



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/6/Add.1
9 August 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

受教育权问题特别报告员

卡塔琳娜·托马索夫斯基女士提交的报告

增 编

访问乌干达

1999年6月26日至7月2日

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|-----------------------------|------------|------------|
| 内容提要..... | | 3 |
| 导 言..... | 1 - 5 | 4 |
| 一、历史遗留因素..... | 6 - 21 | 5 |
| A. 历届政府的遗留因素..... | 12 - 16 | 6 |
| B. 殖民时代和殖民后时代教育战略..... | 17 - 21 | 8 |
| 二、当代国际经济环境与进行人权影响评估的需要..... | 22 - 38 | 10 |
| A. 债权人和捐助人作用的冲突..... | 24 - 28 | 11 |
| B. 乌干达国际义务的冲突..... | 29 - 38 | 13 |
| 三、国内框架..... | 39 - 50 | 16 |
| A. 宪法保障..... | 42 - 45 | 17 |
| B. 教育战略..... | 46 | 18 |
| C. 预算拨款..... | 47 - 48 | 18 |
| D. 权力下放..... | 49 - 50 | 19 |
| 四、与教育权相关的人权义务..... | 51 - 91 | 20 |
| A. 具备程度：学校和教师..... | 52 - 58 | 20 |
| B. 普及程度：被排斥和无法联系的儿童..... | 59 - 75 | 22 |
| C. 可接受性：教学内容和方法..... | 76 - 87 | 27 |
| D. 可适应性：教育方向和目标..... | 88 - 89 | 31 |
| 五、结论和建议..... | 90 - 96 | 31 |

内容提要

受教育权问题特别报告员应乌干达政府邀请从 1999 年 6 月 26 日至 7 月 2 日访问了该国。访问目的是评价受教育权实施情况，特别是 1997 年推行的普及初等教育方案在减少入学的资金障碍方面取得的经验；分析将人权和性别问题纳入政府和国际债权和/或捐助界教育政策和做法主流的情况。特别报告员在人权事务高级专员办事处(人权署)一名工作人员陪同下与政府行为者、在教育、性别问题和人权领域工作的多边和双边机构以及非政府组织和学术机构举行了多次会议。

特别报告员从对人权产生的影响的角度对债务减免、结构调整和援助政策进行了评估。这被认为是查明和补救消极影响的适当办法；是将人权纳入国际合作主流的第一步。特别报告员发现乌干达的债务偿还优先于其人权义务，从而破坏了国际法有关给予人权义务优先的规定。对普及初等教育方案的政治和财务支持有增加，这是一种希望的迹象，表明国际和国内对于为有效承认受教育权创立基础更加重视。普及初等教育的成功促进了人权与部门教育战略的衔接。这为把受教育权从常常为意想中的恩赐变成现实创造了环境。普及初等教育在援助和预算拨款方面得到的政治承诺和优先为制订法律框架提供了机会。在捐助者财务支持及其相伴随的条件结束后，这种框架对于维持小学教育是不可或缺的。

特别报告员采用她的“4-A 办法”(availability(具备程度)、accessibility(普及程度)、acceptability(可接受性)和 adaptability 可适应性)来分析受教育权的必然结果——人权义务。她注意到乌干达面临的巨大挑战是确保其青年人学有可上和有教师可教他们。保证让女子有上学机会成为优先、而重点向人人受教育方向转变为改善残疾儿童有上学机会提供了保证。她强调了可接受性标准方面的问题，包括国际社会所禁止的歧视理由并非完全取消以及学校纪律，例如体罚或“取消”怀孕女生继续受教育的资格。关于可适应性问题，特别报告员强调需要顾及教育为职业服务的期望，以便赋予学子创收入能力和技能，从而为消除贫穷作出贡献。

向政府以及债权和/或捐助界提出的一系列建议概述了将人权、性别平等和教育充分纳入主流活动的必要步骤。

导 言

1. 1999年4月9日乌干达政府邀请受教育权问题特别报告员访问该国。特别报告员从1999年6月26日至7月2日访问了乌干达，履行她的职责。她抱着感激的心情确认，人权事务高级专员办事处在筹备她的访问和便利她在乌干达的工作方面，速度快，效率高。

2. 访问的目的是：(一) 评价实现受教育权取得的进展，特别重视1997年发起的普及初等教育方案；(二) 评价减少入学财务障碍方面的经验和前景；(三) 审查整个教育过程中对人权义务的解释和应用和(四) 分析能否将人权和性别平等纳入教育的主流，重点尤其放在小学教育方面。

3. 特别报告员访问乌干达的计划所依据的指导方针是研究受教育的财务障碍以及查明促进和阻碍因素。财务障碍包括国际和国内决定因素。特别报告员在人权事务高级专员办事处一名人权干事陪同下会见了下列各方面的官员：教育和体育部、全国课程设置中心、男女平等、劳工和社会发展部、外交部、监狱专员及其工作人员、乌干达人权委员会、还有儿童基金会、世界银行、美国国际开发署和联合国国际发展部。除了这些会见外，特别报告员与人权组织和学术机构的代表举行了一系列非正式会议。这一系列广泛的行为者以及大量文献使特别报告员对普及初等教育方案产生的各种影响和人们寄予的期望有了深刻的了解。在访问时该方案已进入第三个年头。不仅普及初等教育方案而且整个教育领域都发生了迅速变化。只要有可能，数量和质量资料均注明特别报告员访问期间得到的文件出处。资料不能核实的，均在本报告一一注明。特别报告员认为她对乌干达的访问是一种进程的开端，目的是使人权和男女平等问题成为贯穿整个教育主流的内容。在她的整个访问期间人们对把教育与受教育权相联系显示兴趣，这使她受到鼓舞。她感激同她提供知识、经验和意见的所有人并呼吁他们继续在她访问期间开始的对话，向她提供对本报告的反馈和与受教育权有关的任何发展的资料。

4. 确定受教育权命运的国内框架有两个方面。第一个方面是正式制定的宪法和法律保障、宏观经济和部门战略以及旨在将它们变为实践的体制基础设施。它们受到贫穷和偿还债务综合压力的巨大影响。多数人权、性别平等和教育方案依靠国际和外国供资，这是普遍现象。这方面有很好的第一手和第二手书面来源文件。这

些文件被广泛散发并具有一律用英文为工作语文的优点。第二个方面仅在访问该国过程中才出现。它包含各种因素的相互作用：该国历史遗产、目前国内的气氛、知名人士对事件的影响、对这些事件的大众看法和有关的期望。

5. 特别报告员访问时，该国正围绕将在 2000 年举行的公民投票进行公开辩论：是应该维持以运动为基础的政治制度还是引进多党政治制度。安全关注包括首都最近的爆炸和杀人事件以及刚果民主共和国境内及乌干达北部仍在持续的战争。腐败似乎是大众媒介非常热门的话题。乌干达历史赋予这些问题具体含义和重要性。这一历史没有留下促进承认和实现人权的遗产，也没有留下使承认受教育权成为可能的教育基础设施。下文对这种历史条件进行评述，其中概述重要的政治事态发展，同时叙述过去几十年里奉行的(或至少计划的)教育战略。

一、历史遗留因素

6. 殖民时代期间，乌干达有非洲珍珠之称，因为她美丽、土地肥沃、草牧茂盛、土生土长的食物丰富。1990 年代初该国大部分地区重新建立了和平与安全、成立了提供关键服务的公共行政机构并成功地执行了结构调整方案，在偿还巨额债务之时，仍将经济增长率保持在 6% 以上，此时乌干达再次成为非洲之珠。乌干达独立后几十年的动乱与殖民时代遗留下的问题有很大关系。动乱阻碍了她成为一个能克服这些遗留问题的国家。

7. 乌干达独立之初实行联邦制度(乌干达国内通常将此称为准联邦)。这种制度加剧了该国的多样性并使种族、宗教和语言区别进一步政治化。教育有教会学校的长期历史，采用相应的内容、办法和语言教学。这种教育没有为阐明一种语言政策或在学校课本中描述乌干达的多样性起多大作用。

8. 殖民时代推行的教育将宗教皈依与正规学校教育合为一体，英文为教学语言。到独立时，以此为方向的学校教育一直维持到大学一级。在独立的头几十年里，在安排教育当地化或甚至维持公共学校教育方面努力甚少。结果是文盲率高，特别是在农村地区和妇女中。

9. 调查侵犯人权行为委员会(1986-1994)正式将 1962-1986 年期间划定为侵犯人权时期。委员会的工作涵盖 1962 年独立至全国抵抗运动政府于 1986 年 1 月夺权

之前的时期。委员会指责历届政府从上到下滥用职权。虽然委员会不是第一个被授权调查历届政权侵权行为的机构，但它的成立不言而喻地表明了一种承诺，即它将是最后的此类机构；从此从上到下的滥用职权行为将得到制止。

10. 1995 年乌干达以运动为基础的政治制度内开始通过宪法和法律人权保障，此后乌干达成立了人权委员会，同时一系列其他政府机构(政府监察长、审计长、司法服务委员会、新成立的民族与团结部以及议会公共审计委员会)相继成立，以防止滥用职权。这些机构正集中精力揭露和反对腐败。大量——国际、外国和国内——非政府组织在乌干达与受教育权有关的领域(如社会发展、扫盲、特别教育、性别平等、人权)从事活动，但明确处理这项权利的组织甚少，这对概念性和分析性工作匮乏不啻雪上加霜，而要促进和保护受教育权，这种工作又是不可或缺的。

11. 特别报告员承认在乌干达充分承认和有效实现受教育权的道路上障碍重重。无论是殖民时期遗留问题还是独立后的头几十年均没有赋予该国能力，使之能充分解决教育、人权和性别平等的问题，尤其未能使它处理贯穿所有这三个领域的受教育权。

A. 历届政府的遗留因素

12. 乌干达的殖民历史常常追溯到 1890 年英帝国东非公司的渗透和 4 年之后英国政府的接管。在 1891-1892 年期间，不同宗教派别之间发生了一系列内战。乌干达没有全国性的独立斗争；今天仍然存在的一些政党是独立之前的年代按种族和宗教社区组成的，特别是在布干达，它具有独立和组织良好的王国的长期历史并在殖民时代期间享有特权地位。

13. 乌干达于 1962 年取得独立，密尔顿·奥博特任总理，实行部分联邦立宪制。布干达和另外三个王国的地位使种族、宗教和语言社区之间的冲突加剧和政治化。起初的宪法保障被逐步废除，最后就是所谓的“鸽笼宪法”，即 1966 年该宪法在议员即将表决通过时被放入他们的鸽笼式信箱。随着对军队的依赖日益加剧，滑向武力统治的速度加快，1971 年伊迪·阿明在军事政变后成为乌干达总统。他执政直到 1979 年，因坦桑尼亚军事干预而被推翻。阿明的统治使乌干达因杀人、失踪和酷刑事件而在国际上臭名昭著。然而使乌干达在国际上成为众矢之的原因不是政府

对乌干达人犯下的暴行，而是对亚裔人的大量驱逐。阿明对这一驱逐的借口是乌干达经济被外国人垄断；亚裔人被控的罪名是破坏和腐败。20年后，乌干达真相调查委员会指出，“这一驱逐总的来说在乌干达人中得到支持”。¹ 这一大规模驱逐引起强烈的外国和国际抗议。

14. 对于伊迪·阿明政府侵犯人权行为，联合国的反应过迟，因为政府当时已发生了更迭。乌干达对坦桑尼亚的武装袭击导致坦桑尼亚1979年3月进行反击，从而结束了伊迪·阿明的政权。1979年9月28日，乌干达新总统到联合国大会发言。他说：“(当)至少50万人被残忍谋杀时，联合国袖手旁观，在尴尬中沉默不言。”² 1979-1980年发生了由一个政权向另一个政权的迅速更迭，到1980年12月举行选举。该选举得到国际社会的认可，但在国内遭到质疑。选举使密尔顿·奥博特重新执政，但战争状态一直持续到1986年。事后看，联合国的反应再一次犯有错误：尽管当时的侵权现象有文件记录，但乌干达在此期间仍然获得咨询服务，包括对狱吏和警官的培训，而此时政府已拒绝同意红十字国际委员会看望被拘留者。³

15. 人权工作于1980年代认真开始，注意的重点通常是即决杀人、失踪、酷刑、虐待被拘留者、政治权利和公民自由等。关于发展方面的平行工作有更大的进展(在量和质两方面)，但人权与发展之间的概念联系仍有待建立。这在消除贫穷和有关经济、社会和文化权利等方面尤其明显。消除贫困需要有人权方面的基础，而经济、社会和文化权利的实施在下列两方面摇摆不定：一方面不现实地希望政府向所有人免费提供必要服务；另一方面在面临贫穷和偿还债务这两种障碍时则束手无策。特别报告员充分意识到这一挑战的艰巨性，以及国际社会没有为乌干达制定以权利为基础的从概念上阐发经济、社会和文化权利的战略。国际一级有前途的发展包括儿童基金以权利为基础的国别方案和国际发展部明确将人权教育纳入其援助政策。

¹ The Uganda Commission of inquiry into the Violation of Human Rights, Pearl of Blood Summary of the Report of the Commission, Kampala, October 1994, p.10.

² 乌干达总统戈弗雷·比奈萨在大会第十四次全体会议的发言，《大会第三十四届会议全体会议正式记录》，第一卷，第269-270页。

³ 秘书长1983年12月8日提交人权委员会关于援助乌干达的报告(E/CN.4/1984/45)，第2-3和22页。

16. 乌干达的大量辩论集中在是实行运动政治制度还是多党政治制度。担心政党会重蹈区域、种族和宗教分裂之覆辙的人，对过去几十年出现的混乱经历记忆犹新。因此不可能对国家的未来形成共识。多党制主张者指出，要形成对前景的这种共识，就需要自由阐明不同的集体和个别利益，这方面政党是正常的渠道，而且一系列政治权利应该得到保障。不同模式的政治组织对经济管理的影响为政治与经济管理之间的联系提供了概念桥梁。特别报告员认为，将政治权利作为实现经济、社会和文化权利的手段对于弥补公民/政治权利与经济/社会/文化权利之间遗留下来的鸿沟大有可为。虽然过去几十年所遗留下来的是消极的，但正如下文所概述的，对教育投资作出的最终于 1997 年订出普及初等教育方案的政治和财务承诺有可能弥补政治和经济管理之间遗留下来的脱节并开辟途径，在乌干达具体的国际和国内环境内界定受教育权。

B. 殖民时代和殖民后时代教育战略

17. 乌干达的教育历史要比乌干达立国本身悠久得多。历史著述往往忽视土著教育并以第一批正式建立的非土著学校为起点，其中提到，这些学校在 1898 年录取了一两百名儿童，在 1903 年扩大范围，录取了 22,000 名儿童。⁴ 正规学校教育是由传教士引进的(主要宗教是圣公会和天主教以及伊斯兰教)，当时殖民统治下的乌干达正形成国家的过程中。尽管伊斯兰在基督教之前，即 1870 年代后期引进乌干达，但伊斯兰教学校并没有立即建立，而且也不普遍。圣公会和天主教教会学校在不同地区的分布也不均匀。无论学生讲何种母语，教会学校一律用英语施教。教会传统强调以宗教为基础的一般教育(宗教皈依和宗教教育构成课程的核心，随后是中等寄宿学校)，目标是在殖民政府中担任最低级职务。殖民政府于 1925 年正式将教育具体化。第一份关于教育的年度报告揭示了它是如何运作的：“负责丛林学校的每个教

⁴ A. R. Tucker, Eighteen years in Uganda and East Africa, Amolds, London, 1908, vol.II, p.151.

师应该到周围村里走访，寻求帮助人们信奉基督福音感并招收儿童上学”。⁵ 从而学校教育与基督教有不可分开的联系。

18. 1962 年独立后为了使教育世俗化和当地化作了一系列尝试。1964 年的教育法规定了非教派学校原则，随后 1970 年的教育法宣布对学校全面控制。由于历届政府没有能力将其教育战略付诸实施，这些规定均未能有效执行。⁶ 教育工作得以维持要归功于宗教学校和父母和/或社区主动努力。尽管如此，由中央决策、供资和控制的趋势一直持续到 1990 年代中期开始实行权力下放的进程。

19. 1960 年代中等教育优先于初等教育，寄宿学校占中学的三分之二以上。初等教育由八年缩短到七年。这种倾向与优先政策有关，即为管理和发展国家必须培养出受过高等教育的人。当时的教学大纲不包括诸如农业等课程(而该国大部分人口以农业为生)；学校继续实行英语教育(英语是极小的少数人群体的母语)。尽管上小学的儿童 10 人中不到 1 人实际上能升到中学，但小学的目的仍然是为中等教育作准备。

20. 1971 年和 1979 年期间针对教师和政治学生的政治压制和经济管理不善给整个教育制度造成巨大破坏。由于父母和社区的共同努力，学校教育才得以继续进行。1971-1972 年外侨教师大量出走后，教学大纲和教学专业开始向当地化转变。英语保留为必修核心课程，同时学校推行斯瓦希里语和卢干达语。伊迪·阿明统治结束后，学校的恢复主要依靠家长和社区；历届政府仅发教师工资。

⁵ Department of Education — Report by the Education Secretary of the African Inland Mission, 1925 Annual Report, Uganda Protectorate Government Printer, Entebbe, 1926, p.16.

⁶ 每届政府都制定了一项正式的教育战略。第一个四年计划(1963-1966 年)本着当时称作为“人力发展”的精神强调中等和高等教育；这一主旨在第二个五年计划(1966-1971 年)中继续沿用。第二个五年计划因 1969 年政策发生变化而中断，这一变化被称为向社会主义的转变。第三个五年计划(1971-1976 年)继续奉行重视中等教育的政策，1975 年转向当地化和农村发展的方向。所有这些计划均未能兑现。1986 年战争结束后推行恢复方案(1988-1991 年)，开始重建教育基础设施。

21. 1986 年进行的评估发现乌干达的教育问题在独立 23 年后仍与独立时一样。⁷ 教育政策审查委员会于 1987 年成立，由 William Senteza Kajubi 教授担任主席，进行全面分析并为将来提出蓝图。委员会认为必须进行大量改革，重新改造学校教育，因为它不仅“过分偏重学术和理论方面”，为基本为不存在的白领工作培养学生，而且也过分集中和缺乏语言政策。继委员会的报告⁸之后，政府于 1992 年采取后续行动，提出了白皮书⁹。它是现教育战略的基础。一蹶不振的经济、赤贫和偿债压力加在一起将这些理想推迟到 1997 年才付诸实施。

二、当代国际经济环境与进行人权影响评估的需要

22. 国际人权法设想国际合作可促进人权，特别是经济、社会和文化权利及儿童权利。有这一假设就无需再问国际合作实际上是不是会阻碍实现这些权利的问题了。乌干达等国制订的推动偿还债务的政策不考虑人权方面的投资，对这种政策已有大量批评，可据以分析援助所起的两种可能冲突的作用：援助既能阻碍也能促进承认和实现人权。乌干达的情况，最近发生了巨大变化，债务减免、结构调整和援助由不利于人权转变为有利于人权，尤其是在对教育进行投资方面。

23. 对乌干达的援助相当于该国国内生产总值的 8%，弥补了政府财政收入为国内生产总值的 11%而支出为 19%两者之间的差距。尽管政府的债务战略不鼓励新贷款，但并非所有援助均以赠款形式提供。名义上所谓的“援助”被用来偿还过去贷款(也是所谓的“援助”)造成的债务。评估人权影响的需要既源于乌干达偿还债务的义务与人权义务之间的相互作用，也源于许多捐助方同时也是债权人这一双重作用。

⁷ Ministry of Education, *Evolution of Uganda's educational system*, Kampala, 1986, P.4.

⁸ Education for National Integration and Development Report of Education Policy Review Commission, Ministry of Education, Kampala, January 1989; 定稿于 1991 年 4 月发表。

⁹ Government of Uganda, Education for National Integration and Development. Government White Paper on the Education Policy Review Commission Report, Government Printer, Kampala, April 1992.

A. 债权人和捐助人作用的冲突

24. 乌干达政府多次承认过分依赖外部融资，其根源是外债负担加上创造的财政收入低。国际债权/捐助界对教育的影响无论怎样强调都不过分：乌干达的债务负担限制了它分配现有资源的选择、迫使经济朝创造出口和外国投资方向发展、使教育依赖捐助者的支持。由于债务的大部分是欠国际捐助界(世界银行/国际开发协会是最重要的债权人)，要偿还旧债才能够得到捐助人/债权人的额外融资，而这又进一步造成欠债，由此变成一种恶性循环。特别报告员认为有必要提出一个简单而重要的问题：给初等教育的贷款是促进还是损害政府免费提供初等教育的义务？双边捐助方在教育方面的作用日益增强，捐助构成由贷款转向赠款，但现有资金与商定的将普遍提供初等教育作为优先事项的目标不相称：“制订的目标意味着需要大量供资，对此我们依靠捐助方的支持。现有财务承诺仍不能弥补目前的供资差距，因而将不能实现整个目标”¹⁰

25. 如果按国内预算拨款和出口促进需要换算，偿还债务的代价，就是贫困化。¹¹ 评价乌干达偿还债务能力使用的宏观经济统计仍然没有考虑农村大多数人的命运。为这些农村大多数人提供学校教育的公共投资将这些统计数字列在支出栏。一方面向所有儿童提供初等教育必须大量投资(这将产生一些长期的经济效益)，另一方面刺激政府投资于会产生大量短期经济利益的方面以偿还所欠资金，这两者之间的冲突是显而易见的。

26. 支撑国际人权法的根本理由是对人权投资给予优先。由于这种投资不会产生立即和高回报率，因而它被设想为一项重要的政府职能。愿意但没有能力进行这种投资的政府要通过国际合作得到帮助。如果一国政府没有能力对人权进行投资，而阻碍这种投资的国际偿债政策又雪上加霜，那么上述根本理由就被完全颠倒了。政府与代表债权人和捐助人的主要行为者谈判达成的宏观发展战略附带的条件(通

¹⁰ The Republic of Uganda, Background to the Budget 1999/2000, Ministry of Finance, planning and Economic Development, Kampala, June 1999, p. 89 .

¹¹ 1989/90 年家庭预算调查结果与 1992/93 年综合家庭调查结果的比较显示“家庭开支急剧下跌。 the World Bank, Ugande : The Challenge of Growth and Poverty Reduction A World Bank Country Study, Washington D.C., January 1996, para. 21, p. 87 .

常称为“conditionalities”)排除了有效承认人权特别是有效承认受教育权的可能性。债权人和捐助人 1997-1999 年的政策变化使特别报告员受到鼓励。这种变化为普及初等教育、从而为有效承认受教育权的可能性开辟了途径。

27. 人权需要在微观一级进行分析——常常被排除在宏观发展框架之外——这种分析以每一个人的权利为目标并以每一个儿童的权利为优先。乌干达的主要发展目标界定为：“维持高速而基础广泛的、让穷人也能参加的经济增长。”¹² 这里不言而喻的假设是，人权投资只要能促进经济增长就是合理的。实际上，专门用来改善穷人生活质量的资金被列在支出类并依靠捐助者支持。¹³ 这些资金作为“备选额外支出”出现，而不是作为发展的关键组成部分。例如，世界银行将读写能力与经济增长之间的联系描述如下：

“政府应认真考虑范围广泛的计划，在全国扫盲。这项工作应该迅速进行，以使乌干达人具备基本的读写和计算能力，从而能更好地参加并实现消除贫困所需要的增长。”¹⁴

28. 为了让政府能够增加用于人权投资所必要的财政收入，必须以经济增长为优先事项，对此特别报告员无异议。然而，她认为需要指出，将教育界定为减少贫穷和/或实现经济增长的唯一手段不符合国际人权法对受教育权下的定义。因此，对教育进行投资并不一定促进有效承认受教育权，所以这种投资的影响应予以仔细评价。

¹² “Uganda: Enhanced structural adjustment facility policy framework paper, 1998-99-2000/01”，乌干达当局与国际货币基金组织和世界银行工作人员协作编写的文件，1998年10月28日，第5段。

¹³ 乌干达共和国，“Memorandum of economic and financial policies”，财政、计划和经济发展部长1998年10月28日致国际货币基金组织总裁的意向书附件，第11段。

¹⁴ The World Bank, Uganda: The Challenge of Growth and Poverty Reduction. A World Bank Country Study, Washington D.C., January 1996, para 4.21 p. 67.

B. 乌干达国际义务的冲突

29. 两种类型相互冲突的国际义务——债务偿还和人权义务——必须一起加以分析；对偿还债务的重视可能会妨碍对人权的投资。这两种义务都属于国际合作范围，因为债务的很大一部分是欠多边机构和各捐助国政府的，而它们既是债权方又是捐助方。如果象乌干达那样，国内产生的收入既不足以偿还债务，又不足以履行人权义务，偿还债务优先时则会损害对人权的投资。此外，特别报告员在访问乌干达期间发现一种极为不平衡的现象，一方面是与她交谈过的国际和国内行为者极为注重偿还债务，而另一方面，人们甚少注意乌干达的国际人权义务，例如普遍不甚了解乌干达的人权义务实际上是什么、这些义务在教育领域产生何种影响，以及未能恰当履行人权条约规定的报告义务或也未能很好地将国际义务转变成国内人权保障。

1. 偿还债务

30. 债务减免方面的主要决策者是认为自己不受国际人道主义法制约的作为债权人的多边机构(货币基金组织、世界银行/开发协会)和根本不受国际法制约的债权国家集团(例如巴黎俱乐部或 7 国集团/8 国集团)。各方进行了极大的努力来证明，这些行为者应该受到国际人权法的制约，但它们仍然没有受到制约。因此，评估这些行为者的决定对人权的影响是填补这种空白的一种工具。

31. 之所以需要对人权作影响评估，是因为宏观发展框架(经济、货币和财政)是通过法外程序制定的，因此不受法律的质疑，但这种框架决定政府按照其人权义务分配资源的能力。由于对偿还债务所需要的资金以及确定教育投资所需要的国际和外部资金的资格所附加的条件，经济治理和人权义务之间的脱节从全球决策转变成国内决策。

32. 乌干达最初是于 1987 年 5 月提出《经济复苏方案》，并在过去 12 年里一直执行这一方案。按照增长率高、通货膨胀率低、国际收支改进和私营部门加强这

一标准，这一方案被评定为“目标宏大和成功的”。¹⁵ 权威性的评估意见认为，偿还债务是不可能的，1998年，乌干达是第一个取得债务减免的重债穷国。这项决定是1997年4月作出的，但等了一年以后才付诸实施。商定的债务名义减免总额为6.5亿美元。乌干达的债务多数是欠多边机构的，因此7,300万美元是欠双边债权人的债务，2.73亿美元是欠多边债务人的债务(其中1.6亿美元是欠世界银行的，6,900万美元是欠货币基金组织的)。¹⁶

33. 人们认为，这种债务减免不是慷慨的。债务还本付息额与出口的比率加剧了严格的资格条件。债务减免同出口挂钩把人们的注意力从偿债对预算拨款的影响转移开来。1998/1999年，用于偿还债务的1.75亿美元降低到1.32亿美元，4,300万美元是债务减免。债务减免腾出的资金转用于消除贫困，包括基础教育，中央政府拨给各地区用于基础教育的款项增至3倍。可以很容易设想，随着进一步的债务减免，有可能进一步增加资金，但令人遗憾的是，为确认教育是一项人权奠定基础的教育等基本服务方面的投资没有在关于债务减免的决策中占据主要地位。

34. 特别报告员认为，必须强调，就乌干达而言，连续几项关于债务减免的决定减轻了债务对人权的不利影响。她感到高兴的是，公众在1999年6月就债务减免作出进一步允诺的同时，西欧公众也表现出这方面的关心，因此她将继续注视乌干达方面的事态发展。但她在乌干达进行的许多次谈话表明，与债务偿还和/或结构调整不同人权义务没有被视为具有约束力，而标准和绩效指标也无助于履行这些义务。

2. 人权义务

35. 乌干达的债务偿还和人权义务之间的冲突在资源分配方面是显而易见的。这两种义务背道而驰——债务偿还要求减少政府对教育的拨款，而人权义务要

¹⁵ “Uganda: Enhanced structural adjustment facility policy framework paper, 1998-99-2000/01”, prepared by the Ugandan authorities in collaboration with the staffs of the International Monetary Fund and the World Bank, 28 October 1998, para. 1.

¹⁶ The World Bank Annual Report 1998, Washington, D.C., 1999, table 1: HIPC initiative: Status of country cases, p. 5.

求增加这种拨款。尽管由于双边捐助者的影响不断增大及其教育援助附加的条件促使政府增加对基础教育的预算拨款，但这种影响没有成功地促进将乌干达的人权义务——包括基础教育方面的义务——转变成公认和可执行的权利。

36. 乌干达批准了载有具体保障教育权利的条款的所有人权条约。¹⁷ 这些文书的潜在受益人都无法直接援引这些文书，该国政府仅仅就两项条约提交了报告。这两份关于妇女权利和儿童权利的报告标志着关于将国际义务转变成国内人权保障的对话的开始。消除对妇女歧视委员会于1995年审查了乌干达的第一次报告，并“关切地注意到结构调整方案对妇女和儿童的影响”。委员会认为其他关注的问题是女孩作为户主的比例很高，学生受到教师和其他成年人的性虐待。¹⁸ 儿童权利委员会表示关注的是，许多农村地区的儿童出生时没有登记，而且没有充分的机会取得教育；它强调指出：“除了其他原因，由于早婚、缺乏学习和教育设施和材料以及合格教师的短缺，学校招生水平很低，女孩退学率很高”。¹⁹

37. 特别报告员高兴地获悉，乌干达根据《消除对妇女一切形式歧视公约》要提交的第二份定期报告正在定稿准备提交。她极为关切地注意到，该国没有计划提交根据其他人权条约早已应提交的许多报告。在过去20年里，所有有关人权条约机构都提出了乌干达没有提交报告的问题。至今为止，该国政府的行为没有任何改变。负责监督该国政府遵守国际义务的乌干达人权委员会建议，“应明确确定并正式授权”负责报告的政府机构。²⁰ 特别报告员赞同这一建议，并希望该国政府逐步将国际人权义务看成是在实际上而不是仅仅在理论上具有法律约束力。

¹⁷ 1985年，乌干达批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，1986年批准了《经济、社会、文化权利国际公约》、1990年批准了《儿童权利公约》、1995年批准了《公民权利和政治权利国际公约》，都是毫无保留地批准的，另外还批准了《非洲人权和民权宪章》和《非洲儿童权利和福利宪章》。

¹⁸ 提交消除对妇女歧视委员会的报告(A/50/38)(第十四届会议)，1995年5月31日，第286和第335-336段。

¹⁹ 儿童权利委员会结论性意见：乌干达(CRC/C/15/Add.80)，1997年10月21日，第16段和第18段。

²⁰ Uganda Human Rights Commission, 1997 Annual Report, Kampala, July 1998, p. 49.

38. 正在向乌干达提供的大量人权援助没有遵循基础教育领域里的同样战略，似乎分散于许多不同行为者和项目。由于人权是一个涉及多方面的问题，目前没有任何明显的牵头部委，也没有一个单一的捐助机构来协调这一方面的援助。特别报告员对人权援助的提供方式表示关注。可以说明这一点的是，她不得不多次解释说，她不代表任何捐助人，也不启动任何新的项目，而凡是在同时提及“人权”与“教育”时，政府行为者和非政府行为者都显然表现出以为她就是代表捐助人或准备由她启动新项目。

三、国内框架

39. 特别报告员认为，经济、社会和文化权利方面存在着极大的不确定性。一方面，它们被认为意味着要由政府提供各项服务，也就是被认为要满足人的需求，而不是被认为意味着承认和保护个人权利和自由。另一方面，人们又认为，要承认这些权利，必须等到经济增长能够达到自力更生的地步。

40. 社会和经济权利的特殊性质要求通过经济和财政政策以及通过在法律上承认这些权利来推动这些权利。在 1997-99 年期间，为初等教育增加了预算拨款，此外，还得到了大量的捐款。宪法承认受教育的权利，但是立法并没有承认这一权利，普及初等教育方案并没有任何法律基础。特别报告员针对初等教育在捐款结束后是否可以继续维持以及这一教育在贷款国和/或捐款国的贷款结束后在预算拨款中的命运提出的许多问题仍然未能得到答复。人们普遍希望，经济增长(教育应当对这种经济增长作出贡献)将能够给政府带来充分的收入，使它能够代替捐款国的资助，但这一希望也许在短期内得不到实现。第一代受益于普及初等教育方案的学生将于 2003 年毕业，这些 13 岁的学生不能也不应指望他们能够帮助消除贫困或促进经济增长。许多国家的经验表明，普及初等教育方案的成功必然导致对中等教育需求的增加，从而对提供给教育的预算拨款和捐款造成进一步的压力。

41. 特别报告员认为，承认受教育的权利是必要的第一步，由此可确定儿童的权利以及确定政府和父母相应有哪些义务通过普及初等教育方案继续成功地扩大进入初等教育的人数。非洲在具体确定个人的义务和责任方面的传统(特别是使政府能够提高收入的征税责任)有助于为受教育的权利制定一个法律框架。

A. 宪法保障

42. 乌干达在 1988-1995 年期间开展了一次制定宪法的首创行动。这项工作的开端是立宪委员会，它通过一个漫长但并非到某一时间截止的进程就立宪安排和保障的内容广泛收集意见。在全国各地共举行了 700 多次讨论会，收到了 20,000 多份书面意见。通过这一征求意见进程，于 1992 年拟出了一项宪法草案，随后又举行了议会选举，并于 1995 年最后确定并通过了宪法。宪法十分强调妇女、儿童和残疾者的权利，人们认为这是这样一种具有广泛基础的立宪进程的一个结果。

43. 1995 年宪法确认教育是一项权利，它具体规定每个儿童均有权利获得基础教育，这是国家和儿童父母的共同责任。1996 年的儿童法进一步确定了父母在养育子女方面的责任，并补充指出，这一父母的责任使子女具有受教育的权利。但是这些规定并未得到随后通过的立法的确认，而且也未在教育战略中提到体现。

44. 宪法有关男女权利的规定广泛深入，并得到了随后采取的立法外措施的实施。乌干达宪法确认妇女拥有受益于扶持措施的权利，这一权利在实践中已表现为妇女参政或接受大学教育。全国抵抗运动在 1987 年采取了扶持行动，它规定从地方一级开始，当时的抵抗委员会中必须至少有一位妇女成员，并沿用了为妇女保留席位的做法。这一做法使妇女获得了政治发言权，并使这种政治发言权逐渐变成妇女在资源、特别是土地方面的平等权利。特别报告员认为，这一问题对鼓励父母为其女儿提供教育是极为重要的，因为对乌干达的绝大多数百姓而言，土地是生存的关键，而拥有土地是自家庭开始参与决策进程的关键。

45. 根据 1991 年人口普查的结果，对务农人口的分析显示，70%的男子(和 27%的女子)为个体农民，而 73%的妇女(和 30%的男子)则是无报酬的家庭工人。²¹ 妇女是否有能力成为个体农民取决于她们是否拥有土地，因为妇女在法律条例下从统计角度看仍占少数，而在习惯法之下则不具有任何权利。妇女自营职业方面的惨淡前景打击了她们上学的积极性。特别报告员在访问乌干达时，极为重视土地改革的立法以及这一进程揭示的妇女在土地所有权方面不确定的前景。一项修正案提议由

²¹ A. Kelles-Viitanen: "Employment promotion of women in Uganda: From disabling to enabling environment", ILO, 1994, p.11, mimeographed.

配偶双方共同拥有土地，但一些接受采访的人士指出，这一修正案并未以正式途径提出，因此没有获得通过。特别报告员高兴的注意到乌干达已开始重视土地法对妇女的影响，这一影响生动地体现出行使政治权利会导致对经济权利提出要求。

B. 教育战略

46. 乌干达教育政策的一个特别突出的特点是不使用人权的语言，这表明在人权和教育之间存在着很深的鸿沟。1998-2003 年度教育战略投资计划责成政府确保普及初等教育成为一项最优先的任务，要求消除资金方面的障碍并特别关心男女平等和区域平等。规定通过国营和私立部门以及家庭和社区的共同贡献来实施这一计划。该项计划确认各社区对增建小学教室负有责任”。²² 随着根据普及初等教育方案而扩大招生人数，贫困的农村社区提供教室并招收和聘用学校教师的能力对脆弱的自力更生的机制施加了一种额外的压力。

C. 预算拨款

47. 教育政策审查委员会建议，政府预算的 20%应当拨给教育。任意性经常预算由于为教育提供了 33%的拨款而超过了这一指标，其中的 62%的资金是用于初等教育。²³ 这些资金的几乎一半是用于支付教师的薪金，而建造校舍和订购课本则是其他的主要支出项目。原来计划将普及初等教育的发展预算从 1997 年的 6,000 万美元增加到 2002 年的 1.25 亿美元。其中的绝大部分(90%)预计将由捐款国提供。这些估计金额已证明过小，而预计需要用于普及初等教育的资金则迅速上升。捐款国的承付金额已经增加(联合王国承付 6,700 万英镑，世界银行承付 1.15 亿美元)，政府的预算拨款增加地更多。

48. 关于估计预算拨款的讨论不可避免地会谈到腐败问题，特别报告员与各不同方面的谈话就涉及了这一议题。各方极为重视揭露和反对腐败现象，因为它使计

²² Republic of Uganda, Education Strategic Investment Plan 1998-2003, Government of Uganda, Kampala, November 1998 .

²³ The Republic of Uganda, Background to the budget 1999/2000, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Kampala, June 1999, p. 20 .

划的受益者不能够得到宏观一级的明显的好处。Emanuel Ablo 和 Ritva Reinikka 对中央政府预算给各个学校、教师和儿童预算拨款的前景进行了一次人们争相引用的调查，他们的调查结果对官方记录的在校学生人数提出了质疑，表明 1991-1995 年期间的在校人数增加了 60%，并不象官方统计数字所说的那样保持不变，同时，通常为教育拨出的公共款项真正用于学校的金额还不到 30%。²⁴

D. 权力下放

49. 乌干达已经实施了三个阶段的权力下放进程：（一）通过在战争期间设立抵抗委员会开始了政治权力下放进程，并在 1986 年开始在全国扩大了这一进程；（二）1993 年开始行政管理的权力下放，目的是建立向当地基层百姓负责的地方管理部门，而不是向上级中央政府负责的管理部门；（三）随后进行了财务权力的下放，由中央政府向地方政府无条件和有条件地提供整笔赠款，并确定由地方自己决定预算。

50. 权力下放进程加强了地区当局在教育体系、特别是在初等教育方面的作用。各地区必须对提供所有初等和中等教育服务负全部责任²⁵，并负责招聘教师，而教育部则为这些教师支付薪金。目前正在准备为初等教育的发展而下放权力。预计校长、管理委员会和家长——教师协会将负责管理学校。当家长——教师协会能够确保筹得大量资金时，他们能够在很大的程度上参与学校的管理，而随着政府提供的资金的增加，他们的作用就会发生变化。从家长参与转向把在学教育确定为一项社区服务(这样就可以使潜在的家长和其他人参与)，迄今还没有显示出明确的结果，因为这项措施最近刚刚采取。特别报告员将继续以极大的关注心情注视初等教育权力下放所产生的结果。

²⁴ E. Ablo and R. Reinikka, Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda, Policy Research Working Paper No. 1926, The World Bank, Washington, D. C., 1996, p. 31 .

²⁵ Republic of Uganda, Education Strategic Investment Plan 1998-2003, Government of Uganda, Kampala, November 1998, p. 14 .

四、与教育权相关的人权义务

51. 特别报告员在其初步报告(E/CN.4/1999/49)中提出一个 4A 大纲(四个以英文字母 A 开头的词,即 availability (具备程度)、accessibility (普及程度)、acceptability (接受性)和 adaptability(可适应性)用以分析与教育权相关的政府义务。在此特采用这种大纲以分析乌干达的情况。

A. 具备程度: 学校和教师

52. 初等教育具有十分重要的意义,因为它是大多数乌干达人能够获得的唯一教育形式:中等以及大学教育是大多数人所无法企及的。

53. 为乌干达所有儿童提供学校教育所面临的挑战通过列出其主要决定因素就可以简洁地勾勒出来:乌干达半数人口不足 15 岁,对每个儿童而言,按统计划分只有一位成年人是劳动力(15-64 岁),因此这方面的“赡养率”是 1:1。学龄儿童的人数据估计为 650 万,而劳动力据估计为 800 万。这一情形造成的必然的财政障碍还交织着过去几十年里当代人所面临的普遍的文盲现象、被毁的教育系统以及无法偿还的外债,并且因乌干达是非洲城市化最不发达的国家之一而使情况更加复杂,为分散的农村人口提供学校教育决非易事。另外,乌干达的生育率一直很高(乌干达人口据估计从 1991 年人口普查时的 1600 万上升到 1999 年 2100 万),更加深了人口的年轻化,对学校教育的需求也因此而加大,但教育经费所需的财税收入却很低。

54. 在普及初等教育方案之下,官方所报的小学注册人数增加了两倍,²⁶ 使补充教室和教师成为迫切的首要任务。

55. 随着学生人数的大量增加,却没能出现学校和教室数量的相应增加。乌干达统计局的数据表明 1997 年全国共有 10,940 所学校,其中百分之六十属于“非固

²⁶ 教育部的数据显示,1994 至 1995 年小学净入学率为 55 %,1995-1996 年为 56 %,1997-1998 年初步估计为 91 %。完成小学 7 年(P1-P7)学业的比例在 1994-1995 年为 30 %,1995-1996 年为 35 %,1997-1998 年估计为 40 %。财政、规划和经济发展部提交给国际货币基金组织的意向书(1998 年 10 月 28 日)所附“乌干达共和国,经济和金融政策备忘录”图 1:社会成果指数,1994/1995-2004/2005,第 13 页。

定的”，百分之四十没有安全的水源，百分之四十八没有卫生设施。“1998年最低标准”被用来指导修建新学校，而不是作为衡量标准以拆除不符合这些最低标准的教室和学校。特别报告员了解到，有的地方在一棵大树下就可以上课，而许多孩子没有男女分开的厕所。目前仍然面临的巨大挑战是修建和翻新学校以有限的资金满足众多学习者的需要。

56. 小学教师具有公务员地位(乌干达的官方称谓为“公职人员”而不是“公务员”)但不受公职人员所面临的裁员的影响。小学教师的人数据官方统计1995年为82,745名，²⁷ 并随着实行普及初等教育方案后入学人数增加两倍而相应显著增长。特别报告员无法核实1999年教师的人数，因为教师登记造工资册的工作还没结束，但在公职人员招聘冻结情况下录用教师的最高限额看来定在94,300名。教师的月薪在1992-1997年期间增加了五倍(从8美元增加到72美元(原文如此——评注))，到1998年为80美元。不管是在首都还是在边远地区教书，教师的薪金看来是一样的，是以公职人员级别而不是以教师个人工作表现为依据的。600万学生与不足10万教师之比鲜明展示了教师需要付出多么大的努力。教师与学生之比定为1:110，但小学最后一年即七年级这两者之比大致为1:20，而对一年级来说，据报道教师与学生之比竟能达到1:300。目前正在尝试各种形式的多班制和多级制教学以对付如此众多的学生的需要。

57. 经常有人告诉特别报告员，半数的教师是未经培训的。教科文组织乌干达全国委员会在一份自我评估报告中则直接了当地指出：“约65%的[小学]教师未经培训或培训不足”。²⁸ 1997至1999年期间的儿童潮很可能使这种状况更加恶化，而且目前还不清楚正在进行的教师培训项目已经取得了多大进展。

58. 教师作为公职人员的一个部分在1993年之前一直享有工会自由权。他们举行过许多次罢工(正式和非正式的)，主要是因为拖欠教师的工资。学校校长被禁止行使罢工权，因为他们的任务被认定属关键服务。特别报告员进行了询问，以弄清教师的集体利益是如何得到体现以及在目前进行的针对普及初等教育进行的讨论

²⁷ 《教科文组织1998年统计年鉴》，教科文组织，巴黎，1999年，图3.97。

²⁸ “1990-1992年乌干达的教育发展”，教科文组织乌干达全国委员会提交给第43届国际教育会议的报告，1992年。

中如何倾听教师的呼声，由此引出了一个复杂的事实，追溯到 60 年代为成立工会作出的最初努力以及对成立工会所持的反对意见(把工会与罢工等同起来)。教师协会作为行动方而保留下来，得到各届政府的承认和支持，也经历了对其领导集团的各种挑战。据特别报告员判断，在制定政策中缺乏教师的集体呼声，不管是涉及小学大纲的改革(有人建议把科目从 4 科增加到 11 科)或者是包容性教育政策(把残疾儿童纳入教育，培训所有教师掌握教能力各异的班级)或体罚问题。

B. 普及程度：被排斥和无法联系的孩子

59. 对适龄儿童失学情况缺乏准确的信息，主要障碍之一是没有儿童的出生登记。乌干达政府在提交给儿童权利委员会的报告中承认“这方面的做法和要求一直较松”。²⁹ 每年要进行一次在校学生人数统计，但对校外儿童的人数估计则相差很大。另外，由于没有出生登记，在确定儿童年龄时只能靠推测。

60. 1997 年 1 月取消了学费，学校的注册人数从 1996 年的 250 万人增加到 1998 年的 550 万人，到 1999 年 4 月达到近 650 万人。不同来源的教育统计给出了不同的数字，但且不论这些数字准确与否，这些估计数字都已充分显示了注册人数的增长。特别报告员对此所作的推理很简单：1997 年以前，学校必须按注册学生人数上缴费用，因而鼓励低报学生人数的因素很多，例如，允许学生免交学费上学。随着取消学费，又出现鼓励多报学生人数，因为学校根据所报的注册人数获得相应的按人计算的补助费。目前正在设法获取全面、准确和可核实的教育统计数字，估计不久的将来会得到结果。

61. 教育费用是影响儿童上学的主要障碍。家庭负担了初等教育三分之二的费用。每位妇女平均生养七个孩子，供所有孩子上学对大多数家庭来说难以承受。

62. 计划到 2003 年使初等教育成为全面、义务教育。当务之急是让无法联系

²⁹ 儿童权利委员会,乌干达的首次报告(CRC/C/3/Add.40)1996 年 6 月 17 日,第 54 段。

的儿童注册上学并且留住已经注册的孩子，而且为随着小学生人数增加两倍而可能出现对中学教育的需求激增作好准备。³⁰

1. 为女童和年轻妇女采取的扶持行动

63. 小学里男女学生之比在 1995 年至 1998 年期间每年增加 1 % (从 45 % 到 47 %), 但这一平均值掩盖了全国范围以及各个小学之间存在的巨大差异。男孩和女孩的比例平衡在入学初期容易达到, 现在的注意力已转向如何留住女孩, 特别是在 4 年级(在乌干达为 P-4)之后许多女孩子纷纷辍学的时候。特别报告员得知, 在乡村小学, 到了七年级即最后一年级, 一个有 20 名学生的标准班里常常是有 17 名男孩, 只有 3 名女孩。另外, 文盲现象也在乡村的成年妇女中十分普遍, 但很少引起政治方面的关注或资助。

64. 乌干达存在 30 % 的多偶婚姻, 这对妇女在家庭中的地位是一种影响因素。³¹ 官方不收集记录多偶婚姻程度的数据, 而“乌干达姨妾协会”的成立是第一次设法引起人们注意这种现象。认定婚姻必定都是一夫一妻, 这种错误印象对儿童教育造成两个直接后果。第一, 每个家庭子女的人数实际上取决于妻子的人数, 因而实际子女人数很容易比免交小学学费的四个子女这一限额多几倍。第二, 付学费传统上是父亲的责任; 这就决定了他挑选谁去上学的标准。

65. 1993 年至 1995 年期间总注册数为男孩 79 %, 女孩 67 %; 净注册数估计为男孩 58 %, 女孩为 51 %, 出勤率为男孩 65 %, 女孩 63 %。³² 每个家庭可以有 4 个孩子免费入学, 并附加规定其中两个必须是女孩。特别报告员对家庭中除这 4 个选中的孩子之外的其他孩子入学情况表示关注, 她了解到许多间接证据表明当地

³⁰ 1999 年 5 月 11 日公布的在校学生人数统计(被称为“点名统计”)的初步结果显示,小学注册人数为 620 万(其中 580 万是处于普及初级教育之下),而人数达 462,300 的中学注册学生中既包括公立也包括私立学校的。比如,在坎帕拉,普及初级教育吸收了 74 % 的求学者,而在中学教学一级,大多数学生是在私立学校。

³¹ C. Watson, Children First. Taking with Your Community about Child Welfare and Development, The Republic of Uganda & UNICEF, Kampala, December 1996, P. 13。

³² 教科文组织,《1999 年世界儿童状况》, 教科文组织,纽约,1999 年,第 109 页。

人用颇有想像力的方法克服了这个障碍。她得知乌干达人把“每个家庭四个孩子(免费)”解释为“每个妇女四个孩子”，从而允许第二房和随后几房的妻子所生的孩子也能注册上学。事实上许多多偶婚姻并没有登记，因而很容易把母亲描述为单亲。未经核实的估计数字表明，付学费的儿童只有 10 % 到 15 %。国家似乎容忍了普及初等教育方案下额外承担儿童学费的情况，但“每个家庭四个孩子(免费)”的规则仍没变，以此默示希望家庭规模小一些。

66. 政府还针对第三级教育采取了优惠对待政策，承诺让更多妇女有机会进入需要受过大学教育的职业和职位。通过采用为女孩中学毕业考试成绩加分 1.5 的方法使更多的女孩能进入大学。1990 年起开始采用的这种被称为“1.5 点奖励”的方法使女性上大学的比例从 1989 至 1990 年期间的 22 % 上升到 1990 年至 1991 年期间的 35 %。有批评指出，受惠于这项政策的是坎帕拉及其附近最有名望的学校的女孩。³³

2. 接收残疾儿童

67. 特别报告员高兴地获悉政府已把注意力转向残疾儿童的教育问题，如今包容性教育已取代了从前强调的特殊学校和/或教育。

68. 有关残疾儿童接受学校教育的统计数据过去常常相互矛盾。根据一项资料来源，1990 年代初期只有“348 名盲童、227 名聋哑儿童和 299 名精神残疾儿童”上过学。³⁴ 根据另一项资料来源，有“55 所特殊学校，24 所为残疾儿童设立的附校以及二所聋哑学校”。³⁵ 这些特殊学校将继续接收有严重残疾的儿童，而包容性教育方法则希望尽量多地把其他残疾儿童招进普通学校。

³³ J.b.Mugaju ed An Analytical Review of Uganda's Decade of Reforms 1986-1996, Fountain Publishers, Kampala, 1996, p. 72 .

³⁴ The development of education in Uganda 1990-1992, a report to the 43rd session of the International Conference on Education, Uganda National Commission for UNESCO, 1992 .

³⁵ 儿童权利委员会,乌干达的首次报告(CRC/C/3/Add.40),1996 年 6 月 17 日,第 174 段。

69. 1996 年的《儿童法》为残疾儿童提供了平等受教育的机会。(教育部依据的常规参数是设定 10 % 的儿童有某种形式的残疾。)这是对 1995 年《宪法》的贯彻落实,也是针对残疾人代表(他们都团结在乌干达全国残疾人联合会这个综合组织之下)成功地提高其受关注程度并把他们的问题写入人权议程所作的后续行动。政府发起了为残疾儿童服务的特别方案,但没有作出相应的努力把旨在对付和尽力消除固有的对残疾偏见的内容引入非残疾儿童的教学课程中。希望计划中的包容性教学和对教师实行的适应不同能力学生的培训能为减少这种偏见作出贡献。

3. 受武装冲突影响的儿童

70. 在乌干达动荡的历史中儿童一直是武装冲突的受害者,但折磨乌干达北部数年之久的武装冲突似乎尤其以儿童为目标。据报道“基督抵抗军”和乌干达军队双方都有这种行为。1996 年失踪问题工作组向乌干达政府提交了“基督抵抗军”诱拐学龄儿童的 41 起案子,³⁶ 1998 年,人权委员会针对诱拐乌干达北部儿童问题通过了第二项决议。秘书长关于武装冲突对儿童影响问题的特别代表作为协调人负责协调努力使乌干达北部被武装组织诱拐的儿童获释。³⁷ 这种情形造成的后果之一是入学率极其低,1997 年据报道是 18 %, 1996 年不足 19.6 %。³⁸

71. 在乌干达西南部(Rwenzori 山区)学校和学童也常常成为受攻击的目标,学童被诱拐和杀害的现象十分普遍。从目前来看,要预防这种侵犯行为是不太可能的。公众对此极其关注。乌干达政府未言明的论据是:政府对这种恐怖行为所作出的反击,不管有多么严厉,都应该被理解为是“两害相权取其轻”。

³⁶ 人权委员会,被强迫或非自愿失踪问题工作组报告(E/CN.4/1999/62),1998 年 12 月 28 日,第 307 段。

³⁷ 人权委员会,“诱拐乌干达北部的儿童”。秘书长的报告(E/CN.4/1999/69),1999 年 1 月 27 日,第 36 段。

³⁸ The Republic of Uganda/UNICEF, Northern Uganda Psycho-Social Needs Assessment Report (NUPSNA), Kampala, November, 1998, P. 111 .

4. 被剥夺自由的儿童

72. 被剥夺自由的儿童不能上学，除非在拘留地点向他们提供教育。但这是不可能的，因为监狱和青少年拘留设施的行政预算很低，不足以照顾人数很多而且不断增加的被拘留者。专门为在国家设施中拘押的人，特别是儿童详细规定了具体的人权保证，这是为了通过政治程序解决预算拨款不足的问题。

73. 政府本身对经批准的学校和改造机构儿童教育情况的评估也认为状况不佳：“由于多年的动乱和忽视，房屋已破烂不堪；缺少进行培训方案所必要的设备和合格的人员；文娱和体育设施不足；食宿条件恶劣”。³⁹ 这一评估中没有提到教育，这一点很突出。就特别报告员可以肯定的情况而言，没有提供任何教学，儿童被关在拥挤的宿舍中或整天工作。工作都是体力劳动，报酬很低(据报道，最低的报酬是每天一先令，相当于 0.001 美元)。

5. 工作儿童

74. 和其他贫穷国家一样，包括儿童在内的多数人都工作，因为他们不能不工作。多数儿童在非正式部门工作，他们的人数、年龄或工作条件都不清楚。但是，人们都清楚的是，这种现象非常普遍。只是免交学费还不能保证工作儿童能上学；上学的费用仍然很高，因为还有其他直接费用(如校服)以及由于上学需要和工作需要相互矛盾造成的机会费用。许多儿童工作就是为了能吃上饭，要使他们能上学，就必须取消所有直接费用并向他们提供食物。

75. 特别报告员高兴地得知，1998年11月，政府与劳工组织取消童工方案签订了一项谅解备忘录，根据备忘录赠款150万美元，她将密切注视备忘录的执行情况。她认为，这一行动很适合政府的初等教育职业取向计划。

³⁹ 儿童权利委员会：乌干达的首次报告(CRC/C/3/Add.40)，1996年6月17日，第256段。

C. 可接受性：教学内容和方法

76. 特别报告员注意到，关于乌干达教育问题的辩论多数是围绕着必要而不具备的资金问题进行的。在教育方面以此为讨论重点是有道理的，但与教育方面的人权有关的许多问题和资金并没有关系。教育课程和课本的内容对费用没有任何影响，而依靠体罚执行学校纪律与富有或贫困也没有关系。母语教育并不造成额外的教学材料费用，相反，它可有助于学习，从而避免重复费用。

1. 教育课程和课本

77. 小学课程包括四门主课：英语、数学、科学(包括卫生)和社会学(综合了历史、地理、宗教和公民课)。在小学毕业考试中要用英语考这四门课。学生每年升留级在乌干达国家考试委员会(考委会)监督下进行。

78. 学校可在国家课本审查委员会批准的课本中自由选择课本。在美国国际开发署的协助下进行了课本订购改革，开始与八家、后来与十家出版商签订了合同，每个学校均可在这些出版商的报价中作出选择。政府向每个学校提供资金作为课本费用补贴，用这些钱买的课本数目相当于每七名(或六名)学生一本书。儿童如何在五、六个人共用一本书的情况下学习读写(对多数学生来说不是母语的英语)?这是特别报告员没有得到回答的一个问题。

79. 为了知道希望为自己的子女单独购买一套课本的家长要花多少钱，特别报告员买了两套课本(一套来自一家国际出版商，另一套来自一家乌干达出版商)，发现课本十分昂贵，一套四门主课的课本最低价钱是 20 美元(而一名教师的月工资才只有 80 美元)，加上其他书籍、笔记本、钢笔和铅笔以及学校制服的费用，每个学生的总费用很容易就达到一名教师的月工资。

80. 除费用以外，课本内容也有很多问题。1995 年，(当时的)男女平等和社区发展部发现，学校的社会教育方向“使女童将来在社会中处于从属地位。为此，学校教育忠实反映了妇女在家庭中的从属地位”。⁴⁰ 据说，曾对学校课本进行审查以

⁴⁰ “The girl child in Rwanda : a situation analysis (Desk review)” Directorate of gender, Ministry of gender and Community Development, Kampala, 1995, p.95, mimeographed .

删除其中对女孩和妇女的歧视性描述。然而，特别报告员发现，这种描述仍不乏其例，如 P-5 级(10 岁儿童)的社会学课本有一段话说：“Baganda 和 Banyoro 都认为，结婚非常重要。不结婚的妇女在她们之间不会受到很好的尊重。传统上，每个男人有一个以上的妻子。他可以想要多少妻子就要多少。有很多妻子的男人受到部落其他成员的尊重。”⁴¹ 在这一段之后，又告诉孩子们，女孩在与长者见面时必须跪下(男孩则可以站立)。在一段最后评论中说，由于“现代西方习俗”，这种传统习俗正在消失。

81. 特别报告员还关注课本中对乌干达的种族、部族、宗教和语言多样性的描述。1993 年一些传统王国(Buganda、Toro 和 Bunyoro)的恢复为重新承认 1967 年人为取消的文化多样性开辟了道路。在学生课本中对这些情况作了详细介绍。任何社区都没有得到承认的少数地位或土著地位(经常提到的是 Karamojong、Banyarwanda 和 Batwa)。在大众媒介中，游牧社区(特别是东北部的 Karamojong)由于落后经常是批评的对象，而且，往往被指责为发展的障碍。课本中基本上不提他们。1972 年对亚裔乌干达人的驱逐使该国亚洲人社区的人口从 1970 年的 76,000 人减少到 1980 年的 430 人。⁴² 1982 年，他们从法律上来说，开始有可能要求归还财产，在捐助方的强大压力下，1992 年至 1993 年有关法律得到执行。但没有迹象表明欢迎他们返回，也没有任何证据说明，这个多种族国家正在解决其多样性的各种问题。

2. 教学语言

82. 在独立后第一个十年中通过政府政策得到加强的遗留下来的教会英语教学问题将通过准备实行的母语、英语、吉斯瓦希利语三语教学得到解决。小学最初几年将采用母语作为教学语言，但是，看来没有课本。1995 年进行的调查发现，

⁴¹ G. Wambuzi and T. Bukenya : Sharing Our World 5 : Living Together in Uganda, Macmillan Social Studies Programme, Kampala, 1996, p. 27 .

⁴² Y. Tandon and A. Raphael, The New Position of East Africa's Asians : Problems of a Displaced Minority, The Minority Rights Group, Report No.16, London, November 1984, p.2 .

60%的儿童在家中所说语言不同于教学语言。⁴³ 在头四年中，斯瓦希利语和英语应当作为教学科目教授，但几乎没有斯瓦希利文的课本。到五年级，教学语言改为英语，母语和斯瓦希利语作为教学科目。

3. 学校纪律

(a) 体 罚

83. Joe Oloka-Onyango 注意到，只有在儿童受到严重伤害后，体罚才被揭露。他指出，“没有监督制度确保教师不滥用权力”。⁴⁴ 除缺少这种监督以外，教师是公务员的一部分，没有理由因教师对学生滥用权力将他们解雇。将聘用教师的权力从中央当局下放到地区当局可能会增加社区的参与，虽然这可能也不会防止体罚，因为许多家长仍然支持这样做。体罚普遍使用，Chatherine Watson 引用 Mulago 儿童健康发展中心的研究报告说，母亲是主要的实行体罚者，55%到82%的母亲对子女进行棍打、打嘴巴或殴打等体罚。⁴⁵ 《教育法》使体罚合法化，企图使实行体罚者只限于主任教师，但人们承认，“所有学校都有教师打学生的问题”。⁴⁶ 教育部发出了一项通知，要求教师不要依靠体罚，同时，一些个别事件开始促使执法机关和乌干达人权委员会作出反应。造成严重伤害的案件受到起诉，判决往往是为学生支付医疗费用和对家长给予赔偿。

84. 特别报告员对乌干达儿童所受各种暴力影响感到关注，不论这些暴力的形式是家庭和学校体罚还是武装冲突中虐待儿童。教会学校的传统将服从和严格执行

⁴³ N. Postletwaite, “The conditions of primary schools in least-developed countries”, International Review of Education, vol, 44, 1998, No.4, p.306。

⁴⁴ J. Oloka-Onyango, “Uganda” in P. Baehr and others (eds) Human Rights in Developing Countries Yearbook 1996, Kluwer Law International & Nordic Human Rights Publications, 1997, p. 399.

⁴⁵ C. Watson, Children First. Taking with Your Community about Child Welfare and Development, The Republic of Uganda & UNICEF, Kampala, December 1996, p.25.

⁴⁶ 儿童权利委员会：乌干达的首次报告(CRC/C/3/Add.40)，1996年6月17日，第211段。

学校纪律结合起来，使儿童习惯于服从命令和因违反命令而遭受体罚，不管他们是否理解这种命令。特别报告员听到很多反对改变学校纪律执行办法的意见，同时注意到这种意见很少受到反驳，这种情况将使儿童象成人一样习惯于服从和暴力。她非常希望能采取行动制止这种“暴力文化”代代相传的现象。

(b) 怀孕的女学生

85. 虽然体罚问题受到一些公众的注意，但怀孕的女学生仍然必须离开学校，而且，产后不能在同一所学校继续学习。没有任何关于这一问题的资料，有关问题也没有列入教育、男女平等或人权日程。特别报告员所得到的解释是众所周知的关于这种做法的背景的解释，这要追溯到教会学校的传统。这种做法的理由之一是：对少女怀孕的任何容忍都会被看作是一种鼓励。没有人考虑到(怀孕)少女的最大利益，也没有人注意到少女不具备预防怀孕所必要的知识和办法，因此受到双重损害。特别报告员关切的是，没有人注意这一问题，特别是鉴于乌干达正在采取行动争取使《非洲儿童权利和福利宪章》尽快生效，其中有一条明确规定各国政府要使少女母亲能继续上学。

86. 由于艾滋病/病毒的流行，在学校中开设了家庭生活教育课，但避孕药具没有跟上(据估计，采用避孕药具的仍不到 10%)，也没有一项计划生育方案告诉少女和妇女如何保护自己不至发生不希望的怀孕或艾滋病毒感染。乌干达制止艾滋病毒感染蔓延的成功(自 1995 年以来，艾滋病毒感染率一直在下降)受到很多赞扬，也应当如此。这一成功是由于开展了大规模的宣传和教育运动，其中必然包括一些与性生活有关的内容。

87. 特别报告员充分意识到，在要把宗教自由与儿童的最大利益调和起来需要向儿童提供避免艾滋病毒感染或怀孕的自我保护手段时会有多少困难。她不是说这很容易，而是说两者都是可能和必要的。同样，学校将怀孕少女开除使人们更加认为这些少女不配继续上学，而且使她们从公众的眼中消失，因而也容易避免处理少女怀孕的原因问题。

D. 可适应性：教育方向和目标

88. 根据 1992 年白皮书中的定义，基础教育即：“提供获得发挥本身潜力以及为当地和国家发展作出积极贡献所必要的基本知识、技能和资质的机会”。1992 年成立了一个课程审查工作组，目的是制定一项反映当代国家和教育目标的教学大纲。工作组建议以科学和基本技术作为主要学习领域，以职业技能为重点，同时，促进逐步了解各种个人权利、公民权利和义务，包括父母的责任和义务。⁴⁷ 教学大纲的修订继续进行，目的是设立一些新的科目，如农业或商业和企业教育以使初等教育职业化，使其对后来不再上学的学生具有实用价值，这类学生占绝大多数。提出了一项增加学习科目的建议，但这不大可能被接受，因为这将需要更多教师，而且购买课本需要很多费用。

89. 根据当前的普及初等教育方案重点，预期将制定一项综合教育战略。在该方案下的第一代学生于 2003 年离开小学之前，这是必要的；现在已可明显看出，13 岁的儿童可能不具备养活自己的能力，即便法律允许在这样小的年龄开始工作。但由于缺少中等教育设施或昂贵的学费，他们可能不能继续上学。因此，计划进行的小学教育职业取向工作应当作为小学教育的后续行动进一步扩大。特别报告员感到遗憾的是得知在专业教育和培训方面缺少国内资源和捐助者的兴趣。

五、结论和建议

90. 把教育、性别平等和人权联系起来的概念桥梁仍未建立。在性别平等方面已经取得了大量成果，但在确定和执行教育权利和教育中人权方面却成果甚少。特别报告员表示关注的是，普及初等教育被广泛视为一种恩赐，而且没有立法基础来具体规定教育中的权利和责任、自由和义务。她建议利用普及初等教育所带来的上学机会的极大改进，以此作为一种机会，通过将巩固其法律基础的关于一个自立的教育系统的全面公开辩论来确保基础教育的可持续性。

91. 在 2003 年之前实现普及初等教育需要国际债权人和/或捐助界及该国政府协调努力。特别报告员高兴地获悉，1999 年 6 月的 8 国集团会议上开辟了进一步进

⁴⁷ B.P. Kiwanuka, Curriculum Review Task Force Report, NCDC, Kampala, 1993.

行债务减免的可能性，而且国际上愈益广泛地支持将通过债务减免腾出的资金转用于改进乌干达儿童和青年的上学机会。她建议使人权影响评估体制化，以便查明妨碍或促进上学机会的国际因素，从而阐明国际债务减免和结构调整政策的影响。债权人人和/或捐助人对教育的支持有助于及时地展开这种主动行动。

92. 为了将教育中的人权和性别平等纳入主流，必须确认所有有关人权问题。至今为止，焦点是上小学的机会。特别报告员高兴地看到该国目前十分重视改进女孩的上学机会，重视让她们坚持上学并完成学业。她建议利用这一势头，将其作为把性别平等纳入主流的基础。这就需要解决中小学女生怀孕等困难而有争议的问题，修改教育课程和教科书的内容，使之符合让女孩掌握避免早孕的必要的知识和技能的目标，扩大教育的目标和目的，向乌干达今后几代妇女提供过去和现在几代妇女不可及的选择。尤其考虑到妇女的土地拥有权对于整个乌干达农村地区的女孩和妇女的地位的重要性，特别报告员建议该国努力设法克服只对性别平等问题给予零散注意的现象。人权的相互关联性为审查所有部门政策提供了一个全面的框架，可据此调整这些政策，使之符合人权要求。该国政府和国际捐助界关于性别平等问题的承诺相辅相成，是展开这一进程的一个良好的基础。

93. 特别报告员表示关注的是，该国未能注意教育部门中许多重要的人权问题。她注意到，许多关于教育问题的专业和公共辩论中没有听取教师的集体呼声，小学教师的工会自由由于过去几十年的事态发展而仍然受到限制。在加强教师的义务和责任的同时没有承认其工会自由。小学招生率广泛增长和人们对教师进一步寄予希望，这是因为明确承认有必要使教学既适应男生也适应女生、既适应残疾学习者也适应身心健全的儿童并适应多语言环境。特别报告员建议该国特别注意完全承认教师工会自由，并通过教育规划和决策并将决策转变成现实的过程来听取教师的集体呼声。

94. 现有国际人权法为解决教育中的所有人权问题提供了指导。除了关键的劳工组织公约以外，该国政府已经批准了多数有关人权条约，但其遵守报告义务方面仍然需要极大的改进。从事教育的许多有关行为者，不论是国际人士，还是乌干达人士，都不知晓人权条约与教育有关的内容，也不了解报告义务。

95. 特别报告员建议以乌干达现有的国际和国内义务为基础制定一项人权战略，并利用已批准的人权条约规定的报告程序进行总结。这一进程将揭示至今为止

未引起注意的许多问题，例如儿童出生时不予登记，或者(按照《乌干达宪法》的要求)上学时不登记种族、族裔、部落和宗教，并将使得有可能建立基准数据并制定防止歧视的保障或监督上学与童工之间的联系。

96. 明确地阐明人权战略将有助于补充正在形成的普及初等教育方案后续行动的蓝图。第一代受益于该方案的学生将于 2003 年从小学毕业，届时将检测对这一方案的期望。对此有许多期望。一方面，人们期望普及初等教育推动消除贫困，另一方面，希望它增进对中等教育的需求，并有助于推迟生育并减少子女人数，同时形成一种公民权利和义务的共同概念。众所周知，人们对教育的应有成就寄予了许多形形色色的期望；如果期望过高而达不到，则会变成失望，失望又会导致降低对教育的承诺。一种人权战略可以有益地将教育部门内外的许多散乱的线索编织成一种基于权利的对乌干达未来的全面展望。

-- -- -- -- --