



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/11/Add.1
5 March 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第十届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔的报告 *

增 编

少数群体问题论坛的建议
(2008 年 12 月 15 日至 16 日)

* 迟交。

一、教 育

1. 教育是一项不可剥夺的人权，并不仅仅是一种商品或者服务。而且，教育作为一种人权，对实现其他一系列人权至关重要；对扩大人的能力，改善人的尊严，是一个不可或缺的媒介。在民主公民精神社会化中，教育对人的成长可发挥作用，它对社群身份认同来说是一个不可或缺的后盾。教育也是个人和社群能够籍以永久摆脱贫穷的一个主要手段，而且是帮助少数群体克服历史遗留下来的不公正和歧视的一种手段。

2. 然而实际上，教育的权利并非人人平等分享。在世界各地，少数群体¹在接受优等教育方面，遭遇极其不平等，受到极度限制，教育战略也极其不适合于他们。缺乏教育，其结果是公民和政治权利被剥夺，包括被剥夺迁徙自由权和言论自由权，也限制了他们对国家的文化、社会和经济生活以及公共事务的参与，如行使投票权等等。缺乏教育，也限制了他们享受经济、社会和文化权利，包括就业、保健、住房和适足生活水准等的权利。缺乏教育，使他们不愿意与执法当局接触，在人权遭侵犯时阻碍他们获得补救。

3. 少数族群的妇女和女孩成员得不到教育的情况格外突出，文盲率特别高。缺乏教育对她们的进步和能力的增强是一个绝对的障碍。

4. 教育战略不当，有可能侵犯人权；教育战略适当，则能增强权利和自由。以教育为途径强行灌输不必要的同化，或者在教育过程中强制实行社会隔离，都有害于少数社群的权益，有害于更广泛的社会利益。

5. 就联合国和区域层面上承认的权利和义务而言，教育应该具有双重职能：支持社群在经济、社会和文化方面的自力更生；同时开创道路，使这些权利和义务能够在更广的社会范围内发挥作用，增进社会和睦。

¹ 本建议中所用的“少数群体”一词应理解为《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(大会第 47/135 号决议)、少数群体问题工作组对《宣言》的评注(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)和少数群体问题独立专家第一次年度报告(E/CN.4/2006/74)中所指的少数群体。它包括受《消除一切形式种族歧视国际公约》保护的、免受基于种族、肤色、世系(种族)、民族或人种、公民或非公民的歧视的个人和团体(大会第 2106 (XX)号决议)。

6. 本建议虽说是为政府采取行动而编写，但也面向更广大范围的读者：不仅限于各国政府，而且对《世界人权宣言》所述“每一个人和社会机构”而言，还包括国际组织和机构、最广义上的民间社会、所有教育者以及接受这些教育者的教育的所有人。

7. 建议所含的问题难免挂一漏万。它们只是在对少数群体实行有效的教育战略方面提出的最起码要求，并不影响各国采取进一步努力，满足有关个人和群体的需要。对这些建议的解释应本着宽宏的精神，与有关各社群合作，要按照对人权文书作解释以及对标准的应用均应实际行之有效的要求，从而对人的生活带来实际的变化。如果对这些原则在将来的实行方面有疑问或有争议，那么对原则的解释应有利于少数群体的成员，因为他们不仅是权利的拥有者，而且还是被剥夺教育权的潜在受害者。

8. 这些建议的遣词造句取其广义，可在历史、文化和宗教背景各不相同的国家实行，同时亦充分尊重普世人权。

二、核心原则

9. 每个人都有权受到免费和高质量的初级教育。国家应采取合理的立法和其他措施，以便根据其能力，逐步实现中等教育和高等教育方面的受教育的权利。人人受教育的权利载于世界和区域人权文书，包括关于少数群体权利的文书。国际人权的核心原则完全适用于教育权，各国应忠实地予以落实。核心原则包括平等和不歧视原则，以及妇女和男子享有所有人权和基本自由的平等原则。不歧视原则包括居住在一国境内的所有适龄学童，包括非国民，而且不论其法律地位。

10. 在法律上或事实上按少数群体身份将学生分隔成不同群体的学校政策或做法不仅侵犯少数群体的权利，而且还剥夺了整个社会促进社会凝聚力和尊重多样性的意见和经验的最佳机会。当教育里有着多种种族、文化和经济不同的学生时，学生和社会能获得最大的教育优势。

11. 平等原则并不意味着在教育领域不管情况，千篇一律地一视同仁，而是意味着在有必要的情况下应该有区别地对待个人和群体，这样，如果国家没有客观合理的原因不以有区别的方式对待情况显著不同的个人，那么不受歧视的权利也遭到了侵犯。不歧视原则意味着，属于少数群体的人不应在教育领域纯粹由于

他们的特殊种族、宗教或文化特征而受到区别对待，除非有许可的标准、包括关于少数人权利的具体文书所规定的标准证明这种区分有理。在承担教育责任的细节方面，国家和地方的情况很重要；在将这些原则应用于具体情况方面，政府有一定程度的斟酌权。

12. 平等和不歧视原则允许采取特别的临时措施，这种措施，如果满足实施的条件，则是强制性的。政府可以采取特别措施或平权行动，作为承认存在结构性歧视并与之对抗的一种手段。特别措施或平权行动的情形不应与少数群体或土著人的生存和身份权混为一谈，因为少数群体或土著人的生存和身份权，是因有关个人和社群继续行使这些权利的愿望而存在的。在少数群体教育权方面采取的措施不应等同于一个强制性或人为的同化项目。

13. 应当对所有学生受教育的问题采取跨文化的做法，承认和珍惜文化的多样性。各级教育机构必须发展跨文化和反种族主义的能力，并告知所有政策。

14. 少数群体有权参与国家政治生活和影响到他们和他们的子女的未来的决策。在教育领域，这种权利意味着少数群体对教育方案的设计、落实、监测和评价以及教育机构的管理作出投入。这也意味着为了满足少数群体的需要、愿望和优先事项，可考虑采用主流课程以外的替代方法。

15. 国家履行受教育和不受歧视的权利的责任，不因政治结构的复杂性而有所减少：原则上，这种责任覆盖全国境内。政府应积极努力，确保国内宪法有诸如权力下放或下放权力安排的国家的地方当局不破坏或违抗国家政策。

16. 各国应采取适当措施，在可能的情况下，使属于少数群体的人有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语。这些措施在学龄前和小学最关键，但也可能延长到随后的教育阶段。学校课程必须鼓励所有学生认识在其领土内现有少数群体的历史、传统、语言和文化、并确保少数群体有充分机会增进对整个社会的了解。

17. 在教育与少数群体方面，迫切需要有按性别、种族、族裔和残疾状况分类的定性和定量的精确数据，以评估目标教育政策的拟订、体制化、落实和监测方面的必要要求。还必须收集关于贫困状况、受教育机会和不说主要语言的儿童的进展情况的数据。为准确评价教育政策，包括评估对少数群体歧视的程度以及消除歧视政策的成功与否，必须要有指标和基准。如适用，这种数据应包括对入

学率低和辍学率严重的原因所作研究的结果。按性别分类的数据将暴露使女童和妇女难以获得教育和学习机会的障碍。所有数据都应当定期向公众提供。

18. 收集少数群体数据的方式，要照顾到文化敏感度，在自愿的基础上、充分尊重有关个人的隐私和匿名权、并在有关个人自我认同为有关群体成员的基础上进行。

三、有效的教育战略的基本要求

19. 国家应以积极的态度处理少数人的教育问题。国家应采取措施，尽其资源所及，单独并通过国际援助和合作来积极落实教育权。

20. 如有必要，国家应审查、颁布并修正立法，以申明所有人受教育的权利、消除歧视、保证对少数群体所有成员的高质量教育。

21. 国家应创造条件，辅佐能代表少数群体的机构有意义地参与有关少数群体教育的政策和方案的拟订和落实。

22. 预算政策对一个国家履行其义务以尊重、保护和实现少数群体的教育权利至关重要。在为少数群体编制教育预算时，需要针对少数群体的特殊需要拟订明确的标准。教育政策的费用计算和资金筹措应根据对少数群体需求的整体评价，并根据国家的直接和不可减损的义务进行，以保证受教育的权利在不受歧视和待遇平等原则基础上行使。待遇平等的原则要求分配额外的资源和努力，以推动少数群体受教育的权利，因为这些群体在实现其受教育权利方面历来受到不公正或歧视性待遇。

23. 教育的预算拨款应该透明并经得起外部监督。预算提交方式应允许对按少数群体身份和性别分列的拨款进行评估，从而使针对少数群体女孩和男孩的特别措施透明化。

24. 少数群体的教育方案，以及教员和适当的教学和阅读材料，包括书籍，必须以少数群体母语提供。

25. 教育服务的安排应能够覆盖全国境内的少数社群，应能够充分满足这种社群的需要。国家必须确保为少数群体提供的教育服务的质量与国家标准相若。

26. 国家应认识到，充分的招聘、培训和奖励教师去主要由少数群体成员居住的地区工作，是充分提供教育服务的至关重要的内容，而且应该依此安排对教师的培训方案。

27. 国家或地方政策和做法，若在法律上或实际上，因为歧视而造成少数群体学生被编在单独的班级或置于单独的学校，或学校或班级的少数群体学生比例极高，除有限和例如情况外，是被禁止的。特别是，在儿童进入小学时滥用心理或学习能力测试的做法必须受到密切监视，以确定其产生歧视性结果的潜力。建立和发展以少数群体语言提供教育的班级和学校，不应被视为不可接受的隔离，只要分配到这些班级和学校是出于自愿的话。然而，在基于语言、宗教或文化的原因而为少数群体设立单独的教育机构的情况下，不得设置任何障碍，防止少数群体成员在一般的教育机构学习，只要他们或其家庭愿意这样做。

28. 应该向少数群体提供所有级别的教育，从学前教育到高等教育，也应该在与其他学员平等的基础上提供技术和职业教育。

四、少数群体平等接受高质量教育

29. 不歧视原则是确保弱势群体和少数群体成员平等接受教育、持续的参与和完成高质量教育的关键所在。

30. 少数群体成员必须能在国家管辖范围内不受歧视地实际有效获得高质量教育服务。获得这种教育的机会会有三个重叠的方面：没有基于禁止的理由的歧视；没有物质方面的障碍；没有经济方面的障碍。

31. 获得教育的障碍，其原因可能有一种，也可能有多种，有有形的或社会的因素，也有财政或教学方面的因素。国家应解决所有这种因素，以推动有效地获得教育，特别是当教育的障碍由多种因素组成，如女学生，形成一种恶性循环，造成教育排斥的严重情况时限制女孩和妇女自由行动的当地习俗的存在，并不免除国家保证少数群体女孩受教育的责任。

32. 在紧急情况下、武装冲突和自然灾害时，少数群体或弱势群体的儿童得不到社会保护和基本服务，包括教育，因此必须在这种情况下对教育问题给予特别注意。应采取措施，避免在这些期间内和在恢复和重建期间发生歧视和偏袒做法。

33. 当局应排除直接和间接阻碍少数群体获得教育的体制障碍，解决可能产生相当于剥夺教育的影响的文化、性别和语言障碍。

34. 为了确保少数社群成员能有效地获得教育，当局应立即采取积极措施，消除由于这些社群的贫穷、童工、无家可归、营养不良、健康状况不佳和环境卫生不良而造成的障碍，以及消除因历来对实现教育权采取歧视性或不公正政策而造成的障碍。

35. 学校在招收和保留流离失所者、游牧或半游牧群体成员、移徙工人及其子女，无论是男孩还是女孩等方面的困难，应以积极和建设性的方式予以解决。缺少证件不应妨碍学生在校就读。

36. 入学和注册的程序及其费用负担应减轻，以利于少数群体学生入学；这种阻碍教育的因素对招收女学生来说可能是尤其令人更为关注的一个问题

37. 提供的资源应足以保证子女的教育对少数群体家庭来说是一个在财政上可行的建议。

38. 住区格局对入学率的影响应认真评估和解决，以免出现不同的社会和教育成果。当局应注意学校的地理位置，使少数群体的学生不致于因上学校的距离或教育成果的质量而处于不利地位。

39. 各国应与父母、协会和社群合作，认真监测并采取积极有效的步骤，减少少数群体学生的高排斥率和辍学率，至少应使之与多数人口的排斥率和辍学率相若。各国应采取有效措施，消除所有导致高辍学率的教育障碍，不论是文化、社会、经济或任何其他性质的障碍。

40. 各国应确保少数群体妇女和女孩平等的受教育机会，因为贫穷和家庭责任可能会给她们带来极大的影响，她们还可能受到基于文化、性别或种性的严重歧视，包括在极端情况下的虐待。

41. 因历来对实现教育权采取歧视性或不公正政策而受害的少数群体成员，在教育方面对之采取的平权行动应延伸到高等教育阶段，因为在较低教育层次受到的歧视的累积影响，往往导致较后教育阶段少数群体成员人数偏低，无论是作为学生还是作为教育专业人员。

42. 应鼓励多办成人教育方案或“第二次机会”学校，以利于没有完成小学教育水平的少数群体成员。

五、学习环境

43. 教育工作应积极努力地消除各群体之间的偏见，促进居住在一国的所有人之间的相互尊重、了解和容忍，不论他们的族裔、宗教或文化背景或性别如何。

44. 对所有的人权教育应该成为国家教育体验的一个部分。

45. 教职员工应获得起始和不断的培训，使他们能够响应来自不同背景的学生需求。

46. 教师培训，包括对来自少数群体的教师培训，应该包括反歧视、对性别问题敏感和跨文化培训。

47. 各国应努力确保学校的学习环境既能受到少数群体成员的欢迎，又能满足他们的需要和关切。

48. 学校系统中应逐渐确立记录针对少数群体的种族主义事件或类似事件的制度，并制订消除这种事件的政策。

49. 对学生采取的纪律惩戒应相称、公正、避免令人感到对少数群体学生有偏见。应采用与保留学生和教育成果这两项主要目标不相冲突的积极惩戒措施。法律处分必须尊重父母的充分知情权，以及参与决策过程和寻求外部调解的权利。

50. 国家应采取行动，凡是有缺乏经培训而说少数群体语言的教师的情况，则予以纠正。

51. 国家应积极争取在各级教育招聘和培训来自少数群体的教师，不论男女，将其作为在学校创建多元文化风气的战略一个关键方面。

52. 学校的管理和行政工作应积极让少数群体的代表参与。

53. 国家应该在少数群体儿童的家长与学校当局之间促进并有系统地开展积极的协商与合作，包括在适当的时候使用调解人，以加强父母与学校之间的交流，如果父母不讲学校行政当局的语言，则可雇用翻译。

六、课程的内容和讲授

54. 教育的形式和内容，包括课程和教学法，必须能为父母和儿童所接受，认为相关、在文化上适当、而且质量满足国家标准。

55. 必须承认父母或法定监护人有权为他们的儿童自由选择国家当局所设外的其他教育机构，并确保他们儿童的宗教和伦理教育符合他们自己的信仰。不过，这样的替代机构必须符合“国家所可能规定或批准的最低教育标准”。² 国家对非公立学校提供的任何资助必须在平等的基础上向所有这类学校提供。各国应确保所有家长了解他们有选择替代教育机构的权利。

56. 关于在学校或教育机构表现宗教信仰的权利，必要时应在宗教少数群体成员和为他们服务的教育机构之间建立持续对话的论坛，以期更好地理解 and 满足他们在学校内的宗教需求。

57. 如果少数群体成员建立自己的教育机构，那么他们在行使这样做的权利中，不应阻碍他们了解整个国家社会的文化和语言，也不应阻碍他们参加其活动。

58. 国家应向属于少数群体的人提供充分的机会，使他们能够学习自己的母语，或者通过他们的母语媒体学习，但不应认为这些选择是相互排斥的。这种机会的具体形式，应与属于少数群体的人协商后作出选择，要考虑到这些人自由表达的愿望。

59. 公立学校初级教育的语言制度最好是利用儿童所说的语言作为授课的主要媒介，到后来再逐渐引入官方语言或者当地的主要语言，如果与儿童所说的语言不同的话。如有可能，最好是由对少数群体儿童的文化背景敏感的双语教师来做这项工作。

60. 教育应该能够适应于社会和社群的变化情况，应该能在不同的社会和文化环境中响应学生的需求。应考虑多样性的学习制度，才能在一个综合的教育系统内提供有关联的、针对特定文化和具有实际意义的高质量的正规和非正规教育。

61. 课程应充分反映社会的多样性和多元化以及少数群体对社会的贡献。

62. 课程应促进保存和保护少数群体的语言，确定少数群体成员充分参与有关社会所需教育手段，并向他们提供这种手段。

63. 与少数群体有关的课程应与代表少数群体的机构合作编制。少数群体的成员最好能在教育部门或对课程有决定权的其他有关当局具有影响力。

² 《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第三款。

64. 国家教育当局应确保国内对所有人的一般义务教育课程中包括少数群体的历史、文化和传统的教授。这些历史、文化和传统应从少数群体本身的角度编制。各国应采取措施，将少数群体的社区记述传授给其他群体。

65. 促进少数群体的文化权利是进一步履行其教育权利所必需。文化权利包括获得用自己的语言制作的书面和音像媒体材料，以丰富少数群体的文化生活。还必须有书籍和其他教育材料的自由交换，以及进入他们的民族群体成员在其他国家开办的大学。³

66. 教育课程中不应有按成见描述或贬低少数群体的材料，包括对少数群体女童和妇女基于她们所属民族或族裔和性别的多重偏见。教师和其他教学人员应避免对某一个人或某一社群采用冒犯性的称谓，或者使用非由有关个人或社群自由选择的称谓。国内教授非少数群体的教育课程应该包括旨在减少对少数群体抱偏见和种族主义态度的材料。

67. 普通大众应有机会学习少数群体的语言，从而有助于加强国内的容忍和文化交流。

-- -- -- -- --

³ 这项规定来自《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第 2 条第 5 款。