



## 第六十三届会议

临时议程\* 项目 67(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

### 受教育的权利

#### 秘书长的说明

秘书长谨根据人权理事会第 8/4 号决议，向大会转交教育权问题特别报告员贝尔诺尔·穆尼奥斯·比拉洛博斯的临时报告。

#### 教育权问题特别报告员的报告

##### 摘要

本报告根据人权理事会第 8/4 号决议提交。该决议延长了教育权问题特别报告员的任务期限，并请他向大会提交一份报告。

这是特别报告员向大会提交的第一次报告，而且由于向大会提交报告的时间很紧，特别报告员将简要介绍任务规定的来历、他及前任在过去几年中处理的专题，并较为详细地介绍他在 2008 年向人权理事会提出的主题报告的专题，即紧急状况下的教育工作。

教育权问题特别报告员确认紧急状况是严重侵犯受教育的权利的一个根源。目前有许多儿童受到影响。特别报告员指的紧急状况是因武装冲突或自然灾害而产生的状况。

\* A/63/150 和 Corr. 1。



特别报告员在向人权理事会提交的上一次报告中，评估了紧急情况造成的后果以及近来的趋势对紧急情况中的教育场所产生的影响。他概述了部分决定国际社会应对紧急情况的法律和政治框架，并设法说明有关方面的责任，试图指出主要的教育提供者。最后，特别报告员提出了一些一般性建议以及给国家、捐助者、政府间组织和民间社会组织的建议。

## 一. 引言

1. 人权委员会在题为“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》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”的第 1998/33 号决议中，规定了教育权问题特别报告员的任务，其中包括受教育的权利。
2. 1998 年，克罗地亚国民卡塔琳娜·托马舍夫克斯被任命为特别报告员，任期三年。2001 年，人权委员会通过专门关于教育权的第一个决议（第 2001/29 号决议），将任务期限又延长了三年。
3. 目前的任务执行人贝尔诺尔·穆尼奥斯·比拉洛波斯（哥斯达黎加）是 2004 年任命的。此后，人权委员会第 2004/25 号决议延长了他的任务期限，人权理事会第 1/102 号决定又予延续，2008 年，人权理事会 2008 年 6 月 18 日第 8/4 号决议再将其延长了三年。
4. 1998 年至 2007 年期间，任务执行人需每年向人权委员会（后称人权理事会）提出报告。人权理事会在第 8/4 号决议中，请求规定也向大会提出报告。因此向大会提出本报告。
5. 由于向大会提出报告的时间很紧，特别报告员只能在初次报告中简要地审查任务规定和任务执行人迄今所作的工作。此外还将进一步关注 2008 年向人权理事会提交的最近的一次报告“紧急状况下的受教育权”。<sup>1</sup>

## 二. 迄今为止的任务规定

### 所做的工作

6. 托马舍夫克斯女士担任特别报告员时，受教育的权利的规范内容尚未完全形成，况且她是第一个任务执行人，因此关注范围必然十分广泛。她注意到全球对受教育的权利缺乏共同的谅解和用语，因此在其一系列年度报告中，<sup>2</sup> 提出并阐明了评估尊重、保护和实现人权的分析框架。她的分析框架用于衡量规范框架的进展情况，通常称为 4-A 办法（教育应该能让人得到、利用、接受和适用（Available, accessible, acceptable and adaptable））。这一办法已为经济、社会和文化权利委员会所采用。
7. 托马舍夫克斯女士还试图找出和揭示阻碍实现受教育权利的障碍，并提出解决办法，同时论述宏观经济政策、贫穷、性别和其他歧视形式造成的影响。

<sup>1</sup> A/HRC/8/10。

<sup>2</sup> E/CN.4/1999/49、E/CN.4/2000/6、E/CN.4/2001/52、E/CN.4/2002/60、E/CN.4/2003/9 和 E/CN.4/2004/45。

8. 托马舍夫克斯女士在报告和其后与世界银行的对话中提出，必须将人权纳入所有的国际战略，并提出它们之间的紧密联系。与世界银行对话的一个具体目的是鼓励将人权纳入世界银行政策的主流，重点是促进和保证小学免费义务教育和接受这种教育的权利。

9. 托马舍夫克斯女士在向人权委员会提交的最后一次报告中，强调在经济、社会和文化权利方面所做的工作很重要，特别着重受教育的权利，因此需要不断进行评估。

10. 由于受教育的权利的规范框架和分析框架日益为人们接受并利用，因此，目前的任务执行人贝尔诺尔·穆尼奥斯·比拉洛波斯得以在迄今提交的四次报告中（先是提交给人权委员会，而后提交给人权理事会），较为详细地谈论具体问题。他在初次报告中，<sup>3</sup> 继续他前任开始的关于加强人权所要求的教育这一讨论。他还鼓励转变教育政策，不再把教育视为经济货物和服务，而承认教育是一项权利，再次强调接受免费义务初级教育的权利。

11. 特别报告员在 2006 年的报告中，<sup>4</sup> 提出需要转变公共政策，使提供基于人权的教育与确保女童获得教育的方案结合起来，并进而将这一权利与千年发展目标 2 和 3：普及初等教育和男女平等密切联系起来。报告讨论了性别歧视的社会文化背景，谴责了将教育视为服务而不是人权这一根深蒂固的观点对教育，特别是女童教育，造成的不利影响。报告坚持必须不仅确保女童上学，而且要保证她们完成学业。

12. 特别报告员发现，残疾是阻碍实现人权、特别是受教育权利的主要障碍。为了配合 2007 年通过的《残疾人权利公约》，特别报告员就残疾和教育问题进行研究，并与国家和其他相关的利益攸关方开展这方面的对话。特别报告员在 2007 年的报告中，<sup>5</sup> 强调残疾人接受包容性教育的权利。这一权利经常被剥夺，以致使残疾人一直而且终身受到社会的排斥。

13. 报告还强调指出，包容性教育的性质决定了要承认所有儿童和青年人，无论其状况或差异如何，都能在一起学习。同以往各次报告一样，该报告在最后也提出了一系列的立法、政策和财务措施建议。采纳这些建议将有助于推动实现受教育的权利。

14. 下文将进一步详细讨论特别报告员最近关于紧急状况的报告。

---

<sup>3</sup> E/CN.4/2005/50。

<sup>4</sup> E/CN.4/2006/45。

<sup>5</sup> A/HRC/4/29。

15. 任务执行人还设法促使所有相关的利益攸关方（包括政府）积极参与，并与他们开展对话，同时设法维持这种参与和对话。例如，在撰写专题报告时，曾向所有政府、政府间组织和非政府组织发出问卷，了解区域、国家和地方的有关政策和立法及其实施情况。

16. 在访问国家进行实地调查时开展的正式对话对特别报告员执行任务提供了进一步的帮助。这些访问力求有公平的地域分布，从而能够从多样化的但有国家具体性的来源收集口头或书面信息，并与这些来源相互交流，特别是能与政府进行坦率和切题的讨论。从而增加了贯彻执行其后每个报告中对最相关的行为体（例如包括政府、政府间机构、捐助者、非政府组织）提出的建议的可能性。

17. 第一个任务执行人访问了下列国家（按时间顺序排列）：乌干达、<sup>6</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国——英国、<sup>7</sup> 美利坚合众国、<sup>8</sup> 土耳其、<sup>9</sup> 印度尼西亚、<sup>10</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国——北爱尔兰、<sup>11</sup> 中国、<sup>12</sup> 和柬埔寨；<sup>13</sup> 目前的任务执行人访问了：博茨瓦纳、<sup>14</sup> 德国、<sup>15</sup> 摩洛哥、<sup>16</sup> 马来西亚<sup>17</sup> 及波斯尼亚和黑塞哥维那。<sup>18</sup> 2008年7月访问了危地马拉。

18. 特别报告员还就有关声称侵犯受教育权利的来文一事与特定国家进行了对话。他从各种来源收到关于声称侵犯权利的信息，包括国家、区域和国际非政府组织以及政府间组织。如果经过调查后，认为信息是可靠和可信的，他便向有关政府提出，或与其他相关的特别程序一起提出，或单独提出。他将征求关于指控的意见，设法澄清，回顾国际法规定的有关义务，并要求说明有关方面为纠正这一情况而采取的步骤。特别报告员在转递指控和紧急呼吁时，不评判案件的是非曲直，也不支持他为之干预的人的意见。

<sup>6</sup> E/CN.4/2000/6/Add.1。

<sup>7</sup> E/CN.4/2000/6/Add.2。

<sup>8</sup> E/CN.4/2002/60/Add.1。

<sup>9</sup> E/CN.4/2002/60/Add.2。

<sup>10</sup> E/CN.4/2003/9/Add.1。

<sup>11</sup> E/CN.4/2003/9/Add.2。

<sup>12</sup> E/CN.4/2004/45/Add.1。

<sup>13</sup> E/CN.4/2004/45/Add.2。

<sup>14</sup> E/CN.4/2006/45/Add.1。

<sup>15</sup> A/HRC/4/29/Add.3。

<sup>16</sup> A/HRC/8/10/Add.2。

<sup>17</sup> A/HRC/8/10/Add.3（待印发）。

<sup>18</sup> A/HRC/8/10/Add.4。

### 三. 紧急状况下的受教育权

19. 特别报告员最近一份题为“紧急状况下的受教育权”的专题报告是向人权理事会 2008 年 6 月的届会提出的。<sup>19</sup> 选择的主题是确认为严重而且愈发经常地剥夺受教育权利的紧急状况，可以是自然灾害，也可以是冲突情况，并且影响越来越多的人。虽然紧急状况常常可能看似遥远或不会马上发生，但世界上没有一个区域，没有一种人能够有把握地以为不会直接或间接地受到这些紧急状况的影响。

20. 该报告的目的是突出强调紧急状况中影响教育权的最主要的挑战，找出有责任落实这一权利的主要方面，并考虑创新办法和汲取的经验教训，提出在这种紧急状况下如何更好地落实教育权的建议。

21. 紧急状况中的教育所涉的国际法框架相对直截了当。国际人权和人道主义法律文书都一再重申受教育的权利，而且在发生紧急情况的时候也不暂停适用，无论当事人的法律地位如何（例如难民、境内流离失所者、儿童兵）。具体地说，如今根据《国际刑事法院罗马规约》第八条第(二)款第 5 项(4)，将攻击专用于教育的建筑物视为战争罪。因此敦促国际社会注意《罗马规约》对教育的重视，进一步努力，结束经常不惩罚对学校、学生和教师直接进行暴力侵害的人和武装团体的现象。

22. 更广义地说，国家作为国际条约的缔约国，即使在缺乏必要能力的情况下，也有落实这一权利的首要法律责任（必要时予以国际合作）。在实践中，经常由专门提供教育援助的众多机构提供援助。虽然这种援助极其重要，但常常伴随着机构的优先事项或能力各异以及协调不良的问题。

23. 国际的政治框架则不那么直截了当。但尤其可喜的是，2000 年的《达喀尔全民教育行动框架》承认国际社会对至迟在 2015 年满足受冲突、自然灾害和不稳定影响的教育体制的需要负有集体责任。此外还有各国对 2000 年的千年发展目标作出的承诺。这些目标着重获得免费的义务初等教育，也是至迟在 2015 年实现。但这些政治承诺大都没有教育是国际法律框架内的一项“权利”这一措辞。

24. 虽则如此，国际社会通过政府间机构和双边机构、双边捐助者和非政府组织提供的援助，已帮助一些缺乏必要能力的国家争取确保在紧急情况下提供教育。由于认识到越来越需要一个统一的框架协调各有关行为体的活动，并为了责成他们负责，因此由机构间紧急教育网领导制定了紧急情况下、长期危机中和早期重建阶段的最低教育标准。虽然有证据证明在某些冲突和自然灾害情况下，这些标

<sup>19</sup> A/HRC/8/10。

准是行之有效的，但它们仍未得到充分使用。因此，特别报告员敦促进进一步传播和使用这些标准，作为每个人道主义反应所包括的教育活动的依据。

25. 要在紧急情况下有效地提供教育还要了解具体背景。但在某种程度上，教育的重要意义依然仍未被人充分理解。其原因不一，但包括以下事实：关于受不同影响的民众人数的统计数据依然不准确，而且不充分。再者，在根据轻重缓急采取措施时，向来认为教育是一项发展活动，而不是人道主义活动（这种观点现在越来越受到挑战）。国际社会只是在最近才注重紧急状况下的教育。关于这一问题的研究、文献和学习也反映了这一点。此外，对冲突情况特别有关的是，对教育、冲突和建设和平之间的关系缺乏明确的概念。

26. 但是，充分理解具体背景的挑战并不妨碍处于紧急状况的社区再三确认他们优先关注提供教育和（或）继续教育。他们将教育确认为优先事项，同粮食、保健和住房相提并论。国际社会应予以注意并相应采取行动。

27. 虽然统计数据不完整，但表明受紧急状况影响的儿童数量相当大。2003年，联合国儿童基金会估计，仅是受武装冲突影响的儿童就有1.21亿之多。<sup>20</sup>一年后，难民妇女和儿童问题妇女委员会的审查估计，受武装冲突影响的、得不到正规教育的儿童和少年人数至少有2700万，其中大多数是境内流离失所者。<sup>21</sup>

28. 现有的关于自然灾害的统计数据表明，虽然自然灾害直接造成的死亡比武装冲突少得多，但它们直接和间接影响的人也可多七倍，而且最令人不安的是，其发生频率正在增加。<sup>22</sup>

29. 在所有紧急状况中，残疾人的人数往往会增加。因此，他们不仅受到紧急情况本身的伤害，而且受到歧视，甚至遭受比常人更大的艰难困苦，包括接受教育的机会大为减少。

30. 趋于强调入学率和退学率的统计数据无法充分显示紧急状况对教育的影响；教育往往因之中断、推迟或被剥夺。例如，统计数据无法显示被破坏的教育基础设施，工作人员的死亡，对教学楼的攻击，在校内外对教师、儿童和家长进行的越来越野蛮的袭击（通常针对性别），在教室里招募儿童当兵，心理创伤的影响，损害学习能力的恐惧和压力，动力和心理健康，不让残疾人获得学习机会或不适当的教学过程，对已经边缘化的群体变本加厉的多种歧视等问题。

31. 确认具体和不同程度地受到紧急情况影响的民众并非不可能：难民和回归者、境内流离失所者、妇女和女童、儿童兵和战斗人员、残疾人、年轻人和少年。

<sup>20</sup> 儿童基金会，《世界儿童状况：女童、教育和发展》（纽约，2004年）。

<sup>21</sup> 难民妇女和儿童问题妇女委员会，《全球紧急情况中的教育调查》（纽约，2004年）。

<sup>22</sup> Burde, D. 危机局势中的教育：查勘该领域的情况。基础教育政策支助活动（美国国际开发署，纽约，2005年）。



32. 难民可选择的教育机会大体由联合国难民事务高级专员办事处决定。难民署已经强调，其教育方案的主要目的是确保回归者能够圆满地遣返和融入社会。无数障碍，常常是财政方面的障碍，使取得的结果优喜参半。

33. 据认为，境内流离失所者中有高达 90% 的人被剥夺受教育的机会。其中一个原因是缺乏有权负责监督提供教育情况的具体国际机构。另一个原因是当局缺乏承诺。这是并非鲜见的一个问题。不应忽视境内流离失所者的需要。

34. 妇女和女童在紧急状况中受到针对她们的歧视，加上她们原先就容易受到歧视，结果使她们接受教育的机会减少，而且向其提供的教育经常有失妥当。必须在妇女的积极参与下，制定战略，尤其确保女童的身心健康以及适合她们需要和权利的课程。

35. 招募儿童参加正规和非正规武装部队是国际社会大力注重解决的问题。尽管有成功的实例说明国际社会和当地部门努力进行干预并确保他们复员，但他们其后融入社区特别是参与教育方案的人数常常还是有限，而且贴切程度和质量也不高。可以通过增加资源和加强研究改善这一情况，确保受影响的儿童参与其中。

36. 但必须特别注意残疾儿童。这些儿童即使在非紧急情况下，也被排斥在学校之外，并在校内受到歧视。在发生紧急情况时，常常会忽略保证将他们包括在内的具体和额外需要。

37. 特别报告员指出，提供教育的实验形式和另类形式越来越多，常常针对趋于关注初级教育的许多努力未曾涉及的年轻人和少年。虽然对这些举措褒贬不一，其结果也有好有坏，但政府和捐助者可以从中学到很多东西，而且可以酌情予以支持。

38. 受影响民众的经历和教育需要不同，况且各国满足这些需要的能力也各不相同，这就造成了在紧急状况下提供教育的复杂性。因此，特别报告员建议国际社会加紧寻找最佳做法示范和实例。如果最佳做法的示范和实例是以用得越来越多的定性研究为基础的，则将能够反映不同的需要，有助于提供人人能够获得、利用、接受和适用的教育。特别报告员建议进行课程设计。在冲突局势中，应该在详细分析和理解原先教育体制的基础上进行这种设计，更普遍地确保各种学生的参与，保证他们的需要和权利，包括尊重多样化和加强多样化。只有这样，提供的教育才能有助于和平共处。

39. 特别报告员欢迎最近成立的机构间常设委员会教育小组。如上文所述，向来就有人道主义援助和发展援助的区别，教育属于发展议程。因此，紧急状况中的国际努力主要注重提供粮食、保健、住房，很少注意教育以及教育在每个人的总体幸福中发挥的重要作用，无论个人的处境如何。教育小组表明，目前这一区别已受到正式挑战，特别报告员赞同这一挑战。为此，他建议国家、捐助者、多边机构和组织承认紧急状况中的教育权利，将其作为人道主义反应的一个组成部



分。还必须密切关注教育小组今后的发展、协作和影响，以确保最终取消这种区别。

40. 捐助者无论采取何种捐助形式，都在这一发展过程中发挥着重要作用。特别报告员承认，按照轻重缓急有针对性地使用有限资源总是困难的，他所说的关于教育权的情况也会有例外。但一再有证据表明，捐助者不把教育当作紧急状况中的一个优先事项，造成资源有限和不充分的问题，无法履行所作出的充分提供资金的承诺；尤其重要的是，无法支助显然最需要援助的国家。鉴于这些情况，特别报告员建议捐助者在其所有的人道主义援助计划中，将教育包括在内，增加教育经费，使其至少达到人道主义援助总额的 4.2%，满足所确认的需要。<sup>23</sup>

41. 教育是人权所要求的。教育可以支撑生活，拯救生命，但许多人求之不得。因此，特别报告员建议国际社会，包括国家、捐助者、多边机构、国际和国家的非政府组织、成年人和儿童，加强努力，加强学习，加强合作与协调，以便能为将来作出贡献，届时使每个人的教育权都能在紧急或非紧急的所有状况下，得到实现、尊重和保护。

---

<sup>23</sup> 国际拯救儿童联盟《队伍中的最后一个，学校中的最后一人：捐助者如何让受冲突影响的弱国儿童失望》（伦敦，2007年）。