳并不代表一种趋势。但也没有什么值得满足的，因为低收入国家为实现全民教育目标所需的外部筹资缺口估计为每年160亿美元。

鉴于这项资金缺口的规模，显然需要重新考虑教育部门的优先事项。如果捐助方将其援助的至少一半用于基础教育，他们每年可再调动17亿美元

的资金。然而，几乎没有证据表明，主要捐助方在重新考虑如何协调基础教育和更高等级教育的援助问题。八国集团中的一些主要捐助国，包括法国、德国和日本，将其援助的70%以上分配给了基础教育后的各级教育。另外，被视为援助的很大一部分是以应计成本的形式提供的——实际上是将资源转移到捐助国的教育机构。在法国和德国，应计成本占教育援助的一半以上。无论在法国和德国大学接受教育的外国留学生最终能获得多大支助，这样做都无助于缩小小贫穷国家教育系统巨大的资金缺口。

除了援助数量以外，援助效果也一直令人担忧。2007年，通过国家公共财政管理系统分配的援助数额不到援助总额的一半；只有五分之一的捐助方考察得到了协调；当年按时支付的预期发展援助仅为46%。这些结果远远没有达到捐助方在《巴黎援助效益宣言》中通过的目标水平。教育因而直接受到影响。例如，援助承诺与支付额之间的差距，阻碍了校舍建设和教师招聘等方面的有效规划。

## 金融危机： 艰难的调整前景

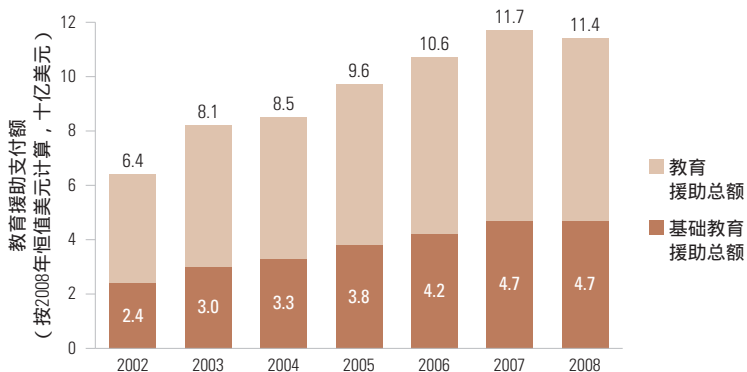
全球金融危机对全民教育前景的影响依然没有引起捐助方、国际金融机构和其他有关机构的普遍重视。面对贫穷和脆弱性的不断加剧，以及财政压力对国家筹资工作越来越大的制约，提供援助至关重要，这可以保护已有的成果和为加快发展奠定基础。

《2010年全民教育全球监测报告》敦促各国政府和国际金融机构评估与危机有关的预算调整对全民教育筹资所产生的影响。报告还强调指出，关于预算调整对实现达喀尔目标可能产生的影响问题没有能提供很好的实时信息。情况依然没有改变。国际货币基金组织（IMF）指出，它所支助的大多数发展中国家都没有削减基础服务预算优先项目，这种情况虽令人鼓舞，但却没有解决计划支出与危机前的规划或与全民教育筹资要求是否一致的问题。另外，国家和国际报告系统依然阻碍对预算调整进行适当评估。

虽然金融危机是富裕国家银行系统和监管不利造成的，但目前却是全世界数百万最贫穷的人口在尽力

基础教育援助持续5年逐渐增加，在2008年达到47亿美元后便停止了增长

图7：基础教育援助支付额在2008年停止了增长  
2002-2008年教育援助支付情况



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图2.8

摆脱危机后的影响。由于经济增长减缓，粮食价格上涨，2009年又有6 400万人陷入极度贫困、4 100万人营养不良。教育前景不可避免地受到影响。已有证据表明，家庭经济紧张导致儿童被迫辍学。儿童营养不良问题的加剧，将会影响儿童入学率和学习成绩。

财政压力也是妨碍逐步实现全民教育目标的一个因素。始终令人关注的是，联合国机构、世界银行和国际货币基金组织未能就财政调整对全民教育目标的影响做出评估。其中部分原因是缺乏系统的预算监测。在为上次报告进行研究的基础上，《2011年全民教育全球监测报告》力求填补部分信息空白。借鉴涵盖18个低收入国家和10个中等收入国家的一项调查，本报告考察了2009年的实际支出和2010年计划的支出情况（图8）。考察结果包括：

- 7个低收入国家，包括乍得、加纳、尼日尔和塞内加尔在2009年削减了教育开支。那些报告削减了教育开支的国家有大约370万失学儿童。
- 在上述7个低收入国家中，有5个国家2010年的计划支出使教育预算低于2008年的水平。

- 虽然7个中等偏低收入国家2009年保持或增加了教育支出，但有6个国家削减了2010年的教育预算。

- 展望2015年，低收入国家计划的财政调整有加大全民教育经费差距的趋势。根据国际货币基金组织的预测，低收入国家每年公共支出总额将平均增加6%直至2015年，而实现普及初等教育需要年度支出平均增长12%左右。

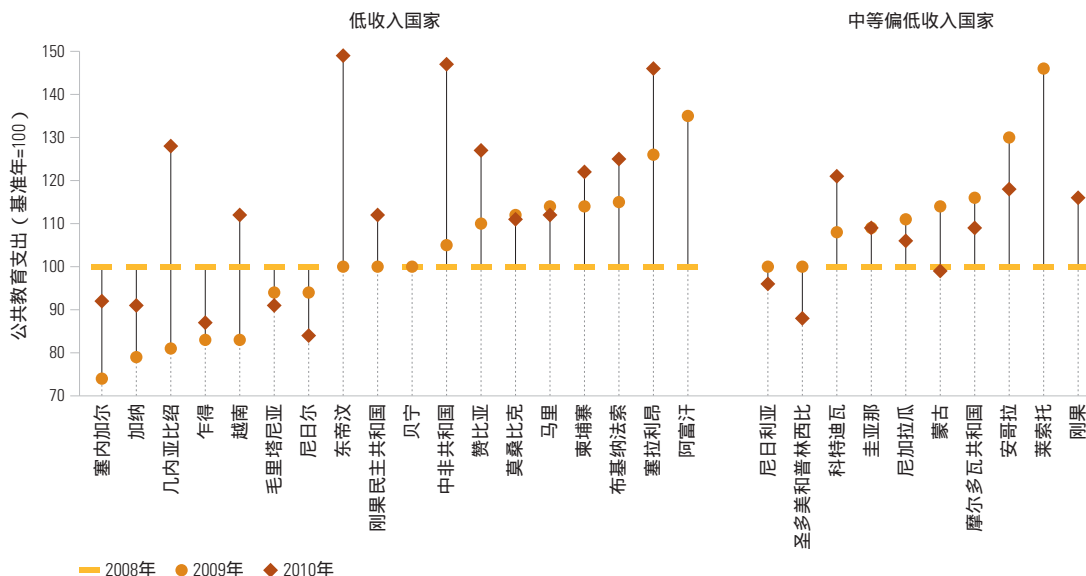
## 关于筹资的五项建议

未来5年内，各国政府和援助捐助方的筹资环境可能比过去10年更为艰难。大力促进实现2000年设定的目标需要采取果断行动。本报告建议采取如下五种涉及范围甚广的做法：

- 重新评估金融危机下的筹资要求。制定实现全民教育目标的计划应以详细的国家概算为基础。国际货币基金组织和世界银行应当与各国政府和联合国机构通力合作，评估现有支出计划与全民教育和千年发展目标筹资要求之间的差距。他们还应认真评估这些筹资要求与财政调整计划之间是否一致。

图8：金融危机对教育支出的影响

2008-2010年选定的低收入国家和中等偏低收入国家实际教育支出指数



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图2.12

削减教育开支的国家有大约370万儿童失学

国际教育  
融资机制  
(IFFE)  
应当在  
2011年至  
2015年期  
间每年筹  
集到30亿  
至40亿美  
元的资金


- 履行2005年的承诺。捐助国政府应当立即着手履行其在2005年做出的承诺，并为至2015年的这段时间做出新的捐助承诺。在2011年前半期，所有捐助方都应提交滚动式指标时间表，说明他们将如何弥补出现的任何差额，包括支付撒哈拉以南非洲160亿美元的缺口。
- 将基础教育列为最优先事项。捐助方经常强调发展中国家政府应将公共支出优先事项与全民教育承诺统一起来。他们需要遵守同一原则。如果所有捐助方至少将其援助的一半用于基础教育（当前平均值为41%），他们每年就能再调动17亿美元的资金。
- 启动全球筹资倡议“国际教育融资机制”（IFFE）。全民教育合作伙伴关系需要确认的是，即使2005年的承诺得以兑现，且捐助方赋予基础教育更优先的考虑，这种努力依然太少、太迟。在国际免疫融资机制下，捐助国政府通过出售债券、将收入用于拯救生命的前

期支出以及偿付较长时期的利息来调动资源。把这种模式扩大到教育领域既简单，也势在必行：我们不能让儿童等待接种疫苗，同样也不能让儿童等待接受教育。捐助国政府应当通过国际教育融资机制的债券发行，在2011年至2015年期间每年筹集到约30亿至40亿美元的资金，并通过改革后的快车道行动发放部分筹资收益。

- 调动创新资金。全民教育倡导者应当与广大支持者协力同心，开展全球对金融机构的征税行动，包括实施“罗宾汉税”运动提出的建议，并应当确保教育被纳入税收分配计划，以此作为广泛的千年发展目标筹资战略的一部分。鉴于筹资缺口的规模，有必要提出其他重视教育问题的创新筹资建议。《2011年全民教育全球监测报告》提出在欧盟各国向手机用户征收0.5%的税款。通过这种征税，估计每年可调动8.94亿美元的资金。 ■



女孩们在喀布尔一栋遭损毁的楼房里玩耍，那儿是105个难民家庭的居住地



## 2. 潜在危机 - 武装冲突与教育

**联** 联合国创建的目标是结束“战争祸害”。对于这一新系统的缔造者而言，其目的是防止《世界人权宣言》所述之“对人权的无视和侮蔑”及“玷污了人类良心的野蛮暴行”卷土重来。65年后的今天，战争祸害依然存在。其最大的毒株生长在世界最贫穷的国家，并在很大程度上破坏了这些国家的教育发展。

武装冲突对教育的影响普遍受到忽视。这是一种潜在危机，正在加剧贫困状况、破坏经济增长，阻碍各国发展。在危机重地，蓄意侵犯人权的行为随处可见，可以说这完全是一种“野蛮暴行”。在国际议程中这是一个最急需关注的问题。但是，战争对教育的破坏性影响基本上未加报道，因而完全没有唤醒人类良知，也没有促进有效的应对行动。国际社会对受害人不闻不问。

《2011年全民教育全球监测报告》特别重视教育领域存在的潜在危机。其中说明了危机的规模，追溯了造成危机的根本原因，并提出了改革议程。报告传递的一个关键信息是，“一切照常”的做法破坏了实现全民教育目标或更广泛的千年发展目标的前景（见特约稿“要适可而止”）。

武装冲突与教育之间的联系并非都是朝着一个方向作用的。教育系统在促进和平、和解及防止冲突方面有可能起到很大的促进作用，但也时常会助长暴力。联合国的缔造者们对此十分清楚。他们认为，无论其起因如何，第二次世界大战的爆发主要是由于有关各方未能达成相互谅解。教科文组织回顾了最初为解决这些失利问题所作的努力。本组织1945年《组织法》确认，有史以来，“对彼此的习俗和

### 特约稿：决不再容忍了

自从一代政治领袖在可怕的冲突之后立即举行会议并做出两个字的简单承诺“永不”以来几乎过去了70年。联合国创建的宗旨是防止大规模屠杀生灵、浪费诸多潜力的敌对、战争和违反人权的行为卷土重来。然而，人员伤亡和潜力浪费的事件仍在发生——我们“现在”必须加以阻止了。

教科文组织本次报告是人们期待已久的。它详尽记载了对世界上一些最脆弱人民（包括在校儿童）的极其残忍的暴行，还要求各国领导人，无论是富国还是穷国，果断地采取行动。

我呼吁世界各国领导人做出一个简单的意愿声明：“决不再容忍了”。作为单一伦理人类社会的成员，我们都不愿容忍我们在多次武装冲突中目睹的违反人权、袭击儿童和毁坏学校的行为。让我们坚决截止有罪不罚，容许这类行为发生的做法，让我们着手保护儿童及其受教育的权利吧。我向所有政治领导人呼吁，也向卷入暴力冲突的国家和武装团体呼吁，请记住，他们决不能凌驾于国际人道主义法之上。

我也呼吁富裕世界的领导人向工作在第一线的人们提供更有效的支助。我在世界各地的历次旅程中，常常因家长和儿童在寻求教育中表现的非凡努力、牺牲和决心而自感惭愧。村庄受到袭击、人民流离失所之时，会突然冒出来临时搭建的学校。每当学校遭到破坏，家长和孩子都会竭尽全力以打开教育之门。但愿捐助者能够表现出同样的决心和承诺。然而，情况往往是，受冲突影响的国家人民几乎得不到教育支助。他们通常得到的是并不需要的支持。如本报告所示，发展援助因太少、太迟而蒙受损害。其结果之一是逐渐丧失重建教育系统的机会。

德斯蒙德·图图大主教  
1984年诺贝尔和平奖得主

## 在受冲突影响的国家， 约有2800万小学学龄 儿童失学

生活缺乏了解”使人们诉诸暴力，而持久和平只能建立在教育的基础之上：“战争起源于人之思想，故务需于人之思想中筑起保卫和平之屏障。”然而，教育系统非但没有促进相互尊重、宽容和批判性思维，反而经常助长不尊重、不宽容和偏见，从而将社会推向了暴力的深渊。本报告确定了解决这些问题和将教育作为一种和平力量充分发挥其潜力的战略。

每次发生的武装冲突都不相同，因而对教育的影响也有轻有重。有些主因反复出现。本报告确认了在“潜在危机”重地开展国际合作出现的四大系统性失败：

- 未能提供保护。各国政府和国际社会没有尽到伦理责任和法律义务保护武装冲突中的平民。对肆意侵犯人权的行为有罪不罚的风气是教育面临的障碍。对儿童、教师和学校的袭击，普遍的蓄意强奸行为，以及作为战争武器的其他性暴力形式，都是这种侵犯人权行为的最突出例子。
- 未能提供资助。受武装冲突影响的家长和儿童表明了非凡的决心，努力在面对厄运时维护受教育的权利。他们的努力没有得到国际社会相应的支持。教育依然是资金不足、反应迟钝的人道主义援助系统完全忽视的领域。
- 未能实现早期恢复和重建。和平协定为冲突后各国政府和国际社会制定恢复和重建战略提供

了机会。然而，他们往往不能及时采取行动。部分原因在于，冲突后国家处于人道主义援助与长期发展援助之间的灰色地带。国际援助结构对受冲突影响的国家不起作用。

- 未能进行和平建设。教育可以在和平建设中发挥至关重要的作用。同其他任何部门相比，教育能够为早日实现和平做出更加突出的贡献，而这正是和平协定赖以存续的基础。另外，教育系统若具有包容性，并努力加强有利于相互谅解、宽容和尊重的理念时，就可以减轻暴力冲突对社会的影响。

这些问题与机制有很大关系，可根据本报告提出的切实可行的办法加以解决。变革的关键在于加强政治领导、促进国际合作，以及采取多边措施，应对21世纪初发展领域的一项最大挑战。

## 武装冲突是实现全民教育目标的一大障碍

当各国政府在2000年通过《达喀尔行动纲领》时，他们将冲突确定为“实现全民教育的一大障碍”。本报告提供的证据表明，由于各国低估了这种障碍的严重性，因而没有给予消除障碍的战略以足够重视（见特约稿“教育促进安全与发展”）。受冲突影响的发展中国家主要集中在全民教育目标排名表的下游部分（图9）。

- 儿童死亡率是其他发展国家的两倍，反映了营养不良及相关健康风险更为严重。
- 在受冲突影响的国家，约有2 800万小学学龄儿童失学。这些国家的小学学龄儿童占全世界小学学龄人口的18%，失学儿童则占世界失学儿童的42%。在较贫困的发展中国家里，失学儿童占全世界小学学龄儿童的四分之一左右，而且几乎占世界失学儿童的一半左右。
- 在受冲突影响的国家，中等学校入学率几乎比其他发展中国家低三分之一，女孩入学率则更低。
- 在受冲突影响的国家，青年识字率为79%，而其他发展中国家为93%。



孩子们从一个帐篷教室里向外观望，他们的学校在以色列2009年对加沙的攻击中被摧毁了

## 特约稿：教育促进安全与发展

我们只要想到战争，就会想到士兵。但他们并非唯一面对暴力和死亡的人。可悲的是，儿童和学校也经常深陷战争前线。难怪一半的失学儿童生活在脆弱国家或受冲突影响的国家。

冲突之祸害隐伏，如同它置人于死地一样。不仅破坏今天的生计，也通过剥夺儿童的教育权利，破坏未来的生计。儿童一旦回到学校，其毁灭性的童年创伤就会影响其学习和应付世界的的能力。冲突影响可能波及几代人。

一波一波的毁灭性破坏使得发展戛然而止，并且往往令其倒退。儿童因冲突而失学，其他全民教育目标和千年发展目标几乎不可能实现，而激进主义和暴力行动则超出了各方面的预期。这就是我们必须重点努力让这些儿童受教育的原因。教育不仅有助于在冲突发生前预防冲突，而且在冲突之后帮助重建国家。重建涉及的是基础设施和管理，更重要的是重塑人的灵魂。在重新获得和平之后，再教育对于战斗人员，无论是儿童还是成人，都是至关重要的，因为他们除了枪杆子以外没有任何技能和前景。

中东地区尤为如此，在该地区，如此多儿童的生命被暴力所左右。在巴勒斯坦，约10万儿童失学，而10年前为4 000人。他们在被占领的阴影下长大，因冲突而整日提心吊胆，上学依然是巴勒斯坦儿童唯一最珍爱的事情。尽管爆炸和封锁无时无处不在，但他们知道，教育是他们获得正常生活的唯一希望。

在伊拉克，贫困和不安全剥夺了50多万儿童上学的权利；他们每天面对的是饥饿和丧生；同时逐渐变为恐惧和厌恶。如果地区和全球不安全被列为国际优先事项，我们必须解决贫穷、社会排斥以及冲突带来的机会匮乏问题。

这就意味着要把教育送到冲突地带，因为教育有助于瓦解过激分子，增强脆弱国家的实力。不仅如此，教育给从不知道和平的数百万儿童带来希望。给急需经济增长和繁荣的国家带来机会。

简言之，教育是我们的守护天使，是我们的最佳良机，是我们给全人类带来安全和发展的一次机会。

约旦王后拉尼亚·阿卜杜拉

有证据表明，暴力冲突加剧了各国与财富和性别有关的差距。一些国家受冲突影响的地区往往落后于国内其他地区。在菲律宾，棉兰老穆斯林自治区教育年限不足两年的青年比例是全国平均值的四倍以上。

大多数与武装冲突有关的死亡发生在战区以外，是疾病和营养不良造成的。刚果民主共和国发生的冲突在全球是最严重的，战争期间有540万人死亡，其中大多数人死于疾病和营养不良这两个双生杀手。几乎一半的受害者是5岁以下儿童。这些标题数字之根源的疾病和饥饿大大削弱了教育成果。

## 儿童、平民和学校处于战争前沿

如今的武装冲突无一例外都是在国内发生而不是跨境发生的，并且许多冲突都导致了长期的暴力行为。《全民教育全球监测报告》描述了1999至2008年在35个国家发生的48次武装冲突。其中43次冲突发生在低收入和中等偏低收入的发展中国家。

虽然暴力程度、规模和地理范围各不相同，但武装冲突的持久性是具有共性的。平均来说，低收入国家的冲突持续12年，中等偏低收入国家则增至22年。

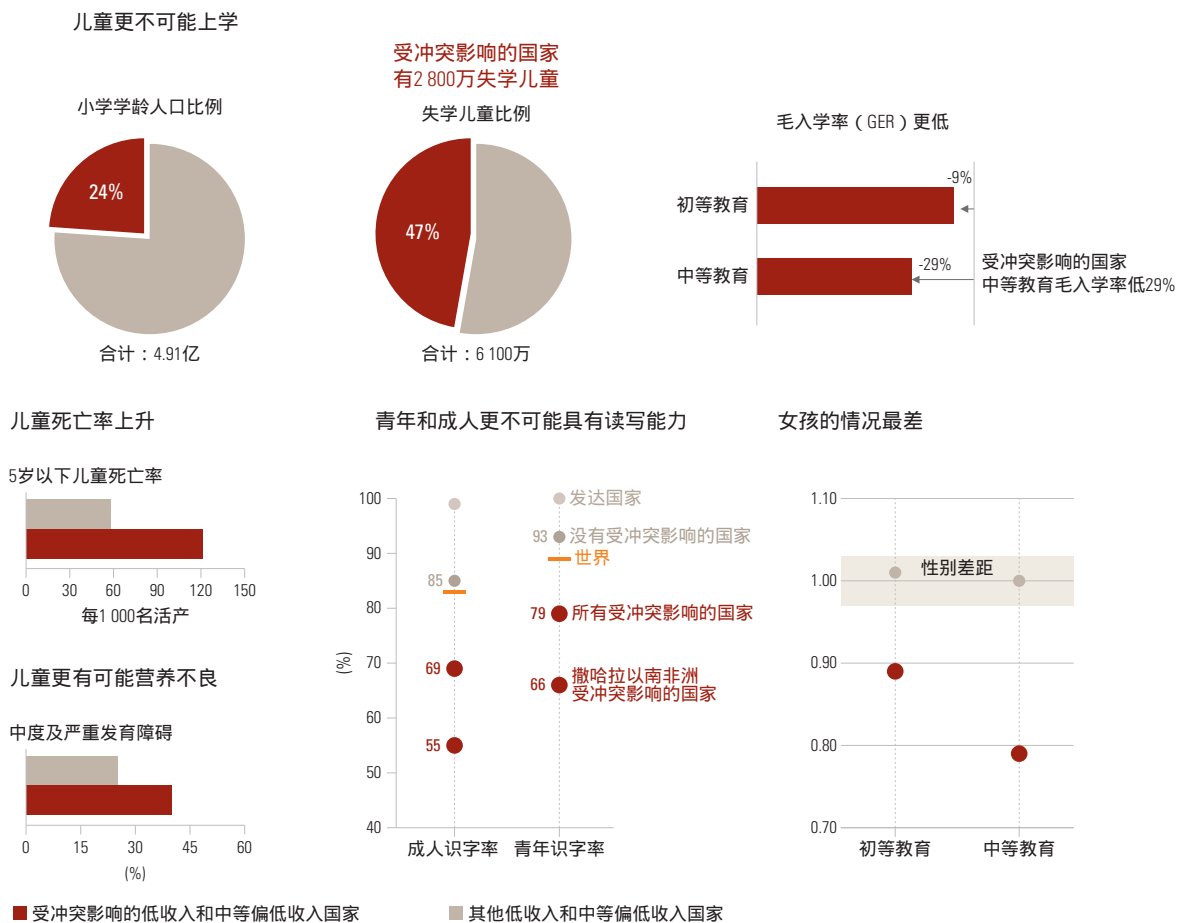
蓄意对平民滥用武力是21世纪暴力冲突的特征。在大多数冲突中，平民比战斗人员面临更大的危险。教育系统直接受到了影响。如今，儿童和学校处于武装冲突的最前沿，校舍、教师和学生均被视为理所当然的攻击目标。正如一份联合国报告所述，其结果是，“儿童越来越害怕上学，教师越来越害怕上课，家长越来越害怕送孩子去上学。”在阿富汗和巴基斯坦，叛乱团体不断袭击教育基础设施，特别是女子学校。安全恐惧导致阿富汗赫尔曼德省70%以上的学校关闭。在加沙以及巴勒斯坦被占领土上，以色列2008和2009年的军事进攻造成350名儿童死亡，1 815名儿童受伤，280所学校遭到毁坏。泰国最南部3个省份的学校和教师也成为叛乱分子的攻击目标。据报道，包括中非共和国、乍得、刚果民主共和国、缅甸和苏丹在内的24个国家招募了儿童兵。

学校处于武装冲突的最前沿，校舍、教师和学生均被视为理所当然的攻击目标



图9：受冲突影响的国家教育落后

2008年按冲突状况分列的低收入国家和中等偏低收入国家的部分教育指标



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图3.1

一位索马里女孩经过摩加迪沙一栋留下战火痕迹的大楼，当地的武装冲突使大部分孩子无法上学



各种形式的暴力给教育造成了长期不利影响。联合国秘书长的报告不断提供证据，表明在阿富汗、中非共和国、乍得、刚果民主共和国及苏丹等许多国家，强奸和其他性暴力被广泛用作战争手段。许多受害人都是年轻女孩。对于直接受到影响的人而言，身体伤害、心理创伤和蒙受耻辱是她们在教育上长期处于最不利境地的根源。但是，把强奸用作一种战争手段也造成了更广泛的后果。不安全和恐惧使得女孩不敢上学，而且家庭破碎和社区生活被毁，使儿童不再拥有一个安全的学习环境。

不仅人员伤亡和学校基础设施被毁给教育造成了损害。武装冲突也不断削弱经济增长，加重贫困，将用于教育的生产性投资资源转移到非生产性军事开支上。本报告指出了全世界21个最贫穷的发展中国家，它们的军事预算超过了初等教育支出，在某些

情况下，甚至超出很多。乍得的一些教育指标属全球最差，它花费在武器上的开支是初等教育开支的4倍，巴基斯坦则为7倍。如果军事预算超过初等教育支出的国家能够将军事预算仅仅削减10%，它们就可以再让950万儿童上学——相当于将其整体失学人口减少40%（图10）。

同样，军事开支侵吞了援助资金。2009年，全球军事开支高达15万亿美元。如果富裕国家仅将6天的军事开支转移到基础教育的发展援助上，他们就可以弥补实现全民教育目标所需的160亿美元的外部筹资缺口，到2015年让所有儿童都能上学（图11）。

各国政府与援助提供者应紧急审查将非生产性武器开支转化为针对学校、书籍和儿童的生产性投资的可能性。所有国家都必须对安全威胁做出反应。然而，错失教育投资的机会，将会使贫困、失业和边缘化问题更加严重，从而导致冲突的发生。

## 流离失所人口最容易被忽视

使大批人流离失所，这往往是武装团伙造成人口分离或破坏特定群体生计的一项战略目标。据联合国数据报告，截至2009年底，全球有4 300万人流离失所，但实际数字一定更大。最近的估计数字表明，几乎一半的难民和国内流离失所者（IDP）都不到18岁。虽然据报告越境的难民一直在减少，但国内流离失所人口却不断攀升。

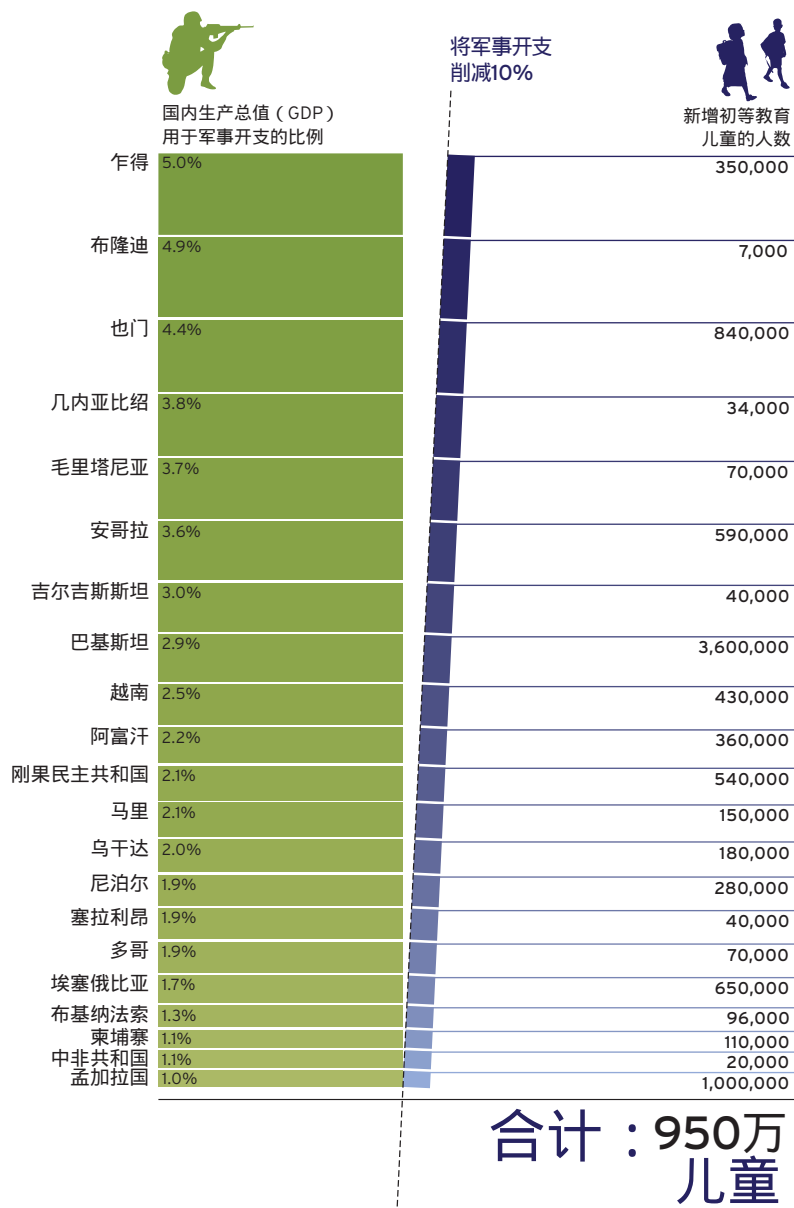
流离失所对人们接受教育极为不利。来自联合国一项调查的数据表明，难民营的教育状况令人十分不安。小学平均入学率为69%，而中学则仅为30%。学生与教师之比差距很大，几乎三分之一的难民营都报告说，这一比例为50:1或更高，而且许多教师都没有经过培训。在一些难民营，包括肯尼亚北部收容索马里难民的营地，家长们担心缺少接受中等教育的机会，会使青年人面临被武装团伙招募的危险。流离失所人口的就学比例在中非共和国、乍得和刚果民主共和国等国家极低。

难民也面临有损教育的更多其它问题。许多国家不允许难民享受公共教育和基本服务。根据马来西亚法律，难民无异于无证移民。在泰国，来自缅甸的长期难民人口没有权利接受公共教育（框注4）。

图10：战争和武装冲突

# 战争和武装冲突

21个发展中国家的军费开支超过初等教育支出



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》，第151页。

更普遍的情况是，对难民就业的限制使他们更加贫困，因而也就更没有机会接受教育。很难获得难民身份导致许多人转入地下。他们居住在城市定居点，没有就业的权利，他们的子女不能在当地学校上学，因此基本上没有受教育的机会。在其他环境

图11：军事开支

## 军事开支

### 军事开支与全民教育筹资缺口

富裕国家每年的军事开支总额：10 290 亿美元

全民教育  
资金缺口：  
160亿  
美元

弥补全民教育  
资金缺口所需的  
军事开支天数：

6天

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》，第150页。

#### 框注4：避难所，却存在教育问题——泰国的克伦难民

冲突驱使大量缅甸人民进入邻近国家，包括孟加拉国、中国和泰国。泰国边境的9个难民营容纳了其中的最大部分。14万登记的定居者主要来自克伦和克伦尼族，他们是进入这个国家的一小部分流离失所平民。多年来，这些难民营形成了一个广泛的教育体系，包括学前班、小学、中学、职业和成人学习机会。7个克伦难民营形成了由70所学校构成的网络，服务于3.4万学生。难民营的教育得到泰国当局的批准，但由社区组织提供服务，由国际非政府组织（NGOs）、慈善机构和家长提供资金。

克伦难民营的教育体现了非凡的承诺和社区努力，但存在严重问题。中等教育入学率特别低。由于资金不充足和不确定，一些学校

设备破旧、教师工资低。有一项估计数字显示，2008年花在每位学生身上的资金总共是44美元——不到泰国小学生水平的3%。

难民营的一些教育问题可以追溯到更广泛的管理问题。难民的活动自由受到限制，他们不允许在营地之外工作。没有建立永久性校舍（但近期的修正案允许建造半永久性建筑）。教师是在营地招聘的，往往缺乏必要的能力。

近期开始通过改革来解决这些问题，包括提供职业学习证书。联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）要求扩大职业教育和就业来源，作为减少营地人口对外部支助的依赖的一种方式。

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》框注3.4

下，冲突造成了各种不平等待遇。到东耶路撒冷上学的巴勒斯坦儿童在教育资助上处于不利境地，据报告，他们还受到保安部队的侵扰。由于学校的缺乏和对教育质量的担忧，许多巴勒斯坦儿童不得不到私立学校上学，这使贫困家庭承受了沉重的经济负担。

## 逆循环—— 教育对暴力冲突的影响

教育一般不是引发冲突的主因，但却往往是将各国推向暴力的政治动因之一。国内武装冲突的发生通常是由各种不满情绪所致，并与身份、信念、种族和宗教等方面的不公正有关。教育在这些方面可能会起到不同的作用，它既能加强和平，又有可能助长冲突。本报告确认，有些问题，如教育水平过低、缺少平等的教育机会以及教育类型不合时宜等，会通过某种机制使社会更容易陷入武装冲突。

- 教育服务有限或质量差，导致失业和贫困。当大批青年人没有机会接受有质量的基础教育时，他们就会陷入贫困、失业和绝望之中，而武装民兵则会乘虚而入，在这些青年中招兵买马。“青年人口激增”问题更加迫切需要推行教育与就业并举的政策。包括几内亚、利比里亚、尼日利亚和塞拉利昂在内的一些国家，60%以上的人口不足25岁，而许多经合组织国家的青年人口则不到25%。在卢旺达，教育程度低的农村失业男青年在1994年犯下种族灭绝罪的人中占很大比例。
- 机会不平等产生不满情绪和不公正感。教育方面的不平等与不断扩大的差距相互作用，加剧了发生冲突的危险。在科特迪瓦北部地区，教育状况差引起人们的强烈不满意，这突出体现在导致2002-2004年内战的政治动员中。2006年，该国北部和西北地区的入学率不到南部地区的一半。有人认为当地人口的教育水平低下，是因为资源分配模式不公平，而在印度尼西亚亚齐省以及尼日利亚石油丰富的尼日尔三角洲地区发生的诸多冲突与这种看法有关。
- 利用学校系统助长偏见和不宽容。在一些武装冲突中，教育一直被强行用来加强政治控制，

排斥边缘化群体和实行种族隔离。利用教育系统助长憎恨和盲从，这是卢旺达和斯里兰卡发生各种暴力行为的根本原因。同样，在许多国家，学校已成为在文化认同上发生更广泛冲突的触发点。在危地马拉，教育系统被视为文化控制和压制土著语言的工具，从而助长了仇恨情绪，导致了内战发生。如果和平协定是以教育隔离为基础，那么学校系统就可能使助长社会走向武装冲突的态度长期存在，如波斯尼亚和黑塞哥维那的经历所展示的（框注5）。

### 框注5：波斯尼亚和黑塞哥维那 支离破碎的管理和教育

在波斯尼亚和黑塞哥维那，1995年的《代顿协定》试图通过高度的权力下放来为国家的建设奠定一个基础。然而由此导致了教育主管机构的支离破碎，结果更难形成一种多民族的国家认同感。如今实际上存在着十三个独立的教育部，大部分学校是根据种族、宗教和语言而封闭隔离的。这种支离破碎的局面面对教育管理提出了一些挑战。

缺失一个强有力的联邦教育部阻碍了国家规划系统的发展，也有损于提高教育质量和改革课程设置的工作。由于没有一个集中划拨经费的系统，各地区学生学习成绩的差异也越来越大，不利于实现更加公平的前景。或许最为重要的是，学校和学生的截然隔离无助于培养孩子形成一种多群体的身份认同感，而持久的和平和安全最终取决于这种认同感的形成。

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》框注 3.9

## 对受冲突影响国家的援助

发展援助在受冲突影响的国家起着至关重要的作用。它有可能打破许多国家陷入的战争与低水平人类发展之间的恶性循环，并有助于向持久和平过渡。然而，一些问题削弱了国际援助努力的有效性。

援助向少数被视为国家安全重点国家倾斜导致世界上许多最贫穷的国家被相应忽略。向27个受冲突影

错误的教育  
方式使社会  
更容易陷入  
武装冲突

响的发展中国家提供的发展援助在过去10年有所增加，2007-2008年达到每年360亿美元。伊拉克获得了其中四分之一的援助款，阿富汗和伊拉克获得的资金加起来占援助款总额的38%。阿富汗获得的援助款比提供给刚果民主共和国、利比里亚和苏丹的援助款总额还要多。

基础教育援助反映了更广泛的分配模式（图12）。提供给巴基斯坦的援助款是刚果民主共和国和苏丹两国援助款总额的两倍多。过去5年来阿富汗的基础教育援助增加了5倍多，但在乍得、中非共和国等国家，这一数字却停滞不前或增长缓慢，科特迪瓦甚至还下降。

援助的波动性是另一个令人担忧的问题。由于公共财政管理系统较为薄弱，受冲突影响的发展中国家需要可预测的发展援助资金流量。然而，布隆迪、中非共和国和乍得的援助流量很不确定。一些国家已经历了两年教育援助翻倍然后下降50%的循环。

发展援助与对外政策目标之间界线模糊，对教育产生了很不利的影响。虽然完全有理由将援助纳入包含外交和安全在内的更广泛的政策框架，但令人担忧的是，发展目标从属于诸如赢得当地居民的“民

心”等一些更加广泛的战略，其中教育处于突出位置。在交付援助的过程中，军队的作用不断扩大，从而加剧了这些担忧。在阿富汗，2008年近三分之二的美国教育援助通过军队协助运营的机构来发放。阿富汗和伊拉克省级重建队跨越平民-军队分界线开展工作，在不安全的地区交付援助。类似做法也在非洲之角使用。

完全有理由增加对受冲突影响国家的援助，这主要是因为这对促进实现千年发展目标很有必要。捐助方在消除使许多受冲突影响的国家成为区域和国际和平与稳定的威胁的贫困和不稳定中也有自身的利益。然而，当前交付援助的方式也存在危险。如果援助被利用或被视为反叛乱战略的一部分，或作为捐助国广泛的国家安全的一个要素，那么，地方社区和援助工作者就会面临更大的危险。对人道主义援助工作者的袭击越来越令人不安。3年来，600多名援助工作者遭到杀害、绑架或严重受伤。军队直接或间接参与校舍建造，有可能增加学校遭受袭击的风险。在事关安全与发展问题上，利用私人承包商也是一个风险因素。

包括联合王国和美国在内的一些主要捐助国宣布大幅度增加对阿富汗和巴基斯坦等国的援助，重要的是，援助政策应涉及一系列问题。其中包括国家选择的标准、权衡不同国家的理论根据、要实现的发展目标以及要使用的援助交付机制。最重要的是需要制定禁止军队直接参与学校建设的业务准则。

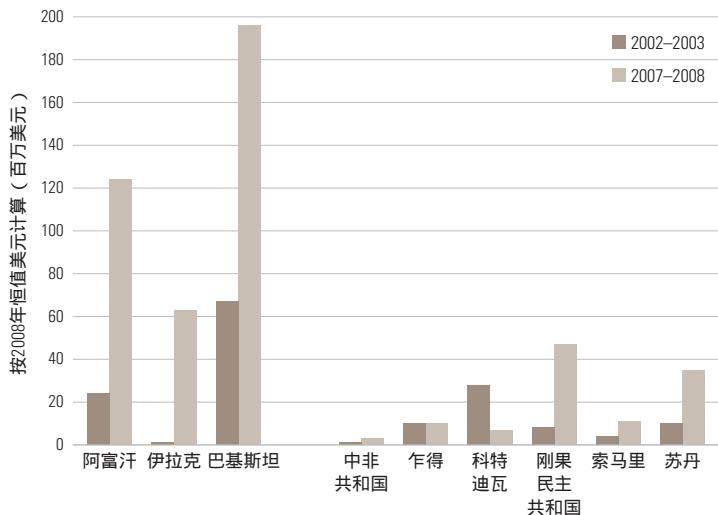
## 对保护不足的反应

1996年，格拉萨·梅切尔向联合国大会提交了一份关于儿童与武装冲突问题的报告，其中谴责了对儿童施加的“肆无忌惮的恐怖或暴力”，并呼吁国际社会结束报告所述针对儿童的“无法容忍和无法接受的”袭击。15年后，肆无忌惮的恐怖行为依然存在，国际社会仍在容忍不可原谅的攻击。

从梅切尔提交该报告以来发生了很大变化。联合国已建立起监测与报告机制（MRM），确认了6个主要地区严重侵犯儿童人权的行为。联合国安全理事会已通过一些决议，要求进一步保护受冲突影响国家遭受强奸和其他性暴力伤害的儿童。然而，人们不免会得出这样的结论，即人权规定和安理会决

## 发展援助与对外政策目标之间界线模糊，对教育产生了很不利的影响

图12：一些受冲突影响国家增加的基础教育援助比另一些国家更多  
2002-2003年和2007-2008年所选受冲突影响的国家平均基础教育援助总额



资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》图3.17



在刚果民主共和国戈马的一个家庭里，脆弱的孩子们在一起学习，包括那些遭遇过强奸的孩子们

议给予最需要的地方（即对于最前线的儿童和平民生命）的保护是有限的。联合国机构之间协调不力以及资金来源不足使这一问题更加严重。监测与报告机制系统对学校受到袭击的情况报告不多，许多事件往往隐瞒不报。这些问题在强奸和其他性暴力方面最为明显。如联合国妇女署副秘书长兼执行主任迈克尔·巴切莱特2010年10月对联合国安理会说：“活动缺乏明确的方向以及可以加速执行和确保问责的时限目标及指标”，“它们累积影响的证据并不充分。”

保护不足造成的主要后果是，联合国报告系统所述的有罪不罚风气越来越盛。本报告呼吁在三个主要领域进行改革：

- 加强监测与报告系统。监测与报告机制必须提供更加全面的信息，说明侵犯儿童人权行为的规模和范围，列出惯犯姓名并向安理会报告。所有联合国机构都应密切合作，收集、验证和报告相关证据。在完全没有执行阻止滥用人权的国家行动计划的地区，迫不得已时应当有针对性、有选择性地实施惩罚措施。在侵犯人权的程度达到可能有正当理由视为战争罪或危害人类罪的地区，安理会应当更主动地将这类案例提交国际刑事法院（ICC）。

- 加强有关教育的报告。针对与教育有关的侵犯人权行为的国际报告编制较差。所需要的是系统、全面的报告体系，记载在校儿童、学校和教师遭到袭击的事件，并且应扩展为涵盖技术与职业学院和大学。作为联合国教育方面的主要牵头机构，教科文组织应有权力和资金在建立完善的报告体系中起带头作用。
- 冲突期间应对强奸和其他性暴力行为采取果断行动。第一步，安理会应当建立国际强奸与性暴力问题委员会，记载受冲突影响国家存在的问题的规模，确定责任人，并向安理会报告。委员会应当由联合国妇女署执行主任负责。委员会的移交事项包括在被联合国报告确定为有罪不罚重地的国家进行详细调查。国际刑事法院应当从一开始就以顾问身份参与委员会的工作。特别是，国际刑事法院应当评估与潜在战争罪和危害人类罪有关的国家行动者的责任，不仅追究其作为犯罪人或共犯所起的作用，也要追究其没有履行其保护平民的责任。虽然拟建立的委员会应向安理会提交情况报告，但证据将移交给国际刑事法院，后者将对案件进行评估供提起诉讼。

教科文组织  
应有职权和  
资金在建立  
完善的报告  
体系中起带  
头作用

- 支持结束侵犯人权行为的国家计划。捐助方应当加快努力，支持旨在加强法治的国家计划和战略。这些计划和战略应包括明确的、有时限的保护、预防和起诉目标。一项行之有效的举措是美国国会提出的《国际反暴力侵害妇女行为法》。根据该法将授权国务院通过在20个国家减少性暴力行为的计划。

## 保护不足—— 加强人道主义援助系统

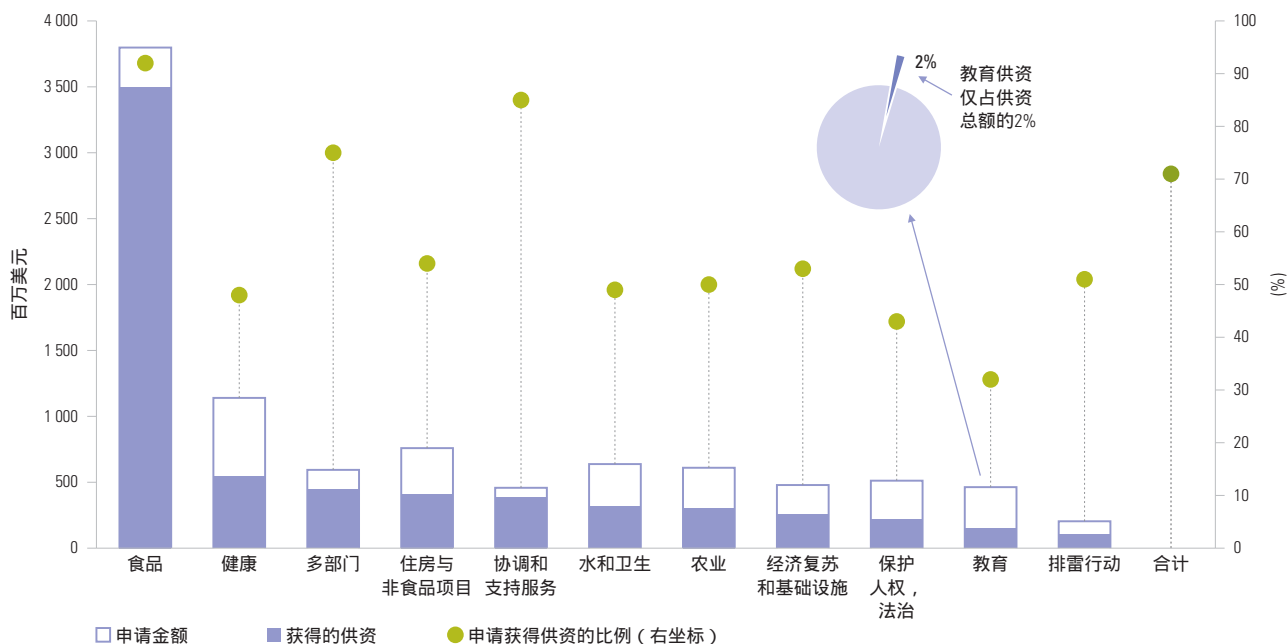
人道主义援助的目的是挽救生命，满足基本需求，恢复人的尊严。为了完成这些使命，人道主义援助应当为生活在受冲突影响地区的儿童开辟一条教育生命线。四分之三的人道主义援助发放到受冲突影响的国家，然而这些援助却很少用于教育，部分原因是许多人道主义工作者并不认为教育可以“挽救生命”。结果是，迎难而上、维护教育机会的社区几乎得不到支助。流离失所人口也面临不能接受教育的严重问题。

2009年，  
人道主义援助用于教育的  
金额仅占  
援助总额的  
2%

人道主义援助系统资金不足、缺乏可预测性，且受近利主义控制，而教育系统的情况也差不多。它遭受双重不利处境之苦：教育在人道主义呼吁中处于无足轻重的位置，在得到资助的人道主义呼吁中更无一席之地。根据《全民教育全球监测报告》的最精确估计，2009年，人道主义援助用于教育的金额达到1.49亿美元，约占人道主义援助总额的2%（图13）。然而，只有三分之一的教育援助申请获得供资。这些数据表明，教育资金不足是冲突地区儿童和流离失所人口失学的一个原因。

教育供资申请缺口仅仅是造成上述问题的部分原因。人道主义教育呼吁似乎没有将申请本身与对受影响人口的需要或要求进行的可靠评估挂钩。在乍得，2010年人道主义教育呼吁向一个估计拥有17万流离失所人口和30万难民、其报告的流离失所儿童入学率低于40%的国家只提供了1 200万美元资金。刚果民主共和国的人道主义教育援助申请仅获得总额为2 500万美元的供资（到2010年中期仅交付了15%）。这是一个拥有200多万流离失所人口的国家，在该国某些受冲突影响的地区，约三分之二以上的儿童失学。

图13：教育在人道主义援助中的双重不利处境：占申请的比例很小，申请获得供资的比例最小  
2009年联合呼吁与紧急呼吁中按部门分列的根据申请金额获得供资的情况



年度预算编制时有变化，这使紧急情况下的教育筹资问题变得更为复杂。在人口长期流离失所的情况下尤其如此。在肯尼亚，由于来自索马里的难民源源不断，联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）及其他机构一直无法着手编制多年期教育规划（框注6）。在刚果民主共和国，由于捐助方的优先事项和短期预算出现变化，接收流离失所儿童的学校有可能关闭。

被迫流离失所是对教育的直接威胁，对于难民人口和流离失所者来说都是如此。难民显然拥有明确规定的接受基础教育的合法权利。但事实却是，这些权利往往很难实现。一些国家将难民作为非法移民来对待，完全剥夺他们获得国际保护的權利。还有些国家虽然为难民提供了很大支助，但其国内教育系统却承受了沉重负担。约旦就是一例，该国教育系统接收伊拉克难民儿童入学（框注7）。

### 框注6：应对难民潮——来自肯尼亚达达阿布的教训

肯尼亚北部的达达阿布难民营是世界上最大的综合建筑。它为20多年来逃离冲突毁灭其国家的约25万索马里人提供安身之所。达达阿布的人口在4年里翻了一倍多。2005年满足不到3万儿童的教育系统如今努力为6万多人服务。每个教室平均学生人数从82增至113——一些指定容纳不足1 000名儿童的学校如今为3 000多人提供所需。与此同时，小学学龄儿童进入课堂学习的比例从2005年几乎100%降至2010年不足50%。虽然教育需求不断增加，持续资金短缺和对未来极大的不确定性使得筹资困难重重。联合国难民事务高级专员办事处和负责提供教育的非政府组织按年度资金周期运行。难民专员办事处一直无法满足供资申请，因此非政府组织不得不转向其他资金来源。为了使难民营的教育得到可持续发展，计划制定者需要捐助者做出多年期承诺，规定意外开支来应对不断变化的情形。

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》框注4.5

### 框注7：重建约旦的伊拉克难民的生活

15岁的Abdu-Rahman是伊拉克儿童面临厄运时坚忍不拔的见证，也是政府承诺和非政府创新相结合所创造的机会的见证。逃离伊拉克教派间的暴力行为之后，Abdu-Rahman和他的家人目前在约旦重建生活。尽管两年没有上学，他现在已经是在教育部和非政府组织Questscope开办的39个非正规教育中心之一的学生了。这些学校提供3个为期8个月的速成学习周期，在两年内让学生完成从一年级到十年的学习。学生所获得的证书在接受职业培训或进入中等学校时有效。大多数Questscope学生是辍学的约旦人，但这些中心也接收了大约1 000名伊拉克人。中心的成绩非常突出，估计有75%的学生完成了他们所注册的各个学期。

尽管Abdu-Rahman家里很穷，但难民专员办事处（UNHCR）提供的少量现金补助帮助支付他上学途中的费用，而约旦政府提供免费教育的政策使他上得起学。Abdu-Rahman的回归教育之旅非常艰难。他依然带着在伊拉克时留下的伤痛和痛苦记忆。然而，他精力充沛，满怀抱负，充满自信，他说这些都来自他在学校的经历。

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》框注4.9



由A River Bue提供的Maxwell Ojuka的一幅画：一个孩子眼里的乌干达北部政府军与上帝抵抗军之间的武装冲突





世界的通道：  
乍得东部的一栋校舍

## 人道主义援助界需要重新考虑教育在其议程中的位置

同难民相比，流离失所者获得正式保护的权利甚至更少。没有一个联合国机构直接负责增进流离失所者的利益。在国家规划和捐助方战略中，这类人往往被忽略。然而，可以采取切实可行的措施，向流离失所者打开教育大门。在哥伦比亚，《1997年国内流离失所问题法》和宪法法院在该法通过后采取的行动加强了流离失所者接受教育的权利。2009年乌干达坎帕拉非洲联盟首脑会议上通过的《非洲保护和援助国内流离失所者公约》为流离失所者接受教育提供了有力的法律保护。这种模式在其他地区也可以采用，但迄今为止仅有两个非洲国家政府批准了该公约。

本报告在加强向因武装冲突而陷入困境或流离失所的人民提供教育方面确定了一项内容广泛的议程。其中主要包括：

- 改变人道主义思想定式。人道主义援助界需要重新考虑教育在其议程中的位置。所有参与全民教育伙伴关系的机构都应敦促捐助方在供资申请和援助交付中将教育作为一个优先考虑的事项。
- 根据需求提供资助。人道主义援助需要一个扩展的、更加灵活的供资框架。增加集合基金的供资，不仅可以消除教育供资申请和援助交

付之间的差距，还有助于向那些“处于紧急状态但被遗忘”的国家和那些被遗忘的部门如教育系统，不断提供更可预测的资金。本报告建议多边联合供资机制，如中央应急基金和共同人道主义基金，按比例增加当前的年度供资额度，从约7.3亿美元增至大约20亿美元。

- 进行可靠的需求评估。向受冲突影响的社区有效提供教育，首先是要进行可靠的需求评估。现有各种安排存在很大问题，无法对难民和流离失所者的情况进行可靠检验。针对教育的人道主义援助申请充其量与需求水平关系不大。在难民营进行的评估没有系统说明为实现全民教育目标进行筹资的情况和其他有关要求，而且生活在难民营以外的难民需求普遍被忽视。对流离失所者情况的评估大大低估了他们的实际需求。本报告建议教育小组（这是人道主义系统中负责协调供资申请的机构间小组）与具有专业知识的专门机构合作，共同收集有关数据、制定教育核心指标，并估计实现各项具体目标的筹资需求额度。
- 加强针对流离失所问题的筹资和管理安排。难民与流离失所者之间人为的区分是采取更有效行动的障碍。应当加强联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）的权限，以便该机构

能够更加有效地保护所有难民和流离失所者。鉴于联合国儿童基金会（UNICEF）在支助受冲突影响国家的教育方面的能力与表现，而且难民专员办事处在该部门的能力也很有限，因此这两个机构在教育上应具有双重职责。难民接收国应当考虑通过一些原则规定，使公共教育系统的大门进一步向难民敞开，而且富裕国家应当接受更公平的全球责任分担安排。拥有大量国内流离失所人口的国家应效仿哥伦比亚在国家立法中牢固确立流离失所者权利的做法。各区域机构应当考虑采用非洲联盟的《坎帕拉公约》版本，该公约应尽快得到至少15个国家的批准，因为只有这样，它才能作为法律生效。

## 重建教育—— 抓住和平机遇

冲突后的教育重建面临巨大挑战。这些国家的政府不得不在政治局势动荡不定和力不从心的情况下开展工作。由于长期财政赤字和教师短缺，要重建支离破碎的教育系统难上加难。然而，教育上的成功有助于巩固和平，加强治理的合法性，促进社会走向更和平的未来。和平会带来各种机遇，在抓住机遇创建未来的过程中，捐助方起着至关重要的作用。

生活受到武装冲突困扰的人民带着对美好未来的希望和雄心从暴力事件中摆脱出来。他们期待能早日享受和平成果，而且各国政府需要速赢来巩固和平。根据广大遭受冲突国家的经验，本报告确认了已取得早期成果的战略。免除使用费、支持社区行动、提供速成学习机会、加强技能培训是所有解除武装、复员和重返社会（DDR）计划的组成部分。在卢旺达，解除武装、复原和重返社会计划为前战斗人员重新接受教育提供了便利，其中许多人获得了职业培训的机会。

修建学校也为儿童就学提供了新的机会。在苏丹南部，一个雄心勃勃的建校计划提高了小学入学率，使小学儿童人数从2006年的70万增至2009年的160万。为了早日取得成果，重点放在低成本、半永久性校舍的建设上，并计划在不远的将来以更永久性的校舍建设取而代之。

速赢之后需要制定更完善的国家规划和建立信息系统。已从冲突中过渡到长期恢复中的国家，如埃塞俄比亚、莫桑比克、卢旺达和塞拉利昂等国与捐助方建立了合作伙伴关系，以制定并实施设定的明确目标以及有安全筹资承诺支持的全纳教育部门战略。教育管理信息系统（EMIS）是一个关键要素，可以向各国政府提供跟踪资源分配、确定需求领域和监测教师报酬（教育预算中唯一最大的项目）的工具。2006年，塞拉利昂在内战结束4年后，出台了教育管理信息系统框架。

捐助方提供可预测和持久的支助，对于推动从和平到教育重建的过程至关重要。该领域的援助实效一直受到人道主义援助与发展援助割裂的严重影响。捐助方往往认为冲突后国家是长期发展援助的无力申请者，他们担心这些国家会再次发生冲突，或是无法达到越来越严格的报告要求。因此，许多冲突后国家只能依靠有限而不可预测的人道主义援助。

利比里亚和塞拉利昂的相反经验具有教育意义。利比里亚内战结束之后，该国依然严重依赖人道主义援助。这种支助占该国在2005-2006年所获得援助的几乎一半。同期，人道主义援助仅占规模更大的塞拉利昂援助资金总量的9%。在塞拉利昂，为教育规划提供更有保障的资金基础，这虽然只是一个方面，但却有助于促进教育更快的发展（框注8）。

鉴于捐助方的风险观念是强化人道主义--发展区分的一个障碍，显而易见的反应是分担风险。集中资源与协力合作有助于捐助方分散风险，并能提高信托风险管理、启动费用和协调等领域的效率。在阿富汗，32个捐助方通过阿富汗重建信托基金从2002至2010年发放了近40亿美元的捐款。教育一直是这一投资组合的重要部分。不论是在让更多儿童尤其是女孩接受教育，还是在国家规划能力建设方面，都已取得重要成果。

全球联合筹资可在受冲突影响的国家发挥很大作用。教育部门缺少可与全球健康基金相媲美的运行机制。快车道行动（FTI）自2002年启动以来已向30个国家拨款8.83亿美元，而同一年建立的全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金则已拨款100亿美元。快车道行动正在进行的改革涉及支付和管理等

应当在冲突  
后重建议程  
中赋予教育  
更为核心的  
作用

## 框注8：先期行动和积极参与使塞拉利昂受益匪浅

塞拉利昂所开展的大部分工作可追溯到冲突后的头几年。结束9年内战之后，该国的和平已危如累卵，捐助者表达了两大关键的政治承诺：维持安全；实现持久和平。

捐助者甚至在2002年正式宣布战争结束之前就开始增加发展援助，并且此后一直提供支助。发展援助承诺在2001-2002年和2003-2004年之间增加了70%。主要捐助者做出了支持重建的长期承诺。除了加强政府的公共财政管理系统之外，所有主要捐助者利用长期融资，包括相当于国民支出的大约四分之一的直接预算支助，支持该国第二项减贫战略（2008-2012年）。

教育被放在重建工程的核心，重点关注公平，尤其是在改革的第二阶段。预算支助用于对小学免除学费之后的资金补助并提供课本。捐助者支持与政府承诺相匹配：从2000至2004年，平均教育支出每年增加11%。

资料来源：《2011年全民教育全球监测报告》框注5.5

方面长期存在的问题，这些问题在《2010年全民教育全球监测报告》中以及在大型外部评估中都已提及。如果改革进行得彻底而深入，快车道行动就有可能成为满足受冲突国家迫切需求的多边筹资系统的支柱。不过，需要采取更加灵活的办法来帮助冲突后国家，这些国家大多面临如何获得财政支助的问题。另外，还需要扩大资源基础：快车道行动在2009年划拨了2.22亿美元的款项，而低收入国家的外部筹资缺口估计为160亿美元。

本报告说明应当在冲突后重建议程中赋予教育更为核心的作用，并建议在如下四个关键领域采取行动：

- 通过使教育更容易获得和能够承受，抓住机会实现速赢。免除学费应当视为冲突后和平成果的一个重要部分。加强解除武装、复原和重返社会计划中的技能培训和心理支持干预措施，有助于为前战斗人员提供更多的机会，从而避免他们重新参与暴力冲突，而速成学习计划则

向冲突年代失去教育机会的人们提供重新接受教育的途径。

- 建立长期恢复的基础。国家规划能力的发展、教育管理信息系统机制的创建，以及教师薪资系统的加强似乎是技术性问题，但这类问题的解决可以为增强教育系统的透明度、效率、问责制和全纳性奠定基础。
- 增加对国家联合供资的支持。捐助方的合作可以由此带来广泛利益。援助机构应当积极探讨是否能够扩大现有集合基金安排的规模，并在乍得和刚果民主共和国等一些未受到足够重视的国家设立新的基金。
- 使快车道行动成为更有效的全球集合基金。教育部门迫切需要在规模和效率上建立与卫生部门类似的联合供资系统。本报告建议快车道行动在2011年至2013年每年供资约60亿美元，其中约三分之一可来自第2章提议的教育债券。可来自需要深入进行改革，以扩大对冲突后国家的支助，包括提供实现速赢的短期赠款，以及长期恢复资金。

## 使教育成为促进和平的力量

社会摆脱冲突后进入脆弱的和平时期，并开始投入长期和平建设之中，教育政策可以为各国政府提供机会，解决过去遗留的问题，发展有利于和平未来的教育系统。

首先是要承认教育的重要性。由于各国政府开始重建教育系统，他们需要认真评估冲突后的环境。暴力和不信任的遗留问题不会在一夜之间消失。各国政府必须考虑如何根据长期敌对情况以及各集团和地区之间部分解决的争端看待政策选择问题。对冲突具有敏感性的教育规划就是要认识到任何政策决定都会对和平建设和防止暴力重演具有影响。人们学习什么、如何学习以及教育系统如何组织，都有可能使社会增加——或减少——暴力冲突的可能性。

教育在更广泛的和平建设议程中一直没有受到应有的重视。这在防止冲突的发生和发展更有复原能力

各国政府和捐助方无视教育在和平建设中的作用，使各国走上了一条更缺乏安全的道路，将来可能会发生更多的暴力

哥伦比亚麦德林的一位在校女学生，当地的学校深陷政府军和城市民兵武装的冲突之中



© Jesus Abad Colorado

的社会方面失去了很多机会。不仅如此，它还是一种威胁。各国政府和捐助方无视教育在和平建设中的作用，使各国走上了一条更缺乏安全的道路，将来可能会发生更多的暴力。

对教育的忽视在联合国建设和平委员会（政府间咨询委员会）以及相关的建设和平基金（PBF）的工作中十分明显。该基金作为联合国冲突后结构的重要部分设立的。然而，建设和平基金的资金额很小（自2006年以来仅收到3.47亿美元），并且专项教育项目仅占所提供资金总额的3%。另一个问题是，建设和平基金主要支助的是基本上未纳入长期规划过程的一次性项目。

本报告探讨的是如何通过教育开辟和平前景的各种渠道。它强调没有现成的蓝图。政策制定者首先应当确定教育领域特定的政策干预是否有可能增强人们对武装冲突的反感，同时还要认真权衡人们对有关政策可能产生的各种看法，并对相关领域的预期成果进行评估，如：

- 授课语言。没有什么问题比语言政策更能表明冲突后国家政府所面临的艰难抉择了。在一些环境下，如坦桑尼亚联合共和国，将单一的国家语言用作学校授课的媒介有助于培养统一身份的感觉，而在另一些环境下却有可能引发暴力。在危地马拉，教育方面的语言政策是对原住民深刻憎恨的根源，因而该国建立了教育改革委员会，来消除不满情绪、促进对话、设定双语和文化间教育发展的课程，这是加强相关性的一个可行办法。
- 课程改革。历史和宗教等科目的教学对暴力的易发性产生影响。在多民族或多信仰国家，课程帮助学生形成如何看待自己和“他人”的关系。身份问题使得教育改革人员面临艰难的抉择并且耗时费力。柬埔寨的教育系统现在才开始涉及种族灭绝的历史。在卢旺达，教育系统曾经强化了分裂，政府尚未加强有关本国历史的教学。然而，其他地方的经验表明，教育可以通过让学生反思其多重身份以及将他们团结起来而不是分裂他们的因素，来逐步消除根深蒂固的分裂思想。例如，北爱尔兰的《复活节协议》打开了广义理解公民身份之门，鼓励学生了解各种可能的身份特性，这可以使他们认识到，一个人可能同时是爱尔兰人和英国人，或只是爱尔兰人，而无论其宗教归属如何。这是阿马蒂亚·森描述为向多重身份转变并脱离一个“单一归属”群体的良好范例。
- 教育管理权力下放。非集中化和权力下放往往视为加强问责制及建设和平的必由之路。这一看法言过其实。在一些教育系统高度权力下放的 国家，中央政府作用不力，可能阻碍和平建设的努力。波斯尼亚和黑塞哥维那就是明显的例子。根据1995年《代顿协定》，这个大约380万人口的国家留下了13个教育部委和隔离的学校系统。联邦政府通过了有关教育的阶段性原则。然而，由于联邦国家影响力很小，儿童依然学习历史、文化和语言等科目内容不同的3种独立课程，有时以增强偏见的方式向他们授课。另外，一些学校依然冠以被一些群体视为民族英雄而另一些群体则视为敌对象征的军人名字。

教育可以通过让学生反思其多重身份以及将他们团结起来而不是分裂他们的因素，来逐渐消除根深蒂固的分裂思想

## 教育应在消除暴力冲突影响和恢复社会复原力方面发挥至关重要的作用

- 使学校成为非暴力环境。一项对于教育、儿童及和平建设确实有好处的战略是：使学校成为非暴力之地。挑战对暴力习以为常的社会态度部分依赖于对体罚的有效禁止。

正如每次武装冲突都反映不同的潜在紧张局势和冲突解决失败一样，每个冲突后环境都以教育在和平建设中面临不同的威胁和机会为特征。本报告建议的办法包括：

- 确认教育是冲突后环境的一部分。国家政府和援助提供者必须认识到，无论其意图如何，教育政策改革应在冲突遗留问题所形成的政治环境中展开。所有政策制定需要进行冲突后风险评估。
- 扩大建设和平基金。和平建设委员会可以更加积极地支持各国政府努力把教育纳入更广泛的和平建设战略之中。通过建设和平基金每年增加5亿至10亿美元的资金，推动和平提供的机会之窗的有效利用。
- 加强教科文组织和儿童基金会在和平建设行动中的作用。捐助者可促进冲突敏感性教育规

划的编制。这项工作的首要原则是“不造成伤害”。这就是任何教育政策都应当严格评估其潜在影响的原因，不仅考虑技术数据，而且考虑公众看法和长期不满情绪。持久和平建设要求的不只是规划和财务资源。它还需要具有奉献精神的专业人员和机构，致力于能力建设，并提供从课程编制到教材设计和师资培训等领域的技术支持。这是教科文组织和儿童基金会需要发挥更加核心的作用的领域——两个机构都应当更加积极地参加联合国建设和平委员会。

教育应在消除暴力冲突影响和恢复社会复原力方面发挥至关重要的作用。21世纪的学校首先要让儿童懂得，学会与其他民族和平共处，这是促进多文化社会蓬勃发展最重要的一项技能。课堂教学要纳入有关宗教、民族、语言和种族多样性的内容。多样性应当得到认可和赞赏。但是，学校和教室首先必须是儿童学会与其他儿童交往、共享知识和相互尊重的地方。任何一个国家都必须设法在公民间建立相互信任的关系，否则，就没有希望打下持久的和平基础——而教室就是这样一个起点。 ■

Georgian村的一间教室  
(南奥塞梯 Zartsem)  
在2008年的战争中遭到损毁



# 潜在危机： 武装冲突与教育

当战争爆发时，国际社会的注意力和媒体报道都毫无例外地聚焦在一幅幅展示人类苦难的画面上。然而在这些画面的背后却是一种潜在的危机。在众多世界最为贫困的国家里，武装冲突不仅在破坏学校的基础设施，也在摧毁几代儿童的希望与梦想。

《潜在危机：武装冲突与教育》记录了武装冲突对教育的破坏性影响。报告探讨了广泛存在的剥夺儿童上学权利这一侵犯人权的问题。报告指出，由于国际援助系统未能有效帮助受冲突影响的国家，致使教育受到严重的破坏。报告警告说，学校往往被利用来助长不宽容、偏见和社会不公。

报告呼吁各国政府展示更大的决心，坚决打击对攻击在校学生和学校的行为不加惩罚的现象。报告提出了一个完善国际援助架构的议程。报告还提出了相关的战略，以加强教育在建设和平中的作用。

本文为《2011年全民教育全球监测报告》的摘要。正式报告、综合教育统计数字和指标，以及其他语言版本可登录以下网站在线阅读：[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)。

‘我支持教科文组织呼吁世界各国政府减少枪支弹药的开支，加大对书籍、教师和学校的投入。’

Oscar Arias Sánchez,  
诺贝尔和平奖获得者, 1987年

‘我希望所有国家的政治领袖们都能够重视教科文组织《全民教育全球监测报告》传递的信息，牢记决不能让教育受到利用，使青年受到偏见、不宽容和不尊重思想的毒化。学校可以成为一支建设和平的强大力量。’

Shirin Ebadi,  
诺贝尔和平奖获得者, 2003年

‘《教科文组织全民教育全球监测报告》传递的关键信息之一是教育可以成为预防冲突、冲突后重建国家、以及建设和平的力量。对此，我毫无保留地赞成。’

José Ramos-Horta,  
诺贝尔和平奖获得者, 1996年

‘《教科文组织全民教育全球监测报告》提醒我们注意性暴力和强奸对教育的另一种影响 - 很长时间以来一直被忽视的一种联系，从而加深了我们对这种有害影响的认识。’

Mary Robinson,  
联合国人权事务高级专员, 1997-2002年

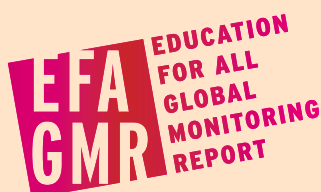
‘教科文组织的这份报告期待已久了。它以直言不讳的具体数据，记录了攻击世界最脆弱群体中某些人 - 包括在校学生的野蛮暴力行为，报告要求所有国家的领袖，无论是富国还是穷国，采取果断行动。我对世界领袖们的呼吁是，发出一个简单的意向声明：“决不再容忍了。”’

Desmond Tutu,  
诺贝尔和平奖获得者, 1984年



联合国教育、  
科学及文化组织

教科文组织  
出版



[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)