

第 1 號一般性意見(2001 年)

第 29 條第 1 項：教育目標

《兒童權利公約》第 29 條第 1 項

“締約國一致認為教育兒童之目標為：

- “(a) 使兒童之人格、才能以及精神、身體之潛能獲得最大程度之發展；
- “(b) 培養對人權、基本自由以及聯合國憲章所揭櫫各項原則之尊重；
- “(c) 培養對兒童之父母、兒童自身的文化認同、語言與價值觀，兒童所居住國家之民族價值觀、其原籍國以及不同於其本國文明之尊重；
- “(d) 培養兒童本著理解、和平、寬容、性別平等與所有人民、種族、民族、宗教及原住民間友好的精神，於自由社會中，過負責任之生活；
- “(e) 培養對自然環境的尊重。”

## 附 錄

## 第 1 號一般性意見(2001 年)：教育目標

第 29 條第 1 項的重要意義

1. 《兒童權利公約》第 29 條第 1 項具有深遠重要意義，該條已經列出所有締約國共同商定的教育目的，以促進、支持和保護《公約》的核心價值，即：每個兒童擁有固有的人性尊嚴、其平等及不可剝奪的權利。第 29 條第 1 項分五項列出的這些目標，全部與實現兒童的人性尊嚴和權利直接相聯，同時考慮到兒童特殊發展需要和不同發展能力。這些目標是：充分發展兒童的全部潛力(第 29 條第 1 項(a)款)、包括培養對人權的尊重(第 29 條第 1 項(b)款)、強化認同和溯源的意識(第 29 條第 1 項(c)款)、兒童與他人的社會交往(第 29 條第 1 項(d)款)及對環境的尊重(第 29 條第 1 項(e)款)。
2. 第 29 條第 1 項不僅為第 28 條所確認的受教育權增加了一個實質層面，反映了兒童的各項權利和固有尊嚴，而且還堅持教育的必要性應以兒童為中心，與兒童友善並增權兒童，該款突出了教育進程應以所述各項原則本身為基礎。<sup>1</sup> 每個兒童有權享有的教育是為了培養兒童的生活技能，增強兒童享有全面人權的能力和促進滲透著適當人權價值觀的文化。這一目標是要通過培養兒童的技能、學習和其它能力、人性尊嚴、自尊和自信來增權兒童。這種“教育”遠遠超過了正規學校教育的範圍，包含著廣泛的生活經驗和學習過程，使兒童能夠個人和集體發展自己的個性、才智和能力，在社會中全面和滿意地生活。
3. 兒童的受教育權不僅是一個可近性問題(第 28 條)，而且是一個內容問題。將內容堅實地植根於第 29 條第 1 項價值觀中的教育，對於每個兒童在生活過程中以穩妥和有益於人權的方式，應付在全球化、新技術和相關現象推動之下的劇變時期帶來的挑戰，是一種必不可少的工具。這種

---

<sup>1</sup> 在這方面，委員會注意到經濟、社會、文化權利委員會關於受教育權的第 13 號一般性意見(1999 年)，其中除其他外，闡述了《經濟、社會和文化權利國際公約》第 13 條第 1 項所述之教育目標。委員會還提請注意關於締約國按照《公約》第 44 條第 1 項(b)款將提交的定期報告的格式和內容的一般性準則(CRC/C/58)，第 112 段至第 116 段。

挑戰包括全球與區域、個人與集體、傳統與現代、長期因素與短期因素、競爭與機會平等、知識擴張與吸收知識的能力、精神與物質之間的種種矛盾和緊張關係。<sup>2</sup> 然而，在真正起決定性作用的國家和國際教育方案和政策中，往往看不到多少第 29 條第 1 項的內容，或只是把這個作為一種點綴。

4. 第 29 條第 1 項聲明，締約各國同意，應以廣泛的價值觀作為教育的方向。這一協議克服了跨越世界許多地方所建立起的宗教、民族和文化藩籬。初看第 29 條第 1 項明示的多樣化價值觀，在某些情況下可能被認為是相互矛盾的。因此，第 1 項(d)款所提到的促進所有人民之間的理解、容忍和友誼的努力可能，並不總是與第 1 項(c)款所述，為培養對尊重兒童自身的文化認同、語言和價值觀、兒童所居住國家的民族價值觀、其原籍國以及不同於原籍國的文明而制訂的各項政策自動相符。但事實上，這一規定的部分重要性恰恰在於承認需要以兼顧穩妥的方式對待教育，透過對話和對差異的尊重，成功地調和不同價值觀。而且，兒童有能力對於因歷史因素區隔出人民所形成之差異，扮演獨特的橋樑功能。

### 第 29 條第 1 項的功能

5. 第 29 條第 1 項遠遠超過了綜述和羅列教育應當實現的不同目標的範圍。在《公約》的整體之內，第 29 條第 1 項除其他外，起著突顯下列各個層面的作用。
6. 首先，該款強調了《公約》各項規定必不可少的互聯性質。該款發展、加強、綜合和充實了大量的其它規定，脫離這些規定孤立地看，是無法正確理解的。除了《公約》禁止歧視(第 2 條)、兒童最佳利益(第 3 條)、生命、生存和發展權(第 6 條)、意願受尊重和陳述意見的權利(第 12 條)等一般原則之外，還可提到許多其它規定，例如但不限於父母的權利和責任(第 5 條和第 18 條)、言論自由(第 13 條)、思想自由(第 14 條)、資訊取得權(第 17 條)、身心障礙兒童權利(第 23 條)、受保健照護權(第 24 條)、受教育權(第 28 條)及少數族裔兒童的語言和文化權利(第 30 條)。

---

<sup>2</sup> 教科文組織，“學習：內在的寶藏”《21 世紀國際教育委員會的報告》，1996 年，第 16-18 頁。

7. 兒童權利並不是脫離文本脈絡的抽離而孤立的價值，反而是存在於決定依照《公約》第 29 條第 1 項和序言，已經作出部分闡述之廣義倫理決策中。這一規定具體回答了對於《公約》提出的許多批評。例如，該條強調必須尊重父母，需要在較大的道德、道義、精神、文化或社會框架內看待權利，以及必須考慮到多數的兒童權利並不是外部強加的，而是從當地社區的價值觀中產生的。
8. 第二，該條規定高度重視促進受教育權的進程。因此，教育過程所灌輸的價值觀，絕不能妨礙促進享有其它權利的努力，而是應當加強這方面的努力。這不僅包括教學大綱的內容，也包括教育過程、教學方法及開展教育的環境，無論是在家、在校還是在其它地方。兒童不會因為走進了學校大門就失去了人權。例如：提供教育的方式必須尊重兒童的固有尊嚴，使兒童能夠根據第 12 條第 1 項，表達自己的意見和參加學校生活。提供教育的方式還必須尊重第 28 條第 2 項，反映出的關於紀律的嚴格限制，在學校宣傳非暴力。委員會在結論性意見中一再表明，體罰手段既不尊重兒童的固有尊嚴，也不尊重關於學校紀律的嚴格限制。遵守第 29 條第 1 項確認的各種價值觀，顯然要求學校最充分地與兒童友善，在所有方面合乎兒童的尊嚴。在學習和體驗權利實現的過程中，應當推動兒童參與學校生活，建立學校社區和學生會，同儕學習、同儕商議，以及讓兒童參與學校的紀律決定。
9. 第三，第 28 條的重點是締約國在建立教育體系，和確保教育可近性方面的義務，而第 29 條第 1 項強調了享有特定教育質量的個人和主體權利。這種規定符合《公約》側重於本於兒童最佳利益的重要性，突顯了教育以兒童為中心的意思：教育的關鍵目標是培養各個兒童的個性、才智和能力，確認每個兒童均有獨特的性格、興趣、能力和學習需要。<sup>3</sup> 因此，教學大綱必須與兒童的社會、文化、環境和經濟情況直接聯繫，與兒童的現在與未來需要直接聯繫，並充分考慮到兒童的發展能力，教學方法應當兼顧不同兒童的需要。教學目標必須是確保每個兒童學會基本的生活技能，不能有一個兒童在離校時，還沒有掌握應付生活挑戰的能力。基本技能不僅包括識字和算術，而且也包括生活技能，例如：有能

---

<sup>3</sup> 教科文組織《關於特殊教育需求的薩拉曼卡宣言和行動框架》，1994 年，第 8 頁。

力作出妥善的決定，以非暴力方式解決衝突，培養健康的生活方式，良好的社會關係和責任，辨別是非，創造才能，及使兒童掌握追求生活目標的工具的其它能力。

10. 基於《公約》第 2 條所列任何理由的歧視，無論是公開歧視或是隱蔽的歧視，都是有悖於兒童人性的尊嚴，可能破壞甚至摧毀兒童從教育機會中獲益的能力。剝奪兒童的受教育機會，主要是《公約》第 28 條涉及的問題，但還有不符合第 29 條第 1 項所載各項原則的許多其它方式，會產生類似的結果。一種極端的例子是，不符合男女平等原則的教學大綱、限制女生獲益於教學機會的某些安排、不利於女生入學的不安全或不友好的環境，都可能助長性別歧視。在許多正規教育系統和大量非正規教育的環境中，包括在家庭內，也廣泛存在著對身心障礙兒童的歧視。<sup>4</sup> 受愛滋病毒感染和患有愛滋病的兒童，在這兩種環境中也受到嚴重歧視。<sup>5</sup> 所有這些歧視做法都直接違反了第 29 條第 1 項(a)款，關於教育方向是最充分地培養兒童品格、才智和身心能力的規定。
11. 委員會還願強調第 29 條第 1 項與反對種族主義、種族歧視、仇外心理和相關不容忍的鬥爭之間的關聯。在沒有根據地對種族、族裔、宗教、文化和語言或其他形式的不同感到恐懼的地方、在偏見受人利用的地方，或者傳授和散佈扭曲的價值觀的地方，種族主義和相關現象必然盛行。可靠和長久地克服所有這些荒謬的一種辦法是提供教育，促進對第 29 條第 1 項所載價值觀的理解和讚賞，包括尊重差異，並對所有歧視和偏見提出質疑。因此，在反對種族主義和相關現象的邪惡勢力的所有運動中，都應把教育放在最優先地位。另外還必須側重有關種族主義的教學，因為種族主義有其歷史背景，尤其是在特定社區之內表現或曾經表現出來。種族主義行為並不僅僅是“別人”才有的。因此，在開展關於人權和兒童權利，及不歧視原則的教育時，必須以兒童本身的社區為重點。此種教學可有效地促進防止和消除種族主義、種族歧視、仇外心理和相關不容忍現象。

---

<sup>4</sup> 見經濟、社會、文化權利委員會關於身心障礙者的第 5 號一般性意見(1994 年)。

<sup>5</sup> 見兒童權利委員會 1998 年關於生活在有愛滋病毒/愛滋病的世界中的兒童的一般性討論日之後通過的建議(A/55/41,第 1536 段)。

12. 第四，第 29 條第 1 項堅持以整體、全面的方式對待教育，確保所提供的教育機會，能夠恰當地兼顧促進身體、心靈、精神和情緒等方面之教育，智識、社會和實踐之層面，以及童年與終身的平衡。教育的總體目標，是盡可能擴大兒童全面和負責任地參加自由社會的能力和機會。應當強調，偏重知識的積累，提倡競爭和導致兒童作業負擔過重的教學類型，可能會嚴重妨礙兒童和諧發展，不能最充分地發揮兒童的能力和才智。教育應當友善兒童，鼓勵和激發各個兒童的積極性。學校應當培養人文氛圍，使兒童能夠根據各階段進化之能力發展。
13. 第五，該項強調，設計和提供教育方式時，需要促進和增強《公約》所載一系列特定的倫理是非價值觀，包括整合以及整體、全面的方式，開展和平、容忍及愛護自然環境的教育。這可能需要採取一種多學科方式。促進和增強第 29 條第 1 項所載價值觀，不僅由於其他方面的問題而成為必要，而且還必須注重兒童本身社區內的問題。這方面的教育應在家庭內開展，但是學校和社區也必需發揮一種重要作用。例如：為了培養對自然環境的尊重，教育必須把環境和可永續發展問題與社會經濟、社會文化和人口問題聯繫起來。同樣，兒童也應在家庭、學校和社區內，學會愛護自然環境，關心各種國內和國際問題，還應積極地使兒童參與當地、區域或全球的環境計畫。
14. 第六，這一規定反映了恰當的教育機會，促進所有其他人權和有利於人們瞭解人權不可分割性的關鍵作用。兒童充分和負責任地參加自由社會的能力，會因為被剝奪受教育之機會，而受到阻礙及損害，也會因為不能對本條所確認的價值觀增進瞭解而受到阻礙及損害。

## 人權教育

15. 另外，還可將第 29 條第 1 項視為 1993 年在維也納舉行的世界人權會議，要求並得到國際機構推進的多種人權教育方案的基石。然而，兒童的權利在這些活動中，始終並未得到所必要的突顯地位。人權教育應當提供關於人權條約內容的信息。但兒童也應該透過目睹人權標準在實踐中的執行，而瞭解人權，無論是在家、在校或在社區內。人權教育應當

是一種全面、終生的過程，起點就是在兒童的日常生活和經歷中反映出人權價值觀。<sup>6</sup>

16. 第 29 條第 1 項體現的各種價值觀涉及的是生活在和平地區的兒童，但對生活在衝突或緊急局勢中的兒童來說，這些價值觀更為重要。如《達喀爾行動框架》所述，在受衝突、自然災害和動亂影響的教育體系中，執行教育方案的方式必須促進相互理解、和平和容忍，有助於防止暴力和衝突。<sup>7</sup> 對於落實第 29 條第 1 項來說，關於國際人道主義法的教育也是一個重要的努力面向，但經常受到忽視。

### 執行、監測和審查

17. 這一條款所體現的目標和價值觀是以相當一般化的措詞闡述的，其中的含義可能很廣。這似乎使許多國家認為，在立法或行政指令中體現相關原則是不必要或甚至是不適當的。這種認定是不可取的。如果缺乏國家法律或政策之特定形式背書，相關原則不會成為現在或未來的真正教育政策。因此，委員會呼籲所有締約國採取必要措施，將這些原則納入所有各級的教育政策和立法。
18. 確實推行第 29 條第 1 項要求，從根本上重新擬訂教學大綱，納入各項教育目標，有系統地修訂教科書和其他教學材料、技術以及學校政策。簡單地將這一條款的目標和價值觀塞入現行制度內，而不鼓勵任何更深入變革的方法，顯然是不恰當的。如果傳播、促進、施教和盡可能以實例驗證這些價值觀的人，本身並不相信其重要性，有關的價值觀就不可能確實融入和符合範圍較廣的教學大綱。因此，增進第 29 條第 1 項所體現的各項原則的任職前培訓和在職培訓，對於教員、教育行政人員和參與兒童教育的其他人員至關重要。另外，學校的施教方法也必須體現《兒童權利公約》的精神和教育理論，以及第 29 條第 1 項列明的教育目標。
19. 除此之外，校園環境本身也必須體現第 29 條第 1 項(b)款和(d)款所要求的各項自由，和各國人民、族裔、民族和宗教群體以及原住民之間的諒

<sup>6</sup> 見 1994 年 12 月 23 日宣布聯合國人權教育十年的大會第 49/184 號決議。

<sup>7</sup> 2000 年 4 月 26 日至 28 日在達喀爾舉行的世界教育論壇會議通過的《人人享有教育：履行我們的集體承諾》。

解、和平、寬容、男女平等和友好精神。一所學校如果容許發生欺壓或其他暴力和排斥行為，就是不符合第 29 條第 1 項規定的學校。“人權教育”一語現在使用時往往嚴重地將其內涵加以簡單化。除了正規的人權教育之外，目前需要的不僅是在各類學校和大學內，而且也在更廣泛的社區內，促進有利於人權的價值觀和政策。

20. 一般而言，如果不能按照第 42 條的規定廣為傳播《公約》文本本身，要求締約國按照《公約》義務採取的多種行動就不會有堅實的基礎。傳播《公約》文本，也有利於兒童在日常生活中發揮兒童權利促進者和捍衛者的作用。為了便利廣為傳播，締約國應報告為實現這一目標而採取的措施，人權事務高級專員辦事處應當為已經發行的各種《公約》文本開發一個綜合數據庫。
21. 廣義而言的大眾媒介在促進第 29 條第 1 項的價值觀和目標方面，以及在確保其活動不會破壞其他方面促進這些目標的努力，也可發揮中心作用。按照公約第 17 條(a)款，各國政府有義務採取適當步驟“鼓勵大眾傳播媒介散播在社會和文化方面有益於兒童的信息和資料”。<sup>8</sup>
22. 委員會呼籲締約國更多地注意教育這個動態進程，並訂出方法結合第 29 條第 1 項衡量隨時間發生的變化。每個兒童有權受到質量良好的教育，而這就需要注重學習環境的質量、教學過程和教材的質量，以及學習結果的質量。委員會注意到各種普查十分重要，透過普查有可能以考慮這一進程所有參與者的意見為基礎評估取得進展，這些參與者包括目前在校或離校的兒童、教師和青年領袖、父母以及教育行政人員和監管人員。在這方面，委員會強調在國家級監測中納入兒童、父母和教員對於教育決策意見之所能扮演的角色。
23. 委員會籲請締約各國制訂一項全面的國家行動計畫，以增進和監測第 29 條第 1 項所列各項目標的實現。如果是在國家兒童行動計畫、國家人權行動計畫，或國家人權教育策略的較大框架內制訂這樣一項計畫，政府就必須確保能從兒童權利的角度，處理第 29 條第 1 項述及的所有問題入

---

<sup>8</sup> 在這方面，委員會憶及 1996 年關於兒童與傳播媒介的一般性討論日所產生的各項建議(見 A/53/41 第 1396 段)。

手。委員會敦促聯合國和其他與教育政策和人權教育有關的國際機構更好地相互協調，以便增強落實第 29 條第 1 項的實效。

24. 設計和執行用以增進本條所列價值觀的方案，應當成為各國政府應付已經發生的各種侵犯人權所有局勢的標準對策。例如，在發生涉及未滿 18 歲少年兒童的種族主義、種族歧視、仇外心理和相關不容忍重大事件時，就可以合理地假設，政府沒有起到為增進整個《公約》、尤其是第 29 條第 1 項所述各項價值觀應當起到的所有作用。因此，政府應當按照第 29 條第 1 項採取適當的其他措施，包括研究和採用對於實現《公約》確認的各項權利，可能產生積極作用的任何教育方法。
25. 締約各國還應考慮建立一種審查程序，處理關於現行政策或作法不符合第 29 條第 1 項規定的申訴。此種審查程序並不一定涉及建立新的法律、行政或教育機構。也可將這一任務交給國家人權機構，或現有行政機構完成。委員會請各締約國提出有關本條的報告時，說明對於據稱不符合《公約》的國家或地方級現行方法，加以審查的實際可能性。在報告時，應當說明如何啟動審查以及其次數。
26. 為了更好地著重審查締約國述及第 29 條第 1 項的報告，並根據第 44 條關於報告應說明各種因素和困難的規定，委員會請各締約國在定期報告中，詳細說明為了促進這一規定所載價值觀，締約國認為在其管轄範圍內需要進一步更多協調努力的最重要優先事項，並且要說明締約國為處理查出的問題而在今後 5 年擬開展的活動方案。
27. 委員會籲請聯合國各機關和機構，及《公約》第 45 條強調了其作用的其他主管機構，更為積極和更有系統地促進委員會在第 29 條第 1 項方面開展的工作。
28. 執行旨在促進遵守第 29 條第 1 項的綜合性國家行動計畫所需要之人力和財力資源，應根據第 4 條盡最大可能予以提供。因此，委員會認為，資金限制不能成為締約國不採取任何或足夠必要措施的理由。在這方面，並考慮到締約國一般而言（《公約》第 4 條和第 45 條）和教育方面（第 28 條第 3 項）促進和鼓勵國際合作的義務，委員會促請提供發展合作的締約國，確保設計方案時充分考慮到第 29 條第 1 項所載各項原則。