

世界  
教育报告  
2000

教育的权利：  
走向全民终身教育

中国对外翻译出版公司  
联合国教科文组织出版

图书在版编目 (CIP) 数据

世界教育报告, 2000: 教育的权利: 走向全民终身教育/联合国教科文组织编著; 联合国教科文组织中文科译。——北京: 中国对外翻译出版公司, 2001.2

ISBN 7-5001-0864-8

I. 世… II. ①联… ②联… III. 教育-研究-世界-丛刊 IV. G51-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 05514 号

北京市著作权登记号: 图字: 01-2001-0312 号

---

出版发行 / 中国对外翻译出版公司

地 址 / 北京市西城区车公庄大街甲 4 号 (物华大厦六层)

电 话 / 68002480

邮 编 / 100044

责任编辑 / 章婉凝

封面设计 / 北京卫视沸点广告有限公司

印 刷 / 北京神剑印刷厂

经 销 / 新华书店北京发行所

规 格 / 787×1092 毫米 1/8

印 张 / 22.5

版 次 / 2001 年 4 月第一版

印 次 / 2001 年 4 月第一次

---

ISBN 7-5001-0864-8/G · 243 定价 50.00 元

# 前言

《世界教育报告 2000》以教育这项基本人权为重点，与“国际和平文化年”非常合拍。教育是在全世界人民的思想中筑起“保卫和平之屏障”的主要手段之一，这是教科文组织在半个多世纪以前创建时就承担起来的一项使命。人权在20世纪已在世界范围内被视为一项指导原则。我们在新世纪的伟大抱负就是要确保人权真正得到充分落实。

因此，国际社会应当在这个时候认真思考如何认识 and 如何保障受教育的权利。教育既是一项人权，又是促进和平和普遍尊重人权与基本自由的重要手段。要使教育充分发挥促进建设一个更加和平的世界的潜力，就必须做到人人都有平等接受教育的机会。

我们面临的挑战是十分严峻的。虽然在《世界人权宣言》公布以来的数十年中取得了一定的进步，但今天世界上仍有八亿多成人文盲，有近一亿小学学龄儿童(以及更多的中学学龄儿童)没有上学。此外，在校的学生也有许多得不到很好的教育，无法满足他们基本的学习需要。这些需要正变得日益迫切，因为全球化和信息与传播技术领域的革命给世界带来的重大变化有将生活极度贫困的人们排斥到社会边缘的危险。

本期报告是教科文组织每两年一期的《世界教育报告》的第五期，意在促进人们对受教育这一权利的方方面面进行思考，从初始教育或基础教育直到终身教育。本报告也是对国际社会为落实世界全民教育会议(宗滴恩，泰国，1990年)而开展的2000年全民教育评估的补充。这项评估将于2000年4月在塞内加尔的达喀尔举行世界教育论坛时结束，目的是要在全球范围内继续开展和保障作为和平和各种形式的发展之

基础的全民教育，要加大力度，加快步伐和努力找到新的和更好的方法来实现全民教育这一目标。本报告中提出的一些问题不仅说明我们为什么还要作新的和更大的努力，而且也是推动这项工作的巨大动力。

我希望这期报告通过全面细致的综合与分析，将有助于国际社会提高对受教育权的性质与范围及其对人类的重要性的认识，以及对摆在我们面前的确保受教育的权利得到充分实现这一艰巨任务的认识。

教科文组织总干事  
松浦晃一郎

# 目 录

框注、图和表格目录	9	3. 对受教育机会的新认识	52
鸣谢	13	不断发展的观点	53
1. 一项涉及面广的权利	15	“终身教育”	53
一项涉及面广的权利	16	“终身学习”	55
对落实受教育权的承诺	19	中等教育	57
重点的转移	22	增加入学机会	57
2. 走向全民基础教育	25	结构的改变	58
“基本教育”	26	“机会平等”	60
解释问题	26	高等教育	63
与成人教育和扫盲的交搭	28	“应根据成绩而对一切人平等开放”	64
消除文盲	28	形式多样	66
“功能扫盲”	29	4. 对教育的目的的新认识	69
本世纪中叶世界扫盲情况	30	和平、人权与民主教育	72
其他策略	31	教育为“发展”服务	77
世界扫盲实验计划以及后来的情况	33	教育的选择	80
长期趋势	34	附录	83
初等教育	36	一. 《世界人权宣言》第二十六条的起草过程	85
挑战的难度	37	二. 地区表格	107
提供机会, 1950—1970年	39	三. 世界教育指标	119
非正规教育	40	四. 教科文组织1997—1999年有关教育情况的报告、出版物和期刊	171
满足“基本学习需要”	42		
对进步的衡量	44		
范围	47		

# 框注、图和表格目录

未注明出处的图和表格均来源于教科文组织统计研究所的数据库。在这些图和表格中，凡列出地区数据的，应注意在撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家这两个地区之间有一定的重复计算（见附录二的说明）。

## 框注

- 1.1 受教育的权利：《世界人权宣言》第二十六条 16
- 1.2 “整个一生都是学习的时间” 18
- 1.3 满足基本学习需要 19
- 1.4 受教育的权利：《经济、社会、文化权利国际公约》第十三和第十四条（1966年） 20
- 1.5 《儿童权利公约》第28条（1989年） 22
- 1.6 “战争从来就不是无法预料的事” 23
- 2.1 “基本教育”的内容、方式和方法（教科文组织，1949年） 27
- 2.2 一些国家在1900年和1948年之间进行的各次人口普查中采用的有关扫盲的普查问题（附对调查人员的指示） 30
- 2.3 “历史上规模最大的扫盲运动” 32
- 2.4 扫盲教学中的“政治选择”（保罗·弗莱雷，1921—1997） 34
- 2.5 “我们，世界上九个人口众多的发展中国家的领导人，特此重申，我们保证……满足我们全体人民的基本学习需求” 38
- 2.6 初等教育和中等教育是“一个连续过程中相衔接的两个阶段” 40
- 2.7 教育歧视：《反对教育歧视公约》（1960年）中的定义 41
- 2.8 “直线发展”受到质疑 42
- 2.9 “非正式教育”、“正规教育”、和“非正规教育” 43
- 2.10 “扩大基础教育的方法与范围” 46
- 2.11 《萨拉曼卡特殊教育宣言》（摘录） 47
- 3.1 “人生就是课堂”（约翰·阿莫斯·夸美纽斯，1592—1670） 53
- 3.2 “作为成人教育工作者，我们必须重视整个教育” 54
- 3.3 《发展成人教育的建议》（1976年）对“成人教育”所下的定义 55
- 3.4 从“经常教育”走向“教育市场”（经合发组织OECD） 56
- 3.5 “中等教育的概念正在改变”（教科文组织，1961年） 58
- 3.6 终身学习中的技术和职业教育 61
- 3.7 “中等教育应是各种才能开始显露和发展的时期” 62
- 3.8 教育机会均等：《反对教育歧视公约》（1960年）第四条 63
- 3.9 “接受高等教育不是一件孤立的事，而与在此之前的全部教育有关” 65
- 3.10 肯尼亚高等教育采用“费用分担”措施 66

- 3.11 教育、培训和开展研究的使命：1998年《世界高等教育宣言》第1条 68
- 4.1 《和平文化宣言》（第1条和第2条） 70
- 4.2 90年代召开的在教育方面提出重要建议的国际会议 71
- 4.3 1949—1968年国际民众教育会议有关教育内容的建议 72
- 4.4 关于促进国际了解、合作与和平的教育以及关于人权与基本自由的教育的建议（1974年）中的指导原则 73
- 4.5 《和平教育、人权教育与民主教育宣言》（1995年） 74
- 4.6 爱沙尼亚的一个新的公民教育中心 76
- 4.7 《儿童权利公约》第29条 77
- 4.8 教育转向可持续发展（21世纪议程） 78
- 4.9 发展要以人为中心（1995） 79
- 4.10 “我们必须扩大对发展的认识，把提高人的生活质量和扩大人的自由作为重点” 79
- 4.11 教育的选择：《反对教育歧视公约》第五条（1960年） 80

## 图

- 1.1 1950年和2000年世界主要地区成人文盲（15岁以上）估计数 17
- 1.2 1950年和2000年世界主要地区估计的成人文盲率 17
- 2.1 欠发达地区1970—2015年成人文盲率和文盲人数的变化情况 35
- 2.2 2000年欠发达地区15岁以上男女文盲与非文盲估计数（单位：百万） 36
- 2.3 1970—1997年各地区初等教育毛入学率 44
- 2.4 1970—2010年欠发达地区未入学小学学龄儿童估计数 45
- 2.5 1980年、2000年和2010年欠发达地区未入学小学学龄男童和女童估计数（单位：百万） 45
- 2.6 各地区提供不同年数的义务教育的国家数 45
- 2.7 1970—1997年各地区学前教育毛入学率 48
- 2.8 部分国家1996年初等教育和中等教育周期 49
- 3.1 1950年和1997年世界各级教育的在校人数 52
- 3.2 1990—2010年世界各地区人口年龄结构的变化情况 53
- 3.3 1970—1997年各地区中等教育的毛入学率 59
- 3.4 1970—2010年欠发达地区未入学的中学学龄青年估计数 59
- 3.5 1980年、2000年和2010年欠发达地区未入学的中学学龄男女青年估计数（单位：百万） 60
- 3.6 1970—1997年各地区高等教育毛入学率 65
- 3.7 1970年和1995年各地区两大类高等教育机构在校人数的百分比 67

## 表格

### 正文表格

- 2.1 部分国家和地区1950年前后和1990年前后全国人口普查得出的15岁以上人口中的文盲率 29
- 2.2 1950年前后世界文盲人口的估计分布情况 31
- 2.3 1970年和2000年各地区估计的成人扫盲率 35
- 2.4 1970年成人文盲人数在1 000万以上的国家1970年和2000年估计的成人文盲人数和文盲率 37
- 2.5 1950—1997年各大洲小学生人数（单位：百万） 39
- 3.1 1950—1997年各大洲中等教育在校人数（单位：百万） 58
- 3.2 1970年和1997年各地区的各类中等教育在校人数的百分比 60
- 3.3 1950—1997年各大洲高等教育在校人数（单位：百万） 64
- 3.4 1950—1997年各大洲高等教育女生人数百分比 64
- 3.5 1970年和1996年各地区两大学科领域高等教育在校人数百分比 67

### 地区表格

- 1. 1990—2005年受抚养人口的比例及15—64岁的人口 110
- 2. 1990—2005年15岁以上文盲的估计数（单位：百万） 110
- 3. 1990—2005年成人非文盲率估计（百分比） 111
- 4. 1990年和1997年的文化与传播指标 111
- 5. 1990年和1997年学前教育在校人数（单位：百万）和毛入学率 112
- 6. 1990年和1997年初等教育在校人数（单位：百万）和毛入学率 112
- 7. 1990年和1997年中等教育在校人数（单位：百万）和毛入学率 113
- 8. 1990年和1997年高等教育在校人数（单位：百万）和毛入学率 113
- 9. 1990年和1997年各级教育的教师人数（单位：千） 114
- 10. 1990年和1997年15—64岁年龄组每1 000人拥有的（各级）教师人数和各级教育中女教师的百分比 114
- 11. 1996年按接受地区和原籍地区统计的留学生人数 115
- 12. 1980—1997年公共教育经费估计数 115
- 13. 1990年和1997年各级教育的生均公共教育日常经费估计数 116
- 14. 1980—1997年双边和多边机构用于教育发展合作的开支（现值美元，单位：百万） 117

## 世界教育指标

1. 人口和国民生产总值 126
2. 扫盲、文化和传播 130
3. 学前教育的入学率和以后的入学机会 134
4. 初等教育：期限、人口和入学率 138
5. 初等教育：内部效率 142
6. 中等教育：期限、人口和入学率 146
7. 学前、初等和中等教育的师资 150
8. 高等教育：在校生人数和按国际教育标准分类法（ISCED）分级的情况 154
9. 高等教育：1996年各大专业的学生和研究生 158
10. 私立学校的学生人数和公共教育经费 162
11. 公共教育的日常经费 166

# 鸣谢

本报告所载资料选自教科文组织掌握的，由官方来源和非官方来源提供的大量信息，其中主要包括各会员国在以往各届国际教育会议上提交的国家报告，各会员国对“有关《反对教育歧视公约和建议》的执行情况的第六次磋商”所作的答复，以及会员国、国际组织和其他与会者向教科文组织最近召开的有关成人教育（汉堡，1997年），高等教育（巴黎，1998年）和技术与职业教育（汉城，1999年）的国际会议提交的报告和其他材料。

本报告的编写工作是由秘书处教育科的《世界教育报告》编写股在负责教育的助理总干事科林·N. 鲍尔先生的指导下，与统计研究所合作进行的。教育科和统计研究所的工作人员都提供了建议和背景资料。

教科文组织外部的许多个人和团体也提出了建议和（或）背景资料。报告的初稿曾由一个外聘编辑顾问组审阅，该小组成员有：V. 比莱恩，S. P. 海涅曼，P. 休斯，P. 奥万亚，A. 温，S. 坦吉阿尼，K.

托马谢夫斯基和P. R. C. 威廉斯。提供背景资料的有：S. P. 海涅曼，M. T. 西尼斯卡尔科和R. 伍德。为编写本报告，教科文组织主办了两次国际会议：一次是由国际教育评价协会（IAEA）于1998年6月29—30日在美国新泽西州的普林斯顿大学的教育测试中心（ETS）的总部召开的以“衡量与评估在教育政策中的作用”为主题的圆桌会议，另一次是由法国教科文组织全国委员会与法国的国际教育研究中心（CIEP）于1999年7月1—3日在法国的塞夫勒召开的题为“受教育的权利：二十一世纪教育的新内容”的研讨会。这两次会议的记录已分别收入F. M. 奥托布雷编的《衡量与评估在教育政策中的作用》（巴黎，教科文组织，1999年）和《国际教育杂志》（塞夫勒，第24—25期，1999年12月—2000年3月）。对于上述个人和团体惠于合作，谨在此表示衷心感谢。对于本报告所表述的观点，他们不一定同意。

## 《世界教育报告》编写小组

主编:	约翰·史密斯
方案专家:	兰瓦·萨法迪
教科文组织统计研究所:	维多利亚·卡维契奥尼
	罗萨·库索与阿萨内·巴
秘书:	米什莱恩·金格拉斯-科瓦奇瓦
图书资料员:	索菲亚·加莎
文字编辑:	朱迪思·克鲁斯
桌面排版员:	玛利纳·鲁比奥
出版官员:	文达·麦克内文

---

1

一项涉及面广的权利

国际和平文化年（2000年）向全世界提示了要实现持久和平必须具备的基本条件。《世界人权宣言》在序言里阐述了这些条件：“对人类家庭所有成员的固有尊严及平等的和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础”。在新世纪开始之际，所有人都应检查一下自己对这些权利的认识和应当承担的义务。

正是本着这种精神，本报告着重探讨受教育的权利，既把它看作是一种权利又把它视为促进和平和尊重人权的一种手段。有关这项权利最初是如何用《世界人权宣言》第二十六条（框注1.1）当今人们所熟悉的话来表达的情况，在附录一（第87—101页）中有详细介绍。报告的正文涉及的是从那时以来的发展情况，尤其是《宣言》公布以来国际社会一致同意为落实这项权利不断作出的努力，以及在落实这项权利方面大体上已经取得的进展。

不熟悉《世界人权宣言》起草背景的读者不妨先读一读附录一。《宣言》起草过程中出现过大大相径庭的观点，但起草者都能以合作与宽容的精神来对待这些分歧，这本身就是教育在任何地方都应提倡的精神，也是《宣言》第二十六条要提倡的态度。

在介绍《世界人权宣言》公布以来受教育权所发生的各种变化之前，先在这一章中谈一谈这一权利的一般问题和如何评估这一权利的落实情况的问题，对大家会有帮助。

## 一项涉及面广的权利

正如第二十六条的三个段落所阐述的那样，不论在数量上或是在质量上，受教育权都涉及到许多不同的方面。另外，落实这项权利的问题在很大程度上又与如何解释这种权利的问题密切相关。《宣言》宣布“人人都有受教育的权利”。但这是什么

意思呢？接受任何类型教育的权利？任何时候都有这种权利？谁来办教育？

这些问题都不容易回答，这在一定程度上反映出在落实受教育权利的过程中，情况有了变化。在《世界人权宣言》起草时，全世界只有少数青年人有机会接受正规教育，更不用说在各类教育中进行选择了；当时，全世界只有半数稍多一点的成年人能够阅读和书写有关日常生活的简单的文字。对于起草和通过《宣言》的人来说，最重要的是首先保障人人有机会接受教育：“教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此”，而且“初级教育应属义务性质”。同时，“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”。

自《宣言》公布以来，受教育的机会已经大大增加。现在世界上多数青年人都能上学，在初级和基本教育阶段之后接受正规教育的人数也有所增加。估计现在全世界80%的成年人至少掌握了某些简单的读、写、算技能（见附录二，表3，第111页）。虽然现在全世界成人文盲的绝对数字比1948年多（图1.1），但据估计这个数字正在减

### 框注1.1

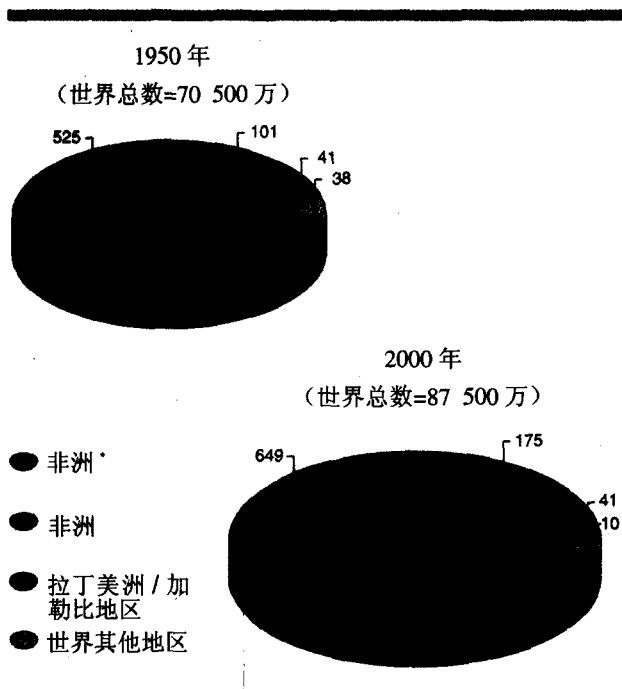
#### 受教育的权利：

#### 《世界人权宣言》第二十六条

- (一) 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。
- (二) 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。
- (三) 父母对其子女所应受的教育种类，有优先选择的权利。

资料来源：联合国大会1948年12月10日通过并宣布的《世界人权宣言》，最后批准文本，纽约，联合国，1950年。

**图 1.1**  
1950 年和 2000 年世界主要地区成人文盲（15 岁以上）估计数



\* 1950 年, 前苏联的亚洲国家的数据列在世界其他地区内。资料来源: 1950 年的数字摘自《世纪中期世界文盲状况》第 15 页, 巴黎, 教科文组织, 1957 年。

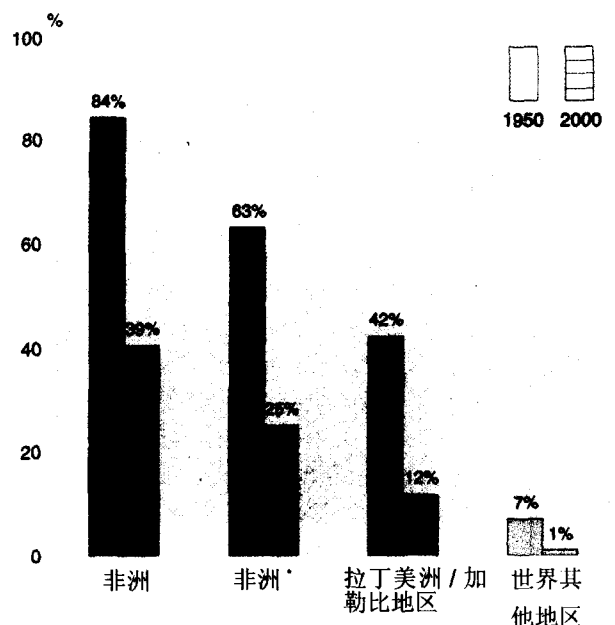
少, 而且世界各地成人文盲的百分比已经大大下降 (图 1.2)。

然而, 尽管取得了这些进展, 但究竟取得了多大的进步尚无法确定, 因为这不仅是对接受教育的机会的发展情况作个评估的问题。受教育权的问题从一开始就被认为有数量和质量两个方面。第二十六条的第二段规定: “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。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。” 这些目标实现得怎样? 例如, 无论在工业化国家或在发展中国家, 人们所掌握的读、写、算的技能足以

使他们充分参与政治、经济、社会和文化生活吗? 各国、各种族或各宗教集团间的容忍和友谊情况如何? 在《宣言》起草时, 大家对第二次世界大战前误用教育作政治宣传和煽起种族和民族仇恨的情况仍记忆犹新。今天的情况有多大的改善呢? 学校是否在尽一切努力同社会排斥和歧视问题作斗争呢? 总之, 仅从受教育的机会这一点是看不出教育是否对个人和社会带来了好处的。

选择的问题也仍然存在, 即教育的目的与内容究竟应由谁确定? 怎样确定? 第二十六条的第三段规定, “父母对其子女所应受的教育种类, 有优先选择的权利”。虽然谁也不会认为由于《世界人权宣言》第二条规定“人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由”, 人们就有权选择与《宣言》的原则不相符的教育, 但是, 它承认在第二条和第二十六条的广泛的范围内, 对教育的目的

**图 1.2**  
1950 年和 2000 年世界主要地区估计的成人文盲率



\* 与图 1.1 的脚注相同。  
资料来源: 与 1.1 相同。

## 框注1.2

## “整个一生都是学习的时间”

随着教育在促进现代社会发展方面的作用越来越大，它在人的生活中的地位也越来越重要了。这一现象的出现有许多原因。我们通常把人的一生划分为几个不同的时期（接受学校教育的儿童和青年时期，成年职业活动时期和退休时期），这种做法已不再符合现代生活的实际情况，更不符合未来的要求。今天，谁都不能再希望在自己的青年时代就积累起够用一辈子的知识，因为社会的迅速发展要求不断地更新知识，同时，青年的启蒙教育也有延长的趋势。此外，工作生涯的缩短、工时的减少和退休后寿命的延长，都增加了从事其他活动的时间。

同时，教育本身也在迅速变化：校外学习的机会在各个领域都在不断增加，传统意义上的技能在现代生活中的许多方面正在让位于不断发展技能和提高适应性这样一些

观念。

因此，需要重新考虑启蒙教育和继续教育之间的传统区分。真正符合现代社会需要的继续教育已不能再按生活中的一个具体阶段（比如成人教育而不是青年教育）或一个过于狭窄的目的（如职业培训而不是一般培训）来下定义了。今后，人的整个一生都是学习的时间，而且每一类知识都涉及并丰富其他知识。在21世纪前夕，教育肩负的使命和具有的形式多种多样，已深入到生活的各个方面，使人从小到大都可以不断了解世界、了解他人和了解自己。[……]在本报告中，委员会决定把这种贯穿人的一生和扩展到社会各个方面的连续的教育称之为“终身教育”。委员会认为终身教育是21世纪的关键，也是适应劳动市场的需要和更好地把握不断变化的个人生活阶段和生活节奏的关键。

资料来源：J. 德洛尔等，《学习：内在的财富，国际二十一世纪教育委员会向教科文组织提交的报告》，第99-100页，巴黎，联合国教科文组织，1996年。

和内容存在着各种不同的看法，然而，现在又有多少地方已经建立起行使这种选择权的机制与条件呢？

最后，还存在着如何界定教育的问题，这其实就是教育这一概念到底是什么意思。如果真的像国际二十一世纪教育委员会所说的“整个一生都是学习的时间”，而且，教育是一种“贯穿一生的连续过程”的话（框注1.2），那么，就不能把“教育”仅仅理解为“正规学校教育”。虽然正规学校教育的重要性不容否认，但世界全民教育会议（宗滴恩，泰国，1990年）基本上把“基础教育”定义为一种满足“基本学习需要”的教育（框注1.3）。然而除了要满足这些需要以外，还有哪些权利是人人都应享有的呢？满足“学习需要”的任何和所有的教育？平等的学习机会？平等的接受教

育的机会？终身教育？终身学习？所有这样的机会？

从本报告中可以看到，在《世界人权宣言》公布以来的半个世纪里，上述问题和其他一些问题一直被不断地提出。只要承认“人人有受教育的权利”这条基本原则，上述问题就不可能真正回避。

下面各章要探讨的是，半个世纪以来全世界教育的发展和国际社会为确保受教育权得到落实所作的一个又一个承诺在落实这项权利方面所取得的进展程度。第2章着重介绍《世界人权宣言》第二十六条称之为“初级和基本阶段”的教育的发展情况。第3章集中谈上述阶段以后的教育的发展情况。第4章阐述国际社会在教育的目的这个问题上取得的一系列共识。

## 框注1.3

## 满足基本学习需要

1. 每一个人——无论是儿童、青年还是成人——都应能获益于旨在满足其基本学习需要的受教育机会。基本学习需要包括人们为生存下去,为充分发展自己的能力,为有尊严地生活和工作,为充分参与发展,为改善自己的生活质量,为作出有见识的决策,为继续学习所需的基本学习手段(如扫盲、口头表达、演算和解题)和基本学习内容(如知识、技能、价值观念和态度)。基本学习需要的范围及其满足的方法因各个国家和文化的不同而不同,并不可避免地随着时代的变化而变化。

2. 满足上述需要可以使任何社会中的任何个人有能力并有责任去尊重和根据其共同的文化、语言和精神遗产,促进对其他人的教育,推动社会正义事业,加强环境保护,在支持人们普遍接受的人道主义价值观念和人权的同时容纳与自己不同的社会、政治和宗教制度,为在这个互相依存的世界建立国际和平与团结而努力。

3. 传播和丰富共同的文化和道德价值观念是发展教育的另一个同样重要的目标。正是在这些价值观念中,个人和社会看到了自身的地位和价值。

4. 基础教育本身不仅仅是目的。它是终身学习和人类发展的基础,各国可以在这一基础上系统地建立其他层次和种类的教育和培训。

资料来源:世界全民教育会议,“满足基本学习需要”,宗滴恩,泰国,1990年,《世界全民教育宣言》,第1条,纽约,世界全民教育会议机构间委员会(开发计划署,教科文组织,儿童基金会,世界银行),1990年。

## 对落实受教育权的承诺

国际社会为落实《世界人权宣言》提出的各项权利和自由所作的承诺(即采取各种措施确保这些权利和自由得到有效的承认和尊重)。这些年来有各种不同的形式,有国际条约,也有国际上一致同意的行动计划和纲领。本报告涉及的是那些与受教育权有关的条约或计划和纲领。它们的主要形式简要介绍如下。

最重要的是多边条约。《世界人权宣言》本身,虽然在制定人权的标准方面有着重要的历史意义,但是不具有法律的效力。它不是条约,而是国际上对一些共同赞成的原则所作的表述。将这些原则具体化为每个批准国都必须承担法律义务的条约条款的是《宣言》通过以后所制定的两项公约,即《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

与制定《宣言》相比,制定这两项公约所花时间要长得多,共用了18年。联合国大会于1966年就通过了这两项公约,但是又过了十年的时间才有足够数量的国家(35个)批准了它们,使之生效,使它们对批准国产生法律约束力。

《经济、社会、文化权利国际公约》的第十三条和第十四条涉及受教育权(框注1.4),《公民权利和政治权利国际公约》第十八(四)条也有所提及。如同《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第三段所规定的那样,《公民权利和政治权利国际公约》也确认“父母和(如适用时)法定监护人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的自由”。

除了这两个全面涉及《世界人权宣言》所确定的各项权利与自由的公约之外,多年来还通过了许多其他的国际条约,涉及到某些具体的权利或某些或全部权利的具体方面,如《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979年)。直接涉及教育的五项重要国际条约是:

- 《经济、社会、文化权利国际公约》(1966年);
- 《反对教育歧视公约》(1960年);
- 《设立一个和解及斡旋委员会负责对〈反对教育歧视公约〉各缔约国间可能发生的任何争端寻求解决办法的议定书》(1962年);

## 框注1.4

受教育的权利：《经济、社会、文化权利国际公约》第十三和第十四条(1966年)

## 第十三条

一、本公约缔约各国承认，人人有受教育的权利。它们同意，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，并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。

二、本公约缔约各国认为，为了充分实现这一权利起见：

- (甲) 初等教育应属义务性质并一律免费；
- (乙) 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；
- (丙) 高等教育应根据能力，以一切适当方法，对一切人平等开放，特别要逐渐做到免费；
- (丁) 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；
- (戊) 各级学校的制度，应积极加以发展；适当的

奖学金制度，应予设置；教员的物质条件，应不断加以改善。

三、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。

四、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，但以遵守本条第一款所述各项原则及此等机构实施的教育必须符合国家所可能规定的最低标准为限。

## 第十四条

本公约任何缔约国在参加本公约时尚未能在其宗主领土或其他在其管辖下的领土实施免费的、义务性的初等教育者，承担在两年之内制定和采取一个逐步实行的详细的行动计划，其中规定在合理的年限内实现一切人均得受免费的义务性教育的原则。

资料来源：《国际人权公约及任择议定书》，第8—9页，纽约，联合国，公众宣传办公室，1976年。

- 《儿童权利宣言》(1989年)；
- 《技术和职业教育公约》(1989年)。

这几项条约的批准情况可见附录一最后的一览表(第102—106页)。

虽然批准某项条约的国家的数目在很大程度上可以反映出国际社会对该条约各项条款全面承担义务的程度，但应当指出，批准程序允许各国(如果它们希望)在递交批准文件时同时附上关于本国如何解释条约的某一条或若干条款的正式声明，或者

它不打算执行某一条或若干条款的保留意见。例如，关于《经济、社会、文化权利国际公约》(以下称《公约》)第十三条，爱尔兰提出了如下保留意见：

爱尔兰承认向儿童提供教育是父母的不可剥夺的权利和责任，而且，虽然认为国家有义务提供免费的初等教育并且要求儿童必须接受最起码的教育，但仍然保留允许父母在达到这

种最起码的要求的情况下，在自己家里向子女提供教育的权利。

对于同一条款，日本指出它“保留不受该条款规定的‘尤其是逐步实行免费教育’之约束的权利”，而赞比亚则指出，虽然它“完全接受该条款中所体现的原则，而且愿意采取必要的步骤全面贯彻这些原则，但具体实施问题特别是相应的财政问题是目前阶段无法完全落实这些原则的主要原因”。关于第十三条，尤其是第三段和第四段，前刚果人民共和国宣布：“在我国，这些规定不符合教育国有化的原则，也不符合由国家包办教育的原则”。

尽管如此，就该公约第十三条和/或第十四条正式作出解释性声明和/或保留的国家的数目仍然较少：在总共139个批准国中仅有16个。

批准公约或任何其他条约是一回事，各国采取具体措施实施各项规定则完全是另一回事。除《教科文组织议定书》这一特殊情况外，上述各项条约都有监督实施情况的办法和机制：基本上，由各国就实施有关条约的规定所采取的措施向联合国或向教科文组织定期提交报告。例如，就《经济、社会、文化权利国际公约》而言，各国的报告由联合国经社理事会（ECOSOC）的经济、社会、文化权利委员会来审议。

监督是否有效在很大程度上取决于各国提交的国家报告的质量。当然，对不执行条约的并没有制裁措施。但是，监督机构可以通过发表报告和提出建议的方式，向有关国家施加道义的压力。例如，上述经社理事会的经济社会文化权利委员会就采取了定期对某些条款的执行情况发表综合评论的做法。关于第十三条的综合评论是1999年发表的[“综合评论”第13期，受教育权（《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条），联合国经社

理事会经济社会文化权利委员会，第二十一届会议，1999年11月15日—12月3日，第E/C.12/1999/10号文件]。此外，最初起草《世界人权宣言》的联合国人权委员会于1998年决定任命一位任期三年的特别报告人，专门负责“报告全世界逐步落实受教育权的情况”，同时执行另外几项任务。

除了这些官方的监督措施之外，各个批准国的公民也可以根据本国的法律制度，对他们认为违背有关条约规定的现象向本国政府提出批评。在法律制度十分健全的国家，比如在西欧，现在已经有许多涉及受教育权的判例法。

所有这一切都表明，我们必须注意，批准某项条约只有法律意义，并不一定是决心执行条约规定的明确信号。

除了条约之外，各国还采取了许多其他形式，作出承诺来落实受教育权或其某些具体的方面，这包括各国在国际会议上通过协商达成的建议，如上一期《世界教育报告》（1998年）着重介绍的《关于教师地位的建议》（1996年），以及由政府间会议或由各国政府、国际组织及民间团体的代表参加的“混合”会议，如世界全民教育会议所通过的宣言和行动计划或纲领。

虽然由各国代表出席的国际会议通过协商正式达成的这些建议并不具有条约所具有的法律约束力，但它们通常都是通过协商一致通过的，一般认为各国都会尽最大努力去实施建议中的各项规定。至于常常由“混合的”国际会议通过的各种国际宣言和行动计划，虽然也不具有条约所具有的法律约束力，但由于其条款与现有的一些条约和建议（如世界全民教育会议通过的宣言和行动纲领）有许多相同的地方，因此它们也推动了以往正式共同作出的承诺的实施。同时，在增加现有条约和建议未曾直接提出的一些新概念，如“满足基本学习需要”等方面它们也有更大的灵活性。

## 重点的转移

自《世界人权宣言》通过以来，国际社会曾在不同时期强调过受教育权的不同侧面。后面几章将专门介绍这种重点的转移，因为在某些情况下，正如大家将会看到的那样，这往往表明不完全同意《宣言》第二十六条原有的一些原则，或者是要提出《宣言》中原来没有的新原则。

例如，拿比较明显的“免费”教育这个问题来说，《世界人权宣言》提到了基本教育的“免费”，而《经济、社会、文化权利国际公约》则没有提及。另一方面，《经济、社会、文化权利国际公约》提到了中等教育和高等教育均应“逐渐做到免费”，而《世界人权宣言》则未提及。《儿童权利公约》提到了中等教育免费的问题，但未提高等教育要免费，而对基础教育则只字未提（框注1.5）。鉴于这种情况，国际社会对于“免费教育”的原则究竟作了多大承诺？这项原则是否适用于“基础教育”？

或者再以“终身学习”为例。《世界人权宣言》或任何有关条约都不曾提到这一点，但它在《世界全民教育宣言》中却占有重要地位，而且必须以“基础教育”为“基础”（见第19页上的框注1.3）。那么，与“加强对人权和基本自由的尊重”相比，“基础教育”能够或应该花多大的力量来打这种“基础”呢？

语言很重要，因为各种原则都是用语言来表达的。联合国大会意识到了这一点，所以在通过了《世界人权宣言》之后，立即呼吁所有会员国宣传《宣言》，使它主要在学校和其他教育机构得到“传播、张贴、阅读和宣讲……”。但是，如果今天对另一些原则的强调超过了《世界人权宣言》中某一项或几项权利，尤其是受教育的权利所体现的

### 框注1.5

#### 《儿童权利公约》第28条(1989年)<sup>1</sup>

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津贴；
- (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；
- (d) 使所有儿童均能得到教育和职业方面的资料和指导；
- (e) 采取措施鼓励学生按时出勤和降低辍学率。

2. 缔约国应采取一切适当措施，确保学校执行纪律的方式符合儿童的人格尊严及本公约的规定。

3. 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。

1. 本公约两条有关教育的第二条是第29条，见诸第77页上的框注4.7。

资料来源：《儿童权利公约》纽约，联合国，1989年(A/RES/44/25)

那些原则，那怎么可能令青年人相信这些权利，或《宣言》宣布的任何一项权利都是“不可剥夺的”呢？

如果《宣言》中每一具体的权利都可以有点滴“例外情况”的话，那么就像“一连串小事能导致战争爆发一样”（框注1.6），整个《宣言》所寄的希望就会彻底落空。