



人权理事会

第三十五届会议

2017 年 6 月 6 日至 23 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

受教育权问题特别报告员的报告：通过非正规教育落实 受教育权*

秘书处的说明

秘书处谨此向人权理事会转递受教育权问题特别报告员依照理事会第 8/4 和 26/17 号决议编写的报告。

受教育权应该有终身保障，即从幼年到成年及老年均有保障。但如今估计有 2.63 亿少年儿童没有上学。世界各地有约 7.75 亿名成年人不识字，其中三分之二是妇女。根据可持续发展目标和《仁川宣言：2030 年教育：实现包容和公平的全民优质教育和终身学习》的承诺，教育系统需要让更多的人有学习机会，并需要使学习途径多样化。

特别报告员认为，非正规教育方案能提供以学员为中心的灵活手段，改善教育成果。这对女孩和处境不利的群体特别有用，包括残疾儿童、少数群体、农村儿童、贫困儿童等。这些儿童在没有上学的人中所占比例特别高。如果非正规教育方案便于普及，便于利用，便于接受，便于因地制宜调整，各国就能落实受教育权，使受正规系统排斥的人能接受教育。此外，这种方案能推进全面学习目标，支持落实文化和语言权利。

报告员呼吁各国承认非正规教育是一种灵活、成本效益高的方法，能提供高质量教育，帮助各国履行落实受教育权的义务。

* 本文件迟交，是为了反映最新情况。



受教育权问题特别报告员的报告：通过非正规教育落实
受教育权

目录

	页次
一. 导言.....	3
特别报告员开展的活动.....	3
二. 非正规教育的定义.....	4
三. 法律和规范框架.....	5
A. 国际法律文书.....	5
B. 国家法律框架.....	6
C. 基于权利的全面教育.....	7
D. 通往正规教育的桥梁.....	7
E. 承认、认证、核证.....	7
F. 国家教育资格框架.....	8
四. 开展非正规教育，落实受教育权.....	8
五. 资助非正规教育.....	14
六. 评价和数据收集.....	15
七. 加强非正规教育.....	16
八. 结论和建议.....	17

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 8/4 和 26/17 号决议编写的。受教育权问题特别报告员在报告中审视了非正规教育如何被用来逐步落实受教育权的问题，特别是如何帮助没有受正规教育机会的人接受教育。
2. 受教育权意味着每个人都有终身学习的权利，能利用幼年保育、教育及成年学习方案。这项权利要求各国政府立即为所有人提供免费、普及、高质量的初等教育机会，并逐步提供各级教育机会，而无任何歧视。
3. 2000 年至 2015 年，各国政府实现普及初等教育和教育中性别均衡的努力，根据千年发展目标来衡量，世界各地都取得了重大进展。可持续发展目标和《仁川宣言：2030 年教育：实现包容和公平的全民优质教育和终身学习》获得通过后，各国政府的目标范围有了扩大，现包括普及中等教育和逐步推广终身学习机会。
4. 但差距依然很大。估计有 6,100 万小学年龄儿童、6,000 万初中年龄儿童和 1.42 亿高中年龄儿童没有接受正规教育。¹ 没有上学的儿童人数在撒哈拉以南非洲尤其多，有 2,980 万，占全世界没有上学的儿童人数的将近半数。大约有 7.75 亿名成人没有达到最基本的识字水平，其中三分之二是妇女。在撒哈拉以南非洲，42% 的学生小学毕业后即不再上学；在南亚和西亚，这个数字是 33%。² 由于存在基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会本源、财产、出生或其他状况的歧视，处境脆弱或受社会排斥的群体难以得到教育。在人人能获得终身学习机会之前，经常有必要制定灵活的创新战略。
5. 尽管各国最近承诺提供普及、免费、高质量的初等教育和初中教育，但估计有 1,500 万名女孩和 1,000 万名男孩可能永远得不到任何正规教育。³ 没有上学人数多的国家必须推行非正规教育方法，包括提供“第二次机会”，开设速成学习方案和成人识字方案，保护每个人的受教育权。
6. 鉴于一些国家正规教育系统无法满足所有人的需要，特别报告员在本报告中审议了非正规教育可如何实际应对这些国家面临的挑战的问题。她还审议了非正规方案卓有成效的情况，并突出介绍了一些例子。最后，特别报告员就如何加强非正规教育并利用非正规教育落实受教育权的问题提出了建议。

特别报告员开展的活动

7. 在本报告所述期间，特别报告员向大会提交了一份报告(A/71/358)，其中阐述终身学习和受教育权的问题。

¹ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，“不让一人落伍：普及初等和中等教育进展如何？”第 27 号政策文件/第 37 号概况介绍(2016 年 7 月，巴黎)。

² 教科文组织统计研究所，《全球教育摘要——留级和辍学的影响》(2012 年，巴黎)。

³ 教科文组织统计研究所和联合国儿童基金会(儿基会)，《弥补以前的不足，重新承诺普及教育：失学儿童问题全球倡议的结论》(2015 年，蒙特利尔)。

8. 2016 年 9 月 5 日至 7 日，特别报告员出席了东非区域协商会，议题是拟订基于人权的指导原则，规定国家对私立学校的义务。协商会由开放社会基金会教育支持方案、促进经济、社会和文化权利全球倡议和受教育权项目主办。各国政府、民间社会代表、人权组织和专家参加了关于国家对教育(包括私立学校教育)的义务的人权指导原则的拟订工作。

9. 2016 年 11 月 11 日，特别报告员在墨西哥城参加了一次国际讨论会。这次讨论会是在拉丁美洲受教育权运动第九次大会的框架内举行的。讨论会探讨了人权的作用和拉丁美洲增进受教育权的情况。

10. 2016 年 11 月 16 日至 18 日，特别报告员参加了在葡萄牙波尔图举行的葡语国家南南合作方案首次国际讨论会，会议由巴西受教育权运动、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)驻巴西办事处和开放社会基金会主办。会上发布了教科文组织《第三次成人学习和教育全球报告》葡语版，葡语国家民间社会代表聚集在一起，讨论了与各自国家的受教育权有关的问题。

11. 2017 年 1 月 17 日至 19 日，特别报告员参加了一次国际研讨会，题目是“校园暴力和欺凌：从证据到行动”。研讨会由教科文组织和首尔梨花女子大学校园暴力问题研究所共同主办。研讨会上，国际专家、教育部代表、国际组织代表和民间社会组织代表敦促教育决策者依据证据采取行动，创造安全、无暴力的学习环境。

12. 2017 年 3 月 13 日和 14 日，特别报告员参加了欧洲和北美区域协商会，议题是拟订基于人权的指导原则，规定国家对私立学校的义务。协商会由开放社会基金会教育支持方案、促进经济、社会和文化权利全球倡议和受教育权项目主办。各国政府、民间社会代表、人权组织和专家参加了关于国家对教育(包括私立学校教育)的义务的人权指导原则的拟订工作。

13. 2017 年 4 月 4 日至 6 日，特别报告员在巴西圣保罗参加了《战略诉讼的影响力：平等接受高质量教育的机会》发布会。这是开放社会基金会教育支持方案编写的关于巴西、印度和南美情况的比较研究报告。该研究报告是审视在 11 个国家战略诉讼对加强受教育权的影响力的系列研究的一部分。

二. 非正规教育的定义

14. 不正规、非正规与正规教育的区分不是一成不变的。正规教育是指传统上被视为国家办的教育体系，教育由政府安排并提供，经官方认证和承认。非正规教育通常与此相对，涵盖正规系统外的一切有安排、有组织的学习活动。

15. 非正规教育在教育机构内外进行，对象是各种年龄的人，结业时不一定都发证书。非正规教育方案的特点是多样灵活，能迅速对儿童或成人的新的教育需求作出反应。这种教育方案经常为特定群体安排，如年龄超出所属年级的人、没有上过正规学校的人和成人。教学大纲可依据正规教育或新方法，例如速成补习班、课后班、识字算数班等。通过非正规教育，一些人可在较晚时候进入正规教育方案，这有时被称为“第二次机会”。

16. 正规与非正规教育的主要区分是后者的存在主要归功于与地方社区、民间社会或其他行为体的伙伴关系，在内容和提供方式上具有灵活性，能满足本地学

员的需求，而正规教育系统却无法做到这一点。虽然这种教育是在正规系统之外进行，但学员仍然有机会达到同样的国家标准，在特定时候可以有资格进入正规系统或得到相当于正规小学或中学毕业证书的资格认证。

17. 就终身学习而言，学员应该能够在家开始非正规学习，进入非正规的幼儿方案，接受正规中小学教育，在 30 多岁时参加非正规成人学习方案，然后在 50 多岁时获得大学资格。传统教育方式与特定年龄组挂钩，仅在经政府认证的学校里授课，但这种教育必须具有充分的灵活性，以便为数以百万计的没有上学的儿童和成年人提供服务，同时不得低于国家规定的起码质量标准。

三. 法律和规范框架

A. 国际法律文书

18. 《世界人权宣言》(1948 年)第二十六条和《经济、社会及文化权利国际公约》(1966 年)第十三条规定了受教育权，为普及免费义务初等教育提出了人文愿景。非正规教育的作用也得到承认。根据儿童权利委员会的解释，受教育权与正规和非正规教育都有关，⁴ 经济、社会及文化权利委员会在解释《公约》第十三条时也提出这一看法。⁵

19. 最近，可持续发展目标和《仁川宣言》及行动框架获得通过，受教育权得到了重申。可持续发展目标 4 呼吁各国确保提供包容公平优质教育，让全民享有终身学习机会。⁶ 除了保证普及免费、公平、优质的小学教育外，具体目标 4.1 还扩大了这项权利的范围，要求也提供中等教育。在《仁川宣言》中，各国政府承诺促进为所有人提供高质量终身学习机会，使人们可在各种环境中接受各级教育，包括有更多机会公平接受高质量技术教育和职业教育培训以及高等教育，参加研究活动，同时适当注意质量保证。此外，各国政府强调需要提供灵活的学习途径，并对通过非正规及不正规教育获得的知识、技能和能力予以承认、认证和资格核证。

20. 第一任受教育权问题特别报告员 Katarina Tomasevski 以她提出的四点为基础拟订了一个框架，用以指导议员、决策者、教育工作者落实受教育权。该框架的基点是教育必须便于普及、便于利用、便于接受、便于因地制宜调整。教育必须免费，要有适当的基础设施，要有经过训练的教师。要便于利用，教育必须不带歧视性，对所有人开放，并有积极措施包容边缘化学生。教育的内容必须具有相关性，没有歧视，在文化上是适当的，质量高，这才便于接受。最后，教育要因地制宜，应根据社会不断变化的需求加以调整，帮助消除不平等现象，并根据当地情况不断调整，以适应特定场合的需要。经济、社会及文化权利委员会在关于受教育权的第 13(1999)号一般性意见中认可了上述标准。

⁴ 儿童权利委员会，关于儿童有权使其最佳利益得到优先考虑的第 14(2013)号一般性意见，第 79 段。

⁵ 经济、社会及文化权利委员会，关于受教育权的第 13(1999)号一般性意见，第 4 段。

⁶ 大会第 70/1 号决议。

21. 落实受教育权的责任首先在于政府。各国必须尊重、保护这项权利，努力实现这项权利。尊重这项权利，意味着各国必须避免采取阻碍或阻止享有受教育权的任何措施。对权利的保护就是确保第三方不得干涉受教育权(通常通过监管和法律保障)。实现权利的义务意味着采取积极措施，使个人和社区能够享有这一权利，并协助他们享有权利，同时为充分落实受教育权采取适当措施。应该承认符合这些义务的非正规教育方式是各国据以履行落实受教育权的义务的重要途径。

B. 国家法律框架

22. 非正规教育活动应纳入国家教育法律、政策和计划。可持续发展目标通过后，国家教育法应该对终身学习模式作出规定，这一模式既涵盖幼儿保育及教育、中小学教育、高等教育和职业教育的正规系统，也涵盖不正规学习和非正规教育，包括成年识字方案。各国应为非正规教育提供者订立监管和政策框架，包括设立对无论来源为何的各种学习成果予以承认、认证和资格核证的机制，并让学员能进出正规系统，获得与正规系统有关的资格证书。受教育权应予以编纂，相关规定通过司法及准司法机制加以执行，同时应确定适当供资机制(见 A/HRC/23/35 和 A/66/269)。

23. 但现有法律框架往往仅部分涉及非正规教育。教科文组织对 40 个国家教育计划的审查发现，只有 11 个提及对从事非正规教育的教师的培训。⁷ 蒙古教育法反映了一个主要政策趋势，即把非正规教育纳入更广泛的国家教育系统，并把教育预算的一部分拨给非正规教育。⁸ 布基纳法索 1996 年教育法帮助提高非正规教育的地位，使正规部门与非正规部门加强合作。⁹

24. 非正规教育战略应注重创造各个伙伴能运作的空间，同时确定政府与教育工作者的作用。一个例子是塞内加尔首先采用的与民间社会结成伙伴关系落实教育目标的战略。¹⁰ 该战略澄清了政府与民间社会的义务、作用和任务，强调学员和地方管理的重要性，强调各个方案需要接受问责，并给成人识字以新的推动力，使其更加引人注目。该战略规定了非正规教育部门的安排和监管事宜，要求与民间社会教育提供者和学员互动，以开设满足当地需求的特定方案。战略规定设立政府与民间社会伙伴的正式协调机制，包括协调规划系统。利用数据系统对需求和学员成果加以衡量，并在职业学校与识字方案之间建立联系。

⁷ 教科文组织，《2013 年 4 月全民教育全球监测报告：教与学——普及高质量教育》(2014 年，巴黎)，第 218 页。

⁸ Mari Yasunaga, “Non-formal education as a means to meet learning needs of out-of-school children and adolescents” (Montreal, 2014), p. 12.

⁹ Wim Hoppers, “Meeting the learning needs of all young people and adults: an exploration of successful policies and strategies in non-formal education”, background paper prepared for EFA Global Monitoring Report 2008: Education for All by 2015 — Will We Make It? (Paris, 2008).

¹⁰ 非洲教育发展协会，“More and better education”，非洲教育发展协会新闻稿第 18 卷第 1 号(2006 年，利伯维尔)。

C. 基于权利的全面教育

25. 教育具有实用性经济作用，也能发挥人文社会作用。识字和算术技能是学习的头两个支柱，即学以知之，学以用之，但全面教育能帮助学会做人，学会共处。¹¹ 非正规教育有助于弥补为处于脆弱境地的群体和陷于冲突之中的人提供教育服务方面的差距，有助于减少行使受教育权机会不平等现象，因而必然事关超越经济发展的要素。

26. 《仁川宣言》的签署国呼吁采取基于权利的人文方针，所依据的原则是人权和尊严、社会正义、和平、包容，保护并反映人民的文化、语言和族裔多样性。¹² 非正规教育方案根据其特定安排，可特别有助于保护当地文化和语言，保护宗教少数和传统知识。不过，限制性更强的方案也可能仅注重识字或就业技能。各国和供资伙伴有责任确保这些方案能满足学员的个人及社会需求，并具有全面教育性质。

D. 通往正规教育的桥梁

27. 非正规教育方案能发挥关键作用，帮助失学儿童获得第二次受教育机会，并在主流公立学校系统未涵盖的地区扩大教育机会。但重要的是，这种教育应该得到承认，学生可据此进入正规系统。失学人数多的国家，如阿富汗、布基纳法索、埃塞俄比亚、加纳、马里和赞比亚以及南亚和东南亚国家，拟订了同等学力方案，通过相互借鉴教学大纲并订立承认以前学习成果的框架等途径，搭建正规教育系统与非正规教育系统的桥梁。¹³ 这些方案通过承认、认证、核证机制运作。

E. 承认、认证、核证

28. 就终身学习而言，无论学习在何处进行，学习成果均需要得到承认、认证、核证。承认是通过资格证书、同等学力证书、学分或其他证书给予技能或学习成果以正式地位的过程。认证是确保学员实际达到某一能力水平，随后可予正式核证。认证可由政府或公认的独立专家进行。通过承认、认证、核证进程，学员有机会深造或获得就业机会。

29. 承认、认证、核证过程必须得到国家政治意愿的支持，要有相关教育政策和法律。要确保有地方教育伙伴相助，就需要有长期投资，为此需要有政界稳固的支持。国家的教育利益是第二个相关考量。纯粹实用主义政策注重学员就业技能，可能沦为技能资格框架。全面教育考虑到充分参与社会所需的更为广泛的技能，包括人际关系处理技能、冲突解决技能、健康和生活技能、对当地文化和历史的了解、关于环境和可持续发展问题的知识等等。最后一个考量是利益攸关方

¹¹ Sobhi Tawil and Marie Cougoureux, “Revisiting *Learning: the Treasure Within* — assessing the influence of the 1996 Delors report”, 不定期文件，第 4 号，2013 年 1 月。

¹² 见 <https://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration>。

¹³ 教科文组织统计研究所和儿基会，《弥补以前的不足，重新承诺普及教育》，第 41 页。

和各机构的利益，必须愿意承认他人获得的资格或由经过训练的具有替代资格的教员教导而获得的资格。通过制定客观准则，上述考虑因素可得到妥善处理。

30. 承认、认证、核证非正规教育方案的政策框架对于处理正规教育提供者与非正规教育提供者的关系、处理职业教育机构与其他中等或高等教育机构的关系至关重要。然而，随着在终身学习的基础上综合教育体系的发展，更加需要建立中小学教育承认、认证、核证框架，对于失学儿童或文盲成人人数多的国家特别如此。

31. 承认、认证、核证以往学习成果的方法迥异。南非建立了由志愿者支持、通过社区学习中心的学习成果组合系统。¹⁴ 贝宁、马里和塞内加尔在结合识字和职业培训的双重学徒计划的基础上认证能力。在印度尼西亚，替代教育方案分为正规、非正规和不正规轨道进行。¹⁵ 在区域层面，欧洲认证非正规和不正规学习成果的汇总表力求提供一个区域框架，便于所有欧洲国家承认学员的技能和资格。

F. 国家教育资格框架

32. 国家教育资格框架对于按商定层级发展、归类和承认技能、知识和能力很有必要。¹⁶ 各国应建立这种框架，制定教育标准，让每一个学员了解从幼教到高中每一教育层次所要求的水平。因此，可在正规系统之外开设非正规方案，满足多样的需求，并建立机制，允许学员在正规系统与非正规系统之间转换。此外，国家教育资格框架应与国家技能资格框架相结合，让学员有机会进入技术和职业教育培训方案，并找到就业。

33. 例如，在布基纳法索，Manegdzanga 协会和 Wuro Yiré 协会已拟订并实施一个非正规方案，周期为四年。¹⁷ 教学大纲以正规系统为基础，同时利用以技能为基础的方法，让学员按自己的进度学习，两个协会办的方案的学员与正规学校学生一起参加小学毕业证书考试，结果成绩都优于全国平均水平。此外，非正规方案也培养基本生活技能，利用双语教学，并通过社区更多参与，改善治理。

四. 开展非正规教育，落实受教育权

34. 非正规方案为满足特定需求提供了相关、灵活的教育机会。这些方案也可用来填补正规教育体系的差距。特别报告员在本节里审议非正规教育方案的实例，以说明这类方案能弥补教育差距、应对教育挑战。

¹⁴ 见 www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/promoting_lifelong_learning_through_the_recognition_of_the_o。

¹⁵ 同上。

¹⁶ Ron Tuck, *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers* (ILO, Geneva, 2007)。

¹⁷ 非洲教育发展协会，*Strategic Orientation Framework for Non-Formal Education in a Holistic, Integrated and Diversified Vision of Lifelong Education* (2012 年，瓦加杜古)。

社区学校

35. 社区学校是非正规教育的最常见的形式，这类学校由缺乏公办学校的社区创办。边远地区或人口稀疏的地区、贫民窟或其他贫困社区经常缺乏适当就学条件。在国家能为所有学童提供正规教育之前，一个临时步骤可以是由社区必备资金自办学校，这经常可与非政府组织或其他伙伴协作进行。与政府公办学校相比，社区学校经常更能照顾当地需求，成本效益更高，更能以学生为中心。¹⁸ 在政府教育服务不足的国家，如加纳、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚，设有许多这样的学校。¹⁹

36. 为了加速向贫困地区提供教育服务，各国政府不妨作出正式安排，支持非正规教育方案。加纳、印度和孟加拉国长期订有支持非正规教育的完善的国家计划和政策。加纳免费基础教育政策倡导为 8 至 14 岁失学儿童开设灵活的非正规教育方案。²⁰ 印度正在努力将非正规和正规教育计划整合。²¹ 在孟加拉国，非政府组织开设多种非正规教育方案取得成功，于是政府在 2010 年订立了一项政策行动计划和实施这一做法的全国框架，涵盖同等学力教育、有效的非正规教育以及从事非正规教育的教员的标准和能力发展，并通过非正规教育法和监测机制加强法律框架。尼泊尔拟订了非正规教育政策，列出为辍学儿童提供替代基础教育和职业教育的目标。²²

成人教育和识字

37. 世界各地有 7.75 亿文盲成人，需要采取具体措施，不仅仅处理识字和技能问题。许多成人年少时无法上学，需要作出安排，帮助他们读书识字，达到中小学水平。但文盲成人往往属于社会中最弱势的人，无法支付全时教育费用。

38. 可持续发展目标要求社会为超过学龄的成人提供公平技能发展机会。能为工作学员灵活安排时间的非正规教育方案对于许多负有家庭责任的成人、对于雇主都十分重要。必须规定法律保护，确保雇主为雇员行使受教育权提供便利。这些措施可包括灵活的工作时间表或允许有无薪休息时间，使雇员能参加培训或教育方案。

全纳教育

39. 残疾儿童面临许多种歧视，恰恰是由于他们残疾。

40. 对于残疾儿童来说，受教育是个问题。在人口稀疏地区，残疾儿童很少，经常无法聘请经过专门训练的教师或开设全纳教育方案。残疾形式不同的人的需求是不同的。非正规教育能通过灵活、因地制宜的安排，对这些需求作出反应，

¹⁸ 教科文组织，《2015 年全民教育全球监测报告：2000 年至 2015 年普及教育状况》（2015 年，巴黎），第 94 页。

¹⁹ Yasunaga, p. 13.

²⁰ 同上。

²¹ 同上。

²² 教科文组织，《2012 年全民教育全球监测报告：青年与技能——教育用于工作》（2012 年，巴黎）。

如帮助消除行动障碍，或配备经专门训练的教员在正规或非正规环境里负责全纳教育。灵活的学习方案使需要长时间住院的儿童能够继续远程学习。但困难仍然存在，如教师或培训员的训练不足，对残疾儿童家庭保护不够，社会上对残疾存在偏见，导致许多儿童在学校被取笑，受欺凌。

41. 在孟加拉国，帮助有特殊需要的儿童的社区资源建设委员会结合由政府支持的具体干预措施和设备供应，为残疾儿童提供教育机会，如提供理疗、助听器、修建教学楼轮椅通道、提供轮椅、拐杖、眼镜、手术服务等，而这些对许多人来说本来是负担不起的。²³

42. 泰国特别教育局为残疾儿童和弱势儿童提供教育和其他服务。现已与地方政府协作开设了 77 个特殊教育中心、46 所特殊教育学校、23,877 个为 383,196 名学生服务的全纳教育方案、51 所教育弱势儿童的学校和 42 个设在医院的教育方案。Mae Hong Son 模式是多利益攸关方协作模式，旨在改善地方政府信息共享与合作，使有特殊需求的学龄儿童能接受教育。通过此地方协作，能更好消除对残疾儿童的成见和错误看法。²⁴

女孩和妇女教育

43. 女孩在没有上学的儿童中所占比例特别高，妇女在文盲成人中所占比例也特别高。她们未能上学可能归因于文化或宗教，归因于早婚或早孕，或归因于教育不免费而她们家庭经济困难，无论如何，均需要订立特别方案，解决妇女和女孩在教育上受排斥的问题。

44. 在冈比亚，基础和中等教育部启动女孩返校方案，这是一个帮助辍学女孩重返学校的方案，重点提供指导和辅导服务。²⁵ 印度，释放学习潜力中心 Pehchan 项目是一个补习项目，为农村少女开设两至三年小学水平的补习课程。肯尼亚少年母亲希望组织通过正规教育、职业教育和技能培训，使少年母亲有机会就业和深造。²⁶ Agha Khan 基金会开设了女孩教育支持方案灵活对策基金，²⁷ 利用灵活、参与性、多层面、包容的方法排除女孩教育障碍。

45. 一些非正规教育方案认识到教育需要全面性，超越了识字和算术范围。在布基纳法索，Koom 支持妇女自强协会实施了社区方案，重点促进识字、培训与和平。²⁸ 该协会成立于 1999 年，有 6,000 名成员，属于六个省的 95 个妇女组织。协会主要对农村地区妇女和女孩开展工作，让她们学习布基纳法索的国家语言之一(Mooré)初级课程，并开设简单法语课。该方案还提供解决冲突的实用培训，处理村庄一级的社会问题，并教授创收技能。该方案教生活技能，包括家政管理、保健卫生、儿童上学比干家务重要的理念、公民权利和责任、和平共处的

²³ Yasunaga, p. 20.

²⁴ 教科文组织，《失学儿童灵活学习战略亚洲教育峰会》(2014 年，巴黎)，第 46 页。

²⁵ 教科文组织，《从机会到平等：通过识字和中学教育赋权女孩和妇女》(2012 年，巴黎)，第 43 页。

²⁶ 见 www.educationinnovations.org/program/future-teenage-mothers。

²⁷ 见 www.akdn.org/file/31811/download?token=_Ynp0Sjr。

²⁸ 见 <http://litbase.uil.unesco.org/?menu=13&country=BF&programme=176>。

重要性、社会和理财技能等。教学方法是**以 Freirean 赋权社区再生识字技巧为基础的**。参与者在组长或另一人的指导下解决问题，承诺采取相应行动。教学大纲很灵活，允许每个社区确定自己需处理的冲突问题。

母语教育

46. 如果以母语教育，学生的学习效果最好。²⁹ 尽管如此，在许多国家，教学语言是英语、法语或另一“国语”。这对少数民族成员可能特别不利，因为他们可能会丧失自己的语言，对不会讲教学语言的儿童也可能特别不利。非正规教育方案通常以儿童在家使用的语言教课。这进一步得到地方有用题材的补充，经常包括传统知识和地方价值观。合适的非正规教学大纲、教材、教学方法和适当教学语言的使用能帮助少数群体失学儿童在安全、适当的环境里学习，防止潜在的歧视。³⁰

47. 在加纳，名为“上学为生活”的非正规教育方案为弱势社区的儿童提供母语教育。该方案迄今已为 120,000 名儿童提供了帮助，其中 82% 已过渡到正规教育。³¹

48. 非正规教育作为对正规教育的补充，也可以在周末或课后教授少数群体语言或其他语言。这类方案有助于保障土著人民和少数群体的文化价值。尤其是在农村地区和土著文化里，传统知识以口头方式代代相传。在许多文化里，地方知识正在丧失，因为这些知识通常没有列入国家教学大纲内。由地方伙伴开设的非正规教育方案在社区传统知识教育方面处于有利地位，有助于保护这些知识。

冲突局势

49. 在冲突期间，学生经常无法上学。如果重建需要时间，则拖延可能很久。受冲突影响的国家的儿童人数仅占世界小学年龄儿童的五分之一，但占全世界失学儿童总数的一半。³²

50. 冲突地区的学校面临多重挑战。一些学校成为逃避冲突的人的临时庇护所，另一些因受损害或缺乏基本服务而关闭。保留和招聘愿意继续工作的教师极为困难。冲突对儿童的心理影响对教育工作者构成新的要求。许多受冲突影响的国家的教育都受到破坏，如阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、伊拉克、马里、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、索马里、苏丹、泰国、津巴布韦以及巴勒斯坦国。³³

²⁹ 非洲教育发展协会等，“Policy guide on the integration of African languages and cultures into education systems” (2010)。

³⁰ Yasunaga, p. 17.

³¹ 教科文组织统计研究所和儿基会，《弥补以前的不足，重新承诺普及教育》，第 72 页。

³² 同上，第 101 页。

³³ 同上，第 49 页。

51. 难民和境内流离失所者特别受影响，因为他们逃离了冲突，经常在很长时间内无法返回原籍地。在冲突期间和在紧急情况下，受教育权继续适用。紧急情况教育机构间网络颁布了基于国际人权法等的教育最低标准。³⁴

52. 仅 50% 的难民儿童能上小学，而全球的平均数超过 90%。随着难民儿童长大，差距更大：仅 22% 的难民少年上中学，而全球平均数为 84%。在高等教育一级，仅 1% 的难民上大学，而全球平均数是 34%。

53. 在阿拉伯叙利亚共和国，2011/2012 年和 2012/2013 年，1 至 12 年级就学率下降了三分之一多(35%)。³⁵ 根据教育部估计，将近一半儿童离开了国家，其余留在国内，但已失学。许多儿童是与家人一起离开阿拉伯叙利亚共和国的，现在在黎巴嫩，至少有 30 万人失学。小学和初中年龄(6-14 岁)的叙利亚难民儿童的净就学率约为 12%，不到南苏丹的一半。高中年龄的儿童可能仅有不到 5% 上学。在 2010 年冲突前，将近所有小学年龄的儿童都上学，将近 90% 的初中年龄儿童上学。在附近各国的情况也同样严峻。在联合国难民事务高级专员公署登记的 480 多万叙利亚难民中，约 35% 为学龄儿童。在土耳其，仅 39% 的难民少年儿童上中小学，在黎巴嫩，这个数字是 40%，在约旦是 70%。这意味着将近 90 万叙利亚学龄难民少年儿童没有上学。³⁶

54. 若干非政府组织和联合国机构在中东和北非利用非正规教育方案作为应对失学儿童人数猛增的灵活措施。在伊拉克和苏丹，这些方案对于应对旷日持久的危机十分关键，在这些危机中大批儿童多年失学。在伊拉克开设了速成学习方案，帮助失学儿童重返正常学校。联合国儿童基金会(儿基会)与国家当局和地方社区密切协作，将这些方案入学人数从 2007/08 年的约 17,000 人增加到 2010/11 年的 60,000 多人。³⁷

55. 挪威难民理事会青年教育方案在 10 个国家运作，为 14 岁以上流离失所青年、难民青年和其他青年提供识字和实用技能培训，增加他们的就业机会。³⁸ 一个障碍是缺少经过训练的教员和足够的经费。在苏丹，虽然正规学校极少有富余能力，政府还是为这种教育方案借调教师，并支付其薪金。

56. 阿富汗在普及教育方面继续面临复杂、交叉的挑战。为了应对这些挑战，开展了一些灵活的活动，包括：(a) 基于社区的教育和速成班；(b) 为游牧人口开设特别社区学校；(c) 幼儿保育和发展；(d) 识字教育；(e) 女孩特别方案(例如，允许女孩学习教阿富汗语的方案)；(f) 儿童马戏团。

57. 国家当局和国际组织及伙伴在冲突每个阶段协调各个提供者的工作中必须采用全系统方法。

³⁴ 紧急情况教育机构间网络，*Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery*，第二版(2010 年)。

³⁵ 教科文组织，“援助不达标，越来越多的儿童和成人失学”，第 22 号政策文件/第 31 号概况介绍(2015 年 7 月，巴黎)，第 3 页。

³⁶ 联合国难民事务高级专员公署，《失学：危机中难民教育》(2016 年，日内瓦)，第 11 页。

³⁷ 教科文组织统计研究所和儿基会，《弥补以前的不足，重新承诺普及教育》，第 52 页。

³⁸ 同上，第 53 页。

自然灾害

58. 自然灾害构成的挑战与冲突中的国家的人民面临的挑战类似。大规模灾害造成数以百万计的少年儿童失学，在许多情况下学校重建需要好几年。非正规教育方案对于提供迅速、灵活的解决方案至关重要。

59. 孟加拉国社区资源建设委员会开设了一个方案，在洪水与贫困导致无法正常就学时提供“流动学校”服务。印度尼西亚在受灾害影响地区开设了“灾害服务流动班”。除了开展正常教学活动外，该方案还提供帐篷、轮椅、椅子或席子、书本、白板、收音机、录音机和电视机，并提供心理辅导和技能培训。³⁹

60. 各国应从受损或被摧毁的学校借调教师到非正规教育方案，并继续支付其薪金。灾害恢复计划应包含这样的规定，并确定经预先资格审查的伙伴，使其能够迅速派人到临时替代学校工作。这种措施对于防止儿童数月或数年失学至关重要。

农村儿童

61. 世界上许多没有上学的少年儿童居住在农村地区，他们继续面临社会经济障碍。在人口稀疏地区，办正规学校可能成本过高，教学质量可能很差。住家离学校远，上学路费高，许多家长就把子女留在家里，让他们干农活。边远地区小学校征聘教师可能也难。

62. 非正规教育在教育方式上可带来灵活性，如安排复式班级，采用灵活时间表，照顾当地的需要。为反映地方知识与文化，可用地方语言拟订特别教学大纲。

63. 大家承认，起源于哥伦比亚的新学校模式成功地满足了农村儿童的学习需求。⁴⁰ 老挝人民民主共和国启动了非正规“流动教师”方案，为没有学校的孤立边远地区 6 至 14 岁儿童开课。⁴¹ 该方案共有 150 名流动教师和 282 名教师助理，受益儿童有 5,824 人，分布在三个省 12 个区的 282 个村庄。

工作儿童

64. 应提醒各国注意 1998 年劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》，其中要求切实废除童工，因为这有损于儿童教育、发展和今后的生计。在各国努力依照劳工组织相关公约⁴² 废除童工并对此进行监管的同时，可推行非正规方案，对工作儿童加以安置。

³⁹ Yasunaga, p. 18.

⁴⁰ Rachel Kline, “A model for improving rural schools: Escuela Nueva in Colombia and Guatemala”, *Current Issues in Comparative Education*, vol. 2, No. 2 (2002), pp. 170-181.

⁴¹ Elizabeth St. George, “Overview of strategic issues in basic education” (Plan International, April 2015).

⁴² 例如，1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)。

65. 尤其在教育不能免费提供时，儿童可能需要工作以维持家庭生计，而年幼儿童和女孩就更可能留在家中。经济困难也迫使许多儿童不上学或最终离开学校，帮助家庭维持生活，包括替人当家庭佣工挣钱。

66. 需要利用“第二次机会”和非正规学习机会来增进社会融合，缩小经济差距。这些机会很重要，能防止大批儿童承担负担，把不利因素带入成年，防止他们因幼年工作经验而受到永久伤害。

67. 孟加拉国设立了学习中心，为城市里不容易获得基础教育的工作儿童服务。这些中心为 10 至 14 岁没有上过学或辍学的工作儿童提供以生活技能为基础的非正规基础教育。⁴³ 速成学习方案使以前工作、未能接受教育的儿童能赶上，达到一定教育水平，使他们能够在正规学校就学或参加职业培训。

革新和技术

68. 许多成人识字算术技能方案也有信息通信技术培训，因为就业日益需要具备基本计算机和移动电话技能。

69. 塞内加尔国家利用信息通信技术促进文盲青少年及成人教育方案自 2013 年以来在 460 个地点运行。⁴⁴ 该方案得到教育部的支持，与四个执行伙伴组织共同运行，旨在通过基础教育和技能培训促进经济发展。方案对所有人开放，包括儿童和老人，但重点是妇女和女孩。经费 90% 来自国家政府，10% 来自地方当局，该方案能根据地方需求进行调整。

70. 挪威工作基本能力方案⁴⁵ 帮助雇主为希望提升技能的员工提供识字、算术、信息通信技术的培训。该方案为雇主提供经费，用以开设课程，为雇员教授初中程度的技能。方案通过与雇主合作开展培训，能够扩大覆盖面。

71. 为了帮助在正规系统中不成功的人，教育方法经常需要革新。布基纳法索使用的 Freirean 赋权社区再生识字技巧和尼泊尔使用的参与性农村评估方法取代了书本，学习材料与学生一起拟订，反映当地现实。⁴⁶ 通过编制关于家庭、农业形式和自然资源的概况，并审视降雨量、工作量的性别层面问题、健康、农业等，教学中可结合日常活动，帮助识字和算术。教学中还探讨各种关系、冲突管理问题及决策，增进公民与和平教育。

五. 资助非正规教育

72. 非正规教育除了得到的政治支持有限外，财政支持也不足。尤其在国家教育预算本来已经紧缺时，非正规教育得不到充分重视。关于非正规教育开支的全球统计数据总体缺乏。多数报告的数据都是局部性的，只反映某一领域(如成人识字)的方案费用。

⁴³ 儿基会，“Basic education for urban working children: key statistics”。可查阅 [https://www.unicef.org/bangladesh/Education_for_Working_Children_\(BEHTRUWC\).pdf](https://www.unicef.org/bangladesh/Education_for_Working_Children_(BEHTRUWC).pdf)。

⁴⁴ 见 <http://litbase.uii.unesco.org/?menu=13&country=BF&programme=238>。

⁴⁵ 见 <http://litbase.uii.unesco.org/?menu=13&country=BF&programme=126>。

⁴⁶ 见 www.accu.or.jp/litdbase/literacy/nrc_nfe/eng_bul/BUL17.pdf。

73. 国家教育预算中必须考虑到特殊情况下的儿童教育的不同费用。农村儿童、残疾儿童、少数群体儿童的教育可能需要更多的资源，为确保所提供的教育的质量达到国家水平，尤其需要这样做。

74. 布基纳法索国家识字和非正规教育基金是调动和分配资源的一个范例。该基金是一个自主机构，具有公共机构地位。经费来自公共和私营部门，基金参与非营利活动。基金从政府、个人和私营部门伙伴筹集资金，并设法增加筹资，使资金来源多样化，用来资助非正规教育，包括用国家语言和法语开办的识字课程以及技能培训。基金虽然目前不能为 9 至 14 岁儿童的方案供资，但为非正规教育部门的能力建设举措提供了补助，并采取了新方式为穷人的非正规教育供资。

75. 大家日益认识到资助非正规方案的重要性。印度尼西亚总统的一项法令要求年度教育预算的至少 3% 用于社区学习中心，这些中心为年轻人提供非正规教育。⁴⁷

76. 乌干达政府支持非政府组织扩大城乡弱势儿童的初等教育，直接为此培训教师，并由政府支付教师薪金。⁴⁸ 2010 年，蒙古拟定了试点项目，为教师进行就职前非正规教育培训，包括对参加复式教学的教师进行培训。泰国为从事非正规教育的教师开展补充培训，分六个单元进行，包括行为研究、英语和数学。⁴⁹

77. 妥善实施的非正规教育方案有助于落实受教育权，尤其是能为失学儿童和最需要教育的人提供高质量教育。认识到这一点，捐助方、援助机构、开发银行和非政府组织应与国家政府合作，协助设立国家非正规教育方案供资机制。捐助方与包括教科文组织、儿基会等国际组织协商，能确定管理良好、有效的方案。

78. 正规和非正规系统中都可以建立与民间社会和宗教行为体的伙伴关系。但特别报告员警告说，盈利性教育提供者经常违背受教育权原则。低学费的私立学校经常违反免费普及教育原则，其教育质量也经常低于公立学校。前任特别报告员一直警告说，私营化、公私伙伴关系和教育商业化具有内在风险和挑战(见 A/69/402、A/HRC/29/30 和 A/70/342)。

六. 评价和数据收集

79. 有效数据收集和评价对于确保非正规教育方案达到教育目标、同时尊重受教育权至关重要。为了能够评价某些人口群体(如女孩和妇女或处于易受伤害情况下的群体)能否接受教育、学习情况如何，收集的数据必须很详细，必须加以分类。

80. 尽管有这一需求，目前极少对为失学儿童开展的替代性非正规教育作出系统性评估。复杂的情况是，如果由主办方或捐助方进行评估，它们不一定完全客观，而且在许多国家，教育数据收集有限。

⁴⁷ Yasunaga, p. 12.

⁴⁸ 教科文组织，《2013 年 4 月全民教育全球监测报告》，第 218-219 页。

⁴⁹ 教科文组织和儿基会《教科文组织和儿基会关于“同等学力方案和替代证书学习：普及教育和促进终身学习”的联合区域讨论会的报告》(2011 年，曼谷)，第 18 页。

81. 许多国家正在设立国家教育管理信息系统，便于收集关于正规教育的信息。这些系统应予扩大，也应收集非正规方案的信息。这对于了解学习结果尤其重要，包括了解处于易受伤害情况下的群体的状况，因为他们接受非正规教育的特别多。

82. 教科文组织终身学习研究所设立了衡量识字教育结果的一个评估监测方案，称为“行动研究：衡量识字方案参与者的学习成果”。该方案以一个方法框架为基础，考虑到文化、教育和语言特点以及参与国专家的知识和能力，为当地设计、管理和实施项目。⁵⁰

83. 更为重要的是，各国应收集关于着眼于成果的支出的独立、可核查的信息，原因之一是非正规方案多种多样。对上埃及一个为少女举办的“第二次机会”方案(Ishraq)的评估显示，该方案成果优于其他可比的方案。该方案为 12 至 15 岁失学女孩提供识字培训，并设有非政府组织编制的生活技能课程。到 2008 年，该方案成功地帮助多数女孩做好准备参加全国成人教育机构考试(81%通过率)，并鼓励她们进入或重返正规学校。Ishraq 方案毕业生也往往推迟婚姻，推迟到至少满 18 岁，生子女数目也较少。⁵¹

84. 仅靠数据收集可衡量学习成果，但全面教育目标需要予以更多的评价，必须为此拨出预算，且定期进行。这种评价也将协助确定应列入正规方案的革新项目。在资源稀缺的情况下，这些措施对于各国教育部门实行注重成果的管理十分关键。

七. 加强非正规教育

85. 非正规教育方案尽管具有潜在价值，但并非都能取得成功。许多决策者和教育工作者仍然认为，非正规教育是二流系统，因而在改进正规系统的努力中经常被忽略。这种认识必须纠正，因为有效、高质量的非正规方案不仅是补充正规教育的临时性措施，而且作为替代措施，能更好满足得到服务不足的学生的需求。

86. 无论形式为何，教学质量指标不变。便于普及、便于利用、便于接受、便于因地制宜调整的原则适用于所有形式的教育。教育必须免费，对所有人开放，教师必须经过良好训练，学校必须建好，教学大纲必须具有相关性，不得有歧视。要达到这些标准，需要政府与当地执行伙伴协作投资并提供政策支持。政府各相关部委之间的协调以及与市政当局的密切合作更加重要，因为同时关注贫困、保健、教育、就业以及公民与和平价值观问题的方案具有多层面性质。

87. 各部委之间加强协作，打造全国统筹教育体系，是一个值得欢迎的步骤。但必须也同样关注发展地方当局和非国家教育提供者的能力。有必要提高工资、加强专业发展培训、提高社会地位、改善工作条件，以吸引更好的教师，确保非正规教育作为具有同等价值的高质量教育手段得到承认。数据收集、监督和监测

⁵⁰ 见 <http://uil.unesco.org/literacy/measurement-of-learning-outcomes-ramaa>。

⁵¹ 教科文组织，《2012 年全民教育全球监测报告》，第 29 页。

系统能帮助缓解对学生成绩及教师工作情况的忧虑，并确定应予扩大的方案。通过评价得出的经验教训可帮助确定纳入正规教育体系的革新项目。

88. 参与处理冲突和灾害局势的决策者应作出预留安排，由政府派遣关闭的学校的教师到非正规非方案任教，并制定紧急行动应对计划。事先与非正规教育提供者协调能确保教师被迅速安排到临时方案，在可能情况下，教师工资由政府支付。

89. 学术界对非正规教育的兴趣远不及对正规系统的兴趣。数以百万计的儿童、成人、难民和其他人需要有机会获得高质量教育，政府需要支持决策和财政拨款的证据。学术机构和研究人员必须利用更多时间和资金探讨这一被忽略的领域的问题，确保各国政府能在非正规教育方案和政策方面更好决策。

八. 结论和建议

90. 非正规教育是有价值的重要工具，能使无法接受正规教育的儿童、青少年和成人享有受教育权。普及免费终身教育必须始终是各国的最终目标，但非正规教育方案是确保所有学员都能实现其受教育权的重要的替代途径。

91. 非正规教育是灵活、创造性的机制和方案，注重一般教育和特定技能培训。教育系统逐步采用以学生为中心的模式，主要注重教育结果，而不是教育方式。有鉴于此，各国需要更加注意确保非正规教育方案经费充足，监管妥当，并与国家教育框架整合。

92. 非正规教育是对技术和职业教育培训的补充，应作为替代方法，让失学儿童进入正规系统，或提供新教育选项，培养就业技能，同时也提供全面教育。通过成本效益高的伙伴关系和创新性教学方式，让目前缺乏上正规学校机会的儿童能接受教育。辍学儿童和缺乏基础教育的年纪较大的儿童可得到帮助，经补习后返校。

93. 各国必须建立承认、认证、核证机制，确保在非正规方案获得的技能和知识得到承认，据以返回正规教育系统，或进入就业市场。这应该与国家资格框架密切结合，由资格框架评价和承认就业相关技能。

94. 此外，非正规成人识字方案是文盲成人学习的重要途径。基础教育是最基本的权利，因为有了基础教育，才能实现所有其他人权。受教育权不应取决于年纪。我们必须更明确地承认已超过返校年龄的儿童也应享有这一权利，而无论超龄是辍学还是起步晚所致。人们在满 18 岁后，也不应丧失接受基本教育的权利。

95. 在冲突和自然灾害情况下，在学校重建、儿童返校之前，急需迅速实施替代教育方案。决策者必须制定开设非正规教育方案的应急计划，以确保即使在学校不能用的情况下教育也能继续进行。这些临时系统是在正规系统恢复过程中作为补充，我们决不能眼看一代儿童因冲突继续或重建持续多年而丧失学习机会。

96. 非正规教育方案能有效促进教育公平和包容。这些方案为失学儿童和文盲成人提供帮助，可专门针对没有进入正规教育系统的人数特别多的残疾人、妇女和女孩、处于易受伤害境况的人。

97. 稳定充足供资，是发展和推广非正规教育方案、吸引高质量民间社会伙伴的先决条件。捐助方、国际开发银行和非政府组织必须资助和支持这些方案，因为这些方案对于正规系统之外的人接受教育至关重要。加强各个伙伴的能力，可有助于处理教学质量和学习成果问题。

98. 各国必须认识到民间社会愿意在最困难的环境中增进受教育权。非正规教育方案为边远地区学生、残疾学生、脆弱环境中的群体和赤贫学生提供学习机会。创新性方案经常为正规系统发展奠定基础，推动变革，例如在教学中采纳少数群体语言和文化敏感课程。利用信息通信技术的实验能找出成本效益高的方法，这些方法可能也可用于正规系统。

99. 多数非正规教育方案都依靠社区、民间社会、家长和政府之间的直接伙伴关系，这种关系形成新的问责制。这一自下而上的方法通过年度论坛和标准协商机制，使家长和社区能够让政府对改善标准接受问责。非正规教育方案通过为所有利益攸关方打造对话空间，使学生、家长和社区能表达其要求，并迫使教育工作者更多照顾当地需求。

100. 国家有责任确保非正规教育方案根据教学目标达到国家质量标准。落实受教育权的义务在于国家，国家必须确保国家提供者在其方案中尊重并履行义务。如果方案不能达到大纲中规定的国家标准、学习成果指标或国家规定的其他标准，如果与地方利益攸关方协作未能改善工作，国家就必须采取行动确保受教育权得到落实。

建议

101. 鉴于上述情况，考虑到非正规教育的机会和挑战，特别报告员建议如下。

关于对非正规教育的负面成见

102. 各国政府、决策者、实际工作者和发展伙伴必须承认非正规教育在为失学儿童和成人提供教育方面的重要作用。非正规教育要取得成功，需要投入资源、时间，需要得到重视。为此，高级政治领导人、教育部长和决策者、捐助方和其他利益攸关方必须公开承认高质量非正规教育方案在确保所有学生获得基础教育方面的重要作用。长期存在的污名必须予以消除，这些方案作为重要的替代教育途径，必须得到承认。“替代教育”或“灵活教育”的术语比“非正规”更为可取，因为前缀“非”的使用会固化成见，即以为这些方案质量较差，经费不足，不可取。

国家教育系统

103. 国家法律和政策框架应该对非正规教育作出规定。非正规教育系统应将教育责任分散到地区或地方当局，确保当地需求得到照顾，但同时又达到国家标准，并受国家监督。民间社会伙伴和其他利益攸关方应参与发展过程，并参与理事机构工作。这一法律框架应确立起码教学标准、校舍要求和教师资格，并应确定可持续的多年供资模式。

104. 将终身学习所有方面纳入单一系统十分关键。必须搭建桥梁，允许学生在正规与非正规方案之间转换，包括建立承认、认证、核证机制，如有可能，还应订立资格框架。

105. 最后，非正规教育系统必须足够灵活，涵盖所有非正规教育方案，从成人识字到应急规划。该系统应赋权地方当局，同时责成地方当局遵守国家标准，并为其提供达到标准所需的支持。

便于普及、便于利用、便于接受、便于因地制宜原则的适用

106. 与任何其他形式的教育一样，人权考量必须纳入非正规教育方案的设计与监督工作。各国必须确保国家法律和政策以及各个方案和执行机构尊重受教育权引起的义务。

107. 要做到这一点，途径之一是采取便于普及、便于利用、便于接受、便于因地制宜原则(见上文第 20 段)。各国应确保各个方案均免费实施，在校舍妥善的学校由经过训练的辅导员施教。

108. 方案必须便于利用，对所有人开放，而无任何歧视。学校应靠近受教育者，并酌情为边缘化学生提供额外支持。

109. 方案必须便于接受，内容与国家教学大纲一致，满足质量标准，同时尊重当地文化、语言和人权。

110. 最后，方案应可因地制宜调整，应满足残疾儿童和当地或土著文化背景的儿童需求，满足社区和学生的综合需求，并可视需要随时调整。

承认、认证、核证

111. 对于学龄学生，需要有一个框架衡量正规系统之外的学生的知识水平。速成学习方案应旨在让学生重返正规系统，但对于年纪较大的学生，可能需要有替代方案。

112. 对于成年学员，除了中小学程度资格外，还需要有资格框架，确保非正规教育方案能帮助学生达到受承认的资格，甚至不再返回正规教育系统的成年人也能取得学业资格。

国家资格框架

113. 各国必须改革教育系统，允许学生在非正规方案与正规方案之间灵活转换。学习必须得到承认，而无论在何处进行。各国必须建立承认、认证、核证先前学习成果的制度，将非正规学习方案与正规系统相结合。对于工作场所，国家资格框架很关键，允许成年学员通过不正规、非正规或正规途径获得技能，而无论何种途径获得的技能都应得到雇主的承认。

女孩和脆弱境况中的群体

114. 应订立有针对性的方案，为失学儿童，特别是女孩和脆弱境况中的群体，提供适合特定情况的教育。各国应与地方社区和民间社会伙伴合作，拟订针对儿童失学内在原因的方案。

推广本地语言和文化

115. 尤其在正规学校教学语言是第二语言的情况下，非正规教育方案教学应以母语进行，教学大纲应以母语制定，对于初等教育来说特别应如此。民间社会伙伴在拟订具有地方相关性的教学大纲时，还应推广当地文化和风俗。

冲突和自然灾害恢复规划

116. 各国、国际组织和非政府组织必须将非正规教育方案纳入其应急计划。如有可能，各国应利用预先确定的财政支持方式，找到部署经过训练的教师的途径，以确保临时学校能迅速就绪，不能返回正常学校的教师能予有效调用。

农村儿童和工作儿童

117. 应推广灵活的非正规教育方案，因为这类方案可用于复式教室教学，时间安排上可照顾需要年纪较大的儿童在家帮忙的家庭的需求。流动教学方案能向没有正规学校的地方派遣经过训练的教员。替代方案能确保因上学路程遥远或其他原因而不能上学的儿童有机会在本村接受教育。

筹资

118. 可持续供资对于确保非正规教育方案的规划和持续开设至关重要。要确保达到起码的质量标准，必须对学校基础设施和教师培训进行投资。

119. 各国应考虑多利益攸关方供资模式，例如布基纳法索采用的模式，以促进国际合作，改善方案运作。

国际合作

120. 各国和捐助方应加强政府和民间社会教育提供者管理非正规方案的体制能力，尤其必须拟订方案和教学大纲，发展数据收集和监测能力，确保非正规教育方案的质量和可持续性。捐助方和开发银行应充足、稳定地资助学生学习成果好的高质量方案，并应为帮助残疾学生或脆弱境况中的群体的方案拨出额外资源。

与民间社会互动

121. 应促进建立协调更好的伙伴关系。这种伙伴关系应以国家教育和发展愿景为指导，使每一个利益攸关方都能发挥作用，尤其是使政府、非政府组织等非国家行为体和私营部门发挥作用。需要以包容性方法制定政策，管理方案，确保包括家长和社区在内的利益攸关方有主人翁感和责任感。应促进部门间协作。

加强伙伴能力

122. 监管框架有力，设有标准，经费充足，监督有效，能使各国对非正规教育方案提供者实行管理。虽然如此，民间社会伙伴可能需要提高能力，以吸引并留用合格教师或辅导员，获取适当财产供学校使用，确保高质量教育成果。

123. 要提高非正规教育的成效，应制订适合具体情况、注意性别问题、与发展有关的课程、教学法和教学材料，调整对教师和辅导员的具体培训，并选择适当教学语言和教学方式。这种方法将有助于个性化学习，照顾某些群体的特殊需求。

评价和数据收集

124. 国家数据收集和管理应全面统筹进行，确保在非正规教育方案的学习成果能相当于正规系统中学习成果。数据必须分类，必须很详细，以评价包括女孩和妇女、脆弱境况中的群体等目标群体有无充分接受教育以及他们的学习情况。