联合国 A/77/324

大 会

Distr.: General
2 September 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

受教育权**

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递受教育权特别报告员库姆布·博利·巴里根据人权理事会第 8/4 号和第 44/3 号决议提交的报告。

* A/77/150。

** 本报告在截止日期之后提交是为了反映最新的信息。

请回收

受教育权特别报告员库姆布·博利·巴里的报告

摘要

本报告是根据人权理事会第 8/4 号和第 44/3 号决议提交大会的。在报告中，受教育权特别报告员库姆布·博利·巴里从基于人权的角度考虑幼儿保育和教育，反映了儿童及其照料者的多方面需求。

幼儿保育和教育结合了儿童从出生到八岁的教育和保育要求。这一概念表明，受教育权与健康权、住房权、食物权、水和环境卫生以及文化权等不可分割。幼儿保育和教育的重要性在人道主义和发展领域得到广泛认可，但在人权法中却没有得到充分体现。特别报告员考虑了幼儿保育和教育的人权方面，建议制定一项关于幼儿保育和教育的人权文书。

目录

		页次
一.	导言	4
二.	幼儿保育和教育的益处	4
三.	国际文书中的幼儿保育和教育	8
四.	通过一项新文书阐明幼儿保育和教育权，向前迈进	10
五.	2016 年至 2022 年任务负责人工作总结	18
六.	今后与任务负责人有关的问题	21
七.	结论和建议	22

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 8/4 号和第 44/3 号决议提交。在报告中，受教育权特别报告员库姆布 • 博利 • 巴里从基于人权的角度审议了幼儿保育和教育，反映了儿童及其照料者的多方面门需求。目前，幼儿保育和教育没有国际公认的定义，学前教育和保育等相关术语也没有国际公认的定义。本报告呼吁所有国家和利益攸关方说明、界定和承认基于权利的定义，以弥补这一缺陷。

2. 就本报告而言，幼儿保育和教育的定义是，从出生到开始接受初等教育(可能晚至八岁)所提供的教育和保育。学前教育是教育的组成部分，虽然与保育的区别是人为制定的，但根据《儿童权利公约》和儿童权利委员会的表述，两者都应被视为儿童的权利。

3. 幼儿保育和教育很重要，因为它在儿童发育最快、对环境最敏感的时候提供养育、保育和支持。通过确保良好的健康和营养、基于游戏的教育、行为学习、生命早期的社会互动，幼儿保育和教育为儿童提供了实现其全部潜力的机会。它惠及所有儿童，但对弱势群体的儿童以及那些有额外需求或困难的儿童更为重要。这可能包括残疾儿童、语言、族裔或文化上属于少数群体的儿童、难民和移民儿童、逃离紧急情况的儿童、经济处境不利的儿童以及农村地区的儿童。

4. 幼儿保育和教育对每个人都十分重要，它要求所有儿童行使享有幼儿保育和教育的权利。这项权利已经作为每个人受教育权的一部分存在，受教育权也被隐含地理解为每个人接受包括学前教育在内的终身教育的权利，但特别报告员认为，现在应该制定一项更具体的文书，确保地方、国家、区域和国际当局制定指南，确保每名儿童都能获得免费、高质量的幼儿保育和教育。

二. 幼儿保育和教育的益处

5. 参与幼儿保育和教育，对发展、教育、社会、文化和经济都有很大益处，这适用于儿童及其生活的社会。孩子们将获得更大的教育成就，改善他们未来的学习，促进社会融合，确保增进健康和提高终身收入。父母，尤其是母亲，更有可能外出工作，受益于健康和文化水平的提高。各国往往会减少福利支出，降低犯罪率，增加税收，提高社会凝聚力。

6. 幼儿保育和教育在以基于人权的方法为基础设计和发展时，便丰富语言技能和词汇，通过促进人际关系和社会关系来构建身份和公民身份，并促进友爱、团结和尊重生命等价值观和态度。儿童学习人的正直和尊严的价值，尊重自己和他人的隐私。这促进并包括对身体、情感和健康的知识和关心，以及两性关系的平等。它还通过技能和知识促进自我保护行为的发展，使其能够识别可能的风险情况，并向信得过的成年人寻求帮助。

7. 研究表明幼儿保育和教育方案改善儿童的学习、行为和健康状况。[1] 还表明，学生在学校的时间更长，出勤率更高，学习成绩和毕业率也更高。[2] 学生后来进入特殊教育方案的更少，保持更高分数，更多地从高中毕业。[3] 他们更健康，营养不良和发育不良程度更低，从事更亲近社会的行为。

8. 幼儿保育和教育可能是减少社会不平等的最有效手段之一，它可帮助边缘化和弱势群体获得资源和支持，使其能够充分发挥潜力。从这个意义上说，幼儿保育和教育已被确定为确保实现关于包容性和公平的优质教育和终身学习机会的可持续发展目标 4 的关键战略。[4] 这一点尤其重要，因为很大一部分表现不佳的学生来自弱势背景。

9. 对幼儿保育和教育的需求正在增长。随着越来越多的妇女参加工作，对儿童保育的需求也在增加，特别是在发展中国家。随着工作年限的延长，劳动力的流动性越来越大，祖父母在照顾孩子方面的作用正在减弱。母亲们不断变化的职业抱负、生育率的下降以及生育年龄的上升，都改变了儿童保育的安排方式。当幼儿接受学前教育时，他们的照料者(主要是妇女)可以就行使自己的工作权利，从而增加家庭收入。例如，世界银行在印度尼西亚的一项研究发现，幼儿每天上两个小时的公立幼儿园，可使女性劳动力参与率提高 13.3%。[5] 考虑到儿童最大利益的原则，家庭的需求必须通过与幼儿权利和需求相平衡的公共政策来满足。

10. 同样，幼儿保育和教育在解决童工、儿童死亡率和暴力侵害儿童问题上发挥重要作用。尽管有 179 个国家批准了国际劳工组织《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)，但估计仍有 1.5 亿 5 至 14 岁的儿童从事童工劳动。[6] 在受冲突影响的贫穷国家，儿童死亡率仍然居高不下，与和平但仍然贫穷的国家相比，这些国家的儿童在五岁之前死亡的可能性是后者的两倍。[7] 在工业化国家，每年有 4%的儿童受到身体虐待，10%的儿童受到忽视或心理虐待。[8]

---

[1] W.S. Barnett, “Effectiveness of early educational intervention”, *Science*, vol. 333, No. 6045 (August 2011).

[2] Kevin M. Gorey, “Early childhood education: a meta-analytic affirmation of the short- and long-term benefits of educational opportunity”, *School Psychology Quarterly*, vol. 16, No. 1 (2001).

[3] Dana Charles McCoy and others, “Global estimates of the implications of COVID-19-related preprimary school closures for children’s instructional access, development, learning, and economic well-being”, *Child Development*, vol. 92, No. 5 (September/October 2021).

[4] Asma Zubairi and Pauline Rose, “Leaving the youngest behind: declining aid to early childhood education”, Their World, 9 April 2019.

[5] 世界银行，国际开发协会关于向老挝人民民主共和国第二个全球教育伙伴关系项目提供 1 680 万美元赠款的全球教育伙伴关系项目评估文件，PAD1055 号报告(2015 年)。

[6] 联合国儿童基金会(儿基会)。《2010 年世界儿童状况》。庆祝《儿童权利公约》20 周年，特别版。(纽约，2009 年)。

[7] 同上。

[8] 同上。

A. 全球参与率低

11. 2019 年，估计全球有 73%的儿童参加了某种形式的有组织学前学习，自 2010 年以来增加了 8%。[9] 然而，这个充满希望的数字掩盖了严重的全球差异。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)估计，在 184 个接受调查的国家中，只有 34%的国家提供一年学前教育；只有 28%的国家义务提供这种教育，25%的国家免费义务提供。[10]

12. 据估计，生活在受紧急情况影响的国家的 8 200 万学龄前儿童中，只有 31%接受学前教育。[11] 这些儿童深受贫困之苦，往往生活在资源有限的国家，他们不仅需要教育，还需要心理支助，应对他们的处境所带来的创伤。

13. 在 2019 年结束的学年，全球 75%的儿童在官方小学入学年龄前一年入学接受学前教育，但在撒哈拉以南非洲、北非和西亚，这一比例约为 50%。

14. 据估计，低收入国家 90%的儿童处于“学习贫困”状态，意味着其到 10 岁时甚至没学会基本阅读。与中等收入国家加在一起，平均率为 57%。[12]

15. 相比之下，欧洲联盟设定的目标是到 2030 年，让至少 96%的 3 岁至义务初等教育起始年龄的儿童参与幼儿教育和保育，确认欧洲联盟每个儿童都有权获得负担得起的高质量幼儿保育和教育，欧洲社会权利支柱如是说。[13] 教育程度应与社会、经济和文化地位脱钩。欧洲联盟极其坚定承诺幼儿保育和教育，展示出享有幼儿保育和教育权的内在价值，但也迫切需要解决发展中国家的低水平，避免终身教育和经济成果的差距日益扩大。

B. 冠状病毒病(COVID-19)大流行

16. 从 2020 年 3 月到至少 2021 年 2 月，估计有 1.67 亿儿童没有获得幼儿保育和教育，[14] 只有 55%的国家为学前教师提供如何在疫情期间继续学习的指导。[15] 其他估计表明，与 COVID 相关的幼儿保育和教育中断，导致 190.1 亿人/日的幼儿保育和教育教学损失，另有 1 075 万儿童在其早期发育中“偏离轨道”。[16]

---

[9] 见 https://sdgs.un.org/goals/goal4。

[10] 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，《学前教育权：全球研究》(巴黎，2021 年)。

[11] 教科文组织，“幼儿保育和教育中的包容：包容和教育简介”，2021 年。

[12] 世界银行等，《世界学习贫困状况：2022 年最新版》(2022 年 6 月)。

[13] Council of the European Union, document 6289/1/21/Rev.1.

[14] Barnett, “Effectiveness of early educational intervention”.

[15] 见 www.unesco.org/en/education/early-childhood。

[16] Barnett, “Effectiveness of early educational intervention”.

17. 联合国教科文组织估计，760 万从学前班到中学的女童面临无法重返校园的风险，[17] 在 62 个中低收入国家，63%的 3-5 岁儿童无法上学前班。[18] 为应对疫情，三分之二的中低收入国家削减了教育支出，[19] 对受危机影响国家的发展援助中仅 3.3%，人道主义资金中仅 2%用于提供优质的早期教育服务。[20] 到 2021 年中，60 多个国家尚未完全重新开放其学前学校。[21]

18. 仅仅重开学校还不够，还需要为失学儿童提供更多支持。学龄前儿童较少能够利用远程学习方案和工具。早期的速成、衔接和补习方案，通常由国家实施，以过渡到更广泛的学前教育，这可以协助入学准备。这些方案可以快速设计，在几周内以低成本交付，以取得积极成果，特别是对处境更不利的儿童，或一开始能力最差的儿童而言。[22]

C. 幼儿保育和教育的经济影响

19. 美洲开发银行和世界银行的估计显示，2020 年失去的学前教育天数，可能导致全球未来工资收入损失至少 1.6 万亿美元，尽管其他估计是，这一损失可能“仅”达到 3 080 亿美元。[23] 平均而言，2020 年学前学校关闭的影响相当于中等收入国家国内生产总值的 2.5%以上，或者接近这组国家平均政府教育支出的三分之二。相比之下，对高收入和低收入国家的影响估计平均为国内生产总值的 1%左右。[24]

20. 学前教育是成为终身学习者的第一步。它提高了后续各级教育的毕业率，使其投资成为最具成本效益的教育支出形式。据估计，花在学前教育上的每一美元可以为社会带来 9 美元的收益。[25]

21. 各国认识到这些和其他好处，必须为幼儿保育和教育投入足够的资金。如果没有足够的资金，国家就有可能重新分配小学和教师来提供学前教育，这就没有承认学前教育工作者和保育人员所需的专门技能。这可能导致学前班和小学的学

[17] 儿童基金会，“重点：教育/幼儿发育”，儿童基金会全球 COVID-19 状况报告，第 15 期(2020 年 11 月)。

[18] 教科文组织，《2021/2 年全球教育监测报告：教育中的非国家行为者-谁选择？谁输了？》(巴黎，2021 年)。

[19] 世界银行和联合国教科文组织，“2021 年教育融资观察”，2021 年。

[20] Moving Minds Alliance, “Analysis of international aid levels for early childhood services in crisis contexts”, December 2020.

[21] Dita Nugroho and others, “It’s not too late to act on early learning: understanding and recovering from the impact of pre-primary education closures during COVID-19”, UNICEF Innocenti Research Brief, March 2021.

[22] 同上。

[23] Barnett, “Effectiveness of early educational intervention”.

[24] Dita Nugroho, “Why we can’t afford to let early childhood education fall through the COVID-19 cracks”, UNICEF Connect Evidence for Action blog, 22 July 2021.

[25] Atsuko Muroga and others, “COVID-19: a reason to double down on investments in pre-primary education”, UNICEF Innocenti Working Paper, No. WP-2020-11 (Florence, 2020).

习成绩不佳。国际合作和发展援助必须优先支持发展中国家实施免费、以权利为基础的幼儿保育和教育方案。

22. 特别报告员建议，在考虑为发展幼儿保育和教育筹资的备选方案时，执行关于《关于国家提供公共教育和规范私人参与教育的人权义务的阿比让原则》。特别是在发展中国家，由于缺乏免费的公共选择，私人提供者填补了这一空白(A/69/402)。私立教育体系将有利于来自富裕家庭的学生，尤其是城市家庭的学生，加剧而不是缩小教育差异。有时，私人提供者的表现不如公共选择，但公共服务的不足迫使父母为标准较低的教育付费。[26]

三. 国际文书中的幼儿保育和教育

23. 认识到的幼儿保育和教育广泛好处，国际文书中的对其历史的简要回顾表明，它逐渐被接受为一项国际权利。

24. 1948 年《世界人权宣言》宣布，人人都有受教育的权利，重点是免费义务初等教育的权利，以及接受技术和专业教育的普遍权利，以及不受歧视地接受高等教育的权利。

25. 通过教科文组织协调的努力，全民教育运动反映了各国和其他利益攸关方努力创建进步的国际宣言，推动关于逐步落实受教育权的国际共识。1990 年签署的《世界全民教育宣言》第 5 条指出，学习始于出生，并明确呼吁由家庭、社区或机构方案提供学前教育。[27] 十年后，2000 年，《达喀尔全民教育行动纲领》确定了到 2015 年要实现的六项发展目标，呼吁各国扩大和改善全面的幼儿保育和教育，尤其是对最脆弱和处境最不利的儿童。[28] 到 2010 年,《莫斯科行动与合作框架》[29] 规定，幼儿保育和教育是指从出生到八岁的儿童。该框架采用了广泛和全面的幼儿保育和教育概念，为儿童提供保育、教育、健康、营养和保护，并确认幼儿保育和教育会导致更好的健康和营养、更高的教育效率和性别平等、更高的就业能力和收入，以及更好的生活质量。

26. 《仁川宣言》[30] 是广泛协商的结果，促成了可持续发展目标 4。在第 6 段中，鼓励各国提供至少一年的学前教育，这是 2015 年的国际共识。可持续发展目标具体目标 4.2 要求，到 2030 年，确保所有男女童获得优质儿童早期发展、保育和学前教育，为他们接受初级教育做好准备。有两个指标用于衡量进展。指标 4.2.1 跟踪“在保健、学习和社会心理健康方面发育正常的 24 个月至 59 个月的儿童的比例，按性别分列”，指标 4.2.2 跟踪“有组织学习(小学入学正规年龄的一年前)

[26] 教科文组织,《2021/2 年全球教育监测报告》。

[27] 教科文组织，“世界全民教育宣言：满足基本学习需要行动框架”，1990 年。

[28] 教科文组织《达喀尔全民教育行动纲领——履行我们的集体承诺》(巴黎，2000 年)。

[29] 教科文组织，WCECCE/4 REV 号文件，项目 11㈠(b)。

[30] 2030 年教育：《仁川宣言》：实现包容和公平的全民优质教育和终身学习。

的参与率，按性别分列”。前一个指标衡量 2-5 岁儿童接受学前教育的能力，后一个指标衡量接受学前教育的人数。

27. 目前，国际人权法规定的幼儿保育和教育法律义务不明确，分散在多个工具中。在可持续发展目标之前通过的最具体的参考资料来自《消除对妇女一切形式歧视公约》，公约规定女童在“学前教育”中享有平等地位，[31] 还来自《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，该公约禁止因父母或子女的“非正常居留状况”而在进入学前教育机构时受到歧视。

28. 1966 年《经济社会文化权利国际公约》大力重申“人人受教育”的权利，但仅详细规定了国家在初等、中等和高等教育以及基础教育方面的义务。《公约》没有具体涉及幼儿保育和教育问题。[32]

29. 1960 年教科文组织《反对教育歧视公约》和 1989 年《儿童权利公约》也采用了这一方法。[33] 然而，后者对儿童权利给予了更广泛承认，载有若干其他条款，特别涉及幼儿保育和教育。它承认产前保育很重要，[34] 教育对幼儿发育至关重要。[35]

30. 尽管正在努力把幼儿保育和教育作为一项权利纳入主流，一个显著的挫折是，《儿童权利公约》第 28 条和第 29 条没有明确提及，尽管其他条款几乎包含了所有幼儿保育和教育的组成要素，包括发展权、游戏权、文化生活权、健康权以及其他条款中涉及的其他权利。在起草期间，教科文组织代表提议具体提及幼儿保育和教育，但被否决，因为起草小组的大多数成员认为，各国将抵制国家干预幼儿教育的任何义务，因为幼儿教育被认为是父母的唯一责任。[36]

31. 就在最近的 2015 年《仁川宣言》和可持续发展目标中，尽管大量科学证据表明，早在产前阶段就需要父母教育和保育，而且儿童拥有保育权和从出生起终身学习的权利，但对学前教育应是一年以上的义务教育这一点，仍缺乏共识。

32. 然而，儿童权利委员会在其 2005 年关于在幼儿期落实儿童权利的第 7(2005)号一般性评论第 6 段中，全面概述了幼儿期的需求和重要性。

33. 儿童权利委员会说明了与幼儿保育和教育特别相关的许多权利。《儿童权利公约》第 2 条规定全面禁止歧视，确保所有儿童得到平等待遇。第 5 条和第 18 条规定父母对保育、指导和指引儿童负有主要责任，虽然国家仍是儿童权利的最终保障者。第 31 条提到参加文化生活的权利和艺术的权利。第 24 条说明儿童和父母的不同的健康权。这些权利总体上强调，幼儿保育和教育应在安全环境中提供，

[31] 《消除对妇女一切形式歧视公约》第 10(a)条。

[32] 《经济社会文化权利国际公约》第 13 条。

[33] 《儿童权利公约》第 28 条。

[34] 同上。第 24 条第 2(e)和(f)款。

[35] 同上。第 28 和 29 条。

[36] Mmantsetsa Marope and Yoshie Kaga, eds., *Investing against Evidence: The Global State of Early Childhood Care and Education* (Paris, UNESCO, 2015), p. 40.

能够获得水和卫生保健，以及足够的营养和医疗保健。课程应该以游戏为基础，有足够的休闲和娱乐活动。最后，纳入文化元素，包括艺术，必须被理解为一种权利，而不是可有可无。因此，委员会强烈呼吁采取多部门办法，考虑到人权的相互依存和不可分割的原则，任何其他国际文书也应适用。

34. 儿童权利委员会重申儿童是权利的拥有者，将幼儿期定义为出生至 8 岁，并将学前教育定为儿童最大发展权的一个重要组成部分。委员会呼吁缔约国确保所有幼儿接受最广义的教育，同时承认家庭、社区、政府和民间社会行为者在幼儿教育方案中的作用。委员会还对“有些缔约国在计划向所有儿童提供一年的免费学前教育”表示赞赏。[37]

35. 条约机构要求各国报告其提供学前教育的情况；儿童权利委员会在审查各国的同时，呼吁各国提供或逐步实行免费幼儿教育。自 1996 年以来，委员会请缔约国：“提供有关最新信息，介绍法律、政策及其执行情况、质量标准、财政和人力资源以及任何其他措施，确保充分享有从幼儿期到高等教育和职业教育及培训充的相应权利。”(CRC/C/58/Rev.2 和 CRC/C/58/Rev.2/Corr.1)审查了经济、社会和文化权利委员会、儿童权利委员会和残疾人权利委员会 2015 年至 2020 年期间针对 152 个国家的 264 项结论性意见，结果发现，这三个委员会都要求各国提供负担得起、可获得、高质量的幼儿保育和教育，包括包容性和非歧视性，并提供充足的财政、技术和人力资源。[38]

36. 消除对妇女歧视委员会在关于妇女和女童教育权的第 36 号(2017)一般性建议强调，学前教育应该是无歧视、免费和义务的。委员会还强调，各国必须解决过度影响贫困家庭女童的额外或隐性费用或开支。

四. 通过一项新文书阐明幼儿保育和教育权，向前迈进

37. 证据表明，已经确立幼儿保育和教育国家法律权利的国家，正在更快地为儿童提供幼儿保育和教育机会，教育成果也在更快地改善，但在国际一级，阐明幼儿保育和教育明确权利的工作，仍在进行。

38. 有看法认为，未让幼儿教育权利像其他教育阶段一样得到充分承认，导致了服务提供的私有化。[39] 如果没有基于权利的框架，幼儿保育和教育的资助、组织和提供就主要由私营部门承担。据教科文组织表示，非国家行为体主导了 3 岁以下儿童的教育。[40] 2018 年，3 岁以下儿童总入学人数的比例，私立机构在高收入国家占 57%，在中等收入国家占 46%。对于学前教育，私人提供的比例从 2000

[37] 儿童权利委员会，第 7(2005)号一般性评论，第 3 和 28-30 段。

[38] Sandra Fredman and others, “Recognizing early childhood education as a human rights in international law”, 16 July 2021.

[39] Teresa Artega Böhrt and Vernor Muñoz, “Rights from the start: early childhood care and education”, 2012.

[40] 教科文组织，《2021/2 年全球教育监测报告》。

年的 28.5%增加到 2019 年的 37%，尽管在阿尔及利亚和哥伦比亚等一些国家，非国家行为体提供的比例正在下降。[41]

39. 全民教育推动的宣言，以及可持续发展目标，是推进注重教育的政治承诺的重要机会。特别报告员希望，由教科文组织举办、即将于 2022 年 11 月举行幼儿保育和教育世界大会，将提供一个论坛，扩大在可持续发展目标 4 中达成的共识，即所有儿童都应受益于学前教育，以更好地反映从出生开始的终身学习和保育的权利。

40. 这应以人权法为基础，让各国将其法律义务与其政治承诺相一致。若无人权法的明确基础，围绕提供幼儿保育和教育的讨论，便受到有必要投资的经济理由主导。[42] 然而，人权的实现并不是因为其有利可图，而是因其是法律承认的权利。

41. 特别报告员认为，需要更广泛地承认每个儿童都享有幼儿保育和教育权，进一步明确其内容及相关权利和义务。这一点很重要，因为这将更好地保障儿童及其家庭实现其权利的能力，不以当地政治或私人提供者利益为准，也不以儿童家庭的支付能力为准，而是以国家法律承诺、法律、政策和方案为准。

42. 报告员还强调指出，幼儿保育和教育具有强烈的“保育”成分，值得包括健康权、水和环境卫生权(见 A/75/178)，以及文化权等补充人权的认真关注(见 A/HRC/47/32)。在制定相关法律、政策和方案的早期，与这些领域和其他领域利益攸关方的协商，应包括相关政府部委，以及人道主义和发展行为体。

43. 有几种可能的前进方式，包括一项关于受教育权的全新条约，一项现有联合国人权条约(特别是《儿童权利公约》或《经济社会文化权利国际公约》)的任择议定书，或一个或多个条约机构的一般性评论或联合一般性评论。[43] 所有这些选择都各有长短，并不相互排斥。应在国际、国家和地方各级专家和民间社会组织的参与下，对这些问题进行彻底讨论，同时考虑到不断发展的受教育权的其他可能方面。

A. 基于人权的幼儿保育和教育的特点

1. 适用时期

44. 儿童权利委员会在第 7(2005)号一般性评论中指出，在审议儿童早期权利时，所有幼儿，从出生到整个婴儿期、学龄前以及向学校过渡期间，都应包括在内。委员会认识到教育实践在全球范围内各不相同，小学可能最晚在八岁开始，因此将儿童早期定义为从出生到八岁之前。

45. 这个宽泛的定义可以分成几个分类。教科文组织认识到儿童的需求会随着时间的推移而变化，因此除其他外，将出生至 3 岁儿童方案(幼儿教育发展)与为 3

[41] Böhrt and Muñoz, “Rights from the start”.

[42] 同上。

[43] Bede Sheppard, “It’s time to expand the right to education”, *Nordic Journal of Human Rights* (forthcoming).

岁至开始小学教育的儿童提供的学前方案分开。各国的做法各不相同，印度承认幼儿保育和教育包括产前阶段直至 6 岁，[44] 欧洲联盟是从出生开始直到上小学。[45]

46. 尽管有这些宽泛的定义，但在许多情况下，幼儿保育和教育已经减少到一年的学前教育。有必要认识到，幼儿保育和教育是一项远远超过这样一年的权利。

47. 各项国际宣言越来越多地同意终身学习的权利，[46] 幼儿保育和教育从出生开始，包括产前教育和对父母的照顾。特别报告员回顾了家庭和社区对儿童教育的至关重要性，超越了学校教育。儿童权利委员会和其他方面确定了早期儿童保育的多部门要求，[47] 指出儿童要从教育中受益，就需要足够的营养、保健、水和卫生设施，以及获得基本生活用品。

2. 义务和免费

48. 国际文书仅要求初等教育具有义务性质，以确保儿童接受教育，而非被迫参加工作，或留在家中。

49. 有看法认为，当学前教育不是义务教育时，家长、教师和社区不太可能认识到其价值，[48] 学生没有能力通过国家法律系统向政府申请为所有人提供教育机会，国家也没有为其充分分配资源。

50. 特别报告员认为，必须将义务教育理解为：国家有义务确保向每个儿童普及免费、高质量幼儿保育和教育，受教育权必须行使和实现。[49] 权利持有人不能选择不行使自己的权利。不过，根据承认教育自由的《经济社会文化权利国际公约》第 13 条第 3 款和第 4 款，以及保护土著人民和少数群体权利的许多其他国际法规定，在国家提供的教育之外，儿童还可受益于其他等同于幼儿保育和教育的形式，包括通过在家教育、私立和(或)社区机构、或非正规环境中提供的教育。在这些替代情况下，国家有责任与利益攸关方协商，根据《阿比让原则》制定同等的标准和适当程序，确保这些儿童也获得他们在公共机构中会获得的福利。

51. 目前，只有接受初级教育的权利被认为是免费的，其他各级教育都将逐步免费。与初等教育一样，完全有理由确保向所有儿童免费提供学前教育，因为如果做不到这一点，受到负面影响的恰恰是那些从中受益最多的人。当私人开办教育时，各国还应确保充分尊重《阿比让原则》和《联合国工商企业与人权指导原则》。

---

[44] India, Ministry of Women and Child Development, “National Early Childhood Care and Education Policy”, September 2013.

[45] Michel Vandenbroeck, Karolien Lenaerts and Miroslav Beblavý, *Benefits of Early Childhood Education and Care and the Conditions for Obtaining Them* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018).

[46] 见 https://uil.unesco.org/lifelong-learning。

[47] 儿童权利委员会，第 7(2005)号一般性评论。

[48] 教科文组织，“全球幼儿伙伴关系战略：2021-2030 年”，2022 年。

[49] 《儿童权利公约》，第 29 条第 2 款。

3. “四点”框架：可用性、无障碍、接受性、适应性

52. 全纳教育是一个多维度、多部门概念。被广泛接受的“四点”框架(可用性、无障碍、接受性、适应性)为考虑所提供的教育是否尊重所有学生人权、是否将其需求充分纳入教育系统提供了要素。

53. 可用性要求工作人员接受以游戏为基础的教学法的全面培训，配备足够的教材、设备、指导和持续的支持，学习场所安全实用，包括安全饮水和男女分开的卫生设施。现有的教育也考虑学生的要求，如用当地或少数群体语言教学，或灵活地与游牧人口一起旅行。

54. 无障碍意味着幼儿保育和教育学校和方案在物质上和经济上对每个人都无障碍，无歧视，人人包容。这包括认可可能导致歧视的因素，如语言、性别、地理位置、贫困或社会地位等。还包括尊重这些差异的适当支持或便利，在可能和适当范围内，认同这些差异，而非羞辱。无障碍教育避免了诸如书籍、文具、制服或午餐等附带或隐性费用，并根据需要提供有针对性的财政支持。它包括针对身体残疾儿童的无障碍措施、针对有发育需求儿童的合格护理人员、支持少数群体语言学生的多语言护理人员和教师，以及为面临来自家庭或更广泛的战争或紧急情况的压力或伤害的儿童提供心理-社会支持。支助儿童往往也需要支助家庭，以确保其了解并能够获得其他形式的支助，包括社会福利保育；移民或难民家庭可能没有充分利用这些支助。

55. 接受性是指教育的形式和内容，包括其课程和教学方法，具有相关性、文化适宜性和高质量。国家有义务与教师和家长协商，在公立和私立教育机构中制定和执行这些标准。这包括适当关注儿童，特别是少数群体、移民或难民儿童的语言、文化和宗教需求。

56. 最后，适应性要求教育具有灵活性，适应不断变化的社会和社区的需求，并满足学生在不同社会和文化背景下的需求。这可能包括酌情为少数群体、移民和难民提供当地语言教学，并使课程在文化上适当和相关，而不是依赖单一的主导教学。

4. 不歧视

57. 所有以人权为基础的教育文书中都载有必须无歧视地向所有人提供教育的原则。这项原则确认，所有儿童都有平等进入任何教育机构的权利。然而，如果不承认某些儿童可能需要额外的便利和支持，以便平等受益于所提供的教育，不歧视原则就不完整，如上文提到的“4 点”框架所述。

5. 教育为一项文化权利

58. 《儿童权利公约》第 31 条第 2 款要求各国尊重和促进儿童充分参与文化生活的权利。特别报告员在提交人权理事会的报告(A/HRC/47/32)中建议将受教育权理解为一项文化权利，即每个人获得必要文化资源的权力，以便自由地发展身份认同、在其一生中建立与他人彼此尊重的关系、应对我们这个世界面对的重大挑战，并参与利用这些资源并为其作出贡献的活动。它强调教育系统需要对文化敏感，既要教授文化价值观，也要纳入其人口的文化多样性。文化多样性不仅体现在教职员工和学生身上，也体现在课程和给学生的资源上。这种文化敏感性对于学前学生尤其重要，因为他们和他们的父母正在相互学习，了解他们出生所在的家庭和社会所固有的文化价值观。

6. 家庭的作用

59. 父母的主要职能是孩子的生存、发育和茁壮成长。《儿童权利公约》第 5 条和第 18 条第 1 款承认家庭在指导和引导儿童成长方面的首要地位。这些条款强调在实施幼儿保育和教育过程中尊重父母利益的重要性，以及确保他们参与该过程的重要性。幼儿保育和教育不是要取代家庭抚养孩子，而是要补充和支持家庭。可以认为，根据第 18 条第 2 款，国家有义务向家庭提供“适当援助”。提供幼儿保育和教育的形式，必须考虑到每个国家和背景下儿童和父母的文化特征和特殊需要。

60. 父母支助方案直接向父母提供支助。这首先要满足父母和孩子的基本生存需求，包括获得保健、营养、住房、安全以及清洁安全的环境。从这个意义上说，社会支持方案、全民医疗保健和社会福利有助于父母实现其子女的权利。还需要成人学习和扫盲方案，以及教授为人父母最佳做法的方案。养育子女还涉及文化资源、价值观和传统的传递，这可能仅限于保护儿童的权利。特别是，因冲突、紧急情况或移徙而流离失所的父母可能需要支持，以便将他们的语言、宗教和其他文化资源传给他们的子女。

7. 非正式、家庭中的幼儿保育和教育

61. 特别在偏远或农村地区，及幼儿保育和教育机构可能不存在的地区，国家资助和国家支持非正规幼儿保育和教育方案和机构，对于满足儿童和家长的需求可能至关重要。社区经营的机构，或是以家庭为基础的幼儿保育和教育，可能是适当的，只要它们得到支持，质量好，并受到当局监管。非正式幼儿保育和教育也可用于满足无法获得正式服务的少数群体文化或语言的需求。在这种情况下，国家应根据当地需求，以文化和语言上适当的方式提供量身定制的支持，包括父母的教学和保健支持。在所有这些情况下，都需要与当地利益攸关方，特别是父母进行有意义的协商，确保儿童权利持有人的需求得到满足。

8. 监测和报告

62. 幼儿保育和教育应该在收集和公布数据的基础上不断发展和改进。幼儿保育和教育的多层面性质，不仅要跟踪教育数据，还要跟踪与健康、营养和社会发展等相关的数据，这带来了额外的挑战。

63. 要衡量幼儿保育和教育方案有效性，分类数据对于监测儿童发育是否正常、学习差距是在扩大还是缩小，以及某个儿童子群体是否需要更多支持至关重要。可持续发展目标的具体目标指标中缺乏性别以外的数据分类，这严重阻碍了确定需要额外支持或便利的儿童的工作。它限制了决策者确定在任何特定教育背景下是否存在弱势群体的能力。

9. 标准

64. 各国应与利益攸关方密切合作，继续努力建立适用于幼儿保育和教育供应商和机构的明确质量标准。此类标准应涉及工作人员的最低资格、培训和工作条件、适合年龄的游戏教学法、酌情纳入当地或少数群体语言、获取当地文化资源、监测和评估系统，然后将其纳入治理和筹资决策，确保不断致力于改进，同时仍确保有地方差异的空间。

65. 教学框架应反映不断更新的当前研究，以尊重儿童的兴趣，帮助他们在其文化背景下茁壮成长，并得到充分支持和适应，以克服他们的具体劣势。治理应该有立法保护，有国家标准，有灵活的地方执行空间，并得到充分的财政支持。公开、分类的成果报告，包括向国际机构报告，将有助于保持问责制，同时有助于确定和分享最佳做法。

10. 基于人权的“保育”方法

66. 《儿童权利公约》第 24 条呼吁各国承认儿童有权享有可能的最高标准健康和保健的权利。该条列出了需要解决的优先关注领域，包括降低儿童死亡率；向所有儿童提供保健，向母亲提供产前和产后保健；考虑到环境污染的危险和风险，通过提供充足营养和清洁饮用水防治疾病；对父母和儿童进行关于儿童健康和营养、母乳喂养好处、个人卫生、环境卫生和事故预防的教育；以及发展预防性保健、指导父母和计划生育教育和服务。

67. 儿童权利委员会第 7(2005)号一般性评论进一步指出，幼儿在抚育、情感关注及悉心指导方面有着特殊需要，在社会游戏、探索和学习方面也需要时间和空间。

11. 0-3 岁时期的重要性

68. 围绕幼儿保育和教育的讨论，通常侧重于在初等教育开始之前提供一年的教育和保育。然而，仅仅一年的时间对于解决五年或更长时间的营养不良、忽视、污染或暴力可能造成的伤害来说是太段，也太晚了。

69. 出生后头三年为一个人一生的健康、幸福、学习和生产力奠定基础，并对下一代的健康和幸福产生影响。[50] 由于早期发育过程，从怀孕到 3 岁的经历会显著影响健康、学习和生产力，以及社会和情感福祉。这些影响会持续整个童年，直到青春期和成年期。例如，早期干预已被证明能显著改善成人心血管健康。[51] 人际交往技能——通过与照料者建立安全的亲密关系来培养——产生同情心和自我控制，从而抑制犯罪和暴力。[52] 此外，儿童从出生到三岁最容易受到环境的影响，特别需要照顾和保护。[53]

12. 教育和保育不可分割

70. 幼儿保育和教育权证明，教育和保育是不可分割的。这一点在涉及不仅幼儿，还有所有儿童以及可能所有人时尤为突出。

71. 因此，人权不可分割原则的至关重要性不容忽视或低估。以权利为基础的幼儿保育和教育要求特别综合发展儿童的健康权，包括身心和情感健康权、住房权、食物权、水和环境卫生权，以及文化权和言论、宗教和信仰自由权。必须特别提到儿童休闲、玩耍和娱乐活动的具体权利。特别报告员强调，以游戏为基础的课程极其重要，要有足够的休闲和娱乐活动。

72. 特别报告员注意到，人道主义和发展行为者已经带头就幼儿保育要求达成国际共识。2018 年，世界卫生组织发起了《幼儿早期发育培育关怀框架》。它就《儿童权利公约》中描述的权利有多少可以实现提供了有益的指导。[54] 它围绕着五个支柱展开。确保良好的身体和心理健康，需要必要的监测和干预，包括培养积极的情感和满足日常需求。第二，照料者和儿童都需要足够的营养。第三，安全和安保解决极端贫困、低收入、空气污染、化学品、不安全的游戏环境、严厉的惩罚和暴力带来的风险。减轻这些风险的工作包括，为弱势家庭提供社会和儿童保护服务以及财政支持。第四，“早期学习机会”确认，学习始于受孕，通过游戏和阅读发展，社会化始于细致入微的人际交往。最后，响应式照料工作通过观察和回应儿童的动作、手势、声音和口头请求，保护儿童免受伤害，避免陷入逆境，使照料者能够认识到并回应儿童的需求，丰富学习，并建立信任和社会关系。

---

[50] 世界卫生组织(世卫组织)等，《儿童早期发育的培育护理：帮助儿童生存和茁壮成长以转变健康和人类潜力的框架》(日内瓦，世卫组织，2018 年)。

[51] Frances Campbell and others, “Early childhood investments substantially boost adult health”, *Science* vol. 343, No. 6178 (2014).

[52] Stacey Nofziger and Nicole L. Rosen, “Building self-control to prevent crime”, in *Preventing Crime and Violence*, Brent Teasdale and Mindy S. Bradley, eds. (Basel, Switzerland, Springer International, 2017).

[53] Jack P. Shonkoff and others, “The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress”, *Paediatrics*, vol. 129, No. 1 (2012).

[54] 世卫组织等，《儿童早期发育的培育护理》。

13. 幼儿保育和教育中游戏的作用

73. 孟加拉国改善农村状况委员会游戏实验室首先在孟加拉国进行试验，后来扩展到乌干达和坦桑尼亚联合共和国、科克斯巴扎尔的罗兴亚难民。这些实验室通过在低资源和人道主义环境中的低成本、文化相关、可持续的模式，为 3-5 岁的儿童创造了一个高质量的基于游戏的学习环境。[55] 游戏实验室课程的目标是语言发展、粗细肌肉运动发展、认知发展、社会情感发展和自我调节。在游戏实验室中，孩子们通过反映当地文化的游戏活动，如唱儿歌、讲故事和跳舞，培养他们在这些领域的技能。虽然实验室对所有学童都有好处，但值得注意的是，它在两年内几乎完全缩小了表现落后者和表现突出者之间的差距，因此所有毕业生都能够以高度平等的身体、智力和社会发展分数进入小学。与此同时，它为父母提供了支持自己子女持续发展的知识和资源。

74. 孟加拉国政府已经认识到以游戏为基础的学前教师培训的重要性，2021 年有 157 万儿童在公立学校接受学前教育。[56] 对 200 名学前教师的调查发现，他们只接受了 15 天的入职培训，几乎所有教师都要求更多的行为管理、了解年轻人如何学习、社会经济学习和心理健康方面的培训。[57] 一份关于干预的报告显示，将教学从以学术为中心转变为以游戏为基础是一个主要障碍，教师和校长需要更多的培训和支持来实施以游戏为基础的教学法。[58]

B. 为幼儿保育和教育筹资

75. 要建立一个符合人权的系统，就需要在教师和工作人员的招聘和培训、新设施、教学方法开发，以及为儿童多样性而调整系统的有针对性的措施方面进行大量投资。还需要为家庭建立支持系统，为非公共提供者建立监督机制。这在后 COVID 时代尤其具有挑战性。

76. 儿童权利委员会在其关于编制公共预算、实现儿童权利的第 19(2017)号一般性评论中承认，对儿童早期发展进行投资对儿童行使权利的能力、打破贫困循环和实现高经济回报具有积极影响。对幼儿期儿童的投资不足可能有损于其认知能力的发展，并可能加剧现有的权利剥夺、不平等和代际贫困。委员会阐明了为不同儿童群体编制预算是确保“生命权、生存权和发展权”的关键。

77. 特别报告员感到关切的是，全球的幼儿保育和教育支出普遍低于其他教育级别，尽管有证据表明其对未来学习和成长的重要性，并且投资回报高于其他教育级别。因此，幼儿保育和教育主要由私人提供，使最可能从中受益的最贫困家庭

[55] BRAC, “Play Lab research brief: Bangladesh”, August 2021.

[56] Tashmina Rahman and Lucy Bassett, “Enhancing educators’ skills for quality pre-primary education in Bangladesh”, World Bank blogs, 30 June 2022.

[57] 同上。

[58] Lucy Bassett and others, *Playful Pre-Primary Education in Bangladesh: Study on Professional Development Needs of Pre-Primary Teachers and Headteachers* (Washington, D.C., World Bank, 2022).

负担不起。例如，在加纳，私人幼儿保育和教育对最贫穷的人来说，占年消费的17%；在埃塞俄比亚是 21%。[59]

78. 对亚洲幼儿保育和教育做了研究，发现了三类筹资挑战，远远超出了该区域范围。[60] 首先是公共支出普遍不足，尤其是在较贫穷的国家。其次是缺乏可持续的供资，特别是在从外部捐助者获得大量的国家，但不能总是依赖外部捐助者长期维持供资支持。最后一个挑战是政府间缺乏协调，因为幼儿保育和教育需要负责教育、营养、卫生、社会保护和家庭的部委的投入。

79. 联合国儿童基金会(儿基会)的数据考虑了学前教育支出，这是幼儿保育和教育的一个分类别。低收入国家平均在学前教育上花费 2%的教育支出，高收入国家花费 9%。[61] 中东和北非国家平均为 1.6%，欧洲和中亚平均为 11.3%。捐助者支持幼儿保育和教育 2016 年达到国际教育发展援助的 0.7%，高于 2006 年的 0.4%。[62]

80. 儿基会呼吁各国将国家教育预算的 10%用于学前教育，并呼吁捐助者也将10%的援助用于学前教育。[63] 注意到这笔资金主要用于学前教育，还需要额外的资金来解决以下更广泛的幼儿保育和教育问题，特别是与医疗保健和社会保护有关的问题。

81. 幼儿保育和教育工作者和照料者需要专门的教育和培训。国际劳工组织说明了工作和就业的基本条件，所有国家都应遵守这些条件，提供充足资金。[64]

五. 2016 年至 2022 年任务负责人工作总结

82. 由于这是特别报告员的最后一份报告，报告最后简要概述了过去六年来取得的工作成就。

A. 国家访问

83. 特别报告员在其任期内访问了科特迪瓦、突尼斯和卡塔尔。由于 COVID-19 疫情，其他访问不幸取消。在科特迪瓦，特别报告员称赞该国将国家预算的 20%用于教育的成就。她肯定了法律和实际改革，应对 40%以上人口是文盲的严峻环境。通过与政府和其他利益攸关方的建设性接触，特别报告员得以向政府提供具体建议，以实施基于权利的改革，确保所有学生，特别是女生，能够接受基于权利的优质教育，包括在宗教或私立学校。

[59] 教科文组织,《2021/2 年全球教育监测报告》。

[60] 教科文组织曼谷办事处和亚太地区教育办事处，“为幼儿保育和教育筹资：投资终身学习和可持续发展的基础”，2016 年。

[61] 儿基会,《一个准备学习的世界：优先考虑优质幼儿教育》(纽约，2019 年)。

[62] 同上。

[63] 同上。

[64] 国际劳工组织，劳工组织关于促进幼儿教育人员体面工作的政策指南(日内瓦，2013 年)。

84. 特别报告员访问突尼斯，该国仍受 2011 年全国革命的影响，正在处理地区差异，其教育系统缺乏足够资金。特别报告员赞赏 2014 年《宪法》规定向 16 岁之前儿童实行免费义务教育，并在全国各地建设教育机构。然而，人们对许多人获得基础教育的机会有限表示关切，对以下问题表示关切：充足的教育资金、学校日益私有化、受过教育的突尼斯人流失国外、职业培训系统薄弱，以及一些建筑和教材陈旧过时。访问结束时提出了改进系统的建议，包括建立一个更具参与性的教育系统，并就在财政拮据的情况下应对挑战提出了建议。

85. 特别报告员最后访问的是卡塔尔，该国在教育领域取得了巨大成就，过去十年中批准了一些人权条约，加强了与联合国人权机制的接触。特别报告员承认卡塔尔教育系统迅速改善，总体质量较高，但表示关切的是，为生活在卡塔尔的移民建立的平行教育系统没有得到国家的同等承认或支持。针对移民的“私立”系统反映了母国的课程；与移民工人工资相比，费用往往很高，使得一些学童无法上学。大约 4 000 名非正规移民身份的儿童无法接受任何类型的教育，但该国正认真解决这一问题。最后，特别报告员呼吁开展一项针对移民工人的扫盲计划。

B. 通信

86. 在其任职期间，特别报告员能够牵头或参与 93 份以上通信，涵盖广泛的与教育相关的侵权行为。数量最多的来文涉及儿童权利，从个人伤害或剥削到系统性风险均有。下一个最重要的问题涉及教育机构内的学术自由和言论自由，以及越来越多的限制学生和学者言论自由的限制性立法。类似数量的来文涉及妇女和女童的权利，她们继续面临不成比例的歧视，特别是在获得教育以及遭遇与性别有关的犯罪方面。还触及了对全面性教育的越来越多的攻击。残疾学生在全球范围内继续面临严重歧视，尽管《经济社会文化权利国际公约》规定的受教育权逐步实施，但各国继续削减教育预算。在报告员任职期间，与男女同性恋、双性恋和跨性别者有关的关切，以及与人权维护者和与教育有关的宗教自由维护者的关切有所增加。

C. 年度报告

87. 特别报告员在其专题报告中探讨了广泛问题。她提及了应对 COVID-19 疫情带来的风险，分析了当代挑战(见 A/HRC/44/39)，这些风险暴露了全球缺乏准备，极大地加剧了国家教育系统中的不平等。事实表明，政府的 COVID-19 防范工作对弱势群体产生了不成比例的负面影响，必须从基于权利的角度来审视这些防范工作。

88. COVID-19 期间向数字化和远程学习的转变有可能加剧不平等，对教师和现场教学产生负面影响，这一领域私人行为者的增加被认为特别令人担忧。特别报告员呼吁就数字技术在教育中的作用展开公开辩论。她在关于教育数字化的报告中提到了这个话题(A/HRC/50/32)，承认技术在教育中提供的机会，但也强调了利润驱动的动机带来的风险，以及数字学习平台经常侵犯儿童隐私的问题。

89. 特别报告员论述了非正规学习在实现受教育权方面的作用(见 A/HRC/35/24)，展示了在校外提供教育时采用基于权利的框架的潜在途径。在报

告中她表明，如果管理得当，非正规学习可以用来满足校外学生的需求，特别有利于女生和弱势群体，包括残疾儿童、少数群体儿童以及农村和贫困儿童；他们在校外学生中所占比例过高。

90. 还印发了关于移民(A/76/158)和难民受教育权的报告(A/73/262)。移民和难民往往被排除在国家教育系统之外，违背了受教育的权利，导致负面的终身后果。移民和难民本身也往往来自弱势群体，遭受多种形式的歧视，可能是为了逃离战争或其他紧急情况而成为移民或难民，这就产生了对心理社会支持的额外需求。通过承认这些人口是权利拥有者，国家教育政策和规划可以尊重他们的需求，同时从多样化和充满活力的新来者那里获得经济和社会利益。

91. 特别报告员关于治理与受教育权的报告(A/HRC/38/32)确定了将受教育权纳入教育法、政策和其他治理形式的方法。报告说明了以权利为基础的方法对于满足最难接触到的人，包括弱势群体的需求的重要性。

92. 特别报告员在其关于在私营教育行为体增长的背景下落实受教育权和可持续发展目标 4 的报告中(A/HRC/41/37)，强调了免费公共教育的权利，并指出需要根据《阿比让原则》认真监管私营办学者。

93. 特别报告员关于包容、公平和受教育权的报告侧重于采取措施确保不让一个儿童掉队的必要性(A/72/496)。在报告中她强调，公平的包容性教育可能要求为某些学生群体提供额外便利，以便他们充分发挥潜力。她考虑了 12 个弱势群体的需求，并提供了条约机构和其他机构关于如何满足需求、确保包容的意见和建议。

94. 特别报告员在其关于受教育权利的文化层面或受教育权作为文化权的报告(A/HRC/47/32)中呼吁，将受教育权利视为一项文化权利，给予每个人必要的文化资源，使其能够自由地遵循认同的过程，体验一生中互惠互利的关系，应对世界面临的重大挑战，并参与能够拥有这些资源并为之做出贡献的实践。

95. 特别报告员在其关于受教育权与水和环境卫生权之间相互关系的报告(A/75/178)中探讨了缺水、卫生设施、个人卫生和经期卫生对儿童上学能力的影响。超过 5.2 亿儿童在学校无法获得清洁饮用水，超过 9 亿儿童无洗手设施。尽管没有全球数据，但据估计，数百万女生可能因缺乏针对不同性别的洗手间，或者无法获得经期卫生保健而不能上学。在报告中，特别报告员就简单、可推广和可持续的以儿童为中心的措施提供了指导方针和建议，以落实儿童享有水和卫生设施的权利，其中也包括个人卫生和经期健康和卫生。

96. 最后，特别报告员考虑了受教育权如何有助于减少暴行、犯罪和严重侵犯人权行为(A/74/243)。《世界人权宣言》承认，教育可促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊。[65] 她确认，教育在促进和平方面的作用已被广泛接受，建议教育促进对自我和他人的接受、对社会的归属感、批判性思维、多样性以及学习者对他人感同身受的能力。

[65] 《世界人权宣言》，第 26 条第 2 款。

六. 今后与任务负责人有关的问题

97. 在这一节，特别报告员强调了她在任职期间未能充分解决的几个令人关切的问题，但她认为这些问题是持续令人关切的紧迫事项。

A. 紧急情况下的教育

98. 战争、流行病和灾难在世界上无处不在，这要求在这些环境中指导人们尊重、保护他人和实现受教育权。这些情况给实现受教育权带来了一些额外的复杂因素。它们经常围绕健康权产生问题，包括为陷入冲突或灾难的学生、教师和家长解决创伤和心理健康问题，以及解决疾病或伤害问题。流离失所、临时住所和缺乏基础设施或教师往往令人关注。《安全学校宣言》是一项政府间政治承诺，阐述了武装冲突引发的问题，旨在保护学生、教师、学校和大学免受武装冲突的最恶劣影响。[66] 特别报告员呼吁所有国家支持并执行《宣言》。

B. 学术自由

99. 学术自由是学术界成员个人或集体通过研究、教学、研习、讨论、文献、生产、创造和(或)写作，追求、发展和传播知识和思想的自由。经济、社会及文化权利委员会在其关于教育权的第 13(1999)号一般性评论中认为，“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。”

100. 根据任务负责人收到的投诉，政府干预教授学术自由，甚至控制校园教学的趋势似乎越来越明显。直接和间接的审查，包括通过操纵大学预算进行审查，这项任务的持续关注。一个补充性的问题涉及分享科学进步及其利益的权利，即学者和学生可以自由从事科学研究，每个人都有权受益于科学进步。在当前 COVID-19 疫情的背景下，以及在各种背景下操纵历史叙事的情况下，这一点尤为重要。

C. 终身学习

101. 正在形成的共识是，受教育权的未来必须是创造一种终身学习的全球文化。这将是应对人类面临的挑战的关键，从气候危机到技术和人口变化，更不用说 COVID-19 疫情带来的挑战及其加剧的不平等。[67] 终身学习将通过关注人们从出生到老年的教育需求来改变教育领域，确认需求在整个生命周期都会变化，但持续教育对于应对人类面临的复杂挑战是必要的。社会、文化和就业机会正在迅速演变，在世界任何地方，认为初等教育，甚至中等教育足以作为公民参与任何社会都不再有其理由。任务负责人不妨深入考虑在全球化的世界出现了什么样的教育需求，伴随着诸如气候变化或自动化造成的工业岗位大规模消失等跨国挑战，或是在数字化、在线环境中生活工作的需求。

[66] 见 https://ssd.protectingeducation.org/。

[67] 教科文组织终身学习研究所，“接受终身学习文化：构建教育举措未来”，(德国汉堡，2020 年)。

七. 结论和建议

102. 幼儿保育和教育对儿童、他们的家庭和社区以及他们生活的社会有着巨大的发展、教育、社会、文化和经济惠益。

103. 以权利为基础的幼儿保育和教育方法强调儿童和父母的权利和最佳利益。它不仅关注儿童的经济潜力，还关注他们开始打造身份、获取文化资源和发展自我的终身过程。它使儿童能够参与适龄的学习，改善儿童和照料者的健康。基于权利的幼儿保育和教育能够融合家庭和社区，特别是通过促进性别平等和弱势群体之间的平等，纳入不同的观点，尊重和促进文化多元来实现。基于权利的幼儿保育和教育关注每个儿童在完全平等的条件下实现其潜能的机会，而不是只让那些负担得起的人受益。

104. 全球大多数国家中占主导地位的私人资助的幼儿保育和教育，限制了那些能够负担得起的人实现许多人权，加深了社会内部的分歧，而不是弥合分歧。然而，在完全遵守人权义务的情况下，它是有一席之地的。立足于地方立法的基于权利的方法，确保所有儿童都能受益，最终是整个社会受益。

105. 幼儿保育和教育权的要素受到国际人权法条款的保护，特别是《儿童权利公约》和《经济社会文化权利国际公约》中阐述的关于受教育权和其他权利的条款，注意是健康权、住房权和发展权，以及自由参与文化生活和艺术的权利。

106. 然而，特别报告员强调，需要通过一切可能的方式，更有力地澄清和表达这些义务。各国明确调整其国际法律人权义务，在幼儿保育和教育事项上，遵行通过可持续发展目标 4 宣布的政治承诺，正待此时。

107. 特别报告员认识到必须对幼儿保育和教育采取基于权利的办法，因此建议：

(a) 所有国家和利益攸关方都致力于在一项具有法律约束力的人权文书中界定和体现从出生到小学的幼儿保育和教育权。在不减损已经确立的权利的情况下，认识到这项权利的多部门性质，以及儿童从出生到上小学的需求不断变化的性质，这项权利的内容应在广泛的协商过程中确定，包括国家、社区和家庭、民间社会、国际组织和学术界，并应包括从事人权、发展和人道主义事务的行为者的观点；

(b) 各国确保幼儿保育和教育的实施符合儿童权利和现有人权文书和宣言，特别是符合可用性、无障碍、接受性、适应性的“4 点”框架，无论是通过公共、私营还是非正式提供者均可；

(c) 各国通过逐步实施基于人权的免费公共幼儿保育和教育，努力扭转私营幼儿保育和教育水平高的局面，并确保充分尊重《阿比让原则》以及《工商企业与人权指导原则》。

(d) 在建立幼儿保育和教育方案和机构时，各国确保教师和工作人员有资格根据最新研究，以基于儿童权利和对儿童友好的方式对待幼儿，反映他们的多方面需求，妥善注意不挪用现有的小学建筑或教师，确保设施安全卫生；

(e) 各国在确认家庭主要负责向其子女提供指导和引导的同时，应确保所有形式的幼儿保育和教育符合父母的利益。在相关情况下，各国应提供父母、家庭和社区支持方案，以确保儿童的所有权利得到满足，包括儿童生命的最初三年；

(f) 各国应确保采取整体政府方针实施幼儿保育和教育，确保参与提供全方位保育和教育的所有部委之间的协调；

(g) 确认投资幼儿保育和教育的特殊价值，各国应提供充足资金(估计占教育预算的 10%)，以确保每个感兴趣的儿童都能免费接受基于权利的学前教育，捐助方和供资机构也为其分配 10%的教育援助。应保证大量额外资金，以确保从出生到学前的幼儿保育和教育方案。