



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/60
7 January 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十八届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

教育权问题特别报告员卡塔琳娜·托马舍夫斯基女士
依照人权委员会第 2001/29 号决议提交的年度报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
导 言.....	1 - 4	4
一、法律规则包含宏观经济和教育战略.....	5 - 21	5
A. 对免费教育重新承诺.....	11 - 13	7
B. 同世界银行继续对话.....	14 - 16	8
C. 减免债务和援助教育.....	17 - 18	10
D. 确定人权法与贸易法的界限.....	19 - 21	12
二、监督教育权的逐步实现.....	22 - 45	13
A. 建立以权利为基础的指标.....	27 - 29	14
B. 监督的标准.....	30 - 37	16
1. 取消排斥现象.....	31 - 34	16
2. 促成涵盖一切人的教育.....	35 - 37	18
C. 消除歧视的标志.....	38 - 45	19
1. 性别.....	40 - 42	20
2. 消除 3-D 障碍：残疾、困难、处境 不利.....	43 - 45	21
三、保护教育方面的人权.....	46 - 57	24
A. 在整个教育过程适用人权法.....	48 - 51	24
B. 防止违反教育方面的人权.....	52 - 57	26
四、通过教育加强人权.....	58 - 69	27
A. 教育是自立生计的基石.....	59 - 63	27
B. 打击恐怖主义和禁止暴行方面的挑战.....	64 - 69	30
五、结论建议.....	70 - 72	32

内 容 提 要

人权委员会第 2001/29 号决议延长特别报告员任期三年并勾勒其任务轮廓。委员会对逐渐形成的全球教育战略的强调，促使特别报告员把人权变成主流的工作列为优先事项。它必不可少的先决条件是扩充法律原则，包括宏观经济和教育战略，它的优先工作是消除障碍，特别是资金障碍。积极的新发展包括更多地承诺免费初级教育和经由减免债务腾出的拨款来加强这种承诺。肯定教育权利仍然是对抗日益减少的援助流动所不可或缺的事，而贸易逐步自由化对教育所造成风险将妨碍教育权利的逐步实现。

特别报告员继续把人权要求转换为对教育的指导。创建基于权利的指示数量来自她规定政府人权义务的 4-A 计划，这是她对于当前强调教育战略内监督和负责态度的贡献。

委员会历数教育权的关键方面，从而突出了各国做法对于全球制定政策极为重要。特别报告员开始了范围广阔的汇集信息工作，这就肯定了教育权在各国做法内的性质和范围。她制定了监督逐步实现教育权的分析性路标，从事研究和分析工作，并将通过与各国政府的函件往返贯彻这一过程。确定被剥夺充分享有教育权的一切类别和人士，就必须结合传统的法律办法与对经济排斥的强调，后者在经济衰退期间尤其重要。

整个教育过程适用人权法已经在她的优先次序内被提到前列，原因是人们把越来越多的指称否认和违背情况提请联合国注意。她继续与其他特别报告员协同并与条约机构合作，以便推动澄清教育权性质和范围的过程。

人权展望使得教育同工作、就业和自营职业挂钩，但也可能同压制恐怖主义和阻止暴力密不可分。人权的不可分割和相互联系对于克服部门、专门和纪律方面支离破碎情况以及使基于权利的发展步上轨道都特别有用。

导 言

1. 近年来的特点是对于经济和社会权利兴趣的高涨。这种可喜的改变展示出矫正这些权利沦为不足轻重的情况，这有助于委员会把这些权利成为专题制度的关键目标。在国家一级和国际一级扩充关于教育权的管辖已经获得国家人权机构工作的补充。在国际合作上，转向基于权利的发展是在综合的概念框架内结合支离破碎的部门办法，这种框架引起了人权办法。这样就推动跨部门联系使得教育能够适应消除穷困、性别平等或禁止恐怖主义及暴行等目标。

2. 这些新发展引起对特别报告员越来越多的要求，要求她对于巨大数量同教育权有关的会议和项目作出贡献。尽管人权事务高级专员办事处在 2001 年 3 月至 9 月的事务工作有所不足，但该报告员助成正在进行的发展的能力最近仍然有所增长。她对于所有其函件未能得到答复的人和其关注未能立刻获得调查的人，表示歉意。人权事务高级专员办事处从 2001 年 9 月开始已经能够得到全时间工作专业人员对其教育权所负任务的支助，因而所有积压的工作可能在委员会第五十八届会议之前结束。

3. 人权委员会第 2001/29 号决议延长特别报告员任期三年。它强调逐渐形成的全球教育战略，促使特别报告员把人权变成主流的工作列为优先事项。她通过使得基本人权要求融入基于人权的指标的运作，继续在教育宏观经济与人权这几个大领域筑起了桥梁。

4. 委员会历数教育权的关键方面，从而突出了各国做法对于全球制定政策极为重要。特别报告员开始了范围广阔的汇集信息工作，这就肯定了教育权在各国做法内的性质和范围。并继续访问那些其经验带来重要见识的国家。从 2001 年 9 月 24 日至 10 月 10 日，紧接着 9 月 11 日之后，她访问了美国，有关报告载于 E/CN.4/2002/60/Add.1 号文件，已提交委员会。还有，她曾计划于 2001 年访问土耳其，但该国政府要求她把访问推迟到 2002 年，她希望在 2002 年 2 月初进行这项访问。

一、法律规则包含宏观经济和教育战略

5. 决心把人权融入国际合作主流的做法扫清了向以权利为中心发展的道路。此外，把人权作为法律规则的基础，推动了教育管理的改进。由于管理工作一般被视为行使权力，这种工作就必须服从法律规则以便防止滥用。人权保障与被选出作为经济发展先决条件的安定、可预测性及取消任意情况相辅相成。¹ 因而，在清楚地、通盘地把基本人权标准转换为经济学家、发展或教育人员易于理解和应用的语言方面，对人权界提出了挑战。Gunnar Myrdal 于 1970 年指出有必要以关于所提到下列人士的资料来补充经济政策的制定：“任命一位经济学家在任何发展不足国家首都工作，给予他必要的援助，使他立即能制定计划……没有任何社会学家、心理学家或人类学家会想到从事这样的工作。”²

6. 承诺达成具体目标但缺乏实现此事方法的相关承诺，便是无的放矢。有志于目标就引起对方法的寻求。保证所有儿童接受教育的目标，到 1980 或 2000 年仍然未能实现。明确划分从事具体行动及设想补救措施的责任，或许能缓解到 2015 年又未能实现目标的挂虑。1990 年于宗甸、2000 年于达喀尔制订全球教育战略的新模式，其特点是国际机构扮演带头角色。教科文组织、世界银行、儿童基金会、开发署及人口活动基金会等领导机关的首长最近指出有必要“建立教育的领导能力并为之调动资源，³ 从而确定在把惯常的国家中心办法适用于已改变的教育全球管理方面的困难。《达喀尔行动框架强调，个别国家政府对于实现和保持免费的、全面的、义务初级教育负有主要责任，并指出这种行动主要属于国内。

¹ The World Bank, *The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons*, Policy Research Working Paper No. 1414, Washington, D.C., January 1995.

² Myrdal, G., *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Programme in Outline*, New York, The Penguin Press and Pantheon Books, 1970, p. 17.

³ A joint statement by Koichiro Matsuura (Director-General of UNESCO), James Wolfensohn (President of the World Bank), Thoraya Obaid (Executive Director of UNFPA), Carol Bellamy (Executive Director of UNICEF), and Mark Malloch Brown (Administrator of UNDP) entitled “For 113 million children, school would be a good start” was published in the International Herald Tribune on 5-6 May 2001.

它补充说，教科文组织应当通过高级别小组促成全球协调，成为“使全球教育界负责达喀尔所作承诺予以兑现的机会。”⁴

7. 承担责任成为国际合作的关键需求。人权办法把使各国政府个别地和集体地对其认捐负责之法律列为优先事项。一旦一项认捐成为人权义务，不能经由特定方法完成商定的目的就成为否认或违背人权，对此各国政府必须个别地和集体地赔偿受害者，并保证不再发生此种情况。

8. 《达喀尔行动框架》和《联合国千年宣言》或即将举行的大会儿童问题特别会议等最近把教育列为高度优先的动议，突出了人权投入的重要性(E/CN.4/1999/49, 第 12-19 段)。《2001 年全民受教育问题监督报告》确实选出关键的人权方面：“虽然普及初级学校入学仍然是保证全民受教育的主要手段，但只限于适当的年龄组、有机会入学的人，在很多情况，限于能够负担学费的人”⁵

9. 年龄是从人权角度审查教育战略和相关的统计数字的最佳例子。国际人权法认为，人人有受教育的权利。如果教育被规定为 6-11 岁儿童与年龄特别有关的权利，那么超过该年龄的儿童可能被摒诸校门之外。⁶ 南非宪法法庭处理对 6 岁儿童施加不公正歧视的指控，由于入学年龄定为 7 岁，前者不得入学：“争论之点是，歧视系不公正做法而且违背儿童最佳利益，因为该项规定不允许在该年内达不到 7 岁的儿童得到豁免，即使他们已经明显地具备入学意愿和程度。关于豁免的最初焦点形成了广泛处理多文化社会是否准备好就学测试的有效性的证书，有关专家之间主要的歧异在于目前南非能够使用可靠的、客观的测试。”⁷

⁴ *The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting Our Collective Commitments, adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000, UNESCO, 2000, para. 19*

⁵ *2001 Monitoring Report on Education for All, UNESCO/EFA, Paris, October 2001 (www.unesco.org/education/efa).*

⁶ 《2001 年全民受教育问题监督报告》指出：“多数超龄儿童的存在不应当阻止正式学龄儿童入学，从而推迟普遍初级教育目标的实现”。从学校开除超龄儿童或者不准他们注册似乎是特别不适当的补救办法，因为只是把问题从教育部门挪开而未能解决，并且增加不识字成年人的数目。

⁷ *Constitutional Court of South Africa, Minister of Education v. Doreen Harris, Case CCT 13/01, 5 October 2001.*

10. 《儿童权利公约》选定的儿童最佳利益与基于统计平均数的行政上分门别类相冲突。如果教育权只有特定年龄的儿童可享有初级教育和或基本教育的第一阶段，青少年、成人或较年幼儿童可能被剥夺要求教育的权利。把毕生学习确认为一种权利的抱负，会成为一种切实确认受教育权的对比。

A. 对免费初级教育重新承诺

11. 规定初级教育系免费并义务的核心全球人权标准获得通过时，背后有充分的全球共识。1960年代和1970年代就学率迅速增长，然后由于经济危机和政府资金减少而踟蹰不前。⁸ 对教育拨款的减少先是发生在南半球，随之北半球也遭波及，结果初级学校入学率减少。⁹ 由于持续的经济危机，最初的协商一致在1980年代无法持续，对于国家在教育上的作用要重新定位。1980年代显示出1970年代开始的国家支助教育资金减少续继滑坡，而且初级教育开始征收学费(E/CN.4/2000/6,第48段)。任意决定教育拨款的做法促成政府开支的减少，而预期的预算节省更使教育私有化的主张振振有词。然而，国际货币基金组织的 Vito Tanzi 和欧洲中央银行的 Ludger Schuknecht 警告说，“涉及教育的私营部门，其预算节省可能为数很小。”¹⁰

12. 经济危机和政府减少教育经费的结果是“穷困学生无法受教育，而且部分地恢复到造成社会不平等的教育形式。”¹¹ 另一项结果是，父母对子女教育的责任与无力承担上学费用两者大相径庭。在很多国家，关于义务教育的法律规定父母保证其子女就学。拟订这些法律的假设是，义务教育免费，但父母不能负担

⁸ UNESCO, “A summary statistical review of education in the world, 1960-1982”, document ED/BIE/CONFINTED 39/Rev.1, July 1984.

⁹ 教科文组织的数据显示，6-11岁儿童就学率从1970至1985年减少的百分比：比利时从95.1%减到90.0%，法国从90.6%减到85.8%，希腊从97.3%减到89.9%，爱尔兰从93.2%减到88.7%，意大利从87.9%减到78.2%，联合王国从90.8%减到79.1%，美国从100%减到95.0%。

¹⁰ Tanzi, V. and Schuknecht, L., *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, 2000, p. 184.

¹¹ United Nations, *1985 Report on the World Social Situation*, New York, 1985, Sales No. E.85.IV.2, p. 34.

其他费用(杂费、制服费、书籍费、交通费或在学校的伙食费)时，不得强迫他们遵守这些法律。由于违背义务教育规定，把父母交付法庭和罚款，并不解决根本问题。首先，父母无力缴纳罚款，如他们无力承担学校各项费用。为了解决根本问题，需要调动当地、国家、全球各级的资源分配，以及把人权融入财务和经济政策。

13. 对于免费初级教育的承诺在千年之交成为全球战略的一部分，带给人们前此落伍现象一扫而空的希望。在国内，马拉维于 1994 年首开先河(E/CN.4/2000/6,第 48 段)，然后乌干达于 1997 年亦步亦趋(E/CN.4/2000/6/Add.1)。喀麦隆、冈比亚、肯尼亚、尼日利亚、坦桑尼亚和赞比亚在千年之交所作的评论增强了这种趋势。2001 年 11 月 28 日，印度国会通过了规定教育为根本权利的第 93 项宪法修正案。上述的承诺要求，国际债权者和捐助者把诺言落实为行动。还有，它们要求国家保证：划拨给教育的款项达到预期的使用者，而且不以任何借口继续征收学校其他各项费用。全球教育运动组织的、专门针对免费受教育权的订于 2002 年 4 月 21 日至 27 日举办的全球行动周，令特别报告员尤其感到鼓舞。这项活动大有助于取消基本教育的所有费用和杂项开支。

B. 同世界银行继续对话

14. 特别报告员一贯强调必须克服全球政策的不调和之处，人权在教育中处于优先地位，其所得拨款因教育费用转嫁给个人、家庭和社区而受到妨碍。她同世界银行对话结果的简要内容载于委员会第五十七届会议的文件(E/CN.4/2001/52,第 31—41 段)，对话还在继续。

15. 学校各项费用是特别报告员极为关注的(E/CN.4/1999/49,第 32—41 段，E/CN.4/2000/6,第 45—55 段，E/CN.4/2001/52,第 39 段)，显然需要世界银行重新考虑，结果尚待揭晓。就在委员会第五十七届会议结束之后，2001 年 4 月 23 至 24

日，虽然特别报告员参加了世界银行代表出席的关于取消使用者费用的讲习会，¹²他却收到该银行未具日期、未经签字的担保不提高初级教育费用的声明。2001年9月，另一项不具约束力的——这次是公开的——声明，宣布世界银行“反对征收初级教育的使用者费用”。附带的解释由于反对向穷人征收使用者费用而具有说服力，这意味着依照银行标准不顾规定初级教育乃是免费的国际法律义务，规定：不属于穷困类别的(或者不太穷的)人应当继续承担费用。该项解释继续说：“当有的国家政府征收使用者费用时，世界银行通过建议和提供针对性的资金，协助政府减轻穷人的负担，”这可能继续开展平行的行政作业：一方面征收初级教育的费用；另一方面给予补助。这往往比费用和补助的现值更为昂贵。另一项关注是世界银行显然同意当地社区征收学校各种费用。¹³中央政府无力支助学校，经常使此种情况不可避免，结果“对父母加上非正式的负担，而且在学校一级需要其他筹资倡议以补充政府经费。”¹⁴

16. 特别报告员对世界银行的主要建议是“内部审查，查明初级教育收学费的情况”(E/CN.4/2001/52,第81段)。她可望于2001年12月获悉审查的结果，将汇报给委员会第五十八届会议。联合国最近一项倡议呼吁为教育增加资金，包括以赠款代替借款，也标志着改变，特别报告员对此密切注意。她计划在2002年3月再次访问世界银行，以便向委员会提出充分的、更新的口头报告。

¹² 这项讲习会是题为“Structural Adjustment: 20 Years is Enough? ”，系列之一由 Globalization Challenge Initiative, Integrated Social Development Centre, Centre for Private and Public Cooperation, ActionAid and Initiative for Policy Dialogue 组织，in Washington D.C., from 23 to 26 April 2001。

¹³ “The World Bank and user fees in health, education and water”, *World Bank Issue Brief*, September 2001, www.worldbank.org。

¹⁴ Perkins, G. and Yemtsov, R., *Armenia: Restructuring to Sustain Universal General Education*, World Bank Technical Paper No. 498, Washington D.C., March 2001, p. 11。

C. 减免债务和援助教育

17. 减轻无法承担的债务负担和增加国际对教育的资金供应，(E/CN.4/2001/52,第 51 段)，对于扭转教育权衰微现象特别是在非洲和中亚，是必不可少的。特别报告员认为，使教育权成为主流必须把国际人权义务融入政府间谈判减免债务的过程。为此，能够连结三项平行的全球程序——减免债务、人人受教育和人权汇报，而且最后汇聚一处：

- (一) 制订和核可“减轻贫困战略文件”(以下称：减贫文件)，迄今为止并未提到国际对于有资格享受债务减免国家的法律义务。减贫文件为从债务偿还拨款供发展一事提供蓝图，其中教育为其大宗。到目前为止，八个国家的战略文件¹⁵已经敲定，另外 13 个国家的战略文件¹⁶可望很快完成。特别报告员认为，这一过程要求沿着现行的评估工作进行人权分析。¹⁷过去教育改革的分步影响需要人权影响评估要做到财务选择与国际法律义务兼容并包就需要仔细予以审查。
- (二) 在“人人受教育”范围内有待制订的国家计划，其数目少于减贫文件，¹⁸这一过程也缺乏人权投入。因为国家计划的制订经常与减免债务或援助谈判的过程平行发生，把这两种平行结构的差距弥补起来似乎是必要而且有用的。《达喀尔行动框架》明确提到人权

¹⁵ 它们是乌干达(2000 年 3 月 24 日)、布基纳法索(2000 年 5 月 25 日)、坦桑尼亚(2000 年 10 月 1 日)、毛里塔尼亚(2000 年 12 月 13 日)、玻利维亚(2001 年 3 月 1 日)、尼加拉瓜(2001 年 9 月 13 日)、洪都拉斯(2001 年 9 月 27 日)和莫桑比克(2001 年 10 月 1 日)。

¹⁶ 世界银行和国际货币基金组织将订期审查其减贫文件的国家是：贝宁、中非共和国、乍得、格鲁吉亚、加纳、几内亚、圭亚那、肯尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、马里、卢旺达、塔吉克斯坦和赞比亚。

¹⁷ IMF-World Bank Development Committee, “Recent trends in the transfer of resources to developing countries”, DC/2001-0022, 21 August 2001.

¹⁸ 首次《达喀尔行动框架》后进度评估指出，66 个国家对教科文组织关于国家计划的调查作了回应，41 个国家说它们有这种计划，其中 39 个在达喀尔论坛之前已经有了。 *Education for All*, UNESCO/EFA, Paris, October 2001 (www.unesco.org/education/efa)。

(E/CN.4/2001/52,第 42-44 段),把这种提法转换成国家的以及债权者和捐助者的可行计划,由于会弥补一个以上的差距,似乎特别合适。

(三) 法律透过界定权利和相当的责任,规定减免债务或可持久教育战略范围内的选择。国际人权条约所规定的汇报过程包括提及谈判减免债务和制订教育战略。例如,经济、社会、文化权利委员会建议,洪都拉斯在制订减贫文件时显然参考了《公约》。¹⁹ 儿童权利委员会指出,毛里塔尼亚的儿童只有 60%入学,因而建议优先保证《公约》所承认权利的实现。²⁰ 通过正在实施的减贫文件可以促进此事。

18. 这三项平行过程的成败关键在于国际合作,被视为经济、社会、文化权利和儿童权利实现的关键。虽然如此,在 2000 年达喀尔人人受教育论坛之后并未增加对教育的援助,尽管捐助者声称,决心实现人人受教育的国家不会没有外来资金供应而无法施展。教科文组织 2001 年 10 月 29 日和 30 日举办的人人受教育问题高级别会议首次会议“对于双边和多边援助基本教育总额寥寥无几深表震惊”²¹。的确,世界银行减少了对教育的借款,从 1990 年代的 180 亿美元减到 2000 年和 2001 年的略微不足 10 亿美元。²² 于是,援助流动的下降趋势继续下去,而官方发展援助从 1999 年的 560 亿美元减到 2000 年的 530 亿美元,尽管有些欧洲捐助国如比利时、丹麦、卢森堡、荷兰、联合王国和瑞典增加了它们的援助额。²³ 此外,欧洲联盟发展理事会于 2001 年 11 月 8 日同意增加援助,以期达

¹⁹ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Honduras, E/C.12/1/Add.57 of 21 May 2001, para. 34.

²⁰ Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Mauritania, CRC/C/15/Add.159 of 12 October 2001, paras. 45 and 14.

²¹ Communiqué from High-Level Group on Education for All, First Meeting, UNESCO, Paris, 29-30 October 2001, www.unesco.org/education/efa, para. 10.

²² IMF-World Bank Development Committee, “Education for dynamic economies: Accelerating progress towards Education for All (EFA)”, Paper prepared by the staff of the World Bank, DC/2001-0025, 18 September 2001.

²³ IMF/World Bank, Guidelines for Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper, 18 April 2001, www.worldbank.org/prsp.

到 0.7% 的指标。²⁴ 因此有可能期望扭转援助的下降趋势，由于早已应当如此，一定受到欢迎。特别报告员在委员会第五十八届会议上，将就进一步事态发展提出报告。

D. 确定人权法与贸易法的界限

19. 人权委员会已经要求特别报告员继续研究全球化对教育权的影响(参看第 2001/32 号决议)。她集中研究教育服务的贸易问题(E/CN.4/2000/6, 第 70-71 段; E/CN.4/2000/6/Add.2, 第 18 段; E/CN.4/2001/52, 第 55-59 段; E/CN.4/2001/60/Add.1, 第 36-39 段), 在世界银行范围内建立了非正式接触, 以便掌握恰当的事态发展。她对于所有她的询问获得答复的开放态度, 深为感谢。

20. 制订全球人权政策的必要性由于恢复谈判教育服务的贸易自由化问题而得到强调。教育服务出口者定了调子, 使教育倾向于国际交往服务。教育应当置于贸易之外, 继续是免费公共服务, 对它性质和范围下定义越来越重要。问题是, 我们是否迈向教育服务贸易逐步自由化或者教育权的逐步实现。正如新西兰政府指出的, 利害攸关的是“公共政策与商业活动的区分。”²⁵

21. 教育属于政府责任和公共服务, 继续获得全世界绝大多数政府的支助。根据关税及贸易总协定(总协定)对教育承诺的数目, 在所有部门中最小。此外, 对于进一步自由化的提议往往集中于义务教育后阶段并且强调贸易应当补充而不是取代公共教育。²⁶ 人权委员会由于教育属于儿童权利, 一贯致力于此, 并强调有必要逐步引进免费中等教育(参看第 2001/75 号决议)。然而, 还没有关于中等以后教育的全球人权政策, 因而特别报告员认为, 国际贸易法的快速成长必然要求大力肯定教育乃是一项人权。

²⁴ “EU agrees on joint aid target of 0.7 per cent”, *Development Today*, No. 17-18/01, 9 November 2001

²⁵ World Trade Organization, Negotiating proposal for education services: Communication from New Zealand, S/CSS/W/93 of 26 June 2001.

²⁶ World Trade Organization, “Higher (tertiary) education, adult education and training: Communication from the United States,” S/CSS/W/23, 18 December 2000.

二、监督教育权的逐步实现

22. 人权是一项概括一切的问题，能够把分散的部门战略融为一体。此外，人权探索基于规约和体制的一贯性，如各项人权相互关联而且相互依存。这就常常需要法律和体制改革，以便创建一项包含教育和所有人权一切方面的综合法律框架。

23. 在过去三年，特别报告员制定了分析框架(E/CN.4/1999/49, 第 51-74 段; E/CN.4/2000/6, 第 32-65 段; E/CN.4/2001/52, 第 64-77 段); 以便查明各国逐步实现教育权方面的关键要素。她于 2001 年 8 月 1 日广泛索要资料，以期通盘评估全世界教育权的状况。塞内加尔和老挝回应了她对教育权宪法地位的初步评估，她对此深表感谢(E/CN.4/2001/52, 第 67—68 段)，2001 年 12 月 10 日本报告定稿时从下列国家收到对她索要资料的答复：卢森堡、乌干达、哥伦比亚、突尼斯、埃及、科威特、卡塔尔、白俄罗斯、泰国、中华人民共和国、西班牙、格鲁吉亚、苏里南、圣马力诺、阿塞拜疆、黎巴嫩和斯洛文尼亚。特别报告员从事了收集数据和分析工作以推动这项必要的，仅管旷时弥久的过程以及规划她能够去实地研究逐渐实现教育权的任务。她要求埃塞俄比亚邀请她去访问，希望 2002 年能够成行。

24. 从出生登记权和获得公民权开始，基本权利得不到确认，经常使儿童无法行使其受教育的权利。游牧民众在获得今日世界承认和接受的权利方面往往经历着无法克服的困难，而区域并非国家的少数人，亦复如此。“无国籍”一词用在个人身上而不是用在少数人身上。中东的贝都因人和库尔德人或欧洲的吉普赛人就说明了需要研究失学情况对大多数儿童的影响，这些儿童既没有载入统计资料也不受国内法保护。特别报告员通过与各国政府函电往还以及计划访问土耳其，开始研究这一主题。

25. 在很多国家，非公民没有法律承认的受教育权利，即使国际人权条约作了相关规定。《儿童权利公约》明确指出，每个儿童有受教育权。特别报告员对宪法保障教育权的初步调查(E/CN.4/2001/52, 第 67 段)透露了，缺少公民权可能成为享有教育权的最大障碍。因此，她将与儿童权利委员会，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和国际劳工组织(劳工组织)合作，深入研究这个问题，把研究结果提请有关政府注意，使得它们能核实，补充和改正她的结论。

26. 特别报告员进一步制订了分析框架以掌握关于教育权横向的纵向的职权分工。横向地说，从教育到财金或特别，教育属于大量的政府和政府间机构。纵向地说，教育管理涉及从地方到全球的所有级别。人权办法的独特优点是它的全面法律框架，不论横向和纵向职权分工都能适用。特别报告员专注于个别和集体政府义务的做法使得她能够把以权利为基本的办法发挥到佳处，正如她把人权推向国际合作主流所作的工作。

A. 建立以权利为基础的指标

27. 统计平均数掩盖了性别、种族、族裔、语言或宗教的错误现象，从人权角度看来这些现象极为重要。根据性别，数据日益明细，但根据其他不同标准都达不到此点，甚至常常成为享受教育权的障碍。种族、族裔或宗教的记录很稀少，即使在统计服务高度发达的国家也不例外。

28. 以权利为基础的统计必然要求把人权法转换成教育统计方面可理解和适用的语言。因此，特别报告员进一步完善她的 A-4 计划，²⁷ 使它宜于促成基于以权利为基础教育的要素的数据。这一点列于“把 A-4 计划转换成以权利为基础的指标”的表格。

²⁷ A-4 计划使得来自教育权的政府人权义务的结构调整为可用、可及、可接受和可调适的教育(E/CN.4/1999/49, 第 51-74 段; E/CN.4/2000/6, 第 32-65 段; E/CN.4/2001/52, 第 64-65 段).

把 A-4 计划转换为以权利为基础的指标

<p>可用性</p>	<p><u>吸取全貌与投入之间的对应情况</u> <u>预算拨款与人权义务的相对应情况</u> 政府对<u>教育机构</u>的监督以保证最低标准并促成列入<u>可用性</u>名单 <u>专业教育工作者</u> <u>父母为儿童选择教育</u></p>	<p><u>全貌</u>包括根据国际禁止的歧视理由所作明细表； 在中央与地方一级的<u>预算拨款</u>应当对应于保证所有儿童免费、义务教育直到最低就业年龄并逐步实现教育权； <u>教育机构</u>领取执照、受到监督和获得资金应当符合人权法，包括加强<u>全面教育</u>的目标； <u>专业教育工作者</u>的地位应当符合他们国际承认的权利和工会自由； 承认和落实<u>父母选择</u>应当符合国际人权。</p>
<p>可及性</p>	<p><u>义务服务</u>：消除所有学龄儿童接受教育的一切障碍 <u>义务教育后</u>：非歧视的就学和是否能负担</p>	<p><u>清除障碍</u>：法律和行政的；教育的直接、间接和机会成本；运输费用； 查明相应于国际禁止歧视的理由的<u>义务教育</u>面临的障碍； 按照国际人权法透过<u>是否能负担</u>的标准，审查接受<u>义务教育后</u>的情况。</p>
<p>可接受性</p>	<p><u>最低标准</u> <u>教学过程</u> <u>学习过程</u></p>	<p>平等、安全或环境健康的<u>最低标准</u>应当予以落实； 人权法应当指导<u>教学过程</u>，特别是讲授、学术自由或纪律的目的、内容和方法； <u>学习过程</u>要求消除障碍，诸如穷困引起的、讲授的用语言造成的、健全/残疾导致的障碍。</p>
<p>可调适性</p>	<p><u>年龄决定各项权利的协调</u> 对于无法接近教育机构的各种人安排<u>校外教育</u>使教育符合享有所有人权，保障<u>通过教育实现人权</u></p>	<p>离校年龄与就业、结婚、服兵役、刑事责任的年龄之间的<u>协调</u>； 对于被剥夺自由、难民、国内流离失所儿童、工作儿童和游牧社区的儿童，安排<u>校外教育</u>； <u>教育对于所有人权的影响</u>应当经由诸如离校儿童逐渐失业或受到日益激烈的种族主义待遇等指示数予以评估。</p>

29. 人权展望引进的关键革新是关于这些吸取的特色，它们对于教学和学习过程特别重要，在吸取和投入、对教育过程的人权保障以及人权对享有所有人权的影响之间获得相互对应。

B. 监督的标准

30. 人权的历史可以通过两个日渐扩大的同心周期来描述，第一个显示被承认的权利逐步延伸，第二个是大量载入先前被拒绝的权利。最早给予成人、有产者、白人的权利，已经逐步给予妇女，然后给予非白种成人，稍后也给予儿童。教育权的历史不久，而且迄今为止，没有被普遍承认为一项人权。它的逐步实现可以浓缩为克服排斥在外过程的三个主要阶段：

第一个阶段把教育权给予历史上不能获得权利的人(诸如土著居民或非白种人)或继续被剥夺权利的人(诸如家庭仆役或游牧社区的成员)；它通常引起隔离，这时女童、土著居民、残疾儿童或少数人的成员得以入学，但限于特别学校；

第二阶段，于是需要处理教育隔离问题，并走向综合，新纳入的类别必须适应现有的学校，不论他们的母语、宗教、身体健全或残疾；女童准许进入的学校，其课程是为男童、土著和少数人儿童拟订的，她们进入的学校以其不熟悉的语言讲课，叙述否认其特点的历史；

第三阶段必然要教育适应教育权各种问题的多元性，取代先前对入学的规定，使之符合现有的入学条件，让教育符合人人具有平等的受教育权，而且在教育上有着各项平等权利。

1. 取消排斥现象

31. 教育统计数字不可避免地显示，不是所有儿童都获得初级教育。这项数字带来的标准是致力于确定有多少儿童受到影响，但是这些努力从来没有产生准确的数据，因为缺少最需要援助儿童的数字。特别报告员在其第一次报告强调需要区分“未触及的”与“被排斥的”的两类儿童(E/CN.4/1999/49，第 58 段)。排除的理由可能同禁止歧视的各种理由或几种理由的结合相巧合。

32. 人权委员会第 2001/29 号决议重申必须逐步保证初级教育是义务的，所有儿童得免费入学并查明被剥夺教育机会的儿童：女童(包括怀孕女童和未成年母亲)、农村儿童、属于少数人群体的儿童、土著儿童、移民儿童、难民儿童、国内流离失所儿童、受武装冲突影响的儿童、残疾儿童、感染爱滋病/病毒的儿童以及被剥夺自由的儿童。委员会优先照顾处境贫困的儿童、具有特别教育需要和需要特别保护的儿童(关于儿童权利的第 2000/85 号决议)，附带强调国内流离失所的儿童(第 2001/54 号决议)，而且再一次强调属于少数人群体的儿童(第 2001/55 号决议)。委员会所列教育机会常被剥夺的类别的清单表示，原来简单而且纯粹法律的被禁止的歧视理由和种类的类别，逐渐成为复杂。越来越多的集体和个别特点被归类为禁止歧视的理由。尽管如此，歧视性做法经常吸收大宗禁止歧视的理由，并附带国内法尚未宣布其为非法的排斥标准。

33. 委员会在列举那些可能被排斥和无法联系的人时，需要回顾迄今走过的道路，而且勾画未来的路标。第一步要找出引起教育权被剥夺的那些特点，并把它们列为禁止歧视的理由。国际劳工组织 1988 年强调这种办法的缺陷：“试图给种族和肤色下定义，在适用其目的在于防止歧视的法律上价值不大，只要受歧视的人，其种族、肤色或族裔起源不是问题所在，问题在于歧视者强加给歧视受害者以负面的价值。”²⁸ 的确，学校反映周遭的环境，可能加强歧视受害者有偏见的形象。教育植根于现有的价值，但也有助于创造新的价值和风尚。因此，人权法的任务是努力于消除歧视，这需要一个长期过程，使得教育能够适应社会的改变。

34. 制成表格显示教育被剥夺情况，然后表示被排斥受教育的法律和行政数量，相对来说比较容易。这种方法不能掌握这样的儿童恐惧：身为女童；衣服不整齐；受到骚扰；或者害怕上学。恐惧无法制成表格，转换成统计数字。女童遇到的困难大于男童，受嘲笑的原因可能是服装，结果造成退学。²⁹ 恐惧可能是偏

²⁸ International Labour Organization, *Equality in Employment and Occupation. General Survey by the Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendations*, 75th Session, 1988, Report III (Part 4B), para.33.

²⁹ Ohsako, T.(ed.), *Violence at School: Global Issues and Interventions*, International Bureau of Education, UNESCO, Paris, 1997, pp.40 and 48.

见形象的结果，特别是在冲突后经常发生这种情况。国内流离失所问题特别报告员强调”果送儿童上学，由于儿童身份被查出，害怕家庭可能成为压制和报复的对象……。”³⁰

2. 促成涵盖一切人的教育

35. 在克服排斥方面，教育历史展现出对今天禁止歧视理由的隔离情况。种族隔离的极端形式构成种族隔离政策，引起最早国际呼吁废除种族隔离以及宣布教育方面隔离为非法和务必将其消除的国际条约。女童向来——若干国家仍然是——与男童分开，单一性别学校是持续辩论的题目(E/CN.4/2000/6/Add.2，第 83 段)。有些国家，像北爱尔兰，经常允许不同的宗教社区分别教育“他们的”儿童。语言常常被用作隔离教学的借口，在加拿大引起一连串的法庭案件。残疾儿童仍然往往被隔离在“特别”学校，尽管绝大多数的经验倾向于所有人在一起的教学。

36. 1947 年联合国第一次禁止歧视的报告强调，“禁止歧视的整个领域要求大型的教育方案”。强调教育来自这样的理解：任何法律除非得到涉及对象至少一定程度的支持和民众的广泛支持，否则不可能生效。关于教育方案的警告值得重复：“强迫一位有偏见的人阅读或关于容忍的劝勉，可能只会增加他的偏见。过分称赞一位少数人群体成员的贡献，可能造成其他成员的反感；方案编制适当，即使动机良好，可能引起原先不存在的群体差异的意识。”³¹

37. 关于歧视的文献充斥着各种说法：偏见引起歧视，然而反之亦然。歧视作为一种灌输思想的手段，滋生偏见。儿童通过观察和模仿来学习。他们可能远在学习“歧视”含义之前，就不断地作出歧视行为，而且正如接受他们家庭和社区的任何生活侧面一样，把这种偏见潜移默化地变为思想的一部分。通过社会使用，偏见代代相传不断。当它符合个人和群体的私自利益时，说起来振振有辞。有了仆人使家庭生活舒适。由于他们在个别家庭工作，没有人知道他们有多少人，或

³⁰ Commission on Human Rights – Analytical report of the Secretary-General on internally displaced persons, U. N. Doc. E/Cn.4/1992/23 of 14 February 1992, paras. 70-71.

者他们在哪里工作，但是零星的资料还是突出了他们的苦难状况。家庭仆人可能四岁就开始工作，至少 80%是女童，70%来自受到歧视危害的群体，诸如令人厌恶的少数人群体和移民。³² 这种现象的根本理由包括似乎言之成理的论点：歧视行为受害者缺少平等机会很容易地转换为的确低人一等，使歧视绵延不绝，并加深各种偏见。1957 年联合国第一次关于教育方面歧视的研究报告针对歧视的根本理由作了这样的说明：“根据惟恐丧失特权地位的政策，必然引起剥夺一整个公众群体的教育机会或只允许他们接受较低层次教育的措施。”³³

C. 消除歧视的标志

38. 教育可以用作一种手段，既保留又可以消除不平等。因为它能够实现这两种相互矛盾的目标，国际人权法把消除不平等列为教育的关键目标。很多因素和过程却反其道而行之。教育不平等的代代传递，由于教育费用日增而百上加斤。被确定为“无法教育的”儿童失去受教育机会，这个情况因教学语言不适当而益形恶化，这也增加“无法教育的”儿童的数目。教育不适应学习者的生活前景，使他们提不起劲头上学。让教育有完成合宜的，而非不需要的成果的能力，就必然要按照人权标准予以全部审查。

39. 众所周知，家庭背景是儿童教育最重要的决定因素之一，最高阶级家庭儿童的教发展远远超过最低阶级家庭的儿童(E/CN.4/2000/Add.2, 第 48 段)。这项差距由于教育优势或劣势代代相传而扩大。正如经济、社会、文化权利问题特别报告员研究报告 1975 年已经说明的，“教育方面不平等是影响职业选择的最重要

³¹ 防止歧视和保护少数小组委员会，关于禁止歧视的报告(秘书长编写)E/CN.4/Sub.2/40, 1949 年 6 月 7 日，第 17(c)和 177 段。

³² 增进和保护人权小组委员会，“贝宁`哥斯达黎加和印度的家庭童工”，反奴役国际向当代形式奴役问题工作组第二十五届会议提出，日内瓦，2000 年 6 月 14-23 日。

³³ Ammon, C.D., *Study of discrimination in Education*, United Nations, New York, Sales No. 1957.XIV.3, August 1957, p.10.

手段，而且通过这种手段，优势劣势两者均代代相传。”³⁴ 优势与劣势的模式对各代影响不同，取决于他们的性别和逐渐改变的性别角色或者可察觉的能力与否。密切注意教育权的逐渐实现，扩大和深化了关于不平等的认识，不平等现象必须予以揭露，以便有效反对和予以补救。

1. 性 别

40. 加强和扩大接受教育方面性别平等的承诺，尚未引起类似的通过教育实现性别平等的承诺。两者之间有着巨大差异。如果受教育的女童不能用她的教育养活自己，而且/或者不能帮助其父母，教育作为单一部门凭着它本身无法对女童父母或她们本人发出足够的吸引力，因此招收女童入学常常得不到成功。当妇女不能就业，和/或不能自营职业，对于是否结婚和生育子女不能作出选择，或者她们从政机会几等于零，那么多年就学似乎是浪费。

41. 达喀尔重要承诺之一是在 2005 年消除中小学教育的性别悬殊。³⁵ 由于到达 2005 年只剩三年了，这就成为第一个成绩基准。评估进展情况所需的统计数字缺乏，特别是关于中等教育。监测小学入学性别差距的数据越来越多，并转载于“记数至 2005 年：弥补小学入学性别差距”的表格。

42. 同特别报告员先前关于小学入学性别差距数据的分析(E/CN.4/1999/49, 第 55 段)相比较，在监测和采取补救行动方面必需的数据收集上显然有了进展，但是有的国家连性别差距的估计数都没有，即使所有迹象表明必须把女童教育列为优先事项。儿童基金会的估计数对这类补救行动的范围作了说明：阿富汗

³⁴ United Nations, *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights Problems, Politics, Progress*, by Manouchehr Ganji, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Publication E.75.XIV.2, New York, 1975, para. 68.

³⁵ The Dakar Framework for Action, *Education for All Meeting Our Collective Commitments, adopted by the World Education Forum, Dakar, Senega, 26-28 April 2000*, UNESCO, 2000, para.7(v).

女童的就学率可能低到 5%，³⁶ 乍得的性别差距是 26%，也门是 33%，而莱索托反过来的差距是 11%。

2. 消除 3-D 障碍：残疾、困难、处境不利

43. 克服排斥和隔离现象不可避免地需要充分的、可持续的资金供应。使残疾儿童接受教育，可能要把教师—学童比率从 1:30 增到 1:5,或甚至 1:2,从而大大地增加教育费用。关于残疾儿童的两种议论足以说明这件事。第一种议论肯定和具体陈述这类儿童应当具有的权利，创建一种基于平等权利和儿童最佳利益的吸引人的概念框架，并主张学校应当适应每个儿童，而不排斥那些被称为“难以教育的”儿童。第二种议论公开而老实地承认“如此众多的残疾儿童之所以不能上普通学校是因为这种学校不能迎合他们。”³⁷ 这种现象的原因是资源不足—空间、时间、教学人员、教学和学习工具，预算紧张和增多的竞争使情况更加恶化。不过，剥夺教育机会很少只是由于费用缘故。

44. “具有特殊需要的学习者”或“例外的学习者”这项概念进入教育工作者词汇，是由于轻蔑地提到“残疾人”联系的罪恶感所引起的。前苏联设立了一门科学，称之为“儿童缺陷学”，它深深地影响了残疾儿童的命运。儿童在其生命早期被归类为具有“残疾”，就给送往另外的教育机构，永远不能加入主流，注定终生局促于资源越来越少的机构之内。³⁸ 有了这样的传统，减少政府对所有公立机构的拨款，就进一步冲淡了所有那些仰仗政府资金，特别是额外资金供应为教育机会平等所必需时的平等教育权的前景。

³⁶ 儿童基金会关于阿富汗的数据，附有警告说明：这项数据只代表该国的一部分，1995-1999 年女童进入小学的大致数据是 5%。(UNICEF, *The State of the World's Children 2001*, p. 90)。

³⁷ Hegarty, S., *Educating Children and Young People with Disabilities. Principles and the Review of Practice*, UNESCO, Paris, [undated], p.49。

³⁸ Mental Disability Rights International, *Children in Russia's Institution: Human Rights and Opportunities for Reform*, Washington D.C., February 1999, p.9。

45. 获得额外资源的学习者，其百分比从 1% 到 41% 多少不等，³⁹ 显然使得这一提法缺少任何国际规定的含义。即使在欧洲，差距也是触目惊心：需要特别教育的儿童，据报道芬兰有 18%，希腊、意大利、西班牙等三国少于 2%。⁴⁰ 这类数字无从比较的重要原因是，3D 残疾困难、处境不利——的界限模糊不清。残疾通常被界定为依赖医疗模型，而具有视力、听力、精神损伤的学习者被分别置于特别学校，或者置于主流教育，但供给教学和学习工具。学习困难比较难以下定义和归类，同时处境不利与残疾模糊不清，使移民儿童和少数人群体儿童落在“残疾”的范围，因为他们可能不熟悉授课的语文。

³⁹ *Education at a glance: 2001 OECD Indicators, Paris, 2001, p.174.*

⁴⁰ *European Commission, Key Data on Education in Europe 1990/2000, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000, pp.141 and 149.*

到达 2005 年：弥补小学入学性别差距

倒转性别差距：男童入学率低			无性别差距或差额小于 2%			差额小于 10%，有利于男童			差额大于 10%，有利于男童		
	女童	男童		女童	男童		女童	男童		女童	男童
巴林	98%	96%	阿根廷	100%	100%	阿尔及利亚	92%	96%	布基纳法索	28%	40%
博茨瓦纳	82%	79%	玻利维亚	100%	100%	安哥拉	53%	61%	中非共和国	43%	64%
古巴	97%	96%	智利	87%	88%	巴西	96%	100%	乍得	42%	68%
多米尼加共和国	88%	87%	中国	100%	100%	布隆迪	34%	41%	科特迪瓦	51%	67%
约旦	83%	82%	哥斯达黎加	92%	92%	科摩罗伊斯	46%	54%	吉布提	27%	37%
莱索托	64%	56%	斐济	100%	100%	刚果民主共和国	31%	33%	埃塞俄比亚	30%	41%
马达加斯加	63%	62%	科威特	67%	68%	埃及	89%	95%	几内亚	37%	54%
纳米比亚	90%	83%	马来西亚	98%	98%	萨尔瓦多	80%	82%	几内亚比绍	44%	62%
巴拉圭	92%	91%	马尔代夫	100%	100%	厄立特里亚	31%	36%	伊拉克	74%	85%
卢旺达	92%	90%	毛里求斯	93%	93%	冈比亚	57%	65%	利比里亚	35%	46%
萨摩亚	98%	95%	墨西哥	100%	100%	危地马拉	80%	85%	马里	34%	49%
斯威士兰	78%	76%	尼加拉瓜	80%	80%	印度尼西亚	82%	86%	摩洛哥	73%	85%
坦桑尼亚	49%	47%	秘鲁	100%	100%	伊朗	78%	81%	尼日尔	20%	32%
乌拉圭	92%	92%	卡塔尔	85%	86%	老挝	73%	79%	巴布亚新几内亚	78%	91%
津巴布韦	91%	90%	斯里兰卡	100%	100	黎巴嫩	77%	79%	塞内加尔	54%	64%
			阿拉伯联合酋长国	82%	83%	毛里塔尼亚	58%	62%	多哥	78%	99%
			瓦努阿图	100%	100%	莫桑比克	37%	45%	也门	44%	77%
			委内瑞拉	88%	88%	阿曼	65%	67%			
						菲律宾	97%	99%			
						沙特阿拉伯	57%	61%			
						塞拉利昂	55%	60%			
						苏丹	42%	50%			
						叙利亚	89%	96%			
						泰国	76%	78%			
						突尼斯	96%	99%			
						赞比亚	72%	74%			

注：教科文组织作为监测人人受教育过程一部分的“教育机构”所收集的数据(2001年 *Monitoring Report on Education for All*, UNESCO/EFA, Paris, October 2001, www.unesco.org/education/efa)。多数数字是关于 1998 年——有教育统计数字的最近一年。这些数字不是精确的计量，而只是概数。

三、保护教育方面的人权

46. 教育比较任何体制性活动需要更多的人参与，这就大有理由加重“硬件”大于“软件”的价值。一方面是学校体制结构和内容，另一方面是讲授和学习侧重价值的内涵，两者之间的确存在不平衡现象。学校正如一个机构在儿童和青少年由于受影响的年龄，接触他们的大多数。对于教学的方针和内容的激烈争辩，因此是无止无休的。

47. 与父母权利并列的是两个大类—教师和学童—的人权，应当成为教育的核心保障。然而，他们的权利经常受到下述论点的质疑：教师只是生产人力资源的一项因素，或者儿童是他们父母的财产。特别报告员的优先次序因此加强了教育权，方法是致力于提高执行和实现教育的行为者获得承认和享有权利。

A. 在整个教育过程适用人权法

48. 西欧传统包括，政府为了教育督导而剥夺儿童的自由。《欧洲人权公约》把这一点列为儿童的责任，极端的执行模式是把不听话的儿童关进监狱。欧洲人权法庭在解释《公约》该项条款时认为，“在实际上隔离状态，和没有受过教育训练人员的协助的情况下”剥夺儿童自由，即是违反人权，法庭认为这样不能促进任何目的。⁴¹ 然而，法庭同意，义务教育能够带来拘留。⁴² 《欧洲人权公约》系老文件，通过于 1950 年，于是它既不载有国际人权法其后规定的教育权，也不反映晚近的儿童权利概念。特别报告员收到越来越多的信件，从人权角度质疑义务教育的想法。她在第一次年度报告讨论这个问题，集中研究作为儿童责任这一点(E/CN.4/1999/49,第 75-79 段)。的确，若干宪法把教育定为责任。父母为其子女选择教育的自由可能得不到承认，儿童权利作为教育权的主题亦复如是。在很多国家，家庭教学的概念闻所未闻，遑论予以规范。通过儿童权利的视

⁴¹ European Court of Human Rights, *Bauamar v. Belgium*, Judgment of 29 February 1988, A-129.

⁴² European Court of Human Rights *Nielsen v. Denmark*, Judgment of 28 November 1988, A-144.

野审查这个概念似乎早应进行，因而特别报告员将研究其人权方面，并向委员会提出报告。

49. 阿富汗儿童传达给 2001 年 9 月大会儿童问题特别会议的意见可总结为一句话：儿童要上学。一名女童说：“每个穆斯林有义务接受教育，但是我们的领导人不让我们上学”。一名男童补充说：“我们上学，但是得不到好处，因为我们只学宗教学科”。⁴³ 儿童权利促使各国政府，个别地和集体地，消除妨碍儿童享有教育权的障碍。人权委员会谴责剥夺女童受教育机会为违反人权，坚持“妇女和女童有不受歧视地接受教育的权利，重新开放学校，妇女和女童得进入教育的一切级别”（第 1999/9 号决议）。把每个儿童的教育权转换为实践常常必须克服最接近儿童的成年人的抗拒。如果所有父母都时刻记得他们子女的最佳利益，儿童权利大可以不再辞费。人权保障的理由是权力易被滥用，于是防止滥用就成为不可或缺。儿童最容易成为他们父母、教师或政府滥用权力的受害者。因此，人权委员会在通过关于教育权决议的同时，重申先前把儿童权利展望列入特别报告员任务规定的要求（第 2001/75 号决议）。

50. 教育包括两个平行过程：教和学。于是，教师在推动学习过程上的作用极为重要。2001 年 7 月 24-26 日，特别报告员出席了国际教育联盟世界大会。在很多国家缺少教师暴露这一专业乏人问津之际，听到教育被称为“聚集社会的胶合剂”，令人鼓舞；即使有的教师为抗议其专业工作条件恶劣自杀，他们的同事仍然为儿童讲话，不能不令人感动。

51. 父母之外，教师把抽象意义的教育目的和宗旨转换为儿童能够理解的信息，并使其受到潜移默化。有了人权教育的实施，可望教师会适应人权教育要求的方针、内容和方法。可是，迄今为止，教师的权利常常被剥夺和违反。此外，引进人权教育的教师可能受到刑事起诉。

⁴³ Save the Children, *Afghanistan's Children Speak to the UN Special Session, 19th – 21st September 2001*.

B. 防止违反教育方面的人权

52. 委员会第 2001/47 号决议重申对于因行使言论自由受到拘留和虐待的人表示关切，要求所有报告员在其职权范围内，特别注意那些由于行使言论和意见自由权而受到拘留、暴行、虐待、恐吓或歧视的人。在教育方面，这通常是大学教授和学生的遭遇。此外，他们之所以受到迫害常常是参加人权教育引起的。大学生因抗议人权被违反而横遭迫害，大学教授因参加促进和保护人权而被骚扰，这两方面的报告过分频繁难以忽视。特别报告员同言论自由问题特别报告员和人权维护者问题特别报告员开始磋商，以便形成对这种指责的共同答复。

53. 2001 年 8 月，特别报告员得以最后拟定她提请冈比亚政府注意的询问事项(E/CN.4/2001/52, 第 23 段)。她给该国政府的函件询问 2000 年 4 月镇压学生游行示威的情况，调查委员会工作的成果确定进行一项调查，并建议后续行动。令人遗憾的是，她的函件没有得到答复。她前往冈比亚克服了这项困难，因而感谢冈比亚副检察长 **Raymond Sock** 给予的合作。

54. 调查委员会于 2000 年 5 月成立，于 8 月完成其工作。它指出，2000 年 4 月 10 和 11 日的事件“显然是冈比亚国家历史的转折点”。⁴⁴ 一次学生游行示威订于 2000 年 4 月 10 日举行来抗议执法官员先前对学生的虐待，发展成一次大规模公众骚乱。学生未曾获得必需的许可，可是执法机构在部署和配备武器时，显然已经知道游行示威即将开始。委员会的建议包括对个别学生领袖起诉。它要求主要执法人员对死伤负起责任，因而建议对死伤者的家属给予赔偿。徒手的学生与武装的执法人员不可能设想为一阵冲突的平等对手；正式执法人员作为政府的下属，受到训练和武装配备如此行事。特别报告员非常高兴能够理解该事件的事实背景，她希望国家行为与私人行动之间的歧异将在冈比亚“现行法律”未来改变中予以规定。

55. 鼓吹思想的最有力方式是游行示威。一宗法庭案件肯定教育是人权，就成为人权教育的有力工具，表示能够使法律成为推动变革和消除下述疑虑的手段：国际人权条约和宪法人权保障只是纸上谈兵。

⁴⁴ *Report of the Commission of Inquiry into Public Disturbances of 10th and 11th April 2000*, August 2000, p.44.

56. 很多国家设置了各种人权委员会、申诉问题调查官或意见调查官。他们弥补了法律过程与政治过程之间的差距。这类体制提供了把国际人权法精神和文字转换为国内实践的丰富途径和经验。人权应当如何予以规定和如何从发展角度将之转换为实践，上述体制特别具有说服力。

57. 可实施的人权经常被定义为只是公民权利和政治权利，与此相反，人权委员会和儿童申诉问题调查官所处理的案件主要是对经济、社会权利遭到违反的控诉。例如，印度尼西亚全国人权委员会 2000 年处理的案件，44.5%可归类为“福利权”的违反，而对于教育权的控诉，包括昂贵的教育费用以及负责落实教育权的法律和政策成为泡影。⁴⁵ 这种实践突出了人权在概念上的普遍性，为加强教育权提供了起点。特别报告员要求印度尼西亚政府发出访问约请，希望有助于把新政府人权承诺转换为以权利为基础的教育战略。

四、通过教育加强人权

58. 人权在统一零散的部门战略方面的贡献，实例是把教育包含在社会发展，而不是经济发展之内，正如国际发展目标方面作的。⁴⁶ 这同消除贫困计划给予教育的优先次序是矛盾的。教育作为一项经济权，必然要使教学适应：通过就业和自营职业推动随后的经济自给自足。人权的不可分割和相互关联推动了教育的经济、文化、政治等方面的整合。于是，这样的整合办法促使教育适应当代的重要挑战，包括镇压恐怖主义和禁止暴行。

A. 教育是自立生计的基石

59. 有了事后之明，容易强调崩溃的教学模式的主要特点，它们把教育视为进入有保障公务员生涯的起点。只要政府是主要的雇主，就能够按照这种模式设

⁴⁵ The National Commission on Humman Rights Indonesia, *Annual Report 2000*, Jakarta, 2001, pp.69 and 226.

⁴⁶ 国际发展目标的实际运作包含社会发展之下的普遍初级教育，建议作为初级教育就学净额、4 年级完成率、15 至 24 岁人的识字率。“Measuring development progress: A working set of core indicators”, www.oecd.org/dac/indicators/htm/list.

计整个的教育金字塔。教学语言是该国的官方语言，初级教学只是进一步教育的准备阶段，工作权被界定为获得政府部门，经常是终身职业的机会。这种模式的崩溃造成诸如逐步失业，或者更糟的是放弃学习的现象，⁴⁷ 这种现象明显地、令人不安地证实教育需要有适应性。教育统计数字只能衡量教育的内在目标，诸如学习成果。学习者在完成学业后，他们凭借所学能够作什么，评估教育对他们所作所为正是人权相互联系要强调的。

60. 父母送子女上学的动机可能由于以下原因而削弱：这样作有“两种损失：第一，儿童不能参加耕种和收割，无助于生计；第二，他们在学业完成后也许找到工作，但不愿意再从事耕种”。⁴⁸ 对于女童，这种情况特别常见：“由于女童如果只受初级教育，不能找到工作，父母就问：为什么花钱让她们在教室坐六年？她们在家能工作。”⁴⁹ 同样地，南美的研究证明，在乡村地区“相当多的父母认为教育同他们子女的未来不相干，因此宁愿他们工作”。⁵⁰ 教育费用除了直接和间接花费，包括机会成本。穷困的过程日渐减少的政府部门就业机会以及工作的“非正式化”，经常使童工取代了他们父母应当但不一定具有的工作。委员会赞同特别报告员注意到工作的儿童常常不能上学的情况，并且把她要求得到有关离校年龄与就业最低年龄之间差距的资料(E/CN.4/2001/52,第 28 段)载入第 2001/29 号决议，从而众所周知。

⁴⁷ “放弃学习”一词最能表示就学率日减的现象，原因很多，其中政府对于学校减少资金供应，从而学校所提供教育的质量降低，使学校失去吸引力，而教学缺少鼓励(公务员职位)更减少教学的吸引力。西非的这种现象见 Marie'France Lange *L'ecole au Togo: Processus de scolarisation et institution de l'ecole en Afrique*, Editions Karthala, Paris, 1998, pp.237-296。

⁴⁸ Hagberg, S., *Burkina Faso: Profiles of Poverty, Sida*, Stockholm, June 2000, p.38。

⁴⁹ Jackson, T., *Equal Access to Education: A Peace Imperative for Burundi* International Alert, London, June 2000, p.29。

⁵⁰ Salazar, M.C. et al., *Child Work and Education. Five Case Studies from Latin America*, International Child Development Centre, UNICEF/Florence and Ashgate/Aldershot, 1998, p.148。

61. 关于所有儿童义务教育时间长短的持续辩论：是否称之为“初级”或者“基本”特别令人厌烦，正如特别报告员已经一再指出的。大会儿童问题特别会议最后文件草案于 2001 年 5 月精心拟订，提到初级教学为五年。⁵¹ 即将于 2002 年 5 月举行的特别会议提供一次机会，加强国际劳工组织早在 1921 年即已实施的离校年龄与就业最低年龄之间的联系。

62. 现有的证据表示，减少穷困的关键是中级，而不是初级教育。大韩民国经常被引用为教育投资背后经济理由的典型，该国认为，中级教育“同经济增长关系极为密切”。⁵² 南非人权委员会反对把八年教学称为“基本教育”，认为在当前财政困难情况下可以接受，但促请政府把它延长到 10 年。⁵³ 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会发现，年轻人必须完成中级教育，以便有 80% 的机会避免穷困，它随后的研究证明，父母的教育少于九年的家庭，72-96% 生活在穷困之中。⁵⁴

63. 当前关于初级教育具有职业功能的辩论，舌枪唇剑多于取得共识。有人宣扬，这种做法使得教育有用；其他人则反对把职业的目的和内容增加到正式教学。政府有义务向脱离不能忍受的童工形式的所有儿童提供教育⁵⁵，履行这种义务

⁵¹ 大会儿童问题特别会议筹备委员会，第二次订正文件草案：“适合儿童的世界”，筹备委员会主席团提出的订正草案文本，A/AC.256/CRP.6/R.2, 17 May 2001, para.32.

⁵² The Ministry of Education, *The Developmmment oof Education: National Report of the Republic of Korea*, Seoul, September 1996, p.1.

⁵³ South African Human Rights Commission, “The right to education”, Policy Paper No.2, www.sahrc.org.za.

⁵⁴ Economic Commission for Latin America and Caribbean, *The Equity Gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit*, Santiago de Chile, 1997, p.116; *Equidad, desarrollo y ciudadanía (Equity, Development and Citizenship)*, Santiago de Chile, 2000, p.72.

⁵⁵ 《禁止罪恶劣形式童工并采取立刻行动予以消除的公约》把对于儿童，包括年龄到 18 岁的所有儿童，有害于其健康安全或品德的工作定为非法，并强制规定向脱离罪恶劣形式童工的所有儿童提供教育。该公约于 1999 年 6 月 17 日获得通过，于 2000 年 11 月 19 日生效。截至 2001 年 11 月，已有 108 国核准(www.ilo.org)。

的经验对于什么工作、如何进行和为什么，带来必要的经验证据，从而对于一切级别，从全球到地方，急需的法律改革提供必要的投入。

B. 打击恐怖主义和禁止暴行方面的挑战

64. 对于集体和个别安全的关切突出了传统的政府义务，远远早于人权。这种关切需要安全以涵盖经济和社会保障，一如国际人权法在创设时就规定的。

65. 短期措施针对的是经济衰退的具体表现或者恐怖主义的特殊方面，通常接着集中于形成长期办法的教育。在世界上那些深受当前反恐怖主义战略影响的地区，就必然要补救先前对教育的忽视。阿富汗经历了这种忽视，世界银行估计，亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚和塔吉克斯坦无力承担普遍的初级教育。⁵⁶ 甚至于更重要的是，审议“硬件”就会引起讨论应当教什么，应当谁来教和如何完成这些事。

66. 教育越来越成为人道主义救助的一部分，据说儿童基金会曾经表示“儿童在紧急期间具有接受教育的权利”。⁵⁷ 难民署曾经指出，自愿遣返的远景要求使用难民原籍国的课程和教科书，“如果难民确有理由反对课程的特定部分”可以修改。⁵⁸ 教学必然要选择语言，其后果日后会显示出来。正如阿富汗难民的情况，教学语言使得“伊朗和巴基斯坦境内操达里语的社区与操普什图语的社区少有机会学习对方的语言，对于阿富汗的社会整合及国家建设可能发生长远影响”。⁵⁹

⁵⁶ Vandycke, N., *Access to Education for the Poor in Europe and Central Asia. Preliminary Evidence and Policy Implications*, World Bank Technical Paper No.511, Washington D.C., June 2001, p.28.

⁵⁷ UNICEF, *Educaion in Emergencies. A Basic Right...A Developmmment Necessity*, UNICEF, New York, undated, p.3.

⁵⁸ UNHCR, *Refuge Children: Guidelines on Protection and Care*, Office of the United Nations High Commissiner for Refugees, Geneva, 1994, p.113.

⁵⁹ Rugh, A. B., *Education for Afghans. A strategy Paper*, Save the Children and UNICEF Afganistan, Peshawar/Islllamabad, July 1998, p.33.

67. 委员会主张儿童免于暴行的自由(第 2001/75 号决议)以指导这一领域的工作, 并强调需要研究暴行对儿童的影响。虽然人们知道“儿童暴行行为多半来自成人对他们的暴行”⁶⁰, 这项发现仍然令人不安, 人们往往予以隐瞒。Catherine Bonnet 辩称, 直到 1960 年代整个问题是项禁忌, 因为它透露了成人可耻的行为。⁶¹ 儿童权利委员会强调, 在集中讨论教育目的, 特别是关于教育的国际支持和方案时, 需要考虑儿童的生活经验。⁶² “学校教育相对于宗教及信仰容忍和非歧视自由的马德里会议”指出有必要处理“学校课程、教科书和教学方法”等问题。⁶³ 的确, 全世界无时无刻不在发生关于战争冲突及相关酷行教学的争论。学校教科书被发现有这样的内容: “塞尔维亚侵略者”是克罗地亚“胡作非为的残酷的野蛮人”⁶⁴; 在塞尔维亚, 相同的历史时期被描述为“强行驱逐塞尔维亚人民”, 令人想起“50 年前的种族灭绝”。⁶⁵

68. 人权委员会关于应当如何铸造教育之目的最近各项决议, 其关键词就是容忍。规定不可容忍的限度是创造容忍空间的第一步。委员会于是指出“没有一个社会不受到由于缺乏容忍及其所引起暴力的危险的威胁”(第 2000/50 号决议), 并强调有必要在教和学的过程包括课程和教科书方面, 处理歧视问题(第 2001/29 号决议)。初级学校课程, 全世界大同小异, 用学校时间最高比例, 28-49%, 从事

⁶⁰ International Child Development Centre, *Children and Violence, Innocenti Digest No.2*, Florence, September 1997, p.15.

⁶¹ Bonnet, C., *L'Enfant casé*, Albin Michel, Paris, 1999.

⁶² Committee on the Rights of the Child, General comment 1 (2001): The aims of education, CRC/GC/2001 of 17 April 2001, para.2-3.

⁶³ Final Document of the International Consultative Conference on School Education in Relation with Freedom of Religion and Belief, Tolerance and Non-Discrimination, Madrid, 23-25 November 2001, para. 6 (www.unhchr.ch).

⁶⁴ Pingel, F. *The European Home: Representations of 20th Century Europe in History Textbook*, Council of Europe, Strasbourg, September 2000, p.87.

⁶⁵ Gachesha, N. and others, *Istorija za III razred gimnazine prirodno-matematičkog smera i IV razred gimnazine opsteg i društveno-jezičkog smera* (History for the 3rd grade of secondary school of the Natural Sciences-Mathematics orientation and 4th grade of secondary school of the General and Social Science Linguistics orientation), Secretariat for Textbooks and Teaching Tools, Belgrade, Eighth Edition, 2000, pp.274 and 178.

语言教学。⁶⁶ 把人权规定转化为儿童理解的语言，目前对此所知甚少。此外，语言教学使用的信息可能同人权教育相互矛盾，后者成为学校课程的一部分，在时间上晚得多。校内的信息可能同校外的信息难以协调。

69. 在很多国家，国内法保护个人不受公开侮辱，但很少禁止“毁谤群体”。⁶⁷ 污蔑“外国人”可能被视为一种爱国主义表现，经常成为赢得选票的人。欧洲反对种族主义和不容忍委员会经常强调这一点，它在丹麦的情况指出，反面的典型和偏见“为舆论领袖，包括整个政治界的政治精英分子，所鼓吹”。⁶⁸ 他们对于儿童和青少年的影响抵消了以学校为基础的教育的人权信息。David Coulby 曾经指出，学校和大学“参与鼓励排外主义，鼓吹其为建国的模式。”⁶⁹ 因此，对于充分享有教育权的障碍进行应用研究，在整个世界，从全球到地方，都成为必需，特别报告员在其工作中应当把它列为优先事项。

五、结论和建议

70. 所有我们成年人都有肯定或否定儿童教育权的权力。只有我们善尽个别和集体责任时，儿童方能具有各种权利。政府的人权义务不论是保障公众安全还是教育权，都需要资金充分供应的公众服务。政府提高岁收及在其分配中把人权列为优先事项的能力和愿望，对于保护人权极为重要。国内来说，通过履行纳税义务加强团结，一般来说，税款支付教育开支。低额赋税似乎受欢迎，直到它们不足以支付保护公众安全的需要或者破坏了公立学校。国际上，教育权的普遍性

⁶⁶ UNESCO/IBE, *World Data on Education: A guide to the Sstructure of National Education Systems*, Paris, 2000,pp.170-175。

⁶⁷ Jones, T.D., *Human Rights: Group Defamation, Freedom of Expression and the Law of Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1998。

⁶⁸ European Commission against Racism and Intolerance, Second Report on Denmark adopted on 16 June 2000, CRI(2001) 4, 3 April 2001, para.28。

⁶⁹ Coulby, D., “Education in times of transition: Eastern Europe with particular reference to the Baltic states”, in Coulby, D. eet al (eds.), *Education in Times of Transition. World Yearbook of Education 2000*, Kogan Page, London, 2000, p.17。

的前提是国际合作，这样通过补充穷困国家资源不足，使得享有教育权的机会趋于平等。

71. 在经济衰落期间，人权工作面临更大挑战，但重要性增加。全球化在理论上多所讨论，但在实践上由于把 2000 年下半年开始的经济周期减缓传播到全球，显示了有害的后果。直到 9 月 11 日之后，不情愿使用“衰……”（衰落）一词的情况仍然持续。正是在经济危机时，人权保障特别重要，这时候人们对它的需要非常殷切。大萧条与其后《世界人权宣言》对经济和社会权利的肯定两者的联系众所周知，而且目前值得予以回顾。

72. 把教育全球优先地位提高，需要把长期利益列在短期优先之上。人权展望能够把往往孤立处理的各项问题，联系在一个既能在国内也能在国际上适用的综合法律框架之内。人权办法引起的通盘概念框架，推动了跨部门联系，教育凭着这种联系，可以适应消除穷困、性别平等或者禁止恐怖主义和暴行等目标。

-- -- -- -- --