



人权理事会

第三十八届会议

2018 年 6 月 18 日至 7 月 6 日

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

受教育权问题特别报告员关于治理与受教育权问题的报告*

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转递受教育权问题特别报告员依照理事会第 8/4 和 35/2 号决议编写的报告。

在本报告中，特别报告员探讨了受教育的权利以及在可持续发展目标下作出的承诺可如何为国家教育体系治理提供指导。她考虑了受教育权应如何纳入教育治理的主流。这方面的治理可视为包括与教育相关的法律、政策、机构、行政程序和做法、监测和问责机制以及司法程序。应采用基于权利的方法，确保不仅将不歧视和所有人公平获得教育的机会纳入主流，而且应优先重视最难接触到的学生，包括弱势群体成员，即使此类决定有悖于传统上对效率的注重。

* 本文件迟交以反映最新情况。



受教育权问题特别报告员关于治理与受教育权问题的报告

目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员开展的活动	3
三. 教育治理	4
四. 基于权利的教育治理方针	4
A. 全球治理框架	5
B. 与受教育权相关的国际法律义务	5
C. 国际政治承诺	6
D. 便于提供、便于获得、便于接受、 便于调整：4-A 办法	6
五. 人权规范和价值	7
六. 良好治理的主要特征	7
A. 获得信息	7
B. 透明度	8
C. 参与	8
D. 问责制	9
七. 治理的权力下放	10
A. 权力下放的类型	10
B. 权力下放的人权收益	10
C. 挑战和所需条件	11
D. 能力建设	11
八. 基于人权的管理	11
九. 监测和数据收集	12
十. 可诉性与治理	13
A. 准司法机制	13
B. 法院	13
C. 反腐败机制	13
D. 培训和能力建设	13
十一. 基于权利的治理和团结	14
十二. 私有化	14
十三. 结论和建议	14

一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 8/4 和 35/2 号决议编写的。在报告中，特别报告员探讨了受教育权以及在可持续发展目标下作出的承诺可如何为国家教育体系治理提供指导。
2. 特别报告员在向大会提交的第一份报告(A/72/496)中阐述了公平和包容在教育中的重要性。她强调，需要消除歧视，促进公平和包容，这是以基于权利的方法处理教育问题的核心。在本报告中，特别报告员在这一前提下研究了为何应将受教育权纳入教育治理的主流。这方面的治理可视为包括与教育相关的法律、政策、机构、行政程序和做法、监测和问责机制以及司法程序。基于人权的方法应适用于所有领域，不仅是为了确保将不歧视和所有人公平获得教育的机会纳入主流，而且是为了确保优先重视最难接触到的学生，包括弱势群体成员，即使此类决定有悖于传统上的对经济效率的注重。
3. 在“可持续发展目标”和向《仁川宣言：2030 年教育：实现包容和公平的全民优质教育和终身学习》下作出的重要政治承诺，应在一个治理框架内加以实施，该框架向国家当局提供明确的指导，阐明如何制定和执行符合具有约束力的国际条约产生的国家义务的法律和政策。
4. 在使教育更接近所有学生的需求方面，权力下放可成为一个有用的机制，可以提供机会，实施基于权利的改革，确保更大程度的参与、透明度和问责制，并促进包容、公平和非歧视性教育。
5. 在本报告中，特别报告员概述了她在本报告所述期间开展的活动之后，审视了如何建立一种可行的模式，供各国和教育利益攸关方采用一个基于权利的教育治理方法。

二. 特别报告员开展的活动

6. 本报告所述期间，特别报告员向大会介绍了她关于包容、公平和教育权问题的报告(A/72/496)。
7. 特别报告员参加了一些有关教育问题的公开活动，并继续与各国、国际组织和非政府组织合作。
8. 2017 年 12 月 4 日至 11 日，特别报告员对科特迪瓦进行了一次国家访问(见 A/HRC/38/32/Add.1)，会见了利益攸关方并访问了阿比让、布瓦凯和亚穆苏克罗的教育机构。
9. 2017 年 10 月 26 日，特别报告员参加了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)为纪念在线发布青年版《全球教育监测报告》主办的一次在线讨论。
10. 特别报告员还通过网播参加了教科文组织 2017 年 12 月 12 日数字推出青年版《全球教育监测报告》。
11. 2018 年 2 月 1 日至 2 日，特别报告员出席了在达喀尔举行的全球促进教育筹资伙伴关系会议。

12. 2018 年 3 月 22 日，特别报告员在人权理事会第三十七届会议期间举行的关于拯救叙利亚学校问题的会外活动上作了视频发言。

13. 3 月 25 日至 29 日，特别报告员出席了在墨西哥城举行的比较和国际教育协会第六十二届年会，会议重点是全球教育的再勘查。作为法语国家小组教育私有化问题的小组成员，她就各国根据国际人权法承担的义务问题作了发言。

三. 教育治理

14. “教育治理”概念十分宽泛，涵盖与教育系统的运作和监管相关的任何事务。在本报告中，特别报告员并不试图界定这一词语，她的建议也不限于治理的任何具体方面。相反，她鼓励各国在教育治理的各个方面考虑教育权。

15. 就本报告的目的而言，治理包括，但不局限于与教育系统相关的法律、政策、机构、行政程序和做法、监测和问责机制以及司法程序。一些学者将治理与管理区分开来，但就本报告目的而言，这一区分并不重要。人权因素适用于教育领域的所有政府活动。无论这些活动是由一名政府部长、一位校长还是一名教师实施的，国家尊重、保护和实现受教育权的义务都同样适用。

16. 因此，对于如何将受教育权纳入教育系统的治理，本报告提供了一些思考和想法。

四. 基于权利的教育治理方针

17. 治理，广义上讲，历来与提高效率相关，特别是因为它涉及经济增长。在教育方面，良好治理可能侧重于使尽可能多的学生入学，千年发展目标反映了这一点，强调提高入学率，作为改善受教育途径的一种标志。

18. 然而，这样确定优先次序，使各国偏重于费用最少而最容易教育的人。此外，政治优先次序使政府能够偏重其选民和政治盟友，牺牲对下次政治选举不重要的被剥夺了公民权利者的利益，穷人、女童、残疾人、少数群体和其他弱势群体在累计统计数字中就消失了。

19. 在达成千年发展目标时，注意到了这些问题。《可持续发展目标》和《2030 年教育议程》处理了这一问题，承认并接受人权是发展的一项根本的固有特点，并为每项目标制定了反映人权标准的具体目标和指标。

20. 人权是法律上可执行的应享权利，这是基于权利的方针区别于基于发展的方针的一个关键因素。通过赋予人民权利，并使国家承担实现这些权利的责任，基于权利的方针使教育成为利益攸关方主张的可执行权利。在考虑到被边缘化或被忽略者时，这一点最为明显。如果没有受教育权，他们可能被忽视，而城市地区更有特权的学生享有更好的教育机会。

21. 基于人权的方针将不歧视列为一项核心原则。在教育方面，这一原则确保所有学生和其他利益攸关方获得公平对待；这不同于“平等”待遇，因为平等待遇并不总是公平(见 A/72/496)。例如，对于偏远地区残疾学生或语言属于少数群体的学生，可能必须根据其需要给予更多的经济支助或便利，以使其能够学习并取得成功。

22. 确保向每个儿童都能提供必要的学习和成功条件，社会就会变得更包容和更成功，减少不平等现象，人们能够充分发挥潜力。

A. 全球治理框架

23. 根据国家主权的概念，最高形式的治理在国家层面。只有各国同意通过区域和国际条约放弃部分主权，才能说有一个全球治理框架。这一框架可以说是由国际人权条约产生的法律义务组成的，例如《儿童权利公约》，该公约除一个会员国外已被联合国每个会员国通过。这些义务和承诺创造了一个框架，这一框架应被纳入国家法律和政策之中，并应指导机构、行政程序和做法以及监测、问责和司法机制。

24. 特别报告员还认为，在可持续发展目标下作出的承诺，应视为同样相关的，而且国家治理体系不应与其冲突。特别是，它们用于指导国家教育当局应如何实现受教育权，并应有助于逐步实现这一权利。

B. 与受教育权相关的国际法律义务

25. 落实受教育权的责任首先在于政府。各国必须尊重、保护和实现这项权利。尊重的义务要求国家不采取妨碍或阻止享受受教育权的措施。保护就是确保第三方不得干涉受教育权，通常通过监管和法律保障。实现该项权利的义务要求各国采取积极措施，使个人和社区能够享有受教育的权利，并采取适当措施，确保该项权利的全面实现。

26. 在考虑受教育权所隐含的内容时，首先参照的是各国已批准或已纳入的国际条约。

27. 1948 年，《世界人权宣言》获得通过，为各国人民和各国制定了共同标准，概述了一套必须不加歧视地普遍实现和加以保护的基本人权。在其条款中，第二十六条宣布人人有受教育的权利，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。

28. 《世界人权宣言》确立了一个框架，该框架成为后续人权公约的条文，例如《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》。这些和其他公约使已经签署和批准的国家实施普遍的受教育权成为具有法律约束力的义务。

29. 《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条重申致力于确保人人有权不受歧视地接受教育，并规定了关于提供各级教育问题的更具体的细节。它规定初等教育应是免费和义务性的，而且应以一切适当方法，特别是通过逐步实现免费教育，使中等教育普遍设立，并使所有人均有接受的机会；第十三条还建议根据能力逐步实现高等教育免费，并促进未完成初等教育者的基本教育。

30. 《儿童权利公约》强调，教育应使儿童最充分地开发潜力，促进人权和基本自由，培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间谅解、和平、宽容、男女平等和友好的精神，在自由社会里过有责任感的生活(第 29 条第 1 款(d)项)。

31. 所有国际人权条约的核心是不歧视原则。每个人都与他人平等，所有权利都平等适用，任何人都不应受到基于种族、性别、性取向、残疾、宗教、民族、语言或财富的歧视。

32. 若干公约，即《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》，对与歧视相关的问题作了拓展。

33. 1960 年，在《取缔教育歧视公约》中，教科文组织确定了与教育相关的第一个具有约束力的义务，《公约》明确规定了教育中的不歧视和机会平等原则，所有缔约国都承诺为此努力。上述其他公约也使各国负有教育义务，重申各国政府需要采取持续和主动行动，以解决在获得教育、完成学业和学习领域的歧视问题。

C. 国际政治承诺

34. 除了具有法律约束力的承诺，一些国家承诺发布各种政治声明，使它们致力于实现与教育有关的某些目标。2000 至 2015 年，各国承诺实现千年发展目标，作为衡量在实现某些教育目标方面进展情况的框架。后来通过了可持续发展目标，其中为每个目标规定了具体目标和具体指标，建立了一个新的框架，向各国提供明确和具体指导。

35. 在可持续发展目标和《2030 年教育议程》下作出的政治承诺与 2015 年《仁川宣言》和行动框架相关联。可持续发展目标 4 呼吁各国确保向所有人提供包容和公平的优质教育并促进终身学习机会。除了保证所有人的普及、免费和优质初级教育，此项权利也涵盖中等教育，如具体目标 4.1 所述。

36. 可持续发展目标与人权义务高度一致，并重申了人权的重要性。这些目标重申了《联合国宪章》、《世界人权宣言》、国际人权条约以及其他文书，包括《发展权利宣言》。特别是，这些目标强调了实现所有人人权的重要性以及所有国家均有责任尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由，不对其种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾与否或其他身份等作任何区别。

37. 《2030 年可持续发展议程》的执行方式应符合各国根据国际法承担的义务，《议程》明确指出，法定人权义务指导其执行工作。

38. 《仁川宣言》呼吁采取基于人权的人文方针，所依据的原则是人权和尊严、社会正义、和平、包容和保护，并反映人民的文化、语言和族裔多样性。

39. 《宣言》承诺制定法律和政策框架，以促进问责制和透明度，以及各个层级和各部门的参与性治理和协调的伙伴关系，并支持所有利益攸关方的参与权。

D. 便于提供、便于获得、便于接受、便于调整：4-A 办法

40. 第一任受教育权问题特别报告员建立了“4-A”办法，以指导立法者、决策者和教育工作者落实受教育权，提供了在促进受教育权的国家行动中应适用原则问题的总体指导。该办法申明，教育必须便于提供、便于获得、便于接受、便于调整。免费、有适当基础设施和训练有素教师的教育应是便于提供的。要便于获得，教育必须不带歧视性，对所有人开放，并有积极措施包容边缘化学生。教育

内容必须具有相关性，不带歧视性，在文化上是适当的、高质量，才能便于接受。最后，教育要便于调整，应与社会不断变化的需求共同演进，有助于消除棘手的不平等现象，并可在当地不断调整，以适应具体情况(A/HRC/35/24, 第 20 段)。经济、社会、文化权利委员会在关于受教育权的第 13(1999)号一般性意见中认可了上述方法。

五. 人权规范和价值

41. 基于人权的教育也必须接受作为人权基石的规范和价值。治理机制必须反映《联合国宪章》、人权条约和国际承诺，包括可持续发展目标所阐述的准则和价值。治理不是在真空中实施的，而且常常面临相互冲突的利益。至关重要的是，法律、政策和机制应立足于人权价值观，以确保指导问责和司法机制找到解决办法，将受教育权放在其他利益之上。

42. 国际组织应继续倡导教育的人文愿景。《教科文组织章程》力求利用教育促进“人类的理想”和培养人类“智识与道德上的团结一致”。教科文组织、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人权事务高级专员应继续促进《宪章》和人权文书中的伦理和规范价值。《2030 年议程》呼吁各国反映《宪章》的价值观，包括和平、对话和国际合作。

43. 因此，教育不应仅侧重于产出作为熟练劳动力的“人力资本”。教育中所有利益攸关方应倡导将人权规范和价值纳入治理机制和结构。

六. 良好治理的主要特征

44. 除了这些具体义务外，良好治理的一般特点在人权决议中都有反映，包括人权委员会第 2000/64 号决议。这些原则是以基于权利的方针发展促进实现教育权的治理系统之基石。

A. 获得信息

45. 获取信息对于使人民能够行使人权至关重要。在没有相关、及时和准确信息的情况下，权利持有人无法知道有权获得哪些服务，若有费用，相关费用多少，或者在受教育权遭到侵犯时，可以使用哪些申诉机制，以寻求补救。

46. 这方面的基础是关于获得信息的法律，涵盖教育治理的所有层面，包括入学、教师遴选以及教育相关利益攸关方的其他关切领域的决策程序。

47. 获取信息还需要积极努力，使信息公开和便于获得，例如将其张贴于网站或社区公告栏。一些学校可能会选择性地分享与奖学金相关的信息，导致许多父母不知道申请的可能性。

48. 在人权教育方面，获取信息特别重要。在教育权方面，必须教育学生和家长，使其知道自己的权利和应享待遇。例如，政府、媒体和民间社会应广泛分享关于有权获得免费、义务初等教育的信息。尽管学费显然是对这一权利的侵犯，但也应进行辩论，探讨校服、书本和上学交通是否应逐步由国家承担。

B. 透明度

49. 透明度与获取信息和问责制密切相关。治理进程必须透明，以使公众能够对行为体问责。透明度必须适用于财务和预算事项、决策机构、行政和征聘机制以及其他行政程序。

50. 政府应确保教育系统在各级都是透明的，包括通过定期公布教育数据和指标，特别是可持续发展目标所要求的数据和指标；教学相关和其他就业机会；在高等教育未普及的情况下，使用标准、流程和程序，以确保公平和平等的入学。在中学和大学教育尚未向所有感兴趣的学生开放时，这一点尤为重要。

51. 制定关于信息自由的立法对于确保政府进程的透明度是必要的。各国还必须积极主动地公布所有决策机构的决定和会议记录。教科文组织确定了在学校层面改善透明度的 10 个实例，包括建立法律权利和实际机制，允许父母获得学校数据和为家长和社区建立一个法律申诉补救机制。¹

52. 必须及时公布预算和财务信息。许多领域的腐败，包括向缺席教师或不存在的教师支付薪金、滥用学费和总体管理不善等问题，如果提供相关信息，可由公众监督并由法律系统处理。

53. 信息和通信技术在提高透明度方面可成为重要工具。各国应尽一切努力，将行政流程数字化，并利用互联网迅速发布所有法律、政策和数据。在学校层面，可创造性地用网站报告教师出勤率、学业成绩或其他信息。

C. 参与

54. 参与是受教育权的一项核心要素。治理应反映各个层面公民的声音。世界各地学生和教师的罢课以及针对学生群体的暴力表明，迫切需要进行对话。磋商和真正参与治理进程是至关重要的机制，可确保在教育治理机制中更好地反映学习者的需要。

55. 同样重要的是，应确保公共协商的成果得到处理并纳入政府采取的行动和作出的决定。未考虑到利益攸关方关切问题的协商进程，不仅是浪费时间和资源，而且还会破坏对治理系统的信任。

56. 参与必须具有包容性。这可能需要作出积极努力，听取传统上被排除在外或被边缘化群体的声音。贫穷和语言障碍会妨碍这些群体参与，其他可能的解决办法可包括与民间社会行为体和社区团体接触。

57. 知情参与要求政府分享与现有问题相关的信息。信息必须便于获取和易于理解，并能使利益攸关方参与该议题。媒体和民间社会在这方面可以是重要的伙伴。

58. 极其重要的是，应确定并报告利益攸关方参与的影响。应分享汲取的教训、政策变化和对服务的改进，以将该机制合法化并鼓励持续合作。必须表明协商进程不是纯粹“装门面”，而是真诚地努力将公众反馈纳入教育系统。

¹ 见 www.iiep.unesco.org/en/10-ways-promote-transparency-and-accountability-education-4307。

59. 议会制度必须确保立法不仅考虑到议员的意见，而且考虑到一般公众的关切。如有必要，应开展更多的外联活动，特别是针对在教育系统中表现不佳的社会群体。最值得注意的是，穷人和受教育程度低的人往往不了解如何参与治理系统，或者太忙于生存而无法参与。这些是最需要帮助的人，因此应确定其需求并加以优先考虑。

60. 一个重要考量是，参与不应基于多数决制。受教育权特别涉及创造各种条件，使所有学生取得成功。在这方面，参与是一项至关重要的机制，通过该机制，可征求所有人的需要。然而，不谋求保护少数群体和个人的决策有可能忽视某些人的需要。

D. 问责制

61. 问责制是基于人权方法的基石，可持续发展目标的具体目标 16.3、16.6、16.7 和 16.10 反映了这一点。问责机制能使权利持有人，不仅让教育行为体对其教育权方面的义务而且对于国家法律和政策规定的更广泛义务承担责任。

62. 如果没有这种机制，就没有处理错误或恶行的手段，以确保不再发生。重要的是认识到，问责不仅是为了制裁错误，对于防止今后的侵权行为同样重要，可以找出不尊重人权治理行为的补救措施。问责机制使公众关注应加以处理的失败情况，从而使政府能够改善绩效。

63. 人权标准可为发展进程中的不同行为体界定各自的职责。各国应考虑到其具体的国际条约义务和各项人权的不可分割性和相互依存性，从而明确地使可持续发展目标框架与人权标准相吻合。如果人类发展承诺是以人权义务为其基石提出的，那么，对这些目标的问责就变成了法律义务，而不是慈善或自由裁量。

64. 问责制的目的是改进各国政府满足其所服务人民需求的能力。如果政府活动立足于人权，就会激励政府帮助落在后面的人。对于试图使某些群体比其他群体更多受益的社会力量，这是一个重要制衡。此种机制越有力，国家就越能使自己免受政治压力，避免被推动侵犯某些人的受教育权。

65. 问责机制也可以改善公众对治理的参与。这种机制可为公众创造参与决策的有意义途径，从而鼓励主管人员考虑社会中边缘化和贫困群体的关切和要求。这种机制也可增强这些群体的权能，鼓励它们参与，从而加强决策和服务的提供。

66. 问责机制的范围从自愿到强制。可持续发展目标呼吁各国建立信息披露、监测和报告机制。其后的信息报告可使各国政府相互对照。然而，这种自愿程序，仅为国家行为体应对侵权或改善服务的提供创造出极少的激励措施。

67. 相反，基于人权的方法，要求建立机制，迫使国家行为体尊重人权义务。虽然强调逐步实现受教育权，但该权利的某些方面必须立即落实，包括履行不允许任何形式歧视的义务，以及确保平等获得高等教育的要求。重要的是认识到，尽管法院和其他机构不能迫使政府增加教育开支，但可以而且必须坚持在现有支出框架内所有学生的权利得到同样尊重。然后，由各国政府决定是否希望花费额外资金，用于处理侵权行为，或重新分配现有开支。

68. 问责机制必须迅速、公平和透明地运作，必须能够评估侵权指控，确定责任，并向遭受不当待遇者提供补救。从治理角度来看，特别重要的是，这些机制应为立法和政策流程提供参考，而且，凡有可能，应确定系统性和结构性问题。

69. 国家问责机制还应与国际人权机制，包括与条约机构、普遍定期审议和受教育权问题特别报告员协调，并向公众特别是民间社会行为体提供关于其中每个机制的信息。

七. 治理的权力下放

70. 权力下放、分权和权力移交都是将资源和责任移交给更接近学生的行政机构的方法。权力下放是将人权原则适用于教育系统的一个重要机制，特别是通过改善参与、透明度和问责制。权力下放还可以确保，通过增强当地社区权能，调整教育提供方式以满足当地需求，从而使教育更加公平、具有包容性和顺应当地学生的需求。这对少数群体、女童、穷人和农村人口以及边缘化群体尤其重要，否则他们可能被集中系统所忽视。

A. 权力下放的类型

71. 权力下放涉及将权力和资源从国家政府移交给下级政府，区域或地方政府。通过使决策更接近学生，可以改善教育提供方应对地方需求的能力。

72. 权力移交是一种权力下放形式，是将权力移交给下级政府。一般而言，教育责任是转移给区域或地方政府。在联邦制国家，教育权力可下放到地区，由中央政府确保国家标准。然而，如果未将权力进一步下放到地方一级，许多参与的收益可能无法实现。

73. 向地方一级移交权力涉及赋予城市当局或特殊目的学校当局权力，例如学校董事会、地区或管理委员会、特许机构、特别创建的公司或其各种组合。参与组织，例如家长协会和教师工会也可获得有限领域的责任和权力。

74. 权力下放涉及将权力从一点向多个地点分散，而不一定建立任何等级。这种制度经常在单一制国家使用，可以在多个地点设立与教育相关的政府部门。然而，虽然这种形式的权力下放可确保权力不集中于一个地点，但不一定能实现增强地方权能的许多收益。

B. 权力下放的人权收益

75. 权力下放的目的是使资源和决策更接近家长和学生。虽然与权力下放相关的决定可能出于需要提高效率或政治关切，但参与改革的决策者还应考虑这种变化是否有助于确保学生的受教育权，权力下放可如何使教育便于提供、便于获得、便于接受和便于调整，是否有助于教育系统实现可持续发展目标 4 及其具体目标和指标，是否将改善透明度、参与和问责。

76. 有若干领域，权力下放也许有助于实现受教育的权利。例如，在有地域、族裔、语言和文化差异的国家，单一、集中化的课程和教育系统可能并不理想。少数群体可能希望在教育系统中有更大的影响力，以提高当地语言的作用或确保当

地的价值观和传统得到更好的反映。在一些国家，地理偏远地区可能无法得到集中化教育系统的充分服务，这种系统可能侧重大城市地区的需求。

C. 挑战和所需条件

77. 权力下放要求地方政府建立基于人权的机制，以确保改革有助于改善参与、透明度和问责制，同时使教育系统侧重于学生的权利。这可视为违背现有权力结构的利益，包括地方政府、学校管理部门或教师工会的利益。这些关切可以通过所有利益攸关方之间的协商和参与加以处理。父母的参与以及处理据称侵犯受教育权行为的地方机制，对于确保决策不被地方精英或特定群体所挟持是必要的。需要有强有力的问责机制，以确保学习符合国家标准，财政决定不受腐败影响。

78. 在促进透明度和使利益攸关方了解对受教育权的任何潜在侵权方面，民间社会和媒体可发挥重要作用。这些行为体可能首先需要开展能力建设和公共宣传活动，使他们能够在地方一级支持对该系统的监测和监督。

D. 能力建设

79. 在移交责任和权力的同时，应向地方当局、教师、家长、民间社会和地方媒体提供额外培训和支持。除了提供人权培训，以就受教育权问题教育所有利益攸关方外，能力建设必须加强与移交权力和责任相关的财政和行政技能。需要提供技术支助，特别是在透明度、问责制和参与领域，尤其是必须排列学生需要的优先次序而打乱现有做法的时候。家长、教师工会、民间社会和媒体必须得到培训，成为人权倡导者和作为监测员，以确保所有利益攸关方的负责任行为。

80. 利益攸关方必须了解如何落实受教育权，并且知道各方各自的作用和责任。在根据学生权利至上原则组织教育并以儿童的最大利益为行为指导时，需要进行培训以确保这一模式得到实施。这一进程可包括消除体罚，改善师生互动以及使学生和家长了解自己的权利和行使权利的途径。

81. 感兴趣的国家应与国际组织合作，包括教科文组织和儿童基金会，制定基于人权的能力建设方案。可持续发展目标 17 特别呼吁提供能力建设支助，以便制定落实可持续发展计划的国家计划。至关重要的是，捐助者、国际金融机构和援助机构向任何力图实施基于人权的改革的国家提供技术和资金支持。

八. 基于人权的管理

82. 治理结构的实施与其设计一样重要。重要的是确保利益攸关方确信基于权利的方法的价值，确保它们在面对相互竞争的需求时努力实现学习者的权利。

83. 应增强学校领导和管理层权能，使其以参与性、透明和负责任的方式对实现学生的受教育权承担更多责任。领导层必须具有包容性并反映所有利益攸关方的利益，以向学生提供公平、非歧视的教育。普遍存在的学生和教师罢工，应视为证据，说明教育治理结构的包容性和反映灵敏度不够。

84. 向地方和学校移交更多的责任、权力和自主提供了实施基于权利的改革的机会。认识到当地能力的局限，教育系统就应根据地方能力逐步移交权力，以应对

权力移交带来的挑战。需要学校管理机构、教师、民间社会和家长协会的及早参与，以确保在实施新的治理结构时，所有利益攸关方都能合作。

85. 教育预算管理必须能够处理相互竞争的利益产生的冲突，不仅是在政府各部之间，而且在教育部本身内部。在权力下放的系统中，每一级权力机构之间的竞争也是一个挑战。基于权利的方法侧重学习者的权利，其特点是参与、透明度和问责制，它可以建立一个原则框架，削弱力图从该系统中获利，为个人私利转移资源的人的能力。

86. 采购基础设施、课本和学校用品的机制是特别令人关切的领域。必须适用国家透明度和问责机制及标准，以保护所有利益攸关方的权利并限制腐败的机会。其中应包括基于时间的交付标准，以防止决策者拖延采购程序，以求获取个人利益。

87. 为确保地方治理的透明度和参与性，市镇和地方教育当局经常需要更多的培训和支持。这种支持应扩大到家长委员会、教师工会和民间社会行为体，以确保能够理解公示信息，并可追究地方教育当局的责任。所有利益攸关方迅速查阅财务和决策记录，可确保以透明和参与性的方式作出决定和采取行动。

88. 基于权利的教育预算也应包括国家法律中的预算保护措施。一个可能性是在国家教育预算中列入最低资金要求；例如，不少于预算总额的 20%，或占国内生产总值的 4%。这种承诺有助于教育所需的长期规划。

九. 监测和数据收集

89. 与受教育权相关的指标，必须由政府根据国家教育立法、政策和目标制定。这些指标应反映与受教育权相关的条约义务，但也考虑到可持续发展目标的具体目标和指标。

90. 国家教育管理信息系统必须能够收集与教育各个领域相关的信息。此种数据必须详细和分类，以评估目标群体，包括女孩和妇女以及弱势人员，是否得到充分考虑，以及他们的表现如何。这些数据是教育系统是否符合国家目标、人权义务和可持续发展目标的首要指标。

91. 基于权利的治理还必须在整个教育系统尊重受教育权。教育部委必须制定指标和衡量标准，收集的信息不仅涉及学习成绩，而且涉及人权指标，包括对残疾人的包容性、少数群体或弱势群体学生的公平成果，并将参与、透明度和问责制纳入所有进程和机制。

92. 除了采用数据驱动的办法外，需要确保治理结构有助于考虑从协商和参与式合作中产生的定性数据。例如，向国家人权机构等问责机制提出的申诉，可突出表明改变国家政策的必要性，学校管理层需采用不同做法或者作出额外努力，以惠及边缘化群体。其中每个问题都需要作出不同回应，而且不应孤立地处理。如果监测确定了业绩不佳的领域，就应在政策中纳入评价和其他定性措施，以确保及时采取行动确定根本原因。

93. 教科文组织和国际社会可提供技术援助和国际合作。捐助方应鼓励并慷慨支持力图对治理结构进行基于权利改革的国家。

十. 可诉性与治理

94. 在国家教育法律和政策中确定了受教育权并采取措施以确保所有利益攸关方了解其义务和职责后，应采取步骤以确保建立有效和便利的机制，用以处理指称的侵权行为。

A. 准司法机制

95. 参与性治理制度必须包括便利、免费或廉价的机制，以使学生、家长和其他利益攸关方处理对据称侵犯其权利的指控。这些可包括定期家长教师会议、学校董事会、上诉机构、国家人权机构。如果地方没有免费的机制，穷人和最弱势群体可能享受不到受教育权。

96. 与民间社会组织和媒体开展教育外联活动同样重要，可使公众了解其人权以及如何利用申诉和补救机制。

B. 法院

97. 必须指导司法和法律专业人员如何裁决据称侵犯受教育权行为。前任任务负责人说，受教育权是充分可诉的，包括在普通法管辖区(见 A/HRC/23/35)。特别报告员还强调，十分重要的是指导律师和法官如何裁决人权问题。特别报告员还提供了许多实例，说明关于受教育权的越来越多的判例。

C. 反腐败机制

98. 建立透明、参与性的教育制度，提供免费的分列数据，将是减少潜在腐败的有效手段。基于权利的系统将使利益攸关方能够跟踪教育预算和监督教育成果。分列数据将使各国、民间社会和其他方面确定需要支持的群体，并协助确定潜在的补救措施。

99. 监察员办公室和道德操守办公室是确定腐败或侵权行为的宝贵工具，但必须完全独立于政府。举报人保护措施在保护据称侵权行为的证人方面能发挥重要作用。这类机制应有权审查据称侵权行为，例如，处理招聘程序、教师行为或入学决定。

D. 培训和能力建设

100. 对受教育权的侵犯并非总是故意的或疏忽造成的；在许多情况下，利益攸关方根本不了解该项权利在教育系统中发挥的作用。应使用专门资源教育所有利益攸关方，使其了解从受教育权产生的权利、责任和义务。这对于部委或学校中的公务人员、民间社会和媒体同样重要，他们在向公众提供信息方面可发挥重要作用。在确保逐步改善基于权利的系统方面，了解其权利的家长和学生是国家的重要伙伴。

十一. 基于权利的治理和团结

101. 一旦政府承诺对教育治理系统采用基于权利的方法，就需要进行重大持续的改革。现有治理结构往往反映过时的教育方法，许多国家将受益于在评价和改革国家法律、政策和机制方面的支持。

102. 在受教育权的可诉性方面的全球新判例，要求对律师和法官进行培训。教育部可能需要关于如何使用基于权利的方法制定教育政策和方案的指导。国家监督机构必须制定基于权利的指标和监测做法。应建立问责机制并配备合格的专业人员。

103. 可持续发展目标 17 呼吁各国重振可持续发展全球伙伴关系，以便所有国家能实现所有目标。特别报告员呼吁各国特别注意支持政府为采用基于权利的国家教育系统所作的努力，并确认这种改革将影响到许多利益攸关方，最终影响到社会各阶层。在没有专项援助的情况下，不可能在 2030 年前充分实施这种改革。

104. 最后，国际社会一再承诺将官方发展援助提高到国民总收入的 0.7%，这一承诺应得到履行。目前没有达到这个指标的国家应确定它们将如何逐步做到这一点。

十二. 私有化

105. 教育私有化的趋势令人关切。私立学校将教育费用从政府转到家庭，在招收学生时往往有选择性。这种选择损害人权就成问题了。例如，来自贫困背景或弱势群体的儿童往往缺乏必要的家庭支持，学业不如其他学生，他们可能被排斥在外，而进入的公共系统中，学业最好的学生和教师已被移出。

106. 因此，私有化立法应包括从教育权产生的义务，政策应确保私营机构的教育有助于可持续发展目标。参与、透明度、监测和问责制方面的义务都应适用。

十三. 结论和建议

107. 教育系统的治理建立规范和规则，与教育有关的所有活动都按照这些规范和规则进行。通过对教育治理采用基于权利的方法，这些标准将确保教育以公平、高质量的方式没有歧视地向所有人提供。

108. 基于权利的治理方法还确保所有教育活动基于参与、透明和问责原则。被排除于治理之外已导致罢课和抗议，最弱势群体的需要遭到忽视。通过应用特别报告员在本报告中讨论的原则，能更好地控制社会中强大的政治因素对教育优先事项的影响，从而创造一个具有相互制衡机制的系统，以确保教育惠及所有人。

109. 从人权条约中产生的法律义务应成为国家立法和法律体系的基础。可持续发展目标下的规范和做法提供关于应如何实施国家教育系统的具体指导。4-A 框架提供的指导进一步阐明了应如何设计基于权利的教育做法。

110. 鉴于上述情况，并考虑到与教育治理相关的机会和挑战，特别报告员建议如下：

基于人权的方法

111. 除了一个会员国外，联合国每个会员国都已批准一项或多项对受教育权作出规定的国际条约。关于可持续发展目标和《2030 年可持续发展议程》的全球共识重申对推动基于人权的教育方针的全球承诺。各国应审查与教育相关的治理系统，包括所有法律、政策、机构、行政程序和做法、监测和问责机制以及司法程序，以确保它们符合受教育权和可持续发展目标。

112. 基于人权的方针应适用于拟定教育方案。4-A 办法是个重要框架，可用于拟订教育方案，以确保促进受教育权。

113. 各国应给予参与性治理方式优先地位，以确保所有利益攸关方的声音得到倾听。

参与

114. 应促进对话并创造参与空间，以解决导致学生示威和罢课以及暴力袭击学生的根本问题。应在各个治理层级，从国家法律和政策制定到各个学校的管理，建立参与机制。

115. 教师和教师工会在应治理机制应有正式角色，而且必须有权为改革和政策提供投入。

116. 应特别重视在法律、政策和治理机制中纳入妇女、青年和弱势群体的观点。

透明度

117. 国家应确保透明地实施治理结构、机制和流程的所有方面并予以公布。法律、政策和做法应予公布并便于使用，行政和裁判机构的行政记录应予以记录并向公众提供。

问责和可诉性

118. 首先确保治理结构采用基于权利的办法开展运作后，国家应为各级教育系统行为体建立问责机制，并确保受教育权在国内法律下的可诉性。应建立行政和法律问责机制，不仅是为了处理侵犯受教育权行为，而且为了防止未来的侵权行为。

规范和价值

119. 治理机制应当基于和促进人权原则，并符合可持续发展目标和其他国际承诺中反映的价值观念。

能力建设和培训

120. 国家应确保教育治理系统中所有行为体和利益攸关方都得到适合其要求的人权培训，不仅在国家教育和培训方案方面，而且也为现有的专业人员。认识到重大费用和时间要求，应制定一项计划，以逐步执行，并应与民间社会和媒体合作，经常并持续开展公共宣传活动。

国际团结

121. 国家、国际组织、捐助方和援助机构应鼓励各国对治理系统进行基于人权的改革，并应为这种努力提供技术和财政支持。

122. 各国应对国际援助承诺自我和相互问责，包括履行将官方发展援助提高到国民总收入 0.7% 的承诺。

私有化

123. 各国应监管教育私营化，确保它继续以权利为基础并符合国家承担的义务。任何此类学校必须按照与公立学校相同的基于权利的治理框架运作。
