

# 可持续发展教育的全球进展及中国经验

李春玲

(中国社会科学院 社会学研究所, 北京 100732)

**[摘要]** 可持续发展教育是国际社会倡导的可持续发展理念中的关键内容。从《达喀尔行动纲领》到《教育2030行动纲领》，国际社会连续推出可持续发展教育的阶段性目标，推动有助于全球公平、优质发展的全民教育。联合国教科文组织的全球教育监测报告显示，自2000年以来，全球可持续发展教育在多方面取得了极大进展，但不同收入国家和不同发达程度国家之间的差距仍然很大，教育机会的性别差异和阶层差异也持续存在。中国的可持续发展教育进程成就显著，不仅在可持续发展教育的各项指标上都完成了《达喀尔行动纲领》的目标，并在部分指标上达到了更高的目标。同时，针对国际社会提出的《教育2030行动纲领》，中国政府正在制定《中国教育现代化2030》，引领中国可持续发展教育的方向，提升教育普及层次，缩小教育的地区、城乡和阶层差异，促进教育公平，发展更具包容性和更加公平的优质教育，实现全民终身教育目标。

**[关键词]** 可持续发展教育；教育公平；国际比较；中国经验

**[中图分类号]** G 40；G 510

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1001-9162(2018)02-0073-10

**[DOI]** 10.16783/j.cnki.nwnus.2018.02.011

可持续发展是上个世纪80年代以来国际社会倡导的社会发展理念，这一发展理念与教育相关联而逐步发展为可持续发展教育的概念体系，成为引领当今全球教育发展的主要纲领，也是各个国家实施教育发展战略的指导思想。2015年9月份联合国可持续发展峰会正式通过了《改变我们的世界——2030年可持续发展议程》。该议程覆盖17个领域169个具体目标的可持续发展目标（英文简称SDG），是一部指导未来15年全球可持续发展的纲领性文件。其中的目标4——“确保包容性和公平的优质教育，促进全民享有终身学习机会”，成为2030年可持续发展议程的重要内容，它体现了教育在可持续发展中的不可替代的作用。2015年11月4日，为了落实和具体化2030年可持续发展教育目标，第38届联合国教科文组织全体大会通过了《教育2030行动纲领》，明确提出要在2030年全球实现“确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”的目标。

联合国发布《2030年可持续发展议程》和

《教育2030行动纲领》之后，中国政府立即做出响应。在2016年4月中国政府发布《落实2030年可持续发展议程中方立场文件》之前，2016年3月国家发展和改革委员会就决定，研究制订《中国教育现代化2030》，细化《教育2030行动纲领》的中国方案，作为未来几年教育改革的重点任务。《中国教育现代化2030》将立足“两个百年”奋斗目标，以教育现代化为主题、以2030年为重要时间节点，研究制定加快教育现代化的远景规划，明确推进战略目标、举措和路径，确定教育现代化的时间表、路线图。2016年12月28日的国务院常务会议通过的《国家教育事业发展的第十三个五年规划》，更明确了最近五年中国教育发展的目标：到2020年中国教育现代化要取得重要进展，教育的总体实力和国际影响力显著增强，推动中国迈入人力资源强国和人才强国行列，为实现中国教育现代化2030远景目标奠定坚实基础。即将出台的《中国教育现代化2030》，将与中国其他领域的“2030”规划综合为一个系统，推进中国社会可持续发展和教育的

**[收稿日期]** 2017-11-27

**[基金项目]** 中国社会科学院登峰计划项目“教育社会学学科建设”

**[作者简介]** 李春玲（1963—），女，云南昆明人，社会学博士，中国社会科学院研究员，从事社会分层、教育社会学和青年研究

可持续发展，为全球可持续发展做出中国贡献。

### 一、可持续发展教育的实践：从《达喀尔行动纲领》到《教育 2030 行动纲领》

全球范围的可持续发展教育的推进一直紧随全球可持续发展目标规划，联合国各阶段可持续发展目标都有相应的可持续发展教育目标及行动纲领。与 2000 年联合国《千年发展目标》相配套的可持续发展教育目标是《达喀尔行动纲领》；而落实 2015 年联合国《2030 年可持续发展议程》教育目标的则是《教育 2030 行动纲领》。在联合国这两项行动纲领的引导和推动下，世界各国及全球的可持续发展教育逐步推进。

2000 年，在塞内加尔达喀尔举行的世界教育论坛上，164 个国家的政府同意了《达喀尔行动纲领——全民教育：实现我们的集体承诺》(Education For All, 英文简称 EFA)，确定了到 2015 年实现六项内容广泛的教育目标：幼儿保育和教育、普及初等教育、青年和成人的技能、成人扫盲、性别平等、教育质量。《达喀尔行动纲领》是联合国《千年发展目标》计划的组成部分，特别对应《千年发展目标》的第二项“普及基础教育”和第三项“教育性别平等”的落实。

《达喀尔行动纲领》提出以下六项目标：

1. 全面扩大与加强幼儿保育和教育工作，尤其是对最易受到伤害及处境最不利儿童的保育和教育工作；

2. 确保 2015 年使所有儿童，尤其是女孩、处境困难的儿童和少数民族儿童都能接受并完成良好的免费初等义务教育；

3. 确保通过公平参与适当的学习和生活技能计划，满足所有青年和成人的学习需要；

4. 到 2015 年，成人脱盲人数，尤其是妇女脱盲人数增加 50%，并使所有成人都有平等机会接受基础教育和继续教育；

5. 到 2015 年消除初等和中等教育中的性别不平等，重点是确保女童充分而平等地参与高质量的基础教育并取得成绩；

6. 全面提高教育质量，确保人人都能学好，在读、写、算和基本生活技能方面都能取得被承认和可衡量的学习效果。

基于对各国完成《达喀尔纲领》目标的评估和全球教育发展状况的分析，《教育 2030 行动纲领》提出了新一轮可持续发展教育目标。《教育 2030 行动纲领》包括了 7 项具体目标和 3 项实现途径指标(参见表 1)。中国政府根据《教育 2030 行动纲领》明确提出了可持续发展教育的中国目标。

表 1 联合国《2030 年可持续发展议程》教育目标与《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》中国教育目标的对照

联合国《2030 年可持续发展议程》教育目标	《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》教育目标
1. 到 2030 年，确保所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育，并取得相关和有效的学习成果	全面实行城乡九年免费义务教育制度，全面提高教育教学质量。到 2020 年，义务教育巩固率达到 95%，县内义务教育均衡发展基本实现，完善城乡义务教育经费保障机制。加快缩小城乡教育差距，努力实现城乡基本公共教育服务均等化，保障弱势群体平等接受义务教育的权利。
2. 到 2030 年，确保所有男女童获得优质幼儿教育、看护和学前教育，为他们接受初级教育做好准备	扩大普惠性学前教育资源，鼓励普惠幼儿园发展，加强农村普惠性学前教育，重点保障中西部农村适龄儿童和全面实施两孩政策城镇新增适龄儿童入园需求。到 2020 年，实现全国学前三年毛入园率达 85%。完善学前教育资助制度，资助家庭困难幼儿、孤儿、残疾儿童等弱势群体儿童接受普惠性学前教育。加强幼儿园教师队伍建设。
3. 到 2030 年，确保所有男女平等获得负担得起的优质技术、职业和高等教育，包括大学教育	到 2020 年，高中阶段教育毛入学率达到 90%，高等教育毛入学率达到 50%，具有高等教育文化程度的人数比 2009 年翻一番。建立职业教育与经济社会同步发展机制、职业教育专业设置标准与产业发展同步更新机制，逐步分类推进免除中等职业教育学杂费，动态调整助学金覆盖面和补助标准。
4. 到 2030 年，大幅增加掌握就业、体面工作和创业所需相关技能，包括技术性和职业性技能的青年和成年人数量	推行工学结合、校企合作的技术技能人才培养模式，推行企业现代学徒制。推进教育信息化，发展远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。加强高等教育学科建设，满足战略新兴产业、民生等领域的新需求。

5. 到 2030 年, 消除教育中的性别差距, 确保残疾人、土著居民和处境脆弱儿童等弱势群体平等获得各级教育和职业培训	保障弱势群体在内的每个人的受教育权利。提升特殊教育发展水平, 在 30 万人口以上的县基本建立特殊教育学校。逐步实现残疾学生从义务教育到高中阶段教育的 12 年免费教育。
6. 到 2030 年, 确保所有青年和大部分成年男女具有识字和计算能力	到 2020 年, 进一步降低成人文盲率, 防止产生新的青壮年文盲。将新增劳动力平均受教育年限提高到 13.5 年, 劳动年龄人口平均受教育年限提高到 10.8 年。
7. 到 2030 年, 确保所有进行学习的人都掌握可持续发展所需的知识和技能, 具体做法包括开展可持续发展、可持续生活方式、人权和性别平等方面的教育、弘扬和平和非暴力文化、提升全球公民意识, 以及肯定文化多样性和文化对可持续发展的贡献	深化教育改革, 提高教育质量, 加强学校体育和艺术教育, 把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为重点任务贯彻到国民教育全过程。性别平等原则和理念在各级各类学校教育教学过程中得到充分体现。
A. 建立和改善兼顾儿童、残疾和性别平等的教育设施, 为所有人提供安全、非暴力、包容和有效的学习环境	改善薄弱学校和寄宿制学校办学条件。到 2020 年, 城乡义务教育公办学校标准化建设取得显著进展, 加强乡村小规模学校建设。
B. 到 2020 年, 在全球范围内大幅增加发达国家和部分发展中国家为发展中国家, 特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家提供的高等教育奖学金数量, 包括职业培训和信息技术、技术、工程、科学项目的奖学金	落实习近平主席 2015 年 9 月出席联合国可持续发展峰会期间宣布的“到 2020 年, 向发展中国家提供 12 万个来华培训和 15 万个奖学金名额, 为发展中国家培养 50 万名专业技术人员”的举措。面向其他发展中国家, 特别是最不发达国家、小岛屿国家和非洲国家, 提供更多人力资源、发展规划、经济政策等方面的咨询培训, 加强科技教育合作和援助。
C. 到 2030 年, 大幅增加合格教师人数, 具体做法包括在发展中国家, 特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家开展师资培训方面的国际合作	为其他发展中国家提供短期教育培训, 在培训班计划和招生方面积极考虑最不发达国家和小岛屿国家对师资培训的需求。

对比《达喀尔行动纲领》与《教育 2030 行动纲领》，两者存在紧密的联系，后者是对前者的继承与发展。首先，两者都将适龄儿童和青少年接受基础教育放在最重要的位置，要求创造良好的条件保证他们接受免费教育；其次，两者都把弱势群体，包括儿童、女性、残疾人和少数民族，作为重点支持的对象，确保他们获得平等的教育机会；第三，两者都强调提高整个社会的教育水平，通过脱盲教育、技术培训、职业教育、继续教育等手段，通过提升职业能力来改善生活处境；最后，两者在对教育平等提出要求的同时，也要求为各类人群提供高质量的教育资源。与此同时，后者与前者相比，与时俱进地增加了内容，将新的教育理念纳入其中，丰富了整个行动纲领的内容，更加适应现在及未来世界教育的发展趋势。后者将高等教育机会的供给与均等化指标纳入其中，实现了全学段的覆盖，与世界对高新技术人才需求的不断增加密切相关；后者还将教师培训纳入到指标体系之中，强调加强对老师尤其是发展中国家老师的培训；另外，后者融入了“全球治理”的理念，世界不再是自顾自的地区和国家，而是要相互协作，尤其国际社会要对欠发达地区和国家的教育发展提供支持和援

助。

为了评估各国推进《达喀尔行动纲领》六项目标的进度，联合国教科文组织设计了“全民教育发展指数”（Education for All Development Index, 英文简称 EDI），以六项目标为依据分解四个指标，对世界各国的情况进行持续监测。依据“全民教育发展指数”评估，2015 年联合国教科文组织发布了《2000—2015 年全民教育：成就与挑战》<sup>[1]</sup>的监测报告，总体看来喜忧参半，绝大多数国家的全民教育状况都得到改善，但只有三分之一的国家实现了所有目标。

## 二、识字率与扫盲：

### 目标未能达成，任务仍然艰巨

联合国教科文组织一直将提高全球居民识字率、降低文盲率作为教育发展的主要目标。《达喀尔行动纲领》明确提出，“到 2015 年，成人脱盲人数，尤其是妇女脱盲人数增加 50%”。从联合国教科文组织数据监控来看，虽然全球居民识字率在持续提高，成人文盲率也有明显下降，但是，《达喀尔行动纲领》提出 2015 年实现全球成人（15 岁以上）文盲率减半的目标未能实现。监控数据显示，

2000 年全球成人文盲人数约为 7.9 亿人,其中 7.8 亿人集中在发展中国家;到 2015 年全球成人文盲人数轻微下降到约 7.58 亿人,其中 7.4 亿人在发展中国家。时间过去了 15 年,全球成人文盲人数减少不到 3000 万人。同时,文盲人数和文盲人数减少速度各国差距很大,有 12 个国家文盲人数超过总人口的一半。

全球许多国家都开展了成人扫盲运动,力图通过干预将“文盲”作为一种社会疾病来根除,但是,政府相关部门通常把工作重心集中在正规教育领域,使成人扫盲运动缺乏有效机制保障,扫盲人员大多是志愿者而非有资质的教师,在一些贫困、落后地区,成人扫盲需要无文字的方言教学,一系列的原因使成人扫盲工作难度较大,取得的成效微弱。2000—2015 年期间,全球文盲率只有轻微下降,从 2000 年的 18% 下降到 2015 年的 14%;2000 年有 73 个国家的识字率低于 95%,到 2015 年这 73 个国家当中只有 17 个国家的文盲率减半,绝大多数国家未能达成《达喀尔行动纲领》提出的目标<sup>[2]</sup>。不过,值得乐观的是,随着基础教育的不断投入,全球的年轻人越来越多地接受正规教育,其识字率相对于父辈有所提高。

对于中青年扫盲工作,中华人民共和国成立之后就高度重视,建国初期文盲占全国人口 80% 以上,在 1952 年和 1956 年有两次扫除文盲的实践,在 1958 年“大跃进”开始之后形成了短期的高潮,覆盖全国工矿企业与各个农村,但随着之后不断升级的政治运动扫盲工作中断。改革开放之后,扫盲工作继续推进,1978 年 11 月国务院《关于扫除文盲的指示》要求,扫除 12—45 周岁的少年、青壮年文盲,要让非文盲率达到 85% 以上,之后不断通过各种文件来调整政策与标准<sup>[3]</sup>。到 1995 年通过并实施的《中华人民共和国教育法》,把扫除文盲上升到法律规定的高度,在《全国教育事业“九五”(1996~2000 年)计划和 2010 年发展规划》、《全国教育事业“十五”(2001~2005 年)计划》中,都把降低文盲率作为工作目标<sup>[4]</sup>。根据教育部统计数据,2001—2015 年,通过开设扫盲班等多种形式,中国已累计减少文盲人数约 1813 万人,取得了令人瞩目的成绩。联合国教科文组织监控数据显示,中国的文盲人数从 2000 年的 3300 万人降低到 2015 年的 1600 万人,完成了《达喀尔行动纲领》确立的文盲减半的目标。

### 三、幼儿保育与学前教育: 进展迅速但还需努力

幼儿是整个社会最弱小的群体,但他们代表着人类的希望与世界的未来,是需要全人类共同呵护的幼苗。良好的健康状况、充足的营养、充满关爱的家庭、安全稳定的社会环境,同时通过游戏和教育来提供早期的语言学习和认知启蒙,逐步成功地实现社会化,是每一个社会需要为幼儿提供的基本权利,对于人类的长远发展意义深远。

从 2002 年到 2015 年,全球范围内幼儿的医疗、营养和社会支持条件得到了很大的发展,新生儿死亡率从 28.6‰ 下降到 19.2‰,下降比例达 32.87%;婴儿死亡率由 52‰ 下降到 35‰,下降比例达 32.69%;5 岁以下儿童死亡率(预测)从 75‰ 下降到 49‰,下降比例达 34.67%。

不过,整体而言,不同收入国家和不同发达程度国家之间条件差异悬殊,包括政治与社会稳定程度、资金投入、分娩时专业护理能力、卫生医疗保健服务、早期儿童免疫、营养条件等,都直接影响了婴幼儿是否能够存活并健康成长。2015 年,低收入国家新生儿死亡率是高收入国家的 7 倍,发展中国家婴儿死亡率和 5 岁以下儿童死亡率是发达国家的 9 倍和 11 倍,巨大的国家和地区差异需要通过全球治理和国际组织协作来改善欠发达地区和国家的婴幼儿成长条件,确保儿童安全、健康、营养充沛,还能够得到较好的早期认知发展教育<sup>[5]</sup>。

从全球范围来看,学前教育规模发展较快,2000—2014 年,学前教育规模从 9978 万人增加到 15483 万人,增长了 55.17%,但是不同国家、不同地区、城乡之间还是存在巨大的差异,欠发达国家和地区的孩子更容易被排除到幼儿园之外<sup>[6]</sup>。

尽管过去 15 年,在国际社会和各国政府的努力下,幼儿保育和学前教育的发展成就显著,但存在的问题还是很突出。这一期间,婴儿死亡率虽然下降了近 50%,但仅在 2013 年就有 630 万 5 岁以下儿童因各种原因而死亡,其中绝大多数是可以通过恰当的防护手段而避免死亡的。儿童营养状况的改善十分明显,但 2013 年全球还有四分之一的 5 岁以下儿童处于营养不良状态。学前教育扩展速度虽然迅速,但是,全球大约一半的国家学前教育的三分之一是由私人机构提供的收费服务<sup>[2]</sup>。提高学前教育水平的最有效的办法是加大对学前教育的

财政投入，从制度上保障儿童能够进入到幼儿园学习。但是，根据联合国教科文组织《全球教育监测报告 2016》，目前，207 个国家和地区中，只有少数国家提供免费和义务学前教育，50 个国家提供义务学前教育，38 个国家提供至少 1 年的免费义务学前教育；全球只有 44% 的儿童接受学前教育；许多幼儿看护机构和学前教育机构不能提供安全、优质的看护和教育<sup>[7]</sup>。2015 年的《教育 2030 行动纲领》，针对幼儿保育和学前教育提出未来努力目标：“到 2030 年，确保所有男女童获得优质幼儿教育、看护和学前教育，为他们接受初级教育做好准备”。2030 年要实现《教育 2030 行动纲领》目标，还需要多方努力。

我国政府的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》也针对学前教育提出具体目标：学前三年毛入园率 2015 年达到 60%，2020 年达到 70%。2014 年我国已经提前完成“规划纲要”提出的学前教育发展目标，学前三年毛入园率达到 70.5%，2015 年进一步提高到 75%。为此，中国政府调整 2020 年学前教育发展目标为学前三年毛入园率达到 85%<sup>[8]</sup>。

虽然自 2000 年以来中国的学前教育获得了较大发展，但离国际社会提出的发展目标和本国民众的期望还有一定差距。本世纪第一个十年，特别是最初五年，学前教育机构数和在校生数（在园人数）增长缓慢。许多大城市出现幼儿“入园难”问题，而大多数农村和流动儿童无园可入或无钱入园。随着原有单位福利体制的瓦解和幼儿教育机构的市场化，中国的学前教育受到极大冲击，幼儿园数量不能满足需求，大城市普遍存在学前教育需求与供给严重失衡的问题，家长们普遍感到“入园难”、“入园贵”。“入园难”问题引起中央政府以及各级教育部门的高度重视，政府对学前教育改革发展做出了全方位制度设计，加大投入创办公立幼儿园，同时鼓励民办幼儿园的发展。自 2010 年国务院《关于当前发展学前教育的若干意见》（简称“国十条”）印发以来，学前教育发展速度加快。2011—2013 年中央财政学前教育项目经费投入 500 亿元，快速增加普惠性学前教育资源。在随后几年里，各地加快公办园建设，特别在资源严重不足的农村地区新建幼儿园，利用农村中小学布局调整的富余资源和其他公共资源改扩建幼儿园，依托农村小学增设附属幼儿园。在城市，各地政府采取措

施，把城镇小区配套幼儿园办成普惠性幼儿园，使其成为扩大城镇普惠性学前教育资源的主渠道，同时也积极扶持企事业单位办园、集体办园和普惠性民办园。一些地方政府通过采取补助生均经费、以奖代补、派驻公办教师、免费培训教师等方式，扶持民办幼儿园，形成民办公助的普惠性幼儿园。这些措施有效地促进了学前教育的快速发展。“十二五”期间幼儿园数和教职员工数快速增长，2014 年幼儿园数和教职员工数是 2010 年的 1.7 倍和 1.4 倍<sup>[9]</sup>。经过“十二五”的五年努力，我国学前教育供需矛盾明显缓解，学前教育入园率大幅提高，2014 年学前教育三年毛入园率达到 70.5%，比 2009 年提高 19.6 个百分点，提前 6 年实现教育规划纲要确定的 2020 年 70% 目标，“入园难”得到缓解。但需要指出，目前“入园难”问题还未根本解决，学前教育发展的经费保障仍存在问题。

#### 四、小学教育：入学率明显提高但仍有儿童因贫困、性别、地区和种族原因失学

小学教育作为正规学校教育的第一阶段，是全面提升国民教育水平的基础。2000—2015 年的十五年间，小学教育状况在全球范围都得到了极大改善，尤其是发展中国家的小学教育普及率明显提高，小学阶段适龄儿童入学率不断提高，无法接受小学教育的人数在不断减少。联合国教科文组织教育监测数据显示，2000—2014 年期间，全球小学阶段教育失学人数大幅下降，与 2000 年数据相比，2014 年小学阶段教育失学人数降低了近 40%，而这主要是由于发展中国家小学教育普及水平的迅速提高。2000—2014 年期间，发展中国家的小学阶段教育失学人数下降了 60%，但是，发达国家小学阶段教育失学人数却没有下降，反而自 2010 年以来小学阶段教育失学人数有所上升<sup>[6]</sup>。

尽管发展中国家的小学教育普及状况有很大的改进，失学儿童数量仍庞大，而且与发达国家仍然存在较大差距。2014 年全球仍有 6000 多万适龄儿童无法接受教育，其中绝大多数（96%）都来自发展中国家。在一些最为贫穷的非洲和亚洲国家，三分之二或四分之三的儿童都没有机会接受小学教育。根据联合国教科文组织教育监测数据，2015 年南苏丹、黎巴嫩和厄立特里亚的小学失学率高达 72%、62% 和 61%。小学高失学率的国家大多因为战乱、恶劣自然环境、经济落后、种族或种姓、

政治、宗教等原因使得大量儿童不能进入到小学接受初等教育。不能接受小学教育的儿童是地区或国家的弱势群体，处于多种不利条件的叠加效应之中，需要引起国际社会的高度关注<sup>[6]</sup>。

小学净入学率也是监测初等教育普及化的关键指标，从联合国教科文组织数据监控来看，很多位于北美和西欧、东亚和太平洋以及中欧、东欧和中亚的高收入国家保持着相当高的小学净入学率水平，小学净入学率超过90%的国家也集中在这些地区。国家经济发达程度并非高净入学率的决定性因素，伊朗、马来西亚、古巴、塔吉克斯坦、尼泊尔并非传统的发达国家，但因采取了有效的措施也取得了令人瞩目的成绩。

在全球小学教育普及率提高的同时，这一阶段教育的性别不平等和社会阶层不平等的问题仍然突出。小学阶段失学儿童人数的性别差异持续存在，女童一直占失学儿童中的多数，2000年，女童占所有失学儿童的57.76%，性别不平等的情况较为严峻，这种情况在发展中国家表现得更为突出。不过，由于社会发展和人们对性别平等的重视，小学阶段的性别不平等状况得到逐年缓解，到2014年，女童占所有失学儿童的比例下降到52.60%<sup>[6]</sup>。联合国教科文组织研究显示，1999—2012年，小学每100名入学男童对应的入学女童人数少于90名的国家数量由33个减少到16个<sup>[1]</sup>，这是《达喀尔行动纲领》的重要成绩之一。但是，在撒哈拉以南的非洲，最贫困女童仍然最有可能难以进入小学，在几内亚和尼日尔，70%以上的最贫困女童从未进入过小学，在喀麦隆小学失学儿童中96%都是女童。另外，小学阶段教育完成率的性别差异也比较突出，在低收入国家，女童小学阶段教育完成率低于男童4个百分点<sup>[7]</sup>。由此可见，消除小学阶段教育性别不平等仍需要全球共同努力。发达国家和高收入国家在性别差异方面与发展中国家和低收入国家相反，女童小学入学率和完成率都高于男童。

除了性别不平等以外，社会阶层不平等在小学教育阶段也持续存在。在低收入国家，小学教育阶段的阶层差距极大，20%收入最低群体家庭子女的小学教育完成率低于20%收入最高群体49个百分点；在中低收入国家和中高收入国家，这种阶层之间的不平等也很突出，20%收入最低群体家庭子女

的小学教育完成率分别低于20%收入最高群体26个百分点和10个百分点<sup>[10]</sup>。在小学入学机会普及过程中，教育资源的分配是不平等的，不同社会群体获得优质教育资源的能力不同，往往是社会上层或强势群体获得了优质教育机会之后，边缘群体和贫困群体才能获得。

综合来说，2000—2015年期间小学教育发展成效显著，但距离《达喀尔行动纲领》的目标仍有差距。针对小学教育发展，《达喀尔行动纲领》提出，“确保2015年使所有儿童，尤其是女孩、处境困难的儿童和少数民族儿童都能接受并完成良好的免费初等义务教育”，“到2015年消除初等和中等教育中的性别不平等，重点是确保女童充分而平等地参与高质量的基础教育并取得成绩”。显然，这两个目标没有达成，尽管在这两方面都取得了很大进展。在此基础上，《教育2030行动纲领》提出更高目标：“到2030年，确保所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育，并取得相关和有效的学习成果”。可见，世界各国，尤其是发展中国家，还需做出更多努力。

## 五、中等教育：教育机会增长明显 但地区差异十分突出

中等教育培养学生包括读写和计算技能在内的各种能力，在中学阶段学得的基础技能对职业发展、积极公民权和个人健康来说至关重要，是联结基础教育与社会和高等教育的桥梁。

从世界范围来看，适龄学生接受初中教育的比例由2000年的72.41%增长到了2014年的84.91%，其中发展中国家增长最快，增长了近15个百分点，从2000年的66.85%增长到2014年的81.8%。整体而言，全球在初中教育上的发展成绩斐然。但是，具体到不同地区，差距依然明显，初中教育基础较好的北美与西欧、中东欧、拉丁美洲和加勒比地区依旧保持较高水平并有所增长，阿拉伯国家、中亚、东亚和太平洋地区、南亚和西亚发展迅速，超过八成的适龄学生接受了初中教育。不过，与此同时，撒哈拉以南非洲依然仅一半学生能接受初中教育。据联合国教科文组织教育的数据库分析，107个低收入国家和中等收入国家实现了免费初中教育，截至2015年，只有少数国家收取初中学费，包括博茨瓦纳、几内亚、巴布亚新几内

亚、南非和坦桑尼亚联合共和国<sup>[6]</sup>。

适龄学生接受高中教育的比例由 2000 年的 34.98% 增长到了 2014 年的 50.65%，其中发展中国家增长最快，增长了 6 成，具体到不同地区则差距明显。北美和西欧、拉丁美洲和加勒比地区都超过了 60%，高于全球水平；除了中亚国家之外，其他地区的高中毛入学率都有所增长，其中东亚和太平洋地区增长最快，达 84.61%。

尽管适龄青少年接受高中教育的比例不断上升，但还是有大量青少年未能接受中等教育。根据联合国教科文组织《全球教育监测报告 2016》，2014 年全球约有 6000 万适龄青少年未能接受初中教育，1.42 亿适龄青少年未能接受高中教育。撒哈拉以南非洲是拥有最多小学和中学教育年龄失学青少年的地区，在这一地区，52% 的适龄儿童和青少年未能进入学校学习，总人数达 3100 万。南亚则是拥有最多高中年龄失学青少年的地区，48% 的适龄青少年未能接受高中教育，总人数达 6900 万<sup>[7]</sup>。

中等教育阶段的性别不平等和阶层不平等比小学教育阶段更为突出，在低收入国家更是如此。在低收入国家，女性青少年初中阶段教育完成率低于男性青少年 7 个百分点；高中阶段教育完成率的性别差距也达到 6 个百分点。中低收入国家女性与男性青少年初中和高中阶段教育完成率差距分别为 3 和 4 个百分点。不过，与小学教育阶段类似，在中高收入国家和高收入国家，女性青少年初中和高中阶段教育完成率都高于男性青少年。根据联合国教科文组织《全球教育监测报告：性别评论 2016》，2014 年全世界有 54% 的国家在初中教育阶段未达到性别平衡，77% 的国家未达到高中教育阶段的性别平衡。其中有 10 个国家，初中教育阶段女生与男生之比低于 80:100，即每 100 个男生，对应的女生数少于 80 个。这 10 个国家有 7 个在撒哈拉以南非洲，其中的中非共和国和乍得，受到战争的影响，每 100 个男生对应的女生数不到 50。高中教育阶段情况也类似，有 23 个国家女生与男生之比低于 80:100，其中 16 个国家在撒哈拉以南非洲<sup>[7]</sup>。不过，中等教育阶段的性别失衡不仅是女生少于男生，在一些中高收入和高收入国家是男生少于女生。2014 年共有 31 个国家，中等教育阶段女生占据优势，其中 25 个国家在拉丁美洲和加勒

比地区。巴西和乌拉圭高中教育阶段是 100 个女生对应 83 个男生。

与性别不平等情况不同，中等教育阶段的阶层不平等存在于所有国家，不论是低收入国家还是高收入国家，社会阶层之间的教育不平等十分显著。在低收入国家，20% 收入最低群体的适龄青少年初中教育完成率低于 20% 最高收入群体 40 个百分点；20% 收入最低群体的适龄青少年高中教育完成率低于 20% 最高收入群体 32 个百分点。在中低收入国家，20% 收入最低群体的适龄青少年初中教育完成率低于 20% 最高收入群体 32 个百分点；20% 收入最低群体的适龄青少年高中教育完成率低于 20% 最高收入群体 46 个百分点。在中高收入国家，20% 收入最低群体的适龄青少年初中教育完成率低于 20% 最高收入群体 24 个百分点；20% 收入最低群体的适龄青少年高中教育完成率低于 20% 最高收入群体 33 个百分点。在高收入国家，20% 收入最低群体的适龄青少年高中教育完成率低于 20% 最高收入群体 17 个百分点<sup>[7]</sup>。

2000—2015 期间，中等教育机会增长成为世界性的潮流，初中和高中教育入学率普遍提高，但是地区差异极大，低收入国家和欠发达贫困地区的中等教育普及率仍然很低。在撒哈拉以南非洲国家，只有接近半数的适龄青少年能上初中，不到三分之一能上高中。同时，在国家内部，性别和社会阶层的教育不平等现象仍然普遍存在。中等教育的性别不平等状况在 2000—2015 年期间有所改进，但远未达到《达喀尔行动纲领》提出的目标。《达喀尔行动纲领》目标是，“到 2015 年消除初等和中等教育中的性别不平等，重点是确保女童充分而平等地参与高质量的基础教育并取得成绩”，这一目标的实现还需在未来几年继续努力。《教育 2030 行动纲领》对这一目标提出更高要求：“到 2030 年，确保所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育，并取得相关和有效的学习成果”。新的目标不仅要求男女青少年都能接受中等教育，而且增加了“免费”教育的内容。签署《教育 2030 行动纲领》的 180 多个国家承诺：“确保由公共资金提供的 12 年免费教育，至少 9 年的义务教育”。目前，实行部分年数义务教育的 191 个国家中，有 44 个国家（占 23%）的义务教育年数低于 9 年，其中 52% 的低收入国家义务教育年数低于 9 年，7% 的高收入

国家义务教育年数低于9年<sup>[7]</sup>。因此,要达成12年免费教育的目标任重道远。

2015年,中国小学净入学率达到99.8%、初中毛入学率达到103.5%,九年义务教育巩固率达到93%<sup>[11]</sup>,完成了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出的九年义务教育巩固率2015年达到93%的目标,并努力实现2020年达到95%的目标。在全球尚有6300万12岁至15岁青少年失学的国际大背景下,这个拥有13亿人口的发展中大国,能够全面普及九年义务教育和扫除青壮年文盲,实现完全意义上的免费义务教育更显不易,这是中国对于国际可持续教育发展的最大贡献。

在此情况下,小学和初中教育发展的主要目标不再是提升入学率,而是提升教育质量。在由量的发展转向质的发展过程中,最突出的问题是教育质量存在巨大的城乡差距、区域差距和校际差距,而由此导致的教育不公平现象和社会问题,引起社会公众的诸多批评。媒体不断报道,贫困边远地区农村教育条件恶劣,资源匮乏,部分儿童失学和缺乏安全保障,这表明农村义务教育仍存在一些突出的“短板”和严重问题,历史的“欠债”并未完全弥补。被媒体诟病最多的是大规模撤并农村中小学校,导致部分边远乡村儿童无学可上,或上学路途遥远而导致安全隐患,以及增加农村家长的经济负担<sup>[12]</sup>。

针对教育城乡、区域、校际、群体差距以及突出的教育不公平现象,“十二五”期间政府采取一系列措施,加大政策、资金、项目等倾斜扶持力度,推进义务教育均衡发展,促进教育公平水平,努力形成惠及全民的公平教育。这些措施在所述四方面取得相当成效。

一是加大农村教育投入,缩小城乡教育差距,改善农村中小学教学条件,提升教学质量。教育部实施了贫困地区义务教育薄弱学校改造等工程,改善农村义务教育学校和教学点办学条件。同时,实施农村义务教育学生营养改善计划,每年惠及3200多万学生,减轻农村家长经济负担,改善农村中小学生营养水平。

二是深入推进义务教育均衡发展,进一步缩小校际差距。严格落实义务教育免试就近入学法律规定,推行学区制和九年一贯对口招生,合理划定招生范围,实行阳光招生,将优质高中招生名额合理

分配到区域内初中。2014年,19个重点大城市(包括直辖市、副省级城市)公办小学就近入学比例达到97.9%,公办初中达到95.4%。目前,全国已有918个县通过义务教育发展基本均衡国家认定。

三是加大对特殊群体扶持力度,进一步缩小群体差距,健全家庭经济困难学生资助体系,全面覆盖从学前教育到研究生教育。2014年,全国共资助各级各类学生8500多万人次,比2009年增长31%;资助总额超过1400亿元,是2009年的两倍。

四是着力解决随迁子女受教育问题。2014年全国义务教育学校共接纳随迁子女1294.7万人,80%在公办学校就读,10%由政府购买学位在民办学校就读。2015年,29个省(区、市)近8万名符合条件的随迁子女在流入地参加了高考<sup>[11]</sup>。

在九年义务教育得到普及之后,中国政府进一步提出了普及高中阶段教育的目标。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的规划目标是:2015年高中阶段毛入学率达到87%(目前已经实现),2020年达到90%,后调高目标为95%。“十二五”期间高中阶段教育入学机会进一步扩大,2014年毛入学率达到86.5%,2015年达到87%,比2009年提高7.8个百分点。“十三五”规划建议提出“普及高中阶段教育”的目标,从目前高中阶段教育的发展势头来看,这一目标的实现应该问题不大。

## 六、可持续发展教育的中国经验

过去二十多年中国可持续发展教育的历程有许多经验可以进行总结。一方面中国教育发展成绩斐然:九年义务教育得到普及,高中阶段教育趋向普及,高等教育迅速大众化;另一方面仍存在许多问题:教育区域发展不平衡,城乡差异巨大,贫富之间和阶层之间教育不平等突出,流动儿童和留守儿童的教育难题未能解决。联合国发布《2030年可持续发展议程》和《教育2030行动纲领》之后,中国政府遵循国际社会提出的可持续发展教育目标,根据中国教育发展的实际状况,在2009年制定的《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》的基础之上,进一步制定了《国家教育事业发展规划“十三五”规划》,提出2016

—2020年中国可持续发展教育的具体目标。同时，中国政府正在制定的《中国教育现代化2030》，将细化中国版的《教育2030行动纲领》，引领中国可持续发展教育的方向，提升教育普及层次，缩小教育的地区、城乡和阶层差异，促进教育公平，发展更具包容性的和公平的优质教育，实现全民终身教育目标。

自2000年联合国公布并实施《达喀尔行动纲领》以来，中国的可持续发展教育进程成就显著，2015年联合国教科文组织对《达喀尔行动纲领》实施效果的评估显示，中国在可持续发展教育的各项指标上都完成了《达喀尔行动纲领》的目标，并在部分指标上达到了更高的目标。作为一个发展中国家和人口大国，取得如此成就实属不易。与类似发展水平和类似人口规模的国家相比，中国的教育发展推进速度令人瞩目。之所以能取得如此成就，中国政府极为重视教育发展，并强力、持续推进教育中长期发展战略起到了关键性的作用。中国政府一直是可持续发展教育的积极推动者和实践者。在过去的二十多年里，教育发展一直在中国政府制定的社会经济综合发展蓝图中占有重要地位，一直是中国社会可持续发展规划中的不可或缺的一环。与政府持续制定的、五年一期的国民经济和社会发展规划纲要（“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划等）相配套，中国政府相关教育部门也不断推出教育发展的五年规划，以及更为长期的十年或二十年的教育发展规划。这些教育发展规划不仅制定中长期发展目标，而且提出各年度的、阶段性的具体指标，同时根据实际发展情况和新出现问题调整目标，从而使这些目标具有可操作性，并且可以逐步达成。政府还为这一系列的教育发展规划的实施提供了巨大的经费支持，特别针对经济发展较为落后的贫穷、边远地区采取倾斜政策，提供财力和人力支持。

同时，较为集权的教育决策和教育管理体制，有效确保了教育发展规划的实施以及目标达成（即所谓的“达标”）。中央政府和教育部把各地教育发展状况和教育发展目标达标情况纳入对地方官员的业绩考核指标，从而激励各地政府及其教育部门保障教育经费投入，努力达到教育发展规划目标。虽然这种自上而下、集权特征突出的教育决策和教育管理体制受到许多批评，也带来一些问题，但过去

二十多年的教育规模扩张、教育机会增长、小学和初中教育普及、教育设施改善、教育质量提高、师资资源增强等各方面的教育发展，自上而下集权的教育管理体制发挥了积极作用。

政府的行动为可持续发展教育提供了制度保障和政策支持，但除了政府方面的因素以外，民间社会的作用也极为重要。中国传统文化十分重视教育，家长普遍注重子女教育投资，国民教育状况也被认为是国富民强的根本。民间俗语——“再穷不能穷教育，再苦不能苦孩子”，反映了中国普通民众对教育问题的极大关注。经济改革最初十几年，市场经济的发展对教育系统产生冲击，导致农村地区儿童辍学率上升，农村中、小学教育资源匮乏，引起了全社会关注，促发了一个全民性的社会运动——“希望工程”，帮助农村辍学儿童，帮助农村中小学建设。更为重要的是，这种全民性的对教育问题的关注，使政府注重经济发展而忽视教育问题的政策倾向得到了纠正。本世纪开始以来，政府对教育问题的重视程度不断上升，对教育的经费投入不断增长，对教育发展指标的追求不断增强。教育是百年大计，教育关系着国家的兴衰，教育决定着经济增长的潜力，教育体现着社会的文明程度，教育决定个人发展前景，这些价值意识得到了社会的普遍认同，同时也使政府把教育发展看成是社会发展的最重要的一个方面，其重要性并不次于经济的增长。

在教育规模、教育资源、教育机会迅速增长的同时，社会公众又把关注的目光转向教育公平和均衡问题，相关学者和大众媒体热烈讨论流动儿童、农村留守儿童等弱势群体的教育问题以及城乡教育不平等问题，对政府教育部门提出多种批评建议。这些公众舆论使政府教育发展政策的重心从单纯的注重数量规模增长逐步转向提升教育公平和发展优质教育，包容性的、公平的、优质的终身教育成为新的教育发展目标，新的教育发展策略与国际社会倡导的可持续发展教育理念日益吻合。

政府与民众的互动和共同努力，使中国可持续发展教育进程推进迅速。目前，政府仍是中国可持续发展教育的主要推动者，但同时，政府也越来越注重调动各方面社会力量参与教育决策、建设和管理，给民办教育提供更大的发展空间，从多元渠道吸纳资源办教育，鼓励社会组织参与特殊群体教育

扶助。近年来，民办教育的迅速发展，民众呼声对教育决策的影响日益彰显，社会组织更多的参与机会，显示出中国的教育发展和治理模式正在走向更

加多元主体、更多政府与民间合作、满足多方需求的模式，这将更利于中国教育的可持续发展。

#### [参考文献]

- [1] 联合国教科文组织. 2015 年全球教育监测报告 [EB/OL]. <http://en.unesco.org/>.
- [2] Unesco: Global Education Monitoring Report 2015 [EB/OL]. <http://en.unesco.org/gem-report/>.
- [3] 夏海鹰. 我国脱盲标准的演变与反思 [J]. 成人教育, 2008, (8).
- [4] 黄荣清. 中国西部少数民族人口受教育状况分析 [J]. 教育文化论坛, 2009, (2).
- [5] 世界卫生组织 WHO 数据库 [DB/OL]. <http://www.who.int/en/>.
- [6] 联合国教科文组织 UIS 数据库 [DB/OL]. <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT-DS&popupcustomise=true&lang=en>.
- [7] Unesco A: Global Education Monitoring Report 2016 [EB/OL]. <http://en.unesco.org/gem-report/>.
- [8] 胡鞍钢, 王洪川. 中国教育现代化: 全面释放巨大红利 [J]. 清华大学教育研究, 2016, (4).
- [9] 历年教育统计数据 [EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/jyb-sjzl/>.
- [10] Unesco: World Inequality Database on Education [EB/OL]. <http://www.education-inequalities.org/>.
- [11] 董洪亮. 我国教育事业迈上新台阶 [N]. 人民日报, 2015-10-13.
- [12] 21 世纪教育研究院. 农村教育布局调整十年评价报告 [EB/OL]. <http://www.21cedu.org/>.

## The Sustainable Development Education and Chinese Experiences

LI Chun-ling

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732, PRC)

**[Abstract]** The sustainable development education is the key content of the sustainable social development advocated by the international community. From The Dakar Framework for Action to Education 2030 Framework for Action, the international community has continuously launched the phased goal of sustainable development education, and promoted the equitable quality education for all in the world. The Global Education Monitoring Report of UNESCO shows that the global sustainable development education has made great progress in many aspects since 2000, but there has been large gap between developed and developing countries, and also large difference between gender and social classes in a country. China has made remarkable progress in the sustainable development education. It has not only fulfilled all objectives proposed by The Dakar Framework for Action, but also achieved higher goals in some indicators. At the same time, in accordance with Education 2030 Framework for Action, the Chinese government is formulating the education modernization for 2030 so as to lead Chinese sustainable development of education, to promote higher level of universal education, to narrow education gap between the urban and rural areas, and difference among regionals and social classes, to ensure inclusive and equitable quality education, and to enhance lifelong learning opportunities for all.

**[Key words]** sustainable development education; educational equity; international comparison; Chinese experience

(责任编辑 岳天明/校对 正圭)