


成人学习与教育 全球报告 ④

联合国教科文组织终身学习研究所 主编
上海终身教育研究院 组织翻译



4th GLOBAL REPORT ON
ADULT LEARNING AND EDUCATION

 华东师范大学出版社


United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

 UNESCO Institute
for Lifelong Learning


成人学习与教育 全球报告 ④

联合国教科文组织终身学习研究所 主编

上海终身教育研究院 组织翻译



4th GLOBAL REPORT ON
ADULT LEARNING AND EDUCATION

 华东师范大学出版社
· 上海 ·


United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

 UNESCO Institute
for Lifelong Learning

图书在版编目(CIP)数据

成人学习与教育全球报告. 四/联合国教科文组织终身学习研究所主编;上海终身教育研究院译. —上海:华东师范大学出版社,2021

ISBN 978-7-5760-1408-2

I. ①成… II. ①联…②上… III. ①成人教育—研究报告—世界 IV. ①G729.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 052919 号

2019 年由联合国教科文组织终身学习研究所出版

地址: Feldbrunnenstraße 58

20148 Hamburg

Germany

© UNESCO Institute for Lifelong Learning

联合国教科文组织终身学习研究所是联合国教科文组织下设的非营利国际机构。该机构从事与终身学习(特别是成人教育和继续教育、扫盲、非正规基础教育)相关的研究、能力建设、网络建设和出版工作。该机构的出版物是教育研究者、规划者、决策者和从业者的有益资料来源。

虽然联合国教科文组织终身学习研究所的项目都是依据联合国教科文组织大会的规划思路确定的,但是联合国教科文组织终身学习研究所对其出版物负全部责任。联合国教科文组织不对这些出版物的内容负责。

本书中观点的表达、事实的选择由作者们作出,未必与联合国教科文组织或联合国教科文组织终身学习研究所的官方立场一致。本书中所用名称和材料的呈现方式,并不代表联合国教科文组织或联合国教科文组织终身学习研究所对任何国家或地区的法律地位、权力机构和边界划分的看法。

成人学习与教育全球报告(四)

主 编 联合国教科文组织终身学习研究所

译 者 上海终身教育研究院

责任编辑 孙 娟

责任校对 黄欣怡 时东明

装帧设计 卢晓红

出版发行 华东师范大学出版社

社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062

网 址 www.ecnupress.com.cn

电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105

客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887

地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口

网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 上海龙腾印务有限公司

开 本 787×1092 16 开

印 张 14

字 数 282 千字

版 次 2021 年 6 月第 1 版

印 次 2021 年 6 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5760-1408-2

定 价 68.00 元

出版人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

《成人学习与教育全球报告（四）》中文版翻译人员

统稿

侯定凯 雷雪蓉

翻译

刘书帆 张 洁 雷雪蓉 朱 敏 马鹏程 李建攀

序言

教育是一项基本人权，是一种重要的公共产品，也是建设和平、可持续发展和公平社会必不可少的工具。

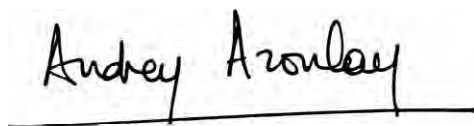
然而，我们的教育正面临着复杂的挑战，其中包括不平等现象的加剧，人口和气候的变化。更为严峻的是，当今世界的大环境也正在发生急剧、快速的变革。如果我们不能调适和提高成年人的技能，他们恐将被时代所抛弃。正如联合国教科文组织(以下简称教科文组织)为实现可持续发展目标 4 而发布的“教育 2030 行动框架”所表明的，应对这一挑战是联合国全球使命的核心部分。而《成人学习与教育全球报告》十分清晰地向我们表明，成人学习与教育在实现这一目标中发挥着至关重要的作用。

2015 年以来，全球参与成人学习与教育的人数在整体上有所增加，但各国的参与率差异较大，取得的进展也不均衡。令人欣喜的是，一些国家的女性参与率在不断增长，如今她们已成为成人学习的主力军。但是，在世界许多地方，女性的教育和就业机会仍然有限，尤其是在贫困和农村地区，女性较低的识字率意味着她们难以参与学习并充分融入社会。担任教科文组织总干事以来，改善妇女和女童的受教育机会是我的重点工作之一，这就是为什么在 2019 年 7 月举行的“七国集团”教育部长级联席会议上，我们发起了一项名为“她的教育，我们的未来”(Her Education, our future)的全球倡议。

令人担忧的是，许多国家的弱势群体(包括残障者、老年人、难民、移民以及少数民族裔)参与成人教育的比例在减少。在一些国家，政府向这些群体开设的教育项目也在缩减。相比社会其他阶层，我们对于这些人群参与成人学习与教育情况的了解要少得多。然而，当我们制定面向所有人的包容性政策时，这些群体的信息必不可少。

展望未来，这份全球报告强调各国须加大对成人学习与教育的资金投入，降低成人参与学习的成本，提高人们的教育收益意识，并且改善数据的收集和监测，尤其是针对弱势群体学习方面的监测。此外，通过确保援助国遵守其对发展中国家的援助义务，我们可以将成人学习与教育转化为给成人赋权增能的关键杠杆，让他们成为更好的学习者、劳动者、父母和积极公民。

借助这份全球报告，决策者、教育专家和社会公众将通过包容和公平的视角，从这幅关于成人学习与教育的全景图中汲取有用的见解。在此，我们敦促各国政府和国际社会共同努力，采取行动，不让任何一个人掉队——无论他们是谁，无论身在何处，或面临什么挑战。



联合国教科文组织总干事
奥黛丽·阿祖莱

致谢

终身学习研究所《成人学习与教育全球报告（四）》编辑团队

研究所所长：大卫·阿奇奥雷纳
(David Atchoarena)

图书管理员：简·凯里斯(Jan Kairies)

终身学习监测与评估主管：韦纳·莫奇
(Werner Mauch)

项目专家：克里斯蒂娜·尼科莉莎-温特
(Christiana Nikolitsa-Winter)

助理项目专家：萨玛·莎拉比(Samah Shalaby)

知识管理和传播主管：保罗·斯坦尼斯特里特
(Paul Stanistreet)

《成人学习与教育全球报告(四)》(以下简称《全球报告(四)》)旨在帮助我们加深对成人学习与教育——被视为推动全球终身学习发展的关键要素——的认识,进而在联合国《2030年可持续发展议程》框架下,完善各国的教育政策、教育理念和教育实践。

迄今为止,教科文组织终身学习研究所分别于2009年、2013年和2016年发布了三份《成人学习与教育全球报告》,所有报告均以教科文组织成员国2009年在巴西贝伦举行的第六届国际成人教育大会(CONFINTEA VI)上通过的《贝伦行动框架》(BFA)为参照,对各国实施该框架的情况进行了监测调查。在2015年的教科文组织大会上,各成员国通过了《成人学习与教育建议书》(RALE),《全球报告(四)》增加了对《成人学习与教育建议书》实施情况的监测调查信息。令人高兴的是,本轮调查的反馈率从《全球报告(三)》的71%上升到了80%。

编撰如此庞大而复杂的调查报告是一项艰巨的任务。如果没有众多合作伙伴和同事的支持,我们不可能完成这项任务。此刻,我要感谢他们为《全球报告(四)》所作的贡献。

首先,我要向提交国家报告的159个国家/地区政府,以及由教科文组织各全国委员会提名的协调中心表达最深切的

感谢。

其次,我要感谢教科文组织各驻地办事处、专门机构和全国委员会的同事们,以及各国的教科文组织常驻代表,他们为推进这项监测调查的协商进程提供了宝贵的支持。

《全球报告(四)》由一批杰出的研究人员、国际专家和教科文组织终身学习研究所的工作人员共同撰写和编辑而成。在这里,我要感谢本报告的编辑艾伦·波伦(Ellen Boeren)(格拉斯哥大学)和约翰·菲尔德(John Field)(斯特林大学)以及本报告两大板块的作者:负责第一部分“监测《贝伦行动框架》的实施情况”撰写的里卡多·萨巴特(Ricardo Sabates)和艾希礼·斯捷潘尼克(Ashley Stepanek)(剑桥大学),以及负责第二部分“聚集成人学习与教育的参与情况”撰写的克杰尔·鲁宾森(Kjell Rubenson)(不列颠哥伦比亚大学)。

上述作者在本报告编写过程中得到了终身学习研究所同事们的支持,特别是简·凯里斯、韦纳·莫奇、克里斯蒂娜·尼科莉莎-温特、萨玛·莎拉比和保罗·斯坦尼斯特里特,他们组成了《全球报告(四)》的编辑团队。终身学习研究所出版部门的詹妮弗·卡恩斯·威勒奇(Jennifer Kearns Willerich)、玛雅·基塞尔巴赫(Maya Kiesselbach)和塞德林·塞巴斯蒂安尼(Cendrine Sebastiani)协助参与了本报告的编辑和制作。

《全球报告(四)》由亚历克·麦考利(Alec McAulay)和克里斯蒂娜·马韦基(Christiane Marwecki)担任文字编辑和设计工作。

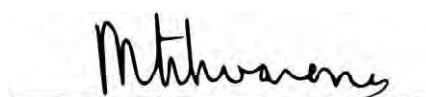
同时,我谨对审阅本报告的初稿并提出建设性意见的高级专家们表示感谢,他们是塞尔吉奥·卡德纳斯(Sergio Cárdenas)(墨西哥经济研究与教学中心)、伯恩·查克伦(Borhene Chakroun)(教科文组织总部)、亨德里纳·查尔威·多罗巴(Hendrina Chalwe Doroba)(非洲开发银行)、弗里德里希·胡布勒(Friedrich Huebler)(教科文组织统计研究所)、汪利兵(Libing Wang)及其同事们(教科文组织亚太教育局)、吉里·曼尼宁(Jyri Manninen)(东芬兰大学)和韩颂熙(Soonghee Han)(首尔国立大学)。此外,来自终身学习研究所的尼古拉斯·乔纳斯(Nicolas Jonas)、丽莎·克罗拉克(Lisa Krolak)、希尔克·施雷伯·巴希(Silke Schreiber Barsch)、里卡·约罗祖(Rika Yorozu)和拉赫特·佐尔多沙利耶娃(Rakhat Zholdoshalieva)也对本报告提供了有用的反馈。

还有众多来自终身学习研究所的工作人员们为《全球报告(四)》的磋商过程提供了帮助,我要对他们的付出表达谢意,包括:安娜·巴索格鲁(Ana Basoglu)、卡洛琳娜·贝拉卡·卡纳尔(Carolina Belalcazar Canal)、玛丽·恩丁德(Mary Embedinder)、亚历山德鲁·盖纳(Alexandru Gaina)、亚历克斯·豪威尔斯(Alex Howells)、安吉拉·奥乌苏-波旁(Angela Owusu-Boampong)、康斯坦丁诺斯·帕格拉蒂斯(Konstantinos Pagratis)、贝蒂娜·里斯(Bettina Reiss)和克莱尔·舒马赫(Claire Schumacher),实习生亚历山德拉·克罗诺普洛斯(Alexandra Chronopoulos)、珍妮弗·丹夸(Jennifer

Danquah) 和实习生伊瓦琳·蒙盖 (Evalyne Mungai)。我要特别感谢来自剑桥大学的实习生迈克尔·格里菲斯 (Michael Griffiths), 他为第一部分的起草工作提供了支持。

《全球报告(四)》的发布具有重要意义。我希望它能对教科文组织成员国和国际社会产生积极而深远的影响。这份报告展示了成人学习与教育在实现可持续发展目标中可以发挥的重要作用, 指明了我们通向未来的道路, 并为我们继续前进提供了清晰的指南。正如本报告所明确指出

的, 只有将成人学习与教育置于优先发展地位, 并相应调整资源配置, 我们才能在《2030年可持续发展议程》有关追求公平、包容和可持续发展的目标方面, 确保充分、公正地兑现“不让任何一个人掉队”的承诺。



教科文组织终身学习研究所所长
大卫·阿奇奥雷纳

目录

前言	1
本书要点	10
第一部分	
监测《贝伦行动框架》的实施情况	
第1章 引言	3
第2章 政策	9
第3章 治理	19
第4章 筹资	29
第5章 质量	41
第6章 参与、包容和公平	55
第7章 结论	67
第二部分	
聚焦成人学习与教育的参与情况	
第8章 引言	73

第 9 章 成人学习与教育的理解、测量和参与问题概述	77
第 10 章 成人学习参与中的不平等和社会排斥	111
第 11 章 成人学习与教育的参与障碍	143
第 12 章 克服成人学习与教育参与的障碍	151
第 13 章 经验、问题与启示	161
结论：发掘全纳的成人学习与教育的潜力	166
参考文献	171
国家/地区列表	190
译后记	196

前言

“不让任何一个人掉队。”这是联合国《2030年可持续发展议程》及其17项可持续发展目标向全世界发出的郑重呼吁。其中，目标4(SDG 4)要求各成员国“确保提供包容、公平、优质的教育和全民终身学习机会”。《2030年可持续发展议程》还强调，这17项可持续发展目标相辅相成，也就是说，要实现这些目标，充分发挥它们在改善世界上最弱势和被边缘化群体的生活中的作用，唯有采用统筹兼顾、细致入微的办法。这方面，成人学习与教育可以大有作为，它不仅有助于实现可持续发展目标4，还有助于达成其他一系列目标，包括应对气候变化、减少贫困、增进健康和福祉、促进性别平等、确保体面工作和经济增长，还可助力可持续的城市和社区建设。

本报告所要传达的信息是：尽管成人学习与教育的潜在价值得到了广泛认可，但在大多数成员国的发展议程上，成人学习与教育工作仍处于靠后的位置——成人学习与教育的参与情况参差不齐、发展进程缓慢、经费投入不足等现象依然存在。除非改弦更张，否则我们可能连目标4的子目标都无法实现。如果连教育方面的目标都无法实现，又谈何达成其他可持续发展的目标？

要实现可持续发展目标4，并对其他16项目标作出跨领域的贡献，我们需要走出一条以成人学习与教育为核心、更加综

合和全面的教育发展道路。在《全球报告(三)》中，成人学习与教育被证实在一系列政策领域中产生了显著效益。许多国家都报告成人学习与教育对健康和福祉、就业和劳动力市场以及社会、公民和社区生活带来了积极影响。《全球报告(三)》显示，成人学习与教育有效改善了人们的健康行为和态度，提高了人均预期寿命，降低了因生活习惯不良带来的疾病的发病率，卫生保健方面的费用也随之减少。《全球报告(三)》还强调，无论对于劳动力市场上个人，或是对雇主和整个经济体系而言，投资成人学习与教育都收益颇丰。最后，《全球报告(三)》表明，成人学习与教育有助于增强社会凝聚力，促进社会融合和包容性，提升社会资本，增进民众的社会、公民和社区活动参与度。成人学习与教育带来的效益是巨大的，但诚如《全球报告(三)》指出的，这些效益的分布并不均衡。

给每个人以公平的机会

公平问题是《全球报告(四)》关注的重点。显而易见，并非每个人都有公平的机会参与成人学习与教育并从中受益，也并非每个人都有公平的机会得到体面的工作，提升技能和能力，改善生活或为他们生活和工作的社区作出贡献。如果一切都照目前的态势继续下去，政治格局又没有发

生重大变化，那么成人学习与教育带来的好处，将继续向富裕阶层和有权有势的群体集聚，甚至加剧现有的社会不平等，而没有帮助社会最弱势的个人和社区。

哪些人能参与成人学习与教育，哪些人不能，这方面的信息对于人力资源开发至关重要。在 21 世纪，学习新技能、更新旧知识、维持大脑“灰质资本”（grey capital）的能力已越来越受到人们的重视。国际劳工组织新近发布的一份关于未来工作的报告明确指出，我们的谋生手段正发生天翻地覆的变化，在许多国家，人们将这种变化称为“第四次工业革命”，它以自动化、数字化、平台就业^①（platform employment）增长和人工智能应用为特征（ILO, 2019）。这些发展淘汰着人们的旧技能，同时又源源不断地产生对新的、多样化技能的需求，而成人学习与教育可以在确保所有人抓住新机遇的过程中发挥核心作用。

在一些国家，人口结构的变化是影响成人学习与教育的又一关键因素。人口变化迫使在岗的成人在未来承担更多工作，为此，他们需要不断学习新技能，更新旧技能。其他影响成人学习与教育的因素还包括：流动性的增加、人口的迁徙、消费和生产方式的改变等。人们越来越意识到，这些变化，加之现代生活和工作的复杂性和不确定性的增加，要求人们提高社会适应能力，具备更多的韧性，而最为重要的是，需要对学习保持敏锐度，需要建立一个能

够为成人提供终身学习机会、能培养和运用这些品质的终身学习体系。

“参与”至关重要

参与问题的重要性不言而喻。正如《2030 年可持续发展议程》提出的：

“所有人，特别是处境困难者，无论性别、年龄、种族、族裔为何，无论是残障者、移民还是土著居民，无论是儿童还是青年，都应有机会终身获得教育，掌握必要的知识和技能，充分融入社会。”（联合国，2015 年，第 25 段）

在《2030 年可持续发展议程》中，可持续发展目标 4 的子目标 4.3、4.4、4.6 和 4.7，都是为推动大众参与成人学习与教育而专门作出的承诺。其中，目标 4.3 提出，要确保所有男女平等地获得负担得起的优质技术、职业和第三级教育（包括大学教育），其主要指标 4.3.1 旨在测量“在过去 12 个月里，男女青少年和成人在正规、非正规的教育和培训中的参与率”。目标 4.4 主要调查青少年和成人在就业、体面工作和创业中所需的相关技能，其主要指标 4.4.1 旨在监测青少年和成人的数字技能。目标 4.6 涉及识字和计算能力的提高，以确保“所有青少年和大部分成年男女具备阅读和计算能力”，其对应指标为“某一年龄组中获得既定水平的识字和计算能力的人口比例，按性别分列”。目标 4.7 所

^① “平台就业”指组织或个人利用在线平台与其他组织或个人开展互动，解决特定问题或提供特定服务以换取报酬的工作方式。参见：<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/platform-work>。——译者注

调查的问题是“确保所有学习者都掌握可持续发展所需的知识和技能”。

“公平”是17项可持续发展目标的重点之一。子目标4.5致力于实现教育中的性别平等；目标10则要求各成员国承诺在整体上减少各类不平等现象。我们可以从不同方面来理解公平，包括性别、社会经济地位、身体是否残障以及居住地等。此外，当今时代，许多地区的人口结构正发生深刻的变化，于是年龄也成为公平问题的重要方面。教科文组织近年来发布的《全球教育监测报告》(Global Education Monitoring Report)是一份评估包容性教育目标实现进程的权威性监测报告，它强调了成人学习与教育在支持难民、流离失所者和移民方面所发挥的积极作用，但报告同时也注意到，这些弱势群体在参与发展机会方面可能面临更多障碍(UNESCO, 2018a, 第143-157页)。

如上文所述，参与成人学习与教育对实现其他可持续发展目标可以产生直接的影响。例如，它有助于实现目标8关于体面工作和经济增长的承诺。国际劳工组织“未来工作全球委员会”(Global Commission on the Future of Work)呼吁各国正式承认终身学习是一项普遍权利，并要求构建有效的终身学习体系，帮助人们从新技术和新角色中获益(ILO, 2019)。有研究表明，成人学习与教育可以普遍提高就业能力，并为那些最需要帮助的群体提供有效支持(Midtsundstat, 2019)。

正如《全球报告(三)》所示，参与成人学习与教育还可为健康和福祉(目标3)、学习者对社区的态度和公民行动意愿带来积极影响，这可以进一步推动人们应对气

候变化(可持续发展目标13)和负责任消费(可持续发展目标12)等挑战。

为了让上述成效不至于昙花一现，我们需要提升成人学习与教育的质量和公平性。增进人们对成人学习与教育参与机会的理解和共识，有助于我们找到促进可持续发展目标的路径。《全球报告(四)》提纲挈领地为我们提供了成人学习与教育参与率方面的最新数据，揭示了其存在的短板，分析了各国的政策和实践，指出了关于成人学习我们尚未掌握的信息，并解释了为何掌握这方面的信息至关重要。

我们的发现

《全球报告(四)》从公平和包容的角度探讨了成人学习与教育的参与情况。报告共分为两大部分，第一部分为各国实施《贝伦行动框架》进展的监测结果；第二部分则根据监测结果及来自其他不同渠道的信息，对全球成人学习与教育的参与问题进行详细的专题分析。

报告的第一部分显示，自2015年以来，全球有三分之二的国家报告在成人学习与教育政策方面取得了进步；30%的国家报告没有变化——亚太地区国家的政策推进工作尤为薄弱。只有5个国家(3%)报告在政策方面出现了退步现象，其中包括4个所谓的“脆弱国家”(fragile states)。四分之三的国家报告在治理方面有所改进；50%的国家报告在各利益相关方参与方面取得了进展。然而，只有28%的国家报告成人学习与教育经费占公共教育支出的比例有所增加；17%的国家报告这方面的比例下降了；而41%的国家报告经费投

入方面没有变化。低收入国家更有可能出现成人学习与教育经费削减的情况（此类国家占35%）。就积极方面而言，有75%的国家报告成人学习与教育质量有显著改善，其中以拉丁美洲和非洲撒哈拉沙漠以南地区国家的改善最为明显。

调查发现，各国成人学习与教育的参与率分布并不均衡，超过一半的国家（57%）报告参与率有所提高，28%的国家报告没有变化，9%的国家报告有所下降。然而，在参与调查的152个国家中，只有103个国家（67%）回应本国成人学习与教育的参与率是基于实际数字统计的。超过三分之一（37%）的国家表示不了解少数民族、移民和难民的成人学习参与率。在基于实际数字报告参与率的国家中，有25%的国家报告的参与率在5%至10%之间，20%的国家报告的参与率在20%至50%之间，15%的国家报告的参与率高于50%。约29%的国家报告的参与率低于5%。在许多国家，面向弱势群体（例如，残障者、居住在偏远或农村地区的成年人）的成人学习与教育供给有所减少。

报告的第二部分论证并阐释了两条主要发现：第一，弱势、被排斥群体参与成人学习与教育的情况往往最为糟糕；第二，我们对全球成人学习与教育参与情况的了解仍不充分，尤其是缺乏低收入国家以及被边缘化和被排斥群体的参与信息。在教科文组织的成员国中，对那些非欧盟和经合组织成员国的国家而言，有关成人学习与教育的参与信息大多有限且粗略（尽管有例外）。信息的缺乏阻碍了我们采取提高参与率的行动，也妨碍了我们了解哪些人没有参与，为什么没有参与，而这两者是实

现可持续发展目标4、推进《2030年可持续发展议程》的基本任务。扭转这一局面并不容易，它需要各成员国和国际教育政策界的共同努力和政治意愿。然而，每当我们要收集更加全面的成人学习与教育信息时，人们对这一问题又普遍缺乏理解和紧迫感。在更多时候，政府和民众对成人学习与教育的支持只不过是一种口头的“事后诸葛亮”，成人学习与教育已沦为人们对中小学和大学教育关注过剩之余的边缘话题。

要应对本报告提出的核心挑战，即成人学习与教育机会的极度不平等，上述现象必须要扭转。社会上一部分人终其一生可以享受大量的学习和教育机会，而另一些人则鲜有这些机会。由于缺乏可靠数据的支撑，我们对弱势、被排斥群体的学习情况复杂性的全面了解十分困难。但毫无疑问，这些人被过度地排除在成人学习与教育的受益范围之外。为消除这些不平等现象，我们需要更完善的数据、更充裕的经费投入和对有效政策措施更清楚的了解，通过国际、区域和国家三个层次的共同努力，提高人们对成人学习与教育意义的认识。同时，我们还要重点关注社会上的边缘化群体、最不可能参与学习和教育的群体，这些群体的分布在不同国家和地区各不相同。最为重要的是，我们的成员国和其他国际组织在推进成人学习与教育方面的行动，必须与大家所作承诺的一致。

如何阅读这份报告

《全球报告（四）》不是一份独立的报告，它建立在以往各份《全球报告》的基础

之上,因而可以揭示全球成人学习与教育的历时变化趋势。我们强调参与、包容和公平的重要性,也强调这些议题对于各成员国及各国际组织决策者的重要意义。

本报告论及的学习和教育活动,是根据《成人学习与教育建议书》提出的类别分条缕析的,包括:(1)读写能力和基本技能;(2)继续教育和专业发展(职业技能);(3)自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)。^①《成人学习与教育建议书》于2015年通过,取代了1976年版的《成人教育发展建议书》(*Recommendation on the Development of Adult Education*)。同时,《全球报告(四)》还将可持续发展目标,尤其是其中的目标4(包括子目标4.3、4.4、4.6和4.7)和成人学习与教育联系起来,并将参与情况——特别是成人学习与教育的参与率——作为报告的重点贯穿始终,视之为实现可持续发展目标的一种手段。

《全球报告(四)》分为两大部分。第一部分是各国实施《贝伦行动框架》进展的监测结果。作为第六届国际成人教育大会的核心成果,《贝伦行动框架》概述了在终身学习视角下推动全球发展、加强成人扫盲和成人教育的战略计划,而成人学习与教育在其中被赋予了主要角色。该框架建议各国定期收集和分析有关成年人参与学习活动(包括其进展情况)的数据,并要求教科文组织终身学习研究所(UIL)与统计研究所开展合作,协调成人学习与教育的全球监测工作(UIL,2010)。

《全球报告(四)》是终身学习研究所开

展全球监测调查的最新成果,它汇总了各国提供的大量调查反馈信息(UIL,2018a),评估了当前全球成人学习与教育的发展情况,分析了自《全球报告(三)》监测调查以来,各国在《贝伦行动框架》和《成人学习与教育建议书》确立的五个领域的进展,包括:

- 政策
- 治理
- 筹资
- 质量
- 参与、包容和公平

本报告将逐一介绍这五个领域的进展情况。报告的结论部分则综合讨论了这五部分内容。第一部分还介绍了本报告所使用的研究方法,特别是调查方法,并指出了我们在依据《贝伦行动框架》开展全球监测时,运用调查法收集和分析数据的优点和局限性。

《全球报告(四)》的第二部分阐述了在全球成人学习与教育参与方面,我们已知和未知的信息,并且分析了参与问题为何如此重要。该部分的开头对照《贝伦行动框架》和《成人学习与教育建议书》对成人学习与教育的界定,讨论了这一概念的内涵,分析了非正规教育的普及程度。其中,第9章根据《建议书》关于成人学习与教育的三个类别,考查了各成员国、其他重要的利益相关方以及国际组织(包括但不限于经合组织、国际劳工组织和世界银行)测量成人学习参与的主要手段。第9章还解释了成人学习与教育参与率测量方法的重要

^① 《成人学习与教育建议书》中三个学习领域的中文表述,本书参考了教科文组织官方提供的中译本,参见:
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245179_chi。——译者注

性,提出了若干特别具有可行性的分析和测量参与率的方法。另外,第9章阐释了测量非正规教育参与率面临的挑战,强调有必要提升这一领域信息和数据的可靠性,还将全球成人学习参与率的测量及进展问题与可持续发展目标结合起来加以讨论。

《贝伦行动框架》从可持续发展目标4出发,将参与问题置于和包容、公平同等重要的地位。本报告的第10章描述了我们所了解的全球成人学习与教育参与方面的各种不平等现象,具体涉及到妇女、少数民族、移民、难民、老年人、低技能者、残障者以及生活在偏远和农村地区的成年人。本章探讨了那些有助于弘扬学习文化、激发学习参与动机的途径,还介绍了那些有案可稽,有助于促进包容、公平参与的成人学习与教育模式。第10章分析了如何通过成人学习与教育提升针对移民和难民包容性的问题,并从可持续发展议程的角度,阐明了成人教育中加强这方面包容性的必要性。

在第11章,我们将梳理参与成人学习与教育的主要障碍。与以往各份《全球报告》一样,本报告将这些障碍分为情境障碍(situational barriers)、机构障碍(institutional barriers)和意向障碍(dispositional barriers)。第11章概述了成人学习与教育发展最主要的障碍,而第12章提出了克服这些障碍的对策建议,重点在于提高大众对成人学习与教育的意识;并指出,参与的不平等性是由成人不同的工作环境导致的;还提出要通过增加成人教育经费、发挥信息通信技术(ICT)的作用、实施自由教育等途径,纠正当前过度

强调成人学习与教育经济功能的倾向。为进一步分析成人学习与教育在自由、公民教育中的功能,本章将再次结合《成人学习与教育建议书》相关内容,探讨成人学习参与率的话题。

第13章梳理了从《全球报告(四)》调查得出的主要启示,特别分析了其中的政策意义。本章还总结了各国实施《贝伦行动框架》的进展情况,参照《成人学习与教育建议书》,探讨了我们可以从本次调查中得出哪些结论,并批判性地分析了报告所依据的目标和框架。我们探讨了当前关于参与问题的认识,是如何统整《成人学习与教育建议书》提出的三类成人教育的;并指出,如果采用合适的数据收集方法,提高参与率测量手段的精准度,我们就可以让成人学习与教育为可持续发展目标作出更大贡献。正如2019年发布的《全球教育监测报告》所述:“终身学习机会的议题占据了可持续发展目标4一半的篇幅,但在全球得到的关注却寥寥无几。”(UNESCO, 2018a,第266页)。《全球报告(四)》提供了纠正这种不平衡现象的机会:面向即将于2022年召开的第七届国际成人教育大会,本报告在本书的结论部分提炼了自《贝伦行动框架》通过以来各国取得的发展成就,重申了成人学习与教育在应对全球性挑战中的内在价值,包括成人教育在推动实现《2030年可持续发展议程》方面的重要作用。

通向“第七届国际成人教育大会”之路

自1945年成立以来,教科文组织一直

致力于支持成人学习与教育领域的全球对话和全球行动。1949年我们举办了第一届国际成人教育大会；之后，这一会议又召开了五届。会议为各成员国提供了思考、比较和拓展成人学习与教育途径的机会。

《全球报告》系列提供了一种在全球范围监测成人学习与教育现状的方法。每份报告都汇集了成人学习与教育方面的最新数据和证据，撷取了各国的最佳实践，关注了各成员国改善成人学习与教育承诺的兑现情况。通过收集和分析基于结构化调查问卷的国家报告，《全球报告》鼓励各成员国对本国的成人教育制度开展自我评估，关注本国在《贝伦行动框架》确立的五个行动领域所取得的进展。每一份《全球报告》发布后，相关组织和国家都会开展一系列活动，成人教育领域的合作伙伴借此就调查结果进行讨论。可以这样说，在评估成人学习与教育、完善相关政策及实践方面，《全球报告》形成了一套自我反思、参与对话和相互学习的做法。

2009年发布的《全球报告（一）》通过154份叙事性国家报告收集的相关数据，为第六届国际成人教育大会期间的研讨提供了有价值的信息。该报告中的建议被用来制定《贝伦行动框架》。《全球报告（一）》在结论部分特别强调，要落实成人学习与教育的相关政策并充分发挥其潜能，成人教育的经费投入尚有较大缺口。

2013年发布的《全球报告（二）》分析了从141个国家收集的数据，并对成人基本能力问题进行了专题研究。与《全球报告（一）》相比，得益于《贝伦行动框架》颁布后定期对全球成人学习与教育进行的监测，《全球报告（二）》采用了结构化程度更

高的数据采集方式。该报告在结论中指出，有必要开发更完善的成人基本能力测量方法，特别关注全球最弱势社会群体的学习情况。

教科文组织大会通过《成人学习与教育建议书》之后不久（UNESCO，2016b），于2016年发布了《全球报告（三）》。该报告对139个国家实施《贝伦行动框架》的情况展开了调查，并以专题形式分析了成人学习与教育对健康和福祉、就业和劳动力市场以及社会、公民和社区生活的影响。《全球报告（三）》建议，应提高跨部门合作的水平，让更多利益相关方参与进来，各国还应收集高质量的成人参与学习方面的数据。此外，该报告还指出了经费短缺及信息获取障碍等问题。

《全球报告（四）》是全球报告系列的最新成果。正如上文所述，《全球报告（四）》评估了全球成人学习与教育在《贝伦行动框架》提出的政策、治理、筹资、参与和质量五个关键领域所取得的成就。同时，《全球报告（四）》还分析了当前各国成人学习与教育面临的挑战，并提出了可供2022年第七届国际成人教育大会上讨论的核心议题。有157个成员国和2个准成员国参与了《全球报告（四）》的调查，而参与《全球报告（三）》调查的有137个成员国和2个准成员国。

《全球报告》系列的最终目的，在于促进世界各国对成人学习与教育重要性的认识，增进决策者对这一问题的关注度。同时，该系列报告鼓励成员国的各利益相关方开展对话，加强同行间的相互学习。《全球报告（四）》分析了那些参与了成人学习与教育的人群，并指出了进一步扩大参与

数量和范围的理由。我们希望这些观点能激励各成员国和国际政策界行动起来，充分发挥成人学习与教育的潜力，为实现可持续发展目标 4 乃至更广泛的可持续发展议程作出重要贡献。

行动呼吁

我们希望《全球报告(四)》能给各国敲响警钟。该报告表明，在世界许多地方，成人学习与教育的参与度还不理想。这份报告描绘了一幅成人学习与教育参与度参差不齐、各地进展缓慢的全球图景。在很多时候，我们甚至不清楚哪些人参与了成人学习。在很多国家，成人学习与教育的经费不足。有时某些干预措施能对成人学习参与率产生积极影响，但这些措施并不能

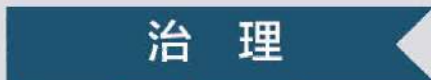
得到推广，也难以得到广泛理解。所有的这一切都要改变。当前，我们正处于实现可持续发展目标的转折点。虽然还没有走上正轨，但我们仍有时间。如果我们现在就改弦更张，拿出政治意志，作出英明决策，辅之充足的经费，我们就能够发挥成人学习与教育的潜力，为达成可持续发展目标 4 及其他 16 项目标作出贡献。如果我们现在无动于衷，那么达成这些目标的可能性就会大大降低。简而言之，这是各成员国、国际决策界和各部门利益相关方的共同挑战：我们需要将成人学习与教育置于实现经济与社会可持续发展工作的中心地位，并且意识到，在为我们面临的问题制定具有整体性和全面性的解决方案方面，成人学习与教育可以发挥关键作用。此时此刻，没有什么比这更重要了。

本书要点



3

治 理



不 平 等

6



《全球报告（四）》的调查结果基于 159 个国家提供的反馈，其中包括 157 个教科文组织成员国和 2 个准成员国。

1

成人学习与教育参与率的增长并不显著。各成员国和国际社会必须加倍努力以提高参与率，投入更多资源，通过借鉴世界各国的最佳实践来制定有效的政策，尤其要帮助那些最弱势的群体。

- 各国成人学习与教育的参与率并不均衡。在根据实际数字报告参与率的 96 个国家中，25% 的国家报告的参与率在 5% 至 10% 之间；20% 的国家报告的参与率在 20% 至 50% 之间；15% 的国家报告的参与率高于 50%；还有近三分之一（29%）的国家报告的参与率低于 5%。

- 各国成人学习与教育参与率的变化情况参差不齐。超过一半国家报告的参与率提高了，28% 的国家报告的参与率没有变化，9% 的国家报告的参与率有所下降。

- 在很多情况下，社会上边缘化的群体未能参与成人学习与教育。残障者、老年人和少数族裔人群的参与率增幅最小。在许多国家，为弱势群体（例如残障者、居住在偏远或农村地区的成人）提供的成人学习与教育资源有所减少。

- 尽管女性的学习和教育参与率有所增加，但她们较少参与到职业发展项目中。这引发了人们对于她们能否顺利进入劳动力市场的担忧。

- 那些生活在贫困或其他生活窘境（如，从事机械性、低报酬或无人问津的工作）之中的人，可能根本没有参与成人学习与教育的想法，他们相信学习不会给自己带来什么好处。

- 在一些国家，相当一部分群体正面临机构障碍，例如，没有机会参加相关课程或项目，或学习成本太高。成本是否被视为参与学习的障碍，与学费高低直接相关。

2

质量低劣的数据，是解决成人学习与教育参与不平等问题、满足弱势群体学习需求的主要障碍。我们需要更多地了解谁参与了，或谁没有参与成人学习。在收集和监测数据方面，我们需要加大经费投入力度，支持那些基于证据的、能促进全民学习的包容性政策。

- 在作出回应的 152 个国家中，只有 103 个国家（67%）表示它们的成人学习与教育的参与率是根据实际数据统计的。

- 人们对参与成人学习与教育的信息掌握仍然不足，低收入国家、弱势群体和参与学习积极性不高群体的相关数据尤为缺乏。超过三分之一的国家（37%）报告它们未掌握少数族裔、难民和移民参与成人学习与教育的信息。

- 一些国家拥有强大的信息采集和分析系统，加之一些国际组织发布的比较性数据的支撑，现有成人学习的数据质量有所改善。但类似系统的覆盖面还远远不够。在很多情况下，我们收集到的各国政策、治理、筹资、质量和参与方面的信息，要么空缺，要么残缺不全。

- 虽然参与《全球报告（四）》调查的国家数量较以往有所增加，但还有 46 个国家未提供调查数据。

3

各国在成人学习与教育政策和治理方面取得的进步令人鼓舞，但还远远不够，有些国家还在“掉链子”。

- 自 2015 年以来，三分之二的国家报告本国在成人学习与教育政策方面取得了进步。

- 将近 30% 的国家(44 个国家)报告本国的政策自 2015 年以来没有发生变化，其中近一半国家来自亚太地区(有 17 个国家，约占 47%)。

- 在这些国家中，新的立法工作的进展似乎很薄弱，这将使这些国家难以从成人学习与教育中获得如《全球报告(三)》所述的多方面效益。

- 3% 的国家(5 个国家)报告自 2015 年以来，本国的成人学习与教育政策出现了退步。

- 非正规与非正式学习的认可、认定和认证(RVA)政策方面取得的进步最小，只有 66% 的国家报告本国在这方面的政策取得了进步。

- 四分之三的国家报告本国在成人学习与教育治理方面有所改进。那些有助于各国落实政策的治理结构包括：有效的协调机制、众多数量行动者之间牢固而平等的伙伴关系。低收入国家在治理方面的进展也十分显著。

- 成员国必须为那些有最多学习障碍的人群提供帮助，包括有针对性的语言支持，以及对他们过去参与的正规与非正规学习的认可、认定和认证。在调查中，有 48 个国家报告它们不了解移民和难民等群体的学习参与情况，还有超过四分之一的国家报告，它们为人口结构的重大变化而做的准备不足。

4

成人学习与教育经费不足。需要加大经费投入，特别关注那些最难获得经费支持的人群。

- 自 2015 年以来，不到三分之一的国家(28%)表示，成人学习与教育的支出占公共教育预算的比例有所提升，17% 的国家报告这一比例有所下降，还有 41% 的国家报告这一比例没有变化——尽管在《全球报告(三)》中，有 57% 的国家曾提到有计划增加成人学习与教育方面的财政支出。

- 低收入国家更有可能报告本国成人学习与教育方面的投入在减少而不是增加。专门为社会最弱势群体而投资，尚未成为一种普遍的、提高成人学习参与率的策略。

- 有 19% 的国家报告本国用于成人学习与教育的公共教育预算不足 0.5%，还有 14% 的国家报告这一比例少于 1%。这印证了成人学习与教育经费匮乏的事实。

5

成人学习与教育的质量有所提高，但不同学习领域的提高幅度不均衡，特别是增强公民参与积极性方面的学习和教育，需要我们更多的关注与投入。

- 自 2015 年以来，有四分之三的国家报告本国成人学习与教育质量有所提高，其中包括课程、评估和教学方法的优化，以及师资从业条件的改善。然而质量提升并不均衡。尽管各国声称在提升公众的读写能力和基本技能，以及推进继续培训和职业发展等方面获得了长足进步，但实施公民教育方面的成效却微乎其微。例如，在 111 个国家中，只有 2% 的国家表示它们在制定公民教育的课程质量标准方面取得了进展。

- 本次调查发现，虽然成人学习与教育在促进和维护自由、平等、民主、人权、宽容和团结方面发挥着重要作用，但关于积极公民方面的学习和教育活动的参与率却偏低。

6

成人学习与教育参与中的不平等问题根深蒂固，至今如故，关键的目标群体并未从成人学习与教育中受益。成员国应集中资源解决这些不平等问题。

- 全球成人学习与教育参与的不平等问题由来已久，许多弱势群体被排除在外，似乎也不受决策者关注。移民、难民、老年人、残障者、农村居民和低学历成年人，在参与成人学习与教育方面障碍重重。

- 在一些国家，与以往相比，成人学习与教育参与中的社会经济地位不平等现象大为改善。不少国家女性的参与率有所增长；在一些国家，她们已成为参与成人学习的主力军。

- 尽管取得了这些进步，世界上一些地区的女性还是没有机会接受教育。女性（尤其是生活在农村地区的女性）读写能力低下，意味着她们几乎不可能找到工作，也无法充分参与社会活动。

- 识字和语言课程的缺乏，是难民和移民参与成人学习与教育的主要障碍之一，他们在获得技能和能力的认可、认定方面也同样面临挑战。应着力开发适合这些人群的语言课程，建立相应的技能和资格认定机制。

- 近年来，但凡出现成人学习与教育参与率增长的国家，多半是因为那里的雇主对成人学习与教育的支持力度有大幅增加。雇主重视成人学习与教育，反映了当下工作性质的变化，也折射了人们对劳动力所需能力的认知变化。因此，劳动世界所发生的一切，对于决定哪些人参与成人学习与教育至关重要。

前进之路

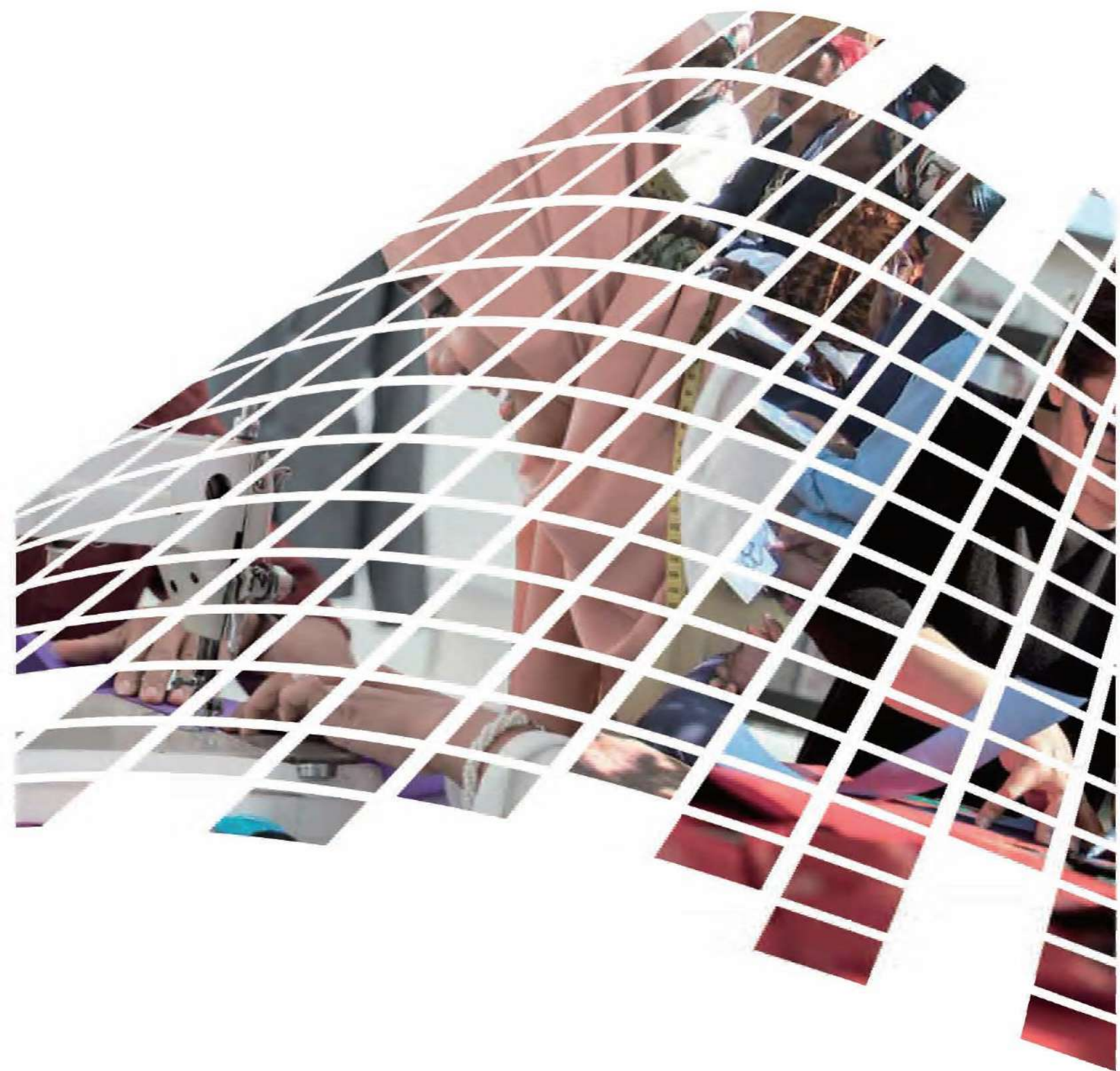
为推进成人学习与教育工作,各国政府可以多措并举,以增加参与人数、扩大参与范围,包括:

- 采取干预措施增加供给,让成人学习与教育更为便捷、覆盖面更广;
- 增加经费投入的精准性,尤其要向最弱势社会群体倾斜;
- 采取干预措施激发学习需求,例如,借助节日或媒体宣传“学习成功”的案例,激发大众参与学习的兴趣;
- 降低学习参与成本,特别要减轻低收入社会成员的经济负担;
- 采用物质激励手段,减少成本带来的参与障碍;
- 采用非物质激励手段,例如,实施优惠券计划(voucher schemes)、带薪休假,提供职业发展机会;
- 在人生各阶段,为所有学习者提供终身学习的有效信息、建议和指导;
- 实行国家战略,确保学习者都能使用上信息通信技术,并掌握充分利用信息技术的技能。

解决成人学习与教育参与中的不平等问题,对于实现可持续发展目标 4 以及更广泛的可持续发展议程至关重要。为此,各成员国需要在工作思路作出重大变革,国际社会也需要通力合作。首先,各国应该做到以下几点:

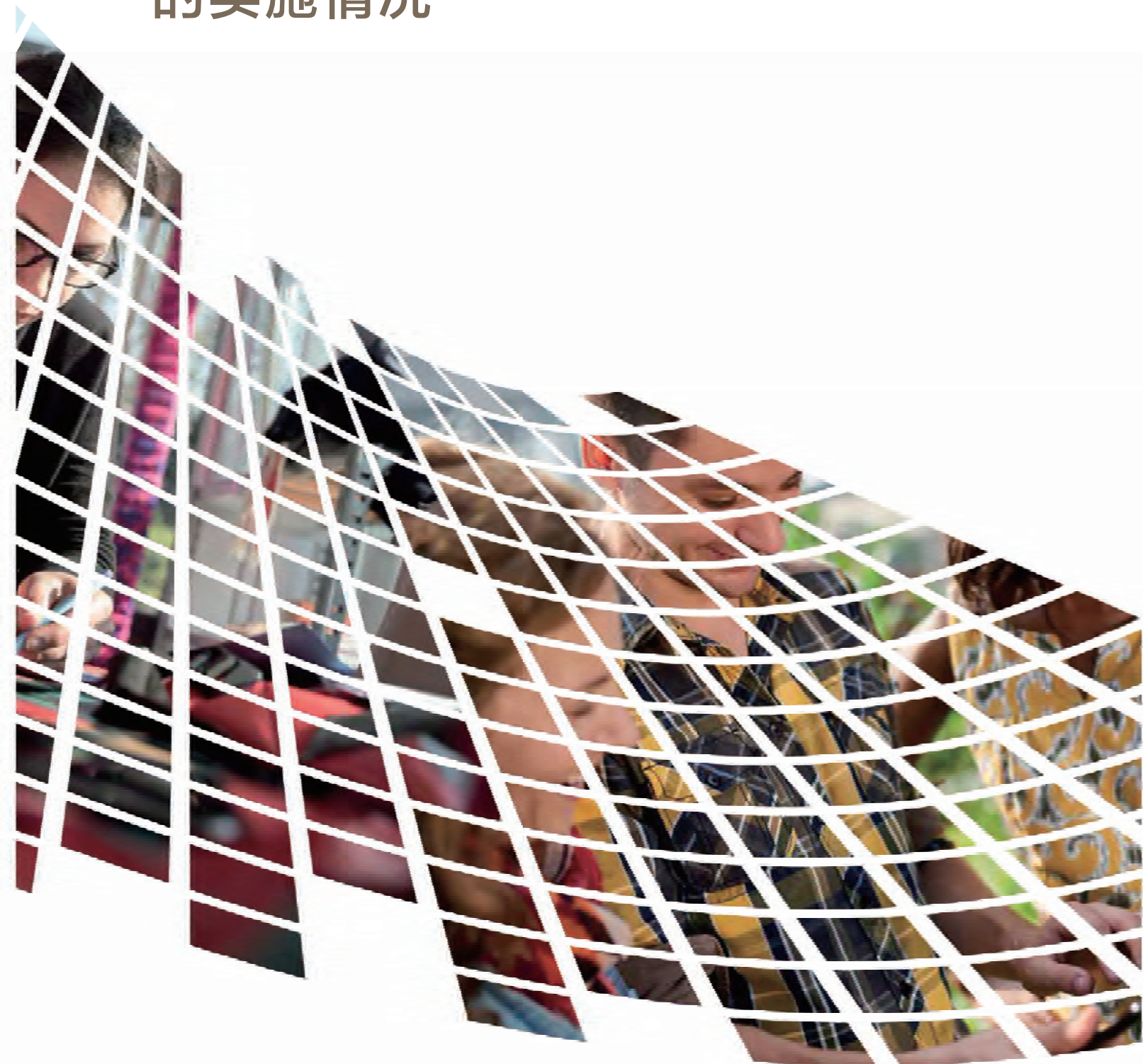
- 提供更加完备的成人学习参与方面的数据,尤其要收集低收入国家和被边缘化或弱势群体(例如移民和难民)参与学习的数据;
- 加大政府、雇主和个人对成人学习与教育的投资力度,重点帮助那些学习需求量最大的群体;
- 援助国应履行对发展中国家的援助义务,调整教育资助的重点,支持成人和儿童教育;
- 更好总结那些行之有效的政策和措施,特别要梳理那些对弱势、被排斥群体来说有用的举措;
- 肯定成人学习与教育投资不但能创造经济效益,还能创造社会效益和公民生活方面的效益,充分意识到公民教育在解决广泛社会问题中的重要作用;
- 采取跨部门和跨部委协同治理的方式,加大各成员国的资源配置力度,充分实现成人学习与教育的各方面效益。

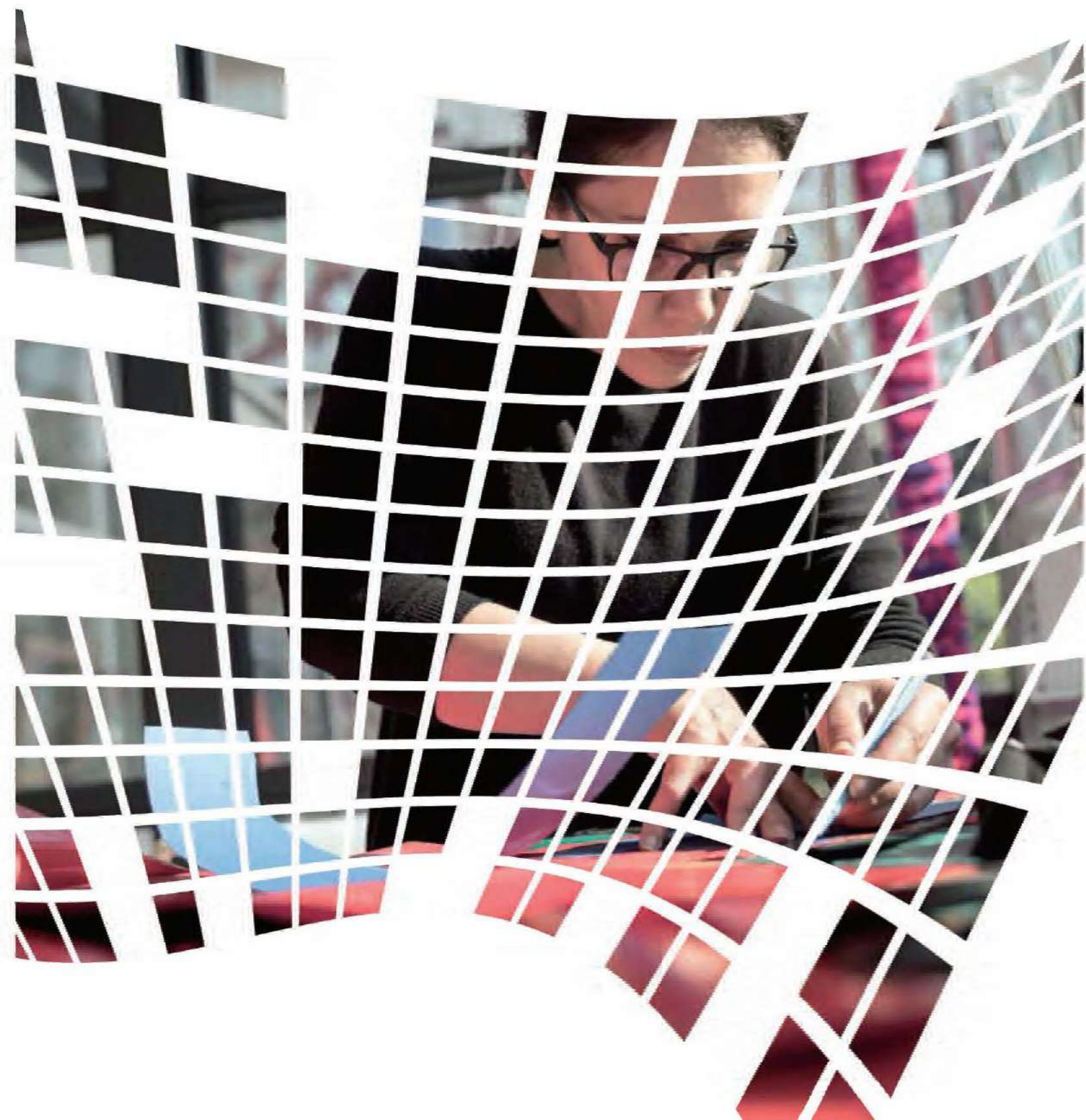
教科文组织和其他国际组织应尽其所能,帮助人们提高对成人学习与教育参与价值的认识;推动各国转变政治意愿——要实现可持续发展目标,这样的转变势在必行。正如本报告指出的,要确保真正兑现《2030 年可持续发展议程》“不让任何一个人掉队”的承诺,我们能做的事情还有很多。



第一部分

监测《贝伦行动框架》 的实施情况





第1章 引言

在2009年第六届国际成人教育大会(CONFINTEA VI)上,教科文组织144个成员国通过了《贝伦行动框架》,而《成人学习与教育全球报告》则是一套用来跟踪《贝伦行动框架》实施情况的监测工具。这套工具包括一系列调查问题,由教科文组织终身学习研究所负责实施,经过与教科文组织统计研究所的协商,并得到相关领域专家和外部合作伙伴的支持,至今已完成了四轮调查。

《全球报告(四)》对照教科文组织各成员国在《贝伦行动框架》中的承诺,监测了这些国家自2015年以来在成人学习与教育方面的工作,涵盖政策、治理、筹资、参与和教育质量等领域。《全球报告(四)》的监测工具是2016年出版的《全球报告(三)》所采用的对自陈报告(self-reporting)的调查,收集了各成员国履行成人学习与教育五个领域所作承诺的信息。此外,本次调查还跟踪了各成员国落实《成人学习与教育建议书》的情况。

2015年通过的《成人学习与教育建议书》提出了成人学习与教育的原则和目标,明确了各国推进这项工作的具体路径。《成人学习与教育建议书》确立了成人学习与教育中具有重要意义的三个关键的学习和技能领域:

- 读写能力和基本技能
- 继续教育和专业发展(职业技能)
- 自由教育、大众教育和社区教育(成

为积极公民应具备的技能)

本报告的相关章节将援引这些领域的信息。《成人学习与教育建议书》还强调了信息通信技术在增强成人学习与教育包容性及公平性方面的巨大潜力,信息通信技术可以为包括残障者、被边缘人群和弱势群体在内的各类成人提供学习机会(见专栏1.1)。

专栏 1.1

《成人学习与教育建议书》

信息通信技术在帮助成人获取各种学习机会、促进社会公平和包容性方面蕴藏着巨大潜力,它为实现终身学习、减少对传统正规教育结构的依赖、实现个性化学习提供了多种创新可能性。通过移动设备、电子网络、社交媒体和在线课程,成人学习者可以获得在任何时间和任何地点进行学习的机会。信息通信技术拥有的强大能力可为残障者以及其他被边缘化群体(或弱势群体)提供教育机会,帮助他们更充分地融入社会。

成人学习与教育的目的:让人们掌握必要的能力以行使和实现自身的权利,把握自己的命运。成人学习与教育促进个人成长和职业发展,进而支持成人更积极地融入社会、社区和环境;促进可持续和包容性的经济增长,增加个人体面工作的可能性。因此,成人学习与教育是消除贫困、增进健康和福祉、推动可持续的学习型社会建设的重要工具。

来源: UNESCO, 2016b, 第7条、第8条

1.1

《全球报告（四）》调查

《全球报告（四）》采用的具体监测工具以封闭式问题为主，这些问题聚焦各成员国履行成人学习与教育五个方面（包括政策、治理、筹资、质量和参与）所做承诺的变化情况。考虑到全球的覆盖面、各国的实际情况、所采集数据的可比性等因素，本次监测对各国的反馈结果采用了标准化的统计方式。本报告对封闭式问题的反馈结果以百分比计算，以量化方式报告主要的调查发现和变化趋势，在接下来的各章中以图表形式呈现这些结果。

为鼓励各成员国更深入地回答这些封闭式问题，获取各国的相关背景信息，本次调查还设置了开放式问题，采集反映各国在《贝伦行动框架》特定领域进步或退步的具体实例和例证。本报告将在随后的章节中选用部分这方面的反馈结果，以帮助读者更好地理解相关议题，有时用这些案例来弥补一些地区统计数据的匮乏，或者用来印证各国取得进展的情况，而有时这些实例则可以成为各成员国相互学习的典型。

分析开放式问题的回应，可以帮助我们加深对各国成人学习与教育最新进展的认识。各国围绕开放式问题所提供数据的质量和数量尚有不足，处理这些数据也费时费力，这些都影响了调查报告的质量，但我们希望本报告第一部分各章节提供的案例，可以为各成员国实现各自的愿景和可持续发展目标指明前进的方向。

1.2

全球概况

分析各成员国对最新及过往《全球报告》调查的回复率和回复质量，可以帮助我们绘制出一幅跨越时空的成人学习与教育“全球图景”。共有 159 个国家（包括 157 个成员国和 2 个准成员国）回应了《全球报告（四）》的调查（见表 1.1），而回应《全球报告（三）》调查的国家为 139 个。调查反馈率从 2015 年《全球报告（三）》的 71%，上升到了《全球报告（四）》的 80%。就地区而言，非洲撒哈拉沙漠以南地区有 33 个国家（参与率 72%）提交了监测模板（the monitoring template），阿拉伯国家有 18 个（参与率 90%），中亚有 6 个国家（参与率 67%），东亚及太平洋地区有 25 个国家（参与率 78%），东南亚有 8 个国家（参与率 89%），中东欧有 8 个国家（参与率 95%），北美及西欧有 22 个国家（参与率 81%），拉丁美洲及加勒比地区有 27 个国家（参与率 79%）。阿拉伯国家的参与率增长尤其显著，从《全球报告（三）》65% 的参与率，上升到《全球报告（四）》90% 的参与率。此外，东亚及太平洋地区国家的参与率从《全球报告（三）》的 45%，上升到《全球报告（四）》的 78%。

来自中亚及南亚、西亚地区的参与国家数量较少，为方便报告的统计，这些国家一并归入“东亚及太平洋地区”之列。《全球报告（三）》使用了相同的统计口径，为便于进行历时趋势的比较，有必要在《全球报告（四）》中采用一样的分类方式。

表 1.1

《全球报告(四)》参与国情况(全球范围,按地区和收入分组)

	国家	回应的国家数	回应的比例
全球	198*	159	80%
地区组别			
非洲撒哈拉沙漠以南地区	46	33	72%
阿拉伯国家	20	18	90%
中亚	9	6	67%
东亚及太平洋地区	32	25	78%
南亚及西亚	9	8	89%
北美及西欧	27	22	81%
中东欧	21	20	95%
拉丁美洲及加勒比地区	34	27	79%
收入组别			
低收入	34	24	71%
中下等收入	47	38	81%
中上等收入	57	46	81%
高收入	60	51	85%

来源:UIL, 2018a

* 198个国家包括193个成员国、2个前成员国(以色列和美国)、3个准成员国(法罗群岛、新喀里多尼亚、托克劳)。

表 1.1 还按收入组别显示了《全球报告(四)》调查参与国的情况。在低收入组别的 34 个成员国中,24 个国家提供了成人学习与教育的监测信息;47 个中下等收入成员国中,有 38 个国家提供了相关信息;57 个中上等收入成员国中,有 46 个国家提供了相关信息;在 60 个高收入成员国中,有 51 个国家参与了《全球报告(四)》调查。与《全球报告(三)》相比,参与《全球报告(四)》调查的各收入组别国家的数量均有所增长。

《全球报告(四)》调查的总体参与率比

《全球报告(三)》有显著提高,这或许表明各成员国对成人学习与教育监测的价值认同和参与意愿在提升,但还有 20% 的成员国(39 个国家)没有参与《全球报告(四)》的调查。此外,此次监测工具中的一些问题并没有得到回应,这使得较高的整体参与率大打折扣。与《全球报告(三)》相同,《全球报告(四)》不会为了追求数据的代表性而对反馈结果加权处理,而是呈现各国的回应数量及其在参与国中的占比。不出我们所料,处于动乱及政局不稳的成员国

不太可能参与调查^①——这些国家的成人学习与教育发展情况,可能与其他参与国大相庭径。本报告的成人学习与教育的全球及地区“图景”是基于参与国提供的信息而描绘的。

《全球报告(四)》调查要求各成员国报告本国在回应调查中提供信息的政府部门

(表 1.2)。从全球范围看,85%的国家称其教育部提供了信息;18%的国家称其社会事务部提供了信息;14%的国家称其劳工部提供了信息。地区和收入组别也呈相似的格局,说明从全球范围来看,各成员国为成人学习与教育监测提供信息的最主要的政府部门是教育部。

表 1.2
回应《全球报告（四）》调查的各国部委

	对《全球 报告（四）》 总回应数	教育部	社会事务部	卫生部	劳工部
全球	159	85%	18%	7%	14%
地区组别					
非洲撒哈拉沙漠以南地区	33	85%	30%	12%	12%
阿拉伯国家	18	78%	22%	0%	11%
亚洲及太平洋地区	39	95%	5%	3%	8%
北美及西欧	22	91%	14%	5%	32%
中东欧	20	65%	15%	5%	15%
拉丁美洲及加勒比地区	27	85%	22%	15%	11%
收入组别					
低收入	24	75%	25%	8%	8%
中下等收入	38	92%	16%	8%	13%
中上等收入	46	83%	17%	7%	7%
高收入	51	86%	16%	6%	24%

来源：《全球报告(四)》监测调查

了解民间团体和非政府组织参与监测成人学习与教育进展的情况十分重要(表 1.3)。跨部门的携同与合作,对于增进和保持全民成人学习与教育的潜能至关重要。在所有参与调查的国家中,仅有 28%

的国家表明本国的成人学习与教育相关部门提供了信息;26%的国家表明成人学习与教育机构提供了信息;表明大学和科研机构提供了相关信息的国家分别占 21%和 14%;仅有 24%的国家称当地的非政府

^① 阿富汗、伊朗、巴勒斯坦、索马里及叙利亚参与了《全球报告(四)》的调查。

组织参与了调查；而国际非政府组织回应调查问题的比例更低。从地区角度看，各利益相关方的调查参与度存在差异。例如，在非洲撒哈拉沙漠以南地区，64%的国家在报告本国信息时咨询了成人学习与教育机构；52%的国家咨询了非政府组织。在北美及

西欧，2015年以来，各国向各利益相关方咨询的情况有所减少：值得注意的是，咨询私有部门的国家比例为0%；咨询非政府组织和国际非政府组织的国家比例都低于10%。

表 1.3

各国利益相关方参与《全球报告（四）》调查的情况

	《全球报告（四）》 总回应数	成人学习 与教育相 关部门	成人学习 与教育机 构	科研机构	大学	非政府 组织	国际非政 府组织	私有 部门
全球	159	28%	26%	14%	21%	24%	16%	9%
地区组别								
非洲撒哈拉沙漠以南地区	33	33%	64%	27%	36%	52%	39%	21%
阿拉伯国家	18	28%	17%	11%	11%	22%	28%	0%
亚洲及太平洋地区	39	26%	13%	5%	15%	13%	10%	3%
北美及西欧	22	18%	9%	18%	18%	9%	5%	0%
中东欧	20	25%	15%	10%	20%	10%	0%	5%
拉丁美洲及加勒比地区	27	33%	30%	11%	22%	30%	11%	19%
收入组别								
低收入	24	25%	42%	25%	29%	38%	33%	13%
中下等收入	38	29%	26%	16%	29%	29%	29%	5%
中上等收入	46	33%	30%	9%	17%	26%	9%	17%
高收入	51	24%	16%	12%	16%	12%	6%	2%

来源：《全球报告（四）》监测调查



第2章 政策

《全球报告(四)》所调查的各国政策反映了成员国对成人学习与教育的重视程度,揭示了这些国家在落实《贝伦行动框架》方面可以进一步完善的方向。类似内容在前几份《全球报告》中也有涉及。

成人学习与教育政策代表了国家高层级的意志。就理想情况而言,政策以实证研究为基础,根据国家的发展重点,为具体情境下的计划、动员和学习认证提供行动指南。结合成员国对监测调查的回应情况,《贝伦行动框架》提出的建议可以为跟踪各成员国的政策趋势提供一个起点(见专栏 1.2)。

专栏 1.2 《贝伦行动框架》政策

根据《贝伦行动框架》,“成人教育的政策和立法措施需具有综合性和包容性,体现“时时处处”的终身学习理念,整合全行业和跨行业的力量,涵盖和衔接所有学习和教育要素。”

来源: UIL, 2010, 第7页

根据《贝伦行动框架》的建议,《全球报告(二)》和《全球报告(三)》的调查体现了制定成人学习与教育政策的五项主要原则。《全球报告(四)》重申了这些主要原则。简而言之,成人学习与教育是:

1. 人类受教育权利的一部分;

2. 帮助被边缘化人群获得公正待遇的潜在途径;

3. 扩大学习机会的路径(无论学习目的是什么);

4. 包括各类学习活动的综合性教育手段;

5. 实现发展目标的长远战略。

从《全球报告(三)》开始,《成人学习与教育建议书》引导人们关注三个学习领域(见第1章):一是读写能力和基本技能;二是继续教育和专业发展(职业技能);三是自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)。《全球报告(二)》和《全球报告(三)》关于成人学习与教育决策的五项主要原则已见诸《贝伦行动框架》。如果能秉承长远和可持续发展的理念达成各项目标,那么这五项原则指引下的成人学习与教育将为学习者个人乃至其家庭、所在社区带来积极影响。

根据成人学习与教育决策的第一项原则,成人学习与教育是一项权利。就理想情况而言,无论学习者的处境如何,他们都应该获得个人和社会性发展的机会。也就是说,成人学习与教育不应受收入水平、居住地、性别、民族或个人能力的限制。这涉及更广泛意义的关于学习机会和学习参与的讨论,包括成人学习与教育中的“社会融合”话题,后者是《全球报告(四)》的核心议题。

2.1

我们的立场

在《贝伦行动框架》中，各成员国承诺为成人学习与教育制定和落实政策、设定明确计划并实行立法。各成员国也承诺结合国际发展要务（包括可持续发展目标），为成人学习与教育制定具体的行动计划。各成员国还承诺建立协调机制，让所有利益相关方参与到成人学习与教育中，并且承诺加强对各类学习形式（包括非正规和非正式学习）的认可、认定和认证。这些重要承诺为《全球报告（四）》监测成人学习与教育的政策趋势奠定了基础。

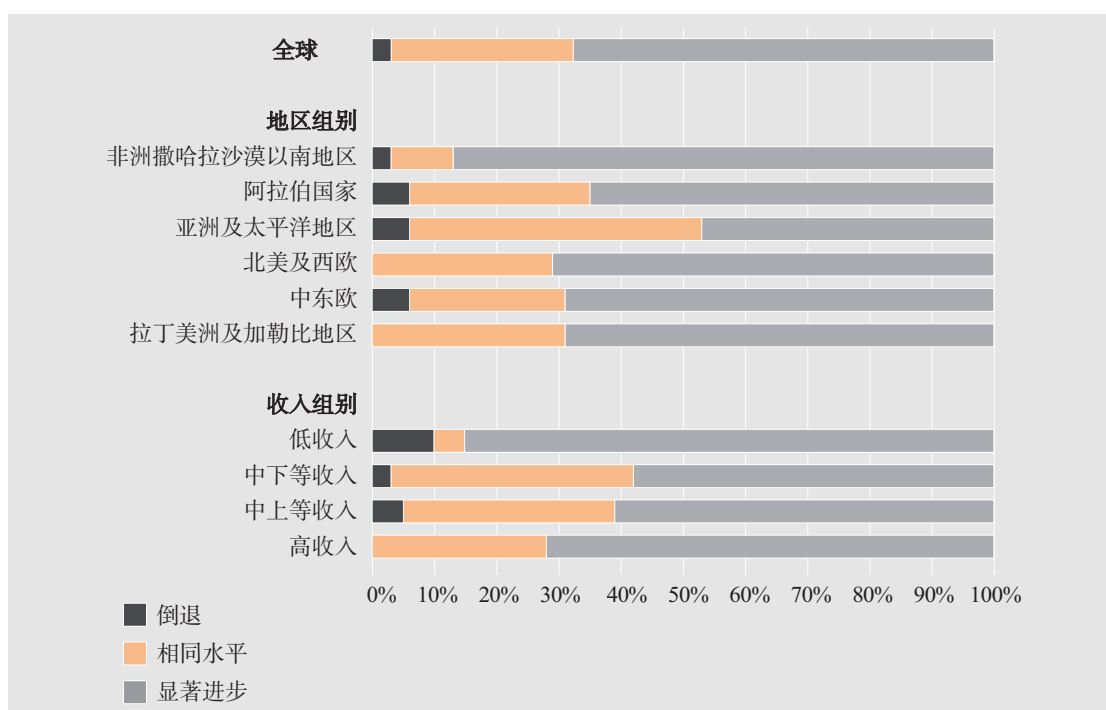
2.2

我们的进展

在《全球报告（三）》中，96个国家（作出回应的国家共128个）报告2009年至2015年，本国在成人学习与教育政策上取得了显著进步。在《全球报告（四）》中，有147个国家报告了自2015年以来，本国的成人学习与教育政策是“持续进步”“保持不变”还是“实际上有所倒退”。图1.1显示了取得进步、出现倒退或保持不变（相同水平）的国家比例。这些数据调查按地区和收入水平分组，进行全球范围的统计^①。调查结果显示，作出回应

图 1.1

2015年来成人学习与教育政策领域的整体进展情况



来源：《全球报告（四）》监测调查

^① 收入水平分类采用了世界银行的分类方法。

的多数国家(66%)报告在政策方面取得了显著进步。在各地区中,非洲撒哈拉沙漠以南地区国家(30个国家中有87%)、阿拉伯国家(17个国家中有65%)以及低收入国家组别(21个国家中有86%)取得的进步尤为显著。

作出回应的国家中,有近30%(44个国家)称自2015年来,本国在成人学习与教育政策方面没有发生变化。亚洲及太平洋地区有近半数国家(占该地区17个国家的47%)报告本国在这方面没有变化;非洲撒哈拉沙漠以南地区中,仅有10%(3个国家)报告本国在这方面没有变化。从全球范围看,3%的国家(共5个国家)报告出现了倒退,其中4个国家——伊朗、老挝、索马里和叙利亚——在和平基金会(The Fund for Peace)的脆弱国家指数(Fragile State Index)(Fund for Peace, 2018; 同见OECD, 2018a, 第85页)排行中位居前列,索马里和叙利亚甚至分别位居该排行的第二和第四位(伊朗和老挝分别位列第52和第68位);第五个报告倒退的国家位于东欧地区(罗马尼亚)。索马里出现政策倒退,是因为资源和决策方面存在短板。

2.3

政策的分项调查

本次调查按照《贝伦行动框架》中各国的承诺,对政策内容进一步拆分,并询问各成员国在这些方面的进展情况。《全球报告(四)》对各国政策的调查从以下几方面展开:

- 开展立法工作
- 制定和落实政策

- 制定具体、细致的计划
- 加强利益相关方的参与
- 提升对非正规和非正式学习的认可、认定和认证

《全球报告(四)》的监测采用了一套新的询问方式,各成员国可以更详细地反馈本国从2015年来在成人学习与教育政策上的具体进展情况。本报告援引了各成员国在政策方面取得进步或出现倒退的案例,此举一方面是为了佐证政策发展的水平,同时更为重要的,是为了展示和分享那些取得进步的优秀实践案例。

如表1.4所示,有147个国家回复了本国在成人学习与教育政策相关方面的进展情况。从全球范围看,“加强利益相关方参与”方面的政策进步最为显著(86%的国家报告本国在该领域取得了进步)。白俄罗斯、巴西和刚果报告本国政府与不同利益相关方合作开展了相关活动,以提升全社会对成人学习与教育的意识。在国家高等成人教育协会(Association for Advanced Adult Education)和德国成人教育协会国际交流合作部(DVV International)的支持下,白俄罗斯开展了大规模的以成人学习与教育为主题的活动,包括举办相关的论坛、会议和贸易展览会。

在回应的国家中,非洲撒哈拉沙漠以南地区在“加强利益相关方参与”方面的进步率位居全球(所有地区组别中)榜首。其中,厄立特里亚正与非洲开发银行、联合国儿童基金会、全球教育合作组织(The Global Partnership for Education)及其他伙伴开展合作,通过母语读写能力提升项目,为成人基础教育和技能培训提供经费

表 1.4
成人学习与教育中各政策阶段的进展

	对《全球报告（四）》总回应数	开展立法工作	落实政策	制定计划	加强利益相关方的参与	提升对非正规和非正式学习的认定
全球	147	68%	73%	82%	86%	66%
地区组别						
非洲撒哈拉沙漠以南地区	33	73%	70%	81%	94%	68%
阿拉伯国家	17	71%	72%	72%	89%	65%
亚洲及太平洋地区	33	52%	68%	73%	79%	67%
北美及西欧	21	76%	86%	90%	81%	76%
中东欧	18	83%	89%	83%	78%	50%
拉丁美洲及加勒比地区	25	64%	62%	92%	92%	69%
收入组别						
低收入	23	74%	74%	91%	100%	76%
中下等收入	34	59%	75%	74%	83%	63%
中上等收入	43	67%	64%	75%	82%	66%
高收入	47	72%	79%	89%	85%	65%

来源：《全球报告（四）》监测调查

支持。刚果民主共和国政府与位于戈马^①的一家非政府组织阿尔法测试(Alpha Ujuvo)合作,开展了读写能力提升项目。而肯尼亚在加强利益相关方参与方面的举措

是建立成人和继续教育中心,在公共卫生和营养、合作教育(cooperative education)、金融素养(financial literacy)、数字素养(digital literacy)等领域开展社区教育项目。

专栏 1.3

波兰的案例：加强利益相关方的参与

波兰政府在卫生健康、建筑、金融、旅游、时尚、互联网技术及汽车(包括电动车)领域与各行业的技能委员会开展了合作。这些委员会旨在加强教育机构和劳动力市场的合作,确保成人(雇员)能力满足雇主需求。

① 刚果民主共和国的一座城市。——译者注

波兰还在本国的欠发达地区建立地方知识教育中心(Local Centres of Knowledge and Education),目的是将成人学习与教育服务与当地社区需求挂钩。波兰提高利益相关方参与的另一项战略举措是建立民众大学^①(folk universities),这也是“国家培育公民社会项目”(National Programme for Supporting the Development of Civil Society)的一部分。波兰还建立了国家民众大学网络(The National Network of Folk Universities),旨在将民间大学发展为成人学习与教育的培训中心;国家民众大学网络是将那些根据尼古拉斯·格伦特维(Nicolaus Grundtvig)^②思想,在农村地区开展成人学习与教育项目的非营利性组织联合起来,打造一个成人学习与教育中心。

来源:《全球报告(四)》监测调查

从全球范围看,各国政策取得进步最显著的第二大重要领域,是为成人学习与教育“制定具体、细致的计划”,有82%的国家报告本国从2015年来在这方面取得了进步(表1.4)。各国制定相关计划,有的是为了彰显“教育作为一项人权”“经济转型”“社会包容”“社区参与”等理念,有的则是为了促进终身学习和学习型社会建设。比如,在乌干达,《国家发展计划II(2015/16年—2019/20年)》明确表示,发展人力资本是国家社会经济转型的一项根本赋能因素,这与《乌干达愿景2040》(Uganda Vision 2040)宣言相吻合。在马来西亚,《第十一个计划2016—2020》(RMKe-11)强调了提升包容力(inclusivity)的重要性,关注高等教育、技能与培训以及终身学习机会的问题。越南2011—2020年教育战略强调了建立学习型社会的必要性,通过为全民提供平等的终身学习机会提升社会的公平性。

拉丁美洲及加勒比地区在“加强利益

相关方的参与”和“制定计划”两方面取得的进步最显著(两项取得进步的比例均达到92%)。尽管如此,该地区在“落实政策”以及“开展立法工作”两方面的进步最小(取得进步的比例分别仅为62%和64%)(表1.4)。或许我们可以这么理解:利益相关方在政策过程中的参与,极大推进了成人学习与教育计划的制定,但对于落实政策和立法的影响力略逊一筹。

受到“教育作为一项人权”理念的启发,哥伦比亚发布了新版《青年和成人正规教育的一般准则和指南》(Documento de Lineamientos generales y orientaciones para la educación formal de personas jóvenes y adultas),以确保人们能行使教育这一基本人权。根据哥伦比亚提交的调查报告,该计划可以为接受成人学习与教育的青年人、成人、(有时甚至)老年人减轻费用负担,增加学习的机会和可接受性,提高教育质量,改善学习者自身及其家人的生活品质。

① 19世纪末的欧洲成人教育改革运动中,各教育界精英为反对传统的教育体系,扩大教育范围以及增加教育受众,提出了“民众大学”的理念。第一所实质性的民众大学于1844年在丹麦成立,主要目标是强化民族主义教育。——译者注

② 尼古拉斯·格伦特维(Nicolaus Grundtvig),丹麦教育家,被誉为欧洲成人教育的创始者。他在本国的民众大学推行语文教学活动,并借此提高国民道德与民族意识。其教育思想随后受到了欧洲各国的相继仿效。——译者注

表 1.4 还显示,在全球范围,有 73% 的国家报告本国在成人学习与教育的“政策制定和落实”方面取得了进步,同时,有 68% 的国家报告本国在“开展立法工作”方面取得了进步。北美及西欧组别做出回复的国家中,有 86% 报告本国在“落实政策”上取得了进步,在所有地区组别中排名第二。在中东欧组别中,有 89% 的国家报告本国在“落实政策”方面取得了进步,在所有地区组别中位居榜首(表 1.4)。哥斯达黎加、丹麦、墨西哥、纳米比亚、新西兰、阿曼、帕劳、坦桑尼亚、赞比亚和津巴布韦等国家都提供了政策方面的例证,包括免费基础教育、针对青年人群的教育、以学习者为中心的教学法、入学及评估政策,以及高等教育、信息通信技术运用、创业和新技术的技能培训、支持社区教育等。为解决本国青年和成人教育中复杂而多层面的问题,哥斯达黎加发布了第 02-69-2017 号政策决议,根据该决议,高等教育委员会批准通过了《完善和改革青年和成人教育的教育政策参考框架——中长期战略》(*Education Policy Reference Framework to Guide the*

Improvement and Transformation of Youth and Adult Education, Medium and Long-term Strategies)。

从全球范围来看,成人学习与教育政策方面取得进步最小的领域是“提升对非正规和非正式学习的认定”,报告有这方面进步的国家仅占 66%。然而,这也说明起码有三分之二的国家根据《贝伦行动框架》的建议制定了认可、认定和认证各类学习活动的框架,而且报告本国在该领域取得了进步,这一点还是值得一提的。从成人教育过渡到融合性的继续教育的过程中,阿联酋遇到的挑战,除了要为各条教育路径制定学习计划,还有中央主管部门之间的决策协调问题。这些挑战包括:如何为每一条教育路径颁发证书,如何根据理论和技术的专业化程度,将这些证书与高等教育入学衔接起来。在意大利(见专栏 1.4),根据(2011 年 9 月 14 日)第 179 号总统令规定,通过本国政府与国外关于学历衔接的协议,省成人教育中心是唯一获准可以为 16 岁以上外籍人士获得的至少 30 个学分提供认证的成人教育机构。

专栏 1.4 意大利的政策实施情况

2015 年,意大利的教育部联合经济和财政部,发布了实施成人教育体制改革的指导方针(2015 年 3 月 12 日部长令)。据此,教育部向各省的成人教育中心(Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti, CPIAs)赋予组织和指导成人教育工作的自主权。这些机构承担了先前名为“永久领土中心”(The Permanent Territorial Centres, CTP)及其他开办夜校的教育机构的功能。^①符合成人教育中心入学条件的人群包括:

- a) 未完成义务教育、希望获得小学和初中学历的成人(包括外籍人士);
- b) 具有小学和初中学历、希望获得高中学历的成人(包括外籍人士);

^① “永久领土中心”是为意大利成人(包括 16 岁以上的外籍成人)免费提供意大利语培训的公共机构。——译者注

- c) 希望报名参加意大利语(作为第二语言)课程的外籍成人;
- d) 年满16周岁、拥有小学和初中学历,但无法参加日间课程的青年。

省级成人教育中心提供的课程(包括为(疾病)防控机构和监狱提供的课程),分为:1)小学或入门级别(entry level)的教育课程;2)作为第二语言的意大利语课程;3)仅限于技术类、职业类和艺术类的中等教育课程。

来源:《全球报告(四)》监测调查

专栏 1.5 危地马拉: 通过全民教育 (Education for All) 加强非正规教育

现行的2016—2020危地马拉政府计划提出“全民教育”的理念,其中一项战略目标就是加强非正规教育,特别提出了面向就业的教育(education for work)。为此:

- 该计划为被排除在国家教育系统之外的儿童、青年及成人提供不同形式的正规和非正规教育支持。

- 2017年12月颁布的《部长协定》(Ministerial Agreement)确立了“国家非传统教育项目”(The National Alternative Education Programme, PRONEA),为所有年满13岁者提供教育机会,帮助他们完成小学或中学教育。通过与国家劳动力培训系统(National System of Labour Training)协调,该项目还为在正规教育或实践工作中获得的技能进行认定和认证。

- 非正规教育机构在招生时,减少了对入学标准和能力测试的要求,使未持有先前学习相关证明的学习者方便入学。

- 最后,危地马拉通过国际合作等多项行动,提升各参与方对为失学青年和成人提供非正规教育重要性的认识。

来源:《全球报告(四)》监测调查

最后,在所有收入组别中,低收入国家在“加强利益相关方参与”“制定计划”“开展立法工作”及“对非正规和非正式学习的认可、认定和认证”方面(见表1.4)的进步比例最高。正如一系列重要的政策报告、

框架和纲领性文件所阐述的,青年和成人在非正规和非正式环境中获得的学习成果需得到可视化的呈现、评估和认证。提升对所有学习形式的认可、认定和认证,有助于激励青年和成人持续开展学习,并确保学习者在获得学习机会过程中得到公正和包容的对待。同时,这也有助于提升人才和资源利用的有效性。(UIL, 2018b)

在中下等收入组别中,有75%的国家报告本国在“落实政策”上取得了进步,在全球所有收入组别中位居第二。中上等收入组别在所有政策方面的进展均不显著。高收入组别(共47个国家)在“制定计划”方面取得进步的比例最大(89%的国家),其次是“加强利益相关方的参与”方面(85%的国家),紧接着是“落实政策”方面(78%的国家)。就全球范围而言,“落实政策”“制定计划”和“加强利益相关方的参与”也是取得进步最显著的三项,只是排列顺序有所不同。

2.4 各学习领域的政策进展

结合前文所述的各政策分项,《全球报告(四)》还询问了各国针对《成人学习与教育建议书》提出的三大学习领域(见第1章)的政策进展情况。这些学习领域(UNESCO, 2016b)包括:

- 读写能力和基本技能；
- 继续教育和专业发展(职业技能)；
- 自由教育、大众教育及社区教育(成为积极公民应具备的技能)。

表 1.5 显示了各国在《成人学习与教育建议书》确立的三大学习领域中，按照(成人学习与教育)各政策分项的推进情况(按全球范围的数据统计)。各政策分项中进步情况较为理想的两个学习领域是：(1)读写能力和基本技能和(2)继续教育和专业发展(职业技能)。而第三个学习领域，即公民教育(citizenship education)，在各政策分项上取得进步的国家比例均未超过 5%。这说明，“提高读写能力水平”和

“提升就业能力”已成为各国推进成人学习与教育政策的主要目标。在成人学习与教育的政策制定中，只有极少成员国关注“公民教育”领域；比较而言，自 2019 年《全球报告(三)》发布以来，大多数成员国已将“提升读写能力和基本技能”确立为本国成人学习与教育项目和政策的首要目标。各国高度关注那些将读写能力、基本技能与“卫生健康”“就业”和“社会凝聚力”相结合的成人学习与教育项目及政策。但值得关注的是：大多数成人不会仅仅为了获得新技能而参与成人学习与教育项目，他们需要有机会将新技能转化为社会和经济成果(UIL, 2016, 第 99 页)。

表 1.5
成人学习与教育的政策进展情况（按学习领域统计）

	对《全球 报告（四）》 总回应数	读写能力 和基本技能	继续教育和专业发 展（职业 技能）	自由教育、大众 教育及社区教育 （成为积极公民应 具备的技能）	情况 不明
全球					
开展立法工作	95	56%	35%	5%	4%
制定和落实政策	103	51%	44%	3%	2%
制定具体、细致的计划	114	54%	39%	4%	4%
加强利益相关方的参与	124	47%	48%	3%	2%
提升对非正规和非正式学 习的认可、认定和认证	92	37%	58%	1%	4%

来源：《全球报告(四)》监测调查

2.5

政策调查的主要发现

根据各国对(成人学习与教育)政策进展情况的反馈，《全球报告(四)》的主要调

查发现有：

- 从全球范围来看，三分之二的国家

(66%)报告本国从2015年来在成人学习与教育政策领域取得了进步。进步尤为显著的地区包括非洲撒哈拉沙漠以南地区国家(占30个国家的87%)、阿拉伯国家(占17个国家的65%)以及被列入低收入组别的国家(占21个国家的86%)。在《全球报告(三)》中,75%的国家报告本国从2009年来在政策方面取得了进步。

- 近30%的国家(44个国家)报告本国从2015年来在成人学习与教育政策领域未发生变化;这些做出回复的国家包括了亚洲及太平洋地区近半数的国家(占该地区17个国家中的47%)。该地区各国在开展新立法工作方面的进展也不显著,因而这些国家面临着重重危机,即无法收获《全球报告(三)》中所述的成人学习与教育的多重裨益。

- 3%的国家报告本国从2015年来在成人学习与教育政策方面有所退步。这方面涉及5个国家:伊朗、老挝、罗马尼亚、索马里和叙利亚。

- 就成人学习与教育的政策分项而言,报告取得进展最大的领域是“加强利益相关方的参与”(占全球86%的国家),其

次是“制定计划”方面(占全球82%的国家)。各国制定相关计划,有的是为了彰显“教育作为一项人权”“经济转型”“社会包容”“社区参与”等理念,有的则是为了促进终身学习和学习型社会建设。然而,对调查作出回应的国家中,只有极少数国家关注“公民教育”领域。

- 在成人学习与教育的政策分项中,进展情况最不理想的是“提升对非正规和非正式学习的认定”,全球仅66%的国家报告在该方面取得了进步。

- 在所有收入组别中,低收入国家在“加强利益相关方的参与”“制定计划”和“提升对非正规和非正式学习的认定”等方面的政策进展显著,在这些方面取得进步的国家比例均位居全球前列。而在所有地区组别中,中东欧国家在“提升对非正规和非正式学习的认定”政策上取得进步的国家比例,明显低于其他地区的国家。

- 综观成人学习与教育的三个学习领域,在“读写能力和基本技能”和“职业技能和专业发展”方面各国普遍取得了进步;相较而言,“公民教育”领域在一定程度上被忽视了。



第3章 治理

治理即政策的应用,是“政府制定和执行规则、提供服务的能力”(Fukuyama, 2013,第350页)。政策是政府高层级的意志声明,用以制定规划、动员力量和学习成果提供认证。就理想情况而言,政策是政府部门和利益相关方(如成人学习与教育服务机构、教育从业者)合作协商产生的。没有这样的合作,教育活动便难以组织化和系统性,成人学习与教育的社会效应也难以达成,而社会效应正是《全球报告(三)》强调的核心主题。有效的治理对于实现可持续发展目标至关重要,这些目标不仅涉及教育本身,还涉及健康和福祉等相关领域。

《贝伦行动框架》强调,要让成人学习与教育惠及学习者和全社会,良好的治理既是手段,也是目标(见专栏1.6)。良好的治理何以可能?答案在于建立包容、公正的平台,让各利益相关方借助这样的平台,共同开发和提供合乎广大学习者需求

专栏 1.6 《贝伦行动框架》中的治理概念

“良好的治理能高效、透明、负责任和公正地落实成人学习与教育政策。同时,为了确保回应所有学习者(尤其是身处劣势的学习者)的需求,治理中所有利益相关者的代表性和参与度是必不可少的。”

来源:UIL, 2010,第7页

的教育项目,尤其要关注社会弱势人群的需求。通过加强所有利益相关方的参与,我们有望提高教育政策的透明度,增强问责制。最后,我们相信,良好的治理必能更高效回应所有学习者的需求,为实现各项可持续发展的目标铺平道路。

3.1 我们的立场

过去的几份《全球报告》探讨了如何建立包容和公正的成人学习与教育治理体系,以实现透明、负责任和有效的教育服务的问题。《贝伦行动框架》为实现这一目标提供了启示。根据《贝伦行动框架》的建议,各成员国承诺从三方面推进成人学习与教育的治理工作。这三方面问题已见诸《全球报告(四)》的调查内容(UIL, 2018a),它们是:

- 利益相关方的参与和协调机制;
- 利益相关方参与和协调的能力建设;
- 各行业和部委之间的良好合作。

(UIL, 2010,第7页)

《全球报告(二)》强调,推进治理的一项关键策略是权力下放。下放权力可以让利益相关方更充分地参与治理进程,让成人学习与教育服务更符合本地实际情况并可问责。下放权力还可以让成人教育更好地回应学习者的现实需求,这对确保教育的包容性和公正性至关重要。根据《全球报告(二)》,要切实在治理中下放权力,需

要各成员国协调国家、地区和地方层面的成人学习与教育体系,提供资金支持和能力建设。《全球报告(三)》的一项关键发现是:2009年至2015年,各国成人学习与教育治理体系的分权治理水平得到了提高,这意味着地方层面享有了更多决策权。我们应该为社会不利人群创造更多成人学习与教育机会,让权力下放后的治理体系更好地体现社会的包容性。如此,成人学习与教育的参与度就可以提高,而这正是《全球报告(四)》的焦点主题。本报告下一章节将深入讨论这一议题。

3.2

我们的进展

表 1.6 显示了各成员国 2015 年以来在成人学习与教育治理方面取得进步的情况(全球范围,按地区和收入组别划分)。在 137 个回应该问题的国家中,103 个国

家报告了本国从 2015 年来在这方面取得了进步。从全球范围看,取得进步的国家占有所有回复国家的 75%。

就地区组别而言,阿拉伯国家在成人学习与教育治理方面取得进步的国家比例最高,达到 89%(18 个国家中有 16 个)。其次是非洲撒哈拉沙漠以南地区,有 86% 的国家报告本国在这方面取得了进步(28 个国家中有 24 个);其后是北美及西欧地区,取得进步的国家占 85%(20 个国家中有 17 个)。取得进步国家比例最低的中东欧地区,占比也已超半数,有 59% 的国家报告本国在这方面取得了进步(17 个国家中有 10 个)。

如表 1.6 显示,就收入组别而言,低收入国家在成人学习与教育治理方面的进步最为显著,取得进步的国家比例达 89%(19 个国家中有 17 个)。而在其他收入组别中,取得进步的国家比例相对略低,在 72%至 73%之间。

表 1.6

2015 年以来,各国在成人学习与教育治理方面的总体进步情况

	对《全球报告(四)》 总回应数	取得进步的国家数量	取得进步的国家比例
全球	137	103	75%
地区组别			
非洲撒哈拉沙漠以南地区	28	24	86%
阿拉伯国家	18	16	89%
亚洲及太平洋地区	32	22	69%
北美及西欧	20	17	85%
中东欧	17	10	59%
拉丁美洲及加勒比地区	22	14	64%
收入组别			

续表

	对《全球报告(四)》 总回应数	取得进步的国家数量	取得进步的国家比例
低收入	19	17	89%
中下等收入	36	26	72%
中上等收入	37	27	73%
高收入	45	33	73%

来源：《全球报告(四)》监测调查

3.3 治理的分项调查

按照《贝伦行动框架》的建议,本次调查将治理问题拆分为三个方面,并询问各国从2015年来在这些方面的进展情况。《全球报告(四)》对各国治理情况的调查分类如下:

- 加强了利益相关方的参与;

- 建立了更有效的监测和评估体系;
- 加强了与民间团体的合作;
- 增进了跨部门协调;
- 增进了跨部委合作;
- 增进了跨国合作;
- 强化了能力建设项目;
- 进一步下放了权力。

针对治理的各分项,作出回应的国家数量从148到152个不等;这反映在表1.7“对《全球报告(四)》总回应数”^①一栏中。

表 1.7
全球范围成人学习与教育治理情况的分类统计(按国家统计)

	对《全球报告(四)》 总回应数	进展 不大	有一定 进展	进展 显著	进展情 况不明
加强了利益相关方的参与	151	20%	29%	50%	1%
建立了更有效的监测和评估体系	152	34%	35%	30%	1%
加强了与民间团体的合作	149	26%	32%	40%	3%
增进了跨部门协调	150	25%	29%	43%	3%
增进了跨部委合作	148	24%	34%	41%	1%
增进了跨国合作	149	42%	30%	25%	3%
强化了能力建设项目	149	26%	39%	31%	5%
进一步下放了权力	150	45%	20%	33%	3%

来源：《全球报告(四)》监测调查

^① 本次调查参照李克特量表(Likert-type scale),将回答选项分为“进展不大”“有一定进展”和“进展显著”,同时提供了“进展情况不明”选项。其他一些回答结果,经过进一步合并,被纳入了目前的三级量表(极少数国家用“略有进展”而不是“进展不大”,用“进展巨大”而不是“进展显著”)。

下文将进一步介绍各国在成人学习与教育治理分项上的进展以及各国作出的承诺。

3.3.1

加强了利益相关方的参与

结果显示,151个作出回应的国家中,有50%报告本国在加强利益相关方的参与方面“进展显著”(表1.7)。

各国通过组织教育项目,建立委员会或成人学习中心,加强政府与其他主要教育机构、教育从业者和成人学习者的协作,利益相关方的参与不断深化。这方面表现突出的国家有:

- 在文莱达鲁萨兰国,政府部门或私人组织参与开设了短期课程或教育项目,更好地满足了利益相关方的需求和期望。

- 在巴基斯坦,各利益相关方的参与极大地推进了国家和省级成人读写能力项目和非正规教育项目。

- 萨尔瓦多建立了由学者、民间团体、政府机构、合作组织、私营企业、政治家和外交使团等组成的全国教育委员会(*National Education Council*),其职责是协作制定萨尔瓦多的国家教育规划。

- 洪都拉斯通过实施《社区参与法案》(*Community Participation Act*),加强了家长在教育系统中的参与。

- 印度尼西亚教育文化部2017年提出的一项新规定中,强调要加强家庭在教育服务中的参与。

- 波兰新成立了各类技能委员会(*new skills councils*),帮助协调本国的学

习体系。这些委员会包括综合资历制度利益相关方委员会(*the Stakeholder Council of Integrated Qualification System*)、能力项目委员会(*the Programme Council on Competences*)以及各行业委员会。

- 匈牙利成立了行业技能委员会(*sectoral skills councils*)(专栏1.7)。

专栏 1.7

匈牙利加强利益相关方参与成人学习与教育治理：行业技能委员会

匈牙利《职业培训第182号法案》(*Act CLXXXVII on vocational training*)自2018年7月1日起生效。该法案明确了本国行业技能委员会的成员组成,包括各经济行业的代表、雇主和雇员代表、教育培训领域的专家。匈牙利工商联合会(*The Hungarian Chamber of Commerce and Industry*)负责协调这些委员会的工作。在这些行业委员会的牵头下,企业可以直接影响相关活动,包括建立国家资历注册制度(*the National Qualification Register*),设立国家职业资格考试要求,开设校本职业教育培训项目等。由此,这些委员会能直接推动成人教育和培训事业的发展,将行业对技能的需求融入成人学习与教育项目。

来源:《全球报告(四)》监测调查

3.3.2

建立了更有效的监测和评估体系

表1.7显示,152个作出回应的国家中,有46个国家(占30%)自2015年在建立更有效的监测和评估体系方面“进展显著”。就地区而言,取得进步的国家比例最大的是阿拉伯地区,有56%的国

家(18个国家中有10个)报告本国在这方面“进展显著”;另一方面,在北美及西欧地区,约一半的国家报告本国自2015年在监测和评估体系建设方面“进展不大”。

建立监测和评估体系对规划成人学习与教育具有重要意义。例如,在斯洛文尼亚,教育、科学和体育部长任命了专门的成人教育协调部门(2015年),24名成员来自各部委、教育机构、专业领域、民间团体和社会合作伙伴,目的是协助规划和监测本国成人学习与教育。此外,各国的监测和评估体系在质量保障方面同样发挥着重要作用(专栏1.8)。最后,出于预测成人教育发展的需要,各国也会建立监测和评估体系(专栏1.9)。

专栏 1.8

乌干达：对成人教育干预项目的监测体系

在乌干达,教育部是成人读写能力提升项目的牵头机构,它与其他伙伴协作开展相关教育活动,加强各方的协调与合作,提供质量保障。社会发展行业工作组(SWG)定期规划、评估和监测成人教育干预项目,这也是国家扶贫策略的一部分。在监测和评估工作中,行业工作组加强员工的能力建设,负责本行业的管理信息系统。较低层级的专题工作组实行相同的工作模式。特别是社区动员和赋权委员会(the Community Mobilization and Empowerment Committee),每两个月召开一次例会,以评估和规划成人学习与教育活动。

来源:《全球报告(四)》监测调查

专栏 1.9

爱沙尼亚：技能预测系统

爱沙尼亚在教育和研究部的支持下,于2015年推出了劳动和技能需求预测系统(OSKA);该系统面向所有经济部门,预测到2020年的技能需求趋势。劳动和技能需求预测系统的建议被用于规划职业教育的招生名额,帮助高校订立绩效合同,规划成人继续教育项目。爱沙尼亚失业保险基金(Unemployment Insurance Fund)在为失业人员提供培训时,也参考了劳动和技能需求预测系统的报告。如果没有监测和评估体系,治理过程中哪些领域的项目需要批准便不得而知。监测和评估体系的终极目标是满足学习者的需求,让他们从学习中充分获益。

来源:《全球报告(四)》监测调查

3.3.3

加强了与民间团体的合作和能力建设

40%的国家报告自2015年以来,本国在支持民间团体建设性地参与成人学习与教育活动方面“进展显著”(见表1.7,回应本问题的149个国家中,有60个回答“进展显著”)。下列地区有约一半国家在民间团体参与方面“进展显著”:非洲撒哈拉沙漠以南地区(32个国家中有18个)、阿拉伯国家地区(18个国家中有9个)以及拉丁美洲及加勒比地区(25个国家中有12个)。这方面表现突出的国家有:

- 伊朗伊斯兰共和国将90%以上的读写能力提升项目外包给了非政府组织,针对不同学习者的需求和不同行业的实际情况制定成人学习与教育项目。例如,这些非政府组织为私营部门的职业技术学校、非政府部门的养老院、非政府部门的外

语和理科学学校开发教育项目。

- 葡萄牙出台政策,鼓励资格认定中心(Qualifica centres)^①与教育培训机构建立联系网络。

- 冰岛借助全国科技研究中心(Rannís),于2017年建立起一个包括18家利益相关方(包括民间组织)代表的网络。

- 东帝汶动员了地方社区组织、民间团体、地方当局和课程参与者,在全国范围新建了17个社区学习中心。各利益相关方参与建立了社区学习中心的架构,并开设了教育项目,包括与九年基础教育同等学力的项目。

- 南非于2015年建立了9所社区学院,每省各1所。社区学院负责提供正规、非正规和非正式成人学习与教育项目,这些项目在南非统称为“社区教育和培训”。各社区学院由16人的校务委员会(college council)管理,目的是增强与不同利益相关方的合作;该委员会还负责监督本国成人学习与教育项目的实施情况。

能力建设对于各利益相关方的明智决策至关重要。在作出回应的国家中,几乎三分之一(31%)的国家(149个国家中有46个)报告,自2015年本国在加强能力建设举措方面“进展显著”,另有39%的国家(149个国家中有58个)报告在这方面“有一定进展”(见表1.7)。新西兰在成人与社区教育(ACE)治理上取得的进步,得益于各政府组织的努力,其中包括全国高等教育卓越中心(Ako Aotearoa)和新西兰成人与社区教育协会(ACE Aotearoa)。这两家组织为整个高等教育领域(包含各类学

校后教育)提供能力建设方面的支持,帮助学习者重新上学并获得学业成功。“新西兰成人与社区教育协会”还对所有成人和社区教育机构发挥重要的治理功能。

3.3.4

增进了跨部门、跨部委协调及跨国合作

加强和支持跨部门和跨部委的合作,有助于落实成人学习与教育政策。此外,跨国合作有助于提升成人学习与教育在各国的影响力,便于各国彼此学习最佳实践经验,在开展创新实践方面获得支持。表1.7显示,43%的国家(150个作出回应的国家中有65个)报告本国在跨部门协调方面“进展显著”,41%的国家(148个回应的国家中有61个)报告本国在跨部委合作方面“进展显著”,但只有25%的国家(149个回应的国家中有37个)报告本国在跨国合作方面“进展显著”。

在厄瓜多尔,跨部门协调促进了青年和成人的终身学习。肯尼亚多部门合作修订了成人学习与教育服务的相关政策和规章。在巴基斯坦,一些公共部门的机构为技能提升项目及非正规教育项目提供支持,比如,一些技能培训机构通过技能提升项目,为成人提供实用技能、增收途径方面的帮助。

在埃及和马来西亚,为推进终身学习,各部委、各部门及民间团体之间开展了合作。在沙特阿拉伯,教育部、卫生部、环境部、水利和农业部、信息部、伊斯兰事务部、布道和指导部等部委之间建立了合作关

^① 资格认定中心(Qualifica centres)隶属于葡萄牙国家资格体系。这些机构秉持终身教育的理念,面向青年和成人学习者,以及高校和企业等机构,提供教育、培训和就业方面的认定服务。——译者注

系。在亚美尼亚,由政府财政出资,劳动和社会事务部组织开展了针对失业或失业风险的职业培训,教育和科学部负责对这些项目实行强制性的考核。在伊拉克,各部委向国家基本技能机构(National Literacy Agency)提供缺乏基本读写能力的从业人员名单,以便向这些人员提供正规的成人学习与教育项目;同时,大约75000名政府雇员被列入读写能力信息库,国家鼓励他们参加识字和计算能力培训。已具备基本技能但未获得正式学历者,被授予读写能力证书(literacy certificate)。

其他国家的跨部委合作例子包括:

- 在挪威,全国能力提升战略和政策涉及多个部门,包括5个政府部门和其他社会合作伙伴。

- 在美国,新制定的《劳动力创新与机会法案》(*Workforce Innovation and Opportunity Act*)强化了联邦政府部门之间的合作关系。

- 斯洛文尼亚于2013年通过了《成人教育总体规划2013—2020》(*Adult Education Master Plan 2013—2020*)。每年的行动计划中终身学习项目涉及9个政府部门的合作。

- 在南苏丹,相关部门与农业部合作开设了“牧民生活课程”,以强化食品安全,优化畜牧业资源。

在跨国合作方面,巴西教育部承办了两次重要的国际终身教育研讨会,会议期间与国际机构建立了富有成效的合作关

系;在这之前,2017年,巴西教育部与葡萄牙语国家共同体(CPLP)的同仁共同开展了会议筹备的相关活动。2018年3月,巴西利亚举办了第一届葡萄牙语国家共同体“青年和成人基本技能与教育项目优秀实践研讨会”(Workshop on Good Practices in Literacy and Education for Youth and Adults),这是巴西跨国合作的典范之作。这项活动由葡萄牙语国家共同体巴西临时总执事(任期2016—2018年)发起,参照了《葡萄牙语国家共同体教育多边合作行动计划(2016—2020)》(*Action Plan for Multilateral Cooperation in the Field of Education of the CPLP*),活动强调了在推动终身学习方面采取联合行动的重要性。

3.3.5

成人学习与教育治理中的放权

提升各级政府部门在治理中的参与度,增加基层政府在成人学习与教育决策和政策推行中的权限,对于落实成人学习与教育政策也十分重要。治理权下放最终有助于更好地满足地方社区的成人、企业和利益相关方的需求。

表1.7显示,全球有三分之一的国家(150个做出回应的国家中有50个)报告,自2015年以来本国在成人学习与教育“治理权进一步下放”方面“进展显著”。这一数字与《全球报告(三)》中作出相同回应的国家数量基本一致。^①

^① 根据《全球报告(三)》,对“自2009年以来,成人学习和教育的治理权进一步下放了”表示同意的国家比例为42%(推算下来,在作出答复的125个国家中,有52或53个国家)。参见联合国教科文组织终身学习研究所主编,上海终身教育研究院组织翻译:《成人学习和教育全球报告(三)》,华东师范大学出版社2019年版,第23页。——译者注

同时,全球范围有 45% 的国家(150 个回应的国家中有 68 个)表示,本国自 2015 年以来在治理权进一步下放方面“进展不大”。非洲撒哈拉沙漠以南地区有 61% 的国家(该地区 33 个国家中有 20 个)报告,从 2015 年来本国在治理权下放方面“进展显著”;但在中东欧的 18 个国家中,只有立陶宛报告本国在这方面“进展显著”,并描述了全国和市级层面非正规成人教育和终身学习的发展情况。

中国、塞浦路斯、萨尔瓦多、厄立特里亚、冰岛、爱尔兰、立陶宛和多哥等国家,将成人学习与教育治理方面的进展与地方层面的合作联系起来。比如,厄立特里亚在国家层面与众多伙伴合作制定相关的政策和课程大纲,并确保地方层面成人学习与教育的运作经费。在冰岛,各利益相关方组成工作小组,开展成人教育领域的新立法工作,以取代 2010 年的法律。而在多哥,地方社区在教育项目中的参与度也在不断深化。

专栏 1.10

中国：向地方和市级政府下放权力

2014 年,中国教育部联合其他六个部门下发了推进学习型城市建设的通知,明确提出中国建设学习型城市的主要目标,包括:①

- 大力培育和践行社会主义核心价值观,凝聚全社会价值共识。
- 构建终身教育体系,促进各类教育融合开放。
- 加强企事业单位职工教育培训,提高从业人员能力素质。
- 广泛开展城乡社区教育,推动社会治理创新。

- 推进各类学习型组织建设,增进社会组织活力。
- 统筹开发社会学习资源,促进学习资源开放共享。
- 有效应用现代信息技术,拓展学习时空。

来源:《全球报告(四)》监测调查

专栏 1.11

阿曼：跨部门协调中的放权管理

阿曼通过以下方式实现放权管理,加强各省在治理中的参与:

- 提高媒体对成人教育项目的意识;
- 开展成人教育招生工作;
- 审查和开发课程;
- 制定成人教育就业管理条例;
- 与各部门(政府机构、私营部门和社会团体)合作规划教育项目。

来源:《全球报告(四)》监测调查

爱尔兰的新型成人学习与教育规划模式,结合了自上而下和自下而上的治理方式。2013 年成立的继续教育和培训局(Further Education and Training Authority),根据政府部门出台的战略、项目和行动计划,基于预期成果和优先事项,向地方层面的教育和培训委员会(Education and Training Boards)提供详细的拨款方案。更为重要的是,爱尔兰的这一治理模式以高质量的劳动力市场数据和地区、地方的技能需求分析为基础,以确保国家和地区层面都能满足学习者和企业的技能需求,

① 这里七项目标的中译,直接引用了中华人民共和国教育部等七部门《关于推进学习型城市建设的意见》(教职成[2014]10 号)文件中的相关表述。——译者注

并为他们提供培训服务。

意大利以一次论坛为例,说明增进跨部门协调的机制。2014年,根据政府、大区和地方政府之间的协议,召开了一次全国性的跨部门终身学习论坛。论坛与会者包括来自教育部、社会合作伙伴及其联合会、民间团体、意大利成人教育和终身学习网络、意大利高校终身学习网络的代表。论坛协议体现了多层级治理的理念,强调要发挥监测、指导与评价的功能,而国家层面的职能体现在制定战略和具体政策。各大区和自治省负责本地公共和私营教育机构网络的发展规划,这些网络的功能包括,拟定意大利各地的发展项目的评价标准,明确培训和专业发展需求,综合运用现有资源。在地方层面,利益相关方作为网络成员,负责项目的组织和运作,确保公民能享有服务网络,实现终身学习。

3.4

治理调查的主要发现

根据各国关于成人学习与教育治理问题的调查结果,《全球报告(四)》有如下主要发现:

- 在作出回应的137个国家中,有103个报告本国从2015年来在成人学习与教育治理方面取得了进步,这些国家在全球范围的占比为75%。

- 从地区组别看,阿拉伯地区国家在成人学习与教育治理方面的进步最为显著,这类国家的占比为89%(18个回应的

国家中有16个);随后是非洲撒哈拉沙漠以南地区国家,占比为86%(28个回应的国家中有24个)。从收入组别看,低收入组中报告有进步的国家占比最高(89%)(19个回复的国家中有17个)。

- 从全球范围看,151个作出回应的国家中,有半数报告本国在加强利益相关方的参与方面“进展显著”。从地区组别看,拉丁美洲及加勒比地区和非洲撒哈拉沙漠以南地区的进步最为显著。各国利益相关方参与的途径包括,组织开展教育项目,成立委员会或成人学习培训中心,加强政府部门与其他主要教育机构、教育从业者和成人学习者的合作等。报告与利益相关方和民间团体开展了合作的国家中,有68%曾参与了《全球报告(三)》调查,这部分国家普遍认为,加强与利益相关方和民间团体的合作,可以更好地满足学习者的需求,并帮助其从学习中获益。

- 40%的国家(149个回应的国家中有60个)报告,本国在加强与民间团体的合作方面取得了进步;非洲撒哈拉沙漠以南地区取得这方面进步的国家约占半数(作出回应的32个国家中有18个);作出回应的18个阿拉伯地区国家中,取得这方面进步的有9个;作出回应的25个拉丁美洲及加勒比地区国家中,取得这方面进步的有12个。

- 三分之一的国家报告本国成人学习与教育的治理权进一步下放了(作出回应的150个国家中有50个)。



第4章 筹资

《全球报告(三)》强调,成人学习与教育能带来广泛的社会和经济效益,这为各国政府投资优质教育提供了依据(见专栏1.12)。根据《贝伦行动框架》,如果各国要构建行之有效的成人学习与教育体系,就必须落实“加大资金投入力度”的承诺。长期、持续的经费投入情况,可以折射出一个国家对成人学习与教育决策和治理体系建设的重视程度。《贝伦行动框架》关于成人教育质量的解读,通常成为成人学习与教育筹资的核心议题。教育质量必须以成人学习与教育制度为依托,以便为成人教育的持续发展、质量认证和完善提供保障。此外,为成人学习与教育筹措充足的经费,也有助于更高效地实现可持续发展的目标。

专栏 1.12 《贝伦行动框架》中的筹资理念

对成人学习与教育的投资物有所值。就社会效应而言,成人学习与教育有助于增进社会的民主、和平和包容,从而建设一个生产力发达、健康和可持续的社会。充足的经费投入对于确保“优质的成人学习机会”至关重要。

各成员国承诺“所有教育政策和举措都要为弱势群体(例如,土著、移民、有特殊需要和农村地区人群)提供系统的财政支持,可能的途径包括政府提供免费的教育项目,或提供补贴,通过助学金、学费减免和提供带薪进修等手段,鼓励成人参与学习”。

来源:UIL, 2010,第7、8页

然而,令人遗憾的是,我们的调查显示,成人学习与教育被寄予的宏伟目标并未得到相应经费的支撑。

成人学习与教育不但惠及学习者本人,还能为全社会带来裨益。为了帮助社会弱势群体打破参与学习的障碍,除了个人投资,还需动员社会力量的投入。教师培训和薪水、课程开发和评估、教材编撰和学习环境建设、教育机构运行和教育科研都需要资金支持。推动社会弱势阶层成人参与学习的方式也要不断完善。为解决这些问题,我们可以设法降低成人学习与教育入学成本,或者为参与学习者提供物质奖励。

在《贝伦行动框架》中,成员国承诺从以下五方面采取筹资行动:

1. 至少将国民生产总值(GNP)的6%投入到教育领域,同时增加对成人学习与教育的拨款比例。
2. 扩大政府各部门的财政资源,将成人学习与教育战略纳入其中。
3. 建立跨国融资渠道,支持成人读写能力和教育项目。
4. 开拓新的经费来源(如私营部门、非政府组织、社区和个人)。
5. 优先投资妇女、农村居民和残障者的终身学习项目。

之前几份《全球报告》均依照上述五方面开展了各国成人教育融资方面的调查,要求各成员国提供相关数据。《全球报告

《(四)》采取了同样的调查方式,重点收集了各国在上述第 1 点(教育总投资中增加成人学习与教育的配额)、第 4 点(拓展新的经费来源)以及第 5 点(确立优先资助对象)落实情况的信息。虽然本次调查对第 2 点和第 3 点的相关信息收集较少,但一些国家提供的关于成人学习与教育筹资问题的非结构化(open-ended)实践范例,多少弥补了这方面的缺憾。

4.1

我们的立场

《全球报告(四)》调查要求各国提供成人学习与教育总体公共支出和未来支出计划方面的信息。依照《贝伦行动框架》第 15 条的原则(“参与、包容和公平”),本次调查采集了针对不同人群的成人学习与教育的筹资信息。各国还分享了 2015 年以来在成人学习与教育筹资方面的新机制和主要成就,从中我们可以看到各国发展的

特色。

4.2

我们的进展

总体而言,149 个国家报告了 2015 年以来本国成人学习与教育支出占公共教育总支出的比重变化情况。从全球范围看,尽管《全球报告(三)》调查表明,57%的国家有加大成人学习与教育筹资力度的计划,但《全球报告(四)》调查显示,有 41%的国家报告自 2015 年以来,本国成人学习与教育支出在公共教育总支出中的占比没有提高(表 1.8)。另外,《全球报告(四)》调查发现,28%的国家(42 个国家)报告本国成人学习与教育支出占公共教育总支出的比重有所上升;17%的国家(25 个国家)报告本国的这一比重自 2015 年以来有所下降。值得注意的是,14%的国家(21 个国家)表示未掌握过去三年里本国成人学习与教育支出的变化情况。

表 1.8

成人学习与教育支出占公共教育总支出的比重变化情况

	回应此问题的国家数	下降	保持不变	上升	不清楚
全球	149	17%	41%	28%	14%
地区组别					
非洲撒哈拉沙漠以南地区	33	36%	45%	18%	0%
阿拉伯国家	18	22%	39%	28%	11%
亚洲及太平洋地区	34	12%	38%	29%	21%
北美及西欧	21	5%	52%	24%	19%
中东欧	18	0%	50%	17%	33%
拉丁美洲及加勒比地区	25	20%	24%	48%	8%

续 表

	回应此问题的国家数	下降	保持不变	上升	不清楚
收入组别					
低收入	23	35%	39%	26%	0%
中下等收入	37	24%	32%	30%	14%
中上等收入	43	12%	42%	33%	14%
高收入	46	9%	48%	22%	22%

来源：《全球报告(四)》监测调查

《全球报告(四)》的调查显示,拉丁美洲及加勒比地区在成人学习与教育筹资方面取得了一定进展。这一地区的25个国家中,有12个国家(占48%,为全球各地区中最高比例)报告本国自2015年以来,公共教育支出中用于成人学习与教育支出的比例有所上升。亚洲及太平洋地区有29%的国家(34个国家中有10个国家)报告自2015年以来本国的这一比重有所上升。阿拉伯地区有28%的国家(18个国家中有5个国家)报告了本国这一比重有所上升。中东欧地区和北美及西欧地区各有约一半的国家报告本国的成人学习与教育支出比重没有变化。在非洲撒哈拉沙漠以南地区,36%的国家报告自2015年以来本国的这一比重有所下降;45%的国家报告自2015年以来本国成人学习与教育支出占教育支出的比重没有变化。

表1.8显示,在不同收入水平国家组别中,2015年以来成人学习与教育支出比重变化最大的,体现在“下降”一栏。其中,低收入国家的变化最大。尽管91%的低收入国家在《全球报告(三)》调查中提到了增加本国成人学习与教育支出的计划,但在《全球报告(四)》调查中,该组别有35%

的国家报告自2015年以来,本国成人学习与教育支出占公共教育总支出的比重有所下降。过去10年中,这一趋势不仅发生在低收入国家,中下等收入和中上等收入国家成人学习与教育支出的占比也在下降。这说明这些国家和政府对本国成人学习者的关注度在降低。据估计,2015年全球约有7.81亿成年人不能阅读,或不会写简单的句子(UNESCO, 2015, 第137页)。在欧洲,有近7000万青年和成年人缺乏基本的读写技能,而计算能力和数字技能不足的人数更多(European Commission, 2016, 第2页)。由于缺乏这些技能,他们受到贫穷、失业和受社会排斥的威胁也最大(出处同上)。

4.2.1

成人学习与教育支出占公共教育总支出的比重变化

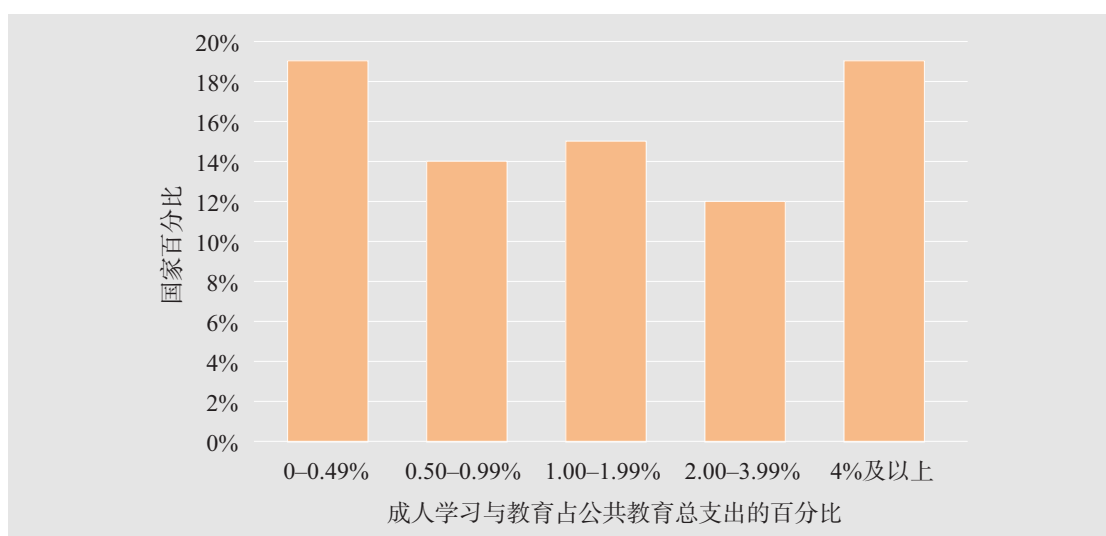
《全球报告(四)》汇集了各国成人学习与教育支出占公共教育总支出比重的数据。图1.2展示了成人学习与教育支出占公共教育总支出比重情况的“全球图景”。在149个国家中,只有107个国家提供了目前成人学习与教育占公共教育总支出比

例的信息。必须指出，全球尚有 38 个国家没有提供这方面的信息。19% 的国家报告本国成人学习与教育的支出不到教育总预算的 0.5%；另有 14% 的国家报告这一比例不到 1%。在 107 个国家中，有 19% 的国家报告将 4% 以上的教育总预算用于成

人学习与教育，这些国家是伯利兹、不丹、博茨瓦纳、中国、科摩罗、埃塞俄比亚、芬兰、德国、圭亚那、海地、牙买加、老挝人民民主共和国、马来西亚、新西兰、南苏丹、苏里南、坦桑尼亚、泰国、阿拉伯联合酋长国和津巴布韦。

图 1.2

成人学习与教育占公共教育总支出的比例



来源：《全球报告（四）》监测调查（注：42 个国家（占 21%）未提供这方面信息）

总体而言，有 135 个国家对是否建立了成人学习与教育筹资新机制的问题作出了回应（见表 1.9）。其中，47% 的国家（63 个国家）报告从 2015 年以来建立了新的筹资机制。这些机制包括跨政府部门协作、

公私合作、成立专门委员会或相关机构、设立专门项目、发起筹款活动等，也包括设立专项基金，提供失业保险，设立奖学金，建立双边、多边、全国和地方筹资机制，还包括国际和地区性的筹资途径。

表 1.9

回答“自 2015 年来，是否建立了成人学习与教育筹资的新机制或新渠道”的国家比例

	对《全球报告（四）》 的总回应数	回答“是” 的国家数量	比例
全球	135	63	47%
地区组别			

续表

	对《全球报告(四)》 的总回应数	回答“是” 的国家数量	比例
非洲撒哈拉沙漠以南地区	25	14	56%
阿拉伯国家	18	7	39%
亚洲及太平洋地区	30	13	43%
北美及西欧	20	10	50%
中东欧	18	9	50%
拉丁美洲及加勒比地区	24	10	42%
收入组别			
低收入	17	9	53%
中下等收入	32	17	53%
中上等收入	41	14	34%
高收入	45	23	51%

来源:《全球报告(四)》监测调查

伯利兹、文莱达鲁萨兰国、巴拉圭和苏丹提供了各自国家成人学习与教育筹资合作的实例。伯利兹的教育部、卫生部、人类发展和社会转型部、劳工部等多个部委建立的合作机制,为国民筹集成人学习与教育资金发挥了重要作用。根据新颁布的《继续教育与培训指导框架》,文莱达鲁萨兰国向公共和私营部门筹集资金,开办短期课程和项目。在巴拉圭,教育和科学部与私营企业和其他国家机构开展跨机构合作。在苏丹,读写教育项目在大多数州得到了多部门的支持。

类似地,埃及、刚果及波斯尼亚和黑塞哥维那也介绍了成人学习与教育筹资方面跨部门合作的实践经验。在埃及,一些非政府和民间社会组织与电信公司合作,为成人学习与教育筹集资金。在刚果,成人学习与教育的经费来自技术、金融、社区、宗教以及非营利性机构的合作。在波斯尼

亚和黑塞哥维那,资金来自政府的就业办公室和非政府组织的有关项目。

2015年以来,赤道几内亚、沙特阿拉伯、摩洛哥、泰国和克罗地亚推出了新的筹资举措。从2006年到2017年,赤道几内亚为国家教育发展项目(PRODEGE)累计筹集了1亿美元的资金,用于提高成人学习与教育体系的质量和管理水平。在摩洛哥,地方委员会在发展规划中提出为本地成人扫盲项目提供资助。该国政府在向议会提交的声明中,承诺向全国扫盲部门提供必要的支持,提高国民的识字率。在泰国,成人学习与教育方面的资金来自地方行政部门。克罗地亚则通过就业服务项目,为失业成年人提供免费教育。

就收入组别而言,低收入和中下等收入组别国家报告实行新筹资机制的国家比例最高。对此,我们或许可以这样理解:这些国家认识到了成人学习与教育的潜

能,意识到成人学习与教育的投资不仅有利于个人,而且具有积极的社会和经济效益。为成人学习与教育筹资,不应被视为一项消费,而应被视为一项中长期投资(FinALE, 2018)。

专栏 1.13 巴西：资金重组计划

在巴西,教育部在 2016 年开展的一项调查发现,由于在巴西读写项目(Literate Brazil Programme)、全国青年包容性计划(ProJovem)以及青年和成人教育办学方面的支出不足,州和市级账户中仍留有 3.8 亿雷亚尔(按 2018 年平均汇率计算,约 9700 万美元)。账户资金届时如未被使用,将被退还国库。

不久前通过的一项决议(包括 2017 年 3 月 31 日通过的 CD/FNDE/MEC 第 5 号决议,确立了向州、联邦区和市级政府转移经费的程序,以支持“巴西读写项目”;该决议还确立了向巴西教育部转移经费的程序,以继续支持青年和成人教育的新课程),使巴西教育部得以将各项项目的剩余资金继续用于成人学习与教育。启用这些经费之后,25.8 万青年和成年人获得了教育机会。

除了启用以往项目中的未清资金(在预算拮据的情况下,此举可以提高管理绩效),教育部还发挥制度功能,向各州和市政府提供技术援助,帮助它们重组这些资源。这些举措加强了联邦机构在落实青年和成人教育政策方面的作用,密切了联邦政府、州和市的合作。

来源:《全球报告(四)》监测调查

印度尼西亚、黑山、巴拉圭、塞内加尔和南非报告本国设立了成人学习与教育的专门基金。在印度尼西亚,成人学习与教育经费先前由中央政府管理,后来由专门的拨款委员会(Dana Alokasi Khusus,

DAK)负责。巴拉圭建立了国家教育和研究卓越基金(FONACIDE),为本国成人学习与教育提供资金。塞内加尔设立了专项基金,为本国的读写技能干预项目提供资金。在南非,国家技能基金会、行业教育和培训署(Sector Education and Training Authorities)等公共部门负责为成人学习与教育筹资。

在黑山,残障者就业基金会是国家就业服务局的组成部分。该基金会的资金来自雇主、国家财政预算和残障者所在地政府的专门经费。来自国内外组织、个人及其他机构的捐款和资助,均依法纳入该基金会。基金会及其资助的项目帮助罹患残障的成年人就业,让他们过上独立和有尊严的生活。

与许多其他欧洲国家一样,德国(见专栏 1.14)和爱沙尼亚也建立了筹资机制,依照失业保险制度,向成人学习与教育提供资金。

专栏 1.14 德国：利用失业保险制度 促进成人学习与教育

2016 年,德国通过了一项失业保险保障及加强继续教育的法律。该法可以为经费保障和员工培训提供以下便利:

- 不具备职业资质的员工可以获得资金,用于习得阅读、数学、信息技术方面的基本能力,为参加正式资质培训做好准备。
- 为激励低技能员工参加培训,鼓励他们持续学习,该法律规定,参加学习的员工如通过中期和结业考试(2020 年底前),企业将给予奖励。
- 针对企业员工再培训的支持措施有:

-为中小型企业员工参与培训而提供的支持方式变得更为灵活。对于员工少于10人的企业,不再强制要求雇主为员工继续职业培训共同承担经费。

-如发生公司所有权转移或企业重组,员工培训将走“快速通道”。对于依然在这些企业工作、年龄较大(45岁以上)或资质较低的员工,可以获得资助和支持以获取所需资质。

来源:《全球报告(四)》监测调查

马来西亚、圣基茨和尼维斯设立了成人学习与教育助学金。在圣基茨和尼维斯,国家教育基金会向成人学习者颁发奖学金。马来西亚高等教育部为成人学习设立了奖学金;人力资源部为技能提升和再培训项目提供经费。

喀麦隆、厄立特里亚、约旦、莫桑比克、巴勒斯坦和萨尔瓦多建立了双边、多边、国家和地方层面的成人学习与教育筹资机制。喀麦隆建立了双边和多边合作机制,并将经费管理权限下放到了地方政府;成人学习与教育不但得到国家资助,而且在市政府协助下,发展合作伙伴和社区力量也为成人学习与教育出资。在莫桑比克,国家和国际组织为成人教育工作者提供了资助;该国的跨国公司(如 SOGA、VALE Moçambique)也开设职业培训课程。

在巴勒斯坦,捐赠国与国家、国际机构签署了新的协议,共同参与成人教育的投资和发展。萨尔瓦多与美洲开发银行、各国使馆以及其他组织开展合作,共同为成

人学习与教育筹集资金。在“萨尔瓦多安全计划”框架下,国家在为教育体系外的青年和成年人提供教育机会的同时,还将成人学习与教育渗透到预防暴力的各项具体措施中。

一些欧洲国家也报告了成人学习与教育的筹资机制,其中许多筹资渠道是通过欧盟委员会建立的。欧洲社会基金^①资助了克罗地亚的若干项目,许多成年人可以免费参加其中的教育项目。这些项目主要是为了提高学习者的就业技能和素养。葡萄牙重新规划了欧洲社会基金的经费使用方案。立陶宛的教育和科学部为欧盟资助项目提供了配套经费。在波兰,欧盟和该国财政部门共同为成人学习与教育项目提供资金,并由指定机构监测经费的使用情况;地方政府用这部分资金支持成人教育项目,特别是为就业人员提供支持。罗马尼亚与欧盟委员会签定了一项合作协议,本国公民可获得“2014—2020年欧洲结构和投资基金(*European Structural and Investment Funds 2014—2020*)”^②的资助。该基金的运作分为七个项目,项目之一涉及人力资本,旨在提升公民的受教育水平、基本技能和就业能力。

4.3 筹资的分项调查

本次调查向各国询问了是否本国在成人学习与教育筹资中优先考虑了以下重点

^① 欧洲社会基金(European Social Fund)成立于《罗马条约》签署之际的1957年3月25日,主要功能是在欧洲共同体(即“欧盟”前身)内为各国解决劳动市场问题。——译者注

^② 欧洲结构和投资基金(European Structural and Investment Funds),即欧盟基金,目的是缩小各国区域经济发展差距,支持落后地区的经济发展和产业结构调整。——译者注

群体：^①

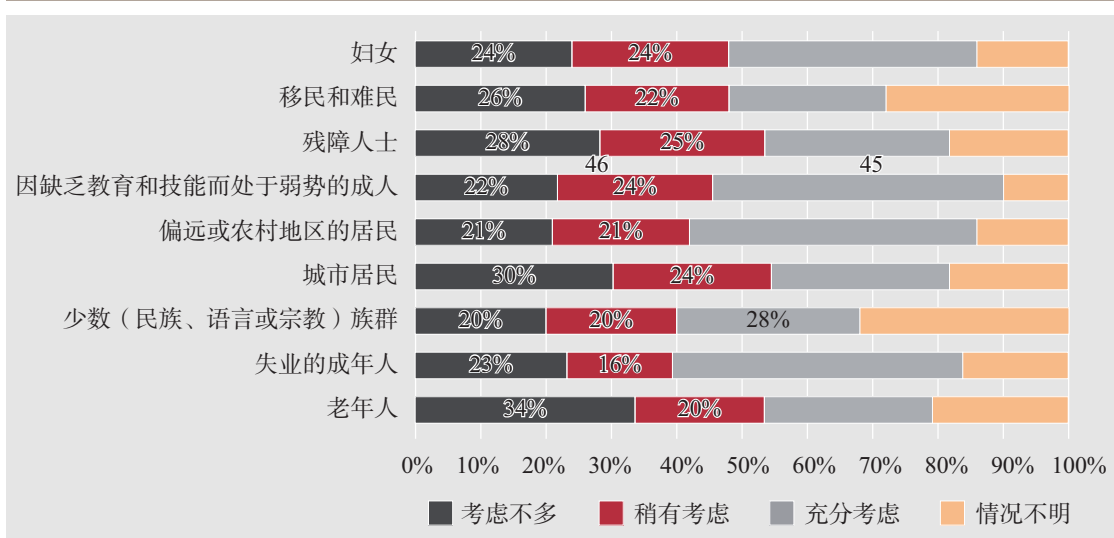
- 妇女；
- 移民和难民；
- 残障人士；
- 因缺乏教育和技能而处于弱势的成年人；
- 偏远或农村地区的居民；
- 城市居民；
- 少数(民族、语言或宗教)族群；
- 失业的成年人；

- 老年人。

142 至 148 个国家就 2015 年以来本国是否优先考虑了上述人群学习和教育筹资的问题作出了回应。本调查原先对回答项设置了六级李克特量表,从“根本不考虑”到“充分考虑”逐级递增。出于分析的需要,同时考虑到对个别选项作出回应的国家比例极小,《全球报告(四)》调查将回答选项改设为四类:“考虑不多”“稍有考虑”“充分考虑”和“情况不明”(见图 1.3)。

图 1.3

全球范围为重点群体优先考虑成人学习与教育支出的情况



来源：《全球报告(四)》监测调查

图 1.3 显示了全球范围在成人学习与教育筹资方面重点人群受重视的情况。了解这方面的信息十分重要,因为这些群体在成人学习与教育中的参与率通常不高,他们无法从成人学习与教育中充分获益,

其中许多也是可持续发展目标重点受关注的群体。

各国重视程度最高的,是“因缺乏教育和技能而处于弱势的成年人”(45%的国家“充分考虑”了该群体),其次是“失业的成

^① 此列表囊括了《贝伦行动框架》筹资概念所强调的重点人群：妇女、农村人口和残障人士。虽然此列表未单独呈现青年成人、土著人口和刑拘中的成年人,但《贝伦行动框架》强调的其他学习人群都已被纳入其中。

年人”(44%的国家“充分考虑”了该群体)、“偏远或农村地区的居民”(44%的国家“充分考虑”了该群体)和“妇女”(38%的国家“充分考虑”了该群体)。

各组别人群受重视的程度有所差异,但是没有一个是明显被忽视的。在所有组别中,受忽视程度最高的是“老年人”——34%的国家报告为这一群体“考虑不多”。

成人学习与教育政策对经费的投向有一定影响。近年来,欧洲的不少干预政策影响了经费的投入方向(Fitzsimons 和 Magrath, 2017)。《全球报告(三)》曾要求各国指出本国成人学习与教育政策中的重点目标群体,结果显示,有81%的国家将读写能力或基本技能水平较低的成年人列为政策优先考虑对象。在《全球报告(四)》中,各国在报告本国成人学习与教育支出时,这一目标群体依然是被优先考虑的对象。我们可以这样来理解《全球报告(三)》和《全球报告(四)》的调查结果:各国成人学习与教育政策越关注特定目标群体的学习需求,为满足这部分群体学习需求而投入的经费就越多;如此,成人学习与教育整体上的不平等现象能得到缓解,各国也能从成人学习与教育投资中获益更多。

各国成人学习与教育经费投入的增长部分,主要用于以下方面:提高成人学习与教育从业者的标准;向这些从业者提供培训机会和教材;为建立成人学习与教育质量保证金提供资金。叙利亚、柬埔寨和博茨瓦纳提高了教师工资;塞舌尔则在财政预算中提高了兼职教师的工资支出。刚果通过向非营利组织和宗教团体收取税费,为教育工作人员贴补工资。厄瓜多尔

正在向师资队伍建设投资。苏丹为基础类、培训师类和主管类课程培养团队带头人;同时,在取得公务员资质的人群中培养师资。葡萄牙为各学习中心的专业人员提供培训计划,这是该国于2016—2017年启动的资格认定计划的一部分。与博茨瓦纳一样,柬埔寨除了开展对成人教育工作者的认证工作,还建立了能力建设机制。

在教材投入方面,卡塔尔政府免费分发课本;在苏丹,由国家提供扫盲课本和教师参考书;在博茨瓦纳,教材也由国家提供。柬埔寨、叙利亚和厄瓜多尔增加了成人学习与教育教材开发方面的投入。哥斯达黎加聘请了专家小组,对目前成人和青年教育课程的效率、效益和实用性进行全面评估。格鲁吉亚于2017年修订了对高等教育机构的授权标准,以更好地支持优质教育。

最后,针对“少数民族”,回答是否将这一群体列为成人学习与教育筹资优先考虑对象的问题时,报告“情况不明”的国家比例最大(32%)。关于是否优先考虑对“移民和难民”教育筹资的问题,报告对此“情况不明”的国家比例为28%。各成员国必须按照他们在《贝伦行动框架》中所做的承诺,在成人学习与教育筹资战略中更多地考虑这些重点人群。

专栏 1.15

韩国: 通过终身教育项目提高对成人学习与教育的投入

2014年以来,韩国教育部不断增加对终身教育和职业培训的财政拨款。2014年,用于这方面的预算为5384亿韩元,

2015年增加至5704亿韩元,2016年提高到5894亿韩元,2017年达到6195亿韩元。韩国制定了新的终身教育国家议程,包括设立23.9亿韩元的“终身教育券”。另有13.1亿韩元用于支持全国残障人士终身教育促进中心(National Centre for Lifelong Education Promotion for the Disabled)建设;8亿韩元用于建立和运营终身教育/教育资质支持中心(Lifelong Education/Educational Qualification Support Centre)。此外,国家出资支持与终身教育间接相关的项目,例如,拨款8.71亿韩元制定人力资源提升政策,投资2亿韩元研究社会政策和合作方案。

- 支持“终身教育券”项目。“终身教育券”项目旨在扩大教育福祉服务的范围,在小学教育、中学教育和高等教育的基础上,将终身教育也纳入“教育券”计划,确保入学困难者享有平等的教育机会。“终身教育券”项目搭建了终身教育的福利平台,被社会边缘化的人群可以借此成为终身学习的一员,从而实现自我发展。2018年,政府拨款23.9亿韩元,为5000名该项目的候选人提供资助,相当于每人每年获得35万韩元。

- 面向行业的短期职业认证课程(Match Up)。利用这一课程,学员可以参加韩国大学在线公开课(K-MOOC)以及各教育机构或企业提供的在线课程,并在结业后持证求职。截至2018年,该项目已融资15.5亿韩元。由行业咨询机构、企业管理人员和专业人士组成的常设咨询小组,负责遴选一批有发展前景的行业和不同领域的企业。被选出的企业负责确立若干重点工作岗位和相应的评价方式,就岗位能力和具体的课程要求提出建议。之后,常设咨询小组选择若干教育机构,为在职人员和求职者开发和开设短期(最长六个月)培训项目。

- 为全国残障人士终身教育促进中心提供支持。开展了面向残障人士终身教育的调查,根据残障的不同类型和特征,制定相应的终身教育项目,编写教材和学习材料。

来源:《全球报告(四)》监测调查

4.4

“筹资”调查的主要发现

以下为各国成人学习与教育筹资问题调查结果的要点:

- 全球范围内,41%的国家(61个国家)报告,自2015年以来,本国成人学习与教育支出占公共教育总支出的比重没有任何变化;28%的国家(42个国家)成人学习与教育支出占公共教育总支出的比重有所上升;17%的国家(25个国家)自2015年以来这一比重有所下降。这些信息表明,大多数国家并未实现《全球报告(三)》提出的增加成人学习与教育筹资的目标。

- 低收入国家成人学习与教育公共支出比重下降的可能性最大(35%的国家报告了“下降”);而中上等收入国家报告比重上升的可能性最大。

- 在149个国家中,只有107个国家提供了本国成人学习与教育占公共教育总支出比重的最新信息。全球还有38个国家未提交相关数据。这方面的数据缺口有待填补。

- 在全球范围,有19%的国家报告本国成人学习与教育支出占教育预算的比重不到0.5%;另有14%的国家报告本国这一比重不到1%。这与《全球报告(三)》的调查结果一致,说明成人学习与教育资金匮乏的状况在延续。

- 低收入和中下等收入组别国家报告自2015年以来建立了新的成人学习与教育融资机制的比例最高。

- 各国在成人学习与教育筹资中最关注的群体是“因缺乏教育和技能而处于

弱势的成年人”，在所有作出回应的国家中，有45%的国家报告对这一群体有“充分考虑”；其次是“失业的成年人”，有44%的国家对这一群体给予了“充分考虑”；44%的国家最优先考虑的是“偏远或农村地区的居民”；而38%的国家最优先考虑的是“妇女”。

- 关于“少数族群”是否在成人学习与教育筹资中受到优先考虑的问题，报告“情况不明”的国家比例最高(32%)。被忽视的第一个人群是“移民和难民”：针对“移民和难民”在成人学习与教育筹资中是否得到政府优先考虑的问题，报告“情况不明”的国家比例达28%。



第5章 质量

即便各国在《贝伦行动框架》提出的政策、治理、财政和参与等方面取得了一些进展,但如果这些进步不能转化为高质量的教育,那么这方面的努力给学习者或社会带来的影响还是十分有限的。成人学习与教育注重真操实练;政策、治理、参与和财政则为优质教育提供保障。成人学习与教育只有通过高质量的服务,才能给学习者带来真正有意义的学习;也只有做到了这一点,成人学习才能惠及学习者和全社会。

《贝伦行动框架》指出,优质的成人学习与教育是一项“整体性、多维度的概念和实践”,需要得到持续的跟踪、评估和完善(见专栏 1.16)。高质量的成人教育需要具备有针对性的教学内容、教学方法和评估手段,为个体和社区赋能。为此,各成员国承诺为成人教育的课程、学习材料和教学方法制订质量标准,并进一步为学习成

果评估、成人教育师资的培训及工作待遇制订标准。

5.1

历次《全球报告》“质量”调查的回顾

为了监测优质成人学习与教育给个人和社会带来的广泛而长远的裨益,需要多种数据采集和评价方法。高质量的成人学习与教育和经济、社会效益的联系,有赖于长时段的观察和分析,还需要开展跨机构的合作,并与研究部门保持密切联系,以形成创新思想。基于这样的考虑,历次《全球报告》的议题各有侧重,通过不同变量监测和评估各国在完善质量方面的工作进展,并进一步分析这方面工作对成人教育有效性的影响。

《全球报告(一)》关注成人教育对各利益相关方的適切性问题,分析了成人学习与教育和学习者多样化需求的匹配程度。此外,调查还涉及公平性问题,与《贝伦行动框架》的“参与”主题形成呼应。同时,《全球报告(一)》将成人学习与教育的效益和有效性确定为质量监测的主要指标。

在適切性问题上,《全球报告(一)》总结道:学习者的需求往往会随经济、社会、政治环境和条件而发生变化。因此,根据地方、地区或国家形势的变化,学习者也需要与时俱进。《全球报告(一)》中,成人学习的效益和有效性问题渗透在了其他主题

专栏 1.16

《贝伦行动框架》中的质量概念

正如《贝伦行动框架》所述,“学习和教育的质量是一项整体性、多维度的概念和实践”,需要持续给予关注,并不断加以发展。

……提升成人学习的质量,需要提供贴合实际的学习内容和教学方法,加强学习者为中心的需求评估,构建多方面的能力和知识,提高师资的专业化水平,不断丰富学习环境,给个人和社区赋能。

来源: UIL, 2010, 第 8—9 页

的讨论中。考查各国在《贝伦行动框架》中的承诺,我们可以发现,质量概念包含了“有效性”的问题(见专栏 1.16)。

《全球报告(二)》进一步探讨了质量问题,涉及成人学习与教育的四方面特征:

- 培训、工作待遇和专业化:各成员国认同成人学习与教育的师资培训和继续专业化发展的重要性。

- 监测、评价和质量管理体系:各成员国一致认为,如果不及时掌握和分析成人学习与教育质量的相关信息,就无法监测成人学习的有效性和效益。

- 为政策和实践提供持续的研究支撑:各成员国都同意,有必要分享和分析成人学习与教育的数据、知识和优秀实践经验,建立循证决策机制。

《全球报告(三)》重申了上述议题,并在此基础上密切跟踪以下方面的进展情况:

- 教学方法的改进措施。

- 教师培训、工作待遇和专业化方面的改进措施。

- 为成人学习与教育的教师提供职前教育及培训。

- 为成人学习与教育设立教学入职资格要求。

- 为成人学习与教育教师提供在职继续教育与培训。

- 监测、评价和质量管理体系的改进措施。

- 系统采集成人学习与教育的相关信息。

- 为成人学习与教育的政策和实践提供信息支撑。

- 对跨学科和专项课题开展深入研究。

《全球报告(三)》采集了成人学习与教育服务的相关信息,如对参与率和结业率、成人学习的产出、教师和教育工作人员培训的系统监测。2015年,对《全球报告(三)》调查作出回应的132个国家中,66%的国家采集了有关学习者结业率的信息,72%的国家采集了证书发放或资历授予的信息。各国行政管理部门将这些信息关联起来,对成人学习成果给予标准化的资格认可。这些工作构成更广泛的成人学习与教育体制的一部分,它让成人学习与教育的结果监测更为便捷。

同时,《全球报告(三)》显示,无论是资质认定的非正规课程,还是非正式学习活动,有关成人学习与教育带来的个人与社会的经济和社会效益,各国都未系统地采集相关信息。全面监测成人学习与教育产出的挑战长期存在。《全球报告(三)》表明,不到一半(40%)的国家系统采集了成人学习对就业影响的信息;只有29%的国家报告本国采集了成人学习对社会产生影响方面的信息;17%的国家未采集任何成人学习与教育产出方面的信息。

5.2

关于本次“质量”调查重点的说明

《全球报告(四)》汇集了成人学习与教育质量提升方面的信息,包括自2015年以来,各国成人教育的课程、教材、教学方法、培训师和推进员培训、工作待遇以及相关评估制度。本次调查还对照《成人学习与教育建议书》提出的三大学习领域(即读写能力和基本技能、继续教育和专业发展以及公民教育),对质量指标做了进一步分

类。同时,本次调查还要求各国以定性资料(qualitative data)的形式,提供各自在改善成人学习与教育质量方面的实践范例。

5.3

对本次“质量”调查结果的分析

表 1.10 显示,自 2015 年以来,75%的国家(107 个国家)报告本国在成人学习与

教育质量方面取得了很大进步。就地区组别而言,拉丁美洲及加勒比地区、非洲撒哈拉沙漠以南地区在成人学习与教育质量方面取得进展的国家比例最高,分别为 88%和 86%。取得进步的国家比例紧随其后的是阿拉伯国家(76%)、北美及西欧(71%)、中东欧(63%)以及亚洲及太平洋地区(63%)。

表 1.10

各国回答“2015 年以来,是否在提高成人学习与教育质量方面取得了进步”的情况(全球范围,按地区和收入分组)

	回应此问题的国家数	回答“是”的国家比例
全球	142	75%
地区组别		
非洲撒哈拉沙漠以南地区	29	86%
阿拉伯国家	17	76%
亚洲及太平洋地区	32	63%
北美及西欧	21	71%
中东欧	19	63%
拉丁美洲及加勒比地区	24	88%
收入组别		
低收入	20	85%
中下等收入	33	76%
中上等收入	41	68%
高收入	48	75%

来源:《全球报告(四)》监测调查

就收入组别而言,低收入组别中有 85%的国家(即 20 个国家)报告本国在成人学习与教育质量方面取得了显著进步(见表 1.10)。接下来是中下等收入国家(76%)、高收入国家(75%)和中上等收入

国家(68%)。

5.3.1

课程和评估的质量标准

从全球范围看,有 150 个国家介绍了

2015年以来,本国在成人学习与教育课程新增或改革方面的进展情况(见表 1.11)。整体而言,在这 150 个国家中,有 113 个国家(75%)报告在课程质量标准开发方面取得了很大进展。就地区而言,绝大多数中东欧国家在成人学习与教育课程质量标准

开发方面取得了很大进展(占 18 个国家的 94%,见表 1.11)。许多国家报告本国根据学习需求和需要评估、能力和预期学习成果、科目和重点群体、专项经费及其用途等,对成人学习与教育课程进行了更新和改革。

表 1.11

2015 年以来,各国为课程和评估制定质量标准的进展情况

	对《全球报告(四)》的 总回应数	制定了课程质量 标准的国家比例	制定了评估质量 标准的国家比例
全球	150	75%	73%
地区组别			
非洲撒哈拉沙漠以南地区	33	82%	77%
阿拉伯国家	17	65%	63%
亚洲及太平洋地区	35	74%	71%
北美及西欧	21	52%	75%
中东欧	18	94%	89%
拉丁美洲及加勒比地区	26	81%	67%
收入组别			
低收入	24	88%	73%
中下等收入	36	69%	66%
中上等收入	44	77%	74%
高收入	46	72%	79%

来源:《全球报告(四)》监测调查

从全球范围看,147 个作出回应的国家中,有 107 个国家(占 73%)报告 2015 年以来,本国为提高成人学习与教育质量而加强了评估工作(见表 1.11)。再从地区组别看,中东欧地区在成人学习与教育评估方面取得进展的国家比例达 89%(19 个国家中有 17 个,见表 1.11);阿拉伯国家在成人学习与教育质量评估方面取得进步的国家比例最低,为 63%。

多米尼加共和国、厄瓜多尔、冰岛、印度尼西亚、莱索托、莫桑比克、南非、南苏丹、东帝汶和津巴布韦提供了本国开设新的优质课程的案例。厄瓜多尔为成人学习与教育专门制定了课程,并为师生调整了教材。印度尼西亚和冰岛开发了新的课程,其中,冰岛将课程材料整合进中央数据库,并对外开放。莫桑比克为扫盲和成人教育设计了新课程。南苏丹制定了成人扫

盲课程。多米尼加共和国设计了模块化和灵活的基础课程,并根据第 01 - 2018 号法令,修订和更新了青年和成人基础教育课程。东帝汶开发了同等学力项目课程,并编订了读写能力和教育项目的指导手册。最后,根据新的资格认证体系,南非推出了“成人普通教育和培训”(GETCA)和“国家成人高级证书”(NSCA)课程。

还有一些国家提供了对原有成人学习与教育课程进行改革的重要案例。危地马拉、利比里亚、泰国、纳米比亚和菲律宾等国报告了各自在这方面的改革举措。为了给 学生提供新的教育资源,危地马拉正在开展校外教育课程改革。利比里亚完善了成人学习与教育课程开发方面的工作。泰国在国家资格框架和成人学习与教育课程方面取得了进展。纳米比亚修订了教育项目和课程,以满足现阶段国家发展的需求;该国还优化了成人学习和校本课程中的技术和职业教育培训(TVET)项目。菲律宾更新了替代性学习系统(ALS)^①的课程,这一体系与幼儿园至 12 年级(K - 12)的基础教育保持同等学力,并提供面向 21 世纪新型技能的培训。

从表 1.11 可见,只有北美及西欧地区国家,在评估质量方面的进步要比课程质量方面的进步显著;而在其他地区组别中,这两项的进步情况刚好与之相反,突显了北美及西欧地区成人学习与教育的特色。各国在成人学习与教育的评估标准、学习成果、对学习成效的考核、对先前学习经历

的认证和评估方面都有不同的规定。例如,特立尼达和多巴哥、意大利、牙买加、圣文森特和格林纳丁斯、伊朗、多米尼加和匈牙利对成人学习与教育的成果采用了不同的评估方式。在特立尼达和多巴哥,国家培训署建立了与国家课程配套的标准化评估制度。2016 年,意大利教育部统筹制定了与“成人教学创新活动计划”(PAIDE-IA)配套的学生能力评估和共同学习成效的指南,加强了各大区的学校办事处和省成人教育中心的协调。牙买加已开始实施在线评估。

以下是各国在学习成果评估方面采取的措施:

- 肯尼亚修订了成人学习与教育成果中与实践技能和能力相关的学习成果标准。
- 匈牙利首次参加了经合组织(OECD)推出的“国际成人能力评估调查”(PIAAC)(2014—2020 年)。
- 黑山根据模块化原则,对正规教育系统和非正规教育的学习成果开展评估。
- 波兰计划对道德和诚信培训课程的学习成果开展前测和后测。作为培训项目的组成部分,这一评估方式旨在评定学习者的认知变化情况。
- 在萨尔瓦多,教师参与制定了灵活教育模式项目(Flexible Modalities Programme),^②以提高学生在中学毕业生技能测试(PAES)、毕业生学习和能力测试以及校外测试中的成绩。

^① 菲律宾的替代性学习系统(Alternative Learning System)提供了正规教育体系以外的学习选择,通过这些非正规或非正式教育,学习者可以修习同等学力课程。——译者注

^② “灵活教育模式”(Las Modalidades Flexibles)是萨尔瓦多的一项免费教育服务,旨在为青年和老年人提供继续学习机会。学习者通过灵活方式(远程教育、虚拟夜校、半面授等)接受教育。——译者注

专栏 1.17

新西兰：成人与社区教育（ACE）
学习者成果评估工具

新西兰的成人与社区教育协会（ACE Aotearoa）网络开发了“成人与社区教育学习者成果评估工具”，这一评估框架秉持以学习者为中心的教学理念，利用网络跟踪分析学习者的成果。该工具旨在提供可测量的证据，展示成人教育给个体带来的美好生活；并通过对学习者的调查，评估教育机构是否对学习者的个人生活产生了积极影响，这些机构是否达成了既定的目标。该工具对学习者参与成人教育前后进行了比较测试。测试结果可以反映成人教育服务给学习者带来的收获。

来源：《全球报告（四）》监测调查

马来西亚提供了对成人先前学习认证的一项案例。该国的高等教育部开始实行“先前学习经历认证”（APEL）的制度，这是一套系统的认证流程，需要对先前学习经历开展认定、记录和评估，判别这些成果是否达到预期的成人学习与教育目标。经过这一认证过程，学习者可获

得参加特定教育项目的资格，也可以据此获得学分。“先前学习经历认证”制度为那些具有一定工作经验，但缺乏正规教育的个人提供了进大学深造的机会。通常，“先前学习经历认证”评估的内容包括学习者从正规教育和工作经验中获得的知識。

5.3.2

成人学习与教育的教材和教学方法

提高成人学习与教育质量，不仅需要改革课程，而且要不断开发学习材料，改进教学方法，以便在变化的世界中，不断提升成人教育的適切性和有效性。表 1.12 显示，在做出答复的 147 个国家中，有 72% 的国家报告本国自 2015 年以来，在改进教学方法方面取得了很大进展；65% 的国家在开发学习材料方面取得了很大进展。就地区组别而言，非洲撒哈拉沙漠以南地区在完善教学方法、开发学习材料方面取得进步的国家比例最高，33 个国家中的 27 个国家报告本国在这些方面取得了进展。

表 1.12

2015 年以来，各国在开发教材和完善教学方法方面的进展情况

	对《全球报告（四）》的 总回应数	开发了教材 的国家比例	完善了教学方 法的国家比例
全球	147	65%	72%
地区组别			
非洲撒哈拉沙漠以南地区	33	82%	85%
阿拉伯国家	17	65%	71%
亚洲及太平洋地区	34	74%	73%
北美及西欧	19	47%	61%
中东欧	19	53%	68%

续表

	对《全球报告(四)》的 总回应数	开发了教材 的国家比例	完善了教学方 法的国家比例
拉丁美洲及加勒比地区	25	52%	67%
收入组别			
低收入	24	88%	87%
中下等收入	35	66%	74%
中上等收入	43	60%	70%
高收入	45	56%	64%

来源:《全球报告(四)》监测调查

完善教学方法和教材的方式多种多样。有的国家开展了成人学习与教育的教学技能培训,或者根据学习者的需要,确定相应教学质量标准,并且编写适合的教材。以下是2015年以来,有关国家在完善教学方法和学习材料方面推出的一些举措:

- 亚美尼亚的“国家培训基金会”支持私营组织完善短期教育项目的教学方法。

- 爱沙尼亚根据以成果为导向的继续教育课程大纲,为成人教育工作者开设了相关课程。

- 几内亚运用弗莱雷教育理论^①开展培训师的培训。

- 厄瓜多尔对成人学习与教育的教学方法开展监测和评价,并根据教材开发新课程。

- 为改进成人学习与教育的教学质量,阿塞拜疆建立了电子资源库,由“教师专业发展研究所”(Educators' Professional Development Institute)负责维护。

- 意大利教育部协调了各大区的学校

办事处和省成人教育中心的资源,共同服务于成人教育。此举是“成人教育创新活动计划”(PAIDEIA)的一部分,旨在加强跨大区的合作。

- 在波兰的综合资格体系(Integrated Qualifications System)中,质量保证手段包括完善和测试教材中的选定内容(包括一款仿真游戏)。根据反馈情况,进一步改进教学方法。

专栏 1.18

德国: 成人学习与教育项目教学
方法的质量标准(GRETA)

德国在制定成人学习与教育教学能力的通用标准方面进展显著。这方面的标准是依托“成人和继续教育教师能力:跨机构认可程序开发的要点”(GRETA)的研究与开发项目(2015—2018年)制定的。该项目由德国联邦教育和研究部资助,德国成人教育研究所(Institute for Adult Education)牵头实施。

“成人和继续教育教师能力:跨机构

^① 在这一案例中,弗莱雷教育理论被用来“发挥社区技术作用,焕发弗雷莱扫盲理论的生命力”(Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques)。保罗·弗莱雷(Paulo Freire)是巴西教育家,毕生致力于成人扫盲教育,其核心理论包括批判性意识、提问式教育、对话等。——译者注

认可程序开发要点”推出了一套以理论和实证研究为基础的模式，整合了成人学习与教育教学活动所需的各种能力，通过多种途径认定和改进教师的教学活动。例如，按照这一模式，对于通过非正式或非正规方式获得的教师能力，可以采取档案袋评估(portfolio-based assessment)的方法。这一模式还可作为实施培训师培训项目的参考框架。

为了确保这些标准能够得到广泛采用并取得成效，德国各主要成人学习与教育机构的协会共同创建“成人和继续教育教师能力：跨机构认可程序开发要点”项目。这些机构包括：

- 德国教育组织协会；
- 全国工作和生活委员会；
- 全国职业教育培训机构协会；
- 德国新教徒成人教育联盟；
- 德国高校继续和远程教育协会；
- 德国成人教育协会；
- 继续教育组织协会；
- 德国私立学校协会。

来源：《全球报告(四)》监测调查

5.3.3

成人学习与教育的职前、在职培训和工作待遇

过去的几份《全球报告》重点关注了各国在成人学习与教育教师的职前和在职培训方面的进展。同样，《全球报告(四)》监测了自2015年以来，各国成人学习与教育的教师培训问题，以及教师工作待遇方面的变化。从全球范围看，52%的国家(76个国家)报告本国改善了成人学习与教育工作者的职前培训；70%的国家(105个国家)报告本国改善了这一群体的在职培训工作；58%的国家(79个国家)报告本国改善了这一群体的工作待遇(见表1.13)。

就地区组别而言，在改善职前培训方面，取得进步最显著的是非洲撒哈拉沙漠以南地区，有72%的国家(在对这一问题

表 1.13

2015年以来，各国在开展职前培训、完善工作待遇方面的进展情况

	回应此问题的国家数	改善职前培训的国家比例	改善在职培训的国家比例	完善工作待遇的国家比例
全球	146	52%	70%	58%
地区组别				
非洲撒哈拉沙漠以南地区	32	72%	73%	60%
阿拉伯国家	16	44%	82%	63%
亚洲及太平洋地区	33	55%	70%	70%
北美及西欧	21	33%	67%	25%
中东欧	18	50%	68%	63%
拉丁美洲及加勒比地区	26	46%	63%	54%
收入组别				
低收入	23	74%	70%	50%

续表

	回应此问题的国家数	改善职前培训的国家比例	改善在职培训的国家比例	完善工作待遇的国家比例
中下等收入	35	54%	69%	55%
中上等收入	43	51%	77%	69%
高收入	45	40%	65%	52%

来源:《全球报告(四)》监测调查

作出回应的 32 个国家中,这类国家有 23 个,如表 1.13 所示)在这方面取得了进步。在完善教师的在职培训方面,取得进步最显著的是阿拉伯国家,有 82% 的国家在这方面取得了进步(在对该问题作出回应的 17 个国家中,这类国家有 14 个)。在改善教师工作待遇方面,取得进步最显著的是亚洲及太平洋地区,有 70% 的国家在这方面取得了进步(在对该问题作出回应的 30 个国家中,这类国家有 21 个)。在教师的职前培训和工作待遇方面,北美及西欧国家取得进步的国家比例均为最低,其中,只有 33% 的国家报告本国在改善职前培训方面有所进展,25% 的国家报告本国在改善教师工作待遇方面有所进展。在改善成人学习与教育工作者在职培训方面,拉丁美洲及加勒比地区取得进步的国家比例最低,27 个国家中有 63% 的国家(17 个国家)在这方面取得了进展。

就收入组别而言,在改善成人学习与教育师资的职前培训方面,低收入国家报告取得进步的比例最高(为 74%,如表 1.13 所示);而在改善在职培训和完善工作待遇方面,取得进步比例最高的是中上等收入国家,这两项比例分别为 77% 和 69%(如表 1.13 所示)。2015 年以来,在

改善成人学习与教育工作者的职前和在职培训方面,高收入国家取得进步的比例最低;而在完善教师工作待遇方面,低收入国家取得进步的比例最低。

部分国家提供了通过教师培训提升成人学习与教育质量的案例。刚果正在开展对社会教育工作者的培训工作;苏丹正面向扫盲工作的指导教师和培训师开展培训,帮助这些人员学会传授生活技能。塞内加尔制定了一个包括 12 个模块的项目,完善教育工作者培训体系。南苏丹正为成人学习推进员开设持续的培训项目。在伊朗,成人学习推进员的学历有所提高。

塞浦路斯教育研究所(Pedagogical Institute of Cyprus)为成人教育工作者开设了培训项目,以提高他们在成人教学方面的知识和能力。克罗地亚利用欧洲社会基金(European Social Fund)项目,组织了一系列旨在提高成人教育工作者能力的活动,其中包括:

- 144 个提升成人教育能力的研习班;
- 三次国际成人教育专题研讨会;
- 三次关于成人教育专业化和科学研究方面的会议。

在阿曼,每年新上岗的扫盲教师需接受为期两周的培训,另外,各省的扫盲教师

每年需接受进修培训。根据工作和培训需要,所有扫盲和成人教育的教师要参加中央各部门集中组织的培训项目。

格鲁吉亚报告本国在教师培训方面取得了较大进展,体现在举办教师职前培训、专业发展和生涯提升项目等。接受培训的教师被分为四类:(1)实践型教师(teacher practitioners)(仅适合于符合本项目要求的在职教师);(2)资深教师;(3)骨干教师;(4)指导教师。

2017年,黑山修订了《成人教育法》,增补了成人教育培训方面的规定,其中包括了一项强制性的规定——取得成人教育的从业资格证书的先决条件是参加相关培训。这项规定得到了切实贯彻,成人教育项目中参加培训的教师数量大为增加。

为了推进公民的终身学习,韩国实行“终身教育士”(lifelong educators)制度,为终身教育机构输送师资。韩国还为终身教育工作者提供培训机会,提高他们的专业能力。2017年,国家终身学习部门(National Lifelong Learning Agency)(在韩国,“终身教育士”是由“韩国终身教育振兴院”(National Institute of Lifelong Education, NILE)统一认定的)重新明确了“终身教育士”的角色和职责,开发了针对不同能力层次的培训课程;2018年,根据对试行情况的监测与评价结果又修订了这些课程。这一培训体系有助于提升“终身教育士”的专业水平,提升和保障公民终身教育服务的质量。

为了对成人教育师资开展职前培训,乌干达的教育机构(包括基安博戈大学(Kyambogo University)、马克雷雷大学(Makerere University)等)设立了培训质量保障部门。除了各类考试委员会的机制,国

家高等教育委员会(National Council for Higher Education)也对培训课程开展评估。为保证在职培训的质量,乌干达在全国范围严格筛选高级培训师,并注重对成人扫盲课程开发的核心能力的培训,如引导技巧、教材编撰、评估能力(包括对扫盲成效的测量)、分层学习等。培训内容还包括政策分析、多部门开发等。地区层面的教师培训关注引导技巧、评估和监测能力以及评价能力,这些环节对指导实际教学工作至关重要。

为提高成人教育师资的职前培训质量,意大利的“高校终身学习网络”(RUIAP)认定了一批符合一定条件、从事“成人能力认可和先前学习认定”的专业人员。有两所大学设置了这一领域的硕士学位项目。2015年以来,这方面的部分项目通过一家大学联盟(EDUOPEN)提供的大规模开放在线课程(MOOC)实施,意大利教育部为项目提供一次性财政补助。这些在线课程还向公众免费开放。

为了改善教育工作者的在职培训,2017年度的意大利“成人教育创新活动计划”(PAIDEIA)为临时性成人教育机构的负责人、教师和其他教职人员开展在职培训,以更新和强化各级岗位所需能力,并进一步拓展“成人教育创新活动计划”取得的成果。

阿塞拜疆在教师在职培训的质量方面正发生积极的变化,表现在:

- 改革培训内容,加强了教师能力建设方面的培训;
- 对参加在职培训的教师实行新的结业评估制度;
- 克服培训组织上的障碍,尝试开展线上的教师在职培训,让农村地区的教师有参与机会;

- 在教师专业发展研究所的官方网站上,建立和发布教师进修方面的电子资源。

5.4

各学习领域的进展情况

表 1.14 显示,各国成人教育在质量指标上取得显著进展的领域包括“读写能力和基本技能”和“继续教育和专业发展”,而公民教育领域的质量进展甚微。在制定课程的质量标准方面,111 个国家报告本国取得了一些进展,主要体现在读写能力和

基本技能领域(这类国家占 52%),其次是继续教育和专业发展领域(这类国家占 44%)。继续教育和专业发展方面的教师待遇要比读写能力和基本技能领域的教师工作待遇有更显著的改善。在课程质量标准方面,111 个国家中,只有 2% 报告本国关注了公民教育课程的质量标准,另外 2% 的国家甚至未提供这方面的信息。另一项有意思的发现是:在自由教育、大众教育及社区教育(成为积极公民应具备的技能)领域,没有一个国家推进了相关教材的质量标准及学习成果评估工作。

表 1.14

2015 年以来,各国在提升成人学习与教育质量方面的进展情况(按《成人学习与教育建议书》中的三大学习领域统计)

	对《全球报告(四)》的总回应数	读写能力和基本技能	继续教育和专业发展(职业技能)	自由教育、大众教育及社区教育(成为积极公民应具备的技能)	情况不明
全球					
制定课程的质量标准	111	52%	44%	2%	2%
制定教材的质量标准	93	59%	40%	0%	1%
制定教学方法的质量标准	104	55%	43%	1%	1%
加强教育工作者的职前培训	73	47%	45%	1%	7%
加强教育工作者的在职培训	102	46%	48%	1%	5%
改善工作待遇	78	41%	49%	3%	8%
评估学习成果	105	56%	39%	0%	5%

来源:《全球报告(四)》监测调查

5.5

质量调查的主要发现

以下为各国成人学习与教育质量调查

结果的要点:

- 75% 的国家(107 个国家)报告自 2015 年以来,在提升成人学习与教育质量方面取得了显著进步。在地区组别中,拉丁美洲及加勒比地区、非洲撒哈拉沙漠以

南地区的成人学习与教育质量取得进步的国家比例最高,分别为 88%和 86%。在收入组别中,中上等收入国家在这方面的进步最小。

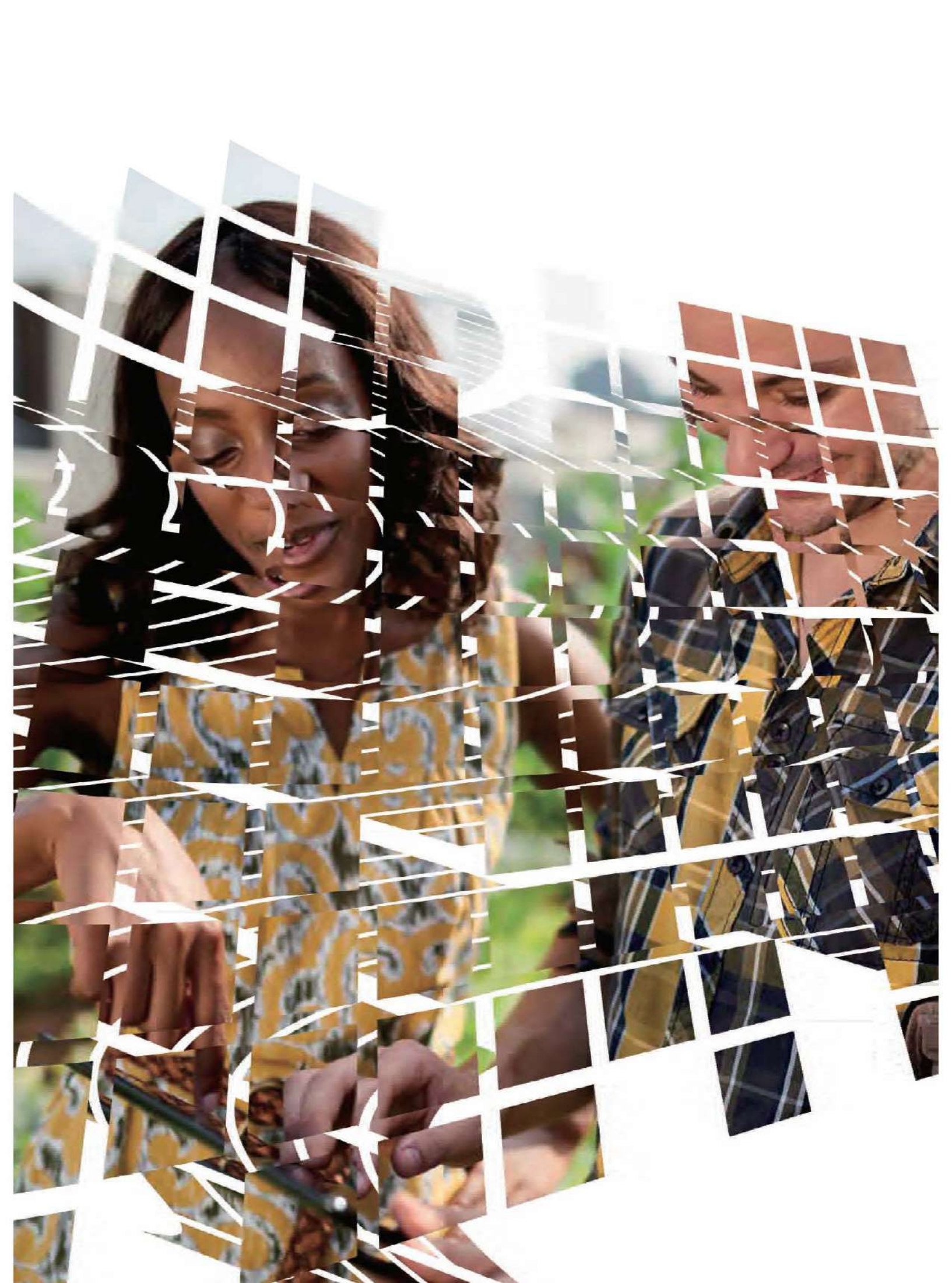
- 在对调查作出回应的 150 个国家中,有 113 个国家(占全球 75%)报告自 2015 年以来,在制定成人学习与教育课程质量标准方面取得了显著进展;比较而言,北美及西欧地区只有 52%的国家在这方面取得了进步。同时,在作出回应的 147 个国家中,有 107 个国家(占全球 73%)报告在确立成人学习与教育评估质量标准方面取得了很大进展。

- 在对调查作出回应的 147 个国家中,72%的国家报告自 2015 年以来,在完善教学方法方面取得了很大进展;65%的

国家报告在教材开发方面取得了很大进展。就地区组别而言,非洲撒哈拉沙漠以南地区在这两方面取得的进步都最为显著。

- 在完善成人学习与教育工作者培训方面,52%的国家(76 个国家)改善了教师的职前培训,70%的国家(105 个国家)改善了教师的在职培训,58%的国家(79 个国家)提升了教师的工作待遇。本章重点介绍了一些国家在这方面的实践经验。

- 在成人的三大学习领域中,读写能力和基本技能、继续教育和专业发展(职业技能)方面的进展较为显著;而在自由教育、大众教育及社区教育(成为积极公民应具备的技能)方面,相关质量指标上取得进步的国家比例在 0 至 3%之间。



第 6 章 参与、包容和公平

参与度体现了学习者(获得机会)参与成人学习与教育的成果。这也是《全球报告(四)》的主题焦点,对此会在本报告的第二部分进行深入探讨。本章呈现了各国对《全球报告(四)》调查的反馈情况;同时,联合国教科文组织统计研究所(The UNESCO Institute for Statistics, UIS)根据全球教育指标 4.3.1,对青年和成人(按性别统计)在之前的 12 个月中对正规和非正规教育与培训的参与率情况的进展作出评估报告(UIS, 2018c, 第 29—31 页)。这两份报告共同展示了成人参与教育和学习最为全面的全球概况。

所有学习者都应获得参与成人学习与教育的机会,不应受到收入水平、居住地、性别、民族、残障、语言等因素,或是任何其他社会、经济、人口或文化方面差异的限制。正如《贝伦行动框架》(专栏 1.19)所

专栏 1.19 《贝伦行动框架》中的公平参与问题

全纳教育是实现人类、社会和经济发展的基础。让全体公民有能力发展自己的潜力非常有助于鼓励他们和谐并有尊严地共同生活,不会因年龄、性别、民族、语言、宗教信仰、残障、地域、性别认同或性取向、贫穷、由于冲突流离失所或监禁等受到排斥。应对多种不利条件产生的累积效应(cumulative effect)尤为重要。

来源: UIL, 2010, 第 8 页

强调的那样,提高成人学习与教育的参与公平性,相当于实现社会发展,创造和平与繁荣。它强调在任何情况下,任何个人都不应受到排斥。可持续发展目标中也强调了平等和包容性,这对于确保人人都能从成人学习与教育中获益来说至关重要。

在《贝伦行动框架》建议的指导下,提高参与度意味着要提升包容性,这涉及到学习者、教育机构、决策者和其他利益相关方,也意味着要扩大学习者获得成人学习与教育的机会。参与度是一项关键指标,可用于监测学习者是否能获得学习机会,是否已经真正入学,以及(理想情况下)是否从成人学习与教育中获益。质量是衡量成人学习与教育效果的核心指标,尤其是用于考量教育项目的实施过程,以及参与者从中获取的成果。质量是《贝伦行动框架》中的专题焦点之一,《全球报告》同样也监测了质量方面的进展情况。

充分地收集和分析关于参与情况的数据,能使各国在未来做出调整措施以提供更好、更具有针对性的成人学习与教育项目。如果没有这方面的数据,教育规划者就无法判断人们是否真正参与了成人学习与教育,无法了解他们的需求是什么,也无法得知他们是否从成人学习与教育中受益。因此,监测成人学习与教育对个人、家庭和社会产生的效益十分重要,有助于获取各国成人学习与教育投资回报的情况。如专栏 1.20 所示,各国在《贝伦行动框架》

中承诺监测本国成人学习与教育参与情况,以及学习者的进展情况。本报告将在关于质量的专题部分(第二部分),提供关于参与度的监测调查和数据采集的详细说明。

专栏 1.20 监测参与情况,分享实践范例

为了跟踪《贝伦行动框架》的落实情况,各成员国同意“按性别和其他因素分门别类地定期收集有关参与成人教育计划及其发展情况的数据和信息,以评估一段时间内的变化,并分享实践范例”。它们还承诺在成人扫盲、成人教育和终身学习领域“支持南南合作”。

来源:UIL, 2010,第9页

监测各国成人学习与教育项目的学习者的参与度及其进展情况,还有助于挖掘出优秀的实践经验。这有助于各国判断本国的成人学习与教育项目是否切实得到了贯彻,并制定发挥指导、组织作用的政策和治理措施。该做法的优势远不止于此。各国还能在国家内部和国家之间分享这些实践范例,并使之与本国学习者的背景和现实情况相适应。事实上,各国在《贝伦行动框架》中承诺了彼此需分享优秀经验(如,通过“南南合作”^①等方式)(见专栏 1.20)。

6.1

历史回顾

《全球报告(一)》(2009年)使大多数

国家意识到本国成人学习与教育中的低参与率,并强调各国内部在成人学习与教育的参与方面存在不平等现象。《全球报告(二)》(2012年)指出,许多群体,尤其是生活贫困及农村地区的群体、少数民族、妇女、移民和难民仍然被排除在外,无法获得成人学习与教育的机会。即使他们得到了机会,教育质量也成问题。《全球报告(三)》(2016年)报告了2009年至2015年间各国成人学习与教育参与度的总体变化情况。126个国家中有60%的国家报告在此期间,本国成人学习与教育的总体参与率有所提高,13%的国家报告本国的这一比率没有变化,只有7%的国家表示这一比率有所下降。另有19%的国家报告称由于缺乏可跟踪的数据,没有掌握本国总体参与度方面的变化情况。

《全球报告(三)》的一大重点是监测了不同性别参与不同成人学习与教育项目的情况。在作出回应的国家中,女性参与非正规教育的人数多于男性的国家占44%;此外,男性和女性参与非正规教育的人数相同的国家占23%,而男性对非正规教育的参与度高於女性的国家占9%;将近四分之一(24%)的国家由于缺乏有关性别参与的数据而没有回答这个问题。就项目主题而言,58%的国家有更多女性参与读写能力项目,而54%的国家有更多男性参与技术与职业教育和培训(TVET)。

《全球报告(三)》几乎没有采集到针对

^① “南南合作”(South-South cooperation)是指发展中国家的政府、组织和个人之间,或“全球南方”(包括非洲国家、拉丁美洲以及亚洲大部分地区)的政府、组织和个人之间,基于个人或共同的发展目标开展资源和文化交流,促进共同发展的一种合作机制。“南南教育合作”就是其中一个重要的合作领域(来源: <https://en.unesco.org/themes/education/south-south-cooperation>)。——译者注

难民、残障人士或贫穷人群等弱势群体的参与数据。例如,62%的国家报告称没有关于少数民族、少数宗教或语言族群的参与率信息,56%的国家报告称没有移民和难民的参与度数据,46%的国家报告称没有成年残障人群的参与数据,43%的国家没有报告那些从事低技能工作或从事低工资且不稳定工作人群的参与率。因此,《全球报告(三)》的主要建议是针对不同群体采集更有质量、更具体的监测和评价数据。

6.2

本次报告

《全球报告(四)》获取了自2015年以来,各国成人学习与教育参与率的总体变化情况。各国提供了全国范围的参与率,有些是实际数据,有些则是基于估算。此外,《全球报告(四)》获取了不同学习者群体的参与情况,以及《成人学习与教育建议书》中不同学习领域的参与情况。最后,《全球报告(四)》要求各国提交关于本国成人学习与教育参与率和项目总体进展的自

我评估,从而使各国有机会彼此分享成人学习与教育参与度的优秀经验。本报告第一部分仅以定量数据来呈现趋势分析和主要结论;由于参与度是《全球报告(四)》的一大重点,本报告将在第二部分对各国的反馈结果作出定性分析。

6.3

调查结果

表 1.15 显示了 2015 年以来各国成人学习与教育参与率的变化情况。就全球范围而言,对《全球报告(四)》作出回应的国家中,有超过半数的国家(152 个国家中的 57%)报告了本国成人学习与教育总体参与率有所上升;超过四分之一(28%)的国家报告本国的参与率没有变化(保持不变),其次是 9%的国家报告本国的参与率有所下降(差不多有 13 个国家)。值得注意的是,7%的国家(差不多有 10 个国家)报告不清楚本国成人学习与教育参与率是否发生变化,相比《全球报告(三)》,这一比例有了明显降低。

表 1.15

2015 年以来, 各国成人学习与教育参与率的变化情况

	回应此问题的国家数	降低了	保持不变	提高了	不清楚
全球	152	9%	28%	57%	7%
地区组别					
非洲撒哈拉沙漠以南地区	32	9%	16%	72%	3%
阿拉伯国家	18	11%	17%	67%	6%
亚洲及太平洋地区	37	8%	27%	49%	16%
北美及西欧	21	0%	62%	38%	0%

续 表

	回应此问题的国家数	降低了	保持不变	提高了	不清楚
中东欧	19	11%	26%	58%	5%
拉丁美洲及加勒比地区	25	12%	24%	60%	4%
收入组别					
低收入	22	9%	14%	72%	5%
中下等收入	38	11%	18%	61%	11%
中上等收入	45	4%	24%	62%	9%
高收入	47	11%	45%	43%	2%

来源:《全球报告(四)》监测调查^①

非洲撒哈拉沙漠以南地区中,有较高比例的国家报告了自2015年以来,本国成人学习与教育参与率有所上升(这一比例达到了72%,即32个作出回应的国家中有22个)。参与率上升程度最低的是北美及西欧地区(21个作出回应的国家中,这类国家有8个)。在拉丁美洲及加勒比地区的25个国家中,有60%的国家报告自2015年以来,本国成人学习与教育的参与率有所上升,24%的国家报告在这方面保持不变,12%的国家其参与度有所下降。亚洲及太平洋地区的国家不清楚其成人学习与教育参与率的比例最高,有16%的国家(即37个作出回应的国家中有6个国家)未提供数据。

从收入组别看,低收入国家中报告了本国成人学习与教育参与率上升的国家比例最高(72%),其次是中上等收入国家和中下等收入国家(比例分别为62%和61%)。值得注意的是,只有一小部分的高收入国家表示不清楚这方面的信息,而北

美及西欧地区没有任何一个国家做出这一回复。

为了准确地报告成人学习与教育的参与情况,各国需要考虑的一个重要因素是监测所使用的数据应基于实际而非估算。在总共152个国家所提交的2015年以来的成人学习与教育参与率总体变化的结果中,有10个国家没有提供实际参与的数据。此外,只有125个国家反馈了它们是否提交了实际数据,其中的103个国家明确表示它们是基于实际数据监测参与情况的。这说明在这152个国家中,有68%的国家基于实际数据或是从全国性调查中获取的数据提供了一段时间内的参与情况信息(见表1.16)。阿拉伯国家中报告参考实际数据的国家比例较高,达到了84%(在18个对这一问题作出回应的国家中,这类国家有15个);而亚洲及太平洋地区国家中只有54%的国家(在37个对这一问题作出回应的国家中,这类国家有20个)作出了这一回应。从收入组别来看,超

^① 本次调查要求各国注明这些参与率是预估的结果,还是对现有数据的统计,同时要求注明数据采集的年份。

表 1.16
根据实际数据监测参与率的国家比例

	有实际数据的国家数	总回应数	有实际数据国家比例
全球	103	152	68%
地区组别			
非洲撒哈拉沙漠以南地区	21	32	66%
阿拉伯国家	15	18	84%
亚洲及太平洋地区	20	37	54%
北美及西欧	14	21	67%
中东欧	15	19	79%
拉丁美洲及加勒比地区	18	25	72%
收入组别			
低收入	15	22	68%
中下等收入	26	38	69%
中上等收入	30	45	67%
高收入	32	47	68%

来源：《全球报告(四)》监测调查

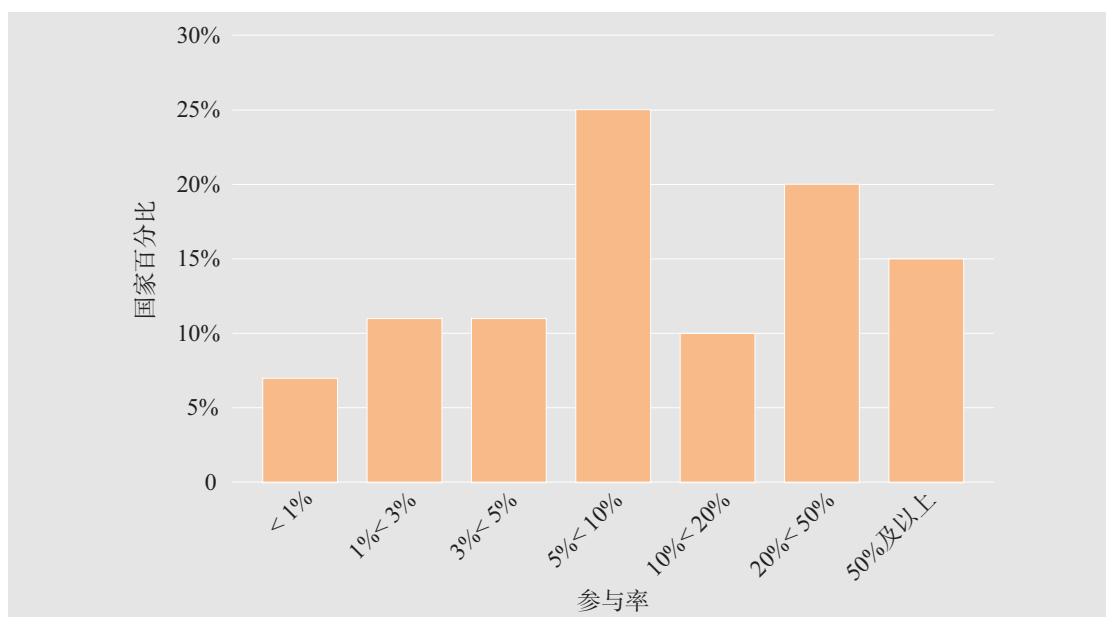
过三分之二的国家(无论收入情况如何)都根据实际数据统计了参与率数据。本报告将在专题部分进一步详细解读参与率方面的数据。

本次调查要求能获取成人学习与教育参与情况实际数据的国家提交参与率的统计结果。在 103 个获取了实际数据的国家中,有 96 个国家报告了其参与率。图 1.4 显示,在这些国家中,25%的国家报告其参与率在 5%至 10%之间,10%的国家报告其参与率在 10%至 20%之间,20%的国家报告其参与率在 20%至 50%之间,而参与率高于 50%的国家占 15%,约 29%的国家报告其参与率低于 5%。

总体来说,有 96 个国家提交了基于实际数据的成人学习与教育整体参与率统计

结果。在这些获取了实际数据的国家中,低收入组别中有超过一半的国家报告本国的参与率超过了 20%,他们分别是:科摩罗、刚果、马拉维、马里、莫桑比克、南苏丹和多哥;中下等收入组别中有四分之一以上的国家报告本国的参与率超过了 20%;中上等收入和高收入组别中,各有约三分之一的国家呈现了相同的参与程度。就参与率较低的国家而言,低收入组别中有 21%的国家报告本国的参与率低于 5%,中下等收入组别中有 42%的国家提交了相同的参与率数据。中下等收入组别中有约三分之一的国家报告其本国的参与率低于 5%,而中上等收入组别中参与率在这一区间的国家不足 20%(均基于实际数据)。

图 1.4
基于实际数据的成人学习与教育整体参与率统计结果（全球范围）



来源：《全球报告(四)》监测调查

同样地，基于 96 个根据实际数据统计结果的国家，表 1.17 展示了各地区成人学习与教育参与率的分布情况。就不同地区组别而言，成人学习与教育参与率的分布区间也不尽相同，但其中也不乏亮点。比如，在获取了实际数据的国家中，非洲撒哈拉沙漠以南地区、北美及西欧中各有半数以上的国家报告本国的参与率超过了

20%；在中东欧，却没有任何国家的参与率超过了 20%。在阿拉伯国家中，有一半国家的参与率在 5% 及以下，有实际数据的中东欧国家中有 43% 的国家报告其参与率同样在 5% 及以下。需要着重强调的是，为充分监测本国成人学习与教育的参与情况，约三分之二的国家获取了实际数据，而这些参与率是在此基础上统计出来的。

表 1.17
基于实际数据的参与率（按地区划分）

	非洲撒哈拉 沙漠以南地区	阿拉伯 国家	亚洲及太平 洋地区	北美及 西欧	中东欧	拉丁美洲及 加勒比地区
低于 1%	5%	29%	5%	7%	0%	0%
1%<3%	0%	21%	11%	0%	29%	13%
3%<5%	16%	0%	16%	7%	14%	13%
5%<10%	21%	14%	32%	36%	36%	13%
10%<20%	0%	7%	11%	0%	21%	25%

续表

	非洲撒哈拉 沙漠以南地区	阿拉伯 国家	亚洲及太平 洋地区	北美及 西欧	中东欧	拉丁美洲及 加勒比地区
20%<50%	37%	14%	11%	21%	0%	31%
50%及以上	21%	14%	16%	29%	0%	6%
国家数量	19	14	19	14	14	16

来源：《全球报告(四)》监测调查

6.4

分项调查

本次调查询问了各国自2015年以来，以下群体参与成人学习与教育的情况是否发生了改变：

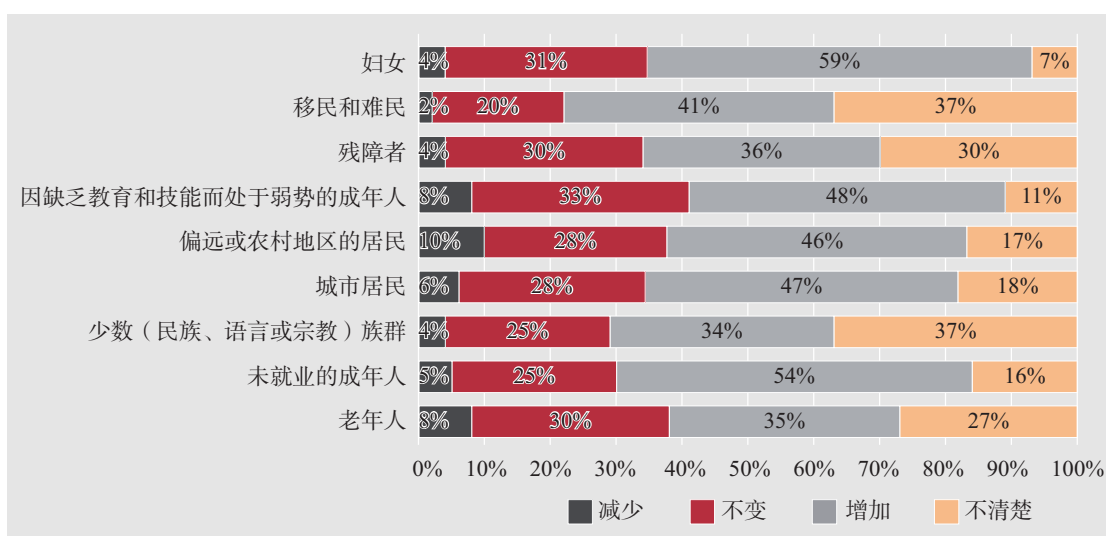
- 妇女；
- 移民和难民；
- 残障者；

• 因缺乏教育和技能而处于弱势的成年人；

- 偏远或农村地区的居民；
- 城市居民；
- 少数(民族、语言或宗教)族群；
- 未就业的成年人；
- 老年人。

图1.5显示了不同群体的成人学习与教育参与率全球百分比的变化情况，图1.6显示了不同群体参与成人学习

图 1.5
2015年以来不同群体成人学习与教育参与率变化情况

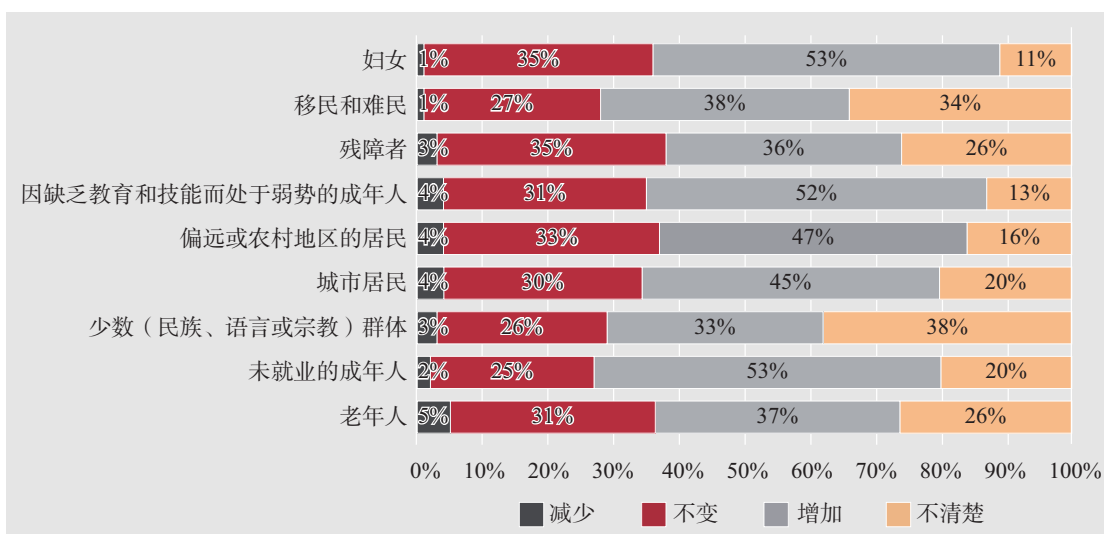


来源：《全球报告(四)》监测调查(注：在不同组别中，作出回应的国家数量也有所差别，最低为131个(对应“城市居民”群体)，最高为139个(对应“妇女”群体))

与教育项目的进展情况。^① 自 2015 年以来,参与人数增长最多(图 1.5)的是妇女(139 个国家中的 59%),其次是未就业的成年人(134 个国家中的 54%),因缺乏教

育和技能而处于弱势的成年人(136 个国家中的 48%)。同样,2015 年以来,这三个群体参加各国成人学习与教育项目的进展程度也最为显著(见图 1.6)。

图 1.6
2015 年以来不同群体参与成人学习与教育项目的进展情况



来源：《全球报告（四）》监测调查（注：在不同组别中，作出回应的国家数量也有所差别，最低为 140 个（对应“少数群体”），最高为 148 个（对应“妇女”群体））

如图 1.5 所示,参与率上升程度最不显著的群体为残障者(135 个国家中的 36%)、老年人(134 个国家中有 35%)以及少数群体(131 个国家中有 34%)。同样,2015 年以来,这三个群体在各国参与成人学习与教育项目的进展程度也最低(见图 1.6)

一部分国家报告自 2015 年以来,本国不同群体的成人学习与教育的参与情况(根据参与率和项目数量)没有变化。全球范围内,20%到 33%的国家报告本国特定

群体的参与率没有变化(图 1.5)。就各国为不同群体提供成人学习与教育项目的变化情况而言,报告这方面没有变化的国家也达到了相似的比例(图 1.6)。更重要的是,有 37%的国家报告不了解或未掌握有关少数群体、移民和难民的参与信息(图 1.5)。并且,有 34%到 38%的国家报告称不清楚对这三个群体提供成人学习与教育项目的情况(图 1.6)。此外,30%的国家报告没有掌握残障者参与的信息(图 1.5),26%的国家报告没有掌握本国为这一群体

^① 与其他目标群体相反的是,移民和难民在世界各地的地位并不相同,因地区的不同,这一群体的代表性对各国也具有不同的意义。然而,一些国家因受到人口大规模流动的影响,极少数能做出这方面的回应,这意味着无法对此展开深入的分析。

提供成人学习与教育项目的信息(图 1.6)。最后,没有掌握关于老年人参与率和项目数量变化情况的国家比例分别达到了 27%和 26%(图 1.5 和图 1.6)。

最后,表 1.18 显示了对照《成人学习与教育建议书》中的学习领域,各国的成人学习与教育参与率的变化情况。自 2015 年以来,参与人数增加最多的领域是读写能力和基本技能,以及继续教育和专业发展,做出回应的 136 个国家中,有 57%的

国家报告其参与率有所上升。对公民教育领域做出回应的 132 个国家中,有 36%的国家报告了本国这一领域的参与率有所上升,而 36%的国家报告本国这一领域的参与率保持不变。同样,在关于参与情况的调查中,数据的匮乏仍是监测参与度的一大难题:在这 132 个国家中,有 27%的国家报告不清楚自 2015 年以来本国公民教育领域参与率的变化情况。

表 1.18
2015 年以来各国参与率的变化情况

全球	回应此问题的国家数	降低了	不变	提高了	不清楚
读写能力和基本技能	136	7%	26%	57%	10
继续教育和专业发展 (职业技能)	136	4%	26%	57%	13%
自由教育、大众教育和社区教育 (成为积极公民应具备的技能)	132	2%	36%	36%	27%

来源:《全球报告(四)》监测调查

6.5

我们发现了什么: 参与度调查的主要发现

以下为各国成人学习与教育参与情况调查结果的要点:

- 在全球范围 152 个作出回应的国家中,超过半数的国家(57%)报告本国的成人学习与教育总体参与率有所上升(估计),超过四分之一(28%)的受访国家报告本国的参与率没有变化(保持不变),9%的国家(13 个国家)报告本国的参与率有所

下降。

- 自 2015 年以来,非洲撒哈拉沙漠以南地区的绝大多数国家(72%,32 个作出回应的国家中有 22 个)报告本国的成人学习与教育参与率有所上升;而参与率上升程度最低的是北美及西欧国家,21 个国家中仅 8 个国家报告本国的参与率有所上升。

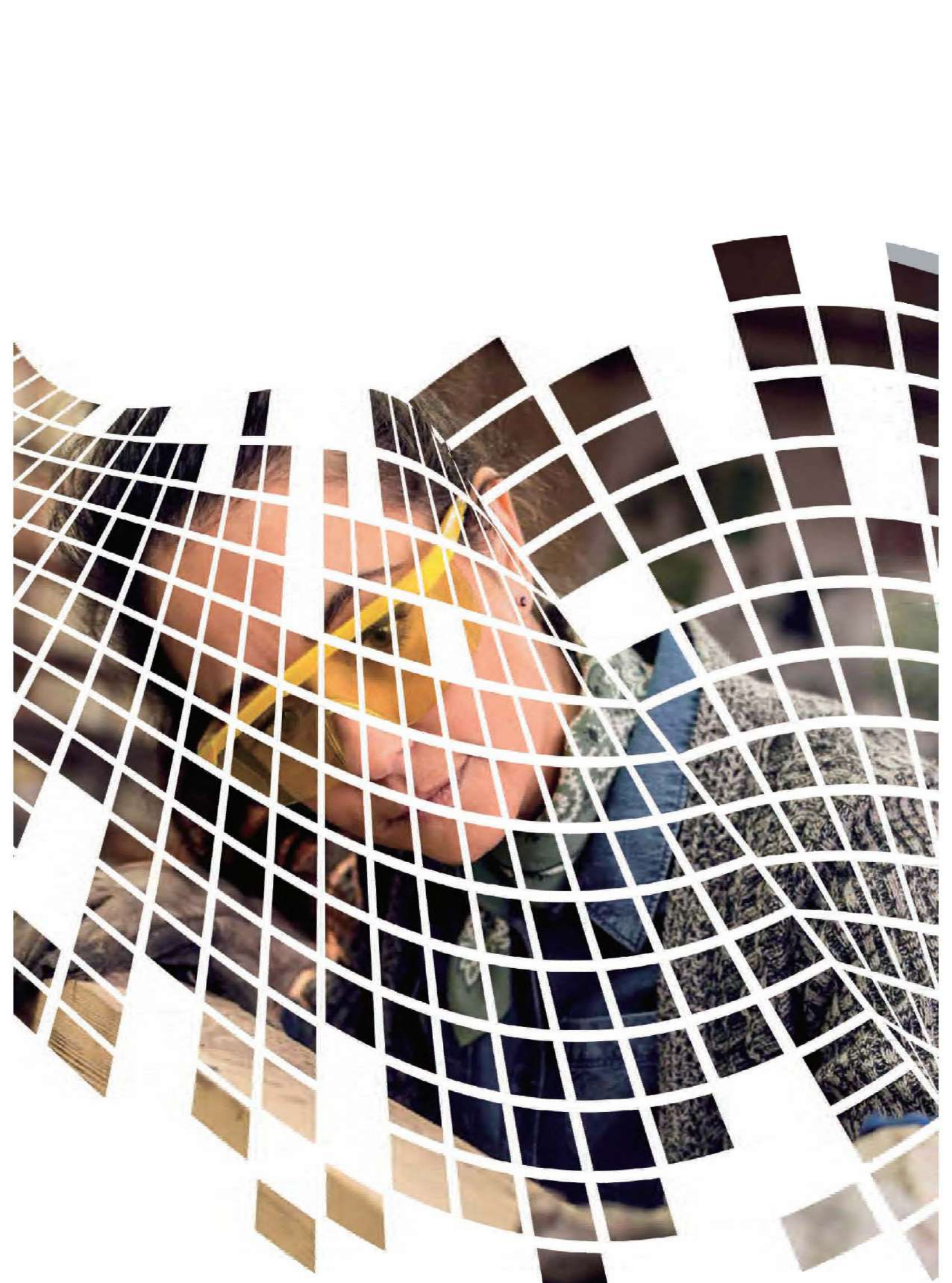
- 152 个国家中只有 103 个国家(占 67%)回应其参与率的测量是基于实际数据而来。从收入组别看,根据实际数据统计本国参与率的国家比例(不作收入程度

的划分)刚过三分之二。《全球报告(三)》的结论中也强调了数据的缺失。有关数据监测方面的问题将在本报告第二部分进行进一步的探讨。

• 共有 96 个国家在获取了实际数据的基础上统计了成人学习与教育的参与率。在这些国家中,有 25%的国家报告本国的参与率为 5%—10%,20%的国家报告本国的参与率为 20%—50%,而 15%的国家报告本国的参与率高于 50%。有近三分之一(占 29%)的国家报告本国的参与率不超过 5%。各国为包括例如残障人士和偏远或农村地区的居民在内的弱势群体提供的成人学习与教育项目有所减少。这些群体受到排斥的情况与《全球报告(三)》的调查结果一致。

• 37%的国家报告并未掌握少数群体、移民和难民的成人学习与教育参与率变化情况,这一结果另人沮丧;此外,分别有 34%和 38%的国家报告未掌握这些群体参与成人学习与教育项目的进展情况。这说明,要应对最近一份《全球教育监测报告》(Global Education Monitoring Report)^①中提出的各项挑战,许多国家依然任重道远。报告显示,虽然越来越多的国家理论上认同了要维护难民和移民儿童接受高质量教育的权利,但这项权利在日常的实践中依然面临挑战,甚至遭到了一些政府的断然否定;报告敦促各国将移民和流离失所人员纳入国家教育体系当中(UNESCO, 2018a)。

^① 原名为《全民教育全球监测报告》(Education for All Global Monitoring Report),是由联合国教科文组织出版的一份独立编辑的年度报告。其任务是根据新的可持续发展目标框架,监测关于教育方面具体目标的进展情况,所涉主题包括:不平等、性别问题、教学与学习、扫盲教育、幼儿保育和教育等(来源: <https://en.unesco.org/gem-report/about>)。——译者注



第7章 结论

监测《贝伦行动框架》各行动领域的推进情况,是《全球报告(四)》第一部分的核心。这项工作十分重要,它不仅要监测各国在《贝伦行动框架》中所作承诺的兑现情况,还要明确未来需要变革的领域。成人学习与教育的目标是改善个人的生活质量,并为提升经济和社会效益作出贡献,这是《全球报告(三)》的主旨,也符合《2030年可持续发展议程》的精神。我们欣喜地看到,与过去几份《全球报告》调查相比,参与《全球报告(四)》调查的国家更多了。然而,我们依旧没能获得46个国家的调查数据(其中包括37个联合国教科文组织成员国和9个准成员国)。如何确保这些国家也能对调查作出回应,是未来调查需要解决的问题。

总体而言,本报告的监测部分强调了成人学习与教育诸多领域的进展情况。有三分之二的国家报告本国与2015年相比,在成人学习与教育政策方面取得了进展。各国(包括那些急需外界支持的低收入国家)的利益相关方在政策制定方面的参与度大幅提升。一大批新的政策计划已经出台。然而,在对非正规和非正式学习的认定方面,进展相对缓慢。这一点在《全球报告(三)》中也强调过,这一问题需要我们持续深入的关注。缺少了对技能和先前学习经验的认可,成年人可能会身处弱势地位,无法获得就业机会或参与其他成人学习与教育活动。

缺乏适当的治理措施,就无法完全落实政策。有一种治理模式具有可观的前景,即权力下放。这种治理方式强调,在落实政策的过程中要贴近学习者的现实,更充分地考虑他们的需求。各国还可以互相学习政策,进一步优化本国的治理;在此过程中,各国可以通过分享优秀的实践范例来拓展有效的实践经验方面的知识。本次《全球报告》旨在亲自作出示范,为各国提供交流互鉴的机会。

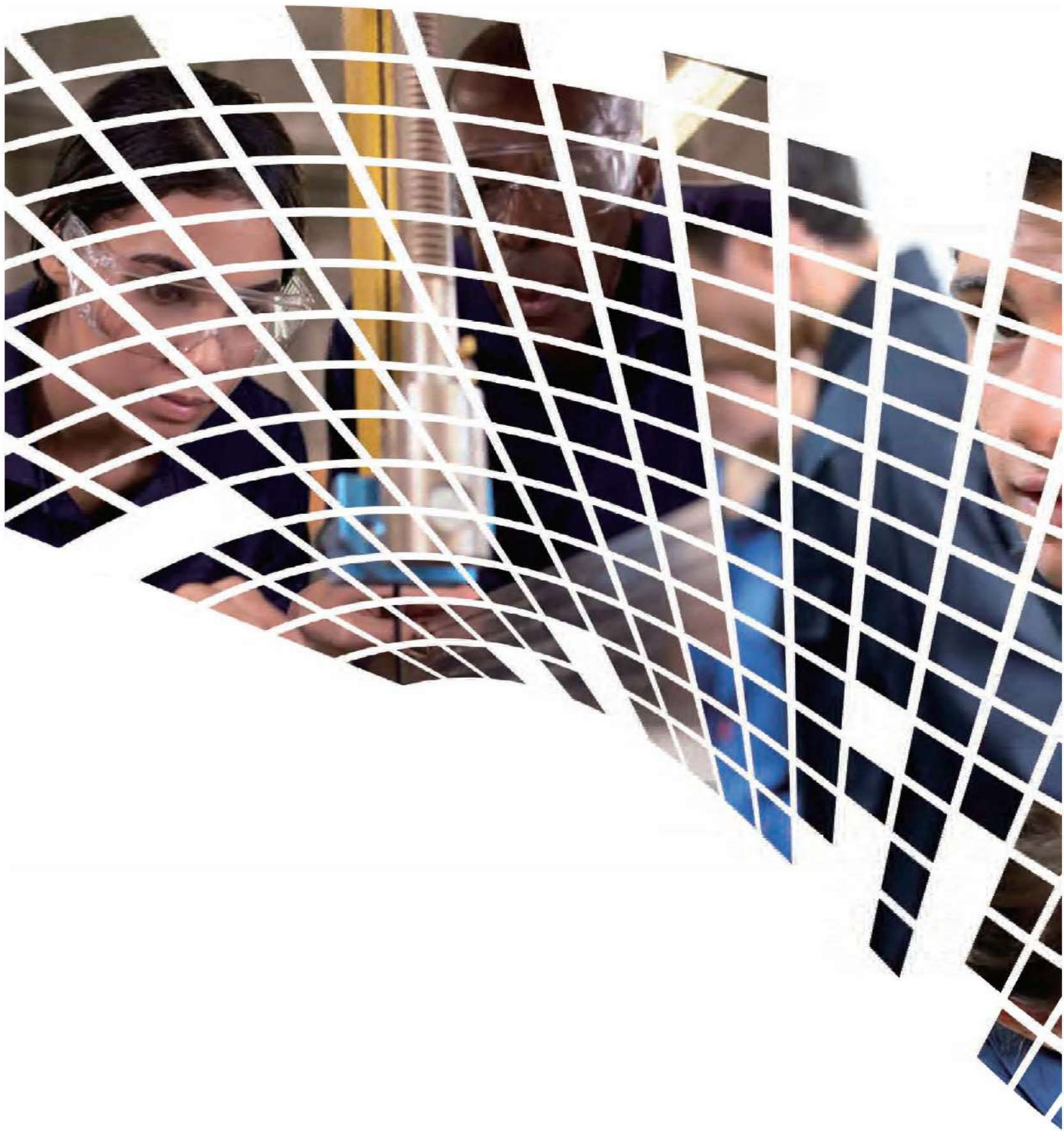
《全球报告(三)》的一个关键发现是全球的成人学习与教育都存在资金短缺。在对《全球报告(三)》调查的回应中,大多数国家报告本国有针对成人学习与教育加大筹资力度的计划。根据本报告监测部分的数据,明显可以看出,这些国家的计划尚未转化为具体的行动。这样是存有后患的,因为在资金匮乏的情况下,成年人无法顺利参与成人学习与教育,利益相关方和教育机构也无法开设和开展优质的学习项目。这种情况对于那些在成人学习与教育筹资方面已经出现退步情况的低收入国家(《全球报告(四)》调查发现,35%的低收入国家报告本国成人学习与教育支出占公共教育总支出的比重有所下降)以及那些在社会上处于弱势地位,需要明确资金支持的成年人而言颇为棘手。

虽然各国均表达了执行新政策、提高治理效率的意愿,但资金上的紧缺显然会阻碍这些方面的进程。成人学习与教育的

资金投入一旦减少，残障人士、少数群体等在社会处于弱势的成年人就会遭受重创。虽然各国都表示认识到了提升成人学习与教育质量的重要性，而且相比 2015 年，他们对这些议题的重视程度也有所提升，但仍有一些领域亟待改善。例如，在一部分国家，成人学习与教育工作者的工作待遇需要进一步提升，参与继续教育与培训的机会也需要扩大。

最后，本报告第一部分探讨了成年人参与成人学习与教育的情况。成人学习者是整个成人学习与教育进程的核心要素。就理想情况而言，对成人学习者的支持举措包括制定全面的政策，建立高效的治理机制和提供充足的资金。成人学习与教育的最终目标是帮助这些成年人改善生活条件，并使他们有机会实现这一目标，这点在

《全球报告(三)》也有所提及。然而，本报告第一部分也清楚地揭示了，各国成人学习与教育的参与率依然不均衡，进展也不显著。一些国家在这方面甚至出现了退步情况；虽然在一些群体中（特别是妇女），这方面的进展显著，但是在世界的很多地方弱势群体依然明显受到排斥。多年来，这种情况一直存在。如果我们要实现可持续发展目标，就需要各成员国和国际社会持续深入关注这些问题，并采取相应行动。参与情况的调查结果告诉我们，要努力加大投资力度，增加教育支持，提升对成人学习与教育的意识，尤其要关注到弱势群体和受排斥的群体，以确保任何人都不会掉队，所有人都有机会从成人学习与教育中充分受益——无论他们身份如何、身居何处。



第二部分

聚焦成人学习与教育的参与情况



第 8 章 引言

接着第 6 章中关于参与情况的讨论,第二部分将进行更为深入的分析,并更加广泛地考虑我们对于参与情况、包容性和公平的了解,包括我们已知的部分、未知的部分,以及还需要知道的部分,从而能够对参与情况进行更为有效的检测和分析。首先,我们要对其重要性进行说明。

8.1

参与的重要性

正如本报告的前言部分所强调的,《全球报告(四)》所聚焦的在成人学习与教育领域的参与、包容和公平应当结合联合国《2030 年可持续发展议程》来理解。在联合国 17 个可持续发展目标(SDGs)的指导下,各国承诺确保持续和包容性的经济增长、社会包容和环境保护,以通过新的全球伙伴关系来培育和平、公正和包容的社会,同时确保任何人都不会掉队。本着可持续发展目标的精神,2015 年“世界教育论坛”通过了《仁川宣言》,为教育提出新的愿景:“我们的愿景是通过教育改变生活,认识到教育作为发展的主要驱动力的重要作用。”(UNESCO, 2016, 第 7 页)

《仁川宣言》让各国承诺在任何环境下为所有人提供高质量的终身学习机会,认识到正规教育以及非正规教育和非正式学习的重要作用。在这一愿景下,成人学习与教育不仅是关于优质教育的可持续发展

目标 4 的重要组成部分,而且也是促使其他可持续发展目标(如性别平等、减少不平等、(提供)体面工作和经济增长等目标)实现的关键。

《全球报告(三)》(UIL, 2016)的调查结果发现,成人学习与教育在健康、福祉、就业和劳动力市场以及社会、公民和社区生活方面都带来了根本的影响。《全球报告(三)》的发现在后续的研究中得到了证实,这些研究进一步强调了成人学习与教育对于实现可持续发展目标的重要性。关于健康的纵向研究不仅表明成人学习与教育对学习者的身心健康的影响,也表明通过代际关系影响其他家庭成员健康的有益之处(Schuller, 2017)。例如,读写项目是一种通过母亲来影响她们孩子健康的方式(Post, 2016, 第 758 页),以及(第三年龄)老年学习在老年人的生活满意度、自信心和抑郁水平方面都产生了积极的影响(Escolar Chua 和 de Guzman, 2014)。

一些研究已经发现了学习对社会和社区有重要的益处。这种益处可以是社会资本的增加、社会凝聚力的增强和一体化的改善、民主参与和社区参与的增加,或是犯罪风险的降低——包括降低再犯罪率(Schuller, 2017)。再者,根据“世界价值观调查”(World Values Survey),有文化的人倾向于优先考虑环境问题而非经济增长(Post, 2016, 第 759 页)。成人学习与教育还可以在很多方面影响个人、企业和国家

的就业和工作环境(例如,以提高工资以及提高企业和整个经济体生产力的方式)(见 UIL, 2016a, 第 89 页)。有趣的是,最近关于培训效果的研究似乎表明,除了经济利益之外,参加职业培训还有助于提升成人在公民、政治和文化活动方面的参与度(Ruhose 等人,2018)。尽管不同形式的学习影响会略有不同(Jenkins, 2011),但到目前为止,很少有系统的研究关注成人学习与教育的质量如何影响结果,尽管假设质量的提高会促进结果的改善似乎是合理的。

有证据表明,参与不同形式的成人学习与教育会带来更程度的平等和包容,这为个人、雇主和政府投资成人教育,以及推进其质量的提升提供了有力的依据。然而,为了取得积极的成果,学习机会的供应与需求必须相匹配。为了充分发挥成人学习与教育对个人、经济和社会的潜在价值,各国必须创造必要的条件以鼓励所有的公民参与学习活动。2015 年《成人学习与教育建议书》呼吁成员国寻求方法来更好地服务边缘群体,并“使青年和成人有平等的学习机会”(UNESCO 和 UIL, 2016, 第 3 页)。为了响应这一呼吁,决策者、研究者和实践者需要得到以下指导:

- 对于成人学习与教育不断变化的概念和愿景的理解;
- 对于谁参加了何种形式的成人学习与教育有全面的质量数据,以便清楚地了解现有的国家不平等状况以及哪些形式的成人学习与教育能够满足目标群体的需求;
- 对那些导致成人学习与教育不平等现象的成因有深入的认识;

- 对已经证实在消除现有的不平等方面取得成功的项目、改革和政策有所了解。

8.2

如何阅读本报告的第二部分

第二部分共分为六章。第 9 章将探讨《成人学习与教育建议书》中所提出的成人学习与教育的愿景,并特别提到当中所确定的 3 个关键的学习领域:读写能力和基本技能;继续教育和专业发展(职业技能);自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)。成员国对《成人学习与教育建议书》框架的反馈会在这一部分进行讨论。在《成人学习与教育建议书》的背景下,第 9 章会评估成员国和其他重要国家利益相关方以及国际组织(如经济合作与发展组织、欧盟、教科文组织和世界银行)衡量参与的主要方式。有望为联合国教科文组织成员国确定理解和衡量参与程的方法。第 9 章将考虑在监测《2030 年可持续发展议程》中所面临的挑战,尤其是可持续发展目标 4 中的目标 4. 3、4. 4、4. 5、4. 6 和 4. 7,这些目标直接与《成人学习与教育建议书》所涉及的学习领域相关。结合不同区域和成员国所提供的《贝伦行动框架》实施情况的例子,对目前参与成人学习与教育的总体情况进行概述。

第 10 章将探讨我们所知道的全球范围内不平等参与的模式,尤其考虑到针对妇女、少数族裔、移民、难民、老年人、低技能人群、残障者,以及生活在偏远和农村地区的人群。这些群体在实现可持续发展目标的过程中尤其需要得到关注。第 11 章将讨论妨碍成人学习与教育参与、包容和

公平的更为广泛的结构条件,其中将重点讨论参与的主要障碍。第12章探讨了公众支持在促进更广泛文化的学习和激发

参与动机中的作用,以及哪些成人学习与教育项目的具体模式被证实能够促使成人学习与教育参与更加平等和包容。



第9章 成人学习与教育的理解、测量和参与问题概述

9.1

成人学习与教育的新愿景

联合国教科文组织各成员国做出的以《成人学习与教育建议书》替代《成人教育发展建议书(1976)》的决定,反映出成人学习与教育的新愿景,以及成人学习与教育在应对当代教育、文化、政治、社会与经济等方面挑战的重要性(UNESCO 及 UIL, 2016,第6页)。《成人学习与教育建议书》重申了《成人教育发展建议书(1976)》传达的信息,即在许多国家,青少年和成人之间的界线正在发生变化。因此,《成人学习与教育建议书》提出,“成人”一词指成人学习与教育的所有参与者,无论他们是否达到法定成人年龄。尤其是在拉丁美洲及加勒比地区,青年和成人的学习与教育(youth and adult learning and education, YALE)仍旧是该地区最常使用的分类,而非使用成人学习与教育(adult learning and education, ALE)(UIL, 2017a)的分类。同样,亚洲和太平洋地区的许多国家也认为成人学习与教育政策与面向青年的教育政策密切相关,尽管有些国家有专门面向青年的教育和技能发展政策(UIL, 2017b,第21页)。因此,不建议总是在青年教育与成

人学习与教育之间做出明确的区分。

《成人学习与教育建议书》就如何界定本领域提供了颇具深远意义的建议。该建议书把成人学习与教育分成三个核心学习领域:读写能力和基本技能;继续教育和专业发展(职业技能);以及自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)^①。《成人学习与教育建议书》所提及的三个学习领域在这里被称为“《成人学习与教育建议书》分类系统”(the RALE typology)。《成人学习与教育建议书》所确定的国家政策框架的关键组成部分对于成人学习与教育更充分地帮助恢复个人、社区、经济生活中的学习活力来说十分必要。这使人们有能力掌握自己的命运。为了解决参与、包容和公平方面的问题,《成人学习与教育建议书》呼吁各成员国与歧视作斗争,特别关注弱势群体的学习需求,更好地满足学习者的需求,最大程度地减少其在参与方面的障碍。以2009年的《贝伦行动框架》(有关《贝伦行动框架》《成人学习与教育建议书》《成人学习与教育全球报告》之间联系的详细介绍请参看UIL, 2019a)为基础,《成人学习与教育建议书》特别提到各国要解决好以下行动领域中的问题:政策、治理、经费、参与、包容和公平、

^① 传统上认为,第三个学习领域包括促进个人或者社会发展的学习项目,以及公民的、民主的与变革的成人学习与教育(Manninen, 2017)。

质量。各成员国在这些行动领域所取得的进展情况正是本报告第一部分的重点。

《贝伦行动框架》中没有论及信息技术。与此相反,《成人学习与教育建议书》认识到信息通信技术对于成人学习与教育的价值与重要性。《成人学习与教育建议书》认为,信息通信技术具有巨大潜能,可以为成年人提供多样化的学习机会,带来更大的公平性与包容性。《成人学习与教育建议书》提到,信息通信技术为实现终身学习、减少对传统正规教育结构的依赖以及进行个性化学习提供了多种创新性可能。通过移动设备、电子网络、社会媒介和在线课程,成人学习者可以在任何时候、任何地点获得学习机会。信息通信技术也有相当的能力帮助残障者、其他边缘群体或者弱势群体获得教育机会,使他们更充分地融入社会。

《成人学习与教育建议书》认为,强化国际合作是解决成人学习与教育领域包容问题的关键,要求成员国创造有利于国际合作的环境,并充分利用地区整合机制。通过自由分享各国的经验知识,国家之间相互支持,建设成人学习与教育方面的基础能力,以使各国实现可持续发展目标的推进工作。

比较联合国教科文组织 1976 年和 2015 年的两份建议书发现,有关成人教育的理解已经发生了深远的变化。关键点是由对成人教育的狭隘成见转至对该领域的更为宽泛的理解,即学习和教育一样已经成为讨论中心。这也反映在联合国教科文组织在术语上由“成人教育”到“成人学习与教育”的转变。为了和终身学习原则保持一致,联合国教科文组织和经济合作与

发展组织、欧盟、世界银行等其他组织已经完全接受了如下观点:学习活动不一定都是有目的的、有组织的,也并不总是在制度环境中进行。

这种新范式和以往对于有目的的学习活动环境的基本分类(分为正规学习、非正规学习和非正式学习)是一致的(OECD, 1996; European Commission, 2000)。需要注意的是,有目的的非正式学习和偶然的或随机的非正式学习还可以做出区分(European Commission, 2000)。正规学习(formal learning)发生在教育或培训机构之内,属于国家正规教育系统的一部分;正规学习是结构化的(有学习目标、学习时间或学习支持),可以获得证书。另一方面,非正规学习(non-formal learning)是由正规教育系统提供的外部常规项目,通常以短期课程、工作坊或者研讨会的形式提供,可能发生在工作场所、社区中心或是融合在公民社会组织和团队活动中。从学习者的角度来看,非正规学习是有意识的,通常不能获得证书,但它在学习目标、学习时间或学习支持方面是结构化的。

有目的的非正式学习指那些有目的、有意识但非制度化的学习形式,包括发生在家庭、工作场所中的学习活动,以及基于自我导向、家庭导向或者社会导向的社区和个人活动。偶然学习或随机学习指的是那些非组织化或者非有意设计却能带来学习的活动,偶然学习可能是日常活动的副产品。尽管偶然学习不属于公共政策领域,而且通常不在关于成人学习与教育参与的统计数据中,但它不应该被忽视。就像多曼(Dohmen, 1996)所提醒我们的那样,无论是积极的还是消极的,非正式或者

“日常”学习都构成了终身学习的核心。接受这一前提,重点落在日常经验的特征与结构,以及它们对个人学习过程、思维方式和能力的影响上。视日常生活为偶然学习的课程,问题就变成:个人所生存的生活世界为其提供了什么样的机会?

参与正规学习、非正规学习以及非正规学习和偶然学习对于促进可持续发展目标具有显著的作用。在成人学习与教育不断扩大的新背景下,成员国面临着决策困境:在正规学习、非正规学习和有目的的非正式学习活动的公共经费之间,应怎样保持适度的平衡?在整体性的成人学习与教育国家战略中,投资新的学习技术的作用是什么?如何在正规教育体系中合理认定非正规学习和非正式学习活动?以及类似决策对于包容性和公平性会产生什么后果?

尽管非正规和非正式学习成果的认定、认定和认证(recognition, validation and accreditation, RVA)^①在学术文献和政策文本中都受到了相当多的关注(Andersson, 2011; Singh, 2015),但其实实施仍然存在问题。

从《成人学习与教育全球报告》前期调查的回应情况来看,学习三分法(包括正规学习、非正规学习和有目的的非正式学习)的概念得到了部分国家的接纳和使用。但是,尽管有许多国家接纳了学习三分法的所有内容,还是有一些国家的成人学习与教育仅指非正规学习,或是正规学习与非

正规学习的结合,或是非正规学习和有目的的非正式学习的结合。例如,印度尼西亚认为,“成人学习与教育需要通过提供全部的正规教育、非正规教育和非正式教育通道一起努力”(《成人学习与教育全球报告(三)》调查)。同样,纳米比亚提到,成人教育包括“正规、非正规和非正式学习活动的全部范围”,类似观点得到了丹麦等其他几国的赞同。有些国家如马里和厄立特里亚只提到非正规教育,而洪都拉斯认为成人学习与教育包括正规学习和非正规学习。在泰国,成人学习与教育的主要责任机构被称为“非正规和非正式教育办公室”。

基于学习三分法的观点,如前文所述,《成人学习与教育建议书》引入了一种新的成人学习与教育分类系统,旨在涵盖成人学习与教育的全部内容。

9.1.1

理解《成人学习与教育建议书》分类系统

《成人教育发展建议书(1976)》指出,成人教育总体上是一个有组织的教育过程。与此相反,《成人学习与教育建议书》提供了一种具体的成人学习与教育分类系统。该建议书认为成人学习与教育的类型非常宽泛,相关活动可以分为三个核心领域:

- 读写能力和基本技能
- 继续教育和专业发展(职业技能)
- 自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)

接纳《成人学习与教育建议书》有关成

^① 非正规和非正式学习成果的认定也叫先前学习认定(recognition of prior learning, RPL)。许多实施类似举措的国家都有自己偏好的叫法,不完全一致。“认定”主要对应 recognition, validation 和 accreditation 这三个英文词汇。联合国教科文组织就此概念和举措进行国际比较研究时,采取包容性做法,将三者列举,合并称为 RAV。——译者注。

人学习与教育的分类,就要认识到,这三个分类并不是从狭义上来理解成人学习与教育,不同类型的成人学习与教育机会也不仅限在正规学习、非正规学习或非正式学习之中,这一点非常重要。如上所述,尽管《成人学习与教育建议书》并没有对此进行详细讨论,但是读写能力和基本技能应该被理解为两个连续体:一个是在学校教育以外实施的学习和教育连续体;另一个是从低到高的不同能力水平的连续体(UNESCO和UIL,2016b,第7页,第4部分)。能够在社会中发挥作用所需要的最低文化和教育水平,因不同时代、不同国家而有所差异。这种最低文化和教育水平包括在多语言环境当中应用母语或者其他语言的读写能力,也包括基本的计算技能和数字技能。20世纪60年代,成人基础教育成为世界许多国家的一项政策,其主要目标是为那些缺乏基础教育的人提供初始的九年学校教育。随着该工作的进展以及经济、社会的日益复杂,此项举措被认为是不够的,成人基础教育的目标变成了提供充足的中等教育。在快速变化的知识社会,身处高度工业化国家的政策者开始质疑中等教育是否足够。而且他们还开始考虑,在不久的将来,拥有一张高等教育证书或者文凭会是所处社会对基础教育理解的新标准。《仁川宣言》(Incheon Declaration)(UNESCO,2016a)没有将高中教育纳入基础教育的范畴。然而,在许多政策争论中,确实有些人认为完成中等教育是社会经济整合的条件之一:例如,全球移民和难民的讨论中就提到了中等教育,特别是在一些像约旦这样的阿拉伯国家(见ILO,2018a)。

同样,继续培训和职业发展包括一系列的职业教育和培训活动,例如在职培训、成人学徒制、成人职业项目和失业人员培训项目,这些活动使得成人获得参与经济活动(例如家庭农场、技术工作或者自我雇佣)所需要的知识、能力和技能。这些都可以在正规的、非正规的和非正式的环境中进行。

《成人学习与教育建议书》的第三个类别,即自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)聚焦于成为积极公民的技能提升,其目的在于使人们做好积极参与各类社会事务的准备,如缓解贫困、民主参与、新闻打假、代际融合、社会正义、社会平等、阻止暴力、应对失业、环境保护和气候变化。从个人层面来看,这些技能有助于健康与福祉的提升,并以其他的方式为个人的发展提供帮助。与《成人学习与教育建议书》三个领域相关的所有这些讨论都必不可少、至关重要且与可持续发展的核心目标紧密相关。《成人学习与教育建议书》分类中的所有三个广泛类别都至关重要。第三个类别即自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)不应受到忽视。除高等教育目前并没有被清晰地纳入《成人学习与教育建议书》分类中以外,学习层级可以进一步发展(参见表2.1),而且有可能的话,应该要和资格框架相互联系起来(参见CEDEFOP等,2019,资格框架概述)。表2.1呈现了《成人学习与教育建议书》修订版分类中的自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能),具体包含的领域主要由成人学习与教育领域中的各种非政府组织提供。值得注意的是,近来德国的研究发现,低文化水平和较低

表 2.1

《成人学习与教育建议书》分类系统：层级、类型和领域

读写能力和基本技能 (根据层级)	继续教育和专业发展 (职业技能) (根据类型)	自由教育、大众教育和社区教育 (成为积极公民应具备的技能) (根据领域)
基本读写	工作场所学习	健康
学前教育	成人职业中等教育	文化
基础教育	中学后职业教育	个人发展
初中教育		政治
高中教育		

来源：《全球报告(四)》监测调查

的政治参与率(例如投票)之间具有相关性 (Grotlüschen 等., 2019, 第 34 页)。

9.1.1.1

各国采纳了《成人学习与教育建议书》的观点吗?

哪些国家在何种程度上已经接受了《成人学习与教育建议书》中的分类,对此难以达成官方统一。最近,这种分类系统不仅被有限采用,而且,正如塞尔曼和丹皮尔(Selman 和 Dampier, 1991, p. 2)前期所指出的,不同的术语可以用来表示同一个事物,并且从事相似工作的人也可能会用不同的方式来指代它。和 2015 年的调查相反,2018 年的调查不包含有关直接询问各国对这些术语的定义的问题。此种情形由于以下情况变得更加模糊:一些国家没有回答 2015 年的调查问卷或者所提供的信息不足。然而,现有的证据(例如,见 Howells, 2018)使我们可以对此情形有一个大致的了解。值得注意的是,大多数国家都以这样或那样的方式提到了前两个类

别即读写能力和基本技能、继续教育和专业发展(职业技能),但却明显没有提及第三个类别即自由教育、大众教育和社区教育。从广义上来看,回应《全球报告(三)》调查的 139 个国家当中,只有 20 个国家注意到了后者(第三类教育)。且这些国家大多来自拉丁美洲或者北欧,这两个地区被公认为是大众教育与自由教育的两个中心(见 Tøsse, 2011)。

多数国家报告称《成人学习与教育建议书》的要点在各国立法当中得到了良好的体现,这些国家主要集中在欧洲、北美和阿拉伯地区(见表 2.2)。教育政策的报告也显示了类似趋势(见表 2.3)。

《成人学习与教育全球报告(四)》就各国如何关注《成人学习与教育建议书》也提供了建议。例如,某些国家已经建立了专门工作小组或工作团队来实施该建议书。事实上,2018 年调查时回答该问题的 154 个国家当中,就有 54 个国家(35%)已经在这样做了,但是地区性差异很大(见图 2.1)。

表 2.2

《成人学习与教育建议书》要旨（如，关于学习内容类别、范围、目的与目标的内涵）在政策中有所反映的国家比例（按地区）

	《全球报告 (四)》的总 回应数	一点儿 都没有	不太多	有一点	有一些	许多	大量
全球	144	1%	8%	8%	30%	31%	21%
地区组别							
非洲撒哈拉沙漠以南地区	31	0%	10%	10%	23%	32%	26%
阿拉伯国家	16	0%	13%	6%	13%	50%	19%
亚太地区	35	6%	17%	6%	40%	23%	9%
北美及西欧	20	0%	0%	10%	40%	10%	40%
中东欧	20	0%	0%	0%	40%	50%	10%
拉丁美洲及加勒比地区	22	0%	5%	18%	18%	32%	27%

来源：《全球报告(四)》监测调查

表 2.3

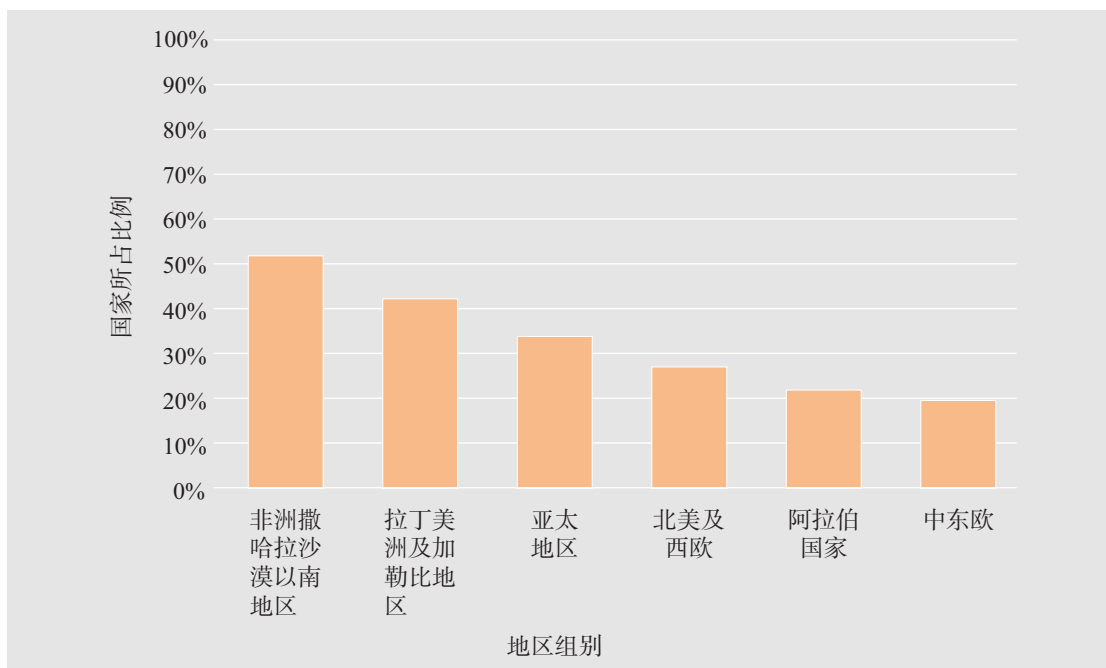
报告《成人学习与教育建议书》的要点（如：包括分类系统、范围、目的与目标定义）在教育政策中有所反映的国家（按地区）

	《全球报告 (四)》的总 回应数	一点儿 都没有	不太多	有一点	有一些	许多	大量
全球	150	0%	7%	9%	31%	35%	19%
地区组别							
非洲撒哈拉沙漠以南地区	32	0%	13%	9%	16%	41%	22%
阿拉伯国家	17	0%	6%	12%	18%	53%	12%
亚太地区	36	0%	14%	11%	36%	22%	17%
北美及西欧	19	0%	0%	11%	42%	21%	26%
中东欧	20	0%	0%	0%	40%	50%	10%
拉丁美洲及加勒比地区	26	0%	0%	12%	35%	31%	23%

来源：《全球报告(四)》监测调查

图 2.1

每个地区为实施《成人学习与教育建议书》设立专门工作小组、工作团队、办公室或其他机制的国家比例



来源：《全球报告(四)》监测调查

在非洲撒哈拉沙漠以南地区，有超过一半(52%)的国家报告称已经有这样的组织，拉丁美洲及加勒比地区的比例则不足一半(仅42%)。仅20%的中东欧国家，22%的阿拉伯国家和27%的北美及西欧国家建立了实施《成人学习与教育建议书》的专门实体。就后者情况而言，部分原因是：成人学习与教育的国家规划通常会遵循欧洲委员会提出的框架(通常认为这已经足够了，因此各国无需专门的工作小组或工作团队来予以推动)。亚太地区的比例和全球总体平均水平相当，为34%。然而，从图2.2可看出，自2015年《成人学习与教育建议书》启动以来，即使国家没有建立专门工作小组，也常常能够看到对建议书所规定的行动领域的重视。在此情形

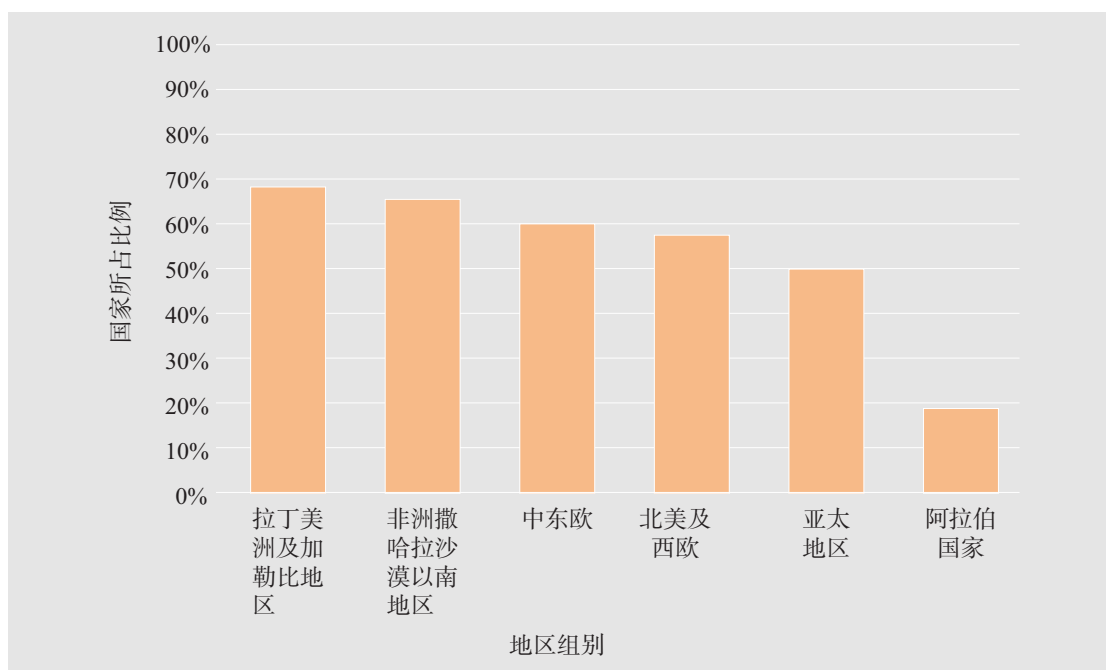
下，《成人学习与教育建议书》很有可能在国家常规治理结构中得到促进。总体而言，147个国家当中已有80个(54%)国家报告称已经在这样执行了。

除阿拉伯国家对《成人学习与教育建议书》的重视仅上升了18%以外，其他地区的重视程度上升都较高，亚太地区为50%，拉丁美洲及加勒比地区是68%，中东欧为60%，北欧及西欧为57%。

《成人学习与教育建议书》所归纳的行动领域中，有两点需要特别注意(见图2.3)。在成人学习与教育领域，80个取得进展的国家当中，77%的国家已经解决了治理问题，差不多有相同比例即71%的国家已经关注到政策发展。筹资(40%)和参与(42%)是两个解决程度较低的领域。

图 2.2

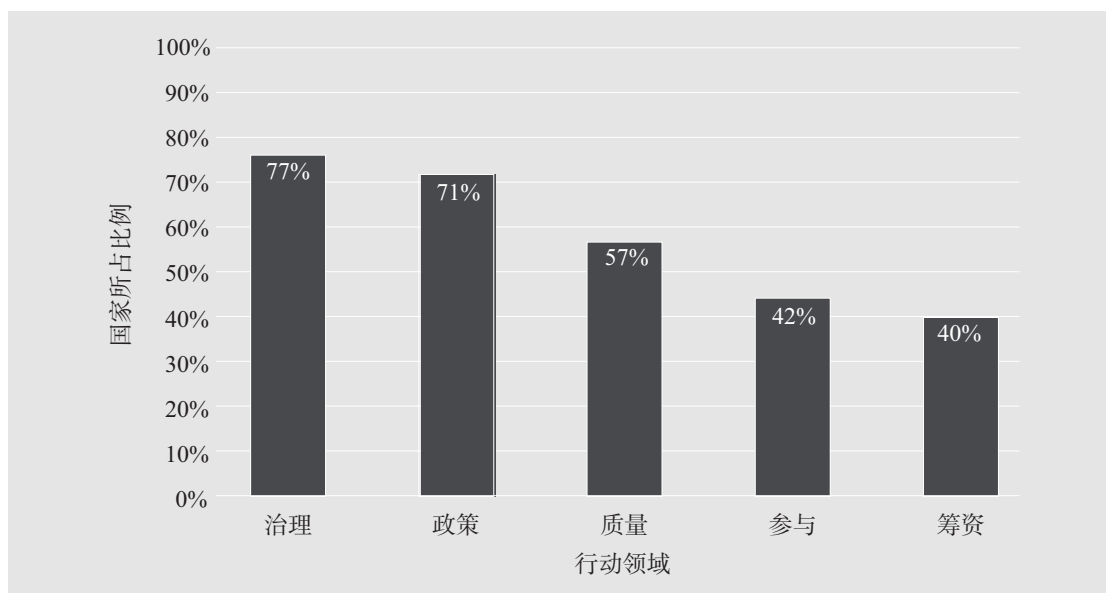
对《成人学习与教育建议书》所规定的各个行动领域更加重视的国家比例



来源：《全球报告(四)》监测调查

图 2.3

2015年《成人学习与教育建议书》发布以来对其规定的行动领域更加重视的国家比例



来源：《全球报告(四)》监测调查

质量问题的解决介于两者之间,为 57%。总之,人们认为,对于《成人学习与教育建议书》的日渐关注是重要的,因为此举有望帮助各个国家达成可持续发展目标。

《成人学习与教育建议书》分类系统被接受以及成员国承诺紧密监测可持续发展目标 4 之后,会带来新的挑战。由此,重要的是,除了《成人学习与教育全球报告》所搜集到的部分数据以外,还要回顾目前在联合国教科文组织的不同地区可以获取哪些可用的成人学习与教育参与数据。现有信息是否可以使得我们采用不同方法对参与情况予以评估,以理解成人学习与教育在社会与经济包容方面的作用以及对 2030 年之前促进各领域可持续发展目标的贡献?

9.1.2

从《成人学习与教育建议书》的角度监测成人学习与教育参与和可持续发展目标 4

9.1.2.1

现有的参与数据与质量

现有成人学习与教育参与数据的采集方法,大致可以分为四类:

- 成员国调查: 涉及成人学习与教育的提供方、课程与活动、参与群体特征等信息;
- 入户调查: 涉及成人学习与教育参与者的分布情况,包括受访者参与学习的基本特点、背景特征等信息;
- 企业调查: 收集企业培训的覆盖面、培训政策等信息;
- 时间利用调查: 属于入户调查的一种,旨在评估个人参加各类不同形式的学

习活动所花费的时间。

9.1.2.2

成员国调查

教科文组织统计研究所(UIS)每年向各成员国发放统一的教育调查问卷,收集相关信息(UIS, 2018a)。主要调查内容包括:

- 正规教育调查: 收集在校师生数及各级教育的经费使用情况;
- 学历情况统计的问卷调查;
- 扫盲情况统计的问卷调查。

2018 年,教科文组织统计研究所推出了“学习评价目录 2.0 版”(Catalogue of Learning Assessment, CLA 2.0),按照可持续发展目标 4 关于学习成果、信息技术技能以及阅读和数学技能的部分指标,收集各国的相关数据。

教科文组织统计研究所的数据来自各成员国提供的: 1) 行政数据(政府行政记录、学校普查); 2) 入户调查; 3) 人口普查; 4) 学习评价。该研究所建立了一个科学的数据系统,以核实成员国所提供的数据。

到目前为止,除了一项地区性调查(见 UIS, 2013),教科文组织统计研究所尚未收集有关成人非正规教育参与的信息。负责“可持续发展目标 4—教育 2030 指标”的技术合作组已开发了一组可纳入入户调查的问题,用以收集正规和非正规教育参与的信息。如果这一调查模块能被广泛实施,我们有望获得关于非正规成人学习与教育方面的高质量数据。当然,这还取决于成员国所提供数据的完备性如何。然而,如果不能结合其他信息,我们依然难以估计,仅凭这一手段所获得的数据,能在多

大程度上反映《成人学习与教育建议书》提出的全部三个学习领域的信息。

如本书第一部分所述,《全球报告》的部分调查内容与教科文组织终身学习研究所对《贝伦行动框架》实施情况的监测有关,是基于各国自我报告而描绘的全球概况。因此,《全球报告》未详细描述成人学习中的不平等情况。该项调查的优点在于:它是目前唯一真正意义上的全球性调查,它提供了关于全球各地区成人学习与教育可比较的信息;它收集了大量政策方面的信息,可以为应对低参与率或不平等的问题提供启示。

9.1.2.3

入户调查

在回应成人学习与教育参与信息的需求方面,一些国际组织走在了前列。过去十年,这些组织推出了若干和成人学习与教育有关的综合性监测项目。经合组织(OECD, 2013)实施了“国际成人能力评估项目”(Programme for International Assessment of Adult Competence, PIAAC),也称“成人技能调查”(Adult Skills Survey)。这是一项面向16—65岁(少数参与国家的样本包括了65岁以上的年长人群)人口的入户调查项目。“国际成人能力评估项目”第一轮的调查数据来自24个国家;第二轮和第三轮的参与国数量增至近40个。该项目收集的学习参与信息,包括个体在最近一年内参与正规和非正规学习的情况;同时,作为核心调查模块,该项目还直接测试了阅读、数学、信息技术环条件下问题解决三个领域的的能力。

从《成人学习与教育建议书》的观点

看,“国际成人能力评估项目”具有一些突出的优势,比如,它把成人学习与教育参与和个体能力、经济发展联系起来;但也存在一些不足,它侧重调查正规学习;而所采集的非正规成人学习与教育方面的信息,并不能帮助我们深入分析不同教育提供者、教育内容是如何服务弱势群体的(Boeren, 2016; Desjardins, 2017)。就《成人学习与教育建议书》确立的三项主要学习与能力而言,“国际成人能力评估项目”重点调查了基本读写能力和基础教育方面的信息,也采集了继续教育和专业发展方面的信息,但它未涉略“自由教育、大众教育与社区教育”的领域。作为一项入户调查,“国际成人能力评估项目”并没有采集成人学习与教育政策及管理相关的数据。因此,各国成人学习与教育系统多少像是一个黑箱——我们可以获得成人学习参与方面的信息,但关于成人学习与教育系统如何影响学习参与,哪些政策举措影响了学习参与的结构,我们知之甚少。

欧洲委员会下属的欧洲统计局(Eurostat)推出了两项入户调查项目,用来考察各成员国的成人学习参与情况。项目之一是“成人教育调查”(Adult Education Survey, AES),它在方法上与“国际成人能力评估项目”有相似之处,但也存在一些显著差异(Eurostat, 2019a)。“成人教育调查”关注工作场所中的学习,但并不像“国际成人能力评估项目”那样将工作相关活动置于突出位置。另一个与“国际成人能力评估项目”不同的地方是,“成人教育调查”调查了各类学习和教育机构(包括非营利组织)的信息。因此,“成人教育调查”的内容与《成人学习与教育建议

书》的学习活动分类更为一致。此外,“成人教育调查”还专门调查了有目的的非正式学习方面的信息,它未像“国际成人能力评估项目”那样直接测量各项能力。“成人教育调查”也存在与“国际成人能力评估项目”类似的问题:未调查各国成人学习与教育政策和管理方面的信息。我们还需要从其他渠道了解这些信息。

欧洲统计局推出的另一个项目是“欧盟劳动力调查”(EU Labour Force Survey, EU-LFS)(Eurostat, 2019b)。这是一项季度性的入户调查,考察15岁及以上人群在之前四周内参与正规教育和非正规教育的情况。从该调查获得的各国成人学习参与率,被用来监测欧盟成人学习参与率的目标达成度——即到2020年,每一个成员国的成人学习与教育参与率要达到15%。“欧盟劳动力调查”可以很好地反映成人正规和非正规学习参与率的整体情况,但是缺乏与学习活动、政策和管理相关的具体信息,综合这些因素,我们认为“欧盟劳动力调查”不太适合全面监测《成人学习与教育建议书》的各类学习情况。

像“国际成人能力评估项目”“成人教育调查”这样大范围、可比较的调查项目,通常由国际组织发起和实施。另外,也有一些国家推出了本国的成人学习与教育参与情况的调查项目。韩国每年开展全国终身学习调查,其中特别调查了成人学习与教育方面的信息(Republic of Korea Ministry of Education and Korean Educational Development Institute, 2018)。与欧盟的“成人教育调查”类似,韩国终身学习调查关注正规学习、非正规学习和非正式学习,

但与“成人教育调查”“国际成人能力评估项目”不同的是,韩国的终身学习调查特别采集了非正规学习方面的信息,这些学习活动分为六类:

- 补习教育;
- 基础教育和读写能力;
- 职业教育;
- 自由教育;
- 文化、艺术与体育;
- 公民参与。

除了少数几个例外国家,“国际成人能力评估项目”和“成人教育调查”的监测对象大都是高收入国家。而世界银行在2012—2017年期间推出的“面向就业与生产力的能力调查”(Skills Towards Employability and Productivity, STEP)主要面向中低收入国家。为了实现可持续发展目标,制定基于证据的政策,这些国家需要掌握更多的相关信息。“面向就业与生产力的能力调查”包括入户调查与雇主调查两个核心部分,旨在帮助相关国家收集决策所需信息(World Bank, 2014)。其中,入户调查中的基本能力测试以“国际成人能力评估项目”的工具为基础。另外,“面向就业与生产力的能力调查”还采集了技能获得的经历、学历、继续教育和培训等方面的信息;调查样本从15—64岁人群中随机抽取。需要注意的是,休闲类课程学习并未纳入调查范围,只记录那些提升个体技能、有望帮助其在劳动市场获得成功的培训活动。虽然“面向就业与生产力的能力调查”未调查《成人学习与教育建议书》提出的三大学习领域方面的信息,但不能否认,它对于我们了解雇主举办的与工作相关的培训非常有价值,其中的回溯性问

题(retrospective questions)调查,也可以为我们了解成人学习与教育的价值提供启示。遗憾的是,该调查并没有采集各国政府管理方面的信息。至今,大约10个国家参加了“面向就业和生产力的能力调查”。

尽管“面向就业和生产力的能力调查”可以提供一些国家的数据,但在欧盟、经合组织以外,大多数教科文组织成员国仍然缺乏成人学习与教育参与方面的数据,即便有这方面的数据,也是非常粗略的。一些国家通过跨国或与国际援助组织(包括教科文组织的地区办事处)合作开展调查。全国层面的调查项目包括肯尼亚的“全国成人读写能力调查”(Kenya National Adult Literacy Survey)以及孟加拉国的“读写能力评估调查”(Literacy Assessment Survey)等。2006年肯尼亚实施的“全国成人读写能力调查”是一项达标测试,该国计划后续还将开展同一测试(Kenya National Bureau of Statistics, 2007)。该项目是国际援助组织与单一国家开展合作调查的一个范例。^①

孟加拉国的“读写能力评估调查”由孟加拉国统计局于2008年和2011年进行,这一调查得到了联合国教科文组织的支持。2011年调查的目的是评估11—45岁青年与成人群体的读写能力状况,并按照读写水平对人群按照性别、居住地(城市与农村)进行分类(Bangladesh Bureau of Statistics, 2013)。2014年,“读写能力评估调查”被纳入国家统计发展战略,作为孟加拉国统计局的核心调查项目,计划每三年组织一次。

为确保此类监测项目的可持续性,满足那些没有足够资源实施“国际成人能力评估项目”或“面向就业和生产力的能力调查”等项目国家的监测需求,教科文组织统计研究所开发了简易版“扫盲评估与监测计划”(Mini-LAMP)(UIS, 2018b)(关于“扫盲评估与监测计划”的详情,见UIS, 2017a),成人学习与教育的参与也是监测模块之一。简易版“扫盲评估与监测计划”于2019年实施,测试内容未囊括“扫盲评估与监测计划”中的所有能力类型,有助于降低大规模调查项目的运行成本。此举还可以给监测工作带来其他很多便利:它既可以作为独立的评估调查工具来使用,也可以与现有调查项目结合使用;既可以用纸笔测试方式,也可以用电脑进行测试。遵照详尽的操作指南,简易版“扫盲评估与监测计划”可以在国际组织或本国机构的协调下完成。正如教科文组织统计研究所(2018b,第5页)所指出的,“国际成人能力评估项目”“面向就业和生产力的能力调查”“扫盲评估与监测计划”的实践经验表明,成人学习的监测过程迫切需要得到质量保障与支持。

简易版“扫盲评估与监测计划”采集了受访者在之前12个月内参与正规与非正规成人学习的信息。正规教育将被分为普通教育、职业技术教育、读写项目等类别;有关非正规学习活动的调查问题,与欧洲“成人教育调查”“国际成人能力评估项目”类似,主要询问是否参加了课程、研讨会、有指导的岗位培训或私人课程等学习活动。受访者将会被问到,学习活动是否具

^① 肯尼亚调查项目的合作伙伴包括教科文组织驻肯尼亚办事处。——译者注

有技术职业的性质,或者是否有助于提升读写能力。根据回答情况,研究者可以评估可持续发展目标 4.3.1、4.3.3 和 4.6.3 等指标的达成情况。此外,简易版“扫盲评估与监测计划”可以提供《成人学习与教育建议书》提出的两类学习参与的信息,即读写能力与基础教育以及继续教育与专业发展,但不能提供第三类学习,即自由教育、大众教育与社区教育参与的信息。

如果发展中国家能广泛推行简易版的“扫盲评估与监测计划”,我们就有望在成人学习与教育的部分数据方面开展国际比较分析,并进一步就实现可持续发展目标,提出基于实证分析的行动建议。

9.1.2.4

企业调查

继续职业培训调查(Continuing Vocational Training Survey, CVETS)(Eurostat, 2019c)由欧盟统计局监管,各参与国政府负责实施,调查对象为拥有 10 人及以上雇员的企业。该调查每五年开展一次,采集的信息包括:

- 继续职业培训、技能供给与培训需求;
- 培训的形式、内容与数量;
- 企业内部的培训资源及利用外部培训服务的情况;
- 继续培训的成本;
- 初始职业培训。

尽管“继续职业培训调查”未涉及个人参与学习方面的信息,但它可以帮助我们更好地了解雇主举办的成人学习与教育的基本情况,以及这类活动在国家成人学习与教育体系中所发挥的作用。这对于实现

可持续发展目标(尤其是关于体面就业与经济增长的“目标 8”)非常重要。

9.1.2.5

时间利用调查

时间利用统计(Time-use statistics)旨在用量化方式,描述个体在特定时间段——通常是一天 24 小时,或一周 7 天——度过或分配时间的情况。这方面的调查多采用日记形式,通常辅之以问卷调查。这类调查为探讨广泛的政策议题(包括学习行为)提供了一种独特的工具。1966 年至 2015 年,全球有 85 个国家实施了时间利用调查。为支持成员国采集可比较的统计数据,联合国统计司(United Nations Statistics Division)于 2016 年推出了“时间利用统计国际分类”(International Classification for Time Use Statistics)(UNSD, 2016)。

时间利用调查法可以为传统成人学习与教育调查手段补充信息。日本提供了这方面的案例。2016 年,该国组织实施了“时间利用与休闲活动调查”(Japan Ministry of Internal Affairs and Communications, 2016),调查之前 12 个月内,成人学习与教育活动的相关信息,利用问卷和日记方式调查个体在学习活动上所花的时间,以 15 分钟为单位,总时长 48 小时。然而,我们尚不清楚:目前的时间利用调查方法,在多大程度上可用以监测《成人学习与教育建议书》三类学习的参与情况。大多数成人学习参与方面的统计信息,还是来自“国际成人能力评估项目”“成人教育调查”那样典型的入户调查。

9.1.2.6

结论

过去十年,各国在成人学习与教育参与信息的收集方面取得了巨大进展。尽管如此,挑战依然存在:首先,尽管在联合国统计研究所和世界银行的带领下,发展中国家已经建立了各自的调查项目,但在实施这些项目过程中,各国需要投入多大的

财力、人力,我们尚不清楚。其次,除了某些例外(例如,韩国的全国性调查、欧盟的“成人教育调查”),现有调查工具收集的成人学习参与信息还比较笼统,且经常受经济学的影响。关于参与《成人学习与教育建议书》第三项——自由教育、大众教育和社区教育的信息还非常缺乏。第三,许多项目并未监测《贝伦行动框架》提出的行动目标。这些问题的总结见表 2.4。

表 2.4
各类成人学习监测项目的优势与不足

项目	优势	不足
国际成人能力评估项目(PIAAC)	是一套用以测量成人能力水平的复杂的评价工具,包括综合性的背景调查问卷,能较好反映与工作相关的成人学习与教育概况。	缺乏对非正规成人学习与教育参与详情的调查;未调查成人学习与教育内容或政策方面的信息。
成人教育调查(AES)	对包括正规学习在内的成人学习与教育有详细调查;背景问卷涵盖的信息较为丰富。	缺乏对能力的评价;未调查成人学习与教育内容或政策方面的信息。
面向就业和生产力的能力调查(STEP)	能较好地反映与工作相关的成人学习与教育概况,是一套复杂的成人能力评价工具。	缺乏对非正规成人学习与教育参与详情的调查;未调查成人学习与教育内容或政策方面的信息。
简易版“扫盲评估与监测计划”(Mini-LAMP)	是一套非常适合发展中国家使用的成人能力评价工具;部分测试内容与“国际成人能力评估项目”对接。	不能全面反映成人学习与教育的学习类型;未调查成人学习与教育内容或政策方面的信息。
成人学习与教育全球报告(GRALE)	覆盖了几乎全体成员国;调查了影响学习参与的相关行动领域。	未详细调查成人学习参与方面的信息;缺乏相关的统计数据。
时间利用调查	是对传统的成人学习参与调查的有益补充。	未详细调查成人学习参与方面的信息;缺乏参与的详细信息;未调查成人学习与教育内容或政策方面的信息。

上述数据的不完备性,极大地制约了成员国对可持续发展目标 4 进展的监测能力,也制约了成人学习与教育助推各国实

现其他 16 项可持续发展目标的能力。接下来的 9.1.3 部分,本报告将对照可持续发展目标,分析成人学习与教育的进展

情况。

9.1.3

以《成人学习与教育建议书》视角监测可持续发展目标 4

监测可持续发展目标 4 的达成度,可以从以下四个层面着手:

- 全球层面;
- 主题层面;
- 地区层面;
- 国家层面。

通过与联合国各成员国、国际和地区组织、研究机构、企业界、非政府组织以及公民社会的全球范围的咨询和会商,2017年,联合国大会正式通过了用以监测“可持续发展目标 4”的 11 项全球指标。为了更好地满足各国和国际教育利益相关者的需求,在这 11 项指标的基础上,联合国又开发了 32 项指标,由此,“可持续发展目标 4”共有 43 项不同主题的指标(UIS, 2016)。除了用于全球性监测,这些主题性指标也可用于监测地区、国家以及地方层面的可持续发展进程。此外,地区层面可以在此基础上,开发监测区域内各国共同关心议题的指标体系。例如,非洲联盟正根据可持续发展的目标框架,制定地区性“2063 议程”(Agenda 2063)的目标和指标。

各项指标的开发情况以及全球数据的完备性,也持续受到监测。随着相关工作的推进,“SDGs 各项指标跨机构专家组”(Inter-agency and Expert Group on SDG

Indicators, IAEG-SDGs)(以下简称“专家组”)负责对这些指标作出修订。^①批判性地分析这些指标,了解它们的实际运用情况,对于我们理解指标的信度和效度,以及数据对于循证政策设计的价值都至关重要。各国要在 2030 年之前达成可持续发展目标,就需要通过这些政策创造更多的成人学习与教育机会。

专家组对全球性指标实施的完备情况进行了分层评估。第 1 层、第 2 层表明,相关指标已建立起国际通用的监测方法和标准;但第 2 层并不适用于许多国家的实际情况(UIS, 2016)。第 3 层表明,相关指标尚缺乏国际通用的测量程序,需要开发合适的监测方法和标准。表 2.5 显示了“可持续发展目标 4”中与成人学习相关的全球性指标(UNSD, 2019)的监测工作分层情况。该表描述了需达成的目标,也注明了相关指标和监测工作的最新分层情况,还指出了在相关指标监测上与联合国统计研究所合作的一些国际组织。根据最新调查情况,尽管一些指标已经建立起了相应的监测方法和标准,但我们仍不清楚目前究竟有多少国家能够采集所需的数据,指标 4.3、4.4.1、4.6.1 以及 4.5.1 的部分内容就属于这一情况。至于目标 4.7,目前尚未建立合适的标准。

从《成人学习与教育建议书》的角度来看,相比目前有关监测可持续发展目标 4 的建议性讨论,关于某些目标(尤其是目标 4.3)的数据可获取性的诸多理由需要慎之又慎(例如,参见:UIS, 2016; UNESCO &

^① 2015 年 3 月 6 日,在联合国统计委员会四十六届会议上成立了“SDGs 各项指标跨机构专家组”,由 28 个成员国组成,负责 2030 议程的指标体系开发及其监测。——译者注

表 2.5

可持续发展目标 4 “确保包容和公平的优质教育，让全民享有终身学习机会”的达成度，截至 2019 年 5 月的分级评估

目标	指标	合作机构	最新层级（由“专家组”评定）
4.3 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。	4.3.1 过去 12 个月内参与正规、非正规教育和培训的青年和成人比例，按性别分列。	经合组织 欧洲统计局， 国际劳工组织。	第 2 层级
4.4 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。	4.4.1 掌握信息通信技术的青年和成年人比例，按技能类型分列。	经合组织	第 2 层级
4.5 到 2030 年，消除教育中的性别不平等，确保弱势群体（包括残障者、土著居民和处境不利儿童）平等获得各级教育和职业培训的机会。	4.5.1 此列表中能分解的所有教育指标的平等指数（性别、城乡、贫富，以及残疾情况、土著人口、受国际冲突影响情况等，视数据可获得情况）。	经合组织	第 1、第 2 或第 3 层级，不同指标的层级不同
4.6 到 2030 年，确保所有青年和大部分成年男女具备基本的识字和计算能力。	4.6.1 特定年龄段人群中，功能性识字和计算能力达到最低标准的人口比例，按性别分列。	世界银行； 经合组织	第 2 层级
4.7 到 2030 年，确保所有学习者都能掌握可持续发展所需的知识和技能，途径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；弘扬和平与非暴力文化；提升全球公民意识；肯定文化多样性和文化对可持续发展的贡献等。	考察（1）全球公民教育；（2）可持续发展教育（包括性别平等与人权）在各层级教育中的统筹程度，涉及领域包括：（a）国家教育政策；（b）课程；（c）教师教育；（d）学生评价。	经合组织； 联合国环境规划署； 联合国妇女署	第 3 层级
<p>第 1 层级：指标概念清晰；已在国际上确立调查方法和标准；定期开展相关指标的数据采集工作，至少覆盖了本地区 50% 的国家及 50% 的人口。</p> <p>第 2 层级：指标概念清晰；已在国际上确立调查方法和标准；但各国不能定期采集相关数据。</p> <p>第 3 层级：国际上尚未确立起相关指标的调查方法或标准；但相关指标的调查方法或标准正在（或即将）开发或测试。</p>			

UIS, 2018; Unesco, 2017a, 2018)。

目标 4.3 解读如下：“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。”三个指

标为(UIS, 2018a)：

- 4.3.1 过去 12 个月内参与正规、非正规教育和培训的青年和成人比例，按性别分列。

- 4.3.2 高等教育的毛入学率,按性别分列。

- 4.3.3 职业技术教育计划的参与率(15至24岁),按性别分列。

第2层级的目标4.3和全球性指标4.3.1相关。指标4.3.3的情况也类似,因为联合国教科文组织统计研究所(UIS)的行政性调查包含中等教育层次的正规技术和职业培训的学生注册情况,但并不包括非正规的技术与职业教育及培训的全部提供机构。相反,通过行政性调查,在大多数地区都可以广泛获取4.3.2的信息。查看这三个主题性指标的表述,一个有意思的发现是,这三个指标仅直接提及了《成人学习与教育建议书》三个分类中的其中一类,即继续教育和专业发展(职业技能)。第一类即读写能力与基本技能在4.3.1的正规教育之下有所涉及。第三类即自由教育、大众教育与社区教育则无迹可寻。也许有可能将其纳入指标4.3.1的非正规教育的范畴,但是通过对非正规教育现有信息的仔细分析发现,这几乎不可能。

在联合国教科文组织统计研究所对层次分类和改进方向的回顾中,“成人教育调查”和“国际成人能力评估项目”被认为是收集指标4.3.1非正规教育数据的黄金标准。然而,这两项调查并不是为提供非正规学习的详细信息而设计的,而是和工作相关,并且主要在欧盟、经济合作与发展组织成员国国家中实行;其实施成本也极其高昂。对与工作无关的成人学习与教育来说,这两项调查可以区分以研讨会、工作坊、私人课程或者在线学习的形式所提供的学习,但是均不能正确提供有关自由教育、大众教育与社区教育的信息。基于《成

人学习与教育建议书》的观点来看,有人认为,即使在可以实施“成人教育调查”或“国际成人能力评估项目”一类复杂的入户调查的高收入国家当中,将目标4.3归类在第3层也更为合适。因此,重要的是需要理解这些指标并不是专门按照《成人学习与教育建议书》分类系统及其三个领域进行的设计。正因如此,从《成人学习与教育建议书》的角度来理解可持续发展目标的进程有一定的局限性。此外,包括博伦(Boeren, 2016)和曼尼宁(Manninen, 2017)在内的许多学者都认识到了使用这些调查来测量参与情况的局限性,尤其是在非职业教育领域。

诚如亚太地区所报告的那样,使用行政性调查来监测终身学习是目前正在进行的工作,但所获取的可比较性数据有限(UNESCO, 2018)。目前,联合国教科文组织统计研究所的行政性调查受限于一些国家缺乏报告非正规教育情况的能力。而且,例如在东南亚国家进行的尝试总体收到的调查回应率都较低。

目标4.4、4.6和4.7都聚焦在学习成果上。在全球学习监测联盟(Global Alliance to Monitor Learning, GAML)的领导下(见专栏2.1),在国际范围内已经建立起了高度合作化的方式来发展与学习技能相关的可持续发展目标4下的全球指标与专题指标,以及确保具有全球可比性的方法论工具与标准。目标4.6已有现成的适用程序,就像为“国际成人能力评估项目”“面向就业和生产力的能力调查”所开发的那样,但是对于大多数中低收入国家来说,这两个程序都太昂贵,而且都缺乏必备的方法论专业知识。简易版“扫盲评

估与监测计划”(UIA, 2017b)有希望提供发展中国家的读写能力数据,但目前并不清楚有多少国家会签署承诺来使用该监测项目。目标 4.4 的问题在于,由欧盟统计局开发并由国际电信联盟所采用的方法论对于技能的界定比较狭窄(UIS, 2018c)。该指标基于自我报告的信息,提供活动类型方面而非能力水平方面的数据。如伯纳

沃特(Benavot)和洛克哈特(Lockhart)(2016, p. 61)所指出的那样,识字与计算能力以外的能力如生活技能和环境意识(目标 4.7)非常不具体,难以开发出精巧的测量工具。然而,应该注意到的是,有关学习结果的所有测量问题是一个更为普遍的现象,而不仅仅和《成人学习与教育建议书》有关。

专栏 2.1

在全球学习监测联盟框架内评估和监测可持续发展目标 4.6.1 的进程

为了履行国际社会对可持续发展目标 4 的承诺,在全球层面对学习成果进行准确的评估至关重要。然而,许多国家仍然不能对照国际标准对本国青年和成人的识字情况进行长期的持续性评估。由联合国教科文组织统计研究所领导的全球学习监测联盟项目支持评估学习的国家策略,并能够对照可持续发展目标 4 做出国际报告。自该项目开始以来,联合国教科文组织终身学习研究所就成为全球学习监测联盟的一部分,尤其与指标 4.6.1 相关,该指标提出“某一年龄组中获得既定水平的实用(a)识字和(b)计算能力的人口比例,按性别分列”。全球学习监测联盟认为,可持续发展目标 4 的每一个学习指标都要有一个专门小组。联合国教科文组织终身学习研究所与经合组织是目标 4.6 的共同负责机构,就评估与监测成人识字与计算能力的概念、方法论与报告框架召集专家与合作伙伴。

4.6 专门小组的目标是通过以下两种方式来解决全球学习数据的缺失问题:一是确保全球报告数据的准确性;二是为实施学习监测的国家提供支持。应当使用精确的定量和定性数据,以更为全面地了解男性和女性的扫盲需求,更好地为政策与项目规划提供信息,并分配足够的资金。联合国教科文组织终身学习研究所在以下方面发挥了关键作用:一是促进联合国各成员国、国际专家与实施合作伙伴之间的讨论;二是就 4.6 专家小组工作当中的三个关键问题提供建议,即国家之间数据的可比性;识字与计算方面“成人能力”的定义与描述;以及报告数据变化轨迹并有效引导政策发展。

可以非常明显地看到,可持续发展目标 4 的结构方式体现了一种具有局限性的成人学习与教育观,对参与意义的理解也是如此。这和对学习的广义理解正好相反。后者对《可持续性发展议程》和 17 项可持续发展目标都具有启发意义,就如《教育促进实现可持续发展目标:学习目标》(*Education for Sustainable Development Goals: Learning objectives*)(UNESCO, 2017b)所概括的:“为创建一个更加可持续

的世界,并参与处理可持续发展目标中描述的可持续性相关问题,人人都必须成为可持续性变革的推动者。”有人认为公民有能力可以做到这样,他们需要发展包括认知、情感、意志以及动机要素在内的一整套能力。该报告提到,能力是教不会的,必须靠学习者自己培养。“能力来自经验和思考,从行动中获得。”(第 9 页)在为每一项可持续发展目标设定学习目标的过程中,这种方式已经非常明显,以此来确定学习

方式和方法。例如,在为可持续发展目标 8 即体面工作和经济增长所确立的 15 项学习目标中,包括:

- 学习者能够推动工资不平等、同工不同酬和恶劣工作条件的改善。

- 学习者能够与他人协作,要求政治家和雇主提供合理工资,实行同工同酬,实现劳动权利。

达成这些目标所推荐的学习方式方法,总体上看上去与正规教育机构中儿童与青年的学习方式几乎无异。尽管初始教育非常重要,但明显的是,17 项可持续发展目标所确认的学习目标的可达成程度也有赖于有活力的成人学习与教育“系统”的存在,其中《成人学习与教育发展建议书(2015)》分类中的第三类即自由教育、大众教育与社区教育发挥着关键作用。可持续发展目标 4 目前的概念必须尽量拓展,以便能够充分整合对学习的拓展性理解,就像 17 项可持续发展目标所概括的那样。此外,可持续发展目标 4 目前与《成人学习与教育建议书》分类系统关系不大,尽管这些目标已经涉及成人,但对青年人总体上仍有明显偏见。

9.1.4 结论

前言部分已经提到,获得有关谁以及其以何种形式参与成人学习与教育的全面且高质量的数据,是决策者开发基于证据的促进公平参与的策略和监测可持续发展目标 4 的必要条件之一。然而,如上所述,对成人学习与教育的参与情况、可持续发展目标 4 以及其他相关的可持续发展目标进行监测受到了以下因素的阻碍:

- 调查中有关成人学习与教育参与的定义狭窄,这是一个全球性的现象;

- 全球许多成员国缺乏收集参与信息和监测可持续发展目标 4 的能力。

国际社会已经发起了几项重大倡议来满足监测“可持续发展目标 4”对数据的需求,以及在某种程度上也包括成人学习与教育的参与数据(在成人学习与教育方面亟需更为全面的数据)。发展成人学习与教育不应只停留在口头上,几十年以来,这一直是终身学习框架中的一个反复出现的争议(见 Elfert, 2018, 2019)。如今,在有关“可持续发展目标 4”的监测过程中,类似的忽视似乎再次发生。着眼于未来,可能需要开发其他的数据收集和分析方法,比如对某领域的大数据分析潜能进行调查。

从全球来看,尽管获取成人学习与教育的数据有一定的局限,但对于本报告而言,重要的是深入探究目前全球的参与情况,包括《成人学习与教育建议书》中第三类学习的参与情况。然而,由于上述提及的数据的局限性,接下来的第 10 章将不可避免地呈现全球正在进行的成人学习与教育倡议的不完整的图景。然而,我们将充分利用这些可用的数据,并聚焦于已经确认的最佳实践。希望这些信息会激发各国的学习过程,帮助所有成员国尽力实现可持续发展目标。

9.2 参与情况概述

基于成人学习参与情况的全球调查和现有文献,本报告拟对参与问题作简要回顾。

9.2.1

从《成人学习与教育全球报告（四）》的调查可以获知什么？

从各国对《成人学习与教育全球报告（四）》调查的回应中，我们有三项发现：

- 各国成人参与率的进展不平衡，在接受调查的国家中，仅有一半的国家报告成人学习的总体参与率有所提升。
- 从实际数据看，成人学习参与的地区差异明显。
- 在《贝伦行动框架》提出的各项行动领域中取得的进展，对相关国家成人学习与教育参与率的提升有正面影响。

9.2.1.1

参与率提升

如第一部分所述（见表 1.15），超过一半以上的国家（57%）的总体参与率在 2015 至 2018 年期间有所提升。所有地区都出现了参与率的增长，尤其是非洲撒哈拉以南地

区，72%的国家的成人学习与教育参与率都有所提高，67%的阿拉伯国家报告称有所改善。北美及西欧、亚洲及太平洋地区是参与率提升度最低的地区，分别为 38%和 49%。中东欧、拉丁美洲及加勒比地区的参与率则介于前两者之间，分别有 58%和 60%的国家报告称有较高的总体参与率。

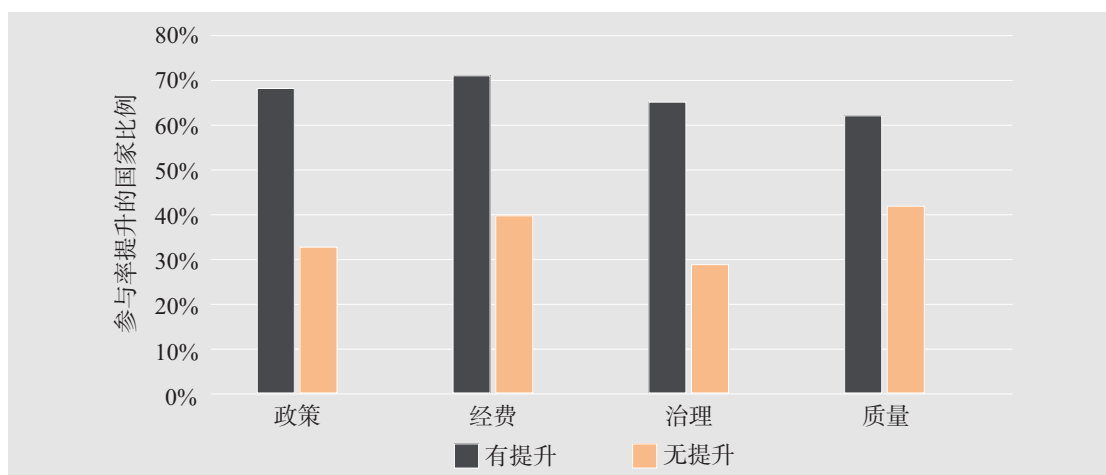
《贝伦行动框架》依据的假设是，行动领域的改进对成人学习与教育的参与将产生积极影响。因此，值得观察的是，行动领域有所改进的国家是否比那些报告称没有改进的国家具有更高的参与率。

9.2.1.2

行动领域的改进对参与率有积极影响

基于《成人学习与教育全球报告（四）》调查的分析，在评估行动领域的改进和参与变化之间存在的任何可能的因果关系时，需要格外谨慎和注意。考虑到这一点，在行动领域取得进展的国家，比那些没有进展的国家通常更能看到参与度的增长（见图 2.4）。

图 2.4
行动领域改进相关的参与率提升情况



来源：《全球报告（四）》监测调查

成人学习与教育治理领域的改善与更高的参与率之间成正比。尽管在进行某种评估的国家当中,有近 2/3 的国家报告称其参与率有所提升,而那些在治理领域没有改进的国家,只有 29% 的国家报告说在参与率方面有所提升。尽管对《成人学习与教育全球报告(四)》的数据得出具有深远意义的结论要异常谨慎,但在治理改革领域,这些国家阐释了可能有助于解释参与率提升的各种实施策略。这些策略非常广泛,既有横向的也有纵向的,包括利益相关者的参与,与民间社会组织合作,部门之间的合作,以及跨国合作和分权。

扩大和提高利益相关者的参与有助于更顺利地实施成人学习与教育政策,并增加各种社会群体参与成人学习与教育的机会。而且,政府部门和民间社会组织之间的合作,以及各级政府部门之间的合作,是改进成人学习与教育治理的关键举措,有助于提高成人学习与教育项目的参与程度。同时,部门之间的合作有助于培养更多的成人学习与教育专业人员,促进不同成人学习与教育目标群体的参与,提高其归属感,而且可以激励更多的成人学习与教育资助,最终带来成人学习与教育参与的提升。教育分权可以促进国家与地方成人学习与教育服务/项目提供者之间的参与和合作,允许联合融资,培养归属感和直接参与则最终会带来成人学习与教育参与率的提升。

实施政策改革的国家注意到成人参与率方面的类似积极影响(68%—33%)。有四个方面是各国关注的重点。第一,所制定的政策强调以下几个方面:拓宽终身学习的领域(如技术和职业教育);使学习模式多样化(如在线/远程学习);在低收入地

区建立学习中心,面向社会边缘群体(如校外学习者)。第二,强调对非正规和非正式学习更明确的定义特别是通过资格框架认证先前学习。这使学习者能够灵活地在不同学习模式之间切换,使他们更容易地参与成人学习与教育项目。第三,扩大扫盲方面的政策,从而使更多的社会群体能够参与成人学习与教育项目。最后,政策领域的重点是提供更多的培训机会(包括专业发展培训课程),扩大成人学习与教育工作队伍,如中小学教师和识字培训师(literacy trainers),这反过来又有助于参与率的提升。

对成人学习与教育更好的财政支持显然也意味着参与率的提升(71%—40%)。由于有更多的利益相关者加入,因此基本策略是联合融资以惠及更多的成人学习者。这种联合融资来自于政府部门、国际捐赠者、多边组织,以及支持成人学习与教育项目的其他组织。为成人学习与教育制定单独预算,而不是把它纳入到总体教育预算当中,是某些国家已采用的资金机制,以确保为成人学习与教育项目提供更稳定的支持。此外,有些国家还为个人提供奖励,帮助他们减轻参与成人学习与教育项目的经费负担。

尽管提升程度比其他三个行动领域要低(62%—42%),但提升成人学习与教育的质量对参与率提升还是有积极影响的。有国家报告称非正规和非正式学习成果的认可、认定和认证(RVA)是成人学习与教育质量改进的主要策略,因此,也希望该策略能提高参与率和降低辍学率。人们认为,借助信息通信技术引入在线学习项目可以提高成人学习与教育的质量,并有助于成人获得学习机会。提高质量进而影响参与率的其他策略包括:获得专家反馈以

确定质量标准、为成人教育工作者编写培训手册、改进与当地利益相关者的合作以开发成人学习与教育项目,以及开设新的课程。

《成人学习与教育全球报告(四)》调查不仅询问参与率的变化情况,而且还询问所获信息是否基于实际参与率,如果是的话,那么实际参与率是多少。

9.2.2

实际参与率的巨大地区差异

三分之二的受访国家提供了参与率的实际数据。受访国家的比例有所不同,从亚洲和太平洋地区低至 54% 的比例到阿拉伯国家高达 84% 的比例不等。然而,我们并不清楚所报告的参与率数据是如何收集的。许多国家缺乏汇编这类信息的合适程序,这使得确定哪些国家对所纳入的成人学习与教育参与情况进行了解释变得困难。因此,一个国家或地区在解释《成人学习与教育全球报告(四)》调查中所提供的实际参与率信息时必须谨慎。考虑到这一点,第 6 章的表 1.17 显示,非洲撒哈拉沙漠以南地区、北美及西欧这两个地区的实际参与率比较高,分别有 58% 和 50% 的国家报告称其参与率超过了 20%。应该指出的是,非洲撒哈拉沙漠以南地区也有很大比例的国家报告其参与率低于 10%。阿拉伯国家、亚洲及太平洋地区的情况也是如此。中东欧地区没有一个国家的参与率高于 20%。相比之下,37% 的拉丁美洲及加勒比地区属于这一范围,而 28% 的阿拉伯国家和 27% 的亚洲及太平洋国家的实际参与率均超过 20%。

关于实际参与率的调查结果表明,这些差异不仅存在于不同地区之间,也存在

同一地区的不同国家之间。使用参与数据收集方法回顾中提到的一些调查将可以对此进行更深入的探讨。

9.2.3

各国参与情况的差异

关于参与情况的所有比较性数据都清楚地表明,国家之间的成人学习与教育的参与情况存在巨大差异。根据 2016 年的成人教育调查,欧盟 28 个国家当年的成人学习与教育平均参与率是 45% (欧洲统计局, 2019d)。比例从最高的 64% 到最低的 7% 不等。成人教育调查中有 9 个国家报告参与率在 50% 到 65% 之间,略多于那些报告比率在 25% 到 50% 之间的国家,而有两个国家的比例要低得多。同样,通过国际成人能力评估项目进行调查的 37 个国家的参与率从 18% 到 65% 不等,而经合组织的平均水平是 47%。

博朗 (Boeren, 2016) 和德雅尔丹 (Desjardins, 2017) 提到,那些被发现具有较高成人学习与教育参与率的国家,如北欧国家和荷兰,都具有某些共同特征。其中包括成熟又灵活的成人学习与教育体系、积极的劳动力市场政策以及相对较低的总体社会不平等。

参与国际成人能力评估项目和成人教育调查的绝大多数国家都非常发达。然而,通过纳入来自针对中低收入国家的面向就业与劳动力的能力调查信息,就有可能在更大范围内对国家之间的参与率予以比较。

9.2.3.1

利用 STEP 和 PIAAC 比较国家层面的参与率

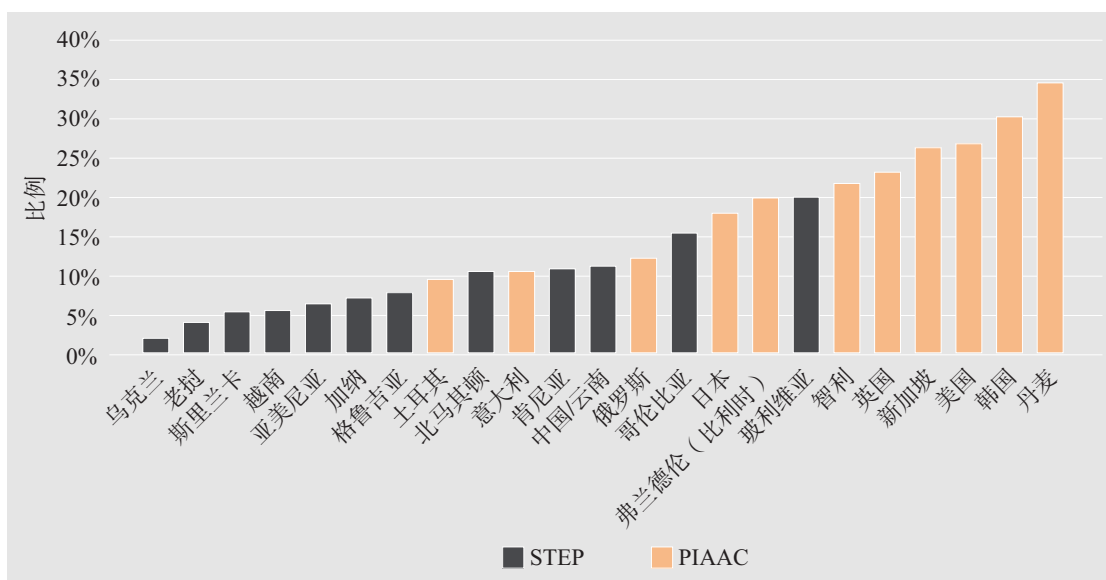
面向就业与生产力的能力调查

(STEP)仅包含雇主举办的持续5天及以上的成人教育和培训参与信息。劳动力市场的结构和技术进步对于成人学习与教育

具有深刻的影响。这在图 2.6 有所体现,该图展示了雇主举办的成人教育和培训的程度(按国内生产总值来衡量经济发展情况)

图 2.5

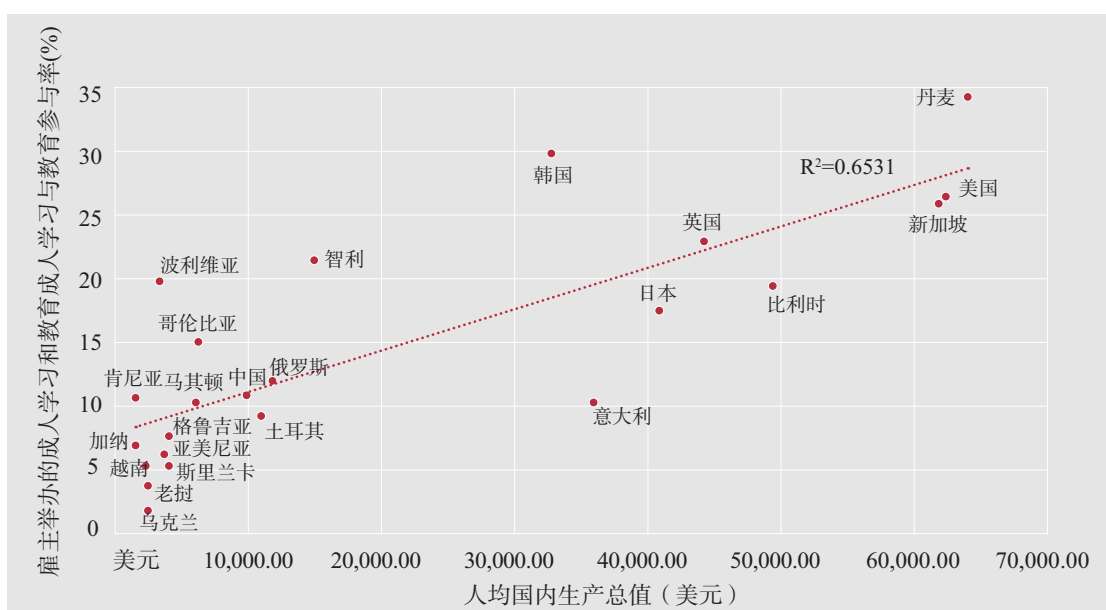
雇主举办的持续 5 天及以上的成人教育和培训参与情况



来源:世界银行,2019;经济合作与发展组织,2019a

图 2.6

雇主举办的成人学习与教育参与情况(按名义国内生产总值计算)



来源:世界银行,2019;经济合作与发展组织,2019a;国际货币基金组织,2018

图 2.6 显示,就国内生产总值而言,韩国的参与率远远超出预期。在智利、玻利维亚和哥伦比亚这三个拉丁美洲国家,其雇主举办的成人学习与教育比例也比预期要高,前两个国家尤其如此。丹麦的情况也是如此。一些国家的情况正好相反,尤其是意大利和乌克兰,从国内生产总值来看,它们的参与率比预期的要低得多。

很难说明为什么有些国家的员工接受雇主举办的成人学习与教育的程度要远远高于预期。然而,他们似乎都有一个共同点:具有鼓励雇主实施培训的公共倡议(尽管形式和程度有所不同)。因而,智利和玻利维亚都对积极的劳动力市场政策予以投资,其大部分资源都用于培训(国际劳

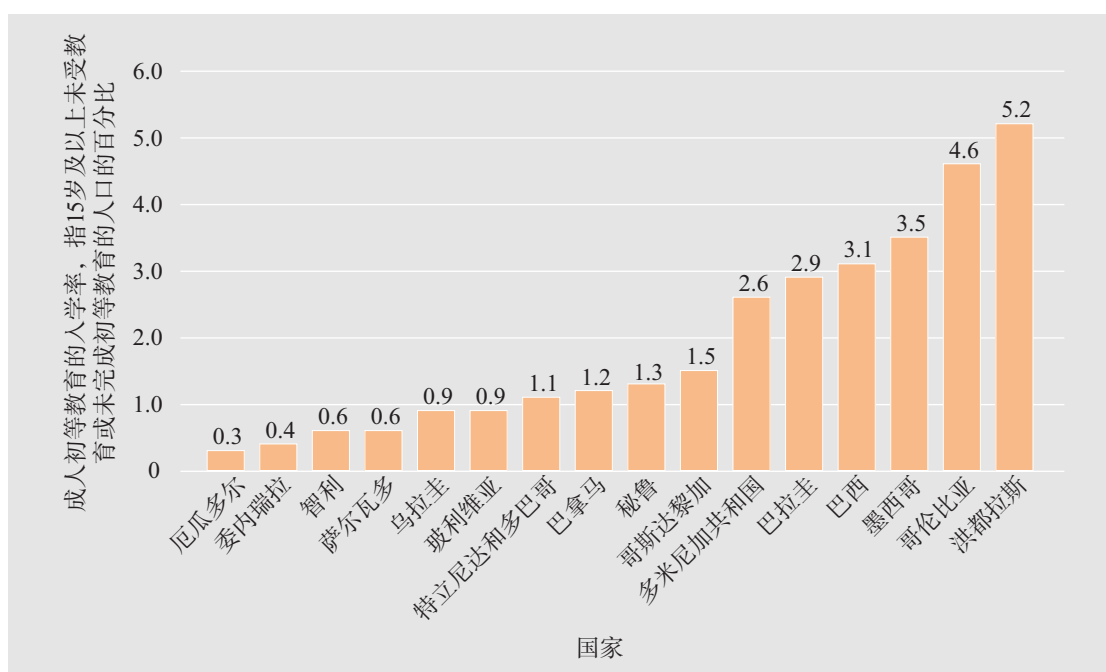
工组织,2016)。韩国有自己的就业保险计划(Employment Insurance System, EIS),该计划有一个为公司培训提供资助的项目(韩国发展研究院公共政策与管理学院,2019)。同样,丹麦也大量投资于积极的劳动力市场,包括让劳动力受益的培训(欧洲职业培训发展中心,2012)

9.2.3.2

拉丁美洲及加勒比地区成人初等和中等教育的入学情况

图 2.7A 和图 2.7B 显示了拉丁美洲及加勒比地区成人初等和中等教育入学人数占未完成该教育程度的成人人口比例。该数据基于联合国教科文组织统计研究所指

图 2.7A
拉丁美洲及加勒比地区成人初等教育项目参与情况

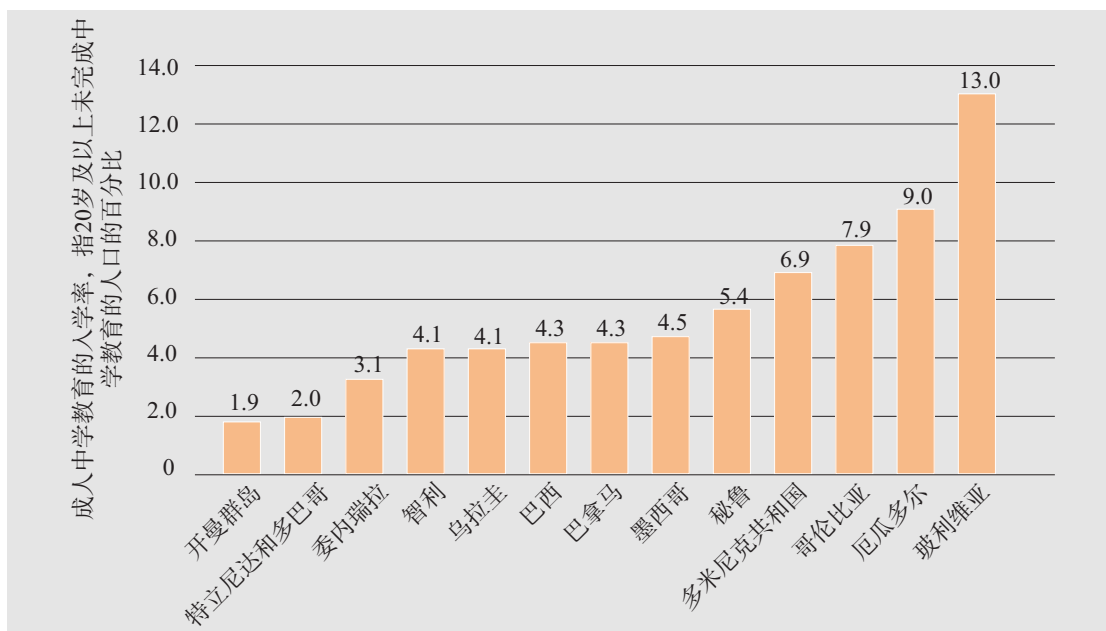


来源: 联合国教科文组织统计数据中心研究所, 2013年5月, 拉丁美洲及加勒比成人教育统计区域调查问卷, 2011

说明: 参与数据的参照年份是2010年, 玻利维亚(2009)和智利(2011)除外。

仅包括公共部门的数据。

图 2.7B
拉丁美洲及加勒比地区成人中等教育项目参与情况



来源：联合国教科文组织统计数据中心研究所，2013年5月，拉丁美洲和加勒比成人教育统计区域调查问卷，2011

说明：参与数据的参照年份是2010年，玻利维亚(2009)和智利(2011)除外。
仅包括公共部门的数据。

导的区域行政调查(联合国教科文组织统计研究所，2013)。入学情况的数据(access figure)是通过比较每个教育水平的入学人数和相应的目标人口来计算的。

如图 2.7A 和图 2.7B 所示，各国在将成人纳入中等教育项目方面比纳入初等教育项目更为成功。

未接受或未完成初等教育的成人接受成人初等教育的比例，从厄瓜多尔的 0.3% 到洪都拉斯的 5.2% 不等。这一组另有五个国家的入学率低于 1%。目标群体中有四个国家的比例在 1% 至 1.5% 之间，而其余六个国家达到了 2.6% 至 5.2% 之间。报告 UIS, 2013, 第 20 页)指出，

从机构角度来看，墨西哥的案例很有意思，因为墨西哥的国家成人教育研究所(National Institute for Adult Education, INEA)是该地区最好的成人教育机构之一。

玻利维亚成人初等教育入学率只达到目标群体的 0.9%，但成人中等教育入学率最高，达到目标人口的 13%。根据联合国教科文组织统计研究所的研究(2013)，玻利维亚的成功是其教育部支持大规模成人教育中心基础设施建设的结果。这一举措给那些在扫盲项目中表现良好的个人提供了继续学习的机会。普通成人教育和职业培训的结合也使得学习者获得资格证书成为可能。

9.2.3.3

结论

讨论指出，国家背景中的某些情况似乎造成了差异，如经济发展水平（面向就业与生产力的能力调查-国际成人能力评估项目分析）、制度基础设施（拉丁美洲及加勒比地区）和更广泛的政治经济情况（解释某些国家持续的高参与率）。在研究各国差异以及参与率的快速增长（尤其是在高收入国家）时，有必要密切关注雇主举办的成人学习与教育是如何重塑供给侧结

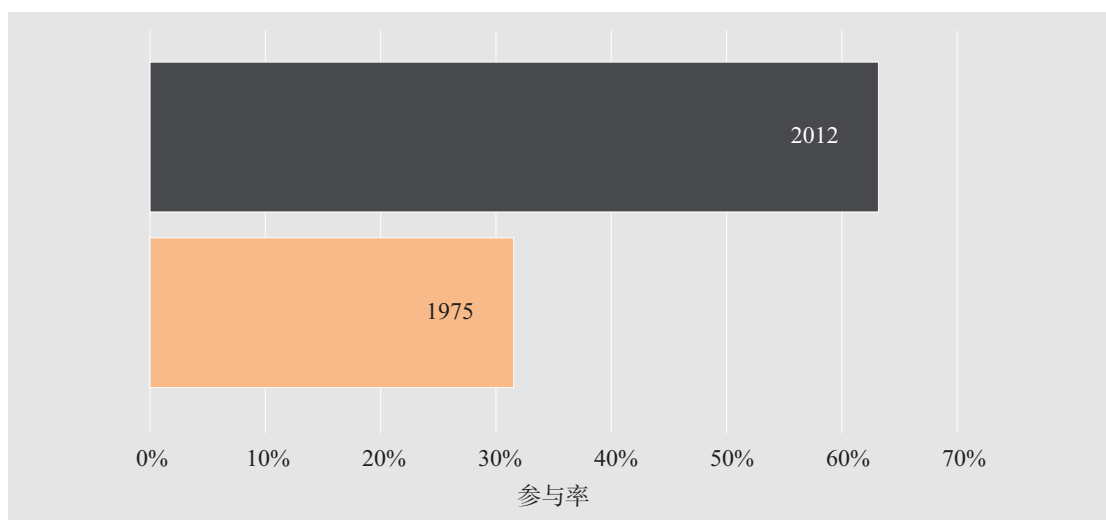
构的。

9.2.4

雇主举办的成人学习与教育是否重新定义了成人学习与教育领域？

运用近 50 年前的参与数据，瑞典的情况可以用来说明高收入国家在成人学习与教育领域所发生的巨大变化。2012 年国际成人能力评估项目调查与 1975 年瑞典成人教育参与调查的统计数据（SCN, 1991）表明，瑞典的总体参与率在 1975 年到 2012 年期间翻了一番。

图 2.8
瑞典参与率的长期变化



来源：UNESCO, 2019a

从历史来看，雇主举办的活动的参与率仅占瑞典总体成人学习与教育参与率的很小一部分，但是这个比率在 20 世纪 70 年代中期快速提升。1975 年，成人人群中只有 5.5% 的人（16—74 岁）参与了雇主举办的学习活动。同一年，却有 13.3% 的人积极参与了学习圈的活动（学习圈由与某

个非政府组织有关联的学习协会组织）。到 1993 年，参与学习圈的活动的人数比例为 15.5%，是参与雇主举办活动比例的三倍（Rubenson, 1996）。雇主举办的成人学习与教育活动的快速拓展一直继续没有被打断，根据国际成人能力评估项目的调查，到 2012 年这一比例已经达到 58%。而这段

时期学习圈的参与比率并没有太多变化。

为了更广泛地探讨雇主举办的成人学习与教育活动的快速兴起,可以用劳动力调查(Labour Force Survey, LFS)、国际成人能力评估项目和国际成人读写能力调查(International Adult Literacy Survey, IALS,国际成人能力评估项目的前身)来回顾过去二十年在欧盟与经合组织国家已发生的进展情况。

图 2.9 是基于 1992—2014 年期间年增长率的分析,利用劳动力调查(LFS),以及对国际成人读写能力调查(IALS)和国际成人能力评估项目(PIAAC)所报告的数据加以比较所得出的。劳动力调查的优势之一是它可以提供多点数据(每年收集),国际成人读写能力调查-国际成人能力评估项目比较的缺点是只有两个数据点。因此,劳动力调查已经被用来计算参与率的平均年增长情况。图 2.9(基于 Desjardins, 2019)报告了所选国家的发展情况,以显示其总体趋势。

回顾这些结果,有三方面的发现较为突出。首先,图 2.9 所示的大多数国家自 20 世纪 90 年代中期以来都经历了总体参与率的快速增长。在智利,这一比例由 19%增长到 43%,爱尔兰和波兰报告其已参与某种形式的成人学习与教育的人口比率已经翻番。增长最少的是芬兰,仅从 58%提高到 63%。尽管许多国家的参与度显著提升,但应该指出的是,根据欧洲职业培训发展中心(CEDEFOP)的统计,欧盟 28 个国家当中,截至 2016 年只有 8 个国家达到了 2020 年的既定目标,即在四周的时间内达到 15%的平均参与率(欧洲职业培训发展中心,2019)。

其次,从参与变化的差异可以看出,国

家之间的差异有缩小趋势,开始时参与率相对较低的国家,参与率增长最快。因此,国际成人读写能力调查中总体参与率相对较低的国家(智利、爱尔兰、波兰)的年增长率为 4%至 5%,而负责国际成人读写能力调查的经合组织国家当中两个参与率最高的国家即芬兰和瑞典,仅有 1%的年增长率。新西兰在国际成人读写能力调查中比芬兰、瑞典的参与率要低一些,年增长率为 2%。

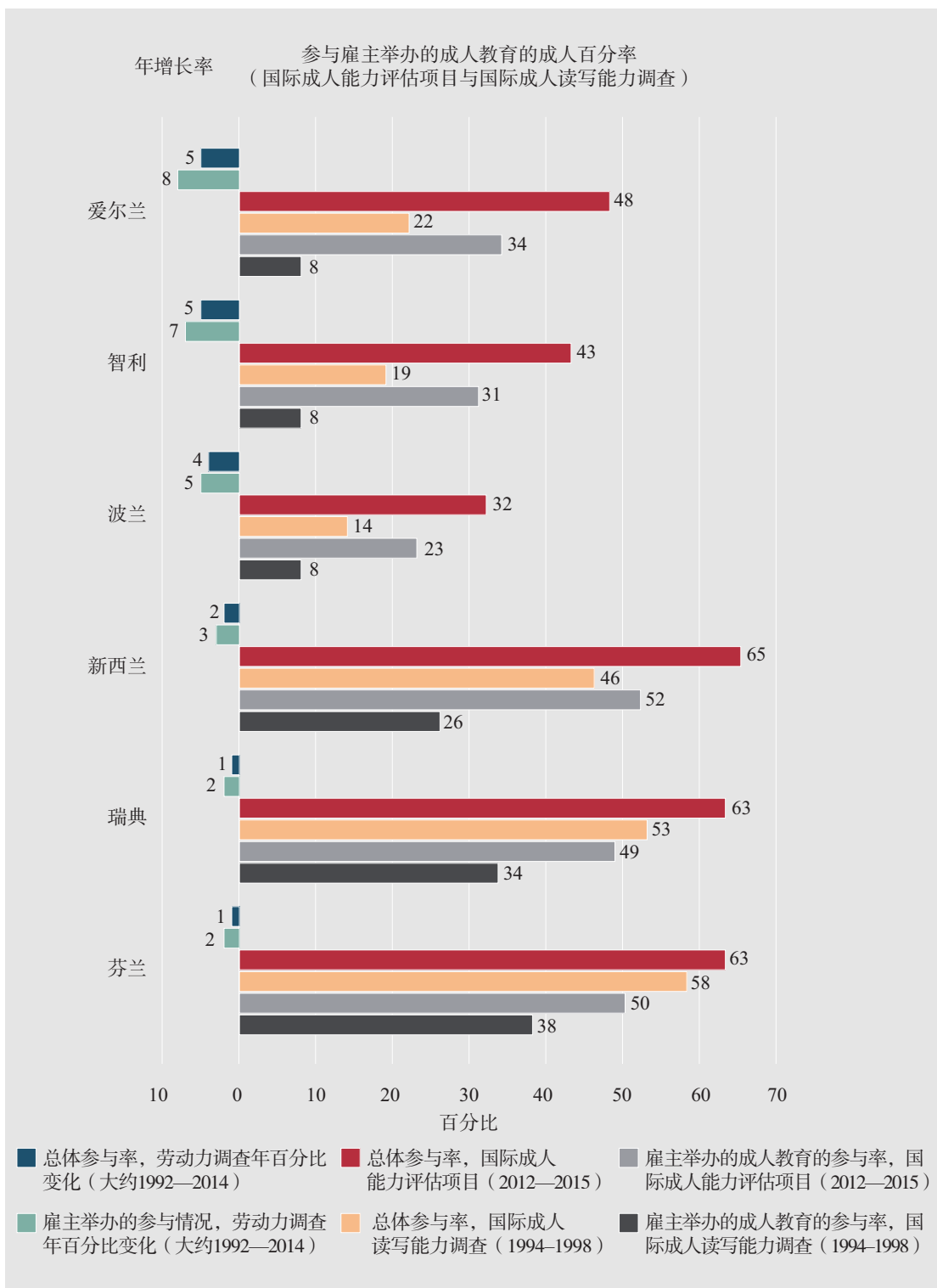
第三,参与率的上升基本是由雇主举办的成人学习与教育所带来的。如图 2.9 所示,爱尔兰、智利、波兰的参与雇主举办的成人教育年增长率分别高达 8%、7%和 5%。最初在雇主举办的成人学习与教育中参与率较高的国家,其增长有所放缓:芬兰和瑞典均为 2%。尽管这些国家仍旧是参与率最高的国家,但与那些经历了快速增长的低参与率国家的差距大幅缩小。这一发展很可能与最近一些国家的经济现代化有关,这些国家的有雇主支持的成人学习与教育快速增长。

由于高收入国家雇主举办的成人学习与教育的大量增加,经合组织国家中的雇主举办的成人学习与教育占到所有成人学习与教育活动的三分之二(72%)以上(Desjardins, 2019)。雇主举办的学习活动的比例较高在整体参与率高的国家中特别普遍,在这些国家,大约五分之四的参与者是由雇主支持的。过去三十年来,由于工作场所的技术和组织变革,以及人们越来越认识到学习和成人教育的重要性,雇主举办的成人学习与教育出现了爆炸性增长(例如,见 OECD, 1989)。

雇主们不仅支持非正规的成人教育和培训,而且在某种程度上还支持与工作有关的正规项目。看一下经合组织的平均情

图 2.9

国际成人能力评估项目（2012—2015）和国际成人读写能力调查（1990s）之间雇主举办的以及总体成人教育的年增长率



来源：Desjardian, 2019

况,4.4%的成人学习者所参与的正规的与工作相关的项目都是由雇主举办的,而只有1.1%是由非雇主举办的。国家之间存在很大差异,但趋势一直都是这样的:只有对那些学习原因与工作无关的学生,雇主才很少支付学费;1%的人报告称他们在正式或非正式的学习活动中得到了雇主的支持,而5.6%的人没有得到雇主的支持(Desjardins, 2019)。

雇主举办的学习活动的快速增长,已经极大地改变了成人学习与教育的构成,也给决策者和试图影响参与度的其他人传达了一个强烈信息。随着雇主举办的学习活动的持续增长,成人学习与教育领域的公共政策能直接影响该领域的比例不断缩小。然而,这并不意味着公共政策没有发挥重要作用,尤其是在解决市场失灵方面。关于影响成人学习与教育分配的更全面的方法,我们将在下文中进行讨论。然而,很明显,在工作世界中所发生的一切对于决定谁有机

会获得成人学习与教育至关重要。

遗憾的是,没有类似数据可以对发展中国家所发生的成人教育参与率和构成情况的变化予以分析,但是主要成人学习与教育机构如社区学习中心(CLCs)的增长情况有丰富的数据。在柬埔寨,社区学习中心的数量从2006年的57所增长到2015年的347所(柬埔寨,2016)。其他几个亚洲发展中国家也出现了社区学习中心数量的类似大幅增长,逐渐为更多的农村人口提供服务(联合国教科文组织终身学习研究所,2017b)。

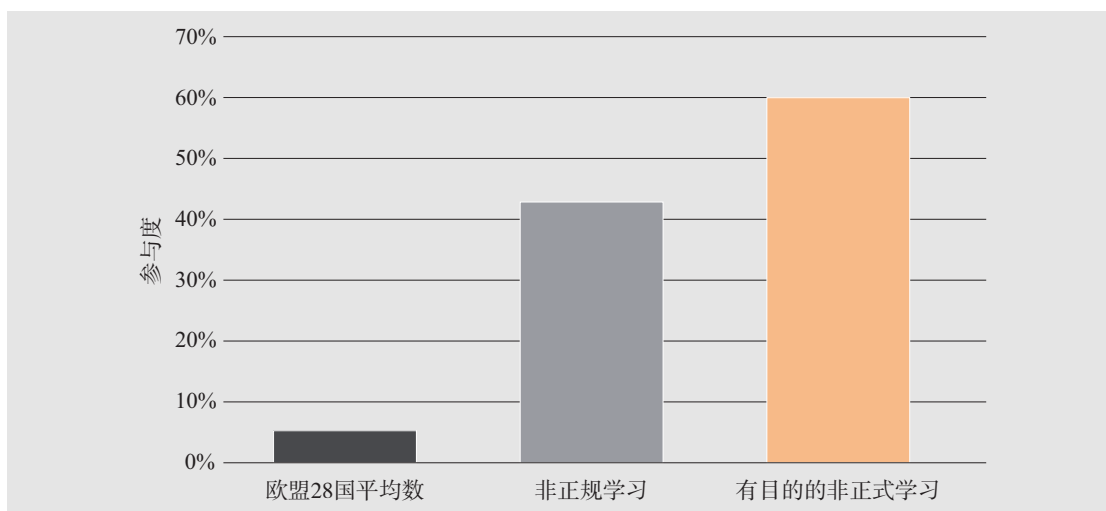
9.2.5

不同学习环境中的参与程度如何?

如前面所强调的那样,正规、非正规和非正式学习的三分法——或者学习环境作为它们的标签更为合适——被国际组织和多数成员国所广泛接受。成人教育调查(AES)允许不同学习环境的参与频率之间有一个直接比较(见图2.10)。有目的的

图 2.10

过去 12 个月有目的学习的参与情况,按学习场合划分,欧盟平均数



来源: Eurostat, 2019e

非正式学习显然占据了主体,61%的受访者报告说参加了这类形式的学习。约43%的受访者提到了非正规学习,而有6%的人曾经参加正规学习。有目的的学习和非正式学习的参与率之间的差异似乎比预期的要小。

然而,尽管人们对正规学习和非正规学习的理解有着广泛共识,但当谈及有目的的非正式学习时,类似共识就不复存在。不同方法所产生的结果差异巨大,依靠所使用的探测方法,估计花在有目的的非正式学习活动上的时间从约50%(Borgström, 1988)到90%不等(Livingstone, 1999)。

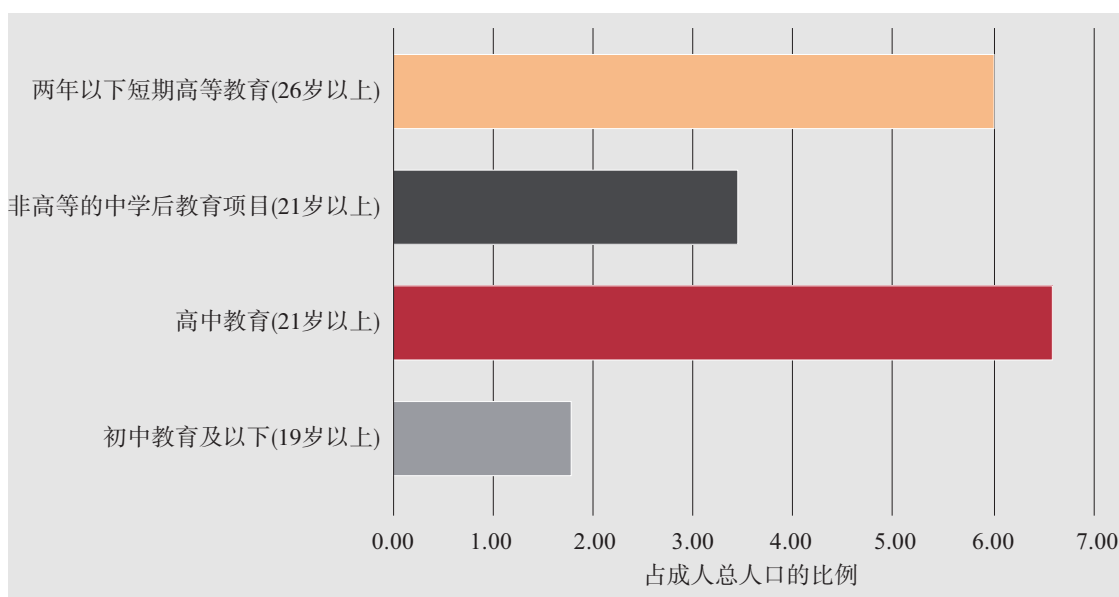
2016年的成人教育调查对有目的的非正式学习作过评估,在解释此事时,我们应当注意的是,受访者被问到了他们是否有意在工作或者闲暇时间尝试学习以提高知识或技能,无论是向家庭成员学习还是

向朋友学习,是否使用印刷材料,是否使用电脑(线上或线下),是通过电视、广播或视频,在博物馆、自然或工业场所的参观是否有指导,还是通过参访图书馆等学习中心等方式。

只有一小部分成人群体被吸引到正规学习当中,这一点并不奇怪,因为正规教育随着人们年龄的增长而与自己越来越不相关。然而,值得重视的是,正规体系也为所谓的非传统成人学生提供服务。许多学生或是开始了一个学习项目,然后离开很长一段时间,再或者在老年时期又回来继续参与教育。德斯贾丁斯(Desjardins, 2019)已对通过正规成人教育获得的资格情况予以评估(见图2.11 经合组织的平均值)。由于普通学生的年龄因受教育程度而有所差异,所以不同形式正规教育的截止年龄也不一样,如图2.11所示。

图 2.11

通过正规成人教育获得学历, 经合组织国家平均比例



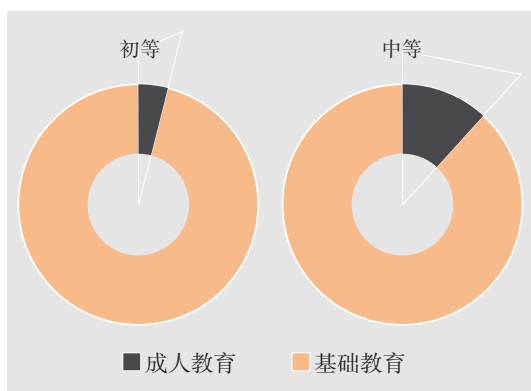
来源: OECD, 2019a

平均而言,2%的成人已经完成了基础教育,7%的人完成了中等教育,4%的人完成了非高等的中学后教育项目,以及6%的人通过成人教育学习完成了高等教育项目。尽管很难判断谁是传统或是非传统学生,尤其是在高等教育阶段,但应该清楚的是,正规成人教育在劳动力中的资格储备(stock of qualifications in the labour force)当中发挥着重要作用,尤其是那些具有灵活的正规教育系统的国家,为非传统的成人学生提供了教育。

同理,在拉丁美洲及加勒比地区的国家,成人教育子系统在人口素质(qualification of the population)方面发挥着关键作用(见图 2.12)。在初等教育阶段,成人教育子系统占到全部入学人数的4%,中等教育的占比更是高达12%。

图 2.12

拉丁美洲及加勒比国家的成人教育项目参与率与总入学人数的比较(2010)



来源:联合国教科文组织统计研究所数据中心,2013年5月;拉丁美洲及加勒比地区成人教育统计问卷调查,2011

尽管成人学习与教育的作用在许多国家变得越来越重要,但其所取得的成就远

远不够,不足以应对21世纪的巨大挑战。

9.2.6

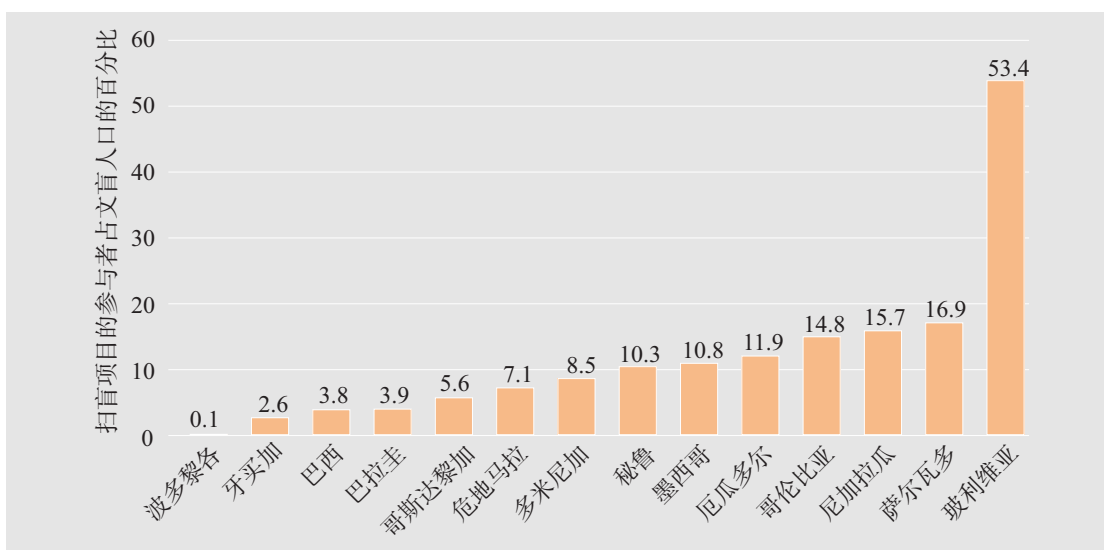
参与率不足

许多地区已开展密集的扫盲和基础教育运动。虽然部分地区的情况有所改善,但还有一些地区仍旧面临巨大挑战,只有少部分教育程度低的人可以接触到。根据拉丁美洲成人教育和扫盲项目的调查,成人和青年教育项目只惠及到目标群体的小部分(UIS,2013)。平均来说,拉丁美洲地区15岁及以上无学历、未完成初等教育的人口当中,只有约3%的人参加了初等教育项目。而对于中等教育来说,20岁及以上无学历、未完成中等教育的人口当中,只有5%的人参与。在成功惠及文盲人口方面,各国情况有所不同(见图 2.13)

玻利维亚是唯一能够声称具有高成功率的国家,超过一半以上的文盲人口有机会参加扫盲项目(联合国教科文组织统计研究所,2013)。这种高水平的普及度很可能是2006—2008年“是的,我可以”项目(Yes, I can' programme)发起的全国性扫盲运动的结果,该项目旨在惠及整个文盲群体(同上)。就列表中的其他国家来说,文盲人口中仅有0.1%—16.9%的人能够参与读写能力(扫盲)项目。情况更糟的是,三分之一或更多的参与者最终离开了该项目,某些国家的这一比例甚至高达50%(同上)。

对尼泊尔扫盲运动的评估也反映了减少文盲的挑战(尼泊尔政府教育部非正规教育中心,2017)。虽然早期的扫盲运动见证了文盲率的大幅降落,但最近的全国扫

图 2.13
扫盲项目参与者占文盲人口的比例，按国家统计



来源：UNESCO Institute for Statistics Data Centre, 2013 年 5 月，以及 Regional Questionnaire for Latin America and the Caribbean on Statistics of Adult Education, 2011

注：入学人数的参照年份是 2010 年，但玻利维亚参照年份为 2009 年。

这些国家的数据仅统计公共部门

盲运动(National Literacy Campaign)和尼泊尔扫盲任务(Literate Nepal Mission)似乎并没有促成这个国家文盲率的下降。城乡之间、性别和民族之间的分歧仍然和以前一样严重。在扫盲成就方面仍存在地理位置、阶层、种族和性别等方面的差异。尼泊尔在种族、文化、民族和语言方面非常多样化。

高收入国家进展不足的情况也很明显，正如欧盟最新的成人学习与教育参与数据所显示的那样。尽管许多国家的参与率增长十分显著，但应该指出的是，根据欧洲职业培训发展中心的统计，截至 2016 年，欧盟 28 个国家当中仅有 8 个国家达到了 2020 年的既定目标，即为期四周时间的学习和教育活动有 15% 的平均参与率(欧洲职业培训发展中心，2019)。而且，欧盟

和其他经合组织成员国家的参与率分布数据与发展中国家的情形相同：部分人群被排斥在成人学习与教育之外。

9.2.7

结论

有关参与问题的简要回顾指出了成人学习与教育正面临的某些挑战：

- 进一步提高参与率，大多数国家的参与率仍显不足；
- 重新平衡不断变化的成人教育领域，雇主在其中已占据主导作用，成人学习与教育的主体部分已不在传统公共政策范围之内；
- 平衡对正规学习、非正规学习和有目的的非正式学习之间的投资；
- 从同一地区不同国家之间的参与率

差异中得出结论。

到目前为止,有关参与问题的讨论已为参与率、国家之间的差异以及对成人学习与教育领域变化情况的警醒等方面提供了概述。然而,如在“前言”中所强调的,要使成人学习与教育更好地有助于 17 项可

持续发展目标的实现,各国必须找到方法为边缘群体提供更好的服务,“促进青年人和成年人的学习机会平等”。这就提出了一个重要问题:各国如何为边缘群体提供成人学习与教育方面的服务?



第 10 章 成人学习参与中的不平等和社会排斥

《成人学习与教育全球报告》系列以及过去几十年学习参与问题的研究清楚地表明：成人学习与教育的参与机会远未实现平等。本报告的第一部分对此也进行了论证。社会上一部分人群在其一生中享有大量学习机会，而另一些人则无缘学习，或参与学习的前景黯淡。本章将考察造成这些不平等现象的因素，揭示其中主要的社会排斥模式。

《贝伦行动框架》提出，全民都应享有参与成人学习与教育的机会，而且“不因年龄、性别、民族、语言、宗教、残障、农村背景、性认同或性取向、贫穷、背井离乡或监禁而受到排斥”。(UIL, 第 8 页)。为了深入研究成人教育中的不平等现象，本章将分析各国是如何为目标群体提供学习服务的，重点介绍其中的成功案例，接着讨论导致学习排斥现象的因素。最后，我们将目光转向如何更好地服务目标人群的问题，指出如何朝着为所有人创造学习机会的方向而努力，这项工作对于实现《2030 年可持续发展议程》提出的目标也至关重要。

10.1

让教育公平地惠及每一个人

成人学习与教育参与机会的不平等现象，在所有国家都普遍存在。但各国的不平等类型和程度不尽相同。例如，在世界上一些地方，女性仍然被排除在有组织的

学习活动之外。

10.1.1

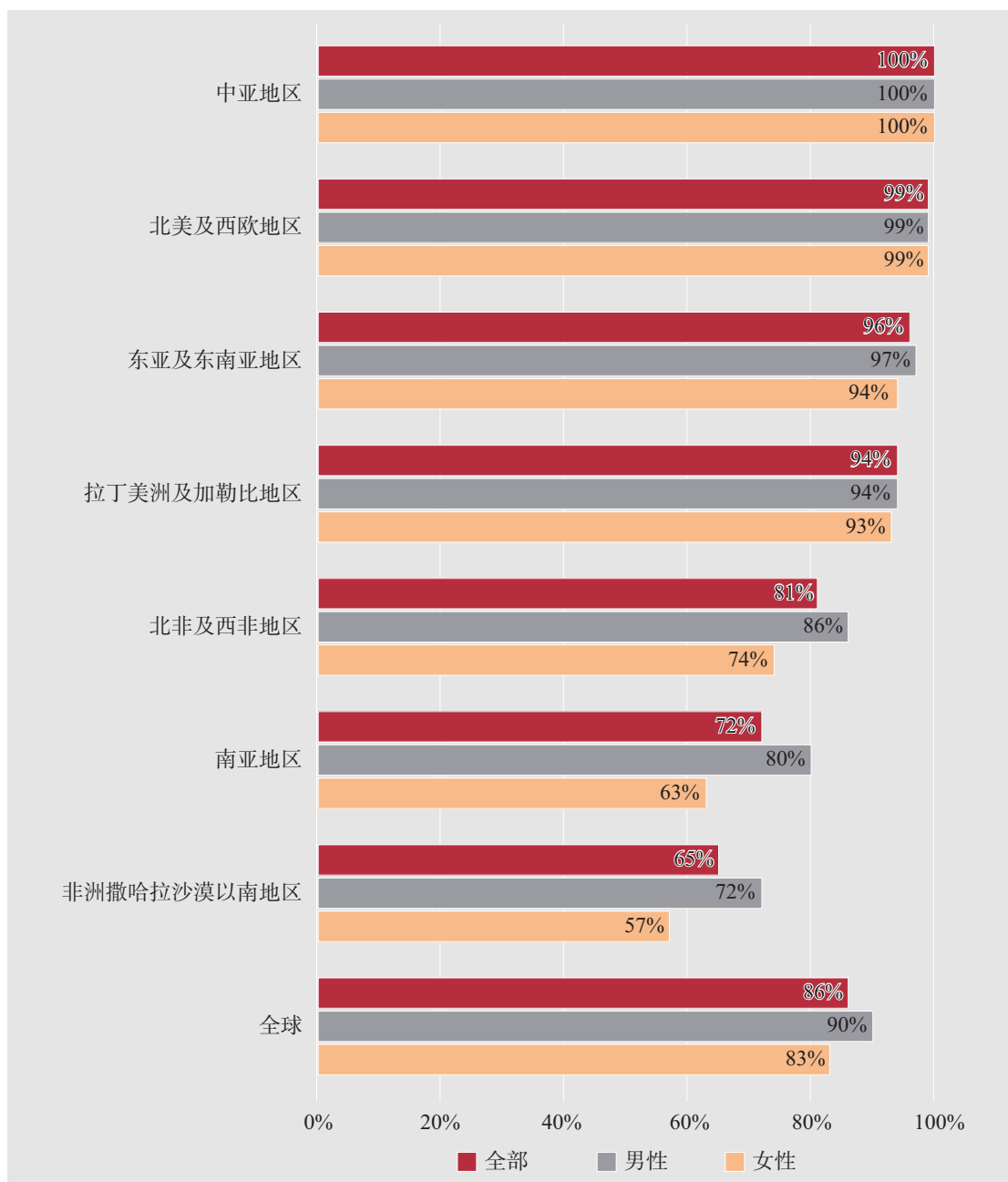
女性

让女童和妇女接受教育，是消除贫困、促进发展中国家经济增长最有效的方法之一(Ostby, Urdal 和 Rudolfson, 2016)。性别平等也是《2030 年可持续发展议程》的重要目标和内容。因此，为女性提供受教育机会既是实现国家发展的先决条件，也是不竭动力(UIL, 2016, 第 124 页)。《全球报告(三)》对成人学习与教育带来的经济及其他社会效益的调查表明，女性参与成人学习可改善自身的经济条件，促进身心健康，提升公民参与度(UIL, 2016, 第 124 页)。

各国在改善女性教育不平等方面已取得令人鼓舞的进展。最近的数据显示，全球中小学男、女学生的入学率差距已经下降到了 1%，然而青壮年文盲仍以女性为主(占 57%)(UIL, 2017b)。全球 15 岁及以上成人中，约有 4.73 亿的女性文盲，占文盲总人口的 63%。基本读写能力是青少年和成人开展学习必备的基本能力，而上述令人不安的数字背后，还隐藏了重要的读写水平的地区差异(见图 2.14)。

在北非及西非、南亚和非洲撒哈拉沙漠以南这三个成人识字率偏低的地区，成年女性的识字率尤其不容乐观。据估计，在非洲撒哈拉沙漠以南地区，女性识字率

图 2.14
全球各地区男、女成人识字率比较（2016）



来源：UIS, 2017b

只有 57% (UIL, 2016, 第 124 页), 意味着这些地区的扫盲任务还很艰巨。

对于那些面临多重不利因素的女性而言, 读写水平低下让她们的处境岌岌可危, 尼泊尔就是这方面的一个例子 (见表

2.6)。生活在贫困(最贫困的前 1/5 人口)中的尼泊尔女性的识字率只有 30%; 在农村地区, 女性的识字率只有不到 50%。即使是富裕阶层女性 75% 的识字率, 也显著低于男性的 93%。

表 2.6

尼泊尔不同人口类别的识字率（年度家庭调查，2014—2015 年）

人口类别	男性识字率	女性识字率	总识字率
城市人口	85%	66%	74%
农村人口	72%	48%	59%
消费支出调查：按五分位数			
最贫困的前 1/5 人口	55%	30%	42%
最富裕的前 1/5 人口	93%	75%	83%
合计	76%	53%	64%

来源：尼泊尔政府、教育部非正规教育中心的数据，2017，第 17 页

10.1.1.1

女性教育机会出现可喜的改善

自 2015 年以来，在人类发展指数 (Human Development Index) 得分较低或处于中等水平的国家中，有四分之三报告本国女性参与成人学习与教育的比例有所增加，这一趋势令人鼓舞。尽管根据数据来解释进展情况时我们必须小心谨慎，但这些数据似乎表明：在性别不平等指数 (Gender Inequality Index) 较低的国家，女性无论是在接受基础教育，还是在参与成人学习与教育方面，都取得了一定进步。

包括科特迪瓦、厄立特里亚、吉布提、马里、摩洛哥和沙特阿拉伯在内的许多国家，女性参与成人学习与教育机会的改善十分显著。在科特迪瓦，由于更多部门加入了成人教育领域，为女性量身打造的学习和教育项目的数量也在增加。在厄立特里亚，偏远地区各社区开展了合作，妇女和女童成为由学习中心举办的新的扫盲计划的主要收益者。吉布提专门为女性开办了新的学习中心。类似地，摩洛哥在女性扫盲

项目中重点开展了社会、经济技能方面的培训。在马里，多个城市建立了数以百计的妇女团体，她们加入了扫盲计划和非正规教育项目。沙特阿拉伯建立了公平、高质量的教育体系，女性的识字率得到了提高。

上述例证表明，这些国家的教育体系正从扫盲教育向有重点的继续教育转型。此外，文莱达鲁萨兰国、佛得角、柬埔寨和印度尼西亚等国家，还专门为女性确立了成人学习与教育的活动主题或干预项目。在文莱达鲁萨兰国，文莱技术教育、继续教育与培训研究所 (IBTE CET) 根据社区需求和社会发展方针，开设了长期项目和短期课程，例如，苏丹哈吉·哈桑纳尔·博尔基亚基金会 (Sultan Haji Hassanah Bolkiah Foundation) 和文莱技术教育、继续教育与培训研究所合作，自 2017 年以来为单身母亲群体开办了一系列能力提升项目。佛得角政府对当地的穆斯林女性采取了扫盲干预举措。在柬埔寨，女性培训内容从基本识字，扩大到了实用技能和信息素养，包括金融方面的知识。印度尼西亚举办了名为

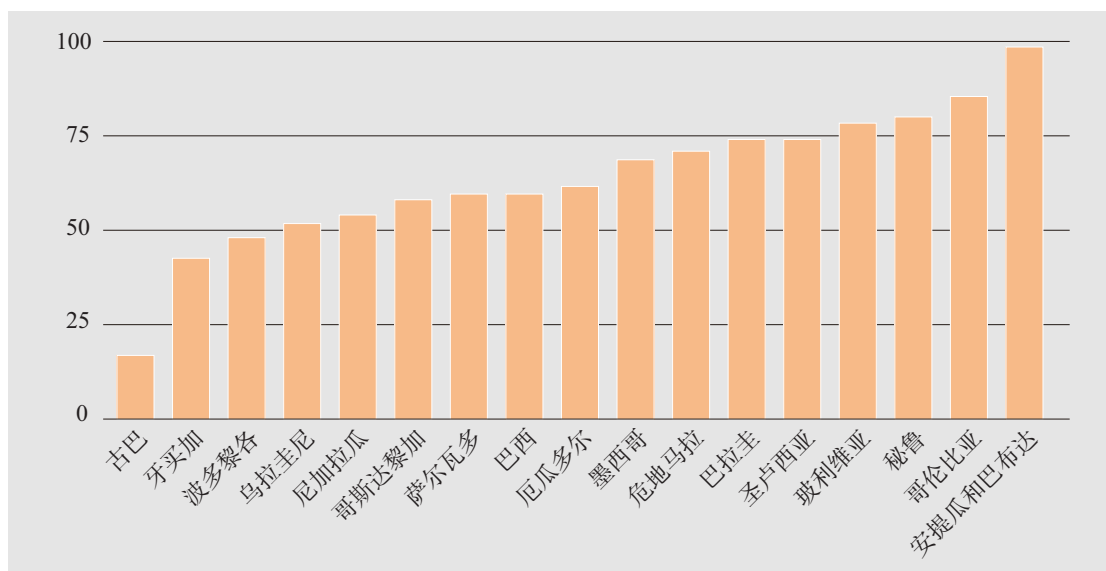
“自主妇女赋权教育运动”和“妇女生活技能教育”的项目。

值得注意的是，在拉丁美洲及加勒比

地区，女性文盲占比为 56%，而女性参与扫盲计划的人数却占三分之二（UIS，2013；见图 2.15）。

图 2.15

妇女的扫盲计划参与率（拉丁美洲及加勒比地区，2010 年）



来源：联合国教科文组织统计研究所数据中心，2013 年 5 月；拉丁美洲及加勒比地区成人教育统计问卷，2011 注：除玻利维亚(2008)、巴西(2009)和危地马拉(2011)外，其他国家的数据参考年份为 2010 年。(1)数据仅覆盖公共部门。

同样地，在东南亚一些国家，女性的扫盲项目参与率也普遍超过男性(见图 2.16)。在同时报告了扫盲计划和非正规课程参与率的国家中，有四分之三的国家的女性已成为成人学习与教育的主力军，约占参与总数的 70%。然而，如果只看非正规课程的参与率，情况却并非如此。在全部六个国家中，男性仍是非正规教育的主要参与者，而缅甸和老挝的男女参与率差距较小。

10.1.1.2

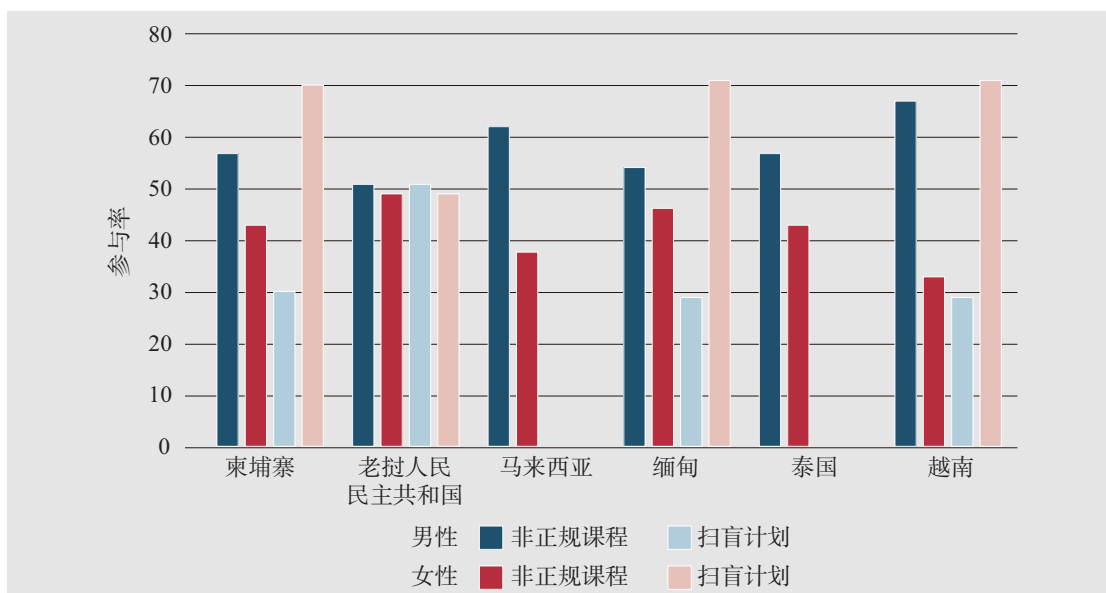
女性在雇主举办的成人学习与教育中受歧视

已有研究发现，女性通常在工作相关

的成人学习与教育中处于劣势，这一点在雇主举办的学习项目中尤其如此(Boeren, 2011; Desjardins, 2019)。为了深入探究这一问题，我们利用世界银行“面向就业能力和生产力的能力调查”(STEP)和经合组织“国际成人能力评估项目”(PIAAC)的数据，来描述中、低收入国家和高收入国家女性在雇主举办的成人学习与教育(employer-supported ALE)中受排斥的情况。

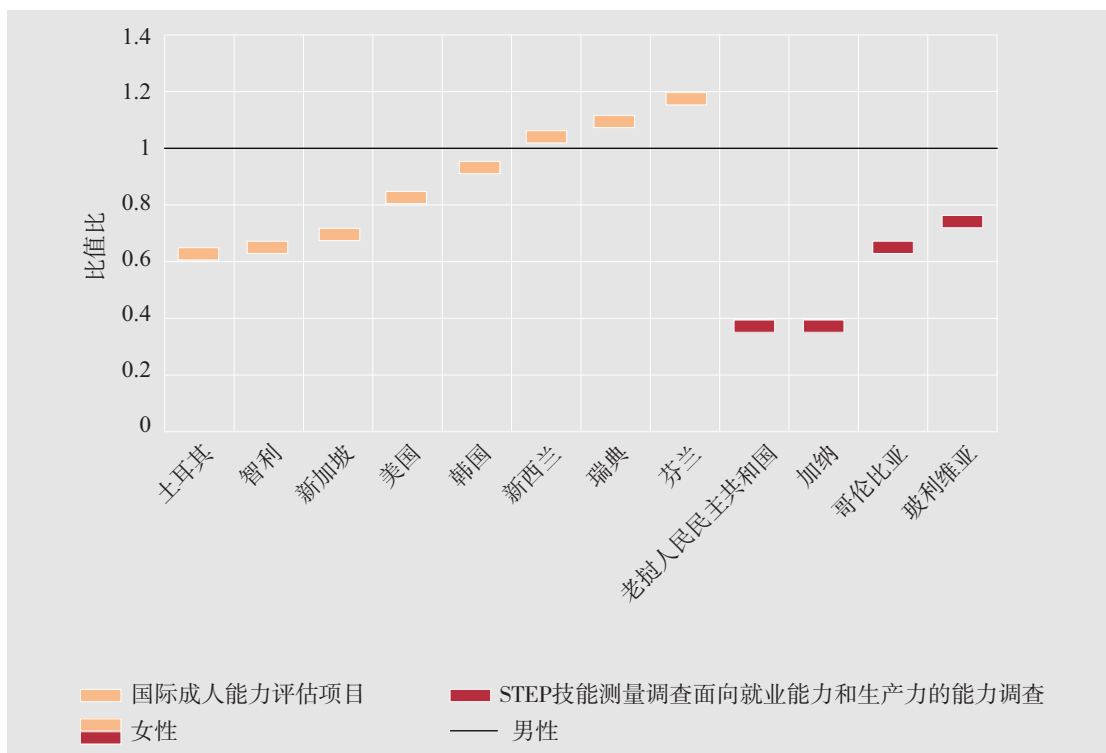
图 2.17 显示了参与雇主举办的五天或以上成人学习与教育的可能性的性别差异。其中，如果比值比(odds ratio)为 1，表示男女受访者参与或不参与的可能性相等；

图 2.16
东南亚部分国家扫盲计划和非正规课程的参与率（国家，按性别）



来源：UNESCO, 2018b

图 2.17
部分国家女性与男性（男性比值比= 1.0）参与雇主举办的成人学习与教育的可能性(比值比)



来源：World Bank, 2019; OECD, 2019a

如果比值比小于 1,则表示女性参与的可能性降低了(Hosmer 和 Lemeshow, 1989)。为便于分析,图 2.17 中所有国家男性参与的可能性系数(比值比)被设定为 1。

图 2.17 显示的 12 个国家中,有 9 个国家男性参与雇主举办的成人学习与教育的可能性更高,尤其在老挝和加纳,男性参与雇主举办的成人学习与教育的可能性是女性的 2.5 倍;相反,在芬兰和瑞典,女性参与雇主举办的成人学习与教育的可能性略高于男性,这与女性在劳动力市场的地位及当地是否出台了培训机会相关的规定有很大关系(例如,是否为兼职人员提供培训机会)。

10.1.1.3

女性面临的数字鸿沟

导致女性(尤其是发展中国家的女性)难以充分参与成人学习与教育、工作以及社会生活的另一因素与数字鸿沟有关。根据国际电信联盟《2017 年信息社会评估报告》(2017 *Measuring the Information Society Report*) (ITU, 2017),2013 年至 2017 年间,性别数字鸿沟在发达国家有所缩小,据估计不足 3%。但发展中国家整体的互联网普及率仅为发达国家一半略多,而数字性别比例差异比发达国家更大,达到 16%。最不发达国家的数字性别比例差异为最大,达到 33%左右。非洲的形势尤为严峻,2013—2017 年期间,非洲是唯一的性别比例差距扩大了近五个百分点的地区。尽管非洲的互联网普及率在持续提高,但那里的女性并没从这一增长中获益。此外,虽然发达国家的性别数字鸿沟相对较小,但遗憾的是,那里女性的信息技术能力低于男性。在一些欧洲国家,每

100 名具备编程技能的男性,对应的具备编程技能的女性最多只有 25 人;而每 100 名在电子表格中能运用基本算术公式的男性,对应的具备这方面技能的女性仅为 75 人(UNESCO, 2017a)。

国际电信联盟总结道(ITU, 2017, 第 119 页),最不发达国家不仅需要应对基础设施建设匮乏的挑战,还需要解决能力建设和信息通信技术教育不足的问题,尤其要加强对女性信息技术的教育。随着开放教育的深入发展(包括大规模在线开放课程(MOOCs)、开放式教材和教学视频以及其他各类开放教育资源),缩小数字性别鸿沟变得尤为紧迫。尽管技术手段提供了极为丰富的学习机会,但在推动真正意义上的全民开放教育方面,仍然存在数量众多但又不难克服的实际障碍(Hodgkins-Williams 和 Arinto, 2017)。

专栏 2.2

妇女和女童信息技术基本技能的培训(塞内加尔)

塞内加尔推出了“妇女和女童信息技术基本技能培训项目”(PAJEF),通过引进新技术(包括信息通信技术、移动电话、电视节目),建立可持续的学习环境,确保学员从培训中习得的基本技能得到巩固。学员来自 15 至 55 岁的女性文盲和新近脱盲的女性。项目为她们提供了多样化的学习方式,包括面授课程、线上课程和电视课程,同时提供了配套的 CD、电视、在线和移动应用等课程资源载体。能够阅读和发短信息的愿望,成为女童和妇女投身技能培训的主要动因。该培训项目规模效应好,已推广到非洲其他国家,成为国家扫盲项目的一个典范。

来源: UIL, LitBase

10.1.1.4

小结

教育中对女童和妇女的歧视,主要是由于当局不愿意采取行动所致,其次有能力建设方面的原因(如管理能力、财政资源等)(Østby、Urdal 和 Rudolfson, 2016)。此外,传统文化的因素在禁锢女性参与经济、社会和政治活动同时,也会剥夺女性接受教育的权利(Maity, 2016)。在中东、北非和南亚地区,女性的劳动力参与率特别低,而无视男女劳动力参与率的差距,将让各国付出高昂的经济和社会成本。例如,

据估计,如果阿联酋和埃及女性的劳动力参与率与男性一样,那么两国的国内生产总值(GDP)将分别增长 12% 和 34% (Weinstein, 2018)。研究显示,有越来越多的人意识到,增强包括受教育权和劳动权在内的妇女核心权利,是改善她们处境的有效方式(Cherif, 2010)。我们认为,这些核心权利是女性争取其他权益(如公民权、继承权等)的基石。为了推进这一进程,我们需要采取更多干预措施,提升女性社会活动的参与度和影响力。**专栏 2.3** 和**专栏 2.4** 介绍了两个这方面的成功项目。

专栏 2.3

粉色电话(柬埔寨)

“粉色电话”是一个得到国际慈善机构乐施会(Oxfam)支持、参照非政府组织“女性成功”所属“女性领导力提升项目”模式运作的培训项目。该项目通过开展各类能力建设培训,为女性走上社区领导岗位做好准备,进而帮助她们影响公共政策的制定,监督政策的实施。项目的参与者必须精通高棉语,并正担任领导职务或具备领导潜力。每一位项目参与者都会得到一部粉色电话,她们参加的能力提升工作坊的内容包括:手机短信的编辑和发送、社区事务推进员的角色和责任、各类事项的识别和分类方法、问题解决的策略等。她们还要学习如何作报告、如何提问、如何培养倾听技能等。“粉色电话”项目成功帮助参与者提高了沟通能力、工作绩效、决策能力和时间管理能力,改善了她们的读写能力、基础教育水平和就业前景,帮助她们摆脱传统家庭主妇的角色。

专栏 2.4

面向伊拉克女性领导人的公民教育信息服务(伊拉克)

“面向伊拉克女性领导人的公民教育信息服务”由一个名为 Souktel 的机构(一家科技公司下属的非营利性分支机构)发起。该项目旨在帮助当地妇女团体的领导人通过手机短信互通新闻和信息,增进彼此沟通,做到“足不出户”便可共享信息,建立起共同解决问题的网络。该项目通过移动技术提高基层女性领导者的能力,尽可能手把手地提供指导,鼓励她们合作履行公共事务,通过促进教育质量和发起社会行动,声张妇女权益。多年来,移动电话信息服务为超过 26 000 名伊拉克妇女和女童提供了民主和女性权益方面的信息。

来源: UIL, LitBase

10.1.2

农村人口

10.1.2.1

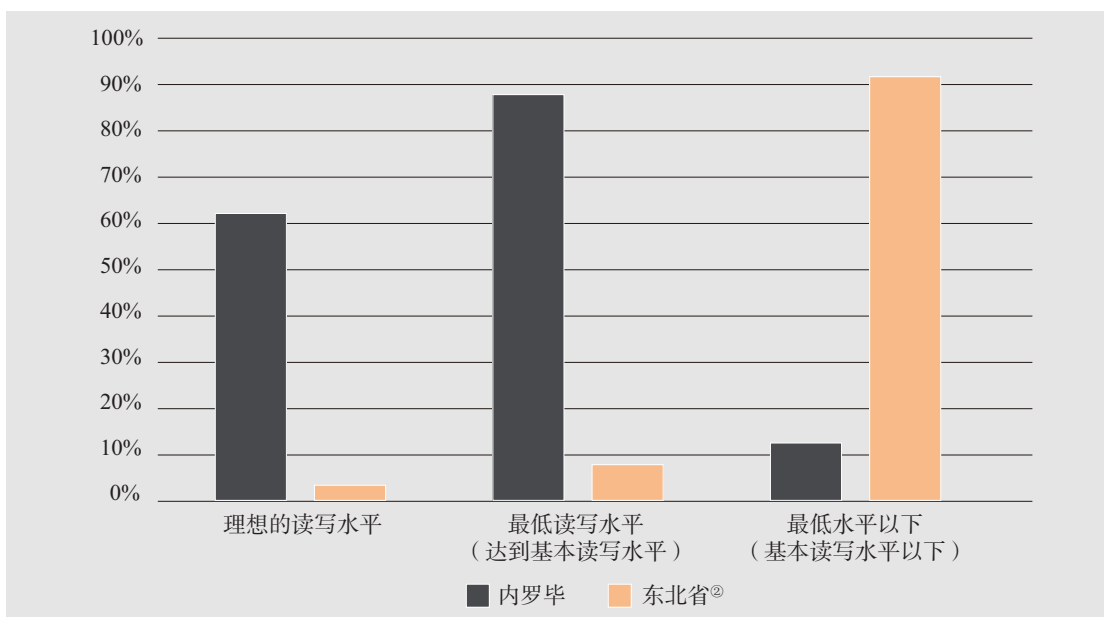
发展中国家面临的主要问题

根据“多维贫困指数”(Multidimensional Poverty Index)报告,^①全球有 16 亿人生活在严重的多维被剥夺状态,其中 85% 的人口生活在农村地区(OPHI, 2018,第 65 页)。非洲撒哈拉沙漠以南地区和南亚两个地区农村人口的贫困状况尤其严重。为这一群体服务的最大挑战之一,就是如何为所有年龄段的人群提供优

质教育的机会(FAO, 2009)。被剥夺问题的核心在于当地农村低下的教育质量。近来,教科文组织统计研究所和《全球教育监测报告》编写组共同发布的一项调查发现,“每 100 名完成高中教育的城市地区年轻人,对应的农村地区年轻人数量仅为 26 人”(UIS and GEMR, 2019,第 8 页)。

据估计,全球农村地区儿童失学的可能性是城市地区儿童的两倍(UNICEF, 2018,第 47 页)。前者绝大多数人口进入成年期后依然是文盲,他们的经济前景十分黯淡。肯尼亚的情况(见图 2.18)说明了发展中国家向农村人口提供成人学习与教育机会的紧迫性。

图 2.18
肯尼亚城市人口与农村人口的读写水平^②



来源: 肯尼亚国家统计局, 2007

^① 多维贫困指数(Multidimensional Poverty Index)是由联合国授权和支持的“牛津贫困与人类发展项目”(Oxford Poverty and Human Development Initiative)小组从 2010 年开始发布的依据收入、教育、健康、生活等指标界定绝对贫困人口的指数。在联合国开发计划署“人类发展报告”中,多维贫困指数取代了 1997 年开始使用的人类贫困指数(即以日均花费 1 美元作为划分贫困人口界限的标准)。——译者注

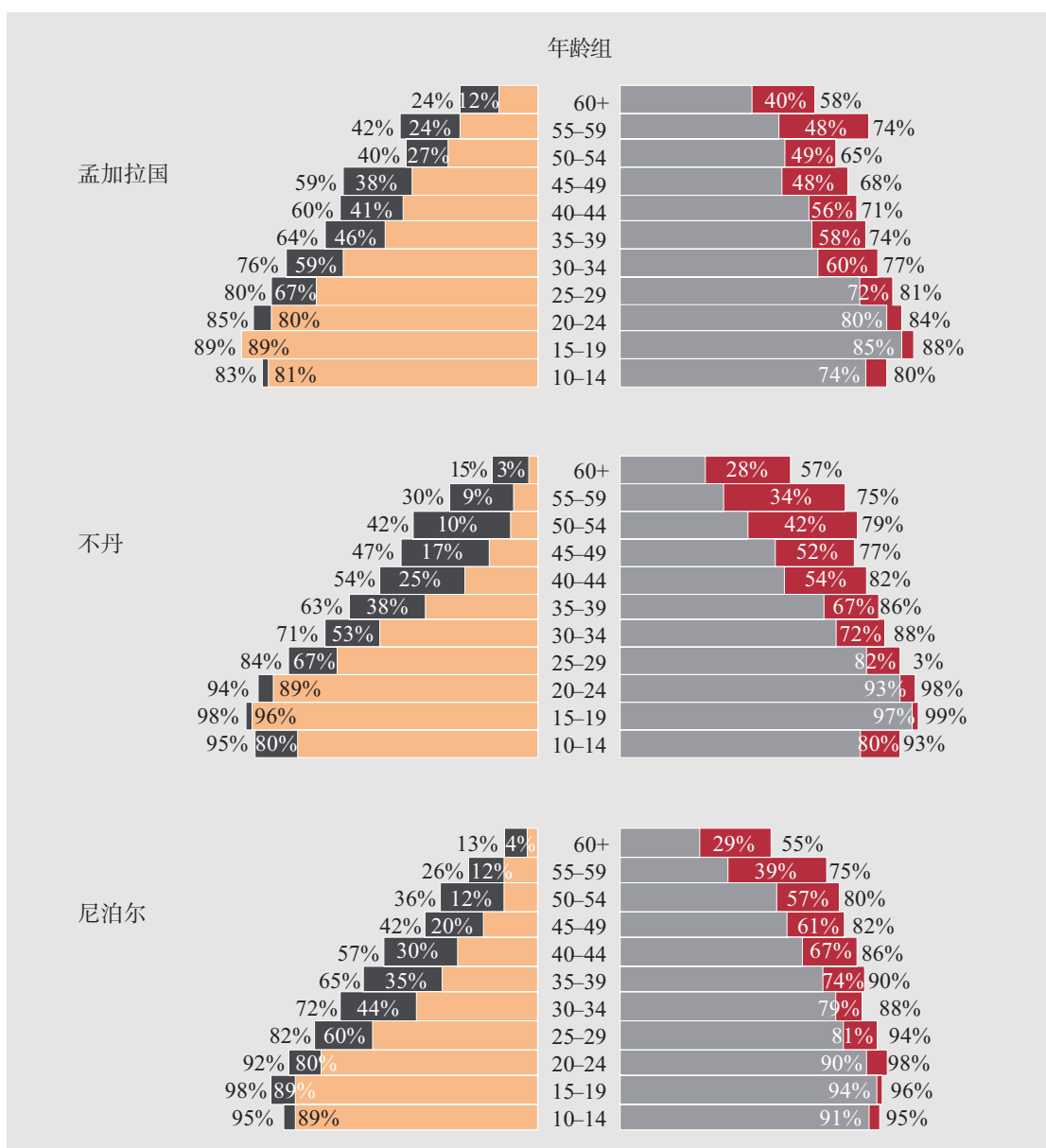
^② 东北省(North Eastern Province)是肯尼亚的七个省之一,经济以畜牧业为主。——译者注

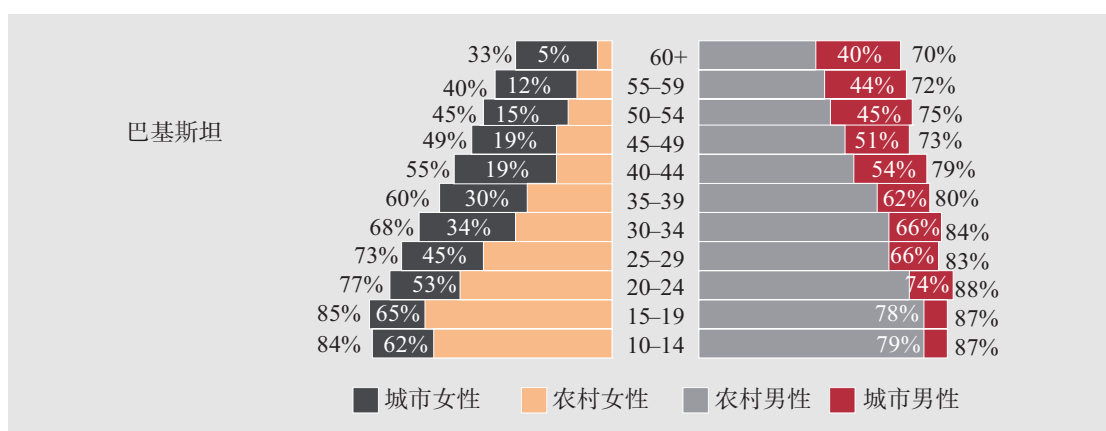
在肯尼亚最近(2007年)一次全国成人扫盲调查中,东北省只有8%的人口达到最低读写水平,4%的人口达到了理想的读写水平(硕士水平);相比之下,首都内罗毕的上述两个数据分别为87%和62%。而肯尼亚国家扫盲调查还发现,东北省15岁及以

上人口中,9%的人曾参加过扫盲项目,而相比之下在内罗毕这一比例仅为1%(Kenya National Bureau of Statistics, 2007),要应对扫盲的挑战,肯尼亚还任重道远。图 2.19 还显示了孟加拉国、不丹、尼泊尔和巴基斯坦的人口识字率的城乡差距。

图 2.19

各年龄组识字率比较,孟加拉国(2015年)、不丹(2012年)、尼泊尔(2016年)和巴基斯坦(2014年),按性别和城乡地区划分





来源：UNESCO 2018c, p. 80

考虑到非洲撒哈拉沙漠以南地区和南亚地区的情况，这两个地区中超过 50% 的国家将农村人口列为成人学习与教育的重点目标群体，也就不足为奇了。与之相比，全球的这一比例平均值为 31%。

在《全球报告（四）》的调查中，一些国家列举了偏远或农村地区在成人学习与教育机会上取得显著进展的例子。其中一例是，为帮助那些因路途遥远而不能去正规学校上学的儿童，博茨瓦纳将这些儿童纳入校外教育项目，这样，父母和他们的孩子可以各自开展学习。在库克群岛的一些偏远地区，通过学习“经纪人”的帮助，短期课程和社区教育为民众提供了正规和非正规的学习机会。

哥斯达黎加在农村及偏远地区设立了成人学习与教育项目、办事处和相关机构。2016 年，塞浦路斯也确立了成人教育的重点服务对象，在农村地区和位于科菲诺 (Kofinou) 的避难者接待中心推出了新的成人学习与教育项目。在塞舌尔，非城镇地区诞生了更多的学习中心；在乌拉圭，政府为居住地偏远、难以享有正规教育的各类人群提供青年和成人教育。

厄立特里亚政府与偏远地区的社区合作，调动当地教育资源，开放学习空间，并与合作伙伴达成协议，让特定偏远地区包括儿童内在的所有民众，都能参加学习中心的扫盲计划。

圭亚那将教师资格项目从沿海地区延伸到了内陆。摩洛哥在扫盲计划中加强了学习者社会经济生活改善的技能发展项目，特别关注了农村居民的技能提升。在越南，政府对农民工给予了特别关注。

在科特迪瓦和苏丹，两国政府都将农业发展作为偏远或农村地区成人学习与教育的主题。随着成人教育领域参与部门的增加，科特迪瓦政府开办了更多农业发展的专项学习项目。苏丹则设计了能给学习者带来增收的农业活动，例如树苗种植和小规模农业。

在亚洲，社区学习中心 (CLCs) 在为农村人口提供适切的成人学习与教育机会方面发挥着举足轻重的作用。孟加拉国、不丹、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾、泰国和越南等国开办的社区学习中心数量都有显著增加，农村学习者参加基本读写能力、生活技能和各种职业培训项目的数量不断增加

(UIL, 2017b)。

农村地区开展成人学习与教育的核心目的,就是为当地居民提供谋生技能。这

些项目中不少将重点放在了推动当地农业的可持续发展上(见专栏 2.5)。

专栏 2.5

“农民终身学习”项目(家庭农业生计基金)

家庭农业生计基金(The Livelihoods Fund for Family Farming, L3F)项目旨在动员边缘化社区的力量,培训当地居民的技能,改善他们的生计,通过配置财政资源,将农业发展与环境保护结合起来。

家庭农业生计基金利用移动电话、收音机和光盘等信息技术,让农民更便捷地获得农业生产信息,向他们推广经营常识;鼓励农民成立社区银行或储蓄贷款团体,团体成员从这些银行团体或正式金融机构获得了学习机会。政府间组织“学习共同体”(Commonwealth of Learning, COL)^①则促进了农村社区、专家、金融机构、信息技术供应商和市场之间的伙伴关系,为所有人创造多赢局面。

一些家庭农业生计基金的合作伙伴还为农民搭建了创新学习平台,帮助农民借助基本的移动电话功能,用当地语言与项目推广员交流信息。家庭农业生计基金模式成功地以较低成本,将学习资源送达了广大农民,使肯尼亚、乌干达、印度、斯里兰卡和毛里求斯等国家被边缘化的农民(尤其是农村女性)获得了技能,改善了生活。

在世界上一些地区,例如拉丁美洲及加勒比地区,那里的农村居住着大量使用本土语言的土著人口,这对当地的成人学习与教育提出了额外的语言要求。为了使成人学习与教育覆盖最偏远的地方,墨西哥的“国家成人教育学院”(INEA)在八个州提供了以土著语言开设的课程。

在结束本单元主要针对发展中国家农村人口成人学习与教育的分析之际,我们有必要将农村贫困与城市贫民窟的蔓延联系起来。如今,世界各地的农村贫困导致更多人口涌入城市。据估计,未来超过90%的城市扩张将出现在发展中国家,这一趋势在亚洲和非洲尤为显著(UNDP, 2016)。

在这些城市化快速发展的地区,来到城市的农村移民极可能成为贫民窟的一员,他们的生活条件变得比以往更为恶劣。例如,在委内瑞拉,2012年来自最富裕家庭的孩子(无论居住地在农村还是城市)的平均受教育年限约为12年;相比之下,城市贫困儿童平均只接受了4年的学校教育,比农村的贫困儿童还少两年(Eide, 2012)。要实现可持续发展目标关于“为所有人创造良好生活机会”的理想,为生活在贫民窟的儿童和年轻人提供教育机会,是当下最紧迫且重要的事项。

到目前为止,我们的讨论集中于发展中国家的境况,其中不少国家正遭受多维被剥夺的困境。但在高度工业化的国家,

^① 学习共同体(Commonwealth of Learning, COL)是由英联邦政府首脑于1987年创建的一个政府间组织,由52个国家组成,旨在通过开放学习和远程教育的知识、资源和技术共享促进发展。——译者注

专栏 2.6

在开罗“垃圾城”中学习和创收（埃及）

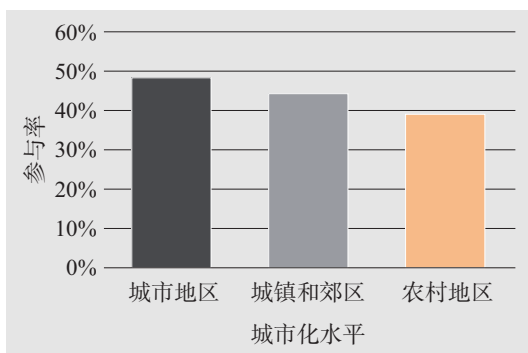
“在开罗‘垃圾城’中学习和创收”项目由一个埃及的非政府组织开发，旨在为极其恶劣条件下工作的儿童和青年提供技能和经验培训，让他们获得新的、更安全的工作环境，这些课程、计划和活动兼具环保和教育意义，有助于参加者做些小买卖，增加一些收入。该一项目的设计较为灵活，适合开罗传统的垃圾回收社区——扎巴林(拾荒者)社区——的特殊环境，那里的年轻人能因地制宜地开展学习。这些课程没有固定的时长，可以根据学习者的进度和能力灵活调整。学校课程教会学生如何回收跨国公司生产的塑料洗发水瓶。学生们每天收集空瓶子，数清瓶子的数量，并将这些数字和售卖每个瓶子得到的报酬填入表格。之后，学生们还将这些瓶子碾成塑料颗粒，卖给当地的回收公司。学校课程将这些活动与基本知识教育、计算机能力、实际工作经验，以及环保知识和工作场所安全充分结合。

来源：UIL, LitBase

情况大不相同。这些国家成人学习与教育参与率的城乡差异较小。欧盟国家的相关情况参见图 2.20。

图 2.20

参加了为期 12 个月成人学习与教育的比例，按城市化水平划分，欧盟 28 国



来源：Eurostat, 2019e

欧盟 28 国城市的成人学习平均参与率比农村地区高出约 10 个百分点。这在很大程度上是由人口分布和工作差异所导致的，年轻人更愿意到大城市工作，那里拥有更多的知识密集型产业。

10.1.2.2

小结

由本章分析可见，基本能力和终身学习机会的缺乏，导致大量农村人口身处严重的多维贫困。值得注意的是，农村人口所面临的糟糕境况，又是城市贫民窟现象日趋严重的一个关键驱动因素。这是我们实现可持续发展议程面临的另一重大挑战。

如果我们继续忽视农村人口的生存状况，那么世界上长期存在的平等问题将始终无法得到解决(UIL, 2017b, 第 7 页)。当地成人学习与教育机会的缺乏，是阻碍农村人口改善处境的主要因素之一；上学路途遥远可能剥夺农村居民本就不多的学习机会(FAO, 2009)，尼泊尔就是这方面的一个例子。在考察了尼泊尔的全国扫盲运动后，我们发现，农村劳动力缺乏便捷的课程，这妨碍了全国扫盲工作的推进 (Government of Nepal Ministry of Education Non-Formal Education Centre,

2017)。

尽管远程教育和新的学习技术有助于克服这些障碍,但是基础设施的巨大缺口成为新的阻力,表现在:一方面,农村地区的固定宽带用户数仍然较少;另一方面,部分发展中国家的移动网络尚未全面覆盖农村地区。此外,农村居民收入偏低,宽带申请量和使用人数也会相应减少。要建设更具包容性的全球信息社会,实现可持续发展目标,这些难题必须得到解决(ITU, 2017)。

10.1.3

移民、流离失所者和难民

对照《贝伦行动框架》确立的包容性原则,当下成人学习与教育最紧迫的任务之一,就是帮助全球数以亿计被迫离开,或感受到胁迫而逃离家园的人融入当地社会,并为他们的发展提供支持。在这些人中,大部分在本国范围内迁徙,但也有超过2250万人离开祖国而成为难民。他们中的许多人生活在冲突地区的周边国家。因此,土耳其、黎巴嫩、约旦和埃及等国家不得不接收和照顾数百万的难民,这些人大多数生活在难民营中。总体来看,低收入和中等收入国家共收容了89%的难民(International Organization for Migration, 2018)。此外,大约47%的移民劳工分布在北美以及北欧、南欧和西欧,其次是阿拉伯国家,移民占到14%(ILO, 2018b)。解决移民劳工和流离失所者的问题,需要各国采取全方位、相互协调的举措,推动就业、教育、培训和移民政策步调一致(出处同上,第7页)。

要通过成人学习与教育促进移民和流

离失所者融入当地社会,首先要关注跨国及国内移民人口的高度异质化特征(OECD, 2018b; UNESCO, 2018),也就是说,不同的人群有各自独特的需求。尽管全球移民人口大多由技能型和高技能人才构成(ILO, 2018b),但也存在着相当一部分技能低下的移民,难民中的情况尤其不容乐观(OECD, 2018b; UNESCO, 2018a)。

10.1.3.1

技能的挑战

由于缺乏足够的技能,移民和难民很难参与就业竞争。据估计,16岁及以上的叙利亚难民中,约60%没有完成基础教育,只有15%的难民完成了中等教育。相比之下,同年龄段的约旦人中有42%接受过中等教育(ILO, 2018c)。此外,由于大批叙利亚难民居住在周边国家的难民营中,并且失业多年,他们面临着技能退化的严重风险。如果向这些群体提供培训,相信很多人会乐于接受这样的机会。一项针对约旦最大一处难民营的调查也证明了这一点。调查发现,这些难民对参加技能培训抱有浓厚的兴趣,超过一半以上的女性和四分之三的男性表示,如果有培训机会,他们会报名参加,然后在难民营外找一份工作(UNHCR, 2017)。

生活在欧盟国家的难民也面临着与约旦及其周边国家难民类似的情况。在非欧盟出生、25—54岁的移民中,文化程度较低(对应《国际教育标准分类法》早期儿童教育至初级中等教育(ICED水平0-2))的移民所占比例,是出生在欧盟国家移民的两倍(Eurostat, 2017)。此外,在非欧盟

国家出生的年轻移民(15—29岁)中,未就业、未接受过教育或培训的比例,几乎是当地人口的两倍。

经合组织成员国接纳了世界上最大数量的移民人口。该组织的一项调查深入分析了移民(尤其是只受过短期正规教育的移民)正面临的技能挑战。经合组织的研究显示,平均而言,与本地出生的成年人相比,移民在识字、计算和问题解决上的表现都较差(OECD, 2018b)。同时,移民中也有不少高技能人才;移民群体内部的技能差异程度,通常比本地人群要大。在那些出于人道主义而接收大量难民的国家中,移民与本地人口的技能差距尤其明显。这些发现印证了向低技能难民及其他处境相似移民提供成人学习与教育的紧迫性。

10.1.3.2

移民和难民的学习参与

正如第一部分第6.4节所述,在《全球报告(四)》的调查中,有关移民和难民参与成人学习与教育的数据,充其量只描述了一个大概情况。许多国家没有足够的信息以评估移民参与成人学习与教育的情况。在回应本次调查的159个国家中,近一半国家没有回答有关移民参与学习情况的问题,或者表示没有相关信息。

各国反馈的信息显示,北美及西欧毫无悬念地是报告移民学习参与率增长的国家比例最高的地区,该地区19个国家中,有12个报告移民的学习参与率有所提高(占比为63%);而在阿拉伯地区,有9个国家报告移民学习的参与率有所提高(占比为56%)。这些地区也是移民人数增加最多的。同时,《全球报告(四)》的调查并

没有显示任何有关难民实际参与率的数据,只提供了各国成人学习与教育中难民参与率增长与否的信息。

国际成人能力评估项目揭示了经合组织成员国成人学习与教育中移民参与的一些情况(OECD, 2018b)。该调查得出了三项主要发现。

首先,调查发现,移民的学习参与率低于本地人群,但这在很大程度上可以用个体特征的差异性来解释。在考虑了个体特征的差异以后,平均而言,移民参加任何形式成人学习与教育的可能性,都要降低四个百分点。尤其当考虑了雇主举办的成人学习与教育活动后,两类人群的差异更为明显。

其次,来自成人学习与教育高参与率国家的移民,其学习参与率高于那些总体上成人学习与教育参与率较低国家的移民。可见,国家的教育制度特征比个人的移民背景更为重要(出处同上, p. 101)。

第三,虽然国际成人能力评估项目并未直接评估移民参与非正式学习的情况,但值得注意的是,在工作环境中,移民拥有的阅读机会通常比本地人群更少(出处同上),其中的原因是:移民通常从事体力或重复性劳动,从而错过了训练语言技能的宝贵机会。特别是阅读能力较低的移民,因为他们是最不可能参加语言课程的群体(UNESCO, 2018a)。

学习参与的另一问题在于:那些参加过初级语言课程学习的移民(一些国家对新移民有初级语言培训的强制性要求),较少有人继续学习,接受更高层次的正规教育或培训项目(Eurostat, 2017)。为了满足移民和难民对不同成人学习与教育的需

求,一些成员国正在制定新的学习项目。

10.1.3.3

支持移民和难民的成人学习与教育

黎巴嫩社会事务部意识到,生活在难民营中的许多难民面临着读写能力退化的风险。因此,该部门在位于全国人口最稠密的城市之一布尔吉·汉莫德(Bourj Hammoud)的多家社会服务中心推出了一项全国成人扫盲后计划(PLP)。该计划针对刚脱盲的妇女和女童,帮助她们保持和巩固已有的读写能力,避免重新成为文盲。实践表明,扫盲后学习对于改善新脱盲人口的生活条件具有重要意义。这些社会服务中心为妇女和女童提供了健康、营养和烹饪方面的项目、研讨班和活动。

类似地,2017年至2018年期间,一家名为INSAN的黎巴嫩非政府组织,为来自叙利亚及黎巴嫩的失去家园者提供基本读写能力和成人教育项目。该组织还为这些流离失所者提供职前培训,提高他们的计算机、英语和日常生活技能,帮助他们获得进入劳动力市场所需的能力,并让叙利亚难民在返回祖国后,有能力重建他们的社会和社区。

在黎巴嫩的邻国约旦,“在约旦更好地工作”(Better Work Jordan)项目满足了移民和难民的培训需求,改善了他们面临的贫困处境(ILO, 2018)。该项目由国际劳工组织(ILO)与国际金融公司(IFC)合作发起,将约旦服装行业各个层面的利益相关者召集在一起,着力改善工人的工作条件,保障他们的劳工权益,为他们提供培训机会。自2009年以来,该项目已惠及约旦73家工厂的65000名工人。

在也门,联合国难民署(UNHCR)为生活在该国最大城市萨那的难民们制定了一项成人学习与教育计划(见专栏2.7)。

专栏 2.7 面向女性难民的成人学习与教育计划(也门)

在也门首都萨那,联合国难民署支持推行了一项针对当地难民(尤其是占96%的女性难民)的扫盲与成人教育计划。这项国家计划由也门教育部扫盲与成人教育司负责,仅在萨那,教育部就与170多个学习中心建立了合作关系。该计划压缩了小学课程,学员要在一学年内完成相当于普通小学两年的课程,三年内完成相当于六年小学教育的学业,并最终获得由教育部颁发的证书。目前,该计划还有巨大潜力覆盖更多的难民,还可以为女童和妇女提供宝贵的教育机会。这项计划所面临的挑战之一,是儿童不愿意与成人一起学习。

来源: Hanemann, 2018, p. 32

正如《全球教育监测报告(2019)》指出的,在解决移民和难民问题上,成人学习与教育所发挥的重要作用之一,就是提升人口接纳国的社会融合能力,促进各类人群的跨文化交流(UNESCO, 2018a)。这方面各国可采取多种形式,包括:举办体育俱乐部,组织社交媒体活动,举办移民与本地人的联谊活动,开展提升学习意识的群众活动,联合举办艺术表演和电影节,开办相关课程等(出处同上,第92页)。土耳其是全球难民人数最多的国家,该国的克勒克汉社区中心(The Kirikhan Community Centre)提供了一则社会融合方面的成功案例(见专栏2.8)。

专栏 2.8

克勒克汉社区中心（土耳其）

土耳其的克勒克汉社区中心是由一家名为 YUVA 的非政府成人学习组织与德国成人教育协会国际交流合作部 (DVV International) 共同发起的一个项目, 它致力于促进叙利亚难民和当地居民的融合。该中心的基本出发点是: 两大社群之间应该互相了解、彼此交流、共同学习。该中心提供保育服务, 为前来学习的母亲们打造舒适的环境。克勒克汉地区中心为学习者开办了一系列团体心理活动、职业培训等, 其他学习内容包括语言培训、信息通信技术、生活技能和兴趣类课程等。无论学习内容是什么, 都传递了学习是一项法定权益的理念。此外, 该中心还聘用了多元化的工作人员和师资, 充分调动了各类社区力量。

来源: Vardar, 2014

在帮助移民提高就业技能、改善就业状况方面, 国际劳工组织 (2018b) 建议各国开发针对移民的资格证书和就业技能的双边或多边认可制度。这一制度有助于移民向本国或其他国家的潜在雇主出示能证明其技能的可靠文件。为了帮助在周边国家的叙利亚难民确认和记录其能力和先前的学习经历, 教科文组织终身学习研究所开发了一个可与国家资历框架等程序和工具贯通的终身学习认可、认定和认证框架 (Singh, 2018)。

《全球报告(四)》还提供了其他国家新近为移民和难民提供帮助的有启发性的案例。德国推出了一系列帮助新移民融入当地社会的项目、计划和语言课程。此外, 德国还采取多项措施, 推动数字媒体的应用, 让参与学习和获取信息更加有效而便捷。

喀麦隆在本国偏远的北部和东部地区的难民营开设了扫盲中心。伊朗为阿富汗难民消除了接受正规和非正规教育的障碍。挪威发布的一份政策文件禁止将移民和难民排斥在劳动力市场之外 (Norwegian Government, 2016)。

10.1.3.4

小结

已有文献和《全球报告(四)》的调查结果表明, 成人学习与教育在促进移民和难民融入方面仍存在一些短板。首先, 在为目标人群制定成人学习与教育政策时, 许多国家缺乏相关的数据; 第二, 考虑到语言是许多难民就业的最大障碍, 目前遇到的一个迫切的问题是, 如何为最弱势群体提供适当的语言培训。遗憾的是, 如同赫恩曼 (Hanemann, 2018) 在一项为移民和难民提供的语言培训和扫盲计划的综合性分析中揭示的, 当前各国最大的障碍是移民和难民语言培训和扫盲项目的不充分。她指出, 东道国面临的主要挑战是如何满足移民和难民的多样化学习需求。另一个突出的问题是, 人们对于 25 岁及以上成年人的关注较少, 究其原因, 一些国际援助组织通常将注意力放在满足儿童的教育需求上。但是, 正如许多国际组织所指出的那样, 身处难民营的成年人迫切需要掌握必要的技能, 以便在难民营之外找到工作 (ILO, 2018b)。

此外, 尽管各国在移民和难民的技能评估上取得了积极进展, 这方面的工作仍需进一步完善。《成人学习与教育建议书》确立的不同类型的成人学习需要纳入到评估体系中。仅仅为移民和难民提供扫盲、

基础教育和职业培训是不够的；所有新移民和本地人都应从自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)中受益，他们需要成为积极、知性的公民。总而言之，我们相信这里所建议的行动将有益于各国推动可持续发展目标的实现。

10.1.4

老年人

人口老龄化的快速发展给各国政府带来了巨大挑战，包括医疗成本的增加、劳动力资源的日益萎缩和老龄化等。世界卫生组织和国际劳工组织从各自立场出发，强调了成人学习与教育在应对这些挑战中的作用，有时是为了未雨绸缪，有时则为了解决当下的问题，为此，这些国际组织建议各国政府将成人学习的元素纳入本国的卫生及劳动力市场战略中(WHO, 2015; ILO, 2018d)。

遗憾的是，支撑大多数成人学习与教育参与率调查的理念，都滞后于人们现实生活的变化步伐。将人生划分为儿童或青年、成人和老年(65岁及以上)三个阶段的传统理论已不合时宜。舒勒和瓦生(Schuller 和 Watson, 2009)将成人的生命历程分为四个阶段：18—25岁、26—50岁、51—75岁和76岁及以上，这一划分方式对成人学习与教育更有帮助。年龄段的划分方式只是粗线条的，特别是“51—75岁”和“76岁以上”这两个年龄段，彼此的生涯发展多有重叠。尽管成人学习与教育并不针对51至75岁阶段的成人，但其重点还是为逐步老龄化的劳动力充分参与经济活动做好准备。而对于76岁及以上的人群，成人学习与教育的主要目的在于：

让这一阶段的人群过上充实而丰富的生活，尽可能地延续他们对环境的控制力(见专栏 2.9)。

专栏 2.9

中国的老年教育(中国)

随着社会老龄化程度的加剧，中国希望加强老年教育，促进老年人的学习、健康和福祉。1996年，《中华人民共和国老年人权益保障法》颁布，其中规定“老年人有继续接受教育的权利”。2000年，中共中央和国务院印发了《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》，要求“各地要重视发展老年教育事业”。2016年《国家老年教育发展规划(2016—2020年)》出台时，中国各省、直辖市都发布了相应政策，表明人们已就老年教育在更广泛教育体系中的重要性达成了共识。这些规划和政策推动了中国老年教育事业的全面发展。

中国在省、市、县(区)三级建立了老年大学和老年学校，社区老年教育发展迅速。同时，信息技术为老年人创造了越来越多的学习机会，代际学习也日益受到人们的重视。老年护理与老年教育的结合发展正得到快速推进。目前，中国已经建立了以政府主导、多部门合作、社会参与为特征的老年教育一体化运行机制，确立了“先试点、后推广”的老年教育促进战略，老年教育还一直得到了学校教育体系的支持。

来源：Ma 和 Ye, 2018

10.1.4.1

年长劳动力

由于人类预期寿命的增加和出生率的下降，劳动力人口的自然增长将无法弥补预期退休人口数量的增加。为此，年长劳动力需要继续留在劳动力市场。从全球范围看，2017年，每10名劳动力中有3.5名65岁及以上的年长劳动力；预计到2030

年,这一数字将增至 5 名(ILO, 2018d)。在欧洲、北美和东亚地区,人口老龄化给各国劳动力供给带来的挑战是最为严峻的。中国和俄罗斯这样的主要新兴市场,也将感受到劳动力老龄化所带来的压力;而在非洲和南亚等地区,仍会有大批年轻人口进入劳动力市场(出处同上,第 46 页)。

人口结构的变化引发了人们对于老龄化劳动力能力的担忧。“国际成人能力评估项目”(PIAAC)的调查发现,为这些担忧提供了部分理由。数据显示,各年龄段人群的阅读能力存在显著差异,55 至 65

岁的成年人比 25 至 34 岁的成年人的得分低 30 分(Paccagnella, 2016)。这两个年龄段的能力差距,相当于中等教育以下学历者与大学学历者之间的差距。尽管这一差异部分是由“同辈效应”(cohort effects)导致的——大多数国家的老年人当年所受的教育程度较低,但即使控制了教育程度等因素后,两个年龄段人群的差距依然较大(出处同上),而且各国的情况差别很大,一些国家(例如美国)两个年龄段的得分差距在 13 分左右,而芬兰的这一差距有近 50 分。

专栏 2.10

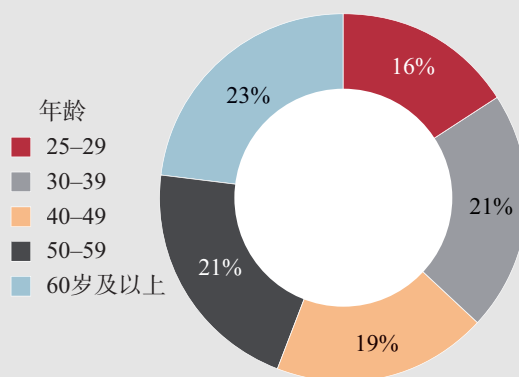
新加坡：对年长劳动力实施包容性举措

为了将不同社会经济阶层、不同性别的年长劳动力纳入就业市场,新加坡政府在新推出的“技能创前程计划”(SkillsFuture)中,着力为年龄较大、受教育程度较低的从业者提供帮助,这些人在各类培训课程中的参与率普遍较低。之前的迹象表明,该计划取得了成功。

来源: ILO, 2018e, 第 105 页

图 2.21

“技能创前程”培训补助金使用人数的比例分布^①, 分年龄组, 2016 年



来源: SkillsFuture, 2017

^① 2016 年起,新加坡政府为每名年满 25 岁的公民,提供 500 新元的技能创前程培训补助(SkillsFuture credit),资助公民参加与职场技能相关的课程进修。——译者注

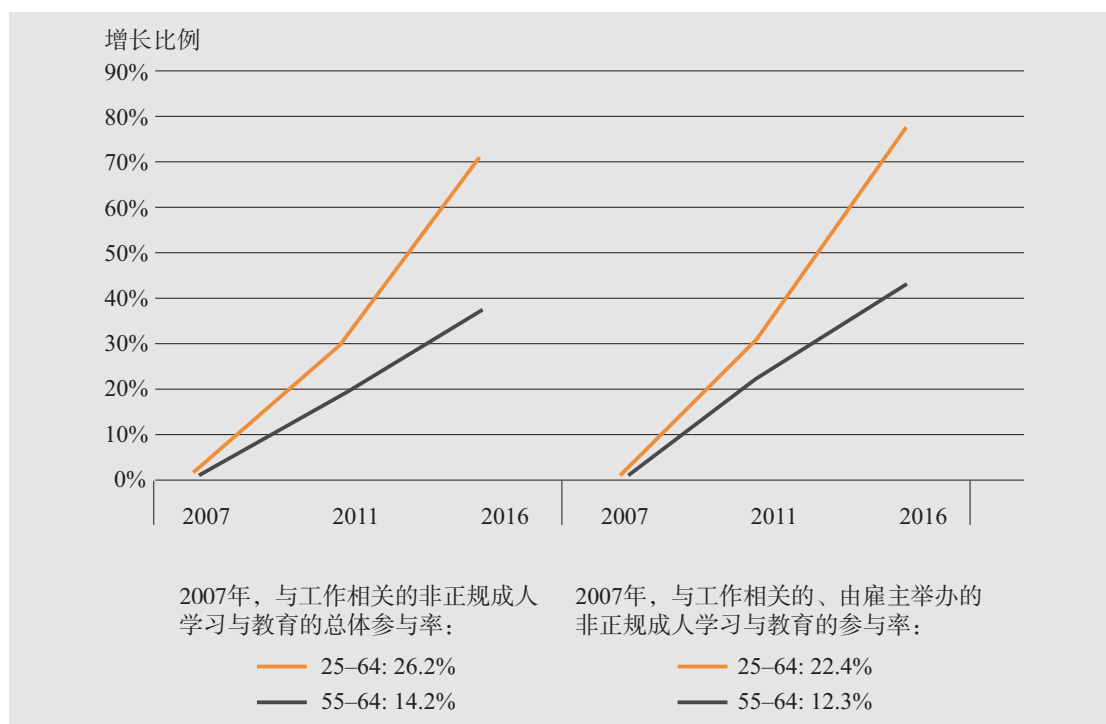
需要指出的是,虽然年长劳动力的阅读能力较低,但他们的生产力似乎与年轻人一样高(出处同上)。然而,尽管年长劳动力可以通过其他方式,弥补在信息处理能力上的不足,但生产过程的不断变化,给劳动者的学习能力提出更高要求(OECD and ILO, 2018),而应对这些要求更具有挑战性。随着未来对劳动力要求的不断增加,老年劳动力受到的偏见可能加剧(出处同上)。这些发展趋势表明成人学习与教育对于年长劳动力的意义更加重要了。

劳动力市场发展日新月异,雇主须更加关注年长劳动力的培训需求(OECD 和 ILO, 2018)。令人遗憾的是,各国并未充分掌握 65 岁以上老年人口的相关信息。

虽然存在这方面的局限,欧盟还是发生了一些积极的变化。如图 2.22 所示,结合欧盟统计局(Eurostat)“成人教育调查”(AES)2007 年、2011 年和 2016 年三年的数据,我们可以发现 25—64 岁和 55—64 岁两个年龄段人群的学习参与情况。其中,图的左侧显示与工作相关的非正规成人学习与教育的整体增长率变化;图的右侧显示参与由雇主举办的成人学习与教育的增长率变化。调查表明,年长劳动力(55—64 岁)参与率的增速远远超过欧盟的平均水平。25—64 岁年龄组中,与工作相关的非正规成人学习与教育的参与增长率为 37%;而 55—64 岁年龄组中,这一增长率高达 71%。参与率的增速差异几乎全

图 2.22

2007 年至 2016 年, 欧盟工作相关非正规成人学习与教育的参与率, 以及工作相关、由雇主举办的非正规成人学习与教育参与率的变化



来源: 欧盟统计局, 2019 (Eurostat, 2019e)

拜雇主对成人学习与教育的支持所赐,对于年长劳动力而言尤其如此。尽管欧盟在学习参与率方面取得了一些积极进展,但许多欧盟国家的与工作相关的成人学习与教育的实际参与率仍然较低。

对于鲜有学习机会的工作岗位而言,年长者面临的处境更为困难。在经合组织国家那些处于职业生涯后期的从业者中,工作场所阅读频率处于后 40% 的员工,其参与工作相关、由雇主举办的成人学习的比例,平均仅为阅读频率处于前 40% 员工的一半(Desjardins, 2019)。从技能“用进废退”的角度看,很明显,为了避免遭遇失业危机,前一组人群在很大程度上需要利用工作之余的机会,参加有组织或非正式的学习活动。

对于许多老年人来说,与就业市场上谋得一席之地相比,成人学习与教育给他们带来的全方位福祉更具意义。基于这样的考虑,为年长者提供《成人学习与教育建议书》提出的第三类学习和教育活动(自由教育、社区教育和大众教育)机会尤显重要。

10.1.4.2

老年人及其福祉

世界卫生组织(2015)在其《老龄化与健康全球报告》(*World Report on Ageing and Health*)中指出,老年人不仅在识字能力上得分较低,而且在“健康素养”(health literacy)方面也低于其他人群。有相当一部分老年人不具备获取、解释和理解基本健康信息与服务的能力。有研究指出,在预测老年人使用预防性服务方面,“健康素养”比受教育程度的因素更具意义。此外,将老年人纳入成人学习与教育的另一重要理由是,参与了成人学习与教育的老年人,参加社区活动的积极性

更高,更少依赖家庭和社会服务,健康状况更好,生活满意度也更高(出处同上)。

专栏 2.11

世界卫生组织: 老年人学习、成长和决策能力评估

学习、成长和决策能力包括: 不断学习和运用知识,参与问题解决,促进自身发展并作出选择。持续不断的学习有助于老年人掌握管理健康所需的知识和技能,跟上信息和技术发展的步伐,参与(如通过工作或志愿服务)社会生活,适应老龄化的过程(如学会面对退休、丧偶,或成为看护者),保持自我认同并对生活充满兴趣。

来源: WHO, 2015, 第 174 页

在芬兰的大众教育体系中,我们能看到成人学习与教育的优秀实践范例,那里的成人学习课程门槛很低,给老年人健康和福祉带来的积极影响显而易见(见 *Bell Project*, 2019)。如同其他一些国家,芬兰也创建了“第三年龄大学”(University of the Third Age)。

世界卫生组织(WHO)强烈提议各国为老年人开办适当的成人学习与教育,然而令人担忧的是,根据 2015 年发布的《成人学习与教育全球报告(三)》,只有 9% 的国家将老年人或退休人士确定为成人学习与教育的主要目标人群(UIL, 2016)。考虑到老年人在开展公民教育,以及解决一些健康与福祉问题(例如孤独)方面所能发挥的积极作用,老年教育更应引起我们的重视。调查显示,在将老年人视为主要成人教育目标人群之一的 13 个国家中,有 5 个是亚洲国家(中国、马来西亚、尼泊尔、斯里兰卡和泰国),这表明这些国家开始严肃

认真地应对老龄化社会带来的挑战了。

专栏 2.12 长者积极学习中心 (泰国)

继 2006 年颁布白皮书《迈向老龄化社会：老年人政策》之后，泰国于 2008 年建立了 104 所“长者积极学习中心” (SALCs)。目前，泰国已开办了 368 所这样的中心，还邀请了学校、大学、公民团体或市政部门共同参与这些中心的管理。每一个中心需要开设三类课程：

- 政策讲座类。例如，老龄化社会、性别平等、预防滥用药物和自杀、家庭暴力防治等方面的议题；
- 自行组织的兴趣类课程。例如，健康饮食、运动、唱歌、绘画和手工艺品制作等；
- 社区贡献和服务活动。例如，担任学校或社区的志愿者，提供相关服务。

每一所“长者积极学习中心”可根据老年人的需求，自行开办其他课程与活动。根据全国性调查估计，参加非正式学习的老年人比例，从 2008 年的 11%，增加到了 2014 年的 22%。

来源：Kearns and Reghenzani-Kearns, 2018, 第 27—28 页

面对未来劳动力短缺的问题，斯洛文尼亚实施了针对老年雇员以及出现员工老龄化趋势的公司的项目。该项目旨在打破社会对老龄人群的刻板印象，帮助雇主更好地管理年长的劳动力队伍。

韩国也面临与上述国家相似的问题。通过增加对成人学习与教育基础设施的投入，兼顾非正规成人教育，或不以求职为目的的需求，政府成功将老年人群纳入了成人学习与教育的范畴(见表 2.7)。在最年长群体(65—79 岁)中，参与非正规成人学习与教育的比例高达 32.6%。尽管这一参与率不同程度上低于较年轻的人群，但依然相当可观。进一步观察非正规成人学习与教育的不同学习领域，我们可以清楚地看到，年长者学习参与率不及其他年龄组，主要是因为以职业为导向的课程与活动中的参与较少。实际上，年长者在文化、艺术和体育等学习领域的参与率在各年龄组中是最高的，人文类课程的参与度则与年轻人相当。

表 2.7

2018 年韩国非正规成人学习与教育的参与情况，按学习领域和年龄组别划分

年龄组	各年龄段参与率	学习领域						
		补习教育	基础教育和读写课程	职业教育	自由教育	文化、艺术和体育	公民参与	
总体	40.4%	0.1%	0.1%	19.8%	7.7%	17.0%	0.8%	
年龄	25—34	48.3%	0.5%	—	29.5%	8.8%	15.7%	0.2%
	35—44	43.8%	0.1%	—	25.6%	7.6%	16.2%	0.6%
	45—54	41.5%	—	—	22.0%	7.2%	16.9%	1.0%
	55—64	34.6%	—	—	13.8%	6.3%	16.4%	0.9%
	65—79	32.6%	—	0.4%	5.4%	8.8%	20.4%	1.4%

来源：韩国终身学习调查(韩国教育部和教育发展研究所，2018)

10.1.4.3

老年人面临的数字鸿沟

这是一个日益依赖数字设备来管理日常生活的时代。由于数字设备已成为重要的学习平台,我们必须意识到,老年人正面临巨大的数字鸿沟,他们难以获得各类在线服务,包括线上的非正式学习内容。国际电信联盟报告称(ITU, 2017),年轻人

上网的可能性要远高于老年人。据估计,全球 15 至 24 岁人口的上网比例超过 70%,而 75 岁及以上人口这一比例不到 10%。在发展中国家,这方面的年龄差距更为明显。在全球迈向开放教育的时代,缩小数字鸿沟迫在眉睫。所幸的是,各国正制定越来越多的有效战略,推进和发展老年人的数字素养(例如, Martinez-Alcalá et al., 2018; Barrantes Cáceres et al., 2019)。

专栏 2.13

AdulTiCo 项目（哥伦比亚）

哥伦比亚的 AdulTiCo 项目致力于提供优质的在线服务,缩小亚美尼亚^①居民中的数字鸿沟。该项目的学习内容包括基础计算机技能、识字能力、社交网络的运用,以及移动设备的使用等。以“做中学”理念为指引,学员通过讨论会和工作坊的方式,加强培训过程的互动性。除了传授数字技能,该项目还向学员介绍互联网带来的新机遇,提升他们使用互联网获取咨询、信息和网络服务的能力,这一系列能力有助于提高老年人独立、自主生活的能力,扩展了他们的视野和知识面。当传统的案头工作开始向数字化转型之际,我们不仅要为老年人配备平板电脑,还要提供必要的阅读技能和电脑技能培训,帮助他们更高效地使用电子服务。基于这样的背景,一个严谨的、结构化的数字扫盲项目——AdulTiCo 项目——应运而生,并连续开展了四年,它帮助老年人获得了信息技术上的独立性。2016 年,2 275 名 54 至 80 岁的学员受益于该项目。

来源: UIL, LitBase

10.1.4.4

小结

尽管有关老年人乃至成人学习与教育的信息较为缺乏,我们难以从中得出全面的结论。但有限的证据表明,老年人或退休人员已成为成人学习与教育一个重要的目标群体。在不少国家,专门为老年人打造的学习项目正蓬勃发展,例如,创设了第

三年龄大学的自学模式(self-teaching model);大学和一些提供大众教育、自由教育和社区教育的机构,已成功开发了适合老年学员的课程。然而,这些项目的受益者多为受过良好教育的群体,不同背景老年人的受益情况参差不齐(Hachem 和 Vuopala, 2016)。整体上,老年从业者在培训机会上取得的进展令人欣喜,这方面他们正赶上年轻同事的步伐。

① 亚美尼亚为哥伦比亚中西部的一座城市。——译者注

10.1.5

残障者

放眼全球,残障者都是社会上最为弱势的人群之一,欠发达地区的情况尤其如此。与健全人相比,残障人的健康状况较差、学业成就较低、参与经济活动机会较少、贫困发生率较高(WHO, 2011)。在医疗、教育、就业、交通和信息等大多数人认为是理所当然的服务上,残障者遭遇重重障碍。虽然关于这一特殊人群的学习状况我们时有所闻,但是他们究竟遭遇了哪些具体的残障困难,我们却难以获知。

由于在儿童时期受教育机会有限,通常,残障者(特别是在发展中国家的残障者)的读写水平不高。努瓦加巴和鲁尔(Nuwagaba 和 Rule, 2016)曾对乌干达残障者受教育状况展开了调查,发现,虽然当地初等教育的净入学率^①达到81%,但只有15%的残障儿童可以接受教育。缺乏成人学习与教育机会,对于残障者来说更是雪上加霜。研究者跟踪调查了一群视力障碍者,发现这些身体残障者,如果很少有参与成人学习与教育的机会,那么他们很难获得小额贷款,而这些贷款本可以帮助他们增加收入。

在其他大多数国家,残障者参与成人学习与教育的情况基本类似。尽管各国的政策文件都明确了为残障者提供成人学习与教育的必要性,现实却让人大失所望。欧洲委员会的“欧洲成人学习电子平台”(EPALE)发起了一场关于如何改善残障者学习状况的讨论,结果显示,就覆盖该群

体的包容性战略而言,似乎很少有国家政府将成人学习上升到国家战略层面(Ebner, 2017)。虽然该讨论平台没有运用科学的调查方法,但结果并不令人鼓舞。《2010—2020年欧洲残障者发展战略》(The European Disability Strategy 2010—2020)(European Commission, 2010)和《世界残疾报告》(World Report on Disability)(WHO, 2011)均显示,成人学习与教育在促进残障者平等参与方面扮演的角色被严重忽视了。

《成人学习与教育全球报告》传达的信息稍微令人乐观。2015年,有17%的国家将残障者确定为成人学习与教育政策的目标群体之一(UIL, 2017)。此外,如本报告的第一部分第6章所述,有36%的国家报告,在2015年至2018年期间,残障者的成人学习与教育参与率有所提升,其中有许多国家提供了关于助残新举措富有启发性的范例。

10.1.5.1

各国的教育助残行动

在促进残障者的成人教育和终身教育机会方面,各国处于不同的发展阶段。有些国家处于调研研究阶段;有些国家已明确了残障者面临的学习障碍;有些国家已制定、修订或落实了相关战略、政策和法规;有些国家扩大了相关课程和服务范围等。下文将概述不同国家在这方面的最新进展。

爱尔兰和乌拉圭调研了本国残障者接

^① “净入学率”指规定年龄段儿童接受某一阶段教育的比例,不计算逃课和辍学的情况,也不计算过早或过晚年龄上学的情况。——译者注

受继续教育面临的障碍及解决途径。在2018年“继续教育与培训”的年度服务规划中,爱尔兰承诺采取新的举措,帮助残障者克服参加继续教育与培训的障碍。类似地,在有关机构的共同努力下,乌拉圭近期出台了一份涵盖残障者继续教育议题的教育发展报告,政府机构、非政府组织和其他民间社团等参与组织达成了一系列协议。

在制定政策或战略方面,哥伦比亚最近确立并公布了多项以公民权利为中心的指导方针,确保本国青少年和成人能获得负担得起的优质教育,改善他们自身及其家人的生活。这些方针同时强调了关注残障者教育的重要性。圭亚那修订了《教育法案》,将残障者或有特殊需要者获得远程和继续教育机会的规定纳入新的法案。此外,该法案强调要下放教育行政权力、成立教育理事会、发展远程教育和继续教育、筹措教育经费等议题。

在制定改善社会弱势群体状况的战略决策方面,黑山也取得了令人瞩目的进展。该国国会通过了以成人教育改善弱势群体状况的《2016—2020年残障者包容战略》(Strategy for the Integration of Persons with Disabilities 2016—2020),并于2017年修订了《成人教育法》,新增教育平等的条款。该国就业中心还设立了残障者职业康复和就业基金,为残障者顺利就业、过上独立而有尊严的生活提供保障。

在助残项目或服务的开发和实施方面,《成人学习与教育全球报告(四)》显示不少国家取得了长足进步。塞浦路斯、马来西亚和美国都加强了相关机构的合作与协调,以便为残障者提供更好的项目与服务。其中,塞浦路斯致力于提升本国整体

的教育治理水平,公共部门、社区机构和非营利性组织之间的紧密合作,对于助残方案的成功实施至关重要,其中包括体育项目、农村地区新项目的落地。

马来西亚政府实施了跨部门合作的助残方案,促进低收入者和残障者的终身学习。同样地,根据《劳动力创新与机会法案》(Workforce Innovation and Opportunity Act),美国劳工部正完善弱势群体服务、教育和培训的协调推进机制,并制定了六项核心方案,其中之一是为残障者提供职业康复服务。这些核心方案强调,要为那些有重大就业障碍的个体(其中包括残障者、退伍军人和失学青年等)提供教育和就业服务。

与此同时,格鲁吉亚、马耳他和斯洛文尼亚等国正在完善现有助残项目或推出新的项目,以应对各自面临的挑战。在马耳他,为落实终身学习战略,政府出台了多项举措,其中之一是对有特殊需求者和残障者的终身学习课程进行评估。如何在课程的申请和学习全过程等各环节,给予残障者和有特殊需求人群以有力支持,是包容性学习政策的关注重点。格鲁吉亚侧重于打造短期的就业培训计划,以提升求职者的竞争能力和就业前景。这些由国家资助的短期培训课程和实习项目面向所有16岁以上的格鲁吉亚公民,但优先考虑包括残障者在内的弱势群体。

德国、日本和韩国在促进残障者教育方面也取得了显著进展。为了让更多希望参与成人学习与教育的群体享有更充裕的经费和更优质的服务项目,德国完善了现有成人学习与教育政策及法律框架,出台了新的教育休假立法,以及其他州和联邦

层面的一些法律框架。此外,在德国,数字化被视为是增加残障者获得职业教育和培训机会的重要手段。

在日本,新近颁布的一些法律和政策(包括对《生涯学习振兴法》的修订),以及过去几年开发和推行的资助和残助项目,给残障者带来了极大的福音。2017年,日本文部科学省成立了残障者学习支援推进办公室,通过补贴和政策扩大残障者的学习和教育机会;同时提供经费,研究如何在残障者毕业后为他们提供学习支持。另外,2018年推出的“终身教育券”将减轻那些教育机会有限的残障者和低收入群体的经济负担。在线终身教育生态系统的构建,也将拓展残障者的学习和教育机会。

近几年,韩国对残障者的帮扶力度也在提升。最近,韩国增加了残障者终身教育促进中心的预算;不久前通过的第五个“特殊教育发展五年规划(2018—2022年)”作出承诺,要帮助特殊教育对象更好地融入社会。政府还将为不同类别残障者“量身定制”基本技能培训和学分认证项目。韩国的大规模在线开放课程(K-MOOC)建设将为残障者的终身教育服务。同日本一样,韩国也推出了“终身教育券”,帮助低收入者和残障者参与终身教育项目。

综上所述,尽管各国在教育助残上取得了一些进展,但残障者的教育在成人学习与教育领域的“显示度”还是很低。尽管各国的政策文件都强调为残障者提供与健全人同等的机会以实现其抱负的重要性,但残障者参与成人学习与教育仍困难重重。数字化通信推动了开放教育的发展,但由此带来的丰富资源并不总是对残障者

开放(Mareno et al., 2018)。残障学习者面临的巨大挑战,也是我们实现可持续发展目标面临的重大挑战,而后的目标就是要让每一个人都过上高质量的生活。

10.1.6

低学历者

成人学习与教育领域存在众所周知的“马太效应”(Matthew Effect):如果不采取干预措施,那么早期受过较多教育的人,后续会得到更多的教育机会;反之,将很少获得或完全丧失学习机会。

10.1.6.1

低学历者与低成人学习参与率

自从J. W. 约翰斯通和R. J. 里韦拉(Johnston 和 Rivera, 1965)1965年发表了关于成人学习参与问题的开创性研究成果以来,人们普遍认为,个人受教育程度是其参与成人学习与教育可能性的最有力的单一预测因素。这两者之间的关系表明,个人从家庭早期习得的文化素养,将一直延续到学校教育乃至人生更长远的过程。也就是说,初始社会化影响到个人的学校教育和最终学历水平,进而为其日后的学习做好了铺垫。因此,家庭教育和后期学校的社会化,为一些人培育了参与成人学习与教育的原动力,而另一些人则不然(例如,参见Boeren, 2016; Desjardins, 2017)。

表2.8展示了上述发展模式。从中我们可以看到,在参与国际成人能力评估项目的国家中,不同学历背景的成人参与成人学习与教育的可能性。无论个人收入高低,受教育程度是所有国家成人学习与教育参与率的强有力的预测因素。在经合组

织国家中,中等教育水平以下(<ISCED 3)^①群体的平均参与率为9%,而获得学术学位(ISCED 5A/6)群体的参与率达到69%。即使像丹麦、瑞典这样社会包容度相对较高、低学历群体参与率约有20%的

国家,不同学历群体的参与率仍然存在着巨大差异。学历水平和基本能力紧密联系,受这两个因素的共同作用,文化程度不高的群体被排除在了成人学习与教育之外。

表 2.8

按受教育程度划分,各国在一年内参与成人学习与教育人数的调整百分比

国家(地区)	ISCED 5A/6	ISCED 4/58	ISCED 3	< ISCED 3
澳大利亚	76%	53%	24%	13%
奥地利	70%	62%	30%	12%
加拿大	72%	53%	30%	13%
智利	78%	44%	22%	6%
塞浦路斯	62%	28%	16%	2%
捷克	67%	58%	31%	7%
丹麦	81%	75%	43%	23%
英国	72%	57%	0%	13%
爱沙尼亚	74%	46%	19%	9%
芬兰	84%	60%	38%	11%
比利时(佛兰德斯)	70%	61%	22%	6%
法国	56%	45%	20%	7%
德国	72%	59%	31%	10%
希腊	39%	20%	7%	2%
爱尔兰	75%	38%	23%	10%
以色列	67%	47%	22%	4%
意大利	53%	15%	13%	3%
日本	63%	36%	16%	8%
立陶宛	65%	14%	5%	1%
荷兰	79%	75%	48%	20%

^① 《国际教育标准分类法》(ISCED)是一个用于比较世界各国教育统计数据的框架,是促进国际教育比较以及衡量和监测国际教育目标实现程度的一项重要工具,可以确保数据和指标具有国际可比性,并能反映当下教育领域的重点工作和政策方针。《国际教育标准分类法》涵盖了个人一生中的任何阶段所接受的正规和非正规教育课程。该分类最初由教科文组织于1976年制定,并分别在1997年、2011年和2013年进行了修订。参见 <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>。

续 表

国家(地区)	ISCED 5A/6	ISCED 4/5/8	ISCED 3	< ISCED 3
新西兰	78%	59%	47%	29%
北爱尔兰	68%	79%	44%	10%
挪威	76%	60%	49%	23%
波兰	61%	31%	9%	6%
韩国	74%	55%	21%	5%
新加坡	78%	54%	21%	10%
斯洛伐克	56%	22%	17%	1%
斯洛文尼亚	77%	65%	26%	6%
西班牙	72%	45%	27%	9%
瑞典	81%	65%	45%	20%
土耳其	48%	40%	15%	3%
美国	77%	59%	27%	10%
经合组织国家平均参与率	69%	52%	27%	9%

来源: OECD, 2019a

10.1.6.2

基本能力低下阻碍了学习参与

早年的社会化影响到个人的受教育程度;而缺乏环境的激励,也可能让一些人丧失参与社会经济生活所必备的基本能力。当下,雇主的支持力度对于成人参与学习和教育的影响越来越大,个人基本能力的重要性也愈发显现,高收入国家尤其如此。雇主投资员工学习的意愿,更多取决于他们的基本能力,而非其受教育程度——尽管基本能力与受教育程度关系密切(Desjardins, 2019)。图 2.23 显示,员工参与雇主举办的成人学习的可能性与员工基本能力紧密关联。图中数据来自国际成人能力评估调查(PIAAC)和面向就业和生产力的能力调查(STEP)的部分参与国,调查的问题涉及:雇员参与由雇主举办的至

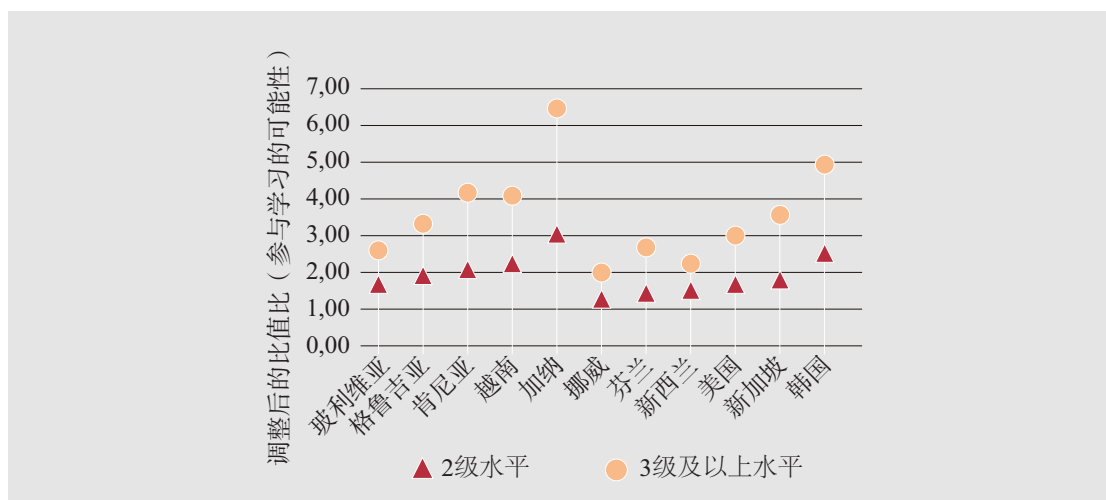
少为期五天的成人学习与教育的可能性。由于不同年龄段的基本能力存在差异,图中雇员参与学习的可能性,使用了按年龄调整后的比值比(odds ratio)来表示。

由图 2.23 所列国家可见,各国基本能力水平最高(3 级及以上)的公民,更有可能参与由雇主举办的成人学习与教育。这种差距在加纳和韩国尤为明显,这两国基本能力水平最高群体的参与可能性,分别是能力水平最低群体的 6.5 倍和 5 倍。有的国家的差距则稍小,比如在挪威,基本能力水平最高群体的参与可能性,仅为水平最低群体的两倍。

基本能力低下是较少参与成人学习与教育群体的显著特征。成人学习与教育参与较少的,还有各类弱势群体,包括受教育程度低者、收入低者和失业人员。综合考虑,在特定的弱势群体中,基本能力处于中

图 2.23

根据基本能力水平，各国公民参与由雇主支持的五天及以上的成人学习与教育的可能性（各国的参与可能性使用了调整后的比值比，基本能力得分最低者（1）的参与可能性被设定为 1）



来源：OECD, 2019a; World Bank, 2019

等或偏上的人群，其参与成人教育和培训的可能性要比同一群体中能力低下者高得多(Rubenson et al., 2007)。如今，由基本能力低下引发的一系列不利因素，强化了弱势群体受成人学习与教育排斥的程度。类似地，在发展中国家，贫困进一步加剧了受教育程度低和基本能力低下给成人学习带来的不利影响(UIL, 2017a, b, c)。

令人不安的是，受教育程度低和基本能力低下不仅影响成人本身，还会引发代际的连锁反应。那些对上学兴趣索然的父母，会将这种倾向传递给他们的子女。有确凿的证据表明了代际传递效应的强大。在大多数国家中，即使控制了家庭背景对于个人教育和职业影响的因素，父母的受教育程度仍对子女参与某种形式的成人学习与教育的倾向有直接影响（例如，见

Boeren, 2016; Desjardins, 2019)。

10.1.6.3

在满足教育和技能水平较低成年人学习需求方面有所进展

《全球报告（四）》调查显示，有 87% 的国家报告，因缺乏教育和技能而处境不利的成年人的学习和教育参与情况发生了变化。此外，有一半的国家报告，自 2015 年以来，这类群体的成人学习与教育入学率有所增加。其中有 12 个国家通过实例，说明本国改善了教育和技能缺乏者的成人学习与教育机会。马里、科特迪瓦、荷兰、帕劳、沙特阿拉伯、萨尔瓦多、叙利亚和南苏丹等国介绍了通过教育项目促进社会公平、创造更多机会的实例。

专栏 2.14

克莱尔家庭学习项目^① (爱尔兰)

克莱尔家庭学习项目由爱尔兰教育部资助,通过发展家长的兴趣、能力和知识,帮助他们更好地支持和鼓励孩子的学习,使家长和孩子的阅读和数学能力共同提高。该项目以英语作为教学用言,教学方法包括小组讨论、配对学习,以及借助视频、音频、剪辑和 DVD 等技术的交互式课程。学习方法则包括演讲、讨论、行走辩论(walking debates)、动手操作和角色扮演。该项目还从日常生活中挖掘学习资源,充分利用信息与通信技术(ICT)。此外,笔记本电脑和智能手机也在课堂上发挥重要作用。

该项目的目标群体是单亲家庭、年少父母、难民、外来劳务、婴幼儿看护人员以及养父母。加入该项目后,家长可以修读各类认证课程,获得不同等级的资格证书。克莱尔家庭学习项目在地方、全国和国际范围都产生了广泛影响。

来源: UIL, LitBase

在马里,成百上千名 9 岁至 15 岁未上学和失学的青少年参加了非正规教育项目。随着成人教育领域涌现出更多的行动主体,科特迪瓦推出了更多针对青少年的教育项目。荷兰则实施了一项综合性教育计划,面向缺乏基本技能(阅读、数字技能、数学)的成年人。

帕劳规定每一位 6 至 17 岁的公民必须接受正规教育。未获得高中文凭者,可以在 18 岁时参加“高中同等学力考试”(HiSet)^②。此外,政府还为未通过“高中同等学力考试”的公民提供成人教育项目。

沙特阿拉伯发起了一项名为“Istadama”的终身教育计划,帮助 15 岁及以上成人掌握一定的读写技能和基本生活技能,促进终身教育的发展。同时,该计划还为 15 至 50 岁、未就读于正规教育机构或学历较低(中学及以下)的男女提供一系列教育和培训机会。

萨尔瓦多每年出台推进城市扫盲工作的规划,让更多人参与成人学习与教育。政府还提供灵活多样的教育途径,供正规教育体系以外的青少年和成年人选择。类似地,南苏丹的流离失所者教育中心(IDPs)也建立了流动中心,作为替代教育体系的一部分,面向农村、集市和小学中的各定居群体开放。目前,通过参加成人教育课程获得九年级水平证书的学习者数量有所提升。

在巴西,青年和成人教育(Educação de Jovens e Adultos, EJA)课程旨在为特定年龄阶段未接受初等和中等教育的人群提供学习机会。而在爱沙尼亚,政府也开发了新的成人教育项目,为没有接受过初等或中等教育的学习者提供教育机会。

最后,新西兰于 2018 年发布了一项新政策,规定凡在高等教育阶段或行业培训中学习不足半年的成年人,有资格享受所

① 该项目 1994 年发端于爱尔兰中西部的克莱尔郡。——译者注

② 该项目由美国教育考试服务中心(ETS)开发,面向高中未毕业的青少年和成人,测试内容包括阅读、写作、数学、自然科学、社会科学等领域。通过考试者可以获得由当地政府颁发的“高中同等学力证书”。——译者注

在教育机构提供的一年免费教育。这项新政策是教育改革的第一步，到 2024 年，新西兰还将出台一项为所有公民提供三年免费高等教育和行业培训的一揽子方案。

10.1.6.4

小结

已有数据表明，即使那些为低学历者提供教育和培训方面领先一步的国家，也未在成人短期正规教育的普及上取得显著进展。有研究表明，公民基本能力不仅影响其经济产出，还影响到社会、政治、心理、健康和家庭等诸多方面(St Clair, 2010, 第 37 页)。这一发现给我们敲响了警钟。为了打破学习排斥的代际传递链条，仅有口头承诺支持终身学习，或只在政策中强调终身学习理念是不够的。尽管早期干预很重要，但更关键的是，要意识到提升家长基本能力的重要性，唯其如此，他们才能让孩子拥有浓厚的学习氛围。

10.1.7

聚焦目标群体：一项未竟的议程

本报告第二部分的“引言”指出，尽管成人学习与教育是推动实现可持续发展议程的重要力量，但只有各国采取措施，鼓励所有公民参加学习活动，才能实现这一目标。在这一过程中，能否更好地为《贝伦行动框架》确定的关键目标群体提供服务，尤其重要。

如第 8 章所述，由于缺乏足够的全球成人学习与教育参与方面的数据，我们难以在整体上掌握目标群体的学习状况。但明显的是，社会最弱势群体并未从成人学习与教育中获益。尽管被排斥的模式和程

度因国家和地区而异，但这方面的挑战不容忽视。

在世界上一些地区，妇女和女童仍然缺乏教育机会，其中许多人沦为文盲，因而难以就业或充分参与社会。发达国家女性的情况则大不相同，她们积极参与包括成人学习与教育在内的各类教育，成为近几十年来全球教育领域的一道靓丽风景。然而，她们在平等参与雇主举办的成人学习与教育方面仍然面临一些障碍。

部分发展中国家的农村人口，尤其是农村女性，面临着多方面资源的缺失，其中包括学习机会的匮乏。他们中的许多人因此成为文盲，失去了就业机会。尽管各国新推出了一些有吸引力的成人学习与教育计划，但这些弱势群体通常无缘这些学习机会。农村人口的绝望处境导致移民人数的增加，许多背井离乡的人们最终来到了城市的贫民窟，在那里，他们的教育(包括成人学习与教育)机会更加渺茫。

移民和难民面临激烈的就业竞争。不幸的是，那些基本能力有限的移民和难民，通常未能参加新国家为他们提供的语言培训课程，也难以获得由雇主举办的成人学习与教育机会。生活在约旦及其邻国难民营中的成年人面临的一个问题是，国际援助组织重点关注儿童教育，他们的学习需求被忽视了。

大多数国家并不重视残障者的成人学习与教育。但是，我们仍然看到了一些来自中、低收入国家以及爱尔兰等高收入国家在这方面的优秀实践案例。

我们常常也忽视了将老年人(包括已离开劳动力市场的老年人)纳入成人学习与教育的重要性。最近，各国(尤其是亚洲

国家)在这方面实施的举措值得进一步研究。

最后,低学历者参与成人学习与教育的比例相对较低。即使在成人教育受到重视的国家,低学历者仍然在整体上被排斥在成人学习与教育之外。

通过本章的分析,我们发现了一些可

以解释目标群体被排斥在成人学习与教育之外的因素。下一章我们将深入分析这些因素。掌握这些信息至关重要,因为它们可以帮助各国深刻了解实现教育机会平等的途径;如果我们要在实现可持续发展目标方面取得进展,成人学习与教育机会均等是一项关键要求。



第 11 章 成人学习与教育的参与障碍

本章节所言的障碍是指阻碍某些个人和团体参与成人学习与教育的因素。这些障碍加大了实现可持续发展的难度,进而影响了可持续发展目标的实现。因此,克服成人教育与学习的参与障碍势在必行。

与《全球报告(一)》和《全球报告(二)》(UIL, 2009, 2013)一样,我们主要以 Cross 对影响参与的三类障碍分类(Cross, 1981)进行讨论。这三类障碍分别是:

- 1) 情境障碍(由个人的生活状况引起的障碍);
- 2) 机构障碍(妨碍参与的行为和程序);
- 3) 意向障碍(对学习的态度和倾向)。

本章节中,我们将对影响参与成人学习与教育的三类障碍及其实证论据进行批判性讨论。

11.1 情境障碍

尽管在世界范围内的不同地区,人们所面临的障碍类型和强度均有不同,但依旧存在一些共性。越来越多的成人学习与教育学者发现了一些不平等现象,并指出这些不平等现象是拜“宏观结构系统”所赐:宏观结构系统创设了一个“鼓励一部分人学习但阻碍另一部分人参与”的情境

空间(Boeren, 2016; Desjardins, 2017; Lee, 2018; Rubenson and Desjardins, 2009)。这些讨论的焦点是一国政府的政治结构、规则和规范的影响、不平等的程度以及国家执行政策的能力——包括有利于弱势群体的成人学习与教育领域的政策和结构的实施能力。

第六次拉丁美洲及加勒比地区中期审查报告(UIL, 2017a, 第 5 页)指出,该地区教育和识字率的低下反映出教育和社会环境之间的复杂关系。报告指出,社会和经济不平等现象严重,对拉丁美洲及加勒比地区的国家主要的经济发展模式、政治文化和历史进程都产生了影响。同样地,亚洲及太平洋区域报告(UIL, 2017b)显示,贫穷对南亚次大陆识字教育的发展产生了毁灭性打击。此类负面影响持久且深远。

与发展中国家无异,不平等和财富分配不公的问题在发达国家同样存在。诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)发现,美国长期以来一直是世界上不平等程度最高的国家,且现在的情况越来越糟(Stiglitz, 2018)。由于穷人越来越难以获得包括成人学习与教育在内的社会服务,以至于机会平等情况也不容乐观。这些研究发现与《2030 年可持续发展议程》的初衷背道而驰。

贫困和经济不平等并不是导致成人学习与教育不被重视的唯一宏观因素。国家或地区的社会文化和传统习俗也会减少某

些群体的学习机会,如上文所讨论的,这就是某些国家依旧在积极阻止年轻女孩和妇女接受教育的原因。

通常情况下,关于参与度的调查,如国际成人能力评估项目和成人教育调查,要求受访者指出是什么阻止了他们本想参与最终却未能参与的某种形式的成人学习与教育。尽管这些调查并没有直接揭示更广泛的文化、社会和经济背景如何影响参与;但是,调查呈现了受访者们的日常生活经历如何阻碍其参与学习的状况。然而可惜的是,正如第9章所讨论

的,这些信息几乎只有高收入国家才能获取。

由于方法、目标群体、障碍类型等方面的差异,调查结果可能会有所不同,但尽管如此,人们始终认为某些类型的障碍因为具有共性而至关重要。综观来自高收入国家的各种调查,与缺乏时间相关的情境障碍最为常见,即作为表示不想参加或无法开始的理由。在肯尼亚,人们很少(11%)把太忙作为不参加扫盲项目的理由。然而,如表2.9所示,这是退出项目的更加常见的原因,占比为18%。

表 2.9
在肯尼亚参与和完成扫盲项目的障碍

障碍类型	不参与的原因	离开项目的原因
识字率/完成率	41%	NA
附近没有学习机构	30%	18%
缺乏师资	1%	28%
不感兴趣	6%	5%
价格高昂	1%	2%
年龄太大无法参加	2%	3%
忙	11%	18%
疾病/残疾	1%	5%
其他	8%	13%
总计	59%	92%

来源: 肯尼亚国家统计局,2007年

在高收入国家,工作太忙是造成缺少时间的最常见原因。但是,不同国家之间的差异主要取决于民族文化、终身学习体系和社会经济结构的支持(the existence of social and economic support structures)。例如,在韩国、意大利和日本,工

作影响学习参与的情况尤为普遍,且该类障碍因素内部存在着重大的性别差异,相比女性,男性受到该类障碍因素的影响程度更深(OECD,2015b)。由于“忙于工作”(busy at work)的障碍与有报酬的就业有关,在女性劳动力参与率较低的国家,妇女

很少提及这一障碍。

家庭义务是另一种情境障碍,也是一种主要的威慑力量,但其程度略低于工作义务。女性(尤其是有小孩的女性)显然比男性更倾向于提及家庭责任(见 Massing and Gauly, 2017)。对于一个收入低的单身母亲来说,情况尤其不稳定(Flynn, Brown, Johnson and Rodger, 2011)。在 30 个国家中,只有 4 个国家中的不到 10% 的男性认为育儿是一种障碍,而在略高于半数的国家中,20% 以上的妇女认为家庭义务会构成参与障碍。

11.2

机构障碍

在对非洲 11 个国家政府代表和负责督导农村教育发展项目的领导进行审查后发现,当下最严峻的挑战是无法为所有年龄组提供与其需求相契合的优质教育和培训(联合国粮农组织,2009)。前往最近的学习地点所需的时间和金钱成本阻碍了参与。在农村地区,电子通信作为提供成人学习与教育项目的一项选择,通常远远不如城市地区发达。

肯尼亚扫盲调查也得出了同样的结论。该国的主要参与障碍之一是附近缺乏学习中心。该地区 30% 的人没有参与学习,18% 的辍学者提到这是他们做出决定的原因(见表 2.9)。这是迄今为止农村人口最大的参与障碍;肯尼亚东北部省份近一半的受访者表示这是他们不参加扫盲项目的直接原因。

同样地,拉丁美洲及加勒比地区成人教育和扫盲项目行政调查(统计研究所,

2013)、第六届国际成人教育大会亚洲及太平洋地区中期审查(the CONFINTEA VI Mid-Term Review of Asia and the Pacific)(统计研究所,2017b)以及尼泊尔扫盲审查(尼泊尔政府教育部非正规教育中心,2017)都证明了成人学习与教育基础设施的缺乏将大部分学习者拒之门外,尤其是在农村地区。

在国际成人能力评估项目对高收入国家学习参与障碍的调查中,也出现了课程或项目“一票难求”的情况。并非所有课程和项目都可以通过迅速普及的远程教育来获取,“时间地点不方便”依旧是主要障碍。相较而言,这一障碍在日本(22%)和芬兰(21%)也频繁出现。总体而言,各国需考虑为进一步实现可持续发展而努力,毕竟由于课程与项目的缺乏而阻碍公民参加成人学习与教育令人感到不安。

国际成人能力评估项目调查中出现的另一个普遍的机构障碍是“没有能力支付参与成人学习与教育的费用(太贵或没有钱)”。在一些国家,成本问题足以构成强大威慑,例如斯洛文尼亚,成本不足是其最常提及的障碍,占比 25%。相比之下,芬兰只有 7% 的受访者提到这一点。两国数据的差异反映出两国国民个人承担成人学习与教育费用方面的差异。在芬兰,10% 的受访者认为成本不足是障碍,而在斯洛文尼亚,这一数字为 37%(见 UIL, 2017e, 第 2 页,其中列出了 2009 年利益相关者提供的资金)。调查虽然有些陈旧,但值得注意的是,欧洲统计局的“欧洲终身学习民意调查”发现,只有 12%—21% 的人愿意全额支付学习费用,而接近 50% 的人不想支付任何费用(Chisholm 等人,2004 年,第

86 页)。虽然这可能被视作是公民的个人决定,但必须强调的是,各国政府、教育和培训机构收费方式显然助长了制度层面的参与障碍。

回到国际成人能力评估项目的调查,值得注意的是,在另外七个国家,20%以上的受访者表示成本会构成障碍。在一些国家,相对男性而言,女性更容易受到成本问题带来的参与障碍的困扰,而对男性而言,工作情况倾向于构成主要障碍。显然也很重要的一点是,较少有高收入阶层的人提到经济原因。这一有趣的发现违背了可持续发展议程的愿景:创造更平等的社会,确保人人都能获得最佳机会,不论他们姓甚名谁,来自何方。目前,调查所得的成人学习与教育方面的不平等现象显然与这一愿景相去甚远。

尽管未得到入户调查的信息证实,但发展中国家成人学习与教育情况的大多数数据都显示出资金问题直接构成了根本障碍。尼泊尔扫盲运动的报告显示,过去几年扫盲运动的失败,根本原因在于无法找到固定的资金为扫盲中心保驾护航,而该扫盲中心在当地扫盲事业的发展中起着中流砥柱的作用(尼泊尔政府教育部非正规教育中心,2017年)。正如教科文组织终身学习研究所识字和计算实践数据库 LitBase(UIL, 2019b)提供的示范性扫盲举措所显示的,事实上财政支持不足几乎是所有发展中国家扫盲事业发展的“通病”。同样,这些观察结果表明,许多成人得不到成人学习与教育的机会,正如《全球报告(三)》所强调的那样,也错失了从中获益的机会。这种情况与会员国之前关于执行可持续性议程的承诺显然是有矛盾的。

11.3

意向障碍

在障碍测量方面有两种根本不同的方法;不同的数据收集方法的选择对数据本身有着重要影响,进而会对制定相应政策或建议产生深远的影响。诸如肯尼亚扫盲调查之类的调查,要求未参加成人学习与教育的被试人群说出自己为何在过去的12个月中没有参加扫盲项目。早期的几项欧洲调查(如英国全国成人学习调查以及挪威和瑞典的调查)也采用了同样的原则。在这种“问法”下,与肯尼亚的调查如出一辙,“缺乏兴趣”被视为障碍的一种类型。相反,在国际成人能力评估项目和成人教育调查中,缺乏兴趣并不被视为一种障碍:这一现象的逻辑对应是,只有那些有兴趣参与成人学习与教育的人,当他们的诉求没有被满足、表达的参与意愿没有实现时,我们才可以将此类情况定义为“参与障碍”。因此,对没有参与兴趣的被调查者进行障碍类提问的意义不大。这种收集障碍信息的方法导致了对基本的意向障碍的严重低估,甚至是忽视。

报告显示,在几乎所有国家中,很大一部分答复“不感兴趣”的被调查者都面临着意向障碍。在参与了欧洲终身学习民意调查的11个欧洲国家中,这类障碍的比例高低不等,低至丹麦的14%,高至英国的31%(Chisholm 等人,2004)。同理,利文斯通(Livingstone, 1999)报告称,加拿大人在寻求有组织的系统学习活动时,心理因素对其参与意愿有重要影响,约35%的人说他们不需要额外教育;41%的肯尼亚

人表示,他们不想入学,因为他们认为自己“识字率足够了”(见表 2.9)。

比较参与者和未参与者,一些研究发现,对于相当大的一部分人来说,意向障碍是目前最大的阻碍因素(Rubenson, 2007)。缺乏兴趣往往反映了一种主观理性,这种理性是围绕着人的文化归属、身份和生活背景而构建的,尤其是与工作有关的文化归属、身份和生活背景(Rubenson, 2011)。就个体而言,如果一个人有一份单调乏味或无趣的工作,又或者没有工作,而且看不到更好的就业机会,那么不参与成人学习或教育这一决定就成了一种高度理性的行为(Paldanius, 2007)。一个人要想报读某门课程或专业,她/他必然会相信学习会对其工作产生积极的影响。这类人很少会由于工作以外的原因从事学习,事实上这种观点与其视野和身份无关。显然,尼泊尔识字能力低下的人群也表达了同样的观点(尼泊尔政府教育部非正规教育中心,2017)。

这些关于意向障碍作用的发现与森(Sen, 1999)的人类性格和能力概念不谋而合,该概念强调了不仅要重视拥有内部资源(即识字等知识或技能)或外部资源(即金钱)的重要性,而且还必须学会利用这些资源去判断目标实现的可能性程度。从这个意义上说,意向障碍是这样一种障碍因素:通过限制一个人的能力,从而达到限制其参与自由的目的。因此,认识到一些公民可能甚至没有考虑过参加成人学习与教育十分重要。这一主题的相关发现也见于研究发展中国家妇女学习和识字权利的文献中。埃尔德雷德(Eldred)及其同事(2014, 659 页)在回顾文献时指出:“性

别角色、信仰和社会文化会让女性相信,她们不可以接受教育。”以及,正如德斯贾丁斯和鲁本森(Desjardins 和 Rubenson, 2009)得出的结论一样,结构性条件会限制可供选择的替代方案。类似地,努斯鲍姆(Nussbaum, 2002)指出,生活条件困难的人倾向于接受命运,习惯逆来顺受的他们想不出更好的选择。这是全球成千上万成年人共同面临的问题,亟待各国决策者的解决。如《全球报告(三)》所示,太多人错过了参与成人学习的机会。

11.4 结论

这一章表明,参与成人学习与教育的障碍广泛存在,并引起了高度关注。本次调查发现的主要障碍总结如下:

- 宏观层面的结构性条件,例如政治结构、监督国家政府的规章制度、不平等现象和国家政策的执行力等因素加剧了对成人教育与学习的排斥,使社会上很大一部分群体无法参加学习活动并从中受益。

- 那些发现自己生活贫困或受到其他因素限制(如长年囿于单调或收入微薄的工作)的人,可能甚至都不会考虑参加成人学习与教育。这表明,让这些人参与成人学习与教育的难点,不是要去克服情境障碍或机构障碍,而是要克服他们认为通过学习没有收获的信念,即更多的是需要克服意识障碍。

- 本次调查主要还是以“不允许对机构障碍进行更仔细分析的方式”为前提进行的,这制约了循证政策议程的有效制定。

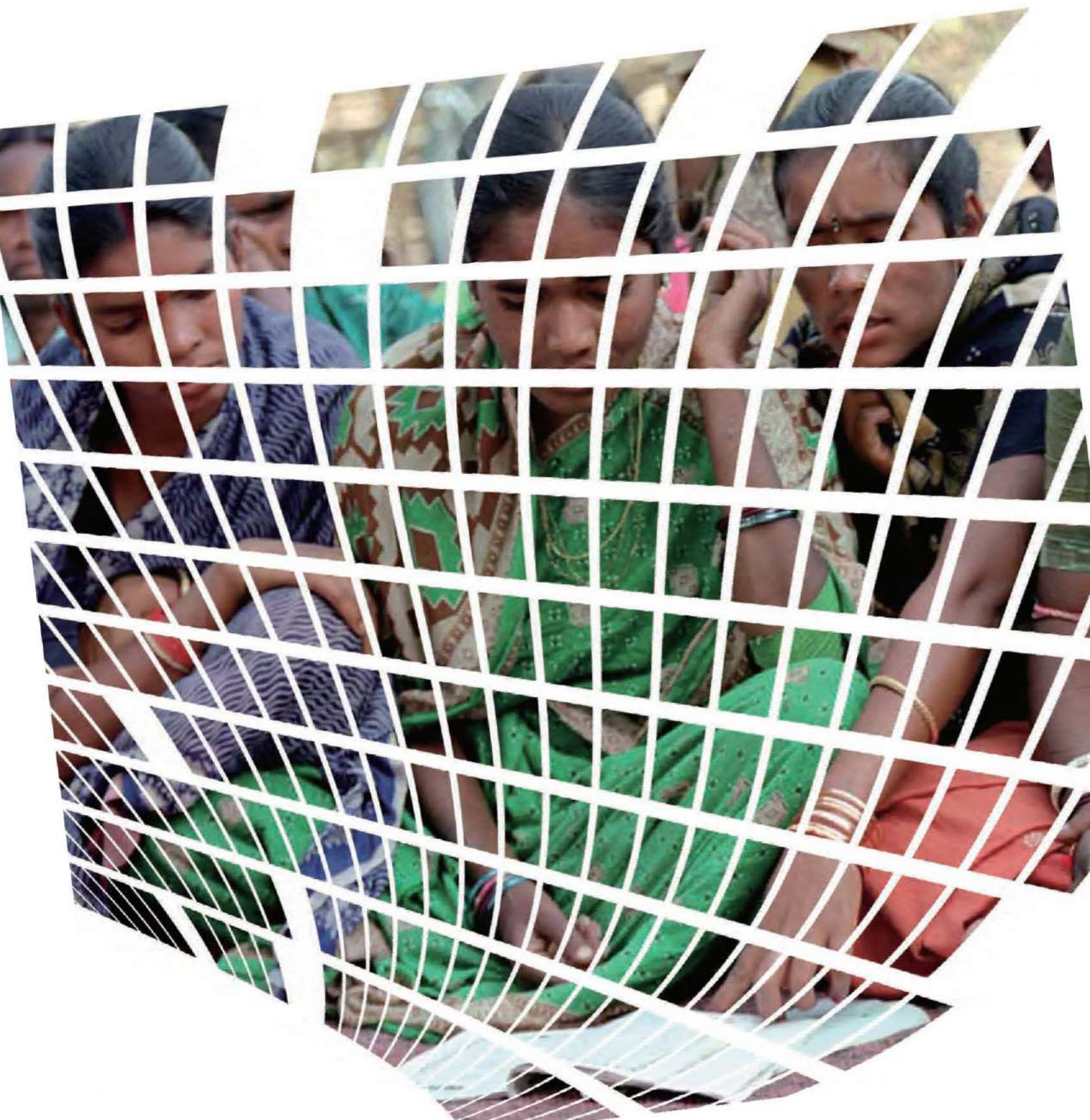
- 在一些国家,相当一部分群体面临

着机构障碍,例如无法获得相关课程和项目,又或是学费高昂。需要注意的是,费用在多大程度上被视作障碍取决于参与成人学习与教育所需支付费用的多少。

- 许多人提到,他们没有时间参加他们想参加的课程或项目的原因,是由于工作太忙,以及在较小程度上是由于家庭义

务所导致的。

第 12 章将更深入地探讨如何解决这些障碍。如上所述,障碍的克服至关重要,因为这些障碍阻碍了太多的成人充分享受到成人学习与教育的好处,这一事实会严重影响国家层面和国际层面致力于实现可持续发展目标。



第 12 章 克服成人学习与教育参与的障碍

克服成人学习与教育中的不平等现象是一项艰巨的任务。正如本报告第 10 章所述,归根结底,成人学习与教育参与中的排斥现象,源自广泛存在的社会和经济的平等。遗憾的是,支撑政策的主流经济学理论,往往强调经济增长本身而不是“让所有人更公平地分享经济增长成果”(Stilwell, 2016,第 30 页)。解决当前的资源共享问题,需要各国政府发挥关键作用,也迫切需要公民积极参与政治和经济建设(出处同上)。本章注意到,宏观社会结构条件(特别是贫困和经济不平等)是妨碍成人学习与教育发展的关键因素,同时基于参与及其障碍问题的全球性调查,本章还将聚焦如何克服成人学习参与的情境、机构和意向障碍的问题,这是确保成人学习与教育服务可持续发展目标的重要先决条件。

本章将探讨对于促进成人学习与教育的平等参与至关重要的四个方面:

- 唤起大众参与成人学习与教育的意识,克服其意向障碍;
- 为弱势群体建立适当的财政支持机制,减少机构和情境障碍;
- 探讨职场是如何影响成人学习与教育参与及上述三项障碍的;
- 开发更多适宜的成人学习与教育资源,减少机构和情境障碍。

12.1

唤起大众参与成人学习与教育的意识

《贝伦行动框架》指出,有必要营造广泛的学习文化,吸引新的群体参与成人学习与教育。在这方面,“国际成人学习周”(International Adult Learners' Week)通常被用来向公众展示丰富多彩的成人学习活动,表彰那些回归学习的成人。此外,这些学习活动可以在不同的成人教育提供者和机构之间架起桥梁,为社区的成人学习与教育搭建宽广的支持平台(UIL, 2003)。

从理论上讲,“成人学习周”可以更好地传播学习者的声音,为他们表达学习需求和期许提供渠道。这一问题十分重要,但也通常容易被忽视,尤其弱势群体的诉求难以受到关注。诚如这段话所言:“当前,扫盲计划的实施框架通常体现“自上而下”的特点,这种方式容易忽视那些处境不利、生活在偏远农村地区和贫困社区的人们。”(Government of Nepal Ministry of Education Non-Formal Education Centre, 2017,第 46 页)

激发目标人群的学习和教育意识,已被证明是成功延展服务项目的基本特征。20 世纪 70 年代瑞典成人教育改革的核心之一,就在于把触角伸向那些认为成人学习与教育与己无关的人群(Rubenson and

Desjardins, 2009)。瑞典政府资助地方工会代表,鼓励他们在工作时间为社区的移民和其他目标群体(如残障者、老年人等)提供外展服务,让这些人群投身成人学习与教育。

“成人学习周”、扫盲运动等固然是提高大众参与成人学习与教育意识的重要手段,但延展服务项目要实现更大愿景、确保可持续发展,仍然面临着大量难题,包括克服目标人群的意向障碍、设立长期的专项资金等。

12.2

对弱势群体的公共支持

人们普遍认为,要在减贫方面取得更大进展,当下的资源配置模式必须实现根本性转变(FAO, 2009)。因此,关于消除贫困的“可持续发展目标 1”强调动员国内资源的必要性,同时要发挥高收入国家在减贫中的重要角色。发达国家要履行相关承诺,为发展中国家提供占国民总收入(GNI)0.7%的政府开发援助(ODA),并向最不发达国家提供0.15%—0.2%的政府开发援助。然而,根据经合组织的统计,2018年,在28个发达国家中,仅有4个国家实现了0.7%的开发援助目标。阻碍贫困地区教育发展的因素,不只是财政资源的缺乏。当前,促进机会均等的成人学习与教育项目,并未实现与经费投入增长同步,也未从正规教育的发展中获益(出处同上)。无论是在发展中国家还是发达国家,成人学习与教育经费在国内教育总支出中的所占份额都还微乎其微(UIL, 2013, 2016; Schuller and Watson, 2009)。

尽管国家和国际政策文件都阐明了终身学习对于应对社会和经济挑战的重要性,但《全球报告(二)》在结论中指出:“成人教育一直未成为政府投资的优先事项,国际开发援助也未能顾及成人教育。”(UIL, 2013, 第77页)本报告前几章同样表明,当前成人教育的投入不足问题由来已久。如果成人学习与教育要为落实可持续发展议程作出更大贡献,各成员国有必要调整成人学习与教育在教育总支出中的占比。

政府不是成人学习与教育的唯一(通常也不是主要)资助者,雇主和个人承担了其中很大一部分费用;公平、有效的成本分摊计划,应成为各国终身学习战略的核心。同时,在落实面向弱势群体的包容性成人学习与教育方面,政府承担着特殊的职责。没有证据表明,市场会以某种方式满足失业者、低学历者、老年人或任何其他弱势人群的学习需求;而政府可以在解决成人学习与教育的市场失灵方面起到关键作用(OECD, 2005)。政府还可以为非公共服务部门的运营创造法律和政策环境,从而很大程度上防止欺诈和腐败现象。

基于上述分析,所有国家都应该注重为弱势群体提供成人学习与教育机会。如12.1所示,一些国家经常被援引为这方面的成功典范,其中包括北欧国家以及新近涌现的荷兰、新西兰。在影响成人学习与教育的社会结构、制度和政策组成的“复杂网络”中,福利开支、筹资机制、积极的劳动力市场政策、劳资关系、成人教育供给和招聘策略等因素,都发挥着至关重要的作用。

德斯贾丁斯(Desjardins, 2017)发现,

福利国家的整体支出与弱势群体的成人学习参与并不是一一对应的关系。北欧国家的福利支出位列全球最高。荷兰在为低学历者提供成人学习与教育方面表现十分出色,其人均福利支出低于意大利;在为弱势群体提供成人学习与教育机会方面,意大利表现不佳。欧洲大陆国家的福利支出远超盎格鲁-撒克逊国家,但在为最弱势人群提供学习机会方面,前者却无法与后者相提并论。根据德斯贾丁斯的解释,产生上述悖论的原因是:不是福利支出的总量,

而是福利的投放对象决定了一个国家服务弱势群体的能力。在消除成人学习与教育的障碍方面,一些福利项目不如其他项目奏效。例如,欧洲大陆国家在健康和老年人领域方面出手阔绰,但这方面支出与激活劳动力市场的项目不同,前者和成人学习与教育的关系不大。表 2.10 列举了部分国家 2015 年失业者、低学历者的成人学习与教育参与情况,以及这些国家的筹资机制。这些数据可以为本文的观点提供支撑。

表 2.10

失业者、低学历者成人学习与教育的参与情况,以及各利益相关方的筹资分配情况

国家	2015 年成人学习与教育参与率				筹资分配机制			
	失业者	低学历者	个人	国家	职业中介	雇主	其他	筹资年份
奥地利	16.6%	4.5%	24%	10%	26%	40%	—	2009
丹麦	28.9%	21.7%	17%	31%	—	53%	—	2009
芬兰	19.1%	12.8%	10%	12%	35%	43%	—	2009
德国	6.2%	3.4%	30%	15%	4%	51%	—	2008
荷兰	18.3%	9.3%	16%	23%	—	61%	—	2010
西班牙	11.2%	3.6%	33%	7%	—	55%	5%	2009
瑞典	44.0%	20.0%	15%	41%	—	40%	3%	2009
英国	14.2%	6.8%	26%	17%	—	53%	5%	2008

来源: Fibs and Die, 2013; Eurostat, 2019b

丹麦和瑞典是失业者和低学历者注册成人教育的比率遥遥领先的国家。两国政府在成人学和教育领域的投入比例也高于表中的其他国家。丹麦和瑞典之所以能取得如此积极的成效,不仅因为政府为成人学习与教育提供了慷慨的公共经费,还因为两国合理的经费分配机制。

图季曼和赫尔斯特姆(Tuijnman 和 Hellström, 2003)专门研究了公共政策的支持力度对于成人学习整体参与度的影响,结果发现两者关系并不明显。但作者表示,公共支持似乎对那些最不可能参与成人教育和培训的人群具有积极作用,由此,作者得出结论(出处同上):“一般而言,

为弱势群体提供公共支持是北欧推广成人教育的主要和具有决定性的特征。为了确保公共资金使用到位,提升弱势群体参与度,必须有针对性地帮扶这类人群。”返回到表 2.10,丹麦和瑞典失业者和低技能者的参与率之所以相对较高,很大一部分原因在于筹资机制。鲁本森和德斯贾丁斯认为(Rubenson 和 Desjardins, 2009),这就是北欧国家的公民更有可能排除障碍、参与成人学习的原因。

尽管没有明确的证据表明,各国社区学习中心(CLCs)将其公共资金集中投在了弱势群体身上。但毫无疑问,许多发展中国家的社区学习中心开展的主要活动(包括成人扫盲课程、同等学力课程、扶贫基本技能培训等),确实是针对弱势群体的一种定向资助方式。然而,其他一些社区学习中心并未充分满足弱势群体的需求,那里的服务项目原本是为满足优势群体的需求而设计的。导致这一现象的原因在于:现有的筹资机制并不能弥补招收弱势群体所需的、不断增长的成本。当政府采取市场化方式,推行以结果为导向的增效拨款政策时,教育机构就会倾向于招录那些入学方便、容易学有所成的人(Rubenson, 2006)。

各国真正需要的,是面向弱势群体建立专项拨款机制。一些国家设立了个人学习或培训账户(ILAs),以激发成人学习与教育需求,并进一步为特定的弱势群体提供便利。尽管有部分学者认为,这类项目的成效已初见端倪(OECD, 2019b, 第 94—97 页),但能否为弱势群体提供长期、可持续的学习支持,尚有待观察。

12.3

工作对于参与中社会排斥现象的影响

罗斯玛和萨尔(Roosmaa and Saar, 2012, 第 48 页)认为,欧洲国家非正规学习参与中的不平等现象,主要是由个人工作的职位高低引起的。这样说并不是否认其他个体特征与学习参与的紧密关系,而是强调将工作视为学习的促进或阻碍因素的重要性。这对于分析《成人学习与教育建议书》关于继续教育和专业发展(职业技能)的问题尤为重要。

《2015 年人类发展报告:从实践活动与工作透视人类发展》(*The Human Development Report 2015: Work for Human Development*)(UNDP, 2015)提醒我们,全球还有大批人群过着没有尊严的生活,并被排斥在学习世界之外。该报告有力地证明,女性在有偿和无偿工作中均处于不利地位,这妨碍了她们获得成人学习与教育的机会。报告进一步指出,这是一个由技术革命带来的“重技能”时代,但“对于那些只掌握常规技能的工人而言,这是一个最糟糕的时代”(出处同上,第 10 页)。

经合组织和国际劳工组织联合发布的《面向未来工作的技能:全球趋势、培训需求和终身学习战略》(OECD 和 ILO, 2018)传达了类似的信息。该报告预测,技术发展、人口结构变化和全球化将导致职场经历快速而持续的变化,引发劳动力市场的极化现象,出现高技能和(至少短期内)低技能岗位的增加,同时伴随中等技能岗位的减少,以及低技能工人不安全感的

上升。这些低技能工人被认为缺乏适当的技能,特别是缺乏学习能力(readiness to learn),而这种能力恰恰是越来越多的新岗位所看重的。

尽管我们需谨慎看待这些预测,但已有充分证据表明,学习能力对于雇主安排谁有资格接受培训的决策至关重要。德斯贾丁斯(Desjardins, 2019)认为,劳动力供给方的特征(性别、年龄、学历、能力)在决定谁可获得雇主支持方面固然重要,但需求方的特征(企业规模、行业类型、工作中的公文写作等)才是更好的预测因素(见 Boeren, 2016; Desjardins, 2017; Livingstone, 2010; Markowitsch and Hefler, 2008)。德斯贾丁斯指出,同时拥有供需两端特征的雇员受益最大。这些调查结果凸显了第八项可持续发展目标提出的“人人都有体面工作”愿景的重要性。人们的职业地位与他们参与成人学习与教育的机会紧密相连。

国际劳工组织“全球未来工作委员会”(Global Commission on the Future of Work)指出,充分应对未来工作的挑战有赖政府、雇主、工人组织等社会合作伙伴采取专门行动。该委员会呼吁重振社会契约,“让劳动者公平分享经济增长的成果,尊重他们的权利并保护他们免受风险,以便让他们持续为经济发展作贡献”(ILO, 2019, 第 10 页)。获得技能和参与终身学习的权利,是新的社会契约的基石,其中包括享有带薪教育假的权利。

如专栏 2.16 所述,在消除劳动力市场中特定人群的被排斥现象,帮助面临就业风险的人群找到稳定且满意的工作方面,丹麦推出的劳动力弹性保障机制,为各国

专栏 2.15 为民众能力而投资

作为全民普遍享有的一项权利,终身教育就是要帮助所有人习得、更新和提升能力。终身教育是包括幼儿教育、基础教育到成人教育在内各阶段的正式和非正式教育。在建立有效运作且经费有保障的终身教育生态系统的过程中,政府、从业人员、雇主和教育机构要取长补短,共同担责。

来源: ILO, 2019, p. 11

专栏 2.16 丹麦的劳动力弹性保障机制

劳动力弹性保障机制的主要目的是推动雇佣保障,而不是工作保障,也就是说,保护重点在于劳动者本人,而不是他们的工作岗位。因此,雇主可以利用灵活的劳动用工制度带来的便利,而雇员可以在健全的社会安全网络中获得一份保障。该机制实施积极的劳动力市场政策,其中涵盖了成人学习与教育的内容。

来源: Andersen and Mailand, 2005; BNP Paribas, 2017

政府提供了范例(Danish Agency for Labour Market and Recruitment, 2018)。

“全球未来工作委员会”发布的《为更光明的未来而工作》(Work for a Brighter Future)并未提及(充其量只暗示了)工作世界对于实现经济民主的必要性(ILO, 2019)。这或许是一个高高在上、乌托邦式的理想,但我们不应忽视这样的事实:早在 20 世纪 70 年代,经济民主、共同商议(劳动者有权影响雇主的决策)和终身学习三者的关系,是当时关于终身学习服务于社会包容性讨论的重要议题(见

Dave, 1976)。从这一角度看,成人教育和工作培训不仅在于帮助从业人员拓展技能、更好完成工作,而且关系到提升员工适应工作环境、参与企业共同商议能力的问题。

12.4

成人学习与教育的供给不足问题

供给不足问题不仅会带来成人学习参与的机构障碍和意向障碍,而且容易引发更为广泛的情境障碍。

12.4.1

应对参与机会缺乏

尽管学习者在使用新的信息通信技术开展在线学习时要熟悉流程,但是,新的信息通信技术还是因其提供平等的学习机会的潜力而受到赞誉。信息技术让那些生活在偏远地区的人们获得优质教育,也给追求灵活学习方式的城市居民带来便捷。信息通信技术不仅可以为大众提供更广泛的学习机会,而且可以为质量保证和学习成果认证提供高质量学习和提升的机制(UNESCO, 2017c)。全球调查显示,大规模开放式在线课程(MOOCs)和开放式教育资源(OER)等数字学习方式提升了各国民众的受教育程度(见 EDUCAUSE 和 New Media Consortium, 2018)。此外,信息通信技术在城市和农村地区职业技术教育与培训方面也发挥了重要作用(UNESCO, 2018b)。

为了充分发挥信息通信技术的潜力,数字鸿沟(特别是农村地区信息技术发展滞后的挑战)必须引起重视。例如,2017

年印度城市的互联网普及率已达到 65%,而农村地区仅为 20%(Madangopal 和 Madangopal, 2018)。为农村地区建设高速互联网应成为各国政府的优先事项。同时,数字公平还涉及信息技术的设备配置和使用方式的问题,这就需要对教学人员开展继续教育(见 EDUCAUSE 和 New Media Consortium, 2018)

关于如何成功利用信息通信技术的讨论,各成员国多集中在正规教育领域;而针对包括职业技术教育与培训在内的成人教育的讨论较少(例如,见 UNESCO, 2017c)。不可否认,如本报告第二部分所展示的,各国在这方面还是有许多成功案例可供借鉴。但是由于缺乏国家层面的统一战略,国际社会必须为此提供必要的支持,以便在成人学习与教育中进一步推广信息技术的使用。

在提供适切的学习机会方面,我们不仅需要解决信息通信技术如何合理利用的问题,还要兼顾成人教育的两大领域——一方面是扫盲和基础教育,另一方面是继续教育和职业培训。人们越来越认识到,要加强成人学习与教育的人群针对性,让学习经历给经济、社会和个人带来裨益,将成人教育的两大目标结合起来十分必要。例如,政府在向农村人口提供农业支援时,应向他们传授一系列与农业和非农就业相关的职业与生活技能培训(FAO, 2009)。有限的技能储备会限制农村人口的就业选择,并制约他们多样化的生计方式。此外,主张基础教育与职业培训相结合的另一个理由是:此举可以增加录用学历不高者的可能性,因为这部分人可从中看到接受基础教育带来的好处。就这点而言,基本技

能与职业培训合二为一,有助于克服成人学习的意向障碍。

12.4.2

情境障碍: 关注社会经济环境下的成人学习

当前,第三类成人学习与教育——自由教育、大众教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)——的数据采集和全球概况的分析较为缺乏。鉴于成人学习与教育在应对当今教育、文化、政治、社会和经济领域挑战中的重要作用,仅仅关注基本读写能力、继续教育和职业发展,而将自由教育、大众教育和社区教育弃置一旁,是远远不够的。当然,强调后者绝不意味着前两者无足轻重。我们需要质问的是,各国的成人学习与教育战略是否兼顾了这三项目标,是否通过适当的体制结构,全方位支持了《成人学习与教育建议书》提出的各类成人学习与教育——这方面的内容,本报告 9.1.1 部分已有详述。

本报告第 11 章论及工作在成人学习与教育中扮演的核心角色,提出了实施更具包容性的技能开发策略的必要性,并再度提出:工作相关的成人学习与教育是加强从业者对自身工作掌控力的一种机制。类似地,在开展扫盲和基础教育的项目资助和设计时,需要统筹考虑文盲、农村人口、城市贫民窟居民和女性等弱势群体。在具体分析了高收入国家正规教育中的成人学习机会之后,我们有必要反思国家教育系统对于成人学习的適切性问题(关于成人教育体系问题的深入分析,见 OECD, 2019)。有研究者分析了灵活的正规教育系统是如何服务于成年人群,并为弱势群

体学历提升提供机会的(Boeren, 2016; Desjardins, 2017)。尽管许多问题还未得到很好解决,但无论在发展中国家还是发达国家,扫盲和基础教育以及继续教育和职业发展(职业技能)已普遍受到了重视;比较而言,自由教育、大众教育和社区教育还有待加强。因此,这里的讨论将聚焦这一类学习。

聚焦自由教育、大众教育和社区教育的问题,是基于《成人学习与教育建议书》提出的两项基本要求。第一项是关于成人教育的现实意义(relevance)的。《全球报告(一)》(UIL, 2009)将“现实意义”视为成人学习与教育质量的四大内涵之一,指出成人学习与教育应满足所有利益相关者的需求,要有助于实现个人、社会文化、经济和教育的多重目标。第二项涉及更宏大的愿望,它源自成人教育的悠久传统,即成人学习与教育是个人和集体赋权的工具,也是改善民主赤字(democratic deficit)的途径(Laginder 等,2013)。

第六届国际成人教育大会中期评估有关拉丁美洲及加勒比地区、亚洲及太平洋地区的报告中,解决成人学习与教育供给的失衡问题成为一项紧迫的任务。报告指出,这些地区都是一边倒地实施以就业为导向、以增收为目的的成人学习与教育,本报告前面的章节也揭示了这一趋势。虽然人权和公民教育有所提及,但很少有国家将促进个人、文化以及艺术发展和成人学习与教育联系起来(UIL, 2017a, 第 18 页)。在仔细分析了各国有关成人教育的官方讨论、讲话、政策和项目后,有关亚洲及太平洋地区的评估报告得出结论(UIL, 2017b):如今,赋权理念已被更为功利的

成人教育观所取代(出处同上,第73页)。成人学习与教育已逐渐成为传统正规教育系统的一种补充和迎合经济发展这一主导性范式的一项工具。非洲撒哈拉沙漠以南地区(UIL, 2017c)、阿拉伯国家(UIL, 2017d)以及北美及西欧(UIL, 2017e)的评估报告也揭示了成人学习与教育供给中的失衡现象——其中,前两个地区关注第一类成人学习与教育,即读写能力和基础教育;而北美及西欧则直接将成人教育纳入了技能开发的议程。无一例外地,这些地区的国家都忽视了自由教育、大众教育和社区教育。

在讨论建设适当的制度化成人学习设施(尤其针对发展中国家及其农村人口)的问题时,越来越多的人将“社区学习中心”的体制视为解决之道。正如《全球报告(二)》(UIL, 2013)、《全球报告(三)》(UIL, 2016b)和第六届国际成人教育大会中期评估报告(UIL, 2017b)所描述的,亚太地区、阿拉伯国家和拉丁美洲各国的社区学习中心数量都在快速增加。各地区社区学习中心扩张背后体现的是,充满活力的“南南合作”。虽然各个国家和地区的社区学习中心的形式不尽相同,但他们的成功都是社区各力量积极参与的结果。社区的学习者、教师、管理者都是这些行动力量,而社区本身是“社区学习中心”场地的所有者。社区学习中心开办的项目和课程覆盖《成人学习与教育建议书》涉及的各类成人学习内容。一项以六个国家的社区学习中心为研究对象的报告得出结论:这些机构不只是文化、教育或培训中心,它们还有利于建立社区的纽带,帮助应对可持续发展中的问题和需求(NILE, 2017)。此

外,社区学习中心还会汇总和扩散当地的信息和资源,并在制定社区未来发展规划时发挥积极作用。该研究报告认为,社区学习中心的成功,在于它能帮助个体成长,但从更广泛的意义而言,这些中心还对家庭、邻里和社区产生多方面的影响。同时,研究也指出,要总结社区学习中心带来的经济和其他社会效益,还需要开展更有针对性的研究工作。其中之一,就是分析社区学习中心是如何推进赋权与民主的。

社区学习中心已成为制度化成人学习设施建设的讨论重点,但很少有人关注历史上的大众(或自由)成人教育机构——这些机构曾在20世纪上半叶的欧洲,以及后来拉丁美洲的民主斗争中发挥了关键作用(Tøsse, 2011)。尽管一些欧洲国家的州或地方政府已经完全停止或大幅度削减对这些机构的资助,但它们仍然是北欧国家成人学习的制度化设施的基本组成部分(Crowthor, 2013),它们致力于《成人学习与教育建议书》提出的为个人和集体赋权的目标。北欧大众(或自由)成人教育的独特性,源自这些机构在社会运动中的地位及其与国家的关系。根据大众(或自由)教育与国家的契约关系,成人教育具有免费、自愿和自治的特点。当然,自由并不是绝对的;成人教育机构须在议会划定的边界内运作。例如在瑞典,议会规定,国家为以下大众(或自由)教育活动提供资助:

- 巩固和发展民主;
- 让人们有能力改善生活环境,积极参与社会发展进程;
- 缩小受教育程度的差距,提升学历

和文化素养；

- 培养兴趣爱好，深入参与文化生活。

相关评估表明，大众(或自由)教育活动中的“学习圈”(study circles)模式，培养了学习者积极参与社会活动的的能力，从而间接为发展民主作出了贡献(Andersson and Laginder, 2013)。

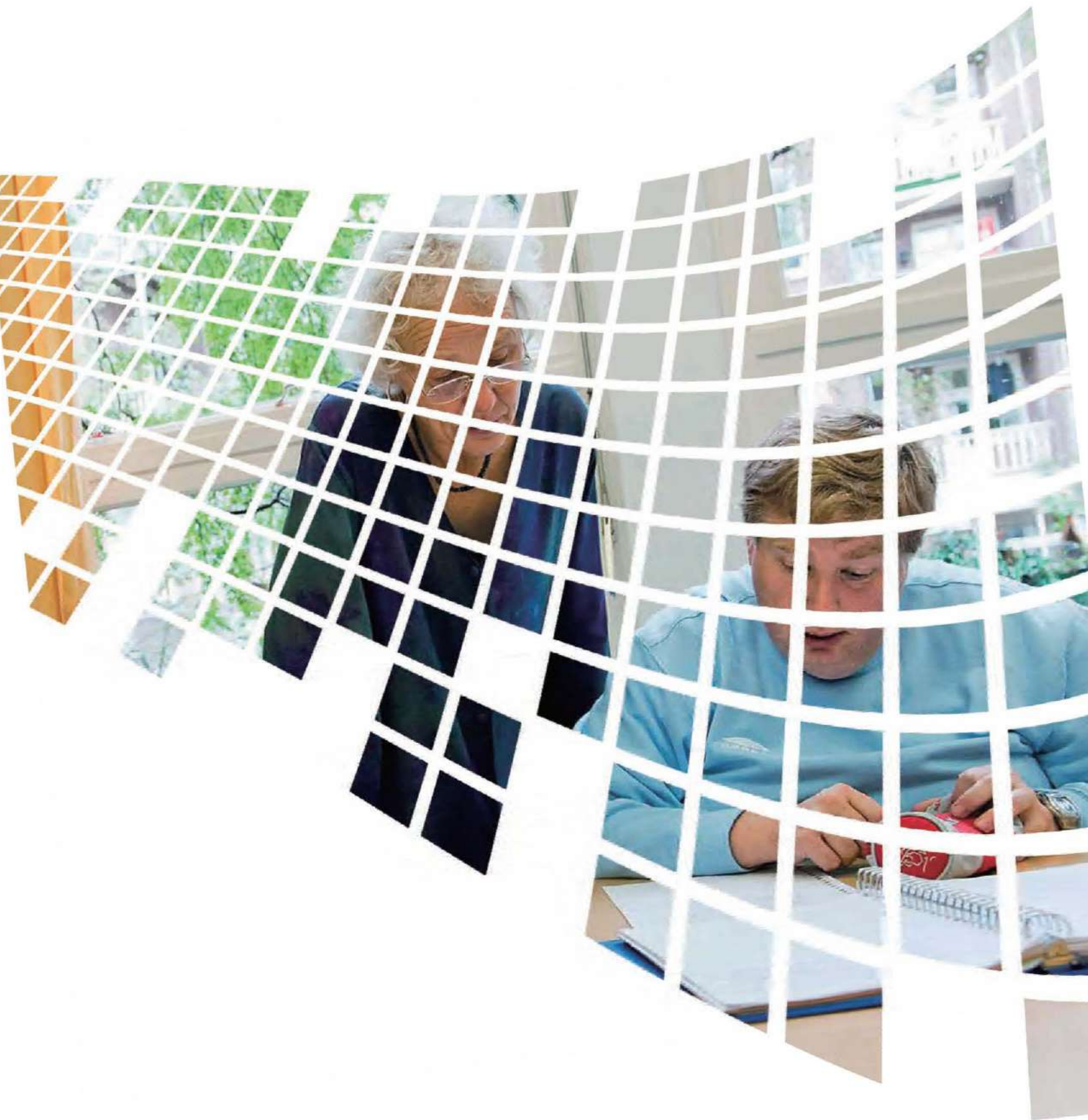
研究人员发现，一些“学习圈”与地方的社会团体联系紧密，它们共同为当地的决策和行动而培训人员。有时，“学习圈”活动与重大的全国性公投相结合，就核反应堆的未来、加入欧盟等议题召开讨论。类似地，“学习圈”也会把学习者召集起来，就工会与雇主的合作等议题的投票做准备。“学习圈”已成为个人更好地了解不同的社会、文化和政治立场，作出明智决定的渠道。就理想状况而言，这些学习形式可以帮助公民提出有说服力的主张，培养公民就重大问题开展公开讨论的能力。从这一点看，大众教育或自由教育的功能已超越了主流经济学的论点，它在实现更广泛的社会效益方面发挥着积极作用。

成人学习与教育要促进民主发展，并与社会的不平等作斗争，须满足两个条件：第一，政府必须准备好为大众(或自由)教育机构提供公共资金的支持；第二，政府可以在资助这些机构的同时，为它们设定总目标，但在如何实现目标方面，这些机构须享有自主权。

12.5 小结

消除那些将公民排除在成人学习与教育之外的情境、机构和意向障碍，是一项复杂而充满挑战的任务。本章请决策者重点关注以下四个关键的行动领域。

首先，应提高公民的意识，帮助他们认识到成人学习与教育在改善个人和他人生活中所起的作用。第二，应合理配置财政资源，优化财政支出的结构。捐助国应履行其国际责任，实现为发展中国家提供至少占其国民总收入 0.7% 的政府开发援助承诺。此外，决策者必须了解本国的成人学习与教育公共支持系统，是如何影响弱势社会群体的学习参与的。第三，应与社会合作伙伴一道，重新审视应对成人学习与教育中被排斥现象的工作的成效，并制定改善现状的政策。最后，本报告介绍了完善成人学习与教育供给、减少和克服各种学习障碍的若干措施。善用信息技术就是措施之一。各国应加快数字基础设施建设，并寻找整合基础教育和职业教育的方法。此外，自由教育、大众教育和社区教育也应得到各国更多的关注，这方面的成人学习有助于改善那些影响成人学习参与的社会环境。总之，通过打破这些障碍，我们希望不断扩大成人学习与教育机会，让更多人从中受益，这对于实现《2030 年可持续发展议程》提出的目标具有积极的意义。



第 13 章 经验、问题与启示

本章将回顾第二部分所述的成人学习与教育的参与情况,从中总结若干经验、问题和启示。

13.1

必须以全新的成人学习与教育理念推进各成员国的行动

根据《成人学习与教育建议书》提出的原则,成人学习与教育应包含三大核心学习领域:一是读写能力和基本技能;二是继续教育和专业发展(职业技能);三是自由教育、公民教育和社区教育(成为积极公民应具备的技能)。这三大学习领域在实现可持续发展议程中缺一不可;自由教育、公民教育和社区教育这一“冷门”领域不能再被置若罔闻。信息和通信技术的发展可以被用来充分挖掘学习机会的潜力。国际合作得到了加强,并被视为应对大规模人群被排斥于成人教育之外的全球性手段。

13.2

全球性和全国性成人学习与教育参与的数据缺乏现象依然存在

监测可持续发展目标 4 和其他可持续发展目标的学习维度,有赖于科学的、可全球分享的相关数据。虽然过去十年中,这方面取得了长足进步,但全球形势远未令人乐观。行政能力和经济资源的缺乏,妨

碍了各成员国建立起有效的监测基础设施。

参与了欧盟“成人教育调查”(AES)或经合组织“国际成人能力评估项目”(PIAAC)的富裕国家的数据较为完备。但即便在这些监测项目中,关于成人学习与教育三大领域的详细信息依然匮乏。回顾过去,成人学习与教育仍未受到重视——在监测问题上尤其如此。无论针对可持续发展目标 4,抑或其他可持续发展目标,各国都未能开发相应的监测指标,以凸显成人学习与教育在其中的意义。《成人学习与教育全球报告》是唯一真正意义上的全球性成人学习与教育参与的调查项目,它勾勒了各成员国成人学习与教育参与的概况,但就其现有形式而言,该项目还不是对成人学习与教育的直接监测。

13.3

参与人数稳步上升,但存在明显的地区和国家差异

2015 至 2018 年,半数受访国家的成人学习参与率总体有所上升。令人鼓舞的是,参与率的上升与各项行动的推进相伴而生。与其他调查的结果类似,《成人学习与教育全球报告》明确显示,各国在成人学习参与率方面的差异显著。劳动力市场的结构和技术的发达程度可以在很大程度上解释这种差异性,但并非全部因素。调查

表明,各国政策在这方面的影响也举足轻重。

13.4

雇主支持的成人学习正重新定义成人学习与教育的格局

大多数富裕国家的成人学习与教育参与率出现了大幅增加。这在很大程度上受到了雇主支持的成人学习与教育的驱动。这种发展趋势向决策部门传递了一个强烈的信号:为了改善成人学习与教育参与中的不平等现象,有必要将雇主支持的成人学习纳入一个更为系统、完整的成人教育战略中。

13.5

提升针对关键目标人群的服务精准性仍然是一项根本任务

农村地区贫困妇女的学习参与状况仍然不容乐观,她们几乎没有机会参与成人学习与教育。农村男性(尤其是当地土生土长的人群)的处境与此相似。在国际冲突地区的难民营中,难民们得到的教育服务也非常糟糕。虽然一些国际援助组织有必要设法帮助改善儿童的教育处境,但这些组织应更加重视成人的学习需求。欧洲的情况好一些,但为了认定难民的资格和技能,欧洲还需要开发相关的语言课程和简便易行的管理程序。关于正规教育缺乏和基本能力低下的成年人的调查数据表明,为了帮助这些成人,有必要制定家庭学习计划。此外,本报告的另一项发现是:残障成人群体的学习问题通常被忽视了。

13.6

社会和经济不平等是成人参与学习的主要障碍

无论在发展中国家或是发达国家,成年人面临的最大也是最常见的障碍,来自成人所处的宏观社会结构和环境,成人需要面对无处不在的社会和经济不平等。许多人因生活窘迫而无暇顾及学习和教育。

在富裕国家,“没有时间”——尤其是受工作繁忙或家务繁重的牵制,被认为是阻碍人们参与成人学习与教育的重要因素。而机构障碍,如缺乏合适的课程、学费过高,也经常为发达国家和发展中国家的成人所诟病。意向障碍方面的问题很少出现在大型调查中,这并不是因为不存在这类障碍,而是因为结构化的调查难以体现这方面的问题。那些表示自己从未考虑参加成人学习的个体,不会被追问是什么因素妨碍了他们的学习。因此,像“我认为参加学习没有用”这样的回答,很少被认为是“意向障碍”。在这样的调查中,关于学习障碍信息的价值被大打折扣,这对基于证实依据的战略决策会产生不利影响。

13.7

我们必须提高成人学习与教育的意识,增加资源投入,确保没有人被拒之于学习大门之外

文献研究显示,我们可以在不少领域采取实际行动。首先,有必要采取措施,提升公众对成人学习与教育价值和机会的认识。其次,有必要增加成人学习与教育的

公共资源投入,包括争取发达国家的协同,更积极地向发展中国家转移资金。在国家层面,有必要重新安排用于青少年和成人学习与教育的经费分配,给后者配置比目前稍大的经费份额。另外,各国应调整经费投入模式,确保有充足的资源为目标人群提供学习机会。考虑到工作性质是决定成人学习与教育机会的重要因素,应将未来工作分析纳入到减少社会不平等的议程中,建立一个基于终身学习基本权益的新型社会契约关系。此外,缺乏合适的成人学习与教育内容也是亟待解决的一大障碍。

开放教育正蓬勃兴起。无论是像慕课(MOOCs)这样的大规模学习项目,或是更为便捷的开放教育资源,都显著地扩大了学习机会。然而,许多国家的决策者还需要面临基础设施缺乏、可持续发展后劲和能力欠缺的挑战,这制约了那些受教育程度最低人群的学习参与(Wagner, 2018)。因此,只有努力填补国家和地区之间的数字鸿沟,新的学习技术才能充分发挥潜力。

此外,现有成人学习与教育的内容开展得并不平衡。各国政策文件和统计中显示的关于学习参与的信息,大都关注成人学习与教育的前两个领域:读写能力和基础教育,以及继续教育和职业技能,较少关注自由教育、大众教育和社区教育领域。但实际上,第三类成人学习与教育对实现可持续发展目标作用巨大。各国务必确保为这一领域提供足够的资源。

13.8

为提升民主和积极的公民意识而开展成人教育至关重要

已有大量证据表明,成人学习与教育

的个人和政府投资可以带来经济效益,但成人学习与教育对于提升民主和公民意识的巨大潜力,人们却知之甚少。那些推动全球成人学习与教育投资的经济学家(也包括大多数决策者)的观点,大都源自传统、经典的经济学理论。而《成人学习与教育建议书》论及的成人教育在民主发展中的价值,只是在新近研究中才得到印证,而且人们在这方面的认识尚处发展中。为了挖掘成人学习与教育在调动公民积极性中的潜力,让所有人有能力为应对不平等加剧、民主赤字、贫困和气候变化等全球性挑战作出贡献,我们对成人教育的民主价值的认识必须不断深化。基于此,国际组织仅为各类技能提升项目提供资金是不够的;相关资源还需用于提高人们对成人教育在应对上述挑战中的价值的认识。

13.9

结语

在本报告第二部分的开头,我们阐述了成人学习与教育参与问题的重要性,明确了成人学习与教育和实现17项可持续发展目标的密切关系。《全球报告(三)》的调查显示:成人学习与教育可以从根本上影响社区人们的健康、福利、经济和社会生活。但是,如果把人口中相当一部分人排斥在学习大门之外,那么成人学习与教育对改善个人和社会生活的效应就会大打折扣。创造公平的学习机会,让所有人加入成人学习的队伍,是充分发掘成人学习与教育潜能的关键。





结论

发掘全纳的成人学习与教育的潜力

结论： 发掘全纳的成人学习与教育的潜力

《全球报告四》发布于关键之时，因为我们即将步入 21 世纪的第三个十年。《2030 年可持续发展议程》以及与之配套的《教育 2030 仁川宣言及落实“可持续发展目标 4”行动框架》(Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4)提出了一项行动计划：着眼于千年发展目标，努力消除一切形式的贫困，与不平等现象作斗争，有效应对气候变化，并确保不让任何一个人掉队。本报告的结尾部分将阐述成人学习与教育在实现这些宏伟目标中的角色，探讨如何更有效地发掘成人学习与教育在其中的潜在贡献。

本章首先将探讨成人学习与教育在落实《2030 年可持续发展议程》和“教育 2030 行动框架”中的作用。然后提出需要在成人学习与教育政策、观念和实践方面实现国际话语的重大转变，并从我们的调查发现中提炼出有助于扩大成人学习机会的有效(或无效)举措。最后分析为何在实现可持续发展目标的过程中，需要进一步加强各领域的成人学习与教育。

成人学习与教育和《2030 年可持续发展议程》

《2030 年可持续发展议程》和“教育

2030 行动框架”均强调成人学习与教育在社会发展中扮演的积极角色。同时，《仁川宣言》的副标题为“迈向全纳、公平、优质的教育和全民终身学习”，其措辞与“可持续发展目标 4”大体一致，两者都明确教育和学习贯穿了人的一生。

正如本报告“前言”所述，在实现可持续发展各目标(特别是“可持续发展目标 4”)的过程中，成人学习与教育是关键，其潜力巨大。“可持续发展目标 4”号召各国“确保提供包容、公平、优质的教育和全民终身学习机会”，其中的 5 个子目标和成人学习与教育直接有关；其余 2 项子目标虽涉及儿童需求，但也需要在终身学习的大背景下，从决策者、实践者等不同主体的角度来理解。例如，父母的学习可以促进儿童的知识与技能习得，而儿童学习也是为其终身的持续学习做准备。

从《全球报告(四)》的调查反馈看，各国成人学习与教育在实现可持续发展目标方面的进展不一。调查表明，在“可持续发展子目标 4.3”方面取得进展的国家比例最高，^①这得益于职业技术教育机会的增加。但这一领域的进展远未实现普惠，教育机会的不平等现象仍然存在。类似地，在为更多人提供技能培训，以使他们找到体面工作方面(涉及“可持续发展子目标

^① “可持续发展目标 4.3”提出：“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)。”——译者注

4.4”），^①各国有所进展，但发展还不均衡。此外，各国自《全球报告(三)》调查以来，在实现性别平等方面(涉及“可持续发展子目标 4.5”)成效显著，^②有近 60% 的国家报告，本国妇女的学习参与状况有所改善。比较而言，其他弱势群体的学习机会似乎还未达到 2030 年可持续发展目标提出的要求。《全球报告(四)》调查结果还显示，各国成人的识字和计算能力在持续改善(涉及“可持续发展子目标 4.6”)。^③只有在“可持续发展子目标 4.7”(涉及可持续发展、人权、性别平等、和平与全球公民意识等方面的教育)方面，^④调查显示各国成人学习与教育未取得进展(或进展不明显)。鉴于全球不同地区的进展步伐不一，我们建议各国制定审慎的政策规划，确立合理的优先事项。

本报告前几章重申，成人学习与教育参与中的不平等现象根深蒂固、由来已久且涉及面很广。这并非新发现。几十年来，关于成人学习与教育的参与不平等问题的，我们已经有所了解，并一直在讨论。我们要强调的是，这些不平等现象在全球范围广泛存在，而一些领域(尤其是妇女教育方面)的情况已经有所改变。我们还建议关注成人学习与教育中易被忽视的农村人口和残障人群；而老年和难民教育的重要性，如今也更加凸显。研究表明，关注这些

不平等现象事关重大，各国应有理由加大对成人学习与教育的投入，并持续提升其质量。我们提供了改善成人学习与教育不平等现象的一些成功案例和行之有效的干预措施。

我们分析了成人学习与教育的活动内容。综观成人学习与教育的三大领域——基本技能、继续培训与专业发展，以及积极的公民意识，我们发现了参与中的不平衡性：在前两大领域中，尽管各国进展不平衡且步履缓慢，但大多数国家都在朝着正确的方向发展；相比之下，培养积极的公民意识方面的进展并不显著，呈现停滞不前的态势。鉴于此，成人学习与教育需要调整方向，帮助人们学会作出理性的决策，成为个人和社区生活的主人。我们敦促决策者在设计政策时更多关注成人学习与教育。

当然，这些整体性趋势还需从多方面来理解。全球成人学习与教育的发展总体较为乐观，但发展仍不均衡。正如本报告第二部分的结论所示，即使在那些业已取得进展的领域，许多国家仍不能充分发挥成人学习与教育的作用。在对先前学习和技能的认定方面，较少国家报告取得了进展。许多国家缺乏成人学习需求方面的数据，或者无法准确监测成人学习的进展状况。这一点我们将在下文展开讨论。

① “可持续发展目标 4.4”提出：“到 2030 年，大幅增加掌握就业、体面工作和创业所需的相关技能，包括技术性和职业性技能的青年和成人人数。”——译者注

② “可持续发展目标 4.5”提出：“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。”——译者注

③ “可持续发展目标 4.6”提出：“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。”——译者注

④ “可持续发展目标 4.7”提出：“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。”——译者注

此外,《全球报告(四)》调查显示,一些成人学习与教育领域的信息有限,这显然是因为这些领域的发展还刚刚起步。从“大规模开放式在线课程”(MOOCs)到“开放教育资源”(OERs),开放教育的发展极大拓宽了成人学习与教育的渠道和机会。成人学习与教育参与的潜力得到了进一步挖掘。例如尼日利亚国家开放大学(National Open University)的学生数增长显著,它还为弱势群体(如妇女、残障者和囚犯)提供个性化的学习支持(Olakulehin, 2017)。可见,数字技术和移动设备在实现教育资源开放方面具有广阔前景。

但与此同时,数字化和开放教育实践所带来的数字鸿沟,也让已有的社会不平等现象雪上加霜。在一定程度上,这涉及谁为数字技术做好了充分准备,从而能顺利加入开放教育革命的问题。这不仅需要增加互联网基础设施的投入,也需要加强相关的能力建设。从全球范围看,信息技术发展的不平等现象普遍存在。据国际电信联盟(ITU)估计,尽管信息技术的不平等状况在逐步改善,但在2017年,最不发达国家中只有17.5%的人口能使用互联网。根据国际电信联盟的分析,最大的障碍不是网络覆盖或经济支付能力不足,而是网络使用能力没有跟上(ITU, 2017)。在某种程度上,如《全球报告(三)》所述,我们还需要考虑哪些人可以最大程度地从学习参与中获益的问题。现在的风险在于:如果任由事态发展,数字化的最大受益者将是那些既得利益者;而受益最小的,则是现有的弱势群体(van Deursen & Helsper, 2015)。

在联合国看来,最不发达国家遇到的

这方面挑战尤为严峻,这些国家从数字化带来的广泛机遇中受益的难度更大(UN, 2017)。若无法通过各类成人学习与教育培养必要的信息技术能力,我们将很难预期“可持续发展子目标9c”的实际进展。该子目标提出要“大幅增加信息和通信技术的覆盖面,到2020年,在最不发达国家提供普及化的、负担得起的互联网服务”。正如本报告第二部分的第13章所总结的,针对弱势群体的成人教育服务应列为优先事项。这一议题应在第七届国际成人教育大会及未来岁月中开展深入、细致的探讨。

最后一点,本报告提供了大量扩大成人学习与教育参与、确保全民学习的政策案例和干预举措。就供给端而言,一个强有力、普及性的成人学习与教育体系,有助于带动较高的学习参与率。鉴于此,我们需进一步采取针对弱势人群学习的举措,消除他们参与学习的体制性障碍。我们指出了质量提升方面取得进展的领域,也明确了那些进展平平以及尚需努力的领域。在需求端方面,我们也提出了一些政策干预的案例。例如,学习帐户可以为处境不利的学习者提供支持,减少他们参与学习的意向障碍。本报告有望成为政策制定者的“工具箱”,他们可以借此加强本国的成人学习与教育系统建设,激发弱势群体的学习需求。

夯实知识库

在评估可持续发展目标进展方面,监测和数据分析的重要性日益显现。《仁川宣言》号召“通过国家层面的数据采集、分析和报告制度,加强全球和区域范围对教

育议程落实情况的监测工作”。然而，尽管我们可以及时获得国家层面的部分教育数据，但在世界许多地方，“数据革命”仍未触及成人学习与教育领域；而在本报告中，无论是第一部分关于《贝伦行动框架》实施的监测结果，还是第二部分的专题报告，都贯穿了数据监测这一主题。正如《2019 全球教育监测报告》和本报告“前言”所重申的：“终身学习机会的议题占据了可持续发展目标 4 一半的篇幅，但在全球范围得到的关注却寥寥无几。”（UNESCO, 2018a, 第 266 页）。

《全球报告(四)》调查表明，只有三分之二的国家报告本国在收集(或能获得)成人学习与教育参与情况的数据。37%的国家未掌握少数族裔、移民和难民等特定人群的学习参与率。关于妇女在成人学习与教育中的地位，以及她们在阅读和数学能力方面的发展情况，我们面临同样的困境。虽然我们已经有了一些用来监测成人学习与教育参与、评估成人基本能力的科学工具(例如，“国际成人能力评估项目”(PIAAC)、“面向就业和生产力的能力调查”(STEP)和“扫盲评估与监测计划”(LAMP))，但对于中、低收入国家来说，要实施这些监测项目，无论在财政上还是运作上都具有挑战性。在国家层面实施如第 9 章所述的肯尼亚和孟加拉国那样的评估项目，当然非常有价值，但这些项目开发和实施方式的特殊性，会影响到监测数据的国际可比性(UIL, 2018a)。

即使在高收入国家，人们对成人学习与教育参与状况的认知仍有不少空白。尽管一些大规模的成人学习与教育调查项目(如“国际成人能力评估项目”(PIAAC)或

“欧洲成人能力调查”(European Adult Skills Survey))为决策和实践提供了有效信息，但其影响面有限(例如，调查对象未涵盖 65 岁以上的人群)，而且这些项目还面临诸多技术挑战，特别是，如果我们不依靠简单的参与人数统计，学习参与如何测量？成人的非正式学习如何监测？成人的学习与教育大多出于自愿，可以在不同地点、以不同方式开展，其复杂性往往使人们难以建立清晰明了的监测指标。目前成人学习与教育监测体系存在的缺陷，阻碍了我们对成人教育发展监测的深入开展，也难以以为实践提供可靠的实证依据。本报告明确建议：各国需要加大对数据收集和监测的投入力度，让成人学习与教育决策建立在更加坚实的实证基础之上，实现全民包容性参与的目标。

展望第七届国际成人教育大会

成人学习与教育对实现可持续发展的各项目标至关重要，但这方面综合性的贡献有待在“可持续发展目标 4”中得到充分认可。第七届国际成人教育大会将在历届国际成人教育大会成果的基础上，对照《2030 年可持续发展议程》，运用现有监测工具所得信息和本报告的分析，评估全球成人学习与教育取得的进展。

2009 年在巴西举行的第六届国际成人教育大会通过了《贝伦行动框架》，该框架写下了与会成员国作出的承诺，并从终身学习的视角出发，为全球成人学习与教育发展制定了战略指南。《全球报告(三)》总结了各国在履行《贝伦行动框架》承诺、实现可持续发展目标方面取得的进展，并

指出尽管各国成人学习与教育发展面临一些障碍,也发现了值得期待并持乐观态度的理由:多数国家增加了成人学习与教育领域的经费开支;绝大多数国家意识到了成人学习与教育在促进公民健康和福祉、支持社区积极参与、提升就业能力和经济复苏方面的作用。

2017年10月,在韩国水原举行的第六届国际成人教育大会中期评估会议(CONFINTEA VI Mid-Term Review)上,关于全球成人教育发展的积极判断得到了进一步确认。通过本次会议,各成员国能够更好地评估成人学习与教育的作用及其在实现《2030年可持续发展议程》目标中的潜力(UIL, 2019a)。与《全球报告(三)》得出的结论类似,本次会议认为,尽管存在监测空白点和数据收集缺陷等挑战,许多领域还是取得了进展。事实上,国际成人教育大会的后续进程本身,也强化了成人学习与教育在各国教育议程中的地位。

尽管如此,第六届国际成人教育大会中期评估会议认为,成人学习与教育对实现可持续发展目标的重要性,并未在《2030年可持续发展议程》中得到充分阐述,这也是终身学习链条中得到支持最薄弱的环节。因此,会议号召将《贝伦行动框架》和《成人学习与教育建议书》纳入“可持续发展目标4”的实施过程和体系结构中,努力提升所有利益相关方对成人学习与教育潜在贡献的认识。

第七届国际成人教育大会(CONFINTEA VII)将于2022年举行。《全球报告(四)》旨在为2022年的会议磋商提供丰富的信息和分析资源,特别关注“成人学习

与教育的参与主体和参与形式”和“未参与成人学习与教育的人群”。这些问题的讨论将基于《全球报告(三)》的发现——强调成人学习在经济、社会、健康和福祉方面的效益。为了确保实现这些效益,人们必须首先有机会参与成人学习与教育。本报告既分析了成人学习与教育的参与模式,也提供了大量提升成人学习与教育参与度的行之有效(或无效)的案例,特别关注了改善最弱势和受排斥群体的处境、实现全纳的成人学习与教育方面的实践案例。

上述讨论意味着需要将终身学习置于“可持续发展目标4”的核心。现在,有越来越多的人意识到,终身学习的思想可以为优质教育提供一个纲领性的框架。例如,在《仁川宣言》中,各成员国承诺“在终身学习的视角下,我们将确保学习机会、平等与包容、质量和学习成果”;同时,在《2030年教育宣言》中,成员国承诺:“为各类处境、各教育层次的人们提供优质的终身学习机会。”

正如《贝伦行动框架》所总结的,联合国教科文组织的愿景是“发挥成人学习与教育的力量和潜力,为全民创造一个充满活力的未来”(UNESCO, 2010, 第5页)。本报告认为,着力提升成人学习与教育的参与度,是实现可持续发展目标的关键,这就要求各国根据成人学习参与的实际情况及及时修订政策;为背景各异的人群投资可持续的教育项目;为满足曾经受排斥群体的学习需求提供系统性的支持。唯其如此,成人学习与教育才能在实现可持续发展目标中发挥全面和基础性的作用。

参考文献

- Andersson, E. and Laginder, A. M. 2013. Dimensions of power: The influence of study circles. In: A. M. Laginder, H. Nordvall and J. Crowther. eds. 2013. *Popular education, power and democracy: Swedish experiences and contributions*. Leicester, NIACE. pp. 99 – 121.
- Andersson, P. 2011. Provision of prior learning assessment. In: K. Rubenson, ed. 2011. *Adult learning and education*. Oxford, Elsevier. pp. 192 – 221.
- Andersen, S. K. and Mailand, M. 2005. *The Danish Flexicurity Model: The Role of the Collective Bargaining System*. Report for the Danish Ministry of Employment. [pdf] Copenhagen, Employment Relations Research Centre, University of Copenhagen. Available at: https://faos.ku.dk/english/pdf/publications/2005/The_Danish_Flexicurity_Model_0905.pdf [Accessed 2 September 2019].
- Barrantes Cáceres, R. and Cozzubo Chaparro, A. 2019. Age for learning, age for teaching: The role of inter-generational, intra-household learning in Internet use by older adults in Latin America. *Information, Communication & Society*. [online] Available at: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1371785> [Accessed 28 August 2019].
- BBS (Bangladesh Bureau of Statistics). 2013. *Literacy assessment survey (LAS) 2011*. [pdf] Dhaka, BBS. Available at: http://203.112.218.66/WebTestApplication/userfiles/Image/Latest%20Statistics%20Release/LAS_2011.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Bell Project. 2019. *Benefits of lifelong learning. What is adult education for?* [online] Available at: www.bell-project.eu/cms/ [Accessed 28 August 2019].
- Benavot, A. and Lockhart, A. S. 2016. Monitoring the education of youth and adults: From EFA to Sustainable Development Goal 4. *International Perspectives in Adult Education*. [pdf] Available at: www.dvv-international.de/fileadmin/files/Inhalte_Bilder_und_Dokumente/Materialien/IPE/IPE_75_EN_web.pdf [Accessed 28 August 2019].
- BNP Paribas. 2017. *Eco Flash: Ins-and-outs of the Danish flexicurity model*. [online] Paris, BNP. Available at: <https://economic-research.bnpparibas.com/Views/DisplayPublication.aspx?type=document&IdPdf=30102> [Accessed 28 August 2019].

- 2019].
- Boeren, E. 2011. Gender differences in formal, non-formal and informal learning. *Studies in Continuing Education*, [e-journal] 33(3), pp. 333 - 346. Available through: <https://doi.org/10.1080/0158037X.2011.610301> [Accessed 28 August 2019].
- Boeren, E. 2016. *Lifelong learning participation in a changing policy context. An interdisciplinary theory*. London, Palgrave Macmillan.
- Borgström, L. 1988. *Vuxnas Kunskapsökande—en Studie av Självstyrt Lärande*. Stockholm, Brevskolan.
- CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training). 2012. *Vocational education and training in Denmark*. [pdf] Luxembourg, CEDEFOP. Available at: http://www.cedefop.europa.eu/files/4112_en.pdf [Accessed 28 August 2019].
- CEDEFOP. 2019. *How many adults participate in education and training?* [online] Available at: <http://www.cedefop.europa.eu/de/publications-and-resources/statistics-and-indicators/statistics-and-graphs/06-how-many-adults/> [Accessed 28 August 2019].
- CEDEFOP, European Training Foundation, UNESCO and UNESCO Institute for Lifelong Learning. 2019. *Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks 2019, Volume I: Thematic chapters*. Available at: <http://uil.unesco.org/lifelong-learning/recognition-validation-accreditation/global-inventory-regional-and-national> [Accessed 28 August 2019].
- Cherif, F. M. 2010. Culture, rights, and norms: Women's rights reform in Muslim countries. *Journal of Politics*, [e-journal] 72(4), pp. 1144 - 1160. Available through: <https://doi.org/10.1017/S0022381610000587> [Accessed 28 August 2019].
- Chisholm, L., Larson, A. and Mossoux, A. F. 2004. *Lifelong learning: Citizens' views in close-up*. [pdf] Thessaloniki, Cedefop. Available at: http://www.cedefop.europa.eu/files/4038_en.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Commonwealth of Learning (COL). 2018. *Learning for Farmers (L3F) initiative: Transforming livelihoods. Transforming lives*. [pdf] Burnaby, BC, COL. Available at: http://oasis.col.org/bitstream/handle/11599/3048/2018_COL_L3F-Brochure.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Accessed 28 August 2019].
- Cross, K. P. 1981. *Adults as learners: Increasing participation and facilitating learning*. San Francisco, Jossey-Bass.

- Crowther, J. 2013. Reflections on popular education in the UK and Sweden: Changes in the state, public sphere and civil society. In: A. M. Laginder, H. Nordvall and J. Crowther. eds. 2013. *Popular education, power and democracy: Swedish experiences and contributions*. [pdf] Leicester, NIACE. pp. 259 – 274. Available at: www.learningandwork.org.uk/sites/niace_en/files/resources/Popular-Education-Power-Democracy-WEB.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Danish Agency for Labour Market and Recruitment. 2018. *Flexicurity*. [online] Copenhagen, STAR. Available at: www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/flexicurity/ [Accessed 28 August 2019].
- Dave, R. H. , ed. 1976. *Foundations of lifelong education*. Hamburg, UIL, and Oxford, Pergamon Press.
- Desjardins, R. 2017. *The political economy of adult learning systems: Alternative strategies, policies and coordination of constraints*. London, Bloomsbury.
- Desjardins, R. 2019. *PIAAC thematic report on adult learning*. Paris, OECD. Available through: https://www.researchgate.net/publication/331844342_PIAAC_Thematic_Report_on_Adult_Learning [Accessed 28 August 2019].
- Dohmen, G. 1996. *Lifelong learning: Guidelines for a modern education policy*. Bonn, Federal Ministry of Education and Science.
- Ebner, G. 2017. EPAL Discussion summary: How to improve adult learning for people with disabilities? *EPAL blog*, [blog] 12 June. Available at: <https://epale.ec.europa.eu/en/blog/epale-discussion-summary-how-improve-adult-learning-people-disabilities> [Accessed 28 August 2019].
- EC (European Commission). 2000. *A memorandum on lifelong learning*. [pdf] Luxembourg, EC. Available at: http://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_on_Lifelong_Learning.pdf [Accessed 28 August 2019].
- EC. 2010. *European disability strategy (2010 – 2020)*. [pdf] Luxembourg, EC. Available at: http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2016/07/c_02_strategia_europea_disabilita_eng.pdf [Accessed 28 August 2019].
- EC. 2016. *A new skills agenda for Europe: Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. [pdf] Brussels, EC. Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-381-EN-F1-1.PDF> [Accessed 28 August 2019].
- EDUCAUSE and New Media Consortium. 2018. *NMC Horizon Report: 2018 Higher*

- Education Edition* [pdf]. Colorado, EDUCAUSE. Available at: <https://library. educause. edu/~media/files/library/2018/8/2018horizonreport. pdf> [Accessed 28 August 2019].
- Eide, H. B. The struggle to learn skills in the city. *World Education blog*, [blog] 28 February. Available at: <https://gemreportunesco. wordpress. com/2012/02/28/the-struggle-to-learn-skills-in-the-city/>[Accessed 28 August 2019].
- Eldred, J. , Roberts, A. , Nabi, R. , Chopra, P. , Nussey, C. and Bown, L. 2014. Women's right to learning and literacy: Women learning literacy and empowerment. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, [e-journal] 44 (4), pp. 655 - 675. Available through: <https://doi. org/10. 1080/03057925. 2014. 911999> [Accessed 28 August 2019].
- Elfert, M. 2018. *UNESCO's Utopia of lifelong learning: An intellectual history*. New York, Routledge.
- Elfert, M. 2019. Lifelong learning in Sustainable Development Goal 4: What does it mean for UNESCO's rights-based approach to adult learning and education? *International Review of Education* [online]. Available at: <https://doi. org/10. 1007/s11159-019-09788-z> [Accessed 28 August 2019].
- Escolar Chua, R. L. and de Guzman, A. B. 2014. Effects of third age learning programmes on the life satisfaction, self-esteem, and depression level among a select group of community dwelling Filipino elderly. *Educational Gerontology*, [e-journal] 40 (2), pp. 77 - 90. Available through: <https://doi. org/10. 1080/03601277. 2012. 701157> [Accessed 28 August 2019].
- Eurostat. 2017. *Migrant integration 2017 edition*. [pdf] Luxembourg, EC. Available at: <https://ec. europa. eu/eurostat/documents/3217494/8787947/KS-05-17-100-EN-N. pdf/f6c45af2-6c4f-4ca0-b547-d25e6ef9c359> [Accessed 28 August 2019].
- Eurostat. 2019a. *Adult Education Survey (AES): Methodology explained*. [online] Luxembourg, EC. Available at: [https://ec. europa. eu/eurostat/statistics-explained/index. php/Adult_Education_Survey_\(AES\)_methodology](https://ec. europa. eu/eurostat/statistics-explained/index. php/Adult_Education_Survey_(AES)_methodology) [Accessed 28 August 2019].
- Eurostat. 2019b. *EU labour force survey — data and publication*. [online] Luxembourg, EC. Available at: https://ec. europa. eu/eurostat/statistics-explained/index. php/EU_labour_force_survey_%E2%80%93_data_and_publication [Accessed 28 August 2019].
- Eurostat. 2019c. *Continuing vocational training survey (CVTS)*. [online] Luxembourg, EC. Available at: <http://ec. europa. eu/eurostat/web/microdata/>

- continuing-vocational-training-survey [Accessed 28 August 2019].
- Eurostat. 2019d. *Adult learning statistics*. [online] Luxembourg, EC. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Adult_learning_statistics [Accessed 28 August 2019].
- Eurostat. 2019e. *Adult Education Survey: Database*. [online] Luxembourg, EC. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database> [Accessed 28 August 2019].
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations). 2009. *Education for rural people*. [pdf] Rome, FAO. Available at: www.fao.org/3/i0760e/i0760e.pdf [Accessed 28 August 2019].
- FiBS (Forschungsinstitut für Bildungs-und Sozialökonomie) and DIE (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung). 2013. *Developing the Adult Learning Sector — Financing the Adult Learning Sector*. [pdf] Available at: http://arhiv.acs.si/porocila/Financing_the_Adult_Learning_Sector-final_report.pdf [Accessed 28 August 2019].
- FinALE. 2018. *Adult education: It's not a cost, it's an investment!* [online] Available at: www.financing-adult-learning.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=265:adult-education-it-s-not-a-cost-it-s-an-investment&catid=126:news&Itemid=648 [Accessed 28 August 2019].
- Fitzsimons, C. and Magrath, C. 2017. *FinALE. 'Where to invest'. Funding adult education*. [pdf] Maynooth, National University of Ireland. Available at: <https://eaea.org/wp-content/uploads/2018/01/FinALE-Where-to-invest-Final.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- Fragile States Index. 2018. *Fragile States Index Annual Report 2018*. Available at: <https://issuu.com/fundforpeace/docs/951181804-fragile-states-index-annu> [Accessed 13 November 2019]
- Fukuyama, F. 2013. What is Governance? *Governance*, [e-journal] 26(3), pp. 347 – 368. Available through: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gove.12035> [Accessed 28 August 2019].
- Flynn, S., Brown, J., Johnson, A. and Rodger, S. 2011. Barriers to education for the marginalized learner. *Alberta Journal of Educational Research*, [online] Available at: www.csmh.uwo.ca/docs/publications/Flynn,%20Brown,%20Johnson%20and%20Rodger%202011.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Government of Nepal Ministry of Education Non-Formal Education Centre. 2017. *Reading the past, writing the future: A report on National Literacy Campaign*

- and Literate Nepal Mission*. Kathmandu, UNESCO. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262883> [Accessed 28 August 2019].
- Grotlüschen, A., Buddeberg, K., Dutz, G., Heilmann, L. and Stammer, C. 2019. *LEO 2018 — Leben mit geringer Literalität*. [pdf] Hamburg, Universität Hamburg. Available at: www.bmbf.de/files/2019-05-07%20leo-Pressheft_2019-Vers10.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Hachem, H. and Vuopala, E. 2016. Older adults, in Lebanon, committed to learning: Contextualizing the challenges and the benefits of their learning experience. *Educational Gerontology*, 42(10), pp. 686 – 697. Available through: <https://doi.org/10.1080/03601277.2016.1218204> [Accessed 28 August 2019].
- Hanemann, U. 2018. *Language and literacy programmes for migrants and refugees: Challenges and ways forward. Background paper prepared for the 2019 Global Education Monitoring Report*. [pdf] Paris, UNESCO. Available at: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2019> [Accessed 28 August 2019].
- Hodgkinson-Williams, C. and Arinto, P. B. 2017. *Adoption and impact of OER in the Global South*. [pdf] Cape Town and Ottawa, African Minds, International Development Research Centre and Research on Open Educational Resources. Available at: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/56823/IDL-56823.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [Accessed 28 August 2019].
- Hosmer, D. W. and Lemeshow, S. 1989. *Applied logistic regression*. New York, John Wiley and Sons.
- Howells, A. 2018. *An analysis of national definitions of adult learning and education in light of UNESCO's 2015 Recommendation*. s. n. Available through: https://www.researchgate.net/publication/335001278_An_Analysis_of_National_Definitions_of_Adult_Learning_and_Education_in_Light_of_UNESCO's_2015_Recommendation [Accessed 28 August 2019].
- ILO (International Labour Organization). 2016. *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean*. [pdf] Geneva, ILO. Available at: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_492373.pdf [Accessed 28 August 2019].
- ILO. 2018a. *Lessons learned and emerging good practices of ILO's Syrian crises response in Jordan and Lebanon*. Geneva, ILO. Available at: www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_649484/lang-en/index.htm [Accessed 28 August 2019].
- ILO. 2018b. *Global estimates on international migrant workers: Results and methodology*. [pdf] Geneva, ILO. Available at: <https://www.ilo.org/wcmsp5/>

- groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf [Accessed 28 August 2019].
- ILO. 2018c. *Skills for employment: Policy brief. Skills for migration and employment*. [pdf] Geneva, ILO. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_651238.pdf [Accessed 28 August 2019].
- ILO. 2018d. *World employment social outlook: Trends 2018*. [pdf] Geneva, ILO. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf [Accessed 28 August 2019].
- ILO. 2018e. *Skills and the future of work: strategies for inclusive growth in Asia and the Pacific*. [pdf] Geneva, ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@sro-bangkok/documents/publication/wcms_650239.pdf [Accessed 28 August 2019].
- ILO. 2019. *Global Commission on the future of work: Work for a brighter future*. [pdf] Geneva, ILO. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf [Accessed 28 August 2019].
- IMF (International Monetary Fund). 2018. *World economic outlook*. [online] Washington DC, International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO> [Accessed 28 August 2019].
- International Organization for Migration (IOM). 2018. *World migration report 2018*. [pdf] Geneva, IOM. Available at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf [Accessed 28 August 2019].
- ITU (International Telecommunications Union). 2017. *Measuring the information society report: Vol 1*. [pdf] Geneva, ITU. Available at: www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_Volume1.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Japan Ministry of Internal Affairs and Communications. 2016. *Survey on time use and leisure activities*. [pdf] Tokyo, MIAC. Available at: www.stat.go.jp/english/data/shakai/2016/pdf/qua.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Jenkins, A. 2011 Participation in learning and wellbeing among older adults. *International Journal of Lifelong Education*, [e-journal] 30(3), pp. 403 - 420. Available at: <https://doi.org/10.1080/02601370.2011.570876> [Accessed 28 August 2019].

- Jonstone, J. W. C. and Rivera, R. J. 1965. *Volunteers for learning. A study of the educational pursuits of American adults*. Chicago, Aldine.
- Kearns, P. and Reghenzani-Kearns, D. eds. 2018. *Towards good active ageing for all: In a context of deep demographic change. First report of PASCAL and PIMA SIG on Learning in Later Life*. [pdf] Available at: http://pascalobservatory.org/sites/default/files/towards_good_active_ageing-peter_kearns-dec7.pdf [Accessed 28 August 2019].
- KDI School. 2019. *Themes: Vocational education and training*. Sejong-Si, KDI. Available at: www.kdevelopedia.org/themeSub.do?themeSubId=06201511270142391 [Accessed 28 August 2019].
- Kenya National Bureau of Statistics. 2007. *Kenya national adult literacy survey*. [online] Nairobi, KNYBS. Available at: <http://statistics.knbs.or.ke/nada/index.php/catalog/58> [Accessed 28 August 2019].
- Kingdom of Cambodia. 2016. *Mid-term review report in 2016 of the Education Strategic Plan 2014 -2018 and projection to 2020*. [pdf] Phnom Penh, Ministry of Education, Youth and Sport. Available at: www.globalpartnership.org/sites/default/files/2016-11-cambodia-mid-term-review-education-sector-plan.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Laginder, A. M., Nordvall, H. and Crowther, J. eds. 2013. *Popular education, power and democracy: Swedish experiences and contributions*. [pdf] Leicester, NIACE. Available at: www.learningandwork.org.uk/sites/niace_en/files/resources/Popular-Education-Power-Democracy-WEB.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Lee, J. 2018. Conceptual foundations for understanding inequality in participation in adult learning and education (ALE) for international comparisons. *International Journal of Lifelong Education*, [e-journal] 37 (3), pp. 297 - 314. Available through: <https://doi.org/10.1080/02601370.2018.1462265> [Accessed 28 August 2019].
- Lihua, M. and Zhonghai, Y. 2019. *Evolution and promotion strategies of elderly education in the past 40 years of reform and opening-up*. Social Sciences in Nanjing, 2018(9), pp. 150 - 156.
- Livingstone, D. W. 1999. Exploring the icebergs of adult learning: Findings of the first Canadian survey of informal learning practices. *Canadian Journal for the Study of Adult Education*, [online] Available at: <https://cjsae.library.dal.ca/index.php/cjsae/article/view/2000/1744> [Accessed 28 August 2019].

- Livingstone, D. W. ed. 2010. *Lifelong learning in paid and unpaid work: Survey and case study findings*. London, Routledge.
- Ma, L. and Ye, Z. 2018. *Evolution and promotion strategies of elderly education in the past 40 years of reform and opening-up*. Social Sciences in Nanjing, 9, pp. 150 - 156.
- Madangopal, D. and Madangopal, M. 2018. *ICT in education: The rural challenge*. [online] Pune, CCDS. <https://digitalequality.in/ict-in-education-the-rural-challenge/> [Accessed 28 August 2019].
- Maity, S. 2016. An inquiry into the literacy status of women in West Bengal and India. *Women Studies* [e-journal] 45(5), pp. 475 - 493. Available at: <https://doi.org/10.1080/00497878.2016.1186493> [Accessed 28 August 2019].
- Manninen, J. 2017. Empirical and genealogical analysis of non-vocational adult education in Europe. *International Review of Education*, [e-journal] 63(3), pp. 319 - 340. Available through: <https://doi.org/10.1007/s11159-017-9638-1> [Accessed 28 August 2019].
- Mareno, N., Tovar Caro, E. and Cabedo Gallén, R. 2018. *Systematic review: OER and disability*. [e-paper] Marrakesh, IEEE. Available through: 10.1109/CIST.2018.8596659 [Accessed 28 August 2019].
- Markowitsch, J. and Hefler, G. 2008. *Enterprise training in Europe: Comparative studies on cultures, markets and public support initiatives*. Münster, LIT Verlag.
- Martínez-Alcalá, C., Rosales-Lagarde, A., de los Ángeles Alonso-Lavernia, M., Ramírez-Salvador, J. A., Jiménez-Rodríguez, B., Cepeda-Rebollar, R. M., López-Noguerola, J. S., María Leticia Bautista-Díaz, M. L. and Agis-Juárez, R. A. 2018. Digital inclusion in older adults: A comparison between face-to-face and blended digital literacy workshops. *Frontiers in ICT*. [online] Available at: <https://doi.org/10.3389/fict.2018.00021> [Accessed 28 August 2019].
- Massing, N. and Gauly, B. 2017. Training participation and gender: Analyzing individual barriers across different welfare state regimes. *Adult Education Quarterly*, [e-journal] 67(4), pp. 266 - 285. Available through: <https://doi.org/10.1177/0741713617715706> [Accessed 28 August 2019].
- Midtsundstat, T. 2019. A review of the research literature on adult learning and employability, *European Journal of Education*, 54(1), pp. 13 - 29.
- Myers, K., Conte, N. and Rubenson, K. 2014. *Adult learning typology: Adult learning and returns to training project*. [pdf] Ottawa, Social Research and Demonstration Corporation. Available at: www.srdc.org/media/199755/adult-

- learning-typology. pdf [Accessed 28 August 2019].
- NILE (National Institute for Lifelong Learning of the Republic of Korea) and UNESCO Institute of Lifelong Learning. 2017. *Synthesis report on the state of community learning centres in six Asian countries*. [pdf] Seoul, NILE. Available at: http://cradall.org/sites/default/files/UIL2016_CLC_SynthesisRpt_170315_0.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Norwegian Government. 2016. *Fra utenforskap til ny sjanse* [pdf]. Available at: www.regjeringen.no/contentassets/daaabc96b3c44c4bbce21a1ee9d3c206/no/pdfs/stm201520160016000dddpdfs.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Nussbaum, M. 2002. Capabilities and social justice. *International Studies Review*, [e-journal] 4(2), pp. 123 – 135. Available through: www.jstor.org/stable/3186357 [Accessed 28 August 2019].
- Nuwagaba, E., and Rule, P. 2016. An adult learning perspective on disability and microfinance: The case of Katureebe. *African Journal of Disability* [online] Available at: <https://doi.org/10.4102/ajod.v5i1.215> [Accessed 28 August 2019].
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1989. *Education and the economy in a changing society*. Paris, OECD.
- OECD. 1996. *Lifelong learning for all*. Paris, OECD.
- OECD. 2000. *Literacy in the information age. Final report of the international literacy survey*. [pdf] Paris, OECD. Available at: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41529765.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2005a. *International assessment of adult skills: Proposed strategy*. COM/DELSA/EDU (2005)4. Paris, OECD.
- OECD. 2005b. *Promoting adult learning*. [pdf] Paris, OECD. Available at: www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35268366.pdf [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2013. *OECD skills outlook 2013: First results from the survey of adult skills*. [pdf] Paris, OECD. Available at: [https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills%20volume%201%20\(eng\)-full%20v12-eBook%20\(04%2011%202013\).pdf](https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills%20volume%201%20(eng)-full%20v12-eBook%20(04%2011%202013).pdf) [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2015a. *OECD review of vocational education and training. Key messages and country summaries*. [pdf] Paris, OECD. Available at: http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/OECD_VET_Key_Messages_and_Country_Summaries_2015.pdf [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2015b. *OECD. Stat: Adult education and learning: Barriers to participation*.

- [online] Paris, OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=79325> [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2017. *Getting skills right: financial incentives for steering education and training*. [online] Paris, OECD. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264272415-en> [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2018a. *States of fragility 2018*. [pdf] Paris, OECD. Available at: <http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2018-9789264302075-en.htm> [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2018b. *Skills on the move: Migrants in the survey of adult skills*. [pdf] Paris, OECD. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/education/skills-on-the-move_9789264307353-en#page1 [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2019a. *PIAAC data and tools*. [online] Paris, OECD. Available at: <https://www.oecd.org/skills/piaac/data/> [Accessed 28 August 2019].
- OECD. 2019b. *Getting skills right. Future-ready adult learning systems*. [pdf] Paris, OECD. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/education/getting-skills-right-future-ready-adult-learning-systems_9789264311756-en#page1 [Accessed 28 August 2019].
- OECD and ILO. 2018. *Global skills trends, training needs and lifelong learning strategies for the future of work. Report prepared by the ILO and OECD for the G20 Employment Working Group. 2nd Meeting of the Employment Working Group, Geneva, Switzerland, 11 - 12 June 2018*. [pdf] Geneva, ILO. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/2018/g20_global_skills_trends_and_lll_oecd-ilo.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Olakulehin, F. 2017. Online extra: how distance learning promotes inclusion. *Adult Education and Development*, [online] Bonn, DVV International. Available at: <https://www.dvv-international.de/en/adult-education-and-development/ausgaben/number-84/section-3-method/online-extra-how-distance-learning-promotes-inclusion/> [Accessed 28 August 2019].
- OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative). 2018. *Global Multidimensional Poverty Index 2018: The Most Detailed Picture to Date of the World's Poorest People*. [pdf] Oxford, OPHI. Available at: https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI_2018_2ed_web.pdf [Accessed 2 September 2019].
- Østby, G., Urdal, H. and Rudolfson, I. 2016. What Is driving gender equality in secondary education? Evidence from 57 developing countries, 1970 - 2010. *Education Research International*, [online] Available at: <http://dx.doi.org/10.>

- 1155/2016/4587194 [Accessed 28 August 2019].
- Paccagnella, M. 2016. *Age, ageing and skills: Results from the survey of adult skills. OECD Education Working Papers*, [online] Paris, OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm0q1n381vc-en> [Accessed 28 August 2019].
- Paldanius, S. 2007. The rationality of reluctance and indifference toward adult education: Difficulties in recruiting unemployed adults to adult education. *Adult Education Research Conference*, [online] Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/3385/641524617f18218e223db65fac1a7bbf86c3.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- Post, D. 2016. Adult literacy benefits? New opportunities for research into sustainable development. *International Review of Education*, [e-journal] 62(6), pp. 751 – 770. Available through: <https://doi.org/10.1007/s11159-016-9602-5> [Accessed 28 August 2019].
- Republic of Korea Ministry of Education and Korean Educational Development Institute. 2018. *Korean lifelong learning survey 2018*. Seoul, Ministry of Education Korea and KEDI.
- Roosmaa, E. L. and Saar, E. 2012. Participation in non-formal learning in EU-15 and EU-8 countries: Demand and supply side factors. *International Journal of Lifelong Education*, [e-journal] 31(4), pp. 477 – 501. Available through: <https://doi.org/10.1080/02601370.2012.689376> [Accessed 28 August 2019].
- Rubenson, K. 1996. Studieförbundens roll i vuxenutbildningen. *SOU (Statens offentliga utredningar)*. [online] Available at: <https://lagen.nu/sou/1996:154#sid1-img> [Accessed 28 August 2019].
- Rubenson, K. 2006. The Nordic model of lifelong learning. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, [e-journal] 36(3), pp. 327 – 341. Available at: <https://doi.org/10.1080/03057920600872472> [Accessed 28 August 2019].
- Rubenson, K. 2007. *Determinants of formal and informal Canadian adult learning: Insights from the Insights from the adult education and training surveys*. [pdf] Ottawa, Human Resources and Skills Development Canada. Available at: http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/hrsdc-rhdsc/HS28-125-2007E.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Rubenson, K. 2011. Barriers to participation in adult education. In: K. Rubenson, ed. *Adult Learning and Education*. Oxford, Elsevier.
- Rubenson, K. and Desjardins, R. 2009. The impact of welfare state regimes on barriers

- to participation in adult education: A bounded agency model. *Adult Education Quarterly*, [e-journal] 49(3), pp. 187-207. Available through: <https://doi.org/10.1177%2F0741713609331548> [Accessed 28 August 2019].
- Rubenson, K., Desjardins, R. and Yoon, E. S. 2007. *Adult learning in Canada: A comparative perspective. Results from the adult literacy and life skills survey.* [pdf] Ottawa, Statistics Canada. Available at: http://publications.gc.ca/collections/collection_2007/statcan/89-552-M/89-552-MIE2007017.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Ruhose, J., Thomsen, S. L. and Weilage, I. 2018. *The wider benefits of adult learning: Work-related training and social capital.* [pdf] Bonn, Institute of Labor Economics. Available at: www.iza.org/publications/dp/11854/the-wider-benefits-of-adult-learning-work-related-training-and-social-capital [Accessed 28 August 2019].
- Schuller, T. 2017. *What are the wider benefits of learning across the life course?* [pdf] London, Government Office for Science. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/635837/Skills_and_lifelong_learning_-_the_benefits_of_adult_learning_-_schuller_-_final.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Schuller, T. and Watson, D. 2009. *Learning through life: Inquiry into the future of lifelong learning.* [pdf] Leicester, NIACE. Available at: <https://www.learningandwork.org.uk/resource/learning-through-life/> [Accessed 28 August 2019].
- Selman, G. and Dampier, P. 1991. *Adult education in Canada.* Toronto, Thompson Educational.
- Sen, A. K. 1999. *Development as Freedom.* Oxford, Oxford University Press.
- Singh, M. 2015. *Global perspectives on recognising non-formal and informal learning. Why recognition matters.* Heidelberg, Springer Open.
- Singh, M. 2018. *Pathways to empowerment. Recognizing the competences of Syrian refugees in Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey.* Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262918> [Accessed 28 August 2019].
- SkillsFuture. 2017. *Steady progress in implementation of SkillsFuture Credit.* [online] Singapore, SkillsFuture. Available at: <https://www.skillsfuture.sg/NewsAndUpdates/DetailPage/c68e69e5-bf1f-4cb6-92be-8b60183b9c56> [Accessed 28 August 2019].
- Statistics Canada. 1983. *One in every five. A survey of adult education in Canada.*

- Ottawa, Statistics Canada.
- Statistiska Centralbyrån (SCB). 1991. *Vuxnas Studiedeltagande 1975 – 1989*. Stockholm, SCB.
- St Clair, R. 2010. *Why Literacy Matters: Understanding the Effects of Literacy Education for Adults*. Leicester, NIACE.
- Stiglitz, J. E. 2018. The American economy is rigged: And what we can do about it. *Scientific American* [online]. Available at: www.scientificamerican.com/article/the-american-economy-is-rigged/ [Accessed 28 August 2019].
- Stilwell, F. 2016. Why emphasise economic inequality in development? *Journal of Australian Political Economy* [pdf]. Available at: http://docs.wixstatic.com/ugd/b629ee_935b4e26bb3c4768b1044f465fcb077.pdf [Accessed 28 August 2019].
- Tuijnman, A. C. and Hellström, Z. 2001. *Curious minds: Nordic adult education compared*. Copenhagen, Nordic Council of Ministers.
- Tøsse, S. 2011. Popular adult education. In: K. Rubenson, ed. *Adult learning and education*. Oxford, Elsevier.
- UIE (UNESCO Institute for Education). 2003. *International Adult Learners Week: The global learning festivals landscape six years after CONFINTEA V*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149733> [Accessed 28 August 2019].
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning). 2009. *Global Report on Adult Learning and Education*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186431> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2010. CONFINTEA VI, *Belém Framework for Action: Harnessing the power and potential of adult learning and education for a viable future*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187789> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2013. *Second Global Report on Adult Learning and Education: Rethinking literacy*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000222407> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2016. *Third Global Report on Adult Learning and Education: The impact of adult learning and education on health and well-being; employment and the labour market; and social, civic and community life*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/grale-3.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2017a. CONFINTEA VI; *Mid-term review 2017. The status of adult learning*

- and education in Latin America and the Caribbean*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259724> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2017b. *CONFINTEA VI: Mid-term review 2017. The status of adult learning and education in Asia and the Pacific*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259722> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2017c. *CONFINTEA VI: Mid-term review 2017. The status of adult learning and education in sub-Saharan Africa*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259720> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2017d. *CONFINTEA VI: Mid-term review 2017. The status of adult learning and education in the Arab States*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259723> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2017e. *CONFINTEA VI: Mid-term review 2017. The status of adult learning and education in Europe and North America*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259721> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2018a. *Fourth Global Report on Adult learning and Education: Monitoring survey*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <http://uil.unesco.org/i/doc/adult-education/grale-4/survey-data/grale-4-survey-print-version.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2018b. *Recognition, Validation and Accreditation of Youth and Adult Education as a Foundation of Lifelong Learning*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000263619> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2019a. *CONFINTEA VI: Mid-term review 2017. Towards CONFINTEA VII: Adult learning and education and the 2030 agenda*. [pdf] Hamburg, UIL. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368899> [Accessed 28 August 2019].
- UIL. 2019b. *Effective literacy and numeracy practices database — LitBase*. [online] Hamburg, UIL. Available at: <http://uil.unesco.org/literacy/effective-practices-database-litbase> [Accessed 28 August 2019].
- UIS (UNESCO Institute of Statistics). 2013. *Never too late to complete school. Results of the UIL survey on adult education and literacy programmes in Latin America and the Caribbean*. [pdf] UIS Information Paper No. 15. Montreal, UIS. Available

- at: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/never-too-late-to-complete-school-results-of-the-uis-survey-on-adult-education-and-literacy-programmes-in-latin-america-and-the-caribbean-2014-en_0.pdf [Accessed 28 August 2019].
- UIS. 2016. *Sustainable development data digest. Laying the foundation to measure Sustainable Development Goal 4*. [pdf] Montreal, UIS. Available at: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/laying-the-foundation-to-measure-sdg4-sustainable-development-data-digest-2016-en.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UIS. 2017a. *Implementation in diverse settings of the Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP): Lessons for Sustainable Development Goal 4 (SDG 4)*. [pdf] Montreal, UIS. Available at: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/implementation-diverse-settings-lamp-2017-en.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UIS. 2017b. *Fact sheet No. 45 September 2017 FS/2017/LIT/45*. [pdf] Montreal, UIS. Available at: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs45-literacy-rates-continue-rise-generation-to-next-en-2017.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UIS. 2018a. *UIS Education data release: September 2018*. Montreal, UIS. Available at: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip55-uis-education-data-release-september-2018_1.pdf
- UIS. 2018b. *Mini-LAMP for monitoring progress towards SDG 4. 6. 1*. [pdf] Montreal, UIS. Available at: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/mini-lamp-monitoring-progress-sdg4.6.1-2018-en.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UIS. 2018c. *SDG 4 Data Book: Global education indicators 2018*. [pdf] Montreal, UIS. Available at: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/sdg4-data-book-2018-en.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UIS and GEMR (Global Education Monitoring Report). 2019. *Meeting Commitments: Are Countries on Track to Achieve SDG 4?* [pdf] Paris, UNESCO. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369009> [Accessed 2 September 2019].
- UN (United Nations). 2015. *Transforming our world. The 2030 agenda for sustainable development*. [online] New York, UN. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> [Accessed 28 August 2019].
- UNDP (United Nations Development Programme). 2015. *Human development report*

2015. *Work for Human Development*. [pdf] New York, UNDP. Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf [Accessed 28 August 2019].
- UNDP. 2016. *Sustainable Urbanization Strategy*. [pdf] New York, UNDP. Available at: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/sustainable-urbanization-strategy.html> [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2015. *Education for All 2000 – 2015: Achievements and Challenges*. [online] EFA Global Monitoring Report. Paris, UNESCO. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232205> [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO. 2016a. *Education 2030: Incheon Declaration. Towards inclusive education and lifelong learning for all*. [pdf] Paris, UNESCO. Available at: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO. 2016b. *Recommendation on adult learning and education 2015*. [pdf] Paris, UNESCO. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245179> [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO. 2017a. *Accountability in Education: Meeting our commitments. Global education monitoring report, 2017/18*. [pdf] Paris, UNESCO. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338> [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO. 2017b. *Education for Sustainable Development Goals: Learning objectives*. [pdf] Paris, UNESCO. Available at: <https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/247444e.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO. 2017c. *Beyond access: ICT-enhanced pedagogy in TVET in the Asia Pacific Region*. [pdf] Bangkok, UNESCO. Available at: <https://bangkok.unesco.org/sites/default/files/assets/article/ICT%20in%20Education/TVET/TVET%20pub.PDF> [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO. 2018a. *Global education monitoring report 2019. Migration, displacement and education: Building bridges, not walls*. [pdf] Paris, UNESCO. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265866/PDF/265866eng.pdf.multi> [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO. 2018b. *Positioning ICT in education to achieve the Education 2030 Agenda in Asia and the Pacific: Recommendations for a regional strategy*. [pdf] Bangkok, UNESCO. Available at: https://teams.unesco.org/ORG/fu/bangkok/public_

- events/Shared%20Documents/EISD/2018/Feb-SARSIE/26_Feb_Positioning%20ICT%202030.pdf [Accessed 28 August 2019].
- UNESCO. 2018c. *Paving the Road to Education: A target-by-target analysis of SDG 4 for Asia and the Pacific*. Bangkok, UNESCO. Available at: <https://bangkok.unesco.org/content/paving-road-education-target-target-analysis-sdg-4-asia-and-pacific> [Accessed 5 November 2019].
- UNESCO and UIS. 2018. *SDG4 data digest 2018. Data to nurture learning*. [pdf] Paris and Montreal, UNESCO and UIS. Available at: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/sdg4-data-digest-data-nurture-learning-2018-en.pdf> [Accessed 28 August 2019].
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2017. *Global trends: Forced displacement in 2017*. [pdf] Geneva, UNHCR. Available at: www.unhcr.org/5b27be547.pdf [Accessed 28 August 2019].
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2018. *Goal Area 2: Every child learns. Global Annual Results Report 2018*. New York, UNICEF. Available at: <https://www.unicef.org/media/55331/file> [Accessed 2 September 2019].
- UNSD (United Nations Statistics Division). 2016. *International classification for time use statistics*. [online] New York, UN. Available at: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/time-use/icatus-2016/> [Accessed 28 August 2019].
- UNSD. 2019. *Tier classification for global SDG indicators, 22 May 2019*. [pdf] New York, UN. Available at: https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier_Classification_of_SDG_Indicators_22_May_2019_web.pdf [Accessed 28 August 2019].
- van Deursen, A. and Helsper, E. 2015. The third-level digital divide: Who benefits most from being online? *Communication and Information Technologies Annual* (Studies in Media and Communications, Vol. 10), pp. 29 – 52.
- Vardar, E. 2014. *Working with adult education in refugee camps — it is all about building bridges*. DVV International, [online]. Available at: www.dvv-international.de/en/adult-education-and-development/ausgaben/number-81/articles/working-with-adult-education-in-refugee-camps-it-is-all-about-building-bridges/ [Accessed 28 August 2019].
- Wagner, D. 2018. Technology for education in low-income countries. In I. Lubin, ed. *ICT-Supported Innovations in Small Countries and Developing Regions*. Cham, Springer, pp. 51 – 74.
- Weinstein, A. 2018. When more women join the workforce, wages rise — including for men. *Harvard Business Review Digital Articles*, [online] Available at: <https://>

- hbr. org/2018/01/when-more-women-join-the-workforce-wages-rise-including-for-men [Accessed 28 August 2019].
- WHO (World Health Organization). 2011. *World report on disability*. [pdf] Geneva, WHO. Available at: www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf [Accessed 28 August 2019].
- WHO. 2015. *World report on ageing and health*. [pdf] Geneva, WHO. Available at: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186463/9789240694811_eng.pdf;jsessionid=4EC6E8125625E5D22D2A9A6A74E1A3C9?sequence=1 [Accessed 28 August 2019].
- World Bank. 2014. *STEP skills measurement surveys. Innovative tools for assessing skills*. [pdf] Social Protection & Labour, Discussion Paper No. 1421. Washington DC, World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19985/897290NWP0P132085290B00PUBLIC001421.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Accessed 28 August 2019].
- World Bank. 2019. *The STEP skills measurement program: micro data library*. Washington DC, World Bank Group. Available at: <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/step> [Accessed 28 August 2019].

国家/地区列表

地区	国家/地区	是否提供 叙事报告	是否参与 《全球报告》调查	《全球报告 (一)》	《全球报告 (二)》	《全球报告 (三)》	《全球报告 (四)》
阿拉伯国家	阿尔及利亚	是	否	是	是	是	是
	巴林	是	是	是	是	是	是
	吉布提	否	否	否	否	是	是
	埃及	是	是	是	是	是	是
	伊拉克	是	否	否	否	是	是
	约旦	是	是	是	是	是	是
	科威特	是	否	否	否	是	是
	黎巴嫩	是	否	是	是	是	是
	利比亚	是	否	否	否	是	否
	毛里塔尼亚	是	否	是	是	是	是
	摩洛哥	是	是	是	是	是	是
	阿曼	是	是	是	是	是	是
	巴勒斯坦	是	是	否	否	是	是
	卡塔尔	是	否	否	否	是	是
	沙特阿拉伯	是	否	是	是	是	是
	苏丹	是	否	是	是	是	是
	阿拉伯叙利亚共和国	是	是	是	是	是	是
	突尼斯	是	是	是	是	是	是
	阿拉伯联合酋长国	是	否	是	是	是	是
	也门	是	是	否	否	是	否
亚洲及太平洋地区	阿富汗	是	是	否	是	是	是
	亚美尼亚	是	是	是	是	是	是
	澳大利亚	是	否	是	是	是	是
	阿塞拜疆	否	是	是	是	是	是
	孟加拉国	是	是	是	是	是	是
	不丹	是	是	是	是	是	是
	文莱达鲁萨兰国	是	否	否	否	是	是
	柬埔寨	是	是	否	否	是	是
	中国	是	是	是	是	是	是
	库克群岛	否	否	否	否	是	是
	斐济	是	否	否	否	是	否

地区	国家/地区	《全球报告 (一)》	《全球报告 (二)》	《全球报告 (三)》	《全球报告 (四)》
	格鲁吉亚	是	是	是	是
	印度	是	否	是	是
	印度尼西亚	否	是	是	是
	伊朗	是	否	是	是
	日本	是	是	是	是
	哈萨克斯坦	是	否	否	否
	基里巴斯	否	否	否	是
	朝鲜	是	否	否	否
	韩国	是	是	是	是
	吉尔吉斯斯坦	是	否	是	是
	老挝	是	是	否	是
	马来西亚	是	是	是	是
	马尔代夫	否	否	是	是
	马绍尔群岛	否	否	是	是
	密克罗尼西亚联邦	否	否	是	是
	蒙古	是	是	是	是
	缅甸	否	是	否	是
	瑙鲁	否	是	否	否
	尼泊尔	是	是	是	是
	新西兰	是	是	是	是
	纽埃	否	否	是	是
	巴基斯坦	是	否	是	是
	帕劳	是	是	是	是
	巴布亚新几内亚	是	是	否	是
	菲律宾	是	是	是	是
	萨摩亚	否	否	否	否
	新加坡	否	否	否	否
	所罗门群岛	是	是	否	否
	斯里兰卡	否	是	是	否
	塔克吉斯坦	是	否	否	否
	泰国	是	是	是	是
	东帝汶	否	否	否	是
	托克劳	否	否	否	是
	汤加	否	否	否	否
	土库曼斯坦	否	否	否	是
	图瓦卢	否	否	否	是
	乌兹别克斯坦	是	是	是	是
	瓦努阿图	否	否	否	是
	越南	是	是	是	是
欧洲及北美	阿尔巴尼亚	否	否	否	是
	安道尔	否	否	是	是
	奥地利	是	是	是	是

地区	国家/地区	《全球报告 (一)》	《全球报告 (二)》	《全球报告 (三)》	《全球报告 (四)》
	白俄罗斯	否	否	是	是
	比利时	是	是	是	否
	波斯尼亚和黑塞哥 维那	否	是	是	是
	保加利亚	是	是	是	是
	加拿大	是	否	是	是
	克罗地亚	是	是	是	是
	塞浦路斯	是	是	是	是
	捷克共和国	是	是	是	是
	丹麦	是	是	是	是
	爱沙尼亚	是	是	是	是
	法罗群岛	否	否	是	是
	芬兰	是	是	是	是
	法国	是	是	是	是
	德国	是	是	是	是
	希腊	是	是	是	是
	匈牙利	是	是	是	是
	冰岛	否	否	否	是
	爱尔兰	是	是	是	是
	以色列	是	是	是	否
	意大利	否	否	否	是
	拉脱维亚	是	是	是	是
	立陶宛	是	是	是	是
	卢森堡	否	是	是	是
	前南斯拉夫马其顿 共和国	是	是	是	是
	马耳他	否	是	是	是
	摩尔多瓦	是	否	否	是
	摩纳哥	否	否	否	否
	黑山共和国	是	是	否	是
	荷兰	是	是	是	是
	挪威	是	是	是	是
	波兰	是	是	是	是
	葡萄牙	是	是	是	是
	罗马尼亚	是	是	是	是
	俄罗斯	是	否	是	是
	圣马力诺	否	否	是	否
	塞尔维亚	是	是	是	是
	斯洛伐克	是	是	是	是
	斯洛文尼亚	是	是	是	是
	西班牙	是	是	是	是
	瑞典	是	是	是	是

地区	国家/地区	《全球报告 (一)》	《全球报告 (二)》	《全球报告 (三)》	《全球报告 (四)》
	瑞士	是	是	是	是
	土耳其	是	否	是	是
	乌克兰	否	否	是	否
	英国	是	是	否	否
	美国	是	是	是	是
拉丁美洲及加勒 比地区	安提瓜和巴布达	否	否	否	否
	阿根廷	是	是	是	是
	巴哈马	否	是	否	否
	巴巴多斯	否	是	是	是
	伯利兹	是	是	是	是
	玻利维亚	是	是	是	是
	巴西	是	是	是	是
	智利	是	是	否	是
	哥伦比亚	是	是	是	是
	哥斯达黎加	是	是	是	是
	古巴	是	是	是	是
	库拉索岛	否	否	是	否
	多米尼克	否	否	否	否
	多米尼加共和国	是	是	是	是
	厄瓜多尔	是	是	是	是
	萨尔瓦多	是	是	是	是
	格林纳达	否	否	是	是
	危地马拉	是	是	是	是
	圭亚那	否	是	否	是
	海地	是	否	否	是
	洪都拉斯	是	是	是	是
	牙买加	是	是	是	是
	墨西哥	是	是	是	是
	尼加拉瓜	是	否	是	否
	巴拿马	是	是	否	是
	巴拉圭	是	是	是	是
	秘鲁	是	是	是	否
	圣基茨和尼维斯	否	否	否	是
	圣卢西亚	是	否	否	是
	圣文森特和格林纳丁斯	是	是	是	是
	苏里南	是	是	是	是
	特立尼达和多巴哥	否	是	否	是
	乌拉圭	是	是	是	是
	委内瑞拉玻利瓦尔 共和国	是	否	是	否
非洲撒哈拉沙漠 以南地区	安哥拉	是	是	否	否

地区	国家/地区	《全球报告 (一)》	《全球报告 (二)》	《全球报告 (三)》	《全球报告 (四)》
	贝宁	是	否	是	是
	博茨瓦纳	是	是	否	是
	布基纳法索	是	是	是	是
	布隆迪	是	否	否	否
	喀麦隆	是	是	否	是
	佛得角	是	是	是	是
	中非共和国	是	否	否	否
	乍得	是	是	是	否
	科摩罗	是	否	是	是
	刚果(布)	是	是	是	是
	刚果(金)	否	否	否	否
	科特迪瓦	是	是	是	是
	赤道几内亚	是	否	否	是
	厄立特里亚	是	是	是	是
	埃塞俄比亚	是	是	是	是
	加蓬	是	是	是	是
	冈比亚	是	是	是	是
	加纳	是	是	是	是
	几内亚	是	否	是	是
	几内亚比绍	是	否	是	否
	肯尼亚	是	是	是	是
	莱索托	是	是	是	是
	利比里亚	是	否	否	是
	马达加斯加	是	是	是	否
	马拉维	是	是	是	是
	马里	是	否	是	是
	毛里求斯	是	是	是	否
	莫桑比克	是	是	是	是
	纳米比亚	是	是	是	是
	尼日尔	是	是	是	是
	尼日利亚	是	是	是	否
	卢旺达	是	是	否	否
	圣多美和普林西比	是	否	是	否
	塞内加尔	是	是	是	是
	塞舌尔	是	否	否	是
	塞拉利昂	是	是	否	否
	索马里	否	否	否	是
	南非	是	是	是	是
	南苏丹	否	否	否	是
	斯威士兰	是	是	是	否
	坦桑尼亚	是	否	是	是
	多哥	是	是	是	是

地区	国家/地区	《全球报告 (一)》	《全球报告 (二)》	《全球报告 (三)》	《全球报告 (四)》
	乌干达	是	是	是	是
	赞比亚	是	是	是	是
	津巴布韦	是	是	是	是
总计		154	126	139	159

译后记

《成人学习与教育全球报告(四)》是上海终身教育研究院着力打造的“中外终身教育调查报告系列”的成果之一。本书为联合国教科文组织终身学习研究所对第六届国际成人教育大会上各成员国所作承诺执行情况的调查报告,采用大量数据和事实,揭示了投资成人学习与教育给个人健康和福祉、劳动力市场及社会可持续发展产生的诸方面积极影响,还分析了全球成人学习与教育面临的共同挑战及发展趋势。我们希望对本报告的译介有助于拓展国内终身教育的学术视野,为加强终身教育决策者、实践者和研究者之间更紧密的协作关系提供更多学理依据和路径选择。

《成人学习与教育全球报告(四)》主要由上海终身教育研究院副教授侯定凯组织翻译,刘书帆(序言、致谢、前言、本书要点、第10、12章)、张洁(第1—7章)、雷雪蓉(第8章)、朱敏(第9章)、马鹏程(第11、13章)、李建攀(结论)等负责全书各章节的翻译工作,并提供中译本初稿。侯定凯及科研助理雷雪蓉对译稿进行了多轮修订,由雷雪蓉负责最终的统稿工作。上海终身教育研究院执行副院长李家成教授和黄晨老师为本书的中译本出版事宜做了大量的联络工作。我们对所有为本书翻译和出版付出辛劳的同事表示衷心感谢。

译著中若有不当之处,敬请批评指正。

上海终身教育研究院执行副院长

李家成教授

2021年3月



ISBN 978-7-5760-1408-2



9 787576 014082 >

www.ecnupress.com.cn