

消除不平等： 治理缘何重要

全民教育



联合国教育、
科学及文化组织

消除不平等： 治理缘何重要



联合国教育、
科学及文化组织

UNESCO
Publishing

本报告是教科文组织代表国际社会委托编写的一份独立出版物。它是报告小组成员及其他许多人士、机关、机构和政府集体努力的结晶。

本出版物所使用的名称及其材料编制方式并不代表联合国教科文组织对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位表示任何看法，或对其边界或界限划分表示任何意见。

本报告中资料的选择与编排以及表述的观点均由全民教育全球监测报告小组负责，并不一定反映教科文组织的观点，因此本组织不承担任何责任。

联合国教育、科学及文化组织（联合国教科文组织）首次出版

7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

© 联合国教科文组织，2008 年

© 联合国教科文组织，2009 年中文翻译

英文版由联合国教科文组织首次出版

UNESCO ISBN 978-92-3-504089-0

ED-2008/WS/51

本出版物经联合国教科文组织批准由中国对外翻译出版公司出版。

序言

新世纪之交，当世界大多数国家承诺在2015年之前实现全民教育时，它们确实满怀信心地认为，全民教育目标将能够经得起时间的考验。

它们的承诺正在产生影响。在实现普及初等教育和性别均等的道路上，世界上许多最贫穷的国家已经取得了巨大的收获。但是，前行的道路依然漫长，许多国家的进步速度仍然太慢、太不均衡。目前，某些关键的目标将无法实现的危险清晰可见。遏制这种危险的发生很关键，原因不仅仅在于，接受教育是一项基本的人权，同时还因为，教育对于改善母婴健康、提高个人收入、促进环境可持续发展和经济增长以及推动千年发展目标的全面实现，都至关重要。

《全民教育全球监测报告》第7版向各国政府、捐助者和国际社会发出了警告。按照当前的发展趋势，2015年之前不可能实现普及初等教育的目标。太多的儿童所接受到的教育质量低下，当他们离开学校走向社会时却不具备基本的识字和计算能力。而基于财富、性别、地理位置、种族及其他不利因素的深刻而顽固的差异，正在构成教育发展的重大障碍。如果世界各国政府对待全民教育的态度是严肃的，那么他们就必须更加认真地解决不平等的问题。

报告令人信服地指出，为了消除日益增长的不平等，平等问题必须成为全民教育议程的核心部分。供资与治理方面的改革要发挥重要的作用。目前，发展中国家基础教育投入不足，捐助者还没有兑现其承诺。在许多低收入国家里，教育援助停滞不前是教育发展前景中令人担忧的严重问题。显而易见，要实现全民教育目标，在这些方面必须进行变革。但是，不注重平等的财政投入的增加将不能惠及最弱势和处于最不利地位的群体。教育政策顾及贫穷者的利益势在必行，它将使教育目标对于世界上的失学儿童和7.76亿的成年文盲具有实质性的意义。

报告提出了一些公共政策，以及能够打破穷势循环、增加教育机会、改善教育质量并强化参与意识和问责制的治理改革。

在2008年9月举行的联合国千年发展目标高级别会议上，世界各国领导人和广泛的合作伙伴强调了教育对于实现消除贫穷的目标的关键作用，并保证投入更多的资金。重要的是，当教育将成为全世界儿童所面临的现实问题时，各国政府和捐助者不要对自己所做出的承诺食言。

本报告记录了实现全民教育目标的逐年进展情况，全面概述了当今世界的教育状况，向本国和国际上的政策制定者们提供了复杂问题的分析方法、经验教训，以及向所有儿童、青年和成人提供均等学习机会的建议。现在，我们距离2015年还有不到一半的时间。问题的症结显而易见，解决最为紧迫的教育问题的最有效战略同样十分清晰。作为负责协调为实现全民教育而做出的努力的联合国牵头机构，联合国教科文组织通过发行这一权威性的年度报告，旨在提供信息，影响政策，沿着正确的方向走向2015年。



松浦晃一郎

鸣谢

鸣谢

本报告是共同努力的结果。报告由全球监测报告小组研究和撰写，得到了全世界众多人员和组织的支持。

小组要特别感谢国际编委会及其主席 Marcela Gajardo。前小组干事，现任教科文组织教育部门助理总干事的Nicholas Burnett提供了始终一贯的支持和指导。

《报告》十分倚重教科文组织统计研究所的工作。我们感谢研究所所长Hendrik van der Pol，以及Claude Apkatie, Said Belkachla, Georges Boade, Michael Bruneforth, Brian Buffet, Weixin Lu, Adriano Miele, Albert Motivans, Juan Cruz Persua, José Pessoa, Pascale Ratovondrahona, Loulia Sementchouk, Said Ould Voffal和Yanhong Zhang。统计研究所小组在许多领域做出了重要贡献，尤其是对第2章和统计表的编制工作。还要感谢 Amy Otchet 帮助散发了《报告》的结论。

委托知名研究员编写的背景文件为《报告》的分析提供了信息。我们感谢为今年的《报告》编写背景文件的所有作者：Rashid Ahmed, Samer Al-Samarrai, Nadir Altinok, Massimo Amadio, Vaidyanatha Ayyar, Masooda Bano, Elisabet Jané Carnacho, Sergio Cardenas, Ketevan Chachakhiani, Luis A.Crouch, Anton De Grauwe, Nader Fergany, Hanspeter Geisseler, Alec Ian Gershberg, Katharine Giffard-Lindsay, Gabriele Güttelmann-Duret, Pablo González, Christine Harris-Van Keuren, Ken Harttgen, Janine Huisman, Ulla Kahla, Jackie Kirk, Stephan Klasen, Karine Kruijff, Xin Ma, Athena Maikish, Ben Mead, Mark Misselhorn, Mario Mouzinho, Karen Mundy, Juan-Enrique Opazo Marmontini, Supote Prasertsri, Claude Sauvageot, Yusuf Sayed, Ai Shoraku, Iveta Silova, Jeroen Smits, Devi Sridhar, Gita Steiner-Khamisi, Eszter Szucs, Tuomas Takala, Barbara Tournier 和 Paul Vachon。

不幸的是，我们的一位背景文件作者，Jacqueline Kirk，于2008年8月前往阿富汗执行任务时去世了。Jackie 是冲突和冲突后形势下教育工作的热情倡导者，也是一位伟大的学者。数年来她在众多领域为《报告》做出了重要贡献。她的勇气、献身精神和洞察力令人怀念。

教科文组织的许多同事为全球监测报告小组的工作提供了支持。我们要感谢教科文组织教育部门、国际教育规划研究所、国际教育局和教科文组织终身学习研究所各个处室的许多人。教科文组织各区域办事处就国家活动提供了宝贵的意见，并协助开展委托研究。

我们还要感谢教育发展学院的教育政策和数据中心，特别是 Karima Barrow, Ania Chaluda, Joseph Goodfriend, George Ingram, Hye Jin Kim, Sarah Oliver, Ben Sylla和Annababette Wills，感谢他们对第2章提供的宝贵贡献和数据。

我们还感谢快速道行动秘书处的Desmond Bermingham 和 Luc-Charles Gacougnolle，以及经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会的Julia Benn, Valérie Gaveau, Cecile Sangare 和 Simon Scott，感谢他们在国际合作及援助数据问题上的一贯支持和宝贵意见。

特别要感谢Paul Bennell, Vittoria Cavicchioni, Louis Crouch, Rob Jenkins, Thomas Kellaghan, Marlene Lockhead, Albert Motivans, Steve Packer 和 Abby Riddell 对各章草案提出宝贵意见。

我们还想感谢 François Leclercq 对第3章中供资部份的陈述做出的贡献。

Rebecca Brite 和 Wenda McNevin 的编辑专长使本报告的出版获益良多, Anaïs Loizillon 也提供了支持, 帮助编制了图形资料以及治理地图附件。我们感谢编制《报告》完整索引的 Jan Worall 所做的工作。我们还感谢我们的同仁, 教科文组织教育知识管理部门的 Fouzia Belhami, Lotfi Ben Khelifa 和 Judith Roca 所给予的协助。

教科文组织公众宣传局的 Nino Muñoz Gomez, Sue Williams 和所有工作人员给予了一贯的支持, 不但让全球传媒关注《报告》, 而且在有关网络, 视听和印刷出版物的问题上提供建议。

全民教育全球监测报告小组

组长

Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Aaron Benavot, Philip Marc Boua Liebnitz,
Mariela Buonomo, Fadila Caillaud, Alison Clayson, Cynthia Guttman, Anna Haas, Julia Heiss,
Keith Hinchliffe, Diederick de Jongh, Leila Loupis, Isabelle Merkojic, Patrick Montjourides,
Claudine Mukizwa, Ulrika Pepler Barry, Paula Razquin, Pauline Rose, Suhad Varin.

有关本报告的更多资讯, 敬请联系:

The Director
EFA Global Monitoring Report Team
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
电子邮件: efareport@unesco.org
电话: +33 1 45 68 10 36
传真: +33 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

已出版的全民教育全球监测报告:

- 2008年: 《在2015年之前实现全民教育我们能做到吗?》
- 2007年: 《坚实的基础: 幼儿保育和教育》
- 2006年: 《全民教育 - 扫盲至关重要》
- 2005年: 《全民教育 - 提高质量势在必行》
- 2003/04年: 《性别与全民教育 - 跃向平等》
- 2002年: 《全民教育 - 世界走上正轨了吗?》

目录

序言	i
鸣谢	ii
图、表、框注和地图列表	vi
重要资讯	1
概述	6
第1章 全民教育：人权与发展的催化剂	23
引言	24
受教育机会：两极分化严重	26
实现更广泛的教育惠益	29
结论	37
第2章 达喀尔目标——监测进展和不平等现状	39
引言	40
幼儿保育和教育：前路漫漫	42
普及初等教育方面的进展：在十字路口徘徊的国家	56
中等教育及更高等教育：一些收获	84
满足青年和成人终身学习的需要	91
成人扫盲：仍遭忽视	93
评估教育领域的性别差距与不平等现象	97
确保公平与学习质量	108
全民教育：衡量综合成绩	122
第3章 提高质量，加强平等：治理缘何重要	127
引言	128
资助教育，实现公平	132
选择、竞争与发言权：学校治理改革与全民教育	152
加强教师治理与监测	171
缺失的纽带：教育与减贫一体化措施	185

第 4 章	增加援助与改善治理.....	203
	引言	204
	教育援助.....	205
	治理和援助的实效.....	219
第 5 章	结论与建议.....	235
	政府能够做些什么.....	236
	捐助者的作用.....	240
	非政府行为人的作用.....	241
	附件	243
	全民教育发展指数.....	244
	全球及区域教育决策模式.....	252
	统计表	256
	援助表	289
	词汇	407
	参考	414
	缩略语	440
	索引	442

图、表、框注和地图列表

图

1.1: 2000-2006年按级别分列的经合组织国家和撒哈拉以南非洲地区 特定年龄人口的受教育程度	27
1.2: 2000-2006年拉丁美洲和加勒比地区、南亚、西亚、撒哈拉以南非洲地区 10-19岁儿童的续读率	27
1.3: 某些国家最近一年按母亲受教育程度分列的5岁以下儿童的死亡率	33
1.4: 某些国家最近一年儿童疫苗接种率和母亲的受教育水平（在调查时已接种 特定疫苗的一岁儿童的百分比）	33
1.5: 某些国家最近一年按母亲受教育水平分列的产前保健情况	34
1.6: 某些国家最近一年按母亲的受教育水平分列的3岁以下儿童重度发育迟缓的比例	35
2.1: 1990-2006年期间5岁以下儿童死亡率的下降幅度与实现千年发展目标 所要求的2007-2015年期间的下降幅度	44
2.2: 特定国家最近一年按地理位置和收入群体列示的5岁以下儿童死亡率	45
2.3: 特定国家最近一年20%最富有家庭5岁以下儿童死亡率与20%最贫穷家庭 5岁以下儿童死亡率之比	45
2.4: 世界范围内低出生体重与中度和重度发育迟缓情况	47
2.5: 2006年毛入学率低于90%的国家1999年到2006年期间学前教育毛入学率的变化	52
2.6: 埃及按居住地和财富五分位数分列的4岁和5岁儿童上幼儿园的百分比， 2005-2006年	53
2.7: 特定国家最近一年3岁和4岁儿童学前教育入学率的不均衡状况	54
2.8: 各区域2006年和2015年学龄人口与1995年学龄人口的百分比	57
2.9: 小学净入学率低于97%的国家1999年至2006年小学净入学率的变化	60
2.10: 特定国家失学儿童数量，1999年和2006年	62
2.11: 各区域失学儿童接受学校教育情况分布图，2004年	63
2.12: 今后不可能入学的失学儿童百分比，按性别分列，2006年	65
2.13: 在不留级或退学的情况下完成小学学业，特定国家，2006年	67
2.14: 学生相对于正规小学年龄组的百分比，最近一年	68
2.15: 最近一年三个年龄组读到九年级的续读率：年级的预期年龄， 超过年龄一年，超过年龄两年或更多	69
2.16: 最近一年未达到年龄的学生占一年级入学学生的百分比， 一年级的总留级率和未达到年龄学生的留级率	69
2.17: 小学净入学率和读到小学最后一年的比率，2005年和2006年	71
2.18: 初等教育净入学率和续读率的变化，特定国家	72
2.19: 机会鸿沟：经合组织国家里接受高等教育的人口和发展中国家的小学学业完成率	73
2.20: 最近一年特定国家最贫穷家庭和最富有家庭的小学净就读率和初等教育程度比率	74
2.21: 最近一年特定国家按财富五分位数分列的小学净就读率	75

2.22: 柬埔寨和塞内加尔按财富五分位数分列的10-19岁人口达到小学各年级的比例, 2005年	77
2.23: 最近一年特定国家按地理位置、财富五分位数以及性别分列的小学净就读率	79
2.24: 从事经济活动儿童的就读率损失	80
2.25: 6-11岁的残疾儿童与正常儿童的就读率	83
2.26: 各区域成人和青年的中等教育程度比率, 大约2000年	86
2.27: 最近一年特定国家按性别分列的初等和中等教育各个年级的续读率	87
2.28: 最近一年特定国家按财富五分位数分列的中等教育的净就读率	88
2.29: 最近一年特定国家按财富五分位数分列的初等教育和中等教育各年级的续读率	89
2.30: 截至2000-2006年, 成人文盲数量最多的国家(15岁以上)	94
2.31: 1999年至2006年各区域初等教育毛入学率性别差距的变化	99
2.32: 1999年至2006年各区域中等教育毛入学率性别差距的变化	100
2.33: 1999年至2006年各区域中等教育毛入学率的性别差距变化	101
2.34: 1999年至2006年各区域中等教育毛入学率的性别差距变化	102
2.35: 孟加拉国中学入学率性别均等指数	103
2.36: 1999年至2006年各地区高等教育毛入学率的性别差距变化	103
2.37: 最近一年特定国家按教育程度和财富五分位数分列的净就读率性别均等指数	104
2.38: 各地区各教育层次上的女性教师百分比, 2006年	107
2.39: 国际学生评估计划2006年科学成绩低(1级或更低)的学生百分比	110
2.40: 发达国家、发展中国家和转型期国家之间初等教育平均学习成绩的差距, 1995-2006年	112
2.41: 初等教育的学生与教师之比及学生与受过培训的教师比率比较, 2006年	119
2.42: 公立与私立小学学生与教师之比差距, 2006年	120
2.43: 2006年全民教育发展指数及自1999年以来的变化	124
2.44: 最近一年特定国家按财富五分位数分列的全民教育不平等等指数	125
3.1: 1999-2006年公共教育支出总额占国民生产总值比例的变化(百分点)	134
3.2: 2006年撒哈拉以南非洲地区教育领域经常性公共支出分布情况	135
3.3: 2006年各国小学学生人均公共支出平等	136
3.4: 2004年以地区分列的全球公共教育支出分布	137
3.5: 2004年以国家分列的全球公共教育支出分布	137
3.6: 加纳“按人头计算的补助计划”推出前与推出后小学净入学率的发展趋势	144
3.7: 2004/2005年巴基斯坦按地理位置和性别分列的小学毛入学率	169
3.8: 18份《减贫战略文件》中与平等相关的教育目标	189
4.1: 1999至2007年官方发展援助净支付总额	207
4.2: 2005-2010年援助占国民总收入的比例, 净支付	207
4.3: 1999-2006年教育和基础教育援助承诺总额	208
4.4: 2006年教育和基础教育援助组成部分	209
4.5: 1999-2006年社会部门占援助承诺总额的比例	210

4.6: 2002-2006年教育和基础教育援助支付总额	210
4.7: 按收入群体划分的教育和基础教育援助承诺	211
4.8: 1999-2000年和2005-2006年基础教育援助总额(承诺) 和小学学龄儿童辍学数量	212
4.9: 基础教育援助(承诺)和实现普及初等教育的进展情况	213
4.10: 2006年按捐助者分列的教育和基础教育援助总额(承诺)	214
4.11: 2005和2006年间按捐助者分列的教育和基础教育援助变化情况, 承诺	215
4.12: 1999-2006年非优惠教育贷款, 承诺	217
4.13: 捐助者优先考虑分配给低收入国家和基础教育的援助承诺。 2005-2006年年度平均值	218
4.14: 法国和德国按教育级别分列的教育援助承诺分配情况。 2005-2006年年度平均值	218
4.15: 1999-2006年基础教育援助分类, 承诺额	222
4.16: 五个国家中捐助者参与教育部门方案的情况	223

表

1.1: 特定国家里20%最穷和最富的17到22岁人口的平均受教育年数。 最近一年的数据	28
---	----

2.1: 各区域学前教育入学率和毛入学率, 1999年和2006年	51
2.2: 各区域一年级新生和毛招生率, 1999年和2006年	56
2.3: 各区域小学入学率, 1991年、1999年和2006年	57
2.4: 各区域失学儿童估计数量, 1999年和2006年	61
2.5: 2006年失学儿童超过50万的国家2015年失学人口预测	66
2.6: 按财富五分位数分列的未上小学儿童的分布情况	76
2.7: 1999年和2006年全世界和各地区升入和参加中等教育的比率	85
2.8: 1999年和2006年技术和职业教育占中等教育的百分比	85
2.9: 初中和高中教育毛入学率, 1999年和2006年	86
2.10: 1999年至2006年期间高等教育入学率的变化	90
2.11: 1985-1994年到2000-2006年期间各区域成人文盲估计数量(15岁以上), 以及2015年成人文盲预测数量	93
2.12: 1985-1994年到2000-2006年期间各区域成人识字率估计数(15岁以上), 以及2015年预测数	95
2.13: 根据其距离实现初等教育、中等教育和高等教育性别均等目标的远近, 各国2006年分布情况	98
2.14: 1999年和2005年读到最后一个年级的续读率方面的性别差距	100
2.15: 印度三、四、五年级学生成功证明具备基本技能的学生百分比	109
2.16: 埃及四年级学生的成绩, 按认知水平和科目分列, 2004年	110
2.17: 按父母的社会职业地位分列的设施齐全的学校十年级学生百分比	116
2.18: 各地区初等教育和中等教育的教育工作者人数及学生与教师的比率。 1999年和2006年	118
2.19: 按全民教育发展指数分数和区域进行的国家划分, 2006年	123

3.1: 2006年按地区和收入组别分列的公共教育支出总额占国民生产总值的比例	133
3.2: 2006年按地区和收入组别分列的公共教育支出总额占政府支出总额的比例	134
3.3: 2004年印度尼西亚的贫困地区与公共教育支出	142
3.4: 2005年前南斯拉夫的马其顿共和国的民族与公共教育支出	143
3.5: 2000-2004年按收入五分位数分列的选定的中美洲国家政府发放的 免费课本比例	143
3.6: 中国权力下放后学生人均教育支出的不平等问题	147
3.7: 埃塞俄比亚南方人民民族州: 权力下放之前与之后瓦雷达斯层面的教育支出	150
3.8: 三个拉丁美洲计划中向学校转移的职能	154
3.9: 公共部门与私营部门在教育服务的提供与资助方面的职责	159
3.10: 18份《减贫战略文件》中解决教育不平等问题战略	200
4.1: 2000-2006年教育和基础教育占援助承诺的份额	209
4.2: 世界银行支助的近期教育项目和方案的管理内容	231

框注

2.1: 营养不良损害了印度在小学入学率方面的进展	48
2.2: 国家证据: 健康和营养干预能够促进认知发展	49
2.3: 学前教育有益于提高公平和效率	50
2.4: 在埃及, 国家在取得进展, 但穷人被落在了后面	53
2.5: 美国学前教育的公平鸿沟	55
2.6: 埃塞俄比亚——进入普及初等教育的快车道	58
2.7: 尼泊尔在普及初等教育的道路上大步前进	59
2.8: 尼日利亚偏离轨道——治理不力的代价	62
2.9: 坦桑尼亚联合共和国——令人瞩目的进步	63
2.10: 刚果民主共和国重建统计能力	64
2.11: 实现普及初等教育——从实力强劲者身上汲取教训	77
2.12: 乌干达融合残疾学生的良好范例	83
2.13: 孟加拉国的胜利: 到2005年实现性别均等	103
2.14: 如何衡量教育质量?	108
2.15: 关于学习成果的新的国际证据: 它揭示出质量的哪些方面	111
2.16: 不平等的学习时间, 不平等的收入	115
2.17: 实现全民教育需要多少教师?	118
3.1: 孟加拉国公共支出跟踪	140
3.2: 乌干达公共支出跟踪、信息披露活动与反腐败	141
3.3: 支持取消学费: 加纳的学校补助计划	144
3.4: 尼日利亚财政权力下放——拉大了区域差距	149
3.5: 埃塞俄比亚平等的财政权力下放	150
3.6: 墨西哥学校自主权强化计划	156
3.7: 北方邦的社区参与	158
3.8: 智利在选择与竞争方面的经验: 治理改革蓝图的典范	162
3.9: 瑞典在竞争方面的教训: 经验借鉴为时过早	163

3.10: 在印度某地区, 贫困家庭为何选择低收费学校?	165
3.11: 富人入读公立学校, 肯尼亚贫民窟的穷人入读私立学校	167
3.12: 在巴基斯坦, 公私合作关系令人质疑	169
3.13: 衡量多哥较低教师工资的成本	173
3.14: “被边缘化和被剥削”: 喀麦隆一位合同制教师的看法	174
3.15: 印度的合同制教学: 向教师资源不足的地区提供教育	174
3.16: 老挝人民民主共和国和柬埔寨征聘少数民族教师	176
3.17: 脆弱国家的教师配备: 阿富汗的经验	177
3.18: 蒙古教师奖金体系的问题	178
3.19: 印度减少教师缺勤的激励机制: 一项随机实验	179
3.20: 美国《不让一个孩子掉队法案》: 目前尚无定论	181
3.21: 学习评估为乌拉圭学校的教师支持工作提供信息	183
3.22: 乌干达的学校监督改革	184
3.23: 通过“全部门办法”加强平等: 斯里兰卡的经验	186
3.24: 坦桑尼亚联合共和国进行能力建设, 推行有利于穷人的改革	187
3.25: 尼泊尔的权力下放: 一段艰难的旅程	190
3.26: 柬埔寨关于艾滋病/艾滋病毒和教育的部门间规划	192
3.27: 肯尼亚——将游牧民族的担忧列入《减贫战略文件》议程	193
3.28: 纽约正从墨西哥的Oportunidades计划中取经	196
3.29: 巴基斯坦减贫战略中的社会保障: 分裂效应	197
4.1: 资助肯尼亚免除学费	206
4.2: 评估教育部门援助总额	209
4.3: 法国和德国把重点放在对中等后教育的援助上	218
4.4: 援助实效——未能达到2010年目标进度要求	221
4.5: 印度的教育援助: 在谈判中立场坚定	224
4.6: 脆弱国家和新的援助议程	227

地图

3.1: 近年来尼日利亚的净就读率和每位小学学龄儿童的人均教育支出	149
-----------------------------------	-----

2009年《全民教育报告》 中的重要资讯

标题信息

- 国际社会自2000年在达喀尔做出承诺以来，在努力实现全民教育目标方面已取得显著进展。全球最贫穷的一些国家表明，政治领导力与切合实际的政策非常重要。然而，如果一切照常，世界各国将无法实现达喀尔目标。在让儿童上学和接受小学以上的教育方面，仍有许多工作要做。另外，需要更多地关注教育质量和学习成果。

- 因各国政府未能处理好基于收入、性别、地点、民族、语言、残疾以及其他不利因素的根深蒂固的不平等问题，实现全民教育目标的进程受到阻碍。除非各国政府行动起来，通过有效的政策改革，减少差距，否则全民教育的承诺就无法实现。
- 优化管理有助于加强问责，扩大参与性，打破教育的不平等性。然而，当前教育管理改革的方法无法赋予平等以充分的权重。

全民教育六大目标的进展情况

目标1 — 幼儿保育和教育

- 儿童营养不良是全球性问题，影响了1/3的5岁以下儿童，损害了他们的学习能力。儿童营养不良和健康不佳问题的解决进程缓慢，尤其是在撒哈拉以南非洲地区和南亚，阻碍了普及初等教育的进程。
- 衡量学龄前儿童福祉的进展指数令人关注。如果当前的趋势持续下去，就会大大地偏离千年发展目标中针对儿童死亡率和营养问题设定的发展目标。
- 全球教育提供不平衡现象严重，依然成为最富裕和最贫穷儿童的分水岭。2006年，发达国家学龄前儿童总入学率平均为79%，发展中国家为36%，撒哈拉以南非洲地区则低达14%。

- 全球不平衡现象体现为各国之间尤其是最富裕儿童和最贫穷儿童之间的巨大差距。在一些国家，20%最富裕家庭的孩子参加学前班的可能性是20%最贫穷家庭孩子的五倍。

目标2 — 普及初等教育

- 发展中国家的平均净入学率自达喀尔论坛以来不断增长。1999至2006年期间，撒哈拉以南非洲地区的平均净入学率从54%增至70%，与达喀尔论坛之前的10年期间相比，每年增长6倍。南亚和西亚的平均净入学率的增长也引人注目，从75%增至86%。
- 2006年，约7,500万名儿童没有上学，其中女孩占55%，几乎有一半在撒哈拉以南非洲地区。以目前的趋势，2015年，依然有数百万儿童失学，而2015年是普及初等教育的目标日期。对2006年约占失学儿童的三分之二的134个国家的预测

表明，2015年仅这些国家就有2,900万名儿童失学。

- 来自贫穷家庭、农村地区、贫民窟和其他处境不利群体的儿童在获得优质教育方面面临重大障碍。虽然大多数国家20%最富裕家庭的孩子已经实现了100%的小学入学率，但是20%最贫穷家庭的孩子仍无法实现这一目标。
- 初等教育的趋势很容易受公共政策的影响。埃塞俄比亚和坦桑尼亚联合共和国在提高入学率和惠及穷人方面取得了令人瞩目的进展，这归功于免除学费、在服务不足地区建造学校以及扩大师资队伍等政策。在尼日利亚和巴基斯坦，教育管理不当使数百万儿童失学。
- 2006年，全球约5.13亿学生（占相关学龄人口的58%）在中学就读，比1999年增加了近7,600万。尽管有了上述进步，全球大多数青年仍被挡在校门之外，在撒哈拉以南非洲地区，75%的适龄儿童未能在中学注册。

目标3 — 满足青年和成人的终身学习需要

- 各国政府尚未在教育政策中优先考虑青年和成人的学习需要。满足青年和成人的终身学习需要，不但要求做出更为坚定的政治承诺，提供更多公共资金，还要求概念定义更加明确，用于有效监督的数据质量更高。

目标4 — 成人扫盲

- 估计有7.76亿成人（占全球成人人口的16%）缺乏基本的识字技能，其中2/3是妇女。大多数国家近年来这方面几乎没有取得进展。如果当前的趋势持续下去，2015年将有7亿多成人缺乏识字技能。
- 1985-1994年到2000-2006年期间，全球成人识字率从76%增至84%。然而，45个国家的成人识字率低于发展中国家79%的平均水平，其中大多数为撒哈拉以南非洲国家及南亚和西亚国家。

几乎所有这些国家都偏离了到2015年实现成人识字目标的轨道。其中有19个国家的识字率不足55%。

- 各国识字水平出现重大差异往往与贫穷和其他形式的不利条件有关。在7个成人整体识字率低的撒哈拉以南非洲国家，最贫穷和最富裕家庭的识字率差距超过40个百分点。

目标5 — 性别

- 2006年，在176个提供了数据的国家中，59个国家在初等教育和中等教育两方面都实现了两性均等，比1999年增加了20个国家。在初等教育方面，大约三分之二的国家实现了两性均等。然而，在撒哈拉以南非洲地区、南亚和西亚及阿拉伯国家中，有一半以上的国家尚未实现这一目标。全球仅37%的国家在中等教育方面实现了两性均等。
- 全球高等教育中，女性入学人数超过男性的趋势越来越明显，特别是在更为发达的地区以及加勒比和太平洋地区。
- 贫穷和其他形式的社会劣势扩大了性别差异。例如，在马里，贫穷家庭的女孩接受初等教育的可能性比富裕家庭的女孩要低4倍，而中等教育方面则高达8倍。
- 女孩一旦上学，其进步往往受到教师态度和有性别偏见的教科书的阻碍，这些教师和教科书强化了负面的性别定型观念。这些学校因素与影响男女学生在校表现的更为广泛的社会和经济因素相互作用。

目标6 — 教育质量

- 国际评估突出了富裕国家和贫穷国家的学生之间巨大的学习成果差距。各国内部还存在地区、社区、学校和课堂方面的不平等。这些不平等现象不仅在教育方面产生重要影响，而且在社会更广泛的机遇分配方面也有重大影响。

- 在发展中国家，学习成绩差的比例极高。近期在撒哈拉以南非洲地区开展的南部和东部非洲控制教育质量联合会(SACMEQ II)评估中，4个国家达到要求的阅读水平的六年级学生不足25%，而6个国家则仅有10%。
- 学生背景、教育体系的组织和学校环境说明了各国内部的学习不平衡性。许多在发达国家是必备的资源，发展中国家却依然稀缺，包括电力、桌椅和教材等基本教育设施。
- 活跃在全球小学课堂的教师超过了2,700万，其中发展中国家的教师占80%。1999和2006年期间，小学工作人员总数增加了5%。仅在撒哈拉以南非洲地区，要实现普及初等教育，到2015年需增加160万个教师岗位聘请教师，如果考虑退休、辞职和人员流失（如因为艾滋病/艾滋病）情况，则需增至380万个。
- 各国和各地区的师生比率差距很大，南亚和西亚以及撒哈拉以南非洲地区教师明显短缺。但是，各国内部的不平衡性最为显著，各地区教师分布不均衡。

为教育筹资

国家财政

- 在大多数提供了数据的国家中，教育领域的国家支出自达喀尔论坛以来有所增加。有些国家教育支出的增加关系到全民教育目标的重大进展。然而，1999和2006年期间，在提供了数据的105个国家中，有40个国家专门用于教育的国家收入份额减少。
- 低收入国家的教育支出依然比其他国家要少得多。在撒哈拉以南非洲地区，提供了数据的21个低收入国家中，有11个国家的教育支出不足其国民生产总值(GNP)的4%，在东亚，7个人口众多的国家的教育支出依然不足或勉强超过其国民生产总值的3%。这似乎反映了对教育的政治承诺少的现象。

- 全球财富不均等反映在教育支出的不平等等上。2004年，仅北美和西欧的教育支出就占全球教育支出的55%，而这些地区5-25岁的人口仅占10%。撒哈拉以南非洲地区5-25岁人口占15%，而其教育支出仅为2%。南亚和西亚占全球人口的四分之一以上，其教育支出仅为7%。

国际援助

- 对基础教育的资助承诺毫无进展。2006年，对发展中国家的基础教育承诺总计51亿美元，比2004年略有下降。所有基础教育资助承诺中有一半来自少数捐助者。
- 2006年对低收入国家的基础教育援助总额为38亿美元。每年需要将这一金额增加两倍，即达到110亿美元，才能为低收入国家实现少数目标提供资金。
- “快速道倡议”未能鼓励更多双边捐助者支持全民教育。当前对促进基金的承诺达不到满足相关资金要求所必需的金額。到2010年，促进基金已批准计划的国家可能面临高达22亿美元的资金短缺问题。
- 关于援助雄心勃勃的新议程希望援助更加切实有效。迄今为止，进展情况令人喜忧参半：尽管一些捐助者愿意鼓励国家所有权，通过国家体系开展工作，并且与其他捐助者合作，但另外一些捐助者并不情愿这么做。

主要政策建议

实现全民教育目标

幼儿保育和教育

- 加强教育规划与儿童保健之间的联系。采用现金转移方案、有针对性的健康干预、教育部门更加公平的公共支出。

- 在对所有儿童的规划中**优先考虑幼儿教育**和保育，提供激励措施以便将易受到伤害和处于不利境地的人包括进来。
- 利用针对贫困家庭的创新社会福利方案，通过解决儿童营养不良问题和改进公共卫生系统，**加强更广泛的消除贫困承诺**。

普及初等教育

- 设定雄心勃勃的长期目标。该目标需有符合实际的规划和充足的中长期预算拨款支持，以确保在初等教育机会的提供、入学和学业完成方面取得进展。
- 支持公平。通过为缩小差距设定清晰目标以及可支持教育平等的务实战略，提高女孩、处于不利境地群体和教师资源不足地区的教育公平。务实战略包括免除学费以及向最需要的地区增加公共支出。
- 提高教育质量，同时增加受教育机会。把重点放在平稳进步和更佳学习成果上，增加教科书供给，提高教科书质量，加强教师培训与支持，确保班级大小有利于学习。

教育质量

- 加强对优质教育的政策承诺，为所有学生创造一个有效的学习环境，这包括充足的教育设施、得到良好培训的教师、相关课程和清晰可鉴的学习成果。对教师与学习的关注应成为这一承诺的重中之重。
- 确保所有已在小学就读至少四至五年的儿童习得他们开发自身潜能所需的基本读写和计算技能。
- 发展衡量、监测、评估教育质量的能力，包括学习条件（基础设施、课本、班级大小）、学习过程（语言、教学时间）、成果以及不同地区、社区和学校之间的差距。

- 修订现有政策和法规，确保儿童有足够的教学时间，所有学校尽量减小计划教学时间与实际教学时间的差距。

- 参加区域和国际的学习评估，将所得经验教训纳入国家政策；制定出最能反映每个国家独特需求与目标的国家评估。

消除不平等现象 — 国家管理改革的教训

- 承诺减少基于财富、地理位置、种族、性别和其他不利境地指标的种种差距。各国政府应制定明确的目标，减少差异，并监测实现方面的进展。
- 支持政治领导层通过明确的政策目标以及政府内部及其他部门（民间社会、私营部门、边缘化群体）之间提高协作，实现教育目标，解决不平等问题。
- 加强政策，减少阻碍实现全民教育的贫穷和深刻的社会不平等。各国政府应将教育规划与更广泛的减贫战略结合起来。
- 提高教育质量标准，努力确保缩小地区、社区和学校之间的学习成绩差距。
- 增加国家教育支出，在教育领域历来投资不足的发展中国家尤其要做到这一点。
- 将公平作为资助战略的核心，目的在于，通过更精确地估算减少差距以及为处于最边缘地位儿童提供经济奖励的成本，令处于不利境地的儿童能够获得资助。
- 确保权力下放必然含有对通过资助方案实现公平的约定，让教育领域不同层面的贫困人群能够获得资源。
- 要认识到学校竞争、择校以及公私伙伴关系都有其局限性。如果公共教育体系运作不佳，那么首要任务就是，立即对其进行调整。