

成人学习与教育

全球报告 五

公民教育：增强成人的变革能力

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



5th GLOBAL REPORT ON ADULT
LEARNING AND EDUCATION
Citizenship education:
Empowering adults for change

图书在版编目(CIP)数据

成人学习与教育全球报告. 五, 公民教育: 增强成人的
变革能力/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, 2023
ISBN 978-7-5760-3938-2

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

中国国家版本馆 CIP 数据核字(2023)第 106289 号

2022 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(UIL)是联合国教科文组织旗下的八个教育研究所之一。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(五)

——公民教育: 增强成人的变革能力

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 张 箜 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 889 毫米×1194 毫米 1/16
印 张 12.75
字 数 237 千字
版 次 2023 年 9 月第 1 版
印 次 2023 年 9 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5760-3938-2
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)

目录

序言	1
致谢	3
报告简介	7
本书要点	12
回顾过去 12 年的《全球报告》	14

第一部分

监测《贝伦行动框架》及《成人学习与教育建议书》的实施情况

第 1 章

引言 3

1.1 关于《全球报告(五)》的调查 4

1.2 本轮调查的参与情况 4

第 2 章

政策 11

2.1 监测 2018 年以来成人学习与教育政策的进展情况 11

2.2 关于成人学习与教育政策的重要发现 21

第 3 章	
治理	23
3.1 监测 2018 年以来成人学习与教育的治理情况	23
3.2 关于成人学习与教育治理的重要发现	31
第 4 章	
筹资	35
4.1 监测 2018 年以来成人学习与教育的筹资情况	35
4.2 关于成人学习与教育筹资的主要发现	49
第 5 章	
参与、包容与公平	51
5.1 监测 2018 年以来成人学习与教育的参与情况	51
5.2 关于成人学习与教育参与的主要发现	60
第 6 章	
质量	63
6.1 监测 2018 年以来成人学习与教育的质量情况	63
6.2 关于成人学习与教育质量的重要发现	75
第 7 章	
新冠疫情对参与调查国家的成人学习与教育造成的影响	79
第 8 章	
结论	85

第二部分 聚焦公民教育

第 9 章

引言

91

第 10 章

概念框架

95

10.1 什么是公民?

95

10.2 公民教育和成人学习与教育

97

10.3 积极和民主的公民身份

99

10.4 全球公民教育

99

10.5 全球公民教育的类型

103

第 11 章

公民教育的关键主题和实践

107

11.1 《全球报告(五)》与公民教育

107

11.2 公民教育中的主要主题

109

第 12 章

全球公民教育与可持续性

135

12.1 引言

135

12.2 可持续发展与公民身份

135

12.3 成人学习与教育和可持续发展

137

12.4 通过成人学习与教育促进环保:成人学习与教育全球报告调查结果

138

12.5 推进成人学习与教育领域的整体性办法

139

12.6 推进可持续性的终身学习文化

140

12.7 联合国教科文组织全球学习型城市网络:将终身学习与积极公民身份联系起来

141

12.8 通过成人学习与教育应对全球新挑战

142

 第 13 章	
结论	145
参考文献	147
国家/地区列表	164
译后记	170

序言

正如《世界人权宣言》第 26 条“人人都有受教育的权利”所强调的，教育是一项基本又具有普遍性的权利。在这里，普遍性指的是包括所有国家、所有女童和男童以及——我们常常忘记的——所有年龄段。终身学习不仅是一项权利，它也是我们面对社会和经济不确定性及我们必须不断去适应环境破坏和数字变革时的关键资产。如果我们要提升社会凝聚力，促进机会均等和性别平等，增强社会经济活力，就必须发展终身学习文化。

于 2009 年出版的《成人学习与教育全球报告(一)》(《成人学习与教育全球报告》以下均简称《全球报告》)，通过提供国际参考数据为公共政策的制定提供信息和支持，为实现这一目标作出了贡献。本报告强调指出的是，由会员国委托联合国教科文组织协调推进的成人学习与教育《贝伦行动框架》，在过去十年中取得了实实在在的进展。

事实上，《成人学习与教育全球报告(五)》(以下简称《全球报告(五)》)揭示了一些非常令人欣喜的趋势。例如，它强调了这样一个事实，即自 2018 年以来，在大多数会员国中，接受教育的成年人(尤其是女性)人数有所增长。

然而，本报告也明确了需要改进的问题。弱势和少数群体，如移民、土著居民、老年人和残障者，他们本应成为优先考虑的群体，却仍时常被落在后面。

虽然人们越来越认识到终身学习的重要性，但它却面临着投资不足的问题。尽管正如教科文组织所坚信的那样，这是面向未来的最好的公共投资，但仍有近半数国家仅将其教育总预算的 2% 或更少比例用于这一领域。

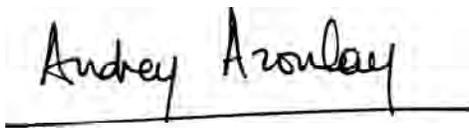
我们的报告还重申，必须将当代挑战置于学习项目的核心。例如，气候问题就尚未得到充分考虑。

成人公民教育——也是报告的又一个重点——是另一个关键议题，因为正是此类教育可以教导人们尊重差异性，培养批判性思维，认识我们共同的人性，同时加强公民参与。报告表明，在公民教育这一领域，虽然也取得了进展，但其潜力尚未得到充分发挥。

与教科文组织最近发布的报告《教育的未来》一致，《全球报告(五)》呼吁将成人教育完全纳入终身学习文化，并将其公认为应对当今和未来挑战的最佳工具之一。

我坚信教科文组织会员国将持续致力于保障公民的终身学习权利。面对当今世界的挑战，我们必须依靠教育，使其成为全球人人、处处的共同利益。

联合国教科文组织总干事
奥德蕾·阿祖莱



致谢

终身学习研究所《成人学习与教育全球报告(五)》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)

国际成人教育大会工作组主管: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)

《全球报告(五)》的编撰工作是一项艰巨的任务,如果没有众多合作伙伴及同事的支持,我们是不可能完成的。我要借此机会对他们的辛勤付出表示感谢。

首先,我要向提交报告的159个国家(地区)的政府以及由联合国教科文组织各全国委员会提名的协调中心表达最深切的谢意。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所有同事,以及各国常驻教科文组织代表团,他们为促进调查期间的磋商进程提供了宝贵的支持。

本报告是在亚太国际理解教育中心(APCEIU)的慷慨资助下编写完成的,因此我要特别感谢 APCEIU 的主任林贤谋(Hyun Mook Lim)先生。

我还要感谢 DVV 国际(德国成人教育协会国际合作机构)和国际成人教育理事会(ICAE),它们与终身学习研究所(UIL)一道组织了一系列网络研讨会,提高了会员国根据《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(ALE)发展的监测和评估能力。这一系列网络研讨会协助会员国顺利完成了《全球报告(五)》的调查。

另外,我要特别感谢斯蒂芬·罗奇(Stephen Roche)的编辑工作,感谢里卡多·萨巴特(Ricardo Sabates)、艾希礼·斯捷潘尼克(Ashley Stepanek)和迈克

尔·格里菲斯(Michael Griffith)(剑桥大学)对报告第一部分所作的贡献,以及约翰·菲尔德(John Field)(斯特灵大学)对“回顾过去12年的《全球报告》”这一部分的贡献。我也要感谢乌尔丽克·哈内曼(Ulrike Hanemann)、辛迪·汉森(Cindy Hanson)(里贾纳大学)、卡洛斯·托雷斯(Carlos Torres)(加州大学洛杉矶分校)和阿尔詹·沃尔斯(Arjen Wals)(瓦格宁根大学)对公民教育专题部分所作的重要贡献。

报告的各个主题部分参考了众多论文作为背景材料。我要对这些论文的作者表达我的谢意:马塞拉·布朗(Marcela Browne)(SES基金会),拉奎尔·吉马雷斯(Raquel Guimares)(巴拉那联邦大学),罗比·格瓦拉(Robbie Guevara)和卡塔琳娜·波波维奇(Katarina Popovic)(ICAE),约翰·安利(John Ainley)、拉尔夫·卡斯滕斯(Ralph Carstens)和瓦莱里娅·达米亚尼(Valeria Damiani)(国际教育成就评估协会),韩颂熙(Soonghee Han)(首尔国立大学),滕达伊·马洛瓦(Tendayi Marovah)(米德兰兹州立大学),玛塞拉·米兰纳(Marcella Milana)(维罗纳大学),佩德罗·莫雷诺·达丰塞卡(Pedro Moreno da Fonseca)(国际劳工组织),拉法特·拉德万(Rafat Radwan)(开罗美国大学),苏珊娜·斯迈思(Suzanne Smythe)(西蒙弗雷泽大学),马西米利亚诺·塔罗齐(Massimiliano Tarozzi)(博洛尼亚大学),费丽莎·蒂比茨(Felisa Tibbitts)(哥伦比亚大学),阿南塔·库玛尔·杜拉亚帕(Anantha K. Duraiappah)和南迪尼·查特吉·辛格(Nandini

Chatterjee Singh)(教科文组织圣雄甘地和平与可持续发展教育研究所)。

该报告分别由亚历克·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,我感谢他们的辛勤工作。

为参与审阅并对本报告的初稿提出宝贵意见的高级专家们有:阿卜杜勒贾利勒·阿卡里(Abdeljalil Akkari)(日内瓦大学)、塞西莉亚·比约塞尔(Cecilia Bjursell)(延雪平大学)、拉尔夫·卡斯滕斯(Ralf Carstens)(国际能源机构)、萨梅娜·埃杜(Sameena Eidoo)(多伦多大学)、马伦·埃尔弗特(Maren Elfert)(伦敦国王学院)、索蒂里亚·格雷克(Sotiria Grek)(爱丁堡大学)、罗米娜·卡斯曼(Romina Kasman)(教科文组织圣何塞多国办事处)、里利·拉帕莱宁(Rilli Lappalainen)(芬兰发展非政府组织)、埃斯特·普林斯(Esther Prins)(宾夕法尼亚州立大学)、迈克尔·图伦(Michael Schemann)(科隆大学)、纳姆拉塔·夏尔马(Namrata Sharma)(纽约州立大学)、诺亚·索贝(Noah Sobe)(教科文组织)和雪莉·沃尔特斯(Shirley Walters)(西开普大学)。

终身学习研究所的许多同事也为报告作出了贡献,特别是简·凯里斯、韦纳·莫奇、克里斯蒂安娜·尼科莉莎-温特、萨玛·沙拉比和保罗·斯坦尼斯特里特,他们组成了终身学习研究所致力于《全球报告》工作的核心团队,森德里娜·塞巴斯蒂亚尼(Cendrine Sebastiani)协助编撰了报告,尼古拉斯·乔纳斯(Nicolas Jonas)和诺拉·洛伦茨(Nora Lorenz)则分别为报告的第一部分和第二部分付出了努力。卡

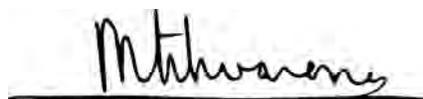
佳·罗梅尔(Katja Römer)负责该报告的宣传推广工作。我还要感谢终身学习研究所的以下工作人员,他们在推进《全球报告(五)》调查的协商过程中提供了协助:安娜布尔纳·阿亚潘(Annapurna Ayyappan)、安娜·巴索格鲁(Ana Basoglu)、亚历克斯·豪威尔斯(Alex Howells)、安吉拉·奥乌苏-博安蓬(Angela Owusu-Boampong)、康斯坦丁诺斯·帕格拉蒂斯(Konstantinos Pagratis)、贝蒂娜·赖斯(Bettina Reiss)以及实习生伦纳特·亨普尔(Lennart Hempel)和克尔斯汀·索恩(Kirstin Sonne)。

在第六届国际成人教育大会上,教科文组织被授权监测作为第六届国际成人教育大会成果文件的《贝伦行动框架》。《全

球报告(五)》标志着过去这12年工作的结束。第七届国际成人教育大会于2022年6月举行,《全球报告(五)》也在此会议期间发布。

我希望这份报告与新的《行动框架》一起,能使利益相关方认识到,基于人权、伦理原则以及集体智慧的调动和跨学科的公开对话,在我们面对挑战时,成人学习与教育在提供具有人文主义色彩的解决方案方面可以发挥的关键作用。

教科文组织终身学习研究所所长
大卫·阿奇奥雷纳





报告简介

《全球报告(五)》也是在 2009 年举行的第六届国际成人教育大会的成果文件《贝伦行动框架》的最终监测报告。《贝伦行动框架》不是一项具有约束力的协议,而是供会员国“利用成人学习与教育的力量和潜力”的“指南”。这种力量和潜力存在于终身学习理念和实践之中,确信人类的学习轨迹和经验“从摇篮到坟墓”将一直得到持续。在《贝伦行动框架》内,终身学习作为一项“基于包容、解放、人文和民主价值的所有形式的教育的组织原则”,远不只是知识和技能的积累,无论这些知识和技能多么有价值(UIL, 2010, 第 7 页)。它的重要性不亚于我们实现教科文组织创始目标的路径——“让和平深入人心”。

今天,人类面临威胁和挑战的紧迫性不逊于 1945 年。保护地球、确保和平是国际社会重要的优先事项。在经历了新冠疫情及其对社会、经济和文化生活造成巨大破坏的两年之后,人类再次证明了其韧性及应对短期威胁时所表现出的适应性和合作力。然而,疫情也暴露了我们社会中存在的许多隐患,其中包括对政治程序缺乏信任,信息技术的碎片化和两极分化,顽固存在的“我们与他们”式的叙事手法,“未能实现团结一致和多边主义的理想,以及国家内部和国家之间日益加剧的不平等”(UNESCO, 2021a, 第 318 页)。

《全球报告(四)》侧重于成人学习的参

与问题,认识到并非所有人在一生中都具有同等的学习机会,拥有充满价值和满意的工作,发展自己的能力和潜力,并为社区作出贡献——成为积极的公民。该报告对会员国开展的调查显示,与在培养基本和职业技能方面的作用相比,成人学习与教育对增强积极公民意识和社区凝聚力的作用被忽视了。《全球报告(四)》的一项重要建议是,必须更加重视推进积极公民和全球公民的相关政策。

积极公民意识与可持续发展挑战之间的联系已被反映在联合国可持续发展目标(SDG)的分目标 4.7 中,该目标明确地将全球公民教育(GCED)与可持续发展教育(ESD)联系起来。两者都力求激励并赋能学习者,以使他们积极地参与到建设更具包容性和安全性的社会中来。

报告宗旨

本报告的宗旨有两个。首先是为了执行《贝伦行动框架》授予教科文组织的任务,明确记录第六届国际成人教育大会参与国为“定期收集和分析按性别与其他因素分类的有关……成人教育方案的数据和信息,以评估不同时期的变化并分享好的做法”(UIL, 2010, 第 9 页)所做的投入。因此,本报告第一部分根据《贝伦行动框架》确定的五个关键指标跟踪和分析在成

人学习与教育方面取得的进展：政策、治理、筹资、参与和质量。在报告第二部分中提及的第二个宗旨，是为全球和积极公民意识以及成人学习与教育在追求这些公民意识方面的作用提供详细的主题讨论和分析。

除了监测该领域的全球进展并深入探讨成人学习者的公民教育的主题外，本报告还为 2022 年 6 月在摩洛哥举行的第七届国际成人教育大会开展进一步讨论奠定了基础。《全球报告（五）》的最终目标是提高主要利益相关方对成人学习与教育的认识，并确保政策制定者对此给予更多关注。该报告提供了关于创新实践和良好做法的案例，并为国际进展的评估工作提供了证据基础。它还有助于了解成人学习与教育对实现可持续发展目标 4 的整体贡献，并理解其具有的远远不局限于任何一个具体目标的广泛效益的潜力。

尽管本报告概述了取得的成就和进展，但成人学习与教育在教育政策中经常面临“不受青睐”和资金不足的问题。《全球报告（四）》要求政策制定者将成人学习与教育置于实现可持续经济和社会所作的努力的中心，并认识到其在开发综合全面的解决方案方面起到的关键作用。该报告则更进一步表明，建立将人类和地球置于发展核心的公民意识是何其必要。

报告构成

《全球报告（五）》首先结合不断变化的社会、政治和教育情境，对前四份《全球报告》进行了回顾总结，展现了自第六届国际成人教育大会以来成人学习与教育所取得

的进步的“更大图景”。紧随其后的第一部分，介绍和分析了《全球报告（五）》的调查结果。调查设计和数据收集的阶段正好遭遇了新冠疫情的开始。由于这项调查本质上是回顾性的，侧重于对自 2018 年《全球报告（四）》发布以来成人学习与教育进展的了解，因此它并没有反映出为应对疫情在教育供给上发生的剧烈变化。然而，该调查也设计了一些问题，以便及时了解疫情对会员国的成人学习与教育产生的影响。这些调查结果包括通过及时采纳更灵活的方法来缓解新冠疫情对成人学习与教育产生的不利影响的案例介绍，将在第 7 章中进行说明和讨论。

报告的第二部分则首先对公民身份进行了讨论，包括其组成部分，和成人学习与教育的相关性，其与全球挑战的关系以及这个概念的演变过程。该报告确定并讨论了和全球公民教育、成人学习与教育有关的八个关键主题：扫盲、移民、新技术、性别、土著居民权利和知识体系、成人教育工作者培训和专业化、高等教育以及就业能力。最后，它详细讨论了重新设计成人学习与教育的必要性，以便培养能够实现符合《2030 年可持续发展议程》的社会和经济转型的全球公民。

报告的第一部分主要侧重于监测《贝伦行动框架》的执行情况，参考了《全球报告（五）》的调查结果，其中包括了 159 个国家（地区）的回应情况。第二部分的专题讨论借鉴了教科文组织委托该领域主要学者和研究机构提交的一系列相关论文，以及对大量文献的综合研读，尤其包括教科文组织的报告《教育的未来》（UNESCO's Futures of Education）和《全球教育监测报

告》(Global Education Monitoring Reports)。

创新与不足

教科文组织的《全球报告》是在全球范围内监测成人学习与教育政策和实践的唯一可用工具。每份《全球报告》都概述了成人学习与教育的最新数据和发展实践,对好的做法进行突出展现,并聚焦说明会员国为改善成人学习与教育所做的投入。

然而,与其他任何有如此宏大目标的调查一样,《全球报告》也存在一些不足。尽管各《全球报告》都使用结构式问卷来收集数据,从而确保一定程度的可比性,但每个国家(地区)都是依据自身对即时可靠的数据的可获取情况进行自我评估。作为国际成人教育大会进程的一个组成部分,《全球报告》旨在促进关于如何衡量和改进成人学习与教育政策和实践的反思、对话以及相互学习。同时,《全球报告》的发布,也为我们与教育政策界,就成人学习与教育和结构性的、新出现的发展挑战之间存在的持续且不断发展的相关性开展讨论,提供了重要的基础。

成人学习与教育的持续相关性

教育帮助人们具备共同努力的能力,以改变自己 and 世界……成人学习与教育的作用无疑是如此,就如幼儿教育一样(ICFE, 2021,第 60 页)。

即使在今天,成人教育有时仍被框定为不过是学校教育的延伸。几十年来,教科文组织一直在推广成人教育的“去学校化”,以尊重成年人的自主权、他们的生活

经历以及在正式框架以外进行的学习。如今,人们越来越多地从终身学习的角度来看待成人学习与教育,成人通过文化、职场、社交媒体和互联网等,享有无尽的教育机会,所有这些都需要得到重视和更好的理解。

随着经济和社会的不断发展,成人学习与教育将不得不应对这样一个新情境,在这个情境中,就业的性质在人的一生中将发生巨大变化。职业转变和再培训的机会需要与更广泛的教育制度改革联系起来,以便建立灵活多样的学习路径。然而,成人学习与教育不仅要对与工作相关的、技术的或环境的变化做出回应或改变,还必须进行重新定义,以赋权成人,使其成为积极的公民,为自己和地球的未来作出贡献。

为什么是公民教育?

公民身份是终身学习范式的一个关键组成部分,从幼儿时期的学校教育贯穿到成人和第三年龄的学习。事实上,对公民身份的知识、技能、态度和价值观的发展和应用本身就是终身的和全生命的过程。这需要了解公民原则和机构,知道如何参与公民社会,开展批判性思维,并培养对公民权利和责任的认识。随着 21 世纪不断发展,学习者的关键特征将不再是他们的年龄,而是他们是否具备带来个人和社会变革的意愿。

那些成功地融入公民身份主题的成人学习与教育方案,其收益超出了可持续发展目标中明确的内容,例如提高自尊,赋权及对变革和重新开始学习保持开放的态度

度。公民教育在促进包容、尊重多样性和预防冲突方面也发挥着至关重要的作用。

全球公民身份的基础是要肯定我们自己的身份。了解我们是谁是尊重他人的起点。教育不应被用作强迫文化少数群体、土著居民或其他边缘化群体融入主流社会的工具，而应促进我们社会建立更加平衡和民主的权力关系。

在日益交互的世界中，全球公民教育使人们能够相互关爱，接受彼此不同的观点和经验，并在环境和自然资源共享方面采取负责任的行动。它涉及我们人类如何看待彼此以及我们在自然界中的地位的根本转变。因此，全球公民教育“必须敏锐地适应这种全球意识”（ICFE，2021，第113页）。全球公民教育的核心是改变我们如何思维（以更好地了解世界），感受（同情他人）和行动（以更好地改变我们的行为）。教育，包括成人教育，其核心必须是人性化的、富有人文情怀的。

由此，“人性化”，即保罗·弗莱雷（Paulo Freire）认为的成为更完整的人的过程，并不是教育的既定结果；相反，它也许应被视为对抗非人性化而作出的努

力（Roberts，2000）。非人性化将不可避免地导致疏远、绝望、愤世嫉俗，并最终导致各种形式的暴力和不公正（Freire，1970）。

2019年，由UIL和APCEIU出版的《解决成人学习与教育中的全球公民教育问题》（UIL和APCEIU，2019）提出建议，应把推广全球公民教育及成人学习与教育作为帮助各国实现可持续发展目标，特别是可持续发展目标4的一种手段。它强调，如果不对人力资源进行持续投资以建设专业能力，全球公民教育以及可持续发展分目标4.7都无法被纳入成人学习与教育和成人扫盲政策。成人学习与教育中全球公民教育的质量，取决于能否拥有一支制定和实施政策和计划、设计课程和学习材料、培训和监督教育工作者、建立和协调伙伴关系与合作、制定质量保障策略和标准并能对最佳实践和创新开展研究的专业人员队伍。

报告专题部分的结论以及各国（地区）对《全球报告（五）》调查的回应情况表明，必须从终身学习的视角，使在学校教育过程中培养起来的积极的全球公民技能在成年后也得以存续，并得到进一步发展。

本书要点

从贝伦到马拉喀什

成人学习与教育需要面对的持久性挑战是覆盖到那些最需要的人。

参与成人教育最多的仍然是那些过去从教育中受益最大的人群。尽管也取得了可喜的进展,特别是在妇女的参与方面,但移民、土著居民、老年人和残障者等弱势群体仍尚无法享有足够的机会。

尽管人们日益认识到成人学习与教育的价值,但投资尚且不足。

会员国日益认识到成人学习与教育所具有的经济、社会和公民价值。然而,对成人教育的投资虽有所增加,但进展已近乎停滞,且仍低于《贝伦行动框架》认为的必要水平。要达到成人学习与教育所需的投资水平,以充分实现其对可持续发展目标的贡献,还需要做更多的工作,并且需要对最边缘化和处境最不利群体的需求赋予更多重视。

《全球报告(五)》调查要点

政策

非正规、非正式学习以及国家资历框架的认可、认定和认证机制得到不断扩展,这说明教育系统正在向终身学习系统过渡,同时政策上对成人和非正规教育也更加重视。

60%的国家表示,自2018年以来,其成人学习与教育政策得到了改善。虽然会

员国都认为它们在扫盲、基本技能和公民身份等所有学习领域的政策都取得了进展,但在公民教育方面的进展略显不足。

治理

成人学习与教育的治理越来越多地由不同的国家部委、地方当局和其他利益相关方来共同承担。

近四分之三的国家报告在治理方面取得了进展,这一趋势在低收入和中高收入国家以及撒哈拉以南非洲地区和亚洲及太平洋地区最为明显。

在这些国家,政府部委、私有部门和民间社会之间的伙伴关系与合作得到加强,权力下放的趋势明显。然而,挑战依然存在,包括薄弱的监测和评估以及持续存在的数据空缺问题。

筹资

大多数国家都报告了他们多元的筹资模式,包括公共财政、公私合作以及与国际合作机构、私有部门和学习者的共同筹资。

近半数的国家报告计划增加成人学习与教育方面的公共支出。然而,过去的经验表明,这些美好的愿望并不总是能转化为资金的实际增量,特别是考虑到大多数国家现在还面临着由新冠病毒感染疫情带来的发展上的限制。用于成人学习与教育的公共财政支出在国家之间极不均衡,有22个国家将其公共支出的4%或更多用于成人学习与教育,而有28个国家在这方面

的支出甚至低于 0.4%。还有 40 个国家报告没有掌握其成人学习与教育得到的财政支持情况,这也正印证了数据缺乏这一问题。

参与、包容与公平

在线远程学习的发展壮大使更多学习者得以接受成人教育。

超过一半的国家报告称,自 2018 年以来,成人学习与教育的参与情况有所改善。撒哈拉以南非洲地区在参与度上的增速最为明显。

尽管妇女和青年的参与情况有了很大改善,但老年人的情况不甚明朗,有 23% 的国家报告了老年人参与度有所增加,而在 24% 的国家则有所下降。

约 60% 的国家提及,自 2018 年以来,囚犯、残障者和移民的参与情况没有发生变化。

质量

有效的教师培训和成人教育工作者专业标准的开发正不断地提升质量。

大多数国家在课程质量、评估和成人教育工作者专业化方面取得了进展。超过三分之二的国家表示,在成人学习与教育领域,教育工作者的职前和在职培训以及就业条件都有所改善,尽管改善程度因地区和收入群体而异。

成人学习与教育中的公民教育

《全球报告(五)》表明,公民教育自 2018 年以来取得了重大进展。

从会员国的反馈情况看,与三年前(《全球报告(四)》)相比,政策上对公民教育的重视程度越来越高。近四分之三(74%)的国家表示,它们正在制定或实施

与公民教育有关的政策。

公民教育是全球应对当前挑战的重要工具。

要应对当前挑战,例如由于逃离战争或环境灾难而形成的人口大规模流动,气候变化和数字化,需要一群敬业、积极且有批判性思维的公民,他们既认识到彼此共同的人性,也了解他们对其他物种以及地球的义务。

对标《2030 年可持续发展议程》,成人学习与教育将对全球未来的塑造发挥重要作用。

《全球报告(五)》的调查,充分说明了在成人学习与教育框架内,全球公民意识与可持续发展之间存在的协同作用。虽然成人学习与教育课程往往聚焦于环境保护相关的具体问题,如气候变化和生物多样性,但在一些国家,它们确实全面地覆盖了可持续发展这一首要主题。

新冠疫情对成人学习与教育造成的影响

面对疫情,绝大多数国家迅速过渡到了在线/数字和远程学习(包括电视、广播及电话),或及时调整了面对面的学习形式。

在疫情期间,被广泛采用的数字技术保证了数以百万计人在封锁期间的教育连续性。

有许多国家对危机做出了创新性的回应,例如通过采取新的政策和条例来支持这一进程,或调整质量标准和课程,以确保能够继续提供成人学习与教育。

然而,这也进一步加剧了一些区域和群体的落后情况,特别是在资源和基础设施稀缺的部分地区。

回顾过去 12 年的《全球报告》

概要

自 2009 年以来的五份《全球报告》在很大程度上是围绕取得的进步和发展而编制的。其目的是提供关于全球成人学习与教育状况的基线信息,以便更好地为决策者、专业人士和更广泛群体之间开展探讨提供信息。

第一份报告于 2009 年发布,收集了 154 份国家报告的数据,以助于第六届国际成人教育大会(UIL, 2009)进行讨论。2009 年在巴西贝伦举行的会议认为,《全球报告(一)》肯定了成人学习与教育方面取得的一些进展,但也揭示了新的挑战和问题以及实现尚未实现的积极作用的巨大潜力。会议呼吁会员国加快变革步伐,并要求教科文组织继续开展追踪,并定期编制今后的《全球报告》。它还通过了《贝伦行动框架》,除其他建议外,还提出了未来监测政策、治理、筹资、参与和质量的议程(UIL, 2010)。

《贝伦行动框架》的监测议程植根于《全球报告(一)》中涉及的问题,也为之后的《全球报告》提供了一以贯之的参考框架。2013 年的《成人学习与教育全球报告(二)》按照《贝伦行动框架》建议的明确结构分析了来自 141 个国家的数据,也包含了被《贝伦行动框架》视为终身学习基础的

成人扫盲这一重要主题(UIL, 2013)。《全球报告(二)》不仅承认了将识字率作为贫困和不平等的替代性指标的重要性,还提供了《联合国扫盲十年》相关的全球性证据,为提交给 2013 年 9 月的联合国大会的评估报告提供依据。

2015 年,教科文组织大会通过了《成人学习与教育建议书》(UNESCO, 2016)。该建议书使得《全球报告》将成人学习与教育从学习和技能的三个关键领域进行分类:扫盲和基本技能;继续教育和专业发展;自由教育、大众教育、社区教育以及公民技能。这与《贝伦行动框架》的五个行动领域(政策;治理;筹资;参与、包容和公平;质量)也得以建立联系,因此可以根据上述三个领域分类对政策或参与情况进行分析。

次年,教科文组织发布了《2030 年教育:仁川宣言和行动框架》,强调了全民终身学习的重要性,却没有在其目标和具体目标中明确提及成人学习与教育,而且自那以后的国际政策文件中也都没有再提及(UNESCO, 2015a)。基于《贝伦行动框架》和《成人学习与教育建议书》提出的领域分析的《全球报告》调查结果清楚地表明,成人学习与教育与多个 2030 年可持续发展目标以及可持续发展目标 4 的实现有关。

从《全球报告(三)》,我们可以清楚地

了解成人学习与教育和可持续发展目标之间广泛存在的相关性。《全球报告(三)》不仅分析了来自 139 个国家的调查数据,还分析了成人学习与教育在健康和福祉、就业和劳动力市场以及社会、公民和社区生活等领域的作用(UIL, 2016)。它建议改善在治理上的跨部门协同和合作,提高利益相关方的参与度,并消除各国收集成人学习与教育相关可靠数据的信息障碍,所有这些问题今天仍然需要关注。那些显示成人学习与教育利于提升公民参与和社区凝聚力的调查结果促使《全球报告(五)》对公民身份给予特别关注。

《全球报告(四)》于 2019 年推出,数据来自 159 个国家(UIL, 2019)。它从社会正义的视角仔细研究了成人学习与教育参与的机会和障碍,并首次基于《成人学习与教育建议书》确立的三个领域对成人学习与教育进行了系统分析。这就使得调查结果很明晰地显示,谁在参与学习,学习形式如何,哪些人尚未从《全球报告(三)》中明确的学习成果中充分受益。《全球报告(四)》还表明,能够促进积极公民身份和社区凝聚力的成人学习与教育尚未得到足够的政策关注。

由证据得出的一项重要提议表明,需要进行更多的财政投资,以确保成人学习与教育在所有学习领域的质量均衡;成人学习与教育在推进积极公民和全球公民身份的作用发挥方面尤为值得关注。

基于 159 个国家的回复^①,《全球报告(五)》对成人学习与教育进展及面向需求最迫切的学习者的筹资机制进行了综合的

国际评估,并对《全球报告(四)》所要求的公民学习进行了详实的概述。就《成人学习与教育建议书》确立的三个领域而言,《全球报告(五)》表明,政策对于扫盲和基本技能,以及职业技术教育和培训(TVET)一如既往地重视,但对旨在促进积极公民身份的成人学习与教育持续忽视。报告还提供了如何充分利用成人学习与教育对民主、环境理解和人权保护的的最佳实践案例及建议。

因此可以说,《全球报告(五)》是建立在以往报告的基础之上的,并受益于不断改进的数据收集方法。与以往报告一样,其有三重目的。除了作为成人学习者公民教育的监督机制和深入探索的手段之外,《全球报告(五)》还为 2022 年 6 月第七届国际成人教育大会举办之前和期间开展的讨论奠定了基础。《全球报告(五)》的最终目标是提高全球不同利益相关方对成人学习与教育的了解,并激发政策制定者更积极的兴趣。它不仅展示了创新和最佳实践的具体事例,并为评估国际进展提供了证据基础。该报告还表明,需要继续做出努力,以实现成人学习与教育对实现可持续发展目标 4 的综合全面的贡献,特别是考虑到该目标的核心是终身学习和更广泛的可持续发展议程,并能为成人学习者带来远超任何一项具体目标的更广泛益处。

2016 年,国际社会承诺将《2030 年教育:仁川宣言和行动框架》付诸实践,这一文件是制定可持续发展目标 4 转型优先事项的基础(UNESCO, 2015a)。可持续发展目标 4 呼吁各国“确保包容和公平的优

^① 本报告仅补充使用了一项基于定性资料的答复材料。

质教育,让全民终身享有学习机会”,《仁川宣言》则进一步阐述了这对全民终身学习的意义。尽管《成人学习与教育建议书》和《贝伦行动框架》也为回顾自《全球报告(一)》以来取得的进展提供了框架,这次评估也得到了可持续发展目标 4 和《仁川宣言》所体现的公平、包容的广泛价值观的有力支撑。成人学习与教育已成为实现可持续发展目标 4 和其他 16 个可持续发展目标的重要支撑。

尽管在一些国家情况有所改善,但成人学习与教育仍常常处于边缘地位,资金匮乏,对可持续发展目标的实现远未发挥出其最佳作用。《全球报告(四)》要求决策者和其他主体将成人学习与教育置于其实现可持续经济和社会的努力的中心,并认识到其在我们为应对面临的问题而制定综合全面的解决方案方面起到的关键作用(UIL, 2019, 第 17 页)。

我们仍然面临着这一挑战。鉴于成年人在社会中扮演着多种不同的角色,从领导者、研究人员、管理者和企业家到一家之主、养家糊口者、父母、教师和看护、社区成员及文化仲裁者,如果要实现可持续发展目标,就必须对他们进行投资。

政策

在过去的 12 年里,世界上越来越多的国家制定了强化对成人学习与教育的政治承诺的政策,但在实施过程中往往仍面临挑战。12 年前,尽管大多数国家都有成人学习与教育相关国家政策的出台,但区域之间差异显著。现如今,除少数例外情况,这一状况已得到稳步改善。尽管低收入国

家仍然最不可能报告此类政策,但出台相关政策的区域分布已更为均衡。更多相关政策和法律框架的出台,既表明了取得的总体进展,也为借鉴其他学习经验提供了基础。有关非正规和非正式学习的认可、认定和认证以及国家资历框架的政策制定正在蓬勃推进,这些可以成为促进和扩大参与终身学习的重要工具。今天,人们继续高度重视推进扫盲和基本技能以及增加对职业技能的投资和参与的政策制定;然而,这些政策以及支撑这些政策的法律框架,尽管值得称赞,但并没有涵盖《贝伦行动框架》和《成人学习与教育建议书》所要求的包含全生命和终身的学习观并致力于解决社会劣势复杂问题的成人教育的全部愿景。尤其需要指出的是,各国未能充分认识到成人学习与教育对积极的公民参与和社区凝聚力起到的促进作用。

提高职业技能是消除贫困的一种手段,而减贫也是《2030 年可持续发展议程》的首要目标。关于减贫的讨论,必须将其置于更广的范围之中,并将教育机会的缺失与有限的经济机会、获取财政资源机会的不均衡以及更易于受到气候变化风险的影响联系起来。减贫的努力应敏感地应对或许可以作为社会劣势象征的性别、族裔、场所、法律地位、残疾和宗教等方面的差异。没有足够的读写能力、算术能力和基本技能是处于社会劣势的另一个标志,它限制了个人充分实现其受教育以及其他权利的能力。《全球报告(一)》背后的概念框架强调了在所有国家成人学习与教育对实现发展的社会影响的重要作用(UIL, 2009)。《成人学习与教育建议书》强调,“成员国……应为成人学习制定全面、包容

和综合的政策”(UNESCO, 2016, 第 8 页)。公平(性)、多样性、包容性和尊严性的原则贯穿于《贝伦行动框架》《成人学习与教育建议书》和可持续发展目标之中。

公平分配社会机会对于建立社会凝聚力是必要的,这是成人积极/全球公民教育的一项道义责任(UNESCO, 2016)。在《全球报告(三)》中已有广泛讨论,成人积极公民教育领域的工作必须继续进行,以使成人学习与教育有关性别平等的政策能够成功地影响世界各地人们的生活以及社区和社会。这就要求不仅要推动经济发展,同时也要求在健康、福祉、社会流动性和赋权方面有所改善。这也意味着要提高成人学习者根据准确的信息做出明智决定的能力,并采取公民行动应对当今挑战,如气候变化、流行病、移民和民粹主义。《全球报告(三)》中清楚地表明了成人学习与教育在提升社会和环境效益方面的作用,这些可以而且应该为成人学习与教育政策提供坚实的论据,并为改革指明方向(UIL, 2009)。

新冠疫情清楚地表明了紧急情况下教育已经告知我们的事实——成人学习与教育政策必须解决数字鸿沟问题,这一问题使许多成人学习与教育方案因出于健康考虑关闭教室而无法继续实施。虽然数字革命使数十亿人能够时时处处以自己喜欢的方式参与成人教育,但并非每个人都可以如此。这不仅仅是互联网基础设施的问题,尽管这仍然是一个主要难点——而且这个问题不仅存在于低收入国家和偏远社区。其他还包括政府和机构为成年人设计和提供高质量、促进性别平等的数字学习机会的能力,以及开放性资源、内容、评估

和教材是否得到充分设计和利用的问题。

《2030 年教育:仁川宣言和行动框架》指出,“必须利用技术来提升教育系统、知识传播(及)信息获取”(UNESCO, 2015a, 第 8 页)。《成人学习与教育建议书》把在成人教育中使用信息和通信技术列为优先事项,以发挥其潜在作用,并促进弱势群体之间的公平和包容(UNESCO, 2016)。然而《全球报告(四)》指出,在发展中国家,许多女性和老年人被排除在数字学习机会之外,在发达国家,与男性相比,女性的信息和通信技术技能往往较低(UIL, 2019)。过去 12 年的政策变革使全世界数以百万计的成年人受益,但全世界仍有相当数量的成年人缺乏基本的识字和算术能力,其中三分之二是女性(UIL, n. d. b)。尽管我们已取得不少成就,但仍需付出更多努力。

治理

治理通过让各方(非政府部门、私有部门及政府部门)主体广泛参与政策的制定和实施,以确保政策的有效推进。2009 年,《全球报告(一)》得出结论,“组织和治理的‘指挥和控制’模式仍然占主导地位,这破坏了地方自治及其灵活性,降低了民间社会的参与”(UIL, 2009, 第 30 页)。在通过《成人学习与教育建议书》时,教科文组织就要求会员国“通过建立或加强例如地方、国家、区域和国际层面多个利益相关方伙伴关系的协作架构和参与性进程来强化成人学习与教育治理”(UNESCO, 2016)。第六届国际成人教育大会就已呼吁将治理纳入成人学习与教育的定期监

测。证据表明,在之后的几年里,不同国家采取了广泛多样的利益相关方协同机制。

我们欣喜地看到,在过去 12 年的《全球报告》中,有四分之三的参与国报告了成人学习与教育治理的总体进展。报告主要侧重衡量各个国家在努力建立或改善政府部门和相关机构以及实现成人学习与教育政策目标的各部门之间的合作与协调方面取得的进展情况。报告还研究了支持和跟踪质量保障和公平进程的方法(例如通过能力建设和不同监测方法)。各国基于《贝伦行动框架》对所有利益相关方参与的根本重视,明确了其在成人学习与教育治理各方面取得的进展(UIL, 2010)。《全球报告(五)》的调查显示,近年来,低收入和中高收入国家以及撒哈拉以南非洲地区和亚洲及太平洋地区在治理方面取得的进展仍最为显著。

无论政府的形式如何,让所有利益相关方都参与成人学习与教育治理(始终确保代表上的性别平等),可以带来多元效益。这样可以更好地满足当地需求,更适应当地传统、社会实践以及学习者的个人兴趣及抱负。同时,这也促使对成人学习与教育的供给采取更加透明(UIL, 2019)、包容,因而更广泛且多样化的方法,也符合可持续发展目标的要求(成人学习与教育治理没有直接出现在可持续发展目标中,但可持续发展目标 16 的具体目标 16.7 呼吁会员国“在各级决策中要确保有效性、包容性、参与性与代表性”(UN, 2015, 第 30 页))。利益相关方(包括学习者)的参与也有助于避免在成人学习与教育供给上不必要的重复。如果妥善协调,通过权力下放的方法和机制发挥协同功效,提高成人学

习与教育治理的效率(这点很重要,因为众所周知,这项工作的预算非常低,必须得到有效利用)。

《全球报告(五)》中的大多数国家报告了更高的民间社会的参与率。将民间社会组织纳入各国的成人学习与教育治理架构和体系非常重要,特别是对于受排斥或被边缘化的群体而言。民间社会对于填补供给缺口至关重要——它可以与政府合作,通过灵活的举措、激励措施和提供相关的服务来进行支持。利益相关方之间旨在补充乃至强化在成人学习方面的有效合作,对于实现不让任何人掉队的政策目标和包容、公平的发展来说,是双赢的举措。有越来越多的支持性工具可供选择。举其中一个例子,可以通过制定一项标准以及认可、认定和认证机制的协议,将教育机会和就业纳入进来。

2009 年,由于成人学习与教育供给的多样性和跨领域性,与学校环境中向儿童和青少年提供的教育服务不同,其治理框架的安排和流程往往被认为是“模糊”的(UIL, 2009);它还往往涉及多个政府部委的参与,以实现不同的发展目标。虽然我们了解了合作、协同和能力建设相关进展的情况,但我们无法确定收集到的证据是否代表了政府各部门之间或与外部及国际利益相关方开展的所有治理活动。治理包括财务透明度、利益相关方间的问责关系以及监测和评估等方面。我们不能脱离《贝伦行动框架》中的其他领域来审视和理解治理问题。确定能够捕捉国家和全球层面治理动态的数据需求和分析方法是面临的主要挑战。

譬如,本轮《全球报告》调查显示,有

83%的参与国认为利益相关方的参与有所增加,而在包括部委间协调和部际合作改善在内的次级领域,报告的比例略有下降,在跨国合作方面的比例则进一步降低(尽管仍有一半以上的国家报告了这一点)。今天,我们可以看到职业教育和培训中的治理性质与扫盲/基本技能之间的显著差异。利益相关方参与的不同样态值得更深入的考察。进一步研究行动主体、伙伴关系以及成人学习与教育治理的流程和机制的作用,对完善政策框架是有益处的。

能力建设是《贝伦行动框架》中提到的成人学习与教育治理的另一个重要方面(UIL, 2009)。对最边缘化群体的参与来说,这一点显得尤为重要。《全球报告(二)》曾强调指出,需要提升各级参与人员以及负责成人学习与教育治理的人员的能力,这比其他社会治理领域更复杂,因为“责任分配广泛,且涉及众多政府、非政府和私有部门利益相关方的参与”,但结果发现,能力建设往往工作是“短期的”或“零碎的……例如举行国家会议或研讨会”(UIL, 2013, 第 71f 页),不足以培养个人和组织在成人学习与教育治理方面的能力。公共资金也限制了对精简的能力建设和培训支持的供给。《全球报告(四)》的证据表明,能力建设举措正在不断得到加强,这一趋势到今天也是如此。

《全球报告(五)》还强调了监测和评估在成人学习与教育治理中的重要地位。监测和评估在成人学习与教育治理权下放中的作用在 2013 年就已提出,随后的报告也证实,有效的监测和评估有益于确保质量以及在机会、参与和学习方面的公平,以确保支出与既定政策目标相匹配,减少低效

率并防止腐败。在许多国家,需要有证据说服媒体、政治家和纳税人,使其支持有关成人学习与教育的决议。当然,至关重要是,“教育供给中的稀缺资源不应专用于监测活动”,而应把监测视为善治的一个组成部分(UIL, 2009, 第 120 页)。把监测和评估融入成人学习与教育治理的国家已经显著增加,从 2019 年的 30%增加到今天的 64%。这说明,监测和评估正在成为优先事项,其本身也应被视为一个涉及不同利益相关方的合作过程。

最后,将成人学习者置于成人学习与教育治理意愿的中心至关重要。自 2015 年以来,各国持续报告不断提高的成人学习与教育治理权下放趋势,因而现如今,民间社会和发展伙伴等非国家利益相关方的参与度更高了。《贝伦行动框架》和《成人学习与教育建议书》也都强调了让成人学习者,特别是弱势群体的成人学习者参与成人学习与教育决策和规划过程的重要性。《2030 年教育:仁川宣言和行动框架》指出,“随着民众的心声和优先事项被反映在各级教育政策的制定和实施中,决策过程将越来越民主化”(UNESCO, 2015a, 第 57—58 页)。这种治理观可以成为今后政策承诺的基础。

筹资

自第六届国际成人教育大会以来,成人学习与教育的总体支出有所增加,这一趋势在 2015 年至 2018 年间尤为明显。报告数据显示,从 2009 年到 2014 年进展显著,近半数的参与国提到在成人学习与教育领域的筹资有所增加(UIL, 2016)。在

《全球报告(三)》之后,大多数国家报告成人学习与教育的筹资情况未发生变化,尽管《全球报告(五)》中约有一半的受访国表示它们计划在未来增加资金投入。因此,从过去 12 年的经验看来,虽然成人学习与教育方面的投资有所增加,但现在增加的趋势似乎已经停滞,投资仍远低于《贝伦行动框架》明确的必要水平。

然而,情况尚未全部明了。尽管 2015 年承诺要“调拨和分配足够的财政资源,以支持强化成人学习和教育的参与”(UNESCO, 2016, 第 10 页),但许多国家连它们在成人学习与教育上花了多少钱都不甚清楚,更不用说掌握非政府资金来源的可靠信息了。在《全球报告(三)》中,有 24 个国家报告没有关于教育支出的数据,而 19 个国家则没有回答这个问题(这些国家合计占 139 个参与国家的 31%)(UIL, 2016, 第 45 页)。在《全球报告(四)》中,参与国中有 14% 的国家无法说明其成人学习与教育支出在公共教育支出中所占比例是否有变化(UIL, 2019)。在《全球报告(五)》中,超过 25% 的参与国不清楚公共教育支出中用于成人学习与教育的比例。

认可在成人学习与教育筹资上取得的进展并为之喝彩,这很重要。但是,我们也应该清楚地认识到影响成人学习与教育筹资和我们对成人学习与教育的理解的四个关键因素。首先,成人学习与教育的经费通常被嵌入在普通教育的预算中。因为教育部倾向于关注儿童和青少年的义务教育以及高等教育,因此成人学习与教育的预算往往相对较少。其次,当成人学习与教育被纳入教育部以外的部委时,其支出往往会被挪用到其他项目中,如社会政策和

保护项目、劳动力市场支持项目或卫生项目。第三,成人学习与教育的大多数资金反映了政府方面的支出,而不是其他利益相关方的支出(包括成人学习者的自筹资金),这意味着真实的投资水平往往被低估(UIL, 2009)。第四,即使成人学习与教育支出总体上有所增加,但这种情况并非出现在所有国家,人均支出也没有增加,也没有达到《贝伦行动框架》国际社会承诺的比例。第五届国际成人教育大会提出建议,会员国应“寻求至少 6% 的国民生产总值投资教育,并努力增加对成人学习与教育的投资”,这一承诺最终在第六届成人教育大会上得以确立(UNESCO 和 UIE, 1997; UIL, 2010, 第 7 页)。尽管许多国家无法提供相关数据,《全球报告(五)》中只有 22 个国家(15%)表明至少有 4% 的公共教育支出分配给了成人学习与教育。距离促使成人学习与教育充分实现其对可持续发展目标的贡献所需的投资水平,还有很大的进步空间。

《全球报告(二)》明确了成人学习与教育投资低水平的另外两个主要因素。它指出,千年发展目标仅纳入全民教育目标的其中两项——普及小学教育及学校性别平等——的这一决定,降低了对成人学习与教育的总体认知、政治意愿和投资动员(UIL, 2013)。此外,2008 年的全球金融危机使得投资成人学习与教育政策、提升学习机会和扩大最边缘化人群的参与变得更加困难(UIL, 2013)。虽然目前明确疫情如何影响政府和其他利益相关方对成人学习与教育的投资还为时过早,但很明显,许多捐助国尚未履行其承诺,将至少 0.7% 的 GDP 用于援助发展中国家,并且

应对疫情的当前需求已经影响了支出方面的优先事项。

展望第七届国际成人教育大会,成人学习与教育的筹资情况喜忧参半。至少在部分时间内,总体投资水平有所提升。虽然参与《全球报告(五)》的国家中有 40%—53%在成人学习与教育筹资中优先考虑青年、失业者、妇女、狱囚和其他弱势成年人,但现有资源是否足以改变长期存在的、根深蒂固的不平等是值得怀疑的。在某些情况下,例如对于土著居民,许多国家仍然声称不清楚这一群体在其成人学习与教育的筹资中是否被列为优先考虑的对象。因此,尽管大多数国家似乎在成人学习与教育筹资方面取得了进展,出现了许多令人印象深刻的具有创新性的最佳实践案例,但各国之间存在巨大差异,事实上许多国家并不真正知道在成人学习与教育上花费多少,由谁出资以及受益者是谁。总体而言,基本信息就是在成人学习与教育方面仍然资金投入不足,且需要对最边缘化的群体给予更多关注。

质量

《全球报告》一直关注成人学习与教育的质量,但不同时期的关注重点则有所不同。《全球报告(二)》中使用的结构化方法在《全球报告(三)》中得到了进一步完善,增加了有关成人学习者完成率和成人学习与教育相关工作者的资格结构等方面的信息。《全球报告(四)》则根据《成人学习与教育建议书》中确定的三个服务供给维度进行了分析。研究表明,在质量方面,大多数国家的成人学习与教育在过去 12

年里取得了重大进展。

自 2009 年以来,成人学习与教育在质量上提升显著,主要体现在课程更具有相关性和性别视角,教育工作者得到更好的培训和报酬,评估方式得到改进,访问模式更灵活,这些都是质量的关键标志。在《全球报告(四)》和《全球报告(五)》中,大部分国家报告了在这些领域取得的进步。证据也毫不令人意外地表明,信息和通信技术被越来越多地使用到成人学习与教育中。约 75%的国家报告了在成人学习成果认证方面得到的改善,换言之,学习成果可以通过多种形式的评估得到认可。例如,《全球报告(五)》中超过 60%的参与国报告对成人学习与教育学习成果的分析,比例比《全球报告(四)》和《全球报告(三)》有所增加。

《全球报告(二)》中强调了“对学习成果的认定有助于提高系统和机构的透明度、灵活性和问责意识;促进个人学习者的学习并提供支持;帮助学习者以及教师和管理人员清晰目标和目的”(UIL, 2013, 第 134 页)。《全球报告(一)》也曾提出过类似论点,认为需要在成人学习与教育的筹资上给予更多关注(UIL, 2009)。与此相关联的另一个进展是,越来越多的国家报告了其在先前学历的认可、认证机制方面所作的改进,包括对非正规和非正式学习的认可和认证。然而,《全球报告(四)》和《全球报告(五)》都表明,在职业技术教育和培训、扫盲/基本技能领域的创新性和对于质量的关注最高,旨在提升积极公民意识的成人学习与教育受到的关注则要少得多。

无论是对于成人学习与教育还是一般

意义上的教育，教学都被认为是学习过程的核心。报告在开发相关教学方法方面取得进展的国家比例在本轮调查中显示超过65%，在《全球报告（四）》中则是70%以上（UIL，2019）。此外，《全球报告（四）》和《全球报告（五）》都表明，职前和在职培训的覆盖面和质量有所提高。然而，在工作条件方面取得的进展参差不齐，低收入和中低收入国家报告的进展水平相对较低，而且，这些国家往往基础相对薄弱。

由于成人学习与教育的多样性和多元化，以及有时是分散和放任的管制性质——更不用说在不同国家和地区的学习者目标各异，对成人学习与教育的质量进行汇总评估会面临挑战。为监测和评估各国的做法，《全球报告》在数据收集方面确定了基准。总而言之，调查结果显示，过去的12年间对质量的关注日益增加，在课程开发、材料和评估程序改善以及教学/学习方法开发方面进行了大量投资。在提高教学质量和确保教师/辅导人员的就业条件方面也取得了一些进展。这些领域是第六届国际成人教育大会的审议重点。该次大会还将成人学习与教育的质量视为“一种整体的、具有多维性的概念和实践，并需要持续关注和持续发展”（UIL，2010，第8页）。自那以来，历次《全球报告》都显示出持续改进，不过环境在发生不断变化，越来越多的人需要在生活中不断学习，成人学习与教育不可能无动于衷。

参与

长期以来，利用和参与一直是成人学习与教育面临的核心挑战之一。要想实现

成人学习与教育的潜在贡献，那么现在总体参与率还是太低，且某些群体的参与度远低于其他群体。不平等的参与意味着不能平等地获得成人学习与教育带来的益处，无论益处是《全球报告（二）》中讨论的识字和算术的基本技能，还是《全球报告（三）》中探讨的就业、繁荣、福祉、健康和公民参与的更宽泛意义上的好处。然而，正如《全球报告（四）》充分证明的那样，某些群体的参与度非常低，包括那些最需要成人学习与教育的人（如移民工人和难民）。

《全球报告》表明，在这12年间，总体上看成人学习与教育的参与度有所上升。《全球报告（五）》表明，在扫盲/基本技能领域、职业技术教育和培训领域，参与度的提高尤其明显。在促进积极公民意识的成人学习与教育方面参与度也实现了较大提升，虽然提升幅度没有前者高。收集参与程度信息的国家数目也在不断增加，也许部分原因是参与问题是《全球报告（四）》的一个关注重点。

从公平的角度来看，令人欣喜的是一些弱势群体的参与率大幅上升。《全球报告（四）》指出，虽然妇女的参与率在许多国家都有所提高，在有些国家，妇女占成人学习者的大多数，但也有一些国家妇女很少或根本没有机会接受教育。迄今为止，在对《全球报告》的回应中没有任何迹象表明，在监测和评估成人学习与教育参与度时，生物意义上的性别和社会意义上的性别认同之间的区别已经成为一个问题，当然，对这个问题在未来可能需要给予更多关注。

《全球报告（四）》另外指出，成人学习

与教育参与水平的普遍上升主要是由雇主主导的职业技术教育和培训的增长推动的。那些无法充分享有参与机会的人包括移民和难民、老年人、残障者、生活在农村地区的人以及受教育程度低的成年人。如今,已有证据表明,在成人学习与教育中采用数字技术将会促进参与水平的进一步提升。

成人教育中的公平和包容一定程度上是为了使更多人能够参与进来,从而能够充分地参与到周围的社会之中。这也是一个关于成年人学习什么以及如何学习的问题,以及他们是否通过参与实现了他们的学习目标。将重点转移到学习者继续在学和学业的完成上,以了解成人学习者是否认为他们的课程值得坚持下去或者需要调整教育供给,这也反映出了参与和质量间的关联。通过明确信息获取和指导以及提供诸如财政援助、儿童保育、交通和获取就业机会等不同支持体系,帮助学习者实现参与成人学习与教育的益处,参与和治理也就建立起了联系。

第一份《全球报告》指出,“那些受教育程度最低的人依然参与最少”(UIL, 2009,第 77 页)。尽管在随后的 12 年中取得了明显的进展,但《全球报告(四)》和《全球报告(五)》确定了三个应该引起关注的群体。这些群体包括:残障者,少数民族、语言少数群体和土著居民,移民、难民和(境内和境外)流离失所者。有关这些群体的成人学习与教育参与情况的全球信息是很有限的,在许多国家根本没有相关统计,即使追踪,数据也可能没有得到很好的细分从而也不足以为战略性政策和行动提供参考。这些群体经常受到多重不利因素的

影响,从而累积成一个复杂的社会问题网,而成人学习与教育并没有充分地涉及其中。

第六届国际成人教育大会提出,在成人学习与教育领域,“不能因年龄、性别、种族、移民身份、语言、宗教、残疾、身处农村、性认同或性取向、贫困、流离失所或监禁而受到排斥。应对由多重不利因素引起的累积效应特别重要”(UIL, 2010,第 8 页)。连续的《全球报告》显示,虽然在 12 年的时间里取得了真正和宝贵的成果,但参与问题仍然是成人学习与教育以公平和包容的(因而也是有效的)方式履行其角色的核心问题。

结论

《全球报告》致力于促成在成人学习与教育评价及相关政策和实践改进方面的自我反思、对话和相互学习,并为宣传和改革提供重要资源。这符合第六届国际成人教育大会赋予教科文组织的具体任务,即建立一个监测和报告机制,以提供一个“用于汇编最佳实践数据和案例研究的知识管理系统”以及“收集所有学习成果的指南,包括通过非正规和非正式学习获得的成果”(UIL, 2010)。这一机制以五份《全球报告》的形式得以实现,这些报告提供了关于《贝伦行动框架》确定的五个行动领域以及《成人学习与教育建议书》明确的成人学习与教育三个领域的的数据。

在政策方面,这 12 年间已经开展了大量的活动,尽管本着贝伦精神,并非全部活动都“融入了终身的和全生命的学习观”。我们看到会员国越来越倾向于对成人学习

与教育进行狭隘的解读，主要或完全侧重于其工具价值，特别是在提高就业能力和促进经济增长方面。这种视角低估了成人学习与教育在健康、福祉、社会凝聚力以及——本报告特别强调的——公民参与方面的更广泛和更深层次的效益。而且，这也在很大程度上忽视了成人学习与教育在帮助纠正社会不公、性别不平等和排斥方面可以发挥的巨大潜力。

作出政策承诺轻而易举，但对这种承诺的最终考验是会员国如何对这些政策开展治理。治理不仅只是执行，还涉及筹资的透明度、利益相关者之间的问责意识以及监测和评价。从历份《全球报告》中可以得知，成人学习与教育治理面临的一个主要挑战是，与儿童和青少年的正规学校教育相比，成人学习与教育的提供具有跨部门性。成人学习与教育通常由多个部委和部门管理，而每个部委和部门都有不同的目标。同时它还更多地依赖民间社会和其他利益相关方的参与。这种碎片化的治理虽然具有挑战性，但不一定会阻碍高质量教育的供给。正如历份《全球报告》所显示的那样，关键是要让广泛的促进性别平等的利益相关方（包括学习者）参与成人学习与教育的决策和规划。

虽然在本次国际成人教育大会期间，全球的成人学习与教育支出似乎有所增加，但令人担忧的是，由于成人学习与教育治理的分散，在分配和预算方面缺乏透明度。由于成人学习与教育的资金来源迥异——除了国家之外，还包括私有部门、民间社会、国际援助，以及学习者的自筹资金，《全球报告》一直竭尽所能以准确描绘资金状况。为了弥补监测方面的这一不

足，报告强烈主张增加成人学习与教育方面的公共资金投入，包括通过债务转换和公私伙伴关系等创新机制，并强调成人学习与教育在帮助会员国实现其对早先的千年发展目标及如今的可持续发展目标的承诺方面的附加效益。

《全球报告（五）》中大约有四分之三的参与国家表示，通过课程和学习材料以及使用信息和通信技术，在提高成人学习与教育质量方面取得了进展。在过去的12年里，我们已经进入了如今被许多人称之为第四次工业革命的时代，这是由在信息技术和人工智能领域实现的重大飞跃所推动的。这场革命对成人学习与教育的各个方面都产生了巨大的影响，尤其是对质量和参与度。我们认识到，由于教育供给的多样性和多元性，很难对成人学习与教育质量进行全球评估，但从《全球报告》中可以看出一个明显的趋势——教学仍然是学习过程的核心部分，只有通过不断支持成人学习与教育领域的教育工作者，才有可能实现可持续的质量提升（例如基于学习成果的评估）。

展望第七届国际成人教育大会，《全球报告（四）》和《全球报告（五）》传达的一个关键信息是，成人学习与教育对积极公民身份、政治发言权、社会凝聚力、性别平等以及多样性和包容具有显著的影响，因此有益于我们的社会和社区生活。成人学习与教育还对学习者在健康、福祉和就业方面产生积极影响，要充分发挥其贡献，就意味着需要明确的政治承诺和充足的资源，以及对质量和公平的关注，同时还需要有效的宣传和支持。

也许成人学习与教育面临的最大挑

战,仍然是使那些最需要它的人受益。在所有国家,成人学习与教育参与度最高的人还是那些已经拥有较高教育水平和较高收入的人,反之,“那些受教育程度最低的人则依然参与最少”(UIL, 2009, 第 77 页)。这会使不平等进一步加剧,并抑制了成人学习与教育带来社会转型的潜在效力。然而,这些《全球报告》显示了总体参

与率的上升,特别是在妇女的参与方面,这也为人们带来了巨大的期盼。报告还表明,仅提供成人学习与教育相关服务是不够的;必须确保它们便于获得,利于性别平等,并符合尽可能广泛的人群的需求。在提升妇女参与度方面取得的成功值得赞赏,该成功经验必须用于移民、残障者、土著居民、老年人和其他边缘化群体。



第一部分

监测《贝伦行动框架》及 《成人学习与教育建议书》 的实施情况



1



第1章 引言

《全球报告》是一个监测工具,旨在跟踪 144 个教科文组织会员国在 2009 年第六届国际成人教育大会上通过的《贝伦行动框架》(见专栏 1.1)和 2015 年通过的《成人学习与教育建议书》的执行情况。该工具混合了定量和定性调查,经历了五个开发周期,由教科文组织终身学习研究所与教科文组织统计研究所协商管理,并得到了相关领域的专家和外部合作伙伴的协助。

第一份《全球报告》于 2009 年出版,是

第六届国际成人教育大会的核心内容。《全球报告(一)》以五份区域综合报告为基础,帮助与会代表们更好地了解 154 个参与国的成人学习和教育状况。第二份报告于 2013 年发布,汇总了 141 个国家提交的数据,侧重于扫盲。第三份报告于 2016 年发布,涉及基于 139 个国家的调查。除了考察成人学习和教育的经济效益外,它还侧重于非经济效益,特别是在健康以及社会和公民参与方面。

专栏 1.1

《贝伦行动框架》关于跟踪和监测国家及国际成人学习与教育的承诺

“……我们承诺实施下列问责和监测措施。我们承认必须要以有效和可靠的定量和定性数据来为我们在成人学习与教育方面的决策提供参考。与合作伙伴达成协作,在国家与国际层面设计和实施定期记录和跟踪机制,这对实现《贝伦行动框架》是至关重要的(UIL, 2010, 第 9 页)。这包括:

(a) 为扫盲和成人教育制定一整套具有可比性的数据指标,并为此提供资金;

(b) 定期收集和分析以性别和其他因素分类的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良好做法;

(c) 建立一个定期监测机制,以评估第六届国际成人教育大会有关承诺的履行情况;

……在此基础上,定期编写《成人学习与教育全球报告》……”(同上)

《全球报告(四)》根据 159 个国家的回复情况于 2019 年发布,重点关注充分参与成人学习的机会以及成人学习与教育在实现可持续发展目标中的作用。《全球报告(五)》旨在监测和跟踪教科文组织会员国在成人学习与教育的三个基本领域的进展

情况:扫盲和基本技能、继续教育和职业技能,自由教育、大众教育、社区教育以及公民技能(见专栏 1.2)。《全球报告(五)》的监测工具是基于《全球报告(三)》和《全球报告(四)》而改编的自陈式调查。

专栏 1.2

联合国教科文组织的《成人学习与教育建议书》

“成人学习与教育的目的是，让人们掌握必要的能力来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发展和职业发展，进而支持成人更加积极地融入其社会、社区和环境；促进可持续和包容的经济增长，改善个人体面工作的前景。因此，成人学习与教育是消除贫困、改善健康和福祉、促进可持续的学习型社会的重要工具。”(UNESCO, 2016, 第 8 段)

1.1

关于《全球报告（五）》的调查

《全球报告(五)》的调查使用了包含封闭式和开放式问题的组合问卷，涵盖了《贝伦行动框架》和《成人学习与教育建议书》中确立的五个行动领域。其中尤为相关的是，其引入了一套关于成人学习与教育筹资的指标，这些指标可以了解哪些政府部委掌握着成人学习与教育的大部分预算，成人学习与教育是否获得了国际援助或是获得了私有部门的资助，以及这些资金来源和成人学习与教育预算编制的相关性。与之前的调查相比，《全球报告(五)》的调查另一个改进的地方是包含了更多开放式问题，这样受访者就可以用具体事例来说明发生的变化。

对封闭式问题的回答情况则按百分比进行计算，以通过表格、数字和图表的形式对主要调查结果和趋势进行定量报告。所有结果均按教科文组织的区域划分和经济

发展水平(基于世界银行的收入组别)进行分列。开放式问题的回复则用于提供更多关于进展的信息，并展示已被证明为有效的做法。与过去的历份《全球报告》一样，《全球报告(五)》也包括实践的具体事例，这些事例的信息很全面，并清楚地展示了和特定的成人学习与教育活动的联系。最后，值得注意的是，《全球报告(五)》的调查恰逢 2020 年新冠疫情的开始。为了避免将成人学习与教育的变化与应对疫情的措施混为一谈，所有国家都被要求仅报告 2018 年 1 月至 2019 年 12 月期间的情况。

这与前几轮调查略有不同，前几轮调查允许各国纳入在调查完成日期(对《全球报告(五)》来说为 2020 年 8 月/9 月)之前的所有的行动。本轮还要求参与国不要提供新冠疫情造成的成人学习与教育方面发生变化的信息。此类信息会在本报告的一个专门的章节中涉及。此外，还另有一个部分会专门围绕公民教育展开讨论。

1.2

本轮调查的参与情况

对历份《全球报告》的回应率和回应质量一直是了解全球和地区成人学习与教育历时趋势的关键因素。共有 159 个教科文组织会员国和准会员国参加了《全球报告(五)》的调查，和参与《全球报告(四)》调查的国家一致(表 1.1)。

在教科文组织划分的全球五大区域中，亚太地区的参与率最低，为 68%(47 个国家中的 32 个，参与《全球报告(四)》调查的国家则是 39 个)。在拉丁美洲和加勒比

地区,参与率为74%(35个国家中的26个,与27个国家参与《全球报告(四)》的情况相近)。撒哈拉以南非洲的参与率为80%(46个国家中的37个,超过了《全球报告(四)》的72%的参与率)。就阿拉伯国家而言,参与《全球报告(四)》和《全球报告(五)》的比例都很高,20个国家中有19个国家参加了这两项调查。最后,欧洲和北美洲92%的国家(48个国家中有44个)参与了《全球报告(五)》,高于《全球报告(四)》的87.5%。

自《全球报告(四)》以来,被归类为“低收入”和“中低收入”的国家的参与率均增

加了5个百分点,分别达到76%和85%。

表1.1显示,高收入国家的参与率自《全球报告(四)》以来没有发生变化,59个国家中有51个国家作出了回应。对于被列为“中高收入”的国家,自《全球报告(四)》后的参与率下降了6个百分点,56个国家中有42个参与了《全球报告(五)》,而参与《全球报告(四)》的国家则为46个。鉴于新冠疫情带来的挑战,159个国家的参与为监测2018年以来全球成人学习与教育发生的变化提供了可靠的样本。表1.1列出了作出回应的国家数目以及这一数目占参与调查的国家总数的百分比。

表 1.1

《全球报告(五)》参与国情况(按地区和收入划分)

	会员国数*	作出回应的会员国数	回应比例
全球	197 ^①	159	81%
地区组别			
撒哈拉以南非洲	46	37	80%
阿拉伯国家	20	19	95%
亚太地区	47	32	68%
欧洲和北美	48	44	92%
拉丁美洲和加勒比地区	35	26	74%
收入组别			
低收入	34	26	76%
中低收入	46	39	85%
中高收入	56	42	75%
高收入	59	51	86%

来源:《全球报告(五)》监测调查

* 是指向《全球报告(五)》提交信息的国家

① 对《全球报告(五)》的监测调查作出实际答复的国家数为197个,但有一个未列入地区组别的准会员国。

关于各国的回应情况,有必要进一步指出,数据都是通过各国的教科文组织国家委员会负责接洽,要求其参与提供成人学习与教育的任何政府部委提交。表 1.2 显示了对《全球报告(五)》调查作出回应的政府部委的信息。总体而言,与《全球报告(四)》相比,各国报告的参与《全球报告(五)》调查的政府部委数量有所增加。例如,教育部的参与率自《全球报告(四)》以来增加了 5 个百分点,从《全球报告(四)》85%的国家的教育部提供了信息到《全球报告(五)》的 90%。同样,自《全球报告(四)》以来,社会事务部的参与率增加了两

个百分点,《全球报告(五)》达到了 20%。此外,有 11%的国家的卫生部、19%的国家的劳工部为《全球报告(五)》提供了信息(与《全球报告(四)》相比分别增加了 4 个百分点和 5 个百分点)。

阿拉伯国家中有 79%的国家称其教育部提供了信息(见表 1.2)。在其他地区,提供信息的教育部的比例介于 89%至 94%之间。表 1.2 还显示,亚太地区(7%的国家)以及欧洲和北美(12%)的社会事务部提供信息的比例较低,但在撒哈拉以南非洲(37%)和阿拉伯国家(29%),这一比例相对较高。

表 1.2
各国部委参与《全球报告(五)》调查的情况

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	教育部	社会事 务部	卫生部	劳工部
全球	158	90%	20%	11%	19%
地区组别					
撒哈拉以南非洲	37	92%	37%	20%	18%
阿拉伯国家	19	79%	29%	6%	18%
亚太地区	31	94%	7%	17%	14%
欧洲和北美	44	89%	12%	5%	28%
拉丁美洲和加勒比地区	26	92%	20%	4%	16%
收入组别					
低收入	26	85%	33%	17%	17%
中低收入	39	95%	19%	14%	17%
中高收入	41	88%	24%	10%	17%
高收入	51	90%	10%	6%	25%

来源:《全球报告(五)》监测调查

卫生部提供信息的情况各地区间差异较大,阿拉伯国家(6%)、欧洲和北美(5%)

以及拉丁美洲和加勒比地区(4%)的比例较低,撒哈拉以南非洲(20%)和亚太地区

(17%)的比例较高。劳工部参与信息提供的比例各地区较为一致,介于14%到18%之间,但欧洲和北美除外,该地区比例为28%。

《全球报告(五)》调查显示,教育部提供信息的比例较《全球报告(四)》有所增加。增长的趋势在低收入国家中最为明显,增加了10个百分点(从《全球报告(四)》的75%增加到《全球报告(五)》的85%)。与《全球报告(四)》相比,更多的低收入和中等收入国家报告了社会事务部对信息的提供,而这一比例在高收入国家则从《全球报告(四)》的16%下降到《全球报告(五)》的10%。在低收入和中等收入国家,卫生部提供信息的比例也有所增加,而

高收入国家的这一比例则维持在6%。最后,《全球报告(四)》以来劳工部提供信息的国家比例大幅增加,特别是在低收入国家,从8%上升到17%。在中高收入国家该比例也实现了增长,从7%增加到17%。

表1.3显示了民间团体和非政府组织参与调查的情况。总体而言,约半数的参与国(49%)报告其成人学习与教育专门机构/组织参与了调查。同样重要的是成人学习与教育办学机构的参与,有43%的国家报告了相关信息。这表明自上一份报告以来,这些组织的参与程度大幅加深。非政府组织的参与也显著增加,从《全球报告(四)》的24%到《全球报告(五)》的35%。

表 1.3

各国利益相关方参与《全球报告(五)》调查的情况

	回应《全球 报告(五)》的 国家总数	成人学习与 教育专门 机构/组织	成人学习 与教育 办学机构	研究 机构	大学	非政 府组 织	国际 非政府 组织	私有 部门
全球	154	49%	43%	17%	23%	35%	20%	15%
地区组别								
撒哈拉以南非洲	37	70%	59%	22%	31%	51%	32%	25%
阿拉伯国家	19	32%	39%	0%	18%	39%	24%	12%
亚太地区	29	55%	41%	21%	14%	24%	17%	3%
欧洲和北美	43	40%	33%	19%	23%	28%	12%	12%
拉丁美洲和加勒 比地区	25	36%	40%	12%	28%	32%	20%	20%
收入组别								
低收入	26	77%	52%	16%	25%	52%	28%	20%
中低收入	38	47%	45%	19%	25%	47%	38%	19%
中高收入	41	51%	44%	17%	29%	32%	24%	20%
高收入	48	31%	35%	15%	17%	19%	0%	4%

来源:《全球报告(五)》监测调查

来自撒哈拉以南非洲的 70% 的会员国报告了其成人学习与教育专门机构/组织对调查的参与情况,其他地区这一比例为 55% 或更低。关于成人学习与教育办学机构的参与情况,撒哈拉以南非洲地区的参与比例较高(有 59% 的国家报告了成人学习与教育办学机构的参与),其他区域的比例为 41% 或更少。没有阿拉伯国家称其研究机构参与了调查,而在其他地区,则有 12% 至 22% 的国家报告了研究机构的参与。大学参与调查的比例在撒哈拉以南非洲地区最高,为 31%,而亚太地区国家最低,仅为 14%。撒哈拉以南非洲地区报告非政府组织参与的国家比例最高,达 51%,大大高于其他地区。关于国际非政府组织的参与情况,欧洲和北美以及亚太地区的这一比例最低,分别为 12% 和 17%。按区域看私有部门的参与程度,最低为亚太地区,仅有 3% 的国家报告了相关部门的参与信息,而在阿拉伯国家、欧洲和北美地区,相关国家比例则为 12%,撒哈拉以南非洲地区为 25%。

表 1.3 还显示了不同收入组别各机构和利益相关方参与的差异情况。虽然自《全球报告(四)》以来,成人学习与教育专门机构/组织的参与度普遍大幅增加,但增幅最大的是低收入国家,从《全球报告(四)》的 25% 提高到《全球报告(五)》的 77%。从收入组别看,自《全球报告(四)》以来,所有国家的成人学习与教育专门机构和办学机构的参与度均有所提高。在低收入国家中,有研究机构参与的国家比例下降了 9 个百分点,从 25% 降至 16%。另一方面,中高收入国家中研究机构参与的比例则增加了 8 个百分点,达到 17%。大学的参与率仅在中高收入国家中发生了重大变化,从 17% 增加到 29%。所有收入组别国家的非政府组织对《全球报告(五)》的参与都在《全球报告(四)》后有所增加,这至关重要,因为这些利益相关方在报告成人学习与教育变化方面提供了宝贵的信息。最后,在低收入、中低收入和中高收入国家中,各约 20% 的国家报告了私有部门的参与,而高收入国家的这一比例为 4%。

2



第2章 政策

政策代表了国家、地区和全球发展愿景的高层级意志。理想的情况是，政策以实证研究为基础，根据国家的发展重点，指导具体情境下成人学习的规划、动员和认证等行动的开展。结合各国对《全球报告(五)》调查的回应情况，《贝伦行动框架》关于成人学习与教育政策的建议应成为跟踪各国政策变化的出发点(见专栏 1.3)。

专栏 1.3

《贝伦行动框架》成人学习与教育政策指南

根据《贝伦行动框架》，“成人教育的政策和立法措施必须是全面、包容的，体现“时时处处”的终身学习理念的，整合全行业和跨部门力量，涵盖和衔接学习和教育的所有要素。(UIL, 2010, 第7页)

根据《贝伦行动框架》的建议，成人学习与教育政策制定的五项主要原则表明，成人学习与教育是：

- 人类受教育权利的一部分；
- 帮助被边缘化人群获得公正待遇的潜在路径；
- 扩大学习机会的路径(无论学习目的是什么)；
- 涵盖各类学习活动的综合性教育手段；
- 实现发展目标的长远战略。(UIL, 2010)

2.1

监测 2018 年以来成人学习与教育政策的进展情况

在《贝伦行动框架》(UIL, 2010)中，各会员国承诺为成人学习与教育制定和落实全面的政策和计划，并实行立法。会员国还承诺结合国际发展优先事项制定具体的成人学习与教育行动计划，力求与可持续发展目标等准则性文件保持步调一致，特别是可持续发展目标 4。各会员国还承诺建立由所有成人学习与教育利益相关方参与的协调机制，特别是通过等效框架，制定一套 RVA 系统(对非正规和非正式学习的认可、认定和认证)(UIL, 2010, 第8页)。

让所有利益相关方参与其中，有助于将成人学习与教育纳入到各部委、各行业的主流工作，并鼓励各方面的教育主办机构、教师和辅助人员、成人学习者自身或相关代表参与政策讨论。如此的定期参与可以通过共享知识，共同设计满足当地需求和激发参与的活动，从而提高成人学习与教育政策的影响力、效率和效益。让广泛的利益相关方参与进来，也可以产出更丰富多元的政策改革思路。

认可、认定和认证通过建立与国家资格和奖项相关的学习成果的等效性，并提供进修途径，包括(重新)进入正规教育的机会，从而帮助通过非正规和非正式学习

获得的知识和技能更加可见,得到社会的认可。认可、认定和认证使教育和学习系统更加包容校外学习,提供了更多应用学习的机会,对个人、社区、地区和整个国家都不无裨益。

2.1.1

总体进展和挑战

关于成人学习与教育政策,在作出回应的154个国家中,有60%的国家表示自2018年以来本国在相关政策上有所改善(见图1.1),35%的国家表示保持不变,而有5%的国家报告称出现了倒退。各国提供了自2018年以来出台的有关成人学习与教育新政策的具体信息。例如,斯洛文尼亚于2018年通过了一项新的《成人教育法》(Adult Education Act),同年,还另外通过了“发展与积极老龄化”(Development and Active Ageing)战略^①。波斯尼亚和黑塞哥维那颁布了成人教育的相关法律,以完成成人学习和教育的立法框架。巴拉圭通过了一项支持农村地区妇女教育的新法律,而尼日尔则针对成人学习与教育领域确立了国家政策和若干条例规定。

鉴于成人学习与教育的多面性(即包括正规、非正规和非正式的性质),以及由不同政府部委及民间机构提供各种成人学习与教育的事实,许多国家都致力于制定全面的立法框架。例如,约旦制定了保证非正规教育、终身学习和职业教育的参与和平等的框架,而秘鲁则侧重于替代性基础教育的改善,特别是通过制定一系列标准,以支撑入学和转学过程、学习评价和课

程。这些政策行动大多旨在促进各国内部提供成人学习与教育的多渠道间的互补性、协调性和凝聚力。

另一个重要的变化是制定或修订了国家资历框架(如在阿塞拜疆、斐济、圭亚那、洪都拉斯、意大利、吉尔吉斯斯坦、马来西亚和斯洛伐克等国家)。其中一些修订的内容包含了从成人学习与教育课程获得的相关能力认证,对这些能力的评估,协助学习者获得这些资格的提升路径以及成人学习与教育主办机构间更好地协作。例如,在马来西亚,对资格框架的修订主要侧重于转化和强化学习成果,以及整合通过职业技术教育和培训而不是高等教育开发的技能。其他国家,如洪都拉斯,已将国家资历框架与区域框架协同起来(见专栏1.5)。同时,政策制定也关注公平问题。许多国家注重政策的进一步完善,以照顾到以往那些参与成人学习的弱势群体(如专栏1.4所示)。伊拉克2018—2022年五年计划的重点是流离失所者提供扫盲和进一步培训,而马尔代夫的非正规教育政策则旨在满足未在学校学习的年轻人以及弱势成年人的需求。在法国,旨在改革学徒制和职业培训的法律则侧重于公平和包容,促进不同性别的群体和残障者更公平地获得教育机会,而圭亚那的《教育法案》则关注以往在成人学习与教育供给中未被充分考虑到的有特殊教育需求的成年学习者的情况。乌干达新的《就业和生计综合应对计划》(Jobs and Livelihoods Integrated Response Plan)侧重于培养难民和收容社

^① 欧盟委员会将积极老龄化定义为“帮助老年人尽可能长时间地自主生活,并在条件允许的情况下为经济社会作出贡献”。

区居民的技能。该计划旨在增加难民和收容社区居民进入技术和职业教育机构学习的机会,让其接受市场化培训,促进技能发展。

专栏 1.4
比利时针对弱势成年人开展跨领域改革

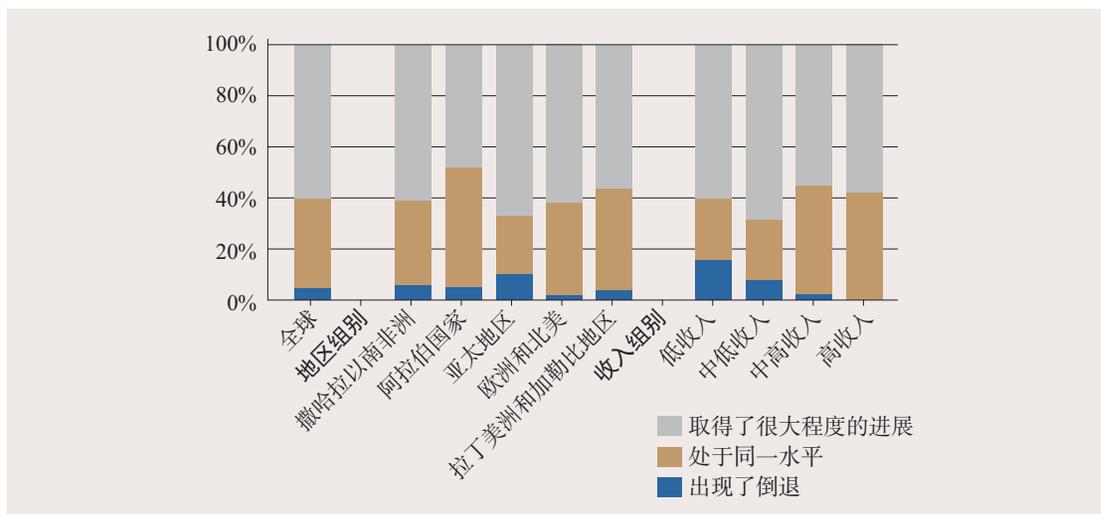
在比利时,一系列跨领域的政策改革支持促进社会流动和发展的成人学习与教育,特别是面向弱势群体。这些改革范围包括调整质量保障体系、筹资及重新定义资格。其中一项特别重要的改革涉及成人教育筹资的公平性。这项政策改革于2019年9月1日生效,它为成人移民的语言融合作出了贡献,也使为成年人提供基本技能培训的成人教育中心获得了更多资源来支持它们的活动。

来源:《全球报告(五)》监测调查

阿拉伯国家报告了在成人学习与教育政策方面取得重大进展,而在拉丁美洲和加勒比地区有56%的国家报告了相关进展。其他地区超过60%的国家报告自2018年以来在成人学习与教育政策方面取得了重大进展。亚太地区只有10%的国家报告了在成人学习与教育政策上的大幅倒退。在低收入国家中,有60%的国家报告在成人学习与教育政策上取得重大进展,有16%的国家则报告出现了倒退。另一方面,有58%的高收入国家报告其成人学习与教育政策取得重大进展,没有国家报告出现倒退。许多高收入和中高收入国家称其成人学习与教育政策没有发生变化,只有相当小一部分国家报告了政策倒退。低收入和中低收入国家报告自2018年以来在成人学习与教育政策方面取得重大进展的比例要高得多,但与此同时,报告政策倒退的比例也更高(见图1.1)。

图 1.1 显示,自 2018 年以来,47% 的

图 1.1
自 2018 年以来在成人学习与教育政策上取得的总体进展



来源:《全球报告(五)》监测调查

基于对如下问题的回复情况:“在总体上,您觉得您的国家自2018年以来在成人学习与教育政策上……与2018年处于同一水平/取得了很大程度的进展/出现了倒退?”

专栏 1.5**洪都拉斯正在开展国家资历框架的制定工作**

洪都拉斯正在制定国家资历框架，预计将于 2030 年全面投入运行。此资历框架旨在：

- 提高教育系统应对劳动力市场的能力；
- 提高职业技术教育和培训的质量和有效性；
- 改善职业技术教育与培训分系统间的协调性。

此外，在中美洲及更广泛的拉丁美洲地区，一个区域性资历框架也在努力制定中。在洪都拉斯，已采取各种措施推进教育与《国际教育标准分类》(ISCED)^①保持协调一致。

来源：《全球报告(五)》监测调查

自《全球报告(四)》以来，报告在成人学习与教育政策上取得重大进展的国家比例从 67% 下降到了 60%。报告在政策方面取得重大进展的低收入国家比例下降了 26 个百分点，报告政策倒退的国家数量增加了 6 个百分点，报告没有变化的国家数量则增加了 19 个百分点。对于中低收入国家，报告进展的比例从 58% 增加到了 68%，而报告倒退的国家则从 3% 增加到了 8%。在中高收入国家中，有 43% 的国家报告没有变化，而《全球报告(四)》的这一比例为 34%。没有高收入国家报告政策出现倒退，尽管自《全球报告(四)》以来报告取得进展的比例从 72% 下降到了 58%。

并非所有国家都报告了在成人学习与教育政策方面取得进展，部分国家称其政策自 2018 年来在某些方面出现了倒退。在有些情况下，缺乏进展是由于需要等待相关政策、法令或法律获得批准（例如，在保加利亚、黎巴嫩和巴基斯坦）。其他影响政策发展的问题包括政治不稳定或冲突（叙利亚）、政治和社会不稳定（海地）以及缺乏支付执行费用的资金（黎巴嫩）。

2.1.2**分类进展**

根据《贝伦行动框架》(UIL, 2010) 中所作的承诺，向各成员国询问了成人学习与教育政策以下类别的相关进展：

- 开展立法工作；
- 制定和落实政策；
- 制定专门、具体的计划；
- 加强利益有关方的参与；
- 提升对非正规和非正式学习的认可、认定和认证(RVA)。

如上所述，《全球报告(五)》中特别相关的是，其加入了国家资历框架作为监测成人学习与教育政策进展情况的一个内容。这是一个重要的监测机制，因为它可以为特定国家环境中的成年人整合各种教育和学习路径、进修机会和奖励，也因为它具有将国家、区域和各大洲之间的框架联系起来的前景。

从表 1.4 中可以看出，全球大多数进

① 《国际教育标准分类》(ISCED) 是用于比较世界各国教育系统统计数据的框架。它是一个用于促进国际比较、衡量和监测国际教育目标进展情况的重要工具。它用于产生反映当今教育发展重点和相关政策的可比数据和指标。《国际教育标准分类》涵盖为人生任何阶段提供的所有正规和非正规教育方案。该分类最初由教科文组织于 1976 年制定，并于 1997 年、2011 年和 2013 年分别进行了更新（参见 <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standardclassification-education-isced>）。

展是在利益相关方的参与方面取得的,有84%的国家报告了在这一领域的进展。若干国家分享了更多关于这一进展过程或相关结果的信息。例如,佛得角增强了利益相关方的参与,以提高教育供给的质量,从而提高学习成果。丹麦让利益相关方参与进来的努力则帮助政府与社会合作伙伴之

间达成了一项三方协议,以提供更灵活的成人继续教育和进修。马尔代夫则在制定旨在为青年人提供更优质的非正规学习和培训机会的政策草案之前,充分咨询了包括政府各部委和非政府组织在内的各种利益相关方的意见。

表 1.4
2018 年以来成人学习与教育各政策领域取得的进展情况

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	实施 立法	实施 政策	制定 计划	动员利益 相关方的 参与	改善学习活 动的认可、 认定和认证	开发 国家资 历框架
全球	145	72%	76%	82%	84%	66%	61%
地区组别							
撒哈拉以南非洲	32	63%	72%	81%	83%	59%	50%
阿拉伯国家	18	78%	53%	79%	84%	68%	65%
亚太地区	27	67%	82%	89%	93%	70%	73%
欧洲和北美	43	79%	84%	80%	84%	72%	62%
拉丁美洲和加勒比地区	24	75%	80%	80%	72%	58%	60%
收入组别							
低收入	25	45%	64%	76%	81%	61%	38%
中低收入	38	78%	71%	82%	87%	62%	77%
中高收入	42	76%	77%	82%	82%	71%	64%
高收入	48	78%	85%	84%	84%	68%	60%

来源:《全球报告(五)》监测调查

在落实方面,有76%的国家报告在政策实施方面取得了进展,72%的国家则报告了在立法实施上取得了进步。总体而言,实施工作的进展主要体现在程序、规则、标准、工具和核查方面做出的改进,以确保由合法注册和授权的机构提供高质量培训和教育。实施方面取得的进展还部分

涉及国家资历框架和系列资格的开发以及先前学习成果的认可、认定和认证。在这些方面,工作的重点在于提升对学习成果的理解,并打通联结正规和非正规教育之间的进修通道(来自冰岛的实例见专栏 1.6)。由于认可、认定和认证可以确保在国家资历框架下获得参与学习机会并取得进步,

因此承认以往的各种学历与制定国家资历框架之间存在很强的协同作用(如毛里求斯报告所述)。

专栏 1.6

冰岛关于民间高中的新立法、对先前学历的认可和资历框架

2010年,冰岛通过了《成人教育法》,支持欧洲资历框架1—3级的教育服务,以提高基本技能、职业发展,为进一步的学习、培训和工作作准备。该法案在2017年至2019年期间进行了审查和修订,所有利益相关者、社会合作伙伴和成人学习者都参与其中,但未达成共识,讨论仍在继续。然而,当冰岛议会于2019年6月通过一项关于民间高中的新法案时,实现了一些进展。取得这些进展对于冰岛的成人学习领域而言是重要的,因为它联结了非正式和正式系统,并支持创造性的方法和创新思维。

作为《成人教育法》的一部分,冰岛一直着重强调对先前学历的认可(RPL)^①。它专门帮助那些受过极少正规教育但有数年工作经验的人,使他们的技能得到认证并被认可为认证行业(certified trades)正式资格的一部分。目前大学正在进一步推进对先前学历的认可,并且不断制定新的措施,以帮助该国越来越多的移民。冰岛的国家资历框架包含七个级别,对应所有的学校级别,包括成人学习中的课程和学习路径,以促进对先前学历的认可。尽管如此,并非所有的成人学习与教育课程都已纳入国家资历框架中。

来源:《全球报告(五)》监测调查

有61%的国家报告了在制定国家资历框架政策方面取得了进步。斐济于2012年启动了其资历框架,并于2017年

对其进行了复审;迄今为止,斐济高等教育委员会共认证并登记了478项资格。密克罗尼西亚国家教育部在制定国家资历框架方面取得了长足进展,目前正在对其进行审查。圭亚那国家认证委员会(National Accreditation Council)最终确定并实施了其国家资历框架,而阿塞拜疆则通过法令的形式制定了国家资历框架,吉尔吉斯斯坦也是如此(2020年9月)。2018年,白俄罗斯通过了一项改善其资格体系的战略,目前正在实施路线图。迄今为止,白俄罗斯已经建立了13个部门资格委员会,并以能力为本分析制定专业和教育标准。巴勒斯坦起草了国家资历框架并将其提交给部长理事会批准,不久(截至《全球报告(五)》出版时)即将开始面向每个职业和每个级别的各种活动和具体的工作。南非的国家资历框架已经建成,并接受了高等教育和培训部与总统府共同发起的评估,于2018年发布了相关报告。

在制定认可、认定和认证机制方面,有66%的国家报告称其取得了相关进展。葡萄牙在Qualifica计划的框架下进行了一些改革,包括增加其中心的数量。北马其顿已采取相关措施,以建立认可、认定和认证学习活动的国家体系,作为其2018—2025年教育战略和2019—2023年成人教育战略的组成部分。哥斯达黎加正在制定认可、认定和认证的相关提案,这些提案将被提交给高等教育委员会审查。摩尔多瓦报告了2019年在四个领域实行了认可、认

^① 对先前学历的认可(RPL)和对正规、非正规和非正式学习成果的认可、认定和认证(RVA)这两个术语可以被视为同义词。由于RVA是教科文组织的首选术语,因此本报告继续沿用该术语。如果某一特定会员国在其报告中使用了RPL这一术语,则维持RPL这个表述不变。

定和认证相关法规与指南,并在2020年扩展到另外五个领域。目前,摩尔多瓦有20项资格标准,并在职业和高等教育机构中实施这些标准时采用了一套商定的办法。贝宁报告称,其对先前学习的认证工作仍然处在进展之中(《全球报告(五)》发布时)。乍得则自2018年以来已经建立了一套认证体系,尽管其报告在技术和行政管理上有所拖延。约旦对其非正规教育方案立法进行了修订,为改善学习活动的认可、认定和认证又迈进了一步。

如表1.4所示,成人学习与教育政策类别之间的区域差异并不显著。阿拉伯国家中有53%的国家报告了在政策实施方面得到改善,84%的国家在动员利益相关方的参与上取得了进展。在亚太地区,报告在制定成人学习与教育计划和动员利益相关方的参与方面取得进展的国家比例较高(分别为89%和93%)。撒哈拉以南非洲以及拉丁美洲和加勒比地区近60%的国家称其成人学习与教育政策得到了改善(分别为59%和58%)。此外,撒哈拉以南非洲中有半数国家报告在开发国家资历框架方面取得了进展。在低收入国家中,有38%的国家报告了在开发国家资历框架上取得了进展,45%的国家报告了 in 实施立法方面取得了进展,而81%的国家报告了在动员利益相关方的参与方面取得了进展。在中低收入国家中,有77%的国家报告了 in 开发国家资历框架上取得了进展。在高收入国家中,80%以上的国家报告了在动员利益相关方的参与、制定计划和实

施政策方面取得了进展。总之,自《全球报告(四)》以来,在大多数政策领域几乎没有变化,只是在实施立法,实施政策和改善学习活动的认可、认定和认证方面比例略有增加。

2.1.3

各学习领域取得的进展

各国还报告了在《成人学习与教育建议书》中所确立的特定学习领域以及基于上一小节中考查的各类成人学习与教育政策的相关进展情况。这些主题也是可持续发展目标4,以及范围更广的全民优质教育和终身学习生态系统“教育2030年行动框架”(Education 2030 Framework for Action)中的主要优先事项。《成人学习与教育建议书》的三个学习领域是:

- 扫盲和基本技能;
- 继续教育和专业发展;
- 公民教育。^①

表1.5显示了各国在与这些学习领域相关的成人学习与教育政策方面取得的进展情况。由于问题的表述发生了变化,因此无法与《全球报告(四)》进行直接比较。只有报告了在不同的成人学习与教育政策领域取得了“一些”或“很大”进展的国家,才被要求进一步说明这些进展是否属于不同的学习领域。因此,本报告的相关内容仅来自于已报告取得进展的国家。表1.5中的比例是根据对不同政策领域问题的回应总数计算的。

^① 本报告所论述的公民教育具有最广泛和多样的形式,包括但不限于积极公民教育和全球公民教育,以及大众教育和社区教育的各个方面。

表 1.5

《成人学习与教育建议书》确定的成人学习与教育三个核心领域的政策进展

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	扫盲和基 本技能	继续教育和 专业发展	公民 教育
实施立法	145	62%	62%	60%
制定和实施政策	145	77%	76%	74%
制定专门、具体的计划	145	81%	79%	78%
动员利益相关方的参与	145	86%	85%	83%
改进非正规和非正式学习的认 可、认定和认证	145	61%	62%	57%

来源:《全球报告(五)》监测调查

注:信息仅来自于对成人学习与教育政策进展程度相关问题答复“一些”或“很大程度”的国家。

有趣的是,各国报告的改善三个学习领域相关政策的措施类似,这一点很重要,因为《全球报告(四)》显示,与扫盲和基本技能以及继续教育和专业发展相比,在积极公民意识方面的进展出乎意料地缓慢——这一发现促使本报告将主题重点放在了公民教育上。大约 60% 的国家表示,在扫盲和基本技能、继续教育和专业发展以及公民教育方面实施了立法。较高比例的国家(80% 以上)表示在本国,各利益相关方已参与到与扫盲和基本技能、继续教育和专业发展以及公民教育有关的政策中来。57%—62% 的国家报告改善了在三个学习领域的非正规和非正式学习的认可、认定和认证。

部分国家在对有关扫盲和基本技能的成人学习与教育政策的开放式问题给出的答复中提供了详细信息,特别是在撒哈拉以南非洲地区:

- 阿富汗制定了扫盲和成人教育国家动员战略,并批准了政府和非政府组织的 50

项谅解备忘录,以为识字率低的雇员提供学习机会。该举措在 2019 年已服务超过 4.7 万人;

- 安哥拉最近批准了一项加强青年和成人扫盲教育的行动计划;
- 加拿大通过其扫盲和基本技能办公室 (Office of Literacy and Essential Skills), 帮助成年人习得和提高识字及其他基本技能,以申请、获取和保留工作机会,并出色地完成工作;
- 萨尔瓦多在国际组织、非政府组织、教堂和大学的支持下,制定了扫盲和继续教育计划和方案;
- 几内亚于 2019 年起草了扫盲和非正规教育的国家政策 and 能力框架,并为 9.7 万名青年和成年人实施了一个全国性的学习方案;
- 马拉维于 2020 年 2 月批准了其首个成人扫盲和教育政策 (National Adult Literacy and Education Policy), 作为其国家教育部门计划 (2020—2025 年)

- (National Education Sector Plan)的一部分；
- 阿曼制定了一项支持扫盲的战略方案(见专栏 1.7)；
 - 叙利亚文化部(Ministry of Culture)成人教育和文化发展局(Adult Education and Cultural Development Directorate)发起了一项远程学习运动,为最近获得识字技能的成年人提供支持；
 - 多哥通过“faire-faire”战略实施了扫盲行动;非政府组织和协会参与了该项政策的制定工作；
 - 乌干达已经制定了相关政策框架,以支持在创收、培训和学徒制以及社区发展方面的成人学习与教育,特别关注将算术和识字与增加青年和妇女获得信贷以及其他金融服务的机会联系起来,帮助他们开始创收活动并创造就业机会。

专栏 1.7

阿曼面向“阿拉伯扫盲十年”(Arab Literacy Decade)的战略工作(2015—2024年)

阿曼教育部制定了战略计划、指导方针和条例,以加速推进通过成人教育中心实施的全国扫盲学习的方案和项目,并在这一领域取得了重大进展(根据其国家统计数据,2018/2019年度15岁及以上的识字率为94%)。该国还报告称已起草一份国家资历行动框架,包括为学习三年后的学习者提供证书。教育部还致力于在2015—2024年“阿拉伯扫盲十年”期间提高15—44岁人群的识字水平,为此,相关官方机构、私营部门和民间社会之间的伙伴关系得到了加强。该国致力于根据“阿拉伯扫盲十年”的建议采取行动,包括为岛屿和沿海村庄的成年人、残障者以及在私营部门就业的人群提供有针对性的方案和项目。阿曼还计划创建扫盲数字应用程序、电子学生数据库和注册门户网站以及帮助教师向成人教育中心提交申请的电子系统。

来源:《全球报告(五)》监测调查

- 此外,调查还收集了职业技术教育与培训的许多相关事例。这些有助于深入了解这一学习领域政策的制定过程:
- 阿尔巴尼亚、匈牙利、摩洛哥、尼日利亚和乌兹别克斯坦对职业技术教育与培训制度进行了战略性改革。
 - 格鲁吉亚于2019年制定的职业教育系统的一个重要组成部分是提高成年人口的技能,以满足劳动力市场的需求。
 - 乌干达于2019年制定了职业技术教育与培训政策,关注面向国家独立、发展、提高生产力和经济增长的技能发展。该政策支持发展与国家转型相关的技能和能力。它侧重于让私营企业和私营培训机构参与职业技术教育与培训,扩大职业技术教育与培训资格框架的范畴,确保培训内容符合工作需要,建立一个坚实的统一组织管理技能发展,并改革职业技术教育与培训的融资方式。
 - 西班牙于2019年11月发布了其首个职业培训战略计划,该计划有助于扩大培训供给(正规和非正规),改善培训的可达性,提供更灵活的教学和认证方法,促进公私合作,从而使2020/2021年间职业技术教育与培训的参与率增长了5%。
 - 挪威在2019年至2020年期间进行了一

- 项名为“持续一生的学习”(Learning Throughout Life)的技能改革,为学习者提供更灵活的继续教育,并促进社会合作伙伴和教育机构的广泛参与,以促进职业技术教育与培训供应的多样化。
- 博茨瓦纳已开始全额资助成人学习者购买学习材料,并在扫盲课堂中教授职业技能,以激励成人学习者的课堂出勤率,这些举措将帮助参与者改善生计。
 - 瑞士推出了一项关于工作场所基本技能的新计划(基于《继续教育法》),并成立了一个名为“职业教育与培训 2030”(Vocational Education and Training 2030)的指导机构,以全面改善成人学习与教育。
 - 2018年,爱尔兰启动了“技能提升”(Skills to Advance)政策框架,为员工提供灵活的机会,以帮助他们改善工作生活,维持就业,避免流离失所并利用新的就业机会。特别值得一提的是,该框架针对的是那些需要提高技能或重新培训的处于爱尔兰国家资历框架第5级及第6级的弱势员工,即欧洲资格框架的4级和5级。2019年,共有5664人参加了该计划。
 - 日本文部科学省为专业人员制定提升计划:大学、研究生院、短期大学和高等专门学校提供各类实用和专业计划,以促进成人学习,扩大教育机会,满足成人学习者和劳动力市场的需求。
 - 职业技术教育与培训的数字化是德国政策完善的一个重要领域(见专栏1.8)。

专栏 1.8

德国的教育、研究和数字化运动

德国报告了其2018—2019年在成人学习与教育政策方面取得的重大进展,这些进展是在一项2018年3月达成的政府计划中所包含的指导性框架下实现的,该政府计划将教育发展作为优先考虑事项。作为全面的教育、研究和数字化运动的一部分,该协议包含一项国家继续教育战略的制定,这需要与社会伙伴开展合作,并与各州(联邦州)和其他利益相关方密切协作。该协议还呼吁成立一个职业教育和培训以及数字工作调查委员会。

完善《提升培训援助法》(Upgrading Training Assistance Act)也是其中一项政策重点,旨在减少成人学习者开展继续培训和职业发展的经济障碍。该协议还要求该国致力于强化“国家扫盲十年”(2016—2026),并特别关注以工作和家庭为导向的基础教育。为了让更多人受益于数字化变革,德国还注重增加有吸引力的、低门槛的学习机会,让所有年龄段的人都可以轻松获得。

来源:《全球报告(五)》监测调查

- 虽然许多国家提供了在制定与扫盲和基本技能以及继续教育和专业发展有关的成人学习与教育政策方面取得进展的实例,但只有以下三个国家提供了有关公民教育举措的具体事例:
- 在哥斯达黎加,青年和成人教育被纳入教育政策和课程政策,后者包括成人新公民教育的大纲、持续终身的教育以及对由高等教育理事会(Higher Council of Education)批准的行动计划的贯彻执

行,以加强青年和成人教育。因此,哥斯达黎加正在编制、协商和实施一份针对青年和成年人的促进指南,作为“新公民教育”(Educate for New Citizenship)课程改革的一部分内容。

- 意大利报告了应用于正规机构教授公民教育的新的总规则 and 规定。
- 白俄罗斯则表示其社区组织提供加强社区领导力和地方参与的项目。

2.2

关于成人学习与教育政策的重要发现

一些国家提供了说明在促进终身学习的成人学习与教育政策上发生变化的相关事例:

- 肯尼亚于 2019 年制定了一份会议文件,提出了该国可持续发展教育和培训改革的政策框架。它为提供包容、公平、高质量和因地制宜的教育、培训和研究提供了一个框架,以促进终身学习。
- 在柬埔寨,政府制定了关于终身学习的国家政策;下一步工作是制定实施政策的行动计划。
- 马耳他推出了两个特定的社区学习项目,其中一个旨在促进可持续发展,另一个则向处于社会边缘地位的学生家长提供教育。该国在实施《2020 年国家终身

学习战略》(National Lifelong Learning Strategy 2020)方面持续取得进展,并起草了涵盖 2020—2030 年的新战略。然而,仍然没有实施相关立法以承认成人教育的重要作用。

- 洪都拉斯采取了各种措施,以加强终身学习,使人们能够发展确保就业能力的技能(无论是在公司或机构,或是独立创业)。在非正规教育领域,则通过与基金会、国际组织、机构、企业和市政府合作,提供面对面和在线培训课程。

其他重要发现:

- 虽然持续有政策的承诺和利益相关方的参与,但是,政策的执行和强化仍然面临挑战。
- 证据表明,对扫盲和基本技能以及专业培训和继续教育的政策承诺程度很高,对公民教育的承诺略低,尽管较之以往已有所提高。
- 各国在许多政策进程(如颁布和实施立法、动员利益相关方参与和制定国家资历框架)方面取得了重大进展。然而,必须发挥其协同效益,以便这些改革的目标对象能充分受益。
- 大量证据表明,在学习活动的认可、认定和认证与国家资历框架的政策制定方面取得了很大进展,这些是促进终身学习的重要工具。

3



第3章 治 理

根据《贝伦行动框架》(UIL, 2010), 善政有利于以“有效、透明、负责任和公平的方式”实施成人学习和教育政策。善政的一个重要方面是让所有利益相关方享有代表权并参与其中, 包括那些作为教育供给的目标受益人——成人学习者。有意义的代表权意味着成人学习者可以得到有效的支持, 特别是那些难以获得学习机会的人。在《贝伦行动框架》中, 教科文组织会员国承诺实现以下四个主要目标:

1. 使“各级公共行政当局、民间社会组织、社会合作伙伴、私营部门、社区和成人学习者”以及“教育工作者组织”参与治理工作;

2. 采取能力建设举措, 以支持不同利益相关方开展有建设性的、定期的参与;

3. 将跨部门、跨部委的战略协调纳入主流工作;

4. 构建同行知识共享和共同项目的平台, 促进跨国合作。(UIL, 2010)

本章探讨自 2018 年以来对成人学习与教育治理的监测情况。监测的重点是成人学习与教育治理过程如何实现在《贝伦行动框架》(2010) 中确立并由《成人学习与教育建议书》《仁川宣言》和可持续发展目标 4 的《行动框架》推动的教育实施和供给。

3.1 监测 2018 年以来成人学习与教育的治理情况

与先前的调查一致,《全球报告(五)》收集了不同国家成人学习与教育治理的相关信息, 了解不同利益相关方的参与是否有所增加, 不同利益相关方之间及跨界的合作与协调是否有所加强, 以及权力下放、能力建设与成人教育的监测和评估系统是否有所改善。它还收集了在《成人学习与教育建议书》中所明确的三个学习领域的成人学习与教育治理是否取得进展的相关信息(UNESCO, 2016a)。

专栏 1.9

古巴成人学习与教育治理方略

古巴成人学习与教育治理的特点是, 基于应对变化的教育和社会政策, 以及通过经济、科学和技术上的发展开展提高教育服务质量的教育研究等不断对其进行调整, 从而实现对治理的持续完善。该国根据国家社会经济和文化发展规划, 通过加强不同社会部门、机构和部委之间的关系, 不断巩固青年和成人教育。古巴政府致力于满足青年和成人学习者的需求和利益, 为此, 古巴政府给予了教育机构更多的自主权, 教育部实施了更为系统的监测并更加重视学习者的反馈。

来源:《全球报告(五)》监测调查

3.1.1

整体进展与挑战

表 1.6 显示了会员国对调查问题即自 2018 年以来成人学习与教育治理是否得到了全面改善的答复情况。与《全球报告（四）》相比，答复改善的国家比例几乎保持不变，维持在 74%，而答复改善的国家总数从 103 个增加到 111 个。一部分国家答复开放式问题时提供了更详细的信息。阿尔巴尼亚通过国家职业教育与培训理事会

(National VET Council) 和建立部门委员会，实现成人学习与教育法律框架的现代化，优化制度安排，提升私营部门在决策和政策执行中的参与。立陶宛于 2020 年成立了成人教育委员会 (Council of Adult Education)，马拉维则成立了国家成人学习与教育工作小组 (National ALE Task Team) 和成人学习与教育专题小组 (ALE Thematic Group) 作为民间社会代表，为基础教育技术工作小组 (Basic Education Technical Working Group) 制定政策议程。

表 1.6

2018 年以来，各国成人学习与教育治理的总体改善情况

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	实现改善的 国家数量	实现改善的 国家比例
全球	149	111	74%
地区组别			
撒哈拉以南非洲	36	32	89%
阿拉伯国家	19	12	63%
亚太地区	28	22	79%
欧洲和北美	41	29	71%
拉丁美洲和加勒比地区	24	15	63%
收入组别			
低收入	26	22	85%
中低收入	37	26	70%
中高收入	37	28	76%
高收入	48	34	71%

来源：《全球报告(五)》监测调查

在撒哈拉以南非洲地区，《全球报告（四）》及《全球报告（五）》中分别有 86% 和 89% 的国家报告在成人学习与教育治理方面取得了进展。在阿拉伯国家中，报告成

人学习与教育治理得到总体改善的国家比例下降了 26 个百分点，从 2015 年至 2018 年间的 89% 下降到 2018 年至 2020 年间的 63%。在亚太地区，有 79% 的国家报告，

自2018年以来在成人学习与教育治理方面实现了总体改善,比《全球报告(四)》时的69%有所增加。最后,有63%的拉丁美洲和加勒比地区国家以及71%的欧洲和北美国家报告了2018年以来在成人学习与教育治理方面取得的进展。

从收入水平上看,有85%的低收入国家报告了2018年以来在成人学习与教育治理方面实现的总体改善。在其余参与国

中,超过70%的国家报告在此期间取得了类似进展。与《全球报告(四)》相比,中低收入和高收入国家在成人学习与教育治理方面的改善水平略有下降。但就相对差异而言,差距很小。

各国还提供了关于其国情变化是如何促进成人学习与教育治理的具体信息。安哥拉报告称,政府的透明度和反腐败斗争发挥了重要作用,从而推进了成人学习项

专栏 1.10

斯洛伐克将成人学习与教育治理体系重组为三个现有机构

2018年以来,斯洛伐克教育、科研和体育部通过调整成人学习与教育治理结构来提高效率。该国撤销了其国家终身学习研究所(National Lifelong Learning Institute),并将其职责移交给三个现有机构:

- 国际成人能力评估项目(PIAAC)的管理工作已移交给国家计量认证研究所(National Institute for Certified Measurement);
- 人权和发展教育研究、教育和培训委员会秘书处与国家教育研究所合并;
- 国家职业教育研究所(State Vocational Education Institute)则负责服务欧洲成人教育电子平台(Electronic Platform for Adult Education in Europe)和本国履行《欧洲成人学习议程》(European Agenda for Adult Learning)的协调工作。上述职责已和欧盟其他职业教育与培训相关举措实现了整合。

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.11

约旦的参与式办法促进改善成人学习与教育治理

基于约旦本国的报告,自2018年以来该国的成人学习与教育治理无论是在决策、战略制定、规划、实施还是监测和评估方面都取得了显著改善。其中,最能体现改善的例子是约旦制定2018—2020年叙利亚危机应对计划时所采用的参与式办法,由各部委、其他相关政府机构、联合国组织和其他国家、捐助方和非政府组织的代表共同组成一个政策机构,并加强相互的协调与合作。制定该计划的治理过程包括:

- 开展教育部领导下各部委之间的协调工作;
- 确保各种机构、组织(境内和境外)和捐助方的参与;
- 成立跨部门委员会,例如教育、保健和社会保障委员会;
- 实施监测和评估;
- 通过将规划和决策权下放给地方议会,实现分散化实施。

来源:《全球报告(五)》监测调查

目和计划的执行。塞舌尔则指出，新闻自由度的提高以及性别平等和歧视的减少，创造了一个成人学习与教育友好型的国家环境。

3.1.2

治理的分类进展

表 1.7 显示了各国对自 2018 年以来在成人学习与教育不同治理类别中是否取得进展的问题的答复情况。^①

表 1.7

参与国关于成人学习与教育治理的分类报告

全球	回应《全球报告(五)》的国家总数	作出肯定答复的国家比例
提升了利益相关方的参与	154	83%
加强了能力建设相关举措	150	73%
增强了与民间社会的合作	149	75%
提升了部门间的协调	150	74%
加强了部委间的合作	148	74%
促进了跨国合作	135	61%
权力下放程度加强	148	57%
制定了更有效的监测和评估系统	152	64%

来源：《全球报告(五)》监测调查

总体而言，在 154 个会员国中有 83% 的国家表示其成人学习与教育治理提升了利益相关方的参与度，一些国家还提供了关于如何实现提升的更为详实的信息。例如，保加利亚报告称，其已建立一个国家平台，以支撑国家的成人学习与教育系统。该平台第一层次的治理是由国家成人教育协调员主持的协调委员会，其中包括以下利益相关方：

- 1 名政府机构的代表；

- 1 名全国雇主组织代表；
- 1 名工会代表；
- 28 名负责保加利亚成人教育的驻地协调员。

该平台还包括国家终身学习协调小组和 28 个区域协调小组。这个由 400 多家机构组成的网络负责保加利亚全国的成人学习与教育。

喀麦隆报告称，国家、市政当局、民间社会、私人伙伴和发展组织共同努力实施

^① 在《全球报告(四)》中，答复按照各国认为在不同类别中取得进展的程度进行了划分，具体答复选项为“没多少”“有些”“很大程度”和“不清楚”等。而在《全球报告(五)》中，答复为“是”是指一个国家答复了“有些”或“很大程度”的选项，从而可以与《全球报告(四)》在该专题上开展比较。

该国的成人学习与教育治理工作。同样，在萨尔瓦多，据报告，国家、政府和非政府利益相关方对成人学习与教育治理的参与也有所增加：部门和市一级的扫盲委员会相继成立，并与地方当局密切协作。哥斯达黎加联合各个部委，如人类发展和社会融合部、司法与和平部、青年部、运输和公共工程部、卫生部和劳工部，各种机构如公立和私立大学、发展机构、私人银行（用于金融教育）以及商业和机构部门的各类开放教育项目一起构建了成人学习与教育支撑网络。尼加拉瓜为其教育分系统分别建立了不同的机制，包括成人学习与教育，并与其他国家机构协调和确定联合行动，提供私立教育机会。为了让利益相关方参与成人学习与教育的治理，阿拉伯联合酋长国推出了一个联合数字平台。

就成人学习与教育治理的不同分类而言，对《全球报告（五）》调查做出回应的约四分之三的会员国表示，在能力建设举措、与民间社会的合作以及部门间及部委间合作与协调方面得到了加强。仅有 57% 的会员国表示在成人学习与教育治理上仍采用权力下放，约三分之二的会员国则表示，在跨国合作以及监测和评估系统方面均实现了改善。

自《全球报告（四）》以来，报告利益相关方参与度提高、监测和评估系统更有效、与民间社会合作增强以及部门间协调得到改善的国家比例均略有增加（分别提高 4 个百分点至 83%，1 个百分点至 64%，3 个百分点至 75%，2 个百分点至 74%）。在部委间合作方面，报告有所改善的国家比例在《全球报告（四）》和《全球报告（五）》中大致保持不变。最后，报告跨国合作得到

改进的国家比例在两轮调查间从 55% 增加到 61%，采取了加强能力建设举措的国家从 70% 增加到 73%，提升权力下放程度的国家则从 53% 上升到 57%。

黑山报告了该国自 2018 年以来在制定“国家成人教育计划”（2019—2022）方面加强了跨部门合作，从而改善了成人学习与教育的治理。这种合作有助于关于延伸现有黑山教育信息系统（Montenegrin Education Information System）的法律规定的执行，该系统是成人教育领域供所有利益相关者使用的数据库。北马其顿称，其已成立一个由各利益相关者组成的工作小组来制定一项关于成人教育的新法律，这也充分说明了跨部门合作的重要性。

专栏 1.12

肯尼亚的包容性磋商进程实现了全部门改革

肯尼亚报告说，通过由各利益相关方参与的磋商进程制定的 2018—2022 年国家教育部门战略计划（National Education Sector Strategic Plan, NESSP），将实施旨在实现 2019 年第 1 号会议文件的立法框架。通过这项计划，肯尼亚努力为成年人提供优质、包容的教育和培训以及可持续发展的活动和研究。这将通过提供、促进和协调符合劳动力市场需求，能力为本，公平及以学习者为中心的教育和培训来实现。利益相关方的磋商和协调被认为对于制定一项对活动、产出和所涉经费问题进行详细执行的计划十分重要。此外，肯尼亚还制定了一个监测和评估框架，以便能够跟踪和报告计划的执行情况。

来源：《全球报告（五）》监测调查

少数国家还提供了社区参与成人学习

与教育发展的相关事例。在哥伦比亚，教育相关部委纷纷制定了各自的举措，并将方案、行动和项目纳入其部门计划，并通过各地制定的灵活模式和其他措施促进社区的参与，从而改善成人学习与教育的供给、参与和成效。几内亚则表示，该国通过采取更多融资和指导措施，以及通过起草若干政策文件，如扫盲和非正规教育国家政策、成人学习与教育的能力框架和针对不同成人学习与教育利益相关方的咨询框架，提高了社区的参与。会员国也提供了在治理权力下放方面取得进展的实例，《全球报告》一直将权力下放作为治理的一个重要目标，使成人学习与教育更能响应当地需求，更能反映当地社区的特点和不同的文化传统，并因此更具有针对性。阿尔及利亚报告称，该国将继续下放管理权力。例如，有 48 名国家专员隶属于该国的国家扫盲与成人教育办公室（National Office for Literacy and Adult Education）。多哥也报告了在权力下放方面取得的进展，例如要求社区更多地参与扫盲和非正规教育。据尼泊尔报告，该国的地方政府对成人学习与教育负有全责；马耳他的报告则阐述了地方政府更为直接地开展社区成人学习。

乌干达表示，作为其治理权力下放政策的一部分，由地方政府负责执行扫盲计划。这些计划的治理结构与国家层级的相同，由不同部门的办事处组成。在乌干达的地方和地区一级，由 12 名部门专家开展协同工作，而在更低一级的地方政府和县以下各级，则由 12 名推广专员负责“面向财富创造的综合社区学习计划”（Integrated Community Learning for Wealth Creation）

中的生计、商业和乡村储蓄及贷款等相关内容。“面向财富创造的综合社区学习计划”具有跨学科性，目前包括了农业、技术和生产、商业技能发展、教育和环境教育以及健康领域。在这一计划中，社区赋能小组、成人学习者与民间社会组织结成伙伴关系，开展协作，这在具体执行计划的县级以下地方表现得更为明显。也有一些关于成人学习与教育治理的回应表明，在利益相关方参与治理的同时，教育治理采取了更加集中化的方式。例如：

- 在密克罗尼西亚，教育政策、课程和标准的制定和管理变得更加集中。
- 在爱沙尼亚，2021—2035 年成人学习与教育及终身学习的战略重点和发展指标是由合作伙伴和利益相关方一起制定的。
- 瑞典国家教育局（National Agency for Education）加强各市镇的努力，为新迁入的成年移民提供优质教育。
- 乌克兰在教育和科学部内设立了一个高等教育和成人教育局，负责监管成人的学习资格和教育质量。
- 在西班牙，一个集中管理成人教育社区的网络帮助明确了有利于部门管理的良好做法。

还有一些国家介绍了它们的成人学习与教育监测和评估系统。埃及为成人学习与教育的主管部门制定了一个组织架构，将其数据库与其他实体机构的数据库连接起来，以汇集不同来源的数据。它还通过埃及政府的电子系统将可持续发展计划与主管部门的绩效指标联系起来，该电子系统的应用范围已扩展到支持有关证书、统计和项目的查询。在爱尔兰，SOLAS（继

续教育和培训管理部门)在规划过程中参考了关于劳动力市场的精确数据,这些数据反映了区域和当地的技能需求。其目的是确保爱尔兰在国家和区域层面能提供企业所需的技能,同时对学习者提供帮助并支持实现他们的学习抱负。

各国还报告了在成人学习与教育治理中面临的一些主要挑战,其中包括冲突和安全的缺失(也门)、社会政治的不稳定(海地)、规划和战略导向之间协调不足(阿根廷)、成人学习与教育整体的停滞不前(智利)、跨国合作水平低(牙买加和圭亚那)、治理过程中没有学习者的参与(哥斯达黎加)、缺乏部门合作与协调(斯洛伐克)以及阻碍权力进一步下放的地理限制(格林纳达)。

专栏 1.13

塞尔维亚概述了其教育部在成人学习与教育治理中的管理和协调工作

塞尔维亚报告了其教育部为管理和协调“面向教育发展 2020 的成人学习与教育战略”(ALE Strategy for Development of Education 2020)而开展的各项不同活动。教育部负责:

- 为成人学习与教育的发展制定计划并进行监督;
- 对机构的工作进行监管;
- 维护数据库和信息;
- 对照欧洲标准进行调整;
- 规划、协调和组织长期的专业计划;
- 提供员工培训;
- 监测目标实现情况和任务执行情况;
- 对教育工作者的登记注册进行维护;
- 为教师、教育工作者和行业专员发放工作许可证。

来源:《全球报告(五)》监测调查

3.1.3

不同学习领域取得的进展

表 1.8 显示了对不同学习领域在成人学习与教育治理分类中是否取得进展的问题的答复情况。这个问题只对那些对表 1.8 所示的治理变化作出“有些”或“很大程度”答复的国家进行了提问,但同时也会对照所有答复情况进行确认,以对在各学习领域报告取得进展的国家比例作出估计。

从总体上看,在扫盲和基本技能的治理中,约 70% 的国家报告称利益相关方的参与度有所提高(表 1.8),在继续教育和专业发展及积极公民教育的治理中,分别约有 69% 和 61% 的国家报告了利益相关方参与度的提高。在所有学习领域,我们大致可以判断,大多数国家将成人学习与教育治理主要视为识字率和基本技能的提升。根据报告,在公民教育领域的成人学习与教育治理方面的改善幅度最小。

报告中也提供了关于成人学习与教育治理如何提高识字率和基本技能的相关信息。其中包括:

- 莫桑比克签署了一份针对扫盲的宣传、提高认识和资源调动的协定。
- 科特迪瓦通过了一项推进扫盲的战略计划,并搭建了一个协调不同行动者、商讨统一的监测和评估政策的平台。
- 在洪都拉斯,常设应急委员会(Permanent Contingency Commission)通过成人扫盲运动为扫盲计划提供支持,发展和社会融合部则通过其开放教室项目(Open Classrooms)和生活技能(Life Skills)项目,为扫盲活动提供支持。

表 1.8
《成人学习与教育建议书》三个核心领域的治理的分类进展

全球	回应《全球报告(五)》 的国家总数	扫盲和基本 技能	继续教育和 专业发展	公民 教育
提升了利益相关方的参与	154	70%	69%	61%
加强了能力建设相关举措	150	64%	63%	57%
增强了与民间社会的合作	149	65%	58%	59%
提升了部门间的协调	150	61%	59%	53%
加强了部委间的合作	148	63%	62%	51%
促进了跨国合作	135	53%	50%	46%
权力下放程度加强	148	50%	45%	44%
制定了更有效的监测和评估系统	152	57%	53%	47%

来源:《全球报告(五)》监测调查

注:信息仅来自于对成人学习与教育政策进展程度相关问题答复“有些”或“很大程度”的国家。

- 在乌干达,教育体育部负责与识字技能有关的成人学习与教育治理,协调正规成人教育活动,性别、劳动和社会发展部则负责协调非正规成人学习和扫盲计划。其政策确立了各级(国家和地方)的协调和联系机制,加强与教育供给有关的公私伙伴关系和网络建设。

此外,还有一些在继续教育和专业发展相关的成人学习与教育治理方面取得进步的示例:

- 在挪威,技能政策战略(Strategy for Skills Policy)(2017—2021)中涉及政府、私营部门和社会合作伙伴,它们都积极参与本国技能政策的制定。
- 瑞士加强了在继续教育和职业培训领域与各利益相关方的合作。
- 匈牙利报告称其已对本国的成人学习系统进行了更新,这也是2019年3月通过的职业教育与培训4.0战略(VET 4.0

Strategy)的组成部分。

- 马来西亚报告了该国已于2018年2月对理工学院与社区学院进行合并,以增强本国的职业技术教育与培训并将其纳入发展主流。同时,对职业技术教育与培训供给进行重新设计,使其更能满足学习者的需求。
- 在塞浦路斯,人力资源开发局(Human Resource Development Authority)是一个负责专业和职业培训与发展的半官方组织,该组织通过补贴鼓励和加强培训的供给。
- 德国于2019年通过了一项新的国家技能战略(National Skills Strategy)。这是通过联邦和州政府建立部门间联盟,并在社会伙伴的参与下而实现的。该战略合并了联邦和州政府的长期职业技术教育与培训计划,以更好地满足学习者的需求,并培育继续教育的新文化。这

个事例也生动说明了在如成人学习与教育这样具有复杂性和多面性的领域,可

以如何协调多元主体合作,以实现前瞻性政策目标。

专栏 1.14

芬兰 2018 年职业教育与培训改革和更为灵活的扫盲培训

由于 2018 年开始的改革,芬兰的部分职业技术教育与培训被纳入劳动力市场培训。这与以往由经济事务和就业部(Ministry of Economic Affairs and Employment)组织的方式有所不同。作出这种改变的缘由是,劳动力市场培训可以帮助成年人提高技能,增加找到或保住工作的机会,并提升能力使之成为企业家。它还促进了熟练劳动力的供应和新企业的创建。职业教育与培训机构被授权开展劳动力市场培训,为成年人提供教育和培训,它们与区域就业和经济发展办公室及 ELY 中心(经济发展、运输和环境区域中心)开展合作。劳动力市场培训的申请一般都是经由这个办公室提出。

此外,芬兰还报告了政府融合计划(Integration Programme)(2016—2019)中的一些变化,成年移民的扫盲培训责任于 2018 年转移到了教育和文化部的行政部门。此后,无论是在成人基础教育还是在非正规教育中,都可以学习识字。为此,芬兰国家教育局(Finnish National Agency for Education)还发布了一项课程设置建议。

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.15

塞浦路斯设立了终身学习和成人教育处

塞浦路斯报告称,截至 2019 年 9 月,塞浦路斯已根据世界银行的建议,同时也是为了执行部长理事会关于教育、文化、体育和青年部新架构的决定,在教育、文化、体育和青年部内设立了终身学习和成人教育处(Unit for Lifelong Learning and Adult Education, LLLAE)。新部门的主要任务是协调教育、文化、体育和青年部关于终身学习和成人教育的政策、计划和行动,并制定和监测 2021—2027 年塞浦路斯共和国国家终身学习战略(National Lifelong Learning Strategy of the Republic of Cyprus)。它还致力于通过各种学习机会,加强成年人对终身学习的参与,提升促进个人发展和经济福祉所需的知识、技能和能力。尤其是,终身学习和成人教育处还致力于改进对成年人终身学习机会的规划、监测和管理,并支持国家机构和主要社会伙伴在国家政策层面的组织和实施。除了上述主要职责外,终身学习和成人教育处还实施对欧洲和国际政策的监测,整合欧洲资源开展政策实施,并与国内、欧洲和国际组织建立伙伴关系和合作网络。

来源:《全球报告(五)》监测调查

3.2

关于成人学习与教育治理的重要发现

• 成人学习与教育的治理问题错综复杂。

大多数取得的进步都得益于不同利益相关方的参与。

- 在治理方面报告取得进展最快的是撒哈拉以南非洲地区和低收入国家。
- 各国正通过各种集中及分散的活动来提

供成人学习与教育,其规划和供给模式呈现出更加分散的趋势。然而,监测和评估(M&E)、网络构建和经验共享仍然是采用高度集中的方式。

- 在扫盲和职业技术教育与培训方面的治理存在差异。前者倾向于关注社会公平及有无覆盖到最弱势群体,后者则更关注劳动力市场结果。
- 尽管成人学习与教育对促进宽容、包容和凝聚力很重要,但其在公民教育治理

方面的进展有限。成人学习与教育也是培养社区思维的基础,而不是个体学习法,这是面对当前和未来全球挑战的关键因素。

- 此外,在监测和评估系统方面的进展缓慢。然而,国家迫切需要对成人学习与教育开展实证研究,特别是针对弱势群体,以便为治理政策提供依据,并跟踪教育的供给和参与。

4



第4章

筹资

如果没有强大的财政基础,教科文组织会员国就不可能提供优质、包容的多样化成人教育机会。作为《贝伦行动框架》(UIL, 2010)的一部分,会员国承诺要为学习机会提供系统化资金,并特别关注弱势群体,如成年残障者、少数民族、语言少数群体、难民和移民、土著居民以及生活在偏远和农村地区的人。会员国致力于为这些群体提供因地制宜的、享有补贴或免费的机会,以帮助他们获得充分参与社会的技能。

对成人学习与教育进行投资的理由非常清晰。首先,成人学习通过提高劳动力市场上成年人的生产力,从而促进经济进步和可持续发展,为个人和社会提供经济价值。其次,成人学习还为个人和社会带来非经济效益,可以促进健康和福祉,推进文化遗产的保护,促进支持与团结的代际传递,增加对社区生活的参与,减少犯罪以及增强社会凝聚力。根据《贝伦行动框架》,需要对成人学习进行大量财政投入,以促进建设更加民主、和平、包容、有生产性、繁荣、健康和环境可持续的社会。

在《贝伦行动框架》中,教科文组织会员国承诺在融资方面采取以下五项行动:

1. 寻求至少6%的国民生产总值投资于教育,并努力增加对成人学习与教育的投资。

2. 作为成人学习与教育发展整体战略的一部分,扩大跨政府部门的资源配置。

3. 努力为成人扫盲和教育方案开放跨国资金。

4. 鼓励新的资金渠道,如来自私营部门、非政府组织、社区和个体的资金。

5. 优先投资于妇女、农村人口和残障者的终身学习。

本章主要分析自2018年以来在成人学习与教育筹资方面的主要进展,包括明确公共支出中用于成人学习与教育的预算,哪个部委在成人学习与教育预算中占有最大份额,以及私营部门和国际合作机构在筹资中发挥的作用。对调查数据的分析主要涉及自2018年以来《成人学习与教育建议书》确立的三个学习领域方面的筹资情况。

4.1

监测 2018 年以来成人学习与教育的筹资情况

《全球报告(五)》的调查遵循与前两次《全球报告》调查相同的格式,即根据政策文件中列出并由政府确定的优先目标群体,要求各国提供关于成人学习与教育整体公共支出的信息。成人学习与教育支出的预算编制作为一个新主题被添加进来,并被问及哪个政府部门在成人学习与教育的总预算中占有最大份额。其他加入的新问题主要聚焦成人学习与教育筹资是否得到私营部门和国际机构的支持,以及是否

因学习领域的不同而情况各异。为了更好地了解成人学习与教育筹资的动态,各国均有机会提供良好做法的具体信息和实例,并解释成人学习与教育筹资的相关数据难以报告的原因。

4.1.1

总体进展和挑战

表 1.9 显示了自 2018 年以来各国报告的成人学习与教育支出占公共教育支出的比例变化。在对调查作出回应的国家中,14%的国家表示成人学习与教育支出在公共教育支出中的比例有所减少,53%的国家表示没有变化,32%的国家则表示这一比例有所增加。

按地区划分,在亚太地区,有 43%的

国家报告了成人学习与教育支出有所增加,该比例在所有地区中是最高的。报告占比增多的国家比例最低的区域是阿拉伯国家(25%),其次是撒哈拉以南非洲地区(28%)。在欧洲和北美的受访国家中,68%的国家表示成人学习与教育支出自 2018 年以来保持不变。在其他地区,自 2018 年来报告成人学习与教育支出不变的比例相似(43%—52%)。报告成人学习与教育支出减少的国家比例最低的地区是欧洲和北美,这些国家没有支出减少的报告。按收入水平划分,38%的中低收入国家报告了成人学习与教育的公共支出有所增加,而这一比例在低收入国家中只有 27%。在报告成人学习与教育支出不变的国家中,中低收入国家中的比例是 43%,

表 1.9

成人学习与教育支出占公共教育支出比例的变化

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	占比减少的 国家比例	保持不变的 国家比例	占比增多的 国家比例
全球	146	14%	53%	32%
地区组别				
撒哈拉以南非洲	36	22%	50%	28%
阿拉伯国家	16	31%	44%	25%
亚太地区	30	13%	43%	43%
欧洲和北美	40	0%	68%	32%
拉丁美洲和加勒比地区	23	17%	52%	30%
收入组别				
低收入	26	27%	46%	27%
中低收入	37	19%	43%	38%
中高收入	39	13%	54%	33%
高收入	43	5%	65%	30%

来源:《全球报告(五)》监测调查

低收入国家中则是46%，比例最高的是高收入国家(65%)。只有5%的高收入国家报告成人学习与教育的公共支出减少，而27%的低收入国家报告了相同的情况，中低收入国家和中高收入国家的这一比例分别是19%和13%。

无法提供成人学习与教育支出数据的主要原因可以归结为教育筹资的分散性，可能会涉及多个部委、不同的机构和制度，以及各级政府和方案制定(如阿根廷、巴巴多斯、保加利亚、圣基茨和尼维斯以及瑞士等国家所报告的)。部分国家报告称，其没

有为成人学习与教育制定专门预算(例如阿塞拜疆、海地、立陶宛、马尔代夫、摩尔多瓦、黑山、乌拉圭和乌兹别克斯坦)，另一些国家报告则表示，本国的预算编制没有考虑和成人学习与教育相关的所有费用(例如佛得角和冰岛)，或者并非所有相关部委都为成人教育和培训方案提供单独的预算(如阿尔及利亚、日本、毛里求斯和塞舌尔)。还有一些国家指出其缺乏协调预算的国家框架(例如约旦)，也有国家提到了跨区域协调预算面临的困难(例如在沙特阿拉伯)。

专栏 1.16

德国在统筹成人学习与教育公共支出数据方面所面临的挑战

德国报告称，其成人学习与教育的公共资金来源于多个资助机构和部门，且通常是临时性的资助计划。因此，不可能全面和定期地收集相关数据。

和成人学习与教育相关的财务数据当然是可以获取的，但就准确性和完整性而言，不同的教育报告对成人学习与教育概念的理解与《成人学习与教育建议书》中的理解不符。不同的教育报告使用了不同的分类，要么没有涵盖成人学习与教育所有的概念范畴，要么把成人学习与教育相关支出分散在不同的报告中，并不属于成人学习与教育的支出混杂在一起。关于前者的问题，举一个例子，联邦职业教育和培训研究所(Federal Institute for Vocational Education and Training)的年度数据报告，其中并没有包含普通、文化或政治上的成人教育的支出。作为后者问题的一个例子，在联邦统计局(Federal Statistical Office)的《教育财政报告》(Education Finance Report)中的“其他教育公共支出”(public expenditures for other education)这一项中，包括了成人教育中心和其他非正规成人学习与教育机构的资金数据，但也包括对初级和继续教师培训机构的筹资情况。

据德国报告，在专业文献中已经进行了各种尝试来计算或估计继续教育和培训作为一个单独类别的公共支出总额。上一次做出类似雄心勃勃的计算和/或估计是在2015年，因此已经在《全球报告(四)》中有所报告。当时，用于成人学习与教育的公共教育资金份额估计为6.1%。

来源：《全球报告(五)》监测调查

图 1.2 显示了目前成人学习与教育支出占公共教育支出的百分比区间。其中40个国家(占总数的27%)报告称其不清楚本国公共教育支出中有多少百分比用于成人学习与教育。有19%的国家报告其

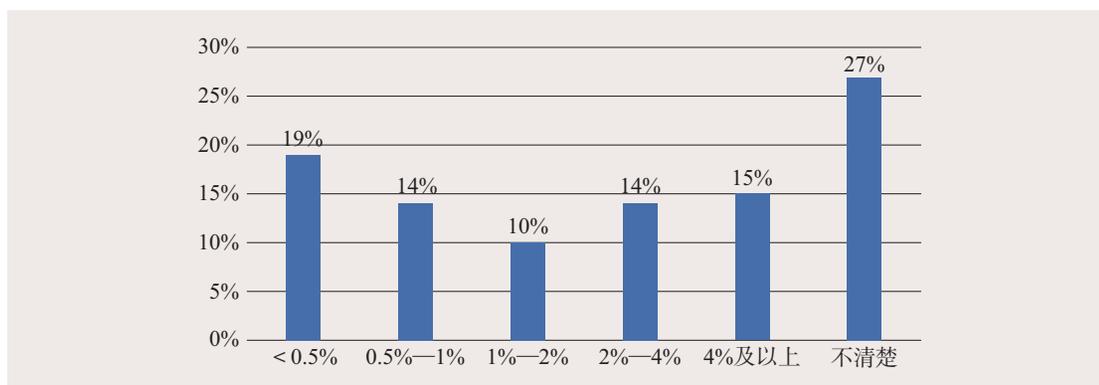
成人学习与教育支出占比低于0.5%(28个国家)，14%的国家介于0.5%—1%之间(21个国家)，10%的国家介于1.0%—2.0%之间(15个国家)，还有14%的国家介于2.0%—4%之间(20个国家)。最后，

近 15% 的参与国（22 个国家）表示，本国成人学习与教育支出占教育公共支出的 4% 或更多。《全球报告（四）》中有 20 个国家

报告了相同的支出水平，这表明，自《全球报告（四）》以来，报告成人学习与教育支出占比 4% 或更多的国家数量略有增加。

图 1.2

按总体教育预算的百分比划分的成人学习与教育公共支出



来源：《全球报告（五）》监测调查

表 1.10 列出了已提供成人学习与教育的公共支出数据的国家比例。在作出回

应的 102 个国家中，有 62% 的国家表示它们能提供相关数据。

表 1.10

提供成人学习与教育公共支出数据的国家比例

	回应《全球报告（五）》的国家总数	提供数据的国家比例
全球	102	62%
地区组别		
撒哈拉以南非洲	27	81%
阿拉伯国家	11	27%
亚太地区	23	57%
欧洲和北美	26	62%
拉丁美洲和加勒比地区	14	57%
收入组别		
低收入	19	74%
中低收入	29	59%
中高收入	26	62%
高收入	27	56%

来源：《全球报告（五）》监测调查

在能够提供成人学习与教育公共支出数据的国家中,超过三分之二(69%)的国家在2019年提供了数据(表1.11)。按地区划分,2019年提供数据的国家比例区间为63%—75%(表1.11)。在2019年提供数据的国家中,中低收入国家比例尤其高,

为88%,而中高收入国家的比例仅为53%。在其他情况下,如表1.11所示,成人学习与教育支出的数据由早于2019年的年份提供,这使得对2018年至2020年间的成人学习与教育公共支出开展监测变得举步维艰。

表 1.11
提供成人学习与教育公共支出数据的年份分布

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	2019	2018	2017	早于 2017
全球	61	69%	18%	8%	5%
地区组别					
撒哈拉以南非洲	22	73%	14%	5%	9%
阿拉伯国家	3	67%	0%	0%	33%
亚太地区	11	73%	27%	0%	0%
欧洲和北美	16	63%	25%	13%	0%
拉丁美洲和加勒比地区	8	75%	13%	13%	0%
收入组别					
低收入	14	71%	7%	7%	14%
中低收入	16	88%	6%	0%	6%
中高收入	15	53%	40%	7%	0%
高收入	15	67%	20%	13%	0%

来源:《全球报告(五)》监测调查

各国还被要求提供目前成人学习与教育在公共教育支出中的占比情况以及其年份和数据来源。各国提供的事例证实了之前提及的在提供成人学习与教育支出数据方面所面临的挑战。目前有关成人学习与教育支出的数据,也许来自于不同的部委,也许只包括成人学习与教育的部分支出,也许是预算、预估或实际费用,也可能来自内部计算。数据可能来自

于2019年或更早;其中一个情况,所报告的数据来自于2012年。这些数据也许只来自于成人学习与教育这个领域,也可能与高等教育、技术和职业教育捆绑在一起。一些国家引用了统计机构的百分比数据,而另一些国家则没有标明引用资料来源。有几个国家提供的数据中没有包含百分比,少数国家同时提供了金额数字和百分比。

表 1.12 显示了对政府是否计划减少或增加成人学习与教育支出问题的答复情况。在参与《全球报告（五）》调查的国家中，只有 8% 的国家表示其政府计划减少成人学习与教育支出，而 23% 的国家表示计划将支出保持在当前水平，49% 的国家表示计划增加相关支出。还有 21% 的国家报告称，它们不清楚本国的成人学习与教育支出计划。在阿拉伯国家（16 个国

家）与欧洲和北美（41 个国家）中，没有国家报告计划减少成人学习与教育支出，而参与调查的撒哈拉以南非洲国家中有 20% 的国家计划减少支出，其次是亚太地区的 10%，拉丁美洲和加勒比地区计划减少支出的国家比例则为 9%。在低收入国家中，有 21% 的国家报告计划减少成人学习与教育支出，而有 11% 的中低收入国家报告了相同的计划。

表 1.12
政府增加、维持或减少成人学习与教育支出的计划情况

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	计划减少的 国家比例	维持不变的 国家比例	计划增加的 国家比例	不清楚
全球	146	8%	23%	49%	21%
地区组别					
撒哈拉以南非洲	35	20%	14%	43%	23%
阿拉伯国家	16	0%	31%	31%	38%
亚太地区	30	10%	13%	70%	7%
欧洲和北美	41	0%	29%	54%	17%
拉丁美洲和加勒比地区	23	9%	30%	35%	26%
收入组别					
低收入	24	21%	8%	50%	21%
中低收入	37	11%	19%	51%	19%
中高收入	39	5%	31%	41%	23%
高收入	45	2%	27%	53%	18%

来源：《全球报告（五）》监测调查

迄今为止，报告计划增加成人学习与教育支出的国家比例最高的地区是亚太地区，为 70%，而该比例最低的地区是阿拉伯国家，为 31%，其次是拉丁美洲和加勒比地区，为 35%。除中高收入国家外，表示政府计划增加成人学习与教育支出的

所有收入组别的国家比例都是 50% 及以上。

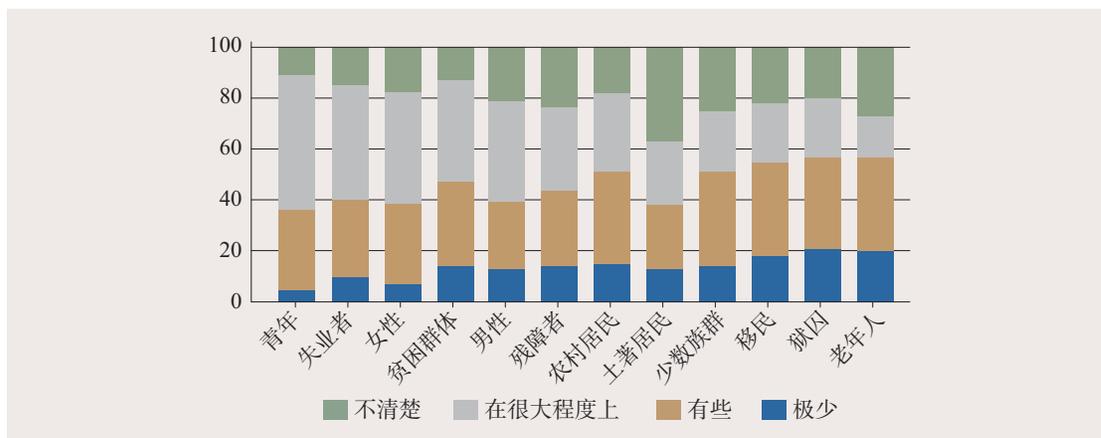
图 1.3 是关于参与国对是否优先考虑不同群体的成人学习与教育筹资问题的答复情况。自《全球报告（四）》以来新增了四个群体：青年、男性、狱囚和土著居民。其

中,对青年群体尤为重视,有 53% 的国家选择了“在很大程度上”优先考虑。除了“狱囚”这一具体群体之外,似乎优先程度较低的群体是老年人,有 20% 的国家报告老年人的优先程度较低,尽管很大一部分

且越来越多的国家正在成为老龄化社会。有 37% 的国家报告称其无法掌握针对土著居民的成人学习与教育筹资的优先程度,但这很可能是因为土著居民这个群体分类并不适用于所有国家。

图 1.3

对不同目标群体的成人学习与教育筹资的优先考虑情况



来源:《全球报告(五)》监测调查

自《全球报告(四)》以来,优先为女性成人学习与教育筹资的情况总体上有所改善,报告高度优先的国家数量增加了五个百分点。同样,报告在筹资方面给予女性群体一些优先考虑的国家数目增加了 7 个百分点。此外,报告在筹资方面极少优先考虑女性的国家数目急剧减少,从 24% 下降到 7%。可以说,这是自《全球报告(四)》以来取得的进展,即使报告不清楚女性优先程度的国家数量略有增加(增加了 4 个百分点)。

对于其他群体的优先程度自《全球报告(四)》以来也发生了变化。然而,优先考虑生活在农村地区的人们情况并没有取得较大改善,报告给予农村人口很大优先权的国家数量下降了 13 个百分点。不过

对于其他群体,优先程度从整体上实现了提升。

许多国家确定了本国的优先群体,如青年、老年人、妇女和女童、成年男人和男童、失业者和残障者(例如巴林、希腊、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日利亚、阿曼和委内瑞拉)。值得关注的一个例子是约旦,在该国不同部委为不同群体编制预算,无论是老年人、生活在边远地区的人、失业者还是难民(见专栏 1.17)。另一个值得一提的例子是马来西亚,它报告了如何将预算用于支持特定群体,如通过改善信息和通信技术,或通过提高识字率、技术和创业技能的方案以及跨领域措施帮助一般的成年人,特别针对土著居民和青年人进行支持(见专栏 1.18)。拉脱维亚的事例说明了如何

划拨资金以支持年轻人,特别是那些没有接受教育或培训以及没有就业的年轻人(见专栏 1.19),而乌干达的事例则有助于

说明非正规教育的资金结构,以及说明用于成人学习与教育活动总预算方面所面临的挑战(见专栏 1.20)。

专栏 1.17

约旦不同群体的成人学习与教育资助情况

约旦政府针对不同群体直接拨付成人学习与教育预算。例如,用于为老年男性和妇女提供适当服务的资助侧重于那些身有残疾和有特殊需要的人。预算由社会发展部(Ministry of Social Development)与全国家庭事务委员会(National Council for Family Affairs)和社会发展部共同编制。对于边远地区的居民,预算由规划和国际合作部(Ministry of Planning and International Cooperation)、地方行政部(Ministry of Local Administration)和社会发展部编制,着重为生活在这些地区的人们的教育和培训提供资金。约旦还特别注重支持残障者、妇女和缺乏识字技能并生活在偏远地区的人们。约旦教育部还为包括成人教育和扫盲项目在内的非正规教育项目、夜间学习项目以及面向辍学者的文化提升项目划拨预算。对于失业者,由劳动部拨付预算,用于提供重新融入劳动力市场的培训机会。最后,政府还支持针对叙利亚难民的教育和培训项目。这些项目的资金来源主要来自境外。

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.18

马来西亚的预算拨款、奖学金和激励措施

马来西亚政府增加了面向特定目标群体的成人学习与教育和终身学习项目的奖学金、激励措施和预算拨款。具体来说,提供资金用于改善通信技术,以更好地为一般成年人提供教育;向年轻人发放用于职业技术教育与培训及再培训的代金券;为土著居民提供资金,提高其识字率和创业技能;提供跨部门预算,支持卫生和社会保护相关领域的成人学习。

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.19

拉脱维亚资助年轻人完成学业并支持职业教育

拉脱维亚将对于低技能青年和成人的投资确定为一系列政策文件和支持计划的优先事项,包括《2014—2020 年教育发展指南》(Education Development Guidelines 2014—2020)和《国家发展计划》(National Development Plan)。

- 着重帮助 15—24 岁的年轻人继续接受教育。整体专项资金为 3 750 万欧元。
- “作为青年保障一部分的初级职业教育实施计划”,旨在帮助 17—29 岁的青年人获得专业资格。
- “了解并行动”项目旨在提高 15—29 岁未接受教育和培训、未就业的年轻人(NEET)的积极性。2018 年 1 月至 2019 年 12 月期间,该计划为 2 017 名这类年轻人提供了服务,支出经费为 760 万欧元。

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.20

乌干达与社会发展相关的成人学习与教育支出结构

在乌干达,分配给社会发展部门的国家预算的0.6%用于非正规成人学习与教育。从绝对数量来看,政府每年向该部门拨款20亿乌干达先令(约合50万美元),用于开展成人扫盲活动。用于中央政府活动的资金拨付给性别、劳动和社会发展部,而地方活动的资金则通过一笔统一的社会发展部门拨款或基金转给地方政府。

然而,乌干达报告称,关于成人扫盲和教育总体资助的信息是存在问题的,分散于教育、卫生、社会发展和农业等不同部委。而且,发展伙伴可以协助政府开展扫盲和基本技能活动,特别是针对处境不利的人群。来自发展伙伴的一部分资金被记入直接预算资助,而其他资金则用于指定项目。因此,就很难汇总关于成人扫盲资金的可靠数额。

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.21

毛里求斯对未就业毕业生的资助办法

据毛里求斯报告,其人力资源开发理事会(Human Resource Development Council, HRDC)“依据快速增长的经济需求,负责关注和促进毛里求斯的劳动力发展”,并提供各种未就业毕业生培训的计划和项目。例如,毕业生就业培训计划(Graduate Training for Employment Scheme, GTES)旨在根据不断变化的就业市场要求,通过提供相应技能,提高未就业毕业生的就业能力。该计划确保对未就业毕业生的培训和安置期不超过一年,并提供可能就业的机会。人力资源开发理事会(HRDC)在2017—2018年间投入了约13万美元用于这些毕业生的培训和安置。截至2018年6月,共有58家公司参与了毕业生就业培训计划,310名未就业毕业生入选参加,其中232名在培训后成功就业。培训费用由HRDC承担,每人最多不超过1850美元。每位学员每月可领取约140美元的津贴。

来源:《全球报告(五)》监测调查

4.1.2

成人学习与教育支出预算编制方面的进展

表 1.13 显示了各国对公共账户中是否设有成人学习与教育支出预算线的答复情况,以及若设有预算线,则哪个部委占有最大份额的预算的答复情况。有72%的国家报告称其公共账户中设有成人学习与教育支出的预算线,其中包括拥有较高比

例的撒哈拉以南非洲地区,有89%的国家,以及处于较低比例的欧洲和北美以及拉丁美洲和加勒比地区,各有61%的国家。此外,92%的低收入国家报告设有这一预算线,而中高收入国家只有63%,其次是高收入国家的67%。

对答复设有预算线的国家,则进一步问及哪个部委在成人学习与教育预算中所占份额最大(表 1.14)。

表 1.13
关于成人学习与教育支出预算线的存在情况

	回应的国家总数	存在预算线的国家比例
全球	148	72%
地区组别		
撒哈拉以南非洲	36	89%
阿拉伯国家	17	71%
亚太地区	30	73%
欧洲和北美	41	61%
拉丁美洲和加勒比地区	23	61%
收入组别		
低收入	26	92%
中低收入	38	71%
中高收入	38	63%
高收入	45	67%

来源:《全球报告(五)》监测调查

表 1.14
哪个部委在成人学习与教育支出预算中占有最大份额?

	回应设有成人学习与教育支出预算线的国家数	教育部*	卫生部*	劳工/就业部*	社会事务部*
全球	92	86%	0%	8%	7%
地区组别					
撒哈拉以南非洲	31	90%	0%	3%	6%
阿拉伯国家	8	100%	0%	0%	0%
亚太地区	19	84%	0%	11%	5%
欧洲和北美	20	75%	0%	20%	5%
拉丁美洲和加勒比地区	13	85%	0%	0%	15%
收入组别					
低收入	22	86%	0%	5%	9%
中低收入	20	95%	0%	0%	5%
中高收入	21	90%	0%	5%	5%
高收入	28	75%	0%	18%	7%

来源:《全球报告(五)》监测调查

* 给出的所有百分比均基于回答“是”的国家数,而不是作出回应的国家总数。

大多数国家(86%)提名了其教育部,包括比例较高的全部的阿拉伯国家和比例较低的四分之三的欧洲和北美,以及95%的中低收入国家和75%的高收入国家。没有国家报告其卫生部负责最大份额的成人学习与教育预算,只有8%的国家报告其劳工/就业部在该预算中所占比例最高。按地区划分看,在欧洲和北美,有20%的国家报告其成人学习与教育预算的最大份额由劳工/就业部持有,这与在高收入国家中的比例接近。最后,只有7%的国家报告其社会事务部在成人学习与教育预算支出中所占份额最大。按收入组别划分,5%—9%的国家报告其成人学习与教育预

算由社会事务部负责。

如表 1.15 所示,一些国家还提供了对哪些部委持有最多成人学习与教育预算的开放式问题进行了答复,其中包括埃及的成人教育公共管理局(Public Authority for Adult Education)、毛里塔尼亚的伊斯兰事务和初始教育部(Ministry of Islamic Affairs and Original Education)、洪都拉斯的发展和融合部(Ministry of Development and Social Inclusion)以及保加利亚的劳动和社会政策部(Ministry of Labour and Social Policy)。在少数几个国家,预算分散于不同的部委和机构(例如乌克兰和匈牙利)。

表 1.15

报告其他政府部委和机构在成人学习与教育预算中所占份额最大的国家

国家	政府部委
保加利亚	劳动和社会政策部
埃及	成人教育公共管理局
洪都拉斯	发展和融合部
匈牙利	受到创新和技术部资助的职业技术教育与培训中心
摩洛哥	国家扫盲局
毛里塔尼亚	伊斯兰事务和初始教育部(成人学习与教育)
乌克兰	社会政策部国家就业中心

来源:《全球报告》监测调查

表 1.16 显示了各国对成人学习与教育是否由国际合作机构和私营部门出资问题的答复情况。总体而言,约有半数国家报告其成人学习与教育是通过国际合作机构(如双边或多边援助)资助的,而有32%的国家则报告由私营部门资助。

撒哈拉以南非洲地区是报告成人学习与教育由国际合作机构资助的最大国家比例(81%)的地区,而拉丁美洲和加勒比地区的这一比例则最低(27%)。报告由私营部门资助的国家比例最低的地区是阿拉伯国家,仅为6%,而在欧洲和北美则有一半

表 1.16
国际合作机构和私营部门资助成人学习与教育的情况

	回应《全球报告(五)》的国家总数	国际合作机构	私营部门
全球	156	51%	32%
地区组别			
撒哈拉以南非洲	37	81%	27%
阿拉伯国家	19	42%	6%
亚太地区	29	52%	38%
欧洲和北美	44	45%	50%
拉丁美洲和加勒比地区	26	27%	19%
收入组别			
低收入	26	85%	23%
中低收入	38	61%	35%
中高收入	41	59%	32%
高收入	50	22%	34%

来源:《全球报告(五)》监测调查

的国家(这可能是由于欧盟对成人学习与教育的参与,不应将其等同于双边或多边援助)。按收入组别划分,报告由国际合作机构资助成人学习与教育的国家比例随着收入的增加而下降,低收入国家中有 85% 的国家报告了国际合作机构资助的情况,在高收入国家中,这一比例则为 22%。中低收入和中高收入国家对这一指标的报告比率大致相同(分别为 61% 和 59%)。只有 23% 的低收入国家报告会有私营部门的资助,而其他收入组别的比例则都超过 30%。

表 1.17 显示了各国由国际合作机构、私营部门或其他机构对成人学习与教育的资助程度这一补充问题的答复情况。这个问题的答复率极低,只有不到五分之一的

国家对不同资助来源作出了答复。在报告从国际合作机构中获得最多资助的国家中,资助程度的平均比例为 35%(在 33 份答复中),而报告从私营部门中获得较高资助的国家的平均比例要低得多,为 17%(在 32 份答复中)。在资助来源选项中,其他资金来源的答复最少(26 份答复),但在做出答复的国家中其资助程度所占比例最高,为 42%。

表 1.18 显示了各国被问及成人学习与教育资助来源的差异情况。这些经费来源包括学费(例如阿塞拜疆、德国、匈牙利、新西兰、南非、苏丹、瑞典和瑞士)、雇主和私营部门的资金(例如比利时、格鲁吉亚、希腊、匈牙利、拉脱维亚、瑞士和乌克兰),以及区域和国际资金。例如,部分国家通

表 1.17
非政府部门对成人学习与教育的资助程度

	回应《全球报告(五)》的国家总数	所占比例
国际合作机构	33	35%
私营部门	32	17%
其他	26	42%

来源:《全球报告》监测调查

表 1.18
各国报告的关于成人学习与教育经费来源的部分示例

国家	成人学习与教育共同融资金来源
阿塞拜疆	参与成人培训与教育的成人
比利时	除了由教育和培训部、公共就业服务和 SYNTRA(雇主组织的培训)提供的公共资金外,也有部分资金来自于私营企业
捷克共和国	欧洲社会基金
埃及	民间社会和大学
厄立特里亚	国家协会(如妇女、工人、社区协会等)
爱沙尼亚	欧盟
格鲁吉亚	在该国,成人学习与教育的发展得到了多个层面的国际捐助组织的支持(如德国国际合作机构、联合国开发计划署);成人短期培训和再培训课程由私营部门、职业技术教育与培训机构分别或共同设计和实施。
德国	个人对其成人学习与教育/继续教育进行投入
瑞士	个人及雇主

来源:《全球报告》监测调查

过欧盟(包括捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚和罗马尼亚)或加勒比开发银行(Caribbean Development Bank)(如圣基茨和尼维斯)获取成人学习与教育经费。格鲁吉亚报告称该国得到了德国国际合作机构(GIZ)和联合国开发计划署(the United Nations Development Programme)的国际

援助,毛里求斯则从英联邦学习共同体(Commonwealth of Learning)、法国开发署(AFD)、欧盟和毛里求斯出口协会(MEXA)获得国际援助。少数国家还通过各种协会(厄立特里亚、多哥)、民间社会组织(埃及、牙买加、马拉维、苏丹和乌拉圭)和当地社区(斯洛文尼亚)来共同资助成人

学习与教育。

4.1.3

在不同学习领域取得的进展

许多国家分享了与《成人学习与教育建议书》(UNESCO, 2016a)中所强调的两个学习领域相关的成人学习与教育支出的案例,即扫盲和基本技能以及职业培训。莫桑比克表示,资金用来为成年人提供识字和算术书籍,塞舌尔则报告,资金用于支持社区为狱囚、老年人和因缺乏教育和技能而处于不利地位的成年人提供免费扫盲课程。几内亚报告该国已为 200 万青年和成年人提供扫盲培训,妇女和女童是其中的优先群体,阿富汗报告其为 15—34 岁的人提供扫盲教育,其中 60% 的资助用于年轻女性群体。新西兰为那些有语言需求的人提供英语语言学习资金,而德国则投资 1.8 亿欧元来实施面向成人的“国家扫盲和基础教育十年”计划(National Decade of Literacy and Basic Education)。

职业技术教育与培训仍然是一个全球重要的学习领域。许多国家表示,其对旨在提高技术和职业技能的专门项目进行资助,帮助青年人群融入劳动力市场。希腊

和牙买加就是这种情况,两国把重点放在职业培训学校。在黑山和瑞典,职业技术教育与培训中心为移民提供支持。爱沙尼亚、新西兰及圣基茨和尼维斯为教育水平较低或需要更新资格的人提供职业技术教育与培训项目,而爱尔兰则对经过调整的以技能为本的成人职业技术教育与培训提供资助。作为正在进行的技能改革的一部分,挪威正在致力于促进农村地区居民的技能发展,而斐济报告资助了全国 15 所技术学院,以满足青年和成年人的需求。

表 1.19 汇总了各国对自 2018 年来《成人学习与教育建议书》中所强调的三个学习领域的成人学习与教育资金变化的答复情况。在扫盲和基本技能方面,有 8% 的国家报告称其成人学习与教育资金有所减少,该比例与报告继续教育和专业发展资金减少的国家比例相同。在积极的全球公民教育方面,报告成人学习与教育资金减少的国家数量略低,为 6%。在扫盲和基本技能、继续教育和专业发展方面,报告成人学习与教育资金保持不变的国家比例分别为 53% 和 50%,而有 66% 的国家报告在公民教育方面的资金保持不变,只有 28% 的国家报告公民教育的资金有所增加。

表 1.19

不同学习领域的成人学习与教育资金的变化

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	有所减少的 国家比例	保持不变的 国家比例	有所增加的 国家比例
扫盲和基本技能	146	8%	53%	39%
继续教育和专业发展	143	8%	50%	42%
公民教育	136	6%	66%	28%

来源:《全球报告》监测调查

这与扫盲和基本技能以及继续教育和专业发展的情况形成鲜明对比,在这两方面,报告资金增加的国家比例分别为 39% 和 42%,这清楚地表明,在《成人学习与教育建议书》确定的三个学习领域中,公民教育往往没有得到重视。

4.2

关于成人学习与教育筹资的主要发现

- 在亚太地区,提交报告的近半数国家计划增加成人学习与教育经费,有 21% 的国家对此不清楚,8% 的国家计划减少该领域的支出。毫无疑问,部分原因是新冠疫情引起的限制和重心变化而造成成人学习者学习的中断。
- 许多国家为特定目标群体提供成人学习与教育经费,尤其是青年、失业者和妇女。这是具有积极意义的,但其他关键群体往往仍然被排除在外,如生活在农村地区的成年人。这个群体经常处于受教育权、包容和公平以及被遗忘的群体等相关议题的中心。
- 提交报告的四分之三的国家表示设有成人学习与教育支出的预算线,其中包括 89% 的撒哈拉以南非洲国家和 90% 以上的低收入国家。这表明取得了进展,特别是在规划透明度和问责制方面。
- 根据各国的答复情况,在大多数国家,教育部承担成人学习与教育方面最大的公共支出份额,为分权办法提供指导,并促成各部委和机构之间的融资合作。虽然卫生部在任何国家都没有负责最大份额的支出,但经常与社会事务部及劳工部一起参与共同筹资。
- 资金的不同来源表明成人学习与教育筹资信息的复杂性,这意味着协调这些数据进行分析可能会很费力,并且在数据的完整性和及时性方面存在差距。不同的资金来源会涉及不同的利益相关者参与有关成人学习与教育筹资的决策。这也涉及到筹资与治理之间的联系,对此需要更深入的调查。
- 许多国家,特别是低收入经济体,通过国际合作作为成人学习与教育寻求资金。应该减少对这种形式的支持的依赖,而更多地依靠其他来源,例如通过扩大国内税基。国际经验表明,采用不同的筹资方法对成人学习与教育至关重要。
- 参与国提供的案例表明,与 2018 年相比,在扫盲和基本技能、继续教育和专业发展方面的筹资比在公民教育方面更优先。

5



第5章

参与、包容与公平

正如可持续发展目标所概述的，教育参与对于实现发展的各方面，特别是环境可持续性、经济平等、社会包容和福祉至关重要。因此，有必要让每个人都有机会参与学习，包括那些在童年和青年时期缺乏机会获得所需或必要技能的成年人。正如《贝伦行动框架》所指出的，“不能因年龄、性别、民族、移民身份、语言、宗教、残疾、处于农村地区、性认同或性取向、贫穷、流离失所或监禁而产生排斥，应对多重不利条件的累积效应尤为重要”（UIL，2010，第8页，斜体字由本报告补充）。

在监测成人学习与教育时，参与是可达性的重要替代性指标^①。为了跟踪《贝伦行动框架》的实施情况，教科文组织会员国同意定期收集和分析成人教育相关信息，重点关注谁在参与、是否正在进行有效和渐进式学习以及是否存在阻碍某些群体参与的不利因素。此外，教科文组织会员国还承诺收集和分析按年龄、性别、是否残疾、地区、收入水平和其他潜在的不利指标分列的数据。

5.1

监测 2018 年以来成人学习与教育的参与情况

《全球报告(五)》调查中记录了作出答复的国家自 2018 年以来在成人学习与教育参与率上的总体变化。各国根据现有或估计数据报告了本国的参与率。基于对《贝伦行动框架》所作的承诺，各国还提供了自 2018 年以来某些特定群体的参与是否减少、保持不变或增加的相关数据，以及《成人学习与教育建议书》（UNESCO，2016）确立的不同学习领域的参与情况是否发生了变化。与其他主题一样，各国也可以提供具体事例，以说明自前一个《全球报告》周期以来成人学习与教育参与情况如何发生变化，这对于分享关于改善成人学习与教育参与情况的良好做法非常重要。部分国家还举例说明了成人学习与教育参与情况的恶化，并解释了原因。

5.1.1

总体进展和挑战

表 1.20 是自 2018 年以来关于成人学

^① 替代性指标提供了一种用以衡量无法直接衡量的东西的方法。在这种情况下，可达性并不能被直接测量，因为它受到一系列障碍的影响，其中一些是可测量的，而另一些则不是。

习与教育参与情况变化的答复情况。整体而言,有 52% 的国家报告参与率有所提高,有 28% 的国家报告参与率保持不变,有 13% 的国家则表示参与率有所下降,有 7% 的国家报告称没有掌握本国成人学习与教育参与率的情况。

一些国家通过开放式问题提供了更详细的信息,用具体数字来说明成人学习与教育参与的增长情况。喀麦隆表示,该国的成人学习与教育参与人数从 2018 年的约 23 000 人增加到 2019 年底的 29 478 人。葡萄牙报告称,截至 2019 年底,其成年人参加资格认证课程的比例达到 75%。这些成年人中有 60% 的受教育程度低于中等水平。委内瑞拉报告称,其 15—35 岁的学习者入学率达到 65%,而圭亚那则报告,2017 年至 2019 年期间,该国成年人的参与率增加了 20 个百分点。尼加拉瓜表示,其农村地区的成人学习与教育参与率已超过 60%,在全国,妇女的参与率为 58%。

自 2018 年以来,成人学习与教育的参与率提高有重要的原因。不断扩大的在线远程学习规模使更多的成人学习者能够参与进来,特别是那些无法实地参加成人学习中心的人(正如秘鲁和马来西亚所报告的那样)。在比利时,数字公共就业培训服务在 2019 年覆盖了近 50 000 名学习者,开设了 110 000 门课程,比 2018 年增加了 7 000 名学习者,比 2016 年则增加了 20 000 名学习者。互联网服务的扩展使偏远农村地区的居民也能够参加在线的成人学习与教育和终身学习项目(马来西亚通过社区中心和社区学院开展)。对于互联网普及率低的国家(例如古巴)的成年人来说,通

过电视提供教育服务仍然很重要,2019 年以来教育数字化的趋势在以前所未有的速度不断加快。

除了信息技术的推动力外,成人学习与教育的参与度也因所提供的服务与学习者的需求更加相关而提升。例如,古巴开展的培训涉及如保健、性教育、反酗酒和吸烟、外语、文化和艺术教育、环境教育、科学技术发展以及幼儿保育等专题,以满足不同人口群体的特定利益。提供不同语言编写的教材也提高了传统意义上的少数群体的学习兴趣(例如,尼加拉瓜用米斯基托语和马扬纳语编写的教材)。有针对性的融资还有助于增加某些特定群体的参与,例如南非的青年人、马来西亚的残障成年人以及尼加拉瓜和秘鲁的少数民族和少数语种群体。

从区域划分看总体参与率,自 2018 年以来,有 63% 的亚太国家在参与率上有所提升(见表 1.20)。在阿拉伯国家以及拉丁美洲和加勒比地区,约有 42% 的国家表示其成人学习与教育参与率自 2018 年来实现了提升。

拉丁美洲和加勒比地区有 21% 的国家报告自 2018 年以来,其成人学习与教育参与率有所下降,而同期只有 3% 的亚太国家表示参与率有所下降。值得注意的是,有 19% 的亚太国家表示不清楚本国的成人学习与教育参与率,而拉丁美洲和加勒比地区的相应百分比为 13%。阿拉伯国家的所有 19 个国家都能够回应自 2018 年以来的成人学习与教育参与情况。就不同收入群体而言,中低收入国家中有 67% 的国家报告 2018 年以来的成人学习与教育参与率有所提高,而只有 41% 的中高收

表 1.20
自 2018 年以来的成人学习与教育的总体参与率

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	参与率降 低的国家 比例	参与率维持 不变的国家 比例	参与率提高 的国家 比例	不清楚
全球	155	13%	28%	52%	7%
地区组别					
撒哈拉以南非洲	36	17%	25%	56%	3%
阿拉伯国家	19	16%	42%	42%	0%
亚太地区	32	3%	16%	63%	19%
欧洲和北美	43	12%	37%	49%	2%
拉丁美洲和加勒比地区	24	21%	25%	42%	13%
收入组别					
低收入	26	19%	27%	50%	4%
中低收入	39	5%	21%	67%	8%
中高收入	39	18%	31%	41%	10%
高收入	50	12%	34%	48%	6%

来源:《全球报告(五)》监测调查

入国家报告了这一比例的增长。有 34% 的高收入国家报告成人学习与教育参与率没有发生变化,而中低收入国家的这一比例为 21%。报告成人学习与教育参与率下降的国家中,低收入和中高收入群体的比例最高,分别为 19% 和 18%。很大一部分国家仍然无法跟踪成人学习与教育的参与率(例如,中高收入国家中有 10% 的国家无法提供成人学习与教育在不同时期的参与率的相关信息)。

与《全球报告(四)》相比,《全球报告(五)》中报告的成人学习与教育参与情况变化很小。报告成人学习与教育参与情况保持不变或无法提供成人学习与教育参与情况相关信息的国家比例保持不变。报告

参与率提高的国家比例略有变化,下降了五个百分点。此外,报告参与率下降的国家比例比《全球报告(四)》高出了四个百分点。

表 1.21 按区域列出了成人学习与教育的参与率。在拉丁美洲和加勒比地区,有 42% 的国家报告参与率低于 1%,17% 的国家参与率在 5%—10% 之间,20% 的国家参与率超过 10%。在该地区,有 21% 的国家没有参与率相关数据。在撒哈拉以南非洲,有 19% 的国家报告参与率低于 1%,3% 的国家参与率在 5%—10% 之间,67% 的国家参与率超过 10%。有 11% 的撒哈拉以南非洲国家无法提供参与率相关数据。表 1.21 中显示的另一个有趣的数

表 1.21
按地区划分的成人学习与教育参与率

	回应《全球 报告(五)》 的国家总数	低于 1%	1%— 3%	3%— 5%	5%— 10%	10%— 20%	20%— 50%	高于 50%	不清 楚
全球	154	23%	0%	0%	12%	16%	19%	16%	14%
地区组别									
撒哈拉以南非洲	36	19%	0%	0%	3%	8%	31%	28%	11%
阿拉伯国家	19	16%	0%	0%	11%	16%	21%	16%	21%
亚太地区	31	16%	0%	0%	6%	19%	19%	16%	23%
欧洲和北美	43	26%	0%	0%	23%	23%	16%	9%	2%
拉丁美洲和加勒比地区	24	42%	0%	0%	17%	4%	8%	8%	21%
收入组别									
低收入	26	31%	0%	0%	4%	8%	35%	12%	12%
中低收入	39	18%	0%	0%	3%	23%	18%	23%	15%
中高收入	40	38%	0%	0%	17%	8%	8%	13%	17%
高收入	48	13%	0%	0%	21%	19%	23%	15%	10%

来源:《全球报告(五)》监测调查

据是,欧洲和北美国家没有成人学习与教育参与率数据的比例很低(2%)。

越来越多的国家提供了成人学习与教育参与率的相关数据:与《全球报告(四)》相比,向《全球报告(五)》调查提供数据的国家撒哈拉以南非洲增加了 17 个,阿拉伯国家增加了 5 个,亚太地区增加了 12 个,欧洲和北美增加了 15 个,拉丁美洲和加勒比地区增加了 8 个。这意味着,自 2018 年以来无法报告成人学习与教育参与率的国家比例有所减少。

《全球报告(五)》的调查要求各国报告成人教育参与率,并提供数据来源。部分成人学习与教育参与情况报告来自官方的政府监测和评估系统(例如在柬埔寨、科特

迪瓦、格鲁吉亚、德国、冰岛、约旦、摩尔多瓦、西班牙和坦桑尼亚),由国家统计的数据报告(例如阿根廷和乍得的统计年鉴、古巴类似年鉴的报告或智利的《教育概览》)或具体部委(例如,阿富汗扫盲教育部统计司或安哥拉共和国教育部规划和统计办公室)提供数据。国家机构或研究所也提供此类数据,如印度的国家开放学校教育研究所(National Institute of Open Schooling)。参与率也可以从劳动力调查(如比利时、匈牙利、卢森堡、葡萄牙、斯洛伐克和瑞士)、成人教育调查(如奥地利和博茨瓦纳)或其他具有全国代表性的包含有关参与情况信息的调查中获得(如阿尔巴尼亚、不丹、保加利亚和秘鲁)。其他一些国家根据各种

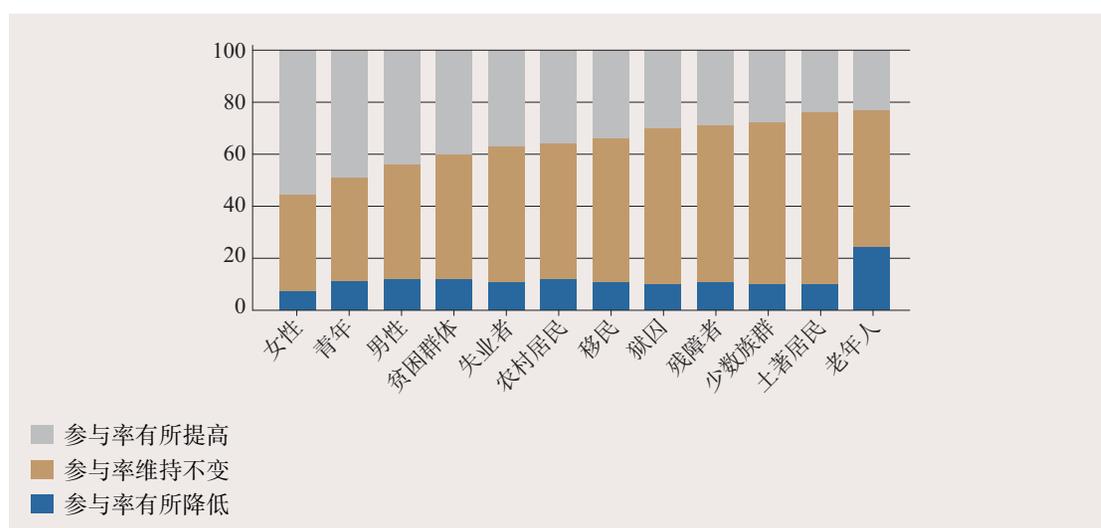
项目和中心的学习者入学率(如喀麦隆、乌干达和委内瑞拉)或正规成人学习课程的毕业生数(乌兹别克斯坦)来计算参与率。许多国家要求多个部委及各种部门收集信息,因为它们不仅要考虑正规学习,还要把非正规和非正式的成人课程的参与情况考虑进去(如智利、拉脱维亚、墨西哥、巴勒斯坦、菲律宾和瑞典)。在不同区域,各国有关于提供成年人参与教育和培训项目数据的具体框架,例如欧盟统计数据库(EUROSTAT)为欧洲国家(如捷克、爱沙尼亚、芬兰、希腊和爱尔兰)提供数据收集

的框架。

图 1.4 显示了不同目标群体在成人学习与教育参与情况上的变化。女性群体的参与率有所提高的国家比例最高,为 56%,其次是青年群体,为 49%。只有 23% 的国家报告老年人对成人学习与教育的参与有所提高,而有 24% 的国家称本国土著居民的参与有所提高。大约有 60% 的国家表示,自 2018 年以来,狱囚、残障者和移民的参与情况没有发生变化。最后,有 24% 的国家报告称,自 2018 年来老年人在成人学习与教育中的参与率有所下降。

图 1.4

自 2018 年来不同目标群体在成人学习与教育参与上的变化



来源:《全球报告(五)》监测调查

许多国家提供了各种不同案例,以说明 2018 年来不同群体参与成人学习与教育情况的变化。

青年群体:

- 在洪都拉斯和哥斯达黎加,15—24 岁人

口的参与率有所提高,因为这一群体从事经济活动,需要获得证书以实现就业。

- 对失业青年人的继续培训是尼泊尔提供成人学习与教育的重点内容。
- 科威特表示,其年轻人参加成人学习与教育不仅是出于就业方面的考虑。

残障者：

- 在博茨瓦纳，书籍已被翻译成盲文，成人教育工作者也接受了盲文培训，以便帮助视障成年人使用盲文。
- 爱尔兰介绍了其更积极地将残障成年人纳入继续教育和培训项目的支持政策（见专栏 1.22）。
- 在埃及，针对特殊需求的人的扫盲项目数量从 2018 年的 16 个增加到 2019 年的 53 个。
- 在也门，有特殊需求的成人的参与情况得到了改善，以往的参与完全取决于个人的主动性。2018 年，该国的扫盲和成人教育局(Literacy and Adult Education Authority)建立了特殊需求教育系统。
- 在希腊，在工作部(Ministry of Work)的主持下，与雇主合作为残障者提供培训项目。
- 在许多国家，有限的辅助器具的可及性、负面的社会观念、对成年残障者了解的缺乏以及倒退的文化态度和做法继续对成人学习与教育的参与产生限制。

女性群体：

- 促进参与的政策侧重于消除妇女所经受的错综复杂的不利条件，这些不利条件情况各异。在萨尔瓦多，政策侧重于农村地区的妇女，而在塞尔维亚，重点则是残障妇女、老年妇女、罗姆妇女和生活在农村地区的妇女(见专栏 1.23)。
- 利用技术为妇女提供学习机会，以提升她们的参与率。在科特迪瓦就是如此，妇女群体通过使用智能手机从数字素养

专栏 1.22

爱尔兰为确保更积极地包容成年残障者所作的努力

爱尔兰通过下列方式支持成年残障者学习：

- 向所有学习者，包括符合资格标准的残障学习者提供继续教育和培训方案。
- 为有强化援助需要的残障者提供具体方案，并通过专业培训机构实施。
- 在社区教育方案中为残障学生调整课程内容、提供资源并设计适切的教学方法。
- 所有继续教育和培训机构都要为残障学习者提供合理的便利。提供便利的内容在明确个体学习者需求的基础上而有所不同。

合理的便利内容包括：

- 项目支援；
- 一对一辅导；
- 个人助理；
- 辅助技术；
- 阅读器和/或笔记记录器；
- 手语翻译。

具体的援助资金可以通过爱尔兰残障学生基金(Ireland's Fund for Students with Disabilities)获得，该基金向经批准的继续教育和高等教育学院拨款，为全日制残障学生提供服务和支援。

来源：《全球报告（五）》监测调查

项目中获益。

- 在多哥，为妇女开办的实用扫盲项目提高了参与率。在基里巴斯，通过实施保健和卫生干预措施，从而提高了参与率。
- 提供非正规教育和培训(以及正规教育)对于提高西班牙妇女的成人学习与教育参与率非常重要。

少数群体：

- 在博茨瓦纳，其成人学习与教育课程根

专栏 1.23

塞尔维亚开展旨在促进性别平等并消除其他多重不利因素的成人学习与教育

根据塞尔维亚统计局(Serbian Bureau of Statistics)2018年开展的调查,女性参与成人学习与教育的比例(21.4%)略高于男性(18%)。妇女的文盲率也高于男性。最新版的性别平等指数(Gender Equality Index)(2018/19)给塞尔维亚评定为55.8分,低于欧盟平均水平的66.2分。由此,妇女被界定为教育和培训方案的优先目标群体,尤其是:

- 残障者;
- 年龄较大者;
- 罗姆人;
- 生活在农村地区的人。

总体而言,塞尔维亚的性别平等战略(Gender Equality Strategy)(2016—2020)旨在提高性别平等意识,打破影响妇女在劳动力市场表现的偏见和刻板印象。

据一个宗教团体进行了灵活的调整,该宗教团体的入学率有所提高。每课时两小时的定制课程使这群被称为Bazezuru的学习者能够短期内参加课程,同时继续从事其他与工作有关的活动。

- 马来西亚报告称,尽管参加者通常是老年人,该国也提供宗教学习方案,包括讲座、论坛、会议和演讲。
- 肯尼亚通过促进成人教育工作者在少数群体社区内的流动来改善参与情况(见专栏1.24)。
- 挑战依然存在,包括服务土著居民学习面临的资金短缺、学习中心的关闭以及缺乏满足这些群体需求并以能看懂的语言提供的材料,所有这些都继续影响着许多国家民族和语言少数群体的参与。

专栏 1.24

肯尼亚提高少数群体的成人学习与教育参与率

在肯尼亚,由于加强了与西波科特县政府的伙伴关系,动员了420名社区成人教育工作者,由此提高了少数群体的入学率。肯尼亚成人学习者协会(Kenya Adult Learners Association, KALA)对学习者的强劲动员也促进了成人学习与教育参与的提升。2019年的统计数据显示,西波科特地区的文盲率为68.2%,其中女性占绝大多数。县政府的目标是到2022年将这一比例减半,并最终实现清零。社区成人教育工作者利用小学和教堂设施,将其作为成人学习的场所。每个下属地区拥有至少一个中心;无法进入设施学习的学习者则每天在树底下学习两小时。

来源:《全球报告(五)》监测调查(专栏1.23和专栏1.24)

移民:

- 乌干达报告,对难民实行的门户开放政策增加了难民的流入,这反过来又增加了成人学习与教育参与。乌干达目前收容了143万难民,其中许多人不会说英语,接受的正规教育有限。
- 在佛得角,来自非洲大陆,特别是几内亚、塞内加尔和冈比亚的移民提升了成人学习与教育参与率。
- 在墨西哥,随着来自中美洲邻国的移民人数的增加,对资格认证的需求越来越大,因此需要向移民群体提供成人学习与教育机会。
- 冰岛的第一代移民目前仅刚超过总人口的14%。该国利用成人学习与教育计划,来提高成年移民的技能,同时开展研究,以便能够设立防止年轻人过早辍学

的教育方案。

- 瑞典表示,该国移民参与成人学习与教育的人数从 131 000 人增加到 145 000 人。

最后,各国也报告了涉及老年人、农村地区居民、失业者和狱囚的相关案例。西班牙报告称,该国 65 岁及以上的老年人参与成人学习与教育的比例从 2018 年的 1.6% 增加到 2019 年的 1.8%。然而,许多国家表示,随着时间的推移,老年人的成人学习与教育参与率有所下降(如在佛得角、哥伦比亚、爱沙尼亚、巴勒斯坦和也门)。

- 毛里求斯第三年龄大学(U3A)于 2012 年成立,旨在帮助老年人为社会作出积极贡献。迄今为止,已有大约 1 000 人接受了培训,每年计划进入该大学的人数也在不断增加。
- 比利时报告称,该国公共就业服务局(Public Employment Service)组织的课程从 2018 年的 43 236 门、覆盖 31 340 名个体学习者增加到 2019 年的 47 603 门、覆盖 34 334 名个体学习者。爱沙尼亚报告称,其成年失业者的参与率从 2018 年的 20.1% 增加到 2019 年的 22.3%,并首次超过成年就业者的参与率。
- 柬埔寨报告称,因在监狱中提供扫盲项目其参与人数有所增加。希腊的情况也是如此,由于为年轻犯人提供多种学习项目,参与率有所提升(见专栏 1.25)。菲律宾则报告称,2018 年至 2019 年期间,由技术教育和技能发展局(TESDA)提供、针对狱囚的技能培训项目数量增加了 40%。白俄罗斯表示,该国针对罪犯的教育项目有所增加(在亚美尼亚、哥伦比亚、洪都拉斯、马拉维和巴勒斯坦也是如此)。

专栏 1.25

希腊不断提高监狱里的成人学习与教育参与率

在希腊,为监狱中 35 岁以下的年轻囚犯开展暑期学校项目,提供民主和人权、技能发展、跨文化对话和社会包容能力等方面的教育机会,此外还提供语言和沟通技巧方面的援助。自 2015 年以来,该项目为希腊各个监狱提供体育、文化、艺术、戏剧和娱乐等活动。2019 年,15 所暑期学校使约 600 名年轻囚犯受益。

希腊表示,得益于该项目以及包括职业培训、扫盲和基本技能以及希腊语在内的其他项目,与 2016/17 学年(2 703 名)相比,2018/19 学年伊始参与成人学习与教育的囚犯人数(3 151 名)有所增加,参与率增加了约 17%。

来源:《全球报告(五)》监测调查

- 厄立特里亚和马拉维则为监狱里的学习者提供扫盲和职业培训。

表 1.22 显示,从总体上看,提交报告的 76% 的国家表示,自 2018 年来其在改善成人学习与教育的获取和参与方面取得了进展。在亚太地区,有 93% 的国家报告取得了显著进展,紧随其后的是撒哈拉以南非洲,比例为 84%。从区域划分看,报告改善比例最低的是阿拉伯国家,为 63%,欧洲和北美则为 65%。从收入划分看,报告成人学习与教育参与率提高的国家中,中低收入国家的比例最高(90%)。

表 1.23 是关于 2018 年以来不同学习领域参与的变化情况,该表显示,对于前两个学习领域——扫盲和基本技能、继续教育和专业发展(也称为职业技能,或技术职业教育和培训,或职业技术教育与培训),45%—50% 的国家报告参与率有所提高。

表 1.22
自 2018 年来在获得成人学习与教育机会方面取得进展的国家比例

	回应《全球报告(五)》的国家总数	取得进展的国家比例
全球	153	76%
地区组别		
撒哈拉以南非洲	37	84%
阿拉伯国家	19	63%
亚太地区	29	93%
欧洲和北美	43	65%
拉丁美洲和加勒比地区	24	75%
收入组别		
低收入	26	69%
中低收入	39	90%
中高收入	39	79%
高收入	48	67%

来源:《全球报告(五)》监测调查

表 1.23
2018 年以来不同学习领域参与情况的变化

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	参与减少的 国家比例	保持不变的 国家比例	参与增加的 国家比例
扫盲和基本技能	134	7%	45%	49%
继续教育和专业发展	135	7%	48%	45%
公民教育	128	4%	56%	40%

来源:《全球报告》监测调查

相似比例的国家报告称,在这些学习领域的成人学习与教育参与情况没有发生变化。只有 7% 的国家报告,在扫盲和基本技能、职业技能的参与率有所降低。在公民教育方面,有 40% 的国家报告在这一学习领域的参与率实现了增长,而 56% 的国家报告维持不变,4% 的国家报告参与率有

所下降。

许多国家报告其在扫盲和基本技能方面的成人学习与教育参与情况发生了变化,大多数情况是说明取得的进展(见专栏 1.26 中来自古巴的案例)。阿富汗报告称,该国把重点放在族裔群体和少数群体上,因此纳入了多种语言,并特别注意农村

地区成人的扫盲问题。该国特别注重通过本地社区的教育工作者来支持游牧民族或库奇人的扫盲工作。科威特报告老年人的识字率有所提高，而摩洛哥则把重点放在提高 15—24 岁年轻人的识字率，其识字率在 2018/19 年至 2019/20 年间增长了 6%。安哥拉、厄立特里亚和几内亚也致力于提升青年人的参与，在这些国家也可以看到对提高青年人识字率和基本技能的关注。在莫桑比克和柬埔寨，重点则是通过特别方案来支持青年妇女学习读写。然而，部分国家还表示，由于预算削减，包括材料在内的资源短缺以及如老年人、妇女和生活在边远地区的人群等最有可能缺乏识字技能的特定群体的优先次序较低，在促进成人参与扫盲方案方面仍存在挑战。

专栏 1.26

古巴已经解决扫盲问题，但仍致力于通过研究来进一步

古巴于 1961 年通过“大扫盲运动”（Great Literacy Campaign）宣布本国已基本没有文盲，并通过“面向六年级及九年级的全民义务教育之战”（Battle for the Sixth and the Battle for the Ninth grade of compulsory schooling），促进所有识字者继续学习，使全国文盲率仅为 0.2%。据报告，青年和成人教育体系使人们能够接受高等教育和研究生教育。该项工作的经验目前正在通过研究项目进行系统化，该研究项目旨在完善教育分系统和扫盲方案，以及古巴在国外开展的继续学习方案。该项工作的重点是完善成人教育三个层次的计划和方案，开展研究生阶段的学习，并通过开展国际合作活动培训在国内和国际上从事青年和成人教育工作的管理人员、官员和教师。

来源：《全球报告（五）》监测调查

一部分国家还提供了在成人学习领域的职业技术教育与培训的参与方面取得进展的案例。阿拉伯联合酋长国报告了本国发展青年就业技能，成立青年理事会以及提高政府工作效率的各种方案。在亚美尼亚，通过职业技术教育与培训项目对失业者进行培训。希腊报告了该国通过与大学和其他机构合作，为青年人举办更有组织的实践培训，以促进志愿性工作并提升专业发展和工作技能。牙买加也制定了类似的在职培训方案。圭亚那则报告，2017 年至 2019 年间，15 岁及以上的女性、男性和青年参加技术学院的百分比增加了 33%，而在菲律宾，2018 年至 2019 年间，女性参加职业技术教育与培训项目的人数增加了 4%。

5.2

关于成人学习与教育参与的主要发现

- 在参与方面取得了重要进展，有 52% 的受访国家报告成人学习与教育的总体参与率有所提高。中低收入国家的参与率最高（67%）。
- 撒哈拉以南非洲地区的成人学习与教育参与率高于其他任何区域。在该地区，有 59% 的国家报告其参与率超过 20%。相比之下，拉丁美洲和加勒比地区 16% 的国家以及欧洲和北美 25% 的国家报告其参与率超过 20%。非洲的高参与率部分原因可能是该地区的民众对成人扫盲和再教育机会的强烈需求，供需两旺是令人备受鼓舞的局面。
- 各国没有提供任何案例用以说明作为学习领域的公民教育的参与情况有所改

善,这表明在这一领域仍然缺乏进展。从积极的方面来看,有40%的国家报告在自由、大众和社区教育(即公民教育)方面的参与有所增加,而56%的国家报告维持不变,4%的国家报告有所下降。

- 成人学习与教育参与的可能的驱动因素包括提供更多的数字化、灵活的和远程学习,以及更相关的课程,使用根据学习者兴趣和需求量身定制的材料,并以当地语言编制而成。
- 有13%的国家报告称其参与率总体上有所下降。在拉丁美洲和加勒比地区、撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家,这一趋势最为明显。
- 许多国家(特别是阿拉伯国家、亚太以及拉丁美洲和加勒比地区)仍无法有效获取参与情况的最新数据,这仍然是开展有效决策和评价的主要障碍。
- 有60%或更多的国家表示,其狱囚、残障者、少数族群和土著居民的参与情况没有发生变化。这一发现引人关注,因

为这些人群特定的脆弱性需要采取更多、更有针对性的教育干预措施。依据《贝伦行动框架》,会员国应致力于防止“因年龄、性别、种族、移民身份、语言、宗教、残疾、身处农村、性认同或性取向、贫困、流离失所或监禁而受到排斥”。由于参与度被认为是可及性的代用指标,上述群体的低参与度就表明在获取教育方面存在着相应障碍。政策制定者必须努力明确并消除这些障碍。

- 有24%的国家报告老年人的成人学习与教育参与率出现了下降,而在《全球报告(四)》中这一比例为10%。这一发现表明,在人口结构不断发生变化的时期,在教育机会方面的差距越来越大。这个问题亟待解决,如通过针对老年人制定政策支持基于互联网的解决方案及其他具体方案。
- 各国提供的关于狱囚的成人学习与教育的许多案例表明,针对该学习者群体的政策举措正在扩大。

6



第6章

质量

正如《贝伦行动框架》所述,“质量……需要持续关注 and 不断发展”(UIL, 2010, 第8页)。该全球性承诺强调,提供高质量的成人学习与教育是一种“整体的、多层面的概念和做法”,应定期进行跟踪和评估。为了向具有不同兴趣、需求和要求的人群提供高质量的成人学习与教育,《贝伦行动框架》“要求提供与需求相关的内容及传授方法,进行以学习者为中心的需求评估,开展可以获得多种能力和知识领域的课程,促进教育工作者专业化,丰富学习环境并提高个人和社区的能力”(UIL, 2010, 第8—9页)。

本章讨论的是自2018年来在提供高质量成人学习与教育方面取得的进展。《全球报告》特别重视在课程设计、学习材料和教学方法方面的质量标准的制定,同时也支持教师和辅助人员改进相关实践:质量的一个重要方面就是改善成人教育工作者的就业条件。这些方面将基于《成人学习与教育建议书》中确立的学习领域来进行考查。

6.1 监测 2018 年以来成人学习与教育的质量情况

《全球报告(五)》围绕成人学习与教育的课程、学习成果评估以及相关数据是否实际服务于政策决策和规划方面取得的进

展进行了信息收集。此外,收集的信息还包括在编写学习材料、开发教学方法以及在教学和学习过程中使用通信技术等方面取得的进展。最后,还要求各国提供资料,以说明为成人学习与教育工作者(主要是培训师和辅助人员)提供职前和在职培训的进展情况,以及自2018年来相关人员就业条件的变化。围绕这些质量指标,将根据《成人学习与教育建议书》中定义的学习领域(扫盲和基本技能、继续教育和专业发展以及公民教育)进行分类论述。参与国还被要求提交质性数据,介绍提高成人学习与教育整体质量的良好做法以及有关促进有效学习的投入和要素的特定内容。

6.1.1 总体进展与挑战

由各国提交的报告可知,自2018年来,多个成人学习与教育质量要素对改善教育的供给起到促进作用。例如,成人学习与教育的质量在很大程度上取决于有效的教师培训(正如密克罗尼西亚和尼加拉瓜所引述的事例)及成人学习与教育工作者专业标准的开发(如乌克兰所引述的事例)。在肯尼亚,重点关注的是成人学习与教育课程的开发、供给和评估。其他国家则关注成人学习与教育的监管方面,主要是看监管框架和质量保证方面取得的进展情况(如在埃及、马耳他和马来西亚,关于

马来西亚的评估工作和新的认证指南，见专栏 1.27)。

专栏 1.27

马来西亚为确保提供高质量的成人学习与教育方案而做的努力

在马来西亚，不同的成人学习与教育机构——从公立和私立大学、学院到理工学院和社区学院及培训中心——根据马来西亚资格认证机构(MQA)的要求，每学期进行评估并持续改进质量，以促进项目的学习成果。MQA 针对成人学习与教育质量制定了数份指南，包括：

- 项目认证实务守则 (COPPA) 第 2 版 (2018)
- 项目认证实务守则：开放和远程学习 (COPPA: ODL) 第 2 版 (2019 年 11 月)
- 职业技术教育与培训 (TVET) 项目认证实务守则 (COPTPA) (2019 年 10 月)

根据报告，每份指南对所要求的评估以及成人学习与教育机构的学习成果分析都作出了规定。

来源：《全球报告(五)》监测调查

开发成人学习教材对质量提升也至关重要。在许多国家(如比利时、德国、毛里求斯和摩洛哥)，教材都以数字化形式提供。在内容方面，这些教材涉及创业技能(如尼加拉瓜和秘鲁)或识字和算术等基本技能(如德国、肯尼亚、摩洛哥、罗马尼亚、塞尔维亚、多哥和乌干达)的利用、公民教育(如秘鲁和乌干达)和职业技术教育与培训技能(如塞尔维亚)。提供研究支撑是保证质量的另一个重要方面，正如古巴的报告中提到的，在学习成果的评估(如基里巴斯、马来西亚和葡萄牙)，特别是社会效益(如古巴)、个人发展(如尼加拉瓜)、专业发展(如爱沙尼亚、匈牙利和爱尔兰)和基

本技能的形成(如塞尔维亚、多哥和乌干达)方面可以开展研究。许多国家报告对本国成人学习与教育供给的多个方面进行了改进，如罗马尼亚(见专栏 1.28)。

专栏 1.28

罗马尼亚改进成人学习与教育的创新办法：第二机会项目 (Second Chance programme)

罗马尼亚的第二机会项目援助来自不同背景、没有上过或完成初等或中等教育的青少年、青年和成人。为确保质量，项目包含了以下内容：

- 模块化课程；
- 基础教育学分制；
- 开展评估；
- 对学习者优先获得的技能进行认证和认可，以确保提供个性化的培训项目；
- 为教学人员举办培训项目；
- 提供满足学习者需求的学习材料。

来源：《全球报告(五)》监测调查

然而，也有许多国家报告称，在提高成人学习与教育质量的原则和实践方面存在挑战。排在首位的是由于冲突造成的缺乏安全以及政治、社会和经济的不稳定(如在苏丹和也门)。少数国家还指出，财政拮据是进一步提高成人学习与教育质量的障碍(洪都拉斯、黎巴嫩和马拉维报告了这一情况)。此外，在质量保障机制(如博茨瓦纳和保加利亚)和保留计划(如莫桑比克)的制定方面寸步不前，以及成人学习与教育工作者缺乏培训(如喀麦隆和巴勒斯坦)，这些都阻碍了成人学习与教育质量的进一步提升。有限的信息和通信技术的使用也是其中一个挑战(如巴勒斯坦)。其他国家表示，成人学习与教育的复杂性，包括从正

式到非正规和非正式学习的多样化形式以及提供教育的多元化机构(私营部门、非政府组织、政府),使得在报告覆盖期间难以在质量方面取得显著的更大进展(如在智利和新西兰)。

6.1.2

在设计课程、评估和学习成果分析方面取得的进展

表 1.24 显示了由各国报告的成人学习与教育课程质量、学习成果评估和分析方面的发展情况。分别有 77% 和 75% 的国家报告自 2018 年来在课程和评估上取得了进展,报告在学习成果分析方面取得

进展的国家比例略低(68%)。各国分享了多个提高成人学习与教育课程质量的事例以及实现该项工作的多个不同路径。例如,斐济和斯洛文尼亚表示,课程的改进包括为课程编制者制定准则,匈牙利也在这方面制定了标准。牙买加对结构进行了调整,将质量保证机构与国家培训机构进行合并,集中制定成人学习与教育课程。其他国家则报告更新了教学大纲(例如柬埔寨和摩尔多瓦),使课程更好地满足经济需求(如阿尔巴尼亚和爱沙尼亚(见专栏 1.29)),并将当地学习材料纳入课程,着重开展成人的识字、算术、语言和宗教教育(如坦桑尼亚)。

表 1.24

2018 年以来在成人学习与教育制定高质量课程、成果评估和成果分析方面取得的进展

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	课程	成果评估	成果分析
全球	150	77%	75%	68%
地区组别				
撒哈拉以南非洲	35	74%	76%	71%
阿拉伯国家	19	84%	68%	74%
亚太地区	31	84%	81%	76%
欧洲和北美	43	70%	73%	61%
拉丁美洲和加勒比地区	21	81%	71%	62%
收入组别				
低收入	24	71%	76%	79%
中低收入	38	84%	68%	62%
中高收入	40	80%	76%	68%
高收入	47	72%	77%	67%

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.29

爱沙尼亚关于成人学习与教育课程质量管理的报告

爱沙尼亚表示,质量管理措施是开发和维持成人学习与教育高质量课程的一个重要因素。在爱沙尼亚教育信息系统中登记学习成果之前,先由教育和研究部长提名的委员会和专家评估学习成果的适当性和对应性。2015年以来,劳动力和技能情报系统被用于分析劳动力市场需求以及未来经济发展所需的技能。从分析结果可以了解技能上存在的差距,然后将其纳入课程,以使课程内容持续得到更新。这些技能培训的有效性受爱沙尼亚高等和职业教育质量局(Estonian Quality Agency for Higher and Vocational Education)监督。

来源:《全球报告(五)》监测调查

成人学习与教育课程质量提升的另一个重要方面是促进弱势群体的融入(关于肯尼亚的能力为本课程,见专栏 1.30)。罗马尼亚表示,该国的“全民实用课程、开放教育”项目(Relevant Curriculum, Open Education for All)的目的是促进以学生为中心的教和学进程,从而促进发展,尽管可能存在包括学习困难和残障情况,或与学习者背景有关方面的挑战。实用课程的设计以符合学习者社会环境特点的技能培训为中心,以确保在实际生活中的应用。秘鲁分享了另一个让学习者参与课程设计的案例(见专栏 1.31)。

从全球来看,有 77% 的国家报告在课程质量方面有所改进。从地区来看,在阿拉伯国家和亚太地区这一比例为 84%,在欧洲和北美地区则为 70%。报告评估质量有所提高的国家比例在阿拉伯国家最低(68%),在亚太地区最高(81%)。在报告

专栏 1.30

肯尼亚于 2019 年推出了能力为本课程(Competency-Based Curriculum)

根据肯尼亚的报告,肯尼亚于 2019 年实施了新的能力为本课程(CBC),旨在确保每个学习者在每个学习周期结束时都能具备以下七个核心领域的的能力:

- 沟通与协作;
- 批判性思维和解决问题的能力;
- 想象力和创造力;
- 公民意识;
- 学会学习;
- 自我效能感;
- 数字素养。

该国的国家教育领域战略计划(2018—2022)在上述能力与用于认证的正规课程之间建立了对等联系。这意味着非正式学习领域的学习者也有机会重新融入正规学习系统。

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.31

秘鲁确保成人学习与教育质量的举措关注学习者需求

秘鲁报告,基于与教师和学生的多次工作会议,秘鲁批准了成人学习与教育的课程计划。尤其需要指出的是,这些方案已根据成人学习者的特点、需求和期望进行了相应调整。这些变化包括:

- 提供材料;
- 内容验证;
- 发展由年轻人和成人学习者明确的能力;
- 针对初级、中级和高级水平学习的支架式方法;
- 为成人教育工作者提供培训和指导。

课程涵盖的主题领域涉及权利和公民意识、环境和健康,领土和文化以及工作和创业。

来源:《全球报告(五)》监测调查

学习成果分析方面的质量有所改善的68%的国家中,欧洲和北美以及拉丁美洲和加勒比地区的进展要低得多,分别为61%和62%。

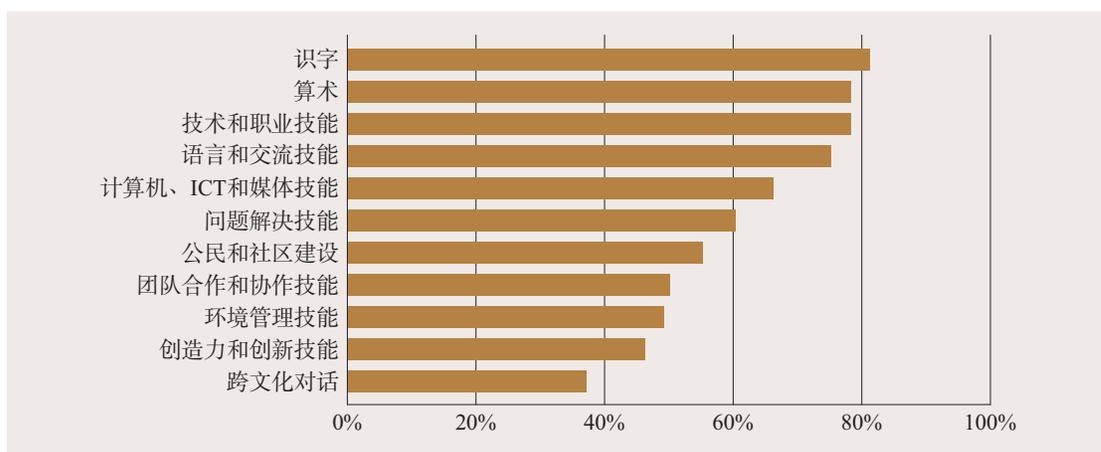
在不同的收入群体中,有84%的中低收入国家报告在课程质量方面取得了进展,而报告在评估质量方面取得进展的中低收入国家比例则为68%。值得注意的是,有79%的低收入国家报告了在学习成果分析方面取得了进展(见表1.24)。

学习成果分析是一个新增的领域,在以往的《全球报告》调查中没有被包括在内。就所有参与国而言,自《全球报告(四)》以来,报告课程和评估方面有所改进的国家比例略有提高。然而,按地区组别看,在阿拉伯国家和亚太国家中,自《全球报告(四)》以来在课程质量方面取得进展的国家比例显著增加,分别增加了19个百分点和10个百分点。按收入组别看,在低收入国家中报告在提高课程质量方面取得进展的比例较小,与《全球报告(四)》相比下降了17个百分点。在成人学习与教育

评估的改进方面,不论按地区组别或收入组别看,自《全球报告(四)》以来的变化并不显著。

图1.5显示了基于《全球报告(五)》调查的答复选项对能力和技能进行学习成果评估的国家比例。识字和算术是被评估最多的能力,分别有81%和78%的国家报告对这些能力进行了评估。同样在预料之中的是,评估技术和职业技能的国家比例也很高(78%)。报告评估计算机、ICT和媒体技能的国家比例略低,评估计算机、ICT和媒体技能一直是教科文组织近年来工作的重点,也是应对例如由新冠疫情及其他紧急情况 and 灾害造成的可能的学习中断的重要方式。在各国报告中,评估最少的技能是跨文化对话(仅占37%的国家),这也是能理解的,因为该学习领域由于其复杂的维度而难以评估,且普遍与积极的全球公民教育有关联,尽管在可持续发展目标4的分目标4.7中,积极的全球公民教育被优先考虑,但《全球报告(四)》显示这一领域的进展率较低。

图 1.5
报告对技术和职业技能学习成果进行评估的国家比例



来源:《全球报告(五)》监测调查;基于152个国家提交的回复情况

一部分国家提供了在衡量成人学习与教育学习成果方面所取得进展的事例。柬埔寨更新了其评估学习成果的工具,从而了解成人从干预措施,特别是非正规教育方案中获得的知识和识字技能。基里巴斯将成人学习与教育的学习成果分析纳入其教育领域支持计划(ESSP)并作为其目标之一。葡萄牙针对基于学习成果的资格制定创造了一套新的方法,这种方法已被用于制定新的资格和修订现有的资格。多哥加入了衡量扫盲方案受益者学习情况的研究行动,支持利用成人学习

与教育的学习成果助力宣传工作以及决策和改革。

6.1.3

在学习材料开发、信息通信技术教育和教学方法方面取得的进展

表 1.25 显示了成人学习与教育质量在学习材料开发、信息通信技术教育和教学方法方面取得的分类进展。总体而言,报告在学习材料开发方面取得进展的国家比例为 71%,在信息通信技术教育方面为 73%,在教学方法方面则为 75%。

表 1.25

在推进学习材料开发、信息通信技术教育和教学方法方面取得的进展

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	学习材料 开发	信息通信 技术教育	教学方法
全球	141	71%	73%	75%
地区组别				
撒哈拉以南非洲	34	62%	46%	78%
阿拉伯国家	19	79%	67%	68%
亚太地区	31	81%	83%	77%
欧洲和北美	36	64%	85%	71%
拉丁美洲和加勒比地区	20	75%	83%	76%
收入组别				
低收入	23	65%	39%	79%
中低收入	38	74%	63%	74%
中高收入	39	72%	80%	77%
高收入	40	70%	91%	71%

来源:《全球报告(五)》监测调查

从地区差异看,亚太地区国家在这三个类别上报告取得进展的比例是显著的,最明显的是在信息通信技术教育方面,有

83%的国家报告了在这方面有所改善。在阿拉伯国家中,有 79%的国家报告在提高成人学习与教育的学习材料的质量方面取

得了进展。有 46% 的撒哈拉以南非洲国家报告在信息通信技术教育质量方面取得了进展,而有 78% 的国家表示,在教学方法方面取得了进展。按收入组别来看,分别有 65% 和 74% 的低收入和中低收入国家报告在学习材料开发方面取得了进展,而有 79% 的低收入国家和 74% 的中低收入国家报告了在教学方法方面取得进展。在高收入国家中,有 70% 的国家表示在学习材料方面有所改善,有 91% 的国家则表示在信息通信技术教育方面取得了进展。

与《全球报告(四)》相比,报告在成人学习与教育学习材料和教学方法的质量上有所改善的国家比例分别增加了 6 个百分点和 5 个百分点。撒哈拉以南非洲在这两个领域的进展似乎停滞不前,但在亚太区域则有所改善。从收入组别看,低收入国家在提升学习材料和教学方法质量方面的进展显著下降,自《全球报告(四)》以来分别下降了 21 个百分点和 26 个百分点。相比之下,中高收入和高收入国家在提升学习材料质量方面的比例显著提高,提高了 15 个百分点以上。由于信息通信技术教育质量是《全球报告(五)》中新增的一个领域,因此无法将其与《全球报告(四)》的数据进行比较。

一些国家提供了自 2018 年来在这些领域取得进展的例子。在学习材料方面,比利时表示,通过 KlasCement.net,即弗拉芒教育与培训部(Flemish Ministry of Education and Training)的开放式教育资源门户网站,与成人教育教师一起,同时也为成人教育教师开发资源。柬埔寨报告该国向成人学习与教育工作者提供教科书和

教学手册,尼日利亚和匈牙利也报告称向成人学习者提供教科书。在信息通信技术教育方面取得进展至关重要,不仅是为了惠及更多的成人,也是为了让他们适应未来在社会和经济领域对数字化参与的需求。在信息通信技术教育方面,各国报告了在数字化基础设施和设备方面的改进,例如互联网的连接和使用移动设备进行学习(如冰岛),通过广播电视开发学习项目(如摩洛哥),非正规教育项目教学的数字化(如柬埔寨)以及提供设备以帮助成人弥合代际之间的数字鸿沟(如匈牙利)。

另外,有国家报告在新冠疫情的危机时期,获取在线学习项目的机会有所改善(如比利时、科威特、毛里求斯、罗马尼亚和塞舌尔)。这可以通过远程虚拟学习环境来实现,例如大规模开放在线课程(MOOC)或由开放大学提供的课程(例如毛里求斯开放大学的成人学位课程或德国的识字和基本技能及语言发展平台,见专栏 1.32)。同样重要的是,要考虑成人教育工作者采用新方式教学所需的培训,无论是在线学习还是混合学习。巴巴多斯报告称,成人学习与教育教师已经接受了使用谷歌课堂(G-Suite for Education)和其他平台的培训,而在匈牙利,则向成人学习与教育工作者提供了如何促进在线个人和团体活动的培训。

6.1.4

在培训成人学习与教育工作者和其就业条件方面的进展

表 1.26 显示了在提升成人学习与教育工作者的职前培训、在职培训和就业条件方面取得的进展,这些是关于成人学习

专栏 1.32

德国利用信息通信技术开展扫盲和技能培训及改善教学

据德国报告,该国推出了一个在线门户网站,利用信息通信技术促进扫盲、第二语言学习和基本技能培训。在德国,有 600 多万成人的识字水平较低;对于其中约半数的人来说,德语并不是母语,而是第二语言。大约有 40% 的德国移民在用德语阅读和写作方面存在困难。VHS 学习门户网站(www.vhs-lernportal.de)则为德语作为第二语言的德国人提供免费的扫盲教育和基本技能培训的在线学习项目。到 2020 年,该学习门户网站拥有 42.5 万名用户(约 40 万名学习者和 2.5 万名导师型教师)。重要的是,这个平台是免费的。

德语作为第二语言可供用户学习,最高可达欧洲语言共同参考标准(Common European Framework of Reference for Languages)的 B2 级。导航菜单和用户界面已被翻译成 18 种语言。该网站为那些旨在获取毕业证书的学习者提供识字和算术课程及相应练习。它可以以混合学习的形式或作为完全数字化的解决方案用作课堂培训的补充工具。所有的学习者都配有导师指导,导师会定期提供反馈、建议及激励。该学习门户网站被设计为可在智能手机和小屏幕上使用。相应的应用程序也可以在脱机的情况下使用。

来源:《全球报告(五)》监测调查

表 1.26

在职前培训、在职培训和就业条件方面取得的进展

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	职前培训	在职培训	就业条件
全球	143	71%	73%	67%
地区组别				
撒哈拉以南非洲	33	67%	63%	59%
阿拉伯国家	18	61%	74%	74%
亚太地区	30	87%	90%	81%
欧洲和北美	40	68%	69%	66%
拉丁美洲和加勒比地区	22	73%	74%	55%
收入组别				
低收入	24	67%	67%	61%
中低收入	38	63%	67%	60%
中高收入	39	77%	77%	74%
高收入	42	76%	78%	69%

来源:《全球报告(五)》监测调查

与教育质量的其他重要领域。从总体上看,报告在职前培训方面取得进展的国家

比例为 71%,而在在职培训方面相应的比例为 73%,报告在就业条件方面取得进展的

则为67%。

表 1.26 显示,阿拉伯国家中有 61% 的国家报告在职前培训方面有所改进,而撒哈拉以南非洲国家的这一比例为 67%,欧洲和北美为 68%,拉丁美洲和加勒比地区为 73%,亚太地区则为 87%。关于在职培训,亚太国家报告在这一方面取得进展的比例最高(为 90%),撒哈拉以南非洲国家最低(为 63%)。亚太地区在就业条件方面取得的进展也最为明显(81%),而撒哈拉以南非洲(59%)与拉丁美洲和加勒比地区(55%)是比例最低的两个地区。从收入组别看,在上述成人学习与教育质量的各方面的进展差异不是很大,其中中高收入和高收入国家报告在这三个方面取得进展的比例稍高。与《全球报告(四)》中在这些方面取得的进展相比,职前培训和就业条件有了显著改善。总体而言,报告在职前培训方面取得进展的国家比例在《全球报告(四)》和《全球报告(五)》间提升了 19 个百分点。同样,在两轮监测之间,报告就业条件取得进展的国家比例增加了 9 个百分点。阿拉伯国家以及拉丁美洲和加勒比国家表示,其职前培训有了重大改进。相对于《全球报告(四)》,在《全球报告(五)》中阿拉伯国家和亚太国家也报告了在就业条件改善方面取得了重大改进。

各国提供了许多在职前及在职培训领域取得进展的事例。在取得这些进展的关键过程中,有国家表示,其将重点放在对传统的少数群体(如比利时和巴拉圭)的成人学习与教育工作者的培训上。向成人学习与教育工作者提供的部分培训涉及强化国家标准所要求的技能(如专栏 1.33 所述的菲律宾)及成人教育方法论(如黑山)。培

训还侧重于战略技能,如识字、语言和交流(如巴勒斯坦)、技术或职业技能(如巴拉圭)、信息通信技术技能(如匈牙利)、针对成年残障者的教育(如肯尼亚)和成人公民教育(如希腊)。

专栏 1.33

菲律宾为成人学习与教育工作者实施新的教学标准

该国教育部于 2017 年发布了一份备忘录,要求全国采用和实施菲律宾教师专业标准(Philippine Professional Standards for Teachers, PPST)。这一行动确认了基于终身学习原则,专业标准在教师的持续专业发展和提升中的重要作用。备忘录发布后,于 2018 年和 2019 年推出了新的指南和培训。教学人员基于成果的业绩管理制度也对照 PPST 进行了调整和更新。

来源:《全球报告(五)》监测调查

部分国家表示,在培训方面能取得进展,得益于在职培训的义务化(如匈牙利和冰岛)以及允许成人学习与教育工作者从培训中获得本科生和研究生一级的资格。例如,在纽埃,不仅可以为成人学习与教育工作者提供为获得证书的培训,还可以提供学士和硕士学位水平的培训,而与圣基茨和尼维斯的西印度群岛大学的合作使成人学习与教育工作者有机会进入硕士学位课程学习。在职前和在职培训方面还可以另外通过制定承认非正规教育领域的成人教育工作者的框架(如柬埔寨和斐济)以及创建通常是线上的成人教育工作者网络(如塞尔维亚,见专栏 1.34)而得到改进。最后,提升成人学习与教育工作者必须给予教师培训师更多支持;肯尼亚报告了在

专栏 1.34

塞尔维亚致力于不断提升成人学习与教育工作者技能的努力

在培养成人学习与教育工作者方面,塞尔维亚报告了该国通过培训建立联系和发展能力的努力。例如,名为 eTwinning 网络的电子门户目前拥有约 75 万名注册教师、约 20 万所学校和约 10 万个项目。通过该 eTwinning 电子门户网站,教师可以在虚拟环境中进行协作,实施虚拟项目,并通过可选的许多 ICT 工具改善教学。网站为参与成人功能性初级教育项目的教师提供培训有关的活动(例如,单元 1 的内容是关于基本的成人教育技能)。在 2018—2019 学年,510 名教师提升了实施此类项目所需的能力。

为实施成人功能性初级教育项目的教师开展培训,是由该国的教育、科学和技术发展部与贝尔格莱德大学哲学系的普通教育学和成人教育学研究所共同合作实现的。此外,由 Tempus 基金会运营的平台,可以帮助个人和机构了解举办的活动,并通过参与小组讨论、发布资源或撰写博客来交流最佳实践、整合资源。机构可以在平台展示其工作并使之成为机构的基础,这能帮助其他机构有机会识别它们,并邀请它们开展项目上的合作。据该国报告,Tempus 基金会为不断推进员工的专业发展作出了巨大贡献。

该国还报告了国家资历框架的设立情况,该国家资历框架为发展现代、实用和灵活的教育系统提供支持,从而可以:

- 确保资格的相关性(加强工作世界与教育之间的联系);
- 改善进入正规和非正规教育系统的机会及其灵活性;
- 确保对非正规和非正式学习的认可;
- 支持学习成果导向和终身学习概念的应用;
- 提供质量保证的参考点;
- 确保塞尔维亚的资格与欧洲资格框架之间的可比性,促进国际认可。

塞尔维亚的国家资历框架包括资格等级的数量及相关描述、资格间的关联以及在劳动力市场和民间社会的实用路径和发展进路。它涵盖了整个国家的资格体系,为采用不同学习方法或年龄段的学习者提供各种等级和类型的资格。

来源:《全球报告(五)》监测调查

这方面取得的进展,该国启用了经过专门培训以支持成人学习与教育辅助人员的大师级培训师制度。

在改善成人学习与教育工作者的就业条件方面,比利时表示,弗拉芒政府已与社会合作伙伴签订了三项针对基础成人教育和高等教育教学人员的集体协议。除了加薪外,还采取了许多实质性措施,使职业更加稳定,工作保障得到改善。尼日利亚和罗马尼亚也报告了更好的补偿方案。在罗马尼亚,成人学习与教育领域所有工作人员的薪资在 2018 年提升了 25%,教职员

工的薪资提升了 20%,工作超额奖励则提升了 10%。

6.1.5

《成人学习与教育建议书》中各学习领域的分类进展

表 1.27 显示了各国在提升《成人学习与教育建议书》所定义的成人学习与教育三个学习领域的质量方面的进展报告。从总体上看,取得最小进展的是扫盲和基本技能质量方面,有 37%的国家报告了这方面的进展,其次是继续教育和专业发展,有

表 1.27
2018 年以来在成人学习与教育各学习领域的质量改进

	回应《全球报告(五)》 的国家总数	扫盲和基本 技能	继续教育和 专业发展	公民教育
全球	154	37%	44%	51%
地区组别				
撒哈拉以南非洲	37	45%	43%	39%
阿拉伯国家	19	47%	58%	44%
亚太地区	31	34%	61%	65%
欧洲和北美	42	21%	26%	55%
拉丁美洲和加勒比地区	24	45%	38%	46%
收入组别				
低收入	26	45%	46%	32%
中低收入	39	36%	46%	50%
中高收入	41	32%	39%	54%
高收入	47	37%	43%	57%

来源:《全球报告(五)》监测调查

44%的国家,公民教育则有 51%的国家。在公民教育质量方面,实现了 2018 年以来的重大好转。

从地区组别看,在撒哈拉以南非洲地区,有 45%的国家表示提升了扫盲和基本技能方面的质量,而该地区表示在提升公民教育的质量方面取得进展的国家比例为 39%。阿拉伯国家中有 58%的国家报告称其改善了继续教育和专业发展质量。在亚太地区,很大比例的国家报告了在继续教育和专业发展与公民教育方面的质量改善(均在 60%以上)。在欧洲和北美,分别有 21%和 26%的国家报告了在扫盲和基本技能、继续教育和专业发展方面的质量提升,而在公民教育方面,这一比例为 55%。

从收入组别看,低收入国家中有 45%

的国家报告在提高扫盲和基本技能质量方面取得了进展。在其他收入组别中,只有约三分之一的国家报告这一学习领域的质量得到了改善。在继续教育和专业发展方面,约有 44%的国家报告了质量上的提升,不同收入组别间在这方面的差异很小。最后,在提高公民教育质量方面,低收入国家中报告取得进展的国家比例为 32%,在高收入国家中这一比例则为 57%。

有少数几个国家提供了具体的事例,介绍了成人学习与教育质量如何得到提高从而更好地促进识字和基本技能的学习。其中包括:

- 阿富汗为所有扫盲协助人员制定并执行了在职培训准则。
- 在乌干达和塞尔维亚,通过提供与学习

- 者的现实生活和需求相联系的扫盲活动来提高相应的成人学习与教育质量。
- 在阿尔及利亚和阿曼,扫盲教师可以获得成人学习与教育教师职业的入门培训以及参加在职培训的机会。
 - 几内亚为扫盲和非正规教育起草了一个国家政策和能力框架。
 - 马里将信息技术纳入扫盲和非正规教育方案。
 - 爱尔兰编制了针对本国国家资历框架4—6级的识字和算术进行筛选和评估的研究报告、准则和工具包。
 - 阿曼采用监测系统,用以记录成人教育工作者在扫盲领域接受的培训。此类记录包括资格记录、培训出勤和数据保护声明。
 - 乌干达提供了与社区发展相联系的扫盲综合办法(见专栏 1.35)。

专栏 1.35

乌干达的扫盲办法与发展息息相关

根据乌干达的报告,该国通过将识字和算术知识及技能与社区的具体情境、需要和利益联系起来,从而提升了成人学习与教育的质量。该方案促进知识的融合,认为这是制定和实施多管齐下、多学科的成人教育和系统改进办法的关键。通过这种融合,合作伙伴努力开展有意识的动员,提高由不同政府部门实施的各级成人学习与教育的参与率。除了获得不同政府部门的财政支持外,该办法还鼓励当地社区的资源贡献。

被挑选出来参加该方案的成人教育工作者须满足一组标准。他们必须拥有乌干达教育证书(Ugandan Certificate of Education),愿意为社区服务,并具备有效沟通等能力。教育工作者必须接受为期15天的职前培训,从而掌握在课堂上教授成人的技能和能力。他们还必须每六个月接受五天的在职培训,以弥补教学期间可能出现的任何技能上的不足。教育工作者由下级地方政府的负责官员正式委任,并在完成职前培训后通过任命书予以确认。任命书详细说明了岗位的职权范围和职责及每月津贴。它进一步阐释了成人教育工作者开展工作可获取的专业支援及管理架构。

乌干达还努力确保内容、学习材料的开发和教学及学习方法反映当地社区的现实情况。该办法要求管理人员、主管部门、协助者和成人学习者共同参与到学习材料的开发中来。此外,辅助者指南是用于指导该方案教学的主要学习材料,它由数个单元组成,这些单元涉及的问题都是根据实施该方案的每个社区进行的情境分析所确定的。这些学习材料也符合乌干达《国家发展计划》和《2040年愿景》中列出的国家发展议程,所有这些都着眼于使乌干达从低收入国家转为中等收入国家。在扫盲班上,辅助者还使用各种补充材料,包括海报和传单,主要涉及有关卫生、农业和环境的热点问题。辅助者还在学习过程中通过使用当地可用的材料来吸引学习者。最后,该方案使用持续的的形成性和总结性评估来衡量方案的成效。

来源:《全球报告(五)》监测调查

- 为在继续教育和专业发展(包括技术职业教育和培训)方面提升成人学习与教育质量,各国表示做出了以下改进:
- 格鲁吉亚和塞尔维亚审查了教师标准,以改善在该国推广职业教育与培训的教
 - 育工作者的职前和在职培训。
 - 圭亚那、立陶宛和塞尔维亚则报告,已把职业教育与培训的教育工作者资格与国家资历框架对应起来。
 - 匈牙利表示,在该国,职业教育和培训的

教育工作者每四年必须接受 60 小时的教师进修,其就业条件也得到了改善,薪资有所增加,工作安排也更加灵活。

- 格鲁吉亚则报告了与私营部门合作开展技能需求评估的情况。

最后,各国还报告了在提高积极全球公民教育方面的成人学习与教育质量的其他例子:

- 洪都拉斯表示,公民教育旨在成为一个持续、包容的培训过程,帮助传授实用的理论知识,发展公民技能和公民价值观,促进积极参与,并鼓励人们铭记自己的权利和义务。

- 在萨尔瓦多,公民技能培训提供了支持成年学习者发展其特性、行使基本权利及和平参与公共生活的工具。

- 委内瑞拉认为,公民教育建立在尊重所有思想流派的基础之上,旨在发展每个公民的创造潜力,并能在民主社会中充分表达其个性。此外,它还促进工作的道德价值观以及不同人群共同积极地、有意识地参与社会变革的进程,这些都将构成国民身份认同的一部分。

- 哥斯达黎加提供的陈述报告介绍了如何必须从整体成人学习与教育的视角全面看待成人公民教育(见专栏 1.36)。

专栏 1.36

哥斯达黎加关于公民教育的整体性理念

哥斯达黎加的报告介绍了其通过成人学习与教育促进积极全球公民意识的整体办法。就公民身份而言,各种经验表明,将其作为专门主题的部分内容是不够的。公民身份的内容也不足以贯穿整个课程。公民教育必须指导教学和学习的整个过程;因此,它应涉及全体的教育工作者和学习者。例如,理论和实践之间必须保持一贯性。不能一方面实施道德和公民价值观的课程,另一方面又采取专制型教学实践。只有当责任和权利的概念化与实践携手并进、实践本身也被概念化时,才能对责任和权利有真正的理解。因此,哥斯达黎加正在对成人—青少年、教师—学生及学校—社区这些核心关系进行重新界定。

在公民教育中,人们为共同生活而发展的技能和能力在法治和最充分地尊重权利的民主框架下具有特别重要的意义。有些做法必须进行不断地学习和演练,直到它们不仅被理解,而且变成人们的自觉。支撑这一学习领域的基本价值观,如正义、公平、自主、容忍、对多样性的尊重和欣赏、对尊严的重视和自由的扩大,必须得到内化。团结、友善也是学习认同他人的过程的一部分。哥斯达黎加认为,这种教育促进了更强的民主意识,提升了对个人、对社会中的其他人和对环境的责任感。

来源:《全球报告(五)》监测调查

6.2

关于成人学习与教育质量的重要发现

- 约有四分之三的参与国报告在成人学习与教育课程和评估的质量方面得到了提

升。在亚太地区,实现质量提升的国家比例则更大。报告在成人学习与教育学习成果分析方面的质量有所提升的国家较少,尽管在所有国家中仍有超过 60% (低收入国家则高达近 80%) 的国家表示在这方面取得了改善。

- 超过四分之三的参与国表示,在开展识字、算术、技术和职业技能质量评估方面取得了进展,但在公民教育和跨文化对话、创造力和创新技能、环境管理技能方面的进展则稍逊一筹。
- 有70%以上的参与国报告了在学习材料开发和信息技术教育方面取得了进展(在亚太地区则超过80%),并提供了大量相关案例。在教学方法方面取得进展的国家较少,特别是在阿拉伯国家。
- 超过三分之二的参与国报告在成人学习与教育工作者的职前和在职培训以及就业条件方面取得了进展,尽管这一进展情况在地区间差异显著。需要更加重视改善低收入和中低收入国家的就业条件。更好的就业条件有助于确保成人学习与教育做法的实施、保留和“责任意识”。
- 报告《成人学习与教育建议书》中三个学习领域的质量在总体上实现提高的国家数量相对较低,只有50%或更少。尽管如此,会员国表示在公民教育的质量方面有了显著提高。公民教育是否以及如何嵌入扫盲和职业技能,以及不同学习领域如何相互作用以提高质量,这些问题值得更深入的探讨。
- 许多国家也列举了在提高成人学习与教育质量方面所面临的挑战,从缺乏安全性和稳定性到预算限制,以及对更多元机制和工具的需求。成人学习与教育的复杂性(就模式和提供机构的多样性而言)也被认为是一个挑战。

7



第7章

新冠疫情对参与调查国家的成人学习与教育造成的影响

《全球报告(五)》调查的设计阶段正好遭遇了新冠疫情的暴发,因此调查也包含了少量相关的封闭式及开放式问题,以便及早了解疫情对教科文组织会员国的成人学习与教育产生的影响。然而,必须指出的是,收集的简要情况描述的仅仅是疫情开始的数月间发生的状况,并不足以代表这场前所未有的全球危机带来的一系列挑战 and 变化。

表 1.28 显示,几乎所有 112 个做出回

应的国家都报告了新冠疫情对本国成人学习与教育产生的影响。按收入组别看,不同组别间只能看到微小的差异(100%的低收入国家回应了“是”,而高收入国家的比例则为 92%)。区域组别间的差异比收入组别间更显著,这主要是由于阿拉伯国家中报告疫情产生了严重影响的国家较少,尽管仍有绝大多数国家(80%)认同了这一说法。

表 1.28

当前的新冠疫情是否对贵国的成人学习与教育产生了影响?

	回应《全球报告(五)》的国家总数	回应“是”的国家比例
全球	112	95%
地区组别		
撒哈拉以南非洲	21	100%
阿拉伯国家	15	80%
亚太地区	17	94%
欧洲和北美	38	95%
拉丁美洲和加勒比地区	21	100%
收入组别		
低收入	13	100%
中低收入	27	96%
中高收入	34	94%
高收入	38	92%

来源:《全球报告(五)》监测调查

会员国报告了许多疫情对成人学习与教育产生影响的例子,其中举例最多的包括面授学习的中断、教育机构的停业、学员参与和资金的减少、质量下降以及不平等的恶化。这些不良影响是由不同的原因造成的。例如,亚美尼亚、厄瓜多尔、匈牙利、拉脱维亚和罗马尼亚报告称,疫情期间这些国家的政府宣布进入紧急状态,而阿根廷、不丹、古巴、尼日利亚、挪威和特立尼达和多巴哥表示,封锁措施使面授学习无法开展。捷克共和国则表示,卫生措施成为本国面授学习开展的障碍。

成人学习与教育工作者和学习者都感受到了这些影响带来的冲击。例如,冈比亚、肯尼亚、也门和赞比亚表示,疫情导致成人学习与教育工作者被裁员、无法获取报酬或无法工作。有时,由于成人学习与

教育活动开展得不充分,导致学费减少,因此很难继续对教育工作者支付报酬。成人学习者也受到影响,参与成人学习与教育的时间减少,原因是例如他们感染了病毒(如南苏丹和津巴布韦所报告的)或受到相关压力、疲劳和心理健康问题的影响(例如圭亚那,墨西哥和马耳他所报告的)。信息沟通也遭到负面影响。例如,爱沙尼亚报告称,关于成人学习与教育的信息变得碎片化,并不总是与现实相符。在肯尼亚,面授学习的中断限制了有关疫情信息的共享,塞拉利昂则表示,疫情导致无法与成人学习者保持联系。成人学习与教育相关活动的研究、实验和开发也出现了中断(如意大利和美国所报告的)。

如表 1.29 所示,作出回应的大多数国家(86%)表示,它们制定了应对新冠疫

表 1.29

贵国是否已制定应对新冠疫情对成人学习与教育的影响的方法或策略?

	回应《全球报告(五)》的国家总数	回应“是”的国家比例
全球	114	86%
地区组别		
撒哈拉以南非洲	21	81%
阿拉伯国家	15	80%
亚太地区	18	94%
欧洲和北美	38	84%
拉丁美洲和加勒比地区	22	91%
收入组别		
低收入	13	85%
中低收入	28	86%
中高收入	34	79%
高收入	39	92%

来源:《全球报告(五)》监测调查

情对成人学习与教育影响的策略。虽然在不同的收入组别中可以看到一些差异——高收入国家报告已制定策略的比例最高(92%)，中高收入国家报告的比例最低(79%)——但各组别中仍有超过四分之三的国家表示它们已经制定了应对策略以继续开展成人学习与教育活动。从区域划分看，类似的情况也显而易见，亚太地区以及拉丁美洲和加勒比地区报告制定了相关策略的国家所占比例最大(分别为94%和91%)，阿拉伯国家和撒哈拉以南非洲报告制定策略的国家比例最小(分别为80%和81%)。

许多会员国举例说明了他们通过快速转变为做法更灵活的策略来缓解新冠疫情对成人学习与教育的影响，如在线/数字学习、远程学习(包括电视、广播和电话)或调整面授学习的安排等。若干国家报告了为应对疫情影响而采取的新立法、政策、计划、战略、准则和管理措施。一些国家报告了对质量标准(如希腊和马来西亚)、课程(如不丹、智利、科威特和尼加拉瓜)和评估做法(如智利、中国、马来西亚和委内瑞拉)的调整。为了使成人学习与教育工作者和学习者能够实现这些转变，有些国家开发了新的模式、平台、工具、资源和证书，并增加了在线学习和互联互通的机会。部分国家表示，为应对疫情，成人学习与教育经费有所增加(例如哥伦比亚、厄立特里亚、爱沙尼亚、德国、拉脱维亚、荷兰、挪威、波兰和新加坡)。在法国和塞浦路斯，成人学习与教育工作者的薪酬保持在同一水平。部分国家报告称，根据卫生程序和保持社交距离的规定，无论是以较小团体还是通过方式的调整，面授学习仍在继续，尽管受到

一定的限制(例如在阿尔巴尼亚、冰岛、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞舌尔和叙利亚)。也有一些国家报告称，在此期间，对成人学习与教育的参与和需求有所增加(例如加拿大、爱尔兰、吉尔吉斯斯坦、西班牙和乌克兰)。自主学习 and 代际学习(例如在厄瓜多尔、加纳、几内亚、洪都拉斯、肯尼亚和波兰)以及社区教育(例如在伊朗、日本和乌干达)也变得更加重要。为了解决中断造成的学习差距，比利时、格林纳达和卢旺达则表示提供了相应的补习课程。

部分会员国还报告了推进这些转变所面临的挑战，特别是向在线/数字学习和远程学习方法的过渡，这导致接受成人学习与教育机会的不平等。超过20个国家解释了无法过渡到在线/数字学习的原因，包括从技术差距和连通性问题到部分学习者和教育工作者缺乏信息通信技术工具，或缺乏系统和制度性的基础设施。例如，塞尔维亚报告称，由于交通和邮政服务方面的问题，在向远距离的学生提供学习材料方面出现困难。白俄罗斯、保加利亚、丹麦、爱沙尼亚、斐济和德国指出，其教师对转向在线教学准备不足，尽管有其他国家报告已成功解决了这一问题(例如亚美尼亚、卢森堡、特立尼达和多巴哥)。部分国家报告称，成人学习者还未做好转向在线/数字学习的准备。各国报告的其他挑战包括：在家中没有可以参与这种形式的学习的安静环境(如加拿大所报告的)，家中的信息通信技术工具和互联网资源不足以支持所有家庭成员使用(例如在智利和美国)以及无法连接到互联网(例如在约旦)。丹麦和希腊还表示，如果没有教师在

专栏 1.37

墨西哥利用无线电广播提升对成人学习与教育的平等参与

据墨西哥报告,该国实施了“在家学习”(Learn at Home)计划,以促进疫情期间土著居民、残障者、青年和 15 岁及以上的成人继续学习读写,或继续接受教育。例如,针对土著居民实施了一项基于无线电广播的战略,其内容和方法结合双语的初级水平,聚焦保健、食品、环境、公民文化以及某些概念在实际活动中的应用等专题。在 2020 年 4 月 22 日至 7 月 17 日间,在墨西哥国家土著居民文化广播局(National Institute of Indigenous Peoples' Cultural Radio Broadcasting System)的 17 个电台共播出了 518 个节目。广播也被用于帮助残障者,使他们能够在保持社交距离期间开展协同学习并改善他们的生活体验。在编制本报告时,该系列就推出了 20 个广播节目,主题涉及情绪管理、亲子娱乐和感情维系在家庭中的重要性、公民文化和环境的改善。这些节目经由墨西哥无线电广播系统进行传播,并翻译成墨西哥手语,通过社交网络向聋人分享。

来源:《全球报告(五)》监测调查

专栏 1.38

澳大利亚从短期课程中创建新的高等教育资格

澳大利亚资格框架(Australian Qualifications Framework, AQF)中新增了一种高等教育资格类型,即本科证书(Undergraduate Certificate, UC),以支持澳大利亚政府针对新冠疫情的高等教育救济计划中的短期措施。导入本科证书是为了通过提供再培训、提升技能和提高就业能力的机会来支持受疫情影响的工人。它使人们具备继续学习、提高专业技能、就业和参与终身学习的知识和技能。本科证书是第一个在澳大利亚资格框架下获得正式认可的本科短期证书。该证书用以证明已完成六个月的全日制学习,可以获得现有澳大利亚资格框架的 5 级(高等教育文凭)到 7 级(学士学位)的资格。

来源:《全球报告(五)》监测调查

场,就很难帮助有特殊需要的成人学习者。

一些国家还提到了很难以在线的方式提供应用职业方案的问题。国家时而会缺乏向在线方式过渡的资金(例如在斐济)。部分国家(如斐济、马耳他和塞尔维亚)也表示,即使可以开展在线/数字或远程学习,许多成年学习者也选择不参加。《全球报告(五)》提供了关于新冠疫情对教育系统的初始影响的简要介绍。在报告发布时,我们知道产生的影响比预期的

要严重得多。目前来看,最明显的就是加速了向远程和技术辅助学习模式的发展(UNESCO, 2021a)。由于在疫情开始时,获得信息通信技术的机会已经非常不平等,因此在教育中广泛采用信息通信技术可能会使某些地区和人群更落后。我们还需要开展多年的进一步研究和调查,以认识 and 了解全部影响。我们希望第七届国际成人教育大会后续的报告程序将有助于这一调查。

专栏 1.39

爱尔兰扩大获取在线学习的机会

2020年3月,爱尔兰国家继续教育和培训机构 SOLAS 开放了其在线培训设施 eCollege,以支持所有因新冠疫情而受到不利影响的人。在2020年3月至7月期间,eCollege的入学人数约为2.2万人,比2019年同期增加了七倍。大约20%的入学者参加的是项目管理课程。为应对新冠疫情,爱尔兰加快了扩大 eCollege 的入学计划,在吸引新的学习者进行在线学习方面取得了较大的成功。把进一步发展 eCollege 作为国家在线学习服务是爱尔兰新的“进一步的教育与培训战略(2020—2024)”中的数字化转型议程的关键要素。eCollege 与教育和培训委员会(Education and Training Boards)展开合作,确保为成人学习者提供更多的在线和混合学习机会。eCollege 的教育服务与行业认可的证书保持同步,同时也提供导师的在线指导。

来源:《全球报告(五)》监测调查

8



第 8 章

结 论

正如历份《全球报告》所示,在成人学习与教育领域所取得的成就总是受到现有和新出现的挑战的影响。其中许多挑战凸显了对高质量成人教育的需求。例如,新冠疫情使许多人意识到了对普通卫生知识、批判性思维和公民参与的需求。

为了构建培养能够应对 21 世纪挑战的全球公民的成人学习与教育体系,我们必须首先了解目前的处境。成人学习与教育体系的发展重心在哪个方面或哪些领域失败了,哪些领域得到了蓬勃发展以及如何实现的?调查全球的成人学习与教育状况是一项艰巨的任务。许多国家缺乏持续监测和评估多元的、覆盖从专业教育到扫盲与基础教育再到第三年龄学习的成人学习服务的手段。作为一个领域,成人学习与教育往往没有得到足够的支持,甚至在预算和规划方面仍然被忽视。由于该领域的教育供给是碎片化的,其融资情况往往没有记录,因此很难追踪谁在什么地方什么方面花了多少钱。

尽管存在这些限制,《全球报告》的调查还是得到了一些极为关键、非常令人鼓舞的发现。在全球范围内,随着数字革命带着远程学习和开放教育资源走出低谷并进入教育政策和实践的主流,成人学习与教育参与度持续扩大(有 52% 的国家称自 2018 年来的参与度有所提高)。成人学习

与教育不再被视为某些无法在童年或青年时期获得足够教育的人的权宜之计。这对每个人都是重要的,尤其是因为快速的技术和社会变革意味着再培训和技能提升正成为日常,而 21 世纪的终极技能或许就是学习能力。

该报告和以往《全球报告》表明,全球对国家资历框架以及学习成果的认可、认定和认证等机制的广泛接受证明,虽然还有很多工作要做,但教育系统已最终开始转向终身学习体系。绝大多数国家报告了在推进认可、认定和认证方面取得的进展,包括 61% 的低收入国家和 68% 的高收入国家。部分政策领域仍然没有得到重视,特别是为弱势群体、边缘化群体和先前的少数群体提供专门的成人学习与教育机会。之所以选择公民教育作为本报告的主题,正是因为《全球报告(四)》中揭示了在政策方面对它的忽视,而现在似乎已不再那么边缘化。有 74% 的国家表示,它们正在制定和执行与公民教育有关的政策。本报告的第二部分将更深入地探讨这个问题,不仅会借鉴《全球报告(五)》的调查数据,还借鉴了其他相关的最新研究。

在治理方面,调查结果显示,在以往报告中所确定的权力下放趋势有所加速,民间社会和发展伙伴等非国家利益相关方的参与得到了提升。挑战包括,在许多地方,监测和评估仍然不足,并且供给和治理模

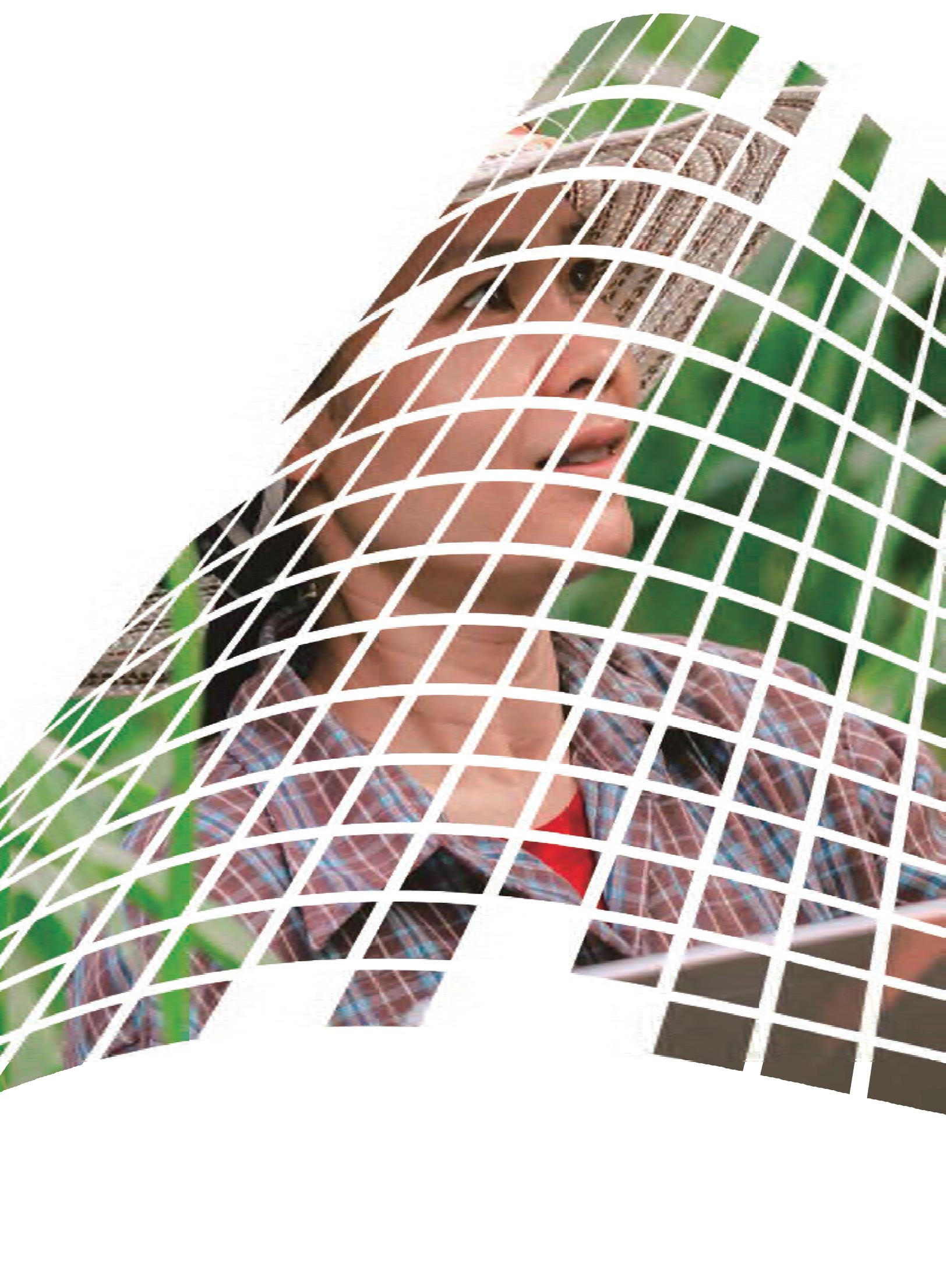
式存在明显差异,导致难以监测不同形式的成人学习与教育的开展情况。成人学习与教育公共政策的碎片化也许表明,政府更倾向于将成人学习与教育作为服务于特定政策目标(社会融合、青年就业)的特定工具,而不是提供一个整体办法,使成人学习与教育服务于所有人。

各国在用于成人学习与教育的公共资金方面存在很大差异。其中 22 个国家报告称,他们在成人学习与教育上的支出占教育公共支出的 4% 或更多。而另一方面,19 个国家报告称其成人学习与教育公共支出不到所有教育支出的 0.4%。有 40 个国家(占回应调查国家总数的 27%)表示,他们不清楚公共教育支出中有多少百分比用于成人学习与教育。大多数国家还报告了成人学习与教育经费的各种来源和模式,除公共资金外,还包括公私合作和通过国际合作的共同出资以及私营部门或学习者本身的资金。不同的资金来源也表明了提供成人学习与教育融资信息方面面临的挑战,主要是在数据的完整性和时效性方面存在着重大差距。

令人欣喜的是,在参与《全球报告(五)》的调查的所有国家中,几乎有一半的国家报告了增加成人学习与教育支出的计

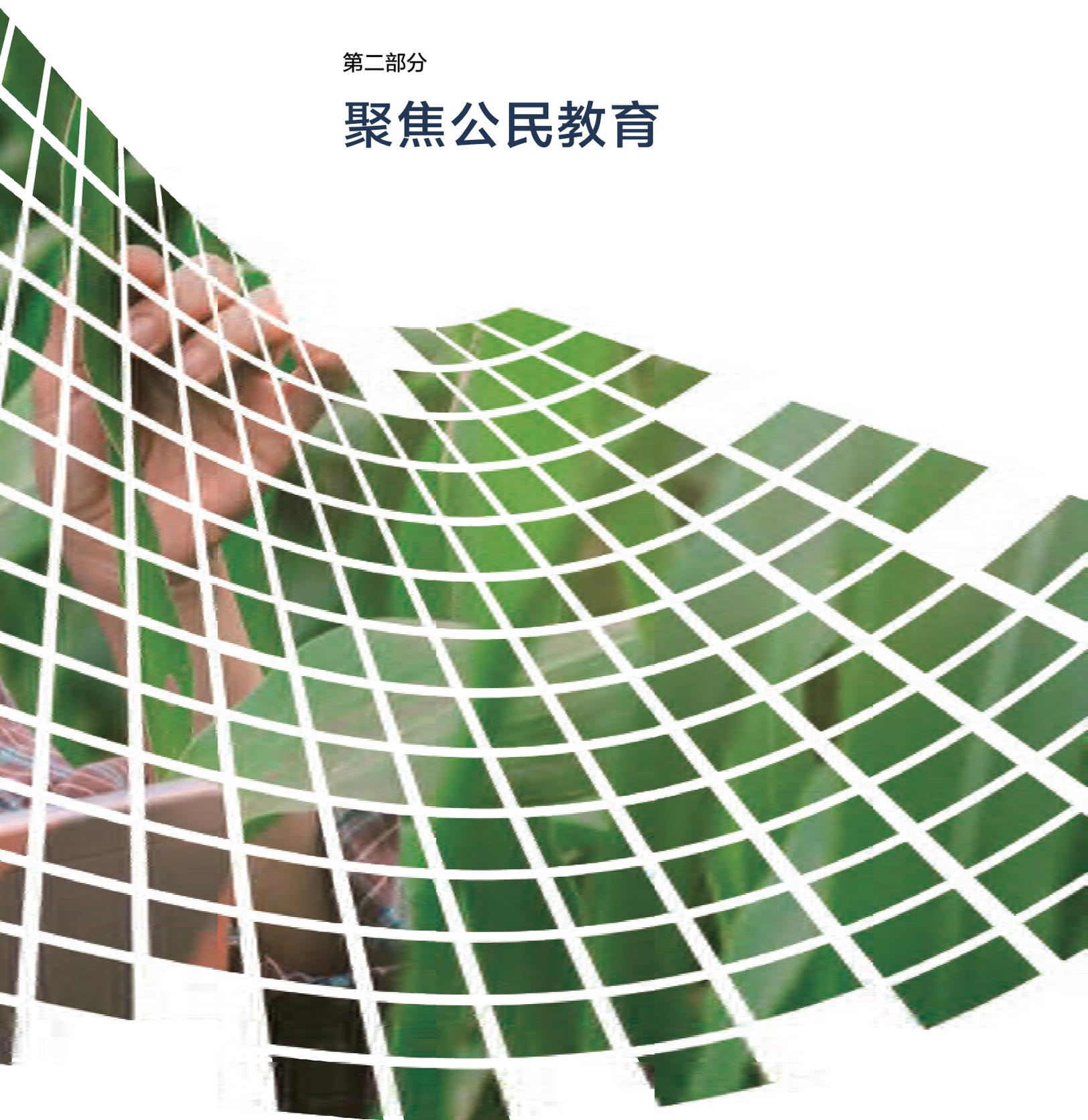
划,在也许是全球发展最快的亚太地区,这一比例上升至 70%。资金是提高质量的关键驱动因素。更相关的课程、拥有训练有素及报酬更高的教育工作者、更完善的评估以及更灵活的获取方式是代表质量的关键标志,大多数国家表示在这些领域取得了进展。遗憾的是,对于许多群体的服务仍然不足:超过 60% 的国家报告,狱囚、残障者、少数群体和土著居民的参与情况没有改善,而有 24% 的国家表示,自 2018 年来,老年人在成人学习与教育中的参与出现了下降。

本报告的调查结果清楚地表明,尽管大部分国家距离实现在贝伦提出的远景还有很长的路要走,但大多数国家似乎都在遵循正确的发展轨道。各国报告了在《贝伦行动框架》确定的所有五个关键指标上都取得了相当大的进展。即使是进展较慢的领域,历份《全球报告》中提供的数据也能使我们更清楚障碍所在。《全球报告(五)》中提供的量化数据和良好做法示例的组合,为我们提供了很好的信息源,从而可以更清楚地了解成人学习与教育的现状,并绘制出新的发展图景,为成人学习如何促进建设更加民主、和平、包容、繁荣、健康和可持续的社会作出更好的设想。

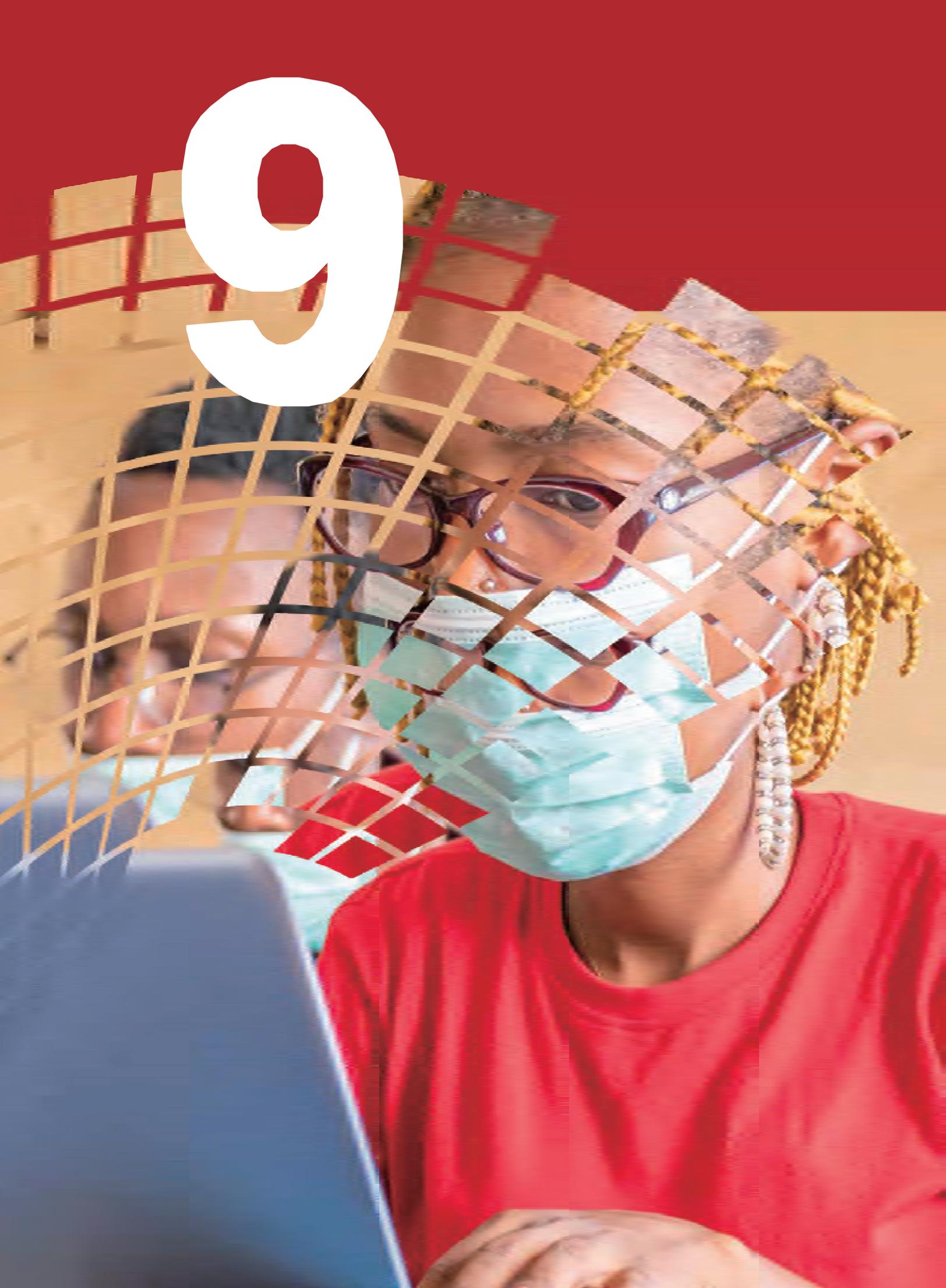


第二部分

聚焦公民教育



9



第9章

引言

《全球报告(四)》中的一项主要结论是,与扫盲和基本技能以及职业教育相比,在国家和国际的报告中没有涉及多少关于积极的全球公民教育的内容。这表明在成人学习与教育政策中这个问题没有得到重视。教科文组织的《成人学习和教育建议书》(UNESCO, 2016)中明确提及的积极公民意识,以及可持续发展分目标 4.7 中明确提及的全球公民意识,极大地引起了过去十年中对这一领域的更多关注。正是在这一背景下,《全球报告(五)》将此作为重点专题讨论。

《全球报告(四)》的调查显示,在大多数国家,公民教育在成人学习与教育的政策发展中处于边缘位置。在《全球报告(四)》调查中作出回应的国家中,只有不到4%的国家报告了在五大指标中的积极公民意识方面取得了政策上的进展。相比之下,超过50%的受访国家表示在制定扫盲和基本技能政策方面取得了进展,45%的受访国家则表示在职业技术教育与培训方面取得了政策上的进展。此次的《全球报告(五)》调查中明确设置了关于公民教育的专门板块。非常令人鼓舞的是,基于《全球报告(四)》调查中所包含的五项指标,公民教育政策进展有关的回应情况显著增加。会员国们似乎越来越认识到,积极的全球公民意识在利用成人学习与教育应对21世纪挑战中发挥重要作用。

正如《成人学习和教育建议书》中所明确的,积极公民身份意味着参与解决“各种社会问题,例如贫困、性别、代际团结、社会流动性、正义、公平、排斥、暴力、失业、环境保护和气候变化等。它还从健康和福祉、文化、精神生活方面以及以其他有益于个人发展和尊严的方式,帮助人们过上体面的生活”(UNESCO, 2016, 第7页)。

从这个意义上说,积极公民意识的概念远远超出了国家公民的正式身份所带来的权利和义务。因此,无论处在什么政治区域,政府模式或环境如何,成年人都可以作为积极的公民。

我们生活在一个充满巨大变化、挑战和机遇的时代。人们在共享利益和身份的基础上不断形成全球社区,同时我们的许多政治制度也正在变得支离破碎和两极分化。随之而来的危险是,随着不平等和边缘化的加剧,许多人将会对民主体制和实践产生怀疑。终身学习和成人学习与教育为应对21世纪在民主和发展上所面临的困境提供了根本的和建设性的应对措施,这些困境涉及我们的文明面临的许多挑战,包括人口变化(如老龄化社会和大规模移民)、政治民粹主义和虚假信息、性别和社会的不平等,以及武装冲突和气候变化构成的生存威胁。以下的章节将围绕这些问题以及成人学习与教育为解决这些问题提供的机会展开讨论。

所有人类都会受到社会变革所带来的巨大力量的影响，这些力量正在引起包括各级教育的条件、情境和目的方面发生结构性变化。发展模式同样也在发生变化。教育需要转型从而回应公平、包容、社会正义和环境可持续性方面的更大需求。教育决策者和利益相关者应对这些力量、挑战和机遇的方式将对未来产生深远的影响。

报告的这部分内容，旨在讨论成人学习与教育中的公民教育的价值和影响，并考虑需要强有力的公民参与来应对的可持续发展挑战，以及对于建立积极的全球公民意识最为有效的战略、框架和方法。这是对影响公民教育的众多因素的总结性和形成性评估，也包含了对相关数据开展的有力分析。

该部分内容结合从《全球报告（五）》调查中所收集的用以说明各国和各地区取得进展的证据，重点讨论成人学习与教育中的公民教育在实现《2030年可持续发展议程》方面的潜力。它将为公民教育的发展提供支持，包括改进课程和教学以及多样化的学习材料。

本报告旨在促进、改进和更好地了解积极公民意识对青年和成人学习者的作用，从而制定和改进政策和方案，使得成人学习者能够作为积极公民参与其中。它试图突出教育与公民意识，特别是全球公民意识的相关性，以便建立更仁爱 and 可持续的社会。这就要求我们审视影响受教育权的制约结构，并关注教育可能为个人、家庭、机构和社会提供的可能性和力量。

在起草《全球报告（五）》时，世界各地的人们比以往任何时候都更加意识到我们

生活在一个充满不确定性的时代，包括但不限于新冠疫情的例子。显然，疫情将在今后几年内对全球化和教育产生重大影响。它对教育的影响可能以多种方式表现出来，揭露了在获得优质学校教育和非正规教育方面的明显不平等现象，以及教育在不同社区中的作用。疫情还揭示，世界日益相互关联又相互依存，但却未能充分解决不平等和社会正义等问题。

事实证明，尽管幸好不是最致命的，但这是一个世纪以来蔓延速度最快、波及范围最广的疫情。它加剧了民众已经存在的不确定感，影响了他们对政府的信心。各国政府争先恐后确保有效的公共卫生应对措施，但差距——无论是在效率还是公平性方面——都是显而易见的。当我们展望后疫情时代时，人类正面临一个十字路口。这次疫情暴露了社会内部及社会之间存在的许多不平等的裂痕。尽管围绕公共卫生措施存在一些新生的冲突，但它也再次证明，开展深度合作是我们的核心任务。那么问题就是，摆脱这场危机之后的国家和国际社会是否会对人权，其中最重要的是受教育权，作出更深层次的承诺，还是会退回到可怕的权威主义和民族主义中，破坏民主，加剧经济和社会竞争，使社会分化和冲突更加恶化(Mooers, 2014)。

人们对此的基本信念是，“教育在促进……民主、人权和法治以及防止侵犯人权的核心价值观方面发挥着至关重要的作用。更普遍意义上，教育越来越被视为暴力、种族主义、极端主义、仇外心理、歧视和狭隘现象的防御手段”(CoE, 2010)。教科文组织在这个问题上的立场是很清楚的。我们必须在《世界人权宣言》签署 75 年来

所取得的成就的基础上再接再厉。我们必须继续致力于让所有男性女性形成和平理念的这项缓慢而又坚定的工作。

我们希望《全球报告(五)》将有助于人们更清晰地认识并理解公民意识、成人

学习与教育相关的重大全球挑战,从而加强成人学习与教育在实现可持续发展目标中的作用。报告把重点放在可持续发展分目标 4.7,该目标明确地将全球公民教育与可持续性联系起来。

10



第 10 章

概念框架

10.1

什么是公民？

公民身份的概念诞生于“citoyen”一词，字面意思是城市居民，后来被更广泛地用来表示在特定城市背景下具有某些权利和义务的一群人。多年来，不同的意识形态以及法律、文化和历史传统创造了大量与公民身份概念有关的时而冲突、时而互补的含义。因此，公民权利和责任的定义因法律传统（例如在欧洲的拿破仑法典和英国普通法）或政治制度而异。许多人将公民身份视为一种地位角色，一种结合了所有法律定义的独立国家国民所享有的权利和义务的综合体。马歇尔在他 1950 年颇具影响力的文章《公民身份与社会阶层》中，将公民的权利凝结为三个核心类别：公民的、政治的和社会的。公民的要素包括个人自由所必需的权利：言论、思想和信仰自由，拥有财产和签订有效契约的权利，以及追求公平的权利。政治的要素是指公民作为政治权力实体的成员或该实体的选举者，参与行使政治权力的权利。社会的要素包括享有基本经济福利和安全保障的权利，及享有社会遗产并依据社会通行标准享受文明生活的权利（Marshall, 1950）。

长期以来，财产所有权被认为是公民

身份的先决条件。尽管在大多数社会中情况已不再是如此，但很明显，政治和社会影响力仍然在很大程度上取决于财富的多少。因此，我们必须问：“教育在将赋予所有权特权的社会结构转变为由强烈的全球公民意识推动的可持续的后增长社会方面可以发挥什么作用？”

公民文化在民主环境中的发展不能完全依靠正规学校教育或成人学习与教育，也不能理所当然地将其视为民主正常发挥的一个特征。它与公共媒体在界定关键政治、社会和经济问题方面的作用有关，即使媒体状况已经因新技术和媒体形式的扩散、不信任感和错误信息的蔓延以及媒体消费者和生产者之间界限的模糊而发生了改变。

随着如此多的公民参与转移到线上，可以说，访问互联网以及了解如何使用智能手机和电脑的知识已经成为现代世界的必需。因此，解决这些问题的成人学习与教育不仅帮助学习者提高就业能力，而且还为现代社会公民提供了至关重要的技能——使用新媒体和数字工具的知识 and 能力，以及可以使人们敏感地识别与互联网使用相关的风险的批判性思维。基于这些原因，数字公民在当前的讨论中吸引了越来越多的注意，并引发了关于国家责任的重要关注（Milana 和 Tarrozzi, 2020）。

国家的概念因不同的治理和政治制度

概念而有所区别。对于一部分人来说，国家是一个自我调节的行政系统，体现了经几个世纪发展起来的制度规则、法规、法律和惯例(Milana 和 Tarrozzi, 2020)。其他人将国家理解为包括制度机构、官僚组织以及构成和代表社会生活公共和私人领域的正式和非正式的规范和守则(Offe, 2019)。因此，国家的主权影响着公民个体的形成和社会化。

可以说，最能使个体社会化，最能创造一个国家政治文化的国家机构是教育机构。在加布里埃尔·阿尔蒙德(Gabriel Almond)和西德尼·维巴(Sidney Verba, 1963)的经典著作中，他们认为，政治文化是“对于政治体系及其各个部分的态度，以及对于在该系统中自我角色的态度，它是对于一系列特别的社会客体和过程的一组取向”。因此，在绝大多数的政治情境中，受过良好教育的积极公民都是一种难得的资产。

如果认为公民身份的构成问题已经解决，那就太天真了。相反，它在理论和实践上仍在不断发展，并受到社会、政治和经济的多重影响。詹姆斯·班克斯(James Banks, 2017)提出了一个关于失效型、认可型、参与型和变革型公民身份的分类方法以更好地理解这种现象。他认为，学校通过转化性公民教育，在促进积极公民意识方面发挥着关键作用：

全球移民、多元群体对平等的追求以及民粹民族主义的兴起，使得世界各国的公民身份和公民教育发展日益复杂化。许多种族、民族、文化、语言和宗教群体从结构上被剥夺了融入

其国家的权利。因此，他们无法完全内化国家的价值观和象征，没有发展出强烈的国家认同感，也无法获得政治效能感。他们主要关注特殊群体的需求和目标，而不是国家的总体目标。

此外，国际教育成就评估协会(IEA)进行的“2016年国际公民教育研究”(the 2016 International Civic and Citizenship Education Study)发现，青春期前在学校接受的公民教育在培养成人积极负责的公民意识方面可能发挥根本性作用(Damiani et al., 2020)。

毫无疑问，国家公民身份建设应被视为未竟事业，儿童义务教育和成人学习与教育在完成这一工程方面都能发挥重大作用。全球公民身份的一个附加作用是，它为基于人人自由平等原则的公民身份模式提供了另一层支持，从而利于支撑基于国家的公民身份建设模式。

国家在促进公民身份社会化和为培养民众的政治文化而创造适切的象征性条件方面发挥着重要作用(Torres, 1998)。因此，围绕教育政策、方案和实践的任何讨论都需要探究既定的教育水平增长的原因——方案是如何制定的，由谁设计，出于什么目的及针对哪些群体——以考察教育政策形成的决定因素和国家的性质。在接下来的几小节中，我们将讨论，为什么促进终身学习文化和全球公民教育可以通过以社区为中心、关注生态平衡及注意文化因素的政策来帮助加强民主政治文化，并最终为建立一个更加公正、公平、可持续与和平的世界作出贡献。

10.2

公民教育和成人学习与教育

民主和人权是公民教育的基石,更是全球公民教育的基石。为了使这种公民意识扎根于社会,必须开展学校教育、非正规教育、成人和终身学习以及家庭和社区内的非正式学习。积极和全球公民意识的种子必须尽早播下。2009年,国际教育成就评估协会开展了国际公民教育研究(ICCS),这是考察年轻人如何看待他们作为世界公民角色的首个研究(Schulz et al., 2010)。2016年开展了后续研究(Schulz et al., 2018),并计划于2022年进行第三轮研究。前两轮研究的结果非常令人鼓舞。在38个参与国家中,大多数受访者(13—14岁学生)认为“参与保护环境的活动”(86%),“参与促进人权的活动”(84%),“参与造福当地社区人民的活动”(82%)和“参与针对被认为不公正的法律的和平抗议”(62%)是重要的。大多数人也强烈同意“男性和女性应该有平等的机会参与政府事务”(75%),“男性和女性应该在各个方面拥有相同的权利”(72%)和“男性和女性在做同样工作时应该获得同等报酬”(71%)这些说法。

《世界人权宣言》第26条第2段就阐述了教育在促进和指导社会正义方面的重要性,指出:

教育的目的在于充分发展人的个

性并加强对人权和基本自由的尊重。教育应促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊,并应促进联合国维护和平的各项活动。(UN, 1948)

1945年11月签署的《教科文组织组织法》中就已经提及,“文化之广泛传播以及为争取正义、自由与和平对人类进行教育是维护人类尊严不可缺少之举措,亦为一切国家关切互助之精神,必须履行之神圣义务”(UN, 1945)。成人教育被视为一个应对民主化挑战的解决办法。^①它也被视为反对20世纪上半叶放弃文明和滑向野蛮行径的堡垒。战后关注的一个核心问题就是如何通过教育手段推进民主事业,以防止此后再出现法西斯主义或专制政权。其中一个前提是对广大民众进行民主公民文化教育(Almond和Verba, 1963)。

那些教育者的激励原则是,了解并积极行使其权利的公民更有可能捍卫这些权利和其他人的权利(Chong, 1993)。正如费丽莎·蒂比茨(Felisa Tibbits, 2020)在本报告的背景文件中提到的那样,成人教育使公民行使受教育权,特别是终身学习权成为可能。成人学习的成果——知识、态度、技能和行为的各个方面——提高了成年人了解、主张和享受其他公民权利的能力,例如工作权和参与社区生活的权利。成人学习与教育本质上是以权利为导向的,因此成人学习与教育的方案内容应明确与人权教育联系起来。

^① 作为一种发端于“全球北方”国家并对民主极度关注的思维方式,它是联合国/教科文组织发展起来的依据。特别是在1950年代和1960年代,随着世界大部分地区的非殖民化,民主化进程参差不齐。自由民主可能不包括所有进步的民主模式,例如参与式民主。

虽然成人学习与教育的相关实践和机构最早出现在19世纪,由丹麦的格伦特维格(N. F. S. Grundtvig)和法国的让·弗朗索瓦·马塞(Jean François Macé)等教育工作者开创,但其在第二次世界大战后在联合国系统,特别是教科文组织的主导下才成为系统的国际政策和实践领域。自成立以来,教科文组织一直致力于人人享有终身受教育权。它是第一个发展“继续教育”概念的国际组织,这在“基本教育”的理念中就已体现,被定义为一项“提升儿童和成人教育水平的运动”(UNESCO, 1947, 第159页)。

公民教育(citizenship education)可以被视为“市民教育”(civic education)在关于对民主的了解和对国家的忠诚方面的自然延伸。市民教育通常包含四类内容:公民知识(关于民主实践的基本概念,如公开选举、公民权利和义务);公民技能(协助公民判断和行动的智力及参与性技能);公民美德(通常基于自由主义原则,如自律、同情、文明、宽容和尊重);以及公民教育(使公民能够明晰政府行动和政策的结果)(Milana和Tarozzi, 2020)。关于公民教育的一个典型的保守观点是,它应该注重品格的培养,像注重权利一样注重义务,并重视公民美德(勇气、守法、忠诚)、社会美德(自主、思想开放)、经济美德(职业道德、延迟自我满足的能力)和政治美德(分析能力和批判能力)(Westheimer和Kahne, 2004; Rhoads和Szelényi, 2011)。开放民主的文化和政治体系对公民身份的看法也更趋开放,更具“流动性”,建立在对话、谈判、互动和权力动态之上(Wals, 2020)。

公民教育还与终身学习的关键领域相

互联系,鼓励个人学习经验,促进主动学习,推进解决问题导向和自我导向学习。这些方面也反映在公民教育的特征之中,这些特征通常与终身学习相关,例如学习者的中心地位,对过程学习的重视以及当代学习过程的日益网络化性质(Rhoads和Szelényi, 2011)。马塞拉·米拉娜和马西米利亚诺·塔罗齐(Marcella Milana和Massimiliano Tarozzi, 2020)很好地勾勒出了公民教育与终身学习之间的关系:“终身学习意味着自反性和社区导向型态度的形成,例如对他人及对可持续经济的关注。”一个重要的问题是,公民教育如何能够促进每个人的认知、社会情感和行为习惯的发展,促进更大的社会融合和凝聚力,成为民主和变革性集体行动的基础。

正如哈内曼(Hanemann, 2019)所阐释的那样,公民教育一直以民主、积极或全球公民教育来进行表述,强调每一个特定的意图和方法。民主公民教育强调必须使学习者具备民主的态度和价值观,使他们能够行使和捍卫自己的民主权利和责任,而积极公民教育则将公民视为社会行动者,并致力通过培养学习者的批判性和创造性思维能力,在地方、国家和全球层面促进公民参与。批判性公民教育中的“批判性”一词将转化学习的概念与更保守的方法区分开来。它强调挑战主流范式的必要性(Andreotti, 2006; Pashby, 2009; Shultz, 2007)。

教科文组织的《成人学习和教育建议书》(RALE)是最早明确将公民教育纳入成人学习与教育的国际政策建议之一。RALE定义了三个重点学习和技能领域:扫盲和基本技能,继续教育和职业技能以及与公民身份相关的技能。RALE中提及

的积极公民如下：

成人学习与教育还包含增强积极公民意识的教育和学习机会，也称为社区教育、大众教育或自由教育。它使人们有能力积极参与解决各种社会问题，例如贫困、性别、代际团结、社会流动性、正义、公平、排斥、暴力、失业、环境保护和气候变化等。它还从健康和福祉、文化、精神生活方面以及以其他有益于个人发展和尊严的方式，帮助人们过上体面的生活(UNESCO, 2016)。

10.3

积极和民主的公民身份

哲学家伊曼努尔·康德(Immanuel Kant)对消极公民和积极公民进行了明确的区分，认为前者只受到法律的保护，而后者也可能为法律作出贡献(Weinrib, 2008)。他认为积极公民具备自由、平等和独立的特征。在学术文献中，积极的公民身份几乎被视为志愿者的同义词。然而，志愿者和协会、非政府组织、社会运动和为社区服务的个人所作的贡献，虽然非常有价值并建立在社会公益慈善的理念之上，但不能也不应该取代政府机构的行政作用和教育责任。理想的情况是，民间社会的慈善活动应与国家机构协同开展，而不是免除这些机构的责任。

“好”的积极公民可以被定义为肩负个

人责任，参与社会和公民活动，并在理论和实践中积极捍卫正义的人。这些特征隐含着推动民主蓬勃发展所需的一系列能力和承诺，同样地也会对教学、课程、评价和教育政策产生影响(Westheimer 和 Kahne, 2004)。然而，积极的公民身份并不是本来就是好的，它也可能会涉及参与破坏而非保护民主制度屏障——法律、政策和实践——的行动。因此，“积极公民”一词本身并不意味着尊重公民权利的民主的公民。

10.4

全球公民教育

积极公民教育旨在通过使学习者积极参与自主学习的方法，促进地方、国家和全球层面的公民参与，并获取批判性和创造性思维的能力。最近新创的“数字公民”一词，即是对通过数字设备实现的公民参与模式的回应，这些数字设备将用户与具有海量数据的平台联系起来，并实现了在线形式的公民参与，如请愿和各类运动(Herrera 和 Sakr, 2014)。由在线通信促进的跨境网络也创造了新的社区形式，有时被称为“后民族国家”(Sassen, 2002)，因为国家通常不是主要行为者或参照点。

全球公民的概念前身可以追溯到古希腊和罗马的斯多葛派哲学家，他们认为自己是世界公民，而不是某一个特定国家或政体的公民。^①但直到最近，全球公民身份，即使是在概念上，也仅为受过高等教

① 塞内加对他的门徒说：“让我们记住这样一个事实，即有两个社会，一个是伟大的，被真正共同拥有的，既拥抱神也拥抱人类，在这个社会中，我们并不只窥一隅，而是用太阳来衡量我们公民身份的边界；另一个则是我们出生时就被意外注定了的。”

育的都市精英所用。正如沃尔斯(Wals, 2020)所观察到的那样,在我们的数字时代,全球公民身份与其说是愿景,倒不如说更像是一种必然,因为对于大多数公民来说,现在人们之间的联系和互动至少在某种程度上已经横跨全球。如果我们把全球公民身份看作是这些互动和联系的一个属性,那么我们就需要审视公民身份本身的形成过程。沃尔斯(Wals, 2020)引用了曼尼恩等人的结论(Mannion, 2011, 第 453 页):从结果的角度看,全球教育成为全球公民的生产者;从过程的角度看,首先要问的问题是,在学校和社会中可能更笼统地开展哪些公民实践,之后才能问[人们]可

以从这些实践中学习到什么以及如何学习。

《世界人权宣言》中所载的民主与全球公民意识,自教科文组织成立以来,一直都是构成其教育愿景的关键要素。它的概念已经体现在四份旗舰报告中:1972年出版的《学会生存》(《富尔报告》);1996年的《教育——财富蕴藏其中》(《德洛尔报告》);1974年的《关于促进国际了解、合作与和平的教育以及关于人权与基本自由的教育建议书》;以及最近2021年国际委员会的“教育的未来报告”《一起重新构想我们的未来:为教育打造新的社会契约》。通过系列的会议和宣言,全球公民的概念得到了进一步发展和推广(见表 2.1)。

表 2.1
对全球公民教育概念化具有里程碑意义的宣言

活动	成果文件	主旨内容
世界全民教育大会 宗甸,泰国,1990年3月5—9日	《世界全民教育宣言: 满足基本学习需要》	提高所有儿童、青年和成年人接受教育的机会,并促进公平。
第五届国际成人教育大会 汉堡,德国,1997年7月14—18日	《汉堡成人教育宣言》	(学习的)最终目标应该是创建一个致力于社会正义和共同福祉的学习型社会。
世界高等教育大会 巴黎,法国,1998年10月5—9日	《面向21世纪高等教育宣言:观念与行动》	通过培养年轻人的民主的公民身份意识来维护和巩固社会价值观,并提供批判性视角以强化人文观点。
世界教育论坛 达喀尔,塞内加尔 2000年4月26—28日	《达喀尔行动纲领——全民教育:实现我们的集体承诺》	所有儿童、青年和成人都应拥有学习机会,教科文组织应作为牵头机构协调国际努力,实现全民教育。
第48届国际教育大会 日内瓦,瑞士 2008年11月25—28日	《全纳教育:未来之路》	全纳教育是一项持续性工作,旨在为所有人提供优质教育,同时尊重多样性及各异的需求和能力。
世界可持续发展教育大会 波恩,德国 2009年3月31日—4月2日	《波恩宣言》	教育和终身学习为实现经济和社会公平、粮食安全、生态完整性、可持续生计,对促进社会凝聚力、民主和集体行动的所有生命形式和强大价值观的尊重提供了一种路径。

续表

活动	成果文件	主旨内容
第一届国际学习型城市大会“全民终身学习:城市的包容、繁荣及可持续发展” 北京,中国 2013年10月23—25日	《建设学习型城市北京宣言》	学习型城市可以促进个人赋权,建立社会凝聚力,培养积极的公民意识,促进经济和文化繁荣,为可持续发展奠定基础。
世界可持续发展教育大会 爱知县,名古屋,日本 2014年11月10—12日	《联合国可持续发展教育十年最后报告》	各国需要使教育与可持续发展协调一致,以确保教育支持可持续发展目标。
仁川世界教育论坛 韩国 2015年5月19—22日	《2030年教育:仁川宣言和行动框架》	中学后教育和高等教育在终身学习中发挥着重要作用。
联合国可持续发展峰会 纽约,美国 2015年9月25—27日	《2030年可持续发展议程》(联合国决议 A/RES/70/1)	可持续发展分目标 4.7 呼吁各国“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”。

全球公民意识在教育政策中得到了越来越多的体现,在国际政策中尤其体现在前联合国秘书长潘基文于2012年发起的“教育第一”全球倡议(Global Education First Initiative, GEFI)中。GEFI确立的三项原则分别为:确保每个孩子都能平等地接受教育、提高学习质量及培养全球公民意识。这三项原则也构成了《2030年议程》的基础。在GEFI中所提出的全球公民教育愿景雄心勃勃:

全球公民教育旨在培养所有年龄段的学习者具备对人权、社会正义、多样性、性别平等和环境可持续性的尊重的价值观,知识和技能,并使学习者成为负责任的全球公民。(UN, 2022)

界定全球公民的范围和作用仍然面临着挑战。在2012年GEFI倡议启动后不久,教科文组织被指定为负责推进该项目的机构,由于教科文组织的核心任务是教育,因此重点变成了全球公民教育。教科文组织(UNESCO, 2015b, 第14页)对全球公民意识提供了如下的广义定义:

全球公民意识是指对更广泛社区和共同人性的归属感。它强调地方、国家和全球之间在政治、经济、社会和文化上的相互依存和相互联系。

全球公民身份不会取代国家公民身份,相反,它加强了全世界代议制和参与性民主政体的民主社会契约。换言之,全球

公民身份为国家公民身份赋予了更多意义。如上所述,虽然全球公民身份不是一个全新的概念,但它出现在国际发展体系中的时间相对较短。教科文组织几十年来一直在努力扩大教育的可及性以及提高教育质量,特别是通过1990年在泰国宗甸举行的世界全民教育大会(见表2.1),全球公民教育作为联合国的一项倡议于2012年正式启动。

全球公民教育领域的形成过程充满了冲突、分歧、误解和对抗。教科文组织肩负着构建这一新领域的责任,一直致力于达成某种意义上的集体协议,以获取一定程度的共识,保证做法的可比性。

任何将全球公民意识作为促进全球和平与可持续发展的干预模式的理论,都应该解决这一已成为全球化标志的问题:文化多样性。许多学者认为多元文化主义和跨文化主义是支持社会凝聚力的范式,是促进新的教学模式的手段,这些新模式在文化上是敏感的,并尊重我们在学校和社会中面临的身份多样性。

全球公民教育促进了对共同人性和全球社区的归属感,这两者通过全球化——本地化的辩证关系紧密相连。教科文组织呼吁在四个领域建立积极的公民意识:人权、环境问题、社会公平和经济公平以及文化多样性。哈内曼(Hanemann, 2019)的研究指出,全球公民教育应该是变革性的,帮助学习者构建所需的知识、技能、价值观和态度,以便能够为一个更具包容性、公正与和平的世界作出贡献。全球公民教育应采取“多元化措施,采用其他领域已经得到应用的概念和方法,包括人权教育、和平教育、可持续发展教育和国际理解教育”,并

推进其共同目标。全球公民教育应采用终身学习的观点,从幼儿期开始,纳入各级教育直到成年,并需要采用“正式和非正式的方法,课内和课外干预措施,以及传统和非常规的参与路径”(UNESCO, 2015b, 第15页; UNESCO, 2014)。

根据哈内曼(Hanemann, 2019)的解释,全球公民教育的目标是使学习者能够在本地和全球范围内参与并承担积极角色,从而可以面对和解决挑战,并最终“成为更加公正、和平、宽容、包容、安全和可持续世界的积极推动者”(UNESCO, 2014, 第15页)。可以将全球化置于一种复杂而动态的关系中——在国际、国家和地方层面——进行理解,这种关系也促成了新的包容和排斥模式(Shultz, 2007)。然而,关于全球化的批判性和变革性观点并不会自动体现在全球公民教育中。

在教育中融入公民意识,我们可以观察到从保守到进步的很多可能的办法。这引起了人们对公民教育政治层面的关注,因为它“在很大程度上取决于国家政治制度、权力格局以及公共政策决策过程的性质”(Tawil, 2013, 第3页)。

可持续发展目标4.7强调了全球公民教育的重要性,即应协同可持续发展教育,促进儿童、青年和成人在知识、态度、技能和行为方面发生持久、明智和体现价值观的变革:“到2030年,确保所有进行学习的人都掌握可持续发展所需知识和技能,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”(UN, 2015, 第17页)。目标4.7的

全球指标(4.7.1)衡量的是全球公民教育与可持续发展教育,包括两性平等和人权在多大程度上被纳入国家教育政策、课程、教师培训和学生评估的主流(UN, 2021, 第5页)。与任何其他教育目标相比,可持续发展目标4.7更多地体现了教育的人文宗旨及其在政策、方案、课程内容和师资培训中的反映。该目标还强调了文化及教育的(跨)文化层面对促进和平、社会凝聚力和可持续发展的重要作用。终身学习,作为一个全球教育范式和可持续发展目标4的总体指导原则,也代表了纳入全球公民教育的可持续发展目标4.7的人文宗旨(Hanemann, 2019)。

普及全球公民教育还有其他一些缘由。自从这一概念在国际组织以及全球公众中确立以来,全球与地方之间剑拔弩张的关系就显而易见了,一些学者认为这场争论是对源于西方这个概念的一次反击。2018年,教科文组织发布了一份题为《因地制宜的全球公民教育》(*Global citizenship education: Taking it local*)的咨询报告,其中包含四项建议:

1. 关注许多地方概念中共存的价值观念,以作为全球公民教育的核心切入点,包括团结、尊重多样性和共同的人性意识。

2. 扩大全球公民教育的范畴,明确纳入强调和平社会关系、社区和环境的地方概念。

3. 尽可能地关注“地方和全球之间的相互联系”,而不是“全球”概念,因为“全球”概念通常被视为脱离地方实际。

4. 鼓励在社区以及不同地方和国家背景下践行共同价值观,以体现共同的人性意识。(UNESCO, 2018)

这四项建议旨在促进全球公民教育概念的本土嵌入,这也传达了一种普遍信念,即全球公民教育是所有社会的长期诉求,而不是游离于国家现实之外的一个特定概念。

10.5

全球公民教育的类型

人们如何对全球公民教育如此多元的实践作出评价呢?刘圣尚和李仁英(Sung-Sang Yoo 和 Inyoung Lee, 2018)针对该领域提出了一个明确的分类方法。他们分析归纳了全球公民教育开展的三种主要方法:能力为本、道德为本和批判性方法。每种方法在如何阐述全球公民、解决的主要全球问题和冲突以及如何看待教育的目的方面各不相同。

能力为本的方法近似于人力资本理论。此种方法认为,“全球公民教育主要基于个人的发展和人力资本,而不是基于全球冲突或结构性的不公平;能力为本的方法可能纳入的教育主题为全球经济、国际政治、国际组织和外语”。换言之,基于全球能力的方法推崇国际意识、具备竞争力的工作相关技能、对文化多样性持友好但又具批判性的理解以及语言能力。

道德为本的方法建立在道德世界主义的基础之上,推崇普遍主义、多元文化主义和人道主义,强调人权、文化多样性和道德责任。该方法认为,全球公民意识以我们共同的人性为前提;重点关注世界和平、贫困、战争、性别平等和气候变化。

批判性方法是在批判理论和后殖民主义的基础上对全球公民身份进行解释。从

该视角来看，知识不足以解决当前的全球问题。相反，更重要的是要批判性地反思全球结构和内在的权力关系，以明确这些问题的根源所在。因此，全球公民是地方和全球社会变革的推动者（Yoo 和 Lee, 2018）。

联合国教科文组织（UNESCO, 2015b）将全球公民教育定义为认知、社会情感和三个学习领域：

- 认知：了解世界及其复杂性所需的知识和技能。
- 社会情感：使学习者能够在情感、社会心理和身体上得到发展，具备与他人互相尊重、和平共处的价值观、态度和社交技能。
- 行为：在地方和全球各层面的实际应用和参与，以建立一个更加和平、可持续的世界。

前两个学习领域通常属于机构教育实践，容易定义和衡量，但第三个领域的行为，同时涵盖教育机构和项目内外的活动范畴，更难以评估和衡量（UNESCO, 2015b）。近来，联合国教科文组织通过其“教育的未来”倡议，推广了知识公域的概念（与新自由主义者大肆宣扬的知识和思想市场形成鲜明对比），容纳了各种可能的认识论，正如一个庞大的全球性图书馆。作为集体智慧和文化的宝库，这个公共领域正不断演变，同时保护文化遗产，并允许多种形式的知识共存。对知识的共同拥有或分享及共同生产，是公共知识领域的一个决定性特征。它将知识获取的过程从专注于个体，转变为将个体彼此联系起来并通过代际传递使其成为人类共同知识的过程。知识共有的概念拓展了《富尔报告》和《德洛尔报告》中概述

的愿景，并与许多非西方关于学习和存在的哲学相互交织，例如“乌班图”（ubuntu）和“美好生活”（sumak kawsay），这些会在第 11 章中进行讨论（Tawil, 2021）。

哈内曼（Hanemann, 2019）指出，教科文组织提出了全球公民教育三大学习领域的九个主题（见表 2.2），并努力实现以下主要学习成果：使学习者成为富有学识和批判意识、参与社会、尊重多样性以及道德且敬业的公民（UNESCO 2015b, 第 25 页）。

虽然上述全球公民身份的基本理念都是积极的，但当国家要求其公民付出的行动和承担的责任，或公民要求其国家提供的服务和保护，与个人作为全球公民的道德责任发生冲突时，就会出现两难境地（Singh 和 Duraiappah, 2020）。例如，追求经济增长，即使不是绝大多数但也在很多时候，会与预防气候变化的全球责任产生冲突。然而，这种由相互冲突的目标造成的不和谐，非但不会破坏全球公民教育，反而可能会加速完善对全球公民意识概念的阐释。事实上善于情绪调节，富有同理心和同情心，并具有批判性思维，就是全球公民所最需要的品质（Goleman 和 Davidson, 2017）。若使公民教育真正具有变革性，而不只是停留在实施层面，则不仅要激发行为上的变化，还要促进思维方式的改变。它必须使学习者理解所有生命内在的相互联系和拥有的尊严，并构建我们包容、平等、尊重多样性、共情和同情的价值观。这些情感口头表达很容易，但只要看一眼世界现状，就足以说明它实施起来有多困难。

联合国教科文组织圣雄甘地和平与可

表 2.2

关于《德洛尔报告》《仁川宣言》及可持续发展目标 4.7 中的学习领域和主题的比较分析

《德洛尔报告》	《2030 年教育：仁川宣言和行动框架》	可持续发展目标 4.7
“学习支柱”	目标	主题
	认知领域	
学会求知 学会学习	习得有关全球、区域、国家和地方问题以及不同国家和人群之间相互联系和依存的知识、认识、批判性思维。	1. 地方、国家及全球体系和结构 2. 影响地方、国家和全球各级群体互动和联系的相关问题 3. 基本假设和权力动态
		人权 两性平等 全球公民意识
	社会情感领域	
学会共处	对共同人性持有归属感，共享价值观和责任、同理心，团结一致，尊重差异和多样性。	4. 不同层次的身份 5. 人们归属的不同群体以及这些群体间的联系 6. 差异化和对多样性的尊重
		和平与非暴力文化 认可文化多样性和文化对可持续发展的贡献
	行为领域	
学会做事	在地方、国家和全球层面采取有效和负责任的行为，以建设一个更加和平和可持续的世界。	7. 单独或集体采取的行动 8. 讲道德、负责任的行为 9. 参与并采取行动
		可持续发展 and 生活方式教育

来源: UIL and APCEIU, 2019, 摘自 Delors et al., 1998; UNESCO, 2015a, p. 48; UNESCO, 2015b, p. 15。

持续发展教育研究所(UNESCO Mahatma Gandhi Institute)认为,全球公民教育的概念在法律上是模糊的,其定义应该围绕具体的能力并通过重新定义学习和教育目的的更广泛进程来进行界定(Singh 和 Duraiappah, 2020)。正如辛格(Singh)和杜拉亚帕(Duraiappah)(同上)所指出的:

我们将全球公民描述为那些对推动“积极公民身份”以及所有生命内在的相互联系和尊严拥有深刻认识的终身学习者,同时他们持有包容、平等、

尊重多样性、共情和同情的价值观。为构建全球公民意识,有必要对学习和教育进行重新运用和设计。

综合上述各方法和维度,构成了一个更全面的全球公民教育,它提供了“重组”人类大脑的可能性——不仅是现在,还有未来。尽管这听起来很过激,但若从根本上改变我们对彼此的看法以及我们在世界上的处境,就很难想象能够实现可持续发展目标 4 所设想的和平与可持续发展的社会。



第 11 章

公民教育的关键主题和实践

11.1

《全球报告（五）》与公民教育

在国际社会目前用于指导和追踪各国成人学习与教育方面进展的政策工具中，通常会使用“公民”和“公民身份”两种提法。前者将公民视为行为者，成人学习与教育帮助拥有人权赋予的内在价值的人们超越自我，或使他们尽可能充分地行使这些权利，以采取行动促进和平、繁荣和地球健康（UNESCO, 2015b）。这需要采取更多行动，拥有更大的影响力，学习促进个人、社区和社会发展各方面的新的思维和行为方式，并通过环境保护才能实现。

《贝伦行动框架》指出，成人学习与教育应提供“满足成人作为积极公民的需求……的学习环境和过程（UIL, 2010, 第 11 页），将其定位为积极公民身份的有力推动者。当前成人学习与教育政策工具中的公民身份概念跨越了私人 and 公共领域，社会、家庭和工作环境以及自然和都市环境。它还从关注微观层面的权利、责任和行动，转向关于社区参与和社会凝聚力的中观层面的讨论，再到应对全球挑战的宏观层面。最终的目标必然要超越国界，通过志同道合的思想和做法以及身份认同，将持有共同关切的人们团结起来，例如共同关切移民问题和环境退化问题的人。

教科文组织的《成人学习和教育建议书》将积极公民理解为更自信、独立和有韧性的人，他们参与解决各种社会问题，如“贫困、性别、代际团结、社会流动性、正义、公平、排斥、暴力、失业、环境保护和气候变化等”（UNESCO, 2016, 第 7 页）。《成人学习和教育建议书》还关注“赋予人们参与社会问题的能力”以及“帮助人们过上体面的生活”（同上），“过上体面的生活”指的是能享受“健康和福祉、文化、精神生活方面以及……其他有益于个人发展和尊严的方式”（同上）。它还将“公民身份”与实现教育权利联系起来（同上，第 5 页），将其既作为一项应得的权利，也作为激发公民更大参与潜力的一种途径。

在成人学习与教育的政策工具中，也会将“公民身份”作为单独的一个学习专题与其他主题一起教授，有时也会借由其他专题进行教授。例如，在《贝伦行动框架》，“公民意识”与“人权……民主、妇女赋权、预防艾滋病、健康、环境保护和可持续发展”并列，被列为一个独立的主题（UIL, 2010, 第 11 页）。同样地，可持续发展目标 4 的具体分目标 4.7，将“全球公民……教育”与“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，肯定文化多样性和文化对可持续发展的贡献”共同作为促进可持续发展的手段（UN, 2015，

第 17 页)。在《成人学习和教育建议书》中,“公民意识”与实现人权、促进民主和帮助人们参与社会问题以及过上体面的生活之间,存在着本质上的联系。

将这些不同的主题和教育形式纳入公民教育的范畴,这表明公民教育在推动为实现可持续发展目标 4 提供实施路线的《2030 年教育:仁川宣言和行动框架》中所

设想的可持续发展方面所具有的关键作用(UNESCO, 2015a)。

《全球报告(五)》调查所收集的数据证实,各国对公民教育的理解非常广泛。约有 100 个国家报告了与公民教育相关的活动,这些活动已纳入其成人学习与教育课程。图 2.1 显示了报告中提到最多的活动。

图 2.1

各国成人学习与教育课程中与公民教育最为相关的活动的词云



据各国报告,这些主题以不同的形式提供给学习者,例如通过读写和算术的干预措施(如埃及)、移民教育(如比利时、德国、卢森堡、挪威和斯洛文尼亚)、企业家的职业教育和培训(如希腊、纳米比亚和阿曼)、将 NEET(“不上学、没有工作也不接受职业培训”的人)纳入劳动力市场(如斯洛文尼亚)、老年教育(如墨西哥和斯洛文尼亚)以及艺术(如加蓬)。

数据显示,学习项目有时通过社区中心和学习圈、阅读小组和公共图书馆以及

其他机构提供。近四分之三的国家表示,学习项目也通过信息和通信技术提供。对于其中一些人来说,新冠疫情加速并推动了信息和通信技术及数字技术的使用,从而确保了在封锁和保持社交距离期间继续学习(例如在法国和吉尔吉斯斯坦)。报告也显示,向数字学习模式的转变导致了学习资源获取、参与和制作方面的不平等现象增多,也限制了在许多方面已经转变为在线形式的权利和责任的行使机会(Smythe, 2020)。

对于上述回应的频次和分布情况表明,许多参与国将《成人学习和教育建议书》中所强调的许多主题和教育形式纳入了公民教育范畴。但目前尚不清楚在政策工具中如何描述公民教育。

《全球报告(五)》的数据揭示了公民教育在官方定义中的许多共同点,但还不足以将其视为一个独立的学习领域。在对调查问题作出回应的 111 个国家中,只有不到一半(48%)的国家表示这是一个独立的学习领域。这呼应了前一章中的主要发现。虽然只有 52 个国家对是否有官方定义这个问题进行了回答,其中有 67% 的国家给出了肯定的答复,但常见定义的主旨与第 10 章讨论的许多主题相一致。这些定义的新内容,在于其中许多定义明确了一个关键目标,而这个目标表明了公民教育的一个共同特征。许多定义表明,公民教育使人们能够学会和谐共处,和平地生活在一起,同时确保充分参与生活各个方面的自由。这一核心目标与《成人学习和教育建议书》中关于参与社会问题和过上体面生活的概念没有太大区别,只不过在定义中没有太多环境保护的这个方面。

在部分公民教育的官方定义中,直接涉及应对全球挑战(如比利时、肯尼亚、墨西哥、挪威和西班牙),111 个国家中的绝大多数都确认了公民教育之于应对全球挑战的作用。有一些定义也将公民教育与可持续发展联系起来,并明确标示了对教科文组织相关资料来源的引用。例如,比利时将该组织 2015 年的文件中关于全球公民教育的主题和学习目标作为其定义的基础,即使该文件是专门为中小学而

不是成人学习与教育编写的(UNESCO, 2015b)。特立尼达和多巴哥则参考了一份由教科文组织拉丁美洲和加勒比地区教育局编制的文件中所使用的公民教育的定义(Morawietz, 2014)。该定义指出,公民教育与大众教育一样长期存在,但通过教育全球化获得了新的含义。根据该文件,全球公民教育的延伸意义在于它具有变革性并“将共同的价值观带入生活之中”。它必须培养对世界以及世界上的人们的积极关怀(同上)。此外,该文件还参考了“教育第一”全球倡议,该倡议强调培养掌握 21 世纪所需技能的“世界公民”的必要性,以便能够在全球相互联系和相互依存的世界中生活和工作(Morawietz, 2014, 第 2 页)。这些技能包括创造力、发散思维、创业精神、个人内在技能和人际交往能力、数字能力、个人发展和主体意识(同上)。其中多项技能在《全球报告(五)》各国提交的报告中都有提及。

11.2

公民教育中的主要主题

11.2.1

公民身份与扫盲

在成人教育和终身学习的发展历史中,扫盲作为赋予公民权的基本手段和民主化的先决条件,具有崇高的地位。教科文组织对于明确功能性扫盲需要的努力在教育改革中发挥了重要作用。基本识字技能被定义为针对现实生活目的而进行阅读、写作和算术所需的实用技能,从而可以帮助人们在社区中有效地发挥作用。《成

人学习和教育建议书》将识字能力定义为：

成人学习与教育的关键组成部分……它包括使用印刷和书写材料进行阅读和写作以识别、理解、解释、创造、交流和计算的能力，以及在技术和信息日益丰富的环境中解决问题的能力。识字是人们获取知识、技能和能力的基本手段，以应对生活、文化、经济和社会中不断变化的挑战和复杂性。（UNESCO，2016，第7页）

哈内曼(Hanemann, 2019)认为,可持续发展的总目标“改变我们的世界”也适用于成人扫盲领域。这包括将扫盲理解为一种社会实践^①（“扫盲是行为主体采取的行动”^②）并激活其变革潜力（“扫盲是一种变革能力”^③）。尽管关于扫盲的这一社会实践方法将读写界定为置于地方情境中的社会实践,但利用扫盲将地方的人们与更广阔的世界联系起来同样重要。在这方面,勃兰特和林顿(Brandt 和 Linton, 2002)认为,“了解扫盲在某个环境中如何对人们产生作用与了解人们如何利用扫盲同样重要”(同上,第337页)。换言之,随着人们变得“更有文化”,他们就能够以不同的方式参与到自己村庄和社区以外的世界。这一过程反映了全球公民教育的目标,即“使学习者有能力参与当地和全球事务并发挥积极作用,以面对和解决全球挑战[……]”

（UNESCO，2014，第15页）。

关于成人扫盲项目对政治参与、社会凝聚力、多元包容性、冲突的预防和解决以及和平建设等与公民身份有关的方面产生的影响的研究较少。大多数关于扫盲影响的研究都侧重于个人层面,很少有研究考察过在家庭、社区、国家甚至国际层面的影响。关于扫盲的影响,如对文化、身份认同和社会凝聚力的影响,本质上是难以界定和衡量的。通常情况下,没有研究会评估项目结束后效果会持续多长时间(Hanemann, 2019)。

专栏 2.1

毛里塔尼亚伊斯兰共和国成人全球公民教育和学习项目

毛里塔尼亚伊斯兰共和国全球公民教育和学习项目(The Global Citizenship Education and Learning Programme for Adults)是在教科文组织的支持下创建的,并作为国家教育能力发展项目的一部分,引导将全球公民教育纳入扫盲和非正规教育项目之中。扫盲项目在毛里塔尼亚伊斯兰共和国特别重要,因为该国尚未实现教育普及,成人学习与教育也面临资金不足的问题。对此负责的伊斯兰事务和初始教育部在教科文组织的指导下,制定了全球公民教育并通过教育预防极端主义的计划。

来源:《全球报告(五)》监测调查

然而,正如哈内曼(Hanemann, 2019)所指出的那样,已有证据表明,扫盲教育与

① 社会实践方法以嵌入在集体行动和特定情境下的社会实践和事件的视角来看待扫盲(如见 Barton, 2007; Barton et al., 2000; Hamilton 和 Hillier, 2006; Street, 1995)。

② Lesley Bartlett 强调,扫盲更像是一个动词,而不是一个名词(Post, 2016,第755页)。

③ Ralf St. Clair 强调了扫盲除了对经济的影响之外,还对社会、政治、心理、健康和家庭有着更广泛的潜在影响(Post, 2016,第758页)。

(全球)公民身份的形成之间存在正相关关系。例如,教科文组织关于扫盲的《2006年全民教育全球监测报告》提供了一些个体参与成人扫盲项目和扫盲实践可能获益的证据,例如提高自尊、创造力,形成批判性反思(UNESCO, 2005, 第138—139页)。该份报告举例说明了扫盲在政治、文化、社会和经济方面产生的效益,“尤其是在赋权是项目设计的核心时”(同上,第139—145页)。前四份《全球报告》也提供了相关证据说明成人扫盲项目为个人、社区和社会带来的成果(UIL, 2013, 2016)。在对聚焦扫盲的《全球报告(三)》的调查作出回应的国家中,约有三分之二的国家称,扫盲项目有助于发展民主价值观、和平共处和社区团结(UIL, 2016, 第110页)。约有四分之三的国家认为,扫盲项目对积极的公民意识和社区参与作出了巨大贡献(同上,第111页)。在《全球报告(五)》的调查中,有40%的国家报告称,作为成人学习与教育一部分的公民教育的参与率有所增加,尽管这在多大程度上与成人扫盲有关无从所知。如上所述,大多数作出回应的国家表示,与公民教育相一致或替代公民教育的专题如人权或性别平等,已列入其成人学习与教育课程。

全球公民意识和成人扫盲,以其万千且不断变化的形式,在很多方面是相关的。保罗·弗莱雷(Paulo Freire, 1987年,第35页)对这种关系给出了其中一个最有力的解释:

如果曾经的成人扫盲教育被以专制的方式对待和实施,并集中在对由教育者赠予文盲的词汇的神奇理解中;如果曾经提供给学生阅读的文本掩盖了更多揭示现实的内容,那么现在,恰恰相反,扫盲的学习作为一种认识行为、一种创造性行为和一种政治行为,是为识世和识词作出的努力。

社会革命者们在建立新的政治身份和公民身份方面赋予扫盲以核心作用。在俄罗斯、古巴、格林纳达、尼加拉瓜和墨西哥等国,通过全国扫盲运动进行了大规模的社会变革实验,取得了不尽相同的结果。多元扫盲的概念作为一个理论框架是有其意义的。

扫盲在很大程度上取决于社区的背景和历史以及工作流程和沟通工具中的技术变革。每种扫盲模式都反映了某一类知识和一系列能力。这就是为什么扫盲之间的基本区别涉及与书面文本和正式知识相关的认知素养^①领域。

成人扫盲的变革性方法要求在其课程和学习材料中特别强调全球公民意识和可持续发展目标4.7的相关主题。提升意识(“觉悟启蒙”)以及鼓励学习者通过“生成性”词汇和主题批判性地分析、理解和改变他们的现实,是拉丁美洲大众教育(“educación popular”)运动的目的,类似运动也存在于世界其他地区。“批判教育学”运动的倡导者(如保罗·弗莱雷、亨利·吉鲁(Henry Giroux)、彼得·麦克拉伦(Peter

^① 认知素养描述的是创造知识和理解世界的积极能力。这是对《德洛尔报告》中所定义的第一个“教育支柱”的自然延伸(Tuomi, 2015)。

McLaren)等)强调教育的政治层面,以批判意识、解放、社会正义和政治行动为宗旨(Hanemann, 2019)。人权、性别平等、促进和平与非暴力文化、积极公民意识和文化多样性等主题长期以来一直处于此类解放性成人扫盲项目的核心(同上)。

由教科文组织“有效读写和算术实践数据库”(Effective Literacy and Numeracy Practices Database)所整理的政策和项目表明,全球层面的公民意识和可持续发展目标 4.7 迄今为止基本上没有体现在成人扫盲中;地方和国家背景依然是公民意识和可持续发展目标 4.7 主题的重要参考。成人扫盲和学习项目主要侧重于地方和国家公民意识问题符合这样一种基本原理,即成年人首先需要那些似乎与他们(直接和及时)相关的主题激发动力参与学习。这也得到了教科文组织的进一步支持,其近来呼吁,“无论其以何名”,应“加强全球公民教育的国家和地方属性”。要确保全球公民概念的“更深层次的地方和国家相关性”,就要求成人学习与教育工作者更好地开展情境化全球公民教育,从本土情境出发,同时也要持有“本土与全球之间相互联系”的概念(UNESCO, 2018, 第 10—11 页)。

促进全球公民教育核心价值观、态度和行为的全面实现有许多切入点。全球化本身,以及快速的变化,最重要的是,在数字技术使用上的进步,将越来越多地超越地方和国家范围来推动成人扫盲和学习,发展共同的人性意识(Hanemann, 2019)。

对经济能力的提升似乎持续受到政府和来自边缘化背景的成人学习者的追捧。对于将扫盲与创收、实用和职业技能相结

合的项目似乎需求量很大。在国际发展领域,将扫盲教学纳入职业和工作场所学习项目,或将其他发展目标和生活技能纳入扫盲项目,都不是什么新鲜事。然而,就国家发展政策和战略而言,这仍然是一个具有挑战性的愿景。在部分国家,特别是在“全球北方”国家,政府提倡基于工作场所和就业导向的技能培训项目。成人扫盲/基本技能项目可能正在出现“职业化”的趋势,这会损害到公民教育的社会和政治层面。然而,来自民间社会的、通常基于政府或国际援助资金的成人扫盲项目提供者,似乎高度关注社区赋权以及与个人发展相关的更广泛领域(Hanemann, 2019)。

全球公民意识与成人扫盲之间的联系可以通过各种方式和不同程度建立。非正规教育为从“极简式”到“最大化”干预的各种不同的执行模式提供了有利的情境。例如,一方面,可以将公民意识相关主题纳入课程之中,另一方面也可以围绕全球公民教育(例如人权)来构建整个课程。对于那些作为扫盲项目主要目标群体的处于不利地位、易受伤害和处于社会边缘地位的青年和成年人,需要把公民意识相关主题放进具体情境中,要先从地方和国家情境出发,然后通过本地化全球问题上到全球层面。地方的价值观、世界观、传统和文化也应被重视。应重视本土语言的使用,以帮助成人学习者表达他们的感受和意见,并促进对地方/本土知识的融入。参与式和基于活动的教学和学习方法将有助于培养一系列社交和情感技能,包括自我意识、自我管理、社会意识、关系技能和负责任的决策(Hanemann, 2019)。

11.2.2

公民教育与移民

据估计,目前全世界大约十人中有一人是境内或国际移民,八十人中有一人是为了逃离冲突或自然灾害(UN, 2019)。这些移民大多生活在低收入或中等收入国家,他们如何被纳入教育系统受到特定的社会、政治和历史背景的影响。然而,移民与教育之间的联系不仅仅只是因为贫穷和匮乏。受教育程度最高的人群也可能是国际流动性最大的群体,尽管这种流动性为个人提供的机会与低收入国家因“人才外流”造成的社会成本相制衡(Docquier and Marfouk, 2005)。根据世界银行的数据,“在 2000 年,受过高等教育的人的全球移民率为 5.4%,受过中等教育的为 1.8%,受过初等教育的则为 1.1%”(引用在 UNESCO, 2021a, 第 309 页)。^①

移民的增加伴随着反移民情绪的增长,这种情绪经常使移民,尤其是难民,处于希望黯淡的境地:他们会因未能融入当地社会而受到批判,然而通常情况下他们也无法归籍为公民。尽管在大多数国家,恶毒暴力的反移民意见仍然处于边缘地位,但大众对移民的看法往往是负面的。2016 年,在益普索(IPSOS)针对 22 个国家进行的一项调查显示,大多数人认同“我国的移民太多”这一说法,并且多数人认为移民对他们的国家有负面影响(IPSOS,

2016)。教科文组织总干事奥德蕾·阿祖莱(Audrey Azoulay)在《2019 年全球教育监测报告》的序言中指出:

移民、难民和境内流离失所者属于全球最弱势群体[……]。忽视移民的教育问题,会严重浪费人类潜能。简单的证件问题、数据不全或是缺乏协调的官僚体系,有时会导致很多人被行政部门遗漏。然而,为有才华、肯上进的移民和难民投资教育,可以同时促进东道国和原籍国的发展与经济增长。[……]精心设计的课程也很重要,课程可以促进多样性,培养关键技能,克服偏见,并且可以在校外产生积极的涟漪效应。(UNESCO, 2019, p. iii)

全球公民教育在这方面可发挥关键作用。有三个干预领域特别重要:为东道国人民开展市民教育,使其作好准备,本着宽容和同情的精神接受移民,直接打破反移民团体所宣扬的消极负面的成见;对移民进行市民教育,帮助他们适应新国家的文化、社会和政治规范,并积极参与构建作为他们新家园的社会;以及采取干预措施,防止移民社区中的弱势和边缘化群体(包括青年、妇女和其他)成为暴力极端主义的牺牲品。

然而,移民背景下的公民教育问题远

^① 让我们思考一下拉丁美洲的情况,拉丁美洲是大量家庭汇款最主要的目的区域之一。根据美洲对话组织(The Dialogue):2018 年,拉丁美洲和加勒比地区的家庭汇款增长了 10%,这与当时该地区仅为 1.9% 的经济增长率形成鲜明对比。除巴西以外,流入该地区其他 15 个国家的汇款占总 GDP 的近 4%,国家的具体占比从海地的 39%到哥斯达黎加和委内瑞拉的 1%不等。

远超出了对弱势群体的保护和支持。一个国家——无论其政治制度如何——随着人口构成变得更加多元,需要处理一系列的挑战:主要在于,他们促进或允许多元文化公民身份的程度,少数群体和优势群体之间的成就差距,以及移民和少数群体的语言权利(Banks, 2017)。

全球化削弱了领土上的民族国家、权利和公民身份之间的紧密联系,但也创造了允许区域一体化和标准化的公民身份概念建立的可能性。许多移民的公民身份模糊不清,并遭遇结构性排斥、种族主义侵害、文化抹杀、去文化化甚至身体上的暴力(同上)。正如拉德胡安(Radhouane)和马莱克(Maleq)所指出的那样,在一个在移民和多元文化主义问题上分歧越来越大的政治气候中,“那些认为公民教育的主要目的是建立国家认同的人与那些希望促进世界公民意识和全球团结的人之间存在着严重的紧张关系”。“全球公民意识”的概念之所以有争议,正是因为它对国家认同是公民意识基础的观点提出了挑战(Radhouane 和 Maleq, 2020,第 169 页)。

多文化社会中的公民教育必须在地方、国家和全球归属感之间取得平衡,确保国家团结和全球责任感。在这方面,全球公民身份提供了这样一个机会,引起我们对多重身份和文化多样性的重视,并建立驾驭文化差异的能力(Banks et al., 2005):

多元文化社会面临的挑战是,要建设一个认可并融入其公民多样性,接受一套所有公民都致力于追求的共同价值观、理想和目标的^{国家}。只有当一个民族国家在人权、正义和平等

等一系列民主价值观上达成一致时,它才能确保文化、种族、语言和宗教群体的自由,并使他们能够体验自由、正义与和平。了解这种统一与多样性间的紧张关系并采取相应行动的公民不会凭空出现;他们需要经过教育才能做到。(Banks et al., 2005,第 7 页)

许多国家的融合政策往往认为移民存在自身的不足,需要增加公民知识和语言技能。在大多数情况下,移民几乎无法拥有什么机会和机制来展示或利用已有的文化资本。因此,旨在帮助移民适应或融入新国家的成人学习与教育可能并不总是建设性的,因为它可能会强化这样一个信息,即他们必须放弃在原籍国享有的地位、身份和文化资本。

国家在多大程度上可以使多元文化公民身份成为可能,缩小弱势群体和优势群体之间的成就差距以及保障移民和少数群体的语言权利,都是成人学习与教育针对移民要处理的未解决和有争议的问题。世界各国都在试图明确它们是否应该允许移民体验多元文化公民身份,还是继续接受同化主义思想。在接受多元文化公民身份的国家,移民和少数群体可以保留其语言和文化的重要方面,同时享有充分的公民权利(Guimaraes, 2020)。

卡西尔·沙阿(Qasir Shah)在最近一项关于英国移民公民教育方法的研究中指出,仅期望移民参加公民教育课程是可笑的,因为对现代公民身份进行细致和全面理解的需求至少在当地居民中同样强烈。他做出这样的警示,即语言的熟练程度和公民教育本身不足以促进融合和公民参

与,以及防止社会排斥。它不是解决“民主赤字”和社会不平等现有问题的灵丹妙药(Shah, 2020)。如果各国对积极的民主公民以及社会包容和公平足够重视,那么它们也必须寻求缩小处于社会和经济体系顶端与底层的公民间的差距。它们必须面对公民身份的社会、政治和文化基线之间的关系等尖锐问题,以防止公民身份成为一种排斥机制。否则,公民教育将永远只会反映和加强基于阶级、性别和“种族”的主要社会权力分工,并从体系上将许多“其他人”排除在外(同上)。

专栏 2.2

公民教育支持移民融入社会

欧洲利用公民教育支持移民融入社会的事例:

- 比利时的成人基本技能教育中心(Centres for Adult Basic Skills Education)通过促进社会和语言融合的课程内容为移民提供公民教育。
- 在德国,新移民和难民可以参加关于政治和公民参与(包括基本权利和责任)、容忍和接受多样性、文化和宗教以及人权和性别平等等相关主题的介绍课程。
- 卢森堡也为移民提供了公民教育,作为获得公民身份的先决条件。挪威也为寻求庇护者提供类似课程以及在国家文化和价值观方面的培训。
- 斯洛文尼亚为移民免费提供推进初步融入的语言学习项目,该项目还涉及与社会、文化间对话和交流有关的主题。

来源:《全球报告(五)》监测调查

11.2.3

《全球报告(五)》调查的主要发现

当我们考查 100 多个国家提供的关于

公民教育目标群体的回应情况时,移民(包括难民和流离失所者)在 12 个群体选项中的优先顺位排名倒数第三,只有 65% 的国家对“贵国是否提供针对[移民]的[公民教育]项目?”的问题给予了肯定的答复。超过 15% 的国家报告称该国的公民教育没有优先考虑移民群体,有 18% 的国家报告则称不清楚移民是否被优先考虑。下列国家表示它们在提供成人学习与教育时优先考虑移民:阿富汗、哥伦比亚、德国、巴基斯坦、南苏丹、叙利亚、土耳其、乌干达和委内瑞拉。

这一发现与过去 12 年中各份《全球报告》所报告的关于移民的成人学习与教育参与和供给机会的总体模式相一致,尽管《贝伦行动框架》和《成人学习与教育建议书》中都明确承诺,不以任何理由将任何群体排除在成人学习与教育之外(UIL 2010; UNESCO, 2016)。《2030 年教育:仁川宣言和行动框架》也呼吁为移民提供教育机会,并重点确保受灾害和突发事件影响的境内流离失所者和难民继续学习(UNESCO, 2015a)。

《全球报告(三)》中提出的关于移民的一个重要问题是,应如何利用东道国的教育系统、结构和认可过往学历的方法对移民所携带的大量知识和技能进行充分利用(UIL, 2016)。这是一项重大的挑战,需要更多与国家资历框架相关的国家系统中的灵活学习路径的数据的支撑。这也意味着要拓宽考察范围,看看这些国家框架如何通过区域或区域间协议和制度安排相互联系。审视如何简化认证标准和方法是极其关键的,以便使移民的知识和技能在不同国家间能够得到转移和利用。

专栏 2.3

加拿大温哥华的 S.U.C.C.E.S.S（中侨互助会）

位于加拿大温哥华的 S. U. C. C. E. S. S 成立于 1973 年，是一个社区发起的志愿组织，旨在为中国移民提供广泛的社会服务和成人教育项目。在最初阶段（1973—1979 年），它通过建立由加拿大卫生和福利部资助的“华人联结项目”（Chinese Connection Project），为新来的中国移民提供基本的安置服务和语言援助，例如英语作为第二语言的课程以及有关加拿大教育和医疗保健系统的信息。但随着中国移民的增加，以及他们不断在温哥华市中心唐人街以外的地区定居，S. U. C. C. E. S. S 的预算不断增长，提供的服务量及其发挥的倡导作用也越来越大（1979—1989 年）。得到了规模上的发展以后，S. U. C. C. E. S. S 成为一个为中国和非中国移民服务的成熟组织，并调整了其服务，例如其也为专业人才和商业移民提供相关方案（1989—1998 年）。

来源：<https://successbc.ca/>

11.2.4**公民教育与新技术**

苏珊娜·斯迈思在为本报告提交的背景材料（Smythe, 2020）中认为，在数字时代，制定积极和全球公民身份的条件已经发生了改变：“随着支撑公民权利和责任的信息、资源和服务转移到线上，数字公民的概念应运而生，同时，也产生了对公民参与社会能力的担忧。莫斯伯格等人（Mossberger et al., 2007）为数字公民提供了一个有广泛影响而又简单的定义，即“在线参与社会的能力”（第 1 页）。这种数字公民观强调数字参与是一项权利，并赋予国家通过利用互联网、合适的设备和技

能来支持公民适应新的数字社会的责任”（Smythe, 2020）。

互联网和数字技术对公民提出新的要求，这促使数字包容运动产生。各级政府都在竞相将传统的公民权利和责任数字化，如在投票和获取社会服务与信息方面，雇主则要求应聘人员进行在线申请。这些活动要求或假定公民能够普遍获得数字技术和关键数字技能，以便有效地行使其数字化权利。存在这样一种意识，即如果要从这个新的数字经济和社会中获利，公民和国家都必须加快步伐。

斯迈思指出，与“技术乌托邦”观点认为的数字社会将带来更好的政策、服务、经济增长等益处相反，那些对数字公民持批判性观点的人会问：“这个包含了人类的数字社会的本质是什么？”她认为，越来越多的证据表明，互联网和数字技术“实际上可能会妨碍人权，加剧群体之间的社会不平等，并造成新形式的不平等”（Smythe, 2020）。

正如可持续发展目标“将一个更加公正和可持续的世界设想为我们在本土和全球、由个人和集体作出的一系列选择”一样，数字生态系统也关乎一系列选择：我们在塑造互联网，就像它也在塑造我们一样。在数字时代，这种公民身份的关系论朝着集体责任、道德设计和正义的方向发展，这些都是民主公民身份的核心，就像它们是可持续发展目标的核心一样（同上）。

正如斯迈思（Smythe, 2020）所观察到的那样，自新冠疫情开始以来，将互联网视为一项基本权利的呼声日益高涨。互联网发展的先驱之一蒂姆·伯纳斯·李（Tim Berners-Lee）痛惜道，在疫情封锁期

间没有宽带的家庭将错失教育机会,并提出全球普及数字准入对于实现疫情后的全面复苏的重要性(Berners-Lee, 2020, 第 21 段)。

数字化数据已成为一种商品化资源,可以从日常在线活动中汲取,并通过人工智能为决策算法提供支持(Oyedemi, 2019; Anderson et al, 2018)。斯迈思表示,人工智能对公民身份和公民权利的影响比以往的技术更为深刻,“因为机器学习会不断重新自我校准,使其决策几乎不可能被追踪”。她还提到,越来越多的证据表明,最边缘化的人群,包括妇女、原住民、残障者、LGBTI(男女同性恋、双性恋、变性人和两性人群体)群体、移民和难民,“更容易受到决策算法偏差的影响,因为他们在线下世界中就易于受到这些偏差的影响。这些‘黑匣子’及模糊的决策算法的漏洞往往发生在公民处于最弱势的时候,如在获得社会服务、公平就业、医疗保健和司

法正义的权利方面”(Smythe, 2020)。

斯迈思(Smythe, 2020)同时指出,另一个日益令人担忧的问题是,正如近年来已充分表明的那样,当数字生态系统受制于操纵、虚假信息和监控时,公民应如何保持其知情权。世界上越来越多的公民依靠“免费”算法驱动的社交媒体网络如脸书(Facebook),推特(Twitter)和瓦次普(WhatsApp)来获取信息,但这些平台鼓励极端或两极分化的内容来吸引使用者继续参与(同上)。

斯迈思指出,随着新技术和人工智能为民主公民意识带来新的风险,一些人则认为它们还可以帮助解决全球问题的顽疾,甚至激发和促进民主运动。一项称之为“道德 AI”的技术社会运动正基于四个关键原则展开:“透明;公正和公平;不制造伤害;隐私和人类福祉的责任”(Mozilla, 2020, 第 26 页)。公民新闻,特别是通过在社交媒体上分享视频,可以揭露在传统媒体环境中常常被隐藏或压制的压迫模式,例如许多国家的社交媒体上有大量关于警察暴力的内容(Smythe, 2020)。

如果新技术人人可及,如果获得技术是为了增强而不是危及公民权利和公民参与,那么数字包容的努力必须超越目前仅对互联网生态系统的参与,努力实现数字正义。这并不是指通过数字技术伸张正义,而是我们要建立一个公平、性别平等和道德的数字生态系统。成人学习与教育是促进数字正义和数字公民意识的强大而又被忽视的力量。

11.2.5

《全球报告(五)》调查的主要发现

绝大多数国家的报告显示,其在促进

专栏 2.4

《关于教育连通性的重塑教育全球宣言》

《关于教育连通性的重塑教育全球宣言》于 2021 年 12 月在重塑教育峰会上发布,并提出了相关原则和承诺,以确保互联技术在公正、公平和尊重人类尊严的原则基础上推进全纳教育的愿望。它提到,在数字化空间,可以发展新的和有效的教学法,扩展学生的知识,激发新思维,培育创造力并培养负责任的数字公民意识。与此同时,数字化空间也可能对学生和教师形成严格的限制,从而妨碍了学习和知识自由。应努力确保教育的数字化转型开放而不是封闭学习的可能性,并确保它示范并教授互联技术的健康使用。

来源:UNESCO and Dubai Cares, 2021

公民教育的成人学习与教育的教学和学习过程中使用信息通信技术(ICT)。在对本调查作出回应的 108 份答复中,几乎有四分之三是这种情况。在除了撒哈拉以南非洲以外的所有地区,这一高比例相差无几,尽管在撒哈拉以南非洲地区,这一比例仍高于 50%。许多国家举例说明了本国如何利用 ICT 和数字技术促进公民教育,无论是通过将其纳入国家的整个教育和培训系统中或是只涉及成人学习者的部分教育和培训系统(如阿尔巴尼亚、阿根廷、巴巴多斯、法国、格鲁吉亚、爱尔兰、科威特、马耳他、墨西哥、莫桑比克、阿曼、巴拿马、菲律宾、葡萄牙和坦桑尼亚),或通过特定的项目和不同的教育阶段(如巴巴多斯、保加利亚、菲律宾、波兰、罗马尼亚、叙利亚和乌干达)。

为了让成年人通过 ICT 和数字技术能够直接获取促进公民教育的学习材料,许多国家(如比利时、爱沙尼亚、瑞士和美

国)分享了通过在线平台和门户网站共享有关开放教育资源的相关信息。这些开放教育资源包括从阅读材料和视频到演讲、练习和应用在内的广泛信息(在加拿大、印度尼西亚、匈牙利、拉脱维亚、摩洛哥、尼泊尔、荷兰、尼加拉瓜、挪威、北马其顿和波兰)。

一些国家还提供了关于公民教育在线课程的示例。例如,亚美尼亚、奥地利、德国、韩国和乌克兰表示,它们提供包含从社会科学和生活技能(包括问题解决、金融知识和财经传讯)到民主、终身学习和数字世界等众多主题在内的慕课。其他例子包括白俄罗斯为成年人提供在线课程的公共新闻学校,埃及的成人教育公共机构通过其网站和 YouTube 频道在扫盲学习中嵌入对公民价值观的讨论,以及洪都拉斯关于领导力、技术和创业等各种主题的在线课程。意大利报告称,在其省级成人教育和培训中心,有 20%的课程时间是通过远程

专栏 2.5

教科文组织的《人工智能伦理建议书》

教科文组织的《人工智能伦理建议书》是有史以来全球首份关于人工智能伦理的规范性文书,于 2021 年 11 月在第 41 届大会上由会员国审议通过。它遵循基于国际法的全球方法,注重人的尊严和人权以及性别平等、社会正义、经济发展、身心健康、多样性、互联性、包容性以及环境和生态系统保护,以引导人工智能技术向着负责任的方向发展。它建议:“会员国应努力解决数字鸿沟问题,并确保对人工智能发展的包容性获取和参与。在国家层面,会员国应努力在人工智能系统生命周期的准入和参与问题上促进城乡之间的公平,以及所有人之间的公平,无论种族、肤色、血统、性别、年龄、语言、宗教、政治见解、民族、族裔、社会出身、与生俱来的经济或社会条件、残障情况或其他状况如何。在国际层面,技术最先进的国家有责任支持技术最落后的国家,确保共享人工智能技术的惠益,使得后者能够进入和参与人工智能系统生命周期,从而推动建设一个在信息、传播、文化、教育、研究、社会经济和政治稳定方面更加公平的世界秩序。”

来源:UNESCO, 2021b

专栏 2.6

有关在教与学过程（如教学、课程与资源）中使用 ICT 的政策框架、战略和法规的示例

- 哥斯达黎加介绍了其 Tecno@prender 战略，该战略将数字技术纳入课程之中，以帮助教师更有效地利用技术，激发批判性和发散性思维，并促进在学习环境中进行更具创新性的实践。
- 古巴报告了一项致力于促进在包括服务于教师的虚拟图书馆、教育软件以及对文化网站和活动的虚拟访问在内的整个成人学习中心网络中系统化利用 ICT 的发展战略。
- 希腊介绍了一个为教师提供经验信息的网络平台，助力共同开发开展公民教育的战略和技能。
- 圭亚那报告显示，其针对成人教育工作者的培训课程是通过双重方式提供的，包括一个预先装有数字学习材料（光盘、U 盘、打印的资料）的 ICT 工具。
- 爱尔兰分享了其数量众多的教育培训委员会接受 # BeyondTheClick 培训的做法。# BeyondTheClick 是一个探索全球数字公民领域的教学工具包，其目的包括“探索世界上 20% 的人（或更少）如何塑造其他 80% 的人的理解……[并且]明白蓄意传播假新闻并不是什么新鲜事——学会读懂、破解和挫败假象是 21 世纪的关键技能”（80:20, 2021）。它还对世界上许多国家的数字行动主义案例开展研究（同上）。
- 拉脱维亚为教师提供在线培训存储空间。
- 尼日尔报告称，其国家层面的课程设计者已采用 ICT 来编写内容。
- 罗马尼亚介绍了其针对成人教育工作者的在线培训方案，该方案涉及社会责任和发展公民技能，以通过数字工具推进具体行动的开展。
- 塞尔维亚报告了利用 ICT 发展数字知识和技能的战略（2020—2024 年），并强调开放互联网准入，提供更多使用塞尔维亚语的内容。为促进这些目标的实现，该战略优先发展批判性思维以及与人权相关的能力、知识，并强调了解网络安全和数据保护、隐私威胁和技术依赖（即网络成瘾）的必要性。
- 苏丹报告该国正在利用 ICT 培训扫盲教师和设计电子以及纸质培训包。
- 瑞典分享了其关于民众高等学校（国家成人教育机构）如何通过远程学习课程促进积极公民意识的做法，以及若干民众高等学校如何通过专门的信息技术协调员、教育工作者和资源来提供技术和教学支持。
- 乌拉圭介绍了由各部委为人权相关的培训员和非洲后裔提供的半在线培训课程。
- 乌兹别克斯坦教师提供基于 ICT 的课程已成为一项义务，并需要在所有科目中使用电子教科书。
- 越南为继续教育机构的在线教学制定了管理条例。

来源：《全球报告》监测调查

学习方式提供的。马来西亚表示，该国有用于培训的在线平台，并在一些情况下可融入包括离线、面对面学习和社交互动的混合学习方法。瑞典分享了传统学习圈采用的最新方法，该方法使用数字工具，并通过非常具体的活动来促进数字时代的各种基本社会参与，例如学习登录医疗健康网

站和在线进行银行交易，帮助老年人应对数字鸿沟——这是一个可能面临社会孤立的退休人员普遍会遇到的问题。

部分国家还分享了通过在线活动促进公民教育的相关高等教育倡议，例如乌克兰面向大众的迈丹开放大学（Open University of Maidan）和终身学习中心。

在圣基茨和尼维斯，西印度群岛大学的开放性校园完全通过 ICT 来提供公民教育。在南非，开普敦大学和西开普大学通过基于 ICT 的教学单元的形式为当地社区提供外延项目。

专栏 2.7

肯尼亚：成人教育中对 ICT 的利用

据肯尼亚报告，该国为实施其战略规划(2018—2020 年)以将 ICT 纳入成人和继续教育(ACE)的教学、学习和评估而实施的活动包括：

- 对 ACE 各级学习的基础设施实施基线调查；
- 开展需求评估，明确在将 ICT 纳入 ACE 课程方面存在的不足，并在后续的设计和供给过程中解决这些问题；
- 持续对 ACE 教师和培训师开展培训，以更好地将 ICT 纳入教学实践；
- 在各级 ACE 中开发和/或获取更多 ICT 资源；
- 利用在线学习，将其作为 ACE 项目的一种供给方式；
- 制定监测和评估框架，评估 ICT 一体化对 ACE 教学过程的影响。

来源：《全球报告(五)》监测调查

数字时代已经来临，但仍有许多国家报告了使用更传统技术来支持远程学习的情况，有些也与在线信息源(YouTube、社交媒体)实现连接，并通过手机共享(如约旦)。在安哥拉、布基纳法索、加拿大、乍得、古巴、斐济、纳米比亚、尼加拉瓜、巴基斯坦、巴拉圭、卢旺达、塞拉利昂、苏丹和乌干达，电视和广播成为成人学习者接受公民教育的媒介。刚果则表示，该国使用海报和广告牌来开展公民教育。这些替代方法对于那些只能有限地使用或无法使用数

字设备的成人学习者来说非常重要。事实上，也有少数国家报告了解决这一问题所采用的方法，主要是通过向人们提供计算机中心的使用机会(例如喀麦隆、斯里兰卡、特立尼达和多巴哥)。

获取数字设备并进一步获得相关的、情境化的互联网基础设施和数字化学习材料(即使用常用语言，且涉及迫切问题或是由使用者共同开发的)是促进成年人参与到公民教育或是其他科目和主题学习中的重要因素。这种参与是民主的，体现了社会公正性(Smythe, 2020)，但它在很大程度上依赖成年人在面对学习机会时具备使用数字设备与处理信息的基本知识和技能，而这无法得到保障。如果不能解决这一问题，就可能加剧数字鸿沟，使那些有机会通过 ICT 而获得教育和学习机会的人，比那些获得较少机会的人受益更多，尤其是在新冠疫情之后，从而进一步加剧现有的不利因素。

拉丁美洲的一个非营利组织，即智慧公民基金会(Fundación Ciudadanía Inteligente, FCI)，旨在通过创新使用技术和提高透明度来加强民主并赋予公民权力。其总部设在智利的圣地亚哥和巴西的里约热内卢，主要活动领域包括开发促进公民参与的技术工具，培训社会变革活动家和开展公共宣传运动。它寻求改善权力分配的规则，并鼓励公民和民间社会组织通过创新使用技术来影响政治决策。FCI 的开发涉及创建和促进工作方法以及开源网络应用的社交技术，从而提高透明度，帮助监督和促进拉丁美洲的公民参与。该组织是一个由来自不同国家的合作者组成的多学科团队，在包括阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦

比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉在内的国家开展过工作。

11.2.6

公民身份与性别

公民教育中关于人权的讨论的最重要内容之一就是关于妇女和女童的纳入(ICAIE, 2020)。几个世纪以来,妇女一直在努力争取自己的权利得到认可,过去许多关于人权的政策文件都没有将妇女包括在内。尽管妇女的教育水平得到了提升,但父权制结构以及限制性或压迫性的性别角色在世界大部分地区仍然存在。直到1993年,在维也纳举行的联合国大会世界人权会议上才确认妇女的权利就是人权,1995年在北京举行的第四次妇女问题世界会议上通过了《行动纲要》(同上)。联合国,特别是教科文组织,通过各式倡议解决性别平等问题,尤其关注妇女和女童的教育和学习权(同上)。17个可持续发展目标为政府实现可持续发展的行动提供了一个广泛的框架。可持续发展目标5的实现性别平等,要求所有政府视公民权利为适用于所有人的法律和人权(Hanson, 2020)。关于优质教育的可持续发展目标4,与可持续发展目标5协同推进,不断完善教育以助力实现可持续发展。正如可持续发展目标5所明确的那样(ICAIE, 2020),性别平等不仅是一项人权,而且是实现和平、繁荣和可持续发展的世界的必要基础(UN, 2015)。

尽管作出了这些努力,公民身份仍然被塑造成男性形象,因此往往不能为妇女

赋能。从总体上看,妇女在公民的话语和身份以及在政治和其他决策情形中的代表性依然不足。汉森(Hanson, 2020)认为,成人学习与教育早期的其中一个愿景就是,它可以包括“采用新兴的、女权主义和情境式的方法,这些方法融合了经验并将女性视为变革的推动者;理解代际学习的利弊;批判性地参与我们通常认为的公民身份或公民价值观的复杂性的对话”(Ghosh, 2008,第93页)。

形成性别平等的公民身份观点就要先维护所有人平等的法律和人权,但同时也需认识到这些权利并没有得到平等的施行,对于许多人来说——如贫困的妇女、移民、LGBTI(男女同性恋、双性恋、变性人和两性人群体)或没有明确性别的个人——它们是难以企及的(Hanson, 2020)。汉森(同上)认为,性别认同总是与权力关系产生关联或由权力关系进行调

专栏 2.8

妇女与社会协会

妇女与社会协会于1994年在埃及成立,致力于在贫民窟地区开展工作,以支持贫困人群行使其基本权利,使他们能够拥有富有成效的和有影响力的机制和手段,根据社会正义标准实现其社会、政治和经济权利。该协会明确,其使命是动员社区,使其贫困居民能够参与到社区和国家的政治活动和决策进程当中。该协会力求在公共、私营和非政府主体之间建立伙伴关系的有效模式,促进在国家、区域和国际层面建立同盟和联盟,培养积极参与政策制定和后续行动的价值观,并执行教育、培训和终身学习领域的方案和项目,作为推进可持续社区发展进程的关键支柱。

来源:《全球报告(五)》监测调查

节。总的来说,妇女的公民话语和身份的相关定义与宪法中的代表性仍然没有得到充分的体现(Ghosh, 2008)。

汉森(Hanson, 2020)在研究文献中明确了女性公民教育的三种主要视角:自由主义的、批判激进的和民主的。自由主义的视角倾向于强调个人权利、理性、平衡和中立(Tobias, 2000)。汉森(Hanson, 2020)认为,这包括将边缘化的女性融入主流群体,将有助于实现对社会全员的包容。扫盲教育经常作为如何实现这一目标的一个做法示例而被提及,由于识字率是可测量的,因此被认为是衡量两性平等的关键因素之一(Rogers, 2007)。第二种研究视角对狭隘的公民身份概念进行了批判,认为它们歧视妇女、LGBTI(男女同性恋、双性恋、变性人和两性人群体)、移民和被社会边缘化的特定人群(Chingombe 和 Divara, 2018; Kabeer, 2012; Mayo, 2016; Rogers, 2007; Grace, 2013; Waghid, 2018)。此种视角主张,在民主是积极的、参与性的并体现代表性的情况下,女性、男性及各类群体的参与能够为批判性话语和不同观点的形成,包括原住民和其他的非西方观点,创造机会,需要鼓励更激烈的讨论(Hanson, 2020)。汉森(Hanson, 2020)指出,公民教育学术研究的第三种视角促进了关于参与性的积极(全球)公民以及培育民主价值观的全球公民教育的理念的发展(Bamber, Lewin 和 White, 2018)。汉森(Hanson, 2020)表示,上述视角或许借鉴了自由主义或激进的公民教育,但也可能融合了来自原住民、非洲裔美国人、亚洲人、女权主义者和其他去殖民化领域的知识和实践(Gregorčić, 2009; Hall 和 Tandon,

2017; Hooks, 1994)。

汉森(Hanson, 2020)认为,自20世纪90年代中期以来,决策者们一直将性别问题纳入主流或基于性别的分析来探索改善男女之间的性别关系。例如,承认家务或无报酬工作是有价值的运动就是由第三次妇女和两性平等问题世界论坛和《北京行动纲要》发起的。汉森又提及,这大大提高了研究人员和决策者的认识,即如果要充分认可和顾及妇女,公民权利必须超越公共领域;换句话说,照护者的角色需要在公民身份中得到承认。在新冠疫情期间,妇女的无偿护理工作量大增加,也几乎没有协商或抵制的机会,因此推动将照护行为视为基本经济工作的运动遭受了挫折(World Bank, 2020)。世界银行性别事务局全球局长卡伦·格鲁夫(Caren Grown)表示,由于疫情,妇女在家中的工作在很大程度上被认为是理所当然的,因此“过去几十年里妇女和女童在人力资本积累、经济赋权、话语权和能动性方面取得的进展可能会发生倒退”(同上)。

在一个异性恋占主导地位的世界里,女同性恋者和其他“酷儿”女性特别容易受到象征性和实质性暴力的侵害,而且这些侵害在许多地方是通过包办婚姻和禁止同性恋等的文化习俗来施行的。鉴于不平等的权力关系,许多“酷儿”女性遭受来自男性甚至其他女性的暴力、诽谤和轻蔑。在全球有各种政府和非政府网络来应对针对LGBTI人群的迫害,包括联合国难民署在内,其非常关注性取向和性别认同的问题。在意识形态倾向于专制主义和倒退的性别观念的国家,压迫、排斥、军事化和刑事定罪都在上升,使边缘化人群陷入风险更大

的境地 (Hanson, 2020)。即使在承认 LGBTI 人群人权方面取得进展的国家, 社区成员也经受着更大的考验, 在获得医疗保健方面面临着更大的障碍, 其社区及游说组织的生存问题也面临更多威胁。在全球公民组织 (Global Citizen) 近来发布的一份报告《公民携手努力, 至 2030 年消除极端贫困运动》中, 则暴露了“酷儿”公民所面临的问题 (McCarthy, 2020)。我们必须扪心自问, 在由政治不稳定或其他原因造成的全球框架不易推行、情境界定由多个内外部主体左右以及场所空间被严格监控和监管的情况下, 全球公民教育的作用到底是什么 (Misiaszek, 2020)。

许多地方的女性和 LGBTI 个体依赖

国家来保护他们的权利, 但国家并不总是能履行这一角色 (Hanson, 2020)。例如, 一方面期望非洲妇女能保护文化和传统价值观, 但同时殖民地法律制度的遗留影响往往提醒她们仍然需要依赖男性群体 (Nkiwane, 2000)。大多数非洲国家的公民法已经发生变化, 如果一个父亲不是出生国的公民, 则允许其子女继承母亲的公民身份。然而, 将公民权传给非公民配偶的情况要复杂得多, 许多国家不允许非公民男性承接其女性伴侣的公民身份 (Manby, 2010)。

汉森 (Hanson, 2020) 认为, 全球公民的核心目标必须是承认女性是独立于其丈夫或父亲的公民, 并通过本土和国际机构

专栏 2.9

伊拉克女性领导者市民教育信息服务项目

伊拉克女性领导者市民教育信息服务项目由 Souktel (一家伊拉克技术公司) 和从事国际发展的机构美慈组织 (Mercy Corps) 于 2010 年发起。该项目是美慈组织在伊拉克开展的“为女性和平建设者赋能”项目的一部分。该项目提供的手机服务旨在帮助在伊拉克农村地区担任领导职务的女性社区成员与该国内其他地区的同行或导师之间建立联系。美慈组织在该项目中开展的活动旨在支持女性群体。

手机可以帮助边缘化或农村用户无须旅行或会面就能实现实时通信, 省时省力, 从而帮助更多人取得联系。这些优势也构成了美慈组织项目的核心效用。手机信息服务还有助于实现美慈组织在伊拉克北部的更大目标——帮助 2.6 万多名伊拉克妇女和女童掌握有关民主和妇女权利的信息。

通过手机, 女性领导者可以轻松地从其他服务用户那里获得资源和信息。例如, 如果一所当地学校的校长打算开展一项针对不同种族或宗教背景的女童的和平建设项目, 她可以与同行取得联系, 向她们寻求帮助和建议。就此, 她可以对同行关于如资源、潜在的参与者和会议场所的安全性等方面的知识和经验加以利用。事实证明, 这一过程是女性之间交流思想和保持联系的一种非常有效的方式。在项目开始之前, 伊拉克北部许多担任领导职务的妇女在没有手机帮助的情况下开展工作, 这限制了她们对社会网络的建立和社区参与做出更多选择。

该项目提高了妇女关于政府和其他社区是如何开展工作的认识, 也使得农村地区的妇女有平等的机会参与到政治和社会领域。据 Souktel 的报告, 项目参与者相比从前不再那么孤立, 女性服务用户与其同行之间的沟通频率也显著提升。

来源: UIL, 2014

专栏 2.10

Shodhini: 印度农村的女童教育

在印度的许多农村地区,女孩的行动受到限制,包办婚姻的情况也仍然存在。通过一项由亚洲南太平洋基础教育和成人教育协会(the Asia South Pacific Association For Basic And Education, ASPBAE)与终身学习研究所(UIL)支持的项目,一群年轻的、被边缘化的乡村女孩已经逐渐意识到,她们有能力开展学习,质疑并改变自己的世界。她们成为 Shodhini。

Shodhini 是一个梵语词汇,意思是女性研究者,同时也是关于农村女童教育的一项行动研究——青年主导的行动研究——的项目名称。在项目研究过程中,年轻女性学习了许多她们未曾做过的事情。她们对各自所在村庄的女孩开展了调查和分析,并计算出了失学女孩和童婚的比例。Shodhini 不仅试着了解自己社区的情况,还向其他村庄的女孩伸出援手,让她们也能感到有能力将生活掌握在自己手中。Shodhini 所经历的反思、分析和行动的过程即是可持续发展教育和全球公民教育的核心所在。许多年轻妇女参加村委会会议并组织妇女会议,倡导提供对其他处于社会边缘地位的年轻女性的支持。YAR 项目表明,社区才是可持续发展变革行动发生的场域。在该框架下,社区被视为开展所有可持续发展行动的平台,也是可持续发展教育优先行动的交叉领域。从这方面来说,明确社区所共同关心的共享价值观及重要事项,可以通过可持续发展教育来实现。

来源:APCEIU, 2018

获得资源,以帮助她们“设定自己的政治优先事项,明确她们作为积极公民需要涉及的相关制度,并采取行动”(Sweetman et al., 2011,第 354 页)。实现这一目标的一个关键途径是通过公民教育,其中包括采用新兴的、女权主义和情境式的方法,这些方法融合了经验并将所有性别视为变革的推动者,理解代际学习的利弊,并批判性地参与关于公民价值观的复杂性的对话。

对少数群体的社会排斥表明,异化问题不仅会通过性别形成,而且还受到族群、阶级、种族、能力、移民身份和地理因素的影响。这些因素会持续对教育机会产生深刻影响(Hanson, 2020)。若要提高社会凝聚力,则需要成人学习与教育将身份地位和政治参与联结起来。正如乔治·K. 扎里菲斯(George K. Zarifis, 2019)所指出的,“成人教育可以被视为弥合霸权文化与边缘文化之间的差距的一种手段”(第 231 页)。在这一点上,成人学习与教育可以为加强团结

和民主建设提供一种包容性的方法。

11.2.7 土著居民

传统的知识体系和土著群体的教学实践亦是全球图景的一部分,应成为当代全球公民教育的必修内容(ICAE, 2020)。因此,同样地,尊重土著居民的权利,并维护他们在生物、文化和语言层面的特性,对于使他们真正成为负责任的全球公民至关重要。

世界各地的土著群体——无论是在美洲、非洲、亚洲还是大洋洲——都得以幸存下来,并抵制了种族灭绝、奴役、侵占以及近来的同化进程。近几十年来,在多数拥有大量土著人口的国家,其重心已经从民族认同和同化转向民主包容与参与。这种重心的转移,虽然明显改善了早先意在消除本土性的政策,但也在调和公民身份和土著身份方面提出了新的挑战(Levinson 和 Elizarrarás, 2017)。例如,在 20 世纪后

期,许多拉丁美洲国家给予土著群体特殊保护地位,包括在土地权方面。然而,却极少涉及在公民权利方面的特殊对待。

随着世界各国纷纷采纳全球公民教育的原则和实践,风险也随之而至,即它有可能重现和延续殖民时代遗留下来的不平等现象(Wals, 2020)。沃尔斯(Wals, 2020)认为,消除这种担忧的核心在于,要认识到,即使有最善意的初衷,全球公民教育也会以牺牲非西方和土著居民世界观为代价延续西方认识论,避免对伦理道德违反行为的揭露,并在提供给学习者的材料和方法中强化殖民权力体系,以如此肤浅的方式来阐释全球问题(Blenkinsop et al., 2017; Martin, 2011; Pashby, 2012; Abdi, Shultz 和 Pillay, 2015 等)。

成人学习与教育在民间社会方面的本质作用,就是通过填补教育提供方面的空白及倡导学习权来为弱势群体赋能。近几十年来,由于人们越来越认识到土著群体对地方及全球发展,特别是对地球的可持续性和文化多样性的重要性,土著居民已成为一个主要的目标群体(ICAIE, 2020)。事实上,许多受土著世界观启发的概念已经进入到了可持续性和全球公民身份的话语体系中。因此,可持续的全球公民身份涉及理解和“践行”这些原则,并通过成人学习与教育培养对自己、他人和地球的关爱意识,认识到土著知识中存在着有关我们对他人、子孙后代和地球所担负的责任的智慧。

拉丁美洲或许比其他任何地区都更能洞察来自土著群体或为土著群体带来的在成人学习与教育和全球公民教育方面的挑战和机遇。大众教育这一概念,亦是为争取受教育权和社会正义的运动,激发了无

数的项目和计划的产生(ICAIE, 2020)。在这个语言、文化、种族和地理方面极富多样性的地区,公民教育面临着诸多挑战,特别面临着深刻的结构性不平等。然而,拉丁美洲对公民教育的理解的核心,关心的是对一种建立在团结、包容及社会、经济、政治和环境正义基础上的关系文化的归属感。世界社会论坛(World Social Forum),虽然是全球性会议,但其创始地却在巴西,这并非偶然(ICAIE, 2020)。

数个拉丁美洲国家,尤其是厄瓜多尔和玻利维亚,通过的法律框架对公民身份的定义进行了延展和强化,以专门保护土著居民的权利、哲学理念和生活方式,这是一个令人欣喜的进展。厄瓜多尔 2008 年的宪法纳入了土著居民的提案——宣布建立社会的、跨文化和多民族的国家。它还在名为“美好生活”(克丘亚语中被称为 Sumak Kawsay)的运动中施行了与自然和谐共处的原则,这意味着与自然和谐共处、尊重自然的生活样态是整个厄瓜多尔国家的目标(Brown, 2020)。玻利维亚是另一个将自己重新定义为多民族国家的国家,将其长期处于边缘化的土著、梅斯蒂索人(特指欧洲人特别是西班牙人和美洲印第安人的混血后裔)和农民文化置于其政治生活的中心(同上)。

在拉丁美洲以外地区对土著和公民哲学进行的融合,最发人深省也最有前景的或许就是非洲的意为连接全人类的通用组带的乌班图(Ubuntu)理念。勒·格兰奇和卡伊拉(Le Grange, 2007 和 Kayira, 2015)将乌班图理解为一种可以帮助揭露和打破由西方思想所支持的主导性真理的机制(Wals, 2020)。当与由阿马蒂亚·森

(Amartya Sen, 1980, 1985, 1999)和玛莎·努斯鲍姆(Martha Nussbaum, 2000, 2002, 2012)开发的能力方法相结合时,乌班图可以提供一个规范性框架来分析和评估成人学习与教育中与环境教育、社会正义和数字公民相关的公民教育(Marovah, 2021)。乌班图框架下的能力方法提倡从侧重于知识积累、商品化的殖民教育模式转变为扎根于土著知识系统的更全面的模式(Piper, 2016)。殖民经济模式“促进了对知识作为一个国家竞争优势的基础的理解,但忽略了教育的广泛公民作用”(Marovah, 2021, 第4—5页)。马洛瓦(Marovah)指出,建立在非洲土著村庄化的参与式民主概念基础上的集体审议和决策传统是公民学习和公民参与的理想选择(同上)。

专栏 2.11

国际土著语言十年

联合国大会(第 A/RES/74/135 号决议)宣布 2022 年至 2032 年为“国际土著语言十年”。其目的是引起全球对诸多土著语言所面临的危急状况的关注,并动员利益相关方和各类资源来保护、振兴和推广这些语言,2021 年 11 月,在教科文组织大会第四十一届会议上发布的十年全球行动计划中,教科文组织重申了以下原则:“当人们使用其语言的自由得不到保障时,这将限制他们的思想自由、言论自由,包括艺术表达,以及他们获得教育、健康和信息、司法、体面就业、参与文化生活以及《世界人权宣言》(1948 年)、《联合国土著人民权利宣言》(2006 年)与消除种族歧视委员会针对非公民的歧视的第三十号一般性建议(2002 年)中所赋予的其他权利”(41 C/INF. 14,附件——第 6 页)。

来源:<https://en.unesco.org/idil2022-2032>

来自全球南方国家的新观点也在通过各种奖学金和大学项目纷纷涌现。随着多样性成为全球化的标志,人们越来越意识到社会文化正在变得多元,尤其是在全球性城市。多元文化主义这个术语非常令人难以捉摸,是一个表明文化多样性和差异性是社会未来发展的重要方向的“变化符号”。文化辩论不能被排除在社会的政治议程之外,在一个全球化的世界中更是如此,因为国家内部和国家之间的不平等与国际移民和通过汇款产生大量收入转移的全球家庭密切相关。来自土著居民和社区的需求代表了重振公民身份概念的必要性,也表明了多元文化主义所带来的挑战是无法避免的(Tarozzi 和 Torres, 2016)。对于在城市中努力维护自己身份的土著居民来说,这种需求尤为迫切。

11.2.8

成人教育工作者与公民教育

由于什么或谁才是“成人教育者”没有单一的定义,因此成人学习与教育工作者的职业化问题就既复杂又模糊不清。相关文献中都强烈呼吁要加强成人教育工作者的专业化,包括提高公信力,提升认可度并促进一致身份认同的形成,提高收入和生活质量,并通过公认的能力素养和标准应用,保护成人学习与教育工作者免受渎职行为和不称职表现的影响。然而,也有人反对这一领域的专业化,或者至少反对与其他类型的教育工作者类似的专业化:因为它可能侵蚀成人教育中的自愿性,导致教育工作者放弃自主权或将他们的实践“学校化”;它可能将和成人学习与教育工作者合作的艺术简化为一项技术工艺;“高级技能”的话

语可能会导致关于教育的社会和道德目的的话语的消失(McIntosh, 2008)。

教育工作者的专业化和培训与教育质量问题的密不可分,进而影响到可持续发展目标 4 的具体分目标 4.7 的实现。关于这一点,《贝伦行动框架》指出,“教育工作者缺乏专业化和培训机会,这对成人学习与教育质量产生了不利影响”(UIL, 2010, 第 13 页)。《贝伦行动框架》还将成人学习与教育工作者的专业化和课程、教学、学习的质量联系起来。教科文组织的《成人学习与教育建议书》(UNESCO, 2016)也对培训在保障成人学习与教育质量中的关键作用进行了强调。

《成人学习与教育建议书》对成人学习与教育的含义、目的、目标和质量标准的界定中没有指明什么才是成人学习与教育工作者,但其能帮助了解成人学习与教育工作者可能的角色、责任和权利。根据《成人学习与教育建议书》,成人学习与教育工作者应:

- 对儿童、青年、成人和老年人的终身学习之旅展开指导;
- 调和人们的生活世界、经验和专业知识;
- 帮助人们具备行使自决权的必要能力;
- 在正规和非正规教育情境中创建高质量的学习机会;
- 充当变革推动者和倡导者,促进个人、社区和社会转型。

《成人学习与教育建议书》呼吁:定期监测和评估成人学习与教育政策、计划;确保成人学习与教育的针对性、公平性、有效性;在正规和非正规教育与培训之间促进灵活和无缝衔接的学习路径;以及提供优质成人学习与教育的学习环境(UNESCO, 2016, 第 12—13 页)。

教科文组织出版的《全球公民教育:主题和学习目标》(UNESCO, 2015b),明确了什么才是全球公民教育中“优秀”的教育工作者。它指出,全球公民教育需要那些“对变革性和参与性的教学和学习过程有充分理解并且有熟练经验的教育工作者”(UNESCO, 2015b, 第 51 页)。其对教育工作者在全球公民教育中的作用作了如下阐释:“教育工作者的主要作用是作为指导者和促进者,鼓励学习者进行批判性探究,并支持促进个人和社会发生正向变革的知识、技能、价值观和态度的发展。”(UNESCO, 2015b, 第 51 页)此外,“教育工作者在创造有效的学习环境方面发挥着核心作用,他们可以利用一系列方法来创造安全、包容和令人愉快的学习环境”(同上)。

成人教育和终身学习的研究议程应考虑可持续发展教育和全球公民教育的双重视角。以下问题需要引起注意,并应在全球各大洲的教师培训计划中实施广泛调查:

- 教师教育计划中的学生、教师、教授和管理人员对可持续性和全球公民教育问题的看法,他们的抱负、期望和价值观如何?
- 教师培训机构的工作中存在多大程度的可持续性文化? 如果存在可持续性文化,在课程、教学和学习中是如何体现的?
- 在教授可持续发展和全球公民教育方面存在哪些挑战和争议?
- 为了确定可持续发展和全球公民教育的最佳政策、实践和价值观,各机构在可持续性和全球公民教育的规划、教学、评估和认知方面有哪些相似之处和/或不同之处?
- 可持续性教育方案是否在认知、社会情感和行为层面明确了自然与人类在现代文化中的共生原则?

11.2.9

高等教育与公民教育

可持续发展目标 4 植根于一个整体的和人文主义的教育愿景中,该愿景视教育为加强全球公民意识和公民参与的关键。高等教育机构(HEIs)由于有着悠久的公民参与传统(Anon, 2017)以及在国家建设、科学进步和公共知识话语体系中的促进作用,可以在这方面发挥关键作用。高等教育机构能使学生接触各种各样的思想和经验,从而鼓励批判性思维,挑战传统、既有规范和价值观,这是民主的基础(Dewey, 1916)。然而,尽管高等教育机构在积极地和建设性地塑造社会方面具有巨大潜力,但其作为正规教育系统的一部分,也会对社会结构进行反映和重现,包括其中存在的缺陷(Gadotti 和 Torres, 2009)。

全球公民教育和公民参与已被归入高等教育的“第三使命”(除了传统的教学和研究使命)。由人口变化、全球化和技术进步等引起的社会变革需要高等教育机构开展延伸性活动以回应社会趋势和新的需要。人们越来越期望高等教育机构在促进当地的经济、社会和文化中发挥重要贡献。“第三使命”的活动可能包括开展社区项目和志愿服务、提供代际学习机会、组织文化活动、与文化机构开展合作、开展经济发展活动并与当地企业建立伙伴关系以及开展宣传工作。具有强大使命感的高等教育机构也将教学和研究活动的重点放在与更广泛的社区相关的问题上,例如青年失业问题或帮助地方应对气候变化。从“第三使命”中涌现出来的“参与性”或“具有社会责任感的大学”是地方的利益相关者,并对其

所在的社区负责。这就意味着要将教育的对象从学校刚毕业的年轻学生转变为那些进入或重新进入高等教育的处于不同年龄和人生阶段的各种学习者(Schuetze and Slowey, 2012; Schuetze, 2014)。

近些年来,人们对气候变化在环境、社会和经济方面的影响的认识不断提高,促使世界各地的高等教育机构将可持续发展纳入其工作。正是教学、研究和社会服务这三项使命的相互结合,高等教育机构才得以推进公民教育并为可持续发展作出贡献。通过扩大接受高等教育的机会,发展创新的教學理念、社区参与和伙伴关系以及开展研究,可以推进全球公民意识的培养。扩大入学机会,意味着有针对性地吸引来自不同社会和经济背景以及不同教育路径的学习者。这可以通过数字学习、提供灵活的(非全日制)学习项目、遵循融合学习者工作和生活经验的教學理念以及改善对学生的支持来实现(Smidova et al., 2017)。此外,灵活的学习路径,包括对先前学习的认可和认证,使得非传统学习者,如受过职业培训的专业人员或没有完整证件的难民,能够接受高等教育。置身于多元化的学生群体中,有助于培养“负责任的公民”,他们更加了解全球可持续发展的挑战以及他们作为个人和社会积极成员所担负的责任。

将可持续性纳入高等教育还包括知识生产的去殖民化,特别是对源自全球南方国家的土著居民、少数群体和文化的知识和思想体系持更加开放的态度(Chan et al., 2020)。斯特罗姆·奎斯特和达·科斯塔(Stromquist 和 da Costa, 2017)则对高等教育机构与其他利益相关者(如民间

社会组织和地方企业)合作履行的公民责任进行了强调。通过与地方组织的合作,高等教育机构可以利用其学术专长就地发起社会变革,例如学生和社区成员参与的地方绿化或垃圾减少倡议。为了提高知识水平,高等教育机构可以就新兴社会问题提供学术专业知识,例如全球移民、气候变化或经济和社会不平等问题。高等教育机构促进公民教育的另一种途径就是针对成人教育工作者展开培训。道尔等人(Doyle et al., 2016)声称,高等教育机构对成人教育工作者培训的监管和标准化,可以提升专业性。它们以隐含的方式对课程设计和思维方式产生影响,这也是将可持续性

融入成人教育的又一种方式。

对于“第三使命”和推进公民教育的认知在不同机构、地域间各不相同。对于某些地区来说,在高等教育中开展公民教育的历史悠久,但对其他地区来说,这却是一个新现象。尽管如此,仍有一些很有前景的例子。贾娜·伯格(Jana Berg, 2021)在一项针对德国大学的研究中表明,学生对难民状况的认识不断提高,包括对难民在社会孤立、生活成本和语言技能缺乏方面的了解,促成了一系列由学生主导的自愿倡议。这方面的例子还包括咨询和指导倡议以及体育团体等社会活动。法学院学生开设了难民法律诊所提供法律支持,社交媒体越来越多地被应用于信息共享。由此,高等教育机构能更好地满足移民的教育需求,纷纷开展教育项目的结构调整,以适应家庭义务、宗教传统和涉及庇护的使命。另一个例子与大学生和社区成员之间的参与式学习方法有关。位于弗吉尼亚州的弗吉尼亚联邦大学为学生和监狱的囚犯提供了学习共享机会。通过与里士满司法中心(一所监狱)中来自不同背景的人开展持续的交流,学生们提高了对特权的认知(Buffington, Wolfgang 和 Stephen, 2017)。同时,该项目也为囚犯提供了作为积极社会公民的参与机会。提升全球公民意识和促进可持续性的社会运动寓意着要促进新的全球伦理目标的实现,这种伦理是以大众教育在公正、平等和包容方面的道义承诺为基础的(Morin, 1999; Tarozzi 和 Mallon, 2019)。从生态教育学和政治生态学中获取的启示表明,我们可能已经步入了可持续发展的新世纪。

专栏 2.12

促进教育、利他主义和公民参与

阿尔及利亚促进教育、利他主义和公民参与(PEACE)的项目为阿尔及利亚大学生和有特殊需求的青年领袖共同解决其社区面临的社会问题提供协助。项目活动旨在实现四个主要目标:提高阿尔及利亚大学和民间社会组织的能力,以便共同为学生提供志愿活动和职业机会;为项目提供在就业技能的规划和培训方面的领导力;增加学生对社区服务项目的参与;通过利用现有的政府和捐助者资助举措,强化现有的民间社会网络,建立新的伙伴关系及构建地方培训能力,最大限度地实现未来方案的可持续性。通过与阿尔及利亚全国残疾人联合会(Algerian National Federation of People with Disabilities)展开合作,PEACE项目与现有网络共同为大学生和有特殊需求的青年提供机会参与符合其兴趣的、有意义的志愿活动,使他们能够对社区产生有利影响,同时培养实用技能并增强其专业水平。

来源: <https://www.worldlearning.org/program/promoting-education-altruism-and-civic-engagement/>

专栏 2.13

德国对职业培训的特别条款

德国新政府在其政策方案中列入了针对职业培训的特别条款。它致力于支持个人主动的终身学习，扩大教育资助(BAföG)，为非全日制培训发放生活津贴，促进与德国资历框架相同水平的进修培训以及第二资格培训，大幅提高资助率和津贴，并缩小教育补助金的差距。

对于成人教育中心和其他非营利教育机构，将通过对数字基础设施的投资对其进行支持。简化和加速对由非正式、非正规或国外渠道习得能力的认可工作。其中还特别提到要在教育链上进一步加强公民教育。对于失业且符合基本收入资助资格的人，参与作为职业培训深化的培训课程可以获得资助，无论持续时间的长短，从而提升其专业资格。

来源：www.bundesregierung.de

11.2.10

公民身份和就业能力

成人学习与教育领域中的许多同仁对这一事实深感不满，即教育政策制定者经常将成人学习与教育工具化并将其纳入到继续教育、专业教育或职业教育之下，而忽视或削弱其更为广泛的影响。积极公民身份会将民主价值观内化，并使公民在社区中发挥积极的作用，努力创建和平、包容、宽容、更公平和更可持续的社会。然而，积极公民身份所蕴含的内在技能也会大大提高就业能力。例如，认知和元认知技能，包括适应性、创造力、学会学习和自我反思的能力，受到雇主的高度重视，同时也是公民参与发展的基础。沟通和合作技能对于履行公民角色至关重要，团队协作是常态，在

同时使用多种语言进行密集沟通和体现更高程度自主性的当代职场中，也占据着越来越重要的地位。数字技能也已成为各级资格水平工作的基本要求，对绿色技能的要求在法律和行政管理等职业中也同样有所增加。绿色技能的兴起可被视为提高员工环保意识的手段，使他们能够为更可持续的社会采取积极行动(Moreno da Fonseca, 2020)。

成人学习与教育在促进积极和全球公民意识的知识、技能、价值观和态度方面发挥着重要作用。将非技术性技能纳入终身学习的一个惯用的高级策略是采用核心技能、关键能力、可转移技能和其他类似概念的框架(如见国际劳工组织, 2013年或CoEU, 2018年)。上述框架反映了在全球化世界中与发展积极公民意识有关的一系列能力。这些框架为将核心能力纳入教育和培训指引了方向，无论这些工作是在如职业培训机构(TVET)等正规教育环境、工作场所中还是在社区中进行的。

在职业培训方面，当培训针对移民时，公民意识的模块和内容则更为常见，其明确目的是促进社会和经济融合。职业培训倾向于以本土民众为基准，认为不需要设置这样专门的模块或者认为这不属于职业技术教育与培训部门的职责(Moreno da Fonseca, 2020)。

莫雷诺·达·丰塞卡(Moreno da Fonseca)认为，尽管如此，积极全球公民意识需要发展更高水平的技能，而不仅仅是简单的能力建设活动。根据定义，它意味着个人具有自我意识，能够自我质疑并可以作出复杂的决定。这也意味着他们对文化差异敏感，能够在多样化的环境中与他

人交流与合作,并以合乎道德的方式行事。因此,公民行为意味着高度的自治和自我调节(同上)。新冠疫情加速了当前工作场所数字化和自动化带来的劳动力市场转型。如今比以往任何时候都更需要员工具备适应能力,掌控自身的学习过程并保持流动性。虽然年轻人进入劳动力市场面临很大的不确定性,但与此同时,他们可以在新领域开展新的活动。雇主高度重视核心技能的发展。他们寻求充满活力、负责任和能灵活适应新情况的员工,但对于学习者和求职者来说,应对不断变化的劳动力市场也是至关重要的。

对核心技能的关注是培训结构转型的标志,也标志着终身学习的兴起。可以采取切实步骤,扩大在职业技术教育与培训

以及工作场所学习领域发展核心技能的范围,例如可以通过职业范围修订、形成性评估方法、培训师和导师培训、与学校和社区合作以及建立预学徒计划等来实现。

工业 4.0 为学习带来了一个令人振奋的新图景,但要使该图景的潜力得到充分利用,学习只能是在终身学习的框架内进行,鼓励发展具有经济价值并有助于发展社会导向和反思态度的高级认知和元认知技能。尽管如此,对终身学习原则的应用并不能免除对专门的公民意识培训的需求(Moreno da Fonseca, 2020)。

11.2.11

公民教育领域的其他最佳实践

社区学习中心

专栏 2.14

围绕社区的非正规教育

2009年,泰国实施了一项由其非正规与非正式教育办公室(Office of Non-formal and Informal Education)制定的成人社区教育政策,以促进社区学习中心和社区活动如对话论坛、宗教活动、艺术和文化项目、体育和民主相关项目等中的公民学习。在日本,公民教育由社会教育和公民馆(公共学习馆)提供。就韩国而言,在颁布《终身教育法》之后,建立了各级地方和社区学习中心,称为Pyeongsaeng Haksupgwan(终身学习中心),公民教育是其提供的一个特色教育项目。在中国,伴随着学习型城市理念的兴起,北京和上海等大城市迅速推进社区学习中心的发展,这类机构称为社区学校或社区学院。

在许多亚洲国家,由社区学习中心提供的学习机会是其一大特色。根据设在曼谷的教科文组织亚太地区教育办事处的统计,“该地区有多达17万个社区学习中心,人们普遍认为,这些社区学习中心认识到了在社区成员容易触及的地方层面将终身学习制度化的重要性,并作出了最为迅速和积极的回应”(UIL和NILE, 2017)。在进一步推进知识和技能获取的同时,社区学习中心也加强了所有公民的参与意识。

社区学习中心是正规教育系统之外的地方机构或学习场所。它们位于农村及都市地区,通常由当地人建立和管理,为社区发展及提高人们的生活质量提供各种学习机会。教科文组织曼谷办事处一直是促进和监测社区教育活动的主要协调者。

社区学习中心的数量还在快速增长。尽管社区学习中心设立的初衷多是为了强化识字和职业能力,但参与者参加社区内与公民身份有关的各种活动,因此始终具有促进公民意识和地方参与的隐性特点。社区被视为是面向可持续发展的集体性学习的重要平台。

来源:Han, 2020

专栏 2.15

社区学习中心与公民身份

在埃及、黎巴嫩和阿曼，各国政府设计了针对如品格发展、人权、和平研究和争端解决等与市民和公民教育实践密切相关的新课程教科书和相关活动，并开展了应用。在这些阿拉伯国家有高品质的私立学校中都有这样的方案和项目。这些学校制定了各自的市民教育课程，其中包括强制性的社区服务部分。

推进参与的公民教育学校网络(The Escuela Red de Formación Ciudadana para la Participación)汇集了参与公民教育的来自不同部门(私营、公共、民间社会和学术界)的各个主体(机构、组织和个人)。该网络由哥伦比亚麦德林市于2015年成立，支持其成员实施变革性的公民教育，并组织活动、培训及开展运动，以提高公众对公民教育的进一步认识，促进公民参与和政治参与。哥伦比亚的另一项倡议是和解基金会(Fundación para la Reconciliación)，这是一个2003年成立的非政府组织，旨在促进政治文化和政治价值观中的宽容与和解。和解基金会源于其创始人莱昂内尔·纳尔瓦埃斯·戈麦斯(Leonel Narváez Gómez)在1990年代担任哥伦比亚政府领导人与游击队之间谈判的调解人时的经历。

另一个围绕政治问题的有关公民意识的有趣例子来自冈比亚，由非政府组织“未来在我们手中”(Future in Our Hands)在班珠尔实施。通过使用主动参与式研究方法(MARP)工具(如讨论树、分类、地图、图表、规划等)，反思循环圈中的成员成功绘制了他们的村庄，这使他们能够清楚地了解村庄居民的数量。在冈比亚选举期间，全国选举委员会提交了一份该村的选民名单。经过对比选举委员会的名单与村庄绘制的名单后发现，选举委员会错误地多计算了该村居民。因此，村管理委员会前往选举委员会对他们的名单提出异议，并要求更正名单。通过这一行动，选举舞弊得以制止(ICAIE, 2020)。

人权和公民政治教育

专栏 2.16

巴勒斯坦幼儿、家庭和社区教育方案

为了增加受教育的机会和促进总体社会经济发展，一群巴勒斯坦教育工作者和社会工作者于1984年成立了幼儿、家庭和社区教育方案信托基金(Trust of the Programme for Early Childhood, Family and Community Education)，这是一个由德国政府和数个国际基金会资助的非营利性非政府组织。该信托基金主要致力于：发展和维系巴勒斯坦人的身份认同；改善巴勒斯坦人民的生活质量；通过代际、社区/家庭教育和领导力培训方案促进以色列和巴勒斯坦地区的巴勒斯坦人的社会责任、社区赋权和发展。更具体地说，该信托基金执行以下方案：母亲联盟(Mother to Mother)、玩中学、年轻女性的赋权增能和早婚预防、对妇女的赋权、打击家庭暴力、教师培训以及国际巴勒斯坦儿童倡议。

来源：UIL，2015

健康教育

专栏 2.17

社区行动网络

在南非，“开普敦，在一起”倡议成立于新冠疫情刚开始肆虐之时。在遏制埃博拉病毒方面有经验的公共卫生医生认为，需要建立一个能够应对疫情危机的组织性架构——它必须具有强适应性、渗透性，反应迅捷且不具有歧视性，能在工作中学习，处于发展前沿并能不断完善。他们认识到，新冠疫情加上随之而来的封锁，将对所有社区的各个家庭产生严重影响，最弱势的人，尤其是来自贫困和工人阶级家庭的弱势群体，将陷入困境(Walters, 2020)。作为大开普敦网络的一部分，现在该地大约有 200 个自组织的社区行动网络(CANs)。这些社区行动网络促进了社会经济领域伙伴关系的形成，由此，中产阶级和工人阶级社区得以相互扶持。支撑该网络的基础理念是，这不是做慈善，而是社会团结——人们保持彼此健康符合集体利益。该网络会提供信息、培训材料和相关资源，来帮助人们形成自我组织。在更广泛的背景以及时而与“开普敦，在一起”倡议开展合作的情况之下，会定期举办一系列网络研讨会，讨论诸如粮食安全、气候危机及其与新冠疫情的关联，水和新冠疫情的关联，以及在性别、阶级、种族等方面的不平等的问题(ICAIE, 2020)。

专栏 2.18

应对疫情

在西非，成人学习与教育甚至在新冠疫情发生之前就面临着严峻的挑战，民间社会为应对这些挑战付出了巨大努力。新冠疫情对最脆弱人群造成了极大的打击。关闭成人学习中心产生了特别不利的影响。与已采用广播和电视进行远程教学的正规教育部门不同，非正规教育在很大程度上被教育规划者忽视了。虽然如此，民间社会组织和活动家还是采取了一些行动。例如，在多哥，成人教育中心的协助者用本国语言挨家挨户开展关于疫情知识的宣讲活动。在贝宁，用四种国家语言设计了关于卫生措施和保持社交距离的海报。几内亚则设计了一个图片包，用来提高对感染、疾病症状和重要卫生措施的认识(ICAIE, 2020)。

12



第 12 章

全球公民教育与可持续性

12.1

引言

本章讨论成人学习与教育如何促进可持续性和全球公民意识，并特别关注其中的政策取向和制度。

可持续发展分目标 4.7 旨在确保到 2030 年，所有学习者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、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。这是一个雄心勃勃的目标。分目标 4.7 解决的一系列问题包括但不限于：持续贫困、日益加剧的不平等、对团结组织体系造成损害的新自由主义全球化、仍以教师为中心的理念和不适切的课程为特征的教育系统以及占主导地位的掠夺性经济模式对地球生态系统的破坏。

与先前的千年发展目标 (MDGs) 相比，可持续发展目标纳入了更多的生态、环境和公平问题视角。大多数目标都集中在“三个 P”中的某一个上：people (人，“公平”)，planet (地球，“生态”) 或 prosperity (繁荣，“经济”) (Wals, 2020)。沃尔斯 (同上) 指出，希望可持续发展教育和全球公民教育将提供学习和能力建设的工具，通过培养促进民主、积极参与、融合、专注和敏感性

的公民意识来帮助平衡地球、人类和繁荣之间的需求 (English 和 Carlsen, 2019)。

全球公民教育回应的是人类社会所发生的根本性变化。其中包括知识驱动型经济、(国内和国际) 增长的移民和流动性、不断加剧的社会不平等、公众对可持续性问题 (特别是气候变化和环境退化) 的忧虑，以及快速的技术发展。每一个领域的变化都至关重要，它们共同代表着一个历史性的转折时期。

12.2

可持续发展与公民身份

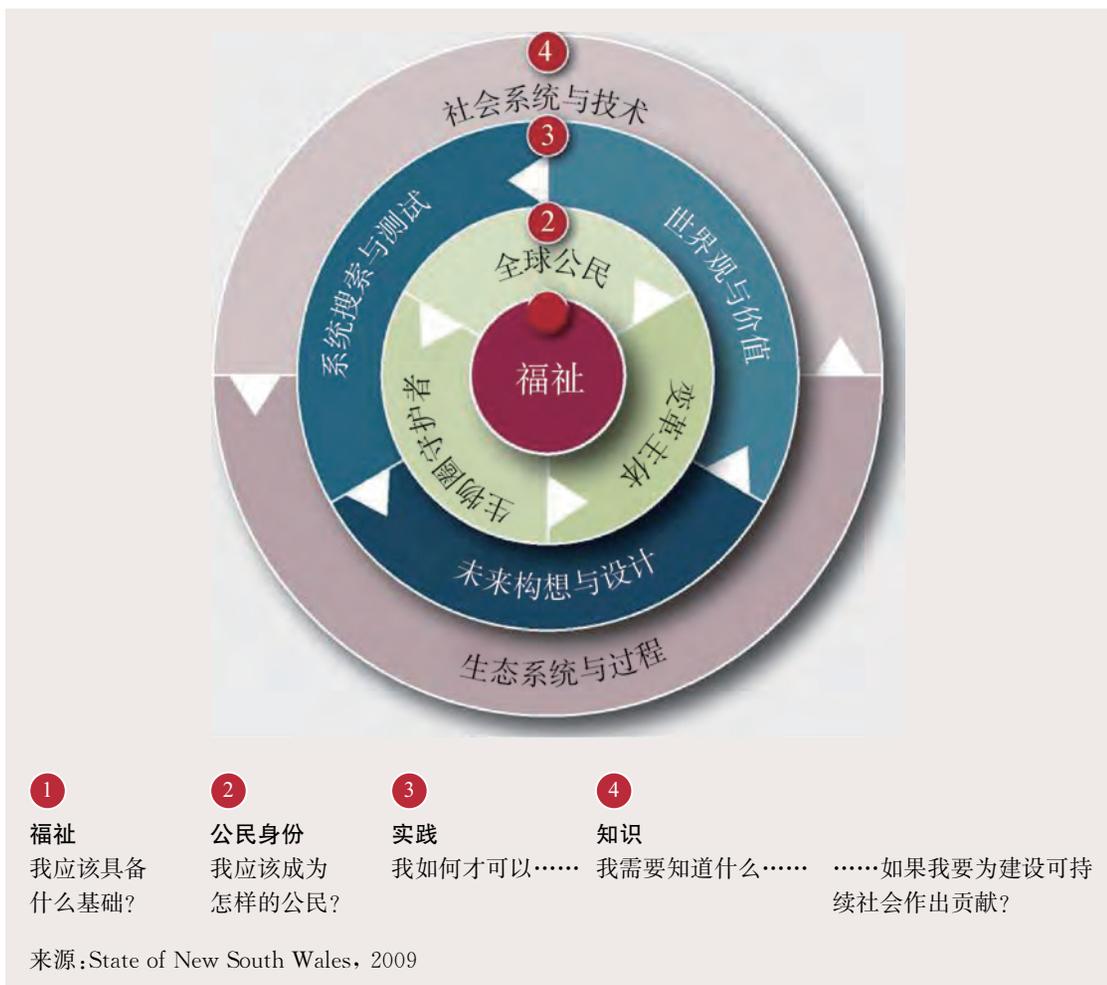
在个人和集体层面需要什么样的公民身份来实现全球的可持续发展？鉴于世界各地的公民所处的背景千差万别，这个问题没有单一的、结论性的答案。尽管如此，一些学者还是试图去界定“可持续公民”，正如阿尔詹·沃尔斯在提交的报告背景文件中所指出的那样 (Wals, 2020)。“可持续公民”也许是那些“因对公平分配商品、参与和共同制定可持续性政策持有信念而在公共和私人场合表现出支持可持续性的行为”的人 (Dobson, 2011, 第 10 页)，或是那些认识到生态管理和生态系统再生重要性的公民 (如 Chapin et al., 2011)。关于“可持续公民”的更广泛的定义应该涵盖一种负责任和关怀的态度，不仅对我们身边

的人类同胞,而且对子孙后代和生活在遥远的地方的人(Bullen 和 Whitehead, 2015)以及其他物种(Taylor, 2017; Häkli, 2018)。其他一些学者则对“全球可持续公民身份”提出了一种更加激进和突破性的看法,鉴于“人类世”(Anthropocene)造成的多重的、相互交叉的环境危机,公民身份已然成为一个斗争的场域,其中既定的权

利被(重新)定义和(重新)确认(Gilbert 和 Phillips, 2003)。最为激进的一种理解认为,“可持续公民身份”是对不可持续发展的一种抵制形式,并承认非人类世界拥有自己的能动性、权利和声音。本着这一思路,有些人更喜欢称其为地球公民身份而不是全球公民身份(Wals, 2020)(图 2.2)。

图 2.2

“地球公民身份”作为可持续公民身份的替代方案



全球公民教育有实现“世界性要务”(cosmopolitan imperative)——经济平等和文化多样性的潜质,因此可以造就这样

的人,他们更多是出于差异而不是类同而欣赏他人(Beck, 1992)。越来越显而易见的是,保护全球公域需要涵盖生态、经

济和社会三个经典层面的整体可持续性概念。

12.3

成人学习与教育和可持续发展

沃尔斯(Wals, 2020)指出,工具性成人学习与教育和解放性成人学习与教育之间的区别类似于教育方法之间的差异(Wals et al., 2008)。偏向工具性方面可包括专业培训、指导和建模导向的形式,而在解放性方面,则有更多的参与性、对话和社会形式的学习。致力于公民教育的大多数人似乎更喜欢后者,因为解放性的教育方法可以培养体现可持续价值和原则的能力和品质,可以推动向可持续性的更深层次过渡(Wals 和 Benavot, 2017)。解放性方法还易于促进行动导向的协作式、参与式和变革式的学习形式。因此,可持续公民教育需要了解人与人之间以及人与地球之间的联系,从而解决环境管理不善和社会不公的根源问题,并推动我们走向更有意义、更公平和更可持续的社会(同上)。

哈贝尔和沃尔斯(Huckle 和 Wals, 2015)提出建议,应将可持续公民的新兴理论和实践以及生态教育(eco-pedagogy)与全球公民教育结合起来。“生态教育学”对保罗·弗莱雷的批判性教育理论与面向未来的生态政治学进行了结合(Gadotti 和 Torres, 2009)。通过对话,学习者能基于协作反思他们对世界的理解,识别错误的认识(意识形态和霸权),并校验那些对现实作出更真实解释且阐明其潜在变化路径的话语体系(Wals, 2020)。

向可持续发展的关键转变不能仅仅通过微调市场驱动的和商品化形式的教育、学习和公民身份来实现。要实现可持续发展,需要更深入、更彻底的变革,这需要广泛的社会行动者来共同实现(同上)。通过可持续发展教育,我们必须更密切地关注造成发展不可持续的结构性原因,尤其要关注经济增长与可持续发展之间的关系。在极端贫困或面临生存问题(例如冲突或迁徙)的情况下,还需要用一种结构主义观点来看待可持续性,因为在那些情境下可持续发展的概念不会立即引起人们的共鸣(同上)。在上述背景下,可持续发展教育必须考虑人们的具体生活条件、人的尊严和追求体面生活的权利(UNESCO, 2018)。

开展全球可持续公民教育需要基于一种体现关联的、批判性的、伦理性的、政治性的和基于行动的方法(Van Poeck et al., 2009,引自 Wals, 2020):

- 体现关联——考虑、关爱不同的人、地方和其他物种并与之建立联系;
- 批判性——容许批评和质疑;
- 伦理性——为伦理考量和对抗伦理困境开辟空间;
- 政治性——对既有惯例、体系和结构具有对抗性、逾越性和突破性;
- 基于行动——容许行动并激发变革。

越来越多的人呼吁将更全面的成人和终身学习模式作为实现可持续发展目标 4 的先决条件。许多专家也在从全球公民教育(Milana 和 Tarozzi, 2020)和可持续性(Schreiber-Barsch 和 Mauch, 2019,第 532 页)方面来重新思考成人学习与教育。教科文组织提出了一种采用整体而非工具视

角的成人学习与教育模式,这种模式的成人学习与教育旨在“使人们掌握必要的的能力,以行使和实现自己的权利并掌握自己的命运”(UIL, 2016,第 8 页)。教科文组织的论点充分体现了与可持续性的关联性,其认为全球公民教育通过加强团结、促进和平共处和人权以及提高对保护环境必要性的认识,在可持续发展中发挥着直接作用(UIL, 2016,第 8 页)。

在 2021 年 5 月 17 日至 19 日举行的世界可持续发展教育大会(World Conference on Education for Sustainable Development)上,利益相关方通过了《柏林可持续发展教育宣言》(Berlin Declaration on Education for Sustainable Development),承诺从 16 个方面采取具体措施来实现学习的变革,促进地球的发展。

12.4

通过成人学习与教育促进环保: 成人学习与教育全球报告调查结果

过去的几份《全球报告》,既明确了成人学习与教育,尤其是通过其溢出效应,在使个人、家庭和社区“对环境问题的意识变得……更强”方面的作用(UIL, 2016,第 107 页),同时也进一步促进了成人学习与教育在这一方面功能的发挥。其中一个例子,如由世界价值观调查(World Values Survey)明确的扫盲与优先考虑环境而不是经济增长之间存在的联系(同上,引自

Post, 2016)。在《全球报告(五)》的调查中,这一关联性被证实了,调查进一步表明,与可持续发展相比,环境保护更经常被纳入成人学习与教育课程(在 100 多个国家中,83%的国家属于前者,87%的国家则属于后者)。在作出回应的 105 个国家中,83%的国家将生物多样性纳入了成人学习与教育课程,而有四分之三的国家将气候变化纳入了此类课程。

部分国家提供了通过各种成人学习与教育活动将与环保有关的主题涵盖其中的具体案例。例如,冈比亚、德国、伊朗和巴勒斯坦介绍了在本国通过社区学习中心和民间社会团体提供的项目,这些项目以不同的方式涵盖与环保有关的主题,并将这些项目与其他学习目标相结合,如识字和算术技能等。具体主题包括可持续发展教育、环境教育、保护和维护、消耗问题和自然科学。纽埃还分享了有关气候变化适应和生物多样性的职业培训的信息。另有两个国家(马来西亚和斯洛文尼亚)也提交了案例,介绍了环境保护相关内容如何通过高等教育中的成人学习与教育纳入到公民教育的不同领域。

在对学习过程的投入方面,阿曼报告称,其成人扫盲教学课程包括环保和促进可持续发展的学习目标以及公民教育的许多其他目标。根据秘鲁的报告,其成人学习者基础教育课程中包含了七个跨领域的主题,其中一个主题就是环境。如**专栏 2.19**所示,罗马尼亚举例说明了在该国开展的基于学校的“第二次机会”项目中提供有关环境保护和生物多样性课程的做法,这些课程可以基于不同成人学习者的知识基础、技能和经验按需进行调整。

塞内加尔在涉及其成人培训举措的报告中称,该国的学习材料中包含大量关于环境保护的内容。拉脱维亚也分享了该国

的一个公开网站,该网站载有包括视频、游戏和其他资源在内的有关环境教育的各种材料。

专栏 2.19

罗马尼亚面向成人学习者的“环境知识”课程

在罗马尼亚基于学校开展的“第二次机会”项目中,其开展的关于环保和生物多样性的教学过程旨在帮助学习者加深对基于科学的可持续性的理解。该课程包含以下内容:

- 空气和水污染的源头、后果及其预防措施;
- 与动植物群(包括水生品种)的“寄生关系”以及人类在平原和山区环境中的活动;
- 保护土壤、岩石、矿物、燃料、木材和食物等自然和必需资源;
- 作为生活环境的森林、花园和果园及其与当地社区和资源的关联。

来源:《全球报告(五)》监测调查

基于各国在《全球报告(五)》调查过程中提交的上述数据和其他材料,我们可以相信,促进环境保护的成人学习与教育项目数不胜数。然而,我们无法从数据中获悉的是,有关环境保护、可持续发展和公民教育相关内容的教学过程,在多大程度上与深层次的权力结构、伦理问题以及与促进全新的、颠覆性的转型方式方面产生关联(Wals, 2020)。其中关键的是,我们要思考和成人学习与教育质量、适切性、包容性有关的哪些方面能促进这种深层次的参与。同样重要地,我们还要制定指导方针并开展监测,以确保成人学习与教育不会因为流于表面从而只是不经意间帮助解决问题,而是深挖导致环境恶化的更深层次问题,并促使人们采取行动,就如他们的生活依赖于此一样(他们的是这样)。

12.5

推进成人学习与教育领域的整体性办法

在推广整体性的成人学习与教育模式方面,需要注意两点。首先,如果成人学习与教育要推进全球公民教育,则其重心必须超越只是地区、国家或洲际竞争力的提高。聚焦成人的全球公民教育必须将社会团结作为其基本原则之一——新冠疫情已经深刻显示了这一原则的重要性。

第二点需要注意的是,成人学习与教育必须促进对地球上所有非人类栖息者的尊重。对可持续性的追求必须将推进地球生态正义与推进人类社会正义结合起来。正如近期出版的一本著作中所提及的,成人教育应该“建立在学习成为关系生物的基础之上:与他人和宇宙其他部分产生关

联并与之和谐相处”（English 和 Mayo, 2021）。

以下是建立整体性成人学习与教育模式所需的关键要素。它们包括对地球可持续性存在的风险及可能性、面临的不容忽视的困境、风险社会的政治经济以及知识生产机构、地方和国家政府以及大众教育作用开展的系统分析。

全球公民教育和成人学习与教育可被视为相互关联的概念，因为它们都提高了公民参与的技能，把实现全球范围内的平等和社会正义作为目标，并追求基于价值观的变革性学习（Milana 和 Tarozzi, 2021）。

在教科文组织承诺将全球公民教育与可持续性联系起来的背景下，让我们只考虑两种情况。在过去几十年中盛行的一个观点认为，虽然《世界人权宣言》是人权法史上取得的一项重大成就，但需要对该法律框架进行更新，从而将自然权利以及历史上受压迫群体的呼声、价值观和认识论纳入其中。^①

全球自然权利运动势头渐猛，同时人们也越来越认识到我们必须从根本上改变我们与自然的关系。正如总部位于美国的社区环境法律保护基金（Community Environmental Legal Defense Fund, CELDF）所提出的，“做出这一根本性的转变就要承认我们对自然的依赖，并尊重我们与自然世界和谐相处的需要。这意味着通过承认自然权利和相关人权，确保为自然提供最

高的法律保护和最高的社会价值”（CELDf, 2022）。部分国家已经在这方面付诸实践。在拥有规模庞大且在政治上表现活跃的土著群体的厄瓜多尔和玻利维亚，两国已将自然权利写入其宪法。在新西兰，自然权利法承认旺格努伊河（Te Awa Tupua）和尤瑞瓦拉森林（Te Urewera）的法人地位，拥有“法人的所有权利、权力、义务和责任”（2017 年《旺格努伊河法》，第 14 条；2014 年《尤瑞瓦拉法》，第 11 条）。这些权利为进入新西兰政治和法律体系提供了程序性机会（Kauffman 和 Martin, 2018）。由拉丁美洲土著领袖和知识分子如巴西的艾尔顿·克雷纳克（Ireland, 2021）引领的另外一类文献也正逐渐兴起。

不幸的是，人权话语仍然坚持传统的可持续发展观念，这种观念只关心人的生命，只有在维持人类“进步”或“发展”所必需的范围内才促进环境保护。在这种“可持续性”的愿景中，其他形式的生命总是被边缘化（Ireland, 2021）。这促使我们在思考生命的多元世界时，就不得不考虑那些与生命意义以及与教育和学习的社会功能相关的极其复杂的问题（Ireland, 2021；Milana 和 Tarozzi, 2020；Dussel 和 Vallega, 2013）。

12.6

推进可持续性的终身学习文化

在 21 世纪的第三个十年里，我们面临

^① 在过去的三十年里，社会科学界对西方认识论的主导地位进行了激烈的辩论，认为西方认识论在很大程度上忽视了土著居民的多重知识和智慧或全球南方国家的后殖民传统。对于成人教育来说，这一重要问题的核心在于土著知识的作用，这里的土著知识并不单单指美洲原住民或土著文化，或原始居民，尽管他们也被囊括其中。它通常与由大众教育和社会运动产生的文化有关（Mayo 和 Vittoria, 2021）。

着巨大的社会和经济危机、工作场所的转型,快速的技术变革、在线文化的持续扩张以及人工智能的出现。这些因素挑战着民间社会、社区、社会运动、基层组织、知识分子、学术机构和政府对成人学习与教育的承诺。

成人教育界——研究、实践和政策领域——不应从这一挑战中退缩,而是需要制定一个集成人学习与教育、终身学习、全球公民教育和可持续发展教育于一体的共同愿景,这个愿景须建立在技术胜任力、道德合理性、精神共鸣和政治可行性的基础之上。这首先需要推进区域和国际合作,以及所有利益相关者之间开展对话。其结果将为成人学习与教育作为增强学习者权能的范式奠定新的基础,并为上文提及的文明危机提供合乎伦理的解决方案。当然,解决方案不能仅仅由公共部门或民间社会提供,而必须将与社会各部门的所有伙伴关系和联盟也纳入其中。

教科文组织的“教育的未来”报告延续了第五届及第六届国际成人教育大会的传统,强调了教育在培养全球公民意识和可持续性方面的变革作用。报告编写委员会中出现的大量意见主张采用新的教育参与模式,以建立新的社会和公民文化及政府机构与民间社会之间合作的新模式,从而促进成人学习与教育及终身学习。编写委员会于2021年11月发布的报告中指出:

下一代人的成人学习与教育一定有很大的不同。随着经济和社会的变

化,成人教育将远不只是以劳动力市场目标为导向的终身学习……成人教育不应是被动的或适应性的(无论是应对劳动力市场的变化还是环境的变化),而是需要围绕真正具有变革性的学习进行概念重塑。(ICFE, 2021, 第114—115页)

终身学习可被视为一项新人权,特别是在为新工作提供再培训,应对不断扩大的不稳定状况^①以及作为多重扫盲先决条件的学习、忘却后再学习的能力方面。终身学习文化为我们展示了如何共同生活,如何关心地球、我们的社会和我们自己,以及如何发展一种基于自由和对话式民主的幸福模式。正如《全球报告(三)》所表明的,参与成人学习与教育对健康和福祉(与可持续发展目标3相呼应),以及提升参与公民行动的意愿方面都有显而易见的好处,这反过来又有助于应对气候变化(可持续发展目标13)和负责任的消费(可持续发展目标12)等挑战(UIL, 2019年,第14页)。

12.7

联合国教科文组织全球学习型城市网络: 将终身学习与积极公民身份联系起来

全球公民身份是国家和地方公民身份的必要和决定性补充。在治理地方化、加强民主和公民参与以及促进社会凝聚力方面,公民教育可以发挥关键作用。尽管地

^① 这个词是指人们处于无法预测或没有安全感的生存状态,这种状态会影响人们的物质福利或心理健康。

区之间的阐释各异,但人们普遍认为,全球公民是指对更广泛的社区和共同人性的归属感,促进形成将地方与全球、国家层面与国际层面联结起来的“全球视野”。这也是一种以普世价值观为基础,通过尊重多样性和多元化去理解、行动、与他人以及时空环境建立联系的方式。在这种情况下,每个个体的日常决策都会对地方和全球产生影响,反之亦然。

联合国教科文组织的全球学习型城市网络是支持实现这一目标的重要主体。它为市级政府提供专业知识和最佳实践方面的支持,帮助创建学习型社区,解决在许多层面上相互交错的具有广泛性的可持续和公民身份问题。全球学习型城市网络于2013年启动,为市级政府开发终身学习系统提供启示、专业知识和最佳实践的支持。它强调创建与变革性社会运动相关联的学习型社区的重要性,致力于解决广泛并纵横交错的可持续和公民身份问题。该网络共有七个主题群,其中一个主题群聚焦公民教育。

在教科文组织新近出版的《面向民主和可持续社区的公民教育》(UIL,拉里萨市和仁川延寿区,2021年)中,全球学习型城市网络公民教育主题群认为要注意以下三个关键问题:终身学习及其为应对当代挑战的新方法;作为开展社区学习新框架的学习型城市,同时考虑到社区学习的悠久历史和普遍有效性;积极公民意识——由于现今我们在民主、自由和人权方面面临的威胁越来越大,该教育领域的重要性日益凸显。该出版物中列举了数个案例,其中包括:

- 巴西的康塔根。该市已建设完成了

Oficinas 综合在线项目。以舞蹈、戏剧、音乐、艺术和手工艺、环境教育和可持续性以及公民价值观为中心的活动通过各式社交媒体(WhatsApp、Facebook、Instagram 和 YouTube)发送给学生。

- 芬兰的埃斯波。埃斯波鼓励八年级及以上学生通过一个重点关注青年和难民的名为 GutsyGo 的计划在他们的社区开展和平行动。例如,学生们为难民安排冰球课程,增进参与者的相互了解,从而促进社会融合。
- 德国的盖尔森基兴。该市开展了一个以可持续发展教育、项目管理和活动管理为重点的计划为参与者提供培训,使其成为变革的推动者和可持续发展的推广者。通过运行具体的项目,培训者提高了他们对在地方层面促进可持续性的有效方法的理解。(UIL,拉里萨市和仁川延寿区,2021)

12.8

通过成人学习与教育应对全球新挑战

在当今时代,我们面临的重大问题包括贫困、环境恶化、全球变暖、移民、对土著群体的剥削、对社会包容和民主以及对推动公共政策发展的多元文化主义的威胁。全球化、竞争和个人主义给终身学习和成人教育带来了前所未有的压力,特别是在它们通过教授宽容、尊重、同情、同理心和对“他人”的理解等价值观来促进道德和社会进步的潜力,促使个人发展超越狭隘自我利益的远见卓识的能力以及增强个人对自身和所处世界的理解的能力方面。

政策制定者和民间社会需要支持在成人学习与教育领域采取整体性的公民教育方法,覆盖人权、和平、多样性和环境等问题。公民教育的模糊性概念对正规和非正

规教育情境都会产生影响,除非是以与具体价值观和成果建立切实、可衡量的联系作为基础,否则可能会弱化为一种模糊不清的团结意识。

13



第 13 章

结 论

本报告围绕现代教育面临的最大挑战之一进行了论述：如何在全球化的世界中应对不断变化的公民身份。全球公民身份的概念寓意着向更广泛的公民身份的理解转变。将公民身份与某个国家和地方行动领域联系在一起的传统观点已经过时，因为技术的发展促成了横跨全球的利益和影响力的群体的出现，全球经济通过复杂的供需系统将从村庄到大都市的人类社区联系起来，气候变化和地球健康等全球挑战不断出现，也许最为显而易见的原因是，人类正以前所未有的速度和规模在全球范围内移动。因此，典型公民价值观中的责任和关怀范围已经得到延展，不仅要涵盖我们的同胞，而且包括子孙后代、生活在其他地区的人，还要包括其他物种和整个地球。

《2030 年可持续发展议程》呼吁整个人类社会以“合作伙伴关系……治愈和保护我们的地球”（UN，2015）。但是，这种伙伴关系应该采取什么形式呢？特别是当我们指的不仅仅是政治和商界领袖之间的协议，而是指以各种个体和集体形式呈现的全人类。个人和集体需要什么样的公民身份才能进行有意义的合作并为可持续发展作出贡献？

尽管这些问题的答案仍在不断涌现，但就教育方面，可持续发展目标背后映射的宏伟愿景是明确的：即帮助所有年龄段

的人更好地了解我们所生活的相互关联的世界以及我们面临的全球挑战的复杂性，帮助他们发展必要的知识、技能、态度和价值观以有效应对这些挑战（UN，2015）。可持续发展目标的具体分目标 4.7 促进人文教育，强调文化在促进和平、社会团结和可持续发展方面的作用。它表明，通过明确地将全球公民教育、可持续发展教育和终身学习联系起来，实现地球、人类和繁荣之间的平衡的最佳方式是培养一种公民意识，使得我们最真实的人类和人文价值观——爱、关怀和责任——得以涌现。

如前所述，全球公民教育包含三个概念维度：认知维度涉及知识和批判性思考能力的获得；社会情感维度涉及全人类的共享价值观和责任感；行为维度则涉及在地方、国家和全球层面采取的积极措施，以实现一个更加和平和可持续的世界。政策制定者、课程设计者和教师所面临的巨大挑战是要建设一个能将这三个维度结合起来的实践方法以及实践群体。

本报告主要考察了与成人全球公民教育相关的几个关键主题。其中首先是扫盲，这可以说是民主公民身份的首要先决条件，而且也是一种具有巨大变革潜力的社会实践。其次，我们研究了全球公民教育在应对移民问题方面的作用，特别关注了全球公民教育是如何挑战传统的公民身份观且如何为更具包容性和活力的方法提

供机会。第三，我们也探讨了新技术如何改变我们对公民是什么以及如何表达公民身份的理解。很显然，数字公民身份拓展了新的参与模式，但同时也存在脱离和疏远社会和政治生活的风险。第四个主题有关公民身份与性别之间的关系。妇女和性别少数群体在行使公民权方面仍然受到包括从社会和政治生活中往往较为隐蔽的男性化现象到公然的歧视和排斥等限制。接着，我们考虑了土著居民的情况，他们经常被剥夺行使公民的全部权利，并在其祖先留下的土地上逐渐被疏远。其后，报告也考虑了三个具有现实意义的主题：如何将全球公民教育纳入成人教育工作者的培训；成人公民教育如何提高就业能力；以及高等教育机构在推进全球公民教育的终身视角方面的作用。最后，我们论述了可持续发展这一总体性主题，力求明确成人学习与教育和全球公民教育在《2030年可持续发展议程》之中的地位。

早在1997年，在教科文组织的《汉堡宣言》，即第五届国际成人教育大会的成果

文件里，就明确地将积极公民身份与成人教育联系起来，并声明成人教育“……既是积极公民身份的结果，也是充分参与社会的条件，是一个可以促进生态可持续发展、民主、正义、性别平等以及科学、社会和经济发展的强有力概念……”（UNESCO和UIE，1997）。在第七届国际成人教育大会临近之际，明智的做法是要思考积极公民的概念在多大程度上被成人教育系统纳入其中，以及全球公民教育如何融入教科文组织所倡导的面向教育的新社会契约。

教科文组织已经进行了明确，这一新社会契约“必须以人权为基础，并强调不歧视、社会正义、尊重生命、人的尊严和文化多样性的原则，必须基于关怀、互惠和团结的伦理，[而且]必须能够将人类联合起来，提供所需的知识和创新，帮助我们塑造面向所有人的可持续与和平的未来，维护社会、经济和环境正义”（ICFE，2021）。这一愿景与本报告所阐述的全球公民愿景在很大程度上并无明显差异。

参考文献

- 80:20, 2021. # *BeyondTheClick: a teaching toolkit exploring global digital citizenship*. [online] Available at: <<https://8020.ie/projects/beyondtheclick-global-digital-citizenship/>> [Accessed 21 June 2021].
- Abdi, A. A. , Shultz, L. and Pillay, T. eds. , 2015. *Decolonizing Global Citizenship Education*. [online] Rotterdam; SensePublishers. <https://doi.org/10.1007/978-94-6300-277-6>.
- Allan, S. and Hintz, A. , 2019. Citizen Journalism and Participation. In: K. Wahl-Jorgensen and T. Hanitzsch, eds. *The Handbook of Journalism Studies*, International Communication Association (ICA) handbook series, 2nd ed. [online] New York; Routledge. pp. 435 – 451. <https://doi.org/10.4324/9781315167497-28>.
- Almond, G. A. and Verba, S. , 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton; University Press.
- Anderson, M. , Toor, S. , Rainie, L. and Smith, A. , 2018. Activism in the Social Media Age. *Pew Research Center: Internet, Science & Tech*. Available at: <<https://www.pewresearch.org/internet/2018/07/11/activism-in-the-social-media-age/>> [Accessed 22 February 2022].
- Andreotti, V. O. de, 2006. Soft versus Critical Global Citizenship Education. *Policy and Practice: A Development Education Review*, 3(Autumn), pp. 40 – 51.
- Anon. 2017. The Role of Universities in Promoting and Providing Lifelong Learning — DUK’s Strategic Approach. *UIIN*. Available at: <<https://uiin.org/2017/07/13/the-role-of-universities-in-promoting-and-providing-lifelong-learning-duks-strategic-approach/>> [Accessed 23 February 2022].
- APCEIU (UNESCO Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding), 2018. *Youth-Led Action Research of Transformation. A Case from India*. *EIU Best Practices Series 048*. [online] APCEIU. Available at: <<http://www.aspbae.org/userfiles/sept18/Youth-Led-Action-Research-of-Transformation-A-Case-from-India.pdf>> [Accessed 21 February 2022].
- Bamber, P. , Lewin, D. and White, M. , 2018. (Dis-) Locating the transformative dimension of global citizenship education. *Journal of Curriculum Studies*, 50(2), pp. 204 – 230. <https://doi.org/10.1080/00220272.2017.1328077>.

- Banks, J. A. , 2017. Failed Citizenship and Transformative Civic Education. *Educational Researcher*, 46 (7), pp. 366 - 377. <https://doi.org/10.3102/0013189X17726741>.
- Banks, J. A. , Banks, C. A. M. , Cortes, C. E. , Hahn, C. L. , Merryfield, M. M. , Moodley, K. A. , Murphy-Shigematsu, S. , Osler, A. , Park, C. and Parker, W. C. , 2005. *Democracy and Diversity: Principles and Concepts for Educating Citizens in a Global Age*. [online] Seattle: Center for Multicultural Education, University of Washington. Available at: <https://education.uw.edu/sites/default/files/cme/docs/pdf/_notes/DEMOCRACY%20AND%20DIVERSITY%20pdf.pdf> [Accessed 22 February 2022].
- Barton, D. , 2007. *Literacy: An Introduction to the Ecology of Written Language*. 2nd ed. Malden: Blackwell.
- Barton, D. , Hamilton, M. and Ivanic, R. eds. , 2000. *Situated Literacies: Reading and Writing in Context*. Literacies. London: Routledge.
- Beck, U. , 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Theory, Culture & Society. London: Newbury Park: Sage.
- Berg, J. , 2021. Support for Prospective Refugee Students in Germany: Quo Vadis? In: B. L. Hall and R. Tandon, eds. *Socially Responsible Higher Education*. [online] Leiden: BRILL, pp. 228 - 242 https://doi.org/10.1163/9789004459076_019.
- Berners-Lee, T. , 2020. Covid - 19 Makes It Clearer Than Ever; Access to the Internet Should Be a Universal Right. *The Guardian*. [online] 4 Jun. Available at: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jun/04/covid-19-internet-universal-right-lockdown-online>> [Accessed 23 February 2022].
- Blenkinsop, S. , Affifi, R. , Piersol, L. and De Danann Sitka-Sage, M. , 2017. Shut-Up and Listen; Implications and Possibilities of Albert Memmi's Characteristics of Colonization Upon the "Natural World". *Studies in Philosophy and Education*, 36 (3), pp. 349 - 365. <https://doi.org/10.1007/s11217-016-9557-9>.
- Brandt, D. and Clinton, K. , 2002. Limits of the Local; Expanding Perspectives on Literacy as a Social Practice. *Journal of Literacy Research*, 34(3), pp. 337 - 356. https://doi.org/10.1207/s15548430jlr3403_4.
- Brown, M. D. , 2020. *Citizenship Education in Adult Learning and Education in Latin American and Caribbean: Background Paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished].
- Buffington, M. , Wolfgang, C. N. and Stephen, T. A. , 2017. Service-Learning, the Arts, and Incarceration. *Journal of Prison Education and Reentry*, 4(2), pp. 45 -

52. <https://doi.org/10.25771/7999>.
- Bullen, A. and Whitehead, M. , 2005. Negotiating the Networks of Space, Time and Substance: A Geographical Perspective on the Sustainable Citizen. *Citizenship Studies*, 9(5), pp. 499 – 516. <https://doi.org/10.1080/13621020500301270>.
- CELDF (Community Environmental Legal Defense Fund), 2022. *Fighting for Nature's Rights*. [online] CELDF. Available at: <<https://celdf.org/rights-of-nature/>> [Accessed 23 February 2022].
- Chan, L. , Hall, B. , Piron, F. , Tandon, R. and Williams, L. , 2020. *Open Science Beyond Open Access: For and with Communities: A Step Towards the Decolonization of Knowledge*. Available at: <http://unescochair-cbrsr.org/wp-content/uploads/2020/07/OS_For_and_With_Communities_EN.pdf> [Accessed 23 February 2022].
- Chapin, F. S. , Pickett, S. T. A. , Power, M. E. , 2011. Earth stewardship: a strategy for social-ecological transformation to reverse planetary degradation. *J Environ Stud Sci* 1, pp. 44 – 53, doi.org/10.1007/s13412-011-0010-7.
- Chingombe, A. and Divala, J. J. , 2018. Nationalism and/or the Annihilation of Democratic Citizenship Education: A Critical Analysis of Zimbabwe/s Citizenship Education Initiatives. In: Y. Waghid and N. Davids, eds. *African Democratic Citizenship Education Revisited*. [online] Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67861-0_5.
- Chong, D. , 1993. How People Think, Reason, and Feel about Rights and Liberties. *American Journal of Political Science*, 37(3), pp. 867 – 899. <https://doi.org/10.2307/2111577>.
- CoE (Council of Europe), 2010. *Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education: Adopted in the Framework of Recommendation CM/Rec (2010) 7 of the Committee of Ministers*. Available at: <<https://rm.coe.int/16803034e5>> [Accessed 23 February 2022].
- CoE (Council of Europe), n. d. *4. 7 Education for Sustainable Development and Global Citizenship*. [online] Education. Available at: <<https://www.coe.int/en/web/education/4.7-education-for-sustainable-development-and-global-citizenship>> [Accessed 23 February 2022].
- CoEU (Council of the European Union), 2018. Council Recommendation of 22 May 2018 on Key Competences for Lifelong Learning (text with EEA Relevance.) St/9009/2018/Init. *Official Journal of the European Union*, 61, pp. 1 – 13.
- Damiani, V. , Carstens, R. and Ainley, J. , 2020. *Citizenship Education in Adult*

- Learning and Education: Perspectives from the International Civic and Citizenship Education Study 2016: Background paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education.* [Unpublished]
- Delors, J. , International Commission on Education for the Twenty-first Century, and UNESCO eds. , 1998. *Education for the Twenty-First Century: Issues and Prospects: Contributions to the Work of the International Commission on Education for the Twenty-First Century.* Education on the move. Paris: UNESCO.
- Dewey, J. , 1916. *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education.* Text-book series in education. New York; MacMillan.
- Dobson, A. , 2011. *Sustainability Citizenship.* [online] London; Green House. Available at: <https://www.greenhousethinktank.org/static/2011/sustainability_citizenship.pdf>[Accessed 23 February 2022].
- Docquier, F. and Marfouk, A. , 2005. International Migration by Educational Attainment (1990 – 2000). In: M. Schiff and C. Özden, eds. *International Migration, Remittances, and the Brain Drain.* [online] Washington, DC: The World Bank ; Palgrave Macmillan, pp. 151 – 199. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6372-0>.
- Doyle, L. , Egetenmeyer, R. , Singai, C. and Devi, U. , 2016. Professionalisation as Development and as Regulation: Adult Education in Germany, the United Kingdom and India. *International Review of Education*, 62(3), pp. 317 – 341. <https://doi.org/10.1007/s11159-016-9560-y>.
- Dussel, E. D. and Vallega, A. A. , 2013. *Ethics of Liberation in the Age of Globalization and Exclusion.* Latin America otherwise: languages, empires, nations. Durham; Duke University Press.
- EC (European Commission), n. d. *Active Ageing — Employment, Social Affairs & Inclusion — European Commission.* [online] Available at: <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1062>>[Accessed 23 February 2022].
- English, L. M. and Carlsen, A. , 2019. Lifelong Learning and the Sustainable Development Goals (SDGs): Probing the Implications and the Effects. *International Review of Education*, 65(2), pp. 205 – 211. <https://doi.org/10.1007/s11159-019-09773-6>.
- English, L. M. and Mayo, P. , 2021. *Lifelong Learning, Global Social Justice, and Sustainability.* [online] Cham; Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-65778-9>.
- Freire, P. , 1970. *Pedagogy of the oppressed.* New York; Herder and Herder.

- Freire, P. , 1987. *A importancia do ato de ler : em tres artigos que se complementan.* Sao Paulo; Cortez-Autores Associados.
- Gadotti, M. and Torres, C. A. , 2009. Paulo Freire: Education for Development. *Development and Change*, 40(6), pp. 1255 - 1267. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01606.x>.
- Ghosh, R. , 2008. The Short History of Women, Human Rights, and Global Citizenship. In: A. A. Abdi and L. Shultz, eds. *Educating for human rights and global citizenship.* Albany: State University of New York Press. pp. 81 - 96.
- Gilbert, L. and Phillips, C. , 2003. Practices of Urban Environmental Citizenships: Rights to the City and Rights to Nature in Toronto. *Citizenship Studies*, 7(3), pp. 313 - 330. <https://doi.org/10.1080/1362102032000098896>.
- Goleman, D. and Davidson, R. J. , 2017. *The Science of Meditation ; How to Change Your Brain, Mind and Body.* London; Penguin Life.
- Grace, A. P. , 2013. *Lifelong Learning as Critical Action ; International Perspectives on People, Politics, Policy, and Practice.* Toronto; Canadian Scholars' Press.
- Gregorcic, M. , 2009. Cultural Capital and Innovative Pedagogy: A Case Study Among Indigenous Communities in Mexico and Honduras. *Innovations in Education and Teaching International*, 46 (4), pp. 357 - 366. <https://doi.org/10.1080/14703290903301750>.
- Guimaraes, R. , 2020. *Citizenship Education and Migration in Adult Learning and Education ; Background paper for the 5 th Global Report on Adult Learning and Education.* [Unpublished]
- Hakli, J. , 2018. The Subject of Citizenship — Can There Be a Posthuman Civil Society? *Political Geography*, 67, pp. 166 - 175. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.08.006>.
- Hall, B. L. and Tandon, R. , 2017. Decolonization of Knowledge, Epistemicide, Participatory Research and Higher Education. *Research for All*, 1(1), pp. 6 - 19. <https://doi.org/10.18546/RFA.01.1.02>.
- Hamilton, M. and Hillier, Y. , 2006. *Changing Faces of Adult Literacy, Language and Numeracy ; A Critical History.* Stoke-on-Trent; Trentham.
- Hanemann, U. , 2019. *Global Citizenship and Adult Literacy ; Paper Commissioned for the 2019 UIL/APCEIU Publication , ‘Addressing Global Citizenship Education in Adult Learning and Education ; Summary Report’.*
- Han, S. , 2020. *Citizenship education in adult learning and education in the Asian and Pacific region ; Opportunities and challenges.* Background Paper for the 5th

- Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished]
- Hanson, C. , 2020. *The Role of Citizenship Education in Reducing Gender Inequalities: Background Paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished].
- Herrera, L. and Sakr, R. eds. , 2014. *Wired Citizenship: Youth Learning and Activism in the Middle East*. Critical youth studies. New York: Routledge.
- Hooks, bell, 1994. *Teaching to Transgress: Education as the Practice of Freedom*. New York: Routledge.
- Huckle, J. and Wals, A. E. J. , 2015. The UN Decade of Education for Sustainable Development: business as usual in the end. *Environmental Education Research* , 21 (3), pp. 491 – 505. <https://doi.org/10.1080/13504622.2015.1011084>.
- ICAE (International Council of Adult Education), 2020. *ICAE's understanding of citizenship education-concept and needs of the global world: Background paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished]
- ICFE (International Commission on the Futures of Education), 2021. *Reimagining Our Futures Together: A New Social Contract for Education*. [online] Paris: UNESCO. Available at: < <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707/PDF/379707eng.pdf.multi> > [Accessed 21 February 2022].
- ILO (International Labour Organization), 2013. *Enhancing Youth Employability: What? Why? And How? Guide to Core Work Skills*. [online] Geneva: ILO. Available at: < https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_213452.pdf > [Accessed 23 February 2022].
- IPSOS, 2016. *Global Views on Immigration and the Refugee Crisis*. Available at: < https://www.ipsos.com/sites/default/files/2016-08/Immigration_and_Refugees-July_2016.pdf >.
- Ireland, T. , 2021. Uma releitura da Educagao Permanente a partir da America Latina: Um capitulo inacabado [A re-reading of continuing education from Latin America: an unfinished chapter]. In: A. Melo, P. Guimaraes and L. C. Lima, *A(c) tua! idade da Educagdo Permanente*. Lisbon: APCEP (Portuguese Association for Culture and Continuing Education).
- Isin, E. F. and Turner, B. S. eds. , 2002. *Handbook of citizenship studies*. London: SAGE.
- Kabeer, N. , 2012. Empowerment, Citizenship and Gender Justice: A Contribution to Locally Grounded Theories of Change in Women's Lives. *Ethics and Social Welfare* , 6(3), pp. 216 – 232. <https://doi.org/10.1080/17496535.2012.704055>.

- Kauffman, C. M. and Martin, P. L. , 2018. *Constructing Rights of Nature Norms in the US, Ecuador, and New Zealand*. *Global Environmental Politics*, 18(4), pp. 43 – 62. https://doi.org/10.1162/glep_a_00481.
- Kayira, J. , 2015. (Re) creating Spaces for uMunthu: Postcolonial Theory and Environmental Education in Southern Africa. *Environmental Education Research*, 21(1), pp.106 – 128. <https://doi.org/10.1080/13504622.2013.860428>.
- Le Grange, L. , 2007. Integrating Western and Indigenous Knowledge Systems: The Basis for Effective Science Education in South Africa? *International Review of Education*, 53(5 – 6), pp.577 – 591. <https://doi.org/10.1007/s11159-007-9056-x>.
- Levinson, B. A. and Elizarraras, M. E. L. , 2017. Stealth Diversity and the Indigenous Question: The Challenges of Citizenship in Mexican Civic Education. In: J. A. Banks, ed. *Citizenship education and global migration: implications for theory, research, and teaching*. Washington, DC: AERA (American Educational Research Association), pp.403 – 430.
- Manby, B. , 2016. *Citizenship Law in Africa: A Comparative Study*. 3rd edition ed. [online] New York, NY: Open Society Foundations. Available at: <<https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/f124bc3c-70e5-4680-a534-8a2f7e3e194c/citizenship-law-in-africa-a-comparative-study-20160101.pdf>> [Accessed 23 February 2022].
- Mannion, G. , Biesta, G. , Priestley, M. and Ross, H. , 2011. The global dimension in education and education for global citizenship: genealogy and critique. *Globalisation, Societies and Education*, 9 (3 – 4), pp. 443 – 456. <https://doi.org/10.1080/14767724.2011.605327>.
- Marovah, T. , 2021. Using the Capability Approach to Assess the Value of Ubuntu: Comprehensive Citizenship in Zimbabwean Higher Education. In: C. C. Carter, ed. *Teaching and learning for comprehensive citizenship: global perspectives on peace education*, Routledge research in international comparative education. New York, NY: Routledge.
- Marshall, T. H. , 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, F. , 2011. Global Ethics, Sustainability and Partnership. In: G. Butt, ed. *Geography, education and the future*. London; New York: Continuum, pp.206 – 224.
- Mayo, P. , 2016. Hegemony, Migration and Misplaced Alliances: Lessons from Gramsci. In: O. Garcia Agustin and M. B. Jorgensen, eds. *Solidarity Without Borders: Gramscian Perspectives on Migration and Civil Society Alliances*,

- Reading Gramsci. London: Pluto Press.
- Mayo, P. and Vittoria, P. , 2021. *Critical Education in International Perspective*. Bloomsbury critical education. London ; New York, NY: Bloomsbury Academic.
- McCarthy, J. , 2020. *LGBTQ + People Face Added Violence, Exclusion, Poverty During COVID - 19 Pandemic ; Report*. [online] Global Citizen. Available at: <<https://www.globalcitizen.org/en/content/how-covid-19-is-affecting-lgbtq/>> [Accessed 23 February 2022].
- Mcintosh, S. , 2008. *Professionalization of Adult Educators in a Canadian Learning Society*. [online] Athabasca University. Available at: <<http://dtp.r.lib.athabascau.ca/action/download.php?filename=mais/ThesisA.pdf>> [Accessed 21 February 2022].
- Milana, M. and Tarozzi, M. , 2020. *Citizenship Education in Adult Learning and Education (ALE) in Europe and North America ; Background Paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished].
- Milana, M. and Tarozzi, M. , 2021. Rethinking Adult Learning and Education as Global Citizenship Education: A Conceptual Model with Implications for Policy, Practice and Further Research. *International Journal of Development Education and Global Learning*, 13(1), pp. 46 - 60. <https://doi.org/10.14324/IJDEGL.13.L04>.
- Misiaszek, L. I. ed. , 2020. *Exploring the Complexities in Global Citizenship Education ; Hard Spaces, Methodologies, and Ethics*. Critical global citizenship education. New York: Routledge.
- Mooers, C. P. , 2014. *Imperial Subjects ; Citizenship in an Age of Crisis and Empire*. New York: Bloomsbury Academic.
- Morawietz, L. , 2014. *Education for the Exercise of Citizenship*. Available at: <www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/APUNTE07-ENG.pdf> [Accessed 23 February 2022].
- Moreno da Fonseca, P. , 2020. *Citizenship Skills and LLL ; A Two-Way Street ; Background Paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished].
- Morin, E. , 1999. *Seven Complex Lessons in Education for the Future*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000117740/PDF/117740engo.pdf.multi>> [Accessed 23 February 2022].
- Mossberger, K. , Tolbert, C. J. and McNeal, R. S. , 2007. *Digital citizenship ; The internet, society, and participation*. Cambridge: MIT Press.
- Mozilla, 2018. *Internet Health Report2018*. [online] Mozilla. Available at: <<https://>

- d20x8vt12bnfa2. cloudfront. net/2018/ShortVersionInternetHealthReport _ 2018. pdf>
[Accessed 23 February 2022].
- Nkiwane, T. C. , 2000. Gender, Citizenship, and Constitutionalism in Zimbabwe: The Fight Against Amendment 14. *Citizenship Studies* , 4(3), pp. 325 – 338. <https://doi.org/10.1080/713658795>.
- Nussbaum, M. , 2002. Education for Citizenship in an Era of Global Connection. *Studies in Philosophy and Education* , 21(4/5), pp. 289 – 303. <https://doi.org/10.1023/A:1019837105053>.
- Nussbaum, M. C. , 2000. *Women and Human Development the Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. C. , 2012. Teaching Patriotism: Love and Critical Freedom. *The University of Chicago Law Review* , 79(1), pp. 213 – 250.
- Offe, C. , 2019. New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics (1985). In: *Institutionen, Normen, Burgertugenden*. [online] Wiesbaden: Springer, pp. 255 – 294. https://doi.org/10.1007/978-3-658-22261-1_12.
- Oyedemi, T. D. , 2019. Global Digital Capitalism: Mark Zuckerberg in Lagos and the Political Economy of Facebook in Africa. *International Journal of Communication* , [online] 13. Available at: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/download/8774/2639>.
- Pashby, K. 2009. The Stephen Lewis Foundation’s Grandmothers-to-Grandmothers Campaign: A model for critical global citizenship learning? *Critical Literacy: Theories and Practices* , Vol. 3, No. 1, pp. 59 – 70. Available at: <[http://criticalliteracy.freehostia.com/index.php?journal=criticalliteracy&page=article&op=viewfile&path\[\]=19&path\[\]=19](http://criticalliteracy.freehostia.com/index.php?journal=criticalliteracy&page=article&op=viewfile&path[]=19&path[]=19)> [Accessed on 21 February 2022].
- Pashby, K. , 2012. Questions for Global Citizenship Education in the Context of the ‘New Imperialism’: For Whom, by Whom? In: V. de O. Andreotti and L. M. T. M. de Souza, eds. *Postcolonial Perspectives on Global Citizenship Education* , Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203156155>.
- Piper, B. , 2016. International Education Is a Broken Field: Can ubuntu Education Bring Solutions? *International Review of Education* , 62(1), pp. 101 – 111. <https://doi.org/10.1007/s11159-016-9544-y>.
- Post, D. , 2016. Adult Literacy Benefits? New Opportunities for Research into Sustainable Development. *International Review of Education* , 62(6), pp. 751 – 770. <https://doi.org/10.1007/s11159-016-9602-5>.
- Radhouane, M. and Maleq, K. , 2020. Global Citizenship Education in European

- Multicultural Contexts: Opportunities and Challenges. In: A. Akkari and K. Maleq, eds. *Global Citizenship Education*. Cham: Springer. Available at: [〈https://doi.org/10.1007/978-3-030-44617-8_12〉](https://doi.org/10.1007/978-3-030-44617-8_12) [Accessed 21 February 2022].
- Rhoads, R. and Szelenyi, K. , 2011. *Global Citizenship and the University: Advancing Social Life and Relations in an Interdependent World*. [online] Stanford: Stanford University Press. Available at: [〈https://doi.org/10.1515/9780804777803〉](https://doi.org/10.1515/9780804777803) [Accessed 23 February 2022].
- Roberts, P. , 2000. *Education, Literacy, and Humanization: Exploring the Work of Paulo Freire*. Critical studies in education and culture series. Westport: Bergin & Garvey.
- Rogers, A. , 2007. Women, Literacy and Citizenship: A Critique. *International Review of Education*, 53(2), pp. 159 – 181. <https://doi.org/10.1007/s11159-006-9031-y>.
- Sassen, S. , 2002. Towards Post-National and Denationalized Citizenship. In: E. F. Isin and B. S. Turner, eds. *Handbook of citizenship studies*. London: SAGE, pp. 277 – 291.
- Schreiber-Barsch, S. and Mauch, W. , 2019. Adult Learning and Education as a Response to Global Challenges: Fostering Agents of Social Transformation and Sustainability. *International Review of Education*, 65(4), pp. 515 – 536. <https://doi.org/10.1007/s11159-019-09781-6>.
- Schuetze, H. G. , 2014. From Adults to Non-Traditional Students to Lifelong Learners in Higher Education: Changing Contexts and Perspectives. *Journal of Adult and Continuing Education*, 20(2), pp. 37 – 55. <https://doi.org/10.7227/JACE.20.2.4>.
- Schuetze, H. G. and Slowey, M. eds. , 2012. *Global Perspectives on Higher Education and Lifelong Learners*. Abingdon: Routledge.
- Schulz, W. , Ainley, J. , Fraillon, J. , Kerr, D. and Losito, B. , 2010. *ICCS 2009 international report: civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary students in 38 countries*. [online] Amsterdam: IEA. Available at: [〈https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/ICCS_2009_International_Report.pdf〉](https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/ICCS_2009_International_Report.pdf) [Accessed 23 February 2022].
- Schulz, W. , Ainley, J. , Fraillon, J. , Losito, B. , Agrusti, G. and Friedman, T. , 2018. *Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*. [online] Cham: Springer. Available at: [〈https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-73963-2.pdf〉](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-73963-2.pdf) [Accessed 23 February 2022].

- Sen, A. , 1980. *Equality of What?: The Tanner Lecture on Human Values, Delivered at Stanford University, May 22, 1979*. Available at: <https://tannerlectures.utah.edu/_resources/documents/a-to-z/s/sen80.pdf> [Accessed 24 February 2022].
- Sen, A. , 1985. Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984. *The Journal of Philosophy*, 82(4), pp. 169 – 221. <https://doi.org/10.2307/2026184>.
- Sen, A. , 2001. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Shah, Q. , 2020. Citizenship education in the United Kingdom and the adult migrant. *Education, Citizenship and Social Justice*, 15(3), pp. 213 – 226. <https://doi.org/10.1177/1746197919837829>.
- Shultz, L. , 2007. Educating for Global Citizenship: Conflicting Agendas and Understandings. *Alberta Journal of Educational Research*, 53(3), pp. 248 – 258. <https://doi.org/10.11575/AJER.V53I3.55291>.
- Shultz, L. and Pillay, T. , 2018. An Introduction. In: L. Shultz and T. Pillay, eds. *Global Citizenship, Common Wealth and Uncommon Citizenships*. [online] Leiden: BRILL, pp. 1 – 7. <https://doi.org/10.1163/9789004383449>.
- Singh, N. C. and Duraiappah, A. K. , 2020. *Rewiring the Brain to Cultivate Global Citizenship!: Background Paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished].
- Smidova, M. , Smidova, O. , Kyllingstad, N. and Karlsen, J. , 2017. Regional Development: Lifelong Learning as a Priority in Norway and the Czech Republic? *Higher Education Policy*, 30(4), pp. 499 – 516. <https://doi.org/10.1057/s41307-017-0060-x>.
- Smythe, S. , 2020. *Citizenship, Inclusion and Rights in a Digital Era: Background Paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished].
- Sobe, N. W. , 2021. *Reworking Four Pillars of Education to Sustain the Commons | UNESCO Futures of Education*. [online] Available at: <<https://en.unesco.org/futuresofeducation/ideas-lab/sobe-reworking-four-pillars-education-sustain-commons>> [Accessed 24 February 2022].
- Sousa Santos, B. de, 2018. *The End of the Cognitive Empire: The Coming of Age of Epistemologies of the South*. Durham: Duke University Press.
- State of New South Wales, 2009. *Earth Citizenship: A Conceptual Framework for Learning for Sustainability, Draft Working Paper*.
- Street, B. V. , 1995. *Social Literacies: Critical Approaches to Literacy in Development, Ethnography and Education*. London: Routledge.

- Street, B. V. , 2005. *Understanding and Defining Literacy: Background Paper for the Education for All Global Monitoring Report 2006: Literacy for Life*. Available at: < <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146186/PDF/146186eng.pdf.multi> > [Accessed 24 February 2022].
- Stromquist, N. P. and da Costa, R. B. , 2017. Popular Universities: An Alternative Vision for Lifelong Learning in Europe. *International Review of Education* , 63(5), pp. 725 - 744. <https://doi.org/10.1007/s11159-017-9662-1>.
- Sumida Huaman, E. , 2019. Comparative Indigenous Education Research (CIER): Indigenous Epistemologies and Comparative Education Methodologies. *International Review of Education* , 65(1), pp. 163 - 184. <https://doi.org/10.1007/s11159-018-09761-2>.
- Sweetman, C. , Rowlands, J. and Abou-Habib, L. , 2011. *Introduction to Citizenship. Gender & Development* , 19 (3) , pp. 347 - 355. <https://doi.org/10.1080/13552074.2011.636591>.
- Tarozzi, M. and Mallon, B. , 2019. Educating teachers towards global citizenship: A comparative study in four European countries. *London Review of Education* , 17 (2), pp. 112 - 125. <https://doi.org/10.18546/LRE.17.2.02>.
- Tarozzi, M. and Torres, C. A. , 2016. *Global Citizenship Education and the Crises of Multiculturalism: Comparative Perspectives*. London; New York: Bloomsbury Academic.
- Tawil, S. , 2013. Education for ‘Global Citizenship’: A Framework for Discussion. *Education, Research and Foresight: Working Papers* , (7), pp. 1 - 8.
- Taylor, C. A. , 2017. Is a Posthumanist Bildung Possible? Reclaiming the Promise of Bildung for Contemporary Higher Education. *Higher Education* , 74(3), pp. 419 - 435. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-9994-y>.
- Tett, L. and Hamilton, M. , 2019. Rethinking Adult Education for Active Participatory Citizenship and Resistance in Europe. In: *Resisting Neoliberalism in Education: Local, National and Transnational Perspectives*. Bristol: Policy Press, pp. 225 - 238.
- Tibbits, F. , 2020. *Human rights perspective of citizenship education in adult learning and education: Background Paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*. [Unpublished].
- Torres, C. A. , 1995. Chapter 6: State and Education Revisited: Why Educational Researchers Should Think Politically About Education. *Review of Research in Education* , 21(1), pp. 255 - 331. <https://doi.org/10.3102/0091732X021001255>.

- Torres, C. A. , 1998. *Democracy, Education, and Multiculturalism: Dilemmas of Citizenship in a Global World*. Lanham; Rowman & Littlefield.
- Tuomi, I. , 2015. Epistemic Literacy or a Clash of Clans? A Capability-based View on the Future of Learning and Education. *European Journal of Education*, 50(1), pp. 21 - 24.
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning), 2009. *Global Report on Adult Learning and Education*. Repr. with minor revisions ed. GRALE. [online] Hamburg; UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186431/PDF/186431eng.pdf.multi>> [Accessed 24 March 2021].
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning), 2010. *CONFINTEA VI, Belem Framework for Action; Harnessing the power and potential of adult learning and education for a viable future*. [online] Hamburg; UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187789>> [Accessed 21 February 2022].
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning), 2013. *2nd Global Report on Adult Learning and Education; Rethinking Literacy*. GRALE. [online] Hamburg; UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000222407/PDF/222407eng.pdf.multi>> [Accessed 16 February 2021].
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning), 2014. *Civic Education Information Service for Female Iraqi Leaders, Iraq*. UNESCO Effective Literacy and Numeracy Practices Database. [online] Hamburg; UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <https://uil.unesco.org/case-study/effective-practices-database-litbase-0/civic-education-information-service-female-iraqi> #: ~: text = The%20Civic%20Education%20Information%20Service, has%20a%20non%2Dprofit%20branch [Accessed 21 February 2022].
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning), 2015. *The Early Childhood, Family and Community Education Programme, Palestine*. UNESCO Effective Literacy and Numeracy Practices Database. [online] Hamburg; UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://uil.unesco.org/case-study/effective-practices-database-litbase-0/early-childhood-family-and-community-education>> [Accessed 21 February 2022].
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning), 2016. *3rd 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*. GRALE. [online] Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245913/PDF/245913eng.pdf.multi>> [Accessed 24 March 2021].
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning), 2019. *4th Global Report on Adult Learning and Education: Leave No One Behind: Participation, Equity and Inclusion*. GRALE. [online] Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372274/PDF/372274eng.pdf.multi.page=1&zoom=auto,-16,843>> [Accessed 24 March 2021].
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning) and APCEIU (UNESCO Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding), 2019. *Addressing global citizenship education in adult learning and education: Summary report*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372425>>.
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning), City of Larissa and City of Yeonsu-Gu, 2021. *Citizenship education for democratic and sustainable communities*. [online] Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379824>>.
- UIL (UNESCO Institute for Lifelong Learning) and NILE (National Institute for Lifelong Education), 2017. *Synthesis Report on the State of Community Learning Centres in Six Asian Countries: Bangladesh, Indonesia, Mongolia, Republic of Korea, Thailand and Viet Nam*. [online] Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247555/PDF/247555eng.pdf.multi>>.
- UN (United Nations), 1945. *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*. Available at: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%204/volume-4-I-52-English.pdf>> [Accessed 24 February 2022].
- UN (United Nations), 1948. *Universal Declaration of Human Rights*. Available at: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL3/093/69/pdf/NL309369.pdf>> [Accessed 24 February 2022].
- UN (United Nations), 2015. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development: A/Res/70/1*. Available at: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>.
- UN (United Nations), 2019. *International Migrant Stock 2019: Ten Key Findings*.

- Available at: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationStock2019_TenKeyFindings.pdf> [Accessed 24 February 2022].
- UN (United Nations), 2021. *Global Indicator Framework Adopted by the General Assembly in A/RES/71/313 (annex)*. Available at: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202021%20refinement_Eng.pdf> [Accessed 24 February 2022].
- UN (United Nations), 2022. *Global Citizenship Education*. [online] United Nations. Available at: <<https://www.un.org/en/academic-impact/page/global-citizenship-education>> [Accessed 24 February 2022].
- UNESCO, 1947. *Fundamental Education: Common Ground for All Peoples; Report of a Special Committee to the Preparatory Commission of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, Paris, 1946*.
- UNESCO, 2005. *Education for All: Literacy for Life: EFA Global Monitoring Report*, 2006. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141639/PDF/141639eng.pdf.multi>> [Accessed 24 February 2022].
- UNESCO, 2014. *Global Citizenship Education: Preparing Learners for the Challenges of the 21st Century*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227729/PDF/227729eng.pdf.multi>>.
- UNESCO, 2015a. *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure Inclusive and Equitable Quality Education and Promote Lifelong Learning Opportunities for All*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656/PDF/245656eng.pdf.multi>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO, 2015b. *Global Citizenship Education: Topics and Learning Objectives*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232993>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO, 2016. *Recommendation on Adult Learning and Education: 2015*. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245179/PDF/245179eng.pdf.multi>> [Accessed 24 March 2021].
- UNESCO, 2017a. *Education for Sustainable Development Goals: Learning Objectives*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247444/PDF/247444eng.pdf.multi>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO, 2017b. *Preventing Violent Extremism Through Education: A Guide for*

- Policy-Makers*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247764/PDF/247764eng.pdf.multi>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO, 2018. *Global Citizenship Education: Taking It Local*. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265456/PDF/265456eng.pdf.multi>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO, 2019. *Global Education Monitoring Report, 2019: Migration, Displacement and Education — Building Bridges, not Walls*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265866>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO, 2021a. *Global Education Monitoring Report, 2021/2: Non-State Actors in Education: Who Chooses? Who Loses?* [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379875/PDF/379875eng.pdf.multi>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO, 2021b. *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO and Dubai Cares, 2021. *The Rewired Global Declaration on Connectivity for Education*. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380598/PDF/380598eng.pdf.multi>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO Office Bangkok, 2018. *Preparing Teachers for Global Citizenship Education: A Template*. [online] Bangkok: UNESCO Office Bangkok. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265452/PDF/265452eng.pdf.multi>> [Accessed 21 February 2022].
- UNESCO and UIE (UNESCO Institute for Education), 1997. *Fifth International Conference on Adult Education: Final Report*. [online] Paris: UNESCO. Available at: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110364/PDF/110364eng.pdf.multi>> [Accessed 21 February 2022].
- Van Poeck, K., Vandenabeele, J. and Bruyninckx, H., 2009. *Sustainable Citizenship and Education*. Available at: <<https://biblio.ugent.be/publication/6851204/file/6851206.pdf>> [Accessed 21 February 2022].
- Waghid, Y., 2018. On the Relevance of a Theory of Democratic for. In: Y. Waghid and N. Davids, eds. *African Democratic Citizenship Education Revisited*. [online] Cham: Springer, pp. 1 – 12. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67861-0_1.
- Wals, A. E. J., 2020. *Adult Education, Learning, Citizenship and Sustainability*:

- Background Paper for the 5th Global Report on Adult Learning and Education*.
[Unpublished].
- Wals, A. E. J. and Benavot, A. , 2017. Can We Meet the Sustainability Challenges? The Role of Education and Lifelong Learning. *European Journal of Education*, 52(4), pp. 404 - 413. <https://doi.org/10.1111/ejed.12250>.
- Wals, A. E. J. , Geerling-Eijff, F. , Hubeek, F. , van der Kroon, S. and Vader, J. , 2008. All Mixed Up? Instrumental and Emancipatory Learning Toward a More Sustainable World: Considerations for EE Policymakers. *Applied Environmental Education & Communication*, 7 (3), pp. 55 - 65. <https://doi.org/10.1080/15330150802473027>.
- Walters, S. , 2020. We're Not in the Same Boat! *Adult Learning Australia*. Available at: <https://ala.asn.au/were-not-in-the-same-boat/> [Accessed 1 March 2022].
- Weinrib, J. , 2008. Kant on Citizenship and Universal Independence. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 33.
- Westheimer, J. and Kahne, J. , 2004. What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), pp. 237 - 269. <https://doi.org/10.3102/00028312041002237>.
- World Bank, 2020. Coronavirus Live Series: The Impact of the Pandemic on Women and Girls. Available at: <https://live.worldbank.org/coronavirus-impact-pandemic-women-and-girls> [Accessed 1 March 2022].
- Yoo, S.-S. and Lee, I. , 2018. *Three Different Approaches to Global Citizenship Education*. [online] [globalcommonsreview.org](https://www.globalcommonsreview.org). Available at: <https://www.globalcommonsreview.org/article-20-three-different-approaches-to-global-citizenship-education.html> [Accessed 1 March 2022].
- Zarifis, G. K. , 2019. Rethinking Adult Education for Active Participatory Citizenship and Resistance in Europe. In: L. Tett and M. Hamilton, eds. *Resisting Neoliberalism in Education: Local, National and Transnational Perspectives*. [online] Policy Press, pp. 225 - 238. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447350057.003.0016>.

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)》	《全球报告 (五)》
阿拉伯国家	阿尔及利亚	是	否	是	是	是	是	是
	巴林	是	是	是	是	是	是	是
	吉布提	否	否	否	是	是	是	是
	埃及	是	是	是	是	是	是	是
	伊拉克	是	否	否	是	是	是	是
	约旦	是	是	是	是	是	是	是
	科威特	是	否	否	是	是	是	是
	黎巴嫩	是	否	是	是	是	是	是
	利比亚	是	否	否	否	否	否	否
	毛里塔尼亚	是	否	是	是	是	是	是
	摩洛哥	是	是	是	是	是	是	是
	阿曼	是	是	是	是	是	是	是
	巴勒斯坦	是	是	否	是	是	是	是
	卡塔尔	是	否	否	是	是	是	是
	沙特阿拉伯	是	否	是	是	是	是	是
	苏丹	是	否	是	是	是	是	是
	阿拉伯叙利亚共和国	是	是	是	是	是	是	是
	突尼斯	是	是	是	是	是	是	是
	阿拉伯联合酋长国	是	否	是	是	是	是	是
也门	是	是	否	否	否	否	是	
亚洲及太平洋地区	阿富汗	是	是	否	是	是	是	是
	澳大利亚	是	否	是	是	是	是	是
	阿塞拜疆	否	是	是	是	是	是	是
	孟加拉国	是	是	是	是	是	是	否
	不丹	是	是	是	是	是	是	是
	文莱达鲁萨兰国	是	否	否	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)》	《全球报告 (五)》
	柬埔寨	是	是	否	是	是
	中国	是	是	是	是	是
	库克群岛	否	否	否	是	否
	斐济	是	否	否	否	是
	印度	是	否	是	是	是
	印度尼西亚	否	是	是	是	是
	伊朗	是	否	是	是	是
	日本	是	是	是	是	是
	哈萨克斯坦	是	否	否	否	否
	基里巴斯	否	否	否	是	是
	朝鲜	是	否	否	否	否
	韩国	是	是	是	是	是
	吉尔吉斯斯坦	是	否	是	是	是
	老挝	是	是	否	是	是
	马来西亚	是	是	是	是	是
	马尔代夫	否	否	是	是	是
	马绍尔群岛	否	否	是	是	否
	密克罗尼西亚联邦	否	否	是	是	是
	蒙古国	是	是	是	是	是
	缅甸	否	是	否	是	否
	瑙鲁	否	是	否	否	否
	尼泊尔	是	是	是	是	是
	新西兰	是	是	是	是	是
	纽埃	否	否	是	是	是
	巴基斯坦	是	否	是	是	是
	帕劳	是	是	是	是	否
	巴布亚新几内亚	是	是	否	是	是
	菲律宾	是	是	是	是	是
	萨摩亚	否	否	否	否	否
	新加坡	否	否	否	否	是
	所罗门群岛	是	是	否	否	否
	斯里兰卡	否	是	是	否	是
	塔吉克斯坦	是	否	否	否	否
	泰国	是	是	是	是	是
	东帝汶	否	否	否	是	否
	汤加	否	否	否	否	否
	土库曼斯坦	否	否	否	否	否
	图瓦卢	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)》	《全球报告 (五)》
	乌兹别克斯坦	是	是	是	是	是
	瓦努阿图	否	否	否	是	是
	越南	是	是	是	是	是
欧洲和北美	阿尔巴尼亚	否	否	否	是	是
	安道尔	否	否	是	是	是
	亚美尼亚	是	是	是	是	是
	奥地利	是	是	是	是	是
	白俄罗斯	否	否	是	是	是
	比利时	是	是	是	否	是
	波斯尼亚和黑塞哥 维那	否	是	是	是	是
	保加利亚	是	是	是	是	是
	加拿大	是	否	是	是	否
	克罗地亚	是	是	是	是	否
	塞浦路斯	是	是	是	是	是
	捷克共和国	是	是	是	是	是
	丹麦	是	是	是	是	是
	爱沙尼亚	是	是	是	是	是
	法罗群岛	否	否	是	是	否
	芬兰	是	是	是	是	是
	法国	是	是	是	是	是
	格鲁吉亚	是	是	是	是	是
	德国	是	是	是	是	是
	希腊	是	是	是	是	是
	匈牙利	是	是	是	是	是
	冰岛	否	否	否	是	是
	爱尔兰	是	是	是	是	是
	意大利	否	否	否	是	是
	拉脱维亚	是	是	是	是	是
	立陶宛	是	是	是	是	是
	卢森堡	否	是	是	是	是
	马耳他	否	是	是	是	是
	摩尔多瓦	是	否	否	是	是
	摩纳哥	否	否	否	否	是
	黑山共和国	是	是	否	是	是
	荷兰	是	是	是	是	是
	北马其顿共和国	是	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)》	《全球报告 (五)》
	挪威	是	是	是	是	是
	波兰	是	是	是	是	是
	葡萄牙	是	是	是	是	是
	罗马尼亚	是	是	是	是	是
	俄罗斯	是	否	是	是	是
	圣马力诺	否	否	是	否	否
	塞尔维亚	是	是	是	是	是
	斯洛伐克	是	是	是	是	是
	斯洛文尼亚	是	是	是	是	是
	西班牙	是	是	是	是	是
	瑞典	是	是	是	是	是
	瑞士	是	是	是	是	是
	土耳其	是	否	是	是	是
	乌克兰	否	否	是	否	是
	英国	是	是	否	否	是
	美国	是	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	否
	阿根廷	是	是	是	是	是
	阿鲁巴岛	否	否	否	否	否
	巴哈马	否	是	否	否	否
	巴巴多斯	否	是	是	是	是
	伯利兹	是	是	是	是	否
	玻利维亚	是	是	是	是	是
	巴西	是	是	是	是	是
	智利	是	是	否	是	是
	哥伦比亚	是	是	是	是	是
	哥斯达黎加	是	是	是	是	是
	古巴	是	是	是	是	是
	库拉索岛	否	否	是	否	是
	多米尼克	否	否	否	否	否
	多米尼加共和国	是	是	是	是	否
	厄瓜多尔	是	是	是	是	是
	萨尔瓦多	是	是	是	是	是
	格林纳达	否	否	是	是	是
	危地马拉	是	是	是	是	是
	圭亚那	否	是	否	是	是
	海地	是	否	否	是	是
	洪都拉斯	是	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)》	《全球报告 (五)》
	牙买加	是	是	是	是	是
	墨西哥	是	是	是	是	是
	尼加拉瓜	是	否	是	否	是
	巴拿马	是	是	否	是	是
	巴拉圭	是	是	是	是	是
	秘鲁	是	是	是	否	是
	圣基茨和尼维斯	否	否	否	是	是
	圣卢西亚	是	否	否	是	否
	圣文森特和格林纳 丁斯	是	是	是	是	否
	苏里南	是	是	是	是	否
	特立尼达和多巴哥	否	是	否	是	是
	乌拉圭	是	是	是	是	是
	委内瑞拉(玻利瓦 尔共和国)	是	否	是	否	是
非洲撒哈拉沙 漠以南地区	安哥拉	是	是	否	否	是
	贝宁	是	否	是	是	是
	博茨瓦纳	是	是	否	是	是
	布基纳法索	是	是	是	是	是
	布隆迪	是	否	否	否	否
	喀麦隆	是	是	否	是	是
	佛得角	是	是	是	是	是
	中非共和国		否	否	否	否
	乍得	是	是	是	否	是
	科摩罗	是	否	是	是	是
	刚果(金)	是	是	是	是	是
	刚果(布)	否	否	否	否	否
	科特迪瓦	是	是	是	是	是
	赤道几内亚	是	否	否	是	是
	厄立特里亚	是	是	是	是	是
	斯威士兰	是	是	是	否	否
	埃塞俄比亚	是	是	是	是	是
	加蓬	是	是	是	是	是
	冈比亚	是	是	是	是	是
	加纳	是	是	是	是	是
	几内亚	是	否	是	是	是
	几内亚比绍	是	否	是	否	否
	肯尼亚	是	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)》	《全球报告 (五)》
	莱索托	是	是	是	是	是
	利比里亚	是	否	否	是	否
	马达加斯加	是	是	是	否	否
	马拉维	是	是	是	是	是
	马里	是	否	是	是	是
	毛里求斯	是	是	是	否	是
	莫桑比克	是	是	是	是	是
	纳米比亚	是	是	是	是	是
	尼日尔	是	是	是	是	是
	尼日利亚	是	是	是	否	是
	卢旺达	是	是	否	否	是
	圣多美和普林西比	是	否	是	否	否
	塞内加尔	是	是	是	是	是
	塞舌尔	是	否	否	是	是
	塞拉利昂	是	是	否	否	是
	索马里	否	否	否	是	否
	南非	是	是	是	是	是
	南苏丹	否	否	否	是	是
	坦桑尼亚	是	否	是	是	是
	多哥	是	是	是	是	是
	乌干达	是	是	是	是	是
	赞比亚	是	是	是	是	是
	津巴布韦	是	是	是	是	是

译后记

2022年6月中旬,在摩洛哥马拉喀什举办的第七届国际成人教育大会上,《成人学习与教育全球报告(五)》英文版得以发布。同年6月底,译者收到来自上海终身教育研究院的翻译委托,开始承担报告的中译工作。时间紧,任务重,心里不免惶恐,好在最后设法按时完成了任务。

《成人学习与教育全球报告》由联合国教科文组织终身学习研究所主编,是关于会员国对2009年举行的第六届国际成人教育大会成果文件《贝伦行动框架》中所作承诺的实现情况的重要监测工具。自《成人学习与教育全球报告(四)》发布以来,报告还被用于监测会员国对2015年通过的《成人学习与教育建议书》的执行情况。因此,此系列报告已成为及时了解全球范围成人学习与教育最新政策及发展实践的重要文献资料。

人类社会正面临着生态、发展、和平、公平等一系列严峻威胁和挑战。在与种种威胁和挑战对抗的过程中,人们逐渐认识到,建立将人类和地球置于发展核心的公民意识是何等重要。在2015年确立的联合国可持续发展目标的分目标4.7中,就已将积极公民意识与我们所面临的诸多挑战之间建立了联系。然而,《成人学习与教育全球报告(四)》的调查却显示,“与在培养基本和职业技能方面的作用相比,成人学习与教育对增强积极公民意识和社区凝聚力的作用被忽视了”。鉴于此,为促进积极公民意识开展的公民教育成为此份报告的一个核心主题,即要进一步发挥成人学习与教育的积极作用,通过推广公民教育来激励并赋能学习者,使人们更积极地参与到建设更具包容性和安全性的社会中来,从而更好、更快地实现可持续发展目标。在此背景下,译者真诚地希望,此翻译成果能为相关领域决策者、研究和实践领域同仁以及其他关心成人教育发展的广大热心读者们提供一定的便利和参考,帮助大家及时了解国际成人学习与教育发展的前沿,助力思考国内该领域的未来发展。若真能如此,译者将深感荣幸。

借此机会,译者也想对在翻译过程中提供帮助和支持的人表示感谢。翻译过程亦是一个学习过程,所以首先感谢提供此学习机会的上海终身教育研究院,尤其是执行副院长李家成教授和行政部主任黄晨老师,感谢他们一直以来的信任。其次,也要感谢华东师范大学出版社编辑孙娟女士,感谢她在编辑出版过程中的辛勤付出。华东师范大学职业教育与成人教育研究所副教授、上海终身教育研究院兼职研究员马丽华老师也在个别关键技术术语的译文甄别上给予了宝贵意见,在此一并谢过。此外,还要感谢上海外国语大学继续教育学院的领导和同事们对翻译工作给予的关心和支持。最后,要特别谢谢我的学生:上海外国语大学继续教育学院成人教育学硕士李添、刘可心、苏晓娅和赵丽杰,她们在中译稿的文字校对工作中提供了很多帮助。

承担此份报告的中文翻译工作,对译者来说不仅是一份荣幸,更是一份责任。在翻译过程中,译者始终抱着谨慎负责的态度,力求做到最好。然而译者能力、学识有限,译文中难免存在错漏不妥之处,敬请各位读者批评指正。

上海外国语大学继续教育学院讲师、上海终身教育研究院兼职研究员 施莉莉



unesco

Institute for
Lifelong Learning

