



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/88
6 January 2005
CHINESE
Original: SPANISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 15

土 著 问 题

人权与土著问题

土著人民人权和基本自由情况特别报告员

罗道弗·斯泰芬哈根提出的报告

概 要

土著人民人权和基本自由情况特别报告员自从编写并向人权委员会提交第三次年度报告以来，正式访问了哥伦比亚(2004年3月8日至17日)和加拿大(2004年5月21日至6月4日)这两个国家，考察了土著人民的情况。对这两个国家的访问报告分别载于文件 E/CN.4/2005/88/Add.2 和 3。他继续与世界各地并在国际会议上与土著代表保持了广泛的联系。他还继续与联合国机关和机构就涉及土著人民的问题开展积极的合作。

土著人民是世界上处于社会最边缘和最一无所有的群体。他们常常受到各种各样的歧视，基本权利被剥夺。他们被剥夺了土地和资源、语言、文化和政府形式，并常常得不到基本的社会服务(包括教育、卫生和粮食、水、环卫设施和住房)。由于教育对于土著人民充分享受人权具有极其重要的意义，特别报告员已决定将第四次年度报告的重点放在这一问题上。本文件注重土著人民在获得教育机会和教育质量以及具有文化特色的教育方法方面所遇到的障碍、差距和挑战。本报告还介绍了各国为解决土著人民教育问题所取得的一些先进经验和举措的典型例子。

特别报告员建议各政府应高度重视土著人民的教育目标和原则，同时为参与促进土著人民教育的公私营机构和组织提供充足的物质、体制和知识资源；他邀请各国与土著社区密切协作在世界土著人民第二个国际十年期间制订各项方案，培养充足的双语和跨文化师资，并邀请联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和一般国际合作伙伴参与这一工作。他又建议应进一步扩大和加强土著大学，同时在国家各级教育中增设关于土著人民(包括其历史、哲学、文化、艺术和生活方式)的课程，以反种族主义和文化多元性为重点，体现文体和种族多样性，尤其是男女平等。

特别报告员敦促应特别重视土著人民与环境之间的关系，在这一领域应促进参与性科学研究(尤其重视北极圈、北极地带森林、热带雨林和高山地区的脆弱环境)。特别报告员还建议作为加强各种形式的土著教育工作的一部分，应强调加强体育，为土著人民提供刑事司法系统的专门培训，为土著女孩和妇女提供各个领域的教育，远程教学，成年人教育和持续教育。建议各大学和研究机构进一步参与为土著教育编制特别的多学科教程。

最后特别报告员建议大众传媒在其节目编制中定期收入与土著民众及文化相关的内容，宣传在国际人权文书中倡导的容忍、公平和非歧视原则，同时为土著民众和社区提供利用大众传媒，包括收音机、电视和互联网的机会。

除了国别访问报告所载的信息以外，增编 1(E/CN.4/2005/88/Add.1)还载有 2003 年 12 月 15 日至 2004 年 12 月 31 日期间收到和转交的关于指称人权侵犯行为的来文和政府的答复，以及对特别报告员的访问所采取的后续行动，和计划在 2005 年开展的访问和活动。特别报告员还向人权委员会转交土著人民与教育专家研讨会的结论和建议(E/CN.4/2005/88/Add.4)供其审议，这次研讨会是联合国人权事务高级专员办事处和教科文组织为支持特别报告员在这一领域的工作于 2004 年 10 月 18 日至 20 在巴黎共同举办的。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 13	5
一、土著人民与教育系统：人权挑战	14 - 82	7
A. 土著人民的教育权：国际法律框架和构 思	17 - 23	8
B. 妨碍土著人民获得教育机会的因素：歧视和 缺乏平等机会	24 - 40	9
C. 高质量和具有文化特色的土著教育	41 - 67	12
D. 土著人民积极参与，享受高等教育和建立他 们自己的教育制度	68 - 75	17
E. 联合国和其他机构在土著教育方面的工 作	76 - 82	18
二、结 论	83 - 88	20
三、建 议	89 - 94	21

导 言

1. 人权委员会第 2001/57 号决议确定了特别报告员的任务。委员会在 2003/56 号决议中鼓励特别报告员继续研究克服现存障碍，全面、切实保护土著人民人权和基本自由的方法与途径；还鼓励特别报告员请求有关各方提供不管在哪里发生的侵犯土著人民权利的资料，并予以接收和交换。委员会在 2004/62 号决议中决定将特别报告员的任期再延长三年，并要求特别报告员向联大第五十九届会议和委员会第六十一届会议提交一份活动报告。特别报告员于 2004 年 10 月 21 日向联大提交了他的第一份报告(A/59/258)。

2. 委员会要求特别报告员继续就其第一次报告(E/CN.4/2002/97 和 Add.1)中所纳入的专题开展工作，尤其是一些专题可能有助于对联合国土著人民权利宣言草案中基本问题的辩论。委员会还要求他特别注意土著妇女和儿童权利受到侵犯的问题，同时还要考虑男女平等观点，以及反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议就其任务提出的建议。

3. 2004 年特别报告员向委员会提交了第三次年度报告，报告侧重于土著人民在与司法系统打交道方面遇到的障碍、不足和挑战，以及土著习惯法与国家法律制度的关系(E/CN.4/2004/80 和 Add.1-3)。特别报告员根据委员会第 2004/62 号决议，现在高兴地向委员会提交其第四次年度专题报告，内容是土著人民在教育系统中面临的问题，包括机会和公平问题。本报告还审议了其他一些主要问题，如为土著人民提供具有文化特色的教育的必要性以及在高等教育领域出现的难题。

4. 自从提交第一次报告以来，特别报告员一直在搜集关于土著人民人权状况的资料，跟踪联合国系统的发展动态、参加国际和国家会议和研讨会、评估会、培训讲习班以及直接处理与其任务有关的问题的类似活动，同时还就他的第一次报告(E/CN.4/2002/97，第 113 段)所述影响土著人民的一些问题开展研究。他还对哥伦比亚(2004 年 3 月 8 日至 17 日)和加拿大(2004 年 5 月 21 日至 6 月 4 日)进行两次正式国别访问。相应的报告分别载于文件(E/CN.4/2005/88/Add.2 和 3)。

5. 应委员会的特别要求，特别报告员继续重视土著妇女的状况，并在访问社区和人民时专门会晤了土著妇女，倾听她们的意见、需要和要求。他参加了 2004

年 5 月在纽约举行的以土著妇女为专题的土著问题常设论坛第三届会议，并在会上就这一专题作了口头介绍。

6. 土著儿童的状况极为令人关注，在某些国家已经发展到惊人的严重程度，例如在武装冲突地区土著儿童和青少年被强制征兵；在贫困和赤贫情况下土著儿童做童工极为普遍；获得教育机会的问题，尤其是对于土著女孩而言；缺乏适合土著文化和传统的教育；所有土著青年处于极易被贩卖的处境。

7. 在审查期间，特别报告员收到了各人权条约和非条约机关就涉及土著社区重大利益问题，如土著儿童权利和每个人享有可达到的最高标准的身心健康权利方面提供看法的要求。特别报告员还在世界各地各学术机构参加了与其任务各不同方面相关的会议和大会。

8. 在人权日(12 月 10 日)，特别报告员与委员会的 27 位独立专家，其中包括秘书长的代表，其他特别报告员和独立专家一道发表一项声明，呼吁国际社会在世界土著人民第二个国际十年里应尤其重视在维护土著人民人权方面存在的不足。委员会专家们在其声明中尤其表示关切的是，全世界土著人民人权严重被侵犯，土著妇女和儿童由于被侵权而处于困境，以及妨碍土著人民享受其经济、社会和文化权利的各种障碍。

9. 随着世界土著人民第一个十年即将结束，不无遗憾必须承认的是，委员会各成员国和土著人民尚未能就通过土著人民权利宣言达成共识。鉴于十年前向小组委员会提交宣言草案时人们给予的热望，特别报告员认为在第二个十年开始时若不能达成共识是很遗憾的，并借此机会呼吁委员会各成员国再接再厉，与土著人民协商，本着明确的政治意愿，为打破这一僵局找出满意的解决方案，从而加强和扩大人权。

10. 特别报告员继续与全世界许多的土著和人权组织保持联络，并加强与联合国机关和机构的合作。他特别感谢各政府，土著人民组织、联合国机关、研究机构和有关个人对其提出的提供资料的呼吁作出积极的回应。

11. 在过去一年，特别报告员接到若干国家政府出席一些范围广泛活动的邀请函。例如，西班牙政府向特别报告员送发了一份西班牙合作署与土著人民合作战略草案文本，供研究和提供意见。该草案确认促进和保护土著人民人权的主要方面，如尊重他们的身份和让他们实施自己的发展项目。特别报告员感谢西班牙政府这一

重要举措，他认为这有助于为各国政府与委员会授权他的任务之间开展合作提供更多更好的机会。

12. 特别报告员在编写其以教育权为重点的报告时，得到了各国政府、联合国机关和方案以及许多土著和人权组织、从事教育工作的学者和研究人员以及专业人员的支持，他们为他提供了关于土著人民教育问题的宝贵资料。他尤其感谢国际劳工组织(劳工组织)、教科文组织和联合国儿童基金会(儿童基金会)提供的援助。

13. 为支持特别报告员在这一领域的工作，并根据委员会第 2004/62 号决议，联合国人权事务高级专员办事处和教科文组织举办了关于这一专题的专家研讨会，研讨会的结果对于编写这份报告提供了极大的帮助。兹向委员会转交研讨会的结论和建议(E/CN.4/2005/88/Add.4)供审议。特别报告员特别感谢教科文组织提高教育质量司教育促进和平和人权科代理科长 Linda King 女士，人权高专办土著和少数群体小组；意大利 Pavia 大学合作与发展高等研究欧洲学院为他的工作所提供的支持。

一、土著人民与教育：人权挑战

14. 教育是帮助人类实现和平、自由和社会公正的理想，并促进更和谐、更真正的人类发展，根除贫困、排斥、误解、压迫和战争的不可或缺的手段。教育权对于全世界数百万土著人民而言是极其重要的，它不仅是使他们摆脱长期以来的受排斥和歧视的命运的手段，同时也是他们享受、保持和尊重其文化、语言、传统和知识的手段。

15. 长期以来国家或宗教及私人团体提供的正规教育体系对土著人民而言是一把双刃剑。一方面，这种教育使土著儿童和青年获得了知识和技能，使他们能安身立命和与更广阔的世界接触。另一方面，正规教育，尤其是当这种教育的内容、课程表和教学方法来自远离土著文化的社会时，也成为强力改变，在某些情况下破坏土著文化的手段。

16. 在土著社区推行野心勃勃的教育方案不断引起紧张局面和冲突。由于这一局势，就必须认真考虑究竟什么是土著教育，以及如何结合当今土著社会的需要来看待获得教育的人权。

A. 土著人民获得教育的权利：国际法律框架和构思

17. 各项国际文书，包括《世界人权宣言》以及两项国际人权盟约，《消除一切形式种族歧视国际公约》，《消除教育歧视公约》和劳工组织《关于独立国家土著和部落人民的公约》(第 169 号)均确认了教育权。

18. 特别重要的是，《儿童权利公约》第 30 条规定在有土著人生活的国家，土著社区的儿童有权与其群体其他成员一道享受其自己的文化，表现和实践其自己的宗教，或使用其自己的语言。

19. 教科文组织《世界文化多样性宣言》规定保护文化多样性是与尊重人类尊严不可分割的一项基本的道德要求。它意味着对人权和基本自由的承诺，尤其是少数民族和土著人民的权利。

20. 人们常常提到教育权对于充分享受其他人权的重要性。教科文组织 1996 年在西班牙巴塞罗那举行的世界语言权利大会通过了《世界语言权利宣言》，重申了一系列个人权利，包括作为一个语言群体成员的权利，在私下和公共场合使用自己语言的权利，使用个人名字的权利，以及语言群体要求以其自己的语言和文化接受教育的集体权利。这些权利和其他权利对于土著人民充分享受其教育权是极其重要的。

21. 委员会工作组正在审议的土著人民权利宣言草案第 15 条建议承认土著儿童有权以自己的语言，酌情按照自己具有文化特色的教学方法获得教育。草案文本第 16 条规定土著人民有权以任何教育和宣传形式使其文化、传统、历史和愿望的尊严和多样性得到适当的反映。这两条对于保护教育权都相当及时。特别报告员认为这些都是重要条款，应不作任何修改加以通过；此外他呼吁尽快通过这一宣言。

22. 近年来许多国家通过了关于土著权利的立法，通常包括教育权，尤其是土著人民有权在文化得到承认和尊重的前提下以其自己的语言接受教育。然而，搜集到的信息和资料表明与上述提及的文书和在国家立法中提出的原则和目标的实现相差甚远。土著人民在有效行使其权利方面遇到各种困难，难以与其群体的其他成员一道享受自己的文化，应继续使用自己的语言。为此，许多土著组织认为教育问题是涉及到全面行使其人权的一个根本性问题。

23. 这一情况包括几个方面。第一，许多土著民众难以进入学术机构。第二，在为土著人民建立正式的教育服务方面存在许多问题。然而，最大的问题是长期以

来教育的根本目标是要利用主导文化(“西方”或“国家”，视情况而定)来同化土著人民，这种文化对于土著人民而言是外来的，其后果是土著文化从教育系统内消失，或最多被边缘化。这在一些国家的教育系统内仍然是一个很普遍的现象，尽管立法在这个方面提出了具体目标。以下将对这些问题加以进一步讨论。

B. 妨碍土著人民获得教育机会的因素：歧视和缺乏平等机会

24. 1990年在泰国宗天恩举行的世界全民教育大会提出了为儿童普及初等教育的目标，教科文组织将这一建议作为其工作的主要重点之一。许多国家赞成这一目标并为实现目标发起了各种方案。这类政策常常以土著人民作为具体目标。许多国家的政府承诺为土著人民和社区提供教育，并改善这方面的绩效。许多国家建立了专门机构，通过其教育部或其他与土著人民打交道的机关促进和推行与土著人民相关的教育政策。

25. 许多国家在增加土著儿童入学率方面取得重大进展。例如，加拿大政府提供资金，让119,000名第一部落的儿童上到K-12级(电脑辅助教学)，另外26,000名第一部落和因努伊特儿童上大学；尽管如此该国家政府知道仍有许多重大难题尚未解决。墨西哥政府通过其双语和跨文化教育方案向19,000所教育中心提供50,300名教师，为来自47个土著部落的1,145,000名小学生提供援助；然而，土著小学生的功课远远不如非土著小学生好。在智利，土著人口的教育水平远远低于非土著人口；从未受过正规教育的土著人比非土著人多一倍(6.3%与3.1%之比)，而没有完成小学教育的人也多出一倍(21.3%与10.2%之比)。

26. 让所有土著儿童上完小学的目标普遍远远未能达到。这是由于一系列因素造成的。第一，由于许多农村或游牧土著小社区地理上分散或与世隔绝，为他们提供教育服务困难重重，许多研究表明，在这类人口群体中，教育服务的普及程度也远远低于国家平均水平。在许多情况下，土著儿童要走很远的路(通常步行和在艰苦的环境条件下，缺乏充足的交通)坚持定时上学也是困难的。特别报告员获悉在其出访的几个国家都存在这一情况。

27. 由于同样的原因，尽管是在有学校的情况下，学校的校舍也是破旧不堪，教师常常缺课，学校必要的物资供给也是朝不保夕，音像设备和其他现代技术设备

的使用更是难上加难(例如没有供电)。为土著儿童提供的教育服务常常远远地低于其他人口群组的最起码水平。

28. 根据特别报告员获得的信息,印度某些地区(Andra Pradesh, Bihar, Orissa, Rajasthan and Bengal)约有 81,000 个家庭没有得到教育服务。在 Tripura 地区的一个部落,许多学校由于在雨季要改成牲畜的圈舍,因此谈不上任何起码的设施,学校的卫生环境极差,影响了上学率。¹

29. 在厄瓜多尔和玻利维亚一些土著学生必须走好几个小时的路,划独木舟过河才能上学,学校也没有自来水。根据厄瓜多尔 Cotopaxi 省教育部门的统计,2003 年 526 名农村儿童由于学校太远而没有上学。在哥伦比亚,据报道,由于缺乏基础设施和师资,土著保留地的教育水平极低。

30. 在厄瓜多尔的国立学校,政府为土著儿童设立了学校餐方案,而一项研究表明小学生未能定期获得这一方案提供的早餐和午餐。

31. 在俄罗斯联邦,北部的土著民众由于地处偏远,路途遥远,交通不便,以及学校设施日益恶化而上学难。这些民众的经济困难,加上一系列严重的社会问题,如失业、酗酒、自杀和婴儿死亡率高,造成难以确定应采取何种教育战略,才最适合当地情况。

32. 特别报告员参阅的文件也表明为土著儿童教育拨出的公共开支也低于人口其他群体,而土著儿童的教师比其他教师通常薪水较低,奖金较少,而他们本身所受教育水平也低于一般水平。

33. 此外,土著儿童通常也不象其他儿童那样定时上学,即便是他们在原则上有机会这样做。在某些情况下这是由于这些孩子的父母需要他们在地里或在家里帮忙,尤其是在一年的收割和放牧期间,因此他们常常得中断上学。同时女孩由于家庭的重男轻女也无法上学。造成土著儿童难以上学的其他因素还包括贫困和营养不足。比较数据表明土著女孩比男孩上学更少。凡此种都使人得出这样的结论,即仍有许多严重障碍,使土著儿童上学难。特别报告员建议委员会的成员国在短期内加倍努力改善土著儿童的教育机会。

34. 还有证据表明,对土著儿童入学还有各种不同类型的歧视,尤其是当他们的与非土著人口共同生活时,以及尤其在城市中心,新的土著移民生活条件非常窘迫,情况也更是如此。土著儿童由于不能充分掌握授课所用语言,因此在班上被忽视,

而功课也较差。到了后来他们常常被看作“不听话的小孩”，就使情况更遭。如果老师对土著文化一无所知，他们与一开始就被看不顺眼的土著小学生就更难以沟通。

35. 例如，据报导在泰国只有有泰国国籍的学生才能获得教育，因此许多外来的少数民族和土著民众就被排斥在外，而学校也不讲土著语言。这样的情况障碍了土著民众获得教育的机会，给其社会和经济生活带来后果。在日本，教育制度也不承认或促进北海道原住民阿伊努人的历史、语言和文化，尽管法律承认阿伊努人的文化是该国的重要遗产。

36. 在拉丁美洲，2,500 万土著妇女是在工作、土地、教育、卫生保健和公平待遇方面机会最少的人口群组。女孩从很小开始每天至少干 5 个小时家务，大多数女孩到了 10 岁还没有进过学校的门。据报道，在危地马拉女孩所受教育仅 0.8 年，土著男孩为 1.8 年，而非土著儿童的教育水平则较高。

37. 据报告，在危地马拉土著女孩和年轻妇女由于穿传统服装上学而受到歧视，尽管教育部第 483 号条文禁止这种歧视。在 2003 年向美洲国家间人权委员会提交的报告中，危地马拉人权检察官指出该国缺少一个监测条文实施的机制。

38. 肯尼亚的 Masai 社区的土著女孩在其父母家与其丈夫家之间只不过是一个过渡人物。因此没有人认为有必要为女孩提供教育，许多家庭认为为妇女教育做出经济上的投资是不值得的，因为投资的结果会白白送给其丈夫的家庭。许多家庭宁愿让妇女在家做家务和看小孩子。由于这些责任，加上在许多情况下学校离他们的社区要走几小时的路，因此女孩无法上学。

39. 土著女孩受到的排斥和歧视对社会产生严重后果。缺乏教育机会造成婴儿和产妇死亡率高，生育率和营养不良发生率高，这些指标都是与妇女教育水平密切相关的。在某些非洲国家对女性外阴残割的做法使学龄女童倍受折磨，严重障碍了与生命权和人类尊严相关的最基本的原则和价值的实现。

40. 除了在获得教育机会方面处于劣势和受到歧视以外，教育质量也是妨碍和影响土著人民行使教育权和引起土著社区关注的另一重大问题。通常在设计教育制度时要使它与国家理想保持一致，并没有考虑到土著人民的文化和语言差别。

C. 高质量和具有文化特色的土著教育

41. 教育方面的歧视主要体现在以学校作为较有利的手段，使土著人民同化到主流和主导社会的文化模式中。学校教程通常是城市儿童设计的，因此与土著生活环境关系不大。实际上在许多国家多年来土著教育的目标正是要通过向土著儿童教授主流团体——在殖民时代之后占据支配地位的民族——的语言、文化和知识使土著儿童“文明化”。国家赞助的教育或由传教士团体提供的教育都是为了达到这个目的。几代土著儿童在这样的学校里上学，他们倍受语言、宗教和文化歧视。

42. 显然，这种教育还是很成功的，多年来主导或支配社会通过公立或传教士学校同化了大批土著人口。与此同时，这种教育也加快了土著文化的转变和最终的消失，经过一段时间后许多的土著语言也在不断的消失。在这方面，消除种族歧视委员会在其“关于土著人民权利的一般性建议 23”中呼吁各国确保土著人民成员的自由及在尊严和权利方面平等，不受任何歧视。

43. 在这一方面一个特别令人发指的现象就是土著学生的住宿学校。在许多情况下，尤其是在人口分散和交通不便时这些机构在确保获得教育机会和不辍学方面发挥了重要作用，同时还在必要时提供了食品和卫生保健服务。但另一方面，这类机构常常竭力使一代又一代土著学生与自己的文化根源脱离，而且常常脱离自己的家庭，给土著文化和社会的生存带来不可弥补的伤害。一个特别突出的例子是加拿大的住宿学校，多年来处心积虑地破坏第一部落文化的继续存在。在许多情况下，这些学校成为了对土著学生身心和性虐待的场所。加拿大联邦政府已设立一个赔偿方案，以便对造成的不公平待遇提供补偿(请参阅 E/CN.4/2005/88/Add.3)。

44. 在肯尼亚，Masai 部落女孩由于住的很远和缺少资源和有效的交通通常很难上学，而住宿学校使这些女孩能够获得教育。这些学校不仅使这些女孩能够学习学校的一般课程，同时也预防了艾滋病(它正在对该国产生重大影响)，维护了她们的的人权，使她们免受歧视，并且培养她们对自己的文化的新的认识。

45. 在这方面，教科文组织强调应设计具有语言和文化特色的课程表，使历史、价值观、语言、口头传授的传统知识和精神信仰得到承认，尊重和促进。土著人民目前希望有具有文化特点的学校课程表，其中包括当地语言，并且设想使用其他的教学方法。

46. 不幸的是，在世界上大多数国家在课本和教材中均未以适当和尊重的方式对土著文化加以表现，这就进一步加重了整个社会对土著人民的歧视和偏见。造成这一现象的主要原因是土著人民未能参加目前课程表的规划、编制和推行，这些课程表通常都是由对土著问题重视不够的中央主管机构制订的。应该让课程表的内容和方法为土著社区成员认可和接受。

47. 各国目前日益采取与土著人民权利和文化需要相一致的教育政策。不少国家目前有尊重土著文化及其语言、传统、知识和生活方式的特殊的土著教育方案。

48. 首先，必须以儿童的母语教学。在提供具有文化特色的教育时必须考虑的主要方面是促进和推广土著语言。语言是传播土著文化、价值观和世界观的必不可少的手段。第二，已经确认必须将教育与当地土著社区自己的文化相结合。此外，这类方案也促进各土著社区向全国开放，这就意味着通过一个以跨文化为重点的双语教育制度，从小就开始以地方或国家语言教学。

49. 由于全世界土著人民生活状况各不相同，因此土著教育不能依循单一的模式，教学方法必须以实际出发。跨文化双语教育的成功典型不少，但并不是有土著人口的所有国家都采纳了这样的教育模式。此外，据几项研究表明，即便是在书面上采用了这样的模式，但推行起来仍有不少问题，而取得的结果也不是总能令人满意的。

50. 在危地马拉，1995年的土著人民身份和权利协定提出了恢复、保护、促进和发展土地语言的一整套措施；同时还规定要开展一项重大的教育制度改革，以便巩固双语和多元文化教育，保证土著人民获得教育机会。然而，尽管做出努力，但仍然没有一个多元文化双语教育的总体制度，根据土著人民自己的语文、需要、价值观和体系设计教程，在小村镇学校里实际使用。而目前普遍的教育模式是以西班牙语教学。

51. 值得重视的是，将土著语言纳入学校教程不足以消除土著学生与非土著学生在功课方面的差距，在土著语言拼写标准化，将土著语言作为母语教学和教授第二语言的方法方面仍存在着许多重大问题。

52. 一个严重的问题是缺乏能讲双语的合格的土著教师。只有极少数国家能够适当重视培训双语土著教师。在传统的教师培训学院受培训的教师对土著文化所知甚少：通常并不能讲土著语言。在这类传统学院受训的即使是年轻的土著教师也很

快就学会把他们自己的文化抛到脑后，采取官方的同化教学模式。要为加强多元文化双语教育，首先就是要为提供这种教育的教师提供培训。这通常需要克服体制障碍，推动部委官员和教育部门、甚至是正规教育系统内的教师协会和联盟改变观念。

53. 另一个问题是缺乏适合多元文化教育和教学的适当教材。只有为学校提供以土著语文编写并具有土著文化特色的课本、辅助教材和音像材料，多元化双语教育才能取得成功。不能敷衍了事地编写这类教材，必须由跨学科小组经过多年时间开展这项工作。穷国缺乏充足的财力物力完成这样的项目，尽管几个国家已做出尝试。在这一领域取得重大进展的主要是最富有的国家。教学问题层出不穷，但没有得到任何解决。土著社区承担越来越多的责任，发展自己的教学方法和开办自己的学校。只有排除这些障碍才能充分行使教育权。

54. 在小学教育的初年级里多元化双语土著教育日益广泛，随后扩散到整个基础教育系统，而在一些国家甚至已谈到要建立旨在满足土著民众文化语言需要的高等教育机构。

55. 在殖民时代，格陵兰的教育非常有限。1979 年格陵兰获得自治，土著人民开始要求更有效和适当的教育，使当地文化与全球社会融为一体。2002 年议会建立了 Atuarfitsialak 方案，这是一个全面解决这些问题的教育改革方案，目前正得到全面落实。

56. 阿拉斯加土著人知识网正在制订一个以原住民知识为基础的教程。Nunavut 的 Kativik 学校区正在以母语、英语和/或法文编制有创意的双语教学方案，将本地知识纳入课程，使学生们掌握现代生活技巧。

57. 在 1960 年代墨西哥教育秘书办公室在国立小学发起了一个土著教育方案，最终为这一方案提供了数千名双语教师。设计了具有土著文化特色的课程内容和教学方法，以大多数土著语言印发了阅读材料，但对双语教师的培训不足。实际上，这一方案从未获得当局提供的必要的支持和资源，因此未能成为土著儿童的一个真正的教育选择。尽管作出努力，但 15 岁以上土著人口文盲率仍占 25%，在这一群组中妇女占较高比例。5 岁至 25 岁的土著人口有 39% 没有上学。已建立有 3 所土著大学和 1 所国家土著语言学院。

58. 多年来印度 Tripura 邦的土著部落一直努力在小学使用 Kokborok 语，而小学目前只教英语和孟加拉国语。然而，中学的辍学率很高，而中学尚未使用

Kokborok 语作为教学语言。此外，尽管讲 Kokborok 语的人希望使用拉丁字母拼写来促进获得高等教育的机会，但孟加拉国语拼写仍然在该区域占主导地位，这就造成了示威和社会动乱。

59. 在印度北部的 Ladakh, “Ladakh 学生教育和文化运动”成功地从根本上改变了传统的同化教育制度，并在当局的支持下取得了令人瞩目的成功，使当地学校转为以土著语言(有 25 万人讲这种语言)教学，并建立了一个满足民众需要的立足当地社区的教育制度。

60. 新西兰在 1982 年在学前教育中使用毛利语，随后将这一做法推广到小学、初中和高等教育；然而，直到 1987 年毛利语才成为该国的官方语言。尽管做出这些努力，有关毛利族学生的统计数据仍表明，在这些学生与其他人口群组之间存在着很大差距。

61. 挪威 1997 年的教育改革包括一项指令，涉及 6 个城市的萨米学校的教程，以萨米语作为教学语言的 1,500 名学生采用这一教程。这一方案的目标是传授传统的萨米文化价值观和知识。

62. 南非和纳米比亚作出重大努力，在教育体系中提升土著语言的地位。北开普敦省教育部正在为 San 和纳马土著社区的小学编制教学材料。人们知道促进多种语言和成年人识字是承认南非土著人民的官方政策的一部分。以一些当地语文编写了字典，教育部已编制了供学校使用的辅助教材。随着博茨瓦纳促进 San 语的使用，该区域正在发展起一个交流教材和教学战略的网络。

63. 菲律宾北部山区的 Ifugao 正在努力对自从美国殖民主义时代结束后国家提供的正规教育进行改革，以便将土著教学制度融入学校教程，以此增强土著人民的地位，并确保文化的真正发展。

64. 在特别报告员任职期间出访的所有国家里，土著社区和组织都抱怨当局在教育领域为他们做的事情不够。土著人民的教育似乎只是国家教育计划中的“丑小鸭”，通常得不到国家的充分重视，拨出的预算不足。特别报告员在出访菲律宾、危地马拉、墨西哥、智利、哥伦比亚和加拿大时都听到这样的抱怨。他还接到其他许多国家关于类似情况的信息和文件。

65. 教育并不止局限在教室里。音像传媒日益重要，随着电信走入土著社区(尤其是电视和互联网)，开辟了远程教学的广阔机会，在许多领域，尤其是在中学和高

等教育正在得到利用。Athabasca 大学向加拿大西部的许多土著教育中心提供的服务就说明了这一发展动态。然而，在利用电信教学时，上述提及的妨碍多元化双语教育扩大发展的种种问题甚至变得更为严重：包括缺乏合格的教师，缺乏教材，以及尚处于发展阶段的教学方法等等。几个国家在利用社区广播站开展教育和文化宣传方面取得了很大进展，而在其他国家这类努力与立法发生抵触，因为立法只是维护公司的商业利益，并给教育广播设置障碍。在土著人民发展全国委员会的支持下，墨西哥的立法得到修订，对土著地区广播的范围广泛的社区广播电台网有更多机会开展活动，而这些电台是与私人广播电台的商业利益唱对台戏的。

66. 将教育、语言和文化同化的僵化模式强加给当地社区造成了严重浩劫，使一些土著民众力争恢复传统社区的非正规教育。为此，他们向老年人请教他们的智慧和知识，这种智慧和知识在被正规教育者撇在一边之后现在又重放光明。在这方面有许多有趣和成功的例子，包括新西兰奥特亚罗亚的毛利族、加拿大第一部落的某些地区、北欧国家的萨米人、智利的人马普切人、厄瓜多尔的凯楚阿人、肯尼亚的 Masai 人、柬埔寨的 Ratanakiri 人、马来西亚的 Sungai 人、印度的查克马人和其他许多部落。有时这类努力是结构较为完善的教育项目的一部分：而其他则是在正规教育以外开展的工作。然而，在所有情况下这些努力都有助于拯救土著文化知识，提升年青人的文化自豪感和归属感，加强与土著家园和环境的联系，并使土著青年从另一个角度看待前途未来。

67. 多种语言和文化多元性并不意味对土著社区的封闭式保护。实际上只有使整个国家的普遍观念得到改变，多种语言和文化多元性才能取得成功。正如教科文组织的《世界文化多样性宣言》所指出的那样，当今社会必须从多个角度认识文化多元性，因为除了土著人民以外，还有少数民族，从不同文化和其他群体来的移民，他们都要求行使其文化归属权。土著人民在城乡非土著人口的正规教育系统内几乎是隐而不见的。此外，他们常常被受藐视，倍受历史、地理、文学、艺术和社会研究课本和老师的歧视。必须在全国教育制度内推行真正的多元化教育。只有这样才能使土著人民的人权得到充分承认。

D. 土著人民积极参与，享受高等教育和
建立他们自己的教育制度

68. 正如教科文组织建议的那样，要使尊重文化多样性成为现实，并改革教育制度，以便使教育重新回到全面尊重所有人权，尤其是文化权和语言权的轨道。土著人民必须使自己认同这一努力。这就需要他们自由参与这种改革的规划、设计、推行和评估的所有阶段。迄今教育制度难以满足土著人民需要，它存在的一个弱点是教育方案和政策从设计的一开始就缺乏土著人的参与。必须让学生父母、土著社区的合法代表和土著学校老师、教育官僚机构的管理人员和工作人员及成员参加这项工作。让坐在遥远的办公室里根本没有与土著社区直接打交道的专家设计教育计划和方案是行不通的。

69. 例如，在加拿大，由于政府提供越来越多的支持以及地方和社区采取主动，因此第一部落和伊努特人得以设计他们自己的教育方案和对小学和中学给予控制。努纳武北极大学为因努伊特学生提供某些学科的教育，并希望成为一所真正的因努伊特大学。加拿大政府为推进土著语言宣布建立一个原住民语言和文化中心，并支持建立加拿大第一部落大学。

70. 必须推行特别教育方案以解决土著人民面临的具体问题。例如，由于土著青年在青少年司法制度中涉案人数过多(请参阅 E/CN.4/2004/80)，因此为监禁中或已被释放的土著罪犯重返社会组织特别的教育方案是有帮助的。同时也有必要为那些由于各种原因参与贩卖妇女、色情行业、吸毒和酗酒的土著青年和妇女建立特别方案。目前各国已经在推行这类重返社会和预防方案，在这类方案中可借助传统的土著文化，并让受尊重的长老参与发挥重要作用。

71. 在不少场合都提到增强土著青年体育和运动的重要性。体育除了有助于学生实现最佳的心身发展以外，还有重要的社会文化作用，土著青年人身处社会转变之中，由于文化归属感不明确，表现出种种情感上不稳定体育对他们特别重要的。因此，必须将增强体育和运动作为土著教育的一个主要组成部分。

72. 尽管目前跨文化双语土著教育的主要问题围绕着小学和中学，但近年来在高等教育方面取得了重大进展。由于上述种种原因，土著学生因地处偏远，费用、文化偏见和土著学生完成高中学业人数少，土著学生上大学向来都不容易。即便是他们能够拿到大学学位，大多数土著学生都愿意留在城里，在现代经济中找工作，

并采取了与他们自己文化不同的文化的生活方式，这对其原来社区和人民无疑是一个损失。

73. 约 20 年前尤其是富裕国家的一些大学设立了专门研究土著人民相关学科的中心或系。在北美有不少“土著学生中心”。积极肯定行动(奖学金、基金赠款、配额等等)使某些大学的土著学生人数有所增加。随后出现了关于土著问题的特别课程。在洛杉矶的加利福尼亚大学有一件很有趣的事情，该大学建立了部落研究互助社和教育交流中心，利用西方的奖学金和土著知识制订一份教程。

74. 最近土著人民要求在土著地区建立土著大学，该社专门为土著人民设计的课程。在新西兰、加拿大、美国、北欧国家、厄瓜多尔、尼加拉瓜和墨西哥等世界各地目前有越来越多的这类高等教育中心。每个中心都是根据具体情况设立的，而它们的结构、教学内容、行政管理、师资、教学方法等都各不相同。尽管有这些差异，但它们都是为共同的理想所驱使的，这就是为满足土著人民目前的需要提供高质量的教育，在大学和土著社区之间建立密切的联系，并培养一支优秀的土著专业和技术人员队伍，为其人民的发展作出贡献，并协助他们与全球化的现代世界打交道。如果能在这些大学里充分实现这些理想，那么就能够使教育权得到充分的行使。值得一提的是，这些努力是在联合国人权教育十年的背景下展开的，在这十年里土著人民的人权教育发挥了尤其重要的作用。

75. 1990 年代初建立的 The Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaraguense 大学是中美第一所土著大学。其重点是多民族、目标是促进和加强大西洋沿岸人民的持续教育。该大学在为该区域土著人民发展多元文化双语教育方案方面发挥了主导作用。

E. 联合国和其他机构在土著教育领域的工作

76. 几个联合国机构为土著人民的教育提供了支助。据儿童基金会报告，它参与了世界各地一系列多元文化教育项目。例如，在玻利维亚它支助四个土著教育理事会向政府提供这方面的咨询。在巴西，它与瓜拉尼人的土著理事会开展协作。儿童基金会还协助开展一项研究，主题是坦桑尼亚联合共和国游牧社区的教育需要。如上述，儿童上学有种种障碍。在委内瑞拉，儿童基金会促进所有儿童的民事登记，

这有助于他们入学；在墨西哥，儿童基金会支助为某些土著地区建造充足的校舍。同时它还为玻利维亚、巴西、圭亚那和纳米比亚等国的双语跨文化方案提供资助。

77. 根据载有关于土著教育和文化问题条款的劳工组织公约第 169 号，劳工组织开展各项活动，尤其是与消除童工相关方面的活动。其中包括在玻利维亚和智利边界地区土著教师的培训方案，以及在中国云南的一个处理少数民族儿童被贩卖问题的项目。在其他国家(如印度、苏丹、非洲的大湖区和安第斯各国)，劳工组织开展了土著儿童童工形式，及其对土著人民的教育、健康和福利所涉影响的研究。例如，在墨西哥发现土著儿童离乡打工所获收入高达家庭收入的三分之一，成为妨碍教育的一个障碍。

78. 教科文组织为一系列倡议提供支助，如危地马拉小学的玛雅双语和多元文化教育项目。这一项目的主要内容包括：教双语(母语和主要语言)；教两个系统的数学(玛雅人的二十进位系统和西方的十进位系统)；传授和检验补充价值系统(玛雅人的价值观和普遍价值观)；教授玛雅人的艺术和其它文化的艺术；最后，根据玛雅土著文化和人类共同积累的知识对世界进行探索，分析和解读。

79. 世界银行继续根据一项业务指令开展工作，为涉及土著人民的项目提供融资。它不断为尤其是农村地区基础教育的各个国家项目提供资源，土著人民可能从中受益(例如在印度和孟加拉国)。

80. 土著问题常设论坛在其三届会议上审议了土著教育问题。在 2004 年第三届会议上常设论坛确认教育是保护土著人民文化传统的有效手段，而母语是所有学习的基础。会议建议成员国应在土著学生父母，社区成员及学生本身参加的前提下，采取和推行国家土著教育政策；各政府应增加各级教育系统雇用的土著人人数；丰富多彩的土著知识应纳入小学和中学教程；应培训土著人民管理他们自己的教育系统并参与决策。特别报告员赞成并批准了常设论坛的结论和建议。

81. 许多非政府组织提供了关于各个项目的信息。这些项目是支持双语多元文化教育，教师培训、为土著教育编制课本，促进学前教育，加强当地组织为促进土著教育开展的活动，为土著地区急需的校舍提供捐助，利用音像和电子设备及远程教育。据报导在各个不同的地方开展了试点项目并取得了成功经验：泰国、秘鲁、美利坚合众国、俄罗斯联邦、马来西亚、印度、危地马拉、墨西哥、柬埔寨、巴西以及新西兰奥特亚罗亚地区。

82. 世界土著人民教育大会这一土著教育者国际网已经举行了六次会议，目前正在计划在 2005 年 11 月在奥特亚罗亚举行下一届会议。

二、结 论

83. 上述意见和分析阐述了土著人民在努力充分行使其教育权方面遇到的一些主要问题，重点突出了必须迅速采取有效干预行动以确保享受这一权利的一些领域。

84. 尽管教育权得到普遍的承认，但土著人民仍未能充分行使这一权利。与人口其他群体相比，土著人民在文盲程度、学业表现差和缺学方面，尤其是在中学和中学以上情况更为严重。一些国家正在作出重大努力改善土著人民各级教育水平；仍有不少障碍妨碍土著人民获得教育的机会。

85. 土著人民居住地点在地理上分散，缺乏充足的交通设施，因此儿童难以到土著地区现有的少数学校上学。经济、社会和文化因素使孩子们难以参加教育活动。土著地区的学校通常缺乏充足的设施和资源，预算和师资不足。对土著教育的各种歧视在许多国家的教育管理系统中根深蒂固。

86. 充分行使教育权的主要障碍是教育同化模式和教育系统无视或未能欣赏土著语言和文化。近年来这一情况有所变化，目前有几个国家正式确认土著文化并认同双语和多元文化教育的必要性。土著人民要求承认他们有权以自己的语言获得具有其自己文化特色的教育。

87. 多元文化双语教育面临许多问题，包括双语教师受训不足且人数少，还有在编制适当教材和教育方法方面的问题，以及有必要让土著社区参与设计和管理他们自己的各级教育中心等等。许多国家在这一领域，无论是学前教育还是高等教育都在取得进展，虽然成绩参差不齐。各国倾向于抓住持续教育作为土著教育领域的一个替代办法。

88. 具有土著人民文化和价值特色的土著教育是确保实现教育权的最佳途径；但它不意味着闭关自守或无视整个国家或全球经济带来的挑战，实际上土著社区也将这种教育视为一个必要手段，以实现土著人民充分的个人、社会和文化发展。

三、建 议

89. 特别报告员建议各国政府高度重视土著教育的目标和原则，为参与促进土著教育的公私营机关和机构提供充足的物力、体制和知识资源。

90. 特别报告员邀请各国政府与土著社区密切协作制定各项方案，在第二个世界土著人民国际十年期间培养充足的双语和多元文化教师。这就要求招聘更多的土著候选人，为他们提供必要的服务，奖励措施和奖学金，增加必要的教育和研究设施。特别报告员邀请教科文组织和国际合作伙伴参与这一工作。

91. 特别报告员建议各大学和研究中心进一步参与编制用于土著教育的特别跨学科教程。它又建议应进一步扩大和加强土著大学。

92. 特别报告员建议在国家各级教育中进一步扩大关于土著人民(包括其历史、哲学、文化、艺术和生活方式)的课程，以反种族主义和多元文化为重点，体现对文化和种族多样性的尊重以及尤其要倡导男女平等。它又建议应特别注重土著人民与环境之间的关系，并促进在这一领域的参与性科学研究(特别注重北极圈，北极地带森林，热带雨林和高山地区脆弱的环境)。

93. 特别报告员还建议大众传媒在其节目编制中定期选入与土著人民及文化相关的内容，宣传对国际人权文书倡导的容忍、公正和非歧视原则的尊重，以及土著人民和社区有权利用大众传媒，包括收音机、电视和互联网。

94. 特别报告员建议作为加强各类土著教育工作的一部分，应重视加强体育、为土著人民提供司法系统的特别培训，为土著女孩和妇女提供各个领域的教育、远程教育、成年人教育和持续教育。

注

¹ 本报告提到的许多例子资料来源于向土著教育专家研讨会提交的文件，该研讨会的报告载于文件 E/CN.4/2005/88/Add.4。See also Linda King and Sabine Schielmann, “El reto de la educación indígena: experiencias y perspectivas” [“The challenge of indigenous education: experience and perspectives”], UNESCO, 2004, Cultural Survival Quarterly, 2004.

-- -- -- -- --