



人权理事会

第四十七届会议

2021 年 6 月 21 日至 7 月 9 日

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员办事处、联合国系统和区域组织 支持各国努力促进和保护受教育权的活动

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 45/32 号决议提交，是理事会第四十七届会议关于人权领域技术合作的年度专题小组讨论的基础，讨论的重点是促进受教育权利的技术合作，确保包容和公平的优质教育和全民终身学习。在编写本报告时，联合国人权事务高级专员办事处收集了所有利益攸关方关于不同经验、挑战和教训的信息。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 45/32 号决议提交的，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份报告，说明人权高专办和相关联合国国家工作队、机构和区域组织为支持各国促进和保护受教育权的努力，包括为了减轻冠状病毒病(COVID-19)大流行对受教育权的影响、确保全民教育的连续性以及解决教育不平等问题活动的活动和计划，特别关注处境最脆弱最不利的女童和儿童。

2. 本报告是理事会第四十七届会议关于人权领域技术合作的年度专题小组讨论的基础，讨论的重点是促进受教育权利的技术合作，确保包容和公平的优质教育和全民终身学习。在编写本报告时，人权高专办收集了关于不同经验、挑战和教训的信息。人权高专办感谢所有利益攸关方，包括会员国、联合国系统各实体、国家人权机构和民间社会组织提供的投入。

二. 规范和政策框架

3. 教育本身不仅是一项基本人权，也是一项使人能够享有所有其他人权的权利。投资于教育，包括人权教育，是推动经济发展、提高青年男女的技能和机会、在所有 17 个可持续发展目标上取得进展以及预防冲突和维持和平的成本效益最佳方式。教育仍然是经济上和社会上被边缘化的成年人、青年和儿童摆脱贫困并获得作为公民充分参与自己社区的手段的主要工具。

A. 国际人权框架

4. 自从《世界人权宣言》第二十六条宣布“人人都有受教育的权利”以来，已经制定了大量的国际标准和规范框架。《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条全面承认受教育权。其他国际公约也承认受教育的权利，包括《儿童权利公约》(第 29 条)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(辰)款(5)项)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十条)、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 30 条、第 43 条第 1 款(a)项、(b)项和(c)项、第 45 条第 1 款(a)项和(b)项)以及《残疾人权利公约》(第二十四条)。

5. 所有人的受教育权在不歧视的基础上得到保障，包括：(a) 获得优质教育的权利；(b) 在教育中和通过教育奉行人权；(c) 教育是一项有助于实现其他权利的权利。在实现受教育权时，各国应确保教育系统通过足够数量的教育机构向所有人开放，无论人们的社会或族裔群体、残疾或经济地位如何，并且是可接受的和可适应的。即使在危机期间，这些义务依然存在。

6. 负责监测与受教育权相关的国际人权条约执行情况的条约机构开展的工作，通过提出建议和一般性意见，为技术合作方案提供了丰富的指导。经济、社会和文化权利委员会在第 13 号一般性意见(1999 年)¹ 中，为各国履行尊重、保护和实现受教育权利各项基本特征的核心义务提供了指导，其中包括：

¹ 见第 6 段。关于受教育权的其他重要一般性意见是经济、社会和文化权利委员会关于初等教育行动计划的第 11 号一般性意见(1999 年)和儿童权利委员会关于教育目标的第 1 号一般性意见(2001 年)。

(a) 可供性：国内应有足够数量的运作良好的教育机构，包括建筑物、卫生设施、安全饮用水、训练有素的教师和教材；

(b) 无障碍：教育机构应当在不歧视的基础上向所有人开放，应当是无障碍的，并且经济上负担得起；

(c) 可接受性：教育的形式和内容，包括课纲和教学方法，必须切合实际，质量良好，在文化上适合儿童和家长；

(d) 适应性：教育必须具有灵活性，以便能够适应不断变化的社会和社区的需求，并在不同的社会和文化背景下满足学生的需求。

7. 自 1998 年以来，历任教育权特别报告员通过专题报告和国家访问，提出了 300 多项建议，处理了从学前教育到高等教育，包括非正规教育系统或机制中教育的可供性、可得性、可接受性和适应性问题。此外，其他几个特别程序任务负责人也处理了与受教育权有关的问题，包括在表达和意见自由、健康、适足住房、水和卫生设施、极端贫困和人权、土著人民、移民、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品、贩运人口、暴力侵害妇女和境内流离失所者等方面负有专题任务的人，一些国家任务负责人也有相关论述。

8. 人权理事会的普遍定期审议进程为会员国报告落实人权的进展情况提供了机会。自 2008 年第一个周期以来，在普遍定期审议进程中提出了 5,500 多项建议。由于其中许多建议已被有关国家接受，如果这些国家提出技术合作请求，这些建议就为采取后续行动开展此类活动提供了充分的空间。

B. 联合国教科文组织的公约

9. 受教育权在联合国系统的其他一些国际条约和公约中得到了进一步论述，特别是在 1960 年通过的联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的《取缔教育歧视公约》以及 1989 年通过的教科文组织《技术和职业教育公约》中。教科文组织通过的规范性文件还涉及受教育权的各个方面，如教师职业、成人教育和承认高等教育资格——最近通过了具有里程碑意义的《承认高等教育相关资历全球公约》。

10. 教科文组织通过与会员国定期磋商监测其规范性文书的执行情况，以澄清各国是否履行了法律义务。这些磋商还为会员国提供一次自我评估的机会，参照国际标准对标进展和挑战，以促进受教育权利的实现。多年来，教科文组织的这些磋商产生了一些指导性文件和监测工具以及专题资源，这些都是设计支持会员国的技术合作活动的宝贵工具。

C. 其他国际法律文书

11. 国际劳工组织(劳工组织)的许多公约，特别是与最低工作年龄(1973 年《准予就业最低年龄公约》(第 138 号公约))和童工(1975 年《人力资源开发公约》(第 142 号公约))有关的公约，直接或间接提到受教育权。消除童工一直被视为与实现受教育权密切相关，因此国际劳工组织关于童工的公约也提到了这一点。²

² 1973 年《准予就业最低年龄公约》(第 138 号)；1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)。

12. 《关于难民地位的公约》第二十二条包含一项关于受教育权利的规定。国际人道法文书包括允许战俘、被拘留者和儿童——包括孤儿和与父母离散的儿童——使用教育设施和材料和(或)向他们提供教育的义务，以及禁止袭击学校的义务。国际战争法也禁止袭击学校。

13. 受教育权也在区域人权体系中得到广泛承认；例如，《非洲人权和人民权利宪章》(第 17(1)条)和《非洲儿童权利与福利宪章》(第 11 条)都规定了这一点。在美洲，《美洲关于人的权利和义务宣言》第 12 条承认受教育权。《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)第 13 条也包括了受教育权。在欧洲，受教育权载于《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 1 号议定书第 2 条。此外，《欧洲社会宪章》中有几处提到了受教育权。

D. 政策和伙伴关系框架

14. 众多不具约束力的政策框架，尤其是《2030 年可持续发展议程》，体现了实现全民教育的承诺。《2030 年议程》中的每一个目标都需要教育，以赋予人们有尊严地生活、建设生活和社会做出贡献的知识、技能和价值观。教育雄心基本上体现在可持续发展目标 4 中，该目标旨在到 2030 年“确保包容性和公平的优质教育，促进所有人的终身学习机会”。2015 年世界教育论坛通过的《实施可持续发展目标 4 的仁川宣言和行动框架》为各国实施《2030 年教育议程》提供了指导。³ 它旨在围绕雄心勃勃的教育目标和指标动员所有利益攸关方，并提出在全球、区域和国家范围内实施、协调、资助和审查《2030 年教育议程》的方法，以保障所有人的平等教育机会。

15. 促进强有力的伙伴关系是支持落实受教育权和全球承诺的技术合作的一个关键要素，必须遵循开放、包容和参与性政策对话以及相互问责、透明和协同增效的原则。⁴ 虽然政府对确保优质教育权负有主要责任，但《2030 年可持续发展议程》是一项普遍的集体承诺。这需要政治意愿、全球和区域合作以及所有政府、民间社会、私营部门、青年、联合国和其他多边机构的参与，以应对教育挑战，建立包容、公平和与所有学习者相关的制度。

16. “全球教育伙伴关系”于 2002 年启动，是一个多利益攸关方伙伴关系和筹资平台，旨在加强发展中国家的教育系统，以增加在校和学习的儿童人数。它继续向伙伴国家提供加强规划、政策对话和监测所需的工具和支持，并帮助它们实现教育目标。通过在规划周期内提供技术和资金支持，该全球伙伴关系促进高质量的教育部门计划，这对建设更强大和更公平的教育系统至关重要。全球伙伴关系通过为部门规划和实施提供技术和资金支持，以及通过各种全球和区域努力，促进教育领域的公平、性别平等和包容，并支持 28 个伙伴国家参加与“联合国女童教育倡议”和各方伙伴共同举办的促进性别平等的教育部门规划讲习班。⁵

³ 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>。

⁴ 同上，见第 79 段。

⁵ 全球教育伙伴关系，“2020 年结果报告”，可查阅：
www.globalpartnership.org/sites/default/files/docs/results-report-2020/2020-09-GPE-Results-Report-2020.pdf。

17. 过去二十年来，教育部门私营行为者的迅速增长促使人权框架需要就国家和私营行为者在这种不断变化的背景下实现受教育权的作用和责任提供准确的指导。国际人权专家经过为期三年的广泛参与式协商进程，于 2019 年通过了《关于各国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》，为各国政府、教育工作者和教育提供者在辩论国家和私人行为者在教育中各自的作用和义务时提供了一个参考点。《阿比让原则》依照人权机制解释的现有国际标准，巩固和解析了国家监管私人参与教育的法律义务，有效地指导各国实现受教育权，包括通过确保私人教育符合教育标准等方式。⁶《工商业与人权指导原则》，⁷ 2011 年得到人权理事会认可，提供了一个全面的框架，旨在指导包括政府和公司在内的一系列行为者努力查明、预防、减轻和补救与公司活动有关的人权损害，包括在教育服务方面。

E. 人权教育和培训

18. 正如《世界人权宣言》所承认的，人权教育和培训是受教育权和终身学习权的重要组成部分。在《2030 年可持续发展议程》中，人权教育被特别纳入关于包容性和高质量教育的目标 4 (具体目标 7)。

19. 人权高专办协调 2005 年发起的“世界人权教育方案”，⁸ 这是大会于 2004 年宣布的一个共同的集体框架，用以加强各级人权教育方案以及相关的伙伴关系与合作。人权高专办定期设计和实施人权教育和培训方案，并在这一领域协助各国政府、其他机构和民间社会。人权高专办通过相关材料发展和传播有效的人权教育和培训方法。⁹ 这些活动提供技术援助、分享最佳做法方法和促进经验交流，目标是支持各国努力在全国推进人权教育。

三. 应对 COVID-19 大流行对受教育权的影响

A. COVID-19 大流行对受教育权的影响

20. COVID-19 大流行在全世界都对受教育权产生了深远影响，造成了历史上最大规模的教育系统混乱。受影响的包括各大洲 190 多个国家的近 16 亿学习者。学校和其他学习场所的关闭影响了世界 94% 的学生，在低收入和中低收入国家，这一比例高达 99%。¹⁰

21. 教科文组织估计，2020 年，从学前教育到高等教育，有 2 400 万学生面临无法返回教育机构的风险，包括照料中心、学校、大学或其他培训机构。这些学生的近半数，即 1090 万人，是小学和中学学生。¹¹ 学校关闭使女童和年轻妇女更

⁶ 见 www.abidjanprinciples.org。

⁷ A/HRC/17/31, annex.

⁸ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Pages/Programme.aspx。

⁹ 可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Pages/MaterialsResources.aspx。

¹⁰ 联合国，“政策简报：COVID-19 时代及以后的教育”，2020 年 8 月，可查阅：www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid-19_and_education_august_2020.pdf。

¹¹ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，教科文组织关于 COVID-19 的教育部门对策：“有多少学生面临无法返校的风险？”，宣传文件，2020 年 7 月 30 日，可查阅：<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>。

容易遭受童婚、早孕和基于性别的暴力——所有这些都降低了她们继续接受教育的可能性。这种情况可能会进一步加深不平等，特别是因为那些有机会利用在线教育设施继续接受教育的人和那些没有机会的人之间本来就存在着数字鸿沟。

22. 这一大流行病暴露并加剧了世界在实现教育作为一项基本人权的承诺和实现可持续发展目标 4 (确保包容性和公平的优质教育并在 2030 年前促进所有人的终身学习机会)方面已经面临的严峻挑战。甚至在疫情大流行之前，2018 年就有大约 2.58 亿儿童和年轻人失学。¹² 这一总数包括 5900 万小学学龄儿童和 6200 万初中学龄和 1.38 亿高中学龄的青少年。此外，8.2% 的小学适龄儿童没有上小学，2030 年只有十分之六的年轻人将完成中学学业。青年识字率(15 至 24 岁)为 91.73%，这意味着 1.02 亿年轻人缺乏基本的识字技能。据估计，全世界有 6.17 亿儿童和青少年不会读简单的句子，也不会基本的数学计算，尽管其中三分之二的人是在校生。¹³ 2018 年，约有 7.73 亿成年人仍然是文盲，其中三分之二是妇女。¹⁴ 2019 年，撒哈拉以南非洲有电、互联网、计算机和基本洗手条件的小学 and 初中还不到半数，而这些是确保所有学生拥有安全有效的学习环境所必需的关键基本服务和设施。¹⁵

23. 受教育权特别报告员在考察 COVID-19 大流行对受教育权的影响的报告¹⁶ 中深表关切的是，由于教育机构的关闭以及这一流行病造成的社会和经济危机，受教育机会的不平等大幅增加。她还指出，出现了一些新的歧视理由，例如数字鸿沟和无法上网进行在线学习。这些歧视理由正在加剧国家之间和国家内部以及社会内部已经存在的结构性不平等，特别是基于社会和经济地位、偏远地区、性别、语言、宗教、肤色、民族或族裔出身、残疾或其他地位的不平等。

B. 应对大流行病，保护受教育权

24. 特别报告员提出了一些建议，在针对这一大流行病设计和实施关于受教育权利的技术合作活动时加以考虑。她特别强调了进行彻底评估的重要性，以便在每个地方背景下，揭示危机期间导致在享有受教育权方面歧视加剧的动态。这种评估应包括对因采取措施应对这一大流行病而导致的不平等加剧的分析；调查教育系统背后的经济和金融模式的可持续性，包括公共教育机构资金不足的后果；审查私人行为者在教育中的作用；评估为教育工作者，包括私营部门的教育工作者提供的社会保护是否充分；以及审查国家行政部门、教育机构、教师、学生、家长和社区之间缺乏合作的情况。

¹² 见 <http://uis.unesco.org/en/topic/out-school-children-and-youth#:~:text=About%20258%20million%20children%20and,million%20of%20upper%20secondary%20age。>

¹³ 见 <https://en.unesco.org/news/what-you-need-know-about-right-education。>

¹⁴ E/2020/57, 第 45 段。

¹⁵ 同上，第 46 段。

¹⁶ A/HRC/44/39.

25. 2020年8月，联合国秘书长发布了“政策简报：COVID-19时代及以后的教育”，警告说，这一流行病对世界教育系统造成了历史上最严重的破坏，造成的学习损失有可能蔓延到一整代学生之后。人权高专办为起草这一政策简报提供了协助，该简报由教科文组织牵头，联合国系统15个组织提供了投入。政策简报重申教育是一项赋权权利，对实现所有其他人权有直接影响，建议各国政府和国际社会需要保护教育筹资；注重公平和包容；加强教育系统各级的风险管理能力；重新构思教育，侧重于解决学习损失和防止辍学，特别是边缘化群体成员的辍学；为就业能力方案提供技能；支持教师职业和教师准备；扩大受教育权的定义，将连通性包括在内；加强学习数据和监测；加强各级各类教育和培训的衔接和灵活性。

26. 2019年底，就在疫情大流行爆发之前，人权高专办发起了一项“增援倡议”，以加强针对联合国发展系统的经济和社会权利方面的国家业务咨询，并将人权纳入加快实现可持续发展目标的努力。随着大流行病的蔓延，人权高专办通过“增援倡议”，支持将人权纳入联合国社会经济影响评估和应对计划，包括受影响最大群体的受教育权。至关重要的是，“增援倡议”为审查刺激计划和紧急措施提供了宏观经济专门知识，并为COVID-19紧急措施和长期社会经济复苏提供关于经济和社会权利，包括受教育权的国别分析和政策建议。

27. 教科文组织正在支持各国努力减轻学校关闭的直接影响，特别是对较弱势和处境不利社区的影响，通过远程学习促进全民教育的连续性，并确保全面和公平地重返学校。通过分享国家应对学校关闭和全球卫生危机带来的其他挑战的做法、设想和资源，教科文组织自2020年3月以来牵头开展了多项行动，以期保持特别是贫困儿童和青年的学习连续性，并确保所有学生在重新开学时重返学校。

28. 联合国儿童基金会(儿童基金会)寻求创新方法，以确保继续学习，并解决这一大流行病中的排斥和不平等问题。在采用和改造技术以提供远程学习方面做出了重大努力；通过与卫生、水、环境卫生和个人卫生以及儿童保护部门的协调，安全和包容地重新开放学校；加强教育系统的复原力；保护教育融资。2020年，由于儿基会的支持，4800万失学儿童获得了教育，其中49%是女童，包括400万流动儿童和3300万人道主义环境中的儿童。向4300万儿童提供了学习材料，其中52%在人道主义环境中；59,223所学校管理委员会或类似机构接受了培训；770万儿童受益于技能发展方案，其中48%是女童，79%是人道主义环境中的儿童。¹⁷

29. “全球教育联盟”是教科文组织发起的一个合作和支持平台，在这场前所未有的冲击期间和之后保护受教育权。它汇集了来自联合国大家庭、民间社会、学术界和私营部门的175多名成员。联盟成员团结在三大主旨周围，即连通性、教师和性别。“全球教育联盟”成员目前正在世界所有区域的三大支柱下规划或已经在支持大约100个国家的行动。例如，教科文组织、儿童基金会和世界银行组成了一个联合体，支持有资格获得全球教育伙伴关系教育部门方案执行赠款的国家采取循证措施应对这一流行病。在东南亚，教科文组织和东南亚教育部长组织正在开展活动，创建一个在线、多语言的区域教师培训课程，以发展教师能力，为残疾儿童提供充分支持。

¹⁷ E/ICEF/2021/10, 第9-10页。

30. 有些联合国机构已经制定了如何在大流行病中保护教育和学习的指南。世界卫生组织(世卫组织)、儿童基金会和教科文组织发布了 COVID-19 期间与学校有关的公共卫生措施指南。¹⁸ 儿童基金会、世卫组织和红十字会与红新月会国际联合会发布了关于保护儿童和学校免于感染 COVID-19 的操作指南。¹⁹ 儿童基金会建立了一个互动仪表板, 提供关于 COVID-19 应对政策、远程学习资产、学校环境卫生和个人卫生设施、学校关闭范围以及受影响学生人数的教育数据。仪表板还提供了一系列关键主题的教育指标概览, 如出勤率、系统效率、幼儿发展、学习、公平和可持续发展目标 4 的教育目标。²⁰

31. COVID-19 大流行造成的大规模学习中断凸显了解决数字鸿沟的紧迫性, 由于学校关闭、互联网连接和数字基础设施差, 有数百万学生突然被排除在教育之外。教科文组织及其全球教育联盟、儿童基金会和“无限新世代”发起了一项新的数字学习和技能全球倡议, 以边缘化儿童和青年为对象缩小数字鸿沟, 推动教育系统的快速变革。为确保大流行病期间教育进程的连续性, 联合国驻埃及国家工作队致力于大学预科和大学教育的一些关键国家学习模块的数字化, 并在支持远程学习的信息和通信技术领域对教育人员进行能力建设。²¹ 在津巴布韦, 儿童基金会与微软公司合作, 支持中小学教育部建设“津巴布韦学习护照”项目, 以加快数字辅助学习。该国的“教育技术平台”于 2021 年 3 月正式启动, 目标是到 2021 年底达到 30 万名学习者。²²

32. 2020 年, 联合国的各区域实体加强了合作, 在疫情大流行引发的史无前例的冲击期间保护受教育权, 并确保在实现可持续发展目标 4 方面取得进展。在亚太区域, 教科文组织、儿童基金会、联合国人口基金、世界粮食计划署和其他伙伴与各国政府合作, 支持疫情大流行背景下学校的安全重开和运作, 避免学生辍学, 包括通过一系列区域网络研讨会支持交流国家经验和教训。²³

33. 在非洲, 由教科文组织和儿童基金会牵头的联合国实体为“非洲电子教育战略”做出了贡献, 为西非和中非法语国家推出了“图像生态”区域远程学习平台。该项目于 2020 年 12 月启动, 覆盖该次区域 10 个国家, 为教育工作者和教师提供培训模块, 以创建远程学习工具和课程。该电子教育战略还为 1 亿多非洲失学儿童实施了一项紧急教育倡议。²⁴

¹⁸ 可查阅: www.who.int/publications/i/item/considerations-for-school-related-public-health-measures-in-the-context-of-covid-19。

¹⁹ 可查阅: www.unicef.org/reports/key-messages-and-actions-coronavirus-disease-covid-19-prevention-and-control-schools。

²⁰ 见 <https://data.unicef.org/resources/eduview-education-dashboard>。

²¹ 联合国埃及国家工作队, “2020 年: 联合国国家年度成果报告: 埃及”, 第 10 页。

²² 见 www.unicef.org/zimbabwe/stories/providing-learning-solution-millions-and-out-school-children-zimbabwe。

²³ 联合国, “2020 年联合国系统亚洲及太平洋区域成果报告”, 2021 年 3 月 23 日, 可查阅: www.undg.org/resources/2020-regional-results-report-un-system-asia-and-pacific, 第 11 页。

²⁴ 联合国, “2020 年非洲区域联合国发展系统报告”, 可查阅: https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-06/THE%20ARUNDS-Annual%20Report_final.pdf, 第 14 页。

34. 在阿拉伯国家区域，联合国区域实体在“区域青少年问题联盟”下开展合作，支持教育和技能发展领域的干预措施，以应对这一大流行病。此外，联合国人口基金与西亚经济社会委员会和联合国毒品和犯罪问题办公室合作开展了一项倡议，旨在为阿拉伯青年提供一个平台，就他们因 COVID-19 大流行而面临的问题以及这一流行病如何给该区域的教育带来前所未有的挑战进行对话和交换意见。此外，在重新开放学校框架的基础上，²⁵ 几个联合国区域实体为教育部并与教育部一起组织了一系列区域网络研讨会，以促进面对面或远程学习的连续性。²⁶

35. 在拉丁美洲和加勒比，拉丁美洲和加勒比经济委员会和教科文组织编写了一份题为“COVID-19 时代的教育”的联合政策文件，阐明了为应对危机而采取的措施将对教育界产生的各种后果。儿童基金会和联合国开发计划署编写了一份题为“COVID-19 与中小学教育：危机对拉丁美洲和加勒比的影响以及公共政策影响”的联合政策文件，概述了有关该区域学前、小学和中学教育状况的总体分析。为了确保在线学习模式和支持学校安全重新开放，儿童基金会、教科文组织和世界粮食计划署分别为教育部和学校行政人员和校长制定了两套准则。教科文组织与儿基会合作，并作为拉丁美洲和加勒比区域教育工作组的一部分，为教育部和国家教育行为体推出了一系列知识和信息交流，重点是可持续发展目标 4 的四大支柱：公平、包容、质量和终身学习。教科文组织拉丁美洲教育质量评估实验室在儿童基金会的支持下，通过一个在线平台，努力与教育部一起制作和传播关于课程和学生学习成绩的知识和信息，该平台特别关注 COVID-19 的教育对策及其对儿童、青少年和年轻人接受优质、包容和公平教育的影响。²⁷

36. 在 COVID-19 时代，一些国家人权机构一直积极监测受教育设施关闭影响的儿童和青年的受教育权。²⁸ 例如，伊拉克人权事务高级委员会建议，主管部门应采取明确措施，解决所有人被剥夺教育的问题，向所有省份提供可用的替代办法，同时承认使用在线模式的选择，并承认该国不同地区的数字鸿沟。斯洛文尼亚人权监察员呼吁儿童在住家上学的条件下享有平等，并启动了一个关于罗姆儿童在家上学期间受教育机会的特别项目。南非人权委员会对与受教育权有关的问题进行了研究，并就 COVID-19 大流行下的学校重新开放政策向政府提出了建议，同时考虑到学校营养方案和定期的学校 COVID-19 检测。

²⁵ 儿童基金会、教科文组织、世界银行、世界粮食计划署和联合国难民事务高级专员办事处制定的全球指导方针，作为总体公共卫生和教育规划进程的一部分，为学校重新开放的决策进程提供信息，支持国家筹备工作并指导实施进程。可查阅：www.unicef.org/documents/framework-reopening-schools。

²⁶ 联合国，“2020 年阿拉伯区域全系统年度成果报告”，可查阅：<https://unsdg.un.org/resources/system-wide-annual-results-report-arab-region-2020-delivered-through-un-development>，第 29 和第 45 页。

²⁷ 联合国，“2020 年联合国发展系统拉丁美洲和加勒比全系统成果报告”，2021 年 3 月 10 日，可查阅：<https://unsdg.un.org/resources/2020-system-wide-results-report-united-nations-development-system-latin-america-and>，第 17 至第 18 页。

²⁸ 国家人权机构全球联盟、人权高专办和联合国开发计划署，“COVID-19 与国家人权机构”，2021 年 3 月，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/COVID-19-and-NHRI.pdf。

四. 支持各国努力促进和保护受教育权的技术合作和能力建设

37. 技术合作是人权高专办支持各国努力促进和保护人权以及执行《2030 年可持续发展议程》的方案的重要组成部分。技术合作是执行大会第 48/141 号决议赋予联合国人权事务高级专员的任务的核心，除其他外，应有关国家的请求提供咨询服务以及技术和资金援助，以期支持人权领域的行动和方案，并更广泛地加强促进和保护所有人权的国际合作。人权高专办通过技术合作和咨询服务，为加强国家保护制度以及权利持有人主张权利和责任承担者履行义务的能力提供实际援助。²⁹ 技术合作方案是在人权高专办的优先事项、预期成果和战略范围内制定的，由若干部分组成，本报告就是根据这些组成部分编写的。

38. 自 2012 年以来，负责监督联合国人权领域技术合作自愿基金的董事会就技术合作的政策和战略方向向人权高专办提供了咨询意见，并详细阐述了确保人权高专办和其他联合国实体技术合作努力有效性的若干组成部分，其中包括：³⁰

(a) 将技术合作立足于所有人权的普遍性和不可分割性，既包括保护和也包括促进；

(b) 通过技术合作和咨询服务，建立和加强人权领域的国家框架和机构；

(c) 反映国家发展目标，以确保最高水平的自主权和可持续性；

(d) 确保国家社会所有成员尽可能广泛的参与；

(e) 将技术合作与执行包括普遍定期审议在内的人权机制建议的后续行动联系起来；

(f) 将人权纳入所有联合国方案的实地工作，作为更好地支持国家促进和保护人权努力的有效手段。

39. 在开展的许多与受教育权相关的技术合作方案和活动中，下一节重点介绍了人权高专办和联合国系统、各国通过双边和多边合作以及包括民间社会和国家人权机构在内的其他利益攸关方开展的一些活动。这些例子按照董事会阐述的技术合作的上述组成部分进行分类。作为一种贯穿各领域的方法，人权一体化的组成部分在所有其他组成部分以及关于大流行病应对措施的前一节中都有论述。

A. 以所有人权的普遍性和不可分割性作为技术合作的基础

40. 受教育权是各种人权相互依存和相互关联的一个重要例子。教育不仅本身是一项基本权利，也是实现健康权和食物权等其他权利的关键推动因素。通过支持在公民、政治、经济、社会和文化生活的所有领域做出知情选择的可能性，教育是有意义地行使大多数受人权保护的自由的重要先决条件。关于营养和健康食物的教育以及健康教育，包括关于性和生殖问题的教育，是适足食物权和可达到的最高身心健康标准的一个特别重要的预防和支持因素。³¹ 一些人权之间的这些相互联系要求技术合作方案采取多学科方法创造一个有利于教育的环境——例如

²⁹ 见 www.ohchr.org/en/countries/pages/technicalcooperationindex.aspx。

³⁰ A/HRC/37/79, 第 31 至 34 段；A/HRC/40/78, 第 50 段；A/HRC/43/68, 第 III.A 节。

³¹ E/C.12/2000/4, 第 44 段。

有助于实现充足食物权的学校供餐方案，以及在学校获得安全饮用水和卫生设施。许多国家采取了这种多学科的教育方法，尤其侧重特定群体的权利。例如，在墨西哥，“教育包容方案”是在教育部门和机构的协调下，与跨学科小组合作开展的。在该方案中采取行动，通过提高认识和采取具体步骤查明无障碍方面的问题、学习需求、特点、兴趣、能力以及后续行动，促进残疾儿童或有某些功能障碍的儿童的机会，以便他们融入或留在常规系统或特殊教育服务中。

41. 受教育权在任何情况下都受到保护，即使是在冲突、战争或自然灾害等紧急情况下，国际人权法也不允许这一权利有所减损。联合国伊拉克援助团人权办公室记录了冲突对教育的影响，特别是对女童的影响，并发表了一份题为“伊拉克的受教育权：伊黎伊斯兰国领土控制对受教育机会的影响”的报告。³² 根据 2018 年 11 月至 2019 年 1 月期间进行的访谈和焦点小组讨论，涉及六个境内流离失所者营地的 237 人，报告强调了几个挑战，包括儿童失去的正规教育时间、学校数量不足和教学时间安排不当，以及与行动限制和获取民事文件有关的问题，这些问题给入学造成了障碍。2020 年编写了一份后续报告，重点是继续阻碍女童接受教育的障碍，该报告于 2021 年 1 月发布，题为“伊拉克的受教育权：后伊黎伊斯兰国时期女童教育的障碍”。³³ 报告中提到了根深蒂固的传统性别角色和规范、家庭教育水平、贫困、感知的保护问题以及创伤等方面存在的障碍。两份报告都建议采取具体措施应对与性别规范有关的挑战，并呼吁为女童教育创造扶持环境。³⁴

B. 建立和加强国家框架和机构

42. 有效的技术合作应有助于建立和加强促进和保护人权的国家框架和机构。一个解决有效性、可用性、可获得性、可接受性和适应性问题的强有力的教育系统至关重要，特别是考虑到当前全球卫生危机的影响以及为应对这一流行病而采取的措施。

43. 2020 年，人权高专办通过联合国几内亚比绍建设和平综合办事处的人权部门，协助将小学人权教育纳入国家政府修订小学教育课程的进程，提供了 6 次培训员培训，随后举办了 3 次区域人权教育培训活动，共有 148 名教师参加，其中包括 58 名妇女。该项目是与政府的国家教育发展研究所密切合作开展的，该研究所致力于确保在迈出第一步后，在小学和中学以及课程中进一步开展人权教育培训。该项目提供了及时的支持，因为该国将于 2020 年在 22 所试点小学引入新的教育课程，因此被确定为一个战略性人权切入点，为积极的行为改变奠定基础，以加强对人权的尊重。通过这一项目，国家教育发展研究所培养了一批人权教育核心培训员，他们将应用和复制自己为未来人权教育方案获得的知识、技能和方法。

³² 可查阅：

www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=3495_6fa3dd38c8e738703147e98a0d264a46&Itemid=650&lang=en。

³³ 可查阅：

www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=4159_804f8e0ffceb74f07beab454b8efce93&Itemid=650&lang=en。

³⁴ 另见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/EducationForGirlsPostISIL.aspx。

44. 在埃塞俄比亚，儿童基金会支持教育部编写生活技能材料，并向 24 623 名少女提供生活技能培训。儿童基金会正在就将生活技能纳入普通教育课程向教育部提供咨询。在孟加拉国，儿童基金会支持了 4 000 个提供母语教学的早期学习中心，包括为难民营中的罗辛亚儿童提供这种学习。在埃及，联合国国家工作队向政府提供了与幼儿发展和新的国家教育系统有关的战略咨询政策服务，以确保所有儿童、青少年和青年都能平等获得优质教育。³⁵ 在厄瓜多尔，监察员办公室通过国家人权和自然权利教育局，自 2015 年以来努力将人权教育纳入教育部的公共教育政策。

C. 反映国家发展目标以确保最高水平的国家自主权和可持续性

45. 有效的技术合作必须反映国家发展目标，以确保最高水平的自主性和可持续性，并对促进和保护人权方面真正的国家利益、承诺和努力做出回应。每一项可持续发展目标都要求实现受教育权的所有要素，以便赋予人们充分享有所有人权以及更重要的消除不平等和排斥的障碍的知识、技能和价值观。

46. 教科文组织不断寻求通过开发指导工具支持各国在落实受教育权方面的自我评估，从而提高受教育权方面的能力。为了支持各国政府推进其对教育的承诺，2021 年，教科文组织发布了《在国家框架内加强受教育权准则》，³⁶ 其目的是通过协助各国和利益攸关方评估其国家教育法律和政策框架是否符合关于受教育权的国际标准制定文书，并根据可持续发展目标 4 下的承诺，加强国家框架。2019 年出版的《受教育权手册》，³⁷ 为寻求理解和推进这项权利的人提供了一个重要工具，而且，由于这一手册为如何利用对受教育权的法律承诺提供了指导，所以也是人们努力实现可持续发展目标 4 的一个重要参考。

47. 作为技术合作的一部分，教科文组织发挥的最重要作用之一是确保法律义务适当反映在国家法律框架中，并转化为具体的政策和方案。为此，教科文组织支持审查国家框架中的受教育权，并通过查明法律和政策框架中的差距和挑战，提出进一步遵守的建议，并使其国家框架符合国际义务和承诺，确保这项权利得到有效落实。例如，2018 年，教科文组织回应了莫桑比克提出的在国家一级审查受教育权方面提供技术援助的请求，并支持开展教育政策审查，以加强该国的教育系统，并促进发展实现可持续发展目标 4 所载教育目标的能力。在尼泊尔，根据 2017 年尼泊尔受教育权报告中提出的建议，该国在确保受教育权方面取得了重大进展，特别是通过了 2018 年《免费义务教育法》。

48. 通过在国家一级与各国的伙伴关系和合作，大不列颠及北爱尔兰联合王国支持了广泛的教育举措，促进和保护了受教育权，特别是女童的受教育权。例如，在巴基斯坦，旁遮普邦教育部门方案通过部门预算支持、公私伙伴关系、非政府组织、财政援助和商业合同，以技术合作和能力建设相结合的方式，为近 100 万儿童获得体面的教育提供了资助。

³⁵ 联合国埃及国家工作队，“2020 年：联合国国家年度成果报告：埃及”，第 22 页。

³⁶ 可查阅：<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375352>。

³⁷ 可查阅：<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366556>。

D. 确保最广泛的参与

49. 参与是一项关键的人权原则，应当指导技术合作进程的所有阶段：设计、实施、监测和评估。为了使经济和社会发展进程可持续和有效，它们必须是参与性的、透明的和非歧视性的。保护参与影响联合国所服务的人民的生活和生计的决策的权利应该是技术合作方案的一个关键前提。

50. 参与是支撑联合国可持续发展合作框架的一项关键原则，是基于人权的方法、性别平等和增强妇女权能以及不让任何人掉队的承诺的一个关键要素。因此，联合国实体和伙伴在受教育权领域的技术合作活动特别注重最弱势和边缘化群体融入和有效参与教育。

51. 在摩尔多瓦共和国，人权高专办对德涅斯特河左岸地区罗姆人的人权状况进行了评估，这为罗姆人民间社会组织和事实上的主管部门就受教育权以及工作和社会保护权展开对话奠定了基础。该评估被用来制定建立第一个罗姆社区调解机构的路线图和行动计划。在东帝汶，人权高专办编写了一份研究报告，内容涉及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者接受教育(中学和大学)的情况、学校和大学对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的包容性和安全性，以及改善这种情况的建议。人权高专办还编写了一本小册子，向学生、教师和家庭提出了关于促进安全和包容性学校的建议。在危地马拉，人权高专办支持青年领导的组织促进积极的人权变革。它在 18 个组织中传播了关于参与权和公民空间促进的准则，并与危地马拉东部 11 个组织的青年领袖组织了一次区域会议。由此形成了“互联青年”倡议，并由青年领袖创建了青年人权维护者网络，汇集了 26 个组织，为青年人权对话和技术援助提供了空间，重点是参与和教育及工作权利。在柬埔寨，人权高专办和六个青年权利组织组织了青年人权冠军竞赛。六个青年团体的参与者年龄在 15 至 23 岁之间，他们被选中制作两分钟的视频，介绍与性工作子女受教育权相关的一系列人权问题。

52. 欧洲联盟基本权利局在技术援助工作中重点关注包括罗姆人在内的弱势群体。例如，它支持匈牙利制定监测罗姆人融入的进程指标，包括在匈牙利接受教育的机会。在保加利亚，它就如何收集难以接触到的人口数据提出了建议。贫困、社会排斥和基本权利受侵犯风险较高群体的儿童接受教育是这方面的主要关注领域之一。

E. 支持执行国际人权机制提出的建议

53. 为做到行之有效，人权领域的技术合作方案应当以国际人权框架为基础，这一框架制定了大量规范性标准和指南以及针对具体国家的建议，以便通过能力建设和技术咨询，以及通过增强权利持有人的权能和提高他们主张权利的意识，支持各国履行其义务。各国经常利用条约机构的结论性意见以及普遍定期审议的建议制定自己的政策和法律。

54. 在刚果民主共和国，作为儿童权利委员会 2017 年建议³⁸ 以及 2019 年普遍定期审议³⁹ 的后续行动，在免费初等教育和确保所有人获得免费优质教育的问题上，刚果民主共和国联合人权办公室实施了一个项目，支持一个致力于经济、社会和文化权利的非政府组织平台对新当选政府提供免费普及初等教育的承诺进行及时评估。评估的最后报告提出了几项建议，例如，政府需要调动资金以确保这一承诺的可持续性，开始收集可靠的统计数据，以便根据实际需要为持续执行提供信息，对执行情况进行中期审查并制定包容性的执行计划，以及以包容性的方式与政府和非政府伙伴合作向前推进。

55. 人权高专办通过联合国西南亚和阿拉伯区域人权培训和文献中心，应阿拉伯国家联盟的请求，于 2020 年 6 月举办了一次在线讲习班，就经济、社会和文化权利以及条约机构和特别程序的工作方法对该联盟的代表和官员进行培训，重点是受教育权以及其他健康权和适足住房权，以及 COVID-19 大流行对享有这些权利的影响。

56. 联合国驻马拉维驻地协调员人权顾问与公共咨询委员会一道，为举办以马拉维南部的穆斯林和基督教领袖为对象的一系列讲习班和对话提供了便利，这些活动介绍了关于宗教或信仰自由权、少数群体权利、女童平等权和教育权以及妇女和女童不受歧视权的国际人权标准，促进了建设性对话，并在宗教领袖采纳国际人权原则方面取得了进展。

57. 人权高专办支持南苏丹人权委员会开展工作，评估与采掘业和非采掘业有关的非法资金流动对最大限度利用现有资源和立即、逐步实现经济、社会和文化权利的影响，特别侧重于受教育权，该人权委员会提交人权理事会的报告对此作了重点介绍。⁴⁰

五. 结论

58. 将人权置于联合国系统工作的中心，加强协调一致的支持，是为了有效支持各国努力执行《2030 年可持续发展议程》以及促进和保护人权而对联合国发展系统实行改革的关键要素。秘书长于 2020 年 2 月发起的人权行动呼吁将人权置于可持续发展的中心，并为联合国系统所有部门制定了一个雄心勃勃的议程，以加强对会员国的支持，从而使尊重人权成为每个国家每个人的现实。

59. 本报告强调了联合国系统及其伙伴为支持各国努力促进和保护受教育权而采取的行动，包括在大流行病背景下采取的行动。这一大流行病为重新构思教育和加强教育系统的复原力和应变力提供了动能，受教育权和更广泛的国际人权框架是这样一个教育系统的坚实基础。在应对这一大流行病并从中恢复的过程中，各国需要对自身的法律和政策框架采取基于权利的包容性方式方法，以确保实现每个人的受教育权，不让任何人掉队。

³⁸ CRC/C/COD/CO/3-5.

³⁹ A/HRC/42/5.

⁴⁰ A/HRC/43/56.

60. 报告中着重阐述的经验展现了人权领域技术合作自愿基金董事会确定的技术合作良好做法关键组成部分的价值。教育在更好地从这一大流行病中得到恢复以及加强促进和保护所有人权的国家制度方面发挥着至关重要的作用。人权高专办最近根据其增援倡议支持联合国和国家伙伴的经验证明，有必要加强对经济和社会权利的重视，并与各国的经济政策和国际合作建立联系，以实现这些权利。2020 年初，据估计，低收入和中低收入国家实现关于优质教育的可持续发展目标 4 的资金缺口为每年 1 480 亿美元。由于 COVID-19 带来的衰退可能造成更大的破坏，各国政府需要采取措施，通过扩大财政空间和最大限度地利用现有资源，包括通过国际援助和合作，保障受教育权。

61. 在争取恢复得更好的过程中，需要各国政府和国际社会发挥强有力的领导作用加强受教育权，实现关于全民优质教育的可持续发展目标 4。所有利益攸关方的伙伴关系和有效参与对于调动知识和制定创新解决方案至关重要，包括在解决疫情大流行过程中明显暴露的数字鸿沟方面。人权高专办和联合国系统将继续应各国请求，通过技术合作和咨询服务，支持各国努力实现受教育权和执行《2030 年可持续发展议程》。
