

我国残疾人职业教育政策的历史透视、 逻辑探寻与改进空间^{*}

李雯钰 罗筑华

【摘要】我国残疾人职业教育政策历经70多年的发展与演变,现已基本形成较为完整的政策体系。为探明我国残疾人职业教育政策的历史脉络、演进逻辑、存在的问题和改进路径,本文采用文本分析法对新中国成立以来我国残疾人职业教育政策进行系统的分析。我国残疾人职业教育政策发展历史大致经历了萌芽、起步、发展与完善四个阶段,残疾人职业教育主要遵循着政策导向由权利向能力、结构由零散化向系统化、内容由孤立向融合和覆盖对象由少数群体向全体的演进逻辑。现阶段还存在着政策创新不力、系统衔接不顺、融合交流不足、地区关注不均等改进问题。基于此,本文提出未来的政策改进方向:加强问题诊断,鼓励制度创新;注重“两个衔接”,完善政策体系;强化交流合作,建立融合机制;关注落后地区,促进地域公平。

【关键词】残疾人;职业教育政策;历史透视;逻辑探寻;改进空间

【中图分类号】C913.7 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-0810(2022)46-0063-09

A Historical Perspective, Logical Exploration and Timization of the Vocational Education Policy for Persons with Disability in China

LI Wen-yu, LUO Zhu-hua

【Abstract】 After more than 70 years of development and evolution, China's vocational education policy for the disabled has basically formed a relatively complete policy system. In order to explore the historical context, evolution logic, existing problems and improvement path of China's vocational education policy for the disabled, this paper uses the text analysis method to systematically analyze China's vocational education policy for the disabled since the founding of the People's Republic of China. The research finds that: ① The development history of China's vocational education policy for the disabled has roughly experienced four stages: germination, start, development and improvement; ② It mainly follows the evolution logic of policy orientation from rights to ability, structure from fragmentation to systematization, content from isolation to integration and object from minority to all coverage; ③ At this stage, there are still problems such as weak policy innovation, poor system connection, insufficient internal and external exchanges and unequal regional attention. Based on this, this paper puts forward the direction of policy improvement in the future: Strengthening problem diagnosis and encouraging institutional innovation; Pay attention to "two connections" and improve the policy system; Strengthen exchanges and cooperation and establish integration mechanism; Pay attention to backward areas and promote regional equity.

【Key words】 Persons with Disabilities; Vocational Education Policy; Historical Perspective; Logical Exploration; Improvement Space

^{*} 基金项目:湖南省教育科学规划重点课题“乡村教育振兴背景下的公费师范生人才培养研究”(XJK22ZDJD15)

作者单位:南华大学经济管理与法学学院 衡阳 421000

作者简介:李雯钰 硕士研究生;研究方向:教育经济与管理

通讯作者:罗筑华 副教授;研究方向:高等教育管理;E-mail: 562001608@qq.com

1. 问题的提出

我国历来重视残疾人事业发展。习近平总书记对我国残疾人事业寄予了深切厚望，多次强调，“全面建成小康社会，残疾人一个也不能少”“共同富裕路上，一个不能掉队”等。2018年，教育部等四部门发布《关于加快发展残疾人职业教育的若干意见》，为我国残疾人职业教育提供了强大的政策支持。2021年，国务院印发《“十四五”残疾人保障和发展规划》，将扶残助残作为社会文明进步的重要标志，将健全残疾人教育体系作为残疾人事业的核心任务。职业教育是残疾人教育体系的重要组成部分，既关乎残疾人的生存与发展，更关乎社会公平正义和国家形象。我国残疾人职业教育历经70多年的不懈努力，现已取得长足发展，招收残疾学生的职业院校逐步增加，单招、特招等残疾人职业教育政策不断完善，正朝着全面覆盖与创新发展的方向不断努力，逐渐成为推动残疾人全面发展的核心力量。

目前，国内外基于残疾人职业教育政策的研究还不充分，主要观点如下：就残疾人职业教育研究而言，研究内容集中在现状研究与策略研究两个方面，分为三个层次。首先是残疾人职业教育地方基础研究。该类研究针对某个国家或地区残疾人职业教育的现状、存在的问题及对策进行研究^[1]。其中，张蔚然提出我国残疾人职业教育借鉴西方国家的成功经验，引入了包括社区在内的多元教育主体^[2]。其次是残疾人职业教育体系研究。该类研究主要针对残疾人职业教育体系、产教合作、支持体系等^[3]。最后是残疾人职业教育发展策略研究。该类研究注重创新，从职业教育公共产品供给路径、校企合作等角度，提出了残疾人职业教育的新发展策略与路径^[4]。范莉莉认为我国残疾人职业教育资源配置需要进一步均衡，促进残疾人职业教育公平的手段有待创新^[5]。就残疾人职业教育政策研究而言，学界肯定了我国残疾人职业教育政策对残疾人职业教育发展的促进作用，但认为其缺乏具体性与独特性。现有研究更多是对某个地域或内容的“点”的研究，鲜少有学者结合历史变迁，将政策发展的“线”作为研究对象，对政策发展历程进行总结。基于

此，本文试图以我国残疾人职业教育政策演进脉络为主线，重点探寻政策整体发展逻辑，并在此基础上给出发展建议，为我国残疾人职业教育政策体系的完善提供优化思路。

2. 我国残疾人职业教育政策历史透视

新中国成立以来，随着教育体系的完善与残疾人事业的发展，我国残疾人职业教育政策不断变化，经历了萌芽、起步、发展与完善四个发展阶段，每个阶段既有传承性，又有时代背景下的特殊性。

2.1 萌芽时期：初步涉及，未成体系（1949年—1978年）

新中国成立之前，受战争影响，极少数的残疾人能够接受职业教育。新中国成立后，随着国家对军残人员扶助工作的开展，残疾人的生存与发展问题进入大众视野。1956年正式挂牌成立的上海市聋哑青年技术学校开启了新中国残疾人职业教育的序幕。劳动教育作为职业教育的前身，优先受到关注。1957年，教育部发布《关于办好盲童学校、聋哑学校的几点指示》（以下简称为《指示》），初步明确了劳动职业教育在残疾人职业教育中的重要地位，指明了“掌握一定的职业劳动技能”的重要目标，为今后残疾人职业教育政策的发展奠定了基础。在《指示》的影响下，各省市开始创办特殊教育学校，以培训班为主要形式对残疾人进行职业教育。残疾人职业教育主要通过盲校等特殊学校设置职业技术班的方式得以实现。残疾人职业教育政策的出现为残疾人职业教育的萌芽提供了基础。

残疾人职业教育有所发展，一定数量的残疾人开始接受职业教育，获得生存技能。然而，在改革开放前，由于残疾人职业教育机构政策支持与规范不足，残疾人职业教育发展速度慢、质量差、发展不均衡。一方面，残疾人职业教育地域分布不均衡、类型覆盖不全面，具体表现为残疾学生入学率低且成功入学的残疾学生集中在大中城市；对智力残疾及多重残疾人的职业教育严重缺失等。另一方面，政策对职业教育要求过低，这使得残疾人职业教育教学内容缺乏系统性、科

学性。绝大多数残疾人经过短暂的技能培训能够掌握单一的工作技巧,但不具备从事综合性工作的能力。此外,卫生部、高等教育部出台并多次修订的《全国高等学校招生健康检查不合格之规定》,几乎限制了所有听力残疾和视力残疾学生进入普通高校接受职业教育。1966年之后,受国家大环境影响,我国残疾人职业教育发展停滞。

改革开放之前,国家对残疾人职业教育虽有所规范,但指导力度有限。残疾人能接受到的职业教育较为有限,残疾人的生存权、发展权与就业权未得到充足保障。我国迫切需要一个更完善的残疾人职业教育政策体系来推动残疾人职业教育的发展。

2.2 起步时期:地位上升,初见成效(1979年—1991年)

改革开放后,我国全面进入新时期,残疾人职业教育开始系统发展,诞生了残疾人工作中的多个“首个”。1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》首次提出“职业教育”的概念。1989年,国务院发布《关于发展特殊教育的若干意见》。作为我国首个针对特殊教育发布的政策性文件,认同了残疾人职业教育的重要地位,鼓励中等专业技术学校及技工学校招收残疾学生,促进了残疾人职业教育的融合发展。1988年颁布的《中国残疾人事业五年工作纲要(1988—1992)》作为首个残疾人事业规划纲要,再次确定了职业教育在残疾人中高等教育中的重要地位,提出了由职业培训机构创办残疾人职业技能培训班的要求。改革开放将教育公平放在了更重要的位置,也为我国带来了新的融合教育理念。在办学形式上,“特教学校与混校、混班相结合”的理念促进了残疾人职业教育多元融合。受政策影响,许多特殊学校加强了职业培训班建设,还涌现出了一批优秀的特殊职业学校及特殊教育班,如1992年开办的上海盲童学校职业中专班及1989年建立的山东省康复中等职业学校。政策体系的逐渐完善推动着残疾人职业教育地位的上升,促进了残疾人职业教育的创新发展。

在政策的引导下,我国残疾人职业教育在改革开放初期取得了一定进步,但仍存在不足。首

先,政府对于残疾人职业教育的关注集中在中等职业教育阶段,残疾人职业教育的系统性未得到重视。其次,政策指标与奖惩机制的缺乏阻碍了政策的充分执行,使得残疾人职业教育普及率与入学率依然不高。最后,由于缺乏对落后地区的针对性指导,残疾人职业教育发展不平衡。特教机构与培训中心重点分布在大中省会城市,小城市与农村分布不足,大多数残疾人的职业教育权利得不到保障。改革开放以后,残疾人拥有平等教育权益的观念获得认同,人民对残疾人职业教育的需求日益扩大。我国迫切要加强残疾人职业教育权益保障,促进各地特教学校与职业培训机构建设。

2.3 建设时期:保障权利,完善体系(1991年—2012年)

随着改革开放的深入与人民生活水平的提高,我国残疾人职业教育政策发展步入新阶段。1991年《中国残疾人事业“八五”计划纲要》(以下简称《“八五”纲要》)颁布并首次对残疾人职业教育提出了“发展”的要求,标志着我国残疾人职业教育政策指导步入新阶段。《残疾人教育条例》标志着我国在顶层设计上完善了残疾人职业教育政策,阐明了残疾人职业教育的重要地位、主要阵地及建设要求等基础内容。后续的“五年计划纲要”做出了更详细的规定。首先,政策鼓励残疾人接受职业教育并提供支持。《“八五”纲要》提出要保证符合要求的残疾考生完成高中及以上教育层次学习,使残疾人非义务教育阶段的受教育权利得到保障。《中国残疾人事业“九五”计划纲要》(以下简称《“九五”纲要》)针对职业教育提出了“可以就业的残疾人基本得到职业教育或培训”,成为残疾人职业教育“全覆盖”的开端。《中国残疾人事业“十一五”发展纲要》对发达地区残疾人的中等职业教育予以学费减免,加强了特教老师的培养与岗位津贴的发放。2009年发布的《关于进一步加快特殊教育事业发展的意见》又一次确定了残疾人职业教育在义务教育体系之外的重要地位,同时强调助学金发放,对资助工作提出了更高要求。2010年3月发布的《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务建设的指导

意见》首次提出残疾人免费接受职业教育，加大了我国残疾人职业教育资助力度空前。残疾人获得职业教育的权益得到充分保障。其次，政策不断引进残疾人职业教育新理念。《中国残疾人事业“十五”计划纲要》(以下简称《“十五”纲要》)在过往的基础上提出了“融合与特殊相结合，短期与长期相结合”的残疾人职业教育理念，并对贫困学生予以费用减免。最后，政策的具体性与可操作性不断增强。《“八五”纲要》对残疾人职业教育中心的数量与质量提出了精确要求，首次提出创办残疾人职业中学。《“九五”纲要》注重职业教育与就业、生产、扶贫的结合，提出普通职业教育与培训机构“积极招收残疾人”、特殊教育机构加强职业教育体系建设、完善现有职业教育机构、鼓励农村开展培训活动等。《“十五”纲要》强调残疾人职业教育与就业的密切联系，要求加强残疾人职业培训。2008年发布的《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》首次强调残疾人的“全面发展”。就具体实施而言，2007年发布的《残疾人中等职业学校设置标准》对残疾人中等职业学校的建设做出了精确规范，规定了此类学校的人员配备、机构设置、设施建设等内容。《残疾人教育条例》、“五年规划”与具体建设标准相辅相成，构成了较为完善的残疾人职业教育政策体系。残疾人职业教育政策的稳定颁布为我国残疾人职业教育建设提供了基础。我国残疾人职业教育不断加强，涌现出一些优秀的残疾人职业教育机构。1991年成立的深圳元平特殊教育学校后来成为我国残疾人职业教育的标杆。2009年，我国共有残疾人中等职业教育机构174个，在校生与毕业生共17281人，其中获得职业证书的有4386人^[6]。国家对残疾人职业教育的要求不断提高，这意味着我国残疾人职业教育进入了全面有序发展时期。

残疾人职业教育在这一时期内取得了前所未有的发展，但我国残疾人职业教育仍然存在不足。例如，与庞大的残疾人人口基数相比，我国接受职业教育的残疾人依旧较少；残疾人职业教育质量不足；残疾人职业教育专职教师不足等。这一时期，我国残疾人职业教育需要更高质量、更全

面的发展。

2.4 发展时期：加强支持，扩大规模（2012年至今）

2012年，我国进入中国特色社会主义现代化建设新时期。“十八大”提出“努力办好人民满意的教育，推动实现更高质量的就业。”将残疾人共同富裕纳入议题。新时期为我国残疾人职业教育政策带来了新的要求。首先，在宏观指导下，党和国家对我国残疾人职业教育提出了新要求。2015年，《国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见》提出加强残疾人职业教育政策支持功能，争取将职业教育纳入高中教育重点。2021年，《“十四五”残疾人保障和发展规划》提出“提升残疾人职业素质和就业创业能力”的目标，要求制定实施新的残疾人职业技能提升计划，要求提升职业技能培训的普及性。同时给予农村残疾人特殊照顾。在政策指导下，我国残疾人职业教育全面发展。2012年，内蒙古的职业培训机构完成由“残疾人职业技术培训中心”向“内蒙古特殊职业技术学校”的转变；2016年，贵州省建立第一所公办特殊教育中等职业技术学校。这些举措意味着我国残疾人职业教育向着范围更大、质量更好、要求更高的方向发展。再次，2014年《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》及《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》从职业教育的角度认可了残疾人职业教育不可或缺的地位。在技术层面，《“十四五”残疾人保障和发展规划》引导残疾人职业教育开发线上课程资源，实现资源共享。这一时期内，我国残疾人职业教育繁荣发展。残疾人职业培训机构达到4704个，376.5万残疾人接受职业教育和培训^[7]。2016年发布的《残疾人职业技能提升计划（2016—2020）》作为专项政策文件更加强调残疾人职业教育的重要性，将加强残疾人职业教育的任务分配到机构，政府对残疾人职业教育的指导逐渐细化。最后，在法律法规层面上，《残疾人教育条例》为包括残疾人职业教育在内的残疾人教育体系建设提供依据。该条例完善了我国残疾人职业教育体系，建立我国以提高就业能力为核心诉求，以中等职业教育为主，包含高等职业教育及中短期职

业培训的残疾人职业教育体系。《残疾人教育条例》还规定,残疾人职业教育由特殊职业教育机构与普通职业教育机构共同提供。2021年7月,发布《“十四五”残疾人保障和发展规划》,将职业教育列为残疾人高中教育的重点,提出“都能接受职业教育”的目标,进一步加强了支持体系建设,且又一次提出了“资助全覆盖”及加强支持服务等要求。值得一提的是,《教育部等四部门关于加快发展残疾人职业教育的若干意见》作为首个针对残疾人职业教育发展的文件,高度强调了残疾人职业教育在残疾人生存与发展中的重要作用,要求改善办学条件,提升教学质量。在这些政策的影响下,我国残疾人职业教育质量得到提升。融合教育成为残疾人职业教育发展的主流,普通职业教育机构招收残疾人成为普遍现象。

目前,我国残疾人职业教育体系较为完整,可以确保残疾人接受系统的职业教育;地区间虽有差异,但可以保障各省市的基础特殊教育供给。我国残疾人职业教育向着教学质量更高,发展动力更足,各地更加均衡的方向不断迈进。

3. 残疾人职业教育政策演进逻辑探寻

新中国成立以来,随着残疾人事业的发展,我国残疾人职业教育经过四个阶段的曲折前进,获得了较大发展,结合历史制度主义分析框架,对残疾人职业教育政策发展逻辑做出如下总结:

3.1 导向:由权利向能力演变

残疾人职业教育发展的政策导向决定了各方的行动方向。我国政府对残疾人职业教育发展的政策导向总体是由保障权利向赋予能力转变。新中国成立之初,我国残疾人工作以抚慰因战争致残的战士为目的,因此,残疾人教育强调生存技能,保障基本受教育权与生存权。在政策导向方面,更多强调弥补残疾人不足,保障教育机会,确保生存等。在政策导向的影响下,残疾人职业教育内容单一,以重复简单的工作为主。这虽然能够使部分残疾人获得生存机会,但无法确保其真正立足于社会。随着残疾人职业教育的发展,人们对残疾人的认识日益全面,残疾人的潜力得到认同。因此,残疾人职业教育在保障残疾

人受教育权利的基础上,提出激发残疾人多元潜能,力求残疾人在确保生存的同时,具备全面发展的能力。在此影响下,残疾人职业教育的导向发生较大改变,即由保障权利转向赋予能力。首先,政策文本调整。政策中逐步出现“全面发展”相关内容;其次,鼓励教学内容逐渐多元,例如,对视力障碍者的职业教育逐步由单一的盲人按摩转变为艺术、体育、科学及文化等内容的多元结合;最后,为残疾人提供多元就业机会。残疾人的多元就业从侧面说明了该群体受到的刻板印象逐步减少,教育机构更加注重残疾人多元能力的培养。

这一转变主要基于残疾人基础教育的发展与社会各界观念的转变。一方面,残疾人基础教育的发展使残疾人获得更多科学文化知识。系统的科学文化知识学习有利于增强自信,催生了残疾人对于能力培养的多元诉求。另一方面,包括政府在内的社会各界对残疾人的认识逐渐客观,对残疾人的态度逐步由“帮助”“扶助”转向“促进”“改善”。

这一转变对于残疾人职业教育的持续健康发展具有重要意义。随着经济技术的进步,职业教育逐步向着信息化与多元化的方向发展。如果残疾人职业教育停滞不前,那么残疾人将无法适应如今的信息化社会。只有以赋予就业能力作为残疾人职业教育的核心目的,才能刺激残疾人职业教育适应社会进步,因材施教,使越来越多的残疾人获得长期发展的能力,更好地适应技术革新与社会发展。

3.2 结构:由零散向系统演变

我国残疾人职业教育政策的完善经历了政策形式上由零散的政策到成体系的文件,范围上由个别省市的发展逐步推演至全国,内容上由分散的培训班形成了包含中等教育、高等教育及培训班教育在内的完整体系。在政策形式方面,我国残疾人职业教育政策经历了“具体—一般—具体”的过程。残疾人职业教育政策由最初针对盲童学校及聋哑学校的指示到系统的特殊教育意见与“五年规划”,再到针对残疾人职业教育的“专门意见”。残疾人职业教育逐渐进入高层决策者的视野,在国家政策中占有重要地位。在政策覆盖范

围上,我国残疾人职业教育的横向体系也日益完善。最初只是几个省市的几所学校有所发展,如今残疾人职业教育政策惠及包括西部及农村在内的广大地区。经过多年努力,我国残疾人职业教育地域分布已形成相对全面稳定的格局,即发达地区作为“领头羊”,带动欠发达地区,西部落后地区也逐步完善自身特殊教育建设,目前,已经基本确保每省至少有一所公办残疾人职业教育机构。我国还建立了较为完善的残疾人职业教育资助体系。目前,我国残疾人职业教育体系在各个方面已经较为完善。近年来,线上课程的流行为我国残疾人职业教育注入了新的活力,也为政府引导带来了新的挑战。我国正在形成线上线下相互配合的残疾人职业教育新机制。

逐渐完善的政策体系是残疾人职业教育高质量发展的重要前提与集中体现。残疾人职业教育政策体系的完善,一方面有利于政府有针对性地进行评估与指导,便于后续政策的补足,形成长久的发展动力;另一方面有利于系统内部的沟通与改进,使残疾人职业教育机构实现良性竞争,有助于各个主体更好地发现不足,适应变化,促进共同进步。

3.3 内容:由孤立向融合演变

新中国成立以来,党和国家对残疾人职业教育的定位逐渐客观,使得残疾人职业教育政策的核心内容发生了较大改变。最初,政府将残疾人职业教育看作独立于普通职业教育体系之外的特例,单独存在于职业教育体系中。这一阶段,政府重点引导特殊教育机构及职业培训机构开办残疾人班级,残疾人接受职业教育时几乎不与外界接触。此模式不利于培养残疾学生的人际交往能力,阻碍其融入社会。改革开放以来,融合教育观念进入我国特殊教育领域,并逐步成为主流。在融合教育观念的影响下,国家开始鼓励普通职业教育机构接纳残疾学生。在政府的鼓励下,随班就读与专门编班共同发展,普通学校与特殊学校的职业教育班逐步实现共同培养与学分互认。政策内容逐步由残疾人职业教育如何孤立发展转变为残疾人职业教育如何与社会各界融合。残疾人职业教育不再作为孤立的体系存在,而是逐步融入职业教育

体系中,作为有特殊需要的组成部分存在。

由孤立到融合的内容变化离不开政府的引导,集中体现在政府促进观念的进步与无障碍设施的完善。一方面,受政府宣传的影响,人们对残疾人的认识逐渐全面、客观,平等观念日益成为社会发展的主流以及教育公平的观念日益根深蒂固,观念转变为残疾人融入普通职业教育体系提供了思想条件。另一方面,无障碍设施的完善为融合教育的发展提供了物质条件。无障碍设施的建设虽然仍有不足,但取得的进步不可忽视。盲道、斜坡及无障碍卫生间等已经成为校园中不可或缺的部分。

残疾人职业教育与普通职业教育的融合为各方的发展带来了好处。首先,对于残疾人职业教育体系的发展而言,融合有利于系统内部的更新与完善。其次,对于残疾人及其家庭而言,融合教育的发展使残疾人有机会全方位提升自身,锻炼人际交往能力,使残疾人更迅速地融入社会,实现高质量就业与多元发展。最后,残疾人职业教育的融合有利于去除刻板印象,加强企业对残疾人工作能力的了解与信任,为残疾人就业提供便利。

3.4 对象:由个别向全体演变

残疾人职业教育政策发展过程中,政策客体范围逐渐扩大,残疾人职业教育政策逐步实现全面覆盖。首先,在政策的引导下,我国残疾人职业教育稳步发展,逐渐覆盖各个年龄,各个教育阶段。由最初仅针对大龄失业残疾人的培训班,到中等职业教育逐步发展与完善,再到中高等职业教育、高等职业教育、继续教育及职业培训班共同发展。其次,残疾人职业教育政策及政府帮扶逐步实现地域全覆盖。由东部发达地区扩展至全国,由城市扩展至农村,如今,各省至少有一所发展良好的残疾人中等职业教育学校。我国已经初步实现残疾人职业教育地域全覆盖。最后,残疾人职业教育已经基本实现对象全覆盖。在地域全覆盖的基础上,随着残疾人中高等教育资助体系的建立与完善,我国已经基本实现“使有意愿的残疾人都能获得职业教育”。残疾人职业教育的全面覆盖有利于完善残疾人职业教育体系,有利于残疾人就业率的提升,有利于社会公平与稳定。

当前,我国残疾人职业教育虽然已基本实现全面覆盖,但教育质量低,发展不完全、不充分的问题依然存在。例如,我国残疾人职业教育虽然已经打破了残疾人高等职业教育为零的局面,但残疾人高等职业教育仍然为残疾人职业教育体系中的短板,存在数量较少、质量不足的问题,中等职业教育仍然是残疾人职业教育的主体。这一现象,一方面造成残疾人就业年龄普遍较小,受教育时间短的问题,且不利于残疾人长远发展及社会稳定;另一方面,高等院校具有不可替代的科研资源与创新能力,残疾人高等职业教育发展不足容易造成残疾人职业教育缺乏创新动力与能力。

4. 我国残疾人职业教育政策存在的问题

在发展过程中,残疾人职业教育政策有了一定进步,构建了稳定的政策体系,但仍然存在不足。我国残疾人职业教育政策仍然有改进空间。

4.1 政策创新不足

政策创新是政策完善的重要动力。残疾人职业教育政策应与时俱进,及时创新。科学合理的政策评估体系及积极主动的创新意识是我国残疾人职业教育与时俱进的必要条件。我国残疾人职业教育虽然不断发展,逐年完善,但评估与创新不足的问题不可忽视。一方面,残疾人职业教育政策缺乏全面评估标准。现有残疾人职业教育政策评估多针对硬件设施等数据指标,对于教学质量、人文关怀及社会效益等评估较少。然而,残疾人职业教育的发展以促进残疾人实现自我价值、感受社会关怀为目的,当下的残疾人职业教育政策评估标准与残疾人职业教育发展目的背道而驰。评估不足导致残疾人职业教育政策创新动力不足。我国残疾人职业教育政策的进步依赖于普通职业教育的发展,自主性不足,缺乏针对残疾人职业教育政策的先进理念与执行手段等。残疾人职业教育评估不全与创新不足互为因果。残疾人职业教育政策评估不足,不能及时发现政策弊端,缺乏创新动力。又由于创新不足,各部门缺乏主动灵活评估政策的意识,形成恶性循环,对残疾人职业教育政策的发展带来不利影响。

4.2 系统衔接不顺

残疾人职业教育结构的完善需要政策的指导,其中“两个衔接”至关重要。“两个衔接”包括教育阶段之间的衔接及首次就业与学校之间的衔接。“两个衔接”质量的高低是决定残疾人职业教育能否成功的重要因素。目前,政府对教育衔接环节关注不足,我国残疾人职业教育衔接缺乏合理的引导。在初高中衔接方面,完成义务教育后,未有政策对残疾人择校、择专业等相关服务提出要求。政策也未对职业高中招收残疾人的要求、准备等做出明确规定。许多职业高中对残疾人仍然存在“不理解”“不敢收”的情况。另一方面,在就业衔接上,一方面残疾人缺乏就业指导与就业信息,就业范围狭窄。政府过度强调就业率等数据,不关注残疾人的就业质量与就业满意度,未能对残疾人就业衔接的质量做出客观评价。衔接的不通畅造成残疾人学习的知识与就业技能无法得到充分利用,残疾人职业教育难以发挥应有作用。

4.3 融合交流不足

我国在残疾人职业教育的融合交流方面存在不足。首先,政府对残疾人职业教育机构之间的交流组织不足。我国残疾人职业教育融合程度虽然已有了明显提升,但学校之间交流不多,政府对合作交流的组织流于形式,各学校缺少深度取长补短的机会。其次,残疾人职业教育机构融资渠道单一。目前我国残疾人职业教育以财政支持为主,以公益集团接受的社会捐赠为辅。单一的融资路径造成政府与公益组织资金压力较大。最后,政策未对融合教育做出详细规定。残疾学生的校园环境封闭,许多特殊学校在融合中不鼓励学生对外交流,甚至打击其自信心,低估学生与外界交往的能力与必要性,不利于他们融入社会,实现长久健康发展。对于进入普通职业学校学习的残疾人,政策帮扶仍存在滞后、被动等问题,缺乏挖掘残疾人需求的意识及为普通学校提供助残服务的主动性。合作与交流是实现我国残疾人职业教育高质量发展的必要条件,是残疾人职业教育政策的必然发展方向。然而,残疾人职业教育交流合作中的不便也是客观存在的,因此,政策的有效引导是残疾人职业教育合作交流能否顺

利进行的重要条件。

4.4 地区关注不均

实现全体残疾人接受职业教育是社会各界奋斗的目标。地域公平是教育公平的重要组成部分,残疾人职业教育的地域公平是促进教育公平的内在要求。目前,我国残疾人职业教育虽然已经基本实现全面覆盖,但地区差异依然存在,具体表现为城乡差异与东西差异。我国东部发达地区及省会城市已经拥有高质量的残疾人职业教育,而落后的农村地区及西部地区残疾人职业教育发展缓慢。就东西差异而言,北京市拥有北京联合大学特殊教育学院、北京第四聋人学校等在内的公办残疾人职业教育学校,也拥有以北京智光特殊培训学校为代表的私立培训机构。西部地区如新疆与西藏两个自治区的特殊职业学校的总和小于北京市的特殊职业学校个数。就城乡差异而言,城市残疾人职业教育资源基本自给自足,农村则几乎没有配备残疾人职业教育资源,许多家庭缺乏给予残疾人教育机会的意识。落后地区的残疾人无法接受科学和及时的职业教育,信息闭塞,又由于残疾,从事农业生产及体力劳动受到阻碍等因素,使其无法独立生存,容易成为社会中的不稳定因素,不利于社会健康发展。

5. 我国残疾人职业教育政策改进建议

残疾人职业教育是我国残疾人事业的重要环节,事关残疾人的生存与发展,事关我国共同富裕的伟大目标。文章基于残疾人职业教育政策的历史透视、逻辑探寻与改进方向,探索出如下改进方向:

5.1 加强问题诊断,鼓励制度创新

政府要引导残疾人职业教育体系加强内部诊断与外部诊断,及时纠错。就内部诊断而言,政策需鼓励学校提升自我诊断能力,引导学校定期了解残疾学生心理动态及满意程度,加强系统内部竞争与交流。残疾人职业教育机构应当提升发现问题及解决问题的能力,实现自我诊断与自我完善。外部诊断应成为残疾人职业教育的主要监督手段。一方面,残联与教育部门应当加强对残疾人职业教育机构的关注。政府应当综合各方意

见,建立适当的残疾人职业教育评估体系,注重赏罚分明。而对于招收残疾人的普通职业教育机构,在加强基础设施检查的同时,政府应当注重对残疾人职业教育质量、残疾人获得的人文关怀等内容的评估,确保残疾人获得符合自身需求的职业教育。另一方面,加强群众对残疾人职业教育的了解,加强群众监督。政府及社会组织加大宣传力度,使群众了解残疾人职业教育,激发其监督残疾人职业教育的积极性。这不仅有利于加强残疾人职业教育的社会监督,也有利于加强群众对残疾人及残疾人职业教育的认识,提升残疾人职业教育的入学率。此外,危机应对能力的提升对残疾人职业教育至关重要。由于残疾人自身的特殊性,残疾人职业教育学校的突发情况往往比一般的校园突发事件更复杂,风险更大。这就需要政府与学校加强合作,在危机应对方面寻求创新,根据学生身体局限性,共同制定有针对性的应急预案,面对突发情况,及时做出判断,解决问题。

创新是残疾人职业教育发展的动力。制度是政策的来源。制度创新是教育发展困境的破解之道^[8],制度创新的主体包括个人、群体和政府^[9]。首先,政府加强财政支持,完善残疾人职业教育专业开发奖励机制,鼓励有关机构对智障人士、多重残疾者及精神残疾者的职业教育专业进行研究,扩展残疾人职业教育的专业范畴。其次,政府鼓励学校加强培养形式创新。各方配合建立残疾人职业教育校企合作、校政联合的协同培养模式,使残疾人的职业能力培养更高效、更多元。最后,加强政策制定与执行创新。政策作为残疾人职业教育的重要保障,必须与时俱进。在融合方式、基础设施、竞争机制等方面,都需要从制度入手,尝试改变现有发展方式并组织试点,最终实现残疾人职业教育发展的质的飞跃。

5.2 注重“两个衔接”,完善政策系统

“两个衔接”的完善需要政策的规范、引导与协调。在中等职业教育向更高一级教育机构衔接的过程中,残疾人联合会与教育部门应当为中等职业教育机构提供更多与高一级学校沟通的机会,便于沟通学生情况,积极寻求更适合残疾人的招收

方式,充分发挥信息枢纽作用。对于获得更高层次学习机会的残疾学生,生源地应当与录取学校加强沟通,及时汇报特殊情况,使录取学校能够及时有针对性的准备基础设施并给予特殊照顾。就业衔接是残疾人职业教育中的关键一环。政府需要加强针对性就业指导,积极与用人单位取得联系,实现校企之间的信息互通。对于现有的一系列残疾人就业促进政策,政府应当加强执行力度,确保政策执行效果。

现有残疾人职业教育政策体系已经较为完善,除加强“两个衔接”外,还应实现如下发展:首先,扩大残疾人职业教育体系外延范围,加强义务教育时期职业规划及基本劳动指导,为职业教育奠定基础。其次,制定完备且主动的残疾人职业教育招生政策,对于拒绝接受符合要求的残疾人的教育机构进行惩戒与引导;最后,加强残疾人高等职业教育政策建设,鼓励设有特殊教育学院的高校申请残疾人专业硕博学位,完善专业硕博学位攻读机制,促进残疾人职业教育各阶段协同发展。

5.3 强化交流合作,建立融合机制

残疾人职业教育的合作需要政府、学校、企业及学生等多方努力,政策为交流合作提供的支持必不可少。首先,政府应积极开展残疾人职业教育机构合作,促进特殊教育学校跨地区、跨学校合作,取长补短,共同进步。其次,政府应加强与企业合作。一方面扩宽融资渠道,为残疾人职业教育“PPP模式”提供政策支持,鼓励企业举办或投资残疾人职业教育;另一方面促进学校及时与企业沟通,了解企业的人才需求,使学校教学与人才市场需求紧密结合。最后,应积极鼓励残疾学生与普通学生融合,实现职业教育领域的高质量融合教育。政府要在完善法律及政策的基础上积极引导、为各普通职业院校招收残疾人的准备设施及人员提供适当资助,对职业院校招收残疾学生的情况加以了解,及时发现并解决各职业院校在残疾人录取、培养过程中的困难,鼓励特殊教育机构转变思路,积极寻求与普通职业院校的共同培养路径。我国残疾人职业教育发展的重要目标是:在中央及地方,政府与学校的共同努力下,早日形成残健学生融合、地域信息互

通,校企多元合作的融合教育机制,在校园阶段完成残疾人对社会的初步适应。

5.4 关注落后地区,促进地域公平

促进落后地区残疾人职业教育的发展至关重要,需要政府加强重视,统筹规划。在顶层设计方面,应当将残疾人职业教育的有关政策与乡村振兴战略及西部大开发战略紧密相连,完善各地残疾人职业教育数量与质量指标,为落后地区的残疾人职业教育发展提供政策保障。就政策落实而言,各地应因地制宜,积极促进残疾人职业教育的发展。首先,对于人口密度小的地区,地方政府可组织临近地区职业院校设立特殊教育学院并扩大招生范围。政府应确保所有残疾人能够就近获得职业教育。其次,加强部分落后地区现有职业教育机构建设。有关部门通过组织发达地区的示范性学校对口帮扶,改善部分地区残疾人职业教育的教学方法、基础设施及机构设置,在残疾人职业教育上实现“先富带后富”。最后,政府应鼓励发挥地方特色,将残疾人职业教育与地方产业特色相结合。例如,在手工业发达的地区开办听障班级,专门学习当地特色手工产业。

参考文献:

- [1] 王振洲.我国高校残疾人招生考试政策的历史、现状及趋势[J].残疾人研究,2019(3):46-55.
- [2] 张蔚然,石伟平.如何发展残疾人职业教育:美国社区学院的经验与启示[J].中国职业技术教育,2019(22):68-75,92.
- [3] 陈瑞英.残疾人职业教育校企合作支持体系构建[J].实验室研究与探索,2020,39(7):247-250.
- [4] 陈瑞英,王光净.残疾人职业教育产教融合的推进策略[J].中国高等教育,2020(23):49-51.
- [5] 范莉莉,方仪.残疾人现代职业教育发展策略研究[J].教育理论与实践,2019,39(36):22-24.
- [6] 凌亢,白先春.中国残疾人事业发展报告(2006-2015)[M].北京:国家统计局出版社,2017:55-57.
- [7] 国务院.国务院批转中国残疾人事业“十二五”发展纲要通知[EB/OL].(2011-05-16) http://www.gov.cn/jrzq/2011-06/08/content_1879697.htm.
- [8] 潘建华.试论职业教育制度创新与政策变化:以中等职业教育入学政策为例[J].教育学术月刊,2012(3):68-70.
- [9] 朱颂梅.社会福利视角下职业教育公共产品供给路径探析:以残疾人职业教育为例[J].教育发展研究,2015,35(23):14-19.