



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/6/Add.2
9 December 1999

CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

受教育权问题特别报告员

卡塔琳娜·托马索夫斯基女士提交的报告

增 编

访问大不列颠及北爱尔兰联合王国(英格兰)

1999 年 10 月 18 日至 22 日

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言	1 - 6	3
二、背景：从以往到新千年的教育	7 - 9	4
A. 历史状况	8 - 11	4
B. 1944 至 1996 年这一时期的变化	12 - 17	5
C. 政府战略	18 - 19	7
三、国际方面：基于权利的教育	20 - 26	8
四、国内框架	27 - 37	10
A. 教育方面的人权	29 - 32	11
B. 歧视还是社会排斥	33 - 37	12
五、人权义务	38 - 87	15
A. 可供性	38 - 43	15
B. 可得性	44 - 69	16
C. 可接受性	70 - 80	24
D. 可适应性	81 - 87	27
六、结论和建议	88 - 97	28

一、导 言

1. 继 1999 年 6 月 26 日至 7 月 2 日访问乌干达(1999 年 8 月 9 日 E/CN.4/2000/6/Add.1 号文件)之后,特别报告员对联合王国进行了访问,促使特别报告员进行此次访问的,是联合王国刚刚开始实行的基于权利的教育。政府于 1999 年 8 月 12 日邀请特别报告员访问联合王国,访问日期最后定为 1999 年 10 月 18 日至 22 日。受联合国预算的限制,这次访问只能进行五个工作日。因而,特别报告员和陪同她前往的人权事务高级专员办事处的一名人权干事进行的访问,仅限于伦敦及其周围地区。除了受教育的权利的国际方面和联合王国的国际人权义务外,本报告仅涉及英格兰,不涵盖北爱尔兰、苏格兰或威尔士,这三者关于教育的法律和政策框架部分或完全有别于英格兰这方面的框架。因此,文中提及的教育法、教育政策或教育做法,都只是指英格兰。

2. 本报告反映了在时间和空间上受到的限制:要评估像教育这样一个复杂的专题所涉的人权问题,仅用五天时间进行访问是不够的,同时,由于必须将报告篇幅限制在 28 页之内,特别报告员不得不主要叙述她本希望讨论的问题中的某些问题,并尽可能对这些问题逐一作简要叙述。

3. 此次访问的目的,源自特别报告员对受教育的权利的国际和国内两个方面的重视,促使她进行此次访问的,是联合王国的两个重要事态发展:

在国际一级,联合王国出现了向基于权利的教育转变,这一转变创下了先例,构成了此次访问的一个重点。基于权利的教育以政府的债务减免倡议为后盾,是国际发展合作的一个里程碑。

在国内,政府宣布将教育列为最重要的优先事项。政府对内的措施与其发展合作政策不同,未包括基于权利的教育,这就出现了一个可供特别报告员探索的有趣的问题。

4. 访问过程中,特别报告员同教育和就业部、国际发展部、教育标准局、内阁办公室社会排斥问题研究小组以及争取种族平等委员会的许多工作人员见了面,她还同英国狱务总监以及英国狱政署教育处的人员见了面,访问了 Orchard Lodge 资源中心,这是一个为触犯(或有可能触犯)法律的男童和青年男子提供强化教育的机构。除了经政府安排同上述人员见面以外,特别报告员还会晤了在教育、发展及人权领域开展工作的非政府组织的代表、教师协会和学生代表,以及一些青少年学生。

5. 特别报告员谨对政府设法按照她的要求安排访问日程表示感谢，尽管并非所有要求都得到了满足。

6. 特别报告员试图阐明教育所涉的人权问题，为此，她在访问过程中同一些人进行了交谈，这些交谈对其中许多人或所有这些人的忍耐力是一种考验，在此，她谨向他们表示衷心感谢，感谢他们愿意从人权角度探讨教育问题。教育的历史要比受教育的权利和教育方面的权利这一概念的历史长得多，特别报告员清楚意识到，她的任务涉及的是一些新问题。所以，她认为，她的访问和这份报告属于一种对话的开始，而不是一项独立的活动。

二、背景：从以往到新千年的教育

7. 在特别报告员访问之时，人们对经济持明显乐观态度。通货膨胀率处于 1963 年以来的最低点，失业率处于 1980 年以来的最低点。1970 年代令人头疼的滞胀(高通货膨胀率加上高失业率)似乎已一去不复返。税收的上升可望带来可观的预算剩余，关于这笔剩余如何使用，有着许多猜测。要求增加教育投资的呼声极高。新闻媒介几乎每天都在谈论教育问题——师资短缺、教师负担过重、工资低；为三岁儿童提供学前教育；以及对离校考试作真正或事实上的改进等。由于教育在公众生活中据突出位置，因而教育的方方面面都不断受到质疑。新的千年期的到来促使人们对过去作一回顾，同时对未来进行展望，这就进一步使人们关注教育的过去和未来。英国的现行教育制度有其悠久的传统，经历了 1979-1996 和 1997-1999 年这两个时期的改革，而并非基于受教育的权利和教育方面的人权这两个新概念。英国的教育制度在历史上并不是以权利为基础的，这对下个千年期的教育设想产生了影响。

A. 历史状况

8. 英国的教育历史悠久，英国不同阶段的教育模式曾传至世界各地，这为研究当代教育模式提供了一个极好的背景。

9. 初等教育可追溯到 1698 年基督教知识宣扬会成立之时，当时的初等教育内容只是《教理问答》。主日学校的开办扩大了后来所称的“大众化教育”，加强了教育的宗教基础。1802 年《学徒健康和品德法》使这一做法制度化，规定所有学徒

每个礼拜日都必须上宗教教理课，还规定，他们应当边工作边学习读、写、算(初等教育三要素即“Three Rs”)。

10. 1807 年，一项在下议院提出的关于教会学校提供两年免费教育的法案被否决，否决的理由，一是不愿负担预计的费用；二是担心教育会使“下层社会”不满。由于在宗教问题上存在的几十年之久的分歧，第一部《教育法》直到 1870 年才获通过。该法规定为两类学校的 5 至 12 岁的儿童提供教育。这两类学校，一类是由学校董事会管理的跨教派学校(父母有权不让子女接受宗教教育)；另一是民办教派学校。

11. 中等学校创办的时间要早得多，有温切斯特(创办于 1382 年)和伊顿(创办于 1440 年)等学校。这类学校也称为文法学校(*libera schola grammaticalis* 源自教授古典语言)或公学(最早作为大学预科而设立)。这些早期创办的精英式文理科中学(注重培养精英和优秀人材)和后来由教会办的面向大众的学校的出现，分化了受教育的权利，教派和社会等级将学校隔离开来。第二次世界大战之前受初等教育的机会的扩大，以及战后实行的涵盖所有的人的义务教育，并未能在教育方向和教育质量方面实现平等。这样一种划分阶层的教育体系一直延续至今。今天使用的词汇仍保留着英国的特色：英国的公学(*public school*)相当于所有其他国家的私立学校，而其他国家的公立学校(*public school*)则相当于英国的国立学校(*State school*)。

B. 1944 至 1996 年这一时期的变化

12. 1944 年《教育法》规定免费为人人提供初等教育，四年后，此项权利在《世界人权宣言》中得到确认。以这项法令为基础，战后的教育战略最初将机会均等作为优先事项。规定实行义务教育意味着父母有义务确保子女接受教育，此种认识一直延续至今。¹ 由于注重父母的义务和权利，儿童受教育的权利和儿童在教育方面的权利的观念受到阻碍。

¹ 1994 年的法令规定：“每个学龄儿童的父母都有义务根据儿童的年龄、能力和才能使其接受充分的全日制教育”；1996 年的法令对这一规定略微作了修改：“每个学龄儿童的父母都应当根据 (a) 儿童的年龄、能力和才能以及 (b) 儿童任何特殊的教育需要，使其以正常上课方式或其他方式接受充分的全日制教育”。

13. 1970 年代的经济危机使战后实行的教育受到影响，曾经不断增加的政府教育投资停止，随后减少。教育的重点，由实现机会均等这一目标向扭转联合王国的经济颓势以及增加国家和个人的经济竞争力这一目标转移。政府开支的减少使免费教育的可供性和可得性降低。市场化的教育扩大了父母的选择余地，他们和雇主都被称为教育的消费者。² 追求高质量的教育和个人竞争力的提高使投资产生的高回报率，刺激了私人对教育的投资。

14. 1988 年，出台了两大改革举措：全国设置统一课程³；对学生成绩作统一测定。对成绩指标作明确规定(目前仍是这样)，并通过让 7 岁、11 岁、14 岁(被确定为关键年龄段)的学生参加考试来核实这些指标，最后是普通中等教育证书(GCSE)考试。普通中等教育证书考试是所有学生都必须参加的统一考试，旨在用一项统一标准测定成绩。在全体学生参加考试、对其进行评分和排名之后，将学校按考试成绩进行排名。学校排名依据的是以最高分(A—C)通过 GCSE 五门课程考试的学生的百分比，大众传播媒介还公布学校排名表。

15. 考试促使(许多人认为是迫使)各学校竞相在排名表上取得好名次，从而使总体成绩得到提高。学生成绩优秀的学校在排名表上的名次遥遥领先，而学生成绩差的学校的名次则被排在末尾。研究表明，一些学校在排名表的名次之所以靠前，是因为这些学校通常招收家庭和社会背景较好，且以往的成绩很好的学生入学，这样的学生有望取得好成绩。将学校按名次排列的后果，是家长们纷纷想把子女送往名次高的学校，由于高名次学校有限，因而这类学校可以确定并坚持入学标准。家长们这样做不可能对“低档学校”有利，这些学校在招生时没有挑选的余地，甚至只得招收被其他学校开除的学生。政府供资只能部分处理“低档学校”只得招收差生这一问题，因为供资(私人投资和政府出资)的关键是成绩。

² 当时的教育大臣肯尼思·贝克在向议会介绍《教育改革法案》时说了这样一番话：“我们必须在决策中将教育的消费者置于发挥中心位置。这意味着让中小学和大学自由地提供父母和雇主需要的高水平的教育”。下议院，1987 年 12 月 1 日，col. 771-772。

³ 英文、数学、自然科学为核心课程，按照课程标准让 7 岁、11 岁、14 岁的学生参加考试。八门基础课程是：历史、地理、设计与技术、信息技术、音乐、艺

16. 上述状况使教育系统出现了等级森严的局面。虽然所有常驻儿童都能接受义务教育，但儿童接受的教育类型和质量却有着极大的差别。

17. 针对这些状况，1988 至 1996 年间，对教育作了许多改革。1996 年《教育法》设法将所有与教育有关的法规汇集起来，并有系统地修改这些法规。在 1997 年更换政府之后，对法规作了进一步修改。1988 至 1996 年间的改革步伐非常快，有些改革措施有争议，不少措施遭到抵制。前政府曾答应暂停采取新行动五年，但新政府则仍在实行快速的、但难度相当大的改革。

C. 政府战略

18. 为教育提供指导的，是这一总体目标，即创建知识经济，鼓励“科学与革新、创造性与进取精神、技巧与知识”，争取使英国实现科学商业化⁴从而有助于财富的创造。具体的目标，是要创办世界一流的教育系统，以便与联合王国视为其主要国际竞争对手的国家的状况相匹敌。除了总的经济竞争力较强以外，教育市场的存在使教育竞争力得到增强。联合王国输出的教育服务每年创造的价值约为 50 亿到 120 亿英镑，所作的各项估计表明，该价值还将上升。联合王国计划增加教育输出，目标是在高等教育方面占据 25% 的全球市场份额。⁵ 教育还可望有助于消除该国的贫困现象，教育被视为就业的关键，而就业又被视为摆脱贫困的途径。

19. 重视知识经济，就需要改变成年人中有不少人是文盲和科学盲这一状况，英国文盲和科盲比例高于其他西欧国家——估计有 700 万人不具有任何文凭。⁶ 此种状况是由于公共教育在过去几十年间受到忽视造成的。对基础教育作投资，以及坚持提高所有学生的成绩，被视为实现个人经济自立、增强国际竞争力的基础。题为《学校优秀人材的培养》的白皮书(在 1997 年 5 月竞选获胜之后公布)概述了政府的改革计划。强调教育属于一种投资，以及强调竞争力，往往会对教育造成不利影

术、体育、现代外语。宗教课程是小学的必修课，性知识教育课程是中学必修课，但父母有权让子女免修这两门课程。

⁴ 《政府年度报告》(98/99)，1999 年 7 月，pp. 15-16。

⁵ 首相 1999 年 6 月 18 日在伦敦经济学院作的演讲。

⁶ Department for Education and Employment, The National Learning Targets Action Plan, London, March 1999, p. 4。

响，因为教育的一个目的是加强维持人与人之间的联系纽带。⁷ 计划实行了公民教育(见第五节 D 分节第 2 部分)将纠正这种偏差。

三、国际方面：基于权利的教育

20. 不论是在国内还是在国际上，政府在界定教育时都强调教育作为摆脱贫困的途径的作用。1997 年题为《消除世界贫困：21 世纪面临的一项挑战》的白皮书表示，政府将重新注重扶贫政策和资源分配方面的国际合作。这份白皮书还提出了一种基于权利的做法。特别报告员极为赞赏这一创新之举，这一做法为使人权不处于国际发展合作的边缘而在此种合作中占据中心位置提供了希望。政府在承诺注重基于权利的发展的同时，还在作出协同努力，增加用于最贫困国家的资源，尤其是通过债务减免来做到这一点。而要使基于权利的做法真正具有意义，就必须将对最贫困国家的最贫困者的基本权利的口头上的确认变为提供履行政府的人权义务所需资源，特别报告员对政府在任何争取实现脱贫或发展目标的计划中重视资源分配表示欢迎。⁸ 此类目标的实现是确认和促进人权的必要前提。

21. 为确保债务减免对人权产生积极影响，需要将指定用来偿还债务的资金转用来对教育作长期投资。虽然人们普遍知道，此种转用能使最贫困者和最贫困国家利益，但它只是到最近才成为优先事项。政府在债务减免方面发挥了重要作用，并在促使 8 国集团科隆会议(1999 年 6 月)达成一致，以及随后 1999 年 9 月的货币基金/世界银行年会达成一致意见方面发挥了切实作用。在特别报告员进行访问时，消除债务减免障碍的前景看好，但是，能否将约定变为承付款，并将承付款变为拨款，目前仍无法看出。特别报告员将在即将提交的年度报告(1999 年 12 月)中，以及对委员会的发言(2000 年 4 月)中向委员会报告进一步情况。

22. 财政部和国际发展部执行了共同政策，因而能够对影响与发展中国家有关的资金流入量和流出量的一切主要因素进行处理，包括债务偿还、贸易与投资以及援助等。政府承诺增加援助(增加四分之一以上)，这是一个令人欢迎的举动，有助

⁷ Learning Works.Widening Participation in Further Education, Helena Kennedy 为继续教育资金委员会编写的报告，1997 年 6 月， p.6。

⁸ HM Treasury and Department for International Development, “Debt relief and poverty reduction: a UK submission to phase 2 of the HIPC Review”, London, July 1999, para. 25。

于扭转最近援助量减少这一趋势。政府的新做法还使外交政策与发展政策合二为一，例如，外交和联邦事务部与国际发展部联合发表了人权年度报告。政府在确认将人权用来指导外交政策的同时，还承诺使对外政策合乎道德规范，并将用基于权利的做法来重新制定发展政策。

23. 政府强调，它对“社会、经济、文化权利的重视程度，和对公民权利和政治权利的重视程度相同”，并进一步表示要“利用英国的影响力，设法使世界所有的人都能享有《世界人权宣言》所载的社会和经济权利”。⁹ 这种基于权利的做法的直接含意，是将任何发展行动的受益者视为权利主体，要求认可其自己作出决定的权利。就教育而言，这需要对相关成年人(主要是父母和教师，另外还有主要国家行为者)的权利和自由以及儿童的权利和最大利益进行权衡。儿童通常只有在成年之后才正式有权作出决定。因此，转向基于权利的教育有望使早该实行的改革得以进行。

24. 1999年5月，题为《人人都有机会接受教育：教育政策框架》的文件将基于权利的做法适用于教育，该文件将教育(被界定为知识和技能的获取)与消除贫困这一主要目标联系在一起。这样做的概念依据是这样一种恶性循环：贫困据认为造成了没有机会接受教育的状况，而缺乏教育又转而造成了贫困的不断延续。为了打破这种恶性循环，必须长期投资于教育领域，以使投资受益者能够在经济上自立，并创造为培养后代而进行投资所需的收入。

25. 上述《政策框架》申明，政府在为初等教育提供经费方面承担主要责任，从而明确重申了政府的一项主要人权义务。这一框架的另一依据，是必须使儿童能够成长为经济上自立的成年人，并使儿童免受经济剥削。教育与就业的联系，以及教育在消除剥削童工现象方面的作用，是需要仔细加以研究的问题。基于权利的战略应当与儿童所在的国家、社区及家庭的普遍状况相适应。这就需要谨慎从事，不把合适工业国或正在完成工业化的国家的教育模式提供给其他国家或地区，不能设想儿童完成初等教育后自然就能接受中等教育，也不把教育建立在就业这一基础上，因为一些实际情况是：多数离校生将面对的是自营职业或非正式部门。

26. 特别报告员充分意识到，基于权利的教育概念是一个新概念，而且这一提法在落实过程中会遇到困难，并对这一开拓性努力表示欢迎。

⁹ Foreign and Commonwealth Office and Department for International Development, Human Rights Annual Report for 1999, July 1999, pp.11 and 15.

四、国内框架

27. 英国法律没有明确承认受教育的权利。联合王国是规定应当作出此种承认的国际人权条约的缔约国,但是对于该国没有成文宪法(公认的人权通常在宪法中列出并得到界定),教育立法十分复杂,加上处理受教育的权利所涉各个方面的问题判例众多,因而无法明确评价受教育权利的性质和范围。

28. 1998 年《人权法》规定直接适用《欧洲人权公约》,这部法令定于 2000 年 10 月 2 日生效。这项立法改革在联合王国提出的保留所体现的限度内,将《欧洲公约》界定的权利纳入了国内法律制度。由于《欧洲公约》不承认社会权利和经济权利,政府可能仍倾向于将社会和经济权利视为“纲领性目标,而不是法律义务”。¹⁰ 同样,对受教育的权利的保留依然存在。¹¹ 因而,受教育的权利仅限于父母在子女的教育方面,限于在不歧视基础上进入公共教育机构学习,而且还受到政府负担的经费不可过多这一点的限制。政府的教育开支最近有增加,2001-2002 年,教育开支将占国民总产值的 5%,¹² 尽管如此,联合王国的教育开支在经合组织国家中仍是最少的,比瑞典(9%)或加拿大(7%)低得多,勉强高于意大利、土耳其和希腊。¹³

¹⁰ 经济、社会、文化权利委员会,结论性意见:大不列颠及北爱尔兰联合王国,1997 年 12 月 12 日 E/C.12/1/Add.19 号文件,第 10 段。

¹¹ 这项保留是 1952 年 3 月 20 日对《公约第一号议定书》第 2 条的规定作出的。该条规定:国家应当尊重父母确保子女所受的教育与其宗教信仰和见解相一致的权利。作出此项保留是为了说明,这项原则因其与“提供切实有效的教育和培训,避免不合理的政府开支”的一致性而受到限制。

¹² Second Report to the U.K. Committee on the Rights of the Child by the United Kingdom, The Stationary Office, London, August 1999, p.114.

¹³ OECD, Human Capital Investment. An International Comparison, Paris, 1998, p.37.

A. 教育方面的人权

29. 教育法规通常不采用人权措词，也不提及国际人权法。即便提及个人权利，也只是指父母可以自 1980 年起对学校招生情况提出质疑。¹⁴ 随着学校排名表的广为公布，尽可能将子女送入好学校学习对多数父母来说变得极为重要。由于申请进入排名最靠前的学校的人数超出学校能实际招收的人数好几倍，假设存在的父母选择权实际上成了学校的选择权。¹⁵ 父母可就后者——实际上已经有人就后者——向上诉委员会(1998 年得到任命)提出质疑。学龄儿童进入公立学校学习是有保障的，但他们进入专门学校却是争议不断，而且引发诉讼。¹⁶

30. 由于父母对招收或开除其子女、学校的条件(特别是安全和卫生状况)、教学方法及学校纪律提出质疑，在此基础上形成了许多判例。此类诉讼涉及人权问题，但此类判例据认为属于教育法之下，尚未有任何分析对此种判例概述的人权的性质和范围加以确定。

¹⁴ 1944 年《教育法》规定，“地方教育主管机构应当重视这一总原则：在提供充分的教育和培训，避免过多的政府开支这一前提下，应当根据父母的意愿为学生提供教育”。在联合王国对《欧洲人权公约第一号议定书》规定的受教育权利提出的保留中，这项规定得到了重申。之后，这项保留使人们对其性质和范围进行了许多辩论。这项保留开始时被界定为旨在保障父母的选择权，后来逐渐被界定为确认父母的选择权。1994 年《父母宪章》设法确认父母的选择权，规定“在一般情况下，父母现在有权在所选择的学校得到名额，除非该校所有的名额都已经提供给了更有理由得到该校名额的学生。”(Department for Education, Our Children's Education: The Updated Parent's Charter, London, 1994, pp. 9-10.)。

¹⁵ 《招生惯例法》(教育和就业部 1998 年颁布)规定学校“享有较大的斟酌权，”允许学校采用客观、明确、公正的标准。招生不应违反法律关于禁止种族歧视和性别歧视的规定，但父母可以根据自己的意愿作出选择，即便此种选择具有歧视性质。种族平等委员会着重介绍了一个父母依据学生的种族构成标准选择学校的做法得到确认的案件(R v Cleveland County Council ex parte CRE)。确认这一做法的理由是：后来的一项教育法优先于早先的一项禁止种族歧视的规定。Commission for Racial Equality, Reform of the Race Relations Act 1976 (Summary), 30 April 1998。

31. 学校教育被视为“学校和父母之间的一种契约”¹⁷，子女不具有法律地位，因而他们在这过程中没有以行为者的面目出现，虽然学校教育的目的是为了让孩子掌握知识。儿童权利委员会曾建议确认被校方开除的儿童对将其开除的决定提出上诉的权利。¹⁸ 国内最近的动态为在概念上将儿童视为受教育的权利的主体创造了进一步有利条件。促使政府规定自1999年9月1日起须订立家庭——校方协议的研究报告，强调以下研究结果：“学生们非常希望签署此类协议。对许多学生来说，这是要求他们签署的第一份文件，他们觉得自己已经：‘长大成人’，非常重视这份文件”。¹⁹ 特别报告员认为，这一研究结果表明，有必要将儿童确认为受教育的权利的主体。

32. 侧重父母权利对由国家照料的儿童有着明显影响。在国家以替代父母的地位行事，地方主管机构作为法人行使监护职能的情形中，这一做法常常证明对儿童的教育极为不利：四分之三的由照料机构负责照料的儿童在接受义务教育后未获得资格证书。²⁰

B. 歧视还是社会排斥？

33. “社会排斥”一词是在欧洲联盟内逐步形成的，用来指个人由于经济贫困和孤立无援而处于边缘化境地。用“社会”(Social)一词而不用“国家”(statal)一词，说明国家的作用的削弱，而“排斥”(exclusion)一词则对所假设的社会政策的包容性提出质疑。社会排斥可界定为剥夺社会权利，但人权措词未被采用，所采用的是

¹⁶ 父母可以通过司法审查，对未招收其子女进入他们选定的学校的决定提出质疑，此类审查注重的是程序而不是实质性标准。父母还可通过向英格兰地方管理机构委员会提出申请，对地方教育主管机构的法定权力的行使提出质疑。

¹⁷ Department for Education and Employment, Excellence for All Children: Meeting Special Educational Needs, green paper, October 1997, para.5.

¹⁸ 儿童权利委员会，结论性意见，(CRC/C/15/Add.34,1995年2月15日，第32段)。

¹⁹ Department for Education and Employment, Home-School Agreements. Guidance for Schools, London, 1998, p. 13.

²⁰ Department for Education and Employment, Social Exclusion: Pupil Support, London, July 1999, p. 12.

“disadvantage”或“deprivation”等词，而未采用“剥夺平等权利”或“歧视”等措词。欧洲联盟和联合王国都没有给“社会排斥”一词下定义，²¹这一措词涵盖包括被开除学籍和少女怀孕等在内的多种现象。遭受社会排斥的人来自按种族、性别、族裔、出身、社会等级等划分的各个类别。²²

34. 现行立法禁止基于某些理由的歧视。1975年《禁止性别歧视法》(和相关的机会均等问题委员会)、1976年《种族关系法》(和相关的种族平等委员会)、1995年《残疾人权益保障法》(和计划成立的残疾人权利委员会)构成这一立法制度的支柱。目前尚未制定禁止基于宗教²³或语言的歧视的立法，同时，按社会等级所作的划分迄今为止未能在立法上体现与机会均等和平等待遇的联系。消除种族歧视委员会指出政府“未能将《公约》全部实质内容纳入国内法”，²⁴特别报告员同意这项看法，并强调，由于未能明令禁止基于一切相关理由的歧视，因而无法确定哪些权利没有得到平等享受，以使得得到平等享受。

35. 人口普查为自行将人们归入各类种族提供了机会，这些类别列有种族、肤色、族裔、出身等各项。²⁵宗教或语言未予登记，也未将种族归类做法用于自称为“白人”的个人，这些人自己也未采用这一做法。歧视的重叠理由(例如种族、宗

²¹ 社会排斥问题研究小组(该小组由首相于1997年12月设立，直接对首相负责)将社会排斥界定为“一种简略的表达方式，表示一些人或地区在遇到诸如失业、技能差、收入低、住房条件差、所处环境犯罪率高、健康状况差、贫困及家庭破裂等一系列问题时可能出现的情况”。伦敦，1999年5月。

²² 依照社会等级标准，人被分为五个类别。最高一档是专业人员(I)，其次是中介人(II)和技术型非体力劳动者(IIN)，然后是技术型体力劳动者(IIM)和部分技术型体力劳动者(IV)，最低一档是非技术型人员(V)。

²³ 种族平等委员会1998年1月建议通过禁止宗教歧视的具体立法。在一项为期18个月的宗教歧视问题研究完成之前，看来暂时不会考虑执行该建议。Annual Report of the Commission for Racial Equality. January to December 1998, p. 31

²⁴ 消除种族歧视委员会，结论性意见：大不列颠及北爱尔兰联合王国，CERD/C/304/Add.20, 1997年4月23日，第4段。

²⁵ 1991年人口普查采用了九个类别(白人、加勒比黑人、非洲黑人、其他黑人、印度人、巴基斯坦人、孟加拉人、华人、其他)，现有这九个类别的统计数据。对学校的普查和人口普查不同，规定普查对象可不提供种裔、宗教和语言方面的数据。此种资料的来源是父母而不是学生，父母可选择提供或不提供某些资料。

教和语言,或性别、出身和宗教)已无法看出。1990至1991年,开展了一项“种族监测工作,目的是在学生的种族背景、母语和宗教等情况基础上掌握学生的概况——此类资料由父母自愿提供。²⁶ 由于此类数据资料的提供不是强制性的,因此,所了解到的情况并不全面。

36. 接受义务教育的少数民族学生的比例约为少数民族在成人人口中所占比例的两倍以上(在学校中的比例为12%,成人人口中的比例为5%)。²⁷ 造成这种状况的部分原因是年龄的宝塔型结构有差别:少数民族人口有一半在25岁以下,而25岁以下的白人在其人口中所占比例不到三分之一。现有统计资料反映了“少数民族学生”一词所涵盖的多样性。英语是被划为“少数民族”的11.8%的小学生中的8.4%的学生的一门附加语言,而被划为“白人”的学生中,有多少人的母语不是英语,目前则不清楚。被归入“任何其他少数民族群体”这一类别的学生占2.1%,这一比例高出华裔学生和孟加拉族学生的比例,这两者的比例分别为0.3%和1.0%。数据资料证明,肤色越深学习成绩越差的说法是毫无根据的。这些数据表明,工人阶级家庭的白人男生的学习成绩可能要比华裔学生或印度族学生差。²⁸

37. 特别报告员对通常把所有非白人居民称为“少数民族”表示关注,因为“民族”或“少数”这一用语的这种涵盖一切的外延不符合国际人权法。这一名称过于宽泛,无法据以找出有关国际上禁止的歧视理由,进而联系某些团体和个人研究这些理由的相互作用和不断增多问题。在访问即将结束时,特别报告员注意到,同她交谈的所有政府工作人员都是白人,这也许是人们仍用“少数民族”这一名称来提及非白人居民的一个原因。

²⁶ 儿童权利委员会,大不列颠及北爱尔兰联合王国的初次报告, CRC/C/11/Add.1, 1994年3月28日,第92-94段。

²⁷ Department for Education and Employment, "Minority ethnic pupils in maintained schools by Local Education Authority area in England-January 1999 (provisional)", London, 30 June 1999. 此类数据来自年度学校普查,由校方提供。

²⁸ Drew, D. and Gray, J. "The fifth year examination achievements of black young people in England and Wales", Educational Research, vol. 32, No. 3, p. 114.

五、人权义务

A. 可供性

38. 对受教育的权利的一种尽管错误但却很普遍的看法是：教育就是提供学校和教师。只要有了学校，如英国那样，其他问题就可以不管了，无须查问学校的提供方面的统计资料，也无须询问受教育的权利方面情况。其实，这项权利除了涉及学校的提供以外，还涉及政府使学校教育变得可得、可接受和可适应的人权义务。

39. 西方工业化国家在发展的早期开始实行涵盖每个人的义务教育，将民众教育与工业化进程联系在一起，英国是最早这样做的国家。英国式教育的一个具体特点，是私立学校和国立学校分开，寄宿学校和走读学校分开，普通教育和民众和/或职业教育分开，所有试图消除上述两者间差别的努力都未能成功。

学 校

40. 从统计资料上看，英国的学校并不缺乏，但这本身并不说明不需要探究可供性所涉的人权问题。虽然教育机构通称为‘学校’，但学校之间的差别极大，通常有：‘高档’学校和‘低档’学校之分，前者的教育质量很高，后者的教育质量极差。后一类学校是政府的‘点名批评’做法的主要对象，这一做法指的是找出教育状况最差(不合格)学校，以使这类学校的教育状况达到最低限度的可接受水平。

41. 如上文(第一节 B 部分)所述，为各校排定名次依据的是学生的考试成绩，这种排名加剧了早已存在的教育系统等级分明的状况。排名与产出(即成绩和效率指标)挂钩，势必使学校将能否取得好成绩作为招生标准，并使教学内容的确定和教学方法的采用围绕学生在考试中取得好成绩这一点进行。这就使由于残疾或有困难，或由于缺乏竞争动力而不可能取得好成绩的学生不愿投入必要的时间，作出必要的努力。这就造成了学校之间、学生之间的机构化竞争。学校提供给家长，为自己作招生宣传的光洁诱人的彩色情况介绍手册，或者学校举行的一年一度的家长会(类似股东大会)，在认为教育属于一种公共服务和/或一项公益事业，或者，从每个儿童的最大利益出发，教育所起的作用是为学校应当推动的学习过程提供指导的人看来，是无法理解的。

教 师

42. 政府承认，政府在师资队伍方面实行的改革是最全面的，也是最有争议的。²⁹ 在多次交谈中，都有人向她反映师资短缺问题，国内媒体也不断关注这一问题。招聘教师难是由于教师职业地位低下造成的，而这种状况则是由教师职业的自主权丧失、工作时间长(每周平均约为 51 小时)，以及指望教师解决多数社会问题(如果不是所有社会问题的话)等多种原因造成的。

43. 教师由地方主管机构或各个学校的董事会雇用，教师的基本工作条件和工资依据法律确定。一些仍在进行的旨在依据学生的成绩提高教师工资的改革，让人想起 1862—1890 年间作为向教师发放工资的依据的工作表现规定(“按成绩支付工资”)，这些成绩是每年某个年龄的学生参加某些科目的考试取得的成绩。³⁰

B. 可得性

44. 联合王国于 1944 年开始实行免费初等教育，这要比国际人权法规定实行此种教育的时间早得多。5 岁至 16 岁的儿童少年接受义务教育，同时，教育法规所涵盖的年龄范围已扩大到 2 至 19 岁，随着终身教育的实行，这一年龄范围进一步扩大。

45. 政府实行了招收四岁儿童接受学前教育的政策，从而使幼儿能够接受教育。政府为所有四岁儿童提供学前教育，并正计划让三岁儿童也能接受此种教育。私立学校学生的年龄有的只有六个星期。³¹ 此种学前教育没有在权利方面得到界定。

46. 关于 16 岁以上者的教育问题，制定了一系列复杂的立法，政府还为此执行特别计划，以处理这一问题。在义务教育后的教育方面，为 16 至 18 岁的处于不

²⁹ Prime Minister's introduction to The Government's Annual Report 98/99, July 1999, p. 6.

³⁰ David, M. E., The State, the Family and Education, Routledge, London, 1980.

³¹ Office for Standards in Education, The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools 1997-98, p. 61.

利地位者规定了职前学习这项新的权利。³² 16岁这一离校年龄证明太小，学生在这一年龄离校后无法独立谋生，原因是对教育程度低，资历浅的年轻人的需求下降了。教育改革的重点已向劳动力市场需求、可推销的技巧以及学会竞争等方面转移。由于青年劳动力市场继续缩小，特别是由于大规模工业生产的消失——这一点对年轻人的影响尤其大，教育期限延长并呈职业化之势，表明工业时期向工业后时期的过渡。教育期限延长这一过程可能逐步向界定个人权利和政府主管机构的相应义务这一方向发展，然而人权措词似乎不可能得到采用。

义务教育

47. 处于义务教育年龄的儿童“有权依据法律接受与其年龄、能力、才能以及可能有的任何特殊需要相适应的教育”。³³ 与此相应的提供教育的义务由地方教育主管机构承担。受教育的权利被广义界定为涵盖所有居留儿童，不论其国籍如何，也不论其属于临时居留还是属于长期居留，因而这包括照料机构内的儿童、少年罪犯、寻求庇护者、难民及旅行者。这类儿童入学念书是有保证的，但他们没有选择的余地。因此，可供性标准通常能够达到，而可得性标准却往往无法达到，哪里有儿童，哪里就有学校，即使环境不利于学习，而可接受性和可适应性标准的落实通常有很大的改进余地。

48. 人们往往将各种社会弊病归罪于教育，并在同时又指望教育能够消除这些弊病。在英国，人们也指望教育在许多方面证明其价值：从改善最年轻学生的识字和识数状况，到改善所有的人的总体教育状况，再到提供世界一流的教育服务，以及为国家出口绩效的提高作贡献等。特别报告员经常从教育工作者那里听到的一个词是“增值”。这一词反映了一种探索，它旨在确定并量化学校教育给学生的可预测的教育状况增添的价值。儿童的家庭背景在很大程度上决定着儿童的教育状况，这是众所周知的：最高社会阶层的 22 个月的婴儿的智力发育水平，要高出最低阶

³² Bridging the Gap: New Opportunities for 16-18 Year Olds not in Education, Employment or training, report by the Social Exclusion Unit presented to Parliament by the Prime Minister, July 1999, pp. 71-73.

³³ 经济、社会、文化权利委员会，大不列颠及北爱尔兰联合王国的第三次定期报告，E/1994/104/Add.11，1996年6月17日，第254段。

层同龄者 14%。³⁴ 除非制订一项全面、持久而且资源充足的战略，以实现机会均等，并从长远来看实现教育成就的均等，否则，这一差距就可能逐步扩大，最终难以消除。

49. 政府已经制订了一项雄心勃勃的短期战略，该战略的“目的是以比以往任何时候都要快的速度，将小学的教育水平提高到前所未有的程度”。³⁵ 消除儿童贫困为一项长期目标，计划在 20 年内实现。³⁶ 由于改善教育状况这项紧迫任务隐约地要求各校统一提高成绩，因而各校面临的压力增大。但是，学校招收的学生在很大程度上决定着学校的教育成绩的好坏。对高质量教育的追求把重点放在了“增值”上面。这样做依据的是政府提出的贫困不是理由这一口号。

50. 儿童贫困计划在 20 年内消除，而贫困儿童的学业状况的改善则要求立即实现。鉴于有多种因素加重了贫困对学业的不利影响(如家庭环境、出身、母语等)，特别报告员认为，有必要明确某些因素产生的影响和相互作用问题，尤其应当明确相当于国际上禁止的歧视理由的因素(如种族、族裔、性别、宗教、语言、出身、残疾等)产生的影响和相互作用问题。

(a) 被学校开除的儿童

51. 从人权出现之前的时代沿用下来的一系列法规表明，儿童受教育的权利和儿童上学的义务之间在概念上有冲突。由于教育被界定为一项义务而不是一项权利，父母(或处于替代父母的地位的国家)有义务确保子女接受教育，儿童有义务按规定上学(不上学者按旷课论处)，地方主管机构负责确保学生不无故缺课。另一个较新的概念上的冲突，是儿童接受教育的义务和被开除学籍这两者之间的冲突。

52. 被永远开除学籍者，从 1990/1991 年的 3,000 人增至 1996/1997 年的 13,500 人，随后降至 1997/1998 的 12,300 人。³⁷ 这一下降可能是由于政府保证减少开除学

³⁴ HM Treasury, Persistent Poverty and Lifetime Inequality: The Evidence, London, March 1999, para 3.06, p. 29.

³⁵ Department for Education and Employment, National Learning Targets: Action Plan, London, March 1999, p. 2.

³⁶ The Government's Annual Report 98/99, July 1999, pp. 9 and 20.

³⁷ Truancy and School Exclusion, report by the Social Exclusion Unit, May 1998, para. 2.1; “Permanent exclusions from schools in England 1997/98 and exclusion appeals lodged by

籍做法的采用而在短时间内产生的结果。上述数字涵盖小学和中学，因而超出义务教育年龄范围。多数被开除者是 12 至 15 岁的学生，因而这些人处在义务教育年龄。有特殊需要者被开除的比例最高(是平均人数的七倍)，黑人学生比例极高，是平均数的四倍，而华裔学生比例很低，只相当于平均数的三分之一；84%被开除的学生是男生。³⁸

53. 学生被开除的原因不详，因为开除学生的权力属于各个学校。这些原因有怀孕、7 岁的学生向老师伸舌头，或者欺侮其他学生或教师等。被开除的学生只得离校，接受定期辅导，这类辅导约为正常学校教育的 10%。³⁹

54. 大量学生被开除的部分原因是竞争激烈。据认为，有特殊需要的学生被开除的可能性之所以是其他学生的七倍，是因为开除成绩差的学生，学校的成绩就能提高。

(b) 被剥夺自由的儿童

55. 被剥夺自由的义务教育年龄阶段(16 岁以下)的儿童依法有权接受教育，此种教育规定为每周 15 小时，目前有人建议将课时增至 30 小时。

56. 10 岁儿童可因犯罪而被监禁(10 岁为最低刑事责任年龄⁴⁰)，尽管所用的措词不是“监禁”，而是“提供住宿”，而且这些人不被称作“儿童”，而是称作“青少年”。然而，这一制度的一个令人遗憾的特点是：50%在押候审的儿童从未得到监禁判决⁴¹，因而，遭受监禁的经历，以及监禁期间往往遭受的虐待，是可以而且本应避免的。

parents in England 1997/98,” Department for Education and Employment, SFR 11/1999, 16 June 1999.

³⁸ “Permanent exclusions from Schools in England 1997/98 and exclusion appeals lodged by parents in England 1997/98, DfEE Statistical First Release”, 16 June 1999.

³⁹ Truancy and School Exclusion, report by the Social Exclusion Unit, May 1998, para. 2.23.

⁴⁰ 儿童权利委员会，大不列颠及北爱尔兰联合王国的初次报告(CRC/C/11/Add.1, 1994 年 3 月 28 日，第 67-73 段)。

⁴¹ Youth justice Board for England and Wales, Annual Report and Accounts 1999, p. 22.

57. 管理少年犯罪嫌疑人、被拘留者及罪犯的计划在一个复杂的法律框架中得到制订，该框架最近得到修改。青少年司法委员会(成立于 1998 年 9 月)将发挥决策和指导职能，并将作为一个中心机构对各有关机构实行管理。政府预防青少年犯罪的政策把教育作为该政策的主要支柱之一。这项政策预计，司法委员会将证明，“儿童和青少年犯罪”可在 2002 年 3 月之前得到预防。⁴² 至于如何能在这样短时间里提供反面证据，即要不是采取某些干预措施，犯罪活动就发生了，特别报告员们不清楚。

58. 特别报告员访问了 Orchard Lodge 这是一个注重把教育作为防止男童犯罪和重新犯罪的手段的机构，该机构一方面为在法律上界定为需要帮助或有危险的男童提供较为宽松的环境，另一方面为犯罪者提供安全的居住条件。该机构的一些做法考虑周密，而且具有想象力：根据个人的具体情况作一对一辅导；工作人员的构成类似于机构内少年的构成(多数为黑人男性青少年)，以使这些男童能够有学习的榜样。该机构鼓励男童们取得好成绩，鼓励照料和管理人员与男童们一道上课，共同参加考试。

59. 此种注重教育的机构极少，即使对儿童少年来说也极少。狱务总监介绍了成人监狱的状况，他说，“节约开支”使教育机会减少，⁴³ 因而无法利用教育这一主要手段来防止犯人再次犯罪。例如，狱务总监报告说，某个机构的 200 名青少年犯人中，只有 30 人能够接受教育。⁴⁴ 能否接受教育要看监狱的预算情况，场地缺乏也可使教育的提供落空。注重安全以及犯人可享有特许权但不享有权利的法律观念，无助于有利于教育的环境的创造。由于不可能依法确保犯人的生计——教育对谋生至关重要——犯人获释后因再次犯罪又重新被监禁。这种恶性循环很难打破。狱务总监为改善这种状况提出了一些设想，其中一些设想无需增加经费，实际上反而可以节省开支。有一个设想是鼓励某些犯人辅导另一些犯人学习，使监狱由“罪犯的场所”变为“摆脱犯罪的场所”。

⁴² 同上。

⁴³ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Annual Report 1997/98*, pp. 30 and 32.

⁴⁴ 英国狱务总监关于 1998 年 6 月 2 日至 4 日对 Werrington 少年犯看守所作短暂突然视察的报告，第 3.41 段。

(c) 流动群体

60. 吉卜赛儿童和其他流动儿童在教育方面尤其处于不利地位，有资料显示，这些人有一半属于有特殊教育需要者。⁴⁵ 政府拨出专项经费——这笔经费因其法律依据而称为“第 488 节补助”(“Section 488 grants”)——为吉卜赛人、流动人口和难民提供额外帮助。现已采取行动改善流动人口的教育状况，但对多数教师和学生的态度重视不够。一项正在进行的审查强调人们有权免遭歧视，还强调有必要承认多样性，持容忍的态度。⁴⁶

61. 政府已在《儿童权利公约》之下的报告中强调了在吉卜赛儿童和流动儿童的教育方面所作的努力，但是，特别报告员对该报告的提法，即这些儿童“有权利以和所有其他儿童相同的方式接受教育”，表示关注。⁴⁷ 对流动人口来说，让这类儿童接受不顾及其生活方式的教育会产生一种破坏作用，并可使其行动自由和居住自由产生疑问。流动人口家庭的迁徙可能是非自愿的，这种迁徙是在这些人因其住宅被认定属于非法而遭驱逐后发生的。儿童的往常必然因此而中断，而政府的两项政策，即打击非法扎营定居现象和严肃学校出席纪律，是相互抵触的。

62. 吉卜赛人遭受多重歧视，世代无法接受教育，因而要求为其提供教育。特别报告员认为，这为《儿童权利公约》在精神和文字上规定实行基于权利的教育提供一个典型事例。吉卜赛人和其他流动人口人数较少，这有助于使其儿童的权利和最大利益受到关注。

⁴⁵ Office for Standards in Education, “Raising the attainment of minority ethnic pupils. School and LEA responses”, paras. 8 and 36-38.

⁴⁶ 拟设置的新课程提到“公民品德教育，包括熟悉和了解民主和主民机构的性质，了解社会所有成员的权利和义务等”。这项教育突出公民和社会其他成员的差异。Department for Education and Employment, The review of the national curriculum in England. The consultation materials, May-July 1999, p. 4.

⁴⁷ 联合王国提交联合国儿童权利委员会的第二次报告，文书局(Stationary Office)，伦敦，1999 年 8 月，p. 146。

(d) 残疾和有学习障碍的儿童

63. 《残疾人权益保障法》正在逐步得到执行，一个残疾人权利委员会将在 2000 年 4 月得到设立。政府已经表示，将审查各项教育政策，研究这些政策对有特殊教育需要的儿童的影响，⁴⁸ 这等于在间接地对人们的下列批评作出反应，即学校排名表的作用在于惩罚学校把经费用在残疾学生身上的做法，阻止普通学校招收残疾学生，从而使残疾学生只能进入特殊学校学习。

64. 有特殊需要的学生是否有资格得到额外帮助，要看他们是否持有证明 (“Statemented”)。“Statemented”一词不合英文习惯，指的是发给有特殊需要的学生一份证明，正式申明其有特殊教育需要。有相当大一部分义务教育年龄的学生 (250,000 或 3%) 持有这种证明，因而这批学生有资格使其特殊需要得到满足。⁴⁹ 父母设法为子女得到证明这一点表明，如得不到这种证明，这些儿童的特殊需要可能仍无法得到满足。许多有特殊需要的学生被学校开除也证明了这一点。特别报告员认为，这一情况突出表明，有必要将儿童的最大利益用来指导教育。

2. 大学教育

65. 大学教育收取学费的做法是与《经济、社会、文化权利国际公约》的明确规定(第 13 条第二款(丙)项)相违背的，这项规定指出：能否接受高等教育，要看个人的能力，同时，应通过逐步实行免费确保高等教育对所有人平等开放。

66. 一学年 1,025 英镑的学费(占平均学费的 25%)以及以前的补助改为贷款，使学习的费用很高。学生贷款于 1990 年开始实行，由学生贷款公司管理，该公司完全归政府所有。自 1994 年 9 月起，学生补助减少并逐步取消。一项新的学生贷款办法于 1998 年 9 月开始实行。该办法使学生能够得到与收入挂钩的贷款，学生在毕业后偿还贷款。

⁴⁸ Department for Education and Employment, Excellence for All Children: Meeting Special Educational Needs, Green Paper, October 1997, para. 4.

⁴⁹ 政府公开承认，一些家长申请法定证明，因为这可能是“得到补助以满足子女的需要”的唯一途径”。Department for Education and Employment, Excellence for All Children: Meeting Special Educational Needs, Green Paper, October 1997, appendix. 2, para. 1.

67. 随着政府拨款的减少，大学教育经费转而由学生(及其家长)承担。上一届政府宣布“不打算让学生承担部分学费”之后仅一年，即开始实行收取学费做法。⁵⁰ 这样做的部分原因是政府拨给大学的经费持续减少：政府用于每个学生的经费减少一半，科研取代教学而成为大学取得经费的主要依据。另一部分原因是，人们普遍认为大学教育不是给多数人提供的。Dearing 报告(国家高等教育状况调查委员会的报告)指出，学生是受益者，因为他们的学位可使他们容易找到工作并得到高工资，因此，毕业生应当补交教育费。该报告建议向学生提供贷款，贷款将在学生毕业并且得到收入后偿还，这样，可以减轻偿还负担。⁵¹

68. 有三分之一学生全额支付学费；三分之一较低收入学生支付部分学费；还有三分之一最低收入学生免交学费。学费收入用来扩大接受大学教育的机会。一项经常得出的结论是：能够接受大学教育的，一定“是男性，上某所学校，而且，父母一定是专业人员或管理人员”。⁵² 所以，政府承诺“增加并扩大入学机会，特别是增加和扩大在高校中所占比例很低的群体，包括残疾人和准技术或非技术型家庭的青少年等在内的群体的入学机会”。⁵³ 人们对实际状况与政府的这一承诺相反表示极大关注。尽管作出任何结论性评估还为时尚早，但高等院校招生事务处公布的1998年入学情况初步数据显示：进入大学攻读学位的所有学生中，半数(53%)来自归入最高类别的两类人员(专业人员和中介人)家庭，这一比例大大超出这两个阶层在总人口中所占比例，并证明，接受大学教育，在极大程度上取决于社会经济地位。⁵⁴ 最高类别(专业人员类)家庭1998年入学人数与1997年相比略有减少(-2.4%)。最低类别(非技术型)家庭的入学人数减幅较大(-5.9%)。⁵⁵ 需要再次指出的是，由于实行了

⁵⁰ 经济、社会、文化权利委员会，大不列颠及北爱尔兰联合王国的第三份定期报告(E/1994/Add.11, 1996年6月17日，第231段)。

⁵¹ The Dearing Report, recommendations 78 and 79。

⁵² Gillborn, D. and Gipps, C. Recent Research on the Achievements of Ethnic Minority Pupils, OFSTED (Office for Standards in Education), London, 1996, p. 6。

⁵³ Department for Education and Employment, Higher Education for the 21st Century. Response to the Dearing Report London, 1998, p. 3。

⁵⁴ Department for Education and Employment, National Adult Learning Survey 1997: Summary, London, 1998, p. 11。

⁵⁵ Universities and Colleges Admissions Service, Statistical Bulletin on Widening Participation, No. 1, 1999, p. 6。

新的学费和学生贷款办法，这些数据还不能完全说明问题，但这些数据却令人担忧，因为它们表明，情况并没有像人们所希望的那样，在朝着扩大最贫困者接受大学教育的机会这一方向发展。

69. 特别报告员认为，政府在承诺不仅最大限度地扩大大学入学机会，而且使这种机会均等之后，有必要将“把资金作为改革杠杆”的承诺⁵⁶付诸实施，以便按困难程度克服经费障碍，即在入学方面困难最大者得到的投资最多。

C. 可接受性

70. 教育的可接受性标准由教育标准局通过检查加以监督和执行。这样做是为了对认定未能达到最低可接受标准的学校(称为“不及格学校”)正式提出警告，以便能够采取措施改善这些学校的教育状况，否则，这些学校将被关闭。政府再三表示，贫困不能作为教育状况未能达标的理由，规定不论学生贫困程度如何，或不论学校本身的设施如何陈旧落后，学校的教育状况都必须达到可接受的水平。

母语不是英语的学生

71. 和联合王国其他地区不同，英格兰被认为属于使用单一语言的地区，尽管由于移民的进入而引入了多种语言。这一点是通过民族和语言上的少数群体之间的交往而间接发现的。但是，“语言上的少数群体”一词从未使用过，也未制定处理基于语言的歧视的立法。

72. 学校教育用英语进行，学校认识到这样做给英语属于其第二种或第三种语言的学生造成了困难，因而设法为这类学生学习英语提供便利。由于英语从学生七岁起就是考试科目之一(其他科目为数学和自然科学等)，因此，学生在这些考试中成绩差不一定反映其学习能力，而只是表明英语可能是他们的第二种或第三种语

⁵⁶ Department for Education and Employment, Further Education for the New Millennium.

言。私人出资让学生接受双语教育证明对学生很有用，双语学生的成绩要好于仅使用英语的学生。⁵⁷

73. 英语流利程度被认为是决定学生成绩好坏的一个重要因素，虽然英语是否流利往往归因于种族或民族差异。找出“EAL”学生(即母语不是英语的学生，“EAL”是 English as Additional Language 的缩略)，并帮助他们克服语言困难，可以避免误将这类学生的问题归因于种族或族裔，或归因于学习上有困难。“第 11 条补助”(依据 1966 年《地方政府法》第 11 条)提供经费，以增聘人员，对母语不是英语的学生进行辅导。这笔经费看来未能满足现有要求，而这种要求本身也未能得到充分确定，因为学生入学时母语登记这一项所涉资料属于自愿提供类别的资料。

74. 可从内政部为提倡进行选民登记而采用的语言中看出哪些语言用得最为普遍，这些语言是：孟加拉语、汉语、希腊语、古吉拉特语、印地语、旁遮普语、土耳其语、乌尔都语。⁵⁸ 特别报告员了解到，教师在给索马里族儿童、吉普赛儿童或阿尔巴尼亚族儿童上课时遇到困难，特别报告员因而猜测，仅伦敦居民使用的语言就达 800 种之多这一经常作的估计也许是准确的。

少女怀孕

75. 政府正在开展一项行动，这项行动的目的在于减少少女怀孕的人数，并减轻青少年父母遭受社会排斥这一现象，这些人几乎完全是青少年母亲。首相在《少女怀孕问题报告》的前言中，将少女怀孕称为英国“不光彩的记录”。⁵⁹ 英国的统计资料反映出它和欧洲大陆的重大差别，也反映出教育系统内发人深省的问题。小学极少开展性知识教育是问题的一个方面，仍被公众称为“工人阶级家庭女童”的这一类青少年前途渺茫并容易受到不良影响，是问题的另一个方面。

⁵⁷ Gillborn, D. and Gipps, C., Recent Research on the Achievements of Ethnic Minority Pupils, OFSTED (Office for Standards in Education), London, 1996, p.14 and 26.

⁵⁸ 消除种族歧视委员会，大不列颠及北爱尔兰联合王国的第十四份定期报告，CERD/C/299/Add.9, 1996 年 12 月 2 日，第 42 段。

⁵⁹ Teenage Pregnancy Report presented to Parliament by the Prime Minister by command of Her Majesty, Cm 4342, June 1999, p.4.

76. 政府的这项行动必须打破各种相互加强的影响促使女童怀孕和生育这一恶性循环。少女怀孕的地区特点是众所周知的(最贫困区域的少女怀孕发生率是最富有区域的六倍);青少年母亲的特点也是人所共知的:这一类青少年来自“非技术型体力劳动”家庭的可能性是来自“专业人员”家庭的可能性的十倍;由照料机构收养,由青少年母亲收养或抚养以及辍学或被学校开除的可能性是其他青少年的两倍。

77. 在就业方面依然男女差别明显。几乎半数妇女从事非全日性工作,而且往往从事售货员、收款员、办事员或秘书等工作。虽然女童的考试成绩高于男童,但她们注定只能从事收入低、技术含量低、地位低的职业。⁶⁰

78. 特别报告员注意到,政府的一些出版物中使用了“gender”这一词,而另一些出版物却没有使用该词,值得注意的是,一些关于少女怀孕问题的出版物未使用该词。⁶¹ 由于女童可以怀孕(而男童不可能怀孕)这一生理现象,怀孕的防止注重女童,而且避孕也被视为属于女子应关注的问题。许多依据法规设立的机构或自愿设立的机构由妇女管理,并且只以女童为对象;男童如要求开业医生提供避孕服务,费用只能自理,因为只有妇女接受避孕治疗的费用才能得到偿还。

79. 自我保护知识和技巧的传授,由各学校自己负责。小学须制定一项性知识教育政策,但这项政策可以是不提供任何性知识教育。1993年《教育法》规定,公立中等学校须提供性知识教育(未对教育内容、方式和提供者作出规定),并确认父母有权不让子女接受性知识教育。即便提供了性知识教育,此种教育也仍是一门课外科目,往往被并入个人、社会、健康教育课程。许多不利因素阻碍着性知识教育的提供,⁶² 这种状况看来没有得到切实处理。

⁶⁰ M.Arnot and others, Recent Research on Gender and Education Performance. OFSTED(Office for Standards in Education), 1988, p.68.

⁶¹ 《少女怀孕问题报告》只有一次使用“gender”一词,即在介绍提供给14-16岁学生的一部分全国自然科学课程时采用过,这部分课程讲的是性行为在人类有性生殖中的决定性作用,与之相对的是产生克隆的无性生殖。

⁶² 许多从事性知识教育的人认为,谁采用新形式新方法,谁就会成为媒体关注的目标。一些学校的校长表示,虽然他们学校的性知识教育开展得很好,出于上述原因,还因为家长可能作出某些反应,他们不想让学校以性知识教育‘开展得好’而闻名。Teenage Pregnancy, Cm 4342, June 1999, p.40.

80. 特别报告员清楚意识到哪些障碍需要克服,而且许多国家已经克服了这些障碍。由于政府肩负着保障儿童的最大利益的人权义务,而且男女平等目标有待实现,因此,政府必须在克服此类障碍方面发挥带头作用。

D. 可适应性

81. 教育适应社会和经济的变化是一个持续不断的过程,需要全面、不断地监测对教育的影响,也需要监测教育在推动变革方面应当产生的影响。

由一般性别观念转向注重男女平等

82. 不平等问题存在于单个层面,也存在于结构层面,有必要作出大量努力,以区分这两个层面。将不平等现象记录在案,需要找出在入学、学校待遇、学校教育的结果和影响等方面可能发现的各种歧视理由。为使《儿童权利公约》关于每个儿童的权利和最大利益的规定得到落实,有必要区分结构因素和单个因素,以便找出并处理这两个层面存在的障碍。

83. 有关学生成绩的数据资料突出表明,男生成绩较差,白人学生和非白人学生的情况都是这样,⁶³ 这和人们经常所持的女生的成绩应当提高的看法相反。男子学校或女子学校在所有学校中占 5%(女校往往多于男校),这类学校目前依然存在,原因是“有证据表明,女童在只向女子开放的学校特别有可能取得好成绩”。⁶⁴ 在男女同学学校中,85%的教师是女教师,这也许是男生学习成绩差的原因之一。特别报告员认为,由一般性别观念转向注重男女平等的有利之处在于,这样做需要对男子和女子及其相互关系进行研究,这既包括学生,也包括教师。

⁶³ 校务总监指出,中小学男生的识字技能都较差。Office for Standards in Education, *The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools* 1997-98, pp.23, 33 and 37.

⁶⁴ 消除对妇女一切形式歧视委员会,大不列颠及北爱尔兰联合王国的第三份定期报告, CEDAW/C/UK/3,1995 年 7 月 31 日, pp.49 和 55。

摇摆不定的教育目标

84. 对学生成绩和学校教育状况作统一核实和评定,致使易于量化的科目以及有助于学生在考试中取得好成绩的教学方法受到重视。初等教育的三要素因而为人们所重视。国家素质教育咨询委员会指出,教育的一般功能是传播文化和培养创造力,⁶⁵ 并强调,学校课程的依据、结构和规范性使教育受到损害。课程中仍设置宗教教育内容,而且学校还得到牧师的关心,这些都给学校增添了宗教色彩。计划进行的公民品德教育将给学校课程增添一些人权教育内容。

85. 在特别报告员访问时,公民品德教育课的设计工作仍在进行,结果还不得而知。特别报告员对人权在筹备文件中的形象表示关注,这一形象可能反映在今后的课程中。她似乎发现,“人权”被视为不同于学生将在日常生活中认识到的权利和自由——即他们作为受教育的权利的主体、作为未来的雇员、作为未来的父母或选民应享有的权利,而且和这些权利及自由是不相容的。“人权”似乎与国际问题和外国相关,甚至同机会均等、男女平等概念也无关。⁶⁶

86. 现在极有必要实行关注日常问题的人权教育。种族平等委员会指出,“公开承认的种族偏见正在增多”,⁶⁷ 这使人们对教育缺乏对策表示关注。校务总监强调指出,五分之一的学校对非欧洲文化重视甚少。⁶⁸

87. 把强调个人特性和竞争意识作为基本价值,是与团结与合作相冲突的。父母对子女学习成绩的重视很容易导致依据能力进行的筛选,从而使能力差的儿童受到排斥。学生之间和学校之间的不均等现象在日益突出而且加剧,而这没有被视为应予处理的人权问题,以使儿童懂得接受并帮助其他同学,而是被视为一种有助于增强个人特性和竞争意识的正当差别。这就造成了一种悖论:学校既要灌输团结合作的价值观,又要培养个人竞争意识。

⁶⁵ All Our Futures: Creativity, Culture and Education, NACCCE report, May 1999, para.iii.

⁶⁶ Qualifications and Curriculum Authority, Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools. Final Report of the Advisory Group on Citizenship, London, 22 September 1998, p.44.

⁶⁷ Annual Report of the Commission for Racial Equality, January to December 1998, p.3.

⁶⁸ Office for Standards in Education, The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools 1997-98, p.30.

六、结论和建议

88. 政府在国内和国际上都把教育作为优先事项，但教育的国际和国内特色在概念上是有区别的。基于权利的做法在国际上得到提倡，但在国内一级，对受教育的权利却保持沉默，对于教育中的权利更是如此。特别报告员完全支持政府在概念上转向基于权利的教育，并希望这能够为在国内一级采用这一概念提供机会。

89. 政府应受到极大称赞，因为它发起了基于权利的教育，从而向将人权纳入主流发展合作迈出了一步；还因为政府同时重视增加落实受教育的权利所需的资源。把人权变成部门战略和国家战略任重而道远。特别报告员称赞政府已开始进行这项工作，并且正如她在访问过程中表示的，愿意尽力为政府提供协助。

90. 规定《欧洲人权公约》直接适用于英国而引起的深刻变化，为依据在区域一级(或许以后在全球一级)制定的国际人权法加强人权保护的深度和广度创造了条件。这将逐步改革英国的教育法，并使其与国际标准接轨。特别报告员认为，这一变化为突出现有的人权形象提供了机会。《儿童权利公约》似乎是一个十分恰当的起点，因为该公约可使学生从小就认同其文字和精神，而且，通过创办注重人权的学校，可直接将《公约》付诸实施。同时，特别报告员对儿童一向被视为学校和儿童家长之间经法律确认的关系的客体，而不是受教育的权利和教育中的人权的主体表示关注。她希望，《儿童权利公约》的精神和文字能够逐渐对英国的教育政策、法律及实践产生影响。

91. 英国一向实行涵盖每个人的义务教育，因此，几乎所有儿童都能入学。特别报告员认为，为了缩小受教育方面的差距，应当确定优先事项。对于被剥夺自由的儿童和流动儿童，应当做到哪里有这类儿童，就在哪里提供教育。这就需要想象力、灵活性，更重要的是，需要政府在政治上和财政上作出承诺，以使教育变得可供、可得、可接受、可适应。在一系列因果关系中，这类儿童都被剥夺受教育的权利，因而人们常常能够从中发现多种歧视现象，这就有必要履行与消除歧视有关的各项人权义务。

92. 特别报告员建议，利用学校即将实行的公民品德教育，消除普遍存在的错误观念，如男女平等不同于种族平等，这两者都不同于人权等。此外，实行公民品德教育可传递这一信息：儿童是公民，而不是以后才成为公民。人权是相互联系着

的，据此，可在概念上将各种形式的歧视、这些歧视的起因、后果和影响等联系在一起，并开展广泛的人权教育，以处理和纠正学生很容易了解的每天出现的问题。

93. 将教育和就业联系在一起(政府机构的设置表明了这一点，这两个问题由一个部负责处理)是政府政策的支柱，该政策意图明确，那就是使人们在经济上自立。把教育的方向定为增强个人的竞争力造成了学生之间和学校之间的竞争。特别报告员对注重竞争力对残疾儿童造成的影响表示关注。她认为，要做到人人都能接受教育，学校教育适应残疾儿童的能力需得到提高。

94. 教育属于为今后取得收入而作的投资这一点，清楚地反映在大学教育收取学费的做法中。这项改革是显然与《经济、社会、文化权利国际公约》的规定相抵触的，这一问题应当得到比现在更为密切的关注。不过，政府承担的与可供性、可得性、可接受性及可适应性有关的人权义务绝不能因这项改革而减少。特别报告员尤其关注无力负担大学教育的直接和机会费用者的入学问题，并且敦促政府作为优先事项设法利用教育收入改善贫困者的入学状况。此外，教育同时是一项人权、一项交易式服务(国内和国际上都是这样)，因此，确认受教育的权利和教育中的人权就显得更为重要了。

95. 出于注重政府的人权义务会产生益处这一考虑，特别报告员建议从人权角度研究社会排斥概念。鉴于歧视理由的逐渐增多，加上等级的存在，有必要在结构层面而不是仅仅在个体层面弄清歧视的根源和促成因素。特别报告员认为，诸如“少数民族”(融合了种族、肤色、族裔、出身、宗教、语言、社会出身等成份)或“社会排斥”(将一系列不可预测的现象置于一个不明确的概念框架内)等概念，与其说说明了问题，不如说使问题变得含糊不清。适用现行国际人权法的好处，在于能够全面明确禁止的歧视理由和政府的相应义务，这些义务针对种族歧视和性别歧视，除考虑采取消除歧视的单项措施以外，还考虑采取有关的结构性措施。

96. 处理女童和男童在成绩方面的差别的概念框架，可得益于由注重一般性别观念转向注重男女平等，得益于重视女童和妇女的所有人权，而不是仅重视教育方面的人权。从性别角度分析教育状况，可推动设立提高男童的学习成绩这项工作的开展，这项工作由于以往注重女童而受到阻碍。小学中的女教师比例较高，这证明，注重性别均衡可以带来益处。女童离校后的前景使其学习成绩的价值受到损害，虽然女童的成绩好于男童。大量女童陷入早孕、单身母亲的境地，随之而来的，是学

习、职业培训机会和职业机会的减少。各项人权是相互联系的，这就提供了处理此类问题所需的全面的概念框架，这类问题的范围远远超出教育部门。

97. 政府在教育方面压倒一切的目标，是为所有学习规定更严格的标准，处理一些学生成绩差这一问题，并提高全体学生的成绩，所有这些往往称为创办一流的教育服务。然而，这些目标固然很好，但却重视了产出，忽视了投入(而为了消除世代相传的贫困状况，特别需要提供投入)和教育过程。特别报告员认为，注重受教育的权利可提供一种有效的途径，以拓宽通常将人权视为防止政府滥用权力的措施这一狭隘、甚至错误的看法，从而涵盖政府旨在使行使平等人权的机会均等的人权义务。基于权利的教育这一密切相关的概念有助于从所有有关行为者的权利和义务、自由与责任的角度探讨教育进程。

-- -- -- -- --