

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和高等教育。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。」⁸（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。

第十三條第二項第三款-受高等教育的權利

17. 高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。¹⁰
18. 雖然第十三條第二項第三款是按照與第十三條第二項第二款同樣的方針擬訂的，這兩項之間存在著三個不同點。第十三條第二項第三款沒有提到「以各種不同的形式」，也沒有具體提到技職教育。委員會認為，這兩項遺漏只反映了第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款之間著重點的不同。如果高等教育是為了滿足不同社會和文化環境中的學生的需要，它就必須開設靈活的課程並採取各種施行辦法，例如遠距教學；因此，實踐上，中等教育和高等教育都必須「以各種不同的形式」提供。至於在第十三條第二項第三款中沒有提到技職教育的問題，從《公約》第六條第二項和《世界人權宣言》第二十六條第一項看來，技職教育是包括高等教育在內的各級教育的一個整體的部分。¹¹
19. 第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款之間的第三個、也是最重要的一個不同之處在於：雖然中等教育「應……廣行舉辦，庶使人人均有接受機會」，高等教育卻「應根據能力，……使人人有平等接受機會」。根據第十三條第二項第三款，高等教育不必「廣行舉辦」，而只是「根據能力」提供機會。個人的「能力」應該根據與其有關的專門知識和經驗予以鑑定。
20. 就第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款的措詞方式一樣(例如要逐漸做到免費)來說，可參看以上對第十三條第二項第二款的意見。

第十三條第二項第四款-受基本教育的權利

21. 基本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。¹²
22. 一般說來，基本教育相當於《人人受教育世界宣言》中所提到的基礎教育。¹³根據第十三條第二項第四款，「未受初等教育或未能完成初等教育之人」有權接受基本教育，或《人人受教育世界宣言》中所規定的基礎教育。
23. 由於人人有權滿足《人人受教育世界宣言》所理解的「基礎的學習需求」，接受基本教育的權利並不限於「未受初等教育或未能完成初等教育之人」。

¹⁰ 見第 6 段。

¹¹ 見第 15 段。

¹² 見第 6 段。

¹³ 見第 9 段。

凡是「基礎的學習需求」還沒有得到滿足的人都有接受基本教育的權利。

24. 應該著重強調：受基本教育的權利並不受到年齡或性別的限制；兒童、青年和成年人，包括老年人都有這種權利。因此，基本教育是成人教育和終身學習的一個整體的部分。因為屬於各年齡層的人都有權接受基本教育，基本教育的課程和施行方式的設計必須適合屬於各年齡層的學生。

第十三條第二項第五款—學校制度；適當的獎學金制度；教育人員的物質條件

25. 「各級學校完備之制度應予積極發展」的含義是：締約國必須就學校制度擬訂通盤的發展策略。這種策略必須包括各級教學系統，但是《公約》規定締約國必須優先發展初等教育(見第 51 段)。「積極發展」的意思是：通盤策略應該在政府的工作事項中居於優先地位，而且必須加大執行力度。
26. 「適當之獎學金制度應予設置」的規定應該結合《公約》的不歧視規定和平等條款來加以理解；獎學金制度應該增進處境不利群體中的個人在受教育機會方面的平等地位。
27. 雖然《公約》規定「教育人員之物質條件亦應不斷改善」，實際上，教育人員整體工作條件已經惡化，近年來，許多締約國的情況已經降低到令人無法接受的低水準。這種情況不僅不符合第十三條第二項第五款的規定，也對學生接受教育權利的充分實現構成重大的障礙。委員會也注意到《公約》第十三條第二項第五款、第二條第二項、第三條及第六條至第八條之間的關係，包括教育人員組織起來進行集體協商的權利，提請締約國注意聯合國教育、科學及文化組織和國際勞工組織共同提出的《關於教師地位的建議》(1966)及聯合國教育、科學及文化組織《關於高等教育教學人員地位的建議》(1977)，促請各締約國就他們所採取的措施提出報告，以確保所有教育人員都能夠享受到與他們的職能相稱的條件和地位。

第十三條第三項和第四項—教育自由的權利

28. 第十三條第三項有兩個要素，第一，締約國承允尊重父母和監護人的自由，以確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。¹⁴委員會認為，

¹⁴ 這一點與《公民與政治權利國際公約》第十八條第四項重複，也涉及《公民與政治權利國際公約》第十八條第一項中所體現的教導宗教或信仰的自由。(見人權事務委員會關於《公民與政治權利國際公約》第十八條的第 22 號一般性意見，第四十八屆會議，1993 年。)人權事務委員會指出，《公民與政治權利國際公約》第十八條的根本性質表現在該《公約》第四條第

第十三條第三項的這個組成部分容許公立學校開授如宗教和道德的一般性歷史課程，條件是：必須以不帶偏見的客觀方式進行，尊重意見、信念和表意的自由。委員會指出，除非法規中有提供滿足父母和監護人期望而不發生歧視效果的豁免或替代措施，否則，在公立教育體系中教授特定宗教或信仰就不符合第十三條第三項。

29. 第十三條第三項的第二個要素是父母和監護人享有為孩子選擇非公立學校的自由，但這些學校須符合「國家所規定或認可最低教育標準」。這一條項必須結合第十三條第四項的補充規定加以理解，該項確認「個人或團體設立及管理教育機構之自由」，但以該機構遵守第十三條第一項所規定的各項教育宗旨並且符合一些最低標準為限。這些最低標準可能涉及入學許可、課程和證書認可等問題。這些標準也必須符合第十三條第一項所規定的各項教育目標。
30. 第十三條第四項規定，包括外僑在內的任何人都享有設立及管理教育機構的自由。法人或實體等「機構」也享有這些自由。包括有權設立和管理各種類型的教育機構，例如：托兒所、大學和成人教育機構。鑒於不歧視、平等機會和人人有效參與社會活動的原則，國家必須承諾義務，確保第十三條第四項所規定的自由不致造成社會上某些團體的教育機構極端不平等的現象。

第十三條-普遍適用的特定議題

不歧視與平等待遇

31. 《公約》第二條第二項中所鄭重規定的禁止歧視並不受到逐步實現或可得資源的限制；它應該充分且立即地適用於教育的所有方面，且範圍包括所有在國際上受到禁止的歧視理由。委員會對第二條第二項及第三條的解釋參照了下列公約：聯合國教育、科學及文化組織《禁止教育歧視公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》的各項規定、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《兒童權利公約》及國際勞工組織《原住民和部落人民公約》(第 169 號公約)(1989)。委員會要特別促請注意下列問題。
32. 如果採取暫行特別措施的用意是為男女和弱勢的族群實現事實上的平等，就不違反在教育上不受歧視的權利，但這些措施不應為不同的族群維持不平等的或隔離的標準，且其目的達到以後就不應繼續實行。

二項所規定的，即使在公共緊急狀態時期也不得加以減免這一事實上。

33. 在某些情況下，對於第二條第二項分類中的族群設立分離的教育系統或機構不算違反《公約》。在這方面，委員會確認了聯合國教育、科學及文化組織《禁止教育歧視公約》(1960)第二條。¹⁵
34. 委員會注意到《兒童權利公約》第二條及聯合國教育、科學及文化組織《禁止教育歧視公約》第三條第五項，確認不歧視原則適用於居住在締約國境內的所有學齡兒童，包括外僑學童，不論其法律身分為何。
35. 在預算編列上極其懸殊的經費數額，使得居住在不同地理位置的人得到不同品質的教育，可能構成《公約》所指的歧視。
36. 委員會確認第 5 號一般性意見中關於身心障礙者受教育權利問題的第 35 段及第 6 號一般性意見中涉及《公約》第十三條至第十五條的關於老年人問題的第 36-42 段。
37. 締約國必須密切監督教育—包括一切有關政策、機構、方案、經費編列模式和其他做法—以便具體指明並採取措施，矯正任何事實上的歧視。教育數據應該接受禁止的歧視原因分列細目。

學術自由和機構自主¹⁶

38. 根據對許多締約國報告的審查情況，委員會形成了這樣的看法：只有在教育人員和學生享有學術自由的情形下，才有可能享受到受教育權。因此，即便第十三條中沒有明確提到這個問題，由委員會就學術自由發表一些意見是適當的，也是必要的。下列意見特別注意高等教育機構，因為從委員會的經驗看來，高等教育中的教育人員和學生特別容易受到破壞學術自由的政治壓力和其他壓力的傷害。但是，委員會要著重指出，整體教育部門的教育人員和學生都有權享受學術自由，下列看法中有許多是普遍適用的。

¹⁵ 第二條規定：「在一國得到批准時，在本《公約》的含義範圍內，不應將下列情況視為構成歧視：

- (a) 為男女學童設立或維持各別的教育系統或機構，但這些系統或機構應提供相等的教育機會、聘請任用資格達到同樣標準的教員、使用符合同樣品質要求的校舍和設備、提供修習同樣或相當課程的機會；
- (b) 基於宗教或語言上的原因設立或維持各別的教育系統或機構，提供符合學童父母或法定監護人願望的教育，但對這些系統的參與或在這些機構上學是任憑選擇的、所提供的教育應符合主管機關可能規定或核定的標準，對同級教育來說，更應該這樣；
- (c) 設立或維持私立教育機構，該機構的目的不是為了排除任何群體，而是相繼提供公立教育機關所提供的那種教育設施，這些機構應遵守上述目標，所提供的教育應符合主管機關可能規定或核定的標準，對同級教育來說，更應該這樣。」

¹⁶ 見聯合國教育、科學及文化組織《關於高等教育教學人員狀況的建議》(1997)。

39. 學術界的成員都能夠自由的個別地或集體地透過研究、教學、調查、討論、編製文件、印發文件、創造或寫作，追求、發展和傳播知識與思想。學術自由包括個人對自己當前從事工作的機構或體制自由表示意見的自由，以便在不受歧視或不擔心國家人員或任何其他人員壓制的情形下履行其職務，參加專業或有代表性的學術機構，在同一個國家管轄範圍內享受別人能夠享受到的國際公認的人權。學術自由的享有伴隨了一些義務，例如尊重別人學術自由的義務，以確保持相反意見的人能夠進行公平的討論，不基於任何受到禁止的原因對任何人進行歧視。
40. 為了享受學術自由，必須保障高等教育機構的自主。自主就是高等教育機構對涉及其學術工作、標準、管理和相關活動的有效決策進行必要的自治的程度。但是，自治必須與公共課責體制相一致，特別是在運用國家提供的補助資金方面更是如此。鑒於對高等教育投下的大量公共投資，必須在機構自主和課責之間找到一個適當的平衡點。當前固然沒有一個單一的模式可供遵循，但是機構安排應該做到公平、公正和平等，並且儘量做到透明和民主參與。

學校中的紀律¹⁷

41. 委員會認為，體罰不符合《世界人權宣言》和兩項《公約》前言部分中所體現的國際人權法的根本指導原則：個人的尊嚴。¹⁸ 學校紀律的另一方面也很有可能不符合人性尊嚴，例如當眾羞辱。任何形式的學校紀律都不應該侵犯《公約》範圍內的其他權利，例如糧食權。締約國必須採取措施以確保不符合《公約》的紀律不致在其管轄範圍內的任何公立或私立教育機構發生。委員會歡迎締約國採取主動行動，積極鼓勵學校在學校紀律中採用「正面的」、非暴力的方法。

對第十三條的限制

42. 委員會要著重指出，《公約》的限制條款第四條的用意基本上是要保護個人的權利、而不是容許國家強行施加限制。因此，締約國如果為了國家安全或

¹⁷ 在編寫這一段的時候，委員會注意到了國際人權系統中其他機構歷來的做法，例如兒童權利委員會對《兒童權利公約》第二十八條第二項的解釋以及人權事務委員會對《公民與政治權利國際公約》第七條的解釋。

¹⁸ 委員會指出，雖然《宣言》第二十六條第二項中沒有明文規定，但《經濟社會文化權利國際公約》的起草人卻明確地把人格尊嚴作為一切教育都必須遵守的一項強制性準則載入《公約》的條文(第十三條第一項)。

保護公共秩序而關閉某所大學或其他教育機構，就必須負舉證責任，說明此等嚴重措施與第四條每項要件關係的理由。

二、締約國的義務與違反一般法律義務

43. 儘管《公約》有關於逐步落實權利的規定，並承認由於現有資源有限而受侷限，但《公約》也規定了締約國須立即履行的各種義務。¹⁹締約國在受教育權方面須立即履行有關義務，如「確保」這項權利得到「行使而不受任何歧視」（第二條第二項），以及有義務「採取種種步驟」（第二條第一項），爭取充分執行第十三條等。²⁰此類步驟必須是「謹慎、具體和設定目標」的步驟，旨在充分落實受教育權。
44. 隨時間的推移落實受教育權，也就是「逐步地」落實，不能解釋為締約國義務的所有重要內容就不存在了。逐步落實意謂締約國負有一項明確、持續的義務，必須「採取儘可能迅速、有效的行動」，以充分實現第十三條。²¹
45. 一般都認定，在受教育權方面，與在《公約》闡明的其他權利方面一樣，不允許採取任何倒退措施。如締約國確實採取了倒退措施，該國必須證明：這些措施是在極為仔細地考慮所有替代辦法之後採取的，而且，參照《公約》規定之所有權利的整體考量，並從充分利用締約國的一切可利用資源這一角度來看，這些措施屬於正當措施。²²
46. 受教育權和所有人權一樣，使締約國負有三類或三個層面的義務，即尊重義務、保護義務、履行義務。而履行義務則包含促進義務和提供義務。
47. 尊重義務要求締約國不採取任何妨礙或阻止受教育權的享受措施。保護義務要求締約國採取措施，防止第三人干擾受教育權的享受。履行(促進)義務要求締約國採取積極措施，使個人和團體能夠享受這項權利，並協助其享受這項權利。最後，締約國有義務履行(提供)受教育權。一般來說，在個人或團體由於無法控制的原因而無法利用可供利用的手段自行落實有關權利的情況下，締約國有義務履行(提供)《公約》規定的某項權利。不過，這項義務的範圍是依《公約》的各條文規定為準。
48. 在這方面，第十三條有兩個特點需要強調。首先，第十三條清楚指出，在多

¹⁹ 見委員會第 3 號一般性意見，第 1 段。

²⁰ 見委員會第 3 號一般性意見，第 2 段。

²¹ 見委員會第 3 號一般性意見，第 9 段。

²² 見委員會第 3 號一般性意見，第 9 段。

數情況下，國家對於直接提供教育具有主要的責任。例如，締約國應承認「各級學校完備之制度應予積極發展」（第十三條第二項第五款）。其次，由於第十三條第二項在初等、中等、高等教育和基本教育方面的措詞有所不同，締約國的履行(提供)義務的範圍就各級教育而言不盡相同。因此，從《公約》條文來看，締約國在受教育權方面擔負著一項繁重的履行(提供)義務，但這項義務的範圍，就各級教育而言，並不完全相同。委員會認為，此種對第十三條的履行(提供)義務所作的解釋，是與許多締約國的法律和實踐相一致的。

具體法律義務

49. 締約國必須確保各級教育系統的課程都謀求第十三條第一項規定的目標實現。²³締約國還必須建立並維持一種透明、有效的制度，以核實教育是否的確謀求第十三條第一項所載的教育目標實現。
50. 關於第十三條第二項，各國有義務尊重、保護並履行受教育權的各項「基本特徵」（可使用性、可取得性、可接受性、適應性）。具體而言，一國必須尊重教育的可使用性，不關閉私立學校；保護教育的可取得性，確保第三方，包括父母和雇主在內，不阻止女童入學；履行(促進)教育的可接受性，採取積極措施，確保教育在文化上滿足少數民族和原住民族的需要，並使人人都接受高品質的教育；履行(提供)教育的適應性，針對學生在不斷變化的世界中的當前的需要，設計課程並提供這些課程所需的資源；並且履行(提供)教育的可使用性，積極建立教育體系，包括建造校舍、提出教學計畫、提供教材、培訓師資、提供教師在國內具吸引力的薪資等。
51. 正如以上所述，締約國在初等、中等、高等教育和基本教育方面的義務並不相同。從第十三條第二項的措詞來看，締約國必須優先實行強迫性的、免費的初等教育。²⁴對第十三條第二項作出此種解釋，依據的是第十四條將初等教育置於優先位置這一點。為所有人提供初等教育這項義務，是各締約國應當立即履行的義務。

²³ 有許多資料可在這方面為締約國提供幫助，如聯合國教育、科學文化組織的《國際教育課程設置和教科書編寫指南》(ED/ECS/HCI)等。第十三條第一項規定的目標之一，是「增強對人權與基本自由之尊重」。在這一特定方面，締約國應當研究在「聯合國人權教育十年」架構內發起的行動—尤其有啟發性的，是大會 1996 年通過的《十年行動計畫》，以及聯合國人權高級專員辦公室為說明各國圍繞「聯合國人權教育十年」開展活動而編寫的《人權教育國家行動計畫指南》。

²⁴ 關於「強迫性」和「免費」的含義，見關於第十四條的第 11 號一般性意見第 6 段和第 7 段。

52. 就第十三條第二項第二款至第四款而言，締約國須立即「採取種種步驟」（第二條第一項），實現其管轄範圍內為所有的人提供中等教育、高等教育和基本教育的義務。締約國至少須通過並執行一項國家教育策略，該策略包括依照《公約》提供中等教育、高等教育和基本教育。這項策略應包括一些機制，如受教育權之指標和基準等，據以密切監督所取得的進展。
53. 在第十三條第二項第五款之下，締約國有義務確保建立學校獎學金制度，以幫助經濟有困難的學生。²⁵積極「發展各級學校的制度」這項義務，強調了締約國承諾確保在多數情況下直接提供教育的主要責任。²⁶
54. 締約國有義務制定「最低教育標準」，所有依照第十三條第三項及第四項建立的教育機構均須符合這些標準。締約國還須建立一項透明、有效的制度，以監督此類標準的執行。締約國沒有義務為依照第十三條第三項及第四項建立的機構提供資金，但是，如締約國決定為私立教育機構提供贊助，此種贊助不得基於被禁止的理由而為歧視。
55. 締約國負有確保群體和家庭不依賴童工的義務。委員會尤其申明教育在消除童工現象方面的重要性，還特別申明 1999 年《關於禁止和立即採取行動消除最惡劣形式童工的公約》（第 182 號公約）第七條第二項所載的義務。²⁷此外，依據《公約》第二條第二項，締約國必須消除阻礙女童、婦女及其他不利族群接受教育的性別和其他刻板印象。
56. 委員會第 3 號一般性意見提請注意這一點：各締約國都有義務「各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟」，以充分落實《公約》確認的權利，如受教育權。²⁸《公約》第二條第一項及第二十三條，《聯合國憲章》第五十六條，《普及教育世界宣言》第十條，以及《維也納宣言和行動綱領》第一部分第 34 段等都強調，締約國有義務提供國際協助與合作，以充分落實受教育權。在國際協議的談判和批准方面，締

²⁵ 在某些情況下，第二條第一項設想的國際協助與合作極有可能將此種獎學金制度作為協助與合作的項目。

²⁶ 關於基本教育，聯合國兒童基金會認為，「只有國家才能夠將各組成部分組合成一個連貫而又靈活的教育體系」。聯合國兒童基金會，《世界兒童狀況》，「教育革命」，1999 年，頁 77。

²⁷ 第七條第二項規定，「各成員應當考慮到教育在消除童工現象方面的重要性，採取確實有效、有時間限制的措施：(c)確保所有不再遭受最惡劣形式的剝削的兒童都能接受免費基本教育，並酌情接受職業培訓」（國際勞工組織第 182 號公約，《關於禁止和立即採取行動消除最惡劣形式童工的公約》（1999））。

²⁸ 見委員會第 3 號一般性意見，第 13-14 段。

約國應採取步驟，確保這些文件不對受教育權產生不利影響。此外，締約國有義務確保其作為國際組織包括國際金融機構成員所採取的行動充分考慮到受教育權。

57. 委員會第 3 號一般性意見確認，締約國的「最低限度的核心義務，是至少確保《公約》闡明的各項權利的實現，達到最低限度基本水準」，包括「最基礎的教育」之落實。從第十三條的規定來看，這項核心義務的內容是：保障在不歧視方案的基礎上進入公立教育機構和方案學習的權利；確保教育與第十三條第一項規定的目標相一致；依照第十三條第二項第一款的規定，為人人提供初等教育；通過並執行一項國家教育策略，該策略包括提供中等、高等教育和基本教育；確保在不受國家或第三方干涉的前提下自由選擇教育機構，但此類機構須符合「最低教育標準」（第十三條第三項及第四項）。

違反

58. 將第十三條的規範內容(第一部分)應用於締約方的一般義務和具體義務(第二部分)，就啟動了一個動態程序，據以確定違反受教育權的行為。對第十三條的違反可能由於締約國的直接行為(作為)而發生，也可能由於締約國未能採取《公約》規定的步驟(不作為)而發生。
59. 舉例來說，違反第十三條的情形有：在教育領域執行或未能廢除對個人或團體基於禁止的理由為歧視的立法；未能採取措施處理教育領域存在的事實上的歧視問題；採用與第十三條第一項規定的教育目標不一致的課程安排；未能建立一項監督第十三條第一項的遵守情況之透明有效的制度；未能作為優先事項實行免費為所有人提供的義務初等教育；未能採取「謹慎、具體、具針對性」的措施，以按照第十三條第二項第二款至第四款的規定，逐步落實中等、高等教育和基本教育；禁止開辦私立教育機構；未能確保私立教育機構達到第十三條第三款及第四款規定的「最低教育標準」；剝奪教員和學生的學術自由；違反第四條規定，在政治形勢緊張時期關閉教育機構。

三、締約國以外的其他行為者的義務

60. 鑒於《公約》第二十二條的規定，聯合國機構的作用，包括透過聯合國發展援助架構（UADAF）在國家層級發揮的作用，在第十三條的落實方面具有特殊意義。為落實受教育權而作出的協調努力應當保持，以改善包括公民社會各組成部分在內的所有行為者之間的配合和互動狀況。聯合國教育、科學及

文化組織、開發計畫署、兒童基金會、國際勞工組織、世界銀行、區域開發銀行、國際貨幣基金以及聯合國系統內其他有關機構，應當在適當考慮到各自的具體任務，並利用各自的專門知識的前提下，加強在國家層級實施受教育權方面的合作。具體而言，國際金融機構，尤其是世界銀行和國際貨幣基金，應當在放款政策、融資協定、結構調整方案以及為處理債務危機而採取的措施中，更加重視保護受教育權。²⁹委員會在審議締約國的報告時，將研究除締約國以外的所有行為者提供的援助對國家履行第十三條之下的義務的能力產生的影響問題。聯合國專門機構、各署和機關採取注重人權的做法，將大大推動受教育權的實施。

²⁹ 見委員會第 2 號一般性意見，第 9 段。