



联合国教育、
科学及文化组织



第六次国际成人教育大会

走向美好未来的生活与学习：
成人学习的力量

第六次国际成人教育大会
巴西，贝伦，2009年12月1-4日

限量发行

CONFINTEA VI/4

巴黎，2009年10月15日

原件：英文

利用成人学习和教育的力量与潜力走向美好未来

贝伦行动框架

初稿

1. 自 1949 年以来，共举行了五次国际成人教育大会，引起了全世界对于作为一项基本人权的成人教育问题的关注。如今，面对着尚未解决的和新的挑战，成人学习和教育比以往任何时候都更加重要，既是能让人民和社区释放创造潜力的工具，也是增加我们国家福祉的关键资源。

2. 在 1976 年通过《关于发展成人教育的内罗毕建议书》之后，1997 年《汉堡宣言》又进一步发展了该建议书，我们重申，成人学习是终身学习的一个重要组成部分。终身学习“指整个正规和非正规的不断学习过程，通过这个学习过程，被所属社会视为成年的人们增长能力，丰富知识，提高技术或专业资格，或者给其以新的方向，以满足自身和社会的需求。”

3. 在全球化不断加剧的时代，对世界而言，新的机遇与新的挑战、冲突和障碍并存。随着社会经济结构的改变以及日常生活中不确定性的日益加大，知识社会逐渐形成，出现了新的工作环境、新的社会组织形式和新的交流渠道。因此，现在比以往任何时候都更迫切需要更新并调整我们集体和个人的技术与能力。另外，正当我们拟定这些建议之时，全世界遭到一场史无前例的经济和金融危机的重创，对我们现有的社会、经济和教育体系与价值观的基础本身提出了质疑。

4. 我们，教科文组织 XXX 个会员国、民间社会组织的代表、社会合作伙伴、联合国机构和私营部门，于 2009 年 12 月在巴西帕拉州贝伦共聚一堂，参加第六次国际成人教育大会，以推动成人学习和教育议程。我们确信成人学习和教育可以使人们具备必要的能力、技能和才干，以行使和促进他们的权利，掌握他们的命运，促进公平和包容，帮助结束贫穷并建立公平、宽容和可持续的社会。我们再次回想起 1997 年第五次国际成人教育大会的《汉堡宣言》指出，成人学习是一项权利、一个工具、一件乐事和一项共同责任。我们承认必须实现全民教育、千年发展目标和可持续发展教育等议程。因此，我们决定通过这项《贝伦行动框架》，以此来指导我们利用成人学习和教育的力量与潜力，从而走向美好未来。

建议和战略

5. 我们深信成人学习和教育在应对全球和教育问题与挑战中发挥着关键作用并从中受到启发，承认自第五次国际成人教育大会以来我们取得的成就和进步，但也认识到我们仍然面临的挑战，承认实现成人和年轻人的教育权受到本行动框架所附**背景陈述**中列出的政策、管理、融资、参与、包容性、公平和质量等因素的制约，因此我们决定实施以下建议和战略。

政策：走向终身学习

6. 从终身和全方位学习的角度来看，成人教育政策和立法措施必须是全面的、具有包容性和综合的，以扫盲作为出发点，以全部门和部门间办法为基础，包括学习和教育的所有组成部分并把它们联系在一起。

为此目的，我们承诺：

- a) 在终身学习的框架内实施一项综合的成人学习和教育政策。
- b) 设计特定和具体的成人学习和教育行动计划，与全民教育、联合国扫盲十年、联合国千年发展目标以及其他国家和地区发展计划相结合，并在开展了提高能力的扫盲行动的地方与该项扫盲行动相结合。
- c) 确保将成人学习和教育纳入“一个联合国”的倡议中。
- d) 建立适当的协调机制，可以包括由活跃在成人学习和教育领域的所有利益攸关方参与的若干个监测委员会。
- e) 通过建立等效框架，例如包含非正式和非正规学习的资格框架，制订或完善承认、鉴定和核准一切形式学习的架构和机制。

治 理

7. 善治有利于以有效、透明、负责和公平的方式实施成人学习和教育政策。要对所有学习者，尤其是最弱势的学习者的需求做出反应，所有利益攸关方的代表权和参与是必不可少的。

为此目的，我们承诺：

- a) 创建并维持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、社会和成人学习组织参与制定、实施和评价成人学习和教育政策及计划的机制。
- b) 采取能力建设措施，以支持民间社会组织、社会和成人学习组织建设性地和有根据地参与政策和计划的制定、实施和评价。
- c) 促进和支持部门间和部委间的合作。

融 资

8. 成人学习和教育是一项有价值的投资，通过创建更加民主、和平、更具包容性、生产效率更高、更健康和可持续的社会带来了社会效益。要确保提供优质的成人学习和教育，大量的财政投资是必须的。

为此目的，我们承诺：

- a) 落实第五次国际成人教育大会关于至少将国民生产总值的 6% 分配给教育的共识，并增加分配给成人学习和教育的额度。
- b) 集中使用所有政府部门现有的教育资源和预算，以满足成人学习和教育综合战略的各项目标。
- c) 制定鼓励措施，以促进形成新的资金来源，例如来自私营部门、非政府组织、社区和个人的资金，但不得损害公平和包容原则。
- d) 优先考虑对妇女和农村人口终身学习的投资。

为支持这些战略，我们吁请各国际发展伙伴：

- e) 履行承诺，弥补财政缺口。这些缺口妨碍了实现全民教育的所有目标，特别是目标 3 和目标 4（青年和成人教育，成人扫盲）。
- f) 在其援助计划中增加成人扫盲、学习和教育的资金（包括债务转换或取消、为成人扫盲设立指定交易基金和将成人扫盲纳入全民教育快车道倡议）。

参与、包容和公平

9. 全纳教育是实现人类、社会和经济发展的基础。开发全体公民的潜力非常有助于和谐并有尊严地共同生活。不能因年龄、性别、民族、语言、宗教、残疾、乡村特点、性别身份或取向、贫穷或由于冲突背井离乡或监禁而产生排斥。应对多种不利条件产生的累积效应尤为重要。

为此目的，我们承诺：

- a) 通过精心设计的有针对性的活动和计划，例如成人学习周和学习节，促进和支持更公平地获得和参与成人学习和教育。
- b) 预测可以确认的面临多种不利条件的群体，特别是刚成年的群体，并做出反应。
- c) 编写承认并重视成人学习和教育计划中的本土知识、方法论和母语的材料，开发相关的教学方法。
- d) 改进对所有妇女成人学习和教育计划的获得和参与，考虑在针对不同性别生活课程中的特殊需求。
- e) 为所有教育政策和方法提供财政支助，有系统性地侧重于弱势群体（例如土著人、移民、有特殊需求的人和那些居住在农村地区的人），并确保免费提供这类

计划或得到我们政府的补贴，同时还有学习鼓励措施，例如奖学金、费用减免和带薪学习假期。

成人扫盲

10. 在世界各地，识字是一项重要的基本技能和活跃公民的一项重要能力。它存在于日常生活、职场生活和公民生活中，并由此而获得发展。识字被越来越复杂的文化、经济和社会不断地塑造和改造。成人教育最终将超越成人学习的范畴，但是成人扫盲对于人们参与有意义的学习而言是必须的。它是个人、社会和政治解放的一个前提。鉴于扫盲挑战的难度，加倍努力以确保到 2015 年成人扫盲率上升 50%是至关重要的。这既是全民教育目标 4 的基准，也是联合国扫盲十年和提高能力的扫盲行动的目标。

为此目的，我们承诺：

- a) 动员内部和外部资源以及专业知识，以帮助文盲率较高的国家开展大规模的扫盲计划，并扩大范围、覆盖面和提高质量，从而大幅降低全球实用识字水平较低的成人数量。
- b) 扫盲干预的对象为非常弱势的人群，以使其获得、维持并提高识字能力、计算能力、语言以及信息和传播技术能力。
- c) 开展强有力的国际努力，以便在全民教育、联合国扫盲十年和提高能力的扫盲行动中规定的时间段内降低长期处于高位的缺乏识字能力的成年人数量。

质 量

11. 在学习和教育中，质量是一个多层面的概念和做法，需要持续关注和不断发展。在成人学习中培养一种质量文化要把内容和传授方法关联起来，进行以学习者为中心的需求评估，获得多种才能，实现教育者专业化，丰富学习环境并提高个人和社区的能力。

为此目的，我们承诺：

- a) 在成人教育计划中制定课程、学习材料和教学方法论的质量标准，考虑结果和影响措施。
- b) 改进对成人教育者的培训、能力建设和专业化，包括通过与更高一级的教育机构建立伙伴关系。

- c) 对成人学习和教育的系统性跨学科研究给予更大支助，以收集、分析和传播数据的知识管理系统和良好做法作为补充。

监测《贝伦行动框架》的实施

12. 在我们各国和国际上重振成人学习和教育乃是我们的集体意志。我们从这种集体意志中汲取力量，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影响我们在成人学习和教育方面的决策。与我们的伙伴合作，在国家与国际层面设计和实施定期记录和跟踪机制，对实现《贝伦行动框架》而言是最重要的。

为此目的，我们承诺：

- a) 定期收集和分析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。
- b) 在每个国家均建立一个定期监测机制，以评估第六次国际成人教育大会有关承诺的履行情况。
- c) 开始建立拥有明确基准和指标的地区监测机制。
- d) 在 2015 年这个实现全民教育和千年发展目标的预定日期，编写第六次国际成人教育大会中期审查国别进度报告。

为了支持国际层面的后续跟踪和监测，我们吁请教科文组织：

- e) 向各会员国提供支持，设计开发一个开放的知识管理系统，以汇编数据和良好做法的案例研究（由各会员国自己提供）。
- f) 通过教科文组织终身学习研究所与教科文组织统计研究所建立合作伙伴关系，协调全球层面的监测进程，以评估并定期报告成人学习和教育的进展情况。
- g) 在此基础上，定期编写《成人学习和教育问题全球报告》。
- h) 审查并修订《关于发展成人教育的内罗毕建议书》（1976 年）。

* * * * *

附件：背景陈述

解决全球和教育问题与挑战

1. 成人学习和教育在应对当代文化、经济、政治和社会挑战方面可以发挥重要作用。我们身处的这个全球化世界提供了很多机会，其中之一就是使我们能够超越地域边界向各种丰富而多元的文化学习。然而，不平等的日益扩大已成为我们时代的主要特征。全世界有大量人口生活在贫穷之中，其中 43.5%的人每天的生活费用不足 2 美元。世界上绝大多数的穷人生活在农村地区。南方青年人的增加以及北方人口的老龄化使得人口失衡，而国家内部和国家之间从贫穷地区向富裕地区的大规模人口迁徙以及大量的流离失所者则加剧了这一现象。我们在面临着食物、水和能源获取的不平等，而生态退化则威胁着我们长期的生存。除了物质的贫乏，还有我们已司空见惯的妨碍社会有效运转的能力贫穷。今天的很多儿童所面临的一个前景就是青年失业的问题，同时，越来越多对社会、经济和政治“默然无视”的青年则感到自己并不能从这个社会中享受什么好处。

2. 我们面临着生产和劳动力市场的结构性转变、日常生活中不安全感和焦虑与日俱增、很难实现相互理解，以及目前不断加深的世界经济和金融危机。与此同时，全球化和知识经济迫使我们更新和调整我们的技术和能力，以适应新的工作环境、新的社会组织形式和沟通渠道。这些问题，加上我们紧迫的集体和个人的学习需求，对我们既定的教育体系和教育理念基础提出了质疑。

3. 在许多国家，成人扫盲仍然是一个主要挑战：7.74 亿成人（其中三分之二为妇女）缺少基本的识字技能，而有效的识字和生存技能方案的提供并不充分。在欧洲，几乎三分之一的劳动者只有相当于或低于中学的教育水平，而三分之二的新工作都要求高于中学或以上的教育水平。在南方的很多国家，绝大多数人甚至都没有达到小学教育水平。2006 年，大约有 7 500 万儿童（其中绝大多数为女孩）辍学或者从未上过学。这些儿童中的半数来自撒哈拉以南非洲，80%以上为农村儿童。教育课程缺少社会相关性、教育人员的数量和训练不足，以及创新教材和方法的少之又少都损害了现有教育体制提供优质教育以解决我们社会中存在的不平等问题的能力。

4. 为了解决这些挑战，国际社会做出了协商一致的努力。通过政府主导的与联合国机构、民间社会组织、私营部门和捐助者的合作，在实现六大全民教育目标（2000 年）方面

取得了一些进展。通过普及初级教育的全民教育“快车道倡议”获得了更多的资源。为了支持实现全民教育的扫盲，“联合国扫盲十年”（2003--2012年）在全世界范围内开展倡导和提高认识活动。“扫盲增能倡议”在“联合国扫盲十年”内提供了一个全球框架，支持扫盲需求最大的国家。有两个千年发展目标（2000年）是明确针对教育问题的：实现普及初级教育和两性均等。然而，这些工作都没有为基础扫盲和生存技能以外成人学习和教育指定任务。令人鼓舞的是，“教育促进可持续发展十年”（2005--2014年）规定了广泛的任务，使成人学习和教育可以发挥相当重要的作用。

5. 成人学习和教育是应对我们所面临的诸多挑战的一个主要且必要的措施。它们是综合全面的涵盖正规、非正规学习以及明确或隐性地解决青年和成人学习者问题的终身学习和教育体系的主要组成部分。归根结底，成人学习和教育就是提供对作为积极公民的成人有吸引力的并且满足其需求的学习环境和过程。成人学习和教育是关于发展独立自主的个人，在复杂和瞬息万变的文化、社会和经济环境中塑造和重新塑造其生活，不管是在工作、家庭、社区还是社会生活。一生中必须从事不同类型的工作、在流离失所或移徙的情况下适应新环境、进取和事业心的重要性以及保持改善生活水平的能力，这些方面和其他社会经济层面的因素都要求在整个成人生活过程中继续学习。成人学习和教育不仅能提供特定的能力，同时还是增进自信、自尊、固定的认同意识以及互相支持的一个主要因素。

6. 据目前的估计，成人人口每一年平均提高的教育水平可以相应地使长期经济增长3.7%，人均收入增加6%。然而，成人学习和教育不仅仅是社会支出或财政支出的一个项目。它们是对未来的投资。

第五次国际成人教育大会以来在成人学习和教育方面所取得的进展

7. 由150个会员国提交供第六次国际成人教育大会的国家报告以及在地区筹备会议期间所进行的有效做法讨论表明，从终身学习的角度看，成人学习和教育方面取得了一些进展和创新。除了最近欧盟的《终身学习备忘录》以外，南方的一些会员国推行了全面的成人学习和教育政策及立法，一些会员国甚至将成人学习和教育写进了宪法。正在制订政策框架指导下的成人学习和教育的系统方法，同时，还进行了数次里程碑式的政策改革。

8. 一些会员国恢复并加快了扫盲计划、方案和运动。在2000--2006年期间，全球成人识字率从76%增加至84%。发展中国家所取得的进展尤为明显。一些国家政府积极寻求与民间社会合作，提供诸如 *faire-faire* 方法（“以要求的方式”）的非正规学习机会，内容、目

标和目标群体广泛。提供的非正规教育是多样化的，涵盖了诸如人权、公民身份、民主、妇女赋权、预防艾滋病、保健、环境保护和可持续发展等专题。诸如“成人学习周”和学习节这样的宣传活动以及比如学习城市和学习地区这样的综合活动大大促进了成人学习和教育。

9. 有一些令人信服的证据表明各会员国日益认识到对性别问题有敏感认识的成人学习和教育的益处，特别是有关妇女的规定。信息和通信技术以及开放式和远程学习正得到人们的拥戴，并逐渐满足直到最近还被排斥在外的学习者的特殊需求。母语学习的问题正在多语种和多文化背景之下的国家政策中得到解决，尽管只有一些会员国制定了综合政策。

10. 成人学习和教育方案的信息、文件、监测和评估系统得到采纳。承认、鉴定与认证学习的有效文书和系统正在逐步制订中，包括质量保证机构和程序。在正规、非正规和非正式学习和教育之间创造协同作用被证明能够使个人学习者和系统获得更好的成果，因为现有的资源和能力得到了更有效的利用。

11. 国家采取果断的倡议，加上与民间社会、企业和工人协会等主要机构的联合，成人学习会蓬勃发展。公私伙伴关系正得到广泛传播；南南合作和三角合作正在获得切实的成果，使新的成人学习促进可持续发展、和平与民主。地区和超国家的机构和组织发挥着关键的变革作用，对国家产生影响，并与其相辅相成。

成人学习和教育的挑战

12. 尽管取得了这一进展，但是，为第六次国际成人教育大会编写的《关于成人学习和教育的全球报告》表明，除了现有的诸多问题，还出现了新的社会和教育挑战；其中一些挑战在国家、地区和国际一级出现暂时恶化的情况。重要的是，关于在第五次国际成人教育大会之后重建并加强成人学习和教育的预期并没有实现。

13. 成人学习和教育在终身学习中的作用和地位仍然没有得到足够的重视。与此同时，教育范畴以外的政策领域未能承认并列入成人学习和教育所能做出的独特贡献，以促进更广泛的经济、社会和人类发展。成人学习和教育仍然是一块支离破碎的领域。宣传倡导的努力分散在一系列不同的领域，政治公信力被冲淡也正是因为成人学习和教育完全不同的性质使其无法与任何社会政策领域相挂钩。政府机构的议程经常不会列入成人教育，这与部际之间合作之少、教育组织之差以及教育（正规和非正规）和其他部门之间联系之弱是相吻合的。关于承认与认证学习，国内机制和国际努力过于强调经正式认证的技术和能力，而几乎不关注

非正规、非正式的以及从经验中的学习。如果孤立地进行政策制定，而没有外部的参与或投入（来自实地或高等教育机构），那么政策与执行之间的差距将会被拉大。

14. 成人学习和教育领域没有充足而富有远见卓识的财务规划为我们的未来做出显著的贡献。此外，当前决策过程中权力下放趋势日益增长的同时，各级的财政分配款并不总是充足，或者，预算授权并不适当。成人学习和教育在国际捐助者的援助战略中所占的分量不重，也没有体现在进行中的捐助协调与统一的努力中。到目前为止，债务减免并没有使成人学习和教育明显获益。

15. 尽管我们看到有越来越多的各种成人学习和教育方案出台，但是，现在，这些方案主要侧重于职业和专业教育和培训。成人学习和教育中缺乏一种更为综合的方法，以解决各个方面的发展问题（经济、可持续、社区和个人）。性别平等主流化倡议并没有为妇女创造更多相关的方案，或者增加妇女的参与。同样地，成人学习和教育也很少关注并响应土著民族、农村人口和移徙者的需求。方案内容与实践中没有体现出学习者的多样性，比如年龄、性别、文化背景、经济状况、独特的需求，包括残疾和语言。只有很少数的国家坚持奉行多语种政策以推广母语教育，然而这往往是创造无文盲环境的一个关键所在，对土著和/或少数民族语言来说尤其如此。

16. 从更广的范畴来说，成人学习和教育在许多国际教育议程和建议中鲜有出现，并且通常被视为等同于基本的识字能力的获取。然而，扫盲无疑会产生巨大影响，而扫盲挑战的不断加大则表明，近年来所采取的措施和发起的倡议并不充分。居高不下的文盲率提出了质疑，即各国政府和国际机构在政治和经济上的工作是否充分和到位。

17. 教育人员缺乏专业精神和培训机会对成人学习和教育的质量产生了有害影响，诸如学习环境的简陋不堪，设备、资料和课程设置都不合理。只在规划过程中偶尔开展系统的需求评估和研究，以确定合适的教学内容、教育方法、执行方法和支持基础设施。成人学习和教育中也没有一致的质量监测、评估和反馈机制。即使存在，这些机制的复杂性水平也会根据平衡质量和数量的需要而改变。

18. 本**背景陈述**是上文《**贝伦行动框架**》所列建议和战略的基本依据。