联合国 E/2011/82

经济及社会理事会

Distr.: General
18 April 2011
Chinese
Original: English

2011 年实质性会议

2011 年 7 月 4 日至 29 日，日内瓦

临时议程* 项目 2(c)

高级别部分：专题讨论

当前全球和国家趋势和挑战及其对教育的影响

秘书长的报告

摘要

经过一段起伏不断的复苏期，全球经济增长放缓预期将继续下去。发展中国家日益成为稳定的重要来源，并继续成为经济增长的主要推动因素。但是，对于经济和社会发展两者，主要风险仍然存在，这包括过度依靠短期政策措施，汇率波动和全球失衡再度扩大。缺乏体面的工作机会和粮价上涨继续对许多国家提出挑战，国民预算拮据紧张，家庭可支配收入压力加重。在发展中国家，特别是最不发达国家，这些趋势可严重挫败可持续发展的努力，特别是消除极端贫困和饥饿方面的各种努力。在此情况下，本报告分析了当前全球趋势对教育方面的国际社会商定发展目标的影响，并提出一些应对这些挑战建议。

* E/2011/100。

11-30353 (C) 050511 130511

请回收

目录

		页次
一.	导言	3
二.	新趋势和挑战的全球概况	3
	A. 全球经济前景	3
	B. 工作无保障	4
	C. 全球粮价	4
	D. 人口移徙型态	4
	E. 环境危机和气候变化	5
	F. 武装冲突	5
	G. 信息和通信技术方面的进展	6
	H. 发展资金	6
三.	当前趋势和挑战对教育的影响	7
	A. 国内教育开支	7
	B. 收入冲击及保护家庭教育投资	8
	C. 粮食无保障、营养和学习成就	9
	D. 移民和教育投资	10
	E. 环境危机、教育促进可持续发展和气候变化	11
	F. 武装冲突及教育促进冲突的减少和解决	12
	G. 信息和通信技术最近的创新和教育	13
四.	管理当前全球和国家趋势和挑战对教育的影响	13
	A. 争取获得稳定的教育开支	14
	B. 建立克服收入冲击的应变能力	14
	C. 为二十一世纪的挑战和机遇发展技能	15
	D. 促进以教育为目的的移徙	16
	E. 重新作出全球教育承诺	16
	F. 通过教育建设和平	17

一. 导言

1. 本报告分析了当前的全球趋势和挑战，以及它们对增加教育机会和提高教育质量的影响。除了讨论全球经济近期的发展外，报告还重点分析了对教育系统有影响的关键趋势，包括以下各种趋势：工作无保障和日益不平等；粮食无保障；人口移徙型态；气候变化和灾害风险；冲突和人的不安全；以及技术创新。报告列有应对这些趋势对教育的短、长期影响的面向行动的建议，并提出可以使全民教育和学习维持和取得更大进步的各种机会。

2. 本报告第二节描述了当前经济和社会的全球概况，特别重点介绍发展中国家为情况。第三节分析了这些趋势的影响，并提出如何将这些教育系统的挑战转化为机会的意见和建议。第四节提出了一些被认为是克服当前趋势对教育的负面影响具有关键重要性的建议，目的是说明什么是有效的政策行动。

3. 本报告应连同秘书长即将就“教育方面的国际商定目标和承诺的执行情况”这个主题提交年度部长级审查的报告一并阅读。

二. 新趋势和挑战的全球概况

A. 全球经济前景

4. 全球经济增长一年来有稳定但起伏不定的进展，在 2010 年年中开始减速，预示着 2011 年及以后的复苏脆弱。各主要经济体从财政刺激政策快速转向经济紧缩，可能对这些国家的国内生产总值增长和公共开支产生负面影响。此外，这将危及目前的复苏态势，扩大全球失衡，这反过来会将更多的不稳定注入全球经济。

5. 许多发展中国家的稳健但速度较慢的经济增长将继续推动全球复苏，自 2009 年底以来，发展中国家的增长占世界经济扩张的一半以上。相较于以前的经济衰退来说，许多发展中国家，尤其是新兴经济体，这次都作了更好的准备，并能利用宽广的财政空间和在危机前累积了多年的巨额外汇储备去刺激消费。这有助于提振内需，使它们能够从全球衰退中相对快速地实现复苏。这些国家也带动了国际贸易的复苏，在发展中国家之间建立南南合作联系，从而惠及亚洲和拉丁美洲较小的经济体。2010 年底，发展中国家的贸易和工业产出已爬升至高于危机前的水平。

6. 然而，严峻的挑战依然存在，特别是对于最不发达国家，全球危机使横在经济和社会发展努力面前的障碍更难克服。许多最不发达国家继续面临特殊的政治和安全局势，其国内生产总值增长复苏率预计将远低于 2004 年至 2007 年取得的 5%年平均增长率。其他发展中国家的经济增长能否持续也不确定。尽管已加强了南南贸易联系，发展中国家仍高度依赖发达国家对其出口的需求。能否获得资本

流动和官方发展援助也受限于发达国家的财政状况。最近，私人资本涌进许多发展中国家，迫使它们的货币面临升值压力，可能导致国内资产泡沫的产生。[1]

B. 工作无保障

7. 2007 年到 2009 年，由于发生金融危机，全世界失去了 3 000 万个就业机会。全球失业率在危机开始后第三年仍居最高记录。尽管亚洲和拉丁美洲就业情况转好，全球经济仍需另外创造至少 2 200 万个新工作，其中 800 万个新工作要在发展中国家创造，才能回归到危机前的就业水平。自 2007 年以来，许多国家，主要是发达国家，其结构性失业或长期待业所占比例已大大增加，长远的后果已经显而易见。

8. 发展中国家的局势有可能使危机前存在的缺乏体面工作的情况变本加厉。尽管发展中国家的就业趋势从短暂下降反弹回升，可是脆弱就业、就业不足和工资下降压力继续构成严重的挑战。家庭收入受到限制便会使家庭投资在儿童教育和保健的费用减少，这就可能减慢近年来在减少贫困和社会发展方面的进展速度。

9. 即使在危机之前，青少年也比较容易处于待业状况，他们不断被劳动力市场排斥，不管在发展中国家还是发达国家都一样，成为了日益严重的全球关注问题。截至 2009 年底，全世界估计有 8 100 万待业青年。他们的失业机会比成年人几乎多三倍。有些青年人已经太过灰心，不再积极寻求工作，因而没有被列入官方失业数字。上述数字还没有将这些青年人计算在内。

C. 全球粮价

10. 自 2010 年下半年以来，大多数农产商品价格一直在增加，原因有多种，包括恶劣气候情况使供应意外出现短缺，以及一些出口国对货币市场波动作出的对策。粮价上涨对各国的影响不同，取决于它们是粮食净出口国或还是净进口国。由于大多数发展中国家都是粮食净进口国，这些国家的人民因粮格上涨受到不成比例的影响。

11. 粮价上涨的时候，世界上营养不良人数接近 10 亿，尽管自 1995 年以来，这个数字在 2010 年首次短暂下降。下降的主要原因是发展中国家在 2010 年获得经济增长，同时国际粮价在 2009 年短暂下跌。然而，粮价仍然波动，估计自 2010 年 6 月以来又将发展中国家另外 4 400 万人推向贫穷。粮价的上涨为边缘化群体包括残疾人带来了新的挑战，进一步限制了他们获得食物和基本营养的机会。

D. 人口移徙型态

12. 国际移徙经过长时期稳定增长后，2008 年和 2009 年全球移徙流量收缩。[2]

---

[1] 《2011 年世界经济局势和前景》(联合国出版物，出售品编号 E.11.II.C.2)。

[2] 经济合作与发展组织，《国际移徙展望》(巴黎，2010 年)。

13. 在此期间，一些移民移入国实施政策，奖励移徙工人回归原籍国。然而，移民大规模回归的情况并没有发生。大多数移民已完全融入居住国，他们在本国的经济前景很少会好得过在居住国的经济前景。

14. 大多数国家失业水平上升，移徙工人受到了沉重打击，部分原因是移徙工人集中在一些受到经济衰退不利影响的经济部门，如建筑业、制造业和旅游业，部分原因是他们往往受劳动力市场歧视。移徙工人工作无保障，更有甚者，他们获得社会保护方案协助的机会往往有限。在许多国家，尽管移徙工人的境况比他们的当地同事严重，根本不成比例，这场危机还是助长了仇外心理的重新抬头，这种情况强调指出，采取有效措施，保护移民权利是非常重要的。

15. 2009年，向低收入和中等收入国家的汇款自1980年以来首次下跌，只达3 160亿美元，比 2008 年少了 200 亿美元。汇款减少最为明显的是集中在受全球金融和经济危机打击最重的发达国家的移民，如在西班牙或美利坚合众国工作的拉丁美洲和加勒比移徙工人。但是，在危机影响下，汇款比其他各种资金流动，包括发展融资在内，都更有回弹能力，预计将于 2011 年止跌反弹。

E. 环境危机和气候变化

16. 环境危机，包括气候变化和自然灾害带来的挑战，从威胁到粮食生产的变化不定的天气模式，到增加洪灾风险的海平面上升，日益为各地社会添加了相当大的压力。这是一个复杂的全球性挑战，与贫困和快速的都市化、生态系统退化和不可持续的经济增长模式所造成的脆弱性交织在一起。2010 年，巴基斯坦洪水泛滥，海地发生地震，强调指出人民群众在发生自然灾害之时及之后有多方面易受伤害的脆弱之处。

17. 环境危机造成的灾害风险增加，往往对发展中国家产生最具破坏性的影响。气候变化的影响使灾害风险的社会和地理分布情况越加不平均，扩大了穷人本已面临的风险，使贫者越贫。最不发达国家和小岛屿发展中国家特别容易受到伤害，因为它们严重依赖对气候敏感的部门，应变能力有限，贫困程度和失业率高。

F. 武装冲突

18. 2009 年，有 80 个国家在试图解决长期发展挑战的过程中面临僵局、紧张或武装冲突，其中 19 国上了联合国安全理事会和建设和平委员会的议程。在金融危机发生之前，受冲突影响的国家已经没有足够的资源来应对经济和环境的冲击。在这种情况下，平民面临种种困难：中央权威的丧失和法治的倒退，人民被迫迁移，造成境内流离失所，基础设施和服务受到破坏，以及对妇女和儿童实施暴力的情况为数甚多。此外，儿童和青少年经常被强征入伍，参加战斗。

19. 许多这些冲突的延续时间增加，是实现可持续发展的主要挑战之一。过去十年来，有超过 200 万儿童直接死于武装冲突，至少有 600 万儿童严重受伤或终身

残疾。此外，在 25 个成人识字率最低的国家中，有 12 国处于冲突状态，或在重建之中。除了这些影响外，漫长的武装冲突可能会破坏经济增长，会进一步提高贫困水平。据一项研究估计，内战往往会将年度经济增长率降低 2.3%。[3]

G. 信息和通信技术方面的进展

20. 大多数人类活动日益依靠信息和通信技术，对于推动可持续发展进程来说，有没有和用不用信息和通信技术，至为关键。新的数字资源成本低，容易获得，加速了最佳做法技术的推广。当前世界各地有超过 50 亿移动电话用户，约有 20 亿人可以上网。[4] 像移动技术和早期的互联网，宽带将成为这个部门下一个变革性的技术。宽带网络可以让居住在任何地方的人共享知识和教育服务，并可利用终身学习和培训的机会，比以前的技术更具促进作用。

21. 但是，世界人口中大约有 70 亿居民未能直接利用互联网。虽然在许多贫困社区，满足更基本的需求可能更为优先，但公平利用信息和通信技术和数字资源，可以扩大用户的知识，促进减贫。现在有广泛的证据表明，贫困社区可以从利用信息和通信技术得益，因为它可以使通信和转移资金更容易，还可降低交易成本，整合本地及全球市场，扩大人力资本积累，让人民增权扩能。

H. 发展资金

22. 虽然 2009 年官方发展援助流量持续上升，经合组织发展援助委员会成员国整体在 2010 年没有达到他们的援助量目标。关于发展援助委员会捐助方的最新数据显示，2009 年的援助总额达到将近 1 200 亿美元，占各捐助国合计国民总收入的 0.31%。由于没有为 2011 年及以后制订中间目标，联合国的目标，即将发达国家国民总收入的 0.7%用于官方发展援助这个目标，成为了唯一余下的适用基准。按此计算，2009 年的交付差距为 1 530 亿美元。[5] 尽管金融和粮食危机的影响使发展中国家更加需要获得大量额外的财政支持，还是出现了这种差距。在实施最不发达国家的援助指标方面，特别令人失望。

23. 人们一直关注发达国家的紧缩措施将如何影响今后的援助承诺，一些双边捐助方最近已宣布在其发展融资方案中具体削减基础教育资金。虽然发达国家提供最多的全球发展融资，不过其他行为人，例如新兴捐助方和南南合作提供方，正在成为国际发展努力的重要贡献者。来自非发展援助委员会捐助国的发展援助净额在 2008 年估计为 120 亿至 140 亿美元，占全球官方发展援助的 9%至 10%。[6] 各

[3] 保罗·科里尔，《在最底层的十亿人》(纽约，牛津大学出版社，2007 年)。

[4] 见 www.itu.int/ITU-D/ict/material/FactsFigures2010.pdf。

[5] 《千年发展目标差距问题工作组的报告：处于重大转折关头的全球发展伙伴关系》(联合国出版物，出售品编号 E.10.I.12)。

[6] 经济合作与发展组织，《发展援助委员会之外：其他发展合作提供者受欢迎的角色》，见 www.oecd.org/dataoecd/58/24/45361474.pdf。

大慈善基金会和非政府机构的私人资金来源仍然是国际发展援助的重要提供者，虽然它们捐助的方案组合往往以卫生和其他部门为主，而不是教育部门。

三. 当前趋势和挑战对教育的影响

A. 国内教育开支

24. 在 2008 年的金融危机后，在全球正在复苏之时，政府预算的财政压力仍然是筹措教育经费所关切的问题。虽然过去十年大多数发展中国家的教育开支普遍增加，但由于增长率降低或贸易环境恶化，所损失的收入会转化为公共开支的缩减，或变为不可持续的财政赤字。由于危机致使政府收入减少，预算压力增大，发展中国家可能要在保持财政平衡和保持危机前公共教育开支水平两者之间折衷取舍。虽然许多发展中国家政府迄今保护了重要的社会部门预算，至于危机后政府教育开支计划能否反映金融危机前实现全民教育和学习各项承诺的融资需求，就没有那么肯定了。

25. 对教育预算进行实时监测不容易，但最近联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)对 28 个发展中国家 2009 至 2010 年教育开支变化的调查显示，一些政府已经下调预算，以反映收入的下降。在这项调查中，7 个最低收入国家削减了教育开支，6 个低中收入国家报告的 2010 年预算拨款比 2009 年的支出水平低。[7] 展望未来，靠削减支出来进行计划中的财政调整在许多国家包括发展中国家和发达国家都会日益成为趋势。

26. 教育开支减少可能会危及许多发展中国家自 2000 年以来在增加入学人数方面取得的进展。对全球数据进行分析后发现，危机前关于失学儿童人数将于 2010 年至 2015 年从 7 200 万下降至 2 900 万这项预测将会落空，由于危机的结果及其对教育经费的影响，失学儿童人数维持在 5 600 万的可能性更大。[8] 一般来说，如因危机削减教育预算，小学后各级教育经费受害最大。尽管初级教育开支看来相对受到保护，但估计小学和学前教育还需要增加 620 万教室，才能增加入学人数，实现全民教育运动所定的目标。[9]

27. 目前全球经济放缓，也影响到发展中国家为增聘受过培训、有事业心的教师和投资于基建而筹资的能力。结果，一些国家需过分依赖一群素质低、收入微薄、很少或没有专业发展机会的教师，导致合格教师士气低、缺勤情况严重、更替频

[7] 联合国教育、科学及文化组织，《2010 年全民教育全球监测报告：隐藏的危机-武装冲突和教育》(巴黎，2011 年)。

[8] 联合国教育、科学及文化组织，《2010 年全民教育全球监测报告：普及边缘化群体》(巴黎，2011 年)。

[9] 联合国教育、科学及文化组织，《全球金融和经济危机对教育部门的影响，第 1 号：危机对公共教育支出的影响-教科文组织快速调查结果，ED/EPS/2009/PI/1 号文件。

繁。为了实现普及小学教育的目标，全球仍然需要超过 190 万名教师，撒哈拉以南非洲需要其中一半以上。[7]

28. 在入学人数迅速增加的国家，教育开支增长不多或发生负增长的情况会削减每个学生的教育费用。这不仅阻碍了获得教育的机会，也使许多教育部门学习成就有限的情况更形恶化。最近一份教科文组织关于国家教育预算的研究强调指出，发展中国家最近削减教育经费，往往集中于对教育质量有具体影响的地方：课本、教材、学校营养和保健方案。[7] 由于最边缘化的儿童经常要上最差的学校，削减关键教材只会增加他们学习的困难。农村儿童特别是农村女童和残疾儿童属于被排斥在校门以外的大多数。

29. 为了持续推动基建投资和招聘教师，各国政府必须作好计划，增加经常性费用。不能孤立地看待筹资水平；公共支出的效率和公平性也至关重要。凡是设有可问责的公共支出管理制度和多年、多部门规划系统的国家，增加投资更有可能转化成为真正的进步。

B. 收入冲击及保护家庭教育投资

30. 2008 至 2010 年，金融危机和粮食危机加在一起，促使发展中国家三分之一家庭的可支配收入下降，把贫困率推到高于危机前预测的水平。[10] 以前各次危机的经验表明，为了应付工作无保障、劳动收入下降、商品价格不断上升造成的收入冲击，贫困家庭往往削减教育经费，或让其子女退学。每当家庭失去稳定的收入，他们就可能不再能够负担得起学校教育的直接费用。机会成本的增加可能意味着孩子要离开学校工作，以帮补家庭。这样就把一些家庭锁在贫困的恶性循环中，子女落后于人，他们即使重返校园，也要面临长时间的学习差距。虽然家庭收入减少对教育投资的影响不都是直接的，在暂时经济困难时期，有时对教育的需求还会增加，但总的效果仍然不利于儿童的教育，不利于儿童的一般福祉。

31. 相对于男童来说，贫困家庭的收入冲击往往对女童的福祉有不成比例的影响，对女童教育的影响特别强烈。在经济低迷时期，女童接受教育和保健服务的机会急剧恶化，恶化的速度远远超过在经济增长时期的进展速度。世界银行最近分析了 163 个国家在 1980 年至 2008 年的人类发展指标，发现在经济紧缩时期，女童小学教育完成率大跌 29%，男童跌 22%(与所有国家整体平均数相比)，在经济加速期，女童仅上升 5%，男童 3%。[10] 小学、中学和高等教育的男女入学比率与此差不多，在好时期稳步缓慢提高，但在坏日子里则急剧下降，尤其是高等教育。这种对儿童上学读书的性基影响，在发展中国家最大。

[10] 国际货币基金会和世界银行，《2010 年全球监测报告：危机后的千年发展目标》(哥伦比亚特区华盛顿，2010 年)。

32. 经济危机及其对家庭收入的影响也增加了对社会保障方案的需求，这对发展中国家和发达国家都一样。社会保障方案通过帮助贫困家庭管理风险，不减少其长期福利，在经济困难时期保障儿童入学和接受教育。各种社会保障方案，如就业安全网和现金及粮食转移，除了减少贫困外，还鼓励陷入困境的家庭支持儿童的教育、保健和营养。

33. 虽然社会保障方案的范围和设计不同，现已有广泛的证据表明，这些计划对儿童的教育有积极的影响，特别是对入学率和升级人数产生很大的影响。社会保障方案可以设计来专门补贴家庭送儿童上学和购买有关物品的直接费用。可以采取教育补贴或赠款的形式，可以在普遍的基础上提供，或者更常见的是，有针对性地提供给教育系统的边缘化群体(包括女童、残疾儿童和土著人民)。同样，提供奖学金，让弱势群体的学生得到附带条件的现金转移，减少他们不外出打工的机会成本，从而增加学校系统的入学人数和长期就读人数。

34. 为了确保家庭可以建立自己的应变能力，长期让孩子继续上学，在社会保障方案之外，还应辅之以“第二次机会”和成人教育的机会，以及协助找工作。培养二十一世纪技能和提供技术和职业教育与培训的方案可以帮助确保失业、就业不足或正在适应新工作领域的成年人及青少年不与劳动力市场脱节。如果要协助工人从非正规的脆弱部门转向与新兴“绿色”产业和知识经济挂钩的更具生产力的可持续部门过渡，技术和职业教育与培训方案是基本要素。

35. 在发展中国家和发达国家都一样，青年人在劳动力市场上的第一次经历如果失败，往往难以弥补，可以导致他们终身收入少，福利低。一般来说，这种效应对边缘化群体的青年人更为明显。随着人们对可转移的二十一世纪技能，如解决问题能力、信息管理和沟通技巧的需求增加，他们对基础教育的质量和相关性问题就更加关注了。传统的技术和职业教育与培训系统虽然有很大的潜力可以为青年搭桥找工作，但往往被认为是二流的脱轨教育，既投资不足又缺乏相关特点。作为加强学校到工作过渡的更全面改革的一部分，应当更好地在普通教学课程中纳入技术和职业教育与培训方案和学徒制，设计课程时要考虑到当地劳动力市场的需求。

C. 粮食无保障、营养和学习成就

36. 当前粮价的波动可能迫使贫穷家庭要在子女的健康和教育之间作出选择。粮价上涨对贫困家庭的伤害力尤其大，在许多发展中国家，贫困家庭花于购买粮食的费用占收入的 50%至 70%。粮价上涨可能对贫困家庭的粮食消费水平和多样性产生直接影响，并可能导致饥饿和失学儿童人数的增加。2008 年粮价飙升时出现新的证据，在一个国家进行的家庭调查中，几乎有一半家庭报告指出，由于与粮食有关的费用增加，用于教育的支出减少，发展中国家的儿童入学率因而下降。

37. 粮价上涨不仅影响儿童的入学率，也影响课堂学习的效果。短期饥饿常见于上学前不吃东西的儿童，即使他们在其他方面营养良好，他们还会有困难集中精神，无法完成复杂的学习任务。当前，估计有 6 000 万儿童饿着上学，其中约 40% 在非洲。除了短期饥饿的影响外，长期营养不足和微量营养素缺乏，也会影响整体的大脑发育和认知功能。以增加营养为目的的干预措施，如学校供餐方案，已证明可扭转这种趋势。学校供餐可鼓励家庭送子女上学和接受教育，同时减少短期饥饿，提高儿童的学习潜能。

38. 小农户及他们的家人约有 20 亿人，约占全球人口三分之一，对于解决当前粮食危机的任何方案，对于任何推动可持续发展的努力，他们都是中心对象。提高农业生产力方面的教育和培训至关重要，以支持农户的生计，确保与城市市场保持高效和有效的联系，因为城市市场粮价上涨往往对农户的影响最大。在短近期内向小农提供培训，减轻他们的具体困难，可以大大刺激粮食生产。特别是，像市场和价格信息、当地种子繁殖、小规模灌溉技术、土壤保护计划等培训和技术教育方案，可以提高小农耕作的生产。这些培训资源可减少本地市场的价格压力，从而有助于改善向城市的粮食净购买家庭销售的机会，反过来可以改善他们的营养状况。

D. 移民和教育投资

39. 移民汇款帮助接受国资助教育有关的开支。在一些发展中国家，多达四分之一的汇款收入被证明用于教育。面对经济冲击，汇款流动比其他资本流动不仅更有韧性，也更有可能直接使贫困家庭得益。有家人在国外工作的移民家庭往往会送孩子上学，利用汇回来的现金支付学费和其他费用。最近的研究还表明，一旦入学，有汇款收入家庭的子女更有可能不间断地就学和升学。[11] 除金融侨汇外，流回移民原籍国家庭和社区的观念、做法和社会资本等“社会”侨汇也可以增强家庭对教育的承诺，推动当地教育基础设施的扩展。不过，父母或监护人移民在外，对儿童也会产生意想不到的影响，他们往往与重要家庭成员长期分离，有时甚至是无限期的分离。

40. 移民往往扩大了个人的教育选择和就业机会，但它也会促使原籍社区的人力资源严重短缺。一些发展中国家受过中学和高等教育的公民，尤其是受过保健和教育培训的公民，很大一部分移民到了发达国家。据国际移民组织估计，自 1990 年以来，每年约有 20 000 名技术专业人才离开非洲。[12] 技术工人到外面追求更好的工作机会，可能会削弱发展中国家建立成功教育系统的前景，以及削弱国家技能发展的前景。

---

[11] 联合国开发计划署，《2009 年人类发展报告：跨越障碍——人员流动与发展》(联合国出版物，出售品编号：09.III.B.1)。

[12] 国际移民组织，《侨民对话》(日内瓦，2007 年)。

41. 在国家内部，从农村到城市地区的内部移徙继续迅速发展，部分原因是在获得就业机会和教育等服务的“城市优势”。不过，大多数正在增长的市镇其教育系统一般都在设法满足现有居民的需要，对新来者的需求不是加以限制便是降低质量应付。国家教育计划的主要重点是拉近城乡教育机会和教育质量方面的差距；这方面必须平衡兼顾，以考虑到在许多人口增长最快的都市地区，贫富儿童之间的鸿沟也越来越大。

E. 环境危机、教育促进可持续发展和气候变化

42. 环境危机每年深刻地影响着无数儿童的生命，因为环境危机对弱势群体和对提供包括教育在内的公共服务造成大规模的破坏。受自然灾害和气候变化影响造成的危机日益频繁，严重程度增加，儿童接触到不少风险。正如最近儿童基金会关于小岛屿发展中国家最近三个环境危机对儿童的影响的报告所强调的，危机造成中短期人身伤害和死亡、流离失所和家人分离、受影响儿童染上病媒和水媒疾病、以及一般的福祉下降。

43. 环境危机对教育的最明显和最直接的影响是破坏儿童的教育进度，由于失去上课时间，学校、道路、电力和清洁水供应等基础设施受破坏，可能会导致长期的学习差距。基建受损除限制了儿童的学习外，还会使灾后应变更为困难，因为群众需要紧急住房、营养和保健，他们很自然会想到安全可靠的学校。伤害不仅是有形的，也是经济和心理的。对发展中国家经济的影响实在是太明显了，在扩大教育和其他公共服务方面，多年来取得的进步，自然灾害可以一下子摧毁。所造成的心理影响可能是灾难性和持久的，对不明白因由的幼童伤害尤大。

44. 来自发展中国家和发达国家的经验表明，通过教育投资于减少灾害风险，可以导致观念和行为的变化，从而可以降低环境危机的风险和成本，产生长期利益。手把手参与性的减少灾害风险学习活动证明特别有效，可以确保儿童知道如何应对他们所在社区面临的环境危机。更一般地说，最近的调查结果表明，普惠女童和妇女的教育有助于降低家庭的脆弱性以至减少发生环境危机时的伤亡。《2005-2015 年联合国兵库行动框架》提供了减少灾害风险教育的指引，坚持优先实施学校安全建设标准，把疏散和应急计划融入学习活动，促进当地生态系统的环境管理，以及为灾后环境作业的教育系统提出指导方针。

45. 考虑到气候变化影响对增加环境危机的预期风险，可持续发展教育提供了一个机会，可以通过协助减灾工作和建设能力，提高社区的抗灾能力，应对气候变化。发展中国家和发达国家以教育促进可持续发展为重点，可以促进对当地的环境的了解，改变消费和生产形态，有助于预期气候变化和其它未来发展挑战的风险。在当前全球环境中，提高教育的质量及其相关性越来越变得紧迫，要使教育促进可持续发展有效，就应集中提高应对新环境挑战所需要的科学素养和解决问题的能力。

46. 有些政府已经开始将气候变化、减少灾害风险和可持续发展模块纳入学校课程和非正规学习方案。尽管已取得进展，发展中国家和发达国家都缺乏体制、财政和技术能力，因而在它们的教育系统中全面实施这些组成部分继续受到阻碍。为了解决这个问题，仍需要有更好的证据，确定有何最有效的措施，可以将气候变化、减少灾害风险和可持续发展纳入教育系统的主流。

F. 武装冲突及教育促进冲突的减少和解决

47. 世界上失学的儿童有超过 40%在受冲突影响的国家，当地的教育有种种传统障碍，包括距离、语言和学费等等，都因暴力升级而更形复杂。比起其他贫穷国家的儿童，在受冲突影响国家的儿童在五岁生日之前死亡的机会要大两倍。在过去十年，低收入国家的暴力冲突平均延续 12 年，使儿童无法安全上学，创造了影响极大的学习差距。在冲突环境中，学校、学生和教师日益成为被蓄意攻击的目标。[7]

48. 在受冲突影响的国家，女童的人身安全和获得优质教育的机会特别受到威胁。在这些环境中，女童和妇女广泛和有计划地被作为性暴力和性基暴力的对象，不仅侵犯她们的人权和人身安全，还由于她们所受的心理创伤和耻辱而损害她们未来的学习潜能。在当前的几个冲突中，反对性别平等和妇女增权扩能的武装团体专门袭击女校。在这方面，土著妇女和女童的境况尤其脆弱，因为许多冲突都发生在土著地区。

49. 冲突还会破坏国家的教育基础设施，包括物理结构和人力资源能力。学校通常被作为目标，因为它们象征国家机构或者是因为他们与特定社会群体有关系。在审查冲突对儿童教育的影响中，最近一项研究指出，45%学校和与教育有关的基础设施在冲突中被破坏。由于在冲突中死亡、冲突引起的疾病或人力资本形成水平低，教师和教育行政人员的供应也有可能变得稀缺。

50. 学校通常没有能力提供必要的援助，以帮助孩子迎头赶上和重新融入安全的学习环境。国家教育方案必须包括某些“扶一把”方案，帮助由于冲突和其他无法控制的情况而无法上学的儿童。应当利用非正规教育或“迎头赶上”方案帮助儿童重新融入教育系统，其中要对年轻的前战斗人员的特殊需要给予缜密的考虑。

51. 还必须作出特别努力，为流离失所者和受冲突影响的其他社区提供教育、学校午餐、带回家的口粮以及其他基本服务。流离失所的儿童接触到若干风险，如持续不安全局势、性暴力和性基暴力、以及在学校和上学途中被武装团体征募入伍。在收容国，难民很少有机会进入当地的学校，结果许多难民没有别的选择，只能自己办学，聘用不合格教师，使用劣质教程，造成低于标准的教育。这使得他们即使在机会出现时也很难进入或重新进入教育系统。

52. 冲突后重建为改革教育体制提供了机会，为了在这些背景下满足青年的特殊需求，包括提供强调解决冲突、相关技能和获得体面工作的优质教育，制订跨部门政策是必要的。在处于危险之中或正在摆脱冲突的社会，尽管教育可以用作一种和平的力量，但有时学校的课程设置，教学的方法或散播不容忍、偏见和恐惧的大环境，反而会加剧群体内部的不满。在人力、财力和机构资源都拮据的时候，要同时应对改革和重建的挑战，就特别需要注意安排各项干预措施的优先顺序。由于每个环境都不相同，政府如何将教育纳入更广泛的建和战略，可以产生广泛的影响。为了缓解冲突的风险，各国政府必须采取的关键第一步是确保学校以儿童为本，学校是安全的空间，是毫不含糊地非暴力的空间。各国政府应通过分析尤其是授课语言、历史和宗教课、促进和平与公民教学课程的发展、以及教学管理权下放等情况，仔细查明教育系统内各种潜在的不满。[7]

G. 信息和通信技术最近的创新和教育

53. 社会经济发展对教育的积极影响是与教学方面的创新、知识创造、发展创新能力和吸收利用新技术的能力分不开的。信息和通信技术启蒙越来越被认为是正常认知能力发展的核心部分，而且有一个日益流行的趋势，就是在教育系统利用信息和通信技术支持在线学习。互联网使发展中国家无数用户能够利用广大数字图书馆的知识资源，同时支持正规和非正规学习。信息和通信技术可以用来联系无法利用教育机构的社会，从而促进所有弱势群体，包括辍学生、老年人和残疾人在整个生命周期进行终身学习。

54. 教育资源和服务的广泛共享，特别是通过利用开放教育资源，可提高资源不足教育系统的质量，促进非正规学习的机会。这方面的潜力很大。世界上最好的学校越来越多地利用开放教育资源，世界各地的学生(包括正规生和非正规生)以及教师都可以利用。 教育工作者可利用开放教育资源来提高他们的教学质量；学生可以利用开放教育资源来强化当前的学习活动；希望在离开正规学校后继续接受教育的终身学习者也可以加以利用。

55. 在线学习日益流行，对如何进行教育的许多假设提出了挑战。这种趋势可导致教育系统的改革，改变课程的设计以及授予学分和证书的办法，取决于有没有所需的技术基础设施。即使没有非常先进的技术基础设施，各种移动设备、互联网亭、云端计算和太阳能都可使各种形式的在线学习和知识共享成为可能，这些在线学习都是以用户为本，可以用来支持在传统教育框架以外的学习者。

四. 管理当前全球和国家趋势和挑战对教育的影响

56. 对于当前许多趋势，需要作出对策，减轻短期和长期对教育和学习的负面影响，将有利的效果加以利用。

A. 争取获得稳定的教育开支

57. 为了解决儿童无法获得优质教育的问题，国家政治领导力最为重要，无法取代。国家对教育公共开支的承诺可以催化发展努力，带来更大的长期效率，提高机会平等。**无论是发展中国家或发达国家的决策者都应维持并增加社会开支，特别是为最脆弱群体的社会开支。不过，当前国内支出的效率及其有效性与支出数额同样重要。最近的研究日益表明，支出数额较高本身并不一定能改善教育成果。各国政府应认真分析教育经费应如何分配，并调整政策，优先分配给需要最多关注的领域。**

58. 公共支出的再分配是扩大接受教育机会的关键因素之一。**各国政府必须制订供资办法，安排各种需求的优先顺序，确保慎重地将最贫困地区和最边缘化的群体，包括女童、残疾儿童和土著人民都作为支持对象。在这方面，应实行公开透明的问责机制，确保政策干预的有效性和公平性。由社区和公民参与公共方案的设计和监督，可以提高效率，减轻行政负担。**

59. 要加强学习环境的质量，就要采取基础广泛的措施。全世界入学人数迅速增加，但学习技能方面的成就却没有增长得同样快。**提高学习效果有两个办法，一是确保儿童一入学即可接触到教学格外有方的教师，二是采取奖励措施，更公平地分配教师到贫困地区。开发更多相关的教学课程，以应对当地的具体情况及更广泛的全球变化，也有助于提高学生保留率，提高学习效果。一旦儿童上了学，提供校餐和营养计划也有助于提高他们的学习能力。**

B. 建立克服收入冲击的应变能力

60. 通过社会保障措施，及早投资于预防危机，比事后反应更为有效，长期效果更好。**因此，应当制订和维持有效的社会保险方案和社会保障方案，以减轻家庭面临风险所造成的损害，增加儿童留在学校的可能性。**

61. 有广泛的证据表明，在经济冲击、恶劣气候事件及其他危机期间，社会安全网以及现金和粮食转移可防止儿童退学。**需要制订跨部门政策，以解决入学、上学和学成等多个壁垒，必须慎重地设计这些政策，因为让儿童不能入学和上学的原因是多样和复杂的。**

62. 粮食保障、营养和学习成果密切相关，这些相互联系需要在社会政策中反映出来。成功的粮食和现金转移方案已证实可以改善家庭粮食消费，使受援家庭能利用更多的教育和保健服务，甚至可以提高认知能力和语言表达能力，使某些年龄组少出行为问题，以及提高入学率和上学率。这些方案设法解决学龄儿童普遍面临的营养问题，并鼓励家庭送儿女上学，对女童入学有特别强烈的影响。**在校增加营养的措施，包括校餐方案，应纳入国家教育计划。通过强化校餐提供微量营养素，与驱虫等其他以学校为基地的卫生措施相结合，可进一步协助提高儿童的认知能力和教育成就。**

63. 在许多社会，人类发展指标与父母的健康和教育背景密切相关。营养不良的母亲往往会生下体重偏低和缺碘婴儿，这种情况会使儿童受教育的能力低。**因此，教育年轻母亲和未来母亲是确保下一代身体健康和教育成才的关键。**

64. 对于农民来说，特别是小农户，粮价高涨可以提高农业生产力和农村发展，从而创造增收机会，也有利于住在人口迅速增加的当地都市地区的家庭。**建设长期应变能力应包括一系列校内校外教育方案和培训方案，促进可持续的粮食和营养保障，同时提高农业生产力，扩大进入当地、区域和全球市场的机会。将学校供膳和营养方案与农业生产挂钩的政策也会为国家带来大量红利。**

C. 为二十一世纪的挑战和机遇发展技能

65. 技术和职业教育与培训方案可以为青年人和成年人提供提高技能和学习的机会。这些方案发挥了重要的作用，可以加强从学校到工作的过渡，为辍学生提供第二次机会，以及反对社会排斥。**各国政府应放弃从自上而下，由供应方驱动的技术和职业教育与培训模式，而采取以需求方驱动的方法，回应个人、公司和经济的需要。这种方案的设计应发展广泛的技能，以解决问题、“学会学习”和创业精神为重点，以便更有效地将各种基础教育系统与二十一世纪各部门的需要联系起来，如创造“绿色”经济和知识型经济的就业机会。**

66. **减少灾害风险和备灾教育需要加强，以便社区能预测和以敏捷和全面的方式应对自然灾害的影响，特别是多方面匮乏的地区。为了在社区内发挥最大的影响，应通过正规和非正规教育促进减少灾害风险和备灾方面的教育。**

67. 制订适应和减缓气候变化影响的教育战略，可以促进对当地环境有更好的了解，改变消费和生产形态，帮助预测未来的生态威胁。学会可持续资源管理和节约能源和节省资源的行为，不仅可促进可持续的生活方式，而且也可节省费用。**应扩大推动教育促进可持续发展，要以适应和减缓气候变化影响为特殊重点，以产生即时的切身利益。**

68. 应当承认，低成本的信息和通信技术为实现各项教育目标发挥了催化和促进作用。**在财政资源有限的情况下，在学校建立社区技术中心，为学生和更广大的社区服务，是使人们更容易利用信息和通信技术的有效方法，特别是在农村地区。此外，任何将信息和通信技术纳入教学课程的政策都必须照顾到教师的需求，要让他们容易得到相关的培训。**

69. **各国政府应制订国家信息和通信技术和宽带战略，以拉近各地区之间在获得宽带服务方面日益扩大的差距。已实施的模式有多种，有些通过公私伙伴关系，利用公共补贴，另有一些提供财政奖励给私人经营者，以扩大宽带覆盖范围到得不到充分服务的地区。**

D. 促进以教育为目的的移徙

70. 在教育等主要社会部门出现人力资源短缺的国家，需要制订适当的跨部门战略，在本国教育和留住关键的专业人才。为了抵消技工移徙国外的影响，共享移民流动的国家之间必须加强合作。支持有管理的移徙制度的各种政策选择，例如制订区域协调移徙政策，允许更多循环移徙，可有助于缓解人才短缺，获取投资于国家人力资源开发的回报。各国也应该扩大本国研究、创新、创业和实施体面工作条件的机会，这可能会刺激移民和资本回流。

71. 原籍国和目的地国政府可以通过协调适当的政策，促进汇款流动，加强汇款的影响。各国可以降低银行汇款收费，让移民和他们的家人多利用银行服务。鼓励通过正规的银行渠道汇款，或通过特殊的对应供资方案，鼓励向地方基础设施投资，也能改善汇款潜在的发展影响。在农村和边远地区，应鼓励小额信贷机构、信用合作社和储蓄银行经营汇款业务，改善获得这些服务的机会。

72. 国内和国际移民都应有享受全部公共服务和福利的平等机会，特别是教育、保健和社会援助，而不论其居留身份如何。特别是，政府政策应设法促进而不是阻碍国内移徙。与此同时，在有大量净人口外移的地方，也应争取普遍提供教育和其他服务。

E. 重新作出全球教育承诺

73. 对于所有基础教育援助，低收入国家实收的仍然不到一半。要加速实现全民教育的目标，捐助方就要兑现在 2005 年作出的总体援助承诺，并加强对基础教育的承诺。加强捐助方合作的方法包括使用诸如全球教育基金等集合筹资机制，这种机制比捐助方单独行动可以做得更多、更快。国际保健基金是一个例子，说明通过分享融资资源，并通过一个多边基金，使用单一一套资金申请、支付和汇报规定，可以产生更多效益。

74. 正如在国家教育部门，捐助方资源的数量不能代替提供援助的质量。如果受援方不能依赖捐助方的承诺，他们不能为实现各项教育目标制订和实施中期筹资计划。在受冲突影响的国家，可预测性尤其薄弱。捐助方和受援方需加紧努力，务使援助更为有效。可预测性对援助实效至关重要；意料不到的短缺可对教育产生严重损害性效果，可破坏基础设施的扩建计划，对用来雇用和培训教师的资源加以限制。

75. 教育援助中有很大比例是以方案为基础的援助，在一些国家，捐助方通过国家系统为教育集合筹资，共享汇报结构。在其他情况下，捐助方提供合作，支持规划、报告和审计方面的改革，以促进集合筹资安排，增加支持国家教育战略的援助。援助与政府方案更好地配合，捐助方之间彼此协调活动，对确保教育援助实效是至关重要的。特别是，在计划改善援助协调时，应让非发展援助委员会捐助方和私人慈善资金积极参与。

F. 通过教育建设和平

76. 虽然教育服务已日益纳入了人道主义应急系统，但严重的环境危机、长期的冲突和不断对人道主义空间构成的威胁，对如何在上述种种情况下提供优质教育提出了持续挑战。在紧急情况下，各国政府、社区和形形色色的非政府组织彼此缺乏协调，往往对获取和持续提供优质教育构成障碍。**亟需认识到在冲突有关的紧急情况下教育可发挥至关重要的作用。应加强当前用来评估受冲突影响社区教育需要的制度。在受冲突影响的国家，教育系统和课程的设计必须以和解和化解冲突作为重点，以便将加强社会凝聚力作为儿童学习的主要内容。若要将教育孕育和平的潜力释放出来，各国政府和捐助方就应优先发展普惠包容的教育系统，还要评估各种政策对长期不满的潜在影响，制订有关语言、课程和放权的政策。**

77. **此外，应作出努力，收集证据，说明利用教育来解决社会、经济和环境问题的成效。这有助于争取更多源源不断的资金，以及改善教育政策及课程发展。**

78. 对于解决冲突和重建工作来说，回避受冲突影响的国家是失去的一个机会，提高了重新陷入冲突的危险。**捐助方需要打破人道主义援助和长期援助的人为鸿沟。国际社会在这些国家工作时，对于各种援助需求，需要灵活和创新的处理办法。例如，多方捐助信托基金已经表明，即使在最困难的情况下，援助额都可以增加。**

79. 学校首先应被视为是传授最重要技能的地方：宽容、相互尊重和与他人和平共处的能力。**各国应确保各项政策均承认在紧急情况下也有受教育的权利，并应为这些情况制订教育准备计划，特别关注女童、残疾儿童以及土著人等传统上被边缘化的群体。必须改革对难民的管治安排，以提高受教育的机会。各国政府还应加强境内流离失所者的教育权利。此外，各国政府应加强负责监测和报告影响教育的侵犯人权行为的各个系统，支持旨在制止这些侵犯行为的国家战略，并且对特别恶劣的累犯施加有针对性的制裁。**