



大会

Distr.: General
26 July 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 27(d)

社会发展：联合国扫盲十年：全民教育

联合国扫盲十年国际行动计划执行情况

秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 63/154 号决议向大会转递联合国教育、科学及文化组织总干事提交的关于《联合国扫盲十年国际行动计划》执行情况的报告。

摘要

本报告是继 2004 年(A/59/267)、2006 年(A/61/151)和 2008 年十年中期审查(A/63/172)报告之后的又一份报告，其出发点是《联合国扫盲十年国际行动计划》(A/57/218 和 Corr.1)。报告分析了全球和区域扫盲趋势，并对十年中期审查中确定的“动员更有力的扫盲承诺、加强更有效的扫盲方案实施以及利用新的扫盲资源”这三个优先领域的进展作了评估。

本报告介绍了会员国在十年目标执行方面的情况和有关看法，并记载了扫盲十年对促进有利于扫盲的更强的政治意愿、政策和伙伴关系的影响以及有助于实现扫盲十年目标的国家举措。报告还概述了扫盲十年下一阶段及以后的战略重点。

* A/65/150。



一. 引言

1. 本报告是联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)总干事为落实大会在其第 63/154 号决议中提出的教科文组织作为负责扫盲十年协调工作的联合国机构,在 2010 年向大会提交下一份关于《国际行动计划》执行情况的进度报告的要求提交的。

2. 本报告从《联合国扫盲十年国际行动计划》入手,介绍了十年中期审查(大会第 63/154 号决议)中确定的扫盲十年剩余几年中三个优先领域的进展评估,这三个优先领域是“动员对扫盲作出更有力的承诺,加强有效执行扫盲方案的力度,以及为扫盲工作开辟新资源”。

3. 2009 年,在十年中期审查结果的基础上,教科文组织与联合国系统合作伙伴、民间社会、私营部门和会员国进行了广泛磋商,以拟订《扫盲十年国际行动战略框架》,用以指导至 2012 年末的几年中的工作。该《框架》强调与千年发展目标之间的联系,并指出,“最终千年发展目标的每一项目标都意味着一个学习的过程,识字是自主学习的重要条件,因而对于实现千年发展目标不可或缺”。2008 年,《全球扫盲挑战:2003-2012 年联合国扫盲十年中点的青年和成人识字状况》进一步提高了扫盲问题的国际地位。

4. 本报告介绍了会员国的扫盲十年目标执行情况和有关看法。数据取自特别编写的联合国扫盲十年国家报告和区域报告,包括联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)的报告、为第六届国际成人教育会议编写的《成人学习和教育全球报告》、题为“涵盖边缘化群体”的 2010 年《全民教育全球监测报告》、第八届九个人口大国全民教育部长级审查会议(2010 年)的国家报告和综合报告、扫盲增能倡议 2009 年审查以及教科文组织的方案报告。

5. 本报告还记载各国为实现扫盲十年目标而进行的扫盲努力,但与这些目标没有直接的联系。

二. 扫盲进展

A. 2008-2010 年期间联合国扫盲十年的主要成就

6. 2008-2010 年期间的主要成就涉及推动更强的促进扫盲的政治意愿和更大的集体行动、提高扫盲问题在国际教育和发展议程中的地位的目标。通过特别是下列活动突出强调了扫盲问题:

1. 扫盲增能倡议

7. 由教科文组织协调的扫盲增能倡议继续为在识字率低于 50%或还有 10 万以上成人文盲的 35 个国家实行更多扫盲行动提供一个战略框架。作为实现联合国

扫盲十年的目标的一个关键运行机制，扫盲增能倡议帮助加强参与国提供高质量扫盲方案的承诺和能力，并提供了一个加强南南合作的宝贵平台。倡议收到了北欧国家全民教育能力建设方案提供的大量资金支持。

2. 全民教育全球行动周，2009 年 4 月

8. 2009 年，经与民间社会伙伴的广泛合作，全球教育运动首次将扫盲定为全球行动周(2009 年 4 月)的主题，突出强调必须要对全民教育扫盲目标(目标 4)给予更多重视。¹

3. 第六届国际成人教育会议

9. 2009 年 12 月在巴西贝伦举行的第六届国际成人教育会议是宣传扫盲工作的一次重要会议。该会议每 12 年举行一次，第六届会议是在全民教育运动(2000–2015 年)和联合国扫盲十年(2003–2012 年)期间举行的，因而强化了成人扫盲在更广泛的教育努力中的作用。会议重申识字是一项权利，也是终身学习的基础，并确认，不首先实现全民教育目标 4，就无法实现全民教育和千年发展目标。会员国提高识字率所必需实施的所有建议和行动都载于《贝伦行动框架》中，该框架是会员国在该会议的最后阶段通过的。这是首次根据国家报告(见 <http://www.unesco.org/en/confinteavi/national-reports/>)编写《成人学习和教育全球报告》(见 <http://www.unesco.org/en/confinteavi/grale/>)。

4. 第八届九个人口大国全民教育部长级审查会议，2010 年 6 月

10. 世界总人口的 54%和世界青年和成人文盲的 67%位于全球南方的九个人口大国(E-9)——孟加拉国、巴西、中国、埃及、印度、印度尼西亚、墨西哥、尼日利亚和巴基斯坦。因此，将 2010 年九个人口大国会议的主题定为扫盲促进发展非常重要。讨论内容包括南南合作中的规划、筹资、方案执行、监测和评价，会议形成了未来三年的前瞻性议程，重点是在促进扫盲的各个领域相互学习和支持，推动九个人口大国及其他国家的努力。

11. 此外，本报告下文各节表明一些国家在制定更明确和更有力的国家政策和计划方面取得了重大进展，同时还显示预算拨款有所增加。本报告还列举了一些实例，说明在扫盲计划执行方面的新的伙伴关系和持续的创新做法，重点是发展确保有效执行和可持续的影响的能力。

B. 识字率

12. 识字率分析是基于 2010 年《全民教育全球监测报告》提供的统计数据，并仅限于 1985–1994 年与 2000–2007 年的比较，数据为所述期间最近一年的可用数

¹ 到 2015 年将成人文盲率降低 50%。

据。大多数数据来自全国人口普查或自行申报式调查，而不是来自对识字能力的直接测试(另见下文第 28-34 段)。

1. 世界识字率

13. 自 1985 年以来，成人识字者人数始终不断增加。成人文盲的数字已从 1985-1994 年期间的 8.69 亿下降至 2000-2007 年期间的 7.59 亿，相当于减少了 13%。在这两个期间之间，全球成人识字率从 76% 上升至 84%。发展中国家的增幅最大，其成人识字率从 68% 升至 80%。大会上一次报告(A/63/172)表明全球识字率为 83.6%，(15 岁以上)成人文盲的绝对人数共计 7.74 亿，而在本报告中，全球识字率估计几乎未变，为 84%，而绝对人数却下降到 7.59 亿。这些数字表明，扫盲工作难以跟上人口增长的速度，更谈不上对全球识字率有明显影响。不过，正如下文所述，区域和国家之间参差不齐。在发展中国家全力提高其成人识字率的同时，工业化国家也正面临着挑战。工业化国家的许多成人没有足够的实用识字能力，这一因素妨碍他们获得工作，或是在文化水平较高的环境中胜任工作，在这种环境中，技术日益普遍的使用要求越来越高的文化水平。²

2. 区域识字率

14. 有 7.52 亿成人文盲生活在发展中国家。2000-2007 年期间的统计数据显示，文盲人数仍然高度集中在几个人口大国：文盲总数中有 67% 是在九个人口大国(孟加拉国、巴西、中国、埃及、印度、印度尼西亚、墨西哥、尼日利亚、巴基斯坦)。

15. 区域差异仍然很大(见表 1)。2000-2007 年期间，总体成人识字率从撒哈拉以南非洲的 62% 至中亚、北美和西欧的 99%。识字率提高最多的是南亚和西亚(16%) 和阿拉伯国家(13%)，其次是撒哈拉以南非洲(9%)。发展中国家总体提高了 12%。拉丁美洲和加勒比地区只提高了 4%，尽管 1985-1994 年期间，识字率已经达到平均 87%。识字率的巨大差异依然在区域内部，从危地马拉的 73% 到安提瓜和巴布达以及开曼群岛的 99%。撒哈拉以南非洲的区域内差异极为显著，识字率从低于 30%(布基纳法索、几内亚、马里和尼日尔)到超过 90%(塞舌尔和津巴布韦)。在南亚和西亚，在尼泊尔(24%) 以及孟加拉国和印度(18%)，识字率的提高尤其显著。在阿拉伯国家中，阿尔及利亚(25%)、埃及和也门(分别为 22%) 提高幅度最大。

² 见 2010 年《全民教育全球监测报告》。

表 1
区域识字率

(百分比加权平均数)

	1985-1994 年			2000-2007 年		
	共计	男性	女性	共计	男性	女性
阿拉伯国家	58	70	46	71	80	62
中欧和东欧	96	98	94	98	99	96
中亚	98	99	97	99	99	98
亚洲及太平洋	82	89	75	93	96	91
拉丁美洲/加勒比	87	88	86	91	92	90
北美/西欧	99	99	99	99	100	99
南亚和西亚	48	60	34	64	75	53
撒哈拉以南非洲	53	63	45	62	71	54
世界	76	82	70	84	89	80

来源：2010 年《全民教育全球监测报告》

3. 绝对文盲人数

16. 虽然全球文盲的绝对数量已经减少，但是与 1985-1994 年期间相比，2000-2007 年期间，仍然有多达 21 个国家的文盲绝对人数有所增加(见表 2)。其中 11 个国家位于撒哈拉以南非洲。只有两个国家在绝对文盲人数上升的同时，总体识字率也在降低。在所有其他国家，虽然绝对文盲人数增加，但是总体识字率有所提高(见表 2)。在一些情况下，绝对文盲人数的增加十分可观。这表明扫盲工作无法跟上人口增长的步伐。

表 2
成人文盲绝对人数的增加

国家	成人识字率		绝对成人文盲人数		增长
	(百分比)		(千)		
	1985-1994 年	2000-2007 年	1985-1994 年	2000-2007 年	
阿拉伯国家					
巴林	84	89	56	63	7
埃及	44	66	16 428	16 824	396
摩洛哥	42	56	9 602	9 816	214
也门	37	59	4 686	5 081	395
亚洲及太平洋					

国家	成人识字率 (百分比)		绝对成人文盲人数 (千)		增长
	1985-1994 年	2000-2007 年	1985-1994 年	2000-2007 年	
菲律宾	94	93	2 325	3 746	1 421
越南	88	90	4 789	6 033	1 244
拉丁美洲/加勒比					
厄瓜多尔	88	84	731	1413	682
危地马拉	64	73	1 915	2 055	140
秘鲁	87	90	1 848	1 992	144
南亚和西亚					
孟加拉国	35	53	44 458	48 541	4 083
撒哈拉以南非洲					
贝宁	27	41	2 131	3 022	891
布基纳法索	14	29	4 136	5 684	1 548
中非共和国	34	49	1 085	1 139	54
乍得	12	32	3 177	3 959	782
科特迪瓦	34	49	4 180	4 831	651
埃塞俄比亚	27	36	23 045	27 144	4 099
利比里亚	41	56	652	881	229
卢旺达	58	65	1 468	1 491	23
塞内加尔	27	42	2 964	4 032	1 068
坦桑尼亚联合共和国	59	72	5 217	6 237	1 020
赞比亚	65	71	1 541	1 907	366

来源：2010 年《全民教育全球监测报告》

C. 两性平等

17. 关于世界总体情况，在缩小性别差距方面有所进展，尽管差距仍然很大。在全世界，识字的两性均等指数 (GPI) 从 0.854(1985-1994 年) 上升到 0.899(2000-2007 年)。在全世界成人文盲总数的比例方面，没有任何进展：2000-2007 年期间，妇女占 64%，比 1985-1994 年期间(63%)略有增加。不过，识字与两性平等之间的关系比这些数字表面显示的还要复杂。在欧洲、北美洲和加勒比，教育工作者所关心的是男孩在识字方面相对进展迟缓，而在成人识字率在 95%或以上的国家，性别差距已经完全消失。不过，最大的挑战是在一些发展中国家，妇女和女童被排除在教育之外，但这些国家总体上取得了重大进展，识字的两性均等指数从 1985-1994 年期间的 0.766 提高到 2000-2007 年期间的 0.871。

一些国家的女性识字率出现大幅提高。例如在尼泊尔，妇女识字率从17%(1985-1994年)升至44%(2000-2007年)。尽管取得这一进展，性别差距依然普遍较大。如表3所示，在南亚和西亚及撒哈拉以南非洲和两个阿拉伯国家，这一差距十分明显。这些数据显示，阿富汗(0.29)和尼日尔(0.35)面临的挑战最大。

表 3

两性均等指数：差异最大的国家

	1985-1994 年	2000-2007 年
阿拉伯国家		
毛里塔尼亚	0.52	0.63
也门	0.3	0.53
南亚和西亚		
阿富汗		0.29
不丹		0.59
尼泊尔	0.35	0.62
巴基斯坦		0.59
撒哈拉以南非洲		
安哥拉		0.65
贝宁	0.42	0.53
布基纳法索	0.42	0.59
中非共和国	0.42	0.52
乍得		0.48
科特迪瓦	0.53	0.63
埃塞俄比亚	0.51	0.46
几内亚		0.43
马里		0.52
莫桑比克		0.58
尼日尔		0.35
塞内加尔	0.48	0.63
塞拉利昂		0.54
多哥		0.56

来源：2010 年《全民教育全球监测报告》

D. 2015 年预测

18. 根据 2010 年《全民教育全球监测报告》的预测，全球成人识字率在 2015 年将达到约 87%。这比 2000–2007 年期间只略微上升了 3%。预计撒哈拉以南非洲的识字率将上升最多，上升 10%，达到 72%。虽然预计这比南亚和西亚的识字率略好，但是仍在很大程度上落后于其他地区的预计识字率。在全世界，妇女在所有成人文盲中的比例预计将下降仅仅 1%。预计青年文盲(15 至 24 岁)人数较令人鼓舞：到 2015 年，预计全世界青年文盲人数将减少 25.5%，从 125 401 000 减少到 93 365 000。根据《全民教育全球监测报告》，即使在最好的情况下，到 2015 年，将成人文盲总数减少一半的达喀尔目标也将无法实现。据预测，目标可能只能实现 50%至 66%。在南亚和西亚、撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家，达喀尔目标与预计计数之间的差距最大。³

三. 联合国扫盲十年：国际战略行动框架

A. 战略目标 A：动员更有力的扫盲承诺

19. 在目标 A 下列出了 4 项战略：宣传、制订明确的政策、改善评估、监测和评价以及更强有力和更具战略性的伙伴关系。在就这些战略的每一项进行报告时，将分析相关活动和进程对此目标的实际和(在一些情况下)潜在影响。

1. 宣传

20. 由于千年发展目标和全民教育目标等国际议程始终相对忽视青年和成人扫盲问题，因此始终需要大力进行宣传。宣传信息越来越多地基于在国家和方案层面积累的实际经验，包括扫盲对于社会经济和文化发展的影响以及在个人和社区层面的增强能力效应。宣传的对象是各国政府、其发展伙伴、国际捐助界和私营部门。此种宣传不仅对于所谓的“发展中”国家是必要的，而且对于发达经济体也是必要的，因为在发达经济体，实用文化水平可能不足以满足生活和工作的需要。

21. 扫盲和增强能力是过去两年联合国扫盲十年的主题，2010 年的特别重点是妇女问题。2010 年 6 月联合国经济及社会理事会关于“两性平等与妇女赋权”主题的高级别部分加强了这一主题。这为教科文组织提供了一个机会，以强调全世界妇女和女童教育现状，并确定要到 2015 年实现两性平等需要做些什么。

22. 随着 2015 年的最后期限日益接近，2010 年《全民教育年度全球监测报告》继续提供了在基础教育方面仍然面临的挑战的数据及其分析。题为“涵盖边缘化群体”的 2010 年研究报告强调，要想使弱势群体获得充分的学习机会，就必须

³ 见 2010 年《全民教育全球监测报告》。

采取切合实际的办法。除其他因素以外，语言、种族、两性关系、地理环境和冲突需要采用主流教育系统常常不提供的量身定制的方法。

23. 中国和大韩民国继续分别赞助教科文组织孔子扫盲奖和教科文组织世宗大王扫盲奖，2008 年和 2009 年其获奖者和荣誉奖获得者为阿富汗、不丹、布基纳法索、埃塞俄比亚、印度、南非、菲律宾、大不列颠和北爱尔兰联合王国和赞比亚。每年国际扫盲日(9 月 8 日)颁发的这些奖项不仅突出了扫盲在特殊情况下的持续挑战，而且也展示了有效和往往是鼓舞人心的做法。2009 年，联合国扫盲十年名誉大使布什夫人劳拉在扫盲奖颁奖仪式上强调，“扫盲工作处于应对世界最严峻的挑战的可持续解决方案的核心。它为自由和可持续经济发展奠定了基础。”2010 年 3 月，布什夫人主持了在得克萨斯达拉斯召开的“教育阿富汗妇女和女童并增强其能力：教育和扫盲会议”，会议促使世界关注阿富汗妇女识字率极低(13%)的问题，展示成功的行动，并讨论未来努力方向。

24. 教科文组织扫盲促进发展问题特使荷兰劳伦廷公主在 2009 年 12 月在巴西贝伦举行的第六届国际成人教育会议和 2010 年 6 月在尼日利亚阿布贾举行的第八届九个人口大国全民教育问题部长级审查会议上发表了主题演讲。

25. 在全民教育六个目标通过 9 年后，2009 年全民教育全球行动周呼吁各国政府和国际机构高度重视优先考虑和资助实现全民教育目标 4。通过“大阅读”活动，行动周提高了对仍然识字无望的人群的状况的认识。活动在 100 多个国家举行。

26. 在亚洲，参加扫盲增能倡议的一些国家(阿富汗、孟加拉国、印度、巴基斯坦)承诺加大宣传力度，其中巴基斯坦宣布 2010 年全国扫盲年，并将扫盲作为一项具体战略纳入其减贫战略文件。

27. 举办了各种信息和经验交流会及国家媒体运动，以推动以扫盲作为一个贯穿各领域的组成部分的综合整体教育观(如埃及和印度)和整体宣传计划(越南)。

2. 制定政策

28. 在 2008-2010 年期间，一些在青年和成人识字率方面面临很大挑战的国家实行了更加明确和强有力的新政策或计划，以加强他们的扫盲努力。印度文盲的绝对人数是世界上最多的，2009 年，印度通过了一项雄心勃勃的新方案“印度扫盲”，该方案将在今后 3 年内覆盖 7 000 万人，重点是妇女和弱势群体。中国的 2010 年《国家中长期教育改革与发展规划纲要》系经广泛协商后制定，强调了所有公民接受教育的权利，将重点放在被边缘化的弱势群体，并将致力于终生学习作为关键政策目标。2010 年，尼日利亚宣布了新的全国扫盲计划《振兴青年和成人扫盲与非正规教育》，目标是在 2015 年之前加速实现全民教育目标 4。

29. 在“扫盲增能倡议”框架内，贝宁、布基纳法索、中非共和国、乍得、几内亚和莫桑比克等一些国家接受了关于制订或改进国家扫盲政策、战略和行动计划

的技术援助。2009 年 6 月至 9 月印度也接受了类似的支持，以制定其新的扫盲框架和上述“印度扫盲”方案。这方面的活动还包括：审查现行的扫盲和非正规教育政策和战略、制定改革和修订政策与战略的指导方针，包括在将扫盲和非正规教育纳入联合国发展援助框架方面的必要技术支持。2008-2010 年期间，各国举办了若干初步规划及政策审查论坛(如孟加拉国、不丹、多民族玻利维亚国、厄立特里亚、格林纳达、伊朗伊斯兰共和国、蒙古国、摩洛哥，巴布亚新几内亚)，并筹备和验证了诊断性研究(如吉布提和越南)。

30. 第六届国际成人教育会议提供了全面评估各会员国成人识字率的机会。会员国提交了 154 份关于成人教育状况的国家报告，对联合国扫盲十年的实施是一个重大贡献。这些报告审查了每个国家的扫盲现状，介绍了一些创新做法，并就如何实现扫盲十年目标、特别是全民教育目标 3(谋生技能)及 4(成人识字率)提出有力建议。在全部五个区域筹备会议中，均就扫盲十年内外的扫盲成就进行了跨区域交流。此外，在第六届国际成人教育会议的预备阶段，还举办了一个关于可持续扫盲的专题会议。在所有这些会议中，扫盲问题得到特别关注，每次会议通过的每个区域成果文件中均表达了在这方面采取行动的新决心：

(a) 例如，**非洲地区**强调了推广母语的重要性。要实现这一点，就应当实行有关政策，或增加促进识字、算术和终生学习文化所需的材料供应。应当以有效的出版和图书馆政策支持有利的基础教育后文化学习环境，包括为新读者的阅读材料提供补贴；

(b) **阿拉伯国家**确认致力于实现达喀尔全民教育目标，特别是那些与扫盲和成人教育有关的目标，以及“扫盲增能倡议”的目标。此外，它们还建议设立一个阿拉伯基金，向文盲率高的贫穷国家提供资金援助；

(c) **亚洲和太平洋地区**强调了扩大成人识字和学习机会的迫切需要，并一致认为，有必要采取紧急行动并投入大量资金，与边缘化、贫穷和失业问题作斗争；

(d) **欧洲地区**坚持认为，必须认识到扫盲、语文、算术、社会、信息和通信技术(信通技术)以及技术与职业教育培训能力在终生学习战略中的重要性，确保成人学习和教育计划反映全民教育目标和联合国扫盲十年的目标；

(e) **拉丁美洲和加勒比**推荐了强化和保证终生学习的办法，包括：扫盲和基础教育；将促进阅读和写作的文化作为识字环境的基础，目标是克服该地区的不平等和贫穷，并促进其他形式的发展。

3. 评估、监测和评价

31. 确保有效规划、提供充分参与扫盲方案的机会并确保扫盲学习的质量，需要有各种信息。需要有及时可靠的相关数据，才能：(a) 评估扫盲问题的实际严重性、民众文化水平及其学习需要；(b) 监测目前方案相对政策目标的扫盲进展情况

况；(c) 评价方案结果，以确保其达成目标；(d) 表明扫盲对改善社会和经济机遇的益处和影响。

32. 新扫盲措施侧重于不同能力层次以及技能在日常生活中的实际运用，而不是仅仅计算那些入学或参加扫盲方案的人。在过去两年里，测试学习者在多大程度上能够实际运用其识字能力，（不论是年少时在学校学到的识字能力，还是成年后在非正规方案中获得的识字能力）的文化水平评估方法不断发展。由教科文组织统计研究所协调的扫盲评估和监测方案的制定工作目前已经完成。这一方案在下列国家进行了试点：萨尔瓦多、约旦、蒙古国、摩洛哥、尼日尔、巴勒斯坦被占领土、巴拉圭和越南。扫盲评估和监测方案提供了测试阅读和算术技能的改进办法以及一套测试工具，使研究人员能够进行更精确可靠的实际文化水平评估。

33. 在“扫盲增能倡议”框架内，中国最近完成了扫盲状况分析和需求评估。这一深入的情况分析结果已经纳入关于加快扫盲努力的关键战略和编制“扫盲增能倡议”国家支助计划的建议。蒙古国举办了一次非正规教育评估，确定了提高非正规教育质量和覆盖面所必需的主要优先事项和政策的变化。此外，还进行了关于文盲人口中两性不平等和全国少数民族群体文化水平的研究。向国家文化水平调查和国家数据收集（包括在刚果民主共和国）提供了技术援助，并在非洲举行了关于扫盲和非正规教育数据收集的区域协商。

34. 为系统地监测方案和衡量实现政策目标的进展情况，需要可靠和可持续的相关信息和统计数据作为基础，这样才能确保决策人和方案主管改进方案的规划和执行。认识到这一需要后，更多的国家关注了实施一个非正规教育管理信息系统，包括：阿富汗、孟加拉国、不丹、老挝人民民主共和国、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、巴布亚新几内亚和塞内加尔。教科文组织编制了一本手册和一个原型数据库，并一直为建立这一系统提供技术支助和能力发展。今后将启动这一进程的国家有：柬埔寨、乍得、毛里塔尼亚、卢旺达和多哥。在一些国家（例如孟加拉国和越南），重点是基于社区的管理信息系统。2009 年，教科文组织制作并分发了一本《开发社区学习中心——管理信息系统》指南。中国加强了其扫盲监督和监测制度，上级政府机构负责评价下级政府的业绩，以确保实现了扫盲目标。

4. 伙伴关系

35. 继 2009 年 1 月关于国际战略行动框架的扫盲十年协商之后，一些伙伴承诺就推进扫盲工作进行合作。两个联合国机构（联合国开发计划署（开发署）和联合国粮食计划署（粮食署））表示，它们将利用各自在联合国协调和学校供餐方面的相对优势，支持扫盲政策和行动。四个民间社会组织——援助行动组织、亚洲南太平洋基础教育和成人教育协会、国际阅读协会和欧洲成人教育协会——表示将努力加大扫盲活动宣传力度并进行能力发展。伊比利亚美洲国家组织承诺加强与所有有关联合国系统和民间社会伙伴的合作，以通过自己的网络支持加大扫盲努

力。在私营部门，微软公司表示愿意在扫盲方面进行合作，并任命了一名高级工作人员担任微软扫盲斗士。

36. 第八届九个人口大国全民教育部长级审查会议加强了九个人口众多的国家之间及其与教科文组织的相互合作，并促成这几个国家承诺参加今后三年内就扫盲问题举行的一系列实质性会议、讲习班和虚拟交流。预计这一伙伴关系将吸引共同关心扫盲问题的其他国家的注意。

37. 阿富汗教育部将“扫盲增能倡议”框架作为协调机制，牵头聚集一些联合国机构(教科文组织、联合国儿童基金会(儿基会)、粮食计划署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(世卫组织))，通过利用每个伙伴的相对优势制定的三个合作方案促进扫盲工作。

38. 粮食计划署最近核定的(2010年)战略强调了其在促进扫盲方面的作用，这种作用有两种独特的形式：其学校供餐方案使许多儿童不必饥肠辘辘地学习(2009年75个国家的2 200万儿童)，而识字和算术训练的对象是(12岁以上的)辍学少年。

39. 2010年，东南亚教育部长组织的10个成员国根据扫盲十年国际战略行动框架的三个优先事项，首次集体处理了扫盲问题，以期互相支持并采取一致的规划办法。

40. 法国国家扫盲局通过两次会议加强了所有法语国家的扫盲承诺，其中一次会议主题是为筹备第六届国际成人教育会议进行可持续扫盲，2010年举行的另一次会议主题是分享在加强识字能力方面的有效做法。

41. 2010年，教科文组织与美国之间的新伙伴关系正在筹备之中，其目的是处理扫盲工作中的两性不平等问题，重点放在增加女孩和妇女在正规和非正规方式中的学习机会。

B. 战略目标 B：有效增强扫盲方案的交付

42. 在目标 B 下，实施了四项战略：提高交付规模和质量、丰富文化环境、在各级所有扫盲领域实现能力发展，及进行研究。此外，本节将探讨学习和分享有效扫盲做法的方式。

1. 交付的规模和质量

43. 全球南部九个人口众多的国家(孟加拉国、巴西、中国、埃及、印度、印度尼西亚、墨西哥、尼日利亚和巴基斯坦)面临着扩大规模以使扫盲方案覆盖为数众多的文盲民众的特殊挑战。女孩、少女和妇女在文盲中占了很大比例，因此提高了对她们的关注度。印度新的“印度扫盲”方案目标是7 000万总目标人口中

的 6 000 万妇女。儿基会支持的尼泊尔非传统学习方式中心使失学儿童得以学会基本技能——其中约 66%是女孩。

44. 上述九个人口大国和其他国家还面临着如何将设计、执行、监测和评价扫盲方案的权力下放的问题。2009 年关于该专题的一个讲习班制定了在这一关键领域的指南。

45. 35 个“扫盲增能倡议”国家中有一半以上在非洲，2010 年 3 月在非洲进行了一次中期审查。从事扫盲工作的 150 多名管理人员、专家和从业人员的技能得到了提高。这一成果是通过下述办法实现的：分享加强国家承诺的有效做法；调集资源；覆盖并整合弱势群体；提高扫盲和生活技能方案的质量；改善农村地区的扫盲环境；评估学习成绩、影响和方案。审查还评估了将扫盲和生活技能与发展目标、两性平等主流化和贫穷、移民、预防艾滋病毒和气候变化等其他贯穿各领域的问题联系起来的努力所取得的进展。审查表明，“扫盲增能倡议”仍是协调、宣传和技术支助的有效框架。此外，审查建议，“扫盲增能倡议”参加国家和教科文组织调集更多资源，以推进大多数非洲国家的扫盲工作。

46. 为没有得到主流学校系统很好服务的人口扫盲通常是青少年设立速成学习途径，使他们能够重新进入正规教育的适当级别或取得初等教育同等学历。安哥拉、马拉维、巴基斯坦已在儿基会的支持下采用了这种办法，其他国家(孟加拉国、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、蒙古国)的做法是设立核证机制，重点是弱势群体进入正规教育体系的途径。

47. 使用学习者的母语便于进行扫盲学习，这多用于多语教学方法，学习者有机会在第二个阶段再学习其他想学的语文。学校的和非正规扫盲学习均越来越多地采用这种方法，儿基会就在印度的三个邦中推行基于母语的多语教育。2010 年 1 月，促进非洲教育发展协会与教科文组织合作，制定了将非洲语言和文化与非洲教育相结合的指导方针。在亚洲/太平洋地区，通过对孟加拉国、柬埔寨、尼泊尔、菲律宾和泰国的评价改进了基于母语的扫盲工作。联合国国际语文年推动了解决扫盲工作中的语言问题的努力；国际语文年 2009 年的报告中指出，孟加拉国、布基纳法索和越南提出了使用少数民族/土著语言进行扫盲学习的新倡议。

48. 识字是跨越数字鸿沟的一个重要组成部分，各国继续探讨在扫盲中以下述两种方式使用信息通信技术：作为学习手段和作为识字的一项重要应用。为此，孟加拉国、中国和巴基斯坦开发了信息和通信技术学习工具，巴基斯坦的一家非政府组织还将移动电话和短信用作学习工具。印度编写了以信息和通信技术为基础的扫盲课程培训材料。

49. 在本报告所述期间，发展社区学习中心的战略继续受到欢迎，因为它提供了一种手段，可以加强社区对扫盲方案的参与度和自主权，并将扫盲学习与学习其他本地主要职业和技术技能联系起来。许多国家通过社区学习中心提供了以社

区为基础的扫盲方案，并越来越多地提供终生学习平台。在中亚，吉尔吉斯斯坦建立了社区学习中心，并将重点放在针对偏僻地区的边缘化群体和妇女的扫盲后培训和生活技能培训。尼泊尔进行了一次社区学习中心方案中期评估，23个国家开展了参与式研究，以确定社区学习中心在提供扫盲教育和继续教育方面的有效性。该研究结果在2009年印度尼西亚的一次区域会议中公布。在这方面，东帝汶的重点是确定最低准则、编制职业技能学习材料并扩大覆盖范围，而孟加拉国则将社区学习中心作为终生学习的交付机制来发展，包括教育促进可持续发展。

2. 创造识字环境，维持识字能力

50. 在一些国家，由于识字环境欠佳，新识字的人很少有机会练习和维持其识字能力。一些方案更加重视制作阅读材料(阿富汗、印度、马达加斯加和马拉维)和使其易于获取，例如通过当地阅览室和图书馆(中国)，或更一般的方法。其他国家已经通过将有关议题和生活技能(例如两性平等、可持续发展、艾滋病/艾滋病预防)与扫盲课程相结合(孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦)，来解决这一问题。教科文组织制作的扫盲后阅读材料，特别是关于两性平等和艾滋病/艾滋病的材料，仍供不应求，并已翻译成埃塞俄比亚和马达加斯加的土著语言。

51. 2010年，教科文组织与美国订立了一项伙伴关系，发展扫盲方案的开放教育资源。这些资源是教师和学生可以自由使用和修改的学习材料。这些工具通常是以电子方式提供，也可以脱机使用；这样可以更快地传播教学实践中的最佳做法。

3. 能力发展

52. 一些国家举办了国内主要利益攸关方会议以评估不同层次的能力发展需求，并开展了需求评估研究(如乍得、中国、厄立特里亚、肯尼亚、莫桑比克、尼泊尔、东帝汶和也门)。各国在区域和国家一级都得到支助以建设扫盲的机构、行政和专业能力。

53. 正规和非正规方案中，教育工作者和教师的能力对有效学习至关重要，在玻利维亚、中国、马达加斯加和蒙古，这一问题得到了政府及其国际合作伙伴的重点关注。蒙古每年为50名教育工作者举办全国培训。2009年，与伊斯兰教育、科学和文化组织合作，在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举办了跨区域研讨会，加强了多语言环境中的成人扫盲，来自亚洲和太平洋地区、撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家的扫盲和非正规教育领域的50名扫盲专家参加了研讨会。2010年，尼日尔基础教育部和教科文组织举办了来自扫盲干部培训中心的全国成人扫盲和非正规教育领域专家参加的研讨会，为培训扫盲培训师编制课程和培训模块。还在几内亚、加蓬和塞内加尔(扫盲辅导员教员培训)以及孟加拉国(艾滋病/艾滋病的预防与扫盲相联系)开展了培训，编写了培训材料(例如，尼泊尔和中国为社区学习中心的扫盲培训编写培训教材)。

54. 利用在区域一级编制的通用指南和其他资源，各国开发出自己的框架，用于培训扫盲和非正规教育辅导员以及管理者(阿富汗、孟加拉国和印度尼西亚)。

55. 由于全球南部九个人口大国有大量扫盲需求，总部设在中国的国际农村教育研究和培训中心与当地以及国际合作伙伴一起，增强了 70 名扫盲专家的能力，从而使他们可以在农村地区分析并设计扫盲和成人学习战略。讨论会还提供了一个机会，以便评估八个“扫盲增能倡议”国家在“扫盲增能倡议”、联合国扫盲十年和全民教育框架内，在扫盲和成人教育方面取得的进展。

56. 此外，10 个国家(孟加拉国、埃塞俄比亚、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、卢旺达、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国)在完善国家扫盲政策和战略方面得到了援助，还在培训高级和中级扫盲和非正规教育人员的下列方面得到了援助：课程和教材编制、评估正在实施的计划，例如尼泊尔的社区学习中心、宣传、培训和监测系统、研究工作以及如何加强识字环境。

4. 研究

57. 在教育研究领域，青年和成人扫盲的研究相对受到忽视，以至于在用于政策制定和方案设计的证据的收集和分析、新方法实验以及对成果和影响的系统性评价等方面的工作的数量和范围都有限。但是，本报告期内一些积极的进展表明，越来越多的人对此表示关注。

58. 在孟加拉国，《孟加拉教育期刊》出版了一个研究论坛的一篇关于新教育政策和政策对话的论文。

59. 2009 年，东英格兰大学召集了一批研究人员，以共同研究如何解决识字情况不均衡的问题，对此，联合国扫盲十年提出了促进识字机会，解决理论和方案问题的框架。

60. 2009 年联合国教科文组织启动了一个多国研究项目(布基纳法索、几内亚、马里、摩洛哥、尼日尔和塞内加尔)，重点在于制定工具，衡量青年和成年人参加扫盲班学习的成果。

61. 2010 年，除了通过网络平台持续分享扫盲领域的有效做法，教科文组织还启动了建设“扫盲知识和创新网络”的工作，其目的是“通过创造、传播和应用知识，通过创新、宣传以及架起研究、政策和实践之间的沟通桥梁”，来支持识字的世界这一愿景。它将为全世界扫盲领域的思想家和实践者提供一个合作研究及行动的虚拟平台。

62. 作为一系列早期(2007-2008 年)区域扫盲会议的产出，教科文组织推出了新的题为“扫盲新兴趋势”的系列出版物，该系列前四册将于 2010 年底出版。这

个系列，包括委托进行的工作，重点在于政策、评估、监测与评价、方案执行和扫盲环境。

C. 战略目标 C: 利用扫盲新资源

63. 尽管出现了一些积极的趋势，实现普及识字的扫盲经费远远不足。金融危机给教育预算和国际教育经费带来了非常现实的危险，并可能对扫盲支出产生负面影响。

1. 政府资助

64. 青年和成年人识字，主要是通过政府资助。例如，在撒哈拉以南非洲地区，虽然非政府组织也大力投资，捐助资金还可能提供额外支助，但政府资助是最常提及的扫盲和非正规教育的资金来源。塞内加尔是一个例外：93%的成人扫盲资金来自外部资源。⁴

65. 第六届国际成人教育会议重申了第五届国际成人教育会议《贝伦行动框架》的建议，即“将至少 6% 的国民生产总值用于教育，努力增加成人学习和教育方面的投资”。全球教育运动提倡的基准水平是至少把 3% 的国家教育预算用于成人扫盲。⁵ 极少数国家达到了 6% 的建议水平。但是，北欧国家是一个积极的榜样，其教育的公共开支占各国国民生产总值的 7% 至 8%。⁴ 德国和匈牙利的全国第六届国际成人教育会议报告指出，成人教育分别占国内生产总值的 1.05% 和 1%。由于存在不同的衡量标准（占国民生产总值的份额与占国内生产总值的份额），必须谨慎解读这些数字。

66. 最近，一些国家有增加扫盲方案资金的积极迹象。例如，中国在 2007 年至 2010 年间，每年的扫盲资金从 120 万美元增至 740 万美元。尼日利亚把全国大众扫盲、成人和非正规教育委员会的资金从 2007 年的 36 万美元增至 2010 年的 1 110 万美元。巴西联邦政府 2008 年和 2009 年对“巴西扫盲”方案的投资增加了 27%。印度 2009 年至 2012 年为“印度扫盲”方案提供了 12 亿美元。⁶ 但是，第六届国际成人教育会议国别报告显示，在成人教育方面公共开支的长期趋势大都是好坏参半。某些年份，资金增加；而其他年份则下降。巴基斯坦向第八届九个人口大国部长级审查会议提交的报告中说，其五年计划中扫盲拨款所占份额在 1% 至 8.6% 之间徘徊。这意味着很少有可预见的成人教育和扫盲长期供资。⁴

⁴ 见 Aitchison 和 Alidou, 《全球成人教育报告》，2009 年。

⁵ 全球扫盲基准, 全球教育运动/国际援助行动社, 2005 年。

⁶ 见第八届九个人口大国全民教育部长级审查会议, 2010 年, 阿布贾 (unesdoc.unesco.org/images/0018/001885/188530e.pdf), 国家报告。

67. 分配给成人扫盲的教育预算总份额远远低于 3% 的建议水平。许多国家只把约 1% 的教育预算用于成人扫盲(见表 4)，政府提供者承认该水平远远低于所需资源。例如，尼日利亚认为，各级政府资金不足是扫盲工作最严重的制约因素之一。同样，巴基斯坦也确认成人扫盲的资金“仍然严重不足”。⁷ 资金不足和缺乏可预测性破坏了扫盲教育的可持续性规划，严重阻碍了实现扫盲工作的进展。

表 4

成人扫盲在一些国家教育预算中所占份额

国家	分配份额(百分比)	年份
乍得	0.96	2007
危地马拉	少于 1	每年
莫桑比克	3(扫盲和成人教育)	2006-2007
尼泊尔	1.13(扫盲和非正规教育)	2005-2006
巴基斯坦	0.74	1998-2003
卢旺达	0.50	2008
塞内加尔	0.70	2008
也门	1.4(扫盲和成人教育)	2007

来源：为第六届国际成人教育会议编写的国别报告。

2. 双边和多边组织提供的资金

68. 普及初等教育的成就是过去几年捐助资金的关注重点。全民教育快车道倡议一般只支助全民教育目标 2(初等教育和目标 5 的两性平等层面)，除非在极少数情况下，政府在向快车道倡议提交材料时坚持要求纳入成人扫盲。它并不优先资助任何非正规教育或第二次教育机会，以便青年人和成人获得相当于普及初等教育的基础教育。⁴ 但是 2010 年，全民教育快车道倡议委员会采取的行动提供了为六项全民教育目标进行综合筹资的机会，这是成人扫盲筹资方面的一项积极进展。

69. 例如，2008 年粮食计划署至少花费了 6 700 万美元用于食品以支助识字和算术培训活动。⁸ “扫盲增能倡议”已成功地调动了扫盲资金，在一些国家，多边机构和双边捐助者在“扫盲增能倡议”框架内提供了资源，特别是北欧国家通过全民教育能力建设方案提供了资源。例如，2008 年，教科文组织和阿富汗教育部

⁷ 同上，尼日利亚和巴勒斯坦国家报告。

⁸ 粮食署 2008 年《年度执行情况报告》(WFP/EB.A/2009/4)。

发起了阿富汗促进扫盲方案。阿富汗收到了日本政府 3 500 万美元的赠款用于将惠及约 300 000 学习者的扫盲计划。

70. 2009 年, 教科文组织在“扫盲增能倡议”中, 为伊拉克扫盲能力建设项目提供了技术支助, 资金来源是卡塔尔国埃米尔殿下王后、教科文组织基本教育与高等教育问题特使谢哈·莫萨·宾特·纳赛尔·米斯内特。欧洲联盟正在与作为技术合作伙伴的教科文组织一起资助摩洛哥全民教育能力建设方案的部分扫盲项目。2009 年以来, 通过预算外资金为 10 个国家(孟加拉国、埃塞俄比亚、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、卢旺达、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国)提供了援助, 以完善国家扫盲政策和培训非正规教育人员。

3. 私营和民间社会资金来源

71. 私营机构和非政府组织为扫盲方案提供了重要的补充资金来源。例如, 在阿拉伯地区, 民间社会团体制订了自己的扫盲方案。⁴ 公私合作伙伴关系正在成为资助成人扫盲领域的一个趋势。例如, 印度塔塔咨询服务公司已经推出了基于计算机的扫盲计划。

4. 金融危机的影响

72. 仅为实现扫盲目标, 到 2015 年每年就需要 25 亿美元。这就要求在扩大资源方面做出巨大努力。2010 年《全民教育全球监测报告》对金融危机对教育支出的潜在影响分析表明, 金融危机严重威胁到这项努力。教科文组织进行的初步调查指出, 尽管某些情况下预计要进行削减, 各国正在努力保护他们的教育预算。过去几年总体发展援助在不断上升, 但是基础教育的资金缺口仍然很大, 援助承诺也正在放缓。由于官方发展援助是按照国民总收入的一定比例来设定的, 而经济增长预计将放缓, 这可能会对援助金额有破坏性影响。如果总体援助中投资于教育的比例仍维持在 2007 年的水平, 这可能导致 2010 年来自欧洲捐助者的教育援助缺口达 8.9 亿美元。如果教育开支的比例保持不变, 《全民教育全球监测报告》预测, 例如, 可用于撒哈拉以南非洲教育的资金, 2009 年和 2010 年平均每年可能下降 46 亿美元。基于这种预测, 金融危机可能对扫盲方案的外部支助带来负面影响。例如, 埃及有报道说, 这场危机已对扫盲总预算产生影响。虽然 2008 年预算增长 2.5%, 但 2009 年仅增加了 0.3%。⁹

四. 未来行动与挑战: 2012 年及以后

73. 联合国扫盲十年只余下两年多的时间了: 迫切需要进一步扩大努力, 并考虑应对青年和成人扫盲挑战的 2012 年后战略。为实现扫盲十年总体目标并完成今

⁹ 见埃及国家报告, 第八届九个人口大国全民教育部长级审查会议(见 unesdoc.unesco.org/images/0018/001885/188530e.pdf)。

后几年的具体优先事项，下列因素对于指导目前工作并为今后的优先事项提供参考至关重要：

(a) **持续的政治承诺：**两个原则是青年和成人扫盲持久的政治承诺的根本：第一，识字是每个人都应享有的教育权利的基本和必不可少的组成部分；第二，扫盲与人类，社会经济以及文化发展之间的联系。没有对上述两个原则的明确承诺，特定人群将在国家和国际教育政策和战略中继续被忽略；

(b) **扫盲促进发展：**人们普遍认为，识字不是一个独立的技能或技巧。识字的价值在于人们如何利用它。因此不再把扫盲学习当作是在纸上拼写字词的过程，而是朝着识字的更功能化的概念发展——个人和社区赋权、改善生计和更好的生活质量。扫盲学习必须与其他技能的学习相结合，以便从一开始就注重学习者如何在生活中运用识字。这不仅仅是一个经济问题，也是一种社会的参与和声音——用识字来表达自己的身份、参与社会和民主进程、在社会中发挥充分的作用。它的含义是，扫盲学习关注于学习者及其沟通模式、社会经济环境和文化特性；

(c) **扩大高质量扫盲工作：**根据目前的进展速度预计，到 2015 年世界上成年文盲的数量估计只会减少约 10%。不能再因循旧例了——很清楚，目前的努力将无法应付挑战。扩大目前工作必然涉及到强大而持久的政治承诺、明确的政策以及可行的、大规模实施战略支持下的更大规模的投资。这也需要学习有效实践的经验教训，并把它们运用到新的环境中。青年和成人扫盲方案不管多么成功，也不可能简单地被复制——背景、文化、语言、目的和动机都是至关重要的因素。扩大的规划必须解决学习者生活和环境的复杂性和多样性——高质量的学习之路没有捷径；

(d) **国际伙伴关系：**联合国扫盲十年提高了国家、区域和国际议程对扫盲的重视，但无论是在联合国系统还是在一些捐助者/资助社区，并没有带来强大的国际伙伴关系。随着扫盲十年进入最后阶段，以及实现全民教育和千年发展目标的 2015 年目标日期临近，迫切需要发展更强有力的国际伙伴关系以支助各国的扫盲工作。更高的国际关注度将会大大提高政治承诺和带来更多资源；

(e) **筹资：**尽管各国政府都表示了坚定决心，始终将扫盲和更广泛的教育工作作为国家预算的优先事项，但是由于金融和经济危机的影响，一些积极趋势面临危险。无论如何，几乎在所有地方，现有资源均不足以应付扫盲工作的挑战。因此，进行扫盲仍然需要政府和社区提供更多的资源和来自发展伙伴的更强有力的支持。扫盲十年和“扫盲增能倡议”以及千年发展目标和全民教育目标的总体框架为扩大筹资提供了行之有效的途径；

(f) **扫盲与千年发展目标：**第八届九个人口大国全民教育部长级审查会议通过向拟于 2010 年 9 月举行的大会关于千年发展目标的高级别全体会议发出如下信息，强调扫盲对实现千年发展目标至关重要：

占世界人口 54%和世界文盲 67%的九个人口大国，在实现千年发展目标方面强调以下原则：

- 个别和整体千年发展目标的实现离不开教育和实现所有 6 个全民教育目标，确保每个社会都成为个人及社区有能力迎接和适应生活变化的学习型社会；
- 识字，作为一个必不可少的学习工具和素质教育的关键指标，必须在学校内外，在每个儿童、少年、青年和成人中大力推进。

我们敦促各个国家和政府首脑把青年和成人扫盲当作实现所有千年发展目标的优先投资。
