



联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一八七届会议

187 EX/8
Part I

巴黎，2011年8月26日

原件：英文

临时议程项目 8

总干事关于全民教育的报告

第 I 部分

**关于教科文组织作为全民教育（EFA）全球协调和
领导机构的职责的报告**

概 要

依照第 186 EX/40 号决定的要求，总干事向执行局通报全民教育全球协调机制的新结构，并重点指出教科文组织作为全民教育全球协调和领导机构的作用。

本报告是根据与包括会员国、全民教育发起机构、民间社会组织（CSO）和私营部门等全民教育合作伙伴磋商的结果编写的，其中还考虑了 186 EX/INF.23 号文件和执行局第一八六届会议期间有关该专题的讨论情况。

所述活动的财务和行政影响未超出 35 C/5 号文件的范围。

希望执行局采取的行动：见第 18 段的决定。

教科文组织作为全民教育（EFA）全球协调和领导机构的职责

1. 全民教育是一项全球范围内的合作项目，需要所有会员国、国际组织、双边机构、民间社会以及私营部门的承诺和努力。世界教育论坛（塞内加尔，2000年4月26日至28日）通过的《达喀尔行动纲领》授权教科文组织作为秘书处统筹协调这一集体行动，并要求总干事每年召集一次小型、灵活的工作组会议，以监测项目进展，动员更多支持。为履行这一职责，教科文组织设立了全民教育高层小组（HLG）、全民教育工作组（WG）和全民教育国际咨询小组（IAP），并定期召集这些小组举行会议，依据《全民教育全球监测报告》（GMR）评审全民教育的进展情况。

2. 自2000年以来，开展全民教育行动的全球环境发生了改变，教科文组织作为全民教育全球协调机构的职责因此也有所变化。在未来的两年，如《2012--2013年计划与预算草案》（36 C/5草案）所述，教科文组织准备通过以下方式履行这一任务：1) 促进政策对话和知识交流；2) 监测实现全民教育六项目标的进展情况；3) 动员资金支持；以及4) 开展宣传。

3. 现在距2015年这一预定期限还剩四年，尽管一些国家取得的进步举世共睹，但实现全民教育目标的前景却不容乐观。必须立刻采取战略行动才能实现全民教育六项目标，尤其是在国家、地区和全球层面获取更多的政治和资金承诺。鉴于此，教科文组织与全民教育伙伴合作，对协调机制进行了反思。已经确定当前全民教育协调结构的以下方面有待改善：

- 在教育部门之外缺乏注重实证的宣传；
- 国家、地区和全球活动的协调之间联系不足；
- 五个全民教育发起机构¹的参与程度参差不齐；
- 对于会员国在全民教育高层小组（HLG）、全民教育工作组（WG）和全民教育国际咨询小组（IAP）中的代表性及其对这些小组会议的参与，以及会员国在2000年世界教育论坛和其他有关全民教育的会议上所做承诺的落实情况，没有明确的问责机制；
- 仅凭每年一次的《全民教育全球监测报告》（GMR）难以捕捉和反映全民教育运动的所有方面；
- 知识交流不足。

¹ 联合国开发计划署、教科文组织、联合国人口基金、联合国儿童基金会以及世界银行。

新的全民教育全球协调机制

4. 根据上述评审意见，教科文组织领导制定了一个经修改的全民教育全球协调机制。这一新机制在下文介绍并以附件中的示意图加以具体说明。其目的是提供一个战略性平台，通过为全民教育争取更多支持，给全民教育运动注入新的活力，使教科文组织得以完成全民教育全球协调机构的任务。在新机制中，教科文组织的优先领域是：

- 增强全民教育协调在国家、地区和全球层面的同步性；
- 密切关注全民教育界对其承诺的落实情况；
- 为全民教育全球运动提供更具战略性的指导方针；
- 加强知识库，进一步促进知识交流；
- 在全球、地区和国家层面加强宣传力度。²

A. 加强与地区全民教育协调机制的合作

5. 将加强国家和地区全民教育活动与全民教育全球协调机制之间的联系。为此，会在全民教育的地区协调与全球协调机制间建立一个系统的沟通机制。教科文组织将通过其地区办事处并与其他全民教育发起机构以及全民教育快车道倡议（EFA-FTI）等各种全民教育倡议和旗舰项目一道，进一步促进地区范围内全民教育知识、良策以及成功经验的交流。除在全球大力开展战略性宣传外，还要加强针对地区和分地区实体的宣传。

B. 调整全民教育全球会议的形式

6. 为在教育界之外为全民教育争取更多高级别的政治支持，将每年举办一次全民教育高层论坛（HLF）。这更加符合《达喀尔行动纲领》中所述活动的原意，即“能够加强政治决心和动员技术与财政资源”的“高级别的、小型而灵活的工作组”。论坛将邀请一些世界级领导人和教育界领袖参加。总干事召集的全民教育高层论坛将与诸如联合国大会的其他大型国家或政府首脑会议一道，为使国际发展议程更加关注教育做出贡献。

7. 现有的全民教育高层小组会议和全民教育工作组会议将合并成为一个单一的、一年一度的全民教育全球会议（GEM）。其主要目的是根据《全球监测报告》和地区和国家报

² 根据第 186 EX/40 号决定第 13 段，总干事将就教科文组织在全球、地区和分地区的全民教育宣传行动向其第一八九届会议提交一份统筹协调的战略设想和规划。

告，批判性地评估为实现全民教育所取得的进步，并就后续应采取的实际行动达成一致。全民教育全球会议的成果将为制定全民教育高层论坛议程的工作提供指导。

为保证进行实质性讨论，全民教育全球会议为期三至四天，由以下部分组成：1) 由高级官员的技术性会议；2) 由部长、副部长和其他全民教育机构负责人参加的部长级/高级别会议。

8. 将引入一个选举会员国代表的参与性程序，以增进国家自主权。具体来说，每个教科文组织地区选举组选出八个国家，在全民教育全球会议上代表本地区，代表国每两年改选一次。每个选举组选出八个国家，因为这是为保证讨论的参与性和互动性所能邀请的最多国家。需要强调的是，这些国家不仅代表自己的国家，更代表其所在的地区。因此，它们在会前和会后都应与本地区所有的国家进行充分的交流。

9. 还将邀请以下机构的代表：全民教育发起机构、双边机构、联合国和地区组织、民间社会组织（CSO）、私营部门、研究机构和基金会。

10. 全民教育全球会议在可能时，将教育方面的重要全球活动一起举行，充分利用与会者在场的机会。

C. 从战略上指导全民教育全球运动

11. 一个全民教育指导委员会（SC）将在全民教育的各个方面提供战略性指导，包括监测、研究、全球宣传、知识交流以及其他具体的合作，如筹资。指导委员会将由会员国、全民教育发起机构、全民教育快车道倡议，民间社会和私营部门的代表组成，它将是全民教育全球运动的推动力。指导委员会还将就未来全球监测报告主题的推荐、全民教育高层论坛和全民教育全球会议的筹备与贯彻落实等问题上提供建议。指导委员会定期开会，其成员如下：

- 教科文组织每个地区选举组指定一名会员国代表，每两年改选一次（六名成员）；
- 每个全民教育发起机构和全民教育快车道倡议各选出一名常务代表（六名成员）；以及
- 民间社会和私营部门选出四名代表，每两年改选一次（四名成员）

12. 指导委员会的人数经过了精心的考虑，目的是保证成员之间可以开展深入的讨论并达成协商一致，以提供战略性指导。需要指出的是，参加指导委员会的国家代表的是其所在的地区，而非本国。因此，会员国有责任选出合适的代表国，并保证地区内国家间充分的沟通。

13. 尽管现在最紧迫的要务是加倍努力以在 2015 年之前实现全民教育目标，但我们必须承认，在某些国家，我们今天面临的挑战在 2015 年之后还将继续存在。鉴于此，开始规划 2015 年以后的全民教育的必要性已经取得了广泛共识。指导委员会的主要工作之一将是引领这一讨论。

D. 加强知识库，促进知识交流

14. 《全球监测报告》仍将是全民教育的主要监测工具。为了更好地就各地的发展情况进行沟通，教科文组织地区办事处将与各国合作编写年度地区报告。作为实验，2011 年的工作组会议上提交了地区报告，报告总结了各个地区在过去二十年取得的进步和仍然存在的挑战。在这些报告的基础上又为全民教育高层小组会议编写了一份总结性报告。这些报告和介绍为会议期间的讨论增添了价值和深度，受到与会者的普遍欢迎，报告也为地区层面的讨论与工作提供了信息。

15. 在 2011 年的全民教育高层小组会议上，教育部长和副部长们强烈要求加强信息与知识的交流。交流注重实证的良策与实践的需求尤其迫切。教科文组织将继续通过各种手段促进知识与信息的交流。

为 2015 年之后的工作做准备

16. 为了给 2015 年之后的工作做准备，教科文组织启动了一个审查进程，以评估 2000 年至 2015 年期间全民教育目标的实现情况，地区办事处积极参与了此进程。这一工作考察了各地区开展的《全民教育十年中期评估》和《全民教育中期审查》以及许多国家的能力建设情况，旨在总结 2000 年以来取得的进展，为制定 2015 年之后的全民教育议程提供信息。

全民教育发起机构间的战略性分工

17. 教科文组织开始与其他全民教育发起机构进行对话，以明确分工。在国家层面，“一个联合国”进程无疑起到了建设性作用。而在全球层面，则需要明确分工，以避免机构间的

竞争和重复。为此，每个组织必须在自己的职责范围内工作，发挥比较优势。各机构工作人员间的对话和信息共享对改善合作至关重要。在国家层面，全民教育快车道倡议被证明是一个良好的对话平台，保证了各机构能够按照各国的教育计划调整工作。

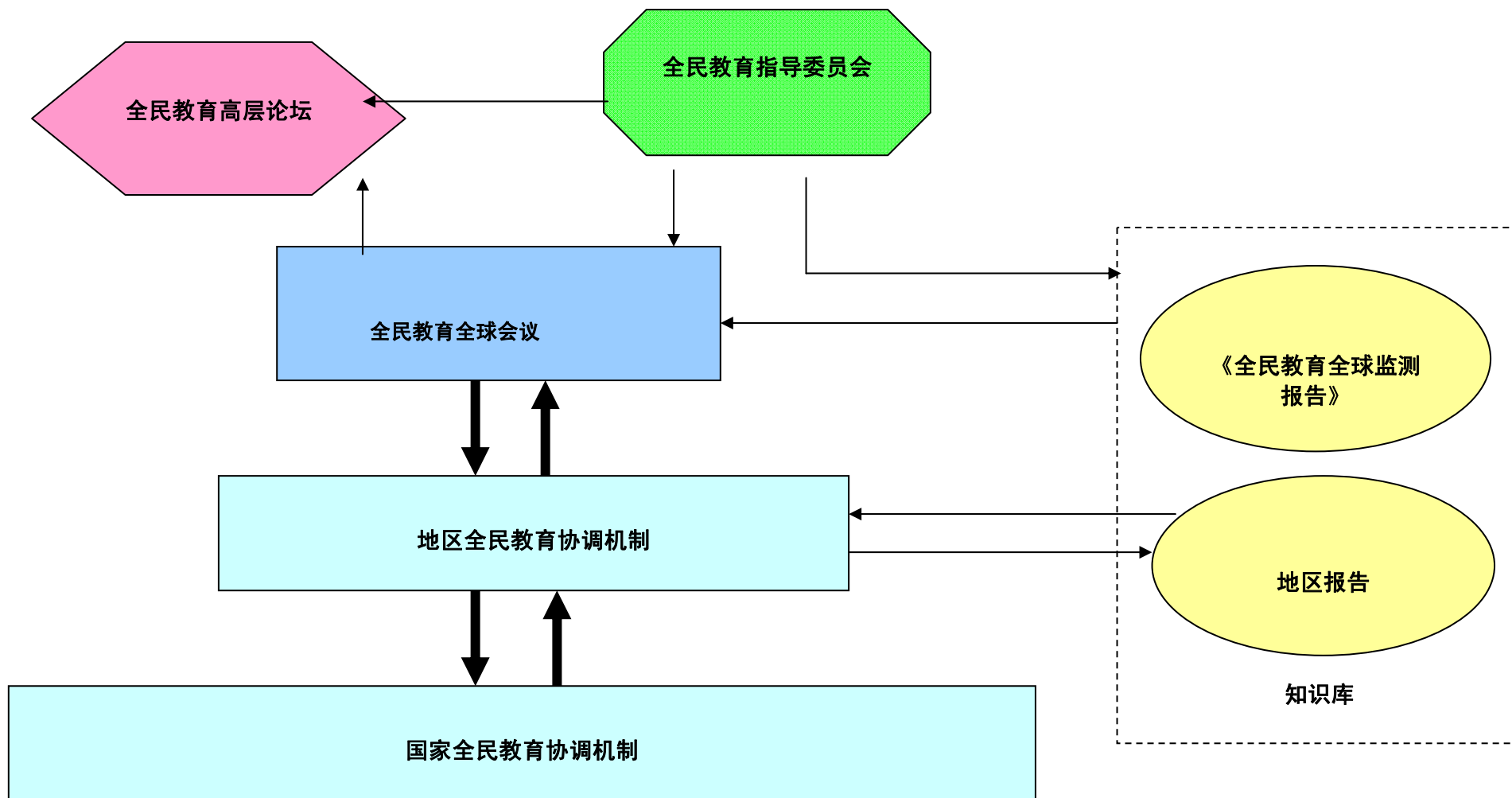
希望执行局采取的行动

18. 执行局可以考虑通过如下决定：

执行局，

1. 忆及第 186 EX/ 40 号决定和 186 EX/INF.23 号文件，
2. 审议了载有新的全民教育全球协调机制的 187 EX/8 号文件第 I 部分，
3. 敦促总干事在 2011 年底前落实新机制。

附件：新的全民教育全球协调机制示意图





联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一八七届会议

187 EX/8
Part II

巴黎，2011年8月26日

原件：英文

临时议程项目 8

总干事关于全民教育的报告

第 II 部分

债务转换和教育筹资创新机制专家咨询小组的报告

概 要

根据第 35 C/12 号决议和第 186 EX/6 号决定第 II 部分，总干事提交债务转换和教育筹资创新机制专家咨询小组的报告，该报告探讨了如何提高对债务转换和创新筹资的认识；该报告也同时汇报了有关特别账户的情况，以及利用特别账户资金开展的活动情况，设立该特别帐户是为了开展必要后续活动及获取有关债务转换和教育筹资创新机制方面的专业知识。

所涉及活动的财务和行政影响未超出 35 C/5 的范围。

希望执行局采取的行动：第 15 段中的决定。

1. 尽管在有些国家取得了显著进展，但于 2015 年在全球范围实现全民教育目标的前景并不理想。目前全球的金融危机有可能危害到教育领域取得的进步。投资于人力资源，对于对抗这场危机和刺激经济复苏至关重要。在这样的背景下，教科文组织和会员国一道正在寻求创新的融资方法以加强发展中国家的教育体系，填补全民教育的资金缺口。

创新式教育筹资机制背景

2. 最近几年，教科文组织积极参加了创新式教育筹资方面的工作。根据第 33 C/16 号决议，总干事于 2006 年设立了债务换教育工作组，组长由阿根廷前教育与科技部部长 Daniel Filmus 先生担任。工作组实现了创立辩论平台的目标，并通过信息和经验交流，将债务换教育问题纳入了工作日程。

3. 2010 年初，作为创新式筹资机制信息分享与推广重要平台的创新式发展筹资领导小组设立了创新式教育筹资工作队。教科文组织作为该工作队的积极成员，参加了工作队报告编写组的工作。该报告通过教科文组织总干事主持的一次活动，提交给了 2010 年联合国千年发展目标高级别全体会议（千年发展目标峰会）（纽约，2010 年 9 月 20-22 日）。报告介绍了可在动员资金及扩大教育筹资影响方面发挥作用的九种创新式筹资机制。目前正在从技术层面进一步开发其中的一些机制。教科文组织负责探索债务换教育方面的动能和潜力。

4. 依照大会第 34 C/12 号决议，2010 年成立了债务转换和教育筹资创新机制专家咨询小组。该咨询小组代表性均衡，由来自发展或教育领域熟悉债务转换或创新筹资机制的 14 名专家组成。咨询小组的宗旨是提高会员国及全民教育伙伴对教育领域债务转换和创新筹资方法的认识，并探讨教科文组织在该倡议范围内可以发挥的作用。教科文组织召开了两次会议（2010 年 9 月 2 日及 2011 年 5 月 19-20 日）、两次音频会议，并持续保持电子通讯联系，检讨咨询小组工作计划的进展情况。第一次会议是由教科文组织正常预算资助召开的。第二次会议以及咨询小组报告的编写工作是开放社会研究所（OSI）资助的。

5. 咨询小组的一项主要成果便是一份调研报告，调查了债权国和债务国的政策以及世界各地的债务状况，探讨了如何在债务转换和其他财政工具之间形成协同增效机制。咨询小组确定由 AMF 公司（Affinity MacroFinance, 一家提供财政担保的保险公司）与安特卫普大学合作开展这项调研工作。作为调研工作的一部分，AMF 公司向两个债务国（萨尔瓦多和喀麦隆）派出了调查组，也和众多合作伙伴一起召开了研讨会，其中包括咨询小组的成员以及创新筹资领域的其他重要专家和官员。报告建议实施一项创新战略，在国家层面发行债务换发展债券(DCDB)以增加教育资金。下文是该报告的概述。

“促进教育事业的债务转换及债务换发展债券”报告¹

6. 债务转换，或称债务交换，是一种日益普遍的债务减免工具。债务转换可以被定义为：债务国政府承诺筹集国内资金用于具体发展目的，以此换取外债免除。自 1980 年代以来，以各种承诺转换债务的工作得到积极开展。

7. 评估出具体有多少债务而哪些债务可以被转换，这是一项艰巨的任务，主要原因是缺少对债务数额详细数据的了解，也缺少对债务国和债权国债务减免方面相关法规的了解。不过，还是可以做出初步估算。1996 年重债贫国（HIPC）债务倡议及其后的多项动议产生或将要产生的结果是：40 个低收入国家（LICs）的大部分债务正在得到免除。对这些国家来说，可以用来转换的债务只是那些尚未参加重债贫国（HIPC）债务倡议的非巴黎俱乐部²双边债权人和商业银行的债务。经初步估算，可以用来进行交换的债务包括：非巴黎俱乐部双边债务 57 亿美元，商业银行范围附加债务 95 亿美元。鉴于未加入重债贫国（HIPC）债务倡议的其他低收入国家较少，而中低收入国家较多，似乎只有正式的双边债务可以用来进行转换，因为大多数国家很可能不愿意接受商业债务减免，因为它们担心这会使它们失去金融信用。经初步估算，未参加重债贫国（HIPC）债务倡议的低收入国家可能有 154 亿美元债务，而中低收入和中等收入国家可能有 2073 亿美元债务。因此，被世界银行列为低收入或中低收入的 96 个国家可用于转换的债务共约 2360 亿美元。

8. 为了建立一个卓有成效的债务转换机制，应该设置一个并非面面俱到且采取一刀切模式的框架。债务转换更应该成为债务国与债权国等各有关方面平等对话、谈判协商的结果。该框架建议应以非转让性债务为目标，这些债务应该是较短时间内的债务，接近市场利率并且不经转换行动也可能偿还。此外，为了让债务转换真正惠及受援国，这些国家应该建立起补充性“财政空间”（fiscal space）³。可以通过遵守原订的还款时间表并提高（以备无法偿还原始债务情况的）折现率来做到这一点。为增加总体透明度，债务国与债权国应该以目前

¹ 报告全文可见 <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002111/211162E.pdf>

² 巴黎俱乐部是一个非正式的自愿性质的论坛，1956 年成立，其宗旨为：在债务人与其正式双边债权人之间寻求债务重组的方案。现有 19 位常务成员。除巴黎俱乐部之外，目前没有涉及债务重组的多边债权人论坛。非巴黎俱乐部债权人通常在实施债务重组协议时比巴黎俱乐部成员要多提出一些条件。

³ “财政空间”指的是一个国家可承受的国内债务水平与其目前债务水平之间的差异。通过减少受援国政府用于偿还外债的总收入，债务转换可以使受援国政府增加国内债务，但并没有使整体债务偿还负担加重。

价值估算而不是名义数额为基础进行谈判。客观评判债务换教育的唯一方式是从债权人和债务人的角度看是否存在真正的额外性，即在其它援助行动以及受援国已经留出的预算资金之外，释放出更多的资金。债务转换应进一步与债务国自己国家的教育发展计划进行政策方面的协调，以保证国家自主权；也应该通过尽可能使用债权国现有的教育系统实现系统方面的协调，以减少交易成本，建设长期能力。

9. 该报告的一项重点内容就是确定出通过债务转换能够动员到哪些其他新筹资金。发展中国家的国内储蓄似乎有可能成为最重要且最有持续性的用于资助发展之需的补充资金。大部分与支助发展有关的资金也许会来自养老金和保险公司的资产，因为这些资金需要用于长期投资项目。在发展中国家，由这些机构投资者所掌握的资金超过 3 万亿美元，并且其数额呈现快速增长的趋势。

10. 可以通过发行地方货币债券将这些规范化的国内储蓄调动起来，满足社会经济发展的需求。只有在未来的收入来源可以保障依照债券的合同期限偿还债务的前提下，才可以发行这样的债券。许多发展中国家政府已经在发行债券了。但是，政府发行债券的能力经常由于缺少适当的“财政空间”以确保偿还额外债券⁴而受到严格的限制。债务转换每年都释放出相对少量的年度资金用于额外的国内发展开支。一旦立即需要大量的资本开支资金，受益国可以通过使用债务转换扩大“财政空间”，并发行国内债券以满足这样的需求。这样的做法不会增加债务国政府的财政负担，因为偿还未来债务的资金源于并非需要去偿还已转换外债的资金。

11. 通过债务转化以现有储蓄为基础发行的国内债券可称为债务换发展债券（DCDB）。如果一个或多个债权人同意免除以债务国政府承诺为交换的具体债务，后者将相应的地区储蓄货币定期存放到其中央银行的一个特别帐户即债务转换帐户（DCA）中，那么政府就可以发行债务换发展债券（DCDB）。每次发行债务换发展债券的收益应该存入债务转换帐户。发展项目一旦获得批准并加以实施，就应由债务转换帐户负责支付资金。发展中国家政府对债务转换帐户（DCA）应有完全的自主权，并且对债务换发展债券负全部责任。

⁴ 有些国家政府可能有足够的财政空间发行诸如教育方面的社会计划债券，而不需要额外的债务转换的支持。这样一来，拥有通过债务转换建立起来的额外的财政空间，就构成了提高信用的一种方式，这在一个运行良好的金融市场就意味着减少债券资金的费用。

12. 在结论部分，咨询小组建议更广泛地开发债务转换工具，不要将其局限于某些具体部门。将来如何使用债务转换及债务换发展债券的资源，应该由受益国在听取地方捐赠群体的意见后根据当地实际需要自行作出决定。如果仅限于教育部门，咨询小组建议将优质教育置于优先考虑的重点地位。

教科文组织的作用

13. 教科文组织可以通过全球范围的宣传和知识分享活动，发挥双边债务转换促进者的作用。但是，除非有来自债权人和债务人双方的开展债务转换的强烈愿望，教科文组织在这方面所能起到的作用是非常有限的。咨询小组建议首先在一个国家开展债务换发展债券可行计划试点，之后在多个国家进行广泛推广。教科文组织有义务与其他关键合作者携手努力，实施并推广这一创新试点工作，并领导宣传动员工作，吸引潜在的捐赠者及南南合作伙伴加入到这一进程之中。

特别帐户的情况

14. 按照大会第三十五届会议的要求，总干事开设了一个特别帐户以吸纳预算外资金用于开展咨询小组所建议的后续活动，获取有关债务换教育及教育筹资创新机制方面的专业知识，提高该领域的专业能力和咨询服务水平。总干事于 2011 年 6 月 17 日致函会员国，呼吁为特别账户做出贡献，强调应紧急向特别帐户提供资金，以继续开展创新式教育筹资方面的重要工作⁵。迄今为止，还没有收到任何捐款。

希望执行局采取的行动

15. 执行局可以考虑通过如下决定：

执行局，

1. 忆及第 35 C/12 号决议和第 186 EX/6 号决定第 II 部分，
2. 审议了第 187 EX/8 号文件第 II 部分，

⁵ 由于开放社会研究所（OSI）提供了预算外资金资助咨询小组的调研工作及第二次会议的召开，该帐户没有更早开设。

3. 牢记诸多国际高级倡议和会议如伊美国家教育部长会议、创新式发展筹资领导小组及全民教育高级小组，都强调了探索教育筹资创新机制的重要性，
4. 考虑到债务转换和教育筹资创新机制专家咨询小组的建议，
5. 建议教科文组织继续在创新式教育筹资倡议方面发挥积极作用，领导相关的宣传和知识分享工作，实施一项由预算外资金资助的、旨在促进教育的债务换发展债券（DCDB）国家试点计划，并在试点计划成果的基础上，探讨推广此类计划的可能性，
6. 请会员国表现出它们对创新式教育筹资倡议的支持，为特别帐户做出贡献，
7. 要求总干事向大会第三十七届会议汇报特别账户的情况以及利用特别账户资金开展活动的情况。