



全球教育监测报告摘要

2020年

包容与教育：

覆盖全民，缺一不可



联合国教育、
科学及文化组织



可持续发展目标



全球教育监测
报告

全球教育监测报告摘要



包容与教育:

覆盖全民，缺一不可

《2030年教育仁川宣言和行动框架》指出，《全球教育监测报告》的任务是作为“监测和报告可持续发展目标4以及其他可持续发展目标中的教育事宜的机制”，并“作为总体可持续发展目标后续行动和审查的一部分，为便于让所有相关的合作伙伴对它们的承诺有所交代，报告各类国家和国际策略的实施情况”。《全球教育监测报告》由设在教科文组织的一个独立团队编写。

本出版物采用的名称及其材料的编写方式不代表教科文组织对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物选取的事实及其编写方式以及书中表述的观点均由全球教育监测报告小组负责，不代表教科文组织的观点，本组织对此不承担任何责任。全球教育监测报告小组组长对于本报告表述的观点和意见承担全部责任。

全球教育监测报告小组

组长：Manos Antoninis

成员：Daniel April, Bilal Barakat, Madeleine Barry, Nicole Bella, Erin Chemery, Anna Cristina D'Addio, Matthias Eck, Francesca Endrizzi, Glen Hertelendy, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Milagros Lechleiter, Kate Linkins, Leila Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mechtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Carlos Alfonso Obregón Melgar, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Anna Ewa Ruskiewicz, Will Smith, Laura Stipanovic, Morgan Strecker, Rosa Vidarte and Lema Zekrya.

研究员：Madhuri Agarwal, Gabriel Badescu, Donny Baum and Enrique Valencia-Lopez

《全球教育监测报告》是一份独立的年度出版物。它得到了一些国家政府、多边机构和私营基金会的资助以及教科文组织给予的便利和支持。



此出版物为开放获取出版物，授权条款为Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)。若使用此出版物的内容，需无条件接受并遵守教科文组织开放获取储存档的一切条件和规则 (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-chi>)。

此许可协议仅适用于出版物的文本内容，凡使用未明确标注属于教科文组织的材料，需事先通过以下方式征得许可：publication.copyright@unesco.org，或者，UNESCO Publishing, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP France。



原英文标题：*Global Education Monitoring Report Summary 2020: Inclusion and education: All means all*

引述本出版物，请标明：教科文组织，2020年，《2020年全球教育监测报告摘要——包容与教育：覆盖全民，缺一不可》，巴黎，教科文组织。

欲了解更多内容，请联系：

Global Education Monitoring Report team
UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
电子邮件：gemreport@unesco.org
电话：+33 1 45 68 07 41
www.unesco.org/gemreport
<https://gemreportunesco.wordpress.com>

印制后如发现任何错误或遗漏，
将在网络版上勘正，网址为：
www.unesco.org/gemreport

UNESCO, 2020年
版权所有
第一版
联合国教育、科学及文化组织2020年出版
7, Place de Fontenoy, 75352
Paris 07 SP, France

排版：教科文组织
图文设计：FHI 360
版面设计：FHI 360

封面图片：Jenny Matthews/Panos
图片说明：塞拉利昂圣皮乌斯小学的学生们在跳绳。

信息图绘制：FHI和Anne Derenne

《全球教育监测报告》系列

2020年 《包容与教育：覆盖全民，缺一不可》
2019年 《移徙、流离失所和教育：要搭建桥梁，不要筑起高墙》
2017/8年 《教育问责：履行我们的承诺》
2016年 《教育造福人类与地球：为全民创造可持续的未来》

《全民教育全球监测报告》系列

2015年 《2000-2015年全民教育：成就与挑战》
2013/4年 《教学与学习：实现高质量全民教育》
2012年 《青年与技能：拉近教育和就业的距离》
2011年 《潜在危机：武装冲突与教育》
2010年 《普及到边缘化群体》
2009年 《消除不平等：治理缘何重要》
2008年 《2015年之前实现全民教育：我们能做到吗？》
2007年 《坚实的基础：幼儿保育和教育》
2006年 《扫盲至关重要》
2005年 《全民教育：提高质量势在必行》
2003/4年 《性别与全民教育：向平等跃进》
2002年 《全民教育：世界走上正轨了吗？》

ED-2020/WS/18

本报告摘要及所有相关资料均可从以下网站下载：<http://bit.ly/2020gemreport>

前言

让教育成为一项普遍权利，同时落实所有人的受教育权，这项工作此时此刻有着前所未有的重要意义。我们的世界瞬息万变，经受着严峻的挑战——从技术颠覆，到气候变化、冲突、人口被迫迁徙、不宽容和仇恨——这些都将进一步加剧不平等，并在今后几十年产生影响。2019冠状病毒病大流行更是暴露并加深了这些不平等和人类社会的脆弱性。现在比以往任何时候都要求我们肩负起共同的责任，扶助最弱势群体，协力消除长期存在的威胁到所有人的社会失约问题。

面对这些挑战，《2020年全球教育监测报告》关于教育包容问题的论述更加发人深省。报告发出了警告，教育机会依然分配不均。对于众多学习者来说，优质教育仍然高不可攀。早在2019冠状病毒病疫情爆发之前，就有五分之一的儿童、青少年和青年被完全排除在教育大门之外。污名、成见和歧视，意味着还有数百万学生在校内受到进一步排斥。

目前这场危机将进一步延续各种形式的排斥。由于2019冠状病毒病疫情下学校关闭，全球有90%以上的学生受到影响，全世界遭受了教育史上前所未有的冲击。社会分化和数字鸿沟使得最弱势群体面临着学习受损和辍学的风险。与埃博拉病毒有关的以往经验表明，公共卫生危机会让许多人掉队，特别是最贫困女童，她们当中的很多人可能再也无法重返校园。

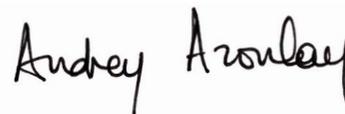
在世界各国努力重建更加包容的教育系统时，本报告适时地提出了一条重要建议：教育领域的所有行动方都应拓宽对包容教育的理解，应容纳所有学习者，无论其身份、背景和能力如何。

报告指出了不同形式的排斥、产生排斥现象的原因以及我们可以采取的对策。从这个意义上讲，这是我们为更具复原力和更加平等的未来社会奠定基础所应响应的行动号召；号召收集更好的数据，否则我们将无法认识到、也无法衡量问题的实际范围；号召根据当前实施的有效政策实例，通过多方合作来消除相互交织的多种不利因素，提高公共政策的包容性。各国部委和政府部门在应对2019冠状病毒病疫情期间就展现出了这种能力。

只有领悟了这份报告的内容，我们才能理解今后必须面对的前进道路。教科文组织愿向各国和教育界伸出援手，让我们共同推进这个世界迫切需要的教育事业，确保学习永不停步。

为迎接二十一世纪的挑战，提高教育的包容性势在必行，我们不能选择袖手旁观。

教科文组织总干事
奥德蕾·阿祖莱



前言

教育是建设包容性民主社会必不可少的基石。在民主社会中，民众可以自由表达意见分歧，广泛倾听各方意见，增进社会凝聚力，倡导多样性。

今年的《全球教育监测报告》提醒我们，教育系统的包容性取决于教育系统的创建者。教育系统及其所处环境可能产生弊端。无视民众的需求，弊端就会出现。

教育包容是要确保每名学习者都能感受到自己受到重视和尊重，能有明确的归属感。但要实现这一理想，需要跨越许多障碍。歧视、成见和异化确实让许多人受到排斥。无论是基于性别、地点、财富、残疾、族裔、语言、移徙、流离失所、性取向、监禁、宗教或其他信仰和态度，这些排斥机制基本相同。

报告提示我们，令人不安的教育差距持续存在，包括在本应是实现包容之基础的全民受教育机会方面。在包容问题上力争做到“覆盖全民，缺一不可”，还意味着应清除给儿童贴上的任何污名化标签。根据此类标签确定学习方法，会制约儿童的潜能，忽视多样化的学习方法可以给所有儿童带来的惠益。

由此可见，教育系统的设计至关重要。各国可以选择依据哪些重要因素来判定本国教育系统是否走上正轨。面对包容问题，各国可以选择采用零碎的方法，也可以选择迎难而上，全面解决所有的挑战。

要实现全面包容这一理想，难免要面对两难境地和矛盾冲突。要从目前的基础上发展到建立起能够满足所有学习者（包括患有严重残疾者）需求的系统，绝非易事，甚或是一项不可能完成的任务。本报告并不否认，全面包容的理想也可能有不利之处。比如，出于良好意愿的包容可能衍变成从众的压力，致使族群身份遭到削弱，语言遭到放逐。以包容的名义确定和援助某一受排斥群体，也有可能将这些人推到社会边缘。在决定改革步伐的问题上同样存在着实际的困难，较富裕的国家希望摆脱最初的隔离式教育制度，较贫困的国家则希望从零开始创建包容性教育制度。

本报告充分认识到这些挑战，但提出了一个问题：是否真的有必要为推行包容教育寻找理由和依据。报告指出，讨论包容教育的裨益，无异于是在辩论废除奴隶制或废除种族隔离会带来哪些好处。教育的包容性不是终点，而是一个过程。在这一过程中，我们不必付出任何成本就可以改变很多事情，这包括教师的态度，学校领导为学习环境创造的氛围，家庭在择校问题上作出的选择，以及全社会为我们希望看到的未来作出的抉择。

包容不仅仅是决策者的选择。自上而下强制推行包容是行不通的。因此，本报告向读者提出这样一个问题：您是否愿意挑战当前的思维模式，是否愿意认为教育应该面向所有人且必须努力接纳所有人？

全球教育监测报告咨询委员会主席
海伦·克拉克阁下



要点

身份、背景和能力决定了教育机会。

在欧洲和北美，除高收入国家外，完成中等教育的最贫困青年与最富裕青年的比例是18比100。在至少20个国家（主要是撒哈拉以南非洲国家），鲜有贫困的农村青年女性能够读完中学。

歧视、成见和污名化机制大同小异，面临排斥风险的所有学习者都深受其害。

68%的国家确定了包容教育的定义，但在这些定义中，只有57%提到了诸多边缘化群体。

虽然取得了进展，仍有许多国家没有收集、报告和使用关于落后者的数据。

41%的国家（占全球人口的13%）自2015年以来没有开展公开的住户调查，无法提供关于重要教育指标的分列数据；覆盖率最低的地区是北非和西亚。14个国家采用了华盛顿小组的简易残疾问题集，其最新数据表明残疾儿童占到失学人口的15%。

数百万人正在错失学习机会。

中等收入国家的入学率在过去15年中提高了25个百分点，但年满15岁的青少年当中只有四分之三依然留在学校。他们当中只有一半学会了基础知识，这一比例在此期间始终没有提高。许多评估高估了学生的表现：在拉丁美洲15个国家开展的一次地区评估中，四分之三的学生在做多项选择题时无异于乱猜，却被认为能够熟练阅读。

教育的包容性面临的一大障碍是，人们不相信包容是可行且可取的。

2018年，43个国家（主要是中等偏高及高收入国家）有三分之一的教师表示，没有针对学生的文化多样性来调整自己的教学。

一些国家正在向包容教育过渡，但隔离做法仍然普遍。

对于残疾学生，25%的国家（亚洲国家以及拉丁美洲和加勒比国家为40%以上）立法规定，应在单独的环境中为这部分学生提供教育，10%的国家规定开办融合教育，17%的国家规定提供包容教育，其余国家选择将隔离式教育与主流教育结合起来。在经合组织国家，三分之二以上的移民学生所在的学校中至少有一半的学生是移民。

应将资金提供给最需要帮助的人。

在32个经合组织国家中，在社会经济方面处于弱势地位的学校和教室更有可能迎来资历较低的教师。拉丁美洲自1990年代以来实施有条件的现金转移支付，由此将民众的教育程度提高了0.5至1.5年。四分之一的国家出台了某种形式的平权行动计划，协助社会边缘人有机会接受高等教育。对于在2019冠状病毒病危机期间蒙受排斥风险的学习者，约有40%的低收入和中等偏低收入国家没有采取任何支持措施。

教师、教材和学习环境往往忽略了接纳多样性带来的益处。

在48个教育系统中，约有25%的教师表示，迫切需要获得在如何教授有特殊需求学生方面的专业发展。全球仅有41个国家承认手语为官方语言。在49个欧洲国家中，有23个国家的课程中没有明确触及性取向和性别认同问题。

联 联合国《2030年可持续发展议程》誓言绝不让任何一个人掉队。为此，可持续发展目标4（SDG 4）着力于确保“包容和公平的优质教育”，促进“全民终身享有学习机会”。这部《议程》承诺创建一个“公正、公平、容忍、开放、有社会包容性和最弱势群体的需求得到满足的世界”。

社会、经济和文化因素与实现教育的公平性和包容性的理想可能相辅相成，也有可能背道而驰。假如教育将学习者的多样性视为一项挑战，而不是一个难题，就可以为建设包容性社会提供重要的切入点：发掘各种各样的天分，并为人人充分发挥自己的天分创造条件。但遗憾的是，在某些微妙决定的作用下，弱势群体被排除在课程之外，产生了没有针对性的学习目标、教科书中的刻板观念、体现在资源分配和评估方面的歧视、对暴力的容忍和对需求的忽视。弱势群体就这样止步于教育系统之外，或者说被逐出了教育系统。

政治、资源和文化等环境因素似乎导致不同国家或不同群体在包容性问题上面临着各不相同的挑战。其实无论环境如何，挑战总是相同的。要克服障碍、提高成绩和改善学习，教育系统就应顾及到每名学习者的尊严。教育系统不得再借口便于规划和实施教育应对措施，继续给学习者贴标签。要实现包容，不能一次只解决一个群体的问题（图1）。学习者有着相互交错的多重身份，此外，没有任何一种身份特征与任何一种预定学习能力必然关联。

教育的包容性首先是一个过程

包容是接纳每一个人。包容教育一般与残疾人的教育需求相关联，涉及到特殊教育与主流教育之间的相互关系。1990年以来，通过残疾人的不懈努力，在教育包容性问题上形成了全球视角，由此促成2006年联合国《残疾人权利公约》（CRPD）第二十四条承认残疾人享有获得包容性教育的权利。但关于这一条的第4号一般性意见在2016年指出，包容一词涵盖的范围更广。同样的机制不仅排斥残疾人，也会因性别、年龄、地理位置、贫困、残疾状况、种族、土著身份、语言、宗教、移民或流离失所状况、性取向或性别认同表达、服刑、信仰和态度等原因，将其他人排除在外。这种系统和环境没有考虑到需求的多样性

图1：
覆盖全民，缺一不可；
要实现教育的包容性，不能一次只解决一个群体的问题

在 100 名儿童当中……



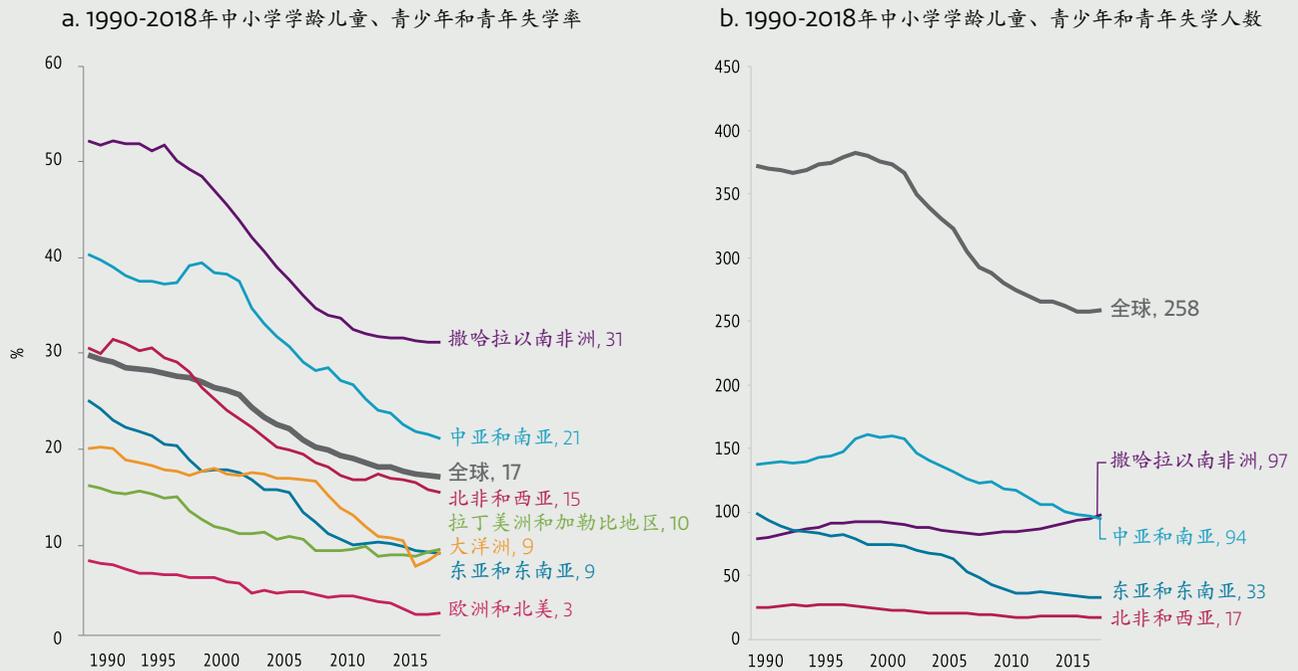
和多重性，这在2019冠状病毒病疫情下暴露无遗。社会和文化决定了规则，规定了正常的含义，并且将差异视为异常。人们应转变观念，不能固步于特殊需求，要认识到妨碍参与和学习的障碍。

包容是一个过程。包容教育是有助于实现社会融合目标的一个过程。要确定什么是公平教育，需要区分“平等”和“公平”。平等是一种状态（情境），是可以通过投入、产出或结果看到的成果。公平是一个过程（方式），是为确保平等而采取的行动。由于过程和成果相互掺杂，要定义包容教育就更加复杂了。本报告主张将包容视为一个过程，是为接纳多样性和培养归属感而采取的行动，其思想根源是深信人人都有各自的价值和潜力，都应受到尊重，无论背景、能力或身份如何。但包容同时也是一种状态和一项成果，《残疾人权利公约》和第4号一般性意见没能给出精确的定义，很可能是由于各方在应有成果问题上产生了意见分歧。

作为成果的教育包容性：从全民教育做起

贫困和不平等是主要制约因素。在减少极端贫困方面取得了进展，亚洲的成绩尤为突出，但仍有10%的成人和20%的儿童（撒哈拉以南非洲为50%）受到极端贫困的影响。世界部分地区的收入差距正在逐步扩大，或者即便差距缩小，在不同国家之间和一国内部，其不平等程度依然令人无法接受。重要的人类发展成果同样分布不均。在30个中低收入国家，最贫困的20%家庭的5岁以下儿童营养不良率为41%，比最富有的20%家庭高出两倍以上，这严重损害了这些儿童的受教育机会。

图2：
有2.5亿儿童、青少年和青年失学



GEM StatLink: http://bitly/GEM2020_Summary_fig2
资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

教育参与方面的进展陷于停滞。估计约有2.58亿儿童、青少年和青年失学（图2），占总人口的17%。入学率体现出巨大的财富差距：在65个中低收入国家最贫困的20%家庭和最富有的20%家庭中，小学学龄儿童的入学率平均相差9个百分点，初中学龄青少年的入学率相差13个百分点，高中学龄青年的入学率差距达到27个百分点。由于最贫困的学生更有可能留级和过早辍学，完成率体现出的贫富差距就更大了：小学为30个百分点，初中为45个百分点，高中为40个百分点。

贫困影响到入学、完成和学习机会。在除欧洲和北美以外的所有地区，对比最富有的20%家庭的每百名青少年，最贫困的20%家庭有87名青少年进入初中，有37人初中毕业。在这些初中毕业生中，对比最富有的20%家庭的每百名青少年，约有50人具备基本的阅读和数学能力（图3）。多种不利因素往往相互交织。最有可能被教育拒之门外的人，还可能由于语言、地理位置、性别和族裔等因素而陷入不利境地。在有数据可查的至少20个国家，几乎没有任何一位农村地区贫困的青年女性能够读完高中。

实现包容教育任重道远，但也并非不切实际，而是可以产生切实成果

普及教育是实现包容的先决条件，不过关于为残疾学习者和可能受到排斥的其他弱势群体实现包容教育还包括哪些方面，各方尚未达成普遍共识。

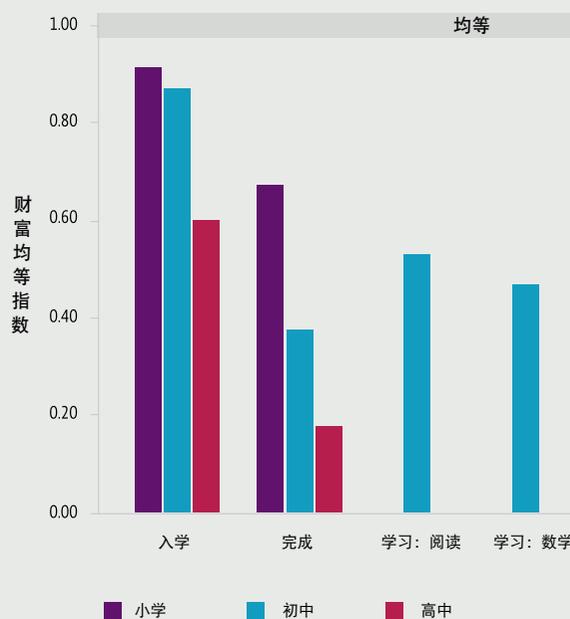
对残疾学生的包容不仅是如何安置的问题。《残疾人权利公约》着重强调要让残疾人进入学校，这不仅打破了历来将残疾儿童排除在教育领域之外或是将其隔离安置在特殊学校中的传统做法，同时也打破了在很多或大部分情况下让残疾学生分班就读的做法。但要做到包容，还需要在校方支持和风气方面作出很多改变。《残疾人权利公约》没有指出特殊学校违反公约，但残疾人权利委员会的近期报告日益倾向于这种观点。《残疾人权利公约》提出了包容性教育，放权各国政府自行处理，公约通过这种方式含蓄地承认了实现全面包容的各种障碍。许多政府采取的排斥性做法违背了对《残疾人权利公约》的承诺，对此应予以揭露，但同时也应承认主流学校和教育系统的灵活性是有限的。

包容教育有助于实现多个目标。最大限度地实现与他人的互动（同一屋檐下的所有儿童），充分发挥学习潜能（学生在哪种情况下能够学得最好），这两个理想目标之间可能存在矛盾冲突。需要考虑的其他因素还包括，教育系统向理想状态迈进的速度、过渡期间的情况、以及如何权衡早期需求识别与贴标签及污名化的风险。

要同时实现多项不同目标，可能相辅相成，也有可能彼此冲突。事关包容教育时，政策制定者、立法者和教育工作者面临着涉及具体情况的微妙问题。他们必须认识到，极力维护隔离式办学的人会提出哪些反对意见，同时也要知道快速变化蕴含着不可持续性的风险，本应受益者可能反而因此受损。让残疾儿童

图3：
在入学、完成和学习方面存在巨大的财富差距

2013-2017年部分国家各级教育在入学、完成以及阅读和数学基本能力方面的财富均等指数



GEM StatLink: http://bitly/GEM2020_Summary_fig3

注：样本不包含欧洲和北美的高收入国家。

资料来源：全球教育监测报告小组利用住户调查（入学和完成情况）和教科文组织统计研究所数据库（学习）所作的分析。

进入还没有做好准备、没有得到支持、无法担负起实现包容重任的主流学校，会加剧排斥现象，引发人们对提高学校和教育系统包容性的强烈反对。

全面包容也可能有不利之处。在某些情况下，包容可能在无意中加大从众的压力。这可能贬损、危及或是抹杀族群身份、习俗、语言和信仰，从而削弱归属感。族群维护自身文化的权利和实现自决与自我代表的权利日益得到承认。包容受到抵制，可能是出于偏见，但也可能是由于人们认识到，某一少数群体只有在特定范围内成为多数群体的情况下，才能维护身份和实现赋权。在某些情况下，包容政策非但没能实现积极的社会参与，反而可能加剧社会排斥。少数群体与多数群体的相遇，可能加深主流偏见，进一步深化少数群体的不利处境。定向援助同样可能导致污名化、贴标签或是令人反感的包容形式。

要走出困境，需要切实的参与。包容教育应建立在对话、参与和开放的基础上。对于实现包容的长期理想，政策制定者和教育工作者的确不应妥协，不应无视，也不应回避，但他们更不应否定受影响者的需求和倾向。基本人权和原则从道德与政治两方面为教育决策提供了指导，但要实现包容的理想事关重大。提供差异化和个性化的充足支持，需要具备坚韧顽强的精神和长远的眼光。只适合部分儿童、同时迫使其他人去努力适应的教育系统设计必须要改变，但这无法一蹴而就。必须对主流态度和心态发起挑战。即使是具备了最良好的意愿和最坚定的承诺，包容教育也可能是一条充满荆棘的路。为此，有些人主张降低关于包容教育的理想，但我们唯一的出路是承认存在障碍，然后清除这些障碍。

包容有其裨益。经过精心规划的包容教育可以改善学习成绩，促进社会情感发展，有助于树立自尊并促使同伴相互接纳。让多种多样的学生进入主流课堂和主流学校，可以防止污名、成见、歧视和异化。取消并行的教育结构，将资源更有效地集中用于单一的包容性主流教育系统，还可以提高效率。从经济角度解释包容教育的合理性，对于规划工作很有价值，但这还不够。接近理想状态的教育系统极少，因而无法估算全部成本，而且相关裨益涉及好几代人，很难进行量化。

包容在道义上势在必行。讨论包容教育的裨益，犹如讨论人权的裨益。包容是建设可持续社会的前提条件，也是在公平、正义和公正的基础上建设民主制度和在这一制度下开展教育的前提条件。在包容这一系统框架下，人们可以根据“每名学习者都很重要而且同等重要”的原则来扫除障碍。假如采用统一标准进行学校评估以及将资源分配与学校业绩挂钩，包容还可以冲抵教育系统对于例外和排斥听之任之的趋势。

包容可以改善所有学生的学习。近年来，有关学习危机的说法让人们注意到，中低收入国家的大多数学龄儿童在基本技能上没有达到最低能力水平。但这种说法可能忽略了最落后国家教育系统的功能失调，例如排斥、精英主义和不公平问题。可持续发展目标4明确告诫各国要确保包容的教育，这绝非偶然。不去探究更深层次排斥源头问题的机械解决方案，只能起到部分改善学习成果的作用。必须将包容作为教学方法和学习方法的基础。

2020年《全球教育监测报告》就以下几个方面提出了问题：重要的政策解决方案，实施障碍，协调机制，筹资渠道，以及包容教育的监测。报告将尽可能以发展变化的视角来分析这些问题。但对于包容这个如此复杂的课题，在全球范围内尚未形成翔实的文献纪录。本报告收集了每个国家（从阿富汗到津巴布韦）面对教育包容性挑战采取的做法。这些信息发布在新版网站PEER上，各国可以通过这个网站分享经验，取长补短，特别是在背景相似的地区层面。可以将相关概况作为基准，从质量方面审查2030年目标的进展情况。

本报告认识到，各国在提供包容教育方面面临不同的境况和挑战；多个不同群体可能被排除在教育之外，个人学习者遭遇到各种障碍，特别是在多种身份特征交织的情况下；可能存在身体、社会（存在于人际关系和群体关系中）、心理和系统性的排斥。本报告将从七个要素入手，分不同章节逐一分析这些挑战，还用一小节着重分析了这些挑战在2019冠状病毒病疫情背景下产生的影响。

法律和政策

具有约束力的法律文书和不具约束力的宣言都表达出国际社会对于包容的渴望。1960年教科文组织《反对教育歧视公约》和在泰国宗滴恩通过的1990年《世界全民教育宣言》呼吁各国采取措施，确保“教育上的待遇平等”，不让“社会地位低下的群体在获得学习机会上受到任何歧视”。1994年在西班牙萨拉曼卡通过的《宣言》和《行动纲领》提出了一项原则——所有儿童都应“就读于假定其没有任何残疾情况下应该就读的学校”，这项原则在2006年获得认可。这些文书影响到了各国的法律和政策，而相关法律和政策正是取决于包容性方面的进展。

各国的包容教育定义涵盖范围往往较为广泛。为本报告所作的分析表明，68%的国家的法律、政策、计划或战略中含有关于包容教育的定义。57%的国家在包容教育定义中涵盖了所有边缘化群体，17%的国家仅涵盖残疾人或有特殊需求的人。

法律往往针对面临教育排斥风险的特定群体。在各国法律中往往看不到将所有学习者纳入教育系统的长远眼光。只有10%的国家在普通教育法或包容教育法中作出了针对所有学习者的全面规定。更为常见的情况是，出自教育部的立法往往针对特定群体。在所有国家中，就以下群体的教育问题制定了法律的国家比例分别为：残疾人，79%；语言少数群体，60%；性别平等，50%；族裔和土著群体，49%。

政策往往具有更为长远的包容教育视野。约有17%的国家制定了政策，作出了针对所有学习者的全面规定。这种趋势在约束力较弱的文书中体现得更为明显，75%的国家教育计划和战略明文规定，有意包容所有弱势群体。约有67%的国家制定了关于接纳残疾学习者的政策，落实这些政策的责任在教育部和其他部委之间几乎均等分配。

关于是否应让残疾学生进入主流学校的法律和政策各有不同。25%的国家在法律中规定应在单独环境中为残疾学生提供教育，亚洲以及拉丁美洲和加勒比的这一比例超过40%。约有10%的国家规定开办融合教育，17%的国家规定提供包容教育，余者将隔离式教育与主流教育结合起来。政策越来越倾向于包容：5%的国家在政策中规定应在单独环境中为残疾学生提供教育，12%的国家选择了融合教育，而38%的国家选择了包容教育。法律和政策体现出了良好的意愿，但政府往往无法确保这些法律和政策得到落实。

涉及不同年龄段和教育阶段的政策应保持连贯一致。受制于地理位置和社会经济状况，幼儿保育和教育机会的分配极不公平。教育质量，特别是游戏中的互动、融合、以儿童为中心的做法，也决定了包容。儿童需求的早期识别，对于制定适当的应对措施具有重要意义；但以包容的名义给差异贴上各种标签，可能导致工作失败。一味地将某些边缘化群体划入有特殊需求的群体类别，可能表明存在歧视性程序，围绕罗姆学生的受教育权问题对相关法律提出的质疑就证明了这一点。

要防止过早辍学，需要制定多方面的政策。教育系统面临两难困境。留级似乎会提高辍学率，而自动升学需要通过系统方法来提供补救性支持，许多国家宣布采取这种做法，但未见实施。法律和政策未必能够始终如一地支持包容教育，例如在有些国家，允许儿童工作或结婚的最低年龄偏低。孟加拉国是少数几个斥巨资实施第二次机会方案的国家之一，而这是实现可持续发展目标4必不可少的一环。

政府正在努力提高后义务教育和成人教育政策的包容性。职业技术教育有助于弱势群体、特别是青年女性和残疾人融入劳动力市场。要发挥职业技术教育的潜力，需要营造更加安全和亲民的学习环境，例如马拉维的做法。着眼于包容的高等教育干预措施往往注重利用配额或提高负担能力等措施鼓励弱势群体获得教育机会。但在71个国家中，只有11%的国家制定了全面公平战略，另有11%的国家只针对特定群体确定

了相关做法。随着各国越来越依赖信息和通信技术，数字包容、特别是针对老年人的数字包容成为一项重大挑战。

2019冠状病毒病危机影响到16亿学习者，而为应对危机所采取的措施没有充分关注包容所有学习者。55%的低收入国家选择在初等和中等教育中采用远程在线学习，但最不发达国家中只有12%的家庭接通了互联网。即使是技术含量较低的方法也无法确保学习的持续性。在埃塞俄比亚最贫困的20%家庭中，只有7%的家庭有一台收音机，没有一户人家有电视机。总的说来，大约40%的低收入和中等偏低收入国家没有为可能受到排斥的学习者提供支持。禁足隔离措施实施三周之后，高达8%的法国学生与教师失去了联系。

数据

关于教育包容和促进教育包容的数据至关重要。关于包容的数据可以突显不同学习者群体在教育机会和教育成果方面存在的差距，确定有哪些人可能掉队及其面临的各种障碍的严重程度。各国政府可以利用这些信息制定促进包容的政策，收集关于实施情况和较难观测到的定性成果的更多数据。

拟定关于弱势群体身份特征的适当问题，是一项敏感的工作。通过人口普查和调查收集居民教育差距数据，让教育部对这方面的差距有了更深刻的认识。但在涉及国籍、族裔、宗教、性取向和性别认同表达等特征时，调查问题的表述方式可能涉及敏感的个人身份，具有冒犯性质，令公众担心受到迫害。

在拟定关于残疾的问题方面有了改进。各方就有效的残疾衡量标准达成共识，经过了漫长的过程。2006年，联合国统计委员会残疾统计华盛顿小组提出了可供人口普查或调查使用的简易问题集，内容涉及成人的关键功能和活动，随后又与联合国儿童基金会合作开发了针对儿童的模块。通过这些问题，残疾统计得以同残疾社会模型保持一致，并且解决了重要的可比性问题。但这些问题的采用率上升缓慢。

在残疾问题上，相关证据的质量很高，但不够完整。对2017至2019年间参加多指标类集调查（MICS）并采用更广泛的儿童专用模块的14个国家进行分析发现，由于焦虑和抑郁症的发病率很高，残疾患病率从6%到24%不等，平均为12%。这些国家的残疾儿童、青少年和青年在失学人口中占到15%。与小学、初中和高中同龄的同龄人相比，残疾儿童的失学机率分别要高出1个、4个和6个百分点，感官、身体或智力残疾儿童的失学机率则要分别高出4个、7个和11个百分点。

部分学校调查让人们包容问题有了更深刻的认识。在2018年国际学生评估方案（PISA）测试中，五分之一的15岁学生表示在学校中感觉自己是局外人，但文莱达鲁萨兰国、多米尼加共和国和美国的这一比例超过了30%。在参与评估的所有教育系统中，社会经济地位较低的学生获得归属感的可能性也较低。可以利用行政数据来收集关于包容的定性证据。新西兰在全国范围内系统监测各项软指标，包括学生是否感到受到关怀，是否有安全感，以及学生建立和维持积极关系、尊重他人需求和表现出同情心的能力。将近半数的中低收入国家没有收集关于残疾学生的行政数据。

数据表明，有些地方依然存在隔离现象。巴西调整政策之后，主流学校中残疾学生的比例从2003年的23%增加到2015年的81%。在亚太地区，将近80%的残疾儿童在主流学校就读，这一比例从吉尔吉斯斯坦的3%，到东帝汶和泰国的100%。一些零散的数据反映出存在着针对特定群体的专门学校，例如女童、语言

少数群体和宗教社群。很难说清这类学校为包容作出的贡献：例如，土著学校可以提供尊重传统、文化和经历的环境，但也会固化边缘化问题。国际学生评估方案等学校调查发现，智利和墨西哥等国的社会经济隔离程度很高，要实现均衡的社会经济结构，需要为一半的学生重新调整学校。2000至2015年间，此类学校隔离现象几乎没有任何改变。

确定特殊教育需求可能引发争议。确定特殊需求，可以让教师了解学生需求，以便提供有针对性的支持和调整。但同龄人、教师和管理人员可能会给相关儿童贴上各种标签，这会引发针对相关儿童的带有成见的行为，并可能会鼓励采用医学方法。不久前，葡萄牙通过立法规定，在确定特殊需求时不得采用分门别类的做法。有学习困难等标签导致的低期望值可能应验成真。欧洲各国有特殊教育需求的学生比例不等，瑞典为1%，苏格兰为20%。在美国，学习障碍是涉及人数最多的特殊需求类别，但这一类别在日本却是闻所未闻。造成这种差异的主要原因，是各国对于这一类别的认识方式不同，制度、资金和培训要求各异，政策影响也不同。

治理和财政

确保包容教育的责任不单单由教育政策行动方承担。整合服务可以改善人们对于儿童需求的考虑方式，同时可以提高服务质量和成本效益。当某一服务提供方可以作为另一服务提供方的推介机构时，便可以实现整合。对18个欧洲国家的包容教育办学情况（主要针对残疾学生）进行了一次摸底调查，发现各国教育部负责教师、学校行政管理和学习材料；卫生部负责筛查、评估和康复服务；社会保障部负责财政援助。

分担职能并不能保证实现横向协作、合作与协调。要顺利摆脱孤岛式的各自为政，需要克服根深蒂固的规范、传统和官僚作风等障碍。另一个因素可能是资源不足：肯尼亚为扩大残疾儿童的教育机会设立了郡级教育评估资源中心，但其中三分之一的中心只设有一名官员，而不是当初设想的多学科团队。需要通过明确的、可衡量的标准来界定职能范围。卢旺达制定了让督察员能够评估课堂包容性的标准。在约旦，多个行动方各自采用不同的标准为特殊教育中心发放许可和给予认证，新的十年期战略将解决这个问题。

应在各级政府之间进行纵向整合，并应为地方政府提供支持。中央政府必须全面兑现对地方政府的财政承诺，支持地方政府提升能力。摩尔多瓦共和国曾经尝试将儿童转出大多为公办的寄宿学校，但是由于没有将所余款项转交给地方政府机构和接收这些儿童的学校，这项改革举步维艰。对尼泊尔学校部门计划的中期评估和第一期包容教育讲习班的情况表明，尽管中央政府的某些职位下放到了地方，地方政府支持提供教育服务的能力依然薄弱。

三种融资工具对于实现教育的公平和包容具有重要意义。首先，各国政府通过人均补助的方式为地方政府或学校分配资源，或许可以弥补其相对劣势，但也可能无济于事。阿根廷联邦政府向省政府发放整体补助，将农村人口和失学人口都计算在内。各省的财政收入水平参差不齐，但都要从各自的收入中拿出教育资金，由此加剧了不平等现象。其次，教育融资政策和计划针对学生及其家庭可以采用发放现金（例如奖学金）和免费（例如免除学费）等形式。约有四分之一的国家制定了平权行动计划，促进接受高等教育。第三，并非针对教育的融资政策和计划可能会对教育产生重大影响。从长远来看，拉丁美洲实施的有条件的现金转移支付将民众的教育程度提高了0.5至1.5年。

为接纳残疾人的教育提供资金，还需要关注其他方面。建议采用双轨融资方式，利用定向计划来补充普通机制。决策者应确定提供服务标准及其负担的成本。随着特殊教育需求识别率的提高，决策者必须设法应对不断上升的成本带来的挑战，同时制定方法，理顺多种需求的先后次序，并提供资金和定向服务。在确定成果时，决策者还应对地方管理部门和学校施加压力，避免以牺牲其他群体的利益或通用筹资需求为代价，为确有特殊需求的儿童进一步提供专项服务并进一步深化隔离环境。芬兰一直在为此努力。

即便是比较富裕的国家也缺少为残疾学生提供教育经费方面的资料。欧洲国家包容教育融资摸底调查项目发现，在18个国家中，仅有5个国家可以提供相关信息。由于各国的历史背景、对于包容教育的理解和权力下放程度各不相同，不存在完美的筹资机制。采用多重权重的模式（例如按照残障类型划分）会造成有特殊需求的学生人数大量增加，一些国家正在放弃这种做法，转而采用单一模式为主流学校提供资金。许多国家提倡利用网络来分享资源、设施和能力发展机会。

比较贫困的国家通常很难为从特殊教育向包容教育过渡提供资金。为了改善接纳残疾学生状况，部分国家增加了预算。毛里求斯2018至2019年预算将为有特殊需求的学生提供的年度人均教具、设施、家具和设备补助金提高了三倍。

课程、教科书和评估

课程方面的选择可以促进或妨碍建设包容性民主社会。应通过课程内容或落实工作向面临排斥风险的所有群体作出保证，确认他们是教育项目不可或缺的组成部分。针对某些群体采用基于不同标准的不同课程，会妨碍包容并产生污名。但仍有许多国家为残疾学生提供特殊课程，为难民只提供其原籍国的课程，以鼓励难民返乡，并且倾向于将成绩较差的学生转入慢班学习。以下几种情况带来了挑战：波斯尼亚和黑塞哥维那的境内流离失所者；秘鲁的性别问题；泰国的语言少数群体；坦桑尼亚联合共和国境内的布隆迪和刚果难民；加拿大土著人民。在49个欧洲国家中，23个国家没有明确触及性取向和性别认同表达问题。

包容性课程必须做到相关、灵活和顺应需求。在南亚和撒哈拉以南非洲，多项公民主导评估表明课程目标和学习成果之间存在巨大差距。乌干达基础数学课程研究发现，假如课程向比较富裕的学生和特定类型的知识倾斜，在落实方面就会出现城乡之间的不平等。要避免产生知识缺口并提高学习与理解的速度，母语学习至关重要，特别是在小学阶段。在印度奥里萨邦，多语种教育覆盖了大约1,500所小学，包含21种部落教学语言。全球仅有41个国家承认手语为官方语言，其中有21个欧洲联盟国家。在澳大利亚，19%的学生学习的课程经过了调整。课程不应将教育引入死胡同，而应提供继续教育的途径。

教科书会让陈规定型观念代代相传。教科书中关于种族、语言、宗教和土著少数群体的表述，在很大程度上取决于历史背景和具体国情。影响各国对待少数群体方式的因素包括：存在土著人口；一个或多个族裔群体在人口、政治或经济方面享有优势；曾经有过隔离或冲突的历史；民族观念的形成；移民的作用。教科书对于少数群体的承认方式，可能会减轻或加剧这些群体自视为或被视为“异类”的程度。将某些特征与特定群体联系起来的不恰当形象和描述，会让非主流背景出身的学生感到被曲解、误解、沮丧和疏离。在许多国家，女性的代表性往往不足，而且背负着陈规定型观念。在印度尼西亚，中学英语课本图文中的女性比例为44%，孟加拉国为37%，巴基斯坦旁遮普省为24%。女性形象往往出现在不太光鲜的职业中，而且表现为性格内敛。

高质量的评估是包容性教育制度的重要组成部分。评估范围往往过于狭窄，而且评估决定着学生是升学还是被分流。关于政府对实现包容的承诺，评估会释放出矛盾的信号。例如，全国大规模总结性评估往往将残疾学生或有学习困难的学生排除在外。评估应着重关注学生的任务：学生如何完成任务，哪些任务比较困难，以及如何调整其中部分内容以便取得成功。将重点从教育周期结束时的高风险总结性评估，转移到贯穿整个教育轨迹的低风险形成性评估，可以助力各方开展工作，让评估更加适合包容教育的宗旨。安排考试测验是必要的，但其有效性受到质疑，因为其目的可能是让学生去适应某种模式。应重点关注评估如何支持残障学生展示自己的学习情况。在7个撒哈拉以南非洲国家，几乎所有教师都对学生评估一无所知。

要实现包容性课程、教科书和评估改革，需要协调各种因素。应开展能力建设，让利益攸关方可以协同工作，从战略角度思考问题。应建立伙伴关系，让所有各方都能够掌控过程，向着共同的目标努力。要提高课程、教科书和评估工作的包容性，需要在设计、开发和实施工作中落实参与式过程。

教师和教育辅助人员

在包容教育中，所有教师应为给所有学生施教做好准备。必须让教师成为推动变革的力量，具备可以帮助每名学生学习成功的价值观、知识和态度，否则便无法实现包容。教师往往陷入两难的处境，一方面对于包容原则的支持，另一方面是怀疑自己是否做好准备以及教育系统是否准备好为其提供支持。教师不可避免地带有社会偏见和成见。包容性教学要求教师接纳多样性，并且要知道所有学生都是通过将课堂与生活经验联系起来进行学习的。为此设计了许多教师教育和专业学习机会，但认为某些学生存在缺陷、不会学习或能力不足的观点根深蒂固，这让教师可能很难认识到每名学生都蕴含着无限的学习能力。

对于包容性教学准备不足，可能源自教育学知识的不足。2018年教学国际调查发现，约有25%的教师表示迫切需要获得关于如何教授有特殊需求学生的专业发展。在撒哈拉以南非洲的10个法语国家，8%的二年级和六年级教师接受了关于包容教育的在职培训。在不同环境中为不同类型的学生培养不同类型的教师，这种传统做法一定要打破。优质的教师教育必须涵盖针对所有学生的包容性教学的多个方面，包括教学技巧、课堂管理、多专业团队和学习评估方法，还应提供后续支持，协助教师将新技能应用于课堂实践。加拿大新不伦瑞克省出台了一项全面的包容教育政策，为教师提供培训机会，以支持患有自闭症谱系障碍的学生。

教师需要得到适当的工作条件和支持，以便根据学生的需求来调整教学。在柬埔寨有教师质疑，在课堂过度拥挤、教学资源匮乏和课程设置不切实际的情况下能否采用以儿童为中心的教学方法。按照学习评估的标准化内容要求开展教学，增加了教师调整教学工作的难度。不同学校的教师之间开展合作，有助于支持教师应对多样性挑战，对于正从隔离向包容过渡的教育系统而言尤为如此。但即使是同一所学校的教师之间有时也缺乏协作。斯里兰卡主流班级的教师与特殊需求部门中的同僚就鲜少合作。

在吸收有特殊需求的学生进入主流教育系统的同时，辅助人员的数量也在增加。但在全球范围内，此类辅助人员普遍不足。对教师工会开展的一项调查发现，至少在15%的国家，受访者都表示辅助人员缺口巨大，或是没有辅助人员。课堂学习或助教特别有益。虽然助教的责任是补充教师的工作，但实际工作中

对他们的要求却远不止这些。人们对于教师职业提出了更高的期望，但这一职业的专业发展水平却往往很低，这可能导致学习质量下降，同伴互动受到干扰，胜任岗位人员减少，以及出现污名化现象。在澳大利亚，教育系统过度依赖没有资质的辅助人员，这在一定程度上阻碍了残疾学生拥有合格教师的机会。

教师的多样性往往不及人口的多样性。这可能是结构性问题造成的后果，正是这些问题使得边缘化群体的成员难以获得教师资格，即便获得资格者也难以进入学校执教并长期从教。教育系统应该认识到，来自边缘化群体的教师可以提供与众不同的见解，为所有学生树立榜样，从而增强包容性。在册种姓占印度全国人口的16%，而出身在册种姓的教师比例在2005至2013年间从9%提高到13%。

学校

开展包容教育，需要建设有包容性的学校。校园风气——决定着校内氛围的显性和隐性的价值观、信念以及人际关系——关系到学生的社会情感发展以及幸福感。在经济合作与发展组织（OECD）国家，由于有移民背景的学生比例增加和本国人的归属感削弱，在学校中有“归属感”的学生比例从2003年的82%下降到2015年的73%。

校长可以树立实现包容性的共同愿景。他们可以指导包容性教学方法，规划开展专业发展活动。对主流学校中负责特殊需求学生的教师开展跨国研究发现，接受更多教学管理的教师对于专业发展的需求较低。校长承担的任务越来越复杂，但将近五分之一的校长（克罗地亚多达一半）没有接受过教学管理能力培训。在47个教育系统中，15%的校长（越南超过60%）表示，迫切需要获得关于促进公平和多样性的专业发展。

校园霸凌和暴力会造成排斥。三分之一的11至15岁儿童曾在学校里受到霸凌。被视为不符合社会规范或理想的人最有可能沦为受害者，这其中包括性、族裔和宗教少数群体、穷人和有特殊需求的人。在新西兰，男女同性恋、双性恋、跨性别和双性学生受到霸凌的可能性比旁人高出两倍。在乌干达，受到同伴或教职工暴力侵害的残疾儿童和非残疾儿童的比例分别为84%和53%。课堂管理实践、指导服务和政策应明确教职工的责任以及如何采取行动防止和解决霸凌与暴力行为。不应以惩罚性做法取代对学生给予支持和营造相互尊重的氛围。

学校必须是安全和无障碍的。上下学路上的交通、建筑设计和卫生设施往往违背了可获取、可接受和可调适等原则。在非洲、亚洲和拉丁美洲的11个国家，超过四分之一的女童表示在上下学的路上从未有过或极少有安全感。布隆迪、尼日尔和萨摩亚没有一所学校“为残疾学生调整基础设施和教材”。斯洛伐克只有15%的小学和21%的初中达到了上述标准。由于各国标准不一，学校没有达到某项标准的所有要求，而且由于监测能力薄弱，数据没有经过独立验证，目前还没有可靠的可比证据。

可用的基础设施往往不是人人可用。《残疾人权利公约》呼吁采用通用设计，以增加功能性和满足每个人的需求，无论其年龄、身材或能力如何。从一开始就统筹建设无障碍设施，成本会增加1%，但在完工之后增设相关设施，成本会增加5%或者更多。援助计划有助于传播通用设计原则。印度尼西亚在澳大利亚的支持下修建的学校建有无障碍卫生间、扶手和坡道，政府为所有新建学校都安装了类似的措施。

辅助技术可以扩大参与度，也可以加深边缘化。辅助设备是指输入技术（适配键盘和计算机输入控件、语音输入、听写软件）和输出技术（屏幕阅读器和放大器、3D打印机、盲文记录器）。替代性的扩增通信系统取代了语音。听觉辅助系统提高了声音的清晰度，降低了背景噪音。这些技术可以提高学生的毕业率，增强他们的自尊心和乐观态度，但往往由于缺乏资源而没有配置，或是由于教师培训不足而没有得到有效利用。

学生、家长和社区

将边缘化学生的经历考虑在内。既要记录下弱势学生的观点，又不能对这些学生单独对待，这两者是很难同时做到的。有证据显示，弱势学生对于包容形式的选择取决于他们的脆弱程度、就读学校的类型、在其他类型学校中的经历、以及专门支持的水平和谨慎程度。为了受到更多关注或是躲避噪音，主流学校中的弱势学生可能喜欢待在单独的环境中。让学生与残疾同伴结成对子，可以提高接受程度并增强同情心，尽管这并不能保证校园外的包容。

大多数人对于少数群体和边缘化学生往往抱有成见。负面态度会导致拒绝接受、孤立和霸凌。土耳其境内的叙利亚难民认为，负面成见造成了抑郁、污名化和对学校产生疏离感。成见会打压学生的期望值和自尊心。在瑞士，女童从内心认同了“男童比女童更适合学习科学、技术、工程和数学”的观点，这使得她们不愿攻读这些领域的学位。教师可以消除教育中的歧视，但也可以不断固化这种歧视。巴西圣保罗的数学教师更有可能让白人学生而不是学业水平相当且同样表现良好的黑人学生及格。相比城市学生，中国教师对于农村移民学生的印象较差。

家长可能推动包容教育，也可能抵制包容教育。家长在性别、残疾、族裔、种族或宗教问题上可能抱有歧视观点。约有15%的德国人和59%的中国香港居民担心残疾儿童会干扰其他学生的学习。假如有选择的余地，家长希望将自己处于弱势的子女送入能够保证其福祉的学校。家长应信任主流学校能够满足自己的需求。随着学校对于年龄的要求越来越严格，子女患有自闭症谱系障碍的家长可能要去寻找能够更好地满足自身需求的学校。在澳大利亚昆士兰州，特殊学校有37%的学生是从主流学校转学过来的。

家长的择校决定会影响到包容和隔离。有选择的家庭可能会避开当地的弱势学校。在丹麦各城市中，移民学生所占比例每增加7个百分点，进入私立学校就读的本地学生比例就会提高1个百分点。黎巴嫩的大多数家长在选择私立学校时都会遵循各自的宗派传统。马来西亚政府采取了废除隔离式学校的措施，按族裔划分、且质量参差不齐的私立学校依然助长了不同社会阶层的分化。可以通过远程和在线主流教育实现包容，但家长倾向于让子女在家中接受教育，形成自我隔离，这是对包容教育的覆盖范围提出的考验。

残疾儿童的家长往往处境艰难。这些家长需要得到支持，以便及早发现问题，管理子女的睡眠和行为，给与护理、抚慰和看护。早期干预计划可以帮助残疾儿童的家长树立信心，利用其他支持服务，并让子女进入主流学校读书。互助计划有助于相互支持、树立信心和提供信息。患有残疾的家长更有可能家境贫困，受教育程度偏低，在前往学校或是与教师合作方面存在障碍。在越南，家长有残疾，子女的出勤率会降低16%。

民间社会是包容教育权利的倡导者和监督者。促进残疾人事业的组织、残疾人组织、基层家长协会、致力于发展与教育事业的国际非政府组织（NGO）监督各国政府履行承诺的进展情况，推动落实权利，反对侵犯人们接受包容教育的权利。在亚美尼亚，一个非政府组织开展的运动促成了法律和预算框架的出台，将在2025年之前在全国范围内推行包容教育。

民间团体根据与政府订立的合同或是自主举措提供教育服务。这些服务可以支持政府顾及不到的群体（例如流浪儿童），或是作为政府服务的替代选择。加纳包容教育政策呼吁非政府组织调动资源，要求增加经费，促进基础设施建设，并参与监测和评估。阿富汗政府支持依靠当地人开展的社区教育。不过，非政府组织为特定群体设立的这些学校可能并未促进教育的包容性，反而加深了隔离现象。这些学校应与政策保持一致，不应重复提供服务，也不应争夺有限的资金。



ADEME

建议

覆盖全民，缺一不可：学习者的多样性是值得珍视的力量

国际社会承诺实现包容教育，不是出于偶然，而是由于包容教育是高质量教育系统的基础，可以让每名儿童、青年和成人都能够学习并且能够发挥自身的潜能。性别、年龄、地理位置、贫困、残疾、族裔、土著身份、语言、宗教、移民或流离失所状况、性取向或性别认同表达、服刑、信仰和态度等因素，不应构成在教育参与和经历方面对任何人给予歧视的理由。前提条件是，将学习者的多样性视为机遇，而不是难题。假如人们视包容为不便或认为学习者的能力水平固定不变，包容将无法实现。教育系统应满足所有学习者的需求。

以下建议考量了造成障碍的深层根源以及与包容有关的广泛问题，这些都威胁着世界各国实现2030年目标的希望。

1 扩大对于包容教育的理解：应容纳所有学习者，无论其身份、背景和能力如何。

所有学习者都享有接受包容教育的权利，但许多政府尚未基于这项原则开展法律、政策制定和实践工作。尊重多样性、相信人人都有其价值和潜力、深信人人都应受到尊重的教育系统，让所有人不仅学会基础知识，还能学到建设可持续社会所需的多方面的技能。关键不在于建立一个包容的教育体系，而在于不歧视和排斥任何人，要为满足多样化的需求作出一切合理的调整，同时努力推进性别平等。干预措施应从儿童早期持续到成年之后，以促进终身学习，为此在编制教育部门规划时应采用包容性视角。

2 将资金提供给落后者：在数百万人得不到教育机会的情况下，包容无从谈起。

一旦制定了法律文书来消除童工、童婚和少女怀孕等妨碍接受教育的障碍，政府应采用双管齐下的做法，既要拨付一般性资金，为所有学习者营造包容性学习环境，同时也要尽早为最落后者提供专项资金。入学之后的早期干预措施可以显著减少残疾可能给学生进步和学习造成的影响。

3 分享专业知识和资源：这是支持向包容平稳过渡的唯一出路。

从很多方面看，实现包容都是一项管理方面的挑战。应对多样性所需的人力资源和物质资源稀缺。由于推行隔离式教育，这些资源历来只集中在少数几个领域，而且分配不均。需要采取机制和激励措施，灵活调动这些资源，确保主流学校和非正规教育机构可以得到专业知识的支持。

4 与社区和家长开展有意义的协商：不能自上而下强行实现包容。

在制定教育包容政策时，政府应为社区提供空间，使其能够作为平等的一方表达自己的意见。学校应通过家长协会或学生配对系统，在学校实践的设计和落实方面加强校园内外的互动。每个人的意见都应得到重视。

5 确保政府机构、部门和层级之间的合作：教育包容是社会包容的一部分。

承担包容教育行政职能的不同部委必须在确定需求、交流信息和制定计划方面开展协作。中央政府应确保为地方政府执行明确规定的包容教育任务提供人力和财力支持。

6 为非政府行动方提供空间，使其能够提出质疑和填补空白，但同时要确保其为相同的包容目标共同努力。

政府必须起到领导作用，与非政府组织保持对话，确保提供的教育服务可以促进包容，并且符合标准和国家政策。政府还应创造条件，让非政府组织能够监督政府履行承诺的情况，维护被教育拒之门外者的权益。

7 采用通用设计：确保包容系统能够帮助每名学习者充分发挥自己的潜能。

所有儿童都应学习灵活、相关、无障碍、承认多样性并且满足不同学习者需求的同一套课程。口语、手语和教科书中的形象应代表所有人，同时应消除陈规定型观念。应采用形成性评估，让学生能够通过多种方式展示自己的学习情况。学校的基础设施不应排斥任何人，应深入挖掘技术的巨大潜力。

8 培养教师队伍，增强其权能，并调动其积极性：所有教师应为向所有学生施教做好准备。

不应将包容性方法视为专业课题，而是应将其作为教师教育的核心内容，无论是在入职教育还是在专业发展阶段。此类计划应注重消除认为部分学生存在缺陷和缺乏学习能力的根深蒂固的观点。校长应做好准备，营造并传播包容性的校园风气。多元化的教师队伍同样有助于实现包容。

9 在收集关于包容和促进包容的数据时要谨慎行事并尊重他人。

教育部必须与其他部委及统计机构合作，有系统地收集人口数据，以便了解边缘化群体身处不利境地的程度。关于残疾问题，应优先采用华盛顿小组的简易残疾问题集和儿童功能模块。行政系统收集数据，应以为提供包容性教育服务制定援助规划和编制预算为目的，同时还应收集关于包容经验的数据。但在寻求详细或可靠数据时，应将确保不损害学习者的利益排在第一位。

10 向同伴学习：向包容教育的转型绝非易事。

包容意味着摆脱歧视和偏见，努力建设可以适应多种情况和多种现实的未来。这种转型的节奏和具体走向是无法提前确定的，但通过教师网络、国家论坛以及地区和全球平台分享经验，可以让各方受益良多。

PEER



《全球教育监测报告》系统监测各国教育法律和政策的新工具



这项工具旨在促进同行学习，推动各方围绕可持续发展目标4的核心问题开展地区政策对话。得到授权的国家用户可以编辑文本以更新内容并保持内容的相关性，这些内容可以下载。

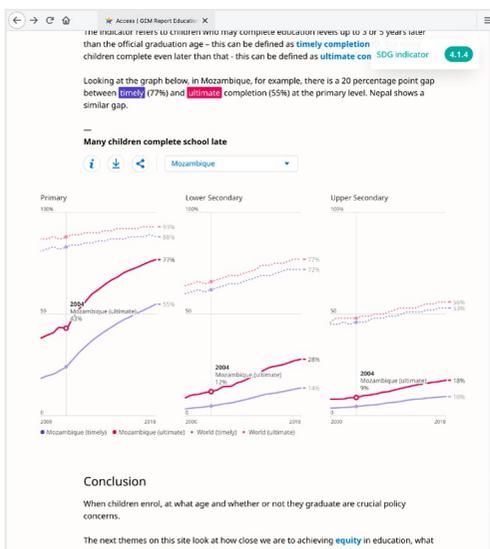
第一版汇编了160多个国家涉及包容与教育的以下七个领域的相关信息：定义、学校组织、法律政策、治理、学习环境、教师和辅助人员以及监测。将结合2021年《全球教育监测报告》开发关于非国家办学方概况调查和非国家行动方规范框架的相关内容。

education-profiles.org

SCOPE



《全球教育监测报告》分享可持续发展目标4重要进展的新款互动工具



通过这项工具，《全球教育监测报告》的读者可以首次了解到可持续发展目标4重要监测指标的相关数据。分五个主题——获取、公平、学习、质量和筹资介绍了实现2030年目标的整体进展情况。

这项工具有七种语言版本，综合了多种来源的数据，主要是教科文组织统计研究所的数据。交互式可视化界面借鉴了以往的《全球教育监测报告》，可以参照地区和全球平均值进行跨国比较。用户可以创建图形和数据文档，以便进一步分析、打印、下载、共享和在线使用或在演示文稿中使用。

education-progress.org

监测可持续发展目标中的教育事宜

可持续发展目标4监测框架的进展。2019年，可持续发展目标各项指标机构间专家组（IAEG）首次审查了监测框架及其232项全球指标。有两项重要进展涉及到可持续发展目标4。

首先，机构间专家组批准了教科文组织统计研究所关于将完成率作为具体目标4.1的第二项全球指标的建议。正如《全球教育监测报告》指出，这项建议为采用统计模型来估算指标提供了可能性，从而克服了与住户调查有关的常见问题，例如时效性、波动性和多种来源。采用这种模型得到的结果，是本报告的全新在线监测网站“教育进展”（Education Progress）的一项功能，用户通过这个网站可与数据互动，从中发现趋势，比较国家、地区和全球平均值。

其次，经过两次失败之后，机构间专家组批准了关于将全球指标4.7.1（教育系统努力将可持续发展教育和全球公民教育纳入主流）从第三级（没有既定方法）升为第二级（有既定方法，但各国没有定期提供数据）的要求。关于这项指标依然存在严峻的挑战，但修订后的建议提出了某些规则，特别是要确保各国提供参考资料，以支持主观回应。

到2019年3月，在相关指标的监管机构联合国儿童基金会提交计划之后，机构间专家组将全球指标4.2.1（3至5岁幼儿发育情况）从第三级升至第二级。这意味着在可持续发展目标4问题上现已没有第三级全球指标；在机构间专家组审查工作结束时，将取消其余的第三级指标。通过31项专题指标补充了12项全球指标，目的是从多方面看待可持续发展目标4的进展情况。截至2019年数据发布时，在43项全球指标和专题指标中，教科文组织统计研究所报告了其中的33项指标。

2019年8月在埃里温召开了技术合作小组会议，会上取得的最重要进展是各方商定为可持续发展目标4的七项指标制定基准，以此作为地区各国应达到的最低水平。在教育领域与此关系最密切的例子是，欧洲联盟委员会为欧盟国家到2020年应达到的七项教育指标制定基准的程序，目前正在通过这一程序制定到2030年应达到的基准。这项建议得到了可持续发展目标4—2030年教育指导委员会的批准，可持续发展目标4地区指导委员会将在2020年审议这项建议。

可持续发展目标4的监测工作存在严重的数据缺口。监测这项目标的指标进展情况，有三个主要数据来源。

住户调查是根据个人特征对教育指标（例如完成率）进行分类，以估算全球指标4.5.1（均等指数）的基础。应经常开展住户调查，问题应具有可比性，并应公布调查数据。59%的国家符合这些条件，占全球人口的87%。北非和西亚的人口覆盖率最低（46%），大洋洲的国家覆盖率最低（29%）。

学习评估是全球指标4.1.1的资料来源。许多国家选择报告本国参与跨国评估的结果，但也使用了国家评估，例如中国（初中）和印度（小学）等国的学生阅读能力数据。教科文组织统计研究所数据库显示，2014年以来，26%的非洲国家报告了小学低年级的阅读能力数据，占人口的28%。南部和东部非洲教育质量监测联合会第四轮学习评估的国家报告发布工作严重滞后，以及各方对于评估结果有效性的怀疑，使得这一地区饱受困扰。缺乏关于捐助方为这一地区的学习评估提供支持的相关数据，捐助方的行动也缺少协调，由教科文组织统计研究所协调的全球数据联盟致力于解决这些问题。

行政数据可以提供关于全球指标4.c.1（受过培训的教师比例）的资料。2016年以来，约有58%的撒哈拉以南非洲国家报告了小学的数据，但仅有25%的国家报告了高中数据。在这一地区人口最多的6个国家中，只有坦桑尼亚联合共和国报告了2015年之后较新的小学教师人数。关于受过培训的教师的定义不够明确，数据解读工作因此受阻，教科文组织统计研究所将解决这个问题，为教师制定新的国际标准分类。这项新的工作已由教科文组织大会在2019年批准。

具体目标 4.1 | 中小学教育

小学的完成率为85%，初中为73%，高中为49%。完成率与入学率呈现出两种不同走势：前者自2000年以来缓慢、但稳步增长；后者自2000年代中期以来始终停滞不前。对于这种差异需要开展深入调查。2018年，撒哈拉以南非洲的失学儿童、青少年和青年人数最多，超过了中亚和南亚（表1）。这种趋势预期还将继续加剧。预计到2030年，撒哈拉以南非洲的学龄人口将占到25%，高于1990年的12%。最极端的超龄入学的例子也出现在这一地区。

2018年国际学生评估方案的数据显示，近15年来高收入国家略有退步（五分之一的学生没有达到基本能力水平）。由于巴西、印度尼西亚和乌拉圭等许多国家的15岁儿童的入学率提高了，中等收入国家的停滞状态（半数学生没有达到基本能力水平）应看作是进步，但还是没有达到实现可持续发展目标4所需的速度。应关注学习成绩排名垫底的国家。本报告提出了关于“地板效应”的新证据，指出由于无法辨别相关成绩的取得多大程度上来源于做多项选择题时的随机猜测，一些国家在跨国评估中高于基本能力水平的学习者人数可能被高估了。

表1：
2018年不同年龄组的部分入学指标

地区	小学 失学儿童		初中 失学青少年		高中 失学青年	
	(000)	(%)	(000)	(%)	(000)	(%)
全球	59141	8	61478	16	137796	35
撒哈拉以南非洲	32214	19	28251	37	37026	58
北非和西亚	5032	9	3998	14	8084	30
中亚和南亚	12588	7	16829	15	64745	45
东亚和东南亚	5697	3	9016	10	17870	21
拉丁美洲和加勒比	2267	4	2544	7	7159	23
大洋洲	210	5	109	5	408	25
欧洲和北美	1133	2	731	2	2503	7
低收入	20797	19	21243	39	26176	61
中等偏低收入	30444	9	30706	17	87730	44
中等偏高收入	6570	3	8444	7	20615	20
高收入	1330	2	1085	3	3275	8

资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

具体目标 4.2 | 幼儿

要解读幼儿教育参与数据，取决于如何定义年龄组，如何利用不同机构安排，以及各国特有的早教参与模式。2018年，67%的儿童在达到小学入学年龄之前的一年参与了正规教育（全球指标4.2.2，吉布提的比例为9%，古巴和越南为100%）。老挝人民民主共和国的进展速度最快，2011至2018年间，该国学前教育入学率从38%提高到67%。在有最新的多指标类集调查（MICS）数据可查的17个国家中，有9个国家这一年龄段的儿童进入小学的人数要多于留在学前班的人数。学前教育的跨度在不同国家从一年到四年不等，2018年所有相关年龄段儿童的学前教育参与率为52%，乍得的比例为1%，比利时和加纳为115%（图4）。

利用多指标类集调查数据来估算幼儿发展指数，测算发育正常的儿童所占比例（全球指标4.2.1）。在马里和尼日利亚，超过60%的儿童在四个领域中的至少三个发育正常。但只在其中一个领域发育正常的儿童比例在马里为5%，尼日利亚为10%，这表明后者的不平等程度更严重。

具体目标 4.3 | 职业技术教育、高等教育和成人教育

北非和西亚是近年来高等教育参与率增长最快的地区，但各国之间差异很大。2010年前后，摩洛哥和苏丹约有15%的青年进入高等教育，苏丹的情况就此停滞不前，摩洛哥的这一比例则快速升至36%。阿尔及利亚和沙特阿拉伯将女性参与率迅速提高，扩展到约三分之二的青年女性。

已将国际劳工组织数据库中的劳动力调查作为一项数据来源，用于监测关于成人教育和培训参与率的全球指标4.3.1，覆盖范围从45个国家增加到106个国家以及欧洲以外的其他地区。目前面临的挑战包括：关于成人教育和培训类型没有制定标准化问题；年龄范围不统一；参照期不匹配——多项劳动力调查只针对过去一个月，而全球指标涵盖过去一年。有证据表明，在调查前的一个月，中等偏高收入国家的平均参与率仅为3%（图5）。2016年成人教育调查深入剖析了参与的多种制约因素。对于性格障碍的研究普遍较少，但正是这项因素最有可能妨碍成人学习：60%的受访者表示，他们认为没有必要参与成人学习。在除丹麦之外的所有国家，妇女更有可能提到与家庭责任的冲突。

关押在惩戒机构中的将近1,100万人享有受教育权，却没有可以满足其需求的方案。监狱教育有多方面的益处：2013年在美国开展的一项研究发现，参与矫正教育的囚犯日后再次犯罪的机率比没有参与者低13个百分点。

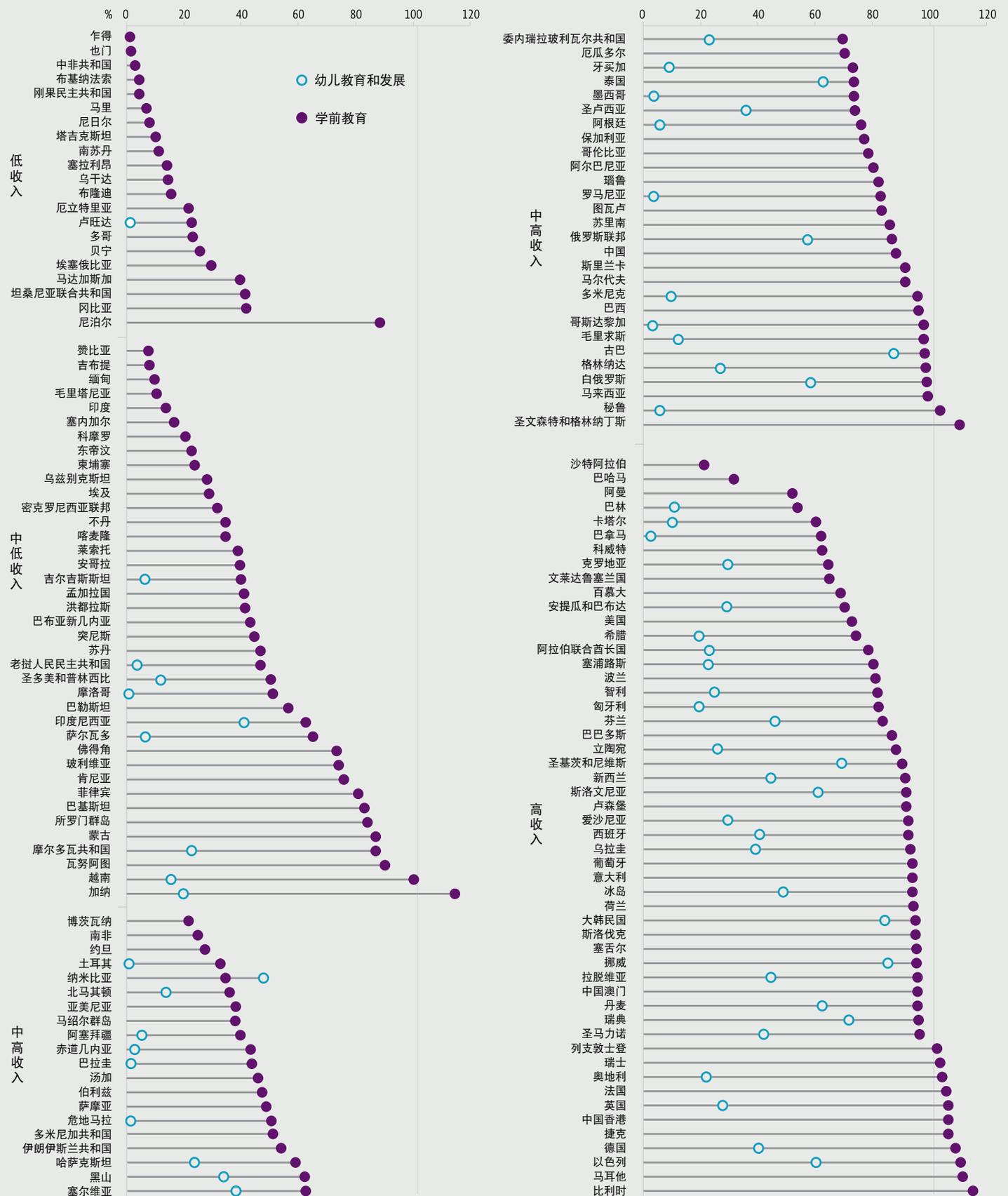
具体目标 4.4 | 工作技能

关于信息通信技术（信通技术）基本技能的现有数据越来越多，但大多集中在较富裕国家。全球指标4.4.1涉及9项信通技术基本技能；至少半数成人能够掌握其中四项或更多技能的国家还不到总数的三分之一，而且没有一个低收入国家或中等收入国家报告，有半数成人掌握了三种以上技能。今年，各国将采用国际电信联盟对拟议调查问卷设定的相关技能作出的修改，例如增加与隐私和安全有关的技能。

欧洲信通技术调查有助于人们了解数字技能的获取情况以及学校、工作和家庭的相对重要性。信通技术与工作息息相关，10%的受访者在2018年参加了关于特定信通技术的在职培训，20%的受访者增加了计算机、软件和应用知识，至少参加过一次一般性活动。信通技术技能通常是通过免费的在线培训或是

图4： 贫困国家的民众受益于学前教育者寥寥无几

2018年按国家收入类别分列的幼儿教育和学前教育毛入学率



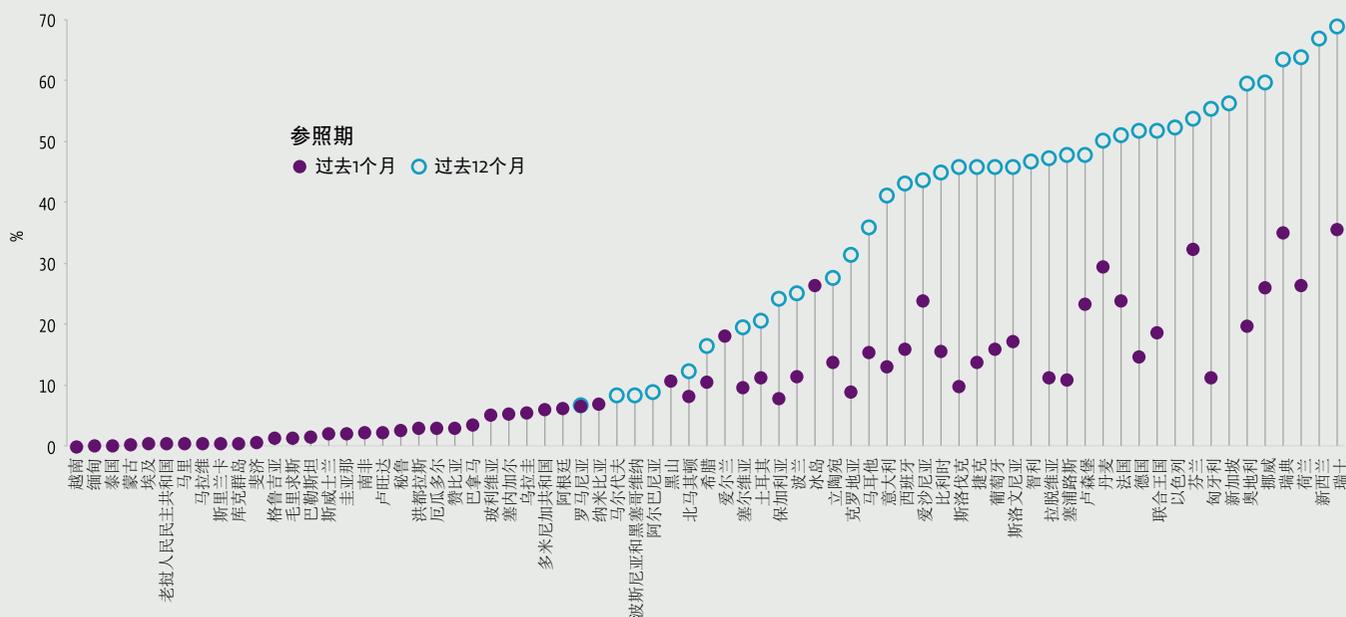
GEM StatLink: http://bitly/GEM2020_Summary_fig4

资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

图5:

成人教育参与率的估计数值因参照期不同而有所不同

2018年或最近一年参与正规或非正规成人教育的成人比例，按参照期分列

GEM StatLink: http://bitly/GEM2020_Summary_fig5

资料来源: 教科文组织统计研究所数据库。

通过自学掌握的，这在青年当中尤为普遍。这些方式有助于克服成本、时间安排和地点等方面的挑战，但性别差距依然存在。

具体目标4.4还提出了培养创业技能。非洲和阿拉伯国家90%以上的企业家以及亚太地区80%以上的企业家都在非正规部门工作，这些地区提供的培训应适应发展前景有限的微型企业。

具体目标 4.5 | 公平

在全球范围内，从学前班直至高中的入学率都实现了性别均等。但这种情况掩盖了国内差距。在排名垫底的四分之一的低收入国家，每100名男生进入高中读书，相应的女生人数最多不超过60人。在中等偏低收入国家，性别差距可能不利于女童，但也可能不利于男童：在社会最底层的四分之一居民中，男童和女童比率为100:92；但在最顶层的四分之一居民中，男童和女童比率为91:100。本报告审查了单一性别学校在全球范围内普及程度的相关证据。

按财富划分的教育差距往往会将最底层20%的家庭与最顶层20%的家庭进行比较。较贫困的家庭养育的子女往往较多，假如将某国（如阿富汗）最贫困的20%的儿童与另一国（如缅甸）最贫困的25%的儿童进行比较，这种跨国比较就会失真。

在多指标类集调查中加入华盛顿小组的简易残疾问题集，扩大了人们对于教育领域存在的残疾差距的了解。对于17岁以下年龄组（问题基于儿童功能模块）和18岁及以上年龄组，询问不同的问题，得到的残疾患病率也会不同，后者的残疾患病率可能会因此下降90%左右。在解读对于跨群体年龄段（例如17至19岁）计算出的教育指标时就会遇到困难。

拉丁美洲缺少关于土著人民的可比数据。大多数国家采用自我认同作为标准，但有些国家在人口普查和调查中采用了其他标准，包括对于身份和语言的官方认可。人口结构的变化模糊了种族界限，加剧了土著身份的不确定性，这意味着不同的标准会产生不同的结果，其中包括教育指标。在玻利维亚、危地马拉、墨西哥和秘鲁开展的住户调查发现，与认同土著身份的同龄人相比，讲土著语言的15至17岁青年的入学率低3至20个百分点。

具体目标 4.6 | 成人扫盲

在全球范围内，86%的成人和92%的青年是识字的。妇女识字的机率依然偏低，但在年轻一代当中，这种差距正在缩小。这些数据包含72个国家的最新估计数值，其中21个国家此前使用的全国识字率是2010年或更早的数据。在读完小学之前辍学的非洲成人数量将继续缓慢下降，并且可能保持在10%以上，这种情况将持续到2050年代，这意味着即便是到2030年普及了小学教育完成率，成人扫盲仍将是一项挑战。在可以提供相关数据的25个国家，患有某种形式残疾的成人识字率均低于其他成人，这种差距在各国不等，马里为5%，印度尼西亚为41%。

第三次国际成人能力评估计划的结果为全球指标4.6.1提供了更多证据。2017年，墨西哥、秘鲁和厄瓜多尔不具备基本识字能力的成人比例分别约为51%、71%和72%。在美国，不具备最低算数能力的成人比例从2012至2014年的27.6%增加到2017年29.2%。

具体目标 4.7 | 可持续发展和全球公民意识

2016至2017年开展了关于1974年建议书的第六次磋商，对其中83项答复进行分析，为讨论全球指标4.7.1奠定了基础。只有12%的国家在本国教育政策、课程、教师在职培训和学生评估中充分体现出或纳入了《建议书》提出的指导原则。对于本国政策和课程框架规定的以及作为学生评估标准的可持续发展内容，只有极少数国家为教师开展了全面培训。在布隆迪、哥伦比亚和缅甸等部分国家，教师没有接受过任何相关培训，但却对学生进行了评估（图6）。约有93%的国家教授如何预防基于性别的暴力，34%的国家教授预防暴力极端主义，29%的国家提供全球公民教育。

有证据表明，课程正在缓慢发生变化，将环境可持续性和气候变化问题纳入课程内容，但关于“典型”课程改革从形成概念到实际落实的时间，没有系统收集国际数据。需要的时间取决于改革力度、磋商、试点和验证情况。修改课程的工作可能长达五年；假如在政治上引发争议，相关程序的所有流程都受到适当关注，所需时间会更长。大幅加快改革步伐，可能导致仓促行事。罗马尼亚在两年内推行关于少数民族历史的新版教科书，但教师在给学生上课之前没有接受过培训。

具体目标 4.A | 教育设施和学习环境

估计有3.35亿女童就读的中小学缺乏基本的经期卫生管理。坐轮椅的人可能无法使用卫生设施。在萨尔瓦多、斐济、秘鲁、塔吉克斯坦和也门，至少80%的学校改善了卫生设施，但只有不到5%的学校实现了无障碍。

在29个国家，极端气温对教育程度造成了不利影响。在东南亚，面对比平均水平高出2个标准差气温的儿童，其学校教育时间预计会缩短1.5年。

截至2020年2月，已有102个国家签署了2015年《安全学校宣言》。但由于冲突，阿富汗在2018年底关闭了千余所学校，致使50万儿童失学。在布基纳法索、马里和尼日尔，2017至2019年间由于安全局势恶化，被关闭的学校数量增加了一倍，超过40万儿童的教育中断。

132个国家禁止在学校体罚学生，但半数学龄儿童所在的国家没有完全禁止体罚。对于家庭体罚的强烈反对与学校体罚程度低呈正相关关系。在印度和大韩民国，学校体罚现象远远多于预测。

低收入国家每10万人中5至14岁儿童的意外死亡人数为6.2人，每千人平均拥有车辆8台；高收入国家的相关死亡人数为1.7人，每千人平均拥有车辆528台。对60个国家将近250,000公里公路进行调查发现，在车速超过每小时40公里并且有行人途经的公路上，80%以上没有铺设柏油路面。

具体目标 4.B | 奖学金

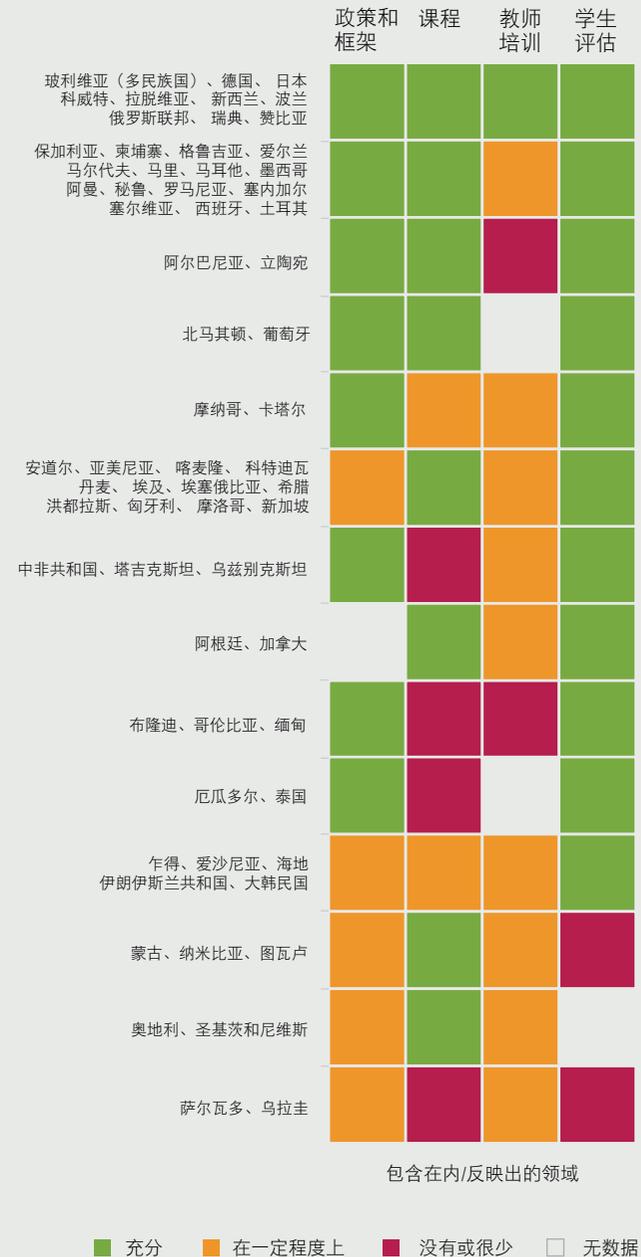
2018年，奖学金援助和学生估算成本总额达到35亿美元。平均每名高等教育学生获得的奖学金金额在各国之间差异很大：学生人数相仿的国家可能相差100倍，甚至更多。小岛屿发展中国家的人均奖学金最高，这些国家的国民只能到国外去学习专业学位。在这当中，加勒比诸岛获得的人均奖学金援助远远低于太平洋岛屿。

为本报告开展的研究估算，根据对200多个提供方进行的摸底调查，排名在前50位的提供方为世界各地学生发放的奖学金约占总金额的94%，这50个提供方在2019年为撒哈拉以南非洲学生发放了30,000份奖学金。约有56%的奖学金用于支持本科阶段的学习。

图6：

有些国家的教师没有接受过可持续发展教育方面的培训，但却对学生进行了评估

2016-2017年1974年建议书的落实程度，按领域和方式分列



GEM StatLink: http://bitly/GEM2020_Summary_fig6

注：以上数据不包含采用独特方式作出答复的国家。

资料来源：教科文组织（2019年）。

在为撒哈拉以南非洲学生提供奖学金方面，政府举措占了主导地位，中国是最大的提供方，每年提供超过12,000个机会。2010年以来，全球奖学金援助金额陷于停滞；但从2015年开始，撒哈拉以南非洲学生得到的机会增多了，而且在今后五年还可能继续增加。

奖学金提供方对于包容性方面的计划绩效通常不会规定可以验证的衡量标准。为编写本报告咨询了20个奖学金提供方，除性别之外，大多数提供方完全不了解奖学金获得者个人背景的详细信息。有60%的撒哈拉以南非洲学生在其他地区求学，他们的学习环境与以往相比有了很大变化，相关的奖学金申请及遴选程序较少兼顾到这部分学生的实际需求。

具体目标 4.C | 教师

在全球范围内，估计约有85%的小学教师和初中教师接受过符合本国定义的培训。在撒哈拉以南非洲，小学的这一比例为64%，初中为58%。在这一地区，只有不到一半（49%）的学前教师接受过培训，受过培训的高中教师为43%。要解读教师人数数据，在一定程度上取决于助教人员相关信息。低收入国家和中等收入国家的数据极少说明辅助人员是否参与教学。经合组织国家的数据比较明确，表明智利和联合王国等国在学前教育中非常依赖助教。工作时间数据分析表明，对于教师的时间分配情况了解得不够充分。至少在某些情况下，关于工作和教学时间的法规可能没有反映出实际情况。

经合组织审查了9个国家，证实学前教师可能具备较高的资历，但未必接受过儿童工作培训。冰岛仅有64%的教师受过相关培训。工作人员对于工资的满意度较低，但工作满意度很高，大韩民国为79%，以色列为98%。

其他可持续发展目标中的教育事宜

性别平等、气候变化和伙伴关系等目标与教育之间可以形成巨大的协力，但尚未实现。审查了应对气候变化的各种有效手段，女童和妇女教育在80项解决方案中排在第六位，计划生育排在第七位。这项审查估计，如能填补《全球教育监测报告》估算的每年390亿美元资金缺口，到2050年可以减少510亿吨排放量，这是一笔“无法估量”的投资回报。在52个热带和亚热带国家，土著人民和当地社区管理着至少17%的森林碳储量，保护他们的知识因此至关重要。截至2017年，在教科文组织195个会员国中已有102个国家指定了气候赋权行动教育协调员，支持开展关于减缓气候变化的教育。

在所有的多利益攸关方筹资伙伴关系中，性别始终是贯穿各个领域的优先事项，但教育与气候变化之间的关联比较薄弱。2015至2016年间，全球气候融资没有为以下问题提供明确定向资金：扩大教育体系和女童教育；改变浪费食物的行为和饮食习惯；使用土地和管理土地的本土方法。

筹资问题

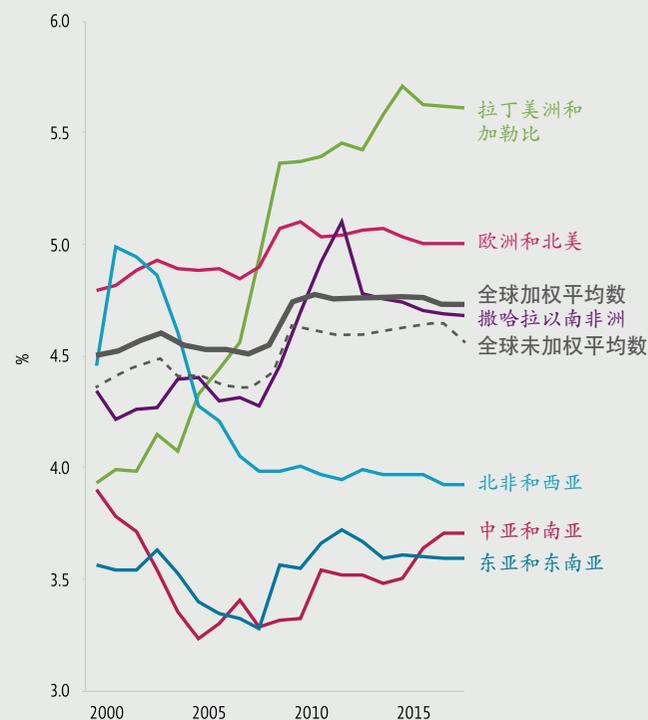
在全球范围内，2018年公共教育支出中位数占国内生产总值的4.4%，占政府支出总额的13.8%，而《2030年教育行动框架》确定的门槛值分别为4%和15%。在可以提供相关数据的141个国家中，共有47个国家（约三分之一）没有达到任何一项标准，比前一年增加了4个，而报告了数据的国家数量减少了7个。由于报告支出数据的国家每年都有变化，需要计算一致的时间序列。2000至2018年间，教育支出在国内生产总值中所占比例停滞不前，但这种情况掩盖了不同地区之间的巨大差异，拉丁美洲和加勒比提高了1.7个百分点，北非和西亚则下降了0.5个百分点（图7）。

2005年以来，援助水平始终保持在主要捐助国国民总收入的0.3%左右。在此期间，援助在低收入国家国内生产总值中所占比重持续下降，2014年为7.9%，直到2018年反弹至9.1%。2018年的教育援助达到了创纪录的156亿美元，但其中用于基础教育和中等教育以及需求最大的低收入和中等偏低收入国家的资金最多不过47%（74亿美元）。2012至2019年，针对教育的人道主义援助增加了四倍，达到7.05亿美元。

经合组织正在修改关于援助的定义和计算援助的方法。新的“官方可持续发展支助总量”预计将对教育产生影响。按照全球教育伙伴关系等多边机制的新规则，将减少此前没有分配给各国的教育援助的比例。将为人道主义援助提供各不同部门领域的信息。促进全球公益、政策咨询服务和研究工作也将被单独列出。只有优惠贷款的赠款部分才被算作援助。

国家越贫困，家庭支出在教育经费中所占比例就越高。少数几个国家的数据表明，欧洲和北美的中位数为国内生产总值的0.5%，而撒哈拉以南非洲为1.9%。家庭支出往往是为弥补政府支出不足：9个国家的家庭教育支出至少占到国内生产总值的2.5%，而其中6国的政府教育支出还不到国内生产总值的4%。在子女教育支出问题上，家庭可能会表现出性别偏见，但程度因具体情况而异。

图7：
拉丁美洲和加勒比地区的教育支出增幅最大
2000-2017年公共教育支出占国内生产总值的比例



GEM StatLink: http://bitly/GEM2020_Summary_fig7

资料来源：全球教育监测报告小组根据教科文组织统计研究所数据库所作的分析。

包容与教育： 覆盖全民，缺一不可

2020年《全球教育监测报告》分析了歧视弱势儿童、青年和成人、将其排除在教育之外或是在教育领域内使其边缘化的社会、经济和文化机制。各国承诺落实民众享有包容性教育的权利，并以此为鞭策，努力拓展对于教育包容性的认识，将多样性作为教育的核心。然而，出于良好意愿的法律和政策在实施过程中往往举步维艰。本报告发布于迈向2030年目标的十年行动之初，仍在肆虐的2019冠状病毒病危机加剧了深层次的不平等问题，报告认为对满足每名学习者需求的抵触，是对实现全球教育目标的真正威胁。

《包容与教育：覆盖全民，缺一不可》指出了在以下领域中可以推动包容进程的具体做法：治理和财政；课程、教科书和评估；教师教育；学校基础设施；与学生、家长和社区的关系。报告提出了政策建议，主张将学习者的多样性作为值得珍惜的优势和促进社会融合的力量。

新开通的两个网站可以作为第四版《全球教育监测报告》的补充。PEER介绍了各国如何实现包容性，可以作为开展政策对话的资源。SCOPE让用户可以与数据进行互动，并且可以探索可持续发展目标4的部分指标。

自上而下强制推行包容是行不通的。因此，2020年《全球教育监测报告》向读者提出这样一个问题：您是否愿意挑战当前的思维模式，是否愿意认为教育应该面向所有人，缺一不可？

全球教育监测报告咨询委员会主席
海伦·克拉克阁下

在实现包容这件事上没有任何商量的余地。对于包容的忽视，与建设美好世界的理想背道而驰。我们或许无法充分实现包容，但不能选择袖手旁观。

教科文组织总干事
奥德蕾·阿祖莱

假如我们不去推动在学校实现无障碍和包容性，就相当于教育后代人都去相信：要解决个体多样化存在这个“问题”，隔离不失为可行方案。

美国迈阿密大学法学院学生
阿丽亚娜·阿布拉菲亚

让我感到自己能够融入学校的最重要的一件事，是安排我与能力更强的同事们处在相同的学习环境中。我和其他人一样受到欢迎，也像他们一样受到惩罚。这消除了我的自卑感。

刚果民主共和国全国全民教育联盟
基库迪·马克

包容性教育是人权进入教育系统的必然发展，是时代的要求。

印度计划主管和顾问
珀西·卡多佐

我们应教导孩子们，存在差异不是件坏事，所有人都可以从差异中学会成长为更好的人、更好的学生和更好的公民。

葡萄牙国际家长组织理事会成员
埃米尼奥·科雷亚

