

引言

1990年，《中华人民共和国残疾人保护法》颁布；1994年，《残疾人教育条例》出台；2007年，《残疾人就业条例》通过；2008年，全国人民代表大会常务委员会批准了《联合国残疾人权利公约》（以下简称《公约》）。在最近几年中，大量残障人权利相关政策出台。

以上一系列关于立法和政策制定的重要事件对改善残障人的生活质量起到了重要作用，并不断促进着社会融合。但在现实生活中，残障人除了偶尔出现在媒体的聚光灯下，依然极少以参与者的角色出现在公共事务中。在很大程度上，公众并不了解残障人的生活状态，也不认为残障群体的现状和发展与自己有太大关系。很多人偶尔接触残障人时，或者抱以同情、怜悯和关爱的心理，或感到别扭和不舒服，甚至因此而恐惧。“不是不理解，而是不了解。不是不人道，而是不知道。”邓朴方先生曾用这段话解读残障人与公众之间的鸿沟，算得上入木三分。

存在于残障者与非残障者之间的这道鸿沟是很难被忽略的，而法律是可能促成跨越这道鸿沟的桥梁。为了帮助残障人自身和他们的家庭以及关注残障议题的普通大众了解相关法律和实践，我们推出这样一套面向公众的法律手册。这本手册共分三个主题：教育，就业和社会保障。教育、就业和社会保障与每个人息息相

关，但我们可能很少思考什么样的教育对残障人有益，他们就业的有效途径和面临的真正障碍是什么，他们如何获得社会保障；我们也常常对他们的教育、就业和保障与非残障人的教育、就业和社会保障以及全社会的福祉有哪些关系缺乏思考。在这三个主题下，我们运用“梳理”和“反思”两种工具，通过对理念、法律和实践进行分析，与读者一起思考与残障和社会有关的法律常识和人权常理。

我们梳理什么？在教育、就业和社会保障三个篇目里，我们将梳理该领域的理念、法律和实践。

在教育领域，我们将用一个等式梳理融合教育的理念和要素；通过问答的形式，梳理法律的不足和改进方向，以及实践中的盲点、误区及改革所需的步骤。更重要的是，我们试图让大家看到，融合教育不是给残障儿童的教育，它是更好的教育。

在就业领域，我们将梳理《公约》的理念，国内的立法思路以及改进方向；还将根据其他国家和地区的经验，梳理我们实践中的挑战和机遇。

在社会保障部分，我们将从社会保障制度在中国的发展历程谈起，同样立足现状，深入解读，在相对杂乱的制度脉络中，梳理出残障人社会保障的立法思路、存在的问题以及改进方向。

那么，我们又为什么反思？反思是基于怎样背景展开的呢？在进入具体问题之前，不妨把观察的视角拉长，先看看我们的时代。在我们的时代，国人的平均寿命是 74 岁，这一数字在 70 年

前（1947年），只有35岁，半个多世纪里我们的平均寿命翻了一番。曾经严重威胁着人类的生存和健康的一些疾病，如天花、脊髓灰质炎、白喉、狂犬病现今已经完全得到控制。我们进入了通信时代，今天已经很少有人使用固定电话，数字化的微信、微博才是我们主要的通讯工具。可以说，“这是一个极大地挑战传统思维和实践的时代”。然而，在我们的生活中，还有一些领域在过去的一百年间几乎没有改变或者改变的速度极其缓慢。如果能找出这些领域，将意味着两件事情：第一，这些领域可能落伍了；第二，这些领域具有充足的发展空间，只要能够追上时代的脚步，就算是巨大的进步。

以教育为例，今天的学校与从前并没有多大不同。自从一百多年前告别私塾之后，教室就是现在的样子。教师站在讲台上，学生在下面整齐地排排坐，教师是中心，掌握知识和话语权，学生是听众，要安静地听讲。这意味着唯有能够适应这种教育状况的学生才可以被定义为“正常的”学生。在其他行业飞速发展的时候，教育死气沉沉，把已有的做法当成金科玉律，极少反思和回想教育的目标和初心。究竟是我们的教育已经足够有效，足以满足这个新时代的需要，还是我们不想、不会也不愿改变？

在就业和社会保障领域，技术的发展使得残障人有条件和普通社会成员一样就业，有些残障人群（例如下肢残障）在从事编程等工作时已没有明显的障碍。在现有技术条件下，大多数残障人在雇主提供合理便利的前提下都能与其他普通劳动者一样参

与就业。但有多少残障人真正过上了融入正常就业的生活？类似地，残障人的社会保障也本应支持他们融入其他普通居民的生活，但我们离这个理想状态还有多远？

我们坚信，任何事业的成功都离不开个人的参与和贡献。从专业人士操心到普通公众关心，这一过程是任何一项改革措施取得成功的关键和难点。我们认识到自身能力的局限，难以做到提纲挈领、深入浅出。我们愿意抛砖引玉，希望更多的同仁为上述问题的公共讨论贡献智慧，希望公众的视线能早日投向一个更加融合的世界。

崔凤鸣 博士

哈佛大学法学院残障事业发展项目

2016年8月8日



目 录

引 言	1
第一篇 教育	7
篇首语	9
一、什么是融合教育	11
二、我国融合教育政策比较分析.....	34
附录 融合教育良好实践.....	61
第二篇 就业	85
篇首语	87
一、我国立法保障残障人就业权的进程.....	92
二、中国关于残障人就业权利的立法现状.....	98
三、当前残障人士就业权法律保障的不足和改进方向	106
小结	124

第三篇 社会保障.....	127
篇首语	129
一、我国在残障人士社会保障方面的立法进程.....	132
二、中国残障人士社会保障现状.....	138
三、关于残障人士社会保障的已有立法.....	142
四、当前我国残障人士社会保障法律的不足之处和改进建议	147
小 结	157
结 语.....	159



▼ 篇首语 ▲

教育是什么？什么是融合教育？为什么需要融合教育？融合教育包含哪些要素？关于融合教育，通常有什么误解？相关的法律和政策在保障和推进融合教育方面存在哪些问题，应当如何改进？

本篇分两部分，从不同的角度回答上述问题。

一是“什么是融合教育”，从教育中的排斥说起，讨论什么是更好的教育，给出融合教育的定义，阐明融合教育的要素，澄清有关融合教育的误解。

二是“我国融合教育政策比较分析”，从历史、社会和教育等不同角度找出现有法律和政策存在的问题，并给出观察和建议。



一、什么是融合教育

(一) “教育是什么？”

有一次，我向一些参加培训的教师提出了这个问题，并请他们把自己的答案写在纸上。经过老师们的授权，我在所有老师的答案中选择了一些写在下面。

“教育是一套程序。通过这套程序，教师能让学生变得更有知识，从而过上更好的生活。”

“教育是一个过程。在这个过程中，师生一起学习新知识，掌握新技能，为建设祖国做好准备。”

“教育主要指学校教育，是围绕课程和教学目标展开的教学实践。教育没有止境，也就是俗话说的活到老学到老。”

“教育指学校教育、家庭教育和社会教育。教育是一个发展人的个性、知识和能力的过程。”

在现场所有人写出答案后，我把答案都贴在墙上。片刻之后，我问：“墙上这些答案是否足够丰富？关于教育是什么，大家还

有想补充的吗？”

有一位老师看看我，又看看墙上的纸条，然后略带歉意的说：

“还有残疾人，我们的教育也应该帮助残疾人自力更生。”

这位老师的话声未落，又有几位老师接着说：“您站在面前，我们都没想到残疾人这个群体，说明我们平时对于残疾人有多忽视。”

不过，在场的其他老师表示反对：“我们刚才说到的教育是针对所有人的，残疾人已经包括在内了，没有必要过度强调。”

墙上的内容和现场的讨论，引出了许多有趣的议题。

（二）教育现状概览

当今世界，各种形式的教育困境仍然存在于绝大多数国家的教育体制中。在许多发展中国家，仍然有接近 90% 的残障儿童和青年无法获得受教育机会。已经入学的残障儿童和青年，普遍遭受被边缘化的处境，无法获得有质量的教育。此外，留守儿童、流动儿童、原住民、女童以及贫困儿童等都是被排斥、被边缘化的群体。

除上述群体之外，普通儿童的处境也并不乐观。在主要看重考试成绩的教育中，儿童的想象力、多样性和创造性遭到偏狭的考核标准和绝对分数的冲击，他们的潜能、对自我、同伴和社会的理解得不到充分的发展和滋养。在那些采取应试教育的地方，儿童的全面发展面临严峻的考验。

上述各种教育中，排斥存在的主要原因是教育体制内的障碍没有得到准确识别、全面评估和切实处理，教育体制之外的社会因素也没有被充分认识和调动。概括起来，有关教育的排斥主要存在于四个方面：公共政策、教育体制、教学实践和社区支持。

在宏观的层面，政府通过制定专门的法律，希望运用国家的强制力逐步实现融合。这样的做法取得了一些成效，但效果不明显。校园内外很难促成包容和尊重的文化，人们遵守法律但并不尊重差异，同时抵触改变。有学习差异、并且挑战传统教学的学生被视为不正常的学生，教学中教师对他们或排斥，或爱莫能助。究其原因，当自上而下的融合遇上根深蒂固的应试教育，教育工作者只能在两者之间权衡和选择，个人的意愿、热情和能力往往在坚固的制度面前无处施展。

有些国家努力增进特殊学校与普通学校之间的合作。这样的做法有效地帮助一些有特殊教育需要的儿童回归主流。在这种合作关系中，特教学校的参与增加了特殊需要儿童接受一对一个别服务的时长和机会。但是特教学校的这种表层的参与并不能引领普通学校的课程和评估方法的改革。现实当中，大多数特殊教育教师缺少在普通教育环境中工作的经验，可能因此缺乏为普通学校教师提供指导和支持的技能。如果政府没有在促进普、特校合作的同时，配套全面的教育改革，这种做法并不能实现真正的融合教育。我们在不成功的普、特校合作模式中看到，普、特校合作如果停留在表面，则不能触及教育体制中的障碍，同时将导致

对融合教育意义的误解。

还有一些政府希望通过提高师资质量消除教育中的排斥，但并没有意愿改变僵化的公共政策以及教条的教育体制。在这样的情况下，提高师资质量往往只是空谈。在僵化和教条的环境里，教师不认为自己是独立的教师，能够通过创造性的教学和有效的合作机制帮助每个有学习特性的学生，而只是固定课程的“传声筒”。师范院校的专业和课程设置在同样局限的导向下难以培养出“传道、授业、解惑”的人。政府通过提高师资质量消除排斥的想法自然无法实现。

另有一些国家实行了系统的课程改革，例如“课程减负”、修订教材、增加实践课程等。这些措施的确有助于儿童的潜能开发和全面发展。不过有些国家或地区的改革没能取得理想的效果，主要原因是以教师为中心的教学模式没有改变，教学服务于考试的做法没有改变。

学校所在社区是学校背后的宝库。社区成员与社区内的学校有着密切的关系：他们是学校的毕业生，或者他们的后代正在学校上学。合作的精神在共同的经历和密切的关系中得到滋养，形成一种支持、宽松、包容、和睦的社区精神。然而在一些国家，在改革教育的过程中，社区在教育中扮演的角色越来越弱。例如，当学校里的一些儿童面临经济困境时，学校难以从社区筹款；学校需要义工时，社区没有人愿意做志愿工作；学校遇到争议事件时，社区不但不给予支持，而且学生的家长形成基于个人利益的

小团体向学校施压，迫使学校做出违背基本原则的决定。脱离了社区的学校就好像现代城市当中的一座座孤岛，被固定在政府主导的教育体制当中，失去了参与和改变城市社区生活的能动性。造成这一现象的责任难以归咎于某个方面——学校或者社区。在许多现代大型城市，人们的居住环境和社交方式相比从前发生了巨大变化。居住在同一个社区里的人相互之间并不熟识，甚至完全陌生。在表面上，每个学校都服务一个特定的社区，但在现实中它们的服务对象是一群住在同一区域的陌生人。传统社区当中的邻里关系不复存在，学校也无力建立一种新的基于社区的凝聚力。最终，儿童只是到学校上学，难以从学校或者社区感受到温暖的社区精神。父母和家庭的社会经济地位直接投射在儿童的学校生活，造成攀比和各种形式的排斥。如果说，政府和学校已经着手处理教育体制内的排斥，那么社区和学校分离带来的排斥还没有引起足够的重视。

以上的改革措施涉及了宏观公共政策、中观教育体制和微观教学实践。然而这些方法都难以推进和深入，原因在于三个层次的改革路径没有把教育中的排斥看作一个社会问题。排斥根植于公共政策和教育体制，也根植于课程内容、课程形式、教学方法、评估方式，还与社区和学校之间的合作关系变弱甚至不复存在有关。政策制定者试图通过单一举措消除排斥，不愿意引领利益相关方反思课程、方法、评估、政策、法律以及每个人心中以及社会的既有秩序。

（三）融合教育的定义

融合教育（Inclusive Education）又称全纳教育或者包容性教育。本书采用融合教育的说法。融合教育是一套先进的教育理念和方案。它涉及公共政策、教育体制和教学实践等与教育有关的所有方面。融合教育的目标，是引起政策制定者、教育工作者和公众对于现有教育理念和实践的反思及改变，进而逐渐消除排斥和歧视，促进儿童的平等、参与和发展。

与其说融合教育是一套教育政策和实践，不如说是一套新的教育哲学。它的核心内容，不只是如何在普通学校里安置特殊教育需要儿童，更是如何从更本质的角度看待教育和差异。

融合教育是一个鼓励差异的过程。世界上没有两个完全相同的人，正是因为人与人之间存在差异，人类才变得丰富多彩，这是一个无比简单的道理。差异是社会和人类发展的基础，在一个社会里，每个人都有自己独特的贡献。融合教育承认差异的重要性，并用有效策略保持和发展这种差异。最重要的一个策略就是重视每个学习者的经验，把每个人的经验都用作共同学习的资源。融合教育把学习看作一个过程，每个学习者都在这个过程中生活、成长和进一步发展自身经验。在这个过程中，教师的角色是引导者和协助者。教师向儿童提出问题、任务、游戏和资料，协助儿童将自身经验呈现出来，并与同伴交流和碰撞。在这个过程中，学校必须突破以考试分数为刚的教育模式。考试和任何其他的评价

估都服务于学习的过程。换言之，如果评估不能促进学习，那么评估就没有了意义。

融合教育是一个消除障碍的过程。教育中的障碍至少有三类：环境和制度中的障碍，课程和教学中的障碍，态度和思维中的障碍。

融合教育鼓励差异，并不仅仅停留在理念上。让差异有价值，就必须让不同的学习者平等地参与到课堂活动和学校生活中。最容易识别的障碍是物理环境中的障碍，例如台阶和楼梯给轮椅使用者带来障碍，尺寸不合理的课桌无法适应不同身材的儿童等。

制度中的障碍处处存在，但不易被察觉，原因是我们已经习以为常。例如，老师应当站在讲台上授课，学生应当整齐的坐在教室里听课。这样的安排并非天经地义，曾经只是众多课堂布局之一。然而由于习惯，我们似乎难以想象课堂可以是另外的样子。再比如，很多地方的家长会完全当成教师传达指令的被动接受者，对指令应当照单全收。我们似乎难以想象一种平等的伙伴关系，以及平等关系可能带来的积极影响。

课程和教学中的障碍就更难以察觉。当课程以考试成绩为中心或者以教师为中心时，受教育的学生成为被动适应的客体，教和学都变得苛刻和僵化。老师和教科书代替所有问题的答案，知识的增长需要通过完成一定数量的练习题才能实现，这样的教学定式排斥了很多儿童的参与。

可以说，所有的障碍都源于思维和态度。如果教育者不愿反

思自己的实践，障碍会一直存在，并且难以消除。

融合教育的理念提出一个全新的教育理想——消除障碍的限制，使所有儿童能够充分地享受学习和生活。在融合教育中，学校以学生的差异为动力，通过反思，识别那些隐藏在课程、教学方法、人际关系和意识中的障碍，并且通过创新、合作和专业能力提升，努力地消除这些障碍。

融合教育的哲学还强调所有儿童在场、参与并且取得成就。所谓所有儿童在场，就是他们分享同一个教学空间，即教室、操场和校园等。为什么在场很重要？不在场本身就可能是被排斥的结果。我们对于他人差异的恐惧、关于他人的负面假设都萌芽于他/她的不在场导致的误解或不了解。这并不证明我们道德败坏，而是提醒我们，在场本身就是一种权利，这种权利的维护，带来相互理解、接纳、欣赏和促进的机遇。

当然，仅仅在场而没有有价值的参与是远远不够的。只有通过参与，每个儿童才能够将自身经验运用到学习中并且从他人的经验中学习。我们每个人都是在参与中得到他人承认的，可以说是平等的参与让我们得到平等的承认。通过参与，把自己的经验贡献到共同的学习中，这就是一种成就。通过不断的参与，每个儿童逐渐建立起自尊和自信，找到归属感，同时发展自己的才能。这就是他们在教育中能取得的最好成就。

平等的权利也是融合教育哲学的核心理念之一。无论身体状况、社会地位、宗教信仰和民族等是否存在不同，每个人都有平

等的接受教育的权利，每个人的固有尊严和内在价值都应得到尊重。融合教育的这一理念得到国际人权法和国际宣言的确认，并且逐渐在各国的国内法律中生根发芽。这些国际文件包括《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》、《联合国经济、社会、文化权利国际公约》、《联合国儿童权利公约》，以及《联合国残疾人权利公约》、“2030 可持续发展议程”等。

以上就是融合教育的哲学。融合教育没有一个固定的定义，因为固定的定义可能限制演进和创新。然而，缺乏明确的定义又对解读和实施融合教育带来困难。联合国教科文组织 2005 年出版的《全纳教育指导方针：确保全民接受教育》尝试着给融合教育下了一个宽泛的定义。

“融合教育是针对多样化的积极回应。在融合教育中，个体差异不被视作问题，而是丰富学习的机遇。因此，融合教育不只是单纯的技术和组织上的变革，还是有明确哲学思想的运动。

具体说来，融合被视为一个通过增加学习、文化和社区参与，减少教育内外的排斥从而处理和回应所有学习者多样化需求的过程。它涉及到内容、途径、结构和策略等多方面的变革与调整。其共识是要覆盖全体适龄儿童，其信念为教育所有儿童是普通教育系统的责任。”

那么，这些变革和调整指的是什么呢？

这里，我们简单列出最关键的变革和调整。第二部分会根据我国实际情况给出建议。

宏观要素：宪法和法律必须承认人人享有平等接受教育的权利。宪法、法律公共政策必须鼓励民主和参与，尊重每个人的尊严和内在价值。

中观要素：国家必须通盘规划普通学校和特殊教育服务，在普校和特教之间建立紧密的内在有机联系。教育相关的立法和政策不应当鼓励特殊教育发展成在课程、教学等主要方面独立的安置形式。特殊教育应当是一种专业服务，是实现真正意义融合教育的专业保障，可以为特殊教育需要和残障儿童提供临时性或长时间的教育安置，但本质上不是一种学校，而是一类服务。

中观要素还包括制定针对学校的评估标准并将平等和融合的原则纳入其中，提供充足的教育经费并确保经费根据每个儿童的个别化需要灵活、合理使用，以及完善的融合教育巡回指导和专业支持体系等。

微观层次的要素包括教师对于教育的理解、教师的自我认知、教学技术，课程规划和编排，评估方式的调整 and 改革。

除以上要素之外，在校园内外及学校所在社区培养融合的文化也是一个十分重要的要素。融合的文化不容易通过指标测量，因此常常被忽略。

（四）融合教育的公式

我们已经了解了融合教育背后的哲学思想。想要更好地完成前文提到的调整和变革，还需要了解融合教育究竟包含哪些要素。

融合教育包含的要素可以用下面的公式表示：

融合教育=愿景+社区支持+基本共识+安置+融合的文化氛围+调整过的课程+对教学有意的评估+改良的教学策略和方法+接纳+无障碍+支持系统+资源+领导力

愿景：让所有儿童接受更好的教育，通过融合的教育构建一个融合的社会，这就是融合教育的愿景。

社区支持：紧密连接的家庭和个人组成的社区是学校最有力的支持。社区能够为学校提供的资源包括归属感、接纳的氛围、校外活动资源、志愿者服务、毕业生的就业机会以及物质资源等。如果一个学校背靠社区，教师就更容易获得使命感和责任感。与此同时，学校也可以为社区提供许多资源，学校是家长学习教育理念的场所，也是家长分享经验和资源的地方。

基本共识：推动融合教育，我们需要一些基本共识作为行动的基础。这点要求并不过分，就好像有了“男女平等”作为基本共识，我们的社会才渐渐地有了女性的平等参与。比如说，我们很难想象，在一个坚信女性需要缠足的社会里，女性能够平等地接受教育和参与工作。

融合教育的基本共识包括很多方面，此处我们仅列举几条供读者参考。首先，残障人是平等的公民，不是接受施舍和可怜的“另类”。第二，残障人曾经和正在遭受很多不平等和不公平的对待，他们的发展受到的极大限制源自于环境障碍和负面态度。

他们的现状不佳大多是不公正的制度和观念造成的结果；因此我们不应该把他们的现状看作是他们能力的体现。第三，所有儿童都有权接受优质教育。第四，能够与来自相同社区的同伴一起上学是优质教育的重要组成部分。

安置：所有儿童共享融合的环境，每一个儿童在融合的学校里有一个属于自己的位置和平等参与的角色，这就是安置。特殊需要儿童应当也能够与同龄人一起就近入学。有时候，特殊需要儿童在资源教室接受符合他们需求的专业服务，为的是有效促进融合，而不是让资源教室的服务成为另一种常态的分离安置。安置要确保每一个儿童都能切实地在一起接受教育，这是实施融合教育的前提。

调整教学方法：融合教育教师需要根据学生的学习特点掌握多种对应的教学方法，这样才能满足不同学生的个性化需要。常见的方法包括分组教学、合作教学、同伴支持等。教师应当通过自学、讨论和不断的探索，丰富自己的教学方法。同时，也需要注意这几方面：教师是课堂上的权威，以专业的素养带领学生更好地学习进步，而不是主体和独裁者；教师关注的重点是促进学习的成效而不是约束行为。换句话说，教师创造条件，让学习发生，而不是始终聚焦于控制负面行为。教师要学会幽默，积极看待负面行为，在运用纪律时掌握变通的艺术。

调整课程：调整课程可能是教育者在实施融合教育初期遇到的最大挑战之一。教师需要积累经验，才能保证一套课程对所有

学生都具有可及性。目前有很多提高课程可及性的方法和策略，其中逐渐得到广泛承认的一套方法是通用学习设计。

通用学习设计是一套课程框架，旨在消除隐藏在课程中的障碍，让每一个儿童都成为学习的专家。通用学习设计有三条基本原则，即要求课程“提供多样化的表现方式”，“提供多样化的行为和表达方式”，“提供多样化的参与方式”。

评估：融合教育中的评估至少包括两类——针对学生的评估和针对学校工作的评估。

针对学生的评估既包括标准化测试（如各类考试），也包括教师及其他专业人员通过评量工具和现场观察得出的判断。评估应当协助教育者调整课程和教学方法，以便满足所有受教育者的需要。当评估发现某个学生没有掌握某项任务，评估应当能够诊断出问题出在哪里。评估不是分类和选拔儿童的工具，更不能根据评估结果决定谁有接受教育的资格。评估也不是应用各种标准，从而将儿童排名的手段。一旦评估成为排名的工具，残障儿童很可能被贴上不利的标签，进而遭受不公平的对待。评估应当服务于教学目标，“为了教学的评估”，而不是“评估教学”。

在融合教育中，一种有效的评估模式是“以成果为依据”的评估模式。“以成果为依据”的评估模式把学生的实际进步作为考核学校工作的根据。如果一个学校做了很多工作，但总是有学生无法达到既定的教育目标，这样的学校就有不达标的方面需要引起注意。实际上，以儿童的实际表现为评估依据就是要求学校

承担更多的责任，因此这种新的评估制度也可以叫做“学校负责制”。更大的责任要求更高的自主权。如果采取学校负责制，政府需要在确立正确的教育目标的基础上赋予学校更大的灵活性，允许学校制定自己的课程，鼓励教学方法的创新，激发学校的能动性。相比传统的学校评估模式，以成果为依据的评估模式更有利于融合教育的发展。

无障碍：无障碍是一个不算复杂的概念，它的目标就是让所有人都能独立、自由的使用所有公共设施和服务。学校内外的设施和服务包括儿童上学所需的交通工具、校园引导服务、操场、运动设施、计算机房、互联网相关服务、校园信息系统、餐厅、浴室、所有办公室、教室及功能室等。如果儿童在使用这些设施或服务方面遇到问题，那就提示校园无障碍存在问题，需要不断改进。无障碍是实施融合教育的另一个前提。

这里必须指出的是，教育的无障碍不仅仅是教育系统本身的事。即便学校同意残障学生入学，险阻重重和缺乏无障碍设施的 道路以及交通工具也可能阻碍残障学生接受教育。未来所有的新 建筑都必须加入无障碍设计。在建筑物的建设过程中加入无障碍 设施所需的额外成本非常小。据统计，这笔费用不到总造价的 1%。

接纳：儿童、家长和教师都需要展现接纳的态度。根据联合国教科文组织的报告，教师对融合教育的积极态度，在很大程度上取决于他们有否与特殊需要儿童一起工作的经历。那些教过有特殊需要学生的教师往往对融合教育有更积极的态度和较小的

恐惧心理。教师的态度也取决于他们的进取心和职业精神。优秀的教师会把融合教育看成是丰富教学手段、提高课程设计能力的机遇，因此接纳融合教育。保守的教师可能把融合教育看作对于自身专业能力的威胁和额外负担，因此尽量避开挑战。此外，教师培训、课堂里是否提供支持、班额、总工作量和晋升机会都是影响教师态度的因素。很多研究表明，教师和家长的消极态度是融合教育的主要障碍。研究还表明，儿童自幼把融合的环境视为自然。如果儿童持有负面态度，通常是受到了隔离的环境及家长或教师的负面影响。

支持系统：融合教育需要获得学校内外不同专业人士的支持。这个专业团队包括校长、教师、资源教师、教学助理，以及课程设计顾问、心理咨询师、社工、感觉障碍咨询师、物理治疗师、语言治疗师、职能治疗师等。这些专业人士隶属于不同的部门（教育、医疗、社会福利、自由职业者等）；有时候，这些专业人士还隶属于不同的行政区域。政府的责任是建立有效机制，跨越不同部门之间以及不同区域之间的限制，让普通学校能够顺利地为学生找到所需的服务。这个支持体系的构建和布局没有固定的模式，应当以学生的学习需求为基础，灵活有创意地逐步发展和细化、完善，由浅到深、由粗到细地为学生提供越来越专业的支持。

资源：融合教育当然需要很多资源支持，但不会多过特殊教育学校占用的资源。换句话说，发展融合教育是一个资源更合理和科学的再分配的过程，而不是额外增加投入。相比维持一个独

立的特殊学校系统，融合教育不一定需要更多的教育经费。考虑到融合教育能够为所有儿童提供更好的教育，性价比往往超过隔离的、双轨的教育体制。

融合教育中的学生来自同一个社区，因此融合教育能够较好的利用社区资源。特殊教育学校的学生来自不同的社区甚至不同的城市或者省份，学校的背后没有社区的持续支持。特殊教育学校的这一特点可以从一个侧面解释“为什么这类学校总是依赖政府资源”这样的问题。

领导力：领导力在任何与融合教育有关的层面都需要。国家、省、市、校长、班主任、科任教师都需要有领导力。融合教育的领导力指的是个人能够阐释融合教育的理念，并且通过行动带动身边的人落实融合教育的能力。

（五）消除有关融合教育的误解

关于融合教育，我们已经听到和看到了很多误解。本节希望讨论其中一些明显的误解，供读者参考。

误解 1 融合教育是一套先进的理论，但实践中行不通。

一些校长、教师和普通儿童的家长常持有这样的观点。他们通常还没有开始践行融合教育，或者迫于自上而下的政策命令，刚开始接触融合教育的理念。面对反对融合教育的声音，我们应当采取理解和宽容的态度。每个人在面对未知事物或者重大改变

时，内心会产生或多或少的恐惧。恐惧促使人们寻找回避甚至逃避的借口。只有同理这种心态，才能带来有效的合作和改变。

如果用最直白的语言，践行融合教育就是一群爱人如己又喜欢解决难题的人凑在一起，想尽一切办法让所有儿童都接受适合他们的教育。我们之前谈论的愿景、课程、评估、资源、支持系统、领导力，无非是一套解释这个简单过程的工具。做好融合教育最关键的是一颗教师的心，一个爱解决问题的头脑，一群善于沟通和合作的人。这些就是融合教育最玄奥的东西。没有这些，融合教育自然无从谈起。其实，没有这些，哪里还有什么有质量的教育！

在本篇的附录部分，我们精选了一些良好实践案例供读者参考。我们希望这些案例能带给您一些更实在的理解，并就此开始探索一种不一样的教育理念和实践。《共享融合，融合的世界》当中包含更多的国内外案例，也欢迎您参阅。

误解 2 融合教育成本很高。

当我们谈论融合教育的成本时，参照物通常是特殊教育学校。实际上，特殊学校才是成本最高的教育体制，其成本之高，导致世界上没有任何一个国家能够通过建立特殊学校为所有残障和特殊需要儿童普及义务教育。造成特殊教育高成本的一个重要原因是：在特殊教育学校和普通学校相互隔离的教育体制里，残障和非残障儿童生活在没有交集的两种环境，离开校园走向社会时，

两个群体还需要从头克服隔离教育体制造成的隔膜和偏见，从头培养相互交融的能力。这个过程，依然需要政府和社会投入大量成本。

如果我们用全面、长远的眼光看待社会成本，剥夺一部分人的受教育机会才是社会无法承受的成本。没机会接受教育的人，无论残障与否，都可能大量消耗社会福利系统的资源，降低其家庭的生活质量。反之，如果能实现全民教育的目标，包括残障人在内的更多社会成员能够为社会的发展做出贡献，成为我国宝贵的人力资源。

相比现在的应试教育，真正的融合教育是更高质量的教育。高质量的教育当然需要充足的经费保障。然而，需要投入不等于高成本。相对于经费保障，融合教育更迫切需要的是合作与创新。没有钱，融合教育依然可行。如果只有经费而没有合作与创新，融合教育没有落实的可能。

融合教育为教育改革提供难得的契机，而教育改革是民族的百年大计。从这个角度来说，推行融合教育为我们的社会带来了巨大的无形资产，是一条多赢的道路。

误解 3 实施融合教育就意味着取消所有的特殊教育学校。

特殊教育有其存在的价值。前提条件是特殊学校能够提供高质量的特殊教育服务。这需要给特殊教育学校一个挑战传统先进定位。一方面，特殊教育学校能为残障和特殊需要儿童提供另一

种选择，丰富他们接受教育的方式。另一方面，特殊学校是特殊教育服务的根据地，和普通学校一起作为一个教育体系共同承担融合教育的使命，而不是纯粹的隔离残障儿童的“孤岛”。

那些成功建立起融合教育的国家和地区，几乎无一例外经历了从特殊教育向融合教育的转型。经历过这种转型的政策制定者以及研究者都有相同的观察：“发展融合教育不等于夺走特殊教育教师的饭碗，反而能够帮助特殊教育教师提高自身的能力，扩展工作范围。在制度转型的过程中，尽量不损害个人利益，并且最大限度保障个人的发展和晋升机会，这是非常重要的一课。”

误解 4 残障儿童出现在普通课堂上，一定会拖全班同学的“后腿”。

融合教育不是牺牲普通儿童的利益，片面迁就残障或者其他处境不利的儿童。恰恰相反，融合教育要让每个儿童都成为学习的小专家，让儿童学会学习，并且取得更好的成就。这就要求教师有能力重新解读教学要求，优化课程设计，用好分组教学、互助学习、任务驱动教学、自主学习等教学策略。

1985 年以来的实证研究证明，融合教育环境下所有儿童的成就比非融合环境下的儿童更高。这里的成就不仅包括更优秀的品格（更强的领导力、耐心和包容），还包括更高的学业成就和更适合自己的潜能的未来发展。

误解 5 融合教育中，残障儿童能否取得学术成就无关紧要。

每个儿童的学业和社交能力都同样重要，都是他们需要学习和进步的方面。因此，残障学生的学业成就同样重要。

一定有人想到心智障碍尤其是智力障碍的儿童，难道他们也需要取得学术成就吗？是的，他们也需要。不过在争论和行动之前，我们需要再次思考教育的目的是什么，什么是有价值的学习。

对于智力障碍的儿童来说，学术成就不见得是拥有复杂的计算和逻辑推理能力。学术知识在生活场景中的实际运用才更有价值。如果我们在这一点上达成共识，那么在很多情况下，不是残障儿童和他们的家长想要放弃学业上的追求，而是教师因为不了解或其他原因武断地否认了他们的潜能。想要帮助残障儿童实现他们的学习进步，教师需要抓住教学内容的核心，简化复杂的形式，让智力障碍的儿童学到最核心的知识和技能。做到这一点并不容易，许多固执的教师不情愿简化课程或者活动中复杂的形式，他们眼中只有“聪明”的学生。还有一些缺乏经验的教师，他们还没有充分理解自己所要传授的到底是什么，因此不具备简化课程内容的能力。

我们不应该小看这种实际运用知识的能力。我们常常自以为聪明，但学了很多自己根本不感兴趣也从来没有应用过的知识。有人做过这样一份调查，只有百分之二点五的成年人还记得中学阶段学过的知识。网络上曾经流行这样一个段子：“很多年前，我能做三角函数，解多元高次方程，会画大气环流图，能背化学元素表，知道小孔成像，看得懂电路图，能背很多文言文，英语

语法也熟，知道植物细胞有细胞壁而动物细胞没有……现在我就是个文盲……”

果壳网上曾经有一篇文章，探讨我们为什么忘记了中学的知识。此处引用作者王传涛的一段话：“忘记与现实生活没有什么交集的中学知识，是非常自然的事。三角函数、多元高次方程、会画大气环流图、知道动植物细胞的区别……这些当年所谓的重点知识，对于当下的我来说，简直就像‘神仙术语’。由此，我等常人必须得佩服那 2.5% 的能记住全部中学知识的受访者。与生活缺乏关系、与现实没啥关联的知识，为什么还要花那么大的力气去学？这是一个中国教育一直未曾回答好的问题。当我们的中小學生把大量的知识和精力用在学习这些注定要被忘记的知识时，我们许多人对当年的中学生活也有一段痛苦的回忆。忘掉那些知识容易，忘掉这段痛苦的学习过程却非常之难。对于我国教育体制而言，如何避免让孩子们过多地学习这些无用的知识，给孩子们减负，给孩子们快乐，一直以来都是最为重要的问题。如果解决不好是‘为考试而学’还是‘为实用而学’的问题，则教育就永远不会有真正的出路，孩子们也不会拥有快乐的童年。”

误解 6 我没有特殊教育的学位，所以我没法胜任融合教育的教学。

事实上，只要你喜欢教师这份职业，对学生的不同学习需求持欣赏和开放心态，对你的学生有信心，愿意探索新的教学方法

和课程设计，敢于想象一种完全不同的教育，那你就成功了一半。如果身边再有一些有经验的教师与你合作教学，再和家长建立相互支持的伙伴关系，那你就又向前迈了一步，合作对于融合教育至关重要。

没有特殊教育的学位在一定的情况下反而是优势而不是劣势。在有些国家和地区，特殊教育专业开设了太多的“变态心理学”、“行为矫正技术”之类的课程。这类专业的一部分毕业生已经习惯于把残障学生看成“不正常”或者“需要矫正”的病态的人。如果持有这样观点的教师在融合教育环境中教学，常常发现在与学生的对立中困难重重。他们很难把差异看成资源，无法关注残障儿童的正向行为，而是不断地想要纠正那些“异常”表现。有了这样的思维模式，这些教师的关注点错位，难以找出课程、方法和评估方式中存在的障碍，而是反复强调自己手中的标准和分数。如果这些教师继续留在融合的环境中工作，它们常常经历一个痛苦的反思过程，才能重新走上正轨。

误解 7 融合教育可以采用试点学校的形式，让部分学校成为融合的学校。

在实施融合教育的初期破冰的时候，这样的做法有可取之处，可以通过试点学校摸索适合当地的融合教育模式。不过这种试点模式如果持续太久，难免产生以下问题。

试点学校残障学生、随迁儿童等处境不利的儿童越来越多，

学校的资源不足以在有如此多特殊需要儿童的情况下开展有效的融合教育。实际上，我们的人口组成有一个自然比例，比如说残疾人约占总人口的百分之十到百分之十五。如果所有儿童都能就近入学，学校的人口组成也应当符合这个自然比例。融合教育试点学校的模式如果持续时间太长，会吸引越来越多居住在其他区域的特殊需要儿童，因此学校的人口组成逐渐失衡，最终导致比例失衡带来的其它问题。

还有，试点学校可能违背就近入学的原则。《中华人民共和国义务教育法》规定，适龄儿童应当就近入学。就近入学有很多好处。儿童可以在自己生活的社区长大，认识很多人也被很多人认识，他/她在乘坐公交车、购物、玩耍时能够与其他社区成员有很多互动的机会。试点学校的模式可能导致残障和特殊需要儿童无法就近入学，他们又变成了坐长途车往返家校之间的“流动人口”。

所以，建立试点学校是一种探索融合教育模式的途径。等条件成熟，应该不失时机地把融合教育大胆创新推向所有学校。

二、我国融合教育政策比较分析

为了提高实用性，我们采取问答的形式解读我国融合教育政策、立法及实践中存在的问题。问题与问题之间存在密切联系，但也独立成篇。

问题 1 中国需要融合教育吗？

我们当然需要融合教育。

融合教育是教育改革的必经之路，打破人为因素导致的教育隔离和偏狭。我们现行的教育体制存在一些问题，还没有找到好的办法消除排斥，众多的残障儿童、流动儿童和留守儿童缺少平等的受教育机会，或者只能接受质量较差的教育。我们的教育体制内部也充满障碍。应试教育采用僵硬的评估标准，生硬的课程设计以及相对传统的教学模式和方法对所有儿童的潜能开发造成许多障碍。基于这样的现实状况，我们需要融合教育，因为融合教育的理念和方法可以促使我们反思，并有机会从最根本处入手，发现和改变现行教育体制的弊端。

融合教育是保障所有残障儿童平等接受教育的最好途径。维持特殊教育学校成本巨大，而且在很多方面带来了负效应，没有任何国家能够完全通过特殊教育学校确保所有残障儿童都能接受到有益于他们发展的教育。根据《中长期教育改革和发展规划纲要》中期报告，教育部、发展改革委、中国残联等部门从 2008 年开始，组织实施了建国以来规模最大的特殊教育学校建设规划项目。四年中，中央和地方累计投入 54 亿元，实施特殊教育学校建设项目，以中西部地区为重点，支持新建和改扩建 1182 所特殊教育学校。2012 年开始实施特殊教育学校建设二期项目，累计下达资金 24.42 亿元。截至目前，我国共有特殊教育学校 2053 所，特教学校在校学生 18 万人。根据中国教育在线发布的《2015 年基础教育发展调查报告》，我国基础教育阶段适龄普通儿童约 1.5 亿人，约占我国总人口的 10%。目前，关于我国基础教育阶段残障适龄儿童的人口数量没有严谨的统计数据。但据官方报道，我国有 8500 万残障人，以 10% 的比例推算，我国基础教育阶段残障适龄儿童约为 850 万人。18 万之于 850 万，真可谓冰山一角。可见，想要实现让所有残障儿童都上学的目标，特殊教育学校不是一条可持续之路。只有让所有儿童共享普通学校的空间和资源才能实现教育的普及和提高。

除了昂贵的成本，特殊教育学校提供的教育难以充分满足残障儿童的发展需要，也不利于建设一个融合的社会。教育中的排斥在高等教育入学率有所体现。2014 年，普通学生高等教育毛入

学率达 37.5%。我们无法获得可靠的有关残障学生高等教育毛入学率的统计数据，然而每年只有几千名残障学生有机会获得高等教育，却是不争的事实。

我国政府也逐渐认识到实施融合教育的必要性。2006 年 12 月联合国第 56 届大会通过了《联合国残疾人权利公约》，我国是首批签署国家之一。《公约》是一项专门的全面的残障人人权条约，对残障人的各项权利以及缔约国的义务都作出了详细的规定。其要求缔约国实行融合教育，在普通教育系统为残障人提供合理便利和必要支助，保证他们切实获得优质的教育。早在 2008 年 6 月，全国人大常委会批准了《公约》，同年 8 月 31 日，《公约》在我国正式生效。这意味着，作为缔约国，我国应当全面实施《公约》，相关的法律、政策应以《公约》为准则。在特殊教育方面，我国有义务推行《公约》规定的融合教育，保障残障人平等的受教育权利。

2008 年，我国根据《公约》修订了《中华人民共和国残疾人保障法》，该法明确规定国家保障残障人享有平等接受教育的权利。普通教育机构应当接纳残障人入学并提供便利和帮助。2011 年《残疾人事业“十二五”发展纲要》提出，采取多种形式对适度重度肢体障碍、重度智力障碍、孤独症、脑瘫和多重残障儿童少年实施义务教育。完善残障儿童少年随班就读支持保障体系，提高随班就读质量。2013 年《残疾人教育条例（修订草案）》明确提出要实施全纳教育。2014 年《特殊教育提升计划（2014—

2016年》要求全面推进融合教育，使每一个残障孩子都能接受合适的教育，提高办学条件和教育质量。

问题 2 中国还是一个发展中国家，具体到教育领域，教育资源不足，学龄人口众多，班额超大等挑战不容忽视。在这种情况下，融合教育具有可行性吗？

实证研究证明，在绝大多数情况下，融合教育都具有相当的可行性。例如，在许多经济和教育状况都落后于我国的国家和地区，融合教育已经得到了很好的落实。

过大的班额确实影响教育质量，这一点不可否认。但是，如果教师能够善用任务教学、分组教学等教学方法，同时对课程进行适当调整，融合教育在超大班额的教育环境下依然可行。

虽然我国是发展中国家，但已经成为世界上第二大经济体。在充足的经济总量基础上，对现有资源进行合理分配是解决教育资源不足问题的正确渠道。教育是立国之本，理应获得政策的扶持。近些年来，政府不断增加教育资源占国内生产总值的比重，生均经费尤其是残障学生的生均经费在不断增加。在这样的背景下，教育资源不足已经很难成为拒绝发展融合教育的理由。

问题 3 我们的现行法律和政策符合融合教育的理念吗？

政府在签署《公约》之后进行了一系列的政策和立法的修订工作，虽然我国现行政策和立法在很多方面依然不符合融合教育的理念，但是不断地朝着融合教育的方向迈进。

首先来看我国宪法的相关规定。宪法是国家的根本法，是其他法律的母法，其核心精神在于保障公民基本权利的实现。《中华人民共和国宪法》2004年修正案，把“国家尊重和保障人权”写入了宪法，这在我国人权事业中具有里程碑意义。宪法还规定，“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”（第46条）。这可以看作宪法对于更高质量教育的期待，为教育改革以及实施融合教育打开了空间。同时，宪法是特殊教育法律和政策的基石。宪法规定，“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”（第45条）。残障人教育问题写进了国家根本大法，残障人教育在宪法中成为公民的一项基本权利。

可以说，我国宪法已经为融合教育的发展奠定了较好的法律基础。然而不够理想的地方在于，“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”中“安排”的含义过于宽泛，所有的安置形式包括隔离的教育安置都可以算作一种“安排”。就此而言，宪法的规定不够清楚，没有充分明确“平等和不歧视”的原则，也没有明确“融合”的原则。此外，在这一条规定中，宪法只明确提到“盲、聋、哑”三类残障，虽然提到“其他有残疾的公民”，依然显示出宪法采用了较为传统的残障定义。当然，宪法的生命力不仅仅来自宪法文本，更重要的是后续立法以及司法实践对于宪法的诠释。因此，我们有必要看看其他法律中的相关规定。

在《中华人民共和国残疾人保障法》（下称《残保法》）和《残疾人教育条例（修订草案）》中，有一些有利于融合教育的规定。

《残保法》明确规定，残障人的公民权利和人格尊严受法律保护。禁止基于残障的歧视（第 3 条）。国家保障残障人享有平等接受教育的权利（第 21 条）。《残疾人教育条例（修订草案）》也重申国家保障残疾人享有平等接受教育的权利，禁止任何基于残疾的教育歧视。我国《高等教育法》特别规定，高等学校必须招收符合国家规定的录取标准残障学生入学，不得因其残障拒绝招收。

然而，《残保法》、《残疾人教育条例》和《义务教育法》中也有一些不如人意的规定。上述法律都规定，在义务教育阶段，具有接受普通教育能力的残障儿童少年有权进入普通学校就读；符合录取要求的残障人有权进入普通高中、中等职业学校和高等院校。普通幼儿教育机构应当接收能适应其生活的残障幼儿。“具有接受普通教育能力”、“符合录取要求”以及“能适应其生活”与《公约》的规定不一致，也不符合融合教育的理念。为适龄儿童提供教育是所有学校的责任。如果残障儿童在适应学校生活方面有困难，学校有义务改善学校环境、设施、课程、师资和服务，让所有儿童都能就近入学。任何学校包括高中、职业学校没有权利做出诸如“基于身体状况不予录取”的规定。上述法律中的这些规定是对于我国宪法最“保守”的解读，为融合教育的发展带来了巨大障碍。

对于重度残障的儿童少年，近年来国家特别出台多项政策，

要求各级政府逐步对重度肢体障碍、重度智力障碍、自闭症、脑瘫和多重残障的儿童少年实施义务教育。一些地方性法规的规定更为具体，例如为这些残障儿童少年提供社区教育、送教上门等形式来实施学前教育和义务教育。

值得注意的是，虽然“送教上门”能够让那些暂时无法到学校里上学的学生在家接受教育，但不能作为一种长期的主导教育安置。如果儿童无法行动，也暂时没有其他措施帮助其到学校里上学，学校应当在提供送教上门的同时，积极寻找问题的解决方案，让这个儿童切实地、而不是象征性地参与到学校的教育活动中。在现实中，很多学校不愿意或者不能够找到解决方案，或想当然地把送教上门作为一种绝对的教育安置形式。“送教上门”不能作为一种主导的教育安置形式，原因有二。首先，过度使用送教上门违背义务教育的初衷。《义务教育法》规定，“凡年满六周岁的儿童，其父母或者其他法定监护人应当送其入学接受并完成义务教育”（第 11 条）。可见，义务教育应当是学校教育，所有儿童都有在就近的学校接受义务教育的权利。其次，在现实中，“送教上门”无法真正实现教育的目的。长期接受送教上门的儿童，没有机会与同龄人进行常态交往，无法获取学校教育能够带给儿童的社会化经验。送教上门的教师只能部分满足儿童当下的教育需要，难以完成学校所能提供的综合教育所包括的方方面面，比如为儿童的人格养成以及生涯发展给予日常支持和引导。这样造成的结果就是，“送教上门”无法实现教育的目的，耽误了儿童

的全面发展。

我国相关法律还缺少与“个别化教育计划”有关的内容。鉴于“个别化教育计划”的重要作用，很多国家的法律都明确规定了“个别化教育计划的性质、内容、制定程序、评估周期，以及相应的资源配备。在我国，普遍存在的对个别化教育的认识不足，导致了立法和政策中相关规定的缺失。

总体来说，我国法律包含了融合教育的一些要素，如重视学生的全面发展，保障残障学生受教育的权利等。然而，从现有法律可以看出，融合教育的理念还没有深入人心；少有人把落实融合教育看成改革现有教育体制的机遇；更没有通过法律具体体现融合教育的优势，即“融合教育是鼓励差异和消除障碍的过程”。

问题 4 什么是个别化教育计划（IEP）？个别化教育计划为什么重要？

如果一个儿童需要接受特殊教育服务，那么他/她就必须拥有一份根据其状况和发展需求制定的个别化教育计划。

在许多国家，个别化教育计划是一份具有法律约束力的文件。制定个别化教育计划的目的是有效的满足每一个儿童的独特的教育需要。个别化教育计划必须明确并且具体的声明儿童的特殊教育需要有哪些内容，学校将为满足儿童的需要提供哪些服务，涉及到哪些人员的参与，以及整个教育过程将如何测量和评估。总之，在个别化教育计划中，你可以明确知道一个儿童的教育需

要，以及学校针对这些需要做出的承诺。更具体一点说，个别化教育计划至少包括以下内容：儿童当前状态，儿童的年度教育目标，学校为儿童达成年度目标将提供哪些特教支持和服务，学校为儿童进步将提供哪些便利和调整，儿童参加标准化考试所需的合理便利，学校应当于何时采取怎样的方式测量儿童的进展，为将要完成高中学业的青少年制定的转衔计划。

谁来制定个别化教育计划？个别化教育计划需要一个团队共同制定。团队成员必须包括：儿童的家长（可能比其他人更了解儿童的优势和劣势），至少一位普通教师，至少一位特殊教育教师，一位学校代表（这位代表必须同时拥有丰富的特殊教育和普通教育专业知识，有决策权并且能够调动学校资源），一位住校心理咨询师或者其他类型的专业人士（能说明和解读儿童的评估和考试结果）。此外，如果残障儿童已经达到 16 岁，她/他也应当参与个别化教育计划的制定团队。根据具体需要，这个团队还可以有其他人员的参与，例如翻译、书记员等。

个别化教育计划之所以重要，有至少三个原因。首先，个别化教育计划既清晰地描述了儿童的需要，又包含明确、具体并且可测量的解决方案。第二，个别化教育计划是一份法律文件，为监督学校的教育质量，解决纠纷提供了法律依据。第三，个别化教育计划真正把特殊教育变成了一个持续的过程，这一点尤为重要。校方提供的支持和服务根据个别化教育计划，围绕儿童的需要逐步展开。

问题5 在我国，融合教育面临的最大挑战是什么？

应试教育或许是融合教育面临的最大挑战。

在过去的几十年中，高考始终以考试分数作为唯一的选拔方式。与此同时，人们把高等教育看成年轻人能否取得成功的最重要前提，考试分数自然成为绝大多数学生、家长和教师的“指挥棒”。在这样的制度和社会氛围下，中、小学在教学中难免过度重视分数，于是就形成了我们常说的应试教育。可以说，为分数论的高等教育选拔方式，以及极端看重高等教育的社会观念，是应试教育的根源。

应试教育在三个方面制约融合教育的发展。

首先，应试教育破坏了校园的尊重和接纳氛围，进而导致融合教育在普通学校‘举步维艰’。近几年，深圳、珠海、南京等地相继有普通儿童家长联名逼迫学校清退残障儿童的恶性事件。在应试教育制造的紧张氛围下，一些家长一心希望子女有一个“纯粹”的学习环境，神经过度敏感，厌恶和反对校园里的任何“风吹草动”。这时，无论是残障学生、福利院儿童还是流动儿童成为他们子女的同伴，都会引起家长的高度注意甚至激烈反对。

其次，在应试教育中，教师的工作绩效与学生的考试分数和升学率绑定，他们只能把提高考试成绩作为工作重心，牺牲了教学的灵活性，也难以兼顾学生的全人发展。融合教育恰恰强调所有儿童通过共同学习和生活，学会分享、尊重和包容，实现更好

的全人发展。融合教育需要灵活的教学方式和课程设计，需要有创造性和能动性的教师，这一切都受到应试教育的限制。

再次，在应试教育中，大一统的考试分数占据了教育的中心，而融合教育则以每个儿童和他们的需要为教育的中心。为什么需要讨论什么居于教育的中心？这关系到教育的本质，即“教育是什么，我们为什么需要教育”。回顾我们第一章的内容，如果儿童全面发展居于教育的中心，我们会欣赏和鼓励人与人之间的差异，教育的目的是“让不同的人更不同，而不是培养相同的人”。然而，当分数居于教育的中心时，教育就变成了产品生产线，如同生产螺丝钉一样‘生产’会考试的毕业生。

把分数作为教育的目的不能带给儿童“陪伴”，只能造成“折磨”，难以养成宽厚的人格，可能造成过于功利的思想……儿童被迫学习无用的知识，丧失了欣赏世界和享受生活的自由。应试教育中传授的知识真的没有用吗？在哈佛大学组织的一次中美高中课程比较会议上，一位美国教育专家现场做了一个调查。他说，数学中有“二次函数”，请目前工作中还能用到这个知识的人举手。结果，偌大的会场，只有两个人举手。“请问，你们是什么职业呢？”“我们是从事数学教学的。”

我国的教育已经受应试教育困扰多年，政府关于推行素质教育的战略已经出台许久。在我们看来，全面实施融合教育或许是落实素质教育的最好契机和最佳路径。素质教育的核心理念是以人为本，融合教育的核心精神也是以人为本，但在此基础上融合

教育更加强调以所有人为本。就如李克强总理在《加快推进残疾人小康进程的意见》中所说，“没有残疾人的小康，就不是真正意义上的全面小康”，我们可以据此认为，没有残障人的素质教育，就不是真正意义上的素质教育，甚至整个应试教育系统的正当性应当受到质疑。

问题 6 除了应试教育，融合教育还面临哪些挑战？

除了应试教育，双轨制的教育体制是融合教育面临的另一个障碍。

所谓双轨制教育体系，是指普通学校和特殊教育学校是两条相互独立、平行推进的教育系统。在双轨制系统之下，非残障学生进入普通学校，残障学生则进入特殊学校。双轨制导致普通和特殊教育学校无法相互配合，一同承担融合教育的使命。特殊教育完全被特殊学校垄断，成为一种安置，而不是一种专业服务和支持。

显然，双轨制的教育系统从根本上不符合《公约》关于全面实施融合教育的要求。双轨制教育体制的形成有特定的历史原因。上世纪 80 年代起，在邓朴方先生的带领下，我们国家的残障人事业开始蓬勃发展。三十年前，残障儿童的入学率比现在更低，政府面临的挑战更加严峻。为了快速有效的提高残障儿童的入学率，随班就读应运而生。所谓随班就读，就是把残障儿童安置在普通学校中，与同龄人一起接受教育。在当时，融合教育的理念

还没有提出，其他国家也在尝试与我国的随班就读类似的政策。在北欧，把残障儿童安置在普通学校的做法被称为“一体化教育”。

相比融合教育，随班就读不重视课程、教学方法、评估方式的改革，也较少关注校园文化的重要性。因此，随班就读虽然提高了残障儿童的入学率，但难以确保残障儿童获得高质量的教育，其负面的成效反而误导人们对融合教育的认识。

在发展随班就读的同时，我国政府并未放弃发展特殊学校。当时的政策思路或许是希望通过“两条腿走路”，确保残障儿童能够获得更多的教育机会。1988年，“以普通学校为主体，以特殊教育学校为骨干”的政策方针首次被提出。这套方针就是让特殊教育学校作为残障学生接受教育的主渠道，同时要求一些普通学校提供随班就读的机会，作为特殊教育学校的补充，以解决残障儿童不能入学的问题。1994年经国务院批准实施的《中华人民共和国残疾人教育条例》背书了这一方针。

在这样的政策设计中，特殊教育学校独立于普通学校，两者各自独立运转。如此一来，随班就读成为残障学生进入普通学校的唯一渠道。由于随班就读的实践效果并不理想，残障学生实际上难以进入普通学校学习，或者难以与非残障儿童一起平等的接受高质量的教育。

双轨制的政策思路一直延续到今天。“大力发展特殊教育学校”依然是政策的重点之一。建立特殊教育学校耗资巨大。巨大的投入意味着转型的困难。毕竟，已经投入的大笔经费是否得到

了最佳利用，这是一个很难直面的问题。

我国于 2007 年签署、并于 2008 年批准了《公约》，又于两年后（2010 年）递交了首次全面履约报告。从签署公约开始，实施融合教育就不再是一项善举，而是履行一项法定义务。联合国残疾人权利委员会于 2012 年对我国的履约报告进行了审议，并于同年给出了结论性意见。在意见中，委员会指出：

“委员会感到关切的是，特殊学校数量众多，且缔约国有积极发展这些学校的政策。委员会特别担忧的是，实际上，只有存在某些种类的障碍的学生（身体残疾或轻度视觉残疾）能够接受主流教育，而所有其他残疾儿童都被强制就读特殊学校或者干脆辍学。

委员会希望提醒缔约国，融合的概念是《公约》的主要理念之一，应该在教育领域特别坚守这一概念。就此，委员会建议缔约国将特殊教育体系中的资源转用于促进主流学校中的融合教育，从而确保更多的残疾儿童可以接受主流教育。”

想要突破已经比较坚固的双轨制体制，政府必须让两套平行的系统尽量多的互相连通，打破体制的障碍，促进特殊教育从片面地安置走向专业的个别化教育服务。目前，我国政府采取的策略是“逐步将特殊教育学校转变为支持融合教育发展的资源中心”。这样做的优点是，一方面协助普通学校改进课程设置和校园环境，以满足学生的多样化需要，另一方面可以帮助特殊教育学校逐步转型，不至于造成现有特殊教育师资的浪费。

不过，需要指出这样的策略同样面临一些严峻挑战。首先，从双轨制向融合教育的转型首先需要法律和政策的有力保障。有效的法律和政策必须以满足不同学生的个性化教育需要为出发点，而不是以迁就现有的教育资源为前提。其次，支持融合教育发展的资源中心要求工作人员不仅具备传统的特殊教育教学知识和技能，还要求中心的支持人员熟悉如何在融合的教育环境中满足不同学生的个性化需求，并且有能力和意识协调来自不同方面的资源，以及把应对各方压力看作专业技能提升的契机等。现有特殊教育学校中的师资，因为参与普校教学的机会很少，不一定能够胜任此类工作。

问题7 随班就读和融合教育有什么区别？

在我国，有些学者和教育工作者主张“随班就读”就是融合教育，但事实并非如此。

如前文所说，随班就读相当于其他国家曾经实施的一体化教育，而不是真正意义的融合教育。随班就读不重视课程、方法、态度、文化上的变革，不重视内、外部资源的整合和支持体系的建设，因此学生难以获得高质量的教育，教师的工作难度极大。

从准入标准来看，随班就读倾向把残障学生的自身条件（即她/他的生活能否自理、能否跟上教学进度）作为判断其能否进入普通学校的前提，要求学生适应学校，而不是学校想办法支持学生。这背离了融合教育的基本精神，即确保拥有个性化教育需

求的学生在融合环境中接受适当教育是校方的义务，享受融合教育是学生的权利。

从实践经验来看，多数随班就读没有为残障学生提供最少受限制环境以及合理便利。很多在随班就读中取得成功的学生有较轻度的残障，那些需要更多支持的学生往往难以在随班就读的环境中取得成功。

从词意来看，随班就读中的“随”字不但没有表达出“支持”及“尊重”等重要含义，还暗示了残障学生在普通学校中的从属地位。因此，我国的随班就读的指导思想与一体化或主流化教育思潮更接近，还不能等同于融合教育。

问题8 融合教育与全纳教育有什么区别？

“融合教育”与“全纳教育”拥有相同的含义，它们都是从英文 Inclusive Education 翻译而来。Inclusive Education 有时候还被翻译成“包容性教育”或者“共融教育”。本书中，我们采用融合教育，原因是在我国的政策和实践中，融合教育的说法渐成主流。

《论语》说“名不正则言不顺，言不顺则事不成。”推动融合教育采用最恰当的名称非常重要。在我国的现行法律和政策中，“融合教育”、“全纳教育”相互混用，给法律和政策的解读和执行制造了很多困难，也影响了法律和政策的严肃、严谨和延续。甚至有些政策还把“随班就读”也当成“融合教育”的同义词，

这就是一个更大的失误了。

具体分析 Inclusive Education 的几种说法，可以得出下面的结论。“全纳教育”的说法更强调“没有排斥”这层含义，然而字面含义稍显生硬，词意也较为晦涩，不应该成为首选。

“包容性教育”是《公约》中 Inclusive Education 的译法。《公约》的中文版是法律作准文本，按说其翻译应该受到重视。然而这个翻译有两个问题。在《公约》出台之前，Inclusive Education 在中文已固定翻译为融合教育，《公约》的译者应当选择已经存在的最适当译法，而不是再增加一个新的译法。第二，“包容”本身是一个感情色彩正面的词汇。然而在使用中，人们常倾向于赋予“包容”方向，也就是人们常想象一个“包容者”和“被包容者”。这样的解读也可能给实践带来负面影响。

相对而言，“融合教育”较少歧义。“融合”没有方向，也很难被使用者赋予方向性。我们不会说“我融合你”或者“你融合我”。融合通常被理解成一个平等、互动的过程。

问题 9 新出台的建立资源教室的政策能够促进融合教育的发展吗？

2016 年初，教育部出台了《普通学校特殊教育资源教室建设指南》，要求普通学校（含幼儿园、普通中小学、中等职业学校）设立资源教室。这份政策的出台当然有助于融合教育的落实。同时，如果能够注意以下事项资源教室能够发挥更大的作用。

首先，学校应当以建立资源教室为契机，建立融合教育支持团队。支持团队应当由校长负责，吸纳学校最有经验的教师，并且鼓励年轻教师的参与。

第二，围绕资源教室的功能，支持团队应当努力促进教师全校教师之间的合作，把合作建成一种工作文化。当某位教师不能有效满足特殊需要学生的教育需要时，或者在调整课程方面遇到困难时，支持团队应当能够做出及时有效的反应，并逐渐把这种应对模式常态化。

第三，资源教室的设备不一定一次到位，可以根据实际需要逐渐添置，这样能够避免浪费，有利于资源的有效利用。

第四，整个学校都应当做到无障碍，而不是只在资源教室实现无障碍，这样才能让所有儿童更好地融入校园活动。

第五，资源教室不一定是唯一的，一个学校可以有多个房间承担资源教室的功能，可能实用性更强。例如，学校不同的教学楼可以有不同的资源教室，不同楼层也可以有不同的资源教室。

问题 10 有哪些与残障儿童及融合教育相关的统计数据值得参考？

统计数据非常重要。通过统计数据，我们才能知道我国究竟有多少残障儿童，生活在哪儿，受教育状况如何，失学或辍学原因是什么。我国政府于 1987 年和 2006 年先后开展两次残障人口普查，自 2007 年起包括残联和统计局在内的多部门共同开展“年

度残疾人状况及小康进程监测报告”。然而现有的普查和监测报告都未能提供全面、详实的数据，参考价值较低。我们以下面两组数据为例，说明现有统计数据的参考价值。

“第二次全国残疾人抽样调查第一批调查数据显示，截至2006年4月1日，全国各类残疾人为8296万人，占全国人口的6.34%。”

“2013年度，全国6—14岁残疾儿童接受义务教育的比例为72.7%，比上年度提高0.8个百分点。2007年以来，随着义务教育阶段‘两免一补’等教育救助政策逐步加强并全面施行，残疾儿童接受义务教育的比例呈现上升的趋势。”

以上第一组数据称我国残障人占总人口的6.34%，然而世界卫生组织和世界银行发布的《世界残疾报告》显示，全世界残障人占总人口的15%。为什么我国的残障人口远远少于世界平均值呢？原来我国残障人口普查纯粹依据医学标准，并且标准的范围较窄。具体说来，我国制定了自己的“残疾人残疾分类和分级”

（简称“分类分级标准”）。此标准是政府出台的一份文件，规定了残疾分类和分级的定义和术语。它设定了“残疾”这一概念的内涵，即确定了“残疾人”的共同特征，同时规范了这一概念所涉人群的范围，即在“残疾人”和非“残疾人”之间划定了界限。这套分类分级标准适用于残障人的信息、统计、管理、服务、保障等社会工作。如果把我国的这一分类分级标准与《公约》的规定进行对比，可以发现我国的残疾分类分级标准具有以下特点：

首先，我国的分类分级方法从个人模式出发，定义“残疾”和“残疾人”。这一标准完全采用个人模式的医学视角定义“残疾人”：“残疾人是指在精神、生理、人体结构上，某种组织、功能丧失或障碍，全部或部分丧失从事某种活动能力的人。”这一定义没有明确残障与周围环境和他人的态度之间的关系及其后果，只是传达这样一个信息：给残障人带来障碍的根源是他们自身的结构残缺或功能不足。

与此形成对照，《公约》认为，“残疾是一个演变中的概念，残疾是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果”，“残疾人包括肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍残疾人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会”。根据这种定义方法，残障人的残障至少包含两层含义，一方面是自身的损伤，另一方面则是周围环境、态度和制度等因素给这些人带来的障碍。

再者，这一标准只包含了 7 类“残疾”，即“视力残疾”、“听力残疾”、“言语残疾”、“肢体残疾”、“精神残疾”、“智力残疾”和“多重残疾”。此种分类方法显然很局限，对于那些有残障但又无法被此七类包含的人来说，他们不能获得受法律认可的残障人身份及相应的权利。这样的案例并不罕见，如阅读障碍人士、一些有慢性疾病出现功能障碍的人士，以及一部分罕见病人士。阅读障碍人士的个性化需求正逐渐引起重视，但现有“标准”显

然无法将其囊括。有慢性病或罕见病的人士面临的挑战也同样复杂，比如易疲劳就是他们最严重的挑战之一，这种挑战同样难以得到现有“标准”的认可。

在教育领域，上述问题产生两个直接后果。一方面，许多在学习中有个性化需求的学生被排除在“残疾”的界限之外，这可能导致他们无法获得合理的教育经费及教学资源的支持。另一方面，教育工作者通常只能获得针对上述七类“残疾”学生的教学培训，因此仅有能力为符合“标准”的“残疾”学生提供支持，而不能全面顾及有特别受教育需求的人。在以上第二组数据中可以大致了解残障儿童受教育比例。然而数据的参考价值受到几个因素的影响。首先，我国的残障人口总数远远低于世界平均值，残障儿童总数的准确性也相应受到影响。如果一切教育服务都按照现在的残障儿童数量供应，注定一部分有特殊教育需要的儿童无法获得所需资源。其次，数据不足够详实，我们难以根据这些数据判断残障儿童面临的困难是什么——贫困、家长的落后观念、校方的拒绝或者其他原因。

当前国内缺乏全面、可靠、详实的数据，我们难以了解残障儿童受教育的实际状况。这意味着融合教育的落实会存在许多盲点和遗漏点。《公约》第三十一条统计和数据收集规定，缔约国有义务“收集适当的信息，包括统计和研究数据，以便制定和实施政策……查明和清除残疾人在行使其权利时遇到的障碍……缔约国应当负责传播这些统计数据，确保残疾人和其他人可以使

用这些统计数据”。法律的这些要求，正是有关方面需要努力的方向。

问题 11 现行教育经费分配制度存在哪些问题？为融合教育增加经费支持之后，哪些新问题有可能出现？

根据《特殊教育提升计划》的规定，无论残障儿童在普通学校还是特殊学校接受教育，都能享受生均经费每年 6000 元。残障学生获得更高的生均经费无疑是好事，同时我们还要注意以下与教育经费有关的问题。

首先，残障儿童的需要是千差万别的，他们需要的教育经费数额也因此不同。教育经费的分配和使用应当建立在科学、严谨的教育评估之上，根据每个儿童的实际需要灵活分配。如果硬性规定每个残障儿童可以享用的教育经费数额，一方面可能造成浪费（特殊教育需要较少的儿童用不完这笔钱），另一方面特殊教育需要较多的学生无法获得充足的经费支持。因此，随着融合教育的专业服务和水平不断的提高，这方面经费的划拨也可以随之不断科学和精确化。

第二，教育经费的拨付和使用的透明度。6000 元中多少可以用于满足学生的需要，有多少用做了学校的行政经费，这些都应当在政策文件中体现。

第三，问责和监督机制与灵活性之间的冲突。在教育经费拨付和使用的过程中，问责和监督机制必不可少。现行的“专款专

用”制度起到了有效的监督和问责作用，但限制了经费使用的灵活性，进而可能导致在一些情况下经费分配和使用不够合理。例如，资源教室的建设经费可能过度集中于硬件建设和购置设施，忽略了资源教室所需的人力成本及开展活动的花销。

第四，我国的教育经费需建立转移支付体系。随迁儿童在其他城市可能无法获得教育经费支持，原因是属于他的教育经费只能在出生地使用。从特殊教育学校转到普通学校的残障儿童也可能无法获得属于他/她的教育经费，原因也是缺少经费的转移支付制度。

第五，在残障儿童生均经费提高之后，应当进一步完善科学、严谨的特殊教育需要评估制度。独立、科学、严谨的评估，既能深入了解残障儿童的具体需要，又能确保教育经费的每一分钱都用来满足儿童的真实需要，有效避免教育经费的滥用。

问题 12 在推动融合教育的过程中，残障儿童家长扮演怎样的角色？

家长是推动融合教育最重要的力量之一，这一点在各国各地区都是如此。家长的角色大概包括三个方面：明确自身诉求，提出诉求，以及必要的时候给出可行的解决方案。

明确自身诉求，这一点很重要，但不简单。首先，残障儿童家长需要分清自己的愿望和子女的利益，不能把自己的愿望当成子女的最佳利益。第二，当家长提出诉求时，声音需要统一。否

则声音不一致的诉求很难得到有效的回应。请不要误解，发出较为统一的声音，并不是要求家长内部找出一个“独裁者”。较为统一的诉求应当是广泛讨论的结果，应该指向当前最棘手、最突出的问题。

提出诉求，应当尽量做到有理有据，利益平衡，压力适当。要做到有理有据，可以使用不同的研究方法，客观呈现诉求，体现诉求的合理性；要做到利益平衡，需要家长对于面临的障碍有深入的了解，能够看到问题背后的多方利益冲突，提出诉求时照顾到利益冲突方的需要和情感；所谓“压力适当”，指的是诉求应当有较为统一的声音，充分的理由，进而能够引起较为广泛的共鸣和社会影响。

面对复杂的问题，家长应当尽量找出问题的解决方案，并提供成功的实践样本。政策制定者也需要多方的支持，尤其是家长的支持，才能了解家长和残障儿童需要什么，更进一步明白融合教育对于教育改革的积极意义。在这时候，家长应当尽最大努力联合多方力量，在纷繁复杂的问题中找出一个突破点，并试验其可行性。在可行的方案中，选出最佳方案推荐给政府及相关方面。

家长常说，“我们要做的事情太多了，这不公平，我们不是政策制定者，这是他们的职责……”

法律、政策和社会观念需要每一个普通人赋予它们生命。也就是说，法律、政策和社会观念已经先于我们的诉求存在。当我们的诉求出现时，它们也许十分友好，但也有可能死气沉沉，甚

至很麻烦。如果我们想要积极的目标达成，就必须“引导改变”，帮助立法者、政策制定者和公众梳理法律、政策和观念。这样看来，每个人都是隐形的“立法者”、“政策制定者”和“观念的塑造者”。

问题 13 读了那么多，现在我们也想在当地推动融合教育，那具体应该怎样做呢？

融合教育是从“地里长出来的”，成功的融合教育实践必须充分利用当地已有资源，发挥利益相关方的创造力和能动性。这一点我们反复强调，因为它太重要。

从这个角度来说，我们能提供的只是一个粗略的行动和时间框架，仅供读者参考。

第一步，决定推动融合教育的前两个月，家长和倡导者经常聚在一起讨论融合教育的基本理念和良好实践。

第二步，第三个月到第八个月，继续前面的讨论，同时开始探讨融合教育在当时当地可能面临的挑战及可能的解决方案。

在此过程中，应该逐渐建立“同盟”，寻找学校当中及政策制定者中间的“关键人物”。

第三步，第九个月到第十四个月，继续前面的讨论和活动。同时，站在普通学校的角度，思考校长和教师可以为融合教育做什么，并且尝试与他们开展一些讨论。

同时，站在政策制定者的角度，思考他们可以做什么，并且

试着为他们的行动做好准备。可以考虑为政策制定者建议一个行动清单。这个清单的作用是，帮助政策制定者找出政策中的问题，并建议可行的政策方向。此处我们提供一个简单的行动清单样本，仅供读者参考：

- 将融合教育方法作为教师培训课程的一部分加以宣传；
- 鼓励残障人作为老师或培训师为其他人提供培训；
- 使用金字塔培训法，让已接受融合教育训练的教师帮助指导其他教师；
- 提倡同伴教育项目，让不同水平间的学生互相帮助，做到教学相长；
- 提倡家校之间的合作；
- 将已有的社区康复网络变成融合教育的推动力；
- 确保在儿童评估过程中提供合理便利；
- 将现有特殊学校转变成特殊教育专业指导和服务中心；
- 建立报告机制以监督学校在残障儿童注册和完成学业过程中的行为。

第四步，第十五个月到第三十个月。继续前面的活动和讨论，跟踪政策制定者的想法和行动。在此阶段，可以尝试推动政府设立试点学校，或者推动学校主动尝试融合教育实践。两者路径不

同，但意义相同。如果试点由政府推动，则工作的重点是配合学校找到可行的方案。如果是由学校发起，则工作重点是努力推动学校的实践，并向政府推介。

无论从何处开始，学校的实践应该得到充分的记录和总结，以便形成有质量的案例，供政策制定者、学校和其他人参考、分析和批评。

附录 融合教育良好实践

『良好实践 1』奇色花幼儿园：成功的实践与有效的倡导

本案例改写自《共享融合，融合的世界》手册的中篇第七节。如果您想要进一步了解奇色花的良好实践，请参考《共享融合，融合的世界》。

* 奇色花简介

自 1996 年起，郑州市管城回族区奇色花福利幼儿园（以下简称奇色花）开始了在普通幼儿园按 8:1 的比例接受特殊需要儿童的融合教育探索。奇色花构建了一套具有可操作性的本土化学前融合教育体系。这套体系尊重儿童发展规律和学习特点，首次提出融入式学习和添加式学习的全新融合课程架构。与此同时，这套体系开创性地制订 IIEP（个别化融合教育计划），以幼儿为中心，尊重个体差异，将特殊需要儿童的发展目标融入日常生活互动事件中。

奇色花工作的理念基础是以下几项重要共识：

第一，特殊需要儿童首先是儿童，他们的身心发展规律与普通儿童是一致的。他们的认知发展、人格发展和普通儿童一样，也遵循着由简到繁、由不完善到完善的发展规律。

第二，每个儿童都是特殊的，因此每个儿童潜能的充分开发都需要融合与个性化支持。

第三，学前融合教育不是学前特殊教育，也不是普通教育和特殊教育的叠加，更不是改变矫正孩子以适应幼儿园。它倡导和践行的是：尊重每一个儿童，坚信儿童首先是独立的“人”，独为一个特殊的个体，给予他们充足的信任；改变和提供适宜的环境支持他们自我教育，自我成长，而不是打扰和制止；所有儿童平等参与活动，互为彼此生命中的天使，以生命影响生命。

奇色花在教育实践中成功地将特殊教育和普通教育有机结合，对每一个儿童进行有效评估，制订幼儿能力提升计划。在日常的教育教学中，教师提供有效的“鹰架支持”，满足了每一个儿童的教育需求。使所有儿童平等参与，共享一切优质教育资源。

*** 奇色花的发展历程**

奇色花从建园到今天，大致经历了四个发展阶段：

第一阶段：融合教育探索实践阶段。

1. 1996年，成立特殊教育部，招收有特殊教育需要的儿童

进行时段融合及个别训练。

2. 1997年，撤消特教部，成立科研小组，选择小中班不同类别的3例个案进行全天融合的行动研究。总结出了一套随班听课、融合游戏、补救性训练的方案。

3. 1998年，选择4例个案，进行一年的比较研究，以数据证明了全融合的游戏性教学对特殊需要儿童的价值。基于此，奇色花开始进行集中强化师资训练。

4. 1999年，全国性推广。每个班招收3名特殊儿童进行全融合，为每个有特殊需要儿童制订IEP，探索课程模式。同时进行内部在职训练、外部培训、参加研习会，建立有效考核机制，促进教师成长，形成专业的师资团队。

5. 2004年，奇色花得到海内外相关实务专家及资深融合教育专家的专业支持，在他们的指导下调整融合教育课程建构及教学策略，全面提升专业能力和教育教学质量，建构课程模式。

第二阶段：进行实务总结，建立本土化课程体系。

2008年—2011年，融合教育项目得到世界银行、民政部、国务院扶贫办“第二届中国发展市场”以及管城区科技局的项目资助，以幼儿园融合教育实践为范本，组织专职人员深入研究，梳理融合教育相关理论问题，总结实际工作中的经验和教训，编印相关书籍。2012年出版了《学前融合教育理论与实务》及《学前儿童教育发展评量手册》。

第三阶段：进行模式复制推广，开展师资培训及巡回辅导。

2009年，成立了学前融合教育巡回辅导团，以管城回族区为基础，进行推广及巡回辅导工作。奇色花成为融合教育培训实习基地，接待观摩实习。与郑州幼儿师范高等专科学校、郑州师范学院合作，开设相关课程，培养融合教育师资。2015年承担了河南省首届学前融合教育师资培训的课程设计、主要的授课任务；负责试点幼儿园的实习指导及巡回辅导。

第四阶段：2014年，开始融合教育的行动研究。

真正实现每个孩子都是一个特殊的个体，从融合走向个性化支持。

*** 奇色花实施融合教育的流程和操作重点**

完整的管理及服务流程（本流程适合所有入园儿童）：

接案咨询/早疗转介→试读评估→建档编班→家访→正式评估→制订 IEP/幼儿能力提升计划（普幼）→制订和实施“个别化融合教育计划”（IIEP）/幼儿能力提升计划→监督和评鉴。

关于操作的重点环节，详述如下：

评估：奇色花在开展融合教育工作之初，一直使用台湾、香港的评量工具，但因港台评估工具的评量项目与幼儿园的课程无直接的联系，与幼儿园日常教学目标在表述上、广度上有许多不

同，教师运用时要花费更多的时间分析目标，不利于 IIEP 的制订和实施。2005 年至 2007 年，在美国专家的支持指导下，奇色花参考港台评估量表的表述方式，根据国家教育部《幼儿园教育指导纲要》的要求，从健康、语言、科学、社会、艺术五大领域的教育发展等方面，结合幼儿园一日生活流程要求，设计出了一套《学前儿童教育发展评量手册》。接下来，奇色花用三年的时间将开发的评估项目及评估结果与港台的量表对比使用。经过分析和调整，分领域曲线图表和综合曲线图表所得出的结果，与港台研发的评量工具所得结果达到基本一致，使评估项目更好地为融合教育教学服务，更有利于融合工作的开展。目前，此评估量表已用于全园每一名儿童，每名幼儿在入园和每学期末运用此量表进行评估，绘制分领域曲线图表和综合曲线图表，直观看到孩子的发展水平和半年内的发展目标，汇总所有儿童五大领域的发展水平，分班级进行各领域目标的异同分析，成为制订普通幼儿能力提升计划和特殊需要孩子 IEP 的重要依据。

评估方式主要以观察评估为主，建立愉快融洽的评估气氛，评估过程老师不直接指示儿童做某件事，而是在计划性活动、例行性作息活动、儿童主动引导活动等真实自然的生活中，观察每个儿童所表现的技能和行为。

制订和实施幼儿能力提升计划及特殊需要儿童 IIEP 方案：针对普通儿童，参考幼儿教育发展评估目标汇总表，制订班级幼儿能力提升计划，计划包括发展领域、近期发展目标及代号，适合

的区域、需投放的材料、可介入的教育环节及教学策略，并通过“计划—工作—回顾”、大组活动、小组活动等方式支持孩子自主学习；针对特殊需要儿童，根据幼儿能力提升计划、特殊需要儿童的 IEP 方案，选择适宜的学习方式，撰写 IIEP 方案，将 IEP 目标融入到幼儿园一日生活流程中，内容包括特殊需要儿童近期的短期发展目标及代号，目前行为表现或现况能力，目前的处理方法，可用策略和一日生活流程中可介入的教学环节等。

评鉴：针对特殊需要儿童，根据 IIEP 方案表，绘制融入式学习、嵌入式学习、添加式学习曲线图表，用以记录评估其学习目标的执行策略及执行效果。每周末整理每周的记录，分析曲线图表和周评鉴工作表，了解掌握特殊需要儿童的学习及目标完成情况，商讨是否调整课程计划及教学策略。**针对普通儿童，通过班级儿童日志、轶事记录、目标检核表、连续记录、频率计算，时间及作品取样、多媒体、成长报告等监测其的进步，调整教育活动、材料及策略，给予所有儿童个性化支持。**

在操作过程中，强调给所有儿童自主权，关注所有儿童的学习效果及参与程度，运用同伴关系、科技辅具、结构化教学、工作分析、冲突解决和小组讨论等策略，帮助特殊需要儿童更好地融入。

*** 奇色花在所在地区推动融合教育的整套方法**

第一阶段：通过集中培训、角色扮演、阅读分享以及倾听家

长心路历程等形式，让所有参与者了解融合教育的意义和价值，形成核心价值观，在日常工作中贯彻融合教育理念，有效实施融合教育。

第二阶段：组织小型融合活动，鼓励普通儿童接纳特殊同伴。通过专题讲座、家长会的形式，逐渐影响普通儿童的家长，减少他们的怀疑和拒绝，争取他们对于融合教育的认可。进而，家长们成为义务宣传员。

第三阶段：通过举办研习会、巡回演讲、媒体倡导等多种方式，推广融合教育理念，提高公众意识和接纳度。

第四阶段：成立推广部，运用专业的社会工作手法开展大型倡导活动，如融合文艺汇演、融合运动会、爱心义卖、摄影展等，使融合教育理念和教育实践得到大力宣传。

第五阶段：进行循证研究，以实例证明融合教育的价值所在；组织学习相关法律政策及条例，从权利层面进行倡导。

第六阶段：联合家长小组，借助多方力量，推动郑州市义务教育阶段融合教育政策及河南省学前融合教育相关政策的出台，从专业和倡导层面开展工作，进行理念普及推广。

* 奇色花取得的成绩

服务个案。19年来，先后有236名特殊需要儿童在幼儿园接受融合教育，其中39名儿童进入普通学校就读，共182个特殊需要儿童家庭接受巡回辅导团教师支持，有3000名普通儿童

受益。

复制推广。对 9 省 18 市的 22 家幼儿园、10 家康复机构开展了融合教育巡回辅导，促进幼儿园接纳特殊需要儿童，保障他们接受平等教育、融入主流社会的权利。

举办研习会。邀请国内外的实务专家及资深特教老师，举办全国性融合教育系列研讨和分享活动，推进融合教育理念和教育体系的建立，改变目前国内机构对特殊教育需要儿童采取封闭式康复教育的弊端。其中，2007 年承办了全国首届“海峡两岸融合教育研讨会”，邀请了来自美国、台湾、香港的学者专家举办讲座与培训。2013 年承办了“中国融合教育良好实践研讨会”，收集典型实践案例 35 个进行分享和研讨，来自大陆、港台的专家、NGO 组织、普通学校、幼儿园及家长代表 260 人，普通生家长及一直在融合环境里成长的特殊需要儿童代表做了精彩的发言。此次会议对全国融合教育工作产生了一些实质性的影响。

课程体系开发。奇色花公开出版了《学前融合教育理论和实务》、《学前儿童教育发展评量手册》，填补了我国大陆此类教材的空白。这一套管理、服务、教育体系，在教育实践中收到实实在在的效果，对我国学前融合教育的开展和推广起到相应的推动作用。

高校师资培训。2010—2013 年，在郑州师范学院特殊教育学院开设三门专业课程，在郑州幼儿师范高等专科学校开设《学前融合教育》方向课课程，并在河南省学前教育国培计划、幼儿

教师继续教育、幼儿园园长培训中开设课程。幼儿园被定为两所高校实习基地，多次接待省内外实习生及实务工作者。

倡导活动。进入 10 所普小倡导 50 次；举办融合教育影展 8 次；大型文艺演出 4 次，制作融合教育纪录片 1 部，摄影画册 1 本，广场、社会融入活动 28 次。其中，和多家媒体共同举办了“爱的奇迹”——“郑州市第一届融合教育文艺汇演”，所有的节目均为特殊教育需要儿童和普通儿童共同演出，在我国大陆尚属首次。

奇色花推动成立家长组织，支持家长进行系列倡导活动，促进融合教育政策的出台和落实。2013 年 7 月，郑州市教育局出台了第 72 号文件，在各区建立融合试点小学，接受特殊教育需要儿童。撰写政策建议书，以良好实践推动河南省学前融合教育政策的出台，在 2014 年 12 月 26 日《河南省特殊教育提升计划》中，明确提出每个县市区建立一所融合教育试点幼儿园，推广奇色花模式。现已选出 45 所幼儿园成为学前融合教育的试点园，并相序招生，有序开展工作。

*** 奇色花在工作中总结出的融合教育模型**

奇色花构建的融合教育模式，以优质的幼儿教育为基础，根据幼儿的障碍和需要支持程度的不同，选择以下三种学习方式，即融入式学习、嵌入式学习和添加式学习，将特殊需要儿童的 IEP 目标和普通儿童的能力发展目标融入到一日生活活动流程中，在

常态的生活环境中学习。

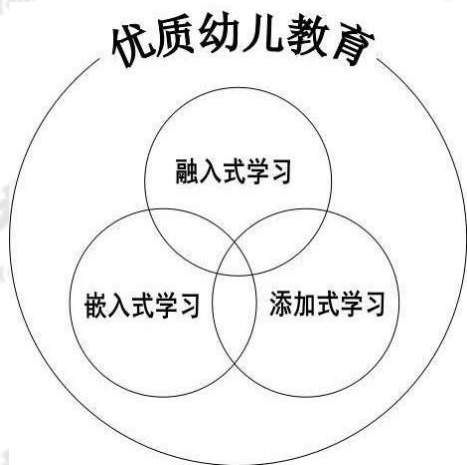


图 1 奇色花融合教育的结构模型

融入式学习是利用现有教学及活动，适度调整流程及相关素材，增进或提高所有幼儿的参与程度，促进特殊需要儿童与同伴及玩具的互动，支持他们独立的或者在最少量帮助下参与所有教学及活动。

嵌入式学习是教师根据幼儿的兴趣，有计划地利用教室中适合的例行性活动和作息，设计较短并且兼顾系统性的教学互动活动，使特殊需要儿童在自然的情景中练习和使用相关技能。

当特殊需要儿童的某些技能、行为、概念的学习，通过一般

课程、融入式学习或嵌入式学习的方法难以完成时，需要专门针对其特殊需要设计并实施的互动教学称为添加式学习，其目标是发展个别化技能、行为或概念。

在实际工作中，三种学习方式占有不同比例，常常会互相交叉或同时使用。

『良好实践 2』赞比亚姆皮卡：一位教师的自我教育和他的课堂民主化实践

Paul Mumba 是乡村学校的一名教师，他认为融合教育关乎人权、社会正义和民主。在他看来，接受普通师范教育的教师比所谓的特殊教育专家更能胜任融合教育的教学工作。此处，他回顾了引入民主教学方式之前，他是如何反思自己所受教育和培训的。

“当我从师范学院毕业之后，在学校学到的理论知识完全不适用，那时候我甚至否定了自己，认为自己不是一个好教师。那时候我干的不怎么样，学生的学习也比较困难。传统的教学方法非常过时，因此我决定尝试一些新的方法。

最困难的地方是学生们有着不同的学习速度和学习需要。给有着不同性别和不同能力的班级上课真的很困难。女生和男生的学习成绩总是存在很大的差距。女生们发现难以与男生分享她们的想法。在此时，政府在我们学校开设了一个资源中心，专门服务各个班级里有特殊需要的学生。

在非洲的传统里，孩子们不被允许站在前面发言。没有大人的允许，他们不能讲话。但是事实上，儿童需要有权利意识，需要自由的发表自己的观点。在赞比亚，来自联合国儿童基金会的关于儿童权利的手册已经出现了，但还没有到达全国的每一所学

校。政府想推行民主思想，改进过时的旧传统，但学生们和几乎 所有其他人一样完全不懂民主是什么意思。我认识到，课堂的组织形式和教学活动需要民主化，这样学生们可以真正的一起学习。

当我第一次鼓励学生们表达自己的观点时，他们说的太多了。不过慢慢地我明白了，他们渴望创造和欢乐，这些都是学术课程中没有涉及的，也不鼓励他们这样做。后来学生们建议我们把课程内容贴在墙上，这样大家都可以了解我们的课程进行到了哪一步，大家可以一起讨论接下来要做什么。他们还有一些别的好极了的想法，我被震撼了。

在每天放学之前，学生们把自己学到的东西写在墙上。他们还被要求指出其他同学做得出色的方面。从前班上的那些所谓的学习进度较慢的学生，在为残障同学制作玩具的实践技能课程上做得最好。

学生们每天都对我与他们的交流作出评估，并告诉我他们的主观感受。根据这些信息，我进一步告诉同学们下一步我打算如何满足他们的需要。

赞比亚的课程内容包罗万象，但从中找不到关于如何让儿童了解自身状况的教学建议。我鼓励父母到学校来跟他们的子女一起上课。我向父母询问他们想要让子女学习什么，然后将他们的愿望设定为教学目标的一部分，安排到课程内容当中。当地社区的人们也很愿意有机会为教育贡献他们的智慧，尤其在制作教学辅具方面，他们给予我巨大的帮助。

在每个学期结束之前，同学们都要分享这个学期自己学到了什么，下学期想要学习哪些内容。几乎所有学生都十分喜爱的内容是在社区当中开展问卷调查，找出那些因为特殊教育需要或者刻板印象被排斥而未能入学或辍学的儿童。在开展问卷之后，学生们还会就每个辍学同伴的情况找出适当的解决方案。

一些同事认为我的教学毫无章法，缺少纪律，因为学生们几乎口无遮拦。他们对于无纪律的状况十分忧虑。其实，在我的班上，学生们变得非常自觉，更加关心自己的学习成绩。他们按时上学，与同伴分享课堂笔记和想法，真正做到了互相帮助。在这个时期的最后，女生的成绩远远超过了男生，考试通过率达到了70%。其中一位女生的成绩是全国第三名。通过这段经历，我认为自己不再是一个站在讲台上的老师，我的角色变成了一个引导师，协助学生整理思想，教与学变得更加有趣，更类似于高等教育中的学习方法。

我在各类培训中学到的经验如下：

- 在采取行动之前应当对背景情况进行全面评估。
- 应当识别并充分利用当地资源和项目。
- 大量的投资和较小的班额并不是融合教育成功的前提，认真并且有计划的运用现有资源往往更重要。
- 应当选择一所学校开展试点，建立起成功的模式，然后将这种模式复制到其他学校。

• 师资培训和交流应当持续进行，应当采取校内短期培训的形式。

• 学校的整体改进势在必行，绝不是可做可不做的事情。

• 融合教育项目的目标应当是所有儿童，而不是仅限于残障儿童。

• 应当向国家和学校所在区域寻求专业支持，而不是仅在校内寻找。

• 以全校为单位开展融合教育的方法是关键，融合教育的实施需要领导力。

• 改革的进程应当平缓，让改革当中的个人感到不为难。

• 应当在学校、家庭和社区之间建立关于融合的责任感和主人翁意识。

这个儿童之间互相支持的案例说明，无论社会和经济状况如何，总能找到方法鼓励儿童之间相互支持。实践证明，所有参与的儿童均在经验和智力方面有了长足的发展。

『良好实践 3』郫县的融合教育实践

本案例改写自《共享融合，融合的世界》手册的中篇第六节。如果您希望进一步了解郫县的良好实践，请参考《共享融合，融合的世界》。

郫县位于成都市西北近郊，隶属四川省成都市。自 2009 年以来的几年中，在当地教育部门领导、普通学校、特殊教育中心的教师和工作人员共同努力下，通过哈佛大学法学院残障发展项目等方面的推动，郫县的融合教育实践取得了可喜的发展。

* 实施融合教育前的状况

在 2009 年之前，教师们只知道随班就读，不太了解融合教育的理念，对于怎样普遍关注残障儿童的需要方面有很多困惑。由于随班就读的困境，一些教师对吸纳残障儿童进入主流课堂有顾虑，甚至认为所谓的融合教育是换汤不换药的随班就读。这样的情绪和认识在 2009 年实施融合教育的初期依然存在，给融合教育试点工作带来了挑战。虽然在许多普通学校中，教师们希望通过自身努力帮助残障儿童融入日常学习中。然而由于缺乏系统的支持和有效的方法，个人的意愿往往无法转化成持续、有效的行动。

在 2009 年之前，如同其他的地区一样，一些残障儿童因得

不到及时、有效的支持而表现出行为、情绪异常。他们的非残障同学也因为不了解情况，常常嘲笑和排斥他们。

由于深受传统观念以及周围人歧视态度的影响，残障儿童的家长对于残障儿童同样持有较低的期望。如果家长自身文化水平又较低，他们对于残障孩子的教育和发展缺乏了解，往往只能听之任之，束手无策。更糟的是，由于上述的不了解，残障儿童的存在给多数家庭增加了新的家庭矛盾和困境，这又反过来使得残障儿童的家庭和邻里环境变得更不利于他们的发展。

*** 建立切实服务残障儿童的支持系统**

在 2009 年融合教育试点项目开始之后，郫县特殊教育中心的教师们在国内外专家的协助下，与普通学校合作，着手为普通学校建立一套完整的融合教育支持系统。这套系统的服务对象是残障儿童。为了解决上述挑战，这套系统不限于学校内部的调整和建设，还延伸至与残障儿童有关的方方面面，如家庭、社区和社会环境。

*** 教师的意识提升和能力建设**

在郫县推进融合教育，提升教师对于融合教育的认识和相关专业素养极为关键。为了达到这一目标，郫县的教师和专家特别重视以下几个要素。

特教中心老师的专业角色尤其重要。他们不仅是教学第一线

的实践者，还承担了协调资源、承上启下的作用。融合教育对于整个社会是新事物。但特教中心的教师长期在特殊教育岗位上工作，较为熟悉特殊教育需要儿童的状况，是推动融合教育的宝贵财富。特教中心的教师需要协助普通学校的同行提升有关特殊教育需要儿童的认识和专业技能。除了为普通学校的教师提供培训之外，特教中心的教师还承担巡回指导的工作。承担这项工作的教师被称为巡回指导教师。在推进融合教育的初期，巡回指导教师的角色极为关键。此外，由于融合教育与传统的特殊教育还存在巨大差别，特殊教育中心的教师自身也需要不断调整知识和理念。

家校结合的项目构建了老师和家长的伙伴关系，帮助教师充分了解残障儿童的需要，并根据需要寻找可用资源和支持。在此过程中，特教中心的教师可以带领普通学校的教师，从坐等主管部门的命令，转为发挥主观能动性和专业优势为学生提供支持。教师也不能被动等待家长改变，而必须把自己的工作范围扩展到家庭和社区，说服家长一起推进融合教育。

专家培训和有经验的教师的指导有助于快速培养一批具有平等意识的教师。在专家培训和有经验的教师指导下，郫县有了一批理念先进的教师。在此基础上，为教师提供融合课堂内外所需的教学和辅导方法，也是落实融合教育的重要保障。只有为教师赋能，教师们才能为学生和家长赋能。例如在郫县的团结学校，校方一方面鼓励教师参加与融合教育相关的培训课程，同时利用学校每周的例会、晨会时间向教师普及融合教育理念，为教职工

提供专业书籍（如《优秀随班就读课堂教学设计》）和网站资料。

通过这些措施，教职工对于融合教育的认识逐步提高。

*** 建立资源教室**

在提升教师平等意识和专业能力的同时，每个学校需要建立自己的资源教室。在实施融合教育的过程中，资源教室是每个教师和学生的支持系统。为资源教室工作的教师被称为资源教师。资源教室不仅为师生提供所需的学习资料，更重要的是把融合教育的实施流程制度化。具体来说，资源教室具有为特殊教育需要儿童提供咨询、个案管理、教育心理诊断、个别化教育计划、教学支持、学习辅导、补救教学、康复训练和教育评估等多种功能，其目的是满足具有个别差异儿童的特殊教育需要，是对特殊需要儿童实施补偿性训练的重要场所。郫县的何海容老师对于资源中心有这样的理解：

“我们的资源教室不是对少数学生的‘收容’，也不是对随班就读简单的补充，而是对整个学校中有特殊教育需求学生、班级和教师提供相应的专业性支持和资源。我们依据个别化教育计划为儿童提供教育康复和支持服务。”

*** 个别化教育计划**

个别化教育计划针对每个学生的特殊教育需要而定，是融合教育的核心环节。在郫县，个别化教育计划大致分以下步骤开展。

筛查：郟县各学校的特殊教育需要学生个案筛查是在县特教中心的支持下完成的。以郟县团结学校为例，至 2013 年 11 月，该校共有 10 名有特殊教育需要儿童，涉及 8 个融合教育教学班，34 名融合教师。

教育诊断：这里的教育诊断主要是指对每个学校的特殊儿童学习活动前的心理特质、学习需求及环境关系的把握，对儿童“现状”的描述，为个别化教育计划的制定与实施提供依据。教育诊断的主要内容包括专业量表测试，课程评量，儿童基本资料、学习特点调查，学校、家庭、社区环境及环境适应能力调查等。如：社会适应能力测评由资源教师完成。而对特殊儿童的个案基本资料调查则需要由班主任、各学科任课教师以及家长共同完成。

召开个案会：找到多少有特殊教育需要的儿童，就有多少场个案分析会。每一场个案分析会，孩子的各学科任课教师、班主任、资源教师、校长、分管行政和特教中心的教师以及家长应当聚在一起，讨论该儿童的优势和不足，为孩子的发展拟定细致全面的规划。个案讨论会的参会人员应当有这样的共识：每一个儿童的情况都不相同，他们的差异都应当得到尊重。

制定个别化教育计划：各校骨干教师在参加县级个别化教育计划培训的基础上，各校分管行政人员再组织相关教师进行二级培训。接下来资源教师分别督促指导，再逐一召开个别化教育计划统整会。针对儿童的关键需要，以及需要各科教师共同关注的行为习惯、情绪态度等提出统一要求，制定具有可操作性的共同

目标，要求各方配合，实施个别化教育计划。

※ 个别化教育计划的实施

个别化教育计划的实施应当在资源教室的支持下稳步展开。

大致说来，该过程包括四个方面的工作。

首先，落实个别化教育计划应当重视对融合教育班级教师工作的跟进。融合教育班级是个别化教育计划实施的主要空间。学校要求资源教师以深入课堂或与教师交流的形式，每两周至少跟进一次，并填写《资源教师与班主任学科教师支持内容记载表》，指导班主任、学科教师填写《个别化教育计划实施跟踪记载表》。此外，学校要求融合教育班主任教师至少每月与家长沟通交流一次并做记载，鼓励班主任用图片文字等形式记录下特殊孩子成长的每一刻。学校行政人缘不定期检查、了解工作推进情况，以便部署下一阶段工作。

第二，落实个别化教育计划应当重视资源教室课程的开发。有些资源教室将专项能力训练课程设计为四类：感觉统合专项训练、注意力记忆力专项训练、语言训练、肢体康复训练。郫县团结学校在与其他学校的交流中得到启发，设计出了具有本校特点的资源教室课程，并根据资源教室课程安排设计了该校的资源教室课程表，解决了“资源教室教什么，什么时候教，以及怎样教”的问题。

第三，资源教室与社区的合作也是落实个别化教育计划的重

要方面。例如，校外志愿者进入校内与学生们进行互动，资源教师可以对这些互动进行观察和评估。如果交流对学生的发展有帮助，就应当将此类校外资源整合进资源教室的常规工作。

第四，资源教室与家长的协作。特殊教育需要儿童的教育尤其离不开家长的支持。例如，郟县团结学校为了更有效的对重症肌无力儿童 CC 进行康复锻炼，他们特意请来了 CC 的妈妈，请她实地观察孩子使用液压踏步仪和砂袋进行锻炼的情况。班主任和资源教师反复提醒 CC 同学的家长，要鼓励 CC 在家做力所能及的事，要训练 CC 的生活能力，借此巩固孩子的训练效果。家长还要逐渐教会孩子学会自我支持，如摔倒以后在没有人帮助的情况下如何借助自己的力量和身边的设施爬起来。为更好的培养 CC 的自信心，资源教师还与家长一道找到班主任，请老师为孩子找朋友，扩大其交友范围。

*** 主动邀请行政主管部门的参与和监督**

在现阶段，融合教育对于教育主管部门的官员和工作人员来说还可能是新事物。想要推进融合教育，教师和学校就需要想办法帮助上级领导了解融合教育的理念和实践，以及所面临的挑战。教师和家长需要认识到，行政主管部门的领导对于行政事物是真正的专家。有些行政主管部门的领导也有丰富的教学经验，他们也能够为当地的融合教育实践提供有价值的建议。因此，校方和教师主动邀请上级行政人员进入课堂听课，既可以让官员了解融

合教育，又能获得更多有价值的建议。郫县的教师就采取了这样的方式，取得了良好的沟通和倡导效果。

此外，在实施融合教育的过程中，有些问题无法单靠教师的力量解决。此时就需要行政主管部门给与支持。在郫县，教师们有时求助于教育局的相关分管局长，局长给校长开会，让校长重视融合教育，在学校宣传融合教育的重要性。有时候，教师们向教育局分管科长寻求支持。科长在五所试点校教研会上安排下一步推动工作，如让学校制定融合教育管理制度，把对融合教育的考核纳入到学校的常规管理中。通过寻求行政主管部门的支持，融合教育就能够更顺利地开展起来。

* 增进家校联系

家校合作是每个学校常规工作的一部分。然而，此处的家校合作有两点不同。首先，在融合教育中，家长不再是传统上的被动参与者，而要更加主动的参与到教育过程中，如与教师一起制定和实施个别化教育计划。其次，在郫县实施融合教育，必须考虑到多数残障儿童来自农村地区这一现实情况。家长因受教育程度低、农事繁忙等原因，更不易参与到子女的教育过程中。有鉴于此，教师必须走进家庭，提供支持，帮助家庭营造融合的家庭教养环境，鼓励家长做老师的好伙伴，双方共同努力找到最适合孩子的教育方式。

* 挖掘社区支持资源

在郟县农村，残障儿童往往生活在由熟人组成的社区之中。但社区的残障意识薄弱，残障儿童无法得到充分尊重。在为残障儿童建立支持系统时，教师们一方面努力改变农村社区落后的残障意识，另一方面力争把熟人社区的关系网转换成对于残障儿童的支持和接纳网，并且鼓励和支持家长走出家门，为孩子争取良好的周边环境和资源。



【第二篇·就业】

郭锐

▼ 篇首语 ▲

拥有一份工作并获得适当的工作条件和劳动报酬，是一个人生存和发展的基本权利。在我国宪法保护人权的基本框架下，劳动就业权的保护既构成人的尊严固有和不可分割的部分，也是其他基本权利得以实现的基础之一。对残障人而言，保护其劳动就业权的意义更为重大，因为这是让他们能获得平等对待和消除歧视的基本条件。关于残障人劳动就业权的具体内容“工作权”最清楚的阐释，在我国于 2008 年经全国人大批准生效的联合国《残疾人权利公约》中。《公约》第二十七条规定：

一、缔约国确认残疾人在与其他人平等的基础上享有工作权，包括有机会在开放、具有包容性和对残疾人不构成障碍的劳动力市场和工作环境中，为谋生自由选择或接受工作的权利。为保障和促进工作权的实现，包括在就业期间致残者的工作权的实现，缔约国应当采取适当步骤，包括通过立法，除其他外：

1. 在一切形式就业的一切事项上，包括在征聘、雇用和就业条件、继续就业、职业提升以及安全和健康的工作条件方面，

禁止基于残疾的歧视：

2. 保护残疾人在与其他人平等的基础上享有公平和良好的工作条件，包括机会均等和同值工作同等报酬的权利，享有安全和健康的工作环境，包括不受骚扰的权利，并享有申诉的权利；

3. 确保残疾人能够在与其他人平等的基础上行使工会权；

4. 使残疾人能够切实参加一般技术和职业指导方案，获得职业介绍服务、职业培训和进修培训；

5. 在劳动力市场上促进残疾人的就业机会和职业提升机会，协助残疾人寻找、获得、保持和恢复工作；

6. 促进自营就业、创业经营、创建合作社和个体开业的机会；

7. 在公共部门雇用残疾人；

8. 以适当的政策和措施，其中可以包括平权行动方案、奖励和其他措施，促进私营部门雇用残疾人；

9. 确保在工作场所为残疾人提供合理便利；

10. 促进残疾人在开放劳动力市场上获得工作经验；

11. 促进残疾人的职业和专业康复服务、保留工作和恢复工作方案。

二、缔约国应当确保残疾人不被奴役或驱役，并在与其他人平等的基础上受到保护，不被强迫或强制劳动。

中国残障人数量众多，就业问题不容忽视。北京师范大学发布的《2013 中国劳动力市场发展报告》^①显示，近年来我国 8500 万的残障人士的就业率仅维持在 45% 左右^②；李克强总理在第八届夏季达沃斯论坛致辞中首次披露，31 个大中城市调查失业率保持在 5% 左右，而残障人士的失业率则更高。中国残联发布的《2013 年度全国残疾人状况及小康进程监测报告》显示，2013 年我国城镇残障人士登记失业率为 10.8%。^③2014 年中残联发布的《2013 年度中国残疾人小康进程报告》使用了“残疾人就业形

① 见赖德胜，李长安，孟大虎：《2013 中国劳动力市场发展报告》，北京师范大学出版社 2011 年版。

② 截至 2010 年末，中国官方统计的残障人士总人数 8502 万人，各类残障人士的人数分别为：视力不断障碍 1263 万人；听力障碍 2054 万人；言语障碍 130 万人；肢体障碍 2472 万人；智力障碍 568 万人；精神障碍 629 万人；多重障碍 1386 万人。这些数字是中国残疾人联合会根据第六次全国人口普查我国总人口数及第二次全国残疾人抽样调查我国残疾人占全国总人口的比例和各类残疾人占残疾人总人数的比例推算得到。但是必须说明的是，由于中国残障标准与国际标准的差别和统计上可能出现的误差，上述推算远低于《公约》委员会的估计值。残障人口总数统计的比例低本身反映部分残障人士的需求难以得到满足。因此，提高人口普查及残障人抽样调查的准确性是中国改善残障人士人权状况所必需的，也是改进残障人劳动就业权的必要途径，这一点尚待我国相关部门继续改进。

③全文见中国发展门户网：http://cn.chinagate.cn/reports/2014-08/20/content_33291104.htm

势严峻”这一表述作为对现状的概括。据统计，2013年度，城镇残疾人登记失业率高达 10.8%，远高于全国平均水平（4.1%）。不难看出，目前我国残障人士就业状况不容乐观。

据统计，2013年度我国劳动年龄段生活能够自理的城镇残疾人就业比例为 37.3%，农村为 47.3%。其获取工作途径的主要来源：通过网络就业信息、通过公共就业服务机构、通过残疾人就业服务机构、通过招聘会、经熟人介绍、依靠自主创业或灵活就业、通过其他途径获取。

表 1 残障人士的就业信息渠道统计表^①

	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
网络就业信息	2.0	4.8	6.9	9.1	3.3	6.4	8.5	16.0	0.9	3.3	5.4	4.2
公共就业服务机构	12.2	12.4	12.4	14.1	19.4	17.7	16.4	23.7	5.6	7.5	8.6	7.4
残疾人就业服务机构	38.1	35.7	40.8	46.6	42.2	40.0	48.6	61.1	34.3	31.7	33.3	34.9
招聘会	11.3	11.5	17.1	16.3	19.0	17.7	25.4	30.5	4.3	5.8	9.1	6.3
熟人介绍	61.7	59.1	64.2	71.9	62.6	65.9	61.6	66.4	60.9	52.9	66.7	75.7
自主创业或灵活就业	16.9	26.3	25.3	19.4	23.7	20.1	23.7	17.6	10.7	32.1	26.9	20.6
其他	33.3	29.4	24.2	31.9	19.4	25.9	22.6	21.4	45.9	32.5	25.8	39.2

从表中可看出，残障人士的就业主要是经由残疾人服务部门（主要是残联）及熟人介绍，在公开市场领域弱势地位十分明显，应聘工作中易受歧视。这种低估了残疾人的劳动价值的现象，给残障人带来了巨大的阻碍。

案例 湖北武汉的一名肢体残疾三级人士张罗，因为左手残

^① 资料来源：中国残联《2013年度中国残疾人状况及小康进程监测报告》

疾，多次经历了投递简历经录取上岗后，被用人单位以“无法胜任岗位”为由辞退的情况。（《长江日报》2011年11月8日报道。另见中国青年报2014年4月17日报道：《残障研究生发600份简历无回音面试被要求走两步》<http://zgqnb.blog.sohu.com/261179676.html>）

残障人的就业率远低于平均就业率，而残障人的失业率又远高于平均失业率，城乡劳动力市场残障人士普遍遭受歧视。在这样的背景下，我们对我国现行法律如何保障残障人就业权及其限度进行了解，对于保障残障人就业有十分重要的意义。另外，对我国现行法律的限度的分析也有利于我们对行政、立法、司法工作的改进提出建议。手册希望避免“政府应当更加重视残障人就业权问题”、“出台优惠政策”之类的空泛建议，寻找在法治语境中解决问题的方向。

一、我国立法保障残障人就业权的进程

中华人民共和国成立初期，城市的残障人就业问题由各级政府和民政部门负责，提供包括生活供养、文化教育和疾病康复等服务的民政福利；农村由农村集体组织负责，提供统包统管的“五保”制度。另外，1953年和1956年相继成立了中国盲人福利会、中国聋哑人福利会，并于1960年合并组成中国盲人聋哑人协会，工作主要侧重于对残疾人的扶助、收养和救济上。上述政策的主导思路是保证残障人士的基本生存，并未将就业当作残障人士的基本权利。这体现在相关法规及解释中，是将残障人士称为“残废”。从观念上看，上述做法是把残障人士作为被救助、扶养、医疗的客体，而就业仅仅是政府为保障残障人士基本生存而提供的一种形式。

我国建国初期这种忽视残障人士就业权利的观念，一直持续到文革结束后很长一段时间。八二宪法、民法通则、刑法，仍继续使用“残废”一词。《兵役法》的立法虽已是1998年，在规定残疾军人福利制度时使用的是“残废等级”。我国邮电部为配合

1981年联合国大会，将当年定为残障主题年，于同年11月发行了J72“国际残废人年”纪念邮票。这些用词反映出残障人士在立法者观念中被看作是接受国家提供福利的特殊群体。相应地，公众以“残废”来称呼残障人士，对承认其就业权和劳动价值形成观念上的阻碍。

改革开放以来，社会对于残障事业的理解逐渐进步，残障人士的就业问题受到越来越多的关注。在八二宪法中我国首次规定了“国家和社会帮助盲、聋、哑和其他有残疾公民的劳动、生活和教育”内容；1984年，中国残疾人福利基金会成立，提出“残疾人与健全人同样是物质文明和精神文明的创造者”，主流社会开始逐渐摒弃“残废人”的说法。目前，在官方用语和具有法律和行政效力的文件中，我国已消除了“残废”这一表述；1991年起，国务院先后批准了三个五年计划纲要，以国家计划形式提出了“残疾人扶贫”的目标方针途径和措施，制定了“残疾人扶贫开发十年规划”，并将其纳入国家扶贫形式。

2004年3月14日，第十届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》，将“国家尊重和保障人权”作为第三款增加到宪法第三十三条中。宪法确立人权保障原则，对推动我国人权事业的发展具有重要意义，也为后来保障残障人就业权及其他人权打下了基础。作为社会主义国家，社会主义的性质决定了我国天然地保障人权，而人权入宪，以宪法的形式，将人权与公民的基本权利联系起来，使尊重和保障人权成为我国

的价值目标，推动我国人权保障体系的发展。在“国家尊重和保障人权”的宪法指导下，我国制定了保障人权的法律法规，修订了不完善的相关法律法规，废止了与人权保障原则冲突的法律法规，并加入了与人权保障的相关国际公约。2007年3月30日，我国政府签署了联合国《残疾人权利公约》。该公约规定缔约国应采取关键落实措施，保证国内立法标准及做法符合《公约》；2008年6月26日，《公约》由全国人民代表大会常务委员会批准。依照我国宪法和相关民事、民事诉讼、刑事诉讼相关法规和我国立法中所坚持的实践，中国一贯采纳条约优先原则。

《公约》的签署与批准，意味着中国政府就残障权利做出了如下承诺：（1）尊重和保护残障人作为公民的平等权利；（2）填补本国相关法律和公约的差距，修改法律和制定新法律；（3）确保法律的实施；（4）教育公众，普及和提高对残障的权利意识。

《公约》的采纳进一步确认了残障人士的就业不再是政府保障其生存的一种形式而已，而成为残障人士的一项基本权利。

依《公约》第二十七条规定，中国有义务从以下四个方面保障残障人就业权：（1）反歧视；（2）无障碍设施；（3）工作场所的合理便利；（4）提高残障人就业的积极措施。目前，中国认真遵守《公约》内容，已修改和出台了许多法律法规及条例、部门规章。在2008年正式实施的《中华人民共和国残疾人保障法》中，中国第一次明确引入了禁止歧视残疾的内容，并提出了既包括政府政策与财政支持又包含以慈善形式出现的社会支持的内

容。我国初步形成了以《宪法》的人权条款为基石、以《残疾人保障法》为核心的，包括相关法律、法规和规章在内的残障权利保障法律体系。

为保障残障人士的就业权利，提升残障人士就业率，鼓励残障人士就业，中国建立起了残障人士就业的配额制度，即残障人按比例就业。也就是公共和私营部门需要按一定的比例雇佣残障人士，如果不能完成指标，需要缴纳相应的罚金。每年企业所缴纳的罚金会注入残障保障基金，称为残疾人就业保障金，以支持残障人士的职业培训、教育和康复等。依照《公约》规定，中国政府于 2010 年提交了第一次国家履约报告，于 2012 年 9 月接受联合国残疾人权利委员会审议。在联合国残疾人权利委员会对中国履行《公约》的结论性意见中关于第二十七条就业的落实情况，联合国残疾人权利委员会认为：

41. 委员会观察到存在配额制度，担心这一制度不能有效解决残疾人群中长期存在的失业问题，也不能解决就业歧视的深层原因。委员会特别关切的是，提供的就业机会往往只有象征价值，或者公司和政府机关往往宁可支付就业保障金，也不愿意雇用残疾人。委员会还对保留聘用的做法（如“盲人按摩”领域）感到关切，这是对残疾人在职业和事业选择方面的歧视。

42. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保残疾人可以依照自己的喜好自由选择职业。委员会建议缔约国创造更多就业机会，并颁布立法，使公司和国家机关雇用更多的残疾人。

这一评论结合了国际残障权利发展的整体趋势和中国具体国情，也充分表明我国在创造更多的工作机会、关注残障人职业选择的自由仍然任重道远。中国政府在为消除在就业歧视与建设友好环境方面，仍存在进一步贴合宪法人权保障以及《公约》要求的进步空间。如何缩小乃至消除应然与实然之间的差距，对中国未来残障人士就业权的保障至关重要。

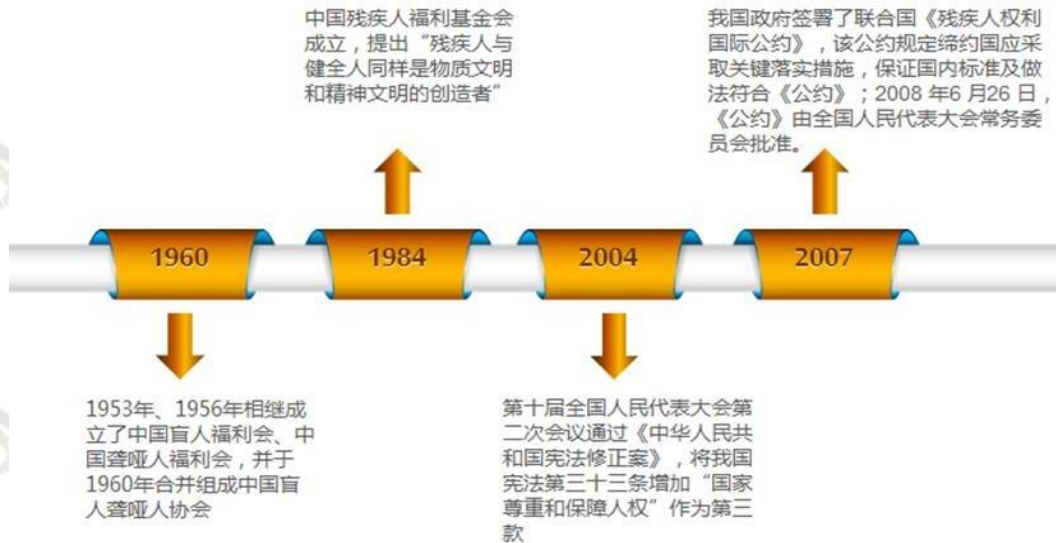


图 2 我国立法保障残障人就业权的进程大事

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

有人
Youren Foundation

二、中国关于残障人就业权利的立法现状

我国在不断更新对残障权利的认识过程中，正在逐渐从“个人模式”向“社会模式”进行过渡。残障的个人模式，强调残障是个人的悲剧，将之视为个人缺陷和非正常状态，认为残障本身是造成个人糟糕处境的主要原因。因而社会将解决残障相关问题的策略聚焦在医学手段上。这个模式要求残障人作为客体被动适应环境，侧重于以对残障人进行修正和补偿为目的的绝对的医学干预和控制，目的是使之“正常化”，从而获得进入“主流”的资格，否则就做照顾性质的特殊、隔离式的安置，将他们排除在系统之外。在以这种模式为主导的环境中，残障人作为一个群体普遍遭受社会结构性歧视。

残障的社会模式并不否认残障者的功能局限和不同特点，但反对把残障人作为群体的处境归咎于个体的功能局限，而是主张残障是功能局限和社会环境相互作用的综合结果。既然如此，那

么社会应当承担消除障碍，改变落后观念，维护残障人权利的义务和责任。社会模式认为残障人士的就业挑战主要来自社会的障碍，因此必须完善劳动就业政策，建设无障碍环境，消除观念歧视，为残障人士提供合理必要的支持等。

将残障人士的就业问题视为社会障碍而非个人问题，并从移除障碍出发寻找解决方案，我们就不会把残障人士就业限制在让他们被动地接受家长式的就业安置，也不会满足于为残障人士提供社会保障。就业被还原为一项权利，残障人士可以参与到经济和社会生活之中，通过劳动参与实现其个人自主自立和融入社会，并要求有足够的支持来促使我们实现个人自主。我们依照《公约》第二十七条指导，从以下三个方面进行梳理。

（一）禁止工作和就业中对残障人士的歧视

歧视是残障人士就业权保障中最常见也是最根本的问题，《劳动法》、《劳动合同法》规定了劳动者在行使劳动权的过程中，享有平等就业、不受歧视等权利；《就业促进法》直接规定用人单位不得歧视残障人士；《残疾人保障法》还规定了在工作的各个方面，包括招用、转正、晋级、职称评定、劳动报酬、生活福利、休息休假、社会保险等方面不得歧视残障人士，以保证其拥有平等机会和同等待遇的权利。具体来看：

1 《宪法》第三十三条规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”、“国家尊重和保障人权”。作为中国法律的母法，

其为残障人士在就业过程中不受歧视及差别待遇提供了基本法律依据。

2 《劳动法》进一步规定了残障人士不受歧视的权利。其中，第三条对劳动者具体权利义务做了较详尽的规定，包括“享有平等就业和选择职业的权利、取得劳动报酬的权利、休息休假的权利、获得劳动安全卫生保护的权利、接受职业技能培训的权利、享受社会保险和福利的权利、提请劳动争议处理的权利以及法律规定的其他劳动权利”；第十四条中，特别对残疾人、少数民族人员、退出现役军人的就业进行了“法律、法规的特别规定”；第二十九条明确保障“患职业病或者因公负伤并被确认丧失或者部分丧失劳动能力的”劳动者；第七十三条规定因工伤残或者患职业病的享受社会保险待遇。

3 《残疾人就业条例》第四条：禁止在就业中歧视残疾人。《中华人民共和国就业促进法》第二十九条第三款：用人单位招用人员，不得歧视残疾人。相较于宪法、劳动法等更为明确具体地规定了禁止工作和就业中对残障人士的歧视。

4. 2008年，全国人大通过了《全国人大常委会关于批准〈残疾人权利公约〉的决定》，保护的重点在于确认残障人士与其他人在平等的基础上享有的就业权。

5. 《残疾人保障法》第一条：为了维护残疾人的合法权益，发展残疾人事业，保障残疾人平等地充分参与社会生活，共享社会物质文化成果，根据宪法，制定本法。第三条规定：残疾人在政治、经济、文化、社会和家庭生活等方面享有同其他公民平等的权利。残疾人的公民权利和人格尊严受法律保护。禁止基于残

疾的歧视。从残疾人保障工作的总体上体现了禁止歧视的原则。

（二）无障碍设施和工作场所的合理便利

在《残疾人权利公约》中，无障碍既是一项一般原则也是一项实质性条款，适用于工作场所和其他所有的生活领域。我国《残疾人保障法》第三十八条规定了残疾职工所在单位提供无障碍工作场所的义务；《无障碍环境建设条例》则进行了具体的细化规定，包括政府组织和实施无障碍设施建设使之达到相应标准的义务，以及公共场所工作人员提供无障碍服务的义务等。

此外，各级地方政府也制定了相关的地方法规、行政规章。如上海市无障碍设施建设规划（2003年—2006年）、北京市无障碍设施建设和管理条例、广东省无障碍设施建设管理规定等。由国务院新闻办公室2015年6月8日发布的《2014年中国人权事业的进展》白皮书指出，目前我国已有650多个市和1600多个县正创建并稳步推进无障碍环境工作，其工作重点在于推进居住区缘石坡道、轮椅坡道、人行通道，以及建筑公共出口、公共走廊、地面、楼梯、电梯候梯厅及轿厢等设施 and 部位的无障碍改造方面。

我国《无障碍环境建设条例》规定了残障人士有权自主安全地通行道路、出入相关建筑物、搭乘公共交通工具、交流信息、获得社区服务。然而，纵观全文，该条例仅涉及市政建设、公共交通、信息交流、社区服务领域等残障人士经常出入的环境，而

未对工作场所及非残障人士经常出入环境加以要求。

根据《残疾人权利公约》，工作场所合理便利的任何措施均旨在使受益者（即残障人士）充分地、平等地参与工作中，政府、用人单位均负有提供合理便利的义务，拒绝提供合理便利即构成基于残疾的歧视。我国《残疾人保障法》的相应规定体现为用人单位根据残障职工的特点和实际需要改造劳动环境。

（三）促进残障人士就业的积极措施

《残疾人保障法》、《就业促进法》、《残疾人就业条例》等法律法规中，主要体现了对三种就业形式的鼓励：集中就业、按比例分散就业、自主就业。第一种是残障人在福利企业、盲人按摩机构和其他福利性单位集中就业，一般称为“残障人集中就业”；第二种是国家机关、社会团体、企业事业单位、民办非企业单位按照规定的比例安排残障人就业，一般称为“残障人按比例就业”；第三种是残障人自主选择业、自主创业，一般称为“残障人自主就业”。其中第一种残障人集中就业和第二种残障人按比例就业实际上都是按比例就业，只是两者要求的具体比例不同而已。

在这三种主要的就业模式中，最具保护和隔离色彩的是集中就业，这种模式被一些学者称之为“庇护性”就业。在上世纪 90 年代之前，中国残障人就业的主要方式是集中就业，即被安排到政府兴办的福利企业。随着计划经济向市场经济的转轨，福利企业遭遇市场竞争的挑战。1996 年后，其数量逐步减少，不少企业

发展艰难，安置残障人的能力下降。

《残疾人保障法》具体规定了残疾人自主就业的各项优惠政策，以鼓励用人单位雇佣更多的残疾员工、鼓励残疾人进行自主就业。《中华人民共和国残疾人保障法》第三十四条：国家鼓励和扶持残疾人自主择业、自主创业。第三十六条：国家对从事个体经营的残疾人，免除行政事业性收费。《残疾人就业条例》第十九条：国家鼓励扶持残疾人自主择业、自主创业。对残疾人从事个体经营的，应当依法给予税收优惠，有关部门应当在经营场地等方面给予照顾，并按照规定免收管理类、登记类和证照类的行政事业性收费。国家对自主择业、自主创业的残疾人在一定期限内给予小额信贷等扶持。

按比例安排残障人就业的制度是中国政府从 1990 年开始倡导的。《残疾人就业条例》第八条第二款规定：用人单位安排就业的比例不得低于本单位在职职工总数的 1.5%。达不到比例的，用人单位必须缴纳残保金。最初残保金由各地残联征收，但征收力度很弱、征收效果并不理想。自 2004 年起，全国各地的残保金由残联改为地税部门代征，亦有地区由社保部门代征。征收主体的变化使残保金的征收得到了空前飞跃，企业漏缴、拒缴的局面大为改善，各地残保金征缴数额骤然增加。残保金的征收，使通过财政支持残障人就业有了物质保障。当然，残保金的使用仍然不够透明、有效。

近年来，随着互联网技术的发展，网络就业创业具有灵活、

公平、门槛低，创业成本小、范围广、不受城乡地域限制等特点，为残障人等弱势群体创业就业提供了便利。近五年来，我国电子商务交易额年均增速近 30%，拉动直接和间接就业超过 1000 万，成为我国一个不可小觑的新的就业增长点。但残障人网络创业和就业仍然有许多困难，需要有针对性地扶持。

已有的残障人就业形式都不同程度的需要政府履行其法定义务。《残疾人保障法》、《就业促进法》、《残疾人就业条例》等都强调了各级政府“为残疾人创造就业条件”这一义务：《宪法》第四十二条具体规定了一般意义上劳动权的具体内容，确认国家负有创造劳动条件、加强劳动保护、改善劳动条件和待遇、对劳动者进行必要训练等义务。《中华人民共和国残疾人保障法》第三十一条：残疾人劳动就业，实行集中与分散相结合的方针，采取优惠政策和扶持保护措施，通过多渠道、多层次、多种形式，使残疾人劳动就业逐步普及、稳定、合理。第三十七条：政府有关部门设立的公共就业服务机构，应当为残疾人免费提供就业服务。残疾人联合会举办的残疾人就业服务机构，应当组织开展免费的职业指导、职业介绍和职业培训，为残疾人就业和用人单位招用残疾人提供服务和帮助。

在各级政府履行“为残疾人创造就业条件”这一义务的进程中，我们可以看到近年一个亮点是辅助性就业。早在《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》中，国务院就将“大力推进职业康复劳动项目，促进智力和精神残疾人辅助性就业”列为任务目标，

并首次提出了辅助性就业的概念。《国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见》（国发〔2015〕7号）进而提出了“对残疾人辅助性就业机构的设施设备、无障碍改造给予扶持”的措施。依据上述文件要求，在综合各地实践的基础上，中国残联于2014年上半年着手起草《意见》，经征求各方意见并进行修改后，最终与中央有关部门于2015年6月共同印发了文件。2015年6月29日，中国残疾人联合会与国家发展和改革委员会、民政部、财政部、人力资源和社会保障部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局等部门联合发布了《关于发展残疾人辅助性就业的意见》

（残联发〔2015〕27号）。辅助性就业对于残障人的工作权和自我发展有重要价值。此次出台的《意见》，是对残障人辅助性就业较为全面而具体的指导措施，具有较强的可操作性，对于促进残障人的就业权利有重要意义。

另外，各级政府履行“为残疾人创造就业条件”这一义务还包括对支持残障人的非政府组织（NGO）和残障人自助组织（DPO）的容许和支持。在中国，家长组织作为一类，也在公众教育、政策倡导、残障人权益保护、与残障人服务中发挥着越来越重要的作用。

三、当前残障人士就业权法律保障的不足和改进方向

应当看到，我国自 2008 年加入《公约》后，积极履行公约义务，为保障残障人士就业与发展做出了很大的努力，从法律制度和社会观念方面都取得了一系列积极成果。秉持着《公约》倡导的视角和精神，我国对于残障的观念在不断进步。然而，目前我国的法律体系仍有不少问题需要面对，也有可以进步的广大空间。主要体现在以下几个方面：

（一）立法思路的整体缺憾

我国立法在总体上已经确认残障人士劳动就业权的人权属性。宪法关于保障公民的劳动权的规定也适用于残障群体。但是，就残障人士就业权法律保障而言，我国的实践仍然并不尽如人意。除了受到我国法律实施环境的总体限制外，残障人士劳动就业权在实践上的不足还受到我国立法思路方面的局限。这集中体现在

我国相关立法与《公约》的差距。

《公约》的宗旨是“促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重”。《公约》重视社会环境的建设，积极呼吁建立无障碍环境，保证残疾人工作环境的无障碍建设。其序言（三）也规定：“重申一切人权和基本自由都是普遍、不可分割、相互依存和相互关联的，必须保障残疾人不受歧视地充分享有这些权利和自由”，

（五）：“确认残疾人是一个演变中的概念，残疾是伤残者和阻碍他们与其他人平等的基础上充分和切实地参加社会的各种态度 和环境障碍相互作用所产生的结果”。

从上述内容看，《公约》整体上是采用一种社会模式的视角去看待“残障”及“残障人权利”。相较之下，虽然我国目前对于残障的视角总体正在逐渐向社会模式转化，但总体上仍停留在个人模式中。这一点从我国对于《公约》的翻译及我国各类法律法规和政策文件中仍然使用“残疾”而不是“残障”之中就可见一斑。在这个背景下，有学者把我国立法思路上的缺憾总结为体现在“残疾”和“残障”两个术语中的理念差距。在一个合理便利的缺失和社会环境、组织环境、法律环境等各类外部因素为残障人造成各项障碍的环境下，残障人不得被贴上“残疾”的标签。而《公约》提出的社会模式下的“残障”内涵，给了我们一个全新的视角去看待残障人士。从我国立法改进的角度看，我国下一步应进一步明确立法的目的是消除对残障人士的种种态度

和环境障碍，促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重。让“残障”作为一个术语进入立法，也让这个术语所体现的理念在具体的制度中细化，应是我们下一步努力的方向。

（二）禁止歧视

我国非常重视通过立法来保障残疾人的工作权利。在我国立法中，《残疾人保障法》和《就业促进法》都有禁止歧视残疾人的规定。例如《残疾人保障法》规定：“在职工的招用、转正、晋级、职称评定、劳动报酬、生活福利、休息休假、社会保险等方面，不得歧视残疾人。”但实践中，常常存在用人单位明确要求劳动者身体无残疾或在招聘时明确拒绝残疾人的公然歧视。用人单位以不能满足工作要求等理由拒绝接受残疾人也构成事实上的歧视（*de facto discrimination*）。法律规定的禁止歧视原则很难真正落到实处。

案例 江西省南康籍残疾大学生刘肇忠因右上肢残缺，于2009年6月被教育部门认定体检不合格而无法受聘为教师。江西省教育厅最终修改了《江西省申报认定教师资格人员体检办法（试行）》第15条规定，即“上肢、下肢均不能运用或者两下肢不等长超过5厘米、脊柱侧弯超过4厘米与肌力二级以下和显著胸廓畸形者，视为不合格”。然而，直到2011年7月，刘肇忠才如愿以偿地拿到了教师资格证。刘肇忠维权过程长至一年半。

在国家机关招录人员时，禁止歧视原则也常常被违反。《2011年云南省安宁市人民检察院公开招聘6名合同制书记员公告》中明确要求报名人员“具备履行岗位职责所需的身体条件（五官端正，无纹身，无残疾，无口吃，无听力故障，无色盲，无传染性疾病和慢性疾病。视力：裸视视力4.5以上，矫正视力5.0以上。具体参照《公务员录用体检通用标准》）。”该表述将广大残障劳动者排除在外。

按照相关机构向各地人力资源和社会保障局申请政府信息公开得到的信息，残疾人在事业单位中占总员工人数比相当低：上海市人社局所公开的数据显示，仅为1.3%；武汉市人社局公务员系统显示仅占0.39%；昆明市人社局统计显示，从2004年至今，政府机关公开招考录用的5917位公务员中，仅1人属于残疾人。残障劳动者在公务员中数量稀少，与《公务员法》和《公务员录用体检通用标准（试行）》对公务员应该具备履职的身体条件及各项体检合格指标所做出的规定相关，上述规定未将禁止歧视原则考虑在内。

在司法救济方面，《残疾人保障法》规定残疾人可以依法提起诉讼（如《就业促进法》第62条和《残疾人保障法》第64条明确了残疾人可以依受到的歧视提起诉讼），但诉讼的个案极为罕见。我国在立法上的部分不足，导致司法上反歧视裁判很少。原因有两个方面：（1）立法对残障人就业歧视的认定标准规定并不明确，即用人单位的何种情况构成对残障人的就业歧视这个问

题法律并无明确和具体的规定。就业歧视的认定标准不明确的结果是用人单位对实际存在的歧视并无认识，残障人也不知道自己的权利，劳动部门和司法机关处理案件也落入无法可依的境地。

(2) 残障人就业歧视的法律救济程序并不完备，导致遭受就业歧视的残障人无法方便、快捷地维护自己的合法权益。

案例 2013 年中国石化集团华北石油局地球物理勘探公司与何伟劳动争议纠纷案一案中，用人单位得知所雇佣之新进员工系肢体残障，在未进行岗位评估的情况下单方解除劳动合同关系。本案最后由何伟胜诉。（〔2014〕新中民一终字第 783 号判决书：中国石化集团华北石油局地球物理勘探公司与何伟劳动争议纠纷案。

<http://ws.hncourt.gov.cn/paperview.php?id=1318442>

在数据库（北大法宝）中，2010—2014 年残疾人就业权利领域进入诉讼环节的案件仅有六起。此外在公共媒体中（法制网）还出现过 2014 年的一起残障人在劳动领域的反歧视诉讼。在现已有的提起诉讼的案例中，尚无一例是以残障人受到的歧视为由提起诉讼。在应聘阶段，由于劳动合同尚未签订，劳动关系也尚未建立，残障劳动者无法依据《劳动法》和《劳动合同法》来主张权利。即使用人单位构成明显歧视，《劳动法》和《就业促进法》对平等就业权的规定都很难具体适用，因为上述权利并不对应已有的案由，法院无法就侵害平等就业权立案。本应当作为残障劳动者一项重要法律武器的《残疾人保障法》也仅仅是从用人单位的角度提出了宣示性的要求，既没有赋予残疾人任何权利，又



没有规定对于用人单位的法律责任。事实上，除了以侵犯人身权（如名誉权）提起诉讼以外，残障劳动者很难找到起诉的依据。这造成了司法实践中很难找到平等就业权案例的现状。

在残障人与用人单位建立劳动关系之后，同工不同酬和歧视性离职等平等就业权方面的纠纷几乎都是作为劳动争议案件提出的。按照处理劳动争议的一般程序，在进行劳动诉讼前劳动者必须先经过劳动仲裁。这给残疾人的法律维权增加了障碍。此外，法院在诉讼过程中举证责任的分配也导致实现残障人就业权领域反歧视的困难。

案例 2013年郭云飞受聘于宁波明昕微电子股份有限公司，期间该公司向除了郭云飞以外的全体员工进行工资上调。郭云飞以公司未做到同工同酬要求对其加薪并将其诉至法院。公司辩称工资系据工作能力、工作职责来确定，郭因肢体问题工作相对轻松，所以工资只能根据其实际情况发放。最后，法院以郭证据不足而判决郭云飞败诉。（浙江省宁波市江东区人民法院（2013）甬东民初字第1756号判决书）

就改进而言，立法对残障人就业歧视的认定标准应明确在招录过程中的歧视和在工作过程中的歧视的认定标准，重点是在诉讼程序中举证责任分配上必须明确。如果残障人认为用人单位在招录过程中有歧视行为并提起诉讼，法院在在举证责任分配上应明确残障人承担初步证明责任（即残障人具备完成岗位职责的能力），而用人单位必须提出拒绝录用残障人的合理依据（并非基

于歧视)。如果用人单位不能提交充分的证据证明自己拒绝录用残障人的决定是合理的,即构成在招录过程中的歧视,用人单位应承担相应的责任。如果残障人在工作过程中受到歧视并提起诉讼,法院在举证责任分配上应明确残障人需提交初步证据证明受到了较差待遇(例如工资待遇较差)或者承受了额外要求(例如用人单位提出残障人每天应当“早来晚走”),用人单位必须证明该差别对待的合理性。用人单位不能证明差别对待的合理性的,即构成工作过程中的歧视并承担相应法律后果。

残障人就业歧视的法律救济的改善,立法应明确残障人就业歧视的专门处理渠道。就我国现状,由立法机构责成劳动行政部门处理反歧视案件是比较可行的方式。^①但立法应进一步明确用人单位歧视残障人的行政责任,例如增加罚款规定、根据歧视的具体内容不同而要求用人单位与残障人签订劳动合同、补发工资福利、提供合理便利和制定其他消除残障人就业歧视的方案。^②人民法院对残障人就业歧视的民事法律救济,应在《民事案件案由规定》中增加单独的“就业歧视”案由和明确构成就业歧视的民

① 学界有以下三种提议:(1)在国家、省级、市级建立“平等就业机会委员会”负责组织、协调、指导反就业歧视工作和受理本行政区域的劳动者有关就业歧视的申诉。(2)将就业歧视作为劳动争议处理,纳入现行劳动争议的受案范围

(3)国家授权各级残疾人联合会负责处理残疾人就业歧视案件。

② 根据《残疾人保障法》第64条的规定,针对歧视残疾人就业的行为,劳动行政部门可以责令改正。

事赔偿的计算标准。对于残障人在公务员招录过程中遭遇就业歧视并提起行政复议和行政诉讼的，法院应受理任何个人、组织对公务员招录公告、招录过程产生歧视（没有针对具体残障人个人）的行政机关的诉讼，并依法判令行政机关重新发布招录公告、组织招录过程，同时要求行政机关应诉并冻结原招录岗位，避免残障人赢了官司，失了岗位。

（三）无障碍环境的建设和工作场所的合理便利

立法方面，我国现行《无障碍环境建设条例》等立法规定残疾人有权自主安全地通行道路、出入相关建筑物、搭乘公共交通工具、交流信息、获得社区服务。一份向城镇残疾人就无障碍设施和服务满意度的调查数据表明城镇残疾人对无障碍设施的满意度提高。^①2007 至 2013 年度，城镇残疾人对无障碍设施和服务表示非常满意或满意的比例持续上升，2013 年度满意度达到84.6%，与上年度相比上升了 3.1 个百分点。这些满意率可以反映出城镇无障碍环境的水平，也反映出残疾人对无障碍设施建设的认可程度。同时，这些数据充分反映了我国在推动残疾人融入社会生活中对基础设施建设的努力。不足的方面表现在《无障碍设施条例》仅涉及市政建设、公共交通、信息交流、社区服务领域等环境，并未对技术、社会发展带来的残障人常出入和使用的

① 同 3。

其他环境加以要求，这无疑表现了立法的滞后。以我国各大政府门户网站为例，残障人（如视障人士）使用这些网络设施仍然有许多困难。再如购买火车票的 12306 网站，因其要求点击图片验证，视障群体购买车票几乎没有可能。在残障人需要的其他出行条件方面，我国立法也相当滞后。2015 年 5 月 1 日《北京市轨道交通运营安全条例》正式实施，这是北京市交通法规第一次允许视障人士携带导盲犬乘坐地铁和火车。全国还有数百上千个城市尚待类似法律环境的改善。

现有无障碍设施建设及使用方面主要存在以下不足：**（1）不完备——“应设而未设”**——如：大部分城市虽在主干道铺设盲道，但附近的十字路口大都没有盲人专用的语音提示装置，也没有相关的其它盲道引导；商场等公共场所电梯里虽设有无障碍电梯标识，但实际上电梯空间小，并不方便如轮椅使用者等残障人士乘用；低位洗手台、低位电话、无障碍公交车等无障碍设施数量较少等。**（2）不规范——“形式大于实质”**——如：道路、地铁站等虽设有盲道，但常常被占用或长久被报亭、柱子等实体物所阻挡，造成严重的安全隐患；公交车上的“爱心专座”常常被无障碍者占用；无障碍卫生间常常用来堆放保洁工具，利用率极低；等等。**（3）不管理——“忘记初衷”**——如：有关单位或部门在无障碍设施建设方面投入大量人力、物力资源进行建设，但在建设过程中及建成以后却疏于监管，导致新建的无障碍设施不符合相关标准，流于形式；对于原有的设施环境等急于改造，不能实现

无障碍目标；常常为应付检查而突击改进，效果甚差；等等。(4)

不平衡—“寡且不均”——如：城乡无障碍建设水平相去甚远，有待缩小差距；据有关数据显示，残障人士在农村中所占的比例并不低于、甚至高于城市比例，该群体对于无障碍设施的需求甚至更为迫切，而由于经济的落后及有关部门的漠视，农村残障人面临出行难、生活难的困境。

司法方面，我国并未对通过诉讼改善无障碍环境建设给予充分考虑。残障人士如果想要通过司法程序主张无障碍方面的权利仍然困难重重。《公约》对缔约国做了明确要求：各国要查明和消除阻碍实现无障碍环境的因素。作为《公约》的缔约国，我国在司法中应考虑建立相应的制度。

政府在行政方面对无障碍环境建设的提升空间除了继续在市政建设、公共交通、信息交流、社区服务等领域，在企业工作环境的改造活动中也能加以促进。无论是教育企业遵循《公约》的无障碍理念，还是从税收、收费及表彰奖励方面促成企业在其内部进行无障碍环境建设，我国政府都有努力的空间。残障人并非社会的累赘，为他们提供一个便利的生活、工作环境，保障他们自身价值的实现，能够让我们的社会展现出新的活力。

对工作场所的合理便利而言，我国《残疾人保障法》的相应规定体现为用人单位根据残障职工的特点和实际需要改造劳动环境，但对如何改造劳动环境立法并无具体要求，也缺乏请求行政机关和司法机关进行救济的配套规定。司法方面，我们在已有

的反歧视等诉讼中尚未发现就工作场所合理便利而提出诉讼的判例。劳动行政管理部门的执法也没有明示列举工作场所合理便利的明确内容。上述境况的出现，与我国残障人就业尚不普及、企业管理层也没有融合就业理念相关。

（四）促进残障人士就业的积极措施

我国残保法的规定，行政机关有义务推动残疾人就业，保障就业形式的多元化。确实，我国行政机关做了大量的工作，从提供生活补贴、开发岗位、创造就业机会，努力改善公共就业环境到举办培训提高残疾人就业能力。《2014 年中国人权事业发展白皮书》指出，截止至 2014 年，民政部和中国残疾人联合会开始推动实施建立残疾人护理补贴制度，目前，共有 19 个省（自治区、直辖市）建立了困难残疾人生活补贴专项制度；2015 年十八大提出要推动实现更高质量的就业。我国政府促进残障人士就业的积极措施择其要者共有以下内容：按比例就业、征收和使用残保金、政府与残障人组织（DPO）的合作和其它促进就业的新方式。下面我们分别来看它们的不足和改进方向。

1. 按比例就业

对残障人按比例就业制度，学界一直存在赞同与反对两种声

音。^①但在我国由于在立法过程中和公共领域的讨论并未让残障人士和社会公众对支持和反对的理由进行深入讨论，这直接导致公众和企业对按比例就业的支持力度不足。此外，在制度方面，目前我国虽设置了按比例就业，但没有一系列的配套措施，如监管实施、对机构的指引等等，并且由于设置了“保障金”这一替代方案，许多单位宁愿交保障金也不愿雇用残障人上岗就业，甚至还出现用残障人的名义躲避缴纳残保金，却又不给残疾人指派任务的情况。2013年，蒲城县残疾人劳动就业服务所就对蒲城协和专科医院未按在职职工人数1.5%比例安排残疾人就业，而向蒲城县法院提起强制执行。^②

另一个值得注意的问题是应根据残障类型与残障程度确定在雇佣对象中的不同权重。我国目前除部分地区规定雇佣一名盲人可视为雇佣两名残障人之外，在人数计算上并不区分残疾类型和残障程度，但一方面，不同残障人的工作受限程度存在差异，

① 大体而言，支持按比例就业的理由包括：（1）按比例就业是针对残障人就业歧视行为采取的纠偏行动（affirmative action）；（2）按比例就业有利于实现实质性公平；（3）按比例就业有助于证明残障人的就业能力。反对按比例就业的理由则强调按比例就业：（1）构成对健全就业者的反向歧视；（2）构成对市场经济的干预；（3）侵犯雇主的用人自主权；（4）导致对残障人更为严重的歧视。

（5）难以得到有效执行。

② 见蒲城县残疾人劳动就业服务所与蒲城协和专科医院 5%比例安排残疾人就业申请案：（2013）蒲法执字第 00077 号。

需要法律倾斜保护的力度也是不同的，统一的权重有违个体主义的方法论；另一方面，这样的规定容易导致雇主为了达到法定比例而多雇佣轻度残障人，有意少雇佣重度残障人，难以保障重度残障人的平等就业权。

应当说，按比例就业是为了促进融合就业，也就是相对于“庇护性”就业中残障人被隔离的状态强调在就业中残障与非残障的融合。对按比例就业的改进，我们认为应从以下几方面着手：（1）推进国家机关按比例安排残障人士就业；（2）落实支持性就业理念；（3）根据新技术条件促就业领域的扩张，如网络就业。

国家机关依法应按比例安排残障人就业，这对全社会的观念改变都有表率意义。为此，我们建议立法应尽快修改公务员体检标准、进一步放宽对残障人参加公务员考试的限制；公务员考试的具体管理办法应增加为残障人提供无障碍服务的要求，包括提供无障碍化的考场，根据需要提供盲文、大字体试卷，特殊情况下延长考试时间等；对于残障人公务员连续三年达不到法定比例的国家机关，参照北京市、河南省地方法规的规定实行岗位单列、定向招录的办法，挑选符合岗位要求的残障人进入公务员队伍。

2. 残保金

2013年，广州残障人士李阳因向广州市残联、广州市财政局申请公开十年来广州市残保金收支明细未果，将两家机构诉至法

院后败诉。^①另据新华网报道，根据浙江省 2013 年发布的本级预算执行和全省其他财政收支的审计显示，杭州市本级残保金用作市残联及 3 家下属单位公用经费；椒江区 5 年来在残疾人康复专项中列支临时工工资、餐费、汽车修理费等 35.76 万元。有 16 个市县向 273 名死亡残疾人员发放 74.52 万元费用；14 个市县存在重复补助或向不符合条件的残疾人发放各项政策性补助，涉及 1006 人。而在广州，2012 年残保金预算 4.82 亿元，实际支出 2.42 亿元，执行率仅有 50.21%，大量残保金“闲置浪费”。^②残保金滥用现象普遍，并未能完成其促进残疾人就业的设计目的。

2015 年 9 月 9 日，《财政部、国家税务总局、中国残疾人联合会关于印发<残疾人就业保障金征收使用管理办法>的通知》对残疾人就业保障金的征收、管理、使用等相关政策进行了调整。此前，由于种种原因，残保金不能得到合理利用，不仅无法保证残疾人就业领域的发展与促进，甚至导致外界对其征收理由产生质疑，以中、微小企业为代表的社会各界对残保金能否促进残疾人就业产生了误解。残保金的存在，反而成为了残障人平等就业的壁垒。公开残保金使用明细，并细化对残疾人扶助的具体支出

① 见新华网：《广州：残疾青年要求公开“残保金”支出明细》，
http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-12/21/c_133868960.htm。

② 见新华网：《中国残保金收支明细未公开 或存利益均沾现象》，
http://www.js.xinhuanet.com/2014-06/11/c_1111088952.htm。

项目就成为迫切的需要。《残疾人就业保障金征收使用管理办法》使社会公众对自己缴纳费用的去向有了了解、进而理解，不仅有利于消除误会，还能增加其参与热情，改善残疾朋友被社会边缘化的情况。《残疾人就业保障金征收使用管理办法》是残保金政策久违的突破。

《残疾人就业保障金征收使用管理办法》有四大创新，包括鼓励招收重度残疾人、按照“用人单位职工平均工资”来差别化计量企业所需缴纳的残保金、减轻初创微小企业负担、建立按比例就业和残保金公示制度。但同时残疾人就业服务机构的角色定位和具体实施方面仍有不少问题。^①征收残保金的目的是为了实现残障人就业权，但是从实际情况看，无论是在残保金使用程序上的透明度还是对用在残障人就业权领域支出的激励上，残保金制度仍然远远不能达到目的。从立法能够改进的地方考虑，立法者有必要对公民请求信息公开予以支持，并且对残保金用作单位办公经费和其他方面发滥用予以处罚。从行政诉讼的角度看，残障人和社会公益组织应有权对残保金的滥用以自己名义提起行政诉讼并要求行政机关改变具体行政行为。

3. 社会组织（NGO）、残障人群组织（DPO）与家长组织

促进残障人士就业，还支持人群有关（如家长、学校、生

^① 见梁土坤：《残保金政策的创新和疑问》，其实咨询研究员。



源地部门等)。适当据此发展相关的 NGO 和 DPO 并鼓励它们介入其中、分担政府部门及残联的工作负担,不失为一种办法。毫无疑问,公众参与类似的推广所产生的社会作用将有利于推动我国更好地改善残疾人就业环境,帮助政府更好地履行其促进残疾人就业权的职能。以 DPO 为例,因为所涉领域与己利益相关,DPO 有足够的动力代表残障人参与公共服务,往往仅需官方对其做些指导即可。

令人惋惜的是,目前我国民政部对 NGO 和 DPO 的注册条件过于苛刻。法律上,目前中国只有三种类型的 NGO 注册和运作:社会团体,民办非企业单位和基金会或者国际 NGO 的分支机构。但除此之外,还存在着更大规模未注册的 NGO。由于受限,许多 NGO 不得以文化传播公司的名义注册和运作。近期因为政府加大对资金来源的监控,更是导致许多民间组织活动无法顺利展开。我们建议,政府放宽对此领域的管控,并提高民间残障组织的主体地位。同时,相关机构可考虑建立一个推动残障人士平等就业的委员会等协作性支持型组织。

随着“十三五”期间,政府进一步加大对民间社会组织的扶持,但是当下,残障人形成 DPO 的道路并不顺畅,大多得以服务机构的形式出现。这些机构的资金大多来自政府,从而要掂量自己发出的声音。并且其中有些残障者本身从业的职业能力欠佳,在竞争中逐渐落后于社工机构、康复服务机构等。DPO 因此举步维艰。但 DPO 在理念、政策倡导、服务监督等多方面有潜力成

为残障服务机构的引领者、服务者和监督者，这一点还需要政府予以大力支持。

我国 NGO 和 DPO 领域的一大特色是残障人士家长组织的活跃。自 2014 年全国心智障碍者家长组织联合会成立以来，残障人士逐渐认识到意识觉醒的家长是残障人士权利保护最大的支持与助力。当家长们组织起来，当家长组织联合起来共同参与政策倡导、残障服务监督等行动，其力量、效果和影响不言自明。2015 年，全国家长联合会迎来了第一次年会，各地家长组织代表齐聚一堂。家长组织在“人大代表提出阻断出生缺陷提案”等事件中反应迅速，发出来自残障人士的声音。“2015 年残障发声月”活动中，家长组织被称为首个行业协会级别的发声伙伴。家长组织的进一步发展，同样需要政府在相关政策制定、立法咨询中增加与家长组织的合作。

4. 其它就业措施

支持性就业，即由支持性就业服务机构派出就业辅导员，全职辅导和监督心智障碍人士的实际工作，使心智障碍人士能够在普通雇佣单位（即不是庇护工场等专门雇佣特殊群体的工作场所）获得稳定、有收入（即工资）的工作机会。支持性就业将在雇佣单位、普通员工、心智障碍人士及家庭之间架起桥梁，不仅在职业培训、职业评估、岗位开发方面提供有力的支持，而且将在工作现场给予有效的监督和指导，将大大提升心智障碍人士就业的

可行性。在支持性就业模式下，心智障碍人士家庭对智障者未来就业保持乐观态度的比例由 23% 提升到 53%；普通员工与心智障碍人士共事的意愿从 60% 提升到 70%，而大约 33% 的用人单位管理者愿意在支持性就业模式下吸收心智障碍人士就业。这种模式仍然需要政府提供财务支持、社会推广和对企业的引导。

在网络技术飞速发展的时代，不少残障人获得了前所未有的机遇。残障人网络就业虽然发展较快，但是面临一些问题：政府扶持不足，缺少残疾人网络创业的专项扶持；残疾人文化水平普遍偏低，网络营销技能亟待加强；由于身体条件的限制，物流配送环节存在困难；由于资金不足，限制了残疾人网络创业的规模；由于地区经济条件的差异，残疾人网络创业发展很不平衡等。更根本的是，网络无障碍至今仍然没有国家标准，导致残障人使用网络缺乏支持，各网站自行解决无障碍问题因缺乏协调而花费巨大。但是如果能够妥善处理这些问题，网络就业的形式将给按比例就业的真正实现带来更多的机会，让按比例就业更有条件去实现与完善。对此，政府应专门设立财务和政务支持方案予以应对。

小结

在我国从宪法出发明确了残障人劳动就业权的人权属性并加入《公约》后，我国在保障残障人就业权方面已经取得了显著进步。但是，考察已有的立法和司法、行政推动法律实施的具体情况，我们发现残障人的就业权仍有巨大的提升空间。对此，我们提出下列具体建议：

1. 未来的残障人劳动就业权的新立法和立法修订应优先采纳“残障”概念，并让残障概念所体现的残障的社会模式以及融合式劳动就业理念在法律的具体的制度中加以细化；

2. 在司法救济和行政执法领域落实反歧视的原则，包括在司法救济的举证责任方面体现对残障人士依法主张权利的保障和在行政机构招录人员方面严禁歧视残障人的招录条件；

3. 行政机关在市政建设、公共交通、信息交流、社区服务等领域支持无障碍环境建设，并通过教育企业遵循《公约》的无障碍理念、在税收、收费及表彰奖励方面促成企业在企业工作环境的改造活动中促成无障碍环境的建设，在网络无障碍标准建立

过程中行政机关应积极提供财政支持和提供协调服务；

4. 立法机关针对工作场所的合理便利增加对改造劳动环境的具体立法内容并建立残障劳动者请求行政机关和司法机关进行救济的具体配套规定；

5. 行政机关应坚持教育企业并在税收、收费及表彰奖励方面促成企业实施按比例就业，在征收和使用残保金增加透明度，在登记方面简化手续以鼓励残障人组织（DPO）的建立，在政策制定、立法咨询中增加与残障人组织的合作。

【第三篇·社会保障】

郭锐



▼ 篇首语 ▲

一直以来，残障人社会保障被看作是国家必须承担的、根据残障人的生活和特殊需要给予残障人特别扶助的一项义务。但由于对残障本身认识的局限性，过去我国为残障人提供的社会保障往往限于社会救济范畴。

随着我国宪法人权保障条款的确立和加入《残障人权利保护国际公约》，我国政府力图推动平等、参与、共享的残障人事业发展理念，这些在残障人社会保障领域带来了巨大的发展和变化。今天，残障人的社会保障已经拓展到基本生活、医疗康复、教育、就业、文化生活保障和社会保险、社会救助等领域。这些社会保障的目的不仅仅是保障残障人的基础生活条件，更是为残障人参与社会提供充分保障。

从残障人社会保障立法角度来看，1988年中国残疾人联合会的成立以及1990年《中华人民共和国残疾人保护法》的颁布实施，是我国残障人社会保障事业迅速发展的重要标志。此后，一系列保障残障人各种合法权益的法律、法规相继颁行，更有促进

残障人事业发展的国家计划的开始制定，具体详细地规定了保障残障人权益的方针政策。现代文明社会弱势群体观与人道主义思想的进步，有利于尊重和帮扶残障人士在内的弱势群体的道德风尚的形成。其中，我国宪法人权保障条款的确立和加入《公约》集中展现了残障人社会保障的最新理念。

然而，我国残障人社会保障体系并不十分完整，立法上也存在一定不足，残障人士社会保障的完善还有很长一段路要走。中共十八大报告提出的目标是人民生活水平全面提高、社会保障全民覆盖以及到 2020 年全面建成小康社会，这些宏伟目标令全社会翘首，而改善和提升残障人社会保障体系是完成这些目标的前提和基础。

按照 2015 年残联发布的统计，我国残障人士分别通过参与社会养老保险、基本养老和医疗社会保险，享受托养服务等获得社会保障体系的支持。^①但残障人的整体状况仍然与我国经济社

① 据统计，截至 2015 年底，城乡残疾居民参加城乡社会养老保险人数达到 2229.6 万，参保率 75.4%，60 岁以下的参保残疾人中有 422.1 万重度残疾人，其中 391.5 万得到了政府的参保扶助，代缴养老保险费比例达到 92.8%。有 247.6 万非重度残疾人也享受了全额或部分代缴养老保险费的优惠政策。领取养老金待遇的人数达到 883.8 万人。城镇残疾职工参加基本养老和医疗社会保险人稳定在 300 万左右，城乡 1088.5 万残疾人纳入最低生活保障范围；城镇集中供养残疾人和农村五保供养残疾人分别达到 11.4 万和 66.6 万；517.7 万和 440.1 万符合条件的城乡残疾人分别享受了稳定的生活补贴和护理补贴。265.5 万城乡残疾

会的发展水平存在很大差距。这反映了我国残障人社会保障体系立法滞后、执法不力和司法救济不足的现状。以下将具体分析残障人社会保障体系的诸种问题，力图在合理判断现状的同时提出建设性的意见。

人得到了其他救助救济。残疾人托养服务工作稳步推进，残疾人托养服务机构达到 6352 个，共为 19.1 万残疾人提供了托养服务。其中寄宿制托养服务机构 2242 个；日间照料机构 1971 个；综合性托养服务机构 2139 个。接受居家服务的残疾人达到 81.5 万人。全年共有近 2.3 万名托养服务管理和服务人员接受了各级各类专业培训。见 2015 年中国残疾人事业发展统计公报[残联发（2016）14 号]

一、我国在残障人士社会保障方面的立法进程

制度的发展往往得益于其社会、经济、政治方面的基础，而上述基础同时也可能约束制度发展的方向和程度。研究者常常把这种现象称为“路径依赖”(path dependance)。我国残障人社会保障的立法进程启始于城市单位和农村集体对城市和农村居民的救济和伤残抚恤、养老保障。这一点使得残障人士长期被看做医疗和慈善服务的对象，也形成我国残障人社会保障做法与残障“社会模式”理念的冲突。虽然我国已经在宪法层面明确残障人权利的人权性质并加入《公约》，落实《公约》中体现的“社会模式”理念至今仍然有不少挑战。2007年上海国际特殊奥林匹克夏季运动会和2008年北京残奥会的举办在社会、经济、政治方面产生了巨大影响，推动了“社会模式”理念在立法中的落实。

新中国建立后，残障人社会保障制度的建设始于中国政府三个方面的工作：（一）社会救济政策的制定实施和相关机构的建立。1950年，新中国政府成立了中国人民救济总会，制定并通过了《中国人民救济总会章程》，开展对包括城市贫民、失业人员、

孤老残幼等人士在内的社会救济工作，对残障人士进行救济，保障其基本生活。采取改造后的西方在中国举办的“慈善”团体救济方式，陆续建立社会福利院、敬老院和儿童福利院，将残障人士在内的孤老残幼分别安置于其中，使其基本生活得到保障。（二）城市中残障人社会保障制度的建立。1950年，国家制定通过了《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》，为战时伤残人员提供了必要的生活保障。1951年，政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，对在实行劳动保险各企业内^①工作的工人与职员，其生育、养老、疾病、因工或非因工负伤和残废、死亡等情况的保险都作出具体规定，减轻了雇佣劳动者生活中的特殊困难。同时，依据《劳动保险条例》第7条的规定，条例所规定之劳动保险的各项费用，全部由实行劳动保险的各企业行政方面或资方负担，其中一部分由各企业行政方面或资方直接支付，另一部分由各企业行政方面或资方缴纳劳动保险金，交工会组织办理。此外，一些社会福利机构和福利企业的建构，也为残障人士提供了基本的生活保障。1960年，中国盲人福利会与中国聋哑人福利会合并成为中国盲聋哑人协会。（三）农村残障人士社会保障制度的建立^②。根据1956

① 根据《劳动保险条例》第二条，劳动保险适用企业范围为：雇用工人与职员人数在一百人以上之国营、公私合营、私营及合作社经营的工厂、矿场及其附属单位与业务管理机关；铁路、航运、邮电的各企业单位及附属单位。

② 中国残疾人社会保障制度现状及其完善策略。李迎生，孙平，张朝雄

年颁布的《高级农业生产合作社示范章程》第 53 条第 1 款，农业生产合作社对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员，在生产上和生活上给以适当的安排和照顾，保证他们的吃、穿和柴火的供应，保证年幼的受到教育和年老的死后安葬，使他们生养死葬都有依靠。第 53 条第 2 款规定，对于遭到不幸事故、生活发生严重困难的社员，合作社要酌量给以补助。这一规定明确了对于农村生产合作社中的残障人士的福利保障等。

“文化大革命”期间，我国社会发展受到严重干扰和破坏，残障人社会保障事业也停滞不前。于 1960 年建成的中国盲聋哑人协会，作为唯一的残障人组织，被迫停止工作；盲聋哑学校被迫收缩、停办；残障人生产自救组织被强迫合并或被撤销^①。1968 年，主管残障人工作的内务部被迫撤销，十年内完全中断工作，严重影响了残障人福利事业的发展，致使残障人福利事业停滞不前。在此期间，也有部分涉及残障人社会保障的法规文件颁行，领导人对残障人福利事业的发展、活动的开展也作出过一些重要指示，但并未改善残障人福利事业的整体状况^②。十年动乱期间，

① 孙光德 社会保障概论[M].

② 1970 年，“文化大革命”开始时中断招生的北京市盲聋学校恢复招生。1971 年，周恩来总理陪同柬埔寨西哈努克亲王视察北京市第三聋校。总理走进手语、针灸、语训等教室，拿起教鞭指着黑板上的毛主席语录教聋童朗诵。与学校老师交谈时说，学生要有一技之长，要把有残余听力的学生送到普小学习；中

残障人社会保障事业受影响以致发展滞后、甚至出现水平倒退，残障人士应得到的保障无法落实。

1978年，中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议的召开，不仅是经济建设进入新时期的历史转折点，也是残障人社会保障事业逐渐恢复和发展的历史转折点。1982年，依据我国《宪法》，“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”，首次对保障残障人权益作出规定。1988年9月，国务院批准实施《中国残疾人事业五年工作纲要（1988年～1992年）》，把残疾人事业摆进国家发展大局，列入社会经济发展规划，整体研究，统筹安排，协调发展；采取有力措施，切实抓好残疾人迫切需要解决的就业、教育和康复问题；完善工作体系，加强社会化管理，扩大资金来源，保证事业发展；这也是编制《纲要》的基本指导思想。于1985年开始起草，1990年通过颁布的

央军委副主席叶剑英视察北京市第三聋校，看望聋童，嘱托老师对聋童进行职业教育。1972年，上海市区11所聋校利用周末下午开展校际同年级教研活动。1973年，周恩来指示有关部门组织调查组到北京、上海、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、云南等省市调查盲人、聋哑人的情况；财政部致浙江省内务局《关于民兵民工参加国防施工因公致残后生活困难问题的复函》。1974年，财政部、全国人民防空领导小组办公室致安徽省人民防空领导小组并各大军区《关于处理在人民防空工程建设中伤亡事故的抚恤问题》。1976年，财政部、总后勤部印发《关于革命残废军人评残工作中几个问题的通知》。见中国残疾人联合会，组织机构，大事记，<http://www.cdpf.org.cn/zzjg/lsg/>

《中华人民共和国残疾人保护法》，总结了我国残障人权益保护事业发展的经验教训，借鉴国外残障人立法，首次在法律层面上对残障人社会保障在内的权利与权益作出规定，其体现出的“社会参与模式”的残障人社会保障发展观极大地推动了我国残障人福利事业的发展。1991年12月，国务院批准颁布《中国残疾人事业“八五”计划纲要》及16个实施方案，随后制定“九五”、“十五”、“十一五”、“十二五”等发展规划和计划纲要，以及即将颁行的“十三五”计划纲要，伴随的一系列重要举措，使我国残障人社会保障从以救济安养为主的阶段，逐渐步入残障人士康复、教育、文化体育、就业、环境、法制建设综合全面发展的阶段。

中国取得了2008年奥运会和残奥会的举办权以及2007年在上海举办了国际特殊奥林匹克夏季运动会，这两项盛事成为残障人福利事业发展的又一良好契机。国际社会对举办残奥会的高标准要求不仅体现在器材场馆等设施建设上，更体现在对举办方国家整体残障人权益保障事业的发展水平上。2008年3月28日，中共中央、国务院颁布实施《关于促进残疾人事业发展的意见》，对加快残障人社会保障制度建设作了全面部署。2008年4月《残疾人保障法》的修改工作正式完成并颁布新法，我国对残障人社会保障作了更加系统、具体的规定。^①这些都标志着我国残障人

① 国务院新闻办，2004年中国人权事业的进展白皮书

社会保障立法进入了一个全新的发展阶段，之后相关立法在数量和质量上都表现出新气象。

二、中国残障人士社会保障现状

我国残障人社会保障的总体状况虽然在逐步改善，但与我国社会经济发展的现状相比，还处于滞后状态，残障人社会保障法律制度还没有真正建立起来。残障人群的贫困现状、社会对残障人社会保障的观念落后和我国残障人社会保障在广度和深度方面的严重不足，都是残障人社会保障的总体状况落后的表现。以下是对我国残障人社会保障的总体状况的基本评估。

（一）残障人群的贫困和社会保障不足的现状

尽管我国在扶贫领域成就非凡，贫困人口在逐年下降，残障人的贫困人数却并未显著下降。第二次全国残疾人抽样调查数据显示，2005年，全国人均收入水平城镇为11321元，农村为4631元，残障人家庭人均收入不足全国人均水平的一半。2.95%的农村残障人家庭户年人均全部收入低于683元，7.96%的农村残障人家庭户年人均全部收入在684至944元之间。2013年，根据中国残疾人联合会《2013年度全国残疾人状况及小康进程监测报

告》，城镇残障人家庭人均可支配收入 15851.4 元，农村残障人家庭人均可支配收入 7829.9 元，残障人家庭人均可支配收入仅为全国居民家庭人均可支配收入的 56.7%。

残障人家庭贫困，加之在医疗支出方面的负担和就业方面的困难，导致提高残障人尤其是特困残障人的生活水平面临许多难题。残障人在劳动就业、职业培训、教育、医疗康复问题上需要在残障人社会保障体系中予以解决。

（二）社会对残障人社会保障的观念落后

社会对残障人社会保障观念的落后，体现在经济、政治、舆论环境里公众对残障人的认识和态度方面的偏见和歧视。受传统观念的影响，社会对残障人社会保障的认识简单等同于其生活保障，视残障人为社会负担。现代文明社会残障人观的核心内容，即“平等、参与、共享”在我国仍然未取得主流社会的认同。不少人仍然把残障看成是“天意”、是“前世作孽”的因果报应，视残障人为单纯的救济和怜悯对象，而忽视残障人存在的社会价值，对残障人的人格尊严和价值追求不够尊重。

虽然经过2008年北京残奥会，公众扶残助残意识有了加强，但大部分人对残障人仍然停留在同情的层次上，即没有形成关心、爱护、帮助残障人的氛围，也缺乏人道主义思想。与此相关的是慈善事业整体上的落后，这导致了社会对残障人社会保障的支持不足。我国慈善事业的起步较晚，各类企业组织对慈善事业不热

心。即便有捐赠，企业往往乐于向媒体关注较多的项目投入，如救灾投入，而残障人社会保障所要求的经常性、持续性的捐赠往往热情不高。

如果我国不能从根本观念上改变社会对残障的理解，从长远看，残障人社会保障也不能得到长足的动力支持。近期，我国《慈善法》的通过落实了采取减税等措施促进慈善捐赠，是以法制化的路径引导社会慈善事业向纵深发展的表现。但这方面的立法和实施细则的保障还严重不足，有待在未来的法律实施过程中逐步完善。

（三）我国残障人社会保障体系在广度和深度方面的严重不足

当前，残障人社会保障在广度和深度方面存在严重不足。这种不足表现为：在广度方面，残障人社会保障覆盖面窄；在深度方面，由于城乡、地区差异的存在和以我国家庭保障为主的现状，残障人社会保障非常不充分。

残障人社会保障覆盖面窄，是指残障人基本生活保障、教育、就业等方面是目前残障人社会保障体系关注的重点，而医疗康复、文化生活、托养照料以及无障碍环境建设等方面尚投入不足。就残障人基本生活保障而言，残障人社会救助的救助标准较低；制度对重度残障人士的倾斜还不够；儿童残障人、老年残障人和女性残障人在救助资源分配上相对处于劣势。这一类残障人士具有



一些共同特点，如生活压力大、风险抵御能力弱、经济上和精神上承受能力低等。尤其是无劳动能力的重度残障、儿童残障人群，身体机能方面的缺陷使得这群人的生存必须以有人照料为前提，其给家庭、亲友带来的沉重负担，反而使残障人承受更加沉重的心理压力与歉疚感，对整个家庭来说有害无益。

由于我国存在的城乡、地区差异，城乡残障人保障水平差异较大，多数农村残障人除了基本生活保障外，在养老、医疗康复、文化生活、托养照料以及无障碍环境等方面与城镇残障人还存在差距。我国东西部发展不均衡，东部地区残障人社会保障水平远远高于西部。此外我国残障人社会保障以家庭保障为主，受到资金、技术等限制，除了提供基本的生活供养外，无法满足专业的残障人康复、教育的需要。

三、关于残障人士社会保障的已有立法

面对上述问题，我国法律体系作出了应对，但存在立法体系的混乱和覆盖范围不足的问题。

从我国已有立法来看，《宪法》作为国家的根本大法，从最高层次上明确了残障人享受社会保险的权利。《宪法》第45条规定，“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。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”。

依据残障人工作的特点和《残疾人保障法》的立法框架，理论界与实务界通常将残障人社会保障体系分为康复保障、教育保障、劳动就业保障、文化生活保障、无障碍环境保障以及社会保险、社会救助等内容。依据现行《残疾人保障法》第六章“社会保障”内容，残障人享有的社会保障权利主要体现在参加社会保

险、接受社会救助和其他扶助措施上。这些内容为发展残障人社会保险和社会救助提供了法律依据。

残障人社会保险的内容在我国政府“八五”到“十二五”的五份中国残障人事业发展五年纲要中均有涉及。2011年国务院关于批转中国残疾人事业“十二五”发展纲要的通知，更是将社会保障作为主要工作目标的第一位，规定城乡残疾人普遍加入基本养老保险和基本医疗保险，逐步提高基本医疗和康复保障水平。“十二五”发展纲要指出，将符合条件的残疾人全部纳入城乡最低生活保障范围，实现应保尽保；督促用人单位依法为残疾职工缴纳社会保险费，符合条件的残疾人按规定享受失业保险待遇；支持符合条件的企业按规定为残疾职工办理补充养老保险和补充医疗保险；在城镇居民养老保险试点过程中按照自愿参保的原则将符合规定条件的残疾人纳入其中；落实贫困残疾人参加城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗个人缴费部分的政府补贴政策；落实为重度残疾人等缴费困难群体参加新型农村社会养老保险代缴部分或全部最低标准保险费政策等。^①

《残疾人保障法》规定，政府和社会采取措施，完善对残疾人的社会保障，保障和改善残疾人生活。由此各级人民政府负担对生活确有困难的残疾人给予生活、住房和其他社会救助的法律义务。对生活不能自理的残疾人，地方各级政府应当根据情况给

^① 新华社。国务院关于批转中国残疾人事业“十二五”发展纲要的通知

予护理补贴。中国政府确保残疾人普遍纳入最低生活保障、医疗救助、临时救助等国家公共救助体系，并采取优先纳入、应保尽保、分类施保等方式，对残疾人开展专项社会救助^①。对残障人的社会救助，通常是指国家与社会对由残障人组成的社会“弱势”群体提供款物接济和扶助的一种生活保障制度，一般被视为政府的当然责任或义务，采取非供款制与无偿救助的方式，以帮助残障群体摆脱生存危机为目的，进而维护社会秩序的稳定^②。目前，我国针对残障人的社会救助主要有最低生活保障制度、扶贫、五保供养制度以及其他社会救助措施。

第一，最低生活保障制度。该制度建立的目的在于保障残障人在内的困难群众的基本生活，避免其陷入贫困境地，同时体现社会的人文关怀。2012年9月国务院颁布的《国务院关于加强和改进最低生活保障工作的意见》强调，要把保障困难群众基本生活放到更加突出的位置，确保把所有符合条件的困难群众全部纳入最低生活保障范围。目前，我国最低生活保障制度已经基本覆盖全国城镇与乡村，并将大批残障人士纳入其中。例如，北京市民政局、财政局联合下发的《关于规范和统筹我市城乡居民最低生活保障分类救助制度的通知》规定，本着“城乡统筹、

① 中国按照《残疾人权利国际公约》第三十五条提交的初次报告

② 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2004年版，第13-14页

重点保障、促进就业、政策衔接”的原则，对重度残障、一户多残等特困残障人给予了特别扶助，以进一步提高他们的保障标准和水平；一些地方对城镇贫困残障人个体户参加基本养老保险给予补贴。

第二，贫困救助。对残障人的扶贫主要体现在加强对残障人职业技能的培训，促进其劳动就业权的实现；安排专项贷款，开展残障人扶贫；选择适合残障人特点的扶贫开发项目和方式^①。根据国务院办公厅印发的《农村残疾人扶贫开发纲要（2011—2020）年》，由于残疾影响、受教育程度偏低、机会不均等等原因，残疾人仍是贫困人口中贫困程度最重、扶持难度最大、返贫率最高的特困群体，是农村扶贫工作的重点人群。加大农村残疾人扶贫开发力度，缓解并逐步消除残疾人绝对贫困现象，缩小残疾人生活水平与社会平均水平的差距，是促进社会公平、构建社会主义和谐社会的重要内容。

第三，五保制度。五保制度是依托集体经济组织对农村无依无靠的老、弱、孤寡、孤儿以及残障人实施基本生活保障的一种农村社会保障制度。五保制度的实施，使农村中的老、弱、孤寡、孤儿以及残障人员的基本生活有了保障，体现了国家对这些弱势群体的关怀。五保制度在集体经济时代成为农村社会保障制度的

^① 相自成：《中国残疾人保护法律问题史论》，中国法制出版社，2003年版，第401页

重要组成部分，也是保障没有生活自理能力的农村残障人生活的重要制度。1994年，国务院颁布了《农村五保供养条例》，修订后的《农村五保供养工作条例》已于2006年经国务院第121次常务会议通过，正式以行政法规的形式对这一制度加以规范。

第四，其他社会救助。各级残联组织每年都在传统节日、国际残障人日、全国助残日等节日走访慰问残障人，以送生活用品和慰问金等形式开展助残活动。随着中国公益事业的发展，“春蕾计划”、“青年志愿者助残行动计划”、“文化助残”、“科技助残”、“法律助残”等多种形式的救助活动逐渐开展起来，起到了很好的效果。但此类救助没有很好地协调，无法作为救助的主要形式发挥作用。

四、当前我国残障人士社会保障法律的不足之处 和改进建议

总体上看，虽然我国已有包括《宪法》、《残疾人保障法》和《残疾人教育条例》、《残疾人就业条例》、《无障碍环境建设条例》等法规在内的相关立法，但《宪法》规定落实较为不足、专门立法数量少、缺乏具体的实施细则和相应的司法救济，故此尚未形成完善的残障人社会保障法律体系。只有完善的残障人立法，才能从根本上推动我国残障人社会保障的发展。残障人士社会保障法律的诸多不足导致残障人的整体生存状况仍然与我国经济社会的发展水平存在差距，另外与《联合国残疾人权利公约》规定的要求也有相当的差距。

联合国残疾人权利委员会第八届会议（2012年9月17日至28日）就中国初次报告通过的结论性意见指出，中国残障法实施

在促进残障人独立生活和融入社区^①、保障残障人适足的生活水平和社会保护^②方面存在不足。

委员会指出，第一，在中国，大量残疾人生活在机构中，这不符合《公约》第十九条的规定。委员会还对存在麻风病人聚居地一事感到关切，在这些聚居地，麻风病人的生活与世隔绝，一定程度上有违人道主义。对此，委员会建议立即采取措施，逐步淘汰并消除对残疾人的机构看护。此外，委员会建议缔约国就为残疾人提供支助服务、助其独立自主生活问题与残疾人组织协商。还应向高度需要支助的人提供支助服务。此外，委员会建议缔约国采取一切必要措施，给予麻风病人所需的医治并让他们重新融入社区，从而消除这种麻风病人聚居地。

第二，委员会对存在减贫及提供福利和补贴的政策表示赞赏，但对居住在农村地区和城市地区的残疾人领取此类福利方面存在的差距感到关切。据此，委员会建议缔约国采取更多措施，弥

① 第十九条，规定缔约国确认所有残疾人享有在社区中生活的平等权利以及与其他人同等的选择，并应当采取有效和适当的措施，以便利残疾人充分享有这项权利以及充分融入和参与社区。

② 第二十八条，规定缔约国确认残疾人有权为自己及其家属获得适足的生活水平，包括适足的食物、衣物、住房，以及不断改善生活条件；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进在不受基于残疾的歧视的情况下实现这项权利。缔约国确认残疾人有权获得社会保护，并有权在不受基于残疾的歧视的情况下享有这项权利；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进这项权利的实现。

补农村地区和城市地区发放福利的差距，并采取措施确保残疾人——无论他们是如何致残的——能够立即获得认证和福利。委员会请缔约国明确告知农村地区的残疾人他们有获得福利的权利，并制定制度以防地方官员在划拨和分配福利补助时出现腐败。

具体而言，我国残障人士社会保障法律的不足之处和改进建议有如下几个方面：

（一）“统分结合”的立法理念的落实

2007年，9名全国人大代表向第十届全国人大提交了《关于建立健全残疾人社会保障制度的建议》，建议在社会保障体系建设过程中根据残疾人的特点和特殊需求，参考对年老、失业、疾病、生育等的保障，建立专门的残疾人社会保障制度。这个立法建议体现了我国“统分结合”的残障人社会保障立法思想。从《宪法》人权保护的基本精神看，残障人与其他人是平等的，应当享有任何其他人享有的基本权利。但是，残障人群体又是一个特殊的群体，这种特殊体现在他们的身体、智力和精神存在着不同程度的障碍，这造成他们无法与其他普通人一样无障碍地参与社会生活。“统分结合”的立法理念，平衡了残障人在社会保障方面作为普通公民的需求和因残障而产生的特殊需求。

但是，从我国立法的实际情况来看，现有的一般性社会保障立法往往忽视残障人由于面临种种障碍而产生的特殊需要，将他们的需要完全等同于普通人。如我国最低生活保障制度并不包含

因残障产生的额外的特殊支出，如残障人辅助器具的购买和维修支出、为稳定精神残障人的病情而产生的日常药物支出等。在计算最低生活保障的标准时，由于我国最低生活保障制度是以家庭人均收入作为衡量标准，没有将残障人的家庭结构、医疗康复和生活照料以及其他特殊支出等因素考虑在内，以致按照最低生活保障制度一般标准执行将造成很多残障人无法实际享受到最低生活保障。这些特殊的需求往往只能在针对残障人社会保障的专门立法中才能体现出来。一般性社会保障立法对残障人的特殊需求回应不足，这造成了残障人士对专门立法的依赖，也凸显我国针对残障人社会保障的专门立法不足的状况。

针对这个问题，立法者需要在建立统一的社会保障法律体系时充分考虑残障人的特殊需要，如残障人必须通过康复等手段实现功能恢复与心理恢复；对存在严重障碍无法进入普通学校学习的残障人要开展特殊教育；对残障人就业要有特殊保障措施；为了保障残障人生活、出行和社会参与的权利，要为他们创造无障碍的环境；老年残障人、重度残障人还需要居家服务等。

（二）执法不力及解决问题的建议

《残疾人保障法》中的规定大多为原则性规定，相关执法部门在执法时往往陷入两难境地，降低了法律的可操作性。执行不力的问题也同时严重影响了法律的实施效果。《劳动法》、《劳动合同法》、《促进就业法》中对残障人就业的规定也多为宽泛的政



策性规定，使得法律保障残障人权益的功能在较大程度上被削弱。同时由于社会上对待残障人的观念尚未得到根本的转变，相关部门和单位、公众对残障人法不够重视。残障人在社会、就业等方面遇到的困难多缘于群众对残障人观念的落后，对残障人的歧视和偏见，不仅给残障人及家属带来精神上的巨大伤害，而且有意无意中会人为地在残疾人和主流社会之间制造屏障。

相关政府部门在执法中角色定位不准确，残疾人工作委员会在残障人法的监督方面存在缺位，难以保持连贯性。在残障人就业、社会保障方面，劳动与社会保障部门的监督也有待加强。同时，法律责任不够清晰严格。只有使违反残障人法的行为及时受到法律的制裁，才能保证残障人法的有效实施。而事实上，对社会中众多的歧视残障人的行为，法律往往无能为力，这也削弱了法律的权威与效力，实践效果与立法指导思想之间存在巨大差异。

要解决这些问题，除了依赖我国整体上持续推进法治政府建设之外，我国政府还应有意识地落实联合国《残障人权利公约》对国家责任的要求。《公约》明确要求缔约国承诺确保并促进充分实现所有残障人的一切人权和基本自由，使其不受任何基于残障的歧视。这要求我国在立法和修订已有法律时明确实施法律的责任主体和执法主体，保证在残障人社会保障方面的支出。

在残障人社会保障领域明确实施法律的责任主体和执法主体，是我国法治政府的基本要求。中共中央、国务院在《关于促进残疾人事业发展的意见》中明确提出要加强对残疾人工作的领

导，健全残疾人工作领导体制，要求中央和国家有关部门、单位要将残疾人工作纳入职责范围和目标管理，密切配合协作，切实提高为残疾人提高社会保障和公共服务的水平。明确实施法律的责任主体和执法主体，也有利于解决相关政府部门在执法中角色定位不准确、残障人社会保障相关法律实施缺乏监督的问题。

在残障人社会保障领域，国家责任最明显的标志就是国家的社会保障支出情况。但从现状看，我国国家财政支出用于社会保障的比例不高，用于残障人社会保障的支出就更少了。“政府与社会投入的两个不足，是造成残疾人社会保障严重不足的根本原因。”根据相关数据，尽管残疾人社会保障支出超过了同期财政收入的平均增幅，但因为历史欠账较多，上述指出与我国财政收入和社会保障支出总数相比还有很大差距。随着社会发展，国家对残障人事业发展的投入应持续增加。

除了落实国家责任，政府也应重视民间非营利组织、残疾人组织等民间团体的重要作用。各级地方政府可通过购买服务、补贴、免费提供场地、培训等方式与民间残疾人组织合作，为残疾人提供服务。在立法和制定政策时，立法机关和政府部门还可通过召开座谈会等形式，当面听取盲人协会、聋人协会、肢残人协会、智力残疾人及亲友协会、精神残疾人及亲友协会以及其他残疾人民间组织代表的意见。同时，还可采取网上征求意见的方式，公开直接征求全社会及广大残疾人的意见。

（三）残障人社会保险制度存在的问题及解决路径

我国仍处于城乡分割的二元社会，因此不仅城市与农村社会保险制度处于分割状态，全国各省市、自治区甚至同一个省级区域内社会保险制度也处于分割状态，农村残障人社会保险制度发展明显滞后。地区间残障人保险制度发展同样不均衡，经济落后地区在社会保险制度方面明显处于劣势。

社会保险制度的不统一对于残障人来说是一个严重的问题。当下我国社会保险制度基本分为城镇职工社会保险制度、城镇居民基本养老保险制度、农村居民社会保险制度，虽然城乡居民基本养老保险已经统一，但是三种医疗保险制度的统一尤其是职工和居民社会保险制度的统一还未实现。由于大部分残障人无法就业，其社会保障权利也受到限制。特别是在农村地区，虽然参加基本养老保险和新型农村合作医疗缴费较低，但对生活困难的残障人来说，仍然有一定障碍。

基于社会公平价值理念以及构建社会主义和谐社会的实际需求，我国残障人社会保障制度改革最终目标是建立起一个完善的社保制度体系。而鉴于前述城乡之间在社会保障制度上存在巨大差异的现实，残障人社会保障制度改革的模式或进程在城乡之间必定是不同步的。在尚未完成社会保险制度的统一之前，国家应针对城市和农村采取与之相适应的推进策略。对于保险制度发展滞后的农村地区，首要任务应当是促进农村残障人社会保险

制度与城市残障人社会保险制度的衔接。根据“城市反哺农村”的理念，在国家扶持、城市带动以及农村自身努力发展下，摸索适合农村地区实际情况的残障人社会保险制度的实现形式，稳步推进农村地区残障人保险制度的水平，以此逐渐缩小城乡差距^①。同时，要以相关政策法规的贯彻落实为契机，全面提高残障人社会保险的覆盖率，促进各地区残障人社会保险的均衡发展。优惠政策、资金扶持等可以适当向发展落后的地区倾斜，尽快提高当地残障人保险覆盖率。同时，发展相对滞后的地区要借鉴发展迅速地区的经验，结合自身条件与政策优势，因地制宜，积极充分地调动资源促发展。

（四）残障人社会救助制度存在的问题及解决路径

我国现行的社会救助法律体系整体上的不完善影响着残障人社会救助制度作为一类特殊救助的落实。我国社会救助领域的立法只有《城市居民最低生活保障条例》、《农村五保供养工作条例》，农村最低生活保障制度表现在《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》的政策文件中。随着我国经济社会发展和城市化的加快，制定一部统一的《最低生活保障条例》已有必要。另外，分类救助、住房保障、法律救助以及其他救助等尚未立法。因此，应当尽快完成《社会救助法》制定工作，对社

① 中国残疾人社会保障制度现状及其完善策略。李迎生，孙平，张朝雄

会救助做出综合规定，同时分别制定《最低生活保障条例》、《五保供养条例》、《住房保障条例》、《灾害救助条例》、《司法救助条例》等，形成完备的社会救助法律体系，并对残障人的救助做出专门规定。贫困残障者的需求除了包括正常低保人员的基本需要外，还应当包括额外且必要的康复照料等特殊需求。因此，残障人社会救助的内容，除低保之外，还应关注残障群体的医疗保健、康复护理和起居照料等方面，并提供足够的救助资金与服务，着力突破“重低保救助、轻服务救助”的局限。

传统的社会救助政策更多的是强调地方政府的财政责任，但在上述贫困地区，困难人口往往较多，而当地财政困难、经济实力薄弱，难以提供足够的资金支持，这时便需要中央财政的及时补位。由于我国区域经济发展极度不平衡，中央财政主体没有及时尽责已经成为多数经济落后地区救助资金难落实、救助标准低、覆盖率低的主要原因。2006年10月，中共中央在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确提出要健全公共财政体制，调整财政收支结构，把更多的财政资金投向公共服务领域，加大财政在社会保障等方面的投入。中央政府可以根据各地区经济实力和财政承担救助资金能力的不同，对拨发的救助金进行适当调整。对于地方财政承担能力较强的地区，可适当减少救助资金拨付额度；针对地方财政承担能力较弱特别是国家级贫困地区，应重点加大救助资金拨付比例。

这种以实际承担能力为导向的中央与地方财政匹配投入模

式，有助于促进资金利用更加高效，能在一定程度上避免财政救助资金的短缺与浪费。在残障人社会救助方面，我们有必要充分认识到：过多依靠地方政府承担救助资金的结果必然是中央政府责任的缺位，中央财政的及时补位已经刻不容缓。^①除了合理划分和协调中央财政与地方财政的救助责任之外，提供财政资金的中央政府还应对各地区补助的实施效果进行实时监督与评估，从而敦促地方政府作为救助责任主体履行其救助责任。

① 杨健，残疾人社会救助政策效果与完善路径

小结

在人权入宪和加入《公约》之后，我国残障人社会保障领域也迎来了巨大的发展和变化。但是，考察已有的残障人社会保障相关立法、司法和行政，我们发现我国在这一领域仍然有巨大的提升空间。对此，我们就残障人社会保障方面的立法和法律实施提出下列具体建议：

1. 在推进一般性社会保障立法的同时，立法机构需要考虑残障人由于面临种种障碍而产生的特殊需要，并且立法支持针对这些需要的具体措施，包括在社会救助中对残障人的救助做出专门规定，包括满足残障人额外且必要的康复照料等特殊需求；
2. 针对执法不力的问题，立法机构应在法律文本中明确实施法律的责任主体和执法主体，并规定如何进行执法监督的具体程序；
3. 考虑到广泛存在的城市与农村、全国各省区及省内各地方的差异，立法机构需要采取与之相适应的推进策略；
4. 立法机构和行政机构应优化残障人社会保障财政支出的

决定程序，合理划分和协调中央财政与地方财政的救助责任，并敦促地方政府完成残障人社会保障工作；

5. 行政机关在进行残障人社会保障工作时，应推进与非政府组织的合作，以提升残障人社会保障工作的效率。

结 语

1948年12月10日，联合国大会通过《世界人权宣言》，其开篇即指出：“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础。”这也是《世界人权宣言》在历史上第一次提出普遍性的“人权”概念，即“将人权的主体确认为无差别的人”。

到如今，将近70年过去，在世界进步力量的努力推动下，联合国相继制定了数十个有关人权的公约、宣言、议定书和决议。作为21世纪联合国通过的第一个公约，联合国《残疾人权利公约》的核心是确保残障人士享有与所有人相同的权利，并以正式公民的身份生活，从而在获得同等机会的情况下，参与社会并作出贡献。《公约》涵括了残障人士应该享有的各项权利，如享有平等、不受歧视和在法律面前平等的权利；享有健康、就业、受教育和无障碍环境的权利；享有参与政治和文化生活的权利等。

我国率先签署并于2008年批准了《公约》，使得残障权利保护不再是慈善，而成为一种责任和义务。我国相应的法律政策的出台，顺应了这样一个深刻的改变。然而，因为长期基于残障的歧视和偏见，在我们日常的事务中，残障似乎仍旧是一个边缘的话题。在怜悯与关爱的外衣下，残障人面临的是入学无门、就业无路，在各种领域遭受排斥的困境。

每每谈及这些，让我们最为沮丧的，并不是大家不关心，而是站在居高临下，十分惊诧地反问——

“残疾人不是可以去特殊学校嘛？”

“国家花了大量的钱在安置残疾人就业呀！有各种培训，各种补贴，盲人可以做按摩，智障人可以去庇护工厂……”

“我们的政策多好，残疾人可以免费乘车，装假肢，做手术，拿补贴！好多正常人都没享受到呢。”

……

在这些惊讶与诘问之下，人们需要停下来，好好思考：

残障人是否从根本意义上，被视为人类平等的一分子，而非另类呢？

非残障人是否又真的深刻地领会到了，身而为人，在物质富足、经济腾飞、信息爆炸、科技飞跃的当今，我们却在关乎人们幸福的大事上被狭隘传统观念浑然不觉地束缚与限制呢？

读过之后，也许你看到了这是一本梳理与反思残障人法律的读本；也许你觉得其中的内容与你们的生活好像关系不大。回首70年前先贤们在《世界人权宣言》中的话，其背后的深刻含义是，如果我们不从根本上还原这样一个事实，即任何人都首先是“人”的这一本质，混沌或势利地生活在偏狭的框架内，那么自始至终，每个人，即使是自以为优越的人，都在饱尝同样的隐含苦果。

因此，从残障权利的角度，我们可以反思并找到改善我们生



活空间的更多可能的有效道路。这个读本让我们反思人与社会的关系，思考人在社会中的需求与成就，学会尊重和欣赏每一个基于需求的不同实现方式。而要做到这些，首先要立足于我们的社会现状，从深刻地理解法律法规背后对残障和尊严的理解出发，探索我们现状的社会处于一个什么样的状况，它将会走向何方，有没有更多的可能，其中一个重要的呈现方式就是法律与政策。

因此，当我们谈论残障人的教育时，我们试图打破的，是现下教育的偏狭。我们也不必一定要去想残障人士为什么要就业。而是想，人为什么要工作？是不是我们只看到了流于表面的效益，却忽略了人不应该是生产线上的一个零件？我们更不必要去想残障人士的社会保障应该是什么，社会福利与保障，本就是这个社会中的每个公民所应当享有的，其目的与意义在于让我们的生活更有尊严，更有质量。

综上所述，我们编辑整理出这本手册，并将之定位于为所有人。它既有国际的先进视角，又结合我国的现实情况。它并不功利地追求结果，只是期望每个人能够和我们一起，经历这个思索的过程。这关乎残障人的尊严和权利，更关乎生活在社会中的每个人的未来。

当你合上这本手册的时候，请忘掉残障，从一个更广阔的，更个性的视角，来重新检视——那就是，这个关乎残障人生存的环境，也是关乎你的环境。