



经济及社会理事会

Distr.: General
18 April 2011
Chinese
Original: English

2011 年实质性会议

2011 年 7 月 4 日至 29 日，日内瓦

临时议程* 项目 2(b)

高级别部分：年度部长级审查：落实
教育方面国际商定目标和承诺

年度部长级审查的主题：落实教育方面国际商定目标和承诺

秘书长的报告

摘要

教育不仅是一项基本人权，而且是实现许多其他发展目标的催化剂。本报告强调所有发展目标间相互联系的性质。它概述在实现与教育相关的国际商定发展目标方面取得的进展，确定挑战和可能的政策反应，并提出若干建议。除初等教育外，报告还涉及学前教育、青年及成人扫盲和技能发展以及两性平等等问题。报告审查教育质量及各国之间和各国内部的学习差距的相关性，以及教师短缺和部署等问题。它突出强调在克服获得和参与教育机会的不平等问题并确保更公平分配更高水平的学习成果方面证明行之有效的措施。报告认为可以较低的成本取得质量和公平性的改善，同时还说明需要加强国内和国际投资水平、提高其使用效率并改进将资金分配用于处境最不利者的工作。

本报告应结合秘书长关于当前全球和各国的趋势和挑战及其对教育的影响的报告阅读。

* E/2011/100。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 在实现国际全民教育目标方面的趋势	4
三. 教育质量：提高学习成果	11
四. 克服全民普及基础教育方面的障碍	13
五. 调动教育资源	17
六. 今后的方向和建议	19

一. 导言

1. 全民教育是一项基本人权。接受基础教育的权利被纳入大多数国家立法，世界上约 90% 的国家制订了具有法律约束力的规章，其中规定儿童必须上学。此外，接受基础教育的权利是一个有使能作用的权利，因为它是实现其他经济、社会和文化权利的一个条件，也是社会变革的催化剂。

2. 教育对减贫和人的全面发展的积极影响是有据可查的。这些影响包括农村生产力和城镇个体就业的增加、收入水平的提高、生育率的降低、更好的饮食和疾病的更早期和有效诊断、更好的儿童保健(特别是通过女性教育程度的提高)和更长的预期寿命。教育对实现所有千年发展目标的核心作用在大会第六十五届会议关于千年发展目标问题的高级别全体会议成果文件(大会第 65/1 号决议)中得到明确重申。

3. 教育、卫生、减贫、两性平等之间的关键相互联系是有据可查的。例如，初等教育(千年发展目标 2)对健康(目标 4、5 和 6)、减贫和消除饥饿(目标 1)以及两性平等(目标 3)具有积极影响。反过来，在保健、减少贫穷和饥饿以及两性平等方面的改进又对教育产生积极影响(见表 1)。

表 1

教育、卫生、两性平等和减少贫穷和饥饿之间相互加强的正面联系

	对教育的影响	对健康的影响	对减少贫穷和饥饿的影响	对两性平等的影响
在教育方面的改进	—	鼓励良好的卫生习惯，延迟结婚年龄，降低生育率和儿童死亡率，改善孕产妇健康，促进艾滋病毒预防；初等教育提供接受中等和大专教育的机会，培养技术熟练的卫生工作者	提高农业生产率 and 非农就业机会；初等教育提供接受中等和大专教育的机会，造就技术熟练的劳动者	改进所有儿童的学习和进步
在健康方面的改善	提高初始入学率、每日出勤率、进步、学习成绩	—	增加体力和生产力，并降低医疗费用	提高妇女和女童的身心健康，使她们能够充分参与社会(在政治、经济、社会和文化领域)
在减少贫穷和饥饿方面的改进	提高初始入学率、每日出勤率、进步、学习成绩	改善营养和创造用来支付医疗保健费用资源	—	提高妇女的健康和地位，从而使她们更有能力促进在政治、

	对教育的影响	对健康的影响	对减少贫穷和饥饿的影响	对两性平等的影响
在两性平等方面的改进	改善女童和男童在学校发展的关系；有效教导社会价值观，为所有儿童创造一个更安全的环境	改进给予妇女和男子的治疗；保护妇女免受与基于性别的暴力有关的健康风险；改善母亲和新生儿保健和家庭营养	改善妇女和男子的营养和工作机会；确保“关爱经济”获得充分支持	经济、社会和文化上建立两性公平的社会关系

来源：The Lancet，第 376 卷，第 9745(2010) 号。

4. 更高层次的教育成果是在实现千年发展目标 1、3、4、5 和 6 方面取得进展的一个条件和一个结果。虽然人们历来一致认为个人和社会的教育投资经济回报率在初等教育一级是最高的，但是可以说，目标 2 是实现其他发展目标的重要催化剂，正是因为它提供了接受小学后教育和培训的机会，而小学后教育和培训对其他发展层面具有显著影响。

5. 因此，在加快实现千年发展目标的进展方面，必须继续执行在 2000 年通过的范围更广的达喀尔全民教育行动框架，以增加教育在实现更广泛的发展目标方面的影响。

二. 在实现国际全民教育目标方面的趋势

6. 千年发展目标与教育相关的两个具体目标——与初等教育相关的 2.A 和与两性均等相关的 3.A——与更广泛的全民教育行动框架内所载的两个目标相重叠。本节概述实现这些全民教育目标方面的趋势。¹

幼儿保育和教育

全民教育目标 1

扩大和改善全面幼儿保育和教育，特别是最脆弱和处境不利儿童的保育和教育

儿童死亡率

7. 儿童在幼儿期获得的认知、社会和语言技能构成终身学习的基础，并影响他们的教育机会。这种技能的发展由营养、健康、生活条件和家庭贫困情况决定。

¹ 对这些趋势的更详细分析载于联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)最新的《全民教育全球监测报告》。

幼儿保育的一个重要指标——儿童死亡率的变化情况概览表明，尽管在世界所有区域正在取得进展，但存在极端不均等的现象，撒哈拉以南非洲的儿童死亡率最高，高于南亚和西亚的儿童死亡率，是阿拉伯国家和中亚儿童死亡率的将近三倍（见表 2）。

学前教育

8. 学前教育投资是克服幼儿期可能的学习障碍和加强小学学习的一种成本效益高的途径，特别是对来自更弱势社群的儿童而言。虽然学前教育的参与率呈现全球性的增加，世界所有区域特别是撒哈拉以南非洲及南亚和西亚的入学率不断提高，但增涨是不均衡的。最新数据表明，学前教育的毛入学率参差不齐，北美和西欧为 80%，中欧和东欧、拉丁美洲和加勒比超过 70%，亚洲为 40-50%，阿拉伯国家和撒哈拉以南非洲则不到 20%。同样，与其他各级教育的情况往往相同的是，在国家内部存在明显的差距，最弱势儿童的入学率最低。公共投资应着眼于缩小差距，以边缘化群体作为目标，这些群体往往从学前学习获得特别高的受益。

表 2

幼儿保育和教育目标的关键指标

区域	5 岁以下儿童死亡率		毛入学率：学前教育	
	2005-2010 年 (每 1 000 人)	与 2000-2005 年 相比的变化(百分比)	2008 年 (百分比)	与 1999 年相比 的变化(百分比)
世界	71	-8	44	34
低收入国家	122	-8	18	29
中低收入国家	70	-9	42	52
中上收入国家	27	-16	66	31
高收入国家	7	-07	77	7
阿拉伯国家	50	-13	19	27
中亚	52	-9	29	42
东亚及太平洋	31	-11	48	27
南亚和西亚	82	-10	42	96
拉丁美洲和加勒比	28	-14	68	23
北美和西欧	6	-6	80	6
中欧和东欧	19	-17	66	34
撒哈拉以南非洲	149	-8	17	43

来源：教科文组织(2011 年)。

9. 妇女的教育程度，特别是中等教育方面的程度，对其对子女教育的需求产生积极影响。一个母亲的教育水平对孩子的入学率和教育程度有强大的积极影响，特别是对女孩而言。对于不识字的成年女性和已经错过上学机会或在完成全部初等教育周期前辍学的校外青年，非正规教育方案可以为鼓励他们的孩子参加学前教育并提高这些儿童的学习成果和生活机会作出重大贡献。

普及初等教育

全民教育目标 2

确保到 2015 年使所有儿童特别是女童、处境困难的儿童以及少数民族儿童，都能接受和完成免费的和高质量的义务初等教育

千年发展目标具体目标 2. A

确保到 2015 年使世界各地的儿童，不论男童或女童，都能够完成全部初等教育课程

入学率

10. 从 2000 年以来的期间开始，在实现普及初等教育方面取得迅速进展。在此期间，一些最贫穷国家大幅增加了入学率，缩小了性别差距并向弱势群体提供机会，增加速度最快的是撒哈拉以南非洲、南亚和阿拉伯国家²（见表 3）。2010 年千年发展目标报告的结论是，尽管许多贫穷国家取得巨大进展，但目前的进展速度不足以确保到 2015 年所有男童和女童都能完成全部初等教育课程。

完成

11. 在上学机会和出勤之外，重要的是要确保儿童完成整个初等教育周期，这是获取可持续的识字技能的一个必要条件，尽管有时是一个不充分的条件。³事实上，尽管自 2000 年以来全球在入学率方面取得进展，但仍有数百万儿童辍学，没有完成初等教育周期的全部课程，没有获得基本的识字、算术能力或必需的学习工具。辍学率依然很高。辍学原因包括学校教育的直接和间接费用增加，特别是在经济危机和粮食价格危机的背景下，以及教育质量差和许多个人、家庭和社区认为教育没有很大的相关性。供给因素，如教育质量、缺少学校和(或)学校距离远，也促使辍学率增加，特别是在女童和青少年中，这些人的在学率因与性别有关的健康和安全问题而受到进一步挑战。

² 贝宁、不丹、布基纳法索、布隆迪、吉布提、埃塞俄比亚、几内亚、坦桑尼亚联合共和国、毛里塔尼亚、摩洛哥、莫桑比克、马达加斯加、尼日尔和也门等国的小学净入学率显着上升。

³ 完成率计量从 1 年级开始的学生完成小学最后一个年级的比例。

表 3
普及初等教育目标的关键指标

区域	调整后小学净入学率 ^a		小学最后年级读完率	失学儿童	
	2008 年 (百分比)	与 1999 年相比的 变化(百分比)	2007 年 (百分比)	2008 年 (千人)	与 1999 年相比 的变化(百分比)
世界	90	7	93	67 483	-36
低收入国家	82	28	67	24 838	-42
中低收入国家	90	6	88	35 846	-36
中上收入国家	95	1	94	3 740	-15
高收入国家	96	-0.3	98	3 065	3
阿拉伯国家	86	11	97	6 188	-34
中亚	94	-1	99	322	-11
东亚及太平洋	95	1	—	7 869	-27
南亚和西亚	90	14	66	17 919	-51
拉丁美洲和加勒比	95	1	86	2946	-21
北美和西欧	96	-2	99	2 224	55
中欧和东欧	94	1	97	1 148	-32
撒哈拉以南非洲	77	31	70	28 867	-32

来源：教科文组织(2011 年)。

^a 调整后小学净入学率计量小学学龄儿童的小学或中学入学率。

失学儿童和青少年

12. 初等教育不普及和幼年辍学的现象继续剥夺许多儿童接受基础教育的权利。但是,2000 年以来全球在小学入学率方面取得的进展将失学儿童的绝对总人数从 1999 年的估计 1.06 亿减少到 2008 年的约 0.67 亿。虽然取得整体进展,但在某些区域,如加勒比、北美、西欧以及太平洋,失学儿童的绝对数字自 1999 年以来实际上有所增加。总的来说,全世界失学儿童人数仍然很高,其中接近一半仍然集中在撒哈拉以南非洲(3 200 万),四分之一在南亚和西亚(1 800 万)。此外,据估计超过三分之一的失学儿童生活在受冲突影响的低收入国家,如阿富汗、刚果民主共和国和苏丹。据估计,4 000 万失学儿童有残疾。此外,女童、童工和生活在贫民窟和农村地区的儿童在失学儿童中所占比例仍然过高。因为各种因素综合作用的结果,这些儿童被边缘化,教育最难普及到他们。女孩还在失学青少年中占大多数,特别是在阿拉伯国家、南亚和西亚,以及撒哈拉以南非洲。

13. 高辍学率和初等教育不普及的情况还是公共和私人资源利用效率不高的一种迹象。若要提高保留率,关键是要更好地理解辍学的模式和原因,包括通过分析家庭调查的数据,以便更好地设计一套广泛的政策和战略,解决深层的脆弱性。

青年和成人扫盲和技能

全民教育目标 3

确保通过公平获得适当的学习和生活技能方案满足所有青年和成人的学习需求

全民教育目标 4

到 2015 年使成人识字人数尤其是妇女识字人数增加 50%，所有成人都有公平机会接受基础教育和继续教育

14. 因此，普及高质量初等教育与实现关于青年和成人的学习和生活技能的全民教育目标 3 和旨在到 2015 年提高成人识字率的目标 4 的进展密切相关。从 1985-1994 年期间到 2000-2007 年期间，全球成人识字率从 68% 上升到 80%，进展最迅速的是南亚和西亚以及阿拉伯国家。但是，不同区域和国家仍然存在差距。

表 4

青年(15-24 岁)识字率

区域	1985-1994			2005-2008		
	共计	男性	女性	共计	男性	女性
阿拉伯国家	74	83	65	87	91	84
中欧和东欧	98	99	98	99	99	98
中亚	100	100	100	100	100	100
东亚及太平洋	95	97	93	98	98	98
东亚	95	97	93	98	99	98
太平洋	92	93	90	91	91	92
拉丁美洲和加勒比	92	92	92	97	97	97
加勒比	74	77	72	80	80	80
拉丁美洲	92	92	93	98	97	98
北美和西欧	100	99	100	100	100	100
南亚和西亚	60	72	48	79	86	73
撒哈拉以南非洲	65	72	58	71	76	66
世界	83	88	79	89	92	86

来源：教科文组织，《2011 年全民教育全球监测报告》，根据教科文组织统计研究所数据库。

注：1985-1994 年期间和 2005-2008 年期间的数据是所述期间的最新可得数据。

15. 青少年的教育程度是关于发展问题的任何讨论的一个战略考虑因素。过去二十年的趋势概览清楚表明在减少文盲青年所占比例方面取得重大进展，特别是在

南亚和西亚以及阿拉伯国家、加勒比和撒哈拉以南非洲(见表 4)。此外, 还可以看到南亚和西亚、撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家在缩小青年识字率的性别差距方面取得重大进展。⁴ 尽管取得这一进展, 但最新的区域数据表明一些区域持续存在差距, 撒哈拉以南非洲及南亚和西亚分别有超过四分之一和五分之一的青年仍然没有基本的识字能力。这些区域中处境不利的女童仍面临显著的性别差距。

16. 与给予初等教育的关注相比, 通过技术与职业教育培训实现扫盲和技能发展的工作在大多数国家相对受到忽视。然而, “基本学习需要”这一更广泛的概念具体指的就是为能够有尊严地生活和工作而需要进行的学习。对于雇主而言, 对通过技术与职业教育培训发展技能的重视往往被视为对其经济竞争力至关重要。政府和捐助机构往往将经济和社会优先事项结合起来, 认为技术与职业教育培训有助实现经济发展, 并且是解决贫困和边缘化问题并支持社会融合的手段。

教育上的性别平等

全民教育目标 5

至迟到 2005 年消除小学和中学教育中的两性差距, 至迟到 2015 年取得教育上的两性平等, 着重于确保女孩有充分和平等的机会取得并完成优质基础教育

千年发展目标具体目标 3. A

最好到 2005 年消除初等教育和中等教育中的两性差距, 并迟于 2015 年消除所有各级教育中的这种差距

初等教育中的两性均等

17. 在缩小教育中的两性差距方面有了长足的进展。许多区域, 包括中欧和东欧、中亚、东亚及太平洋、拉丁美洲和加勒比、北美和西欧, 已经在初等教育中实现了两性均等。

18. 发展中国家整体而言在初等教育中也接近于实现两性均等(见表 5), 在南亚和西亚、撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家尤其如此。

19. 虽然取得了这些积极的进展, 但失学儿童依然以女孩为多。

⁴ 这个模式的一个重要例外是加勒比地区, 该地区的传统性别差距正在扩大, 使青年男子处于不利地位。

表 5
初等、中等和高等教育中的两性均等

区域	初等教育				中等教育		高等教育	
	净入学率		失学儿童		毛入学率		毛入学率	
	两性均等指数(女/男)		女生百分比		两性均等指数(女/男)		两性均等指数(女/男)	
	1999 年	2008 年	1999 年	2008 年	1999 年	2008 年	1999 年	2007 年
阿拉伯国家	0.90	0.94	58	58	0.88	0.92	0.74	1.05
中欧和东欧	0.97	0.99	57	50	0.97	0.96	1.18	1.25
中亚	0.99	0.98	52	55	0.99	0.98	0.93	1.10
东亚及太平洋	1.00	1.02	47	39	0.94	1.04	0.75	1.00
东亚	1.00	1.02	47	38	0.94	1.04	0.73	0.99
太平洋	0.98	0.97	54	52	1.00	0.96	1.24	1.31
拉丁美洲和加勒比	1.00	0.99	46	51	1.07	1.08	1.12	1.19
加勒比	1.00	1.03	49	48	1.01	1.00	1.30	1.36
拉丁美洲	1.00	0.99	45	52	1.07	1.08	1.12	1.19
北美和西欧	1.00	1.01	49	45	1.02	1.00	1.23	1.33
南亚和西亚	0.84	0.95	65	59	0.75	0.87	0.64	0.77
撒哈拉以南非洲	0.88	0.95	54	54	0.82	0.79	0.67	0.66
世界	0.94	0.98	57	53	0.91	0.96	0.96	1.08

来源：教科文组织，《2011 年全民教育全球监测报告》，以教科文组织统计研究所数据库为基础。

中等和高等教育中的两性均等

20. 在若干区域，包括中亚、东亚、拉丁美洲和加勒比、北美和西欧，已经在中等教育中实现了两性均等。在其他区域，即南亚和西亚以及在稍低程度上在阿拉伯国家，性别差距已经缩小。

21. 然而，有些区域却出现了倒退，尤其是撒哈拉以南非洲和太平洋地区。总体而言，在三个平均入学率也是最低的区域（撒哈拉以南非洲、西亚和南亚），中学入学率方面的性别差距是最明显的。

22. 高等教育在这方面取得了扎实的进展（撒哈拉以南非洲除外），有些区域的进展非比寻常。阿拉伯国家、东亚及太平洋以及南亚和西亚在过去十年间都取得了长足的进展。在某些区域（中欧和东欧、加勒比、北美、太平洋和西欧），高等教育的女生入学率已远远超过男生，这一趋势最终可能也会引发关注。

教育中的不平等和边缘化的型态和规模

23. 要计量教育中的边缘化往往很困难，原因是缺少指明处境最不利群体的国家数据，使得计量工作复杂化。令人担忧的是，许多政府对改进此类数据不大感兴趣。

24. 不过，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)2010 年对 80 个国家进行的一项研究认定，虽然过去十年间教育领域总体取得了进展，但完全丧失受教育权的现象依然极其严重。

25. 使情况更加复杂的还有一个因素，即：国家的平均值往往掩盖了与贫穷、语言和性别相关联的极端不平等。

26. 贫穷与语言差异和性别差异合在一起，往往会兑成一杯社会排斥和教育边缘化的烈性鸡尾酒。在教育方面持续存在严重两性不均等的情况下，这种不均等往往会因妇女和女孩在此种社会传统上处于弱势地位以及社会对性骚扰和基于性别的暴力普遍持容忍态度而变得更加严重。

27. 受冲突影响的国家是教育排斥现象的另一个主要存在地。世界上的失学儿童中，有 40%左右生活在这些国家。常受歧视的疾病如艾滋病毒/艾滋病，也是教育排斥现象的主要起因。

28. 因此，不应当因为在某些领域受教育机会大有进展，就在其他方面产生自满情绪。各国政府必须显著加大力度，向难以触及的群体(如少数民族、贫民窟和农村边远地区的贫穷家庭、受武装冲突影响者以及残疾儿童)提供机会。要取得成功，就必须在对当地的边缘化型态有明确认识的基础上，认真制定战略。

三. 教育质量：提高学习成果

全民教育目标 6

改进教育所有方面的质量，确保人人都能学好，以便所有人取得获得确认的和可衡量的学习成果，尤其在识字、算术和基本生活技能方面

29. 直到最近为止，教育发展方面的重点大多都放在让更多儿童和青年有机会接受基础教育上面，对教育进程成果的重视要少得多。完成劣质的初等教育周期并不能确保掌握识字技能。例如，对撒哈拉以南非洲 21 个国家所作的分析表明，受过五年教育的 22 至 24 岁青年人还是文盲的可能性有 40%。因此，小学辍学的型态加之小学学习质量往往低劣，导致青少年成为文盲。

各国间及各国内在学习成绩方面的差距

30. 除了在受教育机会以及参加教育方面的差距外，各国间在学习成绩方面的差异也很大。在各国内部，学习成绩方面也存在严重的不平等，特别是在低收入国家，此种不平等现象往往要严重得多。

31. 虽然学习成绩可能会随平均收入水平的增加而上升，但两者绝不是自动相联的。最近对二十个国家学校改进情况的研究证实，教育开支额类似的系统，其教育业绩迥然不同；增加支出并不总是导致学习成果更好或更公平。教育质量的提高，往往不是通过增加经费，而是通过更重视效率和质量实现的。

增强学习的针对性

32. 增强学习内容的针对性对于提高教育成效而言至关重要。提高教育质量，特别是中等教育的质量，在很大程度上取决于让教、学进程更加贴近实际工作。这就要求把工作体验纳入课程和考试要求中，并促进学校同提供职业技能实际现场培训的职业和技术培训机构之间开展协作。哥伦比亚的一个“拯救儿童”项目提供的实例包括：在学校农场进行农业培训，并开发旅游整套计划，培训学生担任导游。增进学术学习和专业学习之间的联系对于就业、创收和减少贫穷而言是必不可少的，但不能只看提高学习的针对性的经济层面。教育，包括技术与职业教育培训，在人的全面发展成果方面大有可为。在今天的全球化世界，可持续发展也要求有具体的知识、技能和价值观，以应对当代广泛的挑战，这些挑战涉及环境(可持续管理自然资源、气候变化、自然灾害的风险)以及在日益相互依存和不断变化的世界中的社会、公民和政治社会化(尊重生活、人的尊严、文化多样性和人权原则)。全球公民身份的上述内容对于提高教育的针对性及加强其对实现千年发展目标的催化作用而言，是必不可少的。

教、学进程

33. 需要通过以下途径，更多地重视教、学进程：采取以学生为中心的办法，拟订更有针对性的、提供生活技能并便利向劳动市场过渡的课程，提供相关的和负担得起的书本材料。推荐的做法是，在入学的头几年以当地语言教学，并处理秉性、性情、同侪压力和社交等问题。在许多情形下，实施以学习者为中心的办法依然具有挑战性，因为教室过于拥挤、缺少适当的初步师资培训以及缺少专业发展机会等问题严重削弱了教师的能力。

34. 基于全面、多层面和适应当地情况的模型的联合国儿童基金会(儿基会)爱生学校政策表明，学校可以营造以儿童为中心的、安全健康的学习环境。在开放教育资源和远程学习机会等方面，信息和通信技术为提高教育质量、增加受教育机会提供了若干有前景的技术发展。此外，优质的教、学方案不一定费用昂贵，尤其是在针对具体情况和目标的情况下。不仅可以利用负担得起的、当地可取的资

源来制作教、学材料，而且还可以有效地利用当地专家执教，并分享其丰富的知识和经验。

教师缺口

35. 要在提高学习质量方面持续取得进展，教师是顶顶重要的资源。在实现千年发展目标 and 全民教育目标方面的一大挑战，尤其是就边缘化群体而言，就是合格教师严重短缺。为加快普及初等教育工作的进度，各国将须大力招聘和培训教师。许多国家面临严峻的师资短缺。此外，已普及初等教育的国家在招聘、培训和保留足够数量的合格小学教师方面，依然面临挑战。2008 年，包括发展中国家和发达国家在内的近 100 个国家在争取到 2015 目标年向所有小学适龄儿童提供优质教育的努力中，面临一定程度的师资短缺。要到 2015 年实现千年发展目标 2，可能至少需要增加 190 万名新教师。鉴于 2008 年至 2015 年间教师队伍估计减员 720 万人，⁵ 将需要在世界范围招聘共 910 万名教师，以确保到 2015 年实现千年发展目标 2。据估计，仅在撒哈拉以南非洲所需的新教师人数，就同该区域现有的师资力量相当。此外，据估计，在艾滋病毒感染率高的国家，师资短缺有高达 77% 是因为艾滋病毒和艾滋病的关系。

教师部署的不公平型态

36. 合格教师的短缺同部署的型态也有关系。学生—教师比率高的情况往往集中在农村地区以及贫困和边缘化的地区。此外，教师部署的不公平型态又因为合格教师人数有限而雪上加霜。教师士气低下，使得问题更趋严重，薪酬不高，妨碍了招聘有希望的候选人，迫使许多教师通过其他活动捞外快。教师旷工的原因可能是报酬低，但这与缺少其他奖励措施和专业发展机会（尤其是在农村地区）也有关系。扩大教师队伍以及确保其培训和专业发展所带来的财务难题，导致一些国家在雇用教师时提供的报酬较低，并减少教师福利，这可能损害教、学进程的质量。

四. 克服全民普及基础教育方面的障碍

37. 在教育目标同受教育权相一致时，采取各种措施，使教育更负担得起和更容易获取，使社会保护方案更全面，并使学习环境更具有包容性，都将有助于在受教育机会、教育公平性和教育质量方面取得进展。

让较贫穷家庭更能负担得起教育

38. 若干国家在履行其普及免费初等教育的法律义务方面，通过取消部分或全部学费，降低或消除了初等教育的直接成本。取消学费倡议最初是由儿基会和世界

⁵ 教师队伍减员的原因是：退休、职业变动或教学级别变动，以及承担非教学类的教育职责。

银行发起的，目的在于支助制定政策，通过消除或降低家长和家庭面临的成本壁垒，确保有机会接受优质基础教育。这一倡议通过取消学费或为穷人提供有针对性的费用减免、补贴和奖励措施，加快了普遍完成初等教育方面的进展，导致布隆迪、肯尼亚、东帝汶和乌干达等国的入学率激增。特别是，贫穷儿童、曾受排斥的儿童和弱势儿童(女孩、农村边远地区儿童、童工、残疾儿童和受艾滋病毒/艾滋病及社会冲突影响的儿童)的入学率大幅增加，这些儿童的家庭受学费的影响最大。取消学费对于公平性和包容性有直接影响，因为它涉及的是边缘化儿童、受排斥儿童和弱势儿童的权利及具体需求。

39. 贫穷因素影响家庭对教育的需求；完全取消学费只是对此种制约因素的部分对策。重要的是要考虑采取补充性措施，处理学校教育的间接机会成本问题。此类措施可能涉及削减校服、课本和其他材料费用，以及在中学提供有条件现金转移支付和助学金。例如，尼泊尔扩大了助学金方案，越南设立各种资助机制以帮助少数民族学生，莫桑比克专门向孤儿和其他弱势儿童发放购置衣服和文具的票券。另外，土耳其在 2002 年实行有条件现金转移支付，目标是让贫穷家庭的儿童正常就读中小学，而亚美尼亚则实行为教育供粮方案，通过提供校餐，增加了对入学和更经常到校上学的奖励措施。

使儿童和青少年有更多机会上学

40. 不易到学校和教室上课仍然是实现全民教育目标的重大障碍，特别是对农村地区的女孩、较偏远地区的孤立社区以及流动人口来说。有许多采取措施的成功实例，能减少到学校的距离，或使学校教育适应当地社区的具体生活条件。

方框 1

通过漂浮学校惠及孟加拉国边缘群体

孟加拉国在实现普及初等教育方面取得迅速进展，但这种进展并不均衡。初等教育中原先存在的严重性别不平等现象已经消除，而且农村地区在这方面正在赶上城市地区。然而，生活极端贫困的儿童入学率一直不甚理想，这个群体的边缘化仍然是普及初等教育的障碍。各非政府组织制订的各种举措惠及该国 100 多万名最边缘化儿童，这强有力地证明，该障碍可以消除。

另一个例子来自该国的河岸地区。有 80 多万比德人或称河上吉卜赛人，他们是以十到十五个家庭为一组、在船上生活的社区。比德人是该国最贫穷群体之一，他们长途旅行，无法永久定居，从来没有要求入学所需的居住权。他们的流动性使得儿童难以正常上学，因此，教师都不愿意招收他们或向他们提供书籍。

自 2006 年以来，一个名叫 Grambangla Unnayan 委员会的国家非政府组织通过 21 艘跟随比德人社区的“校船”来提供教育。教师是从该社区招聘并给予基本培训。这些船只提供两到三年的教育，之后，与定居亲戚合住的儿童可以入读公立小学。

41. 在孟加拉国，非政府组织采取主动行动，使因极端贫困和(或)其社区生活方式的流动不定而继续失学的儿童能获得更多教育机会(见方框 1)。玻利维亚人民基金会发起的学生家庭住宿方案，使居住在安第斯高原孤立小社区的极度贫困家庭的年轻人更有可能获得教育。在各市政区的资助下，设在地处战略位置的村庄的教育中心与提供住宿的寄宿家庭网络合作，使来自邻近社区的年轻人能在非周末日定期上学和参加预防性保健讨论会，并在周末返回自己的家庭和社区。通过为残疾儿童提供低成本的坡道、适当的厕所设施和交通也能加强他们上学的便利，这些障碍能够利用关于学校设计的政策干预和条例加以克服。

向失学儿童和青年提供第二次机会方案

42. 加速学习方案是另一个解决办法，可满足从未入学、在小学辍学或因冲突或自然灾害导致的流离失所而中断上学的儿童和青年的教育需要。例如，在加纳北部各处境不利的地区，非政府组织开办的第二次机会加速扫盲方案向失学儿童传授有效的基本技能，并在许多情况下，使他们有机会再进入正规学校接受教育(见方框 2)。

方框 2

解决加纳北部失学问题

加纳北部面临该国一些最严重的失学情况。该地区是该国入学率最低的地区之一，许多儿童在成年之前只上了几年学。家长指出，上学的距离、费用、季节性劳动力需要以及(对女孩来说)早婚是主要障碍。

非政府组织开办的一个创新方案旨在为加纳北部失学儿童提供第二次机会。“为生活而学”的方案向 8 至 14 岁儿童提供 9 个月的密集识字课程，目的在于让他们为重新回到小学做好准备。教学进度的设计能满足对儿童时间的季节性需要。学生获得免费的书籍，而且不要求穿校服，减少了上学的费用。

一些农村家庭认为，正规学校不尊重他们子女的尊严，没有加强他们的自尊。因此，“为生活而学”的课程设计是要使这些农村家庭认识到教育的意义。当地招聘的讲课人员用本地语言教授学生，这些讲课人员中有许多是志愿者，他们接受在职培训。

“为生活而学”取得了可观的成果。在 1996 年至 2007 年期间，它帮助了八个区约 85 000 名儿童，而且没有明显的性别差距。2007 年的一项评估发现，90%以上参加该方案的学生完成课程，从该方案毕业的学生 81%达到三年级读写和算术标准，65%进入正规教育体系。政府数据表明，“为生活而学”方案毕业生进入正规学校后，在数学和英语方面的成绩高于平均水平。

43. 在受冲突影响的国家里，失学儿童和青年的人数很多，加速学习方案能让年龄大一些的学生及时完成基础教育周期，为他们提供基本识字和生活技能。这种方案的例子包括苏丹教育部为帮助达尔富尔学生赶上耽误的学校功课所提供的方案，以及塞拉利昂教育部和儿基会向该国受冲突影响的青少年提供的辅助速成小学教育方案(见方框 3)。

方框 3

塞拉利昂辅助速成小学教育方案

11 年内战之后，塞拉利昂大量青少年失学，他们或是在战争中受到影响或卷入战争，失去了接受基础教育的机会。据估计，有 40 多万 10 至 15 岁儿童错过部分学业或从未上学。目前的青年失业率为 70%。

旨在扭转这种局面的一个令人印象深刻的方案，是由儿基会与塞拉利昂教育部共同制定的 Ibis 辅助速成小学教育方案。该方案向因这场战争耽误学习的儿童和青少年提供在三年里完成六年小学教育的机会。3 000 多名青少年已受益于这项方案。该方案还积极致力于加强中央及地区各级在提供教育方面的问责制以及教师和教育利益攸关者的专业发展，并让教师在教学期间接受培训。

44. 在前战斗人员的转业援助和融入社会经济生活方面，通过技术与职业教育培训发展职场技能的做法可以发挥重要作用。

克服教师的资源制约

45. 虽然资金短缺是改善发达国家和发展中国家教师培训和工作条件的一个重要制约因素，但它并非不可克服。可采取各种有效策略，减轻有限资源对教师培训和工作条件的潜在不利影响。其中最首要的是更好地管理现有资源。资源管理不善可以说是一个更为关键的制约因素。重视物质奖励之外的勉励措施，如向教师提供充分的专业支助，促进创新的作法、技能和激励，减少官僚作法，实行问责制措施等，可以改善教师的培训和工作条件，即使在资源匮乏的情况下。

46. 此外，对教师的专业支助在分散实行后，可以更负担得起，更有可持续性和针对性，特别是在偏远的地区。行之有效的经验包括建立分散后的教育主管机构向教师提供专业支助的能力，建立由胜任教师主导和协调的教师支助网络，并作为开展研究和交流经验等活动的空间。此外，向参与这种分散化专业支助服务的教师颁发文凭可以是一个重要激励措施。可利用信息和通信技术，通过远程教育来扩大师资培训方案的规模，可在提供远程教育时确保农民能从信息技术自助服务站获取有关市场和产品的信息。

47. 可采取一些有效措施来减少教育机会、参与和成果方面存在的不平等现象。可采用不同组合措施，以使教育对最贫穷社区来说更负担得起，对处境最不利的学习者来说更易获得，能更好适应当地情况和条件，并在学习质量方面更具公平性。虽然其中一些措施需要更多的公共资金，但许多措施并不需要。

五. 调动教育资源

48. 国内公共和私人资源是教育经费的主要来源。教育经费通常是仅次于国防预算的最大项目。在全球范围内，现今用于教育的国民收入比十年前略有增加，但各国之间存在巨大差异。经济增长率、税收数额和政治上的优先事项均是决定教育经费的主要因素。资源配置涉及到许多艰难的选择，而且又因教育需要较长时间才能得到“回报”而更加复杂。然而，在能够分配资源之前，首先必须调动资源。对于许多努力扩大教育机会和改善学习成果的国家来说，这仍然是重大挑战。

49. 最近的全球金融和经济危机使情况更加复杂，让本已十分紧张的公共财政和本已严峻的前景趋于恶化。与此同时，在一些发展中国家，家庭对教育的需求似乎因收入下降和教育费用越来越高而削弱。在这些地方，旷课、辍学和童工现象似乎正在增加。

50. 即便在最近的危机之前，并且尽管教育经费总体呈上升趋势，发展中国家教育投资不足就是一个普遍关注的问题。改变这种状况需要扩大教育开支的“财政空间”，办法包括：(a) 促进费用回收措施(尤其是对于高等教育和技术与职业教育培训方案)；(b) 鼓励私营部门的更多参与；(c) 更有效率地管理现有资源；(d) 增加援助和其他潜在的资源，如汇款和慈善捐款。此外，决策者应该首先侧重于通过提高税收和会计方面的效率来扩大整体的收入基础。

国外教育援助

51. 2002 年之后，教育援助逐渐增长了 30% 以上，并稳定保持在官方发展援助中的份额，但在 2008 年出现停滞。这方面的三个主要挑战是：主要捐助者为数不多；越来越重视高等教育而非基础教育；筹资不足的问题越来越严重。

52. 基础教育援助的削减尤为严重，危及过去所取得的进展。在各区域中，非洲面临的资金短缺问题最为严重，每年需要约 180 亿美元，才能在 2015 年之前实现教育发展目标。此外，还应在各国之间更均匀地分配援助。

传统和创新的资金来源

53. 然而，援助资金不足不应妨碍教育方面的努力。几乎所有国家的教育支出均远远超过教育援助资金。有各种经过时间验证的办法能提高现有资金的效益，其中包括提高教育支出的效率，打击腐败和削减其他领域的开支(如军事/安全支出)。

54. 私营部门和基金会也可作出重大贡献。私营部门可协助提高对教育部门作为经济竞争力关键投入的认识，并能协助发现对新技能的需要、制定标准和评价旨在满足劳动力市场需求的方案的成效。目前，私营部门和基金会筹集教育资金的潜力仍然远远没有得到充分利用，特别是与卫生部门已获得的较大成功相比。⁶ 对公司向发展中国家提供的教育捐款所作的初次估计表明，设在美利坚合众国的公司每年向发展中国家的教育捐款近 5 亿美元，向卫生部门的捐款为 70 亿美元。然而，公司给教育的捐款往往数额不大，而且分摊给许多非营利项目，短期资助周期为 1 至 3 年。此外，公司捐款大多不与发展中国家政府或其他捐助者等任何其他行为体协调。需要有更多关于国际公司如何支助发展中国家教育的数据，并需要对捐助者进行如何加强私营部门教育供资效益的教育。⁷

55. 此外，还就改善国家教育经费提出关于各种创新和非传统的资金来源的提议。例如，有一个想法是提供政策和其他方面的鼓励措施，以吸引更多非正规部门(非正规部门是许多发展中国家经济活动的一大组成部分)进入正规经济。其他提议包括对金融交易征收教育税、对职业运动员工资征税和建立教育“风险基金”。

全民教育快车道倡议

56. 全民教育快车道倡议在 2002 年推出，旨在扩大教育方面的进展。迄今为止，该倡议取得的结果好坏参半。有一项研究发现，由于治理不善、捐助者支助不足和资金拨款有限，该倡议取得进展的速度减缓，特别是在受冲突影响的国家。但该项研究还发现，该倡议的积极影响表现在国家教育政策协调得更好，而且出现了一个“催化基金”，能提供更多的支助。

改善教育伙伴关系

57. 教育经费的利用将需要社会各界和从家长、教师和地方学校董事会到国家决策者、投资者、非政府组织、捐助国政府和国际机构等更广泛的利益攸关者更多参与。

58. 无论是否有经济危机，国内资金流动仍将是教育支出的财政支柱。此外，推广健全的宏观经济政策(促进低通货膨胀和低债务)，将能确保这种流动是可预见的、持续的和不断增长的，这对于实现全民教育目标至关重要。

⁶ Marten and Witte, “New philanthropy and international development”, Alliance magazine, September 2008.

⁷ Van Fleet, “A Global Education Challenge: Harnessing Corporate Philanthropy to Educate the World’s Poor”, (Washington, D.C., Brookings Institution, 2011).

方框 4

区域会议

为支持筹备经济及社会理事会 2011 年年度部长级审查，举行了四次区域会议，聚集了各种不同的利益攸关者：政府、民间社会、联合国系统各机构和私营部门。所有与会者从各种地方和区域角度讨论了教育所面临的挑战，但都认为扩大获得教育的机会和提高教育质量是共同的目标。

西亚区域会议于 2010 年 12 月 9 日在多哈举行，主题为“惠及阿拉伯区域妇女、女童和边缘化群体的创新方法”。讨论的问题包括：(a) 提高边缘化群体特别是妇女的教育程度；(b) 对一些阿拉伯国家教育支出相对较高但教育成果不佳的关切；(c) 教育与该区域青年失业率较高之间的关系。

亚洲及太平洋区域会议于 2011 年 3 月 24 日在泰国春武里举行，主题为“教育是实现所有千年发展目标的关键：亚太地区的前景和挑战”，讨论的问题包括：(a) 各区域之间在教育机会和质量方面的重大差距；(b) 各区域近期教育进展速度存在差异的原因；(c) 教育对其他发展指标的积极影响。

非洲区域会议于 2011 年 4 月 12 日在洛美举行，主题为“非洲全民教育的权利：加强质量和公平性”。讨论的问题包括：(a) 扩大使用注重权利的办法来改善教育成果；(b) 迄今为止该区域在教育方面取得的进展；(c) 扩大实现其余目标的努力的途径。

关于拉丁美洲和加勒比的第四个区域会议将于 2011 年 5 月 12 日和 13 日在阿根廷布宜诺斯艾利斯举行，主题为：“拉丁美洲和加勒比在教育方面面临的重要挑战：教师、质量和公平”。除其他事项外，该会议将：(a) 评估该区域实现全民教育目标的进展情况；(b) 突出强调继续取得进展的主要障碍；(c) 探讨克服这些障碍的各种策略。

六. 今后的方向和建议

综合统筹的发展办法

59. 千年发展目标仍然是使世界持续关注发展问题的有力手段。教育不仅本身就是一个重要目标，而且被广泛视为实现所有其他发展目标的催化剂。教育成果水平的提高已证明与长期减贫努力、改善健康状况和促进性别平等有着内在联系。而且，现在人们也普遍认识到，教育对于促进转向更可持续的消费和生产模式具有重要作用。鉴于教育与其他发展目标的明确联系以及教育可发挥的催化作用，国家发展努力应以综合统筹的方式进行。必须将教育纳入拟定和实施统筹发展战略以及加速国家发展努力的过程中。

政策统一：各部门行动协调一致

60. 在改善教育方面的进展不仅取决于教育部门或国家教育当局采取的政策和行动，同时也依靠其他各部门的政策和行动。因此，实现国际教育发展目标需要各部门实行一系列协调和全面的政策。

61. 由于存在这些联系，各国政府有必要调整统一各部门的行动，以确保部门政策总体上协调一致，从而在统筹发展措施的框架内最大限度地发挥协同作用和教育影响。

加强全民教育召集机构之间的协调与合作

62. 联合国各机构必须确保采取更广泛的教育观点，使其支助各国教育发展努力的方案更为协调一致。这些机构也必须确保其教育方案相互之间并与更广泛的国家发展目标协调一致。

63. 虽然已经努力澄清全民教育运动五个召集机构(联合国开发计划署、教科文组织、联合国人口基金、儿基会和世界银行)的作用和责任，这方面仍需持续改进，特别是在加强国家一级合作以及利用各机构的相对优势和外地存在等方面。目前，各机构领导层都认识到这一点，最近成立的负责审议 2015 年以后全民教育议程的工作队就是证明。

64. 这五个召集机构应该为全民教育提供更有力的领导并加强合作，途径包括对各自在全球、区域和国家各级的作用和责任形成共同理解。

在普及初等教育之外：构想教育促进发展的更广阔愿景

65. 在谋求更广泛的全民教育议程时，国际社会还必须更密切地关注获得中等教育和进入“体面”职场的问题。证据表明，能否提供高质量的中等教育是完成初等教育过程的关键决定因素，因为与初等教育相比，中等教育关系到更大的经济利益。重要的是促进各种职业培训措施和各类非正式、低门槛的培训，特别是对边缘化的青年群体的培训。虽然小学和其他基础教育构成部分仍属优先事项，但需要认识到中等教育和技能发展，特别是青年妇女的中等教育和技能发展对实现其他千年发展目标的直接促进作用，并为此进行规划。

增加教育开支

66. 为了保持在更多和更公平地获得更高质量的基础教育方面取得的进展，教育业绩低于平均水平的国家应该增加教育总投资。不应该用全球金融危机作为政府减少教育部门开支的理由。现在国际社会普遍接受的是，一个国家的国民收入至少应有 6%用于教育，政府预算应有 15-20%用于小学教育。

67. 实现教育发展目标方面的进展仍然主要依靠国家供资，但国际资助继续是一个重要的补充来源，特别是对于低收入国家。重要的是，捐助方应履行 2005 年

所作的到 2010 年将发展援助总额从 800 亿美元增加到 1 300 亿美元的承诺。此外，捐助方应该在其发展援助总额中增加教育特别是基础教育的比重。

通过加强问责制和透明度提高效率

68. 仅仅增加教育开支是不够的；同样重要的是确保现有资源得到更有效率的利用和更公平的分配。来自发展中国家的证据表明，强烈的政治意愿是成功提高教育程度、质量和公平性的主要决定因素，可以说比教育专用财政资源的数量更重要，至少在某些情况下如此。有必要加强提供教育服务方面的问责制和透明度。实行适当的激励措施以加强问责和治理，可帮助改善主要机构的运作，因为这些措施有助于促进教师和地方官员参与决策过程、改善资源分配、防止资源流失、确保学校拿到资源以及改进人力资源管理。

通过包容性的政策和有的放矢的措施注重公平性

69. 公共教育资源的分配应该有助于减少不公平现象，特别是通过面向弱势社群的平权措施。要在公平基础上扩大教育的提供，就必须辅之以有针对性的干预措施，使之惠及边缘化群体。作为促进平等的做法的一部分，可能需要在提供免费初等教育之外，扩大社会保护措施和现金转移支付方案的覆盖面，后者以入学和出勤作为向家庭付款的条件。政府应根据边缘化人群的情况实施包容性的政策并制定方案，以便更好地触及目标群体。这类政策应该包括取消学费、减少与校服和课本有关的间接费用、提供更贴近边缘化社区的教育机会、为失学儿童和处境困难的青年举办加速学习方案以及增加获得儿童早期保教服务的机会。

提高更有效战略规划和实施的能力

70. 加强对教育的政治承诺的途径之一是提高战略规划和实施能力。为这种战略性的教育和培训管理建立重要基础的办法包括加强管理和信息系统、提高教育指标的相关性和可用性、改进数据收集、分析和应用以及加强监测和评价制度。提高国家战略规划能力也会加强国家对国际教育援助的自主权，确保其与国家发展的优先事项更加一致。迫切需要在数据收集、监测和评价领域进一步加强国家能力。

71. 关于提供教育和培训服务的规划需比过去更密切注意边缘化程度特别高的群体的具体特点，这些特点使提供服务更加困难，也限制了这些群体利用现有服务的能力。尽管在很多方面取得了进展，但没有足够的分类数据，因此无法充分监测学习成果。至关重要的是，应将户口调查数据用于查明辍学的型态和原因，并为最脆弱的儿童和青年拟定更有针对性的战略。

改善教师工作条件和师资培训

72. 教师是所有国家和所有社区最重要的教育资源。因此，改善教师工作条件和培训是不可或缺的。世界各地的经验表明，在各种情况下都可以采取措施改善教

师工作条件和培训。这类措施包括：与教师工会和家长教师协会开展建设性合作，以改善教师工作条件并执行教师行为守则；通过征税改善税收，并将此种资源部分用于改善教师培训和工作条件；订立教师培训学院共同标准；指定有公共、私人 and 民间社会行为体参与的独立机构负责确保教师培训机构的质量保证；任命既有决心又有战略头脑的领导人主管教育系统和教师培训学院；从当地社区征聘教师，以提高动力和减少缺勤；减轻人口普查统计、选举职责和其他任务等教学外行政任务的负担。这类措施将使教师有时间更多地接触学生。为确保实行全面的教师政策，应该在教师的培训、再培训和留用以及改善教师工作条件方面投入更大的努力。经常与受排斥家庭和有困难学生的父母接触的教师应该得到特别培训、支持和奖励。教育政策的制定过程也应含括这些教师。

提高学习的质量和相关性

73. 对于提高教育质量的任何努力而言，学习成果与具体情况下社会发展各层面的相关性至关重要。反过来，提高学习经验的质量和相关性也会提升教育在学生及其家庭和社区心目中的价值。针对不同教育阶段和各种教育类型制定国家质量标准，可使地方一级利益攸关者更多地参与，使学校管理具有更大的自主性，使教学过程更具包容性，并适应学生及其社区的具体需要，从而促进学习。此外，至少在初始阶段以母语为教学媒介，将家庭和学校体验联系起来，极其有助于改善学校与家庭在促进儿童和青年学习方面的合作。母语教学可大大提高教育经历的直接相关性，并促进扫盲和掌握基本学习技能。

74. 长期以来，一直通过举行大规模的国家、区域和(或)国际考试评估学习成绩，仅仅注重可衡量的认知技能。需要重视将具有当地意义和普世意义的价值观和态度同时纳入学习成果评估。提高教学的相关性还需要定期审查和制定课程，对此必须分配具体的预算款项。新内容和新方法的实施需要国家/区域机制采用全系统办法规划和协调课程更新的各个层面(教学材料的设计、职前和在职教师培训、学习评估、研究/评价以及监测)。