



## 人权理事会

## 第四十一届会议

2019年6月24日至7月12日

## 议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权受教育权：在私营教育机构发展的背景下落实受教育权和可  
持续发展目标4

## 受教育权特别报告员的报告\*

## 内容提要

秘书处谨向人权理事会提交受教育权特别报告员依照理事会第 8/4、35/2 和 38/9 号决议编写的报告。

特别报告员在报告中审视了在私营教育机构发展的背景下落实受教育权和可持续发展目标 4 的情况。

她向人权理事会和联合国会员国提交了关于各国提供公共教育和监管私营部门参与教育情况的义务的《阿比让原则》，并建议予以全面实施。

她回顾说，国际人权法要求各国提供免费优质公共教育。私营机构可帮助落实受教育权，提供其他教育途径，从而加强对文化多样性的尊重，但要视其性质和目标而定。如果公共教育长期供资不足，而私营机构(尤其是商业机构)参与教育的情况不断增加，且不受监管，那就会威胁普遍落实受教育权和实现可持续发展目标 4 的工作。

本报告载列关于各国为公共教育供资及提供公共教育的义务的意见和建议，并提出一些具体建议和解决方案。报告借鉴《阿比让原则》，尤其述及监管私营机构参与教育情况的义务、公私伙伴关系以及捐助方和民间社会的作用。

\* 附件不译，原文照发。



## 一. 导言

1. 本报告依照人权理事会第 8/4、35/2 和 38/9 号决议提交。特别报告员在报告中审视了在私营教育机构发展的背景下落实受教育权和可持续发展目标 4 的情况。
2. 特别报告员之所以选择这一专题，是因为关切地注意到，公共教育长期供资不足，而私营机构(特别是商业机构)参与教育的情况迅速增加，威胁普遍落实受教育权和实现可持续发展目标 4 的工作。她按照她的前任在这个专题上的思路，探讨在实现可持续发展目标 4 的框架内落实受教育权和寻找解决方案的问题。
3. 她提请人权理事会和会员国注意 2019 年 2 月通过的关于各国提供公共教育和监管私营部门参与教育情况的义务的《阿比让原则》。《阿比让原则》整合了关于受教育权的规范和判例，是一个里程碑，也是各国和其他利益攸关方探讨在变化的背景下落实这项权利的创新参考工具。

## 二. 可持续发展目标 4 与受教育权

4. 作为《2030 年可持续发展议程》的一部分，《2030 年教育议程》帮助推动全面落实受教育权，而数以百万计的人仍然被剥夺受教育权，最恶劣形式的歧视仍然在影响被边缘化的人们和社区。可持续发展目标 4 设法确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会，除此之外，各国通过了《2030 年教育行动框架》，其中详述了实现该目标的方式。<sup>1</sup>
5. 特别报告员回顾说，根据人权要求实现可持续发展目标 4，不仅是国家的义务，而且对于有效应对教育不平等问题、保障教育普及和质量、确保问责也至关重要。人权理事会在第 38/9 号决议中将各国在受教育权方面的义务与根据《2030 年可持续发展议程》作出的政治承诺联系在一起，更确切地说，与可持续发展目标 4 联系在一起。<sup>2</sup> 大会强调，《2030 年可持续发展议程》的执行应与国际法规定的各国权利和义务保持一致。<sup>3</sup> 采取这一做法的还有许多利益攸关方，特别是人权条约机构(例如，见 CRC/C/COD/CO/3-5 和 CEDAW/C/NER/CO/3-4)以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)。教科文组织确认，《取缔教育歧视公约》是可持续发展目标 4 以及其他可持续发展目标中与教育有关的具体目标的基石。
6. 教育是各国在许多人权条约和国家宪法中承认的一项人权。通过可持续发展目标 4 确立的政治目标应该被视为落实这项权利的一个手段：“各国在政治上和法律上对教育作出承诺，并不意味着为落实可持续发展目标 4 和受教育权而采取的措施是相互排斥的。相反，这些承诺将两者整合，使之彼此互动，需要各国确

<sup>1</sup> 见《2030 年教育议程：实现可持续发展目标 4 的仁川宣言和行动框架》(2015 年)。

<sup>2</sup> 见第 2(a)及(e)、3 和 8 段。

<sup>3</sup> 见大会第 70/1 号决议，第 18 段。

保为落实可持续发展目标 4 和《2030 年教育议程》以及更为广泛的《2030 年议程》而开展的努力均以尊重人权为基础”。<sup>4</sup>

7. 实现可持续发展目标 4 的各项具体目标的一个重要条件是，各国应拨出尽可能多的可动用资源，按照国际人权法的要求，确保所有人都能免费接受优质公共教育。特别报告员感到关切的是，目前，在落实可持续发展目标 4 的框架内对国家法律的审视显示，多数国家的免费义务教育法律没有达到要求。<sup>5</sup> 她还回顾说，识字教育应该普及，并且应该免费。

### 三. 在私营教育机构发展的背景下实现可持续发展目标 4，并落实受教育权

8. 在过去 20 年里，中小学私营教育机构的规模和范围都大幅增加。这些发展使教育系统发生了迅速变化，发展中国家的脆弱的教育系统也不例外。必须强调这种变化的规模及其对落实可持续发展目标 4 和受教育权的影响。

9. 2017/18 年全球教育监测报告估计，到 2021 年，撒哈拉以南非洲每四名小学生中就有一人上私立学校。<sup>6</sup> 这一趋势发展迅猛，举例说，根据官方数字，肯尼亚私校数目由 1998 年的 385 所增加到 2013 年的 8,917 所，增幅达 2,216%。在同一时期，肯尼亚公立小学的数目由 1998 年的 16,971 所增加到 2013 年的 21,205 所，增幅为 24.9%。私校所占比例由 1998 年的 2% 增加到 2013 年的 30%，在仅仅 15 年里增加 15 倍。<sup>7</sup> 这一戏剧性增长引起人权条约机构的关切。例如，经济、社会及文化权利委员会关切地指出，“公立学校系统的不足之处导致了所谓‘低收费私立学校’的增多，这导致了隔离现象或使人们在获得教育方面遭到歧视，特别是……弱势和边缘化儿童” (E/C.12/KEN/CO/2-5, 第 57 段)。<sup>8</sup>

10. 同样，根据政府官方统计数据，在摩洛哥，在私校就读的小学生比例在不到 15 年里增加了两倍以上，由 1999 年的 4% 增加到 2013 年的 14%。<sup>9</sup> 根据一个由若干组织组成的联盟的计算，不计自从 2005 年以来私校教育增加步伐的加速，如果私校继续以 2000 年至 2013 年期间的增速增长，则在私校就读的小学生的比例到 2023 年就会达到 30%，到 2030 年达到 52%，到 2038 年达到 97%。经济、社会及文化权利委员会对此作出反应时强调，令委员会“感到关切的是，民办教育不断扩张且可能会导致某种形式的隔离，而且高质量的教育仅限于有能力支付私立精英教育费用者”。该委员会敦促摩洛哥“确保民办教育的显著增加不会导致获得优质教育的机会愈益不平等” (E/C.12/MAR/CO/4, 第 47-48 段)。

<sup>4</sup> 见教科文组织和受教育权倡议，《受教育权手册》(2019 年)，第 163 页。

<sup>5</sup> 教科文组织，“Operationalizing Sustainable Development Goal 4: a review of national legislations on the right to education” (2017)，第 8 页。

<sup>6</sup> 教科文组织，全球教育监测报告 2017/18 年，第 47 页。

<sup>7</sup> 肯尼亚国家统计局，2002-2014 年经济调查，可查阅 <https://www.knbs.or.ke/publications/>。

<sup>8</sup> 另见 CRC/C/KEN/CO/3-5, 第 57-58 段。

<sup>9</sup> 见摩洛哥普遍教育联盟等，提交经济、社会及文化权利委员会第五十五届会议会前工作组的报告，第 11 段。

11. 在美利坚合众国，特许学校的办学经费靠公共来源，但以私营方式管理，学校根据与相关州政府的契约或合同特许运营。这类学校免学费，被视为州学校系统的一部分，尽管据报告这些学校经常免于遵守某些公共规则。<sup>10</sup> 在 2000 年和 2015 年期间，改为特许学校的公校比例由 2% 增至 7%，在一些地区，特许学校就学学生达到中小学生的 93%。<sup>11</sup>

12. 教育系统结构出现了巨大、空前的变化，私营机构在所有国家的作用都更大，无论在低收入、中等收入国家还是在富国都是如此。这些变化创造了教育私有化现象。迅速无节制的变化有可能影响受教育权和可持续发展目标 4 的许多要素。例如，收费私校数目大幅增加，威胁到为所有人提供“免费”、“平等”的优质中小学教育的义务和目标。联合国许多报告、人权理事会关于受教育权的决议、条约机构的建议以及非洲人权和民族权委员会的意见都关切地注意到私校数目迅速增加对教育内容和质量的影响以及由此造成的隔离和社会不平等现象。<sup>12</sup>

13. 民办教育十分多样，“可以是营利性的或慈善性的，收费的或免费的，由公司企业驱动的或由社区和非政府组织驱动的，正式的或非正式的，得到国家资助的或完全独立的”。<sup>13</sup> 私校类别包括高学费私校、以贫困家庭为招生对象的低学费学校、商业性连锁私校、以社区或信仰为基础的学校、特许学校等等。<sup>14</sup> 全球教育伙伴关系在一份关于 2019-2022 年私营部门参与的战略文件草案中，区分营利性与非营利性两类学校。营利性学校可以是多数股权为国际性或全国性的网络，也可以是本国独资学校。非营利学校包括非政府组织办的学校和宗教学校。每一类学校可进一步分为收费的与不收费的(通常在营利性学校内作出的公私伙伴关系安排)。

14. 为了区分私营机构参与教育的最有问题的形式，重点往往放在区分营利性和非营利性机构。但两者的界线并不清楚。例如，一个组织可注册为非营利机构，但为其创始人或主管支付很高的薪金。在一些情况下，营利性学校试图绕过限制或禁止营利的法律，注册为非赢利机构，但从另一营利性分支那里租用土地或材料或购买服务。另一辩论之中的问题是，何时学校算营利或试图营利(但实际上尚未营利)，或何为营利，营利的出现是在某种形式的投资之前还是之后。同样，一个以非正式形式运作的组织可能正式注册为营利性机构，因为那是注册的唯一选择，但由社区或为社区运营，实际上没有营利。

<sup>10</sup> 见 Kevin Murray 等人，“At what cost? The charter school model and the human right to education” (2014 年 11 月)，第 6 页。另见 Antoni Verger, Mauro Moschetti and Clara Fontdevila, “Unpacking PPPs’ effects on education: what research on vouchers, charters and subsidies tells us”，将于 2019 年出版，可查阅 [www.abidjanprinciples.org/en/background/overview](http://www.abidjanprinciples.org/en/background/overview)。

<sup>11</sup> 见全国公立特许学校联盟，“A growing movement: America’s largest public charter school communities” (2017 年 10 月)。

<sup>12</sup> 例如，见 A/69/402、A/HRC/29/30 和 A/70/342。另见人权条约机构关于私营教育机构的意见，可查阅 [www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education](http://www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education)。

<sup>13</sup> Sylvain Aubry and Zizipho Zondani, “Learning the lesson: why the EU should defend an alternative model to the privatisation of education”, in *Progressive Lab for Sustainable Development: from Vision to Action*, Conny Reuter and Ernst Stetter, eds. (Brussels, Foundation for European Progressives Studies and others, 2017)。

<sup>14</sup> 见 David Archer, “Rights-based responses to non-state education provision: a tentative typology and some critical reflections” (Action Aid, 2016)。

15. 在考虑落实受教育权和可持续发展目标 4 时，营利性教育提出了各种问题。营利性学校可能寻求利润最大化，途径包括收取高学费或削减费用，删减教程中最昂贵的内容，赶走最需要帮助的学生，或不适当维护校舍。例如，在肯尼亚进行的研究报告称，由营利性教育提供商伯里奇国际学校经营的学校的基础设施往往都很差，违反卫生和安全标准。<sup>15</sup> 据报告，乌干达教育部决定关闭其国内的伯里奇学校，一个理由就是，卫生条件差，危及学生生命和安全。<sup>16</sup>

16. 私营机构分类的另一方式是确定这些机构是否商业性的或面向商业的，是否把学生当作消费者，把教育当作消费品。<sup>17</sup> 法语民间社会反对教育商业化组织在 2016 年的呼吁中给营利性教育机构下的定义是，这些机构的“主要目的之一(虽然不是唯一目的)是把教育服务做交易，维护自身利益，而不是为公共利益服务。这些机构把教育看作商品，愿意扩大活动和模式，与其他机构竞争，增加营业额，提高利润。”<sup>18</sup> 至关重要，商业机构追求商业利益，面向商业，而不是依据正式法律结构运行。这些机构与履行公共服务使命的机构形成对照，而公共服务使命正是经济、社会及文化权利委员会关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24(1994)号一般性意见(第 21 段)所阐述的。

17. 各国越来越多地利用商业化的概念。人权理事会在关于受教育权的第 29/7、32/22、35/2 和 38/9 号决议中，吁请各国应对教育商业化造成的负面影响。2018 年，欧洲议会指出，欧洲联盟及其成员国“不得利用官方发展援助支持不坚持欧盟原则和价值观的私营商业性教育机构”。<sup>19</sup> 法语国家国际组织在 2016 年《塔那那利佛宣言》中对具有商业目的的学术和教育机构的发展表示关切。<sup>20</sup> 同样，法国外交和国际发展部在 2017-2021 年发展中国家教育、专业培训和融合战略中，也承诺防止出现教育商业化的风险。<sup>21</sup>

18. 这一方针有助于区分两类私营教育机构：一类机构重点注意自身利益，从而引起特定的人权问题；其他机构则可能发挥重要作用，能帮助落实受教育权和可持续发展目标 4。

<sup>15</sup> 见东非人权中心向国际金融公司合规咨询监察员提出的投诉(2018 年)，可查阅 <http://eachrights.or.ke/wp-content/uploads/2018/04/CAO-Complaint-EACHRights-16-April-18-Public-1.pdf>。

<sup>16</sup> 见经济、社会及文化权利全球倡议，“Uganda to close the largest chain of commercial private schools over non-respect of basic education standards” (2016) 可查阅 [www.gi-escr.org/latest-news/groundbreaking-news-uganda-to-close-the-largest-chain-of-commercial-private-schools-over-non-respect-of-basic-education-standards/](http://www.gi-escr.org/latest-news/groundbreaking-news-uganda-to-close-the-largest-chain-of-commercial-private-schools-over-non-respect-of-basic-education-standards/)。

<sup>17</sup> 见 *Education, Privatization and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia*, Ian Macpherson, Susan Robertson and Geoffrey Walford, eds., ch. 1, (Oxford, Symposium Books Limited, 2014)。

<sup>18</sup> 可查阅 <http://nevendezpasleducation.org/wp-content/uploads/2017/07/Appeal-eng.-against-commercialisation.pdf>。

<sup>19</sup> 见欧洲议会关于欧盟在教育领域的发展援助的第 2018/2081(INI)号决议(2018 年 11 月 13 日)，第 12 段。

<sup>20</sup> 见 [www.francophonie.org/IMG/pdf/som\\_xvi\\_decl\\_antananarivo\\_vf.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/som_xvi_decl_antananarivo_vf.pdf)，第 39 段。

<sup>21</sup> 见 [www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20170314\\_strategie\\_efi\\_2017-2021\\_mise\\_en\\_page\\_2\\_\\_cle8c6f77.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20170314_strategie_efi_2017-2021_mise_en_page_2__cle8c6f77.pdf)，第 17 页。



19. 在这方面，商业性连锁学校特别令人担忧。伯里奇国际学校就是一个据报告的有问题的例子：该营利性商业连锁机构拥有 500 多所托儿所和小学，这些学校有独立运营的(如在印度、肯尼亚和乌干达)，也有与政府结成伙伴关系运营的(如在利比里亚和尼日利亚)。该公司的目的是以空前规模运营，在非洲和亚洲使在校学童人数达到 1,000 万。<sup>22</sup> 该公司得到私人 and 公共投资方的资金，包括国际金融公司、CDC 集团(前英联邦开发公司)、海外私人投资公司，也得到欧洲投资银行等方面的间接投资。<sup>23</sup>

20. 尽管自称支持实现可持续发展目标 4,但据报告，伯里奇学校在若干国家排除贫困和边缘化学生，损害劳工权利、表达自由、法治和起码的教育标准，对教育质量、平等和社会凝聚产生负面影响。<sup>24</sup> 肯尼亚一些家长和教师针对国际金融公司投资伯里奇一事向国际金融公司合规咨询监察员投诉，他们关切地指出，学校基础设施不合标准，教育质量差，学校继续以违反国家规定和起码的标准的方式运作。<sup>25</sup> 各国政府、工会、民间社会和各个条约机构都反复强调其关切。<sup>26</sup> 非洲人权和民族权利委员会在审议肯尼亚情况时关切地指出，“对诸如伯里奇国际学校等连锁私校缺乏监测和有效监管，这些学校注册为非正规学校，而实际上似乎在提供正规教育”。<sup>27</sup> 在提及大不列颠及北爱尔兰联合王国对诸如伯里奇之类的学校的财政支持时，经济、社会及文化委员会关切地认为，这种支持可能“有损于免费公共教育的质量，在学生中造成隔离和歧视”(E/C.12/GBR/CO/6, 第 14 段)。针对伯里奇办学的缺陷，肯尼亚和乌干达政府已采取步骤加强合规管理，包括命令关闭对学生构成危险的学校，并对伯里奇的违章行为提出起诉。<sup>28</sup>

21. 商业性连锁学校不仅可能破坏受教育权的落实，而且还可能破坏发展中国家的民主、社会凝聚和稳定(见 A/HRC/29/30, 第 39 段)。

22. 除了私校类别多样外，过去 10 年来教育公私伙伴关系也在发展。这种伙伴关系一般可分几种：特许学校、票证(为学生选择学校而提供的补贴)和对私校的补贴。<sup>29</sup>

<sup>22</sup> 见“Zuckerberg-backed startup seeks to shake up African education”，《华尔街日报》(2015 年 3 月 13 日)，可查阅 [www.wsj.com/articles/startup-aims-to-provide-a-bridge-to-education-1426275737](http://www.wsj.com/articles/startup-aims-to-provide-a-bridge-to-education-1426275737)。

<sup>23</sup> 经济、社会及文化权利全球倡议，在伯里奇国际学校投资的已知投资方名单(2018 年)，可查阅 [www.gi-escr.org/publications/brief-on-bridge-international-academies-investors](http://www.gi-escr.org/publications/brief-on-bridge-international-academies-investors)。

<sup>24</sup> 见“Civil society call on investors to cease support to Bridge International Academies”(2017 年 8 月)，可查阅 [www.gi-escr.org/publications/august-2017-civil-society-call-on-investors-to-cease-support-to-bridge-international-academies](http://www.gi-escr.org/publications/august-2017-civil-society-call-on-investors-to-cease-support-to-bridge-international-academies)。

<sup>25</sup> 见 [www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=1272](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=1272)。

<sup>26</sup> 例如，见 [www.newvision.co.ug/new\\_vision/news/1471272/enforcement-standard-operating-procedure-sop-private-schools-school-charges-uganda](http://www.newvision.co.ug/new_vision/news/1471272/enforcement-standard-operating-procedure-sop-private-schools-school-charges-uganda); [www.unite4education.org/about/a-global-response-to-education-commercialisation/](http://www.unite4education.org/about/a-global-response-to-education-commercialisation/); [www.gi-escr.org/publications/august-2017-civil-society-call-on-investors-to-cease-support-to-bridge-international-academies](http://www.gi-escr.org/publications/august-2017-civil-society-call-on-investors-to-cease-support-to-bridge-international-academies); [www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education](http://www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education)。

<sup>27</sup> “关于肯尼亚共和国 2008-2014 年第 8-11 次定期报告的结论性意见和建议”，第 37 段。

<sup>28</sup> 见 <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/03/170323-Update-on-legal-cases-involving-BIA-Kenya-Uganda-Final-v5.pdf>。

<sup>29</sup> 见 Antoni Verger, Mauro Moschetti and Clara Fontdevila, “Unpacking PPPs’ effects on education: what research on vouchers, charters and subsidies tells us”(待发表)。

23. 公私伙伴关系虽然是为教育供资或改善教育治理的一个有吸引力的方式，但在落实人权方面也带来严重关切。2016 年，利比里亚政府宣布计划将学前和小学公共教育外包给伯里奇国际学校时，反对声音强烈。前任受教育权特别报告员认为，“这种安排公然违反了利比里亚落实受教育权的国际义务，根据利比里亚《宪法》也是没有理由的”。<sup>30</sup> 政府后来对计划加以缩减，改为三年试行方案，增加了其他私营提供商。该方案的一份评价报告对公私伙伴关系与标准公校作了比较，认为公私伙伴关系的财政不可持续。就伯里奇学校的例子而言，这种伙伴关系导致大批教师被解雇，大批学童被开除，所花资金又远远多于参加试点方案的其他学校，而教学成果有限。<sup>31</sup>

24. 有必要提及发展援助和协助在这方面的作用。私营教育机构发展的一个关键的驱动因素是有多边和双边捐助方为发展中国家各种形式的民办教育提供支持。据报告，联合王国和美国等双边捐助方以及世界银行等多边捐助方<sup>32</sup> 在过去 10 年里间接或直接地资助民营办学，在一些情况下引起特别的关切，包括引起条约机构的关切。<sup>33</sup>

25. 特别报告员关切地注意到，现已出现了多种教育基金，其中一些利用诸如公私伙伴关系和债务等工具。她表示特别关切的是，教育结果基金把重点放在支持非洲和中东私营机构。私营化对受教育权的落实带来风险，在许多发展中国家，私营教育机构发展已经十分迅猛，不受控制，而许多国家却缺乏有效监管的能力，这使受教育权的落实面临空前的风险，并可能严重有损于可持续发展目标 4 的实现。<sup>34</sup>

#### 四. 在当前教育私有化的背景下拟订受教育权规范框架

26. 教育环境发生了变化，一个特别重要的驱动力是私营机构参与教育的情况以令人不安的速度增加，同时政府的作用受到了质疑。针对这一变化，人权框架需要提供确切的指导。这样做很有必要，以便使人权在变化的环境继续得到重视，同时避免不受监管的教育变动，避免毁坏落实受教育权 50 年的进展，包括实现千年发展目标 2 和可持续发展目标 4 的进展。风险是，私营机构参与教育与日俱

<sup>30</sup> 联合国人权专家敦促利比里亚不要将公共教育交给私人公司，[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18506](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18506)。

<sup>31</sup> Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, “Can a public-private partnership improve Liberia’s schools?” (2017).

<sup>32</sup> 例如，见 [www.right-to-education.org/news/press-release-uk-fails-give-clear-response-yet-another-un-body-challenging-its-support](http://www.right-to-education.org/news/press-release-uk-fails-give-clear-response-yet-another-un-body-challenging-its-support)；[www.right-to-education.org/news/rte-supports-letter-calling-uk-government-halt-aid-funding-failing-private-schools-africa](http://www.right-to-education.org/news/rte-supports-letter-calling-uk-government-halt-aid-funding-failing-private-schools-africa)；and [www.gi-escr.org/publications/brief-on-bridge-international-academies-investors](http://www.gi-escr.org/publications/brief-on-bridge-international-academies-investors)。

<sup>33</sup> 例如，见 [www.right-to-education.org/news/world-bank-accepts-complaint-its-investment-bridge-international-academies](http://www.right-to-education.org/news/world-bank-accepts-complaint-its-investment-bridge-international-academies) 以及 E/C.12/GBR/CO/6, 第 14 段。

<sup>34</sup> 见“A critical response from the Global Campaign for Education on the Education Outcomes Fund for Africa and Middle East” (2018 年 9 月)，可查阅 [www.campaignforeducation.org/docs/statements/GCE\\_STATEMENT\\_ON\\_EDUCATION\\_OUTCOMES\\_FUND\\_FINAL.pdf?utm\\_medium=Board&utm\\_source=Statement&utm\\_campaign=EOF&utm\\_term=EOF;statement;GCE&utm\\_content=Link\\_070918](http://www.campaignforeducation.org/docs/statements/GCE_STATEMENT_ON_EDUCATION_OUTCOMES_FUND_FINAL.pdf?utm_medium=Board&utm_source=Statement&utm_campaign=EOF&utm_term=EOF;statement;GCE&utm_content=Link_070918)。

增的情况，如果不加以限制，会“削弱受教育权利的普遍性，以及人权法的基本原则，加剧教育上的边缘化和排斥现象，造成社会上的不公平”（A/69/402，第41段）。

27. 如各项国际条约所指出，各国确认人人有权接受教育，而不受歧视。各国承诺尽早实现普及免费大中小学教育，并积极推进各级学校的发展。此外，各国必须尊重家长为子女选择学校的自由，家长可在公共当局建立的学校以外选择符合国家根据国际法确立的起码标准的学校，并根据自己的信念确保子女接受宗教和道德教育。各国还必须保护个人和团体建立和指导这种教育机构的自由。

28. 人权法在国家办教育的义务与私营行为体在落实受教育权方面的自由之间确立了微妙的平衡。选择政府建立的学校之外的学校的自由尤其有助于确保教育不成为政府手中的宣传灌输工具，并确保在教育系统内对文化多样性和文化权利的尊重。起草人权条约时，意图不是保护教育领域的商业利益，或使政府可以通过实施紧缩措施和新自由主义政策来逃避其责任。

29. 人权框架得到了保护，并在过去 10 年里通过法院和人权机制的解释而变得日益丰富，逐步抛弃了平衡的做法，显示各国有义务防止教育系统商业化。联合国和区域人权条约机构以及一些国家法院和区域法院反复处理了私营机构在教育中的作用问题。<sup>35</sup> 它们对教育商业化表示关切，并强调政府在落实受教育权方面的关键作用。经济、社会及文化权利委员会尤其指出，第十三条认为，在多数情况下，国家对直接提供教育承担主要责任，国家更有义务落实受教育权。<sup>36</sup> 儿童权利委员会规定，“各国必须采取考虑到私营部门参与提供服务的具体措施，确保《公约》规定的权利不受损害。”<sup>37</sup>

30. 许多国家立法措施也对与日俱增的私营教育机构作了规定。<sup>38</sup>

31. 受教育权特别报告员在 2014 年和 2015 年的三份报告中阐述了私营教育机构发展的问题，对这一局面表示关切，并警告说，“也许可以不夸张地说，私营教育不是对公共教育的补充，而是对其的挤压”（A/69/402，第 38 段）。在这些报告的基础上，人权理事会自 2015 年以来一直呼吁各国通过协商一致的决议处理私营机构参与教育的影响，各个区域集团的许多国家都是这些决议的提案国，这表明在此问题上已有了广泛共识。理事会在第 29/7 号决议中敦促各国“遵循国际人权义务，为教育机构制定一项监管框架，包括为创办和运营教育机构规定最低规范和标准”，并支持“研究和提高认识活动，以便更好地了解教育商业化对享有受教育权的各种影响”。关键的一点是，理事会还认识到“尽最大可能利用可

<sup>35</sup> 见 [www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education](http://www.gi-escr.org/concluding-observations-private-education) and [www.right-to-education.org/privatisation#section\\_view-default-5](http://www.right-to-education.org/privatisation#section_view-default-5)；以及 [www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_2\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_ENG.pdf)。

<sup>36</sup> 见关于受教育权的第 13 (1999)号一般性意见，第 48 段。

<sup>37</sup> 见关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16(2013)号一般性意见，第 34 段。另见残疾人权利委员会关于包容性教育权问题的第 4(2016)号一般性意见，第 76 段；消除对妇女歧视委员会关于女孩和妇女受教育权的第 36(2017)号一般性意见，第 38-39 段；经济、社会及文化权利委员会第 24 号一般性意见，第 22 段。

<sup>38</sup> 见受教育权项目，*National Legislation on Private Provision of Education* (2016 年 3 月)，可查阅 [www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE\\_National\\_Legislation\\_on\\_Private\\_Provision\\_of\\_Education\\_All\\_Regions\\_2016.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_National_Legislation_on_Private_Provision_of_Education_All_Regions_2016.pdf)。



用资源投资教育的重要意义”理事会在第 32/22 号决议中还指出，监管框架应适用于各教育机构，“包括独立运营或与国家合营的教育机构”，同时请各国“处理教育商业化带来的任何不利影响，并在受教育权遭到侵犯的情况下加强受害者获得适当补救和赔偿的途径”。理事会还敦促各国对“那些采用对享有受教育权产生不利影响的做法”的教育机构追究责任。理事会在第 35/2 和 38/9 号决议中也保持类似的措辞，在第 38/9 号决议中具体规定监管框架应适用于所有教育机构。

32. 因此，在国家和私营机构的作用方面，人权提供了一套具有法律约束力的义务的坚实的框架，必须用来指导实现可持续发展目标 4 的工作。受教育权可帮助查明、预防严重威胁人权和社会凝聚力的做法(如商业性连锁学校的发展)，并在必要时追究责任。其他情况需要予以仔细评估，人权框架具有一些特点，使之成为对决策者特别有用的工具：此框架是几乎得到普遍批准的具有法律约束力的框架，为超越某些根深蒂固的意识形态立场的讨论奠定了基础，并可用来以必要的微妙性、灵活性和务实性开展评估。

33. 受教育权明确禁止两种极端的立场：一是摧毁公共教育；二是取消选择和建立私营教育机构的自由。这两种情况都不符合人权标准。在这两种立场之间可以有很多可能性，公共机构和私营机构都可存在，情况需要予以仔细评估，以确定落实受教育权的方式。

## 五. 《阿比让原则》：根据国家提供公共教育和监管私营教育机构的义务落实可持续发展目标的指导工具

34. 2019 年 2 月 13 日，关于国家提供公共教育和监管私营教育机构的义务的《阿比让原则》经过三年广泛的参与性协商和起草过程，在阿比让获得通过。这涉及数百个利益攸关方，包括国家、家长、民间社会、教师、私营部门和不同背景的高级别专家，其中有人权律师、教育专家和教育工作者以及各个地理区域的受影响社区。<sup>39</sup> 特别报告员参与了《阿比让原则》从开始起草到通过的全过程。在本报告定稿之日，世界各地的 54 名专家签署了《阿比让原则》，专家中多数是妇女，来自南方国家。

35. 《阿比让原则》是对法律文献进行严谨法律分析的结晶，植根于学术研究人员、实际工作者和社区报告的现实情况，其依据是法院和人权机制所解释的国际标准。这些原则是各国和其他利益攸关方应该用来落实受教育权的重要新工具。

《阿比让原则》包括 97 条指导原则，根据 10 条总原则编排，作为附件附于本报告。<sup>40</sup> 所有指导原则都很重要，应一并解读。

36. 特别报告员在下文说明《阿比让原则》如何适用于对本报告所述背景特别相关的四个专题，并用于落实可持续发展目标 4。

<sup>39</sup> 《阿比让原则》通过的过程，见 [www.abidjanprinciples.org/en/background/overview](http://www.abidjanprinciples.org/en/background/overview)。

<sup>40</sup> 见 [www.abidjanprinciples.org/en/principles/overview](http://www.abidjanprinciples.org/en/principles/overview)。

## A. 国家为公共教育供资及提供公共教育的义务

37. 人们对国家是否有义务提供公共教育的问题已进行了长期辩论。指导原则 29 指出：“各国必须尊重、保护、落实免费接受公共优质教育的权利。”

38. 这一立场确认了人权机制在最近数十年里的解释。例如，经济、社会及文化权利委员会建议肯尼亚“采取一切必要措施加强公共教育部门的工作”（E/C.12/KEN/CO/2-5, 第 58 段）。国家法院和区域人权法院经常采取类似的立场。<sup>41</sup> 这反映了在国际层面似乎已达成的共识。如上文所述，人权理事会一直通过决议确认尽最大可能利用可用资源投资教育的重要意义。各国在关于落实可持续发展目标 4 的《仁川宣言和行动框架》中重申，“教育是公益”，而公共层面对于这一点也十分关键。

39. 相关法律条款假定并要求国家提供公共教育，上述立场得到这些法律条款措辞的支持。例如，家长可自由为其子女选择公共当局办的学校之外的学校，这项自由明确显示，公共教育也必须予以提供，即必须有“公共当局办的学校”。如果这类学校不存在，那么家长就没有选择，让子女让其他学校只是有此必要。<sup>42</sup>

40. 特别报告员还指出，公共教育作为一种做法，是大多数国家提供教育的主要形式，经常得到宪法保障。<sup>43</sup> 公共教育在历史上一直是教育的主要方式，发达国家据此普及了识字和算术，据此发展现代经济。剥夺其他人接受公共优质教育的权利将是不公平的。

41. 指导原则 2 指出，公共教育机构要满足以下所有三个准则：

- (a) 被国家承认为公共教育机构；
- (b) 由国家机关或国家机关所服务的真正的民众代表有效控制管理；
- (c) 不为有损于学生受教育权的任何商业或其他剥削性利益实体服务。

42. 这可能为新形式合作教育机构满足作为公共教育机构的资格留下空间，前提是接受这一资格。例如，传统形式的社区学校，如肯尼亚在非殖民化后发展起来、最终并入公共教育系统的 Harambee 学校，<sup>44</sup> 或一些土著学校，可被视为公校。但这些模式必须是“真正的”，即不得被私人利益集团所利用，或被国家用作回避其责任一种方式。

<sup>41</sup> 例如，见美国，布朗诉 Topeka 教育局 (1954 年) 347 U.S. 483 at 493 (1954 年)；欧洲人权法院，Kjeldsen, Busk Madsen 和 Pedersen 诉丹麦(第 5095/71、5920/72、5926/72 号申诉书)，1976 年 12 月 7 日判决，第 52 段；Folgerø 等人诉挪威(第 15472/02 号申诉书)，2007 年 6 月 29 日判决，第 84 段。

<sup>42</sup> Jacqueline Mowbray, “Is there a right to public education? ”, forthcoming and available from [www.abidjanprinciples.org/en/background/overview](http://www.abidjanprinciples.org/en/background/overview).

<sup>43</sup> 国会法律图书馆，“Constitutional right to an education in selected countries” (2016 年)。

<sup>44</sup> 见 Eldah Nyamoita Onsomu 等人，*Community Schools in Kenya. Case Study on Community Participation in Funding and Managing Schools*, (国际教育规划研究所，2004 年，巴黎)。

43. 指导原则 29 具体规定, 各国必须“尽最大可能利用可用资源, 以尽可能有效、尽可能迅速的方式提供尽可能高质量的”免费公共教育。这意味着, 要落实接受公共教育的权利, 需要不断努力改善公共教育, 寻找最佳方法。教育治理是一门艺术, 应按此方式对待之。

44. 指导原则 42 回顾说, “各国有直接义务采取一切措施处理无效治理、缺乏透明度、缺乏问责或腐败问题, 因为这些问题可能影响优质公共教育的提供。”鉴于满足这项指导原则的要求的可用工具很多, 公共教育失败不是用以推行教育私有化的一个可接受的借口, 那样将损害受教育权的落实。根据指导原则 44, 缺乏意愿必须与国家缺乏能力的情况相区分。

45. 公共教育要具有效力, 就必须有充足的经费。各国必须为尽可能高质量的免费公共教育优先拨出尽可能多的可用资源(指导原则 34)。至关重要, 资源包括财政资源和非财政资源, 包括必须优先利用的本国资源和国际援助与合作的资源(指导原则 16)。这些指导原则还重申, 各国必须考虑各种措施调集资源, 包括征税、消除逃税避税手法等。

## B. 监管私营机构的义务

46. 《阿比让原则》明确重申各国有义务尊重家长或合法监护人为子女选择公共教育机构以外的教育机构的自由(指导原则 47)。尽管如此, 这项自由不是无限的, 人权法明确要求各国通过适当规章确定其范围。

47. 根据《经济、社会及文化权利国际公约》第四条, 对此等权利只能加以限制同这些权利的性质不相违背而且只是为了促进民主社会中的总的福利的目的的法律所确定的限制(指导原则 48)。同样, 最低教育标准“不得被用于与尊重、保护及落实受教育权的义务不一致的任何目的”(指导原则 54)。

48. 利用规章为掩饰手段, 不允许开设可能对政府持批评态度(或对国家支持的意识形态持批评态度)的教育机构或关闭这样的教育机构, 或不让少数群体或土著群体得到满足其文化权利要求的教育, 均为侵犯人权行为。例如, 有人关切地指出, 匈牙利政府修改了法律, 使中欧大学无法继续在匈牙利运营, 这是对学术自由和独立的不当干涉。<sup>45</sup>

49. 指导原则 52 回顾说, “各国应要求参与教育的私营机构承担公共服务义务, 确保这些私营机构帮助落实受教育权。”这与经济、社会及文化权利委员会的第 24 号一般性意见是一致的(第 21 段)。无论提供者是公共的还是私营的, 教育始终是公共服务, 在社会里对社会凝聚力、民主和其他人权的落实发挥特别的作用。国家规章必须确保私营教育机构在其工作中能达到这些标准。

<sup>45</sup> 见促进和保护意见和表达自由权特别报告员 2017 年 4 月 11 日给匈牙利常驻代表的信(HUN/1/2017)。

50. 对私营教育机构对受教育权的影响的评估经常只在学校层面参照一套狭隘的指标进行。每个学校都分别给予评估，与其他学校做比较。但私校发展对人权的负面影响，如造成隔离等问题，往往出现在系统层面，在我们审视许多私校对各项人权的累积影响时容易发现问题。<sup>46</sup>

51. 指导原则 55 列出私营机构监管核对表。该核对表的内容取自前任特别报告员等报告的世界各国(如阿尔及利亚、日本和新加坡)的国家实践(见 A/HRC/29/30, 第 83-85 段)。

52. 同样，鉴于公共教育质量应予改善，指导原则 56 列出各国应逐步提高最低教育标准要求的义务。这对于历来标准很低的国家来说尤其重要，例如，这可以使历来非正规运作的私校正规化。

53. 肯尼亚替代性基本教育和培训方案的标准是一个有趣的例子。根据收到的资料，这些标准使非正规学校较为容易在教育部注册。这些标准旨在“将[非正规]教育和培训机构纳入主流方案”，并便利各个机构注册，这些机构设立的目的是“提供基础教育或职业培训，对象是在非正规居民点或其他边远不便的地方因困难而无法上公校或私校的少年儿童”。<sup>47</sup> 然而，这种标准应包含明确的计划，以迅速提高对这些学校的要求，使其达到其他学校的标准，而这一点在政策中仍然不清楚。特别报告员还警告说，这类规章可能被商业机构滥用，商业机构可根据肯尼亚替代性教育标准注册，利用这些规章增加其利润，扩大其市场份额，而不是将传统的非正规办学方式正规化。

### C. 公私伙伴关系

54. 教育公私伙伴关系可能是最有争议、最敏感的专题之一。《阿比让原则》汇编了一套有用的现有标准，可帮助处理这个问题。

55. 可持续发展目标 17 具体目标 17 可以被解读为鼓励公私伙伴关系。但该具体目标的措辞宽泛，要求利益攸关方“借鉴伙伴关系的经验和筹资战略，鼓励和推动建立有效的公共、公私和民间社会伙伴关系”。因此，“公私”只是伙伴关系中的一种。

56. 一项即将完成的重要研究报告回顾说，对公私伙伴关系方案的分析往往都很笼统，不一定都考虑到这种方案的设计变数在政策影响方面的重要性。<sup>48</sup> 其他形式的教育伙伴关系，如替代注重私人办学的方案中的伙伴关系，可予以探讨，但不得有损于公平和社会凝聚力。研究报告的作者强调，许多形式的教育伙伴关系有待探讨，这些伙伴关系与导致学校竞争和隔离的公私伙伴关系不同，可帮助加强教育系统，帮助保障所有人得到优质教育的权利。这种伙伴关系可与大学、教

<sup>46</sup> 见 Martin Carnoy and Patrick McEwan, “Does privatization improve education? The case of Chile’s national voucher plan” (2003 年)。

<sup>47</sup> 见教育、科学和技术部, “Registration guidelines for alternative provision of basic education and training” (2015 年), 可查阅 [https://doj19z5hov92o.cloudfront.net/sites/default/files/media/resource/alternative\\_provision\\_of\\_basic\\_education\\_and\\_training\\_apbet\\_option\\_2\\_cover.pdf](https://doj19z5hov92o.cloudfront.net/sites/default/files/media/resource/alternative_provision_of_basic_education_and_training_apbet_option_2_cover.pdf), 第 8 和 9 页。

<sup>48</sup> Antoni Verger, Mauro Moschetti and Clara Fontdevila, “Unpacking PPPs’ effects on education: what research on vouchers, charters and subsidies tells us” (待出版)。



育研究中心、社区组织、地方或国际非政府组织等各种行为体一起建立。伙伴关系不一定注重办学，而可以注重推动教师培训、公共行政能力建设、对学校的支持服务或家庭参与教育。

57. 总体而言，报告指出，实证研究似乎表明教育公私伙伴关系对从学生成绩到家庭满意度的各种层面造成的负面影响多于正面影响。就基于市场的公私伙伴关系而言，特别负面的证据与人权影响有关，如造成隔离。方舟教育伙伴关系集团是在联合王国根据公私伙伴关系安排经营 38 所学校的网络。甚至由该集团委托进行的一项研究的报告也发现，目前的证据“不能使我们就公私伙伴关系对学习结果的影响得出有力、普遍的结论”。<sup>49</sup>

58. 《阿比让原则》回顾说，“各国必须优先为免费优质的公共教育供资，并提供这种教育”（指导原则 64）。这是以儿童权利委员会等条约机构的实践为基础的，例如，儿童权利委员会建议巴西“在分配公共资金时严格优先照顾公共教育部门”（CRC/C/BRA/CO/2-4, 第 76 段）。此外，“受教育权没有要求国家为私营教育机构供资”（指导原则 64），经济、社会及文化委员会也指出了这一点。<sup>50</sup>

59. 《阿比让原则》还具体阐述了各国仍然可以为私营机构供资的条件，并列出了有资格获得资助的机构类型。重要的是，某机构如果“面向商业或追求其他商业利益，或追求过分的个人收益”，就一般不应获得资助。前任特别报告员曾强调，“对公私伙伴关系采取区别对待的办法，这对区分有营利商业利益的教育伙伴与致力于社会教育利益的伙伴特别是有真正慈善精神的伙伴是必不可少的”（A/70/342, 第 125 段）。这一办法与儿童权利委员会等的意见是一致的，儿童权利委员会建议海地保证公私伙伴关系“不是为了私人利益或涉及任何形式的教育商业化”（CRC/C/HTI/CO/2-3, 第 59 段）。

60. 在考虑为合格私营机构拨出资源时，《阿比让原则》列出了国家必须严格遵守的实质性要求、程序性要求和作业要求。

61. 实质性要求（指导原则 65）尤其指出，任何公私伙伴关系都必须是“有时限的措施，国家可公开显示这是推进受教育权的落实的唯一有效的选项”。伙伴关系还必须实现下列四个目标之一：

- (a) 在无法提供公共教育的地方，在短期内确保教育的提供；
- (b) 确保对文化多样性的尊重和文化权利的落实，这对于少数群体和土著人民等尤其重要；
- (c) 促进将私营机构纳入公共教育系统（这是欧洲的常见模式，例如在比利时和荷兰）；
- (d) 试行某种教学方法。

<sup>49</sup> *Public-Private Partnerships in Education in Developing Countries: a Rigorous Review of the Evidence* (2017).

<sup>50</sup> 见第 13 号一般性意见，第 54 段。

62. 这四个选项使各国必要的灵活性，可对具体情况作出务实的反应，同时坚持落实受教育权的原则。公私伙伴关系必须是有时限的措施这一要求意味着应该定期重新评估所有选项，以推进受教育权的落实，同时充分尊重和促进文化多样性。此外，如经济、社会及文化权利委员会在关于受教育权的第 13(1999)号一般性意见中所述，“如缔约国决定为私立教育机构提供捐助，此种捐助不得含有任何被禁止实行的差别待遇”（第 54 段）。

63. 程序性要求(指导原则 66)特别规定，“国家应评估并公布其持续监测和监管私营教育机构达到适用的标准情况的能力和意图”。但在这方面，“在推行公私伙伴关系的过程中，令人感到讽刺的一点是，大多数支持者至少口头上说实施公私伙伴关系的国家需要有强有力的国内机构能力来建立、管理和评价公私伙伴关系。然而，这方面经常缺乏的正是这种能力”（A/73/396, 第 80 段）。

64. 作为业务要求的一部分，各国除需注意其他事项外，应确保“得到公共资金的所有私营教育机构在法律规定的合理时间内向相关公共当局提供可能帮助改善教育系统的一切专有数据和材料，而无需专有权许可”（指导原则 72）。各国，特别是最贫困的国家，与私营伙伴签约由其提供支持时，不是通过伙伴关系增强能力，而往往变得依赖(通常是外国的)私营实体。这种情况造成权力关系不平衡，或使不平衡的权力关系固化，因此不能被接受为落实受教育权的一个手段。

65. 特别报告员关切地认为，目前，教育公私伙伴关系的发展缺乏上文所述的所需保障。她尤其吁请据报告正在发展教育公私伙伴关系的加纳和塞拉利昂政府仔细考虑上述关切事项，学习利比里亚等其他国家教育实验的教训，满足实质性要求、程序性要求和作业要求。<sup>51</sup>

#### D. 捐助方的作用

66. 各国在参与某一国际组织工作或将权限交给某一国际组织时仍然应该对其行为负责(指导原则 22)。各国必须采取一切措施确保相关组织按照其国际法义务行事，途径包括密切监测该组织的行为，并在该组织内通过投票影响其政策。例如，全球教育伙伴关系中国家有义务确保该伙伴关系不违反人权义务。

67. 在教育方面提供国际援助及开展合作时，各国必须优先支持面向所有人特别是弱势、处境不利和边缘化群体的免费优质公共学前教育和中小学教育，尽可能迅速地朝免费提供其他各级的优质公共教育的方向迈进(指导原则 38)。这并不意味着私营教育机构永远不可得到支持，在应急的情况下，非营利性机构尤其可得到支持，但各国和国际组织只能以符合人权的方式为私营机构提供资助，尤其不得为商业性教育机构提供资助。

68. 特别报告员感到鼓舞的是，2018 年 11 月，欧洲议会通过了关于欧盟教育领域发展援助的第 2018/2081(INI)号决议，禁止向商业性学校提供资金，同时全球教育伙伴关系拟订了关于私营部门参与的战略最新草案。全球教育伙伴关系是多利益攸关方伙伴关系，也是一个供资平台，旨在加强发展中国家教育系统。该平台即将出台的私营部门战略将在 2019 年 6 月理事会会议上审议通过，该战略提

<sup>51</sup> 例如，见 <https://ghanaguardian.com/moe-calls-teacher-unions-a-bluff-set-to-kick-start-gps-policy-in-september>。

及人权，包括《阿比让原则》，认为是其基本原则之一。根据战略草案，全球教育伙伴关系将不直接或间接资助商业性机构，而注重资助公共教育。

69. 指导原则 63 指出，“凡在落实受教育权需要之处，教育领域的国际援助和合作也应根据受援国的人权义务加强对私营教育机构的监管。”据报告，技术合作伙伴在加强国家监管制度方面失去了一些机会，例如世界银行和全球教育伙伴关系最近给海地的赠款是用于支持加强对私营部门的平行监管和监测系统，而不是增强政府的能力。<sup>52</sup>

70. 捐助方有责任对可能不利影响受教育权的情况作出补救。例如，有人认为，世界银行 1980 年代和 1990 年代的结构调整方案以及收费政策对公共教育产生了破坏性影响。<sup>53</sup>

## E. 民间社会和利益攸关方的参与

71. 民间社会在支持受教育权方面能发挥中心作用，能帮助处理腐败问题，了解民众的需求，制定解决方案和政策改革方案，也能帮助各国开展独立外部监测。政府不应把这种监测视为对抗性的，而应视为履行其公正监测义务的一个工具(指导原则 83)。

72. 然而，特别报告员关切地注意到，对民间社会的压制有增无减，民间社会空间在缩小，这也影响与受教育权有关的问题的宣传活动。这不仅往往构成对人权的侵犯，而且也削弱落实受教育权和可持续发展目标 4 的工作效力，助长腐败，导致治理无效，这反过来又可能缩减国内来源和捐助方提供的用于教育的资金。

73. 资助私营教育机构和公私伙伴关系的理由经常是，这是应对无效治理和腐败的一个方式。然而，在教育工作中提高透明度和增强问责没有其他途径，只能依靠一个活跃的民间社会，一个能对当局进行独立监测并与当局对话的民间社会。如果国家、捐助方和技术合作伙伴想认真应对腐败问题，它们应支持民间社会，为民间社会提供资金，而不是推动私有化，为商业性学校供资，私有化经常是打击教师工会的一个方式，伴随着不透明的交易，甚至带来更大的腐败风险。

## 六. 结论和建议

74. 如关于各国提供公共教育和监管私营部门参与教育情况的义务的《阿比让原则》所强调，国际人权法要求各国提供优质公共教育。虽然私营机构办教育的空间是存在的，但各国必须严格监管私营机构参与教育的情况，确保受教育权不受损害。各国必须确保私校教育符合教育标准，不危害国家作为教育保障者的作

<sup>52</sup> 见社会和经济权利全球倡议和巴黎政治学院法学院法律中心，“滥用影响力：法国未能防止国际组织支持海地私有化和对受教育权的侵犯”，提交经济、社会及文化权利委员会第五十八届会议的非正式报告，可查阅 <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2016/06/CESCR-Report-on-France-ETOs-and-private-education-May-2016.pdf>。

<sup>53</sup> Macleans A. Geo-Jaja and Garth Mangum, “Structural adjustment as an inadvertent enemy of human development in Africa”, *Journal of Black Studies*, vol. 32, No. 1 (2001 年 9 月)。

用，不被用来增加不平等或不正义，并把接受私校教育的人作为主要受益人。各国还必须加强公共教育系统，不要通过制造物质不平等使公共教育系统碎片化。

75. 因此必须努力实现可持续发展目标 4 和其他可持续发展目标。各国必须随时随刻都尊重、保护并落实受教育权，在任何情况下都不得放弃其责任。

76. 在有私营机构参与教育的情况下，人权框架仍然同样重要，对国家仍然具有法律约束力。虽然一些私营机构可能发挥积极作用，可支持国家发展优质公共教育，可帮助落实受教育权，但有的私营机构，特别是商业性机构，对受教育权构成严重威胁。这些机构可能在很大范围内助长不平等，损害教育进步，影响和平与稳定、民主空间和社会凝聚，在发展中国家特别如此。

77. 特别报告员建议各国把《阿比让原则》作为这方面工作的一个有用的指导工具。《阿比让原则》对人权理事会的建议作出响应，人权理事会在第 38/9 号决议中欢迎“专家为各国制定指导原则和工具”以落实受教育权。

78. 特别报告员吁请各国根据《阿比让原则》审查其法律、政策和做法，为实施《阿比让原则》推出示范项目。她希望人权理事会认可《阿比让原则》，希望科特迪瓦等一些国家按照她在关于访问该国的报告中的建议带头实施这些原则(A/HRC/38/32/Add.1)。

79. 特别报告员还提出下列意见和建议，这些意见和建议反映了《阿比让原则》及其 10 条总原则(本报告附件)。

#### 根据可持续发展目标 4 履行提供免费优质公共教育的义务

80. 受教育权要求各国为所有人提供免费优质公共教育。各国根据可持续发展目标 4 承诺“确保提供 12 年免费(由公共供资的)公平优质中小学教育”，这一承诺必须被理解为要求提供免费(由公共供资的)的优质公共教育。<sup>54</sup>

81. 各国应大幅增加公共教育经费。为填补供资缺口靠私人来源为私人办教育供资表面上似乎很吸引人，但不可持续，会构成重大风险。公共供资不仅应达到《2030 年教育：行动框架》中确立的指标，如 20% 用于教育预算，而且应反映为教育提供尽可能多的可用资源的义务。在一些情况下，这可能意味着需要增加这方面经费，在存在有大量未动用资源以及公共教育需求很大的情况下特别如此。

82. 各国应按照指导原则 33 的要求，处理获得优质教育机会的决定因素。这需要通过有效措施尊重、保护并落实其他权利，如工作、社会保障、食物、住房、健康、供水和卫生方面的权利。尤其应根据住房权的要求实施取消隔离的住房政策，并规划为公校划拨空间。公共教育发展计划必须公诸于众。

<sup>54</sup> 见《2030 年仁川宣言和行动框架》，前言，第 6 段。



## 监测和研究私营机构的运作

83. 各国在制定和实施规章时，应根据私营机构的实际运作情况(而不仅仅是其形式上的类别)对这些机构进行鉴别和区分。这个问题有待进一步研究，但特别报告员认为，商业性教育机构的概念是一个可靠的出发点，据此可以找出趋势和问题。

84. 重要的是，各国应考虑并评估私营机构的短期和长期系统性影响，通过规章对这种系统性影响作出反应。评估不应狭隘地看待可衡量的数量结果，如考试成绩，而应包括质量要素，查看一系列指标，特别是衡量落实受教育权情况和系统层面不歧视的情况的指标。

## 对私营机构的监管

85. 所有国家都应根据《阿比让原则》拟订并实施关于私营机构参与问题的适当规则。指导原则 55 列出了这类规则的核对表，特别报告员鼓励各国参照该核对表审视其监管框架。

86. 如果私营教育机构没有遵守适用的标准和规则，国家就必须要求它们在尽可能短的时限内遵守这些标准和规则。各国应鼓励相关方遵守标准，为此提供适当咨询，提供支持工具和管理协助，如果不遵守标准的情况持续存在，则加以处罚。如果私营教育机构无法或不愿遵守这些措施，国家就应按照指导原则 60 的要求，通过正当程序，关闭这些机构，同时确保所有受影响的学生能继续享有受教育权。

87. 特别报告员鼓励已通过旨在将非正规学校纳入主流公共教育的特定规章的国家制定不断提高标准的时间表，在短时间内使相关学校正规化。

88. 特别报告员鼓励各国拨出所需资源用于实施教育规章，特别是针对商业性机构实施这些规章。捐助国决不能以受教育权为代价，为保护这些商业性机构(包括设在其境内的机构)进行干预。

## 问责与补救

89. 为了实施《阿比让原则》，各国应注意根据总原则 7 订立与人权要求一致的问责框架。公共教育和民办教育都必须有司法和非司法投诉机制。

90. 有效监测机制必须到位，必须拥有充足的资源，以评估每个机构的影响和私营教育机构在短期和长期内的系统性影响，查看其对受教育权的实际影响和潜在影响(指导原则 85)。监测不应仅仅是一个程序事项。监测结果必须公诸于众，由政府所有相关实体(包括相关级别的当局和财政部)用来调整政策。

## 公私伙伴关系

91. 特别报告员认为，可持续发展目标 17 应根据可持续发展目标每一领域的特定情形加以落实。关于教育，特别报告员强调，实证经验显示，注重让私营机构参与提供服务的教育公私伙伴关系基本上是失败的，在脆弱的国家特别如此。各国必须优先为免费优质公共教育供资，并提供这种教育，同时按照总原则 5 的解释，只有在私营教育机构遵守人权要求，遵循人权法规定的所有实质性、程序性和作业要求时，才可为这些机构提供资助。

92. 如果国家需要补充财政或技术支持，特别报告员建议政府在考虑伙伴关系时，不是注重办学，而是注重推动教师培训、公共行政能力建设、对学校的支持服务或家庭参与教育。这种伙伴关系应该与非商业性机构建立，如大学和教育研究中心、社区组织以及当地或国际非政府组织。

93. 伙伴关系中为公共机构提供私人资源的安排时，就应遵守指导原则 39-41 中的准则。支持政府工作的私人资源，无论是财政资源还是技术资源，虽然看起来能起积极作用，但也有风险，私营机构可能会不当影响教育大纲和治理。

94. 各国应在公共和私营教育机构里禁止商业广告和营销行为，并确保教学大纲和教学方法及做法不受商业利益影响(指导原则 59)。

#### 捐助方与合作伙伴

95. 通过国际合作分配的公共资金只能用于建设和加强免费优质包容的公共教育系统，资金分配应与有关权利享有者协商，与受援国合作进行。会员国和诸如全球教育伙伴关系等多边机构决不能将其资源拨给任何商业性机构，无论是提供核心服务的商业性机构还是商业投资者、影响力投资者或银行。

96. 特别报告员大力建议提供国际合作资金的各国不要为资助商业教育机构或推动私营教育发展的国际和区域金融机构和投资者(如教育结果基金会)提供资源。各国应审查国际发展协会、全球教育伙伴关系等机构的政策，在为这些机构供资之前，确保这些机构履行自己的人权义务。如果人权义务没有得到遵守，各国在提供资金之前应寻求修订或拟订政策，或考虑以符合人权义务的其他形式提供资金。

97. 捐助方不应推动私有化，以此来破坏主要因以往政策而陷于困境的公共教育系统，而应根据总原则 6,考虑如何参与以可持续方式重建公共教育系统。

98. 特别报告员敦促所有行为体，包括国家、捐助方和多边机构，与民间社会所有组成部分积极协作，包括与教师工会和其他教育工作者工会协作，监测并制定教育政策。她强调，在教育领域确保可持续问责和透明度的最佳途径是与民间社会协作，而不是让私营商业机构参与，私营商业机构参与有重大风险，包括腐败风险。

#### 《阿比让原则》的实施

99. 特别报告员希望多边机构，特别是教科文组织及其政策规划机构国际教育规划研究所，将在推动实施《阿比让原则》方面发挥带头作用。她吁请教科文组织将《阿比让原则》置于其传播、方案编制、技术援助和培训活动的核心，并吁请联合国儿童基金会(儿基会)将这些原则纳入其方案，特别是纳入 2019-2030 年新战略的实施工作。各区域机构应考虑如何利用这一工具来支持具体落实受教育权。

100. 人权机构和法院应利用《阿比让原则》为其审核提供依据，以便具体分析问题，就受教育权提出具体建议。

101. 学术机构和研究人员在教育政策所有领域都可发挥中心作用。《阿比让原则》可作为研究人员编制教育政策影响评估指标的基础。这将有助于确保各种评估能从更加有用的角度更全面审视情况，使得受教育权的落实状况能得到具体评估，而以往的评估，如随机对照检测，经常着重于狭隘的一套指标，如涉及人数有限的教学结果。

## **Annex**

### **The 10 overarching Principles**

1. The Abidjan Principles on the human rights obligations of States to provide public education and to regulate private involvement in education are made up of 97 Guiding Principles. In addition to these, 10 overarching Principles provide an overview and summary of the Guiding Principles. The 10 Principles should be read in conjunction with the Guiding Principles, and were adopted as a whole with the full Abidjan Principles.

#### **Principle 1**

2. States must respect, protect, and fulfil the right to education of everyone within their jurisdiction in accordance with the rights to equality and non-discrimination.

#### **Principle 2**

3. States must provide free, public education of the highest attainable quality to everyone within their jurisdiction as effectively and expeditiously as possible, to the maximum of their available resources.

#### **Principle 3**

4. States must respect the liberty of parents or legal guardians to choose for their children an educational institution other than a public educational institution, and the liberty of individuals and bodies to establish and direct private educational institutions, subject always to the requirement that such private educational institutions conform to standards established by the State in accordance with its obligations under international human rights law.

#### **Principle 4**

5. States must take all effective measures, including particularly the adoption and enforcement of effective regulatory measures, to ensure the realisation of the right to education where private actors are involved in the provision of education.

#### **Principle 5**

6. States must prioritise the funding and provision of free, quality, public education, and may only fund eligible private instructional educational institutions, whether directly or indirectly, including through tax deductions, of land concessions, international assistance and cooperation, or other forms of indirect support, if they comply with applicable human rights law and standards and strictly observe all substantive, procedural, and operational requirements.

#### **Principle 6**

7. International assistance and cooperation, where provided, must reinforce the building of free, quality, public education systems, and refrain from supporting, directly or indirectly, private educational institutions in a manner that is inconsistent with human rights.



**Principle 7**

8. States must put in place adequate mechanisms to ensure they are accountable for their obligations to respect, protect, and fulfil the right to education, including their obligations in the context of the involvement of private actors in education.

**Principle 8**

9. States must regularly monitor compliance of public and private institutions with the right to education and ensure all public policies and practices related to this right comply with human rights principles.

**Principle 9**

10. States must ensure access to an effective remedy for violations of the right to education and for any human rights abuses by a private actor involved in education.

**Principle 10**

11. States should guarantee the effective implementation of these Guiding Principles by all appropriate means, including where necessary by adopting and enforcing the required legal and budgetary reforms.

---