

新中国成立 70 年来特殊教育的 政策演进与法制化探索

● 杨克瑞

【摘要】 新中国成立 70 年以来,我国特殊教育从制定政策举措促进事业全面发展,到法制化建设的不断推进,特殊教育政策发展的不同阶段,回应着不同的时代要求,未来进一步推动我国特殊教育的法制化发展,需要在充分借鉴国外立法经验的基础上,充分吸收新中国成立 70 年来特殊教育政策实施的积极成效,发展中国特色的特殊教育。

【关键词】 特殊教育;教育政策;特殊教育立法

【中图分类号】 G760

随着近代的西学东渐,特殊教育正式走进了中国历史。辛亥革命后,民国政府在其颁布的《小学校令》中就特别关注到了“盲哑学校”的发展,要求盲哑学校及其他类似的小学校,在学校的分级与布局,乃至管理与审批等方面,都应按照普通小学的规定办理。后来的《国民学校令施行细则》对各类特殊教育学校的管理更为细致具体,如“盲哑学校及其他类于国民学校之各种学校,得置校长”“其校长、教员之俸额及其他给与诸费,县知事依照国民学校教员之规定,参酌地方情形定之”。然而,应当看到,整个民国时期,中国特殊教育的规模与影响都是非常有限的,其办学也主要依赖于民间及宗教界的慈善行为。现有资料表明,“直到

1948 年,全国设有盲聋学校 42 所,在校学生数 2380 人,教工 360 人,绝大多数学校由宗教和慈善机构主办,穷苦儿童常因缴纳不了学费而被排除在校外”。^[1]

中华人民共和国成立后,在党的领导下中国的特殊教育事业发生了根本性改变。70 年来,特殊教育政策措施乃至立法,无疑是我国特殊教育事业发展的最核心推动力量。然而,纵观我国特殊教育政策的演进及其法制化历程,也还有一些需进一步完善之处,特别是“与发达国家相比,我国特殊教育立法尚需专业化和精细化”。^[2]

一、政策为新中国特殊教育事业奠基

1949 年,新中国成立,百废待兴。在教育

本文为 2018 年度江苏高校哲学社会科学研究重点项目“民办特殊教育的健康发展策略研究”(批号:2018SJZDI183)、“十三五”江苏省重点建设学科“教育学”建设成果(编号:80)。

体制的全面系统改造过程中,特殊教育事业也得到了人民政府的高度关心。1951年政务院发布了《关于改革学制的决定》,这份文件作为新中国教育体制纲领性文件,对特殊教育事业的发展给予了充分的重视,即“各级人民政府并应设立聋哑、盲目等特种学校,对生理上有缺陷的儿童、青年和成人,施以教育”。要求各级政府都应设立聋哑与盲目类学校,这在中国历史上无疑是具有开创性的。相对于过去特殊教育自由无序的发展状态,新中国首次将其作为各级人民政府的一项工作要求而提出,从根本上奠定了特殊教育政府办学的新走向,其历史意义无疑是突出的。在此政策的积极推动下,新中国的特殊教育事业得到快速的发展。至1965年,中国大陆地区已经建立了盲聋类学校266所,在校人数高达22800余人。

为了规范与促进特殊教育的发展,新中国成立后不久,当时的教育部又根据特殊教育学校发展的实际情况,进一步具体制定了一系列有关特殊教育教学与管理的指导意见,诸如1956年6月《关于聋哑学校使用手势教学的班级的学制和教学计划问题的指示》、1956年7月《关于聋哑学校学制和教学计划问题指示中的若干有关问题的补充说明》、1956年11月《关于盲童学校、聋哑学校经费问题的通知》、1957年4月《关于聋哑学校口语教学班教学计划草案的通知》,以及1957年4月《中华人民共和国教育部办好盲童学校、聋哑学校的几点指示》等。

显然,在中央人民政府重视加强特殊教育发展的前提下,各项特殊教育及学校管理规章制度的制定与颁布,进一步明确了我国特殊教育的发展方向与路径,并为特殊教育的快速发展保驾护航。首先,政策明确规划了特殊教育的发展方向。例如,1957年《中华人民共和国

教育部办好盲童学校、聋哑学校的几点指示》中明确规定,盲童学校、聋哑学校的基本任务,即“培养盲童和聋哑儿童具有一定的文化科学知识,掌握一定的职业劳动技能,并具有共产主义的道德品质,使他们成为积极的自觉的社会主义的建设者和保卫者”。基本任务的确定,确保了社会主义办学的基本性质与方向,契合了新中国社会主义建设事业的发展需要。其次,确立了特殊教育的基本教学原则。上述有关盲童学校、聋哑学校教育的文件明确指出,“盲童学校和聋哑学校的教学工作具有它的特殊性,在整个教学活动中都需要用更多的和某些特殊的教学设备,才能保证很好地完成教学任务”。为了有效地指导教学,相关文件还制定了有关手势教学班和口语教学班各自的教学计划,以及各学科教学的简要说明。再次,强化了政府的支持与保障力度。例如,在《关于盲童学校、聋哑学校经费问题的通知》中指出,“盲童学校和聋哑学校是一种特殊学校,应当规定适合于特殊学校需要的经费标准”。《关于1956年全国普通教育、师范教育事业工资改革的指示》甚至还明确规定:“对于盲聋哑中小学的教员,除按中、小学工资标准分别评定外,对教员、校长、教导主任还应按评定之等级工资,另外加发15%,以表示鼓励。”特殊教育特岗津贴这项中国特色的特殊教育激励机制,由此而奠定了发展基础。

二、改革开放以后特殊教育事业全面发展与政策的大力推进

改革开放40年来,包括特殊教育在内的各项事业迎来了全面发展的时代机遇。从政策的推进来看,中国的特殊教育奋起直追,甚至体现出了某种后发优势,取得了全面复兴与快速发展。到1987年,中国大陆地区共有盲聋类特殊教育学校289所(其中,盲校9所,盲聋学校63所,聋校217所),共招收学生

29430人。仅从数量来看,此时的特殊教育学校及招收人数,并没有比1965年增加太多,但其背后的特殊教育观念,已经在悄然发生着根本性变革。

首先,特殊教育类型走向丰富与全面。新中国成立初期,中国的特殊教育主要侧重于盲童与聋哑两类学生的教育,这也正如当时《关于改革学制的决定》中所提出的,“各级人民政府并应设立聋哑、盲目等特种学校”,其教育对象就是“生理上有缺陷的儿童、青年和成人”。改革开放后,弱智儿童的教育问题得到了各级政府重视。1979年,上海市第二聋校创办了智力落后儿童辅读班,北京西城培智中心学校于1981年成立,此后“国家将弱智儿童纳入政策并开始试办培智学校,促使特殊教育对象由盲、聋哑残疾学生扩展到弱智儿童学生”。^[3]弱智儿童的教育成为不可忽视的重要特殊教育类型。从传统的盲、聋类型走向更广泛的弱势群体,这在1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中给出了明确的政策意见,即“发展盲、聋、哑、残人和弱智儿童的特殊教育”。此外,对于问题少年的特殊教育,即工读教育,也在改革开放之后得到了恢复与规范发展。1981年,国务院批转了《教育部、公安部、共青团中央关于办好工读学校的试行方案》,指出:“工读学校是教育改造违法和轻微犯罪青少年学生的一种好形式,办好工读学校不仅有利于预防和减少青少年犯罪,维护社会治安,而且对于树立良好的社会风气,培养和造就社会主义新人具有重要意义。”^[4]自此,中国的特殊教育突破了狭隘的特殊教育观,面向了更多的残障群体,充分体现了特殊教育观的发展与进步。

其次,特殊教育的安置方式更加灵活多样。传统的狭隘的特殊教育观念,不仅仅体现在特殊教育对象类型的单一,而且也体现为教

育方式的简单,即仅仅局限于特殊教育学校的教育。改革开放以来,中国特殊教育的国际开放与交流日益增多,开始探索打破隔离教育的实践模式,并逐渐形成了中国特色的融合教育方式,即随班就读(learning in regular class)。这种实践探索的路径,得到了有关教育部门的肯定与认可。^[5]随着1986年国家《义务教育法》的颁布与实施,残障儿童的义务教育问题成为突出短板。根据1987年有关残疾人的抽样调查,1—15岁残疾儿童少年约650万人,但他们的入学率尚不足6%。为此,原国家教委在1987年12月《关于印发〈全日制弱智学校(班)教学计划〉(征求意见稿)的通知》中指出:“在普及初等教育的过程中,大多数轻度弱智儿童已经进入当地普通小学随班就读。这种形式有利于弱智儿童与正常儿童的交往,是在那些尚未建立弱智学校(班)的地区特别是农村地区解决轻度弱智儿童入学问题的可行办法。”值得注意的是,这是“随班就读”概念在国家教育政策文件中的首次出现,体现了国家教育部门对这一残障学生教育安置形式初步认可的态度,并明确表示其为“可行办法”。随后,该“可行办法”得到了进一步的支持与推广。如1988年召开的第一次全国特殊教育工作会议就将随班就读作为发展我国特殊教育的一项基本策略。^[6]再如,在1989年发布的《关于发展特殊教育的若干意见》中,就出现了3处有关“随班就读”的意见,即第一部分“方针与政策”第七条与第八条,“弱智教育,城市可以在普通小学、残疾儿童福利机构分散办班或随班就读,也可以集中办校;农村实行就近入学,随班就读,加强个别辅导;有条件的县、乡(镇)也可以办班或建校”“招收残疾少年儿童随班就读的普通学校,其学制不变”。到1993年,国家对随班就读情况进行了首次正式统计,其参与人数为6.88万人。在国家政策的明确支持肯定下,

2001年该人数已达25万。中国的特殊教育也正是借助于该模式而走向了发展的快车道,从而实现了残疾儿童少年义务教育普及率的快速提升。

再次,特殊教育的组织与管理走向规范。1953年,教育部成立了盲聋哑教育处(中国汉语盲文专家黄乃担任了首任处长)。应当说,教育部盲聋哑教育处的设立,体现了政府对于特殊教育的特别重视,这与《关于改革学制的决定》中的有关精神是一致的。此后该机构又随着国家政策的调整而多次变化,1959年被改为隶属于小学司领导的科级单位,其后又曾与民族教育、学前教育管理机构合并为综合处。改革开放后,我国教育事业持续发展,教育部再次恢复了特殊教育处,隶属于基础教育司领导。教育部又于2012年依托该处成立了“特殊教育办公室”,以方便对社会各界开展相关工作,从而增加了教育部对于特殊教育的组织协调与管理能力。此外,1988年“中国残疾人联合会”的创立,更是中国特殊教育发展过程中的重要事件。其在中国盲人聋人协会(1953年成立)和中国残疾人福利基金会(1984年成立)的基础上所组建,工作职能得到了进一步的丰富与拓展,集服务、管理与国际合作于一体。国家残联成立以后发布了一系列有关残疾人事业发展的“五年工作纲要”或“计划纲要”等,这些政策措施的出台,更加彰显了政府对于残疾人教育事业的重视,有力地推动了我国特殊教育发展走向深入与规范,并在很大程度上引导了中国特殊教育的法制化建设。

三、不断完善特殊教育法制保障

随着改革开放的深入发展、教育现代化的不断推进,加强特殊教育立法逐渐成为了特殊教育事业发展的重要动力。1982年修订的《中华人民共和国宪法》,就特别体现了对残障人

士以及特殊教育的关心:“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

以《宪法》的立法精神为先导,1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》则明确了有关特殊儿童、少年接受义务教育的基本要求。特别是1991年颁布的《中华人民共和国义务教育法实施细则》,进一步对盲、聋哑、弱智儿童和少年的入学年龄,以及特殊教育学校的设置与特殊教育学校师资的培养等进行了更为具体详细的规定。与此同时,1991年《中华人民共和国残疾人保障法》的颁布,其中的“教育”内容紧随“康复”之后,对残疾人的教育工作更是从理念到模式都进行了较为细致的规定。这一法律的颁布也奠定了我国特殊教育法制建设的基础。例如,该法案提出了发展特殊教育应当坚持以“实行普及与提高相结合,以普及为重点的发展方针”;在特殊教育的发展路径上,提出在“着重发展义务教育和职业技术教育”的同时,应积极开展学前教育,并逐步发展高级中等以上教育;在特殊教育的发展方式上,应“根据残疾人的身心特点和需要,实施残疾人教育”,并“依据残疾类型和接受能力,采取普通教育方式和特殊教育方式”。此外,对于残疾人的教育经费、各阶段教育方式、教学手段和用具等具体内容,该法案也做出了较为明确的规定。该法案首次在法律中明确提出“残疾人享有平等接受教育的权利”的思想,这在我国特殊教育的立法进程中具有着重要的里程碑意义。^[7]正是在教育立法以及残疾人立法的共同推动下,特殊教育专项立法的工作开始受到社会的高度关注,特殊教育的法制化进程得到快速推进。1994年,国务院正式颁布了《中华人民共和国残疾人教育条例》。这是我国第一部有关残疾人教育的专项行政法规,为我国特殊教育事业的发展提供了全方

位的规划与指导,特殊教育得到了法制保障。

在上述特殊教育或残疾人教育法律、法规的指导推动下,各项特殊教育的专项政策的制定与颁布,也迅速进入到了蓬勃发展的新阶段。如《残疾儿童少年义务教育“八五”实施方案》《关于开展残疾儿童少年随班就读工作的试行办法》,关于特殊教育学校教学的《全日制盲校课程计划(试行)》《全日制聋校课程计划(试行)》《全日制弱智学校课程计划(试行)》和《中度智力残疾学生教育训练纲要(试行)》,以及《特殊教育学校暂行规程》,等等。尽管这些政策往往带有“试行”性质,但是在中国的特殊教育急需补短板的历史背景下,其政策的效果是值得肯定的,这也是我国社会主义制度优越性的重要展现。与此同时,地方政府也积极响应中央政策号召,并进一步制定了更为具体的地方性特殊教育政策法规。以江苏省为例,一些相关的政策法规就有《江苏省实施〈残疾人保障法〉办法》(1993)、《江苏省特殊教育“九五”发展意见》(1993),以及《江苏省特殊教育学校基本实现现代化要求(试行)》(1997)等。

正是在特殊教育法制化的引导下,法律与政策相互支持,我国的特殊教育事业从改革开放以来的“补短板”迅速走上了特色化发展之路,并逐渐与国际特殊教育的融合教育(inclusive education)观念及其模式接轨。例如,2017年新修订的《残疾人教育条例》,其第三条明确提倡“融合教育”模式,即“残疾人教育应当提高教育质量,积极推进融合教育”。这一国际特殊教育理念,也是我国当前各项特殊教育政策的基本指导精神。

四、关于我国特殊教育法制化的思考

特殊教育观念的不断发展变化,推动特殊教育从传统的慈善型转向权益型,从隔离走向融合。虽然我国特殊教育政策迄今已经形成了

较为全面的体系建构,专项行政法规《残疾人教育条例》也于2017年进行了新的修订,但我国特殊教育的法制化建设仍然在探索之中。因此,进一步完善有关特殊教育的法制建设,推动我国特殊教育的法制化发展,依然是当前我国特殊教育研究的重要内容。

第一,充分借鉴国际特殊教育立法经验。“从全球特殊教育发展的趋势与人权发展的角度看,通过立法实施特殊教育已成为特殊教育的一个重要组成部分,并成为衡量一个国家残疾人是否享受平等人权的基本尺度。”^[8]在这方面,美国的特殊教育立法最具代表性。其于1975年通过了《所有障碍儿童教育法》(Education for All Handicapped Children Act),确立了6项特殊教育原则,如免费的、合适的公立教育(FAPE),最少限制环境(LRE),个别化教育计划(IEP)等等,都引领着世界特殊教育的发展方向。^[9]英国1944年颁布的《教育法》,充分关注特殊教育这一领域,不仅对特殊教育的对象进行了明确的10种类型划分,而且也明确了地方教育当局的特殊教育职责,以及特殊儿童家长的一些权利与义务。“对未按规定送其义务教育学龄儿童入学的家长,初犯者处以10英镑以下的罚款。”^[10]在21世纪来临之际,英国政府则采取了更加积极的措施解决残疾儿童的不利处境,这就包括《2001特殊教育需要行动计划和残疾法》等一系列的法案。在全纳教育的推广方面,“在西方国家中意大利是最早在法律层面上规定和实施‘全纳教育’政策的。从20世纪70年代,意大利政府就制定了一系列国家的‘全纳教育’政策和方针,几乎将所有的残疾学生编入了普通教育班级就读。”^[11]1975年丹麦通过《国民教育法》,明确规定:“所有儿童,残疾儿童或者非残疾儿童,都必须享受至少9年义务教育的权利。”^[12]我们应当充分借鉴吸收发达国家和地区的特

特殊教育立法经验,并进行本土化探索。

第二,积极推动特殊教育政策的法律化。“教育政策的法律化是指一定的国家机关依据法定职能,按照法定程序将经过实践检验,成熟,稳定,已长期调整社会关系的教育政策上升为国家法律的过程。”^[13]从世界特殊教育的发展经验来看,政策为特殊教育的改革提供探索实践,法制才是稳定发展的根本归宿。在特殊教育的政策建设方面,我国已经取得了较为突出的成就。特别是自1988年第一次全国特殊教育工作会议召开以来,教育部与国家残联等多部委相继出台了一系列的特殊教育发展提升计划,有力地促进了特殊教育事业的快速发展。^[14]政策的“强刺激”令我国的特殊教育事业快速实现了“补短板”的特定任务,但从我国教育现代化发展角度而言,推进特殊教育政策的法制化仍是其重要目标。

第三,努力推进中国特色的特殊教育立法。中共中央、国务院最新印发的《中国教育现代化2035》中明确提出,“发展中国特色世界先进水平的优质教育”,这是中国教育现代化的重要战略任务。“提高教育法治化水平,构建完备的教育法律法规体系,健全学校办学法律支持体系”,这是推进教育治理体系和治理能力现代化的重要目标。因此,加强中国特色的特殊教育立法,这在我国全面实现教育现代化的时代背景下,就显得特别重要。经历了改革开放以来我国特殊教育事业的充分发展,当前的特殊教育立法条件已经相对成熟,立足于中国特色社会主义建设的基本目标,尽快启动相关的立法工作,应是特殊教育法制建设的一项重要任务,并为办好中国特色特殊教育提供强有力的法制保障。🌀

参考文献:

[1]张福娟等.特殊教育史[M].上海:华东

师范大学出版社,2000:212.

[2]傅志军.我国特殊教育立法回顾与发展建议[J].残疾人研究,2014(3):21—25.

[3]冯元,俞海宝.我国特殊教育政策变迁的历史演进与路径依赖——基于历史制度主义分析范式[J].教育学报,2017(6):92—99.

[4]鞠青.中国工读教育研究报告[M].北京:中国人民公安大学出版社,2007:5.

[5]华国栋.残疾儿童随班就读现状及发展趋势[J].教育研究,2003(2):65—69.

[6]李拉.我国随班就读政策演进30年:历程、困境与对策[J].中国特殊教育,2015(10):16—20.

[7]许巧仙.我国特殊教育立法之研究[D].南京:南京师范大学,1994:12.

[8]邓猛,周洪宇.关于制定《特殊教育法》的倡议[J].中国特殊教育,2005(7):3—6.

[9][美]威廉·休厄德.特殊需要儿童教育导论(第八版)[M].肖非,等译.北京:中国轻工业出版社,2007:18.

[10]闫玲玲.英国1944年教育法述评[D].武汉:华中师范大学,2006:35.

[11]刘贤伟.“全纳教育”呼唤中国完善特殊教育政策和教育立法[J].中国特殊教育,2007(8):3—7.

[12]张娅茜.国外特殊教育立法的经验与启示[J].学校党建与思想教育,2009(1):35—36.

[13]袁振国.教育政策学[M].南京:江苏教育出版社,1996:118.

[14]杨克瑞.改革开放40年我国特殊教育政策的顶层设计与战略推进[J].中国教育学报,2018(5):31—35.

(作者单位:南京特殊教育师范学院,210038)