

教学与学习

实现高质量全民教育

全民教育

摘要



联合国教育、
科学及文化组织

教学与学习

实现高质量全民教育

摘要



联合国教育、
科学及文化组织

教科文组织
出版

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

本出版物使用的名称以及材料的编写方式不代表教科文组织对任何国家、领土、城市、或地区、或其当局的法律地位、或对其边界或界限的划分发表任何意见。

本报告选取的事实及其编写方式，以及报告中表述的观点均由全民教育全球监测报告小组负责，不代表教科文组织的观点，本组织对此不承担任何责任。全民教育全球监测报告小组组长对本报告表述的观点和意见承担全部责任。

全民教育全球监测报告小组

组长：Pauline Rose

Kwame Akyeampong, Manos Antoninis, Madeleine Barry, Nicole Bella, Erin Chemery, Marcos Delprato, Nihan Koseleci Blanchy, Joanna Härmä, Catherine Jere, Andrew Johnston, François Leclercq, Alasdair McWilliam, Claudine Mukizwa, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov-Petit, Martina Simeiti, Emily Subden 和 AsmaZubairi.

《全民教育全球监测报告》是一个独立的年度出版物。教科文组织为它的出版提供了便利和支持。

如欲了解有关本报告的更多情况，
请联系：

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 07 41
www.efareport.unesco.org

已出版的全民教育全球监测报告：

2012年：青年与技能：拉近教育和就业的距离
2011年：潜在危机：武装冲突与教育
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 - 向平等迈进
2002年：全民教育 - 世界走上正轨了吗？

印制后如发现任何错误或遗漏，将在网络版上进行修改，网址：www.efareport.unesco.org。

© 教科文组织，2014年

版权所有

第一版

联合国教育、科学及文化组织2014年出版

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

封面摄影：Poulomi Basu

图文设计：FHI 360

版面设计：FHI 360

国会图书馆出版数据编目

现有数据

排版：教科文组织

ED-2013/WS/29 Rev.

序言

《全民教育全球监测报告》第十一期适时介绍了各国为实现2000年商定的全球教育目标的最新进展情况。报告有力地证明，教育事业在2015年后全球发展议程中应占有核心位置。

2008年《全民教育全球监测报告》曾问道：“我们能做到吗？”距离2015年还有不到两年的时间，报告清清楚楚地表明，我们做不到。

5700万儿童没能学习，因为他们根本就没有入学。入学机会还不是唯一的危机，即便是已经入学的儿童，质量低下问题也正在拖学习的后腿。三分之一的小学适龄儿童，无论是否上学读书，没有学到基础知识。

为实现我们的目标，报告呼吁各国政府加倍努力，为所有处境不利者提供学习机会，无论他们是由于贫困、性别、居住地、还是因其他因素而陷入不利境地。

教育系统的质量如何，取决于这个系统中的教师。激发教师的潜力，是提高学习质量的关键。有证据表明，假如教师能够得到支持，教育质量会随之改进；反之，假如教师得不到支持，教育质量会恶化，由此催生了本报告揭示的令人震惊的青年文盲率。

各国政府必须加大工作力度，再聘用160万名教师，以便到2015年普及初等教育。本报告提出了四项战略，以培养最优秀的教师，为所有儿童提供高质量的教育。首先，必须选择适当的教师人选，以体现接受教育的儿童的多样性。其次，必须培训教师，以支持最弱势的学生，这项工作要从低年级开始。第三项战略旨在将最优秀的教师分配到国内最艰苦的地区，从而消除学习中的不平等。第四，各国政府必须为教师提供适当的多种奖励措施，鼓励教师坚守教职，确保所有儿童无论境遇如何，都有所学。

但是，不应让教师承担起所有的责任。本报告还说明，必须具备适当的环境、设计合理的课程和旨在完善教学与学习的评估策略，教师才能发挥才干。

所有这些政策变化都是需要付出成本的。因此，我们必须看到筹资方式出现根本性转变。目前，基础教育的资金缺口为每年260亿美元，而且援助不断萎缩。在现阶段，各国政府绝不可减少教育投资，捐助者也应信守其供资承诺。这就需要探索新的供资方法来满足迫切需求。

在为2015年后制订新的全球可持续发展议程的同时，我们必须从这些证据中吸取教训。正如本报告指出，必须将入学机会的平等和学习中的平等作为未来教育的两项核心目标。我们必须确保所有儿童和青年都能够学到基础知识，确保他们都有机会掌握成长为全球公民所需的可迁移技能。

此外，我们必须制订明确的、可以衡量的目标，以便于开展对各国政府和捐助方同样重要的跟踪和监测工作，同时弥补依然存在的差距。

我们向着2015年迈进并且制订了新的发展议程，与此同时，各国政府必须投资教育，使其成为推动包容性发展的加速器。报告提出的证据清楚地表明，教育推动所有各项发展目标可持续地取得进展。母亲接受教育，就是提高妇女的权能和挽救儿童的生命。社区接受教育，就是促进社会转型和经济发展。这是本期《全民教育全球监测报告》传递的讯息。

A handwritten signature in black ink, reading "Irina Bokova". The signature is written in a cursive, flowing style.

教科文组织总干事

伊琳娜·博科娃

引言

距离全民教育目标的截止日期还有不到两年的时间，虽然近十年来取得了进展，但从目前来看，到2015年，肯定没有一项目标能够在世界各地实现。本年度《全民教育全球监测报告》着力指出，边缘化程度最深的群体的成员近十年来依然得不到受教育的机会。然而，在最后阶段加速推动进展，还为时不晚。务必要制订出稳健的2015年后教育框架，以便完成未竟的事业，同时应对新的挑战。必须配备明确的、可以衡量的具体目标和指标，跟踪监测，确保没有一个人被遗忘，同时必须为各国政府和捐助方确定具体的教育融资目标，才能实现2015年后教育目标。

2013/14年《全民教育全球监测报告》分为三部分。第一部分介绍实现六项全民教育目标的最新进展情况。第二部分提出明确的证据，证实教育领域的进展对于实现2015年后的发展目标至关重要。第三部分着重强调，务必要执行强有力的政策来激发教师的潜力，以便支持教师化解全球学习危机。

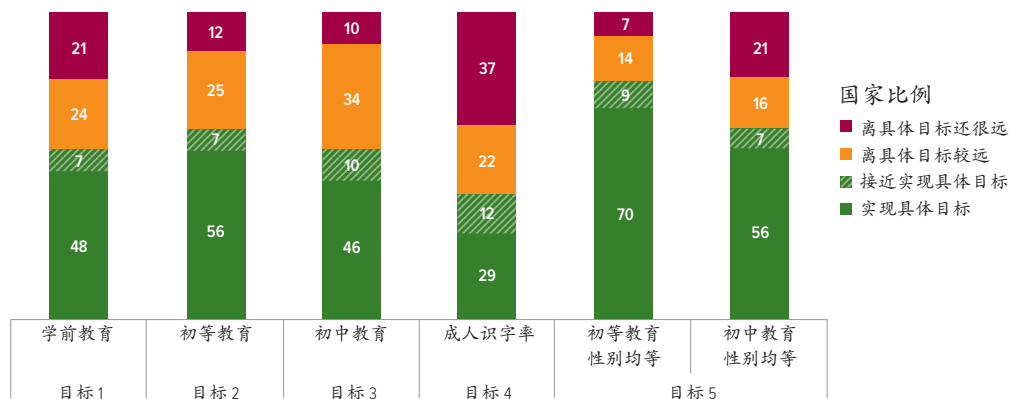
重要资讯

- **目标1:** 情况有所改善，但依然有大量儿童没有得到幼儿保育和教育。2012年，25%的5岁以下儿童发育不良。2011年，约有一半的幼儿接受学前教育，撒哈拉以南非洲的这个比例仅为18%。
- **目标2:** 距离普及初等教育的目标可能存在很大差距。2011年，失学儿童人数约为5700万，其中一半生活在受冲突影响国家。到这个十年末，撒哈拉以南非洲仅有23%的贫困农村女童能够完成初等教育。按照当地目前的趋势发展下去，最富裕家庭的男童将在2021年普及初等教育，最贫困家庭的女童则要等到2086年才能实现这个目标。
- **目标3:** 众多青少年缺乏在初中阶段应掌握的基本技能。2011年，6900万青少年失学，这个数字自2004年以来基本上没有减少。低收入国家仅有37%的青少年初中毕业，最贫困国家的这个比例仅为14%。按照目前的趋势发展下去，撒哈拉以南非洲最贫困家庭的女童要等到2111年才有望实现读初中的目标。
- **目标4:** 成人识字率基本上没有改善。2011年，成年文盲人数为7.74亿，与2000年相比仅减少了1%。到2015年，成年文盲人数有望略有下降，减至7.43亿人。近三分之二的成年文盲是女性。发展中国家的最贫困青年妇女可能直到2072年才能实现普遍脱盲。
- **目标5:** 很多国家依然存在性别差异。虽然计划到2005年实现性别均等，但到2011年，仅有60%的国家在初等教育阶段实现了性别均等，38%的国家在中等教育阶段实现了这一目标。
- **目标6:** 教育质量低下，意味着数以百万计的儿童没有学到基础知识。约有2.5亿儿童没有学到基础知识，虽然他们当中有一半的人至少在学校里学习了四年。这样的失败平均每年耗费资金约1290亿美元。投资培养教师是解决问题的关键：在大约三分之一的国家，按照国家标准接受过培训的小学教师还不足75%。在三分之一的国家，在职教师的培训工作甚至比招聘和培训新任教师更加困难。

第1部分：监测全民教育目标

自从全民教育框架在2000年确定以来，各国在实现各项目标方面取得了进展。然而，还有太多国家距离2015年的目标仍然太远（图1）。

图1：到2015年，仍将有许多国家没有实现各项全民教育目标
预计到2015年达到五项全民教育目标基准的国家比例



注：各国一旦满足下列条件，即被视为已实现目标：学前教育毛入学率达到80%（目标1）；初等教育经调整的净入学率达到97%（目标2）；初中教育经调整的净入学率达到97%（目标3）；成人识字率达到97%（目标4）；初等教育和初中教育的性别均等指数分别在0.97和1.03之间（目标5）。分析对象是一些有可能进行预测的国家；因此，分析涵盖的国家少于有1999年或2011年数据可查的国家。
资料来源：Bruneforth（2013年）。

目标1：幼儿保育和教育

儿童生命中的头1000天，也就是从母亲怀孕到婴儿两岁生日之间的这段日子里打下的基础，对于这个孩子今后的人生幸福至关重要。为此，家庭务必要接受适当的卫生保健服务，同时支持为母亲和婴儿做出正确的选择。此外，摄取良好的营养是儿童免疫系统发育和形成学习所需的认知能力的关键。

情况有所改进，但健康状况不佳的儿童人数依然非常多：从1990到2012年，5岁以下婴幼儿死亡率下降了48%，但在2012年，仍有660万儿童在未满5岁之前夭折。

进展速度缓慢。在2000年，43个国家的5岁以下儿童死亡率超过十分之一。即便是这些国家在2000至2011年间的儿童死亡率年均下降幅度有望延续到2015年，也只有八个国家能够达到目标，在1990年的基础上将儿童死亡率降低三分之二。

投资开展幼儿干预工作的一些较贫困国家，例如孟加拉国和东帝汶，则提前完成了目标，将儿童死亡率至少降低了三分之二。

在改善儿童营养方面，取得了显著的进展。但截至2012年，仍有大约1.62亿5岁以下儿童患有营养不良，其中四分之三生活在撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚。在发育不良的儿童当中，5岁以下儿童所占比例为25%，低于1990年的40%，这是一个可靠的长期营养状况指标；要到2025年实现全球目标，年均下降速度必须要提高一倍左右。

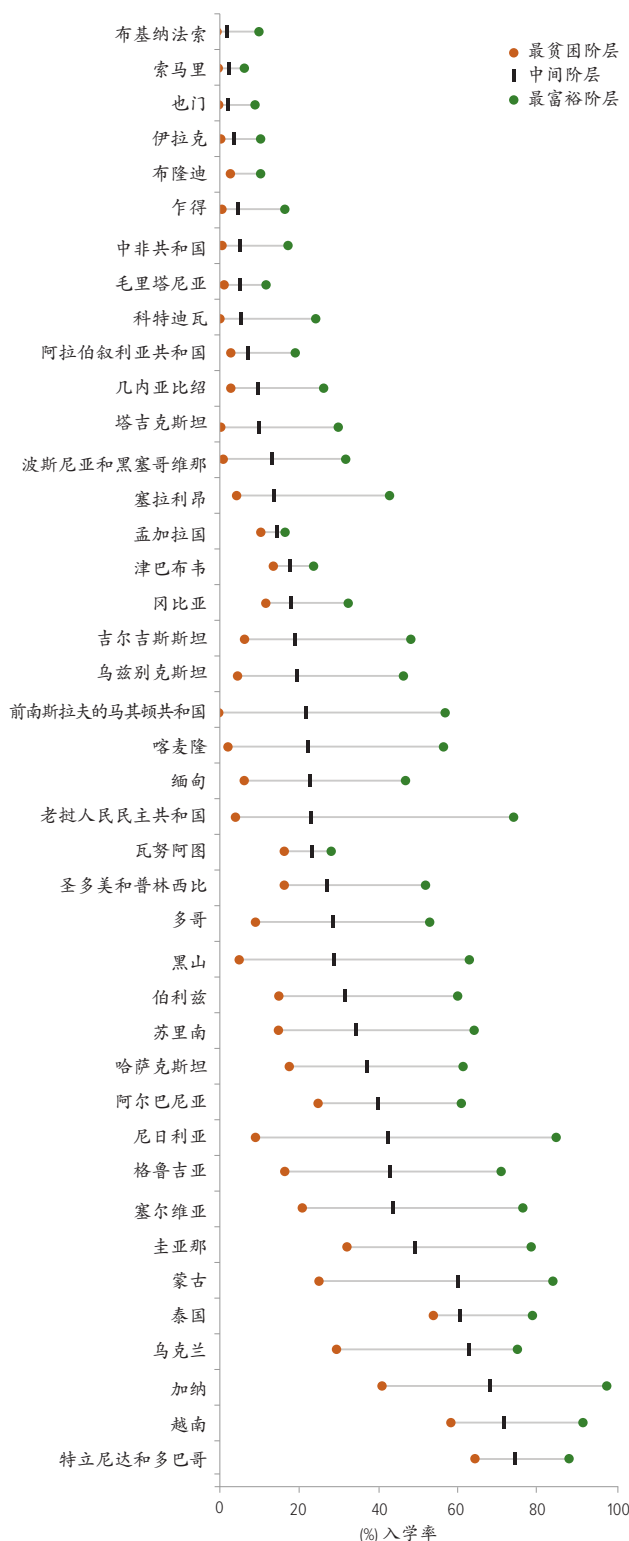
幼儿保育和教育之间关系密切，而且相辅相成。幼儿保育和教育服务有助于在儿童大脑发育时期培养儿童掌握技能，这将为弱势儿童带来长期的裨益。以牙买加为例，对于发育不良和出身弱势群体的婴儿每周实施社会心理激励疗法；这些儿童在长到20岁出头时，他们的收入比同龄人高出42%。

2000年以来，学前教育大幅度扩展。全球学前教育的总入学率从1999年的33%提高到2011年的50%，但撒哈拉以南非洲仅为18%。在这段时间里，进入学前教育机构的儿童人数增加了近6000万。

但在全世界很多地区，最富裕阶层和最贫困阶层的学前教育入学率存在巨大差异（图2），部分原因是由于政府没有充分承担起学前教育责任：截至2011年，33%的入学儿童接受私营机构提供的服务，在阿拉伯国家，这一比例升至71%。私营幼儿保育和教育服务的成本，是造成这一阶段入学机会不平等的原因之一。

2000年在达喀尔没有确定相关目标，来指导幼儿教育成功案例的评估工作。为测算进展情况，本报告将学前教育总入学率达到80%确定为到2015年应实现的一项指示性目标。在有数据可查的141个国家中，21%的国家在1999年就已经实现了这个目标。到2011年，实现目标的国家增加到37%。展望2015年，预计48%的国家将实现这个目标。

图2：家境贫困的4岁儿童极少接受学前教育
2005-2012年某些国家按富裕程度列示的参加某种形式有组织幼儿教育计划的36-59个月儿童比例



资料来源：世界教育不平等数据库，www.education-inequalities.org。

80%是一个适中的目标，这意味着还有很多幼儿，而且往往是最弱势的幼儿没有进入学前教育机构。2015年后的所有目标必须设立明确的指标，确保全体幼儿都能够接受学前教育，并且确定方法，跟踪监测弱势群体的进展情况，确保他们不会被忽略。

目标2：普及初等教育

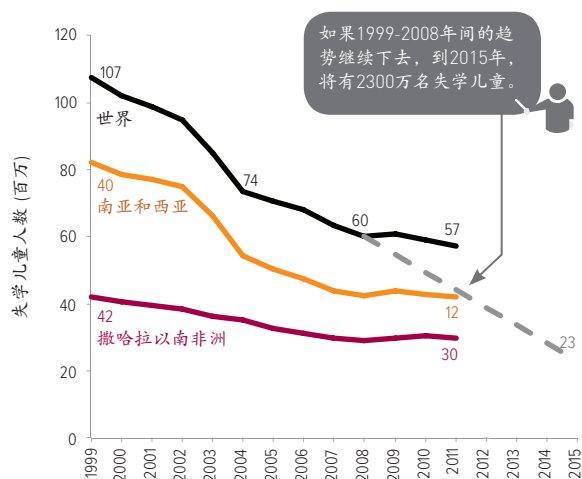
距离2015年实现全民教育目标的截止日期还有不到两年的时间了，截止2011年，仍有5700万儿童失学，因此有可能无法达成普及初等教育（UPE）的目标，而且相差甚远。

14个国家
在2011年
的失学儿童
人数超过一
百万

有些好消息：在1999至2011年间，失学儿童人数减少了将近一半。在停滞了一段时间之后，2010至2011年间又有了小幅进展。但190万人的降幅，仅仅是1999至2004年间平均水平的四分之一强。假如能够将1999至2008年间的下降速度继续保持下去，就有望到2015年普及初等教育（图3）。

图3：2011年仍有数以百万计的儿童失学

1999-2011年按地区列示的小学适龄儿童失学人数



注：2008至2015年间的虚线系根据1999至2008年间失学儿童人数的年均绝对减少量计算得出。

资料来源：统计研究所数据库；全民教育全球监测报告小组的计算结果（2013年）。

撒哈拉以南非洲是最落后的地区，2011年，当地仍有22%的小学适龄人口失学。相比之下，南亚和西亚的失学儿童人数下降速度最快，超过一半的失学儿童人数降幅源自这两个地区。

在全球失学儿童总数中，女童占54%。阿拉伯国家的这一比例为60%，自2000年以来没有发生变化。相比之下，南亚和西亚失学儿童中的女童比例则逐年下降，1999年为64%，到2011年降至57%。在全球各地，将近一半的失学儿童可能永远无法上学读书，在阿拉伯国家和撒哈拉以南非洲，接近三分之二的女童面临着同样的命运。

过去五年里成绩最突出的三个国家分别是老挝人民民主共和国、卢旺达和越南，这三国将失学人数减少了至少85%。失学儿童人数最多的国家名单基本没有变化：在这段时间里，除也门取代加纳之外，排在前10位的国家保持不变。

有可能被列入失学人数最多的国家名单的一些国家如今没有入选，只是由于没有得到近期的可靠数据。本报告利用住户调查数据，估计有14个国家在2011年的失学儿童人数超过百万，这其中包括阿富汗、中国、刚果民主共和国、索马里、苏丹（分裂前）和坦桑尼亚联合共和国。

全球近半数的失学儿童生活在受冲突影响的国家，高于2008年的42%。在受冲突影响的国家，共有2850万小学适龄儿童失学，其中95%生活在低收入国家和中低收入国家。女童占总数的55%，是受影响最严重的群体。

造成儿童失学的原因，往往是他们与生俱来的不利条件。最容易被忽视的不利因素之一是残疾。来自四个国家的最新分析发现，儿童罹患残疾的风险越高，他们越是有可能被排除在学校教育之外，其中的差异取决于残疾类型的不同。以伊拉克为例，2006年，在没有任何残疾风险的6至9岁的儿童当中，仅有10%的儿童从未上学读书，而在可能存在听力障碍和精神残疾风险较高的儿童当中，从未上学读书的儿童比例分别为19%和51%。

儿童如能在适当年龄入学，他们完成初等教育的可能性就会大一些。然而在1999至2011年间，小学一年级的净入学率仅小幅上升，从81%升至86%，而且近四年来的增幅还不足一个百分点。但是，某些国家在促进儿童及时入学方面取得了很大进展，其中包括埃塞俄比亚，该国的入学率从1999年的23%提高到2011年的94%。

自1999年以来，儿童没有读完小学就提前辍学的情况几乎没有发生变化。2010年，约有75%的小学生升入毕业班。在撒哈拉以南非洲，从1999至2010年间，升入毕业班的小学生比例从58%下降到56%；相比之下，阿拉伯国家的这个比例在同一阶段从79%升至87%。

对于很多国家来说，到2015年普及初等教育可能仍是一个遥不可及的梦想。在122个国家中，从1999到2011年，实现初等教育普遍入学的国家比例从1999年的30%，提高到2011年的50%。展望2015年，预计56%的国家将实现这一目标。到2015年，12%的国家的入学率仍将低于80%，其中包括三分之二的撒哈拉以南非洲国家。

评估初等教育是否普及，不仅要看入学情况，还要看儿童能否完成初等教育。在有数据可查的大约90个国家中，仅有13个国家到2015年至少有97%的儿童有望升入小学毕业班，其中包括10个经合组织成员国或欧洲联盟成员国。

目标3：青年和成年人的技能

第三项全民教育目标是最容易被忽视的，这在一定程度上是由于没有设定具体目标或指标来监测进展情况。2012年报告就各项技能的多种学习途径提出了一个框架，其中包括基本技能、可迁移技能以及职业技术技能，从而改善监测工作，但国际社会要系统地测算技能习得情况，还有很长的路要走。

要掌握基本技能，最有效的途径是接受初中教育。在1999至2011年间，初中总入学率从72%提

高到82%。增速最快的是撒哈拉以南非洲，虽然起点很低，但当地的入学率几乎翻了一番，在2011年达到49%。

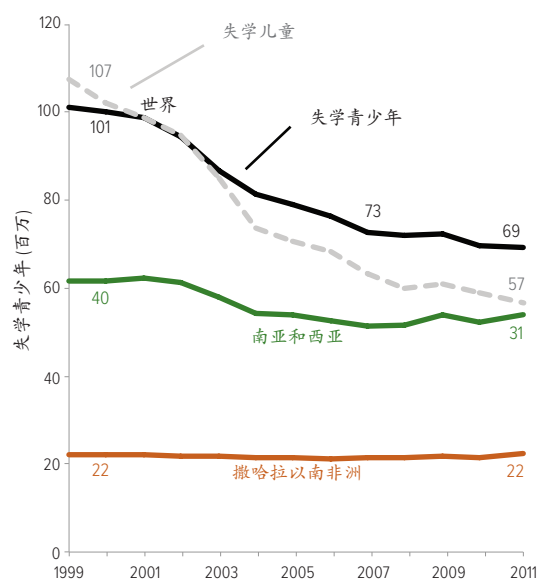
儿童要掌握基本技能，就必须完成初中教育。住户调查分析发现，2010年前后，低收入国家的完成率仅为37%。在完成率问题上存在严重的不平等现象，最富裕家庭的完成率达到61%，而最贫困家庭仅为14%。

自1999年以来，失学青少年人数减少了31%，降至6900万。然而，这一数字从2007年开始停滞不前，众多青年人需要加入第二次机会计划，以便掌握基本技能。在南亚和西亚，减少失学青少年人数的工作进展缓慢，这使得当地失学青少年在失学人口总数中所占比例从1999年的39%上升到2011年45%。在撒哈拉以南非洲，由于人口增幅抵消了入学率的提升，失学青少年人数在1999至2011年间保持在2200万左右（图4）。

由于普及初中教育有望在2015年后成为一项明确的目标，一定要评估世界各国在2015年可能出现

在低收入国家，只有14%的最贫困人口读完了初中

图4：2007年以来失学青少年人数鲜有减少
1999-2011年按地区列示的失学青少年人数



资料来源：统计研究所数据库。

的情况。82个国家的进展评估发现，在1999年仅有26%的国家普及了中等教育。到2011年，有32%的国家达到了这一水平。到2015年，达到这个水平的国家比例有望增加到46%。

这项评估所依据的资料仅涉及到40%的国家，其中包括三分之二的北美国家和西欧国家以及仅仅四分之一的撒哈拉以南非洲国家，因而不具备代表性。考虑到有些国家的初等教育入学率没有达到百分之百，到2015年能够实现初中入学率百分之百的国家比例就更低了。

目标4：成人扫盲

成年文盲人数自2000年以来仅下降了1%

全民扫盲对于社会进步和经济发展都具有重要意义。最佳做法是在童年通过高质量的教育培养识字能力。仅有极少数国家为成年文盲切实提供二次机会。为此，入学率多年偏低的国家无法根除成年文盲。

成年文盲人数自1990年以来减少了12%，但自2000年以来仅下降了1%，目前依然居高不下，为7.74亿，预计到2015年仅降至7.43亿。十个国家的成年文盲人数几乎占到全球总数的四分之三（图5）。女性几乎占到成年文盲总数的三分之二，而且自1990年以来，旨在降低这个比例的工作没有取得任何进展。在有数据可查的61个国家中，约有半数国家到2015年有望在成人扫盲问题上实现性别均等，另有10个国家将非常接近这个目标。

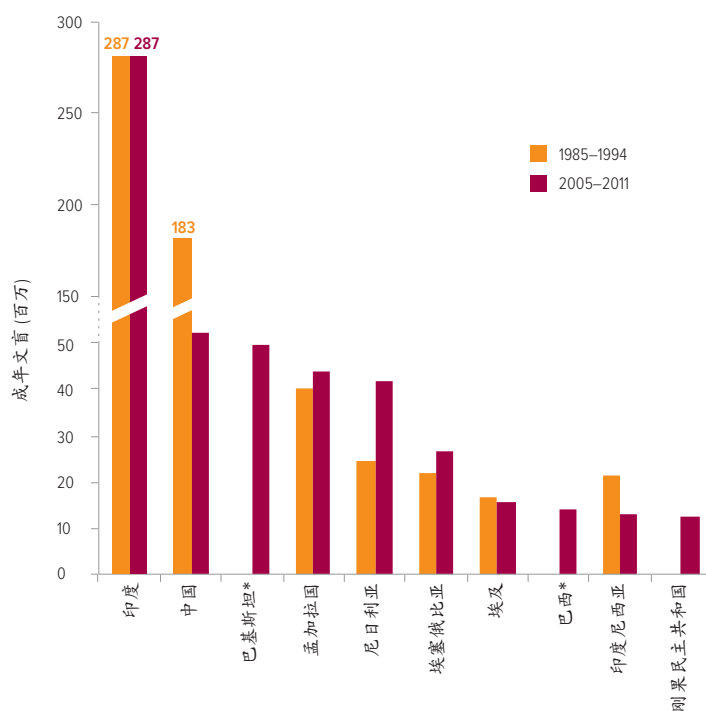
1990年以来，阿拉伯国家成人识字率的提升速度最快。然而由于人口增加，成年文盲人数仅仅从5200万减少到4800万。与此类似，成人识字率增速排在第二位的是南亚和西亚，当地的成年文盲人数始终保持在4亿以上。在撒哈拉以南非洲，成年文盲人数自1990年以来增加了37%，在2011年达到1.82亿，这主要是由于人口增长所

致。预计到2015，将有26%的在成年文盲生活在撒哈拉以南非洲，高于1990年的15%。

进展缓慢，意味着实现成人普遍脱盲的国家数量没有太大的变化。在87个国家中，21%的国家在2000年实现了成人普遍脱盲。在2000至2011年间，达到这一水平的国家增至24个。相比之下，26%的国家在2011年远远低于这个水平。预计到2015，29%的国家有望实现成人普遍脱盲，另外37%的国家仍将远远落后。

15个西非国家是全球成年文盲率最高的国家，其中五个国家的识字率处于全球最低水平，还不到35%。这五个国家的女性识字率低于25%，而撒哈拉以南非洲的平均水平为50%。这些趋势在短期内不会改善。在这15个国家中，12个国家的青年妇女识字率还不到一半。

图5：10个国家的成年文盲人数占到全球总数的72%
1985-1994年和2005-2011年成年文盲最多的10个国家的成年文盲人数



*无相关数据

资料来源：附件，统计表2。

目标5：性别均等和平等

性别均等可以确保女童和男童实现平等的入学率，这是实现第五项全民教育目标的第一步。要实现性别均等的总体目标，还要求建设适当的学校教育环境，提倡不带歧视的做法，以及男童和女童享有平等的机会发挥自己的潜能。

各国之间和不同收入群体之间的性别差距模式各不相同。在低收入国家，性别差距往往不利于女童：在初等教育、初中和高中阶段实现了性别均等的低收入国家比例分别为20%、10%和8%。在中等收入国家和高收入国家中，有更多国家在各个教育阶段都实现了性别均等，但在学生进入初中和高中之后，性别差距不断扩大，男童处于劣势。例如，在小学、初中和高中阶段存在这种不利于男童的性别差距的中高收入国家比例分别为2%、23%和62%（图6）。

在初等教育和中等教育阶段实现性别均等，是单独提出的到2005年应实现的一项目标，早于其他各项目标。但到2011年，仍有很多国家没有

实现这项目标。在161个国家中，57%的国家在1999年实现了初等教育阶段的性别均等。在1999至2011年间，实现这个目标的国家比例增加到63%。距离实现目标最远的国家（每100名入学男生对应的入学女生人数不足90人），从1999年的19%减少到2011年的9%。

展望未来，预计70%的国家有望到2015年实现这一目标，9%的国家将接近这个目标。相比之下，14%的国家仍将远远落后于这个目标，7%的国家将有非常大的距离，其中四分之三位于撒哈拉以南非洲。

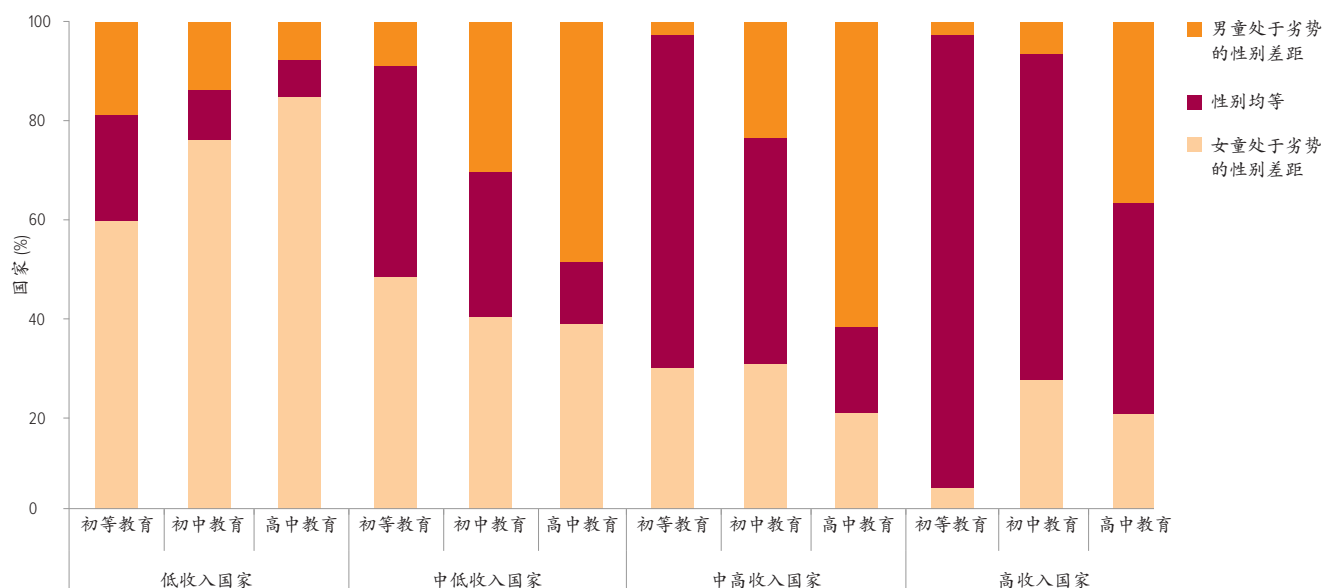
促进性别均等，并不总是意味着让更多儿童入学读书。以布基纳法索为例，预计该国将在2015年实现初等教育性别均等，但该国的总入学率依然排在全球倒数第七位。塞内加尔在缩小性别差距方面取得进展，这是由于女生入学率上升了，而男生入学率自2004年以来就没有提高。

在150个国家中，43%的国家在1999年实现了初中阶段的性别均等。预计到2015年，将有56%的

预计70%的国家有望到2015年实现初等教育入学方面的性别均等

图6：极少有低收入国家在任何一级教育中实现性别均等

2011年按国家收入组列示的国家入学率性别均等情况



资料来源：统计研究所数据库。

国家实现这一目标。而另一方面，33%的国家在1999年远远落后于目标，其中四分之三的国家性别差距是以女童处于劣势。预计到2015年，将有21%的国家在初中阶段依然存在性别差距，其中70%的国家的性别差距是以女童处于劣势。

快速发展是可行的，以土耳其为例：1999年，该国的初中性别均等指数为0.74，高中为0.62，但该国目前在初中和高中阶段基本上都实现了性别均等。然而，我们还不能沾沾自喜。社会上盛行的关于性别角色的传统观念也渗透进了学校。

目标6：教育质量

在2015年后全球发展框架中，提高教育质量和改善学习有可能占据更加核心的位置。要为2.5亿名不会读书写字、不会进行基本数学运算的儿童（其中包括1.3亿名在校生）改善教育机会，这种转变至关重要。

学生/教师比率是评估目标6进展情况的衡量标准。在全球范围内，学前教育、小学和中学阶段的平均生师比基本保持不变。在撒哈拉以南非洲，由于教师招聘工作落后于入学率的提升，生师比没有变化，当地学前教育和小学阶段的生师比目前是全球最高的。2011年，在162个有数据可查的国家中，26个国家初等教育的生师比超过了40:1，其中包括23个撒哈拉以南非洲国家。

在1999至2011年间，有九个国家的初等教育生师比至少提高了20%。而相比之下，60个国家的这一比率至少下降了20%。刚果、埃塞俄比亚和马里的的小学入学率提高了一倍有余，但生师比反而下降了，每名教师需要负责的学生人数减少了十余人。

但是，很多国家雇用未经培训的人员从事教学工作，造成教师人数激增。这种做法或许有助于让更多儿童入学，但却危及到

教育质量。在有数据可查的三分之一国家中，仅有不足75%的教师按照国家标准接受过培训。在98个国家中，29个国家的学生/合格教师比率高于生师比，差距达到10名学生，其中三分之二位于撒哈拉以南非洲（图7）。

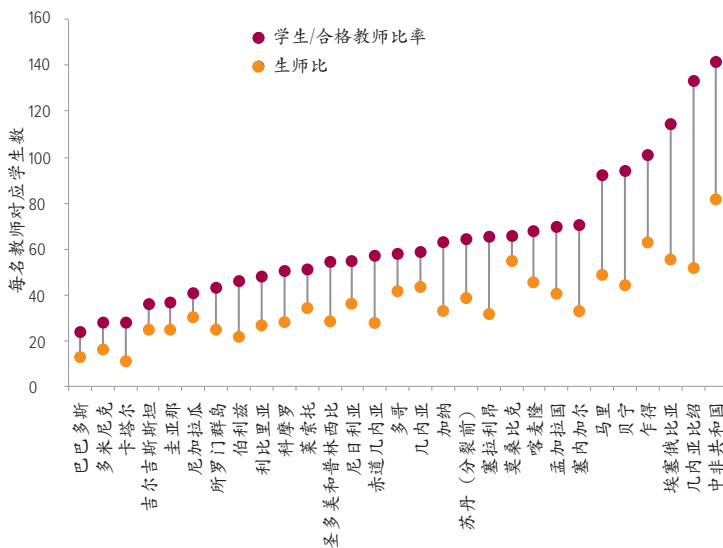
在130个有数据可查的国家中，有14个国家的中学生师比超过了30:1。虽然面临最艰巨困难的绝大多数国家都位于撒哈拉以南非洲，但在1999至2011年间，这一地区还是设法将中学教师人数增加了一倍。在有数据可查的60个国家中，半数国家按照国家标准接受过培训的教师在师资队伍中所占比例不足75%，11个国家的合格教师比例不到一半。

在学前教育阶段，按照国家标准接受过培训的教师比例特别低。自2000年以来，这个阶段的教师人数增加了53%，但在75个有数据可查的国家中，40个国家按照国家标准接受过培训的教师比例不足75%。

在三分之一的国家中，仅有不足75%的教师接受过培训

图7：29个国家的生师比与学生/合格教师比率之间有显著差距

2011年学生/合格教师比率高于生师比至少达到10:1的各国初等教育生师比和学生/合格教师比率



资料来源：附件，统计表8。

在有些情况下，是否有女教师，对于吸引女童入学和提高女童的学习成绩至关重要。然而，在吉布提和厄立特里亚等在入学方面存在严重性别差距的国家，女教师人数不足。

教师要切实发挥作用，就需要高质量的学习材料，但有很多教师拿不到课本。在坦桑尼亚联合共和国，仅有3.5%的六年级学生能够单独使用语文课本。物质基础设施薄弱是很多穷国学生面临的另一个问题。教室里人满为患，孩子们往往挤在一起上课，这对于低年级学生尤为不利。在马拉维，一年级的平均班级规模为130名学生，毕业班则为64名学生。在乍得，只有四分之一的学校设有一间卫生间，其中只有三分之一的卫生间专供女童使用。

由于2.50亿儿童没有学到基础知识，2015年后全球目标一定要监测到2030年所有儿童和青年是否都掌握了基本的读写和算数技能，无论其处境如何。要实现这一目标，需要各国加强国家评估体系，并确保利用这些体系为政策提供支持。很多国家评估体系在这方面有所欠缺。各国政府通常认为，公共审查系统等同于国家评估体系，但其主要用于促进学生升入更高的教育阶段。应将国家评估体系作为一项诊断工具，用来确定学生是否达到了为特定年龄或年级设定的学习标准，分析不同群体分组的这项成绩的长期变化情况。

地区和国际评估对于在2015年后监测全球学习目标至关重要。改善全球入学机会监测，有助于对各国政府持续施加压力，确保每名儿童都能读完小学；同样，改善对于学习情况的全球监测将敦促各国政府确保所有儿童不仅上学读书，而且要掌握基本技能。

要让这些评估有助于监测2015年后全球学习目标，需要考虑到三条重要原则。首先，在解读成绩时，应顾及所有儿童和青年，不应仅限于在校学生和参与评估的学生。在进行评估时，弱势儿童可能已经脱离了学校教育系统，因而不可能达到最低学习标准。不将这些儿童计算在内，可能会低估问题的严重程度。其次，需要完善关于学生背景特征的资料，以便发展哪些学生群体没有

学到知识。第三，教育系统质量的相关资料也应作为评估的一项内容。

不让一个人掉队——需要多久才能做到？

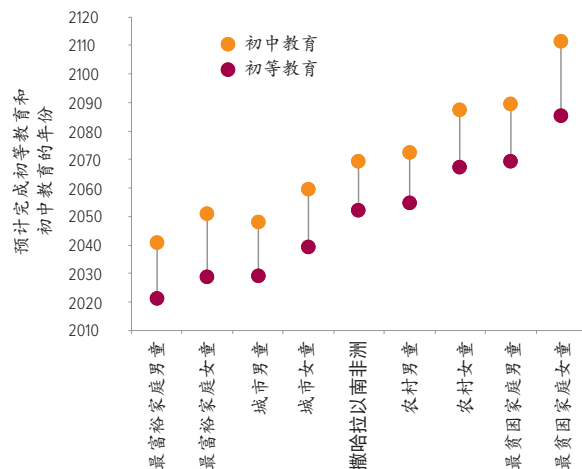
2015年后，六项全民教育目标都会留有未竟的事业，同时可能出现新的优先事项。分析需要用多长时间才能使初等教育和初中完成率以及青年识字率达到百分之百，可以看到前景堪忧。

在74个低收入国家和中等收入国家中，56个国家的富裕男童有望到2030年实现小学完成率达到百分之百，而仅有7个国家的贫困女童将在同期达到这个目标，这其中只有一个低收入国家。在抽样的28个低收入国家中，24个国家的贫困女童即便是到2060年也无望实现这个目标。假如按照目前的趋势发展下去，撒哈拉以南非洲最富裕的男童将到2021年实现小学完成率达到百分之百，而最贫困女童则要等到2086年才能实现这个目标（图8）。

在撒哈拉以南非洲，最贫困女童要等到2086年才能实现小学完成率达到百分之百

图8：撒哈拉以南非洲初等教育和初中教育的普及寄望未来

撒哈拉以南非洲按人群列示的预计小学和初中完成率超过97%的年份



资料来源：全民教育全球监测报告小组的计算结果（2013年），基于Lange（2013年）。

读过小学并不能保证儿童能够学会读写。在有数据可查的大约68个国家中，预计最贫困的青年妇女直到2072年才能实现普遍脱盲。

初中完成率的情况甚至更严重。在分析的74个国家中，其中44个国家所有最富裕男童都能完成初中学业的时间，与所有最贫困女童都能完成初中学业的时间，至少相差了50年。假如按照目前的趋势发展下去，撒哈拉以南非洲出身最贫困家庭的女童直到2111年才能实现这个目标，比最富裕家庭的男童晚了64年。

以上这些预测固然令人极为不安，但这些预测依据的是近期发展趋势，假如各国政府、捐助方和国际教育界能够协调一致，向包括边缘化群体在内的所有人提供教育，这些趋势是可以扭转的。预测还表明，跟踪监测教育目标的进展情况在2015年后对于最弱势群体是何等重要，必须制订政策来消除不均衡现象，从而保持和加速推动进展。

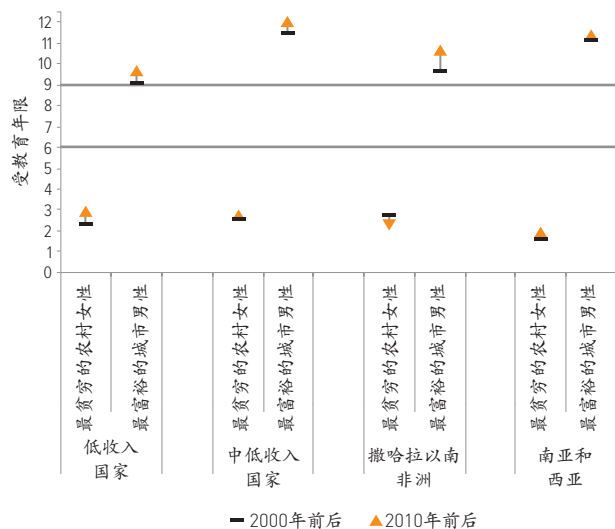
在2015年后监测全球教育目标

2000年在塞内加尔的达喀尔制订了六项全民教育目标，此后，由于缺少精确的具体目标和指标，致使某些教育优先事项没能得到应有的关注。

要制订2015年后的新目标，必须遵循以教育作为权利的指导原则，确保所有儿童都享有平等的教育机会，同时承认在人生的每一个阶段都要学习。应制订符合全球发展目标的一系列核心目标，同时辅之以更加详细的具体目标，用以补充2015年后全民教育框架。各项目标必须是明确和可以衡量的，目的是确保没有一个人掉队。为此，应利用最落后的群体取得的成绩来监测进展情况，确保这个群体与处境较优裕者之间的差距逐渐缩小。

青年人上学读书的时间长短，是衡量教育机会总体进展情况的一项标准。要实现到2030年初中

图9：过去十年间受教育程度方面的不平等没有变化
2000年和2010年前后，20至24岁人口的受教育年限



资料来源：全民教育全球监测报告小组的分析（2013年），基于人口与健康调查和多指标类集调查。

完成率达到百分之百的目标，青年人在校读书的时间必须达到九年左右。到2010年，低收入国家最富裕的城市男青年在校读书的平均时间已经达到9.5年，中低收入国家则超过12年。但在低收入国家和中低收入国家，最贫困的农村女青年的在校读书时间都不超过3年，远远低于相当于小学完成率达到百分之百的6年目标，这是一项应在2015年实现的目标（图9）。在撒哈拉以南非洲，最贫困的农村女性与最富裕的城市男性在入学读书时间上的差距在2000至2010年间实际上是扩大了，从6.9年延长到8.3年。

近十年来，让儿童进入小学读书方面的进展，超出了在确保这些儿童读完小学或初中方面取得的进展。极度的不平等依然存在，并且在某些情况下有所扩张。在2000年，撒哈拉以南非洲最富裕的城市男童几乎全部入学读书。在2000年代末，这些儿童的小学完成率达到87%，初中完成率达到70%。而相比之下，在2000年代初，仅有49%的最贫困农村女童入学；到2000年代末，这个比例为61%。在2000年，她们当中仅有25%的人读完小学，11%的人初中毕业；不仅如此，这些比

到2010年，最贫困的农村女青年的在校读书时间不超过3年

例到2000年代末分别下降到23%和9%。南亚和西亚的性别差距依然严重，而且大体上没有好转。到2000年代末，89%的最富裕城市男童完成了初中学业，但仅有13%的最贫困农村女童读完了初中。

学习目标是今后的全球教育监测框架不可或缺的一项内容，但是，假如大批儿童没能升入进行技能考核的年级，那么一味地注重学习评估，可能会造成误导。以坦桑尼亚联合共和国为例，该国2007年达到最低读写标准的六年级儿童所占比例，最贫困的农村女童为80%，最富裕的城市男童则为97%。然而，在六年级适龄儿童当中，92%的最富裕城市男童升入了六年级，仅有40%的最贫困农村女童升入了这个年级。假设，没能升入六年级的儿童均未达到最低读写标准，则在这一组群中，掌握基本技能的最富裕城市男童比例为90%，而最贫困农村女童比例仅为32%。

要确保到2030年消除不平等，国家计划应设立具体目标，以便有关方面能够监测各个不同群体的教育参与和学习情况。目前仅有少数国家采取了这种做法。性别问题是教育规划中涉及最多的一个不利因素，但在本报告分析的53项国家计划中，仅有24项计划设立了小学和初中性别平等目标。

四项计划针对特定族裔群体设立了参与目标。只有三项计划特别针对小学和初中的城乡入学机会差距设立了目标。此外，只有三项计划对于较贫困儿童和较富裕儿童分别提出了不同的入学率指标。孟加拉国的计划包括一项监测框架，用以跟踪最富裕的五分之一群体的入学比率发展情况，纳米比亚的计划提出了一项具体目标，要求到计划的最后一年，确保各个地区有80%的孤儿和其他弱势儿童都能够参与初等教育和中等教育。

计划监测学习成绩不平等情况的国家就更少了。在53个国家中，只有8个国家测算了小学阶段的学习成绩不平等，8个国家测算了初中阶段的学习成绩不平等，而且在大多数情况，监测范围仅限于性别不平等。斯里兰卡是一个例外，该国学生成绩最差的地区确定了关于数学和母语学习成绩的具体目标。

近十年来，没有对各个人口亚群的教育目标进展情况进行评估，广泛存在的不平等由此被掩盖了起来。国家计划没有确定具体的全国性目标来评估缩小教育机会差距或学习差距的进展情况，更是反映出了对这个问题的忽视。2015年后的教育目标应包含一项承诺，确保最弱势群体能够达到基准目标。如若不然，则意味着对于进展情况的测算将继续掩盖这样一个事实：最有优势的群体受益最多。

在53个国家中，只有8个国家计划监测学习成绩的不平等

监测全民教育融资进展情况

资金不足，是实现全民教育的主要障碍之一。到2015年普及全民高质量基础教育的资金缺口高达260亿美元，让所有儿童都上学读书的目标由此变得遥不可及。令人遗憾的是，捐助方在今后数年内似乎更有可能减少援助，而不是增加援助。必须紧急行动起来，改变援助模式，否则将严重危及到2015年确保每名儿童都能入校学习的目标。

在150个国家中，仅有41个国家在2011年的教育开支达到或超过了国民生产总值的6%

2015年即将到来，时间所剩无几，弥补资金缺口看似一项不可能的任务。但是，本报告的分析表明，通过增加国内收入，将现有及预期政府资源的充足份额投入教育事业，以及突出外部援助的重点，是可以弥补这个缺口的。

假如2015年后的新教育目标像设想的那样扩展到初中阶段，资金缺口将增加到380亿美元。2015年后框架必须包括明确的融资目标，并要求做到充分透明，以便所有捐助方都能够履行承诺，资金缺口不会阻碍我们向儿童许下诺言。

距离全民教育目标还很遥远的众多国家应增加教育开支

近年来，国内教育开支有所增加，特别是低收入国家和中低收入国家，这在一定程度上是由于这些国家实现了经济增长。在1999至2011年间，政府教育开支占国民生产总值（GNP）的平均比例从4.6%提高到5.1%。低收入国家和中等收入国家的这一增幅更快：在1999至2011年间，30个国家的教育开支占国民生产总值的比例增加了一个百分点，甚至更多。

《达喀尔行动纲领》没有规定各国应将多少资金用于教育事业。在2015年之后将着手解决没有为

全民教育目标确定共同融资标准的问题，并设立一个具体的目标：各国应将6%的国民生产总值用于教育。在有数据可查的150个国家中，仅有41个国家在2011年的教育开支达到或超过了国民生产总值的6%，25个国家的教育开支不足国民生产总值的3%。

各方普遍认同，国家应将至少20%的预算拿出来用于教育。但2011年的全球平均水平仅为15%，而且这个比例自1999年以来鲜有变化。在有数据可查的138个国家中，仅有25个国家在2011年将超过20%的预算用于教育；另一方面，在1999至2011年间，至少有6个低收入国家和中等收入国家的教育开支在政府开支总额中所占的比例降低了5个百分点，甚至更多。

预计这种情况在今后数年内都不会有所改善。在2012年有数据可查的49个国家中，25个国家计划在2011至2012年间削减教育预算，这其中包括16个撒哈拉以南非洲国家。然而，阿根廷、贝宁和埃塞俄比亚等国正在努力扭转这种消极趋势，并且有望增加教育预算。

最贫困国家要充分利用经济发展的潜力，政府必须扩大税收基础，将五分之一的预算投入教育。假如67个低收入国家和中等收入国家的政府能够完成这项工作，到2015年，这些国家就将额外筹得1530亿美元的教育资金。这意味着到2015年，教育开支占国内生产总值（GDP）的平均比例从3%提高到6%。

极少数贫困国家有20%的国内生产总值来自于税收，这是实现千年发展目标所必需的。在67个有数据可查的国家中，仅有7个国家通过税收实现了20%的国内生产总值，同时按照推荐标准，

将20%的收入投入教育事业。巴基斯坦税收仅占国内生产总值的10%，教育资金仅占政府开支的十分之一左右。到2015年，假如政府能够将国内生产总值当中的税收比例提升到14%，并将五分之一的收入用于教育，就可以筹集到充足的资金，让巴基斯坦的所有儿童和青少年都能上学读书。

在上述67个国家中，11个国家将教育列为政府预算的优先事项，但在充分利用税收方面还可以大有作为，埃塞俄比亚就是其中之一。2011年，埃塞俄比亚政府通过税收实现了12%的国内生产总值。到2015年，假如这个比例能够提高到16%，教育部门的资金将增加18%，用于每名小学适龄儿童的资金也将增加19美元。

但在较贫困国家，税收在国内生产总值中所占比例的增速过于缓慢。按目前的水平计算，税收在国内生产总值中所占比例不足20%的48个国家中，仅有4个国家到2015年能够达到20%的标准。

有效的税收系统能够协助政府利用本国资金来支持教育系统。在通过完善税收来调动国内资源用于教育方面，埃及、印度和菲律宾等一些中等收入国家的潜力要大得多。巴西增加了税收，这就解释了为何该国用在每名小学生身上的资金十倍于印度。

某些南亚国家向强大的国内利益集团提供优惠的免税待遇，由此导致税收在国内生产总值中所占比例居于全球末流。巴基斯坦的税收在国内生产总值中占10%，这在一定程度上是由于农业游说集团施加了政治影响。巴基斯坦农业部门在国内生产总值中占到22.5%，但在税收中仅占1.2%。印度放弃的大部分税收是由于免除关税和消费税。在2012/2013年，因免税造成的税收损失相当于国内生产总值的5.7%。假如将这笔钱的20%用于教育事业，2013年的教育资金将增加225亿美元，与目前的教育预算相比，资金增幅近40%。

一些国家的政府出售开采自然资源的特许权，售价低于实际价值。在2010至2012年三年期间，刚果民主共和国在与采矿公司的交易中损失了13.6

亿美元，这相当于2010和2011年两年拨付的教育资金总额。在很多最贫困国家，社会精英通过逃税积累个人财富，而不是为大多数民众建设完善的教育系统。假如被藏匿在避税天堂的大量资金缴纳资本所得税，并且将所得收入的20%用于教育，教育部门的资金将增加380亿到560亿美元。

税务方面的非法行为平均每年给非洲各国政府造成的损失估计为630亿美元。假如能够制止这些做法，并且将所得收入的20%用于教育，教育部门将每年额外获得130亿美元。

各国政府必须领导这场税收改革运动，而捐助方可以起到重要的补充作用。例如，从捐助资金中拿出1美元来强化税收机制，最终可以产生350美元的税收。然而在2002至2011年间，用于支持税收计划的资金还不到援助总额的0.1%。此外，捐助国政府应要求在本国登记注册的公司做到透明。

增加税收并将充足的份额用于教育，可以在短时间内为教育部门筹集到大量资金。全民教育全球

**通过改革，
扩大税基，
67个国家的
教育资金将
增加1530亿
美元**



© Eduardo Martinho/UNESCO

监测报告小组估算，通过改革，提高税收在国内生产总值中所占的比例和增加公共教育开支，到2015年，67个低收入国家和中等收入国家的教育资金将增加1530亿美元，增幅为72%。

在这67个国家中，到2015年，用于每名小学适龄儿童的资金将从209美元平均增加到466美元。在其中的低收入国家，平均用于每名小学适龄儿童的资金将从102美元增加到158美元。

在这67个国家中，十四个国家已经达到了推荐标准，将6%的国内总产值用于教育事业。在尚未达到这一标准的53个国家中，19国家到2015年假如能够扩大税收基础，实现税基多样化，并且将教育作为优先开支事项，是有能力达标的（图10）。

46个低收入国家和中低收入国家的基础教育年均资金缺口为260亿美元，基础教育和初中教育的年均资金缺口为380亿美元，这些增加的国内资源可以抵偿前者的56%，或是后者的54%。

这些改革方案并非没有先例。厄瓜多尔与石油公司重新谈判合同，扩大税收基础，提升教育的优先顺序，在2003至2010年间将教育开支增加了两倍。

为实现全民教育，不仅要更多的国内资源用于教育，还应重新分配这些资源，让最贫困者获得公平的份额。然而，资源往往流向最有优势的阶层。为改变教育开支模式，惠及边缘群体，多国政府采用的融资机制将更多的资源分配给国内或校内需要得到更多支持来解决剥夺教育权利和不平等问题的地方或群体。各国重新分配资源的方法不尽相同。以巴西为例，该国规定了用于每名学生的最低资金额度，优先关注农村地区的学校，同时加大了对于高度边缘化的少数族裔群体的重视程度。实施这些改革措施，改善了巴西北部落后地区的入学和学习情况。

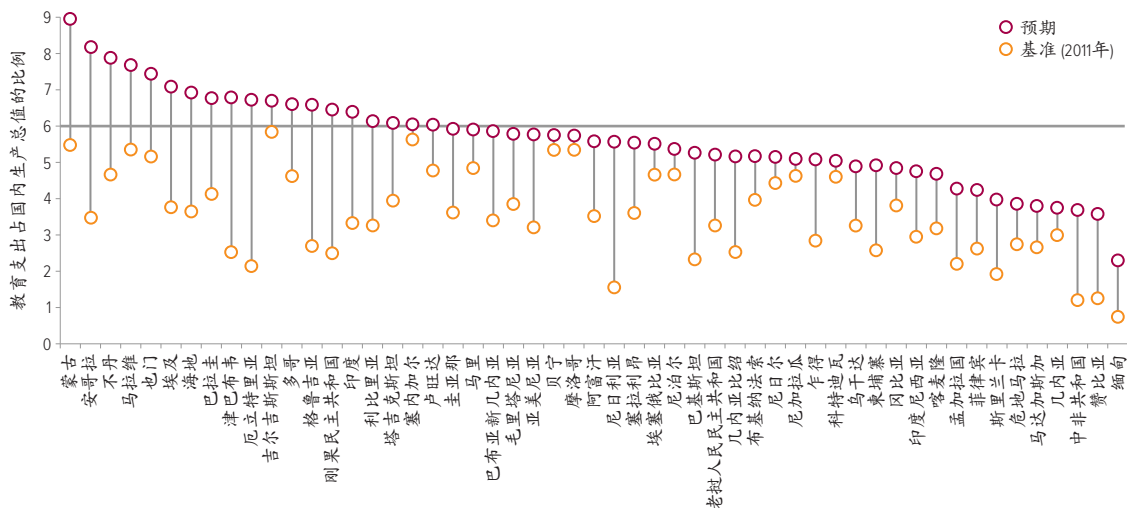
但是，其他一些重新分配资源的方案就不那么成功了。原因之一是分配给每名儿童的资金依然不足以充分反映出为边缘化群体开办高质量教育的成本。克拉拉邦是印度最富庶的邦之一，当地用在每名儿童身上的教育开支约为685美元。相比之下，最贫困的比哈尔邦的人均教育开支只有100美元。

较贫困国家在发现和确定最贫困群体方面遭遇难题。为此，很多国家根据入学人数来决定如何分配资金，这就损害了有大量儿童失学的地区。以

通过改革
增加国内资源，
可以弥补基础
教育年均资金
缺口的56%

图10：适当扩大税收基础并且将教育作为优先开支事项可显著增加资金

如果税收/国内生产总值比提高且教育预算占比增加，2015年教育支出占国内生产总值的比例



资料来源：全民教育全球监测报告小组的计算结果（2013年），基于教科文组织统计研究所数据库；发展金融国际和乐施会（2013年）；基金组织（2012年、2013年）。

肯尼亚为例，该国根据入学人数发放补助，位于干旱和半干旱地区的12个县因此处于不利境地，当地的失学人口占总数的46%。

要让重新分配资源的各项措施充分发挥潜能，政府必须确保这些资源应包含为最弱势群体开办高质量教育的所有成本，影响深远的改革措施应强化教育系统执行这些措施的能力。

教育援助的发展趋势

由于减少失学儿童人数的工作陷入停滞，需要最后再做一次努力，确保到2015年所有儿童都入学读书。即便是在经济下滑之前，捐助方也没有如期履行教育融资承诺。近年来，基础教育援助萎缩，增加了这项工作的难度。

教育援助在2002年之后稳步增加，到2010年达到顶峰，而目前正在减少：在2010至2011年间，提供给各个教育阶段的援助总额减少了7%（图11）。基础教育援助自2002年以来首次下降，从2010年的6.2亿美元减少到2011年的5.8亿美元，降幅为6%。中等教育援助水平本已不高，在2010至2011年间又减少了11%。由此危及到能否实现全民教育目标，以及在2015年后普及初中教育的更加宏大的目标。

只有大约三分之一的基础教育援助流向了低收入国家，但这些国家经历的基础教育援助萎缩更甚于中等收入国家。在2010至2011年间，进入低收入国家的援助减少了9%，从20.5亿美元下降到18.6亿美元。为此，平均每名儿童的可用资源从2010年的18美元减少到2011年的16美元。

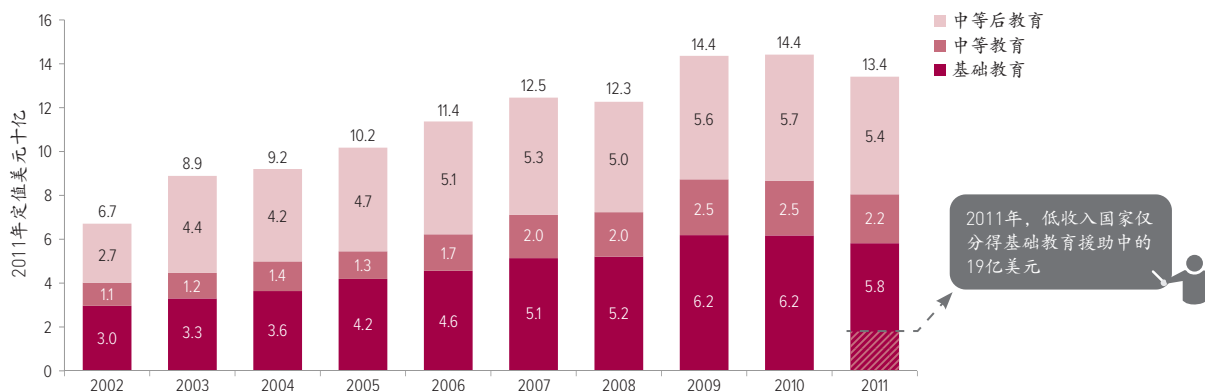
全球半数以上的失学人口集中在撒哈拉以南非洲，在2010至2011年间，这里的基础教育援助减少了7%。针对撒哈拉以南非洲的基础教育援助减少了1.34亿美元，而这笔钱本来足以以为超过100万名儿童开办高质量的学校。

在有些国家，教育援助持续多年减少。在坦桑尼亚联合共和国，教育援助为支持有关方面努力吸收更多儿童入学读书，起到了重要的作用，但在2009至2010年间，援助减少了12%，在2011年进一步被削减了57%。

最贫困儿童的失学风险也是最高的，这些孩子不仅生活在低收入国家，也生活在某些中低收入国家。自2000年以来，有25个国家逐步进入中低收入国家类别，目前有54个中低收入国家，36个低收入国家。1999年，全球84%的失学儿童集中在低收入国家，12%生活在中低收入国家；到2011年，37%的失学儿童生活在低收入国家，49%则

2011年，基础教育援助自2002年以来首次下降

图11：2010-2011年间教育援助减少了10亿美元
2002-2011年的教育援助支付总额



资料来源：经合组织发展援助委员会。

仅有1.4% 的人道主义 援助用于 教育

集中在中低收入国家。这种转变在很大程度上是由于印度、尼日利亚和巴基斯坦等一些人口大国步入中低收入国家的行列。这些国家固然可以做更多工作来增加本国教育资源，并且将这些资源分配给最贫困者，但实施这些改革是需要时间的。与此同时，捐助方应将援助定向提供给贫困现象多发的中低收入国家，确保这些国家的下一代儿童不至被剥夺受教育权。

在2010至2011年间，直接教育援助的降幅略大于针对其他部门的援助总额，教育援助比例从12%降至11%。教育援助的减少反映出众多捐助方开支模式的变化。特别是加拿大、法国、荷兰和美国对于教育开支的削减幅度超过了援助总额的降幅。在2010至2011年间，21个双边及多边捐助方减少了基础教育援助。按数额计算，加拿大、欧洲联盟、法国、日本、荷兰、西班牙和美国的削减幅度最大，共计占到基础教育援助降幅的90%。

2010年，美国是最大的基础教育双边捐助国，到2011年滑落到第二位。英国目前是最大的教育捐助国。2010至2011年间，荷兰的基础教育援助减少了三分之一以上；该国在2007年曾经是最大的基础教育捐助国，到2011年退居第11位。

2010至2011年间，澳大利亚、基金组织和世界银行增加了基础教育援助总额，但减少了对低收入国家的支出。世界银行的基础教育援助在总体上增加了13%，但针对低收入国家的援助则减少了23%。2002年，世界银行提供给坦桑尼亚联合共和国的援助为8800万美元，到2011年还不足30万美元。

全球教育伙伴关系（GPE）是某些低收入国家重要的融资渠道。2011年，全球教育伙伴关系提供的基础教育援助达到创纪录的3.85亿美元，由此成为当年针对低收入国家和中低收入国家的第四大捐助方。对于在2011年发放计划执行赠款的31个国家，有24%的基础教育援助来自全球教育伙伴关系。然而，这依然无法弥补世界银行削减的开支。2013年，坦桑尼亚联合共和国成为全球教育伙伴关系的合作伙伴，该国的教育计划得到520万美元赠款。但这笔钱统统划归桑给巴尔，

与世界银行在2000年代初期提供给坦桑尼亚的援助相比，这只是杯水车薪。为改善捐款监测情况，全球教育伙伴关系应向经合组织—发展援助委员会汇报其援助流向，正如全球疫苗和免疫联盟以及全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金等全球卫生事业基金一样。

没有任何迹象表明，援助总额将在2015年截止日期之前停止下滑的趋势。在2011至2012年间，援助总额减少了4%，发展援助委员会的16个捐助方都减少了各自的捐助，其中13个捐助方将援助列为次要优先事项，减少了援助在国民总收入（GNI）中所占的比例。减少援助对于欠发达国家的影响可能是最严重的，2011至2012年间，这些国家的双边援助削减了12.8%。2013年，在36个低收入国家中，31个国家在2013年得到的援助可能会减少，这其中大多是撒哈拉以南非洲国家。

此外，欧洲联盟的十五个成员国同意到2015年将援助在国民总收入中所占比例提高到0.7%，但其中仅有五个国家有望履行承诺。假如这些国家兑现诺言，将在2015年额外筹资到90亿美元的教育资金。

受冲突影响国家的教育问题应成为捐助方的优先重点。这些国家的失学儿童占全球总数的一半。目前，仅有1.4%的人道主义援助用于教育，远远低于联合国秘书长全球教育第一倡议提出的4%的目标（图12）。按照2013年的计划，教育在人道主义援助总额中所占的份额最多不会超过2%。

由于冲突原因，马里北部的大多数学校依然关闭，在2013年提出的援助申请中，教育占到5%，但截止2013年9月，仅有15%的援助申请资金得到落实。同样，叙利亚在2013年申请的教育资金中，仅有36%得到落实。所有这些国家可能会在2013年下半年得到更多的申请资金，但对于因冲突而被迫辍学的数百万儿童来说，这笔钱来得太晚了。

援助金额固然重要，同样重要的是这些援助是否用于最弱势群体。但是，并非所有这些援助都用于最弱势儿童：四分之一的直接教育援助被用在

富裕国家的大学生身上。虽然奖学金和估算学费对于低收入国家培养人力资本至关重要，但这笔钱的大部分实际上流向了中上收入国家，其中，中国是最大的受益国，得到援助总额的21%。

在2010至2011年间，捐助方——主要是德国和日本——平均每年向中国提供的奖学金和估算学费达到6.56亿美元，77倍于同期提供给乍得的基础教育援助。阿尔及利亚、中国、摩洛哥、突尼斯和土耳其每年以估算学费形式得到的资金总额，几乎相当于全部36个低收入国家在2010至2011年间收到的基础教育直接援助总额。

此外，提供援助的条件可能不利于较贫困国家：15%的援助采用贷款形式，受援国必须支付优惠利息。假如双边捐助方不提供资金，较贫困国家可能会依赖这些贷款，由此导致的债务将限制这些国家利用本国资源提供教育资金的能力。

如果将估算学费、奖学金和贷款排除在外，德国将从直接教育援助的第一大捐助国降为第五大捐助国；而世界银行将从第三位跌至第十四位。英国和美国将从第六位和第七位一跃成为前两名。

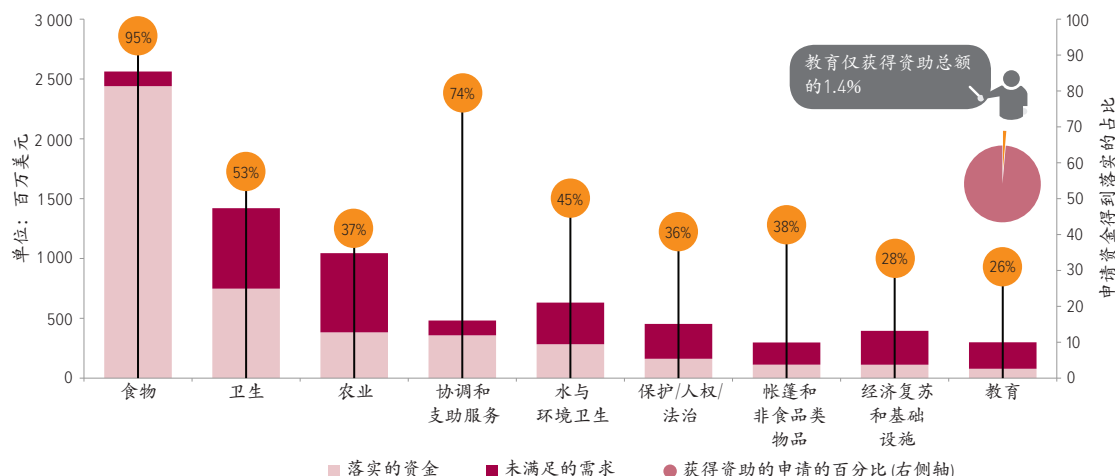
关于教育融资情况的全面资料，包括援助、国内资源和家庭开支，往往支离破碎，而且不够充分，由此只能对资金需求数量和需求领域进行不完整的分析和判断。来自七个国家的最新分析表明，家庭教育开支在初等教育阶段占37%，在中等教育阶段占58%，最贫困家庭为此承受着特别沉重的负担。不仅如此，这些数据还表明，援助对于某些最贫困国家的教育融资是何等重要：援助几乎占到马拉维和卢旺达教育开支的四分之一。这些研究结论突显出建立综合性国家教育账户系统的重要性，可以仿照医疗保健方面的经验建立这个系统。

要避免在2015年后不会由于资金匮乏而辜负又一代儿童，各国政府和捐助方必须恪守承诺，为实现教育目标提供必要的资源。依据历年《全民教育全球监测报告》提出的分析，报告小组提议为各国政府设立目标，要求其至少将国内总收入的6%用于教育事业。为政府和捐助方设立的目标还应包括承诺至少将20%的预算用于发展教育。设立目标，并且确保政府和捐助方实现这些目标，将在今后有力地促进儿童和青年人的教育机会。

要避免辜负又一代儿童，需要在2015年后确定融资目标

图12：教育在人道主义援助总额中的双重不利因素：援助申请份额小以及援助申请资金得到落实的比例最小

2012年按部门列示的联合呼吁和紧急呼吁的申请及资助情况



资料来源：人道主义事务协调厅（2013年）。

第2部分：教育改变人生

假如所有学生在毕业时都能够掌握基本读写技能，将有1.71亿人摆脱贫困

世界各地的多项条约和法律都承认，教育是一项基本人权。此外，教育传授的知识和技能使人们能够充分发挥自己的潜力，因此，教育是实现其他发展目标的加速器。教育减少贫困，增加就业机会，促进经济繁荣。教育还能够增加人们过上健康生活的机会，深化民主基础，并改变人们的观念，形成保护环境和增强妇女权能的风气。

特别是，女童和妇女接受教育将产生无与伦比的变革力量。女童和青年女性接受教育，不仅可以增加她们的就业机会，帮助她们过上健康的生活，充分参与社会，对她们的子女的健康也将产生显著的影响，并推动她们的国家加速过渡到稳定的人口增长。

要在2015年后激发更多的教育惠益和实现发展目标，教育必须做到公平公正，同时至少扩展到初中阶段。儿童必须接受高质量的学校教育，让他们能够切实学到基础知识。

教育减少贫困，促进就业和增长

教育是帮助个人摆脱贫困和防止贫困代代相传的重要方法。通过教育，从事有偿正规就业者可以挣到更高的工资，务农者和城市非正规部门就业者可以获得更好的生计。

全民教育全球监测报告小组的计算结果显示，假如低收入国家的所有学生在毕业时都能够掌握基

本读写技能，将有1.71亿人摆脱贫困，这相当于全球贫困减少12%。教育减少贫困的重要方式是增加收入。从全球来看，一年学校教育将使收入平均增加10%。

教育可以帮助人们摆脱工作贫困。在坦桑尼亚联合共和国，文化程度在初等教育以下的工人，有82%生活在贫困线以下。但是，接受过初等教育的成年劳动者陷入贫困的可能性减少了20%，中等教育则将致贫的可能性减少了近60%。仅仅上学还不够，重要的是在校学到的技能。在巴基斯坦，具有熟练读写技能的劳动妇女的收入比读写技能较差的妇女要多出95%。

正规部门的工资偏高，反映出工人的教育程度较高，生产率也较高。但许多最贫困者从事非正规部门的工作，经营小生意。受过教育的人要创业比较容易，而且利润可能更加丰厚。在乌干达，受过初等教育的家庭企业主的收入比没有受过教育的同行要高出36%；受过初中教育者的收入则要高出56%。

在农村地区，掌握熟练的读写和计算技能的农民可以解读新的信息，并做出相应的反应，更好地利用现代资源和技术来提高传统作物的产量，开展多样化经营，种植价值更高的作物。在莫桑比克，识字农民种植经济作物的可能性比文盲农民高出26个百分点。教育还可以帮助农村居民从事非农场工作，从而实现收入多样化。在印度尼西亚的农村地区，受雇从事非农场工作的没有受过

教育的男女比例分别为15%和17%，而受过中等教育的男女比例分别为61%和72%。

强化教育的裨益之一是，受过教育的父母可能会培养出文化程度更高的子女。56个国家的住户调查分析发现，母亲所受教育每增加一年，子女所受教育平均增加0.32年，这给女童带来的裨益略大一些。

教育格外惠及妇女，从而有助于缩小就业机会和工资方面的性别差距。以阿根廷和约旦为例，在初等教育毕业生当中，妇女的收入约为男子平均工资的一半，而在中等教育毕业生当中，妇女的收入约是男子的三分之二左右。

教育可以增加成年劳动者获得有保障的劳动合同的机会，从而有助于保护劳动者，防止他们遭到剥削。在萨尔瓦多城市地区，文化程度在小学以下的成年劳动者，只有77%签订了就业合同，而中学毕业生的这一比例为49%。

教育不仅有助于个人摆脱贫困，而且可以产生生产力，推动经济增长。一国人口的平均教育程度每增加一年，年人均国内生产总值就会提高2%至2.5%。

教育有助于解释区域增长轨迹出现的差异。1965年，东亚和太平洋地区的成年人在校读书的时间比撒哈拉以南非洲的成年人多出2.7年。在接下来的45年里，东亚和太平洋地区的平均增长率比撒哈拉以南非洲高出三倍有余。

区域内部的经验比较进一步说明了教育的重要性。2005年，危地马拉成年人的平均学校教育时间为3.6年，从1965至2005年，这一平均数只增加了2.3年。从1965至2005年，拉丁美洲和加勒比地区的成年人平均学校教育时间从3.6年延长到7.5年；假如危地马拉能够达到这一平均水平，该国在2005至2010年间的年均增长率就会提高一倍以上，相当于人均增加500美元。

各国必须投资发展公平的教育，确保最贫困者延长在校学习时间，才能实现增长，消除贫困。教育平等程度可以用吉尼系数来衡量。系数范围从

0到1，0表示完全平等，1表示最严重的不平等。吉尼系数每提高0.1，增长率就会提高0.5个百分点，人均收入将在40年里增加23%。撒哈拉以南非洲的教育吉尼系数为0.49，如果能够降低一半，达到拉丁美洲和加勒比地区的水平，这一地区2005至2010年的人均国内生产总值年均增长率将提高47%（从2.4%至3.5%），同期的人均收入将增加82美元。

对比巴基斯坦和越南，可以清楚地看出公平教育的重要性。2005年，这两国成年人的平均在校学习时间相近：巴基斯坦为4.5年，越南为4.9年。然而，巴基斯坦国内的教育水平分布严重不均，巴基斯坦的教育不平等吉尼系数比越南高出一倍以上。2005至2010年间，两国人均增长率的差距有60%的原因可以归咎于教育平等方面的差距。1990年代，越南的人均收入比巴基斯坦低40%左右。到2010年，越南不仅赶上了巴基斯坦，而且反超了20%。

母亲所受教育每增加一年，子女所受教育平均增加0.32年



© Karel Prinsloo/ARETE/JUNESCO

教育改善人们过上更健康生活的机会

教育是改善民众健康的最有力的方法。教育挽救了数以百万计的母亲和儿童的生命，有助于预防和控制疾病，并且是减少营养不良工作的一项重要内容。受过教育的人更了解疾病，可以采取预防措施，及时发现疾病症状，而且往往更经常地利用保健服务。教育很有帮助，但教育作为重要的健康干预措施和使得其他健康干预措施更加有效的手段，往往被忽视。

假如所有妇女都完成初等教育，孕产妇死亡率将下降66%

以下估算最有力地说明了教育的力量：1990至2009年间，由于育龄妇女的教育得到改善，拯救了210万名5岁以下儿童的生命。然而，挑战依然严峻。2012年，660万名5岁以下儿童夭折，其中大多数生活在低收入国家和中低收入国家。假如这些国家的所有妇女都能够完成初等教育，5岁以下儿童死亡率将下降15%。假如所有妇女都能够完成中等教育，5岁以下儿童死亡率将下降49%，这相当于每年挽救大约280万人（图表：挽救儿童的生命）。

在5岁以下儿童的所有死亡病例当中，约有40%发生在婴儿出生后28天以内，大部分是由于分娩过程中出现的并发症。然而最新估算数据显示，在撒哈拉以南非洲和南亚，一半以上的婴儿在出生时没有熟练的助产士在场。在57个低收入国家和中等收入国家，识字的母亲在分娩时有熟练的助产士在场的可能性比文盲母亲高出23%。在马里，假如产妇识字，这种可能性将增加两倍有余。

受过教育的母亲更了解某些疾病，因而可以采取预防。肺炎是造成儿童死亡的最大原因，占全球死亡总数的17%。母亲的受教育时间每增加一年，因肺炎造成的死亡率将下降14%，这相当于每年有16万名儿童获救。腹泻是造成儿童死亡的第四大原因，占儿童死亡总数的9%。在低收入国家和中低收入国家，假如所有妇女都完成初等教育，腹泻发病率将下降8%；假如所有妇女都完

成中等教育，腹泻发病率将下降30%。假如低收入国家和中低收入国家的所有妇女都完成初等教育，儿童接种白喉、破伤风和百日咳疫苗的可能性将增加10%；假如她们完成中等教育，这一可能性将提高43%。

母亲的教育对其自身及其子女的健康同等重要。每天约有800名妇女死于与妊娠和分娩有关的可以预防的疾病。假如所有妇女都完成初等教育，孕产妇死亡率将下降66%，每年挽救189 000人的生命。仅在撒哈拉以南非洲一地，假如所有妇女都完成初等教育，孕产妇死亡率将下降70%，将有113 400名妇女因此获救。

一些国家已经取得长足进展。由于1970年代的教育改革，尼日利亚青年妇女的平均学校教育时间延长了2.2年，孕产妇死亡率因此下降了29%。

改善教育是有助于降低艾滋病毒/艾滋病等传染病发病率的有力方法。例如，教育有助于提高人们对于预防艾滋病毒的认识。在南亚和西亚以及撒哈拉以南非洲，假如妇女知道她们的伴侣患有性传播疾病，识字妇女认识到自己有权拒绝性行为或是要求使用安全套的可能性比文盲妇女高出30个百分点。知道到哪里接受艾滋病毒检测，是接受必要治疗的第一步。但在撒哈拉以南非洲，只有52%的文盲妇女知道到哪里接受艾滋病毒检测，而识字妇女的这一比例为85%。

疟疾是世界上最致命的疾病之一，在非洲，平均每分钟有一名儿童死于疟疾。改善教育机会，对于确保药物或驱蚊蚊帐等预防措施的有效性至关重要。刚果民主共和国的疟疾相关死亡病例占全球总数的五分之一，该国的户主或母亲接受教育，可以增加家人在休息时使用蚊帐的可能性。这种变化可以减少感染，特别是在传播风险较高的地区。在这些地区，与没有接受过任何教育的母亲相比，母亲接受过初等教育的儿童感染疟原虫的几率将降低22%，母亲接受过中等教育的儿童感染疟原虫的几率将降低36%。

挽救儿童的生命

提高受教育水平有助于减少可预防的儿童死亡

2012年，低收入国家和中低收入国家5岁以下儿童的死亡人数

570万

低收入国家和中低收入国家的死亡率降低：



如果所有妇女完成初等教育

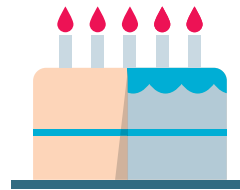


儿童死亡率将下降
15%

相当于挽救
90万人



如果所有妇女完成中等教育



儿童死亡率将下降
49%

相当于挽救
280万人

资料来源：Gakidou (2013年)；儿童死亡率估算机构间小组 (2013年)。



© Amina Sayeed/UNESCO

教育——特别是增强妇女权能的教育——是消除营养不良的关键。营养不良是45%以上的儿童死亡病例的根本原因。受过教育的母亲更了解适当的家庭保健和卫生做法，并且更有能力确保分配家庭资源来满足子女的营养需求。在低收入国家和中低收入国家，为所有妇女提供初等教育，可将发育不良（营养不良的重要指标）的发病率降低4%，相当于发育不良的儿童人数减少170万；为所有妇女提供中等教育，可将发育不良的发病率降低26%，相当于发育不良的儿童人数减少1,190万。

在婴儿满周岁以前，营养不良对于生活前景的负面影响可能是不可逆的；在秘鲁，母亲读过初中的婴儿患有发育不良的几率，比母亲没有受过教育的儿童低60%。

教育促进社会健康

教育有助于人们了解民主，促进作为民主基础的宽容和信任，并鼓励人们参与政治。在防止环境退化以及遏制气候变化的原因及后果方面，教育也有着至关重要的作用。教育还可以增强妇女消除歧视和主张权利的能力。

教育改善人们对于政治以及如何参政的认识。在12个撒哈拉以南非洲国家，在没有接受过正规学校教育的个人当中，63%的人了解民主，在接受过初等教育和中等教育的个人当中，这个比例分别为71%和85%。教育程度较高者对于政治的兴趣更加浓厚，因而更有可能寻找相关信息。以土耳其为例，自称对政治感兴趣的人在初等教育毕业生当中的比例为40%，在中等教育毕业生当中的比例则提高到52%。

为贫困国家的所有妇女提供中等教育，可将发育不良的发病率降低26%

教育可以增强人们对民主的支持，特别是在刚刚完成民主过渡的国家。在18个撒哈拉以南非洲国家，受过初等教育的适龄选民表示支持民主的可能性是没有受过教育者的1.5倍，受过中等教育的适龄选民支持民主的可能性比没有受过教育者高出一倍。

受过教育者参加投票的可能性更大一些。在14个拉丁美洲国家，与没有受过教育者相比，受过初等教育者的投票率高出5个百分点，受过中等教育者的投票率高出9个百分点。在萨尔瓦多、危地马拉和巴拉圭等平均教育程度较低的国家，这种影响更大。教育还鼓励其他形式的政治参与。在阿根廷、中国和土耳其，受过中等教育的公民与只接受过初等教育的公民相比，前者在请愿书上签字或抵制某些产品的可能性是后者的两倍。

在加强凝聚社区与社会的纽带方面，教育起到不可或缺的作用。在拉丁美洲，受过中等教育者对于其他种族发表不宽容言论的可能性，与只接受过初等教育者相比要低47%。在阿拉伯国家，受过中等教育者对于其他宗教信徒发表不宽容言论的可能性，与只接受过初等教育者相比要低14%。在撒哈拉以南非洲，受过初等教育者对于艾滋病毒携带者表示不宽容的可能性，与没有接受过教育者相比要低10%，受过中等教育者与没有接受过教育者的这一差距为23%。在中欧和东欧，中等教育毕业生对于移民表示不宽容的可能性与没有完成中等教育者相比，要低16%。

教育还有助于克服政治行为中的性别偏见，从而深化民主。在印度，男女识字差距缩小40%，妇女参与邦议会竞选的可能性就会提高16%，她们得到的选票比例就会增加13%。

教育可以减少民众对于腐败的容忍，有助于建立问责制。在31个国家，受过中等教育者抱怨政府服务不力的可能性比普通人高出六分之一。

增加全民入学机会，通常可以减少曾经引发诸多冲突的社会不公正感。但是，入学机会的增加必须平等地对待所有群体；否则，不公平感将增加幻灭感。在55个低收入国家和中等收入国家，教育不平等程度增加一倍，爆发冲突的可能性就会增加一倍以上，从3.8%增至9.5%。

教育丰富知识，传授价值观，培养信仰和改变态度，从而在改变对环境有害的生活方式和行为方面有着巨大的潜力。教育可以增进人们的环境意识和对环境的关注，一个重要途径是加深人们对于气候变化和其他环境问题的科学原理的认识。在57个国家，理科分数较高的学生表示更加了解复杂的环境问题。同样，在29个国家（主要是高收入国家），在文化程度不足中等教育的人当中，25%的人表示关注环境问题，而受过中等教育和高等教育者的这个比例分别为37%和46%。

教育对于协助人们适应气候变化的后果也很重要，特别是在较贫困国家，当地农民依靠雨水灌溉农业，他们对于生计面临威胁的感受最为强烈。在埃塞俄比亚，假如能够接受六年教育，农民通过水土保持、调整播种时间和改变作物品种等方式来适应气候变化的机会就会增加20%。

教育可以增强妇女的能力，协助她们主张自身权利，克服阻碍她们公平地享受整体进步成果的障碍。拥有择偶自由就是这样一项权利。在印度，至少接受过中等教育的女性在择偶问题上拥有发言权的可能性，比教育程度较低的女性要高出30个百分点。同样，确保女童在校学习是防止童婚的最有效方法之一。假如撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚的所有女童都能完成初等教育，在年满15岁之前结婚的女童人数就会减少14%；如能完成中等教育，结婚的女童人数将减少64%（图表：学习减少早婚和生育）。

在阿根廷、中国和土耳其，受过中等教育的公民在请愿书上签字的可能性是其他人的两倍

学习减少早婚和生育

教育程度较高的妇女不太可能过早结婚或养育子女

童婚

撒哈拉以南非洲以及南亚和
西亚在年满15岁之前结婚的
所有女童



2,867,000



假如所有女童都能完成
初等教育，则结婚
女童人数可减少

14%



2,459,000



假如所有女童都能完成
中等教育，则结婚
女童人数可减少

64%



1,044,000

早育

撒哈拉以南非洲以及南亚
和西亚在年满17岁之前生
育的所有女童



3,397,000



假如所有女童都能完成
初等教育，则怀孕女童
人数可减少

10%



3,071,000



假如所有女童都能完成
中等教育，则怀孕女童
人数可减少

59%



1,393,000

生育率*



没有受过教育



6.7



受过初等教育



5.8



受过中等教育



3.9

撒哈拉以南非洲地区
每名妇女的平均生育
数量

*生育率系指一名妇女一生中生育子女的平均数量

资料来源：全民教育全球监测报告小组的计算结果（2013年），基于人口与健康调查；联合国人口司（2011年）。

延长在校学习时间还可以增强女童的自信，帮助她们做出选择，避免早育和生育间隔过短等健康风险。目前在撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚，七分之一的女童在17岁之前生育。这些地区的所有女童假如都接受过初等教育，怀孕女童人数将减少10%；假如她们都接受过中等教育，怀孕女童人数将减少59%。早育女童人数将由此减少200万左右。

教育程度较高的妇女养育的子女人数往往较少，这对于她们自己、她们的家庭、乃至社会都有好处。这其中的原因之一是由于教育让妇女在家庭规模问题上拥有更大的影响力。在巴基斯坦没有受过教育的妇女当中，只有30%的人认为自己在生多少个孩子的问题上拥有发言权，而在受过初等教育和中等教育的妇女当中，这个比例分别为52%和63%。在一些地区，教育成为促进人口

结构变化的关键因素。然而，世界其他地区则落后，特别是撒哈拉以南非洲，当地妇女的人均产活婴儿为5.4个。这一地区没有受过教育的妇女生育6.7胎。受过初等教育的妇女的生育数量下降到5.8胎，受过中等教育的妇女的生育数量则减少了一半以上，为3.9胎。

结论

本章提出了有力的证据，不仅表明教育能够加速实现其他发展目标，而且说明了如何充分挖掘这种潜力，最重要的是确保人人享有高质量的教育，无论其处境如何。教育因其独特的力量，在2015年后发展框架以及在穷国和富国决策者的计划中，都应占有核心的位置。

教育因其改变人生的力量，在2015年后框架中应占有核心的位置



© Amira Sayeed/UNESCO

第3部分：支持教师，化解学习危机

忽视教育质量和普及到边缘化群体的努力失败，这两方面都加剧了学习危机，需要对此给予紧急注意。全球范围内有2.5亿儿童没有学到基本的读写和计算技能，更遑论他们今后要实现体面的就业和圆满的人生所需的更高技能，他们当中有很多人来自贫困家庭。

要化解这场学习危机，必须为所有学生配备经过培训、有上进心、热爱教学、能够发现和支持落后学生的教师，并且以管理完善的教育系统作为后盾。

正如本报告指出，各国政府可以增加入学机会，同时确保所有人的学习都得到改善。明确旨在满足弱势群体的需求、确保学生们由训练有素的教师授课、且资金充足的国家教育计划，必须成为一项优先政策。要将吸引和留住最优秀的教师作为化解学习危机的一项手段，就要求决策者殚精竭虑，上下求索（见插图）。

为确保所有儿童都能够学习，教师还需要得到适当的课程和评估系统的支持，这个系统应特别关



注低年级儿童的需求，低年级学生当中的最弱势群体面临着辍学的风险。教师不仅要教授基础知识，还必须指导儿童掌握重要的、可以迁移的技能，帮助他们成长为负责任的全球公民。

学习危机对于处境不利者的影响最严重

近十年来，在教育机会方面取得了长足进展，但教育质量并没有同步改善。许多国家没能确保儿童获得哪怕是最基本的读写和计算技能。由于合格教师人数不足，基础设施不堪重负，以及材料匮乏，最有可能受害的是处境不利者。然而，各国在扩大入学机会的同时改善学习的公平性，还是有可能的。

全球学习危机：迫切需要采取行动

在全球6.5亿小学适龄儿童当中，至少有2.5亿人没有学到基本的读写和计算技能。在这当中，将近1.2亿人从未上过小学，或是入学时间很短，连四年级都没有读到。另外1.3亿人正在小学读书，但没有达到最低学习要求。这些儿童往往无法理解简单的句子，并不具备向中等教育过渡的能力。

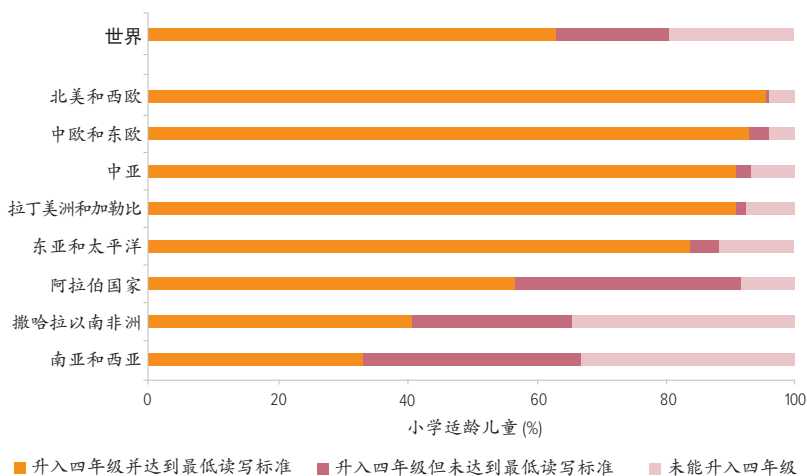
不同区域之间的学习成绩差距巨大。在北美和西欧，96%的儿童能够升入四年级，并达到最低读写标准，而南亚和西亚儿童的这一比例只有三分之一，撒哈拉以南非洲儿童的这一比例只有五分之一（图13）。在没有达到最低学习标准的儿童当中，这两个区域占了四分之三以上。



© Nguyen Thanh Tuan/UNESCO

图13: 2.5亿儿童没有学到基本的读写技能

按区域列示的能够升入四年级并达到最低读写标准的小学适龄儿童的比例



注：升入四年级的儿童的定义是根据组群预期完成率方法计算得出的。达到最低读写标准的定义采用锚定过程，将各类调查的结果转化为通用标度。

资料来源：全民教育全球监测报告小组的计算结果，基于（1）升入四年级的预期续读率：教科文组织统计研究所数据库；（2）学习成果：Altinok（2013a），采用来自2011年国际阅读能力进展计划、2007年南部和东部非洲控制教育质量联合会、2004-2008年教育体制分析计划、2006年第二次地区比较和解释研究的数据；以及2012年印度特定年龄入学率和2012年巴基斯坦特定年龄入学率调查小组的分析。

学习危机波及范围广。最新分析显示，在有完整数据可查的85个国家中，21个国家只有不足半数的儿童正在学习基本技能，这其中包括17个撒哈拉以南非洲国家，其余为印度、毛里塔尼亚、摩洛哥和巴基斯坦。

2.5亿儿童没有学到基本技能，其代价相当于1290亿美元

这种学习危机不仅危及儿童对于未来的憧憬，而且影响到各国政府当前的财政情况。2.5亿儿童没有学到基本技能，其代价相当于1.290亿美元，约合全球初等教育开支总额的10%。

全球不均等掩盖了国内的严重不平等

平均学习成绩从整体上反映出学习危机的规模，但这些数字可能会掩盖国内存在的巨大差距。贫困、性别、所在地、语言、族裔、残疾和其他因素意味着有些儿童从学校得到的支持较少，难以改善学习状况。

家庭财富对于儿童的影响巨大，决定着他们能够学到多少知识。本年度报告分析了20个非洲国家，发现较富裕家庭的子女不仅是完成学校教育的可能性更高，而且达到最低学习水平的可能性也更高。相反，在其中的15个国家，升入毕业班并且学会基本技能的贫困儿童所占比例不超过五分之一。

在总体表现较好的拉丁美洲，出身弱势背景的儿童同样远远落后于家境比较富裕的同龄人。在萨尔瓦多最贫困家庭的儿童当中，仅有42%能够完成初等教育并且掌握基本技能，而最富裕家庭子女的这个比例为84%。

贫困家庭的女童面临某些最不利的处境，这表明迫切需要通过教育政策来消除性别差距。以贝宁为例，约有60%的富裕男童在校学习并且掌握了基本的计算技能，而贫困女童的这一比例只有6%。

生活在落后地区，特别是往往缺乏师资和教学资源的农村地区，对于学习而言是一项巨大的障碍。在坦桑尼亚联合共和国，只有25%的农村贫困儿童学会了基本技能，而城市地区的富裕儿童为63%。在萨尔瓦多、危地马拉、巴拿马和秘鲁等拉丁美洲国家，农村和城市学生的数学及语文成绩差距超过了15个百分点。

与所在地有关的不利处境从低年级就开始出现，并且逐渐扩大。2011年，加纳城市三年级学生达到最低英文水平的可能性是农村学生的两倍，而这种差距到六年级增加到3倍以上。

贫困和性别因素往往会加剧地理上的不利处境。在巴基斯坦俾路支省，只有45%的五年级学龄儿童会做两位数的减法，而在较为富庶的旁遮普省，这一比例为73%。俾路支省大约只有四分之一的贫困家庭女童掌握基本的计算技能，而该省富裕家庭男童的表现则要好得多，接近旁遮普省的平均水平。

由于课堂上使用的教学语言可能不同于某些土著或族裔群体所讲的语言，这些群体面临的歧视因此而加剧。2011年，秘鲁讲西班牙语的儿童达到满意读写标准的可能性比讲土著语言的儿童高出六倍以上。由合格的教师讲授精心设计的双语课程，有助于儿童克服这一挑战。

所学知识少的儿童过早辍学的可能性更高。在埃塞俄比亚、印度、秘鲁和越南，数学成绩偏低的12岁儿童与其他儿童相比更有可能在15岁之前辍学。以越南为例，将近一半的成绩较差的12岁儿童在15岁之前辍学，而成绩较好的儿童的这一比例仅为五分之一左右。

儿童在入学机会和在校续读方面面临的不利处境，在他们升入中学时依然存在。以南非为例，贫富之间存在巨大的学习差距，只有14%的贫困青少年达到最低数学标准，这相当于加纳贫困学生的成绩，而加纳的财富还不到南非的五分之一。这种差距并非不可避免。博茨瓦纳大幅提高了学生的学习成绩，这在很大程度上要归功于该国的贫富差距较小。

在一些国家，贫富差距在高年级体现得更加明显。以智利为例，贫富差距在四年级还比较小，但到了八年级，77%的富裕学生达到最低标准，贫困学生只有44%。

富裕国家也没能确保边缘化群体能够学习

富裕国家的成绩普遍较高，但这些国家的教育系统也没能照顾到大量少数群体。例如，2011年，挪威和英格兰有超过10%的八年级学生没有达到最低数学学习水平。

包括日本、大韩民国和新加坡在内的一些东亚国家表明，要克服生活贫困者面临的种种不利处境，是有可能的；但一些经合组织国家以及一些富裕的阿拉伯国家却做不到这一点。例如，阿曼的贫困学生达到最低学习水平的几率与加纳等

较贫困国家的学生相似。在新西兰，只有三分之二的贫困学生达到最低标准，而富裕学生则为97%。

移民学生在教育中面临高度的边缘化风险，导致他们的学习成绩偏低。在法国、德国和英国，超过80%的15岁学生达到最低读写标准。但移民学生的表现则要差得多：在英国，达到这一最低标准的移民学生的比例还不如土耳其的平均水平，而德国移民学生与智利学生的水平相当。法国移民学生的问题特别严重，达到最低标准的学生还不到60%，这与墨西哥学生的平均水平相当。

高收入国家的土著儿童往往处于劣势，他们在学习成绩上与其他人口长期存在差距。在澳大利亚，1994/95年至2011年间，大约三分之二的八年级土著学生达到最低标准，而非土著同龄人的这一比例接近90%。

扩大入学机会，同时改善学习效果

人们往往认为，贫困国家扩大学校入学机会就意味着降低教育质量。然而，虽然有大量儿童没有学到基本技能，但一些国家已经能够让更多儿童进入学校读书，同时确保他们一旦入学就能学到知识。鉴于新生来自边缘化家庭的可能性更大，这种平衡特别令人称道。但即便如此，要加速消除学习差距，还需要做更多的工作，连较富裕国家也不例外。

坦桑尼亚联合共和国读完小学的学生人数大幅度提高，部分原因是由于在2001年取消了小学学费。2000至2007年间，读完小学的儿童比例从一半增至三分之二左右，学会基本数学技能的儿童比例从19%增至36%。这相当于学会基本技能的儿童人数大约增加了150万。27%的儿童在入学后没能学会基本技能，这是不可接受的，但质量问题早在2000年就已经突显出来，这说明质量是教育系统内部固有的问题，而不是扩大教育机会的直接后果。

达到最低学习标准的法国移民学生还不到60%

在马拉维和乌干达，入学机会和教育质量在2000至2007年间没有显著改善，贫富之间的学习差距扩大。这些国家面临着三重挑战，需要扩大入学机会、提高教育质量和增强教育公平。

在中等教育阶段，增加入学机会的努力也并非总能成功地增强学习效果和惠及处境不利者。在墨西哥，随着入学机会的增加，学习成绩达到最低标准的学生比例也提高了，从2003年的三分之一增至2009年的二分之一。针对弱势家庭的定向社会保护计划有助于同时改善富裕学生和贫困学生的学习成绩。相比之下，加纳2003至2009年间的中学入学率从35%提高到46%，计算方面的成绩也增加了10个百分点，但学习方面的性别差距加深了一倍以上，最贫困者几乎没有受益。

马来西亚出现的趋势尤其令人担心，该国学生的学习成绩下降，同时伴随着不平等的加深和失学青少年人数的增加。2003年，该国绝大多数青少年都达到了最低标准，无论贫富。但在2011年，只有半数左右的最贫困男童达到最低标准，而2003年的这一水平在90%以上。马来西亚贫困男童从类似于美国学生的平均成绩，滑落到与博茨瓦纳学生的平均成绩相当。

教育质量低下遗留文盲问题

在低收入国家和中低收入国家，四分之一的青年读不懂一个句子

儿童时期的教育质量对于青年识字水平有着显著影响。本报告依据住户调查对于识字率的直接评估，进行了新的分析，发现青年文盲现象比原先设想的更加普遍：在低收入国家和中低收入国家，约有1.75亿青年人读不懂一个句子或其中部分内容，这相当于青年人口总数的四分之一左右。在撒哈拉以南非洲，40%的青年人读不懂一个句子（图14）。

在所有人当中，青年妇女受到的影响最严重，女性占到青年文盲的61%。在南亚和西亚，三分之二的青年文盲是妇女。

比较各国情况，发现文盲问题普遍存在。在分析涉及到的41个低收入国家和中低收入国家中，9个国家超过一半的15至24岁青年不识字。所有这些国家都位于撒哈拉以南非洲。

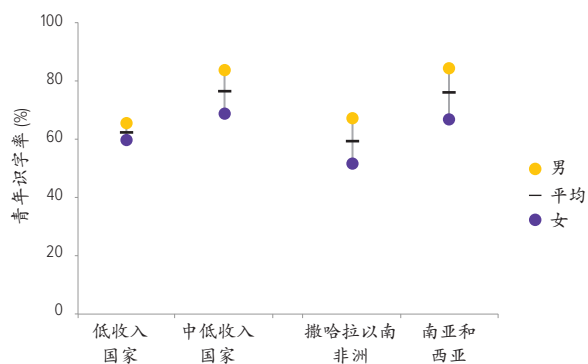
分析证实了这样一个假设：儿童至少需要在校读书四年，才能学会识字。在学校教育时间为四年或不足四年的儿童当中，约有77%的儿童读不懂一个整句或其中部分内容。在分析的41个国家中，9个国家超过半数的青年人的上学时间不足四年，他们几乎都不识字。

然而，上过五年或六年学，在某些教育系统中相当于完成小学教育，并不能够保证识字。在分析的41个国家中，约有2000万青年人仍然读不懂一个整句或其中部分内容，这相当于读完五年级或六年级的学生总数的三分之一。

出身于较贫困家庭的青年人识字的可能性要低得多。在分析的国家中，32个国家出身富裕家庭的青年人有80%以上都能够读懂一个句子，但只有4个国家出身贫困家庭的青年人有80%能够达到这个水平。另一方面，22个国家只有不到半数的贫

图14：在低收入和中低收入国家，识字的青年不足四分之三

个别区域和国家收入组按性别列示的青年识字率



资料来源：全民教育全球监测报告小组的计算结果（2013年），基于人口与健康调查数据。

困青年能够读懂一个句子，只有尼日尔的富裕青年达不到这一水平。在喀麦隆、加纳、尼日利亚和塞拉利昂等一些国家，贫富之间的青年识字率差距超过50个百分点。

在贫困、性别、所在地和族裔因素的共同影响下，进一步加剧了学生在获得基本技能方面的劣势。2010年，只有20%的塞内加尔农村青年妇女在日常生活中能够阅读，而城镇青年男子则为65%。在印度尼西亚的巴厘省，几乎所有富裕青年妇女都具备识字技能，而巴布亚省只有60%的贫困妇女识字。

这些结果可能反映出贫困、隔离、歧视和文化习俗的共同影响，但也反映出教育政策没能为最弱势群体提供学习机会，并且说明迫切需要为这些人提供第二次机会。

一些迹象表明青年识字率有所改善，这让人看到了希望。得益于近十年来小学教育的扩展，埃塞俄比亚的青年识字率从2000年的34%提高到2011年的52%。尼泊尔的青年识字率也有所改善，特别是从极低的识字水平起步的处境最不利者。贫困青年妇女的识字率从2001年的20%升至2011年的55%。

关于残疾儿童学到多少知识的资料非常少，难以进行分析。乌干达是一个罕见的例子，该国有充足的信息，可以根据不同的缺陷类型，对青年识字率进行比较。2011年，约有60%无明显缺陷的青年人识字，而患有肢体残疾或听力障碍者的识字率为47%，患者精神障碍者的识字率为38%。

要为包括残疾儿童和残疾青年在内的所有人争取实现学习平等，需要确定处于各种不同劣势的儿童和青年面临的具体困难，并执行政策来解决这些困难。

将教学质量列为国家优先事项

必须制订有力的国家政策，将改善学习和教学作为高度优先事项，确保所有在校儿童都能够掌握他们理应学会的技能和知识。教育计划应说明目标，确定基准和实现目标的方法，如未能实现目标，可以追究政府的责任。改善学习，特别是最弱势儿童的学习，应作为一项战略目标。计划应包含与教师及教师工会协商制订的一系列旨在提高教师素质的办法。计划还应保证各项战略得到足够的资金支持。

教学计划必须将质量列为一项战略目标

要化解全球学习危机，相关政策必须旨在改善处境不利者的学习。在本报告分析的40份国家教育计划中，26项计划将改善学习成绩作为一项战略目标。所有40个国家的计划都在一定程度上顾及到处境不利者的需要，但学习往往被作为增加入学机会的附带问题。

为改善所有人的学习，国家教育计划必须完善教师管理，提高教师素质。在这40份计划中，只有17项计划提出了改善师范教育计划的战略，只有16份计划设想对师范教育工作者开展进一步培训。

明确承认改善教学质量可以提高学习成绩的计划就更少了。在肯尼亚，在职培训旨在大幅度提升成绩不佳地区的小学毕业生的学习情况。南非和斯里兰卡将教师招聘工作与改善质量及学习联系起来。

各国政府需要采取恰当的激励措施，吸引并留住最优秀的教师。在分析的40份计划中，只有10项计划包含教师工资改革方案，18项计划强调改善职业发展路径和晋升前景。

埃塞俄比亚的青年识字率从2000年的34%提高到2011年的52%

只有部分计划将改善弱势学生的学习情况作为教师改革方案的目标，主要办法是安排教师到落后地区任教。有28份计划有意将教师派往落后地区，其中22项计划提出了激励措施，例如住房福利和附加工资。14个国家的教育计划包含激励措施，促进安排教师到农村地区任教，包括阿富汗在内的8个国家积极鼓励女教师。柬埔寨教育计划从目标地区和族裔群体当中招聘教师，并将他们派往最需要地区的任教，这项战略颇为引人注目。在偏远地区，学生人数往往较少，教师可能必须同时给多个年龄组的儿童授课。柬埔寨、肯尼亚和巴布亚新几内亚等国的教育计划提出开办多年级混合教学培训。

极少有教育计划强调必须为落后学生提供支持。圭亚那是一个例外，该国高度重视增强教师的能力，以开设有针对性的课程。

要成功执行计划，需要得到足够的资源支持，但在分析的40份政策文件中，只有16份政策文件列出了预算细目。各国预算对于旨在改善教育质量的政策的重视程度不尽相同：例如，相关政策开支占巴布亚新几内亚预算的五分之一以上，但在巴勒斯坦仅为5%或更少。然而，很少有计划为处境不利者拨付专项开支。

负责执行政策的人员必须参与制订政策，政策才能切实有效。然而，在10个国家开展的调查表明，只有23%的教师认为自己可以影响政策和做法。鉴于覆盖范围广泛，教师工会是政府的重要合作伙伴。在一些国家，与教师工会的合作，改善了旨在帮助弱势群体的政策。例如在多民族玻利维亚国，工会开展运动，确保土著民众的权利最终写入宪法。

总的说来，教师和教师工会有助于确保政策行之有效。因此，在制订旨在解决学习问题的战略时，一定要让教师和教师工会从初期就参与进来。

让足够的教师走进课堂

在许多最贫困国家，师资力量的匮乏阻碍了教育质量的提高。教师人数不足往往造成低年级和最贫困地区的班级规模过大。当前的人员缺口、人口状况、入学趋势和失学儿童人数决定了今后需要招聘的教师人数。教科文组织统计研究所的分析表明，2011至2015年间需要招聘520万名教师，其中包括替换和新增的教师，确保有足够的教师来普及初等教育。这意味着每年招聘教师人数超过百万，相当于当前小学教师总数的5%。

大多数初级师范教育计划至少持续两年。在有5700万名儿童失学的情况下，师资力量匮乏的国家不大可能在2015年全民教育最后期限到来之前实现普及初等教育的目标。然而，各国必须从现在开始制订规划，弥补这个缺口。如果最后期限延长到2020年，将入学人数的预计增幅计算在内，9年间需要的教师人数将增至1310万。如果最后期限延长至2030年，19年间将需要教师2060万。

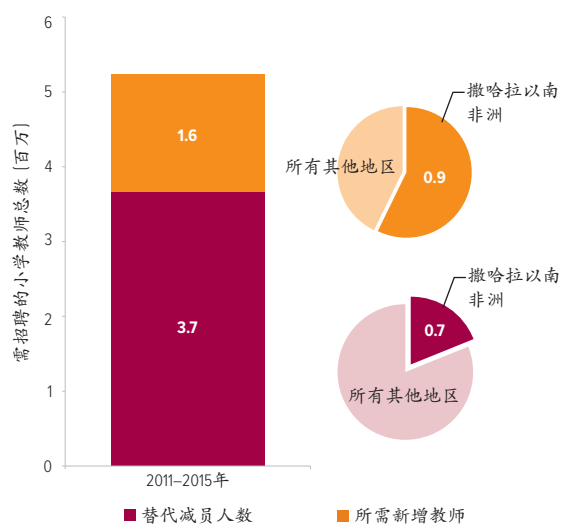
在2011至2015年间需要的教师当中，370万人将替换退休、改行、因疾病或死亡而离职的教师。其余160万人是新增教师，用以弥补人员缺口，应对入学人数的增加，确保每名教师教授的学生人数不超过40人，从而保证教育质量（图15）。为此，要到2015年有充足的教师，每年需要增加大约40万名教师。

撒哈拉以南非洲需要的新增小学教师人数占总数的58%，2011至2015年间，每年大约需要新增教师22.5万。然而近十年里，当地每年增加的教师平均只有10.2万。

迄今为止在这方面缺口最大的国家是尼日利亚。在2011至2015年间，该国需要补充21.2万名小学教师，占全球总数的13%。在需要新增小学教师人数最多的10个国家中，除巴基斯坦外，其余都是撒哈拉以南非洲国家。

玻利维亚教师工会开展运动，确保土著民众的权利写入宪法

图15: 到2015年, 全球还需新增160万名教师要在2015年普及初等教育所需的教师总数



资料来源: 教科文组织统计研究所 (2013年)。

如果将初中的需要也考虑在内, 教师招聘工作将更加困难。要到2030年普及初中教育, 实现1比32的师生比, 需要增加510万名教师, 相当于每年新增26.8万名教师。在这期间需要的新增初中教师总数当中, 撒哈拉以南非洲占了一半。

师资力量缺口最大的国家不大可能在2015年之前招聘到所需的教师。有93个国家需要在2015年之前补充小学教师, 其中只有37个国家能够填补人员缺口, 另外29个国家甚至到2030年也无法弥补缺口。另一方面, 有148个国家需要在2015年之前补充初中教师, 其中29个国家在2030年之前无法弥补缺口。

要到2015年消除教师人数的不足, 一些国家需要加速扩充教师队伍。卢旺达和乌干达平均需要将招聘人数增加6%, 而目前的年均增幅为3%。马拉维的教师人数平均每年只增加1%, 远远不足以将师生比从76:1降至40:1。马拉维要到2015年实现普及初等教育的目标, 其教师人数在2011至2015年间平均每年需要增加15%。

很多穷国无法弥补师资队伍缺口, 仅仅是由于这些国家没有足够的高中毕业生, 高中毕业是受训成为小学教师的最低学历要求。在14个撒哈拉以南非洲国家中, 有8个国家到2020年需要将至少5%的高中毕业生吸收进教师队伍, 以弥补教师人数的不足。在尼日尔, 这一比例增至将近25%。相比之下, 在中等收入国家至少具备中等教育学历的劳动力当中, 小学教师所占比例略高于3%。

不仅需要招聘教师, 而且需要培训教师。很多国家, 特别是撒哈拉以南非洲国家, 还需要培训在职教师。例如, 近十年来, 马里招聘的教师人数平均每年增加9%, 这有助于将每名教师负责教授的学生人数从1999年的62人减少到2011年的48人。然而, 这些教师中有很多人没有接受过培训。由此导致的结果是, 马里学生与合格教师的比率高达92:1, 这是世界上最高的生师比。假如延续以往招聘合格教师的做法, 马里在2030年之前达不到40:1的学生与合格教师比率。

未经培训的教师人数众多的国家需要设法培训这些教师。在有数据可查的27个国家中, 10个国家在这方面面临的挑战要大于招聘和培训新任教师的挑战。2011年, 贝宁有47%的教师接受过培训。该国每年招聘的教师人数只需增加1.4%, 即可到2020年普及初等教育, 但需要培训的在职教师人数每年将增加近9%, 远远高于该国1999年以来的合格教师年均增长率(6%)。

缺少合格教师, 尤其可能影响到落后地区。尼日利亚北部的卡诺州是国内比较贫困的地区, 2009/10年的学生/合格教师比率超过100:1, 在25%的处境最不利的学校, 学生/合格教师比率至少高达150:1。

居住在偏远地区的低年级儿童往往面临双重劣势。例如, 埃塞俄比亚有48%的教师接受过培训, 但在2010年, 只有大约20%的一至四年级教师接受过培训, 而五至八年级的合格教师比例为83%。

29个国家到2030年也无法弥补小学师资力量不足的缺口

需要补充教师人数的国家必须增加用于支付教师工资的预算总额。教科文组织统计研究所为本报告进行的最新分析发现，撒哈拉以南非洲每年需要40亿美元，用以支付为到2020年普及初等教育所需的新增小学教师的工资。这个数字考虑到了预计的经济增长，相当于这一地区2011年教育预算总额的19%。仅尼日利亚一国就占了这个缺口的五分之二。

需要增加的数额看似庞大，但是，假如各国的经济增长情况符合预期，增加教育开支在国内生产总值中所占的比例，并且将初等教育开支维持在3%的基准范围内，大多数国家应该能够满足这一需要。要到2020年弥补师资力量不足，撒哈拉以南非洲国家必须将分配给教育的预算份额从2011年的12%平均提高到14%。

初中的融资困难必然更加严峻。在撒哈拉以南非洲，要为到2030年普及初中教育招聘到足够的教师，每年的教育预算需要增加95亿美元。

许多国家应当能够利用国家预算来支付招聘需要增加的小学教师以及为其发放工资所需的费用，但这些国家还需要支付教师培训、学校建设和学习资料的费用，确保儿童接受高质量的教育。扩大初中教师队伍将进一步加重国家预算的负担。一些最贫困的国家可能因此面临巨大的资金缺口，需要得到捐助方的支持。如果将扩大师范教育计划的成本也考虑在内，资金需要可能会更大。

然而，在2008至2011年间，捐助方平均每年用于任职前和在职师范教育计划的资金只有1.89亿美元，这相当于教育援助预算的2%。最需要援助的国家位于撒哈拉以南非洲，但教育援助的最大受益国则是比较富裕的中等收入国家，例如巴西、中国和印度尼西亚。

培养最优秀教师的四项战略

决策者应给教师提供一切机会，发挥他们的积极性、活力、知识和技能来改善所有人的学习。本章介绍了政府需要采取的四项战略，用以吸引和留住最优秀的教师，改进师范教育，更公平地分配教师，以及提供适当的工资和诱人的职业发展前景等激励措施。本章随后着重说明了教师管理领域，为确保落实这四项战略的优势，应强化教师管理。

战略 1：吸引最优秀的教师

我选择成为一名教师，是因为我相信教育能够改造我们的社会。我的祖国要消除歧视、不公正、种族主义、腐败和贫困，必须经历一场变革；激励我成为一名优秀教师的原因，是因为我希望积极投身到这场变革当中。

— Ana, 教师，秘鲁利马

培养优秀教师的第一步是吸引最优秀和最有积极性的人选进入教师职业。许多人决定成为教师，是因为帮助学生学习、发挥他们的潜能以及培养他们成为有自信和负责任的公民，能够提供满足感。

只有动力还不够。教师从业者本身应受过良好的教育。他们必须至少完成具备适当质量的和相关性的中等教育，这样才能具备关于所教授科目的深厚的知识，同时有能力掌握教学所需的技能。

然而，教学工作并非总能吸引最佳人选。在一些国家，教学被视为二等工作，那些学业成绩欠佳，无法从事医学或工程学等更加受人尊敬的职业的人才会当老师。从事教职所需的资格水平，体现出教育领域的专业地位。例如，埃及为提升教学的地位，吸引有才华的应聘者，规定了更严格的入职要求，要求应聘者的中学成绩优异，并且在面试评估中得到肯定。一旦入选，应聘者还必须通过入职考试，确定他们是否符合优秀教师的条件。

捐助方平均每年用于师范教育的资金只有1.89亿美元

确保有足够的女老师，招聘具有多种不同背景的教师，是开办高质量全纳教育的重要因素。可能需要制订灵活的入职资格政策，以增加教师队伍的多样性。在南苏丹，妇女占战后人口的大约65%，但女教师还不到教师总数的10%。为增加女教师人数，为帮助超过4,500名女童读完中学和女性实习教师提供了财政和物质方面的激励。

从任职人数不足的群体中招聘教师，并且让他们在自己的社区中工作，可以保证儿童面对着熟悉其文化和语言的教师。灵活的入职要求政策有助于从少数族裔群体中招聘更多的应聘者。在柬埔寨，实习教师通常必须读完十二年级，但在没有开办高中教育的偏远地区放弃了这项要求，以增加少数民族教师的人数。

战略 2：改善师范教育，让所有儿童都能够学习

任职前师范教育应传授教学所需的技能，特别是教导弱势学生和低年级学生所需的技能，并为持续培训打下基础。但是，任职前师范教育在培养教师提供高质量的公平教育方面未必有效。

实习教师应充分了解自己将要教授的科目。但在低收入国家，由于教师本人的教育水平不高，教师在入职时往往不具备核心科目知识。2010年肯尼亚小学调查发现，六年级教师参加为学生设计的考试，只得了60分。在这种情况下，必须启动师范教育计划，确保所有实习教师都能够充分了解将要教授的科目。

师范教育机构往往没有时间提升教师贫乏的科目知识，部分原因是教学大纲的各项要求相互冲突。在肯尼亚，要求实习教师学习多达10个科目，并在第一年就参与教学实践。这样几乎没有留出时间来弥补科目知识的空白。加纳的做法是让实习教师在第一年通过关于科目知识的考试，从而解决这个问题。

教师不仅应具备深厚的科目知识，还需要得到教学方法培训，特别是低年级教学方法。但是，教师很少受过这些技能培训。在马里，少有教师能够教导学生如何阅读。教师在应用所学的教学方法方面准备不足，对于支持学生的个人阅读没有给予充分重视。这无疑是近半数的马里学生在二年级期末时无法读出母语中的一个单词的重要原因。此外，对于多语种课堂的实际情况，教师准备不足。以塞内加尔为例，只有8%的实习教师表示有信心用当地语言教授阅读课。

由于培训不足，包括过于强调理论而放松实践，获得任教资格不久的很多教师缺乏自信，不清楚自己是否掌握了必要的技能，在主流课堂上支持学习需求更高的儿童，包括患有严重的身体或智力残疾的儿童。为解决这个问题，越南教师为所有学生制订个性化教育计划，为有着不同学习需求的儿童设计和调整活动，以及评估有特殊需要的儿童的学习成绩。

师范教育还应为地处偏远或资源不足的学校培养教师，在这些学校里，一些教师需要在同一间教室里教导多个年级、不同年龄和能力各异的学生。在布基纳法索、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥等撒哈拉以南非洲的一些国家，至少有10%的学生在这样的教室里学习。斯里兰卡的一个小规模项目培训教师为四年级和五年级合并班级制定教案和适合具体年级的学习任务。结果显示，这种方法对于学生的数学成绩产生了积极影响。

学生学习成绩好的国家要求实习教师在执教之前接受课堂实务培训。这对于在资源不足、人员多样化的课堂上授课的教师尤为重要，但这种培训并不常见。在巴基斯坦，实习教师的课堂培训时间只占10%。为满足这一需要，马拉维的一项非政府组织师范教育计划包括在农村地区进行整整一年的教学实习。约72%的参与者表示，学校实习是最能让他们为在农村教学做好准备的学习领域。此外，80%的参与者获得了为学生补习的经验，公立学院的这一比例仅为14%。

肯尼亚六年级教师参加为学生设计的考试，只得了60

**在土耳其，
性别公平问题
任职前课程
对于女教师
的性别观念
产生了巨大影响**

教师还需要得到关于性别观念如何影响学习成绩的培训。在土耳其，为期一个学期的性别公平问题任职前课程对于女教师的性别观念和性别意识有着巨大的影响。

所有教师在进入教职之后都需要得到持续的支持，以使教师能够反思教学实践，提高教师的积极性，并帮助他们适应变化，例如采用新的教学大纲或教学语言。持续培训还可以为教师提供关于如何支持落后学生的新理念。接受过一些在职培训的教师通常比没有接受过在职培训的教师在教学方面表现得更好，但这也取决于培训的目的和质量。

对于在开始执教时没有接受过任职前师范教育或任职前培训有限的教师，以及培训工作没有帮助其为课堂实际情况做好充分准备的教师，持续培训甚至更为重要。在贝宁，没有接受过任职前师范教育培训的许多教师被聘用为社区教师或合同教师。2007年制订的一项计划为这些教师提供为期三年的培训，目的是让他们获得与公务员教师相当的资历。

冲突地区的教师最需要协调一致的战略来提升他们的技能。在肯尼亚北部的达达布难民营，90%的教师是从难民当中聘用的，他们中间只有2%的人是合格教师。难民教师是没有资格进入肯尼亚高等教育机构的，因此，他们需要通过其他方法来获取资历。2013至2015年教师管理和发展战略旨在向这些难民教师提供培训，包括校内实践。对于符合高等教育机构最低入学要求的教师，这项战略还提出了获取资格和认证的备选方法，对于没有达到上述要求的大多数教师，也提出了备选方法。

持续培训能够弥补任职前师范教育在质量和相关性方面的不足，但往往没能提升教师在应对特殊学习需求时需要的技能，特别是在低年级。利比亚低年级阅读评估发现，大约三分之一的二年级学生不会读单词。因此，教育部在2008年启动了一项新计划，内容包括师范教育和支持、分阶段

教案、教学参考资料以及让儿童带回家的书籍。教师参加了为期一周的低年级阅读指导强化课程，学习如何利用形成性评估和诊断性评估来发现和支持落后学生。作为课程的后续行动，受过培训的辅导员在两年时间内提供课堂支持。参与这项计划的学生的阅读理解成绩提高了130%，没有参加的学生只提高了33%。

在很多低收入国家，教学采用讲课、机械学习和背诵等传统办法，而不是促进批判性思考等可以转移的技能。肯尼亚的一项校内教师发展计划表明，培训可以有效地帮助教师采取以学生为中心的方法。这项计划包括利用远程学习材料进行自学以及在集群资源中心与导师会面，计划增强了教学的互动性，改善教案和资源的应用情况。

教师培训人员在培养教师技能方面起到的关键作用往往是师范教育体系中最受忽视的环节，特别是在发展中国家。许多教师培训人员很少涉足当地的学校，无从了解未来教师将面临的挑战。对六个撒哈拉以南非洲国家进行分析发现，在培训教师学会如何教授阅读技能的教师培训人员当中，鲜有精通实际工作方法的专家。

旨在帮助弱势学生的改革应确保师范教育工作者受过相关培训，以便为教师提供适当的支持。在越南，很多师范教育工作者对于如何处理多样性的认识有限，直到大专院校在任职前计划中为师范教育工作者开办培训，培养他们成为全纳教育专家。

师范教育的质量往往欠佳，不仅如此，许多师范教育机构没有能力应对为数众多的需要培训者，而且扩大这种能力耗资不菲。利用技术提供远程培训，是可以惠及更多接受培训者的一种方式。远程教育计划必须保证质量，而且在关键阶段应由辅导和面对面的支持作为补充。

信息通信技术（ICT）基础设施和相关资源，以及目标受众的需求，决定了信息通信技术在师范教育远程学习当中的应用程度。调查显示，南非



© Karel Prinsloo/ARETE/UNESCO

只有1%的教师定期上网，但大多数人都使用移动电话，为此，师范教育计划用发送手机短消息的方式来补充函授。在马拉维，利用电池供电的DVD播放机和交互式教学DVD光盘来协助培训。

与师范教育机构的计划相比，远程师范教育计划能以更低的成本培训更多的未来教师。远程计划毕业生的人均开支估计为常规计划的三分之一到三分之二。

战略3：让教师到最需要的地方去

教师不愿意在贫困地区工作，这是可以理解的，这些地区缺乏电力、良好的住房和卫生保健等基础设施。但是，假如最优秀的教师大都远离偏远地区、农村地区、贫困地区或危险地区，本已处于劣势的儿童的学习机会会因为班级规模较大、教师流动率高和缺少合格教师而进一步受到损害。

政府应制订战略，确保师资力量得到公平分配，但极少有政府做到这一点。在也门，有500名学生的学校通常配备4到27名教师。南苏丹各省的平均生师比不尽相同，中赤道省为51:1，琼莱省则为145:1。

教师分布不均，是导致一些儿童在学会基础知识之前就离开学校的原因之一。在孟加拉，在每名教师教导75名学生的镇上，只有60%的学生升入小学毕业班，而在每名教师教导30名学生的镇上，这一比例为四分之三。

四项主要因素导致了教师的分配不均：

城市偏向：农村地区基础设施薄弱，意味着教师在农村教书的积极性不高。以斯威士兰为例，农村偏远地区的学校大多配备的是新任教师、没有经验的教师以及资历水平较低的教师。

南苏丹琼莱省的生师比达到145:1

种族和语言：由于少数民族的教育水平通常较低，申请成为教师的人数可能较少。在印度，如不聘用资历水平较低的教师，各邦就达不到在教师招聘问题上规定的种姓配额。

性别：与男子相比，妇女在贫困地区工作的可能性更小。在卢旺达，布雷拉县只有10%的小学教师是女性，而在比较富裕的吉萨加拉县，女教师比例为67%。

科目：某些科目常常出现教师短缺的情况，特别是在中学。以印度尼西亚为例，初中的宗教教师过多，而计算机科学教师短缺。

八个国家的教师平均工资低于每天10美元

为在全国范围内均衡地分配师资力量，一些国家的政府将教师派往落后地区。大韩民国的学生成绩比较高，而且分布较为公平，原因之一是弱势群体有更多机会受教于资历较高和经验更加丰富的教师。四分之三以上的乡村教师至少拥有学士学位，而大城市当中的这一比例仅为32%；45%的乡村教师有20年以上的工作经验，而大城市当中的这一比例仅为30%。在弱势学校工作的教师享有多种奖励措施，例如额外津贴、小班教学、工作时间短、在困难地区执教后有机会选择下一所学校、以及更多的晋升机会。

提供激励措施是鼓励教师接受困难岗位的一个办法。例如在孟加拉，为鼓励女教师在农村地区执教，安全的住房条件尤为重要。冈比亚为偏远地区的教师职位提供津贴，相当于其基本工资的30%到40%。2007年，有24%的教师申请调往条件艰苦的学校。

作为一项选择方案，各国可以从社区中聘用当地教师。莱索托的地方招聘制度允许学校管理委员会聘用直接向校方申请空缺职位的教师。为此，师生比的城乡差距比较小。

一些国家为从事教职另辟蹊径，用以吸引有着深厚的学科知识的高素质专业人员。方法之一是在多个国家开展的“为所有人教学”计划，聘用有着较高学科资格的毕业生到主要接收弱势学生

的学校任教。“为美国教书”计划的评估证据显示，这些教师在获得经验后，能够帮助改善学生的学习，条件是他们接受一定的培训。

战略4：提供恰当的激励措施，留住最优秀的教师

工资只是激励教师的多种因素之一，但在吸引最佳人选和留住最优秀教师方面却是一个重要的考量因素。低工资可能会挫伤士气，导致教师改行。另一方面，教师工资在大部分教育预算中占有最大的份额，因此，需要把教师工资定在现实的水平，确保招聘足够数量的教师。

教师的工资水平影响到教育质量。1995至2005年间，39个国家的教师工资增长了15%，促使学生成绩提升了6%到8%。但在一些国家，教师的收入甚至不足以让他的家人生活在贫困线以上。假如教师是主要收入来源，而且至少有四名家庭成员需要供养，那么，他每天至少需要挣到10美元，才能确保他的家庭维持在平均每人每天2美元的贫困线以上。然而，有八个国家的教师平均工资低于这个水平。在中非共和国、几内亚比绍和利比里亚，教师的平均工资不超过5美元。在刚果民主共和国，教师的工资同样很低，当地社区往往需要额外贴补教师的工资。由于太穷而不能提供补贴的社区进一步处于劣势，将失去优秀教师。

在一些国家，教师如果不从事第二职业，很少有人能够买得起基本生活必需品。2008年，柬埔寨教师的工资连购买基本食物都不够，三分之二以上的教师从事第二职业。

关于教师平均工资的国家数据掩盖了各类教师之间的工资差距：刚开始职业生涯的教师、没有资历的教师以及临时合同教师的工资往往远远低于平均工资。在马拉维，刚刚入职的教师或是缺乏晋升所需学历资格的教师的工资，比高薪教师的工资少了三分之一。在2007/08年，这些教师的工资仅为每天4美元。

假如教师工资低于类似行业，最优秀的学生就不太可能成为教师，而教师丧失积极性或放弃教职的可能性也就更大。拉丁美洲的教师工资通常高于贫困线，但与需要类似资格的行业相比，教师工资不占优势。2007年，在巴西具有类似特征的专业人员和技术人员的工资比幼儿园和小学教师高出43%，在秘鲁则高出50%。

在撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚，决策者为快速扩充教育系统，采用临时合同来聘用教师，并且不提供正规培训。合同教师的工资通常远远低于隶属于公务员队伍的教师；有些合同教师是由社区或校方直接聘用的。

在西非，到2000年代中期，合同教师占到教学队伍的一半。在2000年代末，某些西非国家的临时合同教师人数远远超过了公务员教师人数：在马里和尼日尔，这一比例将近80%，在贝宁和喀麦隆超过60%。尼日尔合同教师的工资是公务员教师的一半。

在一些国家，政府最终会将合同教师聘为公务员教师。以贝宁为例，合同教师在教师工会的支持下开展运动，争取更加稳定的就业条件和更高的工资。2007年，政府颁布法令，将达到规定条件的所有教师统统纳入公务员合同的范畴。这样一来，虽然合同教师的比例大幅度增加，但由于合同教师和公务员教师的工资水平逐渐靠近，贝宁教师的平均工资在2006至2010年间提高了45%。

2010年，合同教师占印度尼西亚小学师资力量的三分之一以上，正式教师的工资相当于他们的40倍。政府保证合同教师最终将获得公务员地位，这就涉及到教育预算问题：给予所有合同教师长期任用地位，将使基础教育工资总额增加35%，达到90亿美元左右。

假如合同教师的工资是由社区支付的，能否留住这些教师就要看学生家长筹集资金的能力了，这给较贫困社区造成了巨大的财政压力。在某些情况下，这可能会导致政府承担部分责任，最终增

加预算。在2005/06年，马达加斯加社区教师约占教师总数的一半，他们是由家长—教师协会直接聘用的，工资通常不到正式教师工资的一半。自2006年以来，政府越来越多地承担起支付社区教师工资的责任。

聘用合同教师来缓减教师短缺问题，在短期内可能是有帮助的，但不可能满足扩大优质教育的长期需要。严重依赖合同教师的国家，主要是西非国家，其教育机会和学习成绩的排名垫底或几乎垫底。

教师的工资及其增长幅度通常是由正式资历、训练量和工作年限决定的。但基于这些标准的工资结构未必能够提高学习成绩。将教师工资与学生成绩挂钩，是一种可选方式，乍看颇具吸引力。28个经合组织国家的国际学生评估计划（PISA）数据证实了这种吸引力：根据学生成绩调整教师工资的国家在阅读、数学和科学领域的成绩更高。不过，深入研究世界各地将工资与成绩挂钩的证据，却没有看到明显的裨益。

美国的经验表明，很难找到可靠的方法来评估哪些教师是最出色的并且可以创造最多价值。将工资与成绩挂钩，还可能给教学与学习带来意想不到的副作用。在葡萄牙，这种做法导致了教师之间的竞争，可能对最弱势的学生不利。在墨西哥，很多教师被排除在这项计划之外，在成绩较差的学校执教的教师因此处于劣势地位。巴西的经验表明，给学校发放集体奖金，可能是改善学习成绩的更有效的办法。

较贫困的国家很少大规模尝试将工资与成绩挂钩，经验表明，这样做有可能鼓励教师为应试而教学，而不是促进更广泛的学习。在肯尼亚小学进行了一项试验，假如学生考试成绩好，就奖励老师；假如学生没有参加期末考试，就惩罚老师。考试成绩和参加考试的人数都提高了，但在教师工资结构没有考虑到的理科领域，考试成绩没有提高。

在秘鲁，具有类似特征的专业人员的工资比教师高出50%



© Nguyen Thanh Tuan/UNESCO

在大韩民国，有经验的教师的工资能够达到新任教师的两倍多

激励教师的更恰当方式是提供有吸引力的职业发展路径。在一些经合组织国家，有经验的教师与新任教师之间的工资差距很小，提高余地不大。以英国为例，一名新任教师的工资是32 000美元，而最有经验的教师最多可以多挣15 000美元。相比之下，大韩民国的教师工资差距要大得多：一名新任教师的工资与英国新任教师差不多，有经验的教师能够挣到这个数目的两倍多。在法国，职业管理不足和其他不适当的教师政策加剧了学习成绩不良。

在许多发展中国家，教师的职业结构与承认和奖励教师工作成效的晋升前景没有紧密地联系起来。2010年，加纳开始审查本国的教师管理和发展政策，以解决这些问题。

加强教师管理

改善教师管理，对于减少学习劣势至关重要。例如，由于教师缺勤或是把更多的注意力放在私人补习而不是课堂教学上，因此浪费了时间，这将损害最贫困儿童的学习。了解这些问题背后的原

因，对于制订有效的战略来解决问题是非常重要的。有必要建立强有力的校方领导，确保教师准时出勤，每周满负荷工作，并为所有学生提供同等的支持。基于性别的暴力行为损害了女童的学习机会，行凶者有时就是教师。防止和处理教师的不端行为以及采取行动惩处作恶者的战略需得到校长、教师、教师工会以及社区的拥护和支持，才能保护女童。

近十年来在多个贫困国家开展的调查揭示出缺勤问题的严重程度：2000年代中期，秘鲁的教师缺勤率为11%，乌干达为27%。缺勤加剧了教师严重短缺的问题。肯尼亚小学平均缺少4名教师，而在参观学校期间，有13%的教师缺勤。缺勤还可能对弱势学生产生特别不利的影响。印度各地的缺勤率不同，在两个较为富裕的邦——马哈拉施特拉邦和古吉拉特邦，教师缺勤率分别为15%和17%，而在两个最贫困的邦——比哈尔邦和贾坎德邦，教师缺勤率分别为38%和42%。

教师缺勤对学习不利。在印度尼西亚，教师缺勤率提高10%，估计就会导致数学成绩平均下降

7%，缺勤最有可能伤害的是弱势学生：对于数学成绩最好的四分之一学生，教师缺勤率是19%，对于成绩最差的四分之一学生，教师缺勤率是22%。

校长本人有时也缺勤，这不利于有效监督教师出勤情况，并且说明在出勤问题上的领导能力不足。2011年对乌干达学校开展的一项调查发现，在访问学校的当天，平均有21%的校长缺勤。

决策者需要了解教师为什么不到校。在一些国家，教师缺勤是因为他们的工资极低，在另一些国家则是由于工作条件恶劣。马拉维教师的工资很低，而且经常被拖欠，有十分之一的教师表示，自己缺勤往往是由于财务方面的原因，例如去领工资或是处理还贷问题。艾滋病毒/艾滋病的感染率高可能会对教师出勤产生不利影响。赞比亚制订战略来改善艾滋病毒抗体阳性教师的生活条件，包括增加治疗机会、提供营养增补品和贷款。

校内基于性别的暴力行为是实现教育质量和教育平等的巨大障碍。马拉维的一项调查发现，约有五分之一的教师表示，他们知道有教师胁迫或强迫女童发生性关系。

旨在消除性别歧视和基于性别的暴力行为的计划和政策应保护女童和赋予女童权利，挑战根深蒂固的做法，揭发作恶者并予以采取制裁措施。应强化和宣传为儿童提供全面保护的 legal 和政策框架，必须让教师认识到自己的作用和责任。以肯尼亚为例，对于违反职业操守的教师，可以采取一系列惩戒措施，包括停职和禁止从事教职；新条例规定，性侵学生的教师将被撤销执教资格。

宣传和游说是确保有关方面出台和执行政策来处理基于性别的暴力问题的第一步，同时也是重要的一步。在马拉维，一个项目成功地说服有关方面修订行为守则和强化报告机制。在这个项目开展宣传运动时，表示知道如何报告违反行为守则情况的教师人数增加了三分之一以上。

与教师工会直接合作，推动人们支持采取措施惩治那些违反行为守则的教师。肯尼亚全国教师联合会与教师服务委员会、教育部及儿童局合作，协助拟定一项议会法案草案，将强化报告教师实施虐待或暴力行为的程序，防止被判有罪的教师仅仅被调往其他学校。

私人补习是教师管理不善导致的另一项后果。如不加以抑制或控制，这种做法可能会损害学习成绩，特别是对负担不起私人补习费用的最贫困学生而言。教师从事私人补习，往往表明学校系统运转不良和工资微薄，迫使教师设法补贴收入。柬埔寨教师的工资很低，而且经常被拖欠，由此造成的后果之一是13%的小学教师和87%的中学教师提供私人补习。负担得起补习费和负担不起补习费的学生之间的差距由此进一步加大。在城市地区，聘请家教的九年级学生的高棉语考试成绩为8.3分（10分制），没有家教的学生为3.8分。

埃及的情况非常极端，部分原因是由于教育质量下滑，以及教师需要补充自己微薄的低收入。据报告，每年用于私人补习的费用高达24亿美元，相当于2011年政府教育开支的27%。私人补习费用在家庭教育支出中占有很大比例，农村地区平均为47%，城市地区为40%。富裕家庭的子女接受私人补习的可能性比较贫困学生高出将近一倍。教师可以为自己的学生提供私人补习，而从对学生的分数负责。学生抱怨说，教师在教日不讲授课程的全部内容，迫使他们通过私人补习来完成教学大纲，以便通过考试。

至少应制订战略，防止那些负责在日常课堂上教导学生的教师去给学生当家教。这将确保所有学生、甚至是那些负担不起私人补习费用的学生都可以学到全部课程内容。

在某些人看来，假如公立学校表现不佳，收费低廉的私立学校是帮助更多弱势儿童获取更高质量教育的方法。在巴基斯坦，在低收费私立学校就读的儿童的成绩要优于公立学校成绩排名在前

在埃及，家境富裕的学生接受私人补习的可能性比较贫困学生高出将近一倍

在巴基斯坦，36%的五年级学生不会念英文句子

三分之一的儿童的平均成绩。但即便是在私立学校，也有很多学生没有达到预期的能力水平。巴基斯坦年度教育状况报告小组所做的分析表明，私立学校中36%的五年级学生不会念英文句子，他们本应到二年级时就具备这一能力。

低收费私立学校的学习成绩领先，在一定程度上可能是由于教师工资偏低，使得这些学校能够聘用更多的教师，并保持较低的师生比。在内罗毕某些地区的私立学校，每名教师负责15名学生，而公立学校的一名教师则要负责80名学生。班级规模小，还使得私立学校的教师能够与学生进行更多互动。在印度安得拉邦，82%的教师经常批改学生练习，而公立学校中只有40%的教师这么做。

人们通常认为，私立学校的教师在工作中需要承担更多的责任。在印度的3 000所公立学校中，只有一名校长报告说解雇了一名多次缺勤的教师。相比之下，在接受调查的600名私立学校校长中，有35人报告说因为这个原因解雇了老师。

低收费私立学校有种种好处，但这并不意味着这些学校本身就更好；与公立学校的在校生相比，低收费私立学校的学生面临的不利因素要少得多。在安得拉邦，公立学校的学生中有70%以上属于最贫困的40%的家庭，私立学校中的这个比例仅为26%。公立学校约有三分之一的教师在多年级班级中为不同年龄的学生上课，私立学校中的这个比例仅为3%。

在学生缺乏适当的学习条件这个问题上，是没有任何借口的：归根结底，一定要让所有儿童，无论其背景如何，在哪类学校就读，都有最优秀的老师为他们提供学习机会。

改善学习情况的教学大纲和评估战略

为改善所有儿童的学习情况，用以支持教师的教学大纲和评估战略必须能够缩小学习成绩差距，并让所有儿童和青年人都有机会掌握至关重要的可转移技能。这种战略应培养坚实的基本技能，具体方法是早日开始，以适当的速度推进，帮助弱势学生迎头赶上，满足少数民族的语言需求，并培养阅读文化。

确保所有儿童都掌握基本技能

确保儿童在学校获得成功的关键在于让他们能够掌握重要的基本技能，例如阅读和基础数学。不具备这些基本技能，许多儿童将很难跟上规定的教学大纲，弱势儿童与其他人之间的学习差距将扩大。

学前教育的质量对于儿童在小学低年级的学习有着重大影响。在孟加拉，接受过学前教育的小学生与没有任何学前教育经验的儿童相比，前者在读写和口算相关技能方面的表现更加优异。

小学生在低年级掌握基本的计算能力和读写能力等基本技能，以便他们能够理解高年级的教学内容，这是非常重要的。但是，由于教学大纲的标准过高，他们有时没能掌握这些基本技能。越南的教学大纲注重基本技能，教授儿童能够学会的东西，并且特别关注弱势学生。与此相反的是，印度的教学大纲超出了学生在规定时间内能够切实学会的内容和达到的成绩，这是导致扩大学习差距的一个原因。在越南，86%的8岁儿童能够正确回答针对特定年级的考试题目。同样，印度90%有8岁儿童回答正确。不过，在问14到15岁儿童一个涉及乘法和加法的二级词汇问题时，71%的越南儿童回答正确，而印度的比例为33%。

要让来自少数民族和语言少数群体的儿童掌握坚实的基本技能，学校应采用这些儿童能够理解的语言授课。采用双语办法，一方面继续用儿童的母语教学，同时引入第二语言，能够改善第二语言和其他科目的学习成绩。要长期缩小学习差距，应在数年内坚持开设双语课程。在喀麦隆，接受当地语言——科姆语授课的儿童在阅读理解方面的表现明显优于只接受过英文授课的儿童。三年级结束时，接受科姆语教学的儿童在数学考试中的成绩也比后者高出一倍。但是，在学生升入四年级转入纯英文教学时，这些学习优势并未得到延续。在埃塞俄比亚，在地方语言教学一直延伸到小学高年级的地区，儿童在八年级科目中的表现优于只用英文教授的儿童。

语言政策可能难以实施，特别是在同一班级里存在多个语言群体，而且教师并不精通地方语言的情况下。双语教育要取得实效，政府需要聘用和安排来自语言少数群体的教师。还需要制订入门方案和继续方案来培训教师学会用两种语言授课，并了解第二语言学习者的需求。

低年级的识字和双语教育要取得成功，学生需要获得与其状况相关并且用其熟悉的语言编写的包容性学习材料。开放式授权和新技术能够让学习材料得到更广泛的应用，包括使用当地语言。南非正在编写开放源码教材，并提供多种非洲语言版本。采用数字发行方式，可以增加获取课程资源的地区、学校和教师的数量。

但是，仅仅提供适当的阅读材料可能还不足以改善儿童的学习状况；还必须鼓励儿童和家庭使用这些材料。在很难获取平面媒体的贫困或偏远社区，提供阅读材料和支持练习阅读的活动能够改善儿童的学习。救助儿童会的识字促进方案旨在通过培训教师教授核心阅读技能以及监测学生掌握这些技能等干预措施，提高公立学校低年级学生的阅读技能。此外，鼓励社区支持儿童阅读。在马拉维、莫桑比克、尼泊尔和巴基斯坦开展的评估均表明，识字促进方案参与学校的儿童与同

龄人相比，在学习方面取得了更大的进步，包括得零分的儿童人数减少了，这表明方案惠及低分学生。

课外支持是取得成功的原因之一。在巴基斯坦，参加由社区志愿者负责协调的课外阅读营的儿童在阅读普什图语和乌尔都语的流利程度和准确性方面，学习成绩都优于同校其他同学。在马拉维，假如学生的家长接受过支持子女阅读的培训，他们在词汇方面的进步大于家长没有参加过培训的学生。

教学大纲需要解决包容问题，为来自边缘化背景的学生增加有效学习的机会。假如开发制订了促进性别平等的教学大纲，例如印度孟买和洪都拉斯的项目，考察在若干性别相关问题上的态度的考试分数有所提高。在洪都拉斯，参加项目的青少年在解决问题方面还体现出更好的技能，并且取得了更高的考分。

需要做更多工作，制订出关注残疾学生需求的教学大纲。在澳大利亚的堪培拉，课程改革旨在帮助教师改进学生对于残疾学生的态度，促进残疾学生与其他学生开展更高质量的互动，改善残疾学生的福利和学习成绩。

基于课堂的评估工具能够帮助教师确定、监测和支持有可能成绩落后的学生。在利比里亚，低年级阅读评估（EGRA）项目培训教师使用基于课堂的评估工具，并且提供阅读资源和模拟教案来指导教学，提高了二年级和三年级学生以往偏低的阅读成绩。

评估应与教学大纲保持一致，从而不会大幅度增加教师的工作量。在南非，精心设计的评估工具以及关于如何解释评估结果的明确指南，帮助了在困难条件下工作、并且几乎没有接受过培训的教师：80%的教师能够在课堂上使用这些评估工具。

在澳大利亚的堪培拉，课程改革旨在帮助教师改进对于残疾学生的态度

假如学生有机会监控自己的学习，他们能够取得巨大进步。在印度的泰米尔纳德邦，小学生自己把握学习进度，采用能够独自使用或是在另一名儿童的帮助下使用的自我评估卡；在做某些练习时，教师巧妙地将领先的学生与落后的学生组成一组。总的说来，由于采用这种方式，儿童的自信心增强了，这个邦的学习成绩也很好。

在印度，接受过培训的女性社区志愿者参与学校工作，有助于改善儿童的学习情况

由接受过培训的助教向学生提供有针对性的额外支持，是改善可能落后学生的学习情况的另一种方法。在英国伦敦的学校里，助教开展初步早期阅读干预，事实证明，这种做法可以提高阅读技能，对于读写能力较差的儿童将产生长期积极影响。在印度，接受过培训的女性社区志愿者参与学校工作，有助于提高会做两位数加法的儿童的比例。在入学之初，只有5%的学生会做简单的减法，到年末时有52%的学生会做，相比之下，其他班级的比例为39%。

对15个项目所做的审查发现，互动式广播教学可以消除距离、资源获取途径不畅和缺少高素质教师等障碍，从而改善弱势群体的学习成绩。在冲突背景下采用互动式广播特别有帮助。2006至2011年间，南苏丹互动式广播教学项目招收了超过47.3万名学生，提供与国家教学大纲相关的半小时课程，内容包括英语教学、地方语言读写、数学和生活技能，例如艾滋病毒/艾滋病和地雷风险意识。在广播信号覆盖范围以外的地方，这个项目发放数字MP3播放器，供受过培训的教师使用。

数字课堂可以补充由资历欠佳的教师主持的课堂。在印度，数字化学习厅项目提供关于专家教师现场授课的数字化视频录像，在农村学校和贫民区学校里用DVD播放。对北方邦的四所学校进行评估发现，八个月后，72%的学生的考试成绩都提高了。

技术应用领域的创新能够丰富教师的授课，鼓励学生的学习灵活性，从而有助于改善学习情况。

在学校里有更多机会使用计算机，还可有助于缩小低收入群体和高收入群体之间的数字鸿沟。然而，新技术并不能替代良好的教学。

教师将信息通信技术作为一种教育资源加以利用的能力，在改善学习方面起到了重要作用。巴西的一项研究发现，在校内开设计算机实验室，会对学生的学习成绩产生负面影响，但教师利用互联网作为一项教学资源，可以支持创新的课堂教学，从而提高考试成绩。

低收入群体的儿童在校外体验信息通信技术的可行性比较低，因而可能需要更长时间来适应相关技术，并且需要得到更多支持。在卢旺达，在中学使用计算机的学生中，有79%曾经在校外（主要是在网吧）使用过信息通信技术和互联网。但是，女童和农村儿童处于不利地位，这是因为他们不大可能接触网吧或是获取社区内的其他信息通信技术资源。

要为教学和学习目的更多地获取信息通信技术，“移动学习”大有可为，也就是使用手机和MP3播放器等其他便携式电子设备。在印度农村地区，针对低收入家庭儿童的课后方案利用手机游戏帮助这些孩子学习英文。这种做法极大地提高了儿童在普通英文名词拼写考试中的成绩，特别是基本技能较为扎实的高年级儿童。

假如儿童没有学到知识，而且过早辍学，第二次机会方案能够在较短的学习周期内教授基本技能，这是加速儿童进步和提升弱势群体学习成绩的一种方法。与正规的公立学校相比，这样一些加速学习方案在较短时间内提高了弱势群体的成绩，让他们赶上来，有机会重返正规学校。这些儿童通常受益于小班教学以及从周边社区聘用的、讲当地语言的教师。例如，在加纳北部参加过加速学习方案并重返小学的学生当中，有46%在四年级达到了该年级应有的水平，而其他学生的这一比例为34%。

在相当一部分学生属于年级超龄生的情况下，正规小学同样可以利用加速学习方案。在巴西，为五到八年级的超龄学生执行经过大幅度修改的教学大纲，在一年内学习了多个年级的课程。总的说来，在学校里与所在年级的适宜年龄存在2岁差距的学生比例从1998年的46%降到2003年的30%。一旦学生回到适合其年龄的年级，他们能够保持成绩，进入中学的升学率与其他学生相当。



基础知识之外：成为全球公民所需的可迁移技能

教学大纲应确保所有儿童和青年人不仅要学会基本技能，还要学会可以转移的技能，例如批判性思考、解决问题、倡导和解决冲突，帮助他们成为负责任的全球公民。包含与当地有关的亲身实践教育活动的跨学科方式还能够帮助学生了解环境，培养学生掌握促进可持续发展的技能。

1999至2004年间，德国启动了一项跨学科方案，促进参与性学习，让学生有机会就促进可持续生活的创新项目进行合作。评估发现，与同龄人相比，方案参与者对于可持续发展有着更深的了解，多达80%的学生表示，自己掌握了可转移技能。在南非，一项倡议将课程与实践行动联系起来，例如在校内采用再循环系统和收集雨水，使用替代烹饪能源、清洁公共空间、开辟原生植物园和种植树木。参与学校报告，学生的环境意识增强了，并且改善了校内和家里的可持续发展做法。

通过宣传和倡导来增强儿童权能，能够帮助他们降低面对环境风险的脆弱性。在环境灾害多发的菲律宾，将降低灾害风险纳入教育范畴的坚定承诺，使得儿童能够在增进社区安全方面发挥积极的作用。

菲律宾将降低灾害风险纳入教育范畴

强调包容和解决冲突的方案还有助于维护个人的权利以及建设和平。2009年，布隆迪的中学教授沟通技能和冲突调解技巧，用以帮助返回家园的难民。两年后，经过培训的教师放弃了体罚，对性虐待问题和腐败问题的讨论更加开放，学生、同龄人与教师之间的关系得到改善，学生在解决校内和社区内的小冲突方面担当调解人的角色。

激发教师的潜力，化解学习危机

本报告提出了10项最重要的教学改革，决策者要实现公平的全民教育，就应采纳这些意见。

1 弥补教师人数的不足

按目前的趋势发展下去，有些国家到2030年将无法满足小学教师的需求。其他教育层次的这个问题甚至更为严重一些。因此，各国应运用政策，着手消除这个巨大的缺口。

2 吸引最佳人选从事教职

为所有儿童配备至少具备扎实的中等教育资历的教师，是非常重要的。为此，各国政府应投资扩大高质量中等教育的入学机会，以培养更多的优秀教师人选。要在落后地区增加文化程度更高的女教师的人数，这项改革尤为重要。在有些国家推行这项改革，将意味着采取积极措施，吸引更多女性从事教职。

决策者还应重视聘用和培训出身于弱势群体的教师，例如少数民族教师，服务于他们各自的社区。这些教师通晓文化背景和当地语言，可以改善弱势儿童的学习机会。

3 培训教师，满足所有儿童的需求

所有教师都应接受培训，以便能够满足所有儿童的学习需求。教师在走进课堂之前，必须学习高质量的任职前师范教育课程，这些课程应兼顾教师将要教授的学科知识和教学方法知识。

任职前师范教育还应规定，充足的课堂教学经验是成为合格教师的一项必要培训内容。师范教育应培养教师掌握实际技能，以教导儿童学会读写和理解基本的数学原理。在多民族社会，教师应学会用多种语言进行教学。师范教育课程还应培养教师学会在同一间课堂里针对不同年级和不同年龄的儿童开展教学，并且认识到教师对待性别差异的态度将如何影响到学习成绩。

持续培训对于每一名教师掌握和增强教学技能都是至关重要的。这种培训还可以为教师提供新的思路，以支持落后学生，特别是低年级的落后学生，并且协助教师适应新课程等各项变化。

应该鼓励开展远距离师范教育等创新方法，同时结合面对面的培训和辅导，向更多教师推广任职前师范教育和持续师范教育。

4 培养师范教师和导师，以辅助教师

为确保教师得到最好的培训，以改进所有儿童的学习状况，负责培训教师的人员务必应具备实际课堂教学知识和经验，并且知道如何解决实际教学问题。为此，决策者必须确保师范教师接受过培训，并且充足了解在困难条件下开展教学的教师的课堂学习需求。

要让新任教师能够将教学知识转化为能够改善所有儿童学习状况的实际行动，决策者应规定设立合格的导师，协助他们实现这一转变。

5 将教师派往最需要的地方

各国政府应确保，不仅要聘用和培训最优秀的教师，而且将要最优秀的教师派往最需要他们的地方。应提供适当的报酬、奖金、良好的住房条件和职业发展机会方面的支持，鼓励合格教师接受农村或落后地区的教职。不仅如此，各国政府还应聘用当地教师，并为这些教师开办持续培训，让所有儿童，无论身在何处，都能够面对了解他们的语言和文化的教师，从而改善这些儿童的学习。

6 采用有竞争力的职业模式和工资结构，留住最优秀的教师

各国政府应确保教师的工资至少足以帮助他们的家庭脱离贫困，教师的工资与其他类似职业相比具有竞争力。将工资与业绩挂钩，乍看之下似乎可以激励教师改进学生的学习。但是，这种做法可能会造成教师不愿意教授学习成绩欠佳的学生、有学习困难的学生或是生活在贫困社区的学生。应采用诱人的职业模式和工资结构，激励全体教师改善自己的工作业绩。还可以采用这种方式来认可和奖励偏远地区的教师以及支持弱势学生学习的教师。

7 完善教师管理，实现影响的最大化

各国政府应完善治理政策，解决教师行为不当的问题，例如缺勤、开展私人补习和校内基于性别的暴力。各国政府还应大力改善教师的工作条件，确保非教学任务不会给教师造成过重的负担，同时为教师提供卫生保健服务，从而解决教师缺勤的问题。有必要建立强有力的校方领导，确保教师准时出勤，每周满负荷工作，并为所有

学生提供同等的支持。学校领导还应接受关于如何为教师提供职业支持的培训。

各国政府应与教师工会及教师密切合作，共同制订政策和行为守则，以处理有悖职业精神的行为，例如基于性别的暴力。行为守则应明确提出暴力和虐待问题，惩戒措施应与关于儿童权利和儿童保护问题的立法框架保持一致。

在教师普遍从事私人补习的情况下，一定要出台明确的指导方针，同时以立法作为基础，保证教师不会占用课堂时间在私下里教授学校课程。

8 为教师提供创新课程，以便改善学习成绩

应该制订包容、灵活、旨在满足弱势儿童的学习需求的课程战略来支持教师。有了适当的课程内容和授课方法，教师就能够缩小学习差异，帮助落后学生赶上来。

决策者应确保低年级课程着重于培养所有学生牢牢掌握基本技能，并且采用儿童能够听懂的语言授课。课程的预期成果一定要符合学生的能力，期望值过高的课程将妨碍教师帮助儿童取得更大的进步。

让辍学儿童重返学校读书是非常重要的。各国政府和捐助机构应支持第二次机会加速学习计划，以实现这一目标。很多国家正在利用广播、电视、计算机和移动技术来补充和改善儿童的学习。正规及非正规机构中的教师应掌握相关技能，以有助于缩小数字鸿沟的方式，最大限度地发挥技术的裨益。

儿童在学校里学习基本技能，但这还不够。课程应推动跨学科的参与式学习，培养全球公民需要的技能，这对于教师帮助儿童掌握可以迁移技能是至关重要的。

9 开展课堂评估，协助教师发现和 支持可能没有学到知识的学生

课堂评估是一项重要工具，可以从中发现和协助那些有困难的学生。应培训教师学会如何使用这种工具，以便尽早洞察学习困难，并运用适当的策略来消除这些困难。

为儿童提供学习材料来评估各自的进步情况，培训教师学会如何支持学生使用这些材料，都有助于儿童在学业上取得长足的进步。要改善有可能落后的学生的学习成绩，另一种重要方法是由合格的助教或社区志愿者定向提供额外支持。

10 完善关于合格教师的数据

各国应投资收集和分析关于全国各地各级教育层次合格教师人数的现有年度数据，其中包括性别、民族、残疾状况等特征。这些数据应以师范教育计划的招生人数资料作为补充，同时评估教师应具备的各项能力。有必要为师范教育计划制订国际公认的标准，以便确保其可比性。

关于低收入国家和中等收入国家的教师工资，还应提供更多和更完善的数据，以便各国政府和国际社会能够监测教师的工资水平，提高国际社会对于教师理应获得高薪的认识。

结论

要化解学习危机，所有国家，无论贫富，都应确保为每一名儿童配备训练有素和积极向上的教师。上述10条策略依据的是多个国家和多种教育环境的成功政策、计划和战略。各国落实这些改革，可以确保所有儿童和青年，特别是那些处境不利者，都能够得到发挥自己的潜能和实现圆满人生所需的高质量教育。



教学与学习

实现高质量全民教育

2013/14年《全民教育全球监测报告》表明，忽视教育质量和普及到边缘化群体的努力失败加剧了学习危机，对此需要给予紧急关注。在全球范围内，有2.5亿儿童没有学到基本技能，更遑论他们今后要实现体面就业和圆满人生所需的更高技能，他们当中有很多人来自弱势家庭。

《教学与学习：实现高质量全民教育》阐述了政策制定者如何通过培养最优秀的教师来支持和维系面向所有儿童的良好教育系统，无论其出身背景如何。报告还记录了援助的减少正在妨碍实现教育目标的步伐，并说明了各国如何通过更有效地利用本国资源来增加教育资金。

在国际社会准备制定2015年后发展议程之际，报告不容置疑地证明教育问题在全球框架中应占有核心位置。报告展示了来自全球各地的最新证据，生动地证明了教育，尤其是女童教育在增进健康和营养、减少贫困、推动经济发展和保护环境等方面的力量。

编写《全民教育全球监测报告》，是为了通报、影响和支持到2015年实现全民教育目标的真心承诺。报告监测了大约200个国家和地区实现目标的进展情况，可以作为教育政策制定者、发展问题专家、研究人员和媒体的权威参考资料。

我选择成为一名教师，是因为我相信教育能够改造我们的社会。我的祖国要消除歧视、不公正、种族主义、腐败和贫困，必须经历一场变革；激励我成为一名优秀教师的原因，是我希望积极投身到这场变革当中。作为教师，我们肩负着沉重的责任，我们必须时刻坚守关于提供良好教育的承诺。

— Ana, 秘鲁教师

促使我成为一名优秀教师的原因，是我能够将自己的才干传授给另一个人，改变他的人生。能够激励别人找到自己的人生定位，帮助他们在众人当中出类拔萃，这些都带给我满足感。

— Lea, 菲律宾教师

我的动力来自于，我知道自己有能力改变我国最贫困阶层事先注定的人生境遇。我认为教育是可以帮助大众的唯一手段，是实现“美好人生”的不二法门。

— Darwin, 厄瓜多尔教师

我认为人人都有权接受教育：学会读书写字，学会算术，学会批判思维；享受为学习而学习的快乐。我认为人人都有权获得工作，实现自立；要做到这一点，就必须接受教育。我认为，自己必须为此竭尽全力。

— Laura, 英国教师

我自认为是一名优秀教师，这是因为我曾经遇到好教师，我个人的学业和职业生涯都一帆风顺。我认为，既然某人指引我实现成功，我就能够运用同样的热情和技能去帮助别人。

— Fwanshishak, 尼日利亚教师



联合国教育、
科学及文化组织

教科文组织
出版



www.unesco.org/publishing

www.efareport.unesco.org