

第二十届会议(1999年)*

第11号一般性意见：初级教育行动计划(第十四条)

1.

《经济、社会、文化权利国际公约》第十四条要求尚未实行免费初级义务性教育的每一缔约国承诺在2年时间内制订并通过一个行动计划，以便在计划内规定的合理的年限内，逐步实现对所有儿童的免费初级义务教育。尽管有根据第十四条承担的义务，一些国家既未拟订也未执行免费初级义务教育的行动计划。

2.

《公约》第十三条和第十四条以及很多其他国际条约，如《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》中承认的受教育权利是极其重要的。它在许多方面也是一项公民权利和政治权利，因为它对这些权利的完整和充分实现是必不可少的。从这一方面看，受教育权利集中体现了各种人权的不可分割和相互依赖性。

3.

根据第十四条规定的明确的义务，每个缔约国均有责任向委员会提交一份按照下面第8段规定的原则制订的行动计划。这项义务应得到认真遵守，因为现在在发展中国家，有1.3亿适龄儿童不能受到初等教育，其中三分之二为女童。**

委员会十分清楚，有各种各样因素使缔约国难于完成提交行动计划的义务。例如，1970年代开始的结构调整计划，1980年代的债务危机，1990年代后期的金融危机以及其他因素等均极大地加剧了受初级教育权被剥夺的状况。然而这些困难不能解除缔约国根据《公约》第十四条所承担的义务，即制订一个行动计划并将其提交委员会。

4.

缔约国根据《公约》第十四条拟订一个行动计划非常重要，因为委员会的工作已经表明，失去受教育机会的儿童经常受到其他方面侵犯人权行为的危害。如这些儿童可能令生活在赤贫之中而且生活方式不健康，由此他们就特别容易从事强迫劳动或受其他形式的剥削。再如，在女童小学教育入学比例和童婚率降低之间有着直接的关系。

5. 第十四条中有一些规定保证在审查各缔约国报告时能参照委员会的丰富经验。

* 载于E/C.12/1999/4号文件。

** 一般见儿童基金会《1999年世界儿童状况》。

6.

义务性。这一强制性的要求集中表明，无论是家长、监护人还是国家都无权把儿童是否应受初级教育的决定视为可选择性的。同样，这一要求还进一步突出了《公约》第二条和第三条所要求的禁止教育中的性别歧视。但应强调指出，所提供的教育必须有质量保证，适合儿童而且能促进儿童其他权利的实现。

7.

免费。这一要求的性质是十分明确的。这一权利的明确规定就是要确保在不向儿童、家长和监护人收费的情况下提供初级教育。政府、地方当局和学校征收的费用及其他直接费用都对这一权利的享受起阻碍作用，甚至破坏这种权利。而且这些费用实际上极易回复。行动计划中必须解决取消各种费用问题。一些间接费用，如强迫向父母征收的费用(有时说成是自愿的，但实际上不是)，或要求穿较为昂贵的校服等也可属于此类。有些间接费用可以允许，不过要取决于委员会逐个进行的检查。初级义务教育的规定，与《公约》第十三条第三款中父母和监护人“为他们的孩子选择非公立学校”的规定并不冲突。

8.

通过详细计划。缔约国要在两年期间内通过一项行动计划。这必须被解释为《公约》对缔约国生效后两年或由于情况变化导致有关义务不能遵守之后两年。这一义务有持续的性质，适用此要求的国家不能因为过去两年内未能履行这一义务就不再需要继续履行这一义务。计划必须包括所有必要行动，以使其包含有这一权利的各个方面，而且计划必须十分详细，以确保这一权利充分实现。文明社会各界参加计划制订是至关重要的，定期检查进展情况并确保承担责任的办法是必不可少的。没有这些，这一条的意义就会减弱。

9.

义务责任。任何一个缔约国均不得以缺乏必要资源为借口就逃避制订行动计划的明确义务。如果此义务可用这种方式回避，那么第十四条中几乎根据定义就可适用于财政资源匮乏形势的要求也就失去了意义。同样，出于同种理由，《公约》第二条第一款中谈到的“国际援助与合作”以及第二十三条中提到的“国际行动”与此特别有关。如果某缔约国的确缺少财政资源及/或必要的专门知识从而不能“制订和通过”一个详细的计划，那么国际社会存有帮助它的明确义务。

10.

逐步实行。行动计划必须确保第十四条规定的免费初级义务教育权逐步实现。与第二条第一款不同，第十四条规定必须在“合理的年限内”逐步实现目标，而且时间安排必须“在计划内规定”。换句话说，为了逐步实现这一计划，其中必须具体规定一系列目标实现的日期。这着重说明了这一义务的重要性和不可变更性。另外需强调指出，缔约国的其他义务，如消除歧视，也应立即充分履行。

11.

委员会要求与第十四条有关各缔约国确保充分遵守其中的要求并将随后制订的行动计划作为《公约》要求提交的报告的一个组成部分提交给委员会。另外，委员会鼓励缔约国在适当情况下，在关于根据第十四条制订和随后执行行动计划方面，寻求有关国际机构的援助，如国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国教育、科学和文化组织、联合国儿童基金会、国际货币基金组织和世界银行。委员会呼吁有关国际机构最大限度地给缔约国提供紧急援助以帮助它们履行自己的义务。