



人权理事会

第二十五届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

关于残疾人受教育权的专题研究

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本研究报告重点讨论作为实现普遍受教育权、包括残疾人受教育权的一种途径的包容性教育。报告分析了《残疾人权利公约》的相关规定，强调了良好做法，并讨论了建立包容性教育制度的挑战和战略。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 作为一项人权的包容性教育权	3-25	3
A. 包容是一项基本教育原则	3-9	3
B. 包容性教育权规范的演变	10-25	6
三. 残疾人的包容性教育权	26-55	9
A. 不拒绝条款	26-27	9
B. 接受包容性、优质和免费教育的权利	28-34	9
C. 无障碍和消除障碍	35-40	10
D. 教育中的合理便利	41-44	11
E. 支助	45-49	12
F. 机会均等	50-51	12
G. 专业培训和能力建设	52-54	13
H. 终生学习	55	13
四. 国家实施	56-64	14
五. 国际合作	65-67	16
六. 结论和建议	68-72	16

一. 引言

1. 人权理事会在第 22/3 号决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与各国和其他相关利益攸关方，包括联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、各区域组织、社会发展委员会残疾问题特别报告员、民间社会组织(包括残疾人组织)和国家人权机构磋商，编写一份关于残疾人受教育权的研究报告。决议还要求在人权理事会第二十五届会议之前，将该研究报告以无障碍的格式登在高级专员办事处的网站上。

2. 为此，人权高专办请各成员国、儿童基金会、教科文组织、各区域组织、民间社会组织和残疾人组织、社会发展委员会残疾问题特别报告员和国家人权机构提供材料，并转发了一组与残疾人教育有关的问题。结果，人权高专办从各国、国家人权机构以及民间社会组织和其他利益攸关方分别收到 39 份、12 份和 31 份答复。所有提交材料的全文可在人权高专办网站上查阅。¹

二. 作为一项人权的包容性教育权

A. 包容是一项基本教育原则

3. 受教育权是国际人权法承认的一项普遍权利，因此适用于所有人，包括残疾人。一些人权文书，特别是《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》，申明了享有受教育权方面的普遍性和不歧视原则。² 包容性教育被认为是各国保证受教育权普遍性和不歧视的最适当方式。《残疾人权利公约》确认，为使残疾人行使这一权利，必须建立包容性的教育制度，因此，受教育权是接受包容性教育的权利。

4. 学校制度一般对残疾人采取以下三种不同方法之一：排斥、隔离和融合。排斥是指一名学生因有某种障碍而无法上学，并且没有与其他学生平等接受教育的其他机会。这种方法以年龄、发育情况或诊断为由，阻止残疾学生进入教育体系，而将其置于社会福利或保健环境中，使之无法接受教育。隔离是指这类学生被送到专为某种障碍设计的学校，通常属于特殊教育学校系统。最后，融合是指

¹ www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/SubmissionStudyEducation.aspx。

² 另见残疾人权利委员会关于阿根廷和西班牙的结论性意见，分别为 CRPD/C/ARG/CO/1 和 CRPD/C/ESP/CO/1。

有障碍学生被安排在主流学校就读，³ 只要其能够加以适应，符合学校标准要求的话。融合方法则只侧重于加强学生遵守既定标准的能力。⁴

5. 对于存在的某种障碍，一国内可能同时采取排斥、隔离和融合三种方法，并可能对残疾人以外的其他人造成影响。包容性教育方法的出现就是为了应对这些歧视性做法。根据《关于特殊需要教育的萨拉曼卡声明和行动纲要》(《萨拉曼卡声明》)前言，该声明“认识到需努力实现‘人人可上的学校’——包容每一个人、崇尚不同、支持学习和满足个人需要的机构”。根据《萨拉曼卡声明》，包容性教育⁵ 制度是指拥有这样学校的制度：它们采用“以儿童为中心的教育方法，能够成功教育所有儿童，包括有着严重障碍和残疾的儿童”(《行动纲要》，第 3 段)。该声明还呼吁改变社会角度。如负责监测《残疾人机会均等标准规则》执行情况的社会发展问题委员会前任特别报告员所述，“世界上的所有儿童和青少年，无论有何优缺点，有何希望和期待，都有受教育权。我们的教育体制无权只接收某些类型的儿童。因此，一国的学校制度必须适合所有儿童的需要”。⁶

6. 1990 年世界全民教育会议体现了向包容性教育方法的转变，此次会议认识到残疾学生被排斥在学校体系之外的问题。早在 1978 年，《沃诺克报告》就认识到融入主流学校的必要性。⁷ 1993 年通过的《残疾人机会均等标准规则》规定了融入，但只到 1994 年，由 92 国政府签署的《萨拉曼卡声明》才发出包容性教育呼吁。该声明要求主流学校为所有学生提供优质教育，包括残疾学生在内，不因他们可能需要更多支助而加以歧视(第八段)。2000 年《达喀尔全民教育行动纲领》强调，教育系统必须接纳所有儿童，并以灵活方式适应所有学生的情况和需要。⁸ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织) 2005 年的《包容性指南》强调，包容性教育的核心是受教育方面的人权。⁹ 2006 年，《残疾人权利公约》在这些先例基础上，对“包容性教育制度”概念赋予了法律约束力地位，认为这种制度是确保包括残疾人在内的所有学生在不受歧视和与他人平等的情况下享有受

³ “主流学校”、“普通教育”、“常规学校”和“普通学校”等词通常是指既接收有障碍也接收无障碍学生的学校系统，与只接收有障碍学生的“特殊学校”相对。在本报告中，前面的几个词交替使用，指“普通教育”，因为《残疾人权利公约》提到了这类学校。

⁴ 见儿童基金会，《残疾儿童的受教育权：对包容性教育采取立足权利的方针》(日内瓦，2012 年)。

⁵ 人权法没有给出包容性教育的定义。但儿童权利委员会采用了其定义(见下文第 17 段)。

⁶ Bengt Lindqvist, 1994。

⁷ 大不列颠及北爱尔兰联合王国，“残疾儿童和青少年教育调查委员会的报告”(伦敦，文书局，1978 年)。

⁸ 可查阅 www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/ (见第 33 段)。

⁹ 教科文组织，2005 年《关于包容性：确保全民接受教育的指南》，(巴黎，2005 年)，第 12 页。

教育权的唯一方式。换言之，《公约》强调受教育权实际上是接受包容性教育的权利。

7. 包容性进程承认：**(a)** 有义务消除限制或禁止参与的障碍，**(b)** 需要改变主流学校的文化、政策和习惯，¹⁰ 以顾及所有学生，包括有障碍学生的需求。包容性教育意味着转换教育体制，确保人际交往以有助于充分发挥每个人学习潜力的核心价值观为基础。它还意味着有效的参与、个性化指导和包容性教学。包容性教育的一些核心价值观有：平等、参与、不歧视、崇尚多样性和分享良好做法。包容性方法重视学生个人，尊重他们的固有尊严，并承认他们的需要和为社会做出贡献的能力。这种方法还将不同视为学习的机会，认为学校和广大社区之间的联系是创造有归属感的包容性社会(不仅对学生而言，而且对教师和父母而言)的基础。

8. 包容性教育具有社会重要性，因为它为打击隔离和歧视提供了一个可靠平台。包含残疾人的综合学习环境有助于使残疾人的贡献得到重视，以及逐步质疑和消除偏见与误解。包容性教育还可加强为所有人提供的优质教育，有助于制定更广泛的课程和教学战略，促进能力和技能的全面发展。学习与发展之间的这种联系——在包容能力各异的不同参与者情况下——可带来实现目标和自尊的新视角，使人能够建立一个基于相互尊重和权利的社会。

9. 实现受教育权是社会和经济包容以及充分参与社会的一个前提条件。因此，受教育权被认为是所有人权不可分割和相互依赖的一个例证，因为它在充分和有效实现其他权利方面发挥着关键作用。¹¹ 正式教育有助于获得正式证书，而当今开放的就业市场越来越要求提供这些证书。因此，残疾人需要获得与他人同等的教育学位和证书，才能参与竞争，成为劳动力中的一员。由于残疾人因受到歧视，失业率要高得多，因此这一点显得更为重要。¹² 此外，提高残疾人就业能力可以减少福利费，促进经济增长。保证残疾人进入包容性教育体系可减轻失业对国内生产总值的不良影响。¹³

¹⁰ See Tony Booth and Mel Ainscow, *The Index for Inclusion: Developing Learning and Participation in Schools* (Bristol, Centre for Studies on Inclusive Education, 2004).

¹¹ 见经济、社会和文化权利委员会，关于初级教育行动计划的第 11 号一般性意见(1999 年)和关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。

¹² 详见人权高专办，关于残疾人工作和就业问题的专题研究报告，A/HRC/22/25。

¹³ Sebastian Buckup, “The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work”, *Employment Working Paper*, No. 43 (ILO, 2009)。

B. 包容性教育权规范的演变

1. 国际人权条约和法律文书中的包容性教育

10. 《世界人权宣言》第二十六条确认受教育权是一项基本人权，随后，一些法律文书对受教育权进行了分类，扩大了其范围，并明确了国家义务。最后，《残疾人权利公约》承认，包容性教育是实现这项权利普遍性的最佳方式。《取缔教育歧视公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》都是在这方面取得的进展。

11. 如《公约》第十三条所述，受教育权包括：(a) 人人获得免费的初级义务教育；(b) 通过逐步实行免费教育，为所有人提供可平等获得的中学教育——包括技术和职业教育——以及高等教育；(c) 鼓励为未受到或未完成初级教育的成人提供基础教育；(d) 发展教育体系，建立奖学金制度，并制定持续改善教师工作条件的方案。在《公约》中，父母或监护人为儿童选择教育种类的权利得到确认，条件是所作选择需符合最低教育标准。

12. 各种形式的各级教育应当展现四个相互关联的基本特征，即可提供性、可获得性、可接受性和可调整性¹⁴（通常称为“四可”）。可提供性是指有足够数量有效运作的教育机构；可获得性要求这些机构从实际上和经济上来说能为每个人所利用，并且没有歧视；可接受性是指教育的形式和实质内容必须具有相关性、文化适合性和好的质量，从而可为学生所接受，在适当情况下，也为家长所接受。最后，可调整性要求教育必须灵活，以适应不断变化的现实和具有不同社会和文化背景的学生们的需要。可调整性还要求发展能够成功教育所有儿童的学校，因此是包容性教育的一个核心原则。

13. 虽然《公约》规定了逐步实现的办法，并认识到有限的可用资源所构成的限制，但第十三条包含立即生效的一般和具体法律义务，包括消除歧视性规定和为所有人提供初级教育。不遵守这些义务构成对受教育权的直接侵犯。¹⁵ 根据《公约》的不歧视规定，需减少结构性缺陷，并以实现所有残疾人的有效参与和平等作为一个目的。这项规定确认残疾人可在普通教育体系中得到最好的教育，《公约》还间接呼吁各国将残疾人纳入主流教育和终生培训。¹⁶

14. 其他国际人权条约，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，探讨了享有受教育权对特定群体的具体

¹⁴ 见经济、社会和文化权利委员会，第 13 号一般性意见，第 6 段；以及受教育权问题特别报告员的初步报告，E/CN.4/1999/49，第 42 至 74 段。

¹⁵ 见经济、社会和文化权利委员会第 13 号一般性意见，第 43 至 59 段，以及关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号意见(2009 年)。

¹⁶ 见同上，关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)。

影响。¹⁷ 受教育权还得到关于难民法和国际人道主义法的国际人权文书及国际劳工组织若干公约的确认。

15. 区域人权制度也确认了受教育权，包括《非洲人权和人民权利宪章》、《美洲人权公约》及其在经济、社会和文化领域的第一项附加议定书、《欧洲人权和基本自由公约议定书》以及《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》。

16. 儿童权利委员会进一步推动了包容性教育权，以残疾儿童最大限度地融入社会(和教育)并在不受任何歧视和机会均等的基础上享有受教育权作为核心原则。¹⁸ 歧视会削弱残疾儿童从教育机会中获益的能力，并损害最充分地培养儿童的个性、才智和身心能力的目标。¹⁹ 因此，必须为确保以有助于实现这些目标的方式获得教育提供援助。所划拨的资源应足以涵盖所有相关需求，包括旨在将残疾儿童纳入主流教育的方案。²⁰

17. 儿童权利委员会赞成的包容性教育概念是一套价值观、原则和做法，设法为所有学生提供有意义、有成效和高质量的教育，并正确对待无论是残疾儿童还是所有学生在学习条件和要求方面的多样性。²¹

2. 《残疾人权利公约》第二十四条

18. 《公约》第二十四条重申了残疾人的受教育权，并确认包容性教育是残疾人切实享有普遍受教育权的途径。《公约》是明确提及包容性教育概念的第一项具有法律约束力的文书。与《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》一样，《残疾人权利公约》没有确立新的权利，而是说明了“在不受歧视和机会均等的情况下”享有受教育权对残疾人的具体影响。该条规定，缔约国应当确保在各级教育实行包容性教育制度和终生学习(第一款)。第二十四条第二至五款包含对采取必要措施建立包容性教育制度的指导。²² 应当指出的是，各条所载规定应当整体而不是分开来看。第二十四条与《公约》其他各条相联，并依赖于其他各条，必须按照第三条中的一般原则来理解。第二十四条应结合第十九条(独立生活和融入社区)理解，对包容性教育制度的要求也是残疾人充分融入和参与社区以及打击隔绝和隔离的一个前提。

¹⁷ 例如，见儿童权利委员会，关于教育目的的第1号一般性意见(2001年)。

¹⁸ 同上，关于残疾儿童权利的第9号一般性意见(2006年)，第11和62段。

¹⁹ 同上，第1号一般性意见，第10段。

²⁰ 同上，第9号一般性意见，第20段。

²¹ 同上，第67段。

²² 缔约国建立包容性教育制度的义务并不意味着对父母确定子女教育战略、包括在家接受教育的权利有任何限制，只要能提供符合人权法目标和要求的优质教育即可。

19. 第二十四条第一款所述的教育目标既非针对残疾，也与残疾无关。该条类似于《经济、社会、文化权利国际公约》所宣称并在《儿童权利公约》中得到反映的基本目标，即开发人的潜力，培养自尊精神(第二十四条还提到“自重”)，尊重人权(第二十四条添加了“人的多样性”)，最充分地发展人的个性、才华和能力，以及切实参与一个自由的社会。

20. 第二十四条第二款规定，应确保残疾人不被排拒于普通教育系统之外，这意味着学生不应因任何障碍而遭到主流学校的拒绝(第二十四条，第二款第(一)项)。因此，各国还应确保残疾人在与他人平等的基础上，获得包容性的优质免费初级教育和中等教育。在这方面，可获得性和可调整性的概念特别相关。

《公约》第九条加强了可获得性，该条要求缔约国采取适当措施，确保残疾人无障碍。²³ 可调整性是全面审查教育系统以便使学校具有包容性的一个基本特征。

21. 第二十四条第二款第(三)项要求缔约国提供合理便利。根据《公约》第二条的定义，这是基于对个人的评估，以确保享有人权。应当强调的是，根据《公约》，不提供合理便利是基于残疾的歧视，因此应予立即禁止。根据第二十四条第二款第(四)和第(五)项，缔约国有义务提供必要支助，包括适合个人情况的支助措施。

22. 第二十四条第三款侧重于残疾人的机会均等，并特别注意有某种共同障碍者的需要。它要求缔约国使残疾人能够学习生活 and 社交技能，便利他们充分和平等地参与教育和融入社区。其中包括为学习盲文、手语和其他交流手段和方式以及定向和行动技能提供便利。对于聋人，应当宣传其语言特性。这项规定旨在确保有交流障碍的人不被排除在普通教育系统之外，并确保以适当的语言及交流方式和手段，在最有利于发展学习和社交能力的环境中，为他们提供教育。

23. 第二十四条第四款指出，要使普通教育系统具有包容性，必须聘用有资格以手语和(或)盲文教学的教师，并对各级教育的专业人员和工作人员进行培训，包括对残疾的了解和学习使用适当的交流方式、教育技巧和材料。

24. 第二十四条第五款提到普通高等教育、职业培训、成人教育和终生学习，并重申了残疾人在不受歧视和与其他人平等的基础上获得这些机会的权利。这既是一项总的可获得性要求，还要求提供合理便利。

25. 残疾人权利委员会在各项结论性意见中，呼吁缔约国保障并落实包容性教育权。²⁴ 委员会鼓励在执行第二十四条方面采取两性平等办法。²⁵ 它还建议将

²³ 第九条第一款第(一)项明确提到学校。

²⁴ 例如，见关于阿根廷和西班牙初次报告的结论性意见，分别为 CRPD/C/ARG/CO/1 和 CRPD/C/ESP/CO/1。

²⁵ 例如，见关于以下国家初次报告的问题清单：奥地利，CRPD/C/AUT/Q/1；阿根廷，CRPD/C/ARG/Q/1；中国，CRPD/C/CHN/Q/1，以及秘鲁，CRPD/C/PER/Q/1。

罗姆儿童、²⁶ 非洲人后裔、²⁷ 土著人民和生活在农村地区的人²⁸ 纳入主流学校。委员会曾多次表示更倾向于主流学校而不是特殊学校。²⁹

三. 残疾人的包容性教育权

A. 不拒绝条款

26. 第二十四条第二款第(一)项载有残疾人在主流学校接受教育的权利，其中指出，任何学生都不能因残疾而被排拒于普通教育之外。作为一项反歧视措施，“不拒绝条款”具有直接效力，并通过提供合理便利得到加强。建议教育法明确规定“不拒绝条款”，禁止拒绝进入主流学校，并应保障教育的持续性。应当停止为分配学校进行的障碍评估，并支持所评估的有效加入主流学校的需要。例如，加拿大新不伦瑞克的学校政策保障包容性教育，规定不得拒绝学生接受主流教育。³⁰

27. 教育法律框架应要求采取一切可能措施，避免排斥。有些教育制度建立了具有排斥学生效果的特定机制，如规定完成各年级的年龄限制。对于支持这类制度和以障碍为由公开排斥学生接受教育的制度的立法，应当予以修订。

B. 接受包容性、优质和免费教育的权利

28. 包容性教育制度并不意味着降低教育质量；相反，创建优质教育是所建议措施的核心。优质教育与可接受性概念(四可)有关，教科文组织建议在五个方面进一步推动这一目标：尊重权利、公平、相关性、适切性以及效率和效力。³¹

²⁶ 见其关于匈牙利初次报告的结论性意见，CRPD/C/HUN/CO/1。

²⁷ 见其关于秘鲁初次报告的结论性意见，CRPD/C/PER/CO/1。

²⁸ 见其关于阿根廷和巴拉圭初次报告的结论性意见，分别为 CRPD/C/ARG/CO/1 和 CRPD/C/PRY/CO/1。

²⁹ 见其关于以下国家初次报告的结论性意见：巴拉圭，CRPD/C/PRY/CO/1(关于调整隔离性的特殊教育方式，使之转向包容性模式)；阿根廷，CRPD/C/ARG/CO/1(关于确保包容性学校招收就读于特殊学校的残疾学生)；中国，CRPD/C/CHN/CO/1(关于将特殊教育体系中的资源转用于促进主流学校中的包容性教育)；澳大利亚，CRPD/C/AUS/CO/1(对残疾学生仍然被安置在特殊学校、而且常规学校中的许多残疾学生也在很大程度上被限于特殊班级表示关切)。

³⁰ 加拿大新不伦瑞克，教育和早期儿童发展部，关于包容性政策的第 322 号政策：“6.2.2 禁止以下做法：(1) 针对有学习或行为障碍学生的隔离性单独方案或班级，无论是在学校还是以社区为基础的学习机会中。(2) 为幼儿园至八年级学生制定的替代教育方案”。

³¹ Rosa Blanca et al., *Quality education for all: A human rights issue* (Santiago, UNESCO, 2007)。

29. 受教育人权强调在不歧视的情况下为所有人提供免费初级义务教育，并逐步提供免费的中学和高等教育的核心原则。通过促进参与决策，不歧视可以消除教育中的排斥。

30. 在教育方面，公平是指每个学生都能利用教育系统提供的机会。因此，教育系统必须提供与结果相连的实质性公平。需在获得、进程和成绩等方面确保公平。

31. 教育必须具有相关性，符合社会为其设定的目标，以及《残疾人权利公约》第二十四条第一款明确确认的目的。教科文组织强调教育需有相关性，建议采纳《德洛尔报告》中所述的四个支柱(学会认知、学会做事、学会生存和学会共同生活)。³²

32. 相关和有意义的教育应当通过适应学生的需要，允许发展自主性、自我管理和特性。这意味着从同一性向多样性教学的转变。

33. 效力和效率是优质教育的特征。教育必须把接受优质教育的权利切实转为有意义的做法，并有效承认和尊重学生的努力，而不只是成绩。

34. 包容性教育要求采取包容性的测试方法。认知学习是优质教育的一个指标，但不是唯一指标。测试方法应以预期教育目标为基础，并考虑到构成优质教育的不同方面。

C. 无障碍和消除障碍

35. 如第九条所详细指出的，确保无障碍是《残疾人权利公约》缔约国的首要义务。由于社会经济和态度因素，残疾人往往面临实际出入和交流方面的障碍，而这反过来又可能会对他们进出物质环境以及获得知识、教育材料和信息造成不良影响。处理和消除这些障碍是实现包容性教育的前提。

36. 消除物质障碍和交流障碍的措施通常侧重于修改基础设施，提供无障碍的交通和交流工具，以及提倡通用设计。

37. 为了克服社会经济障碍，国家可为残疾学生提供经济援助或奖励办法。应当指出的是，人人享有免费初级教育意味着无障碍措施还应是免费的。芬兰《基础教育法》是这方面一个良好的例子，它指出残疾学生为参与教育，还有获得免费口译和援助服务的权利。

38. 源于教师、同学和家人态度的障碍可能很大，而且往往难以克服。应当指出的是，例如，在挪威，《教育法》确认无障碍方面的努力应当既包括物质环境，也包括心理社会环境。《残疾人权利公约》第八条所载提高公众认识的措施可有助于克服这种性质的障碍。

³² 国际二十一世纪教育委员会《教育：财富蕴藏其中》(巴黎，教科文组织，1996年)，第四章。

39. 应在法律中确立保证无障碍的要求，并以充足的资金作为支持。此外，还可为每个残疾学生向学校分配更多预算(例如蒙古为三倍)，以支付无障碍相关费用。有些不同规模的干预佳例，包括较大的项目(阿根廷的“700所学校”国家方案)和试点项目，如在格鲁吉亚。³³ 虽然无障碍措施往往由地方行政部门实施，但需在国家一级制定标准。³⁴

40. 无障碍意味着要采取适当措施，使所有学生都能有意义地参与。在制定教育政策时，也应考虑无障碍问题。如果无障碍规定得到遵守，就能逐渐形成更具包容性的学校。有些学校系统制定了衡量无障碍措施落实情况的指标。这些指标还应包括与交流无障碍有关的挑战。

D. 教育中的合理便利

41. 《残疾人权利公约》界定的合理便利是一种应立即实施的反歧视措施。³⁵ 这项措施的目的是确保残疾人在与他人平等的基础上，获得现行制度下的教育。拒绝提供合理便利构成对《公约》的违反。

42. 包容性教育制度旨在顾及各种学生。不过，由于学生有具体的个人需要，即使最先进的包容性教育在设计上也可能会有差距。在这种情况下，包容性制度可审查其做法，确定能否系统地或者通过合理便利措施来弥补差距。应设立处理差距的合理便利基金。

43. 合理便利是某些法律制度中一个常见的概念。“合理性”被理解为一种客观检验的结果，其中包括对可用资源、便利的相关性以及打击歧视的预期目标进行的分析。但尚需在残疾人权利委员会的判例中形成这种检验标准。

44. 经济、社会和文化权利委员会发布了关于采取步骤执行《经济、社会、文化权利国际公约》的义务的指导意见，其中包含尽最大能力，³⁶ 包括在受教育权方面。在残疾人权利委员会自己拟订关于《残疾人权利公约》规定的特定合理便利标准之前，这项关于“合理性”标准的指导意见对于《公约》可能是有意义的。各国还似宜开展议会间的合作，以便在为直接适用合理便利的不歧视条款提供立法和司法指导方面取得进展。以下国家及欧洲联盟提供了良好做法实例：澳

³³ 在比利斯实施的一个在 10 所公立学校实行包容性教育的项目中，2006 至 2008 年期间，根据《残疾人权利公约》第九条实现了这 10 所学校的无障碍性。

³⁴ 另见《残疾人权利公约》关于无障碍最低标准和准则的第九条第二款第(一)项。

³⁵ 例如，见残疾人权利委员会，关于西班牙初次报告的结论性意见，CRPD/C/ESP/CO/1，第 44 段。

³⁶ 关于评价《公约》一项任择议定书规定的“尽最大能力”采取步骤的义务的声明，E/2008/22，附件八，第 146 至 147 页。委员会指出，在评估这项义务的履行情况时，应当考虑各种因素，其中可包括通过所采取措施落实经济、社会和文化权利的意愿，采取这类措施时秉持的不歧视方针，以及时限。应通过对情况的认真分析来看待资源限制。

大利亚、加拿大、爱尔兰、以色列、新西兰、菲律宾、南非、西班牙、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和津巴布韦。³⁷

E. 支助

45. 提供适当支助是包容性教育的一个基本特征。《残疾人权利公约》第二十四条第二款第(四)和第(五)项明确提到这一点，其他条款也有提及。适当支助还是无障碍措施的补充，并与之相连。

46. 支助可以表现为不同的方式，但始终应考虑个人需要。有些教育制度在包容性政策中采用“通用设计学习”概念来顾及结构性支助和个人支助。加拿大新不伦瑞克省就属这种情况。不过，融合制度也可采用个性化方案。个性化关注应被视为包容性教育的核心特征。芬兰《基础教育法》就是这方面的一个例子，它赋予在学习上需要经常性支助的所有学生使用个性化学习计划的权利。

47. 个性化教育的核心要素是专业人员、父母和学生的参与。³⁸ 这些计划旨在使每个学生在适当支助下自主生活、学习和行事，同时考虑到个人能力。比利时的校长们曾呼吁必要时设立一个“支助小组”，在决定需要采取的支助措施前，对个人情况进行评估。应根据可以实现的目标定期更新个人计划，并用明确的语言表述。

48. 可根据个人学习计划，采取各种支助措施，包括提供支助器具、特殊的学习辅助设备、辅助技术和信息技术，以及采用特殊教育程序。其中一个最重要的措施是使用学习支助助理，该助理可为共同助理，也可为个人助理，视学生需要而定。应强调指出的是，这一并非详尽无遗的清单是《公约》第二十四条第二款第(四)和第(五)项所列的一系列支助措施。

49. 所有这些措施应通过适当分配国家预算资源来维持。在爱尔兰，整个教育预算的15%用于在主流学校提供支助。即使在财政限制妨碍实施全套方案的情况下，各国仍找到了创造性解决办法。在危地马拉，巡回教学顾问小组访问主流学校，提供指导和建议。在这方面，作为从隔离制度向包容性教育制度转变过程的一部分，将特殊学校转为资源中心能起很大作用。

F. 机会均等

50. 《残疾人权利公约》第二十四条第三款提到有必要为使残疾人，特别是某些残疾人参与教育系统和社会而采取的一系列措施。缔约国必须为学习盲

³⁷ 如经济和社会事务部为保护和促进残疾人权利和尊严的全面综合国际公约特设委员会编写的关于某些国家残疾立法中合理便利概念的会议背景文件。

³⁸ 儿童基金会，《残疾儿童的受教育权》，第70页。

文、其他替代文字、辅助和替代性交流方式、手段和模式、定向和行动技能、相互支持和指导，以及为学习手语和宣传聋人的语言特性提供便利。智利和捷克共和国制定了有助于采取其中许多措施的框架，古巴和挪威则在常规学校提供手语翻译。

51. 第二十四条第三款还强调，各国必须确保适合个人情况的语言及交流方式和手段，以及最有利于学生发展学习和社交能力的环境。当前的教育制度必须制定包容性方法，将主流学校变为适合所有学生的学习环境，包括盲、聋学生和既盲又聋的学生。必须采取增强型包容性措施，推动双语教学，不仅促进耳聋学生、还促进使用助听器学生的融入，使之成为包容性进程的一部分。“最有利于发展学习和社交能力的环境”不应理解为是指隔离环境，而应理解为各国义务改善融入主流学校的进程。把学生安置在主流学校还不够；还需要适当支助和有效的参与。³⁹ 例如，耳聋学生必须有一个使用手语的环境，以进行准确的交流。主流学校的所有学生都应接受手语教育，以提高聋人的融入度。同时，具有视觉或其他障碍的学生也需要适合其需求的无障碍措施和支助。

G. 职业培训和能力建设

52. 教师是建立包容性教育制度的一种重要资源。第二十四条第四款强调需对教师进行协助残疾学生的培训，并使之成为优质教育的一种积极资源。融合性教育制度已开始为侧重于包容性的融合培训提供框架。澳大利亚和古巴制定了促进残疾学生入学的培训方案。

53. 关于包容性教育方法的职前培训对于新教师做好教授各种学生的准备以及将多样性作为一个教与学的机会十分重要。在职培训不仅为满足教育系统中(或可能进入教育系统)的学生要求所需，也为积极转变教育系统所需。法国和哥伦比亚为教师提供这种职前和在职培训。

54. 需要适当处理教学障碍。应为教师提供教所有学生、包括残疾学生的支持。还应提供关于制定教学战略，对具有不同背景和特点的学生进行授课的培训。教师应能反思其经验和做法，以便审查其教学方法和课程设计，加强包容性。

H. 终生学习

55. 终生学习是确保受教育权的一个要素。第二十四条第五款要求能在与其他人平等的基础上，获得高等教育、成人教育、职业培训和终生教育。这项规定很

³⁹ Hilde Hauland and Colin Allen, *Deaf People and Human Rights* (World Federation of the Deaf, 2009). Available from www.wfdeaf.org/wp-content/uploads/2011/06/Deaf-People-and-Human-Rights-Report.pdf.

重要，因为它强调高等教育需以适合年龄的方式，满足学生的教育需要。这项规定强调，残疾人不应由于医学上的障碍诊断而在进一步接受教育的权利方面受到限制。为加强这项规定，《公约》其他地方重申了为保障这一权利提供合理便利的义务。

四. 国家实施

56. 包容性教育制度是系统处理一些复杂进程的结果。教育制度的系统转变应包括：**(a)** 通过一部包容性教育法，其中应给出包容性教育的明确定义，并包含一项规定不歧视的“不拒绝”条款，以及合理的便利；**(b)** 制定转变计划，为实现包容性创造必要条件。必须首先处理法律和政策层面的障碍。教育系统在着力推行有助于建立包容性教育制度的做法时，需要促进对残疾问题采取的立足人权的方针和包容性教育方针的创新性。

57. 起草包容性教育法的进程可以增加丰富性，尤其在这一进程是参与式进程的情况下。似宜建立所有相关行为者之间的伙伴关系，以提出包容性教育制度的设计，并便利其落实。为确保对基于人权的教育方针知之不多者的参与，应当进行能力建设。

58. 由教育部集中管理教育是很重要。向包容性教育转变的过程需要集中协调，以最大限度地利用现有资源，调整规则和程序，并确保相关部委遵循立足人权而不是立足慈善或医学的方针。集中化并不排斥地方管理部门，因为它们的介入有助于直接受影响者的参与，如《公约》第四条第三款所要求的那样。

59. 有些制度为主流学校和特殊学校规定了不同的预算。将这些预算合并在一项包容性战略之下，是转向包容性教育制度的一个有益手段。

60. 将特殊学校转为包容性资源中心十分重要。有些融合制度已将这种措施载入立法。在智利、挪威和西班牙，特殊教育资源可在融合过程中为主流学校提供支持。格鲁吉亚和哥斯达黎加有提供融合服务以期实现包容性的项目。资源中心应为教育部控制的包容性框架的一部分。

61. 学习如何包容的最佳方法是容纳。应把残疾学生转入主流学校，从而增进对包容性教育制度需要什么的了解，他们还应是转变计划的关键部分。比利时和格鲁吉亚逐步实施了将残疾学生转入普通教育的方案。

62. 实施工作既要有注重人权的可衡量目标，还要有适当的数据收集进程。为衡量充分实现包容性教育权的进展情况，似宜制定具有结构、进程和成果指标的监测框架，并确定每个指标的具体基准和目标。⁴⁰ 结构指标应当衡量包容性教

⁴⁰ 见人权高专办，《人权指标：衡量和实施工作指南》(纽约和日内瓦，2012年)。

育的障碍，并且不应仅限于收集按障碍分类的数据。⁴¹ 进程指标有助于更好地了解转变进程，包括衡量接受包容性教学战略培训的教师、无障碍学校和从特殊学校转入常规学校的残疾学生数量。还应制定结果指标，其中可包括：在主流学校中开始基础教育并获得最后证书的残疾学生比例，以及进入中学教育的学生比例。还应根据以上第 28 段所述的不同要素衡量教育的质量。另外还似宜衡量平权措施，如配额或激励措施。

63. 侵权情况下的补救和赔偿是国家实施进程的重要组成部分。相关法律应包括有效补救或其他适当的申诉机制。佛兰芒议会关于初级和中学教育的法律规定了被拒绝进入主流学校时的调解，并允许在调解失败时提出申诉。最终可予以处罚。比利时反歧视法载有对故意拒绝提供合理便利的刑事处罚，因为在教育领域，提供合理便利是强制性的。寻求补救或赔偿的一个先决条件是充分执行《残疾人权利公约》关于诉诸司法的第十三条。尚未加入《公约任择议定书》的国家应考虑批准该议定书，以便能够提交个人来文。

64. 《公约》第三十三条规定的监测和实施机制是推进包容性教育议程的基本依据。被指定监测《公约》执行情况的国家人权机构和机制收集了关于拒绝纳入主流教育的数据，编写了关于排斥和障碍的研究和调查报告，促进了优质教育，并就立法和政策改革提出了建议。⁴² 民间社会团体，包括残疾人组织在内，有效影响了向包容性教育的转变。⁴³ 民间社会在实施方面发挥着十分重要的作用，包括国际监测，如报告中国的状况、⁴⁴ 促进布宜诺斯艾利斯的监管灵活性、⁴⁵ 协助老挝人民民主共和国的政策设计、⁴⁶ 开展包容运动⁴⁷ 或促进手语教学等。

⁴¹ 例如，葡萄牙制定了包容性结构指标。

⁴² 见布宜诺斯艾利斯、阿塞拜疆、多民族玻利维亚国和哥伦比亚监察员办公室、卢旺达国家人权委员会和芬兰议会监察员提供的材料。

⁴³ 人权观察，“良好教育的标志”，录像，2013 年。可登陆网站 <http://deafnewstoday.blogspot.fr/2013/10/signs-for-good-education.html> 查询。

⁴⁴ 人权观察，“只要能随班就读就好：中国残疾人教育的障碍”（美国，2013 年）。

⁴⁵ 24 国集团在布宜诺斯艾利斯实行了支持公立学校中的残疾儿童并确保主流私立学校中学业连续性的监管改革。

⁴⁶ 老挝盲人协会为《2011-2015 年包容性教育国家战略和行动计划》作出了贡献。

⁴⁷ 2013 年加拿大社区生活协会的“无借口”运动。

五. 国际合作

65. 《残疾人权利公约》包括一项关于国际合作在实现残疾人权利方面作用的独立条款(第三十二条)。⁴⁸ 各国为本报告提供的资料给出了许多国际合作有效支持向包容性教育转变的例子。在格鲁吉亚,教育科学部实施的第一个包容性教育项目由挪威教育研究部供资。丹麦政府为在尼泊尔的一些学校实行新的教学方法提供了支助,这些新方法使得有感官和智力障碍的学生可以融入主流教育。在柬埔寨,通过一个国家非政府组织提供的资金为 150 所公立学校的盲文和手语教学以及将学校课程译成盲文和手语提供了支持,并为主流学校的盲文和手语教师提供了资助。

66. 包容性教育是通过联合国促进残疾人权利合作伙伴关系供资的合作领域之一。在摩尔多瓦共和国,目标是支持该国政府的 2011 年国家包容性教育方案,并重点增加残疾人接受主流教育和针对性服务的机会。已经采取了设立心理辅导援助服务的步骤,以支持对残疾学生的包容性教育,对相关人员(教师、视察员、地方代表)开展关于他们在为残疾儿童提供优质教育服务方面作用的培训,改善数据收集工作和根据《公约》规定修订国内法律法规。日本政府也拨款 286 万美元支持摩尔多瓦共和国的包容性教育,包括满足学校的基础设施需要和进行适当的教师培训。

67. 2013 年关于残疾与发展问题的大会高级别会议的结果文件(大会第 68/3 号决议)重申了国际社会对增进所有残疾人的权利和共同努力促进兼顾残疾问题的发展的承诺,并将包容性教育作为 2015 年后议程的优先事项之一(第 4(d)段)。

六. 结论和建议

68. 包容性教育是实现受教育权的普遍性,包括残疾人的受教育权所必需的。只有包容性教育制度可为残疾人提供优质教育和社会发展。包容性教育不止意味着将残疾学生安置在主流学校,还意味着让他们感到自己受到欢迎、尊重和重视。包容性教育建立在加强个人实现目标的能力并接受多样性、将其视为学习机会的价值观之上。残疾学生需要与他人平等参与教育体系的适当支持。主流学校必须提供最有利于发展学习和社交能力的环境。

69. 残疾人面临教育环境中的各种歧视。上学方面最严重的障碍源于造成故意排斥和隔离的偏见与误解。残疾学生被污蔑为不能接受常规学校教育,甚至根本不能接受教育的人。这导致形成了剥夺《残疾人权利公约》第二十四条规定的残疾人受教育权的教育制度。

⁴⁸ 详见人权高专办关于国际合作在支持本国落实残疾人权利方面努力中的作用的专题研究报告, A/HRC/16/38。

70. 《公约》规定了落实这一权利的双管齐下的方法：首先是主流学校不歧视残疾学生，通过合理便利加强这项权利；其次是进行系统的转变，要求逐步实现这项权利，并实行打击排斥和隔离的转变计划。有意义的实施工作以一种复杂的转变过程为基础，不仅需转变现有的立法和政策框架，还需让所有相关的利益攸关方尤其是残疾人及其代表组织参与进来。

71. 通过包容性教育法，各国应在各自的教育部主持下建立包容性教育制度，禁止主流学校以残疾为由拒绝入学，并提供合理的便利。转变计划应为实施具有可衡量目标的包容性教育制度提供框架。各国应制定教师培训方案，设立合理便利基金，提供可用的材料，提倡包容性环境，改进测试方法，促进从特殊学校转入主流学校，通过包容性教育指标加强监测，为学生提供适当支助，并使用适当的交流手段和形式。学校应有充足的资金，但另一方面，有没有资源不应成为剥夺残疾学生受教育权的理由。

72. 融合提供了许多良好做法，可以作为建立包容性教育制度的出发点。国际合作推动了这一进程。残疾与发展问题高级别会议将包容性教育制度视为一个优先事项，有助于通过制定 2015 年后发展议程具有适当具体目标和指标的包容性教育目标，进一步加强这一进程。