



大会

Distr.: General
9 August 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

受教育权

秘书长的说明

秘书长谨此根据人权理事会第 8/4 号和第 17/3 号决议向大会转递教育权利问题特别报告员基肖尔·辛格的报告。

* A/68/150。



教育权利问题特别报告员的报告

摘要

本报告是根据人权理事会第 8/4 号和第 17/3 号决议提交的。报告突出强调了 2015 年后发展议程方面的最新发展情况，重点介绍了基于权利的教育办法。特别报告员展望了教育目标及相关建议执行战略。

教育是 2015 年后发展议程的基石，因此本报告介绍了特别报告员关于如何运用基于权利的办法实现教育发展目标的意见和建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 2015 年后发展议程方面的最新发展情况	6
三. 教育在 2015 年后发展议程中的重要性	8
四. 以受教育权为重点使人权成为 2015 年后发展议程的主流	8
五. 在 2015 年发展议程中落实基于权利的教育办法	9
A. 基于权利的办法的重要性	9
B. 普遍教育目标	10
C. 减贫战略：教育的作用	12
D. 确保性别均等：说明性目标 2	13
六. 教育作为 2015 年后发展议程的基石	13
七. 立足人权的可持续发展理念及其教育层面	13
八. 界定所有利益攸关方的作用和责任	14
九. 监测机制和指标	14
十. 政府问责	15
十一. 执行机制	15
十二. 人权教育与学习	15
十三. 联合国全系统协调办法	16
十四. 一些非常重要的关键问题	16
A. 持续的公共教育投资作为国家优先事项	16
B. 教育中的公共利益原则和作为公益物的教育	17
C. 规范私立教育提供者	17
D. 议员的作用	17
E. 培养教育的人文使命，而不是单纯的功利作用	17
十五. 结论和建议	18

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 8/4 号和第 17/3 号决议提交的。报告以教育在 2015 年后发展议程中的作用为重点。¹
2. 本报告突出强调了 2015 年后发展议程在基于权利的教育办法方面的最新发展情况，并分析了各教育目标及其必要的执行战略，国家层面的行动是分析的重点。特别报告员强调了确保公平、质量以及扩大教育公共投资的重要性。最后，特别报告员提出了关于如何运用基于权利的办法实现教育相关发展目标的建议。
3. 在本报告期间，特别报告员访问了厄瓜多尔和突尼斯，并在人权理事会第二十三届会议期间报告了相关情况。在那届会议期间，特别报告员于 2013 年 5 月 31 日向人权理事会提交了题为“受教育权的可诉性”的专题报告（[A/HRC/23/35](#)）。该专题报告审查了与行使受教育权有关的问题，重点强调了国家、区域和国际一级的可用判例，还提出了使受教育权的可诉性和行使受教育权更加切实有效的建议。
4. 特别报告员参加了多个关于教育的公共活动，并继续与各国、各国际组织和非政府组织开展合作。其中许多活动都与本报告的主题有关。
5. 2012 年 5 月，在印度政府与联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）共同在印度新德里组织的关于“全民教育教师国际工作队”的第四次国际政策对话论坛开幕式上，特别报告员作了主旨发言。
6. 2012 年 6 月，特别报告员作为主旨发言人参加了促进教育权和教育自由组织为推动优质教育举办的一次会外活动。7 月，特别报告员与泰国教育部驻巴黎教科文组织总部的高级别代表团会晤，就师资教育、优质教育的必要性和教育领域的规范性行动等问题开展了对话。随后就泰国的 2015 年后教育议程（审议了其千年发展目标以及各项承诺）和该国 15 年免费全民教育方案展开了讨论。
7. 2012 年 9 月，在欧洲思想网络与欧洲议会的欧洲人民党合作在布鲁塞尔举办的研讨会上，特别报告员就优质教育的重要性问题发表了主旨演讲。在纽约“教育至上”组织的《在动荡局势和武装冲突中保护教育：国际法手册》新书发布会上，特别报告员是主要发言人之一。特别报告员在纽约伊萨卡的康奈尔法学院发表题为“享受优质教育的权利——规范和标准”的演讲。特别报告员出席了秘书长的全球教育倡议“教育第一”的高级别发布会，并作了关于 2015 年后教育议程的发言。
8. 2012 年 11 月，在秘鲁皮乌拉大学和西班牙奥哈大学共同组织的一次关于人权和发展合作的圆桌会议上，特别报告员谈到了国际合作和公共政策中的人权办法。特别报告员还参加了第五次布达佩斯人权论坛，是人权教育和培训小组的成员。他作为特邀嘉宾参加了在卡塔尔多哈举行的世界教育创新峰会，这次峰会推

¹ “2015 年后发展议程”是指将产生旨在取代千年发展目标的发展目标的国际进程。

出了 Sheikha Moza bint Nasser 王后殿下下的“教育一名儿童”倡议。同月，他在教科文组织于巴黎主办的首次全球全民教育会议上发言。该会议将各国政府汇聚在一起，在 2015 年之前共同为所有儿童、青年和成年人提供优质基础教育。

9. 2012 年 12 月，特别报告员参加了在恩贾梅纳召开的第五十五届法语国家教育部长会议，并发表了关于多样化的教育提供方式和受教育权利的讲话。特别报告员在思考 2015 年千年发展目标后的议程的范围内强调了受教育权的重要性。

10. 同月，特别报告员还参加了教科文组织与巴基斯坦为纪念人权日而在巴黎共同组织举办的题为“捍卫马拉拉——女孩有权受教育”的高级别宣传活动。他还参加了非洲教育发展协会在法国塞夫勒举办的指导委员会研讨会，并就受教育权领域的关键问题和国际倡议与该协会的主席团进行了对话。

11. 2013 年 1 月，特别报告员作为主旨发言人参加了受教育权论坛在新德里组织举办关于将可诉性作为执行受教育权的一项工具的研讨会。他还作为小组成员参加了首次人权教育和道德研讨会，该研讨会是巴黎第二大学人权和人道主义法研究中心在法国教科文组织全国委员会的支持下举办的关于《联合国人权教育和培训宣言》的一系列研讨会之一。他还参加了法国外交部教育和发展司与法国开发署合作成立的教育和发展工作组，以反思 2015 年后发展议程。

12. 2013 年 3 月，特别报告员出席人权理事会组织的人权主流化问题高级别小组会议，会议的重点是受教育权的各个领域。他在全球公民教育会外活动上作了开幕发言，该活动是秘书长的“教育第一”倡议的一项后续活动，是促进教育权和教育自由国际组织与墨西哥常驻日内瓦联合国办事处及其他国际组织的代表团于 3 月 11 日共同举办的。他还是学习无国界组织 3 月 12 日在日内瓦举办的职业教育会外活动的主旨发言人。

13. 2013 年 4 月，特别报告员参加了题为“司法促进优质教育——优质教育促进民主”的国际学术研讨会，该研讨会是由圣保罗法官学校、圣保罗大学法学院及其他伙伴在巴西圣保罗共同举办的。他在研讨会的开幕式上致辞。研讨会还分发了题为“司法促进优质教育”的出版物。特别报告员还就受教育权的可诉性及加强执行受教育权的方法问题在研讨会上作了闭幕致辞。

14. 同样在 2013 年 4 月，特别报告员参加了在日内瓦举行的非洲人后裔问题专家工作组第十二届会议，会议专门讨论了通过教育促进认可和文化权利的问题。特别报告员在会上谈到了改善非洲裔的教育平等和教育机会的问题。

15. 2013 年 5 月，特别报告员参加了在台北（中国台湾省）国家教育研究院组织举办的受教育权问题国际小组第二次全球会议，并在开幕式上就受教育权、国际举措的设想以及 2015 年后与教育有关的国际发展目标等问题发表了演讲。

16. 2013 年 6 月,特别报告员参加了人权理事会第二十三届会议期间组织的多项活动,这些活动是为支持其 2013 年 5 月 31 日向理事会提交的报告“受教育权的可诉性”而组织进行的。

17. 特别报告员还是厄瓜多尔与巴西、印度和摩洛哥共同在人权理事会第二十三届会议期间举办的一次会外活动的主要发言人,该会外活动的主题是“立足人权的实现受教育权的办法”。在这次活动期间,特别报告员交流了其关于教育的未来和 2015 年后发展议程的看法。这次活动旨在提供具体实例,说明各国通过在宪法和法律框架中确立受教育权来实施立足人权的教育的办法的情况,以及同样重要的是,通过执行政策和开展政府行动落实这些权利的情况。

18. 在庆祝世界人权会议 1993 年通过的《维也纳宣言和行动纲领》通过二十周年之际,2013 年 6 月 27 日和 28 日在维也纳举行了“维也纳+20: 推动保护人权”国际专家会议。会议期间,特别报告员参加了名为“人权主流化: 2015 年后发展议程立足人权的办法”的工作组。这一经历在本报告的背景下具有特殊的重要意义。工作组开展的讨论认可了全面实现作为 2015 年后国际发展议程的重要目标之一的受教育权的重要性。

19. 特别报告员是 关于促进基于权利的财务条例和经济复苏办法的一个专家会议的发言人,该会议于 2013 年 7 月 1 日在维也纳召开,他在会上强调了投入必要资源实现受教育权的重要性。

20. 2013 年 7 月 15 日和 16 日,特别报告员出席了社会发展理事会在印度新德里举办的“印度教育愿景: 战略和行动反思”活动,并作为主席主持了受教育权会议,其间强调了国家对人权法规定的受教育权和 2015 年后发展议程规定的受教育权承担义务的重要性。

二. 2015 年后发展议程方面的最新发展情况

21. 人权理事会第 8/4 号和第 17/3 号决议中规定的受教育权包括全民教育议程和千年发展目标。人权理事会第 20/7 号和第 23/4 号决议进一步扩大了受教育权。第 20/7 号决议指出“受教育权在帮助实现千年发展目标方面的作用”。第 23/4 号决议重申这一点,并强调“需要确保将受教育权作为 2015 年后发展议程的重点”。

22. 教育在加速实现所有千年发展目标方面的核心作用被公认为是大会高级别全体会议全民教育成果文件所载教育方面的承诺的成果。尽管已近取得进展,但全民教育议程仍未结束,而且在实现与教育有关的千年发展目标方面仍然进展有限,因此第 65/1 号决议至关重要。

23. 在这一背景下,近年来的其他一些重大发展也彰显了受教育权。经济及社会理事会 2011 年实质性会议高级别部分的部长宣言承认“教育与推进其他各项千年

发展目标之间的关系”，并强调“必须促进教育权，促进实现千年发展目标，尤其与教育有关的千年发展目标，……实现全民教育”。²

24. 此外，最近关于 2015 年后发展议程立足人权的办法的高级别专家讨论也强调了受教育权对增强个人权能和全面实现包括发展权在内的所有权利的重要意义。

25. 在参加涉及全民教育议程和教育相关千年发展目标的各种活动期间，特别报告员强调了立足人权的办法，并强调了将国家有关受教育权的义务与政治承诺联系起来的重要性。教育中的边缘化和排斥导致进展不足以及各国内部和各国之间长期存在教育不公平现象，在面对因此而带来的挑战时，这一点至关重要。教科文组织和联合国儿童基金会牵头开展的讨论越来越明显地表明，必须采用更加强调公平和质量的立足人权的办法来制订 2015 年后全球发展议程。

26. 尽管全世界最近在教育方面都取得了进展，但还是可以看到一些国家在受教育机会、学习成绩差、教育需求增长等方面出现了前所未有的差距，提供教育的形式也更加多样化。在世界许多地方，不规范的私立教育提供方增多，财富或经济地位正成为获取优质教育的最重要标准，这加剧了教育机会的不平等。即便是优质基础教育也正在成为富人的特权，而它本应当按照国家对《经济、社会、文化权利国际公约》和其他人权公约承担的国际法义务逐步在所有各级免费提供。有鉴于此，必须提醒各国注意其核心义务是即使不能做到完全尊重和履行，也要确保受教育权不受歧视或排斥。如果想在将来避免在千年发展目标议程的承诺和当前的现实之间存在的差距，各国必须遵守在教育中不歧视和所有人机会平等的基本原则。这些原则见载于几乎所有国际人权公约，应当成为制订未来发展议程的决定性因素。

27. 2015 年后发展议程高级别知名人士小组对该议程的反思及其开展的广泛协商进程最终产生了 2013 年 5 月 30 日提交给秘书长的题为《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》的报告。³ 这份报告提出了一个方案设想，据此，人人享有普遍人权和基本经济机会，应建立负责任的机构，并且在发达国家和发展中国家之间缔造新伙伴关系。报告中提出了 2015 年后发展规划议程，其中寻求“基于我们共同的人性提供新的愿景与框架”并“实现所有人都能实现尊严与人权的发展模式”。报告列举了 12 个说明性目标，并阐述了到 2030 年消除赤贫和实现可持续发展承诺的普遍议程。在审议了该报告并讨论了正在开展的行动尤其是可持续发展目标开放工作组的行动之后，国际社会将最终确定 2015 年后发展议程。

² 见《大会第六十六届会议正式记录，补编第 3 号》(A/66/3/Rev.1)，第三章，E 节。

³ 《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》，2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告(2013 年，纽约)。

三. 教育在 2015 年后发展议程中的重要性

28. 人权理事会关于受教育权的第 23/4 号决议注意到“旨在讨论和推进 2015 年后教育议程的各项国际举措”，同时强调可持续发展目标开放工作组和其他正在进行的协商进程的重要性。哈萨克斯坦政府 2013 年 8 月正在组织举办的国际教育论坛及其议程表现出对教育和 2015 年后发展议程的区域性讨论的极大兴趣。

29. 最近举行的全球教育问题专题磋商强调了受教育权的各个方面。磋商报告指出，教育磋商过程中出现的最重要的专题之一就是应当采用基于权利的办法来指导教育框架。在这种办法中，权利与解决教育的方方面面问题是不可分割的，包括学习环境、教学过程、政府政策、学校治理和教师等问题在内。⁴

30. 在正在进行的讨论的背景下，根据人权理事会第 23/4 号决议，受教育权是 2015 年后发展议程中最值得考虑的问题。因此，如同对高级别小组的报告中提到的消除贫困、增强妇女的能力等其他普遍目标一样，从受教育权的角度出发评价普遍教育目标至关重要。特别报告员希望强调的是，教育是所有发展目标的基石，并且必须从教育的角度看待这些目标。

31. 特别报告员认为出于多种理由必须在 2015 年后发展议程中强调受教育权。教育是人类发展的基石，其价值对个人和社会转型而言是不可估量的。教育能够让儿童准备好成为民主公民并对未来负责。教育是消除贫困战略和实现全球可持续发展承诺的核心。人类发展指数（联合国开发计划署）与教育方面的公共支出增长有关；教育是一个国家能做的最佳投资。在增强妇女的能力，使其成为变化和社会转型的推动因素方面，教育必不可少。教育是预防冲突、建设和平和促进团结的关键。教育与儿童的人权不可分割——男童和女童都一样。所有发展目标中都有教育因素，受教育权为发展提供了不可或缺的杠杆。

32. 因此，受教育权对行使所有其他人权是必不可少的，是国家和国际发展议程以及公共政策和全球伙伴关系中的头等大事。从广泛的全球发展愿景来看，全面实现作为一项基本人权的接受优质教育的权利是实现未来议程的决定性因素。

四. 以受教育权为重点使人权成为 2015 年后发展议程的主流

33. 今年早些时候，在人权理事会于 2013 年 3 月 1 日组织召开的人权主流化问题高级别小组关于以受教育权为重点使人权问题成为发展议程的主流的会议期间，人们强调了采取立足人权的办法对 2015 年后发展议程的重要性。

⁴ 儿基会，“2015 年后发展议程中的教育问题：拟订全球教育问题专题磋商分析报告”（2013 年，纽约）。

34. 在向高级别小组致辞时，秘书长对许多小学适龄儿童仍未入学而且还有许多儿童未学到基本技能就辍学表示关切，并指出教育是希望，是尊严，意味着增长和赋权，教育是一切社会的基石，也是脱贫的道路。

35. 同样在这次会议上，联合国人权事务高级专员指出，受教育这一普遍权利是人权办法的核心，教育是实现发展权所必不可少的，能让所有人不受任何歧视地在发展进程中发挥积极作用。

36. Sheikha Moza bint Nasser 表示她将继续致力于全面实现受教育权，受教育权是每个儿童的基本权利，正如她提出的关于为全世界所有儿童和没有上学的青年提供优质教育的“教育一名儿童”倡议所体现的那样。

37. 教科文组织总干事强调，教育所拥有的变革力使其成为能让所有发展具有可持续性的力量，并强调未来的发展议程必须发端于公平，以确保人人都有权受教育、接受培训和获得机会。

五. 在 2015 年发展议程中落实基于权利的教育办法

A. 基于权利的办法的重要性

38. 立足人权的办法为发展议程赋予了力量和合法性，并为国家一级的行动打下了坚实基础。采取人权视角看待发展议程意味着，特别是，对塑造教育制度的国家法律文书进行仔细筛选，把政府的承诺与根据人权法承担的国际义务联系起来。

39. 基于权利的办法承认所有人权都是普遍和不可分割的，都要求平等、参与、透明和问责。教育目标应当适用于所有国家。应当在与公民和民间社会充分协商之后制订国家目标。每个目标都必须确保所有人都能受教育，在缺少资源的情况下应逐步提供教育，不实行歧视。教育目标、执行工作和政府的供资必须透明。最后，应当通过国家立法让所有人都享有受教育权，人人都应享有国家追索权以确保这些承诺得到兑现。

40. 在弥合承诺与实现全民教育目标及教育相关千年发展目标之间的差距时，应当以有效的执行战略为重点，而监测机制和问责措施也同样非常重要。因此，在一项发展议程中，应当从有利于政府的角度出发制定此类战略。承认受教育权和兑现相关的国家义务对执行此类议程是至关重要的，同时不要忘记“权利所有人”和“义务承担者”这两个概念。人们享有平等的受教育权，可以要求政府消除歧视做法或者为未能提供教育承担责任。政府反过来有义务根据国内法和国际法提供教育。

41. 特别报告员因而认为每个普遍目标都应当附带可被政府纳入考虑范围的执行战略。应当进一步制定这种在高级别小组报告的解释中得到体现的执行战略——2015 年后发展议程应当首先规定目标，随后提出执行战略，继而提出监测、问责和执行机制。

42. 基于权利的办法以法定义务而不是政治义务为基础。应当鼓励政府制定国家法律框架，其中应包括有关受教育权的宪法规定以及教育法和相关的法规法令。所有执行战略都必须强调有必要使国家立法现代化，以实现教育宗旨和目标所载的具体目标。应当解决的关键领域包括界定优质教育、为教育供资、纳入技能培养和技术教育及职业培训、规范私立教育以及提供承认扫盲和终身学习方案。

43. 特别报告员欢迎高级别小组的报告对有利于被边缘化的人和弱势者的公平教育办法给予重视。这要求强调采取积极的措施例如平权行动和社会保护计划，以弱势和脆弱群体为目标，确保其能公平地受教育。

B. 普遍教育目标

44. 受教育权是受到最广泛承认的国际权利。与教育相关的目标应当与相关的国家目标一同普及。高级别小组的报告承认学前教育、初等和中等教育以及技术和职业技能发展的重要性。报告中还提到了成人扫盲，尽管并未将其作为建议的目标纳入。说明性目标还寻求解决获取机会、非歧视和最低限度学习标准等问题。

45. 教育是一项持续的工作，始于正规初等教育之前，并一直持续到中等教育之后。幼儿保育和教育的重要性和家庭的作用对儿童做好受教育的准备至关重要，值得被纳入议程。2015年后发展议程必须解决上百万成年人在初步识字和识数方面的需求，将这种需求与技能发展联系起来。

46. 这项拟议的教育议程类似于特别报告员在提交大会的报告（[A/67/310](#)）中提出的议程，其中从受教育权利的角度介绍了职业技术教育与培训，提出未来的教育议程应立足于并巩固许多国家的进展，使国家立法现代化并作为普通中等教育的一部分提供更长时间（9年）的基础教育。这些发展应当包括基于职业技术教育与培训的优质教育，以应对经济日益全球化所带来的重大挑战。

47. 在2015年后发展议程中，教育不仅应当把让所有人获得中等教育作为目标，还应当把到2030年（该议程的时限）让所有人完成优质的中等教育作为目标，使职业技术教育与培训成为中等教育不可分割的特殊部分，让教育与工作世界相契合并有利于工作。因此应当扩大普遍教育目标。

48. 在2015年发展议程中，每个教育目标都应当强调普遍获取和非歧视的高质量教育，以确保最低限度学习标准。

49. 每一个大目标和具体目标都必须纳入国家的法律和政策，以确保这些政治承诺建立在权利的基础上。国家立法应当阐明政府的义务，指明如何逐步实现今后的目标以及如何供资。还应当确定指标和统计支持机构，包括有时限的目标在内。

技能发展

50. 高级别小组对技能发展给予的重视值得赞扬。要应对经济日益全球化和青年的上进心带来的重大挑战，技能发展尤为必要。然而，在界定这一目标时可以规

定，技能发展以及职业技术教育与培训是中等教育不可分割的一部分，是追求高等教育的途径。

51. 为确保职业技术教育与培训方案与地方经济机会切实相关，执行战略的目标应当是：以人权为基础，在职业技术教育与培训机构与企业开展机构合作的框架内，培养旨在制定由国家总体负责的公私伙伴关系的国家行动。这种伙伴关系是减少该领域普遍存在的缺点所必需的，特别是在发展中国家。在那些国家，职业技术教育与培训机构同企业之间更有力的联系对于使这种教育与培训更好地回应增长的技术需求而言至关重要，而且还能赋予其更大的能力，促进工业以及社会经济发展。

52. 为满足国家不断变化的需求，执行战略可规定使拥有职业和技术技能以及各个领域专长的中等和高等教育毕业生达到一个最低限度比例（例如 30% 或 40%）的国家目标。

终身学习

53. 教科文组织的《2000 年世界教育报告：受教育权促进全民终身学习》（2000 年，巴黎）强调了终身学习。终身学习不是一个有时限的将在 2030 年之前实现的目标，而是长期稳步增长的一个必要因素。起码，应将规定了成人识字和识数方案的终身学习目标必须被纳入议程，以确保数以百万计不识字的成年人能够实现其获得基本教育的权利。

54. 在全球化经济中，就业机会正在迅速转移。信息技术部门持续迅速的演变要求不断地获得技术教育。全球终身学习目标可能包括最低水平识字权，也可能包括终生获取职业技术教育与培训或其他职业培训。

55. 终身学习作为找工作和摆脱贫困的一种途径，其重要性日益增加，这表明应当将其作为受教育权的一部分更好地加以研究和澄清。

56. 应当从受教育权的角度出发制定一个规范性框架。这将相应地扩大受教育权的法律框架，扩大其作为首要权利的内涵。

质量的必要性

57. 在寻求实现全民教育和教育相关千年发展目标时忽略了教育质量，这一点众所周知。学习成绩不佳的问题已受到广泛关注。遗憾的是，人人享有基础教育的权利仍然未得到实现。2015 年后发展议程应当寻求确保不以牺牲教育质量为代价来扩大对教育的获取机会。

58. 2015 年后发展议程应强调有必要采取规范性行动，制定对公立和私立学校都适用的最低教育质量规范和标准。议程中应规定各国采用国家教育质量评估和学习评估机制，将这些机制适用于整个教育过程。政府还必须确保教师完全具备资格，能通过职业发展机会获得支持，有动力并且有专业精神。应当使教师职业

更具吸引力，通过提高教师的社会地位，改善教师工作条件和职业发展预期，包括获得可观收入在内，确保吸引最好的候选人才。挑战之大令人生畏，不仅是因为缺乏合格的教师，还因为缺少设计新颖的与教育改革相配合的教师培训模式。

C. 减贫战略：教育的作用

59. 贫困是大约 13 亿仍然赤贫的人享有受教育权和发展权的最大障碍，消除贫困的确是头等重要的发展关切。

60. 在这方面，特别报告员要强调的是，教育是有力的减贫工具。不过，高级别小组的报告有一个不足之处，那就是关于减贫的第一个说明性目标中没有体现出教育问题。

61. 在 2015 年后发展议程中，必须突出受教育权作为消除贫困代代相传的有力杠杆的关键重要性。如果教育不能与未来的减贫目标相互结合在一起，将无法实现国际商定的减贫目标，国家之间和社会内部的不平等将因此而扩大。

62. 应当以平等办法和促进增强贫困家庭儿童权能使其享受基本受教育权的社会保护措施作为各项战略的指导。

63. 这要求以向遭受排斥的儿童，特别是赤贫儿童提供补助和助学金的形式长期支持享有普遍的受教育权。这种平等权利行动和宣传措施都以国际人权公约的规范性规定为基础。《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条在其关于受教育权的规定中规定了“适当的奖学金制度”。

D. 确保性别均等：说明性目标 2

64. 特别报告员想指出的一点是，与第二个目标（促进性别均等，包括在获取初等和中等教育以及技术教育方面的性别均等）相比，高级别小组报告中提出的有关增强妇女能力的说明性目标似乎有所后退。实现女童的受教育权是一个绝对必要的优先事项，因为历史上妇女一直受到不公正对待而且女童和妇女在被剥夺受教育权者中依然占多数。

65. 妇女和女童的受教育权应当以基于权利的办法来驱动。这对结束妇女和女童遭受的多种形式歧视至关重要。基于权利的办法意味着妇女和女童的教育问题应首先视为一项人权要务，而不仅仅是因为可对自己的子女或社会带来潜在利益而对其教育。“增进公平，还是包括男女之间以及其他群体之间的公平，不仅本身至关重要，而且对于促进人类发展也具有重要作用。教育是促进平等最为有效的手段之一”。⁵

66. 作为经济及社会理事会 2010 年实质性会议高级别部分部长宣言的后续行动，国家层面的行动应当在《消除对妇女一切形式歧视公约》的框架内支持立法发展和关于通过教育增强妇女能力的特别法。

⁵ 开发署，《2013 年人类发展报告：南方的崛起：多元化世界中的人类进步》（2013 年，纽约）。

六. 教育作为 2015 年后发展议程的基石

67. 教育的重要性不仅在于其本身是一项权利，还在于它对享有 2015 年后发展议程必须承认的所有其他权利而言是必不可少的。如前所述，没有教育就不能消除贫困。应当明确承认教育对增强妇女和女童能力的重要作用。失业青年和成人要求获得额外的教育和培训以发展技能并找到体面的工作。教育可促进创建民主、稳定和和平社会所必需的价值。

68. 教育在加速实现千年发展目标方面的核心作用目前已得到承认，该作用清楚地显示，为未来的发展议程设定的任何目标都应当以教育为基础，2015 年后发展议程也必须考虑到教育问题。上文提到的特别报告员的全球教育倡议——“教育第一”也体现了教育的这种重要性，该倡议提出了一个愿景，就是让教育成为全球政治议程的重中之重。2015 年后发展议程必须立足于该倡议，并遵循立足人权的可持续发展理念。

七. 立足人权的可持续发展理念及其教育层面

69. 人权标准在一套普世价值观的范围内为发展工作提供了基础性的规范框架，人权标准还为确保采用公平、公正和可持续的方式追求发展提供了重要的工具。如果没有人权为锚，发展不可能持续下去。的确，人权文书提供的基础对确保所有人受益于发展而言至关重要。此外，相互关联并且相辅相成的法治和发展在 2015 年后发展议程中也是至关重要的。

70. 把发展战略与人权规范和原则统一起来将增加实现可持续发展目标的机会，因为除其他以外，这种统一意味着在制定和执行政策决定时高度重视不歧视和平等等核心原则。这对避免被边缘化的人继续与经济进程无缘而言至关重要。

71. 大会 1986 年通过的《发展权利宣言》所表述的规范和原则具有持久的重要意义，其中还为制定和执行发展议程提供了基础。《宣言》承认人是发展的中心主题，因此人应成为发展权利的积极参与者和受益者。在许多方面，受教育权和发展权是相辅相成的，2015 年后发展议程应当考虑到这一点。

72. 拟议的 2015 年后发展议程还应推进建立在国际团结基础上的国际发展合作框架。国际支助在援助发展中世界实现其受教育权方面极为重要，特别是对最贫穷和最脆弱的国家而言。发展伙伴必须为最不发达国家提供财政和技术支持，承认有必要加强这些国家的教育系统，以便落实这些国家的教育计划和方案。新出现的“负责任主权”概念意味着各国将“参与公平、基于规则和负责的国际合作，从而为增进各国人民的福祉共同努力”⁵，2015 年后发展议程必须考虑这一新概念。

73. 尽管教育主要是各国政府的责任，但它也是社会的责任，其中还涉及所有教育提供者和不同利益攸关方的作用和责任。

八. 界定所有利益攸关方的作用和责任

74. 如高级别小组的报告所述，各国政府在“将 2015 年后发展议程的愿景和目标转变为现实”和“地方当局构成各国政府、社区和公民之间的重要桥梁”方面发挥核心作用和承担责任，并将在新型全球伙伴关系中发挥重要作用。报告还指出每个伙伴在全球伙伴关系中都要发挥具体的作用。³

75. 包括教师、学生、学生家长和社区在内的民间社会组织的参与对国家教育系统良好运行和取得成功非常重要。

76. 为明确界定包括社区、地方机构、教师和家长等不同利益攸关方的作用和责任，必须设计未来的教育系统。为此应当建立适用于所有公立和私立教育提供者的法律框架，并充分尊重作为一项基本人权的受教育权，同时政府还要承担遵守人权义务的主要责任。

77. 同样重要的是，各国政府要与所有利益攸关方和民间社会伙伴保持对话，从而鼓励其不断参与促进居于发展议程核心地位的受教育权。“把人权当作具有约束力的法定框架并将重点放在核心人权义务上”⁶能够加强所有政策领域的合法性和可信性。秉承这种精神，寻求让整个教育界积极参与实现 2015 年后发展议程中的商定教育目标的良好沟通战略具有重要意义。

九. 监测机制和指标

78. 衡量、报告和确保今后的发展目标能在国家实施，有助于成功实现这些目标。

79. 高级别小组的报告建议根据国际人权标准建立新的 2015 年后承诺全球审议机制，还应当建立民间社会切实参与的独立审查。报告指出“应为所有新目标设立独立且严谨的监控系统，并由政治高层定期提供报告，说明进展情况与不足之处”。³“体制框架”观念也在这方面有所推进。

80. 必须在“目的、目标和基准中落实”现有的法律义务，同时制定附带关于逐步实现立足人权的办法的基准的国家行动计划和方案。

81. 因此制定并运用一套指标非常重要。这样一套指标将使法律机制能够更好地确定和评估政府的政策、方案及其执行是否能促使改善教育和提高学习成绩。这些指标也使情况审查成为可能，以确保弱势群体不会被甩在后面。分类指标对于揭示弱势群体之间的差距、显现城乡差别或者对穷人的完全不同的影响具有重要意义。

82. 这些指标还显示了各国政府履行其义务和承诺的程度以及问责差距。在立足人权的框架下，这些指标证明了受教育权的逐步实现，并为合法投诉政府缺乏作

⁶ 联合国人权事务高级专员办事处，《维也纳+20：推动保护人权：世界会议 20 年后的成果、挑战与前景》，国家专家会议报告（2013 年，维也纳）。

为提供了依据。政府的责任被视为是参与问责以实现商定成果，而不是仅仅做出政治承诺却不予实行。

十. 政府问责

83. 问责是 2015 年后发展议程的基石，应当重视那些能够让政府对自己的承诺承担责任的机制。因此，附带适当指标的健全问责框架应当成为 2015 年后发展议程不可分割的一部分。在向人权主流化问题高级别小组致辞时，联合国人权事务高级专员表示人权办法强调问责机制，改变 2015 年后进程应当商定监测的那些承诺，例如那些基于人权标准的承诺，以及商定监测承诺的方式，例如采取参与的方式。

84. 特别报告员想强调的是，如果在尚未履行承诺的情况下不能进一步与落实受教育权联系起来，问责将只不过是一个概念而已。制定符合这一精神的议程能更好地契合高级别小组的报告主题，该报告建议“为所有新目标设立独立且严谨的监控系统，并由政治高层定期提供报告，说明进展情况与不足之处”。³

十一. 执行机制

85. 监测落实教育目标必须与国家执行机制紧密联系在一起。仅将受教育权置于发展议程的核心位置还不够，在出现侵犯或违反情形时保障受教育权并确保其得到充分落实和受到保护也同等重要。权利享有人应有能力主张其权利，在政府未尊重和兑现其承担的义务和国际承诺时提出质疑。

86. 司法救助是落实受教育权的重中之重。《大会关于国内和国际法治问题的高级别会议宣言》认可了这一点。受教育权是可诉诸司法的权利，未来的议程应当承认这一点。

87. 因此，各国政府应当致力于使其承诺在国家法律制度中具有可诉性，承认这些承诺均以国际法为基础。正如特别报告员在其提交人权理事会的报告中所述，法院、国家人权机构和行政或准司法机制都是公民为确保其权利获得尊重而起诉政府的重要机制。

88. 联合国全系统协调办法对保护和促进受教育权具有重要意义。2015 年后发展议程必须将其考虑在内。

十二. 人权教育与学习

89. 在 2015 年后发展议程中重视受教育权也意味着教育的目标还包括人权教育和学习。国家和其他相关利益攸关方应根据《联合国人权教育和培训宣言》强化国家一级行动，以此作为在全世界充分落实受教育权的一种手段。普遍公认的人权价值观和民主原则应被纳入每一教育体制。

90. 各国政府还应利用在追求实现联合国教育促进可持续发展十年（2005-2014 年）的过程中以及在寻求实现将可持续发展的原则、价值和实践融入教育和学习的方方面面的过程中获得的经验。

91. 教育是预防冲突、建设和平和促进团结的关键所在；未来的发展议程必须承认教育作为全球性凝聚力量的重要性。

92. 秘书长的全球教育倡议“教育第一”力求培养和促进的全球公民教育和价值观教育为人权教育和学习提供了关键因素。此外，为了与该倡议同步，未来的议程应当寻求培养重视教育、将教育视为“共同利益”的一代人。

十三. 联合国全系统协调办法

93. 联合国系统几乎没有一个机构不对教育感兴趣。受教育权是教科文组织不可分割的一部分机构任务，也是该组织的重中之重。教科文组织和儿基会都承担着让儿童负起未来的责任的任务。教育也是开发署的一项重要工作，是减贫战略中的一项不可或缺的工具。职业技术教育与培训以及技能发展是多个机构的重要工作，例如国际劳工组织、联合国工业发展组织以及世界银行。

94. 将国家一级执行 2015 年后发展议程中的教育目标的措施融入联合国人权条约机构和人权理事会的工作可促进这些措施，人权理事会定期评估这些措施并提出履行建议，特别是关于履行受教育权的建议。人权理事会普遍定期审查所提出的建议往往强调将扩大教育资源作为优先事项的重要意义以及政府在各个层面促进受教育权的责任的重要性。

十四. 一些非常重要的关键问题

95. 在制定 2015 年后发展议程中的教育相关目标的过程中，应当特别注意一些具有重要意义的关键问题。

A. 持续的公共教育投资作为国家优先事项

96. 经验显示“人类发展指标的提高与公共教育支出的增加有关。”⁵ 没有那个致力于促进发展的国家能够承担得起忽略教育投资的后果。增加国内和国际教育投资是推动发展议程取得进展的根本。教育是国家的最好投资，教育必须成为永久的优先事项。如上所诉，人权理事会的普遍定期审查提出的建议往往强调必须把向教育投入更多资源作为优先事项，强调各国政府有责任在各个层面促进和保护受教育权。2015 年后发展议程中必须载有各国做出的明确和坚定的承诺，也即作为人权义务的一部分为教育提供必要资源。

97. 即使可能会就确保国家投资于教育部门的必要性形成共识，但对持续的政治和财政支持而言，法律框架是极其重要的——如果没有一个不仅在平等机会的基

础上确保受教育权而且保证国家持续投资于这一战略部门的法律框架作为基础，促进扩大教育机会的努力就有可能失败。

98. 在这方面的真实实例是，一些国家的宪法、国家立法和教育政策中规定了对教育的公共投资，特别是在基础教育方面。

B. 教育中的公共利益原则和作为公益物的教育

99. 教育应该是全球公益物和知识产权公共资源的观念和概念的核心，国际论坛中对此的讨论日益增多。教育对个人和社会均有惠益，其神圣性应受到保障，避免其商业化、仅迎合商业收益。提供公共服务促进健康和增加受教育的劳动力有助于建设国家的稳定，加强政府的合法性。教育应保持公益物的性质，以使其不至缺乏社会利益。

C. 规范私立教育提供者

100. 为解决私立学校增长的问题，必须有一个全面的规范框架来确保其符合教育规范和标准。虽然私立学校能成为提供教育的重要伙伴，但不要忘记私人企业在法律上有义务实现利益最大化。在保持教育中的社会利益的同时，也有必要在私立教育提供者出现滥用做法时实施有效的制裁。决策者必须“正视自己肩负的责任。不能在私立教育提供者行事错误时将其交由市场力量处置或由其进行自我调整。”⁷

101. 在政府越来越多地采取基于市场的办法之际，必须提醒各国政府其基本责任是确保社会公平，避免从重视增长的政策中产生歧视。

D. 议员的作用

102. 鉴于各项机制，例如教科文组织设立的教育与和平文化议员网络所取得的经验，应当重视议员在落实教育议程方面的作用，包括倡导制定和执行法律以及履行政府对教育的承诺。

E. 培养教育的人文使命，而不是单纯的功利作用

103. 应当从人文角度而不是单纯的功利角度来激励教育系统。这一点极为重要，因为教育的人文任务正在被削弱。因此必须高度重视这个现象，这样才能从宏大的人文愿景而不是从仅考虑教育的物质价值的功利角度出发来鼓励教育。

104. 社会正义原则是联合国促进发展和人的尊严的全球使命的核心，《联合国千年宣言》也体现了社会正义和公平原则。在指导国家行动时必须遵守这些原则，2015年后发展议程也应再次强调这些原则。

⁷ 教科文组织，《学习：内心的宝库》，国际 21 世纪教育委员会向教科文组织提交的报告（1998 年，巴黎）。

十五. 结论和建议

105. 立足人权的办法正在融入目前关于 2015 年发展议程的讨论，这是在制定千年发展目标的道路上迈出的决定性一步。这种办法对人权法和国家义务而言具有特别重要性，而随之而来的政府问责制对于兑现其承诺也具有特别重要性。

106. 应当利用 2015 年后教育议程的势头和参与情况来制定一个国际框架，以更广泛地实现全民教育权。这一点极为重要，因为受教育权是首要的权利——它对践行其他所有人权不可或缺——也保证了教育被视为是 2015 年后发展议程的基础，正如人权理事会第 23/4 号决议所认可的那样，该决议强调“需要确保将受教育权作为 2015 年后议程的重点”。

107. 铭记落实这一概念性办法的重要性以及本报告提出的关于教育目标的观点，特别报告员愿提出以下建议：

基于权利的办法及全民教育权的总体框架

108. 与千年发展目标不同的是，2015 年后发展议程应创建一个总括性的总体教育框架。在教育 and 学习的整个过程中，即从幼儿期直至终身学习当中，都应当采取全球性的基于权利的办法。应当强调国家的责任，无论公立还是私立学校都必须遵守关于全民教育权的规范和标准。基于权利的办法应当涉及教育的方方面面，未来议程中的普遍教育目标应当具有普世性。

109. 以基于权利的办法为指导，应当把教育目标确定为权利，同时相应地规定政府在实现这些目的和目标方面对其公民承担的责任。因此，教育议程应当按照权利持有人和责任承担人的方向来设计：权利持有人包括有权接受或公平获取可用教育方案的儿童、青年和成人；责任承担人包括政府或者协助政府履行其义务的伙伴，以便为落实教育权利而制定政策和方案以及建立教育机构。作为实现受教育权的主要责任承担人，各国政府首要和最重要的责任是提供符合其承诺的国家教育系统。

公平、质量和学习成绩

110. 2015 年后教育议程必须采取有利于边缘化和弱势群体的公平办法解决边缘化和排斥问题。国家有责任提供教育，而不加歧视或排斥。

111. 增进教育机会平等必须强调包容性办法，并采取包括平权行动和社会计划在内的积极措施，以弱势和脆弱群体为对象，确保其能够平等地获得教育。

112. 把发展规划与人权规范和原则统一起来，对避免被边缘化的人继续被经济进步所忽略并因而被剥夺教育机会而言至关重要。

113. 在如今全球化的经济中，完成初等教育还不够。为确保教育的相关性和有用性，2015年后发展议程中的教育目标应当把到2030年实现普及全民中等教育作为一个目标，同时把职业技术教育与培训作为其中不可分割的一部分，以便响应青年的上进抱负，应对日益全球化的经济所带来的重大挑战。

114. 初等教育是国家的核心义务，必须使所有儿童都能得到，无论其自身情况如何。虽然其他等级的教育是否能获得取决于其供应情况，但也必须向所有儿童提供，无论其自身情况如何。

115. 在追求实现教育相关千年发展目标和全民教育议程的过程中忽略了质量问题；所有人享受优质基础教育的权利尚未实现。2015年后发展议程应当让各国更加坚定地促进和确保所有人享受优质教育的权利，不予歧视或排斥。高质量的教育是响应青年人的上进愿望和为青年创建更好未来所必需的。在扩大获得全民教育的机会的同时，各国政府必须全面负责确保维持最低限度教育标准。

以国家一级行动为重点的执行战略

116. 每个教育目的和目标都应当有执行战略和监测机制。这其中应当涵盖各级教育的获取和质量问题，目的是提高学习成绩。执行战略应当以公平办法为指导，有向遭受排斥的儿童特别是赤贫儿童提供补助和奖学金等形式的社会保护措施和支助。随着教育需求的增长和提供的教育越来越多样化，在获取和质量方面出现了前所未有的差距，为迎接因此而带来的挑战，执行战略是不可或缺的。

所有伙伴和关键利益攸关方的作用和责任

117. 教育是政府的核心责任；教育也是一项社会责任，民间社会组织和各个利益攸关方都要参与进来。在设计未来的教育制度时必须明确规定所有伙伴和不同利益攸关方（社区、地方机构、教师和家长等）的作用和责任。一个对所有教育提供者（公立和私立教育）都适用并且充分尊重作为基本人权的受教育权的全面法律框架必须包括执行战略。

管制私立教育提供者的条例框架

118. 对教育需求的爆炸性增长已经导致私立教育提供者的数量成倍增加。必须制定全面和完善的条例框架来管制私立教育机构并确保其符合规范和标准。在保持教育中的公共利益的同时，还必须有一个在私立教育提供者舞弊时实施有效制裁的制度。

承认所有其他普遍目标的教育层面

119. 2010年举行的大会关于千年发展目标的高级别全体会议承认了教育在加速推进所有千年发展目标方面的核心作用。所有发展目标都以教育为基石，因此教育应得到更多的持续关注。受教育权在发展方面发挥了重要作用，应当被纳入所

有此类目标。2015年后发展议程必须以秘书长的全球教育倡议“教育第一”作为基础，该倡议提出了让教育成为全球政治议程的重中之重的愿景。国家的发展应当高度重视教育，受教育权应当成为发展规划和政策与方案执行工作的内在组成部分。受教育权是公共政策和全球伙伴关系的战略考虑因素。

120. 贫困是享有受教育权和发展权的最大障碍，消除贫困是高于一切的发展关切。普遍的消除贫困目标应当与普遍的教育目标相互结合在一起，因为受教育权是消除贫困的代代相传的有力杠杆。执行战略应当以向被剥夺受教育权的儿童特别是赤贫儿童提供津贴和奖学金等方式的长期支助。

121. 同样，与增强妇女能力有关的普遍目标应当与作为基本权利的教育联系在一起，同时实施有利于弱势和边缘化妇女与女童的特别措施。作为一个优先事项，教育女童和妇女应当被视为是个人权迫切需求，而不是仅因教育可能会给儿童或社会带来好处而这样做。各国必须在《消除对妇女一切形式歧视公约》的框架内发展立法，并通过规定以教育增强妇女能力的具体法律。

加强促进受教育权的国家法律制度

122. 作为全民教育进程的一部分，许多国家制定了确立受基本教育权的国家立法。必须鼓励各国政府推进该进程，以便使教育法现代化，解决教育质量、供资、提供职业技术教育与培训、规范私立教育提供者以及终身学习等问题。

123. 制定附带国家目标和基准的适当程序和成果指标必须成为所有执行战略不可分割的一部分。衡量、报告和确保今后所有发展目标都能在国家一级执行，对取得进展非常重要。国家目标必须公平，必须涉及与质量、获取机会和学习成绩有关的措施。国家最低限度学习标准也应包括在内。

124. 现有的法定义务必须转化为大目标和具体目标，以评估在享有优质教育方面取得的进展。逐步落实的大目标和具体目标需要各国政府通过各项指标每年报告取得的进展。如有可能，指标中应当涵盖在商定时限内必须达到的基准。

持续的教育公共投资作为国家优先事项

125. 没有一个致力于促进发展的国家能够承担忽视教育投资的后果。如果承认发展权和受教育权彼此相辅相成，就必须把投资作为持续的优先事项。如果没有政策和财政支持，没有保证国家持续投资于教育领域的法律框架，扩大教育机会的努力就会落空。教育议程中必须载有各国关于作为其人权义务的一部分提供必要资源的明确而坚定的承诺。

政府问责制以及监测机制

126. 问责制应当成为2015年后发展议程的基石，其重点是让政府对其承诺承担责任的机制。现有的法律义务必须落实为大目标和具体目标，以及附带逐步实现受教育权基准的国家行动计划和方案。

127. 指标对于弥补问责空白至关重要，而且能够显示政府履行其义务和承诺的程度。

与政府问责制相联系的执行机制

128. 问责制是立足人权的发展办法的一大特色。基于权利的办法预先设想权利是合法界定并能得到实行的。因此，重要的是让 2015 年后教育目的和具体目标能在各国得到执行。

129. 权利享有人应有能力主张其权利，在政府未尊重和兑现其承担的义务和国际承诺时提出质疑。在让这种权利得以行使方面，司法救助是重中之重。受教育权是可诉诸司法的权利，未来的议程应当尊重这一点。因此，各国政府应致力于使其所做承诺都能诉诸于国家法律制度，承认这些承诺都有国际法作为依据。

130. 相应地，未来的议程也应预见到与政府问责制有关的有效执行机制。议程中应规定个人和群体有权在其受教育权受到侵犯或未能兑现时提出主张。在这方面，应当承认监察员和国家人权机构以及人权捍卫者的特殊作用。

保护教育方面的社会利益并保持教育作为公益物的性质

131. 教育应该是全球公益物和知识产权公共资源的观念和概念的核心，国际论坛中对此的讨论日益增多。教育对个人和社会均有惠益，其神圣性应受到保障，避免其商业化、仅迎合商业收益。教育应保持公益物的性质，不至沦为仅为牟利而行。

联合国全系统协调办法

132. 如果与联合国人权条约机构和人权理事会的工作（人权理事会定期评估履行情况特别是受教育权的履行情况并提出建议）相结合，国家一级执行 2015 年后议程所载教育目标的行动措施就能得到更大提高。在向联合国人权条约机构或人权理事会提交报告时，各国应当阐明依据 2015 年后教育相关发展议程采取的措施。

国际团结与合作

133. 局势脆弱的国家和最不发达国家在实现 2015 年后发展议程的普遍教育目标时可能会遇到困难。秉承国际合作和团结的精神，国际社会应当为这些国家的执行工作提供支助。增加国内和国际对教育的投资是推动发展议程取得进展的基础。

培养教育的人文使命

134. 应当用人文使命而不是单纯的教育的功利作用来激励教育系统。这一点至关重要，因为教育的人文使命正在削弱。因此，重要的是高度重视人权价值观和规范以及全球公民身份，将其视为教育的人文使命的一部分，这样就能让教育把重点放在促进其关键目标和满足基本学习需求上。

社会正义和公平原则

135. 最后，2015年后教育议程应当建立在某些关键原则的基础上。社会正义原则是联合国促进发展和人的尊严的全球使命的核心，《联合国千年宣言》中也体现了社会正义和公平原则。在指导国家行动时必须遵守这些原则，2015年后发展议程也应再次强调这些原则，以期为本世后代创造一个更好的世界。
