



经济及社会理事

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/10  
8 July 1999

CHINESE

Original: ENGLISH/FRENCH/  
SPANISH

人权委员会  
增进和保护人权小组委员会  
第五十一届会议  
临时议程项目 4(d)

实现经济、社会和文化权利

实现受教育、尤其是受人权教育的权利

受教育权利的内容

穆斯塔法·迈赫迪先生提交的工作文件

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
前 言.....		3
导 言.....	1 - 7	5
一、国际文书中所述的教育的目的 .....	8 - 37	6
A. 对国际文书的分析.....	8 - 17	6
B. 在个人和社会方面的教育目的 .....	18 - 37	8
1. 个人发展概念的意义和影响 .....	20 - 29	8
2. 教育的社会影响 .....	30 - 37	12

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、受教育的权利 .....	38 - 49	14
A. 受“良好教育”的权利 .....	40 - 48	15
B. 一些基本指标概述 .....	49	17
三、实施受教育权 .....	50 - 76	18
A. 受教育权是一项社会权利 .....	52 - 60	19
1. 免费教育问题 .....	55 - 58	20
2. 何为“义务”教育 .....	59 - 60	22
B. 受教育权乃一项“自由权” .....	61 - 73	22
C. 受教育权是一项集体权利或团结互助权利 .....	74 - 76	26
结 论 .....	77 - 78	27

## 前 言

受教育权利的问题再次引起人的注意，这是令人高兴的。下文回顾在这个问题方面的最新发展及其涉及的主要问题。

大会 1997 年 12 月 12 日第 52/127 号决议欢迎防止歧视及保护少数小组委员会在其 1997 年 8 月 22 日第 1997/7 号决议中决定把受教育权利的问题列入《联合国人权教育十年》(1995-2004 年)整个期间的议程中。小组委员会在 1997 年 8 月举行的第四十九届会议上，在其第 1997/7 号决议中请穆斯塔法·迈赫迪先生编写一份关于受教育的权利的工作报告。按照该决议，这一文件“旨在明确受教育权的内含，特别要考虑到其社会意义，其中包含的各项自由、其横跨公民权利、政治权利以及经济、社会、文化权利的特性，并设法找到促进人权教育的办法”；迈赫迪先生于 1998 年 8 月向小组委员会第五十届会议提出该报告(E/CN.4/Sub.2/1998/10)。

同样值得注意的是人权委员会在其 1998/33 号决议中决定任命一名关于在经济、社会、文化权利的总框架下享有受教育权利的特别报告员。特别报告员 K. Tomasevski 女士的职权包括特别报告“逐步实现受到教育的权利”的情况；“协助各国政府制定和通过紧急行动计划”和“考虑到性别因素”，从而为弥补对这项权利的严重侵犯，特别是对妇女的侵犯，通过紧急政策。

此外，1998 年 11 月 30 日，经济、社会、文化权利委员会就这一问题举行了一次一般性讨论：在这过程中提出了若干专家报告并就其进行了广泛的讨论。必须指出，所有这些努力并不是由每一个委员会单独进行的；在就这个问题进行的许多交流中出现了一个很明显的合作互补的意愿。人权委员会的特别报告员以及本报告的作者也都参与了上述一般性讨论。

特别报告员 K. Tomasevski 女士向人权委员会第五十五届会议提出了初步报告(E/CN.4/1999/49)；委员会在其第 1999/25 号决议中决定继续研究受教育权利的问题，特别是“考虑是否有可能与联合国有关机构合作……举办一项工作会议，研拟与受教育有关的逐步发展的基准和指标”。

最后经济、社会、文化权利委员会在 1999 年 5 月的届会上就《经济、社会、文化权利国际公约》第十四条通过了一项一般性意见。并决定就第十三条拟订一项新的意见。

防止歧视及保护少数小组委员会、人权委员会和经济、社会和文化权利委员会决定审议受教育权利和人权教育问题这一件事可以称是空前的，因为这是各个保护人权机构第一次就这项权利进行有系统的研究。这一同时出现的普遍关切显然与《联合国人权教育十年》及《世界人权宣言》五十周年纪念有关。

根据防止歧视及保护少数小组委员会赋予本报告作者的职权，在此就 1998 年提出的分析加以扩充；重点在于深入讨论受教育权利的两个主要而又不可分割的方面：社会权利和“自由权利”。<sup>1</sup> 在实现受教育权利和人权教育方面的问题将在向小组委员会第五十二届会议提出的整体报告的第二部分中加以详尽地讨论。

根据联合国人权事务高级专员罗宾逊女士的话，这一教育“本身就是一项权利，也就是说，促使每个人意识到所有人的权利和尊严的权利，及确保遵守这些权利的手段”。<sup>2</sup>

为了避免重复和缺乏时间——作者编写报告时，K. Tomasevski 女士的初步报告还未发表——这里没有讨论在向人权委员会第五十五届会议提出的报告(E/CN.4/1999/49)中提及的问题，但在向小组委员会第五十二届会议提出的最后报告将会论及。

## 导 言

1. 必须铭记的是，受教育权利在各个方面都是人类的一项基本权利。不遵守这一权利就等于妨碍对其他权利的享有，因为没有充分接受教育所导致的愚昧，会使人失去尊严和失去人尊严的手段。公民和政治权利，就像言论自由、结社自由或参与政治的权利，只有在一个人能受到教育的前提下，才具有实质意义。

2. 教育是传达文化的工具，因此，也是传达文化特性的工具。教育因此促进社会和经济权利的实现：一个受过教育的人有更多的机会找到工作，更了解他有得到保健、住房和粮食的权利。尤其是，他能获得自己争取这些基本权利的能力。

3. 实现受教育权利，有助于达到一个适当的生活水平；它保障人能得到必要的知识，来发展所有的功能，改善其生活质量，作出明智的决定和继续学习，以便在一个民主社会中过着有尊严的生活。

4. 在经济、社会、文化权利委员会于 1998 年 11 月 30 日举办的一般性讨论日中，Audrey Chapman 女士强调：“教育同时是一项人权和一项为享受其他在公民、文化、经济、政治和社会方面的个人权利所不可缺少的手段。在经济上和社会上被边缘化的人可依靠这一主要工具来脱离贫穷，取得充分参与国民生活的手段。因此，它的未来效能与眼前的效能同等重要，甚至更重要。整个社会，一如个人可从教育中得益。<sup>3</sup>

5. 所有人，不论是儿童、少年和成人都有权享有这一权利；为了应付他的社会和职业上的责任，他需要拥有知识。我们应该强调，教育不是儿童的专利，《世界人权宣言》在第 26 条中宣称《人人都有受教育的权利》，这就意味着教育是一项不断的过程。对“教育”一词应予以广义的解释，这是在各个领域里，和在各个不同的地方如专业、社会和社区里的一项不断和永久的教育。<sup>4</sup>

6. 在承认受教育权利的各项国际和区域文书中也常常强调行使这项权利的基本宗旨。这些条款拟订了所有国家教育制度的共同目的。实现受教育的权利不单旨在取得消息和知识，而且也关系到许多不同的目标，这些目标不单有助于个人，也能使个人所生活的社区得益。

7. 为了分析各项文书中受教育权利的内容，首先应讨论这些文书为教育规定的目的。<sup>5</sup> 然后，我们研究文书中使用哪些术语来奠定受教育的权利，最后我们讨论落实这项权利的问题：即由谁来负责实现受教育的权利。

## 一、国际文书中所述的教育的目的

### A. 对国际文书的分析

8. 在 1998 年的工作文件中，我们已经提到教育的基本目标(E/CN.4/Sub.2/1998/10, 第 9 至 13 段)。我们在其中提到了可从有关这问题的国际文书中得出的共识，我们引述了 Manfred Nowak 的话<sup>6</sup>：“人人都同意教育允许人自由发展其个性和尊严；使人可以积极地以容忍精神参与社会生活；尊重父母、国家价值和环境的关注；对人权的发展作出贡献。我们想在此对教育的目的问题，即对各项有关人权的国际和区域文书中提到的目的进行更详尽的研究。

9. 《世界人权宣言》在其序言中就提到了受教育权利的目的：

“……发布这一世界人权宣言……以期每一个个人和社会机构经常铭记本宣言，努力通过教诲和教育促进对权利和自由的尊重 [……] 使这些权利和自由 [……] 得到普遍和有效的承认和遵行：

第 26 条第 2 款确定了教育的主要目的：

“教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。教育应促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊，并应促进联合国维护和平的各项活动。”

10. 《经济、社会、文化权利国际公约》中重申了同一内容(第 13 条第 1 款)：

“……教育应鼓励人的个性和尊严的充分发展，加强对人权和基本自由的尊重，<sup>7</sup> 并应使所有的人能有效地参加自由社会，促进各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊，和促进联合国维护和平的各项活动。”

11. 《儿童权利宣言》在其第七条原则中申明：“儿童所受的教育应能增进其一般文化知识，并使其能在机会平等的基础上发展其各种才能、个人判断力和道德的与社会的责任感，而成为有用的社会一分子”。

12. 《儿童权利公约》在第 29 条中列出了教育的一些目的应是：

- (a) 最充分地发展儿童的个性，才智和身心能力；<sup>8</sup>
- (b) 培养对人权和基本自由以及《联合国宪章》所载各项原则的尊重；

- (c) 培养对儿童的父母、儿童自身的文化认同、语言和价值观、儿童所居住国家的民族价值观、其原籍国以及不同于其本国的文明的尊重；
- (d) 培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间谅解、和平、宽容、男女平等和友好的精神，在自由社会里过有责任感的生活；
- (e) 培养对自然环境的尊重。

13. 世界人权会议的《维也纳宣言和行动纲领》中指出“教育应增进各民族、所有种族或宗教群体之间的谅解、容忍和友谊”(第一部分第 33 段)。此外，各国应努力“……使教育能针对充分发展人格、加强对人权和基本自由的尊重”(第二部分第 79 段)。

14. 在教科文组织方面，《取缔教育歧视公约》重申了《世界人权宣言》第 26 条的内容；在其第 5 条中规定“……教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重”。

15. 在同一方面，劳工组织/教科文组织关于教员情况建议的原则——重申“教育应在进学校的最初几年就强调个性的发展及社团的精神、道德、社会、文化和经济进步，并灌输对人权和基本自由的极度尊重”。

16. 从所有这些案文中及其他许多案文中，可总结出教育的四个目的：

- (a) 发展人的个性、其才智和能力；<sup>9</sup>
- (b) 加强对人权和各项基本自由的尊重；<sup>10</sup>
- (c) 增强每一个人成为社会上有用的一员的能力；<sup>11</sup>
- (d) 促进各国，各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊，并促进联合国维护和平的各项活动。<sup>12</sup>

17. 除了这四个我们认为是基本的目的外，国际和区域文书中也提到其他目的：

- (a) 普遍传达文化遗产；<sup>13</sup>
- (b) 提高民族意识；<sup>14</sup>
- (c) 对社区的经济和社会发展作出贡献；<sup>15</sup>
- (d) 促进道德和社会责任意识；<sup>16</sup>
- (e) 提高批评能力和个人的判断力；<sup>17</sup>

(f) 促进对天然环境的尊重。<sup>18</sup>

## B. 在个人和社会方面的教育目的

18. 关于教育目的的讨论早已存在，我们可以很容易地将教育的哲理分为两类：那些主张教育的主要目的是为了个人需要的说法和那些反过来认为教育的首要目的是为了国家和社会需要的说法。<sup>19</sup> 举例说，康德认为教育的目的是尽可能发展每个人的才能；在另一端，E. Barker 则主张真正的教育是为了使人能够履行他生命中所处的地位和他所属社会赋予他的责任。

19. 对所有国际文书所的分析显示，教育的目的仍旧分为两大类；我们在此分析其内容，并试图指出实际上它们是不可分割的。

### 1. 个人发展概念的意义和影响

#### (a) 发展人的各个方面

20. 常常被提到的个人发展概念仍旧是教育的首要目的。这种对教育的个人方面的强调是具有重大影响的，个人目的似乎优先于社会或社团的目的。就像教育家二十多年来常用的一种说法，它将受教育的人置于《教育行为的中心》。因此，教育的首要目的在于受教育的人，然后才轮到社会关系的组织，这常常是从人权的角度来看。

21. 正如一名专家所说的：《教育应该旨在充分发展人的性格》这个观念指出了影响个人的教育的一般伦理目标，它包括人的所有方面：身体理性、心理和社会等方面；目的是使每一个人能根据其能力和天才发展成一个和谐的人”<sup>20</sup>

22. 人格的发展显然与自由有关：教育只在受教育的人受到尊重和教育目的是使他能够作出真正的选择的情况下，才能有助于该人的发展。按照个人与人格习惯区别，这项对自由的呼吁并不必解释为对社会关系或团结的一项障碍。这一区别是著名的日内瓦教育家 Jean Piaget 在对《世界人权宣言》第 26 条的评论时作出的，值得在此全文引述：

“事实上，从心理的观点和社会学观点上，必须区别个人和人格。个人以自我为中心，并由于这种道德或理智上的自我中心，对所有进步社会生活

固有的互惠关系造成障碍。而人格反过来是自由地接受一项纪律，或协助建立一项纪律的个人，从而自愿地接受一套互惠规则，使他的自由受到对别人的尊重的限制。因此，人格是一种理智意识和道德意识，与自我中心的混乱和外界压力的他律都有距离，因为它在实现自主之时接受互惠的规则。简而言之，人格是同时与无秩序和约束对立的，因为它是自立的，而两个自主的人只能有互惠的关系。我们可以承认，总的来说，以‘人格的完整发展和……加强对人权和基本自由的尊重为目的’等于造就能自由思考和在道德上自主，并能尊重别人在这方面自主的人，这种互惠的规则，使他们本身的自主合理化。”<sup>21</sup>

23. 上述案文中关于应该将教育主要针对个人发展方面明确的协商一致，并不意味着说应该忽视其他社会性较高的目标。不管怎样，这一优先事项显然并不意味着社会目标本身为人提供服务，只有将人放在尊重人权，从而该人也尊重人权的环境中，人才能充分发挥自己的潜力。如果教育要使受教育者能够“在社会中发挥有益的作用”，这是因为这种作用有益于人及其发展，而不是“为了”社会这个抽象的实体。

24. 因此，这样明确强调人的首要地位，必须保证防止那种常常令人可怕的趋势，即将教育方法专门针对某一社会团体，或者在极端情况下针对一种思想意识。这是一个重要问题：这是《世界人权宣言》和第二次世界大战后所有法律文书起草的历史背景，解释了人权背后的整个推理为何渗透了避免大多数人的思想意识再次压倒人权，践踏人的尊严的决心。<sup>22</sup> 不容否定，教育，用于某一不尊重个人的政权时，是各种形式集权主义的理想工具。这显然引起一些有关教育权的法律文书为何坚持主张教育目标中人的基本问题的原因。因此，教育政策决不能以所谓的“较高的国家利益”或者主要的集体或社会价值观念为基础。相反，“儿童的最大利益应成为对儿童的教育和指导负有责任的人的指导原则”（《儿童权利宣言》原则7）。为了确保任何国家不用权利将儿童的最大利益与国家利益等同起来，《宣言》具体规定说，“儿童的父母首先负有责任”。当我们处理国家和家庭在教育中的作用以及作为儿童基本权利的人权教育问题时，这一事实将至关重要。

(b) 文化特性

25. 说教育应针对人格的充分发展，就等于说承认人有权发现、选择和表达自己的特性。弗里堡小组指出：

“特性形成过程的开始不仅涉及具体价值，而且还与所有人权中得到承认的人的尊严所必须的普遍特点有关。特性是人的特点与社会特点之间的邻界面。个人不是孤立的；个人以最原始的方式按他相对于别人(不管是个人还是群体)作为一个人并被如此承认而表现自己。如果坚持认为特性是一种可以与众不同的权利，而不提及它的反面，即可以与人相同的权利，则不再可能理解特性的整体性或积极内容，即承认人自由与他人结合和/或与某一传统结合的能力。”<sup>23</sup>

26. 个人发展是国际文书为教育定下的主要目标，因此，取决于“文化特性”的实现，弗里堡小组也不无恰当地对这种特性作了界定：“一套文化价值观念，个人或群体依此自我界定，表达自己，并希望得到承认；文化特性含有个人尊严所固有的自由，在不断演进的过程中组合各种各样具体和普遍的文化以及记忆和事业”。<sup>24</sup>

(c) 少数人语言权利的特例

27. 将人放在首位，当然对教学带来大量的后果，但也对教育政策产生许多后果，我们将在下文讨论。现在，我们要提出国际机构经常讨论的一个具体问题，即属于语言上少数的儿童或者成人教育。对于种族和语言上的少数人来说，教育权是保障和增强他们的文化特性的一种重要手段。就任何特定的少数群体而言，教育权提出了学自己的语言和/或用自己的语言学习的权利问题；《世界人权宣言》第 26 条没有明确解决这个问题，<sup>25</sup> 但许多其他文书提出了这个问题，如《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(第 4 条第 3 款)规定如下：

“各国应采取适当措施，在可能的情况下，使属于少数群体的人有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语。”

28. 《欧洲区域或少数民族语言宪章》第 8 条较详细地处理了这个问题，它规定，在学前、中小学以及在技术或专业、大学和其他形式的教育方面，国家有权在教授区域或少数民族语言或用这种语言教育的各种义务之间作选择。议会关于《欧

洲人权公约》少数民族权利附加议定书的建议(1993年)说,属于少数民族的人均应有权学习自己的母语,用自己的母语受教育,学校以及国家教育和培训机构的数量要适当,地点要按少数民族的地域分布情况(第8/1条)。《保护少数民族框架公约》也要求各缔约方“承认属于少数民族的人均有权学习自己的少数民族语言”(第14条)。

(d) 结论:教育作为特性的来源

29. 以上花了一些篇幅讨论少数民族的枝节问题,我们现在可以概要列出教育权的一些特点了:

- (a) 关于教育权的国际文书在教育的主要目标在于人格发展这一问题上有着普遍的协商一致;
- (b) 这种人格发展与第二个但不是次要的其他目标关系非常密切,这类目标涉及人格发展所必须的,因人格发展而产生的社会关系的质量;
- (c) 个人与社会目标之间非常密切的关系可以通过文化特性概念来表述;这种文化特性同时也从传统中产生,是自由和创造性的一个动态领域;
- (d) 因此,实现教育权意味着尊重以及保护和发展每个人的社会特性。在经济、社会、文化权利委员会主持的一般性讨论日上, Patrice Meyer-Bisch 提交了一份背景文件,<sup>26</sup> 他说:

“显而易见教育权在文化权利中占有最重要的地位,它是尊重以及保护和发展拥有特性的权利能够得以实现的一种权利。它使得有可能尊重其他文化权利<sup>27</sup>以及整个人权,并使他们成为现实。从任何形式的个人和集体发展的角度来看,它能够最恰当地表明发展政策或发展方案的情况。”

2. 教育的社会影响

30. 正如人们多次指出的那样,人要想全面发展,就必须有权生活在以人权为基础、且价值观得到尊重的环境中,因此,重视个人目标丝毫不损害社会目标的重要性。落实受教育权“应使所有的人能有效地参加自由社会”,<sup>28</sup> 这也就是说,教育及其隐含的个人自由的总体价值是富有社会责任感的的基础。<sup>29</sup>

(a) 跨越公民权利与社会权利之间的传统界线

31. 提到受教育权，首先必须跨越公民权利与社会权利之间的传统界线。将个人发展的权利归入公民权利，而将此项权利的社会影响列入社会权利，实在是过于简单化了。Patrice Meyer-Bisch 在其基础文件中进行了一些极为重要的思考，他视受教育权与文化权利有关，并首先对此项权利的对象(即个人)与具有社会色彩的受教育权的宗旨进行了区分。他认为这项权利的宗旨是以文化为资本建立社会联系和政治联系。<sup>30</sup>

32. 因此，这项权利的宗旨隐含基本关系方面的内容。Meyer-Bisch 称：

“像所有的人权一样，受教育者首先为个体，而教育宗旨则有着特别丰富的社会内涵。受教育权贯穿着自主化与社会化之间的辩证关系(这一关系的部分、最初的冲撞构成个体相对于集体的定位)，这也就是说，必须确保这两项对应程序的同等重要性。个人自主化指的是学习知识和行使个人自由，而社会化指的是学习如何适应社会环境。由于(参与)自由是民主社会中一切社会化过程中必不可少的因素，并考虑到这些自由既涉及公民权，又涉及社会权，硬说受教育权第一方面的内容归公民权，第二方面的内容归社会权，这是不对的。[……] 受教育权的这两个方面相互关联，密不可分。必须在确认个人的权利、义务和创造力的情况下，通过本人的行动，个人的社会化才具有民主性。舍此，社会化即等于一味遵从集体标准。如实现这项权利，受教育者即能建立社会联系。”<sup>31</sup>

(b) 教育的各项目标是密不可分的

33. 如果说各项人权是密不可分的话，教育的各项宗旨同样也是密不可分的。这正是二十一世纪教育国际委员会提交教科文组织的报告的看法：

“为使教育能满足它的全部使命，应当围绕四个基本学习内容来组织。在人的一生中，它们在某种意义上将成为个人知识的支柱：学习如何认识，即获得认识的手段；学习如何行动，即能为影响自己的环境而行动；学习如何共同生活，以便能参与并与其他人合作从事人类的各种活动；最后，学习如何做人，这一步很关键，是上述三点的结果。当然，获取知识的这

四条途径实际上是融为一体的，因为在它们之间有许多联结点、交叉点和交流点。”<sup>32</sup>

34. 教育的这四大支柱可与前面提到的各项目标相提并论。但令人遗憾的是，在第四大支柱(即“学习如何做人”)中，各项国际文书强调的主要涉及个人的关键内容在某种程度上被降低了地位，只被说成是上述三点的“结果”，这似乎有些令人遗憾。

35. 考虑到各项教育目标的不可分割性，我们可从新的角度重新审视前面(见第 16 和 17 段)提到的各项简明目标。“加强对人权和基本自由的尊重”、“每人能成为社会的有用分子”、“促进各国、各种族、民族和宗教群体之间的理解、容忍和友谊”是良好教育的源泉、条件和结果。良好教育追求的是，围绕受教育者的最高利益，追求人的发展：

- (a) 源泉 尊重人权和基本自由的任何社会，每位公民能有效发挥有益作用且以宽容和尊重差异为基本价值的任何社会，一定会产生尊重个人基本自由和权利的教育制度；
- (b) 条件 不关注人权的不会实行注重人权的教育的制度；
- (c) 结果 社会的价值取决于社会成员的个人质量以及他们结成的横向和纵向关系的质量。而这一质量则主要取决于每人获得的教育的价值。

因此，通过“广泛传播文化遗产”和“发展全民族价值观”，可加强个人及其所处社会的“文化特征”。

36. “促进社区的经济和社会发展”这项目标是与个人的教育宗旨分不开的，因为落实受教育权公认是一项真正的投资。Meyer-Bisch 指出：

“说受教育权是一项长期投资是 [……] 不够的。光从短期来看，这对企业、卫生教育和家庭教育就已极为合算，从中期来看对中小学和职业学校教育以及长期来看对大学教育都是极为合算的。”<sup>33</sup>

37. 最后，只有实行尊重个人尊严和重视充分发挥个人潜能的教育政策，才能实现“树立道德责任感和社会责任感”与“个人评断能力”这两项目标。在我们探讨国家和民间社会在落实受教育权方面各自的作用时，我们将回过头来讨论这一问题。

## 二、受教育的权利

38. 考虑到各项有关国际文书为教育规定了一整套不可分割的目标，我们不妨在下面简要分析这些文书为确定人人享受教育的权利所作的规定。最常见的用法非常简捷，即“人人都有受教育的权利”：

- (a) 《世界人权宣言》第 26 条第 1 款：“人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。”
- (b) 《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条：“本公约缔约各国承认，人人有受教育的权利。”
- (c) 《儿童权利宣言》原则 7：“儿童有受教育之权，其所受之教育至少在初级阶段应是免费的和义务性的。”
- (d) 《儿童权利公约》第 28 条第 1 款(a)项：缔约国确认儿童有受教育的权利 [……]：(a) 实现全面的免费义务小学教育”。
- (e) 《维也纳宣言和行动纲领》第一章第 33 段：“世界人权会议重申，[……]各国有义务确保教育的目的是加强对人权和基本自由的尊重。[……]教育应增进各民族、[……]之间的谅解、容忍和友谊，[……]世界人权会议注意到，资源紧张、体制不健全，都可能成为迅速实现这些目标的障碍。”
- (f) 《取缔教育歧视公约》第 4 条：“本公约缔约各国并承担拟定、发展和实施一种国家政策，以通过适用于环境和国家习俗的方法，促进教育上的机会平等和待遇平等，特别是：
  - (a) 使初级教育免费并成为义务性质；使各种形式的中等教育普遍设立，并对一切人开放。”
- (g) 《美洲人类权利和义务宣言》第 12 条：“每人都有受教育权。受教育权应建立在自由、道德和人类团结原则的基础上。”
- (h) 《非洲人权和人民权利宪章》第 17 条：“每个人都应有受教育权。”
- (i) 《欧洲维护人权和基本自由公约》(即《欧洲人权公约》)第一号议定书中的措词似乎具有更强的限制性。《议定书》第 2 条以否定的语气就此项权利作了规定：“不得拒绝任何受教育的权利。”但 P. -M. Dupuy 和 L. Boisson de Chazournes 在评论这项《议定书》时淡化了“否定式”

规定的实际效果：

“在欧洲保护人权制度中，受教育权<sup>34</sup>为否定式规定。但人们不应误解这一措词，不应将其想象成国家只有放任不管的自由。国家有义务不得拒绝受其管辖的、享有受教育权的人行使这项权利，国家同时还有义务确保尊重这项权利。另外，国家还有义务尊重父母的宗教信仰和哲学理念，不干扰这项权利的行使。”<sup>35</sup>

39. 几乎所有国际文书都将受教育权视为一项义务，由此可见这项权利的基本性质。这项义务不仅没有削弱、反而加强了这项权利，因此，“应将其解释为保护儿童权利[，这也就是说，]儿童[享有]某些权利，无论是国家、还是父母都[不能]剥夺这些权利”。<sup>36</sup>

#### A. 受“良好教育”的权利

40. 人人都有受教育权这一说法的含义显然远远不止只指望儿童经历人生中必不可少的成长阶段和有幸掌握起码的基本技能。<sup>37</sup>换句话说，受教育权不仅指人人应受教育，而且，这项权利本身明显体现了前面详尽讨论的所有目标。我们不必复述这些目标，而只想指出，要想根据指标衡量这项权利的实际落实情况，不应只评估教学设施、入学率、男孩和女孩在上学读书方面的机会均等等情况。

41. 很难设计这一领域的指标，因为这些指标必须具有质量内容，即不仅能衡量纯粹认知内容，而且还能体现在个人发展、树立责任感、尊重和促进个人自由以及发展人权方面的各项既定目标。必须承认的是，许多国家在本国宪法中规定了受教育权，但一般说来这些宪法权利并未保障教育的任何特定质量，或只在此方面规定了微不足道且模糊不清的标准。<sup>38</sup>

42. 《普及教育世界宣言：满足基本学习需求》<sup>39</sup>确定的与教育质量有关的许多标准值得深入重视。这项《宣言》在序言部分提请注意文盲状况以及上面提到的教育总体目标，并陈述了对“满足基本学习需求”这一用语的理解。“这些需求包括关键的学习工具(如识字、口头表述、识数和解决问题)和基本学习内容(如知识、技巧、价值观和态度)。满足了这些需求，人类才能繁衍生息，充分发挥潜能，体面地生活和工作，充分参与发展，提高生活质量，作出明智决定，并不断学习”(第1条第1款)。

43. 教育形式随着时间的变化而变化，且在不同的文化中有不同的表现形式，这是很自然的事。这项《宣言》强调指出，列举这些需求不应导致人们对教育产生僵硬的概念。《宣言》提请人们注意良好教育对社会和社区造成的影响。要想开展这样的教育，就必须超越目前的教育方式，需要“拓宽视野，超越目前的资源水平、体制结构、课程安排和常规的提供办法，并需要借鉴目前的最佳做法”(第2条第1款)。

44. 拓宽视野的先决条件是使所有人都能平等享受教育服务，并根据人们的具体需求，在没有任何歧视的情况下，向所有的人开放有效的教育设施。除了这项显而易见的条件外，受教育权还隐含着取得成果的义务，因为各项教育目标的实现取决于最终人们是否在受训过程中真正学到了东西，即取决于“是否融会贯通，掌握有用的知识、明辨事理、讲究技巧和树立价值观”(第4条)。

45. 值得注意的是，《宣言》指出，“积极参与”是“确保学有所成并使学习者能发挥最大潜力”的最适当的方式。不应将这一评论视为夸夸其谈，实际上，这为以真正新颖的方法设计教育政策指明了方向，因为只有这样，才能真正实现教育的各项目标。

46. 多数教育制度事实上是要使受教育者能落入一般由国家塑造的集体“模子”。难以想象如何能在以此为基础的制度中实现主要具有个人性质的教育目标。恰恰相反，个人的首要地位意味着，应在尊重差异和个人自由的基础上提供“良好”教育，因此，应按照不同的个人、期望和计划提供多种多样的教育。后面将讨论这一方面的内容。

47. 甚至更重要的是，必须在教室中尊重“个人尊严”，即使最年幼的学生也应被视为在其能力范围内本人教育的真正参与者，否则，他们就无法发挥潜力。我们认为，公共当局、教师以及最重要的受教育者本人和/或对其负有法律责任的家庭应普遍分担在落实受教育权方面的责任。

48. 关于分担责任问题，《普及教育世界宣言》第7条强调指出，需要在教育领域建立新的伙伴关系：

“国家、区域和地方各级的教育当局负有向所有人提供基本教育的独特义务，但不能指望他们满足与此项任务有关的每一项人力、财力或组织上的需求。有必要在各个层次建立富有活力的新的伙伴关系，即在确认教师、行政人员以及教育界其他人士特殊作用的情况下，在各个分部门和各

种形式的教育之间建立伙伴关系；在教育部门以及负责规划、金融、卫生、劳工、通讯以及其他社会领域等其他政府部门之间建立伙伴关系；在政府与非政府组织、私营部门、当地社区、宗教团体和家庭之间建立伙伴关系。确认家庭与教师的关键作用尤为重要。”(楷体为作者所加)

## B. 一些基本指标概述

49. 所有这些考虑可被归结为“良好”教育的四大内容，并可用来概述教育质量的衡量指标：<sup>40</sup>

- (a) 必须保障在没有任何形式歧视的情况下保障自由受训。要想做到不歧视，显然必须对付性别、种族、社会地位等方面“传统”形式的歧视。但在教育领域，还不得歧视个人或家庭的计划、才能以及哲学思想或宗教言论。因此，自由受训还意味着选择自由，而如果不实行真正的教育多样化，选择自由就会变成一句空话。<sup>41</sup> 所以，质量指标可以列入有效的选择自由，其中包括设立和领导教育机构的自由以及在行使此项自由时不进行“经济”歧视。
- (b) 必须保障最低限度的教育水准，低于这一水准，个人即无法享受基本自由。这方面的质量指标较为传统，如识字率和失业率等。
- (c) 在提供教育时必须因人而异，这也就是说，必须考虑到文化差异和社会差异。因人而异或教育应考虑多元文化内容，尤其是尊重前面提到的少数人的权利。但必须指出的是，多元文化内容的含义是，不仅人人有权加强自己的文化特征，而且人人有责任对其他人的文化持开放态度。这方面的质量指标将包括多种培训设施相对于任何特定地点各文化群体的数目、规模和具体情况的比例。此外，还可利用这些指标分析学校课程安排中对多元文化的开放程度。
- (d) 不管受教育者是刚上学念书的儿童，还是进修的成人，都必须确认其参与权和负责权。这项权利指的是尊重受教育者的主动权。应通过这方面的指标评估各合作伙伴(家庭、学校、社区、企业、政府当局等)实际参与决策、筹资和提供教育的程度。还可根据这些指标衡量教育设施中的教育效果、人权的享受和民主文化状况。

### 三、实施受教育权

50. 我们现在可以讨论如下问题：实施受教育权究竟是谁的责任？专家们一般将此项权利视为最复杂的一项权利。其跨部门性质，以及无法将它具体归入某一“代”人权的特点，早已得到人们的强调。在其第一份工作文件（E/CN.4/Sub.2/1998/10）里，作者就曾提到受教育权的跨部门性质的问题（第6和第7段）；他还提出了大意如下的意见：国家和家庭都不能摆脱实施受教育权的责任，对此问题的讨论应侧重于公共当局和公民社会在这方面各自担负的职责。

51. 在文献中得到公认的是，受教育权，由于其双重性，因而既属于第一代人权，又属于第二代人权。然而，一些作者甚至坚持说，由于历史原因，又由于与拟订国际文书和区域文书有关的理由，受教育权是一项特定的甚至是独特的权利，既属于第一、二代人权，也属于人们所称的第三代人权，即集体权利和与社会团结有关的权利。<sup>42</sup>

#### A. 受教育权是一项社会权利

52. 受教育权往往被视为经济、社会、文化权利的一部分。作为一项“社会”权利，它使每个人都有权进入国家建立的教育机构中，因而国家承担着“实定的”义务。为实现受教育权，国家须建立起人人都有机会不受歧视地享受的教育体系，并且，就基础教育而言，应建立起免费的教育体系。

53. 这里考虑一些基本文件十分有益：

(a) 《世界人权宣言》（第26条第1款）：

“人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应性属义务性质。技术和职业教育应普遍设立。高等教育应根据成绩而对一切人平等开放。”

(b) 《经济、社会、文化权利国际公约》（第13条第2款）：

“2. 本公约各缔约国确认，为了充分实现这一权利：

(a) 初等教育应属义务性质并一律免费；

(b) 各种形式的中等教育，包括中等技术和职业教育，应以一切适当方法，普遍设立，并对一切人开放，特别

要逐渐做到免费；

(c) 高等教育应根据成绩，以一切适当方法，对一切人平等开放，特别要逐渐做到免费；

(d) 对那些未受到或未完成初等教育的人的基础教育，应尽可能加以鼓励或推进。

(c) 《儿童权利公约》(第28条)：

“1. 缔约国确认儿童有受教育的权利，为在机会均等的基础上逐步实现此项权利，缔约国尤应：

(a) 实现全面的免费义务小学教育；

(b) 鼓励发展不同形式的中学教育、包括普通和职业教育，使所有儿童均能享有和接受这种教育，并采取适当措施，诸如实行免费教育和对有需要的人提供资助；

(c) 以一切适当方式根据能力使所有人均有受高等教育的机会。”

54. 从所有这些文件以及许多其他文件可以看出，公共当局在下列两个重要方面有义务实施受教育权：

(a) 提供免费的初等或初级或基本教育<sup>43</sup>，同时提供往往在事实上免费的中等和职业教育；

(b) 履行教育义务。

### 1. 免费教育问题

55. 乍一看，提供免费的初级教育似乎是很容易实现的事，但实际上却不然。皮亚杰在1971年发表的意见，令人遗憾的是，仍然具有现实意义：

“除非小学教育是免费的（而且自然而然也对属于文盲的成人实行免费），否则义务初级教育是没有意义的。而且，免费教育[.....]不应局限于基本上消极的措施，即不收学费。还会出现许多其他问题，其中一些是固有的问题（诸如家离学校远的学生交通免费，或提供免费的午餐甚至更衣室），而另一些问题影响到教学本身，例如，提供免费课本的重要问题。”<sup>44</sup>

正如皮亚杰所说的，人人应享有受教育权以及许多成人没有机会享受初级教育的事实，意味着享受免费的初级教育的权利也包括这些成人。

56. D. Hodgson 指出：

“虽然儿童是主要受益人，但各种国际和区域文书都承认，所有人都有接受教育的权利。这也是承认，学习是一个终生和不间断的过程，并且越来越需要掌握最新的信息和技术。教科文组织大会在 1976 年的“关于发展成人教育的建议”中，呼吁成员国认识到成人教育是整个教育制度必要的组成部分。拉丁美洲国家的起步更早也更远，承认成人教育在其教育制度中的优先地位上，与初级教育同等重要。成人教育最早是在区域一级明确提出的。1948 年 4 月 30 日的《美洲国家组织宪章》第 48 条，收录了成员国的一项协议，‘加强成人职业教育制度’。之后 1960 年又在国际上得到承认，《取缔教育歧视公约》第 4 条(丙)款规定：‘1. 缔约各国 [……] 承担 [……] 促进教育上的机会平等和待遇平等，特别是 [……] (丙)对那些未受到或未完成初级教育的人的教育以及他们根据个人成绩继续接受的教育，以适当方法加以鼓励和推进。’之后在国际上和区域范围内都使用了类似的语言，承认成年人接受基本教育的权利。在农业改革和农村发展，以及在妇女机会平等的具体问题上，成人教育也都得到了承认。”<sup>45</sup>

57. 考虑到这个问题的性质复杂，对一个努力承担其责任，根据上面提出的标准提供教育机会的国家，如何将它与另外一种国家区分开来，那种国家提供的教育条件达不到最起码的要求，受教育权成了一纸空文？这个问题涉及这项权利的“核心内容”，很多学者都在努力将其确定下来。这个核心内容的确定必须是对所有权利的：这正是 Philip Alston 的意思，他说，每项权利必须“提出一项绝对的最低要求，达不到该项要求，缔约方便应视为违反了它的义务”。<sup>46</sup>

58. 在受教育权上，大多数著述都在核心内容里包括了一些涉及权利“自由”方面的一些主要内容。这个问题下文在讲到教育自由时将作更详细的论述。然而正如 Meyer-Bisch 指出的，我们已经能够确定一些义务，作为受教育权核心内容的关键部分，同时不要忘记，单纯地提供教育并不能满足这项权利的要求，除非所提供的教育具备实现其目标的适当条件。<sup>47</sup> 因此，Meyer-Bisch 建议以下方面作为免费基础教育的最低限度内容：<sup>48</sup>

- (a) 读写能力(扫除文盲和功能性文盲的措施，包括日常交际手段)；
- (b) 在提供培训的地点，熟悉人权及其直接和正确的运用。<sup>49</sup> 这项权利的实现是教学效果最好的指标：实际讲授自由、参与、发现和尊重普遍价值观。
- (c) 至少在一定程度上接触其他文化，例如根据当地条件学习两种或多种语言；了解本地区和国家的遗产，熟悉至少一个其他国家的遗产；彼此了解伙伴的文化起源，以及在培训机构它们的结合；
- (d) 维持工人的知识和就业能力；
- (e) 在不违背上述条件的情况下，尊重传统的传授知识方式。

## 2. 何为“义务”教育

59. 实际上，受教育权的义务性质，正在变得越来越普及，至少是在初级教育上。但在起草《世界人权宣言》时，做到这一点还有一定困难。除了形容词“义务”写进一项宣言似乎过于具体之外，还有人担心这个词的使用对国家和对家庭来说，都会带来过多的义务。然而最终还是认识到，“义务”一词实际上意味着对儿童权利的保护，他们可以要求某些权利，任何人，不论是国家甚至他们的父母都不能拒绝。“义务”这一要素，既反映了国家也反映了家庭对孩子的责任，至少在他还没有成熟到可以自己作主之前。此处必须指出，立刻产生的一个问题是，义务教育是否意味着国家对教育的垄断，和实际上对父母选择其子女教育自由的限制。<sup>50</sup>

60. 如果初等教育必须是免费的，并且还必须是义务的，那么产生的问题是，父母如何才能仍旧行使他们的自由，负起教育的主要责任，例如选择非公共当局开办的学校，他们又如何才能既作出这种选择，又继续享受免费教育。现在需要加以考虑的，正是这个教育权上的自由问题。<sup>51</sup>

### B. 受教育权乃一项“自由权”

61. 正如本文在开始时所强调的，教育的首要目的，是实现学生本人的发展，换句话说，也就为他们提供机会，发展他们各方面的潜力。因此应特别注意，以个人为主，必然意味着教育应有助于使受教育者真正获得自由：教育，换言之，既是

一项自由的行为，又是一项培育自由的行为。因此，教育自由绝不是一项带有倾向性的要求，而是受教育权核心内容的一部分。而且，它还与各项国际文书承认的其他一些自由有着密切的联系。<sup>52</sup>

62. 这两项明确的权利，是得到《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条承认的：

“3. 本公约缔约各国承担，尊重父母和(如适用时)法定监护人的下列自由：为他们的孩子选择非公立的但系符合于国家所可能规定或批准的最低教育标准的学校，并保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育。

4. 本条的任何部分不得解释为干涉个人或团体设立及管理教育机构的自由，但以遵守本条第 1 款所述各项原则及此等机构实施的教育必须符合于国家所可能规定的最低标准为限。”<sup>53</sup>

63. 《欧洲保护人权公约》的第一议定书，确认了父母的这项权利：“国家在行使它对教育和教学承担的一切职能上，应尊重父母的权利，确保有关教育和教学符合他们自己的宗教和哲学理念(第 2 条)。”<sup>54</sup>

64. 《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 1 款，也讲到这项自由，明确地将它与思想、良心和宗教自由权联系起来：

“1. 人人有权享受思想、良心和宗教自由。此项权利包括维持或改变它的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明它的宗教或信仰的自由。”

65. 我们还可以通过 G. Burdeau 来考虑这个问题：

“在教育自由的大标题下，有三个思想并行存在：授业权的思想、进学权的思想，和从师权的思想。一个人得到批准，可将他的知识或信仰传授给他人，此即授业权。进学权的思想，在与每个人不受其智力条件以外的任何其他约束，均可与得财力之先的人一样，通过努力获得同样的教育，掌握同样的知识。从师权，意味着享有同样特权的教育机构的多样化。”<sup>55</sup>

66. 尊重父母的自由绝不只是一种被动的义务，根据这种义务，国家只满足于允许父母不将其子女送入国立学校。人们长久以来一直认为，可能存在着一些自由，但这种存在并不意味着公共当局的一种积极承诺。这种态度毫无疑问的解释了欧洲

人权法院在“比利时语言”一案(1968年7月23日)<sup>56</sup>中所作的判决，那些将教育自由解释为只是国家方面的一种消极义务的人有时引证这一判决。

67. 作者在其第一个工作文件(E/CN.4/Sub.2/1998/10, 第2.3节)中论述了这一问题，其中指出，国家有三项不可推卸的义务：尊重、保护和保证任何权利的落实。因此，具体而言，它必须尊重教育自由，尽其所能保护这种自由不受侵犯，确保人人切实享有这种权利。<sup>57</sup> 在这里将不再讨论这一问题，但将借助于 Patrice Meyer-Bisch 在其背景文件中提出的更全面的分类法阐明国家的这些义务：

“根据具体文化特性，可区分法律中各种可辨别的义务；也可以通过一系列指标看出这些义务：

- (a) 所有提供者的消极义务(尊重)：国家对社会中的个人和机构(协会、企业) [……]；
- (b) 起码的积极义务(保护)也涉及所有提供者，他们必须责无旁贷地对为保证受教育权利的核心内容所必要的伙伴关系作出贡献(基本义务)，国家控制是最后解决办法 [……]；
- (c) 防止积极义务(尊重各种自由的不可分性)产生消极作用的行动。这种义务经常被忽视，这就是确保措施，特别是一些基本措施(例如，义务教育和扫盲方案)的执行要尊重自由，更概括而言，要尊重各项人权。这里，国家本身也是不具备这样做的必要手段，必须通过公共讲坛的所有发言者的讨论进行监督；
- (d) 积极义务(充分实现)。这种义务可以说是‘方案性的’，因为这要依靠现有资源，不仅是财政资源，还有人力和结构资源。”<sup>58</sup>

68. 我们现在可考虑一下在这方面司法实践的一些发展情况：这里的讨论将只限于法国和西班牙宪法法院的判决。

69. 首先要提请注意的是法国宪法法院 1977 年 11 月 23 日的一项重要判决。有关案件涉及学校机构的具体性质和私立学校的筹资问题，对《Guermeur 法案》第 1 条和第 3 条提出质疑；宪法法院的裁决是：教育自由的原则是共和国法律所承认的基本原则之一，1946 年《宪法》的序言部分重申了这一原则，1948 年《宪法》给这一原则以宪法地位。另外，宪法委员会考虑到自由和非宗教公共教育的原则，肯

定说，教育自由的原则不得排除私人教育的存在，或按照法律规定的条件对这种教育给予的国家援助。

70. 1981年和1985年，西班牙宪法法院应邀对这一问题作出裁决。在其后一项裁决中，<sup>59</sup> 该法院强调，教育自由是思想和宗教自由以及自由传播思想、想法或意见的自由的延伸(第7项法律依据)；它还说(II.11)，在“公共当局应向符合法律所规定要求的教育机构提供援助”这句话所表达的宪法概念不得解释为一种动听的说法，以至于认为决定是否给予这种援助完全在于立法机关。

71. 在上述案文和裁决中，实际上是说，教育自由是思想自由的一部分，为保证这种自由，国家必须确保公民在法律面前人人平等，特别是要不带任何歧视地提供财政资源。换言之，就是说教育自由和为使人们能够行使这种自由提供物质资源是实行公民平等这一重要原则的结果。

72. 欧洲共同体1984年通过的关于教育自由的建议也申明了一点：

“根据教育自由的权利，将要求成员国提供使这种权利能实际行使的财政手段，提供必要的公共资金以使学校能在和相应的国家机构相同的条件下执行任务和履行义务，在行政管理、父母、学生和工作人员方面不得有任何歧视。”

73. 概括来说，教育自由可分为三个基本方面：

(a) 首先，教育自由保护个人不受公共当局认为其确保尊重受教育权利的责任要求实行或保持教育垄断的任何倾向的影响。已经提请注意各种悲剧性的怪异形式的教育垄断，如纳粹政权下的那种教育。

由于教育的首要目标是人的发展，进行教育不能只是国家的责任。以自由思想和责任感教育人们只能在一种以所有有关人的自由和责任为基础的学校系统中进行，很难看出绝对的国立学校如何能促进所有方面共同承担教育责任。<sup>60</sup>

从积极意义上来说，放弃国家对教育的垄断意味着促进教育多元化。这种多元化很明显包括上面提到的“宗教和哲学信念”，但似乎具有更广阔的范围：根据 P. Wachsmann 的意见，“[教育自由]必须不仅仅是开设私人教育机构的自由，而且是能提供在灵感、内容和方法方面与国家所提供教育显著不同的教育”。<sup>61</sup>

- (b) 第二，教育自由意味着能建立和领导教育机构。这一权利，除其他外，首先在《经济、社会、文化权利国际盟约》第 13 条中得到承认，它明显受到限制：国家有责任实行与国际法律文中所提到的“可能规定的起码标准”相适应的一种“公平和责任标准”<sup>62</sup>。问题的核心是要明确限定这种起码标准，因为关于授权建立和管理学校的一般规定不得妨碍真正多元化教育制度的发展。
- (c) 第三，教育自由涉及教师本身。教科文组织指出，“一些观察家表示担心会出现一种教师和教学‘非专业化’的趋势，教师的作用降低到主要负责执行规定程序的技术员的作用，而不是对在具体情况下最适用和有效的教学方法作出专业判断”。<sup>63</sup>

虽然没有任何一项法律文书具体提到学术自由，但在一些法律案中，特别是《公民权利和政治权利国际盟约》第 18 条中间接提到了这一问题。最好在最近的将来起草一项明确保证这种自由的法律文书，没有这样的法律文书，大学就将变成一种毫无意义的机构。<sup>64</sup>

### C. 受教育权是一项集体权利或团结互助权利

74. 有些作者还从“第三代”人权的较新角度考虑受教育权。此处他们一般都参考两个基本案文：

- (a) 《经济、社会、文化权利国际公约》(第 15 条第 4 款)：“本公约缔约各国认识到鼓励和发展科学与文化方面的国际接触和合作的好处。”
- (b) 《儿童权利公约》(第 28 条第 3 款)：“缔约国应促进和鼓励有关教育事项方面的国际合作、特别着眼于在全世界消灭愚昧与文盲，并便利获得科技知识和现代教学方法。在这方面，应特别考虑到发展中国家的需要”。

75. M·诺瓦克具体提到教育权与发展权目标的趋近，因为这两项权利都有利于充分尊重并保护所有人权。<sup>65</sup>

76. 教科文组织《取缔教育歧视公约》第 5 条明确将一般而言的教育所涉的具体目标与团结互助的价值观联系在一起：

“一、本公约缔约各国同意：

(甲)教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重；教育应促进各国、各种族或宗教集团间的了解、容忍和友谊，并应促进联合国维护和平的各项活动”。

同一条还述及少数民族问题：

“(丙) 必须确认少数民族的成员有权进行他们自己的教育活动，包括维持学校及按照每一国家的教育政策使用或教授他们自己的语言在内 [……]”。

## 结 论

77. 这些国际文书和精神看来是清楚的：受教育权主要关系到个人的发展，但是，如果这种个人发展与某人所能够同与其地位相当的人建立的关系结构相联，这项基本权利必然就有了“普遍的”意义，因为社会或民族群体将不可能再在隔绝状态中存在和发展。这种普遍的意义是教育的既定事实：现代通信手段正在使相互遥远的群体以主观上感到趋近，而我们时代的现实——移民现象——则又会使每个区域成为某种“微观世界”。

78. 因此，似可把受教育权和范围视为落在三个同心圆之内。处于中心的是人，即受教育者——这种表述对教育有意义深远的影响。在个人的周围是具备民主结构的当地社区，要求个人在其中单独或与其他人一道发挥积极的、创造性的作用。由此向外延伸便是整个人类社会。对此绝不能有误解：此处我们谈论的是看似简单的原则，这些原则要求参与教育的人朝真正的新方向作出努力，这既是要使仍然过窄和过于注重个人的教育概念向普遍的价值观敞开大门，又是要使过于偏向普遍性或意识形态的教育重新聚焦于个人。

## 注

<sup>1</sup> 在编写这份报告时，作者参考了最近的一些研究报告，这些报告在讨论人权的两个基本方面时，强调了人权的不可分割性。这方面包括欧洲教育法和政策协会的工作，特别见 J. de Groof(dir.)，*“Subsidiarity and Education Aspects of Comparative Education Law”*，Louvain, ACCO, 1994，和 J. de Groof 和 Jan Fiers，*“The Legal Status of Minorities in*

Education”, Louvain/Amersfoort, ACCO, 1996。作者也参考了下列教授的工作：F. Coomans、Ch. L. Glenn、S. Senkner、J. L. Martinez López-Muñiz 和 P. Meyer-Bisch。

<sup>2</sup> M. Robinson, “La décennie des Nations Unies pour l’éducation dans le domaine des droits de l’homme, 1995-2004”, Orientations pour la vie, New York et Genève, Nations Unies, 1998, p. iv、

<sup>3</sup> “侵犯受教育的权利” (E/C.12/1998/19), 第 1 段。

<sup>4</sup> Groupe de Fribourg, 有关一项文化权利宣言的计划, Fribourg, 1998 年。

<sup>5</sup> 我们不再引述有关受教育权利的案文, 因为在 1998 年的工作文件中(E/CN.4/Sub.2/1998/20, 第 8 段)已经引述过了。基本案文的概要可见 A. Fernandez 和 S. Jenkner, Déclarations et conventions internationales sur le droit à l’éducation et à la liberté d’enseignement, Frankfurt, Info-3 Verlag, 1995。

<sup>6</sup> “The right to education”, in A. Eide et al., Economic, Social and Cultural Rights, Dordrecht, M. Nijhoff, 1995。

<sup>7</sup> 1988 年 11 月 17 日关于经济、社会、文化权利的美洲人权公约附加议定书(圣萨尔瓦多议定书)在其第 13 条中使用了完全一样的措词, 但增加了一些内容: 《加强对人权、多元化、基本自由、正义与和平的尊重》。

<sup>8</sup> 即使案文中使用的复数 “leurs potentialités”, 指的是才智方面的能力而不是儿童本身的能力, 无可否认的是大家同意教育不能被仅当作是融入社会的工具, 它的首要目的是人本身, Jean Piaget 很明确地作了这一区别(见下文第 22 段)。

<sup>9</sup> 《世界人权宣言》第 26(2)条; 《取缔教育歧视公约》第 5(1)(a)条; 《经济、社会、文化权利国际公约》第 13(1)条; 《儿童权利公约》第 29(1)条; 《劳工组织/教科文组织关于教员情况建议》的原则一; 美洲人权公约第 2 条和第 12(2)(4)条; 圣萨尔瓦多议定书第 13(2)条。

<sup>10</sup> 《联合国宪章》第 55 条; 《世界人权宣言》第 26(2)条; 《经济、社会、文化权利国际公约》第 13(1)条; 《儿童权利公约》第 29(1)(b)条; 1965 年《消除一切形式种族歧视国际公约》第 7 条; 《取缔教育歧视公约》第 5(1)(a)条; 1965 《关于促进青年之间对和平、民族之间相互尊重和了解的理想的宣言》原则三和四; 《劳工组织/教科文组织关于教员情况的建议》原则一; 教科文组织的《为了了解、合作和国际和平进行教育和有关人权和基本自由的教育的建议》原则 7 和 18(c); 圣萨尔瓦多议定书第 13(2)条。

<sup>11</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第 13(1)条; 《儿童权利宣言》原则 7; 《儿童权利公约》第 29(1)(d)条; 《关于人的权利和义务美洲宣言》第 12 条; 《美洲人权公约》第 12(1)条。

<sup>12</sup> 《世界人权宣言》第 26(2)条;《经济、社会、文化权利国际公约》第 13(1)条;《儿童权利宣言》原则 10;《儿童权利公约》第 29(1)(d)条;《消除一切形式种族歧视公约》第 7 条;《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》第 5(3)条;《取缔教育歧视公约》第 5(1)(a)条;《关于促进青年之间对和平、民族之间相互尊重和了解的理想的宣言》的序言;《为了了解、合作和国际和平进行教育和有关人权和基本自由的教育的建议》原则 4(b)、6、7、17、和 18(b), 教科文组织; 圣萨尔瓦多议定书第 13(2)条。

<sup>13</sup> 《儿童权利宣言》原则 7; 有关教育的建议原则 18(f); 美洲人权公约第 12(7)条。

<sup>14</sup> 《儿童权利公约》第 29(1)(c)条;《美洲人权公约》第 4 条。

<sup>15</sup> 《关于人的权利和义务的美洲宣言》第 12 条; 美洲人权公约第 2 和 12(1)条。

<sup>16</sup> 《儿童权利宣言》原则 7;《美洲人权公约》第 12(4)条;《关于为了了解、合作和国际和平而进行教育及有关人权和基本自由的教育的建议》教科文组织, 原则 5。

<sup>17</sup> 《儿童权利宣言》原则 7 和 10;《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》第 5(3)条;《关于为了了解、合作和国际和平而进行教育及有关人权和基本自由的教育的建议》, 教科文组织, 原则 4(e)5 和 18(d);《非洲人权和民族权利公约》第 7(3)条;《1924 年日内瓦宣言》原则五。

<sup>18</sup> 《儿童权利公约》第 29(1)(e)条。

<sup>19</sup> 关于这一问题的详尽研究, 可见 F. Przetacznik, *The philosophical concept of the right to education as a basic human right*, P.257-283.

<sup>20</sup> P.Arajärvi, in A.Eide, *Universal Declaration of Human Rights: Commentary*, Oslo, Scandinavian University Press, P.405.

<sup>21</sup> J. Piaget, *où va l'éducation?* Paris, Denoël/Gonthier, Bibl. Médiation, 1972, pp.85 and 86.

<sup>22</sup> P. Arajärvi, 同前引书。作者叙述了起草《世界人权宣言》的筹备工作, 回忆了辩论发生的背景: “在委员会第三届会议的第 67-69 次会议上, 委员会讨论了教育权问题以及如何根据第二次世界大战, 特别是纳粹教育的经验, 考虑教育内容的伦理原则问题。” (P.407)。

<sup>23</sup> 弗里堡小组, 《文化权利宣言草案》, 弗里堡, 1998 年, P.23。

<sup>24</sup> 同前引书, p.12。《文化权利宣言草案》第 1b 条。该条阐述了文化的概念: “文化一词包含价值观念、信仰、语言、知识和艺术、传统、体制和生活方式, 个人或群体按此表示它们对自己的生存和发展的理解。”

<sup>25</sup> 关于“人格发展”和“以自己的语言受教育的权利”之间的关系, 见 A. Milian i Massana, *Derechos Lingüísticos y Derecho Fundamental a la Educación, Un Estudio Comparado: Italia, Belgica, Suiza, Canada y España*, Barcelona, Civitas, 1994; 这特别表明了

这样一种观点，即教育权载于许多宪法，其基本内容中不包括以自己的语言受教育的权利；更加不确定的是，教育权适用于人格的充分发展是否也包括这种权利。

<sup>26</sup> 文化权利中的教育权(E/C.12/1998/17,第3段)。脚注23和24提到的弗里堡小组的草案还说，“文化特性是这种特性的继承者所与生俱来的，是属于他的。如果不遵守这种特性，就是侵犯人的完整，并不可能有效落实其他人权。这目标是一切文化权利共同所有，说明各种人权的基本特性是合理的，因此任何抽取它们的实质的行为都是非法的。”

<sup>27</sup> 教育权使个人能够独立行事，独立生活，使他们成为所有其他人权的受益者和保护者。这就是各位专家对“增强能力权”这一英语术语的理解。Meyer-Bisch用了“教育权……是促进所有人权的重要因素”这一表达法。

<sup>28</sup> 《经济、社会、文化权利国际盟约》第13条第1款。

<sup>29</sup> 例如，Jost Delbrück指出，“但此种措词似乎还有某种‘工具式’内涵，因为它提到自由社会中的‘有益作用’，提到个人的时候仅仅是作为集体的一部分，而不是中心的主题，所用的说法是‘所有的人’和‘社会’。根据这个观点，受教育的权利似乎应该仅仅被解释为某种社会权利，国家有责任满足教育需求，通过行使这项权利，使儿童受到义务教育(至少在小学阶段)。[……]应当提出的问题是，正如引述人权国际文书的措词所示，受教育的权利是否也同保护个人自由联系在一起，即是否同传统的人权概念联系在一起。我们在这里是从人的发展目标、容忍和尊重人权的角度对有关人权国际文书进行分析的。”(“The right to education as an international human right”, in *German Yearbook of International Law*, vol.35,1992, p.100。另见我们向防止歧视及保护少数小组委员会第五十届会议提交的关于受教育权的工作文件(E/CN.4/Sub.2/1998/10)中的评论。

<sup>30</sup> E/C.12/1998/17,第10段和注4。

<sup>31</sup> 同上，第6段。

<sup>32</sup> Jacques Delors, *L'Education: un trésor est caché dedans, Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour leXXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Odile Jacob, 1996.

<sup>33</sup> E/C.12/1998/17,第23段。Meyer-Bisch接着作了较一般性的阐述：“因此，不能再继续只从经济角度对整个人权、文化权和受教育权进行成效分析了。根据经济原理，必须寻求成本与利润之间的平衡。教育收益数不胜数，它直接提高了正式和非正式部门的生产力，间接地增加了社会财富，使社会结构和政治结构更为牢固，而如果没有健康的社会结构和政治结构，就不可能有尊重个人自由的长期发展。因此，可以重新编制从投资和回报角度制定的各项指标。”(第24段)。

<sup>34</sup> 对教导(“instruction”)、教学(“teaching”)和教育(“education”)加以区分殊非易事，而本工作文件的范围有限，因此我们不想就这几个词作出区分。我们在这里只想引用欧洲人权法院就Cambell和Cousin一案作出的裁决：“儿童教育指任何社会中成人向儿

童努力传播其信仰、文化和其他价值观的全部过程，而教学或教导则专指传递知识和开发智力。”(P. -M. Dupuy 和 L. Boisson de Chazournes 引述了这段话，详见：La Convention européenne des droits de l’homme, edited by L. E. Pettiti, E. Decaux and P. -H. Imbert, Paris, Economica, 1995, p. 999)。

<sup>35</sup> 同上，第 1000 页。

<sup>36</sup> K. Halvorsen, Notes on the realization of the human right to education, Human Rights Quarterly, vol. 12, 1990, p. 351.

<sup>37</sup> S. H. Bitensky, Every child’s right to receive excellent education, The International Journal of Children’s Rights 2, Kluwer Academic Publishers, 1994, p. 147.

<sup>38</sup> Bitensky, loc. cit., p. 139.

<sup>39</sup> 1990 年 3 月 5 日至 9 日在泰国 Jomtien 举行的普及教育世界会议通过了这项《宣言》。

<sup>40</sup> 见前面的注 26 中提到的由 P. Meyer-Bisch 编写的背景文件；接下来的许多论述引自此份文件。

<sup>41</sup> 我们将在下面围绕教育自由问题较详细地讨论这一点。

<sup>42</sup> 这一概念源于 K. Vasak 的工作；在斯特拉斯堡国际人权研究所 1978 年培训班开幕演讲中特别提出了这一概念。

<sup>43</sup> 这些用语在语义上造成一定困难，可以在这里说明一下，但不可能加以讨论。初等或初级教育在各国之间有很大差异。例如，在起草人权两公约之时，有些国家的初等教育时间为九年，而今天，由于实行各种教育改革，初等教育时间已被缩短到四年或五年，中等教育也开始得比以前早。由于国家的职责既指免费教育，又指义务教育（见下文第 59 和 60 段），免费教育自然应在整个义务教育期间实行，因而包括中等教育的相当一部分。这样说丝毫不会歪曲人权文书案文的含义。

<sup>44</sup> 让·皮亚杰，同前引，第 59 和 60 页。

<sup>45</sup> D. Hodgson, The international human right to education and education concerning human rights, The International Journal of Children's Rights, Kluwer International, vol. 4, 1996, p. 256.

<sup>46</sup> P. Alston, Out of the abyss: The challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, vol. 9, 1987, p. 353.

<sup>47</sup> 见第一章 A 节。

<sup>48</sup> E/C.12/1998/17, 第 21 段。

<sup>49</sup> 见欧洲安全与合作会议哥本哈根会议的文件(10 和 11)，那些文件十分明确，值得联合国研究。

<sup>50</sup> 在这个历史问题上，以及形容词“义务”的含义，见 K. Halvorsen, loc. cit., pp. 351 and 352, and D. Hodgson, loc. cit., p. 241.

<sup>51</sup> 我们有意避开了确定谁是这项义务主体的问题：学校应该是义务的吗？还是仅仅是教育？或仅仅是教学？值得指出的是，很多国家承认在家中接受教育的权利。

<sup>52</sup> 两个非政府组织提请国际专家注意这项自由：发展教育自由国际组织(OIDEL)和欧洲教育自由论坛(EFFE)。在这方面，读者可参阅 OIDEL 的出版物，特别是 1998 年 11 月 30 日提交经济、社会、文化权利委员会作一般性辩论的基本文件 EC/C.12/1998/14,和 A. Fernandez 的研究报告 La liberté d'enseignement dans les instruments de protection des droits de l'homme, 《国际日内瓦年鉴》，第九卷，日内瓦，1995,第 105-111 页。EFFE 发表过一份《关于欧洲教育自由之人权宣言》(1991)，和一份《关于教育在欧洲一体化过程中的作用问题备忘录》(1991)。这些文件已收入注 5 中引过的 A. Fernandez 和 S. Jenkaer 汇编的材料。

<sup>53</sup> 教育自由，作为一项个人和机构建立和领导教育机构的权利来理解，在其他国际文书中也有表述，例如《儿童权利公约》(第 29 条第 2 款)，和《圣萨尔瓦多议定书》(第 13 条第 5 款)。有关对国际文书中教育自由问题的分析，请参阅注 52 中引述的 A. Fernandez 的研究报告。理论分析，见 R. Carneiro (ed.), Ensino livre. Uma fronteira da hegemonia estatal, Edições Asa, Rio Tinto, 1994.

<sup>54</sup> 此处应引述注 34 中讲到的 P.M. Dupuy 和 L. Boisson de Chazournes 的文章：“虽然宗教信仰的概念不存在定义问题，但哲学理念的概念却有各种相差迥异的解释。例如在“比利时语言案”中，[欧洲人权]法院在讲到《第一议定书》谈判过程中有关的准备工作时认为，准备谈及的只是宗教信仰问题；在‘宗教’一词之外又增加了‘哲学理念’一词，只是为了涵盖那些与宗教思想或教义不同的意见，如不可知论或无神论的信仰。这个解释受到批评，因为它的性质过于狭窄，有违第 2 条的精神。还有人则提出警告，不要作过宽的解 释，那样会歪曲第 2 条。[ ... ] “Campbell and Cosans case”案又给了该法院一次机会，明确哲学理念概念的意义。该法院认为，‘理念’一词的本意是‘达到某一水平的观念，是令人信服的、严肃的、有聚合力 and 重要性的’。[ ... ] 从《公约》整体上看，包括第 17 条在内，法院认为，‘哲学理念’的表述在这个条件下表示了一定的理念，值得在“民主社会”中得到尊重 [ ... ]，不违背人的尊严，也不违反儿童受教育的基本权利” (第 1005 页)。

<sup>55</sup> Les libertés publiques, Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1972.

<sup>56</sup> 在这一案件中，该法院虽然承认受教育权利如果不意味着接受以自己的母语进行的教育 的权利，就没有意义，但似乎认为，这种权利并不构成国家向所有人提供这种教育的义务。见 F. Coomans: “澄清受教育权利的核心内容”，载于《关于经济、社会、文化权利的申诉权利》，荷兰人权研究所，Utrecht, 1995 年，第 18 页。另一些作者认为，不能从

完全限制性的意义上来解释该法院的判决：见 J.L. Martinez L. Mópez-Mñiz, Libertad de enseZanza y derecho a la educación en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, Lectures 2, OIDEL, 日内瓦, 1993 年。

<sup>57</sup> 根据《Maastricht 指导原则》:

与公民权利和政治权利一样, 经济、社会、文化权利使国家承担三种义务: 尊重、保护和落实。不履行三项义务中的任何一项都构成对这种权利的侵犯。尊重的义务要求国家避免干涉享有经济、社会、文化权利。[ ..... ] 保护的义务要求国家禁止第三方侵犯这种权利。[ ..... ] 落实的义务要求国家采取适当的立法、行政、预算、司法和其他措施以充分实现这种权利。” Audrey Chapman: “对受教育权利的侵犯” (E/C.12/1998/19, 第 13 段)。

<sup>58</sup> E/C.12/1998/17, 第 18 段。

<sup>59</sup> 第 77/1985 号判决书。关于对这一问题的详细分析, 见 F. Riu: Todos tienen derecho a la educación, 马德里, 1988 年。

<sup>60</sup> “在民主社会中, 国家确保教育系统依法正常发挥作用, 但按照民主程序进行解释和执行是所有人的任务” (P. Meyer-Bisch, E/C.12/1998/17, 第 13 段)。在同一文件中, 作者在继续阐述他的意见时提到儿童本身的责任: “因此, 即便是儿童, 依据其财力, 也是他自己权利的提供者; 这对他的尊严至关重要。因此, 某些人在谈到学生, 特别是小学初级学生的公民资格时所作的保留, 如果不考虑到下述方面, 是无效的: (a) 依据其年龄和能力, 很明显, 他只能在某种程度上行使其公民权利; (b) 学校的作用是教授学生适应社会生活的手段(在社会中终生学习), 不是通过强迫手段, 而是通过调动其独立生活的潜力, 同时接受和掌握民主游戏规则和每项纪律; 因此, 在民主社会中不能培养这种公民的学校就没有地位; (c) 这意味着与学校有关的各方面有效参与, 因此, 每一方面都理解这种不可避免的复杂性” (第 16 段)。还提到教科文组织第 28 C/4 号文件, 1996 年至 2001 年中期战略: “在一种不断变化、不再局限于教室的环境中, 迫切需要的是认真审查现行教育制度以进行革新和改革。受教育机会将需要扩大, 各种方案要适应每个社会的具体需要和情况。将必须把教育过程看作一种真正的社会过程, 而不只是部门责任, 这需要政府各部、私人部门、非政府组织和其他各社会部门, 包括传播媒介和地方社区的参与。”

<sup>61</sup> 《公共自由》, 巴黎, Dalloz, 1996 年, 第 429 页。

<sup>62</sup> 许多机构都考虑了执行一种考虑到这种“创造多样性”的教育政策的具体方法。见, 例如, 欧洲委员会题为《教授和学习——争取建立一个学习社会》的白皮书: 流动性、终生培训、利用新的技术手段: 在获取知识方面这种更大的灵活性应当引导我们考虑新形式获得技能鉴定, 无论是否有文凭证明。这种办法已经纳入实践: 评估英语知识的 TEFL 测验和数学 Kangaroo 测验已证明很有价值。那么, 为什么不能采取“个人技能卡片”的办

法，其中可以记录持有者的知识，无论是基本知识(语文、数学、法律、信息技术、经济知识等)还是技术或甚至专业知识(会计、金融等)? 这样，没有文凭的年轻人可凭卡片申请工作，卡片上记载他的起草、语文和文字处理技能。在每个人的整个一生，采用这种办法可以立即对其资格作出评估，这不同于文凭，文凭多年后就失去了价值，现在比以往失去价值更快。另见教科文组织报告《学习：内部财富》由于终生学习已逐步变成一种现实，在教育开始时，就可给予所有年轻人一定的学习时间权利，使他们能够接受一定年限的教育，这种权利以及适当的资金可在一个机构中记录在一个帐户上，以管理每个人尚具有的时间‘资本’。每个人都可以根据自己以前的学习经验适当利用这种资本。部分资本可存放在一边以使人们能在成人生活中接受连续教育。每个人都可以按照一种教育储蓄办法在‘银行’存放自己的资本’(第 32 页)。

<sup>63</sup> 《世界教育报告》，巴黎，教科文组织，1998 年，第 65 页。

<sup>64</sup> 世界大学服务机构 1980 年代进行了一些关于学术自由的很有意义的工作，从而导致在 1988 年通过了《利马宣言》。教科文组织为 1993 年的人权教育国际大会通过一项国际宣言奠定了基础。这些案文载于在注 5 中提到的由 A. Fernandez 和 S. Jenkner 所作的汇编中。

<sup>65</sup> 同前，第 198 页(见注 6)

-- -- -- -- --