



全球教育监测报告摘要

2021/2年

教育领域的 非国家行为体：

谁能主动选择？谁将错失机会？




可持续发展目标



全球教育监测
报告

全球教育监测报告摘要



2021/2年

教育领域的 非国家行为体：

谁能主动选择？谁将错失机会？

《2030年教育仁川宣言和行动框架》指出,《全球教育监测报告》的任务是作为“监测和报告可持续发展目标4以及其他可持续发展目标中的教育事宜的机制”,并“作为总体可持续发展目标后续行动和审查的一部分,为便于让所有相关的合作伙伴对它们的承诺有所交代,报告各类国家和国际策略的实施情况”。《全球教育监测报告》由设在教科文组织的一个独立团队编写。

本出版物采用的名称及其材料的编写方式不代表教科文组织对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位,或对于其边界或界线的划分,表示任何意见。

本出版物选取的事实及其编写方式以及书中表述的观点均由全球教育监测报告小组负责,不代表教科文组织的观点,本组织对此不承担任何责任。全球教育监测报告小组组长对于本报告表述的观点和意见承担全部责任。

全球教育监测报告小组

组长: Manos Antoninis

Daniel April, Bilal Barakat, Marcela Maria Barrios Rivera, Madeleine Barry, Katherine Black, Nicole Bella, Celia Eugenia Calvo Gutierrez, Daniel Caro Vasquez, Anna Cristina D' Addio, Dimitra Dafalia, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Constanza Ginestra, Chandni Jain, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Craig Laird, Katie Lazaro, Kate Linkins, Camila Lima De Moraes, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mechtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Manuela Pombo Polanco, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Laura Stipanovic, Ulrich Janse van Vuuren, Juliana Zapata, Lema Zekrya and Jiaheng Zhou.

《全球教育监测报告》是一份独立的年度出版物。它得到了一些国家政府、多边机构和私营基金会的资助以及教科文组织给予的便利和支持。



此出版物为开放获取出版物，授权条款为Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)。若使用此出版物的内容，需无条件接受并遵守教科文组织开放获取储存的一切条件和规则 (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-chi>)。此许可协议仅适用于文本内容，使用图像必须事先获得许可。

此许可协议仅适用于出版物的文本内容，凡使用未明确标注属于教科文组织的材料，需事先通过以下方式征得许可：publication.copyright@unesco.org，或者，UNESCO Publishing, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP France。

教科文组织是一个开放获取出版商，所有出版物均可通过教科文组织的文献库在线免费获得。教科文组织对其出版物的任何商业化，都是为了收回印刷或复制纸张或CD内容和分发的名义实际费用，没有利润动机。



引述本出版物，请标明：教科文组织，2021年，《2021/2年全球教育监测报告摘要——教育领域的非国家行为体：谁能主动选择？谁将错失机会？》，巴黎，教科文组织。

©UNESCO, 2021年

版权所有

第二版

联合国教育、科学及文化组织2021年出版

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

排版：UNESCO

图文设计：Optima Graphic Design Consultants Ltd

版面设计：Optima Graphic Design Consultants Ltd

封面图片：Jaap Joris Vens / Super Formosa

Photography

图片说明：上学的不同路线，荷兰

插图：Housatonic SRL Unipersonale

漫画：Julio Carrión Cueva (Karry) 和Miguel Morales Madrigal

Infographics by Housatonic SRL Unipersonale

ED-2021/WS/38

《全球教育监测报告》系列

- 2021/2年 《教育领域的非国家行为体：谁能主动选择？谁将错失机会？》
- 2020年 《包容与教育：覆盖全民，缺一不可》
- 2019年 《移徙、流离失所和教育：要搭建桥梁，不要筑起高墙》
- 2017/8年 《教育问责：履行我们的承诺》
- 2016年 《教育造福人类与地球：为全民创造可持续的未来》

《全民教育全球监测报告》系列

- 2015年 《2000-2015年全民教育：成就与挑战》
- 2013/4年 《教学与学习：实现高质量全民教育》
- 2012年 《青年与技能：拉近教育和就业的距离》
- 2011年 《潜在危机：武装冲突与教育》
- 2010年 《普及到边缘化群体》
- 2009年 《消除不平等：治理缘何重要》
- 2008年 《2015年之前实现全民教育：我们能做到吗？》
- 2007年 《坚实的基础：幼儿保育和教育》
- 2006年 《扫盲至关重要》
- 2005年 《全民教育：提高质量势在必行》
- 2003/4年 《性别与全民教育：向平等跃进》
- 2002年 《全民教育：世界走上正轨了吗？》

本报告及所有相关资料均可从以下网站下载：<http://bit.ly/2021gemreport>

教育领域的非国家行为体.....	1
主要信息.....	1
公办教育的支持力度很大.....	3
各种不同的论点推动了支持或反对民办教育的辩论.....	3
关于教育领域的国家和非国家行为体的谬论盛行.....	5
供应.....	9
治理和监管.....	10
资金.....	11
影响力.....	13
幼儿保育和教育.....	14
高等教育.....	15
技术教育、职业教育和成人教育.....	16
建议.....	17
监测可持续发展目标中的教育.....	21
各国已提交了国家可持续发展目标4基准	21
具体目标4.1:小学和中学教育	25
具体目标4.2:幼儿时期	25
具体目标4.3:技术教育、职业教育、高等教育和成人教育	26
具体目标4.4:工作技能	27
具体目标4.5:公平	27
具体目标4.6:识字和算术	28
具体目标4.7:可持续发展和全球公民意识	29
具体目标4.A:教育设施和学习环境.....	29
具体目标4.B:奖学金.....	29
具体目标4.C:教师.....	30
其他可持续发展目标中的教育.....	30
监管资金.....	31



© UNICEF/Olivie Asseli

教育领域的非国家行为体 主要信息

教育的任何领域都有非国家行为体参与其中。

简而言之，如果没有非国家行为体，另外3.5亿儿童的教育责任将落在国家身上。但非国家行为体的参与也影响到儿童使用的教科书、食堂的食物、儿童得到的额外支持、儿童学习的技能等等。

大多数人支持公办教育。

在34个中等收入和高收入国家中，四分之三的人希望在教育上增加公共开支，国家越不平等，支持率越高。几乎十分之九的人认为是公办教育应当占主导地位。

但这种支持在几个中低收入国家已经逐渐削弱。

在公立学校供不应求、质量下降的地方，许多家庭用脚投票。全球私立学校的比例在大约10年内增加了7个百分点：到2013年，私立小学教育的占比增加到17%，到2014年，私立中学教育的比例增加到26%。此后，这些比例大体上保持不变。在中亚和南亚，私立小学在总入学人数中的占比为36%，私立中学为48%。

公办教育不是免费的。

家庭占全球教育总支出的30%，在低收入和中低收入国家占39%。部分原因是较富裕的家庭试图让自己的孩子获得竞争优势。但其中很大一部分支出是用于政府承诺免费提供的学前、小学和中学教育。约有8%的家庭借款支付教育费用，在低收入国家，这一比例上升到12%，在海地、肯尼亚、菲律宾和乌干达则为30%或甚至更高。

公办教育往往缺乏包容性。

许多公办教育系统未能防止社会分层和分化。基于国际学生评估方案数据的学校社会多样性指数发现，阿根廷、巴西、智利和墨西哥在2018年具有类似的高度社会分层，尽管只有智利因其系统中私立学校比例高而受到批评。

没有哪种类型的教育提供者提供的教育质量比其他类型的更好。

来自30个中低收入国家的数据显示，一旦考虑到家庭特征，就读私立学校的表面溢价就会下降一半到三分之二。在49个国家的样本中，最富有的人上私立学校的可能性几乎是穷人的十倍。而能够选择学校的父母之所以这样做，是因为宗教信仰、便利性和学生人口特征，而不是出于质量，父母很少有关于质量的足够信息。

在需求较高的地方，监管、监测和执法能力往往较低。

PEER网站对211个教育系统的分析表明，监管往往侧重于注册、批准或许可（98%）、教师认证（93%）、基础设施（80%）和学生/教师比例（74%）。监管关注最少的是质量或公平：67%的教育系统对收费标准进行了规范，55%制止私立学校的选择性招生程序，27%禁止盈利，只有7%有支持弱势群体获得教育的配额。私人辅导在48%的国家不受监管，仅在11%的国家受商业立法监管。

非国家行为体甚至更多地存在于儿童早期教育、技术教育、高等教育和成人教育中。

这有时是以牺牲公平和质量为代价的。非公办幼儿教育和高教育的成本普遍较高，这意味着这些教育机构中城市精英人数过多。在美国，追求利润最大化的大学与学生成绩的下降有关。通过市场竞争或技能发展系统提供私人培训的机构，如澳大利亚的TVET FEE-HELP贷款计划和印度的国家技能发展公司，被迫重新思考问责制和监督程序，以提高民办教育的质量，改善就业能力结果。

政府需要将所有教育机构、学生和教师视为一个系统的一部分。

标准、信息、激励措施和问责制应有助于政府保护、尊重和实现所有人的受教育权，并应防止政府对特权或剥削视而不见。由公共资金支持的教育不一定要由公共学校提供，但教育过程、学生成绩和教师工作条件方面的差异应得到正面解决。效率和创新不应该是商业秘密；相反，应该由所有人传播和实践。为了实现这一目标，需要保持公办教育政策过程的透明度和完整性。

政府并不总是领导教育工作。历史上，教育是由宗教、家庭和行会自发和非正式地组织起来的。从18世纪末开始，各国看到了通过受过教育的劳动力发展经济的机会，以及通过公立学校培养和增强民族认同感的机会。于是，政府准备承担提供这种公益物品的高昂成本，因为这对社会和经济有更广泛的好处。对于20世纪新独立的国家来说，建立公办教育系统是摆脱殖民主义的标志。公办教育的目标无一例外地是促进崇高的理想或支配性的意识形态。新的结构取代并吸收了传统的教育结构。

然而教育也是一种私人物品。接受更多的教育可以改善个人机会，也可能会将其他人排除在这些机会之外。那些设法爬上教育阶梯的人更有能力实现更高的生活水平和更高的回报。由于教育系统无法让人人都能身居高位，家庭会尽其所能，确保他们的后代能够跻身社会上层。这种竞争产生了需求，反过来又导致了教育产品和服务的供应。根据国情和民族性格，在直接提供让人赢得优势的教育服务的过程中，就可能形成市场。

对公办教育的支持力度很大

教育选择决定孩子的人生。父母不仅要考虑对财务成本和收益进行简单的计算，还要考虑多种相互关联的因素。关于教什么、怎么教、由谁教和在哪里教的选择，反映了父母和其他教育利益攸关者相互竞争的世界观和愿望。这些选择涉及两个主要维度：资源的控制和分配，以及改变社会的价值观和信念。教育选择具有高度的政治性，并或明或暗地反映在政治议程中。除了个人意识形态和环境因素外，各国对社会挑战以及政府、人民和学校应如何相互联系的理解也各不相同。这些理解影响着人们对政府应该推行什么政策以及谁应该从中受益的态度。

关于支持公办教育的研究绝大部分来自高收入国家。最近在丹麦、法国、德国、爱尔兰、意大利、

西班牙、瑞典和英国进行的一项态度调查显示，当受访者被要求在八个潜在的额外支出领域中优先选择一个时，教育是28%的受访者的首选，医疗保健位居第二，是22%受访者的选择。虽然77%的受访者支持择校，但超过60%的受访者反对私立学校在国家教育系统中发挥重要作用。

本报告委托对2016年国际社会调查项目(ISSP)关于政府作用的特别模块数据进行分析，利用35个国家的样本(包括10个中等收入国家)研究了公办教育支持问题。总体而言，89%的成年受访者表示，提供学校教育的主要责任在于政府，6%的人表示是家庭，5%的人表示是其他机构(私营公司和营利组织；非营利组织、慈善机构和合作社；以及宗教组织)。但是，印度(146%)、菲律宾(63%)和智利(76%)的受访者对公办教育的支持率最低，这反映了他们受到民办教育的极大影响(图1)。

各种不同的论点推动了支持或反对民办教育的辩论

教育领域非国家行为体的支持者和反对者就国家和非国家行为体在促进教育效率、公平和包容以及创新方面的能力和合法性，争论不休。这些问题是通过人们是否认为教育是一种可以通过市场采购的商品或服务，以及人们是否应该能够选择教育的角度来看待的。

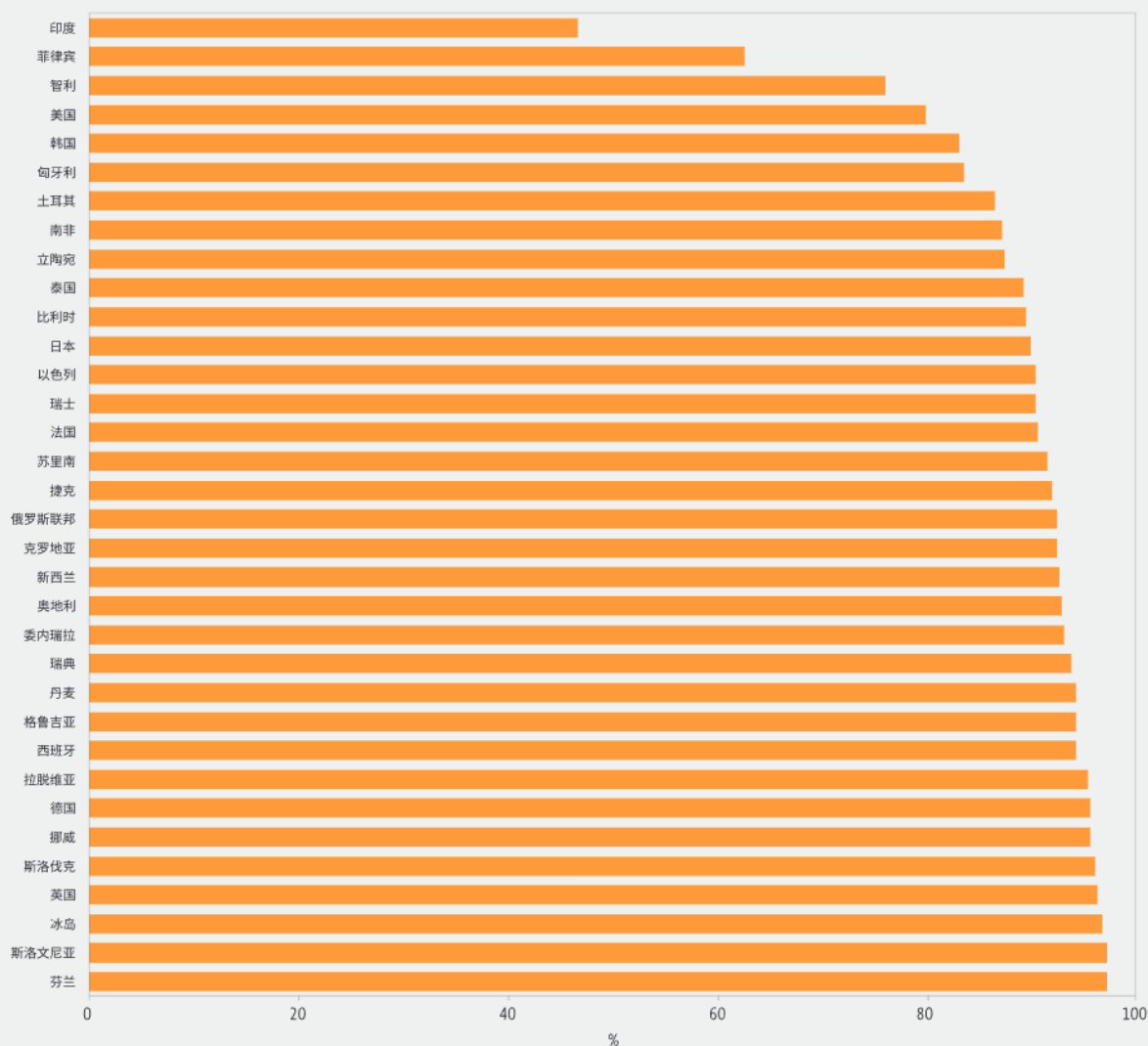
非国家行为体在教育方面是否更具成本效益？民办教育活动的支持者认为，这是必然的结果，因为国家无法满足对教育的全部需求。不管非国家行为体的动机是慈善、信仰和思想，还是利润，如果教育产品和服务的供应是对需求的回应，那么形成市场是可能的——如果不是常规市场，那么至少是计划市场。通过市场，就可以追求成本效益目标。

¹本报告关于教育领域非国家行为体的区域版将专门讨论南亚。

图1:

在所研究的大多数国家, 超过80%的人支持公办教育

2016年表示提供学校教育的主要责任在于政府的成年人的百分比



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig1

资料来源: Edlund 和 Lindh(2021), 基于 2016 ISSP。

民办教育活动的反对者认为, 如果存在具有成本效益的做法, 就应该在整个教育系统中推广, 并由所有学校实行, 无论是公立学校还是非公立学校。如果可以证明一个国家的教师工资过高, 那么这应该是公共政策要解决的问题, 而不是改变教育供应模式的理由。非国家行为体可以通过雇用年轻或不合格的教师来提高成本效益, 虽然这不是一个可持续的解决方案。在公立和非公立学校之间进行可靠的成本比较, 这是比较困难的一

件事情。公立学校往往为更弱势的人群服务, 这些人群的教育成本更高。

非国家行为体是否在教育中实现了公平和包容?

民办教育的支持者认为, 民办教育机构有助于实现受教育权。在许多情况下, 非国家行为体填补了教育供应方面的真正空白, 往往是为被公共系统忽视的弱势群体提供教育。政府往往不愿意在非正规住区建立学校, 例如在巴基斯坦。非国家

行为体也在危机和紧急情况下做出宝贵贡献，例如2015年尼泊尔灾难性地震后的情况。在萨尔瓦多，在受暴力和帮派影响的城市地区，非公立学校的入学率是全国平均水平的两倍。

反对非公立学校的人指出了择校带来的问题。如果父母可以选择他们想要的学校，而又没有指导性的规定，那么最富有的人最有可能负担得起最好的学校，通常是非公立学校，这加剧了不平等、社会分层和隔离。父母在做决定时需要掌握充分的信息，但是缺乏关于学校特点的信息，或者即使有，也是不平等的，更弱势的群体获得信息的机会更少。此外，还有一些难以接触到的人群，教育供应者可能不愿意向他们提供服务。

有些人认为政府不应该在提供教育方面发挥主要作用，他们质疑政府决定教育内容的权力，或者质疑政府提供达到理想标准的教育的能力。由于担心当地的公立学校威胁到他们希望在其中抚养孩子的文化、民族、语言或宗教社区的价值观，父母可能提出理由，证明他们需要单独的民办教育。但各国政府可能会辩称，这与它们确保公平和包容性教育的承诺相冲突，并干扰了它们运用统一标准，毫无例外地为所有儿童提供同等质量教育的能力。

非国家行为体是否会给教育带来更多的创新？非国家行为体参与教育的支持者声称，这有助于增强创新。许多改变了对教育学理解的观点出现在公办教育系统的边缘，甚至是系统之外。公办教育系统已经发展成为庞大的中央集权官僚机构，可能会忽视它们所服务的人群。对公办教育系统常见的一种批评是，它们削弱了主动性，强迫实行标准化，并打击了学生和教师的积极性。

对于公办教育系统来说，实现创新是一项复杂的任务。需要对改革进行试点，并测试其可推广性。可能包括官僚主义障碍、组织能力差距、教师和父母缺乏动力、财政手段有限以及政治干预和反对等挑战。然而，公办教育系统并不否定创新。一些非国家行为体正在检验某些创新在公办教育中是否奏效。

关于创新的辩论往往由于关键概念被以相互矛盾的方式提及而变得模糊不清。那些反对所谓的公办教育系统的僵化、千篇一律和缺乏差异性等优点的人诋毁标准化，而那些倡导开设共同核心课程以确保所有学校都达到标准的人则为标准化辩护，他们认为是竞争压力（往往是受私人教育供应者的影响）加速了千篇一律的倾向。归根结底，标准化是否会阻碍创新，取决于标准的定义是什么。像“问责”、“自主”和“选择”这样的术语既被誉为教育的组织原则，也被妖魔化。虽然可以根据其优缺点对这些理念进行研究，但它们不一定证明非国家行为体，特别是私营教育机构能够发挥更大的作用。

关于教育领域的国家和非国家行为体的谬论盛行

在本报告中，对关于教育领域的国家和非国家行为体的十个反复出现的谬论提出了质疑。

谬论1.
国家和非国家行为体可以明确区分开来。



对教育领域非国家行为体的讨论通常涉及二元分类：公立和私立学校。在实践中，情况更加复杂，区别也远没有那么明显。非国家行为体具有高度的异质性。它们出于与思想、价值观、信仰和兴趣有关的各种原因而涉足教育领域。其中许多行为体与政府达成了正式或非正式的组织安排，包括承包和公私伙伴关系，因此模糊了区分的界限。

谬论2.

私有化的程度是众所周知的。



对非国家行为体作用趋势的描述往往依赖于私立学校在总入学人数中的比例。各国如何解释公立学校教师在课余时间给学生上课以补充收入这一现象呢？一个将教科书、评估或数据管理，甚至是餐饮和交通都外包出去的教育系统有多大的公共性呢？由说客撰写的政府政策是否仍被视为公共政策？

谬论3.

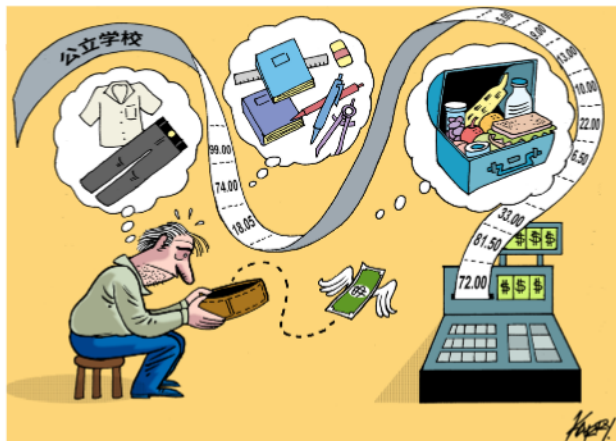
教育领域的私有化应归咎于私营部门。



绝大多数私立学校都是独资学校。它们的出现是为了回应父母对公立学校质量因遭受忽视而下降这一真正担忧。当质量明显下降时，富人家庭和一部分贫穷家庭离开了公办教育系统，由此削弱了对公办教育系统的支持，并导致其资金不足。政治领导人中的精英主义增强了他们对不平等的容忍度，减少了对他们保护公办教育和受益于公办教育的弱势群体的承诺。

谬论4.

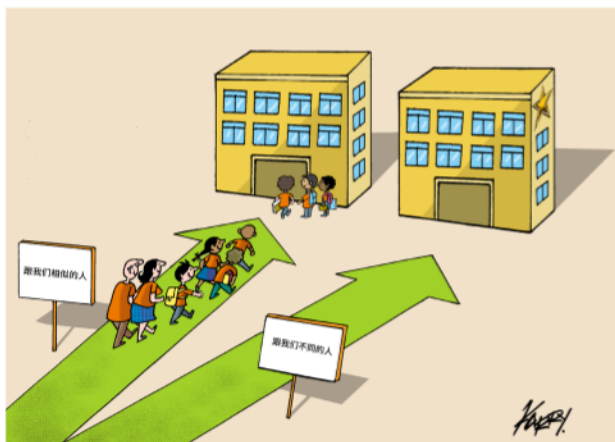
公办教育是公平的。



家庭往往因隐性收费、可避免的自付费用和用来弥补公立学校未提供服务的额外支出而承担着高额的教育费用。虽然人们常常批评那些向民办教育机构敞开大门，从而加剧了不平等现象的教育系统，但许多公办教育系统却并未能防止社会分层和隔离。

谬论5.

家长择校依据的是有关质量的可靠信息。

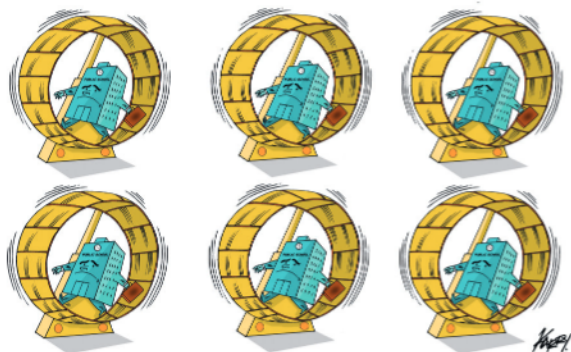


非公立学校和择校的支持者的一个基本假设是，父母作为消费者，可以获得最好的学校的信息，并高效地加以利用。在实践中，关于学校影响力的数据对于大多数国家来说过于复杂，无法管理和传达。而家长们往往忽视这些信息，出于其他原因选择吸引他们的学校：宗教信仰、便利性和学生的人口特征。

谬论6.

竞争促使学校改进。

竞争不一定能使学校改进



责任感和健康的竞争激励着一些人不断改进。在经济领域，企业为了生存而竞争，因为盈利是它们存在的原因。但目前还不清楚这种动力在教育中是如何发挥作用的。由于这个主题很复杂，证明竞争对整个教育系统的影响的研究很少，而且研究结果也没有定论。更糟糕的是，竞争可能会导致非公立学校迎合家长的愿望，与良好的教学实践背道而驰。

谬论7.

私立学校和大学更好。



比较公立和私立学校考试通过率是媒体报道和家长阅读的学校排行榜所依赖的常见证据。在实践中，学生的录取情况各不相同，经济条件较好、受过良好教育、有很高抱负的父母更有可能选择私立学校。而私立学校则可以对學生进行筛选，以最大限度地增加取得顶尖成绩的可能性。当这些因素得到控制时，公立和私立学校之间的差距通常会被大幅缩小或消除。

谬论8.

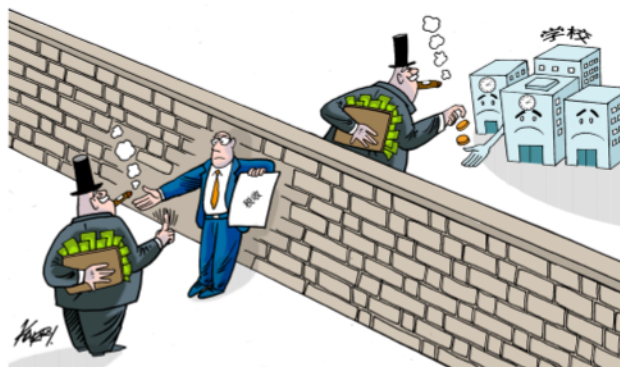
私营部门是解决辍学挑战的一个办法。



有超过3.5亿的中小学学生在私立学校就读，如果这些学生转到公办教育系统，危机将不可避免。然而，私立学校在城市地区正在蓬勃发展，那里的入学水平已经接近普及。但私立学校在农村地区基本上不存在。而在低收入和中等收入国家，最富有的20%家庭的孩子上私立学校的可能性是最贫穷的20%家庭的同龄人的10倍。

谬论9.

私营部门是解决教育资金缺口的一个办法。



人们往往对私营部门在资助教育方面发挥重要作用以帮助实现可持续发展目标4寄予厚望。到目前为止，没有证据表明私营部门愿意或能够这样做。但私营部门也可以做出其他贡献，例如通过税收，特别是在国内收入动员率低、逃税和避税机会多的低收入和中低收入国家。私营部门可以根据国家规定，在技能发展和托儿服务方面发挥更大的主导作用。

谬论10.

法规可以解决所有关于民办教育的问题。



对民办教育活动应该进行监管，这已成为共识。但法规并没有有意义地解决如何在全系统内促进公平和质量的问题。很少有政府监测较富裕的家庭向私立学校的转移是否会令教育系统产生隔离，或家庭教育支出如何加剧不平等现象。许多政府允许选择性的学校招生。很少有政府对私人辅导或游说进行监管，在伙伴关系的幌子下，私人辅导或游说在很大程度上仍未得到界定。更少有政府拥有资源来有效地实施和执行法规。

大约25年前,在美国,当有关基于择校的公办教育新组织形式的不平等影响的证据开始出现时,一项早期研究的作者用两个问题恰当地总结了这些发现:谁能主动选择?谁将错失机会?(Fuller和Elmore, 1996)。随着关于世界各地择校的机制、有效性和后果的证据积累得越来越多,《全球教育监测报告》将这些问题摆在了全球受众面前。民办教育活动的四个关键方面——供应、监管、资金和影响——在初等和中等教育中得到了解决,随后对其他教育层次的这些方面进行了更深入的研究,这些教育层次往往不太受关注:幼儿教育、高等教育以及技术、职业和成人教育。

供应

非公立学校的入学率一直在增长。全世界私立学校的比例在大约10年内增加了7个百分点,小学教育从2002年的10%增加到2013年的17%,中学

教育从2004年的19%增加到2014年的26%,但此后基本保持不变(图2)。

所有权、管理和融资是界定非国有部门的常用标准。教育供应商与国家的关系,它们的动机和价格可以作为分组的条件。这份报告的分析结果发现,在196个国家中,有124个国家有信仰学校。在196个国家中,有74个国家有非政府组织和社区学校,通常是在紧急情况下。营利性学校是少数,除了在少数情况下,如阿拉伯联合酋长国。在撒哈拉以南非洲和亚洲的低收入和中等收入国家,有一大批价格适中的学校,大多数是独资学校,被称为低收费私立学校。

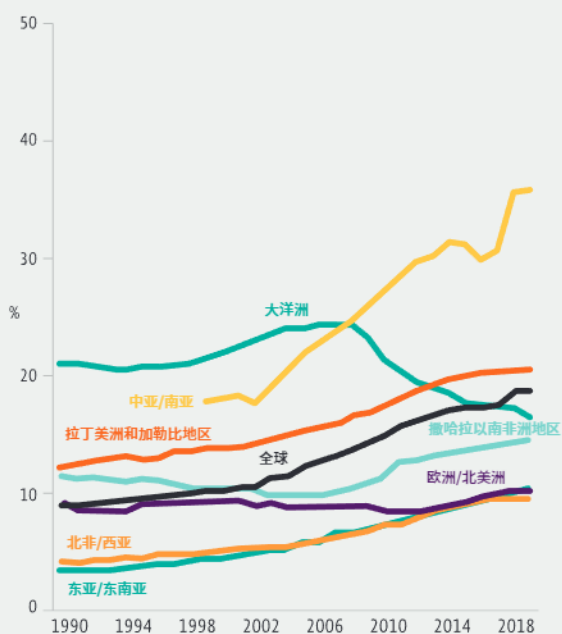
公立和非公立学校在招生人数和资源方面有所不同。很少有贫困儿童可以选择上私立学校。为了评价教育体验的质量,父母要参考班级规模、教师素质和努力程度、学校的响应能力、纪律和安全、教学语言、宗教、种族和文化等标准。在英

图2:

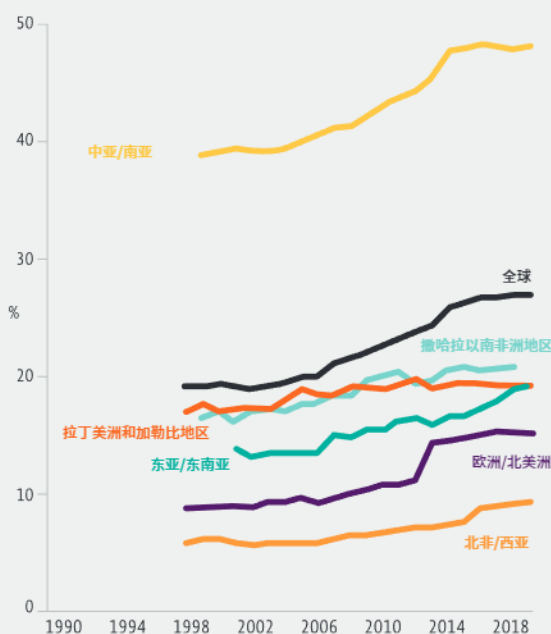
南亚地区私立学校的入学率最高

1990-2019年按教育水平分列的私立学校入学率

a.初等教育



b.中等教育



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig2

资料来源: UIS数据库。

国，对18000所英国学校进行分析，将公立学校与私人管理的公立学校进行比较，发现后者中不合格教师的比例更高。公立和私立学校在其他资源方面可能有所不同。在拉丁美洲，私立学校中每个学生的平均电脑数量是公立学校的两倍。

大多数证据表明，就读私立学校的学习优势是有限的。有关31个低收入和中等收入国家的数据显示，在对家庭财富进行调整后，就读私立学校的估计溢价下降了一半到三分之二。此外，虽然民办核心教育可以在短期或中期内填补空白，但却可能导致社会隔离和不平等。在瑞典，30个城市中有29个城市的初中存在严重的隔离现象；在16个城市中，隔离现象似乎主要是由择校造成的。虽然与非公立学校的竞争有望促使公立学校改进，但如果公立学校当局没有财政资源或自主权来应对，仅仅是附近有私立或其他学校，可能不足以激励它们采取行动。

私人辅导几乎是普遍现象。这种现象在东亚和阿拉伯国家的一些国家中普遍存在，也在撒哈拉以南非洲和北欧等原本不常见的地区蔓延开来。对补课的需求与学生需要准备高风险的考试以获得竞争优势关系最密切。但是，补课对学生个人学业表现的影响却好坏参半：一些研究发现，补课对那些成绩最差的学生有积极的影响，而其他研究表明，补课对学生成绩没有系统的积极影响。此外，补课会对学生和教师的行为产生负面影响，从而破坏教育系统的绩效。

教科书政策、采购和分发方面的国家参与也有所不同。在一些国家，出版主要由国有企业和国有控股企业负责；在另一些国家，公共出版和私人出版混合在一起。包括西班牙在内的几个高收入国家，主要将教科书的制作交给商业供应商，政府参与提供指导并批准提案。国际出版商、捐助者和当地利益集团之间的相互作用往往使较贫穷国家在转向当地出版时面临复杂的局面。例如，加蓬的教科书行业由Edicéf主导，Edicéf是世界上最大的出版商之一——法国阿歇特出版公司的教科书出版部门。

推动内容数字化这一工作是由大型出版公司和技术公司主导的。培生集团是全球教育出版市场的领导者，已经将其口号从“全球最大的教科书和在线教材出版商”改为“全球数字化学习公司”，更加注重在线教育和测评。除了全球性和区域性的教科书出版商外，科技巨头也进军在线教育领域，这一趋势在2019冠状病毒病疫情期间得到了强化。对美国教育技术采购流程体验进行分析后发现，面对推销各种各样产品的、数以千计的教育技术供应商，学区和学校通常应接不暇。

政府正在外包更多的教育支持服务。外包的批评者担心，私有化可能会破坏公共服务和专业精神。澳大利亚的一项分析发现，清洁人员合同的增加导致了承包商的激增，少付款的情况增加，清洁时间减少，职业健康和安全标准降低。

治理和监管

对民办学校的治理往往是支离破碎的。善治和有效监管是政府提供高质量的公平教育的关键决定因素。在94个国家，部门计划或战略设想了对非国家行为体在提供教育或其他服务方面进行的干预。在一些国家，部委或部门分担责任。支离破碎、缺乏协调、责任重叠或表述不清都会对公平和质量产生负面影响。在83%的国家中，教育部负责管理民办教育机构，而13%的国家有多个教育主管部门。只有39%的国家设立了一个隶属于教育部的国家级私立教育部门、司级单位或机构。在22%的国家中，宗教事务部门而不是教育部负责管理信仰学校——这一比例在北非和西亚为70%。

筹资机制对治理也有影响。非国家行为体以各种形式获得政府的直接或间接财政支持：对学生的援助（在79%的国家），对家长的补贴（19%），对教师工资或其他运营体验的支持（约60%）以及贷款或礼物（19%）。公私合作关系涉及每个行为体之间的不同参与程度，以及不同的政策和监管安排。在对筹资机制研究进行审查后，发现其影响往往是负面的。在98项

研究中,至少有三分之二的研究发现,补贴、代金券方案和特许计划对公平的影响是负面的。

法规应有助于提高教育质量和教育公平。几乎所有国家都有法规规定非公立学校准入和运营要求,包括注册和许可。在80%的国家,都有关于空间要求的规定,如地块或建筑尺寸和教室最小空间。在印度的哈里亚纳邦,需要拥有或租赁至少20年的建筑物才能开办学校。另一个邦,即北方邦,使用两个标准来认可学校:每个学生的最小面积(9平方米)和教室面积(180平方米)。法规还涉及水和卫生设施。在有数据的国家中,47%的国家要求非公立学校使用单性别厕所。在74%的国家中,学生/教师的比例是有规定的。大约45%的国家有关于非公立学校入学程序的规定,而67%的国家规定了义务教育中的非公立学校收费。刚超过一半的国家有关于课程的法规。在过去的10年中,有21个国家出台了关于营利的法规,有80个国家出台了关于教师认证的法规。

执行不力和问责不力损害了教育质量和公平。有了法规并不意味着民办教育机构会遵守法规。在一些低收入和中低收入国家,复杂、昂贵或冗长的注册程序使教育机构不敢获得官方认可。截至2021年,尼日利亚拉各斯州政府只批准了约2万所私立学校中的四分之一。至少有27个国家的统计数据承认未注册的学校。乌干达将非公立学校分为有执照的、注册的和未注册的:14%的小学和13%的中学没有注册。缺乏监督可能导致出现非正式的学生选拔措施。在哥伦比亚首都波哥大,为弱势学生服务的特许学校计划,有一项基于不歧视和就近入学政策;实际上,学校是根据学习成绩来选拔学生的,尽管这种选拔是非正式的。

质量保证流程和标准各不相同。几乎每个国家都通过学校检查来执行非公立学校的标准。在81%的国家,这项义务涉及所有类型的非公立学校;在6%的国家,只涉及政府资助的学校。此外,81%的国家制定了法规,要求非公立学校参与大规模测评。在其中半数以上的国家,这项义

务涵盖所有类型的非公立学校,而在其中12%的国家,只涉及政府资助的学校。

有效的问责机制、制裁和补救机制也可以促进合规。政府应要求教育机构负责遵守质量、投入、安全和包容性标准。如果非公立学校不遵守规定,几乎所有国家都会实施制裁、关闭学校或吊销执照。大约54%的国家也规定了这种关闭学校的持续时间。约有90个国家制定了教师和学校工作人员的道德或行为准则,这些准则通常涵盖民办教育机构。

私人辅导很少受到监管。私人辅导在48%的国家不受监管。只有53个国家在教育立法中对私人辅导进行规范,而19个国家仅在商业法中对其进行规范。在31%的国家中,法规规定了私人辅导者所需的资质;10个国家明确禁止教师从事私人辅导。在中国,2021年通过的一项法律禁止教授义务教育课程的公司盈利,也禁止其筹集资金,从而阻止了新执照的发放。公司需要成为非营利性公司,才能继续运营。中国政府已经成立了一个部门,专门负责管理和监督私人辅导公司。

资金

各国政府对是否以及如何资助民办教育机构采取了不同的决策。在加拿大,政府承担了30%的私立学校支出,却承担了94%的公立学校支出。在荷兰,不管是哪种类型的学校,都能得到一揽子拨款,用于支付教职员工和运营费用,并为来自弱势社会经济背景和有特殊教育需求的学生提供额外资金。自2000年以来,包括智利、匈牙利、瑞典和英国在内的几个国家的依赖性私立学校入学率有所提高,这些学校至少有50%的资金来自政府。

政府只资助一些非公立学校的支出。在孟加拉国,16000多所非公立中学和7600所宗教学校共招收了96%的学生,这些学校每月都收到用于支付教师工资的款项。但是海地85%的小学都是非公立的,政府不承担工资费用。在印度,仅有6%

的中小学在2019/2020年度获得教师工资补助。在印度尼西亚，宗教学校和伊斯兰寄宿学校（称为Pesantren）占私立学校总数的35%，被排除在一些资助机制之外。

一些政府支持非公立学校招收弱势学生。在印度，2009年的《受教育权法》要求私立学校为来自低收入家庭的儿童提供25%的一年级学位；作为交换，政府报销了他们的学费。相比之下，科特迪瓦在2010/2011年至2017/2018年期间，受资助中学的学生人数翻了两番，但该国并没有以公平入学为目标。

家庭面临着巨大的负担和艰难的选择。作为GDP的一部分，家庭教育支出在高收入国家占0.3%，在中低收入国家占1%。在萨尔瓦多，家庭教育支出占GDP的1.2%，在摩洛哥占1.5%，在印度占1.8%，在加纳占2.5%。在阿根廷、哥斯达黎加、菲律宾和赞比亚，最贫穷的20%的家庭几乎没有任何教育支出，而最富有的20%家庭的教育支出占GDP的0.5%至1.7%。

公办教育往往不是免费的。在低收入和中等收入国家，大约三分之一的家庭教育支出来自有孩子在公立学校就读的家庭。在危地马拉和巴基斯坦，有子女在私立学校就读的家庭教育支出约占总教育支出的80%；在中国和肯尼亚，有子女在公立学校就读的家庭教育支出约占总教育支出的60%。在坦桑尼亚联合共和国的农村地区，超过四分之三的家庭认为小学捐款是强制性的，并指出，如果延迟捐款，孩子可能会受到惩罚。在澳大利亚，家长的捐款加剧了学校之间的不平等。

私人辅导费用是许多家庭的一项主要开销。在中国，2017年，家庭将其总教育支出的约三分之一用于校外费用，从农村家庭的17%到城市家庭的42%不等。在埃及，在接受普通中等教育的学生中，来自最富有的五分之一家庭的学生在私人辅导上的花费占人均支出的51%，而在最贫穷的家庭，这一比例为29%。在缅甸，私人辅导占家庭教育总支出的42%。

私人教育机构依靠的是家庭自付费用。在51个中上收入和高收入教育系统中，有28个系统的大多数私立中学至少有80%的收入来自收费。在低收入和较低收入国家，贫穷的父母采用各种策略来应付私立学校的开支。从全球来看，每六个家庭中就有一个家庭存钱支付学费，而大约8%的家庭还需要借钱支付学费。在海地、肯尼亚、菲律宾和乌干达，30%或更多的家庭借钱支付学费。

私立学校的经费受到2019冠状病毒病的严重影响。这场疫情影响了私立学校，尤其是那些依赖学费的学校。尼日利亚推出了一项刺激计划，用低息贷款支付私立学校教师的工资。在加纳，私立学校得到了支持，作为中小型企业总体纾困方案的一部分。越南扩大了现金转移方案，将私立学校教师包括在内。在巴拿马，35%至40%的家长无法支付每月的分期付款。在厄瓜多尔，公立学校的入学率上升了6.5%，即有12万名学生从私立学校转入公立学校。

使用援助资金资助私立教育的问题引起了争论。在近12亿美元的教育投资组合中，国际金融公司向连锁私立学校分配了15%的资金，但在民间社会组织的压力下，2019年冻结了对收费私立学校的投资。全球教育伙伴关系制定了一项私营部门战略，但在谈判期间遭到反对，导致一项条款禁止使用其资金支持营利性核心教育服务。

捐助者正在尝试利用公私伙伴关系。在埃及、菲律宾和南非，现金短缺的政府筹集了私人资本来改善和扩大公办教育基础设施。一些捐助者考虑利用其资金作为催化剂，通过这种伙伴关系筹集资金。但有人担心，能够设计、实施和监管伙伴关系的政府如果利用公共采购来实现其目标，可能会更好。

慈善和企业活动对教育的财政贡献很小。尽管人们认为慈善基金会在教育方面的支出正在增长，但相对而言，仍然微不足道。对经济合作与发展组织（OECD）发起的“致力于发展的基金会网络”倡议中143个基金会的慈善捐赠进行系统分析后估算，在2013年至2015年的三年期

间，教育获得了21亿美元的慈善捐赠。这相当于所有慈善捐赠的9%。

影响力

有关效率、创新和公平的争论是关于非国家行为体在教育中的作用的辩论的核心。辩论往往激烈，彼此不信任，因为两种截然不同的世界观发生了冲突。各种行为体团体试图影响公众舆论和教育政策，支持或反对非国家行为体发挥更大作用。它们的工具是宣传和游说网络、研究和资金，这往往涉及销售商品和服务。在这种政治理念和经济利益的竞争中，行为体利用合法和非法手段来使自己的观点占上风，其中的挑战在于如何保持公办教育政策过程的透明度和完整性，并将既得利益者拒之门外。

大多数行为体团体对民办教育机构并不持统一立场。民间社会组织往往持批评态度，对教育的私有化和商品化表示关切，认为教育必须保持在民主控制之下。然而，即使在以权利为基础的运动中，如全球教育运动，其成员也持有受其国家现实影响的更微妙的观点。在为本报告进行的成员调查中，43%的人对营利性教育表示否定，但有12%的人表示支持；在对公私合作关系的看法中，这两个比例分别为41%和20%，其余人的看法不一。

全球倡导网络将私有化和商业化视为对受教育权的威胁。关于国家提供公办教育和规范私人参办教育的人权义务的《阿比让原则》表达了这种观点。2018年，10名肯尼亚公民向国际金融公司（IFC）的独立问责机制——合规顾问监察员投诉，指控Bridge International Academies（一家营利性连锁学校）违反了课程、健康和​​安全以及劳工标准。2020年，国际金融公司冻结了对连锁学校的投资，而世界银行的独立评估小组启动了对私立学校投资的评估。

许多国际组织给予民办教育机构的无节制支持和资源影响了议程。在世界银行影响政策制定的途径中，有一个关于私营部门参与的模块，被认为是“改善教育成果的系统方法”中促进学习的13个最重要的政策领域之一。它已建议在10个国家中的9个国家扩大民办教育。儿基会主办的教育成果基金吸引了有影响力的投资者参与基于成果的融资项目，而这些项目在教育领域并没有良好的往绩。Ark公司是受益于国际支持的组织之一，该公司过去在英国经营公立学校，现已发展到在包括利比里亚和南非在内的多个国家就公私合营提供咨询并帮助实施公私合营。

对于非国家行为体应该在教育领域发挥什么作用，基金会的立场有所不同。企业和慈善基金会的动机各不相同，因此很难将它们归类为同一组。通常，基金会因试图影响特定方向的政策而受到批评。经过多次磋商，慈善机构莱曼基金会帮助巴西推出了国家学习标准。

教师工会一直站在支持公办教育的宣传工作的最前沿。工会有力地揭露了通过毫无根据的商业化和公共服务外包来破坏公办教育的企图。教师工会联合会“教育国际”一直在质疑：在拉丁美洲，例如在哥斯达黎加和多米尼加共和国，广泛使用公私合营的做法是否有损于为同样目的服务的公共机构。但在某些场合，工会采用的策略受到批评，被视为破坏了加强公办教育的努力。

企业从人力资本的角度来阐述他们对教育改革的主张。像世界各地强大的经济游说团体一样，日本经济团体联合会发布了呼吁现代化和培养21世纪技能的教育政策建议。一些人批评说，这些建议与雇主的招聘和培训做法形成鲜明对比。全球商业教育联盟呼吁其成员利用专业知识、领导力和资源，使教育在政治上得到重视。批评者反驳说，对公办教育的最好支持是真正参与反对避税和逃税的运动。人们还对教育技术公司在新冠肺炎危机和转向远程学习期间如何加大营销力度表示关切，这些公司利用营销技术以不符合公共利益的方式销售政府产品。

幼儿保育和教育

非国家行为体主导着3岁以下儿童的护理和教育服务。2018年，在33个高收入国家，私立学校学生占总入学人数的57%。在澳大利亚、爱尔兰、荷兰、新西兰和英国，幼儿保育和教育主要由营利性的私营部门负责。在德国，2017年73%的入学者进入私立学校，但只有3%的教育机构是营利性的。在33个中等收入国家的3岁以下儿童入学人数中，非国家行为体入学人数占46%，从俄罗斯联邦的接近零到土耳其的100%不等。只有包括萨尔瓦多在内的少数几个国家转向由国家提供更多服务。包括哥伦比亚、危地马拉和秘鲁在内的拉丁美洲国家已经接受了小规模、基于社区的儿童保育方案。以雇主为导向的教育供应，在较富裕的国家比较常见，而在较贫穷的国家才逐渐出现。一个关键的挑战是，在低收入和中等收入国家，正规部门就业仅占总就业的30%。

非国家行为体在学前教育中比在基础教育中更为引人注目。2000年至2019年期间，私立学校在学前教育总入学人数中的比例从28.5%增加到37%，在东亚和东南亚达到55%。在中国，根据“两条腿走路”的政策，私立学校的比例从31%增加到57%。在越南，私立学校的入学人数比例从2003年的60%下降到2014年的12%。所占比例从包括乌克兰在内的东欧国家的不到1%，到加勒比地区（如安提瓜和巴布达）和太平洋地区的95%以上，那里的教育供应往往要么以社区为基础（如瓦努阿图），要么与宗教任务相联系（如萨摩亚）。以阿尔及利亚和埃及为首的北非和西亚，私立学校入学人数在学前教育入学人数中所占比例下降最多，从2000年的53%下降到2019年的36%。相比之下，在2000年至2018年期间，私立学校的比例在以色列从5%增加到36%，在科威特从26%增加到45%。

对于最贫困的人来说，非公立学前教育的费用可能高不可攀。家庭调查显示，在七个撒哈拉以南的非洲国家中，有六个国家的行政数据低估了非公立学校入学人数的比例，平均低估了20个百分点。民办教育服务主要是满足城市地区的需求，

这种服务在城市地区往往更容易获得，而且针对的是较富裕家庭，因为他们有能力负担这些服务。在加纳，就私人学前教育占家庭年消费的比例而言，最富有的人占6%，最贫穷的人占17%；埃塞俄比亚的相应比例是4%和21%。

民办教育对治理和监管提出了挑战。非国家行为体的多重性使治理变得复杂。柬埔寨针对社区学前教育制定了单独的法规和法令。在斯里兰卡，缺乏多部门监管框架意味着几个部委（教育、卫生、妇女和儿童事务）和省议会的工作范围存在重叠。在尼日利亚的拉各斯，国家教育部检查收费高的私立学前教育机构的概率为68%，而收费低的机构被检查的概率仅为48%。在肯尼亚首都内罗毕，社区学校比宗教、慈善或营利性学校更经常受到检查。

民办教育机构的质量差异很大。在许多低收入和中等收入国家，与公共部门的同行相比，私营教育工作者往往准备不足，专业发展机会较少。有75%的公立幼儿园教师参加加纳教育署的培训计划，但只有8%的私立幼儿园教师参加，因为加纳没有针对私立教师设置最低要求。在非公立学前教育机构使用英语作为教学语言（如巴西），是适合儿童发展的课程和大众对质量的看法之间存在矛盾的一个例子。

很少有低收入和中等收入国家拥有超越行政要求的质量保证程序。在牙买加，主要由民办学校提供教育，教育部要求配备合格的检查员；其他工作人员根据12项国家标准每月到现场监测一次，这些标准包括儿童、教师、父母、照顾者和社区成员之间的互动和关系。菲律宾通过政府批准的《菲律宾儿童早期发展检查表》来监测国家标准和能力。

非国家行为体为幼儿保育和教育进行创新和宣传。历史上，坚定的教育工作者在正规的公办教育系统之外或边缘工作，追求他们以儿童为中心的学习愿景。学术研究人员已提请注意幼儿教育方案的长期有效性，鼓励公共当局推广此类方案。非国家行为体倡导保护被排斥的儿童，在智

利与监狱中的母亲合作，在菲律宾与贫穷的工薪阶层父母合作，在罗马尼亚与救助机构中的儿童合作。伯纳德·范·里尔基金会、阿迦汗基金会和开放社会基金会等组织已经动员了有关幼儿保育和教育的支持和宣传。

高等教育

几乎所有国家都结合国家和非国家行为体来确保提供高等教育。全球约有33%接受高等教育的学生就读于私立院校，其中中亚和南亚以及拉丁美洲和加勒比地区的比例最高。民办教育的增长是对各种需求的回应。以宗教或文化为导向的教育机构与历史和传统有关，满足了对“不同”教育的需求。精英学校的出现是为了满足对“更好”教育的需求，通常是更富裕的人群的需求。最后，规模较小的非教派学校数量最近出现激增，以应对“更多”高等教育的需求，特别是在公共预算紧张的情况下。

民办学校会对教育系统质量产生影响。规模较小的收费学校往往只提供几个专业领域，大多以职业为导向。在印度，大约40%的私立大学只提供一个专业领域，一般是教育。民办学校的学术人员不太可能是全职的——在塞内加尔不到20%——他们往往是来自公立学校的兼职教授。在马来西亚，在较小和较新的民办学校中，兼职的工作人员可以达到80%。盈利导向造成了额外的质量挑战，这些挑战与市场集中度和优先考虑回报而不是学术改进有关。

民办教育引发了公平问题。在中等偏上收入国家，非国家行为体在总入学人数中所占的比例越大，就学的不平等程度也就越大。在乌拉圭，民办学校中超过75%的学生来自最富裕的五分之一人口，而在公立学校中，这一比例不到40%。尽管如此，民办学校仍可以帮助为面临被排斥风险的群体提供教育机会。在沙特阿拉伯，民办学校通过提供仅限女性参加的课程扩大了妇女的入学机会，而在马来西亚，民办学校为因民族配额而禁止进入公立学校的华裔和印度裔提供

了教育机会。然而，这种单独的教育供应可能对社会凝聚力构成风险。

监管框架往往反映政府对非国家行为体的看法。严格的监管与不信任有关，而对非国家行为体更有利的看法可以促进认可、监督，甚至便于它们获得公共资金。在一些国家，营利性学校受到更严格准则的约束——它们可能被完全取缔，如阿根廷和智利，或者面临预算分配的限制，比如在菲律宾，投资回报率上限为10%。总的来说，质量保证机制已经帮助各国关闭了从事欺骗性商业行为或提供低质量服务的学校。2017年，巴基斯坦高等教育委员会发现全国有153家非法运营的学校。但是，往往缺乏认证和监督民办学校所需的资源。

促进公平的法规比行政规则更少见。旨在改善弱势群体接受高等教育机会的配额或特殊录取标准并不总是适用于民办教育机构。真正适用的时候，通常只适用于接受公共资金的学校，如在印度。例外情况包括要求民办学校为一些学生提供助学金或奖学金，如玻利维亚和厄瓜多尔，以及为设置学费上限，如阿塞拜疆和肯尼亚。

民办学校的融资模式对质量和公平有重大影响。大多数民办学校，特别是那些规模较小的非精英学校，在很大程度上依靠收费来获得资金。但在大多数国家，政府也在资助民办学校。在印度尼西亚，一些教职人员作为公务员得到补贴，而在泰国，民办学校可以获得一项特别基金。如果获得公共资金，就可以鼓励民办学校推进研究举措，或在有条件的情况下推动民办学校达到质量或公平标准，进而帮助提高民办学校的教育质量。

家庭承担了更高比例的高等教育资金，增加了对国家和非国家支持的需求。政府可以向民办学校提供有针对性的费用补贴（如在巴西和智利），或者补贴学生贷款计划，在70多个国家，所有接受高等教育的学生都可以获得贷款。非国家行为体通过公司、基金会、非政府组织和慈善机构支付的奖学金，以及通过提供学生贷款或收入分成协议，帮助家庭支付学费。

非国家行为体帮助资助教育机构的方式不只限于收费。常见的机制包括参与市场活动，如提供土地租赁，将产品和服务商业化，以及通过贷款和债券筹集资金。到2020年中期，全球大学的债券发行量已经达到114亿美元，是2019年的两倍多。捐赠者和慈善机构也是学校重要的非收费收入来源，2020年占美国高等院校筹款总额的一半以上。

非国家行为体通过各种渠道影响高等教育。一些机制，如研究伙伴关系、游说、务实的治理改革和宣传，可以帮助提高透明度和加强教育部门。其他机制，如营利性学校向政治家提供大量政治献金（如在巴西和美国），可能会对决策产生不适当的影响，并损害学校自主权。

技术教育、职业教育和成人教育

非国家行为体帮助扩大了技术和职业教育的供应规模。在全球范围内，2019年有38.5%接受中学后非高等教育的学生选择了私立学校。在经合组织国家，44%的短期高等职业课程的学生在私立学校就读。与非国家行为体的合作旨在使职业技术教育与培训（TVET）系统更好地响应劳动力市场的需求，并提升其能力和资源，即使在公共职业技术教育与培训系统得到巩固的国家也是如此。在其他情况下，非国家行为体通过传统的采购、自主的培训举措和公私伙伴关系补充了职业教育，这些大多由国家协调。在较贫穷的国家，非国家行为体为弱势群体提供更公平的职业技术教育与培训机会。

雇主从事正式和非正式的学徒制培训。国际劳工组织开展的学校向工作岗位过渡情况调查发现，在33个国家的15至35岁的调查参与者中，只有不到五分之一的人至少做过一次学徒，作为其教育的一部分。低收入国家的参与率低可能与劳动力市场和培训系统的非正规性有关。如果没有充分的监管和认可，与学徒制相关的激励措施就会被削弱。中介组织可以促进与雇主的对话，改善学习并确保合适的匹配，特别是在没有坚实的学徒制传统的国家。

继续技能发展大多由私人雇主提供。虽然正规的职业技术教育与培训主要是针对有可能被自动化的职业，但再学习和提高技能是在传统教育之外进行的。非正规和雇主赞助的培训占主导地位；所提供的培训与公司的规模直接相关。世界银行的STEP技能衡量项目的结果显示，雇主更喜欢在职培训，而不是由正规的公共或私营机构提供的外部课程。

技能发展系统中的参与式治理具有挑战性。职业技术教育与培训系统仍然主要是集中式的。150多个国家的国家资格框架旨在使职业技术教育与培训的管理更具参与性和更符合目的，尽管提高技能的透明度和相关性仍然是公共当局的优先事项。职业技术教育与培训系统的有效性因部分实施的质量保证机制而受到阻碍。私营部门和教育部门之间的互动往往侧重于技能鉴定，而不是课程开发。能够很好地应对经济变化的技能系统是那些依靠三方方法，让社会和经济行为体参与其中的系统。通过部门技能委员会建立了以知识为导向的公私伙伴关系，以增进对劳动力市场需求的了解。

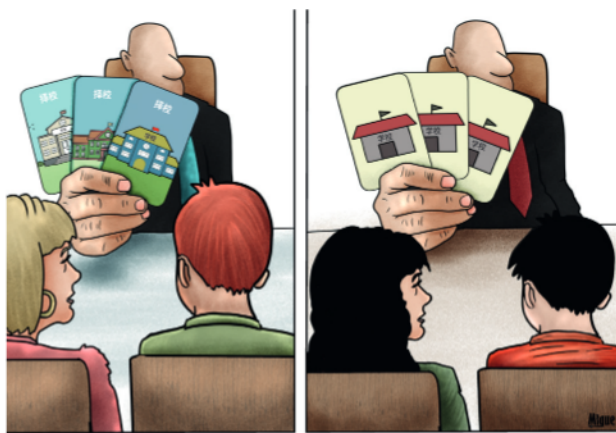
技能发展系统依赖于国家和非国家资金。除了政府直接拨款外，职业技术教育与培训系统还通过专用的培训税或涉及公司的基金来寻求资金来源多样化。非国家行为体也通过竞争性采购直接参与其中，但结果喜忧参半。鼓励雇主通过征税赠款方案提供培训。但是，企业在培训方面的投资仍然不足，因为企业对培训的积极性始终低于直接从劳动力市场获取所需技能的积极性。政府通过个人学习账户或津贴计划来支付直接或间接的培训费用，从而为个人提供激励。

非政府组织和社区组织主导着成人课程。通过社区学习中心、扫盲计划等，非政府组织和民间社会组织向传统上被排除在正规教育之外的弱势成人团体伸出援手。在某些情况下，政府依靠这些组织的服务来实施国家成人扫盲和第二次机会计划；在其他情况下，这些群体对国家提供的成人教育提出了挑战，特别是在拉丁美洲，例如在成人扫盲中推广非主要语言；在其他情况下，这些组织受到了捐助者优先事项的影响。

这些组织对政府政策制定的参与仍然有限，尽管在西部和中部非洲，自由放任的权力下放和外包战略带来了积极的结果，由国家监督和分配资源，而非国家行为体则负责提供教育。

私营部门扩大了其在成人教育中的作用，尤其是在语言学习方面。 私营公司可以通过社区发展参与成人教育，通常是作为企业社会责任倡议或信息和通信技术供应的一部分。语言学习和测评的相关性越来越强，吸引了营利性公司。在阿根廷和秘鲁，约有40%的英语学习者在私立语言机构学习。手机辅助的语言学习也在普及，但其有效性还存在争议。

建议



非公立学校类型多种多样，远非简单的公私二分法。此外，非国家行为体的作用远远超出了提供学校教育的范围，而是通过多种影响渠道在各个教育水平上进行许多其他干预。政策制定者面临的问题不仅仅是非国家行为体参与教育是否符合商定的质量标准，还包括非国家行为体如何帮助或阻碍确保教育公平和包容的努力。

在政府保护和实现受教育权的任务方面，与资金和教育供应有关的两个战略方向非常突出。首先，各国政府在2015年承诺，所有儿童和青少年都能免费获得政府资助的1年学前教育

和中小学教育。然而，只有三分之一的国家将不到4%的GDP和15%的公共开支用于教育，因此许多国家没有将这一承诺与所需资金相匹配。其次，政府需要决定自己在提供和管理教育方面将发挥多大的作用。他们对择校和非国家行为体的看法有很大不同。

在教育在许多方面，各种非国家行为体变得更加引人注目。企业需要就教育是否是一项有利可图的活动以及如何推销其商品和服务做出选择，但也要选择对谁负责：仅仅是股东还是其他人？非政府组织和民间社会组织选择优先事项并决定如何处理这些事项：它们应该填补空白，还是主张由国家来做？基金会还确定优先事项，选择影响社会以及与教育系统紧密合作的方式。教师及其组织做出的选择可能会加强或削弱对公办教育系统的信任。

这份报告的呼吁——谁能主动选择？谁将错失机会？——是恳请政策制定者从以下基本选择的角度质疑与非国家行为体的关系：在选择自由和公平之间；在鼓励主动性（即提高教育系统中任何地方的质量）和制定标准（即提高所有学习者的质量）之间；在不同经济能力和需求的人口群体之间；在他们当前的承诺（即可持续发展目标4规定的12年免费教育）和那些将逐步实现的承诺（如中学后教育）之间；以及教育部门和其他社会部门之间。

考虑到这些想法，我们提出了以下建议，以期帮助#完善教育规则#，确保教育公平在资金、质量、治理、创新和政策制定方面得到保护。其目的是利用非国家行为体可以做出的贡献，在不牺牲平等的情况下提供高质量的教育。调动这种潜力也可以挑战政府，要求政府有目的地解决公办教育中的质量低下和不平等问题。这些建议主要针对政府，政府需要从公平和包容的角度明确回答五个核心问题。然而，这些问题也可供所有致力于支持实现可持续发展目标4的教育行为体用作宣传工具。因此，这些建议呼吁所有行为体，无论是国家还是非国家行为体，都要#遵守教育规则#。

1. 教育资金是否有利于某些学习者而排斥其他学习者？

履行承诺，免费提供1年学前教育 and 12年初等和中等教育——但如果能够确保公平，公共资助不一定意味着公办教育



政府应该使学生在入学时就能免费获得高质量的教育。政府需要确保家庭不必为国家承诺免费提供的教育产品和服务付费。

政府需要通过家庭收入和支出调查，来监测自费教育支出。政府往往不关注那些不太有据可查的、加剧不平等的成本。

所有教育机构，无论是公立还是民办学校，都必须为学生提供相同的条件。承诺教育由政府资助并不意味着所有教育都必须由政府提供。但是，所有的教育机构都应该被视为系统的一部分，拥有共同的规则、财政支持和监督机制。

任何使教育多样化的尝试都应以确保公平的方式进行设计。将公立学校的管理承包出去，补贴私立学校的运营成本，或者向家庭提供资金，让他们进入自己选择的学校，最终很容易使那些富裕的学习者受益。

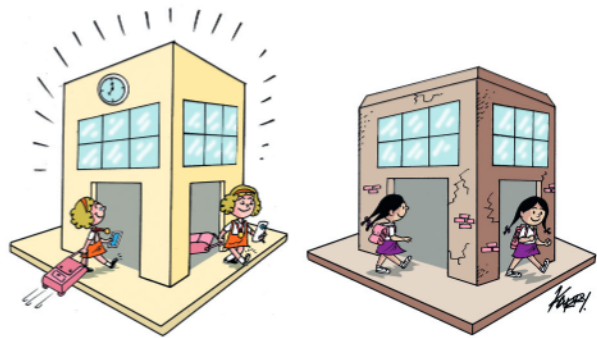
学校不应该选择学生。各国致力于教育领域的不歧视，这一原则必须体现在学校招生政策中。此外，家庭和学生的择校权利不应加剧不平等。

由国家资助的民办教育机构不应收取任何费用。虽然所有国家都应致力于确保提供免费学前、小学和中学教育，但许多国家与这一理想相去甚远。甚至依赖政府的私立学校也会收费。

逐利行为与保证提供免费学前、小学和中学教育的承诺不一致。规范或禁止营利行为，可以用来解决加剧不平等的择校政策。

2. 是否所有的学习者都得到了他们有权获得的高质量教育，还是有些人受到了亏待？

建立适用于所有公立和民办学校的质量标准



政府需要建立适用于所有教育机构的质量标准。质量标准不仅包括投入，也包括结果，目的是保护那些损失最大的人。质量标准还应涵盖安全性和包容性。“质量标准应该与学校的现状有关，并帮助学校改进。应该评估每所学校，无论是公立还是民办学校，是否达到质量标准，并将评估结果公之于众。

在所有学校中，教师应作为专业人士受到重视。教师资格和专业发展机会不应因教育机构而异。分割的教师劳动力市场以及教师工资和工作条件方面广泛的不平等是教育系统运作不良的明显信号。政府需要逐步解决造成这种不平衡的所有根源。

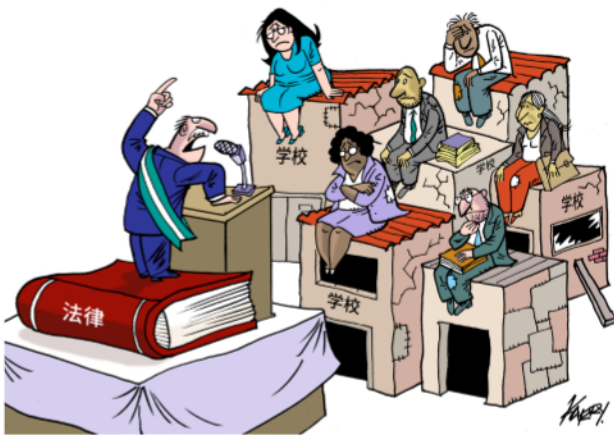
需要有质量保证机制来监控和执行标准。政府通过学校检查、评价和学习评估进行监督，应该成为普遍做法，无论教育机构的类型为何。这些机制应考虑到国家的执行能力。

各国需要加强技术教育、职业教育和高等教育的质量保证流程。当政府补贴个人或与公司签订合同以促进培训时，它们需要保护最弱势的群体，因为这些群体容易受到欺诈。营利性大学因提供质量最低的教育和从事不当行为而受到审查。

政府需要防止私人辅导对教育系统的质量和公平产生负面影响。政策的私人辅导的反应各不相同，从要求辅导者持有教学许可到在线登记以更好地进行监督。禁令也是一种选择，但可能会导致非正规市场的出现。当务之急应该是解决根本原因，如教师工资低和高利害期末考试

3. 法规是有效的、可行的，还是会产生损害弱势学习者的意想不到的后果？

建立适用于所有公立和民办教育机构的通用监控和支持流程



政府需要制定一个明确的愿景和框架，说明它们希望如何与非国家行为体接触，并通过法规传达这一愿景。法规的重点不应放在行政细节和不切实际的投入标准上，而应放在教育过程和结果上，并以透明和参与的方式定期审查和调整，同时邀请公立和民办学校提供意见。

教育机构应始终作为教育实体受到教育主管部门的监管，而绝不能仅仅作为商业实体受到市场监管部门的监管。一些教育机构作为幼儿保育和教育、私人辅导和职业培训的企业受到监管。同样地，其他教育机构由社会保护部或宗教当局监管。

法规需要简单、透明和高效。矛盾之处在于，在需求最大、腐败可能性最大的地方，监管能力是最低的。如果缺乏监督和执行不切实际的规则的能力，法规就会变得不切实际和适得其反。

政府需要诚实地说明它们选择想要监管的现象的原因。监测和支持流程应该是通用的，表明政府关心所有儿童的教育，无论他们就读的学校类型如何。政府还需要与民办教育机构建立信任关系，传达正确的激励措施，鼓励它们有效地经营学校。

4. 好的教育理念是被培育还是被扼杀？

通过教育系统促进创新的传播，以实现共同利益



政策制定者应该能够识别创新，并给予好的理念发展的时间和空间。没有人可以垄断好的理念。教育是一项社会事业，也是一个复杂的系统。政策制定者面临的挑战是如何鼓励创新，特别是当公众可能更倾向于从众而非实验的时候。

政府应与所有行为体合作，建立一个为所有人服务的教育系统，优先采用协商的方式。需要建立一种信任文化才能促进创新。创造条件，提供平台，让多个行为体进行互动和合作，可以帮助公办教育系统从不同的观点和专业知识来源中受益，从而保持相关性。

首先，政府需要在公办教育系统中培育创新。政府需要传达这样的信息：政府致力于追求卓越。政府应该监测学习及其决定因素，评估出现良好做法的领域，提供资源使从业人员能够交流经验，试行好的理念并加以推广。

政府也应该从非国家行为体那里吸取经验教训。对边缘化的学习者采取自主的、因地制宜的和灵活的教学方法可以产生新的见解，政府应该从中受益，同时承认能力低下使它们无法对公立学校进行适当的监督和评估，更不用说民办学校了。

政府的作用是营造合适的环境来催生创新。教育不应该被视为市场，认为在这个市场上，教育“生产者”要比其他教育提供者更有竞争力。相反，新的理念需要被分享、检验，如果得到证实，就会被采纳，同时国家通过教育系统传播这些理念，非国家行为体出于共同利益而不是经济动机自愿提供这些理念。

5. 是否所有的声音都有平等的机会来影响教育领域的公共辩论？

保持公办教育政策过程的透明度和完整性，以阻止既得利益者



政策制定者需要考虑所有利益攸关者的见解和观点。但是，正如政策制定者应该对多种声音持开放态度一样，与政府官员在教育立法、政策和法规方面的沟通也必须是透明的。一些行为体可能致力于增加自己的市场份额或政治权力，而不是为了公共利益。

政府需要对既得利益者的游说进行监督和防范，以防止其对公共政策产生不当影响。为了维持人们对公共政策过程的信任，可以根据能力采取一系列提升透明度的措施，包括制定促进披露向政党捐款和与高级政府官员会面的信息自由法案，以及禁止政府官员离职后担任可从中获取私人利益的职位和禁止游说者及其赞助者担任公职的规则。这些建议也适用于国际组织，所有这些组织都需要一项与非国家行为体接触的明确政策，将公平和包容放在首位。

监测可持续发展目标中的教育

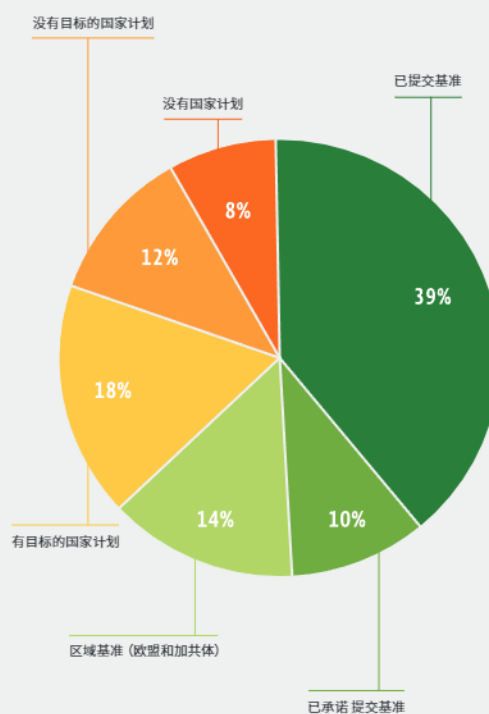
随着实现《2030年可持续发展议程》的中点越来越近，各国在制定监测框架和设定目标方面取得了重要进展。然而，这两方面都因2019冠状病毒病疫情而遭遇了重大挫折。不仅用于监测教育进展的标准工具受到影响，而且目标本身可能也要重新考虑。

各国已提交了国家可持续发展目标4基准

《2030年教育行动框架》呼吁各国为可持续发展目标4的指标建立“适当的中间基准（如2020年和2025年）”，以反映每个国家在初始条件下准备为全球议程做出的贡献。联合国教科文组织统计研究所(UIS)和《全球教育监测报告》团队一直致力于动员国际社会朝着这个方向努力。在2019年选择了可持续发展目标4的7个指标制定基准，并在2020年10月发布的《全球教育会议宣言》中建议“加快进展并提出可持续发展目标4关键指标的相关和现实的基准”后，各国受邀在2021年10月前提交2025年和2030年的国家基准值。39%的国家提交了基准值。另有10%的国家承诺这样做，还有14%的国家是欧洲联盟和加勒比共同体成员，拥有区域基准（图3）。

关于基线值和已经提交的2025年和2030年国家基准值的信息现在出现在全球教育观察站，这是一个获取教育相关数据的新门户。联合国教科文组织统计研究所和《全球教育监测报告》将在2022年初发布一份基线报告，分析这一过程的结果。该报告将强调各国、各地区和全世界的目标是什么。该报告将概述一个过程，帮助各国在仍然缺乏教育目标的地方制定这些目标，而且在相关情况下，随着数据的出现，在国家基准中反映2019冠状病毒病的潜在影响。

图3：
三分之二的国家参与了可持续发展目标4的基准制定过程
按2021年10月前提交国家可持续发展目标4基准的状态划分的国家比例



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig3
资料来源：联合国教科文组织统计研究所和《全球教育监测报告》团队。
EU = 欧洲联盟；CARICOM = 加勒比共同体

2019冠状病毒病影响了实现可持续发展目标4的前景和监测进展的手段

2019冠状病毒病是有史以来同时冲击全世界所有教育系统的最严重危机。2020年3月至2021年10月期间，学校在28%的教学日关闭，在26%的教学日部分关闭。2020年4月达到峰值（95%）。在2020年9月至2021年8月期间，学校在一半的教学日被关闭或部分关闭（图4）。许多国家将其学校列为部分开放，即使大多数学校已经关闭。

在大多数情况下，官方的可持续发展目标4统计数据是2019年的，反映的是疫情暴发之前的情况。2020年6月至9月，联合国教科文组织统计研究所评估了129个教育部规划单位。评估发现，三分之二的单位不得不推迟数据收集或推迟到下一学年，因为它们在满足报告要求的能力方面受到了中度或重度影响。在疫情期间，调查实施也受到严重影响。一些大型家庭调查项目转为电话调查。但在2020年计划或已经开始的超过25项调查面临实地工作的延误。在查看调查结果时，必须仔细考虑到开展实地调查的确切时间，以及当时附近的学校是否开放。此外，学习评估也受到影响。例如，2021年的国际学生评估项目被推迟了一年。

来源的多样性，加上方法、样本、时间和背景的差异，意味着围绕2019冠状病毒病的影响进行叙述这一任务仍然具有挑战性。在缺乏行政数据的情况下，在埃塞俄比亚、加纳和塞内加尔进行的调查提供了初步证据，表明儿童在学校重新开放后正在重返学校，尽管留级率的上升可能意味着辍学只是被推迟了。

两个主要的关注点是干扰对学习的影响，以及负面学习的不平等分布以及对更弱势学习者的其他影响。在全球范围内，只有三分之一的儿童和六分之一的最贫困儿童能够上网。因此，现有的最有效的远程学习模式将绝大

多数学习者排除在外，扩大这种模式的努力将在中短期内损害公平。

在对六个撒哈拉以南非洲国家的调查中，受到媒体极大关注的移动学习应用程序是最不常见的远程学习方法，尼日利亚不超过17%的儿童和埃塞俄比亚12%的儿童使用了这种方式，布基纳法索、马拉维、马里和乌干达几乎没有儿童使用这种方式。

对学习的影响将取决于学校关闭的持续时间、远程学习模式和对学生的支持程度，所有这些在国家之间和国家内部都有很大差异。大多数研究都是在高收入国家进行的。如果学校关闭八周，平均七个国家的数学学习损失相当于一学年的30%，阅读学习损失平均相当于一学年的35%。但是在法国，六年级学生的阅读和数学成绩有所提高。

有明确的证据表明，社会经济地位不同，影响也就不同。在美国，对12个州的3至8年级学生的考试通过率进行分析后发现，从面授模式转为完全混合或虚拟模式后加剧了负面影响，数学考试通过率平均下降了10个百分点，英语则下降了4个百分点。在没有黑人或西班牙裔学生的地区，转为完全混合或虚拟模式后，考试通过率降低了4个百分点，但在黑人和西班牙裔学生占50%的地区，考试通过率降低了9个百分点。

在中低收入国家，缺乏直接的学习评估。在巴西圣保罗，中学生在学校所学知识只相当于在未暴发疫情情况下的27.5%；学校重新开放后，学生的学习损失更少。在哥伦比亚，学生们的成绩比上一年低了5分，这相当于损失了一个学年的四分之一。在南非，相对于疫情暴发前的同龄人，2020年二年级和四年级学生损失的阅读技能相当了一个学年的57%至81%。

在南亚,《年度教育状况报告》由公民主导的评估显示,低年级的学习水平有所下降。在印度卡纳塔克邦的农村地区,所有年级的学生中,能够阅读二年级课文的人数比例都有所下降,但2018年至2020年间,四年级学生的降幅最大(从33%降至18%)。在巴基斯坦,对16个地区进行的一项调查发现,一年级和三年级的基础技能有相似的学习损失,但五年级没有。

这些不同的证据结合在一起,证实了学校关闭对学生学习产生了负面影响。如果以可持续发展目标4的最低熟练程度来定义损失,那么中等收入国家受到的影响可能大于低收入国家,因为后者的初始水平非常低,或者大于高收入国家,因为高收入国家学校关闭的时间较短,学生有更多机会进行在线学习。尽管如此,许多方面仍然是未知的,包括学习水平是否会反弹,或者新冠肺炎是否会对学习产生长期影响。

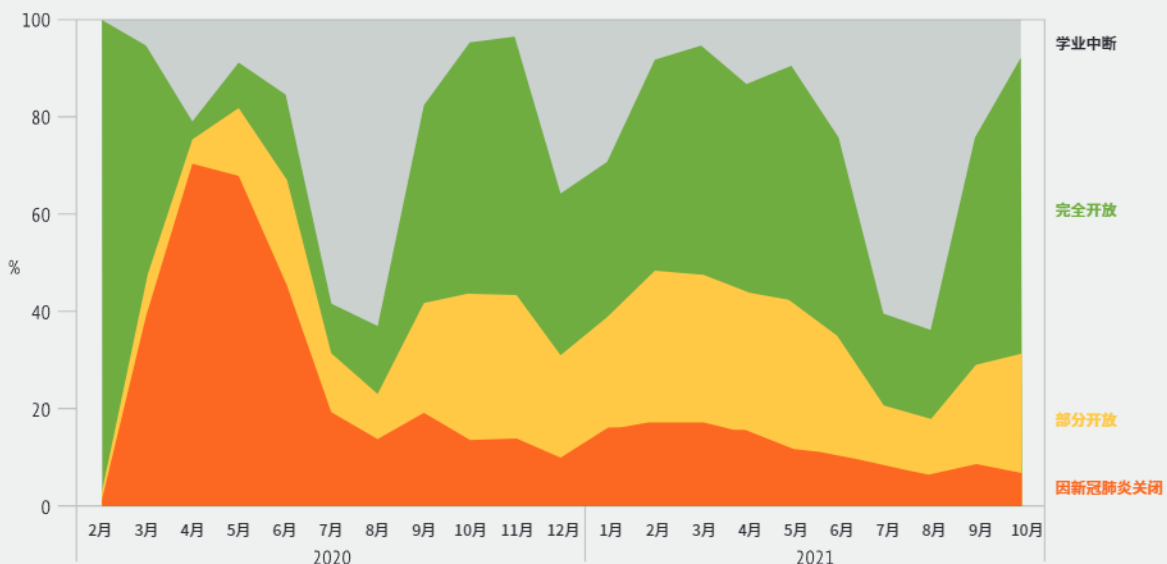
为了减轻后果,各国延长或调整了学年,并优先考虑课程的某些领域或技能。三分之二的国家报告称在小学和中学教育中实施了补救措施。在菲

律宾,教育部发布了为期六周的补习班指导方针,针对年终考试成绩低于75%的学生。英格兰(英国)的国家辅导计划支持为多达600万名弱势学生提供15小时的辅导课程。

这场疫情也给**教师**带来了前所未有的挑战。学校关闭后,许多教师对远程学习毫无准备,不清楚自己的角色,也不熟悉相关技术。在对165个国家的20000多名教师进行的调查中,39%的教师表示,他们的身体、精神和情感健康在疫情期间受到了影响。另一方面,50%的受访者表示,他们对自己的职业更加充满热情。这场危机引发了对教师教育内容所需转变的质疑。除了技术知识,教师还需要对学生新的社会情感和学术需求做出回应。

在这个日益相互关联但未来岌岌可危的星球所面临的各种挑战面前,**可持续发展教育和全球公民教育**才是有效的解决之道。然而,新冠肺炎揭示了教育系统未能追求团结和多边主义的理想,国家内部和国家之间日益加剧的不平等引发了道德上的担忧。全世界已经见证了许多相反方向的反应,从疫苗民族主义到仇外政策以及歧

图4：
在20个月的时间里,学校至少有55%的教学日是部分关闭的
2020年2月至2021年10月按学校开放状况和月份分列的教学日比例



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig4
资料来源: 联合国教科文组织统计研究所(2021c)。

视性信仰的传播。新冠肺炎还将普及卫生知识置于公众关注的中心。

学校关闭和重新开放对社会层面感染形势的净影响仍然没有定论。但是，通过从戴口罩、保持社交距离、洗手到不鼓励共用物品和经常消毒接触过的表面等措施，可以将**学习环境**中的感染风险降到最低。改善通风的低技术解决方案包括利用户外空间，以及在季节合适的地方打开窗户。不到10%的低收入国家报告称有足够的基本措施，如足够的肥皂、干净的水、口罩、环境卫生和个人卫生设施，以保证所有学习者和工作人员的安全；而高收入国家的这一比例为96%。

一些证据显示，疫情及其后果将通过减少政府收入和增加其他部门的需求来挤压教育**资金**。联合国教科文组织统计研究所收集的71个国家的数据表明，教育在总支出中的中位数份额从2019年的14.1%下降到2021年的13.5%。

在**儿童早期教育**方面，即使在有远程学习的地方，也存在缺乏教师培训、为幼儿调整远程学习、监测和评估儿童发展以及应对支持不足的弱势家庭环境等挑战。设施关闭和互动受限使儿童失去了家庭以外的社会和认知刺激。

职业技术教育与培训受到影响，因为高达80%的课程侧重于实践和软技能，这些技能应面对面地掌握。培养教师一直是一个主要问题，因为他们缺乏提供远程学习的能力，同时他们的标准教育方案被打乱了。重要的是使用多种方法，而不是仅仅依靠高科技解决方案来提供远程学习。同时，

也出现了一些复原力的例子，表明培训能够继续支持受影响严重的部门。

与其他教育层次相比，**高等教育**中的远程学习经验更多。在对53个国家的调查中，有3个国家报告称完全转为在线高等教育，19个国家主要采用在线方式，28个国家采用远程和面对面学习的混合方式。从哥伦比亚到埃及，从中国到俄罗斯联邦，中等收入国家都开发了在线平台。但在一项针对撒哈拉以南非洲学生的调查中，只有39%的学生在提供远程学习选项的学校就读。在欧盟国家，41%在学习期间工作的学生失业，29%暂时失业，12%永久失业。

澳大利亚、新西兰、英国和美国等受欢迎的英语国际**学生目的地**的入境学生流动性下降。由于澳大利亚有多达三分之一的学生是国际学生，这使得高等教育机构面临严重的财务危机。学生和毕业生在期待返回本国时，却困在东道国。

成人识字和算术技能对普及卫生知识和有效开展疫苗接种运动至关重要，必须成为公共应急措施和重建计划的组成部分。在印度，参加成人扫盲课程的妇女比不识字的妇女更了解新冠肺炎。算术是预测对新冠肺炎错误信息的敏感性降低的最一致因素。然而，即使在疫情暴发之前，远程教育也是初步扫盲课程的一种不受欢迎的授课模式。在巴西，一项法规明确规定，与小学课程对应的课程必须面对面授课。

具体目标4.1:小学和中学教育

在这场疫情暴发之前,有2.6亿中小学适龄儿童、少年和青年失学。十年来,这一数字几乎没有任何变化。《全球教育监测报告》和联合国教科文组织统计研究所正在开展一个合作项目,以整合行政和家庭调查来源并对其进行三角测量,填补行政数据的空白,并开发一个连贯的时间序列。这建立在《全球教育监测报告》团队工作的基础上,整合了多个来源来估计毕业率。一个新的网站VIEW (www.education-estimates.org) 使各国更容易了解这一方法。除撒哈拉以南非洲地区外,所有地区的小学毕业率都接近或超过90%,该地区只有三分之二的儿童完成小学教育,尽管如果包括那些很晚才就读最后一个年级的儿童,毕业率将从65%增加到76% (图5)。在撒哈拉以南非洲地区,23%的小学和31%的初中青少年显著超龄,这也解释了为什么该地区的按时毕业率和最终毕业率之间存在最大差距。

在《国际数学与科学研究趋势》(TIMSS) 所涵盖的全球国家中,2015年至2019年,达到最低能力

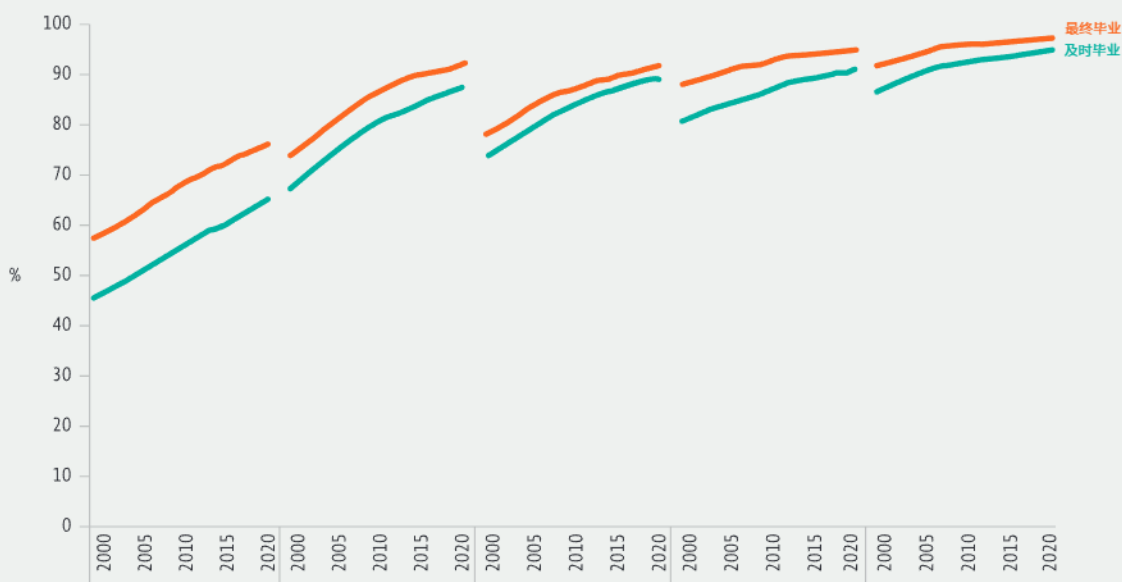
水平的4年级和8年级学生比例平均年增长率分别为0.3个百分点和0.5个百分点。超过这些平均水平的国家包括智利,其比例从2003年的41%增长到2011年的57%和2019年的70%,即其增长率至少是平均水平的三倍。在其他地方,如约旦和罗马尼亚,增长很少或没有增长。事实证明,即使在资源充足的环境中,将毕业率提高到90%以上也是一个挑战。在美国,1995年有86%的学生达到了TIMSS的国际低基准,2019年为87%;在新西兰,这一比例从1995年的89%稳步下降到2019年的82%。

具体目标4.2:幼儿时期

有关36至59个月的儿童早期发展指数的数据表明,贫富差距大多停滞不前或有所扩大。该指标反映了处于健康、学习和社会心理健康发展轨道上的幼儿的百分比,其方法已经彻底更新。学习始于家庭。2012-2019年,在一组中低收入国家中,62%的儿童被家中的一名成年人安排参与了四项活动或更多活动。冈比亚、塞拉利昂

图5:

及时完成学业的指标大大低估了最终完成学业的儿童数量,特别是在撒哈拉以南非洲地区
2000-2020年按地区分列的毕业率和最终毕业率



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig5

资料来源:《全球教育监测报告》团队对家庭调查数据的分析。

和多哥的这一比例低于20%。刺激大脑的活动（如一起阅读）受到制约的一个重要因素是书籍的可获得性。平均而言，不到四分之一的五岁以下儿童家里至少有三本书。在一半的国家中，不到十分之一的儿童家里至少有三本书；在撒哈拉以南非洲的8个国家中，只有不到1%的儿童家里至少有三本书。

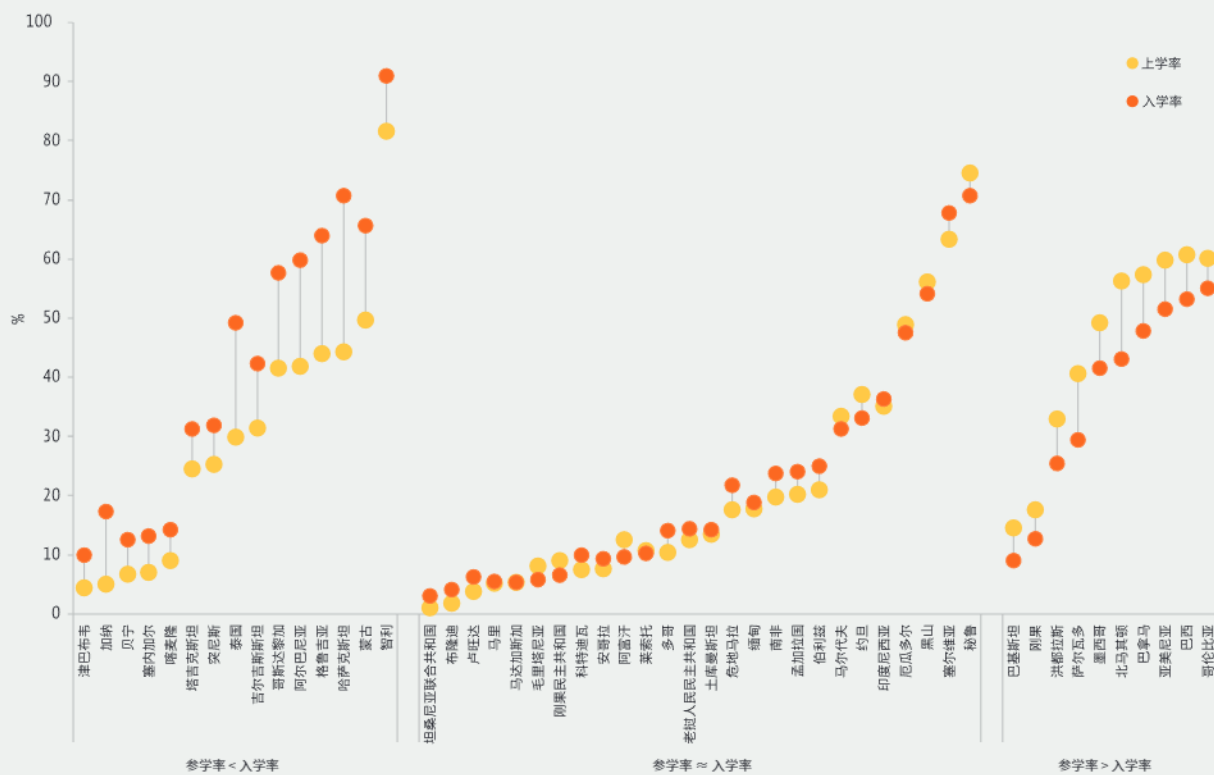
受教育权从出生那一刻就开始了。当孩子长到3岁时，大脑的90%已经发育完成。3岁以下儿童参与幼儿保育和教育计划往往是有限的，尽管在一些中等收入和高收入国家，0至1岁的儿童参与率超过20%，2岁的儿童参与率超过60%。即使在高收入国家，能否获得幼儿保育和教育的机会仍然在很大程度上取决于社会经济背景。在法国和爱尔兰，贫困家庭和富裕家庭中0至2岁儿童的参与率差异超过50个百分点。在全球范围

内，在2020年结束的学年中，75%的儿童在达到正式的小学入学年龄前一年接受了学前教育。低收入国家的调整后净入学率（45%）是高收入国家（91%）的一半。

具体目标4.3: 技术教育、职业教育、高等教育和成人教育

尽管包括亚美尼亚、巴西、布隆迪、哥斯达黎加、印度尼西亚和乌拉圭在内的国家在过去15年里大幅提高了参与率，但许多国家的职业技术教育与培训仍然资金不足，而且常常被忽视。如果职业文凭与普通中等教育证书不同，无法让人直接进入高等院校，那么职业中等教育就似乎不是一个有吸引力的选择，四分之一的国家就是这种情

图6:
高等教育入学数据可能高估或低估了实际参学率
2015-2019年高等教育的毛参学率和入学率



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig6
资料来源:UIS数据库。

况。相比之下，在30%的国家，所有的职业中学毕业生都享有直接接受高等教育的机会。

全球高等教育的毛入学率为39%，自2000年以来继续以每年约1个百分点的速度稳步增长。这些行政数据并不总是与关于参学率的调查数据一致（图6）。如果许多学生就读的学校因缺乏认可或认证而未被计入官方统计，那么入学率可能会低估参学率。相反，如果许多学生只是名义上入学，特别是在免学费和学生身份可享受补贴服务的情况下，入学率可能会高估参学率。另外，行政数据涉及的是紧随高中毕业年龄之后的5年的名义年龄范围，但年龄更大的人接受高等教育的现象很常见，特别是在撒哈拉以南的非洲地区。

从一生的角度来看，高等教育的可负担性并不能使这种教育在前期就能让人负担得起。主张高等教育费用分担的经济理由主要取决于潜在的入学者不面临信贷限制。70多个国家都有各种各样的学生贷款，并且学生贷款已发展成为一个价值万亿美元的市场。在许多国家，偿还学生贷款所需的借款人收入比例过高，特别是对最不富裕的毕业生而言。更有希望的政策改革包括从广泛使用的基于时间的还款贷款转向按收入比例还款型贷款。

具体目标4.4:工作技能

在91个有数据的国家中，只有10个国家的大多数成年人报告说至少有9种信息和通信技术（ICT）技能中的5种得到监测，用于全球比较。在大约一半的国家，大多数成年人不具备任何技能。在大多数中低收入国家，没有完成至少初中教育的年轻人很少拥有任何信息和通信技术技能。在伊拉克、老挝人民民主共和国和塞拉利昂，即使是受教育程度最高的人，平均也才拥有九种技能中的不到两种技能。使用设备和互联网是另一个障碍：即使在20至24岁的人群中，乍得也有98%的女性和90%的男性报告说从未使用过互联网；老挝人民民主共和国的这一比例分别为61%和63%，突尼斯分别为36%和31%。

计算思维正在被纳入国家课程。芬兰从一年级开始就将算法思维和编程列为作为一项跨学科活动必修课。在2018年对8个高收入国家进行审查后发现，在学校更频繁地使用信息和通信技术完成与学校有关的任务的学生并不一定比他们的同龄人得分高，有编程经验的学生不一定能将这些技能转移到非编程环境中。

金融知识是现代经济生活和一般成人生活中必需的关键技能，但不是每个人都有机会在学校学习关键的金融概念。2018年的国际学生评估项目包括一个可选的金融知识模块，有20个参与该计划的教育系统使用了该模块。在所有参与国中，女孩较少报告与金融主题有关的课堂活动，尽管金融教育通常包括在数学中，而数学通常是非选修科目。

具体目标4.5:公平

性别不平等仍然是一个关键问题，即使理解不同级别和不同地方的各种挑战需要具备明察秋毫的能力。高中教育是少女可能处于严重劣势的教育层次（例如在贝宁、乍得和尼日尔），但也可能是她们享有优势，条件迅速向她们倾斜的教育层次。许多国家都出现了这种情况，包括那些相对于特定地区的同龄人而言距离实现可持续发展目标4最远的国家，包括柬埔寨、刚果、冈比亚、加纳、马拉维和卢旺达。

财富往往是在家庭层面上衡量的，并不总是能反映出特定儿童的贫困状况。在一些国家，10%的贫困儿童生活在最富裕的家庭，30%以上生活在最贫困家庭的儿童没有贫困。儿童的贫困程度可以成为预测教育成果的另一个有力因素。

大量儿童在非国家武装团体控制的学校上学。这些武装团体有许多理由选择提供教育，无论是通过直接控制、有选择的干预，例如在课程中，还是让现有的教育机构继续运作。教育是平民最看重的服务之一；不提供教育会导致怨恨。

教育中存在语言多样性的挑战。在西部和中部非洲国家,包括乍得、冈比亚和多哥,7至14岁的儿童在家里说教学语言的比例不超过5%。一种将教学语言政策与语言数据来源、学龄人口估计和入学率相结合的方法表明,在中低收入国家,37%的儿童用母语以外的语言学习:27%的人说少数民族的书面语言,10%的人说不太常见的语言,每种语言的使用者都相对较少。

具体目标4.6:识字和算术

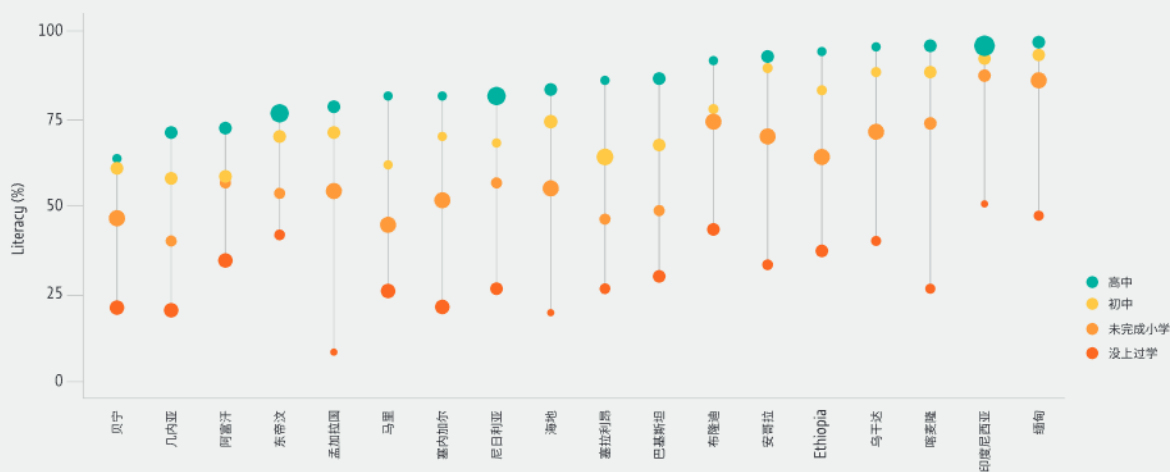
在全球范围内,在15岁及以上的成年人中,从识字率的二元分类来看,女性和男性的识字率分别为83%和90%——相差7个百分点。在撒哈拉以南非洲地区,超过四分之一的年轻女性是文盲,女青年识字率每年增长不到一个百分点。在全球范围内,自1999年以来,东亚和东南亚妇女文盲

人数的下降几乎被撒哈拉以南非洲的增加所抵消。此外,如果假设所有中学毕业生都识字,就意味着真正的识字水平以前被高估了。在有最近调查数据的18个国家中,几乎一半的初中毕业生没有达到基本的识字水平,即能够阅读一个简单的句子(图7)。

反过来说,没有接受学校教育并不等于文盲,这突出了在校外获得识字能力的重要性。就估计的文盲人口而言,在玻利维亚、洪都拉斯、莫桑比克、卡塔尔和苏里南,《国际教育标准分类法》1级非正规课程的成人入学率为1%或以下,巴林和秘鲁为2%,哥伦比亚和泰国为3%,沙特阿拉伯为4%,多米尼加共和国为8%。

即使是关于简单的算术技能的数据也很缺乏。基本算术能力的代用衡量标准可以计算为正确说出自己年龄的百分比,这反映了处理简单小整数的

图7:
即使是中学毕业生也不能假定他们已经获得了识字能力
2015-2019年选定国家20至24岁年龄组的识字率,按学习成绩分列



注:点的大小与每个成绩水平的人群规模成正比。
GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig7
资料来源:《全球教育监测报告》团队对DHS数据的分析。

能力。虽然大多数人，甚至是最贫穷的人，都跨越了这一门槛，但这一衡量标准适合于研究历史上的算术趋势。通过分析家庭调查和人口普查数据，可以追踪42个撒哈拉以南非洲国家在1960年代和2010年代之间出生的人口群体的算术能力。随着时间的推移，在最贫困人口中，这种改善是微不足道的，也没有持续得到改善。非洲算术能力的全面提高几乎完全得益于学校参与度的提高。

具体目标4.7:可持续发展 and 全球公民意识

具体目标4.7比可持续发展目标4议程的其余部分更进一步，解决了学习者需要学习什么才能实现可持续发展目标4的转型目标。提供以生活技能为基础的艾滋病毒和性教育的学校比例通常很低，特别是在小学阶段，例如，在布基纳法索只有2.5%的小学开展了相关教育，在尼日尔为6%。然而，修订后的《国际性教育技术指导纲要》建议，在学习者经历青春期和月经之前，即在9至12岁就应该讲授青春期和月经知识。联合国教科文组织的性教育审查和评估工具成为了最近一份关于全面性教育的全球进展报告的基础。在24个国家中，只有3个国家被评估为提供了关于9至12岁的性健康和生殖健康的“高级”课程内容，5个国家被评估为具有“既定”内容。

2016年在23个中高收入国家和高收入国家进行的国际公民及素养调查研究发现，对全球公民抽签相关问题有充分了解的学生比例不等，从多米尼加共和国、拉脱维亚和荷兰的40%左右到克罗地亚、韩国和瑞典的近70%。2019年TIMSS显示，只有约30%的学生在环境科学知识方面达到熟练程度。气候变化教育的目的是帮助人们了解、处理、减缓和适应气候变化的影响。由《全球教育监测报告》和监测和评估气候宣传和教育项目推出的一系列新的气候变化宣传和教育国家概况提供了一个比较视角。第一套20个国家概况涵盖了所有区域和国家收入组别。第二套多达50个国家概况计划在2022年发布。初步分析表明，

只有40%的国家教育法和45%的教育部门计划或战略关注气候变化。

具体目标4.A:教育设施和学习环境

如果环境不适合，就无法进行高质量的学习，更不用说还会威胁到儿童的福祉了。《安全学校宣言》是一项政府间政治承诺，旨在保护学生、教师、学校和大学在武装冲突期间免遭攻击，现已得到112个国家的认可。不断有证据表明，体罚不仅侵犯了儿童的权利，而且还影响了教育成果。现在有156个国家在学校里全面禁止体罚。

学校可能是一些儿童接触水、环境卫生和个人卫生设施的唯一场所。在利比里亚，很少有家庭拥有符合国际基本标准的卫生设施，但69%的学校拥有这样的卫生设施。然而，可以合理地认为，在偏远地区和农村地区，小型学校比大型学校更不可能达到基础设施的质量标准。在佛得角，2018年有22%的小学缺乏基本的洗手设施。然而，规模最小的22%的小学只占小学入学总人数的2%。因此，在全球范围内，在没有基本设施的学校上学的儿童比例可能大大低于没有基本设施的学校的比例。

除了有形设施外，其他方面，如校历的组织——从各周和各年的上课日分布到教学日本身的持续时间和组织——都会对教育系统的质量和公平产生重要影响。许多国家的校历结构更多地受到殖民历史的影响，而不是季节的影响，而且与当地的农业周期很不一致。学校的上课时间也很重要。除了让青少年能够有更多的睡眠时间外，晚一点上课似乎更符合青少年的生理节奏，因为他们的警觉性在上午早些时候和深夜达到高峰。

具体目标4.B:奖学金

在2015年至2019年期间，支持学生流动的总体援助增加了30%，从34亿美元增至44亿美元。从

2015年到2019年，对低收入国家的奖学金援助总额翻了一番，超过了高等教育入学率的增长。但如果把低收入和中等收入国家都考虑在内，留学生的数量远远超过了奖学金援助的增长。平均而言，每个国际学生在2019年获得的奖学金援助比2006年少。现有的不平衡数据表明，到2020年大幅增加奖学金的目标尚未实现。但与2015年相比，捐助者现在可能会向更多的发展中国家提供奖学金，更重要的是，受援国不太可能依赖一两个关键的捐助者。

“人才外流”的概念，即获得奖学金的校友不返回原籍国，正在被对“人才循环”这个更复杂的概念所取代。最近的估计表明，回流移民在流向撒哈拉以南非洲和拉丁美洲的移民中占很大一部分，而且这些移民平均受教育程度更高。一些国家认识到，即使是在可预见的未来不会回国的高技能国民，如果得到适当的聘用，也是一种资产。在分析移民政策指数的22个拉丁美洲和加勒比国家中，有8个国家保持着正式的人才循环网络。早些时候，对代表世界所有地区、收入水平和政府类型的35个国家的侨民政策进行了摸底调查，发现三分之二的国家维持着某种科学网络，一半的国家对借助奖学金出国留学的学生规定了回报义务。

具体目标4.C:教师

已报告的数据显示，撒哈拉以南非洲是达到国家标准的教师比例最低的地区：学前教育为57%（拉丁美洲和加勒比地区为83%），小学为67%（北非和西亚为85%），中等教育为61%（中亚和南亚为78%）。因此，尽管自2015年以来略有改善，但撒哈拉以南非洲地区的学生/训练有素的教师比率几乎是全球平均水平的两倍。

即使是合格的教师也可能不具备所教具体科目的资格。从事专业不对口的教学在世界上很多地方都很普遍。在参与2018年教学国际调查的至少40个教育系统中，超过10%的初中科学教师没有接受过正式科学教育或培训。数学教师的情况也是如此。在格鲁吉亚和沙特阿拉伯，只有

不到60%的科学和数学教师接受过学科培训，作为其正规教育的一部分。专业不对口的教学引起了公平问题，因为不是每个人都同样有可能成为专业不对口的教师或被专业不对口的教师所教，而这种现象在农村地区和为弱势学生服务的学校往往更常见。

联合国教科文组织统计研究所对教师工资指标的新估计表明，与国家之间的差异相比，同一国家不同教育水平的教师之间的平均差异通常很小。教师工资指标考察的是教师与其他需要类似资格水平的职业相比的情况。在提供大多数证据的高收入国家，教师的工资往往低于其他行业的同类专业人员（图8）。

教师工资指标是用来衡量教师积极性的代用指标。但是，正如最近对八个东部和南部非洲国家大量教师缺勤情况的分析所表明的那样，还有许多因素影响教师的积极性。即使根据教师的自我报告，每周至少缺勤一次的教师比例并不均等，从肯尼亚和卢旺达的不到10%到南苏丹的近30%。教师称自己缺勤的原因是健康（62%）和家庭（35%），其次是天气（尤其是大雨和酷热）、公务和交通问题。

其他可持续发展目标中的教育

在家里获得能源可以在让儿童参与教育活动方面发挥重要作用。不丹的农村电气化计划有助于减少薪柴的使用，并使上学的时间增加了0.8年，这对女孩的影响大于男孩。在学校获得能源有助于改善学习环境，扩大获得学习资源的机会。能源部门管理援助计划发现，肯尼亚有72%的学校可以接入国家公共电网，但埃塞俄比亚只有22%。修建道路有助于减轻贫困，促进经济和社会发展，包括改善教育成果。在哥伦比亚的安蒂奥基亚省，农村道路的改善与农村学生教育成绩的提高存在关联

在争取到2030年实现可持续发展目标的竞赛中，在改进可再生能源技术方面取得了值得称赞的进展，向太阳能和风能的过渡获得了重大

投资的支持。人们也越来越意识到可持续消费和生产的必要性。然而，在非市场导向的目标领域——例如公平获得清洁烹饪技术、可再生能源方面的专门知识、为最不发达国家的能力建设提供财政援助、多样化和公平的劳动力发展——要想有所改善却是难事。教育能够实现可持续性目标提供支持。教育机构需要增进学生对能源和其他可持续性挑战的理解。公众意识可以促进更广泛的社会变革。需要以前所未有的速度发展专业能力，以支持绿色转型。

监管资金

教育支出占公共支出总额的比例由2000年的13.8%上涨到2019年的14.1%。最近一项关于71个国家的数据显示，该比例已经下降至13.5%，表明受到2019冠状病毒病疫情的严重影响。在有2014-2019年数据的151个国家中，

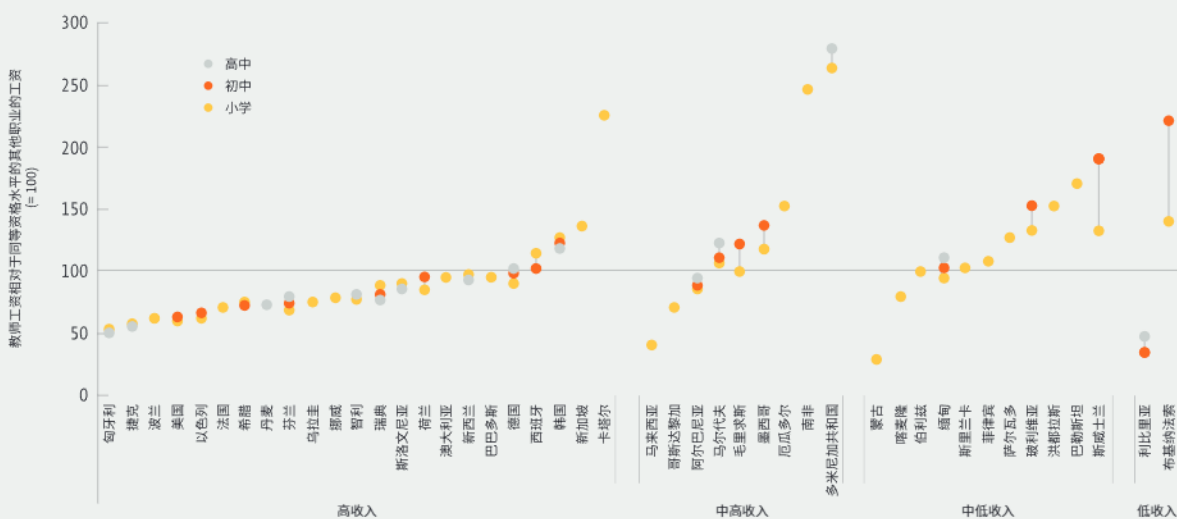
有48个国家，即32%，没有达到占GDP 4%和占政府教育支出15%这两个基准。一些国家在推出惠及最弱势群体的项目方面十分高效。阿尔及利亚每年为300万名中小學生提供约合23美元的教育津贴：38%最贫穷的人和10%最富裕的人收到了津贴。

2019年，对教育的援助仍然停滞不前，为153亿美元。援助的效力对不同人群意义不同。其中一种定义聚焦于国家自主权和结果、透明度和相互问责，以及包容性发展伙伴关系。直接支助预算占总援助的比例由2002年的6.6%下降至2019年的2.5%。

2010年代的一项针对大约100个中低收入国家的家庭预算调查报告分析发现，教育支出占家庭总支出的3.2%，而在海地、黎巴嫩和撒哈拉以南非洲国家（包括卢旺达、乌干达和赞比亚），该比例高达6%以上。

图8：

相对于其他专业人员，教师在高收入国家的工资相对较低，但在一些中低收入国家的工资较高。相对于其他需要类似资格水平的职业，教师的平均工资，2015-2019年有数据的最近一年



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig8
资料来源: UIS数据库。

教育领域的 非国家行为体：

谁能主动选择？谁将错失机会？

非国家行为体的作用不仅仅是提供学校教育，还包括在各个教育层次和影响领域进行干预。在审查实现可持续发展目标4的进展（包括审查关于2019冠状病毒病疫情所产生影响的新证据）的同时，《2021/2022年全球教育监测报告》还敦促各国政府将所有机构、学生和教师视为整个系统的一部分。标准、信息、激励措施和问责制应有助于政府保护、尊重和实现所有人的受教育权，同时不会对特权或剥削视而不见。由公共资金支持的教育不一定要由公立学校提供，但教育过程、学生成绩和教师工作条件方面的差异必须得到解决。效率和创新不应该是商业秘密；相反，它们应该由所有人传播和实践。为了实现这一目标，需要保持公办教育政策过程的透明度和完整性，以阻止既得利益者。

这份报告的呼吁——谁能主动选择？谁将错失机会？——是恳请政策制定者从以下基本选择的角度考量与非国家行为体的关系：自由与公平之间的选择；鼓励发挥能动性与其制定标准之间的选择；具有不同经济能力和需求的各个群体之间的选择；迫切需要实现的可持续发展目标4承诺与逐步实现的承诺（如中学之后的教育）之间的选择；教育部门与其他社会部门之间的选择。

有两种在线工具为第五份《全球教育监测报告》提供了支持：PEER——描述世界教育系统中非国家活动和法规的政策对话资源；以及VIEW——整合资源并长期提供新的毕业率估计的新网站。