



## 人权理事会

### 第十七届会议

#### 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

## 教育权问题特别报告员基肖尔·辛格的报告\*

### 促进平等教育机会

#### 内容提要

本报告根据人权理事会第 8/4 号决议提交，是基肖尔·辛格被任命为教育权问题特别报告员后的第一次报告。报告侧重于促进教育机会平等。报告还概述了特别报告员在任期内打算考察的其他问题。

确保平等教育机会是在核心人权条约中得到反映的一项总原则。国家有责任采取措施，消除歧视并确保所有人享有受教育的平等机会。在法律上和事实上促进平等教育机会，对各国都是一项经常性的挑战，它不仅要求消除歧视性做法，而且要求采取临时特别措施，以实现事实上的教育平等。报告首先详细讨论了核心人权标准方面的规定，这些规定确立了促进平等教育机会的义务。报告接下来论述了不平等的不同来源和解决这些不平等现象的各种举措。报告最后提出了基于人权标准的建议。

\* 本文件迟交是为了列入最新信息。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	3
二. 主要关注领域 .....	6-7	4
三. 平等教育机会：一项总原则 .....	8-20	5
四. 平等教育机会方面的人权标准和政治承诺.....	21-38	8
A. 国际人权条约 .....	22-32	8
B. 《教科文组织取缔教育歧视公约》 .....	33-34	10
C. 全球政治承诺 .....	35-38	10
五. 国家法律框架 .....	39-44	11
六. 促进平等教育机会 .....	45-64	13
A. 设施障碍 .....	53-55	14
B. 资金障碍 .....	56-62	15
C. 语言和文化障碍 .....	63-64	16
七. 依法执行机会均等原则 .....	65-70	16
八. 结论和建议 .....	71-72	18

## 一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会关于受教育权的第 8/4 号决议提交的。理事会在决议中呼吁特别报告员收集、审查和共享关于享有受教育权的障碍方面的信息，并拟订关于促进和保护受教育权的措施的建议。理事会还呼吁特别报告员提出有助于实现千年发展目标(特别是目标 2 和 3)和全民教育目标的建议，将性别视角纳入其工作之中，并审查受教育权与其他人权的相互依赖性和相互联系。理事会请特别报告员每年向人权理事会和大会提交报告。

2. 这是特别报告员基肖尔·辛格提交的首份专题报告，他于 2010 年 8 月开始了任期。报告第一部分讨论特别报告员打算在三年任职期间处理的新出现的关切问题。其他部分重点讨论促进教育机会平等问题：第三部分分析平等教育机会的重要性；第四部分详细讨论了国际人权标准和规范，这些标准和规范确立了确保平等教育机会的义务；该部分还详细讨论了与这一目标有关的重要的政治承诺；第五部分审视国家法律框架；第六部分讨论不平等现象的根源，指出通常采用的解决这些问题的措施；第七部分讨论保护机会平等的法律的执行问题。最后，报告第八部分提出了加强平等教育机会的建议。

3. 在报告所涉期间，特别报告员与国家代表、国际组织和非政府组织进行了非正式磋商，以确定需考察的优先主题并规划其主要活动。尤其是，特别报告员重视与联合国儿童基金会和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)保持密切合作，因为这两个组织在教育领域发挥主导作用，在传播特别报告员所开展的工作方面是关键的合作伙伴。特别报告员还与各有关民间社会组织启动了合作进程。通过这些不同的非正式磋商，他收集了信息，将其用于对促进平等教育机会的措施的分析之中。

4. 2010 年 8 月至 2011 年 3 月，特别报告员参加了与受教育权有关的若干公开活动。2010 年 9 月，他参加了教科文组织的“创新融资促进教育研讨会”，还参加了纽约“千年发展目标审查峰会”的若干重点讨论教育的核心贡献问题和千年发展目标的会外活动。在这两个场合，他强调了法律文书在确保为教育提供财政支持方面的重要性。10 月 25 日，他向大会介绍了他的前任的报告，他还概要介绍了他打算考察的主要优先主题。2010 年 11 月，特别报告员参加了在达喀尔举行的法语国家教育部长会议，会议讨论了教育质量主题。2010 年 12 月，圣保罗大学(巴西)请他参加人权奖颁奖仪式，他在此与人权和教育专家进行了互动。同月，他在巴黎参加了《教科文组织取缔教育歧视公约》50 周年纪念活动。

5. 2011 年 1 月 8 日至 15 日，特别报告员对塞内加尔进行了第一次国别访问(国别报告另行提交)。2011 年 3 月 1 日，报告员在纽约参加了一次专题小组讨论会，题为“解决暴力问题：确保妇女和女童获得优质教育”，讨论会是在妇女地位委员会举行会议之际召集的。2011 年 3 月 3 日和 4 日，报告员参加了教科文组织的人权、生物伦理、和平、民主和宽容问题教席研讨会(意大利贝加莫大

学)。他还参加了在巴黎举行的“全民教育进程”的多次会议；2011年3月22日至24日，他参加了在泰国第乔木提恩举行的全民教育倡议的10次会议高级别小组会议。

## 二. 主要关注领域

6. 教育在人类发展方面的核心地位是十分明确的。作为一项国际公认权利的受教育权更加重要，因为它不仅是一项人权，而且对于行使其他权利而言也是必不可少的。虽然国际社会承诺实现人人享有基本教育的权利，但承诺与现实之间的差距仍然很大，而且，如果不采取可持续的具体步骤，这种差距很容易扩大。对于整个国际社会而言，理解和消除阻碍人人享有受教育权的障碍，这是十分紧迫的挑战。

7. 自从人权委员会于1998年设立受教育权问题特别报告员以来，特别报告员力图确定受教育权方面的障碍，并且，已提出了为确保实现受教育权所需采取的步骤方面的构思和实用指导意见。特别报告员打算在这一工作基础上向其拓展，同时受益于在全球、区域和地方各级直接参与促进教育者的知识和经验。下文突出介绍了他打算在任职期间考察的主题。在执行这些优先事项的同时，鉴于非洲大陆所面临的严峻挑战，特别报告员还打算特别关注该大陆的局势。

(a) 更新关于紧急局势下的教育问题的以往报告：尽管在确保受冲突和自然灾害影响的地区充分享有受教育权方面做出了努力和国际承诺，在儿童遭受排斥无法入学和教育恶化方面，冲突和自然灾害仍是核心因素。大会请<sup>1</sup>特别报告员在提交第六十六届会议的报告中列入一份更新材料，对紧急局势下的受教育权问题报告<sup>2</sup>进行更新。

(b) 为教育融资：在提供教育方面划拨的资源份额经常不稳定而且不足，极大影响了这一权利的实现。特别报告员将注重可确保为教育提供足够资源的法律和体制机制。他还打算考察创新性教育融资形式并评估人权规范框架是如何在这些领域指导国家行动的。

(c) 受教育权的可诉性：保护受教育权要求建立司法和准司法机制，这些机制可确保权利持有人在国家、区域和全球各级伸张其权利的能力。特别报告员打算考察保护受教育权的判例法和执法机制。

(d) 建立最低教育质量标准：由于学校目前提供的教育质量下跌，使许多国家的学校最近扩大招生的影响严重受损。特别报告员打算关注以下工作：为公立和私立学校制定和实施优质教育规范，侧重于改善教师职业条件和学习成果。

<sup>1</sup> 参见第64/290号决议。

<sup>2</sup> A/HRC/8/10。

(e) 规范民办教育：民办、宗教或社区学校在世界各地的教育系统中占有重要的一席之地。由于一些国家的公共系统能力有限，私人学校已成为教育的主要来源。特别报告员打算考察有哪些标准和机制可确保所有非公立教育机构遵守人权法标准和普遍人权目标。

(f) 学校管理和人权标准：受教育权的实现要求公务人员和私营机构适当履行职责。特别报告员将考察以下问题：在学校的运作和管理方面存在哪些尊重人权的主要障碍？有哪些标准和机制可确保教育机构遵守人权原则？

(g) 免遭暴力和受教育权：如果说学校在预防暴力和促进和平文化方面起着核心作用，那么，也可以说，暴力也经常在学校发生，对受教育权的享受产生严重影响。特别报告员打算与暴力侵害儿童问题秘书长特别代表密切合作，处理校园内新出现的暴力问题。

### 三. 平等教育机会：一项总原则

8. 尽管几乎普遍承认国家有义务通过各种适当途径提供普遍初等教育和公平的中等和高等教育机会，但全世界仍有许多人不能充分获得教育。考虑到平等教育机会对于实现受教育权而言具有普遍重要性，特别报告员决定，第一份专题报告专门讨论促进平等教育机会问题。在社会和经济不平等现象方面，发展中国家面临特别严峻的挑战；但在努力确保人人享有平等教育机会方面，发达国家也遇到挑战。人们认为，对平等教育机会的关切与以下两方面有关：保障人权准则所确立的获得各级教育方面的平等机会；在教育系统内部发展的平等机会。

9. 受教育权载于《世界人权宣言》第二十六条；《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条和《儿童权利公约》第二十八条和二十九条全面阐述了该项权利。正如下文所强调的，一些其他人权条约也详细阐述了受教育权。<sup>3</sup>

10. 免费义务小学教育是每个儿童不可剥夺的一项权利，也是各国在国际人权条约下的一项核心义务。“全民教育进程”已推进了全球对以下义务的承认：确保每个儿童获得免费的初等和基础教育，不受歧视或排斥。

11. 除初等教育外，受教育权也扩展至高等教育；享受这一权利需满足成绩或能力标准，同时尊重不歧视和平等这两项基本原则。国家在人权条约下承担的义务范围很广，包括确保普及小学教育和按能力逐步获得中学教育和高等教育。受教育权不仅被视为一项权益，而且被视为一种赋权的渠道。

12. 过去十年来在普及教育方面所做的努力得到了反复政治承诺的支持。全民教育倡议和千年发展目标开展的活动使初等教育系统得到了扩展并为女童创造了

<sup>3</sup> 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第十条、第十一条和第十三条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第三十条、第四十三条和第四十五条、《残疾人权利公约》第二十四条也对教育权作出了保障。

更多的教育机会。然而，在各区域和不同人群中，进展十分脆弱且不平衡。随着教育需求的增长和教育系统的扩张，在教育机会和教育质量方面也出现了前所未有的悬殊差距。即使在教育覆盖面方面也有重大差距：大约 6700 万小学适龄儿童失学；更多数量的青少年(另有 7100 万人)仍无基本的小学后教育机会。<sup>4</sup>

13. 人权监测机制在其工作经验中确定了对享有受教育权产生影响的多种形式的歧视和不平等现象。其范围很广，包括在地位和权益方面存在明确的法律上的不平等，也包括忽视某些群体独特状况的政策。人权条约机构在过去几年的工作指明了在国家和国际两级为确保平等教育机会可开展的行动领域。与此相类似的是，向普遍定期审议进程中的国家提出的建议也涉及以下诸方面：保证被边缘化和弱势群体的受教育权；消除贫困；确保人人享有受教育权；消除教育中基于性别的不平衡现象；加强努力，扩大(基础)教育机会，等等。<sup>5</sup>

14. 在各国提交的关于《教科文组织取缔教育歧视公约》执行情况的报告中，也谈到了各国在实现平等教育机会方面所面临的挑战<sup>6</sup>——即使在普遍存在教育机会的国家中，不同社会群体充分利用这些机会的能力也不平等。在获得优质教育方面所存在的社会文化障碍和不平等机会仍是国家教育政策方面的最严重难题之一。这些报告显示出的一个共同挑战是：消除来自不同族群和不同社会经济背景的儿童之间的成就差距。

15. 2008 年国际教育大会第四十八届会议的结论和建议强调，必需保证“社会各阶层平等获得学习机会，以落实包容性教育原则”。考虑到包容性教育是建设包容性社会的关键，大会建议各国，“将处理社会不平等和贫困问题作为优先事项，因为不平等与贫困现象是执行包容性教育政策和战略的主要障碍。”<sup>7</sup>

16. 最近的全民教育全球监测报告强调指出，受教育权的享有受到边缘化和排斥现象的严重限制。2009 年报告指出，“由于政府未能解决基于收入、性别、地点和种族的持续不平等现象，实现全民教育目标方面的进展受到了阻碍。”<sup>8</sup> 2010 年报告重点讨论了边缘化问题，如同 2009 年报告一样，该报告指

<sup>4</sup> 教科文组织，《全民教育 2010 年全球监测报告》：惠及边缘化群体，巴黎。

<sup>5</sup> 参见审议事项——教育权，普遍定期审议信息网站，<http://www.upr-info.org>。

<sup>6</sup> 教科文组织，“成员国为执行教科文组织的公约和建议书(1960 年)所采取的措施问题第七次咨询结果”(第 177EX/36 号文件)。

<sup>7</sup> 国际教育局，“包容性教育：未来之路：国际教育大会第四十八届会议的结论和建议，”2008 年 11 月 28 日(ED/BIE/CONFINTED 48/5)。

<sup>8</sup> 教科文组织，《全民教育 2009 年全球监测报告：克服不平等现象：为何治理重要》，摘要，第 4、7、39 段。

出，“政府未能从根源上解决教育中的边缘化问题”；<sup>9</sup> 报告表明了一层层相互影响的不利因素是如何造成极端和持久贫困，损害平等教育机会的。<sup>10</sup>

17. 儿童基金会近期对千年发展目标进行了一次进展审查<sup>11</sup>，重点审视了公平问题。公平教育的重要性应从以下两个方面加以认识：它涉及普及基础教育的目标，而且，它涉及“某些特别目标群体成员获得高等教育的问题，例如土著民族、文化和语言少数群体、弱势群体、被占领地区人民和残疾人。”<sup>12</sup>虽然公平教育本身是一个值得追求的目标，从长期而言，加强公平的政策和做法，尤其是将教育作为对人力资本的投资，可促进经济增长，有助于减少贫困。<sup>13</sup>

18. 确保平等教育机会也是区域层级的一个关切问题。非洲联盟教育部长会议继续重申，需增加教育机会，提高质量和相关性，也需要确保公平。这是非洲教育第二个十年(2006-2015 年)以及非洲国家教育部长通过的“行动框架”的根本宗旨。

19. 有报告指出，“全民教育议程”滞后不前，实现千年发展目标 2 和 3(普及初等教育和两性平等)的前景也十分黯淡。普及初等教育的目标不大可能在 2015 年前实现。与经济地位，性别，种族，语言，地点和残疾联系在一起的不平等，侮辱和歧视，也阻碍着前进步伐。社会经济地位和性别似是教育边缘化的主要因素，女孩和贫困人口受影响最为严重。“贫穷和性别不平等加剧了其他不利条件，对数百万儿童关闭了教育机会大门。”<sup>14</sup>

20. 在所有这些挑战面前，重要的是，需审视在平等教育机会相关国际人权法下的国家义务，强调履行这些义务的必要性。如下所述，平等和不歧视是根本人权原则或义务，平等教育机会是几乎所有国际人权条约的共同关切。鉴于该原则对于各国所具有的核心地位，在制定法律和政策工具以确保平等教育机会方面，国际人权机制提出了重要指导意见。

<sup>9</sup> 教科文组织，《全民教育 2010 年全球监测报告》，摘要，第 22 段。报告突出介绍了 80 个国家关于排斥问题的数据。

<sup>10</sup> 教科文组织，《全民教育 2010 年全球监测报告》，第 137 段。

<sup>11</sup> 儿童基金会，《儿童保护方面的进展：公平地实现千年发展目标》，2010 年 9 月。

<sup>12</sup> 参见教科文组织，“21 世纪的高等教育：展望和行动世界宣言”，1998 年 10 月 9 日，第 3 条：公平享有。

<sup>13</sup> 亦请参见世界银行，《2006 年世界发展报告：公平与发展》。

<sup>14</sup> 教科文组织，《2010 年全民教育全球监测报告》，摘要，第 22 页。

## 四. 平等教育机会方面的人权标准和政治承诺

21. 促进和保护受教育权与促进平等和不歧视，这两方面是合乎人权准则的相互关联的责任。若干人权机构所作的决定承认教育在确保人民享有对其他人权的平等保护方面具有核心作用。

### A. 国际人权条约

22. 大多数人权条约都涉及到平等教育机会问题。如上所述，《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条明确规定，人人有权获得免费初等教育；在中等教育方面，国家有责任逐步实现这项权利；高等教育，凭能力入学。《公约》进一步指出，应尽可能向那些未受到或未完成初等教育的人提供基础教育。

23. 在第 13 号一般性意见中，经济、社会和文化权利委员会详细阐述了受教育权的核心内容和有关义务。<sup>15</sup> 委员会指出，国家负有直接提供教育的主要责任，而且负有与机会平等原则明确相关的核心义务，以确保在公立教育机构和课程就读的权利不受歧视，并按照第十三条第二款(甲)项的规定向所有人提供初等教育。

24. 第 13 号一般性意见有一个章节专门讨论了与不歧视和平等原则相关的义务。禁止歧视“充分并立即适用于教育的所有层面并涵盖国际上禁止的所有歧视理由”。委员会进一步规定，“采取旨在为男子和妇女以及弱势群体实现事实上的平等的临时特别措施，并未违反教育方面的不受歧视权——只要这些措施未导致维持对不同群体采用不平等的或另行订立的标准，而且，前提条件是，在这些措施的既定目标业已实现时不再继续维持这些措施。委员会还指出，“根据该《公约》的规定，造成在不同地点居住者的教育质量不同的极其悬殊的开支政策可构成歧视。”此外，“缔约国必须密切监测教育工作，包括所有有关政策、机构、方案、支出模式和其他做法，以确定并采取措施，纠正任何事实上的歧视。”<sup>16</sup>

25. 《儿童权利公约》第二十八条规定，每个儿童都有在机会均等基础上获得教育的权利。儿童权利委员会认识到，需确定边缘化和弱势儿童群体并对其优先考虑，同时不忽视或以任何方式淡化缔约国在《公约》下已接受的义务。<sup>17</sup>

26. 儿童权利委员会第 1 号一般性意见强调指出，虽然平等教育机会“主要是一个涉及《公约》第 28 条的问题，但在很多情况下，未能遵守[关于教育目的的]第 29 条第 1 款所载原则可产生类似影响。一般性评论接下来概述了基于性

<sup>15</sup> 经济、社会和文化权利委员会，第 13 号一般性意见(1999 年)。

<sup>16</sup> 同上，第 34 和 37 段。

<sup>17</sup> 儿童权利委员会，“为儿童权利划拨资源——国家的责任”一般性讨论日，建议，第 11 页。

别、残疾、健康状况和种族的歧视可如何妨碍儿童平等获得教育的。<sup>18</sup> 此外，委员会的其他一般性意见述及，临时特别措施需为土著儿童和残疾儿童确保平等教育机会。<sup>19</sup>

27. 其他条约机构也强调了与确保平等教育机会相关的义务。《消除一切形式种族歧视公约》第五条保护所有人不受歧视地享受教育与训练的权利。在关于特定群体的一般性建议中，尤其是在涉及对罗姆人的歧视和以出身为由的歧视方面，消除种族歧视委员会特别讨论了“教育领域的措施”。以上各项内容尤其处理了教育机会、教育质量、辍学率问题和特别措施，以确保将面临歧视的社群包容在内。<sup>20</sup> 关于针对非公民的歧视问题的一般性建议，也特别强调了非公民获得教育和教育质量问题的。<sup>21</sup>

28. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十条载有关于平等教育机会和妇女与男子在教育领域的平等权利的详细规定。此外，负责监督公约执行情况的消除对妇女歧视委员会的第 25 号一般性建议作出了以下解释：“《公约》要求，给予妇女平等的起始点，以扶持型环境向其赋权，以实现平等结果。”<sup>22</sup> 在这方面，委员会还明确指出，临时特别措施是必要的，并非作为禁止歧视的一个例外，而是作为实现实质性或事实上的男女平等战略的核心组成部分。<sup>23</sup> 在关于缔约国核心义务问题的第 28 号一般性建议中，委员会也特别提到女童在基础教育领域中的平等权利。<sup>24</sup>

29. 关于男女平等问题，人权事务委员会也对《公民权利和政治权利国际公约》关于男女平等问题的第三条和关于保护儿童问题的第二十四条作了解释，这两条规定要求各国提供资料，说明“为确保女童在教育中得到与男童平等的对待所采取的措施。”<sup>25</sup>

30. 《残疾人权利公约》第三条特别提及机会均等，将其作为条约的一项一般规定；第二十四条载有关于残疾人“在不受歧视和机会均等的情况下”享受教育权的详细规定。第二十四条第二款第(二)项尤其重要，其中规定，各国应确保

<sup>18</sup> 儿童权利委员会，第 1 号一般性意见(2001 年)，第 10 段和第 11 段。

<sup>19</sup> 儿童权利委员会，第 11 号一般性意见(2009 年)，第 60 段；第 9 号一般性意见(2006 年)，第 62 段。

<sup>20</sup> 消除种族歧视委员会，第 27 号一般性建议(2000 年)；第 29 号一般性建议(2002 年)。

<sup>21</sup> 消除种族歧视委员会，第 30 号一般性评论(2004 年)。

<sup>22</sup> 消除种族歧视委员会，第 25 号一般性建议(2004 年)。

<sup>23</sup> 同上，第 18 段。

<sup>24</sup> 消除种族歧视委员会，第 28 号一般性建议(2010 年)。

<sup>25</sup> 人权事务委员会，第 28 号一般性意见(2000 年)，第 28 段。

“残疾人可以在与其他人平等的基础上，获得包容性的优质免费初等教育和中等教育。”

31. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》也保护在平等的基础上享受教育的权利。具体而言，第 30 条规定，“移徙工人的每一名子女应按照与有关国家国民同等的待遇享有接受教育的基本权利。”第 43 和 45 条进一步强调，在享受教育机构和职业培训方面，给予移徙工人及其家庭成员平等待遇。

32. 因此，很明显的是，平等教育机会是大多数人权条约的一项总领原则。它使这些条约的缔约国永久性地承担了如下国际义务：不加歧视或排斥地、以充分尊重平等教育机会的方式促进和保护受教育权。

## B. 《教科文组织取缔教育歧视公约》

33. 《教科文组织取缔教育歧视公约》是一项重要文书，它阐释了教育中的不歧视和机会均等原则。该公约于 1960 年通过，1962 年起生效，公约不仅力图消除教育中的歧视现象，而且还力图采取积极措施，促进机会和待遇平等。《公约》第四条明确规定，本公约缔约各国“承担[.....]拟订、发展和实施一种国家政策，以通过适合于环境和国家习俗的方法，促进教育上的机会平等和待遇平等”。

34. 经济、社会和文化权利委员会“参照《教科文组织取缔教育歧视公约》(.....)”对《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款和第十三条作出了解释。<sup>26</sup> 教科文组织与委员会的联合专家小组的一份声明强调，在克服不平等和消除教育差距方面，应强调受教育权的包容性层面，即不容许任何歧视或排斥。<sup>27</sup>

## C. 全球政治承诺

35. 国际社会在 2000 年世界教育论坛上对于实现全民教育目标所作的全球政治承诺是众所周知的。在促进平等教育机会方面，全民教育是最具相关性的国际倡议，其目标符合国际人权条约所载的关于受教育权的各项规定。

<sup>26</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 13 号一般性评论(1999 年)。

<sup>27</sup> 参见教科文组织/经济和社会理事会，“受教育权的包容性层面：规范基础，”概念文件，教科文组织(公约和建议书)/经社理事会(经社文委员会)受教育权监测问题联合专家小组第八和第九次会议，2008 年。

36. 千年发展目标反映了世界各国领导人在 2000 年通过的、定于 2015 年前实现的承诺；这些目标是近期历史上为解决世界最紧迫挑战、包括与教育相关的严重关切所作的最重大的政治承诺。目标 2 呼吁各国确保所有儿童都能完成初等教育；目标 3 呼吁各国消除男童和女童在初等和中等教育中的差距。如要在这些目标方面取得进展，就需在制定、实施和评价教育政策时充分尊重平等教育机会。

37. 在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议(2001 年)通过的《德班宣言和行动纲领》中，确保平等教育方面的挑战也是一个特别令人关切的问题，在该宣言和纲领中，受教育权、尤其是享受基础教育的权利承担了一个主要角色。宣言和纲领敦促各国“确保人人在法律上和实践中均能平等获得受教育的权利，并且不采取以任何形式造成在获得教育方面种族隔离的任何法律措施或任何其他措施”。<sup>28</sup>《行动纲领》充分表明，需振兴致力于教育领域中的不歧视和机会平等的行动。《行动纲领》敦促各国确保所有人都能在没有歧视的情况下获得教育，消除获得教育方面的障碍，确保优质教育，监测弱势群体儿童的教育成绩，划拨资源处理儿童教育成果不平等现象。<sup>29</sup>

38. 在男女机会均等问题方面，1995 年第四次世界妇女大会通过的《北京行动纲领》，将妇女和教育问题列为《纲领》的 12 个重点关注领域之一，尤其承认“只有妇女享有平等的受教育的机会并获得学历，才能使更多的妇女成为促进变革的力量。”<sup>30</sup>《行动纲领》呼吁各国政府，尤应“通过采取措施消除各级教育中的歧视之途径推进平等受教育之目标”，并“创造一个性别敏感的教育系统，以确保平等教育和培训机会。”<sup>31</sup>

## 五. 国家法律框架

39. 根据各国在国际人权条约下承担的法律义务，而且，如要兑现各国已作出的政治承诺，就必须通过各国的法律制度实行教育机会均等原则。在宪法和其他国家法律中赋予这项原则的地位，可说明各国将其义务纳入国内法律的情况。

<sup>28</sup> 《德班行动纲领》(A/CONF.189/12)第 122 和 123 段。

<sup>29</sup> 同上，第 121 和 123 段。

<sup>30</sup> 《北京宣言和行动纲领》，1995 年 9 月(A/CONF.177/20 和 Add.1)。

<sup>31</sup> 同上，第 80 段。

40. 在所有区域，许多国家都在宪法中对平等教育机会和平等享受教育作了保障。若干非洲、<sup>32</sup> 亚洲<sup>33</sup>、欧洲<sup>34</sup> 和拉丁美洲国家的宪法条款值得一提。<sup>35</sup>

41. 各国宪法体现了平等和充分机会，平等和合理机会，公平的公共教育，平等享受教育，平等条件和机会，平等接受教育的权利等概念。这在国家层面采取行动提供了充分理由，不仅是立法行动，而且包括确保为所有人提供更好机会的政策和方案。

42. 全民教育进程的各个阶段都确认，需“确定步骤，加强并在必要时协调使受教育权得到保障的立法框架”。<sup>36</sup> 因此，许多国家也已制定国家法律或将其现代化。这些法律确立了享受基础教育的权利，纳入了关于教育中的不歧视和机会均等规定。这进一步表明国家法律制度赋予平等教育机会的重要性。<sup>37</sup> 此外，一些国家还制定了私立教育机构监管框架，作为保护平等教育机会国家法律框架一部分。<sup>38</sup>

43. 此外，其他国家已颁布了明确涉及教育中的不歧视和机会均等原则的法律。实例包括，南非的《促进平等和防止不公平歧视法》(2000年)；法国的《关于残疾人的平等权利和机会、参与和公民权问题的法律》(2005年)；挪威的《禁止歧视法》(2005)，该法规定，设立平等和反歧视问题监察员职位；德国的《普遍平等待遇法》(2006年)，该法的目的是，在就业和职业培训中“防止或消除由

<sup>32</sup> 尼日利亚和坦桑尼亚的宪法规定了“平等的和充分的机会”；利比里亚规定“平等享受教育机会和设施”，阿尔及利亚和象牙海岸规定“平等享受教育”；乌干达规定“获得最高教育标准的平等机会”。

<sup>33</sup> 印度宪法载有以下规定：“特别关照并促进弱势群体的教育和经济利益”；菲律宾规定，“使人人都能享有优质教育”；泰国规定“接受基础教育的平等权利。”

<sup>34</sup> 芬兰宪法规定，“按照能力和特殊需要获得教育服务的平等机会，以及不受经济困难妨碍自我发展的机会”；葡萄牙规定“入学和取得学业成就的平等机会”；法国规定“平等享受教育(教导)”；西班牙规定“人人享有受教育权”。

<sup>35</sup> 巴西宪法规定，“向所有公民提供平等教育机会和享受教育的途径，以按照其能力达到最高的教育水平”；厄瓜多尔规定，“享受高等教育的平等机会”；苏里南规定，“所有公民享有受教育的平等机会”；尼加拉瓜规定，“所有尼加拉瓜人平等和自由地享受教育”；巴拉圭规定，“学习权和同等途径与机会”；委内瑞拉规定，“平等条件和机会的教育”。

<sup>36</sup> 教科文组织，全民教育高级别小组第七次会议，达喀尔，塞内加尔，2007年12月，公报(ED/EFA/2007/ME/32)。

<sup>37</sup> 例如，《教育法》，立陶宛(2003年，2006年修订)；《教育法》，利比里亚(2002年)；《教育法》，塞内加尔(2004年)；《国家教育体系法》，印度尼西亚(2003年)；《义务免费普及基础教育法》，尼日利亚(2004年)；《教育法》，巴西(1996年，2006年修订)；《教育法》，中国(1995年)；《儿童享受免费和义务教育权利法》，印度(2009年)；《教育总法》，墨西哥(2003年)；《国民教育法》，阿根廷(2006年)；《教育法》，柬埔寨(2007年)；《基础教育法》(1999年)，泰国；《教育法》，阿富汗(2008年)；《技术和职业教育与创业培训法》，赞比亚(2005年)；《教育法》，贝宁(2003年)，《教育(修订)法》，毛里求斯(2000年)。

<sup>38</sup> 参见教科文组织，《落实受教育权：实例汇编》，2010年。

于种族或民族背景、性别、宗教或哲学、残疾、年龄或性倾向而带来的不利条件”；英国的《平等法》(2006年)设立了一个“平等和人权问题委员会”，并要求公共当局“采取积极措施，促进男女机会均等”。

44. 法律文书如要发挥实效，就必须提供如下可能性：处理教育不平等现象的多个层面以及通常被排斥于教育系统之外的不同群体的具体情况。法律文书的执行需要有一个可靠的和不断更新的数据收集系统，藉以反映不平等教育机会的各种情况。在某些情况下，法律文书明确处理特别弱势群体例如土著群体的教育问题。<sup>39</sup>

## 六. 促进平等教育机会

45. 如要解决教育不平等问题，就需清楚地了解这种不平等的多重和相互交错的根源。由于教育不平等根源的广泛性，不可能详尽地描述或分析为促进平等教育机会之宣称目标所采取的措施。此外，测量教育边缘化现象本身是一件十分困难的事。本节仅概述影响平等教育机会的关键因素和某些举措，这些举措旨在消除实现事实上的平等教育机会的障碍。

46. 贫困是实现教育权的一个主要障碍。同样，教育被视为是使儿童脱贫并向其赋权的一个有力工具。如果不加快全民教育的前进步伐，国内和国际议定的减贫目标将无法实现，国家间和社会内部的不平等将扩大。极端贫困和饥饿人口的数量已超过十亿，由此可见促进平等教育机会之挑战的艰巨性。

47. 在仍被剥夺教育的人数中，女童和妇女占大多数。消除对妇女歧视委员会在结论性意见中多次对以下问题表达了关切：妇女和女童的教育水平很低，在享受各级教育尤其是中等和高等教育方面仍存在障碍。特别报告员认为，人权框架在制止多种形式的、处于弱势和边缘化境地的妇女和女童所蒙受的歧视方面发挥关键作用。妇女和女童的教育问题应首先视为一项人权要务，而不仅仅是因为可对自己的子女或社会带来潜在利益而对其教育。

48. 属于少数群体也是教育边缘化的一个因素。事实上，美洲的非洲后裔或欧洲的罗姆人群体的教育机会问题是重大辩论的主题。确保在种族和语言上属于少数群体者的子女在公平的基础上享有基础教育，这既是一项义务，<sup>40</sup>也是全民教育的一个目标。在这方面，《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》提供了一个行动的基础。2008年联合国少数群体问题论坛专门讨论了受教育权问题，论坛提出了适用于全球少数群体的关于受教育权的建议。<sup>41</sup>

<sup>39</sup> 举例而言，澳大利亚《土著教育法》(2000年)规定向土著人民提供公平和适当的教育成果和平等的教育机会。

<sup>40</sup> “取缔教育歧视公约”第五条第一款(丙)项规定，少数民族有权进行他们自己的教育活动，同时对于“了解整个社会的文化和语言”保持尊重。

<sup>41</sup> 参见少数群体问题论坛的建议(A/HRC/10/11/Add.1)。

对于其他弱势群体的平等教育机会而言，这些建议高度相关。在教育途径方面，土著群体也面临重大挑战。在这方面，除核心国际人权条约外，《联合国土著人民权利宣言》<sup>42</sup> 提供了一个行动规范基础。

49. 还有一些群体的教育机会也易于受到限制，他们需要有针对性的支持。这些群体包括：残疾人、流落街头或无父母照顾的儿童、移徙工人及其家属、难民、境内流离失所者和受自然灾害或冲突影响的人。此外，游牧人口，包括仍被剥夺平等教育机会的农牧人口，值得特别予以关注，尤其是在非洲。

50. 在所有此类情形中，不同类型的障碍是这些不同人群受教育权受到限制的核心因素。了解这些不同障碍及其相互关系，是制定有效教育政策以确保教育中的不歧视和平等机会的一项长期挑战。

51. 在为确保平等教育机会所需采取的举措的广泛可能性方面，即使国际人权标准未提供具体的政策处方，但这些标准为国家层面执行和评估政策举措奠定了一个坚实基础。由于教育不平等根源的广泛性，不可能详尽地描述或分析为促进平等教育机会之宣称目标所采取的措施。

52. 下文概要说明影响平等教育机会的关键因素和某些举措，这些举措旨在消除实现事实上的平等教育机会的障碍。

#### A. 设施障碍

53. 公共交通和学校设施不完备可成为学生被排斥于教育系统之外的决定性因素。贫困人口特别受到影响；贫困人口集中在偏远地区或交通服务较差的地区，这是限制其去上学的一个关键因素。在未设立学校的农村地区，这一问题特别严重。<sup>43</sup> 这些障碍通常是通过以下途径解决的：对学生的交通提供支持，使学校更接近住区——通常通过改善交通基础设施，在服务较差地区建造和扩展教育设施。战略还包括：建设寄宿学校。

54. 上下学路上对女童的暴力威胁限制了她们的教育机会：在许多国家进行的家庭调查将距离列为父母决定让女儿辍学的一个主要因素，安全关切是一个突出因素。<sup>44</sup>

55. 缺乏交通支持和设施不足，也可成为残疾学生被排斥于教育系统之外的一个决定性因素。农村和城市地区公共交通和基础设施的不足状况仍然阻碍行动不

<sup>42</sup> 大会第 61/295 号决议通过。

<sup>43</sup> 教科文组织，《2010 年全民教育全球监测报告》，第 192 页。

<sup>44</sup> 同上，第 177 页。此外，学校缺乏男生和女生单用厕所增加了受虐风险，最终可导致女孩被排斥于学校之外。

便和视觉受损者入学。在学校内部，建造不当的教室和厕所也可限制残疾学生的使用。<sup>45</sup>

## B. 经济障碍

56. 在各国进行的调查表明，财力约束(直接和间接教育费用)是儿童失学或辍学的主要原因。<sup>46</sup> 学费似是最明显的经济障碍，累加的间接费用(例如与交通、教材、统一捐款和其他间接捐款相关的费用)，也损害了享受教育的机会。此外，公共教育提供方面的差距造成以下问题：在资源贫乏学校就读的许多学生，与在资源丰富的学校就读的学生相比，机会不均等。

57. 即使提供免费的初等或基础教育，如果不向被排斥儿童、特别是遭受极端贫困的儿童提供补助金和助学金，这种教育的享有就不能有效普及。<sup>47</sup> 此外，将消除童工劳动作为目标以保障义务教育也具有特别的相关性。

58. 尽管已作出重大努力以改善免费初等教育的享有途径，但在中高等教育方面所作努力较少。因此，资源有限的学生继续接受中高等教育的前景十分有限。国家有责任减轻其经济负担，确保普遍提供中学教育，而且人人均可享有，还要确保在成绩或能力基础上平等享受高等教育。<sup>48</sup>

59. 特别是在贫困地区，实施了许多实物奖励措施，例如学校供餐方案，以确保收入匮乏或一般贫困不导致被排斥于学校之外。笼统而言，国家对社会保护政策的投资及其对减轻家庭负担和儿童贫困的贡献在促进教育方面起着重要作用。

60. 贫困和社会排斥仍然是实现全民教育的主要障碍，使用直接的资金支持(例如，通过奖学金计划、有条件的现金转拨或向适龄儿童提供社会援助支持)，可有效扩大享受教育的途径。

61. 平权行动和促进措施对于解决贫困人口的教育需要而言十分重要。<sup>49</sup> 就长期存在的或历史性的和持续性的歧视而言，这些措施十分适当。也可采取临时特

<sup>45</sup> 见特别报告员关于“残疾人的受教育权”问题的报告。(A/HRC/4/29)，第14段。

<sup>46</sup> 教科文组织，《2010年全民教育全球监测报告》，第166页。

<sup>47</sup> 教科文组织，教科文组织(公约和建议书)/经社理事会(经社文委员会)受教育权监测问题联合专家小组第七次会议报告，(179 EX/24)。

<sup>48</sup> 须按照以下规定逐步实现：《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第二款(乙)项：“各种形式的中等教育，包括中等技术和职业教育，应以一切适当方法，普遍设立，并对一切人开放，特别是要逐步做到免费”；(丙)项：“高等教育应根据成绩，以一切适当方法，对一切人平等开放，特别是要逐渐做到免费”。

<sup>49</sup> 秘鲁《教育法》(2003年)规定，为保障教育的公平性，国家应促进积极行动，补偿由于对行使受教育权有不利影响的经济、地理和社会因素所产生的不平等状况。捷克共和国《教育法》(2005年)也载有关于平权措施的条款。

别措施，解决特定群体被系统地排斥于中高等教育之外的问题。临时特别措施可包括，设定招生配额，向特别弱势的群体提供财务奖励。

62. 教育权确立了国家采取促进措施、包括实行财务支持计划的义务。在关于受教育权的条款中，《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条建议设置“适当的奖学金制度”；<sup>50</sup> 委员会关于受教育权问题的第 13 号一般性意见指出，“关于应设置适当的奖学金制度”的规定应该结合《公约》的不歧视规定和平等条款来加以理解；奖学金制度应该增进处境不利的个人在受教育机会方面的平等地位。”<sup>51</sup>

### C. 语言和文化障碍

63. 一个常见的排斥原因是，缺乏使用母语或当地语言的教育。特别是对于少数群体或移民而言。据估计，大约 2.21 亿儿童在家里使用不同于学校的教学语言，限制了他们为未来学习奠定基础的能力。<sup>52</sup> 《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第四条第 3 款规定，各国应采取适当措施，在可能的情况下，使属于少数群体的人有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语。此外，现有经验表明，在成型阶段或初始教育阶段，儿童以母语学习效果更好。

64. 有些国家有许多地方语言，官方语言不同于在家中所用语言，这些国家在制定教育政策和确立语言权利方面面临特别挑战。少数群体问题论坛建议各国采取适当措施，在可能的情况下，确保少数群体成员有充分机会学习母语或使用母语接受教育。人们认为，这些措施对于学前教育和初等教育而言最为关键；但这些措施可扩展到后续教育。<sup>53</sup> 如要尊重丰富的语言和文化多样性，当今全球化世界的教育政策就应高度考虑基于母语的多语种教育。

## 七. 依法执行机会均等原则

65. 司法系统在保护和执行作为一项权益的受教育权方面起着重要作用。保障平等教育机会的法律机制能否得到执行，对于保障这样的权益而言至关重要。如有侵犯受教育权和被剥夺平等机会的情况，每个人都必须能够依据国际法律义务诉诸法庭或行政法院，并可诉诸宪法关于受教育权的规定。不同区域的法庭决定

<sup>50</sup> 对于“给予学生奖学金或其他方式的协助”，《联合国教科文组织取缔教育歧视公约》规定了“成绩或需要”之标准(第三条(丙)项)。

<sup>51</sup> 经济、社会和文化权利委员会，第 13 号一般性评论(1999 年)，第 26 段。

<sup>52</sup> 教科文组织，《2010 年全民教育全球监测报告》，第 10-11 页。

<sup>53</sup> 少数群体问题论坛的建议(A/HRC/10/11/Add.1)，第 58 段。

说明了法庭维护受教育权和平等教育机会的情况。若干国家的案例法表明，个人可伸张其平等教育机会权益。

66. 在“**Brown 诉教育委员会**”一案的历史性裁决中，美国最高法院强调宣布，为黑人和白人儿童分立教育设施“具有内在的不平等性”。即使物质设施和其他客观因素是平等的，隔离教育制度否定了少数群体的平等教育机会。<sup>54</sup> 其他案件的裁决指出，“提供公共学校是国家的首要职能”，“教育也许是国家和地方政府的最重要职能。”<sup>55</sup> 此后，通过《平等教育机会法》的颁布，在种族混合、男女同校的学校中享受平等教育机会的权利被纳入法律之中。<sup>56</sup>

67. 印度的判例法也强调国家在受教育权和平等教育机会方面的义务。印度最高法院将印度宪法关于法律面前平等的条款解释为促进在法律上和事实上<sup>57</sup>的平等。法律上的平等最终必须以事实上的平等作为其存在理由。<sup>57</sup> 印度最高法院的宪法小组认为，“作为我国政体的一个持久价值，根本的是，保障每个人有平等的机会发展个人的全部潜力。[.....]在全国各地贯彻平等教育与发展机会的原则，以实现普遍优异之理念和务实精神，这是我们的建国信仰和宪法宗旨的组成部分。”<sup>58</sup>

68. 1997 年，哥伦比亚宪法法院裁定，以经济原因将学生排斥于校门之外，学校侵犯了这些学生的受教育权。<sup>59</sup> 南非宪法法院裁定，“《宪法》第九条第二款允许在教育方面实施平权行动，即优先录取以前处于不利地位的人(上大学)。”<sup>60</sup> 该法院的其他裁决也保护了受教育权和语言权。<sup>61</sup>

69. 区域人权体系也通过了与保护平等教育机会有关的决定。欧洲人权法院最近裁定，将一名罗姆族裔的克罗地亚公民安置在仅有罗姆人的课堂而不是种族‘混合’课堂中的做法，违反了受教育权，<sup>62</sup> 虽然申请人在以前上过‘罗姆人专用’学校。法院指出，缺乏将罗姆族儿童纳入主流课堂之中的系统性和结构化方法。

<sup>54</sup> 布朗诉教育委员会，347 U.S.483,74 S.Ct.686,98 L.Ed.873(1954 年)，引于《教育法》，教育系列丛书，第 4 章，‘学生权利’，法律杂志出版社，2002 年，纽约。

<sup>55</sup> Wisconsin 诉 Yoder, 406U.S.205,92 S.Ct.1526,32 L.Ed.2d 15(1972 年)，引于《教育法》，教育系列丛书。前已引用。

<sup>56</sup> 20 U.S.C.1701-1758 段，引于《教育法》，教育系列丛书，第 4 章，前已引用。

<sup>57</sup> 参见 Pradeep Jain 诉印度联邦，(1984 年)，3 SCC 654。

<sup>58</sup> Km.Chitra Ghosh 和另一人诉印度联邦和其他方，(1969 年)2 SCC 228。

<sup>59</sup> C-560/97 号裁决，1994 年第 115 号法律第 203 条(部分)违宪的申请。

<sup>60</sup> Motala 及另一人诉纳塔尔大学，(1995 年)(3)BCLR 374(D)。

<sup>61</sup> 宪法法院，豪登省议会，南非，(1996 年)CCT 39/95。

<sup>62</sup> 欧洲人权法院，Orsus 及其他人诉克罗地亚，2010 年 3 月 16 日。

70. 在保障平等教育机会和受教育权方面，行政法院和国家人权机构也可强化司法和准司法机制。在另一起涉及罗姆族儿童专用学校的案件中，匈牙利平等待遇问题主管局裁定，<sup>63</sup> 不仅当局对违反平等待遇原则的学生隔离地方制度负有责任，而且，容忍或协助维持现有隔离制度的人也违反了法律。国家人权机构也可发挥重要作用。例如，在毛里求斯，监察员有权调查任何形式的教育歧视。挪威的平等和反歧视问题监察员和瑞典的平等机会问题监察员也有此种权能。

## 八. 结论和建议

71. 显然，旨在实现平等教育机会的规范行动，在法律上和事实上，均需得到加强。要实行许多国际人权条约所共有的平等教育机会原则，就需进一步强调履行国家义务。

72. 特别报告员提出了在人权框架基础上促进平等教育机会的如下建议：

(a) 确保对受教育权及其在所有层面的平等享受给予充分的法律保护：

各国应将其在国际人权公约下的义务纳入国内法律秩序之中。各国政府应认识到适当的、符合国际标准的平等教育机会法律框架对于确保这种平等的关键重要性。建立在机会均等原则基础上的强有力的公私教育系统监管框架为建立一整套旨在确保机会均等的方案和政策提供了重要基础；

(b) 通过全面政策处理多重形式的不平等和歧视现象：

由于不同形式的歧视和不平等在教育中的相互强化性质，各国应通过全面政策处理多种形式的不平等和歧视。必须特别考虑在享受教育方面的现有差距(男孩和女孩之间以及贫穷和富有地区之间的差距)，同时承认以对平等的承诺为基础的良好政策，会产生良好的结果。政策措施必须回应以下需要：使最边缘化和弱势群体能够求学；

(c) 确保适当分配资源：

考虑到遭受边缘化和排斥的人的具体需要和消除提供教育方面的地域差别，国家必须确保向最需要的地区划拨充足资源。应为奖学金、助学金和补助金划拨充足的专项资源，同时在社会保护方面进行投资，铭记必需处理边缘化和被排斥现象，减贫战略需包含教育层面；

(d) 支持有利于落实受教育权的机制：

各国应确保充分支持独立的国家人权机构，在探查不平等现象和处理侵犯受教育权的相关情况方面，这些机构可作出很大贡献；

<sup>63</sup> 第 23/2007 号决定。

## (e) 采用人权观点推进全民教育议程：

为提高全民教育进程中消除边缘化和排斥现象的效力，应高度强调人权义务和国家在确保人人享有基础教育权方面的责任。这种做法在确保推进全民教育议程方面可产生增益效果，并可树立教育在加快实现千年发展目标方面的核心作用；

## (f) 促进对联合国人权条约机构通过的结论性意见和人权理事会普遍定期审议所提出的对各国的建议采取综合后续行动：

对联合国人权条约机构通过的结论性意见和人权理事会普遍定期审议所提出的对各国的建议采取综合后续行动有助于更好地确保平等教育机会；

## (g) 加强国际援助和合作：

在面临严重资源制约的国家中，在受教育权的享受方面出现严重的不平等现象。因此，充分和可持续的国际援助与合作在消除不平等方面也发挥核心作用。在提供援助时应谨记人权义务和政治承诺，包括《援助实效问题巴黎宣言》和千年发展目标 8 提出的构建全球发展伙伴关系；

国际组织，尤其是教科文组织和儿童基金会在教育领域发挥关键作用。通过鼓励关于被视为极具重要性的问题的公众辩论，这些组织可指明前进方向，而且，在以下工作中发挥着重要作用：促进可加强平等的政策和交流促进平等机会方面的经验。本着这种精神，向处境最困难的国家提供技术援助事宜必须列为优先事项；

## (h) 加强与学术机构合作和民间社会的合作：

促进包容性教育意味着民间社会的积极参与。知识界和民间社会在促进人们更好地了解教育不平等现象方面发挥着核心作用。这些利害关系方的倡导工作对于确保公众广泛注意某些问题而言至关重要，从而确保平等教育机会。