

强化普惠是特殊教育的基本发展方向

李天顺^{1*} 冯雅静²

(1. 中国教育学会, 北京, 100083;

2. 中国教育科学研究院心理与特殊教育研究所, 北京, 100088)

摘要 党的二十大报告提出“强化特殊教育普惠发展”,为新时代建设现代化的中国特殊教育指明了方向,具有历史性的重大意义。强化特殊教育普惠发展,基础是普及,筋骨是投入,目标是办人民满意的特殊教育,内核是质量。全面贯彻落实党的二十大精神、强化特殊教育普惠发展,必须对标现代化要求,加快健全特殊教育体系;推进融合教育,努力提升人才培养质量;加大大、财、物投入,全面强化特殊的条件保障;加强督导评估,确保各项任务落到实处。

关键词 二十大 特殊教育 普惠发展

分类号 G760

新时代十年来,以习近平同志为核心的党中央对特殊教育高度重视,特殊教育事业发展取得了前所未有的伟大成就,为教育现代化的实现奠定了重要基础。党的二十大报告指出,“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”,将“办好人民满意的教育”作为实施科教兴国战略部分的首要内容进行论述,并在其中提出了“强化特殊教育普惠发展”的要求^[1]。从党的十八大报告提出“支持特殊教育”到党的十九大报告要求“办好特殊教育”,再到党的二十大报告强调“强化特殊教育普惠发展”,我们党对特殊教育发展规律和目标的认识更加清晰,定位更加明确,为建设现代化的中国特殊教育指明了前进方向。立足新时代、迈向新征程,我们学习贯彻党的二十大精神,关键是要把准中国式现代化的国情特色和本质要求,找准建设中国特色特殊教育现代化的着力点,自信自强、守正创新、勇毅前行。

1 深刻认识强化特殊教育普惠发展的重大意义

党的二十大报告深刻阐释了新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题,描绘了全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图,开辟了马克思主义中国化时代化新境界,实现了习近平新时代中国特色社会主义思想新发展,是一篇闪耀着真理光芒的马克思主义纲领性文献。在这个宏大的历史背景下,站在新的历史起点上,深刻认识和理解强化特殊教育普惠发展的重大意义,十分重要。

1.1 十年奋斗,坚定了我们办好新时代特殊教育的历史自信

党的二十大报告全面总结了过去五年的工作和新时代十年的伟大变革,充分肯定了教育取得的显著成绩,令我们倍感振奋、深受鼓舞。党的十八大以来,在党中央、国务院的关怀和坚强领导下,国家连续颁布实施了两期特殊教育提升计划和一系列推动特殊教育快速发展的政策文件,使得我国特殊教育发生了格局性的变化,迈出了实质性前进步伐。一是特殊教育资源总量和普及水平大幅提升,残疾儿童少年入学难的局面得到全面改善。2021年,全国特殊教育在校生达91.98万人,比2012年增加54.1万人,增幅达到142.8%。残疾儿童少年义务教育入学率已达95%;特殊教育学校由2012年的1853所增加至2288所,年均增加约48所,增幅显著^[2]。30万人口以上、残疾儿童较多的县几乎都建有特殊教育学校,尤其是在偏远落后的中西部农村地区,特殊教育资源严重紧缺的现状得到有效缓解,残疾儿童少年有学上的目标基本实现。二是特殊教育办学条件显著改善。特殊教育学校、各级特殊教育资源中心和资源教室建设稳步推进,融合教育支持保障条件更加完善;无障碍设施设备建设配备不断加强,残疾学生在校学习生活便利可行。三是特殊教育制度体系基本完善。包括残疾学生入学登记制度、残疾人教育专家委员会制度、特殊教育投入保障制度、个别化教育制度、残疾学生资助制度、残疾学生考试合理便利制度等在内的各类制度不断健全,残疾学生接受教育得到全过程保障^[3]。四是育人质量稳

* 李天顺, 国家督学, 中国教育学会副会长。

步提升。三类特殊教育学校课程标准的颁布、国家审定教材的陆续出版、教育教学手段的改进、教学资源的丰富、教师专业化水平的增强,都使得残疾学生的受教育质量大幅提升,接受更高水平教育及高水平融入社会的能力显著提升。总之,过去十年,我国特殊教育的发展实现了历史性跨越,为加快建设教育强国作出了积极贡献,更坚定了我们在习近平新时代中国特色社会主义思想引领下实现办好特殊教育目标的底气和自信。

1.2 普惠发展是中国式现代化赋予特殊教育的历史责任

“现代化”是标识人类文明演进的核心术语。在世界历史前进的轨道中,现代化道路具有多样性、复合性。美国在200多年的特殊教育发展中,以特殊教育学校起步,从特殊教育学校与普通学校并存到普通学校独大,普通学校教育由特殊学生单独编班到融合编班,走出了自己的道路。目前美国所有接受特殊教育服务的学生中,有95%左右不同程度地在融合环境中接受教育^[4]。俄罗斯在多年的特殊教育发展中,以特殊教育学校和普通学校特教班为主,对学生残疾类型的精准拆分和越来越强的针对性成为突出特点。各国在普及特殊需要学生教育、加大补贴和支持力度、提高福利保障水平等各方面也都进行了积极的探索,但无一不从自身的国情、社会文化背景、现实需要和条件出发。

党的二十大报告提出,“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。”^[5]党的二十大报告将中国式现代化的五个特征概括为:人口规模巨大的现代化,全体人民共同富裕的现代化,物质文明和精神文明相协调的现代化,人与自然和谐共生的现代化,走和平发展道路的现代化^[6]。以中国式现代化的特征为基础,特殊教育的现代化应当是开放的,具有特殊教育现代化一般特征,符合特殊教育现代化一般规律,呈现特殊教育现代化的特殊优势,也是有中国特色的,符合中国残疾人口基数大、残疾学生安置方式多元、区域差异明显、艰巨性和复杂性突出等基本国情的,能够引领世界特殊教育现代化发展、为广大发展中国家特殊教育发展提供借鉴。党的二十大报告本着以人民为中心的发展思想,坚持把实现所有残疾人对美好生活的向往作为出发点和落脚点,提出“强化普惠发展”,为我们加快建设中国特殊教育的现代化指明了方向,同样也是中国式现代化赋予特殊教育的历史责任。

1.3 从民生之首到强国之要,强化普惠发展是新时代

特殊教育发展的必然选择

党的二十大报告高位谋划了全面建设社会主义现代化国家的路径,就建设教育强国、科技强国、人才强国作了重要部署,首次将科教兴国、人才强国、创新驱动发展“三大战略”独立成章并摆放在突出位置,立足现代化建设全局,深刻揭示了教育培养人才、人才激发创新、创新驱动发展的辩证统一关系,明确了教育、科技、人才在全面建设社会主义现代化国家中的基础性、战略性地位,进一步强化了教育在现代化建设中的基础性、先导性和全局性地位。将教育从民生之首放到强国之要,赋予教育更多、更大、更加富有历史性的责任和任务。特殊教育普惠发展正是从这些战略定位出发做出的战略选择,将有效推动特殊教育在民生、慈善、救助的基础上更进一步,从教育是国之大计、党之大计的高度,解决好为谁培养人、培养什么样的人、怎么培养人的问题,努力担当起培养堪当民族复兴重任时代新人的历史责任。这一方向和定位符合残疾学生成长成才的迫切愿望,是新时代实现教育现代化背景下特殊教育发展的必然选择。

2 全面理解强化特殊教育普惠发展的深刻内涵

2.1 普惠的基础是普及,必须建立完备的特殊教育体系

在我国教育领域,“普惠”更早地用来修饰和限定学前教育,出现在《国家中长期教育改革和发展规划纲要2010-2020》和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中。有学者认为,“普惠性强调的是普遍惠及、人人享有,其核心属性是高包容性、非竞争性、非排他性”^[7]。从这个意义上讲,“普惠”与特殊教育的发展目标和价值追求高度一致。普惠的特殊教育,则是指面向所有残疾学生的教育,首先应当具有普遍性、可得性、便利性等特征。虽然过去的十年间,我国残疾儿童少年的义务教育入学率显著提升,已达到95%以上,但与普通儿童相比仍存在较大距离。同时,目前仍未入学的适龄残疾儿童大多集中在中西部偏远农村地区,其残疾程度较重,入学过程中面临的困难更大、情况更复杂,虽然数量不多,但解决其入学问题需要投入更大量的时间以及人力、物力、财力支持。除义务教育之外,我国非义务教育阶段特殊教育发展的差距则更大,残疾人接受学前教育及高中以上阶段教育的机会明显不足,入学困难重重。可以说,未来一段时间内,特殊教育体系建设的水平与高质量教育体系的要求仍会存在不同程度的距离,普及仍然是我国特殊教育发展需要重点攻坚的主要任务。因此,现阶段强化特殊教育普惠发展,必须继续坚持以普及为基础,重点加强机会保障,补齐短板,建立健全从学前教育到高等教育的高质量特殊教育体系,为残疾人接受教育提供充分的受教育机会和选择,奠定终身发展的坚实基础。换

句话说,所有残疾学生是否能够平等、便利地得到接受各级教育的机会,是衡量“普惠”是否落到实处的首要指标和核心体现。

2.2 普惠的筋骨是投入,必须建立强大的特殊教育保障机制

“普惠”原本是一个经济学概念,其原意是指发达国家给予发展中国家或地区出口的商品,特别是制成品和半制成品的一种普遍的、非歧视和非互惠的关税制度。“普惠”已被金融、新农保、养老服务等领域所借鉴,其目的都是为经济较弱的地区和人们提供一定的优惠政策或给予财政支持,使这些贫困对象可以获得必要的生活保障^[8]。由此可见,除了服务对象的广泛性、普遍性之外,“普惠”还强调为服务对象提供物质上的帮助和支持,降低其获得相关服务的经济成本,也可以更直接地理解为“价格低”。因此,发展普惠的特殊教育,必须继续坚持和强化特教特办,在教育优先发展的大环境下,使特殊教育成为教育投入政策的“特区”。要建立强大的特殊教育保障机制,持续加大人物等各项资源投入,改善特殊教育办学条件,加强基础设施建设,提高残疾学生资助力度,探索推进实施残疾学生十二年免费教育,尤其保障家庭经济困难的残疾学生优先获得资助,不因贫困而失学。总而言之,强大的投入保障机制是特殊教育普惠发展的关键支撑。

2.3 普惠的目的是办人民满意的特殊教育,必须全面解决好人民群众的急难愁盼问题

办人民满意的教育,是社会主义教育的本质要求,是我国以人民为中心发展思想的重要体现。由于教育对象的特殊性,特殊教育在发展目标和路径上更加凸显人民立场的定位和作用。对于弱势群体的格外关心、格外关注,更是社会主义制度优越性的重要体现。在扩大入学机会、加大投入保障的基础上,特殊教育的普惠发展还应当切实从残疾学生及其家庭的迫切需要出发,重点关注和全面解决好人民群众急难愁盼的问题。从现阶段发展来看,这些问题包括:孤独症儿童的教育安置及教育教学问题,重度及多重残疾学生送教上门的规范性和有效性问题,偏远农村地区残疾学生就学中的通勤问题,残疾学生从学校到就业的转衔问题,部分地区残疾学生进入普通学校随班就读仍然不够顺畅的问题,等等。这些问题的有效解决将大幅提升家长、社会对于特殊教育办学的满意度,提升残疾儿童及其家庭的幸福感和获得感,更是特殊教育普惠发展的应有之义。

2.4 普惠的内核是质量,必须全面提升特殊教育的育人能力

从学界观点来看,大多数学者普遍将“面向大众”及“价格较低”作为普惠的核心要素^[9],但主张同时突

出“有质量”这一核心要素,且有研究指出这一核心要素在实践层面往往被忽视^[10]。由此可见,质量是“普惠”的内涵中隐藏于“普及”和“投入”背后的要素,但却是最核心的要素。教育质量是包括特殊教育在内的各级各类教育的生命。提高教育质量,既是培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的根本保证,也是人民群众的强烈愿望。没有质量的提升,“普及”将是阶段性的、表面化的成就,“投入”也难以获得理想的产出。当前,我国特殊教育的发展在普及上已经取得阶段性成就。进入新时代,我国特殊教育已经迈入高质量内涵发展的新阶段,强化特殊教育普惠发展,必须强调特殊教育应满足基本质量标准,全面提升特殊教育教师专业化水平及特殊教育的育人能力。在新的战略背景下,特殊教育不仅要让残疾学生学会独立生活的本领、掌握自立于社会的能力,让他们自立自强,更要全面贯彻党的教育方针,把立德作为育人的根本任务,着力将残疾学生同样培养成德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人;不仅要有针对性地培养残疾人中的高素质拔尖人才,努力让他们成为各个行业的佼佼者,为社会主义现代化建设贡献重要力量,而且要着力提高残疾学生的整体素质,实现更加公平、更高质量的发展,让社会主义现代化发展的成果惠及每一个残疾学生。

3 认真落实强化特殊教育普惠发展的各项重要任务

2021年底,国务院办公厅转发了教育部等部门制定的《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》(以下简称《计划》),该文件就“十四五”期间我国特殊教育事业高质量发展的指导思想、基本原则和主要发展目标作出系统部署,就拓展学段服务、推进融合教育、提升支撑能力等几方面重点工作作出政策安排,为未来一段时间我国特殊教育的高质量发展绘制了蓝图,指明了具体路径,对进一步推动完善具有中国特色的特殊教育发展模式有着重要意义。全面贯彻落实党的二十大精神、强化特殊教育普惠发展,当前最重要的任务就是在深刻领会特殊教育普惠发展内涵的基础上,执行好《计划》。

3.1 对标现代化要求,加快健全特殊教育体系

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中明确提出“建设高质量教育体系”,且在“推进基本公共教育均等化”目标下已经提出完善普惠性特殊教育的要求。特殊教育是我国教育体系的重要组成部分,特殊教育的发展与教育的整体发展有着既相互依赖、相互联系又相互制约的关系。建设高质量特殊教育体系是推动教育高质量发展、实现教育现代化不可或缺的重要内容。对

标现代化要求,高质量特殊教育体系的建立健全必须立足基本国情,遵循教育规律,坚持改革创新。一方面,应继续巩固过去十年义务教育阶段特殊教育的发展成果,通过强化随班就读主体地位、加强特殊教育学校建设、探索设立特教班、健全送教上门制度等途径,进一步增加残疾儿童入学机会,重点保障中重度残疾儿童、偏远农村地区残疾儿童等特殊困难群体接受义务教育的权利,实现《计划》中入学率达到97%的目标。另一方面,应积极协调各级教育的关系,努力通过各种途径扩充学前教育阶段特殊教育学位,按照新修订的《残疾人中等职业学校设置标准》加强残疾人中等职业学校建设,探索建立从幼儿园到高中的十五年一贯制特殊教育学校,稳步发展高等特殊教育,加快以义务教育为重心的特殊教育快速向两端扩展延伸,最终形成全学段衔接、学位充足、安置方式多元、服务残疾人终身学习的现代化特殊教育体系,实现“特殊教育普惠发展”中“普及”这一基础性目标。

3.2 推进融合教育,努力提升人才培养质量

《中国教育现代化2035》中推进教育现代化的八大理念包含“更加注重融合发展”“更加注重共建共享”,与特殊教育中融合教育的理念和精神一脉相承,同时在“实现基本公共教育服务均等化”这一战略任务中也明确要求“全面推进融合教育”^[11]。当前强化特殊教育普惠发展,提升特殊教育质量,必须立足国情,借鉴发达国家先进经验,坚定走融合发展道路。一是加强普通教育和特殊教育融合,创设相互包容、全员参与、优质共享的融合环境,加强资源整合,形成普通学校与特殊教育学校责任共担、资源共享、相互支撑的发展机制,使融合教育不仅成为提升残疾儿童入学率的途径和手段,更是大部分残疾儿童少年接受适宜教育、充分实现自身潜能理想之路;二是推动职业教育与特殊教育融合,不断优化残疾人中等职业教育专业设置、课程设置及教学内容,加强残疾学生生涯规划和就业指导,探索特殊教育学校校企合作模式,完善残疾学生就业转衔服务,提升其职业能力,切实改善残疾学生及其家庭生活品质;三是促进医疗康复、信息技术与特殊教育融合,完善多方协同的特殊教育推进机制,充分利用现代化教育教学技术对残疾学生进行缺陷补偿和潜能开发,丰富特殊教育课程教学资源,切实提高特殊教育教学效率,提升人才培养质量。

3.3 加大人财物投入,全面强化特殊的条件保障

过去的十年,我国特殊教育的保障水平有了较大幅度提升,但仍存在保障力度不够、保障范围不足之处需要重点突破,尤其是当前新的发展阶段下,特殊教育学校残疾学生类型更加复杂,重度及多重残疾学生数量不断增加,融合教育全面推进,质量提升迫在眉睫。这些都为进一步强化特殊的条件保障提出了更高

要求。强化特殊教育普惠发展,必须将“投入”这根筋骨夯筑牢,用人、财、物的有力保障撑起特殊教育的高质量发展。其一,持续加强特殊教育教师队伍建设和,着力建设特殊教育普惠发展的最根本保障。在高质量发展的新要求下,调整和完善特殊教育教师职前培养和职后培训模式,有针对性地培养特殊教育巡回指导教师、特殊教育资源教师等融合教育迫切需要的复合型专业人才,同时扩大特殊教育教师培养规模,提升培养质量,完善教师配备、资格认证、职称评聘、奖惩激励等与特殊教育教师发展密切相关的重要制度体系,保障特殊教育教师待遇,提升特殊教育教师职业吸引力。其二,继续加大特殊教育经费投入,强化特殊教育普惠发展的物质保障。严格落实《计划》中义务教育阶段特殊教育生均公用经费每生每年7000元以上标准,非义务教育阶段生均拨款政策向特殊教育倾斜,提高地方特殊教育专项经费额度,形成生均经费与专项经费相结合的特殊教育经费保障机制。此外,应重点加大学前阶段残疾学生资助力度,进一步降低残疾幼儿高昂的康复及干预成本,改善偏远落后地区薄弱校办学条件,真正将“普惠”落到实处。其三,统筹规划,重点推进,完善特殊教育普惠发展的专业支撑体系。《计划》中提出了“大力推进国家、省、市、县、校五级特殊教育资源中心建设”的要求,当前应以县级特殊教育资源中心能力建设为重点,充分探索和激发其在指导区域特殊教育发展中的关键性作用,统筹规划、遴选、建设国家级特殊教育资源中心,鼓励乡镇级特殊教育资源中心建设,逐步实现各级特殊教育资源中心全覆盖,并进一步探索各级资源中心协同运作的联动机制。

3.4 加强督导评估,确保各项任务落到实处

新时代特殊教育普惠发展各项任务的有效落实,必须与完善的督导评估机制有机结合。近日,教育部印发了《特殊教育办学质量评价指南》^[12],这是国家层面首次出台的符合特殊儿童身心特点和特殊教育自身规律的专门评价体系,对推动特殊教育评价改革,促进特殊教育高质量发展提供了重要依据和抓手。在《计划》执行期间,要加强对《计划》实施情况的指导与督查,组织专业团队定期开展综合评估及重点领域专项评估,及时通报评估结果及需要重点攻关的关键领域,建立有效的激励与问责机制,将《计划》中各项任务的落实情况纳入政府绩效考核,确保特殊教育普惠发展的方向和要求落到实处。同时,应结合各地实际,对标指南要求,有效发挥其引导、诊断、促进、激励功能,对区域特殊教育改革发展情况进行综合督导与评估,将特殊教育督导评估渗透在整个教育督导评估框架之中,作为衡量区域教育整体发展水平的重要指标。

参考文献

- 1 5 6 中华人民共和国中央人民政府. 习近平:

- 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗 —— 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm, 2022-10-25
- 2 中华人民共和国教育部. 教育统计数据. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2020/, 2022-11-28
- 3 王大泉. 新修订《残疾人教育条例》的理念与制度创新. 中国特殊教育, 2017 (6): 3-6, 12
- 4 U. S. Department of Education, Office of Special Education and Rehabilitative Services, Office of Special Education Programs, 43rd Annual Report to Congress on the Implementation of the Individuals with Disabilities Education Act, 2021, Washington, D. C. 2022
- 7 王海英. 试论普惠性民办幼儿园的制度设计. 幼儿教育(教育科学), 2011 (6): 1-5
- 8 秦旭芳, 王默. 普惠性幼儿园的内涵、衡量标准及其政策建议. 学前教育研究, 2012(07): 22-26, 30
- 9 刘焱, 武欣. 欧洲国家发展普惠性学前教育的路径选择. 比较教育研究, 2019, 41(01): 69-75, 84
- 10 姜勇, 李芳, 庞丽娟. 普惠性学前教育的内涵辨析与发展路径创新. 学前教育研究, 2019(11): 13-21
- 11 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》. http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm, 2019-02-23
- 12 中华人民共和国教育部. 教育部关于印发《特殊教育办学质量评价指南》的通知. http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3331/202211/t20221107_97_5922.html, 2022-11-03

Strengthening Public Benefit Is the Basic Direction of Special Education Development

LI Tianshun¹ FENG Yajing²

(1. The Chinese Society of Education, Beijing, 100083;

2. National Institute of Education Sciences, Beijing, 100088)

Abstract The report to the twentieth National Congress of the Communist Party of China proposed “strengthening the public benefit of special education”, which points out the direction for the construction of modern special education in China in the new era, and is of great historic significance. To strengthen the public benefit of special education, the foundation is coverage rate, the pillar is input, the goal is people’s satisfaction with special education, the core is quality. To fully carry out the spirit of the Party’s twentieth report and strengthen the general benefit of special education, we must meet the requirements of modernization and speed up the improvement of the special education system, promote inclusive education and improve the quality of talent cultivation, increase human and financial input, and strengthen supervision and evaluation to ensure that all tasks are fulfilled.

Key words twentieth National Congress of the Communist Party of China special education public benefit

(责任编辑: 吴扬)