

# 受教育权国际标准研究

## ——基于国际标准确立文件的分析

申素平

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

**摘要:** 受教育权的国际标准由多项具有不同法律效力的国际文件共同确立。受教育权国际标准的框架由教育的目的、教育的受益权、教育的自由权、不歧视与制度保障五个维度, 初等教育、中等教育、职业技术教育、高等教育与基础教育五个层次共同构成。其中有些标准要求国家立即予以实现, 有些标准允许国家根据经济社会发展水平渐进实现。

**关键词:** 受教育权; 国际标准; 标准确立文件

**中图分类号:** G40-011.8   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1001-4519(2007)05-0099-06

受教育权<sup>①</sup>是为了满足个人的充分发展而必需的获取知识和训练的权利。它既是维护个性尊严和发展的基本前提, 也是训练年轻一代成为社会有用的成员、维护世界和平及促进人类发展的基本手段。受教育权本身是一项基本权利, 同时也是实现其他基本权利不可或缺的手段, 已经被现代国际法和我国宪法确认为基本人权。目前, 以联合国及其主要机构为主制定的多项国际人权文件都对受教育权做出了详细规定, 这些规定形成了受教育权的国际标准框架。对受教育权的国际标准进行研究, 进而将之逐步落实到我国的教育立法, 既是我国履行国际法律义务的需要, 也是分析和评价我国教育政策的一个重要视角和依据, 具有重要的研究价值。

### 一、受教育权国际标准的确立依据

国际社会关于促进、保护和监督受教育权的主要依据是联合国通过的四部国际文件(见表1)。其中, 《世界人权宣言》的规定已被国际社会普遍承认和接受, 从而已具有国际习惯法的性质<sup>②</sup>, 另外三部属公约, 对其缔约国具有法律拘束力。他们(以下简称主要国际文件)共同确立了受教育权国际标准的基本框架。

除了主要国际文件对受教育权标准的界定, 其他一些国际文件也对这些标准持续确认、赋予某些标准以更为详细具体的内涵或进行顺应时代发展的调整(见表2)。这些国际文件大多是以“宣言”、“建议”或“行动纲领”的形式出现, 并不像“公约”那样对国家具有法律拘束力<sup>③</sup>, 传统上只具有政治和道德上的

收稿日期: 2007-05-28

基金项目: 全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目“受教育权利研究”(200307)

作者简介: 申素平, 河南濮阳人, 中国人民大学公共管理学院副教授, 博士, 研究方向为教育法学等。

① 受教育权, 是我国学界对 the right to education 的普遍译法和惯用概念, 也是《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》等众多国际法律文件的官方中文版本的译法, 因此目前虽然有主张“教育权”的译法, 但本文依惯例使用“受教育权”概念。

② 白桂梅等. 国际法上的人权[M]. 北京: 北京大学出版社, 1996. 73.

③ Yves Daudet, Kishore Singh, *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard - setting Instruments* (UNESCO), 43.

拘束力量。不过随着现代国际法的发展,目前普遍认为,这些文件(宣言和建议)通过对受教育权的持续确认,已经逐渐包含了国际法上的“法律确信”成分<sup>①</sup>,从而具有了国际习惯的性质<sup>②</sup>,因此也是确立受教育权国际标准的重要依据。

表1 确立受教育权国际标准的主要国际文件

国际文件名称	有关条款	通过时间	实施时间	成员国数	中国批准时间
世界人权宣言(UDHR)	26	1948			
经济、社会、文化权利国际公约(ICESCR)	13、14	1966	1976	155	1997年签署,2001年批准
公民与政治权利国际公约(ICCPR)	18	1966	1976	160	1998年签署,尚未批准
儿童权利公约(CRC)	28、29、30	1989	1990	193	1990年签署,1992年批准

注:截止时间为2007年1月16日

表2 确立受教育权国际标准的其他国际文件

国际文件名称	制定组织	通过时间
取缔教育歧视公约	教科文组织大会	1960
关于教师地位的建议	教科文组织、世界劳工组织	1966
技术与职业教育公约	教科文组织大会	1989
世界全民教育宣言及满足基本学习需要行动纲领	世界全民教育论坛	1990
特殊需要教育萨拉曼卡宣言及行动纲领	世界特殊需要教育论坛	1994
为了和平、人权的民主的教育的联合行动纲领	教科文组织大会	1995
成人教育汉堡宣言	第五届成人教育论坛	1997
关于高等教育教学人员地位的建议	教科文组织大会	1997
21世纪高等教育世界宣言:视角和行动及适应高等教育变化和发展的优先行动纲领	世界高等教育论坛	1998
达卡尔行动纲领 全民教育:实现我们的集体承诺	世界教育论坛	2000

## 二、受教育权国际标准的框架

通过对上述国际文件的规定进行文本分析,笔者发现,经过半个世纪以来的不断发展,国际人权法已经内在形成了一个完整而系统的受教育权国际标准的框架。这一框架由五个维度和五个层次共同构成。五个维度包括教育的目的、教育的受益权、教育的自由权、不歧视与制度保障;五个层次包括初等教

<sup>①</sup>opinio Juris 系拉丁语,曾被译为“法律信念”、“法律确信”、“法之信念”,我国著名国际法专家王铁崖将其译为“法律确信”,是构成国际习惯的两因素之一,而国际习惯是国际法体系的首要渊源。参见王铁崖.国际法引论[M].北京:北京大学出版社,1998.67-85.

<sup>②</sup>Yves Daudet, Kishore Singh, *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard-setting Instruments* (UNESCO), 45.

育、中等教育、职业技术教育、高等教育与基础教育。<sup>①</sup>其中,教育的受益权维度在五个教育层次中的内涵差异较为突出,而其他维度在各个教育层次的内涵差别则较小。因此下文主要从五个维度出发分析受教育权的国际标准,并在教育的受益权维度按照五个层次加以讨论。

### 1. 教育目的

教育目的是实现受教育权的一个重要因素。如果教育制度和教育过程没有适当的目的,或者这些目的不能切合个人提升自己的知识和能力水平、维持具有人性尊严的生活的需要,这样的教育就会与确认受教育权的初衷背道而驰。因此主要国际文件在确认受教育权的时候,首先阐明了教育的基本目的,要求各国实施的教育必须符合这些目的。根据主要国际文件的规定,无论各级或各类的教育,都应有以下四个教育目的<sup>②</sup>:(1)充分发展每个人的个性、天赋和能力;(2)增强对人类及基本自由的尊重;(3)使所有人有效且负责任地参与自由社会;(4)促进所有国家、种族、民族或宗教组织间的理解、宽容和友谊,增强联合国维持和平的活动。这些目的综合了教育目的中个人和社会两个方面的价值,体现了受教育权作为人权存在的意义和目标。

### 2. 教育的受益权

国际人权法按照人权的代际划分理论将人权分为三代,分别是第一代人权——公民与政治权利,第二代人权——经济社会文化权利,以及第三代人权——群体(人民)权利。受教育权被认为兼具第二代人权和第一代人权的属性。<sup>③</sup>在第二代人权的位置上<sup>④</sup>,受教育权是一种积极权利,要求国家积极作为,为协助个人的人格自由发展而维持和发展一套学校系统。个人在这个维度上享有的受教育权是一种受益权,与英文 the right to receive an education 相当。目前,主要国际文件将个人的教育受益权规定为初等教育、中等教育、职业技术教育、高等教育和基础教育五个层次。每个层次上的受教育权内容既有共同点,如都要求国家提供的各级各类教育具备可获得性、可进入性、可接受性和可适应性的特征以满足个人进入学校接受教育的需要,<sup>⑤</sup>也有各自的特殊内容。

关于初等教育,国际人权文件规定它必须是普遍的、义务性且免费的,应确保所有儿童的基本学习需要被满足,并且考虑到儿童所在社区的文化、需求与机会。“义务”和“免费”成为该权利的核心内容。中等教育是为人的终身学习及人格发展巩固基础的重要阶段,主要国际文件规定其应“普遍设立”、“对一切人开放”和“逐渐做到免费”。技术与职业教育既与受教育权有关,也与劳动权有关,因而受到国际人权法的特别关注。根据规定,技术与职业教育是人人应享有和接受的权利,应当在各个教育阶段均予提供,但以中等教育阶段最为重要。对于高等教育,主要国际文件的规定与中等教育有很多相似性,如它们都应以多样的形式提供、逐步做到免费等,但最大的不同在于高等教育不能普遍获得,而必须根据能力平等获得。为此,《21世纪高等教育世界宣言:视角与行动》第3条专门规定,高等学校的入学应以“优异的成绩、能力、努力程度以及在入学过程中所表现出的坚持和热爱”为基础,并可在“对所获技能正确评估的基础上于人生中的任何时期发生”。最后也是非常重要的一点,对那些没有接受或完成初等教育的人以及所

①本文关于教育阶段的划分,主要是根据联合国于1997年制定的 International Standard Classification of Education (ISCED)。其中,初等教育指系统学校教育的第一阶段(ISCED level 1),相当于我国的小学教育;中等教育包括初级(ISCED level 2)和高级(ISCED level 3)两个阶段,相当于我国的初中和高中阶段的教育;高等教育包括第一阶段(ISCED level 5)和第二阶段(ISCED level 6),相当于我国的本科和研究生教育。基础教育包括 ISCED level 1 和 level 2,但并不强调入学年龄。

②Douglas Hodgson, *The Human Right to Education* (England Dartmouth Publishing Company Ltd, & Ashgate Publishing Ltd., 1998), 74-78.

③参见联合国特别报告员提交的受教育权年度报告 E/CN.4/2001/52.

④《世界人权公约》26(1),《经济、社会、文化权利国际公约》第13(2),《儿童权利公约》第28(1),《禁止教育歧视公约》第4(a)等国际文件将受教育权定位于第二代人权的位置。

⑤联合国经济、社会、文化权利委员会在第13号一般评论(para. 6)中认为,国家所提供的各级各类教育需要满足 Availability, Accessibility, Acceptability, Adaptability 四个互相联系的基本特征。

有未满足基本学习需要的人,主要国际文件赋予其接受基础教育<sup>①</sup>的权利,并强调这一权利的享有不因年龄而受到限制,适用于儿童、青年和成人,也包括老年人。因此它构成了成人教育和终身教育的内在组成部分,而其最终达到的目标则是“创造一个能够保证社会公平和大众福利的学习型社会”。<sup>②</sup>

### 3. 教育的自由权

受教育权不仅具有第二代人权的积极权利属性,也具有第一代人权的消极权利属性<sup>③</sup>,要求国家尊重个人享有的教育自由,不得加以侵害。在这个维度上,主要国际文件直接确认了两项教育自由:一是选择教育的自由,二是建立教育机构的自由。

选择教育的自由是指父母或其他监护人有确保其子女所受的宗教和道德教育与其自身的信仰一致的自由,以及由此带来的选择非公立学校的自由。在儿童<sup>④</sup>受教育的过程中,选择教育的自由,原则上由儿童的父母或其他监护人行使,但在“儿童最大利益”与“参与”等儿童权利保障原则的支配下,也应当尊重儿童自身的选择。在父母的选择自由与儿童的最大利益产生冲突的时候,应当以儿童利益为优先。<sup>⑤</sup>建立教育机构的自由最早未在《世界人权宣言》中予以规定,但因其与选择自由具有密切的联系,故而在其后的公约中得到补充确认。根据《经济、社会、文化权利国际公约》及《儿童权利公约》的规定,每个人,包括非本国国民、法人或其他组织,均有设立和管理各种类型教育机构的自由,但这些学校需要符合前述的教育目的,并且满足政府制定或批准的最低教育标准。国家则有义务在不歧视、机会平等及所有人有效参与社会的原则下监督该项自由,确保该项自由的行使不会对某些社会群体的教育机会产生极不利的后果。

需要指出的是,虽然主要国际文件并未在受教育权的条目中直接规定学术自由,但联合国经济、社会、文化委员会认为,“受教育权只有在教师和学生的学术自由相伴随的情况下才可被享有”<sup>⑥</sup>。仍然将其作为受教育权的组成部分在第13号一般评论中加以评述,两份关于教师地位的建议书又进一步确认了教师尤其是高等学校教师的学术自由。据此规定,学术组织的成员,无论个人或集体,无论教师或学生,都有通过研究、教学、学习、讨论等方式探求、发展和传递知识和思想的自由。个人的学术自由包括对其工作的机构或体制自由表达意见、不受干扰地进行教学和研究、发表其研究成果、参加专业的学术团体等多项内容。高等学校则可享受某种程度的自治,有效地就其学术方面的工作、标准、管理及相关活动进行决策。学术自由同时伴随着义务和责任,国际人权文件规定个人行使学术自由的同时必须对他人的自由予以尊重,必须服从伦理及专业的标准,高等学校的自治则需与责任制保持适度的平衡。

### 4. 不歧视

“不歧视”是人权类国际公约共同确定的原则<sup>⑦</sup>,也是受教育权国际标准的重要组成部分。根据《取缔教育歧视公约》,“歧视”是指基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、经济条件或出生的任何区别、排斥、限制或特惠,其目的或效果为取消或损害教育上的待遇平等。这个概念不

①在国际文件中, fundamental education 与 basic education 的含义基本相同,只是前者为《经济、社会、文化权利国际公约》所使用,后者为《世界全民教育宣言》所使用。

②参见成人教育汉堡宣言第10节。

③《世界人权宣言》26(3),《经济、社会、文化权利国际公约》第13(3)(4),《儿童权利公约》第29(1)、30,以及《公民与政治权利国际公约》第18(4)将受教育权定位于第一代人权。

④本文的儿童采纳《儿童权利公约》的概念,指18岁以下的人。

⑤Katarina Tomasevski, *Manual on Rights-based Education, Asia and Pacific Regional Bureau for Education* (UNESCO Bangkok, 2004), 9.

⑥ *Right to Education - Scope and Implementation: General Comment 13 on the Right to Education (Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, Economic and Social Council, Twenty-first session, 1999, 38.

⑦其中,联合国教科文组织《禁止教育歧视公约》是最为详细的一部,其他还包括《禁止对妇女一切形式歧视公约》、《消除一切形式种族歧视公约》、《儿童权利公约》和国际劳工组织1989年《土著人公约》的相关条款。

仅详细列举了禁止歧视的各种理由,而且强调是否有歧视的“目的”或产生了歧视的“效果”。据此,受教育权的“不歧视”主要包括两层含义。第一,在享有和行使受教育权的过程中,人人不能因公约列举的歧视理由而受到区别、排斥、限制或特惠。如公约明文指出,下列四种情形属应予禁止的歧视:(1)禁止任何人或任何一群人接受任何种类或任何级别的教育;(2)限制任何人或任何一群人只能接受低标准的教育;(3)对某些人或某群人设立或维持分开教育制度或学校;(4)对任何人或任何一群人加以违反人类尊严的条件。第二,“不歧视”原则并不禁止教育中的一切差别对待,而主要要看其行为的目的或效果。如果基于合理的理由对受教育者进行区分,而实践中也未产生“否认或妨碍任何人在平等的基础上享有受教育权”的效果,那么这样的区分不构成歧视。如公约提出下述三种情况不属于歧视:在教育机会和条件同等的情况下对男女学生设置分开的学校,设置可自由选择的某种特定宗教或语言的学校,以及设置符合国家标准的私立学校等。

还需要特别指出的是,教育中的“不歧视”不只包括形式上的平等对待,如教育机会的平等,还包括事实上的平等,也就是教育的标准、质量和条件的平等。特别是对于那些事实上受到歧视的弱势群体,国际人权文件允许各国对他们采取一些暂时性的特别优惠措施以促进其受教育权的平等,并明确指出这样的区分和特惠并不构成对另外一些人的歧视,但要求这些措施必须在达成所追求的目标之后停止使用。<sup>①</sup>

### 5. 制度保障

受教育权的实现需要基本的制度保障,其中首要的是学校制度的完善。主要国际文件规定,国家有责任制定以初等教育为优先的包括中等教育、高等教育和基础教育在内的教育发展规划,并且应使教育发展规划在国家整体发展规划中占有一定的优先地位。国家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。保证其所管辖的任何公立或私立教育机构不使用有违儿童人格尊严的纪律措施,并鼓励学校引入“正面”的、非暴力的纪律执行措施。除了学校制度,国际人权文件还要求各国建立津贴制度帮助那些在经济、社会、文化方面处于不利地位的群体,以增强其教育公平的机会,并从教师职业发展、有效教学的条件、薪水、及社会安全制度保障等方面不断改善教师的物质条件。这些都被视作促进受教育权实现的基本保障制度。

## 三、结语

受教育权国际标准的框架体系中,各项标准所处的位置不尽相同。有些标准较为依赖国家的可用资源和社会经济发展的水平,需要国家渐进予以实现。有些标准则与资源的可用性无关,处于更为核心的地位,要求国家立即加以实现,从而构成了国家在受教育权保障方面的“最低核心义务”。根据联合国经济、社会、文化权利委员会的意见,国家在受教育权保障方面的“最低核心义务”主要有五项,分别是(1)确保人人根据不歧视的原则进入公共教育机构或项目;(2)确保教育符合国际法确定的教育目的;(3)为所有人提供义务性且免费的初等教育;(4)制定并实施包括中等教育、高等教育和基础教育在内的国家教育规划;(5)确保不受国家或第三方干预的选择教育的自由。<sup>②</sup>我国作为主要人权文件的缔约国,必须通过教育立法及其他措施将受教育权的最低核心标准逐一落实,废除一切现存的与其抵触的法律、政策以及设施,并建立必要的法律救济机制;在此基础上,根据国家的经济社会发展水平和公民受教育需求的提高逐步引入其他标准,为公民受教育权的真正实现提供全面而有效的保障。

<sup>①</sup>*Right to Education— Scope and Implementation : General Comment 13 on the Right to Education(Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, Economic and Social Council, Twent y- first session, 1999, 32.

<sup>②</sup>*Right to Education— Scope and Implementation : General Comment 13 on the Right to Education(Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, Economic and Social Council, Twent y- first session, 1999, 40.

## International Standards on the Right to Education: An Analysis of Key International Documents

SHEN Si-ping

(Institute of Education, Renmin University, Beijing, 100872)

**Abstract:** The right to education and its international standards are enunciated in numerous international instruments. International standards concerning the right to education can be divided into five parts and five levels. The five parts are: aims of education, the right to receive an education, the right to educational freedom, non-discrimination, and fulfilling system. The five levels are: primary education, secondary education, technical and vocational education, higher education, and fundamental education. In terms of the timing to meet these standards, certain standards are “minimum core obligation” and require the states for immediate fulfillment, while other standards are conditional to the social and economic development levels of the states in question.

**Key words:** the right to education; international standard; standard-setting instruments

---

(上接第 88 页)

## A University at the Forefront of the Times, Aiming at the Pinnacle of Global Knowledge

—The University of Tokyo Action Plan

XIONG Qing-nian

(Institute of Higher Education, Fudan University, Shanghai, 200433)

**Abstract:** In recent years, the Japanese higher education has experienced a series of significant reforms. With this national trend, the University of Tokyo has sustained its pursuit of preeminence and achieved a compelling success by changing its institutional ideology, grasping new opportunities, designing scientific development strategies and launching timely reforms.

**Key words:** University of Tokyo; strategy; in pursuit of preeminence

---

(上接第 92 页)

## An Analysis of the Success in Sustaining and Promoting Innovation in Public University in the U. S. : A Case Study of CSUMB

WANG Bao-ping

(Institute of International and Comparative Education, Beijing Normal University, Beijing, 100875)

**Abstract:** This article analyses main reasons of successes in educational innovation in California State University at Monterey Bay (CSUMB). Financial support plays a key role in its success, but more importantly, the key of success lies in the University's unique focus on curricular and pedagogical innovation and a cohesive community of practitioners in bringing about those innovations. In addition, the success of CSUMB's innovation also benefit from the support of a series of public policies.

**Key words:** public university; CSUMB; innovation