

我国特殊教育法律研究综述及立法建议

庞文

(东北林业大学 文法学院, 黑龙江 哈尔滨 150040)

摘要:对我国学术界关于特殊教育法律的研究文献进行梳理,概述了现有特殊教育法律存在的体系不完善、立法滞后、缺乏可操作性等问题,归纳了学者们对制定《特殊教育法》的学术意见和对国外特殊教育法律的研究成果,指出我国目前正在进行的《残疾人教育条例》修订工作及其他立法安排应充分借鉴、吸收国外特殊教育立法的先进理念和经验,明确特殊教育的原则,着力增强法律的实用性和可操作性。

关键词:特殊教育;法律;立法建议

中图分类号: G40-011.8 **文献标识码:** A

文章编号: 1008-0627 (2011) 04-0013-04

随着“残疾人权利”的概念在世界范围内获得普遍认同,受教育权越来越被认为是残疾人生存与发展的一项重要权利,而权利是靠政府和法律加以界定和保障的。为了保障残疾人受教育权的实现,我国制定了一系列针对残疾人的特殊教育法律法规。学者们就这些法律的立法理念、原则、具体内容及存在的问题进行了广泛而深入的分析,并探讨了国外典型国家的特殊教育法律及其借鉴价值,这对完善我国特殊教育法律、促进特殊教育公平发展具有重要意义。本文通过全面梳理我国特殊教育法律研究的相关文献,力图为目前正在从事的《残疾人教育条例》修订工作和将来《特殊教育法》的出台提供参考。

一、我国特殊教育法律法规研究概述

刘春玲、江琴娣在其专著中对我国现有的特殊教育法律体系进行了梳理和内容解读。他们将我国涉及特殊教育的法律法规概括为如下5个层次:宪法、教育法律、教育行政法规、部门规章和地方性法规。^[1]从中可以清楚看到,我国特殊教育的法律法规已初具规模,形成了以纵向的《宪法》《教育法》《残疾人教育条例》、地方条例和横向的《义务教育法》《高等教育法》《职业教育法》等构成的完整的、纵横交错的法律体系,基本覆盖了残疾人教育的各个领域和层次。其中,《义务教育法》《残疾人保障法》分

别于2006年和2008年经过重新修订并颁布实施。唐淑芬首先对新《义务教育法》中有关特殊教育的规定作了内容解读,包括对建设特殊教育学校的规定,对随班就读教育方式的规定以及在特教师资、教学条件等方面的规定。^[2]随后,顾定倩、陈琛将新旧《义务教育法》加以比较,指出我国在特殊教育方面的立法进步,包括理念的更新、政府责任更加明确、经费的进一步保障等,但也存在教育对象界定和“残疾人”概念混乱、不统一的瑕疵。^[3-4]

对于法律中存在的问题,正如陈久奎等人所言,我国现有的特殊教育法律法规虽然极大推动了我国特殊教育的发展,但特殊教育法制建设仍存在诸多问题。他将其概括为:(1)专门性的特殊教育立法层次低、立法体系不完备,主要表现为处于核心地位的《特殊教育法》的缺失;(2)现行特殊教育法律规范过于原则、笼统,内容空洞、不具有可操作性;(3)特殊教育制度不健全、不完善,缺少特殊教育法本身特有的原则和制度。^[5]包万平等人也从特殊教育法治环境不完善,行政领导不到位、法律难贯彻等方面分析了我国特殊教育法律的缺陷。^[6]另外,刘全礼认为除了法规不全之外,更为重要的是现有法律的执法不严,约束、监督和追责机制不完善,导致残疾人教育的现实不容乐观。^[7]

收稿日期: 2011-05-10

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(10YJC840058)

作者简介: 庞文(1981-),男,湖北宜昌人,讲师/博士,主要研究方向:教育管理与社会政策。E-mail: physonly@163.com

二、制定《特殊教育法》的学术探讨

华中师范大学的邓猛、周洪宇教授首先发起关于制定《特殊教育法》的倡议,并将草拟的提案提交至全国人大会议。他们回顾了西方特殊教育的发展和立法的过程,结合我国特殊教育的现状和发展要求,指出:通过立法实施特殊教育是衡量一个国家残疾人特殊教育需要是否得到满足、参与机会是否平等、是否享受平等人权的基本尺度。我国由于没有法律的切实保障,特殊教育发展时冷时热,过度依赖于领导的意志、行政管理方式的变迁,因此应起草、通过《特殊教育法》。^[8]孟万金教授也认为尽管我国已经有了一些和特殊教育相关的法律条文,但还缺乏专门的《特殊教育法》,因此制定《特殊教育法》是当务之急。^[9]汪海萍详细论证了加强特殊教育立法的必要性和可行性。他认为,受教育权是残疾人生存与发展的基本权利,但目前残疾人受教育权的实现面临诸多现实困境,只有通过立法才能确保残疾人权利的法定化,使残疾人在形式上和实质上获得平等的教育。另外,联合国《残疾人权利公约》的通过,我国促进教育公平、坚持科学发展的执政理念和良好的经济物质保障,加上已具备较充分的立法实践和法律基础,这都为制定《特殊教育法》提供了可行要件。^[10]

学者们对《特殊教育法》的立法理念、原则和具体内容也作了初步探讨。陈久奎认为特殊教育立法应体现“以人为本”的理念,坚持教育平等原则、适度教育原则、特别扶助和保护原则,并认为在《特殊教育法》中应重点关注以下5方面的内容:特殊教育学校(班)设置制度、特殊教育师资保障制度、特殊教育资金保障制度、特殊教育对象评估制度、残疾人受教育权救济制度。^[5]邓猛也持类似的观点,不过他认为在立法中还应就特殊需要的类别与定义进行严格规范,对残疾儿童少年的教育如何与就业、康复、福利相衔接作出规定,并增加约束性条款和法律问责机制。^[8]

三、对国外特殊教育法律的研究概述

国外尤其是发达国家在特殊教育立法方面走在前列,他们法律完备、理念先进,吸引了众多国内学者的关注。在现有文献中,介绍、评析美国特殊教育法的论著占了绝大部分。杨柳全面

阐述了美国残疾人教育法的演进,包括:1975年《所有残疾儿童教育法》、1986年《所有残疾儿童教育法》修正案、1990年《残疾人教育法》、1997年《残疾人教育法》修正案和《2004年残疾人教育促进法》。作者认为通过法律的不断修正和完善,美国对残疾的认识更具人性化,对残疾人教育的目标和原则更加明确,充分调动了家长、地方政府和社会各界积极参与残疾人教育事业,使得残疾人教育的效果大为改善。^[11]于松梅、侯冬梅重点分析了美国残疾人教育法中体现出的保障残疾儿童及其家长权益的六条基本原则,即零拒绝、无歧视性评估、个别化教育、最少限制环境、合法的程序和家长的参与,这些原则和法案的不断演进反映出若干新的特殊教育理念:从残疾范式到以人为本,教育平等观念逐步扩充,特殊教育从关注外在的环境安置到注重内在的服务品质,关注个体的生涯发展和特殊教育成效,重视多元评估和实际干预策略的研究等。^[12]

在具体法条方面,黎莉对美国《残疾人教育法》中第三部分关于残疾婴幼儿早期干预的规定进行了研究,认为我国也应加快制定早期干预的法律法规,重视早期干预理念的建立与推广。^[13]崔凤鸣、林霄红等人重点分析了美国《残疾人教育法》中有关高等教育的规定,并将其与我国法律加以比较,指出我国在残疾的观念认识上还应进一步改进,在立法技术上应增强操作性,在无障碍环境、最少限制环境的创设以及经费保障方面还需进一步加强。^[14-15]高杭通过对美国《残疾人教育法》法理、实践及其公平意义的阐释,指出我国应注重特殊教育立法,形成完备的符合国情的特殊教育法律体系,加强实施细则的制订,增强可操作性。^[16]在另一篇文章中,他谈到美国残疾人教育正从形式公平走向实质公平,教育政策的取向从普适走向补偿,这都归功于《残疾人教育法》的制度保障。^[17]除了制定法外,肖非、李继刚认为美国地方和联邦法院的判例也是美国残疾人教育法律体系的一个重要部分,判例对推动立法进程、解释和说明已有法律、修正已有法律的不足具有重要作用,因此作者建议我国在加大特殊教育制定法立法力度的同时,也应借鉴美国经验,将判例制度引入特殊教育领域,以

节约立法成本、推进审判公正。^[18-19]

另外,部分学者还分析了其他国家和地区的特殊教育法及其亮点。苏雪云分析发现,加拿大残疾人教育的法律法规比较完备,尤其是地方政府颁布的一系列具体法律对保障残疾人的教育发挥了莫大的作用。^[20]牟玉杰分析了丹麦特殊教育的法律体系,认为丹麦特殊教育的法律直接反映了其教育理念的变化,如早期针对不同类型的残疾儿童制定不同的特殊教育法案,到20世纪80年代后又废止了这些法案,这是丹麦由隔离式教育发展到一体化教育的体现,另外,所有特殊教育法律中都贯彻了“正常化”理念和融合教育模式。^[21]赖德胜认为英国的《教育法》《特殊教育需要鉴定与评估实施章程》《残疾人歧视法案》《特殊教育需求与残疾人法案》等一系列法律非常注重对有特殊教育需要的儿童的评估和鉴定工作,并强调家长的参与和不同教育阶段间的转衔服务,以此为残疾人提供全面而适当的特殊教育服务。^[22]黄霞对韩国于2008年正式实施的《特殊教育法》进行了研究,认为其突出特点有:特殊教育的对象进一步细化和扩充,无偿教育的年限扩大,重视残疾人的终身教育,进一步保障学生和家长的权利。^[23]张继发、李贤智对我国台湾的《特殊教育法》及其多次修订工作给予了关注,认为多部门协商、重视特殊教育专家的作用等经验值得借鉴,而且法律表现出的责权细化、内容具体、极富操作性也是其一大优势。^[24]

四、对我国特殊教育的立法建议

从上述分析可知,我国近年来对特殊教育法律的研究比较重视,学者们以现有特殊教育法律法规存在的问题为出发点,结合国外特殊教育立法的先进理念和做法,为完善我国的特殊教育法律体系进行了有益探讨。这些研究及其结论具有极强的问题意识与人文现实关怀,对当前《残疾人教育条例》的修订工作及以后的立法工作具有重要的指导和借鉴意义。本文拟以前述分析为基础,对我国特殊教育法律的修订完善提出以下建议。

(一)特殊教育立法应充分借鉴、吸收国内外特殊教育的先进理念和新思想

《残疾人教育条例》的修订以及日后《特殊

教育法》的立法工作都应遵循、符合联合国《残疾人权利公约》和新修订的《残疾人保障法》等国内外最新法条的精神。首先,应深化对残疾人的认识,改变目前的残疾观。随着人类文明事业的发展,残疾观范式已发生了深远的变化,由生物医学模式残疾观转向社会模式残疾观,但我国现有法律中对残疾人的界定仍然沿用“机体损伤”这一生物医学模式,忽视了社会环境、法律环境对残疾人所造成的各种阻碍。因此,在《残疾人教育条例》修订中,应突出法律保障、教育公平对残疾人的意义,根据国际经验扩展特殊教育的对象和范围,对残疾人的具体类别作出清晰规定。其次,全纳教育是当前世界范围内普遍认可的特殊教育理念,应将其写入法律中并明确其实现的方式和原则。此外,终身教育、以人为本、机会均等、权利保障等理念也应在法律中有所体现。

(二)明确特殊教育应坚持的原则

现有的《残疾人教育条例》没有对此作出规定,此次修订应加以落实,从而体现特殊教育的特殊性。我们认为,特殊教育的原则应包括:

(1) 优先原则,即特殊教育应优先享有国家的优惠和倾斜政策;(2) 特别扶助原则,即在同等条件下给予残疾学生更多的、更特别的照顾和支持;(3) 个别化原则,即在科学评估基础上,为每个残疾学生制定个别化教育计划,在教育方式、教育目标、教育评价等方面因人而异;(4) 无障碍原则,即保证特殊学校和普通学校提供无障碍的、最少限制的环境以供残疾学生接受教育;(5) 多方参与和合作原则,应明确政府、社会、学校、残疾人及其家庭等各方在特殊教育中的权利和义务,加强各方的沟通与合作,使特殊教育做到学校、社会、家庭一体化,构建特殊教育的综合支持体系。

(三)增强法律的实用性和可操作性

1994年颁布的《残疾人教育条例》主要是倡导性的、号召式的,其规定过于空泛、缺乏可操作性,不利于指导残疾人教育的具体实践。此次法律修订应重点解决这一问题,方法就是增加、细化各项规定,并尽量出台量化措施。首先,法律的各项内容应具体、明确。比如,残疾儿童随班就读的具体办法、程序和保障体系,特殊教

育的经费保障制度,特殊教育师资的培养、培训和聘任办法等都应作出详细规定。其次,增加对于3岁以前残疾婴幼儿早期干预、残疾学生评估鉴定、残疾学生不同教育阶段之间以及离开学校后的转衔服务等方面的具体规定,明确政府、教育机构、医疗机构等部门的职责和具体程序。再次,应督促各地根据实际情况加强地方立法,出台与国家特殊教育法律相配套的地方法规,以推动各地特殊教育的发展。最后,强化法律责任,对特殊教育牵涉到的方方面面都应落实具体责任者,并规定相应的奖励与惩罚措施。同时,制定特殊教育督导条例,进一步健全教育督导制度,保证法律得到切实贯彻。

参考文献

- [1] 刘春玲,江琴娣. 特殊教育概论[M]. 上海:华东师范大学出版社, 2008: 36-42.
- [2] 唐淑芬. 学好新义务教育法,推进特殊教育事业新发展[J]. 中国特殊教育, 2006(11): 4-6.
- [3] 顾定倩. 对《义务教育法》有关特殊教育条款的分析[J]. 中国特殊教育, 2007(5): 9-12.
- [4] 陈琛. 新旧义务教育法中残疾人教育相关规定之比较分析[J]. 中国特殊教育, 2008(5): 3-6.
- [5] 陈久奎,阮李全. 特殊教育立法问题研究[J]. 中国特殊教育, 2006(6): 47-52.
- [6] 包万平,李金波,郭炜煜. 我国特殊教育法律缺陷及其立法学术建议[J]. 继续教育研究, 2009(12): 68-71.
- [7] 刘全礼. 特殊教育导论[M]. 北京:教育科学出版社, 2003: 94-96.
- [8] 邓猛,周洪宇. 关于制定《特殊教育法》的倡议[J]. 中国特殊教育, 2005(7): 3-6.
- [9] 孟万金,刘在花,刘玉娟. 采取有力措施,促进残疾儿童教育权利平等和机会公平——六论残疾儿童教育公平[J]. 中国特殊教育, 2007(4): 3-6.
- [10] 汪海萍. 论加强特殊教育立法的必要性与可行性[J]. 中国特殊教育, 2007(7): 3-6.
- [11] 杨柳. 美国残疾人教育法探析[J]. 比较教育研究, 2008(6): 71-75.
- [12] 于松梅,侯冬梅. 美国《障碍者教育法》的演进及其特殊教育理念[J]. 辽宁师范大学学报:社会科学版, 2008(7): 78-80.
- [13] 黎莉. 美国功能障碍早期干预法律法规述评[J]. 中国特殊教育, 2007(9): 25-28.
- [14] 崔凤鸣. 美国《残疾人教育法》与残疾人高等教育[J]. 比较教育研究, 2006(10): 70-72.
- [15] 林霄红,吴若飞. 中、美“残疾人高等教育法”比较[J]. 红河学院学报, 2008(4): 78-81.
- [16] 高杭. 美国《残疾人教育法案》:法理、实践及其公平意义[J]. 中国特殊教育, 2010(7): 23-25.
- [17] 高杭,薛二勇. 特殊群体教育公平与补偿性政策[J]. 比较教育研究, 2010(9): 43-47.
- [18] 肖非. 美国特殊教育立法的发展——历史的视角[J]. 中国特殊教育, 2004(3): 93-96.
- [19] 李继刚. 美国特殊教育判例法制度及其对我国的启示[J]. 外国教育研究, 2009(9): 56-60.
- [20] 苏雪云. 加拿大特殊教育立法与实践[J]. 中国特殊教育, 2004(12): 81-86.
- [21] 牟玉杰. 丹麦特殊教育研究[D]. 大连:辽宁师范大学, 2004: 12-13.
- [22] 赖德胜,赵筱媛. 中国残疾人就业与教育现状及发展研究[M]. 北京:华夏出版社, 2008: 113.
- [23] 黄霞. 韩国新特殊教育法述评[J]. 现代特殊教育, 2008(12): 39-40.
- [24] 张继发,李贤智. 台湾《特殊教育法》立法及其启示[J]. 华中师范大学研究生学报, 2006(2): 16-18.

A Review of Researches on Special Education Law and Legislative Suggestions

PANG Wen

(School of Humanity and Law, Northeast Forestry University, Harbin 150040, China)

Abstract: This article reviews the academic literature on special education law in China, in attempt to reveal the problems with present special education law such as the imperfect legal system, backward legislation and lack of operability. It generalizes scholars' academic opinions on formulating the special education law and overseas research findings involved. The author, thus, points out that revising the Education Ordinance for Individuals with Disabilities and other legislation arrangement should refer to the advanced concepts and experience of foreign special education legislation, and clarify the principles of special education to strengthen the law's practicability and operability.

Key words: special education; law; legislative suggestions

(责任编辑 夏登武)