

全球教育治理路指何方？

——联合国的新愿景、构想与行动

刘 骥，周子玉

(陕西师范大学教育学部，陕西 西安 710062)

[摘要] 全球教育治理当前正处在关键的十字路口。作为“2030 可持续发展议程”的重要组成部分，教育发展路往何处已成为国际政策热点，联合国有关全球教育治理变革的新愿景备受关注。通过分析联合国教育愿景的历史演进与现实转向，凝练其全球教育治理变革新愿景下的五维构想：建设包容、公平、安全且健康的校园；促进生活、工作与可持续发展技能习得；推动教师专业的高质量发展；加速数字化学习的转型步伐；拓宽教育财政与融资渠道。围绕联合国的共振倡议与共创潜能，透视其改革行动策略。

[关键词] 联合国；可持续发展；全球教育治理；教育愿景

[中图分类号] G 40-06 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-6493 (2025) 02-0001-09

当前世界发展格局不确定性深度交织，全球教育治理路指何方成为了重大时代议题。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯（Antonio Guterres）在联合国召开的教育变革峰会（Summit for the Transformation of Education）上呼吁“进行全球动员，将教育列为优先事项、落实可持续发展目标”并发表《联合国秘书长有关教育变革的愿景陈述》（Vision Statement of the Secretary-General on Transforming Education），阐明了联合国全球教育治理新愿景与其实现路径的新构想^[1]。古特雷斯的声明中围绕教育危机的严重性与迫切性，指明全球范围的教育改革迫在眉睫，各国政府应立即以果敢信念、实际行动和富有创造力的协作共同开创全球教育发展的新愿景。相应的，联合国教科文组织总干事奥德蕾·阿祖莱（Audrey Azoulay）指出全球教育发展正面临前所未有的双重危机：学习危机与经费危机，而新冠疫情的出现加剧了全球教育危机的深度与烈度，大面积学习损失为实现联合国“2030 教育目标”蒙上层层不确定性阴影，对各国政府与全球教育组织共同行动应对现实教育困境提出了更高要求。由此可见，联合国正将教育问题置于全球发展议程的中心位置，试图凝聚全球教育发展共识，其

全球教育治理变革的新愿景具有重塑全球教育治理样态的里程碑意义。

一、全球教育治理的演进与转向

联合国自成立以来，一直致力于通过教育、科学和文化促进跨国间合作，特别是对世界需要什么样的教育做出有益的前瞻判断。20 世纪 70 年代初，世界被冷战阴霾笼罩，教育发展走到关键的十字路口，《学会生存——教育世界的今天与明天》（Learning to Be: the World of Education Today and Tomorrow）提出世界教育要解决的 3 个关键问题：教育与社会间的关系、教育与学习者间的关系、教育与知识间的关系^[2]。基于《学会生存》所畅想的三大教育发展趋势，即教育先行、教育预见和去制度化教育，国际发展委员会进一步确立以“完人教育”“终身学习”“教育民主”为核心理念用于指导全球范围教育改革。20 世纪 90 年代末，正值世纪之交，世界经济两极化发展趋势愈发凸显，《教育——财富蕴藏其中》（Learning: The Treasure Within）准确挈领了全球教育发展方向，提出未来教育的“四大支柱”，即学会认知、学会做事、学会合作、学会生存，特别强调了终身学习的连续性

[收稿日期] 2024-11-15

[基金项目] 国家社会科学基金 2020 年度教育学课题“就业不确定性下的精准技能培训对策研究”（CJA200256）

[作者简介] 刘骥（1990—），男，湖南长沙人，陕西师范大学教育学部教授，博士，博士生导师，主要研究方向为比较教育与教育治理。

与社会性^[3]。

2000 年以来, 区域矛盾与全球挑战叠加使得原本应获得富足学习机会的一代青年人失去了宝贵的教育机会。《反思教育: 向“全球共同利益”的理念转变》(Rethinking education towards a global common good?) 提出对“学习”与“教育”的反思, 要求各教育系统要更尊重生命、人格、和平、平等与人的权力, 要为实现可持续发展承担更多责任, 并强调教育是人类的共同权利, 知识是全人类的财富, 要全人类共享^[4]。然而正当联合国可持续发展目标的教育行动如火如荼地开展时, 2019 年末一场突如其来的全球新型冠状病毒肺炎疫情使得原有进程受到阻碍。全球越来越多的“学习贫困”儿童正在新冠疫情影响下被卷入一场新的全球学习危机之中。面对这样的新形势, 《一起重新构想我们的未来: 为教育打造新的社会契约》(Reimagining our Futures Together: A New Social Contract for Education) 阐明了全球对达成并实现“教育契约”的共同期盼, 指出教育之所以应当且可以成为一种社会契约, 源于对教育具有公共价值共享的愿景, 即以推动“终身优质教育”与“公共行动公共利益”为两项核心原则, 将关怀、互惠和团结作为教育公共事业与教育共同利益的核心价值, 呼吁各国政府与教育利益相关者一道遵守契约精神, 为全球教育发展改革做出实际贡献^[5]。

时至今日, 在后疫情时代全球教育发展的关键节点上, 联合国认为若要让全球教育发展重回正轨, 那么必须着手解决当下教育发展的两大核心问题——学习危机与经费危机, 这两大危机不仅对全球优质教育和全民终身学习等愿景的达成形成制约, 还正在剥夺数亿儿童、青年和成年人接受优质教育的基本权利^[6]。针对这两大核心问题, 联合国提出全球教育治理变革必须先行, 并勾画出未来教育发展新愿景的三维行动路径, 将学校建设、教师专业发展、技能学习、数字化学习与教育融资纳入发展愿景的构想之中。从核心理念上看, 这三维行动路径是基于联合国《教育 2030 行动框架》(Education 2030) 的成果重塑, 以《2030 年可持续发展议程》(The 2030 Agenda for Sustainable Development) 教育相关目标为指引, 强调教育改革要确保包容、公平和优质的教育, 促进终身学习, 将教育转向和平共赢的方向, 为构建人类和地球可持续的未来而努力吸纳与凝聚全球的教育共识, 提

出国际教育愿景应当面向教育发展的全范围, 即目标的面向对象、发展路径、涉及利益相关者与实施方式都具有全面性, 同时表现出对个体特征的全纳性, 包括多元的种族、性别、年龄和身体状况等。在正确的发展方向之上, 倡导包容、公平、安全和健康的学校环境, 促进生活、工作和可持续发展的基础技能学习, 培养民众基本的学习技能, 深入探究教师的专业发展路径, 寻求未来教育的数字化转型方向, 并重构教育融资的创新发展方式, 在学校建设、教师专业发展、技能学习、数字化学习与教育融资五大改革路径上, 以共振与共创为核心行动理念, 推动教育变革得以实现。

二、联合国新愿景的三维构想

面对新冠疫情影响下全球教育发展的普遍困境, 联合国呼吁迅速重启教育系统, 倡导将教育发展作为全球发展的优先事项, 为世界儿童带来新希望, 以积极协同的行动打破制约教育潜能的桎梏, 将当前教育的角色彻底从“分水岭”变为“赋能机”。在理念上, 联合国坚持问题导向的实践哲学, 从未来教育的全面性与全纳性出发, 对学校环境、基础技能、教师发展、数字化学习与教育融资提出了新要求, 以寻求全球教育困境的根本性解决方法。

(一) 建设包容、公平、安全且健康的校园

校园者, 教育之基石, 文明之摇篮, 其风与貌, 关乎民族之兴衰, 系于世界之进退。建设包容、公平、安全且健康之校园, 于全球教育发展, 意义非凡, 堪称基础之根本、战略之要冲、先导之旗帜。然而, 高失学率、生命健康保障不足、校园暴力事件频发等问题是当代威胁学生安全学习的重要阻碍, 缺乏包容、公平、安全和健康的学校环境, 优质的教育难以为继。联合国认为高质量的教育发展必须具有包容、公平、安全的学校环境作为支撑, 适配的学校环境是教育发展的基础^[7], 但全球教育现状的监测报告中显示现有的教育环境仍缺乏必要性保障。首先, 居高不下的失学率深刻反映了当下的教育困境, 据《全球教育监测报告》(Global Education Monitoring Report) 显示, 2020 年全球约有 2.59 亿儿童、青少年失学, 特别是难民儿童的失学率极高, 甚至达到其人口数的一半, 这与他们的生存环境息息相关, 而教育的匮乏又使得他们无法脱离当下的生存困境, 造成地区的惯性

贫困。其次,作为教育基础的学前教育发展不均衡的问题显著。其中低收入国家的学前教育极为不足,相较于高收入国家近九成的学前教育普及率,低收入国家只有不到一半的纳入,学前教育的缺失无疑对这些国家的儿童教育乃至整个基础教育造成了负面影响。第三,边缘化学习者的生存状况值得关注。在教育发展极不均衡的今天,因性别、贫困、残疾等因素而陷入教育边缘化的群体正不断扩大,而他们的学习问题并没有得到根本性解决,特别是在非洲大陆的一些极度贫困国家,农村女性的受教育率非常低,大部分女性无法完成中学学业。第四,校园暴力始终是学校教育的顽固问题,直至今日仍有数以亿计的学生在学校中遭遇不同形式的校园暴力,包括身体伤害、言语侮辱、财产损害和精神伤害等,虽然近年来很多国家出台了惩治校园暴力相关的法律法规,但校园暴力的问题屡禁不止,也成为校园安全的最大隐患之一。第五,学校教育中学生的健康与营养问题作为最基础的要求在部分地区仍未得到保障,粮食匮乏问题就是以非洲为主的全球多达60多个国家的突出问题,他们的儿童生活在极度贫困中,连最基础的生命健康也无法得到保护与支持,而新冠疫情的爆发更是加重了这一现象。最后,地区热战仍是当下国际的重要问题,因战争导致大量的居民流离失所与校园袭击事件频发,这使得战争地区的儿童与青少年一直生活在极度不安全、不稳定的学习环境中,安全的学校环境都难以维系,他们的教育质量更难以达到基本要求。

在当前全球教育发展面临重大挑战的背景下,建设包容、公平、安全和健康的学校环境迫在眉睫。在和平包容的学校环境的基础上,其他解决学生教育问题的举措才是“有本之木、有水之源”。联合国呼吁各国政府通过高层设计,制定管理措施并实施干预方案,建立环境良好、适宜学生学习的校园,保证学生在校园里实现基础的健康营养保障与稳定安全的学习场所保障。在保障学校环境的基础上,关注边缘弱势群体的受教育权利,通过针对性帮扶与政策激励,鼓励更多的女性、贫困学生与残疾学生进入学校,与其他学生享受平等的受教育权利,获取公平的教育资源,通过学习实现人生的进步与发展,摆脱惯性的边缘弱势状态。同时,政府应当通过立法保障减少校园歧视与霸凌,如美国多州联合出台禁止校园欺凌的法案、澳大利亚政府

颁布《国家安全学校框架》(National Safe Schools Framework)^[8]、日本参议院通过《欺凌防止对策推进法》^[9]等,通过法律规章的制定让抵制校园霸凌有法可依,弱势学生得以生存在安全、免受欺凌的校园里,从而进一步促使其学习的发展。作为全球最大的多边国际组织,联合国坚持问题导向,倡导通过解决地区贫困、关注边缘群体、立法保障学生权益等举措,使得全体学生能够在安全稳定的学校环境中不受阻碍地接受教育,享受教育公平。

(二) 促进生活、工作与可持续发展的技能习得

由于低收入国家基础教育的短缺,基础技能的匮乏成为其青少年学习发展的重要阻碍,在劳动力市场低迷的经济社会困境下,这种矛盾越发显著。经历世纪初的教育改革,在经济社会不断发展、科学技术历史性飞跃的今天,全球教育发展已然走到了新的路口,教育面向科技社会的转型势在必行——即现代教育需要面向纵深发展的经济社会与文化社会,向学习者提供不断更新迭代的知识、技能、价值观等方面的教育教学,使得学习者能灵活地适应具有强烈不确定性的未来社会与持续变化的知识技能需求,积极地人类社会创造价值,推动全球可持续性发展。教育转型意味着破旧立新,破除现有的教育困境,才能为“新教育”的诞生与发展立下根基,现有的教育存在问题:首先,部分群体缺乏基本的识字能力与简单的算术能力,《全球教育监测报告》显示,低收入国家学习者在基本学习技能方面存在匮乏,其中三分之二是女性人群,对于很多低收入国家的儿童,阅读一篇简单的文本都存在困难,甚至其基本学习技能水平只有10岁前儿童的一半。^[10]基本的识字能力与计算能力的缺乏使得后续的教育难以为继^[11],更妄论科学思索与批判性评价的能力。其次,世界局势日益复杂,面临暴力战争、气候变化、自然灾害、意识冲突等全球性问题,教育发展陷入了瓶颈乃至在部分地区发生了倒退,教育的发展难以满足现代学习者的需求与愿望。第三,低迷的社会经济与劳动力市场使得青年就业难度大幅提升,出现了大范围的青年失业,根据国际劳工组织统计,截至2020年,青年失业率为17.2%,青年失业也使得国家的持续性发展受到阻碍。而探寻现有的知识技能学习方面的问题,都指向同样的社会发展逻辑——社会的高速发展与变化使得知识技能更新日新月异,学习者拥有的知识技能与不断变换的市场需求无法

匹配,出现了供给侧与需求侧的不平衡,在大量青年失业的情况下,“用工荒”也成为当下劳动力市场的突出问题,这种供需矛盾的加深,对社会经济发展产生了不可估量的负面影响。

面对基础知识技能的匮乏与现代社会知识更新迭代速度飞升的新难题,联合国提出促进生活、工作可持续发展的技能学习正是解决当下困境的必然出路,教育转型势不可挡,面对基础学习技能的匮乏与青年就业矛盾,国家应当支持与发展国民的创新能力,促进社会向“大众创业、万众创新”的方向发展,形成全社会的学习创新氛围。首先通过基础学习机会的普及,包括基础教育、技能培训等方式,让学习者掌握最基本的识字、算数等能力,建立在此基础上的教育才有发展的根基。其次,终身学习是当今众多国家与国际组织的重要议题之一,也是知识与全球化时代的重要治理手段。世界各国与国际组织应当开展国际合作,使可持续发展目标成为社会风向,建立健全终身学习体系。当下的政策话语中,未来是不断变化、充满空前挑战的,经济学、统计学等科学知识都能对这一观点加以支持。面临持续变化成长的社会环境,各国可以为青年提供技术培训与就业支持,帮助他们更好地适应创新趋势下日新月异的社会生活,在其中寻求自身的立足与发展。面对未来社会的巨大威胁与不确定性,青年主体只有通过终身学习,不断获取未来社会所需的知识技能,如沟通反思能力、自主性和应对变化能力,才能制定更清晰的人生规划,进而在社会中稳固立足。因而,终身学习将成为个体新的社会化存在方式^[12]。

(三) 推动教师专业的高质量发展

在教育规模不断扩增的今天,学生数量的大幅增长与社会知识体系的不断更新,使得教师呈现出超负荷运转的态势,教学质量也难以提升。教师作为教育的重要主体,是实现教育发展的关键性变量,教师团队的专业素质很大程度上决定着现代教育的质量。现代教育需要专业性强、专业素养高、专业能力持续性发展的教师与完整的教师培训管理系统。然而,依照现有的学生数量,教师数量甚至都难以满足基础教育需求,师资短缺已经成为相当紧迫的问题,其中贫困的农村地区的师资问题更为凸显。根据联合国教育数据显示,若要实现基础教育的普及,需要新增小学教师2 000万人与中学教师4 000万人,目前的教师缺口仍然处于严重短缺

的阶段,而经济发展的不平衡也导致了教师分配的不平均,优质的教师资源集中于发达国家的经济发达地区,而贫困地区的师资面临着持续性缺失的问题,并且通常情况下难以达到发达地区教师团队的质量^[13]。其次,教师的社会地位与工作条件无法满足人们的期待,教师岗位为了留住高质量的人才,就必须满足人们所需的社会支持,而很多地区甚至难以满足最基础的教师权利保障,比如,教师薪酬低、薪酬不及时发放、学前教师社会地位低、女性教师易受骚扰等社会问题,使年轻人在面临职业选择时,对教师职业报以消极态度。最后,社会的高速发展使知识技能也在不断地更新淘汰,新兴的专业发展需求与现有的教师专业能力之间的矛盾日益显著,教师作为终身学习与发展的职业,需要不断地更新自我来适应时代发展,数字技术的广泛应用在一定程度上促进了学习发生,但也对教师的数字教育素养提出了挑战。

为了解决教师专业发展的问题,帮助教师突破重重困境,国家政府与教育部门应当细致分析本国教育工作者的工作阻碍,从以人为本的理念出发,实施以下举措,从制度与法律的层面充分支持教师教学与教师专业的深入发展。首先,尊重教育工作者的相关权利是保障教师专业发展的根基,当教师在生命健康、社会保障、社会地位与薪酬支持等方面的基本权益受到充分的尊重与支持时,才能全身心投入教育工作中,不断提升教学的质量。其次,构建安全、健康、公平的校园环境不仅是学生学习的重要支撑,更是教师开展教学工作的关键保障,也是促进教师专业发展的重要基础。第三,师资团队的建设无法脱离优质人才的选拔,只有源源不断的优质人才进入到教育行业并在其中发挥重要作用,教育发展与教育转型才得以实现,国家政府与教育部门应当大力推进候选人才库的建设,通过建设师范类院校与教育培训机构,来实现对教育人才的遴选与培养,同时通过吸纳海外归国的优秀人才,为教育发展提供坚实的人才保障。第四,增强教师职业吸引力,除了改善薪资水平与增强社会保障等方式,也要加强与完善教师资格认定,通过完备的教师资格认定来吸引优秀人才进入行业,同时可以依据国家的现实情况来适当放低教师资格认定的准入门槛,减少资格认定的限制,让有教学能力与教育理想的劳动力充分涌入,弥补现有的师资缺口。第五,为了提高教师在教育中的参与性与主动

性,应当扩大教师管理的自主权,让教师充分地参与到教育决策中来,使其不仅在教学方面充分发挥自身的热情,更能在教育民主决策的进程中加强自身的职业认同与职业自豪感。

(四) 加速数字化学习的转型步伐

在第四次工业革命的历史语境下,数字技术正在指数级增长,通过推动数字化学习范式的结构性变革,构成全球教育生态系统演进的核心驱动力。然而低收入国家数字设备与技术不足的问题、数字化学习带来的教育资源倾斜问题都成为了教育改革不容忽视的阻碍。在教育领域,数字信息技术的进步同样引发了教育变革,现代多媒体技术的应用最为显著,教师通过数字媒体实现对教育资源的联通整合,学生通过网络平台实现对教育资源的跨时空获取,数字化学习也成为可以预见的未来教育发展趋势。但推动全球性的数字化学习的困难与机遇并存。首先,全球数字化学习的普及进程仍面临智能终端设备覆盖率不足与网络基础设施区域发展失衡的双重挑战。《全球教育监测报告》显示世界上三分之二的儿童与青少年缺少数字化学习的渠道,智能手机和电脑等设备,对于连基本温饱都难以满足的贫困学生而言可以说是天方夜谭,相较于高收入国家学生90%的数字设备连通率,低收入国家特别是极度贫困国家只能达到不足10%^[14],其间弥深的差距使得数字化学习反倒加剧了教育的区域差距,与实现教育公平背道而驰。其次,即使是在学习设备连通率相当的地区,也存在数字技术与教育技术的差距,一部分人缺乏基本的数字应用技能,他们没有接受过系统的技术教育,只能简单地使用数字设备,而不能充分利用设备来深入学习。其三,教育数字化在某种程度上影响了教育私有化,数字技术私营部门对公共利益与个人权利产生了挑战,拥有先进数字技术的部门在一定方面来说掌握了数字学习的权利,这极大影响了教育公平的实现,先进的知识理念向拥有数字技术的部门倾斜聚集,将会加重边缘化学习者的学习问题。

为了促进全球教育发展,展望国际教育的愿景。首先,必须考虑到当下数字技术与数字媒体的指数型增长,并且在这种飞速成长中关注到边缘化学习者的需求,坚持以学生为本的教育理念,确保数字化学习的全纳性,在发展的同时兼顾弱势群体的成长。其次,数字化学习基础设施的建立是数字化学习的基础,通过技术援助与经济援助扩大贫困

地区电子设备的使用范围,提升学习者的数字设备连通率,建立数字化学习的生态系统。第三,世界卫生组织、国家政府与企业要加大对高质量的公共数字化学习的投资力度,通过扩增公共数字化学习的资金来源,来实现整个数字化学习的覆盖范围,填补市场空白。第四,加强对教师数字化教学相关的专业能力培养,提供技术支持,教师作为教育的引导者,必须不断适应时代的发展要求,在信息时代通过培训学习掌握科学的数字教育技术,并将其充分应用到教育教学中,扩大学生的知识领域,帮助他们以全球化、信息化和交互化的眼光来看待世界与面对学习。第五,政府应当与学校通力合作,建设免费数字化学习的平台,建立慕课、微课等大众数字学习平台,方便学习者通过数字设备便捷地获取教育资源,实现不同专业、不同教育机构之间的知识交流与领域交叉。

(五) 拓宽教育财政与融资渠道

教育财政与融资机制的系统创新,正在为全球教育可持续发展构建新型资源配置。在联合国秘书长古特雷斯《关于教育变革的愿景声明》中,“经费危机”是会议的核心议题,也是全球教育发展的重要困境之一,现有的教育资金难以为继支撑广泛优质的全球教育。教育作为全世界的根基事业,其需求量随着人口规模的飞速扩张与人口质量的显著提升而呈现出指数型增长,主要表现在各国对高质量的基础教育、中学教育与高等的教育的需求持续扩大,其投入资金的需求也随之增加。传统教育的融资机制在普遍的需求暴增下呈现出不容忽视的供给侧缺口,同时以官方资金流为主要教育资金来源的融资机制本身在市场中发展受限,面对推进教育从基本均衡到优质均衡的挑战,资金来源需要寻求更广阔的空间与更多元化的途径,所以融资来源的结构改革势在必行。同时,国际经济风向也是深刻影响教育资金来源的关键,在联合国可持续发展目标对国家财政形成的压力下,国际经济环境的结构性变迁正深刻重塑全球教育融资格局。联合国2030可持续发展议程的财政约束叠加全球经济衰退周期,导致多边发展援助规模持续缩减。新自由主义紧缩政策通过压缩公共支出空间,进一步加剧了教育资金供需失衡。^[15]在全球共同的教育融资困境下,创新教育融资的路径成为开辟教育资金流、促进教育发展的必然举措,是关乎全球教育发展命脉的关键所在。

实现教育资金的充分流入,单一的政府拨款与政府援助显然力不能及,在政府领导、管辖与监督下,创新教育融资的路径才是解决经费问题的必由之路。首先,教育可持续发展需要稳定的财政保障机制,在国际发展援助规模持续缩减背景下,构建多维度国内融资体系成为破解教育经费短缺的核心路径。通过创新教育融资的路径,实施新兴的融资机制,来扩增政府的财政空间,在保证财政充分利用的基础上,适当调整政府开支的优先次序,提升教育在其中的有限性,扩大教育支出的财政占比。其次,政府应当深化教育部与财政部之间关于教育的筹资战略对话,实现教育部门与财政部门充分交互,使财政部门具体了解教育现状,特别是教育的资金需求与现有的资金缺口,实现对教育领域的专项拨款与帮扶。最后,增加公共教育开支的公平性与高效性,通过地方分权来快速充分地使用公共教育开支,通过制度与法律规定来促进教育公平,增强对教育薄弱地区的财政帮扶,减小城乡之间的教育差距,让贫困地区的学生也能享受到优质的教育资源,实现自身的发展,从而带动整个贫困地区的脱贫致富。

三、联合国新愿景的行动策略

在原有教育发展的路径上,单一目标、单一维度的解决方案难以满足越来越复杂的泛社会性的教育问题。联合国在《关于教育变革的愿景声明》中提出新倡议——加强行动的协调,通过共振共创形成教育改革的倍增效应。共振强调的是彼此之间的互联互通,即教育与社会发展具有高度协同性。共创则重视教育的多主体关系,即教育共同体对赋能可持续发展的潜能价值。在根本认识上,联合国相信国家与教育共振是共创教育未来的核心理念与关键方法。在行动策略上,联合国呼吁在宏观与微观两个层面加强共议、共识并谋求共同发展。在宏观层面上,联合国认为世界是一个有机的整体,其发展无法脱离差异巨大但又遵循相似运行逻辑的国别教育体系。在人类教育发展的共同困境中,如何凝聚国家共识,实现国家层面的教育变革共振是21世纪教育改革的核心路径。在微观层面上,联合国认为教育作为卓越的公共福利,其发展并非单线程的运行机制,而受到包括学校环境、教师团队、科学技术和资金投入等多维度因素的交织影响,单一教育要素的改变不能独立于教育的系统性

变革。若要推动教育的全面发展,多条行动路径的协同共振是现代教育变革的基础战略。

(一) 以全球教育倡议引领政策行动

在逆全球化思潮涌动、诸多不利因素影响国际合作的背景下,教育改革需以“泛社会共识”为核心理念原则,通过全球共商共策凝聚国际共识,推动全球教育治理改革。“泛社会共识”是教育改革行动路径的核心理念原则,强调建立广泛的世界共识,凝聚泛社会参与,实现国家层面的教育改革共振。自2019年来,在新冠疫情、全球经济下行、国际局势恶化等因素的多方面影响下,逆全球化思潮的出现,使得国际合作的变数猛增。而世界教育的发展如果脱离了国际合作、国家互助,必然会成为无源之水,难以实现国际教育愿景,更妄论教育改革运动在各国的深入拓展。因此,期冀全球共商共策,提出符合人类共同利益的教育发展方针与教育改革路径,具有凝聚国际教育改革共识的重要意义。

在指向上,共振倡议遵循包容性原则(Inclusive),实现不同阶级、文化、财富程度、性别和民族的全纳。“包容性”是教育的最基本原则,它聚焦于实现最基础的平等教育,保证不同阶级、性别、种族、年龄的学习者,都能拥有基本的且不被他者排斥的教育权利。世界教育发展的进程中,实现教育的包容性是其发展的基石与核心目标,国家政府应确保实现包容、公平和有质量的教育,促进全民享有终身学习机会。《在教育中和通过教育实现性别平等的战略》(From access to empowerment: UNESCO strategy for gender equality in and through education)呼吁教育系统的全面转型,提出教育应使全体学习者受益,通过改进相关法律政策与执行框架,增强对女孩和妇女的权能支持。

在对象上,共振倡议遵循青年倡导原则(Youth-inspired),青年的声音对开辟全球教育治理转型之路至关重要。青年是教育改革的活跃因素,是改革的受益者,是改革的积极贡献者,更是改革的建设者,是未来教育发展的中坚力量。作为21世纪最珍贵的社会能源与最活跃的发展因素,青年决定未来教育的方向^[16]。2019年国际青年日的主题“改变教育”,就强调了教育应当面向全体青年提高包容性与普及性,而青年也应当在其中对自身发展与世界变革做出努力。2022年教育变革峰会上,联合国更加强调聆听青年之音、解构青年

之感、助推青年之发展理想,将青年的参与和发声作为教育改革的重要途径之一。例如,由秘书长青年问题特使办公室推动开展的《青年宣言》(Youth Declaration)活动,汇集了全世界范围内青年对全球教育治理变革的意见与看法,通过世界青年对话,充分展现了他们对全球教育治理转型的看法与相应的承诺。

在主题上,共振倡议遵循国家引领原则(Country-led),主权国家是国际事务的核心行为体,正从传统的国内政治统治主体逐步转变为全球治理的积极参与者。主权国家政府不仅作为一国的政治领导核心发挥作用,更成为参与国际事务的重要力量。面向世界教育的发展困境,各国应当在高层设计的框架下,依据国家现状设计针对性方案,寻求教育改革运动的可落地性方针。以领导人圆桌会议的形式开展的“领袖日”活动上,由国家元首与政府首脑共同参与的6场焦点会议,分别探讨了建立教育改革行动的伙伴关系、解决全球学习危机、可持续共处发展、教育数字转型、为教育中的性别平等赋能、为教育筹资等核心议题^[17],并发表《国家承诺声明》(National Statements of Commitment),为构建良好的教育改革环境、形成国际共识、共商共建未来教育愿景做出国家承诺。

在目标上,共振倡议遵循基于现有成果原则(Building on existing efforts),将教育改革的路径方法建立在已有的世界教育境况之上。教育改革不是空中楼阁,应当充分深入全球国家与地区,特别是低收入国家与欠发达地区,调查研究它们最为迫切慎重的教育问题。国家教育部门应当以教育问题为本,以国家地区文化为纲,制定符合地区发展逻辑的教育改革计划,实施有针对性的有效教育改革方法,充分发挥国际组织与国家政府的力量,通过行动路径的共振,实现全方位的教育改革,促进教育的全面发展。联合国通过调查全球国家的教育环境、入学率、学校健康卫生情况、受教育性别比和数字化学习情况等,形成了涵盖宏观设计与微观数据的《全球教育监测报告》。并以详实的调查结果为基础,分析世界教育发展的核心问题所在,研究突破教育困境的关键思路,呼吁全球行动。

(二) 以全球教育利益激发共创潜能

教育改革的行动路径并非相互独立的,就如同人的五指一般密不可分,为实现教育改革目标,深

化实践发展,教育部门应当发掘教育共创潜能,以多线并行实现改革路径交互发展。学校环境是基础技能学习的场所、数字化学习的载体、教师专业发展的发生地、教育融资创新的实施基础。首先,在建设包容、公平、安全、健康的学校环境的过程中,为了促进生活、工作和可持续发展的技能学习,各国政府应当与其他国家教育组织和国际组织通力合作,建立以教育需求为驱动的教育培训体系,为学习者提供就业相关的知识技能培训;同时学校应当通过打破教育陈规,向弱势群体与边缘化群体开放学校教育。其次,为了消除数字学习的地域鸿沟、实现数字化学习转型,学校应当利用教育技术的潜力,开发数字学习的全纳性方案,确保所有学习者平等充分地参与数字化学习。再次,为了促进教师专业发展,学校应当关注教师招聘、培养工作,对教师进行系统培训并为他们提供发展学习的支持。最后,为了增加教育融资,政府部门应当向弱势的发展地区倾斜,向那里的学校提供学校建设、卫生与学生营养等方面的援助,确保对全体学习者的覆盖,提供包容、公平和优质的教育环境。

可持续发展素养与技能体系构成个体终身发展的核心能力框架,其培育既依赖于学校场域生态优化,又为教育生态系统重构提供理论依据。首先,在促进生活、工作和可持续发展的技能学习的过程中,为了建设优质环境的学校,教育部门应当发展可持续教育,围绕气候变化、污染防治、可持续资源利用等问题,促进健康学校的建设。其次,为了克服数字化学习中出现的不平等问题,应当通过培养学习者的终身学习技能,包括数字技能和面对数字化变革的批判性思维,使学习者能够应对与适应数字时代的高速变化;最后,为了增强教师的专业能力,应当以终身学习为指引方向,规划组织与评估职前教师与在职教师的专业培训,并关注他们的技术技能更新,使得教师发展能极快地适应信息时代的变迁。

教师是教育活动的重要主体与教育发展的关键性变量,也是促进学习者获取社会生活发展的学习技能的重要引领者,教师团队的专业发展为学校人文环境建设“添砖加瓦”。首先,在深化教师专业发展的过程中,为了建设包容、平等的学校环境,学校应当打破歧视,充分纳入少数族裔、女性与残疾的教育工作人员,并提高教师的相关意识,在教育教学中平等地关爱所有学生,帮扶弱势的边缘的

学习者。其次,为了促进面向学习者社会生活、工作的可持续学习,应当充分发展教师的终身学习能力,为教师制定终身学习的战略政策,使学习者能获得不断更新的、满足市场需求的知识技能。再次,为了促进消除数字信息在教育领域中的鸿沟,实现数字化学习的转型,需要建设教师信息技术培训机制,基于能力本位培训模型构建的系统化数字素养培养体系,能够全面提升教师数字化学习能力,并为其有效实施数字化教学实施提供方法论支撑。

数字化学习的转型建立在包容、公平、安全、健康的学校环境与教师专业发展的基础上,为可持续发展与基础技能学习提供可能,同时也需要稳定的教育资金的支持。首先,在数字化学习转型中,要均衡学校差异,减小不同学校、不同学生之间的数字资源差距,确保数字化学习实施战略兼顾不同群体的教育需求。其次,要积极消除数字化学习的性别差异,弥补女性学习者、女性教师在对技术的获取、使用技能和社会支持等方面的不足,实现技术的充分平等利用。最后,要加大对数字化学习的资金投入,通过政府与社会组织的合作整合社会资源,对接教育领域的实际需求,促使教育资金稳定、持续第流入数字化学习领域。

融资是其他改革行动路径的共同基础,只有在充分稳定的资金支持下,学校建设、可持续发展、教师专业发展与数字化学习才有可能实现。首先,在创新教育融资路径的过程中,为了实现校园环境的优质建设,应当增加平均学生支出,政府应当通过解决本国的债务危机、增进税收收入、发展特别提款权等方式来扩大政府的财政收入,从而提升教育领域的政府财政支出。其次,在进行资金分配时,政府应当优先考虑与确保分配公平,加大对学前教育、女童教育和特殊学生教育的投入,进行有针对性的资金倾斜。最后,各级政府与教育部门应当充分促进数字化、信息化的发展,以此支持相关产品的开发,扩大政府的资金来源,更多地进行教育融资与教育财政支持。

四、结束语

在全球治理体系重构的关键阶段,“人”与“教育”在全球发展议程中的核心性不言而喻。联合国在其新全球教育治理变革的倡议中系统剖析了当下世界教育“积重难返”的困境,深刻指明了

未来教育的发展愿景与变革的实践路径。就发展形势而言,世界正处于新的动荡变革期,保护主义、单边主义抬头,脱钩趋势不断加强。面对世界发展的关键时刻,联合国作为全球发展的重要多边组织,正试图发挥其自身的引领作用,动员全球政府与教育部门,集合世界首脑政要与青年人群,坚定全球治理观,共商共建未来世界教育改革,强调改革进程中凝聚共振共创共享的全球共识,推动全球教育治理变革。在世纪性变革与多极化进程深度交织的历史方位下,中国作为联合国多边机制的重要参与者与建设者,应当在全球教育治理中为不确定的世界注入确定与稳定。“世界欢迎稳中求进、全方位开放的中国,将更加倚重中国的‘稳定剂’和‘发动机’作用”^[18]。特别是2025年1月,中共中央、国务院印发了《教育强国建设规划纲要(2024-2035年)》,为高质量教育体系的全面建成擘画宏伟蓝图。面向2035年,我国需要充分发挥国家优势,将教育作为优先战略发展方向,在教育变革中贡献中国智慧,依托联合国的教育治理平台,践行教育多边主义。在联合国公布的《中国教育变革承诺书》中,中国承诺在社会发展规划与财政拨款中将教育事业置于优先位置,公共资源配置向教育需求与人力资源开发需要倾斜。^[19]教育部门将通过建立健全教育相关机制,与世界合力推动教师队伍建设,建设高素质、专业化、创新型的教师队伍,为所有学习者构建包容、和平和安全的学校环境,从而构建学校、家庭和社会三位一体的育人机制。同时,应构建泛在可及的终身教育体系,增强职业技术教育与高等教育的适应性,以数字化杠杆撬动新时代教育变革,进而推动教育高质量发展更有力的支撑中国式现代化蓝图。

[参考文献]

- [1] UNESCO. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development[R]. New York: UNESCO, 2015.
- [2] 联合国教科文组织国家教育发展委员会. 学会生存——教育世界的今天和明天[M]. 上海师范大学外国教育研究室, 译. 上海: 上海译文出版社, 1979: 213.
- [3] 联合国教科文组织. 教育——财富蕴藏其中[M]. 北京: 教育科学出版社, 1996: 75.
- [4] 联合国教科文组织. 反思教育: 向“全球共同利益”的理念转变?[M]. 联合国教科文组织总部中文科, 译. 熊建辉, 校译. 北京: 教育科学出版社,

- 2017: 31.
- [5] 张民选, 卞翠. 教育的未来: 为教育共建一份社会新契约 [J]. 比较教育研究, 2022, 44 (1): 3-12.
- [6] UNESCO. Global Education Monitoring Report [R]. Paris: GEMR, 2020
- [7] UNESCO. Transforming Education Summit: Action Track 1 on Inclusive, equitable, safe and healthy schools [R]. Paris: UNESCO, 2022.
- [8] National Safe Schools Framework [EB/OLJ]. (2022-06-01) [2024-11-15] <http://www.deewr.gov.au/schooling/nationalsafeschools/Pages/overview.aspx>
- [9] 坂田仰. いじあ防止対策推准法全条文と解説 [M]. 东京: 学事出版株式会社, 2014: 36.
- [10] UNESCO. Global Education Monitoring Report [R]. Paris: GEMR, 2020.
- [11] UNESCO. Transforming Education Summit: Action Track 2 on Learning and skills for life, work, and sustainable Development [R]. Paris: UNESCO, 2022.
- [12] 胡梦圆. 社会治理机制中的终身学习——《福柯与终身学习: 主体治理》评析 [J]. 终身教育研究, 2022, 33 (4): 25-31.
- [13] UNESCO. Transforming Education Summit: Action Track 3 Teachers, teaching and the teaching profession [R]. Paris: UNESCO, 2022.
- [14] UNESCO. Transforming Education Summit: Action Track 4 on digital learning and transformation [R]. Paris: UNESCO, 2022.
- [15] UNESCO. Transforming Education Summit: Action Track 5 on Financing of education [R]. Paris: UNESCO, 2022
- [16] UNESCO. How youth drive change [M]. Paris: UNESCO, 2011.
- [17] UNESCO. Transforming Education Summit: Leaders Day Programme[EB/OL]. (2022-06-01) [2024-11-15]. <https://www.un.org/en/transforming-education-summit/programme>
- [18] 两会释放的中国讯息鼓舞世界 [N]. 新华社, 2017-03-16 (1).
- [19] UNESCO Chinese National Commission. National Statement of Commitment to Transform Education [R]. Paris: UNESCO, 2022.

(责任编辑: 孙永泰)

Where is Global Education Governance Heading? United Nation's Vision, Mission and Action

LIU Ji, ZHOU Ziyu

(Faculty of Education, Shaanxi Normal University, Xian 710062, China)

Abstract: As the key component of "2030 Sustainable Development Goals", global education governance is at a critical crossroads. Direction of education development has become a focal point in international policy research, and the United Nations' new vision of global education reform has attracted significant attention. Based on the historical trajectory and current shifts of the UN's vision for education, five dimensions of its new vision for global education reform are synthesized: building a inclusive, fair, safe and healthy campus; promoting the acquisition of life, work and sustainable development skills; providing high-quality professional development opportunities for teachers; accelerating the transition to digital learning; and expanding education financing mechanism. Centered on the UN's resonant initiatives and co-creation potential, this article provides its strategic reforms.

Key words: United Nations; sustainable development; global education governance; vision for education