

UNESCO 2015年全民教育全球監測報告及其啟示

陳賢舜

國家教育研究院教育資源及出版中心專門委員

壹、議題重要性

聯合國教科文組織（United Nations Education Scientific and Cultural Organization，簡稱UNESCO）於2015年4月9日發布「全民教育全球監測報告」（Education for All Global Monitoring Report，簡稱GMR）指出過去15年來，國際社會在促進全民教育方面有諸多進展。例如，現在進入小學受教育的兒童比以往增加了5,000萬，而失學兒童和青少年的數量也減少近一半，許多國家在增加包括女童在內的小學註冊率方面取得了長足的進展；但另一方面的遺憾，是僅三分之一的國家達成2000年聯合國千禧年發展目標（Millennium Development Goals，簡稱MDGs）所設定的全民教育目標（Education for All，簡稱EFA），僅半數國家達成小學教育普及目標，全球仍有5,800萬兒童失學，有1億左右的兒童沒有完成初等教育，最貧窮兒童無緣上學的可能性比最富裕兒童高四倍，不能讀完小學的可能性高五倍，此外需每年另挹注200億歐元以達成2030年的新教育目標（聯合國新聞網，2015；駐歐盟兼駐比利時代表處教育組，2015；UNESCO, 2015），本報告之出版提供了權威性的教育參考，目的在於影響、推動和檢視達成前述全民教育目標的程度，此國際教育訊息議題值得關注和探討之。

貳、全民教育全球監測報告之要旨

一、全民教育全球監測報告之緣起

2000年在塞內加爾首都達喀爾（Dakar）舉行的世界教育論壇上，164個國家政府一致贊同《達喀爾行動綱領—全民教育：實現我們的集體承諾》（The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting Our Collective Commitments）希望能滿足所有兒童、青年及成年人的學習需求，至2015年能實現六項內容廣泛的教育目標如下（世界教育論壇，2000）：

（一）擴大和改善幼兒，尤其是最脆弱和條件最差的幼兒的全面保育與教育。

（二）確保在2015年以前所有的兒童，尤其是女童、各方面條件較差的兒童和少數民族兒童都能接受和完成免費的和高質量的義務初等教育。

（三）確保通過公平獲得必要的學習機會學習各種生活技能來滿足所有的青年人和成年人的學習需求。

（四）2015年以前使成人脫盲人數，尤其是婦女脫盲人數增加50%，所有的成年人都有接受基礎教育和繼續教育的平等的機會。

（五）在2005年以前消除初等教育和中等教育中男女生人數不平衡的現象，並在2015年以前實現教育方面的男女平等，重點是確保女青少年有充分和平等的機會接受和完成高質量的基礎教育。

（六）全面提高教育質量，確保人人都能學好，在讀、寫、算和基本生活技能方面都能達到一定的標準。

《達喀爾行動綱領》是一項集體的行動承諾，各國政府有義務確保全民教育的各項目標得以實現並長期保持下去，但是要有效地履行這一責任，不僅需要各國國內開展廣泛的合作，而且需要與地區和國際機構合作（世界教育論壇，2000）。為此，教科文組織出版一年一度的《全民教育全球監測報告》，以監測進展情況，本報告亦是教科文組織發布的有關教育問題的旗艦報告之一（聯合國新聞網，2015；UNESCO, 2015）。歷年提出12份年度報告和主題，整理如表1。

表1

歷年全民教育全球監測報告之主題

年份	主題
2015	2000－2015年全民教育：成就與挑戰
2013／14	教學與學習：實現高質量全民教育
2012	青年與技能：拉近教育和就業的距離
2011	潛在危機：武裝衝突與教育
2010	普及到邊緣化群體

2009	消除不平等：治理緣何重要
2008	在2015年年之前實現全民教育－我們能做到嗎？
2007	堅實的基礎：幼兒保育和教育
2006	掃盲至關重要
2005	全民教育－提高質量勢在必行
2003／4	性別與全民教育－向平等躍進
2002	全民教育－世界走上正軌了嗎？

二、2015年全民教育全球監測報告之分析

世界各地為達成《達喀爾行動綱領》之教育目標，自2000年以來推進教育的努力幾乎等同於確保每個兒童都能上學，其中，全民教育（和千年發展目標）關於普及初等教育的具體目標，對最貧窮國家尤為適用，而其他國家則認為它並沒有那麼重要；聯合國的報告也指出，普及初等教育這一具體目標未能完全達到，更不用說要達成全民教育目標，條件最差者依然是最不可能的受益者（UNESCO, 2015）。此外，自2000年開始，許多政府大幅增加教育經費，三分之一國家的GNP成長逾1%，但經費在各教育層級仍是主要問題，除非採取合作方案，否則數百萬名學童仍將錯失教育機會，損及新「永續發展」議題（Sustainable Development agenda）的改革願景（駐歐盟兼駐比利時代表處教育組，2015）。

今（2015）年《全民教育全球監測報告》以圍繞「成就與挑戰」為主題，對國際社會在過去15年中所取得的成果進行了總結和分析，並就2015年以後的全球教育工作提出了詳盡的建議；總體而言，這15年來全球的教育發展有一定進展，當然也有待改善之處，有關各國達成《達喀爾行動綱領－全民教育：實現我們的集體承諾》六項教育目標之情況，整理分析如下：

（一）幼兒死亡率下降，但窮人幼兒教保仍待改善

雖然幼兒死亡率下降39%，但是仍有五分之一的國家幼兒入學率不到30%，且

富人與窮人的入學率差距比2000年高2倍，仍需加強改善。

（二）小學生入學率增加，但輟學與失學的情況未見好轉

小學生入學率增加7%（從1999年的84%，增至91%），人數增加4,800萬；但每年會有3,400萬人輟學，另有5,800萬兒童失學（其中有2,500萬永遠不會上學）。根據統計1999年至2011年間之輟學率，南亞、西亞地區仍達64%，撒哈拉以南的非洲國家仍達58%，未見好轉。

（三）初高中生入學率增加，失學人數下降

從1999年至2012年間，初中粗入學率提高14%，高中粗入學率提高17%。另一方面青少年失學人數從9,900萬，降至6,300萬，但是2015年低收入國家仍有三分之一的青少年無法完成初中學業。

（四）成人文盲率下降，女性不識字率仍比男性高

全球成人文盲率（不識字率）從2000年的18%降至2015年的14%，主要原因在於受過教育的年輕人步入成年所致，不過仍有7.81億的成年人沒有基本識字能力，其中女性占成人文盲總數的64%，接近三分之二。

（五）初等教育入學的性別平等逐漸改善，中等教育入學性別不均等的現象仍待突破

1999年至2012年有數據可查的161個國家中，初等教育達到性別均等的國家數量從83個增加到104個，但有63%的國家尚未實現中學入學的性別均等；至2015年將有69%的國家初等教育可達性別平等目標，中等教育則僅48%的國家達成。

（六）初等教育的生師比下降，惟合格教師比例仍待提升

1990至2012年，在有數據可查的146個國家中，83%的國家初等教育中的生師比率下降，在初中程度方面，105個國家中有87個國家，生師比低於30：1。此外，有三分之一的國家，經過培訓後達到國家標準的小學教師不到75%。

參、我國現況概述

我國積極欲與國際社會接軌，希冀成為國際教育合作發展的一分子，則有必要檢視我國教育發展達成聯合國《達喀爾行動綱領》全民教育目標及比較OECD先進國家之情況，以作為我國未來擬訂教育政策方向之參考，根據相關文獻整理分析如

表2（教育部，2014；駐歐盟兼駐比利時代表處教育組，2015；聯合國新聞網，2015；UNESCO, 2015）：

表2

各國全民教育目標達成之比較

全民教育目標	各國 (2000—2015年)	OECD國家 (2012年)	中華民國 (2013年)
目標一： 普及幼兒保育及教育，特別是弱勢族群	47%的國家達成目標（粗入學率高於80%），8%接近目標（粗入學率70—79%），20%的國家則是遠遠落後（粗入學率低於30%）。	1、英國學前教育粗在學率84.25%。 2、瑞士學前教育粗在學率99.52%。 3、西班牙學前教育粗在學率127.35%。	學前教育粗在學率58.59%。
目標二： 普及小學教育，特別是女孩、少數	1、1999年小學淨入學率為84%，預計2015年將達到93%。 2、52%的國家達成目標（淨入學率97%以上），10%接近目標（淨入學率95—96%），其	1、南韓初等教育淨在學率99.12%。 2、瑞士初等教育淨在學率93.38%。 3、美國初等教育淨在學率91.82%。	初等教育淨在學率為99.45%。

民族、與邊緣化兒童	他38%的國家則是遠落後目標水準（淨入學率少於94%），代表2015年有約1億名孩童未能完成小學教育。		
目標三： 確保年輕人與成人皆能獲得均等的學習與生涯技能教育	1、初中粗入學率從1999年的71%上升到了2012年的85%。2、高中粗入學率從1999年的45%上升到了2012年的62%。	1、南韓中等教育粗在學率97.20%。 2、美國中等教育粗在學率93.67%。 3、德國中等教育粗在學率101.27%。	中等教育粗在學率100.25%。
目標四： 2015年前減少50%的成人不	1、25%的國家達到目標；32%的國家遠遠落後。 2、儘管全球成人不識字率從2000年的18%降至2015年的14%，然多源於受教青年成年後列入成人計算所得，	1、義大利15歲以上人口識字率為99%，其中男性為99.3%，女性為98.8%。 2、西班牙15歲以上人口識字率為97.9%，其中男性為98.6%，女性為97.2%。	我國15歲以上人口識字率為98.4%，其中男性為99.6%，女性為97.2%。

識字率	且女性依舊占不識字成年人口的三分之二。		
目標五：性別平等與機會均等	1、1999年至2012年期間，小學入學的女童與男童比例低於90：100的國家從33個減少到16個。 2、2015年將有69%的國家小學教育可達性別平等目標（以性別平等指數 GPI衡量，在0.97和1.03間），中等教育則僅48%的國家達成。	1、美國初等教育淨在學率，以性別區分為92.20%（男）：91.62%（女）。（※男性高於女性） 2、美國中等教育淨在學率，以性別區分為86.01%（男）：87.85%（女）。（※女性高於男性） 3、美國高等教育粗在學率，以性別區分為79.14%（男）：110.17%（女）。（※女性高於男性）	1、初等教育淨在學率，以性別區分為99.56%（男）：99.32%（女）。（※男性高於女性） 2、中等教育淨在學率，以性別區分為95.35%（男）：96.09%（女）。（※女性高於男性） 3、高等教育粗在學率，以性別區分為80.36%（男）：87.68%（女）。（※女性高於男性）
目標六：改善教育品質並確保可測量的學	1990至2012年，146國中有121個國家的國小生師比逐漸降低，但仍缺4百多萬名教師，三分之一的國家受過訓練的教師依然不足。	OECD國家平均生師比為15.4。	我國初等教育生師比為13.3，低於OECD國家平均值。

習成 果			
---------	--	--	--

資料來源：根據參考文獻彙整。

根據表2之整理發現，在達成聯合國六大教育目標裡，我國初等教育在學率、中等教育在學率、人口識字率及初等教育女童在學率等指標表現，高於聯合國所設定的全民教育目標，且我國初等教育生師比為13.3，低於OECD國家平均值的15.4。但是我國的學前教育粗在學率僅為58.59%，遠低於OECD的國家、聯合國全民教育目標，因此學前教育在學率仍須積極努力提升，共謀改進之道。

肆、對我國的啟示與建議

2015年《全民教育全球監測報告》之發表，聯合國教科文組織總幹事博科娃（Irina Bokova）表示教育進程完成尚遙不可及，她認為：「我們需要看見具體、財務可行，並針對最貧困族群—特別是女孩的政策，以改善學習品質，縮小識字率差距，讓教育有意義且普及化。」此外，國際社會亦得出一個結論，就是在行之有效的政策下，配以必要的資源和意願，才能取得教育的進展，這對於塑造2015年以後教育議題之發展來說，是至關重要的一個經驗（駐歐盟兼駐比利時代表處教育組，2015；聯合國新聞網，2015）。此外，過去15年所出現的經驗教訓是，雖然技術解決方案很重要，但政治的影響和帶動更加重要，並且對落實在國家一級實現全民教育所需要的改革和行動規模不可或缺（UNESCO, 2015）。因此，面對2015年以後的教育進展和突破，端看各國政府的決心、國家財政規劃、教育政策方針、政治力的干預度、各國傳統社會與宗教觀念的轉變、聯合國的作為與先進國家的支持等因素，合力推動改革，才有希望的曙光。

根據上述內容之探討與分析，對未來我國教育之發展，提出下列四點之建議：

一、我國應將學前教育（至少一年）列為義務教育，以提高學前教育的在學率

針對2015年以後的教育發展，聯合國建議各國都應當強制實行至少一年的學前教育為義務教育，以此作為基礎教育週期的一部分，而且各國政府應當提供必要資源，免除學費、教科書、制服、與交通等相關費用。我國的學前教育粗在學率低於OECD的國家、聯合國全民教育目標，為迎頭趕上先進國家或聯合國之目標，未來，我國應提高學前教育品質，並將學前教育（至少一年）列為義務教育，以減輕

家長負擔，且提高學前教育在學率。

二、逐年提高教育經費占GDP之比率，以增進各級教育的品質

聯合國建議各國政府應當進行合理投資，以提供高質量的教育，所以各政府應當調集更多國內資源，確保2015年後的教育發展有可持續的資金來源。同時聯合國希望各國與國際社會應於2030年前提出計畫，以補足優質幼兒與基礎教育約200億歐元的年度資金差距，並於「永續發展目標」（Sustainable Development Goals）下訂定明確經費目標。

然而，以2011年世界各國教育經費占國內生產毛額（GDP）比率分析，我國為5.48%，低於南韓7.6%、美國6.9%、OECD國家平均的6.1%（教育部，2015），我國應再投入較多的教育資金與資源，使我國教育經費占國內生產毛額（GDP）比率能逐年上升，藉以提高各級教育的品質，符應聯合國之建議，並促進我國教育的健全發展。

三、協助教育發展落後國家，以教育交流合作爭取國際友邦

聯合國呼籲落後國家，如果要普及初等教育，就必須解決邊緣化問題，並追蹤最弱勢者的進展情況，政府需要加強基礎建設和衛生環境改善，制定切實可行的現金轉移方案，簡化其條件並採用有針對性的計畫，幫助貧窮家庭承擔學校教育費用，例如非正規費用、制服和交通。此外，這些落後國家應設法增進中學入學機會，協助青年和成年人掌握工作和生活技能、減低女性文盲率，讓所有成年人實現他們識字和計算的權利。我國各級教育發展和成果，具有一定質量的水平，政府可規劃以優質的教育人力、教育資源、教育設備、師資培訓、來臺獎學金或經費挹注等方式，協助落後國家，幫助他們建立優質的學校體系和學習環境，使弱勢孩子獲得有品質的教育機會，此方式將有助於我國以教育交流合作踏入國際社會，除能得到友邦的尊敬，廣結善緣，並能展現我國的軟實力，提升我國的國際形象和地位。

參考文獻

世界教育論壇（2000）。達喀爾行動綱領全民教育：實現我們的集體承諾。取自

<http://www.ctc-health.org.cn/file/20081008006.pdf>

教育部（2014）。教育統計指標之國際比較（2014年版）。取自

https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2014/i2014_EXCEL.htm

教育部（2015）。教育經費占國內生產毛額（GDP）比率。取自

<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4076&Page=20047&Index=5&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>

駐歐盟兼駐比利時代表處教育組（2015）。UNESCO警告教育發展遠落後千禧年目標。國家教育研究院國際教育訊息電子報第76期。取自

http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=76&content_no=4263

聯合國新聞網（2015）。最新報告：全球僅三分之一的國家實現了全民教育目標。

取自<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=23774>

UNESCO（2015）。*Education for all 2000-2015: Achievements and challenges*.

Retrieved from

<http://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges#sthash.ToI2Nr1v.dpbs>