

●全民教育研究

全民教育(2000~2015年): 全球干预和援助对全民教育成就的影响

[美]亚伦·贝纳沃特¹等(著) 张惠²(译)

(1.联合国教科文组织全民教育全球监测报告研究中心,巴黎 75352;
2.北京师范大学国际与比较教育研究院,北京 100875)

[摘要]对全民教育发展历史、六项全民教育目标进展情况及全民教育政策国际援助研究表明:尽管达喀尔会议后,在各国政府、国际机构、援助方及非政府组织政策和行动的协助下,社会各界为全民教育目标的实现做出了巨大努力,但改革进展并不平衡,大部分全民教育议程仍未完成,全民教育的所有目标都未完全实现。人们过多地寄希望于通过外部融资加快全民教育改革进程。尽管援助确实有所增加,但其总量远远不及预估的需求量,其援助对象未能集中于最需要援助的国家,其实施也往往未能有效开展。

[关键词]全民教育;国际援助;达喀尔行动纲领;全球监测报告

中图分类号:G51 文献标识码:A 文章编号:1003-7667(2016)04-0051-11

一、全民教育议程及其实施

1948年《世界人权宣言》首次提出了教育是一项基本人权。此后,1989年联合国大会通过的《儿童权利公约》及1990年在泰国宗滴恩起草的《全民教育国际宣言》都重申了这一要义。《全民教育国际宣言》简洁明确地阐述了包括公平、学习和非正式条款等在内的相关教育政策。^{[1][2]}面对许多国家教育发展停滞不前的现实,秉持人类发展应是一切发展的核心理念,加之冷战结束所产生的乐观主义情绪,国际社会比以往更加重视全民教育,

并呼吁进行教育改革。

全民教育议程坚信这样的理念——“只要有强烈的政治意愿和充足的资源,公共政策便可在几年之内从根本上改变教育系统及其与社会间的关系”。^[3]然而在20世纪90年代,全民教育的进展非常缓慢。在世界最贫困的国家,社会结构的政策调整严重阻碍了改革进程,普及学前教育和小学教育的改革毫无进展。20世纪90年代末的全民教育进展得益于两项计划的开展。首先,在巴黎秘书处的支持下,负责全民教育监测、推广和合作的跨机构组织——“国际协商论坛”(ICF)提出了全民

作者简介:亚伦·贝纳沃特(Aaron Benavot),男,联合国教科文组织全民教育全球监测报告团队主管,美国纽约州立大学奥尔巴尼分校教授。本文由联合国教科文组织全民教育全球监测报告团队成员合作完成,其他作者还包括:马诺斯·安东尼斯(Manos Antoninis)、妮可·贝拉(Nicole Bella)、马科斯·德尔普拉托(Marcos Delprato)、乔安娜·哈拉姆(Joanna Hárma)、凯瑟琳·杰蕾(Catherine Jere)、普利亚达桑尼·乔希(Priyadarshani Joshi)、尼翰·克塞雷西·布兰切(Nihan KoseleciBlanchy)、海伦·朗兰兹(Helen Longlands)、阿拉斯黛尔·麦克威廉(Alasdair McWilliam)、阿斯玛·祖贝里(Asma Zubairi)。

张惠,女,北京师范大学国际与比较教育研究院博士后流动站研究人员。

教育评估最后十年国家层面的改革计划。180个国家参与了评估,并建立了一个全球统计数据库,全民教育议程的重要性再次得以强调。^[4]其次,由于实现全民教育目标的进展缓慢,民间团体对国际社会施压并督促其采取行动。最突出的事例就是1999年10月成立的“全球教育运动联盟”(GCE),其创始成员包括“援助行动”、“国际乐施会”、“全球反童工游行”和“国际教育协会”,它呼吁“动员各国政府履行其承诺,为所有人尤其是对妇女,提供免费而高质量的教育”。

2000年4月,来自国际社会的1,100多名成员参加了塞内加尔达喀尔举办的“世界教育论坛”。在这次会议上,各地区机构、国际组织、捐助机构、非政府组织、民间社会团体和164个国家政府代表共同制定了《达喀尔行动纲领》,以兑现全民教育的承诺。

该框架包括两个关键点:一是为所有国家提出了到2015年要实现的6项宽泛的教育目标及其相关目标(其中“实现小学和中学教育的性别平等”这一目标是计划到2005年实现);二是为国际社会、国家、政府和非政府组织等所有利益相关者制定了12项战略。

这6项全民教育目标包括:

(1)扩大和提高综合性幼儿保育和教育的质量,特别是对最易受伤害和处境不利儿童的保育和教育;

(2)保证到2015年实现所有儿童,尤其是女童、处境不利儿童和少数民族儿童,享受高质量的免费义务教育;

(3)保证所有青年和成人能够通过平等参与适当的学习和生活技能方案来满足他们的学习需求;

(4)到2015年实现成人尤其是妇女的识字率提高50%,保证所有成人能接受基础教育和继续教育;

(5)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,重点确保女生有充分和平等的机会接受和完成高质量的基础教育;

(6)全面提高教育质量,保证各种教育的优质化,使人人都能够取得社会承认的、可评估的学习成果,特别是在读写、计算和基本生活技能方面的

学习成果。

目标1是基于“幼儿保育和教育”(ECCE)这一最根本需求及其对儿童未来美好生活的重要性而提出的。《达喀尔行动纲领》并未提出幼儿保育和教育的具体目标,但《全民教育全球监测报告》(GMR)对最接近目标核心概念的若干重要指标进行了监测,包括生存、营养和学习机会获得等。目标2“普及小学教育”的实现一直被视为全民教育的关键指标,这主要是由于与其紧密相关的“第二个千年发展目标”在国际教育议程中发挥的主导作用。目标3的范围由于过于广泛而不能保证对其监测的有效性,而且学习需求、专业知识界定及技能传授方式不仅在不同文化和国家中各不相同,而且也随时间而改变。2002年以来的《全民教育全球监测报告》主要集中在普及中学教育及基本技能方面。目标4的重点是减少成人文盲率,但因政治承诺、定义和测量策略上的矛盾和争议,其发展受到阻碍。目标5中性别改革的目标因其对性别平等的狭隘理解受到了指责,因为这一目标虽然强调性别平等,但并未充分指明校外教育中性别平等的限度。^[5]目标6主要解决教师培训、教科书使用、基础设施和可测量的学习成果等质量问题。调查显示,大部分学生“只能有限地获取他们希望掌握的知识和技能”,“对学生的学习内容并未详细说明,不能保证教学质量及学习评估”。

辅助国家推行全民教育的全球性干预措施有3类:一是现有的以及纲领中首次提出的相关协调机制;二是致力于成人扫盲或冲突等特殊挑战等在内的全民教育具体的推广活动;三是在框架中详细说明或由当局政府提出的各类计划和倡议(见下页图1)。在特定的组织及管理协调下,这些干预措施彼此重叠,并相互作用。尽管不具有法律约束力,但这些纲领及其干预措施仍有助于促进全民教育政策承诺的实现,并在国家层面上为利益相关者提供支持,以推动改革。然而在实践中,这方面的进步很有局限。^{[6][7]}

基于信息和循证基础上的干预措施将必然推动教育发展,这种假设本身就存在缺陷。人们将决策视为获取证据、并进行干预的技术训练过程。但循证政策和结果导向管理的观念普及后,政治干预的影响则更为凸显了。^[8]各个国家政府层面的行

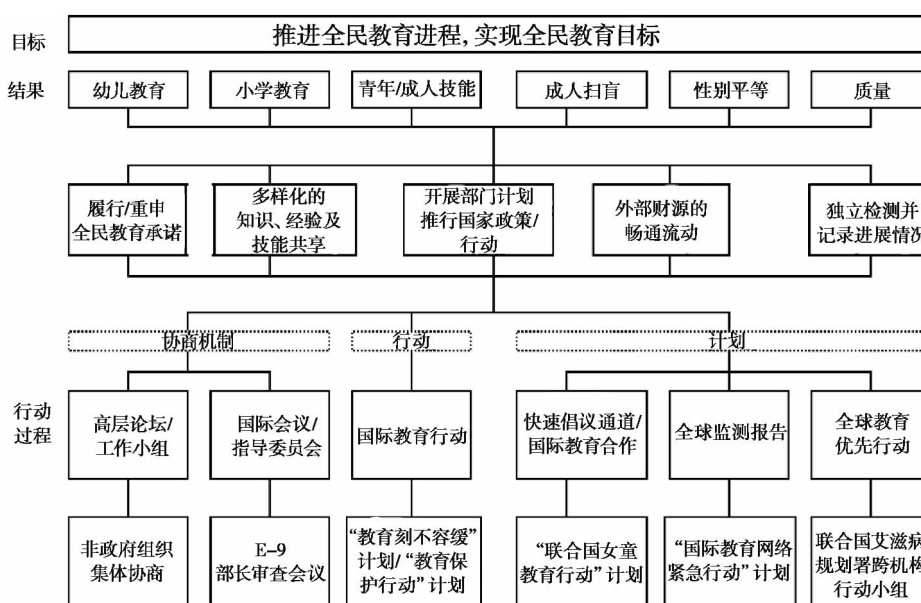


图 1. 全民教育全球预期效果的逻辑框架

动不足不仅反映为信息的匮乏,也体现在政治矛盾或冲突之中。实际上,即使国家要实现全民教育目标,仍然需要通过寻求政治支持、吸收、理解、学习和吸取外部资源的经验与教训,来获得国家能力建设所需的政策支持。

仅靠干预措施就能加强全民教育的国家政策和实践的期望很不现实。例如,即便全民教育国家行动计划的实施将对改革产生积极作用,但许多国家现有体制、行动计划周期以及教育发展的方式和程度各不相同,在某些情况下,坚持一个孤立的全民教育计划或超越国家层面的计划和预算可能适得其反。

更为错误的假设是,全民教育的财政资源将有效流动。但达喀尔会议上的签署国认为,即使发展中国家在其预算中筹集税款并优先发展基础教育,也不可能实现全民教育。因为从每年需求高达80亿美元的预算来看,尽管各种干预措施在新的协调方案下将有助于缩小资金差距,但许多国家的支出远远不能保证让每一个孩子都有学上。

实际上,想要通过各个国家的经济和教育系统的能力来增加外部援助,这并不现实。即使有强大的捐助者协调并减免债务,这也并不会对援助支出产生很大影响。在准确估算成本的情况下,呼吁援助方加大基础教育援助力度的设想并非不能实现,但随后援助国的金融危机彻底消除了这

种可能。

最后,对全民教育进行的独立监测和报告确实来之不易。各国政府都依据各自的进展情况,来衡量是否采用国际目标作为国家目标,以及是否为其公民兑现承诺的标准。全球性的政府行动和国家层面的决策过程因时间和国别而不同。即便国家层面上采纳了国际目标,也只有在逐步建立了一种检测不良表现的正规机制,并逐步运行时,才有可能协助各国取得进展,然而目前这样的机制并不存在。

二、全民教育战略合作及实施

全民教育所面临的最严峻的挑战之一是《达喀尔行动纲领》并未确立联合国教科文组织、联合国儿童基金会、联合国人口基金会、联合国开发计划署及世界银行间明确的协作机制。各方领导间的政治纷争削弱了国家层面上执行全民教育政策的实质性对话协商。由于全民教育的会议召开方,诸如世界银行、联合国儿童基金会这些在教育发展中颇具财力和影响力的机构纷纷从联合国教科文组织的活动中淡出,达喀尔会议后,全民教育协商机制中的部分机构也逐渐淡出了活动。在2015年韩国的国际教育论坛上,这些机构才再次参与其中。

一个非常突出的问题是,作为主要协商机制

的全民教育高层工作小组扩充了成员,这对其战略协调者的角色发挥和行动效率产生了负面影响,因为多数工作小组反映管理混乱。^[9]2011年,联合国教科文组织改革了有关协商的安排。新的高层论坛将本着行动纲领的精神,邀请各国领导和“教育捍卫者”(champions of education)共同建立高水平 and 灵活应变的工作小组,以实现政治承诺。此后,多个机构都倡议设立高层论坛,2002年成立了“全球教育合作伙伴联盟”(GPE),2012年由联合国秘书长启动了“全球教育先行计划”(GEFI)。

尽管联合国教科文组织的领导角色在各国都受到拥护,但由于政治及经济方面的复杂性,这种指派性的全球协调者对其行动效力产生了负面影响。不过,虽然人们对联合国教科文组织所能发挥的领导力仍持有忧虑,但在达喀尔会议上,人们还是将发展全民教育的责任赋予了联合国教科文组织。但现在看来,全民教育的正式协商机制未能确保政治承诺的持续兑现,许多全球性教育机制、行动计划及活动的成功开展,与全民教育的全球性协调并不相关。

《达喀尔行动纲领》提出的12项战略,旨在进一步推进全民教育目标(详见表1)。前期的全民教育全球监测报告也提供了部分有关这12项战略实施的有限数据。这些战略将为调整国际和国家层面的优先事项提供了一个有效而及时的校正平台。国家层面的全民教育计划将制定具体战略,以促进内部和外部利益相关者的协作。

《全民教育全球监测报告(2015年)》中12项战略的系统评估显示,诸如应对艾滋病毒/艾滋病或紧急的挑战等策略确实有效。这些战略往往技

术重点突出、目标明确、专业能力扎实,并得到有影响力的机构的政治支持。但许多其他战略措施并未起到干预作用。^[10]一个重要教训是,获得政治影响力对实现全民教育所需的改革和行动至关重要。

三、全民教育的进展评估

全民教育开启了促进全民优质而公平的教育国际议程。所有的全民教育进展都是基于最新的数据进行评估的:

2012年,全球有1.21亿小学和初中学龄的儿童和青少年(占该年龄组12%)辍学,比1999年的2.04亿(占该年龄组19%)有所下降。

截至2015年,发展中国家中每20名孩子就有1名可能从未上过学,1/6的孩子不能上完小学,1/3的青少年没有读完初中。

在先前的目标中,到2015年所有的小学 and 中学教育都将实现性别平等。但事实上,在小学 and 中学阶段分别有3/10和1/2的国家并未实现这一目标。

自2000年以来,成人文盲率只下降了25%,未达到50%的目标,而这样的成绩还得益于大批接受过良好教育的儿童步入了成年。截至2015年,7.5亿成年人(2/3是妇女)并未掌握基本的读写技能。

与2000年之前的改革进展相比,2000年后有更多的儿童入学并完成学业,因此这一时期部分教育指标有所增加。例如,到2015年,中低收入国家将有超过2,000万儿童完成小学。然而,受教育机会仍是不平等的,弱势儿童在同龄人中仍然落后。例如,2010年来自中低收入国家最贫穷家庭的儿童辍学率是来自最富裕家庭的5倍,相比2000

表1. 《达喀尔行动纲领》12项全民教育战略(2000年)一览

1.动员各国和国际社会在政治上大力支持全民教育,制定国家行动规划,大力增加基础教育投资	6.贯彻教育中全面实现男女平等的政策和策略,改变我们的态度、价值观和工作方法
2.在一个与消除贫困和发展战略紧密联系、可持续而完备的部门规划框架内,推动全民教育政策的执行	7.紧急实施与艾滋病毒/艾滋病作斗争的教育计划和行动
3.确保社会各方都参与教育发展战略的制定、实施和监督检查	8.创造安全、健康、无歧视和资源分配公平合理的教育环境,使所有人都能取得优良的学习成绩和达到明确的学习要求
4.建立起符合实际的、参与式的和负责的教育管理体制	9.提高教师的地位、积极性和专业水平
5.满足那些遭到冲突、自然灾害和动荡破坏的教育系统的需要,用促进相互了解、和平和宽容以及有助于防止暴力和冲突的方式开展教育	10.利用新的信息与传播技术促进全民教育目标的实现
	11.在国际、国家和地区范围内,系统监督、检查全民教育目标与战略的进展
	12.利用现有机制加速全民教育步伐

年这个差距仍在加大。

下述有关全民教育目标的评价是对2015年之前改革进展的简洁概述。

关于幼儿保育和教育的目标1,全球范围内5岁以下的儿童死亡率、体重不足和发育迟缓的概率都在下降。从1990年到2000年,儿童出生时的死亡率从95‰下降到75‰,2013年下降到46‰。东亚、太平洋、拉丁美洲和加勒比海地区在2015年之前将其儿童死亡率减少了2/3。但是在撒哈拉以南的非洲地区,尽管有所进展,但要实现这个目标却不大可能。儿童体重不足的比例也有所下降,从1990年的25%降至2013年的15%。但截至2015年,仍然无法实现相关目标。儿童发育迟缓率也从1990年的40%下降到2013年的24.5%,但1.62亿5岁以下儿童在认知和生理发育方面仍存在风险,尤其是撒哈拉以南非洲地区的儿童。^[1]在幼儿教育方面,自2000年以来,全球学前教育的入学人数增长了近2/3,预计在2015年达到57.5%。2012年,在入学率方面,虽然拉丁美洲和加勒比海地区已达到74%,北美洲和欧洲高达89%,但在撒哈拉以南的非洲和阿拉伯国家地区仅有20%和25%。此外,国家之间和国家内部,甚至城乡之间都存在差距。总之,免费的公共学前教育仍然滞后于社会需求,家长通常要向政府缴费或寻求要价更高的私人机构。

在评估目标2的进展中,虽然普及小学教育是重点关注点,但预计到2015年仍有4600~5700万儿童辍学,较1990年的1.6亿已显著下降。辍学儿童主要有三类:会去上学的;永远不上学的;入学又辍学的。预计到2012年,43%的辍学儿童(2500万)永远不会去上学。贫困家庭的儿童最有可能辍学,而且不同种族、语言或性别群体之间也存在差异。例如,虽然永远不上学的女孩占比(48%)相较男孩(37%)要高,但男孩比女孩更容易提前辍学。根据出生率及完成小学教育人数的相关数据推算,到2015年,中低收入国家80%的入学儿童会完成小学教育,但在低收入国家仅有60%。

有关学习和生存技能的目标3的实施情况,不同区域的初中和高中教育水平各不相同。2012年,中等教育的总入学率偏低。例如,大多数地区为100%,但阿拉伯国家为89%,南亚和西亚为81%,

撒哈拉以南的非洲仅为50%。同时,中亚、北美和西欧高中教育的总入学率几乎都是100%,但在撒哈拉以南的非洲只有32%。初中总入学率的增加使初中学龄的辍学学生人数减少。例如,1999年,9900万初中学龄的青少年辍学,但2012年这个数字已减至6300万,这多半得益于东亚和太平洋地区的教育改革。然而,尽管入学方面有所进展,有关普及率的分析发现,能够上完中学的青年人数远低于入学人数。到2015年,在所有中低收入国家,1/3的青年不能读完初中。这意味着,到2015年不仅不能满足所有青年的学习需求,而且随着儿童步入成年,中等教育的缺失将会妨碍他们未来学习机会的获得,因为完成了中等教育的成人将有更多的机会获益于成人教育。

对目标4的进展程度很难进行评价,因为很多撒哈拉以南非洲国家的文盲数据来源发生了变化,近年来该地区的改革进展最慢并拥有最高的文盲率(41%)。数据显示,虽然全球成人文盲率从1990年的24%降至2000年的18%,但随后进展却逐渐缓慢下来。预计2015年文盲率将下降到14%,扫盲目标也将撤销。此外,2015年,尽管框架强调要提高妇女识字率,但全球妇女文盲仍占64%,且该比例自2000年以来都未变过。减少青年文盲率是普及成人扫盲的关键。最新的全球青年文盲率为11%,这意味着成人扫盲仍是未来几年的政策重点。自达喀尔会议以来,也出现了许多行之有效的扫盲行动,如母语推广计划等扫盲计划。

在目标5的进展评价方面,尽管数据表明性别平等已有显著进展,但具体程度却不得而知。1999年,小学教育阶段男童和女童的入学比例为100:92。到2012年,该比例的全球平均值上升到100:97,仅实现了男女入学平等。1999年,中学教育该比例为100:91,到2012年已接近100:97。对比来自154个国家小学阶段3个时间点的数据发现,性别方面的进展仍然非常有限:1999年52%的国家实现了性别平等;2005年(原目标的最后期限)达到58%;2012年达到65%。因此,时至今日,性别平等在很多国家还未实现。此外,实现男女入学的性别平等并不足以证明实现了真正的性别平等。针对此问题的评估需要系统评价各国是否能够通过立法或政策界定性别歧视相关的社会

规范,是否能在教科书等方面消除性别偏见,并且是否能够杜绝教育过程中的性别偏见和学习环境中的不安全因素。相比男女入学均等,教育这些方面的性别平等受到政策的关注较少,而且相关的系统性分析也很匮乏。如果学习成果中的性别差异也能作为衡量性别平等的尺度,那么相关证据也表明,女性的相对地位一直在上升。女性在算术和科学方面与男性的差距已经缩小,但也应注意,绝大部分可靠的信息都来自较富裕的国家。此外,认为女孩子更适合阅读的观念比过去更加普遍了。

关于目标6的进展评估显示,自2000年以来,各国对教育质量的关注度日益提高。起初,质量的监测任务只能在监测投入过程中完成。尽管学习成果不是评价教育质量的唯一标准,但仍是一项重要因素。20世纪90年代,34%的国家至少进行过一次国家级的学习评估。从2000年以来,在阿拉伯、中亚、中东欧、东亚和太平洋地区,这项比例增加到了69%。这个趋势表明,随着教育成果相关信息的逐渐丰富,许多国家已将质量作为全民教育议程的重中之重。虽然这种针对学习成果评估的应用范围正在持续扩大,但其信息量还不够完备,因此也不足以说明国际范围内的学习成果是否真正得到改善。2015年,学习方面的进展很难实现全球范围内的跟踪监测,而且评估仅局限于在校学生学习成果的评估,很可能高估了社会整体的学习成效。

除此之外,教育质量方面也存在教师短缺等亟待解决的问题。2012年,撒哈拉以南的非洲地区有90万小学教师,若要实现普及小学教育仍需要140万小学教师。《达喀尔行动纲领》还提出了提高教育质量的其他影响因素,包括学校硬件设施、管理、课程与教学语言等,但目前仍缺乏有关这些因素的国际发展趋势的系统性分析。

总之,2000~2015年全民教育时代即将结束,达喀尔会议上提出的全民教育的目标还远未达到,而且教育的不平等仍然普遍存在。虽然相比2000年前的发展趋势,许多国家可能已接近关键目标,但这种改善究竟有多少与全民教育行动相关却不得而知。自2000年以来,全民教育合作伙伴进行了全球范围教育发展的监测和报告。相比过去,我们了解到更多有关教育的国际化进程和教育不平

等的现状。例如,数据更加广泛、精确和及时,而且关于学生出勤率和学习的数据也更翔实。尽管如此,许多小国和政局动荡的国家的国家数据仍然缺失。

自达喀尔会议后,国际环境的改变对全民教育进程也影响重大。中低收入国家的经济增长便是其中之一,这些国家利用增加教育的政府资源配置等各种措施,为改革创造有利环境。对于那些努力致力于全民教育目标实现的国家来说,获得国家能力建设所需的外部援助对于完善教育系统是不可或缺的。

四、全民教育的国际援助

《达喀尔行动纲领》呼吁各国政府和援助方增加经费投入,以实现全民教育的6项目标,并提出:“各国政府须对基础教育及其各组成部分配置充足的资源,增加国家支出和教育预算,特别是基础教育的预算份额。”《达喀尔行动纲领》也指出,“如果所有国家都没有决心致力于全民教育,那么这些目标将因缺乏资源而无法实现”。国际社会迫切希望援助方能够增加教育援助经费。随后,在格伦伊格尔斯的八国峰会上,国际各界捐助方都承诺要增加援助,特别是对非洲的援助。提升社会各界对援助实效性的关注度,也成为罗马(2003)、巴黎(2005)、阿克拉(2008)和釜山(2011)等多个高层论坛的主题。

尽管国际承诺在先,但全民教育财政资源的匮乏自达喀尔会议以来一直存在。数据表明,全球范围内外部援助的总额较预期需求的总额还很低,远不能满足需求,而且其份额在受援国政府预算中的比例也在下降。此外,援助机构的资源也并未得到合理配置,不能确保中期和长期援助的切实履行。^[12]截至2015年,各层次的教育都仍面临着长期的资金匮乏。

总之,自达喀尔会议后,基础教育获得了最大力度的援助,因为这直接关系到消除贫困和第二个千年发展目标。在2002~2012年间,对基础教育的援助金额以平均每年6%的速度增长。^[13]但撒哈拉沙漠以南的非洲地区,即使这里有着世界最高的平均返校率,在这一时期的年增长率也仅为1%。^{[14][15]}尽管基础教育的援助额度有所增长,但是教育援助的总额却保持相对静止,不超过10%。教

育援助的总额在2010~2012年间下降了10%,基础教育的援助额下降了15%。^[16]

基础教育阶段中,小学教育是国际发展援助的主要对象,在基础教育援助总额中的占比从2002年4月的87%增至2010年12月的92%。另一方面,对青年、成人和幼儿教育基本生活技能培训的总援助份额,则自2002~2004年的10%和3%降至2010~2012年的6%和2%。援助方表示,对早期儿童保育和教育的援助力度也不会增加。

国际社会对中学教育的援助非常有限。一则关于捐助战略的报告指出,只有德国、日本和亚洲开发银行把高中教育作为其优先援助对象。另外,援助战略对包括成人教育、远程学习、非正规教育和特殊儿童教育等在内的其他全民教育核心领域也鲜有关注。^[17]

相反,许多援助方在这期间优先捐助了中学后教育。21世纪头十年初期,28个捐助国中有20个在高等教育上的资助比中学教育高;头十年后期,39个捐助国中有27个优先资助中学后教育。2012年,72%的资助用于中学后教育,支持发展中国家学生到援助国学习,但这并非对中等或低收入国家的高等教育发展起到了积极作用。^[18]

自达喀尔会议以来,对于国家经济实力迅速崛起的国家来说,过去几年国际捐助的重要性有所下降。然而,对于低收入国家来说,尽管经济有所增长,政府收入也有所增加,但援助仍十分重要。许多低收入国家的政府支出完全低于保证公民普遍获得基本公共服务所需的最低额度,而且这些国家教育领域总体公共支出的10%仍然依赖于外界捐助。^[19]

在过去十年中,捐助是帮助贫困国家,帮助贫困人口。然而,自达喀尔会议以来,贫穷国家和贫困人口间的必然性逐渐淡化。^[20]1990年初,93%的世界贫困人口居住在低收入国家,然而2012年却有72%的贫困人口居住在中等收入国家。^[21]接近半数(49%)的辍学儿童集中在中等收入国家。这期间,低收入国家基础教育援助支出的份额从40%减少到34%。此外,抛开国别间的差异,过去十年,中等以上收入国家基础教育援助的增长率(11%)是低收入国家(5%)的两倍。^[22]

《达喀尔行动纲领》呼吁捐助者不仅仅要提高

援助水平,同时也要提高援助的实效性。2005年的《巴黎有效援助宣言》标志着国际援助发展的重要转折,它强调要推进全民参与机制,确立国家行动计划中援助的优先权,加强援助者间的合作,关注援助者和受援者间的有效问责。^[23]但到2011年,只实现了1/13的实效性援助目标(校准和协调技术援助),这也说明了改变援助机构的行为方式极其困难。^[24]

《巴黎有效援助宣言》之后,推进援助实效性议程的重点,落在了发展合作的新型伙伴关系上。2007年的《欧盟互补和分工行为准则》和2011年的《帮助脆弱国家新政》都推进了协调发展的政策。比如,通过减少重复和计划推广来实现合作和国际资源的有效分配。另外,2011年在韩国釜山举办的“第四届援助实效性高层论坛”着重强调了通过多边机构和国际基金集中援助的政策。2014年4月,在墨西哥举行的“第一届促进有效发展协作的国际伙伴关系高层会议”提出了更具凝聚力的合作建议,包括“加强国家内部资源流通,号召各级利益相关者共同努力”。^[25]

尽管如此,当前国际和国家层面的协调机制并没有促进援助的有效开展。援助力量仍存在着过于分散的问题。^[26]国际和国家层面的协作不能有效开展,最需要教育资源的国家依然得不到援助。

2002年成立的全球教育合作联盟(GPE),在国际教育援助的全球协作中发挥了关键作用,但其发展速度太慢而未真正发挥切实有效的作用。该组织最早关注发展中国家教育的全球性合作计划。全球教育合作联盟的出现,体现了国际社会希望通过持续而充足的经济援助帮助那些决心实现全民教育的国家,全球教育合作联盟也是国际全民教育正式合作机构之外实施“独立行动计划”的典范。

全球教育合作联盟不是一个另起炉灶的新型基金会,它主要是将援助者们联合起来,共同支持已经认可的教育部门计划,并动员政府调动更多的国内资源。相对于其他捐助者,全球教育合作联盟已成为一些中等低收入国家基础教育重要的外部融资来源。2004年,全球教育合作联盟在全球中等低收入国家基础教育援助方中排名第22位,2007年排名第9位。2011年,它为基础教育的捐

助达到了创纪录的3.85亿美元,这使其成为继英国、美国和世界银行之后的第4大捐助者。^{[27][28]}2011年31个接受援助计划的国家中,24%的基础教育援助来自全球教育合作联盟。该组织影响力的扩大与提高捐助效率有一定的关系。在2010年的一项中期评估中,全球教育合作联盟曾因援助未及时到位而受到强烈指责,为提高援助效率,其监管机构进行了多样化的改革。之前,世界银行负责监管92%的封闭式项目资金,而现在它只负责监管73%的活动资金。^[29]全球教育合作联盟现在也要求各国提供弱势群体相关的教育指标,将最贫困的儿童列入援助对象。^[30]尽管这往往会延长并减缓项目进程。

自2010年中期评估以来,全球教育合作联盟的优先关注事项也从它最初选定的一小组国家转而面向所有低收入国家,同时增加了对“脆弱国家”(fragile country)的资助力度,这项政策也被纳入该组织5个重要目标之一。截至2013年底,全球教育合作联盟40%以上的支出(8亿美元)捐给了“脆弱国家”和“受冲突影响的国家”(conflict-affected country)。^[31]

另一个援助趋势是援助总预算的削减。尽管用于发展支出和基础服务供给的援助总预算大幅上涨,但双边援助国的平均总预算从2007~2009年的320万美元减到2010~2012年的210万美元。比如,坦桑尼亚联合共和国用于“小学发展计划”的支出在总预算中的占比从2004年5月的27%大幅增至2008年9月的46%。这使得教育、健康、水资源、卫生、基础设施和农业领域的供给需求大幅增加。^[32]研究表明,接受总预算支持的政府其公共服务设施得到改善的可能性,比没有接受总预算支持的国家多一倍。^[33]

为了更有效地协调援助,《达喀尔行动纲领》呼吁捐助者“在有关部门改革的行动纲领指导下,推行灵活的发展援助计划,支持部门优先发展事项”,“履行长期和可预见的承诺”。达喀尔会议倡导的部门贷款计划,正是实现教育资金配置和融通的方法之一。部门贷款计划的出现,标志着从项目导向模式到部门贷款模式的转变。这种计划模式旨在避免数以百计的单一项目给受援国有限的经济和人力资源所带来的压力。迄今为止,教育的

部门贷款计划已在25个低收入国家推行;其中5个是针对小学和基础教育的子部门。由于灵活而高效协作,成功的部门贷款计划不仅更高效,也更节约成本。^[34]但在2000~2010年中期,出于政治和经济因素的考量,部门贷款计划在捐助者眼中失去了吸引力。此外,一些捐助者不想也不能通过部门贷款计划出资,这就导致原本认可部门贷款计划的国家交易成本提高。因此,2012年,仅有7%的教育资助以部门预算支持的形式交付。^[35]

教育资助的范围也扩展到人道主义援助,支援受冲突影响国家的教育依旧是优先援助对象。《达喀尔行动纲领》呼吁世界“为防止暴力和冲突,应通过促进相互理解、和平与包容的方式开展教育,更多地支援受战乱冲突、自然灾害影响地区的教育系统”。未来几年,大量贫困人口将更多地集中于“脆弱国家”,这些国家的辍学儿童人口将占全世界辍学儿童总人口的36%。实现2015年千年发展目标对于“脆弱国家”来说还很遥远,尽管在这些“脆弱国家”中,有35个国家能在最后期限内至少实现1个目标。^[36]

大部分国际人道主义援助都输向了长期受援国。2012年,经济合作与发展组织援助的66%总额投向了已经接受8年以上援助且受援金额较高的国家。^[33]然而,相比起持久性的应急事件,更应援助国家是解决那些短期而重大的恶性伤亡事件。^[38]

随着过去十年中持久性突发事件越来越频繁,教育部门始终在说服人道主义援助部门:教育投资是一种生命救助。然而,援助与对于教育领域人道主义援助的定义始终非常狭隘。作为针对紧急救援的备用融资机制——中央应急基金(CERF),对于提供学校帐篷、教育和娱乐设施、教学应急修理设备、应急性教师培训以及救生技能培训等教育资助都有特定的标准。^[39]

教育在一些财力雄厚的人道主义援助系统中一直被忽视,^[36]有时甚至是人道主义援助中获助份额最小的部门。2013年,相比起食品部门86%和卫生部门57%的援助份额,教育仅占40%。2010年,联合国大会的一项决议呼吁各会员国提升对教育的人道主义援助力度并实现筹资渠道多样化。^[41]2012年,包括政府、联合国机构、私营部门和民间社会组织等在内的20多个利益相关者,通过

联合国联合呼吁程序(CAP)呼吁,将联合国人道主义教育援助总额翻倍,至少提升至4%。^[42]2013年,从人道主义援助中获得的教育资助仅占2%,这一目标远未实现。^[43]即使达到了4%的目标,仍有1,950万儿童在“教育刻不容缓”的计划之外。^[44]2012年,受冲突影响的国家共收到1.01亿美元的人道主义教育援助资金,远远少于11亿美元的教育发展援助基金。政治动荡使这些受冲突影响的国家不能优先接受人道主义援助金,比如马里,因此人道主义教育援助资金的优先权问题亟待解决。^{[45][46]}

对“脆弱国家”教育资金援助的方式可谓多种多样,包括发展基金/复兴资助、人道主义援助和多方捐助的信托基金。为了降低交易成本和提高协作效率,为教育应急而建立的跨机构网络中心建议实施有效的资金筹集。这些筹资机制包括覆盖全球范围的中央应急基金(CERF)、公共人道主义基金(CHFs)以及具有国家特色的、适用于当地的应急基金(ERFs)。这3种人道主义援助资金在全球人道主义援助资金总额中的占比:2010年的6.7%急升到2012年的22.1%,但在2013年跌至11.7%。

五、结语

自2000年世界教育论坛通过《达喀尔行动纲领》以来,国际社会都在努力确保每个儿童都有机会接受高质量的教育。虽然全民教育行动的成就不可小视,但《达喀尔行动纲领》确立的全民教育目标并未实现。证据表明,截至2000年,进步的成效低于预期,与预期目标仍有差距。儿童中最为弱勢的群体仍是教育中受益最小的群体,数以千万计的儿童其阅读和计算水平仍未达到最低标准,成人识字能力仍停留在较低的水平。特别是撒哈拉以南的非洲、南亚和西亚等地区的教育挑战尤为严峻,很多改善教育的机会都已错失。实现全民优质教育的详细战略还有待进一步探索。

调查显示,达喀尔会议后,国际层面的行动纲领只有部分得以实现,将千年发展目标定为主导性的发展议程并过度重视普及小学教育,使全民教育运动遭受挫折。普及小学教育的改革呼吁关注最贫穷、最偏远的国家,最富裕的国家为之负责

提供支持,但对那些已经实现或接近普及小学教育目标的国家来说全民教育议程缺乏吸引力。这其中也有例外,对学习和评估关注度的提升,吸引了大量的支持者。

迈向2015年后的全民教育行动应从过往中汲取有益经验和教训。取得重大突破的领域通常是那些拥有强大技术支撑的领域。实践证明,有影响力的全球化机制、行动和计划都具备共同的特质:明确的目标、专业性战略、技术能力和定期评估,并得到多方实力机构的经济和政策支持等。

相反,干预措施则需要更多协调,政治承诺和干预最好能控制在有限的范围内。过去的干预往往自发而松散,虽然技术实力雄厚,但政治力量薄弱。全球协调模式中的审查机制尤为薄弱,特别是在联合国这样的组织中,问责制也很难得到解决。2000~2015年间的改革得出了一个重要教训——技术解决方案固然重要,但获得政治上的支持和关注更为重要,这对于实现国家及国际层面的全民教育目标尤为关键。

一个更为鼓舞人心的教育优先政策,已经被纳入2015年后的全球可持续发展议程中。相比于全民教育目标,这项政策目标更具普及性,更强调改革,也更加平等和包容。但这也存在对最贫穷国家和最边缘化人群的资助力度降低等潜在风险。此外,把教育置于可持续发展议程中的优先地位,例如,将教育视为经济、政治和环境变革的驱动力,或将迫使教育面临陷入工具主义的风险。这些都还有待观察、分析。

参考文献:

- [1] Inter-Agency Commission. World Conference on Education for All Meeting Basic Learning Needs-Final Report [R]. New York, NY: Inter-Agency Commission for the World Conference on Education for All, 1990.
- [2] [5] Elaine Unterhalter. Education Targets, Indicators and a Post-2015 Development Agenda: Education for All, the MDGs and Human Development. In *The Power of Numbers: A Critical Review of MDG Targets for Human Development and Human Rights* [R]. Cambridge, MA/New York, NY: Harvard School of Public Health/The New School, 2014.
- [3] UNESCO. *EDUCAIDS Technical Briefs* [R]. Paris: UN-

- ESCO 2008.
- [4]UIS. Education for All 2000 Assessment :Statistical Document [R]. Paris :UNESCO Institute for Statistics - for the International Consultative Forum on Education for All. 2000 ;Malcolm Skilbeck. Education for All :Global Synthesis[R]. Paris :Secretariat of the International Consultative Forum on Education for All ,2000.
- [6]Bolívar Antonio. The Dissatisfaction of the Losers. In Pisa Under Examination :Changing Knowledge ,Changing Tests , and Changing Schools [R]. Rotterdam :Sense Publishers. 2011.
- [7]Sellar ,Sam and Bob Lingard. The OECD and global governance in education[J]. Journal of Education Policy ,2013 (5).28 :710~725.
- [8]Grindle ,Merilee S. Despite the Odds :The Contentious Politics of Education Reform[R]. Princeton ,NJ :Princeton University Press ,2004.
- [9]Burnett ,Nicholas. How to Develop the UNESCO the World Needs :The Challenges of Reform [J]. Journal of International Cooperation in Education ,2010 ,13(2) :89~99.
- [10]UNESCO. EFA Global Monitoring Report 2015 :Education for All 2000~2015-Achievements and Challenges [R]. Paris :UNESCO ,2015.
- [11]UNICEF ,WHO and World Bank.Joint Child Malnutrition Estimates[R]. New York ,NY/Geneva/Washington ,DC :UNICEF/WHO/The World Bank ,2014.
- [12]OECD. The Architecture of Development Assistance[R]. Paris :Organisation for Economic Cooperation and Development ,2012.
- [13][16][18][22][28][35][36][45]OECD-DAC. International Development Statistics :Creditor Reporting System [R]. Paris :Organisation for Economic Cooperation and Development ,2014.
- [14]Montenegro ,Claudio E. and Harry Anthony Patrinos. Returns to Schooling Around the World.In World Development Report 2013[R]. Washington ,DC :World Bank ,2012.
- [15]Psacharopoulos ,George. Benefits and Costs of the Education Targets for the Post-2015 Development Agenda. In Education Assessment Paper[R]. Copenhagen :Copenhagen Consensus Center ,2014.
- [17]Mercer ,Malcolm. Donor policies ,practices and investment priorities in support of education and post-2015 prospects : A review[J].International Journal of Educational Development ,2014 (11) :39 23~31.
- [19]Development Initiatives. Investments to End Poverty :Real money ,real choices ,real lives [R]. Bristol :Development Initiatives Ltd ,2013.
- [20]Tomasí ,Serge. Does Aid Have a Future? [R]. Paris :OECD ,2014.
- [21]Unterhalter Kanbur ,Ravi and Andy Sumner. Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty[J]. Journal of International Development ,2011(6) :24 :686~695.
- [23][40]UNESCO. Beyond Busan :Strengthening Aid to Improve Education Outcomes[R]. Paris :UNESCO ,2011.
- [24]OECD. Better Aid :Aid Effectiveness 2011 :Process in Implementing the Paris Declaration [R]. Paris :Organisation for Economic Cooperation and Development ,2011.
- [25]Global Partnership for Education. First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation :Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda[R]. Mexico City :Global Partnership for Effective Development Co-operation ,2014.
- [26]Rose ,Pauline ,Liesbet Steer ,Katie Smith and Asma Zubairi. Financing for Global Education :Opportunities for Multilateral Action [R]. Washington ,DC/Paris :Center for Universal Education at Brookings/EFA Global Monitoring Report ,2013.
- [27][28]Global Partnership for Education.GPE disbursements as of 31st May 2014. Washington ,DC :Global Partnership for Education.2014. ;OECD -DAC. International Development Statistics :Creditor Reporting System [R]. Paris :Organisation for Economic Cooperation and Development ,2014.
- [29]Global Partnership for Education. GPE Portfolio Review Report[R]. Washington DC , :Global Partnership for Education ,2013.
- [30]Australian Aid. Australian Multilateral Assessment March 2012 :Global Partnership for Education (GPE)[R]. Canberra :Australian Aid ,2012.
- [31]Global Partnership for Education.Strategic Plan 2012~2015[R]. Washington ,DC :Global Partnership for Education ,2013.
- [32]Independent Commission for Aid Impact.The Management of UK Budget Support Operations[R]. London :Independent Commission for Aid Impact ,2012.
- [33]National Audit Office. Department for International Development :Providing budget support to developing countries [R]. London :National Audit Office ,2008.
- [34]Boak ,Erika and SusNdarhutse. The impact of sec-

- tor-wide approaches[R]. London :CfBT Education Trust , 2011.
- [37]Development Initiatives. Investments to End Poverty :Real money ,real choices ,real lives[R]. Bristol :Development Initiatives Ltd ,2013.
- [38]Dolan Dolan ,Janice. Making It Happen :Financing Education in countries affected by conflict and emergencies. edited by Save the Children [R]. London :Save the Children ,2011.
- [39]CERF. Central Emergency Response Fund Life-Saving Criteria[R]. Geneva :Central Emergency Response Fund , 2010.
- [41]United Nations. The right to education in emergency situations[R]. New York ,NY :United Nations ,2010.
- [42]United Nations. Global Education First Initiative :An Initiative of the United Nations Secretary-General [R] New York :United Nations ,2012.
- [43][46]Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Financial Tracking Service :Tracking Global Humanitarian Aid Flows [R]. Geneva :United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs ,2014.
- [44]Carfax Education. Financing Education in Emergencies : Challenges and Opportunities.London :Education Cannot Wait ,Carfax Education ,2014.

EFA 2000~2015 : The Influence of Global Interventions and Aid on EFA Achievements

Aaron Benavot¹ et al. (author) Zhang Hui²(translator)

- (1. UNESCO Education for All Global Monitoring Report ,Paris 75352 ;
2. Institute of International and Comparative Education ,Beijing Normal University ,Beijing 100875)

Abstract :This paper provides a short overview on the history of global EFA efforts , progress in achieving the six EFA goals and international aid for EFA policies. It shows that , despite modest movement in achieving the EFA goals , some of it due to explicit policies and actions undertaken by governments , international agencies , donors and NGOs since Dakar , the progress has been uneven. Much of the broad EFA agenda remains unfinished , as none of the goals was reached. Much hope had been placed on external financing to accelerate EFA progress. While aid did increase , the overall volume of external assistance fell well short of the assessed need , was insufficiently targeted to countries most in need , declined as a share of recipient governments' budgets over the period , and was not always delivered effectively.

Key words : Education for All (EFA) ; global education policy ; international aid ; education goals ; Dakar Framework for Action ; Global Monitoring Report ; UNESCO ; World Education Forum ; human rights

本文责编 :曾晓洁