



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/49
13 January 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十五届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

受教育权问题特别报告员卡塔琳娜·托马索夫斯基女士
依照人权委员会第 1998/33 号决议提交的初步报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 9	3
<u>章 次</u>		
一、联合国系统内有关教育的工作.....	10 - 41	5
A. 创造一种共同的语言.....	12 - 19	5
B. 实现普遍初等教育的战略.....	20 - 24	8
C. 监督受教育权所需的数量和质量方面的 资料.....	25 - 31	11
D. 阻碍得到初等教育的财政障碍.....	32 - 41	13

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、从受教育权推断的政府义务：一份暂时的 分析计划.....	42 - 74	17
A. 可提供性.....	51 - 56	20
B. 可得到性.....	57 - 61	22
C. 可接受性.....	62 - 69	23
D. 可适应性.....	70 - 74	26
三、义务教育：儿童的权利和义务.....	75 - 79	28
四、结束语.....	80 - 81	29

表格清单

1. 双边教育援助.....	10
2. 相对于国民生产总值的公共教育开支.....	14
3. 初等教育：具体的人权保证.....	18
4. 初等学校净入学率的性别平衡.....	21
5. 初等学校女教师的百分比.....	28
6. 义务教育.....	30

导 言

1. 人权委员会 1998 年 4 月 17 日第 1998/33 号决议界定的受教育权问题特别报告员的授权如下：

- “(一) 报告世界各国逐步实现包括取得基础教育在内的受到教育的权利的现状以及落实这项权利方面遇到的困难，同时参照各国政府、联合国系统各组织和机构、其他有关国际组织和非政府组织提交的资料和评论；
- (二) 在没有紧急行动计划的情况下，酌情协助有关政府制定和通过这种计划，确保在合理的时间范围内逐步执行所有人均免费取得义务基础教育的原则，特别考虑到发展水平和各国政府的挑战和努力的程度；
- (三) 考虑到性别因素，特别是女孩的情况和需要，并促进消除教育方面的一切形式的歧视；
- (四) 向妇女地位委员会提交其关于受到教育的权利方面的情况的报告；
- (五) 与有关联合国机构和专门机构和教育领域的国际组织，特别是教科文组织、儿童基金会、贸发会议和开发署并与世界银行等国际金融机构进行定期对话并讨论可能的合作方面；
- (六) 确定取得基础教育方面的咨询服务和技术合作的资金的可能类型和来源；
- (七) 尽可能确保与根据小组委员会第 1997/7 号决议，特别是 Mustapha Mehedi 先生编写的受到教育的权利的工作文件展开的工作保持协调和相辅相成。”

2. 本初步报告涵盖特别报告员头四个月的工作(1998 年 8 月至 12 月)。由于这段时间有限，特别报告员认为，通过某种形式的一般资料要求或调查表请各国政府提供资料没有用处。她认为，如果她审查联合国系统内已有的资料，包括她在进度报告中的调查结果，然后寻求各国政府和委员会指明的其他行为者以补充资料、意见和建议的形式作出反馈，这样可以节省大量的时间和精力。

3. 在这份初步报告中，特别报告员从相应的政府义务着手开始分析受教育权的性质和范围。她的办法是在两个层面讨论这些义务：一是习惯的各个国家的层面，另一是各国政府在其中集体行事的政府间结构的层面。后者引起了一些重要的、目前尚未得到解答的问题，涉及在国际发展融资机构政策和做法范围内、在更广泛的

意义上在国际经济和财政政策范围内人权的地位问题。有关教育战略的初步分析集中于找出和消除阻碍实现受教育权的障碍——尤其是财政障碍。她计划在进度报告中深化并扩大这种分析性的办法。她的目标是通过将受教育权纳入教育战略和监督机制使人权成为主流。

4. 委员会强调需要与联合国系统内有关教育的组织和机构、与各区域组织和非政府组织合作。因此，特别报告员着手与所有有关行为者联系，以便建立合作。

5. 特别报告员曾计划出席 1998 年 10 月 2 日至 3 日在奥斯陆举行的人的发展与人权研讨会，但却不幸未能与会，仅提交了一份书面发言。她部分出席了 1998 年 10 月 27 日至 30 日在佛罗伦萨教科文组织国际儿童发展中心举行的关于教育：基础教育：21 世纪观点的 Innocenti 的全球讲习会，并在 1998 年 11 月 30 日参加了经济、社会、文化权利委员会关于教育权的一般性讨论。此后她在 1998 年 12 月 2 日至 3 日在人权事务高级专员办事处进行了磋商。她将在委员会第五十五届会议上报告她随后的活动。

6. 委员会优先考虑初等教育，明确的目标是要为实现国际人权法所要求的所有人得到免费义务初等教育这一目标作出贡献。本初步报告仅谈到初等教育。特别报告员计划在随后的报告中还列入中等和高等教育，若委员会希望，还可列入学前教育，以初等教育为重点。

7. 防止歧视及保护少数小组委员会在人权教育十年范围内，包括在穆斯塔法·迈赫迪先生提交的工作文件中明确地谈到人权教育。¹ 为了避免重复任何已在进行的工作，特别报告员将不涉及该工作文件中所涉的问题，她计划参加小组委员会这一主动行动的后续工作，以便确保协调努力。

8. 本初步报告首先简要概述了联合国系统内为加强得到初等教育而开展的工作。突出了术语和有关概念和办法之间的差异，以及明确阐述用人权的办法对待教育并使其成为主流的需要。概述最后着重指出人们越来越认识到获得初等教育方面的财政障碍，作为与报告第二部分之间的一个联系，第二部分提出了一项计划，用以分析政府的人权义务。第三部分突出谈到教育的一个重要方面：相对于受教育权而言，有更多的国家已经将使初等教育成为义务教育的要求转化成为了国内法。但

是，义务教育，即使包括所有内容，也并不一定能够转化为实现受教育权。一个简单但却关键的问题是：充分实现受教育权涉及什么？这一问题将决定特别报告员的工作方向。

9. 委员会着重指出应当特别注意性别考虑，特别报告员按照委员会的重点，将性别考虑列入了报告正文，而没有将其作为单独的一节补在末尾。

一、联合国系统内有关教育的工作

10. 作为一个人，特别报告员不可能重复象教科文组织或儿童基金会或世界银行等大的国际行为者所做的甚至一小部分工作。她将其授权解释为从人权的角度为委员会概述其工作的结果，通过进一步阐明受教育权对其工作作出贡献，以鼓励其从事进一步促进受教育权的工作。

11. 特别报告员与联合国内有关机构建立了联系，以便熟悉其正在开展的工作，以此为基础规划将来的合作。她计划在 1999 年 1 月与教科文组织会谈，1999 年 2 月与儿童基金会、开发计划署和世界银行会谈，以便能够在委员会第五十五届会议上口头补充本报告。

A. 创造一种共同的语言

12. 特别报告员的实质授权要求与联合国有关机构经常对话。做到这一点是一项很大的挑战，因为没有共同的语言不可能对话，因此需要创造这样一种共同的语言。教育领域充满了语言的多样性，这种多样性看来还在增加。在受教育权的基础上争取使教育术语和统计标准化将构成特别报告员工作的很重要的一部分，目的是为实现受教育权制定战略和指标。

13. 目前的语言多样性反映了在教育应当是什么这一问题上的不同观点。教育可以被视为提高个人挣钱能力或降低妇女生育率的一种手段。人权法具体说明了教育的宗旨和目标，日益要求在整个教育内容和过程中使人权成为主流。从人权的观点来看，人权本身就是一项目的，而不仅仅是实现其他目的的手段。但是，有些经

¹ 防止歧视及保护少数小组委员会，“实现受教育、尤其是受人权教育的权利” (E/CN.4/Sub.2/1998/10,1998 年 6 月 3 日)，穆斯塔法·迈赫迪先生提交的工作文件。

济学家可能将教育界定为有效地生产人力资本，而将其所有的人权方面归于外部事物。将人民作为人力资本的定义显然不同于将其作为权利主体的定义。人权和人力资本办法之间的对比的最好的说明是以身体有缺陷和学习能力有缺陷的儿童为例。身体有缺陷的儿童可能被排除在学校之外，因为提供轮椅进出口等可能被认为太昂贵；学习能力有缺陷的儿童可能被排除在学校教育之外，因为满足其学习需求被认为不能产生充分的投资边际收益。这类推理显然对人权的假定本身、即所有人价值平等形成挑战。因此特别报告员十分重视强调教育和受教育权之间的差异，以便为主张在教育内部争取以符合人权要求为目的的改革创造一个背景。

14. 在经济学家中，有些人可能将政府教育资金列为开支，而不是投资。有些经济学家和律师可能明里暗里将教育界定为按价格交易的商品而不是一种权利。这些在术语和有关概念方面的分歧表明，需要以一种一致和全面的办法主张用人权的态度对待教育，以便将人权纳入现有国内教育政策和法律，纳入国际战略和监督机制。

15. 教育等级和种类的各种分类进一步说明需要促进用人权的办法对待教育。全世界教育战略中所用术语随着时间的推移而改变。在 1960 年代，动员的口号是普遍初等教育，在 1990 年代是全民教育；普遍初等教育计划在 1980 年之前实现，全民基础教育在 2000 前实现。国际教育战略中的用语从初等教育转向了基础教育，与人权方面继续使用初等教育不同。基础教育一词是 1990 年宗甸会议提出的，² 影响到了以后的国际和国内战略和统计类别。儿童基金会申明，初等教育是基础教育的核心，但基础教育不仅限于正规学校教育，包括非正规教育和早期儿童教育，还包括青年、成人“第二次机会”初等教育和父母教育。³ 因此，初等教育和基础教育的定义有重叠之处，但并非同义。

16. 有关统计资料反映了教育战略中各种不同的术语。众所周知，国际统计并未遵照 18 岁以下者为儿童的定义。在关于识字率的统计中，成人从 15 岁起算，而

² 世界全民教育会议机构间委员会(开发署、教科文组织、儿童基金会、世界银行)《世界全民教育——满足基本学习需要会议最后报告，1990 年 3 月 5 日至 9 日，泰国宗甸》，1990 年，纽约。

³ 联合国儿童基金会，“儿童基金会基础教育战略”(E/ICEF/1995/16)，第 6 段和图 1。

关于教育的国内法则确立了各种各样的年龄类别。义务教育的起始年龄看来在全世界相当统一，定在 6 岁或 7 岁，但小学的期限则相差很大。义务教育(详见第三部分)的期限从 3 年到 12 年不等，但基础教育的年龄则是从 6 岁至 11 岁。基础教育 6-11 岁的年龄类别与人权文书中最初理解的初等教育 6-15 岁的年龄范围这两者之间显然不匹配。人权要求背后的逻辑是，教育的起码年限应当延长到超过 11 岁，至少延长到就业的最低年龄。年龄类别的另一个特征是超过离校年龄的儿童可以被归为青年人而非儿童。而且，结婚的最低年龄，特别是对女孩而言，也可能定得很低，例如 12 岁。最低刑事责任年龄可能定在很低的 7 岁或 8 岁。因此，人们可能在工作、婚姻或监狱中而不是在学校中看到小学年龄的儿童，而现有教育统计资料并未记录这些现象。此类现象若未反映在统计资料中，则往往得不到监督，有一种很大的危险性是国际教育战略无法得知这些现象的存在。

17. 需要创造一种共同语言的另一个领域是女孩的平等受教育权。现有数量方面的资料指明了性别差距的三个方面。男/女文盲率反映了不平等受教育机会的后果，男/女入学情况的差异表明了持续的不平等受教育机会，而男/女在完成整个小学教育方面的差异则表明使女孩进入学校并不一定能使其留在学校。这些资料所证明的性别不平等的表现突出了挑战的巨大，但却没有涉及问题的原因，因此性别分析必须找出原因。接下来的挑战是具体说明要实现的目标和实现目标的适当手段，以及各种监督机制，以便确定所用的手段是否导向规定的目标，如果证明不是，则采取纠正行动。

18. 响应这一挑战的基础已得到确立，体现在联合国承诺“双重主流化”，即在整个联合国系统既纳入性别观点又纳入妇女的平等人权。妇女地位委员会呼吁提倡两性平等，促进妇女享有人权。⁴ 联合国承诺将突出“妇女享有人权的性别差异”，和基于权利的教育办法。⁵ 妇女地位委员会请人权事务高级专员“确保所有妇女和

⁴ 妇女地位委员会，“关于重大关切领域的商定结论”，提交经济及社会理事会的决议草案 2，第 3 段，《第四十一届会议报告》(1997 年 3 月 10 日至 21 日)(E/1997/27 和 E/CN.6/1997/9，第 3 页)。

⁵ 联合国，“全系统提高妇女地位中期计划草案”，行政协调委员会的报告(1996 年 4 月 16 日 E/1996/16，第 184 段)。

女童的一切人权的平等地位均并入联合国全系统的活动”。⁶ 这一进程涉及相当大的概念、战略和业务挑战。⁷

19. 至今为止，有关女孩教育的国际战略在不同的理由之间摇摆不定：满足女孩的需求，因为与男孩的需求相比，女孩的需求在很大程度上未得到满足；提高以后各代妇女的生产率或降低其生育率；以及促进平等和正义。第三条理由有时与所有人价值和尊严平等的人权理由相同，但并不一定是消除所有形式性别歧视的人权要求。各项人权之间的相互依存关系使人们有必要超出教育部门来看问题。在联合国内或在各个国家内消除性别歧视的机构责任是一个跨部门的问题。在以消除性别歧视为目标和衡量标准的指导下发展共同的语言是争取一项全面战略的必要的第一步。

B. 实现普遍初等教育的战略

20. 关于实现免费义务初等教育全球经验的评估，没有一份能够令人乐观。未来的挑战十分巨大。只要回顾下列情况就足够了，即 1990 年宗甸会议是在 1980 年代初等教育覆盖面日益缩小、尤其是在非洲，以及政府制止情况进一步恶化的能力降低的背景下召开的。宗甸会议是一个历史性的事件，旨在通过围绕有时间限制的目标实行全球动员来加强基础教育的优先地位。宗甸+5 会议指出，“我们在 80 年代看到的入学率下降的趋势已得到扭转”。⁸ 扭转 1980 年代恶化的情况必须要实行国内和国际的改革。人们传统上认为，如果单个国家的政府表现出必要的政治意愿，它们就能够履行其人权义务，但 1980 年代的动荡表明，对许多发展中国家政府而言，政治意愿已经不再是充分条件了。必须在联合国内外实行大量的全球动员，以“调整调整”，对原来的社会投资状态、包括初等教育投资状态提出挑战和变革。1980

⁶ 妇女地位委员会“联合国系统内将性别观点纳入所有政策和方案的主流”，第 41/6 号决议，第 14 段，《第四十一届会议报告》（1997 年 3 月 10 日至 21 日）（E/1997/27 和 E/CN.6/1997/9，第 38 页）。

⁷ “将性别观点纳入联合国人权技术合作”，K. Tomačevski 的工作文件，人权事务高级专员办事处，技术合作方案，项目 GLO/97/AHB/24，1998 年 6 月。

⁸ 全民教育，实现目标。全民教育国际磋商论坛十年中期会议，1996 年 6 月 16 日至 19 日，约旦安曼，最后报告，原文第 7 页。

年代的模式常常将受教育权作为一种无法负担的奢侈品处理，公开与人权义务相违背。变革从 1990 年代初开始，世界银行在 1992 年提高了社会开支的地位，并在 1993 年设立了视察小组。⁹ 尽管这些变化使人有理由持谨慎乐观的态度，但普遍的教育贷款、特别是对非洲的教育贷款下降的记录却指向了相反的方向。¹⁰ 特别报告员计划在进度报告中分析世界银行在教育领域的现行政策和做法及其性别的方面。

21. 委员会的重点是协助各国政府制定和实施旨在使初等教育普遍和免费的各种战略，因此，特别报告员计划对演变的政策以及作为加强各国政府在履行其有关教育权义务方面能力的一种手段的教育援助模式进行一项全面分析。宗甸会议激励了 100 多个国家政府详细制定全民教育战略，其中一半以上落实了实施这些战略的国际财政资助。但是，国际和外国资金仍然不超过国家教育预算的 3%。

22. 在 1990 年代，援助中用于教育的比例越来越大，双边教育援助从 9% 增加到 11%，但仍然远远低于教科文组织委员会建议的 25% 的水平。¹¹ 而且，随着 1990 年代后半期总援助额的不断下降，教育援助按绝对值计并没有增加。

23. 双边教育拨款的幅度从 3% 到 34% 不等，见表 1。尚没有关于所有捐赠者教育内部拨款情况的详细资料，但现有资料表明，基础教育仅吸引了十分之一的拨款，仅有德国、瑞典、澳大利亚和美国高于平均数。特别报告员将在进度报告中分析双边和多边教育援助的政策和做法，包括基础教育在教育中的地位。教育援助与性别政策之间的联系将是她分析的一个突出重点。

⁹ K. Tomačevski, “世界银行和国际货币基金对经济和社会权利的影响”,《Nordic Journal of International Law》, 第 64 卷, 1995 年, 原文第 385-395 页。

¹⁰ 《世界银行年度报告, 1997 年》, 华盛顿特区, 1998 年, 原文第 18 和 40 页。

¹¹ 学习: 内在的宝藏。国际 21 世纪教育委员会提交教科文组织的报告, 教科文组织出版物, 1996 年, 巴黎, 原文第 33 页。

表 1. 双边教育援助

捐赠国	双边教育拨款(百分比)
新西兰	34.4
澳大利亚	23.5
法国	21.7
奥地利	18.1
爱尔兰	18.0
德国	17.8
葡萄牙	17.6
比利时	13.8
卢森堡	12.2
联合王国	10.1
日本	8.9
加拿大	8.8
瑞典	8.4
西班牙	8.3
芬兰	6.6
意大利	5.9
荷兰	5.5
丹麦	5.2
美国	4.8
挪威	3.0
瑞士	3.0

资料来源：经合组织/发展援助委员会《发展合作, 1997 年报告》
1998 年, 巴黎, 表 A.45。

24. 作为一种在相互承诺基础上伙伴关系的模式，以将社会发展，包括基础教育投资置于优先地位，建议 20/20¹² 的潜力值得特别注意。这种相互承诺加强了源于《联合国宪章》关于以国际合作为手段实现人权的最初的概念。而且，强调基础教育旨在补救资源分拨中众所周知的有利于非基础教育，特别是大学教育的不平衡的情况。如果建议 20/20 中关于“即使在财政紧张的情况下也能够为基础社会服务提供充分的资源”¹³ 的主张证明有理，那么将使包括特别报告员在内的所有那些担心需要额外资金才能实现全民基础教育的人免除忧虑。特别报告员计划在 1999 年进行一项深入研究，并在进度报告中提出其研究结果。

C. 监督受教育权所需的数量和质量方面的资料

25. 设计一个综合的监督机制需要有一项关于充分实现受教育权的全面的政策。这样一种政策早就应该有了，特别报告员将努力为其制定作出贡献。各国政府的一项独特的任务是详细制定教育战略，通过确定和执行最低标准管理教育，并不断地采取监督和纠正行动。各国政府集体和单独执行的这项任务构成了确立监督机制的背景。对人权倡导者的挑战是将教育的人权方面、包括不歧视原则纳入教育战略和监督机制，因为现有的战略和机制并非源自国际人权法。

26. 需要合并数量和质量方面的资料，以便按委员会的要求评估全世界实现受教育权的状况。

27. 因此，特别报告员开始审查人权条约机构有关受教育权的工作，以便分析这些机构对受教育权的解释。她正在收集和分析有关受教育权的国际和国内案例，目的是用关于国家实践中受教育权性质和质量方面的资料来补充现有的数量方面的资料。而且，甚至随便看一看其他各个特别报告员的工作也能看出，现有的

¹² 1995 年社会问题首脑会议赞同了儿童基金会率先提出的建议 20/20，其想法是发展中国家将其预算的 20% 用于儿童的优先需要，而工业化国家也将其发展援助预算的同一比率用于这些需要。联合国儿童基金会提交世界人权会议筹备委员会第四届会议的文件 (A/CONF.157/PC/61/Add.15, 第 25 段)。

¹³ 实施建议 20/20，实现普遍有机会得到基本社会服务，开发署、教科文组织、人口基金、儿童基金会、卫生组织和世界银行的一份联合出版物，1998 年 9 月，纽约，原文第 6 页。

资料十分丰富。其范围从剥夺自由到建立学校、用少数语文教学的障碍、教育在防止剥削儿童和贩卖儿童中的作用，以及到单个国家有关为初等教育供资的政策。因此，各个人权机构和机制涉及到了受教育权的许多方面，这些方面构成了分析受教育权的性质和范围的基础。

28. 联合国从事教育工作的机构强调初等学校的普遍性(“使所有儿童都上学”),这一重点应当辅之于平行地强调国际人权法之下父母的选择自由。与全球范围的人权条约机构一道,欧洲委员会目前已经提供了先例,在《非洲人权和人民权利宪章》之下也有了可能性。萨尔瓦多议定书¹⁴很可能在美洲人权制度中创造先例。特别报告员计划审查所有区域系统在解释和适用受教育权方面的经验,并将调查结果列入其最后报告。她的目标是为受教育权设计一个全面的监督办法。

29. 监督教育和监督受教育权之间的区别可以用学校的入学统计资料来说明。现有许多国家的这些资料,它们普遍被用作尺度来评估获得教育机会方面的进步和退步。有关数字反映了学年初学生的注册情况而非学校的出勤率。关于入学情况的资料按性别分列,但辍学和留级的比例则未按性别分列。辍学率可达最初登记学生的一半以上,留级率可超过三分之一。这些比例尚未按性别分列,使女孩平等完成小学教育方面的进步——或退步——尚不能够全面地监测,尽管儿童基金会一直在努力使这种监测成为可能。

30. 而且,目前还没有汇编按其他国际禁止的歧视理由分列的入学情况的资料。有证据表明需要这样做。《1997年世界社会状况报告》并未使用人权语言,但是承认,“几乎所有多民族国家中一些少数民族的辍学率要高于优势群体”。¹⁵

31. 现有教育统计资料中还没有记录受教育权的另一个人权方面。入学情况统计资料告诉我们在校儿童(或在学年初注册的儿童)的数量,但却未告诉我们有多少人应当在校。这是由于很大数量的儿童出生时没有登记的一个后果,有多少人不得而知,被各国际机构令人羡慕的估计其数量的能力掩盖了。

¹⁴ 美洲人权公约经济、社会、文化权利领域的附加议定书于1988年通过,截至1997年底已得到九个国家批准;其生效需要11份批准书。

¹⁵ 联合国《1997年世界社会状况报告》(出售品编号E.97.IV.1),1997年,纽约,第49页,第18段。

D. 阻碍得到初等教育的财政障碍

32. 委员会将特别报告员的第一项实质性任务界定为报告逐步实现受教育权的状况，特别注重获得初等教育的状况。委员会承认，需要公开指明在实现受教育权方面面临的困难，特别报告员计划审查目前对这些障碍了解的情况。她将在进度报告中集中谈论小学学费问题。学费可能有不同的名称，如用户费、登记费、或学校维持费等，但无论其名称如何，其效果是公开地怀疑人权法关于初等教育应当免费的明确意图。

33. 国际人权条约设想初等教育应当免费，欧洲人权公约除外。¹⁶ 但最近有关教育的国际政策重复了应当使初等教育免费的要求。1990年宗甸宣言显然没有列入这样一项要求。¹⁷ 宗甸宣言使用了“得到教育”或“满足学习的需求”等措词，而没有使用受教育权一词。由于宗甸宣言是在《儿童权利公约》通过后不到一年时间内通过的，这两种不同的办法妨碍了一项统一的联合国政策。表2转载了有关各国公共教育开支的现有资料，按其占国民生产总值的比例分列。其目的是说明全世界目前开支模式趋同和相异的趋势。当然，这些数字表明了一种趋势而不是具体的量度，因为汇编所有必要的资料并使其具有可比性极其复杂。特别报告员打算在进度报告中分析对教育和教育内部拨款的情况，分析国际金融机构有关这些拨款的政策和做法。

¹⁶ 《欧洲保护人权与基本自由公约》第1号议定书，1952年3月20日，巴黎，《欧洲条约集》，第9册。

¹⁷ 普及教育世界宣言第7条说，为所有人提供基础教育是国家、区域和地方当局“独特的义务”，但立即补充说，不可能指望当局单独履行这一义务，因此必须与家庭、宗教群体、当地社团、非政府组织以及私营部门结成伙伴关系。普及教育世界宣言，普及教育世界宣言和满足基本学习需求的行动框架，1990年，宗甸。

表 2. 相对于国民生产总值的公共教育开支

占国民生产总值 7% 以上	巴巴多斯、博茨瓦纳、加拿大、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、牙买加、肯尼亚、马尔代夫、纳米比亚、挪威、塞舌尔、圣卢西亚、斯威士兰、瑞典、塔吉克斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦、也门、津巴布韦
6% 至 7%	伯利兹、玻利维亚、捷克共和国、匈牙利、爱尔兰、以色列、约旦、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦、新西兰、南非、突尼斯
5% 至 6%	澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、比利时、刚果、克罗地亚、埃及、斐济、法国、前南斯拉夫的马其顿共和国、冈比亚、格鲁吉亚、冰岛、科威特、莱索托、马拉维、马来西亚、马耳他、毛里塔尼亚、墨西哥、蒙古、摩洛哥、荷兰、巴拿马、葡萄牙、沙特阿拉伯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、多哥、联合王国、美国、委内瑞拉
4% 至 5%	阿根廷、巴林、保加利亚、哥斯达黎加、塞浦路斯、埃塞俄比亚、德国、圭亚那、伊朗、意大利、哈萨克斯坦、毛里求斯、阿曼、波兰、俄罗斯、泰国、汤加、特立尼达和多巴哥、瓦努阿图
3% 至 4%	阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、贝宁、布基纳法索、哥伦比亚、科摩罗、厄瓜多尔、希腊、洪都拉斯、印度、日本、朝鲜、秘鲁、卡塔尔、罗马尼亚、塞内加尔、新加坡、斯里兰卡、圣基茨和尼维斯、苏里南、土耳其
2% 至 3%	孟加拉国、布隆迪、乍得、中国、智利、萨尔瓦多、老挝、黎巴嫩、马里、尼泊尔、巴拉圭、菲律宾、乌拉圭、越南
2% 以下	多米尼加共和国、赤道几内亚、危地马拉、缅甸、阿拉伯联合酋长国、赞比亚

资料来源：教科文组织，《1998 年世界教育报告》，原文第 156-159 页。

34. 关于公共教育开支的最佳水平，人们有各种不同的意见。各种提议趋向于 5% 至 7% 的范围，反映了许多国家的做法。但是，没有关于这样一个数字的协商一致并不妨碍人们就下列三点日益达成一致意见。第一，在初等教育方面的公共投资是必须的；第二，“在那些净入学率低的国家，初等教育应当是公共教育开支中的一

个优先事项”，¹⁸ 和第三，教育内部的拨款应当优先考虑初等教育。在表 2 中列在下半部分的公共教育开支较低的许多国家往往初等教育入学率也低。

35. 初等教育应当对儿童免费，因为他们自己不可能支付。这并不意味着教育免费是因为必须为学校和教师工资提供资金，而是意味着初等教育必须在资源分拨中得到优先考虑。初等教育的直接收费，无论其名称如何，都是给父母施加了义务，完全支付其子女的教育费用。在教育通过国家由普通税供资的地方，对普及初等教育的费用作出财政贡献的义务则由全体人口分摊。税收免除了最穷者；不向那些收入少而没有纳税义务的人征税。在小学收费的地方，那些太穷而无法负担这一费用的人也常常不能免于缴费。在名义上规定免除的地方，有关程序可能太繁琐，难以遵守，或管理费用太高。《儿童权利公约》规定不能因为其父母没有支付能力而剥夺儿童得到保健服务的机会；人们不可能找到任何迹象表明该公约设想了一种较低的标准适用于初等教育。儿童权利委员会在报告准则中列入了一个项目，关于“为保证儿童，特别是属于地位最不利群体的儿童免受经济政策的不利影响，包括社会部门减少预算拨款的不利影响而采取的措施。”¹⁹

36. 削减预算拨款导致转向费用分担，引起了许多反对意见，尤其是初等教育方面。亚的斯亚贝巴协商一致意见强调需要突出政府岁入、特别是税收，²⁰ 作为基础教育的资金来源，而不是费用分摊或费用回收。

37. 没有一种可以强制实施的主张要求政府将具体的数额拨给教育这种情况突出表明，需要集中注意决定拨款的程序。人权方面很少得到拨款，因为人权标准并未确定具体项目应该花多少钱，而是界定实质性和程序性的人权标准，包括决策程序。因此，行使政治权利成为了得到经济和社会权利的必要手段，同时对于行使这些权利的人施加了一种对他人的义务。大学生可以发出政治呼声，小学年纪的儿童却不能，因此他们很容易在资源分拨中被忽视。众所周知，教育内部预算拨款偏向于大学生(最极端的情况超出初等教育拨款的一千倍)，这种众所周知的偏向形象地说明有必要在拨款中引入人权的理性。特别报告员认为，这样一种理性可以通过

¹⁸ S. Pradhan, “评价公共开支，公共开支审查的框架”，讨论文件第 323 号，世界银行，1996 年 3 月，华盛顿特区，原文第 10 页。

¹⁹ 儿童权利委员会，“关于缔约国根据《公约》第 44 条第 1(b)款所提交定期报告的形式的内容的一般准则”(CRC/C/58, 1996 年 11 月 20 日，第 20 段)。

²⁰ 关于撒哈拉以南非洲教育和卫生费用分担原则的协商一致意见，联合国非洲经济委员会 1997 年 6 月 18 日至 20 日举行的国际论坛，前言，《儿童基金会评价、政策和计划通讯》，第二卷，第 2 期，1997 年 11 月，原文第 3-6 页。

资源分拨程序引入，从国际金融机构的政策²¹到国内决策程序以及部门间和部门内的拨款。

38. 教育内部的资源分拨常常被看作是一种一方得则另一方失的游戏：增加对初等教育的拨款耗尽较高各级教育的公共资金，推论是将增加较高级教育学生和家庭的开支。如果人权教育冒险与大学生免费教育这种既得的权利和解——这可能剥夺幼儿获得任何教育的机会，人权教育将面临相当大的挑战。人们如何确保仅强调自己权利的人权教育将不会加强一种既得权利的文化呢？有没有一种办法摆脱这种使公共教育基金的受益人相互争斗的众所周知的一方得则另一方失的游戏呢？如果成人不接受其对儿童的责任，儿童是否能享受其权利？特别报告员认为此类问题值得探索，以便找出国内和国际如何解决这些两难困境的办法。

39. 国家教育资金问题必然使人探讨社会接受——或不接受——国家增加岁入，包括通过收税的权力问题。关于国家为初等教育提供资金义务的解释有很多争议。初等学校教育应当对儿童免费这一要求已有了很大程度的一致意见，但是小学也应当免除父母的财政开支这一要求却没有完全的协商一致意见。一个理由是《儿童权利公约》申明的父母对其子女负有首要责任，财政责任与任何其他责任。儿童权利委员会请报告国列入其如何考虑“家庭为儿童教育承担的实际费用”。²²

40. 官方有关教育费用的统计资料限于公共开支，没有包括父母为其子女教育所做的财政贡献。这些开支相当大，甚至在小学不收费的地方也是如此。Mark Bray估计，初等教育的财务费用至少20%、并常常多达90%由父母和/或家庭承担。²³在小学教育不收费的地方，父母常常必须支付学校维持费用或对学校或教师作出其他的财政贡献。即使没有这些开支，父母也需负担与学校教育有关的开支，如课本、膳食、交通或校服。

41. 关于父母对其子女初等教育财政贡献的任何分析都应当区分父母做这种贡献的愿望和能力。父母没有能力送子女上学就剥夺了儿童获得初等教育的机会，

²¹ K Toma@evki, “人权影响评估：关于布雷顿森林今后50年的提议”，Griesgraber, J. M 和 Gunter, B. G (eds.) 《促进发展：21世纪的有效全球机构》，Pluto Press, London and Center of Concern, 1995年，华盛顿特区，原文第82-98页。

²² 儿童权利委员会，“关于缔约国根据《公约》第44条第1(b)款所提交定期报告的形式和内容的一般准则” (CRC/C/58, 第106段)。

这种情况突出表明了国家人权义务的核心是作为最后手段的提供者。父母选择权的行使可能有损于女童，因而要求国家采取行动，以改变影响父母选择的因素。因此，提高女童的小学入学率包括补贴其父母和/或家庭的直接、间接和机会成本(即女童工作的价值损失)。

二、从受教育权推断的政府义务： 一份暂时的分析计划

42. 特别报告员分析的出发点是国际人权法的总的方向，即政府的义务涉及整个人权，包括采取行动和作出反应的义务，以从事某项具体的行为或取得某个具体的结果。政府义务的基本框架由有关受教育权的一系列明确保证所列明。国家的基本作用是确定教育战略，决定和执行教育标准，监督该战略的实施，并采取纠正行动。教育战略和教育标准不一定包括受教育权；教育和人权在法律和实践中常常被分开，而性别又是另一个单独的类别。特别报告员计划在最后报告中作一个全面的分析。在目前阶段，她仅想概略指出现有人权框架的复杂性。

43. 《经济、社会、文化权利国际盟约》使得十几个国家对其有关受教育权的规定提出了保留，有的承认有关初等教育的财政限制超出了国家的能力，有的主张教育应当被视为由国家完全控制，包括主张应当允许父母在自己家中自己教育其子女。²⁴ 《儿童权利公约》规定了受教育权的完全的范围。在不歧视原则之后是关于受教育机会的一般规定，其宗旨和目标，附有关于教育的具体要求，保护儿童不受虐待和忽视或非法使用麻醉药品，然后是有关不从事妨碍儿童初等教育的工作的保障。这些保留的数量和种类表明了国家在教育方面义务的要求很高的性质和范围。²⁵ 这些情况突出表明，必须不断努力使政府义务概念化，以便形成一种全球共识。

44. 表 3 列示了国家在教育方面的两项主要人权义务。第一项义务涉及使所有儿童都能受益于初等教育，保证入学和出勤，方法是使初等教育成为义务教育，并

²³ M.Bray, “计算全部成本：东亚地区父母和社区教育财务开支”，世界银行和儿童基金会的联合报告，世界银行，发展局,1996 年。

²⁴ 经济、社会和文化权利委员会，《经济、社会、文化权利国际盟约》的现况和根据《盟约》提出的保留、撤消、声明和反对”，秘书长的说明(E/C.12/1993/3/Rev.3)。

²⁵ 儿童权利委员会，对《儿童权利公约》的保留、声明和反对意见，秘书长的说明，联合国文件 CRC/C/2/Rev.7, 1998 年 3 月 12 日。

确保初等教育免费。并非所有区域人权条约都同意最后这一点，如表 3 所示，表 3 列入了《欧洲公约》，因为其不同于其他人权条约。第二项义务为所有人权条约所赞同，要求尊重父母的选择自由。

表 3. 初等教育：具体的人权保证

<p>世界人权宣言： 教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。 初级教育应属义务性质。</p> <p>经济、社会、文化权利国际盟约： 初等教育应属义务性质并一律免费。</p> <p>儿童权利公约： 缔约国确认儿童有受教育的权利，为在机会均等的基础上逐步实现此项权利，缔约国尤应： (a) 实现全面的免费义务小学教育。</p> <p>教科文组织取缔教育歧视公约： 本公约缔约各国承担拟订、发展和实施一种国家政策，……促进教育上的机会均等和待遇平等，特别是：(甲) 使初级教育免费并成为义务性质。</p> <p>欧洲公约，第一议定书： 任何人均不得被剥夺受教育权。</p>	<p>世界人权宣言： 父母对其子女所应受的教育种类，有优先选择的权利。</p> <p>经济、社会、文化权利国际盟约： 本《盟约》缔约各国承担，尊重父母……的下列自由：为他们的孩子选择非公立的但系符合于国家所可能规定或批准的最低教育标准的学校，并保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育。 本条的任何部分不得解释为干涉个人或团体设立及管理教育机构的自由，……</p> <p>公民权利和政治权利国际盟约：本盟约缔约各国承担，尊重父母……保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育的自由。</p> <p>儿童权利公约： 对 [第 28 和 29 条] 任何部分的解释均不得干涉个人和团体建立和指导教育机构的自由……</p> <p>教科文组织，取缔教育歧视公约： 本公约缔约各国同意： (乙) 必须尊重父母……的下列自由：第一，为他们的孩子选择非公立的但系符合于……最低教育标准的学校，其次，保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育。</p> <p>欧洲公约，第一议定书： 在行使其有关教育和教学方面的任何职能中，国家应尊重父母保证此种教育和教学符合他们自己宗教和哲学信仰的权利。</p>
---	---

45. 国家使初等教育免费的义务常常——尽管是错误地——与国家提供初等教育联系在一起。国家使初等教育免费的义务在好些国家通过对各类小学提供补贴来履行。

46. 有些国家只有公立学校，另一些国家则只有私立学校，但大多数是二者皆有。“私立”的含义差别很大。从最广义上说，它包括所有非国家办的学校，其中有些可能实际上部分、甚至全部由国家出资。“私立”一词背后的假定是，所有此类学校均盈利，但许多却并不盈利。这一术语用于正规和非正规教育，宗教和私塾学校，少数民族和土著学校，以及那些为有特殊需求儿童开办的学校。

47. 有些私立学校补充国家开办的学校，设在国家开办的学校不以某种少数民族语文或宗教提供教育、或不接收身体或学习能力有残疾的儿童的地方。另一些私立学校的设立则是作为国家提供教育的一种替代选择。

48. 父母选择不在国家开办的学校就读的自由这一问题有很大争议。人权事务委员会认为，对私立学校的补贴低于对公立学校的补贴并非国家在歧视。²⁶ 欧洲人权委员会认为，国家并未被要求“为私立教育提供特别类别或水平的补贴”。²⁷

49. 特别报告员计划更详细地分析国家实践，并将有关结论载入其最后报告。她打算审查关于各地区和国家初等学校类型的现有数量和质量方面的资料(国家/非国家、公立/私立、盈利/非盈利，宗教/世俗学校)，打算审查有关设立和开办非国家学校自由的现有国际和国内的先例，以及有关非国家初等学校资金问题的国家实践。

50. 国家在初等教育方面的三种不同的作用——调解、供资和提供——应当包含一系列的人权义务，这些人权义务应当是初等教育的基础，如不歧视原则。为了描绘政府在教育权方面的义务的复杂性，特别报告员将其列为一种 4—A 办法，表示初等学校应当表现的 4 个基本特征，即可提供性、可得到性、可接受性和可适应性。

A. 可提供性

51. 国家的第一项义务涉及确保为所有儿童提供初等学校，这就必然要大量投资。尽管国家并非唯一的投资者，但国际人权法使国家有义务成为最后手段的投资

²⁶ 人权事务委员会，Carl Henrik Blom 诉瑞典案，第 191/1985 号来文，1998 年 4 月 4 日的意见，第 10.3 段，任择议定书之下人权事务委员会的决定选编，第二卷(CCPR/C/OP/2，原文第 216 至 219 页)。

²⁷ 欧洲人权委员会，André Simpson 诉联合王国案，第 14688/89 号申请，1989 年 12 月 4 日关于可否受理的决定，《决定和报告》，第 64 卷，原文第 194 页。

者，以确保为所有学龄儿童提供初等学校。在非洲，小学年龄的儿童将近占人口的一半，大多数生活在乡村地区，为分散的乡村社区——其中有些可能是游牧社区——提供初等学校表明了这一挑战的规模。

52. 如果小学的招生能力低于小学年龄儿童的数量，则关于义务教育的法律规定就将不会变为现实，获得教育就将是一种需要或一种愿望，而不是一种权利。教育基础设施的投资需要相当大的创办资本，但要在很长时间以后才产生收益。在费用上还要加上经常性费用，学校维持费以及教师工资。真正而不是名义上提供学校所需投资的全部范围被掩盖了，因为国际上最常用的指标——入学率——并没有反映实际生活中学校的面貌。教科文组织/儿童基金会最不发达国家初等学校的一项试验性调查表明，电或自来水是一种例外，而不是常规，许多儿童甚至读完了小学都从来没有看到过一本母语的教科书。²⁸ 改变这种现实是必要的，因为名义上提供的学校不大可能吸引儿童，证据是父母认为其子女不会从这种条件的学校教育中得到什么好处，以及儿童“用脚投票”，选择不上这些学校。

53. 无学可上和父母的选择常常妨碍女童得到学校教育。人们针对父母的选择做了大量的研究，但关于为女童提供学校方面的资料却很少。现有学校可能仅对男孩开放——实际上是法律规定，而现有教育统计资料却没有表现出这种差异。人们不可能确定现有学校是否有足够的招生能力招收并保持所有小学年龄的女童。

54. 纠正小学女童入学率不平等状况的方案包括劝导女童的父母和/或家庭和增加提供学校。下一节谈到了前一个问题，后一个问题包括对初等学校的一些要求：招收特定百分比的女童，为女童设立专门的学校，或征聘和培训女教师等。经验表明，这些倡议产生了一些结果，尽管全民教育十年中期审查认为，“具体年龄组净入学率之间的性别差距 1990 年代实际上更加扩大，阿拉伯国家除外”。²⁹

55. 表 4 概列了儿童基金会汇编的关于初等学校净入学率性别不平衡方面的资料。这一问题涉及有关女童的学校可提供性和现有学校可获得性问题。在根本就没有学校的情况下，大多数儿童没有机会得到初等教育。但是，在现有学校太少的地

²⁸ A. Schleicher, “初等学校的条件：在最不发达国家进行的一项试验性研究。提交教科文组织和儿童基金会的报告，” 1995 年，巴黎，[油印版]。

²⁹ 全民教育：实现目标。全民教育国际磋商论坛十年中期会议，1996 年 6 月 16 日至 19 日，约旦安曼，最后报告，原文第 36 页。

方，初等教育显然并非平等地向女童提供。性别差距随着学校可提供性的增加而缩小，在好些国家，女童的入学率高于男童。

表 4. 初等学校净入学率的性别平衡

女童入学率多于或少于男童入学率(百分比)

多于 10%	莱索托(+11%)、特立尼达和多巴哥(+11%)
+3%至+9%	蒙古(+3%)、尼加拉瓜(+3%)、巴哈马(+4%)、多米尼加共和国(+4%)、博茨瓦纳(+5%)、纳米比亚(+7%)
+1%至+2%	阿尔巴尼亚、巴林、哥斯达黎加、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、爱沙尼亚、斐济、格鲁吉亚、海地、洪都拉斯、匈牙利、朝鲜、卢森堡、马来西亚、巴拿马、南非、美国、南斯拉夫
-1%至-2%	伯利兹、保加利亚、加拿大、智利、中国、克罗地亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、圭亚那、利比亚、马达加斯加、马耳他、阿曼、秘鲁、菲律宾、波兰、卡塔尔、萨摩亚、沙特阿拉伯、斯洛文尼亚、坦桑尼亚、阿拉伯联合酋长国、赞比亚
-3%至-5%	白俄罗斯、厄立特里亚、印度尼西亚、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、索马里、突尼斯、土耳其、瓦努阿图、委内瑞拉
-6%至-9%	刚果(-6%)、乌干达(-7%)、阿尔及利亚(-8%)、孟加拉国(-8%)、玻利维亚(-8%)、布隆迪(-8%)、叙利亚(-8%)、埃塞俄比亚(-9%)、吉布提(-9%)、伊拉克(-9%)、毛里塔尼亚(-9%)
-10%至-20%	喀麦隆(-10%)、科摩罗(-10%)、莫桑比克(-10%)、马里(-11%)、巴布亚新几内亚(-12%)、塞内加尔(-12%)、布基纳法索(-13%)、埃及(-13%)、伊朗(-13%)、老挝(-14%)、尼日尔(-14%)、冈比亚(-18%)、几内亚(-18%)、摩洛哥(-19%)
-20%以上	刚果民主共和国(-21%)、中非共和国(-22%)、几内亚比绍(-26%)、多哥(-26%)、阿富汗(-27%)、乍得(-29%)、贝宁(-31%)、尼泊尔(-39%)

说明： 下列国家男女童初等学校净入学率之间没有差异：阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴巴多斯、比利时、文莱达鲁萨兰国、佛得角、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、牙买加、日本、约旦、科威特、马拉维、毛里求斯、荷兰、新西兰、挪威、巴拉圭、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯、卢旺达、新加坡、西班牙、瑞典、瑞士、联合王国和乌拉圭。

资料来源： 儿童基金会，《1999年世界儿童状况》，1998年，纽约，原文第106-109页。

56. 表 4 确认了，性别不平衡的全球格局使女童成为受害者。它还表明了问题的另一方面。即有些国家初等学校中女童过多。儿童基金会指出，有些初等学校、

特别是在加勒比地区，在吸引和保持男童方面有困难，³⁰ 原因之一是教师主要为女性。特别报告员认为，一、二十年之后我们可能就会设计一些战略来提高男童的入学率，这种风险突出地表明需要在实现受教育权的办法中明确阐述和努力实现性别平衡。回过头来看，让男童留在学校之外很可能被视为由于我们忽视教育中性别平衡问题而给自己带来的一个产生犯罪因素。众所周知的有关犯罪方面的统计资料表明，青少年男童是最容易受犯罪问题影响的一类。

B. 可得到性

57. 第二项国家义务涉及确保进入现有公立学校，最重要的是要依照现有关于禁止歧视的规定做到这一点。不歧视是国际人权法压倒一切的原则，因此适用于公民和政治权利，适用于经济、社会、文化权利，适用于涉及这两个类别的儿童权利。不歧视不是逐步实现的问题，而是必须立即和完全确保的问题。

58. 在教育方面，人们很关注校外儿童问题，各种战略和运动的设计口号常常是“触及未触及者”。人权观点引入这一问题中的一个关键成分涉及未触及者和被排斥者之间的区别。无法获得初等学校教育可能有国际禁止的歧视理由，如果被排斥的儿童具有相同的特征，无论是性别、语言还是宗教特征。寻求庇护的儿童和难民儿童可能难以接触到，但有些可能是由于受教育权限于公民而被排除。残疾儿童可能实际上被排除在学校之外，无论法律怎么规定，因为学校建筑和教室使他们不可能进入。孤儿院中的儿童可能被排除在学校教育之外，因为收容儿童机构的授权和资金不包括教育。

59. 特别报告员计划收集和分析现有关于无法获得教育的模式的数量和质量方面的资料，以便指出阻碍实现受教育权的各种障碍。在联合国内，至今为止只系统收集了有关女童和妇女的此类资料。

60. 关于女童，受教育权表现为对自由市场的一种纠正行动。政府确实负有人权义务，因为初等教育不应被当作商品对待。人们日益接受，在女童获得初等教育方面需要国家干预。许多经济学家会将国家干预的原因说成是市场失败。以这种过分简单化的观点来看，这一问题可以被说成是父母不愿意送女儿上初等学校，因为

³⁰ 儿童基金会，《1999年世界儿童状况》，1998年，纽约，原文第58-59页。

没有经济上的理由在女儿的教育方面投资。因此必须通过向父母提供经济刺激来创造女童教育的需求。这类提议表明，在对女童期望方面的矛盾剥夺了她们获得教育的机会。如果她们被要求从事家务劳动，那么学校计划就必须调整适应维持生存的食品生产或家庭生活的季节和日常的节奏。由于贫穷家庭靠每一位家庭成员工作维生，将学校学习与工作结合起来常常被证明是必要的，以便使学校真正为女童能够得到。同样，劳工组织在使儿童从劳动转向学校方面的经验表明了从禁止和谴责的态度转向一种人权促进投资的态度的好处。³¹ 正如以前案例所表明，增加儿童得到学校教育的机会必然需要相当大量的投资。

61. 这种投资超过了使初等教育免费所需的财政资源。早婚早育与初等教育相矛盾，并常常是女童未完成初等教育的主因。《非洲儿童权利和福利宪章》要求各国确保在完成初等教育之前成为母亲的女童“有机会在个人能力的基础上继续其教育”。³² 将这种义务变为现实常常需要克服剥夺怀孕女童和很年轻的母亲得到学校教育的机会(例如在怀孕为违反纪律行为之时)，而克服这种障碍需要一种设计周密战略，通过动员教师、家长、社区领导和学生自己来改变社会的准则。

C. 可接受性

62. 有关国家在教育方面作用的极端的观点体现在将国家视为教育唯一的供资者和提供者，而另一种极端的观点是将国家视为调节者和促进者，而非供资者和提供者。如在许多其他领域一样，极端的观点很少体现在国家的实践中，而是隐藏在有关国家调节作用的协商一致意见中，即国家确定和实施教育标准的任务。受教育权“由于其本身的性质而要求国家调节，调节可能根据社区和个人的需求和资源在不同的时间和地点而有所不同”。³³ 国家有义务确保所有学校达到国家制定的最低标准，确保教育为家长和儿童所能够接受。

³¹ 1995年7月4日孟加拉国服装生产商和出口协会与儿童基金会和劳工组织之间的谅解备忘录，和1997年2月14日Sialkot的工商会、劳工组织和儿童基金会之间有关在巴基斯坦消除足球生产行业童工现象的伙伴协定。

³² 非洲统一组织，《非洲儿童权利和福利宪章》，第11(6)条，该宪章于1990年通过，尚未生效。

³³ 欧洲人权法院，比利时语言案，1968年7月23日判决，A集，No.6，Para.5。

63. 尊重父母让其子女受到与其宗教、道德或哲学信念相符的教育自由得到了所有一般性人权条约的确认，这一问题一直有争议。欧洲人权委员会认为，人权法除了要求尊重人们设立和开办学校的自由之外，还“要求国家在公立学校主动尊重父母的信念”。³⁴ 教育课程和课本的内容引起无休止的争议，但现有的先例表明，人权标准在决策中越来越重要。

64. 教学语言可能妨碍儿童上学。这一问题历来引起教育中的很大争议，而且这种争议不大可能减少。争议涉及公立学校正式教学语文问题的决定，涉及教授和在教学中使用少数民族语文(及其承认)的决定，涉及教授(以及在教学中使用)外语的决定问题。

65. 欧洲人权法院申明，国家有权决定其官方语文，因此官方语文为公立学校的教学语文，但否认有以自己选择的语文受教育的权利。³⁵ 自国联之时起，国家就被要求尊重少数民族建立其自己使用少数民族语文的学校。波兰在 1919 年开创了先例，在申明公立学校少数民族语文教育问题的同时还申明了少数群体成员的公民有权自己出资建立、管理和控制学校，“有权在其中自由使用其语文和信奉其宗教”。³⁶ 这一权利得到常设国际法院的确认。³⁷

66. 半个多世纪之后，困境更为加剧而不是减小，关于使少数群体学校“免费”(即国家供资)的要求经常有人提出，但很少获准。以母语受教育的权利自 1950 年代以来就列在了国际人权议程之上，而在 1990 年代争议则更为加剧。单语教育——甚至是以母语——是否明智受到挑战，对这一无休止的争议增加了一个新的内容。小学使用多语种所涉的财务问题进一步加剧了现有的争议。特别报告员计划分析现有的经验，并在最后报告中概述其结论。

³⁴ 欧洲人权委员会，Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen 诉丹麦案，委员会 1975 年 3 月 21 日的报告，法院判决，第 21 卷，B 集，原文第 44 和 46 页。

³⁵ 欧洲人权法院，比利时语文案，1968 年 7 月 23 日的判决，A 集，第 6 卷，原文第 31 页。

³⁶ 1919 年波兰少数民族条约第 8 条，转载于国联对语言和种族少数的保护，1927 年，日内瓦。

³⁷ 常设国际法院，在阿尔巴尼亚的少数民族学校，1935 年 4 月 6 日的咨询意见，Series A/B. No. 64。

67. 从儿童权利的角度来看,使初等学校可以接受这一义务远远超过了父母选择的自由或教学语文问题,对所有各国都提出了很大的挑战。一所理想的初等学校应当是对儿童友好,基础是儿童有权“好奇、提出问题和得到答复、争辩和持不同意见、试验和犯错误、知道和不知道、创造和有自发性、得到承认和尊重”。³⁸ 这一观点所涉的任务十分巨大,与学校的现实相冲突,学校可能正在努力对付缺乏自来水和卫生设施问题,对付学校的时间表与家庭和社区生活不协调的问题,或对付针对儿童的及儿童之间的暴力问题。

68. 对学校纪律的限制近几十年增加了很多,以便保护儿童的尊严,以免蒙受羞辱或丢脸。这些限制过去有争议,以后还可能有争议。有些父母(其宗教理论设想对儿童的体罚为合法的和必要的)试图挑战瑞典反对对儿童实行体罚的政策,因此,欧洲人权委员会不得不再次处理这个已有很大争议的问题。这些父母抱怨说,瑞典1979年的法律使得他们“在子女抚养中表现和体现自己信念的能力”受到侵蚀,该法“旨在通过鼓励重新评估对儿童的体罚来阻止虐待”。³⁹ 委员会并不认为,一项反对体罚的一般政策相当于一种向儿童灌输反对其父母关于体罚为合法和必要的信念的威胁。儿童权利委员会一贯认为,体罚与《儿童权利公约》不相容,尽管委员会经常重申这一观点证明了在许多国家体罚可能被用来约束学校儿童。

69. 一种充分落实儿童所有权利的初等学校的观点的重要性在于界定要实现的目标,没有这个最终目标就不可能确切界定充分实现受教育权。

D. 可适应性

70. 儿童在学校应当学习什么,学习进程应当如何安排这些问题引起的挑战和变革永无止境。通常的办法是从作为未来成人的儿童的观点来审查学习的内容和程序,而《儿童权利公约》要求突出考虑儿童的最佳利益。《公约》选择提到单个儿童的最佳利益突出表明了教育制度需要成为并保持具有可适应性。

³⁸ T. A School for Children with Rights, Innocenti Lectures Hammarberg, 儿童基金会国际儿童发展中心,1997年10月23日,佛罗伦萨,原文第19页。

³⁹ 欧洲人权委员会,七位个人诉瑞典案,第8811/79号申请,1982年5月13日关于申请可否受理的决定,决定和报告,第29卷,原文第111至112页。

71. 1990年代全球化和当地化的两种相反的压力突出表明要有可适应性。与国际资本、信息和贸易流动相对的是教育权利下放和/或本地化的进程，这一进程便利对当地需求和具体种族或语言或宗教特性的主张作出响应。使教育对儿童在自己社区所面临的当前现实以及对迅速变化的全球现实作出响应是1990年代的挑战。人们正在试验各种不同的想法，以摆脱“旨在为前工业欧洲社会服务的以课堂为中心的模式”，⁴⁰以这种模式设计初等教育持续的时间已经太长了。

72. 未来的成人一代一生中所需要的知识、技巧和价值不仅不为人所知，而且无法知晓。儿童需要平衡地接触当地和全球社会，还需要熟悉他们自己的和外国的文化。注重人权教育提供了一个机会，用一种建设性的办法来平衡国际人权法中先前的禁止性的办法。人们作了很大努力禁止通过以造成偏见的方式描绘在民族或族裔上属于少数的群体、移民、妇女或女童来煽动歧视。许许多多的项目旨在修订现有课程和教科书、或编写新的教科书，以便给人以正面的形象，而非仅仅禁止负面的形象。国际21世纪教育委员会专门指出，教育的第一个支柱应当是“通过更多地了解他人及其历史、传统和精神价值观学习共同生活”。⁴¹劳工组织关于土著权利的第169号公约设想的目标是，“历史课本和其他教育材料提供一个土著人民的公正、准确和使人增长知识的形象”。⁴²人们可以预计，这一进程将包括审查对土著妇女及男子的描绘。儿童权利委员会敦促“通过适当的信息在学校教科书中”改变妇女的形象，“以反对不平等、僵化和冷漠”。⁴³消除种族歧视公约要求各国通过教育克服偏见，消除对妇女一切形式歧视公约要求克服僵化。妇女由于其种族及其性别，或由于其为土著并且为女性而可能成为歧视的受害者，对这一事实的承认

⁴⁰ F. Dall, “教育与联合国儿童权利公约：实施的挑战”，*Innocenti Occasional Papers*, 儿童权利丛书第4册,1993年11月，佛罗伦萨，原文第40页。

⁴¹ 教科文组织，学习：内在的宝藏：国际21世纪教育委员会提交教科文组织的报告，教科文组织出版社,1996年，巴黎，原文第22页

⁴² 关于独立国家中土著和部落居民的第169号公约，第31条。

⁴³ 儿童权利委员会，第八届会议报告(1995年1月9日至27日，日内瓦)(CRC/C/38)，关于女童问题的一般性辩论,1995年1月21日，附件五，第3(a)段，原文第72页。

已成为了 1990 年代的一个显著特征。有好些国家正在修订学校课程，以便找出和更换对女童和妇女的歧视和/或僵化的描绘。⁴⁴

73. 促进在教育中消除性别歧视已成为了迅速的国际、区域和国内决策的一个领域。提出了大量的数量和质量方面的资料，记载了学校外女童的困苦，而对学校课程和教科书的审查则有希望改变女童和妇女的形象，从而帮助新一代避免我们大家从小就接触的僵化意识。过去几十年，在教育内容方面有了深刻的变化：从教育女童成为贤妻良母到将其从性别僵化意识中解放出来，到使其能够自由发展。教师的作用十分关键，这一问题突出说明了初等教育中性别的不平衡，表 5 列出了目前有些国家缺乏女教师，而另一些国家女教师占多数的情况。

74. 这两种极端的情况突出表明了适应性的必要：许多国际和国内政策都是制定来增加女教师的数量，但几乎没有政策针对另一种极端的情况。世界上没有几个国家确立了一种性别平衡的政策，即凡一种性别比例超过 40% 即会启动纠正措施这一目标。从表 5 中可以看出，在有些国家，妇女在小学教师中占三分之二以上，甚至五分之四以上。40 年前，联合国内部关于教育领域歧视问题的第一份报告就指出了使边缘化永久化而非促进平等的风险。该报告概述了妇女在小学教师中占多数的原因是，“妇女特别适合教小孩的想法，教书为那些许多其他职业对其关闭的妇女提供了一条出路，以及男子为收入更高的职业所吸引”。⁴⁵

表 5. 初等学校女教师的百分比

90%以上	亚美尼亚、巴哈马、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、蒙古、捷克共和国、意大利、拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦、俄罗斯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、乌克兰
75%至 90%	澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、博茨瓦纳、保加利亚、哥伦比亚、克罗地亚、古巴、多米尼加、爱沙尼亚、法国、德国、圭亚那、匈牙利、爱尔兰、以色列

⁴⁴ 美洲人权委员会妇女权利问题特别报告员指出，许多国家已在改革课程和教科书，以消除性别歧视。美洲国家组织，美洲人权委员会年度报告(OEA/Ser.L/V/II.98),1998 年，华盛顿特区，原文第 1017-1018 页。

⁴⁵ 联合国，关于教育歧视问题的研究报告，Charles Ammoun，防止歧视及保护少数小组委员会特别报告员(E/CN.4/Sub.2/181/Rev.1)(出售品编号 1957. XIV.3),1957 年 8 月，纽约，原文第 43 页。

	列、牙买加、吉尔吉斯斯坦、莱索托、马耳他、新西兰、尼加拉瓜、卡塔尔、罗马尼亚、圣马力诺、塞舌尔、斯里兰卡、苏里南、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、斯威士兰、联合王国、乌兹别克斯坦、委内瑞拉、美国、南斯拉夫
50%至 75%	阿尔巴尼亚、巴林、比利时、伯利兹、文莱达鲁萨兰国、加拿大、佛得角、智利、塞浦路斯、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、斐济、前南斯拉夫的马其顿共和国、希腊、格林纳达、洪都拉斯、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、日本、约旦、基里巴斯、朝鲜、科威特、马达加斯加、马来西亚、缅甸、纳米比亚、荷兰、巴拉圭、秘鲁、萨摩亚、沙特阿拉伯、南非、西班牙、圣文森特和格林纳丁斯、苏丹、瑞典、瑞士、叙利亚、塔吉克斯坦、汤加、特立尼达和多巴哥、阿拉伯联合酋长国
25%至 50%	阿富汗、阿尔及利亚、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、中国、刚果、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、印度、肯尼亚、老挝、马拉维、毛里求斯、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、阿曼、巴布亚新几内亚、坦桑尼亚、突尼斯、土耳其、乌干达、瓦努阿图、赞比亚、津巴布韦
25%以下	贝宁、布基纳法索、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、赤道几内亚、冈比亚、几内亚、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼泊尔、巴基斯坦、塞内加尔、多哥

资料来源：教科文组织,1998年世界教育报告，原文第 144-147 页；数字为 1995 年的数字。

三、义务教育：儿童的权利和义务

75. 1959 年的儿童权利宣言规定儿童有权接受教育，⁴⁶ 表明了当时的观点是儿童视为教育的被动接受者，而非受教育权的主体。《儿童权利公约》体现了将儿童视为权利主体的观点，这种转变了的观点正缓慢地转化为国内法和政策。义务教育具有无可争议的价值，因此被列入了《儿童权利公约》，但这一概念比儿童权利的概念老得多，反映了将儿童视为教育——可强加于儿童——的接受者的观点。使初等教育成为义务教育这一政府义务的必然推论是儿童有责任上学。《儿童权利公约》提出了一种挑战，要使义务教育完全符合所有各项儿童权利。

76. 表 6 是义务教育的概况，初等义务教育从 3 年至 12 年不等，各国按义务教育的期限分列。

⁴⁶ 1959 年 11 月 20 日大会第 1386(XIV)号决议，原则 7。

77. 政府实施义务教育法的能力与执行措施都各不相同。有许多是针对父母的，即形式为若其未能确保子女注册或上学则对其罚款。而有些则针对儿童。因此，义务教育的执行引起了重大的人权问题。《儿童权利公约》仅提到各国义务鼓励上学；没有提到强制。较老的人权条约，如《欧洲人权公约》，规定了为教育监督目的通过合法命令拘留未成年人，授权最狭义上的义务教育。规定了具体有关旷课的违法行为，以处罚违犯上学义务的儿童。

78. 各国在实践中普遍推行义务初等教育，证明了各国致力于确保所有儿童从中受益。但是，义务教育的存在仅表明实现受教育权的一个方面，而父母选择的自由可能没有得到承认，而且，如果初等教育为义务教育，则可能存在一种极端的情况，即在一个统一的国家办的学校系统中交费上学，而父母则没有选择在这一系统之外的自由。因此，从其各种不同的意义上讲，教育就将不会“free”。

79. 尽管今天儿童被作为受教育权的主体对待，但儿童并非实现受教育权问题决策中的一个方面。国际人权法将决策分为父母和国家两个方面。每一个主要行为者都能够——并且一贯是——主张代表儿童的最大利益。儿童受教育的权利反映在父母、社区和国家教育儿童的义务以及儿童自我教育的义务上。两代人之间的问题反映在成人以儿童的最佳利益设计教育，而且他们之间就什么可能是儿童的最大利益这一问题常常有不同意见。

四、结束语

80. 在教育方面,1990 年代是一个充满了危机驱动的变革的时代。许多国家政府——不仅在发展中国家——在努力应付债务压力、预算赤字、停滞或税务减少，人们作了大量努力寻求政府以外的教育资金。教育改革的蓝图在全球一级在教科文组织或世界银行或经合组织内以及许多国家内得到讨论。世纪之交使得许多标题中有“到 2000 年”的战略变得过时，而将注意力转向了 21 世纪的设计。教育是一个长期的进程，承诺也应当同样是长期的，特别报告员打算集中于一个以受教育权为基础的长期的教育战略观点。

表 6. 义务教育

年 限	国 别
12	巴林、巴巴多斯、比利时、文莱达鲁萨兰国、德国、圣基茨和尼维斯
11	安提瓜和巴布达、阿塞拜疆、格林纳达、以色列、哈萨克斯坦、马来西亚、摩尔多瓦、荷兰、

	新西兰、斯里兰卡、苏里南、联合王国
10	澳大利亚、巴哈马、伯利兹、加拿大、刚果、库克群岛、多米尼加、法国、加蓬、圭亚那、匈牙利、约旦、吉尔吉斯斯坦、马耳他、摩纳哥、纳米比亚、南非、西班牙、圣卢西亚、委内瑞拉、美国
9	阿尔及利亚、亚美尼亚、奥地利、白俄罗斯、中国、科摩罗、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、多米尼加共和国、朝鲜民主主义人民共和国、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、格鲁吉亚、加纳、希腊、爱尔兰、日本、基里巴斯、大韩民国、拉脱维亚、利比里亚、利比亚、立陶宛、卢森堡、马里、挪威、葡萄牙、俄罗斯联邦、塞舌尔、斯洛伐克、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、突尼斯、图瓦卢、也门
8	阿尔巴尼亚、安哥拉、玻利维亚、巴西、保加利亚、乍得、智利、克罗地亚、埃及、前南斯拉夫的马其顿共和国、冰岛、印度、意大利、肯尼亚、科威特、马拉维、蒙古、尼日尔、波兰、罗马尼亚、萨摩亚、圣马力诺、斯洛文尼亚、索马里、苏丹、汤加、乌克兰、南斯拉夫
7	阿根廷、厄立特里亚、莱索托、毛里求斯、莫桑比克、卢旺达、斯威士兰、坦桑尼亚、特立尼达和多巴哥
6	阿富汗、贝宁、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、佛得角、中非共和国、科特迪瓦、古巴、刚果民主共和国、吉布提、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、海地、洪都拉斯、印度尼西亚、伊拉克、牙买加、毛里塔尼亚、墨西哥、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日利亚、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、塞内加尔、叙利亚、泰国、多哥、阿拉伯联合酋长国、乌拉圭、瓦努阿图
5	孟加拉国、哥伦比亚、赤道几内亚、伊朗、老挝、马达加斯加、缅甸、尼泊尔、土耳其、越南、津巴布韦
4	圣多美和普林西比
3	赞比亚

说明：在博茨瓦纳、不丹、斐济、冈比亚、黎巴嫩、马尔代夫、阿曼、卡塔尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、沙特阿拉伯、塞拉利昂、新加坡、所罗门群岛和乌干达，据教科文组织现有的资料，教育并非义务教育，在波斯尼亚--黑塞哥维那、圣文森特和格林纳丁斯、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，教育是否为义务教育无法确定。

资料来源：教科文组织,1998年世界教育报告，原文第132-135页。

81. 在这份初步报告中，特别报告员提出了一系列应当立即加以注意的问题，阐述了她打算采用的办法及其分析的初步框架。她还指明了许多需要进一步研究的问题，说明了她的重点将是通过寻求下列问题的答案来阐明受教育权的完整范围：什么时候受教育权得到充分实现？一个关于受教育权性质和范围的明确定义要求深入研究各个地区和国家在将国际人权法的要求付诸实践这方面的经验，在这方面可能性的范围是以最低可接受的标准——应当在全世界寻求实现这些标准，以充分实现受教育权为最高标准来界定的。

-- -- -- -- --