



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2003/9  
21 January 2003  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会

第五十九届会议

临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

教 育 权

特别报告员卡特琳娜·托马舍夫斯基依照人权委员会

第 2002/23 号决议提交的报告

## 内 容 提 要

本报告系第五次年度报告，由于篇幅有限，仅粗略提及主要发展动态并简要概述特别报告员的工作。受篇幅的限制，结论和建议也纳入正文，但以黑体字标出。说明也做了最大缩减。由于人权专员办事处提供的服务不够充分，特别报告员的工作始终困难重重。因此，她于 2002 年 12 月 11 日与人权专员办事处会晤，并将向委员会通报后续情况。

根据委员会的要求，特别报告员继续将消除逐步实现教育权方面的障碍列为优先事项。本报告第一节重点阐述作为将人权纳入主流的基础的全球法律规则问题。这一优先次序清楚说明全球问责制框架，以确保全球战略与国际人权法的核心要求保持一致。对教育采取以权利为基础的方法，有助于克服管理和体制上杂乱无章的现象，并可促进在国际合作中实施跨部门战略。特别报告员对印度尼西亚的访问报告(E/CN.4/2003/9/Add.1)着重说明了教育在消灭贫穷、减少和防止冲突以及促进两性平等方面的作用。特别报告员与教科文组织合作，采取进一步措施以落实以权利为基础的教育，审查数量数据的潜力和限制因素，以及制定以权利为基础的教育质量基准参数。通过简化条约人权报告程序，可以进一步加强纵向和横向职能部门之间以及跨部门和跨专业的合作。

各国做法反映出将国际人权法转化为改进教育的行动。世界各地不同的行为者日益参与到维护教育权的行列中，这表明教育权的重要性得到加强。报告第二节概述在作为一项公民、文化、经济、政治和社会权利来实现教育方面的当前趋势。鉴于委员会要求着重说明可能妨碍有效执行专题任务的响应问题(第 2002/84 号决议，第 6 段)，特别报告员说明了她在埃塞俄比亚和土耳其方面所遇到的障碍。

各国日益重视教育质量，特别是教育的内容，进一步增强了加强教育方面的人权保障措施的重要性。第三节对此做了阐述。将重点从教育手段转变到教育目标，需要补充有关预算拨款或入学率的数量数据，提出和回答这样一些重要问题：教育的目的是什么？何人决定教育问题以及如何决定的？人权保障措施如何在教学和学习过程中予以最佳适用？这些问题尤其是在冲突后社会中具有日益紧迫的意义。特别报告员对北爱尔兰的访问(E/CN.4/2003/9/Add.2)，着重突出教育在阻止产生有冲突倾向的社会的主要因素代代相传方面所起的重要作用。这进一步说明了必须开展以权利为基础的教学和学习过程，为此特别报告员与教科文组织国际教育局合作，加强开展有关教育课程和教科书中人权内容的工作。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	4
一、通过全球法律规则将人权纳入主流.....	4 - 20	5
A. 克服财务障碍.....	7 - 13	6
B. 以权利为基础的法律改革.....	14 - 20	9
二、落实以权利为基础的教育.....	21 - 36	11
A. 数量数据的潜力和限制.....	22 - 25	12
B. 教育质量基准.....	26 - 28	13
C. 多方面教育权.....	29 - 36	15
三、教育方面的人权保障措施.....	37 - 45	18
A. 消除教学障碍.....	38 - 43	18
B. 促进以权利为基础的学习.....	44 - 45	20

## 导 言

1. 本报告为特别报告员关于受教育权的第五次年度报告，因受篇幅的限制，只能简要论述有关的发展动态并粗略地概述一下她所做工作的主要方面。特别报告员为完成任务而投入了大量的时间及自己的资金，共计 15,000 美元。因此，她于 2002 年 12 月 11 日与人权专员办事处研究和发展权利处新处长和副高级专员举行了会晤。会晤的目的是讨论办事处能否根据以前的允诺，对有关受教育权的这项任务(E/CN.4/2002/60，第 2 段)提供支助，从而减轻特别报告员目前所面临的一些困难(E/CN.4/2001/52，第 2 段)。实际上，特别报告员一直在继续开展她的各项研究和编写工作。但由于行政和后勤方面存在的种种问题，加大了她完成这项任务的难度。在 2002 年 12 月 11 日举行的上述会晤中，特别报告员提请人权专员办事处注意这些问题，并将向委员会通报后续情况。

2. 由于消灭贫穷、两性平等和防止冲突是共有的关注重点，这就增强了将人权纳入国际合作的主流的概念依据。这有助于特别报告员与教科文组织和劳工组织开展合作，也有利于她与世界银行继续对话。贫穷被普遍确认为妨碍享有教育权的一个主要障碍。将人权纳入主流这一做法将对贫穷的分析范围扩大到对人权、包括教育权的否定和侵犯导致贫穷的情况。贫穷和穷困涉及的性别、种族、民族和宗教方面的问题，使得以权利为基础的贫穷分析更加迫切。将所有国际禁止的歧视理由转化为教育指标的进程现已开始。它的最终目标是确认和充分执行女孩和妇女或少数民族和移民所享有的所有人权，使各项改进成果具有可持续性。权利与责任的对称确保可持续性。这种对称使个人应享权利与相应的政府义务产生关联，使授权与问责制挂钩。相对贫穷与产生冲突之间的联系进一步突出了采取以权利为基础的方法的重要性，将此种方法的适用范围扩大到防止冲突。

3. 秘书长关于将各项人权条约的报告义务结合在一起的倡议(A/57/387，第 52 至 54 段)，为重新考虑特别报告员以前的倡议提供了一个绝好的机会，该倡议旨在建立一个有关所有条约机构都涉及的教育权报告义务的共有概念框架(E/CN.4/2000/6，第 5 至第 6 段)。一旦框架建立，各项人权条约规定的报告义务实现统一，将会克服目前国际人权法内存在的支离破碎现象。分别涉及教育权不同方面的条约的共同存在，有助于从各个不同的侧面分析教育权的各个部分。特别报告员进一步精辟地阐述了她对有关所有相关条约所涉及的教育的核心人权标准

的理解，这些标准在各国做法中已得到确认。她提出的 4-A 法，即把政府的人权义务界定为使教育可以得到、可及、可接受和可调整适应(E/CN.4/1999/49，第 51 至 74 段；E/CN.4/2000/6，第 32 至 65 段，和 E/CN.4/2001/52，第 64 至 65 段)，对于从事教育或国际合作工作的专业人员来说，已证明是转化教育权国际法律框架的简便易行的工具。特别报告员建议，应当利用简化基于人权条约的报告义务的机会，以阐明和简化教育权法律框架，强调主要原则与核心标准，并确定有关作为公民、文化、经济、政治和社会权利的教育权的最重要的数量和质量数据。对于各国政府、联合国有关教育问题的组织、涉及国际合作事务的多边和双边行为者或国际金融机构来说，这一做法是会大有裨益的。

## 一、通过全球法律规则将人权纳入主流

4. 特别报告员在工作中强调扩展法律规则，将其作为把人权纳入主流的基础(E/CN.4/2002/60，第 5 至 8 段)。委员会已将把人权纳入主流的范围扩大到发展机构和金融机构(第 2002/74 号决议，第 17(b)段)。法律规则以人权为基础，这就概括出如何界定政府的个别和集体责任以及作为普遍教育权的必然结果将其转化为实践的问责制框架。

5. 特别报告员继续与世界银行开展对话。<sup>1</sup> 她的优先事项依然是把世界银行的工作纳入法律规则指导之下。鉴于世界银行通过贷款活动可以促进国内一级法律规则，这就进一步推动了这项工作。因此，必然相辅相成的是，世界银行对过去和未来的贷款，包括对教育都要承担责任。正如世界银行的总经济师 Nicholas

---

<sup>1</sup> 特别报告员的初次报告着重说明了世界银行在“调整调整数”方面采取的步骤，概述了她下一步研究的计划(E/CN.4/1999/49，第 20 段)。她的进展报告分析了世界银行的教育战略及其对 1980 年代非洲采用征收学费做法所起的作用(E/CN.4/2000/6，第 23 至 29 段和第 48 至 55 段)。她后来提交的年度报告强调了必须采取法律规则方法，以加强世界银行的业务准则(E/CN.4/2001/52，第 31 至 42 段)，另外作为一项最紧迫的建议，她还提出必须对初级教育征收学费事宜进行一次内部审查(E/CN.4/2001/52，第 81 段)。2002 年，特别报告员指出，她在等待该项审查的结果(E/CN.4/2002/60，第 14 至 16 段)。

Stern 指出的，“全球方案往往缺乏国家工作所具有的问责机制”。<sup>2</sup> 法律规则之所以跨越制定规则的各个领域，欧洲联盟竞争事务专员 Mario Monti 对其中原因作出了适当的概括，他说：“有效的司法审查是问责制的最终保证。”<sup>3</sup> 问责制需要有一定的保障措施，防止有的法律得到遵守，有的法律受到轻视的这种有选择性的做法。如果这样的话，就可能违反国际和国内法律在初级教育就征收学费或剥夺教师工会的自由权，从而破坏了法律规则的基本概念。特别报告员建议明确阐述法律规则的各项要求，作为将人权纳入主流的依据，并分析这些要求对参与制定和执行全球教育战略的主要行为者产生的影响。

#### A. 克服财务障碍

6. 最近的全球发展事态的特点是，越来越多的国家承诺提供免费初级教育，包括取消学费和探索可持续公共筹资的模式。不过，公共和私人之间的界限由于教育服务的买卖交易趋势迅速扩大而变得模糊起来。**特别报告员建议确认在迅速变化的国际法律环境范围内存在的实际和潜在的冲突问题。这要坚持将教育作为一项免费公共服务，并界定教育服务自由贸易的许可范围。**

##### 1. 对免费初级教育重新承诺

7. 在过去的一年，全球承诺免费初级教育方面取得了极大进展。时常是在作出承诺之后国内就有新的发展动态(E/CN.4/2002/60，第 11 至 13 段)，并且有越来越多的国际力量来促进作为一项人权的教育事业。这种反转趋势是由于反对隐含地否定贫穷国家、社区、家庭和子女的教育权，人们因贫穷而被排斥接受教育，但对此却得不到补救。反转的进程从传统的人权行动中得到启发，即揭露否定和侵犯人权的行为就是最有效的反击手段。和其他方面几乎完全一样的是，论据的

---

<sup>2</sup> N. Stern, “发展：汲取教训”，《2002/2003 年全球议程：迎接挑战》。货币基金组织和世界银行的年度会议，华盛顿特区，2002 年 9 月 28 日至 29 日，Agenda 出版社，伦敦，第 8 页。

<sup>3</sup> F. Guerrero, “和平共事为何会日益困难”，《金融时报》，2002 年 11 月 21 日。

充分性和动员政治支持的能力推动了改革的步伐。由于全球多数有关公共教育的公共筹资的承诺并非以法律为基础，政治支持已证明是促进转变不可缺少的因素。在千年之交后，全球战略日益体现出对免费初级教育的承诺，促使在国内一级确认和实现教育权的这一重要部分。

8. 鉴于因贫穷而被排斥接受教育之意义重大，特别报告员把重点始终放在取消初级教育学费问题上。对于那些穷得付不起学费的人来说，这些费用就说明了为什么不可能通过教育达到扶贫的目的。它们也反映了以贫穷和年龄为由否定教育权的歧视问题。无论是全球还是区域国际人权条约，其中都规定禁止以经济地位、财产或财富为由实行歧视。但这些规定在执行上却由于不恰当的本末倒置的规律而受到牵制，即在教育权早已得到保障时依然争执不休，而根本没有保障时则加以否定，贫穷则成为为此种否定开脱的理由。基于年龄的歧视往往否定了最需要教育的儿童的教育权。

9. 特别报告员继续同世界银行对话，其中含有就 2002 年 7 月 17 日该银行的学费研究报告草案作出书面评论意见(E/CN.4/2002/60，第 16 段)，她随后于 2002 年 11 月 4 日访问了世界银行。她就学费研究报告草案提出的评论意见，除其他以外强调了征收学费不可避免地对法律规则产生有害的影响。它们往往违反国际法律义务和(或)宪法规定。世界银行通过贷款活动来促进法律规则，就需要在工作中遵守这一规则(E/CN.4/2001/52，第 37 至 41 段)。特别报告员建议世界银行就其教育贷款方面的政策和做法是否与借款人所承担的国际人权义务一致作出评估。特别报告员正在等待世界银行学费研究报告的最后文本以及可能作为后续行动而作出的任何政策改变，并将通过口头报告向委员会提供最新情况。

## 2. 将人权纳入全球筹资战略

10. 至今尚无任何与教育权相应的全面的全球普遍人权义务的定义。旨在产生这一定义的进程，必须阐明和简化集体的和普遍的人权义务，以指导有关公共筹资的全球教育战略和决定。有关方面允诺增加教育援助，但并未付诸实施。它们是扭转援助流量下降趋势的一个路标。明确而有力地提出教育的目的和宗旨，就会推动这一进程。将人权纳入主流，对于目前以教育手段和所有儿童接受和完成初级教育的需要为主的工作来说，是有益的补充，它使教育权与消灭贫穷

(E/CN.4/2001/52, 第 9 至 10 段; E/CN.4/2002/60, 第 59 至 63 段)以及防止冲突和暴力(E/CN.4/2002/60, 第 64 至 69 段; E/CN.4/2001/52, 第 46 至 50 段)联系在一起。特别报告员建议将教育的目的和宗旨列为全球教育战略的优先事项。

11. 减免债务进程(E/CN.4/2002/60, 第 17 至 18 段)产生了增加初级教育筹资的具体承诺, 世界银行的快速跟踪倡议与此密切相关。快速跟踪倡议由世界银行于 2002 年 4 月发起。它包含 18 个国家,<sup>4</sup> 这些国家都是重债穷国, 有资格获得根据减贫战略文件提出的重债穷国倡议下的减免债务。根据计划, 对这些国家在实现入学率和完成六年制初级学校教育方面进行“快速跟踪”。这些国家也需要进行特定的教育改革。在 2002 年 11 月 27 日由世界银行、教科文组织和欧洲联盟三方举行的一次联合会议上, 选定了七个国家(布基纳法索、几内亚、圭亚那、洪都拉斯、毛里塔尼亚、尼加拉瓜和尼日尔)参加第一阶段的“快速跟踪”。<sup>5</sup> 快速跟踪倡议作为第一个重点放在实现教育方面千年发展目标的筹资框架上的举措而受到欢迎, 但也受到批评, 认为它只是侧重于教育的数量方面和以一概全的政策框架。另外, 人们也担心可能进一步助长对援助的依赖。特别报告员将继续密切注视当前发展动态, 并以口头报告向委员会通报情况。

12. 特别报告员所关注的问题之一是六年的学校学习年限问题, 这个问题尤其与消除童工现象有关(E/CN.4/2001/52, 第 28 段; E/CN.4/2000/6, 第 61 至 65 段)。最近对主要是教育和就业的法定最低年龄所做的一次全球概览<sup>6</sup>, 揭示了有必要进行改革的范围。初级教育为六年, 儿童 12 岁就必须离校, 而大多数国家在法律上都禁止 12 岁的儿童做工。委员会强调缩小离校年龄与就业最低年龄之间的

---

<sup>4</sup> 2002 年 6 月 12 日的正式公告中被邀请参加快速跟踪倡议的国家有 18 个(阿尔巴尼亚、玻利维亚、布基纳法索、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、圭亚那、洪都拉斯、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日尔、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、越南、赞比亚和也门), 还有世界银行保证加强支助以使其有资格获得快速跟踪倡议的资金筹措的 5 个国家(孟加拉国、刚果民主共和国、印度、尼日利亚和巴基斯坦)。

<sup>5</sup> 2002 年 12 月 2 日的教科文组织教育网文摘, [www.unesco.org/education/efa/news](http://www.unesco.org/education/efa/news)。

<sup>6</sup> A. Melchiorre, “多大年龄? ..... 学校儿童可以就业、结婚和上法院?” 教育权项目, 2002 年 11 月, 可在以下网址查阅: [www.right-to-education.org](http://www.right-to-education.org)。



差距(第 2003/23 号决议, 第 4(i)段), 就更加需要与劳工组织合作, 将人权纳入主流。

13. 对于人们期望通过初级教育就可最终减少贫穷的想法, 特别报告员也感到担忧。中等教育而不是初级教育才是减少贫穷的关键所在(E/CN.4/2002/60, 第 62 段), 这一经验性证据证明她的担心是有道理的。提供免费和义务教育是国家的职责, 其基本原理历来都是这种投资经济回报滞后, 此外只有与其他财富相结合才产生经济回报(E/CN.4/2001/52, 第 10 段)。世界银行同贫穷作斗争的首要目标(E/CN.4/2001/52, 第 34 段)强调期望通过初级教育来减少贫穷。由于世界银行提供贷款是要偿还的, 初级教育所涉及的经济问题就具有更加显著的重要意义。世界银行的方法是否证明可行的, 以及人们对它所寄予的期望是否有道理, 这不仅仅是一个经验问题, 而且也是一个法律问题, 因为 12 岁的儿童是不允许工作的。特别报告员建议世界银行提高离校年龄, 使之接近就业最低年龄。当然, 她也将乐于以她能够采取的一切方式, 包括与劳工组织合作, 帮助促进必要的改革进程。

#### B. 以权利为基础的法律改革

14. 特别报告员关于对印度尼西亚的访问报告(E/CN.4/2003/9/Add.1)强调了教育在消灭贫穷、减少和防止冲突以及促进两性平等方面的作用。特别报告员感谢该国政府对她所提出的定论和建议作出支持性评论意见, 以及赞成将她提出的 4-A 计划作为一种分析框架。她期望以她所能采取的一切方式促进访问的后续行动。她的建议对跨部门和机构间合作来说是一大挑战。同其他国家的情况几乎一样, 在印度尼西亚, 教育是一个单独的部门, 有单独的体制结构来支助; 两性平等或童工问题属于不同机构的职权范围。

15. 人权义务涉及政府各个部门, 无论是纵向还是横向的权力与职责部门。将人权纳入主流, 需要在管理和体制上保持一致, 因为人权是相互关联和相互依存的。特别报告员建议通过以人权为基础的法律改革来落实将人权纳入主流的工作, 这其中包括了受教育权、教育方面的人权保障措施, 以及通过教育增进人权。

## 1. 儿童权利的意义

16. 对于作为防止国家滥用权力的保障措施的人权的定义，尤其对儿童权利来说，必须包含成人义务和父母亲的责任。父母亲对其子女的义务应加上许多禁止虐待或剥削儿童的义务。政府有责任确保创造充分实现儿童权利的条件，包括强制执行父母亲对其子女应尽的责任，以及成人义务，诸如纳税等。

17. 教育权涉及三个主要行为者：作为公共教育提供人和(或)供资人的政府、作为教育权和遵守义务教育要求之义务主要领受人的儿童以及作为儿童“第一教育工作者”的儿童的父母亲。父母亲在决定子女教育问题上拥有有保障的自由和相应的责任，这是教育权的一个支柱；另一支柱体现在国家的人权义务上。父母亲拥有选择权，并不表示他们有权否定子女的教育权；如果父母亲的选择权与子女的最大利益产生冲突，则以子女的利益为重。父母亲的选择权则可防止国家对教育实施专断经营，并可保护教育多元化。

18. 大多数国家都未给予儿童维护其教育权所必要的地位。儿童缺乏阐明和维护其权利所必要的知识、经验和政治发言权；此外，他们所处被动的法律地位和经济上对成年人的依赖，都妨碍他们有效地利用现行法律或法外机制来保护人权。儿童由于本身的脆弱性而极易受到滥用权力的伤害，这就有必要设立专门负责儿童事务的公共机构，维护儿童阐明和捍卫自己权利的权利。儿童权利所涉范围大于法律范围，因为宏观经济和财政政策都可能危及、甚至取消儿童的应享权利。期望特殊政策对儿童产生影响是必要的，避免(或至少减轻)有害影响也是必要的。各个国家都设立了各种不同的机构，包括全国人权委员会或儿童事务监察员。不过，这些举措有时往往会造成政府机构在现有权限划分上出现重叠现象。人们可能会看到有一个专门的教育委员会，又有一个处理儿童事务的委员会，还有处理妇女和(或)两性平等问题的委员会，处理人权事务的委员会，以及处理少数民族问题的委员会。在这种机构框架上形成一个以权利为基础的教育战略，说容易也容易，说困难也困难。一方面，不同的公共机构可帮助说明一个全面的战略所应包含的具体方面。另一方面，由于同时有那么多在职权范围和任务范围上有所不同的各种政府和公共机构，拟订一项通盘战略的难度就会很大。特别报告员建议对拟订和执行以权利为基础的教育战略的最佳做法进行比较研究。

## 2. 描述公法和私法

19. 对免费教育重新承诺，有助于阐明全球问责制框架，以确保使不同的全球方法和战略与国际人权法核心要求保持一致。国际法律环境的迅速变化(E/CN.4/2002/60，第 19 至 21 段)，使得有必要描述一下公法和私法，并阐述新近产生的法律冲突。

20. 根据公法，教育是一项个人应享的权利，因此政府必须承担相应的义务；教育如成为一项贸易服务，则作为一项商业交易而受私法的制约。科学研究的自由依赖于不受妨碍地获取现有知识，以便产生新的知识并通过教育传播此种知识。对知识产权的保护有可能将知识从一种公益物转变成只有那些有购买力的人才能够获得的一种商品。此外，鉴于对“权利”一词普遍存在的术语混乱问题，需要从概念上和标准化方面加以澄清。人权是人类所有成员与生俱来的财产，但在术语上常常等同于私法中通过商业交易获得的“权利”。买卖教育，作为一种固有的商业交易，与作为一项免费公共事业提供的教育等同起来。公共利益或慈善活动常常与商业性和(或)营利事业混为一谈。例如，由于宗教机构提供教育已有数百年的历史，国际金融公司将修道会说成是“私营部门倡议”，并将其称赞“非政府组织的企业活动”。<sup>7</sup> 特别报告员建议，在拟订处理最近和以后的法律冲突的、以权利为基础的解决办法时，指导思想应当是优先考虑公法而不是私法，保护公共利益优先于私人利益。

## 二、落实以权利为基础的教育

21. 参与促进以权利为基础的全球教育战略的行为者范围很广。这就更加需要明确它的性质和范围。如果只是需要更多的优质教育，“以权利为基础”就可能是多余的。因此，必须明确性质和范围。特别报告员为“2002 年普及教育全球监测报告”提供了素材，<sup>8</sup> 并参加了北欧团结会议。后者是唯一将教育与发展专

---

<sup>7</sup> 国际金融公司，《对私人教育进行投资：国际金融公司的战略指示》，华盛顿特区，2001 年 7 月，第 15 页。

<sup>8</sup> “普及教育：世界运转是否正常？2002 年普及教育论坛全球监测报告”，教科文组织出版社，巴黎，2002 年。

业人员和决策人结合在一起的论坛。人权提出了与缩短“教育与共同关切的人权问题之间的距离”有关的一些棘手问题。<sup>9</sup> 明确问题会引发出新的不同的问题，这就需要有各种不同的数据为潜在的问题提供文件证明。人权是应用研究，目的在于扩大和加强人权保护。五十年来世界各地开展的人权工作有助于问题的解决，为查明问题和探索解决办法提供了一套方法。

#### A. 数量数据的潜力和限制

22. 特别报告员继续致力于建立以权利为基础的指标(E/CN.4/2002/60, 第 27 至 29 段)。由于侧重于消除“基于种族、肤色、血统、民族、族裔或社会出身、性别、语言、宗教、政治或其他见解、财产、残疾、出生或其他地位”的歧视(第 2002/23 号决议, 第 4(b)段), 委员会将描述现有歧视模式以便能够适当解决并有效地消除歧视, 列为优先事项。这表明在全球一级根本没有数量数据, 大多数国家也只有极小量的此类数据。产生基于国际上禁止的歧视理由的教育统计数字的进程现已启动。这是一项相当大的挑战, 只有通过从地方到全球的各级教育与人权专业人员的密切合作, 才能最有效地加以应对。

23. 教育作为一项普遍人权, 需要各国政府普遍承担人权义务, 因为歧视往往与贫穷组合在一起; 歧视加深, 由此产生的不平等现象也就更加严重。教育统计不可避免地表明, 不是所有儿童都能享有教育权。国际上禁止的歧视主要是排斥模式, 从历史的观点来看, 这种形式的歧视十分普遍, 具有世界范围性质, 因此必须给予特别重视。消除歧视的第一步是使这个问题引起公众注意。如果问题不为人所察觉, 就不会对其采取行动, 从而使排斥现象长期存在。最不易获得教育权的人往往下一代也很难受到教育。让个别家庭和地方社区负责为教育筹措资金, 就扩大了富人与穷人之间的差距。要打破这种恶性循环, 从地方到全球各级政府必须个别地和集体地将为教育筹措资金列为优先事项并对之承担相同的责任。

---

<sup>9</sup> 北欧部长理事会, “在挪威轮值北欧部长理事会主席期间举行的北欧团结: 教育与发展合作会议”, 奥斯陆, 2002 年 6 月 3 日至 4 日, 第 19 页。

24. 根据《儿童权利公约》提交的政府报告表明，有不下 32 类的儿童尤其可能被排斥受教育。依英文字母顺序排列，这类儿童是：被遗弃儿童、寻求庇护儿童、乞丐儿童、童工、儿童母亲、雏妓、非婚生儿童、犯法儿童、残疾儿童、流离失所儿童、佣仆、吸毒儿童、女孩、感染艾滋病病毒的儿童、无家可归儿童、被监禁儿童、土著人儿童、已婚儿童、精神病患者、移民儿童、少数民族儿童、流浪儿童、孤儿、怀孕女孩、难民儿童、无身份儿童、受性剥削儿童、无国籍儿童、街头儿童、被贩卖儿童、受战争影响的儿童和做工儿童。鉴于其中大多数儿童受歧视的原由都和与贫穷相关的被排斥受教育联系在一起，特别报告员建议将以往侧重于采取法律措施来消除歧视的做法与旨在消灭基于贫穷的排斥现象的措施结合起来。

25. 2005 年以前全球消灭教育中两性差距优先事项显示出一个主要障碍：必要的统计数字要拖延三年左右的时间才能获得。2002 年产生的全球评估所依据的教育统计数字是 1999 年的情况。2002 年 10 月 10 日至 12 日，特别报告员参加了在法尔肯堡/马斯垂克举行的《消除对妇女一切形式歧视公约》第四(1)条专家讨论会，会议讨论了实现两性平等，包括在教育中和通过教育实现两性平等的模式。会议发出的一个重要讯息是，除了界定男女之间的平等以外，还必须界定妇女之间和男子之间的平等作为衡量的标准。的确，将两性平等纳入主流就表明需要审查教育中两性差距的不同方面。如同特别报告员在其工作中所看到的那样(E/CN.4/1999/49, 第 55 和 73 段)，现有数据可能反映男教师和男生占有优势，或是女教师和女生占有优势。确定两性差距的原因，需要有质量数据，尤其是行使对教学和学习与性别有关的方面有影响的所有人权在确认和障碍方面的质量数据。特别报告员建议将与教育中两性差距有关的数量和质量数据列为优先事项，以便确立 2005 年评估进展情况的背景。

## B. 教育质量基准

26. 由于日益强调教育质量问题，加强教育方面的人权保障措施以及不仅强调教育的手段而且甚至更重要的是强调教育的目的，也就成为优先事项。因此，除了有关预算划拨或入学率的数量数据外，还需补充能够反映教育目的和根本宗旨、教育方向和内容、教学和学习方法的质量数据。

27. 特别报告员与教科文组织曼谷亚洲及太平洋区域教育局合作，进一步落实以权利为基础的教育。2002年10月29日至31日在马尼拉共同举办了一个“普及优质教育权问题区域讨论会：实现普及教育的以权利为基础的方法”，标志着第一阶段的合作到此结束。在这三天，特别报告员因天气恶劣而滞留在史基浦国际机场，未能亲身参加会议。继续合作包括就针对教育专业人员的教育方面核心国际人权标准和以权利为基础的教育质量基准提供概括性指南。教育统计数字是以数字来说明儿童情况，列出与招生人数相称的学校地点，或者与已确定的标准一致的师生比率。招收的学生情况差异极大，使公众的注意力发生了转变，开始承认每个儿童本身不同的特点，所涉范围即有年龄、性别、种族、宗教或族裔地位，也有能力和残疾，以及儿童家庭环境(或缺少家庭环境)的重要性，儿童必须步行上学的远近距离，和可能妨碍学习进程的对儿童的其他要求。教育家和教育工作者围绕着“平等”或“相关性”的含义展开了激烈的理性辩论，显示出在澄清教育本身的目的和宗旨方面取得了极大的进展。明确规定人权教育的目的和手段，正好可以就此作出有益的贡献。

28. 实现教育权是一个持续的过程。其进展情况可以通过两个不断扩大的同心圆来描述，第一个圆周表明教育权范围在逐渐扩大，第二个圆周则表明将以前受排斥的那些人递增列入。教育权扩大到以前列为受排斥的儿童这一情况，可以着重从以下四个主要阶段来说明：

- (a) 第一阶段涉及承认教育为一项权利。如果教育权获得承认，往往非公民被明确排除在外。佣仆或无身份证件儿童可能被隐性排除，尤其当注册入学需要此种证件时；
- (b) 一旦承认教育为一项人权，第二阶段就涉及到歧视性隔离问题，即女孩、土著人、残疾儿童或少数民族成员虽然给予教育权利，但仅限于进入分开的、通常为次等的学校；
- (c) 第三阶段涉及改变隔离现象，通过同化来实现一体化。新招收进入主流学校的上述类别的儿童，必须适应新环境，放弃自己的母语或宗教，如果进入的是寄宿学校，则放弃原有住处。女孩就读的学校其课程是专为男孩设置的，而土著和少数民族儿童进入的学校在教学中使用异族语言，使用的历史教材往往还否定他们自身的存在。这一进程

可以通过制定包容性目标予以加强，但是，人们往往对这些目标作出不同的解释。同化势必要实行统一；一体化承认多样性，但仅仅是以“规范”为基础的差异。因此，新生必须调整自己以适应“规范”，这种规范通常是推断最早的、自我授予的权利持有人的主要特点，所有权利则是有利于男性而不是妇女，或者有利于讲国内主要语言者而不是那些讲本地语言的人；

- (d) 第四阶段需要进行调整以适应多元化。以前要求儿童调整自己以适应所接受的教育，现在则要使教育适应每个儿童的最大利益。

### C. 多方面的教育权

29. 各国做法反映出将国际人权法规定转化成教育纠偏行动。由于教育是一项公民、文化、经济、政治和社会权利，这就需要采取统一的而不是支离破碎的分析方法。这一必要性由于人权的不可分割性而益发突出，因此必须研究教育与其他所有人权之间的联系问题。就地研究效果最佳，这也就是访问国家的重要意义所在。特别报告员于 2002 年 11 月 14 日收到访问中国的邀请，计划于 2003 年 5 月至 9 月期间完成访问任务。由于预算上的限制，两周访问期将仅限于对北京的访问。特别报告员于 2002 年 10 月 21 日请求哥伦比亚发出访问邀请，希望能够在 2003 年 2 月初成行。应第一国民教育权问题特别报告员 Sergio Haddad 的邀请，特别报告员将于 2003 年 1 月对巴西进行一次为期两周的私人访问。她非常期望对这一开辟先例的发展动态给予支持。

30. 委员会已要求各专题机制着重说明妨碍其有效完成任务的、缺乏响应的问题(第 2002/84 号决议，第 6 段)。继委员会强调通过国际合作促进教育权之后，特别报告员开始与埃塞俄比亚教育方面的主要捐助者进行联系，以期克服政府拒绝允许她访问该国的障碍(E/CN.4/2002/60,第 23 段)。她在 2002 年 4 月对委员会的说明中强调，这种不合作的情况对她来说是绝无仅有的，就这一点来说还是令人满意的。不过，特别报告员迄今为促进访问土耳其的后续行动所做的努力(E/CN.4/2002/60/Add.2)，由于政府的沉默态度而受到妨碍。特别报告员于 2002 年 3 月 27 日、2002 年 5 月 14 日、2002 年 6 月 17 日和 2002 年 10 月 29 日致函该国政府，要求就以下几点作出澄清，尤其是一些学生的命运问题，他们发出倡议，

旨在使大学开设库尔德语为选修课。她在访问期间曾会见了其中一些学生，对他们的命运一直深为关切。在她访问之后出现的宪法和立法改革，显然允诺要加强人权保障措施。因此，特别报告员一直想要确定这一允诺是否已转化为实际行动，她希望新政府能打破沉默。

31. 全国人权委员会的工作应当受到重视，特别报告员已认定它们为促进统一的人权方法以及将法律和法外人权保护方法结合起来的主要行为者。特别报告员认为她与国家人权机构的合作十分有益，无论是在印度尼西亚(E/CN.4/2002/6/Add.1)还是在北爱尔兰(E/CN.4/2002/6/Add.2)。应南非人权委员会的邀请，特别报告员于2002年9月15日至21日访问了南非。这次访问除其他活动外，特别报告员参加了“教育中种族主义问题论坛”、教育人权项目的发起活动以及国家教育部举办的一个讨论会。特别报告员所关注的义务教育继续征收学费的问题，是与教育部长卡德尔·阿斯马尔的私人会晤中的一个话题。在访问的后续行动中，她把探索正式和彻底取消义务教育学费的方式方法列为优先事项。她也期望与南非人权委员会就教育权、教育中的人权和人权教育继续开展合作。

32. 随着世界各地越来越多的行为者起来维护教育权，特别报告员的联系范围进一步扩大。所涉方面十分广泛，即有学生家长，也有教师工会，同时也有更多的逐渐获得人权教育方面专门知识的专业机构。2002年7月23日，特别报告员参加了美洲人权研究所举办的第二十届跨学科人权问题学习班(在圣何塞)，其中一次讲课内容为教育权问题。从一次非计划晚间会议即可看到人们对这一专题表现出浓厚的兴趣，会议重点放在从了解人权向学习人权方面发展。2002年7月26日和27日，特别报告员参加了在墨西哥城举办的一个经济、社会和文化权利是否受审理问题讨论会。<sup>10</sup> 会议着重讨论了美洲人权委员会和美洲人权法院的现有判例，尤其是这些判例日益侧重于所有人权的结合和可执行方面。越来越多的政府和非政府行为者对经济和社会权利作出承诺，这也是特别令人可喜的发展事态。

33. 在教育的方方面面中，它作为一种文化权利的有效定义迄今很少受到重视。将文化权利列入委员会议程之上，是一个令人可喜的变化。委员会关于文化

---

<sup>10</sup> 经济、社会和文化权利是否可受审理研讨会，美国圣母院大学人权及民权中心和墨西哥的墨西哥自治大学法律研究所司法和国际法中心。



权利的决议强调“市场力量本身无法维护和增进文化多样性”，支持在发展教育方面优先考虑公共政策(第 2002/26 号决议，第 13 段)，以便有效增进文化权利。

34. 教育词汇，诸如“先进人力资本全球市场”或甚至是“人文资本”，常常反映出自由市场方法。<sup>11</sup> 鉴于教育的社会回报率或它的外在因素，世界银行的经济学家赞同对教育进行投资，把它们界定为“通过个人无法内在化的渠道提高其他生产因素生产力的个人的人力资本”。<sup>12</sup> “资本”一词的普通含义是经营中拥有或使用的财富(金钱或财产)”。<sup>13</sup> 因此，特别报告员认为，这种释义给人以不适当的指示，因为拥有人作为财产的人，或在经营中使用人的人，是早在制定国际人权法之前最早的普遍禁令之一。特别报告员的工作是无薪酬的，或许这一职务本身的设立就是一种有益的提示，人权的基础是价值观念而不是“财富的创造”。

35. 世界银行就教科书内容问题明确提到人权标准：“预期由银行筹资的课本提供方案赞同联合国《世界人权宣言》所阐明的原则。银行保留这样的权利，即如果发现课本内容有违反宣言规定之处，银行有权撤回对课本提供的资金。”<sup>14</sup> 特别报告员强调教科书引发许多争论(E/CN.4/2002/60，第 67 页)，并指出国内和国际判例(E/CN.4/2001/52，第 73 至 77 段)。特别报告员认为，过去 50 年来在《世界人权宣言》基础上发展起来的法律框架，应当成为一种纠偏手段，用于教育课程和教科书的编制过程。她建议，教科书的编写、使用和评估过程应当归入法律规则之下。除了教科书内容以外，教学所用语言往往也引起人们对人权的关注。世界银行的准则强调“教科书获利交易”以及必须认真评估“提供用少数民族语言编写的教材的成本”。特别报告员认为，此种评估的准绳可以并且应当是对维护人类语言的丰富性(虽说不上是财富)或对促进少数民族或土著人权利的一种承诺，而不仅仅是获利能力。

---

<sup>11</sup> 世界银行，《建设知识社会：高等教育的新挑战》，华盛顿特区，2002 年，第 4 页。

<sup>12</sup> G. Psacharopoulos 和 H.A.Patrinou，《教育投资的回报。最新资料》，第 2881 号政策研究工作文件，世界银行，2002 年 9 月，第 3 页。

<sup>13</sup> 《韦氏新世界美国英语词典》，世界出版公司，纽约，1974 年，第 210 页。

<sup>14</sup> 《世界银行教科书和阅读材料业务准则》，华盛顿特区，未标日期。

36. 特别报告员对北爱尔兰的访问(E/CN.4/2003/9/Add.3), 着重突出教育在阻止产生有冲突倾向的社会的主要因素代代相传方面所起的重要作用。教学语言和教育内容就是世界范围类似争论的典型。这些争论通常都会产生政治解决办法或以部分权利为基础的方法, 从而使“教育可能事实上促使社区进一步隔离, 因为每个群体(能够提供的)都建有自己的学校, 使用自己的语言来教授自己的课程”。<sup>15</sup>

### 三、教育方面的人权保障措施

37. 人们对人权的认识和承诺日益普遍, 其中最明显的一个表现就是给联合国发信件。通过这些信件, 世界各地的人们提出了他们认为可能构成教育方面人权侵权行为的各种不同问题, 所涉内容即有对教科书的审查制度, 也有对学生的体罚, 有父母亲对子女的教育权, 也有以儿童年龄过大或过小为由排斥儿童受教育问题。秘书长强调世界各地人民都期望联合国人权委员会来保护他们的权利(A/57/387, 第 46 段), 这就为委员会所有机制提供了一个最佳准则, 同时特别报告员也在继续开展这项工作(E/CN.4/2002/60, 第 52 至 57 段), 处理提请她注意的各种问题。

#### A. 消除教学障碍

38. 对教育平等的全球承诺首先必须消除妨碍教学和学习的障碍, 而要消除这种障碍, 又需要充分承认学习者和教师双方的权利。委员会在其第 2002/23 号决议中首次提到教师问题, 这激励着特别报告员进一步加强其以前在肯定教师权利方面的工作, 尤其是对有关障碍的研究(E/CN.4/2002/60, 第 50 至 51 段; E/CN.4/2001/52, 第 16 段; E/CN.4/2000/6, 第 42 至 44 段)。除了以前与劳工组织合作努力澄清埃塞俄比亚教师权利的限制因素(E/CN.4/2001/52, 第 19 段)外, 特别报告员还与酷刑问题特别报告员和言论自由问题特别报告员以及任意拘留问题工作组一起, 于 2002 年 10 月 18 日联合写信给津巴布韦政府。他们紧急呼吁政府就

---

<sup>15</sup> D. Wilson, “少数民族在教育中的权利。欧洲联盟从爱沙尼亚、拉托维亚、罗马尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国吸取的教训”, 教育权项目, 2002 年 12 月, 可在以下网址查阅: [www.right-to-education.org](http://www.right-to-education.org)。

据报道因抗议对其集体解雇而受到镇压的许多教师的命运作出说明。解雇一事似乎是由教师罢课引起的。由于到本报告最后定稿之时仍未收到任何答复，特别报告员将继续努力要求澄清那些教师的命运、事件的背景和情况，因为这些事件似乎已不仅影响他们的生计，而且也危及他们的生命，并要求说明政府就教师地位问题所采取的政策。

39. 特别报告员于 2002 年 11 月 4 日访问了世界银行，借此机会审查了有关劳工组织发展的核心国际劳工标准的不同方法。上文提到的世界银行的快速跟踪倡议，是以计算出的人均国内生产总值教师平均薪资 3.5 倍为基础。因此，要进行政策改革，有的国家就势必要提高教师的薪资，有的国家则要降低教师的薪资，无论哪种做法都违反了有关工会自由和集体谈判的国际劳工法的要求。劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》将“结社自由和有效承认集体谈判权”列入那些应当普遍适用的基本权利中，纳入经济发展全球战略。<sup>16</sup> 部分后续行动是由国际组织作出的承诺，保证将工作中的基本原则和权利纳入其政策和做法。与世界银行不同的是，亚洲开发银行(亚银)作出了正式而明确的承诺，根据这一承诺，“亚银将在计划和拟订贷款时遵守国际公认的劳工标准。”<sup>17</sup>

40. 不言而喻的是，教师的权利若遭到否定，他们又怎么可能有效地教授人权知识。讲授人权和传授人权知识是有区别的。人们日益注意对教育课程和教科书内容进行人权评估，这是一项令人可喜的发展事态。

41. 1999 年 9 月，特别报告员致函印度政府(E/CN.4/2001/52，第 24 段)，询问有关宗教和教育的公共政策的许多不同方面，包括修订学校课程和教科书等问题。2002 年 1 月 14 日，她与酷刑问题特别报告员一道，向印度政府发出紧急呼吁，要求澄清有关一教育政策会议与会者的命运问题，据称这些与会者被当局拘留并受到虐待，但迄今该呼吁未得到任何答复。最近人们开始注意公共政策对于不同宗教社区之间关系所具有的极其重要的意义，这就更加说明了特别报告员有必要继续努力澄清最近和当前一些变化的人权意义。其中，有关学校教科书内容的争论就需要她立即予以关注，因此，她于 2002 年 12 月 12 日致函印度政府，要

---

<sup>16</sup> 本《宣言》全文和有关后续行动的文件可在以下网站查阅：[www.ilo.org](http://www.ilo.org)。

<sup>17</sup> 亚洲开发银行，《社会保护战略》，第 54 (b) 段，（全文登载在以下网址：[www.adb.org](http://www.adb.org)）。

求提供有关资料，说明最高法院最近就历史教科书的内容作出的一项判决对政府制定政策和做法的影响。

42. 2002 年 11 月 6 日至 9 日，特别报告员出席了在马耳他圣保罗湾举行的“共同生活与学习国际教育会议”。历史教材的叙述含有冲突对教学和学习造成障碍，它使学习者产生不安全感，特别是当他们所处社会已适应于存在一种、并且只有一种事实的观念时。教师如果对教科书中所概述的事实提出质疑，就可能遭到拘留、逮捕或甚至被杀害。专门开设的人权或和平教育课程往往给儿童展示的是另一种世界，即冲突是可以避免的，也很容易避免，而学校周围的环境却可能处处充满冲突。

43. 更多地关注校内校外教育的人权内容以及两者之间的不一致，似乎具有特别紧迫的意义。特别报告员注意到委员会对教育课程和教科书内容给予的重视(第 2002/74 号决议，第 5 段)，并在 1999 年 10 月 1 日的《合作议定书》的基础上加强了她与教科文组织国际教育局的合作(E/CN.4/2000/6，第 8 段)。跨学科工作将有助于分析教育课程和教科书的人权内容，以及特别在冲突后国家开展侧重于变革对人权影响的个案研究。

## B. 促进以权利为基础的学习

44. 妨碍儿童学习的具体障碍是多种多样的。它们包括饥饿、健康状况不良或疲劳，因为儿童过于辛苦或步行上学路程过远。这种状况本身就使儿童不易理解人权的含意，只是使他们注意到在自己的生活中显然不存在人权。一旦这些障碍被消除，教学语言又可能阻碍教师和学生之间的交流，妨碍教学与学习。人们日益关注教育与儿童生活的相关性，这突出说明了人权的不可分割性。由于艾滋病病毒/艾滋病的大流行，确认儿童的健康权就具有尤其重要的意义，为此特别报告员计划对健康与教育的联系问题给予相当的注意。

45. 人们现在越来越重视通过教育来防止艾滋病病毒/艾滋病，这就更加有必要回顾秘书长提出的解决“不上学的致命代价”问题的号召(E/CN.4/2001/52，第 30 段)。对此，委员会也提出号召，要求开展“艾滋病病毒/艾滋病预防教育”(第 2002/23 号决议，第 4(c)段)。尽管人们普遍认为开展艾滋病病毒/艾滋病预防教育十分重要，但对于学校应当讲授什么内容以及讲授的方式仍存在着极大的分歧。

通常人们都把教育视为万能之物，认为教育可以包治社会百病。究竟应当如何开展教育，人们对此反应各有不同。一种极端的认识是“课程的修订有可能使学校学习者能够避免感染艾滋病病毒”<sup>18</sup>，另一种极端则是对人的性行为保持缄默。关于赋予儿童自我保护所必要的获得信息权的呼声与反对的声音一样高涨，儿童则面对成年人的争执不休而付出极高的代价。特别报告员认为，鉴于这种状况，必须认真审查现有做法，以便找到最佳选择方法来促进以权利为基础的教学和学习过程，使之符合每个儿童的最大利益。

-- -- -- -- --

---

<sup>18</sup>. “普及教育：世界运转是否正常？2002 年普及教育论坛全球监测报告”，巴黎，2002 年，第 154 页。