

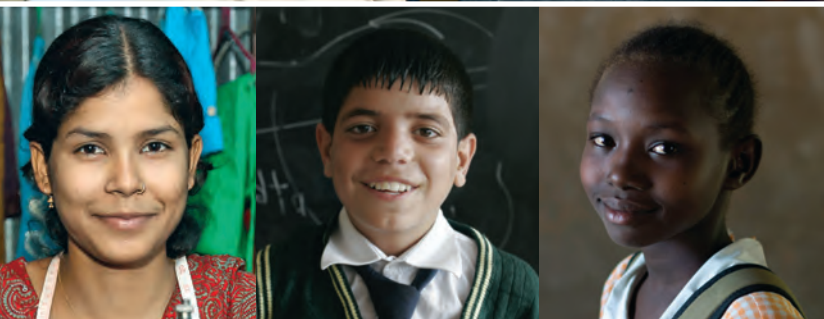


全民教育



2000—2015年  
全民教育：  
成就与挑战

摘要



联合国教育、  
科学及文化组织

2000—2015年  
全民教育：  
成就与挑战

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辑的一个独立出版物。它是报告小组及其他许多个人、机构、研究所和政府部门共同合作的结晶。

本出版物所使用的名称和所提供的材料并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表示任何看法，或对其边界或界线划分表示任何意见。

本书选取的事实及其编写方式，以及书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。

## 2015年全民教育全球监测报告小组

组长：Aaron Benavot

Manos Antoninis, Madeleine Barry, Nicole Bella, Nihan Köseleci Blanchy, Emeline Brylinski, Erin Chemery, Marcos Delprato, Joanna Härmä, Cornelia Hauke, Catherine Jere, Andrew Johnston, Priyadarshani Joshi, Helen Longlands, Leila Loupis, Giorgia Magni, Alasdair McWilliam, Anissa Mechtar, Claudine Mukizwa, David Post, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Martina Simeti, Emily Subden and Asma Zubairi.

前任小组成员

我们对全球监测报告小组前任组长和成员表示感谢，感谢他们自2002年以来为这一报告所做的贡献。

他们是：前任组长Nicholas Burnett, Christopher Colclough,

Pauline Rose and Kevin Watkins, and to past team members Carlos Aggio, Kwame Akyeampong, Samer Al-Samarrai, Marc Philippe Boua Liebnitz, Mariela Buonomo, Lene Buchert, Fadila Caillaud, Stuart Cameron, Vittoria Cavicchioni, Mariana Cifuentes-Montoya, Alison Clayson, Hans Cosson-Eide, Roser Cusso, Valérie Djioze, Simon Ellis, Ana Font-Giner, Jude Fransman, Catherine Ginisty, Cynthia Guttman, Anna Haas, Elizabeth Heen, Julia Heiss, Keith Hinchliffe, Diederick de Jongh, Alison Kennedy, Léna Krichewsky, François Leclercq, Elise Legault, Agneta Lind, Anaïs Loizillon, Patrick Montjourides, Karen Moore, Albert Motivans, Hilaire Mputu, Michelle J. Neuman, Delphine Nsengimana, Banday Nzomini, Steve Packer, Ulrika Peppler Barry, Michelle Phillips, Liliane Phuong, Pascale Pinceau, Paula Razquin, Isabelle Reullon, Riho Sakurai, Marisol Sanjines, Yusuf Sayed, Sophie Schlondorff, Céline Steer, Ramya Subrahmanian, Ikuko Suzuki, Jan Van Ravens, Suhad Varin, Peter Wallet and Edna Yahil.

《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 efareport.wordpress.com

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，2015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

国会图书馆出版数据编目  
现有数据

已出版的全民教育全球监测报告：

2013/14年：教学与学习：实现高质量全民教育  
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——向平等跃进  
2002年：全民教育——世界走上正轨了吗？

排版：教科文组织  
图文设计：FHI 360  
版面设计：FHI 360

封面照片从左往右：Karel Prinsloo、Mey Meng、UNICEF/ NYHQ2004-0991/Pirozzi、Nguyen Thanh Tuan、UNICEF/NYHQ2005-1176/LeMoyné、Magali Corouge、Benavot、Eva-Lotta Jansson、BRAC/ShehzadNoorani、UNICEF/NYHQ2005-1194/LeMoyné、Karel Prinsloo、Magali Corouge、Tutu Mani Chakma、Benavot、Amima Sayeed



# 序言

2000年在塞内加尔达喀尔举行的世界教育论坛上，164个国家政府一致赞同《达喀尔行动纲领——全民教育：实现我们的集体承诺》，由此启动了一个雄心勃勃的议程，意欲到2015年实现六项内容广泛的教育目标。为此，教科文组织开始编写《全民教育全球监测报告》，以监测进展情况，指出依然存在的差距，并就2015后全球可持续发展议程提出建议。

2000年以来，全世界取得了巨大进展，但是我们尚未达到目标。尽管各国政府、民间社会和国际社会做出了种种努力，全世界仍未实现全民教育。

从积极的一面看，自2000年以来，失学儿童和青少年人数减少了近一半。由于达喀尔论坛以来进展加速，入学儿童估计增加了3 400万。性别均等方面取得的进展最大，尤其是在初等教育中，但是有数据可查的国家仍有近三分之一存在性别不均等。各国政府也加大力度，通过国家和国际评估衡量学习成果，借以确保所有儿童都获得向他们许诺的高质量教育。

虽然取得了如此进展，但是15年监测的结果不容过于乐观。

全球仍有5800万儿童失学，有1亿左右儿童没有完成初等教育。教育中的不平等加剧，最贫穷和处境最不利的人们负担最重。全世界最贫穷的儿童，无缘上学的可能性比世界最富裕儿童高四倍，不能读完小学的可能性高五倍。冲突仍是难以逾越的障碍，生活在冲突地区的失学儿童所占的比例很高，并且继续走高。总体上，初等教育学习质量不高致使数以百万计的儿童在离开学校时没有掌握基本技能。

此外，教育资金仍然不足。很多国家政府已经增加了支出，但是在国家预算中把教育作为优先项目的甚少，大多数国家未能足额拨付所建议的预算总额的20%，这是弥补资金缺口所需要的。捐助者的情况与此相似，起初其援助预算有所增长，但自2010年以来，他们减少了教育援助，而且没有对最需要帮助的国家给予足够的优先照顾。

本报告汲取所有这些经验，强烈建议将教育纳入未来的全球可持续发展议程。教训一目了然。新的教育目标必须有针对性、相关性并且可以衡量。必须将最难惠及而且仍未能享有受教育权的边缘化和弱势群体列为优先重点。必须采取更有力的行动，全面提供资金。政府须承担大部分费用，与此同时，国际社会必须加大力度，保持和增加教育援助，特别是针对亟需援助的低收入和中低收入国家。未来的议程也需要更有力的监测，包括数据收集、分析和传播，以促使所有利益攸关方负起责任。

在2015年之前那段时间，《全民教育全球监测报告》发挥了主导作用，为各国提供支助，提供有助于决策的可靠评估和分析，还为各国政府和民间社会提供强有力的宣传工具。在我们转而实施新的可持续发展目标时，这项工作将继续开展。2015年以后，这一报告将继续发出可信和独立的声音，阐述全球教育状况，为所有国家和合作伙伴提供有用的建议。

2000年以来成绩斐然，但我们仍需再接再厉，确保人人享有良好教育和实现终身学习。为人权和尊严、为社会包容和可持续发展投资的效用之强大持久，无出其右者。2000年以来的经验昭示了我们所能做到的，我们需要再接再厉。

A handwritten signature in black ink, reading "Irina Bokova". The signature is fluid and cursive, with a large initial "I".

教科文组织总干事

伊琳娜 博科娃

# 2015年全民教育全球监测报告摘要

在2000年于塞内加尔达喀尔举行的世界教育论坛上，来自164个国家的政府与各区域集团、国际组织、援助机构、非政府组织（NGOs）和民间社会的代表一起，通过了一个旨在履行全民教育（EFA）承诺的《行动纲领》。《达喀尔纲领》由6项目标及其到2015年需要实现的相关具体目标以及所有利益攸关方都将为之作出贡献的12项战略组成。

《全民教育全球监测报告》（GMR）几乎每年发布一期，监测实现全民教育目标以及与教育有关的两项千年发展目标（MDGs）的进展情况。《2015年全球监测报告》对自2000年以来迈向《达喀尔纲领》目标实现日期的进展情况进行了完整的评估。它评估世界是否实现了全民教育目标以及各利益攸关方是否坚持了各自的承诺。它解释有可能决定进展步伐的各种因素。最后，它确定在制定2015年后全球教育议程中可以借鉴的一些重要经验教训。

## 评估全民教育进展情况

### 目标1 幼儿保育和教育

扩大和改善幼儿，尤其是最脆弱及条件最差的幼儿的全面保育及教育

- 虽然儿童死亡率下降了近50%，但2013年仍有630万5岁以下儿童由于大多可以预防的原因死亡。
- 在改善儿童营养方面已经取得了相当大的进展。然而，在全球范围内，仍有四分之一儿童的身高低于与其年龄相称的标准——基本营养长期不良的标志。
- 2012年，全世界学前教育入学儿童人数达1.84亿，自1999年以来增加了近三分之二。

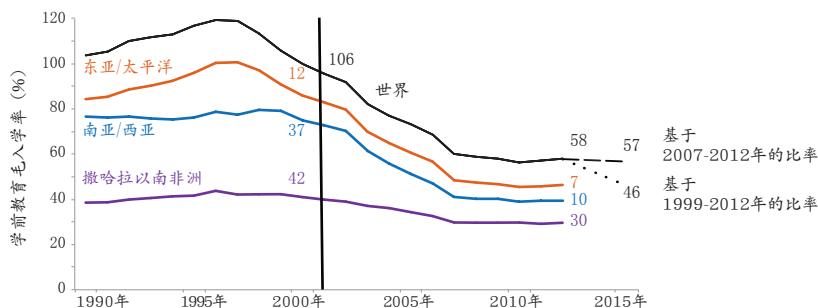
### 目标2 普及初等教育

确保在2015年以前所有的儿童，尤其是女童，各方面条件较差的儿童及少数民族儿童都能接受和完成免费的和高质量的义务初等教育。

- 1999年的小学净入学率为84%，预计2015年将达到93%。
- 在17个国家，其中11个位于撒哈拉以南非洲，净入学率大幅提高，从1999年至2012年至少提高了20个百分点。
- 虽然入学率有所提高是显而易见的事实，但2012年有近5800万儿童失学，而且减少这一数字的进展已经陷入停滞。

2012年小学入学的儿童人数比1999年增加了三分之二

图1: 到2015年仍将有数千万儿童失学在外  
1990-2012年和2015年(预测)全世界和部分区域失学的小学学龄儿童



中低收入国家  
有六分之一的  
儿童将无法在  
2015年以前  
读完小学

- 虽然在入学方面取得了进展,但依然存在辍学问题:在32个国家——主要是在撒哈拉以南非洲,预计至少有20%的入学儿童不会续读到最高年级。
- 到2015年最后期限,中低收入国家将有六分之一——或近1亿——儿童不会读完小学。

### 目标3 青年及成年人的技能

确保通过平等获得必要的学习机会,学习各种生活技能,以满足所有青年及成年人的学习需要

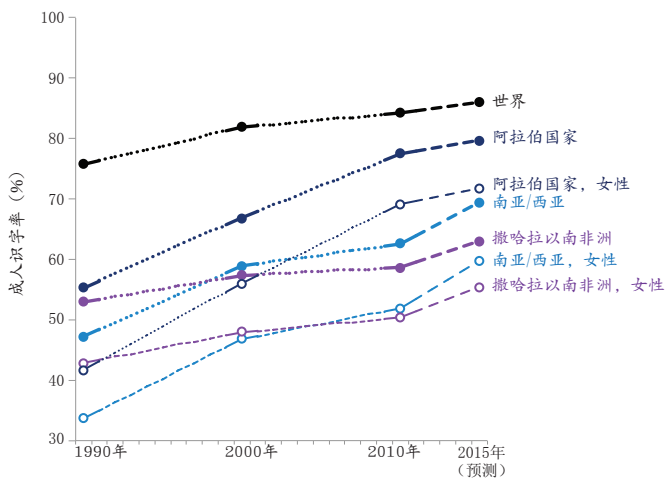
- 由于升学率改善,续读率提高,初中毛入学率从1999年的71%上升到了2012年的85%。自1999年以来,初中教育的参加率增长迅速。阿富汗、中国、厄瓜多尔、马里和摩洛哥的初中毛入学率增加了至少25个百分点。
- 在从小学升入中学的过程中,依然存在不平等。例如,在菲律宾,来自最贫穷家庭的小学毕业生只有69%升入初中,而来自最富裕家庭的则有94%。
- 自1999年以来,有资料可查的94个中低收入国家绝大多数都已经立法规定免费提供初中教育。其中,66个有宪法保障,28个制定了其他法律措施。截至2015年,只有少数一些国家的初中学校收取学费,包括博茨瓦纳、几内亚、巴布亚新几内亚、南非和坦桑尼亚联合共和国。

### 目标4 成人扫盲

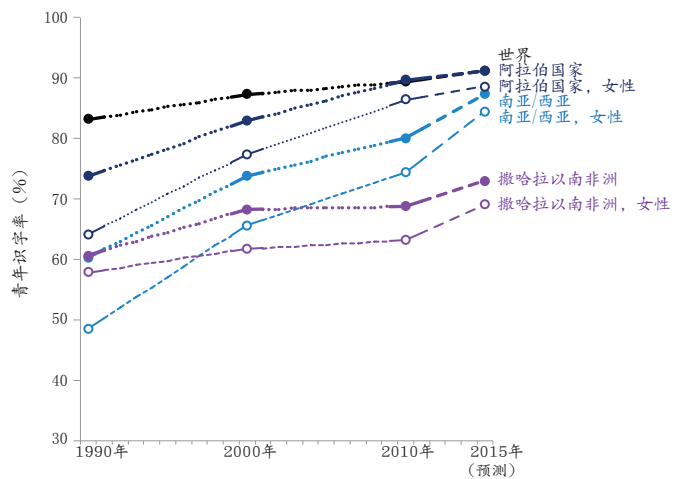
2015年以前使成人特别是妇女的识字率提高百分之五十,并让所有成年人都享有接受基础教育和继续教育的平等机会。

图2：世界仍远未实现扫盲目标

a. 1990年、2000年、2010年和2015年（预测）全世界和部分区域的成人识字率



b. 1990年、2000年、2010年和2015年（预测）全世界和部分区域的青年识字率



注：扫盲数据并非每年收集一次。因此，区域和全球数据是指各普查十年的数据。1990年的数字是指1985-1994普查十年的数据；2000年的数字是指1995-2004普查十年的数据，而2010年的数字是指2005-2012年期间的最新数据。

资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

- 大约有7.81亿成人文盲。文盲率稍有下降，从2000年的18%下降到了2015年的14%，这意味着没有实现文盲减半的达喀尔目标。
- 在2000年识字率低于95%的73个国家中，只有17个在2015年以前实现了文盲率减半的目标。
- 在识字率的性别均等方面已经取得进展，但还不够。2000年识字妇女与男子的比率低于90:100的所有43个国家在性别均等方面都已经有所进展，但无一在2015年以前实现性别均等。

## 目标5 性别平等

在2005年以前消除初等及中等教育中男女生人数不平衡的现象，并在2015年以前实现教育方面的男女平等，重点确保女青少年有充分和平等的机会接受和完成高质量的基础教育

- 在初等教育中，预计69%有数据可查的国家在2015年以前已经实现了性别均等。中等教育中的进展要慢一些，预计2015年实现性别均等的国家比例为48%。
- 在解决严重性别不均等问题上已经取得了进展。在1999年至2012年期间，小学入学的女童与男童比率低于90:100的国家从33个减少到16个。
- 在失学儿童中，女童从未上过学的可能性比男童大（48%比37%），而男童辍学的可能性更大（26%比20%）。一旦入学，女童更有可能续读到较高年级。
- 在撒哈拉以南非洲，最贫穷女童从未上过小学的可能性仍然最大。2010年，在几内亚和尼日尔，超过70%的最贫穷女童从未上过小学，而最富有男童的这一比例不到20%。

在2015年以前将有近三分之二的国家实现初等教育中的性别均等



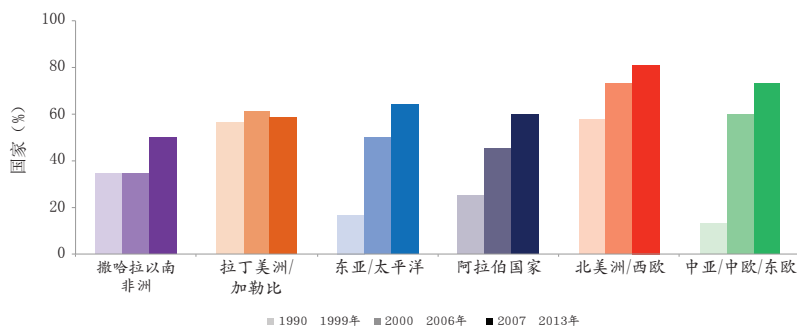
## 目标6 教育质量

全面提高教育质量，确保人人都能学好，特别是在读、写、算及基本生活技能习得方面都能取得受认可的、看得见的学习成果

- 在有数据可查的146个国家中，83%的国家初等教育中的学生/教师比率有所下降。然而，在三分之一有数据可查的国家，经过培训后达到国家标准的小学教师不到75%。
- 在初中教育中，有数据可查的105个国家中有87个国家的学生/教师比率低于30:1。
- 1990年，有12项学习评估是按照国家标准进行的，但这一数字到2013年上升至101。

首次上学的  
儿童增加了  
3400万，如  
果没有全民教  
育目标，他们  
不会有此机会

图3: 各国自2000年以来已经增加对学习评估的重视  
1990-1999年、2000-2006年和2007-2013年按区域分列的至少进行过一次国家学习评估的国家百分比



资料来源：全民教育全球监测报告小组根据关于国家学习评估的附件数据得出的计算结果（2014年）。

### 框注1: 达喀尔论坛结束后进展是否加快?

学前教育毛入学率方面的进展有所加快。在有数据可查的90个国家中，如果入学情况以与1990年代同样的速度发展，2015年学前教育的平均入学率应为40%；而它可望达到57%。

普及初等教育方面进展较小。其中在有初等教育净入学率数据可查的52个国家中，如果入学情况以1990年代的速度发展，2015年初等教育平均净入学率应为82%；而它可能会高达91%。

来自70个国家的关于小学最后一年级续读率的证据表明，有些入学人数增长是以升级率进展缓慢为代价的。有23个国家的续读率增速加快，但有37个国家是放缓的。2015年的全球续读率预计不会超过76%，而如果按1990年代的速度增长，它本应达到80%。

据估计，与维持此前趋势的结果相比，2010年之前多出生了3400万名儿童，他们在2015年以前将首次走进学校。又据估计，与根据达喀尔论坛前的趋势进行的预测相比，2005年之前多出生了2000万名儿童，他们将在2015年以前读完小学。

初等教育性别均等方面的进展似乎有所加快，但是即使依照达喀尔论坛前的趋势，也会实现全球范围内的均等。

《达喀尔纲领》宣称，在2015年以前实现全民教育是“一项切合实际和可以实现的目标”，这可能过于夸大其词，即使是将其分解为一个狭义的具体目标，如普及初等教育。然而，虽然全球性的具体目标本身没有实现，但取得了好于历史记录的一些微进展。

## 解释全民教育进展情况： 评估全民教育运动在全球范围内的作用

国际社会在《达喀尔纲领》中作出的承诺只有部分获得了兑现。然而，设想的一些机制运作良好，从2000年起将教育水平向前推进。这是人们对2015年后全球教育框架持乐观态度的原因。

《达喀尔行动纲领》建议采取三类全球性干预措施为各国提供支助：

- 协调机制，其中一些已经存在；另一些首先在《达喀尔纲领》中概述，后来经过了修改。
- 专门针对全民教育各具体方面（如成人扫盲）或一些特殊挑战（如冲突）的运动。
- 倡议，其中一些在《达喀尔纲领》中列明，而另一些根据其授权在后来创建。

人们希望，这些干预措施在成功实施的情况下产生五项中期成果，而这些成果反过来将有助于加快全民教育目标的实现。这些干预措施预计将：

- 重申并维持对全民教育的政治承诺
- 促进各种知识、证据和专业知识的传播和应用
- 影响和加强国家全民教育政策和做法
- 有效调动财政资源支持全民教育
- 建立独立的全民教育目标进展情况监测和报告机制。

《达喀尔纲领》提出了旨在实现这些成果的12项战略。全民教育伙伴们在全球范围内集体执行这些战略的情况如何？

### 战略1：大大增加对基础教育的投资

低收入和中等偏低收入国家自1999年以来已经给教育分配了较高比例的国民生产总值，并且教育援助实际上已经翻了一倍以上。但很少有证据表明全球范围内的全民教育干预措施——如全民教育快车道倡议（后来改名为全球教育伙伴关系）——导致国家公共教育支出或教育援助的水平提高。

### 战略2：在与消除贫穷有联系的整合良好的部门框架内制定全民教育政策

《达喀尔纲领》规定，国家全民教育计划是将承诺转化为行动的主要工具。对来自30个中低收入国家的两波国家计划进行比较得出的结果表明，它们的质量有所提高。然而，纸面上好看的计划可能与国家的政治进程及教育系统的现实情况并无多大关系。

《达喀尔纲领》为实现全民教育目标拟议了12项战略

### 战略3：让民间社会参与教育发展战略

民间社会的参与增多是教育部门自2000年以来的一个重要特征。然而，这种支持有时在建立能够带来显著变化的强大的国家教育联盟方面取得的成功很有限。

### 战略4：建立治理和管理方面的问责制

地方参与和权力下放被认为是改善教育治理的关键途径。总体而言，在促进地方参与和让学校对学生、家长和社区的需要作出反应方面仍然充满挑战，特别是对参与时间有限的贫穷家庭而言。在能力弱小的较贫穷国家，权力下放和学校自治被认定对学生及教育系统的表现会造成有害影响或不产生任何影响。

### 战略5：满足受冲突和动荡局势影响的教育系统的需要

总体而言，自2000年以来，在紧急情况中提供教育所面临的挑战已经获得远远更多的关注。冲突局势中的侵犯人权行为日益引起人们的注意。宣传使冲突和紧急情况中的教育问题得以被列入议程。这可归功于履行在达喀尔作出的相关承诺的伙伴。

### 战略6：采取综合战略促进性别平等

与性别平等相关的最明显的全球性机制是联合国女童教育倡议（UNGEI）。一项评估承认了它在全球政策对话和宣传中的贡献，尽管它在区域一级的贡献要少一些。在国家一级，联合国女童教育倡议自我定位为通过强有力的国家伙伴关系发挥作用的强大的、宝贵的参与者。总体而言，全民教育合作伙伴已经给予性别平等问题足够的关注，以促进在实现该目标方面的进展。

### 战略7：采取行动与艾滋病毒和艾滋病作斗争

2000年，艾滋病疫情威胁着南部和东部非洲教育系统的根基。2015年，虽然这场战争尚未打赢，但最坏的情况已经被阻止。一些教育举措以强烈的紧迫感应对艾滋病毒的挑战，并发展了全面的性教育。许多国家已经采取措施，采用这种较为广泛的办法，而这应当归功于国际社会在达喀尔论坛后的努力。

### 战略8：创造安全、健康、包容和资源分配公平合理的教育环境

《达喀尔纲领》对学习环境质量如何有助于实现性别平等和高质量教育的目标作了强调。但这一战略对从教学法到社会保护到基础设施等各不相同的一系列问题进行分类意味着它缺乏重点。全球一级的工作对帮助各国建立健康的学习环境贡献不大。

由于大力开展  
宣传工作，  
自2000年以  
来，紧急情况  
中的教育已经  
获得远远更多  
的关注

## 战略9：提高教师的地位、积极性和业务水平

全民教育教师问题国际工作组成立于2008年，目的是协调国际社会在填补教师缺口方面的努力。评估表明，该工作组关系重大，但其目标与国家需要之间的关系应当更加密切些。国际劳工组织-教科文组织实施《关于教学人员的建议书》的联合专家委员会尚未被证明是一个可以带来变化的强大机制。自2000年以来，在监测教师地位方面没有任何进展。

## 战略10：利用信息和通信技术

《达喀尔纲领》强调了信息和通信技术（ICT）在提供全民教育方面的潜力。这种雄心遇到了较贫穷国家基础设施发展缓慢、技术扩散速度慢和与教育有关的信通技术缺乏全球性的重大协调所带来的挑战。

## 战略11：系统地监测进展情况

《达喀尔纲领》要求进行稳健和可靠的教育统计。一项评估确认，在这方面，教科文组织统计研究所（UIS）的工作很有帮助。自2000年以来，住户调查数据的可用性大幅提高，使不平等现象的监测工作得以进行。公共教育支出数据仍然不完整，但在捐助者如何报告支出方面有了重大改善。最近的评估发现《全球监测报告》“被广泛认为有强大的研究和分析作为依据，是高质量的报告”。总体而言，自2000年以来，监测全民教育目标和报告进展的方式已经明显改善。

自2000年以来，全民教育目标的监测方式已经得到了明显的改进

## 战略12：利用现有的机制

最终战略强调，各项活动应当“基于现有的组织、网络和举措”。一个重要问题是，现有机制能否对国际社会问责。全球全民教育协调机制显然不能起到这样的作用，但于2006年建立的普遍定期审议机制本来是可以用来审查全民教育的进展情况的。问责制是全民教育周期中一个缺失的环节，2015年后仍将是一个有待解决的问题。

## 全民教育的全球协调

要分析全民教育伙伴们在全球范围内执行达喀尔战略的情况如何，需要对机构协调进行整体评估。然而遗憾的是，报告单的结果并不积极。总体而言，由教科文组织牵头的正规全民教育协调机制并不确保持续的政治承诺，并且很难成功地吸引其他机构和利益攸关方的参与。教科文组织内部监督办公室即将对全民教育全球协调机制进行的评估预计将很好地揭示这些问题。

## 组织证据

《达喀尔纲领》的12项战略是否足以促成有效全民教育架构预期将产生的五项关键中期成果？在评估全民教育政治承诺是否自始至终都得到重申和维持时，很显然，一旦千年发展目标成为占主导地位的发展议程，全民教育运动就会受到损害。其结果是过分强调普及初等教育。教科文组织对其高级别政治参与持谨慎态度，因此选择全球教育政策行动者的论坛从高级工作组转移出来。关于全球和区域会议的力量足以对国家和国际社会进行问责的假设尚未被证明有效。

自2000年以来，各类知识、证据和专业知识得到了收集、传播和应用。许多新证据和许多政策和研究举措不一定与全民教育活动有关，而且往往来自教育部门以外。虽然一些新证据的确被提交到了全民教育协调会议，但似乎并未被用来制定政策。

自2000年以来，国家教育计划并不短缺。然而，关于新的知识或工具已经被用来发展国家循证决策的适当能力或它们已经加强了国家的全民教育政策和做法的情况，则没那么清楚。

达喀尔进程的一项关键预期成果是可信的计划将有助于有效调动财政资源支持全民教育。低收入国家的国内教育开支增长前景看好，但这主要是为了增加国内资源调动，而非优先发展教育。从绝对意义上说，国际援助有了大幅增加，然而它的量还是远远不能满足需求。

引进独立机制监测和报告全民教育目标进展情况的决定可能对保持全民教育的势头和承诺至关重要。但是，只有在数据质量和分析有重大改进的情况下，才有可能完善报告，而这往往是由全民教育伙伴提供支助的。

一旦千年发展目标成为主要发展议程，全民教育运动就受损





## 结论

世界各地自2000年以来推进教育的努力几乎等同于确保每个儿童都能上学。全民教育（和千年发展目标）关于普及初等教育的具体目标对最贫穷国家尤为适用，而其他国家认为它并没有那么重要。与此同时，侧重于普及小学入学意味着减少对教育质量、幼儿保育和教育（ECCE）以及成人扫盲等其他一些重要方面的关注。

总体而言，甚至普及初等教育这一具体目标也未能达到，更不用说更加雄心勃勃的全民教育目标了，并且条件最差者依然是最不可能受益者。但也取得了一些成就，它们不应被低估。到2015年，世界将走得比按1990年代的趋势所能到达之处更远。而且自达喀尔论坛以来对教育进展情况的监测得到了完善和扩大。

最后，全民教育运动可以说已经取得了一定的成功，尽管全民教育的伙伴们可能并未能集体兑现其承诺。但过去15年所出现的经验教训是，虽然技术方案很重要，但政治的影响和带动更加重要，并且对落实在国家一级实现全民教育所需要的改革和行动规模不可或缺。关于2015年后议程的讨论可能会提供一个实现这种必要规模的机会。

**2015年后议程为在国家一级实现更大规模的改革和行动提供了一个机会**

# 2000 - 2015年报告单

## 目标 1 幼儿保育和教育

扩大和改善幼儿，尤其是脆弱及条件最差的幼儿的全面保育和教育

<p><b>全球评分*</b></p> <p><small>*有数据可查的148个国家</small></p>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; text-align: center;"> <div>离目标非常远 <b>20%</b></div> <div>离目标远 <b>25%</b></div> <div>接近目标 <b>8%</b></div> <div>达到目标 <b>47%</b></div> </div>			
<p><b>获得的成功</b></p>	<p>儿童死亡率</p> <p><b>↓39%</b></p> <p>2000年 2015年</p>	<p>学前教育入学人数</p> <p><b>1.84亿</b></p> <p>儿童入学 (2012年)</p>	<p>义务学前教育</p> <p>到2014年有 <b>40</b>个国家</p>	<p>%进入学前教育学校*</p> <p><small>*2012年数据</small></p>
<p><b>付出的努力</b></p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 25%;"> <p>逐步发展对幼儿需求的理解</p> <p>启发认知能力 玩耍 父母陪伴 安全空间 益智玩具</p> </div> <div style="width: 25%;"> <p>以不同方法增加受教育机会</p> <p>取消学费 (加纳) 现金转移 (中国) 流动幼儿园 (蒙古)</p> </div> <div style="width: 25%;"> <p>增加需求</p> <p>提高公众认识活动 (加纳和泰国)</p> </div> </div>			
<p><b>长期存在的挑战</b></p>	<p>儿童死亡率</p> <p><b>630万</b></p> <p>儿童在5岁之前死亡, 2013年</p>	<p>学前教育入学率</p> <p>在2015年之前, 在五分之二的国家 儿童入学率不到<b>30%</b></p>	<p>质量低</p> <p>需要更多经过培训的 教师和护理人员</p>	
<p><b>不均衡的进展</b></p>	<p>儿童死亡率</p> <p>撒哈拉以南非洲 儿童在5岁生日 之前死亡的概率 比发达地区概率 高15倍</p>	<p>地点</p> <p>与2000年相比, 农村地区 儿童永远不上学的可能性 是城市地区儿童的2倍 (多哥、乍得和老挝人民民主 共和国)</p>	<p>财富</p> <p>富人与穷人的入学率 差距比2000年高2倍 (尼日尔、多哥、中非共和国、 波斯尼亚/黑塞哥维那和蒙古)</p> <p>私立学龄前学校 进入私立学龄前学校 的儿童人数持续增长</p> <p>自1999年 以来</p>	
<p><b>对2015年后的建议</b></p>	<p style="text-align: right; border: 1px solid red; border-radius: 50%; padding: 5px; display: inline-block;"><b>需要更加重视</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 必须扩大学前教育以容纳所有儿童，尤其是最边缘化的儿童</li> <li>2. 需要收集关于各类儿童保育和教育的更好的数据</li> <li>3. 需要对所有儿童实行至少一年的义务学前教育</li> </ol>			

## 目标 1

## 幼儿保育和教育

扩大和改善幼儿，尤其是最脆弱及条件最差的幼儿的全面保育和教育。

支持儿童在生命最初阶段的发展对取得更好的教育成果和更广泛的社会成果具有巨大的影响。教育投资的最高经济回报是在幼儿阶段。处境较为不利的社区、尤其是较贫穷国家处境较为不利的社区，受益甚至更大，这进一步证明了在该级别投入重资的合理性。

自2000年以来，全世界登记参加幼儿保育和教育计划的儿童人数实现了一些增长。然而，由于资金不足、结构性不平等和缺乏对质量问题的重视，边缘群体的儿童仍然得不到参加的机会。

### 存活和营养方面有所进展，但保育质量依然低下

营养不良可导致大肌肉动作发展和精细动作发展延迟，并增加死亡风险。但是，只有良好的营养是不够的：卫生、教育和社会保护服务机构之间需要合作，以遏制与普遍贫穷相关的各种相互加强的风险因素。

### 儿童死亡率下降

在1990年至2013年期间，儿童死亡率水平从每1000例活产死亡90例下降到每1000例活产死亡46例。然而，儿童死亡率下降近50%还不足以实现2000年设定的千年发展目标的具体目标，即在1990年水平的基础上减少三分之二。儿童（2013年为630万）继续在5岁之前夭折，其中许多死于可预防的原因。出生于贫穷家庭、身在农村地区和/或母亲受教育程度低的儿童面临更大的风险。为了解决儿童死亡问题，具备政治意愿和资金至关重要。

### 儿童营养有所改善——但还不够

自1990年代以来，大多数国家在减少发育障碍儿童的比例方面都取得了进展。撒哈拉以南非洲的许多国家自2000年以来已经取得了巨大的进展，但迄今为止，该区域的营养不良儿童所占比例依然是最高的，预计到2020年将达到世界总数的45%。

### 育儿假和良好育儿做法有助于支持儿童的发展

儿童应当获得支持，以便茁壮成长，而不仅仅是生存。许多中高收入国家婴儿出生后第一个月期间的带薪产假对母亲和儿童的健康和福祉至关重要。虽然几乎所有国家都在法律上对这类休假作了规定，但在全世界的就业妇女中，只有28%有可能获得现金产期津贴。父亲的参与对儿童的发展也很重要。到2013年，有数据可查的167个国家中有78个提供陪产假，其中70个国家提供的是带薪陪产假。但男子可能并不愿意休这类假期，因为薪酬水平往往很低。

父母可以通过家庭内外的一些计划，以群体或个别的方式，促进子女的认知和社会情感发展。家访计划提供了一对一的支持，并可以收获广泛的益处。

打好这一基础  
将带来巨大的  
未来收益

## 许多国家正在采取多部门办法提供儿童早期服务

在呼吁各国扩大和改善、尤其是针对贫穷和边缘人群扩大和改善全面幼儿保育和教育时，《达喀尔行动纲领》建议采取有充足资源支持的多部门国家政策。截至2014年，有78个国家采取了多部门政策，23个国家正在编制这样的政策。有助于多部门政策取得成功的要素包括：协调、各部委和机构商定进展的衡量办法以及工作人员的连续性。

## 一些国家的学前教育系统和入学水平迅速扩大和提高

扩大学前教育的机会，无论是采用正规还是非正规计划，对增加儿童的生活机会、提高教育系统和资源的效率以及减少更广泛社会中的不平等至关重要。

## 入学人数在十年多一点的时间里增长近三分之二，但存在相当严重的不平等

在1999年至2012年期间，学前教育的入学人数增加了64%（达1.84亿人），而且几乎不存在性别不均等的情况。包括哈萨克斯坦和越南在内的一些国家大规模扩大了本国的公共学前教育系统。然而，进展并不均衡，国家内部城市和农村地区之间以及社区和区域之间存在严重的不平等。上学方面的财富不平等在像老挝人民民主共和国、突尼斯和蒙古这样的国家很普遍。激励进一步扩大入学的办法包括：

- 法律强制参加。到2014年，已经有40个国家实行了义务学前教育。

- 政策将学前教育列入基础教育周期。许多国家有这些政策，但并不为其实施提供财政支持。

- 取消学前教育的学费。已经这样做的国家，其参加率都实现了大幅增长，但有些国家政府在寻找必要资源上遇到了困难。

- 为入学提供财政激励。在中国农村，享受学费减免和现金转移（以上学为条件）的家庭的子女接受学前教育的可能性增加了20%。

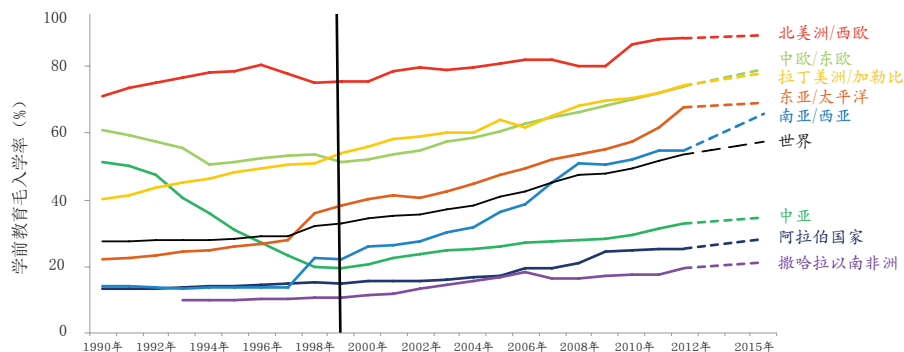
- 增强学前教育对家长及儿童的吸引力。在泰国，学前教育的广泛提供以及公共宣传活动将参加幼儿保育和教育的4岁和5岁儿童比例提高到了近93%。

## 私营部门的参与维持高水平

在1999年至2012年期间，在有数据可查的100个国家中，私立学前教育机构的入学人数所占比例从28%上升至31%。私营部门入学人数的增加带来了两个问题。如果幼儿保育和教育的获取有赖于支付费用，那么许多最贫穷的人就会被遗留下来。提供学前教育的私营机构不太可能位于人口稀少的偏远地区。此外，在低收入和中等偏低收入国家，许多低成本的私立学校条件差，而且不向政府登记备案。即使在联合王国等高收入国家，也有许多贫穷儿童正在被多集中在贫民区的低质量、低成本的私营学前教育设施所误。

在2014年以前，有40个国家已经规定了义务学前教育

图4：学前教育入学率在《达喀尔行动纲领》执行期内预计增加四分之三  
1990-2012年和2015年（预测）全世界及各区域的学前教育毛入学率



资料来源：教科文组织统计研究所数据库。



## 对质量的追求仍未真正实现

没有获得高质量的学前教育的儿童在小学及以后取得成功的可能性较低。虽然即使是相对劣质的学前教育也会带来好处，但质量越高，收获越大。

培养学前教育教师对提高质量很关键，但未经培训的工作人员也经常获得雇用，加上地位和薪酬低下导致流动率高，从而损害了学习成果。私营部门往往尽可能压低教师的工资以降低成本。像肯尼亚、新加坡和哥伦比亚这样的国家正日益明确规定学前教育教师的培训要求，但许多国家尚未有正式的最低标准。



Credit: Olivier Culmann/Tendance Floue



## 2000 - 2015年报告单

### 目标2 普及初等教育

确保在2015年以前，所有的儿童，尤其是女童，各方面条件较差的儿童及少数民族儿童都能接受和完成免费的和高质量的义务初等教育

<h4>全球评分*</h4> <p>*有数据可查的140个国家</p>	<p>离目标非常远 9%</p> <p>离目标远 29%</p> <p>接近目标 10%</p> <p>达到目标 52%</p>
<h4>获得的成功</h4>	<p>小学入学儿童</p> <p>1999年 84% 现在 91% = 4 800万以上</p> <p>小学毕业情况</p> <p>小学毕业人数增加了20个百分点以上</p> <p>几内亚 塞拉利昂 马里 贝宁 埃塞俄比亚 莫桑比克</p>
<h4>付出的努力</h4>	<p>取消学费</p> <p>社会保护 (例如，对弱势儿童实施现金转移)</p> <p>学校、水、电和卫生基础设施</p>
<h4>长期存在的挑战</h4>	<p>失学</p> <p>5 800万儿童仍然失学 其中，2 500万永远不会上学</p> <p>辍学</p> <p>每年有3 400万人过早离开学校</p> <p>在校升入最后一个年级的人数所占百分比未有提高</p> <p>障碍</p> <p>36%的失学儿童处于冲突地区</p> <p>低质量教育</p> <p>教育尚未对所有人免费</p>
<h4>不均衡的进展</h4>	<p>区域失学儿童</p> <p>世界其他地方 撒哈拉以南非洲 南非和西亚</p> <p>农村/城市 中等偏低收入国家</p> <p>2000年 永远不上学的可能性高2倍</p> <p>2008年 永远不上学的可能性高3倍</p> <p>边缘化群体落后</p> <p>冲突 从事工作 残疾 民族/语言少数群体 农村女童 艾滋病</p> <p>最贫穷者最差</p> <p>不完成学业的可能性比最富者高5倍</p>
<h4>对2015年后的建议</h4>	<ol style="list-style-type: none"> <li>如果要普及初等教育，就必须解决边缘化问题</li> <li>需要获得更好的数据，以跟踪最弱势者的进展情况</li> </ol> <p>有待改善</p>

## 目标2

## 普及初等教育

确保在2015年以前所有的儿童，尤其是女童，各方面条件较差的儿童及少数民族儿童都能接受和完成免费的和高质量的义务初等教育。

普及初等教育是最突出的全民教育目标，从它被列入千年发展目标这一点就可以看出。它资金充足，在政治上获得支持，并受到广泛监测。然而，该目标在2015年以前不会实现。

国家若不照顾到边缘群体，就无法实现普及初等教育的目标。需要作出一些改进以惠及最贫穷人口、民族及语言上的少数群体、农村女童、童工、游牧社区、受艾滋病毒和艾滋病影响的儿童、贫民区居民、残疾儿童和生活在复杂紧急情况中的儿童。

## 监测进展

2012年，有将近5800万小学学龄儿童未曾入学。原因包括：人口压力、冲突局势、各种社会经济群体的边缘化以及一些失学人数庞大的国家缺乏充分的承诺。

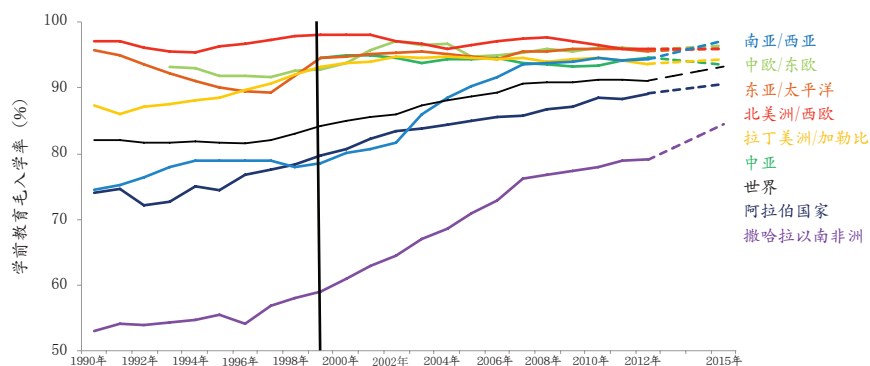
尽管存在这些挑战，但包括布隆迪、埃塞俄比亚、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国在内的一些国家在减少小学教育中的性别和收入不均等和提高净入学率和完成率方面取得了重大（尽管不均衡）的进展。

## 净入学率大幅提高

在1999年至2012年期间，有数据可查的116个国家中有17个国家的小学净入学率增幅超过20个百分点。不丹、老挝人民民主共和国和尼泊尔是亚洲净入学率显著提高的范例。在拉丁美洲，萨尔瓦多、危地马拉和尼加拉瓜的净入学率增幅超过10个百分点。在撒哈拉以南非洲，布隆迪的净入学率从2000年的不到41%增加到2010年的94%。

目标2是最为突出的，但仍然无法在2015年以前实现

图5：初等教育净入学率的增长步伐在2000年代早期加快，但2007年以后放缓  
1990-2012年和2015年（预测）全世界和各区域经过调整的初等教育净入学率



资料来源：教科文组织统计研究所数据库，Bruneorth (2015年)。

绝大多数国家的小学毕业生人数都有增加

## 从未上过学的儿童数量减少

绝大多数国家从未上过学的儿童的比例都有所下降。在2000年，至少有20%的儿童没有上学的国家中，有10个国家的百分比数字到2010年减少了一半以上。从未上过学的儿童的百分比下降显著的国家有：埃塞俄比亚（从2000年的67%下降到2011年的28%）和坦桑尼亚联合共和国（从1999年的47%下降到2010年的12%）。

## 一些国家的失学人数仍然庞大

一些人口数量庞大的国家在2012年仍有大量失学人口。印度的净入学率从86%增加到了99%，但尼日利亚和巴基斯坦取得的进展远低于预期，其部分原因是族裔和宗教冲突、民主软弱无力和政治领导腐败。



## 大多数国家在初等教育的完成、特别是最贫困人口初等教育的完成方面仍有很长的路要走

绝大多数国家的小学完成人数都有所增加。八个国家的初等教育完成率增幅超过20个百分点：贝宁、柬埔寨、埃塞俄比亚、几内亚、马里、莫桑比克、尼泊尔和塞拉利昂。但进展远远不够，说明在可负担性、质量和相关性上长期存在问题。

## 国家间升级情况不均衡

辍学是低收入国家存在的一个严重问题，尤其存在于入学较迟者和贫穷儿童中。在2015年以前，有足够数据可查的139个国家中，有54个国家（主要在中亚、中欧和东欧以及西欧）几乎所有小学入学儿童都有可能上到最后一年级。但在32个国家（主要在撒哈拉以南非洲），至少有20%的儿童有可能提前辍学。

## 在取消使用费方面取得了重大进展

如今，大多数国家的学校教育原则上是免费的。自2000年以来，在撒哈拉以南非洲，有15个国家已经通过立法取消学费。取消收费的做法在执行后的若干年里对入学情况有强大的积极影响，这证明存在与费用有关的入学障碍。因为教育可用资金增加，这种进展一定程度上是可能的。取消收费也有国内政治的原因：在一些低收入非洲国家，这是一项普选议程。

如1990年代的经验表明的那样，取消使用费后入学人数突然扩大可能会给初等教育系统带来压力。因此，自那以后，大多数国家采用了一种循序渐进的方法。然而，通过免除学费的举措提供按人计算的补助以扩大教育系统的做法往往不够充分、拨付不畅和没有适当的针对性。

## 一些方法通过增加需求获得了成功

尽管立法和政策承诺免除学费，但学校教育很少是免费的，因为还有许多其他费用需要家庭承担。一些旨在增加家庭对小学教育的需求的举措减少了交通、学校午餐和校服等财政负担。社会保护计划包括一些旨在改善教育的需求方措施，如现金转移、学校供餐方案以及各类奖学金和助学金。

## 学校供餐方案

食品促进教育举措已经惠及169个国家的3.68亿儿童。不仅学校供餐方案有助于确保上学儿童身体健康，而且参与者的入学和就读情况一直比非参与者更好。

## 现金转移方案

针对脆弱家庭的现金转移最初出现在拉丁美洲，目前已推广到亚洲和撒哈拉以南非洲的各中低收入国家。大多数现金转移方案都能大大促进入学和就读，减少辍学情况。然而，现金转移并不总是能够改善弱势群体的教育成果。

人们就转移是否应当附带条件问题进行了辩论。如果以儿童上学为条件，这些方案可能更容易获得政治上的支持。以上学为条件的转移对教育的影响大于无条件现金转移。

## 供方干预措施帮助增加了小学入学机会

校舍和道路建设等基础设施项目对教育机会产生了很大影响。卫生干预措施有所增加，这也能够对教育成果产生重大影响。私立、社区和非正规学校等非政府机构正越来越多地与公立学校一起提供教育。

## 校舍和教室建设

校舍的可用性往往被认为是确保儿童能够上学的第一个步骤。例如，在莫桑比克，由于取消学费以及1992年至2010年间小学和中学的数量增加了两倍，从未上过学的学生数量大幅减少。

## 基础设施和卫生部门的改善

许多国家的道路、电力和水基础设施显著改善，从而增加了上学机会。女童入学情况对路程和基础设施的改善特别敏感，印度就是一个重要的例子。

## 私营及其他非政府机构已经成为重要的教育提供者

在过去二十年里，私立学校教育在教育中的作用有所增加。在南亚，大约有三分之一的6至18岁人员就读于私立学校。在广大的阿拉伯国家、中欧和东欧国家以及撒哈拉以南非洲国家，私立小学入学人数所占比例至少翻了一倍。

社区学校往往比政府学校具有更好的适应能力，更具成本效益，更注重以学生为中心，并且更适合当地需要。许多社区学校在政府服务不足的地区提供学校教育，例如在加纳、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

非正规教育中心提供灵活的速成学习课程，作为与正规系统衔接的桥梁，或面向错过上学机会的幼儿。在孟加拉国，大型非政府组织孟加拉国改善农村状况委员会经营着数千所非正规学校。

宗教学校为许多家长提供了一种特殊选择。在阿富汗、孟加拉国、印度尼西亚和巴基斯坦，被称作马德拉沙（madrasas）的伊斯兰学校长期以来一直在向弱势群体提供教育方面发挥重要作用。拉丁美洲的耶稣会网络Fe y Alegría在17个国家增加了入学人数，估计惠及100万名儿童。

## 惠及边缘群体对普及初等教育至关重要

在立法和政策方面的进展增加了许多弱势群体上小学的人数。然而，边缘群体在接受教育方面仍因贫穷、性别、种姓、族裔和语言背景、种族、残疾、地理位置和生计原因受阻。边缘儿童常常面临多种相互加强的不利条件。

许多国家提供的私立小学至少翻了一倍



在许多国家，工作的学童都落后于其同伴

## 族裔和语言上的少数群体

在许多国家，使用主要语言的多数民族人口与使用其他语言的少数民族群体之间在教育参与和完成方面存在巨大差距。在一些情况下，母语及双语教学被看作是为了改善民族语言少数群体的教育机会。然而，以这些不同语言提供的教育的质量依然存在严重问题。

## 童工

童工影响教育完成和教育成就。提供受教育机会和执行教育立法可以减少童工，从而改善教育成果和减少贫困。劳动力中5至11岁儿童的人数从2000年的1.39亿下降到了2012年的7 300万。在许多国家，工作的学童到13岁时在升级方面落后于其不工作的同学。

## 游牧社区

牧区人口仍然是世界上最缺少教育服务的人口之一。自2000年以来，埃塞俄比亚、尼日利亚、苏丹和坦桑尼亚联合共和国出现了针对游牧民的教育计划，但可能仍未能提高入学人数。开放和远程学习对游牧社区来说可能是一种有用的模式，但仍然很少见。

## 受艾滋病毒和艾滋病影响的儿童

自达喀尔论坛以后，与受艾滋病毒和艾滋病影响的儿童有关的筹资、政策和支助服务的增长侧重于他们的护理、治疗和社会福利方面，而未曾将教育作为优先考虑事项。2000年代中期前后首次出现旨在解决孤儿和弱势儿童的教育机会的政策。自那以后，撒哈拉以南非洲、南亚和西亚的许多国家制定了针对这类儿童的国家行动计划。

## 贫民区儿童

2000年，大多数国家的政府在犹豫是否在贫民区提供教育。自那以后，随着来自农村地区的人口蜂拥而至，贫民区居民的问题变得更加严重。在缺乏足够的政府政策和规划的情况下，一些非政府组织和私营部门发挥了重要作用。在包括印度、肯尼亚和尼日利亚在内的一些国家，低收费私立学校在贫民区迅猛发展。

## 残疾儿童

身患残疾的儿童人数估计有9 300万至1.5亿，残疾增加了他们被排除在教育之外的风险。在发展中国家，



Credit: Phil Lippe Body



残疾往往与贫穷联系在一起，它阻碍了接受教育的机会，其严重程度甚至高于社会经济地位、农村环境或性别。残疾女童特别容易被边缘化。残疾儿童的上学机会受限，常常是因为人们缺乏对不同形式的残疾和残疾儿童的需要理解同时缺乏教师培训和物质设施，以及存在针对残疾和差异的歧视态度。

许多国家已经开始将残疾儿童纳入主流教育，但有些国家仍然赞成隔离。在实践中，大多数国家都有混合型政策，并逐步完善包容性做法。一些涉及社区、家长和儿童自身的方法更有可能提供可持续的、相关的解决方案并促进包容。

### 复杂紧急情况中的教育是一个不断发展的 问题

复杂紧急情况（例如战争、内乱和大规模人民运动）中的教育是一个不断发展的、严重的问题。紧急情况可导致袭击学校事件频发或性暴力，从而使本来就处于弱势的群体被进一步边缘化。男童及女童面临被强行征募（有时是从教室里）充当前线战士、间谍、自杀式炸弹袭击者或性奴的风险。女童在冲突局势下尤为脆弱。

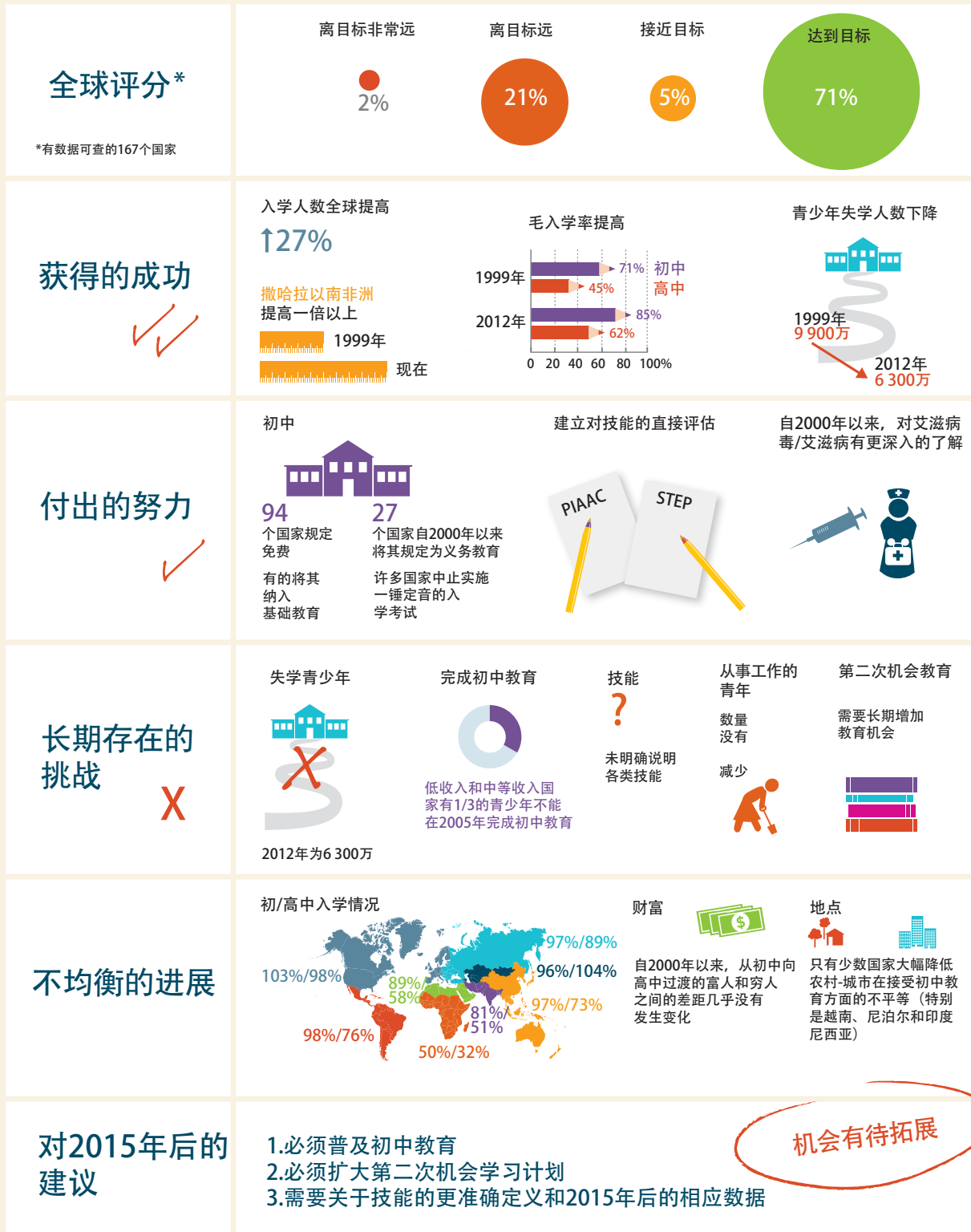
自2000年以来，机构间应急教育网已经发展成为一个由170多个国家的组织和个人组成的巨大网络。2003年制定应急教育最低标准是关键的一步；全球教育伙伴关系不断增加其对脆弱国家的财政承诺，这迈出了另一步。然而，尽管取得了这样的进展，但人道主义援助预算内教育经费的缺乏仍然是一个重大问题。

冲突仍然严重阻碍着许多人接受教育

## 2000 - 2015年报告单

## 目标 3 技能和初中教育

确保通过平等获得必要的学习机会，学习各种生活技能，以满足所有青年及成年人的学习需要



## 目标3

## 青年及成年人的技能

确保通过平等获得必要的学习机会，学习各种生活技能，以满足所有青年及成年人的学习需要。

第三项全民教育目标不仅注重学校的正规教育，而且注重校外经历，如在职培训和生活中的其他机会。目标3关注范围广泛，由此产生的问题是缺乏明确性：它缺乏一个明确的、可衡量的具体目标，其所指成果（生活技能）可以有多种解读。

《2015年全球监测报告》侧重于三种技能。基础技能是获得工作或继续培训所需要的技能。可转移技能可以适应各种不同环境，包括与工作有关的环境。技术和职业技能是与特定工作活动有关的专门技能。

在获得基础技能的机会方面，衡量进展的最重要指标是中学入学机会。虽然在扩大初中甚至高中入学机会方面取得了重大进展，但与收入和所在地有关的不平等仍然存在。许多儿童，特别是来自贫穷家庭的儿童，往往必须工作，这对他们在中等教育中的入学、续读和学习成绩造成了不利影响。许多移民儿童的法律地位不确定使他们面临被进一步边缘化的危险，除非各国确保他们的中学入学机会。

## 基础技能：中等教育的参与人数增加

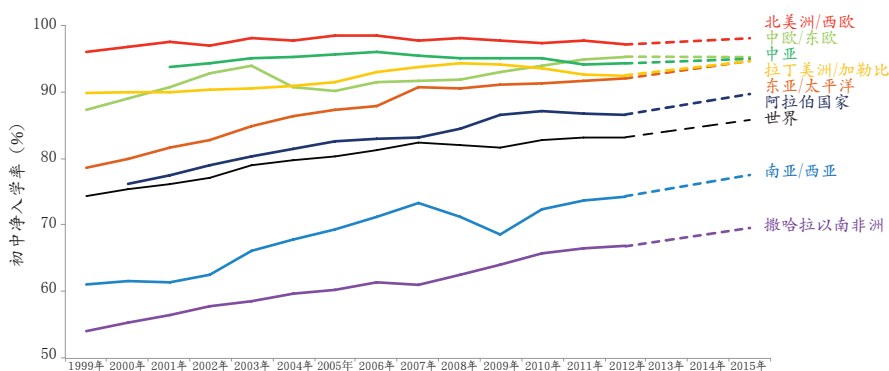
基础技能包括获得可提供足以满足日常需要的工资的体面工作所必要的识字和计算技能。也可以认为，在中学阶段习得的基础技能对职业发展、积极的公民意识和就个人健康作出安全选择至关重要。自1999年以来，中等教育参加人数增长较快，2012年入学学生人数达5.51亿。中等教育毛入学率在低收入国家（从29%增至44%）及中等收入国家（从56%增至74%）都有增长。

学费的取消促进了中学入学率的增长。在有数据可查的107个中低收入国家中，有94个已经立法规定实行免费初中教育。许多国家初等教育完成率的上升也是一个促进因素，扩大了有资格参加继续学习的群体。

在中等教育中，人们对私营替代机构的需求和兴趣有所增加。在1999年至2012年期间，发展中国家私立中等教育机构的入学百分比从15%增加到了17%；阿拉伯国家和东亚增加尤为明显。

目标3侧重点广泛，但却不够明确

图6：在校青少年的比例在《达喀尔行动纲领》执行期内上升12个百分点  
1999-2012年和2015年（预测）全世界和各区域的初中总净入学率



资料来源：教科文组织统计研究所数据库，Bruneforth (2015年)。

## 中等教育仍然存在不平等

中学教育机会逐渐普及，但首先获得机会的通常是优势群体，边缘人群、穷人和农村地区人口只能排在后面。初中教育机会不平等往往意味着高中也继续不平等或成为不平等的来源。这种模式甚至在承诺儿童无论支付能力如何一律享有受教育机会的一些国家也存在。

在大多数国家，在学校覆盖率扩大的同时，大量中学学龄青少年继续在校外工作。有些完全辍学，有些半工半读。工作的学生在掌握基础技能方面落后于别人。半工半读学生的比例很可能被低估，因为家长们可能不愿意告诉调查者其子女在工作。

解决移民青年学习技能的需要已经成为各区域的一个紧迫问题，需要增加筹资。一项对14个发达国家和14个发展中国家进行的移民政策调查发现，有40%的发达国家和50%以上的发展中国家不允许具有非正常法律地位的儿童上学。语言教育政策对移民青年的教育及其以后参加劳动力市场的情况至关重要。

## 不再上学的青年和成年人需要教育替代方案

除扩大正规学校教育外，各国还致力于满足正规教育机会中断的失学青年和成年人的教育需要。以下是替代方案、“第二次机会”和非正规方案的例子：

在孟加拉国，孟加拉国改善农村状况委员会方案旨在让失学儿童参加初等教育并帮助他们为中等教育做准备。孟加拉国改善农村状况委员会的小学毕业生有97%以上进入正规中学继续学习。

在印度，国家开放式学校教育学院为14岁及14岁以上人员提供了“开放式基础教育课程”。学生还有机会接受职业课程和生活充实课程。截至2011年，累计有220万名学生已经从这些课程中受益。

在泰国，一项国家行动计划将全民教育目标3和目标4整合成一项综合目标，重点解决成人扫盲和所有成年人的基础教育和继续教育问题。这为包括囚犯和街头儿童在内的各类弱势群体创造了一种替代办法。

## 可转移技能：促进社会进步的能力

除了目标3承诺确保青年和成年人平等获得学习和生活技能的机会以外，《达喀尔行动纲领》还规定：“必须给所有青年人和成年人以机会，使之获得使其能够培养工作能力、充分参与社会、管理自己的生活和继续学习的知识、价值观、态度和技能。”这一广泛目标的监测需要有关价值观、态度和非学术技能的信息，而国际上没有关于它们的评估，国家教育系统也无相关报告。

《2015年全球监测报告》介绍了与健康和社会有关的两类生活技能：艾滋病毒和艾滋病知识以及对性别平等的态度。

艾滋病毒和艾滋病知识有所增加，但远未普及：最近的调查显示，9个国家的青年男子和13个国家的青年妇女的艾滋病毒和艾滋病知识得到了增加。改善最大的国家似乎是艾滋病毒流行最严重的国家。这些国家的学校可能更为重视艾滋病毒教育，生活技能教育也起到了作用。

对性别平等的态度没有得到持续改善：在超过20年的时间里，世界价值观调查曾询问受访者他们是否认为大学教育对男性比女性更重要。近年来，在一些国家（如乌克兰和摩洛哥），受访者更可能不同意这种说法，并对妇女接受高等教育展现出积极态度。但在其他一些国家，情况并无变化；在一些国家（如吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦），受访者对性别平等的态度有所恶化。

## 技术和职业技能：方法不断发生变化

技术和职业技能可以通过中学教育和正规的技术和职业教育，或者通过基于工作的培训（包括传统的学徒学习和通过农业合作社形式的培训）获得。有28个国家的情况显示，与一般渠道相比，进入职业渠道的学生占中学总入学率的百分比要么大幅提高，要么是下降；其中12个国家比例上升，16个国家比例下降。

在2000年于达喀尔举行的世界教育论坛上，很少有人倡导技术和职业技能，因此目标3并没有得到完善定义。然而，近年来，技术和职业教育与培训（TVET）得到了远远更多的关注，特别是欧洲联盟和经合组织的关注。技术和职业技能获得关注的另一个原因是，技能的定义已经扩大，超越了与生计有关的范畴。如今，大多数倡导者认为，技能培训并不独立于一般教育，而是般教育的一部分，在提供工作技能的同时提供基础技能和可转移技能。

## 继续教育和成人教育：四个截然不同的案例

除非精心设计机会，否则参加成人教育的往往是已经从正规学校教育受益的人。近年来试图解决成人教育中的机会平等问题的四个国家得到了不同的结果：

巴西的青年和成人技能方案针对的是没有完成正规教育的15岁或15岁以上人员。2012年注册学生超过300万，其中包括移民、农村工人和来自贫穷背景或工薪阶层家庭的人员。然而，所取得的教育质量欠佳，辍学率高。

2006年，挪威推出了一项重大举措，向雇主提供资金，用于为识字、计算、信通技术和口头交流方面的一般技能水平低下的雇员开设课程。该国的成人教育系统呈多元化：正规系统以外的一些方案还包括“民间中学”、教育协会、移民语言培训中心和远程教育。

2007年，大韩民国修订了其成人教育协调、发展和实施办法。重新设计了许多活动以动员各利益攸关方，如一项旨在遴选和发展终身学习城市的运动。参与率从2008年的大约26%提高到了2012年的大约36%。政府还推出了四项举措，以提升中小企业雇员的工作相关技能。

在越南，非正规成人教育和成人扫盲培训于2005年被列为整个教育系统的重要组成部分。2008年有近1000万人参加了成人学习和非正规教育课程，而1999年的时候只有50万多一点。

## 许多国家正在出现软硬技能的直接措施

社会情感（“软”）技能可以通过积极的学校经历习得，这种技能对于实现积极的劳动力市场成果而言，与认知（“硬”）技能一样重要。软硬技能的直接措施的两个例子是：经合组织的国际成年人能力评估方案（PIAAC）和世界银行正在进行的技能促进就业和生产力（STEP）研究。它们的结果可以而且应当用来回答关于不同类型的教育如何促进技能和学习以及这些技能如何增加个人就业机会和公民参与这两个关键问题。

国际成年人能力评估方案评估成年人的识字和计算技能以及他们在技术含量高的环境中解决问题的能力。有证据表明，技能不仅可以在个人离开学校后习得，而且如果不经常使用，还会丧失。这还表明，参加职业方案者的技能水平低于参加一般性方案者。

技能促进就业和生产力研究是基于主要来自中等收入国家城市地区的家庭和企业样本。它调查了阅读能力以及在工作中以及工作以外都要用到的特定任务技能，包括计算和计算机使用。技能促进就业和生产力研究证实了总体上软技能的价值，并且更具体地发现，“开放”提升收入，即使是将多年的教育考虑在内也是如此。

2008年，越南有将近1000万成年人参加了教育计划



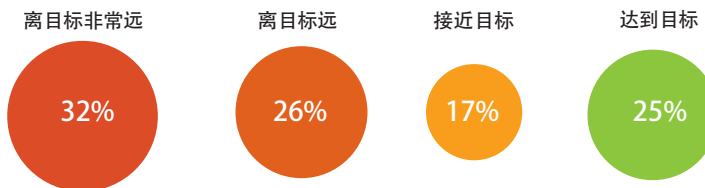
# 2000 - 2015年报告单

## 目标 4 成人扫盲和教育

2015年以前使成人特别是妇女的识字率提高百分之五十，并让所有成年人都享有接受基础教育和继续教育的平等机会

### 全球评分\*

\*有数据可查的73个国家



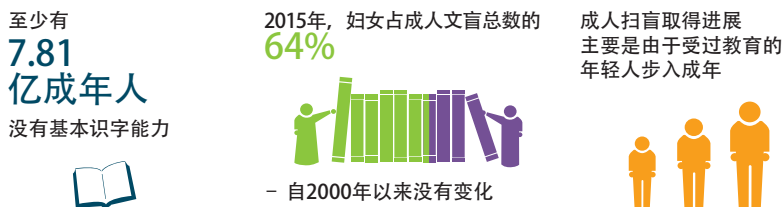
### 获得的成功



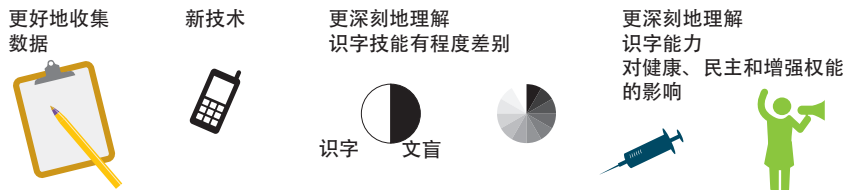
### 付出的努力



### 长期存在的挑战



### 机会



### 对2015年后的建议

1. 需要有数据来反映一个正在形成的一致意见，识字技能不是非白即黑，而是有程度差别
2. 各国应当根据国际协定，明确规定成人应当达到的实用识字水平

需要重新思考

## 目标4

## 成人扫盲

2015年以前使成人特别是妇女的识字率提高百分之五十，并让所有成年人都享有接受基础教育和继续教育的平等机会。

必须承认，自2000年以来，成人扫盲的方法已经出现了许多积极的发展。已经出现的一种明确趋势是在衡量识字技能方面采取连续统一的方式，而不是把成年人归类为识字或不识字的评估，这已经影响到许多国家的政策和计划制定。然而，很少有国家在2015年以前达到成人文盲率从2000年的水平减半的全民教育的扫盲目标。

全民教育目标4的进展比其他目标要慢一些。近7.81亿成年人缺乏识字技能。成人文盲率减少一定程度上反映的是更年轻、受过更多教育的群体步入了成年，而不是已过学龄的成年人群体得到改善。

### 大多数国家远未实现目标4

成人扫盲的监测需要一致的信息，以便于比较。但由于识字的定义自2000年以来已经发生变化，该信息的收集工作具有挑战性。当我们把目光集中在1995年至2004年间识字率低于95%且信息一直是基于自我声明的国家时，发现73个国家当中只有17个国家的成人文盲率预计到2015年将至少减半。贫困国家依然离实现目标最远。

对这73个国家进行的分析表明，预计在2015年以前，女性的变化要快于男性。2000年左右识字妇女与识字男子的比率低于90:100的大多数国家即将实现性别均等。

### 国际和国内调查为直接的识字评估提供了便利

评估识字技能的最标准住户调查是以识字与不识字之间的简单二元划分为基础的。然而，自2000年以来，识字越来越多地被接受为技能的连续统一体。因此，各国家和国际机构已经开始进行更复杂的调查，不仅衡量成年人是“识字”还是“不识字”的，而且衡量他们的识字水平。

自2000年以来，有两项主要的国际住户调查方案：人口与健康调查和多指标类集调查，试图直接通过请受访者读出卡片上的句子来评估他们的识字情况。与来源于自我声明的评价相比，当评价基于直接评估时，缺乏阅读能力的成年人似乎更多。

经合组织的国际成年人能力评估方案对25个高识字水平社会的166000名16岁至65岁的人员进行了调查，其结果显示，即使在低收入国家，明显也有少数成年人的阅读能力很低。在包括法国、意大利和西班牙在内的一些国家，超过四分之一的成年人识字能力低下。

统计研究所启动了识字评估和监测方案（LAMP），以强调通过散文阅读、文件阅读和计算进行衡量的识字能力的多个方面。识字评估和监测方案从约旦、蒙古、巴勒斯坦和巴拉圭的农村及城市地区采集了成年人样本。它界定了三级识字水平。巴拉圭的结果表明，农村地区成年人的散文阅读能力比城市居民差，可能是因为将西班牙认定为母语的农村居民比城市居民少。

17个国家将在2015年以前实现扫盲目标

## 国家成人扫盲评估

许多识字率较低的国家开始以连续统一的方式使用识字评估。这产生的结果比由住户声明识字或不识字的调查更为准确。例如，2006年肯尼亚全国成人扫盲调查发现存在巨大的城乡差距，而且全国成年妇女识字率仅为59%，比统计研究所根据阅读能力自我声明估计的比率低13个百分点。男子的结果为64%，比统计研究所估计的比率低15个百分点。

## 组群比较显示，成人扫盲自2000年以来几乎没有取得任何真正进展

成人识字率对评估扫盲方案成败的价值因其基于不同时期的不同成年人口这一事实而受到抑制。因此，即使没有任何一个成年人的识字状况得到改变，成人识字率也可能发生变化，例如，如果识字技能较高的青年人步入成年段，而识字技能较低的老年人离世，成人识字率就会提高。

另一方面，如果观察的一群人或组群的年龄在2000年为20岁至30岁，在2010年为30至40岁，任何变化都不会是因为学校教育的变化，而是因为通过扫盲方案或生活中的其他机会获得了识字技能。《2015年全球监测报告》的新式分析采用这种方法。

其结果是，可以看到一些国家的青年妇女识字率进展缓慢但有一定改善，但从组群的角度分析，这些明显的进展就会消失。例如，马拉维20岁至34岁妇女的识字率在2000年为49%，2010年为63%。然而，2000年20岁至34岁以及2010年30岁至44岁妇女组群的识字率保持不变，还是49%。

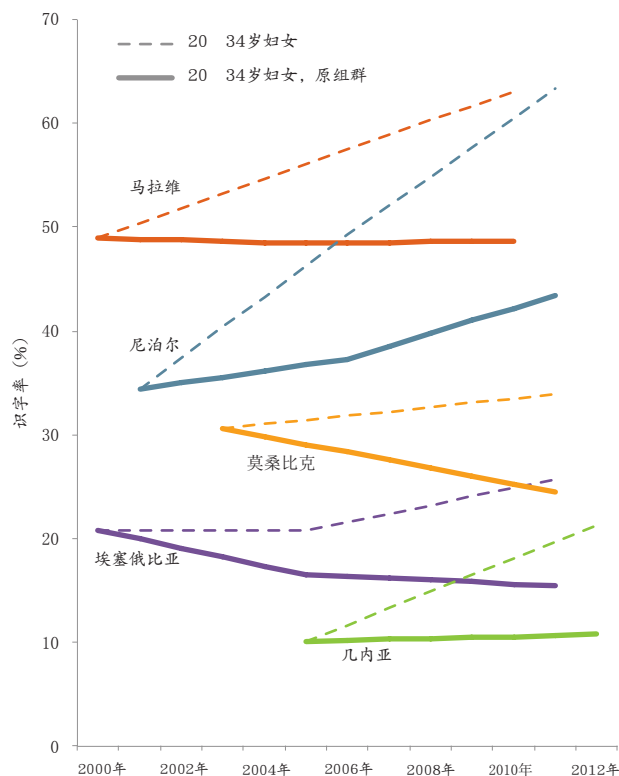
在所分析的30个国家中，大多数国家的特定组群识字率停滞不前，甚至因技能未获充分利用而出现倒退。尼泊尔是经三波调查确定在组群层面持续改善的唯一国家。一个原因可能是该国政府在其2008年至2012年全国扫盲运动中的3500万美元投资获得了成功。

目标4方面  
的大多数进展  
都是因为受过  
教育的青年人  
步入了成年

## 解释为何成人扫盲进展有限

如果大多数发展中国家学龄以上成年人的识字技能并无改善，那么自2000年以来改善成年人识字技能的努力的作用就很值得怀疑。四个因素可能有助于解释为何进展缓慢：全球政治承诺水平、扫盲运动和方案的有效性、尝试促进母语扫盲方案的范围和方案对识字需求的响应能力。

图7：发展中国家成人的识字技能几乎没有提高  
2000年和2010年左右部分国家和年龄组的女性识字率



注：1. 识字能力是直接评估的。2. 对于每一个国家，实线随时间变化跟踪在第一观察点年龄为20-34岁的妇女；例如，马拉维的实线跟踪2000年为20-34岁、而到2010年为30-44岁的妇女。虚线跟踪同一年龄组；例如，马拉维的虚线跟踪2000年和2010年的20-34岁妇女。3. 尼泊尔的人口和健康调查在2001年只抽取已婚妇女的样本，但它在2006年和2011年抽取了所有妇女的样本。  
资料来源：Barakat (2015年)和全民教育全球监测报告小组，根据人口和健康调查的数据分析。

## 成人扫盲的全球承诺含糊不清

在过去四分之一世纪里，国际社会曾多次宣称促进成人扫盲。所宣布的目标使人们产生这样的预期，即文盲将会经历小儿麻痹症那样的过程，并且是可以“消除”的。《全球监测报告》对30个国家从2000年左右起和2007年后的国家教育计划进行了分析，发现相较于其他全民教育目标，成人扫盲目标被忽视了。

尽管自2000年以来，一些全球性举措开始重新构建成人扫盲概念并启动吸收了新概念的一些方案（例如，扫盲增能倡议），但这类方案在实践中的效果很有限。许多方案显得缺乏与国家教育战略一致的长远目光。

## 扫盲运动和方案已经发生变化，但其作用难以捉摸

自2000年以来，区域组织和政府开展扫盲运动的兴趣有所增加，特别是在拉丁美洲。大多数运动制定了雄心勃勃的目标，但一些运动的期限已过，目标却没有实现。

重大运动会产生风险。它们可能会让人产生不切实际的预期，并且它们不一定适应多元化的需要。运动的措辞通常将文盲问题描绘为一种“社会弊病”，可以通过正确的干预措施“消除”。这会使文盲蒙受耻辱，打击识字技能低下者的信心，并导致他们隐瞒自身情况。总体而言，自2000年以来开展的扫盲运动没有在全球范围内对提高识字技能产生重大影响。

## 在承认母语的重要性方面的进展

自2000年以来，在许多识字率低的国家，由于人们越来越注重使用母语作为成人扫盲方案的教学媒介，情况已经变得更为有利。然而，由于后勤的限制或政治领导人态度不明确，这类方案尚未对提高成年人的识字技能产生任何大规模的重大贡献。

## 日常生活中的变化尚未导致识字需求强劲增长

扫盲不仅需要更好地提供学习机会，而且需要更多使用、完善和保持识字技能的机会。自2000年以来，这种机会一直在增加。《2015年全球监测报告》对农业营销、公共卫生干预、小额金融举措和水管理投资领域的一些例子进行了审查。尽管人们越来越多地认识到扫盲方案需要与这类机会挂钩，但至今尚未觉察到对识字技能习得的影响。

然而，另一项变化，即信通技术的迅速扩张，有相当大的希望。也许可以利用手机的广泛使用来促进形成更强大的识字环境和阅读做法，但尚未有明确的证据证明信通技术对识字技能的影响。

信通技术和手机使用可以有助于促进形成更强大的扫盲环境





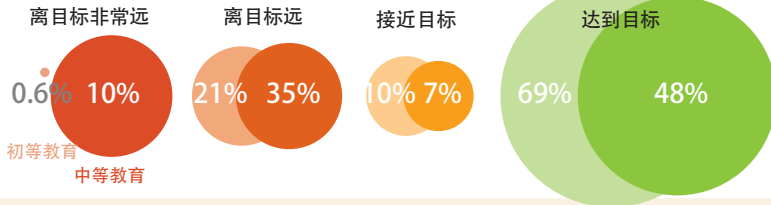
## 2000 - 2015年报告单

## 目标5 性别均等和平等

在2005年以前消除初等及中等教育中的男女生人数不均衡的现象，并在2015年以前实现教育方面的男女平等，重点确保女青少年有充分和平等的机会，接受和完成高质量的基础教育

## 全球评分\*

\*有初等教育数据可查的国家170个和有中等教育数据可查的国家157个



## 获得的成功

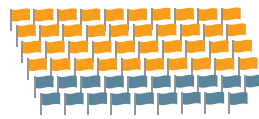
中等教育中的性别失衡在逐步减轻



女童和男童入学比率低于90:100的国家 =

30 → 19  
1999年 现在  
(总共133个国家)

保障权利



接受调查的59个会员国中有40个明确提及保障妇女的受教育权

完成初中教育的女童

2000年 与男童的比率是81:100

2010年 与男童的比率是93:100

## 付出的努力

提倡女童受教育



在国内和国际两级

津贴计划



使某些国家的女童入学人数增加

女教师增多



例如在尼泊尔

1999年 23%

2012年 42%

(其中60%是新教师)

## 长期存在的挑战

童婚和怀孕

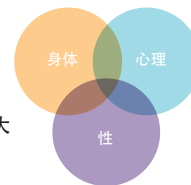


教师培训



在对性别问题有敏感认识的方法中，需要扩大

与学校有关的性别暴力



性别平等

界定和衡量方面的难题



## 不均衡的进展

最贫穷女童入学可能性仍然最小



在巴基斯坦，上过学的女童和男童比例低于70:100

女童数学成绩较差



男童阅读能力较差

性别不均等男生偏少

在拉丁美洲和加勒比以及一些穷国的中等教育中(特别是孟加拉国、缅甸和卢旺达)



## 对2015年后的建议

- 1.学校应当安全、包容并且对性别有敏感认识，教与学能增强学生权能并促进积极的性别关系
- 2.必须专门为性别不均等现象较为普遍的社区专门划拨资源

需要加倍努力

## 目标5

## 性别均等和平等

在2005年以前消除初等及中等教育中男女生人数不平衡的现象，并在2015年以前实现教育方面的男女平等，重点确保女青少年有充分和平等的机会接受和完成高质量的基础教育。

自2000年以来，实现初等教育中性别均等的进展情况参差不齐。在2005年以前实现小学入学性别均等这一具体目标未能达到，仅有69%的国家能在2015年以前达到这一目标。在中等教育中，仅48%的国家能够在2015年以前实现性别均等。

性别平等比性别均等更复杂，也更难以衡量。它要求探究女童和男童在教室和校区内体验的质量、他们在教育机构中的成绩和他们对未来的期望。

## 实现性别均等的进展情况

小学入学中的性别不均等现象自1999年以来大幅减少，但是未能消除。1999年至2012年有数据可查的161个国家中，达到均等（以性别均等指数（GPI）衡量，在0.97和1.03之间）的国家数量从83个增加到104个。性别均等指数在0.97以下的国家（女童相对于男童入学人数更少）数量从73个减少到48个。到2012年尚未实现均等的国家，不均等状况大多数是女童偏少，只有九个国家是男童偏少。

南亚和西亚在减少小学入学的性别不均等情况方面有明显改观，其性别均等指数从1999年的0.83提高到2012年的1.00。阿拉伯国家（从0.87提高到0.93）和撒哈拉以南非洲（从0.85提高到0.92）的不均等现象也有所减少，但是远未实现均等。

## 女童所面临的处境最不利的国家取得的进展

自1999年以来，女童所面临处境最不利的许多国家在缩小小学入学性别差距方面取得了长足进展。在有数据可查的161个国家中，1999年性别均等指数低于0.9的国家有33个（包括20个撒哈拉以南非洲国家）；到2012年，这一数目降至16个。

## 最贫穷的女童入学可能性仍然最低

在有大量小学学龄儿童从未上学的国家，与男童相比，女童上学的可能性甚至更低，尤其是在最贫穷的儿童中。全世界的失学儿童大约有43%将永远无缘上学：有48%的女童很可能永远不会上学，而男童的比例为37%。

## 一旦进入学校，女生与男生齐头并进

入学之后，与男童相比，女童有同等甚至更多的机会升入小学的更高年级：在许多国家，女童的五年级续读率一直与男童持平甚至更高。在有两年数据可查的68个国家中，2000年有57个国家的五年级续读率达到了男女均等，或者以性别均等指数衡量，男生处于劣势；2011年，这样的国家有58个。

## 贫穷加深了完成初等教育方面的性别不均等

在完成初等教育方面，最贫穷儿童之间的性别不均等常常远甚于最富裕的儿童。在包括老挝人民民主共和国、莫桑比克和乌干达在内的一些国家，最富裕女童在完成初等教育方面自1999年起就达到了性别均等，而最贫穷女童仍然远远落在最贫穷男童后面。

最贫穷儿童在初等教育完成方面的性别不均等仍然广泛得多

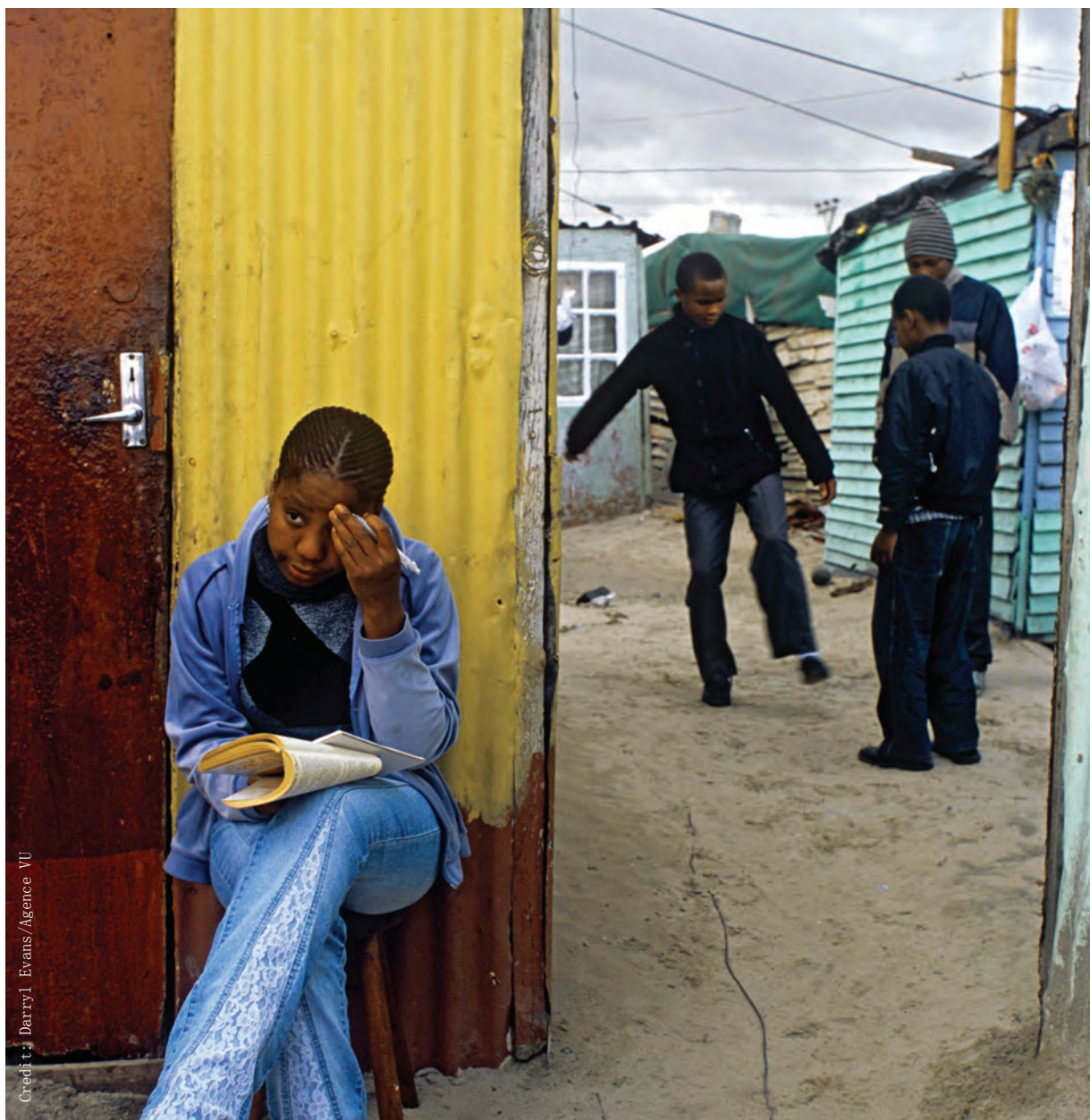
## 中等教育中的性别不均等更为悬殊也更多样

中等教育存在性别不均等情况的国家多于初等教育存在性别不均等情况的国家。到2012年，有数据可查的国家中有63%尚未实现中学入学的性别均等。存在不均等情况的国家中，男童偏少的国家比例与女童偏少的国家比例相当，各占将近32%。在撒哈拉以南非洲和南亚及西亚，女童在中学入学方面处境仍然更为不利。与此相反，在拉丁美洲和加勒比，男童与女童的入学比率为93:100，与1999年的水平相同。

在拉丁美洲和加勒比，入学男童与女童的比率仅为93:100

## 促进有利的环境

近年来，坚持不懈的全球宣传导致了政府和民间社会对教育中的性别均等和平等给予了前所未有的支持。各国政府实施了立法和政策改革：在教育制度架构、规划和预算编制中把性别问题纳入主流；并在社会中争取到大量支持。



Credit: Darryl Evans/Agence VU



## 性别平等主流化和预算编制提供侧重点

性别平等主流化旨在使性别平等成为反映在制度架构和实践中以及社会整体中的一个核心理念，而不是孤立的问题或部门。联合国妇女发展基金，即现在的妇女署，在全世界60多个国家倡导促进性别平等的预算编制。但是，在许多国家，实现改变所需的资源不足，主管性别问题的部门在机构中处于边缘，宣传支助效果不彰，执行工作因根深蒂固的歧视而受到限制。

## 立法和政策改革巩固进展

在教科文组织最近的一份概览中，59个报告会员国中有40个明确提及保障女童和妇女的受教育权，或者提及禁止国家宪法、立法或具体政策中存在性别歧视。但是，各项社会制度继续损害着性别平等。歧视性继承法或实践继续存在，早婚现象仍然多得令人无法接受。

## 日益增长的需求和对受教育权的支持

各国政府、非政府组织和民间社会谋求以三种关键方式克服学校教育面临的经济和社会文化障碍并缩小性别差距：通过社区动员和宣传活动促进对女童教育问题的正面价值观和态度；提供激励以抵消学校和机会成本；以及处理早婚和少女怀孕问题。

## 转变态度和动员对女童教育的支持

利用全国性活动作为更广泛的政策框架的一部分，转变父母的态度，掀起支持女童教育的风潮。经证明卓有成效的各项活动吸引了来自多个部门的伙伴参与，得到了国家规划和政策的支持，并直接带动了基层组织和社区。

## 降低上学成本

与上学有关的成本可能会严重影响到女童。有针对性地免除费用和提供奖学金可以弥补上学的直接成本，现金津贴可以减少家庭的额外费用。尽管如此，平等问题仍然是一个受到关注的问题。例如在孟加拉国，虽然针对农村女童的中学津贴方案取得的成功备受赞誉，但是获益最大的则是来自较为富裕的、拥有土地的家庭的女童。

## 早婚和少女怀孕

早婚和少女怀孕限制了女童接受和继续接受教育，但是全球在消除童婚方面进展缓慢。2000年至2011年的数据显示，在41个国家中，20至24岁的妇女有30%或30%以上在年满18岁之前结婚。单靠立法可能无法有效制止这种做法。对1974年印度尼西亚的《国家婚姻法》开展的一项评估发现，引入该法后，童婚趋势并无明显改观。不过，有些国家的童婚发生率有明显下降。在埃塞俄比亚，由于立法变更、宣传和社区活动，早婚流行率在2005年至2011年间下降了20%以上。

## 扩建和改善学校基础设施

性别均等和平等目标得到了一些政策的直接和间接支持，以增加学校基础设施的可用性和适足性。开设更多学校，包括女校，并改善学校设施，尤其是水和卫生设施，可以提高女童的入学率。

## 缩短上学的路程

在未得到充分服务的社区修建学校帮助克服了路程方面影响女童教育的障碍。在阿富汗的古尔省，在随机挑选出来为之修建小学的村庄，总体入学人数提高了42个百分点，女童入学增长率比男童高出17个百分点，消除了性别差距。

## 改善水和卫生设施

为女童提供安全和独立的卫生设施是提高女童入学率和促进更公平的学校环境的一项关键战略。过去十年，许多发展中国家的学校供水和卫生设施供应状况得到了改善，但是进展缓慢：在有数据可查的126个国家中，卫生设施充分覆盖的小学的平均百分比从2008年的59%上升到2012年的68%。

进行学校建设和改善学校设施可以增加女童的上学人数



## 发展中国家的教育政策往往忽视男童的入学和完成情况

### 也需要制定政策提高男童入学率

虽然在一开始，女童入学的可能性低于男童，但是在许多国家，男童更有可能无法升学和完成一个教育周期。男童辍学率高也对性别关系产生了更广泛的影响。2009年和2010年在巴西、智利、克罗地亚、印度、墨西哥和卢旺达开展的研究发现，受教育较少的男子表达了歧视性的性别观点，更有可能实施家庭暴力，并且如果他们成为父亲，不太可能对子女给予照顾。

### 若干因素增加了男童失学的可能性

大批男童因贫穷和被迫或愿意去工作而过早离开学校，他们往往上学晚，成绩不好，随之对上学失去兴趣，另外还有例如种族和其他形式的边缘化等因素。

### 解决男童失学问题的政策有限

发展中国家的教育政策往往很少注意提高男童的入学人数和教育完成人数，甚至在存在严重的性别不均等且男童处于劣势的国家也是如此。加勒比国家积极分享了它们的战略和干预措施，例如监测、第二次机会倡议、培训和社区对话，旨在应对辍学现象。

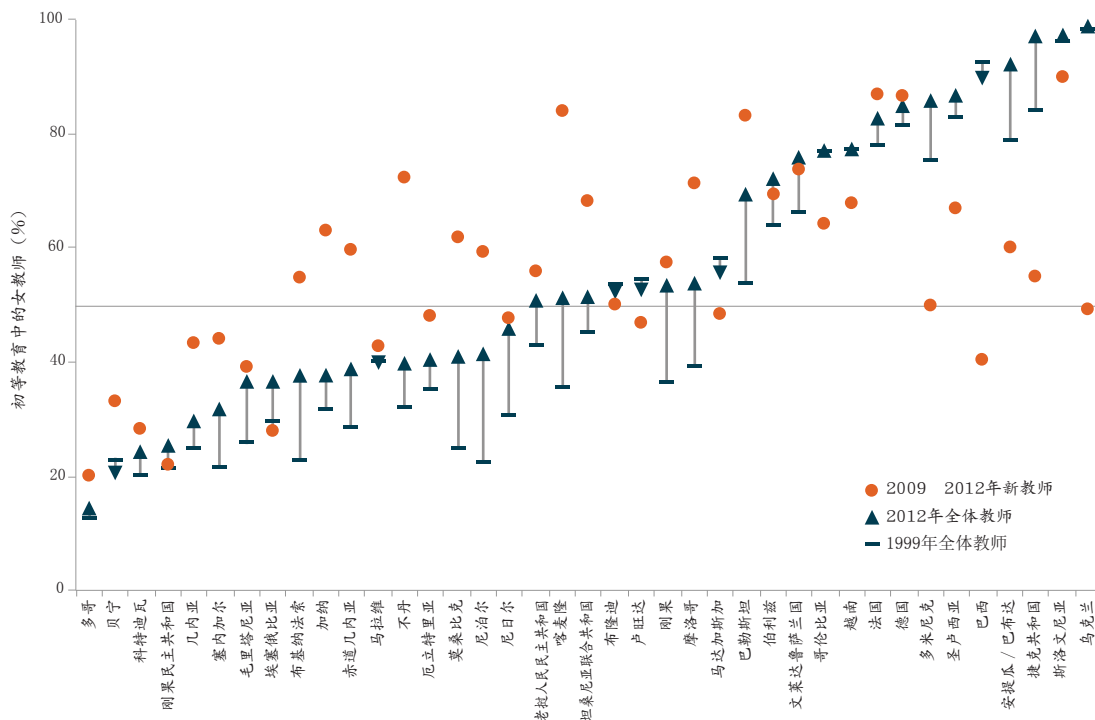
### 公平的学校和课堂环境

教育中的性别平等不仅要求教育机会平等，也要求学习过程、教育成果和外部结果的平等。有四个因素对提高学习质量至关重要，特别是对女童而言：提高包括女教师在内的教师数量和质量；消除课程和教科书中的性别偏见；通过培训使课堂实践对性别问题更具敏感认识；及处理性别暴力问题。

### 聘用女教师

女教师的存在可以缓解父母对安全的担忧并增加女童上学的需求，尤其是在女童入学面临文化和社会障碍的国家。全球小学教师中女教师所占比例自1999年以来从58%提高到了2012年的63%。在中学教育中，全球平均比例保持不变，为52%。即使是在女教师占多数的地方，晋升到领导职位的女性比例仍低于男性。

图8：自1999年以来，妇女在小学教师队伍中的比例已经增加，并且在若干国家的新入职者中占很大一部分  
1999年和2012年初等教育中的女教师百分比；2009-2012年新入职女教师的百分比



资料来源：附件，统计表8（印发）和10A（全球监测报告网站）；全民教育全球监测报告小组的计算（2014年）使用了教科文组织统计研究所的数据库数据。

## 针对课堂实践开展对性别问题有敏感认识的培训

教师对班里的男童和女童的态度、做法和期望有可能重新造成性别陈规定型观念，影响女童和男童的动机、参与和学习成果。在许多环境下，课堂观察显示，男女教师都与男童有更多互动，因此助长了女童的被动性。在包容性、对性别问题有敏感认识的教学法和班级管理方面进行师资教育可以减少偏见并营造更有利的学校环境。但是，即使是在推行这些政策的地方，缺乏明晰的战略、执行和监督不力，以及评估不充分常常导致它们效力有限。

## 改革课程和教科书以促进性别平等

尽管试图促进性别均衡，但是许多国家的教科书仍然充满偏见，部分原因是在更广大的社会范围内缺乏政治意愿和支持。促进性别平等的课程有可能有助于学习并促进积极的性别关系。全面的性教育是一个促进性别平等的极其重要的课程领域，但是性教育课程可能无法处理与性和生殖健康相伴的性别动态。

## 解决学校里的性别暴力

校园中普遍存在性别暴力。男童更容易遭遇肢体暴力，而女童更经常遭遇男学生和男教师的性骚扰和虐待。仇视同性恋的欺凌行为和网络欺凌行为也被视为一个受关切的领域。撒哈拉以南非洲国家处在应对校园性别暴力、尤其是性暴力的前沿。促进男子和男童非暴力行为的女童俱乐部和计划展现出态度上的积极转变。但是总体上，没有多少证据表明在普遍存在的校园性别暴力方面增长的认识正在转化成旨在减少暴力的有效行动。

## 支持学习成果平等

实现教育中的性别平等不仅需要减少教育机会方面的不均等，而且还要缩小学习成果方面的不均等。区域和国际学习情况评估显示，在大多数国家，女童在阅读方面总体表现较好，而男童的数学成绩占优，但是数学方面的差距正在缩小。科学领域的表现更为多种多样，许多国家的男童和女童之间没有显著差别。

## 在比较贫穷的环境中，女童的成绩继续处于劣势

在一些较贫穷的、女童在平等接受教育方面一直存在障碍的国家，女童在获得重要基本技能方面继续面临不利处境。在巴基斯坦农村，五年级学生之间的性别差距很小，有时女童占优势。但是，若将失学女童考虑在内，10岁至12岁的儿童中的女童相对成绩较差，特别是在较贫穷、较不发达的省份和地区。

## 解决男生成绩差的问题

自2000年以来，对学习成果中男生学习成绩尤其是阅读成绩不佳问题的关注度更高了。但是只有少数国家拥有解决这一关注事项的全面政策框架。有可能解决男童成绩差问题的教学战略和小规模干预措施包括重视可转移技能、促进积极学习的课堂方法、个别监测和目标设定，以及促进尊重和合作的校园风气。

教师队伍中的女性人数随着教育级别的提高而降低

# 2000 - 2015年报告单

## 目标6 教育质量

全面提高教育质量，确保人人都能学好，特别是在读、写、算及基本生活技能习得方面都能取得受认可的、看得见的学习成果

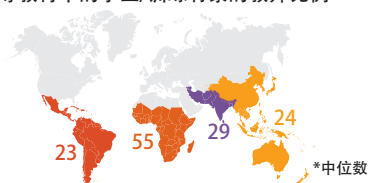
### 全球评分\*

\*有数据可查的国家

初等教育中的学生/教师比率

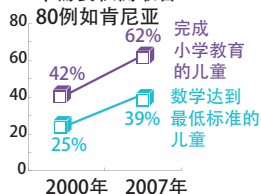


初等教育中的学生/训练有素的教师比例



### 获得的成功

受教育机会和学习不需要权衡取舍



学生/教师比例

在初等教育一级，学生/教师比率在146个国家中的121个国家下降了

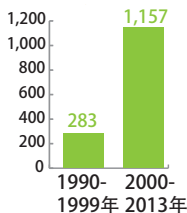


刚果和马里的学生/教师比率下降，每名教师减少了10名学生，同时入学人数倍增



### 付出的努力

国家评估以衡量学习成绩



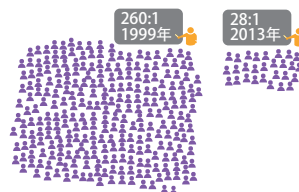
有针对性的社会保护方案



在墨西哥，既针对儿童也针对成年人，着眼于弱势家庭，帮助提高学习成绩

以政策提升教师培训

在尼泊尔导致小学学生/教师比率下降



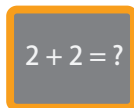
### 长期存在的挑战

缺少训练有素的教师

2012年，在三分之一的国家



学习上的不足很早就开始出现



很多儿童不学基础知识

缺少资料



教科书和学习材料，以及课堂用具

### 不均衡的进展

训练有素的教师

低于50%



在安哥拉、贝宁、赤道几内亚、几内亚比绍、塞内加尔和南苏丹

多语言教育



需要持续不断以促进学习

城市-农村差距



8个拉丁美洲国家正在改善，但是有6个在学习上仍然落后

### 对2015年后的建议

- 1.需要更多受过更好训练的教师，经过改进的学习材料和具有相关性的课程
- 2.需要用学习评估为高质量的教育和均衡的学习成果提供辅助

必须再接再厉

## 目标6

## 教育质量

全面提高教育质量，确保人人都能学好，特别是在读、写、算及基本生活技能习得方面都能取得受认可的、看得见的学习成果。

自达喀尔论坛以来，许多国家在受教育机会方面取得了令人瞩目的成绩，但是教育质量并没有同步提高。将重点向质量和学习略微转移，有可能更接近2015年后全球框架的核心，因为正如《2013/2014年全球监测报告》显示，2.5亿儿童尚未有机会学习基础知识——虽然其中1.3亿儿童在学校至少待了四年。

### 有可能同时增进上学机会和公平学习

随着入学人数增长，更多进入学校系统的儿童可能来自边缘化群体、身患残疾或受到营养不良和贫穷的影响。新入学者也更有可能来自父母识字水平较低的家庭，或者使用非官方语言的家庭。这些因素的影响预示着入学率的提高将伴随着学习水平的下降。但是，大多数区域和国际学习评估所得出的结论并没有反映这一点。

在撒哈拉以南非洲某些国家，自2000年至2007年，入学并毕业的人数有所增长。与此同时，学习成果有所改善或者保持不变。在中等教育中，上学机会和公平学习也可以齐头并进。在墨西哥，从2003年至2012年，15岁学生入学人数增长了接近12个百分点，而在经合组织的国际学生评估方案（PISA）中，数学平均分数从385分提高到413分。

### 应当监测学习成果的进展

评估和监测知识和技能的有效战略要求开展抽样调查，提供全国范围内关于学习成果的信息，据以进行大规模的学习评估。自达喀尔论坛以来，已在开展更多全国评估：从1990年至1999年累计总共283项评估增加到2000年至2013年的1 167项评估。广泛开展评估的现象不仅发生在较为富裕的国家，也发生在比较贫穷的国家。

大多数国家评估呼吁教育部门提高学生的知识水平和能力。一份对54项研究的审查显示，使用国家评估数据制订的一系列教育政策范围很广，从课程改革和教科书修订到师资教育和持续进行的培训、教材编写、父母参与、成绩标准和旨在扶持表现欠佳学校的资源分配。

### 公民主导的评估获得普及

民间社会组织越来越多地参与评估活动，为国家教育政策建言献策。2005年，印度开始实施由公民主导、以家庭为基础的儿童识字和计算技能评估，并且该评估经过调整后在巴基斯坦（自2008年起）、肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国（2009年）、马里（2011年）和塞内加尔（2012年）开展。2012年接受评估的儿童人数超过100万。

自达喀尔论坛以来，已经开展了超过1000项国家学习评估



## 利用评估评价低年级学习情况

从2007年至2014年年中，超过60个国家实施了一次或多次低年级阅读评估（EGRAs）。到2014年中，超过20个国家实施了低年级数学评估（EGMAs）。评估结果呈现出一幅令人担忧的图景：许多儿童在学校里待了两到三年时间，但一个字都没学会读，而且许多学校不教低年级学生算术基础知识。低年级阅读评估/低年级算术评估的结果促使各国政府和捐助方重新思考各项政策，以使学生在阅读和数学方面能达到最低学习标准。

## 区域和国际评估有助于衡量学习中的平等

除了越来越多地使用国家评估，各国还越来越多地加入跨国和跨系统的学生成绩比较。拉丁美洲的PERCE、SERCE和TERCE研究可以评估与学生的学业水平有关的各部分内容——组织、课程和家庭背景，并评估国家总体进展情况，包括在减少不平等方面的进展情况。经合组织的国际学生评估方案收集了关于15岁学生的信息，凭借这些信息可以将识字和计算技能与社会出身不平等联系起来。<sup>1</sup>

大多数经合组织国家直接根据国际学生评估方案启动了政策改革和各种举措。学习评估还影响了许多国家的课程和教学改革。但是区域和国际评估有可能造成问题。将比较情况公之于众，可能会打击一些穷国的参与意愿，这些穷国的儿童几乎无人学习基础知识。有些国家改变了必修课的原定内容，以便更好地掌握国际学生评估方案测试的跨课程能力。

## 投资教师队伍至关重要

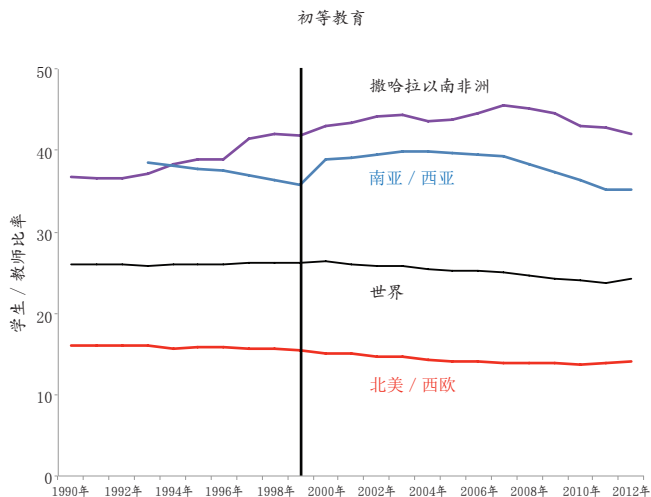
《达喀尔纲领》强调，为实现全民教育，各国政府需要更好地提供和配置业务熟练而且有积极性的教师。为吸引和留住优秀教师，决策者需要改进师资教育，更公平地配置教师，提供适当薪酬形式的激励，以及创造有吸引力的职业道路。

要在2015年以前让所有儿童上学，全世界缺少400万名教师

## 尽管取得了进展，但是师资短缺仍然是一个受到严重关注的问题

各区域学生/教师比率继续严重失衡。截至2012年，在161个有数据可查的国家中，29个国家初等教育中的学生/教师比率超过40:1。其中24个国家在撒哈拉以南非洲。在1999年和2012年有数据可查的146个国家中，121个国家的小学学生/教师比率下降了。这些改善多发生在学生/教师比率已经低于40:1的国家。在初中级别，2012年有数据可查的105个国家中，有18个国家的比率高于30:1。自1999年至2012年，埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、马里和缅甸的比率变化情况是：每增加6名学生才相应增加1名教师。在过去十年有数据可查的大多数国家，高中学生/教师比率保持不变或有所下降。

图9：各个区域学生/教师比率不均等的状况依然严重  
1990-2012年全世界和部分区域的学生/教师比率



资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

## 要在2015年以前普及初等教育，需要多少名小学教师？

在2012年至2015年之间，需要400万名教师才能普及初等教育：需要260万名教师替代退休、改行、死亡或因病离职者，需要140万名填补缺额，以应对入学不断增长的情况并使学生/教师比率保持在40:1以

1. 分别是拉丁美洲教育质量评估实验室开展的第一项、第二项和第三项区域比较和解释研究。

下。有些区域和国家所需的小学教师数量远多于其他国家。面临最大挑战的区域显然是撒哈拉以南非洲，占所需新增教师的63%。在需要增加教师的93个国家中，只有29个会在2015年以前按计划补足员额，其余64个国家将存在缺额。

## 训练有素的教师：短缺最严重

仅增加教师数量不够；还需要依靠训练有素并且有积极性的教师来提升质量。许多国家通过聘用没有合适资质的人员而使教师数量增长飞快。2012年有数据可查的91个国家中，培训水平达到国家标准的小学教师所占比例不等，从几内亚比绍的39%，到31个国家的95%以上。对46个国家的预测显示，在2015年以前，其中12个国家经培训达到国家标准的师资力量所占比例不到75%。

## 需要解决教师公平配置方面的差距

教师总数和学生/教师平均比率可能会掩盖某些国家教师配置的不平等，引发对公平问题的关注。在政府和非政府提供者之间通常存在一种明显而且长期存在的差距。在撒哈拉以南非洲的若干国家，包括刚果、卢旺达和乌干达在内，公立小学中的学生/教师比率比私立学校多出30名或更多学生。境况较差的学校中的学生相比较富有学校中的学生，所配教师在业务方面不够娴熟。在过去十年里，各国政府试图以不同方式解决教师配置方面的挑战，包括集中配置；住房、财务惠益和快速晋升等激励措施；以及在当地聘任。

## 合同制教师增加，但是也引起了关注

入学人数增多导致需要更多教师，为了回应这种需求，一些发展中国家政府聘用了大量合同制教师。到2000年代晚期，撒哈拉以南非洲一些国家的临时合同制教师远多于公务制教师。合同制教师的工作条件、工作保障和薪资不如终身制教师。与公务制教师相比，他们更有可能未经培训，或培训时间不足一个月。合同制教师能与公务制教师同样有效吗？在尼日尔和多哥，合同制教师总体上对五年级法文和数学学习成绩产生了整体负面或者好坏参半的影响，但在马里，其影响是正面的。当父母或社区大力参与时，合同制教师往往最有成效。

## 教学的成功与可用资源有关联

有三个因素为高质量的教学提供支持：学习材料的供给、分配和使用；配备了适当设施的安全、无障碍的物质环境；以及在课堂上花费的时间。

## 扩大适当教学材料的使用

教科书对于提高学生成绩所起的关键作用已经影响了教育政策，并被越来越多的证据所证实。集中采购和分配制度越来越多地被公私伙伴关系所取代。国际社会对支持许多发展中国家编纂和发行教科书发挥了重要作用。教科书的更新很重要，这样才能使其与教育和科目领域的最新发展情况保持一致。

## 营造对儿童有利的学校环境

许多儿童就读于条件不利于学习的学校——缺少饮用水、洗手设施和安全、清洁的厕所。儿童还可能遭遇歧视、骚扰甚至暴力。在过去15年里，有若干国家已经确立了有利于儿童的学校模式，但是对圭亚那、尼加拉瓜、尼日利亚、菲律宾、南非和泰国有利于儿童的学校实施的评估凸显出有效落实工作面临的挑战。学校基础设施差，缺乏维护以及缺乏对校长和教师的适当培训是主要问题。

## 充分利用课堂上的每一分钟

增加教学时间长度能增加学习者与知识的接触，从而产生明显的学习收获。国际机构建议小学每年运作850到1000小时，但是在全世界的小学和初中教育中，用于课堂教学的平均时间在过去十年里略有减少，已然不足1000小时。在许多国家，特别是在贫穷社区，教学日因教师旷工、教师就职时间太晚、教师在职培训、罢工和武装冲突而被浪费。

## 教学过程很重要

教学实践有四个方面有助促成高质量的教育：具有相关性和包容性的课程；有效和适当的教学方法；使用儿童的母语；以及利用适当技术。

## 制定具有相关性的课程

提高经济竞争力的压力与日俱增，导致各国政府以日益趋同的方式改革课程安排，往往降低对知识内容的重视程度而提高对能力的重视程度。还有一种驱动力促使内容与个人、社区和当代需求更加相关。但是在某些情况下，教师不参与课程规划，而是被一种自上而下的过程剥夺了权力。因此他们对改革意图缺乏理解，改革在课堂现实中缺乏根基。

各国国内教师分配中的不平等加剧了不公平

## 采取行之有效的教学战略

过去十年，教师主导的教学实践向以学生为中心的教学法发生了转变。但是可能很难落实。面临的挑战包括缺少扶持性环境、教师的培训和准备、教科书和教学材料，以及班里人数太多。由于没有持久和连贯一致的支持，教师大多沿袭他们的老师的教学方式。但是根据当地情况对新教学战略加以调整后，教师就能够营造以学生为中心的环境，即使是在不利的情况下。

可以通过调整各项教师战略以适应地方情况来营造以学习者为中心的环境

## 向多语语言政策转变

教学语言和学校里所教的语言对于教学的质量相当重要。撒哈拉以南非洲和东南亚许多地区的总体趋势是更广泛地使用当地语言。在拉丁美洲，大多数国家推行跨文化的双语教育政策。但是父母和教育者常常认为当地语言不能为教育发展和就业提供足够的机会。





## 配备技术以辅助学习

信通技术有可能促进教学，但是各项研究没有就其影响得出明确结论。将信通技术有效纳入教育系统是一件复杂的事。许多国家无法支持普遍使用计算机辅助学习，只是因为学校缺少互联网接入或电力。信通技术的有效性还依赖受过培训的教师。移动电话或许对以信通技术为基础的学习具有巨大潜力，因为它们不需要诸如计算机的同等级别基础设施，其网络覆盖范围更广，许多设备具有互联网和视频能力。

## 教育治理的分散化

将决策权下放到学校，就是将更多责任移交给校长、教师和父母。教育分散化的目标是通过强化学校和当地社区之间的问责制来提高质量。在实践中，分散化战略的执行情况参差不齐。成果取决于当地因素，例如资金分配、人力资源、强有力的学校领导、父母参与和政府官员的支持。

## 私立学校对教育质量的影响

自2000年以来，私立学校教育激增。在学习评估方面，私立学校学生的表现常常优于公立学校的学生，这可能是因为家世背景更好的学生通常就读于私立学校。较富裕和能力更强的学生和建立了更好网络的学校最终享有最大的惠益，而公立学校越来越多地服务于处境不利的人口。几乎没有证据表明私立学校提供创新方式以提高教育质量。事实上，公立学校可能有更大空间在课程方面发挥创造性，而私立学校必须回应父母关于取得良好考试成绩的需求。

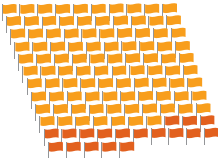
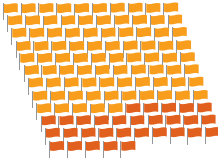



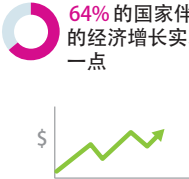









几乎没有  
证据显示  
私立学校  
提高了教  
育质量



## 2000 - 2015年报告单

## 资金

动员各国和国际社会从政治上大力支持全民教育，制定国家行动计划，大大增加对基础教育的投资

<p><b>全球评分*</b></p> <p><small>*有数据可查的国家</small></p>	 <p>1999年，有数据可查的116个国家中，有18个将国民生产总值的6%或更多用于教育</p>	 <p>2012年，有数据可查的142个国家中，有39个将国民生产总值的6%或更多用于教育</p>	
<p><b>获得的成功</b></p> 	<p>有很多国家政府这样做了，尤其是穷国政府 (例如巴西、埃塞俄比亚、尼泊尔)</p> 	<p>强有力的民间社会参与促成成功</p> <p>例如，菲律宾提高教科书发行效率，因此节省184万美元</p> 	<p>将教育支出列为优先事项</p> <p>64%的国家伴随强劲的经济增长实现了这一点</p> 
<p><b>付出的努力</b></p> 	<p>透明度和问责制</p> <p>民间组织帮助强调了它们的重要意义</p> 	<p>支出增加</p> <p>有38个国家的增幅</p> <p>不低于国民收入的1% (1999-2012年)</p> 	<p>30个国家实现小学和大学人均支出差额缩小</p> 
<p><b>长期存在的挑战</b></p> 	<p>学习材料的费用</p> <p>在12个非洲国家，教学资料占家庭预算的56%</p> 	<p>政府和捐助方供资</p> <p>很大份额没有用于初等教育</p> <p>而是用在全民教育以外的教育领域</p> 	<p>人道主义呼吁</p> <p>2013年，人道主义呼吁所获得的资金总额中，只有2%用于教育</p> 
<p><b>机会</b></p>	<p>提供资源应当更公平更高效</p> 	<p>更有效地提供援助</p> 	<p>非传统融资</p> <p>为资源不足的教育领域供资 (例如，私人投资，机构赞助等)</p> 
<p><b>对2015年后的建议</b></p>	<p>1.政府和捐助方必须将被忽视的教育领域，例如学前教育、第二次机会教育和成人扫盲，列为优先项。</p> <p>2.需要更好的诊断工具，以了解所支付资金的去向</p> <p style="text-align: center;"><b>需要作出更多承诺</b></p>		

需要作出更多承诺

## 目标8

## 资金

动员各国和国际社会从政治上大力支持全民教育，制定国家行动计划，大大增加对基础教育的投资。

《达喀尔行动纲领》呼吁各国政府和捐助方大幅增加财政承诺，以加快实现全民教育目标。它鼓励捐助方支持政府的努力，增加对基础教育的援助并尽可能有效地落实。它还呼吁各国对公民负起更多责任。

在达喀尔论坛作出的关于任何国家都不得因资金不足而贻误全民教育目标的实现的保证已成为全民教育时期最大的失败之一。捐助方未能履行承诺。许多低收入国家政府重新将教育预算向初等教育倾斜的努力值得称赞，但是需要付出更多努力，将整个教育支出列为优先事项。政府和捐助方给予全民教育其他目标的财政支持微不足道，进展殊少。

### 自达喀尔论坛以来国家对全民教育的财政承诺变化情况

《达喀尔纲领》期望各国政府为全民教育大量供资。即使在依赖援助的地区，这一期望也已成为现实：国内公共支出远多于外部援助。

2006年，全民教育高级别小组建议各国政府应当将国民生产总值的4%到6%用于教育支出，在政府预算内应当拨付15%到20%用于教育。

将教育列为优先事项的进展快慢不一。从全球来看，2012年用于教育的金额占国民生产总值的5%。低收入国家的平均比例为4%。在142个有数据可查的国家中，96个国家将国民生产总值的4%或4%以上用于教育（包括14个低收入国家和18个中等偏低收入国家），在这96个国家中，有39个国家的教育支出占6%或6%以上。

### 教育支出并不总是与经济及入学人数同步增长

1999年至2012年的经济增长伴随着公共教育支出的实际增长。撒哈拉以南非洲的平均经济增长率为4.0%，教育方面的公共支出增长更快，年平均增长率为6.1%。相比之下，南亚和西亚在1999年至2012年的年平均经济增长率为4.5%，而教育方面的公共支出的增长率略高，年均4.9%。

### 在许多国家预算中，教育并非优先事项

自1999年以来，教育支出在政府开支中所占的份额变化不大。2012年的世界平均比例为13.7%，低于15%至20%这一目标。撒哈拉以南非洲各国为教育拨付的政府支出比例最高（18.4%），其次是东亚和太平洋（17.5%）。南亚和西亚拨付了12.6%。

### 为学前教育拨付的教育预算份额低

2012年，全球学前教育支出仅占教育方面政府公共支出总额的4.9%。北美和西欧将教育预算的8.8%划拨给学前教育，而撒哈拉以南非洲仅支出0.3%。

2012年，专门用于教育的金额占国民生产总值的5%

## 初等教育的供资趋势存在很大差别

全民教育和千年发展目标关于教育的具体目标强调需要扩大高质量的免费初等教育，要求增加投资并将初等教育预算列为优先事项。尽管如此，1999年和2012年有关于国内政府初等教育支出所占份额的数据可查的56个国家中，仅有16个国家提高了份额。

## 在许多穷国，教师工资在小学预算中所占的份额最大

在低收入和中等偏低收入国家中，教师工资平均占初等教育经常开支总额的82%。在高收入国家中，平均比例为64%。对许多国家来说，这导致留不下什么资源用于其他领域，例如实现质量和效率目标。2003年为世界银行所做的一项研究和2004年全民教育快车道倡议指示性框架建议将初等教育经常开支的三分之一指定用于非工资性支出。2012年，在36个有数据可查的中低收入国家中，用于教科书和其他教学材料的初等教育经常预算所占份额为2%；有16个国家的支出不足1%。只有科威特和马拉维的支出接近5%或更多。

## 大多数国家增加了中等教育支出

许多向中等教育过渡的儿童需要得到额外资源。1999年和2012年有中等教育公共支出在国民收入中所占份额数据可查的61个国家中，有38个国家增加了中等教育支出。其中15个是低收入和中等偏低收入国家。

## 腐败继续耗费资源

政府的腐败已经显示出对包括教育在内的公共服务的平等性产生了负面影响。《达喀尔纲领》指出，“腐败是有效利用教育资金的主要障碍，应当坚决制止。”民间社会组织（CSOs）在反腐败实践中发挥着重要作用。尽管在过去十年里采取了这类行动，但教育中的腐败仍然存在，其成本大部分由穷人承担，而穷人在获得公共部门以外的服务方面选择余地往往较小。

## 教育支出中的公平和包容

仅仅为教育划拨更多国内资源还不够；资源的使用还必须公平。这需要向距离全民教育目标最远的群体专门拨付公共支出，例如最贫穷群体、残疾人以及居住在偏远地方的和少数民族群体。但是，许多国家继续按照每名儿童获得同等金额的方式拨付资金，因此未能照顾到各学校 and 区域之间的差异以及弱势群体的需要。

对大多数低收入国家而言，增加初等教育支出的理由很充分，较贫穷家庭的儿童最有可能获得初等教育。但是在2012年，平均而言，低收入国家为大学生拨付的人均支出是为小学生拨付的人均支出的12倍，而高收入国家为1.3倍。在最有望通过公共支出扶持穷人的国家，其教育福利、尤其是主要由富人达到的教育等级上的教育福利，仍然是富人获得。

## 家庭支撑起国家的教育工作，特别是当政府忽视支出时

在许多国家，问题不是国家教育支出不足，而是家庭承担了高额成本。一般而言，国家越贫穷，家庭负担越重。2005年至2012年某个点有数据可查的各区域50个低收入、中等收入和高收入国家中，家庭教育支出占总支出的31%。在公共教育资金数额最低的25个国家，家庭贡献了总支出的42%，而在公共教育资金数额最高的25个国家，家庭贡献了27%。

## 国际发展援助

2000年之后，人们强烈期望捐助界针对全民教育六项目标中设定的具体目标，增加对教育的财政支持。虽然对基础教育的援助每年平均增长6%，但是教育援助总额所占的份额没有变化，从未超过10%。相比之下，卫生援助总额所占份额从9%上升到了14%。教育援助总额的确稳步增长直至2010年，但是在2010年至2012年间却降低了10%（即总共减少了13亿美元）。

2012年，低收入国家对大学生的人均支出额是小学生人均支出额的12倍

## 按照教育等级分配的援助

对基础教育的援助涉及全民教育六项目标中的五项，在2009年和2010年到达最高值。从2010年至2012年，为这一等级的教育分配的援助额减少了15%，或者9.21亿美元。与此相比，对高等教育的援助额减少了6%。以绝对值计算，2012年的高等教育援助额高于基础教育援助额。

外部教育资金以初等教育为重中之重，忽视了全民教育的其他目标。为青年和成人基本生活技能和幼儿教育提供的援助在基础教育分配总额中所占的份额下降了。捐助战略几乎不以成人教育、远程教育、非正规教育或有特殊需要的儿童教育为重点。

## 按区域分配的援助

全世界上一半以上的失学儿童生活在撒哈拉以南非洲，为这一区域提供的基础教育援助从2002年开始稳步增长，随后从2009年开始下降。2002年至2004年，基础教育援助总额平均有47%被划拨给撒哈拉以南非洲，但是到2010-2012年，这一比例降至31%。南亚和西亚的基础教育所占份额变化不大，从21%上升到22%。

## 援助分配惠及穷人

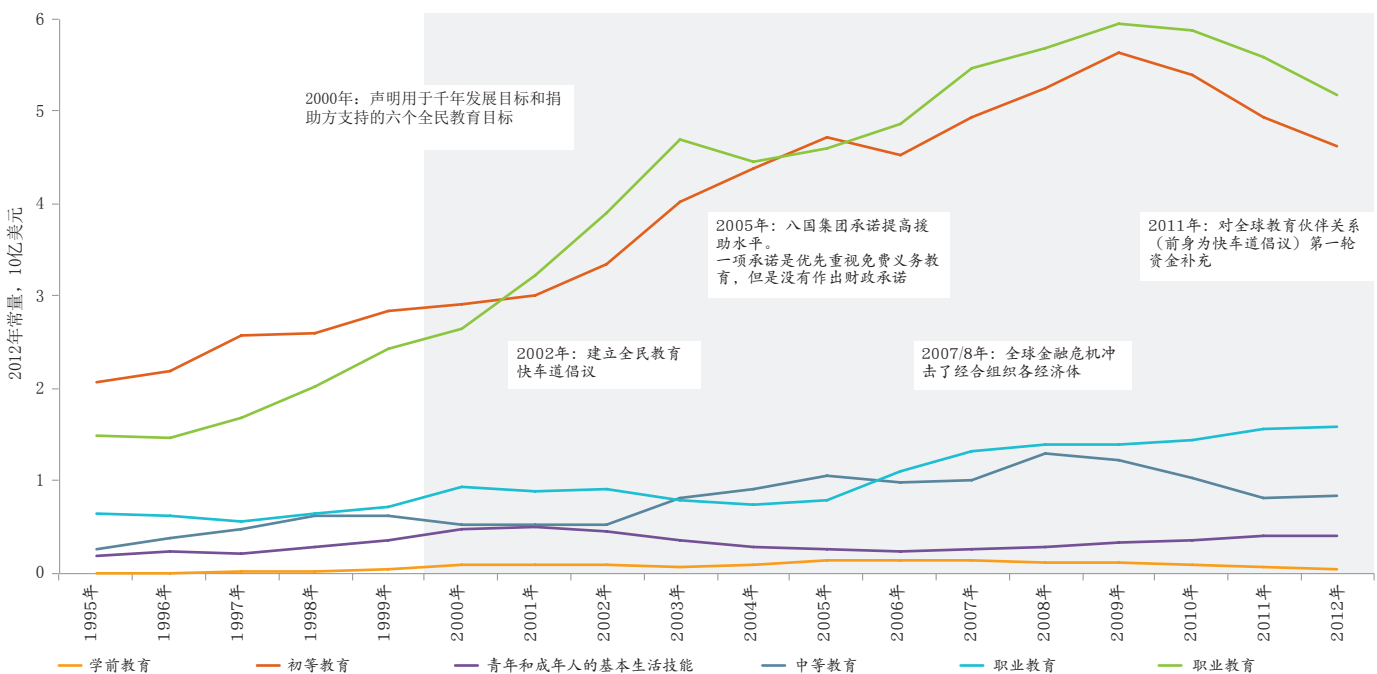
1990年代初，全世界93%的穷人生活在低收入国家，而2012年，有72%生活在中等收入国家。当前，59%的失学儿童集中在中等收入国家。尽管如此，最需要基本服务援助的国家——低收入国家和脆弱国家，仍应被列为优先援助对象。但是，在过去十年里，低收入国家获得的基础教育援助所占份额从40%下降到了34%。

## 2000年以来不断变化的援助图景

援助曾经是经合组织捐助方的专属活动，但是自2000年以来，新兴经济体创建起另一些全球发展合作机制，例如印度、巴西和南非于2004年创设的印巴南减缓贫穷和饥饿机制，以及巴西、中国、印度、俄罗斯和南非建立的新开发银行。

2010年基础教育援助停滞不前

图10：对初等教育以外的全民教育目标的援助未有增加对教育承诺的援助总额，1995-2012年三年滚动平均值



注：2002年以前的数据是为履行援助承诺，因为关于付款的数据不可用。由于援助承诺变化不定，本图展示的是三年滚动平均值。  
资料来源：经合组织—发展援助委员会（2014年）。



### 捐助方没有履行更有效地提供教育援助的承诺

自达喀尔论坛以来，捐助方作出了更强有力的政治承诺，不仅要增加数量，而且要改善对国际援助的管理。2005年的《援助实效问题巴黎宣言》是一项关于更好地提供援助的前所未有的承诺。但是在13个援助实效目标中，只有统一和协调技术援助这一目标在2010年之前实现了。

### 缺少全球援助架构妨碍了捐助方的有效协调

全球协调将使教育捐助方能够将援助分配到最需要的地方。但是当前的全球和国家一级协调机制似乎并没有提供多大帮助。2011年在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛强调了利用多边机构和全球基金加强协调，但是大多数双边性基础教育援助仍按照地点和部门划拨。



Credit: Ami Vitale/Panos Pictures

## 全球伙伴关系已经能够更好地针对有需要的国家

全球教育伙伴关系（GPE），即以前的全民教育快车道倡议，成立于2002年，可以在全球教育援助协调方面发挥关键作用，但是缺少财政支持，因此无法有效做到这一点。相反，它的力量和潜力在于它能够针对有需要的国家。2010年至2012年，全球教育伙伴关系的支出，平均81%分配给了低收入国家，而42%来自经合组织发展援助委员会成员。

## 援助战略需要超越机会的实现

教育援助最实实在在的成果是增加了入学人数，尤其是在基础教育中。外国援助对性别均等的影响微乎其微。阻碍女童上学的首要挑战因素，例如与贫穷有关的问题、上学路途遥远，女童上学的机会成本，以及文化信仰，可以通过更具实效的捐助方援助得到解决。

## 人道主义援助对教育部门发挥的作用

由于旷日持久的紧急状况更加频繁地发生，教育部门在过去十年里试图说服人道主义援助部门相信，对教育投资就是挽救生命。然而，在早已资源不足的人道主义援助系统内，教育援助继续遭到忽视。2012年，各国政府、联合国各机构、私营部门和民间社会组织呼吁将指定用于教育的人道主义援助总额所占百分比提高一倍，至少达到人道主义呼吁所筹全部资金的4%。尽管如此，2013年，该部门仍然仅获得了2%。

## 非政府组织似乎能够更好地为被忽视的全民教育目标提供资源

非政府组织为正规教育提供的资金已经增长到26亿美元至52亿美元之间。非政府组织在某些国家已经成为基本服务的重要提供者，它们在教育上的支出表明，其目标与一贯被各国政府和捐助方忽视的全民教育目标一致，例如非正规教育及幼儿保育和教育。

## 非传统融资可以变得更重要

非传统融资已经呈指数增长，超过了500亿美元。2010年，创新性发展筹资领导小组建议利用九种机制拓宽教育融资：金融交易税、当地货币教育债券、风险基金、散居债券、移徙者自愿捐助、债务转换、体育税、公私伙伴关系和小额捐款。自2002年以来，类似的机制已经筹集了超过70亿美元的卫生资金，但是很少被用来为教育部门筹资。

2013年，  
人道主义  
援助中只  
有2%用于  
教育

# 建议

## 1 更重视幼儿保育和教育

各国都应当强制实行至少一年的学前教育，以此作为基础教育周期的一部分，而且各国政府应当提供必要资源。

如果政府预算无法扩大全民服务，它们应当以最弱勢人口为目标。

如果正规计划不可行，应当支持非正规和立足于社区的早期学习计划。

保育和教学应当是高质量的，工作人员应当得到培训，以促进幼儿认知能力，并提供社交-情感支助。

各国应当努力吸引更多、更好的护理人员和教师，提高他们的地位并支付与小学教师同级的薪酬。

## 2 竭尽所能使所有儿童能够读完小学

政府需要制定切实可行的现金转移方案，简化其条件并采用有针对性的计划，帮助贫穷家庭承担学校教育费用，例如非正规费用、制服和交通。

为增加入学人数并减少辍学人数，政府应当在卫生和营养等领域实施跨部门方案，以及投资修建道路、水和电力基础设施。

政府应当编制应急计划，以满足紧急情况下和武装冲突地区的儿童的教育需要。

## 3 促进青年和成年人掌握工作和生活技能

政府应当确保所有青年人，尤其是最弱势者，普遍接受免费初中义务教育，从而掌握基础技能。

鉴于半工半读会影响儿童掌握基础技能的机会，所有国家都应批准、颁布和实施国际劳工组织《第138号公约》，该公约规定了就业的最低年龄。

决策者应当确定并按优先次序排列在正规学校教育的每个阶段结束之前应当掌握的技能。

各国政府应当判定利用哪种教育或培训（包括在职和学徒方案在内）能够最有效和最均衡地掌握技能。

为满足低学历成年人的需求，各国政府应当增加继续教育、进修和成人教育的机会。

## 4 让所有成年人实现他们识字和计算的权利

扫盲政策和战略应当将现行发展政策与社区需求、卫生、社区发展、农业创新和积极的公民意识联系起来。

对于利用移动电话和其他通信技术掌握和保持识字能力的做法，应当通过政府和私营部门的伙伴关系予以支持。

各国应当强化扫盲方案，具体说明成年人应达到的技能水平，并衡量和监测参与情况和成果。

## 5 将侧重点从均等转向实现性别平等

为了使学习环境更加公平，必须有针对性地利用资源，确保提供适足的教学材料以及水和卫生设施。

政府需要确保入职前和在职培训方案涵盖性别战略，供教师在课堂教学和管理中使用。这些方案必须参照地方环境下的不平等情况谨慎设计。

课程应当对性别有敏感认识并包含生殖健康和性教育。

## 6 投资提高教育质量

政府应当进行合理投资，以提高高质量的教育。应将提高教师专业精神和积极性的政策列为优先事项。应认真考虑招聘合同制教师所涉及的风险。

应当用相关且包罗各方面知识的课程内容为教师提供支持，这些课程内容可以促进学习，使成绩较差者能够迎头赶上。应向所有人提供充足适当的学习资源，尤其是教科书。

教学风格和方法应当更好地迎合多样化的文化和课堂背景。在多语言社会中，教育中的语言政策对于富有成效的学习尤其重要。

管理制度应当将强有力的制度安排和对公平的承诺结合起来。

政府应当在服务不足的地区采取适当的教师配置政策。

使教师和学生充足、高质量的在校时间内积极参加学习活动，这一点至关重要。

各国应当加强它们开展学习评估的能力，通过评估反映国家优先事项，并支持为确保多样化科目领域高质量的教育、富有成效的学习及公平的学习成果开展工作。

## 7 加大教育融资力度并有针对性地为最边缘化群体提供资源

政府应当调集更多国内资源，确保2015年后教育框架有可持续的资金来源。低收入和中等偏低收入国家需要将国内生产总值的3.4%用于学前、小学和初中教育，或者将国内生产总值的5.4%用于各个等级的教育。

需要重新为学前教育、非正规学校教育和成人扫盲分配公共教育资源，使边缘化群体获益。捐助方应当大幅增加教育捐助，并确保它们更有针对性。全球发展和人道主义援助协调决不能遗漏最需要扶持的国家。

考虑到有大约220亿美元的资金缺口，捐助方需要提供给低收入和中等偏低收入国家的学前、小学和初中教育的援助额至少提高四倍。

投资于诊断工具以追踪所有教育资源的去向将有助于各国政府和捐助者更好地评估不同收入群体如何从官方支出受益，并确保不遗漏最贫穷的儿童。

## 8 更加重视公平

为了首先解决公平问题，政府需要改变利用信息规划教育干预措施的方式。

政府应当优先利用学校、家庭和劳动力市场调查得出的分类数据，完善它们的教育计划并将资源提供给最需要的人。

## 9 解决严重的数据空缺，进一步改进监测工作

改进国家教育系统知识库以填补从质量到识字技能到财务等一系列问题上的严重数据缺口，是极其重要的工作。这需要就共同的标准、能力建设和数据协调开展工作。

需要开展更密切的合作，依据可以将国家在一系列科目内的学习评估与之联系的衡量标准，监测一段时间内各国在学习上的进展情况。

政府应当建立监测框架，收集不同人群教育状况的分类数据。

应当扩大识字数据的可用性、可靠性和可比性，以完善规划和决策。

《全球监测报告》的任务即将告终，但是仍需要一项专门针对教育的全球性独立监测报告。



## 10 解决协调方面的挑战以保持对教育的高度政治支持

为落实教育政策而制定的战略需要具备技术实力和政治上的吸引力。它们必须有明确目标和专用的战略和技术能力。它们应当获得集体供资并得到定期评估，同时有具备影响力的机构为其提供公开的政治支持和后盾。

如果各国政府和捐助方未达成目标或不履行承诺，需要有明确的问责机制向它们问责。

教育是实现2015年后发展议程大多数目标的关键，从可持续消费到卫生及和平社会，概莫能外。应当重新制订教育方案和方法，以实现这些目标。



Credit: Tuan Nguyen



# 2000—2015年全民教育： 成就与挑战

第十二版的《全民教育全球监测报告》标志着2000年塞内加尔达喀尔举行的世界教育论坛为六个目标设定的2015年最后期限，它提供了关于全球进展情况的经过深思熟虑的综合说明。在国际社会准备新的发展和议程之际，本报告评估了过去的成就并反映了未来的挑战。

有许多迹象显示已经取得了显著的进步。普及初等教育的步伐已经加快，许多国家性别不均等的现象有所减少，各国政府越来越多地将侧重点放在确保儿童接受高质量的教育。然而，尽管已经作出了这些努力，全世界仍然没能履行其对全民教育的总体承诺。数百万儿童和青少年仍然处于失学境地，最贫穷、处境最不利的人们首当其冲地成为了未能实现全民教育各项具体目标这一失败的受害者。

《2000-2015年全民教育：成就与挑战》提供了对国家实现全民教育目标的进展情况的全面分析，并突出提到了尚未完成的工作。它强调了有效的政策，并建议在2015年后对教育目标开展监测和评估。它还还为决策者提供了一种权威的资料来源，以此为凭据来主张将教育作为2015年后全球发展架构的奠基石。

《全民教育全球监测报告》是一份编辑独立、以证据为基础的出版物，是各国政府、研究人员、教育和发展专家、媒体和学生不可或缺的工具。自2002年以来，它几乎是一年一度地评估了大约200个国家和地区在教育方面的进展情况。这项工作将与《全球监测报告》一样，继续贯穿2015年后可持续发展议程执行过程的始终。

2000年以来的重大改革之一是出台了每名儿童都必须上学的政策。这让每个人都尝到教育的果实。它可能使农民丧失了劳动力，但它却为农民播下了未来更美好生活的种子。

——Sonam, 不丹教师

面临无法写信、不会使用手机或自动柜员机这种困难的父母尽其所能为自己的子女提供教育，使他们不再因为不识字而遭到排斥。

——Omovigho Rani Ebireri,  
尼日利亚迈杜古里大学

我离开是因为当时发生的一切，以及叛乱分子。他们毁掉了我们的学校，我们再也不能去上学了。他们不喜欢部分女孩的衣着。他们对我们大吼大叫，说我们的装扮很糟糕。他们砸烂了我们的课桌，销毁了我们的课本和属于我们的东西。学校理应是学习知识的地方。

——Sita, 尼日利亚学生

每名5岁以下的儿童必须接受学前教育。儿童早期教育是一项主要的优先事项。

——Martha Isabel Castano,  
哥伦比亚小学教师



联合国教育、  
科学及文化组织

教科文组织出版



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

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