



## 2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约

临时议程\* 项目 4

联合国系统在落实经济及社会理事会 2011 年  
实质性会议高级别部分部长宣言方面的作用联合国系统在落实有关教育的国际商定发展目标和承诺方面  
的作用

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告概述了 2011 年联合国系统在确保落实经济及社会理事会 2011 年通过的《部长宣言》方面开展的活动。报告审查了联合国系统各实体及其合作伙伴与行为体采取的共同举措，包括对现有合作伙伴关系的分析以及加强与民间社会和私营部门伙伴关系的建议。这些努力可能会带来变革，也结合了对这一领域国际议程的反思，包括教育政策内容的新趋势、可能的目标以及新的概念，即越来越重视教育质量以及必须改进教育培训与职场之间的关系。

\* E/2012/100。



## 一. 引言

1. 经济及社会理事会在其第 2008/29 号决议中决定，其协调部分应专门审查在上一年度的年度部长级审查通过的《部长宣言》的执行情况。因此，2012 年协调部分将围绕“在教育方面实现国际商定的发展目标和承诺”的主题，即审查联合国系统在这方面的作用。

2. 本报告审查了联合国系统通过采取协调和共同举措，在教育领域开展的活动。报告根据了联合国各机构和办事处提供的资料。尤其是突出说明了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)以及联合国儿童基金会(儿基会)——联合国在这一领域的两个主要机构发挥的作用及其看法。本报告阐述了联合国系统其他组织和非联合国行为体结成的伙伴关系是如何推动这方面的国际行动的。尤其注意了旨在加速实现千年发展目标 2 的进展，即全民教育和相关目标。

3. 联合国目前正开展一项前瞻性进程，制定全系统愿景和 2015 年以后联合国发展议程的路线图。2002 年 6 月即将举行的联合国可持续发展会议在可持续发展目标和方案方面的成果也可能有对全民教育产生影响。鉴于这种新的可能性，本报告第四节将专门讨论教育领域新出现的趋势、挑战和视角以及对今后国际行动的性质可能产生的影响。

## 二. 加强联合国在教育领域的机构间伙伴关系和协调机制

### A. 全民教育运动是动员利益攸关方的共同平台

4. 联合国各机构制定和协调活动的主要机制是全民教育运动，这是为所有儿童、青年和成年人提供高质量基础教育的全球性承诺。自从 2000 年在达喀尔召开世界教育论坛会议以来，涌现出一批战略举措与合作框架，涉及范围广泛的利益攸关方。在这一进程中，全民教育运动已变得更具包容性和参与性，参与的不只是教育部委，而且还有来自社会各阶层的代表，从基层组织到全球企业都有参与。

5. 全民教育发起机构是教科文组织、儿基会、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和世界银行。授权教科文组织担任全民教育运动的全球协调机构，并负责一系列协调机制，包括对全民教育多方利益攸关方高级别小组以及全民教育工作组，后者包括为特定利益攸关方安排的机制。高级别小组取得的其他成就包括，推出的《全民教育全球监测报告》以及成立了教师促进全民教育国际工作队。

6. 围绕着这一运动，在全球范围出现了一些变化。有人批评说，上述机制未能成功动员高级别的充分支持，教科文组织在 2011 年审查了协调架构，建立了经修订的机制。这个新机制的目标是确保加强国家、区域和全球全民教育活动之间

的联系；通过每年进行高级别论坛，动员高级别政治支持；在全球年度会议上评估进展；通过指导委员会提供战略指导。所有利益攸关方都包括在这些架构内，以确保高效率、所有权和问责制。

7. 各国、联合国不同机构以及其他有关利益攸关方之间分享信息、专门知识和网络便利了全民教育运动的全球和区域协调。角色和职责已有分工，教科文组织负责通过发表全民教育全球监测报告，促进监测在实现全民教育目标方面取得的进展。此外，全球教育伙伴关系计划(以前的“快车道”倡议)一直专注于筹集资金；一些专题伙伴关系和举措则重点关注全民教育运动的具体方面；并成立了区域工作小组。例如，亚太工作组包括亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)以及亚洲开发银行和东南亚国家联盟(东盟)等区域性组织。

## B. 具体的伙伴关系和举措

8. 自 2000 年召开世界教育论坛会议以来，建立了一些伙伴关系并采取了一些专题举措，其中包括一个或多个牵头机构在内的多方利益攸关者伙伴关系，负责提供秘书处和协调机制。每个伙伴关系往往都拥有自己的治理系统，独立运作，向成员提供参与政策对话建立和分享知识、宣传和动员支持的活动。一些专题举措的重点是特定的弱势儿童群体(例如童工和全民教育全球工作队)，而其他的则侧重于国际发展主题和教育的内容(例如，机构间世界人权教育方案)以及妨碍获得教育的因素(例如，免学费倡议和学校供餐方案)。

9. 全民教育的旗舰伙伴关系和举措包括儿童早期保育和发展协商小组、残疾人受教育权倡议、机构间应急教育网络以及联合国扫盲十年：全民教育(2003-2012)。下文更详细地讨论了一些伙伴关系。

10. 2002 年，建立了全球促进教育伙伴关系，目的是加快在普及初级教育方面的进展。伙伴关系是国家一级融资政策与促进全民教育部门方案之间的契约，在董事会政策指导下运作，董事会成员包括发展中国家、捐助方、民间社会、教师工会、私营部门和多边机构的代表。2001 年 11 月，在一次筹资会议上，为这一倡议认捐了近 15.4 亿美元。全球促进教育伙伴关系秘书处得到了世界银行以及由教科文组织主持的董事会主席的支持。

11. 2000 年在达喀尔发起的联合国女孩教育倡议是全民教育原创的旗舰方案。这一倡议是为了提高女孩教育的质量和机会。儿基会作为牵头机构，通过这项倡议形成了各级合作伙伴的网络，由国际组织、民间社会、私营部门和捐助方代表组成的全球咨询委员会提供指导。其目的是在 2015 年之前解决中小学的性别差距问题。

12. 联合国青春期少女问题机构间工作队由人口基金和儿基会共同主持，伙伴单位包括国际劳工组织(劳工组织)、教科文组织、儿基会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和世界卫生

组织(卫生组织), 该工作队动员合作伙伴以促进实现女孩的权利, 包括健康权和教育权, 并培养女孩领袖人物。在教育领域, 工作队的重点是让女孩接受优质教育并完成学业, 尤其是女孩从小学过渡到中学后的教育和培训。

13. 保障性别平等的证据和数据倡议由妇女署和秘书处经济及社会事务部统计司共同管理, 与会员国、世界银行以及经济合作与发展组织(经合组织)协作, 旨在推动各种努力, 以获得有关教育、就业、创业和资产等方面具有可比性的性别指标, 编制这些领域国际数据和元数据的数据库。

14. 集中资源用于有效学校保健倡议提供了机构间框架, 在此框架内, 世界粮食计划署(粮食署)、世界卫生组织和儿基会共同努力, 通过与健康有关的学校政策、提供安全饮用水和环境卫生、以技能为基础的健康教育、学校保健和营养服务, 使更多的学校成为爱生学校。例如学校供餐方案作为贫穷家庭的安全网, 有助于使儿童特别是女孩留在学校就学。根据这一框架, 粮食署提供膳食, 并以此作为卫生组织驱虫方案的平台, 确保可从食物中吸收重要营养物质, 用以发育和成长; 粮食署和世界银行建立了关于“反思 21 世纪学校供餐情况”的伙伴关系, 其目的是在全球促进将学校供餐方案转变为本国拥有, 并提供资源。

15. 由儿基会和救助儿童会牵头, 机构间常设委员会教育小组努力改进人道主义工作人员和各国家机构在协调和管理紧急情况下教育方案的能力和准备情况。

16. 紧急教育机构间网络是全球各界代表组成的一个公开网络, 该网络认为事实上, 发生冲突期间, 教育有助于建立社会资本和凝聚力, 赋予儿童整体感和正常感, 同时保护儿童免遭免受伤害、绑架和招募加入武装团体。在冲突之后, 教育是和解与重建信任的一个关键因素。学校供餐和其他服务可用来加强教育的影响。此外, 2010 年成立了一个独特的机构间联盟, 即保护教育机构免遭袭击全球联盟, 以解决在武装冲突期间教育机构遭受有针对性的打击的问题。

17. 农村人民教育是联合国粮食及农业组织(粮农组织)和教科文组织发起的全球伙伴关系, 目的是消除穷人面临的障碍, 包括城乡之间的知识鸿沟、教育和培训。该伙伴关系成为关于国家和全球政策议程的农村人民教育平台, 成功地促进了农业部和教育部之间的跨部门合作。

18. 联合国教育促进可持续发展十年(2005-2014)联合国机构间委员会是个协作机制, 汇集了联合国 22 个机构, 重点关注可持续发展的教育方面, 促进联合国系统的共同愿景。该机制旨在强调教育促进可持续发展的重要性, 及其对教育所有领域的影响。例如, 联合国人居署在卫生、供水、环境卫生和个人卫生教育等领域开展了专门活动, 以促进基于价值观的水教育。

19. 儿基会和教科文组织统计研究所牵头的“失学儿童全球倡议”旨在减少失学儿童的数目, 通过在 26 个国家执行有关政策和战略解决获得教育部和考勤方面存在差距的问题, 这些政策和战略根据具体国家国情, 分析了入学问题的瓶颈和

障碍，目的是改进边缘化儿童的上学情况。儿基会还与世界银行合作，开始制定“教育平等模拟模式”其中包括改善受排斥儿童群体接受教育的机会和学习成绩的有效战略数据库，还包括制定这类干预措施(解决供需两方面的问题)边际成本的项目手段。

20. 2005年，由儿童基金会和世界银行发起了取消学费倡议，重点是制定关于取消学费的影响的证据数据库；为各国供技术支持；加强全球和各国就这一主题的政策对话。取消学费倡议已经取得成果，从入学率大幅度增加，尤其是在非洲国家，小学女孩与男孩的比例有所改善。

21. 技术和职业教育和培训机构间小组包括劳工组织、经合组织、世界银行和教科文组织。各区域银行和机构也纷纷加入该小组。该小组为20国集团提供的投入包括培训战略和人力资源发展行动计划，组织了国别联合审查，并为广泛的利益攸关方组织了圆桌讨论。并成立了有关政策和评价技术与职业教育培训的重要指标定义技术小组以及“绿色技术与职业教育和技能开发”技术小组。

22. 在国家一级，联合国的“一体行动”进程为几个国家间更好的协调提供了平台，根据联合国不同机构的相对优势，促进了业务分工。此外，地方捐助协调小组进行了捐助方摸底调查，支持各国制定和执行教育部门的计划，包括提供资助。在外地一级机构间伙伴关系的一个有趣的例子是，西亚经济社会委员会(西亚经社会)、教科文组织和人口基金在伊拉克制定了“通过教育促进青少年公民价值观和生活技能”倡议，得到了伊拉克对口单位的积极参与。该方案协助编写了公民教育课程，目的是减少种族和宗派暴力的风险。

23. 关于全民教育的全球协调、各种伙伴关系和倡议保持了政治势头以及实现了对各项目标的承诺，并影响到全球议程。尽管如此，教科文组织对全民教育的协调架构的审查发现，国家一级对重要问题的辩论并没有反映到全球制定议程的进程中。

### C. 秘书长发起的“全球教育倡议”

24. 秘书长认为，教育是社会基础的主要基石，因此他把教育作为未来五年他的行动计划的优先事项之一，并决定发起新的全球教育倡议。目标是，把教育放在社会、政治和发展议程的核心位置，为实现教育方面的国际商定发展目标，动员更多的支持。

25. 这项倡议的根据还包括，确认教育具有核心作用，可使人们对全球性危机造成的突然变化具有更大的适应能力。教育是复苏的支柱。因此，教育预算必须得到保护，即使时下采取了紧缩措施。试图节省教育预算的做法将危害今后岁月的经济。在过去的10年里，入学率有所提高，小学生性别差异有所减少，这是政治领导层的坚持以及做出重大承诺的直接结果，同时也包括执行了良好的政策，并提供了充足的资金。

26. 鉴于实现千年发展目标关键一年，即 2015 年越来越近，“全球倡议”有望更有力地推动世界范围促进教育的运动，从而 (a) 提高教育的政治形象，团结广大的行为体；(b) 推动开展全球运动，以便到 2015 年，实现全民教育的高质量、相关性和包容性，同时在广泛的发展议程，包括各项千年发展目标方面取得其他伴随收益；(c) 通过持续的宣传努力，产生额外的和足够的资金。

27. 秘书长办公厅已成立一个指导委员会，其中包括参与全民教育运动的各机构和妇女署，制定倡议的工作重点、目标和战略。该倡议的三个优先领域是：(a) 让每一个孩子入学；(b) 提高教育质量；(c) 培养全球公民意识。秘书长将在大会第六十七届会议期间启动这项倡议。

### 三. 加强联合国与其他利益攸关方之间的伙伴关系

28. 虽然各国政府承担提供优质基础教育责任并为此接受问责，但人们普遍认识到，非国家行为者在这方面也发挥重要作用。他们可以通过多种形式，包括作为服务提供者或创新者、倡导者和政策伙伴等等，为教育做出贡献。过去十年，联合国与其他利益攸关方之间的伙伴关系有所加强。民间社会和私营部门更多参与政策对话，这是全球协调开展全民教育运动的一个成就。

29. 联合国实体加强了主要利益攸关方对政策辩论和各项活动的参与。除了上文提及的更加侧重专题的伙伴关系外，教科文组织还建立了与非政府组织(全民教育运动非政府组织集体协商)、私营部门(全球教育伙伴关系)以及教育与和平文化议员网络开展协作的正式机制。此外，“E9 倡议”是 9 个人口最多的发展中国家之间开展南南合作的一个机制。

#### A. 与不同类别行为体之间的伙伴关系概览

##### 教育领域的区域和次区域组织

30. 与各大洲的众多区域和次区域政府间组织建立了牢固的伙伴关系，这些关系在监测实现全民教育和与教育有关的千年发展目标、包括区域教育目标的进展情况以及促进问责方面发挥核心作用。在区域经济委员会一级也建立了促进教育的各种结构，与区域开发银行的伙伴关系帮助加强了外联和能力。

31. 区域伙伴关系的例子包括人居署与东南亚教育部长组织、非洲沙迪亚西教育研究所(African Institute of Sathya Sai Education)和国际非政府组织开展合作，在国家一级实施水教育相关项目。关于区域委员会，欧洲经济委员会(欧洲经委会)教育促进可持续发展战略作为区域执行战略的支柱，促进了欧洲多利益攸关方伙伴关系的发展。

32. 近来，通过南南合作建立的伙伴关系有所增加。例如，通过巴西政府与粮食署的伙伴关系，创建了粮食署反饥饿卓越中心。该中心与拉美各国政府合作，努

力加强在学校供餐和其他方案方面的国家能力。妇女署与赤脚学院(印度)建立了创新型伙伴关系,帮助培训来自利比里亚、南苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的 25 名妇女(主要是不识字的祖母),让她们担任“太阳能工程师”,帮助安装和维护家庭和村庄供电用的太阳能电池板和太阳能系统。赤脚学院也成为 2012 年第一个加入教科文组织女童和妇女教育全球伙伴关系的民间社会伙伴。

## 民间社会

33. 联合国系统越来越多地与民间社会组织协作推进其发展议程。例如,教科文组织建立的民间社会伙伴关系协调机制——全民教育问题非政府组织集体协商的成员数目及合作范围不断扩大,目前有近 300 个国家、地区和国际成员组织。人口基金和儿基会将伙伴关系扩大到信仰组织,并开发了与这些组织在实地开展活动的具体工具。

34. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)是首个在其理事机构——方案协调委员会中有民间社会代表参加的联合国方案。方案协调委员会中的非政府组织代表团一直发挥重要作用,帮助将民间社会、包括艾滋病感染者的观点纳入艾滋病署的政策和方案拟订过程。在教育领域,他们也起着关键作用,支持努力将全面性教育政策和方案纳入艾滋病署 2011-2015 年的战略。

35. 在与联合国实体合作的过程中,民间社会组织通常发挥多种作用,包括促进政策对话、开展宣传和动员活动、进行监测、提供替代服务和开发创新办法,从而加强他们的能力。但是,在国家一级,非政府组织切实参与政策对话的情况却有所不同,因为许多国家仍不愿意让非政府组织充分参与决策过程。

36. 联合国机构还通过为实施具体项目提供赠款,与民间社会组织发展伙伴关系。例如,妇女署通过性别平等基金,支持在非洲和亚洲促进妇女和女孩的中等教育和职业教育。

## 议员

37. 议员发挥着至关重要的作用,他们制定教育立法、批准国家预算为教育提供资金、监督政府的开支和工作,并代表公民和选民表达他们的关切。议员的支持有助于使全民教育成为国家议程中的头等大事,包括促进教育作为一项人权,执行教育战略和法律,为教育部门调动财政资源,并监测实现全民教育和与千年发展目标有关的各项目标的进展情况。

38. 在教科文组织的支持下,建立了四个教育问题议员论坛,即非洲教育问题议员论坛、阿拉伯教育问题议员论坛、拉丁美洲和加勒比教育问题议员论坛和亚太教育问题议员论坛。亚太论坛大会第一届会议于 2010 年 7 月 6 日和 7 日在雅加达举行,会议代表通过了未来两年期实施包容性教育政策和为全民教育调集财政和人力资源的行动计划。

## 私营部门

39. 私营部门并不是新近介入教育领域的行为体。虽然其作用和职能在教育界仍存在不同看法，近年来私营部门越来越深入加强其在教育领域的参与，特别是通过公私伙伴关系和多利益攸关方伙伴关系的形式进行参与。过去十年，联合国与公司、商业组织或企业基金会在教育领域建立的伙伴关系数量大幅增加。

40. 技术公司在全民教育运动中发挥特别积极的作用。例如，教科文组织与诺基亚、微软、英特尔和思科等公司合作，促进将新技术用于教师培训、扫盲、技能开发和远程学习；同时也与其他行业的专业公司开展合作，比如与宝洁公司一道努力推进妇女和女孩的扫盲教育，并与 GEMS 教育机构合作，改进教师培训。私营部门也通过提供创新技术，帮助衡量学习成果。例如，教科文组织和儿基会与布鲁金斯学会和休利特基金会合作开发新的学习指标，以衡量质量目标。在“教育促进可持续发展”这一大命题下，与私营部门的伙伴关系蓬勃发展，包括在关于可持续性的多媒体教学方面开展合作。

41. 除了就具体项目与公司或基金会建立双边伙伴关系外，联合国系统还努力创建更广泛的创新合作平台，以便与不同界别的机构开展合作。2011年5月，教科文组织建立了全球女童和妇女教育伙伴关系，激发各方伙伴支持提高女童的中学教育入学率和妇女扫盲。这一伙伴关系汇聚了众多私营部门的合作伙伴。联合国工业发展组织(工发组织)也与公共和私营实体合作，建立青年创业发展培训和辅导方案。已在突尼斯和撒哈拉以南非洲国家实施这些方案。在大批青年失业及社会和政治不稳定的情况下，这些方案提高了青年人自主创收的能力。

42. 教科文组织和世界经济论坛发起了一项题为“教育伙伴关系”的联合倡议，推动、引导和促进发展教育领域的多利益攸关方伙伴关系。这一由公私伙伴组成的联盟致力于在教育部门发展新的创新伙伴关系模式。教科文组织和世界经济论坛通过这一倡议，找出和传播这类伙伴关系的原则和成功模式，加强私营伙伴对全民教育运动的参与和支持，建设发展伙伴关系的能力。该倡议的核心产出包括：(a) 关于审查教育领域中的伙伴关系模式的出版物；<sup>1</sup> (b) 支持对教育部门伙伴关系进行监测和评估的手册；<sup>2</sup> (c) 创建一个门户网站，以增进交流信息和成功做法；<sup>3</sup> (d) 在卢旺达开展能力发展活动。在过去五年经验的基础上，教育伙伴关系倡议目前正处于过渡阶段，以期发展成为在教科文组织领导下的全球企业伙伴促进教育联盟。

<sup>1</sup> A. Draxler, 《新型全民教育伙伴关系：借鉴经验》(New Partnerships for EFA: Building on Experience), 教科文组织-国际教育规划研究所, 世界经济论坛, 2008年。

<sup>2</sup> N. Marriott, H. Goyder, 《教育伙伴关系监测和评价手册》(Manual for Monitoring and Evaluating Education Partnerships), 教科文组织-国际教育规划研究所, 2009年。

<sup>3</sup> [www.unesco.org/pfore/](http://www.unesco.org/pfore/)。



## B. 对现有伙伴关系的分析及改进方式

43. 扩大在教育部门的伙伴关系给联合国带来了新的机遇和挑战。本组织通过加强与其他利益攸关方的对话与合作，利用各种创新、资金、能力和更广泛的公众支持来促进教育。伙伴关系可以增进多层面的参与，包括营养和健康领域行为者的参与，以支持更广泛的教育目标，从而促进取得更大成就。

44. 与此同时，联合国必须妥善管理伙伴关系的潜在风险，特别是对诚信、声誉、交易成本和不重视可衡量影响的问题进行管理。在与这些利益攸关方合作时，联合国各机构需要有明确的战略和方法，强大的合作技能，充分了解合作伙伴的合法性及其在教育领域的活动，并对当地背景和教育环境进行严谨分析。根据秘书长关于加强联合国与所有相关伙伴的合作的报告(A/66/320)所载建议，做出以下分析：

如何评估、确定和复制在教育领域的成功伙伴关系模式？

45. 通过加强交流有关成功或不成功的伙伴关系的经验和知识，比如通过联合国商业网站([www.business.un.org](http://www.business.un.org))和教育伙伴关系在线平台([www.unesco.org/pfore/](http://www.unesco.org/pfore/))进行交流，联合国工作人员和合作伙伴可以找出有效的伙伴关系做法及成功标准。但是，经验表明，对教育伙伴关系产生的影响缺乏系统的证据收集。因此，建立和使用监测和评价框架至关重要，不仅可用于跟踪具体伙伴关系方案的绩效并评估成果，也可为拟订其他项目和举措提供信息。对影响的评估应侧重于伙伴关系方案带来的教育变革。此外，评估过程也可能要评估伙伴关系的成本效益(成本效益分析)以及伙伴组织内部实现的体制改革。

46. 儿基会的经验表明，强有力的伙伴关系对增强最边缘化群体获得优质教育而言至关重要。除了与传统捐助国的伙伴关系外，通过国家和区域一级、联合国各机构之间以及多边伙伴关系，也推动在教育领域取得进展。例如，儿基会与英联邦学术组织的伙伴关系促使8个国家将“爱生学校”方法纳入教师培训机构的课程。

47. 对伙伴关系如何利用不同千年发展目标之间的协同作用进行分析也很重要。这有助于突显为促进教育而开展的协作努力在实现千年发展目标的最后冲刺阶段所发挥的关键作用。例如，在非洲东部和南部，艾滋病署正在领导调动区域和国家行为体做出努力，加大为青少年提供教育及性健康与生殖健康服务，从而促进千年发展目标之间的协同增效。

如何改进伙伴选择和参与进程？

48. 在开展教育伙伴关系方案之前，必须进行全面的评估和摸底调查，以确定需要应对的挑战、需要采取的行动和潜在的合作伙伴。教育部门的特点是，这一领域存在众多非国家行为者和利益攸关方。此外，这一领域中的非政府组织、

教师工会、家长协会、慈善家、企业基金会和咨询公司的数量越来越多，使得与伙伴的合作过程变得复杂化。摸底调查非常重要，在这一过程中可以了解与伙伴关系的核心要素有关的行为者和方案，其目的是避免与正在开展的活动重复和重叠，评估潜在伙伴的优势和不足以及开展合作的机遇和可能出现的风险。在选择合作伙伴的过程中应考虑多方面因素，包括：道德状况；正式登记；法律案件；以前从事教育活动的经验、范围、规模和影响；与政府和其他教育利益攸关方关系的性质和紧密程度。

对联合国系统各组织、包括联合国工作人员的能力建设和培训有什么影响？

49. 与外部伙伴开展合作可以为教育项目和方案获得更多资金，带来新的观点，深化知识基础，例如，通过引进新技术加以深化。

50. 为发展和管理伙伴关系方案，联合国工作人员必须做好准备并掌握必要的合作工具和技能。各个组织应制定与非国家行为体发展伙伴关系的明确战略，提供培训，建设工作人员开展伙伴关系的能力，并为加强教育专家、伙伴关系人员和法律事务部门之间的协调与合作创造一个有利环境。

联合国系统如何为伙伴关系创造有利环境？

51. 联合国凭借其专业知识和召集力，可以为加强不同行为体之间的协作和伙伴关系发挥促进者和诚实的调解者的作用。这在政府与民间社会行为体之间建立信任和信心尤为有效。此外，利用信息和通信技术及社交媒体可以增加灵活性，从而在实现成果方面建立更强的责任感。

#### 四. 联合国发展议程与教育：未来前景

52. 当考虑全球教育领域的新兴趋势和未来前景时，联合国国际教育议程远景应承认全球发展情况的多样性及其给教育带来的具体挑战，包括要考虑到中等收入和高收入国家的情况，这些国家可能已实现与教育有关的千年发展目标，但它们在教育领域仍面临重大挑战。

53. 在这种情况下，有必要提及联合国系统到 2015 年实现既定国际教育议程方面存在压力。在《达喀尔行动框架》通过 1 个月后通过的千年发展目标框架对将全民教育运动作为全球范围教育发展的唯一参考指标提出质疑。千年发展目标框架有助于将国际教育议程的范围缩小到普及初等教育和实现性别平等。但必须铭记全民教育目标的广大愿景，其中包括幼儿保育和教育、青年人和成人扫盲、职业技能发展以及改善基础学习的质量和相关性等。全民教育包括正规、非正规和非正式环境下的终身学习。2015 年后的发展议程应体现这些内容。

## A. 实现教育发展目标情况概览

54. 全世界在实现教育发展目标(千年发展目标 2 和 3 及全民教育目标)方面、特别是在初等教育的普及和性别平等方面取得了稳步进展。在教育方面的进步是巨大的,不仅体现为女孩和男孩受教育的机会增多,也体现为他们在受教育的机会方面更加平等。1999 年至 2008 年,小学入学人数增加了 5 200 万,学前教育人数增加 31%,惠及 1.48 亿儿童。此外,在南亚和西亚,失学儿童的数量减少了一半。在撒哈拉以南非洲地区,尽管小学学龄人口大量增加,入学率上升了三分之一。<sup>4</sup>

55. 这些进展在很大程度上表明政府加大了投资。1999 年以来,低收入国家在教育方面的国民收入支出比例总体上从 2.9%增加到 3.8%。自 2011 年通过《部长级宣言》以来,全球在教育方面取得了重大进展,并做出重要承诺。全球教育伙伴关系最近承诺,2011 年至 2014 年期间将增加双边教育援助,改善教育机会和教育质量,这表明认识到需要集中努力,增加取得优质学习成果的机会。

56. 尽管在提高入学率和促进性别平等方面做出了前所未有的承诺,开展的合作和取得的进步也前所未有,但各区域和国家之间及内部,进展情况不平衡,对达到 2015 年最后期限要求而言,进展也往往过于缓慢。在实现目标方面的进展速度不够快,也不足以达到目标日期要求,尤其是在撒哈拉以南非洲、南亚和西亚。目前,金融危机的影响尤在,冲突和脆弱性正在增加。在这一国际背景下,集中努力加快取得教育进展有着特殊的势头和机会。全球范围内,在所有千年发展目标中,侧重教育的目标是最接近实现的,这导致一些领导人将紧迫关注点放在其他领域。<sup>5</sup>然而,人们越来越认识到,如果不重新作出承诺并采取协调一致的行动,各国很可能无法实现千年发展目标 2 和 3 及全民教育目标。

## B. 国际教育发展的趋势

57. 在对全民教育目标和千年发展目标所涉教育指标进展的监测中,人们总结了如下经验教训并为确定今后的目标创造了条件,特别是:

(a) **不平等**: 全世界在扩大正规基础教育覆盖方面取得快速进展,但国家之间的严重不平等现象仍然存在,许多国家的全国平均数也掩盖了教育程度和成就的巨大差距。性别、地域等教育边缘化因素仍与贫穷、语言、少数族裔、艾滋病毒/艾滋病、年龄(特别是年轻少女)、残疾因素相互交织,使“不利因素相互加码”,低收入国家和受冲突影响国家的情况尤为严重;

<sup>4</sup> 教科文组织,《2011 年全民教育全球监测报告:隐藏的危机:武装冲突与教育》,教科文组织,巴黎,2011 年。

<sup>5</sup> 世界银行,《全球监测报告:提高实现千年发展目标的可能性》,哥伦比亚特区华盛顿,2011 年。

(b) **受冲突影响国家：**实现教育权是人道主义危机中的当务之急，特别是受冲突影响贫穷国家，这些国家有失学儿童 2 800 万(占全球总数的 42%)。与其他国家相比，受冲突影响国家的中学毛入学率大约要低 30%，女孩的比例更低。教育资源仅占各项人道主义援助的 2%。趋势表明，世界上最贫穷的国家和社区将受到气候变化和暴力冲突的双重威胁，令人日益担忧。虽然研究显示，初等中等教育优质学习水平的提高能够减少冲突的发生，但是在许多国家政府并没有把教育放在优先地位；<sup>6</sup>

(c) **接触那些未获得帮助者：**人们日益认识到“全面覆盖”这一挑战，因此必须改进按性别、年龄、残疾和地域分类数据(如家庭普查数据)的收集分析工作，更好地确定辍学模式和起因，以设计出对最贫困儿童、青年和成人针对性更强的战略；

(d) **质量：**扩大基本正规教育的覆盖面，这种教育的重点已从数量(正规教育的提供和接受)转移到了质量层面(教育质量和学习成绩，包括更公平的社会分配)。扩大覆盖面还造成中等、技术和高等教育的需求增加，因此人们集中关注各级教育的学生避免辍学和升级问题，这一领域也出现了政策重点和资源分配的挑战；

(e) **就业队伍教育：**由于金融危机，青年失业和能力发展问题已经成为许多发达和发展中国家的迫切挑战。2010 年青年失业人数达到了 7 500 万。虽然数字十分庞大，但如果采取适当措施，一大部分失业青年还是能够为国家经济增长和长期发展作出重要贡献。为此，必须继续对优质教育和培训提供长期投入，包括提供替代性教育机会并加强学习能力使其适应全球市场的变化；扩大对中等教育的投入，特别关注少女；重新打造教育内容，更好地满足就业队伍和其他教育层次的需求。政府、雇主组织、工会和其他利益攸关方也应建立基础广泛的伙伴关系，促进男女青年得到体面工作；

(f) **资金筹措：**人们日益认识到公共教育资金面临的压力，因此更加关注提高有限资源的使用效率。但由于新兴中等收入国家贫困人口增加，需要加强公共教育投入的问责制度，需要采取办法通过加强财政能力并与非国家行为体建立新的伙伴关系来补充这种资源。呼吁增加官方发展援助仍是一项紧迫工作，尤其是为了改善女孩教育，扩大教育在农村地区和脆弱国家的覆盖面。

58. 十年来，国际合作动态发生了巨大变化，发展伙伴大量增加，形式多种多样。这一变化给增加教育发展援助带来了机会，但也给教育与国家优先任务的协调统一构成了挑战，应坚持不懈地处理好协调统一的问题。

<sup>6</sup> 英国救助儿童基金，Where Peace Begin: Education's role in conflict prevention and peacebuilding, 救助儿童联盟，伦敦，2008 年。

### C. 审查国际教育议程

59. 随着 2015 年期限日益临近，全球进程纷纷启动，对迄今取得的经验进行审查，并着手确定未来教育议程的可能形式。在目前的审查 2000 至 2015 年千年发展目标经验框架内，出现了一些讨论议题，其中包括未来发展议程的形式和内容，以及形式内容的相互关系。

60. 进程中的一些讨论谈及了制定国际目标的附加值，理由是这种“一刀切”的全球目标的意义对面临自身发展挑战的国家来说可大可小。在教育领域，为“改善教育质量的方方面面、确保人人学业优秀并取得公认、可衡量的学习成果，特别是识字认数和基本生活技能”（全民教育目标 6）总目标而制定的各项有意义的具体指标，只有在国家一级制定才更加具有现实意义。这种观点基于这样一种认识，即每个国家对其教育体系的运作和本国发展背景下学习意义的认识是在不断变化的。这种观点构成了制定国家目标并在其后选择一套用以监测全球总目标进展指标的基础。同时，应确保制定的标准不致过低，并确保国家质量目标达到某些标准。

61. 结合千年发展目标和全民教育的经验，制定全球目标工作的另一个教训是，鼓励各国报告国家总数据的作法掩盖了国家内部的不平等和差异程度。鉴于对公平的关切以及对缩小全世界不断扩大的差距的日益重视，制定国家目标不仅可报告按性别和地域分类的数据，还考虑到其他一些可能造成教育边缘化的因素，如年龄、族裔和残疾情况等。还应作出努力，质疑并尽量减少维持男女角色的陈规定型观念，因为这种观念将对各级教育中的教育选择形成制约。

62. 有必要通过增加分类数据来监测国家教育目标的进展，还涉及到有关千年发展目标讨论的第二个方面，即对成果指标的强调。在综合关注教育公平和教育质量的时候，人们将关注点逐步转移到了教育进程的成果，这种成果表现为学习成果，包括学习成果的社会分配。人们认为国际教育议程尚未实现，因此强调实际所学（知识和技能），而不仅仅是参与教育进程，因为人们还认识到师生比率、合格教师比例和平均受教育年份等传统代用指标在衡量教育质量和教育对包容性发展的贡献方面存在局限性。

63. 由于近来强调学习并因此热衷于对学习成果的大型评估，可能忽视了目前这类评估仅仅衡量为数有限的认知技能这一事实。此外，对学习的评估应从各地具体情况和需要出发，这样对国家的教育工作才有意义。而且，标准化的学习评估和影响评估是重要的产业，因此大多数受援国有可能会长期依赖于发达国家设计这种评估工具。

64. 例如，突出强调国家进程指标也许有所助益，因为这种作法更适合就以下两个方面提出报告：(a) 在国家一级监督学习程度以及不同社会背景的人各级教育阶段的分布情况；(b) 利用这种数据制定战略干预措施，提高总教育程度，并确保教育程度的更公平分配。这种进程指标将使国家教育当局对公共教育投入承担

起更大的责任。这也有助于捕捉各国教育成效的轨迹。千年发展目标和全民教育目标的不足之处在于，这些目标主要强调在国家一级完成的指标，而没有充分考虑到进展的速度。对于增速快但起点低的国家，考虑进展速度更为重要。

65. 此外，面对当前全球金融危机和由此造成的青年失业率飙升，应通过建立战略联盟更好地为青年提供相关教育机会，进一步满足有技术的就业队伍的需求。劳工组织、教科文组织、工发组织和世界银行应加强合作，进一步改善技术职业培训与教育、高等教育和就业的联系。应不仅改善正规部门的青年就业机会，还需制订培训和训练方案，帮助青年寻找在本地社区具有成长潜力的商业机会，提供创业资金，扩大业务。

66. 世界旅游组织(世旅组织)的旅游教育质量保证方案和非洲的培训研究方案，是职业培训的两个成功例子。非洲方案与六个教育机构合办，旨在促进非洲和欧洲在这一领域的合作。世旅组织并为旅游友好和生态友好学校方案提供支持，把旅游作为强大的减贫手段，密切学生和环境的互动，并为学生成为社区领袖提供专门培训。

#### D. 超越国际教育议程：未来教育的新趋势

信息的指数式增长和不断变化的性质

67. 随着知识社会的持续发展，信息生产和信息数量继续呈现指数式增长。以音像和图片方式传送的信息越来越多，而对文本信息的依赖程度日益降低。世界贸易组织(世贸组织)表示，十年来教育领域的国际贸易快速增长，其表现为学生的国际流动日益增加，据估计从1999年到2007年增加了80%。参加网络课程和其他离岸课程的学生人数也稳步上升。

68. 信息数量的指数式增长和不断改变的性质，向正当教育机构和专家精英控制的传统知识体系权威的核心观念提出了质疑。

从注重教育到更加关注学习

69. 正规教育传统上重教轻学，教育体制强调教师向学生传授信息和知识。这种侧重教师的教育体制取决于时间、地点和具体情况。随着信息、信息技术和数字媒体的大量增加，信息和知识的来源变得更加多样化，并且可在正规教育体系外获得。传统上与课程有关的问题是教什么(学习内容)和如何教(教学方法)，现在的问题则越来越变为教和学的时间与地点问题。人们认识到学习日益个人化，时间不同而地点各异日益脱离正规教育场所。教师的作用将不得不从信息知识的传授者转变为学习的促进者和使能者。

70. 联合国系统已着手调整其活动以适应这一重大转变。这方面值得一提的是在制定教学大纲方面形成了新型教育伙伴关系，其中包括联合国机构(儿基会和教科文组织)、私人基金(如休利特基金会)、发展伙伴、智囊团、学术机构和国际

非政府组织，如果就后千年发展目标时期优质教育目标达到全面共识，此一伙伴关系可为这些目标提供资料通报。

71. 在此，应特别提及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)在2011年10月5日世界教师节推出的《教育改革战略》。这项改革旨在提高近东救济工程处为约700所学校50万巴勒斯坦难民儿童开办的教育方案的效率并提高方案的相关性。一项外部综合审查显示，改革的核心是课堂做法，改变学习进程的动态以满足所有儿童和学生需要。

#### 超越实用识字

72. 由于正规教育体系扩大教育机会等原因，全球减少文盲工作继续取得进展，青年等群体的性别差距不断缩小。但是，据估计青年和成人中仍有7.60亿文盲。<sup>4</sup> 不仅文盲问题构成长期挑战，而且实用识字最低标准的理念也因科技进步而正在发生变化。因此，必须考虑人们充分融入当代知识社会所需要的各种形式的信息和媒介识读能力。不仅是新数字媒体相关使用技术日趋复杂，而且为理解数字媒体几乎每天都在创造新的语汇。因此，有人认为，实用识字者和超级文化人之间的距离正在扩大。除了对认字识数技能制订最低标准外，教育发展还必须解决当前数字时代拥有充分信息和媒介识读能力的问题。

#### 终身学习：超越以课堂为中心的教育模式

73. 尽管正规教育涉及的家庭作业、阅读、考试准备等大量学习可在家庭、学校和其他地方进行，但是课堂提供的实际空间依然是正规教育体系各级学习的核心所在。虽然终身学习模式已无新意，<sup>7</sup> 但是最近科学技术发展不断加快，就业市场动荡加剧，教育迅猛发展，教育规模巨增，其性质快速变化，老师、教授、专家等知识传统来源的独霸权威逐步受到侵蚀，新的职业及其所需技术需求的预测难度日益加大，所有这些使终身教育重新具有重要意义。

#### 从注重教育内容到学习的评估认证

74. 人们日益认识到正规教育和培训体系之外的学习和再学习的重要性，提出了对通过自学、同行学习、在职学习获得的知识进行评估和认证的问题。传统上重视的是学习方案的内容以及教学方法，现在强调的则是知识和技能的评估与认证，而不论其采用何种方法获得。

## 五. 结论和建议

75. 本报告表明，联合国系统推动联合国发展议程中涉及教育和全民教育目标的工作出现了积极势头。报告并说明，仍需作出艰苦努力，才能实现包括穷人在内

<sup>7</sup> 见教科文组织，Learning to Be: A Holistic and Integrated Approach to Values Education for the Human Development, 巴黎，2012年。

的全民教育权，同时还要帮助各国实现提高教育质量和进一步关注学习的过渡。这项工作光靠各国政府和联合国行为体是不够的。联合国系统内部的伙伴关系以及与其他利益攸关方建立伙伴关系，是全面建设各方能力和大大加强变革力量的必要条件。只有采取协调一致的综合做法，才能有效应对未来各种巨大挑战。在这方面，秘书长发布的《全球教育倡议》将能开创新的局面。

76. 结合审查联合国系统在落实有关教育的国际发展目标和承诺方面的作用，经济及社会理事会不妨考虑到以下建议：

(a) 应鼓励联合国系统提升国际教育议程的知名度，最大限度地扩大教育成果，并为此提供实现手段；

(b) 联合国系统应支持秘书长通过《全球教育倡议》等进行的努力，推动开展全球运动，以期到 2015 年实现全民享有优质、相关和包容教育的目标，包括千年发展目标和全民教育目标，同时使广泛的发展议程取得成效；

(c) 应特别重视解决性别、年龄、地域和残疾等造成教育边缘化的因素，应特别关注农村地区的妇女和女孩；

(d) 有必要协调各方努力，改善按性别、年龄、残疾、地域和其他相关因素分类的教育数据的收集和分析工作，以便有效开展政策设计、执行、监测和评价工作；

(e) 联合国系统应加大对各国的支持力度，以减尽量缩小男女角色的陈规定型看法永久化的程度，因为这种看法可制约对各级教育的教育选择；

(f) 在粮食、卫生和教育部门开展活动的联合国实体应努力发挥协同增效作用，以提高女孩男孩的入学率并避免辍学，提高他们的参与程度和学习成绩，全面采取有利于儿童的干预措施；

(g) 联合国系统实体驻外机构等行为体应加大努力，确保在人道主义危机中，特别是在受冲突影响的贫国实现教育权，并确保这项工作成为早期和较长期恢复战略的组成部分；

(h) 联合国系统应在工作中酌情应对金融危机造成的青年失业和技能发展问题，并为此提供充分支持；经济和教育领域的联合国实体应加强合作，进一步加强技术职业培训、高等教育与就业之间的联系，促进青年创业；

(i) 应逐步认识到联合国系统是框架提供者也是伙伴关系促进者，这种伙伴关系应吸收多方行为体，特别是非政府组织和私营部门参加，以在不同行为体之间建立信任；

(j) 联合国系统应加强建立伙伴关系的有利环境，改进伙伴的挑选和参与进程，进一步重视影响力、透明度、协调一致、问责制度和可持续性，并为此开发联合国工作人员的能力；



(k) 联合国系统应分享在教育伙伴关系中获得的良好做法和经验教训，确定和复制成功的伙伴关系模式，充分发挥效率和增效作用，为有效推广创造条件；

(l) 经社理事会应继续为伙伴关系及其在执行联合国发展议程中的作用提供讨论平台，特别是在理事会的协调部分；这种讨论应该从战略上给建立重点优先领域的伙伴关系提供指导；

(m) 在制定今后的政策选项时，必须具有广阔的愿景，以包括幼儿保育和教育、青年和成人扫盲、职业技能开发、以及注重改善基础学习的质量和提高自己的相关性；

(n) 应鼓励联合国有关实体评估教育新趋势，特别是更多地关注在教育中学习和应用信息和通信技术，分析其对国家和全球教育政策形式与内容的影响；

(o) 在专门讨论 2015 年后联合国发展议程定义的进程中，应适当考虑上述各个层面。