



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/6
1 February 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

受教育权问题特别报告员卡塔琳娜·托马塞夫斯基女士
依照人权委员会第 1999/25 号决议
提交的进展情况报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
导 言.....	1 - 3	5
一、事态发展和特别报告员的有关活动概述.....	4 - 12	6
A. 人权条约机构	5 - 6	6
B. 最近在联合国范围内进行的活动.....	7 - 9	6
C. 查明落实受教育权时遇到的困难.....	10 - 12	7
二、涉及妨碍受初等教育机会之财务障碍的国际政策.....	13 - 29	9
A. 教育援助.....	15 - 18	10
B. 国际政策的协调和不协调.....	19 - 22	12
C. 世界银行的教育战略	23 - 29	13

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
三、受教育权的实现和从法律上加以落实的情况	30 - 65	16
A. 可用性.....	32 - 44	17
B. 可及性：学费.....	45 - 55	22
C. 可接受性：将怀孕视为违纪行为	56 - 60	28
D. 可调适性：为童工提供教育	61 - 65	30
四、教育的法律地位不断变化的情况和将人权纳入主 流的需要.....	66 - 71	32
A. 人力资本处理方式所涉及的问题	67 - 69	33
B. 教育服务的国际贸易	70 - 71	34
五、结论性意见	72 - 75	35

表格清单

表 1 没有如数登记出生儿童的国家.....	8
表 2 基本教育在双边教育援助中所占的份额.....	11
表 3 初等教育和义务教育之间的对应关系和差异.....	23
表 4 中等教育实际入学率.....	34

内 容 提 要

受教育权问题特别报告员在其进展情况报告中提到由于人权署未能提供充分的服务使她在执行任务时遇到困难，还指出她按照人权署强调促进受教育权的精神在她进行的国别访问中采取了革新性作法。

本报告概要叙述了各人权条约机构最近的工作和她所进行的有关活动。她简要地描述了举行共同会议和进行初始合作，以探讨如何共同落实受教育权和如何共同采取行动的问题。此外，她还将简要说明目前正在联合国范围内进行的活动，其中提到特别报告员与教科文组织、儿童基金会和劳工组织进行合作的情况。她将在向委员会提出口头报告时说明 Jomtien+10 程序的进展情况。

对于在落实受教育权方面遇到的困难，特别报告员再度指出，她早先曾决定不要求政府提供一般性资料，而就她注意到的一些困难向有关政府提出问题，吁请各国政府说明其涉及受教育权的特别重要的判例，并对向她提出了答复的政府表示感谢。她指出，不应该由于特定的事例或成为先例的法院案例而转移了对如下事实的注意：在行政管理上和统计上不曾计入的不知有多少、但肯定很多的儿童还没有接受教育，这种情况显示表 1 中所列各国出生儿童登记人数并没有完全包括实际出生的所有儿童。

本报告从落实受教育权的财务障碍着眼，侧重探讨初等教育和其他各级教育的国际合作。特别报告员叙述和讨论了援助资金不断减少以及多边机构和另一些机构的援助相对增加的情况。表 2 载列了对教育的双边援助的通盘状况，并且指出这种援助方针的差异，显示它可能是向着捐助国的外国学生教育、而不是向着受援国的基本教育倾斜。讨论了国际援助政策不一致的情况，着重探讨了教育被当作一种需求或权利列为社会发展或消除贫困的内容的情况。特别报告员在说明国际合作情况那一节的最后部分对世界银行的教育部门新战略提出了批评。她指出，世界银行为促进基本教育作出了承诺，却不能相应增加教育贷款，并且讨论了在这方面适用相关国际法和国内法的需要。特别报告员已经计划同世界银行举行会议，并且将就本报告这一部分提出口头补充。

特别报告员继续使用她的 4-A 法(可用性(availability)、可及性(accessibility)、可接受性(acceptability)和可调适性(adaptability))分析政府对受教育权的义务。在深

入探讨受教育机会的可用性时，她研究了公立学校和私立学校以及国家为私立学校拨款的人权判例，也讨论了优惠入学凭单。此外，她也着重指出国际和国内教育战略中持续不充分注意教师的一些关键方面。

特别报告员在初步报告中宣布过，她在本报告中研究可及性(accessibility)时集中注意了学费问题。她指出，只有初等教育才必须免费提供的要求是全球适用的起码要求，表 3 说明了初等教育和义务教育之间的对应关系和差异。学费收费情况是从各国根据人权条约提交的报告和各条约机构对这些报告的审查得出的。这些资料即便不能包罗全面，也已显示，有些国家没有能力为教育提供经费，以之支应学校费用。特别报告员认为，这种情况更加显示了有必要促使将教育视为一种人权的作法在从地方到全球的各个级别上形成一种主流，以便同时提高一切有关行为者将教育列为优先事项的能力和意愿。

特别报告员继续采取两个主流化的作法(通过教育促进人权和男女平等)，她讨论了将怀孕视为违纪行为的可接受性。她着重指出最近在人权方面认定勒令怀孕女童退学的决定是侵犯了该女童的人权因而判定应让她复学的事例。由于从生物学上说妊娠是由女性单方面承受、但却是由两性交合形成的，特别报告员认为，勒令怀孕女童退学(不施行性教育却在怀孕以后勒令她退学)的措施使得儿童和青年不能得到他们所受教育中至关重要的一部分。

本报告最后一节载述为促进人权开发人力资本和教育服务的国际贸易所涉及的一些问题。特别报告员重申她对人力资本处理方式的批评并且有所发挥，指出：光是注重与经济有关的技能和知识会导致教育的贫困。她接着检视了全球各地在教育方面进行公共投资得出不同结果的情况。由于为了开发和保持人力资本必须施行高级中等教育，表 4 总结了中等教育的入学情况，着重显示经合发组织国家和非经合发组织国家之间的差异。在这个背景之下，特别报告员讨论了从经合发组织国家向非经合发组织国家进行的教育出口，指出有必要将人权纳入目前正在出现的依法对教育服务进行管理的主流。

结论性意见概要叙述了特别报告员的今后计划。

导 言

1. 人权委员会在其第五十五届会议通过的关于受教育权的两项主要决议中描述了特别报告员的任务范围。第 1999/25 号决议强调了为落实经济、社会和文化权利进行国际合作的重要性，支持特别报告员规划进行的重点工作，消除财务障碍，以实现接受初等教育和其他各级教育的权利。¹ 关于儿童权利的第 1999/80 决议列有关于促进儿童受教育权的专门一节。²

2. 特别报告员对执行任务时所受到的支持，尤其是外部资助，表示感谢，这些支助使她得以克服人权署服务不足所造成的困难。³ 特别报告员听到过关于为何没能为其任务提供充分服务的各种解释，却无法辨别根本问题所在。她非但没有为这种事态感到悲伤，反而自己设法完成了必要的工作。特别报告员要感谢个别政府、儿童基金会、专题人权机构和条约人权机构中的同事、学术研究所、非政府组织和个别学生，帮助她执行了任务。

3. 由于特别报告员迟迟于 1998 年受到任命，虽然为其任务提供的经费只够供她在一年内进行为期五天的访问，她却于 1999 年进行了两次访问。她于 1999 年 6 月 26 日至 7 月 2 日到乌干达进行了访问(见 E/CN.4/2000/6/Add.1)以后，又于 1999 年 10 月 18 至 22 日至大不列颠及北爱尔兰联合王国进行了另一次访问(见 E/CN.4/2000/6/Add.2)。本着在任务中强调促进受教育权的精神，她已经提议对进行过的国别访问采取后续行动，因此，访问报告将构成一个过程的开始，而不是一个自含活动的完成。应儿童基金会的邀请，她又于 1999 年 11 月 20 至 26 日到乌干达参加 2001-2005 乌干达与儿童基金会合作方案的规划工作，并且继续同儿

¹ 人权委员会 1999 年 4 月 26 日第 1999/25 号决议，其标题为：“在所有国家实现《世界人权宣言》和《经济、社会、文化权利国际公约》中所载经济、社会和文化权利的问题,以及研究发展中国家在实现这些人权的努力中面临的特殊问题”。

² 人权委员会 1999 年 4 月 28 日第 1999/80 号决议，其标题为：“儿童权利”，第五节，“促进儿童受教育权”，第 37 段(a)和(c)项。

³ 特别报告员感谢瑞典国际发展机构为她的任务提供研究助理费用、文件购置费用和旅行费用，如果没有这笔资助，她就一直无法执行任务。她也应该感谢她的研究助理 Raoul Wallenberg 研究所的 Sara Gustafsson 女士所作的大量背景研究。

童基金会合作开展以权利为依据的方案拟订工作的业务活动。她也开始同联合王国政府联系，以期在访问报告草稿定稿以后立即对上次访问采取后续行动。

一、事态发展和特别报告员的有关活动概述

4. 许多活动形成教育领域的标志，有许多事项正在发展。为了使委员会在报告周期内从有限的篇幅中获知事态发展情况，特别报告员已将这份报告限于简要叙述有关活动，将在向委员会提出的口头报告中更新其内容。

A. 人权条约机构

5. 特别报告员在第六次会议期间(1999年5月31日至6月3日)，与各人权条约机构的主席举行了第一次联席会议，特别报告员通过与个别条约机构建立对话管道贯彻了这次会议的主旨。受教育权同各条约机构都有关，不过分别涉及不同的方面，因此，特别报告员认为她应该采取主动行动，与各条约机构联系，以期查明共同关注的问题和开展合作与共同活动的机会。

6. 特别报告员继续与经济、社会及文化委员会合作，以期采取后续行动，在1998年11月30日就受教育权举行一般性讨论。委员会分别就第14条(初等教育行动计划)和第13条(受教育权)通过一般性意见，⁴ 特别报告员对这两个程序都起到促进作用。特别报告员于1999年9月29日与委员会举行了非正式会议，这次会议显示需要就许多问题进一步对话，也有许多合作的机会。她计划于2000年3月与消除种族歧视委员会举行会议，接着又要与人权事务委员会和消除对妇女一切形式歧视委员会举行会议。

B. 最近在联合国范围内进行的活动

7. 人人都有受教育机会国际协商论坛第四次全球会议将于2000年4月26日至28日在达喀尔举行，将通过一个行动框架，其标题为：“人人都有受教育机会：履行我们的承诺”。这个会议被称为 Jomtien+10，其最后文件的标题显示，其出发

⁴ 经济、社会、文化权利委员会，一般性意见11(1999年)：初等教育行动计划(公约第14条)(1999年5月10日第E/C.12/1999/4号文件)和一般性意见13(第二十一届会议，1999年)：受教育权(第13条)(1999年12月8日第E/C.12/1999/10号文件)。

点是承认 1990 年在 Jometien 所承担的义务尚未得到履行。的确，1990 年所承担的义务是到 2000 年人人都有普遍受教育的机会；在 1995 年举行的社会问题首脑会议上已经把达标年延至 2015 年。特别报告员将应要求为 Jometien+10 的筹备过程提出建议，正在密切监督赖以评量 1990-1999 年期间教育状况的现行程序。编写本报告的时候还没有得出初步的结果，将于 2000 年 4 月在向委员会提出的口头报告中纳入这个内容。

8. 特别报告员于 1999 年 6 月 4 至 11 日访问了教科文组织，通过一个内部讨论会介绍了她的任务，同教科文组织人员和负责人有受教育机会事务的干事们举行了一系列会议。她与教科文组织的合作继续在进行，一方面执行 1999 年 10 月 1 日与教科文组织教育局商定的合作议定书，另一方面则分担《2000 年世界教育报告》中专门讨论受教育权部分的编写工作。她也是开发署专门讨论人权的 2000 年《人的发展报告》咨询组的成员。专门讨论人权的教科文组织和开发署这两份主要报告同时出台证实人权在联合国和专门机构中的能见度得到了提高。这些倡议很可能导致人权在整个联合国范围内纳入主流，同时促进以权利为依据的发展。

9. 特别报告员就涉及受教育权的概念化和落实的许多问题继续同儿童基金会保持密切合作。她感谢儿童基金会与她交流经验和思想并且支持她的工作。她也发展了同国际劳工组织的合作，主要探讨教育在消除童工方面的作用和教师加入工会的自由，打算在 2000 年将合作的内容扩大到包括土著权利。

C. 查明落实受教育权时遇到的困难

10. 委员会第 1998/33 号决议要求特别报告员优先测报受教育权的落实情况并提出报告，特别着重落实这项权利方面遇到的困难。这项任务是长期性的工作，特别报告员遵守了为其他任务授权所规定的程序，同时尽量避免提出请各国政府向她提供资料的要求。她在初步报告中指出，她不曾寄发任何信件要求各国政府提供一般性资料，但当她注意到受教育权的落实遇到困难时、或获知涉及受教育权的重要国内判例时，会请某些政府加以澄清。她要到目前为止曾经应她的要求与她合作的政府表示感谢。

11. 引起特别报告员注意的特定事件或法院涉及受教育权的法院案例显示了若干困难所在，但没有反映为所有儿童争取受初等教育机会时受到挑战的严重程度。特别报告员曾在初步报告中指出，她对仍然不知道应该入学而未能入学的儿童人数特别关心。目前对于失学儿童人数的估计情况显示了我们知识的贫乏。1996年，人人有受教育机会方案对介于6至11岁失学儿童的估计人数为1亿1千万人，儿童基金会的估计数则为1亿4千万人。⁵ 精确人数无法确定，因为有些国家最近一次人口普查是在15年前举行的，⁶ 而《儿童权利公约》和《公民权利和政治权利国际公约》规定进行的出生儿童登记从来不曾举行过。表1载列儿童基金会最近总结出生登记出现差距导致儿童出生登记权这一“第一权利”的落实也出现差距的情况。

表1 没有如数登记出生儿童的国家

没有数据的国家	贝宁、不丹、布基纳法索、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、朝鲜民主主义人民共和国、厄瓜多尔、格鲁吉亚、海地、伊拉克、老挝人民民主共和国、马达加斯加、尼泊尔、尼日利亚、沙特阿拉伯、刚果共和国、塞内加尔、南非、坦桑尼亚、多哥、越南
没有出生登记制度的国家	阿富汗、柬埔寨、厄立特里亚、埃塞俄比亚、纳米比亚、阿曼、索马里
登记的儿童人数不到30%的国家	安哥拉、孟加拉国、几内亚比绍、莱索托、利比里亚、马拉维、莫桑比克、尼日尔、巴布亚新几内亚、卢旺达、塞拉利昂、赞比亚
登记的儿童人数不到50%的国家	博茨瓦纳、缅甸、喀麦隆、乍得、加纳、几内亚、印度、肯尼亚、马里、毛里塔尼亚、苏丹、乌干达、也门、津巴布韦

资料来源：儿童基金会，《1998年各国进展情况》。

⁵ 教育问题国际工作组,教育发展援助中的若干问题。教育问题国际工作组会议,法国尼斯市,1996年11月6至8日,pp.35和37。

⁶ 有些国家没有进行普查的时段超过15年(安哥拉和黎巴嫩1970年以来不曾举行);古巴、斯里兰卡和多哥1981年以来不曾举行;缅甸1983年以来不曾举行;刚果/布拉柴维尔、刚果/金沙萨和加纳1984年以来不曾举行;塞拉利昂1985年以来不曾举行),有30多个国家自从上次普查以来已经有10多年没有重新举行。有80多个国家没有人口统计制度或人口统计制度不完全。(世界银行,1999年世界发展指示数字,华盛顿哥伦比亚特区,1999年3月,pp.373-379)。

12. 教育统计受到反比例规则的制约：这些国家所能获得的数据最少，教育也最不发达，对数据的需要也最大。最完备的统计数字是在经合发组织国家产生的，这种情况实际说明了还需要进行多少努力以便产生国际可比数据的程度。⁷ 这种情况显示了至关重要的差异：5岁到15岁之间的儿童⁸ 占经合发组织国家人口的13%，但占发展中国家人口的30%。经合发组织国家已经在施行终身学习，⁹ 发展中国家则必须充分利用微薄的经费对较大比例的儿童施行教育。因此，经合发组织国家的儿童几乎将全数完成11年的义务教育，而发展中国家仍有待完成包罗全面的初等教育，使人人接受11年教育的目标仍然是一个遥不可及的梦想。

二、涉及妨碍受初等教育机会之财务 障碍的国际政策

13. 特别报告员曾在其初步报告中说过，她分析了教育援助政策与格局的演变情况。正在出现的情况的确不妙。在有数据可查的最近一个年份1997年，持续减少的发展援助数额降到每年500亿美元的水平以下，援助数额在捐助国国民生产毛额中的比率降为0.2%。应该指出，1961年的这一比率为0.6%。相对而言，教育援助数额在持续减少的发展援助数额中有所增加。

14. 各国在采取可行措施，增加受教育权的政治能见度，从而促使援助数额增加的同时，联合国各机构、双边捐助者和一些非政府组织等参与者也为了实行减

⁷ 《1999年教育情况一瞥-经合发组织数据库》，只读光盘。世界教育指数方案，与经合发组织和教科文组织取得协调以后，已经能够在经合发组织国家和一些发展中国家(阿根廷、巴西、智利、中国、印度、印度尼西亚、约旦、马来西亚、巴拉圭、菲律宾、乌拉圭和泰国)——其中也包括俄罗斯——之间进行第一次比较。

⁸ 特别报告员在整份报告中谈到入学情况时将提到对儿童的不同分类，不同的行为者需要使用6岁到11岁的分类，因为这意味着认可以11岁为离校年龄，这比国际规定的最低限度就业年龄低得多。

⁹ 教科文组织在《世界教育情况报告》认识到：“成年人将全数接受教育”，经合发组织国家已将注意力转移到延长成人期教育方面。（教科文组织，变动世界中的教师与教学，《1998年世界教育情况报告》，1998，巴黎，1998，p.29）

债、落实教育和以权利为依据的教育而推行了类似的宣传活动。能在进入新的千禧年之际普遍开展群众动员，¹⁰ 确实证明了全球团结的政治诉求有所加强。特别报告员于 1999 年 9 月 8 日在伦敦举行的行动扶助会与牛津救灾组织合办面对全球教育危机会议发表了主旨演说，对围绕着受教育权加紧开展的动员表示欢迎。1999 年 11 月 20 日《儿童权利公约》十周年之际，开展了落实受教育权全球宣传运动。¹¹

A. 教育援助

15. 经合发组织发展援助委员会于 1993 年规定必须在报告中说明基本教育的情况，并于 1995 年将基本教育列为发展合作的一项目标。采取从教育中将基本教育区别开来的新作法以后，还没有产生关于援助情况的全面、可靠的最新统计数字。但已逐渐得知粗略的比额。教育援助多半拨给了高等教育、而不是拨给初等教育，一大(还不知道多大)部分花在捐助国，即便不花在捐助国，也拨给了中等收入国家、而不是最贫困的国家。发展援助委员会援助总额(每年 6 亿美元)中专门用于初等和(或)基本教育的数额不到 2%，教育方面的主要受援国却包括以色列、大韩民国、泰国和土耳其，¹² 而不是一些最贫困的国家。

16. 表 2 摘要列出双边教育援助的现有数额并列出了提供了数据的捐助者为基本教育指拨的捐款比率。最近两年的现有数据显示，教育援助在援助总额中所占的比例稍微多于十分之一，而基本教育援助在教育援助中所占的比例也稍微多于十分之一。基本教育优先的口号还没有在拨款方面化为相应的行动。如表 2 所示，教育援助总额稍有减少，但是基本教育援助稍有增加，但是它的基数很小。联合王国已经宣布，将在 1998-2001 期间把对非洲基本教育、保健和水的援助数额增加一半，¹³ 这个举措推动了一项值得欢迎的变革。

¹⁰ “1999 年 6 月 19 日于科隆将 1 千 700 万人的签名交级格哈德·施罗德总理”，<http://www.jubilee2000uk.org>。

¹¹ 这次宣传活动是由国际教育社、牛津救灾组织、行动扶助会、反对雇用童工全球徒步会、南非非政府组织联合会、孟加拉国促进人民教育运动和巴西人民争取受教育权全国运动。

¹² 经合发组织/发展援助委员会，《发展合作，1998 年报告》，巴黎，1999 年，p.72。

¹³ 国际发展部，《每个人的学习机会。教育政策框架》，1999 年 5 月，p.9。

表 2 基本教育在双边教育援助中所占的份额

国 家	1995 年		1996 年	
	教育援助数额 在援助总额中 所占比率	基本教育援助 数额在教育援 助数额中所占 的比率	教育援助数额 在援助总额中 所占比率	基本教育援助 数额在教育援 助数额中所占 的比率
澳大利亚	23.5%	2.6%	29.0%	0.4%
奥地利	18.1%	-	18.7%	0.2%
比利时	13.8%	0.3%	8.6%	0.3%
加拿大	8.8%	0.1%	7.3%	1.2%
丹麦	5.2%	-	2.8%	-
芬兰	6.6%	-	3.3%	1.9%
法国	21.7%	-	31.8%	-
德国	17.8%	4.0%	15.5%	3.6%
爱尔兰	18.0%	-	18.0%	-
意大利	5.9%	-	4.5%	0.3%
日本	8.9%	0.5%	5.5%	0.2%
卢森堡	12.2%	-	12.2%	-
荷兰	5.5%	1.2%	7.3%	3.3%
新西兰	34.4%	0.1%	34.4%	0.1%
挪威	3.0%	1.1%	6.8%	3.0%
葡萄牙	17.6%	0.1%	24.4%	2.5%
西班牙	8.3%	0.9%	9.1%	0.7%
瑞典	8.4%	3.1%	7.6%	4.8%
瑞士	3.0%	0.4%	4.5%	1.0%
联合王国	10.1%	-	9.4%	1.4%
美国	4.8%	1.8%	4.6%	1.8%
发展援助委员会平均数	11.2%	1.2%	10.8%	1.3%

资料来源：经合发组织/发展援助委员会，《发展合作》，1997 和 1998 年报告。

17. 表 2 以实例说明了教育援助方针的差异。对新西兰、澳大利亚或法国等捐助国来说，有许多援助款项用于资助在捐助国就读的发展中国家学生。澳大利亚的教育援助有 70% 用于为在澳大利亚各大学就读的外国学生提供奖学金，法国的教育援助则用于资助大约 10 万名在法国就读的外国学生和 8 千名在非洲法语国家

教法语的教师。¹⁴ 技术合作通常大约占双边教育援助数额的三分之二, “承付的教育援助总额中有 60 至 80 % 花费在受援国。”¹⁵

18. 主要捐助国 (瑞典、德国、荷兰和挪威) 对基本教育的资助体现了它们在拨款方面言行一致的情况, 有可能通过最近改弦易辙以后所采取的部门处理方式(部门处理方式的英文缩略语为 SWAP, 其含义为改变) 加强这种作法, 其目标是要抛弃以往那种对整个教育部门的长期预算支助, 要加强政府的组织结构、但不再一并实行捐助国的计划。名不符实的情况表现在: 部门处理方式历来只是适用于基本教育, 现在已经成了捐助者的优先资助对象了, 起码就政策的层面来说是这样。其中一个原因是: 每一捐助者的捐助数额。这些捐款加起来往往数额太小, 不过支助整个教育部门。另一原因是: 在基本教育的焦点不向这个方面聚合的情况下, 整个教育部门的战略还有待研拟。

B. 国际政策的协调和不协调

19. 三个主要的组别在国际合作和相关定义与统计方面采取了共同的处理方式: 经合发组织/发展援助委员会、世界银行集团、和联合国发展援助框架(发援框架)。三者之间的共同点与差异并不遮蔽它们的平行存在和分别存在。共同点包括优先发展基本教育以及相当重视女童教育; 不同之处是对国际合作的基础和宗旨的考虑。

20. 由于援助数额不断减少, 国际合作的方式也改变了, 原来是寻求新的公共资金和增加资金的数额, 现在则必须迎接考验, 尽量将以往通过合作产生的债务化为可用于债务国的资金。宏伟的目标降低了, 这种情况表现在: 承诺使人人接受基本教育的期限从 2000 年推迟到 2015 年、将学习年数缩短两年(从 6 年减为 4 年)、以及由于把焦点聚集在基本教育而使得中等教育边缘化。由于 1990 年代援助政策的焦点是脱贫, 在对脱贫手段的理论和实际还没有下定义和采取标准化的措施的情

¹⁴ 教育问题国际工作组,《教育援助政策和实践。教育问题国际工作组会议, 法国尼斯市, 1994 年 11 月 16 至 18 日》, pp.18 和 28。

¹⁵ P.Bennell 和 D.Furlong,《Jomtien 项目起到任何作用了吗? 1980 年代后期以来捐助国对教育和基本教育的捐助情况》, 发展研究所, 布赖顿, 1997 年 3 月, p.10。

况下，对教育的影响可能相当大，但还是未可预卜。特别报告员认为，若不能把教育从贫困中解救出来，就无法期望教育导致脱贫的结果。

21. 特别报告员在她的初步报告中说过，儿童基金会历来在采取以权利为基本的方案拟订方式和宣扬这种概念方面发挥了先锋的作用。联合王国在双边捐助国之中居于先驱的地位(E/CN.4/2000/Add. 2,第 20-26 段)。这些倡议可能导致人权的主流化，但是，目前，教育在捐助国政策中的地位展示了相当大的差异。有些把它包含在满足人的基本需要的内容内，另一些则将教育定义为人力资源(或资本)开发的柱石，另外，还有人将教育视为社会发展的一部分，有些人则将它视为具体地促使女童和妇女的力量壮大的道路。这种差异在各国衍化为无数对教育的不同期望，但并不能乐观地预示将来的国际成就，因为在政治和资金方面对教育作出的微小承诺不可能满足上述各种期望。

22. 最近在采取一致行动就减债问题进行国际合作方面取得了进展。特别报告员在关于乌干达的报告(E/CN.4/2000/6/Add. 1,第 30-34 段)中说过，一方面，债权国和捐助国的一些分歧政策可能通过减债将节余款项用于编列初等教育的经费而增加其就学人数从而促进教育，另一方面，却为了不增加公务员人数而禁止征聘教师因而增加了每一教师负责教导的学生人数。虽然特别报告员无法确定数字，学童和教师的人数比率可能超过了 300 比 1,甚至更多。1999 年 9 月，据宣布，乌干达将受益于进一步的减债措施(每年 8 千万美元)，学童与教师的比例将因此而减半。¹⁶ 当时，宣布了一个新的减贫增长设施以代替加强结构调整设施，承诺“在拟订经济政策时充分考虑到以减贫为目标的社会和部门方案”。¹⁷

C. 世界银行的教育战略

23. 特别报告员在其初步报告中说过，她分析了世界银行筹供教育资金作法的演变，因为该银行已经成为教育贷款的主要提供者，如同该银行所津津乐道的，它是“教育资金的最大来源”。特别报告员同世界银行建立了对话管道，已经就她希

¹⁶ “Wolfenson 保证进行发展改革”，《金融时报》，1999 年 9 月 29 日。

¹⁷ 《国际货币基金组织理事局临时委员会公报》，新闻稿-1999 年 9 月 26 日第 99/46 号(1999 年 9 月 27 日更正文本)，第 5 段。

望澄清的许多问题多次交换意见。由于还有一些问题未能澄清，特别报告员打算于 2000 年 1 月前往世界银行访问，将在向人权委员会提出的口头报告本节中报告最新情况。

24. 最近两份报告具体说明了世界银行内部对人权的不同态度。《教育部门战略(1999 年 7 月出版)》对世界银行的立场保持沉默，《发展与人权：世界银行的作用(1998 年出版)》的态度就不是这样。后者显然支持世界银行参与人权事务，前者就不是支持。

25. 世界银行的《教育部门战略》作了一份实际的说明，即：许多国家确认受教育权，其政府并没有承担相应的义务以确保所有的学龄儿童都能够当作一种义务受免费的初等教育，但是这种相应的义务对世界银行的所有借款国来说几乎都具有法律上的约束力。¹⁸ 世界银行应承担义务确保人人都能够接受“基本教育”，这种义务是国际人权法的一个组成部分，规定个别国家必须使每个国民都受初等教育，如果它们无法遵守这项义务，就设法进行国际合作。“基本”教育和“初等”教育之间的模糊界限体现在从统计上把基本教育定义为 6 至 11 岁这一年龄组别儿童教育的趋势，但是它的特有定义(小学教育和初中教育)还没有产生国际上可以比较的数据。

26. 另一项实际说明认定政府是教育的最大供资者。教育部门战略的许多章节中都提到供资问题，没有倡导免费初等教育，世界银行在此之前却是常常这样倡导的¹⁹ 在相当程度上产生了向家境不清寒的受益生收费有利于政府资助贫困生的论点。其含义是，即便一国的国际法律义务和宪法保障认定初等教育应该免费，家境不清寒的学生家长也还是应该付费。世银目前的立场并不明确，至少特别报告员是这样认为的。世银本身的教育贷款既不以初等教育作为优先贷放对象(在教育贷款中占 30%)，也不优先贷款给最贫困的国家(国际发展协会的贷款占有所有教育贷款的 40%)。特别报告员认为，世银的贷款并不能促使初等教育免费，因为贷款必

¹⁸ 在《教育分散化。法律问题(世界银行,1997 年 6 月)》中,Ketleen Florestal 和 Robb Cooper 讨论了一系列相关法律问题,据指出,其中产生了一些内部知识。

¹⁹ 世界银行对免费初等教育的认可已经载于它在 1980 年出版的部门政策文件,随即消失了 15 年,接着又在 1995 年出现(“免费基本教育”),后来又从 1999 年出版的部门战略中消失。

须偿还而初等教育毕业生争取收入的能力不足以促进这种偿还。世银贷款数额中有一半以上集中在七个最大的借款国(阿根廷、巴西、墨西哥、印度、印度尼西亚、泰国和土耳其)，其中没有一个是非洲国家，也没有任何一个是最不发达国家。

27. 世银的《教育部门战略》没有提到国际人权法所保障的个人权利与自由，无论是学生、家长或教师的权利与自由。关于忘记了教师的工资和状况会“使得改革嘎然而止”的实际提示是在隐喻通常那种不让教师参与教育改革的作法及其有害的后果。随后的提示包括让教师参加“与公民社会的磋商”，²⁰ 但没有提到任何适用的法律。对教师结社自由的保护(国际劳工组织所研拟的条例)是能够在法律上加以执行的。特别报告员认为，教育离不开法治。由于世银明确地承担义务，愿意确保在它所支持的项目中充分尊重人权，没有明确承认必须加以尊重的各项权利的情况会引起这样的危险：因为从来没有人告诉拟订和执行项目的工作人员说这些权利是得到普遍确认并且必须加以尊重的，所以有可能使这些权利受到侵犯。已经在内部就其他人权问题摘要列出一些初始措施，²¹ 因此，对于历来在教育中出现的一些人权问题为什么没有得到解决至少对于特别报告员来说，并不是不言而喻的。

28. 不同处理方式(不以人权为根据和以人权为根据)之间可能存在的冲突可用语言教学为例加以说明。世界银行赞扬出版教科书的繁荣的私营出版业，但也强调许多学生面临的重大语言障碍。²² 据估计，非洲学生有 90%不完全熟悉语言教学和书籍出版所使用的主要语言，这些语言碰巧是殖民者的语言。因为发达的出版业的语文媒介是国际通用的大语种而不是少数人使用的小语种，特别报告员认为，私营出版业发达和以土著和(或)少数人语言授课这两个目标之间的冲突是不可避免的。教科书的内容尽管具有众所周知的政治敏感性，还是被世界银行界定为“技术性的”问题。更加重要的是，对灭绝种族和种族间或宗教间战争的回顾研究往往

²⁰ 世界银行，《教育部门战略》，华盛顿哥伦比亚特区，1999年7月，pp.3和19。

²¹ 这个方案已经载入涉及童工问题的《发展和人权：世界银行的作用》(1998年9月，p. 23)。这些措施是：将相关问题列入与借款国的政策对话、培训工作人员注意这些问题、向借款国提出这些问题并帮助其政府解决问题，在贷款协议中列入一个条款，使借款国根据这个条款执行其本国的法律。

²² 世界银行，《教育部门战略》，华盛顿哥伦比亚特区，1999年7月，p. 3。

将学校教科书界定为导致战争或灭绝种族的一个因素。因此注定无法解决这些问题。

29. 顾及人权因素的作法可以避免在不知情的情况下支持了洗脑教育或由于数月或数年未曾向教师发放工资而无从教学的危险。人权的基本原理植基于教育方面的良好专业标准,不过还超越过它。特别报告员对国家参与者和非国家参与者之间作用界限模糊的情况感到关切。世银在《教育部门战略》中提到 155 个国家和 150 个非政府组织的承诺,²³ 这种作法模糊了国家的作用,国家的义务产生了许多国内和国际判例,下节对此作了具体说明。

三、受教育权的实现和从法律上加以 落实的情况

30. 特别报告员报告曾在初步报告中指出,关于经济、社会和文化权利是否可在法院判决的一般问题对受教育权并不适用,它是可以在国内或国际上提起诉讼的。由于受到篇幅限制,特别报告员只在本报告中载述法院坚持了受教育权的若干因素的几个相关案例。

31. 《消除对妇女一切形式歧视公约附加议定书》²⁴ 的通过允诺在性别歧视方面增加国际补救办法。因为它将在公民权利和政治权利以及经济、社会及文化权利方面提供补救办法,因此加强了人权概念的普遍性。在国内层面上,挪威已经将《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化国际公约》都纳入国内法,立下了一个值得赞扬的先例。²⁵ 这些发展规定扩大和加强国内法院的工作,它们制订了受教育权的性质和范围。

²³ 世界银行,《教育部门战略》,华盛顿哥伦比亚特区,1999 年 7 月,p. 7。

²⁴ 《消除对妇女一切形式歧视公约附加议定书》,大会 1999 年 10 月 6 日第 54/4 号决议,附件。

²⁵ 1999 年 4 月 13 日关于加强挪威法律中人权领域的法律(Lov om styrkning av menneskerettighetenes stilling in norsk ret, besl.O.Nr.58)。

A. 可 用 性

32. 特别报告员在初步报告中强调过,国家施行教育的义务是个人受教育权的柱石,国家要是不能让学童持续上学,那就显然侵害了受教育权。非洲人权和民族权利委员会认为,扎伊尔的大学和中学关闭了两年之久(当时的情况是这样),是侵害了《非洲人权和民族权利宪章》中保证受教育权的第 17 条。²⁶

33. 各国为确保学龄儿童都能够上学所采取的作法展现了一些模式:国家能够为不同的学校供资,有的经管、有的不经管各级国立学校,却不为私立学校供资。国家垄断所有教育或完全不管教育都不符合国际人权法,这种极端作法是少有的。就这两种极端之间的情况来说,目前的判例已经规定了解释和适用国际人权法的一般原则。

1. 公共资金和私立学校

34. 许多国际判例是要求国家为已经发展的教育提供资金,以之作为统一公立学校教育的替代办法。西欧的几种模式在一定程度上说是根据“国家据以填补私人部门(私立学校和教会学校)留下的差距的附属学说原则”发展出来的。²⁷在教育史上,国家以供资者和(或)供应者的面貌出现是晚近才有的事。由国家供应教育以前的各种办法留传了下来,大大地影响了上述几种模式。免费教育在概念上通常是

²⁶ 非洲人权和民族权利委员会,免费法律援助组,人权律师委员会,非洲人权协会,耶和华见证会诉扎伊尔案,第 25/89、47/90、56/91 和 100/93 号来文(合刊),委员会于佛得角普拉亚市举行的第十八届常会通过的决定,《非洲人权和民族权利委员会 1995/96 年第九次年度活动报告》,国家元首和政府首脑大会,第三十二届常会,1996 年 7 月 7 至 10 日,喀麦隆雅温得市。

²⁷ EURYDICE, 欧洲联盟义务教育改革十年(1984-94),欧洲教育信息网络,布鲁塞尔,1997,p. 17。

指进入公立学校的机会，但是各国对非公立学校的补贴办法有所不同。免费(公立学校)或付费(私立学校)教育之间的不同是全世界公认的。²⁸

35. 侧重要求政府拨款以利行使受国际人权法保障的开办学校之自由的判例已经越过一般认为无需付出代价的公民权利和政治权利以及一般认为必须付出高昂代价的经济、社会及文化权利之间的界线。特别报告员认为，该判例藉此重申了人权在一般层面上和教育领域中的不可分割性。

36. 人权事务委员会认为，“在私立学校不受国家监督的情况下，如果”一国“不为两种不同类型的教育机构[公立和私立]提供同样数额的补贴，并不能认为它实行歧视性作法”。在政府免费为公立学校的学童提供教科书和午餐而不给予私立学校的学童的一个类似案例中，委员会确认以前的意见，继而认为，给予公立学校优惠待遇是合理的而且是以客观标准为依据的”²⁹ 认为公立学校比私立学校优先的这项主张不限于拨款方面：教育在儿童社会化方面的任务是融合优于分离。美国最高法院的著名词语是这样说的：“个别的教育设施本来就是不平等的”。³⁰

²⁸ 下列许多国家提到其学校教育分为免费学校教育和收费学校教育：澳大利亚(E/1994/104/Add.22,第 268-270 段)、奥地利(E/1990/6/Add.5,第 160 段)、阿塞拜疆(E/1990/5/Add.30,第 167 段)、哥伦比亚(CCPR/C/103/Add. 3,第 56 段)、科摩罗(CRC/C/28/Add.13,第 87 段)、捷克共和国(CRC/C/11/Add. 11,第 193 段)、格鲁吉亚(E/1990/5/Add. 37,第 260 段和 CRC/C/8/Add. 4/Rev. 1,第 252 段)、爱尔兰(CRC/C/11/Add. 12,第 461 段)、老挝(CRC/C/8/Add. 32,第 122 段)、黎巴嫩(CRC/C/15/Add. 12,第 12 和 30 段)、马尔代夫(CRC/C/8/Add. 33,第 95 段)、马耳他(CRC/C/3/Add. 56,第 242 段)、毛里求斯(E/C.12/1994/8,第 16 段)、菲律宾(CRC/C/3/Add. 23,第 180 段)、委内瑞拉(CRC/C/3/Add. 54,第 160 段)。

²⁹ 人权事务委员会, Carl Henrik Blom 诉 Sweden 案, 第 191/1985 号来文, 1988 年 4 月 4 日通过的意见, 人权事务委员会第十七至三十二届会议(1982 年 10 月至 1988 年 4 月)根据任择议定书所作决定选载, 联合国, 纽约, 1990 年, p. 219, 第 10.3 段; G. 和 L.Lindgren 和 L.Holm 等人诉 Sweden 案, 第 298/1988 和 299/1988 号来文, 委员会于 1990 年 11 月 9 日通过的意见, 载于联合国 1990 年 12 月 7 日分发的第 CCPR/C/40/D/298-299/1988 号文件, 第 10.3 段。

³⁰ Brown 等人诉 Topeka 教育局等案, 1954 年 5 月 17 日的判决, 347 美国 294。

37. 欧洲人权委员会早先曾确认,国家没有补贴私立学校的义务,但有权予以管理和监督,因为它有责任确保所有教育都遵守规定的标准。³¹ 各国的本国法院处理了这个案由事项,历来遵守国际人权法的主要宗旨。加拿大最高法院在审查了一所私立教会学校由于政府不肯资助它而提出的申诉以后断言:公立学校的宗旨是为社区的所有成员施行教育。由于父母行使其在个别学校(或在家里)根据其宗教信仰教育儿童的自由,其子女便不能利用公立学校的设施并且需要自己付费;但是父母并不能由于行使这种自由而有权要求政府资助。³²

38. 此外,目前的判例探查了政治程序与法律程序之间的问题。资源分配通常被视为一种政治决定,不是由人民选出的法官不得篡夺民选国会议员的特权。制止国家为私立学校拨款或要求政府加强公立学校的法院案件规定政府必须以人权为着眼点改正资源分配方式。这种法院案件往往是对最近教育私有化和商品化趋势——尤其是国际上对拨款凭单的认可——的一种回应。

39. 藉助于拨款凭单办法,一些政府使个别学生能够向他们所要选择的学校付费,或直接向已经选定的学校付费。付款的数额通常是入学许可费用和(或)学费。入学凭单的基本原理是增加消费者(这里指学生的家长)的选择机会,假定能够通过一些学校之间的竞争扩大这种选择机会。另外,虽然只是作为一个暗示,还希望历来被视为垄断了教学机会的公立学校也参加竞争。如果采用了拨款凭单办法,则公立和私立、州立和非州立、收费和免费学校之间的差别及其具体形式的多样性可能发生变化;只有能够吸引学生和(或)政府拨款的学校才能留存下来。凭单的基本原理是认为国家不应资助破坏了国家的一系列人权义务的学生或学校,以确保受教育机会是可以获得、可以到达、可以接受和可以调适的。

40. 目前正在进行的关于拨款凭单的辩论是从经济学领域首先开始的,侧重消费者的选择机会和竞争程度,却排除了教育是一种公益的概念。³³ 一些法院案例把

³¹ 欧洲人权委员会,关于第 6857/745 和第 11533/85 号申请的决定,《决定和报告》,第 9 卷,p. 27 和第 51 卷,p. 125。

³² 加拿大最高法院,Adler 诉 Ontario 案,1996 年 11 月 21 日判决,[1996] 3 SCR 609, (1996) 140 DLR(第 4 期) 385。

³³ 特别报告员认为,教育是一种公益,因为它的价值一旦被分享就会增加,而且无法不令它扩散的。学习与教育不同,要把学习界定为一种公益并不容易,因为个人的入学有可能受到阻碍。

这个问题带进法治领域。波多黎各 1993 年实行的拨款凭单办法中向一些学生资助 1,500 美元让他们从公立学校转学到私立学校的一部分被宣布为违宪。³⁴ 宪法禁止将公共资金用于私立学校的规定又触及教会与国家隔离的问题,因而得到支持,不过,拨款凭单办法并没有在世俗学校和教会学校之间发生任何问题。更正确地说,它的着眼点是为了增加选择机会而资助学生从公立学校转到私立学校(从而也使税收转移到私立学校),违反了宪法关于公共资金只能用于公立学校的规定。

41. 关于拨款凭单的争论总是围绕着经济上的辩论进行着,从而离开了受教育权的含义与宗旨。在目前的判例中,哥伦比亚最高法院巧妙地澄清了教育为什么不能光是由经济因素予以制约的理由:

“……虽然宪法保护经济活动、私人的倡议和竞争、并且确认私人实体开办学校的权利, 这些自由既不能否定、也不能减少教育作为一种公共服务及其社会功能的性质; 教育尤其是一种基本权利。

“……教育—即便是私人的教育—也必须在保证受教育机会平等的情况下提供, 因此一切形式的歧视和‘精英主义’都与它那具有深刻社会内容的公共服务的性质不一致; 由于过度的经济需求, 一些智力水平达标的人只因为收入水平不高就自然而然地丧失了机会。”³⁵

³⁴ 波多黎各最高法院, 教师协会诉 José Arsenio Torres 案, 1994 年 11 月 30 日, 94 DTS 12:34。

³⁵ si bien la Constitución protege la actividad económica, la iniciativa privada y la libre competencia y reconoce también el derecho de los particulares de fundar centros educativos, tales libertades no pueden anular ni disminuir el carácter de servicio público y de función social [atribuido por la constitución política a la educación,] que también y sobre todod es un derecho fundamental... ..

... .. la educación – aun la privada – debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o ‘elitista’ que ,en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya per se a personas intelectualmente capaces [por suyo nive] de ingresos.

哥伦比亚最高法院, Andres De Zubiria Samper 提出的关于将 1994 年第 115 号法第 203 条确定为违宪的请求, 1997 年 11 月 6 日判决, C-560/97。

2. 教师的状况

42. 虽然人们能够设想在没有校园、但有教师的情况下也能进行教学的情景，一般都广泛注意国际教育战略中的学校和教科书，对于教师则较少提及。教学是一种劳力密集的职业，特别报告员不认为最近关于以技术设备代替人力的构想能够实现，也不认为，一旦实现，就会带来好处。在没有校园、水、卫生设备、书桌和椅子、书籍、黑板、笔和纸的情况下进行教学，一切全靠教师，但要是没有教师，就无从进行教学了。对于不参加交友活动而上互联网的十几岁的青少年来说，特别报告员不曾见过任何一件证据，可藉以说明这种方式对他们的社交才能、容忍工夫、甚至基本的读写能力有什么好处。

43. 进行劳力密集教学的好处是，为了教育成百上千万名儿童和青年，雇用许多人是办得到的，甚至是必要的。由于教师是由地方培训、雇用和支薪，还会有这样的好处：无需动用外汇，但学校或教科书可以贷借—必须偿还的一款项来购买或必须进口。看来教师非但没有在教学上被视为不可或缺的行为者，反而往往被视为他们自己职业的敌人。把教师视为负担而不是资产的一个原因表现在教师业阵容很小，教师薪水在教育预算中只占很小的比例。就学龄儿童在人口中占三分之一的国家来说，在每一教师必须负责教育 50 个学生的情形下，教师在人口中的比率为 0.6%。就许多贫困国家的情况来说，其教学系统中除了教师几乎没有别的需求，所以教师的薪水必定在教育预算中占一大部分。³⁶ 近几十年来，教育接连出现危机，促使当局不断设法裁减教育预算。因为教师的薪水在教育预算中占了一大部分，在裁减预算时成了显著的首要目标。

44. 如果教师被视为“生产要素”而不是人，则对教师人权的保护往往被置之脑后。适用的国际人权标准有许多种，因为教师所遇到的问题很复杂而且涉及许多层面。这些标准涉及在聘用和分发教师时根据国际上禁止的理由实行歧视、对专业及学术自由的保护、或教师在人权教育中的任务。执行各项标准的困难包括：教师的

³⁶ 经合发组织国家和发展中国家在初等教育和中等教育的预算结构方面差别不大。经合发组织国家现期支出占预算数额的 92%，其中教师的薪水占 69%；发展中国家的现期支出占预算数额的 93%，其中教师的薪水占 78%。（经合发组织，《教育情况一瞥。1998 年经合发组织的一些指标》，p. 129）

公务员身份使他们丧失了工会自由；教学被视为基本服务的定义使教师丧失了罢工权。³⁷

B. 可及性：学费

45. 有了学校和教师以后，入学的机会可能遇到一些障碍。特别报告员在她的初步报告中说过，她将在本报告中集中载述学费问题。初等教育本来是免费提供的，1980年代开始收取学费以来引起了许多人的关切，导致就学人数减少，受初等教育的机会也随而减少。由于国际动员，实行儿童基金会适当指称的“有同情心的调整”，人们普遍承认了保护初等教育免受预算裁减的要求，但是特别报告员认为，人们还没有充分注意确保按照国际人权法的规定取消学费。

46. 国际人权条约明文规定，初等教育应为免费义务教育。但是，关于义务教育年数应等于初等教育年数的假设已经不再有效。应当再度指出，特别报告员的任务是着眼于逐步落实免费义务教育。³⁸ 表3显示了初等教育年数和义务教育年数之间的对应情况，以及两者之间的差异。在有数据可参考的大多数国家(96个)，义务教育已经延长到初等教育以后好几年。延长义务教育的趋势是在施行两个理念：一方面，提高离开学校的年龄就可以避免儿童过早地迈入成人期(无论是就业、还是结婚)，另一方面，它将按照所构想的内容在同样的学校和教室中向所有儿童开授共同的核心教育课程。初等教育和义务教育年数相等的国家(60个)已经属于少数方；有40多个国家义务教育年数为六年或少于六年，将义务教育年数延长到十年或十年以上的国家还不到40个。特别报告员认为，这些数据值得重视，因为正在形成的关于确保人人都有免费受基本教育的国际共识可能产生两种结果：如果适用统计学上的定义，就可能将受保障的教学对象限定为6-11岁的年龄组。如果基本教育的

³⁷ 劳工组织结社委员会一贯反对这样的论点，即认为：教学是一种基本服务，因此，教师可能丧失罢工权，规定只有对服公职(公务员指公共当局的代理人或职员)或从事狭义的基本服务(即一旦受到干扰就危害到所有人民的生命、人身安全或健康的服务)的人员方可限制、甚至禁止其罢工权。结社自由委员会-第272次报告，第1503号案件(秘鲁)，第117段。

³⁸ 人权事务委员会第1998/33号决议，第6(a)(二)段。

适宜定义(不大于 15 岁) 广受采用, 也可能把它延长到小学以后的初中教育, 使学童留在学校, 直到他们达到最低限度就业年龄为止。

47. 表 3 在很大程度上体现了个别国家向其年青一代施行教育的经济能力。义务教育年数最短的国家(例如, 孟加拉国、老挝人民民主共和国、尼泊尔或越南)在延长教育年数方面都财力不足, 而西欧将义务教育延长到多于十年的趋势(如比利时、德国和荷兰)则显示需要在这方面同心协力。这个问题到了快进入新的千禧年的时候显得日益重要, 其重点转移到知识经济、社会或总体的发展方面, 下文第四节将再度加以讨论。

表 3 初等教育和义务教育之间的对应
关系和差异

义务教育和初等教育年数相等的国家	阿尔巴尼亚(8)、孟加拉国(5)、贝宁(6)、玻利维亚(8)、巴西(8)、布隆迪(6)、喀麦隆(6)、佛得角(6)、中非共和国(6)、乍得(6)、智利(8)、哥伦比亚(5)、科特迪瓦(6)、吉布提(6)、萨尔瓦多(9)、赤道几内亚(5)、埃塞俄比亚(6)、前南斯拉夫的马其顿共和国(8)、危地马拉(6)、几内亚(6)、几内亚比绍(6)、海地(6)、洪都拉斯(6)、伊朗(5)、伊拉克(6)、牙买加(6)、肯尼亚(8)、老挝人民民主共和国(5)、莱索托(7)、利比里亚(9)、马拉维(8)、毛里塔尼亚(6)、墨西哥(6)、摩洛哥(6)、缅甸(5)、尼泊尔(5)、尼加拉瓜(6)、尼日利亚(6)、巴拿马(6)、巴拉圭(6)、菲律宾(6)、秘鲁(6)、波兰(8)、萨摩亚(8)、圣多美和普林西比(4)、塞内加尔(6)、苏丹(8)、苏里南(6)、斯威士兰(7)、叙利亚(6)、坦桑尼亚(7)、泰国(6)、多哥(6)、特立尼达和多巴哥(7)、阿拉伯联合酋长国(6)、乌拉圭(6)、瓦努阿图(6)、越南(5)、也门(9)、赞比亚(7)
义务教育年数多于初等教育年数的国家	安提瓜和巴布达(10-7)、阿尔及利亚(9-6)、阿根廷(10-7)、亚美尼亚(11-4)、澳大利亚(10-7)、奥地利(9-4)、阿塞拜疆(11-4)、巴哈马(9-6)、巴林(9-6)、巴巴多斯(11-7)、白俄罗斯(9-4)、比利时(12-6)、伯利兹(10-8)、文莱达鲁萨兰国(12-6)、保加利亚(8-4)、布基纳法索(7-6)、加拿大(10-6)、中国(9-5)、科摩罗(9-6)、刚果(10-6)、哥斯达黎加(10-6)、克罗地亚(8-4)、古巴(9-6)、塞浦路斯(9-6)、捷克共和国(9-4)、丹麦(9-6)、多米尼加(11-7)、多米尼加共和国(10-8)、厄瓜多尔(10-6)、埃及(8-5)、厄立特里亚(7-5)、爱沙尼亚(9-6)、斐济(8-6)、芬兰(9-6)、法国(10-5)、加蓬(10-6)、德国(12-4)、格鲁吉亚(9-4)、加纳(8-6)、希腊(9-6)、格林纳达(11-7)、圭亚那(8-6)、匈牙利(10-4)、冰岛(10-7)、印度(8-5)、印度尼西亚(9-6)、爱尔兰(9-6)、以色列(11-6)、意大利(8-5)、日本(9-6)、哈萨克斯坦(11-4)、基里巴斯(9-7)、科威特(8-4)、吉尔吉斯斯坦(10-4)、黎巴嫩(9-5)、利比里亚(10-6)、立陶宛(9-4)、卢森堡(9-6)、马达加斯加(6-5)、马里(9-6)、马耳他(11-2)、毛里求斯(7-6)、摩尔多瓦(11-4)、摩纳哥(10-5)、蒙古(8-4)、莫桑比克(7-5)、纳米比亚(10-7)、荷兰(13-6)、新西兰(10-6)、尼日尔(8-6)、挪威(9-6)、葡萄牙(9-6)、大韩民国(9-6)、罗马尼亚(8-4)、俄罗斯(9-3)、塞舌尔(10-

	6)、斯洛伐克(9-4)、斯洛文尼亚(8-4)、南非(9-7)、西班牙(8-6)、斯里兰卡(9-5)、圣基茨和尼维斯(12-7)、圣卢西亚(10-7)、圣文森特和格林纳丁斯(10-7)、瑞典(9-6)、瑞士(9-6)、塔吉克斯坦(9-4)、汤加(8-6)、突尼斯(9-6)、土耳其(8-5)、乌克兰(9-4)、联合王国(11-6)、美国(10-6)、委内瑞拉(10-9)、津巴布韦(8-7)、南斯拉夫(8-4)
--	---

资料来源：教科文组织，《2000 年世界教育报告》，表 4,pp. 134-137。

注 本表载录教科文组织关于义务教育年数和初等教育年数的数据，这是教育部提交的，因此不一定与同一国家根据人权条约提交的数据相同。国名后圆括弧后面第一个数字指义务教育的年数，第二个数字则指初等教育的年数。初等教育年数长于义务教育的国家只有：约旦(9-10)、卢旺达(6-7)和瓦努阿图(7-8)。

48. 在对免费教育进行分析时一向考虑到是否负担得起这一因素，几十年来，人们对财政政策和教育政策之间的兼容程度——也就是为了确实普遍实行免费初等教育需要减少多少公共开支和必要拨款的财务指标——提出了许多问题。关于需要促成并维持初等教育免费的共识到了 1980 年代又破裂了。分析人员多半将倡导收学费的主张归因于世界银行为非洲进行的研究与决策³⁹，有许多评论密切注意了学费与结构调整方案之间的联系。这是众所周知的，因此可予从略。可是，特别报告

³⁹ 在初等教育层级上收取学费的当代历史中，人们往往认定其先例是由 Mateen Thobani 在对马拉维教育状况的研究中确立下来的，其论点是：收取学费不会导致就学人数减少，收取学费以后辍学的并不是最贫困的学生(M.Thobani, “收取社会服务的用户费用：马拉维教育案例研究”，世界银行工作人员工作文件第 572 号，华盛顿哥伦比亚特区，1983 年)，由于收取学费以后就学人数急剧减少而证实其论点是错误的(B.Fuller, “滑坡经济，每况愈下的教学质量。马拉维的案例”)，《IDS 公报》，第 20 卷，1989 年)。1994 年取消学费以后，就学人数增加了一倍 (S.Reddy 和 J.Vandemoortele, “由用户提供基本社会服务费用：对理论和实证的评论”，儿童基金会工作人员工作文件，纽约，1996 年)。世界银行于 1982-83 年在马拉维倡导增收学费，人们往往引述 Thobani 对这一过程的研究，认为它最能说明当时世界银行的论证，后来形成“Thobani 规则”，据此，家庭和个人必须付费方可利用名义上存在的公共服务，否则这种服务就无从获得或其质量低到无法令人接受。(P.Penrose, 《撒南非洲可持续教育体系的规划与供资》，国际发展司，教育研究，汇编第 7 号，伦敦，1998 年)。

员要指出，对学费的批评得到了料想不到的后果，后来有关这方面的信息就越来越少了。⁴⁰

49. 虽然国际法规定初等教育必须免费提供，但是无论从理论上说，还是从实际上说，教育都不可能是不需成本的。对各国政府来说，它是预算中的一个主要项目，对教育的公共投资占了预算总额的 80%至 90%。学生家长通过一般纳税为学童的教育提供了经费，有时候也支付更多的费用，但总是为教育费用供资，其数额超过政府的拨款。所谓政府投资(常常称为开支)是由学生的家长给予补充的，家长负担了书籍、交通、和学校午餐、制服、笔和纸、或体育设备的费用。

50. 特别报告员在初步报告中指出过，要求政府免费提供初等教育意味着各国政府应该筹足资金，使所有儿童——不论多么贫困——都能够完成初等教育。三份相关人权文书都强调了初等教育应该是免费和义务的性质。⁴¹ 规定儿童上学，要是家长无力负担其费用，就会使得义务教育化为泡影。

51. 对人权两公约中关于免费提供初等教育的要求提出保留的情况显示各国普遍接受这项要求。⁴² 前面说过，例如起草受教育权条款时(1950-52)存在于西欧的各种各样的前公立学校影响了根据《欧洲人权公约》对国家的职能所采取的

⁴⁰ 世界银行于 1986 年编列了在各级学校教育中收费的国家清单。1980 年代初期和中期对初等教育收费的非洲国家包括:布基纳法索、中非共和国、肯尼亚、莱索托、马拉维、尼日利亚、塞拉利昂、斯威士兰、多哥、乌干达和赞比亚(G.Psacharopoulos,J.Tan,和 E.Jimenez,《发展中国家教育的资金筹供.政策方案探索》,世界银行,华盛顿哥伦比亚特区,1986 年 7 月,p. 55)

⁴¹ 《世界人权宣言》第 26 条、《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条第 2 款(a) 项、《儿童权利公约》第 1 条(a) 项。

⁴² 巴巴多斯、马达加斯加和赞比亚对《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条第 2 款(a) 项持保留意见和三国的说明都强调目前财力有限;孟加拉国的一般性意见也提到目前的经济情况。卢旺达提出一般性保留意见,把教育条款的适用范围限定于卢旺达宪法所确认的权利,也有可能意味着它无法提供免费和义务的教育。

萨摩亚和斯威士兰对《儿童权利公约》第 28 条第 1 款(a) 项提出保留意见,也提到目前财力不足(印度、阿曼和突尼斯的一般性保留意见也这样说),新加坡的保留意见将免费初等教育的施行对象限定为公民。将儿童权利限定为宪法所确认的权利的保留意见(文莱达鲁萨兰国、印度尼西亚和马来西亚提出的)也可能显示它们不接受初等教育的免费和义务性质。

态度，⁴³ 对它提出的保留意见确认了国家不愿意资助往往由学生家长行使自由所选定的各种学校。⁴⁴ 事实显示，大多数国家都承担了义务，愿意确保免费提供初等教育，由此确认了人权条约的明确措词方式，因此能够进一步探查国际实践中的“免费”一词含义为何。

52. 特别报告员认为，学校费用是一种回归税收形式。收取学校费用的理由总是指称某一政府无法(或不愿意)通过普遍收税征收足够的收入。对初等教育收费就破坏了无力为人人均得享用的公共服务集资的人不必缴款的基本原则。学校费用通常是收取注册费、学费和测验费。在免收学费的情况下，可以收取教育设备和器材(例如实验室、电子计算机或体育设备)的使用费，或课外活动费用(例如远足或体育活动)，或通常为发展教育或养护学校收取的费用。从每年收入在 6 位数或更多位数的人看来，这些费用有时似乎为数极小(例如，每年 4 美元)，但是对于每年收入只有 3 位数或更少位数的学生家长，这些费用就是相当沉重的负担，具体地说，这些费用都会添加到需要由他们负担的其他一切子女教育费用中。对于偏远地区规模较小的初等学校，上述学校费用的管理和收集费用资料极少。收取的上述费用是否确实过多，还是个未决问题。

⁴³ 欧洲理事会秘书长的评注以负面表列方式取代原先提议的“人人都有受教育权”时这样说：

“受教育权已经以负面表列方式予以宣示：任何人均不得被剥夺了受教育权，因为[1950 年 8 月协商会议]提出的正面表列方式可能被解释为要求国家为提供教育承担正面职责。虽然所有的成员国当然都为儿童提供教育，但它们不可能在教育方面提供不受限制的保证，因为这可能被解释为适用于不识字的成年人——还没有为此预备任何设施，或适用于教育的类型或标准——基于这样或那样的理由国家无法予以支应。”

欧洲理事会，《欧洲人权公约起草工作汇编》，Martinus Nijhoff 出版社，Dordrecht，1985 年，第八卷，p. 11-12。

⁴⁴ 对《第一号议定书》中关于教育的第 2 条提出保留意见的国家为：保加利亚、德国、希腊、摩尔多瓦、罗马尼亚、以及联合王国；它们都把政府的资助承诺限于资助学生家长根据其信仰行使教育其子女的自由所选择一些学校。

53. 有些国家对初等教育学生收取学校费用,这种作法体现在根据人权条约规定的报道程序所编写的文件中。⁴⁵ 特别报告员选择了这个资料来源,因为它虽然报道得不够全面,却具有权威性。对于在特别报告员编写报告时已经可供参考的报告来说,只有在其报告中载述的有关学校费用的资料或对条约机构的查询提出的答复才予以采纳。上述文件中所载述的资料适用于这些报告提交时或受到讨论时的情况,但与此同时,情况也在改变。所报导的资料具有例证作用,但不够全面,特别报告员欢迎对它提出更正和补充。

54. 某些国家的资料明确提到可以从文件中发现某种形式的学校费用,⁴⁶ 另一些国家的资料则没有明确显示收费的形式、征收的税项或捐款,也没有说明家长对所谓自愿的捐款是否可捐可不捐而不会对子女的学习产生任何影响。⁴⁷ 除了学校费用、税项和各种名目的捐款以外,直接的教育费用包括教科书费用(有些国家免费

⁴⁵ 特别报告员感谢 Lionel Yee 根据人权条约规定的报道程序在纽约大学法学院 Donna Sullivan 教授监督管理的人权诊所对受初等教育机会的财务障碍所作的极佳背景研究。

⁴⁶ 下列各国收取学校费用:贝宁(CRC/C/3/Add. 52,第 169 和 188 段)、喀麦隆(E/1990/5/Add. 35,第 118 和 119 段)、中非共和国(CRC/C/11/Add. 18,第 29 和 68 段)、乍得(CRC/C/3/Add. 50,第 42 段)、斐济(CRC/C/28/Add. 7,第 202,206-207 段)、冈比亚(E/C.12/1994/9,第 17 段)、加纳(CRC/C/3/Add. 39,第 110 段)、几内亚(E/C.12/1/Add. 5,第 23 段)、莱索托(CRC/C/11/Add. 20,第 198 段)、马达加斯加(CRC/C/8/Add. 5,第 218 段)、纳米比亚(CRC/C/3/Add. 12,第 346 段)、尼日利亚(E/C.12/1/Add. 23,第 30 段)、圣文森特和格林纳丁斯(E/C.12/1/Add.21,第 27 段)、塞内加尔(CRC/C/15/Add. 44,第 14 段)、所罗门群岛(E/C.12/1999/SP.9)、南非(CRC/C/51/Add. 2,第 388 和 399 段)、瓦努阿图(CRC/C/15/Add. 111,第 21 段)、津巴布韦(E/1990/5/Add. 28,第 194 段和 CRC/C/3/Add. 35,第 3,181 和 195 段)。

⁴⁷ 阿尔及利亚(E/1990/5/Add. 22,第 231 段)、中国(消除对妇女歧视委员会的结论性意见,A/54/38,第 295 段和 CRC/C/11/Add. 7,第 178 段)、吉布提(CRC/C/8/Add. 39,第 101 段)、印度尼西亚(CRC/C/3/Add. 26,第 66 段)、老挝人民民主共和国(CRC/C/15/Add. 78,第 24 段)、马里(CRC/C/3/Add. 53,第 142 段)、新西兰(CRC/C/28/Add. 3,第 277 段)、尼加拉瓜(CRC/C/3/Add. 25,第 40 段)、巴拉圭(CRC/C/3/Add. 22,第 120 段)、坦桑尼亚联合共和国(CRC/C/8/Add. 14,第 24(五)段和第 49 段)、越南(CRC/C/3/Add. 4,第 203 段)、也门(CRC/C/15/Add. 102,第 4 段)。

供应教科书,许多国家则为教科书提供补贴)、⁴⁸ 用品和设备(笔记本、速写本、墨水笔和铅笔)、交通费(有些国家免费提供)、膳食(在某些国家,也是免费供应,有时成为鼓励家长送子女上学的诱因)以及制服—有的学校规定上学必须穿制服。在描述人权条约机构的报道程序时曾经数度说过这些费用高不可攀,⁴⁹ 扩大了不收取学校费用而实行免费教育问题;由于无力交纳接受初等教育的费用,贫困儿童失去了上学的机会,因此收费作法是一种倒退,无法逐步实现受教育权。

55. 国家的作法也包括资助贫困生家庭使其能够送子女上学这种为教育消除经济障碍的事例。⁵⁰ 这种补贴的用意是要消除初等教育的一切直接和间接费用,向送子女上学的家庭补偿其机会代价。于是,教育费用必须与经济能力成一定比例的常识表现为向贫困生家庭提供补贴,解决了它们为了养家活口,不能不要求子女帮补家计的困难。载述童工的下文第三节 D 中还会谈到这个问题。

C. 可接受性:将怀孕视为违纪行为

56. 特别报告员在以前的所有报告中都提到人们日益注意女童入学和坚持上学的问题,并且将在下一份报告中审查最近的事态发展。她认为必须跨过可用性和

⁴⁸ 据报,下列国家免费提供教科书:奥地利(E/1990/6/Add. 5,第 155 段)、保加利亚(CRC/C/8/Add. 29,第 201 段)、丹麦(E/1994/104/Add. 15,第 325 段)、芬兰(CRC/C/8/Add. 22,第 449 段)、德国(E/1994/104/Add. 14,第 340 段)、冰岛(CRC/C/11/Add. 6,第 313 段)、意大利(CRC/C/8/Add. 18,第 166 段)、日本(CRC/C/41/Add. 1,第 217 段)、斯里兰卡(E/1990/5/Add. 32,第 318 段)、瑞典(CRC/C/3/Add. 1,第 170 段)。所列国家名单说明了只有西欧国家才免费提供教科书,保加利亚和斯里兰卡是例外。许多国家为教科书的出版提供补贴,例如:尼泊尔(CRC/C/3/Add. 34,第 293 段)或俄罗斯联邦(CRC/C/65/Add. 5,第 307 段)。在亚美尼亚,据报,教科书是借给学童的,但每年需由家长缴纳一笔押金或捐购教科书的费用(CRC/C/28/Add. 9,第 60 段和 E/1990/5/Add. 36,第 259 段),而在格鲁吉亚,教科书的印制已经商品化,没有能力付费的大部分学童无法获得教科书(CRC/C/41/Rev. 1,第 259 段)。

⁴⁹ 这些评语用于评述一些过渡期国家的情况,例如匈牙利(CRC/C/8/Add. 34,第 66 段)或南斯拉夫(CRC/C/15/Add. 49,第 18 段)。

⁵⁰ 据报,象日本(CRC/C/41/Add. 1,第 217 段)和委内瑞拉(CRC/C/3/Add. 54,第 165 段)这样不同的国家愿意采取资助贫困生家庭的办法来促使学生上学。

可及性问题，因此选择了怀孕作为一种违纪行为的问题，因为它提到向学校纪律的可接受性提出质疑的问题和一般的教育方针。

57. 人权委员会历来强调教育对于提高妇女的知情决策能力的作用。⁵¹ 把怀孕视为违纪的作法通常导致将女童开除学籍的结果，有时会使她失去继续学习的机会。女童无法取得足够的资料以便作出任何选择，根本不可能作出知情的选择，通常是导致上述作法的背景。使女童在受到压力的情况下过早怀孕的社会规范和着眼于将她们留在学校里的法律规范，经常发生冲突，使得这种现象很难处理。而且，不久以前曾发生由于教师怀孕而被学校开除的事例，并且提到避免女生怀孕的传统作法。学校开除怀孕教师的作法看来已经成为过去的事例，要是那些教师没有结婚，就属于不同的情况。⁵²

58. 女生由于怀孕而违反纪律以致被学校开除的资料零零碎碎的，令人遗憾。就特别报告员所知道的非洲情况(虽然所能得到的资料既稀少又过时)来说，利比里亚、马里、尼日利亚、斯威士兰、坦桑尼亚、多哥、乌干达和赞比亚的女生，要是怀孕，就会被学校开除，但玻利维亚、博茨瓦纳、智利、科特迪瓦、几内亚、肯尼亚和马拉维，已经改变作法。⁵³ 通常收集这些资料，作为确认女童受教育权的第一步。《非洲儿童权利和福利宪章》于1999年11月正式生效，其中明确规定各国应确保怀孕的女童有机会继续受教育，有可能因此增进改革的势头。

59. 改革来之不易。学生家长、教师和社区领袖的看法往往支持学校开除女生的作法，为了使这个惩罚性的选择合理化，必须支持一项道德标准，禁止十几岁的女生因为贪图性爱而怀孕，一般认为这是道德标准遭受破坏因而必须加以惩罚的无可辩驳的证明。有时候惩罚的对象也包括生了小孩的男生，但从来不包括

⁵¹ 人权委员会1999年4月26日关于见解及言论自由的第1999/36号决议,第9(b)段。

⁵² 劳工组织结社自由委员会根据1977年的一个条例间接地处理了圣卢西亚未婚怀孕教师被开除的问题,该条例规定:“未婚教师如果第二次怀孕时仍然未婚则应予开除”。该案围绕着旨在改变该法律条款的一项集体协议不适用的问题,但因为这个背景展现为“家庭婚姻生活的理想”,教师应该在这方面树立榜样,便采取了开除怀孕教师的处理方式,结社自由委员会,第270次报告,第1447号案例(圣卢西亚)。

⁵³ 辍学和青春期少女怀孕:非洲的一些教育部长计算有关费用。非洲妇女教育工作者与毛里求斯政府于1994年9月15至18日合作举办的关于部长级磋商的报告,pp. 23-24和58-60。

括应为大多数女生的怀孕负责的成年男子，在博茨瓦纳，这类怀孕所占比率超过79%。⁵⁴ 社会规范并不由于在国际上或本国保障女童受教育的平等权利而自动改变，通常也不会由于女童总是无从发表意见的民主决策而改变。因此，法律为改革过程提供了一个良好的出发点。

60. 哥伦比亚最高法院创建了一个重要的先例，认为应该修改为了处罚怀孕女生而勒令其退学的学校规章，改写成一本指南，让怀孕女生恢复正常的学习生活。法院的意见对于解释怀孕女生受教育权的性质和范围很重要，应该将其载录于下：

“……虽然勒令停学并不意味着受教育权的确切损失，它的确意味着向怀孕女生施行训导，与其他学生相较，她会觉得受益于[受教育权]的能力受到诬蔑和歧视。当然，勒令停学所包含的诬蔑和歧视已经将这种教育方法变成了只因为该女生怀了孕就必须由她承受的一种不成比例的负担，法院认为这种负担等于处罚。

“通过学校的规章将怀孕作为处罚的理由，侵犯了平等、隐密、自由发展人格、和受教育的基本权利。”⁵⁵

D. 可调适性：为童工提供教育

61. 特别报告员密切观察了消除童工方面的近况，尤其是目前在上学与上工之间建立的联系。这种联系是一方面消除消极因素(落实禁止剥削童工措施)，另一方面

⁵⁴ E.L.M.Bayona 和 I. Kandji-Murangi, 《博茨瓦纳同怀孕有关的教育政策及其对怀过孕的女童的教育和生产力的影响》，对非洲女童和妇女之教育的优先研究事项，第16号研究报告节录本，学术科学出版社，内罗毕，未标明日期，p. viii。

⁵⁵ 判决书摘引部分原文如下：

"... aunque la `desescolarización no implica la pérdida absoluta del derecho a la educación, sí implica su prestación conforme a una condición que tiende a estigmatizar a la alumna embarazada y a discriminala frente a los restantes estudiantes en la recepción de los beneficios derivados del [derecho a la educación].

"... erigir- por vía reglamentaria- el embarazo de una estudiante en causal de sanción, viola los derechos fundamentales a la igualdad, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la educación."

"哥伦比亚最高法院, Crisanto Arcangel Martinez Martinez 和 Maria Eglina Suarez Robayo 诉 Colegio Ciudad de Cali 案, No. T-177814, 1998 年 11 月 11 日。

面则发扬积极因素(为童工提供上学机会)。劳工组织第 182 号公约⁵⁶ 的通过加强了在禁止不能容忍的剥削童工形式方面将儿童定义为年满 18 岁的人的作法, 再度强调了国家应承担义务, 确保所有儿童免费接受基本教育, 并且要求为脱离劳工生涯的儿童实行职业培训。

62. 劳工组织加强了它早先对完成义务教育年龄和允许就业的最低限度年龄的挂钩作法,⁵⁷ 特别报告员为了在国际教育战略中使这个挂钩关系得到接受, 作了重大努力。她曾经多次指出, 从初等和(或)义务教育转移到“基本”教育以后, 产生了降低学童离校年龄的有害副作用, 学童在达到最低限度就业年龄以前处于极其艰难的境地。

63. 劳工组织的消除童工国际方案着眼于运行“一个实行改革以及社会态度和公共及企业政策之变革的程序, 在一国范围内以可持续的方式预防和废除童工”。⁵⁸ 童工的预防和废除都对教育提出了进一步的挑战。为了预防童工, 必须在教育方针上改变观念, 并且承认一个简单的事实: “无可避免的劳工现实具有很大的地方特色”,⁵⁹ 任何全球性的或外国的模式都需要适应地方现实。在人权方面处于支配地位的趋势是将工作视为正式部门的就业机会、而不是非正式部门的个体经营(无论是仅图糊口或为了创业), 都没有为回应上述挑战开拓一个有指望的前景, 即使是着眼于使小学生继续接受中学和大学教育而拟订小学课程的传统作法也无能为力。可调适性常常受到阻碍, 因为有成群的“专家”在中央层级上为儿童拟订了使他们能够继续升学的课程, 但有许多儿童无力继续升学”。⁶⁰

⁵⁶ 《关于禁止和立即采取行动以消除最恶劣的剥削童工方式》, 1999 年 6 月 17 日。

⁵⁷ 劳工组织第 10 号公约于 1921 年规定禁止雇用 14 岁以下的儿童做工以免妨碍其学业。劳工组织第 138 号公约加强了离校年龄和允许就业最低限度年龄之间的对应关系, 把这个年龄提高到 15 岁。

⁵⁸ 1998 年劳工组织消除童工国际方案活动概况, 国际劳工组织-国际消除童工方案, 日内瓦, 1998 年 10 月, p. 6。

⁵⁹ D.Atcoarena 和 S.Hite, “在非洲培训没有受到良好教育的学员”, 国际教育规划研究所为国际劳工局编写的文件, 巴黎, 1999 年 4 月, p. 65。

⁶⁰ N.Haspels 等人, 禁止童工的行动: 教育战略。各国在调动教师、教育工作者及其组织取缔童工方面的经验, 劳工组织消除童工国际方案, 日内瓦, 1999 年 5 月, p. 41。

64. 必须让童工有“半工半读”的机会⁶¹ 是因为贫苦的人—包括儿童—需要工作才能生存。全时教育随即显得是一种奢侈、而不是儿童的基本权利，为了改变这个严厉的现实，就需要在政治上和经济上承担许多义务。印度最高法院同意 14 岁以下的儿童在不是对健康有害的就业机会中实行这种“半工半读”的方式，要求将每日劳动时数减少到六小时，并且每日至少学习两小时，由雇主付费。至于对健康有害的工作，法院提到：除非解决根本的贫困问题，否则童工是消除不了的，认为应该确保家庭中的成年人有工作机会而不要让儿童做工，如果在省的财力范围内办不到这一点，则应使这种家庭有最低限度的收入，使它们能够将小孩送到只要小孩上学即应付费的学校。⁶²

65. 为了使教育适应地方情况，必须保护处境不利者免于不利条件体制化，不致成为“教育小区”。⁶³ 必须改变认为职业教育劣于学术教育的诋毁作法，同意为校内的职业教育和培训提供经费。由于全世界政府部门的就业机会日益减少，可能有助于促使人们改变教育领域内原来的等级观念，不致优先发展普通教育而牺牲职业教育。

四、教育的法律地位不断变化的情况和 将人权纳入主流的需求

66. 把教育规定为一种人权的作法并没有成为许多国际或国内教育战略的指导方针；最近出现的趋势是侧重教育、将其视为产生人力资本的手段并期望将其作为一种服务买进和卖出，这种变化对重申教育是一种人权和公益的作法形成了重大

⁶¹ 劳工组织消除童工国际方案，“禁止童工的行动：教育的作用”，为中等教育问题国际财团会议编写的简报，巴黎，1999年6月10-11日，p. 10。

⁶² 印度最高法院，Nehta 诉 State Of Tamil Nadu案，1996年12月10日判决，(1996) 6 SCC 756; AIR 1997 SC 699; (1997) 2 BHRC 258。

⁶³ 教育问题国际工作组，处境不利、对话和教育方面的发展合作。教育问题国际工作组会议，Feldafing，慕尼黑，1998年6月23-26日，国际教育规划研究所，巴黎，1999年，p. 56。

的挑战。当代的变化表现在用“权利”一词指股东和债权人的权利，⁶⁴而不是指人权两公约中所指的那种含义。特别报告员欢迎增进和保护人权小组委员会关于将全球化和贸易自由化列入人权议程的倡议，期望“将人权充分纳入经济政策制订过程”并且确保“将人权原则和义务充分纳入世贸组织将来的谈判中”。⁶⁵

A. 人力资本处理方式所涉及的问题

67. 特别报告员一贯认为，人力资本概念对作为人权本体的每一个人的固有价值表示怀疑，并且破坏了教育在增进和保护人权方面的作用。她认为，应该针对人力资本概念拟定适当的人权对策，否则，作为人力资本⁶⁶的市场价值之潜在概念就会使得经济应该为人服务的理想本末倒置。人力资本的处理方式只在教育中培养与经济有关的知识、技能和才干，却牺牲了人权价值，教育应该教导学生如何仰事俯畜或参与，促进社会凝聚力和容忍精神。把教育视为一种生产力的观点使得教育的宗旨和实质内容大为减损。

68. 从前，关于人力资本的文献把重点放在教育与收入之间的关系，注重学校教育尤其是私立学校教育的经济价值和(或)利得率，经过数十年的演变，目前已经普遍确认“人的知识的生产性效用”。⁶⁷特别报告员认为，这只是教育的许多宗旨之一。这种简化论点排除了教育是充分发展人格的应有之义，不利于以对知识要分享不要贩卖、要合作不要竞争的精神来建立人权教育的基础。

⁶⁴ 世银最近把焦点放在支持知识经济的法律基础结构，它选择了债权人和股东的权利作为评量法律基础结构的两个指标。世界银行，《1998/99 年世界发展报告》：用于发展的知识，牛津大学出版社，纽约，1999 年，pp. 178 和 181。

⁶⁵ 增进和保护人权小组委员会 1999 年 8 月 26 日关于“全球化及其对充分享受所有人权的影响”的第 1999/29 号决议和关于“贸易自由化及其对人权的影响”的第 1999/30 号决议。

⁶⁶ 人力资本通常被定义为工作年龄人口所拥有的、与经济有关的一些特征(知识、技能、才能)的总和。

⁶⁷ 经合发组织，《衡量人们的知识。人力资本产生知识经济》，巴黎，1996 年，p. 22。

69. 人力资本的处理方式揭示了在教育部门进行公共投资的重要性，⁶⁸ 以及在世界上实现知识经济的完全不同的前景。目前的国际教育战略中并不重视初等教育，因为它总结认为使个人能够“增进其人力资本”的必要基础是高中教育。⁶⁹ 由于在教育部门进行了公共投资，经合发组织国家工作年龄人口中有一半以上完成了高中教育。表 4 表明，经合发组织国家的中等教育已经迈入几乎所有适龄学生都注册入学的阶段，但发展中国家却连注册入学的数据都没有。

表 4 中等教育实际入学率

90%以上	加拿大、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、荷兰、新西兰、挪威、大韩民国、瑞典、联合王国、美国
80-90%	澳大利亚、奥地利、巴林、比利时、爱沙尼亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、波兰
70-80%	保加利亚、格鲁吉亚、印度尼西亚、伊朗、拉脱维亚、马耳他、葡萄牙、罗马尼亚、阿拉伯联合酋长国
60-70%	文莱达鲁萨兰国、中国和(或)香港特别行政区、克罗地亚、埃及、圭亚那、科威特、卢森堡
50-60%	阿尔及利亚、智利、墨西哥、蒙古、秘鲁、菲律宾、土耳其、南非、前南斯拉夫的马其顿共和国
40-50%	博茨瓦纳、佛得角、哥伦比亚、哥斯达黎加、印度尼西亚、沙特阿拉伯
20-40%	多米尼加共和国、萨尔瓦多、老挝、纳米比亚、巴拉圭、斯威士兰、叙利亚、委内瑞拉
不到 20%	吉布提、厄立特里亚、莱索托、莫桑比克、尼日尔

资料来源：教科文组织，《2000 年世界教育报告》，表 6,pp. 142-145。

注：本数据指 1996 的情况。大多数发展中国家没有任何数据。

B. 教育服务的国际贸易

70. 以知识为基础的和教育不足的地区与国家之间的差距无法自然而然地缩小，反而会扩大。教育服务的国际贸易正在出现，它是扩大上述差距的主要手段。专业资格和学术资格全球化的基础是“相对一致的文化——一套商业惯例和

⁶⁸ 经合发组织，《1999 年科学、技术和工业进展情况》，巴黎，1999 年，p. 16-17。

⁶⁹ 经合发组织，《人力资本投资：国际比较》，巴黎，1998 年，p. 93。

语文”⁷⁰ 重新出现了人才外流现象：发展中国家到经合发组织国家留学的许多学生得到学位以后将留在留学国，这种情况促使世界银行认为，发展中国家的侨民是它们取得知识的重要渠道。⁷¹

71. 教育援助和教育服务贸易之间的联系来源于捐助国为发展中国家学生提供的拨款(已在上文第二节 A 中讨论)；这些拨款是援助，也是出口收入。由于捐助国在发展中国家为高等教育提供的拨款减少，发展中国家学生前往国外留学的学生越来越多。另一种联系来源于捐助国对高等教育的公共拨款减少，迫使教育机构设法弥补短缺的资金，包括出口其服务。这种无法解脱的循环论证最近得到了注意，但是人们对它还是所知甚少。应该把藏在公私立机构中的数据汇编起来进行比较，保护这些数据的商业机密是另一项固有的困难工作。更加重要的是，基本的观念改变已把教育当作可以买卖的商品，特别报告员认为，必须重新申明教育是一项权利。

五、结论性意见

72. 由于篇幅有限，对有关情况的描述必须大为省略，从质量和数量方面对有关资料进行总结，对复杂问题的处理也只好浅尝即止。特别报告员无法影响这些限制性因素。

73. 委员会关于举行受教育权有关指标研讨会的倡议⁷² 未能实现，令人遗憾。特别报告员认为，目前在国际教育界产生的大量数据不符合把教育视为人权的作法，为了接受观念上的挑战，人权界仍须拟订能确保受教育权和教育方面人权之实质内容的一些指标。

74. 特别报告员继续审查全世界受教育权情况，侧重采取国际和国内协力进行的方式。本创造摘要叙述了一些主要情况；将于 2000 年 4 月在达喀尔举行人人受教育问题会议前夕向委员会提出口头报告时以更新的资料予以补充。

⁷⁰ T.PEARCE 和 P.BENNEL,《高等教育全球化:向发展中国家和转型期国家出口教育》,发展研究所,布赖敦,1998 年 9 月,p. 21。

⁷¹ 世界银行,《1998/1999 年世界发展报告:发展知识》牛津大学出版社,1999 年,p. 146。

⁷² 第 1999/25 号决议第 6(b) 段。

75. 应该再度指出,特别报告员对各国在解释和落实受教育权方面的实践进行了深入的研究。本报告中只突出了一些问题。考虑到反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议即将在 2001 年举行,特别报告员将在下一份报告中分析目前有关教育课程的方针和内容以及教科书的判例,以确保它们符合消除一切形式歧视的要求。⁷³ 如上所述,特别报告员已经排定时间,将与消除种族歧视委员会举行会议,并打算就其工作与增进和保护人权小组委员会以及当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象特别报告员保持联系和协调。她也打算集中注意教学方法,侧重已在世界上各地区产生判例的体罚和防止校园暴力问题。

-- -- -- -- --

⁷³ 增进和保护人权小组委员会 1999 年 8 月 25 日关于反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议的第 1999/6 号决议,第 16(e) 和(i) 段。