

马来西亚华文教育平等权探析

◎罗荣强

引言

自19世纪20年代以来，马来西亚华文教育（简称“华教”）的生存和发展，一直受到政治的种种制约；这种情况，到了1957年国家独立后，又更趋严重。尽管按照《1996年教育法令》第28条的规定，华文小学犹如国民小学般，是由政府设立与维持的其中一类学校，而且政府也一再声明华教属于国家教育体系的一环，然而，事实却证明，数十年来，无论是华文小学校地的保留、校舍的兴建、学校的开办、软硬件拨款的发放、华语作为教学媒介语的使用、华文课程的开设、教师的培训与委派、独中的增办、独中统考文凭的承认、华文大学的创办等等各个方面，都遭受了不平等的待遇。

正是政府对华教的种种不平等，催生了马来西亚华校董事联合会总会（董总）与马来西亚华校教师总会（教总）（联合总称“董教总”），而也正是董教总60年来不畏强权、坚持不懈的抗争与奋斗，华教的地位才得以保存至今。

华教之所以面对如此困境，根源在于一些领袖和教育部官员狭隘与极端的种族主义思维以及国家所持续推行的单元化教育政策；然而，除政策外，教育立法的偏差和不完善、司法保障的不力，也是导致华教遭受歧视和排斥的重要因素。基于华教的地位奠基于华文小学教育，而华文小学教育又与平等受教育权及语言权利息息相关，本文谨从法学的角度，深入探讨联邦宪法、国内法与国际法中有关平等受教育权及语言权利的规定，借此剖析华文小学教育遭受不平等待遇的主因，并就保障华教平等权的路径提出若干建议。

一、华人的平等受教育权

受教育权是一项基本的人权。世界大多数国家的宪法中都有受教育权的条款，尽管其规定不尽相同。

联邦宪法中的受教育权

马来西亚联邦宪法第12条第(1)款规定：公共教育机构的行政尤其是有有关学生的入学与学费事宜；以及政府对教育机构或学生的拨款，不得以宗教、种族、血统或出生地等为由而对任何公民有所歧视。^[1]简言之，宪法第12条第(1)款规定了公民受教育机会(入学)的平等和受教育待遇(征收学费和拨款)的平等。

这项规定，尽管并未正面将受教育权明确规定为一项宪法权利，但却以反面明文禁止歧视的方式，赋予了华人与其他国内族群平等受教育的宪法权。然而，尽管如此，要保障华人的母语教育权，仅仅确认华人在受教育机会(入学)和受教育待遇(征收学费和拨款)上具有宪法平等权尚不足够，还需进一步对“受教育权”的概念和受教育权的“平等”性，作出探讨。

何谓“受教育权”

学界对构成公民受教育权的要素，众说纷纭。中国的龚向和教授在全面梳理了学界提出的各类受教育权概念后认为：“所谓受教育权，是指公民依法享有的要求国家积极提供均等的受教育条件和机会，通过学习来发展其个性、才智和身心能力，以获得平等的生存和发展机会的基本权利。”^[2]

这项对受教育权的界定，从公民和国家之间权利义务关系的角度切入，较完整地概括了受教育权的属性，充分说明了公民受教育权的实现有赖于国家的保障，也符合联邦宪法第12条第(1)款的规定，即国家对公民受教育权的实现承担着最终的义务，其中包括确保公民受教育机会与待遇的平等。

受教育权以政府提供强制和免费小学教育为前提

笔者以为，受教育既然是一项“权利”，作为权利主体的公民，就有权为了接受教育而要求国家依法承担积极作为的义务；而且，国家在保障公民受教育机会平等方面的义务，应该包括提供强制和免费的华文小学教育，因为只有确立国家须为全民提供强制和免费的6年小学教育，华文小学才会具有和其它源流学校平等发展的可能。

然而，如上所述，华人只有在受教育机会(入学)和受教育待遇(征收学费和拨款)上具有宪法平等权，却没有强制入学和免费受小学教育的宪法权；因此，自国家独立直至2002年的45年来，政府都不曾将小学教育列为强制和免费的教育。2003年，政府虽然为了履行国际条约，而将小学教育列为强制教育，但却依然未将小学教育列为免费教育。这一点须从马来西亚加入

《联合国儿童权利公约》说起。

不接受《联合国儿童权利公约》中的强制和免费小学教育权

1995年2月17日，马来西亚加入《联合国儿童权利公约》^[3]，但却未全盘接受公约中的所有条款，而是对《联合国儿童权利公约》的5个条款提出了保留声明，其中包括第28条第(1)款(a)项及第2条。马来西亚向联合国提出保留上述条款的理由是：这些条款与马来西亚的宪法、国内法及国家政策不符。

《联合国儿童权利公约》第28条第(1)款(a)项规定：“缔约国确认儿童具有受教育的权利，为了在机会平等的基础上逐步实现这项权利，缔约国应实现全面的强制与免费小学教育。”此条款内容说明了只有实现全面的强制与免费小学教育，才能体现缔约国对儿童受教育权的确认。但由于马来西亚的法律政策并未确认儿童的受教育权，也不曾为所有适龄的儿童提供强制与免费的6年小学教育，因此马来西亚在加入《联合国儿童权利公约》时，惟有选择将第28条第(1)款(a)项保留，不予以在国内适用。

除了《联合国儿童权利公约》第28条第(1)款(a)项之外，马来西亚也对第2条作出了保留。第2条规定：“缔约国应尊重本公约所载列的权利，并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利，不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何歧视。”此条款确立了儿童享有包括平等受教育的权利。而马来西亚之所以将此条款的适用排除，正是由于国内并没有平等受教育的法律规定。

必须强调的是，政府将第28条第(1)款(a)项以及第2条的适用排除的这项举措，不仅与《联合国儿童权利公约》的目标与宗旨不符，也违反了马来西亚于1990年签署的《世界全民教育宣言：满足基本学习需要》第3条有关“普及入学机会并促进平等”的精神^[4]。尽管《世界全民教育宣言：满足基本学习需要》并不具有法律约束力，但它确立的精神与原则，已普遍得到国际社会的认可；因此，作为签署国，马来西亚理应全面推进落实《世界全民教育宣言：满足基本学习需要》。

此外，还需说明的是，当马来西亚为了履行《联合国儿童权利公约》的义务而于2001年制定《2001年儿童法令》时，再一次马来西亚漠视了儿童的受教育权，完全没在法令中对儿童的强制和免费小学教育，作出任何规定。

2003年开始列小学教育为强制教育

在国内外的压力下，马来西亚最终于2002年修正《1996年教育法令》，新增了第29A条第(1)款，授权教育部长可将小学教育列为强制教育，而教育部长也于同年11月，行使这项权力，制定了《2002年教育(强制教育)法规》，将6年的小学教育改为强制教育，并于2003年1月1日开始生效。^[5]

但在这次的修正案中，政府并未同时将小学教育规定为免费教育，以致许多学校包括华小，尽管不再向学生收取学费，但却得以继续向学生收取各类杂费如保安费、家协基金、图体费、试卷费、保险费、学联体育费、运动会费、教育基金、印刷费、补习费与电脑费等；而且，许多学校用品如成绩册、卫生册、练习簿、运动衣裤、校徽、名章、名字夹、领带、各种团体制服等，学生也得一一自行购买，更有学校通过家教协会，要求每位学生至少捐出一令白纸，作为学校活动用途。这种种变相收费，给许多贫困家庭带来莫大的压力，甚至于造成辍学现象，也阻碍了受教育权的真正体现。

此外，政府于2002年修正《1996年教育法令》时，还将送子女上学的义务加诸于家长的身上。《1996年教育法令》第29A条第(2)款及第29A条第(4)款，分别规定家长必须确保适龄的子女按时入学，接受6年的强制教育，违规的家长等同触犯刑事罪，罪名成立可被罚款不超过5,000令吉或监禁不超过6个月或两者兼施。

尽管这项规定自2002年通过以来尚未被执行过，但笔者以为，既然国家强制儿童完成小学教育，也将送子女入学的责任置于家长身上，那国家就负有为儿童积极地创造与提供各种学习条件、内容、方法和机会的义务，包括兴建更多华小、培训充足的华文师资、提供足够的软硬体设施、为各源流学校提供同等的拨款等，以满足华族以及一些巫、印族，对学习华语的渴求。

联合国促请马来西亚为全民提供免费小学教育

2006年，马来西亚为履行《联合国儿童权利公约》的义务，向联合国提交其原来应该于1997年提交（即已逾期超过九年）的首次报告。负责监督缔约国履行公约义务的“联合国儿童权利委员会”，在经过与马来西亚代表团进行两次会议后，于2007年6月对马来西亚的报告作出总结并提出了数项建议，其中包括建议马来西亚收回对《联合国儿童权利公约》第28条第(1)款(a)项的保留，以便为所有儿童提供强制与免费的小学教育。

2007年2月，联合国教育权特别专员弗农·穆尼奥斯·比利亚洛沃斯(Vernor Munoz Villalobos)到马来西亚进行考察访问，在了解了华文教育面

对的问题后，他也建议政府为全民提供免费小学教育；而且，他还要求政府重视《联合国儿童权利公约》第29条第(1)款(c)项的规定，即教育儿童的目的，除了培养儿童对其父母、国家民族价值观与文明的尊重之外，也须培养儿童对自身文化、语言与价值观的尊重。具体而言，就是让华人子弟在没有任何歧视的情况下，接受华人民族语言文化的教育与民族精神的熏陶，以保持其文化特征和语言权利。

《世界人权宣言》第26条第(1)款规定：“人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属强制性质。技术和职业教育应普遍设立。高等教育应根据成绩而对一切人平等开放。”第26条第(3)款则规定：“父母对其子女所应受的教育种类，有优先选择的权利。”然而，迄今马来西亚尚未收回对联合国《儿童权利公约》第28条第(1)款(a)项的保留，其结果是，马来西亚迄今不但未将小学教育规定为免费教育，也未为华人子弟提供平等受华文教育的权利，违反了《世界人权宣言》以及漠视了《联合国儿童权利公约》中为保护儿童权利所确立的“最大利益原则”。^[6]

二、华人作为少数群体的语言权利

马来西亚是世界上采用单一官方语言的国家之一，联邦宪法第152条第(1)款规定国语是马来语，《1963/67年国语法令》第2条则进一步确立马来语的官方地位，保障马来语在官方的使用。至于其他语言包括华语的权利保障，尽管没有任何专门性的相关立法，但联邦宪法第152条第(1)款(a)项和(b)项中却作了原则性的规定。

联邦宪法中的语言权保障

联邦宪法第152条第(1)款(a)项规定“不可禁止或阻止任何人使用(除官方用途外)、教授或学习其他语言”。(b)项则规定：“政府有权维护与扶助国内其他民族的语言。”

联邦宪法第152条，是国家独立前，经过华人、马来人、印度人的政党代表、马来统治者以及英国殖民政府艰辛的协商谈判后达成的其中一项协议；它体现了华人与印度人对国家独立所作出的贡献。诚如当年马来西亚第一任首相东姑阿都拉曼(Tunku Abdul Rahman)于国会提呈《1967年国语法案》及寻求通过时所发表的陈述声明：

“正是在宪法第152条的基础上，华人和印度人与马来人合作争取国家

的独立。没有华人和印度人的支持，马来人不会从英国人手中赢得独立。因此，马来人应该对他们的合作心怀感激。”^[7]

独立大学案件的判决

尽管如此，随着1981年最高法院在《独立大学公司诉马来西亚政府》（“独立大学案”）一案中的判决，尤其是对宪法第152条的解释，华教的地位似乎已经失去了宪法保障。

在独立大学案中，法院有史以来第一次对宪法第152条作出解释。最高法院以四比一的多数票判决有意以中文为教学媒介语的独立大学公司败诉，其中一个理由是，独立大学行使的是联邦法律（1971年大学与大学学院法令）赋予的权力，因此属于公共机构，而作为公共机构，其教学媒介语只能是国语——马来语。对于联邦宪法第152条第（1）款（a）项所规定的“不可禁止或阻止任何人使用（除官方用途外）、教授或学习其他语言”，联邦法院判决“使用”一词并不包含“教学”的意思；这也就意味着，无论华文教学是属于官方抑或非官方目的，都不受到宪法第152条第（1）款的保障。

独立大学案件的判决乖离宪法精神

笔者以为，联邦法院的这项判决已经乖离了宪法第152条第（1）款（a）项的精神，根本无助于阐明条文的疑义。其实，宪法不同于一般的法律，对宪法文本的解释只能探求它的本意，只有这样才能维系宪法文本的生命。

独立大学案件忽视国际法有关少数群体的语言文字权益

此外，联邦法院在独立大学案的判决中，也没有予以保障少数群体语言文字权益的国际法文献应有的考虑与尊重。尽管《世界人权宣言》并未明确主张人人都有接受母语教育的权利，但按照上述《世界人权宣言》第26条第（1）款及第（3）款的规定，接受母语教育权已成为一项固有的权利；否则，给予父母选择其子女教育种类的优先权，却又禁止母语教育机构的开办，导致父母无从选择，只会使父母的优先选择显得毫无意义。而且，《世界人权宣言》第22条也规定：每个人都有权通过国家的努力，实现其个人尊严和人格自由发展所不可或缺的文化权。母语教育正是民族特色文化肌体上不可切割的一部分，因此理应受到保护，国家不应对母语教育机构的开办进行阻挠。

总的来说，虽然截至目前为止，国际上尚未出现一个对各国都有普遍约

束力的关于少数民族语言文字权益的专门性规约，也不能说语言权利已经在国际法中获得基本人权的地位，但对一个具有特殊历史背景的多元民族国家而言，马来西亚应该予以保障少数群体语言文字权益的国际法文献更大的适用。

三、 结语

教育是一项公共职责，受教育权是一项基本人权。然而，数十年来，马来西亚华教却是在危机重重的惊涛骇浪中破浪前行。从受教育权的概念中，可以发现国家对公民受教育权的实现承担着最终的义务，尤其是对于作为少数族群的马来西亚华人而言，国家更是其语言文字权益保障的首要义务者。然而，尽管马来西亚教育法律规定了华小是国家教育体系的一环，也规定了小学教育为强制教育，更将送子女接受教育的义务加诸于其父母，政府却无法予以公民受母语教育权平等的对待。究其因，政策的偏差，固然不在话下；而教育立法的不完善以及司法保障的不力，更是问题的根源。因此，实现马来西亚华教平等权的路径，有以下几点：

其一、促使国家收回对《联合国儿童权利公约》第28条第（1）款（a）项及第2条的保留、尊重《世界人权宣言》第26条第（1）款的规定以及修正《1996年教育法令》第29A条第（1）款，在国内实现全面的强制与免费小学教育。

其二、促使国家制定《少数民族语言文字法令》、《各民族教育语言法令》或《教育平等法令》，以确认各民族的教育语言平等权，其中包括将华文教育的地位法律化，同时明确国家在提供华文教育方面所需承担的各种义务，包括建校、拨款、师资培训、教学媒介语等等。

其三、促使国家全面推进落实《世界全民教育宣言：满足基本学习需要》，尤其是第3条有关“普及入学机会并促进平等”的精神，积极消除少数群体在语言学习方面所受到的歧视。

其四、促使国家重视《联合国儿童权利公约》第29条第（1）款（c）项的规定，让儿童可以通过母语教育，培养对自身文化、语言与价值观的尊重；并在一切有关儿童的母语学习上，以公约所确立的“最大利益原则”及“平等保护原则”^[8]为依归。

其五、由于目前在国际上有许多和教育语言权利相关的国际法文件，就如联合国本身就有14项与人权相关的公约，而马来西亚仅仅签署与加入了3项，因此有必要促使国家加入更多的公约或认同更多的国际法文献，其中

包括联合国教科文组织的《取缔教育歧视公约》、国际语言教师联合会的《世界基本语言权宪章》、国际笔会之翻译和语言权委员会的《世界语言权宣言》、联合国的《公民权利与政治权利国际公约》、加拿大环境与文化遗产保护非政府组织Terralingua发布的《世界语言人权宣言》等。

总的来说，马来西亚华教平等权的实现，需从国内法与国际法两个层面进行探讨，而随着一些重要的全球性人权公约，已将受教育权归纳为国际人权法保护的一项基本人权；笔者以为，今后对马来西亚华文教育的地位与保障，侧重于从一个新的——国际人权法的视角进行审视与探讨，已显得尤为必要与紧迫。

(罗荣强，法学博士，新纪元学院法律与社会研究中心主任)

【注释】

- [1] Article 12, Federal Constitution. Malaysia: International Law Book Services.
- [2] 龚向和. 受教育权论. 中国: 中国人民公安大学出版社, 2004. 28
- [3] Convention on the Rights of the Child, 1989年11月20日第44次联合国大会通过, 1990年9月2日开始生效。截至2012年6月1日, 除了美国和索马里, 全球其他193个国家都已经加入, 是目前最为广泛接受的国际人权条约。
- [4] 《世界全民教育宣言: 满足基本学习需要》第3条规定: 一、应该向所有儿童、青年与成人提供基础教育; 二、为实现基础教育机会均等, 所有儿童、青年与成人都必须给予机会去达到和维持必要的学习水平; 三、确保女童和妇女的入学机会及改善其教育质量, 并消除所有阻碍她们积极参与的障碍, 摒除教育中任何与性别有关的陈规陋习; 四、积极消除教育差异, 种族、民族和语言方面属于少数的群体等不可在获得学习机会方面受到歧视; 五、残疾人的学习应受到特别关注。
- [5] Education (Compulsory Education) Order 2002. Malaysia: International Law Book Services.
- [6] 《联合国儿童权利公约》第3条第1款规定: “有关儿童的一切行动, 无论是由公立或私立社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行, 均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”
- [7] 译自国会议事录(Hansard): 辩论《1967年国语法案》, 第6213-6214页。
- [8] 平等保护原则要求对所有儿童实行不歧视的保护, 不得基于民族、种族、性别、语言、宗教等因素而给予不同的对待。