



第七十八届会议

议程项目 71(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法里达·沙希德根据人权理事会  
第 8/4 号 and 第 53/7 号决议提交的报告。



## 受教育权特别报告员法里达·沙希德的报告

### 摘要

本报告系根据人权理事会第 8/4 和 53/7 号决议提交大会。受教育权问题特别报告员法里达·沙希德在报告中阐述了教师的关键作用和权利、教师对充分实现教育权的贡献以及与此相关的挑战。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 教师在确保受教育权和教育方面各项权利的关键作用.....	5
三. 国家尊重、保护和实现教师权利的义务，以确保包容、公平和优质教育.....	11
四. 教师职业中影响受教育权的当代问题和挑战.....	20
五. 结论和建议 .....	24

## 一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 8/4 号和第 53/7 号决议提交，阐述了教师的关键作用和权利、教师对充分实现受教育权的贡献以及与此相关的挑战。
2. 本报告中的“教师”一词是指负责教育学生和其他学习者的人员，<sup>1</sup> 他们在各种公立和私立机构中专业从事各级和所有专题的教育和培训，无论是在正规、非正规或非正式教育机构中，<sup>2</sup> 包括在终身教育方面。<sup>3</sup>
3. 本报告主要侧重于国际劳工组织-联合国教育、科学及文化组织(劳工组织-教科文组织)《关于教师地位的建议书》(1966 年)(下称“《劳工组织-教科文组织建议书》”)所界定的学校教师。高等教育专业人员面临具体挑战，他们的情况在教科文组织《关于高等教育教学人员地位的建议书》(1997 年)的基础上作了必要修改。应当指出，各级教育相互依存和相辅相成，尽管存在差异，但各级教育的许多问题是共同的。
4. 特别报告员承认，辅助人员至关重要，他们包括在教育部门工作的各种专业、行政、技术和一般人员，例如教学助理、学校护士和心理学家、财务人员、清洁工和保安、厨师和公车司机。这些教育相关人员的地位和工作条件值得密切关注，但不在本报告的讨论范围之内。
5. 本报告重点阐述国际公认的受教育的人权与教师的人权之间的相互联系，其中包括两个方面。一方面，教师在每个教育系统中都处于最前沿，负责直接传授教育内容。《2030 年可持续发展议程》(目标 4，具体目标 4.c)确认了合格教师在实现全民包容、公平、优质教育和终身学习机会方面的重要性。另一方面，各国也因此对教师负有特殊的义务，国际标准要求各国确保人人有权接受包容、公平和优质教育。《经济社会文化权利国际公约》第十三条第二款(辰)项承认，要充分实现受教育的基本权利，就必须不断改善教学人员的物质条件。
6. 正如受教育权问题任务负责人一再指出的，教师是实现受教育权的关键。今天，教师不断需要应对不断变化的环境和紧急情况的新要求，适应新的课程设置、教学法和评估要求，并适应不断发展变化的技术和环境，<sup>4</sup> 包括与不断变化的教育目的有关的技术和环境。

---

<sup>1</sup> 根据国际劳工组织-联合国教育、科学及文化组织(劳工组织-教科文组织)《关于教师地位的建议书》(1966 年，巴黎)中的定义。

<sup>2</sup> [A/HRC/35/24](#)，第 14 段。

<sup>3</sup> [A/71/358](#)。

<sup>4</sup> [A/HRC/50/32](#)，第 83、84 和 98 段。

7. 尽管国际社会承认教师的关键作用，但他们的价值往往被低估，报酬不足，<sup>5</sup> 在一些高收入国家有时甚至生活在贫困线以下，而且工资低于要求同类资质水平的其他职业。<sup>6</sup> 教师往往缺乏培训，受制于过时的角色、教学方法和教学工具，得不到所需的支持，并经常被排除在决策之外。<sup>7</sup> 他们的权利受到多方面的限制，包括在工作条件、学术自由、保障和自由方面。对他们权利的这种不合理限制严重阻碍了其对实现受教育权的贡献。

8. 从教育系统的角度来看，有四个主要挑战与教育工作者队伍有关：人员短缺；难以确保满足教学人员在资质、技能和专业发展方面的需要；地位低下、工作条件差；缺乏培养教师领导能力、自主性和创新能力的机会。<sup>8</sup> 第五个关键挑战是教师对教育政策制定和教育改革的参与有限。

9. 特别报告员感谢所有对本报告作出贡献的人，<sup>9</sup> 包括日内瓦国际和发展问题研究生院的学生，感谢他们提供关于移民教师状况的研究数据。随后将向人权理事会第五十六届会议提交一份关于学术环境中学术自由和表达自由的报告，作为对本报告的补充。<sup>10</sup>

## 二. 教师在确保受教育权和教育方面各项权利的关键作用

10. 《劳工组织-教科文组织建议书》承认“教师在教育进步中的重要作用”，<sup>11</sup> 并重申教育方面的进步“在很大程度上取决于全体教学人员的资质和能力以及教师本人的个人、教学和技术素养”。<sup>12</sup>

11. 国际人权法明确规定了受教育人权的性质和内容，<sup>13</sup> 不仅包括受教育的机会，还包括教育的标准和质量以及提供教育的条件。<sup>14</sup> 教科文组织在其《受教育权手册》中对受教育权的受保护要素作出最全面的分类，其中说明了教师在实现受教育权方面的重要作用。

<sup>5</sup> A/HRC/53/27, 第 98 段, 可查阅 [www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5327-securing-right-education-advances-and-critical-challenges](http://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5327-securing-right-education-advances-and-critical-challenges)。

<sup>6</sup> 见 <https://www.teachingabroadirect.co.uk/blog/teaching-salary-index>。

<sup>7</sup> 秘书长的愿景陈述，“改革教育：这是我们共同未来的紧迫政治任务”，在 2022 年教育变革峰会上提出。可查阅 [www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/09/sg\\_vision\\_statement\\_on\\_transforming\\_education.pdf](http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/09/sg_vision_statement_on_transforming_education.pdf)。

<sup>8</sup> “教师、教学和教师职业”，主题行动轨道 3，在 2022 年教育变革峰会上提出的讨论文件。

<sup>9</sup> 所有稿件均公布在任务负责人的网站上：[www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-education](http://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-education)。

<sup>10</sup> 目前的情况见 A/75/261。

<sup>11</sup> 序言。

<sup>12</sup> 第 4 段。

<sup>13</sup> 关于相关国际标准的最新说明，见 A/HRC/53/27。

<sup>14</sup> 教科文组织，《取缔教育歧视公约》，第 1 条，1960 年。

12. 最近，2022 年举行的教育变革峰会认识到，教师是优质教育的核心，在确保学习者取得成功方面身处最前沿。<sup>15</sup>

#### A. “四可”框架：可提供性、可获取性、可接受性和可调适性

13. 特别报告员强调使用“四可”框架的重要性，因为这是解释和理解受教育权的规范性内容方面最常见的分析框架：可提供性、可获取性、可接受性和可调适性。<sup>16</sup> 每一项内容都对教师产生影响。

14. 除其他外，可提供性要求有足够数量、正常运作的教育机构和方案。这就需要足够数量的教学人员，他们要有必要的技能、资质和培训，享有体面工作条件和社会保障。<sup>17</sup> 教师必须接受培训，获得在国内具有竞争力的工资，<sup>18</sup> 并拥有适当和足够的教学和教学法方面的资料、方法和做法、教学设备、图书馆、计算机设施、信息技术以及酌情提供的指导和持续支持。正常运作的教育设施必须包括为教师和学生提供安全饮用水和按性别分开的卫生设施。<sup>19</sup>

15. 教育机构和方案的可获取性意味着不歧视以及在物质环境 and 经济方面无障碍。

16. 按照不歧视要求，教育系统必须从结构上解决语言、性别、地理位置、贫困或社会地位、残疾和民族或族裔出身等问题，以确保接受教育，更广泛地说是确保人人都能接受包容教育。例如，这意味着用当地或少数民族语言教学。<sup>20</sup> 教师应尊重和珍视其所教班级的社会和文化多样性而不是对其加以污名化，并尽可能予以适当的支持或调整。<sup>21</sup>

17. 按照物质环境无障碍要求，学校必须位于在人们(包括游牧人口和/或偏远地区人口)可以到达的地方，而且不构成安全风险。教师严重短缺或工作条件困难可能会阻碍在偏远地区建立学校，阻碍弱势群体入学。必须确保有身体残疾的学习者可以接受教育。

18. 为了使所有人都没有经济负担，教育必须免收学费以及书本、文具、校服和考试等方面的附加或隐性费用或其他费用。工资不足有时可能导致教师与家庭之间形成非正式的经济关系，从而使获得教育的机会越来越具有歧视性。

19. 可接受性是指教育的形式和内容。这包括要求课程设置和教学方法与学生以及在必要时与父母或法定监护人相关并在文化上适合他们。课程设置应始终符合人权规定，没有刻板印象，并以国际人权法所保障的教育目的和目标为导向。相

<sup>15</sup> “终身工作的学习和技能”，主题行动轨道 2，在 2022 年教育变革峰会上提出的讨论文件。

<sup>16</sup> [A/HRC/53/27](#)，第 85-93 段。

<sup>17</sup> 同上，第 86 段。

<sup>18</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1991 年)，第 6 段。

<sup>19</sup> [A/75/178](#)。

<sup>20</sup> [A/77/324](#)，第 53 段。

<sup>21</sup> 同上，第 54 段。

关性包括对儿童，特别是对少数民族、移民或难民的语言和文化需求给予应有关注。<sup>22</sup> 所有这些考虑因素都必须反映在教师培训课程中，特别是在人权教育方面。

20. 可接受性还要求对教育的快速数字化作出适当的反应，包括应对其负面影响，例如学生遭到孤立、相关的身心健康问题、尊重隐私和数据保护。<sup>23</sup> 国家有义务与教师和家长协商，制定并执行适用于公立和私立教育机构的相关教育标准。教师至少有权选择一些反映学生需求的教材，这有助于提高可接受性。

21. 可调适性要求教育具有灵活性，在各级教育中以持续、全系统的方式适应和应对不断变化的需求和学生的不同社会文化背景。这可能需要调整语言和教学方法，以应对不断变化的移民和难民流动、新的冲突、环境灾害和气候变化。它还可能需要对冠状病毒病(COVID-19)大流行等危机作出快速有效的反应。可调适性要求采取措施，培养多种才能和素养(数字、科学、文本、生态和数学素养)，使个人能够在错误信息和虚假信息迅速传播的情况下加强其能动性，并提高其辨别真假信息的能力。<sup>24</sup> 教师拥有持续专业发展以及获得信息(包括数字资源)的权利，是可调适性的保障。

## B. 教育问责

22. “四可”框架可以扩大，将问责作为充分落实受教育权所必需的第五个要素。

23. 教育问责是一个多方面进程，旨在建立公众对教育系统的信任，<sup>25</sup> 这涉及到承担各种责任的众多行为者。教育问责包括各种政策和机制，藉此使政府、学校、教师、家长、国际社会和私营部门对包容、公平和优质教育接受问责。<sup>26</sup> 问责关系是履行责任者与权利和期望得到满足者之间的社会进程。虽然问责是在所有教育环境中确保质量的一个基本要素，但问责必须是实现教育目标的一种手段，其本身并不是目的。<sup>27</sup>

24. 问责应基于共同的目标，并强调建立更包容、更公平、更优质的教育体系和做法，而不是追究责任归属。没有一种单一的问责办法在所有教育背景下普遍有效；如果没有一个强有力的有利环境，为行为者提供履行其职责所需的资源、能力、动力和信息，那么，任何办法都不可能成功。

<sup>22</sup> 同上，第 55 段；A/HRC/47/32，第 63 段。

<sup>23</sup> A/HRC/50/32，第 32 段，CRC/C/GC/25，sect. XI.A。

<sup>24</sup> 教科文组织，国际教育未来委员会，《共同重新构想我们的未来：教育的新社会契约》(2021 年，巴黎)，第 149 页。

<sup>25</sup> Claire Shewbridge and Florian Köster, *Promoting Education Decision Makers' Use of Evidence in Flanders*, chap. 6, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Paris, 2021).

<sup>26</sup> 联合国教科文组织，2017/8 年全球教育监测报告，《教育问责：履行我们的承诺》(2017 年，巴黎)。

<sup>27</sup> 同上，第 2 页。

25. 问责机制不应给本已超负荷工作的教师制造不可持续的繁文缛节。适当的问责机制是一个必要的组成部分，但它们必须包括具有辅助性的环境和基础设施，以保障教师的福祉，特别是在工作量方面。<sup>28</sup> 教师需要成为整个问责制的一部分；他们必须积极和有意义地帮助设计整个系统的问责机制。<sup>29</sup>

### C. 包容性教育

26. 必须“促进包容性，通过确保教师多样性反映学生多样性”。<sup>30</sup> 事实上，就确保教育在性别、残疾、族裔、原籍国、社会阶层、经济地位和其他因素方面具有包容性而言，教师处于最前沿。教师不仅是通过他们的工作成为变革的重要推动者，而且因为他们的身份。<sup>31</sup>

27. 《残疾人权利公约》第二十四条要求缔约国确保各级教育制度具有包容性以及所有残疾人拥有终身学习机会。例如，这就需要采取措施，聘用有手语和/或盲文资质的教师，包括残疾教师。这就要求对各级教育机构的工作人员进行培训，提高他们对残疾问题的认识，学习使用适当的辅助和替代交流方式、手段和形式、教育技术和材料，从而向有不同残疾的人提供支持。<sup>32</sup>

28. 残疾人权利委员会强调了教师在确保优质教育的包容性方面的作用。<sup>33</sup> 特别是，教学人员的教育不足严重阻碍了残疾人获得包容性教育，<sup>34</sup> 而真正的包容性教育制度要求对教师进行必要的教育、培训和支持。<sup>35</sup> 委员会鼓励各国确保所有各级教师接受包容性教育培训，并确保教师教育的核心内容纳入残疾的人权模式。<sup>36</sup>

29. 残疾教师在履行职责时面临许多挑战，例如没有提供辅助技术。当他们由于歧视性做法和缺乏支持而被卡在同一职位多年，而身体健全的同事却得到晋升时，继续从事这一职业的动力就会消失。对残疾教师的利用不足不仅剥夺了他们与同仁平等工作的权利，而且让残疾学生失去了重要的榜样和导师。因此，残疾人权利委员会建议，残疾教师的存在本身对残疾人的平等权利具有促进作用，因此，各国应在残疾教师的征聘和进修方面作出投入并提供支持。<sup>37</sup>

<sup>28</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 3。

<sup>29</sup> 另见教科文组织，国际教育规划研究所和国际教育学院，“教育问责”（2005 年，巴黎）。

<sup>30</sup> “包容、公平、安全和健康的学校”，主题行动轨道 1，在 2022 年教育变革峰会上提交的讨论文件。

<sup>31</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 3。

<sup>32</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2515 卷，第 44910 号。

<sup>33</sup> [CRPD/C/GC/4](#)。

<sup>34</sup> 同上，第 4(c)段。

<sup>35</sup> 同上，第 12(d)段。

<sup>36</sup> 同上，第 36 和 71 段。

<sup>37</sup> 同上，第 37 段。

30. “包容性教育”一词的范围已经扩大，现在包括为来自移民、难民和边缘化背景的教师和学生提供平等机会。联合国儿童基金会(儿童基金会)将包容性教育定义为一个包括所有学生的系统，在不论能力和要求的前提下欢迎并支持他们学习。<sup>38</sup> 事实上，包容性教育权这一为残疾人制定的方法应适用于所有边缘化群体。<sup>39</sup>

31. 包容性教育必须顺应文化多样性。作为一项文化权利，受教育权意味着每个人都有权获得一切必要的文化资源，以自由地进行认同过程，体验相互有益的终身关系，并从事能够拥有和促进文化资源的做法。<sup>40</sup> 教育系统需要对文化有敏感认识，既要教授文化价值观，也要纳入其人口的文化多样性。在通过英语中所称的“ABCDE 框架”(接受、归属、批判性思维、多样性和同理心)在教育中促进文化意识方面，教师发挥着至关重要的作用。因此，教师培训应包含强有力的跨文化内容，其中认识到文化排斥机制的存在，并通过与家长和当地社区密切合作，促进跨文化和包容性学校的发展建立。<sup>41</sup>

#### D. 家庭语言教育

32. 以一个人的家庭语言(也称为第一语言或母语)授课与包容性要素密切相关。<sup>42</sup> 《儿童权利公约》第 30 条承认，在族裔、宗教或语言上属于少数群体或土著血统的每一名儿童都有权使用自己的语言。<sup>43</sup> 《取缔教育歧视公约》第 5 条(c)款和 2001 年教科文组织《世界文化多样性宣言》第 5 条强调了属于少数群体的人的教育权利、母语的重要性和促进文化多样性。<sup>44</sup>

33. 教科文组织的一项调查表明，使用母语学习的儿童比使用第二语言或非母语的儿童学得更好、更快。<sup>45</sup> 家庭语言的使用对教育成果和出勤率都有积极影响，特别是对于处境不利的弱势群体。为了减少语言背景与教学语言不同的儿童所面临的不利条件，基于母语的双语和多语教育被认为是最佳解决方案。少数群体问题特别报告员建议，在教育中应尽可能多地、在尽可能高的程度上使

<sup>38</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)，“包容教育：让残疾儿童参与优质学习——需要做些什么？”(2007 年 9 月，纽约)。

<sup>39</sup> [A/HRC/53/27](#)，第 46 段。

<sup>40</sup> [A/HRC/47/32](#)，第 52 段。

<sup>41</sup> 同上，第 87 段。

<sup>42</sup> 联合国儿童基金会，《语言政策和实践对儿童学习的影响：来自东部和南部非洲的证据(2016 年)；Jeroen Smits, Janine Huisman and Karine Kruijff, *Home Language and Education in the Developing World*, UNESCO, background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009 (2008)。

<sup>43</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

<sup>44</sup> 关于教育中的语言权利，见 [A/HRC/43/47](#)，第 37 至 40 段。

<sup>45</sup> *Home Language and Education*, pp. 6 and 8.

用少数群体语言，并应在实际可行的情况下，从教学和其他原因考虑将母语作为教学语言。<sup>46</sup>

34. 为确保以家庭语言进行教育，教师的初始培训和专业发展应提供在双语和多语环境下有效工作的技能，至少在初等教育一级，特别是在土著语言或方言盛行的地区。重要的是，教育方面的语言政策应着眼于抵消殖民时期的遗留影响。

## E. 教育中的性别平等

35. 国际人权标准包含了保障不歧视和包容的义务——这属于受教育权的基本要素。这包括确保在入学和学习成果方面的性别均等，以及在教育方面平等对待所有性别的人，正如《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》所强调的那样。在可持续发展目标 4 中还呼吁，为所有人提供包容和公平的优质教育和终身学习，并在目标 4 的具体目标 4.5 中明确规定消除教育中的性别差距。

36. 在教育中和通过教育造成的性别不平等包括：受教育机会方面的性别差距、教育系统内对学生和教师的歧视和偏见(包括课程设置中的歧视和偏见)以及影响师生的歧视性文化信仰和习俗。初等教育中约 67% 的教师是女性，<sup>47</sup> 但随着教育程度的提高，妇女的代表性下降，妇女在决策机构中的任职人数不足。

37. 应将性别平等纳入培训、促进和决策机构以及教学法和课程设置的主流。教师只有具备必要的知识、技能和资源，才能在消除性别刻板印象、反对性别偏见和促进对性别问题有敏感认识的教学方面发挥有效作用。应提出性别变革型教学法，应支持教师努力帮助学生作出更健康的选择，挑战僵化的性别规范。<sup>48</sup>

## F. 安全和非暴力的学习环境

38. 每个学生和教师都有权获得身体、心理和情感上的安全和保障。<sup>49</sup> 这意味着防止在教室和操场上以及在上学和放学路上发生欺凌行为，这适用于学生、教师和其他学校工作人员受到的威胁，无论是在线还是线下。这也意味着废除体罚。

39. 教育安全是一个关键问题。2015 年至 2019 年期间，发生了超过 11 000 起针对学校、大学、学生和工作人员的袭击事件，至少 93 个国家有 22 000 多名学生和教育工作者受到伤害。<sup>50</sup> 在全球范围内，与 2018 年和 2019 年相比，2020 年和 2021 年对学校 and 大学的军事占领增加了一倍以上，报告的事件超过

<sup>46</sup> A/HRC/43/47，第 59 段。

<sup>47</sup> 教科文组织统计研究所，“教育”，其他政策相关指标，按教育数据库教学水平分列的女教师百分比。可查阅 <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3801>(2023 年 9 月 29 日访问)。

<sup>48</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 1。

<sup>49</sup> A/HRC/53/27，第 62 段。另见 E/CN.4/2005/50，第 119 至 124 段，和 E/CN.4/2004/45，第 50 至 52 段。

<sup>50</sup> Global Coalition to Protect Education from Attack, Education under Attack 2020 (2020). 可查阅 <https://eua2020.protectingeducation.org/>。

570 起。<sup>51</sup> 在学校、上学或放学途中，发生了对学生以及教师和其他教育工作者的袭击，其中包括杀害、伤害、酷刑、绑架、强迫失踪和暴力威胁(如胁迫或勒索)。国际法敦促各国、特别是武装冲突各方不要采取阻碍儿童接受教育的行动，并考虑采取具体措施，阻止武装部队和非国家武装团体做出违反相关国际法使用学校的事情。<sup>52</sup>

40. 教师在确保安全和非暴力的学习环境方面的作用至关重要，但这也可能取决于教师自己是否享有安全环境。虽然教师欺凌学生的报道更为广泛，但教师也面临着越来越多的欺凌和攻击。各国应在这方面为教师提供培训和支持，并建立报告机制，以应对暴力和欺凌行为，包括针对教师的暴力和欺凌行为。<sup>53</sup> 这将有助于为所有人创造一个更安全、更包容的学习环境。在预防各种形式校园暴力方面，教师及其工会必须参与干预措施的制定和实施。<sup>54</sup>

### 三. 国家尊重、保护和实现教师权利的义务，以确保包容、公平和优质教育

41. 教师的培训、地位和工作条件都是国际公认和受保护的受教育权所包含内容的有机组成部分。经济、社会、文化权利委员会已经确定，“受过培训的教师获得在国内具有竞争力的工资”对于提供教育至关重要。<sup>55</sup> 委员会强调，教师工作条件的恶化不符合《经济社会文化权利国际公约》第十三条第二款(辰)项，而且是充分实现受教育权的一个主要障碍。<sup>56</sup> 条约机构的结论性意见经常记录教师日益短缺及其工作条件不足的情况。<sup>57</sup> 各国在建立和维持一个有效的教育系统并在各级配备足够教师方面各国负有国际义务。

42. 教师，包括那些在不正规和非正规教育或其他知识体系(如土著体系)中工作的教师，必须作为专业人员得到承认和重视。需要通过对其福祉提供充分支持，保障他们的专业自主权。若要指导学习者并增强其能力，教育工作者作为学习的促进者，也需要增强自身的能力和技能，例如通过使用创新型、以学习者为中心的教学法。

<sup>51</sup> Global Coalition to Protect Education from Attack, Education under Attack 2022(2022). 可查阅 <https://eua2022.protectingeducation.org/>。

<sup>52</sup> 安全理事会第 1998(2011)号和第 2143(2014)号决议。另见《安全学校宣言》，可查阅 [https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents\\_safe\\_schools\\_declaration-final.pdf](https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents_safe_schools_declaration-final.pdf)，以及《防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则》，可查阅 [https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents\\_guidelines\\_en.pdf](https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents_guidelines_en.pdf)。

<sup>53</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 1。

<sup>54</sup> 国际教育组织提交的材料。

<sup>55</sup> 第 32 号一般性意见，第 6(a)段。

<sup>56</sup> 同上，第 27 段。

<sup>57</sup> 200 多项结论性意见提及工作条件、教师质量、合格教师人数、不支付工资等问题。

43. 如下所述,从提供包容性、公平和优质教育的要求这一角度来看,国家尊重、保护和实现教师权利的义务以国际法律标准为根据。这些义务适用于各种教育环境和制度,例如在紧急情况、发展或人道环境中的教育,以及私营和其他环境中的教育。

#### A. 国家义务的性质

44. 关于国家在确保充分享有受教育权方面承担的法律义务,其内容和性质已有明确界定。<sup>58</sup> 必须结合教师的相关权利来考虑这些义务。

45. 各国负有直接义务为所有人提供免费义务初等教育,同时采取审慎、具体和有针对性的步骤,以期逐步实现免费中等和高等教育。逐步实现并不是在事实上不落实受教育权或不采取行动的借口。<sup>59</sup> 应该结合国内和国际最大限度的可用资源的概念来理解这一点。<sup>60</sup> 即使资源非常有限,各国也应拨出足够比例的国家预算用于教育,并确保资金得到有效和公平使用,以保障全民教育和纠正不平等现象。在 2011 年《宗滴恩声明》中,建议各国将至少 6% 的国内生产总值和/或至少 20% 的国家预算用于教育,以实现全民优质教育。因此,国家履行受教育权义务的一个关键要素是,为教育划拨充足资源,并将其中大部分资源用于确保教师的体面工作条件:平均为 75%,经常增加到 90%。<sup>61</sup>

46. 逐步实现受教育权意味着,各国不应通过采取措施废除或限制对受教育权的现有保障,蓄意采取倒退步骤。例如,通过削减预算减少对教师的财政支持或加速自然减员,或取消技能或培训要求,都可被视为违反逐步实现受教育权的义务。正如经济、社会和文化权利委员会所指出的,只有在经济困难的特殊情况下,才能接受倒退措施,前提是这些措施是临时、非歧视性和适度的,并且不影响处境不利和被边缘化的个人和群体。<sup>62</sup>

#### B. 国际公认和受保护的教师权利

47. 公共部门的教师具有作为公共部门雇员(或在某些国家为公务员)的一般法律地位,同时按照《劳工组织-教科文组织建议书》的规定,因其在实现的受教育的基本权利方面发挥的领导作用,还具有特殊法律地位;该建议书适用于私营领域,并以承认受教育权的国际法律文书为依据。重要的是,作为其一般法律地位的一部分,教师应能自由行使公民普遍享有的一切公民权利。<sup>63</sup>

<sup>58</sup> 有关非常详细和系统化的说明,请参阅教科文组织,《受教育权手册》(2019 年,巴黎),第四章。

<sup>59</sup> [A/HRC/53/27](#), 第 68 段。

<sup>60</sup> [E/C.12/2007/1](#)。

<sup>61</sup> “教育筹资”,专题行动轨道 5,在 2022 年教育变革峰会上提交的讨论文件。

<sup>62</sup> [E/C.12/LKA/CO/5](#)。

<sup>63</sup> 劳工组织-教科文组织建议书,第 80 段。

## 1. 工作权

48. 该建议书重申了教师地位与国家“为所有人提供正规教育”的责任之间的重要联系。<sup>64</sup> 人们注意到，教师受有关基本劳工权利的具有约束力的国际文书的保护，例如劳工组织《结社自由及保护组织权公约》(1948年)、《组织权利和集体谈判权利公约》(1949年)、《同工同酬公约》(1951年)和《就业和职业歧视公约》(1958年)，以及教科文组织《取缔教育歧视公约》(1960年)。

49. 教师的工作权包括，人人有权获得通过自由选择或接受的工作进行谋生的机会。<sup>65</sup> 各国在采取步骤充分实现这一权利方面承担直接义务，包括制定技术和职业指导和培训方案，以及确保提供教师基本政治和经济自由获得保障的条件。<sup>66</sup> 缔约国还有义务报告在确保所有教学人员享有与其作用相称的条件和地位方面已采取哪些措施。<sup>67</sup>

## 2. 工会权利

50. 经济、社会和文化权利委员会注意到，受教育权、教学人员物质条件的不断改善、不歧视、性别平等和《经济社会文化权利国际公约》保障的劳工权利(包括教师组织起来进行集体谈判的权利)之间存在相互关系。<sup>68</sup> 《公约》第八条包括人人有权组织和参加工会，工会有权建立全国联合会和自由行使职能，并拥有罢工权。<sup>69</sup>

51. 在大多数国家，公立学校教师不是公务员就是公共部门雇员，<sup>70</sup> 经济、社会、文化权利委员会指出，全面禁止包括学校教师在内在所有具有公务员身份的公务员罢工，超出了《经济社会文化权利国际公约》第八条第二款所允许的限制。<sup>71</sup>

52. 令人关切的是，在世界范围内，工会(包括教师工会在内)的空间不断缩小，<sup>72</sup> 例如限制罢工权<sup>73</sup> 和限制谈判范围，这导致合同无保障和其他不稳定的工作条件。在教育方面，人们强调，教师协会或工会也使教育工作者能够捍卫接受教育的基本权利。<sup>74</sup>

<sup>64</sup> 序言。

<sup>65</sup> 《经济社会文化权利国际公约》，第六条。

<sup>66</sup> 同上。

<sup>67</sup> 经济、社会和文化权利委员会，第13号一般性意见，第27段。

<sup>68</sup> 同上。

<sup>69</sup> Education International, *Trade Union Rights Toolkit 2023*, (n.p., 2022).

<sup>70</sup> 国际劳工组织-教科文组织实施《关于教学人员的建议书》联合专家委员会，“改变教师职业中的雇佣关系”，背景文件(2015年，日内瓦)。

<sup>71</sup> [E/C.12/DEU/CO/6](#)。

<sup>72</sup> 各条约机构在1200多项结论性意见中表达了这一关切。

<sup>73</sup> 欧洲教育法律和政策协会提交的材料。

<sup>74</sup> 国际教育组织提交的材料。

### 3. 适当薪酬

53. 教师享有公正和良好的工作条件，其内容包括为自己和家人提供体面生活，以及没有任何区别地获得公平工资。例如，移民教师往往由于法律地位、技能和资质认定以及语言要求方面的问题而工资较低，尽管他们为教育的多样性提供了重要的强化体验。<sup>75</sup> 同样，应保证女教师的工作条件不低于男教师所享有的工作条件，做到同工同酬。2022年，经济、社会和文化权利委员会对教育领域的性别薪酬差距、女性在教学领域的任职人数过高以及低工资雇员的比例(女性中的比例高出两倍)表示关切。<sup>76</sup>

54. 《劳工组织-教科文组织建议书》特别重视教师的工资，认为这是影响教师地位的一个决定性因素。<sup>77</sup> 《建议书》建议，教师的工资应反映教师职业对社会的重要性，并应优于要求类似或同等资质的其他职业的工资。《建议书》强调，教师的工资应使他们能够投资于继续教育或从事文化活动，从而提高他们的专业资质。

55. 教师的工资和工作条件都应通过教师组织与教师雇主之间的谈判过程来确定。<sup>78</sup>

### 4. 教师培训和职业发展

56. 《取缔教育歧视公约》第4(d)条要求各国不加歧视地提供教师职业培训，<sup>79</sup> 而《劳工组织-教科文组织建议书》载有关于高质量的初始培训、进入这一职业的有利条件和持续专业发展的重要导则。<sup>80</sup>

57. 教师培训和持续专业发展对于充分实现受教育权至关重要。培训必须是全面和动态的，以提高教师适应当代挑战和教师职业不断变化的性质的能力，并确保系统地改进教育质量和内容以及教学技术。应通过专业发展向教师提供培训，以落实包容、以学习者为中心、性别变革型的教学方法。它应使教师有能力取得发展、促进和支持学习者的能动性、自我效能和发言权，创造尊重差异和多样性的安全空间，并满足所有学习者的需要。<sup>81</sup> 各国应增加对教师的支持，包括通过提供有针对性的数字和教学技能专业发展，以建立具有适应力、包容和高质量的教育体系。<sup>82</sup>

<sup>75</sup> 国际与发展研究研究生院，关于移民教师的报告(日内瓦，无日期)。

<sup>76</sup> [E/C.12/LUX/CO/4](#)。

<sup>77</sup> 第114至124段。

<sup>78</sup> 劳工组织-教科文组织建议书，第82段。

<sup>79</sup> 联合国，《条约汇编》，第429卷，第6193号。

<sup>80</sup> 第11至37段。

<sup>81</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道1。

<sup>82</sup> 大会第76/209号决议，第7段。

58. 仅提供专业发展方案是不够的。必须采取组织措施，为教师提供参加各种课程和在工作中运用所学知识/技能的机会和激励措施。<sup>83</sup>

## 5. 健康的工作条件

59. 确保公正和良好工作条件的法律规定包括安全和健康的工作条件。<sup>84</sup> 在教育方面，这意味着安全的校舍和设施、教师的幸福感以及有利于教学和学习的学校环境。

60. 有证据表明，学生和教师的幸福感之间有很强的相关性。<sup>85</sup> 根据 2018 年对学校教师所经受压力的程度进行的一项调查，造成这种压力的最常见原因包括：过多的行政工作，备课和批改作业，以及与为缺勤教师代课有关的额外职责。<sup>86</sup> 学生的扰乱行为是造成教师压力的另一个主要原因，包括要求教师对学生的成绩和维持课堂纪律负责，或教师遭到学生的恐吓或辱骂。<sup>87</sup> 作为一线工作者，教育工作者面临职业健康风险，这些风险除了造成高度压力外，还包括暴力和骚扰，包括通过信息和通信技术进行的暴力和骚扰。有报告称，由于学生或家长的骚扰，教师自杀率上升。<sup>88</sup> 必须投资于教师的技能发展，包括社会和情绪健康、社会心理支持和总体精神健康。<sup>89</sup>

61. 学习环境必须在身体、精神和社会层面是安全的。<sup>90</sup> 对教师而言，这包括在确保合理工作时间、<sup>91</sup> 可管控的班级人数以及提供执行非教学或行政职责的辅助人员方面作出法律规定。<sup>92</sup>

## 6. 学术自由和机构自主

62. 正如经济、社会和文化权利委员会所指出的，只有在教职员工和学生享有学术自由的情况下，才能享有受教育权。<sup>93</sup> 该委员会特别关注高等教育机构的学术自由，认为这方面特别容易存在压力，但强调整个教育部门的工作人员和学生都有权享有这一自由。这包括个人或集体通过研究、教学、学习、讨论、文献、制

<sup>83</sup> 劳工组织-教科文组织的建议书，第 34 和 35 段。

<sup>84</sup> 《经济社会文化权利国际公约》，第七条。

<sup>85</sup> Andreas Schleicher, *Learning from the Past, Looking to the Future: Excellence and Equity for All*, International Summit on the Teaching Profession, OECD Publishing (Paris, 2021).

<sup>86</sup> OECD, *Teaching and Learning International Survey 2018 Results*, vol. II: Teachers and School Leaders as Valued Professionals, OECD Publishing (Paris, 2020).

<sup>87</sup> 国际教育组织提交的材料。

<sup>88</sup> 见 <https://www.bbc.com/news/world-asia-66655572>。

<sup>89</sup> 大会第 76/209 号决议，第 7 段。

<sup>90</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 1。

<sup>91</sup> 《经济社会文化权利国际公约》，第七条。

<sup>92</sup> 《劳工组织-教科文组织建议书》，第 85 段。

<sup>93</sup> 第 13 号一般性意见，第 38 至 40 段。

作、创作或写作追求、发展和传播知识和思想的自由。教师应能够在不受歧视或不担心国家或任何其他行为者压制的情况下履行其职责。

63. 对教师而言，学术自由意味着有权按照其教学信念进行教学，<sup>94</sup> 并有权参与新课程、教科书和教具的编写。<sup>95</sup> 教师完全有能力判断最适合其学生的教具和教学方法的质量，并应在批准的方案框架内和在教育当局的协助下，帮助选择和调整教材、教科书和所采用的教学方法。<sup>96</sup> 正如秘书长所强调的，“必须扩大教师的能力、能动性和自主权，从而使之有能力设计、解释和管理课程设置，调整教学内容和教学法并确定其优先次序”。<sup>97</sup>

64. 学术自由与若干基本人权密切相关，例如在表达自由、思想自由、参加文化生活和受益于科学进步等方面的权利。对教师学术自由的威胁可能包括足以危及其表达自由的不稳定工作条件以及为了达到特定目的而进行的私人投资。在一些国家，学术自由由于政府的直接干预而受到损害。这一点在历史课和其他可能具有政治敏感性的科目的教学中尤为明显。<sup>98</sup>

## 7. 获取信息和知识的权利

65. 与学术自由密切相关的是“以语言、文字或出版物、艺术或自己选择之其他方式，不分国界，寻求、接受及传播各种消息及思想之自由”。<sup>99</sup> 从教师的角度来看，不受阻碍地获取知识对于他们确保根据国际法规定的教育目标和宗旨提供优质教育的能力至关重要。

66. 今天，获取信息需要获取数字资源。<sup>100</sup> 国际教育未来委员会强调，需要扩大对受教育权的理解，将数字能力和获取数字资源作为支持受教育权的手段。<sup>101</sup> 实际上，获取数字内容至少需要有计算机、互联网连通和电力，以及操作、维护和修理数字设备的必要技能。对于教师、特别是偏远和农村地区的教师而言，在许多情况下，工资低的教师由于工资低而负担不起，因此，这种设备和服务需要由学校提供。<sup>102</sup>

<sup>94</sup> 《世界人权宣言》，第 18 条。

<sup>95</sup> 《劳工组织-教科文组织建议书》，第 62 段。

<sup>96</sup> 同上，第 61 段。

<sup>97</sup> 秘书长的愿景陈述。

<sup>98</sup> 日内瓦国际人道法和人权学院提交的材料；见 [A/68/296](#)。

<sup>99</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第十九条第二款。

<sup>100</sup> 国际教育组织和新人类组织提交的材料。

<sup>101</sup> 教科文组织，国际教育未来委员会，《共同重新构想我们的未来：教育的新社会契约》(2021 年，巴黎)，第 34 页。

<sup>102</sup> [A/HRC/50/32](#) 和 [A/HRC/44/39](#)。

## 8. 参与社会和政策对话及教育改革的权利

67. 人们日益认识到，在设计和实施改革、特别是在涉及教师培训和专业发展的改革时，需要将教师和培训人员作为关键的利益攸关方纳入其中。<sup>103</sup> 秘书长指出，教育系统必须确保教师参与教育政策的制定，包括课程和教学改革，并强调教师组织起来的基本权利。<sup>104</sup> 作为教育系统改革的关键伙伴，教师应通过政府与教育联盟或组织之间的合作参与其中。<sup>105</sup> 主管部门应建立并经常使用公认的协商方式，就教育政策和学校组织事项以及教育服务的新发展与教师组织进行协商。<sup>106</sup>

### C. 特殊制度和背景

68. 国家在受教育权和教师地位方面的义务并不因紧急情况、冲突、流离失所或人道环境而终止。经济、社会、文化权利委员会在许多结论性意见中回顾，国际人道法并不排除适用国际人权法，包括独立发挥作用的《经济社会文化权利国际公约》。<sup>107</sup> 国际法院也指出，“人权公约提供的保护并不因武装冲突而终止”。<sup>108</sup>

69. 国际社会现在广泛承认，由于人权义务源于承认所有人的固有权利，而且这些权利在和平和战争时期都可能受到影响，因此国际人权法继续适用于武装冲突和外国占领的情况。<sup>109</sup>

#### 1. 紧急情况下的教育

70. 人权法适用于所有情况，包括紧急情况；人们不会因为冲突、饥荒或自然灾害而丧失人权。<sup>110</sup> 教科文组织、红十字国际委员会<sup>111</sup> 和受教育权问题任务负责人<sup>112</sup> 认为，在危机情况下，教育是一项直接和紧迫的基本需求，必须与粮食和医疗保健服务一道，作为人道主义应对措施的一部分提供。未能满足受紧急情况影响的人的教育需求只会造成危机中的危机。

<sup>103</sup> A/HRC/44/39，第 57 至 62 段；A/HRC/47/32，第 84 段。

<sup>104</sup> 秘书长的愿景陈述。

<sup>105</sup> 国际教育组织提交的材料。

<sup>106</sup> 《劳工组织-教科文组织建议书》，第 75 段。

<sup>107</sup> 例如，见 E/C.12/YEM/CO/3。

<sup>108</sup> 国际法院 2004 年 7 月 9 日对“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”一案的咨询意见，第 106 段。

<sup>109</sup> 联合国和联合国人权事务高级专员办事处，《武装冲突中人权的国际法律保护》(2011 年，纽约和日内瓦)，第 5 页。另见人权事务委员会第 29(2001)号和第 31(2004)号一般性意见；人权理事会第 9/9 号决议。

<sup>110</sup> 《教育权利手册》，第 152 页。

<sup>111</sup> 见 <https://www.unesco.org/en/emergencies/education> 和 <https://www.icrc.org/en/what-we-do/access-education>。

<sup>112</sup> A/66/269。

71. 在紧急情况和长期危机期间和之后获得教育继续对数以百万计人的受教育权和学习成果构成挑战。<sup>113</sup> 在人道背景下，提供教育侧重短期解决办法，并以受危机影响的人口为对象。例如，教室的设计是临时性的，优先考虑快速供应。教师往往是“临时性”或“自发性”的，许多教师是志愿者或由社区挑选，只能获得短期合同，报酬不足而且是不定期支付。他们经常教授临时或紧急安排的课程，没有评估或认证机会，无法注重儿童和青少年的社会心理支持和社会情感学习。<sup>114</sup> 此外，在这种情况下，师资往往短缺；许多人是新聘用人员，缺乏在困难条件下教学的经验或培训。那些有经验和资质的人可能不得不教授他们知识基础之外的科目，或者没有准备好在应对危机背景下从事教学的其他复杂情况，例如语言障碍或学生的各种身心需求。

72. 教师和其他教育工作者是在紧急情况下(包括恢复期间)提供教育的重要贡献者。然而，尽管教师通过向儿童、青年和社区提供拯救生命的信息、学习机会和社会支持，在加强适应力方面发挥着关键作用，从而有助于建设一个更加积极的未来，但在危机情况下，教师在接受优质教育的权利方面往往成为一个被遗忘的因素。<sup>115</sup> 此外，教师也有权得到支持和指导。

73. 《教育的最低标准：防范、应对和恢复》是机构间危境教育网络出版的一本手册，其中认识到，即使在紧急情况下，也需要通过各方参与和透明的程序，根据反映多样性和公平的甄选标准，招聘足够数量的合格教师和其他教育工作者。教师必须继续享有明确规定的工作条件，并应得到适当报酬。对教师和其他教育人员的支持和监督机制需要有效运作。<sup>116</sup>

74. 教育变革峰会建议，各国政府在紧急情况和长期危机背景下消除教师和教育工作者供应方面的差距，<sup>117</sup> 并且指出，对教师和行政人员的挽留、能力发展和资质认可进行投资，是在危机中改善学习条件的一种具有成本效益的手段，而教师的精神健康和为其提供的社会心理支持在人道紧急情况下仍然至关重要。<sup>118</sup> 如不优先考虑教师的权利，就无法在复杂和长期的紧急情况下实现优质教育。

## 2. 流离失所背景和难民教师

75. 随着越来越多的儿童和青年受到人道危机、环境危机和其他危机的影响，各国政府和人道主义合作伙伴面临前所未有的需求，需要提供一系列教育服务，包括在难民和境内流离失所情况下提供学前、小学、中学、非正规和中学后教育。这给现

<sup>113</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 1。

<sup>114</sup> 日内瓦国际人道法和人权学院提交的材料。

<sup>115</sup> 同上。

<sup>116</sup> 第 92 至 102 页。

<sup>117</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 1，讨论文件，第 8 页。

<sup>118</sup> 同上，附件 5，“紧急情况和持久危机中的教育”。

有学校吸收大量儿童带来巨大压力，需要迅速建立和扩大服务，包括大力招聘教师。全球师资短缺对世界上地理和社会条件最不利的地区造成不成比例的影响。<sup>119</sup>

76. 在涉及被迫流离失所的情况下或在为与难民或境内流离失所者提供教学时，教师在以下方面发挥着重要作用：帮助学生过渡到新的学校环境，掌握教学语言，支持学生的社会情感需求，更多地了解学生抵达前的教育轨迹，尊重和重视不同的文化习俗。

77. 难民教师面临不稳定的就业条件。在收容国的国家教育计划和政策中往往看不到他们，他们是在国家系统之外接受招聘、薪酬和管理的。由于往往没有正式的工作权，他们的工资较低，其资质不被收容国承认。他们获得持续专业发展的机会较少，工作条件仍然脆弱，没有资格从国家支助系统中受益。许多难民教师在复杂的课堂环境中工作，其特点是班级人数众多，学生的背景、能力、有时甚至年龄各不相同。再加上缺乏认可和支持，这对他们自己的工作满意度、参与度和幸福感产生负面影响。<sup>120</sup>

78. 因此，联合国难民事务高级专员公署提出了难民教育全球框架，呼吁加强对难民教师的关注和支持。该框架尤其建议，应对教育方案和国家政策进行投资，从而优先考虑教师的招聘和留用、培训、分配、管理和支持，并重点关注女教师。在紧急情况、危机和脆弱环境中，教师需要特殊的课堂管理技能。他们还必须接受培训，以提供社会心理支持，减少偏见和促进课堂上的社会凝聚力。<sup>121</sup> 从一开始，难民社区就应参与确定教师 and 安排教育机会。<sup>122</sup>

79. 需要进行一次重大范式转变，不再将难民教师视为收容国教育系统的负担，而是将他们在族裔或社会出身和文化特性方面带来的多样性以及他们在移民、武装冲突或环境灾害方面的经历视为一种增值。这应被视为一种有助于充分应对教育挑战的工具。难民教师在支持冲突后愈合和过渡以及在帮助重建儿童的稳定感和正常感方面仍然至关重要。

80. 必须承认，难民教师对实现最边缘化儿童的受教育权作出重要贡献。本着首先帮助最落后者的精神，必须让他们参与有关其需要和地位的所有决策进程。<sup>123</sup>

<sup>119</sup> Mary Mendenhall, Sonia Gomez and Emily Varni, “Teaching amidst conflict and displacement: persistent challenges and promising practices for refugee, internally displaced and national teachers”, background paper prepared for the 2019 Global Education Monitoring Report “Migration, displacement and education: building bridges, not walls”, UNESCO, 2018.

<sup>120</sup> A/73/262, 第 70 和 71 段。

<sup>121</sup> 另见联合国难民事务高级专员公署(难民署),《2030 年难民教育:难民融入战略》(2019 年);儿童基金会,《教育、流动儿童和教育融入》(2022 年);难民署,《全球难民契约指标框架》(2022 年)。

<sup>122</sup> 日内瓦国际人道法和人权学院提交的关于移民教师的材料。另见难民署,《难民儿童:保护和照护准则》(1994 年,日内瓦)。

<sup>123</sup> 难民署,高级官员会议的建议,2021 年;教育变革峰会,主题行动轨道 3。

### 3. 私营背景

81. 虽然提供教育是国家的首要责任，但国际法承认非国家行为者的作用。国家有法律义务确保非国家行为者的行动不侵犯受教育权，并在尊重、保护和实现受教育权方面承担相应的责任。<sup>124</sup> 受教育权问题任务负责人之前对教育私有化日益失控的情况表示关切。<sup>125</sup> 必须牢记，一些重要倡议(例如《阿比让原则》)明确规定各国在提供公共教育和监管私人参与教育方面承担人权义务。<sup>126</sup>

82. 教师地位可能因私营行为者受到各种影响。例如，商企开办的低收费私立学校往往聘用资历不足、薪酬过低的教师。教师可能是临时雇用的，没有职业前景，也没有专业发展机会。<sup>127</sup> 这种做法违反了《劳工组织-教科文组织建议书》，该建议书适用于公立和私立学校教师。<sup>128</sup> 根据这一建议，《阿比让原则》要求各国确定和执行适用于私立教育机构教师的最低标准，例如最低专业资质、培训、工作条件、聘用和工资方面的条款和条件、结社自由和集体谈判。<sup>129</sup>

## 四. 教师职业中影响受教育权的当代问题和挑战

83. 2022 年，教科文组织确定了教师职业中阻碍充分实现受教育权的主要挑战：持续师资短缺、性别持续失衡以及工作条件不佳、工资停滞不前、班级人数过多、工作时间长以及缺乏专业和社会情感支持造成的高自然减员率。<sup>130</sup> 此外，由于 COVID-19 危机的影响，班级学生日益多样化，在跟踪有辍学风险的学习者方面有更高期望而且工作方法也发生变化，数字技术的使用越来越广泛却没有对教师进行必要培训。重要的是，教师往往被排除在政策制定之外，只被要求对预先确定的政策建议发表评论，而这些建议不一定解决他们的问题或优先事项。

### A. 师资短缺

84. 2016 年，联合国教科文组织预测，需要增加 6 880 万名教师(初等教育 2 450 万名，中等教育 4 430 万名)，以实现到 2030 年普及初等和中等教育，实现可持

<sup>124</sup> 联合国《工商企业与人权指导原则》适用于私立教育机构。

<sup>125</sup> 见 A/70/342、A/69/402、A/HRC/41/37 和 A/HRC/29/30。

<sup>126</sup> 见 <https://www.abidjanprinciples.org/en/principles/overview>。另见教科文组织关于教育领域非国家行为体的工作，特别是《2021-2022 年全球教育监测报告》，可查阅 [www.unesco.org/gem-report/en/non-state-actors](http://www.unesco.org/gem-report/en/non-state-actors)。受教育权利倡议、教育和培训领域国际政策与合作网等非政府组织的工作也具有相关性。

<sup>127</sup> A/69/402，第 70 段。

<sup>128</sup> 第 2 段。

<sup>129</sup> 第 55 (e)段。另见 Rolla Moumné and Charlotte Saudemont, “Overview of the role of private providers in education in light of the existing international legal framework: investments in private education—undermining or contributing to the full development of the human right to education?”, p. 26, Working Papers on Education Policy No. 1 (UNESCO, 2015)。

<sup>130</sup> 教科文组织，《从内部改革教育：教师地位与发展的当前趋势——2022 年世界教师日》，第 3 页(2022 年，巴黎)。

续发展目标 4 的承诺。<sup>131</sup> 到 2022 年，世界所有地区仍需要更多的教师，特别是在学龄人口快速增长的地区。<sup>132</sup> 两个需求最大的地区仍然无法实现增加教师人数的目标：撒哈拉以南非洲需要增加 1 650 万名教师(540 万名小学教师和 1 10 万名中学教师)，南亚到 2030 年需要增加 700 万名教师(170 万名小学教师和 530 万名中学教师)。<sup>133</sup>

85. 秘书长强调，必须紧急解决全球师资短缺问题，包括提高教师职业对年轻一代的吸引力。<sup>134</sup> 平均而言，在经济合作与发展组织(经合组织)国家，小学至高中教师中不到 15% 的人年龄在 30 岁以下。<sup>135</sup> 师资短缺问题的核心是自然减员率高企和年轻人对教师职业的兴趣下降，这是使教师职业吸引力下降的一系列相互关联的因素的一部分。<sup>136</sup> 这些因素包括：工资低或不付工资；工作条件不稳定，例如滥用临时合同导致教育质量下降；难以确保教师的适当资质、技能和专业发展；缺乏职业规划；缺乏培养教师领导能力、自主性和创新能力的机会，因此，教师的社会地位不高。<sup>137</sup>

86. 师资短缺反过来又导致学生与教师的比例上升、班级人数过多、教师工作量过大以及对教师技能的要求倒退。其结果是，学习兴趣下降，学习成绩下降，教育质量降低。因此，没有确保有足够数量的教学人员具备必要的技能、资质和培训，没有确保为教育工作者提供体面的工作条件和社会保障，就无异于对受教育权的侵犯。

## B. 教师职业的性别失衡和女性化

87. 鉴于工资等级存在性别差异，妇女在教育部门的普遍存在对教师的工作条件产生了负面影响，而研究表明，妇女在任何领域的人数增加都会导致该领域平均工资的下降。<sup>138</sup>

88. 妇女不成比例地进入低收入、以女性为主的职业有各种原因，例如基于性别刻板印象的文化规范和社会观念、经济考虑因素、为支付教师本人的子女的保育

<sup>131</sup> 教科文组织：“世界需要近 6 900 万名新教师才能实现 2030 年教育目标”，《教科文组织统计研究所概况介绍》，2016 年 10 月，第 39 期。

<sup>132</sup> 教科文组织，“从内部改革教育”，第 5 页。

<sup>133</sup> 同上，第 6 页。

<sup>134</sup> 秘书长的愿景陈述。

<sup>135</sup> “Who are the teachers?”，*OECD, Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing (Paris, 2019).

<sup>136</sup> 欧洲教育法律和政策协会提交的材料。

<sup>137</sup> “师资短缺与质量方面的挑战：我们是否已成功地将足够的优质教师送入课堂？”，第 4 页(2015 年，教科文组织)。

<sup>138</sup> Jessica Schieder and Elise Gould, “‘Women’s work’ and the gender pay gap: how discrimination, societal norms, and other forces affect women’s occupational choices—and their pay”, Economic Policy Institute, 20 July 2016.

费用而提供的非全时工作机会以及妇女无法控制的其他因素。<sup>139</sup> 这对女教师的工作-生活平衡、福祉和工作量都有影响。<sup>140</sup>

89. 几乎没有证据表明教师的性别会影响学生的表现；然而，更好的性别平衡可以对所有学生产生积极影响。需要采取综合措施，在各级教育和决策机构中增加多样性和包容性。为此，可能有必要继续改善教师职业的公众形象和工资等级，以鼓励男子和妇女选择从事教师职业。

### C. 数字化程度的提高与相关不平等现象

90. 教育领域数字化程度的提高对教师权利和地位产生影响，受教育权问题任务负责人在前几份报告中已强调这一点。<sup>141</sup> 在可持续发展目标 4 的 10 个具体目标中，数字技术出现在其中 6 个，这是因为技术可以通过五个不同的渠道影响教育：作为一种投入、一种交付手段、一种技能、一种规划工具以及一种提供社会和文化背景的方式。

91. 值得注意的是，教育领域对技术的日益依赖危及受教育权，损害了教师作为创造性专业人员和提供教育的全面合作伙伴的作用。这可能导致教师的工作条件恶化、地位遭到削弱、非专业化以及其隐私权和学术自由受到侵犯。<sup>142</sup> COVID-19 危机期间教育的快速数字化暴露出并加剧了先前存在的不平等，特别是在连通性、基础设施以及教师和学生使用技术的能力方面存在的数字鸿沟。

92. 技术正在显著影响教育环境和教师的作用。学生现在对自己的学习承担更多责任，通过使用技术来获取教育内容，以及与同学和老师互动。<sup>143</sup> 在许多情况下，教师已不再是新知识的唯一来源，并可能因数字化信息容易获得而失去权威。然而，技术永远不能替代教育机构中的师生面对面互动，这种互动鼓励讨论和辩论，是教育的重要组成部分。<sup>144</sup>

93. 教育变革峰会将数字化转型作为一个关键优先事项。<sup>145</sup> 数字技术在促进教师职业发展的同时，也给教师带来风险和挑战。数字化正在以难以预测的方式大规模重塑教学工作。为了在数字空间复制现场教学模式，人们作出了巨大努力，而虚拟环境也需要新的学习内容和新的教学方法。这就需要设计支持而不是取代教师的平台和工具，同时考虑到对学习者和教师之间线下互动的绝对需要，正如教科文组织最近的报告所表明的那样。<sup>146</sup> 这还要求将技术和技术辅助教学法纳

<sup>139</sup> 同上。

<sup>140</sup> 国际教育组织提交的材料。

<sup>141</sup> [A/HRC/53/27](#)，第 94 至 97 段；[A/HRC/50/32](#)；[A/HRC/44/39](#) 和 [A/HRC/32/37](#)。

<sup>142</sup> [A/HRC/50/32](#)，第 83 段。

<sup>143</sup> *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*, indicator D8, OECD Publishing (Paris, 2022).

<sup>144</sup> 残疾人权利委员会，关于包容性教育权的第 4 号一般性意见(2016 年)，第 27 段。

<sup>145</sup> “数字化学习和转型”，主题行动轨道 4，在 2022 年教育变革峰会上提出的讨论文件。

<sup>146</sup> Mark West, *An Ed-tech Tragedy? Educational Technologies and School Closures in the Time of COVID-19* (Paris, UNESCO, 2023).

入教师入职前和在职培训。这些原则的落实将需要采取多部门和全社会办法，并以秘书长的数字合作路线图为指导。<sup>147</sup>

94. 数字学习工具必须满足教师和学习者的需求，支持教师在课堂内外的的工作，从整体上减轻繁重的工作负担，而不是增加现有的工作量或造成额外负担。<sup>148</sup> 有效使用这些工具需要教师具备必要的知识、技能、资源和支持。<sup>149</sup> 教师的系统能力发展必须是所有数字化学习干预措施和教育投资的核心要素，并辅之以必要的基础设施和互联网连接。<sup>150</sup>

95. 除涉及访问和能力问题外，数字化还提出了在虚拟环境中尊重教师人权的问题。<sup>151</sup> 最关键的是，这包括在线监控的持续常态化，而在线监控导致了对人类尊严概念的彻底侵蚀，并破坏了《世界人权宣言》所规定的隐私权和表达自由。保护个人数据仍然是制定关于在教育中使用数字化工具的政策时最重要的考虑因素之一。

#### D. 教师在大流行病后教育系统恢复中的关键作用

96. 据联合国教科文组织估计，COVID-19 大流行造成前所未有的中断，使 6 300 万中小学教师受到影响，除了导致巨大的学习损失外，这还导致教育预算的广泛削减。<sup>152</sup> 在危机期间和之后，许多国家教师和其他教育人员的就业状况和薪酬恶化，特别是在私立学校。<sup>153</sup> 教师大多数是妇女，他们面临的挑战是，既要在家开办在线课程，同时还要照顾自己未在校上课的孩子和/或确保自己的孩子参加在线课程。许多教师缺乏必要的数字技能和技术支持。在一项调查中，只有 29% 的教师表示，政府在从现场学习向远程学习过渡期间提供了适当和充分的支持。<sup>154</sup> 对许多教师来说，大流行病使现有的挑战更加复杂。

97. 在大流行病后恢复教育系统的过程中，教师是可持续和基于人权的恢复进程的核心。在危机期间，学校和教育界为应对危机提供了必要的空间，并仍然在恢复过程中发挥重要作用。至关重要的是，要认识到教师的影响力表现在挽回大流行病造成的学习损失、特别是边缘化群体的学习损失，以及在重新构想教育系统和提高教育地位的同时重建得更好。

<sup>147</sup> A/74/821。

<sup>148</sup> 国际教育组织提交的材料。

<sup>149</sup> 2015 年《青岛宣言》和《教师信息和通信技术能力框架》(教科文组织，2018 年，巴黎)。

<sup>150</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 4。

<sup>151</sup> 新人类组织提交的材料。

<sup>152</sup> 见 <https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>。

<sup>153</sup> A/HRC/44/39。

<sup>154</sup> Education International, “COVID-19 and education: how education unions are responding – survey report” (April 2020), pp. 6 and 7.

## E. 教师职业性质的不断变化

98. 教师职业的性质正在迅速变化。<sup>155</sup> 这是最紧迫的挑战之一，需要以可持续的方式加以解决，并认识到教师是实现理想转变的关键驱动力。秘书长指出，需要在“四个学会”框架内重新思考二十一世纪教育的宗旨和内容：<sup>156</sup> 学会学习、学会共同生活、学会做事(侧重于技术进步)和学会做人(侧重于过上有意义生活所需的价值观和能力)。国际教育未来委员会建议，应在以下两项原则的基础上制定一项新的教育领域社会契约：确保终身接受优质教育的权利；加强教育，将其作为一项公共事业和共同利益。

99. 如今，在数字化工具和资源日益普及的情况下，教师的作用已完成了从“知识提供者向知识生产者和复杂现实的感知者”的扩展。<sup>157</sup> 教师需要培养学生的批判性思维和在驾驭数据呈指数增长方面的能力，包括驾驭以数字方式传播的错误信息和虚假信息。

100. 教育的目的也在转变，以期使学生做好准备，应对气候变化、生物多样性大规模丧失、自然灾害、大流行病、极端贫困和不平等、快速技术变革和暴力冲突等生存威胁。因此，教师必须通过基础学习、终身学习和社会情感学习，在可持续发展、<sup>158</sup> 基于性别和其他身份的平等、全球公民意识、和平、不歧视等方面对学生进行教育，并特别关注受影响特别严重的弱势群体。<sup>159</sup>

## 五. 结论和建议

101. 教师是确保优质教育各个方面的根本所在。然而，教师职业目前面临的问题和挑战，例如师资短缺、性别失衡和该职业的女性化、数字化、大流行病后的恢复和教学性质的不断变化，影响了受教育权的实现。无论在何种背景下(发展、人道、紧急情况或私营背景)，各国都负有应对这些挑战和实现包容性优质教育的首要责任，特别是要确保有适当数量的教师并为其提供充分培训和体面工作条件。

102. 教师受到国际人权法的保护，特别是受教育权方面各项规定的保护。需要通过国内立法更有力地说明和表述相关国家义务。各国在有关教师地位的问题上明确将其国际义务与可持续发展目标 4 中宣布的政治承诺保持一致，时机已经成熟。

<sup>155</sup> 例如，见 Sonia Guerriero, ed., *Pedagogical Knowledge and the Changing Nature of the Teaching Profession*, Centre for Educational Research and Innovation, OECD Publishing (Paris, 2017)。

<sup>156</sup> 秘书长的愿景陈述。

<sup>157</sup> 教育变革峰会，专题行动轨道 3，讨论文件。

<sup>158</sup> [A/76/228](#)。

<sup>159</sup> 教育变革峰会，主题行动轨道 2，第 12 页。

103. 若要建设具有适应力的教育系统，就必须在所有级别建立政府、教师、教师协会和工会、家长和社区之间的良好关系和相互信任。若要在全世界将教育转变为一种公共和公益产品，教师是关键。各国必须通过强有力的社会对话，确保教师直接、公开、有意义地参与教育决策和改革。

104. 教师培训是逐步实现受教育权各个方面的一个关键工具，特别是使其更具可调适性、包容性和应对当前挑战的能力。教师培训需要全面和动态，并包括以下方面内容：

(a) 符合人权、具有包容性、以学习者为中心、促进性别平等的教学法，不受刻板印象的影响，并以国际人权法保障的教育目的和目标为导向；

(b) 将性别平等纳入主流，并使教师能够反思自己的身份、信仰、价值观、偏见、期望、态度和对性别角色的表述；

(c) 整合技术和由技术辅助的教学法；

(d) 有一个强有力的跨文化组成部分，其中承认文化排斥机制，关注历史上的排斥和扭曲做法以及儿童、特别是少数群体、移民或难民的语言和文化需要；

(e) 在双语和多语环境下有效工作的技能，至少在小学教育阶段，特别是在土著语言或方言盛行的地区；

(f) 提高所有教师对残疾问题的认识，并使用适当的交流手段和形式、教学技术和材料，以期为有不同残疾的学生提供支助。

105. 特别报告员认识到，在处理教师地位问题上必须采取一种基于权利的做法，因此建议各国：

(a) 认识到教育工作者队伍必须专业化、训练有素、积极主动并得到支持，以推动教育转型；

(b) 尽最大努力不断提高教师地位并改善其工作条件，包括薪酬、安全、技能发展、社会和情感福祉、社会心理支持和一般精神健康，使教师职业更具吸引力；

(c) 无论是通过公共、私营还是非正规办学机构，确保教师权利的落实符合现有的人权文书，并与可提供性、可获取性、可接受性和可调适性的“四可”框架保持一致。教育的可问责性作为第五个“可”和优质教育的一个重要因素，应在不给教师造成不可持续的繁文缛节的情况下并在教师有意义的参与下予以确保；

(d) 承认难民教师和移民教师的附加值表现在其多样性和生活经历，以及他们对实现最边缘化儿童的受教育权作出重要贡献；

(e) 认识到投资优质教育的特殊价值，提供充足资金解决师资短缺问题，特别是在紧急情况、危机和人道主义背景下；

(f) 根据国际标准和原则，例如《阿比让原则》和《工商企业与人权指导原则》，采取措施规范私营部门参与教育的行为，确保私营行为者尊重教师的权利；

(g) 确保教育数字化符合人权，以教育的目标和宗旨为导向，不以牺牲学习者和教师的利益为代价偏袒私营办学机构，不取代现场教学；

(h) 增加各级教育和决策机构的多样性。包容性是优质、公平教育的一个基本要素，其前提是教师队伍反映班级学生的多样性，包括各级教师的性别平衡。包容性教育适用于所有边缘化群体，并顺应文化多样性。

---