

第二十屆會議(1999 年)\*

第 11 號一般性意見：初等教育行動計畫  
(《公約》第十四條)

1. 《經濟社會文化權利國際公約》第十四條要求尚未實行免費初等義務性教育的每一締約國承諾在兩年時間內制定並通過一個細部的行動計畫，以便在計畫內規定的合理的年限內，逐步實現對所有兒童的免費初等義務教育。儘管有根據第十四條承諾的義務，一些國家既未擬訂也未執行免費且強制的初等教育的行動計畫。
2. 《公約》第十三條及第十四條以及許多其他國際條約，如《兒童權利公約》和《消除對婦女一切形式歧視公約》中承認的受教育權是極其重要的。受教育權曾被分別歸類為經濟權、社會權及文化權。它在許多方面也是一項公民與政治權利，因為它對這些權利的完整和有效實現是必不可少的。從這一方面看，受教育權利體現了各種人權的不可分割和相互依賴性。
3. 根據第十四條規定的明確的義務，每個締約國均有責任向委員會提交一份按照下面第 8 段規定的原則制定的行動計畫。這項義務應得到認真遵守，因為現在在開發中國家，有 1.3 億適齡兒童不能受到初等教育，其中三分之二為女童。<sup>\*\*</sup>委員會十分清楚，有各種各樣因素使締約國難於完成提交行動計畫的義務。例如，1970 年代開始的結構調整計畫，1980 年代的債務危機，1990 年代後期的金融危機以及其他因素等均極大地加劇了受初等教育權被剝奪的狀況。然而這些困難不能解除締約國根據《公約》第十四條所承諾的義務，即制定一個行動計畫並將其提交委員會。
4. 締約國根據《公約》第十四條擬訂一個行動計畫非常重要，因為委員會的工作已經表明，失去受教育機會的兒童經常受到其他方面侵犯人權行為的危害。例如這些兒童可能生活在赤貧之中而且生活方式不健康，由此他們就特別容易從事強迫勞動或受其他形式的剝削。再者，在女童初等教育入學比例和童婚率重大降低之間，有著直接的關係。
5. 第十四條中有一些層面值得由委員會審查各締約國報告的豐富經驗，作進一步闡述。

---

\* 載於 E/C.12/1999/4 號文件。

\*\* 一般見兒童基金會《1999 年世界兒童狀況》。

6. **強迫性**。強迫性要素所揭示的是，無論是家長、監護人還是國家都無權把兒童是否應受初等教育的決定視為可任由選擇的。同樣，這一要求還進一步突顯了《公約》第二條及第三條所要求的禁止教育中的性別歧視。但應強調指出，所提供的教育必須具有相當的品質，適合兒童而且能促進兒童其他權利的實現。
7. **免費**。這一要求的性質是十分明確的。這一權利的明確規定就是要確保在不向兒童、家長和監護人收費的情況下提供初等教育。由政府、地方機關或學校所收取的學費，及其他直接費用，都對此一權利的享有構成阻礙作用，甚至危及此一權利之實現。收取這些費用對達到公約目的往往有高度反向效果。如何消除各種費用的收取，是行動計畫中必須交待的問題。一些間接費用，例如強迫向雙親徵收的費用(有時說成是自願的，但實際不是)，或要求穿較為昂貴的校服等也可屬於此類。有些間接費用可能是得以允許的，不過要取決於委員會個案性的檢視。初等義務教育的此條規定，與《公約》第十三條第三項中父母和監護人「為子女選擇非公立學校」的規定並不衝突。
8. **制定詳細計畫**。締約國必須在兩年期間內制定一項行動計畫。這必須被解釋為《公約》對締約國生效後兩年內，或於生效後因情事變遷導致有關義務未能履行後兩年內。此一義務是一持續性的義務。因情事變遷致與本條相關的締約國，不能因為過去未能履行在兩年內制定計畫此一義務，而不再需要繼續履行此一義務。計畫必須包括所有必要行動，以確保此一權利的各個必要組成層面皆得到實現，而且計畫必須十分詳細，以確保此一權利的全面性實現。公民社會各界參與此一計畫的規畫是至關重要的，而找出做法定期檢查進展情況並確保切實負起責任是必不可少的。沒有這些，此條的意義就會削弱。
9. **義務**。任何一個締約國均不得以缺乏必要資源為藉口就逃避制定行動計畫的明確義務。如果此義務可以用這種方式迴避，那麼第十四條幾乎基於定義適用於財政資源匱乏情形的獨特要求也就失去了意義。同樣，出於同樣理由，《公約》第二條第一項中談到的「國際協助與合作」以及第二十三條中提到的「國際行動」與此特別有關。如果某締約國的確缺少財政資源及(或)必要的專門知識從而不能「制定和通過」一個詳細的計畫，那麼國際社會即有提供協助的明確義務。
10. **逐步實行**。行動計畫必須以確保第十四條所規定的免費初等義務教育權之逐步實現為目標。與第二條第一項不同，第十四條明確規定，逐步實現的目標

日期必須在「合理年限內」，而且時間安排必須「在計畫中加以訂定」。換句話說，行動計畫必須為計畫逐步實現的每一階段，具體訂出一系列目標實行日期。這點同時強調了此一義務的重要性和不可變更性。另外需強調指出，締約國的其他義務，如不得歧視義務，必須立即且充分實行。

11. 委員會要求與第十四條有關各締約國確保充分遵循其中的要求，並將依此制定的行動計畫提交給委員會，作為《公約》要求提交的報告的一個核心部分。此外，委員會鼓勵締約國在適當情況下，在關於第十四條行動計畫的準備與嗣後的執行方面，尋求有關國際機構的協助，如國際勞工組織(ILO)、聯合國開發計畫署(UNDP)、聯合國教育、科學及文化組織(UNESCO)、聯合國兒童基金會(UNICEF)、國際貨幣基金(IMF)和世界銀行。委員會亦呼籲相關國際機構在最大可能限度內，向締約國提供協助以幫助他們履行自己的義務，並將之列為優先事項。