

欧洲区域性全纳教育实践及发展取向

——基于欧盟特殊教育与全纳教育发展署研究

于天傲,王正青

(西南大学 教育学部,重庆 400715)

摘要:全纳教育是当前国际盛行的教育理念与实践选择,在推动欧洲全纳教育区域性协同发展的过程中,欧盟特殊教育与全纳教育发展署(简称“发展署”)作为跨国机构发挥了重要的支持作用。“发展署”以全纳教育相关的国际公约协议为价值导向,以超国家层面的战略目标为行动指南,以搭建共融共享的跨国交流平台为推进策略,通过统整各国全纳教育进展信息、开展跨国项目研究以及组织召开国际会议等方式,在构建全纳教育指标框架、强化全纳学校领导力建设、推动全纳教师专业学习、转变专家支持角色等方面取得了积极成效,促进了“发展署”各成员国和地区全纳教育的共同发展。与此同时,进一步弥补全纳教育政策规范与实践落地之间的差距、利用现代数字技术拓展全纳教育的实践领域、倾听有特殊教育需要儿童及其家庭的声音、提高全社会对全纳教育的认可度、推动全纳型社会的形成,这些都将作为“发展署”未来的努力方向。“发展署”的全纳教育实践对我国全纳教育的发展有一定的启示,我国可以从建设全纳教育跨区域研究平台、推进全纳学校领导能力发展、强化对全纳教师的项目式培训、完善全纳教育专家支持模式四个方面推进全纳教育的高质量发展。

关键词:全纳教育;欧盟特殊教育与全纳教育发展署;领导力建设;专业学习;专家支持

中图分类号:G760 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2022)06-0104-11

基金项目:重庆市社会科学规划一般项目“优质均衡背景下重庆市基础教育资源配置大数据分析平台构建与运行保障研究”(2021NDYB114),项目负责人:王正青。

作者简介:于天傲,西南大学教育学部硕士研究生;王正青,教育学博士,西南大学教育学部教授,博士生导师。

全纳教育是当前国际盛行的教育理念与实践选择,也是欧洲各个国家和地区开展教育的重要内容。1994年6月,联合国教科文组织在西班牙萨拉曼卡召开的“世界特殊需要教育大会”上通过了《萨拉曼卡宣言:特殊需要教育行动框架》(*The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Education*) (以下简称为《萨拉曼卡宣言》)。宣言指出,有特殊教育需求的儿童应当进入能接纳他们且适应其需要的、能使用以儿童为中心教育方法的全纳学校,从而获得学习上的支持^[1]。在此背景下,丹麦政府于1996年成立了欧盟特殊教育

与全纳教育发展署(European Agency for Special Needs and Inclusive Education,以下简称“发展署”)。截至2022年,已有英国、法国、德国、意大利、西班牙、瑞典、瑞士等31个成员国和地区加入“发展署”^[2],约占欧洲国家和地区总数的2/3。“发展署”的作用在于为欧洲国家的全纳教育提供跨国合作与交流平台,推动“确保所有年龄段的学生与同龄人一起,在当地社区获得有意义、高质量的教育机会”这一愿景的实现^[3]。此后20余年,“发展署”从多个层面进行探索,推动了欧洲全纳教育的发展。

融合是一个历史的、动态的过程。当前各国都在积极探索高效的融合教育模式^[4]。从20世纪80年代开始,我国就大力开展残疾儿童少年进入普通学校随班就读的实验并加以推广。这是我国特殊教育工作者对国际全纳

教育本土化发展趋势的回应与探索^[5]。2017年1月,我国修订后的《残疾人教育条例》第三条指出:“残疾人教育应当提高教育质量,积极推进融合教育,根据残疾人的残疾类别和接受能力,采取普通教育方式或者特殊教育方式,优先采取普通教育方式”^[6]。在政策引领与支持下,近年来,我国加快普及残疾儿童少年义务教育,残疾儿童入学率有了明显的提升。目前,残疾儿童在义务教育阶段的入学率大约为70%,还没有实现义务教育普及的目标^[7]。统计发现,欧洲国家和地区残障儿童在普通学校就读的比例已达98.49%^[8],远高于我国残疾儿童在普通学校接受教育的比例。因此,有必要对欧洲全纳教育的支持模式进行探究,以助力我国相关政策与实践的发展。

当前国内学者对欧洲全纳教育的研究主要体现在3个方面:一是对欧洲某个国家的全纳教育政策、实践模式以及发展历程进行研究^[9-12];二是对欧洲全纳教育背景下有特殊教育需要儿童的安置现状进行研究^[13];三是对欧洲全纳教师教育的改革与发展进行研究^[14-16]。通过梳理已有文献发现,当前学者较为重视欧洲国家层面的全纳教育状况以及超国家层面的某教育项目等方面的探究,少有从“发展署”这一超国家层面的教育组织出发来开展对欧洲全纳教育整体状况的研究。欧洲全纳教育的快速发展离不开“发展署”所提供的各种平台与项目支持,研究“发展署”的组织架构及其实践路径,对我国残障儿童随班就读政策的实施与推广具有参考价值。

一、欧盟特殊教育与全纳教育发展署的组织使命与组织架构

“发展署”以“确保所有年龄段的学生与同龄人一起,在当地社区获得有意义、高质量的教育机会”为愿景和使命^[3],致力于为其成员国的全纳教育发展提供指导与服务。“发展署”由成员国代表董事会、管理理事会、“发展署”主任及工作人员、成员国国家协调员4方构成,并依据该组织自上而下地统筹推进成员国和地区全纳教育的发展。

(一)“发展署”的组织使命:推动成员国和地区全纳教育发展

“发展署”以国际全纳教育的相关系列重

要文件为依据,制定其战略目标与建立组织愿景。在世界全纳教育发展史上,《儿童权利公约》(Convention on the Rights of the Child)、《萨拉曼卡宣言》《残疾人权利公约》(Convention of the Rights of Persons with Disabilities)、《教育2030:仁川宣言与促进可持续发展目标框架4:确保全纳、公平、有质量的教育,增进全民终身学习机会》(Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all)、《教育中的公平和包容:卡利承诺》(Cali Commitment to Equity and Inclusion in Education)等5份国际重要文件与国际公约协议,为“发展署”提供了推进欧洲层面全纳教育政策与实践的价值导向与理念支撑,具有重要意义。

“发展署”以超国家层面的战略目标为指引,以推动成员国和地区全纳教育发展为使 命,不断为成员国和地区全纳教育的发展提供指导。2009年,欧盟颁布《欧盟教育和培训合作战略框架的决议》(Council Conclusions of 12 May 2009 on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training,简称ET2020),提出将“促进公平、社会凝聚力和积极的公民意识”列为超国家层面的战略目标之一,强调“通过提供高质量的早期儿童教育、有针对性的支持以及促进全纳教育来解决教育中的不利因素。教育和培训系统应确保所有学生(包括处境不利者、有特殊需要的人和移民)完成其教育,包括在适当的时候提供二次教育和个性化学习机会”^[17]。在此战略目标指引下,“发展署”提出全纳教育的最终愿景是“确保所有年龄段的学生与同龄人一起,在当地社区获得有意义、高质量的教育机会”^[3]。同时,这一主张也成为“发展署”各成员国和地区关于全纳教育的共同愿景。

基于战略目标的指引,“发展署”确立了推动成员国和地区全纳教育发展的具体任务。第一,及时识别和满足学生的个别化学习需要和兴趣,以培养学生才能和提高学生成绩。“发展署”认为,学生成绩包括短期目标与长期目标两个方面。短期目标是提升学生的个人、

社会和学术成就;长期目标是增强学生能力,提高其生活质量。第二,提高所有利益相关者对学生多样性的重视程度。利益相关者积极参与全纳教育,可以加强其对学生多样性的认识和了解,从而为扩大教育机会和改善教育公平作出贡献,使所有学生都能充分发挥潜力。第三,提供灵活、持续的专业资源,以支持各级各类利益相关者的专业学习。第四,确保全纳教育系统的有效性,支持所有学生采取个性化的学习方法来参与学习过程。其中主要包括:建立以学生为中心的课程体系和评估框架;为所有教育工作者、学校领导和决策者提供灵活的培训和持续的专业发展机会;完善各级系统的治理保障机制。第五,明确全纳教育的目标

和原则,以使所有利益相关者都能够根据该目标和原则明确自身角色所需的知识、技能、情感和行为标准。第六,为所有利益相关者提供学习平台,提升其专业能力,并努力改进和调整相关结构和流程,最终实现共同目标^[18]。

(二)“发展署”的组织架构:建设高效能组织运行系统

“发展署”主要由成员国代表董事会、管理理事会、“发展署”主任及工作人员、成员国国家协调员 4 个部门组成。这 4 个部门自上而下统筹协调,既相互独立又相互补充与支持,以确保“发展署”工作有效运行,从而实现各成员国的利益最大化。“发展署”的组织架构,具体如图 1 所示^[19]。

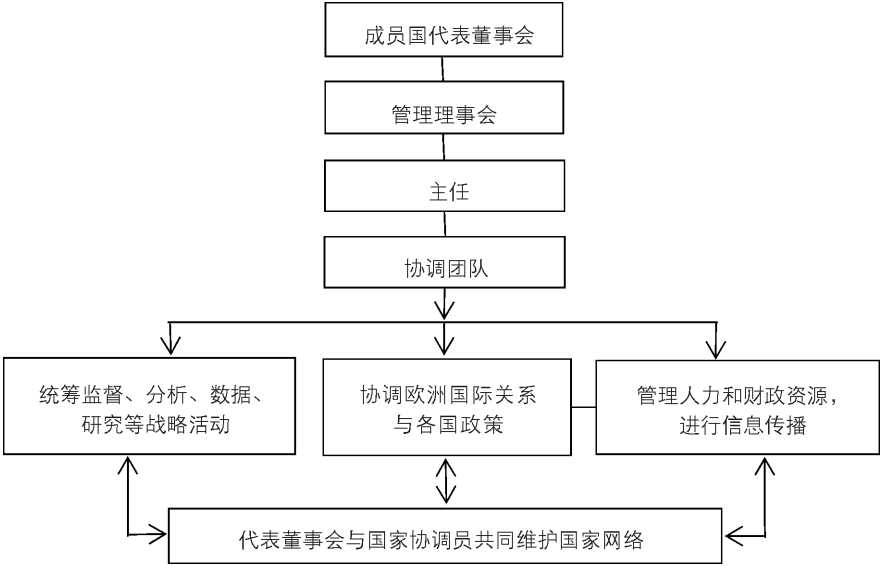


图 1 “发展署”组织结构

成员国代表董事会是“发展署”的最高权力机构,也是综合协调机构。董事会由主席和各成员国和地区任命的代表组成,负责与“发展署”工作相关的战略决策,包括确定“发展署”的政策准则、任务、目标、理念,核定成员资格,批准年度工作方案和预算,批准专题工作领域和项目。管理理事会由主席和从成员国和地区代表董事会成员中轮流选举产生的 5 名成员组成,其主要职能是确保“发展署”的计划和决策能够得到有效执行。理事会根据成员国代表董事会的决策,遵照“发展署”的准则、任务、目标及理念,在“发展署”年度工作计划的准备期筛选出年度优先项目提供给董事会讨论,在“发展署”年度工作计划的执行期对年度计划及董事会的决策作出详细规划,在“发

展署”年度工作计划结束期之前整理本年度计划和总结项目的成果,并就如何有效推广“发展署”工作成果提供建议。“发展署”的主任根据董事会和理事会的指示,对“发展署”的项目工作运作及人员结构进行日常调整和总体管理,包括管理与使用财政预算、人力资源和物质资源,任命“发展署”工作人员,与理事会合作确保“发展署”工作的有效开展,拓展并维持与成员国和地区及其国家网络的支持性工作关系。成员国国家协调员由各成员国任命产生,在各个成员国担任“发展署”工作的专业人员与实践者的角色,负责在其国家范围内推广并实施“发展署”的工作计划及项目,确保所在国与“发展署”之间信息流动的准确性。国家协调员每年需要参加 3~4 次“发展署”一般会

议以及一定数量的主题工作会议和项目交流会议,以促进各成员国之间的有效联系。

总体而言,由各个成员国和地区任命产生的成员国代表董事会对“发展署”的工作进行宏观决策;由董事会选举产生的理事会对各项决策进行具体规划;由“发展署”主任、主任助理及工作人员执行“发展署”的各项计划及项目;由各成员国任命的国家协调员对其所属国家的全纳教育发展需求进行阐释,并在国家范围内配合“发展署”工作人员落实各项计划及项目。各部门相互支持,促进各成员国和地区对全纳教育相关问题的共同理解,提供超国家层面的权威文件,以实现全纳教育的共同发展。

二、欧盟特殊教育与全纳教育的区域行动与进展

虽然全纳、公平、有质量的教育是“发展署”各成员国和地区的共同愿景,但各成员国和地区的全纳教育政策与实践因其不同的历史背景与发展水平而存在差异。为提升区域性全纳教育整体质量,“发展署”在欧洲区域内搭建跨国平台,开展项目研究,在超国家层面构建欧洲全纳教育指标框架、强化全纳学校领导力建设、推动全纳教师专业学习,最终为特殊教育政策与实践的决策者以及相关专业人员提供参考,以促进成员国和地区全纳教育的发展。

(一)构建欧洲全纳教育指标框架以统一质量标准

超国家层面的欧洲区域性机构推动了“发展署”各成员国和地区教育政策的趋同。2008年至2009年,“发展署”开展了“全纳教育指标”项目。一是在国家层面为成员国和地区的全纳教育政策与实践提供可参考的工具;二是在欧洲层面为收集、整理和监测成员国和地区的全纳教育发展情况提供标准化的指标体系。项目的第1阶段共有23个欧洲国家和地区参与其中,并综合“发展署”成员国代表董事会、国家协调员以及32名相应国家和地区专家的意见,形成了第1阶段的报告,即《开发系列指标——推动欧洲全纳教育发展》(*Development of a set of Indicators-For Inclusive Education in Europe*)。报告介绍了全纳教育在立法、参

与、筹资3个领域的框架,以及基本原理、目的、目标和所要达成的初步指标。2011年,“发展署”结束了项目第2阶段的工作并完成报告《参与全纳教育——发展性指标框架》(*Participation in Inclusive Education-A Framework for Developing Indicators*)。“发展署”在第一阶段工作的基础上开展了第2阶段的项目工作,旨在更好地了解政策在实施中是如何解决复杂教育问题的,检验现有指标体系的差距,并提出欧洲全纳教育未来发展方向。在全纳教育指标框架下,各成员国可依据本国发展状况对全纳教育政策进行调整,但是促进成员国和地区之间全纳教育政策的趋同是其努力的方向。

欧洲全纳教育指标框架的出台进一步推动了全纳教育话语体系的形成。2014年,“发展署”进一步开展了“国家政策综述与分析”(Country Policy Review and Analysis, CPRA)的项目研究,目标是构建一套欧洲级的全纳教育政策框架,使其充当促进国家内部与国家之间交流讨论的工具,以帮助各国反思有关全纳教育政策发展的问题。从启动到2020年,CPRA项目共经历了3个阶段,最终构建了12项欧洲级全纳教育政策措施框架,分别为:(1)改善全纳教育,确保所有人都能接受高质量的教育;(2)支持改善家、校、社区三者之间的关系,鼓励父母和当地社区积极参与全纳教育;(3)制定监测机制建设战略,建立全纳教育的全面问责和评估框架;(4)基于高效、公平和全纳的原则,提高教育系统的成本效益;(5)提高学前全纳教育入学率,帮助特殊儿童接受高质量教育;(6)进一步完善以学生为中心的指导措施;(7)营造良好的学校氛围,创建支持性的学习环境,使学习环境能够适应学生的特殊学习需求;(8)消除“标签化”对学生的负面影响,如不应过早地通过能力评定等方式将学生安置在某一类型的机构或学校等;(9)支持和帮助教育成果较少的学校;(10)提高学校教职工素质,着重加强教师素质的提升,尤其是提升教师的专业持续发展能力和校长的学校领导能力;(11)强化就业激励制度、加强全纳教育与职业教育之间的联系,帮助特殊学生顺利从学校过渡到职场,提高学徒制质量,方便特殊人群获得职业资格证书;(12)在全纳教育的各个阶

段完善教育体系和职业指导^[20]。

上述 12 项政策措施是实现欧洲全纳教育政策目标以及改善全纳教育质量的主要抓手。此外,CPRA 项目还对成员国分析数据库中的调查结果进行了识别和分类,并采用预防(P)、干预(I)和补偿(C)三级框架法(简称“P-I-C”框架)对所调查国家的全纳教育政策进行编码与分析。该项目的成果是在超国家层面建立了一个全纳教育的共同话语体系,并且可以通过对成员国和地区的全纳教育政策进行跨国比较与分析,推动各国之间全纳教育政策的交流与合作。

(二)强化领导者能力建设以支撑学校可持续发展

“发展署”致力于通过建立统一的政策框架来促进欧洲全纳学校领导力的提升。2015 年,“发展署”在调查中发现,成员国认为有效的学校领导力应该成为发展全纳教育的优先事项。基于此,“发展署”在 2017 年开展了“支持全纳学校领导”(Supporting Inclusive School Leadership, SISL)项目。该项目分为两个阶段。第 1 阶段的工作,主要是分析德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、西班牙、瑞典、瑞士等 20 个国

家和地区有关学校领导和全纳学校领导的现有政策,并结合相关研究文献,形成了报告《全纳学校领导力:探索欧洲的政策》(*Inclusive School Leadership: Exploring Policies Across Europe*)。报告显示,在所调查的 20 个国家和地区中,有 10 个国家在其立法或政策中特别提到了全纳学校领导,其中最具代表性的是塞尔维亚共和国的《教育机构负责人能力标准手册》(*Serbia's Rulebook on Standards of Competences for Principals of Educational Institutions*)。该手册中要求“校长应创造条件,鼓励对每个孩子进行素质教育”^[21]。此外,该报告还从国家/地区、社区、学校和个人等层面阐述了学校领导的角色定位及关键职责,具体如表 1 所示。这为进一步研究全纳学校领导的角色及职责提供了借鉴。第 2 阶段的工作,由项目咨询小组(Project Advisory Group, PAG)与来自匈牙利、爱尔兰、马耳他和瑞典 4 个国家的专家共同进行课题研究。课题重点有两个:一是设计一个支持全纳学校领导力的政策框架,为成员国和地区的决策者提供借鉴;二是基于所设计的框架形成一个自审工具,为成员国和地区的政策提供参考。

表 1 领导者在生态系统中的角色定位和关键职责^[21]

角色定位	关键职责
国家/地区层面	(1)在协商与沟通后,对国家全纳教育政策提出建议 (2)对与学校价值观相适应的政策进行解读,引领学校课程和评估方式进行变革,支持教师专业发展,合理分配资源,完善教育质量保障及问责制度
社区层面	(1)与相关学校、机构以及社区企业建立伙伴关系 (2)与高校协作开展专业发展活动,协助学校适应多元化社会需求 (3)管理人力资源,促进落实全纳教育共同愿景 (4)管理财务资源,满足社区各学校教育需求
学校层面	(1)坚持公平原则,合理分配学校资源 (2)促进教职工教育反思,改善学校教育质量 (3)提供教师专业发展机会 (4)确保向所有利益相关者提供持续性支持 (5)监督教师遵守职业道德 (6)确保课程和评估机制符合教育目标及满足学生需要 (7)支持家庭开展教育活动
个人层面	(1)在实践中落实以学生为中心的理念 (2)确保教师对所有学生负责 (3)支持创新、灵活和基于实证的课堂教学 (4)监测课堂教学,确保人人享有高质量的教育 (5)培育积极、互信的协作型关系和文化 (6)利用数据帮助教师反思并促进教师专业发展

项目以外的其他国家和地区也纷纷采取相应措施来促进全纳学校领导力的提升。英国学校的一些领导者和一线教师根据实际情况共同制订了分层教学方案^[22]。首先,学校领导者确立了共同的价值取向,营造包容、多元的校园文化氛围,同时重视对教师领导力的培养,进一步增强教职员工的职业责任感,建立学校领导与教师共同合作、相互依存的管理机制。冰岛设置的全纳教育教师培养研究生课程体系中,有“领导力与全纳教育实践”教学内容,并对职前教师设立了3个培养目标:一是具备管理全纳班级的能力;二是具备倾听学生、家长和同事声音的能力;三是具备接纳在家庭背景、发展水平、兴趣爱好等方面存在差异儿童的包容能力^[23]。此外,冰岛在完善全纳教育体系的作用下,从学前儿童到高中生,基本上所有有特殊教育需求的学生都能与普通学生一起在学校接受教育,仅约有1%的学龄儿童在特殊学校就读^[8]。

(三)推动全纳教师专业学习以胜任全纳教育教学需要

“发展署”通过制定全纳教师专业学习政策框架和实施支持性发展项目来促进教师专业化发展。教师专业学习(Teacher Professional Learning, TPL)系列项目是“发展署”所有成员国和地区的最高优先事项,欧盟也把它放在政策议程的首位。其中,“全纳教师专业学习”(Teacher Professional Learning for Inclusion, TPLI)项目,旨在通过确立基本政策要素,确保所有教师在其职业生涯的各个阶段都能进行全纳教育的学习,促进专业发展,以持续地满足所有学生的教育需求。项目伊始,奥地利、丹麦、芬兰、拉脱维亚等25个国家和地区的55名专家参加了会议,专家组成员包括教师教育专家以及负责教师教育和全纳教育的决策者。除专家之外,还有400多位教师、学校领导、当地行政人员、志愿者组织代表、决策者、学生、学生父母以及家庭其他利益相关者等人员,参与了该项目活动。

该项目的研究成果面向所有教师(包括学前教育教师、中小学教师、职业教师、成人教育教师、专家以及教师教育工作者等)和所有学生(包括移民出身的学生、社会经济背景不利

的学生、残障学生、非母语使用者、进入主流学校有特殊教育需求的难民等),涵盖了职前教师、新任教师及经验丰富的在职教师等所有教师职业生涯各个阶段的教师。该项目的后续任务是构建一个全面提升全纳教师专业能力的政策框架,并对全纳教育涉及的专业领域、课程设计、专业发展要素、跨部门合作、资金使用、质量评估和监控等提出建议。

在该项目的推动下,成员国不断加强本国全纳教育教师的培养力度。其中,冰岛十分重视教师全纳教育能力的培养。在职前培养阶段,专门从事特殊教育的教师,被要求在冰岛大学教育学部修满包括特殊教育和全纳教育等在内的120个学分的课程;从事非特殊教育工作的教师,被要求职前培训的必修课程必须有2门是全纳教育的核心课程(幼儿教师为3门)。在职后培训阶段,大约有30门中小学教师的培训课程与全纳教育有关。冰岛的全纳教育教师培训课程已形成了完整的体系,其课程内容大致分为5类,其中有3类与全纳教育直接相关,另外2类则涉及人口差异、多元文化与学生特殊需要等方面,与全纳教育间接相关。塞浦路斯的一所名叫Alambra的乡村学校,共有1名校长、93名学生、10名普通教育教师、1名特殊教育教师和1名言语治疗师。该校在塞浦路斯教育学院的帮助下,针对学生与教师的需求制订了教师专业学习计划,开展在职培训与专业学习活动。借助教师专业学习项目,Alambra小学的学生积极参与课程活动,在学生成绩、教师教学满意度、父母支持和学生学习等方面取得了积极成效^[24]。

(四)转变专家支持角色以强化全纳教育实践指导

“发展署”通过开发政策工具以帮助专家发挥在全纳教育中的支持性作用。2017年,“发展署”开展了“专家在全纳教育中的支持角色转变”(Changing Role of Specialist Provision in Supporting Inclusive Education, CROSP)项目。该项目旨在发挥专家在全纳教育中的作用,增强专家与全纳教育利益相关者的黏性,提高全纳教育专家支持水平。项目分为两个阶段。第1阶段(2017—2018年)由“发展署”26个成员国和地区分别提供有关本国和本地

区全纳教育专家支持模式的历史政策进程、当前政策情况,以及当前专家角色定位及未来发展趋势的报告。“发展署”基于这些报告进行进一步的整理与分析,得出成员国和地区有关全纳教育专家支持的总体情况和趋势,为第2阶段作准备。项目的第2阶段从2019年开始。第2阶段以第1阶段的主要成果为基础,旨在开发一个以专家支持为核心的政策工具,促使成员国和地区改进相关政策,制定更加有效的策略,发挥专家在全纳教育中的重要作用。第2阶段采用同行学习法,通过两轮研讨会达成目标。2020年10月20日至21日在线上举行了第1轮研讨会。21个国家的代表基于本国经验,围绕全纳教育专家支持模式的治理体系、资金支持、能力建设和质量保障4个方面展开讨论,确定了每个方面的相关政策和实施策略。这些政策和策略可以有效地支持专家在全纳教育中的角色转变。第2轮研讨会于2021年举行,其主题侧重于完善项目工具以及促进该工具的推广。

“发展署”提出了转变专家支持角色需要强化的4项机制。一是在治理体系机制方面,提高跨部门合作的质量,防止因专家职责重叠、政府权责不明、资源流动不透明而出现问题,如冰岛提出要在全国各地建立跨部门团队以促进合作。二是在筹资机制方面,重视专家支持,提升资源配置的有效性,将国家全纳教育战略与长期财政支持联系起来。三是在能力建设机制方面,不仅提供对特殊儿童及其家长的专业支持,还提供对教师、学校领导者以及政府工作人员更具针对性的专业支持。能力建设是英国、克罗地亚、爱沙尼亚、芬兰、爱尔兰、卢森堡、葡萄牙、塞尔维亚等国家推动专家角色转变的关键举措。多个欧洲国家和地区计划为提供全纳教育支持的专业人员制定培训课程,满足不同需求,以支持全纳教育环境的发展。四是在质量保障机制方面,建立全纳教育专家支持模式标准,通过收集系统的数据和报告来实现确立标准的目的,从而形成质量保障机制。例如:瑞士强调监测机制,提供衡量专家支持效果的标准化依据,有效地发展了本国全纳教育^[25]。

三、欧洲区域性全纳教育推进的障碍与发展趋势

近30年,“发展署”在推动欧洲国家和地区全纳教育发展的进程中,在标准确立、领导力提升、教师发展、工具开发等方面取得了较为丰硕的成果。进一步弥补全纳教育政策规范与实践落地之间的差距,推动全纳教育理念从应然走向实然,提高全社会对全纳教育的认可度,促进全纳型社会的形成,将是“发展署”未来的工作重点。

(一)欧洲区域性全纳教育的推进障碍

1. 特殊儿童仍遭受社会排斥

“发展署”的统计数据表明,各成员国和地区残疾儿童少年义务教育入学的安置率大约是92%~99.5%,因此,实现全纳教育还有一定的距离。残障者被污名化,是由多种复杂因素长期共同造成的,其中,摇摆的社会政策、排斥的社会态度、匮乏的社会资源都会致使歧视长期存在^[26]。例如:目前,东欧国家对残障者的消极态度源于根深蒂固的历史观念和文化背景,主要是与威权政治意识形态所形成的历史困境、经济转型过程中处境不利人群的极端贫困以及长期隔离的特殊教育方式等有关^[27]。受困于东欧国家现有的历史、文化和制度障碍,对处境不利人群的歧视性社会态度还会长期存在,这导致许多教育工作者不愿意接受全纳教育。

2. 公众对全纳教育的理解存在偏差

教育作为社会领域的一部分,其改革发展与社会息息相关^[28]。对残障者的污名化和消极态度深植于社会环境中,致使全纳教育丧失了最初内涵。波兰研究者面向残障儿童与普通儿童的父母开展的如何理解全纳教育使命的调查显示,许多父母将全纳教育视为一种促进残障儿童和普通儿童之间沟通 and 理解的便利工具。具体而言,普通儿童的父母将全纳教育定义为“对学生灌输对残障儿童的尊重和同情”,认为全纳教育的好处是其子女有机会学习如何去接受、帮助残障儿童以及学会更加宽容他人;而残障儿童的父母则将全纳教育的使命定义为“平等”,认为全纳教育的好处在于可以提供专业的支持、被主流社会接纳的环境等有利于孩子成长的要素^[29]。“发展署”各成员

国和地区在政策上提倡承认全纳教育是面向所有人的教育,其最终目的是提升每个独立、个性的人的教育质量,反对歧视与排斥。应该看到在学校与社会的全纳过程中,仅仅依靠国际或国家层面的自上而下的有关特殊儿童权利的宏观政策是不够的,还需要在日常社会的互动中发挥微观个体的作用^[30]。

3. 社会偏见阻碍了全纳社会的发展进程

在教育、就业与社区生活中,全纳教育与全纳社会之间存在着相辅相成的关系。全纳教育实践质量、社会政策落实程度、社会结构和态度、个人生活历程等因素都会对全纳社会的形成产生影响。残障学生隔离式的生活方式、经济与生活难以独立以及毕业后的社交网络狭窄等因素,都会导致他们的社会融入程度很低,这又进一步加剧残障者被污名化,阻碍全纳社会建设进程。

(二) 欧洲区域性全纳教育的未来趋势

1. 利用现代数字技术拓展全纳教育的实践范围

技术与教学的融合有助于满足学生的安全需要、社交需要、尊重需要、认知需要以及自我价值实现需要^[31]。受新冠肺炎疫情影响,欧洲国家和地区出现了教育中断(educational disruption)问题,突显了在数字时代下发展数字教育、满足学生成长需要的迫切需求。欧洲委员会于2020年发布《数字教育行动计划2021—2027:重启数字时代的教育与培训》(*Digital Education Action Plan 2021—2027: Resetting education and training for the digital age*)(以下简称《数字教育计划》),其目标之一是促进教育工作者熟练、有效地运用数字技术,为所有学生提供高质量的、全纳的教育和培训,促进更加个性化的、灵活的、以学生为中心的学习。“发展署”在其2021年度工作计划中重点关注了疫情对全纳教育的影响,以《数字教育计划》中的战略目标为导向,拟开展一项活动来探讨当前全纳教育所遇到的危机、从中获得的经验与教训,以及如何有效支持易受排斥的学生接受教育等问题。

2. 倾听有特殊教育需要的儿童及其家庭的声音

发展全纳教育,其主要受益主体为有特殊

教育需要的儿童及其家庭,而“发展署”此前的工作与项目更偏重宏观的政策层面,较少关注微观的个体层面。“发展署”成员国代表董事会成员在交流“发展署”的工作走向时,提出了要在政策制定和实施的过程中听取学生及其家庭的意见这一重要主张,指出“发展署”的所有工作都必须能够真实有效地反映特殊儿童及其家庭的声音,这是“发展署”在今后的工作中需进一步关注的领域。在此背景下,“发展署”于2021年开展了研究项目,以来评估其工作与学生及其家庭实际需求实现有效弥合的可能性,此项研究的成果被用于“发展署”2021—2027年工作计划的制定与实施中。

3. 由全纳教育带动全纳社会建设

有关机构更加关注特殊儿童的入学问题,并在其未来就业中设置“过渡地带”。对于毕业不久的有特殊需要的学生来说,全纳教育对其就业和经济独立有积极影响,但是随着毕业时间的增加,这种积极影响会减弱。只有政策、法规和质量标准持续跟进,才能在全纳教育体系中同步实现学生学习质量的提升和全纳社会的形成。欧洲国家的决策者在制定相关政策时,应考虑如何更好地协调学生不同阶段的过渡,这就需要着眼于特殊儿童的终身需要,扩大全纳教育的积极影响。

四、欧洲区域性全纳教育实践模式对我国的启示

将零碎的、局部的、片面的教育经验进行条理化、系统化、综合化,进而上升为我国教育制度的有机组成部分,这有助于促进我国教育制度的创新和完善^[32]。梳理和分析“发展署”在成员国和地区发展全纳教育的实践模式,对我国全纳教育的发展有借鉴意义。我国可通过建设全纳教育跨区域研究平台、构建全纳教育政策框架、推进全纳学校领导能力发展、强化对全纳教师的项目式培训、完善全纳教育专家支持模式等措施来保障全纳教育质量。

1. 建设全纳教育跨区域研究平台,构建全纳教育指标框架

不同地区间开展全纳教育的合作与研究,并在此基础上制定政策框架,有助于合理管控各地区的方案,把握全纳教育发展方向。我国

全纳教育研究平台主要依托高校,如北京师范大学融合教育研究中心、华东师范大学全纳教育研究中心等。我国全纳教育研究平台尚停留在地区层面,缺乏国家级的跨区域交流平台,难以准确追踪全纳教育质量和系统推进各区域的全纳教育发展。“发展署”的教育政策对成员国有潜移默化的影响。加强教育合作来推动教育改革,并最终达到提升教育质量的目 的,已成为各国的共识^[33]。目前,“发展署”建立了全纳教育网络平台,定期开展研讨会以共享信息与资源,还构建了一套包含12项指标的欧洲全纳教育政策实施框架,以帮助国家内部与国家之间就全纳教育的政策问题展开讨论,推动了成员国和地区依据该框架完善全纳教育政策的进程。我国可以在宏观层面上加强教育资源的合理配置与共享^[34],建立国家全纳教育研究平台,并依据我国国情制定本土化的全纳教育政策框架,使各地的全纳教育形成共同的体系,发挥全纳教育政策的引领作用。

2. 推进全纳学校领导能力发展

支撑学校全纳环境的有效管理,离不开领导者能力的发展。学校领导对学校全纳教育政策的有效实施发挥着重要作用,其通过引导、凝聚与规范学校组织团队等方式来构建全纳的校园文化环境。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布,我国中小学逐步推行校长负责制的管理体制。在该管理体制下,我国中小学校领导力是以校长负责制为主导的领导团队,通过一系列的相互协调整合而形成的服务于学校组织目标、确保领导过程顺畅运行的影响力^[35],突显了校长对全纳学校发展的重要作用。一直以来,我国缺乏对全纳学校管理者领导力的相关研究,因此要加强对全纳学校管理者领导力的重视程度,促进全纳学校领导能力的发展,营造特殊学生与普通学生相互融合的校园文化环境。“发展署”重视全纳学校领导对全纳教育的支撑作用,从国家和地区、社区、学校、个人4个方面强化学校领导者的角色定位及职责,并设计了支持全纳学校领导力发展的政策框架,为各成员国和地区提供反思借鉴的工具,促进成员国和地区全纳学校包容理念的发展。我国可强化对全纳学校领

导力的相关研究,结合我国实际构建全纳学校管理者领导力培养政策框架,为各地推进全纳学校领导力发展提供参考。

3. 强化对全纳教师的项目式培训

对全纳教育教师开展项目式培训,可以持续性地满足学生发展需要。全纳教育教育对象的异质性与复杂性决定了教师所需能力的针对性与个别性,而我国的国家级培训计划难以满足教师的个别化需要。教师教育质量最终表现为教师人才培养质量^[36]。2010年,我国开展了中小学教师国家级培训计划(简称“国培计划”),其中包括对普教教师和特教教师的培训。2020年6月颁布的《教育部关于加强残疾儿童少年义务教育阶段随班就读工作的指导意见》指出:“要充分依托‘国培计划’和地方各类教师培训项目,大力开展随班就读教师培训,将特殊教育通识内容纳入教师继续教育和相关培训中,提升所有普通学校教师的特殊教育专业素养。”^[37]目前,“国培计划”的培训内容与教师的个别化需求还难以匹配,教育行政部门要最大限度地消弭“国培计划”中供给与需求之间的矛盾。因此,基于教师多重需求开展多样化的培训形式是必然的选择^[38]。“发展署”高度重视全纳教师的专业培训,教师专业学习系列项目是“发展署”所有成员国的最高优先事项,为此,“发展署”组织开展了一系列的专业学习项目以促进全纳教师的专业发展。我国可以在培养全纳教师基本素养的基础上,依托多样化的项目对其开展有针对性的培训,以有效满足教师的教育教学实践需求。

4. 完善全纳教育专家支持模式

完善全纳教育专家支持模式是保障全纳教育落地的关键。专家在全纳教育中发挥着重要的支持性作用。我国重视专家在全纳教育中的支持作用,在我国《残疾人教育条例》^[6]以及《第二期特殊教育提升计划(2017—2020年)》^[39]文件中都提出了要组成残疾人教育专家委员会,并赋予其评估、安置特殊儿童的职能。残疾人教育专家委员会是一个业务组织而非实体单位,其日常工作规范难以保障^[40],专家难以有效地发挥对全纳教育的支持作用。“发展署”为发挥专家在全纳教育中的支持作用,提出了强化治理机制、筹资机制、能力建设

机制和质量保障机制的要求,为专家支持全纳教育的落地提供了保障。在我国,为发挥残疾人教育专家委员会的职能,特殊教育学校应自觉成为地区性特殊教育资源中心,为支持本地区特殊儿童随班就读、发展全纳教育提供支持和帮助^[41]。各地区的特殊教育资源中心以及特殊教育学校逐渐成为为普通学校全纳教育提供专业支持与服务的机构。这就需要加强和完善全纳教育专家支持模式,以确保发挥专家的重要作用,提升全纳教育质量。

“发展署”各成员国在推进全纳教育发展的过程中,呈现出超国家的融合性以及成员国和地区之间的共进性。以“发展署”为全纳教育的跨国研究与交流平台,各成员国和地区在发现问题、解决问题的过程中不断完善全纳教育政策。成员国和地区还将继续以此为发展战略,在开展超国家层面的项目中继续加强全纳学校领导力建设、推动全纳教师专业化发展以及加大专家支持力度。但是,超国家发展规划主要是集中在政策层面,对各国教育实践的影响较弱。在完善全纳教育政策框架后,推动政策愿景从应然走向实然,将是“发展署”下阶段工作重点。我国可结合国内全纳教育发展实际,在政策层面加以借鉴与反思。

参考文献:

- [1] UNESCO. The Salamanca statement and framework for action on special education [EB/OL]. (1994-06-10) [2021-01-20]. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427_posIn-Set=1&queryId=939c9dd0-83fe-432c-b190-2eb5138defa5.
- [2] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Member countries[EB/OL]. [2022-04-25]. <https://www.european-agency.org/about-us/who-we-are/member-countries>.
- [3] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. About us[EB/OL]. [2021-01-20]. <https://www.european-agency.org/about-us>.
- [4] 赵楠,潘威. 近十年融合教育领域研究热点及前沿可视化分析[J]. 现代特殊教育,2020(10):26-31.
- [5] 邓猛,苏慧. 融合教育在中国的嫁接与再生:基于社会文化视角的分析[J]. 教育学报,2012(1):83-89.
- [6] 中华人民共和国教育部. 残疾人教育条例[EB/OL]. (2017-01-11) [2021-01-20]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyxzfg/202109/t20210922_565679.html.
- [7] 邓猛,赵泓. 新时期我国融合教育现状和发展趋势[J]. 残疾人研究,2019(1):12-18.
- [8] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. European Agency statistics on inclusive education; 2018 dataset cross-country report[EB/OL]. (2020-09-23) [2021-01-25]. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.european-agency.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fesie_2018_dataset_cross-country_report.docx&wdOrigin=BROWSELINK.
- [9] 张悦歆. 联邦德国高等全纳教育的现状、支持模式及启示[J]. 中国特殊教育,2015(10):3-8,20.
- [10] 贾利帅. 激进的改革:意大利全纳教育发展历程评析[J]. 中国特殊教育,2017(6):25-32.
- [11] 贾利帅. 西班牙全纳教育改革与发展[J]. 中国特殊教育,2019(2):9-16.
- [12] 于凌珊. 芬兰全纳教育的经验及其启示[J]. 现代特殊教育,2019(3):73-76.
- [13] 彭霞光. 欧盟国家特殊需要教育状况分析及启示[J]. 中国特殊教育,2021(12):28-34.
- [14] 谭丹,周琴. 欧洲全纳教师教育的进展及启示[J]. 教师教育学报,2015(4):98-104.
- [15] 周琴,谭丹. 欧盟全纳教师教育改革与发展趋势[J]. 比较教育研究,2014(11):19-23.
- [16] 周琴,谭丹. 《全纳教师概述》:欧洲全纳教师教育改革新进展[J]. 外国教育研究,2014(7):47-53.
- [17] European Union. Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020)[EB/OL]. (2009-05-28) [2021-01-25]. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN).
- [18] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Agency position on inclusive education systems[EB/OL]. [2021-01-20]. <https://www.european-agency.org/about-us/who-we-are/agency-position-inclusive-education-systems>.
- [19] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. The Agency's organisational structure[EB/OL]. [2021-01-20]. <https://www.european-agency.org/about-us/who-we-are/structure>.
- [20] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Country policy review and analysis: methodology report-revised 2018[EB/OL]. (2020-08-03) [2021-01-25]. https://www.european-agency.org/sites/default/files/cpra_methodology_revised_2018.pdf.
- [21] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Inclusive school leadership: exploring policies across Europe[EB/OL]. (2020-08-03) [2021-01-25]. https://www.european-agency.org/sites/default/files/sisl_synthesis_report.pdf.
- [22] 吴佳莉. 全纳教育理念下的英国分层教学研探析[J]. 中国特殊教育,2015(3):3-8.
- [23] 刘盈盈,刘晓伟,马峰. 公平高效:冰岛全纳教育模式及启示[J]. 浙江师范大学学报(社会科学版),2019(1):105-111.
- [24] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Key actions for raising achievement: guidance for teachers and leaders[EB/OL]. (2021-11-15) [2021-12-10]. <https://www.european-agency.org/sites/default/files/Key%20Actions%20for%20Raising%20Achievement.pdf>.

- [25] European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Changing role of specialist provision in supporting inclusive education: mapping specialist provision approaches in European countries[EB/OL]. (2020-08-03)[2021-01-25]. https://www.european-agency.org/sites/default/files/CROSP_Synthesis_Report.pdf.
- [26] 皮悦明,高文涛,王庭照.“特殊”到“全纳”:英国特殊教育百年发展述评[J]. 比较教育研究,2020(5):98-105.
- [27] STEPANIUK I. Inclusive education in Eastern European countries:a current state and future directions[J]. International Journal of Inclusive Education,2018(1):1-25.
- [28] 贾利帅. 全纳教育改革方式审视——基于意大利学校一体化政策与我国随班就读政策的考察[J]. 教师教育学报,2018(2):73-82.
- [29] BRAGIEL J. Parents' perceptions of integrated education in Poland[J]. International Journal of Special Education, 2016(2):1-19.
- [30] GEORGE K, HANNAH AJ, LAUREN S. How will do we understand social inclusion in education? [J]. British Journal of Educational Studies,2019(2):1-18.
- [31] 王正青,唐晓玲. 信息技术与教学深度融合的动力逻辑与推进路径研究[J]. 电化教育研究,2017(1):94-100.
- [32] 郑刚,杨雁茹. 中国教育制度优越性的基本定位、根本依据和提升策略[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(1):95-103,226-227.
- [33] 李晓强. 超国家层面的欧盟教育政策:影响及其限度[J]. 外国教育研究,2007(8):27-30.
- [34] 赵斌,杨银. 共生理论视域下我国融合教育发展的困境与反思[J]. 教师教育学报,2018(6):1-7.
- [35] 许敏. 学校领导力的内涵、功能及其提升策略[J]. 教育发展研究,2008(Z2):51-54.
- [36] 李森,谷涉云. 教师教育结构质量的内涵、特征及提升策略[J]. 西南大学学报(社会科学版),2019(5):78-85,199.
- [37] 中华人民共和国教育部. 教育部关于加强残疾儿童少年义务教育阶段随班就读工作的指导意见[EB/OL]. (2020-06-22)[2022-04-25]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3331/202006/t20200628_468736.html.
- [38] 张玉红,赵建梅. 特殊教育“国培计划”项目运行的阻抗因素与因应策略——基于项目管理的视角[J]. 教育科学研究,2018(5):32-36.
- [39] 中华人民共和国教育部. 教育部等七部门关于印发《第二期特殊教育提升计划(2017—2020年)》的通知[EB/OL]. (2017-07-18)[2022-04-25]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3331/201707/t20170720_309687.html.
- [40] 申仁洪. 融合教育背景下的特殊教育学校转型发展:方向与路径[J]. 现代特殊教育,2017(10):16-26.
- [41] 朱楠,王雁. 融合教育背景下特殊教育学校职能的转变[J]. 中国特殊教育,2011(12):3-8.

Practice and Development Orientation of Regional Inclusive Education in Europe: Based on the European Agency for Special Needs and Inclusive Education

YU Tian'ao, WANG Zhengqing

(Institute of International and Comparative Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Inclusive education is a popular educational concept and practical choice in the world. In the process of promoting the regional coordinated development of inclusive education in Europe, the European Agency for Special Needs and Inclusive Education (the Agency) plays an important supporting role as a transnational platform. With the international conventions and agreements related to inclusive education as its value guide, the supranational European strategic goals as its action guide, and the transnational exchange platform for inclusion and sharing as its promotion strategy, the Agency integrates countries' information of inclusive education progress, conducts transnational research projects, and organizes international conferences at various levels. It has achieved positive results in building the index framework of inclusive education policy in Europe, strengthening the construction of inclusive school leadership, promoting the professional learning of inclusive teachers and developing expert support analysis tools, and has promoted the common development of inclusive education in member countries. At the same time, to bridge the gap between policy norms and educational practice, to expand the scope of inclusive education practice by using modern digital technology, to listen more to the voices of children with special needs and their families, and to promote the recognition of inclusive education by the whole society and the formation of inclusive society will be the future direction of the Agency. The practice of inclusive education by the Agency has enlightening significance for the development of inclusive education in China. China can promote the high-quality development of inclusive education from four aspects: building a national research platform for inclusive education, promoting the development of inclusive school leadership, attaching importance to project-based training of inclusive teachers, and standardizing the mechanism of specialists' provision in supporting inclusive education.

Key words: inclusive education; European Agency for Special Needs and Inclusive Education; leadership building; professional learning; specialist supporting

责任编辑 邱香华