

Review and Reflection on Special Education Act in Scotland

Qiuhan Feng

Research Center for Special Education, Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing
Email: 461558235@qq.com

Received: Jan. 30th, 2019; accepted: Feb. 13th, 2019; published: Feb. 20th, 2019

Abstract

Scotland is famous for its high quality education and the development of inclusive education around the world. Education equality is a core concept to improve social justice in Scotland. The government has published many educational acts to enlarge the additional support system, protect parents' involvement and establish teacher education system to improve the education of children in disadvantaged situations. However, problems come along with the expansion of additional support needs, such as categories and labels, stigmatization, effectiveness of education resource delivery. Education equality still remains as a big problem.

Keywords

Scotland, Equality of Education, Children with Special Needs

苏格兰特殊教育法案的评述及思考

冯秋涵

北京师范大学, 教育学部特殊教育研究所, 北京
Email: 461558235@qq.com

收稿日期: 2019年1月30日; 录用日期: 2019年2月13日; 发布日期: 2019年2月20日

摘要

苏格兰以高水平的教育质量和融合教育发展程度闻名于世, 其以教育公平促进社会公平的理念是当地教育的特色之一。迄今为止, 苏格兰已经颁布多种教育法案来扩大额外支持需要的服务范围, 并保障家长的参与权, 建立完善的教师教育体系来提升各种弱势儿童群体的教育质量。然而额外支持需要带来的分类与标签问题、污名化问题、教育资源传递有效性问题依然存在, 引发学者对教育公平的思考。

关键词

苏格兰, 教育平等, 特殊儿童

Copyright © 2019 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

萨拉曼卡宣言推动融合教育在世界掀起教育公平和正义改革的浪潮。2002 苏格兰督学署发布了《纳入我们: 苏格兰学校的融合》(*Count us in: Achieving inclusion in Scottish schools*), 回顾苏格兰地区多年来的融合教育实践, 其核心内容为“改进并促进标准、质量和成就, 以融合所有苏格兰教育系统内的学习者[1]”。苏格兰地处北大不列颠岛北部, 公民受教育程度较高, 大学生和研究生数量占总人口的比率居欧洲第一位, 高等院校学术研究成果占世界的 1.8% [2]。2007 年 OECD 的《苏格兰教育质量与公平》报告称, 苏格兰学校的平均学业成就在国际测试中处于较高水平[3]。然而同英格兰相同, 苏格兰也存在社会贫富差距大的问题, 贫富差距在欧洲国家中排名第七[4]。贫富带来的阶级不平等在教育系统中体现为: 家庭背景和环境较差的儿童在学校里的表现明显逊色于家庭背景和环境较好的儿童[5]。

回顾英国的历史, 80 年的市场化改革导致追求效率成为社会政策的主导价值导向。市场竞争的经济学原理被运用到公共教育领域, 提高质量、效率成为教育政策主导价值目标, 公平屈居于从属地位[6]。英格兰地区的教育以市场为导向, 苏格兰的教育系统则以社会公平原则为导向[7], 苏格兰地区更加注重社会融合与教育资源的再分配。1999 年苏格兰议会通过议程确立了建设“更加富有和平等”的社会的目标。2009 年和 2012 年两次不太理想的 PISA 排名(分别为第 25 名和第 26 名)触动了英格兰与苏格兰政府敏感的神经, 英格兰政府决定在后续的课程改革中“提高学业标准, 激发优生潜力以提升他们的竞争力”, 而苏格兰政府则认同 OECD 报告中“成绩下降更多表现在学习能力弱的学生身上”的描述, 希望像芬兰等北欧国家一样通过“关注教育公平, 关怀弱势学生, 缩小教育差距”来达到减小贫富差距、促进社会平等的理想[8]。苏格兰的卓越课程改革注重学生生活、学习与工作技能的培养。

2. 苏格兰教育法的进程

苏格兰《1945 年教育法案》被看作是融合教育立法的分界点, 所有儿童都可以进入主流学校学习。1978 年, 以沃诺克夫人为主席的有缺陷儿童和青年调查委员会发布了《关于特殊教育需求的报告》(the Warnock Report), 首次提出用特殊教育需要(Special education needs)来代替残疾分类, 并主张在教育系统内废除残疾的符号, 让特殊需要儿童在普通学校中与普通儿童一起进行融合教育。《1981 年教育法》首次提出“学习困难(Learning difficulty)”概念, 关注阻碍个体学习的内在因素, 而不是社会经济环境。这代表着苏格兰地区的法律制定者开始突破传统的医疗模式残疾观念, 向社会建构的残疾观念转变。2004 年苏格兰行政院颁布《卓越课程(Curriculum for Excellence)》, 意图让所有学生都成为“成功的学习者”、“自信的人”、“负责人的公民”和“有效的贡献者”。同年行政院颁布《学习的额外支持法案(Additional Support Needs Act)》, 引入“学习的额外支持需要”概念, 范围进一步扩大到所有需要支持的儿童和青少年, 法案认为许多儿童在某些时候都需要额外支持, 只是有些支持是暂时的, 有些是长期的。支持的对象包括贫困、家长酗酒或吸毒、被照顾的孩子、难民儿童、寻求庇护的儿童以及非英语母语的儿童等。

2006年《对每个孩子都正确(Getting it Right for Every Child)》，尝试将教育、健康和社会服务结合起来，提供早期干预和普遍服务，共同保护儿童的权益，以突破持续的健康不平等和代际剥夺[9]。2009年，苏格兰政府对2004年的法案进行修改，将远离家庭的儿童和青少年纳入支持范围，关注点从“需要”向“结果”转变。2010年的《英国平等法案(the UK's Equality Act)》督促公共机构将“消除歧视和参与障碍”，“促进教育平等和满足个体需要”纳入考核范围。2011年发布特殊教育需求绿皮书《支持与抱负》(Support and Aspiration: a New Approach to Special Educational Needs and Disability)，在此基础上出改革特殊教育计划。2013年修订的《儿童与家庭法案》(Children and Families Bill)，重点在于保障改革措施的落实。改革举措主要体现在：1) 改善特殊儿童和家庭的援助体系，包括改革评价体系、给特殊儿童家庭提供可选择的服务、修订特殊教育需求生命和学习困难评估(0~25岁特殊儿童和青少年) 2) 改善教育服务，确保所有公共财政支持的学校完全参与到特殊儿童援助体系中、自主从事特殊教育事业人员的专业培训、帮助提供得到援助的实习机会以便特殊教育儿童学习工作所需技能[10]。

进入21世纪以来，苏格兰频繁发布教育法案和课程改革方案以促进特殊儿童在普通学校的教育质量，通过教育协调员来沟通教师、心理咨询师、康复师、社区工作人员和家长，建立家庭-学校-社区联动的支持系统，从多个维度保障特殊儿童的充分参与。

3. 苏格兰特殊教育法案的特点

3.1. 立法促进支持需要服务质量提升

第一，支持需要的学生比率增高。从2005年到2009年，在需要记录(Record of Needs)、合作支持计划(Coordinate Support Plan)和个别化教育计划(Individualized Educational Plan)记载的需要支持的学生数量仅占5% [11]。2009年之后，需要支持的学生比例逐年递增，到2013年为止到达20%。除了1%的儿童在隔离学校或机构接受教育，其他有支持需要的儿童都在主流班级与其他同伴一起学习[12]，苏格兰地区的教育达到高等融合的水平。

第二，支持需要的对象范围扩大。2004年之前，特殊教育需要的对象仅12种。2009年增至18种，将学习障碍、阅读障碍、其他特定学习困难、其他重度学习困难、视力障碍、听力障碍、盲聋、肢体或动作障碍、自闭症谱系障碍、语言或言语障碍、社会情绪和行为困难、身体健康问题、心理健康问题、中断学习、英语作为额外语言、需要照料者、能力更好儿童纳入支持范围。2013年达到24种，新增了交流支持需要、需要看顾的幼儿、亲人过世、药物滥用、家庭问题、可能被排斥的儿童6种。被诊断为社交、情绪和行为障碍的男孩从2008年的1.8%增长到2013年的6%。支持的对象的范围进一步扩大，突破了传统的生理、心理障碍，考虑到家庭和社会因素。支持需要的分化源于对差异多样性的理解。社会政治模式下的残疾观认为，残疾是由于社会未能给残障者提供必要支持而妨碍了他们有效参与社会生活而产生的障碍，这种障碍与个体的心理、生理特征无关。

第三，支持团队合作加强。由于额外支持需要承认儿童可能于任何年龄阶段出于任何原因需要教育支持，需要可能出现在从儿童早期干预、家庭支持，到中小学进入普通学校学习，乃至学生从中学毕业后进入职业教育的阶段。以儿童的转衔阶段为例，法案公布和修订之后，团队内部的合作更加紧密。虽然发生在学校内部的集体会议频率减少，但家长和支持人员在学校场景以外的非正式互动增强[13]。

3.2. 保障家长的参与权

二战后期的英国家长对于特殊儿童的教育并没有太大的决定权。他们被迫将儿童送进诊断评估的诊所，医疗人员、教育行政人员来共同决定儿童合理的安置方式。1970年至今，随着教育由成人中心向儿童中心的转变，家长在儿童的教育发展中扮演越来越重要的作用。在沃诺克法案保障了家长的决定权

之后，八十年代后期教育转向市场化的趋势促使学校教育像消费市场中的食物、电子商品一样成为可供挑选的商品。家长作为消费者的地位进一步提升，并于 90 年代后期成为决定儿童安置的强有力角色。参与意识觉醒后的家长们形成联盟组织为特殊儿童进入普通学校就读奔走呼号，运用多种社会资源向学校、各级教育主管部门以及政府施压，要求提高特殊儿童教育质量。家校合作、家长参与权成为学界讨论的热点。在特殊教育领域，家长参与的内容主要为儿童个别化教育计划制定与实施的各个环节，包括前期的评估、教育安置环境的选择，短期目标和长期目标的设定，学校教育实施的有效性评估等。2008 年，需要额外支持的家长中，有 34%的家长认为自己的孩子具有阅读障碍或者其他的特定的学习困难，28%的家长认为儿童有自闭症谱系障碍或亚斯伯格综合征，注意力缺陷及多动障碍占 10%，身体健康问题占 7%，言语语言问题的比例为 6%。研究显示，自闭症谱系障碍儿童和阅读障碍儿童的家长与当地教育管理部门或者学校意见不一的比率较高[14]。虽然大部分家长对儿童目前的教育表示对当前的支持感到满意，然而极少数的家长表示对当前的支持感到高度不满意，并诉诸于法律来维护正当权益。面对家长参与程度提升，为各种儿童提供高质量教育的使命要求普通学校做好准备来迎接学生的多样性。具体来说，即从物理环境、心理环境、教学环境多个方面做出调整以适应儿童的差异。

3.3. 完善融合教师教育体系

2005 至 2014 年，有额外支持需要的儿童人数急剧增长，小学阶段和中学阶段分别 38%和 39%。小学、中学阶段在普通学校就读的有额外支持需要的儿童达到总人数的 97%、98%。教育对象的多样性对教师的能力和素质提出了新的挑战和要求。苏格兰地区先后颁布的《职前教师教育标准》、《注册教师标准》、《实习教师规则》和《专业精神与行动规则》，建立职前、实习、在职多个阶段的教师教育体系。苏格兰政府也采取多种机构共同参与和协商的伙伴关系模式，促使大学教育学院与地方政府、中小学签订协议，明确问责制度，形成理论-实践-督导的立体化教师培养模式。除此之外，教师教育体系还将融合教育的理念当作教师培养的核心，教师教育的课程注重平等与多样化、学习者特点与需要评估、融合教育实践，涵盖了残疾、性别、种族、阶级，并强调教师与其他工作人员的合作，将教师作为实现高质量平等教育的突破口。

4. 思考

4.1. 需要分类带来的标签和污名化问题

障碍分类的讨论是特殊教育领域经久不衰的话题。额外支持需要中的分类原则为“障碍如何影响了儿童的学习”，重点集中在不同的障碍如何在教育中发挥影响。教育要确保资源的实质传达，而不是仅仅为儿童贴上“处境不利”的社会身份。虽然法案提倡使用无歧视含义的标签，或是用教育需求来替代障碍类型，但无法避免标签带来的负面影响。教师可能会因为儿童的标签在教学当中降低对儿童的期望，简化教学内容，降低教学目标，从而限制了儿童的发展。教师的低期望传递给儿童之后会降低儿童的自我效能感，使得特殊儿童的处境更加边缘化，即合法化弱势群体的社会排斥。诊断系统中的文化偏见导致少数族裔和经济落后地区的儿童被诊断为情绪行为障碍的比率更高。由此可见，特殊教育需要的鉴别功能更多在贴标签而不是识别障碍。

4.2. 对于教育平等是危机还是挑战仍有待讨论

20 世纪以来英国的教育公平理念经历了四个阶段：1) 消除阶级差异造成的教育机会、教育过程的不平等；2) 智力的遗传决定论造成的教育资源分配不平等；3) 促进更大社会流动的职业成就平等；4) 寻求消费权和公民权的平衡，迈向有差异的平等[15]。

自从 2004 学习的额外支持法案出台以来,工人阶级的男孩被评估为支持对象的比率增量异常。虽然获得支持的人数增多,但实际支持资源的传达依然是个问题。中层阶级的家长能够运用自己的社会和经济、文化资本来争取资源的最大化。隔离地区生活的儿童被贴上污名化的标签,积累着不利的条件,而且没有从额外的必要资源中获益来提高教育产出。具有额外支持的儿童比同伴具有更低的学业成果,该结果与社会阶级背景有很强的相关度。需要额外支持的儿童和生活在贫困地区的儿童比其他儿童面临更高的排斥概率,这与促进阶级融合及促进社会公平的目标相悖。

5. 小结

苏格兰的特殊教育法案体现出高度的包容性和充分的教育公平理念。随着近年来法律体系的逐渐完善,越来越多的少数族裔、移民群体、弱势群体及处境不利儿童成为额外支持的对象。除了对影响儿童学业成就的生理、心理原因进行分析,儿童短期或长期的社会因素如家长离异、英语非母语、家庭中习得的不良情绪行为问题等也被纳入了考虑范围。家长权力意识的觉醒提高了他们在子女教育中的参与程度,中产阶级的家长更可能运用自己的社会资本和文化资本来争取更多的教育资源,这一方面提高了特殊儿童及其家庭的发言权,另一方面也引发对教育公平的探讨。

教师是保障教学有效性的重要角色,苏格兰建立完善的教师教育制度来促进融合教育质量的提升。虽然苏格兰在促进教育公平方面做出诸多努力,但分类和标签带来的污名问题和教育实践中的平等还有待时间检验。

参考文献

- [1] Wright, K. (2010) "Count us in"—Achieving Inclusion in Scottish Schools: An Analysis of Policy. *International Journal of Inclusive Education*, **14**, 153-164. <https://doi.org/10.1080/13603110802504184>
- [2] Bryce, T. and Humes, W. (Eds.) (2008) *Scottish Education*. 3rd Edition, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- [3] Raffe, D. (2008) As Others See us: A Commentary on the OECD Review of the Quality and Equity of Schooling in Scotland. *Scottish Educational Review*, **40**, 22.
- [4] Staff, O. (2009) *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Organization for Economic.
- [5] Ainscow, M., Chapman, C., Dyson, A., Gunter, H., Hall, D. and Kerr, K. (2010) *Insight 2: Social Inequality: Can Schools Narrow the Gap?* British Educational Research Association, Macclesfield.
- [6] 倪小敏. 浙江省哲学社会科学规划后期资助课题成果文库向有差异的平等迈进英国基础教育公平政策发展研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [7] Riddell, S. and Weedon, E. (2016) Additional Support Needs Policy in Scotland: Challenging or Reinforcing Social Inequality? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, **37**, 496-512. <https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1073012>
- [8] 吴晓玲. 英格兰与苏格兰基础教育新课改比较[J]. 教育学报, 2016, 12(1): 44-53.
- [9] Coles, E., et al. (2016) Getting It Right for Every Child: A National Policy Framework to Promote Children's Well-Being in Scotland, United Kingdom. *The Milbank Quarterly*, **94**, 334-365. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.12195>
- [10] 李建民. G20 国家教育研究丛书英国基础教育[M]. 上海: 同济大学出版社, 2015.
- [11] Riddell, S., Weedon, E. and Harris, N. (2016) Special and Additional Support Needs in England and Scotland—Current Dilemmas and Solutions. *Special Educational Needs: A Guide for Inclusive Practice*.
- [12] Riddell, S., Harris, N., Smith, E., et al. (2009) *Dispute Resolution and Avoidance in Education*.
- [13] Richardson, T.D., Jindal-Snape, D. and Hannah, E.F.S. (2017) Impact of Legislation on Post-School Transition Practice for Young People with Additional Support Needs in Scotland. *British Journal of Special Education*, **44**, 239-256. <https://doi.org/10.1111/1467-8578.12178>
- [14] Weedon, E. and Riddell, S. (2009) Additional Support Needs and Approaches to Dispute Resolution: The Perspectives of Scottish Parents. *Scottish Educational Review*, **41**, 62-81.
- [15] 倪小敏. 向有差异的平等迈进——20 世纪英国基础教育公平理念的嬗变[J]. 清华大学教育研究, 2010, 31(5): 89-94.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2331-799X，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ces@hanspub.org