



人权理事会  
第二十九届会议  
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基肖尔·辛格的报告

### 保护受教育权不受商业化侵犯\*

#### 概要

本报告是根据人权理事会第 17/3、23/4 和 26/27 号决议提交的。特别报告员关切地审视了私立教育机构的快速增多及其导致的教育商业化现象，并研究了这对各项国际人权条约所建立的国际受教育权法律框架的基础规范和原则的不利影响。他着重指出了私有化对社会正义与公平原则的影响，并分析了教育法以及教育私有化方面不断变化的判例。最后，他提出了一系列建议，涉及如何制订有效的监管框架，管控私立教育机构并保持教育的公益性。

\* 迟交。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 特别报告员近期开展的活动 .....	3-35	3
三. 教育商业化及其不受限制的扩散 .....	36-39	5
四. 对教育私有化有害影响的广泛关切 .....	40-46	6
A. 私有化与受教育权的资格性 .....	43-44	7
B. 私有化与受教育权的赋权性 .....	45-46	8
五. 国际受教育权问题法律框架 .....	47-55	8
六. 私有化对受教育权所依托的基本原则和规范的不利影响 .....	56-64	10
A. 不歧视 .....	57	10
B. 受教育机会平等 .....	58-59	10
C. 社会正义与公正 .....	60-61	11
D. 保持和加强教育的公益性 .....	62-64	11
七. 对非公立教育机构的差异化公共政策应对 .....	65-68	12
八. 私立机构和国内法律 .....	69-85	12
A. 教育的公益性 .....	76-77	14
B. 废除营利教育 .....	78-79	15
C. 规范学费 .....	80	15
D. 最低标准和人权价值观 .....	81-82	16
E. 一些监管制度范例 .....	83-85	16
九. 私立教育机构营业活动的可裁判性 .....	86-92	17
十. 以教育公益性为核心的私立机构监管框架 .....	93-100	18
A. 指示性法规 .....	98	19
B. 禁止性法规 .....	99	19
C. 惩罚性法规 .....	100	20
十一. 监督和监测机制 .....	101-107	20
监测教育私有化与联合国人权条约机构 .....	105-107	20
十二. 2015 年后发展议程 .....	108-110	21
十三. 结论和建议 .....	111-132	22

## 一. 导言

1. 过去十年来，在许多发展中国家，私立教育机构快速增多，许多学校和教育机构没有经过注册，并由个人业主或公司供资和管理。这类机构与宗教机构、非政府组织、社区团体、基金会和信托基金等非国家行为方不同。结果是，教育正走向商业化，营利教育作为一种具有吸引力的行业蓬勃发展，公共主管部门对此很少管控。本报告中，特别报告员审视了由于私立机构的快速增多导致教育商业化现象，并研究了这种商业化对各项国际人权条约为保障受教育权所建立的规范和原则以及法律框架的不利影响。他还着重指出了私有化对社会正义与公正原则的影响，同时强调有必要维护教育的公益性。

2. 特别报告员以 2014 年提交大会的报告(A/69/402)为基础，分析了教育法律以及私有化方面的不断变化的判例。最后，他提出了一系列建议，涉及如何制订有效的监管框架，管控私立教育机构，同时遵守国际人权公约中所载的国家在受教育权方面的义务。

## 二. 特别报告员近期开展的活动

3. 报告所述期间，特别报告员访问了阿尔及利亚和不丹。他在 2014 年提交大会的报告中，叙述了私立机构对教育规范和原则的不利影响、介绍了受教育权所依托的法律框架，并指出了保持教育公益性的重要性。

4. 特别报告员自提交上一份报告以来，参加了若干教育方面的公共活动，并继续与各国、国际组织和非政府组织进行协作。

5. 2014 年 4 月 16 日和 17 日，他作为小组成员出席了联合国训练研究所(训研所)在纽约为各国代表举办的 2015 年后发展议程简报会，他就教育问题作了发言。

6. 5 月 6 日，他在拉巴特穆罕默德五世大学教育系举行的终生学习学术讨论会上作了开幕发言。

7. 5 月 12 日至 14 日，他在马斯喀特参加了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)与阿曼政府合作举办的题为“全民教育和 2015 年后发展议程”的会议。在部长和领导人会议环节，他着重指出了各项关键问题和挑战。

8. 5 月 14 日，他出席了训研所在日内瓦为各国代表举办面向的 2015 年后发展议程简报会。他作为小组成员就教育问题作了发言并参加了同与会代表的对话。

9. 5 月 16 日，他在教科文组织与奥地利常驻教科文组织代表团联合举办的题为“扶持性环境/面面观”的全球公民教育活动中作了开幕发言。

10. 6 月 11 日，他出席了促进教育权和教育自由国际组织主办的会外活动，会上讨论了他提交人权理事会报告。

11. 6 月 12 日，他在葡萄牙与促进经济、社会和文化权利全球倡议主办的会外活动上就教育私有化作了发言，并出席了专家会议。
12. 6 月 17 日，他在人权理事会第二十六届会议期间，参加了由葡萄牙和卡塔尔常驻代表团主办的关于受教育权和技能发展的小组讨论。
13. 6 月 20 日，他出席了突尼斯主办的关于非法资金归还事宜解决办法的会外活动。
14. 7 月 7 日，他作为主旨发言人参加了消除对妇女歧视委员会举办的关于起草一项妇女和女童受教育权问题一般性建议的持续一天的讨论。
15. 7 月 12 日，在阿比让举行的法语国家教育部长大会第五十六届会议上，他就法语国家全民优质全纳教育这一主题以及相关的挑战、优先事项和观点作了发言。
16. 7 月 25 日，他参加了关于没有暴力的自由和民主的圆桌会谈，并在日内瓦亨利·杜南学院举办的关于人权哲学基础的会议上作了总结发言。
17. 8 月 25 日，他在新德里南亚大学法学系就 2015 年后发展议程和受教育权问题作了讲座。
18. 8 月 26 日，在新德里国立教育规划与管理大学关于印度《受教育权法》的介绍讲习班期间，他向印度各邦的官员作了发言。
19. 9 月 2 日，他在新德里的印度国际法学会作了特别讲座，题目为“受教育权这一人权：印度的挑战和前景”。
20. 10 月 21 日，他参加了透明国际和刑事改革国际在纽约举办的关于腐败及其对人权影响的会外活动。
21. 10 月 28 日，他应开放社会基金会的邀请，就他提交大会的关于私有化和受教育权问题的报告作了演讲。
22. 11 月 4 日至 6 日，他参加了在多哈举行的、主题为“想象——创造——学习：将创造力作为教育的核心”的 2014 年世界教育创新峰会。
23. 11 月 10 日至 12 日，他出席了在日本爱知县名古屋举行的教育促进可持续发展世界大会，在其中一次全会期间担任小组成员。
24. 11 月 20 日，他在西班牙里奥哈大学举办的一场关于服务学习的会议上作了开幕发言。
25. 11 月 25 日，他在贝尔法斯特女王大学以“向每名儿童提供优质教育的国家责任”为题作了讲座。
26. 11 月 28 日至 30 日，他在摩洛哥马拉喀什出席了世界人权论坛，与大量民间社会组织进行了交流。他在闭幕仪式上以受教育权问题为重点作了发言。

27. 12 月 16 日，他在 2014 年国际非政府组织大会上就优质教育问题作了发言，这届大会专注讨论 2015 年后发展议程，由教科文组织在巴黎主办。
28. 2015 年 1 月 9 日至 11 日，他在世界国际法大会期间担任联席主席，主持了一场关于落实国际法的全体会议。这届会议由新德里印度国际法学会举办。
29. 1 月 15 日，他在受教育权论坛与教科文组织在新德里联合举办的一场活动上就他 2014 年提交大会的报告作了主旨发言。
30. 2 月 23 日，在南非约翰内斯堡举行的全球促进教育运动世界大会的开幕会议上，他作了发言，强调了维护教育不受私有化影响的必要性。世界大会的与会者充分赞同他在 2014 年提交联合国大会的报告中提出的各项建议。
31. 3 月 18 日，他参加了主题为“私有化、教育和社会正义”的圆桌讨论会，该圆桌讨论会在巴黎政治学院举行，旨在探讨教育私有化方面的问题。他还以“教育私有化：发展中国家的新人权挑战”为题作了公开讲座。
32. 3 月 20 日，他在斐济常驻联合国日内瓦办事处代表团举办的关于落实经济和社会权利及各国根据人权公约承担的义务的活动中担任小组成员，并就切实实现受教育权的挑战以及受教育权与发展权的结合点作了发言。
33. 3 月 26 日，他在突尼斯世界社会论坛期间举办的一场关于接受优质教育权和 2015 年后发展议程的会议上发表了主旨演讲，重点探讨面对私有化保持教育公益性的问题。
34. 4 月 15 日，他在关于残疾人受教育权的一般性讨论会开幕时作了发言，该讨论会由残疾人权利委员会在日内瓦举办，目的是制定一项关于《残疾人权利公约》第二十四条(受教育权)的一般性意见。
35. 4 月 22 日，他在康奈尔法学院就教育私有化的不利影响作了讲座，着重强调国家义务和保持教育公益性的必要性。

### 三. 教育商业化及其毫无限制的扩散

36. 近期一项关于私有化的深入研究表明，教育部门正对营利和贸易行为愈发放开，愈发由私人商业利益当家作主，他们学习者视为消费者，并将教育视为一种消费品。<sup>1</sup> 新自由主义全球化之内对公共服务的重新配置直接将教育纳入私营部门<sup>2</sup> 以及《服务贸易总协定》和《服务贸易协定》等国际贸易协定的视野之

<sup>1</sup> Ian Macpherson、Susan Robertson 和 Geoffrey Walford，编，《教育、私有化和社会正义：非洲、南亚和东南亚案例研究》(*Education, Privatization and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia*) (牛津，Symposium Books Limited，2014 年)。

<sup>2</sup> 见英联邦 2015 年后教育发展框架部长级工作组会议的概念说明(2013 年)。

内。<sup>3</sup> 发展中国家内的低收费私立学校就是教育商业化的一个显著例子，被称为“教育企业”。<sup>4</sup> 这些学校中，可能有很大比例未经过注册。<sup>5</sup>

37. 这些动态始源于世界银行的教育部门战略，该战略从二十世纪八十年代起就一直强调私营部门在教育方面的重要作用，并迫使发展中国家在对包括教育在内的公共服务进行结构调整时，大幅削减拨款。世界银行最新的教育战略——2020 年教育部门战略(2011 年发布)更加注重私营部门对教育领域的介入，全球促进教育伙伴关系也是如此。<sup>6</sup>

38. 国际金融公司提倡营利教育，认为法律是金融上的障碍，并向私立教育机构提供指导，以便它们成为“盈利能力很强的蓬勃发展的企业”。<sup>7</sup> 这公然违反了经济、社会和文化权利委员会第 13 号一般性意见(1999 年)所述的国际机构的人权义务，包括世界银行的人权义务。

39. 教育的商业化及其不受限制的自由化，向以营利为目的的运营者开放，违反了国际人权法。将私立营利教育纳入国家教育格局，会产生一系列严重后果。<sup>8</sup> 私有化会导致公共投资缩水。在公共政策中，必须对由此产生的不利影响予以首要考虑，同时须铭记教育是一种社会公益。

#### 四. 对教育私有化有害影响的广泛关切

40. 若干学者已经对新自由主义办学模式进行了批判性研究，这一办学模式的特点是“国家退出，让位给私有化”和“扎根于市场的办学理念”——持续几十

<sup>3</sup> 见教育国际，“教育不是商品”(“Education is not a commodity”), 2015 年 5 月 6 日。可查阅 [http://ei-ie.org/en/news/news\\_details/3517](http://ei-ie.org/en/news/news_details/3517)。

<sup>4</sup> 见 Geetha B. Nambissan, “面向穷人的私立学校：照常营业？”(“Private schools for the poor: business as usual?”), 《经济与政治周刊》(*Economic & Political Weekly*), 2012 年 10 月 13 日, 第 47 卷, 第 41 号, 第 51 页。

<sup>5</sup> Laura Day Ashley 等, “发展中国家私立学校的作用和影响”(“The role and impact of private schools in developing countries”) (大不列颠及北爱尔兰联合王国, 国际发展部, 2014 年) 第 18 页。

<sup>6</sup> 错误！超链接无效。

<sup>7</sup> 见《教育投资指南：新兴市场私立教育投资者指南》(*Education investment guide: a guide for investors in private education in emerging markets*)(2010 年)。可查阅 <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/07/18806919/education-investment-guide-guide-investors-private-education-emerging-markets>。

<sup>8</sup> 见 <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2014/12/17/for-profit-school-chains-educate-africas-poor/>。

年的福利国家再见了。<sup>9</sup> 还有众多民间社会组织对教育私有化的不利影响表示了关切，它们的工作也值得称赞。<sup>10</sup>

41. 教科文组织和法语国家国际组织对教育领域的普遍私有化使教育沦为商品的现象表示关切：“随着教育领域的多样化，国际或当地的私立机构越来越多。

‘销售’教育已经[成为]国际财团的专长。若干当地人物，包括许多教师甚至教育主管部门，正在开办营利学校，对有钱人的家庭鼓吹[学校的]质量，作为宣传手段，对家境较差的家庭则以牺牲自我也要为孩子着想作幌子，这些往往都掩盖了其企图的营利或政治性质。最重要的是，可以看到一种类似市场现象的出现”。<sup>11</sup>

42. 私立机构会损害受教育权，使之作为应享权利的特性以及赋权的特性均受到损害。

#### A. 私有化与受教育权作为应享权利的特性

43. 人人都享有接受教育的权利是行使受教育权的重要前提。然而，私有化会滋生排斥，因为弱势群体无法进入私立学校就读。这会加剧在受教育机会方面的已有差异，使穷人被进一步边缘化。此外，据称能给经济困难的家长提供选择私立学校手段的学券计划实际上会推动人群分化。<sup>12</sup>

44. 私立机构的录取标准往往不是品德或能力，而是能不能付得起费用。这违反了《世界人权宣言》和各项国际人权公约所载的基本规范。

<sup>9</sup> 见 J. Zajda, 编, 《教育的去中心化和私有化: 国家的作用》(*Decentralization and Privatization in Education: the Role of the State*) (多德雷赫特, Springer, 2006 年)。

<sup>10</sup> 见促进经济、社会和文化权利全球倡议与教育私有化研究倡议在 2014 年 6 月人权理事会第二十六届会议期间共同编写的关于教育私有化的报告; [www.ei-ie.org/en/news/news\\_details/3306](http://www.ei-ie.org/en/news/news_details/3306); 全球促进教育运动世界大会上的发言, 约翰内斯堡, 2015 年 2 月 23 日至 27 日; [www.opensocietyfoundations.org/events/un-special-rapporteur-kishore-singh-privatization-education](http://www.opensocietyfoundations.org/events/un-special-rapporteur-kishore-singh-privatization-education); <http://globalinitiative-escr.org/advocates-from-91-countries-call-on-governments-to-stop-education-profiteers/>。

<sup>11</sup> “教育系统的监管: 实现平等并提高质量的义务”(“La régulation du système éducatif: une obligation pour atteindre l'équité et améliorer la qualité”), 教科文组织国际教育规划研究所、法语国家国际组织编写的论文, 瓦隆-布鲁塞尔, 2014 年, 第 7 页。

<sup>12</sup> Ian Macpherson, “质疑私立学校的低收费‘保证’”(“Interrogating the private-school ‘promise’ of low-fee private schools”), 载于《教育、私有化和社会正义: 非洲、南亚和东南亚案例研究》(*Education, Privatization and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia*), Ian Macpherson、Susan Robertson 和 Geoffrey Walford, 编(牛津, Symposium Books, 2014 年), 第 21 页。

## B. 私有化与受教育权的赋权性

45. 鼓吹私立学校能提供更优质教育的广告宣传能吸引不了解情况的学生和家长。低收费私立学校现象被描绘为获取优质教育的廉价手段。然而，没有证据证明，“私立学校有任何不同举措，让学生能比在公立学校学到更多……许多私立学校不如公立学校”。<sup>13</sup> 在大小企业运营的私立学校，常常临时聘用不合格的教师和讲师，也损害了质量。这直接违反了教科文组织-国际劳工组织关于教师地位的建议，该建议列出了教师这一职业的规范性框架，同时适用于公立学校和私立学校的教师。

46. 经济合作与发展组织(经合组织)表示，“拥有相似学生人群的公立学校”与私立学校“优势相同”。<sup>14</sup> 私立学校将学生的学业成功归功于自己，但取得这种成功最具决定性的因素是学生拥有受过良好教育的富裕的家长。<sup>15</sup> 一般而言，人们选择私立学校是因为没有公立学校或公立学校质量较差。

## 五. 国际受教育权问题法律框架

47. 国家肩负着尊重、落实和保护受教育权的首要责任。《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第三和第四款规定，家长和监护人有保证其子女按照其自身的信仰接受宗教和道德教育的自由，且个人或机构有设立和管理教育机构的自由，但这些自由并不是没有限制的。这种教育自由需要符合教育方面的最低标准，所有私立教育机构都必须遵守这些标准。<sup>16</sup> 若不能确保私立教育机构遵守第十三条第三和第四款所要求的最低标准，就侵犯了受教育权。<sup>17</sup>

48. 教科文组织《取缔教育歧视公约》载有类似的条款。该公约规定，设立或运作私立教育机构的目的是不应是为了将任何群体排除在外，而应是“在公共当局提供的教育设施之外提供更多的教育设施”，且“所提供的教育要遵守主管部门规定或批准的标准，特别是同级教育标准”。

49. 教育不是富人的特权，而是每个人不可剥夺的权利。国家既是教育的保障者也是监管者。免费提供基础教育，不只是国家的核心义务，也是道德义务。

<sup>13</sup> 见 Zajda, 《去中心化和私有化》(*Decentralization and Privatization*), 第9至10页。

<sup>14</sup> 经合组织, “私立学校: 谁会受益?” (“Private schools: Who benefits?”)载于《国际学生评估方案视点7》(PISA in Focus 7)。可查阅 [www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48482894.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48482894.pdf)。

<sup>15</sup> 可查阅 [www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/150331/dq150331d-eng.htm](http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/150331/dq150331d-eng.htm)。另见《全球监测报告》第216页。

<sup>16</sup> 经济、社会和文化权利委员会关于受教育权的第13号一般性意见(1999年), 第54段。

<sup>17</sup> 同上, 第59段。



50. 特别报告员认为，在审视教育方面的私有化问题时，必须铭记国家在受教育权方面的义务：国家必须确保受教育权得到增进、尊重和落实。<sup>18</sup>

51. 人权法规定国家有义务免费提供基础教育。按照经济、社会和文化权利委员会的解释，根据《公约》第十三条，大多数情况下各国肩负着直接提供教育的首要责任；《公约》缔约国建议，举例而言，“各级学校的制度，应积极加以发展”。<sup>19</sup> 根据《公约》第十四条，国家有“确定无疑的义务”提供全民免费小学教育，并制定详细的行动计划，逐步予以实现。<sup>20</sup> 委员会强调，根据第十三条，大多数情况下各国肩负着直接提供教育的首要责任。<sup>21</sup>

52. 联合国儿童基金会(儿童基金会)的一份报告称“只有国家……可以集合所有的组成要素，建立成连贯一致但有弹性的教育体系”。<sup>22</sup> 凡是有大量民众被剥夺了最基本教育的国家，都显然没有履行根据《公约》应承担的义务。如果将《公约》解读成没有确定这一最起码的核心义务，也就等于说《公约》是形同虚设的。<sup>23</sup>

53. 即便义务被私有化，各国也有责任履行义务，这是人权法的既定原则。欧洲人权法院认定，根据《欧洲人权公约》，一国不能将自己的义务委托给私立学校机构以免除责任。<sup>24</sup> “工商业与人权指导原则”强化了这一立场，强调当国家将自身责任委托给工商业时，仍然有责任确保这些公司履行国家的人权义务。

54. 出于国际法律义务，国家依然肩负着教育方面的首要责任，不逃避核心的公共服务职能。美利坚合众国最高法院在对布朗诉教育委员会一案(1954 年)的历史性判决中指出，“提供公立学校服务位列国家职能的顶端”和“教育也许是国家和地方政府最重要的职能”。<sup>25</sup>

<sup>18</sup> 落实义务既包含便利义务，又包含提供义务(经济、社会和文化权利委员会，第 13 号一般性意见，第 46 和 47 段)。

<sup>19</sup> 同上，第 48 段，引述第十三条第二款(戊项)。

<sup>20</sup> 经济、社会和文化权利委员会，第 13 号一般性意见，第 9 段。

<sup>21</sup> 同上，第 48 段。

<sup>22</sup> 儿童基金会，《世界儿童状况——教育》(*The State of the World's Children — Education*)(纽约，1999 年)，第 63 页。

<sup>23</sup> 见经济、社会、文化权利委员会，关于缔约国义务性质的第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 段。

<sup>24</sup> 科斯特洛-罗伯茨诉联合王国，1993 年 3 月 25 日的判决，第 27 和 28 段。

<sup>25</sup> 威斯康辛诉约德，406 U.S.205, 92 S. Ct. 1526, 32 L.Ed.2d 15 (1972)，引自“学生权利”(“Students Rights”)，载于《教育法》(*Education Law*)，Charles J. Russo 和 Ralph D. Mawdsley，编，教育系列丛书(纽约，Law Journal Press，2002 年)。

55. 然而，政府往往不但没有控制私立营利教育的增长，反而通过补贴和税收优惠支持私立机构，从而脱离了自身首要的公共职能。结果是，私立机构并没有起到补充政府努力的作用，而是正在替代公立教育并在这一过程中将教育商业化。

## 六. 私有化对受教育权所依托的基本原则和规范的不利影响

56. 教育私有化会产生不利影响，还违反了受教育权所依托的许多法律和道德规范。

### A. 不歧视

57. 包括《经济、社会、文化权利国际公约》(第二条第二款)在内的国际人权公约禁止基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的歧视行为。私立机构没有遵守歧视理由的禁令，违反了人权法中不歧视的基本原则：社会出身、经济条件、出生或财产是私立学校招生的主要考虑因素。国家有义务确保人们可以不受歧视或排斥地行使受教育权。教育私有化还会影响女童的受教育权，因为家庭会优先考虑男童的教育。任何“据称能给经济困难的家长提供选择私立学校手段的学券”计划“实际上会推动人群分化”。<sup>26</sup>

### B. 受教育机会平等

58. 私有化会扩大受教育机会的差异。受教育机会平等见于几乎所有国际人权条约，但私立机构却无视这一基本原则(A/HRC/17/29 和 Corr.1)。私立教育机构不受监管的增长将加剧受教育机会的不平等，让经济条件、财富或财产成为决定能否获得教育的最重要的标准。

59. 各国义务确保《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第四款所载的提供教育的自由不会导致社会中的一些群体在受教育机会方面出现极端差异。<sup>27</sup> 根据人权理事会第 17/3 号决议，各国应充分落实受教育权，尤其是根据自身的人权义务，促进受教育机会的平等。

<sup>26</sup> Macpherson, “拷问私立学校的‘保证’”(“Interrogating the private-school ‘promise’”), 第 21 页。

<sup>27</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，关于受教育权的第 13 号一般性意见，第 30 段。

## C. 社会正义与公正

60. 教育在“促进发展、社会正义和其他人权”方面具有重要作用。<sup>28</sup> 私有化会妨碍社会正义的原则，而这一原则是联合国在全球促进发展和人的尊严的任务的核心。低收费的私立学校“不仅限制了教育方面的社会正义，在受教育机会方面厚此薄彼，还妨碍了通过教育实现社会正义”，因为这些学校之所以存在，就是为了“将受教育机会金钱化”。这样通过结构性地排斥某些群体加剧了不平等，同时确立了新自由主义式的社会前景。<sup>29</sup>

61. 在联合国可持续发展大会题为“我们希望的将来”的成果文件(大会第66/288号决议，附件)中，大会强调了获得优质教育的权利的重要意义，并表达了国际社会努力创造公正、公平和包容的世界的决心。特别报告员认为，这一愿景与教育私有化的社会影响无法调和。除非社会政策勇于变革，发挥利用(再)分配实现公正的作用，否则就有可能无法在实现发展目标方面取得进展，还可能因此产生暴力冲突。<sup>30</sup>

## D. 保持和加强教育的公益性

62. 私有化对教育有不利影响，因为私有化“会重塑教育，使教育不再是根植于正义和机会平等这些民主原则的公共或社会公益，而是成为个体、碎片化和个人化的私益品”。<sup>31</sup> 私立营利学校会漠视各项基本规范和标准，并损害教育的社会公益性。

63. 特别报告员一贯强调保持教育公益性的重要性，同时倡导国家是公益优质教育的监护者这一观点。只有理解了国家在教育领域的多方面作用，才能批判性地分析各教育机构及其保持和加强教育公益性的责任。<sup>32</sup>

64. 在审议可持续发展融资政府间专家委员会提交大会第六十九届会议的报告(A/69/315)中所载的各项建议和分析时，应将维护教育的公益性作为首要考虑。

<sup>28</sup> 见透明国际，《全球腐败报告：教育》(*Global Corruption Report: Education*)(阿宾登，奥克森森，Routledge，2013年)另见 Jacques Hallak 和 Muriel Poisson，“学校腐败、大学腐败：怎么办？”(“Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?”)(国际教育规划研究所，教科文组织出版局，2007年)。

<sup>29</sup> Macpherson，“质疑私立学校的‘保证’”(“Interrogating the private-school ‘promise’”)，第296页。

<sup>30</sup> Esuna Dugarova 和 Tom Lavers，“社会包容和 2015 年后可持续发展议程”(“Social inclusion and the post-2015 sustainable development agenda”)，为训研所面向各国代表的 2015 年后发展议程和社会包容问题简报会编写的论文(联合国社会发展研究所，2014 年 4 月)，第 2 至 3 页。

<sup>31</sup> Macpherson，“质疑私立学校的‘保证’”(“Interrogating the private-school ‘promise’”)，第295页。

<sup>32</sup> 见 Zajda，《去中心化和私有化》(Decentralization and Privatization)，导言。

## 七. 对非公立教育机构的差异化公共政策应对

65. 符合《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条的出于语言、文化或宗教原因而开办的其他学校在教育系统中占有公认的一席之地，在保持国内多样性和保护国内少数群体方面具有重要作用。

66. 一国在努力逐步实现受教育权时，还有其他满足教育需求的重要途径。非营利、非政府组织、社区和宗教学校均有不同的动机、态势和结果。各国政府可以仿照巴西，将非公立教育机构进行分类。在西班牙，区域与私立学校订立合同安排<sup>33</sup>，明确相互的权利和义务。而《佛得角宪法》则规定，对此类教育机构的公共支持必须遵守条件，例如符合公众利益。

67. 公共政策可以帮助社区和非政府组织建立学校。社区学校可以在实现受教育权方面发挥有益的补充作用。这种学校可以带动创新，引领能够改善公立系统的新教学方法、课程或学校管理方法。正如印度的 Bodh Shiksha 社区学校一样<sup>34</sup>，它们也可以与公共学校融为一体。要确保“社会化”教育，必须保障教育质量，越南就正在努力提高对社区学校的资助和其他形式的支持。在教育方面协力争取实现社会利益，可有助于加强公立教育系统。<sup>35</sup>

68. 此外，出于慈善目的建立的教育机构不以营利为目的，而是将教育作为社会公益予以促进，这种教育机构非常有助于带动社会对教育的支持。公共政策可以促进建立专门用于教育事业的公共设施。企业社会责任可以支持教育发展，必须得到充分利用。凡是将教育视为公益和社会事业而非营利学校的，可以予以鼓励，通过建立扶持性的环境，并对教育发展工作予以良好治理，在此过程中可采用多种创新方式，例如设立特殊信托资金，目的是将国家对教育的投资最大化。

## 八. 私立机构和国内法律

69. 各国仍然肩负着保护受教育权的首要责任。许多国家的国内法律都有适用于非国立教育机构的条款。在大多数情况下，这些法律的构想覆盖面较广，涵盖了《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第三和第四款以及其他国际人权公约规定的宗教和道德教育自由。但在其他一些情况下，这些条款没有涵盖私有

<sup>33</sup> 西班牙，改善教育质量的第 8/2013 号组织法。

<sup>34</sup> 见社区学校联盟，“社区学校：追求卓越的伙伴关系”（“Community Schools: Partnerships for Excellence”）。可查阅 [www.communityschools.org/assets/1/Page/partnershipsforexcellence.pdf](http://www.communityschools.org/assets/1/Page/partnershipsforexcellence.pdf)。另见 [www.bodh.org/stakeholder-development.php](http://www.bodh.org/stakeholder-development.php)。

<sup>35</sup> 见 Ta Van Tuan 和 Duong Thi Viet An，《越南的社会化政策和农村穷人的受教育机会》（Socialization Policy and Access of the Rural Poor to Education in Vietnam）。可查阅 [www.periglobal.org/role-state/document/socialization-policy-and-access-rural-poor-education-vietnam](http://www.periglobal.org/role-state/document/socialization-policy-and-access-rural-poor-education-vietnam)。

化的所有形式，未能充分处理与教育商业化具体相关的问题。只有少数几个国家具备关于私立机构的法律。

70. 在几乎没有管控或没有有效管控的情况下，已经可以在若干国家看到私有化对受教育权的不利影响。例如在巴基斯坦，低收费私立学校数量大幅增加，现在录取学生人数占学生总人数的比例已经超过了 40%，扩大了各级学校的不平等，从而加剧了受冲突影响省份的不稳定和暴力。<sup>36</sup> 在尼泊尔，可以注册为公司并出售教育服务的私立机构继续公然违反政府的准则。<sup>37</sup> 摩洛哥收费营利学校的增长正在建立一个优待有钱人的体系，有形成双轨教育系统的危险。<sup>38</sup> 在南非，私立学校在中产阶级中越来越受欢迎，<sup>39</sup> 国家人权委员会近期启动了对营利的库洛基金会学校的调查。<sup>40</sup>

71. 加纳的奥米迦国际是根据商业模式运作的低收费私立连锁营利学校<sup>41</sup>，其学费最高可达到穷人家庭收入的 40%<sup>42</sup>，并且不采用国家课程<sup>43</sup>、聘用不合格的讲师<sup>44</sup>，是对教育的嘲弄。特别报告员指出，向私立学校提供税收优惠或补贴，而不是开设优质的公立学校，违反了《加纳宪法》，《加纳宪法》规定人人有权自费开办和经营一所或多多私立学校。

72. 与加纳一样，肯尼亚和乌干达也允许教育商业化，正在鼓励营利学校，例如布里奇国际学院。这一做法违反了这些国家提供全民免费基础教育的国际法律

<sup>36</sup> 见 Irfan Muzaffar，巴基斯坦优质教育运动(Campaign for Quality Education in Pakistan)，“世界银行资助的巴基斯坦私立学校有损公正？”(“World Bank funded private schools in Pakistan undermining equity?”)，2013 年 12 月 2 日。

<sup>37</sup> 见 Chandra Sharma Poudyal，“尼泊尔的私立学校和得到容忍的非法性”(“Nepali private schools and tolerated illegality”), *Setopati*。可查阅 <http://setopati.net/opinion/1792/>。尼泊尔全国教育运动、促进经济、社会和文化权利全球倡议、巴黎政治大学法学院诊所与合作伙伴为尼泊尔普遍定期审议提交的平行报告。可查阅 <http://bit.ly/1Gke0dn>。

<sup>38</sup> 见促进经济、社会和文化权利全球倡议：摩洛哥，“摩洛哥的教育私有化和受教育权：情况简介”(“Privatisation in education in Morocco and the right to education: summary factsheet”)。可查阅 <http://goo.gl/MTGua8>。

<sup>39</sup> 见 [www.news24.com/SouthAfrica/News/Curro-race-row-sparks-probe-at-private-schools-20150203](http://www.news24.com/SouthAfrica/News/Curro-race-row-sparks-probe-at-private-schools-20150203)。

<sup>40</sup> 见 <http://pod702.co.za/Eyewitnessnews/docs/150519GDECurroReport.pdf>。

<sup>41</sup> 见 [www.periglobal.org/subject/for-profit-schools](http://www.periglobal.org/subject/for-profit-schools)。

<sup>42</sup> 见 Curtis Reip，“加纳特许经营的奥米迦学校：‘负担得起的’私立教育是为了穷人还是为了牟利的？”(“Omega Schools Franchise in Ghana: ‘affordable’ private education for the poor or for-profitteering?”)载于《教育、私有化和社会正义：非洲、南亚和东南亚案例研究》(*Education, Privatization and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia*)，Macpherson 等，编，第 259 至 278 页。

<sup>43</sup> 见 [http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2014/08/260814-Education-Privatization-in-Ghana-CRC-pre-session-report\\_FINAL.pdf](http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2014/08/260814-Education-Privatization-in-Ghana-CRC-pre-session-report_FINAL.pdf)。

<sup>44</sup> 见同上。



义务，还违反了肯尼亚 2001 年《儿童法》(2013 年《基础教育法》对该法予以加强)，该法规定，每名儿童都有权获得免费基础教育，且政府有责任提供这种教育。

73. 智利已开始采用改革式、监管式的方法来消除 30 年市场化教育政策所造成的破坏，这些破坏导致了学校的高度隔离和分化。<sup>45</sup> 特别报告员希望当前的改革将废除潜在的新自由主义经济政策，并通过坚持社会正义和注重公正的新法律恢复教育的公共服务性质。<sup>46</sup> 他还希望，智利私有化的不利后果能让秘鲁等国不走上相同的道路。秘鲁的学校中近 25% 是私立学校，但该国并没有保护教育方面的公共利益，反而颁布了第 882 号法令，将监管私立学校的工作交给了国家消费者保护局。

74. 在瑞典，政府在国际学生评估方案排名名次下降之后启动了一项重大审评工作，以消除教育的营利目的，并打算在 2016 年之前出台法律，强迫私营公司将所有利润重新投入学校。“瑞典的免费学校尝试显示，让营利机构进入办学市场并未提高业绩和学校质量，反而让另一种既得利益进入了教育领域”。<sup>47</sup>

75. 正如一些国家的法律已经写明的，<sup>48</sup> 私立学校的运作条件必须由国家确定。在荷兰，由私人资金运作的营利学校，若想向义务教育适龄学生提供教育，必须遵守既定条件，并得到教育监督局的批准，为特定宗教、哲学或教育理念开办的私立学校不在此列。

## A. 教育的公益性

76. 教育的公益性若写入国家法律制度，就能发挥更大的力量。若干国家的国内法律已经体现了这一概念，但还必须变得更加普遍。举例而言，《厄瓜多尔宪法》为该国揭开了新的立足于人权的模式(见 A/HRC/WG.6/13/ECU/1，第 4 段)，规定教育应贴合公共利益，不应屈从于个人或企业利益。

77. 同样，阿根廷 2006 年《国家教育法》规定，教育和知识是国家所保障的公益，私营管理必须以社会正义的客观标准为基础。多米尼加共和国的法律则规

<sup>45</sup> 见“智利教育的去商品化”(“Decommodifying Education in Chile”), 2014 年。可查阅 [www.educationincrisis.net/blog/item/1122-decommodifying-education-in-chile?-bachelets-reforms-in-the-face-of-persistent-educational-inequalities](http://www.educationincrisis.net/blog/item/1122-decommodifying-education-in-chile?-bachelets-reforms-in-the-face-of-persistent-educational-inequalities)。

<sup>46</sup> 见“智利终止营利教育的全盘改革”(“Sweeping reforms set to end for-profit education in Chile”), 2014 年 5 月 20 日。可查阅 <http://theconversation.com/sweeping-reforms-set-to-end-for-profit-education-in-chile-26406>。

<sup>47</sup> 见 Richard Vaughan, “瑞典免费学校一去不返”(“No return for Sweden’s free schools”), 《TES 杂志》，2014 年 10 月 24 日。可查阅 <https://www.tes.co.uk/article.aspx?storyCode=6447747>。

<sup>48</sup> 例如，喀麦隆《第 2004/022 号法》(2004 年)(第 5 条)；2001 年 12 月 31 日《安哥拉教育法》；布隆迪第 1/19 号法(第 4 条)。

定，国家必须首先促进教育的“公益性”。<sup>49</sup> 在一些国家，民办教育必须是“公共事业”的一种服务，<sup>50</sup> 因此禁止营利教育。《巴西宪法》也反映了教育的社会公益性的概念。

## B. 废除营利教育

78. 营利教育与教育公益性的理念相悖，特别报告员希望提到，有若干国家的国内法律将营利教育定为非法。例如，巴哈马《教育法》<sup>51</sup> 规定，“任何人员均不得以获取私利为目的开办或经营学校”。在卡塔尔，私立学校必须得到最高教育理事会的批准，且不应“以营利为目的”。<sup>52</sup> 中国《教育法》规定，“教育活动必须符合国家和社会公共利益”<sup>53</sup>，且“任何组织和个人不得以营利为目的开办学校及其他教育机构”。<sup>54</sup> 芬兰的国家法律和政策高度重视教育的国家公共职能性和公益性。芬兰法律规定，“不得以营利为目的提供基础教育”。<sup>55</sup>

79. 在一些国家，如巴西和南非，营利教育属于非法，而提供基础教育是宪法规定的义务。特别报告员称赞所有禁止营利教育的国家，并呼吁所有国家废除营利教育。他认为必须在法律和公共政策中普遍适用废除规定，并建立有效的监督机制。

## C. 规管学费

80. 许多私立机构力求从教育中攫取最大利润，因此必须强制实施控制学费的规则和法规。否则，人口中的某些群体获得教育的经济能力就会受到威胁。<sup>56</sup> 公共主管部门可以设定私立机构的最高收费标准，同时禁止未经事先许可提高收费。举例而言，《不丹私立学校准则》要求私立学校设定并申报每学年每名学生

<sup>49</sup> 1997 年第 66 号《教育组织法》(第 7 条)。

<sup>50</sup> 《加蓬宪法》(2011 年修订本)(第 1 条，第 19 款)；刚果民主共和国第 14/004 号《框架法》(2014 年)(第 137 条)；喀麦隆《第 2004/022 号法》(2004 年)(第 2 条)。

<sup>51</sup> 见 [http://laws.bahamas.gov.bs/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/1962/1962-0015/EducationAct\\_1.pdf](http://laws.bahamas.gov.bs/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/1962/1962-0015/EducationAct_1.pdf)。

<sup>52</sup> 关于独立学校的第 11 号法 (2006 年)(第 2 条)。

<sup>53</sup> 见 [www.chinaeducenter.com/en/edulaw/law1.php](http://www.chinaeducenter.com/en/edulaw/law1.php)。

<sup>54</sup> 见 [www.chinaeducenter.com/en/edulaw/law3.php](http://www.chinaeducenter.com/en/edulaw/law3.php)。

<sup>55</sup> 第 628/1998 号《基础教育法》第 7 条。见 [www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf](http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf)。

<sup>56</sup> 见 Fons Coomans 和 Antenor Hallo de Wolf, “教育私有化和受教育权”(“Privatization of Education and the Right to Education”), 载于《全球化时代的私有化和人权》(*Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation*), Koen De Feyter 和 Felipe Gómez Isa, 编, (安特卫普 - 牛津, Intersentia, 2005 年), 第 239 至 240 页。

一次支付的全学年学费。在喀麦隆，私立学校学费由国家与教育机构协商订立合同约定。<sup>57</sup>

#### D. 最低标准和人权价值观

81. 教育商业化必然导致追求物质价值从而损害教育的人文使命。私立学校鼓吹商业价值体系，并且建立的是没有文化多样性的学习体系，因为它们只迎合某些特定的社会阶层。它们催生的“文化价值货币”贬低穷人的“道德价值”。<sup>58</sup>私有化使全方位的教育方法：学会求知、学会做事、学会共处和学会做人显得黯淡无光。<sup>59</sup>

82. 可以通过法律和政策加强和支持教育的人文使命。教育领域的国家政策应当以教育的人文本质为基础，同时注重人的共同价值和教育的公共性，法国和希腊等国就是这样做的。

#### E. 一些监管制度范例

83. 各国在拟订监管框架时，可以借鉴现有的监管制度和办法。举例而言，阿尔及利亚对私立教育机构的管控值得一提；在该国，开办这类机构必须事先经过教育部长批准，且开办条件受到严格细则的控制。这些机构必须遵循官方课程，并对学生和聘用的教学人员承担民事责任。开办当时及之后每年都必须申报资金来源，包括赠送和遗赠的资产，且未经教育部长事先批准，不得从本国或境外的协会、机构或组织接受赠款或捐款。最后，法规还规定了对不遵守规则的私立教育机构的处罚措施。<sup>60</sup>

84. 在日本，《学校教育法》规定了教育的最低标准，配有课程准则，而该法的执行条例则为适用上述准则提供了基础。该国的《私立学校法》<sup>61</sup>明确规定了开办和管理私立学校的条件。若未能遵守具体条款，可予以民事处罚。

85. 在国家有效监管私立教育机构并惩处违法行为方面，新加坡是一值得特别关注的例子。该国的《私立教育法》规定，私立教育机构必须注册并遵守非常严格的质量标准和规范。若某私立教育机构不符合公共利益，可不予批准开办。

<sup>57</sup> 喀麦隆《第 2004/022 号法》(2004 年)(第 21 条)。

<sup>58</sup> Macpherson, “质疑私立学校的‘保证’”(“Interrogating the private-school ‘promise’”), 第 294 页。

<sup>59</sup> “学习：内在的财富——国际二十一世纪教育委员会提交教科文组织的报告”(“Learning: the treasure within — report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-First Century”) (教科文组织出版局, 1996 年), 第 20 至 21 页。

<sup>60</sup> 2005 年 8 月 23 日第 05-07 号令。

<sup>61</sup> 可查阅 [www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=2301&vm=04&re=01](http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=2301&vm=04&re=01)。



《私立教育法》规定了职责并建立了管理问责制度。该法规定，“注册的私立教育机构，凡违反任何既定要求或限制的……即属于犯罪”并规定“欺诈或不诚实”行为或“误导”公众的行为，可依法予以惩处。<sup>62</sup> 该法包括了关于检查、执法和犯罪的全面条款，还有一个关于企业机构犯罪的详细章节，对象包括非法人团体，若认定有关机构有罪，则可予以起诉并予以应有的惩罚。<sup>63</sup>

## 九. 私立教育机构营业活动的可诉性

86. 国际和区域人权监督机制已经指出，各国负有义务保护个人人权不受私人当事方的践踏。法律应该明确而毫不含糊地规定，公共机构有权对私有化学校问责，且这些机构的决定应包括相应的补救措施和追索权。国家的监管作用显然属于保护义务的范畴。<sup>64</sup> 现有判例也有助于更好地理解受教育权要求私立机构应承担的义务。

87. 全球的若干法院判决都规定，国家和公众可向私立教育机构问责。尼泊尔最高法院裁定私立教育机构收取的费用造成社会和经济差距的日益扩大。该法院裁定，教育主管部门必须设计改革方案以监管私立学校：规范收费、禁止出售未经注册和价格过高的课本，并限制许可办学的私立学校的数量。<sup>65</sup>

88. 另一案例是，南非宪法法院裁定，国家肩负着受教育权方面的首要积极义务，且提供基础教育的私立机构有不侵犯学生受教育权的义务。<sup>66</sup>

89. 印度最高法院在一项里程碑式的决定中，裁定政府在承认私立教育机构时必须建立一个机构来履行其让公民享有受教育权的义务：“教育机构在考虑是否录取学生时收取人头费构成公然剥夺公民享有《宪法》所规定的受教育权”。<sup>67</sup>

90. 哥伦比亚宪法法院于 1997 年裁定，出于经济原因不让小学生上学侵犯了他们的受教育权。<sup>68</sup> 法院还裁定，因为受教育权是基本权利，私立学校必须承担特定的宪法义务。<sup>69</sup>

<sup>62</sup> 新加坡第 21 号《私立教育法》(2009 年)。

<sup>63</sup> 同上。

<sup>64</sup> 见 Coomans 和 de Wolf, “私有化”(“Privatisation”), 第 255 页。

<sup>65</sup> 见开放平等自由组织, “尼泊尔私立学校被禁止提高收费”(“Nepali Private Schools banned from raising fees”)。可查阅 [www.openequalfree.org/archives/ed-news/nepali-private-schools-banned-from-raising-fees](http://www.openequalfree.org/archives/ed-news/nepali-private-schools-banned-from-raising-fees)。

<sup>66</sup> 见 Juma Musjid 小学监察机构及他人诉 Essay N.O. 及他人, CCT 29/10 (2011) 号案, 特别是第 57 段。

<sup>67</sup> 见 Mohini Jain 女士诉卡纳塔克邦及其他, AIR 1858, 1992 SCR (3) 658。

<sup>68</sup> C-560/97 号判决, 关于 1994 年第 115 号法第 203 条(部分)是否违宪的裁决。

<sup>69</sup> 哥伦比亚宪法法院, T-211/95 号案, 1995 年 5 月 12 日。

91. 美国的多个法院还裁定，使用公共资金偿付私立学校学券的行为违反宪法，应将这一用途的公共资金用于公立学校。<sup>70</sup>

92. 此外，法官必须熟知国家在受教育权方面的国际义务。有关私立机构的法规应得到广泛宣传，以便让人们，特别是家长、老师和社区成员以及有关组织更加了解这些法规，并允许任何实体或个人对私立机构的侵权或非法行为提起法律诉讼。支持公益诉讼保障受教育权不受私有化力量的侵犯，也具有重要意义。

## 十. 以教育公益性为核心的私立机构监管框架

93. 必须制止和惩处各种营利机构或目的有违国家国际承诺和国民价值的机构对教育的商业化。由于缺乏法规以及监测、监督和管控机制，私立机构的侵蚀现象仍在继续。结果是，人们可以在私宅中开办学校，将小学或基础教育变为家族业务。此外，对私营辅导公司的辅导服务，各国政府几乎都没有令人满意的法规。也有必要针对此类公司设定法规。<sup>71</sup>

94. 因此，针对私立机构的监管框架在列明责任和问责要求方面具有至关重要的意义。<sup>72</sup> 企业部门一直试图阻止政府监管，许多企业都因政府试图实施有损它们利润的法规而提起过诉讼。政府在监管私立机构方面必须勇敢无畏，同时注重教育的公益性。法规必须确保人人都能获得教育、努力实现更广泛的公共利益，并反映教育的广泛的人文理念。

95. 应强制私立机构保持透明<sup>73</sup>，并向家长、教师和社区协会公开与学校运作、业绩和管理有关的信息。监管框架应明确列明私立机构对社区、学生、教师 and 广大社会的职责和责任。

96. 监管框架的重要作用已经得到了美国最高法院的承认：即便是对传统私立教育，各州也有权合理监管所有学校，检查、监督和调查学校本身及其教师和学生。

<sup>70</sup> 路易斯安那最高法院的判决，2013年5月。见 [www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/wp/2013/05/07/louisiana-supreme-court-rules-school-voucher-funding-unconstitutional/](http://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/wp/2013/05/07/louisiana-supreme-court-rules-school-voucher-funding-unconstitutional/)。

<sup>71</sup> 见 Mark Bray 和 Ora Kwo, “出于公益监管私立辅导服务：亚洲补充教育的政策备选办法” (“Regulating Private Tutoring for Public Good: Policy Options for Supplementary Education in Asia”) (曼谷，教科文组织亚太地区教育办事处，2013年)。

<sup>72</sup> 见全球促进教育运动，在世界大会上的发言，2015年2月。见 <http://campaignforeducation.org/en/news/global/view/623-representatives-from-91-countries-come-together-for-the-fifth-gce-world-assembly>。

<sup>73</sup> 见儿童权利委员会，关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第16号一般性意见(2013年)和“工商业与人权：实施联合国‘保护、尊重和补救’框架指导原则”。

生，并确保教师具有良好的道德品质和爱国情操、传授对培养良好公民必不可少的特定学科，不传教授任何明显不利于公共福利的内容。<sup>74</sup>

97. 特别报告员还希望强调，各国有必要建立全面的监管框架，管控私立教育机构并根除教育商业化。他认为可以通过拟订指示性、禁止性和惩罚性的法规来发展这一框架。

#### A. 指示性法规

98. 指示性法规涉及私立学校的开办和营业，设定了各项最低标准，包括学校获得承认的条件和营业条件、课程要求、教师的最低资质、基础设施标准和优质措施，以及对所颁发学位或毕业文凭的承认。<sup>75</sup> 这些是适用于任何机构的基础要求。这种法规描述了报告义务，包括业绩措施和财务报告，并要求符合监测和监督机构的规定。

#### B. 禁止性法规

99. 法规必须禁止营利教育并禁止基于收费的歧视，因为这会产生并加强社会和经济不平等。<sup>76</sup> 禁止性法规可以禁止私立学校注册为公司、聘用不合格教师或公立学校教师、在学年期间闭校、从事虚假商业宣传以吸引不够了解情况的学生和家长<sup>77</sup>、收取人头费以及在获准收费用之外向学生或家长榨取任何未经申报的费用。法规必须禁止学校根据能力、社会出身或族裔或任何形式的心理测验来录取学生。

<sup>74</sup> 见皮尔斯诉耶稣玛丽圣名姐妹会，268 US 510 (1925)。另见 Kemerer 和 Maloney，“教育私有化法律框架与问责”（“The Legal Framework for Educational Privatization and Accountability”）150 《西部教育法报道》（*West's Education Law Reporter*）（2001 年）第 598 号，第 589 至 590 页。

<sup>75</sup> 见“倡导国家监管教育质量和公平这一作用的重要性”（“Plaidoyer sur l'importance du rôle sur l'Etat dans la régulation de la qualité et de l'équité de l'éducation”）载于“国家对教育质量和公平的监管”（“Régulation par l'Etat de la qualité et de l'équité de l'éducation”），法语国家国际组织编写的论文，附件十二。

<sup>76</sup> 见 <http://globalinitiative-escr.org/advocates-from-91-countries-call-on-governments-to-stop-education-profiters/>。

<sup>77</sup> 详情见 [www.right-to-education.org/news/un-special-rapporteur-urges-states-ban-all-commercial-advertising-and-marketing-schools#sthash.0ahWXwSW.dpuf](http://www.right-to-education.org/news/un-special-rapporteur-urges-states-ban-all-commercial-advertising-and-marketing-schools#sthash.0ahWXwSW.dpuf)。

## C. 惩罚性法规

100. 据一名学者称，“私立学校营业所要遵守的监管框架没有得到执行和监测，导致教育领域对腐败做法和操作敞开大门”。<sup>78</sup> 监管框架除了具备指示性和禁止性之外，还应具有惩罚性，包括对不合规学校予以收回营业执照。这样才能管控不合规行为并采取措施，惩罚宣传虚假盈利或教师工资及逃税等欺诈和腐败行为的私立学校。腐败和欺诈性行为必须受到调查，有非法行为或携学费潜逃的学校经营者和业主必须受到刑事起诉。<sup>79</sup>

## 十一. 监督和监测机制

101. 缺少有效监督和监管机制是各国最主要的失误之一。尽管学校的注册和承认都有法可依，但发展中世界未注册低收费私立学校的快速增多说明在法规实施方面仍然存在着不足。国家有责任建立私立学校监督机制，且必须确保本国法律得到遵守。

102. 特别报告员促请公共主管部门、家长-教师协会、民间社会团体和教师工会密切监测对私立教育机构的广告宣传和虚假声明。公共主管部门应调查所有商业教育广告，对所有号称提供优质教育的误导性声明均采取行动。

103. 各国必须通过监测和执行认真落实法律、规则和法规。政府应当加强国家人权机制或监察员机构，以便家长能有地方报告嫌疑侵权行为，并让这些机构有权调查所有指控。

104. 议员在维护受教育权方面可以发挥至关重要的作用，他们可以通过必要的法律，特别是还可以确保营利教育属于非法，受理有关法律、规则和法规的执行问题。

### 监测教育私有化与联合国人权条约机构

105. 联合国各条约机构，特别是儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会以及经济、社会和文化权利委员会越来越认识到教育私有化的影响以及监管的必要性。因此，儿童权利委员会在对摩洛哥的结论性意见(CRC/C/MAR/CO/3-4)中关切地指出，私立教育快速扩张，特别是小学私立教育快速扩张，又缺乏必要的监督，导致享有受教育权方面的不平等有所加剧。经济、社会和文化权利委员会还

<sup>78</sup> “穷人的私立学校” (“Private schools for the poor”), 第 54 页。

<sup>79</sup> 肯尼亚着重指出，家长们认为私立学校随时都可能停业，因为它们只是“某人心血来潮”的产物。见“发展中国家私立学校的作用和影响” (“The role and impact of private schools in developing countries”), Day Ashley 等，“私立学校的作用和影响” (“The role and impact of private schools”), 第 27 页。

请摩洛哥提供关于私立教育发展情况以及私有化对教育系统影响的资料(见 E/C.12/MAR/Q/4)。

106. 消除对妇女歧视委员会(见 CEDAW/C/GHA/Q/6-7)和儿童权利委员会(见 CRC/C/GHA/Q/3-5)对加纳教育私有化提出质疑,是一项令人欢迎的进展。2014 年 10 月,儿童权利委员会请加纳提供详细资料,说明私立教育增长的原因,私立教育的增长限制了付不起私立学校学费的儿童获得优质教育的机会(同上)。经济、社会和文化权利委员会请加纳政府提供资料,介绍私立教育增长对女童和贫困儿童受教育权的影响(见 E/C.12/UGA/Q/1)。

107. 特别报告员特别希望促请人权理事会在普遍定期审议的框架内,针对私有化对受审议国受教育权的影响,以及各国政府为监管私立机构和维护教育公益性采取的措施提出问题。各国保护受教育权,特别是在私有化背景下保护受教育权的义务,应成为一项核心关切。

## 十二. 2015 年后发展议程

108. 私营业主或企业提供的教育既非免费,也不公平。可持续发展目标开放工作组提议,到 2030 年前,确保所有男女童都能享有完全免费、公平的优质中小学教育,能够产生相关和有效的学习成果,并确保全纳和公平优质教育,促进全民享有终身学习机会(见 A/68/970 和 Corr.1,目标 4 和具体目标 4.1),特别报告员对这一提议表示欢迎。必须强调,通过加大对教育的公共投资等方式,以此作为重要前提实现受教育权,是国家的根本义务。

109. 在这方面,特别报告员关切地提到 2014 年非洲实现千年发展目标进展评估报告<sup>80</sup>,报告中提出了加快私营部门教育投资的建议。这与开放工作组的提议相悖,并且有损受教育权。报告结论“非洲必须建立活跃的私营部门,支持发展出有活力的小学教育系统……建立自由和有吸引力且有助于让投资有利可图的监管框架”推翻了国家将教育作为必不可少的公共职能的责任。全民享有免费优质教育是国家的核心义务,《非洲人权和人民权利宪章》等文书中已经确立了这一义务,规定人人都应享有受教育权。因此,特别报告员对民间社会组织提出的呼吁撤回上述报告的联合声明表示称赞。<sup>81</sup>

110. 建设全纳型教育系统是未来发展议程的一项主要推力,要求采取措施来抑制滋生排斥和不平等并损害人的发展的私有化。私有化会阻碍穷人和边缘人群获得免费基础教育;必须将防止出现这一状况作为首要的发展关切,因为教育是消除贫困的关键工具。2015 年后发展议程应包括各国政府促进社会正义和公正并相应地设计国家落实战略来有效监管教育私有化的坚定承诺。

<sup>80</sup> 可查阅 [www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/MDG\\_Report\\_2014\\_11\\_2014.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/MDG_Report_2014_11_2014.pdf)。

<sup>81</sup> 可查阅 [http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2014/11/141127\\_Statement-privatisation-AfDB.pdf](http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2014/11/141127_Statement-privatisation-AfDB.pdf)。

### 十三. 结论和建议

111. 教育是一项基本人权，也是国家的核心义务。教育不是富人的特权，而是每个人不可剥夺的权利。国家肩负着直接提供教育的首要责任。然而，教育作为国家的一项公共职能，在公共主管部门缺乏管控的情况下正受到市场驱动的方针以及私立机构快速增长的侵蚀。私有化既损害受教育权作为应享权利的特性也损害其赋权性。私有化滋生排斥和边缘化，对受教育机会平等这一基本原则有破坏性影响。私有化还会导致对公立教育投资的萎缩。

112. 教育既有利于个人也有利于社会，因此必须保持公益性；必须保护教育方面的社会利益免受商业化侵害。在教育法律和公共政策中，私有化对受教育权的侵蚀性影响必须得到首要考虑。一国的教育系统中不应允许教育商业化。

113. 要缓解对学生、教育系统和社会的潜在有害和不利影响，必须遵循社会正义与公正的原则和人权法，对私立机构进行监管。在这一过程中，政府可以将法院的诸多决定和新出现的判例作为指引。

114. 特别报告员根据本报告中着重指出的各项问题，谨提出以下建议。

#### 1. 国家提供教育的责任

115. 国家负有自身的国际法律义务，仍然肩负着落实受教育权的首要责任。各国政府应当禁止低收费私立学校，并让教育恢复成为政府不可或缺的公共服务职能。免费提供基础教育不仅是国家的核心义务，也是道德义务。国家必须履行责任，保障和监管教育这一每个儿童的基本人权。

#### 2. 以教育公益性为核心的监管框架

116. 各国应当推行一个由指示性、禁止性和惩罚性法规组成的周密框架，以管控私立机构。

117. 指示性法规明确规定在国内开办私立机构的条件，以及学校必须遵守的最低规范和标准。若没有这类法规，未注册的学校就会扩散。教育法应当列明私立机构对社区、学生、教师和广大社会的职责和责任。

118. 要将歧视性做法、营利教育和虚假商业宣传定为非法并予以制止，必须有禁止性法规。教育既是公共职能也是社会责任。不应允许任何私立机构开办营利教育和损公利私。

119. 要确保学校遵守有关标准和法律，必须有惩罚性措施。若私立机构犯下损害社会正义的行为，必须予以制裁，对欺诈和腐败行为必须提起刑事诉讼。



### 3. 管控违法行为

120. 国内指定的主管部门应当对欺诈性行为，包括以教育为名攫取利润的私立机构的逃税行为开展全面调查。国家应确保对所有私立机构的财务进行定期审查，并确保这一资料得到公开。

121. 如近期的一项研究所指出的<sup>82</sup>，教科文组织国际教育规划研究所应对私有化教育的腐败以及私立机构的欺诈和腐败行为开展全面调查。

### 4. 恢复并维持教育作为不可或缺的公共服务的性质

122. 各国要从结构调整对教育作为不可或缺的公共服务的性质产生的破坏性影响中吸取教训，面对普遍的市场意识形态和教育领域私有化现象的剧增，必须扩大受教育机会，认识到公共教育投资具有重大意义，也是国家的核心义务。任何情况下，国家都不得向私立教育机构提供资助或允许私营公司经营多所学校。

### 5. 携手社区扩大公众的受教育机会

123. 若仅有国家无法充分满足公众的受教育需求，可以鼓励开办社区学校，因为这些学校可以发挥有益的补充作用。因此，公共主管部门应携手社区努力实现受教育权。同样，应鼓励建设用于慈善目的的公共设施，促进教育的公益性。

### 6. 保持教育的公益性并促进教育的人文使命

124. 公共主管部门不应允许对物质价值的追求损害教育的人文使命，也不应允许私立学校的宣扬完全由市场经济的价值体系主导，传授没有文化多样性的学习体系。国家必须确保私立学校提供的教育符合《世界人权宣言》和各项国际人权公约所载的教育目标。

### 7. 私立机构的报告义务

125. 法规应要求所有私立学校提交完整的财务和业绩报告。应强制所有私立机构按照指示性法规，定期向指定的公共主管部门报告财务情况，内容包括收取学费和向教师发放工资的情况，并以充分透明的方式申明自己没有从事营利教育。

### 8. 加强人权管控机制

126. 政府应加强国家人权机构和监察员等现有人权机制，或建立特别机制定期监督私立机构的营业情况。这种机制应具备自行调查权，并有任务调查的私立机构的侵权行为和任何违法行为据称。政府应当落实此类机制提出的建议。

<sup>82</sup> Hallak 和 Poisson, “学校腐败、大学腐败：怎么办？” (“Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?”)。

## 9. 对私有化的监测与人权条约机构

127. 特别报告员促请联合国各人权条约机构在与各国的对话中特别考虑私立机构的不利影响以及是否根据人权法律和国际上既定的受教育权框架对私立机构的营业情况进行了监管和管控。

## 10. 对私有化的监测与普遍定期审议

128. 特别报告员认为必须在普遍定期审议的框架内审视私有化对受审议国家的受教育权的不利影响，且各国政府必须监管私立机构并维护教育的公益性。国家尊重、保护和落实受教育权的义务，特别是在私有化背景下的上述义务，应当作为这些审议的优先关切事项。

## 11. 推进受教育权的可诉性和公益诉讼

129. 正如特别报告员已经声明的，受教育权问题可以诉诸法院裁判，政府可以利用在制定法律、法规和政策以监管私立机构方面的判例(A/HRC/23/35)。如果能将国家义务写入国家法律体系，保护受教育权不受私立机构侵犯就会更加容易。必须进一步广泛宣传规范私立机构的规则和法规，还必须在费用不菲的法院系统外建立其他渠道，以便家长、社区和民间社会组织向公共主管部门提起申诉。

130. 为了保护受教育权不受私立教育机构营业活动的侵犯，国家应提供法律援助，或支持提供法律援助的民间社会实体，从而便利和促进公益诉讼。国家还应支持法学院中的法律诊所，这些诊所努力研究受教育权并力求在法庭上让受教育权得到强制执行，是一种低成本而高效的促进教育公益的方式。

## 12. 与议员携手互动

131. 议员，特别是教育理事会理事或委员会委员，在确立管控私立教育机构的监管框架方面，以及在监督这些框架的实施方面发挥着关键作用。他们对这一框架的倡导也具有宝贵作用。各国应让议会委员会有权监测私立教育机构，包括确保受教育权在国内得到充分尊重、保护和落实。

## 13. 鼓励并支持知识界和民间社会组织

132. 特别报告员呼吁民间社会组织和知识界以及学生、家长和社区协会揭露私立教育机构的不利影响。他鼓励上述各方更加有力和广泛地表达自己的关切，倡导发扬教育的社会契约的核心功能，努力形成一个抵制教育商业化的全球运动。上述各方倡导促进社会正义与公平的工作在抵制以市场为基础的教育方面可发挥重大作用。应鼓励和支持就私有化对行使和享有受教育权产生的影响开展的研究、活动和专家咨询。