

实现《千年宣言》普及小学教育的目标
发展合作面临的新挑战

选稿人：

多丽丝·伯特兰
(Doris Bertrand)

联合检查组



日内瓦
2003 年

联检组检查员根据联检组《条例》第 11.2 段的规定审查了本报告之后，同意：本报告的发行，其内容应完全由检查员 **Doris Bertrand** 本人负责。

目 录

	<u>页 次</u>
缩略语.....	v
内 容 提 要.....	viii
导 言.....	1
一、过去的经验.....	3
A. 毁约：越来越多的行动计划不能实现目标	3
B. 失败的原因和面临的挑战	4
C. 目前情况的严重性和数据的问题	6
二、现有的战略.....	11
A. 由于手头的经费资源不足而所受到的限制以及多样化的做法	11
B. 战略和结构	11
C. 对教育的外来援助的数据	11
D. 双边捐助方对教育承诺的款项	13
E. 对教育的多边援助	13
F. 需要一套新的做法	14
G. 不同类型的战略.....	15
— 联合国开发计划署	15
— 联合国教育、科学及文化组织	15
— 联合国儿童基金会	19
— 联合国人口基金	21
— 世界粮食计划署	22
— 国际劳工组织	23
— 联合国组织	24
— 联合国难民事务高级专员办事处.....	25
— 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处.....	26
— 世界银行	26
— 世界银行的《快行道倡议》	27
— 双边援助国	31

一 欧洲共同体	33
	<u>页 次</u>
三、可能改进情况的一些变革	35
A. 当前战略的成败	35
B. 扩大教育的共同知识基础	36
C. 使联合国系统从事教育领域工作的组织加强合作，交换信息	36
D. 通过评价学习，交换知识	37
E. 进一步改善国家领导下的减贫文书对联合国各专门机构、方案和 基金的更深入影响	37
F. 在各级加强受援国能力建设	39
G. 在现有的官方发展援助水平上增加对教育的拨款，提高援助的效 率	39
H. 把世界银行领导的《普及教育快行道倡议》予以扩大适用	40
I. 调动私人资金	41
J. 增加官方发展援助，进一步探讨新的资金来源	42
注	i

缩 略 语

AfDF	African Development Fund	非洲开发基金
AIDS	acquired immunodeficiency syndrome	后天免疫机能缺损综合征(艾滋病)
APL	Adaptable Program Loans	方案调整贷款
AsDF	Asian Development Fund	亚洲开发基金
BWI	Bretton Woods institutions	布雷顿森林机构
CCA	Common Country Assessment	共同国家评估指导方针
CDF	Comprehensive Development Framework	全面发展框架
CEB	United Nations System Chief Executives Board for Coordination	行政首长协委会
DAC	Development Assistance Committee (OECD)	发展援助委员会
DCD	Development Co-operation Directorate	发展合作局
ECCE	Early Childhood Care and Education	早年儿童养育和教育
ECHO	European Community Humanitarian Office	欧洲共同体人道主义事务处
EFA	Education for All	全民教育
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	联合国粮食及农业组织
FTI	Fast-Track Initiative (of the World Bank)	《普及教育快行道倡议》
G8	Group of Eight	8 国集团
GDDS	General Data Dissemination System	数据公布通用系统
GDP	gross domestic product	国内生产总值
GER	gross enrolment rate	毛入学率
GNI	gross national income	国民总收入
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	严重负债的穷国
HIV	human immunodeficiency virus	人类免疫机能缺损病毒
HLGM	High-Level Group Meeting (EFA)	高级别小组会议
ICPD	International Conference on Population and Development	国际人口与发展会议
IDA	International Development Association (World Bank Group)	国际开发协会

IDB	Inter-American Development Bank	美洲开发银行
IDP	internally displaced person (UNHCR)	国内流离失所人口
IFF	International Finance Facility	国际资金设施
IICBA	International Institute for Capacity-Building in Africa (UNESCO)	非洲建立能力国际研究所
IIEP	International Institute for Educational Planning (UNESCO)	国际教育规划研究所
ILO	International Labour Organization	国际劳工组织
IMF	International Monetary Fund	国际货币基金组织
IPEC	International Programme on the Elimination of Child Labour (ILO)	废除童工国际计划
ISCED	International Standard Classification of Education	国际教育标准分类
JIU	Joint Inspection Unit	联合国和专门机构联合检查组
LDC	least developed country	最不发达国家
LIL	Learning and Innovation Loans	学习和创新贷款
MDG	Millennium Development Goal	千年发展目标
NEPAD	New Partnership for Africa's Development	非洲发展新伙伴关系
NER	net enrolment rate	净入学率
NGO	non-governmental organization	非政府组织
NSDS	national sustainable development strategy	国家可持续发展战略
OAS	Organization of American States	美洲国家组织
ODA	Official Development Assistance	官方发展援助
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	经济合作与发展组织
PARIS21	Partnership In Statistics for development in the 21 st century (located in OECD/DCD)	21 世纪统计促进发展伙伴关系
PCR	primary completion rate	小学学业完成率
PISA	Programme for International Student Assessment (OECD)	国际学生评价方案
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	《减贫战略文件》
SAD	Sector Adjustment Loan	部门调整贷款
SACMEQ	Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality	南部非洲监测教育质量联合会

SIL	Specific Investment Loan	具体投资贷款
SWAp	sector-wide approach	全部门办法
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study	第三次《国际数学科学研究》
UIS	UNESCO Institute for Statistics	教科文组织国际统计学会
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS	联合和共同赞助的《联合国艾滋病毒/艾滋病方案》
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	《联合国发展援助框架》
UNDP	United Nations Development Programme	联合国开发计划署
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	联合国教育、教学及文化组织
UNFPA	United Nations Population Fund	联合国人口基金
UNGEI	United Nations Girls' Education Initiative (UNICEF)	联合国女童教育倡议
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	United Nations Children's Fund	联合国儿童基金会
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UPC	universal primary completion	普及完成小学学业
UPE	Universal Primary Education	普及小学教育
USAID	United States Agency for International Development	美国国际开发署
WFP	World Food Programme	世界粮食计划署
WHO	World Health Organization	世界卫生组织

内 容 提 要

A. 本报告的目的是要审查目前一切条件是否已经具备,能够允许成员国们实现过去所经常提到、而最近在《千年宣言》里又重新提出的普遍推行小学教育、直至上完小学为止的目标。这就是说,到2015年之前,使世界各地的儿童,不论男女,都能享受他们接受高质量教育的人权,“上完小学全部课程”。本报告还将审查国际社会是否有能力确保在2015年之前“男女儿童都享有平等的机会,接受所有各级教育。”¹ 目前,大家都认识到,除非国际社会有坚决的决心真正实现2000年在达喀尔世界教育论坛上所作的庄严承诺、声明:“所有为普及教育作出严肃承诺的国家不应该由于缺乏资源而不能达到目标”、而且愿意配合它们所做的国际承诺、把国家教育放在优先地位的话,否则,这一项关于普及小学教育的千年发展目标、以及关于男女平等的中学教育千年发展目标——即:“最好到2005年在小学教育和中学教育中消除两性差距,至迟于2015年在各级教育中消除此种差距”——将很难实现。各国政府在这两项千年发展目标方面都绝对有必要以行动证明它们绝不会失言。就国家而言,现在仍有许多国家,如果沿着目前的趋向下去,将无法达到《千年宣言》所定的教育目标。就国际而言,依目前国际社会投入教育的拨款水平,资源非常缺乏,也难达到这些教育目标。

B. 最近的教育统计数字表明,目前有1.04亿儿童不能上小学。大部分失学的儿童都是女孩。² 其他需要正视的挑战有:教师缺乏(根据最近的统计数据,到2015年将需要1,500至3,500万小学教师);艾滋病毒/艾滋病蔓延,影响到过去所取得的进步;贫穷孩子、残疾孩子、难民孩子、以及生活

在发生冲突、灾难和不稳定的国家中的孩子。虽然许多国家在上述两项千年发展目标方面取得了一些进步,但也有许多国家——大部分都是最不发达国家——却远远地落在后面。不能上学的儿童显然被剥夺了他们享受教育的权利,这是难以令人忍受的。但是,本报告还要进一步说,如果所有那些“半失学”的儿童都算在内的话,那么,情况就更为严重。这些包括:从未入学的儿童、入学而中途辍学的儿童、完成了学业、但由于种种原因读不好、写不好、不会加减乘除、没有生活本领的孩子。这样,他们缺乏了基本教育,因为一般公认,基本教育需要至少5、6年继续不断地学业,每天有足够钟点质量较好的教学。所有这些“半失学”的孩子最后都加入了成人文盲的队伍。如果粗略的估计一下这些没有受到好教育的孩子的人数,在发展中国家里很可能要达到小学年龄儿童的40%,且不提每个国家的具体情况、有无成就。也就是说,情况比数据所示的更为严重,国际上援助国和它们的伙伴国因此有更大的责任加速必要的改革,采取补救措施。本报告的建议还针对下面的问题:有更大的必要获得可靠的信息和资料,“把从不同来源所收集到有关教育的数据结合起来,以便更精确地了解哪些数据不够齐全,可能在我们的认识方面造成空白”,³ 也就是说,要进一步改善国家和国际各级有关教育的数据库,提高发展中国家统计方面的能力,算出可靠的学业完成率,以便较精确地衡量教育的质量。在这方面,评审学生学习的结果,用一定的国家和国际标准去衡量成绩,将是很重要的一个环节。所有国家和国际学术界人士必须在这些领域里加强合作,首先,手头必须要有可靠的资料,有了资料,

才能作出明智的决策，监测国际和国家各级的进展，同时，提高公众的觉悟，而最后能拿到更多的经费。

C. 自从 1960 年代开始，在教育方面已拟订过许多具体的行动计划，例如，所谓的《亚的斯行动计划》、《卡拉奇行动计划》等等，但是，这些计划一直没有充分地获得执行。本报告试图解释为什么过去一直没能达到这些教育目标。如果我们现在要想重新作出努力、认真地下决心达到这些目标的话，那么，我们就不能不正视过去失败的理由。失败的理由多得很，但归纳起来就是一句话：没有充分吸取过去的教训，没有足够注意如何管理知识，如何分享知识，评价的结果也没有得到好好的利用，对下一次的计划和执行工作发挥作用。今后，这些缺点必须纠正，必须更多重视评价和监测的工作，以便总结出最好的做法。进行严肃的评价，而且，如果可能的话，由多方进行联合评价，应从战略和执行方面双管齐下，不能一味谈投入，更要强调产出，把重点放在实质性的成果而不是放在程序上面。在所有的伙伴安排里，最优先注意的应当是：在各层次、各领域建立起发展中国家的能力。这些问题也就是本报告建议的主题。

D. 要进行发展，要普遍达到千年发展目标，特别是达到教育目标，主要的责任，毫无疑问，应当是由国家政府承担。这一点，特别是在 2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷召开的发展筹资国际会议上得到公认。最终，有关政府要受到它们本国人民的评审，看它们是否真正能把教育放在第一位，给予教育相对等的、足够的经费拨款，拟定象样的教育计划，制定明确的指标以衡量成果，建立起一套透明度较高的公共开支系统，有运行良好的管理、监测和督察机制，以便提高教育经费的效率，使教育行政当局能够负责，保

证对所有儿童、不论男女、包括那些最贫穷的儿童提供质量较好的教育，因为，说到底，这一切都是《千年宣言》所明确阐明的目标。但是，除了国家政府之外，《蒙特雷一致意见》也制定了国际社会的责任，认为国际社会有着资助发展中国家的努力，提高给予发展中国家的援助水平。

E. 本报告主要讨论的是国际援助国社会、特别是联合国组织系统能发挥些什么作用去帮助一些国家达到它们的教育目标。本报告要说的是，无论是在经费拨款方面、抑或在提供技术援助方面，国际援助国社会在教育领域所能给予发展中国家的援助，同国家政府本身所需要作出的努力、所需要提供的资源相比，是相当有限的。报告认为，这就不但牵涉到增加外援的问题，而更重要的，还牵涉到加强国际捐助国社会所应负责的外援的效率和质量。过去的经验可以给我们一些有用的教训：要希望发展工作取得好成果，首先需要好的政策、好的组织机构，而这些政策和组织机构必须由国家本身所发起，配合国家本身的具体条件。全球性的经济和贸易环境只能是支助性的，目的是要帮助受援国建立起它们本身的能力。也就是说，发展援助能发挥作用，特别是如果援助工作的焦点是放在成绩上、而且比较灵活、随时变通以配合发展中伙伴国本身的目标的话。这也就意味着发展援助的方针需要改变，使援助国的程序相互协调，减少所谓的“交易成本”。按照《蒙特雷一致意见》的精神，国际社会所有伙伴国对此都负有一定的责任。一方面，它们要做出政治承诺，优先地注意教育，进行内部改革，提高教育部门的效率，使国家政府能大力推广教育，同时，也要得到援助国的合作，而且，这种合作也必须效率高，协调一致，以成绩为准，资源要充裕。如果肯认真地做，与过去相比就会有很大不同，有希望实现千年发展目标。

F. 过去的失败对今后的工作还提出了其他方面的挑战,比方说,我们需要不断地强调在所有国家里全体儿童都有获得教育的权利,拿出决心持久地推广教育,帮助拟订可靠的教育计划,扩大能力,考虑到在教育领域进行国际合作所取得的知识和经验,结合世界教育论坛所通过的所有全民教育的目标。另一项挑战是把现实的教育计划全面配合政府和民间的发展计划和消贫计划。无论在国家一级或在国际一级,都有必要发动和维持对高质量教育的兴趣和要求,这样,才能利于个人,利于个人所在的社会。此外,还有必要加强国际教育援助的效率,根据过去所吸取的教训提高认识,以最有效、最适合本国条件的方法传授知识,同时,设法修改当前技术援助的渠道。最后,还有很重要的一点,就是,让伙伴国作出坚强的政治承诺,把教育作为发展和扫贫工作的优先任务,配以合适的经费拨款,以适当的机制去认真地监测和督察公共部门的开支。本报告试图探讨这些和其他条件,以便为实现教育目标铺路。这一切,都是国际发展合作所面临的新挑战。

G. 本报告将审查教育方面最重要行动方的任务和战略,其中包括:双边捐助方、欧洲委员会(由发展援助委员会(DAC)代表)、以及联合国系统(由联合国系统行政首长协调理事会(CEB)代表),后者,除其他外,又包括:世界银行和国际货币基金组织。民间社会的贡献,无论在国内或国际上,也很关键。本报告完全承认这点,可惜,由于篇幅不够,无法对之深入讨论。

H. 审查一下现有的战略,就不难看出,这些战略是由每个行动方手头所有的资源水平来决定。双边行动方和多边行动方所能动用的资源差别很大。2001年间,按照发展援助委员会的报告,双边捐助方投入教

育的资源占教育方面官方发展援助总额的四分之三以上。

I. 多边组织之中,最活跃的是联合国教育、科学、文化组织,因为教科文组织在教育方面负有非常明确的任务。但是,由于教科文组织明显地缺乏资源,无法多派驻地人员,它往往不能按照大家的期望、而且也按照规定,充分发挥它在这领域的领导作用。这种经费的困难,如果不加以纠正的话,恐怕就要使教科文组织只能把优先放在它具有明确比较优势的那些领域里。

J. 其他教育方面的多边行动方有:联合国儿童基金会,其重点优先是140多国方案的女童教育,最近,又在25个国家里发起了一项加速女童教育战略;联合国人口基金,它在实行一项人口教育方案;世界粮食方案,它最活跃的是向学校提供粮食的方案;联合国难民高级专员办事处,它负责的是为难民和国内流离失所的儿童人口提供教育;国际劳工组织,它所实行较令人注意的一项活动是《废除童工国际计划》,这项计划为全民教育作出了贡献,有助于达成教育方面的千年发展目标。所有这些活动可用的资源都比较有限,要希望在它们各自的工作领域里成为成功的模式的话,还需要较强大的伙伴方给予他们帮助。

K. 世界银行已成为教育领域里的一个主要的多边行动方。世界银行手头的资源约等于教科文组织可用的资源的12倍,因此,它的影响力很大。这主要是由于大部分的联合国机构只能同部级联络,而世界银行享有特权,能直接同最高阶层的决策者打交道。一旦世界银行有决心推动达喀尔所制定的全民教育目标,并积极同成员国合作,帮助它们达到千年目标,它即采取了一项创新做法——所谓的《快行道倡议》,最近又改称为《普及教育快行道倡议》——意味着落

实蒙特雷会议上所初次提出的所谓“契约”概念,探讨如何把这概念落实到目前参与这程序的 23 个国家。这做法对国际社会、特别对联合国将是一项挑战、试探如何用联合国的经费、方案、经验丰富的专门机构、在社会政策方面已有的工作表现,去设法推动、促进这些新的教育伙伴安排,帮助伙伴国拟订正确的教育方针,选择较好的教育制度,特别是突出男女平等的问题。本报告建议把这种“快行道”的做法推广到所有目前停滞不前的最不发达国家和低收入国家,帮助它们达到千年教育目标和全民教育目标,让它们有可能同联合国系统的伙伴国在各自占有比较优势的领域里进行建设性的合作和相互作用。这将是一项集体挑战,利用至今所得的经验,纠正过去所看到的缺点,通过真正的伙伴关系让这种快行道做法配合有关国家的需要和具体条件。对于这项努力来说,联合国组织的经验将是极为宝贵的。联合国的参与又能进一步加强国际合作的目标(千年发展目标 8),因为它能导致国际捐助方社会更密切地合作,特别是世界银行同联合国组织的合作以及它们同各伙伴国之间的合作。对国际社会来说,它所面临的挑战是:一方面要进行必要的全系统的改革,而这需要很长的时间,同时,又迫切需要采取具体的行动去解决一些长期存在的不平衡,包括,两性之间的不平衡、贫富不均、都市和农村的差异等。儿童基金会和其他联合国组织在采取这做法的同时完全意识到这种矛盾,主张在或顾此、或顾彼的要求和行动需要之间建立起桥梁。

L. 联合国在它的几次主要会议上和行动计划中、特别是在《千年宣言》中,为宣扬教育权利、增加经费的水平发挥了很大的作用。因此,我们需要联合国去监测全民教育目标的落实。

M. 本报告就是这种监测工作的一部分。报告认明了一些重大的改革,一但得到落实,即使不增加目前的经费资源水平,通过较好地协调合作也能提高现有战略的效力。本报告认为,捐助方同发展中国家之间的伙伴关系的质量是决定《千年宣言》之成功与否的主要因素。所有行动方都有专门自己的比较优势,必须争取把这些优势发展到最理想的地步。世界银行资源基础雄厚,它的影响也相应地比较大,因此,它大概最有条件建立经济上可行的伙伴构架。联合国各组织只能帮助发现中伙伴国充实它们的伙伴构架,以便突出必要的平等问题和其他的社会政策问题。双边的捐助国也能传授它们自己教育系统的改革经验,同时提供必要的外来资源。这样,就能建立起实在“契约”关系,让所有的伙伴方能有一套明确的相互责任、透明度和面向成绩的规则,在这基础上建立合作关系。

N. 这一套以行动为主的建议涉及到一系列的改革,通过这些改革来改进目前的教育状况。建议的对象是:不同的行动方、联合国大会——因为它包含了范围最广的成员国——以及经济和社会理事会。后者的任务是监测所有世界性会议的进展情况,提高联合国发展行动的效率。

O. 在这里,我们需要讲几句一般性的话。本报告把重点放在小学教育上绝不意味着因此而不需要急迫朝向 2000 年达喀尔会议所确定的所有六项全民教育目标进展。朝向这些目标进展显然有利于本报告所关注的两项千年教育发展目标。因此,本报告建议扩大世界银行的《普及教育快行道倡议》自然也适用于停滞不前的最不发达国家,要求它们也适当地注意所有六项全民教育目标,这些目标还包括:早期童年教育、女童教育、成年人基本教育、扫盲工作等。

本报告把重点放在小学教育上，也并不意味着不重视其他级别的教育，例如中学教育、高等教育、终身学习等。要想缩小国与国间以及一国之内的知识差距，各级别的教育都是极为关键的。给予男女青年质量较好的中学教育和大学教育反过来也能保证小学教育的质量。因为我们目前急迫需要的不仅仅是培训更多素质良好的教员，而且也要培训一些受高等教育的专家，能够积极地影响到同教育有关的政府政策。但所有级别、所有领域都需要建立起能力，因为彼此互相关联。这一点必须加以强调，不然的话，可能有人会说本报告过于面向一个部门。本报告不大提千年发展目标相互之间的密切关系，主要是因为篇幅不够，不想过于扩大报告的范围。实际上，千年发展目标是应当结合起来全面讨论的。一个领域的成果绝对会积极地影响到其他领域。所以，一方面从广义来说，需要达到全民教育的目标，另一方面，就具体而言，又需要达到普及小学教育的目标，这对所有其他联合国主动行动的成功与否是非常重要的。大家公认，教育是推动改

革的一项主要因素。因此，教育方面的进步也就有可能带来其他领域的成果，例如：保健、死亡率、生育率、艾滋病毒/艾滋病等。首先要有一个国家和国际提高能力的环境，这样，教育才能充分为个人和社会发挥它的潜能。最后，但也是很重要的一点，本报告希望强调，所有发展伙伴方有很必要在一个可预见、能持久的基础上建立新的伙伴关系，同时也加强现有的伙伴关系。本报告再次由于篇幅不够，主要只能讨论政府和机构之间的伙伴关系。这并不意味着不重视民间社会在国家和国际方面的基本任务。民间社会组织，例如国际和国家的非政府组织，一向是壮健的积极因素，提供了大量的技术援助，对一般的发展来说、特别是对教育来说，是关键的、不可或缺伙伴方。它们的重要性是绝对不可低估的。

P. 作者要感谢本报告所提到的各组织里所有同她进行过建设性谈话的人士。他们提出的宝贵建议许多都被纳用作为本报告的内容。由于本报告的主题很重要，也很复杂，作者要请读者原谅报告的篇幅较长。

建 议 单

建 议 1

见第 33-38、第 77、第 135 段。

要求教科文组织执行局和总干事探讨所有的可能途径，给予教科文组织国际统计学会 (UIS) 较多的资源去进一步改善教育数据的质量，增加投资，让伙伴国在国内建立起极有必要的统计能力。

教科文组织应鼓励其国际统计学会进一步加强它同有关机构的合作，帮助它们收集教育方面的数据。最重要的合作机构应当是：世界银行、联合国儿童基金会、以及经济合作和发展组织的《21 世纪统计促进发展伙伴关系》(PARIS21)。这些合作机构应做出特别的努力，提出一套完整、可靠的方法，以便按照完成普及小学教育(UPC)的千年发展目标去衡量小学的毕业率，以作为入学数据补充。

毕业率的统计，如能同有关教育质量的资料结合在一起，更能显出情况的严重性、问题之庞大，这样才能知道迫切需要哪些补救行动。

全民教育全球监测组应不断地注意这方面的发展，随时报道所取得的进展。

建 议 2

见第 42-44、第 45、第 50 段。

联合国系统各组织、方案和基金的管理机构应它们各自的秘书处向发展援助委员会报道它们的援助活动，利用与双方援助国同样的格式、定义和类别。这样做，就能在可相互比较的基础上提出一份全球援助工作概览，以配合一般的千年发展目标，同时，也配合具体的全民教育目标。有了比较，就应能制订一套可靠的数据，对监测全民教育和千年发展目标的工作来说，是一个关键的起步基础。

同样，联合国系统的各组织、方案和基金的管理机构也应鼓励它们各自的秘书处定期(至少每年一次)向它们提供详细的资料，说明它们提供了多少资源、多少种类的方案开支，以帮助达到各项千年发展目标，特别要强调持久的国家能力建设工作。

建 议 3

见第 30-32、第 75、第 76、第 113、第 135 段。

教科文组织应配合全民教育目标 6，在同其他组织——例如儿童基金会——合作时，应伙伴国的要求，在国家小学周期结束时评审学业的成就，提高伙伴国的监测能力。这些联合国组织进行了成功的评价工作之后，应把所得的知识、经验和教训传给伙伴国。这样做的目的应是让国家决策者知道如何同分区域、区域和跨国的成绩相互比较，以便有必要时采取适当的纠正行动。首先要充分地了解学习的成绩才能改善教育的质量。

建议 4

见第 88-90、第 93、第 99、第 136 段。

联合国大会和所有参与参与教育工作的组织的主管机构(例如劳工组织、教科文组织、人口基金、难民署、儿童基金会、粮食计划署等)应加强它们在教育领域里的合作,越来越多考虑联合进行监测和评价,以便更好地了解每个机构在教育得出的成绩方面所作的贡献,评审所采取的行动的影响。它们还应对各组织的秘书处建议相互联系,交换信息,在采用新技术之前先把计划通知对方,以便确定添增技术是否会提高工作的成本效益。这样交换信息可在行动首长协委会(CEB)的构架里进行,特别不妨适用世界粮食计划署的阿尔戈斯定位软件(ARGOS)系统,看它是否能接受新的任务。这样做,可以补助其他联合国系统的组织在收集有关教育数据方面的活动。

建议 5

见第 19、第 79、第 113、第 137 段。

为了更好地认识所吸取的实际经验,联合国大会应授命联合国评价小组探讨是否有可能建立一个统一的全系统的工作平台,以便评审所有发展伙伴的实际经验,向负责审查发展工作的经社理事会提出报告,同时也考虑到现有的各种安排。这当有助于《千年宣言》的一般

执行工作,特别是有助于有关全民教育目标的工作。

建议 6

见第 19、第 63-64、第 68、第 138 段。

教科文组织的一项任务是协调全民教育的各伙伴方,应在通用的方法基础上提出一套全面战略,以审查和评价为达到全民教育目标所进行的所有活动,特别是审查各主要外来伙伴方视为最优先的那些方案。这样做,能建立起一套必要的基本认识,了解什么行之有效,为什么行之有效,如何行之有效,以及如何能进一步扩大以证明行之有效的外来投入。这样做,也能应需要修改《实现全民教育的达哥尔行动纲领》,为准备在 2005 和 2010 年分别召开的区域和国际全民教育评价会议提供投入。

建议 7

见第 93、第 99、第 115、第 142-143 段。

联合国大会和各领导机构应鼓励联合国系统的各组织——包括基金、方案、专门机构等——加强同布雷顿森林机构在地方上的相互作用,以便非常积极地参与拟订和执行国家《减贫战略文件》(PRSP)或类似的程序,以进一步改善这些《战略文件》,一方面为伙伴国造福,同时也避免将另外的程序强加于它们。像《共同国家评估指导方针》(CCA)和《联合国发展援

助框架》(UNDAF)等联合国计划分析文件和《减贫战略文件》、国家的可持续发展战略(NSDS)或类似程序之间的联系应加以进一步加强。

应强烈鼓励所有具体与教育有关、在地方上活跃的组织更积极地参与教育部门的计划，并参与进一步改善世界银行领导下的《普及教育快行道倡议》(FTI)以及《分析性快行道》。

建议 8

见第 144 段。

经济和社会理事会应决定在 2006 年(或 2007 年)举行一次“减贫审查会议”，有效地向国际社会报告迄今举行的进展，以便让大家回顾一下过去的经验。这种评审会议有必要邀请所有有关的参与者参加，筹备工作可由 1997 年改革之后创立的适当联合国执行委员会承担，在行政首长协委会的构架里进行。

建议 9

见第 130 段、第 145 段。

联合国大会和各领导机构应要求联合国系统组织——基金、方案、专门机构等——并鼓励双边援助方更多注意帮助伙伴国在不同的阶层建立起宏观经济、社会、机构以及行政能力。这不但能加强伙伴国拥有权，同时也让捐助方越来越多地在全部门的方针下投入援助和预算方面的支助，减少转手费用，简化行政手续。

所有援助项目应把重点放在创造知识、传授知识方面，以便在可持续的基础上扩大受援国的能力。衡量援助项目的效力，应看这些项目是否有助于持久建立所在国的能力，要求所有成绩指数都应反映这一点。认识到建立能力的重要性，联合国系统有关组织的领导机构应不断监测这方面所取得的进展。

建议 10

见第 145 段。

经济及社会理事会负责监测联合国系统的发展活动，也应监测和评价建立能力活动的质量，要求联合国系统各组织通过行政首长协委会的秘书处为此提供有关的信息。

建议 11

见第 124、第 131-132、第 146-147 段。

联合国大会应鼓励双方监测国重新审查它们的部门官方发展援助拨款，以便大大增加拨给教育的款项，其中一半应专门投入小学或基本教育。双边捐助国还应特别注意提高援助的成效。

建议 12

见第 118、第 148-151 段。

联合国大会负责千年发展目标的后续，应按照本报告的¹³建议考虑扩大《普及教育快行道倡议》。教科文组织的总干事是《达科尔行动构架》所设立的全民教育高级别小组的召开人，应把这项建议转达该高级别小组，以便发起适当的行动。目前在实现银行领导下的《快行道倡议》所取得的经验应充分予以考虑。

这种以具体国家为对象的“教育契约”应针对所有最不发达国家和低收入国家，只要它们认真地作出承诺，愿意达到全民教育目标，而目前光靠它们自己的努力无法达到这种目标。这样的“国家契约”应能确保适当地建立起能力，引进新的经费投入，以可预见的方式支助伙伴国的改革工作。

建议 13

见第 15 段。

行政首长协委会应审议是否有可能建立一个扩大的机构间工作组，让非政府组织、基金会等主要伙伴方参加，以便根据本报告所建议的方针在所有国家里筹备和安排宣传和筹资

活动。各联合国系统组织的新闻部门和/或对外关系部门也应积极参与。这种活动的目的应当是为教育工作筹资，以后也可能用于其他的千年发展目标。

建议 14

见第 130、第 156-160 段。

在监测《千年宣言》的执行工作的时候，绝有必要探讨新的筹资渠道。联合国大会应设立一个机制——例如一个专家组——从联合国系统以及布雷顿森林机构引进资源，以便就发展筹资问题高级别小组在所谓的《塞迪约(Zedillo)报告》中提出的新筹资建议继续进行研究，同时也探讨像国际资金设施(IFF)等其他一些渠道，若有具体进展，即向联合国大会和经社理事会提出报告。

导 言

确保在[2015 年]之前,使世界各地的儿童,不论男女,都能上完小学全部课程,男女儿童都享有平等的机会,接受所有各级教育。⁴

1. 这是 147 个国家和政府首脑、189 个成员国在 2000 年 9 月通过的《千年发展宣言》第 2 项千年发展目标具体目标 3,这项目标应于 2015 年之前达到。⁵ 这是一项雄心勃勃的目标,意味着全世界的儿童终于能享受他们至少接受五、六年小学教育的权利,因为需要五、六年不断的小学教育才能学到写、读、算和其他所谓的生活本领等基本教育能力。第二项关于教育的千年发展目标是要达到男女平等,以便

最好到 2005 年在小学教育和中学教育中废除两性差距,迟于 2015 年在各级教育中消除此种差距。⁶

2. 在此之前,在 2000 年通过的《达喀尔行动纲领》所制定的相应普及小学教育的目标则要求更高,

确保在 2015 年以前所有的儿童,尤其是女童、各方面条件较差的儿童和少数民族儿童都能接受和完成免费的和高质量的义务小学教育。

这可以解释为:在 2015 年之前,所有儿童都应已完成了他们的小学教育。也就是说,到 2015 年,所有有资格入学的儿童,不论男女,都应在 2008 年进入小学一年级。这也是为了实现《达喀尔全民教育行动纲领》而采取的国际战略的讲法。⁷ 但是,不少机构的文件的说法——这些机构包括全民教育全球监测报告组、联合国教科文组织国际统计协会、联合国开发计划署和世界银行

等——这个 2008 年的目标不大可能达到,因为许多发展中国家远远没有实现普及初小教育,也没有能实现男女平等入学。⁸ 千年发展目标可以说是为 2015 年普及小学教育铺路,这倒有一点希望实现,因为它允许比较长的时间去达到这个目标。

3. 但是,即使是千年发展目标也不容易达到,除非国际社会能真正有决心落实它们在达喀尔世界教育论坛上所作出的庄严承诺,即:

决不能让对全民教育作出认真承诺的国家因资金不足而无法实现其目标。⁹

也除非各国政府推行国家政策时把教育放在优先地位,与其国际承诺相符合。各国政府还需要用事实证明它们确实心口如一。它们有必要真正有决心对教育部门投入足够的预算资源,进行必要的制度改革,提高它们对人民提供高质量教育的能力,让条件最差的儿童都能上学,而且,尤其重要的是,加快教育女童。而对于国际援方社会来说,面临的挑战是提高援助质量,在可预见、稳定的基础上提供数量充分的外援,积极地帮助和配合发展中国家在教育方面的努力。

4. 2002 年的蒙特雷会议发起了一项“契约”概念,其出发点是,所有的发展伙伴方都需要有一定的责任、一定的义务。当前,对所有发展伙伴方的挑战就是:如何去实现这些承诺。

5. 它们作出承诺的态度是严肃的,它们的保证也是认真提出的。这是国际社会信誉所系,使我们更难想象失败的可能性。国际社会,作为一个整体,绝对不能不实现、或不履行它的承认。让大家看到联合国的大型会议通过越来越多的行动计划,拟订了的

措施和时间限制，最终却由于多方面没有认真后续而拿不出结果，这是令人难以接受的。这样下去，就很有可能被人攻击为假仁假义，说了话不算数。为了避免这样的罪名，各阶层都必须作出努力，拟订一系列的战略，这些战略会在本报告里加以分析。

6. 国际组织第一个信誉方面的考验是，最好在 2005 年以前，设法消除小学和中学教育方面的男女差距。实际上，剩下的时间已不多了，国家和国际方面都必须要急迫行动。《2003/4 年全民教育全球监测报告——男女全民教育：朝向平等跃进》声称：

尽管许多国家不大可能达到 2005 年的目标，如果能在政策上作出适当的修改，那么，这种情况可能很快就能扭转……报告证明：在一系列的经济和社会政策方面、以及在教育本身方面都有必要进行改革，否则，男女教育平等是无法实现的……但是，实际上，目标是有可能实现的……有些政策、有些战略有可能使各国社会迈上一条实现男女教育平等的道路，正如有些已走上这条道路的国家已能证明这一点。¹⁰

7. 但是，在这时候，也有不少人说要要求许多国家、特别是撒哈拉以南的非洲国家和部分的亚洲国家达到这两项千年发展目标是非常困难的，甚至可以说不可能的，因为它们的小学教育起步点非常之低，女童们也得不到平等的机会，如果再考虑到教育质量这关键问题的话，现实前景就更为暗淡。反过来，也有些人表示乐观，认为，最近召开的一些首脑会议，从多哈会议到蒙特雷会议到约翰内斯堡会议，已经做好了一定的铺路工作，能成为发展合作的一个新开始，而

援助方又作出承诺，把 570 亿美元的援助¹¹ (2002 年的数字)到 2006 年加到 180 亿美元，这些都是令人有希望的理由。但是，即使是乐观的人也同意，光提高援助水平、相应地建立起有关国家的能力，还是不够的，还需要加强努力，使援助工作更为有效、更多重视成绩，而且，即使援方行动不能完全一致，至少在实地方面应实现一定程度的合作、协调和相互配合。¹²

8. 本报告也将审查为什么一些行动方所采取的战略，特别是联合国和它系统内伙伴方所采取的战略，¹³ 迄今影响有限，不能真正建立起一些国家的能力，帮助它们达到教育目标。本报告试图从过去的失败经验吸取教训，也试图解释为什么一直没有学好这种教训。报告将进一步解释现有的缺点，为可能的改善提出明确的建议。

9. 根据《联合检查组章程》第 5 条，¹⁴ 联合检查组的任务是调查

与服务效率和资金的适当使用有关的一切事项。[它应]通过检查和评价提供独立的意见，以期改善管理和办事方法，并使各组织之间达到更大的协调。

很明显，联检组最终的工作是如何把目标现实地配合可能达到目标的最理想的方法，这是它所要审查的最重要的课题，因为这样才能对功能效率起到作用，而这正是联检组最基本的工作。

一、过去的经验

A. 毁约：越来越多的行动计划不能实现目标

10. 很显，首先要考虑的一个问题是：为什么没有能够吸取过去的教训。也并非第一次在教育领域制定了一套雄心勃勃、具有时间限制目标的行动计划。1961 年，非洲国家在亚的斯亚贝巴举行过一次非洲教育发展会议，通过了一项《亚的斯亚贝巴非洲教育发展计划》，目的是要使非洲在 1980 年以前实现高质量的普遍小学教育。前一年，即 1960 年，18 个亚洲国家也通过了《卡拉奇计划》，针对亚洲小学教育的需要，在 1980 年之前实现一项《普及义务、免费小学教育的计划》。拉丁美洲也发起了类似的计划：由美洲国家组织和联合国教科文组织在 1957-1966 年十年期间拟订一项《普及和改善拉丁美洲小学教育的主要项目》。可惜的是，所有这些计划都没有能实现它们的目标，¹⁵ 于是，在 1981 年和 1996 年又拟订了一套新的计划，而目标没改。¹⁶

11. 1990 年，联合国开发计划署、联合国教科文组织、联合国人口基金、联合国儿童基金会和世界银行又在泰国宗滴恩召开了一次全民教育世界会议，以“实现基本的学习需要”为题。这次会议有 1,500 人出席，代表 155 个国家政府、150 个非政府组织，会上通过了《全民教育世界宣言》，为基本教育核可了一项广泛、实用的定义，其中包含了：

基本学习工具(例如：识字、口头表达、算学、解决问题等)和基本学习内容(例如：知识、技能、价值观、态度等)，这些是人类为了生存、

发挥其全部才能、在拥有尊严的情况下生活和工作、充分参加发展、改善生活质量、在知情的情况下作出决定、以及不断学习所必需具备的能力。

与会者都认识到，1990 年代将是实现全民教育目标的十年。

12. 为了评估 1990 年代所取得的进展，又于 1998 年发起了《2000 年全民教育评论》。这项《评论》表明，尽管世界上取得了一定的进展，但仍远远没有达到所制定的教育目标。因此，联合国开发计划署、联合国教科文组织、联合国人口活动基金、联合国儿童基金会和世界银行又于 2000 年 4 月在塞内加尔的达喀尔联合召开了一次世界教育论坛，通过了《达喀尔行动纲领》，除其他外，拟订了 6 项具体的全民教育目标如下：¹⁷

- (a) 扩大和改善幼儿、尤其是最脆弱和条件最差的幼儿的全面保育与教育；
- (b) 确保在 2015 年以前所有的儿童、尤其是女童、各方面条件较差的儿童和少数民族儿童都能接受和完成免费和高质量的义务小学教育；
- (c) 确保公平获得必要的学习机会，学会各种生活技能，满足所有的青年人和成年人的学习要求；
- (d) 2015 年以前使成年人脱盲人数增加 50%，所有的成年人都有接受基础教育和继续教育的平等机会；

- (e) 在 2005 年以前消除小学教育和中学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，重点是确保女青少年有充分和平等的机会接受和完成高质量的基本教育；
- (f) 全面提高教育质量，确保人人都能学好，在读、写、算和基本生活技能方面都能达到一定的标准。

13. 论坛充分认识到教育工作是同各国和各区域的历史、文化、社会、经济、政治背景分不开的，因此，每个国家需要在上述六项目标的前提下拟订自己的方针。正如上文所述，《千年宣言》重新肯定了这其中的二项全民教育目标。但是，到了 2003 年，我们已明显地知道全民教育目标和两项关于教育的千年发展目标很可能又一次在许多贫穷国家里落空，除非能在国家和国际各级发动起前所未有的努力，在多方面有勇气地坚决采取纠正行动。

B. 失败的原因和面临的挑战

14. 过去 40 年制定了许多行动计划，提出了雄心勃勃的目标，最终都未能实现，这其中，有各种各样的原因，出于不同的历史、政治、法律、经济、社会和组织因素。各方面似乎太轻易地作出承诺，低估了一般发展程序、特别是发展教育的复杂性。此外，也没有能作出系统性的监测和评价工作，让后来的计划能参考所取得的成果而受益。

15. 追溯一下历史，殖民国家并没有遗留下来很好的教育条件。¹⁸ “到 1970 年，也就是独立后十年，与殖民时代相比，有十倍的儿童上小学，近乎 50 倍的儿童上中学。”¹⁹ 从那时起，又取得了更多的进展，²⁰

尽管也碰到了许多阻碍和困难，有许多阻碍和困难目前仍然存在。对于这些问题，发展中国家和援方社会双方都需负责，了解到问题往往是密切相互关联的。国家政府主要碰到的问题有：

- 没有足够的政治意愿、缺乏领导方针，不能把教育当为一项基本人权看待；
- 没有能持续地把社会政策同一般的发展构架(以及公共开支)结合起来；
- 经费资源不够充分，由于能发动国内资源的基础较弱，预算拨款不足，而且对公共开支也不能进行有效的监测；
- 不够关心、也不够重视平等问题，例如男女平等、让贫穷和条件较差的儿童——少数民族儿童、边缘人口儿童、残疾儿童、街头流浪的儿童等——以公平的机会接受教育，没有采取扶贫战略，没有采取特别鼓励条件较差儿童上学的计划等；
- 教育政策和部门计划不够力量、不够透明、不够一致，由于政府经常变换，缺乏一贯的政策改革；
- 管理不当，没有很好地利用国内和国外资源，贪污、腐败，不够透明度，对教育的参与者不能负责；
- 没有足够的管制构架，没有完善的监测机制；
- 管理和执行工作效率太低，由于对条件差的学童没有鼓励，往往也由于缺乏人力资源和经费资源，不重视受教育的学童，公务员态度不积极，使教育制度无法普及；
- 在各阶层缺少可靠的教育数字和统计数字，没有健全的统计能力，没有人鼓励去加强统计能力，不能了解情况，不能作出明智的决策；

- 缺少教师、教师工会、父母、社区和一般民间社会的积极参与，缺乏广大群体对教育的支助；
 - 不够重视教育的质量，不够重视教育对个人、对社会的重要性，课程内容贫乏，造成学生成绩差、退学率高、对上学不积极；
 - 太不重视完成基本教育，不重视取得基本的知识和技能，不重视实际的教学和成绩；缺乏国内和国际对学生学业的评估；²¹
 - 对教师们缺乏奖励(无论是工资方面或其他方面)，没有足够的、经过适当训练的教师，缺乏女教员作为学生的模范，原因是不够师范学院培养教师，也缺少学教育的中学生和大学生；
 - 不够校舍，校舍离学生家太远，缺乏女厕所等给女生用的设施；
 - 没有好的教材，教材数量也不够；
 - 缺乏学业方面的质量控制，缺乏私人学校；
 - 政府部门缺乏协调能力；政策不统一，无论是部门间、或是同援助方都缺乏合作，起不到相互作用；
 - 没有明确的优先秩序、没有明确的目标；太多人插手政府的发展计划或部门计划，分不清楚彼此的任务；
 - 没有充分地监测学业成绩；不能很好地利用成绩去评估战略和战略的执行，不能利用所得的知识帮助日后拟订政策，采取行动；
 - 国际经济和贸易环境对发展不利，发展中国家屡受外来冲击，债台高筑；
 - 遭受自然灾害、艾滋病毒/艾滋病和其他的严重健康问题、战争和内乱；
 - 国家债务过于沉重，无法合理地利用国内资源；
 - 人口迅速增长，经济条件日益恶化；援助方则碰到下列问题，特别是：
 - 没有足够的政治意愿去帮助发展中国家实现共同拟订的教育目标；
 - 投入外援的资源不够充分；
 - 发展中国家不能充分地进入全球贸易市场；多年来发展援助在下降；援助方的政策出现矛盾；²²
 - 不够注意援助的效率，不够注意发展和教育成果(也就是说，没有把重点放在产出和成绩上面)；援助附带有种种限制(即有条件的援助)；援助过于分散；²³ 援助不能配合伙伴国的国家发展和部门战略；援助政策、程序和做法同受援国本身的制度不协调；²⁴
 - 国际援方社会的不同行为者提供了各种各样、往往是相互矛盾的政策咨询和规定；例如，要求发展中国家实行结构调整，接受所谓的“华盛顿一致意见”和国家精简理论，²⁵ 要求它们把权力下放，而又不充分地注意基层的能力建设。
16. 但是，这些都不足以解释为什么国际社会一直不断地拿出来一些过于雄心勃勃的行动计划。这次，如果我们认为千年发展目标有一丝可能实现的话，那么，就不得不归功于国际社会现实地、认真地、急迫地分析了局势，看到不采取行动的严重后果，于是，开始愿意比较有系统地吸取过去的经验，相互交换所得的知识，必要的话进行改革，而且，更重要的是，愿意履行所作的承诺。
17. 1961年的《亚的斯亚贝巴行动计划》本来就是一个比较重视成绩的行动计划，所根据的是参与国在各领域经证实的经费和物资需要。《亚的斯亚贝巴行动计划》认为，教育和经济环境之间有密切的相互联系。于是，在它的《1961-1966年短期计划》里明确地把中学教育、课程改革、师资培训定为三个优先项目，目的是要把总的上学人

数从 1,100 万增至 1,500 万名学童。该《行动计划》作了详尽的费用分析,确定了国内和外来的资金需要。《1961-1980 年的长期计划》的目的则要是设法在 1980 年之前提供高质量的小学教育。《行动计划》的特点包括:受援国所有权以及对质量的要求,同时,又认识到高质量的小学教育需要素质好的老师,因此,也就首先需要对中学教育和高等教育作出投入。

18. 《亚的斯亚贝巴行动计划》和以后通过的其他计划主要是以“集体智慧”和累积经验为出发点。它们认识到,教育不仅仅是一项基本人权,也是一个高利润的投资领域,一旦使个人发挥能力,就能为整个社会带来经济利益和社会福利。“在发展中世界的各领域里,小学教育所带来的私人利润率要高于中学教育和高等教育。”²⁶ 教学制度应从基层建起,正式的小学教育应加以扩大,包含所谓的“基本教育”概念在内。全民教育的原则和目标必须同教育部门的计划相结合,从最早年的教育开始。要使一个儿童能读,能算,学到其他重要的生活技能,他需要完成五年至六年持续不断、质量较高的学业。人们必须认识到,教育对社区、家庭和个人都是非常重要的。教育制度应当为社区所拥有,这意味着有关的各方面都能积极参与,有公平的机会作出决策。一般的民间集团也应当能够参与,包括教师的工会。教育还应考虑到行动的需要。例如,应采取一种多方言、多文化的做法,在饮食方面、在保健的规定方面要设法给予学生一定的鼓励,特别是那些来自较贫穷阶层的学生。同时,还要开展女童教育,确保男女平等。学校的注册费、学费、考试费、校服、课本、笔、纸等材料、车费、伙食费等上学需要的直接开支往往贵到学生负担不起,使特别是那些贫穷的学生不敢上学,对男女平

等也有不利的影响。²⁷ 此外,还有一些“机会性的费用”同教育也是分不开的。²⁸ 教学的内容也应当灵活,不但能使学生发挥个人所长,发挥集体的能力,同时,也应配合国内的劳动力市场。首先,需要培训人数够多、质量好的老师,特别应注意培训女教员,使她们能成为女生的模范。此外,高质量的教育还需要学校有良好的环境,学校必须接近学生住的社区,学校的建筑必须配合数目相平衡的男女学生的需要。师生比例不应过高,40 是比较理想的比数。发展教育需要经过细心计划,要分先后层次,一个国家投入教育的经费应达到国民生产总值的某一百分比。²⁹ 这一切,还有更多的项目,都是大家所久已熟悉的。

19. 正如一位教育专家指出,经过过去 50 年的国家经验和日益密切的国际合作,几乎没有任何事物是教育界所不知道的。但是,比较不那么明显的是,过去是否进行了足够、有系统地评价和监测工作,一国所吸收的经验是否充分地传给其他的发展伙伴,让其他国家也因此而受益。今后,知识的管理和传授还应当设法改善。见建议 5 和 6。

20. 但是,还有一些其他的问题也是需要解决的。这些问题涉及:许多发展中国家没有健全的统计能力——因此也缺乏数据,特别是分类的数据,包括女生上学的数据——对政策的拟订和实际行动都有影响。

C. 目前情况的严重性和数据的问题

21. 教科文组织国际统计学会(UIS),³⁰ 设于加拿大蒙特利尔。

它是国际教育统计数字的管理机构,这机构的核心任务是帮助成员国收集、分析和散发在国际上可相互比较的教育指数,能使决策者了解情况,监测政策的业绩。³¹

目前, 该国际统计学会面临不少挑战。 “其中一项挑战是提高现有数据的质量, 使数据更为精密, 以确保这些数据更能反映当前的教育指数, 有了这样的数据, 才可能精确地监测进展情况”。另一项挑战是: “把不同来源的教育数据结合起来, 以便更好地估计哪些方面出现数据上的空白, 也就是我们对情况了解方面的空白”。还有一项挑战是, 政府部门提供的数据按不同的因素划分, 需要“个人一级和学校一级的数据加以补充, 才能使国家政策更能实事求是”。³² 一般来说, 政府的数据是需要补充的, 特别是辅以家庭调查所得的数据, 这样, 才能较好地了解作为服务对象人口的社会和经济背景。只要研究一下目前所有的数据, 就不难发现, 政府所提供的资料很少说明两性的情况, 现有的数据也很少按性别划分, 这是很大的缺点。关于条件不利的人口, 例如难民, 也往往缺乏数据。³³ 秘书长最近一份关于联合国《千年宣言》执行工作的报告承认, 关于“由一年级入学、念完五年级的学生”, 在国别一级“可用的数据非常有限”³⁴ 《2002 年全民教育全球监测报告——世界是否在实现全民教育?》声称: 在筹备报告的过程中, “突出了一些认识上的严重空白。例如, 有 70 多个国家没有关于 1999 年小学净入学人数的数据。” 报告还声称:

虽然我们目前能够作出一些比较可靠的估计, 但是, 如果要更好地监测进展, 那就需要投入更多的资源去收集数据、分析数据, 进行与政策有关的研究和评价。³⁵

22. 要收集最新的数据, 同时又要求保证数据的质量好, 能在国与国间相互比较, 其间免不了有矛盾。要希望数据能配合政策的优先次序, “决策者需要多方面的、相辅相成的数据, 而决不是一套简单的指

数”。³⁶ 因此, 问题就是, 如何给决策者提供能适用于政策优先事项的一套数据。对于普及小学教育的工作来说, “决策者所希望得到的是一套能说明普及程度、参与程度、进度和产出的数据”。³⁷

23. 教科文组织国际统计学会对全球的估计是: 根据 2000 年的数据, 有 1.04 亿小学年龄的儿童没有入学, 其中, 57% 是女孩,³⁸ 96% 是发展中国家的儿童。这个数据比《2002 年全民教育全球监测报告》所估计的 1999 年的 1.15 亿失学儿童的人数要低得多。³⁹ 有多少儿童上学, 有多少没有上学, 这信息对国家的决策者和一般的公众来说无疑是非常重要的。⁴⁰ 但是, 作者认为, 要争取达到普遍完成小学教育的千年发展目标、采取以质量为重点的第六个全民教育目标,⁴¹ 其中一个不言而明的理由就是, 儿童要完成小学教育才能学会写、读、算、以及其他必要的生活技能。⁴²

24. 由于尊重千年教育发展目标 and 全民教育目标, 所以必须了解, 归根结底, 最重要的是儿童上完小学之后一般能够读、写、算和学会生活技能, 而且, 对那些没有学好的儿童就必须采取纠正措施。本报告考虑到这点, 因此强调, 光是入学的数据是不够的。除了入学的数据之外, 决策者对参与、进展、成绩、而且更重要的是对学业的成绩都必须要有可靠的数据。目前, 并非所有的国家似乎都有这方面可靠的数据, 即使有, 也不够全面, 不可以用来相互比较。因此, 要采取适当的纠正措施, 最终不可能没有可靠的资料, 说明世界上有多少小学年龄的儿童目前处于“误学”状态。这些包括没有上小学的儿童, 也包括那些入学而中途辍学或一直没念完小学的儿童、以及那些形式上念完小学。而由于种种理由——例如师资太差而没有学好的儿童。所有这些小学年龄的儿

童人数究竟有多少，很难估算，因为并非所有国家这方面的数据都齐全。那些所谓“误学”的儿童人数必然会比那 1.04 亿失学儿童的人数要高得多，在发展中国家里，很可能要达到小学年龄儿童的 40%。⁴³ 情况的严重性、问题之庞大，绝不可以低估，我们应当认识到它的急迫性，需要赶快采取行动。⁴⁴

25. 目前经常使用的小学入学率需要配以学业完成率才能符合千年教育发展目标，作为较好的质量标准。这样，我们才能了解学校制度是否能为穷人服务，因为学生继续上学要比入学更能说明问题。我们认识到：

普遍完成学业同普遍上学不同，要实现这一点，首先要保证教学的质量好、学生的学业有进步、家长愿意儿童入学，而这些，都是相互关联的因素。⁴⁵

世界银行已开始收集数据，一方面依靠它的特别任务组的工作，同时也利用教科文组织国际统计学会的数据以便获得一批关于小学学业完成率的初步资料，有时，也需要用替代估计来测量学业的完成率。世界银行的定义是，

小学完成率是衡量小学教育制年度产出的一项流动标准，完成率的计算方法是：将前一年小学毕业学生的总人数除以人口中达到小学毕业年龄的儿童总人数。⁴⁶

同净入学率和毛入学率相比，小学学业完成率被认为是一个较灵活的概念，“对发展中国家来说，比较现实，也比较能说明问题”⁴⁷ 因此，

小学学业完成率是人类资本形成的较精确的指数，比毛入学率和净入学率更能说明小学制度的质量和效率。⁴⁸

26. 但是，这初步的一套小学学业完成率数据和替代估算只能视为一种原始资料，还需要国家政府和国际伙伴作出更大的努力将之加以充实、刷新。⁴⁹

所有这些伙伴方还要接受一项新的挑战。世界银行得出了以下的结论：“自从 1990 年泰国宗滴恩会议以来，发展中世界的平均小学学业完成率已由 72% 增至 77%。⁵⁰ 这项全球平均额百分比掩盖了区域与区域之间比较大的差距。在拉丁美洲和东亚，小学学业完成率一向比较高，在 1990 年代没有多大的进展。非洲的小学学业完成率仅达 55% (而其中，又以撒哈拉以南非洲的小小学业完成率为最低)；在南部亚洲，三个孩子里面只有两个能完成小学教育。

17 个中收入和 21 个低收入国家在 1990 年代小学学业完成率停滞不前，甚至下降，例如，阿富汗的情况就特别明显。但其他一些国家，包括：委内瑞拉、泰国、赞比亚、喀麦隆、肯尼亚、马达加斯加、阿尔巴尼亚和白俄罗斯，情况也有所后退。⁵¹

27. 目前的趋向表示，有 70 个国家也许不能在 2015 年以前实现普及完成小学教育。此外，我们对另外 16 个国家没有数据。要在 2005 年之前消除小学教育和中学教育中男女差距的目标是不可能实现的。但是，在这极短的期限内有些方面还是可能取得实际的进步，例如，如果发展中国家和它们的伙伴国今天就采取行动的话，是可能在全世界实现小学一年级的男女平等入学率的。⁵²

根据《2002 年全民教育全球监测报告》的说法，目前有 83 个国家已达成或将要达成三项可以数字衡量的全民教育目标，那就是：净小学上学率、成年识字率、以及男女平等小学毛上学率。此外，有 43 个国家在这方面也取得一定的进展。但是，在 2015

年之前将不可能达到其中至少一项目标。还有 28 个国家很可能无法达成三项目标中的任何一项目标。⁵³ 这样的数字并不能完全说明问题，因为国与国之间、在国家内部、在不同的区域之间、在富人和穷人之间、以及在人口里边条件好的和条件差的城市之间，都存在着极大的差距。

28. 根据世界银行的估计，⁵⁴

155 个发展中国家里、约有 36 国实现了普及小学学业完成率……另外有 30 个国家在“稳步前进”，按照 1990 年代的进展趋势很有可能达到目标……但是，有 89 个国家“目前处于危险地带”，除非加速进展，否则，很可能无法达成目标。在这最后的一组国家里，报告又划出了 60 个国家被认为“步伐太慢”，29 个国家被认为“停滞不前”，无法在 2015 年之前实现普及小学学业完成率。⁵⁵

29. 这结论似乎比较严厉，但大概还是属于过分乐观。如上文所述，完成小学学业并不意味着所有的学生都念完了五、六年小学，能够读、写、算，而且也不意味着他们学到了一生里继续学习所需要的技能。

如果教育的成绩是看儿童在学校里学到什么知识，用什么方法学习的话，那么，就不能没有较精确的标准去衡量教育的质量和教育的意义。⁵⁶

30. 大家都认识到，评审学习的成就，是检验教育的质量的最基本的做法。如果有必要的话，凭这个才能发动改革。评审学习成就衡量对教育的投入是否得到适当的产出。有些方面同教育有特别的切身利益，例如父母，他们都希望有信心保证他们的孩子能学到将来作为个人、作为工作者、作为家庭成员和国家公民所需要的知识和技能。孩子们本身也需要

培养自信，这也是同样重要的。但是，并非所有国家都有衡量教育产出的标准。根据过去对发展中国家评审的经验，我们发现，一般来说，有很大部分的学生不需要学好知识和技能便能毕业。⁵⁷ 事实上，有些发展中国家举行会考的成绩表明，有很大一部分儿童并没有学到必要的知识和技能。《牛津救济会教育报告》⁵⁸ 举了孟加拉国为例，该国在学校课程之外举行了一次全国考试，称为“基本能力测验”(ABC)，以测量儿童在读、写和算术方面的知识，这项测验是在 1998 年举行的，结果发现，已上到小学五年级的儿童之中，仅仅有 57% 能够通过。

31. 在这方面，有不少主动行动是值得我们注意的。联合国教科文组织和联合国儿童基金会联合发起了一项《学习成绩监测项目》(MLA)，作出了一次最全面的尝试，试图制定一项国际构架去衡量学业的成绩，这项构架不象过去把全部重点放在考试或入学率上面，尽管这两项标准也很重要。⁵⁹ 联合国教科文组织还大力支持一些区域里的国家评审工作，例如，南部非洲的教育质量监测联合会(SACMEQ)、拉丁美洲的评审教育质量实验室、以及第三次国际数学和科学研究(TIMSS)等等。后者是一项重要的突破，因为它既是国家、又是国际的项目。

它作了一系列的测验，测验所得的分数可用来作为国与国间的比较，而一个具体国家的分数又可用来按照该国本身的目标去评审它的工作成绩

第三次国际数学和科学研究项目、南部非洲教育质量监测联合会、以及《国际学生评审方案》(PISA)等多项目国家和国际评审工作是非常重要的，因为经过评审，就能够“从各个方面去分析成绩的比较”，⁶⁰ 然后由国家自己去决定选择什么类型的评审

测验最能配合它们的优先事项，同时也最能发挥它们有限的资源。

32. 就目前来讲，许多发展中国家的儿童只能靠正规的小学基本教育去学知识和技能，而这种正规的基本教育周期的长短每个国家都不一样。无论对于决策者或对于广大的社会来说，要明确地了解基本教育周期完成时学生的知识产出是极关键的。大家都承认这一点，评估学习的成就也就是全民教育目标 6，即：测量教育的质量，如有必要则进行改革。本报告建议，联合国教科文组织和它的伙伴方应协助一些国家在国内的小学周期末尾进行评估工作，因为这对国家的政策是直接相关的。当然，这并不意味着因此而没那么必要评审小学以后的学习成绩，但这一点，不属于本报告的范围之内。在《国际教育标准分类》(ISCED)定义下的小学教育完成后，建立一项评审制度将有助于国与国间的比较。可是，也必须承认，这样的一个评审制度，尽管有用，成本是相当可观的，需要许多专家才能实现，而一般发展中国家的资源又相当有限，所以，就目前来说，可能并不现实。实现这种国与国间的比较不妨用来作为未来的一项长期目标看待。本报告还建议，联合国教科文组织、联合国儿童基金会等国际组织帮助一些国家去监测和评估上述评审的结果，以确保它们能吸取经验，交流经验，以利于其他国家和它们所在的区域。⁶¹ 见建议 3。

33. 许多发展中国家低估了统计学对拟订国家政策的重要性，往往导致国家统计局经费贫乏。“国家统计局大部分都没有足够的资源去承担人口普查和意见调查的任务，有时，甚至不够经费从事日常的运行。”⁶²

在许多国家里，数据的收集、分析和使用在业务上是分开的，彼此间没有紧密的关联，看到这一点，这些国家就绝对有必要建

立起收集和使用数据的统计学能力，尤其是有些国家由于“缺少充分的数据，甚至于无法制定适当的政策，采取适当的行动”。⁶³ 这种问题之所以存在，也是由于当局不优先重视统计学，没有很好地划分清楚任务，责任所在不明确，不能根据事实作出决定。

34. 国际机构也迫切需要数据资料，否则，它们无法监测国际社会所通过的为数越来越多的行动计划、所发起的多种多样的程序(例如：《共同国家评估指导方针》(CCA)、《联合国发展援助框架》(UNDAF)、《千年发展目标》等等)。这些行动计划和程序给国家的能力带来了很大的压力。因此，除了建立起统计学的能力之外，各国际组织和机构还需要作出更大的努力尽可能地把它们的统计学要求加以合理化，这种合理化的工作必须成为提高援助效率议程中的一个环节。⁶⁴

35. 此外，还需要设法改善每个国家的情报收集工作和情报的质量，⁶⁵ 也就是说，有必要加快建设发展中国家的统计能力。在目前，有不少组织在进行这方面的工作，包括：《21 世纪统计促进发展伙伴关系》(PARIS21)、教科文组织国际统计学会、联合国儿童基金会、世界银行等⁶⁶，目的都是为了要使发展中国家有最新的、可靠的数据，以作出明智的决策。⁶⁷

36. 从上文可以看出，明显地需要作出更大的努力去进一步扩大有关教育的数据库，改善它的质量，针对教育的质量问题、以及教育的数量方面的成绩，都需要在数据资料上下更大的功夫。政府的官方数据需要配以其他来源的数据，例如：联合国儿童基金会发起的《多指标类集调查》(MICS)、美国国际开发署(美援署 USAID)所进行的《人口及死亡调查》(DHS)、以及世界银行进行的《生活水平衡量研究》(LSMS)。从

这些和其他来源所得的数据能够使我们的资料库更为丰富，有更多的信息用来帮助我们作出明智的政策决定。这些机构和其他有关机构之间的合作应予加强，通过协调较好的伙伴关系去提高数字的质量。

37. 加强这些伙伴方之间的合作也能克服有关小学学业完成率的方法和数据方面的问题，将衡量完成率的方法加以完善，使衡量方法能反映现实，得出可靠的数据。见建议 1。

38. 一旦对手头的问题有了较好的认识，配合适当的宣传战略，利用民间社会组织、国家和国际专门非政府组织的力量，应能激发国内外公众舆论，说服它采取必要的紧急行动。这种民间社会组织也有助于改进现有的战略，为这些战略筹集更多的资金。唯有当国家政府能面对着具体的事实证明，看清楚了现实情况，才能充分了解国内外这种问题的紧迫性。见建议 1。

二、现有的战略

A. 由于手头的经费资源不足而所受到的限制以及多样化的做法

39. 每个行动方可用的经费资源必然决定了它所可能设想的战略型态。教育领域的行为者有：双边援助方、像欧洲联盟那样的区域行为者、联合国的基金会、方案、专门组织、以及世界银行，要想说明不同的战略和活动，首先需要了解，许多发展中国家所面临的问题对于它们来说、以及对于外援的供方来说，都是很大的挑战。这种挑战是长久以来已存在的。

B. 战略和结构

40. 要实现已经声明的目标，无论国际上或在国家方面如需要作出一定的努力，而过去，一向是低估了所需要作的努力，这一点，无疑是失败的原因之一。今后，就不能正视这点。要想了解目前不同行为者在教育界所采取的各种战略，不能不考虑到它们的资源的结构、规模和受重视的程度，也不能不设法了解这领域里的双边和多边援助制度。

41. 大部分的外援结构都是在 1945 年和 1960 年代之间建立起来的。它们反映了当时对发展的乐观看法，认为，新独立的国家只要能得到“专家”的援助，执行大规模的“项目”，围绕着这些项目制定方针，迅速发展经济，最终必能成功。早期的行动计划都反映了这种想法。一般的发达国家都和旧时的殖民国家一样，希望通过双边援助方案能够在发展中世界里保留它们的影响。60 年代和 70 年代的北南对话并没有明显地

改变这种方针。因此，给予发展中国家的双边和多边援助的资源水平和重要性彼此间有很大的差别。

C. 对教育的外来援助的数据

42. 要想对不同行为者投于教育的援助水平和份额得出一套统一的、精确的、可相互比较的数据，是非常困难的。有关发展援助委员会成员供援的数据，自从 1993 年就不断地向委员会的统计汇报系统输入。最初，若干援方没有能够把教育方面的援助份额分开报道。但是，等到 1996 年⁶⁸ 修改了发展援助委员会的部门分类制度之后，教育部门 and 部门下面的分类就有了比较清楚的轮廓(例如，小学教员的培训被列为对小学的支助，而非对高等教育的支助)。近些年来，所有发展援助委员会援助国的数据都能按照学校等级分类。至于多边援助，本检察员曾经问各联合国组织索取资料，但并非所有这些组织都有最新的资料，而且，它们自己也不一定认为它们的资料完全可靠。“关于教育援助的数据库仍然不完善，出现许多概念方面的问题，报道也缺真。”⁶⁹

43. 属于经合发组织的发展援助委员会国际发展统计数据的划分和活动水平是教育援助数据的主要来源。虽然援方内部的资料可能更为详尽，但是，发展援助委员会的统计数字却允许我们对之作相互比较。可惜的是，有些国际组织至今仍然不用发展援助委员会的统计系统。本报告建议，所有联合国系统的组织，如果还没这样做的话，应向发展援助委员会汇报它们的援助活动，使

用同双边捐助方一样的格式、定义和分类。⁷⁰ 这样,就能对一般的援助工作、特别是对教育方面的援助工作提供一个极有必要的世界性的、可相互比较的大纲,以一套标准的定义和分类为基础,以便从事核对和监测。这样,所有的外援供方就都能够对小学和基本教育援助有一套统一的数据。见建议2。

44. 目前,全世界的注意力都集中在监测伙伴国的发展目标上面,我们极有必要拥有一套可靠的教育数据和关于外援的资料,这样才能有希望实现千年发展目标。如果信息缺乏,我们就不大可能追究援方的责任,按照《蒙特雷一致意见》相互负责概念的精神,对它们施加积极的伙伴方面的压力。发展援助委员会目前正在针对千年发展目标划出一个官方发展援助蓝图。⁷¹ 要希

望看清楚官方发展援助的全面轮廓,以进一步争取实现千年发展目标,所有有关行为者都需要进行合作,作出贡献,使现有的发展援助委员会的数据更为全面、更为完善。

45. 对联合国系统的组织也应该设法搞出一套综合性的数据。这能使各国的政府和公众以可比较的方式更清楚地了解它们本国对总的千年发展目标和具体的教育目标的实现作出了多少贡献,同时也了解所作贡献的内容和方法。

46. 各外部行为者的战略是按照资源的多寡而定,因此,预算的数额是极为重要的。可惜的是,这方面的统计资料并不精确,在机构与机构之间不一定完全能相互比较。2001年双边和多边援方对发展援助委员会汇报系统提供的数据列表如下:⁷²

表: 2001年各援助方所作的承诺,按百万美元计

2001年所作的承诺 (百万美元)	给予教育的援助	其中: 给予基本教育的援助
日本	788.6	80.4
法国	776.2	185.9
德国	573.7	43.2
美国	319.3	205.1
荷兰	209.7	166.7
联合王国	193.6	67.6
其他发展援助委员会国家	809.3	145.8
欧洲共同体	218.4	29.9
全部发展援助委员会国家	3,888.9	924.7
全部非发展援助委员会双边援助方	21.3	1.6
国际开发协会	525.0	211.3
非洲开发基金	65.1	12.3
亚洲开发基金	33.8	13.8
美洲开发银行特别基金	32.8	-
北欧发展基金	6.3	-
联合国儿童基金会	56.6	56.6
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	174.3	147.4
全部多边援助方	893.8	441.3

D. 双边捐助方对教育承诺的款项⁷³

47. 发展援助委员会国家在 2001 年对教育部门所承诺的官方发展援助为数达 39 亿美元，其中，有 9 亿美元据称专用于援助基本教育。按绝对数字计算，6 个最主要的援助国为：法国、德国、日本、荷兰、联合王国和美国，它们的官方发展援助占了投入教育的双边官方发展援助的四分之三。欧洲共同体也是一个较大的教育援助捐助方，于 2001 年它投于教育的援助达 2.18 亿美元。

E. 对教育的多边援助

48. 上表列出了对教育多边援助的数据，把发展援助委员会汇报系统的数据与委员会成员国本身的数据用同样的格式列出。这些数据不一定与本国刊物所提供的教育援助数字相同，因为后者可能用不同的定义、按不同的流量单位计算。国别数据往往反映了预算拨款或开支，而不是一国所承诺的援助数目，而且所针对的是所有的受援国，而不仅仅是发展中国家。由于有些多边组织没有对发展援助委员会提供任何数据，因此很难估算给予教育的总援助额。

49. 世界银行集团(包括国际开发协会)(包括国际开发协会)(IDA))于 2002 年的借贷额达 13.84 亿美元。⁷⁴

联合国教科文组织：2002 年的经常预算(即两年预算的半数)为 4,700,000 美元，用于各种活动、以及总部非直接方案的人员和有关开支；预算外资源为 6,500,000 美元。⁷⁵

联合国儿童基金会：于 2002 年将 2.01 亿美元用于教育女童。⁷⁶

联合国人口基金：联合国人口基金于 2000 年由它的核心资源里拨出 1,300 万美元用于同全民教育有关的活动。

世界粮食计划署：世界粮食计划署没有提供为学校供餐的开支数目。根据每个儿童在学校吃饭的费用计算，2002 年这方面的开支估计为 5.3 亿美元。⁷⁷

50. 上述资料只能给我们一个大约的概念，说明对教育援助的规模。教育和其他千年发展目标一样，政府和公众需要有这方面的精确资料，了解哪个组织在教育方面进行什么样的工作、用什么样的方法、通过什么样的形式，同时也了解所有这些援助实际上是否能够帮助伙伴国建立起它们的能力。因此，我们有必要收集可相互比较的数据，对联合国系统的援助采取统一的衡量方法，把实现千年发展目标的活动按开支、国家和区域分类，说明有无从事受援国的能力建设，有多少成份的援助工作是由受援国本国执行，是否利用了受援国本国的专门知识，是否探讨了发展中国家相互之间进行技术合作的可能性。最后，应当由行政首长协委会决定用什么方法去收集和制定这种涉及整个制度的资料。我们现在手头应当已经有按组织划分的资料，因为每个组织必然已经应要求向其成员提供了它们的数据。关于数据来源的问题，我们不妨利用发展援助委员会所得的经验，因为该委员会已有一套完善的系统，它的统计方法不难按照联合国系统的需要加以适当的修改。发展援助委员会本身也能同各有关行为方合作，应需要使收集数据的方法更为精确。这样收集得来的资料应用简要的方式供大家使用，以便从事《千年宣言》的监测工作。本报告也建议，那些还没有将汇报工作加以系统化的联合国组织定期向它们的理事会和它们的全体

成员提供这样的信息。这样做，就能允许大家相互比较数据，提高组织的透明度，让组织对工作负责，最终有助于联合国系统伙伴相互间根据经彼此证实的比较优势和专长，进行有效和必要的分工。并见建议 2。

51. 我们必须考虑到资源的来龙去脉才能充分地了解各有关行为方的战略。到目前为止，绝大部分投于教育的官方发展援助都是由双边援方提供的。联合国组织——无论是基金会、方案和专门机构——由于资源薄弱，所能采取的行动在过去、在目前都有限。

52. 我们越来越清楚地认识到，国际社会必须改变它的传统工作方法，设法把援助结构加以修改，否决绝难帮助伙伴国在 2015 年之前实现千年教育发展目标 and 全民教育目标。这一点，还没有完全能够拿到基层落实，而基层才是真正的关键所在。话是说得漂亮，但是，落实的工作却远远落在后面。

F. 需要一套新的做法

53. 不少行为者看到许多过去行动计划之没有能够实现，已不得不承认，这样一成不改地把发展工作搞下去，是不可能收效的，传统的提供发展援助的方法已不可能承受按成绩、同时也按冲击去评审效果的考验。把消灭贫穷、至少把减轻贫穷看作国际发展议程的中心事项，必然能刺激官方发展援助，让它接受大家所共同议定的新的优先次序。

54. 事实上，大家心里已越来越清楚在援助方和伙伴方的关系里需要些什么样的行动，如何把这些行动加以落实。有几点是很根本的，例如：发展工作要能持续，绝对不能脱离伙伴国本身的现实。一套一药治

百病的“万灵丹”做法是永远不可能带来最理想的成果的。要采用建设由受援国本身拥有的原则，这就需要援助方改变它的态度，必须设法同受援方建立伙伴关系，而不能强行要求受援方接受项目。援助国在它们的对外政策方面也必须先后一致，决不能通过贸易和其他象移民等政策，在给予官方发展援助的同时又设法争取自己的利益。如果希望援助有效，那么就不能带有条件，必须尊重受援国的优先次序，只要这种优先次序是不违背一般议定的国际目标和政策。提供以特定项目为主的技术援助，而这种特定项目又不能配合伙伴国的发展计划，这是不合理的，也是无效的。坚持遵守机构本身的逻辑，紧紧跟着机构的责任感去行事，这些都是过时的做法，尤其是在目前，各方都已认识到伙伴关系必须要求援、受双方都要负责。这种援、受双方的伙伴关系必须建立在一种可预见的基础上，在这基础上，伙伴国的承诺也同援助方的承诺一样地重要。援方的做法如果不能一致、不能协调，那么，伙伴国也不可能发挥它的能力。援方程序的统一和简化是非常必要的，非此不足以提高发展工作的效率，减少转手的费用，不致于让外援的经费流失。

55. 效率最终的考验是援助的质量，看国际社会的援助是否能朝向正面的、可衡量的“改革”演变，激发伙伴国，为伙伴国带来积极的成果。对于国际社会来说，它面临着挑战是：如何进行合作，在相互负责机制的基础上建立新的伙伴关系。当前，在迎合这种挑战的过程中已取得了一定的进展。例如，世界银行发起的《全面发展框架》(CDF)对发展工作就采取了一种“综合方针”，把宏观经济同结构、人力和物质方面的发展需要互相结合起来。⁷⁸ 这种《全面发展框架》主张采用综合性的长期战略，由

受援国作为主导,一方面产出的成果为受援国所拥有,另一方面,发展议程也为受援国所决定,而援方只是在每个事业的计划里决定它们的援助所占的份额。这样,在落实国家战略的时候,就比以往更加重视政府、援方、民间社会和私营部门相互间的伙伴关系,提高透明度,加强责任心,把焦点放在所能实现的发展成果上面。

56. 这项概念的实际做法是,在低收入国家里利用《减贫战略文件》(PRSP),或按照同样原则拟订类似的战略。这样的《战略文件》给予我们一个很重要的采取行动的机会,让我们在一个日益受到公认的基础上建立起发达国家和发展中国家之间的新的伙伴关系。这种《战略文件》的目的是帮助我们持续地提高增长率,削减贫困,实现重点发展目标。这样做也能让我们看清楚结构和方法方面的问题,更加体会到有必要让受援国建立它们的能力,多作宣传,散发信息,进行协调,适当地利用国内外的资金。尽管我们目前已能加快安排机制,但要想把机制在实际方面变为现实还是有困难。如何去正视下文所说的那些挑战,将是整个国际社会的任务。

G. 不同类型的战略

57. 如果我们把“战略”解释为实现一项“目标”的“方法”的话,那么,就不容易把不同组织的战略方针同它们所进行的具体活动联系起来。至少在理论上,所有的行为者都是朝向同样的目标努力的,但往往很难分清楚哪个行为者把哪项工作看为它本身的任务。要精确地分析它们的任务是相当困难的,因为我们手头的文件只一般性地强调发展教育的重要性,划出行为者所希望扮演的角色,而并没有真正地说明它们同

伙伴国所合作进行的活动。⁷⁹ 下文概括地讨论各组织的“战略”的时候,是完全体会到这方面的限制的。

58. 下面列出了所有对教育发展作出贡献的组织,它们已把它们的战略和工作计划设法配合受援国的需要,以便实现千年教育发展目标 and 全民教育目标。

联合国开发计划署

59. 联合国开发计划署于 2001 年决定把教育方案的活动留给那些负有明确任务、拥有比较优势的組織,所以,本报告就不打算讨论开发计划署的工作了。⁸⁰ 但是,尽管如此,开发计划署对一些国家——例如尼泊尔——仍然提供教育方面的支助。但是,根据近期的文件,很难确定它对千年教育发展目标 and 全民教育目标究竟提供了什么样的支助、多少支助。此外,如上文所述,开发计划署又是一个没有向发展援助委员会汇报的联合国组织。反过来,我们也必须注意,开发计划署已被指定为联合国实现千年发展目标的领导机构,负责协调这方面的工作。⁸¹

联合国教育、科学及文化组织

60. 教科文组织是联合国系统里唯一的一个从事教育工作的政府间组织,它的名字就反映了它的全面任务。⁸² 因此,在联合国系统内外,国家对教科文组织都抱有很高的期望,经常要求教科文组织在教育部门发挥领导的协调机构作用,而这并不是一项轻易的任务。教科文组织的当前的领导并没有辜负大家的期望,最终把教育放在它所应有的优先地位。在教科文组织的预算里,教育所占的份额就反映了这点。但是,同教育领域的其他行为者相比,教科文组织预算中可

用的资源是非常有限的。这就免不了影响到教科文组织采取行动的能力，特别是在地方上，⁸³ 它的资源远远不能应付它所被要求负起的任务。因此，尽管教科文组织进行了一番权利下放的努力，它不能保证派遣足够的人员去那些需要进行较大规模教育制度改革的国家，也不能针对这些国家所参与的工作程序——例如，《共同国家评估指导方针》、《联合国发展援助框架》、《减贫战略文件》、《国家可持续发展战略》、《非洲发展新伙伴关系》、《全民教育—普及教育快行道倡议》、以及下文所讨论的全民教育主要项目等——提供所必要的咨询。此外，教科文组织也没有办法资助有关国家的教育预算。⁸⁴ 教科文组织在教育领域有六个专门研究。考虑它们所被要求承担的任务，这六个研究所也碰到了经费不足的问题，其中，教科文组织的非洲建立能力国际研究所(IICBA)是一个特别明显的例子。⁸⁵

61. 我们只要翻一下有关教科文组织过去五十年的活动的各种文件，就不难看到一点它所久久不能解决的矛盾，正如前助理总干事科林 N·鲍威尔很清楚地问：

教科文组织要帮助发展教育，到底应该怎样做才最有效：是支持那些小型的项目呢？还是鼓励大规模的国家 and 区域计划，像《卡拉奇行动计划》和早先 1960 年代的《亚的斯亚贝巴行动计划》？⁸⁶

这个问题仍然适用于目前的现实，因为它所针对的正是教科文组织面对着教育界的多方面行为者的要求，而需要为它自己划出的具体任务。目前，行动计划已经够多，问题是如何在当地找到可靠的伙伴。

62. 教科文组织被指定为达喀尔会议后续行动的主导机构，此后，就集中努力从事全民教育的工作。它声称：“达喀尔的六

项目标”⁸⁷ 是它的绝对优先事项，所以，它把它的任务解释如下：把教育当为一项基本权利，改善教育的质量，鼓励试验、创新和政策上的对话”。⁸⁸ 此外，它“还确保教育能成为国际议程上的优先事项，为此发动人力和经费资源，帮助国家政府去履行它们对全民教育所作的承诺”。有鉴于它的资源有限，这实在是一个相当可观的议程。

63. 教科文组织也认识到它所受的限制，于是，尽可能地搞一些合作性的伙伴安排。这种安排还被称为执行《达喀尔框架》的“多伙伴支助机制”，也称“全民教育的王牌项目”。所谓“王牌项目”是：

具有明确结构的一套活动，在一个或多个联合国专门机构的领导下，由自愿的伙伴方执行，为实现达喀尔目标而迎合具体的挑战，采取的是跨专业的做法，考虑到教育和其他因素的相互作用(例如，保健、营养、农村发展等)。⁸⁹ 这些倡议与过去不同，反映了较灵活的做法，针对全民教育议程的某一方面发起支助行动，促进合作……这种活动包括：宣传、对话、经验的交流、建立机构的能力、提供技术咨询、监测工作的进展。⁹⁰

目前，有 9 个这种“王牌项目”，参与方有联合国组织，也有双边和多边机构和非政府组织。⁹¹ 这些“王牌项目”的参与方反映了范围广泛的行动者，它们或多或少地都投入了全民教育的广大工作。教科文组织参加了所有的“王牌项目”，是其中 2 个“王牌项目”的领导机构，又是其他 5 个“王牌项目”的联合主导。因此，教科文组织“有可能发挥中心作用，大大地加深这些“王牌项目”的全方位影响”。⁹² 同时，

它还认识到,民间社会组织和非政府组织的参与也是极为关键的。

64. 目前最大的问题是,如何使这些伙伴关系在地方上面实现,兼顾地、持久地把这种伙伴关系一方面同教育部门的计划联系起来,另一方面也能配合伙伴国里广泛地发展和减贫计划——例如,《减贫战略文件》、《国家可持续发展战略》、像《非洲发展新伙伴关系》那样的区域性框架、以及像《共同国家评估指导方针》、《联合国发展援助框架》等联合国的行动计划。但是,除非这些伙伴关系能充分地同国家计划和国家、区域和国际发展框架相结合,否则,它们是不可能发挥它们的全部潜能的。因此,本报告建议,对每个“王牌项目”应进行联合评估,把结果告知教科文组织准备在2005年召开的区域评估会议。⁹³这样就能使各方的伙伴以及广大的公众认识到这些伙伴关系的价值和它们彼此的比较优势,利用过去的经验指导未来的行动。见建议6。

65. 《达喀尔行动纲领—全民教育:实现我们的集体承诺》重申了《世界全民教育宣言》(宗滴恩,1990年)所描绘的远景,欢迎各次国际会议上所作出的承诺。⁹⁴《行动纲领》也清楚地说明了各行动方所应承担的任务,包括提供资金和筹集经费。⁹⁵如下文所强调,国际社会还需要作出更大地努力,才能充分地实现在上述达喀尔会议上所作的筹资承诺。

66. 教科文组织承担了《达喀尔行动纲领》所赋予它的任务,一直在设法鼓励它的伙伴国制定“全民教育国家计划”。⁹⁶本检查员的看法是,教科文组织最初夸大了每个国家分别搞一套全民教育国家计划的必要。事实上,为了要求伙伴国分别搞国家计划,教科文组织在这方面投入了不少人力和经费资源。它发出了许多问题单,同人民教

育协调员举行了一轮轮的圆桌会议,多次在地方上发起宣传运动。其实,与其这样做,倒不如应伙伴国的要求,帮助它们拟订统一的、可持久的国家教育部门政策和方案,在其间,设法充分地反映全民教育的目标。⁹⁷也就是说,教科文组织应坚持使全民教育目标轮为国家教育部门计划的一项基本内容,把《减贫战略文件》和《普及教育快行道倡议》的要点纳入国家的发展和减贫战略,让战略的产出也能成为《共同国家评估指导方针》、《联合国发展援助框架》等联合国分析和规划文件中的可用资料。说到底,由于它资源有限,不能在地方上设立办事处,教科文组织往往不能抓紧机会去影响国家计划的拟订工作。⁹⁸我们要想知道的是,到底在拟订全民教育国家计划方面,教科文组织还能作出什么其他的贡献。

67. 教科文组织由于认识到有必要把全民教育的规划工作放在“较广大的前提下面”,⁹⁹同它的国际伙伴方进行了密切合作,拟出了一套《实现《达喀尔全民教育行动纲领》的国际战略》。这项战略的目的是作为像世界银行的《普及教育快行道倡议》等其他计划工作的补充。《快行道倡议》是以五项主要行动为出发点,¹⁰⁰这五项主要行动是:规划、对话和宣传、资助、监测和评估、国际和区域趋势。《快行道倡议》进一步使达喀尔会议提出的12项战略加以具体化,建立了落实战略的方法。教科文组织希望它所拟的《国际战略》能补充

一些多边和双边机构的全民教育战略,提醒这些机构注意一系列的必要行动,在原则上阐明国际社会应如何同国家政府合作,支助国家本身的全民教育计划。

68. 如果教科文组织的《国际战略》里提出的建议都得到执行的话,那么,这份

文件显然就是一项创新的贡献。但是，到目前为止，它的影响力还是难以判断。新资源来的不多，即使，如下文所述，世界银行在《普及教育快行道倡议》里发出了呼吁，也很少国家作资金方面的承诺。¹⁰¹《达喀尔行动纲领》已发起了三年，似乎有必要开始对它作全面回顾，评审各方面的行为者为争取达到六项全民教育目标而采取的方针、倡议和行动。这样，所有的有关方面和行为者就能明白什么是可行，为什么可行，而且，更为重要，如何加强有效地干预，如何交换所吸取的经验。这样一项综合的全面评审战略，如果筹备得比较完善，能大力推动准备在2005年举行的国际战略区域评审会议，特别是计划在2010年召开的国际全民教育评审会议。这样的评审工作也能帮助联合国在2005年对《千年宣言》作一次全面回顾。归根结底，要看清楚战略和方案活动的效果、影响和持续性，最好莫过于进行一次大评审，听听各方面的意见，以便筹备下一步的计划和决策。这样一项全面评审项目有必要借鉴各组织本身业已进行或打算进行的评审工作。为此，有必要设立一项协调机制，以便确保所有有关行为者能互相配合，互相合作，这也就是全民教育所谓“王牌方案”的最终目的。教科文组织所接受的任务是“协调全民教育的各伙伴方，维持它们在合作方面的动力”，¹⁰²所以，它是最理想的主导机构。这是一项重大贡献，能有效地辅助全球全民教育监测活动。见建议6。

69. 拟订国际战略得到全民教育高级别小组的积极鼓励，小组认为：“这将能使教科文组织以最突出的方式发挥它的作用，协调国际全民教育的伙伴关系”。¹⁰³这个全民教育高级别小组是经由《达喀尔行动纲领》所设立，于2001年10月首次在巴黎开会其后，又于2002年11月在尼日利亚阿布

贾第二次开会。¹⁰⁴2003年的高级别小组会议是在印度召开的，2004年将准备在巴西召开。2001年内的那次高级别小组会议审议了教科文组织内部编写的《全民教育监测报告》的调查结果，授权教科文组织每年编写一份具有权威性、高质量的《全民教育监测报告》。¹⁰⁵到目前为止，教科文组织发表了两份这种报告(2002年、2003/04年)，此外，还为高级别小组会议举行了四次筹备工作组的会议。¹⁰⁶2002年阿布贾的高级别小组会议鼓励教科文组织，除其他外，“紧急加强它履行它的国际协调任务的能力”，其后，2003年新德里的高级别小组会议又要求教科文组织“审查和加强它的协调能力”。¹⁰⁷教科文组织作出了努力，发起了一股政治动力——例如，G8八国集团的会议也开始重视全民教育——将通过上面所述的机制把这股动力维持下去。

70. 一个很好的积极、持久的机构间合作的例子是值得提的，就是，教科文组织同粮食计划署的合作。在这项安排下面，教科文组织协助所有粮食计划署在教育部门的活动，特别是帮助它筹备项目、审查和评估粮食和教育领域的国别方案 and 政策的执行。¹⁰⁸这样的一个安排，除了对机构间建立信任地工作起到积极的作用之外，还能帮助双方认识清楚彼此的相对优势和能力所在。

71. 从上面的分析可以看出，除非教科文组织得到其他联合国系统组织的大力支持，反过来，除非它也能与其他组织的倡议和程序——例如，联合国儿童基金会加速教育女童的战略、世界银行领导的《普及教育快行道倡议》等——作出积极的贡献，否则，要求教科文组织本身成为一个强大的、面向行动的教育主导机构将是非常困难的。¹⁰⁹如果像有人所建议，把《普及教育快行道倡议》

适用到那些步伐太慢、难以实现全民教育目标的最不发达国家的话，这也牵涉到行动，对教科文组织又将是一项新的挑战。

72. 考虑到教科文组织资源有限，又需要照顾到许许多多的教育问题，我们认为，教科文组织最好进一步突出它的优先项目，看清楚它的相对优势所在。它应当加强它在地方上的能力建设需要。一个组织，如果它在地方上的行动能力有限，就必须划出它的相对优势的领域，从事一些它最有能力做到的工作。这样在它独特的优势领域里明确地制定一套方案优先秩序，将有助于教科文组织发挥真正的领导作用，使所有的伙伴方都能尊重它，信任它，同时，也能让它筹集更多的经费。

73. 《达喀尔行动纲领》指出：“全民教育工作的重点在国家这一级”。¹¹⁰ 在一个真正的伙伴关系里，有效行动必须是在国家一级进行的。此外，也必须在联合国系统组织之间划定比较明确的分工。如果一个组织在国家一级没有足够的人员、不能迎合伙伴国的需要的话，它就不妨决定授权给联合国国家小组里的另一个组织代替它承担具体的任务。上文所提的全民教育评审工作在这个方面也是很有用的，因为通过评审才能看出来不同组织能力的相对强弱。

74. 有一个领域是教科文组织绝对占有比较优势的，那就是教科文组织国际统计协会。目前，在这方面更加需要加强努力。由于看到教科文组织《全民教育全球监测报告》的结论，也看到世界银行的分析，我们对国际统计协会报有更大的期望，希望它赶快提高上面所说的教育数据的可靠性和质量。但是，国际统计协会手头的资源有限，对它来说，这些要求是一项比较沉重的负担。¹¹¹

75. 另一个优先领域也是大家公认需要教科文组织发挥关键作用的，这涉及教育的质量。¹¹² 在这方面，教科文组织能帮助衡量和评估较好的学习成绩，如果我们希望在一个国家里、以及在国与国之间减少知识方面的差距的话，这工作是非常重要的。近年来，像《国际学生评价方案》¹¹³ 等一些调查已说明，学校入学率只是次要的，更重要的是看学业的成绩是否让学生获得更多的知识和技能，帮助他们应付竞争越来越激烈的国家和国际环境。因此，在这领域也就需要作出更大的努力。如果千年教育发展目标过份重视数量、而不够重视教学的内容和教学的实际作用的话，那么，我们的世界又将失去一次缩小差距的机会——这就是，知识和技能方面的差距。

76. 教科文组织和它下面的研究所同联合国儿童基金会等其他组织合作，应协助国家在小学周期结束时安排有效的评价。这样的评价能给予我们有用的信息，说明小学教育质量的好坏，而最终，这正是千年教育发展目标 and 全民教育目标真正的目的。¹¹⁴ 这种评价的结论能告知国家和国际当局和公众现实的情况，让大家看到问题的急迫性，因此而便利说服工作，发动国内外的资源。见建议 3。

联合国儿童基金会

77. 联合国儿童基金会 2002-2005 年《中期战略计划》¹¹⁵ “在它的方案拟订过程中结合了经过加强、以成绩为基础的管理方法和一项以人权为基础的方针”，为此制定了五点组织上的优先事项，其中两项是针对全民教育，那就是：女童的教育和《早期童年综合性发展》(ECD)。选择这五项优先，

不仅仅是因为这些目标的实现能直接导致不少儿童权利能得到履行，同时也因为它们的实现能在其他权利和发展的产出方面带来更大的成就。

这项《中期战略计划》还配合《千年宣言》和《国际发展指标》制定了一套中期指标如下：¹¹⁶

- (a) 到 2005 年，那些 2000 年时女童净入学率低于 85% 的所有国家，应拟订并执行一套政策、程序和方法，将没有上学的女童人数至少减 30%；
- (b) 到 2005 年，至少要在 50 个国家中拟订并执行政策、程序和机制，鼓励建立爱护儿童、注意性别问题的学校，切实地提高学习质量；
- (c) 到 2005 年，至少 20 个国家已在识字、算术和谋生技能方面确实取得了学习成果，并已建立起能力，确保两性在基础教育方面取得成绩的平等。¹¹⁷

儿童基金还特别注意在各阶层建立伙伴关系，发起宣传运动。在这些工作方面，儿童基金被称为“最主要的伙伴组织”。¹¹⁸ 如上文所述，儿童基金在十年的《联合国女童教育倡议》(UNGEI)里继续发挥坚强的、积极主动的领导。这项《倡议》是在 2002 年的世界教育论坛上发起的，目的是要辅助 2005 年两性平等的目标，作为进一步加强伙伴关系的工具。

78. 当前的进展速度大家都明白，因此，我们非常怀疑中、小学教育的两性平等目标是否能在 2005 年之前实现。儿童基金于 2002 年 12 月在坦桑尼亚联合共和国举行了一次非洲成员国教育部长和经济计划负责人会议(MINEDAF III)，在会上发起了它的《2005 达到 25》倡议。这是一项加速战略，旨在创造较快的、切实的、可持续的成

绩，以 25 个国家为对象，因为这些国家最可能无法在 2005 年之前实现两性平等的目标，而目前，“有 71 个国家其女童净入学率低于 85%，强调说明继续有必要采取紧急的、目标明确的行动”。¹¹⁹ 在这方面，主要的问题是加强监测，也就是说，

开始监测女童失学的趋向，以便进一步澄清国际上配合千年全民教育发展目标所汇报的入学和学业完成指数……把两性平等放在第一位……碰到有效的行动则加以主流化或加以扩大，使普及教育的工作包含面更广。¹²⁰

79. 联合国儿童基金会认识到

要根据学习的成绩去评估进展，是不大容易的，因为大部分的国家没有设立起监测学习成绩的制度。¹²¹ 联合国儿童基金会在这方面采取了不少的积极行动，但是，要评审这些行动的成果还需要多做工作，以便有足够的证据，才能说服关键的伙伴方去资助儿童基金会的行动。¹²²

对联合国系统来说，这是一个全球性的问题，因为评审的结果尚不能经过有系统地分析，无法吸取经验，总结出什么是最好的做法，使发起的组织和在在这一领域活跃的组织、而且更重要的、是使伙伴国彼此而得益。因此，联合国组织必须同有关的伙伴国合作，在伙伴国内建立起数据库。¹²³ “如果能设想一个通用的数据平台，让所有的伙伴方都能随时引用确切的数据，那岂不理想？”¹²⁴ 这是一项很有价值的建议，本检查员对此非常向往，希望联合国评价小组能接受这样的倡议，同布雷顿森林机构和发展援助委员会合作，把联合国系统的评价单位统一起来。目前，在这方面已有不少的安排，

应当好好地利用它们作为统一集中评价的第一步。所以,我们应授权联合国评价小组去研究这个问题,以便在经济及社会理事会每三年回顾业务活动的时候向它建议解决问题的方法。¹²⁵ 见建议 5。

80. 联合国儿童基金会的临时数据说明,在 2001 年,全部经费中只有 15%,即 1.53 亿美元,是用于从事女童的教育。到 2002 年,这数额增至 2.01 亿美元,占 10.44 亿美元总开支中的 19%(这还不算为数达 1.45 亿美元的方案支助),经费增加的理由部分是由于联合国儿童基金会在阿富汗作出了令人瞩目的工作。按儿童基金会的说法,由于经费增加也能加速执行战略,对世界银行《普及教育快行道倡议》所选定的许多国家提供更多的资源。

81. 儿童基金会的目的是在它的职权范围内设法影响全球战略。由于它在许多受援国里派驻了强大、活跃的工作队伍,它也希望能够影响国家的政策。因此,它已建立能力,能随时帮助伙伴国,建议伙伴国采取哪些模范能最有效地实现它的目标,一旦发现可效仿的模范,则如何将之加以扩大。儿童基金会作出了很大的努力,使它的战略方针能在所有有关的国际和国家规划文件里反映出来,这些规划文件包括:《共同国家评估指导方针》、《联合国发展援助框架》、《减贫战略文件》等,也包括其他一些类似的减贫和发展计划、部门战略和全部门办法等。一般的国家政府和公众对儿童基金会都是比较尊敬的,这点,在基金会筹集辅助经费的水平方面看得很清楚。

联合国人口基金

82. 教育同保健、艾滋病毒/艾滋病、性别、妇女的权利、入学年龄女童的怀孕等问题都是相互关联的,这点,已不为人所怀

疑。因此,人口基金自然地很早就开始注意教育问题。国际人口与发展会议把《行动方案》的其中一章(第十一章:“人口发展和教育”)完全用来讨论这种相互关系,指出:教育方面的进展在很大程度上能帮助减少生育率、发病率和死亡率,也能促进授权妇女。¹²⁶ 国际人口与发展会议的一项目标是在 2015 年之前能普遍享用质量较好的生殖健康服务,这项目标已被公认为实现一般的千年发展目标和具体的教育目标所不能缺少。2000 年 4 月 21 日,联合国人口基金同联合国开发计划署、联合国教科文组织、联合国儿童基金会和世界银行等达喀尔 2000 年会议的其他赞助组织签定了一项《联合声明》,声明它坚决作出承诺,要朝向全民教育目标努力。¹²⁷

83. 联合国人口基金还促进课程改革、培训较好师资等战略,以帮助改善基本教育的质量。它还做了大量宣传,设法将妇女和女童教育问题提出作为国际和国家议程上面的优先事项。人口教育在六十年代末期开始成为联合国人口基金方案援助工作的一项主要领域,一直到今日,仍然同联合国教科文组织和其他联合国机构和国家伙伴合作,把人口基金方案援助作为世界上 90 多个国家的教育方案的一个主要环节。人口基金对全民教育所作出的贡献包括:在国家一级进行校内和校外活动、宣传妇女和女童平等享受基本教育等。人口基金还设法改善教育的质量,促进课程的改革,把成年人和未成年人的生殖健康、人口和家庭生活教育、防止艾滋病毒/艾滋病、培训生活技能、同龄相互教育、对性别问题敏感的训练、安全教育等题目纳入课程,成为学校教学的内容。人口基金还提倡较有效的教学方法,编制有关的教材,帮助伙伴国改善师资培训,确保教育能同人口基金的方案相互配

合。¹²⁸ 所有这些工作都是要设法提高教育的质量,使教育更能切合当今的现实。此外,还在全球、区域和国家各级进行机构间合作,支助《联合国女童教育倡议》、《联合国扫盲十年》等全球性的行动。

84. 联合国人口基金于 2000 年从它的核心资源中拨出 1,257 万美元从事与全民教育有关的活动,¹²⁹ 其中 730 万美元用于生殖和性健康教育,150 万美元用于教育方面的宣传和信息,370 万美元用于全民教育,特别是女童教育。在 2001 年至 2004 年期间,人口基金已划出 2,270 万美元用于生殖健康和性健康教育,580 万美元用于全民教育,包括女童教育,100 万美元用于教育方面的宣传和信息。¹³⁰ 这些资源的对象范围包含了人口基金在 130 个国家里的活动。我们再一次看得很清楚,人口基金的资源水平太不充足,使它无法在这些重要的领域里发挥更大的作用。

世界粮食计划署

85. 四十多年来,粮食计划署一直是发展中世界学校供膳方案的最大的支助组织。对学童供膳是促进学生入学的一项重要鼓励。¹³¹ 在举行达喀尔全民教育会议的那年,世界粮食计划署的学校供膳活动普及到 1,230 万儿童,到 2000 年,这数目更增加到 64 个国家里的 1,560 万儿童。世界粮食计划署发起了一项《全球学校供膳运动》,以便扩大用膳的学生人数,改善千百万贫穷儿童的教育,¹³² 这就是世界粮食计划署对全民教育的贡献。¹³³ 此外,粮食计划署还对那些照顾因艾滋病毒/艾滋病、战争或天灾丧失双亲的儿童提供由学童带回家的粮食。为战乱和艾滋病毒/艾滋病灾难孤儿在校中供膳的战略在柬埔寨、肯尼亚、乌干达和赞比亚推行。据《2002 年全球学校供膳报告》

声称,在 2001 年中期,已在 16 个国家计划或落实了儿童带食物回家的方案。出现了肠内蛔虫现象之后,学校供膳方案大受打击,粮食计划署乃同世界卫生组织和国家政府合作,在供膳的学校里进行治疗,同时进行卫生教育。到 2001 年为止,已在 21 个国家进行了这方面的培训。¹³⁴

86. 关于这些方案,我们在这里需要说几句话:第一,这种方案显然是非常有用的,可惜只能普及到小部分的学童,在 1999 年发展中国家 5.938 亿学龄儿童的总数中,大约只有 1,560 万能享用这种方案,¹³⁵ 还不到 3%。因此,投于这种方案的资源必须大大增加。

87. 第二,粮食计划署相信,监测和评价工作应当是面向长期的学校供膳方案的一项结合部分。因此,粮食计划署在 2001 年制定了一套统一收集和处理方案信息的系统,还准备将它加以改善,以便到 2003 年之前,能成为所有它所援助的学校供膳方案的基本信息数据。¹³⁶ 2001 年试验和设立的《阿尔戈斯卫星定位监测系统》将于 2003 年加以扩大,以补充向 COMPAS 商品查询系统等其他粮食计划署的监测系统,以作为基本的调查工具,对学校进行突击访问,以改善方案的管理,提高方案的透明度。¹³⁷

88. 本检查员认为,这种倡议潜能很大,必须让联合国系统的其他组织也能使用,以便更有效地收集数据,改善数据收集的方法。粮食计划署的这种做法也可能用来有效地调查入学人数、上学人数、学生的成绩等,以便进一步提高抽样调查的精确度。此外,粮食计划署也应同教科文组织国际统计协会和所有其他负责收集教育数据的组织相互合作,看是否能进一步使数据更为相互协调。

89. 在这方面不妨指出一点，每个组织很自然地会试图把它本身的关注事项和问题放在第一位，而少注意探讨其他平行机构的潜能，也不大管联合国系统其他组织、基金或方案所设计或计划设立的资料系统。本检查员认为，目前需要在联合国系统内更统一地使用和交流信息，让大家能尽管受益。因此，所有组织应彼此告知它们在计划采用什么新的方法或信息技术，以便最好地发挥它们的作用，避免重复和浪费。这种信息交流应由行政首长协委会来安排。见建议 4。

90. 世界粮食计划署和其他联合国基金、方案和专门机构应探讨能否进一步在受援国当地加强合作，以便尽量地发挥它们的作用，同时也更多考虑进行联合国评价和监测，以便更好地了解彼此对伙伴国所能作出的贡献。潜能是存在的，而且也作出了合作的开端。世界粮食计划署报称：

它已同联合国教科文组织、世界卫生组织、世界银行以及不少非政府组织和私营部门建立了学校供膳伙伴关系。¹³⁸

世界粮食计划署据称还同联合国儿童基金会和联合国粮食及农业组织开始讨论如何提供农业工具；同国际农业发展基金会讨论如何为妇女和小型商业安排基层信贷，在那些世界粮食计划署替学校供膳的社区里生产粮食和进行粮食加工，¹³⁹ 以便尽量地扩大学校供膳所能带来的好处。¹⁴⁰ 世界粮食计划署还试同粮农组织探讨是否能加强在校园种地项目的合作，发现，联合国儿童基金会多年来在这领域取得了广泛的经验，而这种经验似乎尚未被充分地利用，更加说明急迫有必要改善联合国系统的信息管理工作。¹⁴¹ 2003 年的《全球学校供膳报告》声称，儿童基金会和粮食计划署已于 2002 年 4 月决定建立正式的伙伴关系，在

各自的专长领域里结合力量，“大幅度地改善儿童的健康、营养和学习环境”。¹⁴² 这些倡议需要儿童基金会和粮食计划署双方执行局不断地大力支持。见建议 4。

国际劳工组织

91. 目前，已经看的很清楚，如果“童工”继续不断地受剥削的话，在全民教育的阵线上是不可能取得大幅度的进展的。根据劳工组织 2002 年 4 月的《每个儿童都是重要的：新的全球童工人数估算》的估计，¹⁴³ “全世界于 2000 年大约有 3.52 亿 5 岁至 17 岁的儿童从事某种形式的经济活动”（包括劳工组织各《童工公约》所允许和不允许工作）“其中，有 2.11 亿属于 5 岁至 14 岁的年龄组。”¹⁴⁴ 如果把重点放在“童工”本身的定义上面的话，那么，这是一个比较狭隘的概念，不包括：

12 岁以上的儿童的活动，如果他们只是每星期工作几个小时，从事被允许的轻工，也不包括 15 岁上的儿童的工作，只要这些工作不属于“危险性”的话。¹⁴⁵

按照这定义，劳工组织《废除童工国际计划》所进行的研究也已确定，大约有 2.46 亿 5 岁至 17 岁的儿童从事童工，其中，有 1.86 亿年龄小于 15 岁，有 1.10 亿年龄小于 12 岁。大约有 1.71 亿的童工从事危险的工作，其中，有 1.11 亿儿童年龄小于 15 岁。《废除童工国际计划》的目的是要废除童工，最初仅有德国一个国家捐款资助，到 1992 年，开始有 6 个国家资助。到目前，它在 82 个劳工组织成员国里进行工作，2002 年开支达 4,100 万美元，与 2001 年的 3,300 万美元、2000 年 2,200 万美元相比，有一定幅度地增加。¹⁴⁶ 《废除童工国际计

划》提供上游的同政策有关的服务，同时，也在广大的伙伴国里进行传统的基层活动。

92. 童工是实现全民教育的主要障碍，因为如果儿童是全天工作的话，他们就不可能上学，即使那些半工半学的儿童，他们的学业也必然受到影响，往往是半途辍学。考虑到世界上大部分的失学儿童都女孩(57%)，要提高女孩的入学率，就不能不设法与废除童工的努力日益相结合，特别是由于女孩的工作往往是看不见的、没有数据记录的、不受重视的(例如，从事家务、当女佣、在田里耕作等)。因此，《废除童工国际计划》也是联合国儿童基金会领导下的《联合国女童教育倡议》的积极一环。¹⁴⁷ 此外，劳工组织也同联合国教科文组织合作，参与教科文组织的培训教师、提高教育质量的“王牌方案”。¹⁴⁸ 教师所承担的任务重大，这是众所周知的。因此，落实教科文组织/劳工组织的联合建议，设法提高教师地位、改善教师工作条件是教育改革的关键。《废除童工国际计划》在积极从事非正式教育和职业培训的同时，也认识到，把儿童纳入主流的正式教育系统里仍然是很重要的，因为这样做，才能让他们长期地脱离劳动。从事那些最恶劣形式童工的儿童，在族裔方面、以及在文化水平方面，往往也是属于社会的底层。¹⁴⁹ 这些儿童和其他受排斥的儿童必须成为重要的工作对象，因为将他们逐步地纳入教育制度里是需要长时间的，而且还要付出不少非直接的和机遇性的代价。所以，必须采取不同的措施——例如，学校供膳、由学校为学生提供保健服务等——以及用其他方法创收、提供小型信贷，以便弥补家庭由于儿童上学所承受的经济损失。

93. 劳工组织所面临的挑战是：如何在基层通过相互作用的方法去传授知识，交流经验，同时，在实现全民教育和有关的千

年发展目标的过程中向其他积极参与的伙伴方和民间社会学习。劳工组织有能力确保所有这方面的工作，无论是劳工组织或其他组织所从事，都能纳入一个广泛的、协调的、能持久的框架里，以便克服贫穷，消除社会上的排斥。¹⁵⁰ 对所有的伙伴国来说，一般的发展方面、具体的教育方面的挑战是：如何接受《废除童工国际计划》的目标，即：“促进减少童工，作为一个明确的发展目标”。这就要考虑到国家政府同它们的国际伙伴所拟订的发展和消贫战略，包括：《减贫战略文件》、《国家可持续发展战略》、不同的部门计划和方案、以及《共同国家评估指导方针》和《联合国发展援助框架》。¹⁵¹ 此外，还必须加强同世界银行、各主要区域银行、联合国教科文组织、联合国儿童基金会、联合和共同赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病方案》(UNAIDS)和世界卫生组织进行机构间合作，以便把它们相互间的方案联系起来。见建议 4 和 7。

联合国组织

94. 联合国大会于 1948 年通过《世界人权宣言》时，为教育建立了第一个国际上的里程碑，因为《宣言》把教育定为所有人民的一项基本权利。此后，又于 1959 年通过了《儿童权利宣言》，声明：教育为每一个儿童的权利。¹⁵² 《儿童权利公约》第 28(a) 条声称：“小学教育应为义务性质，对所有儿童免费提供”。1970 年的《第二个联合国发展十年国际发展战略》把它的一项目标定为：“使所有小学年龄的儿童能够入学”。¹⁵³ 1980 年，联合国又发表了它的《第三个联合国十年国际发展战略》，声明：“在 2000 年以前尽可能地实现普及小学教育”，以此为它的目标之一。¹⁵⁴ 事实上，联合国大会在过去五十年间通过了许多关于教育的决议，往

往是核可联合国教科文组织和联合国儿童基金会针对教育所发起的行动计划和决议。此外，联合国又举行了许多次世界会议，所核可的行动计划中往往提出了有关教育的目标。其中，最令人注意的是：《千年宣言》和它上述有关教育的目标。联合国于 1990 年代也举行了多次世界会议，这些大型会议和首脑会议所针对的主题有：儿童、妇女、环境、社会发展、人口等，¹⁵⁵ 会上也都讨论了教育和这些主题之间的联系。2001 年，联合国大会通过了第 56/116 号决议，公布 2003 至 2012 年为《联合国扫盲十年》。其后，又通过了第 57/116 号决议，决定：

联合国教育、科学及文化组织应在《扫盲十年》框架内，在促进和加速国际一级展开的活动方面起协调作用，补充现代的普及教育工作并与之协调。¹⁵⁶

为了归功联合国的工作，这里不妨提一下《全球持续发展议程》，这议程为 2002 年的可持续发展问题世界首脑会议作为《约翰内斯堡执行计划》通过，对教育问题发挥了关键性的作用。

95. 联合国还对主要会议的行动计划承担了监测和后续作用，特别是《千年宣言》。为此，联合国秘书长和开发计划署署长联合发起了《千年项目》，建议用哪些最好的战略去实现千年发展目标，以便在 2015 年之前大幅度地改善人类的条件。¹⁵⁷ 在这方面，设立了若干特别工作组，其中一个工作组专门处理教育和男女平等的问题，业已开始了它的研究工作。

96. 更重要的是，联合国多年来一直竭力鼓吹增加官方发展援助。在这方面，联合国的战略一直没有改变。最近，它试图要求世界集中注意 2002 年 3 月在墨西哥举行的蒙特雷会议上所提出增加发展资金的必

要。该会议赞扬了发达国家和发展中国家建立了越来越多的伙伴关系，认为这是一个新的里程碑，澄清了双方的责任所在。发展中国家有必要全部负起它们本身发展的责任，它们的发展伙伴则需要帮助它们制定较为协调的战略，提供先后一致的支持，以便创造良好的扶持环境。在这次会议上出现了一项新的“契约”概念，这需要进一步地行动使得概念更具有约束性，能不断地受到监测。欧洲联盟成员国在会上作出了承诺，要把它们的官方发展援助额：

增至其平均国民生产总值的 0.39%，超越其现有的 0.33% 的水平，作为实现各国所重申的 0.7% 指标的一个步骤。……美国则承诺在今后三年里将它向发展中国家提供的核心援助增加 50%，导致在现有的大约 100 亿美元的水平上每年增加 50 亿美元，在 2006 年之前达到连续每年援助的 150 亿美元的水平。¹⁵⁸

97. 但是可惜，这些承诺而没有充分地得到执行。发展中国家坚持说，它们在施政和其他方面已进行了大规模的改革，但是，发达世界的伙伴方却迟迟不作响应，不履行它们的承诺，增加必要的外来资源，使贸易政策比较一贯，较快地减免债务，改进技术转让，以及采取其他的有关政策措施，这样，加起来才能构成一个“国际扶持环境”。联合国确实作出了有效的努力，让大家多认识这些问题，但这工作还必须推行到底。

联合国难民事务高级专员办事处

98. 如果处境不利的儿童、特别是难民儿童和国内流离失所的儿童不能有系统地被列为工作对象、由所有的关键参与机构

具体地针对这些儿童在国家、区域和国际各级推行政策、拟订计划、落实和监测教育活动的話，那么，千年教育发展目标 and 全民教育目标是不可实现的。这问题不应主要留难民署去应付。原则上，国家政府对难民的教育负有最大的责任。因此，难民的教育应在国家一级进行。但是，由于许多发展中国家没有能力为非国民提供教育，在紧急情况下更难做到这一点，所以，它们在很大程度上不能不依靠难民署和难民署的执行伙伴的技术和资金援助。在 2002 年底，难民署拨给教育工作的预算总共达 3,764 万美元，其中，约有半数用于小学教育。

99. 因此，在教育领域里活跃的联合国系统组织，当它们加强合作、交流信息时，绝对有必要随时请难民署参加，特别当那些国内有大批难民、大批流离失所人口的伙伴国在拟订教育部门计划的时候、或者是同教科文组织拟订全民教育计划、同儿童基金会拟订加速女童教育战略、同世界银行拟订《普及教育快行道倡议》、还有减贫的发展计划的时候，都应请难民署参加。但是，联合国机构往往没有派人到那些难民署运作的地方。因此，它们必须同难民署更多进行联系。整个联合国系统都必须同难民署一样多关注难民和国内流离失所人口的处境和他们的教育，把难民工作加以主流化，同它们各自的战略、政策、计划和方案活动相互配合。见建议 4 和 7。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

100. 近东救济工程处于 1949 年设立，于 2001 年任务职权被延至 2005 年 6 月。¹⁵⁹ 2004-2005 两年期的目标是：

改善巴勒斯坦难民的基础设施和社会经济状况，直至这个问题获得公正持久地解

决，……就教育在工程处预算中所占相对份额、以及就其工程处雇用工作人员比例而论，教育是工程处最大的方案领域。工程处遵循教科文组织的标准，向巴勒斯坦难民和青年提供普通教育、师资培训和技术职业教育和培训。工程处将继续要求教科文组织提供技术知识和支助。

工程处有四个次级方案。第一个是普通教育次级方案，目前雇用“15,735 名教职人员……在 644 个近东救济工程处的学校里为 500,973 名合格的难民儿童提供小学和预备科的教育”。¹⁶⁰ 其他三个教育次级方案针对的是：技术和职业教育和培训、师资教育、人员雇用和职业的咨询。这样，除了两项千年发展教育目标之外，近东救济工程处也支持所有其他的全民教育目标。发展援助委员会最新的资料说明，近东救济工程处于 2001 年给予教育的援助是 1.743 亿美元，其中，1.474 亿美元是用于基本教育。

世界银行

101. 世界银行(和国际开发协会¹⁶¹)同联合国系统的组织有差别，这差别不仅仅是由于它们本身性质不同，也是由于它们同伙伴国的关系在质量上也不一样。世界银行有很多特权，随时能见到象财政部长等重要的内阁官员和决策者，而一般的联合国组织只能同普通部级打交道。而且，世界银行同伙伴国的教育制度中很多方面都有联系，行动的范围很广，人员也多，更重要的是，世界银行得到主要援方的信任，这点，从国际开发协会的筹资水平上就可以看得出来。

102. 世界银行有几份文件概略地说明了它的战略，特别值得注意的是《教育部

门战略》。¹⁶² 尽管有人说，世界银行的资源也不太充裕，而且主要是以信贷的方式提供，但是，仅仅是投入教育的援助就比教科文组织的资源高出 12 倍。¹⁶³

世界银行在教育领域的工作是建立在两个广大的基础上：全民教育，特别是小学教育的普及；以及有关知识经济的教育。¹⁶⁴

下面列出了世界银行于 2002 年发起的部分项目，由此可看出世界银行工作的规模和性质：¹⁶⁵

- 几内亚：全民教育方案(第一阶段)，投于项目的资金为 7,000 万美元；
- 毛里塔尼亚：全球远距离教育中心项目：330 万美元；
- 坦桑尼亚：小学教育发展方案：1.5 亿美元；
- 智利：终身教育和培训项目：7,580 万美元；
- 巴西：改善学校的第三个项目：1.6 亿美元。

103. 2002 年给予教育的贷款达 13.94 亿美元，明显地高于 2001 年的 8.34 亿美元、2000 年 6.84 亿美元，但是，却仍然低于 1998 年和 1999 年的水平，那两年世界银行的贷款额分别达 30 亿美元和 14 亿美元。世界银行强调称：

2002 年财政年度，给予教育的信贷沿着世界银行 40 多年来为该部门的政策继续演变。教育方面的信贷所占世界银行总信贷中的份额一直在增长：在 1963-1969 年占 3%，现在已增至 7%，不止翻了一番……投于小学教育的份额更

有大幅度地增长，1963-1969 年度只有 2%，到 2000-2002 年已占教育信贷总额的 50%。¹⁶⁷

2002 年，按美元计算，给予拉丁美洲的教育信贷额数目最大，在阿根廷、巴西、智利、墨西哥都执行了几个大规模的项目。非洲则占有所有项目的四分之一。

104. 世界银行的教育专家还强调，必须对教育多进行分析。最后，

世界银行资源的用途出现了很大的改变……它已逐步地摆脱了“一砖一石”的做法，日益强调教育的对象、质量的提高、更多的教材、教育政策的改善、能力的建设和机构的加强。

¹⁶⁸

这反映了世界银行明确地认识到发展工作应以人的发展为主。联合国组织对世界银行这种大方面的政策改变是起到了相当重要的作用的。¹⁶⁹

世界银行的《快行道倡议》

105. 世界银行于 2001 年和 2002 年对世银和国际货币基金组织合设的发展委员会提出建议，发起了目前一般所谓的《世界银行快行道倡议》，现又称为：《普及教育快行道倡议》。世界银行作为联合发起人，于 1990 年在宗滴恩发起了全民教育世界会议，于 2000 年又在达喀尔召开了世界教育论坛，它的教育战略一向是以全民教育为中心目标。世界银行又对《千年宣言》作出承诺，作为积极的伙伴，接受《宣言》所提出的挑战，对普及小学教育态度一直是非常积极的。在这方面，它遵循的是《全面发展框架》和《减贫战略文件》的方针，¹⁷⁰ 把真正伙伴国的拥有和民间社会的参与伙伴关系作为它行动的核心。世界银行在《教育部门战略》中声称，它强调的是：要在基本教

育取得成绩，教育女童，注意质量和学习的成果，这些，都它所认为关键的工作。¹⁷¹

106. 世界银行的人员看到达喀尔世界教育论坛的后续行动进展缓慢，感到失望，希望乘这国际上更多注意教育的时机快点看到成绩。于是，于2001年对世银/货币基金组织联合发展委员会提出了报告，认为，《达喀尔行动纲领》需要备有一份“成功的路线图”，让国家和它们的外援伙伴有一个“客观的框架”，以监测进展，衡量援助的价值。世界银行¹⁷²希望立即开始设立起这样一个框架。这项倡议得到发展委员会的鼓励，也得到2001年7月在热那亚召开的G8首脑会议的赞助。G8的领导人重申了承诺，表示愿意帮助所有国家实现达喀尔论坛的目标，“督促：多边开发银行把注意力更多集中在教育方面”。¹⁷³《普及教育快行道倡议》得到了广泛的国际支持，特别是在2002年4月发展委员会会议和2002年6月G8会议的赞助下，于该年开始行动。《快行道倡议》所强调的是加速普及小学教育，同时也强调其他三个达喀尔论坛的目标，即：两性平等、成人扫盲、教育的质量。¹⁷⁴

107. 发起《快行道倡议》的理由见于世界银行向发展委员会所提出的报告的内容提要。¹⁷⁵该内容提要急迫地指出，如果不能达到全民教育目标，情况则比先前所说的更为严重，影响面更为广泛，因此，不能没有一个路线图、一个框架，在外援伙伴中进行有效地分工。报告说的很清楚：需要制定衡量进展的标准，吸取经验，看清楚为实现全民教育所需要的条件。

108. 世界银行认明了下列四个需要扩大支助的主要方面：政策方面、数据方面、能力建设方面、资金投入方面。为此，伙伴国需要

- 质量较好的数据，以便更精确地衡量和监测进展的程度，使政策有所依据；
- 要有良好的政策，以便使发展工作能配合一套实在的教育观点和战略，取得更好的成果；
- 建立坚实的机构能力，以便确保有效地、持久地提供高质量的教育服务；
- 获得足够的国内外资金的投入，以便进行必要的投资，用于经常性开支。

109. 《普及教育快行道倡议》的指导原则和相对优势如下：¹⁷⁶

- 教育建设由伙伴国本身拥有，把活动和决策的重点放在国家一级；
- 制定全球性的进展衡量标准，以便双方都能更清楚地了解什么是最有效的方法；
- 支助要同成绩相联系：是否提供新的资源要看伙伴国的成绩；
- 降低转手费用，使捐方地行动更为协调、更为一致，配合由本国所拥有的教育部门的战略，这就意味着在每个“快行道”的国家里适当地制定全部门办法；
- 提高透明度：针对发展中国家和援助方的政策和做法多公开地交流信息。

110. 世界银行认为，这种《快行道倡议》是在世界上第一次把《蒙特雷一致意见》付诸行动，在国际一级和国家一级成为发展中国家和援方社会之间的一种伙伴关系。它进一步强调双方需要负责，这样，伙伴关系才能持久。在初步阶段，人口多于100万的国家首先需要满足两项透明度较高的合格

条件：一、它们需要有一套由政府发起、经过政府核可的国家减贫战略，这套战略应由政府同民间社会协商拟订，确保政府能对教育经费作出承诺，在一个有信用的、全部门的教育计划下面，作为中期开支的一部分。一些国家的政府还应同意同援方一起克服加速普及小学教育方面的主要困难，设法解决政策、数据、能力和资金方面的问题，把小学教育的优先事项同中学教育和高等教育相互配合，接受或建立一套可靠的系统去监测和评价工作的成绩。

111. 教育部门计划中的小学教育部分，若要得到《快行道倡议》的赞助，首先需要按评审的准则¹⁷⁷和指数框架的进展衡量标准加以评审。这种衡量指数是按照表现比较好的国家的经验而拟定，成为下列标准：

- 资源的筹集：国内公共部门的收入，作为国内生产总值的百分比，应达到 14%至 18%；教育经费所占政府预算的百分比份额，也就是用于教育的经常性开支，应达到公共部门自行决定经常总开支的 20%；小学教育所占教育预算中的份额应达到公共部门经常教育总开支的 42%至 64%；
- 学生的流动量：小学一年级的入学指数按男女划分，应等于 100；小学学业完成指数，按男女划分，也应等于 100；小学生的留级率应低于 10%；
- 教育服务：在公立小学里师生比例应为：40:1；平均教员工资应达到国民人均生产总值的 3.5 倍；教师工资以外的经常开支应等于小学经常总开支的 33%；每年实际教课时间应达到 850 至 1,000

小时；私人小学的入学率应低于 10%；

- 建设费用：每个小学课室的建设费用，包括装置和设备在内，应低于 10,000 美元。

112. 世界银行认为，虽然这些衡量指数可以用来作为对所有国家适用的参考，但是“每个国家，按照它的起步点，还需要不同的政策行动组合”。¹⁷⁸ 考虑到一个国家的具体条件，这些标准若能灵活使用，是能够衡量较好的教育制度在表现方面所取得的进展的。¹⁷⁹ 《普及教育快行道倡议》，在试验阶段，曾邀请 18 个国家参加。¹⁸⁰ 它们中的失学儿童人数加起来有 1,700 万。其后，又请另外 5 个国家参加，它们是：孟加拉国、刚果民主共和国、印度、¹⁸¹ 巴基斯坦和尼日利亚。在世界上估算达 1.04 亿的失学儿童当中，这 5 个国家的失学儿童加起来有 5,000 万。世界银行打算同这 5 个国家合作，实行所谓的《快行道倡议分析》，主要研究数据、政策和能力方面的差距，看是否能够通过资金支助设法把这种差距缩小。¹⁸² 这 23 个国家是世界上 86 个低收入和中等收入国家中的成员，若没有特别的国家和国际努力，是不大可能使全国男童女童在 2015 年之前完成小学教育的。¹⁸³ 在这 23 个国家里，据估计有 6,700 万儿童没有机会接受小学教育。

113. 世界银行还指出，国际伙伴方需要在《国际学生评价方案》和《全面发展框架》的范围内采取下列辅助行动：¹⁸⁴ 多产生知识、广泛宣传好的做法、吸取经验、转让知识，也就是说，国际伙伴机构应看重通过评审吸取经验，在机构里建立起过去经验的数据库，把这两项工作视为优先。见建议 5。此外，世界银行还认明了知识比较薄弱的领域：

多注意学习成绩，对成绩的评价要设法加以标准化，开始时，使国家一级的评价工作能够统一，最终则实现国际标准，这样，才能够有系统地监测学习的进展[见建议 3]；多采用低成本、高收获的政策行动，例如，鼓励社区参加学校的建设，因为援助国发现，在许多受援国里学校建设的费用往往有非常大的差别；适当时，把学年加以延长，加多上课的日子；把最好的教师派去教关键的头 5 年；要求学校充分利用多班制和多年级制，提高教师使用的效率；逐步地把资源下放到基层，由学校和社区从事决策工作。

114. 在世界银行的领导下，《普及教育快行道倡议》也要求欧洲委员会、联合国教科文组织、联合国儿童基金会、多边开发银行以及所有的主要双边发展机构参加它的计划和执行。《快行道倡议》的捐助方应当多支持由国家领导的全民教育工作，同时支持在教育领域里推行一套统一的战略，强调提高有关国家的统计能力，建立起非常必要的“政策分析、研究和创新能力，特别是认明替代性的教育服务”，帮助国家“重点实现制度方面的平等”，把资源和工作用于“确保哪些处境最困难的学生能够上学、在学业上能够取得进步”，协助探讨“把援助需求最大的儿童——包括：农村的贫穷孩子、女童、艾滋病毒/艾滋病的孤儿、以及其他条件差的儿童”，把他们作为全民教育和千年发展目标的重点对象。¹⁸⁵ 在供资方面，世界银行要求捐方对小学教育大幅度地增加供资，确保更明确的针对那些全民教育的优先国家，改变援助资金的组合，把更大的份量投入经常性的预算支助，按《全部门办

法》直接拨款。另一方面，受援国则应提高预算开支的透明度，多监测成绩，通过《减贫战略文件》的程序，利用“减贫支助信贷”筹资，把已经取得的成果进一步加以发挥。

115. 有人对《普及教育快行道倡议》的重点方针和方法有意见，¹⁸⁶ 认为，不当把工作全部集中在小学教育方面，这只不过是一个千年发展目标，这样做，会忽略了全民教育的全面议程，包括忽略了两性的差距。¹⁸⁷ 他们对国家的选择也有意见，因为有 28 国被确认为问题较大的国家，也就是说，达不到三项可衡量的全民教育目标的国家，而其中，只选出 6 国作为重点对象。他们还批评说，《快行道倡议》过分强调速度，坚持要求受援国较大幅度地改革政策，以便提高效率，增加收入。有人怀疑：《快行道倡议》是否如达喀尔世界教育论坛上所作出的承诺那样，是一个全球性的倡议。事实上，到今天为止，《快行道倡议》所设想的那些活动还没有得到多少具体的国际支持。¹⁸⁸ 所以，有人指责，《快行道倡议》很可能“只照顾到少数核心伙伴方所关心的事项”而没有能够反映达喀尔世界教育论坛所要求大家做的“持久、协调、一致的工作”。大家也怀疑：“作为框架基础的模拟范本”是否充分地认识到“数据不全、经济增长不可预知、人口预测不可靠等等所可能带来的限制”。¹⁸⁹ 不少人关心的是：《快行道倡议》并没有能够同时照顾到效率和平等。他们认为，平等才是全民教育议程中的核心，在追求高效率的同时绝不可忘记平等。此外，大家也争论，那些被邀请参与《快行道倡议》起步阶段工作的国家，在谈到教育建设为国家所拥有时，是否也应当把它们包括在内？而且，民间社会是否已充分地被邀请参与？还有人说，所谓“合格的标准”是以好成绩为出发点，而不是凭真正的需要。有些

伙伴组织认为,《快行道倡议》在一定程度上,使双边援助脱离了原来的人权基础,已不再面向平等,很可能会影响到今后资源提供的水平。他们认为,《快行道倡议》的框架主要偏向于经济考虑,没有要求联合国的核心组织对发展采取真正以人权为基础的方针,脱离了以社会需要和人需要为主的观点。此外,对《快行道倡议》使用的方法,也有一些暗示的批评。世界银行,作为一个关键的行为者,被认为雄心勃勃,希望全面垄断活动领域,并不想真正地进行咨商,征求其他伙伴国的意见,不注意其他联合国组织的特有专长和知识。这些看法不应当忽视,还应以开诚、建设性的态度拿出来讨论,这样,才符合千年发展目标 8 的意图和精神。也就是说,行政首长协委会所代表的所有联合国系统伙伴方都必须进行较密切的、质量较好的合作,特别是在国家一级的基层,以作为这个议程的结合部分。这样,才算是符合千年发展目标 8:“建立一个全球性地发展伙伴关系”。见建议 7。

116. 一般来说,在国际合作领域,还需要作出新的努力,特别是在基层一级加强相互合作。这需要各组织的领导和理事会大力支持。今后,要对各组织的活动作以成绩为主的报道,就需要把重点日益放在合作和伙伴关系上面,这样,才能针对一个共同的议程取得成果。各伙伴方需要得到管理方面和援助方的鼓励,相互作用,以便使那些负担很重的国家部门能够接受这个新的议程。

117. 上面所提的关注和批评并不足以改变一个事实,那就是:《普及教育快行道倡议》是第一个具体的后续步骤,试图实行蒙特雷会议所提出的“契约”概念,因此,被许多人看作是一个“对达喀尔世界教育论坛的潜能较大的响应”。¹⁹⁰ 它的意图是,要认真地看待伙伴关系和相互责任,采用透

明度较大、明确制定的资格和效率标准,在一开始即被所有的伙伴方所接受。在国家一级也开始安排一套咨商程序,由大家议定一个援方作为领导,以便维持动力。资金的问题要比较灵活处理,由援方自己选择合作的方式。这样的模式有可能改善发展伙伴之间的信任。

118. 所有这些受人关注的领域都必须通过真正的伙伴关系拿出来同所有的参与方讨论,仔细监测和评价合作程序,以便在这过程中有效地吸取经验,以后把合作范围推广到其他合格的国家,如本报告所建议,推广到所有那些教育工作落后的最不发达国家。使《普及教育快行道倡议》取得成功是所有发展伙伴方的共同责任。见建议 12。

双边援助国

119. 经合发组织的发展援助委员会是由主要的双边援助国组成。¹⁹¹ 发展委员会的成员

业已同意扩大给予发展中国家的总资源数量,同时提高援助的效率。为此,成员国经常开会审查它们给予双边和多边方案的援助的数量和性质,并针对它们的发展援助政策同所有有关方面经常进行磋商。¹⁹²

在这种“同等伙伴审查”的会议上,发展援助委员会同时也回顾成员国的发展援助战略方针和工作方式,回顾的结果由经合发组织发表,在网上¹⁹³ 供大家查看。翻一下最近同等伙伴审查会议的报告,可以得出如下结论。

120. 发展援助委员会的报告证实称,有些国家把发展援助当作外交政策和外交行动的一环,它们的发展援助反映了它们外交政策的主要趋向,是由于同历史、语言或

意识形态的特殊关系而形成。例如，有些欧洲援助国继续同它们过去的殖民地国家保持特殊关系。较一般地说，所有主要国家都划出了它们的优先影响范围。也就是说，地缘政治(或战略)、经济和商业的因素往往影响到发展援助对象的选择和发展援助的类型。国内的公共舆论也或多或少地发挥着不同的份量和重要性。

121. 由于重视国家利益，通过发展援助大力追求国家利益，使许多国家选择了不同组合的发展援助，也决定了所选择的发展援助的类型和方式。这就给援助的效率和援助国政策的一贯性造成了很大的问题，因为它们一方面希望维持国家本身利益，另一方面，又不想逃避全球责任。要使政策取得一致仍然是一个比较艰巨的任务，因为这样做往往违反了国内某些集团的既得利益。

122. “同等伙伴审查”的主要目的，如发展援助委员会本身所说，¹⁹⁴ 是要设法：

监测发展援助委员会成员国的发展合作政策和方案，根据发展援助委员会所议定的政策方针以及国家本身所制定的目标，评审效率、投入、产出和成果。发展援助委员会希望在质量上和数量上改进个别国家和集体的援助工作。最终，“同等伙伴审查会议”会提出比较性的报告，进行可靠的分析，供经合发国家的广大公众和国际社会参考。此外，会议还将认明最好的做法，交流经验，促进协作。

经合发组织面临着主要挑战是：

- 有必要增加官方发展援助，特别是落实 2002 年 3 月在蒙特雷发展筹资问题国际会议所新近作的承诺，以便使官方发展援助能达到早在 1970 年代制定的国民总收入 0.7% 的指标；
- 改组和改革援助的结构，目前，这些结构往往设在不同的行政单位下面，由这些单位按照其本身逻辑分开管理；
- 有必要避免使援助在地理上过于分散（目前有 100 多个受援国）或在形式上过于分散（目前有太多小规模援助项目），设法朝向《全部门办法》演变，争取较高的预算支助；
- 有必要增加对多边组织供资的百分比，包括采用按主题筹资的概念；
- 扩大伙伴国对援助成果的拥有；
- 尽可能地无条件提供援助，加强《全部门办法》和预算支助，摆脱传统的项目支助，以便鼓励援助的成果为伙伴国所拥有；
- 使政策和程序一致化、简化，避免转手费用浪费资源和发展国家的能力；
- 改善监测和评价工作，在这方面，多同发展伙伴国合作，以便加强伙伴国的能力；
- 有必要在基层从事能力建设，更多地训练和使用当地人员，最终用当地人员代替国际专家；
- 把发展援助纳入全面减贫工作范围内，以配合各主要会议和《千年宣言》所提出的国际发展目标，多使用伙伴国已有的战略计划的《减贫战略文件》；
- 接受挑战，发动公众舆论，多同公众进行对话，使公众能了解发展中国家的需要；
- 特别是：多重视发展工作的先后一致。

123. 筹资机构的改组在许多国家里已开始进行，但是，发展援助的水平却没有明显地增加，在蒙特雷会议上所作出的新承诺也还没有能够实现，¹⁹⁵ 所以，发展政策的一贯性仍然是大家所关心的问题。发展援助委员会主席在他的 2002 年的报告里声称：

关于官方发展援助，今后几年来数量会有所增加。这点，大多数的发展援助委员会国家在蒙特雷会议上、或在会议之后已作出了承诺。这种增长将是十年来所未见的。据估计，这些承诺如果实现的话，能把所有发展援助委员会成员国的官方发展援助所占国民总收入的比率从 2002 年的 0.23% 增至 2006 年的 0.28%，按实际数量计，则将比 2002 年的 569.91 亿美元增多 180 亿美元。¹⁹⁶ 但是，分析认为，要在可预见的时间内实现千年发展目标的话，援助额需要翻一番，看来，这方面的未来增长额仍不能达到指标。

根据援助国社会多年前所作出的庄严承诺：要拨出国民总收入的 0.7% 作为官方发展援助，若按这个比例衡量，那么，新作的官方发展援助承诺更远远达不到指标了。发展援助委员会的报告声称：

它不是这样看问题的。援助的质量、产出、效率，援助国和伙伴国在承诺、散发和吸收对行动增加拨款方面的能力——而且行动的性质还在不断地演变——这些问题都需要援助国和伙伴国双方去解决。提高援助的效率又是双方都需接受的优先事项。这样做才算是真正的伙伴关系。¹⁹⁷

124. 2001 年——这也是发展援助委员会在可比较基础上发表数据的最近一年¹⁹⁸——给予教育领域的援助占发展援助委员会总援助的 8.6%，其中，对基本教育的援助占 2.1%。发展援助委员会的数据¹⁹⁹说明，对教育最大的援助国是新西兰，占该国援助总额的 33.3%，其中，2.5%用于基本教育；其次是法国，教育援助占总援助额的 24%，其中，5.8%用于基本教育。美国拨出 3.3%用于教育，其中，2.1%用于基本教育。欧洲共同体在这方面的数字分别是 3.9%和 0.5%，但已事先声称这只不过是“大约”数字。²⁰⁰我们比较惊讶地发现，对全部发展援助委员会的国家来说，1998 年给教育部门的援助占总援助额的 10.6%，而其中，只有 1%用于基本教育；²⁰¹在 1999 年，这两个数额则分别增至 10.7%和 1.2%。²⁰²《2002 年发展合作报告》所提供的数字表示，尽管大家在 2000 年达喀尔世界教育论坛和千年首脑会议上作出了庄严的承诺，但是，在过去几年间，对教育的援助并没有显著地增加。这就证明，不管援助国作多少庄严承诺，它们并没有给予教育、特别是小学教育和基本教育必要的优先注意。²⁰³见建议 11 和 14。

欧洲共同体

125. 由于篇幅有限，我们在这里仅仅能大略地说一下，欧洲委员会在教育 and 培训方面的政策²⁰⁴是同发展中国家的减贫政策相配合的，因为委员会认识到，教育对减贫和发展工作是极为重要的。委员会认明了三项优先事项，需要欧洲共同体的支持，这就是：基本教育，特别是小学教育和教师的培训；与工作有关的培训；以及高等教育，特别就区域而言。在政治和战略对话方面，

欧洲委员会将利用它的方案框架，即《国家战略文件》，把有资格的国家作为“严重负债穷国”行动的对象，把它们当为伙伴国，一起拟订《减贫战略文件》。²⁰⁵欧洲委员会的理事会认为，教育、特别是女童和妇女的教育，是减贫的中心问题，非此不足以实现持续发展，不足以建设民主的、繁荣的社会。因此，欧洲共同体及其成员国将调整它们的政策，重新分配资源，以反映这个观点。²⁰⁶

126. 欧洲理事会对千年发展目标作出了“坚强的承诺”，同时也对“《全民教育行动框架》和它所提出的目标作出承诺”，²⁰⁷这点是毫无疑问的。

欧洲理事会认识到，援助国，包括欧洲共同体及其成员国，还没有把它们对发展中国家的教育援助增加到足以实现千年教育发展目标所需要的数额。²⁰⁸在达喀尔会议以后，也没有在全民教育方面作出多少进展。²⁰⁹

在这种情况下，我们很怀疑是否能达到千年教育发展目标或全民教育目标，特别是考虑到大部分那些能靠“严重负债的穷国”身份而受益的国家，它们的“社会部门并不一定会加强”，因为其中许多国家“只能把国民生产总值的 3 至 5%至于社会部门，而在 2001 年，有四分之三的国家需要把它们收入的 10%用于偿还债务”。²¹⁰理事会 2002 年决议要求欧洲联盟的援助国大幅度地增加它们的资金支助额，以最好的方式提供援助，将援助国、欧洲共同体和伙伴国之间的程序加以简化、一致化。共同体成员国和其他援助国应设法使援助持续不变、

相互协调、相互配合，明确地说明政府的部门政策，在这个框架里加强合作。

127. 欧洲委员会的教育战略接受了世界银行《快行道倡议》的不少内容。此外，欧洲委员会还明确地声明：它不会放弃那些“表现较差的国家”，而是要设法帮助它们建立起能力，进行政策改革。欧洲委员会强调，机构能力建设本身固然非常重要，²¹¹但也必须使部门方案能够持久。在教育部门，部门方案应当采取下列形式：

支助政策的拟订和执行，对政府所承诺的款项需要实质地审查预算账目……以便配合政府服务方面的改革，为教师进行培训，提高他们的能力，规划基层建设……多注意两性平等的问题，使地方上有能力收集可靠的数据……

对教育机构提供支助，必须成为全面加强伙伴国机构和行政能力工作中的结合部分。正如欧洲委员会所承诺那样，要对经常开支的预算提供资金支助。²¹²

欧洲共同体和成员国认识到，它们必须相互行动，进行合作，

以成员国彼此、以及以国际机构作为合作的对象，……这种合作必须增强，以便更好地进行政策分析，拟订联合方案，通过多方面的合作落实基层工作。²¹³

欧洲共同体已酌情着力地开始提供部门和预算支助，先开始行动，然后再由成员国调整它们的援助方法。

三、可能改进情况的一些变革

A. 当前战略的成败

128. 审查一下各个不同行为者的战略，可以得出若干结论。光靠当前国际合作的机制、结构和工作方法，很难在教育领域、特别是在小学教育的形成方面，拟出和适用一套共同的战略，使每个国家更有能力在2015年之前实现千年教育发展目标 and 全民教育目标。不同的行为者——也就是说，援助方和受援方之间、援助方相互之间——要想协调它们的活动，会碰到许多政策上以及机构和方法上的困难。²¹⁴

129. 尽管国际社会核可了千年教育发展目标 and 全民教育目标，而且对这些目标作出了庄严的承诺，但是，对一般教育问题、特别是对小学教育问题还是不够注意。这一点，在双边援助给予基本教育的官方发展援助方面(2.1%)以及投入联合国教科文组织和从事教育工作的其他多边机构资源水平方面，都可以看得很清楚。²¹⁵

130. 几乎所有关于全民教育的报告都有同样的说法，就是，如果教育政策要以事实为根据、希望进展的监测和评价要切合现实的话，那么，所收集的数据就必须精确、必须及时，这是非常关键的。²¹⁶

目前，联合国系统各机构的合作，特别是在地方基层上的合作，仍然不够理想，还需要机构方面给予更大的支持，在结构上作出鼓励，对联合国系统的机构和它们的工作对象提供更多的资源。对发展中国家的援助方法仍然反映了援方和受方的互不信任，因此搞得很复杂，造成了过多的转手费用。受援国家的能力建设仍然得不到所应有的优先注意。进行咨询时意见纷纷，有些意见

甚至相互矛盾，伙伴国往往无所适从，使问题变得更为复杂。最后，官方发展援助的总额仍然非常之低。

131. 但是，近年来，国家也越来越认识到这些缺点。有些行为者，特别是世界银行和发展援助委员会，²¹⁷已提请大家注意，急迫有必要使援助更有针对性，主要是通过改善、加强管理，让受援国更多拥有援助的成果，使援助工作更为有效，尽可能地把援方的战略、政策和程序加以简化，使之相互协调。²¹⁸

132. 必须制造舆论，鼓吹援方多提供官方发展援助，采取新的合作方法，如《快行道倡议》所主张建立真正的“契约”关系，这样的想法，已日益得到多方面的赞助。《减贫战略文件》和类似的文件日益为国际援助社会所接受，被看作共同规划的工具，让大家围绕着这些文件进行合作，让伙伴国政府做在“驾驶员”的位置上，使政策能够相互协调。也有些援方已作出承诺，为教育提供更多的支助，这点，是今后希望所在。²¹⁹可是，大家的看法仍是，在大方面进展很慢，仍然赶不上需要。.

133. 因此，目前有必要设法推动变革，即使还不能迎合秘书长所提出的挑战：

会员国至少应当认真审查国际机构的现有“建筑”，并问自己这种建筑是否足以完成我们当前的任务。²²⁰

134. 为了落实《千年宣言》和它的目标，秘书长发起了一套监测和评价程序。²²¹这份报告也就是为了在教育领域的工作方面作出贡献，提供信息和讨论的内容，以帮助联合国大会、经济及社会理事会以及各从

事教育方面工作的联合国组织在每年监测《千年宣言》的落实过程中拿出来讨论，作为它们决策的根据。成员国要求联检组的报告要更多地面向行动，为了符合这个要求，本报告所提出的建议都是针对各组织本身的任务领域的。但也有些建议关系到整个联合国系统，以行政首长协委会和它的下属机构为对象。联合国秘书长作为行政首长协委会的主席，有权利用各执行委员会，这些执行委员会是秘书长 1997 年实行改革后建立的。

B. 扩大教育的共同知识基础

135. 本报告所作的一个主要结论是，急迫有必要改进统计方面的信息和数据，首先是要在发展中国家建立起统计的能力。²²²此外，另一个问题也需要我们注意，就是，对投放基本和小学教育的援助没有一套协调一致的数据，不同来源的数字差别很大。此外，还有必要更多地了解数据质量的问题，了解教育质量如何决定学生在完成小学教育或基本教育周期中能掌握多少知识，因为许多孩子在念完小学后即不可能升学了。因此，先在国家一级、其后在国际一级评审学习的成果是很重要的。若能把目前所用的入学率同可靠的学业完成率结合起来，更多地了解学习的成绩，那么，就能使一般公众看得更清楚发展中国家的小学和基本教育的现实情况。这些问题反映在建议 1 和建议 3 中。

C. 使联合国系统从事教育领域工作的组织加强合作，交换信息

136. 属于行政首长协委会的各联合国组织有必要在国家一级、以及在联合国系统里加强合作，相互交流。我们必须考虑到，

特别是在当地基层进行合作需要更多的资源才能发动起来，而且，除了新的资源之外，还需要有组织方面的鼓励。我们必须认识到，如果没有资源、没有实际的鼓励的话，光在总部宣扬意图是得不到伙伴国的办事处和驻地人员理会的，因为他们的工作负担已经很重，而且需要满足日益复杂的、面向成绩的管理技术和程序，而且往往对所得出的结论还要做一番分析，这都不是简单的工作。如能对合作进行合理的投资，经过一段时间之后，就能有所收获，给予伙伴国较好的服务，使政策和方案咨询能先后一致，减少转手费用。目前，联合国各方案和基金——联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、世界粮食计划署等——已做了不少工作，设法使它们的活动简化，使方案和政策相互一致，这种努力是需要成员国大力支持的。联合国专门机构应得到鼓励在早期阶段充分地参与这种程序，若等得太久，就不能早日拥有援助的成果，丧失了它们的影响。援助方社会，包括各联合国组织，必须了解：过分地把担子放在发展中伙伴国身上，不但会带来高昂的转手费用，而且，更重要地是，会使业已负担很重的当地当局损失更多的能力。联合行动能产生较好的成果，造成较深入的影响，作为一个国家投资升级的模范，因为国家政府需要确切的证据，说明什么可行，什么能取得成果。此外，由伙伴国政府和其他援助方联合进行监测和评价，也能帮助减少转手费用，提高伙伴间的相互信任。一般来说，在实行新的方法和制度之前，首先用信息技术交换资料，这种对换可以在适当的行政首长协委会的机构里进行，最后，由联合国发展小组去探讨如何多面地使用这种信息的交流。见建议 4。

D. 通过评价学习，交换知识

137. 由各行动方相互学习，交流经验能发挥很大的作用，改进伙伴国的全面工作表现。可是目前，对各组织的评价没有得到系统性的分析，不能够很好地总结工作经验。本报告建议考虑设立一个“单一的平台，借此评审从各组织收集来的实际数据”，这是值得探讨的，特别是用来配合经济及社会理事会每三年进行的活动回顾。

138. 在教育领域，不妨对不同的行为者在达喀尔后续框架内所从事的活动进行一番全面评价，包括评价各“王牌方案”，同时，也看《达喀尔全民教育行动纲领》所设想的国际战略是否切合现实。由于《达喀尔全民教育行动纲领》是作为一个活用的文件提出来的，所以，它所设想的概念和行动必须经常回顾，随时加以修改。这样的评价工作方法必须一致，以便实现最大的透明度，尽量地能够相互比较。联合国教科文组织被达喀尔世界教育论坛指定为协调机构，因此，顺理成章，它最适于发起这样的评价和回顾工作，这工作如果做的好，能成为2005年区域全民教育评价会议的重要投入。见建议5和6。

E. 进一步改善国家领导下的减贫文书(例如：减贫战略文件)以及教育部门的计划 and 世界银行领导下的《普及教育快行道倡议》以及进一步加强同《共同国家评估指导方针》和《联合国发展援助框架》等联合国文书的联系对联合国各专门机构、方案和基金的更深入影响

139. 利用这些文件去制定一个国家的减贫战略，这是一般已接受的做法。²²³ 许多国家已发起了《减贫战略文件》的程序²²⁴，

开始的时候，为了满足对严重负债的穷国所提出的条件，否则，它们得不到国际开发协会的贷款。《减贫战略文件》所声明的目标是：促进由国家推动的减贫战略，使它们得以全面，面向成绩，以伙伴关系为基础，工作分先后，目光放得远。此外，援方还应进行较好的合作、协调和一致化，以便使援助更为有效。²²⁵ 为了协助伙伴国制订它们的《减贫战略文件》，世界银行集团还编制了一本《资料来源手册》，²²⁶ 介绍如何衡量和分析贫穷，如何拟订克服贫穷的战略，如何使教育、保健、社会服务等社会部门的政策能够纳入宏观经济和结构框架里。世界银行在不断地评审《减贫战略文件》的初步及其后的全面经验，以便修改它所根据的概念方针，改善它的筹备工作和执行工作，纠正它的缺点。²²⁷ 之所以会出现这些缺点，是因为《减贫战略文件》是一个具有多目标的工具，在这方面会出现一定的矛盾，因此，有必要使它们同其他的计划文件更好地相互配合。此外，还有一些其他领域也值得关注，包括：伙伴国拥有和参与的做法，这些往往还没有能达到理想，需要更坚强的减贫策略，在规划时多考虑到对社会的影响，多注意同宏观经济表现的联系不足，不要夸大增长的前景，更确切地提出部门和结构政策，避免预算方面的空白，更好地管理公共开支，制订适当的、划分清楚的指数(例如，按性别划分的指数)，以便监测千年发展目标，加强基层的数据等等。²²⁸

140. 尽管有这许多缺点，《减贫战略文件》的做法已在上述领域里取得了比较全面的进展。它使我们更好地了解经济和社会问题，了解到这些问题在伙伴国本身、在援助国和国际组织——国际货币基金组织、联合国各专门机构、基金、方案和世界银行——等各方面之间的相互关系。在筹备

《减贫战略文件》的过程中，同非政府组织、伙伴国的议会、民间社会和各方参与者进行了对话和磋商，引起了最高决策阶层的注意，分析了贫穷的起因，为减贫制订了数量方面的目标，强调有必要把减贫战略纳入公共预算里，对减贫战略进行更好地监测和评价——这一切，都是一种进步。现在，国家已开始注意收入分配的重要性，了解到有必要“从《减贫战略文件》的全面角度去评审拚命营利的做法，看是否能同时通过所得税的改革提高效率，使贫富较为均衡”。²²⁹此外，大家也认识到，有必要改善行政，进行家庭调查，了解减贫措施对社会所起到的影响，设法使援方政策更好地同《减贫战略文件》相配合。在这个过程中，也发现了一些结构和方法方面的问题，说明有必要在伙伴国里建立能力，多作宣传，散发情报，进行协调，针对明确的目标提供国内外资金。《减贫战略文件》给我们一个新的机会去采取共同行动，在日益得到大家同意的基础上建立起发达国家和发展中国家之间的新的伙伴关系，以便取得更持久的增长，削减贫穷，帮助受援国实现千年发展目标。

141. 但是，联合国开发计划署《2003年人类发展报告》却认为，《减贫战略文件》“还没有充分地促进千年发展目标”。²³⁰在这方面，还有不少严重的障碍和问题。尽管《减贫战略文件》坚持援助应为伙伴国“所拥有”，实际上，由援方、特别是由布雷顿森林机构插手拟订概念方针，进行筹备工作，甚至起草《减贫战略文件》，仍然起到主要的作用，所谓“拥有”和“条件”之间并没有达成平衡。固然，大家认识到，在贫穷国家里，根深蒂固的贫穷本身就是增长的障碍，但是，对增长一直采取宏观经济的做法，这是与社会政策所关注的事项不相调和的。要求贫穷国家在政策上作出修改，这仍

然是减贫战略背后的根本信条，同公认所谓有必要加强公共服务、实施廉政、树立足够的行政能力的说法是有矛盾的。况且，世界各地的状况似乎越来越不平等，²³¹在发展中国家里更为如此。这个趋向表明，过去的政策需要加以纠正，真正把穷人作为服务的对象。税收制度的质量也需要改善，以便把足够的国内资源用来支助那些优先预算项目，多发挥国内资源的作用，使收入较为均等。所有这些问题都必须解决，否则，难以使人对减贫工作有信任，也难以使援助国和受援国相互信任。

142. 因此，我们还需要作出不断的努力，设法改善《减贫战略文件》的工作，如果不设法提高受援国的能力，那么，所提供的援助也不可能真正为它们所拥有。发展的哲学是减贫工作的关键，需要配以适当的措施，才能在这方面取得成功。要确定什么是适当的减贫政策，就需要作出更多的研究和分析，更好地了解一些政策措施对穷人的影响。

143. 如果《减贫战略文件》的工作能进一步加以改善，它是有可能促进受援国的扶贫发展计划的，由此而打开了富国和穷国间的新对话。联合国的基金、方案和联合国的专门机构有必要充分地、建设性地参与减贫的工作，因为它们拥有比较丰富的经验，能在各领域里提供有用的建议，特别是涉及社会政策的问题。联合国各组织有必要掌握这个时机，在它们拥有比较优势的领域里作出关键性的贡献。²³²有一个组织在社会政策方面是拥有明确的比较优势的，这就是劳工组织，劳工组织的贡献应是特别关键，因为劳工组织一直坚持在抗贫斗争中更多重视就业和有关的问题。联合国组织也应当进一步地加强它们本身的规划机体——例如，《共同国家评估指导方针》、《联合国发展

援助框架》等——同《减贫战略文件》或相等的程序之间的联系。在许多时候，《减贫战略文件》是不存在的，在这些时候，联合国系统的伙伴方就应充分地参与相等的减贫和发展程序。凡是特别关注教育的组织，如果它们在地方的比较活跃的话，也应当积极地参与拟订教育部门的计划，如上文所述，帮助进一步地改善由世界银行领导的《普及教育快行道倡议》。见建议 7。

144. 经济及社会理事会应考虑在 2006 年或 2007 年举行一次高级别的会议，专门审查减贫战略的方针，以若干选定的国家为例，评估《减贫战略文件》在争取实现千年发展目标方面所起的作用。经济及社会理事会这样的一个审查会议可配合准备在 2005 年举行的《千年宣言》5 年后全面中期进展回顾，为此提供更广泛的背景，作为各自国际会议的后续，以便反映各方对改进减贫活动的关注。这样的一个审查会议能对反贫战略作一次批判性的回顾，以建设性的态度去评估在哪些方面减贫战略取得了具体的成果，包括对千年发展目标和全民教育目标作出了进展，而哪些方面则出现了错误，需要吸取经验，进一步地改善战略的工作。如果经济及社会理事会能召开这样一个减贫战略审查会议的话，它应邀请作为行政首长协委会成员的所有联合国系统伙伴方参加，还应请发展援助委员会的主席参加。大家都认识到教育应当是减贫工作的一环，因此，这样一个审查会议就能针对千年教育发展目标的落实工作方面的进展提出报告，作为实现《达喀尔全民教育行动纲领》的国际战略所设想在 2010 年举行的国际全民教育评审会议的另外一项投入。²³³ 见建议 8。

F. 在各级加强受援国能力建设

145. 我们有必要对“能力建设”制订比较明确的定义，也有必要更清楚地了解“能力建设”所必要采取的方法。在这方面所拟订的方案必须以每个国家已认识到的需要为基础，因为国家与国家的情况有很大的差别。但是，在无论哪个国家，凡是讲到“能力”都免不了牵涉到双重的意义：一方面是中央和地方机构的行政能力，另一方面又是中央和地方的部门能力，而后者，又往往是同权力下放相结合的。要在这些级别上用什么方法提高能力，应当由有关国家自己选择。我们应当鼓励援方更优先地注意伙伴国的能力建设，适当地修改援方的技术援助，以便在伙伴国里建立起公共行政和民事服务的训练中心。优先注意的事项应包括：经济和财政方面技术培训、公共开支的计划和税收的征集、人力资源的发展、更好的数据收集方法、以及一切同改进公共服务有关的事项。在一个伙伴国里建立起机构性的行政和部门能力，也能帮助该国更积极地参与拟订它本身的减贫战略，实现“国家拥有”概念的真正意义。此外，这样做还能改进伙伴国同援方对话的质量，这是抗贫行动所必不可少的。²³⁴ 见建议 9 和 10。

G. 在现有的官方发展援助水平上增加对教育的拨款，提高援助的效率

146. 讲到对教育提供支助，言、行上面是不一致的。尽管要希望达喀尔教育论坛上所公布的承诺在发展援助委员会所发表的数字上反映出来，目前可能还为时过早。分析一下最近的数据表明，多边机构和双边机构对教育的总的方面的资助近年来是在不断地下降。对基

本教育的多边支助也在下降……反过来，双边机构对基本教育的支助则有所增加。但是，尽管后者是一项令人鼓励的发展，我们也必须了解，在双边援方支助基本教育的同时，它们对一般教育总的援助预算是减少了。

发展援助委员会成员国拨给小学教育发展援助占 2001 年总官方发展援助的 2.1%，投入一般教育的援助则占总官方发展援助的 8.6%。²³⁵ 联合国大会应考虑建议发展援助委员会成员国较大幅度地增加它们的官方发展援助中拨给教育的份额，把这份额增至 12%，其中半数应拨给小学教育和基本教育。在许多情况下，这就意味着重新考虑这些援助国的教育政策，因为许多援助国都把投资放在高等教育上，对发展中国家的学生颁发奖学金，让他们出国学习。如果《千年宣言》的教育目标要付诸实现的话，非要作出这样的资源重新分拨不可。

147. 与此同时，还有必要提高用于教育的官方发展援助的效率，特别是，更大力推行伙伴国内的能力建设。这方面的责任是应该落在援助国的肩上的。²³⁶ 见建议 11。

H. 把世界银行领导的《普及教育快行道倡议》适用到落在后面、不能实现全民教育和千年教育发展目标的所有最不发达国家和低收入国家：设立一个“专门针对具体国家的教育契约”。

148. 发展中伙伴国、援助国和受援国日益开始了解双方所应付的责任。《蒙特雷一致意见》有助于澄清了这种伙伴关系，提出了一项以相互责任为基础的“契约”概念。伙伴国们必须开始进行必要的国内改革，以国家的拥有权为基础，“以此推动发展战略，以科学、经济学、以及透明的、负责的行政

管理为指导”。²³⁷ 援助国的任务则是帮助伙伴国进行这方面的努力。《2003 年人类发展报告》指出，“契约”的概念：

把责任不偏不倚地放在双方的肩上，一方面需要穷国进行改革，同时，也需要援助国迈出一步去支持穷国改革的努力……世界正在试图建立新的全球关系，这种伙伴关系之成败完全要看是否能实现第 8 个千年发展目标，即：要求富国作出承诺，帮助那些认真进行经济、政治和社会改革的穷国。²³⁸

在这方面，确实有一些进步，认识到如何使援助更为有效。此外，也日益认识到援助国有必要重新审视它们提供发展援助时所附带的条件，以便设法将这些条件加以简化、加以协调一致，逐渐地从项目和方案支持转向对《全部办法》和预算的支助。这样，又能减少经手费用，减轻伙伴国在行政方面的负担，而且，还能由于援助的统一一致而受益。在有些国家里，已开始朝这个方向转变。伙伴国们日益承认，如果援助方改变行为和态度的话，那么，伙伴国也需要努力建立起一个对基层授权的环境，让基层有足够宏观经济、结构和行政能力，以便按照双方议定的时间表和成果框架去监测和评价所取得的进展。伙伴国们同意，监测和评价的工作必须加强，一旦政策拟定之后能听到基层的反应。援方和伙伴方都同意，至少在原则上，若要实现有效的发展伙伴关系，那么，这种伙伴关系必须建立在多年的基础上，以避免一下开动、一下停顿的做法，效率低，也造成混乱。

149. 世界银行的《普及教育快行道倡议》为教育做了铺路，目前已是实现特别是在达喀尔所作的承诺的时候了。《达喀尔行动纲领》强调：“任何对实现全民教育作了

严肃承诺的国家都不得因资金不足而贻误这一目标的实现。”，这里指的至少是那些无法实现已阐明目标的最不发达国家和低收入国家。当前，绝有必要把《普及教育快行道倡议》适用到所有那些远远落在后面、无法实现全民教育目标、无法实现千年发展目标的最不发达国家和低收入国家。这种国家就是：发展援助委员会所订的在 1998 年人均国民生产总值低于 760 美元的那些国家。²³⁹ 我们的理解是，在这过程中所得到的经验应当用来纠正今后的计划和执行工作，让我们看清楚在实质上和方法上有出现了哪些缺点。因此，我们需要所有的外部行为者作出积极的、建设性的参与，这样，才能根据《蒙特雷一致意见》的精神，在程度上分担责任、对彼此相互负责，然后，进一步为实地的工作提供指导。固然，我们认识到有些援助方不会愿意对千年发展目标中的某一项目标另外发起行动，但是，所有的援助方大概都会同意，教育是最关键的一环，通过教育是能推动所有其他的千年发展目标的。

150. 要扩充《普及教育快行道倡议》，使它能适用于所有的落后国家，联合国大会可能需要给予一定的政治上的鼓励，同时也充分地认识到，最终是要凭援助国和它们的发展中伙伴国在实地上所建立的伙伴关系来决定《快行道倡议》的成败。各伙伴方的任务是，在实地建立起一个所谓的“以具体国家为对象的教育契约”的基础，凭这些契约认识清楚彼此的任务、权利、责任、义务、以及为实现千年教育发展目标和全民教育目标所应采用的标准。正如《快行道倡议》所指出，要提供必要的新资源，必须以每个国家为对象，考虑到每个国家的具体情况。所有这一切，都需要通过一份文件加以明确地阐明，以确保援助预见可知，借此采取持

续的行动，使援助方社会和有关的伙伴国能达成具有约束性的、长期的协议。按照千年发展目标 8 的精神，在国家一级落实更有效的伙伴关系，以便提高援助的质量，这必须是关键的因素。在目前推选《普及教育快行道倡议》的过程中所取得的经验、它的指数框架、以及指导原则都将是非常有用的。²⁴⁰ 这能使教育议程从战略性的考虑和良好的意图声明化为实地行动，一方面提高双方的责任感，同时也制订明确的分工。

151. 达喀尔会议建立了一个高级别小组，按《达喀尔行动纲领》第 19 条的说法是：“这一小组将由发展中国家和发达国家的政府、社会各界和发展机构的高级领导人组成”。小组应扮演一个引人注目的角色，进一步地指导落实《普及教育快行道倡议》的实质内容——即所有的全民教育目标——扩大《快行道倡议》所包含的国家范围。这个高级别小组应发动各方对全民教育目标作出政治上的承诺。联合国大会则应对千年发展目标发动政治方面的支助，这样，也就能如上文所建议，有效地扩大《快行道倡议》的针对面。见建议 12。

I. 调动私人资金

152. 目前和未来计划的政府官方资金流动还不足以援助发展中伙伴国实现千年教育发展目标，更不用谈广泛的全民教育目标了。因此，我们需要对公众宣传，说明：对发展中国家教育投资也就是对未来的一种健全的投资，能减轻贫穷，确保发展的进展。更现实一点的说法是，谈一下问题的涉及面，指出：发展中国家大部分的儿童没有能上学，为个人、为他们所在的国家带来了许多不良的后果，所以，必须说服公众舆论，让公众急迫采取措施，包括增加官方发展援

助，同时也作为个别的公民作出贡献。教育和两性平等千年项目特设工作组并不是唯一的一个单位在强调有必要较大幅度地增加目前的外援资助水平，改进援助机制的效率。²⁴¹

153. 我们篇幅有限，不能深入地讨论、赞扬一般民间社会、特别是非政府组织为进一步实现大型会议的目标、特别是《千年宣言》的目标所作出的重大贡献。在教育领域，民间社会和非政府组织一直发挥了重要的作用，促进《达喀尔行动纲领》的后续行动，特别是一直不断地作宣传，督促国家政府采取更积极的、面向行动的立场。在这里，我们也必须提一下下列民间组织的工作：世界经济论坛所发起的《全球善政倡议》，目的是监测各方为实现千年发展目标所作的承诺和取得的进展；²⁴²《全球教育运动》；²⁴³牛津饥荒救济委员会于1999年设立的民间社会联盟；教育国际；援助行动联盟；加拿大救助儿童基金等。后者发表了一系列的有关文件，包括：《全球教育倡议：实现所作的承诺》，还有：《实现千年教育发展目标的行动计划》。²⁴⁴

154. 目前，我们所面临的挑战是：如何由积极从事教育工作的主要联合国机构同一些最大的非政府组织、基金会和其他关键的民间组织结合力量，发起一场筹资运动。这样的筹资运动，如果充分利用的话，能够对公众作宣传，说明目前问题的紧迫性。这样的一场运动最好在所有各国推行，无论是发展中国家抑或发达国家。一些联合国组织，例如教科文组织和儿童基金，本身已设有许多国家委员会，是一套很有用的支助网络，无妨多利用它们的经验和知识。在筹资方面也有不同的做法，不妨予以探讨，例如，可以与校方建立伙伴关系，由私人出钱提供一个月或一年的奖学金帮助一个孩

子上学，等等。这些都是个人所能承担得起的行动。此外，还有一些成功的筹资运动和筹资活动的例子：全国抽彩、电视节目、由知名人士到各地作友好教育使节进行访问等等。《联合国全球契约》是一个同私人部门成立的伙伴关系，或许能说服它对教育投资，因为私人部门显然能多利用一支训练有素的工作队伍。许多大型基金会，向比尔和梅林达·盖茨基金会，应不难说服他们对世界儿童的教育投资，以便帮助建立起一个知识社会，这也有利于未来的商业。世界经济论坛也可以成为一个极有用的伙伴。这些和其他一些想法都需要加以探讨，多利用它们来为教育筹资。

155. 本报告建议，行政首长协委会把联合国系统各组织的行政首长集中在一起，应当请他们考虑这项建议，以便建立适当的机制去落实教育宣传和筹资，不妨在2005年配合《千年项目》的评价成果发起这样的一场筹资和宣传活动。见建议13。

J. 增加官方发展援助，进一步探讨新的资金来源

156. 毫无疑问，现有的资源——包括在2002年3月墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议上和会后所作出的承诺——是不够满足为实现千年普及小学教育发展目标所认定的资金需要的，更不要说满足各国为实现2000年达喀尔教育论坛所制订的6项更为雄心勃勃的全民教育目标所需要的支助了。事实上，3个组织——即：联合国教育组织、联合国儿童基金会和世界银行——对于在2015年之前实现普及小学教育平均每年所需要的新开支的估算彼此之间有很大的差异，²⁴⁵由43亿美元(教科文组织的估算)至84亿美元(世界银行的估

算)不等,儿童基金的估算则在两者之间,约49亿美元。《2002年全民教育全球监测报告》的结论是:平均每年所需要增加的资金流入约为56亿美元。²⁴⁶

157. 目前的世界经济状况不好,主要的发达国家在预算政策方面都受到限制,因此,让希望它们在作出的承诺之外还提供新的资源是不大可能的,所以,非大胆地采取新的倡议去寻找新的资源不可。事实上,这也就是世界银行行长所建议的,而且也是前墨西哥总统埃内斯托·塞迪约先生所主持的发展筹资问题高级别小组在2001年为了对蒙特雷发展筹资问题会议作出贡献所承担的任务。²⁴⁷本报告促请有理想的机构接受这一方面的挑战,进行极有必要的宣传运动,使公众认识到为发展增加筹资的紧迫性,在这里列出了一系列的创新的、富有幻想力的资金资源,可惜,这些建议没有得到蒙特雷会议的接受,但是,本报告认为,还是值得对之做进一步的探讨。《塞迪约报告》特别详细地谈到了货币贸易税(也称为“托宾税”),承认:“还需要在这方面做更精密的研究,然后才能肯定所谓‘托宾税’是否便利可行”。²⁴⁸本报告主张恢复国际货币基金组织于1970年创设的特别提款权,因为“事实上,自从1981年以来国际货币基金组织没有再分配特别提款权。”²⁴⁹此外,本报告还建议,可对矿物燃料的消费征税。

158. 在此之后,英国财政大臣戈登·布朗先生又提出了另一项关于设立一个新的筹资机制的创新建议,这项大胆的建议称为“国际资金设施”,²⁵⁰可施行约15年,目的是:

帮助实现国际议定的千年发展目标。“国际资金设施”的根本原则是长期的,但带有条件,由最富的国家保证最穷的国家供资。

“国际资金设施”将设法使现有的官方发展援助翻一翻,“把当今每年500多亿的发展援助在2015年之前增至每年1,000亿美元。”在这数额中估计每年将投入教育100亿美元,投入额外的保健开支120亿美元,投入抗贫方案200亿美元。根据这项建议:

发达国家要作出承诺提供长期的、无附带条件的、有效的援助给那些最有需要的国家。议定的援助目标为国民的总收入0.7%,这一份额由发达国家选定,要尽量迅速地达到。这项设想的第2节谈到有必要设立一个“国际资金设施”。它制订了我们需实现的千年发展目标,也说明我们在实现这些目标方面还有多大的差距。第3节、第4节谈到我们需要如何去实现这些目标,还谈到需要具备哪些条件才能够成功地发起和扩大一项“国际资金设施”。最后,第5节详细地说明了“设施”本身的内容。²⁵¹

这些,我们不需要在这里详细讨论,但是,也不妨提到一点,就是:

援助国需要作出一系列的长期承诺,每项承诺为期15年,每年要向“国际资金设施”拨款。每项承诺将是具有约束性的,绝对需要遵守高级别的筹资条件。在这些承诺的基础上,“国际资金设施”将以它本身的名义发行公债。²⁵²

159. 这是近几年来最有创新性的建议,它是向主要援助国提出的,还会拿出来作进一步的研究。正是这种性质的建议可能

从根本上改变现有的状态，我们正急迫地需要这样的一种改变，否则，绝不能实现已作出的承诺。事实上要抗拒贫穷，消灭无知，我们在 21 世纪里需要一个大胆的、相当于《马歇尔计划》那样的倡议，有了这样的大胆倡议，才能推动国际社会最终进入为人所长期以来希望的落实阶段。如果大家能决定推出这样一个倡议的话，它就可能把发展援助的资金提高到新的水平，满足需要，达到千年普及小学教育发展目标以及全民教育目标。

160. 在监测千年发展目标落实的过程中，有必要把重点放在关键的投资方法上面。本报告因此建议联合国同国际资金机构合作，继续研究新的和已有的筹资建议，例如，所谓的《塞迪约报告》和联合国秘书长的报告里所主张的一些想法，²⁵³ 同时，加深现有的研究，其中有一项是联合国大学/世界发展经济研究所的项目，它的结论将在 2004 年由牛津大学出版社发表。²⁵⁴ 见建议 14。

注

¹ 联合国大会 2000 年 9 月 18 日第 55/2 号决议,《联合国千年宣言》,第 19 段;朝向实现《联合国千年宣言》的“路线图”;秘书长的报告附件:千年发展目标(A/56/326),2001 年 9 月 6 日。

² “女童占有所有失学儿童人数的 57%,同 1990 年相比下降 6%。”联合国教科文组织,《2003/4 年全民教育全球监测报告—总结报告—性别和全民教育:朝向平等跃进》(巴黎,联合国教科文组织出版物,2003 年),第 6 页,网址:www.efareport.unesco.org。并见 Carol Bellamy,《2004 年世界儿童的状况》(纽约,联合国儿童基金会,2003 年),这份报告专门以女童教育为题(网址:www.unicef.org)。

³ Denise Lievesley,《2003 年全球教育文摘:世界教育统计数字的比较》导言(蒙特利尔,教科文组织国际统计协会,2003 年),第 4 页。

⁴ 联合国大会第 55/2 号决议,第 19 段。

⁵ A/56/326,附件:千年发展目标,第 56 页。监测进程的衡量标准是:小学净入学人数、从一年级开始一直达到五年级的学生的比例、以及 15 至 24 岁青年人的识字率。

⁶ 针对教育的第二个千年发展目标是目标 3:“促进男女平等并赋予妇女权利”,具体目标 4:“最好到 2005 年在小学教育和中学教育中消除两性差距,至迟于 2015 年在各级教育中消除此种差距。”在这方面,有四项衡量标准:小学、中学和高等学校教育中女生男生的比例;15 至 24 岁人口女男识字比例;妇女在非农业部门挣工资者中所占份额;国家议会中妇女所占席位比例(A/56/326,第 56 页,以及联大第 55/2 号决议,第 20 段)。

⁷ “为争取达到 2015 年的小学教育目标,2008 年小学一年级的全部入学人数”,联合国教科文组织,《为实现达喀尔全民教育行动纲领的国际战略》(巴黎,联合国教科文组织,2002 年),第 32 页,全民教育时限表 6。

⁸ “女童占全部失学儿童人数的 57%”,目前估计女童的失学人数为 1.04 亿,联合国教科文组织《2003/4 年全民教育全球监测报告》,第 6 页。

⁹ 在达喀尔作出的资源承诺载于:《达喀尔行动纲领—全民教育:实现我们的集体承诺》,由塞内加尔达喀尔于 2000 年 4 月 26 至 28 日举行世界教育论坛通过(巴黎,联合国教科文组织 2000 年),第 9 页,第 10 段。

¹⁰ 联合国教科文组织总干事松浦晃一郎先生的前言,并见报告第 2 页。

¹¹ 经合发组织/发展援助委员会，《蒙特雷会议后的官方发展援助前景：最新的预测》(2003年9月8日)。

¹² 专家们一向指出，要想达到小学普及教育的目标，实现教育改革要比少量地增加资金更为重要。

¹³ 本报告的对象是联合国系统的成员国。布雷顿森林机构的行动是非常重要的，往往对发展中国家起到决定性的作用，因为布雷顿森林机构是国际社会关键一环，又是联合国系统行政首长选委会的成员，它们已作出承诺，要帮助成员国实现千年发展目标，因此，在蒙特雷发展筹资国际会议之后决有必要把它们纳入本报告，作为“统一、协调和合作的问题”(A/CONF.198/11, 第三部分：“保持接触”，第15页，第68(b)段)。此外，世界银行同国际开发协会是教育方面最重要的多边行动方。

¹⁴ 《联合检查组章程》，由联合国大会1976年12月22日第31/192号决议所通过。网址：<http://www.unsystems.org/jiu>。

¹⁵ 联合国教科文组织，《教育的五十年》(巴黎，联合国教科文组织，1997年)，第95页。这是拉丁美洲教育部部长1979年在墨西哥城开会后所发表的报告，回顾了过去10年的成就，讨论了人口爆炸以及经济发展不平衡对教育的影响，指出：“三个成年人里有一个是文盲，小学一年至五年级之间退学率太高，课程往往不适合实际，教育不能充分地配合发展工作，教育制度的组织和管理往往效率太低”。

¹⁶ 同上，第95、96页。部长们于1979年发表了《墨西哥宣言》：“有决心在1999年以前对所有学龄儿童提供至少8年至10年的普通教育，以便扫除文盲，采取紧急措施，向农村地区和都市郊区为贫穷的人员提供教育”，同时，改革教育制度，以便提高质量和效率。其后，部长们要求联合国教科文组织接着第一教育项目周期于1981年在基多结束之后在发起第二个主要项目，“以此作为框架，提出一系列协调的国家、次区域和区域活动，配以国际方面的技术和资金合作”。教育部长们于1996年5月在牙买加金斯敦开会的时候，重申了他们在墨西哥所作出的承诺。

¹⁷ 《达喀尔行动纲领》(见上文注9)，第15-17页；联合国教科文组织单行本(巴黎)，《联合国教科文组织和教育》，第4页；《全民教育：发展议程上的第一个项目》(2000年11月)。

¹⁸ 联合国教科文组织，《教育的五十年》(见上文脚注15)，第15页：“在法语西非国家里，今日有下列8个国家：贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、几内亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔，于1949年只有150,000名学童上小学，其中，只有约6,000人能上中学。”

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上。在超过半个发展中世界里，于 1950 年估计只有约 3 亿儿童上学，至 1997 年，上学儿童人数已达 10 亿，其中，四分之三是在发展中世界上学。1950 年代中期之后，这股教育浪潮已普及到中学教育，至 1970 年代，更普及到中学以后的高等教育。1990 年，非洲的上学人数约 400 万人达小学程度，100 万人以上达中学程度。从 1970 到 1990 年，非洲的小学入学率由 150 万增至 550 万，中学的入学率由不及 150,000 人增至约 650,000 人。

²¹ 《宗滴恩宣言》(1990 年)，第四条：“因此，基本教育的重点必须是：学习实际的知识和成绩，而不能专看入学率、学生的继续参与有组织的方案、以及毕业文凭。”

²² 国际货币基金组织及其他，《2000 年——为所有人创造一个较好的世界：朝向国际发展目标推进》，由科菲·安南、唐纳德·约翰斯顿、霍斯特·克勒、詹姆斯·沃尔芬森联合签名的声明，第 2-3 页。

²³ 世界银行，2004 年世界发展报告：《使服务工作为穷人服务》(世界银行和牛津大学出版社，2003 年)，第 217 页：“在 2000 年，一般的双边援助国对 115 个独立国家提供了官方发展援助。”

²⁴ 同上，第 213 页：“目前，发展借贷国每年必须对多边开展银行提出 8,000 份账目审查报告，其中，有 5,500 份报告提交世界银行。”据报称：一个在进行约 600 个援助项目的普通非洲国家，每年必须向不同的监察机构提出 2,400 份季度报告，接受 1,000 多个代表团前来审查、监测和评估这些项目”。见联检组报告，《联合国执行《联合国千年宣言》的注重成果的方针》(JIU/REP/2002/2)，第 24 页，网址 <http://www.unsystem.org/jiu>。

²⁵ 关于这种政策的影响，见 Louis Emmerij、Richard Jolly、Thomas G Weiss，《是否跑在弧线的前面？联合国的想法和全球挑战》(印地安那大学出版社，联合国思想历史的项目，2001 年)，第五章，关于布雷顿森林机构日益庞大的权利，第 125 及其后各页；Carol Bellamy，《1999 年世界儿童的状况：教育》(联合国儿童基金会，1999 年)，第 83 及其后各页。

²⁶ Bellamy，《1999 年世界儿童的状况》，第 82-83 页。

²⁷ Kevin Watkins，《牛津饥荒救济委员会的教育报告》(大不列颠牛津饥荒救济委员会，2000 年)，第 173 页。

²⁸ 把一个孩子送去上学是会带来一定的损失的，使家庭失去了那个孩子的劳动力，也可能失去了那个孩子所可能赚的、可用来补助家庭的收入。有些鼓励计划是比较成功的，例如巴西的《bolsa escola 奖学金》方案，定期给钱上学儿童的母亲，但需要教师证明儿童确实经常上课。此外，还有一些方案也比较成功，例如，墨西哥的《Progres a 方案》。可惜的是，这些方案虽然重要，由于本报告篇幅有限，不可能加以深入讨论。这些方案在许多刊物里都有报导，最近的是：联合国开发计划署，《2003 年人类发展报告——千年发展目标：各国之间成立契约，消灭人类的贫穷》(纽约，牛津大学出版社，2003 年)，世界银行，《2004 年世界发展报告》(见上文脚注 23)。

²⁹ 另见世界银行针对《普及教育快行道倡议》所拟定的进度衡量标准，吸取了高效率、教育工作比较成功的国家的经验。

³⁰ 网址 <http://www.uis.unesco.org>。

³¹ 教科文组织国际统计学会，《2003 年全球教育文摘》，第 3 页(见上文脚注 3)。

³² 同上，第 3-4 页。据称，目前已计划把这成为《世界教育指数》项目中的一部分，以参与这个方案的国家为对象。

³³ 在 1,200 万名难民中，约有 4 至 6 百万是学龄儿童。最新近的数据见联合国难民署，《2002 年难民教育：66 个难民营地的标准和指数》，但是，未经发表的资料来源(2003 年 9 月)只适用于约 60 万学童。

³⁴ A/58/323, 2003 年 9 月 2 日，第 20 页。

³⁵ 概要，第 13 页。

³⁶ 教科文组织国际统计学会，《2003 年全球教育文摘》，第 19 页。

³⁷ 同上。

³⁸ 同上，第 8 页，以及《2003/4 年全民教育全球监测报告》(见上文脚注 2)，第 6 页：“失学女童人数以撒哈拉以南非洲为最高，达 2,300 万人，其次是南亚和西亚，达 2,100 万人。”

³⁹ 联合国教科文组织，《2003/4 年全民教育全球监测报告》第 6 页，脚注 4：“这是由于中国、印度和俄罗斯等国家的小学教育时间长短有所变化。在这些国家里，正式受小学教育的时间被减短一年，因此，也就减少了学龄人口的人数，也因此，在入学比例中，减少了被列为失学的儿童的人数。”

⁴⁰ 这里所用的主要指数是“毛入学率”，这指的是某一程度的学童，不论年龄，作为有关学龄儿童人数的比例。也就是说，如果上小学一年级的儿童的年龄高于、或低于官方上学年龄的话，那么，“毛入学率”可能高于 100%。至于“净入学率”，这说明所有入学儿童的年龄结构，在比例中不算那些高于、或低于官方入学年龄的儿童。但是，这样的指数显然是有缺点的，在下列刊物里有明

确说明：Barbara Bruns、Alain Mingat、Ramahatra Rakotomalala, 《使每个孩子都有机会上学：在 2015 年之前实现普及小学教育》(华盛顿，世界银行，2003 年)，第 29-35 页。因此，我们了解到，更重要的是，如世界银行所发起那样，把重点放在小学教育完成率上面。

⁴¹ “改善所有方面的教育质量，确保高水平的教育，使所有的学生特别是在读、算、基本生活技能方面都能取得可知的、可衡量的学习成果。”

⁴² 关于小学教育，要把国家小学制度同国际的标准教育分类加以区别，因为后者是要确保国家的方案能同国际水平相比较。国家规定的小学上学期由 3 年至 10 年长短不同，入学年龄也有分别。根据国际标准教育分类，正常的小学周期是 6 年，但是，如果一个国家的小学课程内容大约相似，这 5 年至 7 年的周期也可接受为满足国际标准。

⁴³ 所谓“误学”的儿童是：那些没有能达到全民教育目标 6 的儿童。目标 6 认为：所有学童应达到可衡量的学习成绩，特别是在读、算、基本生活技术方面。世界银行估算的平均学业完成率是 77%(见脚注 50)。这就意味着，有 23%的儿童不能完成学业。此外，根据家庭调查，又发现约有 14%的差额(《2002 年全民教育全球监测报告》，第 49-50 页。针对教育质量的问题，由于许多国家没有关于考试成绩的可靠数据，我们可以估计世界上没有能完成学业的儿童约达 40%，这就使问题更为紧迫。

⁴⁴ 实际数据由 1.13 亿至 1.15 亿不等。见网址 <http://www.oxfam.org.uk/educationnow/index>。《2003 年人类发展报告》(见上文脚注 28)在第 92 页声称：世界上小学年龄儿童约 6.80 亿人，其中有 1.15 亿没有上学，而其中，五分之三是女童。而且，“开始上小学的儿童只有半数多一点能完成学业，而在撒哈拉以南非洲，这三个小学生中只有一个能完成学业”。有若干报告说明了教育情况的复杂性，例如：《2002 年全民教育全球监测报告：世界是否还能实现全民教育？》(巴黎，联合国教科文组织，2002 年)、《牛津饥荒救济委员会的教育报告》(见上文脚注 27 和 35)以及本文所分析的一些世界银行的报告。

⁴⁵ Bruns、Mingat、Rakotomalala, 前引书，第 37 页。本书进一步讨论了使用小学学业完成率作标准的长处，还讨论了其他有关的方法问题，第 37、39 页。

⁴⁶ 同上，第 37-38 页：“这里使用的是经合发组织的方法，衡量中学学业完成率同小学相比。”

⁴⁷ 同上，第 35 页。该书第 41 页声称：“在这方面，还有可能通过同教科文组织国际统计学会合作，用这种数据库去保证较为统一的质量标准。”

⁴⁸ 世界银行，《2003 年世界发展指数》(华盛顿，2003 年)，第 87 页，第 2.13 章，“教育工作的效率”。

⁴⁹ Bruns、Mingat、Rakotomalala, 前引书, 第 41 页、第 39 页:“小学学业完成率, 在概念方面和实际方面, 都是利用比较简单的教育统计数字。但是, 这方面也出现一些方法上的和数据上的问题。”

⁵⁰ 同上, 第 42 页。

⁵¹ 世界银行, 非洲区域和教育部门, 人力资源发展网络, 《在 2015 年之前实现全民教育: 针对 47 个低收入国家的模拟成果》(2002 年 4 月 24 日), 内容提要, 第 vi 页, 第 5 段。

⁵² 世界银行, 《进度报告和今后进级工作的关键步骤: 全民教育、健康、艾滋病毒/艾滋病、水源和环境卫生》, 提交发展委员会的综合文件(DC2003-0004, 2003 年 3 月 27 日), 第 1-2 页。

⁵³ 联合国教科文组织, 《全民教育全球监测报告: 世界是否能实现全民教育?》(巴黎, 联合国教科文组织, 2002 年), 第 15 页。

⁵⁴ 世界银行, 《在 2015 年以前实现全民教育……》, 第 vi-vii 页, 第 9 段。

⁵⁵ 同上, 第 vii 页, 第 9 段和表 1:“在 2015 年之前普及小学完成率的前景”。

⁵⁶ Bellamy, 《1999 年世界儿童的状况》, 第 23 页。

⁵⁷ 《未来世界的识字能力: 2000 年《国际学生评价方案》的进一步结果》(经合发组织/国际教科文组织国际统计学会, 2003 年)。另见网址: www.pisa.oecd.org。

⁵⁸ Watkins, 前引书, 第 105-106 页。“得出这方面的结果之后……我们需要带有评判性地全面审查国内的小学教育制度”, 引自《普遍教育运动, 需要创造希望, 不应按部就班: 孟加拉国的小学教育状况》(达卡, 1999 年)。

⁵⁹ Bellamy, 前引书, 第 23 和其后各页。

⁶⁰ 联合国教科文组织, 《全民教育: 2000 年的情况和趋向——评价学习成果》(巴黎, 联合国教科文组织, 2000 年), 第 17 页。

⁶¹ 2002 年, 教科文组织国际统计学会召开了一次会议, 由进行跨国评价的主导机构和组织参加, 目的是要提高透明度, 进一步看清不同方法的长处和短处, 以便指导今后的行动。

⁶² Oliver J.M.Chinganya, 《提高统计能力和数据的质量——数据公布通用系统的做法》, 见 PARIS 21, 网址: <http://www.paris21.org/html/meetings.htm>。

⁶³ Rose Mungai、Timothy Marchant, 《跨国家和时间获得可相互比较的家庭数据》, 见 PARIS 21, 网址(见脚注 62)。

⁶⁴ Priam Pink、Lyn Potaka、Keith Sykes, 《国家统计局所面临的挑战：如何收集和提供国际机构所要求的数据——“不可能一式多用”》，以及 Chinganya, 前引书。这两个文件见 PARIS 21 网址。“国家统计的优先事项不能因国际上的要求而被打乱”。国际组织不能太坚持要求哪一类的数据，而应尽可能的使用国内现有可靠的数据来源，避免要求伙伴国另外收集新的数据。这也是联合国教科文组织的意见，见联合国教科文组织，《2003/4 年全民教育全球监测报告》，第六章，第 260 页。

⁶⁵ 教科文组织也有同样的意见，见《2003/4 全民教育全球监测报告》，“更好的数据——更好的监测工作”，第 258 和其后各页。

⁶⁶ 参看 PARIS 21 所作的重大贡献，这网址于 1999 年设立，目的是为了加强特别是贫穷国家的统计能力。它的创始者是：欧洲委员会、国际货币基金组织、经合发组织、联合国和世界银行。见网址：<http://www.paris21.org>。

⁶⁷ 《联合国开发计划署 2003 年人力资源发展报告》，第 35-36 页，强调认为：“应建立起统计能力，这方面出现了前所未见的要求，也碰到非常急迫的机会”。报告认为，以证实有必要发动国家的要求，改善国家的战略和制度，越来越有效地使用资源，改进合作和协调工作，加强国际的数据系统。对此，联合国教科文组织强烈表示同意，见联合国教科文组织，《2002 年全民教育全球监测报告》。

⁶⁸ 联合国开发计划署和联合国儿童基金会参加了 1996 年的修改工作，还作为观察者出席了发展援助委员会统计学工作组的会议。根据经合发组织发展援助委员会的发展合作事务司秘书处的说法，联合国儿童基金会相当活跃，帮助发展援助委员会达成一致意见，同意用什么方法去衡量对基本社会服务的援助。

⁶⁹ 联合国教科文组织，《2002 年全民教育全球监测报告》，第 13 页。

⁷⁰ 按照经合发组织发展援助委员会发展合作事务司秘书处的说法，分析教育援助方面所碰到的主要问题必然牵涉到多边机构、特别是联合国开发计划署，但也牵涉到其他一些联合国机构。联合国儿童基金会会对发展援助委员会作汇报的时候，用的也是发展援助委员会成员国自从 2000 年以来所采用的定义。世界银行和各区域开发银行自从 1973 年以来就一直提供有关教育项目的数据，儿童基金会自从 2000 年以来也提供这方面的数据。欧洲委员会也是发展援助委员会的成员，于 2000-2001 年提供了关于总教育援助额的数据，但是，关于活动水平的详情，这只有欧洲发展基金和欧洲投资银行备有数据。进一步的改善是可预见的，例如，在本报告完成的时候，发展援助委员会同联合国开发计划署就似乎已开始进行磋商。

⁷¹ 经合发组织、发展合作事务司、发展援助委员会、欧洲经委会的统计司(2003 年)7,《详细描绘针对千年发展目标所作的官方发展援助承诺》(2003 年 6 月 2 日),于 6 月提交发展援助委员会统计学工作组,其中也讨论了所使用的方法问题。

⁷² 这些数据是由经合发组织官方发展援助委员会的秘书处所提供。

⁷³ 数字由经合发组织发展合作事务司所提供:涉及对教育作出的官方发展援助承诺(发展援助委员会)。

⁷⁴ 《2002 年世界银行年度报告》,第一卷(华盛顿,世界银行,2002 年),第 30-31 页,其中声称:对教育的贷款占 2002 年总贷款额(195 亿美元)的 7%,即 13.846 亿美元。这一信贷额分发给教育部门。给予教育的信贷数字如下:1993-1997 年:平均总信贷额为 215.105 亿美元,其中,给予教育的信贷额为 17.001 亿美元;1998-1999 年总信贷额为 287.948 亿美元,其中,21.543 亿美元为给予教育的信贷;2000 年:总信贷额为 152.762 亿美元,其中,给予教育的信贷额为 7.281 亿美元;2001 年:总信贷额为 172.506 亿美元,其中,给予教育的信贷额为 10.947 亿美元;2002 年:总信贷额为 195.194 亿美元,其中,给予教育的信贷额为 13.846 亿美元。

⁷⁵ 联合国教科文组织,《2002-2003 年核可的方案和预算》,(31 C/5)(巴黎,联合国教科文组织,2002 年 3 月),主要方案 1——教育,第 11-12 页。2002-2003 年的活动预算为:4,674.6 万美元;人员预算:4,670.9 万美元;总部为直接方案费用预算:636,600 美元。此外,发展援助委员会成员国还可能捐助 6,500 万美元,这笔款项将作为它们的双边援助的一部分。

⁷⁶ E/ICEF/2003/4(第二部分),总干事的报告:在 2002 年中期战略计划下所取得的成果,见第 25 页,其中声称:在 2002 年里,联合国儿童基金会用于发展教育的经费为 3.02 亿美元,占全部经费的 29%,其中,用于女童教育的经费为 2.01 亿美元,占全部经费的 19%。联合国儿童基金会的临时数字称:在 2001 年间,总开支的 15%用于女童教育,值 1.53 亿美元;到 2002 年,这份额增至总开支的 19%,总开支为 10.44 亿美元,用于女童教育的经费为 2.01 亿美元(还不包括为数值 1.45 亿美元的方案支助经费)。这方面的经费增加主要是由于联合国儿童基金会在阿富汗扮演了杰出的角色。

⁷⁷ 发展援助委员会把学校供膳方案列入“基本营养”项下,因此不算是对教育援助的一部分。

⁷⁸ 世界银行单行本,《全面发展构架——1999-2000 年的国家经验》(2000 年 9 月);另见世界银行的《共同国家评估指导方针》的网址:www.worldbank.org/cdf,在网上可以看出自从开始以来所取得的进展。

⁷⁹ 一个好例子是：联合国教科文组织，《2002-2003 年经核可的方案和预算》，第 14 页，“更广泛的说，方案将宣扬如何设计教育政策、改善方案和改革，都在这方面采用有关的研究、最新的信息、和最好的创新做法”；第 19 页，标题是：“主要行动方针 2：国家和区域的教育战略在 2002-2003 年间可动用预算外资源 690 万美元，同时期，全民教育行动计划则可获得 2,000 万美元的预算外资源；第 20 页：2002-2003 两年期所可预见的成果为：“在全部的政策和方案里，拟订和加强全民教育行动计划，特别是针对非洲和南亚、最不发达国家、转变中国家、冲突后情况、E-9 国家等，这方面的工作将牵涉到：政策准则、培训、能力的建设等等……此外，还将加强区域和次区域间的合作，通过信息的交流进行政策方面的对话，对区域和区域间的网络和会议提供支助”。这只是概括地说明了所预期得到的成果，并没有明确地指出与过去相比哪些国家会得到新的援助，因此，也就无法在方案预算周期结束时对方案的落实和成绩作出精确的报告。

⁸⁰ 教科文组织的《落实达喀尔《全民教育行动纲领》的国际战略》，第 41 和其后各页总结了各国际组织和机构所提供的全民教育方面的援助，但没有把开发计划署所拨的经费算在内。

⁸¹ 关于《千年项目》更多的资料，见第 95 段。

⁸² 《教育的五十年》，第 24-25 页。教科文组织的《宪章》的前言和第 1 条里，“最经常提到的概念就是教育”，这点，明确地说明了教育对教科文组织的重要性。

⁸³ 教科文组织，《2004-2005 年方案和预算草案》(32 C/5)(巴黎，教科文组织，2003 年)在它的中心预算里估计：5.76 亿美元(按 0 实际增长计)将投入“主要方案一”，其中教育占 46,481,300 美元；较庞大的“实际增长设想”则设想总预算为 6.1 亿美元，其中，48,215,600 美元用于教育；见“2004-2005 年综合草案拨款表”，第 XXIII 页，其中，“基本教育”项将获得 25,266,600 美元，还预计将获得 146,101,700 美元的预算外资源，第 29 页。

⁸⁴ 教科文组织，《2000-2001 年总干事的报告》针对的是教科文组织在 2000-2001 年里的活动(32C/3)(巴黎，教科文组织，2002 年)，第 9-37 页。教科文组织目前针对教育的多个方面提供政策咨询，鼓吹它所认为好的做法，提供咨询，发表文件。

⁸⁵ 在教育领域一共有 6 个专门研究所：

国际教育局，所注意的事项是：课程的拟订、课程的内容和教学方法；2002-2003 年的经费拨款为：4,591,000 美元；预算外资源为：3,000,000 美元。

教育规划国际研究所，所针对的事项是：教育制度的改革，鼓励进行有关的政策规划，加强管理能力；2002-2003 年的经费拨款为：5,100,000 美元；预算外资源为：4,700,000 美元。

教育研究所，重点工作针对：成年教育和继续教育；2002-2003 年经费拨款为：1,900,000 美元；预算外资源为：3,500,000 美元。

教育信息技术研究所，工作重点为：在教育方面适用信息和通信技术；2002-2003 年经费拨款为：1,100,000 美元；预算外资源为：2,500,000 美元。

拉丁美洲和加勒比高等教育国际研究所，工作领域为：拉丁美洲和加勒比的高等教育；2002-2003 年经费拨款为：2,200,000 美元；预算外资源为：500,000 美元。

非洲建立能力国际研究所：工作的重点是：替非洲建立起教育能力；2002-2003 年经费拨款：1,200,000 美元；预算外资源：3,000,000 美元。

⁸⁶ 教科文组织，《教育的五十年》，序。

⁸⁷ 关于这方面，见上文第 10 段和第 17 段。

⁸⁸ 联合国教科文组织单行本，《联合国教科文组织和教育》(巴黎)。

⁸⁹ 联合国教科文组织，《全民教育的“王牌项目”：实现《达喀尔行动纲领》的多边伙伴支助机制》，第 1 页；全民教育问题工作组的第四次会议的背景文件，联合国教科文组织总部(2003 年 7 月 22 日-23 日)：以及《实现普及小学教育：联合国教科文组织总干事的说明》，供联合国秘书长在 2003 年 10 月 30 日的会议上审议，方框 2，第 10 页。

⁹⁰ 同上，第 1-2 页。

⁹¹ 《关于艾滋病毒/艾滋病对教育的冲击的倡议》：由联合国教科文组织和国际教育规划研究所联合协调，有 20 多个伙伴方参加，包括联合国机构、双边发展机构和非政府组织。

《早年儿童养育和教育》：由早年儿童养育和教育咨询组领导。

《残疾人受教育的权利：扩大教育对象的范围》：联合国教科文组织和奥斯陆大学为此设立了一个联合秘书处，秘书处的指导委员会由下列方面组成：国际残疾人组织、联合国儿童基金会、世界银行、经合发组织和北欧国家的国家教科文组织委员会。

《农村人民的教育》：这是粮农组织的领导机构，同 57 个伙伴方合作，包括：教科文组织、世界粮食计划署、美国国际开发署、非洲教育发展协会、各非政府组织等。

《紧急情况和危机状态下的教育》：教科文组织建立了一个机构间桥梁，称为《紧急情况下教育国际联络网》，包含了 85 个成员组织和 570 个个体成员，指导小组由下列组织组成：美国援外合作组织、国际拯救儿童联盟、国际拯救委员会、挪威难民理事会、联合国教科文组织、联合国难民署、联合国儿童基金会、世界银行。

《将资源重点用于有效学童保健》：这项倡议的伙伴方有：联合国教科文组织、联合国儿童基金会、世界卫生组织、世界银行、粮农组织、联合国发展中国家办事处、以及若干非政府组织。

《教师和教育质量》：这个主导机构是由劳工组织、联合国教科文组织和教育国际联合组成。

《联合国女童教育倡议十年》：由联合国儿童基金会协调，开放由所有机构和组织参加，包括双边援助方在地方上工作的非政府组织。

《联合国扫盲十年中的识字运动》：由联合国教科文组织负责协调，伙伴方包括：粮农组织、联合国艾滋病方案、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国难民署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、世界卫生组织和世界银行。

⁹² 教科文组织，《2003/4 年全民教育全球监测报告》，第 263 页。

⁹³ 联合国教科文组织，《实现《达喀尔全民教育行动纲领》的国际战略》，第 32 页。

⁹⁴ 见下文脚注 155 及本报告第 94 段。

⁹⁵ 《达喀尔行动纲领》第 19 段要求教科文组织“在协调全民教育合作伙伴和维持其合作热情方面继续执行其任务。为此，教科文组织总干事将每年召开一次高级别的、小型的和灵活的小组会议。它将作为加强政治决心和动员技术和财政资源的手段”。会议将收到一份“监测报告”。《行动纲领》第 16 段规定：“各国应支持于 2002 年拟订全面的国家全民教育规划”。这种国家的全民教育规划应具有拟订的内容。第 9 条声称：“这些规划应当与更为广泛的脱贫与发展规划相结合……这些规划要解决基础教育长期资金不足的问题……”。这些规划还应“提出明确的措施，来解决目前没有学习机会的人所面临的具体问题，要坚决支持女青少年的教育和实行男女平等”。第 17 条设想：“国际社会的合作伙伴便可有计划、有步骤地展开工作。每个合作伙伴将根据各自的相对优势支持各国的全民教育规划，确保解决资金方面的不足”。第 21 条声称：“实现全民教育将需要各国追加经费，需要双边和多边援助方为教育增加发展援助，减少债务，估计每年约需要 80 亿美元。因此，各国政府和各种双边和多边援助方，包括世界银行、地区开展银行、社会各界和各种基金会，应作出新的和具体的财政承诺，这是极其重要的”。

⁹⁶ 联合国教科文组织，《2002-2003 年经核可的方案和预算》，第 13-14 页。“对成员国提供援助时，重点应放在帮它们拟订国家的全民教育计划，使计划配合全民教育的目标、优先秩序和主题，成为较广泛的发展规划和减贫战略框架中的一环。从大方面看，方案应鼓励设计教育政策，改善方案，进行改革，让它们能多利用有关的研究、最新信息和最好的创新办法”。

⁹⁷ L. Jallade、M. Radi、S. Cuenin, 《国家研究政策和方案与国际合作联合国教科文组织可发挥什么样的作用?》(巴黎, 联合国教科文组织, 2001 年), 该书详细地说明了制订一套现代化的教育政策所牵涉到的种种复杂问题, 主张方案应为伙伴国所充分拥有, 教育方面的外部行为者应设法使它们的援助更为协调一致。

⁹⁸ 本监察员于 2002 年 5 月到埃塞俄比亚进行访问时, 为教育部长 G. 祖迪埃女士接见, 她说: 埃塞俄比亚的教育部门发展方案 1 和 2 是同援助国一起拟订的, 在拟订过程中已充分地考虑到全民教育目标, 埃塞俄比亚的《减贫战略文件》也已纳入了全民教育目标, 现在, 联合国教科文组织又主张埃塞俄比亚政府从事另一项方案拟订工作, 政府很难作到这一点, 因为它手头的资源已经很不充分, 这样作会对单薄的资源造成更大的压力。

⁹⁹ 联合国教科文组织, 《一项实现达喀尔《全民教育行动纲领》的国际战略》, 附录 1, 第 33 页, 以及附录 4, 第 38 页, “评估国家全民教育计划所用的标准”。令人惊讶的是, 在《总干事关于落实《达喀尔行动纲领》的工作和后续行动的进度报告》(联合国教科文组织文件 166 EX/7, 巴黎, 2003 年 2 月 18 日) 仍然把很大部分的重点放在拟订新的一套国家全民教育计划上面。

¹⁰⁰ 同上, 第 12 页。

¹⁰¹ 2002 年 11 月 27 日, 欧洲委员会同联合国教科文组织和世界银行于布鲁塞尔联名召开了一次《普及教育快行道倡议》会议, 由加拿大(当时担任 G8 集团的主席)和荷兰共同主持会议; 其后, 又于 2003 年 3 月 25 日在巴黎举行了另一次《普及教育快行道倡议》会议, 由法国作为 G8 集团的主席和荷兰(后为挪威代替)联合主持。这里参考的是这两次会议得出的结论。这样的援助方会议每年举行两次, 一次在年初发展委员会之前, 一次在 11 月联合国教科文组织高级别小组会议之后。

¹⁰² 联合国教科文组织, 《达喀尔行动纲领——全民教育: 实现我们的集体承诺》第 19 条。

¹⁰³ John Daniel 和 Abhimanyu Singh, “实现全民教育目标: 联合国教科文组织的任务”, 《2003 年英联邦教育伙伴关系》(伦敦, 2003 年), 第 7 页。

¹⁰⁴ 在阿布贾召开的教科文组织高级别小组会议采取了一项自我评审的立场, 要求联合国教科文组织确保今后的高级别小组会议确实有高级别的人士参加, 因为他们才有能力针对全民教育目标作出政治方面的承诺。同时认识到, 有必要较灵活的看待全民教育规划工作, 在规划过程中要考虑到每个国家的具体情况。高级别小组会议把每个国家的全民教育计划纳入该国发展计划的较广泛框架内, 鼓励教科文组织多利用世界银行的减贫战略和《快行道倡议》所带来的机会, 这些战略和倡议为高级别小组所欢迎, 得到它明确的支持。

¹⁰⁵ 《全民教育监测报告》(巴黎, 联合国教科文组织, 2001 年 10 月)为联合国教科文组织所编写, 由各全民教育伙伴方提供了资料。高级别小组会议是这份《监测报告》的对象, 对报告的质量并不认为完全满意, 决定把《全民教育全球监测报告》交给一个独立的《全民教育全球监测报告》小组负责编写。《2002 年全民教育全球监测报告: 全民教育——全世界都走上正轨了吗?》于 2002 年 10 月发表, 《2003/4 年全民教育全球监测报告: 性别和全民教育——往平等跃进》于 2003 年 11 月发表。并见网址: <http://www.efareport.unesco.org/>。

¹⁰⁶ 于 2000 年 11 月、2001 年 9 月、2002 年 6 月、2003 年 7 月。

¹⁰⁷ 联合国教科文组织, 《全民教育高级别会议——第二次会议: 2002 年的报告》, 第 27 页; 全民教育高级别小组第三次会议的公报(新德里, 印度, 2003 年 11 月), 第 16 段。

¹⁰⁸ 联合国教科文组织/世界粮食计划署的合作方案由这两个组织分担。联络处雇用两名联络员、一名助手, 联络处的经费由世界粮食计划署拨款, 联合国教科文组织则免费对世界粮食计划署提供它的人员服务。粮食署的技术支助部门拨款资助驻地人员的费用。

¹⁰⁹ 联合国教科文组织《2003/4 年全民教育全球监测报告》, 第 255 页: “《2002 年全民教育报告》……认为, 联合国教科文组织在解释达喀尔会议所授予它的协调任务时, 态度过于保守。这点至今没有改变。”

¹¹⁰ 联合国教科文组织《达喀尔行动纲领》, 第 16 段。

¹¹¹ 联合国教科文组织统计协会, 《2002-2007 年中期计划》(蒙特利尔, 2001 年), 第 24 页。联合国教科文组织于 2001 年对国际统计协会拨款 340 万美元。根据国际统计协会的估算, 在 2002-2007 年间, 它拨自教科文组织的经费、加上自愿捐款, 共达 3,500 万至 3,700 万美元。

¹¹² 在联合国教科文组织三十二届大会上, 应教科文组织总干事的邀请, 于 2003 年 10 月 3 至 4 日举行了一次部长级圆桌会议, 讨论教育的质量问题。这次圆桌会议所发表的部长公报见教科文组织网址: www.unesco.org。部长们要求“对教育质量标准的性质作一番认真思考”, 除其他外, 还主张: “对学生在教育制度下所获得的成果进行评估”, 并鼓励“国与国之间分享研究工作的成果”。

¹¹³ 《减贫战略文件》的经合组织和发展中国家的小组。“2003 年的《减贫战略文件》评估框架: 数学、阅读、科学以及传授知识和技能的问题”。小组所得出的结论很有启发性。见网址: www.pisa.oecd.org。

¹¹⁴ G8 集团首脑会议的声明：在加拿大的主持下，G8 教育特设工作组发表了一份报告：《全民教育的新重点》，报告里声称：“我们鼓励从事教育数据活动的国际机构增加彼此间的协调，以便尽量减轻给予发展中国家的负担，改进教育数据的质量，使数据能够更为一致。要想在全民教育方面取得真正的进展，就不能没有可靠的评估和测验。援助国应帮助发展中国家建立起必要的机构能力”。并见网址：www.g8.gc.ca/2002。

¹¹⁵ 2001 年 11 月 7 日 E/ICEF/2001/13 号文件，及 2001 年 12 月 11 日 Corr.1,《2002-2005 年中期战略计划》。其他三项组织方面的优先事项是：进行防疫“加”运动；抗拒艾滋病毒/艾滋病；改进对儿童的保护，使他们免受暴力、剥削、虐待和歧视。在这里值得一提的是联合国儿童基金会每年发表的高质量的刊物《世界儿童状况》，其中也包含了教育方面的数据；特别参看《1999 年世界儿童的状况》，该份刊物完全以教育为主题。

¹¹⁶ E/ICEF/2001/13, 第 17 页，第 42 段。

¹¹⁷ 同上，第 21 页，第 47 段。

¹¹⁸ 这两个组织已正式同意解散联合教育委员会，该委员会于 1989 年设立，包含一系列的机制，通过这些机制在各级进行合作。关于这两个组织的合作范围，在 2003 年给予它们的执行局的一份报告中有报导。

¹¹⁹ 联合国教科文组织方案司，《女童教育：2002 年的进展分析和成就》(纽约，2003 年 5 月)，第 3 页，内容提要。被选出的 25 个国家为：孟加拉国、玻利维亚、布基纳法索、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、几内亚、印度、尼日利亚、巴基斯坦、坦桑尼亚、也门、赞比亚、(上述国家为世界银行的“快行道”国家)，以及：阿富汗、贝宁、不丹、中非共和国、乍得、吉布提、厄立特里亚、马拉维、马里、尼泊尔、巴布亚新几内亚、苏丹、土耳其。选择这些国家的标准为：它们都是在男女入学方面差距较大的国家(差额 10%以上)、女童入学率非常之低的国家(低于 40%)、女童失学率非常之高的国家(高于 100 万)、严重受艾滋病毒/艾滋病危害的国家、出现内部冲突的国家(有可能全部损失过去所得的成就)、属于世界银行领导的《普及教育快行道倡议》的国家；联合国儿童基金会声称，它在形成这项倡议方面发挥了主要作用。“新的战略是要确保从《快行道倡议》取得最大程度的相互配合，作为实现达喀尔全民教育目标全面努力中的结合部分”。

¹²⁰ 同上，第 10 页。联合国儿童基金会认为，世界银行的《普及教育快行道倡议》没有充分注意两性的问题，因此，所有同世界银行于 2003 年 6 月在布基纳法索举办了一个区域讲习班，专门探讨对全民教育投资的方法，特别针对两性的不平等和其他方面的失衡。

¹²¹ 同上，第 13 页。这一方面面临的一个主要问题是，没有可靠的数据，按照儿童基金会的说法，这可能“使我们无法作出努力，以确保男童女童在成绩上取得平等”；“在联合国儿童基金会的赞助下，对如何全球性地评估学业成就的问题进行了一项审查研究，结果发现，目前设有国家监测方案的 23 个国家里，大部分都没有一套完善的评估学习成绩的制度，基本上还是靠会考，或由国际人员来评估”。此外，还有另外一个困难，就是：要评估读和算的能力比较简单(尽管可能不容易要求一些国家经常地监测学习成就)，但是，要评估生活能力，就大有问题了。联合国儿童基金会承认，在这领域里还需要作出更多的工作。

¹²² 同上，第 3 页，内容提要。

¹²³ 联合国儿童基金会很清楚这方面出现的空白，正在努力设法解决这个问题，至少部分也出于为了它本身组织上的理由。

¹²⁴ 这是联合国评价小组在发展援助委员会和经合发组织合办的讲习班上所提出的意见，讲习班题为“发展评价的伙伴——学习和责任”，第一课：“评价做法”，第 4 页(巴黎，2003 年 3 月 25-26 日)。

¹²⁵ 2003 年 7 月 8 日 E/2003/L.20 号文件，第 12 段：“能力建设”；第 16 段：“评估经济及社会理事会关于落实联合国大会 2001 年 12 月 21 日 A/RES/56/201 号决议方面的进展的决议草案”，提出：每 3 年针对联合国系统的发展行动进行一次政策审查。

¹²⁶ 1994 年开罗国际人口与发展会议《行动纲领》在关于“教育、人口和可持续发展”的第十一章中，特别提出教育的目标是：“(a) 普及高质量的教育，优先重视初级和技术教育、职业培训、扫盲和在接受、坚持和支持教育方面消除性别差别；(b) 促进年轻人的非正式教育，保障男女有平等机会进入识字中心；(c) 增加和改进课程内容，提倡更负责、更有意识地对待人口与可持续发展的相互关系；保健问题，包括生殖和心理健康；性别的平等”。见联合国人口基金，《2002 年世界人口状况：人民、贫穷和可能性》(纽约，联合国人口基金，2002 年)，第 50 页。“普遍完成小学教育被定为一个二十年的目标”，其后，在国际人口与发展会议后第五年进度审查时，又加以修改，制订了“新的教育目标……：在 2015 年之前实现普及小学教育，在 2010 年之前把男童女童的小学入学率至少增至 90%，在 2005 年之前把妇女和女童的文盲率减至 1990 年的半数”。

¹²⁷ 联合国教科文组织，《最后报告》，世界教育论坛，达喀尔，第 46 页，世界教育论坛召开方的联合声明(巴黎，联合国教科文组织，2000 年)。

¹²⁸ Delia Barcelona，《联合国人口基金对全民教育的支助》，联合国人口基金内部工作文件(2001 年 5 月 18 日)，第 2 页。

¹²⁹ 这个数额不包括联合国人口基金划出为防止艾滋病毒教育的资源，也不包括拨给国别方案活动的经费，因为联合国人口基金秘书处声称，财政监测系统目前还不能提供这方面的数据。

¹³⁰ 巴塞罗那，前引书，第 4 页。

¹³¹ 世界粮食计划署，《全球学校供膳运动》传单，第 1 页。世界粮食计划署执行主任詹姆斯·莫里斯说，“对一个贫穷的孩子提供食物和教育，是我们为那个孩子的成长、以及为那个孩子的国家所能做的最重要的工作”，同上，第 1 页。

¹³² 目标是：“由捐助方提供更多的资助，以满足环境卫生、保健和教育方面的需要，例如：改进教员的培训，建筑较好的教室，确保更多的贫穷孩子不但能吃的饱，同时也能接受比较好的教育”，世界粮食计划署，《全球学校供膳运动》，《通过上学来逃避饥饿》，单行本(罗马，世界粮食计划署，2001 年 7 月)。2002 年的数字见世界粮食计划署，《全球学校供膳报告》(罗马，世界粮食计划署，2003 年)，第 4 页。

¹³³ 有些国家的政府专门对世界粮食计划署的学校供膳活动捐款，这些国家包括：安道尔、孟加拉国、比利时、加拿大、欧洲委员会(欧援组织和欧洲共同体人道主义事务处)、法国、洪都拉斯、意大利、卢森堡、挪威、瑞士和美国。此外，还有一系列的私营公司、非政府组织和许许多多的个人也作出了捐献。世界粮食计划署利用了有些捐助方的多边捐献去支持学校供膳活动。这些捐献并不一定是专门针对学校供膳的，由世界粮食计划署决定如何将之分配。情报来自世界粮食计划署学校供膳支助股。

¹³⁴ 据估计，约有 4 亿的学龄儿童受到泥土传播的蠕虫和血吸虫感染，发病率相当之高。

¹³⁵ 数字来自联合国教科文组织，《2002 年全民教育全球监测报告》，第 244 页。

¹³⁶ 世界粮食计划署，《全球学校供膳报告》，第 23 和其后各页。调查的方法和工具以及评估指数为：上学率、入学率、成绩，对范围广泛的教育需要提供了不少信息，包括：一般的学习环境、教师的资历、女生对男性教师的比例等。

¹³⁷ 同上，第 16 及其后各页，详尽地解释了《阿尔戈斯项目》。世界粮食计划署，《2002 年全球学校供膳报告》，第 37 页，说明：示范项目测验的结果令人深为鼓舞。

¹³⁸ “世界粮食计划署认为，要对世界上 3 亿营养不良的儿童提供全球学校供膳方案是完全有可能实现的”。以平均每天 19 美分、即等于每年 34 美元，就可供一个孩子在学校吃饭。世界粮食计划署，《通过上学来逃避饥饿》，关于学校供膳的单行本。

¹³⁹ 联合国儿童基金会已派一名人员参加世界粮食计划署学校供膳支助股的工作，以便在国家一级加强两个组织间的协调；世界粮食计划署同联合国教科文组织也作出了类似的安排(见第 70

段)。见 2002 年 10 月 18 日 WFP/EB/2002/INF/23 号文件关于学校供膳的资料说明，第 7 页。同私营部门的伙伴关系也在增多，见世界粮食计划署，《全球学校供膳报告》，第 12 及其后各页。

¹⁴⁰ 世界粮食计划署，《通过上学来逃避饥饿》，关于学校供膳的单行本。

¹⁴¹ 本监察员在 2002 年 5 月到埃塞俄比亚进行访问时，发现，埃塞俄比亚在这领域没有同粮农组织或联合国儿童基金会合作，唯有世界粮食计划署单独发起了有效的学校供膳示范项目。本监察员到秘鲁进行访问之后，由于访问的结果，已设想在阿亚库乔由联合国人口基金、联合国儿童基金会和世界粮食计划署搞新的合作方式。

¹⁴² 世界粮食计划署，《全球学校供膳报告》，第 11 页。“两个机构拟定了一个最低限度的一揽子项目，向所有学校提供保健、教育和环境卫生方面的协助”，但是，这还要配合具体的国家和学校的需要。

¹⁴³ 见劳工组织网址：<http://www.ilo.org/childlabour>。

¹⁴⁴ 亚洲和太平洋地区童工人数最多，5 至 14 岁年龄组的童工有 1.273 亿，其次是撒哈拉以南非洲，童工有 4,800 万人，再其次是拉丁美洲和加勒比，有 1,740 万童工。

¹⁴⁵ 劳工组织的行动目标是：彻底消除《1973 年劳工组织最低工资公约》(第 138 号文件)以及《1999 年劳工组织最恶劣形式童工公约》(第 182 号文件)所下定义规定的童工。

¹⁴⁶ 由 30 个捐方供资，包括若干雇员组织、工会和市政府。

¹⁴⁷ 劳工组织，《童工和教育——一个《废除童工国际计划》的前景》，其中详尽地说明了教育方案的活动；并见《关于男女角色和童工的事实》，其中提到有必要分析男女童工的角色；以及关于国际发展部资助的劳工组织/国际发展部《伙伴框架协议——支助废除《童工国际计划》性别主流化的工作》。网址：<http://www.ilo.org/childlabour>。

¹⁴⁸ 主导机构为：劳工组织、教育国际和教科文组织。这点，于 2001 年为全民教育工作组所同意，并见注 91。

¹⁴⁹ INDISCO 土著人民和部落人民方案按照第 169 号劳工组织公约负责研究土著和部落人民如何受到排斥机制的影响。

¹⁵⁰ 劳工组织进一步改善《减贫战略文件》程序的工作已为本报告所强调，见第 143 段。

¹⁵¹ 关于将废除童工的努力加以主流化、与发展中和减贫战略相结合的详细情况，见网上的一些新倡议，例如《废除童工发展政策网络》(DPNet)、《危险童工网络》(HCLNet)等，并见 <http://www.ilo.org/childlabour>。

¹⁵² 卡罗尔·贝拉米，前引书，第 7、第 12 页，图 4：“国际教育的里程碑”。其他教育方面重要的法律文件包括：《消除一切形式种族歧视国际公约》(1969 年)、《经济、社会、文化权利国际盟约》(1976 年)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979 年)、《儿童权利公约》(1989 年)。

¹⁵³ 第 2626 号决议 XXV, A/8124 号文件和 Add.1, 第 18(b)段。

¹⁵⁴ 联合国大会第 35/56 号决议，附件，第 46 段。

¹⁵⁵ 这些会议包括：

世界儿童问题首脑会议，1990 年*

联合国环境与发展会议(里约热内卢，1992 年)*

世界人权会议(维也纳，1993 年)*

特殊需要教育世界会议：机会和质量(萨拉曼卡，1994 年)*

国际人口与发展会议(开罗，1994 年)*

社会发展问题世界首脑会议(哥本哈根，1995 年)*

第四次妇女问题世界会议(北京，1995 年)*

普及教育协商论坛十年中期会议(安曼，1996 年)*

第五次成年人教育问题国际会议(汉堡，1997 年)*

国际童工问题会议(1997 年)*

关于儿童问题的联合国大会特别会议(纽约，2002 年)

可持续发展问题世界首脑会议(约翰内斯堡，2002 年)

注有星号的国际会议都得到达格尔会议(2000 年)的认可，欢迎各方在那些会议上所作出的承诺。

¹⁵⁶ 联合国扫盲十年：普及教育；《国际行动计划》；执行联合国大会第 56/116 号决议，概要；2002 年 7 月 16 日 A/57/218 号文件，第一页和 Corr.1；2003 年 1 月 16 日第 57/166 号决议，执行部分第 8 段。

¹⁵⁷ 进一步细节见《千年项目》网址：www.unmillenniumproject.org/html/。

¹⁵⁸ 2002 年 8 月 16 日 A/57/319-E/2002/85 号文件，第 2-3 页，第 5、8 段。见联合国开发计划署《2003 年人类发展报告》，投入目标的新资金资源，第 147 页，其中列出了所有至今所作关于增加援助的承诺。

¹⁵⁹ 由联合国大会 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)所设立；其职权由 2001 年 12 月 10 日第 56/52 号决议加以延长。

¹⁶⁰ 2003 年 3 月 10 日 A/58/6 第 26 节，巴勒斯坦难民，概览：26.3、26.6、26.7，2004-2005 年两期拟议方案预算，第四部分，人权和人道主义事务。

¹⁶¹ 国际开发协会，它的援助重点是最贫穷的国家，向它们提供免息贷款和其他服务。

¹⁶² 世界银行集团人类发展网，《教育部门战略》(华盛顿，世界银行，1999 年 7 月)。

¹⁶³ 参看联合国教科文组织预算；见第 32 段及注 44。

¹⁶⁴ 世界银行，《教育：2002 年财政年度的回顾——主要成就概括》(华盛顿，世界银行，2002 年 9 月)，第 xi 页，前言和内容提要。

¹⁶⁵ 同上，第 44-48 页，附录三，《FY02 新的教育项目摘要》。这些项目是根据下列各贷款合同供资：《方案调整贷款》(APL)、《学习和创新贷款》(LIL)、《部门调整贷款》(SAD)、《具体投资贷款》(SIL)。

¹⁶⁶ 同上，第 xiii 页，前言和内容提要。

¹⁶⁷ 同上。

¹⁶⁸ 同上，第 xii-xiv 页。

¹⁶⁹ Emmerij、Jolly、Weiss, 前引书。

¹⁷⁰ 见世界银行网址：<http://www.worldbank.org/cdf> 和 <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index/htm>。

¹⁷¹ 那些批评《普及教育快行道倡议》的人声称，《快行道倡议》没有充分地反映对女童教育的优先，这是令人惊讶的。

¹⁷² 发展委员会，《活跃经济下的教育：朝向全民教育加速进展的行动计划》(DC 2002-0005/Rev1, 2002 年 4 月 9 日)，第 2 页 b 段。

¹⁷³ 在 2001 年 7 月的热那亚首脑会议上，G 8 集团的领导人重申他们所作出的承诺，要帮助发展中国家实现全民教育目标，特别要强调两项千年教育发展目标。并见网址：www.g8.gc.ca/2002。

¹⁷⁴ 世界银行，《普及教育快行道倡议框架》(2003 年 6 月)，与所有《快行道倡议》伙伴机构合作编写。

¹⁷⁵ DC 2002-0005/Rev1, 内容提要。

¹⁷⁶ 世界银行，《普及教育快行道倡议框架》，第 2 页。

¹⁷⁷ 同上，第 5 页。“由受援国拥有的事实；战略的可信程度、优先的公共行动、投资……政策上的承诺、对指示性构架范围的年度目标；单位费用估计，是否配合长期可持续的要求？针对能力问题的战略……现有的数据是否充分？拟议的优先行动是否能提高国家的能力、帮助它们监测和评估成绩？”。

¹⁷⁸ DC 2002-0005/Rev1, 第 11 页，第 14 段。

¹⁷⁹ 同上，第 12 页，第 16-18 段。这些涉及“使用者的费用”(直接由家庭支付)。在这一点上，世界银行明确地摆脱了过去的政策，主张取消使用者费用，因为支付使用者费用使贫穷的家庭无法送孩子上学，特别不利于女孩。“因此，在小学教育里取消使用者费用必须是加速全民教育行动计划的一个结合部分。”艾滋病毒/艾滋病：“这场瘟疫，对教育是一个极大的打击，使教育质量下降，少了上学的孩子，也减少了技术人员、包括教师的人数，也大大地减少了部门的费用。在受艾滋病打击最严重的那些国家里，近乎有 20% 的教员受到艾滋病毒的感染。赞比亚每年就损失 1,000 名教员，几乎达到每年受培训的教员的半数。到 2001 年 12 月时，世界上有 4 千万人受到艾滋病毒感染，其中，有 270 万是 15 岁以下的儿童”。实际上，教育本身就是防止艾滋病毒/艾滋病的一种重要的手段，反过来，教育也是“一个受瘟疫威胁就严重的部门”，因此，世界银行认为，艾滋病毒/艾滋病的问题必须同教育方案相结合。要了解教育在抗拒艾滋病毒/艾滋病斗争中的重要性，不妨读一下人口与发展委员会《2003 年世界人口监测报告》(ESA/P/WP.179, 2003 年 1 月 30 日)。武装冲突：有好几个目前过于落后、无法达到千年发展目标和全民教育目标的国家都是出现武装冲突的国家。在这些国家里，教育制度既使不是严重被破坏，也是被全盘打乱。因此，世界银行认为，极有必要组织援助工作，把这些国家的教育制度重新恢复。这样的援助工作必须在几个方面同时进行，例如：“重新建设学校、加速培训教员、提供适当的教材”。此外，还必须强调把儿童士兵重新平民化。学校的课程能提倡容忍，相互尊重文化、族裔和政治上的分歧。因此，大家都知道，教育是能够帮助一个社会恢复团结的，通过教育，也能避免今后的冲突。

¹⁸⁰ 18 个“快行道”国家是：阿尔巴尼亚、玻利维亚、布基纳法索、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、圭亚那、洪都拉斯、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日尔、坦桑尼亚、乌干达、越南、也门、赞比亚和另外 5 个有大批失学儿童、在分析方面需要获得支助的国家：孟加拉国、刚果民主共和国、印度、尼日利亚、巴基斯坦。

¹⁸¹ 世界银行，《普及教育快行道倡议框架》，第 3、第 16 页，其中声称：印度已不属于“分析性快行道”。“2003 年 3 月，援助国同意，印度的《五年发展计划》可被视为是一种《快行道倡议》，与《减贫战略文件》完全相等”。

¹⁸² “分析《快行道》的行动准则目前由一个伙伴关系工作组在编制”(见注 176)。

¹⁸³ 2002 年 6 月 12 日世界银行新闻公报。

¹⁸⁴ DC2002-2005/Rev1, 第 17, 第 27 段。

¹⁸⁵ 同上。

¹⁸⁶ 联合国教科文组织《2002 年全民教育全球监测报告》，第 177-178 页。尽管《快行道倡议》得到联合国教科文组织、联合国儿童基金会、双边捐助国、欧洲联盟和《全球教育运动》的支

持，认为《快行道倡议》使国际对话和行动感觉到新的紧迫性，但是，也受到了一些批评。这一方面的关注，见联合国教科文组织，《2003/4 年全民教育全球监测报告》，第 247 及其后各页，以及《全民教育工作组第四次会议的报告》(巴黎，2003 年 7 月)，第 13 及其后各页。

¹⁸⁷ 从那个时候起，这一方面的空白似乎已有所填补，因为《快行道倡议》现在经常已被大家称为《普及教育快行道倡议》。

¹⁸⁸ 联合国教科文组织，《2003/4 年全民教育全球监测报告》，第 251 页，概要审查了为《快行道倡议》核可的国家在 2003 年 8 月时所收到的资金承诺的状况，列出，它们所获得的新承诺为数达 2.08 亿美元，第 251 页。

¹⁸⁹ 同上，第 248 页。

¹⁹⁰ 同上，第 252 页。

¹⁹¹ 发展援助委员会的成员如下：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、联合王国、美国和欧洲共同体委员会。

¹⁹² Jean-Claude Faure, 《发展援助委员会通报——发展合作：2002 年的报告》(经合发组织，2003 年)，第四卷，第一期，第 2 页。

¹⁹³ 发展援助委员会网址：<http://www.oecd.org/dac>：一般的理解是：受审查的国家在报告发表之前先核可的报告的内容。这种同等级国家的审查由一个小组负责进行，小组由审查员、发展援助委员会指定的成员国和经合发组织发展局的秘书处组成。

¹⁹⁴ Faure, 前引书，第 77 页；其后各页说明了同等国家审查的方式和后续程序。

¹⁹⁵ 同上，第 222 页，《统计附录》；官方发展援助过去几年的数额如下：1994 年：592 亿美元；1995 年：589 亿美元；1996 年：556 亿美元；1997 年：485 亿美元；1998 年：521 亿美元；1999 年：564 亿美元；2000 年：537 亿美元；2001 年：523 亿美元；2002 年：569 亿美元(临时数字)。

¹⁹⁶ 同上，第 13 页，“援助规模的变化”；经合发组织，《蒙特雷会议之后的官方发展援助前景：最新近的预测》(2003 年 9 月 8 日)。

¹⁹⁷ 同上。

¹⁹⁸ 同上，第 269 页，《统计附录》，表 19：“2001 年按主要用途划分的援助”。关于 1998 年和 1999 年的可比较数额，见《发展援助委员会通报——1999 年发展合作报告》，第 207 页(经合发组织，2000 年)，第一卷，第一期，《统计附录》，表 19：“1998 年按主要用途划分的援助”，以及《发展援助委员会通报——2000 年的发展合作报告》，第 223 页，第二卷，第一期，《统计附录》，表 19：“1999 年按主要用途划分的援助”。

¹⁹⁹ 同上，第 268-269 页，表 19。

²⁰⁰ 同上。

²⁰¹ 经合发组织，《发展援助委员会通报——1999 年发展合作报告》，第 207-208 页，《官方发展援助按部门分配的统计附录》，表 19。

²⁰² 经合发组织，《发展援助委员会通报——2000 年发展合作报告》，第 222-223 页，《官方发展援助按部门分配的统计附录》，表 19。

²⁰³ 必须认识到，许多双边援助国已对基本教育大幅度地增加了援助资金，但是，反过来，却减少了给予全面教育的援助预算，这一方面的援助仍然低于全民教育所预测的需要。见联合国教科文组织，《2003/4 年全民教育全球监测报告》，第 243 及其后各页，对资助情况作了比较全面的分析。

²⁰⁴ 欧洲共同体委员会，《欧洲共同体委员会对欧洲理事会和欧洲议会所发函件，分析对发展中国家减贫的同时所进行的教育和培训工作》(COM(2002)116 终)(布鲁塞尔，2003 年 3 月 6 日)，概要，第 2 页。

²⁰⁵ 同上，第 3 页。共同体的战略方针是：“在发展中国家里，将以下列准则为根据：全部门的做法；考虑到宏观经济和预算框架；考虑到穷人的必要和穷人的参与；从广义上讲，教育界和民间社会的参与；支助机构发展、能力建设；监测和成果(指数)；加强协作，使伙伴各方能取长补短。对教育部门的支助应尽可能地在同各方进行对话之后，以部门方案为基础，作为宏观经济支助中的一个部分”。另见第 14 页，第三.2 章，“同工作有关的培训和技能的发展：考虑到教育方面的需要”。

²⁰⁶ 欧洲联盟(8958/02(刊物 147))(布鲁塞尔，2002 年 5 月 30 日)，第 27 页，《理事会和成员国政府代表关于教育和贫穷的决议草案》，第 2 段。

²⁰⁷ 同上，第 3 段。

²⁰⁸ 同上，第 13 页。2002 年 3 月 14 日，经成员国外交部长同意，成员国在蒙特雷发展筹资联合国会议上集体作出承诺，后经欧洲理事会在巴塞罗那核可，决定在今后四年增加它们的全面官方发展援助数量。“巴塞罗那欧洲理事会会议主席的结论第 13 段称：‘根据所作出的承诺，审查用什么方法、在什么期限内使每个成员国达到联合国所议定的官方发展援助占国民总收入的目标，那些尚未达到 0.7%目标的成员国又作出承诺，作为迈出的第一步，各自在今后 4 年中在各自的预算拨款程序里提高它们的官方发展援助数额，而其他成员国则愿意再接再厉，把官方发展援助维持在 0.7%的目标上面，甚至高于该目标，这样，让欧洲联盟的集体官方发展援助能在 2006 年之前达到 0.39%的平均额。有鉴于这个目标，所有欧洲联盟成员国将在它们各自的预算拨款程序里

努力设法在 2006 年之前将官方发展援助至少达到国民总收入的 0.33%.....”在 2002 年里，欧洲联盟及其成员国再次占了全世界官方发展援助额的 50%以上。

²⁰⁹ 同上，第 27 页，第 4 段。委员会赞助世界银行的估算，根据这种估算，投于教育的资金资源有必要增加三倍才能实现千年教育发展目标。

²¹⁰ COM(2002 年)116 终，第 8 页，第二章，第 4 段，“各国和各捐助国的行动”。

²¹¹ 在一个全面框架里加强国家对援助项目的拥有、财政管理和部门方案。

²¹² COM(2002 年)116 终，第 18-19 页。

²¹³ 8958/02(刊物 147)，第 32 页，第 28 段。

²¹⁴ 联合国教科文组织，《2002 年全民教育全球监测报告》，第 13 页：“不同的机构有不同的优先秩序，在规划方面也有不同的做法。联合国教科文组织鼓励国家制订全民教育行动计划。世界银行把普及小学教育视为优先事项，把重点放在实现普及小学教育的战略上。有些双边机构则把千年发展目标视为优先，为此提供项目或预算支助。这种国际上的意见不一，妨碍了国家一级进行必要的对话”。《2003/4 年全民教育全球监测报告》，第 263 页，指出：“在国际言论和现实之间有很明显的差距”，第 263 页。

²¹⁵ 《2003/4 年全民教育全球监测报告》，第六章，“实现我们的国际承诺”，全面概要地审查了多年来双边和多边资源投入教育的援助流动。

²¹⁶ 同上，第 258 页。

²¹⁷ 经济及社会理事会 2003 年 7 月 9 日的 E/2003/L.20 号文件，第 15 段，关于实现联合国大会第 56/201 号决议进展情况的决议草案，对联合国系统实际发展活动进行了一项 3 年期的全面政策审查。

²¹⁸ 发展援助委员会在这领域作出了重要的工作。另见在罗马举行的标准化问题高级别论坛的讨论结果，即《罗马标准化宣言》(罗马，2003 年 2 月 25 日，网址：www1.worldbank.org/harmonization/rome，以及《通过网上伙伴关系将援方的做法加以标准化》，网址：<http://web.worldbank.org/wbsite/external/news>。

²¹⁹ 联合国开发计划署，《2003 年人类发展报告》，第 147 页。

²²⁰ 2003 年 9 月 2 日 A/58/323，第 91 段，“执行秘书长的《联合国千年宣言》报告”。

²²¹ 2001 年 9 月 6 日 A/56/326，“朝向实现联合国《千年宣言》的路线图”，2002 年 7 月 31 日 A/57/270，“实现联合国《千年宣言》” 2002 年 9 月 27 日 A/57/270/Corr.1 和 2003 年 9 月 2 日 A/58/323，都是联合国秘书长的监测报告：并参看 Jan Vandenmoortele，开发计划署发展政策局，《千年发展目标到底是否可能实现？》(纽约，2002 年 6 月)。

²²² 联合国开发计划署，《2003 年人类发展报告》，第 35-36 页，也认为：“建设统计能力”是“前所未曾提出过的要求，是一个急迫性的机会”，因为明显地有必要由国家提出要求，改善国家的战略和制度，日益有效地使用资源，改进合作和协调，加强国际数据系统。

²²³ 联检组关于联合国重视成绩做法的报告：“落实联合国《千年宣言》”(JIU/2002/2)，其中说明了这种程序的不同方式的做法，讨论了不同行为方所编写的文件；见联检组网址：<http://www.unsystem.org/jiu>。

²²⁴ 见世界银行网址：<http://www.worldbank.org/povertv/strategies/review/index>。

²²⁵ 另见第 54 段。

²²⁶ 见网址：<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>。

²²⁷ 除其他外，另见国际货币基金和世界银行于 2002 年 3 月联合编写的报告：《审查临时《减贫战略文件》和正式《减贫战略文件》的初期经验》(2002 年 3 月 26 日)，这份报告对《减贫战略文件》在这方面所取得的经验作了一次非常有用的评价。关于进一步的评价，参看世界银行网址：<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index>。

²²⁸ 发展委员会，《《减贫战略文件》：落实工作的进展》，由世界银行和国际货币基金组织工作人员编写(DC2003-0011, 2003 年 9 月 6 日)。这份文件报称：《减贫战略文件》总数已达 32，此外，另有 21 个国家也开始从事这方面的进程，已完成了它们的临时《减贫战略文件》。

²²⁹ 国际货币基金组织和世界银行，《审查《减贫战略文件》的做法》，第 48 页。

²³⁰ 联合国开发计划署，《2003 年人类发展报告》，第 20、22 页：“国际货币基金组织和世界银行应同伙伴国合作，议定一套宏观经济框架，包括提供足够的外部资助，以便实现千年发展目标”。

²³¹ 联合国开发计划署新闻公报，“重新对千年发展目标作出承诺：呼吁 8 国集团作出行动”(纽约，2003 年 5 月 29 日)，“在 1990 年代，实际上有 54 个国家变得越来越穷”。

²³² 联合国开发计划署，《评审联合国开发计划署在《减贫战略文件》进程中的作用——卷一：主要报告》(纽约，联合国开发计划署，2003 年 9 月)，第 8 页，也得出同样的结论：“联合国开发计划署应更充分地参加《减贫战略文件》作为这进程的伙伴方”。

²³³ 联合国教科文组织，《实现达喀尔《普及教育行动纲领》的一项国际战略》，第 32 页。

²³⁴ 联合国经济和社会事务部，《非洲的能力建设：有效的援助和人力资本——发展政策委员会第四届会议(2002 年 4 月 8 至 12 日)的报告》(纽约，联合国，2002 年)，第 23 页。报告的前言，第 i 页，指出：“有必要建立起非洲援助和发展的门户，对非洲所有的发展和援助项目、包括非政府组织的发展和援助项目，都应通过这门户流向受援国”。

²³⁵ 联合国教科文组织，《2003/4 年全民教育全球监测报告》，第 244 页，第六章。见网址：www.efareport.unesco.org；联合国教科文组织，《2003 年高级别小组会议的公报：新德里声明》(印度，2003 年 11 月)，第 7 段，要求援助国和国际机构“缩小目前在支助基本教育方面的差距……提供必要的外来支助，以便在 2015 年实现两性平等的目标以及普及小学教育的目标……扭转官方发展援助总额不断下降、目前仍然低于 1990 年代初期水平的状况”。我们必须认识到，关于援助承诺的数据每年都在变动，因为援助机构记录的是一年当中所作的承诺，而不是该年所真正拨出的款项。

²³⁶ 联合国开发计划署，《2003 年人类发展报告》，第 96-97 页。“只有 60%到 80%的教育援助真正是花在受援国里，其他部分则是用在援助国里，包括：对发展中国家的国民提供培训、支付富国的咨询人员和教员的费用等。经费这样用法并不是最有效的。技术援助可能损害到受援国本国的教育机制，因为有时对受援国的教育当局提供太多意见，要求当局建立过于复杂的制度，令当局无所适从”。

²³⁷ 同上，第 v 页，前言。

²³⁸ 同上，第 v-vi 页。

²³⁹ Faure, 前引书，第 323 页，用世界银行地图为基础的技术说明。

²⁴⁰ 国际货币基金组织和世界银行合设的发展委员会 2003 年 9 月的会议要求对筹资工作写一份进度报告，说明在落实《快行道倡议》方面所吸取的经验，供 2004 年的会议审议。

²⁴¹ 见网址：<http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtm>。

²⁴² 这 7 个小组里有一个专门从事教育工作，见网址：<http://www.weforum.org/>。

²⁴³ 这个组织由 19 个国家代表、7 个区域联盟的代表、10 国际网络和组织的代表组成，见网址：<http://www.campaignforeducation.org/>。

²⁴⁴ 这些和其他的重要文章，例如，“能不守信用吗？为什么援助方必须对《普及教育行动纲领》履行它们的承诺”，见《全球教育运动》网址：<http://www.campaignforeducation.org/>。

²⁴⁵ 联合国教科文组织，《2002 年全民教育全球监测报告》，第 139 页，表 4.3。Bruns、Mingat、Rakotomalala, 前引书，第 111 页，估计每年数额为 50 亿至 70 亿美元。

²⁴⁶ 同上，第 163 页。

²⁴⁷ A/55/1000(2001 年 6 月 26 日)，《发展筹资问题高级别小组的报告》。

²⁴⁸ 同上第 27 页。

²⁴⁹ 同上。

²⁵⁰ 国际资金设施的报告(2003 年 1 月)，见联合王国财政部网址：<http://www.hm-treasury.gov.uk/>，以及见联合王国国际发展部网址：<http://www.dfid.gov.uk/>。

²⁵¹ 同上，第 1 节：“建议”，第 1.17 和 1.18 段。

²⁵² 同上，第 5 节，第 5.10 段。

²⁵³ A/58/216(2003 年 8 月 5 日)，《落实在发展筹资问题国际会议上所作的承诺和协定、以及后续行动》，秘书长的报告。

²⁵⁴ 见网址 <http://www.wider.unu.edu/research/research-menu.htm>。

-- -- -- -- --