



人权理事会  
第八届会议  
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、  
社会和文化权利，包括发展权

紧急状况下的受教育权

教育权问题特别报告员弗农·穆尼奥斯\*

---

\* 本文件迟交是为收入最新资料。

## 内容提要

教育权问题特别报告员已确定紧急状况是严重违反受教育权的原因之一，它使很多人目前受到影响。特别报告员提到的紧急状况是指由于武装冲突或自然灾害造成的状况。

特别报告员在讨论开始时首先简要介绍紧急状况下的教育情况，评估了紧急状况造成的后果以及近期趋势对紧急状况下的教育的影响。他然后大体介绍了国际社会应对紧急状况的法律和政治框架，并试图说明参与此事的各方的责任。他接着大致列举以各种方式投入工作、帮助实现紧急状况下的受教育权的“行为者”机构和捐助方的各种优先事项，并尝试确定主要教育机构；其后各章论述了受影响人口和课程问题。

特别报告员然后总结了政府和民间社会组织对所收到的调查问卷的答复情况，有关内容已用于编写本报告。

最后，特别报告员向国家、捐助方、政府间组织和民间社会组织提出一些一般性建议。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 16	5
一、紧急状况下的教育.....	17 - 35	7
A. 背 景.....	19 - 30	7
B. 紧急状况下的教育的重要性.....	31 - 35	9
二、国际法律和政治框架.....	36 - 67	10
A. 法律框架.....	41 - 56	11
B. 国际政治责任.....	57 - 67	14
三、捐助方的行动和优先事项.....	68 - 73	15
A. 优先采取的行动.....	69	15
B. 捐助方.....	70 - 73	16
四、紧急状况下提供教育的机构.....	74 - 85	17
A. 机构间常设委员会教育组.....	82 - 85	18
五、受影响人口.....	86 - 109	19
A. 难民和返回者.....	89 - 91	19
B. 内部流离失所人口.....	92	19
C. 妇女和女童.....	93 - 94	20
D. 童子军和儿童参战人员.....	95 - 98	20
E. 残疾人.....	99	21
F. 青少年.....	100 - 101	21
G. 与儿童协商.....	102 - 109	21
六、课程与共享教育.....	110 - 118	22
七、调查问卷.....	119 - 143	23
A. 提供教育.....	125 - 12	24
B. 获得教育.....	127 - 129	24
C. 接受教育.....	130 - 133	24
D. 适应教育.....	134 - 143	25

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
八、建 议.....	144 - 148	26
A. 一般性建议.....	144 - 145	26
B. 对国家的建议.....	146	27
C. 对捐助方的建议.....	147	27
D. 对政府间和非政府组织的建议.....	148	28

## 导 言

1. 本报告是根据人权理事会第 5/1 号决议提交的。

2. 特别报告员自向理事会介绍其上次报告以及完成本报告之后，访问了摩洛哥(2006 年 11 月)、马来西亚(2007 年 2 月)以及波斯尼亚和黑塞哥维那(2007 年 10 月)。它还与世界几乎每个区域的政府、非政府组织、大学、多边机构、联合国机构、教师工会、学生、儿童和少年团体以及国家政权机关举行了工作会议。

3. 特别报告员尤其关注易受影响人口，并试图确定被排斥教育这一问题的根源和情况，以及为推动实现受教育权而面对的种种挑战。

4. 本报告表明迫切需要加倍努力保障那些由于社区遭受紧急状况而无法上学的人的教育机会，对儿童和青少年尤其如此。

5. 本报告中“紧急状况”指的是因地震、海啸、洪水或飓风等自然灾害，或因国际人道主义法界定的国际(包括军事占领)或国内武装冲突造成的任何危机状况，或者是冲突后状况，它损害或侵犯受教育权、妨碍其发展或阻挠其实现。这种状况使人们的健康和生活经受风险和招致威胁、或是破坏公共和私人财产，并且限制了保障权利和维护社会责任的能力和资源。

6. 特别报告员先前曾指出，<sup>1</sup> 没有接受教育的儿童有一半人生活在目前或不久前发生武装冲突的国家，而且其中一些国家的净入学率低于 50%。最近估计的数字为 3,900 万儿童。<sup>2</sup>

7. 此外，贫穷区域接连不断的自然灾害可能造成多重影响，严重破坏了学校基础设施和教学工作严重影响到在这些地区生活的儿童总体教育机会。

8. 为协助特别报告员开展工作，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办事处)于 2008 年 1 月 14 日和 15 日举办“紧急状况下的受教育权”研讨会，讨论分析紧急状况下的受教育权的主要概念以及国家和其他行为者的责任。研讨会还寻求查明国际社会的管理和监测安排方面的差距。

9. 特别报告员赞扬众多组织、政府和个人热情为本报告提供意见投入，这反映出人们日益相信有必要将教育内容纳入人道主义援助工作。他特别感激人权高

---

<sup>1</sup> E/CN.4/2006/45.

<sup>2</sup> Alianza Internacional Save the Children, *Rewrite the future One year on*, 2007, pág. 4.

专办事处、国际拯救儿童联盟及其瑞典办事处、日内瓦国际问题与发展研究研究生院以及拉丁美洲受教育权运动提供的慷慨支助。

10. 自然灾害和武装冲突几乎在世界各地都变得日益频繁。<sup>3</sup> 然而，直接卷入紧急状况的每个人所受影响虽然总是非常痛苦，但各人可能有所不同，所以做出的反应也不尽相同。但是紧急状况不应导致暂停履行保障受影响者人权的国内和国际义务。

11. 特别报告员认为，紧急状况出现时介入行动的国家机构、国际社会和组织应该以这些权利为指导，而不应根据常常是没有必要的假设或财务风险为基础做出反应。负责对紧急状况做出初期反应的机构和个人无论如何应该与受害者共同工作，而不是为其工作。

12. 教育是一种基本人权，在重建进程以及早期应急工作期间却常常被打断、拖延甚至被剥夺。这正是特别报告员希望本报告突出强调的问题之一。

13. 对人权的教育内容的承诺一直未能兑现，“全民教育”目标以及《千年发展目标》教育指标总是被推迟或屈从于经济学逻辑，后者认为教育不过是一种市场工具。

14. 本报告还提出了警告。教育可为推动合作和增进人类理解发挥关键作用，而那种无助于建设和平、而且增加社会和性别不平等却不会带来任何好处的教育，还很可能助长冲突。

15. 人们依然在讨论关于教育对引发冲突的作用以及教育如何帮助建立持久和平，但对后一领域而言，具备尊重人权的教育眼光可有助于澄清这些概念问题。

16. 编写本报告时，报告员发现社会、文化和经济结构与冲突或自然灾害时期开展教育活动相互脱节。迫切需要消除这一差距，因为尽管每一次紧急状况的影响不尽相同，但都具有一个重要特征：教育和教育系统被打断、出现退步甚至遭到破坏。<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el siglo XX ha sido, hasta ahora, el más violento período en la historia humana. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, OPS/OMS, Washington D.C., 2002.

<sup>4</sup> Sinclair, M., *Planning Education in and after Emergencies*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, París, 2002.

## 一、紧急状况下的教育

17. 特别报告员注意到“紧急状况”的定义有多种提法。对紧急状况下的教育、其作用及其内容也存在概念分歧，尤其当紧急状况中的教育与非紧急状况中的教育区别看待时。

18. 本报告重点在于从应急初期到重建初期这段时间，<sup>5</sup>因为这或许是发生最严重违反受教育权的行为的时候。正是在这一时期教育系统和教育机会遭到破坏，而相关人道主义机构对此很少注意，与此同时相对缺少明确方案原则、指标或资金来源的问题暴露无遗。

### A. 背景

19. 残暴的武装冲突以及自然灾害对教育造成的具体后果已越来越为人们所认识。两者可袭击到任何区域，有时没有任何警告。在拥有或是缺乏财政应对能力的国家都会发生，在这两种情况下平民人口都是主要受害者。

20. 有证据表明，屠杀女性学生和教师以及轰炸和破坏学校的事件在过去四年里大幅度上升，不论从受害者人数以及残忍程度来看都是如此。<sup>6</sup>在阿富汗这样的国家，“这些都是专门针对女校发起的，企图恐吓并阻止女生获得教育”。<sup>7</sup>

21. 特别报告员重申，他认为校园安全不仅意味着身心安全和情感安全，而且包括在有助于获得知识和发展个性的条件下不受打扰地接受教育，校园安全构成受教育权的一部分，<sup>8</sup>国家有责任惩罚行凶者并制定切实有效地保护办法。

---

<sup>5</sup> INEE, Normas Mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana, 2004, pág. 8. Disponible en [www.ineesite.org](http://www.ineesite.org).

<sup>6</sup> O'Malley, B., Education Under Attack: A global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, and institutions (estudio encargado por la UNESCO), 2007: [www.unesco.org/education/attack/educationunderattack.pdf](http://www.unesco.org/education/attack/educationunderattack.pdf).

<sup>7</sup> Declaración de la Representante Especial del Secretario General, Radhika Coomaraswamy, ante el Consejo de Seguridad en febrero de 2008: [www.un.org/children/conflict/english/12-feb-2008-statement-at-the-security-council-open-deb.html](http://www.un.org/children/conflict/english/12-feb-2008-statement-at-the-security-council-open-deb.html).

<sup>8</sup> E/CN.4/2005/50, párr. 119

22. 关于与冲突有关的紧急状况的统计依然模糊不清，这一点令人担忧，因为大多数统计带有预测性而且变数很大。2003 年联合国儿童基金(儿童基金)指出，有 1.21 亿儿童遭受武装冲突影响，<sup>9</sup> 但 2000 年联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)提出的数目为 1.04 亿。<sup>10</sup> 2004 年的一项全面审评工作<sup>11</sup> 估计，至少有 2,700 万少年儿童受武装冲突影响无法得到正规教育，大多数是内部流离失所儿童(90%)。

23. 居住在联合国难民高级事务高级专员办事处(难民高专办事处)营地之外、得不到教育的难民和流离失所儿童的数目依然不清，也无法得知没有受教育机会的青少年和成年人文盲数目。

24. 很显然缺少受影响人口的具体数字，但紧急状况造成的影响非同一般，这点也很明显。<sup>12</sup>

25. 紧急状况尤其对残疾人造成严重影响。Garca Machel 在其“武装冲突对儿童的影响”报告中提到，每当一个儿童被杀害，就有三个儿童受重伤或者永久残疾。Machel 女士认为，武装冲突和政治暴力是受伤和身体残疾的主要原因并且是造成 400 多万儿童带着残疾生活、缺少基本服务或最低支助这一情况的罪魁祸首。<sup>13</sup>

26. 与紧急状况相伴随的经济衰退和健康问题是缺乏支助状况更为严重。没有可靠统计数据可以对自然灾害影响与武装冲突影响做出相互比较。然而，有一点可以确定：受自然灾害影响的人口中有 90% 生活在应对影响能力十分有限的国家。<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia: Las niñas, la educación y el desarrollo*, Nueva York, 2004.

<sup>10</sup> UNESCO, *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2003/2004*, París.

<sup>11</sup> Women's Commission for Refugee Women and Children, *Global Survey on Education in Emergencies*, 2004, Nueva York.

<sup>12</sup> Sommers, M., *Youth: Care & Protection of Children in Emergencies: A Field Guide*. Washington, D.C. Unidad de niños en crisis de Alianza Internacional Save the Children (Estados Unidos de América).

<sup>13</sup> Informe de la experta del Secretario General, Graça Machel, sobre las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños (A/51/306).

<sup>14</sup> Burde, D., *Education in crisis situations: Mapping the field*, Washington D.C., diciembre de 2005, pág. 8. Basic Education Policy Support activity (BEPS), Creative Associates, y CARE International. Texto disponible en [www.beps.net/crisis\\_situations/crisis\\_situations.htm](http://www.beps.net/crisis_situations/crisis_situations.htm).

27. 1998 年，中美洲有上千所学校被 Mitch 飓风所摧毁，其他许多学校变成居所。印度尼西亚的亚齐省 2004 年海啸后损失了 1,000 名教师，50% 的学校遭破坏，14 万小学生和 2 万初中生无处可以学习。海啸摧毁了斯里兰卡的 112 所学校。<sup>15</sup>

28. 尽管自然灾害与冲突相比“从统计来看致命程度较低”、造成死亡数目为三分之一，1990 年代受自然灾害影响的人口比受冲突影响的人口高出七倍。<sup>16</sup> 重要一点是自然灾害不断增加，1990 年代比 1950 年代次数增加三倍。

29. 当出现紧急状况、尤其是发生武装冲突时，统计数字并非总能说明教育系统退化和遭受破坏的情况。

30. 发生冲突期间学校可能会成为招募儿童中心，儿童被迫从军，这本身就是侵犯儿童的教育和生活。教师、学生和家長都成为暴力攻击目标。家長把孩子留在家中以避上学来回路上的风险，也避免成为地雷的受害者。很少有统计数据记录冲突时期学校本身发生暴力的影响，尽管有报告表明教师暴力侵犯学生的程度也随之提升。

## B. 紧急状况下的教育的重要性

31. 特别报告员严厉质疑人道主义援助注重食品、健康和住所三个传统领域的做法，因为显然如今人道主义援助应该用于人的总体福祉。仅仅向肚子塞卡路里、并向嘴里喂水的援助办法无异于把人降低为一般物体。<sup>17</sup>

32. 学习同时包含我们的过去和未来的内容；这是生活中认知种种事务、并使我们得以发展的组成部分之一。学习就是要学会适应、开展合作并改造我们的环境。这一过程使人们得以交流、提出看法并加以实现；学习是每个社会的组织原则。

33. 几乎受到紧急状况影响的所有社区都会迅速地自我组织起来：找到有代表性的领导人，向人民提供援助并确定轻重缓急和需求安排：<sup>18</sup> 它包括教育，也是受紧急状况影响的人口始终需要的。

---

<sup>15</sup> Ibid., págs. 8 y 9.

<sup>16</sup> Ibid., pág. 9.

<sup>17</sup> Vaux, T., *The Selfish Altruist: Relief Work in Famine and War*, Earthscan Publications Ltd., 2001.

<sup>18</sup> Martone, G., *Educating Children in Emergency Settings: An Unexpected Lifeline*, 2007.

34. 虽然特别报告员不赞同把教育作为一种工具，但也认识到教育不光是人权的必要条件，也提供身心和认知保护，从而起到挽救生命和维持生命的作用。教育提供了学习的安全空间，并使得有能力查明和提供受影响者需要的帮助，对儿童和少年尤其如此。在危机发生时期教育可减轻冲突和灾害造成的心里影响，给人一种正常、稳定和富有组织的感受，并带来希望，同时为社会重建和未来经济稳定提供必要构成基础。

35. 教育还可以拯救生命，保护人们免受剥削和伤害，在包括劫持、招募儿童从军以及性暴力和针对性别的暴力。最后，教育提供了如何在危机中生存的知识和技能，传播防范地雷和集束炸弹、预防艾滋病毒/艾滋病、冲突解决机制以及缔造和平这些方面帮助生存的信息。<sup>19</sup>

## 二、国际法律和政治框架

36. 紧急状况下的教育和国际法律和政治框架是多项全球进展的结果，包括日益增多的自然灾害、冲突的性质不断变化以及反恐工作，它也代表着对教育的性质、应该提供教育的质量和内容的坚定认识。

37. 作为人权条约的缔约方，各国不管是否处于紧急状态都有义务尊重、保护和履行教育权。此外，获得教育是每个人不管其法律地位如何所固有的权利，不论是难民、童子兵或内部流离失所人员。

38. 然而，这就引出一个特别报告员在其先前报告中预料到的复杂问题：<sup>20</sup>虽然每人都同样有获得教育的权利，但大多数人的教育需求不尽相同。

39. 此外，国家按法律规定对保障教育负有主要责任，即使它们缺乏这样做的必要能力。鉴于国际社会的法律工作目的在于完全满足人们的需求，所以说这些工作包括开展教育合作，正如《儿童权利公约》第 28 条第 3 款所规定的内容。

40. 虽然国家承诺从人权角度开展教育工作，这些承诺常常不能转化为应付紧急状况的集体行动。

---

<sup>19</sup> Normas Mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana. En: [www.ineesite.org](http://www.ineesite.org).

<sup>20</sup> A/HRC/4/29.

## A. 法律框架

41. 《世界人权宣言》第二十六条规定有权免费获得初级义务教育。《经济、社会和文化权利国际公约》第十三条更为准确界定这一权利范围，要求向所有未受到或未完成小学教育的人提供教育。

42. 《儿童权利公约》规定国家有义务确保在其领土居住的所有儿童不受任何歧视地接受教育。<sup>21</sup>《公约》第 28 条推动实现免费小学义务教育，敦促国家发展中学教育和其他形式的教育，并鼓励在教育方面开展国际合作。为对此表示支持，《公约》提及儿童的最大利益(第 3 条)以及生命权和最大限度的存活与发展(第 6 条)。

43. 紧急情况发生时上述每项原则受到的威胁都变得更加严峻，因此需要特别关注和努力加以保障。还应特别注意教育的真正目的所在，对此儿童权利委员会的解释是不只限于正规入学，而且包含内容广泛的生活经历和学习进程，从而使儿童作为个人和集体得以开发其个性、智力和能力，并在社会中过上美满生活。<sup>22</sup>

44. 此外，根据《公约》第 22 条，国家有义务确保申请难民身份的儿童得到适当保护和人道主义援助，并享有《公约》所规定的所有权利。它也有义务为这些及时提供完整教育并使他们迅速融合到常规教育系统中。<sup>23</sup>

45. 《公约》第 38 条具有特别重要意义，它吁请国家尊重并确保尊重国际人道主义法。<sup>24</sup>此外，根据第 39 条规定，国家应采取所有适当措施——尤其帮助武装冲突受害者获得身心康复并实现社会融合。

---

<sup>21</sup> Arts. 2 y 28.

<sup>22</sup> Observación general N°1, sobre los propósitos de la educación (CRC/GC/2001/1). Véase también el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>23</sup> Observación general N°6, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6), párrs. 41 y ss.; también documentos CRC/C/OPAC/KGZ/CO/1, párr. 16, inciso b); y CRC/C/15/Add.126, párr. 50.

<sup>24</sup> El párrafo 1 del artículo 38 dispone que los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.

46. 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》可能有助于减少被招募参加正规军和非正规部队的儿童人数，并减轻这些儿童在教育机会方面受到的影响。<sup>25</sup> 《任择议定书》之后通过多项安全理事会决议，主要是第 1612 号决议(2005 年)，该决议设立有关儿童与武装冲突的监测和报告机制。

47. 儿童权利委员会的问责机制依然软弱无力，因为它们提供的内容并不比缔约国报告更多。然而该委员会对于紧急情况中的教育这一问题已表现出特殊兴趣并作出承诺，这反映在它的提交报告指南、它提出的书面和口头问题及其各种建议中。该委员会将于 2008 年 9 月举办一个关于受教育权的一般性讨论。

48. 根据《关于难民地位的公约》的规定，难民儿童应得到凡本国国民在初等教育方面所享有的同等待遇(第二十二條第(一)款)，并且在初等教育以外的教育方面享有不低于外国人所享有的待遇(第二十二條第(二)款)。1993 年人权高专办通过一项难民儿童政策，其中的指导原则规定有关难民儿童的所有行动均应首要考虑儿童的最大利益。<sup>26</sup> 然而，对于赞助难民高专办事处成员国来说，最直接关系难民的问责机制并未发展健全。

49. 难民署的大部分工作旨在保护流离失所人员，尽管实际上其章程并未对此规定具体任务。<sup>27</sup> 2005 年，机构间常设委员会教育组决定设立一小组，以改进联合国系统内对应工作的可预见性和责任制。然而，尽管难民高专办事处已同意在一些方面领先行动，它依然缺乏发挥这一作用的充足资源。<sup>28</sup>

50. 流离失所人员日益增加，以及缺乏具体法律保护，促使制定“内部流离失所问题指导原则”，<sup>29</sup> 它以国际人道主义法和国际人权法为基础。“指导原则”确认有权获得免费义务教育，尤其确认妇女和女童的全面、平等参与(原则 23)。

---

<sup>25</sup> Los protocolos I y II de los Convenios de Ginebra, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional también prohíben el reclutamiento de niños.

<sup>26</sup> ACNUR, Directrices sobre protección y cuidado, Ginebra, 1994, pág. 73.

<sup>27</sup> La Asamblea General atribuyó progresivamente la competencia sobre los asuntos relacionados con los desplazados internos, basándose en el artículo 9 del Estatuto del ACNUR.

<sup>28</sup> En 2007 el ACNUR diseñó una estrategia con el fin de asumir su papel como líder de las áreas de protección, refugio de emergencia, coordinación de campos y administración, la cual incluye provisiones en materia de presupuesto y personal. Véase EC/58/SC/CRP.18.

<sup>29</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2.

51. 虽然“指导原则”没有法律约束力，但它在国家间以及国际机构间广为传播，并且被日益用于指导保护和援助战略工作。然而，指导并非是责任。

52. 国际人道主义法设立了武装冲突时期保护受教育权的管理框架。《关于战时保护平民之日内瓦公约》指出，应采取措施确保由于战争而成为孤儿或与家人分离的儿童获得教育。<sup>30</sup>

53. 1977年的《日内瓦四公约附加议定书(第二议定书)》适用于非国际性冲突，因此在今天最有针对性，因为它涉及非国家武装群体行动并在其第四条第3(1)款中规定有义务向儿童提供所需照料和帮助，并规定儿童有权获得教育。<sup>31</sup>

54. 《国际刑事法院罗马规约》第8条具有特别重要意义，它指出故意攻击专用于教育的建筑物构成战争罪，受国际法院管辖。<sup>32</sup>

55. 1999年安全理事会通过第1261号决议(1999年)，谴责对包括学校在内的“受国际法保护物体”的所有攻击，并呼吁所有相关各方结束这种行径。<sup>33</sup>

56. 国际刑事法院判例法仍处于初期阶段，随着它的不断发展，将提供机会向那些继续侵犯受教育权的各方发出强有力信息：这些多年来攻击教育设施却不受到惩罚的情形现在必须停止。<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Ver también el artículo 50 del Convenio, referente a las obligaciones de la potencia ocupante, y el artículo 78 del Protocolo adicional I, referente a la protección del derecho a la educación en evacuaciones.

<sup>31</sup> Además, las normas del derecho internacional humanitario consuetudinario, que se aplican a todo tipo de conflictos, incluso en el territorio de los Estados que no han ratificado los Protocolos adicionales, establecen que los niños y niñas afectados por conflictos armados son titulares de ciertas garantías, incluyendo el acceso a la educación. Véase Jean Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, vol. I, *Rules*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005, pág. 481.

<sup>32</sup> Art. 8, párr. 2, inciso e), iv).

<sup>33</sup> Véanse también resoluciones del Consejo de Seguridad 1314(2000), 1379 (2001) y 1539 (2004).

<sup>34</sup> Existen precedentes del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en los que se afirma que la destrucción de edificios destinados a la educación constituye un crimen de guerra. Ver *Blaskic* (Trial Chamber), 3 de marzo de 2000, párr. 185, y *Naletilic and Martinovic* (Trial Chamber), 31 de marzo de 2003, párrs. 603 a 605.

## B. 国际政治责任

57. 《儿童权利公约》第 4 条和第 28 条承认需要开展国际合作实施受教育权，但这一点尚未充分、明确转变成国际社会的政治责任。

58. 1990 年在泰国宗天滩举行的“全民教育”世界大会树立的全民教育目标，显然促使人权义务的措词走向今后设立基本教育最低标准的相关责任。虽然宗天滩会议的确还有其他议题，但紧急状况下的教育这一问题却未引起什么注意。

59. 2000 年在达喀尔举行的世界教育论坛会议上通过“全民教育达喀尔行动框架”。该论坛更多地(虽然依然不足)注意到紧急状况中的教育后果，特别强调受冲突、自然灾害和不稳定影响的儿童，以及开展教育方案应该有助于增进相互了解、和平和容忍、并且有助于防止发生暴力和冲突。这些需求应该得到满足的日期定为 2015 年。

60. 《达喀尔行动框架》提到一个有趣的观点，大意是“任何国家若是认真承诺于实现全民教育，则不得因缺乏资源而无法实现这一目标”。意思很清楚：任何国家想要确保提供小学教育，却没有这样的能力的话，应能获得为此目的的必要资金。

61. 《千年发展目标》并未使用国家权利和义务的文字，将教育目标归划发展议程，而不是权利议程。这种以计量方式对待到 2015 年全面实现免费获得高质量小学义务教育(目标 2)、以及到 2005 年促进两性平等(目标 3)的看法，转移人们对其他教育目标的注意，而这些目标在紧急局势中具有至关重要的意义。

62. 对教育作出政治承诺是值得欢迎的。然而，对长远发展目标作出承诺无助于在紧急状况下将教育作为人权加以优先考虑或要求国家对此负责。

63. 在紧急状况下国家依然有义务确保受教育权，不过它们可能不具备这样做的能力。各类行为者都试图替代政府行使这一职责，如国际非政府组织、国家和国际机构以及一些捐助方，它们都根据自身独特看法而行事。

64. 认识到参与紧急状况中的教育工作的所有行为者之间日益扩大协调，各自分工不同但又分享先进经验，这一情况导致设立定量标准和指标，因此扩大了这些行为者预计将据此开展工作的法律和政治框架。

65. 具体来说，机构间应急教育网络从 2004 年开始制定《紧急情况下、长期危机中和早期重建阶段的最低教育标准》，因为实际上国际人道主义对应工作一直忽视了教育问题。甚至连编制人道主义援助各项原则系统的“标准范围”，提到人权时也疏漏了教育。

66. 机构间应急教育网络最低教育标准为所有可能参与开展紧急状况中的教育工作的行为者提供了一种协调的原则框架和行动道路，促使它们协调教育活动并且更为重要的是促进接受责任。在后者方面这些《最低标准》需得到加强，而且特别报告员敦促国际社会加倍努力朝向实现这一目标。

67. 尽管人们日益认识到需要在紧急状况中提供教育，并且注意到这方面取得的进展，然而国际社会所承担的法律和政治责任与其行动和供资优先考虑之间仍然存在巨大差距。这一差距存在的原因及其后果将在以下章节探讨。

### 三、捐助方的行动和优先考虑

68. 特别报告员注意到，除了明显的例外，国际社会对紧急状况下侵犯受教育权持容忍态度。这明显表现在行动的轻重缓急安排以及对问题的看法(在此我们对这种看法表示质疑)，即教育是发展的一个方面，但不属于人道主义活动，更不用说属于人权了。在此基础上开展工作，各国因此没有充分履行确定受教育权性质和内容的国际文书所规定的责任。

#### A. 优先采取的行动

69. 在紧急状况下的教育领域发挥领导作用的联合国机构——儿童基金会和教科文组织——都对教育权做出正式承诺。然而，国际社会多数成员的教育战略未能一直跟上步伐，这包括其他联合国机构、政府间组织、开发银行和私人部门以及民间社会机构。<sup>35</sup> 尽管取得了一些进展，尤其是设立了机构间常设委员会教育组，但是教育作为人道主义援助优先内容的目标将持续难以实现，直到包括主要是政府在内的所有各方认识到教育的优先意义。

---

<sup>35</sup> UNESCO, informe del Director General sobre el Plan de Acción para alcanzar los objetivos de la educación para todos (doc. 174 EX/9), marzo de 2006, párr. 8.

## B. 捐助方

70. 人道主义援助资金不足，仅仅得到了所需总额的三分之二。<sup>36</sup> 结果造成安排轻重缓急时，紧急状况中的教育得不到优先考虑。2004 年，全部人道主义承诺金额中只有大约 1.5% 计划用于教育方案。<sup>37</sup> 而且 2001 年到 2005 年的估算表明，用于教育的实际资金捐助平均只达到实际需求的 42%，相比之下，所有其他人道主义活动所占比率为 66%。<sup>38</sup>

71. 有关资助紧急状况下的教育所面临挑战的文献不断增加。特别报告员要突出强调一些选定挑战内容，呼吁对先进经验和创新举动开展监测、评估和对话并加以传播。此外，特别报告员重申呼吁国际社会向紧急状况时期的教育提供资金时，必须以人权承诺为基础，而不是一种逃避风险。

72. 人们常提到的紧急状况下的教育所面临的挑战包括以下方面：

- (a) 总体而言缺少充足和适合的教育资金，而且没有兑现承诺，尽管许多捐助方推动“全民教育”方案和《千年发展目标》采取政策和提供支助；
- (b) 一种占主导地位的援助模式基于十分流行的做法：在实行较有力政策和进行较有力的体制调整的国家，援助也最有成效。<sup>39</sup> 尽管双边捐助方强调向需求最紧迫的国家提供援助的重要性，但这些也被称为受紧急状况影响的脆弱国家，就其人口规模、贫困程度及其政治和体制发展水平而言，所获得的资金低于实际需求约 43%。而且对这些国家的援助流入的波动程度成倍于低收入国家的援助流入的波动；<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> CIDA-INEE, Policy Roundtable in Emergencies, Fragile States and Reconstruction: Addressing Challenges and Exploring Alternatives, CIDA-INEE Policy Roundtable Report, 2006, pág. 36.

<sup>37</sup> Winthrop, R. y Mendenhall, M., Education in Emergencies: a critical factor in achieving the Millennium Development Goals, The Commonwealth Ministers Reference Book, 2006.

<sup>38</sup> Op. cit. (nota 37 supra), pág. 13.

<sup>39</sup> McGillivray, M., Aid Allocation and Fragile States, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Finlandia. Documento de información para el Foro de alto nivel para el desarrollo de la eficacia en Estados Frágiles, 13 a 14 de junio de 2005, Lancaster House, Londres.

<sup>40</sup> Ibid.

- (c) 捐助方不愿意把教育作为援助和人道主义活动的一部分，尽管紧急情况可能而且常常是延续多年；
- (d) 捐助方的优先考虑已从资助长远发展需求转向集中于人道主义救灾工作。这常常使得捐助方注重食品、健康和住所这些传统领域活动；<sup>41</sup>
- (e) 从紧急情况发生到重建工作开始这一期间(常常划分为“人道主义阶段”和“发展阶段”)，供资工作缺乏连贯性；
- (f) 有关紧急状况中教育机构的工作效果和工作责任的证据十分有限。

73. 捐助方参与实施受教育权程度有限使得协调、建立伙伴关系，研究替代供资模式以及提高风险管理能力的种种工作受阻。目前正采取一些值得的措施处理这些问题，但它需要国际社会整体作出更大承诺以资鼓励。

#### 四、紧急状况下提供教育的机构

74. 紧急状况发生时需要得到教育援助的国家没有可以求助的单一机构。也没有疏通财务资源的单一供资机制。

75. 恰恰相反，众多行为者争相登台，每一方都各有自己的专业知识、议程和独特优先考虑、任务、能力、影响范围、驻地代表和财务基础。它包括联合国系统的机构和其他组织；双边和多边捐助方、国际和国内非政府组织以及受影响的社区。非常引人注目的是众多非政府组织，当然还有机构间应急教育网络。然而这能足以说明是一种行之有效的适当集体应对办法么？

76. 联合国内部非常熟悉紧急状况中的教育问题。教科文组织与难民高专办事处和儿童基金会一直协同工作。难民高专办事处负责紧急状况中的难民保护并且是保护内部流离失所人员的牵头机构。儿童基金会负责儿童和少年工作。

77. 教科文组织的任务是通过开展教育和知识合作帮助实现和平、安全和发展。从其建立以来它一直作出重大努力，确保受武装冲突影响的人享有受教育权，并倡导为了和平实现全面谅解。尽管教科文组织的授权范围广泛，令人难堪的是它缺少资金和其他资源。

---

<sup>41</sup> Declaración para su adopción por el Secretario General de las Naciones Unidas, Simposio sobre la nutrición en situaciones de conflicto y crisis, 12 y 13 de marzo de 2002, 24 SCN News, Comité Permanent de Nutrición, julio de 2002.

78. 此外，教科文组织常常根据政府请求对内部流离失所人口和返回者及其重返社会给予特别关注，因为它是紧急状况结束后为小学教育提供援助的牵头机构。

79. 总体来看，联合国系统各机构参与工作的特点在于集中注意小学教育，但同时忽视了大学教育，在脆弱国家尤其如此。显然机构间协调工作正在改善，但没有明确分工，这意味着依然存在差距、混淆和重复劳动。

80. 如果联合国机构要想全面地完成其使命，就需要得到成员国更为充足的资金，而且这些机构需要振兴其协调努力，提高教育作为紧急状况下的一种权利的地位。

81. 最后，虽然世界银行对紧急状况下的教育，作出了重要贡献，但它一直在人权框架以外开展工作，这反映其教育战略重视支助紧急状况之后重建阶段的教育工作。而且世界银行奉行教育是经济发展的一种工具的实用概念，认为它只是实现《千年发展目标》的主要因素之一。同时考虑到对小学教育的狭隘偏重，这就表现出在一定程度上忽视了全民教育议程。

#### A. 机构间常设委员会教育组

82. 特别报告员满意地注意到最近设立了机构间常设委员会教育组，<sup>42</sup> 这是走向将教育当作人道主义工作优先事项的第一步。

83. 特别报告员尤其强调联合国各机构应分担领导责任，对儿童基金会和国际性非政府组织尤其如此。人们对这种协同工作抱有殷切希望。

84. 常设委员会教育组应采取行动努力，确保国际社会，包括联合国、捐助机构和国家以及地方和国际非政府组织，承担更大责任，它。教育组应成为确定紧急状况中的教育需求的适当机制，并协调采取对应措施，为此它应利用并发展机构间应急教育网络制定的工具。

85. 教育组还应确保捐助方愿意提供应急必需的资金，提供必要资源使教育成为初期对应工作的一部分。

---

<sup>42</sup> El Grupo Integrado de Educación fue aprobado por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos en su reunión de 15 de noviembre de 2006.

## 五、受影响人口

86. 紧急状况下与教育相关的具体工作日益反映出受影响人口所面临的挑战，而这些挑战常常不尽相同，取决于有关人员的状况或地位。

87. 对援助加以区别或分类，可能在教育中引入歧视成份，而边缘化群体已经遭受歧视。

88. 教育机会即使在和平时也常常带有不平等和歧视性特征。发生紧急状况时，边缘化群体，如妇女和女童、残疾人、艾滋病毒感染者/艾滋病患者、少数民族裔以及土著人和移徙者社区，将遭受更多的不平等和歧视待遇。这些人和这些社区因此遭受双重甚至可能是多重歧视。

### A. 难民和返回者

89. 这些人的教育选择在很大程度上取决于难民署的遣返工作情况。

90. 实现帮助教师和学生等返回者顺利遣返并融入社会这一目标，需要在教学计划中更多强调与援助国有关的所有内容。这种做法有时行不通，因为相关教材常常无法获得或是难以适用。比如，有些教材可能是在冲突发生前已有的教学大纲版本，甚至还有可能助长了冲突的发生，或者也可能是当地教学计划模式再加上某个非政府组织改进后的混合物。

91. 教材使用不当可能造成教学是否得到认可的问题，结果是难民以及/或者回归者既得不到东道国国家教育系统承认、也不为自身原住国所接受，从而造成社会紧张。

### B. 内部流离失所人口

92. 这类人口被剥夺受教育权的比例偏高。据说没有享受受教育权的国内流离失所人数总体高达 90%。这也许是因为持续缺乏安全，缺少国际机构具体负责满足其需求，缺少实际使用教育机构的机会，政府缺乏允许教育机构向这类人提供真正教育机会的政治意愿，或是根本不愿承诺向其提供教育。

### C. 妇女和女童

93. 教育的性别差异是全球教育战略的重点所在，而这一战略本身显然并不完备。就紧急状况而言，相关描述介绍倾向集中于性别差异以外的挑战：那些由于妇女和女童更为脆弱的特征而带来的挑战，包括安全、个人卫生以及教育机构内缺乏充足的卫生设施等问题，同时还有缺少女教师以及女孩子还要做家务事的问题。

94. 紧急状况对女童的影响更为严重，从历史上看她们一直遭受剥削和身心伤害，尤其是遭受性侵犯。所以，初期应急工作应该按照她们的需求和权利编制适当的教程。还需要进一步向年轻女子和少女提供全面保护，保障其上学、放学路上的安全以及免受攻击的环境，并为此制定有助于鼓励她们坚持上学的战略。为实现这一目标，必须与女教师共同开展工作。

### D. 童子军和儿童参战人员

95. 估计世界上大约有 25 万男儿童童被招募当兵，而且被派去从事勘探地雷、充当间谍、信使和自杀等任务。<sup>43</sup>

96. 国际社会一直十分关注儿童兵根据国际裁军原则以及《儿童权利公约》制定的重返社会和退役标准，退役和与社会再融合问题。然而，如果这些方案要想发挥效果，就需要处理捐助方对退役的关注与其对社会再融合的关注比重不平衡。

97. 需要采取立足权利的办法确保所有教育方案着手解决少年、未成年人以及残疾人等等遭受多重歧视问题。

98. 许多前童子兵或作战人员都认为正规和非正规教育、职业培训以及社会能力建设对他们获得长远利益非常重要，<sup>44</sup> 因此这些孩子的优先考虑应该成为如何向其提供帮助的指导原则，而且应该全面保障他们参与这些进程。

---

<sup>43</sup> Mireille Affa'a Mindzie, *Children associated with armed forces*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), 2008, Centre for Conflict Resolution.

<sup>44</sup> Así lo comprobó personalmente el Relator Especial en su visita a Côte d'Ivoire, por invitación de la Alianza Internacional Save the Children.

## E. 残疾人

99. 世界大多数地方的残疾人不分男女老少被普遍过分地剥夺了受教育权。<sup>45</sup> 在紧急状况中，尤其是在冲突发生期间以及冲突结束后阶段，这些人应该获得特别支助和照料的权利也没有始终得到社区或国家的承认。

## F. 青少年

100. 青少年的教育传统上得不到政府和国际社会的重视，因为总是优先考虑小学教育。这种偏重有其理由，但最后结果不应是全然忽视其他层面。

101. 然而在国际非政府组织的推动下，各方在越来越多地尝试以可获得、现实可行、有针对性和灵活多样的方式，向青少年提供替代基础教育。可是，这些举措在很大程度上为政府和捐助方所忽视，或是因为这些教学办法对统一标准强调不足。

## G. 与儿童协商

102. 特别报告员在编写其报告时特别关切那些曾经受紧急状况的男女儿童的切身体会。

103. 为对此提供帮助，国际拯救儿童联盟于 2007 年举办两次会议，一次在哥伦比亚，另一次在科特迪瓦。在科特迪瓦，特别报告员应邀分别会见两批 8 到 12 岁儿童，另外还有一小组曾经在军营里生活过的男孩和少年。

104. 哥伦比亚的会议有三个小组参加，年龄从 6 岁到 18 岁。

105. 这两个国家的男女儿童所担心的一些事情十分相近，并可能代表着长期陷于内乱的国家所面临的种种问题。

106. 显然，冲突严重影响到享受免费、义务、有针对性和高质量教育的权利，对受影响地区居住的儿童尤其如此。

---

<sup>45</sup> Véase A/HRC/4/29.

107. 就像孩子们所说的，获得教育以及能否继续上学，在很大程度上取决于教育费用，包括校服、教材、食品和交通，这是一大障碍，因为很多孩子和他们的家庭一起逃离原来居住的社区，现在身陷于赤贫境地。

108. 孩子们还对学校基础设施破烂不堪的状况表示关切；一些儿童说他们上学要走很远的路，而且害怕被武装分子攻击。

109. 当被问到有关教学课程的问题时，所有孩子毫无例外都表示希望教学计划能有助于加强和平进程。

## 六、课程与共享教育

110. 《达喀尔行动纲领》规定的全民教育目标明确指出，获得高质量教育是遭受冲突和自然灾害影响的受害者拥有的一项基本人权。

111. 鉴于教育对保护人们的生活、尊严和安全发挥的作用，并且构成所有人权相汇合的领域(紧急状况时期尤其如此)，注重学习和学生都非常重要。

112. 从紧急状况干预行为过渡到大规模重建工作，这为课程设计和改善教学质量提供了非同一般的机会。这需要编制数据并制定最低标准，并建议实行有新意、灵活和充满活力的评估制度。<sup>46</sup>

113. 实行受教育权所面临问题的原因之一在于它否认这种所有人权的相汇合，对遭受社会和经济歧视的人群来说尤其如此。这不光导致否认了教育的人权含义，而且有损于其具体内容，因为知识如果不是建立在尊重人权的个人发展基础上，就是一种低等知识。<sup>47</sup>

114. 教育的质量意味着包含尊重所有人的个性在内的集体责任；它意味着尊重并且赋予多样化，因为任何学习都要求承认对方为合法存在。为此寻求共识并承认差异这样的教学内容对创造和平文化具有极其重要的意义。

115. 编制教程及其所包含的内容广泛的教学活动要求教师和学生同时采取民主和参与性态度。整个社区都应该持有这种态度，尤其是那些历史上遭受排挤的所有群体。

---

<sup>46</sup> Bernard, Jean, *With peace in mind: Assessment as a tool for cultivating the quality of education in emergencies and long term reconstruction*. División de Educación Básica, UNESCO, 2008.

<sup>47</sup> E/CN.4/2005/50.

116. 在冲突和冲突结束后，编制新教程时，必须对以前的教育制度的作用进行详细分析和了解，将紧急状况变成为一种改革机会。换言之，每次紧急状况的内容都应对教学办法产生特别影响，并对社会重建进程发挥总体作用。

117. 政府面临的一项紧迫任务是开展和平共处教育。开展和平教育与开展人权教育都有同样目标，并应涉及整体教育而不只是课程里的孤立内容。同样，要帮助每个人了解紧急状况的原因和后果。

118. 迄今为止，对上述各点重视不足。

## 七、调查问卷

119. 为收集更新资料，特别报告员向各国政府、联合国机构、非政府组织以及独立专家发出调查问卷。

120. 截止编写本文时，已有 16 个国家<sup>48</sup>对问卷作出答复。其中一些国家正处于各种形式的紧急状况之中，在提及受影响人口时没有具体谈到中小學生，只有哥伦比亚和萨尔瓦多除外。哥伦比亚报告说，1995 年到 2007 年期间，有 943,935 名 5 岁至 14 岁男女儿童因武装冲突而流离失所。萨尔瓦多说，有 145,629 名学生因洪水而受影响。

121. 关于立法，答复显示，大多数答复国设有有关机制以在教育受到紧急状况影响时采取行动。例如，哥伦比亚法律规定设立一个特别小组，智利则通过一项预算法处理紧急状况中的教育问题。

122. 关于捐助国，例如摩纳哥签订了在发生自然和技术灾害时给予国际合作的国际协定。法国于 2005 年举办欧洲教育部长会议，以便向 2004 年 12 月遭受海啸影响的國家提供援助。

123. 特别报告员感到遗憾的是，很少有国家报告有关《最低教育标准》的执行情况。

124. 关于受教育权的内容，各国提供了以下资料。

---

<sup>48</sup> Arabia Saudita, Argentina, Burkina Faso, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Georgia, Guatemala, Iraq (no se dispone de traducción), Líbano, Mauricio, Mónaco, Polonia, Rumania, Singapur y Turquía.

### A. 提供教育

125. 作出答复的所有国家都指出它们建立制度，确保在紧急状况中能提供教育。一些国家指出它们拥有在紧急状况下可以启动的替代制度，例如远程教育或是卫星传送教育。

126. 特别报告员谨提请注意统计数据不足，有些情况下全然没有数据，以致无法准确评估紧急状况下在所有教育层面行使教育权的情况。除了三个国家列举了学生—教师平均比例之外，没有提供任何其他准确数字。

### B. 获得教育

127. 各国几乎毫无例外均设立立法机制保障获得教育。一些国家向受影响学生提供援助，例如免除学费、或提供补助。

128. 关于难民和内部流离失所人员，总体来看对问卷作出答复的国家都保证这些人有机会获得教育。然而，一些国家对此规定了法律地位条件，或是没有充足资源确保儿童获得教育。

129. 残疾人总体上享有获得教育的法律保障。然而，一些国家尚未执行融合型教育的各项建议。<sup>49</sup>

### C. 接受教育

130. 总体来说，各方愿望向儿童提供有关预防灾难的基本培训，而有关和平和人权的教育方案并不常见。

131. 关于监测教育质量，对使用标准所提供的信息寥寥无几。

132. 校园安全总体上属于教学当局的责任。体罚被禁止，只有个别情况例外。没有任何国家提供有关学校遭受攻击或是指定学校为和平区的情况。

133. 应该补充指出，对受教育权这方面内容的答复最少。几乎所有国家都更加重视采取行动，确保人们能够接受教育。

---

<sup>49</sup> A/HRC/4/29。

## D. 适应教育

134. 特别报告员没有收到这方面情况的大量信息。

135. 根据所收到的答复，教育活动得到恢复的时间各地不同，从 24 小时到 2 个月不等。然而，可以看出没有任何国家把学校的重新融合以及复课当作优先考虑，尽管这对教育发展以及对紧急状况中的持续教育至关重要。

136. 收到了有关提供各种心理社会工具以帮助家长的信息。儿童重新入学在哥伦比亚、哥斯达黎加和新加坡得到格外优先考虑。

137. 所介绍的先进经验包括哥伦比亚设立“宽恕与和解的学校”，哥斯达黎加的“减轻风险与灾害影响国家教育计划”，萨尔瓦多编写并执行全国范围学校保护计划，格鲁吉亚开展打击犯罪运动，摩纳哥帮助儿童参与学校和平民生活，罗马尼亚推出欧洲救急电话号码以及土耳其建造流动学校。

138. 很多收到问卷的国家作出了泛泛的答复，非常笼统地回答了一些明确表述的议题。这意味着，就本报告编写目的而言，这些答复能够提供的信息投入十分有限，当然这样说并非要贬低其对目前受教育权行使情况所具有的高度信息价值。

139. 此外，有九个组织<sup>50</sup>对资料征求工作作出答复。其答复内容各式各样并且涉及多种活动，其相关程度也有很大差别，取决于活动的开展地点。在目前遭受紧急状况影响的区域或国家，这些活动更为有组织、有成效。相比之下在没有紧急状况的地方，更多地注意预防性活动和重新融合工作，这样做也是有道理的。

140. 大多数组织属于机构间应急教育网络成员，它们了解并实际执行紧急情况下的最低教育标准。然而，一些组织提到了应该改进的一些方面，例如拟议指标太多，南方与北方国家的专家之间联系少，以及缺乏切实可行的执行战略。

141. 作出答复的组织所面临的主要挑战是教育工作没有充分纳入人道主义援助。也许可以提到的先进经验有尼泊尔将学校设为“和平区”<sup>51</sup>以及由 Visión Mundial Internacional 组织实施的安全上学方案。

---

<sup>50</sup> Alianza Internacional Save the Children, Alianza Internacional Save the Children - Reino Unido, Alianza Internacional Save the Children - Suecia, GTZ, NRC-Colombia, NRC-República del Congo, Respect University, Visión Mundial Internacional, Windle Trust Kenya, y la Oficina Regional para el Sur de Asia del UNICEF.

<sup>51</sup> En una iniciativa del UNICEF.

142. 它们还建议更多地开展宣传工作，宣传紧急状况下教育的重要性以及介绍保障教育的各种可能办法。这些组织还建议机构间应急教育网络的最低教育标准应该得到更为有效的利用，并强调对特别报告员提供支助的重要意义。

143. 特别报告员核可国际拯救儿童联盟提出的建议，即设立两个机制保障在紧急状况中行使受教育权：首先是一个常设委员会负责处理紧急状况，其次是在人权理事会普遍定期审议进程框架中设立监测进程。

## 八、建 议

### A. 一般性建议

144. 特别报告员敦促国际社会承诺在紧急状况下全心全意地执行受教育权并建议各国、捐助方、多方机构和组织应首先承认这一权利，作为应对冲突和自然灾害的人道主义工作的一部分。

145. 他还建议采取以下措施保障这一权利成为最优先考虑：

- (a) 应该更加强调保障紧急状况期间的受教育权，而目前的注意力集中于冲突结束后时期；
- (b) 应采取更多行动结束攻击学校、学生和教师的人员和武装集团(包括常规军)有罪不受惩罚的现象；
- (c) 需要进一步研究针对暴力侵犯学校、教师和学生现象日益增加而采取的一些措施的效果，例如武装保卫社区和鼓励抵抗行为；
- (d) 特别报告员满意地注意到各方更加重视紧急状况下援助的分配和实效。然而，他认为应更注意拨出更多资源，尤其是向脆弱国家拨付的资源；
- (e) 应立即注意紧急状况对女童和少女的影响，并制定战略措施提供身心保护以确保她们能够上学；
- (f) 应更为透彻研究针对青少年的特别方案，包括考虑残疾人需求；
- (g) 更多注意了解和发展和平教育；

- (h) 应该改变目前重视可量化但有时不准确的入学和辍学率数据，而是转向更多地利用质量性工作方法，以便确定紧急状况时期对心理服务的需求程度。

#### B. 对国家的建议

146. 特别报告员建议国家应该：

- (a) 制定紧急状况下的教育工作预案，并作为国家总体教育方案的一部分，其中包括在紧急状况的所有阶段持续开展各级别教育的具体措施。这一计划应包括对教师进行有关紧急状况各个方面的培训；
- (b) 制定一项适应性强、非歧视、注意性别方案和高质量的研究方案，应满足紧急状况下的儿童和年轻人需求；
- (c) 确保儿童、家长和民间社会参与制定学校活动安排，以便在整个紧急状况期间为学生提供安全空间；
- (d) 设计并执行具体计划，以避免女童和少女在紧急状况刚刚发生后遭受剥削。

#### C. 对捐助方的建议

147. 特别报告员建议捐助方应该：

- (a) 将教育纳入其所有人道主义援助计划，并根据需要将教育分配比例至少提高到占人道主义援助总额的 4.2%；<sup>52</sup>
- (b) 支助机构间常设委员会教育组；
- (c) 将机构间应急教育网络最低教育标准作为开展构成人道主义对应工作一部分的教育活动的基础。

---

<sup>52</sup> Alianza Internacional Save the Children, Last in Line, Last in School: How donors are failing children in conflict-affected fragile states, 2007.

**D. 对政府间和非政府组织的建议**

148. 特别报告员建议政府间组织和非政府组织应该：

- (a) 保证紧急状况下的教育的应对措施符合机构间应急教育网络最低教育标准；
- (b) 寻求设立机制以确保非政府组织更多、更有效地参与机构间常设委员会的工作，以便改善教育领域内人道主义工作的协调；
- (c) 开展并协调努力，以便在应急工作期间切实执行高质量和包容型教育方案。

-- -- -- -- --