

2020年全球教育监测报告： 包容与教育 概念说明



联合国教育、
科学及文化组织



全球教育监测
报告

背景

《全球教育监测报告》（GEM）是独立编辑、讲求实证的权威年度报告，由设在教科文组织巴黎总部的全球教育监测报告小组编写，监测联合国会员国2015年9月通过的可持续发展目标（SDG）中关于教育的具体目标的进展情况。世界教育论坛和《2030年教育行动框架》规定了报告的任务，要求其作为以下问题的监测和报告机制：

- 可持续发展目标4（全球教育目标）和其他可持续发展目标中的教育事宜
- 作为可持续发展目标后续行动和审查机制的一部分，监测和报告国家及国际战略的实施情况，以便促使所有合作伙伴恪守承诺。

为此，《全球教育监测报告》分为两部分：监测部分，主要逐一汇报可持续发展目标4的10项具体目标的进展情况；专题部分，着重分析对于实现可持续发展目标4具有重要意义的某一个主题，具体主题由全球教育监测报告国际咨询委员会决定。前几期《全球教育监测报告》的主题分别是教育和其他可持续发展目标（2016年）、问责（2017/2018年）、迁徙和流离失所（2019年），2020年的主题是包容。

可持续发展目标4秉承着《2030年可持续发展议程》提出的“绝不让任何一个人掉队”的指导原则，致力于“确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”。包容概念不仅体现在制定目标的过程中，也出现在具体目标当中，特别是具体目标4.5消除教育中的性别差距，确保弱势群体获得各级教育和职业培训”和具体目标4.a“为所有人提供安全、非暴力、包容和有效的学习环境”。

这篇概念说明介绍了2020年《全球教育监测报告》的主题——包容。这是一份工作文件，意在为各方开展磋商打下基础，引发讨论，并向报

告的众多利益攸关方征求反馈意见。本文首先简要论述了教育领域的包容概念的发展过程，而后介绍了《全球教育监测报告》对于包容教育的界定方法，围绕包容的几项基本要素提出了报告指导框架，并指出了在衡量方面存在的一些问题。¹

包容教育概念的发展历程

对包容教育的关注近些年才出现，其术语和方法也历经改变。1960年代，各国认为应将残疾儿童与同龄人分开，主要由专业保健人员负责这些儿童的教育工作。但是进入1970年代，有很多国家对于针对特殊需求儿童的医疗式方法提出了质疑，继而吸收这些儿童进入教育系统，并以此作为一项人权。以意大利为例，这个国家采取了一些超前的做法：1971年的学校融合法赋予所有残疾儿童（有着最复杂需求的儿童除外）在普通课堂上接受教育的权利；1977年颁布实施的另一项法律规定，中小学必须采取包容原则。其他国家也开始安排残疾儿童进入特殊学校或普通学校，哪怕不是与非残疾儿童在同一个班级上课。

在随后一些年里，发生了一些转变，满纸“缺陷”和“障碍”的公文语言逐渐消失。有92个国家签署的1994年《萨拉曼卡声明》成为全球议程的一道分水岭。声明推动各方加快了向着包容教育的前进步伐，将仅仅针对特殊需求儿童的办学方法扩大到了所有背景的儿童，并得出结论认为“每名儿童均有独特的性格、兴趣、能力和学习需求”，“享有接受教育的基本权利”，理应“有机会”在普通学校中“实现并保持可接受的学习水平”，同时在常规教学计划方面获得更多支持。

¹ 有400多人作为个人、联络小组成员或机构代表接受了采访，其中有些人还为概念说明提供了书面材料，全球教育监测报告小组对他们表示感谢。概念说明还借鉴了专门委托Roger Slee（南澳大利亚大学）撰写的评论文章。

2000年《达喀尔行动纲领》维护了这些原则，强调全民教育是一个“包容概念”，“必须考虑到穷人和处境最差的人的需要，包括童工、边远农村居民和游牧者、少数民族、语言上处于少数的人、受冲突、艾滋病毒/艾滋病、饥饿与疾病影响的儿童、青年及成人，以及有特殊学习需求的人的需要”。

《经济、社会及文化权利国际公约》和《儿童权利公约》规定的不歧视原则保障了所有人的受教育权，2006年《残疾人权利公约》（CRPD）进一步规定残疾人“在不受歧视和机会均等的情况下”享有受教育的权利，“确保在各级教育实行包容性教育制度”（第二十四条）。

本期报告中的包容教育概念

随着时间的推移，关于包容教育的全球对话也在发生变化。人们最初认为这个概念仅指残疾学生，并出于对专业知识的信任而支持这一概念，由此认为残疾学生应分班由专家授课。近年来，包容教育的内涵更为丰富，涵盖了所有学生，并且重点关注可能导致某些群体受到教育排斥的政策。教育排斥反映出结构性不平等。从这个意义上讲，排斥是一种普遍现象，虽然有多种排斥形式只存在于特定环境下，而且因国家而异。²

报告首先引述了残疾人权利委员会的第4（2016）号一般性意见，其中明确指出包容教育“侧重所有学生——特别是因不同原因被排除在外或有可能被边缘化的学生——充分和有效的参与、无障碍、出勤率和学习成绩”。包容教育不是终点，而是一个进程。

就其本质而言，包容教育可以说是政治抱负宣言，是建设包容社会不可或缺的必要因素，也是对民主行动纲领的承诺。既是对教育民主化的呼唤，也是民主教育的实践。包容教育直

指一些关键问题：我们希望子孙后代生活在什么样的世界里，教育在建设这个世界的过程中起到怎样的作用。因此，包容教育不仅仅是在哪里开展教育的问题（例如是在隔离式特殊学校，还是在普通学校），还涉及到构成教育经历和教育成果的一系列因素。这些因素包括教育和学习材料的内容、教学和教师培养、基础设施和学习环境、社区规范以及为所有利益攸关方开展对话和提出批评创造空间。例如，假如有教科书宣扬某一族群优于其他族群，并且含有歧视性内容，这种教育就不具备包容性。包容教育源自平等、公正和公平的世界观。

从广义上理解包容教育，正在逐步得到各方的认可，但在这方面还没有形成稳固的共识。从两个实例可以看出依然存在意见分歧。首先，人们批评包容教育概念缺乏缜密的重点。一些人指出，扩大概念范围、使之涵盖所有学习者的做法未免走得太远，这使得相关讨论过于宽泛，有时会在包容教育界与残疾人群体之间引发冲突，导致再次出现特殊利益群体，为残疾人和其他特定儿童群体争取利益。在一些国家，“包容”一词仅用在残疾人教育问题上。解释上的差异可能导致实施结果的不同。2020年《全球教育监测报告》认为，针对任何群体的排斥机制都是相通的，并将分析致使儿童、青年和成人面临排斥风险的所有机制，同时重点关注以往的报告较少关注到的残疾人群体。

其次，虽然为所有儿童消除教育障碍的目标几乎得到普遍支持，但不同地区和不同国家的国家政策与地方做法各不相同。一些人指出，那种关注所有学生并且确保残疾学生能够进入普通班及就读的远大目光，是以获得充足的资源作为前提交件的，但穷国可能做不到这一点。在具有分校教学传统的其他国家，可能很难迅速作出改变。要实现包容教育，必须改变教育系统，使之适应儿童的特点，但是由于资源所限、思维模式或是由于对概念的理解不同，这项工作极少完成。大多数国家采用的做法是某种形式的融合，让儿童必须去适应他们所在的教育系统。根据残疾人权利委员会第4号一

² 出于上述原因和其他一些原因，2020年《全球教育监测报告》将推出一份区域特别版，重点关注拉丁美洲和当地具体环境下的排斥问题。

般性意见，2020年《全球教育监测报告》将承认各国在包容教育办学方面所面临的多种不同环境和挑战，并将相应调整建议。

不妨分析一下包容的不同场合、层面、程度和要素：

- 包容的场合包括学生借助人际关系或是通过正式或非正式群体与之形成互动的各个社群，例如课堂、学校和社区中心。
- 在每个场合，个人可能在不同层面得到接纳或是受到排斥：
 - 身体；
 - 社会，即便在群体内部，也并非每个人的意见都得到倾听，每个人都受到鼓励；
 - 心理，无论外部环境如何，个人都可能自认为得到接纳或是受到排斥；
 - 制度，例如某些要求可能排斥穷人（收费要求）或是移民和难民（证件要求）。
- 个人体会到的包容程度可能有所不同，由于个人经常接触到多个不同场合，在某些场合认为得到接纳，而在其他场合感到受到排斥，这种现象并不少见。
- 最后一点，包容的要素，例如国家法律框架和教育政策、治理和财政、课程和学习材料、设施和基础设施以及社区的参与，这些是包容教育的必备要素，也是为本期报告提出的建议框架。

包容教育的要素

2020年《全球教育监测报告》将分析教育系统中支持包容的各项因素起到的作用，其中包括法律和政策、治理和财政、学校课程、人员、基础设施以及社区规范、观念和期望值。报告将探讨这些因素如何协助那些易受排斥的学习者在制度层面和地方层面得到接纳，并将研究面临多重

不利因素、极易受到排斥的学习者（例如贫困的残疾女童）遇到的障碍。这些分析将依据地域均衡的证据，并对弱势儿童面临极高教育排斥风险的环境，例如冲突形势，予以特别的关注。

国家法律框架和政策

2020年报告将分析法律工具在支持建设包容教育系统方面的作用。国际宣言是向着实现包容作出的重要承诺，但假如得不到国家框架的支持，或是教育利益攸关方不了解相关宣言，其影响力是有限的。此外，很多国家认为有效的做法是就包容问题制定明确的国家声明，体现出本国具体国情下的复杂性和存在的障碍。

法律明确规定了突显包容框架的各项权利，并且发挥着在制度层面为包容扫清障碍的重要作用。报告将分析各国的包容教育法律和政策如何责成学校提供全民教育，同时制定支持包容的程序。以巴拉圭为例，该国宪法在1967承认巴拉圭为双语国家，1994年颁布实施的一项国家政策规定了双语教学和学习。一些国家直接针对隔离问题制定了法律。例如，1954年布朗诉美国托皮卡县教育局管理委员会一案的判决结果，成为民权运动史上的一座里程碑。这项裁决禁止在公立学校实施种族隔离做法，要求美国各州废除教育领域的种族隔离。

报告还将进一步细致入微地分析法律框架对于包容产生的影响，例如，教育法律和政策假如含义不清或前后矛盾，可能妨碍实现包容。即便出台了包容教育政策，即便进入了普通学校，学习者仍有可能被隔离：在很多国家，出身弱势群体的学习者往往被集中编入特殊班级，或是被安排在普通学校附近的其他校舍内上课，某些欧洲国家对待罗姆儿童就采取了这种做法。

治理和财政

很多国家的包容教育政策和实际做法之间始终存在差距。国家政策规定了包容原则，但地方和学校未必能够得到充分支持，将这些原则付诸实施。治理不力会妨碍政策的实施。缺乏问责机制，可能会导致学习者的权利受到侵犯。只有

各个部门有效协作，才能真正实现包容教育。例如，在设立了特殊需求教育系统的很多国家，对于残疾儿童的责任可能不属于教育部门的职责范围，或者可能与卫生部门和社会事务部门共同承担。同样，易受排斥的很多学习者面临着多重困难，涉及健康、安全、贫困和地处偏远等问题。

报告将分析国家教育规划和治理工作在多大程度上使得包容问题得到普遍重视，吸收多个部门的利益攸关方参与进来，并且倾听可能受到排斥的学习者及其家长或监护人的意见。2012年以来，卢旺达每年都会在各县推行包容教育发展行动计划，这项工作涉及县级官员、部门官员、校方人员、家长和儿童，目的是督促各方落实包容教育并追究责任。报告还将探讨易受排斥的弱势群体成员在多大程度上争取到了参与全球教育决策的代表权（在参与决策过程和人员代表两方面）。

与治理有关的筹资问题，对于确保全民教育至关重要。筹资规则必须认识到，弱势儿童教育会产生一些额外费用，例如交通和建筑物内的无障碍设施。报告将调查包容教育的多种筹资方法，以及由不同部门分担学习者群体的教育责任时可能产生的难题。支持包容教育的资源分配，应顾及各部委之间和各级政府之间的协调机制。此外还应考虑到，某些筹资机制会诱使人们给部分学习者贴上特殊需求的标签，因为这意味着学校能够获得更多支持。

课程和学习材料

报告将分析如何根据包容教育原则来调整课程和学习材料，研究课程编制工作如何遵循包容原则，吸收多方利益攸关方的参与，其中包括专家、社区和易受排斥群体。报告将研究包容在各个科目中是否得到普遍重视，是否被作为一个单独的问题。学习方法不止一种：要向背景不同、能力各异的学习者教授同样的课程，这些课程必须具备充分的灵活性。因此，报告将研判课程是否以及如何支持教学模式的多样化和以学习者为中心的学习方法。

报告将分析各科目的教材在多大程度上采纳了包容的观点。学习材料中的歧视性内容或充满成见的内容可能助长排斥，特别是在涉及到女童和妇女的社会角色问题时。内容缺乏多样性，是建设包容文化的另一个障碍。全球教育监测报告小组此前所作的分析发现，仅有3%的教材涉及到男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性人的权利问题。2020年报告还将收集关于为残疾学习者提供适当形式的学习材料的事例，这其中包括为盲人学习者提供盲文教材。报告还将论述技术在为学习者提供适合个人需求的学习材料方面起到的重要作用。

教师、校领导和教育辅助人员

报告将分析如何培训学校工作人员，使其能够从应对背景不同、能力各异的所有学生，特别是在从特殊需求学校向普通学校过渡的过程中。报告将探讨如何培训工作人员去发现特殊需求，并将调查如何改善特殊需求教育与普通教育的两类教师之间、以及教师与辅助人员之间的合作，确保落实包容做法。2013年经济合作与发展组织教学与学习国际调查发现，在34个教育系统中，有22%的教师报告，在为有特殊需求的学生授课方面需要获得更多培训；在巴西，有多达60%的教师报告需要接受更多培训。报告将收集关于特殊需求学校的教师培养水平和教学实践的证据，并将研究教育系统在多大程度上在课堂上为教师和学生开展包容教学与学习提供支持，以及不同培训模式将如何影响师资培养。

除知识和技能之外，校领导和教师对于实现包容教育的积极性和支持同样必不可少，而且不应将其视为理所当然，即使是在对教师开展包容培训的教育系统中也不例外。报告将收集关于激励教师支持和践行包容教育的实际做法的证据。报告将分析结构性障碍可能在多大程度上削弱这种积极性，例如在调整课程方面没有自主权。报告还将论述教育工作者（包括教师、校领导和辅助人员）的多元化在多大程度上可以反映出学生群体的多样性。教育工作者可以为学生树立重要的榜样，多元化的教育工作者队伍有助于消除学生的歧视观点。

学校

残疾人要使用教育设施，需要克服诸如缺乏设备、交通基础设施和路况条件差、建筑设计存在缺陷、缺乏教学辅助工具等多重困难。报告将审查通用设计原则的实际应用情况，考察供水和卫生设施的提供情况。缺乏此类设施，对于女学生来说是一项特别难以克服的障碍。在孟加拉国，有不少女学生为此不得不旷课。

除学校设施外，报告还将考察作为社区的学校和作为包容教育资源的学校，并将分析在这一过程中如何发挥特殊学校的作用。例如，布基纳法索的包容教育改革将特殊需求学校改造为资源中心，为在普通学校就读的残疾儿童提供学习支持。

报告将探讨非公办教育情况，虽然制定了关于包容教育的官方政策，但有越来越多的人将子女送入非公立学校。报告将分析这样的教育机会是否为学习者提供了承诺的学习环境，以及如何影响整个教育系统的包容和公平程度。

报告将审查可能导致排斥的学校选择办法。例如，在已经设立特殊学校的教育系统中，针对特定弱势群体的特殊需求作出有针对性的鉴别，可以限制学生进入普通教育系统。根据有偏见的筛查测试结果对学习者的判断，可能导致某些弱势群体儿童极易被送入特殊学校。在普通学校里，会出于各种借口将弱势群体儿童编入特殊班级，例如智力障碍或是需要参加补习班才能升入高年级，或者通过明确的行动将被视为差生的学习者单独分班。

社区、家长和学生

带有歧视观念和态度的社区可能妨碍学习者获得教育机会。社区在性别、残疾状况、种族和宗教等问题上的歧视性观点，不仅会妨碍儿童入学，而且会影响这些儿童在校内的安全和学习。报告将收集关于以下活动的证据：在社区开展宣传，提高人们对包容价值的认识。

在很多国家，残疾人组织等民间团体努力让家长认识到易受排斥的学习者面临的各种难题。有多项举措着眼于让家长和社区成员参与学校管理和数据收集工作，确保学校和管理部门切实承担起对于全民教育的负责，报告将分析这些举措，并将探讨易受排斥群体（例如残疾人）的家长和社区成员在多大程度上能够介入学校生活和学校管理工作。

报告将分析特殊需求儿童的家长在教育问题上的多种偏好和选择。在比利时和瑞士等国，由于担心普通学校不具备可以满足子女需求的充足条件，学生家长认为特殊学校是供子女学习的最佳场所，因此支持鉴别特殊需求以及对于特殊需求者给予特殊安置。报告还将探讨残疾家长面临的种种难题。

报告将论及学习者在校内的社会和情感融合问题。在很多国家，欺凌和网络欺凌问题备受关注，这些问题可能导致教育机会的丧失，但也可能针对那些原本便极易受排斥的学生。报告将研究这些行为如何影响学习者的学习机会和学习质量。例如在很多国家，不符合社会性别规范的学生极易受到欺凌和侵犯。

衡量教育包容度

大会第68/261号决议明确指出，要评估各国在包容问题上是否取得进展，需要掌握分列数据。不过，要收集关于包容教育的数据，会遇到很多难题。对于隐私、污名化和定义的顾虑，妨碍了人们为开展监测和政策目的开发完善的工具。但政策制定者必须确保遵守人权公约，保证边缘化和弱势群体的权利不受损害。报告将分析两方面的指标，一是受教育程度和学业成绩，二是法律、财政、课程、教师和基础设施。

《全球教育监测报告》利用世界教育不平等数据库，率先制定了教育公平指标。2020年报告将分析华盛顿残疾统计小组的经验及其开发的残疾状况简易问题集、补充问题集和儿童功能模块

调查。这些工具已经开始用于跨国调查和国内调查，前者如联合国儿童基金会多指标聚类调查，后者如新西兰在2016/2017年社会调查和2017年6月住户劳动力调查中首次采用了残疾状况简易问题集。此外，报告还将论述其他一些情况，例如太平洋指标项目，这个项目针对具体情况制定了48项指标，涉及教育等10个方面。

报告将分析关于包容教育的其他可比证据来源，包括定量证据和定性证据。欧洲包容教育机构统计研究了30个教育系统，重点关注普通学校、特殊班级或特殊学校中已确定具有特殊教育需求的学生人数。肯尼亚设立了校级教育管理信息系统，可利用多项指标审视包容教育情况。国际残疾与发展联合会和“世界之光”组织共同编写的《开支公平》报告、“世界教育运动”组织编写的《平等权利，平等机会》报告等出版物提供了大量资料。

2020年《全球教育监测报告》提出的问题

在上述框架内，2020年《全球教育监测报告》将提出以下问题：

- 要确保实现可持续发展目标4，可以为包容教育的各项要素提出哪些重要的政策解决方案？
- 如何预测和克服包容教育政策落实过程中的常见障碍？
- 要消除层层叠加的排斥现象，需要作出哪些安排，以协调政府部门、各级政府和其他利益攸关方？
- 教育系统如何监测教育中的排斥现象（在个人受教育程度、教育成绩和系统因素等方面），如何改进当前做法？教育系统在多大程度上能够监测到校内学习者被排斥出了学习过程？

- 世界各国通过哪些融资渠道为包容教育政策筹措资金？如何监测这些渠道？这些渠道对地方做法产生了哪些影响？

这篇概念说明介绍了全球教育监测报告小组关于编写2020年报告（包容教育）的初步思路，小组希望邀请读者：

- 就拟议的研究方向提出实质性反馈意见
- 推荐关于世界各地的政策和做法的有趣实例，体现出不同国家的包容教育政策，说明在学校里和课堂上如何贯彻包容教育
- 根据已经确立或此前未知的定量和定性数据来源，推荐新的研究领域。

若要提出意见和建议，请访问2020年报告网页：bit.ly/2020gemconsultation。

Global Education Monitoring Report
(全球教育监测报告)
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Email: gemreport@unesco.org
Tel: +33 (1) 45 68 10 36
Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.unesco.org/gemreport

《全球教育监测报告》是由独立团队编写、由教科文组织出版的一份权威参考材料，旨在宣传、影响和维持对可持续发展目标新框架中具体的全球教育目标的真诚承诺。



© UNESCO
ED/GEM/MRT/2018/CN/2020