



第六十八届会议

临时议程* 项目 27(d)

社会发展：联合国扫盲十年：全面教育

《联合国扫盲十年国际行动计划》执行情况

秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 [65/183](#) 号决议转递联合国教育、科学及文化组织总干事提交的关于《联合国扫盲十年国际行动计划》执行情况的最终评价报告。



《联合国扫盲十年国际行动计划》执行情况

联合国教育、科学及文化组织总干事的报告

摘要

2001年，大会第五十六届会议宣布了联合国扫盲十年(2003-2012年)，以支持共同努力，到2015年实现全民教育的各项目标。扫盲十年于2012年12月31日结束。

根据大会第65/183号决议，向大会提交本报告，以介绍与各国政府和各发展伙伴协商开展的《扫盲十年国际行动计划》执行情况最终评价的主要结论，并对扫盲十年后时期提出具体建议。

目录

	页次
一. 导言	4
A. 背景	4
B. 对《国际行动计划》执行情况的最终评价	4
二. 当今世界的扫盲	5
A. 扫盲概念	5
B. 扫盲的进展和现状概览	5
三. 联合国扫盲十年的协调、执行、倡导和监测	9
A. 协调和执行	9
B. 倡导	10
C. 监测	10
四. 对主要行动领域进展情况的评价	11
A. 政策	11
B. 方案模式	13
C. 能力建设	14
D. 研究	14
E. 社区参与	15
F. 监测和评价	15
G. 扫盲的资金筹措	16
H. 促进扫盲的国际支持和伙伴关系	18
五. 制定未来议程	19
六. 建议	20

一. 引言

A. 背景

1. 认识到扫盲是实现全民教育的关键以及扫盲挑战的发展情况和规模，大会第 56/116 号决议于 2001 年宣布了联合国扫盲十年，以此作为推动做出深入、集中和持续努力促进扫盲和识字环境的一项全球框架。该框架将识字视为一项基本人权和一种“基本学习需求”：¹ 是促进学习、提高生活质量和增加谋生机会的关键。扫盲十年“全民扫盲”的愿景认识到，在政策制定和实践中，有必要在正规和非正规教育之间以及儿童扫盲和成人扫盲之间建立更强有力的联系。²

2. 联合国扫盲十年由各国和发展伙伴在各自计划和全球框架的指导下实施，尤其是以《扫盲十年国际行动计划》(A/57/218 和 Corr. 1) 和《国际行动战略框架》(2009 年) 为指导。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织) 受命担任相关活动的全球协调机构。十年期间获得重点关注的主题包括：扫盲与性别平等(2003-2004 年)，扫盲与可持续发展(2005-2006 年)，扫盲与卫生(2007-2008 年)，扫盲与增强权能(2009-2010 年)，以及扫盲与和平(2011-2012 年)。扫盲十年于 2012 年结束。

B. 对《国际行动计划》执行情况的最终评价

3. 本报告阐述了《国际行动计划》执行情况最终评价的结果，以及针对扫盲十年后时期的具体建议。最终评价所依据的是：联合国扫盲十年 2011 年专家组会议的建议；与各国和各发展伙伴的协商(2012-2013 年)；与《全球成人学习和教育报告》有关的 129 份国家进度报告及最终评价(2012 年)；先前向大会及教科文组织提交的进度报告，包括《扫盲十年中期报告》(A/63/172)；以及其他相关的出版物和文件。

4. 本报告回顾了扫盲领域取得的进展，评估了联合国扫盲十年协调、执行、倡导和监督方面的具体结构和活动如何推动取得这些进展，并阐明了《国际行动计划》确认的关键行动领域所取得的重大成果。报告还突出说明了今后制定议程和行动的关键问题。鉴于各国和各伙伴对扫盲十年做出贡献的程度和方式各不相同，以及推动取得进展的因素多种多样，本报告并没有完全归功于扫盲十年。与此同时，报告还强调了扫盲十年的催化作用。

¹ 见《世界全民教育宣言》(1990 年)。

² 见 A/57/218。

二. 当今世界的扫盲

A. 扫盲概念

5. 扫盲概念多种多样，并且不断演变。联合国扫盲十年超越囿于读、写和数学技能的传统扫盲观念，提出了契合当今社会现实的“新扫盲观念”。³ 人们日益认识到，识字能力是从基础到高级的一个持续的过程，要用一生的时间去掌握，而不是单纯的以识字或不识字这种简单两分法来定义，并且对更高层次的读写水平的需求正不断增加。

6. 与《全球成人学习和教育报告》有关的 2012 年国家进度报告及《国际行动计划》执行情况最终评价表明了官方的扫盲概念多种多样。传统概念，以及把扫盲同社会经济发展联系起来的实用识字概念仍广泛使用。⁴ 在许多国家中，将扫盲概念切实用于其政策和方案的做法越来越广泛，以满足当代世界的多样化需求。⁵ 在同等学历方案和国家资格框架内，做出了各种努力，确定不同背景下基本识字的最低门槛，这超越了传统上对相关技能的设定。近期关于扫盲的一些观点，诸如教科文组织 2003 年实际定义⁶ 以及扫盲的多元观念，⁷ 为进一步思考扫盲观念提供了良好的基础。

B. 扫盲的进展和现状概览

7. 在支持国际商定目标和框架，特别是全民教育和千年发展目标的同时，联合国扫盲十年确保为扫盲工作予以了长期支持。下文介绍了《2002 年国际行动计划》所列预期成果的进展情况：(a) 青年及成人扫盲，以支持实现关于满足青年和成年人的学习需求的全民教育目标 3 和关于成人识字率提高 50% 的目标 4；(b) 在扫盲方面，实现性别均等和平等，以促进关于性别均等和平等的全民教育目标 5 以及千年发展目标 3；(c) 儿童扫盲，以支持关于普及初级教育的全民教育目标 2 和千年发展目标 2，以及关于提高教育质量，以特别是在基本识字和生活技能方面取得受认可、可衡量的学习成果的全民教育目标 6；(d) 丰富的识字环境；(e) 改善生活质量。还将重点特别放在了《计划》确定的三大优先群体：入学但未获得可持续读写技能的儿童；失学儿童和青年；不识字青年和成人。

³ 见教科文组织，《关于教育统计学国际标准化的建议》（1958 年）。

⁴ 见教科文组织，《关于教育统计学国际标准化的修订建议》（1978 年）。

⁵ 见教科文组织，《全球成人学习和教育报告》（2013 年）。

⁶ 见教科文组织，扫盲评估方面：教科文组织专家组会议的议题和问题（2005 年）。

⁷ 见教科文组织，扫盲多元化及其对政策和方案的影响（2004 年）。

1. 青年及成人扫盲

8. 总体而言，扫盲十年取得了稳步进展，更多青年和成人已经脱盲。教科文组织统计研究所 2013 年题为“1985-2015 年国家、区域和全球成人和青年扫盲趋势”的信息文件表明，全球 15-24 岁青年的识字率从 1990 年的 83% 增加到 2000 年的 87%，并在 2011 年增加到 90%。⁸ 青年文盲数量从 1990 年的 1.68 亿下降到 2000 年的 1.39 亿，2011 年下降到 1.23 亿。同样，全球 15 岁及以上人口的识字率从 1990 年的 76% 增加到 2000 年的 82%，再增加到 2011 年的 84%，成人文盲的绝对数量从 1990 年的 8.81 亿下降到 2000 年的 7.82 亿，再下降到 2011 年的 7.74 亿。鉴于 1990 到 2010 年间全球成年人口的数量增加大约 40%，⁹ 因此，这是一项重大但还不充分的进展。约 140 个国家的青年识字率高于成人识字率，这一事实表明为增加获得教育的机会而做出的国家努力产生了积极影响，同时也指出有必要对成人扫盲给予重点关注。

9. 然而，这一积极的全球局面也掩盖了各区域、各国及在不同时期内存在的差异。除了南亚和西亚及撒哈拉以南非洲地区的成人文盲数量出现实际增长外，所有区域的成人文盲数量都有所减少。上述三个区域的成人文盲数量占全球的四分之三，青年文盲数量占全球数量的 90%。这种差异也存在于世界发达地区。2009 年，欧洲的 5 个人中有 1 个的识字水平低下。¹⁰ 欧洲 5 个成人中有 1 个是半文盲，经济合作与发展组织(经合组织)¹¹ 成员国中有 1.6 亿成人是半文盲。¹²

10. 此外，应注意官方统计的局限性，由于通过基于答复者做出的答复或第三方申报或者基于完成在校学习的年数开展的调查和人口普查获得的数据，可能会高估实际的识字水平，因此识字人数也可能被高估。

11. 教科文组织统计研究所识字评估和监测方案的初步结论提供了识字技能水平更细微的情况。该方案采用一项分三个级别的方法对阅读理解(一般识字)水平进行的衡量显示，在开展此次调查之时，巴拉圭、蒙古、巴勒斯坦和约旦不具备阅读能力或仅具备最低阅读能力的成年人比例分别占各国成人总数的 29%、26%、26% 和 20%，即使这些国家的识字率超过 93%。

12. 根据当前的趋势，2015 年，7.43 亿成年人及另外 9 800 万名青年将缺乏基本的识字能力，上述成年人主要分布在南亚和西亚及撒哈拉以南非洲。预计在 134 个国家和地区中，仅有 30 个将达到或超过关于成人文盲率减少 50% 的全民教育目标 4，其余国家则不能实现这一目标。

⁸ 本节所载列的数据均来自教科文组织统计研究所基于 2011 年数据的信息文件，除非另有说明。

⁹ 根据联合国人口司。

¹⁰ 见经合组织与加拿大统计局：《为生活识字：成人识字及生活技能调查的进一步结果（2011 年）》。

¹¹ 见教科文组织，《2012 年全民教育全球监测报告：青年与技能：拉近教育与就业的距离》。

¹² 见欧洲联盟扫盲问题高级专家组的最终报告（2012 年）。

2. 扫盲中的性别均等和平等

13. 性别均等和平等方面的进展令人鼓舞，尤其是小学阶段的性别均等方面取得的进展。女孩占小学学龄儿童失学总人数的比重从 2000 年的 58% 下降到 2011 年的 54%。但 68 个国家尚未在初级教育中实现性别均等，其中在 60 个国家，女孩处于不利地位，并且有 97 个国家尚未在中级教育阶段实现性别均等目标。¹³ 确保男孩和女孩在接受教育、待遇和成果方面具有同样的优势仍是一项持久的挑战。在发展中国家，对女孩的教育边缘化仍是一个主流现象，而一些发达国家和中等收入国家的趋势则正好相反。

14. 成年妇女识字水平的大幅提高为阿拉伯国家、东亚和太平洋区域取得进展做出了贡献，但性别差异仍然存在。2011 年，全世界青年文盲中有 61% 是女性。三分之二的成年文盲为妇女，并且这一数字在过去 30 年来始终未变。阿拉伯国家、南亚和西亚，以及撒哈拉以南非洲地区的性别差距尤为严重。

3. 儿童扫盲

15. 在校学习对识字十分关键，并且在扫盲十年期间变得越来越便于儿童获得。这促使加大了对学习质量的关注。1999 年至 2010 年间，全球小学净入学率从 84% 增加到 91%。¹⁴ 阿拉伯国家、南亚和西亚，以及撒哈拉以南非洲的进步最大。初级教育阶段上到最后一个年级的比率从 1999 年的 87% 上升到 2009 年的 91%，但到 2015 年实现普及初级教育的目标对 29 个国家来说仍是一个遥不可及的前景。在入学、参与和升级方面依然存在差距。在接受审议的 98 个国家中，71 个国家的净入学率低于 80%，16 个国家低于 50%，从而表明许多儿童未能在正式入学年龄进入初级教育一年级学习，这增加了提早辍学的风险。

16. 小学失学儿童数量从 1999 年的 1.08 亿下降到 2011 年的 5 700 万，但 2011 年另有 6 900 万名初中学龄儿童辍学，¹⁵ 并且此领域的进展从 2008 年开始陷入停滞。撒哈拉以南非洲小学学龄儿童失学人数占总数的 50%。在该区域，入学数量的持续增加未能跟上学龄人口稳步增长的步伐，从而导致 2008 年到 2011 年间的失学儿童总数增加 70 万。相比之下，南亚和西亚小学学龄儿童的失学数量从 2008 年的 1 300 万下降到 2011 年的 1 200 万。基于目前的趋势，估计全球小学学龄失学儿童中，有二分之一可能将永远不会进入学校。

17. 关于技能水平，有一些取得积极进展的迹象。南部和东部非洲控制教育质量联合会及国际学生评估方案等大规模评估的结果显示，全球儿童和青年的阅读技能总体有稳步的进展。在全世界 6.5 亿小学学龄儿童中，1.2 亿没有读到四年级，

¹³ 见《2012 年全民教育全球监测报告：青年与技能：拉近教育与就业的距离》。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 根据教科文组织统计研究所数据库，2013 年 5 月。

1.3 亿在校儿童未能学好基础知识，毕业时尚不具备可持续的识字技能。¹⁶ 在发展中国家开展的一些阅读能力评估指出，许多儿童在校学习一年后甚至不会读一个字母。这些儿童面临在学校留级或辍学的风险，最终将导致现有成年文盲人口增加。

4. 识字环境

18. 扫盲十年期间，识字环境逐步丰富，期间提供各种识字材料，并通过各种途径和机会运用、维持和提高读写技能，以造福社会。物质、社会文化和政治环境也通过推动语言、图书出版和媒体的支持性立法和政策得到改善。2006 年至 2010 年间，亚洲和拉丁美洲等区域的报纸发行率出现增长，而发达国家的发行率因更多人使用互联网而有所下降。¹⁷ 在亚洲和太平洋地区，建立了 170 000 个社区学习中心和非正规教育中心。然而，仍有许多工作要做。南部和东部非洲控制教育质量联合会第三阶段项目的结果显示，2007 年，坦桑尼亚联合共和国六年级小学生中仅有 3% 拥有属于自己的阅读和数学教材，其余学生或者没有教材或者与他人共用一本。在肯尼亚、乌干达和津巴布韦，5 名小学生中仅有 1 名拥有属于他(她)的教材。

19. 扫盲十年期间，虽然依然存在数字鸿沟，但随着信息和通信技术变得更加便利且负担得起，虚拟识字环境得到了大幅改善。例如，移动手机用户在 2012 年增至原来的 3 倍，达到 64.11 亿人，其中发展中国家的增长更为迅速。¹⁸ 这一进步为使用信息和通信技术丰富学习环境带来了机会，并要求扩大扫盲学习的范围，以把数字和信息能力涵盖在内。

5. 改善生活质量

20. 通过给个人、家庭和社会带来政治、社会、经济、人类和文化惠益，加强识字技能有助于改善生活质量。有证据显示，识字母亲所生育的子女活过 5 岁的可能性要大 50%，且一个人多在校学习一年，其收入就会最多增加 10%。许多扫盲方案已产生如下影响：父母教育其子女的意愿得到加强；沟通和脱离语境的语言得到更有效使用；家庭保健得到改善；谋生手段更具生产性；权能增强；自信和自主权提高；民主参与和公民权加强；以及培养了文化认同感。¹⁹ 尽管衡量生活质量的改善情况，以及对社会发展、和平及减贫的影响是一项复杂的任务，但一个更有文化的世界与更优质的生活密切相关。

¹⁶ 见教科文组织，《2012 年全民教育全球监测报告：青年与技能：拉近教育与就业的距离》。

¹⁷ 见世界报业和新闻出版协会，《2011 年世界媒体发展趋势》。

¹⁸ 根据国际电信联盟提供的数据。

¹⁹ 见 H. Abadzi, “Adult Literacy: A Review of Implementation Experience” (2003 年); A. Robinson-Pant, “The Benefits of Literacy” (2005 年); 以及教科文组织，《全球扫盲增能倡议 2006–2011 年中期评价报告：对扫盲增能倡议的期待》(2012 年)。

三. 联合国扫盲十年的协调、执行、倡导和监测

21. 总体而言，扫盲十年激发开展了若干旨在发挥其协调、执行、倡导和监测作用的具体活动，并由此产生了诸多势头。与此同时，如果扫盲能被更好地融入全球发展框架，尤其是千年发展目标，扫盲十年本可产生更大的影响。此外，各国和各合作伙伴拥有的不同程度的自主权也影响着其承诺的程度。

A. 协调和执行

22. 教科文组织受命“在促进和加速国际一级活动方面发挥协调作用”。²⁰ 该组织在 2003-2004 年成立了一个国际小组，作为扫盲十年的技术咨询机构。该机构随后被一个专家组替代，该小组负责为扫盲十年中期审查和最后评价提供具体意见。在区域和国家各级，也成立了大量支持性机构。

23. 教科文组织利用全民教育协调机制，作为使它能够履行其全民教育全球协调机构职责的主要平台。全民教育高层会议、全民教育工作组、全民教育全球会议的若干次会议重点讨论了扫盲问题，《全民教育全球监测报告》也提高了对扫盲的关注。此外还利用了全民教育运动非政府组织集体协商；“E9 倡议”，其在 2010-2011 年间对扫盲予以了特别关注；以及联合国教育促进可持续发展十年（2005-2014 年）。2009 年在巴西贝伦举行的第六次国际成人教育会议，其后续活动促进了成人教育方面的承诺和活动。

24. 作为执行《联合国扫盲十年国际行动计划》的战略框架，教科文组织启动了 2005-2015 年扫盲增能倡议。通过重点关注成人识字率低于 50% 或成年文盲人口超过 1 000 万的 36 个国家，²¹ 该倡议是一剂加强承诺、提高能力、培养更有利的伙伴关系及使得能够相互学习的催化剂。这一势头又通过组织一系列旨在为扫盲十年调动更多支持的各项活动得到了保持。由联合国扫盲十年名誉大使劳拉·布什于 2006 年召集举行了白宫支持全球扫盲会议，有 30 位第一夫人、39 名教育部长及其他高级别代表参加了此次会议。随后六次教科文组织支持全球扫盲区域会议于 2007 和 2008 年在阿塞拜疆、中国、印度、马里、墨西哥和卡塔尔举行，荷兰劳伦廷公主、中国、马里及墨西哥第一夫人及各国部长参加了 2008 年白宫推进全球扫盲的研讨会，此次会议为动员国家和合作伙伴做出新的承诺做出了贡献。教科文组织 2008 年全球文盲问题活动的成果突出表明，需采取紧急行动，解决青年和成年文盲问题。

25. 此外，全球集体努力促使联合国扫盲十年与其他联合国十年，尤其是联合国教育促进可持续发展十年间产生了协同增效作用，并促进将扫盲议程纳入了全球辩论以及正在就 2015 年后教育和发展议程开展的协商。秘书长于 2012 年发起的

²⁰ 见大会第 56/116 号决议。

²¹ 该倡议初期工作的重点是 35 个国家，南苏丹在其成立后于 2011 年加入其中。

“全球教育第一倡议”正在促进赢得更多支持。在 2015 年后发展议程的制定中，当前的全球框架，尤其是千年发展目标，强调了初级教育、青年文盲和性别均等问题，从而导致相对忽视了成人扫盲以及扫盲学习的质量，因此，应对此进行审查，以促进一种每个人要终身学习的整体愿景。

26. 教科文组织用于联合国扫盲十年的预算相对较少，并通过合作伙伴的捐款予以补足，其中包括来自日本、美国和支持教科文组织全民教育能力发展方案的其他捐助国的捐款。

B. 倡导

27. 在全球一级，利用各种平台和机会倡导扫盲，包括国际扫盲日(9月8日)、世界教师日(10月5日)、世界图书与版权日(4月23日)及国际妇女节(3月8日)。教科文组织的国际扫盲奖(世宗大王扫盲奖及教科文组织孔子扫盲奖)帮助提高了世界各地所做的出色工作的知名度。2009年，由于作为全球教育运动的一部分举办了全球行动周及第六次国际成人教育会议，成人扫盲工作得到了促进。2005年由行动援助国际基于全球教育运动题为“记录过错”的研究项目编撰的一份报告是向前迈出的一个积极步骤，该报告设定了12条成人扫盲的基准，旨在改善扫盲学习的质量和监测。在许多情况下，全民教育运动非政府组织集体协商及全球教育运动等民间社会组织和联盟仍是扫盲的有力倡导者。

28. 美国前第一夫人劳拉·布什作为名誉大使对联合国扫盲十年予以了支持，从而提高了全世界的认识。教科文组织扫盲促进发展问题特使荷兰劳伦廷公主、教科文组织亲善大使卢森堡玛利亚·特雷莎·梅斯特大公夫人及摩纳哥汉诺威公主也拥护扫盲事业。联合国儿童基金会(儿基会)亲善大使夏奇拉·梅巴拉克通过倡导儿童教育，给予了支持。近期，为教育寻求高级别倡导者的全球教育第一倡议帮助为每个儿童获得优质教育的权利赢得支持。

29. 在国家一级，实施了一系列广泛的倡导活动。扫盲十年期间，超过70个国家主办了倡导活动。²²多数接受调查的国家开展了媒体活动，印发了出版物、宣传册和海报，并产生了积极的影响。例如在塞内加尔，倡导活动促使在十年教育计划中分给扫盲的预算百分比由2005年的0.1%增加到2007年的1.9%。接受调查的国家中，近一半国家表示扫盲十年加速了国家一级的倡导努力。

C. 监测

30. 在各国和各伙伴的合作下，教科文组织尤其是通过向大会和自身管理机构提交进度报告，在监测《扫盲十年国际行动计划》执行情况方面发挥了关键作用。教科文组织统计研究所仍是官方扫盲数据的主要来源。《全球监测年度报告》对监测全民教育六大目标，以及包括扫盲、教育边缘化以及教育技能在内的具体主题的进展情况至关重要。开发署的《人类发展报告》、儿基会的《世界儿童状况

²² 根据与《全球成人学习和教育报告》有关的国家进度报告和最终评价(2012年)。

报告》以及世界银行的《世界发展报告》等其他报告也对相关问题进行监测。对监测进程做出贡献的还包括教科文组织“扫盲增能倡议”中期审查(2012年)以及侧重于成人扫盲的《全球成人学习和教育报告》(2009和2013年);在区域一级开展的全民教育中期审查,以及为于2010年和2012年举行的第8次和第9次E9倡议部级审查会议编制的国家报告。

四. 对主要行动领域进展情况的评价

31. 本节扼要阐述了在2012年《联合国扫盲十年国际行动计划》确定的六大主要行动领域取得的进展:政策、方案模式、能力建设、研究、社区参与以及监督和评价。本节还强调了资源调集和国际支持。此外,考虑到了《国际行动战略框架》所述的3项战略目标以及第六次国际成人教育大会(2009年)通过的《贝伦行动框架》(2009年)所强调的六个领域。

A. 政策

1. 政治意愿和承诺

32. 从全球看,扫盲十年期间,通过大量令人瞩目的宣言和声明,包括通过上述的与全民教育有关的会议、教科文组织区域会议以及2012年举行的扫盲问题国际高级圆桌会议的成果文件,展现对扫盲事业更坚定的政治意愿和新承诺。

33. 各种法律框架也反映出了各国对扫盲的承诺。111个数据报告国中,大约87%的国家拥有支持成人扫盲的法律,²³而许多国家还继续执行相关的规范文书,诸如教科文组织的《取缔教育歧视公约》及《儿童权利公约》。包括阿富汗、伊拉克、缅甸、塞内加尔和南苏丹在内的若干国家还把扫盲作为国家责任载入其宪法。²⁴阿根廷、玻利维亚、朝鲜民主主义人民共和国、吉布提、拉脱维亚和利比里亚等国则实行了新的立法措施。此外,若干区域性规范文书也将扫盲涵盖在内,其中包括《非洲青年宪章》(2006年)。2008年通过的《残疾人权利公约》有助于满足联合国扫盲十年所提出的这一优先群体的学习需求,哥伦比亚和多米尼加共和国也将此载入了其现行《宪法》。

2. 政策与规划

34. 为体现政治意愿,许多国家努力出台适当的扫盲政策,并将这些政策与更广泛的国家教育和发展政策相联系。2009年,通过对44个国家教育计划的分析显示,大约70%的计划包含成人扫盲内容,并重点关注边缘化人群。²⁵2009年至2012年,116个报告数据的国家中,61%的国家或者曾制定、或者曾更新国家成

²³ 同上。

²⁴ 见教科文组织,“从教育权观点看扫盲”(2013年)。

²⁵ 见教科文组织,“国家教育计划中的教育边缘化”(2009年)。

人扫盲行动计划。²⁶ 此外，乍得、埃及、冈比亚、几内亚和巴基斯坦等国把扫盲纳入了其《减贫战略计划》。²⁷ 诸如摩洛哥、莫桑比克、巴布亚新几内亚和也门等其他国家则把扫盲纳入了其国家发展政策。

35. 一个值得注意的全球趋势是，进一步认识到非正规教育是终身学习框架下满足众多学习者多样化需求的替代方法，因此采用了更全面的方式推进扫盲工作。为在正规、非正规和非正式教育模式之间搭建起桥梁，各国已制定了“承认、确认和认可”非正规学习成果的框架。2012年，127个数据报告国中，69%的国家已制定“承认、确认和认可”政策框架。²⁸ 此领域的新倡议包括，教科文组织终身学习研究所出台的“承认、确认和认可”在线观测台和指导方针，以及关于使非正规和非正式学习有效的2009年欧洲指导方针和2012年欧洲理事会建议。

36. 扫盲十年期间，对妇女、土著居民以及极端贫穷者等边缘化人群识字技能的深切关注被转化为各种包容性的政策和干预措施。例如，促进在多语言环境下学习的语言政策和做法得到了改善。孟加拉国、中国、印度和尼泊尔的强有力的以母语为基础的扫盲方案，新西兰针对毛利人和太平洋岛民的教育战略，埃塞俄比亚使用25种当地语言作为教学语言以及纽埃的双语课程框架等都是很好的例证。但当地语言师资及材料的充分性和质量仍构成了挑战。

3. 治理和管理

37. 一些国家对其教育治理和方案管理制度的结果进行了调整。例如布基纳法索、危地马拉和巴基斯坦将扫盲方案的权力下放，这提高了透明度并与地方行动者和情况建立更密切的联系。在“扫盲增能倡议”支持下，贝宁、布基纳法索、埃及、马里和塞内加尔等国设立了特别机构和工作组，并增加了对扫盲的预算划拨。²⁹

38. 为采取整体扫盲做法，中国、科特迪瓦、爱尔兰和乌干达等许多国家促进了部门间的合作。但是，青年和成人教育的职责通常由若干部委和国家机构承担，因此它们之间的协调和统一仍是一项持久挑战。

39. 各国加强了扫盲的制度框架，法国、蒙古国、荷兰和新西兰等国由专门的国家实体在让利益攸关方参与并对其进行协同方面发挥主要作用。

40. 尽管取得了上述积极进展，但立法、政策和实践之间仍存在差距。2009年《全球成人学习和教育报告》强调，成人扫盲政策和行动存在不连贯、不成体系的趋势，并且政府内部，以及各国政府与合作伙伴间的协调不足。虽然儿童扫盲工作

²⁶ 根据与《全球成人学习和教育报告》有关的国家进度报告和最终评价（2012年）。

²⁷ 见教科文组织，《全球扫盲增能倡议 2006-2011 年中期评价报告：对扫盲增能倡议的期待》（2012年）。

²⁸ 根据与《全球成人学习和教育报告》有关的国家进展报告和最终评价（2012）。

²⁹ 见教科文组织，“增进扫盲：扫盲增能倡议 2006-2009 年审查”（2009年）。

重新得到了日益关注，但青年和成人扫盲工作却争取在国家政策和预算中获得其所希望的空间。

B. 方案模式

41. 优质的教育必须让所有人可获得、可利用、可接受和可适用。扫盲十年期间，执行了各种基于不同扫盲概念和教学方法的扫盲方案，以满足不同背景下各种人群的具体需求。

1. 儿童学前及在校方案

42. 许多国家加强了儿童早期保育和教育干预，从而为识字技能的获得和以后的学习打下坚实的基础，同时还有助于从人生早期阶段就打破代际边缘化的恶性循环。通过加强母亲与子女的关系及增加父母为子女阅读的时间，许多家庭识字方案为儿童的语言发展带来影响。采取了大量干预措施应对初级教育扩大产生多种多样的需求、对中等教育以后的学习机会的需求增加，以及学习质量不高问题。例如，在世界粮食计划署(粮食署)和其他伙伴的支持下，学校供餐方案每年为 3.68 亿儿童的认知和身体发展带来积极影响。³⁰

2. 针对失学儿童和青年的方案

43. 在教育部门内外为失学儿童采取了大量干预措施，以帮助克服经济困境、改善入学情况并提高学习质量。由儿基会和世界银行于 2005 年发起的“取消学费倡议”在此方面为布隆迪、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马拉维、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国提供了支持。在世界银行资助的项目下，津贴和现金转移大大推动了孟加拉国、马拉维和巴基斯坦的女孩教育。其他实例是儿童基金会和教科文组织统计研究所应对失学儿童需求的全球倡议，以及由卡塔尔谢哈·莫扎·宾特·纳赛尔·米斯那德殿下发起的“教育孩子倡议”。

44. 一个积极的趋势是正规教育框架以外灵活的替代学习机会增加，包括针对普通和职业教育的同等学历方案。

45. 为实现尚未达成的目标，正在巴基斯坦和塞内加尔等国落实包括有效利用信息技术在内的创新理念，在这些国家，移动电话促进了扫盲方案和教师培训。

3. 面向青年和成年文盲的方案

46. 积累的经验 and 新的研究加深了对成年学习者针对具体情况的多样化需求的了解，由此带来学习方案设计、内容、教学方法和授课方式的改善。

47. 扫盲十年期间，对以学习者为中心的方法及在学习者真实生活背景下的情景学习重要性的认识日益提高。在加纳、肯尼亚和斯洛伐克，扫盲方案分别与水和环境卫生培训、创收活动以及职场技能联系在一起。实用识字方案是国际劳工组织(劳工组织)适用于亚洲和非洲国家的农村增强经济权能培训方案不可分割的

³⁰ 根据粮食署提供的数据(2013年)。

一部分，同时也是其为改善非洲青年的非正式学徒制提供支持的一部分。把识字纳入职业培训已证明对扩大谋生机会非常有效。

48. 在此领域采用了各种方法。许多国家启动了二次初级教育方案，其中包括罗马尼亚和圣卢西亚。在伊朗伊斯兰共和国、纳米比亚、尼泊尔、挪威、土耳其、乌干达和美国等国家，代际学习方法已对识字技能和父母与子女的生活质量产生积极影响。若干国家，包括乍得、埃及、尼日利亚、印度、伊拉克和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，选择开展国家扫盲运动降低成人文盲率。

49. 扫盲十年开始前启动的某些方案仍继续执行，其中包括古巴的“Yo sí puedo”（“是的，我能”）方案，该方案把广播和电视远程学习与面对面的学习相结合，在 15 个拉丁美洲和非洲国家推行；行动援助的“通过增强权能技术恢复弗雷里识字法”，有 70 多个国家采用；撒哈拉以南非洲的“Faire-faire”做法，该做法把扫盲相关活动外包给基于社区的组织；Frank Laubach 的“一对一教学”法，在孟加拉国等国，该方法支持以学习者为中心的教学。

C. 能力建设

50. 普及识字的障碍之一是个人和机构缺乏能力，该问题通过具体的方案或作为更广泛干预措施的一个组成部分得到了应对。教科文组织通过扫盲增能倡议及全民教育能力培养计划对国家努力提供支持，这些支持最终促使孟加拉国制定了全面的非正规教育政策、柬埔寨制定了扫盲行动计划，以及布基纳法索和乍得把扫盲纳入了国家教育部门计划。

51. 将教师是有意义学习的关键，尤其是儿童学习的关键放在了全球议程的重要地位，2009 年成立教师促进全民教育国际工作队便体现了这一点。但是，成人扫盲和非正规方案的教师和辅导者的价值在许多国家的教育系统中被低估，而非政府组织在培训非正规教师方面发挥了关键作用。教科文组织也支持非正规教学人员的能力建设。

52. 合格教师以及教育专业人员短缺仍是一项重大挑战。³¹ 约 112 个国家需要扩大教师队伍，到 2015 年总共需增加 540 万名小学教师。³² 非正规学习和成人扫盲的教学队伍也需要扩大，且需更多关注其地位、工作条件和专业发展。

D. 研究

53. 通过包括定性、应用和跨学科研究在内的研究，与扫盲和终身学习有关的知识库继续扩大。期刊、出版物，尤其是《2006 年全民教育全球监测报告：扫盲至关重要》、教科文组织终身学习研究所的 Litbase 项目等有效扫盲做法数据库，以及包括“成人学习文献与信息网”在内的研究人员网络均为知识共享做出了贡

³¹ 根据与《全球成人学习和教育报告》有关的国家进展报告和最终评价（2012 年）。

³² 见教科文组织，《2012 年全民教育全球监测报告：青年与技能：拉近教育和就业的距离》。

献。2012年，非洲教育发展协会和非洲发展研究所设立“非洲教育研究奖”便是努力承认研究领域杰出成就的例证。

54. 然而，为加强循证决策和实践，需做出进一步努力，以建设研究能力，建立连接不同行动者和调集更多资源的网络，并探讨需要进一步予以调查的主题，诸如扫盲带来的好处、用途和影响，与不断演变的社会有关的识字技能及其评估，以及优质扫盲方案的成本效益。

E. 社区参与

55. 各国政府、私营部门和其他民间社会组织作为把扫盲同人民生活密切相关的重要手段，推动了当地社区的参与。119个数据报告国中，55%的国家让学习者参与了有关国家扫盲政策和计划的讨论，116个数据报告国中，80%的国家让当地社区参与了成人扫盲活动的规划。³³ 社区学习中心成为了许多社区扫盲行动的核心。社区参与是救助儿基会儿童扫盲激励方案及阅读之家——通过成立图书馆并提供当地语言图书为790万儿童提供支持——的有利因素。在有当地社区参与的地方，扫盲方案的契合性大幅加强，但资金筹措仍是一项挑战。

F. 监测和评价

1. 国家教育和扫盲管理信息系统

56. 教育管理信息系统几乎在所有发展中国家均得到了加强。若干国家适用了教科文组织2001年建立的非正规教育管理信息系统方案。柬埔寨和坦桑尼亚联合共和国等一些国家正在将该系统纳入教育管理信息系统，从而覆盖正规教育 and 非正规教育。

2. 扫盲方案的监测和评估

57. 许多国家报告了扫盲方案管理方面经改善的监测和评估系统。在129个数据报告国中，73%的国家收集了扫盲方案注册情况的信息，69%的国家收集了此类方案的完成情况，60.5%收集了参与情况的信息。³⁴ 但是，为加强这些方案的成效，需对学习成果进行评价。57%的国家报告称，学习效果由教师和辅导员衡量，只有23%的国家通过标准测试对学习成果进行衡量，42%的国家出于认证目的通过标准测试对学习成果进行衡量。教科文组织终身教育研究所在一些撒哈拉以南非洲国家的关于衡量学习成果的行动研究是支持改善成人扫盲方案学习成果衡量方法的例证。

3. 儿童扫盲评估

58. 扫盲十年期间人们日益注意了解能力和技能水平。更多国家，多数为发达国家和中等收入国家，参加了大规模的国际评估，诸如国际阅读能力进展研究、国

³³ 同上。

³⁴ 根据与《全球成人学习和教育报告》有关的国家进展报告和最终评价（2012年）。

际数学及科学教育趋势研究，以及经合组织的国际学生评估方案。区域性的大规模评估也有所增多，诸如拉丁美洲的教育质量评估实验室，以及以法语国家为共同语言的国家教育部长会议的教育制度分析方案。南部非洲教育质量测量协会开始开展协调活动，由此纳入了通用的测试项目。虽然大规模评估活动对课程内容、业绩标准、课堂教学和教师发展有一定影响，但许多国家在设计可持续且实用的评估系统方面仍面临挑战。

59. 同样，小规模评估的数量也不断增长。例如在印度，2012年的布拉罕家庭抽样调查涵盖近50万儿童。由研究三角研究所在美援署和世界银行支持下推出的早年级阅读能力评估在近50个国家使用。在肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国，“能力”倡议测试了大约35万儿童的读写技能。教科文组织开始通过拉丁美洲教育质量评估实验室，并通过与西班牙拉古纳大学合作，支持开展书写能力评估。

60. 一些相关的全球倡议也不断涌现。2012年，学习指标工作队开始开展工作，以为主要的学习领域提出建议，其中包括扫盲和沟通，以及拟采取的各种措施。教科文组织统计研究所成立了学习成果观测台，以监测学生学习成果的全球趋势。创立的其他全球倡议包括教科文组织的“学习计数”和“教育系统质量分析与诊断总体框架”；世界银行的“提高教育效果系统方法”倡议；以及思科、英特尔和微软于2009年发起的“21世纪技能评估与教育”项目。

4. 成人识字情况评估

61. 认识到传统扫盲统计的局限性，对衡量识字技能做了各种尝试。在国际成人识字情况调查及成人识字和生活技能调查基础之上，教科文组织统计研究所开发了“识字评估和监测方案”，以对识字水平进行直接测试。此外，经合组织也在上述方法基础上，制定了更加全面的成人技能调查——国际成人能力评估方案，以评估主要的认知技能，以及当代社会所需的社会、身体及学习技能。第一轮将于2013年完成，有24个国家参与，第二轮于2012年启动，有10个国家参与。

G. 扫盲的资金筹措

1. 国家资源

62. 总体而言，调集了更多的国内和外部资源用于教育，而扫盲教育是其中的一部分。从全球看，1999-2010年，每年的教育支出平均增长2.7%。³⁵这一增长率在低收入国家更高，达到了7.2%，这些国家接受援助的数额占到其教育预算的五分之一。例如，在坦桑尼亚联合共和国，初级教育的净入学率实现翻番，教育投入占国民生产总值的比重从1999年的2%上升到2010年的6.2%。

³⁵ 见教科文组织，《2012年全民教育全球监测报告：青年与技能：拉近教育和就业的距离》。

63. 一些地方则调集更多的国内资金用于实现成人识字。在 28 个“扫盲增能倡议”国，用于扫盲和非正规教育的预算在 2005 年至 2011 年间实现增长。³⁶ 2009 年至 2010 年间，在 32 个数据报告国中，一半国家用于成人扫盲的国家预算开支实现增长，6 个国家保持不变，10 个国家出现下降。³⁷ 正如联合国扫盲十年中期审查显示，许多国家仅将国家教育预算的 1% 用于成人扫盲。在若干项成人扫盲方案的成本计算工作中，全球教育运动/行动援助国际 2005 年进行的研究显示，每个学习者所需的年度开支为 50-100 美元。虽然具体的背景存在差异，但这些数字表明了所需资金的规模。

2. 外部资源

64. 教育支出出现总体上升也要归功于外部资源。2002 年到 2010 年间，对教育的援助增长了 77%，达到 135 亿美元，其中 58 亿美元投向基础教育。然而，2008-2011 年间，对基础教育的援助一直维持这一水平不变，2010 年仅有 19 亿美元被划拨用于支持低收入国家。这与每年估计需向最贫困国家投入 260 亿美元以要到 2015 年实现普及优质基础教育目标相去甚远。

65. 要确定所调集的用于成人扫盲的外部资源数量殊为不易，但多个合作伙伴都为扫盲提供了资金支持，包括民间社会。流入成人扫盲领域的援助很有限，这反映出各发展伙伴对此未给予优先重视。要实现全民教育关于撒哈拉以南非洲及南亚及西亚青年和成人扫盲的目标 4，则估计每年需获得 10 亿美元援助。³⁸ 为弥补这一巨大的差距，私营部门等非传统捐助方可发挥更大的作用。将青年和成人扫盲方案融入国家的基础教育计划有助于获得外部资金对成人扫盲的支持，如布基纳法索所采取的做法。

3. 有效利用现有资源

66. 各国和各伙伴采取大量措施加强现有资金的有效使用。例如，布基纳法索效仿了乌干达的成功模式——公共支出跟踪调查。阿根廷、巴西、哥伦比亚和智利等国则制定了条例，旨在确保在国家教育系统各级的资金流动有一套明确、透明的机制。

67. 缺乏适足的资金仍是一项主要障碍。《贝伦行动框架》(2009 年)指出，成人的教育平均水平在每一年都得到提高，可使国家的长期经济发展相应增长 3.7%，个人收入相应增加 6%。在拉丁美洲开展的一项研究表明，从未上学的成人和曾在

³⁶ 见教科文组织，《全球扫盲增能倡议 2006-2011 年中期评价报告：对扫盲增能倡议的期待》(2012 年)。

³⁷ 根据与《全球成人学习和教育报告》有关的国家进展报告和最终评价(2012 年)。

³⁸ 见 Jan van Ravens 及 Carlos Aggio。“The Cost of Dakar goal 4 for developing and ‘LIFE’ countries” (2005 年)。

校学习 6 年的成人的年均收入分别是 440 美元和 1 100 美元。³⁹ 必须顾及机会成本、文盲在健康、社会参与和公民权方面造成的消极后果，以及随之产生的费用问题。这十年所获得的经验和知识凸显出将扫盲的资金筹措纳入更广泛的教育和发展背景至关重要。

H. 促进扫盲的国际支持和伙伴关系

68. 促进扫盲及识字环境是一项集体行动。承认、尊重、保护识字权利的国家政府是此领域的主要推动者，而发展伙伴则在国家、区域和全球各级发挥了重要作用。

69. 联合国各实体将识字定位为一项人权并作为实现可持续发展和减少贫穷的一项手段，同时在规范和业务层面提供了不同形式的支持。作为扫盲十年的全球协调机构及一个重要的执行机构，教科文组织动员其网络，领导相关全球和区域性倡议，并鼓励采取部门间做法，处理土著居民的扫盲，以及使用信息和通信技术获得读写能力等问题。

70. 儿基会支持各国改善基础教育和扫盲情况，具体方法是采取跨部门做法，并通过诸如“爱生学校”和“联合国女童教育倡议”等更加注重女孩及失学儿童，尤其是冲突后国家的这类儿童。

71. 在扫盲十年的早期，世界银行继续执行 7 项大型扫盲项目及 14 项其他多种内容的项目，这些项目涵盖 1 100 万文盲。十年间，世界银行执行了 256 个初级教育计划，49 个学前教育计划，29 个青年和成人扫盲计划。其他相关努力包括《减贫战略文件》，全球促进教育伙伴关系，提高教育效果系统方法，以及确保建立一个强大的全球知识库。

72. 开发署通过提供更广泛的发展前景和发展框架来支持扫盲工作，包括通过其对联合国国家小组的支持。在巴基斯坦，“成人教育和非正规基础教育”是联合国联合教育方案(2008-2010 年)确定的 4 个领域之一，该方案拥有 2.608 亿美元的预算。近期，通过千年发展目标加速框架，开发署对约 46 个国家提供了支持。

73. 联合国其他机构也对联合国扫盲十年目标做出了贡献：联合国粮食及农业组织通过推动对农村人口的教育；劳工组织通过将扫盲融入其职业培训，加强非正式学徒和企业家身份，支持教师并推动使用本土语言；联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署通过支持把发展教育对策作为一项艾滋病病毒干预战略，并开展其工作，改善感染艾滋病病毒人群的尊严、生活质量及预期寿命；联合国人口基金尤其通过开展性健康和生殖健康工作，减少孕产妇死亡率，并通过促进对人口动态学的了解；粮食署通过学校供餐方案；世界卫生组织通过推广卫生知识。2010 年 7

³⁹ 见拉丁美洲经济委员会及教科文组织拉丁美洲和加勒比区域办事处：文盲的社会和经济影响(2010 年)。

月成立的联合国促进性别平等和增强妇女权能署是推动女孩及妇女扫盲的一个积极步骤。

74. 全球性倡议带来了新的动力。作为筹资机制的全球促进教育伙伴关系帮助低收入国家把加强儿童扫盲作为国家计划不可分割的一部分，并在近期将此作为其2012-2015年战略计划的重点领域。2003年到2013年间，全球促进教育伙伴关系向教育划拨超过31亿美元。许多双边捐助方继续支持基础教育，同时注重儿童和青年扫盲。

75. 由于其丰富的专业知识和洞察力，非政府组织在促进创新性服务提供、资源调集、积极的政策对话和倡导，以及当地组织的能力建设上发挥了重要作用。私营部门伙伴在技术和资金方面日益加大了对扫盲倡议的支持。大学、研究所、议会、记者和社区等其他民间社会伙伴对推动扫盲议程提供了帮助。部门间合作、南南合作以及三方合作产生了更大的影响。

76. 扫盲十年期间学习到的经验指出，亟需各合作伙伴在其比较优势基础上，加强协调一致的努力，以推动普及识字。鉴于我们正不断接近2015年实现全民教育目标及千年发展目标最后期限，须对扫盲在未来教育和发展议程中的定位进行集体反思。

五. 制定未来议程

77. 《联合国扫盲十年国际行动计划》执行情况最终评价强调需要在未来采取以下行动：

(a) 动员做出更坚定的政治和经济承诺，确保协调一致的行动：

(一) 提高政治意愿并加强对扫盲的资金承诺。评价强烈建议各国政府加强政治和资金承诺，尤其是对青年和成人扫盲及非正规教育的承诺。呼吁各发展伙伴通过培养各种伙伴关系，让传统捐助方以及社区和私营部门等非国家供应者参与其中，以此从技术和资金上支持此类努力，并探索新的筹资模式；

(二) 加速协调一致的全球行动、倡导和伙伴关系。迫切需要出台一个把区域和国家一级行动联系在一起的全球框架，以协调和支持集体努力，并更加明确地阐明每一名合作伙伴的作用和责任；

(三) 将扫盲作为一项教育和发展的迫切要务纳入未来的全球发展构架。把扫盲纳入未来的教育和发展议程至关重要。所有各级的目标制定需要积极致力于纳入整体的扫盲愿景，并明确关注扫盲学习的质量；

(b) 通过加强教育系统和干预措施增强集体努力：

(一) 加强以三管齐下的扫盲做法为基础的国家终身学习体制。要推动实现普及识字和掌握更高层次的识字技能，则需加强终身学习体制，该体制需使正规教育和非正规教育得以发挥协同增效作用，同时以三管齐下的扫盲做法为基础：改

善儿童及青年基础教育的质量；为失学儿童、青年和成人提供替代学习机会；丰富识字环境；

(二) 加强非正规教育及替代学习以惠及偏远人群。为通过灵活、有效、针对具体背景的方法满足多样化学习需求，评价建议加强非正规教育和替代教育，并探索更多创新传授方式和教学法，包括有效利用信息通信技术；

(三) 改善扫盲教学和全民学习的质量。迫切需要通过系统的方法提供富有意义的扫盲学习机会，以提升质量，并将课程、教师/辅导员、材料、授课语言、学习环境及评价等要素纳入其中；

(四) 加大努力应对成人文盲和半文盲。为推动实现一个包容的无文盲世界，迄今为止仍处于相对被忽视状态的成人扫盲需得到大力推动；

(五) 更加关注女孩及妇女的学习需求。通过为扫盲提供针对具体性别及具体背景的政策和方案，改变女性文盲状况至关重要。还有必要对男孩及男子酌情执行积极的区别对待措施；

(c) 建立健全的知识和技术库：

(一) 重新审查扫盲概念以在快速变化的当今社会中加强学习的关联性。评价呼吁进一步探讨扫盲概念，并作为可持续发展的组成部分确认基础识字的最低门槛；

(二) 改善扫盲监测和评价。循证决策和高质量的学习需要通过改善扫盲监测、评价和研究加强知识和信息库。迫切需要加强国家评价系统，改善对识字技能的直接衡量做法，以及建立用于决策者、从业者和研究人员进行知识共享的全球网络或平台。

六. 建议

78. 《联合国扫盲十年国际行动计划》执行情况最终评价呼吁采取持续的集体努力，应对国家、区域和全球各级不断演变的扫盲议程。扫盲十年期间所取得的成就需要通过额外的技术和资金支持，以及将扫盲工作全面融入所有各级的发展构架来加以巩固和扩大。

79. 强烈建议各国和发展伙伴通过多头并进的方法继续推进扫盲和识字环境，并重点关注边缘化群体，特别是女孩和妇女。

80. 为协调全球努力并采取协同行动，教科文组织可建立全球多个利益攸关方伙伴关系，以支持各国努力加快实现 2015 年乃至以后的未尽议程方面的进展。作为一个集体行动的论坛，这一伙伴关系将有助于动员做出政治承诺，并调集技术资源和资金。该伙伴关系还可促进扫盲工作的创新。它还可推动国家的相关行动，以加强制度基础并丰富扫盲政策和方案，从而实现建立一个无文盲、包容、可持续世界的愿景。