

第二十一屆會議(1999年)*

第 13 號一般性意見：受教育權(《公約》第十三條)

1. 受教育本身就是一項人權，也是實現其他人權不可或缺的手段。作為一項增長權能的權利，教育是一個基本工具，在經濟上和在社會上處於邊緣地位的成人和兒童受了教育以後，就能夠脫離貧困，取得充分參與群體生活的手段。教育具有重大的作用，能使婦女增長權能，保護兒童使他們不致從事剝削性和危險性的工作或者受到性剝削、能夠增進人權與民主、保護環境、控制人口增長。人們日益確認，教育是各國所能作的最佳投資。但是，教育的重要性並不只是限於實用的層面：有一顆受過良好教育、受啟迪而且活躍的心靈，是人生在世的賞心樂事。
2. 《經濟社會文化權利國際公約》第十三條及第十四條規定受教育權。第十三條文字最多，是國際人權法中對受教育權規定最為廣泛和全面的條文。委員會已經就《公約》第十四條(初等教育的行動計畫)通過第 11 號一般性意見；第 11 號一般性意見和本號一般性意見相互補充，應該一併審議。委員會意識到，對於全世界數百萬人來說，享受受教育權還是一個遙不可及的目標。而且，在許多情況下，這個目標是越來越遙遠了。委員會也意識到，許多締約國存在著強大的結構障礙和其他障礙，無法充分執行第十三條。
3. 為了幫助締約國執行《公約》和履行提交報告的義務，這個一般性意見集中指出了第十三條的規範內容(第一部分，第 4-42 段)和來源於這個規範的一些義務(第二部分，第 43-57 段)，也列出了違反的例示(第二部分，第 58-59 段)。第三部分簡短地評述了締約國以外的行為者的義務。本號一般性意見是根據委員會多年來審查締約國報告的經驗撰寫的。

一、第十三條的規範內容

第十三條第一項：教育的目標和宗旨

4. 締約國同意：所有公共或私人、正式或非正式的教育，都應該實現第十三條第一項所規定的目標和宗旨。委員會認為，這些教育目標體現了《聯合國憲章》第一條及第二條中所體現的根本宗旨與原則。其內容大部分載於《世界

* 載於 E/C.12/1999/10 號文件。

人權宣言》第二十六條第二項，不過，《公約》第十三條以《宣言》為基礎，在三個方面有所發揮：教育應謀求發展人格的「尊嚴意識」；「使人人均能參加自由社會積極貢獻」；應促進所有「族裔」團體以及各民族、種族和宗教團體之間的了解。上述各項教育目標與《世界人權宣言》第二十六條第二項及《公約》第十三條第一項的規定相同，但是其中最根本性的一點可能是「教育應謀人格之充分發展」。

5. 委員會指出，自從大會在 1966 年通過本《公約》以來，另一些國際文件已經進一步擬訂了教育應該致力實現的目標。因此，委員會認為，締約國必須確保其教育致力實現《公約》第十三條第一項所規定的宗旨和目標，其含義的解釋應參照《人人受教育世界宣言》(泰國宗甸, 1990 年)(第一條)、《兒童權利公約》(第二十九條第一項)、《維也納宣言和行動綱領》(第一部分, 第 33 段和第二部分第 80 段)以及《聯合國人權教育十年行動計畫》(第 2 段)。雖然上述所有文本都與《公約》第十三條第一項密切對應，卻也包括了第十三條第一項中沒有明文規定的一些內容，例如，具體提到性別平等和尊重環境的部分。這些新內容蘊含在第十三條第一項中，體現了當前人們對這一條款的解釋。來自世界各地的意見普遍贊同上述文本，可見委員會的這個觀點得到支持。¹

第十三條第二項：受教育權—一些一般性評述

6. 雖然對這些詞語精確和適當的解釋應視特定締約國的國情而定，但採取各種形式的各級教育應該展現相互關連的下列基本特徵：²

(a) 可使用性—應在締約國的管轄範圍內設置夠多能夠運作的教育機構和方案。這些教育機構和方案需要什麼配備才能運作取決於許多因素，包括其運作的發展的環境；例如，所有機構和方案可能需要建築物或其他遮風避雨的設施、供男女使用的衛生設備、安全飲水、受有在國

¹ 《人人受教育世界宣言》得到 155 個政府代表團通過；《維也納宣言和行動綱領》得到 171 個政府代表團通過；《兒童權利公約》已經得到 191 個締約國批准或加入；《聯合國人權教育十年行動計畫》以協商一致意見獲得通過，成為大會第 49/184 號決議。

² 這個方針符合委員會已經通過的關於取得適足住房權的分析架構，以及聯合國受教育權利特別報告員的工作。委員會在第 4 號一般性意見中確定了關係到適足住房權的一些因素，包括「可使用性」、「可負擔性」、「可取得性」和「文化的適足性」。委員會在第 12 號一般性意見中確定了關於充足糧食權的一些因素，例如：「供給性」、「可接受性」和「可取得性」。特別報告員在向人權委員會提交的初步報告中提到：初等教育應展現四項基本特徵：可使用性、可取得性、可接受性、和適應性(E/CN.4/1999/49, 第 50 段)。

內具一定薪資水準的受訓教師、教學材料等；但有些機構和方案也需要圖書館、電腦設備和資訊技術等設施；

(b)可取得性-在締約國管轄範圍內，人人都應該能夠利用教育機構和方案，不受任何歧視。可取得性包含了互相重疊的三個面向：

(一)不歧視-教育必須人人可及，尤其是對最弱勢團體的成員，應在法律上及事實上，不因受到禁止的任何理由受到歧視(見關於不歧視的第 31-37 段)；

(二)實際可取得性-教育的提供必須在安全、實際可及的距離內，學生可在一些合理便利的地點上學(例如社區內學校)或透過現代技術設備接受教育(例如透過「遠距教學」節目)；

(三)經濟可取得性-教育必須人人負擔得起。可取得性的這個因素以第十三條第二項中對初等教育、中等教育和高等教育的各別規定為準：初等教育應「免費普及全民」，締約國對中等教育和高等教育則要逐漸做到免費；

(c)可接受性-教育的形式和實質內容，包括課程和教學方法，必須得到學生的接受(例如恰當、文化上合適和優質)，在適當情況下，也應該得到學生家長的接受；這一點不得違反第十三條第一項所規定的教育目標和締約國可能認可的最低教育標準(載於第十三條第三項及第四項)；

(d)適應性-教育必須靈活，能夠針對變動中的社會和群體的需求而進行調整，使其符合各種社會和文化環境中的學生的需求。

7. 在考慮如何適當應用「相互關連的基本特徵」時，首先應該考慮到學生的最佳利益。

第十三條第二項第一款-受初等教育的權利

8. 初等教育應具有可使用性、可取得性、可接受性和適應性等要素，這些是不同類型的各級教育的共同內容。³

9. 委員會從《人人受教育世界宣言》中找到了適當解釋，「初等教育」一詞的指導：「使兒童在家庭以外受基礎教育的主要施行系統是初等學校教育。初等教育必須普遍施行，確保所有兒童的基本學習需要得到滿足，同時應考慮

³ 見第 6 段。

到群體的文化、需求和機會。」(第五條)。《世界宣言》第一條明文規定了「基本學習需求」。⁴初等教育並不是基礎教育的同義詞，兩者之間有密切的對應關係。在這方面，委員會贊同聯合國兒童基金會所持的立場：「初等教育是基礎教育中最重要的組成部分」。⁵

10. 第十三條第二項第一款的條文顯示，初等教育有兩個不同的特徵：「屬強迫性質」並「免費普及全民」。關於《公約》第十四條的第 11 號一般性意見第 6 段和第 7 段載有委員會對這兩個詞的意見。

第十三條第二項第二款-受中等教育的權利

11. 中等教育應具有可使用性、可取得性、可接受性、和適應性，這些是不同類型的各級教育的共同內容。⁶
12. 雖然中等教育的內容因締約國而異，而且隨著歲月推移而有所不同，卻包括完成基礎教育和鞏固終身學習和人類發展的基礎。它使學生能夠為了就業和接受高等教育的機會作好準備。⁷第十三條第二項第二款規定的「各種不同形式」適用於中等教育，因而確認中等教育需要採用靈活的課程和各式各樣的施行系統，以便符合各種社會和文化環境中的學生的需求。委員會鼓勵採用與正規中等教育系統平行的「替代性」教育方案。
13. 根據第十三條第二項第二款，中等教育「應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會」。「廣行舉辦」的含義是：一、中等教育不應取決於學生的能力或才能。二、中等教育場所應分布於各國各地，使每個人都有平等的機會。委員會對「可取得性」的解釋載於以上第 6 段。「一切適當方法」的措詞方式加強了這樣的觀點：在各種社會和文化背景之下，締約國應採取各種新穎的方法施行中等教育。
14. 「應逐漸採行免費教育制度」的含義是：雖然國家必須把免費提供初等教育列為優先工作事項，他們也有義務採取具體的步驟去達成免費中等教育 and 高等教育。關於第十四條的第 11 號一般性意見第 7 段載有委員會對「免費」一詞含義的一般性看法。

⁴ 《宣言》將「基本學習需要」界定為：「基本學習工具(例如識字、口頭表達、算術、和解決問題)和基本學習內容(例如知識、技能、價值、和態度)，這些是人類為了生存、發揮其全部才能、在有尊嚴的情況下生活和工作、充分參加發展、改進生活品質、在知情的情況下作決定、和不斷學習所必須具備的能力」(第一條)。

⁵ 宣傳套組，基本教育，1999 年印製(兒童基金會)，第一節，頁 1。

⁶ 見第 6 段。

⁷ 見《國際教育標準分類》(1997)，聯合國教育、科學及文化組織，第 52 段。

技術和職業教育

15. 技術和職業教育（技職教育）是受教育權和工作權的一部分（第六條第二項）。第十三條第二項第二款將技職教育作為中等教育的一部分提出，反映了技職教育在中等教育中的特別重要性。但是，第六條第二項並沒有提到技職教育與某一特定教育級別的關係；該項的含義是：技職教育具有較廣泛的作用，有助於「造成經濟、社會及文化之穩步發展及充分之生產性就業。」
（編輯者註）而且，《世界人權宣言》申明：「技術和職業教育應普遍設立」（第二十六條第一項）。因此，委員會認為，技職教育是各級教育的一個整體的部分。⁸
16. 學習技術和就業的途徑不應該限於特定的技職方案，應該將技職方案理解為普通教育的組成部分。聯合國教育、科學及文化組織《關於技術和職業教育的公約》（1989）規定：技職方案包括「教育進程的所有形式和級別，除了普通知識以外，涉及技術和相關科學的學習以及經濟及社會生活中各行各業實際技能、知識、態度和理解的養成」（第一條(a)項）。這種看法也體現在國際勞工組織的一些公約中。⁹按照這樣的理解方式，技職教育的內容包括下列幾個方面：
- (a)使學生能夠獲取有助於從事個人發展、實現自力更生和具備就業能力的知識和技能，並增進其家庭和群體的生產力，包括締約國的經濟及社會發展；
 - (b)考慮到有關居民的教育、文化和社會背景；各個經濟部門所需要的技能、知識和資格等級；以及職業場所的衛生、安全與福利；
 - (c)為當前具備的知識和技能已經由於技術、經濟、就業、社會或其他方面的變化而過時的成人提供再培訓；
 - (d)提供方案給予學生，特別是在開發中國家者，赴他國接受技職教育的機會，並著眼於適當的技術移轉和調整；
 - (e)包括按照《公約》的不歧視規定和平等條款對婦女、女童、失學青年、待業青年、移徙工作者的子女、難民、身心障礙者和其他弱勢團體施行技職教育的方案。

編輯者註：生產性就業/有收穫的就業 (productive employment)，不僅只侷限於獲取薪資，尚包括自我實現及尊嚴在內。

⁸ 《人力資源開發公約》(第 142 號公約)(1975)和《社會政策(基本目標和標準)公約》(第 117 號公約)(1962)中也反映了某種看法。

⁹ 見註 8。