



人权理事会

第十四届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

移民、难民和寻求庇护者的受教育权

教育权问题特别报告员弗农·穆尼奥斯 *

内容提要

本报告是根据人权理事会第 8/4 号决议提交的。现届特别报告员决定在其第六次、也就是最后一次年度报告中专门探讨移民、难民和寻求庇护者的受教育权问题。讨论侧重于那些跨越了国境、总体而言面临受到社会边缘化风险、具体而言在提供教育方面受歧视的那些人。报告旨在指导和帮助各国政府及相关各方处理这些事务的努力，并设置最佳的做法，以便确保移民、难民和寻求庇护者目前尚未得到落实的受教育权。

报告讨论六个核心问题，在对问题的背景进行分析之后，并对问题进行审议。特别报告员认为对这些问题的关注在应对涉及到移民的教育方面挑战和机会方面是不可或缺的。这些核心的、同时又不可避免地相互牵连的主题是：法律和规范框架；社会和文化问题；语言和课程；教师；学历资格的认证，以及终生学习。

* 本报告迟交是为了纳入最新资料。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-10	3
二. 相关背景	11-18	5
三. 法律和规范框架	19-31	7
四. 文化和社会问题	32-42	10
五. 语言和课程方面的问题	43-48	12
六. 教师	49-56	14
七. 学历资格的认证	57-59	15
八. 终生学习	60-71	16
九. 结论和建议	72-85	18

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 8/4 号决议提交的。特别报告员在向理事会提交其前次报告以来，曾前往巴拉圭(2009 年 4 月)、蒙古(2009 年 10 月)和墨西哥(2010 年 2 月)进行访问。有关这些访问的报告载于本报告的增编(A/HRC/14/25/Add.2-4)之中。他出席了与各国政府、联合国和其他专门机构、全球各地的非政府组织、大学、学生、儿童和青少年以及国家人权机构所进行的工作会晤。他应难民事务高级专员办事处(难民署)的邀请，对乌干达的难民营进行了访问(2010 年 1 月)。特别报告员并向大会第六十四届会议提交了报告(A/64/273)，着重讨论了终生学习的问题。他强调指出了终生学习与人权方面学习之间的相互依存性，并提请注意他在实际中所看到的有关人权方面学习的一些理念和举措。
2. 本报告根据特别报告员长期以来对于传统上在教育方面受边缘化和容易遭受歧视的群体之关注，探讨那些跨越了国境的人(移民、难民和寻求庇护者)的境况，并探讨了这种境况对于他们行使受教育权以及在整个人生中作为学习者所产生的影响。
3. 在编写本报告中，一再产生了定义的问题以及受“特别关注”群体的相关分类。通用的定义和特别的关注经常在各国政府、政府间机构和民间社会的法律和政治框架以及教育方案中有所体现。但是，这些定义和关注并不恰当地反映跨越国界人的移居和迁徙、这种迁移的历史以及如今身处这种境况的人的社会现实所涉及的复杂因素。这些复杂因素更加剧了教育方面边缘化的进程。
4. 尽管报告出于必要性引用了目前的定义和方案，但在整篇报告中不断出现一个难题：在制定适当的教育法律、政策和方案过程中，如何运用并超越现有的分类、局面和法律状况的局限性。此外，为了利用现有的专业知识、能力和经验，一方面重点应当放在改善和加强所存在的教育机会之上，另一方面又应当直接应对个人和机构由于跨国界移居和迁徙所造成的需求和多元社会中实现平等这一与之相关的挑战。
5. 在编写报告过程中，特别报告员因与许多相关的行动者开展重要的联系而获益，据此得以从许多不同的角度看问题，并据此吸取经验教训，形成了一些建议的基础，特别报告员对那些在这一过程中出力的人表示感谢。

6. 他感谢那些帮助在国际上分发并完成一项提交给各国政府、¹ 利益攸关者和组织。² 这一调查问题单请答复人就以下方面与特别报告员交流多种各类做法、经验和专业知识：跨国界移民的人口组成情况和社会特点；移民学生和对他们提供教育者在教育方面的需求和面临的挑战；移民的存在对教育服务、提供和需求的影响；相关的法律框架及其执行方式。

7. 这项调查单的一个具体目标就是使那些目前在各社区和地理区域的地方、国家、区域和国际体系中在代表自身利益方面很有限的人能有机会就移民、难民和寻求庇护者受教育权情况提出其关注和问题。特别报告员认为应当继续提供这种机会。

8. 为了遵守人权理事会关于提交报告的要求，报告只吸收在对报告作最后定稿时已收到的那些回复。但是，特别报告员仍欢迎进一步的回复。

9. 鉴于对报告篇幅长度的局限，特别报告员认为，有必要侧重某些问题而不多讨论另一些问题，³ 仅简短地阐述之。因此，本报告应当在有关教育权问题的其他专题报告背景下来解读；更具体地说，也就是与那些有关性别、残疾以及紧急状况下的教育⁴ 或相关的同侪审查文件背景下解读。报告并应当被看作为对有关移民、难民和庇护寻求者教育权的持续对话所作的一项贡献。

10. 在应对移民的教育方面挑战和机会过程中，对其相关背景的理解是不可或缺的。以下阐述这一背景，随后并对相关的法律和规范框架做一分析。对于各不相同但相互关联的一些主题(社会和文化问题、语言和课程、教师、学历资格的认证和终生学习)所作的审议是本报告的主要内容，报告随后提出一些建议。

¹ 在对报告最后定稿的时候下列各国政府已作出回复：阿尔巴尼亚、澳大利亚、多民族玻利维亚国、保加利亚、柬埔寨、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、德国、希腊、圭亚那、伊拉克、日本、约旦、哈萨克斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、墨西哥、摩尔多瓦、摩纳哥、黑山、缅甸、尼加拉瓜、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、塞尔维亚、西班牙、苏里南、瑞士、叙利亚、泰国、特立尼达和多巴哥、土库曼斯坦、乌干达、联合王国、乌克兰和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。由于翻译的人员力量有限，有些报告的全部内容无法体现在本报告之中。

² 以下国家的人权机构也作出了回复：埃及、法国、印度、墨西哥，巴拿马和南非。此外，特别报告员并从以下的国际组织收到了回复：难民署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际移民组织(移民组织)和以下的非政府组织：大赦国际、阿根廷公民社会协会、庇护机会、伯特尔斯曼基金会、国际天主教儿童局、边缘儿童、保护儿童国际、荷兰难民事务理事会、信仰与至福会、难民教育信托基金会、Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft、人权观察、匈牙利赫尔辛基委员会、韩国移民联合理事会、耶稣会难民服务社、国际无证件难民问题合作平台和救助儿童组织。许多个人也作了答复。

³ 国家对以跨越国界的其本国国民所承担责任的问题。这一问题在规范性框架、研究重点课题以及国家惯例中没有得到适当的考虑。

⁴ 见 E/CN.4/2006/45、A/HRC/29 和 A/HRC/8/10。

二. 相关背景

11. 从历史上看，人口的迁徙是古代和现代社会普遍存在的特点。这种迁徙或移民现象有多种原因。它们是复杂的社会、政治、经济和文化现象的结果，包括试图跨越国界寻求并打开新的市场、经济上的挫败、社会冲突、令人不满的政权、迫害、自然的或人为的灾害，或仅仅是个人或家庭为到其他地方寻求更好生活的单独决定等政治和经济图谋。人口的迁徙始终涉及个人及其权利，并对如何创建新的方式，以平等和团结为基础，确保各社区接受对多元化(文化和语言的)之尊重提出了一些挑战。

12. 人的迁徙常常并非朝一个方向的，而且也不只是以一种方式。一些家庭和群体在很多地点建立起复杂的、千丝万缕的关系，据此他们便常常在属于不同社会和文化场合的相当遥远而明显不同的社区之间移动。另一些社区则始终面向迁移的方式；这反映其深层的生活方式根基。这种较长期的传统与有关公民及其权利的较现代的思维方式相抵触，而后者是与民族国家有联系的，并因为出生时所获得的权利或因为移民加入另一国籍而得到实现。

13. 迁徙也包括金钱、理念、语言和其他资源的迁移。例如，外来汇款构成了有些国家国内生产总值的重要组成部分，尽管在当前的经济情况下汇款是非常不稳定的资源流入。而对地方和国家发展而言，这种资源也很难加以利用，因此无法通过再分配来用作保证社会公正的手段。资源同语言和文化及社会纽带一样，无法轻易地移动；它们是有价值的，并可以在文化和社会上加以利用，在某一社区、获得社会上的机动性和社会公正，但却不能在另一社区做到。这种含有不同价值的语言和文化知识及资源使那些跨越国界的人(在这里是指移民、难民和庇护寻求者)很难轻易融入新的社区。结果，他们对整个社区作出贡献的能力受到阻碍。实际上，在许多情况下，移民、难民和庇护寻求者人口的存在(在一些情况下是指这些人的数量)被当地社区视为一种威胁，从而导致仇外情绪和种族主义反应。

14. 在特定的时间里，会有空前数量的个人、家庭或大批居民自愿或非自愿地跨越疆界进行迁移。当前与经济、社会、技术和文化全球化相关的人口迁徙进程(这是由于全球经济的组织结构发生变化和世界秩序及安全面临新的威胁)，导致了现有社区和家庭关系的重大动乱和分裂。许多发达的经济体本身面临着重大的人口结构衰退和新的经济竞争方面的问题，它们也赞成力图吸引高技术劳力和有才华学生的政策。可是，鉴于世界难民中大约一半生活在城市和小镇之中，⁵ 这些居民如何才能有机会接受相关的教育和培训方案，使之以更实际的方式为当地的经济和社区发展作贡献呢？

⁵ 见难民署：《都市背景下的难民教育：对内罗毕、坎培拉、安曼、大马士革进行的个案研究》(日内瓦，OSTS/DPSM, 2009)。

15. 尽管由于(往往是被迫的)居民迁徙的性质本身,以及迫使移民沦为非法的移民法所带来的挑战而使数据收集存在巨大困难,但是可以注意到移民的数量已有大幅增加,——从 1970 年代初居住在其原籍国以外地方一年以上的 8,200 万人⁶增加到了 2007 年的将近 2 亿(也就是世界 65 亿人口的 3%)。难民署的估算数字比这还高;难民署指出,2010 年,世界上有 2 亿 1,400 万国际性移民,占世界人口的 3.1%。其中将近一半(47%)为妇女,44%为年龄不到 18 岁的儿童。⁷ 难民署估计难民和庇护寻求者的人数大约为 1600 万。⁸

16. 今天,世界移民中的大约 60%生活在发达国家,但是他们并不始终分享这些发达社会的财富,在许多情况下,他们享受作为公民的基本权利方面有严重困难。相反的,所有难民中的 80%都以世界南方各国为东道国,这一数字表明超出应有比例的沉重负担是由最没有能力承受的国家来负担的。⁹ 移民的 10-15%是在非正常状况下的移民。¹⁰ 2008 年,世界范围的汇款流动估计为 4,440 亿美元,其中 3,380 亿美元流向发展中国家。¹¹ 国际劳工组织指出,2005 年作出的 2,500 亿美元汇款超过了所有官方发展援助和外来直接投资的总额。¹² 使这一问题更复杂的是,发展中国家随着持续的“知识外流”而丧失大约 10-30%的有技能工人和专业人员,¹³ 由此,这些人的知识和技能无法用于经济发展项目。

17. 无论这种被迫的迁徙和移民之原因如何,都面临着新的挑战,包括个人(单独的儿童和成人)、家庭及社区如何才能落实其基本人权、尤其是受保护、教育和尊重的权利,以及如何能最好地改善多元化所固有的许多方面问题和机会。任何背景的男女老少(不管是移民、难民、庇护寻求者、无国籍人、回国者或国内流离失所者)都有权受教育,尤其是那些最有可能推进一方面发挥个人能力、另一方面又有助于共同的尊重和社会公正准则的教育种类。本报告表明,国际社会对许多侵犯这项权利的行为实在过于宽容。

⁶ Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration*, 4th ed., (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008), p. 5.

⁷ 见难民署:《2008 年全球趋势:难民、寻求庇护者、返回者、国内流离失所者和无国籍人》,国家数据清单(难民署,2009 年),第 2 页。

⁸ 见难民署新闻稿,2009 年 6 月 16 日。可在 <http://www.unhcr.org/print/4a2fd52412d.html> 上查阅。

⁹ 《2008 年全球趋势:难民、寻求庇护者、返回者、国内流离失所者、无国籍人》,第 2 页。

¹⁰ 见国际劳工组织(劳工组织):《劳工移民的实情》(日内瓦,2006 年)。可在 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067570.pdf 上查看。

¹¹ 见 Dilip Ratha, Sanket Mohapatra and Ani Silwal, “Migration and Remittance Trends 2009”, *Migration and Development Brief*, No.11(November 2009). Available from <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief11.pdf>.

¹² 见《劳工移民实情》。

¹³ 同上。

18. 特别报告员尤其关注跨越国境的被迫迁徙或移民。这种弱势人口群体¹⁴需要国际社会的充分关注，而且应当属于 2015 年全民教育目标各项愿景所针对的群体，据此来实现国家和国际的教育目标。

三. 法律和规范框架

19. 受教育权问题特别报告员认为，受教育的基本权利与受免费教育的无歧视权利是密切相关的，后者涉及到直接的(学费、交通、课本等)及间接的(机会)代价(牺牲的收入和与工作相关的学习)。

20. 特别报告员提请关注 1948 年《世界人权宣言》(第 26 条)，其中认为受教育权包括：(a) 基本教育，这是指对文盲提供的免费、往往是非正式的教育，而坚决地在群体上和文化上强调人的发展(“社区教育”)；和(b) 初等教育，即免费的义务性的正式教育，这尽管并不确定任何年级或阶段，但就准则而言包含免费的小学教育在内。¹⁵ 《宣言》第 26 条及随后的国际人权法¹⁶ 也保障了父母和法定监护人遵循其宗教、道德或哲学信念，选择其儿童教育的权利。但是，各国在法律上并无遵循这种选择来提供教学的义务。¹⁷

21. 随后，受教育权被正式载入一系列国际公约之中，包括：《经济、社会和文化权利国际公约》(1966 年)、《儿童权利公约》(1989 年)和后来的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990 年)。与难民问题具体相关的是：《关于难民地位的公约》(《难民公约》，1951 年)及其 1967 年的《议定书》(第 4 条和第 22 条)，及《取缔教育歧视公约》(1960 年，第 4 条)。

22. 特别报告员并提请注意同样对教育权作出规定的一些区域公约，尤其是：1950 年《欧洲保护人权和基本自由公约》的《第一议定书》(1952 年，第 2 条)，它遵循《世界人权宣言》，也准则性地融合了所有的教育种类和受教育权的各层次。1996 年的《欧洲社会宪章》(修订版)(第 17.2 条)；《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(第 13 条，第 16 条)；和《非洲儿童与福利宪章》(第 11 条)。

¹⁴ 同样令人关注、但由于值得单独地详尽审议而没有在本报告中阐述的是国内流离失所者及被跨越国境的父母/监护人“留下”的儿童。

¹⁵ 见 John Smyth, ed., *World Education Report 2000: The right to education- towards education for all throughout life* (Paris, UNESCO, 2000)。

¹⁶ Katarina Tomasevski, *Human rights obligations in education: the 4-A scheme*, (Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2006), pp. 29-30.

¹⁷ Jacqueline Bhabha, “Children, migration and international norms”, in *Migration and International Legal Norms*, T. Alexander Aleinikoff and Vincent Chetail, eds., (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2002), pp. 203-223.

23. 还有一些较著名的宣言和行动计划值得一提，尽管它们并不对各国规定同样的约束性的义务。特别报告员仅提及 1990 年的《世界全民教育宣言》；2000 年的《达喀尔行动框架》；2000 年的《联合国千年宣言》；和 2005 年的《世界首脑会议成果文件》(第 34 段、43 段和 44 段)。¹⁸

24. 特别报告员注意到，几十年来，以前较全面的受教育权理念已经有了变化。这种理念上的变化有特定的地理特点。在全球的发展中国家里，这项权利已在准则上局限于扫盲和初等教育(4-6 年级)，而在发展中国家里，这些权利是指义务性的初等和中等教育。这一演变过程中的里程碑是《取缔教育歧视公约》，以及上文提到的宣言。有人批评这种在南方将受教育权范围逐渐缩小的情况，说它只是为全球分工中低附加值的日常事务性工作获得大体上功能性的基本技能而服务。¹⁹

25. 特别报告员并关切地注意到，好意已越来越成为名份权益的替代物，尤其是自《世界全民教育宣言》通过以来更是如此。经常，受教育权被法律上无约束力的提法所取代，例如“受教育的机会”。²⁰与此同时，一方面，总体上以教师为中心的教育方式已大致转变为以学生为中心的方式，而另一方面教育的定义也有所变化。现在，国家原本有主要责任提供的教育正被重新界定为一种商品而并非社会公益，并且要求学生对此负责，学生也被描述为可作自行选择的商品的消费者。特别报告员认为，对教育的这种看法，尤其是对全球广泛的各种挑战(可持续性、安全和平等)而言是有问题。

26. 特别报告员并注意到，先前列举的国际准则和文书很少注意到移民、难民和庇护寻求者在教育权方面的特定状况。其他许多文书也是同样的情况，例如《关于移徙就业的公约》(修订版，1949 年)、《关于战时保护平民之日内瓦公约》(1949 年)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965 年)、《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的宣言》(1992 年)和《欧洲区域或少数民族语言宪章》(1992 年)。

27. 但是，特别报告员注意到，《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》(第 4 条，第 22 条)和《移徙工人公约》重申了教育方面作出选择的权利以及缔结《公约》的国家在“初等教育”²¹方面具有向难民提供与本国国民相同待遇的义务，加之在非初等教育方面具有确保“均等机会”的义务。这包括接受

¹⁸ 大会第 60/1 号决议。

¹⁹ 见 Colin Lankshear, “Language and the new capitalism”, *International Journal of Inclusive Education*, vol. 1, No. 4 (October 1998), pp. 309–321; Rosa María Torres, “One decade of education for all: the challenge ahead”, (Buenos Aires, IIEP-UNESCO, 1999)。

²⁰ 见 *Human rights obligations in education: the 4-A scheme*, pp. 28, 49 and 64。

²¹ 初等教育有各种不同的诠释：详见《*World Education Report 2000: The right to education – towards education for all throughout life*》。

教育的机会，证书和文凭的承认，费用和杂项收费的免除，以及奖学金的提供。此外，根据《儿童权利公约》第 28 条第 1 款，只要已设置了无歧视的措施，遵循“最佳利益”原则的“均等机会”可以为移民、难民和寻求避难儿童受不同待遇提供辩护的理由，例如母语教育，²² 尽管《移徙工人公约》第 45 条第 4 款中没有规定接收国有义务提供特别的母语教育计划。

28. 此外，根据儿童权利委员会在其第 6 号一般性意见(2005 年)中的说法，应当为无成人陪伴的和与家人分离的儿童保障平等的待遇，而无论其民族、移民地位或无国籍的状况如何。但是，特别报告员注意到，一些教育方面文献的作者认为，适用于单独的儿童移徙问题的国际法律仍然还不完善，因为相关法律未能具体地并系统地对多数无成人陪伴的儿童移徙者的境况作出规定。²³

29. 特别报告员并关切到非正规地位的移民、难民和庇护寻求者(或其子女)未完全实现其教育权的情况。据此特别报告员欢迎处于无论何种法律地位的所有人平等待遇方式受到日益的承认，这一承认已体现在：国际劳工组织(劳工组织)《第 143 号移徙工人公约》(补充条款)(第 1 条、第 9 条)、《联合国移徙工人公约》、1994 年国际人口与发展会议最后报告(第 12 项原则)及 2000 年的 2000 年 6 月 29 日第 2000/43/EC 号理事会规定，此规定落实个人之间不分种族或族裔的平等待遇(第 12 段)。但是，特别报告员认为，尤其突出的是，未能批准《联合国移徙工人公约》(截至 2010 年 2 月，在 192 个联合国会员国、而且几乎都是有出国移民的国家之中，仅有 31 个国家签署了《公约》)，²⁴ 表明各会员国在这方面的冷漠态度。

30. 特别报告员并指出，经常为寻求教育和工作机会而出国的儿童移民和难民特别容易遭受逼迫的、强加的和剥削性的劳作和性剥削。诸如劳工组织的《第 138 号最低年龄公约》和《欧洲社会宪章》(修正版)(第 7.2 条)等国际文书规定完成义务性学校教育和进入就业大军的最低年龄均为 15 岁。据此，学校在初等教育方面的受教育权越来越损及了使儿童移民和难民不从事危害性工作的保护。与此相关的认识是，教育能够也应当作为保护儿童不遭受性和基于性别方面的暴力、艾滋病毒/艾滋病、征兵、犯罪及毒品等方面侵害的重要工具。

31. 同样，受教育的机会受到限制，也损害到获得可能直接帮助社会发展的知识和技能及价值观念(民主、对冲突的非暴力解决、相互尊重、容忍和对自然环境的尊重)，以及完整的人的成长(个性、才能、心智能力和体能、对移民和难民本身的文化、语言和价值观的尊重)，而这些已经体现在《儿童权利公约》(第

²² “Children, migration and international norms”, p. 210.

²³ 见 Jacqueline Bhabha, “Independent children, inconsistent adults: International child migration and the legal framework”, Innocenti Discussion Papers, No. 2008-02 (Florence, UNICEF, 2008).

²⁴ 资料来源: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en.

29、31 和 32 条)及世界人权会议通过的 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》之中。

四. 文化和社会问题

32. 在对问题单的回复中十分明显的一种观念是，由移民现象所导致的文化多元性应当作为一种资源而受到珍视，而不应当被看作是一种使社会分离的工具。特别报告员认为，可以更按部就班地、有步骤地援引有关移民、难民和庇护寻求者存在于国家教育体制之中的一再声明，来丰富并改善非正式的和正式的教学环境，据此并丰富和改善所有学生的学习经验。

33. 但是，本土的社区与移民、难民和庇护寻求者的社区之间继续存在紧张。这种紧张气氛常常达到了排外的程度，因为双方都面临陌生的语言、文化习俗和期盼。而有限的资源被认为集中在一个社区而排斥了另一社区之时，这种情况就会恶化。一名利比里亚的回复者指出：“如果教育权的分配不均等……那肯定会出现不满意和犯罪率上升的社会区块”。

34. 另有大量证据表明，在许多国家里，移民、难民和庇护寻求者与本地学生相比，在教育体制和机会方面受边缘化的风险要大很多。²⁵ 跨越国界的迁移只是影响到移民、难民和庇护寻求者行使其受教育权方面的许多诱导因素和机制(社会的、经济的、文化的、物质的和心理的)之一。早婚和怀孕、要求女童和妇女看护幼儿和操持家务、前往学校途中的不安全就是其他因素的一些例子。因此，应该避免对直线因果关系的假设。

35. 许多这类因素捆绑在一起，并反映在低下的社会经济地位、基于社会阶层的居住地特点以及因此造成的学校学生组成情况之中。研究表明，在任何一所学校里非本地学生过于集中就可能对学习成绩造成损害。²⁶ 许多低收入家庭和移民、难民及庇护寻求者，都没有取得优质教育的机会。²⁷

36. 特别报告员着重指出了受冲突影响地区家庭所面临的问题，尤其是那些无稳定收入家庭的问题。对此可以援引一名难民所说的话：“由于揭不开锅，迫使父母用子女去工作”；另一名难民说：“肚子空空就什么话也听不进”了”。在这

²⁵ UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized* (Paris and Oxford, UNESCO and Oxford University Press, 2010), p. 157.

²⁶ 尤其参看 Deborah Nusche, “What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options”, OECD Education Working Papers, No. 22 (OECD, 2009), p. 9.

²⁷ 可参看资料包括: David Arnold and Greta Doctoroff, “The early education of socio-economically disadvantaged children”, *Annual Review of Psychology*, No. 54 (2003), pp. 517–545; “What works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options”; and also *EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 52.

种情况下，食物和住宿就排在(如果必须支付的)学费以及高质量教育的间接费用之前了。

37. 国家、民间社会和全球国际机构以各自的方式力图解决以上提到的一些问题。特别报告员指出了如何在弱势社区所有群体内加强教育机会和教育质量的三个例子。²⁸ 首先，一些欧洲国家根据学生的社会人口组成特点，相应调整了追加经费的侧重点。瑞士为了使本地中产阶级不再“逃离”有大量多种族居民杂居的城市中心地带，提出了保证教育质量的整个地区教育模式，以此强调提高目前多族裔学校的教学质量。²⁹ 在厄瓜多尔，人权组织和国际非政府组织协作举办了兼容并蓄的讲习班，以尊重多元、团结、平等和公正为基础，设置并执行“共同生活守则”。

38. 隔离有多种形式，但隔离无一例外地都导致歧视，并据此阻碍社会流动性。³⁰ 在这方面，特别报告员注意到在各种学习环境内部的“能力”群体(和追踪)可能以一些不同的因素为依据，其中包括社会经济背景，族裔血统和移民地位。事实表明早期能力的分组和追踪对移民学生和来自移民背景的学生在校成绩产生消极影响。³¹ 尤其是，移民比本地同学更有可能被确定为具有“特殊需要”，从而被安排在提供“特殊”教育的独立教学机构内。³²

39. 对问题单的一些答复指出，移民、难民和庇护寻求者居民对其权利、具体地说就是保障其受教育权缺乏了解和认识。这所涉及的也就是指知情地作出学校和教育方面决定的含义是什么。因此，对移民、难民和庇护寻求者居民提供信息及行政操作方面的帮助，以此加强他们这方面的能力是必不可少的。例如，相关活动可以包括对低收入和移民、难民及庇护寻求者家庭的家访，商场内的“教育信息亭”，情况介绍展览会及提供相关移民语言的帮助热线。

40. 特别报告员注意到具有残疾情况的移民、难民和庇护寻求者无人问津的情况。³³ 这些人在目前的研究中无人关注，在对问题单的答复中也不是关注的重点。在确实提到的相关评语中，很少认识到他们的具体的、在许多情况下是受歧视的遭遇，更不用说为处理这种遭遇可能采取的步骤。

²⁸ 见 Stephen McNair, “Migration, Communities and Lifelong Learning”, IFLL Thematic Paper, No. 3 (Leicester, National Institute of Adult Continuing Education, 2009), p. 49. <http://www.niace.org.uk/lifelonglearninginquiry/docs/IFLL-migration.pdf>.

²⁹ 见 *EFA Global Monitoring Report 2010*, pp. 10-12.

³⁰ 见 Maurice Crul and Jens Schneider, “The Second Generation in Europe: Education and the transition to the labour market”, TIES Policy Brief (Institute for Migration and Ethnic Studies, Universiteit van Amsterdam, 2009), pp. 11-12.

³¹ 见 A/HRC/4/29/Add.3.

³² 见 *EFA Global Monitoring Report 2010*.

³³ 详见 Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE), Inclusive Education and Disability Task Team at: <http://www.incesite.org/index.php/post/disability/>.

41. 本报告的主要焦点在于处于社会边际的那些“第一代”移民、难民和庇护寻求者，但特别报告员注意到，最近研究所得到的结论证实了经济合作与发展组织(经合组织)国际学生评价项目得出的结论，其中指出了对“第二代”移民在教育中的结构性歧视(社会、政治和体制的)。但是，对于第二代移民在教育方面的问题所开展的研究可惜很少。这是需要关注的一个空白。³⁴

42. 特别报告员据此认为，积极的社会交往的基础在于跨文化的教育。这种教育中的跨文化情况肯定了教育和其他社会体系之间的相互依存性，尤其是在社区层面上的依存性，而据此它就是推进和体现多元性、尊重和团结原则的手段。³⁵

五. 语言和课程方面的问题

43. 特别报告员注意到，社会和文化问题同语言和课程具有密切的内在关联性。有关移民掌握语言的问题，尤其在欧洲、而更广泛的是在整个经合组织国家里已经有很多论述。但是，特别报告员注意到，对于移民如何影响到课程内容的问题所开展的研究就要少很多。在相关的材料和问题答复中的一个共同的观点是，有三项指导原则对制订在语言和文化上相关的优质的核心课程具有重要贡献。这三大原则是：

- 课程应当扎根在人权的框架之内
- 与移民、难民和庇护寻求者父母/监护人和社区的协商应当是课程的计划、设置、实施和评估中的一项准则
- 重点应放在兼容并蓄的、相互的和集体的学习之上，尽量减少分离的适应性组群和班级。³⁶

44. 现在人们广泛认识到，家庭中使用语言如果与学校中使用的语言不同，对学习成绩会产生消极影响，³⁷ 对学习和融入主流的社会也有消极影响。政策和教学方面的对策要求能在保持母语情况下结合所在国语言的培训。这一要求在许多问题单的答复中都得到了承认。³⁸ 特别报告员赞同一些人的观点，也认为一个国家内语言的多元性是一种民族资源，同时请各国鼓励这种多元性，并充分地承认这种多元性。

³⁴ 见 *EFA Global Monitoring Report 2010*。

³⁵ 见 Miquel Angel Essomba, *Construir la escuela intercultural: Reflexiones y propuestas para trabajar la diversidad étnica y cultural* (Barcelona, Biblioteca de Aula, 2007), p. 11。

³⁶ 丹麦有一个相互学习的有意思的例子，在这种学习中，双语的和单语的学童在无区分模式的学校体制中共同学习。

³⁷ 对特别报告员问题单的答复，并参看 *EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 49。

³⁸ 例如，塞浦路斯政府指出，移民、难民和庇护寻求者的一项最重要的需求就是维护其母国的语言、习俗和文化。

45. 特别报告员注意到了对处理这一关键问题所采取的不同方式，在这里仅提出两个例子来说明。在瑞典，7 至 16 岁的难民和庇护寻求者依法有权接受双语教育，各地方政府有义务提供学习母语的学费，并提供瑞典语作为第二语言的课程。丹麦推行一项共同教育政策，使双语的和单语的学童在一起学习。移民学童在单独的小组或班级里学习丹麦语的基本课程，作为第二语言，时间最长为两年，直到他们可以进入主流班级。双语学童的“义务性语言奖励”从 3 岁开始，并得到地方政府提供的免费教学材料。特别报告员注意到这些项目使用优质的幼儿教育，据了解对克服社会、经济和语言方面的弱势发挥了重要作用。³⁹

46. 实际上，国家、政府间和民间社会的做法在所针对的年龄组、性别平衡、密集程度和地点方面都有明显的区别。令人不安的是，对做法和方案的监测与评估很有限。从实际例证中也可以明显看到，这种做法的“成功”并不是始终如一的。⁴⁰ 特别报告员促请更多地交流最佳做法，并提请注意对地区性的需求作出地区性应对的重要性。⁴¹ 各地区也可以考虑在其课程中设置一项全球情况的内容；这将帮助各国对邻国的了解，从而鼓励进一步的理解，为区域内的相互学习打下基础。

47. 对于难民营内的情况，尽管据指出所希望的语言和课程“理想上”⁴² 就是难民的原籍语言和课程，但教育的提供者应当开展广泛协商，并作出实际的行动，来确保遵循最适当的课程。

48. 特别报告员借此机会强调，难民营内的难民和庇护寻求者的学校教学内容和非正式教学应当旨在传播关键性的拯救生命和维持生活的信息(包括对地雷和未爆炸弹药的了解，快速的撤离，以技能为基础的卫生教育，解决冲突，人道主义准则，保护儿童等等)，而不仅仅是帮他们准备融入当地社会，回国或重新安顿。⁴³ 对此，特别报告员特别提请注意，并欢迎难民署的教育工作，但鼓励在提供这项工作时应加强关注、力度和广度。

³⁹ 说明情况的例子可以在美国、法国荷兰和新西兰看到。另见 *EFA Global Monitoring Report 2010*, pp. 49-50。

⁴⁰ 特别报告员感兴趣地注意到，塞浦路斯政府指出，目前在 31 所中学里，为双语学生实施的密集培训方案的效果开展了研究。与挪威的例证适成对照的是，入学后就被安排在特别语言培训小组里的移民学生中，有 20% 的学生始终没有离开这些小组；在瑞士，多数认为没有能力进入主流班级的移民学生，两年后仍然留在这样的小组里。此外，一些国家的证据表明，通过特别班级来赶上其他学生的做法往往需要学生错失正常的课程。资料来源：*EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 49。

⁴¹ 一个例子就是《马拉瓜宣言》。可在以下网页上查看：http://www.hunter.cuny.edu/galci/pdfs/archives/07.14.06/Managua_DeclarationEng.pdf。

⁴² UNHCR, *Education: Field guidelines* (UNHCR, 2003), p. 11。

⁴³ 尤其参看 Wilson, ed., *Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction* (London, INEE, 2004), pp. 58-59; see also *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls* (UNHCR, 2008), p. 297. Available from: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>。

六. 教师

49. 教师和中层学校处于国家和国家以下层面政策指示和方案(宏观范围)这一方面,以及(微观范围)家庭对提供教育的期待,这另一方面两者之间的交界点。特别报告员认识到,将个人与社会连接起来的中层教育过程对学生的成绩有极大的影响,据此对难民、移民和庇护寻求者的受教育权具有极大影响。⁴⁴

50. 教师的短缺对于难民、庇护寻求者和移民获得教育以及对教育的优秀质量都是严重的障碍。班级里人满为患或者纪律失控就会增加学生的辍学率。特别是在发达国家里,移民和难民比例很高的学校在经费及合格的有经验的师资方面常常处于最不利境地。在难民营里,薪酬的低下和/或不适当(教师得到的不是工资,而是钱币或非钱币的“奖励”)都促使教师到难民营外的非政府组织或学校工作,而不愿到难民营学校工作。

51. 几乎无一例外的是,教师缺乏帮助其适当应对由于多种语言的、多种文化和多种族裔的学生群体所带来的那些挑战而需要的知识传授、心理和教学方面的教育和培训。在向受过心理创伤的学生提供教学时,这种情况特别会造成问题。例如,在菲律宾,据报告教师和学生能够得到例如辅导员等专门人员的支持。在难民营里,问题就更加复杂,因为教师很可能受过很少的培训而且缺乏经验。

52. 鉴于那些在教学过程中受边缘化的人所面临的后果,师资数量仍然是必须解决的严重问题;面对如此重大的挑战及工作中的困难,许多教师离开了这一行业。

53. 与缺乏适当教育相关的是,教师对学生的期待低下,而且对某一少数文化群体的成见,由此往往造成歧视。据一个教育工作者工会指出,在持隔离观点的学校体制里,这种错误的判断可能会使移民和难民儿童失去信心,并促使他们不合理地进入面对特殊需求学童的学校。

54. 特别报告员认为,许多国家为教师提供跨文化的培训课程和提高认识的会议和研讨会是很积极的活动,这可以在其他地方同样效仿。例如,在丹麦,教师教育包括对多文化方式的文化理论和研究。在拉脱维亚,“跨文化环境中的教师”项目旨在对教师开展跨文化沟通与宽容的教育。但是,特别报告员也注意到这些课程是自选(自愿)的。同样,尽管跨文化的教育在政策文件与课程中可能发挥重要作用,但在实际中这一议题可能不会在对教师的培训中占优先地位。⁴⁵

55. 特别报告员特别欢迎例如葡萄牙政府所实施的那类举措,该国的“2007-2009年移民融入社会全国计划”在教育领域里包含了12项措施,其中包括“对

⁴⁴ 见 Friedrich Heckmann et al., *Education and migration: Strategies for integrating migrant children in European schools and societies* (European Commission/Network of Experts in Social Sciences of Education and Training, Brussels, 2008)。

⁴⁵ 见 *EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 32。

教职员提供跨文化的培训”。⁴⁶ 在芬兰，2001 年开展的教师培训方案宣布涉及语言方面少数群体和移民的培训是教师业务发展的优先领域。⁴⁷ 韩国政府指出，多文化教育教师培训方案的一项组成内容：截止 2009 年，10 所师范学院提供了“介绍多文化教育”课程。

56. 许多国家的学校体制在使课程传授和学习方法适应移民、难民和庇护寻求者学生方面持有拒绝态度或进步缓慢。体制结构上也有障碍，使国家的协调十分困难。许多教师的教育与培训方案是分散的，而大学则力图自主。这种结构性障碍使一致的、协调的国家或国家以下的课程和教学举措难以实施。

七. 学历资格的认证

57. 学历的认证，也就是对学习、技能和经验的承认，涉及到过去、现在和将来的各种举措，并直接影响到国家的教育和资格评定制度。特别报告员了解到，一些国家和地区⁴⁸ 鼓励对学习的对等承认。但是，从广义上看，趋势是要侧重于正式的、经认证的和学术性的资格评定。⁴⁹ 据此，非正式的学习就受到忽视。而即使在得到承认的情况下，同等学历经常会造成问题。这可能会导致不允许入校⁵⁰ 及/或不适当的年级安排，并导致失业或不充分就业。

58. 这种情况所导致的不利境地可以在个人、地方社区、国家、区域和国际层面上感受到，它同时还损害了融入社会以及社会的内聚力。⁵¹

59. 同样，对于对等承认制度的质量和影响关注不够，有可能使原本已经不安定和受排挤的居民进一步受到歧视并处于不利地位。例如，出示本国证件的要求在难民寻求受教育和培训机会时直接对(可能逃离其祖国的)难民和非正规移民实行歧视。

⁴⁶ 见 Portugal, *Plan for Immigrant Integration* (Lisbon, ACIDI, 2007). Available from: http://www.acidi.gov.pt/docs/PII/PII_Ing.pdf

⁴⁷ 见 *EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 32。

⁴⁸ 见 the European Parliament and Council directive 2005/36/EC of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, the Andrés Bello Agreement within Latin America and the Lisbon Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region。

⁴⁹ 这也体现在国际法中。例如，《关于难民地位的公约》第二十二项规定：“缔约各国就……承认外国学校的证书、文凭和学位……方面，应对难民给予尽可能优惠的待遇，无论如何，此项待遇不得低于一般外国人在同样情况下所享有的待遇。”

⁵⁰ 与此相关的是官方对移民和难民经营的学校不予认证，而这些学校是由于主流教育机会和入学权益的缺乏而创建的。见 Marisa O'ensor, “Education and self-reliance in Egypt”, *Forced Migration Magazine*, No. 33 (2010)。

⁵¹ 见 Gudmund Hernes and Michaela Martin, eds., *Accreditation and the global higher education market* (Paris, International Institute for Educational Planning, 2008)。

八. 终生学习

60. 以上阐述的法律和准则框架导致了在发达国家日益将教育归结到义务性的初级和中等学校教育，并在发展中国家里归结为义务性的初等教育。但是自相矛盾的是，对于“终生学习”的价值观却存在着平行的和日益宽广的政策认同。特别报告员欢迎这一侧重，因为它对集体学习的理念提供了可能性，⁵² 与此同时还认识到，批评者也指出了这种理想观念被浓缩成经济实用主义，以及对资格认证而不是学习技能的侧重。如果移民、难民和庇护寻求者人口被剥夺了终生学习的机会，这就可能使他们的受边缘化进程更加严重。如果学习是从形式的学历认证角度，而不是体现出先前学习过程的能力角度来看待，那么大量的知识积累就受到忽视，才华被浪费，社会的兼容并蓄机会受到威胁。除非终生学习方案能够侧重在学习使人解放的潜力以及集体学习之上，否则这些方案就有可能使大批居民落后于形势。⁵³ 低下的社会经济地位、移民状况、残疾状况和性别都是有可能被剥夺终生学习机会的人的一些关键特点。

61. 终生学习不能与移民法区分开来，后者经常迫使移民、难民和庇护寻求者处于非法地位，而且优先于受教育权并/或与之相抵触。实际上，已有一些对问题清单的答复者支持在社会上各种文献中指出这种紧张关系的有关这一问题的提法。特别报告员经提请注意到了移民学童在上学路上被警方由于其移民地位而拘押的做法，以及进入学校和受教育机会有赖于永久合法居住权的情况。

62. 非正规的移民可能被阻止接受正式和非正式教育，因为他们可能面临与国民相同的注册登记要求，甚至有进一步的要求，例如必须出示真实有效的出生证或合法居留地位的证据。⁵⁴ 法律、政策和实际做法上的障碍，例如对融入社区和共同接受教育的机会方面的障碍告诉他们，他们不受欢迎，而且应当在不融入社会的情况下生存下去。⁵⁵

63. 因此，特别报告员敦促那些尚未将无条件的受教育权纳入其宪法的国家采取步骤将其纳入宪法。有两个例子能表明这方面的最佳做法。委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)被该国政府称为传统上是接收移民的国家，该国就通过其《宪法》保障所有级别的无限制的受教育权，移民从幼儿看护到高等教育的过程中都有权享受免费教育。此外，该国的学校明确地有义务允许无证儿童的入学登记。葡萄牙

⁵² John Holford, Peter Jarvis and Colin Griffin, eds., *International perspectives on lifelong learning* (London, Kogan Page, 1998), p. ix. The attendant implication being the mutual learning of migrants, refugees and asylum-seekers and nationals of all ages.

⁵³ 大体可参看 John Field, *Lifelong Learning and the new educational order* (Stoke-on-Trent, Trentham Books, 2008), pp. 113-143.

⁵⁴ 替代和/或进一步的情况是，有可能要求学校向地方当局报告学童的移民地位。

⁵⁵ 见“Migration, Communities and Lifelong Learning”，p. 43。

政府强调指出，国家法律也明文接纳非正规和无证件移民及难民儿童的受教育权，并与此同时为非正规未成年移民设立了特别的注册机构。

64. 很明显，在一些情况下，移民、难民和庇护寻求者有机会参加非正式的和职业性教育方案，其中有些由国家提供，但也经常由非政府组织提供。例如，泰缅边界的非政府组织举措就包括为无技能的移民妇女提供的职业培训，保健工作者的教育方案以及帮助移民成为移民学校教师的教师培训。在南非，非政府组织提供语言和职业教育培训，在摩洛哥，同样也有非政府组织向妇女提供语言和信息技术课程，及情况介绍的欢迎讲习班。

65. 这类方案、尤其是如果得到适当的经费资助、维持、监督和评估，其价值是有目共睹的。但是，这类非正规教育方案并不是一项法定的权利，而且在地理上和时间上都是有限的，较边远的难民营周围地区尤其得不到这类服务。这就表明，人们普遍可以进入的、由国家和政府间机构提供的、非正规(成人)教育方案(包括职业培训)是必要的。

66. 已经有人指出，对终生学习有不同的理解方式。但是，如果从整体的观点来看，实行社会方面兼容并蓄的终生学习形式的固定模式或传统比较少，⁵⁶ 尤其是从移民的观点来看更是那样。但是，特别报告员认为这类学习可能有助于个人终生的和通过生活进行的学习能力，并且也是在经济衰退时期社会的兼容并蓄⁵⁷ 及社会内聚力的必不可少的因素。它必须包含职业、社会和个人学习的相互牵连和相辅相成的各种机会的平衡。⁵⁸

67. 终生学习已超越正规的课堂学习，它不只是义务教育之后的教育和职业培训。对此，文化和语言上适当的早期儿童学习(尤其是通过持续方案的维持)所固有的价值是显著的，而它在抵消社会、经济 and 语言方面不利状况的作用也是显著的。⁵⁹ 特别报告员感兴趣地注意到，在德国，所有年龄为 12 个月以上的儿童，自 2013 年起都将有权接受早期儿童教育。

68. 但是，令人关注的是政策和规定的不一致，最显著的是在难民营内的情况，这是由于针对早期儿童教育方案的质量和数量提供的经费不足所造成的。这种不一致直接和间接地导致了终生地处于社会边缘的状况。

69. 在规范框架以及相关方面的投资侧重于初等教育，这直接地并消极地影响到初等教育后和高等教育的质量、受教育机会和提供教育的情况。有两个适成对照的例子能说明这一点。首先，在依赖国际合作与投资的难民营里十分明显的

⁵⁶ *International perspectives on lifelong learning*, p. viii.

⁵⁷ 有证据表明早期介绍课程能帮助融入社会的进程。并参看“Migration, Communities and Lifelong Learning”。

⁵⁸ 见“Migration, Communities and Lifelong Learning”，p. 42。

⁵⁹ 见《马拉瓜宣言》。

是，超越了初等阶段的教育缺乏适当的基础设施、教学材料及合格的专门教师。第二，希望得到初等教育后和高等教育的问题答复者一再提出的个人观点是，对个人的帮助存在着几乎无法逾越的障碍，而且也缺乏这类帮助。

70. 在初等后以及高等教育方面的体制性和个人的障碍，促成了总体的教育、而更具体对初等阶段后⁶⁰和高等教育、以及当然还包括生活上的不利地位均变为持久的和根深蒂固的。与此相关的是有越来越多的人认为在冲突后国家里的移民、难民和庇护寻求者所提供的、以及对那些地位尤其脆弱者提供的优质的初等阶段后及高等阶段的教育是使这些人从冲突的后果中恢复过来并得到长期稳定的发展的一项根本因素。⁶¹

71. 据此，特别报告员促请各国、各捐助方和政府间组织不要仅局限于提供初等教育。特别关键的是以上各方应当齐心协力、展现出创意，并与民间社会联手，争取克服上述的及其他的障碍，使教育成为可能。⁶²在这最后一方面，特别报告员提请注意，在有关移民和教育方面的对话中经常遗漏有关高等教育的内容，这一点应当改正。

九. 结论与建议

72. 特别报告员提请各国注意，本国的教育体制应当符合《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》中规定的义务，以及“全民教育”方案的目标。尤其关键的是，这些体制也必须能够依据对人们的需求的总体理解来尊重和促进多元化。同样，特别报告员承认人权法“没有适当地阐述各国采取积极措施的有约束力的义务问题”，而且“对于移民和公民之间的哪些区分是可以允许的、哪些是不能允许的这一问题，基本上还不明确”。⁶³

73. 但是，特别报告员深信，移民、难民和庇护寻求者受教育的人权不应当存在争议。然而对这项权利有时还是发生了争论。争论的中心问题就是该项权利的性质本身。尽管这是一项“使人有能力的权利，受教育权实际上已成为一种延伸性的权利”；如同在发展权、经济安全权和生命权本身是从属于私有财产权和利

⁶⁰ 在最不发达国家里，难民在中学的入学率(7%)与国民平均入学率(18%)之间依然存在巨大有差距。资料来源为 Foundation for the Refugee Education Trust (RET), annual report 2002–2003 (Geneva, RET, 2003)。

⁶¹ Pauline Rose and Martin Greely, “Education in fragile States: Capturing lessons and identifying good practices”, prepared for the DAC Fragile States Group Service Delivery Work Stream, Sub-team for Education Services.

⁶² 例如，可以通过保证有更多机会取得包括奖学金在内的经费支助，与此同时并建立和实施接纳所有可能的学习者的高等教育方面明确无误的政策。

⁶³ Walter Kälin, “Human rights and the integration of migrants”, in *Migration and international legal norms*, p. 282.

率的情况一样。⁶⁴ 这种情况彰显了两种相互对立(和无法统一的)教育方面的法律体制：一方面，国际人权法将教育界定为一项人权，而另一方面国际贸易法认为，教育是一项服务，也就是一种商品。⁶⁵ 后一种体制对于实现兼顾到人权的教育体制的各项目标几乎并不提供推动实现目标机制的可能性。

74. 特别报告员认识到，政府对涉及到保障教育权义务的遵守有赖于其政治意愿。⁶⁶ 各国政府对其不履行实现教育权义务情况一般提出的理由是资源的缺乏，偿债负担或“连续的经济危机”，⁶⁷ 这些藉口都无法令人满意和接受。

75. 特别报告员回顾，可适应性和可接受性是受教育人权的基本要素。为此，所有国家加强执行文化间的和兼容并蓄的教育模式，据此可以建立鼓励尊重多元性的教学做法，是十分重要的。同样十分关键的是，学生能理解、肯定尊重文化的多元性，并以此形成消除歧视的斗争的实质性变化。

76. 同样最具根本性的是，所有国家都需要在正式和非正式的所有学习环境里鼓励形成一种观点，认为文化和语言多元性使个人和群体成为能建设强大而有支持力的可持续社区过程中的一项资源。

77. 落实教育权的机制仍然还处在萌芽的、脆弱的发展阶段。在这早期阶段里，还没有移民、难民和庇护寻求者以可能导致在教学做法和课程内容中发生变化的方式有机会提出其问题和担忧。

78. 受教育权应当不局限于初等和/或义务性教育，特别是如果体制性的歧视能够如同国际学生评价项目所表明的那样，就移民情况能够衡量社会中特定社会群体之间的系统性歧视。

79. 移民、难民和庇护寻求者行使其人权(例如针对工作、住房和就业的人权)时，“如果国家通过其法律和行政惯例，使之在这些方面处于不利地位，那么就会受到严重的限制，甚至没有任何可能”(例如，如果某些工作只能由国民来从事，或法律的要求使大家庭进入住房市场增加困难)。⁶⁸

80. 显然，提供和行使兼容并蓄的教育本身并无法应对移民情况必然带来的社会公正方面的挑战。这只是必要的国家和国际应对行动的一个中心内容。但是，如果没有兼容并蓄的教育，那么可以确定社会公正就永远无法实现。

⁶⁴ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford, Oxford University Press, 2005), p. 182.

⁶⁵ 见“Children, migration and international norms”, pp. 56-57.

⁶⁶ 例如见“Independent children, inconsistent adults”.

⁶⁷ 见“Children, migration and international norms”, pp. 15-16, 42.

⁶⁸ 见 *A Brief History of Neoliberalism*, pp. 274-275.

81. 为此，以下的各项建议必须伴随并且满足制订和执行社会政策来保护移民、难民和庇护寻求者不受到其在实现教育权方面弱势状况所必然带来的消极经济和社会影响这一强烈的需要。⁶⁹

82. 关于法律和准则方面的框架，特别报告员认为：

- 为确保消除歧视，并确保移民、难民和庇护寻求者成功地融入社会并得到社会正义，受教育权的准则界限必须转向接纳所有种类和级别的教育；
- 尽管有些国家在没有批准上文提到的各项国际文书情况下，准许移民、难民和庇护寻求者有受教育权，⁷⁰ 但特别报告员尤其促请各接纳移民国家的政府签署并批准这些现有的、相关的法律文书；
- 需要制定一些机制，由此得以监督和履行有关移民、难民和庇护寻求者受教育权方面的有约束力的法律和庇护；
- 由于国际人口与发展会议(1994 年)将移民情况确定为重大全球经济转型的结果，⁷¹ 特别报告员尤其关切到，世界上不上学的儿童(3,900 万)中有一半生活在受冲突影响的地区。⁷² 而且，由于所有难民中 80%都由发展中国家接纳，这一数字表明，超过应有比例的大部分负担是由最无法承担的国家来肩负的，⁷³ 因此就需要加强国际合作并分担责任，这正是《经济、社会、文化权利国际公约》和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)2000 年通过的《达喀尔行动框架》所呼吁的。由于不发达是移民现象的“主要根源”，帮助各国政府实现发展权就极端重要。⁷⁴

⁶⁹ 见 Rachel Sabates-Wheeler and Myrtha Waite, “Migration and Social Protection: A Concept Paper”, Working Paper T2 (Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Sussex, 2003), p. 12.

⁷⁰ 见 António Gutierrez, “Protection challenges for persons of concern in urban setting”, *Forced Migration Review*, No. 34 (February 2010).

⁷¹ 见《国际人口与发展会议的报告》(A/CONF.171/13)，序言部分 1.10 段。

⁷² 见 Janice Dolan, *Last in Line, Last in School How donors are failing children in conflict-affected fragile States* (Cambridge, International Save the Children Alliance, 2007)。

⁷³ 见“2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”; also <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/124516153829.htm>。

⁷⁴ B.S. Chimni, “Development and migration”, in *Migration and international legal norms*, pp. 255-268.

83. 特别报告员看到，随着跨越国界的大量移居和迁徙活动将继续成为我们全球化世界的特性，各国、各捐助方、国际机构和民间社会就亟需携手合作。⁷⁵ 为此，特别报告员建议加强交流良好的做法，而且所有方面都必须争取：

- 在所有正式和非正式的学习环境里鼓励形成一种观点，就是文化和语言多元性是个人和群体能够建立强大和有支助能力的可持续社区的一种资源；
- 制定加强整个被边缘化的社区之能力的教育战略，与此同时，满足移民、难民和庇护寻求者的特殊教育需求。这类战略应当争取实现蕴藏的和协调的主流终生学习，将早日接纳移民进入社会主流作为优先事项，并承认先前的学习；
- 进一步重视响应某一区域发展需要的、优质的并在语言和文化上适当的早期儿童、初级、初级后和高等教育，并重视区域内理解和宽容的价值；
- 将人权框架(包括教师行为守则在内的保护问题)⁷⁶ 纳入课程及学习环境之中；
- 建立支持获得社会多数群体语言的个人课程和辅导方案，必要时建立其他学科的方案，使对多数群体的语言之学习和专题科目的学习能够同时进行。这些方案应当在主流学校里提供，而不应当建立分别的适应性小组和班级；
- 以移民的语言提供并传播涉及到权利、机会和责任的有关教育(和福利)制度的信息/材料，并根据移民、难民和庇护寻求人口的需要提供并宣传之；
- 加强(国家)关于接触移民和难民以及他们的学习成绩的监测体制，其中包括有关性别的差异和残疾情况的数据。这一数据应包括关于在家庭使用的语言的信息和/或原先完成学业的教育机构内使用的教学语言的信息，以便监测语言方面的发展和与语言相关的辍学情况；
- 推进区域和国际资格评定制度的发展，对此纳入非正式的和正式的学习成绩的相互、对等和自动承认。与此同时并应当进一步研究关于学习环境和 workplaces 内同等学历问题的可能和可行的解决办法；
- 填补以下各类人在教育经历和需求方面情况的研究、倡导和认识中的空白：(一) 残疾移民、难民和庇护寻求者；(二) 属于这类群体的妇女；(三) 第二代移民；和(四) 无成人陪伴的寻求庇护儿童。

⁷⁵ 见“Migration, Communities and Lifelong Learning”，p. 7。

⁷⁶ 见 INEE Minimum Standards, Section “Teachers and other Education Personnel”，pp. 65-72。

84. 特别报告员强调指出，教师和其他在工作中涉及移民、难民和庇护寻求者的人员需要强有力的支持，例如新的组织结构和新的教学形式；这就需要超越教师/学校这一中间层面的行动，而争取在小范围或社区层面采取更积极的国家的反对隔离的措施(例如住房政策)。⁷⁷ 更具体地说，这将涉及：

- 更多地聘用称职的教师以及具相关移民背景的教师，以便提供更有效的个人化的教学支助(个人课程)，尤其是在托儿所/幼儿园里以及在初等教育层面上学习语言方面的教学；⁷⁸
- 使多种文化教育和跨文化教育(提高认识的、社会语言的、沟通技能的和跨文化的能力)融入教师教育课程。在职的专门培训应当是义务性的，并且应在工作时间进行，以便避免增加教师的工作量；
- 由专门的工作人员从事团队教学和对课堂教师的支助，对学生以不同的形式、由不同人员来进行辅导(例如高年级学生或较年长的移民背景的学习榜样)，⁷⁹ 这能够加强学校的成就；
- 对于难民的情况，提供培训来解决受心理创伤的学习者的问题，并为教师和难民提供心理支助及专家咨询。

85. 最后，特别报告员建议，在特别涉及难民的环境下，应当远远加大力度来重视适当地利用联合国机构的资源，以保证专门的教育人员，并推行正式和非正式终生学习战略。

⁷⁷ 见 *Education and migration*, esp. pp. 18, 48-52。

⁷⁸ 见“*What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options*”, pp. 22-25. As the Government of Korea states, immigrants with higher education degrees are targeted to become bilingual teachers to teach in schools with a high immigrant ratio.

⁷⁹ “*The Second Generation in Europe: Education and the transition to the labour market*”.