



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/C.12/1999/10
8 December 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

经济、社会、文化权利委员会

第二十一届会议

1999年11月15日至12月3日

《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况

第13号总评论(1999年第二十一届会议)受教育的权利(《公约》第13条)

1. 受教育本身就是一项人权，也是实现其他人权不可或缺的手段。作为一项增长才能的权利，教育是一个基本工具，在经济上和在社会上处于边缘地位的成人和儿童受了教育以后，就能够脱离贫困，取得充分参与社区生活的手段。教育具有重大的作用，能使妇女增长才能，保护儿童使他们不致从事剥削性的危险工作或者受到性剥削、能够增进人权与民主、保护环境、控制人口增长。人们日益确认，教育是各国所能作的最佳投资。但是，教育的重要性并不只是限于实用的层面：有一颗受过良好教育、能够自由广博思考的开悟而且活跃的心灵，是人生在世的赏心乐事。

2. 《经济、社会、文化权利国际公约》第13条和第14条规定了受教育的权利。第13条文字最多，是国际人权法中对受教育的权利规定得最为广泛和全面的条文。委员会已经就《公约》第14条(初等教育的行动计划)通过第11号总评论；第11号总评论和第13号总评论相互补充，应该一并审议。委员会意识到，对于全世界的成百上千万人来说，享受受教育的权利还是一个遥不可及的目标。而且，在

许多情况下，这个目标是越来越遥远了。委员会也意识到，许多缔约国存在着强大的结构障碍和另一些障碍，无法充分执行第 13 条。

3. 为了帮助缔约国执行《公约》和履行提交报告的义务，这个总评论集中注意了第 13 条的规范性内容(第一部分,第 4—42 段)和来源于这个规范的一些义务(第二部分,第 43—57 段),也载述了一些侵犯权利的事例(第二部分,第 58—59 段)。第三部分简短地评述了缔约国以外的行为者的义务。这个总评论是根据委员会多年来审查缔约国报告的经验撰写的。

一、第 13 条的规范性内容

第 13 条第 1 款：教育的目标和宗旨

4. 缔约国同意：所有公共或私人、正式或非正式的教育，都应该实现第 13 条第 1 款所规定的目标和宗旨。委员会认为，这些教育目标体现了《联合国宪章》第 1 和第 2 条中所体现的根本宗旨与原则。其内容大部分载于《世界人权宣言》第 26 条第 2 款，不过，《公约》第 13 条以《宣言》为基础，在三个方面有所发挥：教育应发展人性的“尊严”；“使人人切实参加自由社会”；促进各“族裔”之间以及各民族、种族和宗教团体之间的了解。上述各项教育目标与《世界人权宣言》第 26 条第 2 款和《公约》第 13 条第 1 款的规定相同，但是其中最带根本性的一点可能是“教育应鼓励人的个性的充分发展”。

5. 委员会指出，自从大会在 1966 年通过本《公约》以来，另一些国际文书已经进一步拟订了教育应该致力实现的目标。因此，委员会认为，缔约国必须确保其教育致力实现《公约》第 13 条第 1 款所规定的宗旨和目标，应参照《人人受教育世界宣言》(泰国宗甸, 1990 年)(第 1 条)、《儿童权利公约》(第 29 条第 1 款)、《维也纳宣言和行动纲领》(第一部分,第 33 段和第二部分第 80 段)、以及《联合国人权教育十年行动计划》(第 2 段)来解释其含义。虽然上述所有案文都与本《公约》第 13 条第 1 款密切对应，却也包括了第 13 条第 1 款中没有明文规定的一些内容，例如，具体提到性别平等和尊重环境的部分。这些新内容蕴含在第 13 条第 1 款中，体现了当前人们对这一条款的解释。来自世界各地的评论普遍赞同上述案文，可见委员会的这个观点得到支持。¹

第 13 条第 2 款：受教育的权利—某些一般性评论

6. 虽然对这些词语的解释应视特定缔约国的国情而定，但采取各种形式的各级教育应该展现相互联系的下列基本特征：²

- (a) 可提供性—应在缔约国的管辖范围内设置够多能够运作的教育机构和方案。这些教育机构和方案需要配备什么才能运作取决于许多因素，包括能够使它们居中运作的发展配套；例如，所有机构和方案可能需要建筑物或其他遮风蔽雨的设施，男女卫生设备，教学材料，等等；但有些机构和方案也需要图书馆、电子计算机和信息技术等设施；
- (b) 可获取性—在缔约国管辖范围内，人人都应该能够利用教育机构和方案，不受任何歧视。可获取性包含了互相重叠的三个因素：
 - (一) 不歧视—人人必须受教育，最易受害群体的成员更有必要，在法律上明文规定，在事实上确实做到，不得援引受到禁止的任何理由歧视任何人(见关于不歧视的第 31—37 段)；
 - (二) 实际可获取性—教育必须在安全的物质环境中进行，学生可在一些堪称便利的地点上学(例如邻里单位的学校)或通过现代技术设备接受教育(例如收看“远距离教学”节目)；
 - (三) 经济上的可获取性—教育费用必须人人负担得起。可获取性的这个因素以第 13 条第 2 款中对初等教育、中等教育和高等教育的各别规定为准：初等教育应“一律免费”，缔约国对中等教育和高等教育要逐渐做到免费；
- (c) 可接受性—教育的形式和实质内容，包括课程和教学方法，必须得到学生的接受(例如適切、文化上合适和优质)，(在适当情况下，也应该得到学生家长的接受)；这一点不得违反第 13 条第 1 款所规定的教育目标和缔约国可能批准的最低教育标准(载于第 13 条第 3 款和第 4 款)；
- (d) 可调适性—教育必须灵活，能够针对变动中的社会和社区的需求而进行调适，使其符合各种社会和文化环境中的学生的需求。

7. 在考虑如何适当应用“相互联系的基本特征”时，首先应该考虑到学生的最佳利益。

第 13 条第 2 款(甲)项—受初等教育的权利

8. 初等教育具有可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性，这些是不同类型的各级教育的共同内容。³

9. 委员会从《人人受教育世界宣言》中找到了适当解释“初等教育”一词的准则：“使儿童在家庭以外受基本教育的主要施行系统是初等学校教育。初等教育必须普遍施行，确保所有儿童的基本学习需要得到满足，同时应考虑到社区的文化、需求和机会。”(第 5 条)。《世界宣言》第 1 条明文规定了“基本学习需求”。⁴ 初等教育并不是基本教育的同义词，两者之间有密切的对应关系。在这方面，委员会赞同儿童基金会所持的立场：“初等教育是基本教育中最重要的组成部分”。⁵

10. 第 13 条第 2 款(甲)项的案文显示，初等教育有两个不同的特征：“属义务性质”并“一律免费”。关于《公约》第 14 条的第 11 号总评论第 6 和第 7 段载述了委员会对这两个词的意见。

第 13 条第 2 款(乙)项—受中等教育的权利

11. 中等教育具有可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性，这些是不同类型的各级教育的共同内容。⁶

12. 虽然中等教育的内容因缔约国而异，而且随着岁月的推移而有所不同，却包括完成基本教育和巩固终身学习和人的发展的基础。它为了使能够利用就业和接受高等教育的机会作好准备。⁷ 第 13 条第 2 款(乙)项“各种形式”适用于中等教育，因而确认中等教育需要采用灵活的课程和各种各样的施行系统，以便符合各种社会和文化环境中的学生的需求。委员会鼓励采用与正规中等教育系统平行的“替代性”教育方案。

13. 根据第 13 条第 2 款(乙)项，中等教育“应以一切适当方法普遍设立，并对一切人开放，特别要逐渐做到免费”。 “对一切人开放”的含义是：一、中等教育不以学生的接受力或能力为转移。二、中等教育场所应分布于全国各地，使每个人都有平等的机会。委员会对“可获取性”的解释载于上文第 6 段。“一切适当方法”的措词方式加强了这样的观点：在不同的社会和文化背景之下，缔约国应采取各种新颖的方法施行中等教育。

14. “要逐渐做到免费”的含义是：虽然国家必须把免费提供初等教育列为优先工作事项，它们也有义务采取具体的步骤免费施行中等教育和高等教育。关于第14条的第11号总评论第7段载述了委员会对“免费”一词含义的一般看法。

技术和职业教育

15. 技职教育是受教育权和工作权的一部分(第6条第2款)。第13条第2款(乙)项将技职教育作为中等教育的一部分提出，反映了技职教育在中等教育中的特别重要性。但是，第6条第2款并没有提到技职教育与某一特定教育级别的关系；该款含义是：技职教育具有较广泛的作用，有助于“达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分生产就业。”而且，《世界人权宣言》申明：“技术和职业教育应普遍设立”(第26条第1款)。因此，委员会认为，技职教育是各级教育的一个整体的部分。⁸

16. 学习技术和就业的途径不应该限于特定的技职方案，应该将技职方案理解为普通教育的组成部分。教科文组织《关于技术和职业教育的公约(1989年)》规定：技职方案包括“教育进程的所有形式和级别，除了普通知识以外，涉及技术和相关科学的研究以及经济及社会生活中各行各业实际技能、诀窍、态度 and 理解的养成”(第1条(a)款)。这种看法也体现在劳工组织的一些公约中。⁹按照这样的理解方式，技职教育的内容包括下列几个方面：

- (a) 使学生能够获取有助于从事个人发展、实现自力更生和具备就业能力的知识和技能，并增进其家庭和社区的的生产力，包括缔约国的经济及社会发展；
- (b) 考虑到有关居民的教育、文化和社会背景；各个经济部门所需要的技能、知识和资格等级；以及职业场所的卫生、安全与福利；
- (c) 为当前具备的知识和技能已经由于技术、经济、就业、社会或其他方面的变化而过时的成人提供再培训；
- (d) 包括着眼于技术的适当转让和调适而使发展中国家和其他国家的学生有机会到其他国家接受技职教育的方案；

- (e) 包括按照《公约》的不歧视规定和平等条款对妇女、少女、失学青年、待业青年、移徙工人的子女、难民、残疾人和其他处境不利群体施行技职教育的方案。

第 13 条第 2 款(丙)项—受高等教育的权利

17. 高等教育具有可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性，这些是不同类型的各级教育的共同内容。¹⁰

18. 虽然第 13 条第 2 款(丙)项是按照与第 13 条第 2 款(乙)项同样的方针拟订的，这两项之间存在着三个不同点。第 13 条第 2 款(丙)项没有提到“以各种不同的形式”，也没有具体提到技职教育。委员会认为，这两项遗漏只反映了第 13 条第 2 款(乙)项和第 13 条第 2 款(丙)项之间重点的不同。如果高等教育是为了满足不同社会和文化环境中的学生的需要，它就必须开设灵活的课程并采取各种施行办法，例如远距离教学；因此，实际上，中等教育和高等教育都必须“以各种不同的形式”提供。至于在第 13 条第 2 款(丙)项中没有提到技职教育的问题，从《公约》第 6 条第 2 款和《世界人权宣言》第 26 条第 1 款看来，技职教育是包括高等教育在内的各级教育的一个整体的部分。¹¹

19. 第 13 条第 2 款(乙)项和第 13 条第 2 款(丙)项之间的第三个、也是最重要的一个不同之处在于：虽然中等教育“应该普遍设立并对一切人开放”，高等教育却“应该根据成绩，对一切人平等开放”。根据第 13 条第 2 款(丙)项，高等教育不必“普遍设立”，而只是“根据成绩”提供机会。个人的成绩应该根据其有关的专门知识和经验予以鉴定。

20. 就第 13 条第 2 款(乙)项和第 13 条第 2 款(丙)项的措词方式一样(例如要逐渐做到免费)来说，可参看上文对第 13 条第 2 款(乙)项的评论。

第 13 条第 2 款(丁)项—受基础教育的权利

21. 基础教育具有可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性，这些是不同类型的各级教育的共同内容。¹²

22. 一般说来，基础教育相当于《人人受教育世界宣言》中所提到的基本教育。¹³ 根据第 13 条第 2 款(丁)项，“那些未受到或未完成初等教育的”人有权接受基础教育，或《人人受教育世界宣言》中所规定的基本教育。

23. 由于人人有权满足《人人受教育世界宣言》所理解的那种“基本的学习需求”，接受基础教育的权利并不限于“那些未受到或未完成初等教育的”人。凡是“基本的学习需求”还没有得到满足的人都有接受基础教育的权利。

24. 应该着重指出：受基础教育的权利并不受到年龄或性别的限制；儿童、青年和成年人，包括老龄人都有这种权利。因此，基础教育是成人教育和终身学习的一个整体的部分。因为属于各年龄组的人都有权接受基础教育，基础教育的课程和施行方式的设计必须适合属于各年龄组的学生。

第 13 条第 2 款(戊)项—学校制度；适当的奖学金制度；教员的物质条件

25. “各级学校的制度应积极加以发展”的含义是：缔约国必须就学校制度拟订通盘的发展战略。这种战略必须包括各级教学系统，但是《公约》规定缔约国必须优先发展初等教育(第 51 段)。“积极加以发展”的意思是：通盘战略应该在政府的工作事项中居于优先地位，而且必须加大执行力度。

26. “适当的奖学金制度应予设置”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。

27. 虽然《公约》规定“教员的物质条件应不断加以改善”，实际上，教员们总的工作条件已经恶化，近年来，许多缔约国的情况已经降低到令人无法接受的低水平。这种情况不仅不符合第 13 条第 2 款(戊)项的规定，也对学生接受教育权利的充分实现构成重大的障碍。委员会也注意到《公约》第 13 条第 2 款(戊)项、第 2 条第 2 款、第 3 条和第 6 至第 8 条之间的关系，包括教员组织起来进行集体谈判的权利，提请缔约国注意教科文组织和劳工组织共同提出的关于教师地位的建议(1966 年)和教科文组织关于高等教育教学人员地位的建议(1977 年)，促请各缔约国就它们所采取的措施提出报告，以确保所有教员都能够享受到与他们的职能相称的条件和地位。

第 13 条第 3 款和第 4 款—享受教育自由的权利

28. 第 13 条第 3 款有两个要素，其一、缔约国保证尊重父母和监护人的自由以保证其子女能按照自己的信仰接受宗教和道德教育。¹⁴ 委员会认为，第 13 条第 3 款的这个组成部分容许公立学校开授宗教和道德的一般历史等课程，条件是：必须以不带偏见的客观方式进行、尊重见解、良心和言论自由。委员会指出，除非遵守不歧视的规定，或提供满足父母和监护人愿望的备选办法，否则，教授特定宗教或信仰的公众教育就不符合第 13 条第 3 款。

29. 第 13 条第 3 款的第二个要素是父母和监护人享有为孩子选择非公立的、但系符合“国家所可能规定或批准的最低教育标准”的学校的自由。这一款必须结合第 13 条第 4 款的补充规定加以理解，该款确认“个人或团体设立及管理教育机构的自由”，但以该机构遵守第 13 条第 1 款所规定的各项教育宗旨并且符合一些最低标准为限。这些最低标准可能涉及入学许可、课程和证书和确认等问题。这些标准也必须符合第 13 条第 1 款所规定的各项教育目标。

30. 第 13 条第 4 款规定，包括外侨在内的任何人都享有设立及管理教育机构的自由。法人或实体等“机构”也享有这些自由。包括有权设立和管理各种类型的教育机构，例如：托儿所、大学和成人教育机构。鉴于不歧视、平等机会和人人有效参与社会活动的原则，国家必须承担义务，确保第 13 条第 4 款所规定的自由不致造成社会上某些群体的教育机构极端不平等的现象。

第 13 条——广泛适用的专题

不歧视和平等待遇

31. 《公约》第 2 条第 2 款中所载述的禁止歧视并不受到逐步实现或获得资源的限制；它应该充分、立即地适用于教育的所有方面。它的范围包括在国际上受到禁止的歧视理由。委员会对第 2 条第 2 款和第 3 条的解释参照了下列公约：教科文组织《禁止教育歧视公约》、《消除一切形式对妇女的歧视公约》的各项规定、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》和劳工组织《土著和部落人民公约，1989 年第 169 号公约》。委员会要特别促进注意下列问题。

32. 如果采取暂时性特别措施的用意是为男女和处境不利的群体实现事实上的平等，就不违反在教育上不受歧视的权利，但这些措施不应为不同的群体维护不平等的或分别的标准，其目的达到以后就不应继续实行。

33. 在某些情况下，按照第 2 条第 2 款为某些群体分别设立各类教育系统或机构不算违反《公约》。在这方面，委员会确认了教科文组织《禁止教育歧视公约(1960 年)》第 2 条。¹⁵

34. 委员会注意到《儿童权利公约》第 2 条和教科文组织《禁止教育歧视公约》第 3 条(e)款，确认不歧视原则适用于居住在缔约国境内的所有适龄学童，包括外侨学童，不论其法律地位为何。

35. 在预算政策上编列极其悬殊的经费数额，使得居住在不同地理位置的人得到不同质量的教育，可能构成《公约》所指的歧视。

36. 委员会确认第 5 号总评论中关于残疾人受教育权利问题的第 35 段和第 6 号总评论中涉及《公约》第 13-15 段的关于老龄人问题的第 36-42 段。

37. 缔约国必须密切监督教育—包括一切有关政策、机构、方案、经费编列形态和其他做法—以便查明并采取措施，纠正任何事实上的歧视。教育数据应该按受禁止的歧视原因开列细目，进行分析。

学术自由和机构自主¹⁶

38. 根据对许多缔约国报告的审查情况，委员会形成了这样的看法：只有在教员和学生享有学术自由的情形下，才有可能享受到受教育的权利。因此，即便第 13 条中没有明确提到这个问题，由委员会就学术自由发表一些意见是适当的，也是必要的。下列意见特别注意高等教育机构，因为从委员会的经验看来，高等教育中的教员和学生特别容易受到破坏学术自由的政治压力和其他压力的伤害。但是，委员会要着重指出，整个教育部门的教员和学生都有权享受学术自由，下列看法中有许多是普遍适用的。

39. 学术界的成员都能够个别地或集体地通过研究、教学、调查、讨论、编制文件、印发文件、创造或写作，从事发展和传播知识与思想。学术自由包括个人对自己当前从事工作的机构或系统自由表示意见的自由，以便在不受歧视或不担心国家人员或任何其他人员压制的情形下履行其职务，参加专业或有代表性的机构，在

同一个国家管辖范围内享受别人能够享受到的国际公认的人权。在享受学术自由的同时，也要承担一些义务，例如尊重别人学术自由的义务，以确保持相反意见的人能够进行公平的讨论，不基于任何受到禁止的原因对任何人进行歧视。

40. 为了享受学术自由，必须实现高等教育机构的自主。自主就是高等教育机构对涉及其学术工作、标准、管理和相关活动的有效决策进行必要的自治的程度。但是，自治必须与公共责任制度挂钩，由国家提供资金的活动更是这样。鉴于对高等教育投下的大量公共资金，必须在机构自主和管理责任之间找到一个适当的平衡点。当前固然没有一个单一的模式可供遵循，但是机构安排应该做到公平、公正和平等，并且尽量做到透明和民主参与。

学校中的纪律¹⁷

41. 委员会认为，体罚不符合《世界人权宣言》和两项《公约》序言部分中所载述的国际人权法的根本指导原则：个人的尊严。¹⁸ 学校纪律的另一些方面也有可能不符合人性尊严，例如当众羞辱。任何形式的学校纪律都不应该侵犯《公约》范围内的其他权利，例如取得食物的权利。缔约国必须采取措施以确保不符合《公约》的纪律不致在其管辖范围内的任何公立或私立教育机构发生。委员会欢迎一些缔约国采取主动行动，积极鼓励学校在学校纪律中采用“积极的”、非暴力的方法。

对第 13 条的限制

42. 委员会要着重指出，《公约》的限制条款第 4 条的用意基本上是要保护个人的权利、而不是容许国家强行施加限制。因此，缔约国如果为了国家安全或保护公共秩序而关闭某所大学或其他教育机构，就必须负举证责任，说明它采取了涉及第 4 条所指每一要素之严重措施的理由。

二、缔约国的义务和违反《公约》行为

一般法律义务

43. 尽管《公约》有关于逐步落实权利的规定，并承认由于现有资源有限而出现的限制因素，但《公约》也规定了缔约国须立即履行的各种义务。¹⁹ 缔约国在受

教育的权利方面须立即履行有关义务，如“确保”这项权利得到“……行使，而不得有……任何区分”（第2条第2款），以及有义务“采取步骤”（第2条第1款），争取充分执行第13条等。²⁰ 此类步骤必须是“谨慎、具体和有目标的步骤，旨在”充分落实受教育的权利。

44. “逐步”落实受教育的权利，并不意味着缔约国的义务的重要内容就不存在了。逐步落实意味着缔约国负有一项明确、持续的义务，必须“采取尽可能迅速、切实有效的行动”，争取充分执行第13条。²¹

45. 现在有强而有力的理由认为，在受教育的权利方面，乃至在《公约》阐明的其他权利方面，不允许采取任何倒退措施。如缔约国确实采取了倒退措施，该国必须证明：这些措施是在极为仔细地考虑所有替代办法之后采取的，而且，对照《公约》规定的所有权利，并从充分利用缔约国的一切可利用资源这一角度来看，这些措施属于正当措施。²²

46. 受教育的权利和所有人权一样，使缔约国负有三类或三个层面的义务，即尊重义务、保护义务、落实义务。而落实义务既包含便利义务，又包含提供义务。

47. 尊重义务要求缔约国不采取任何妨碍或阻止受教育的权利的享受的措施。保护义务要求缔约国采取措施，防止第三方干扰受教育的权利的享受。落实(便利)义务要求缔约国采取积极措施，使个人和群体能够享受这项权利，并便利其享受这项权利。最后，缔约国有义务落实(提供)受教育的权利。一般来说，在个人或群体由于无法控制的原因而无法利用可供利用的手段自行落实有关权利的情况下，缔约国有义务落实(提供)《公约》规定的某项权利。不过，这项义务的范围总是以《公约》的条文为准。

48. 在这方面，第13条有两个特点需要强调。首先，显然，第13条认为，在多数情况下，国家对直接提供教育承担主要责任。例如，缔约国认为，“各级学校的制度，应积极加以发展”（第13条第2款(戊)项）。其次，由于第13条第2款在初等、中等、高等教育和基础教育方面的措词有所不同，缔约国的落实(提供)义务的范围就各级教育而言不尽相同。因此，从《公约》条文来看，缔约国在受教育的权利方面担负着一项繁重的落实(提供)义务，但这项义务的范围，就各级教育而言，并不完全相同。委员会认为，对第13条的落实(提供)义务所作的这一解释，是与许多缔约国的法律和实践相一致的。

具体法律义务

49. 缔约国必须确保各级教育系统的课程都着眼于第 13 条第(1)款规定的目标的实现。²³ 缔约国还必须建立并维持一种有透明度的、切实有效的制度，以核实教育是否的确着眼于第 13 条第(1)款所载的教育目标的实现。

50. 关于第 13 条第(2)款，各国有义务尊重、保护并落实受教育的权利的各项“基本特征”(可提供性、可获取性、可接受性、可调适性)。具体而言，一国必须尊重教育的可提供性，不关闭私立学校；保护教育的可获取性，确保第三方，包括父母和雇主在内，不阻止女童入学；落实(便利)教育的可接受性，采取积极措施，确保教育在文化上满足少数民族和土著居民的需要，并使人人都接受高质量的教育；落实(提供)教育的可调适性，针对学生在不断变化的世界中的当前的需要，设计课程，提供这些课程所需的资源；并且落实(保障)教育的可提供性，积极建立教育体系，包括建造校舍、提出教学大纲、提供教材、培训师资、向教师支付在国内有吸引力的薪金等。

51. 正如上文所述，缔约国在初等、中等、高等教育和基础教育方面的义务并不相同。从第 13 条第 2 款的措词来看，缔约国必须优先实行义务性的免费的、初等教育。²⁴ 对第 13 条第 2 款作出此种解释，依据的是第 14 条将初等教育置于优先位置这一点。为人人提供初等教育这项义务，是各缔约国应当立即履行的义务。

52. 就第 13 条第 2 款(b)项至(丁)项而言，缔约国须立即“采取步骤”(第 2 条第 1 款)，争取为其管辖范围内的所有的人提供中等、高等教育和基础教育。缔约国至少须通过并执行一项国家教育战略，该战略包括依照《公约》提供中等、高等教育和基础教育。这项战略应包括一些机制，如受教育的权利的指标和基准等，据以密切监测所取得的进展。

53. 在第 13 条第 2 款(戊)项之下，缔约国必须确保建立学校奖学金制度，以帮助经济有困难的学生。²⁵ 积极“发展各级学校的制度”这项义务，强调了缔约国承担的确保在多数情况下直接提供受教育的权利的主要责任。²⁶

54. 缔约国必须制定“最低教育标准”所有依照第 13 条第 3 款和第 4 款建立的教育机构均须符合这些标准。缔约国还须建立一项有透明度的、切实有效的制度，以监督此类标准的执行。缔约国没有为依照第 13 条第 3 款和第 4 款建立的机构供

资的义务，但是，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。

55. 缔约国负有确保社区和家庭不依赖童工的义务。委员会尤其申明教育在消除童工现象方面的重要性，还特别申明 1999 年《关于禁止和立即采取行动消除最恶劣形式童工的公约》(第 182 号公约)第 7 条第 2 款所载的义务。²⁷ 此外，依据第 2 条第 2 款，缔约国必须消除阻碍女童、妇女及其他处于不利地位群体接受教育的性别上的成见和其他成见。

56. 委员会第 3 号总评论提请注意这一点：各缔约国都有义务“单独采取步骤，或通过国际援助与合作尤其是经济和技术援助与合作采取步骤”，以争取充分落实《公约》确认的权利，如受教育的权利。²⁸ 《公约》第 2 条第 1 款和第 23 条，《联合国宪章》第 56 条，《普及教育世界宣言》第 10 条，以及《维也纳宣言和行动纲领》第一部分第 34 段等都强调，缔约国有义务提供国际援助与合作，以充分落实受教育的权利。在国际协议的谈判和批准方面，缔约国应采取步骤，确保这些文书不对受教育的权利产生不利影响。此外，缔约国有义务确保其作为国际组织包括国际金融机构成员所采取的行动充分考虑到受教育的权利。

57. 委员会第 3 号总评论确认，缔约国的“最低限度核心义务，是至少确保《公约》阐明的各项权利的落实，包括“基础教育”的落实达到最低限度基本水平”。从第 13 条的规定来看，这项核心义务的内容是：保障在不歧视基础上进入公立教育机构学习的权利；确保教育与第 13 条第(1)款规定的目标相一致；依照第 13 条第 2 款(甲)项的规定，为人人提供初等教育；通过并执行一项国家教育战略，该战略包括提供中等、高等教育和基础教育；确保在不受国家或第三方干涉的前提下自由选择教育机构，但此类机构须符合“最低限度教育标准”(第 13 条第 3 款和第 4 款)。

违反《公约》的行为

58. 将第 13 条的规范性内容(第一部分)适用于缔约方的总义务和具体义务(第二部分)，可启动一种强有力的程序，该程序有助于确定侵犯受教育的权利的行为。对第 13 条的违反可能由于缔约国的直接行为(行为)而发生，也可能由于缔约国未能采取《公约》规定的步骤(不作为)而发生。

59. 举例来说，违反第 13 条的情形有：在教育领域执行或未能废除对个人或群体实行不得实行的差别待遇的立法；未能采取措施处理教育领域存在的事实上的歧视问题；课程安排与第 13 条第 1 款规定的教育目标不一致；未能建立一项监督第 13 条第 1 款规定的教育目标不一致；未能建立一项监督第 13 条第 1 款的遵守情况的有透明度的、切实有效的制度；未能作为优先事项实行免费为所有人提供的义务初等教育；未能采取“谨慎、具体、有针对性的措施”，争取按照第 13 条第 2 款(乙)至(丁)项的规定，逐步落实中等、高等教育和基础教育；禁止开办私立教育机构；未能确保私立教育机构达到第 13 条第 3 款和第 4 款规定的“最低教育标准”；剥夺教员和学生的学术自由；违反第 4 条规定，在政治形势紧张时期关闭教育机构。

三、缔约国以外的行为者的义务

60. 鉴于《公约》第 22 条的规定，联合国机构的作用，包括通过联合国发展援助框架在国家一级发挥的作用，在第 13 条的落实方面具有特殊意义。为落实受教育的权利而作出的协调努力应当保持，以改善包括公民社会各组成部分在内的所有行为者之间的配合和互动状况。教科文组织、开发署、儿童基金、劳工组织、世界银行、区域开发银行、货币基金以及联合国系统内其他有关机构，应当在适当考虑到各自的具体任务，并利用各自的专门知识的前提下，加强在国家一级落实受教育的权利方面的合作。具体而言，国际金融机构，尤其是世界银行和货币基金，应当在贷款政策、信贷协议、结构调整方案以及为处理债务危机而采取的措施中，更加重视保护受教育的权利。²⁹ 委员会在审议缔约国的报告时，将研究除缔约国以外的所有行为者提供的援助对国家履行第 13 条之下的义务的能力产生的影响问题。联合国专门机构、各署和机关采取注重人权的做法，将大大推动受教育的权利的落实。

注

¹ 《人人受教育世界宣言》得到 155 个政府代表团通过；《维也纳宣言和行动纲领》得到 171 个政府代表团通过；《儿童权利公约》已经得到 191 个缔约国批准或加入；《联合国人权教育十年行动计划》以协商一致意见获得通过，成为大会第 49/184 号决议。

² 这个着手方式符合委员会已经通过的关于取得适当住房的权利的分析框架，以及联合国受教育权利特别报告员的工作。委员会在第 4 号总评论中确定了涉及取得足够食物的权利的一些因素，包括“可提供性”、“可承担性”、“可获取性”和“可接受性”。委员会在第 12 号总评论中确定了关于取得足够食物的一些因素，例如：“可提供性”、“可接受性”和“可获取性”。特别报告员在向人权委员会提交的初步报告中提到：初等教育应展现四项基本特征：可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性(E/CN.4/1999/49,第 50 段)。

³ 见第 6 段。

⁴ 《宣言》将“基本学习需要”界定为：“基本学习工具”(例如识字、口头表达、算学、和解决问题)和基本学习内容(例如知识、技能、价值、和态度)，这些是人类为了生存、发挥其全部才能、在有尊严的情况下生活和工作、充分参加发展、改进生活质量、在知情的情况下作决定、和不断学习所必须具备的能力”(第 1 条)。

⁵ 成套宣传资料，基本教育，1999 年印制(儿童基金会)，第一节，p.1。

⁶ 见第 6 段。

⁷ 见《国际教育标准分类，1997 年，教科文组织》，第 52 段。

⁸ 《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号公约)和《1962 年社会政策(基本目标和标准)公约》(第 117 号公约)中也反映了某种看法。

⁹ 见注 8。

¹⁰ 见第 6 段。

¹¹ 见第 15 段。

¹² 见第 6 段。

¹³ 见第 9 段。

¹⁴ 这一点与《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 4 款重复，也涉及《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 1 款中所载述的教导宗教或信仰的自由。(见人权事务委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条的第 22 号总评论，第四十八届会议，1993 年。)人权事务委员会指出，《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条的根本性质表现在该《公约》第 4 条第 2 款所规定的、即使在公共紧急状态时期也不得加以克减这一事实上。

¹⁵ 第 2 条规定：“在一国得到批准时，在本《公约》的含义范围内，不应将下列情况视为构成歧视：

- (a) 为男女学童设立或维持各别的教育系统或机构，但这些系统或机构应提供相等的教育机会、聘请任用资格达到同样标准的教员、使用符合同样质量要求的校舍和设备、提供修习同样或相当课程的机会；

- (b) 基于宗教或语言上的原因设立或维持各别的教育系统或机构，提供符合学童父母或法定监护人愿望的教育，但对这些系统的参与或在这些机构上学是任凭选择的、所提供的教育应符合主管当局可能规定或核定的标准，对同级教育来说，更应该这样；
- (c) 设立或维持私立教育机构，该机构的目的是为了排除任何群体，而是相继提供公立教育当局所提供的那种教育设施，这些机构应遵守上述目标，所提供的教育应符合主管当局可能规定或核定的标准，对同级教育来说，更应该这样。”

¹⁶ 见教科文组织关于高等教育教学人员状况的建议(1997年)。

¹⁷ 在编写这一段的时候，委员会注意到了国际人权系统中其他机构历来的做法，例如儿童权利委员会对《儿童权利公约》第28条第2款的解释以及人权事务委员会对《公民权利和政治权利国际盟约》第7条的解释。

¹⁸ 委员会指出，虽然《宣言》第26条第2款中没有明文规定，《经济、社会、文化权利国际公约》的起草人却明确地把人格尊严作为一切教育都必须遵守的一项强制性准则载入《公约》的案文(第13条第1款)。

¹⁹ 见委员会第3号总评论，第1段。

²⁰ 见委员会第3号总评论，第2段。

²¹ 见委员会第3号总评论，第9段。

²² 见委员会第3号总评论，第9段。

²³ 有许多资料可在这方面为缔约国提供帮助，如教科文组织的《国际教育课程设置和教科书编写指南》(ED/ECS/HCI)等。第13条第1款规定的目标之一，是“加强对人权和基本自由的尊重”。在这一特定方面，缔约国应当研究在“联合国人权教育十年”框架内发起的行动——尤其有启发性的，是大会1996年通过的《十年行动计划》，以及人权事务高级专员办事处为帮助各国围绕“联合国人权教育十年”开展活动而编写的《人权教育国家行动计划指南》。

²⁴ 关于“义务”和“免费”的含义，见关于第14条的第11号总评论第6段和第7段。

²⁵ 在某些情况下，第2条第1款设想的国际援助与合作极有可能将此种奖学金制度作为援助与合作的项目。

²⁶ 关于基础教育，儿童基金认为，“只有国家……才能够将各组成部分组合成一个连贯而又灵活的教育体系”。儿童基金，1999年世界儿童状况，“教育革命”，P.77。

²⁷ 第 7 条第 2 款规定,“各成员应当考虑到教育在消除童工现象方面的重要性,采取切实有效、有时间限制的措施:——(c) 确保所有不再遭受最恶劣形式的剥削的儿童都能接受免费基础教育,并酌情接受职业培训”(劳工组织第 182 号公约,1999 年《关于禁止和立即采取行动消除最恶劣形式童工的公约》)。

²⁸ 见委员会第 3 号总评论,第 13-14 段。

²⁹ 见委员会第 2 号总评论,第 9 段。

-- -- -- -- --