



# 乡村振兴背景下农村未成年残疾人家庭教育服务供给的结构性矛盾与政策路向

王培峰

**摘要:**“十四五”时期,我国“三农”工作进入全面推进乡村振兴的新发展阶段。农村未成年残疾人家庭教育是乡村振兴不可或缺的重要组成部分。农村未成年残疾人家庭教育服务供给,蕴含着习近平新时代中国特色社会主义思想内涵。但是,服务供给不平衡不充分的矛盾仍然突出,主要表现为多部门协同合作服务供给的结构性矛盾、社会协同参与服务供给的结构性矛盾、专业人员要素在空间分布的结构性矛盾。上述服务供给的结构性矛盾蕴含着相关公共政策思维的局限,主要是政策演进路径依赖中农村视角缺失的政策思维局限、残疾人家庭视角缺失的政策思维局限、传统“特教(事)特办”存在的政策思维局限。做好农村未成年残疾人家庭教育服务供给,公共政策设计应当重视农村视角的建制化政策思维、残疾人家庭视角的建制化政策思维,以及贯彻更加积极的“特教特办”政策思维。

**关键词:**乡村振兴;残疾人家庭教育;服务供给;农村视角;家庭视角;特教特办

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.03.016

**收稿日期:**2022-03-15

**作者简介:**王培峰,男,山东潍坊人,南京特殊教育师范学院特殊教育学院教授,研究方向为特殊教育政策、特殊教育哲学,E-mail: Wpf8010@163.com。

我国家庭教育长期以来主要依靠伦理道德传统方式提供规范监督和支持。在当今社会转型、家庭变迁时代,一些农村未成年残疾人父母或监护人家庭教育主体责任意识不强,生而不养、养而不教、教而不当,甚至抛弃、抛害(特别是对极重度残疾孩子)等现象时有发生。“十四五”时期,我国“三农”工作进入全面推进乡村振兴的新发展阶段。2021年《乡村振兴促进法》明确要求增加农村公共服务供给,创建文明家庭,培育良好家风,还特意强调加强对农村残疾人的关爱服务<sup>①</sup>。2021年《家庭教育促进法》将家庭教育由传统“家事”上升为新时代的“国事”,由私人领域上升到公共领域,由伦理规范上升到法治引领。2021年《“十四五”残疾人保障和发展规划》和《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》都直接或间接地涉及到残疾人家庭教育。

最近一次统计显示,我国农村残疾人达6225万,占残疾人总数的75.04%<sup>②</sup>。农村未成年残疾人家庭教育是乡村振兴不可或缺的重要组成部分,关乎乡村文明建设,关乎乡村振兴目标的实现。农村未成年残疾人家庭教育服务供给涉及不同残疾类型和不同残疾程度的残疾人家庭;同时又与社区家长学校、学校(特殊教育学校和乡村普通学校、幼儿园)家长学校、村(居)委员会、残疾人工作机构、乡镇医疗卫生机构、妇联组织等多个部门单位有着密切的联系,关涉到对未成年残疾人道德品质、身心康复、生活技能、文化修养、行为习惯等多方面家

①《中华人民共和国乡村振兴促进法》,新华网,2021年4月30日发布,2022年3月12日访问,[http://www.xinhuanet.com/politics/2021-04/29/c\\_1127393923.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021-04/29/c_1127393923.htm)。

②第二次全国残疾人抽样调查领导小组、中华人民共和国国家统计局《2006年第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报(第二号)》,中国残疾人联合会官网,2021年2月20日发布,2022年3月12日访问,<https://www.cdpf.org.cn/zwgk/zccx/dcsj/8875957b9f0b4fe495afa932f586ab69.htm>。

庭教育服务需求。从专业性质和资源分布来看,农村未成年残疾人家庭教育服务供给是最复杂、最困难、最稀缺的服务。当前,明晰农村未成年残疾人家庭教育供给的结构性矛盾,审视传统家庭教育服务供给的政策思维,提出新时代农村未成年残疾人家庭教育服务供给的政策路向,才能更好地对接乡村振兴战略。

### 一 乡村振兴背景下农村未成年残疾人家庭教育服务供给的新时代思想内涵

每个孩子都是家庭幸福的希望。农村未成年残疾人成长面临身心残疾、资源贫乏、环境不良等多重障碍和弱势。农村未成年残疾人家庭比任何普通家庭更能体验到家庭幸福的艰辛和珍贵。农村未成年残疾人家庭教育服务供给,蕴含着习近平新时代中国特色社会主义思想内涵。

#### (一)贯彻习近平家庭家教家风建设重要论述和乡村振兴战略思想

乡村振兴,顺应农村未成年残疾人及其家庭对美好生活的向往,但是,他们对美好生活需要和农村未成年残疾人家庭教育服务供给不平衡不充分的矛盾最为突出。习近平强调,全面建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴,最艰巨最繁重的任务依然在农村<sup>①</sup>。其中,农村未成年残疾人家庭教育服务供给是乡村振兴中不可忽视的重要方面。习近平站在培养担当民族复兴大任的高度,指出“千家万户都好,国家才能好,民族才能好”,“家庭是人生的第一个课堂,父母是孩子的第一任老师……有什么样的家教,就有什么样的人”,“家庭不只是人们身体的住处,更是人们心灵的归宿”<sup>②</sup>。家庭教育承载着“成亲亲、续生生、孕家风、育家人”的重任<sup>③</sup>,承载着家庭幸福的基因密码。习近平强调要把推进家庭教育工作作为一项长期任务抓实抓好,“广大家庭都要重言传、重身教,教知识、育品德,帮助孩子扣好人生的第一粒扣子,迈好人生的第一个台阶”<sup>④</sup>。习近平在2019年3月8日参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时的讲话,站在实施乡村振兴战略的高度,强调“办好农村的事情,实现乡村振兴,关键在党”,并要求完善农村弱势群体关爱服务体系,培育文明乡风<sup>⑤</sup>。实施乡村振兴战略已经写入党章,成为全党共同意志和政治任务。做好农村未成年残疾人家庭教育服务供给,促进公共教育等资源向农村倾斜,才能更好服务于乡村振兴战略。

#### (二)实践以人民为中心的发展思想和社会公平正义

以人民为中心,促进社会公平正义、增进人民福祉是中国共产党治国理政的重要旨归。马克思说“人们的就是他们的现实生活过程”<sup>⑥</sup>,强调人的现实生活需要特性。党的十八大以来,我们党的公平正义实践根植中国大地,继承和发展马克思主义正义观,把人民现实生活作为“小康社会”和“美好生活”的前提性条件<sup>⑦</sup>,重视促进社会公平正义和增进人民福祉在正义实践中的优先性地位。习近平在2022年春节团拜会上的讲话中指出,“世界上最大的幸福莫过于为人民幸福而奋斗”<sup>⑧</sup>,而“人民幸福,不是抽象的,最终要体现在千千万万个家庭都幸福美满上”<sup>⑨</sup>。家庭是社会的基本细胞,是国家发展的重要基础,家庭教育关系到家庭幸福和国家人才培养基础。但是,至今乡村家庭教育一直是乡村基本公共服务体系建设的短板和弱项。《乡村振兴促进法》要求,“各级人民政府应当加强农村教育工作统筹”,“促进公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜”,加强对农村残疾人的关爱服务<sup>⑩</sup>。《家庭教育促进法》强调“国家和社会为家庭教育提供指导、支持和服务”<sup>⑪</sup>。通过农

①习近平《实现中华民族伟大复兴的使命 最广泛最深厚的基础依然在农村》,中国社会科学网,2020年12月30日发布,2022年3月12日访问, [http://ex.cssn.cn/jjx/jjx\\_shzyjilysj/202012/t20201230\\_5240592.shtml](http://ex.cssn.cn/jjx/jjx_shzyjilysj/202012/t20201230_5240592.shtml)。

②习近平《在会见第一届全国文明家庭代表时的讲话》(2016年12月12日),人民出版社2016年版,第1—2页。

③王培峰《“家”是什么》,光明网,2019年1月25日发布,2022年3月14日访问, [https://www.gmw.cn/xueshu/2019-01/25/content\\_32415639.htm](https://www.gmw.cn/xueshu/2019-01/25/content_32415639.htm)。

④《推动形成社会主义家庭文明新风尚》,《中国青年报》2016年12月31日,第1版。

⑤张敏彦《在河南团,习近平对这个战略再作部署》,新华网,2019年3月9日发布,2022年3月12日访问, [http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-03/09/c\\_1124212641.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-03/09/c_1124212641.htm)。

⑥中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译《马克思恩格斯文集》第1卷,人民出版社2009年版,第525页。

⑦林进平《中国特色社会主义公平正义的理论特质》,《理论导报》2019年第10期,第35页。

⑧习近平《在二〇二二年春节团拜会上的讲话》,《人民日报》2022年1月31日,第1版。

⑨习近平《在会见第一届全国文明家庭代表时的讲话》(2016年12月12日),第1—2页。

⑩《中华人民共和国乡村振兴促进法》,新华网,2021年4月29日发布,2022年3月12日访问, [http://www.xinhuanet.com/politics/2021-04/29/c\\_1127393923.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021-04/29/c_1127393923.htm)。

⑪《中华人民共和国家庭教育促进法》,新华网,2021年10月23日发布,2022年3月13日访问, [http://www.news.cn/legal/2021-10/23/c\\_1127988845.htm](http://www.news.cn/legal/2021-10/23/c_1127988845.htm)。

村未成年残疾人及其家庭教育服务供给,满足他们教育需求,奠定家庭幸福基础,促进未成年残疾人家庭全面共建共享发展成果,拥有尊严和可选择美好生活的能力,增强他们平等参与社会的信心与理想,是社会公平正义的底线保障。通过完善农村未成年残疾人家庭教育服务供给体系的制度设计,从程序正义到结果正义,根本上解决残疾人弱势群体的分配正义问题,真正让每一名残疾人都有人生出彩机会,能从更高的道德高地和政治文明中,彰显新时代党全心全意为人民服务的根本宗旨,以“最少数者”和“最弱势者”视角格外彰显以人民为中心的发展思想,生动实践社会公平正义。

## 二 乡村振兴背景下农村未成年残疾人家庭教育服务供给的结构性矛盾

近几年来,随着《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》、《全国家庭教育指导大纲》的实施,以及第一、二期特殊教育提升计划等重大政策的实施,农村未成年残疾人家庭教育服务保障有了重大进展。但是服务供给不平衡不充分的矛盾仍然突出,并与传统历史问题累积叠加,演变为若干结构性矛盾。

### (一)多部门协同合作服务供给的结构性矛盾

政府支持、多部门合作的家庭教育服务供给体系,是保障农村未成年残疾人家庭教育获得专业支撑和持续保障的重要途径。《家庭教育促进法》明确要求增强国家支持的责任,但总体而言,针对农村未成年残疾人家庭教育服务供给,在专业内容、队伍、指导、研究和服务产品研发等方面,还未能形成有机衔接配合的服务体系。这突出表现为农村未成年残疾人家庭教育需求与多部门协同合作的残疾儿童学前和早期教育、康复服务供给的结构性矛盾。

残疾儿童学前和早期教育与康复服务是广大农村地区残疾儿童家长最匮乏、最现实、最直接的教育需求,关系到残疾儿童未来健康成长的人生基础。激活和释放残联、民政、教育等部门参与农村残疾儿童学前和早期教育与康复服务的活力,提高他们指导或直接服务残疾儿童家庭教育的能力,是最紧迫最重要的任务。尽管第一、二期特殊教育提升计划和《“十四五”残疾人保障和发展规划》、《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》都指出,支持普通幼儿园、儿童福利机构、残疾儿童康复机构增加学前部(附设幼儿园)或专门设置特殊幼儿园,招收残疾儿童<sup>①</sup>,然而,各地在落实时,缺少针对农村残疾儿童康复和学前教育的具体政策设计和实施路径。至今,能够提供农村未成年残疾人及其家庭教育服务的乡村学前教育和康复机构极为匮乏。江苏省调查发现,省内至今尚没有专门招收残疾孩子的特殊幼儿园,而民政部门的儿童福利机构和残联部门的康复机构举办幼儿园存在协同合作不协调的问题。一方面,存在服务资质认证的困难。由于民政部门的儿童福利机构、残联的残疾儿童康复机构举办的残疾儿童学前部(或幼儿园)在服务机构建立、管理规范等方面的不足,导致教育行政部门对鼓励他们参与服务的积极性不高,造成儿童福利机构、残疾儿童康复机构等服务农村未成年残疾人家庭教育难的尴尬处境。另一方面,存在未成年残疾人家长抵触“残疾人证”标签效应的忧虑。由于部分家长(特别是轻度智力残疾和孤独症、学习障碍等精神残疾孩子家长)对待“残疾人证”(医学鉴定)持有给孩子及家庭“贴标签”的反感态度,不愿意去鉴定和接受“残疾人证”。而“残疾人证”是残联等部门依法界定残疾人、提供相关服务的凭证。这导致有关康复机构或学前教育机构无法凭证为未成年残疾人及其家庭提供优惠或免费的相关服务,使得部分残疾人家庭无法享受到政府补助的教育与康复服务。

### (二)社会协同参与服务供给的结构性矛盾

政府支持下的社会协同参与,是未成年残疾人家庭教育服务供给的重要方式途径。它能有效弥补单纯依靠政府力量服务供给适应性不足的弊端。《家庭教育促进法》明确要求社会协同参与家庭教育工作。当前,农村未成年残疾人家庭最急需的是正确的家庭教育理念、方法,配合学校(幼儿园)开展教育指导和实践活动。但是,总体而言,社会服务参与主体、参与方式单一,带来农村未成年残疾人家庭教育指导需求与社会协同参与服务供给的结构性矛盾。

一是各地对吸纳残疾人康复等专业组织参与家庭教育服务供给不足。近年来,随着社会公共治理变革的

<sup>①</sup>《国务院关于印发“十四五”残疾人保障和发展规划的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,2021年7月21日发布,2022年3月12日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content\\_5626391.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm);《国务院办公厅关于转发教育部等部门“十四五”特殊教育发展提升行动计划的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,2022年1月25日发布,2022年3月12日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/25/content\\_5670341.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/25/content_5670341.htm)。

逐渐推进,与残疾人教育、康复相关的社会组织机构不断成长,参与相关专业服务的人员不断增多,为未成年残疾人家庭开展教育指导和实践活动提供社会基础。2017年,全国有残疾人康复机构8334个,专业技术人员16.5万人<sup>①</sup>。到2021年底,全国残疾人康复机构达11260个,业务人员23.2万人<sup>②</sup>。四年间,康复机构增长2926个,业务人员增长6.7万人。然而,长期以来各地对这些机构和人员参与农村未成年残疾人家庭教育服务一直缺少必要的具体政策设计和措施跟进,没有形成教育、康复、医疗及其研究支持的专业支持体系和完善的治理结构框架,无法充分发挥和利用他们在农村未成年残疾人家庭教育服务中开展康教医结合的专业支持作用。

二是各地乡镇(街道)特殊教育资源中心匮乏,农村未成年残疾人家庭教育获得专业支持难。“特殊学校骨干”和“随班就读主体”一直是我国特殊教育安置的主要形态。在城市举办特殊教育学校的隔离制教育安置形式仍是主要形式。自1994年全国制度化推行随班就读,至2020年全国共有特殊教育学校2244所(比上年持续增加52所),在校生88.08万人,其中随班就读在校生43.58万人,仅占特殊教育在校生的49.47%<sup>③</sup>。推进残疾学生在乡村学校随班就读工作的步伐,尚没有大面积地深入到农村。至今绝大多数省没有建设乡镇特殊教育资源中心,农村未成年残疾人家庭教育难以获得专业支持。特别是在一些不发达地区,随班就读实施还面临社会文化认同不高以及经济条件、师资力量和技术支持有限等各方面的制约。特别是多达20.26万(占特殊教育在校生23.00%)<sup>④</sup>在家接受送教上门教育服务的残疾学生,很难享受到有质量的专业教育服务。

### (三)专业人员要素在空间分布的结构性矛盾

当前,在家庭教育专业人员培养培训尚不到位的情况下,学校力量是做好家庭教育服务供给的关键。通过协调现有特殊教育和康复专业人员,建立家庭教育指导服务专业队伍,能有效突破农村未成年残疾人家庭教育服务专业队伍匮乏的瓶颈。然而,专业人员在空间分布极不均衡,带来农村未成年残疾人家庭教育服务需求与专业人员供给的空间结构性矛盾。

一是区域间专业人员与残疾人口呈负相关的倒置结构性矛盾。在特殊教育教师分布方面,有关数据表明,2015年每百名残疾学生拥有特殊教育教师人数中西部地区为11.15人,东部地区为16.28人,中西部地区比东部地区少5.13人<sup>⑤</sup>。在康复专业人员方面,据统计显示,2016年全国共有专业康复人员149446人,其中中西部地区为82500人,占全国55.20%;东部地区为66946人,占全国44.80%。以急需康复的0—14岁残疾人口为例,每百名0—14岁残疾人拥有专业康复人员人数中西部地区为12.66人,东部地区为22.08人,中西部地区比东部地区少9.42人。这种倒置结构必然影响到中西部地区农村未成年残疾人家庭“公平而有质量”地获得教育和康复服务<sup>⑥</sup>。

二是城乡间专业人员分布与残疾人口呈倒置结构性矛盾。在残疾儿童家庭教育依赖的特殊教育资源分布方面,当前,孤独症、智力残疾、多重残疾及其他新类型残疾人日趋增多,呈现出在县、乡、村集聚分布的特征,农村残疾人占残疾人总数的75.04%,这意味着四分之三的残疾人家庭教育服务在农村。但是,由于历史上城乡分割的二元结构传统原因,以及特殊教育学校在大中城市布局的政策设计,特殊教育专业人员富集于“高端城市”(县城以上城市)而稀缺于村镇“低端区域”的不平衡分布一直长期存在。这导致社区、村镇等“低端区域”残疾人家庭教育获取专业人员支持严重不足。在社区家长学校、学校家长学校方面,由于专业人员匮乏,其参与农村未成年残疾人家庭教育服务的作用发挥有限。例如江苏省在大力推进随班就读工作的情况下,也仅仅在开展随班就读试点的每个乡镇(街道)建设了1所幼儿园和1所普通学校(一般是中心幼儿园或学校),能兼具

①《2017年中国残疾人事业发展统计公报》,中国残疾人联合会官网,2018年4月26日发布,2022年3月15日访问,<https://www.cdcpf.org.cn/zwgk/zccx/tjgb/44f18036e0844ebd9c83b937cb421446.htm>。

②《2021年残疾人事业发展统计公报》,中国残疾人联合会官网,2022年4月6日发布,2022年3月15日访问,<https://www.cdcpf.org.cn/zwgk/zccx/tjgb/0047d5911ba3455396faefcf268c4369.htm>。

③《2020年全国教育事业发展统计公报》,中华人民共和国教育部官网,2021年8月27日发布,2022年3月15日访问,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202108/t20210827\\_555004.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.html)。

④《2020年全国教育事业发展统计公报》,中华人民共和国教育部官网,2021年8月27日发布,2022年3月15日访问,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202108/t20210827\\_555004.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.html)。

⑤凌亢、白先春等《中国残疾人事业发展报告:2006—2015》,中国统计出版社2017年版,第128页。

⑥凌亢主编《残疾人蓝皮书:中国残疾人事业发展报告(2018)》,社会科学文献出版社2018年版,第64—66页。

一些残疾人家庭教育指导功能,作用发挥和数量建设严重不足。

### 三 乡村振兴背景下农村未成年残疾人家庭教育服务供给矛盾的原因分析

政策思维是支配政策决策的核心和灵魂。上述服务供给的结构性矛盾蕴含着相关公共政策思维的局限,这是内在的深刻根源。

#### (一)政策演进路径依赖中农村视角缺失的政策思维局限

政策演进具有鲜明的传统路径依赖特性。一是,在我国计划经济特定历史时期,受到资源条件限制,政策决策大多关注在亟待解决的重大问题上,形成了集中力量解决“急、重”问题的应急性政策思维特征,造成了公共政策设计对“缓、轻”问题关注不够。家庭教育即长期依赖于家庭传统的家风、家训进行自发的道德伦理规范,缺乏完善、系统的制度与政策来促进。对残疾人的教育也大多侧重了义务教育、职业教育等学校教育,农村未成年残疾人家庭教育一直没能上升到公共政策视野。二是,在残疾人公共政策制定决策体系结构里,主管农村工作问题的政府部门缺失是造成残疾人公共政策农村视角不足的结构因素。受传统政策演进路径依赖的影响,残疾人公共政策大多由残联牵头,或者跨部门联合制定,作为主管农村工作的农业农村等部门却一直很少参与到残疾人相关政策活动中,自然缺少对农村残疾人家庭教育的关注和影响。三是,受到“以农养工”等政策思维影响,叠加了历史上的城乡分割格局,形成了根深蒂固的以城市为中心的城乡二元结构政策思维特征,造成公共政策设计中农村视角的缺失或不足。新中国成立后,党和政府在极端困难的情况下,集中有限资源首先在大中城市举办特殊教育学校。1986年《义务教育法》颁布实施后,1989年教育部《关于发展特殊教育若干意见》提出盲童教育以省或以地市为单位设校、聋童教育以县为单位办班办校、弱智教育随班就读或集中办校的特殊教育布局<sup>①</sup>。这是造成乡村残疾人家庭教育资源稀缺的历史和政策原因。当前,面对庞大农村残疾人,传统政策演进所遵循的上述路径依赖应对农村残疾人家庭教育服务供给需要明显滞后。上述农村未成年残疾人家庭教育服务供给的结构性矛盾,不同程度地存在着这些政策思维的烙印。

#### (二)残疾人家庭视角缺失的政策思维局限

“家国一体,家国同构”是中国思想和社会建制中的显著特点<sup>②</sup>。新中国成立后相当长时期内,政府、社会、市场职能重叠曾严重存在。这在公共政策制定和执行中形成了政治源流、政治主导的强势和惯性,导致公共政策家庭视角不足,对家庭带来的影响关注不够。家庭视角是间接家庭政策制定的核心要义,“要求在政策制定中将其对家庭的影响考虑在内,以便使政策增强家庭能力”,“具有明显的保护家庭的价值取向和现实意义”,应当以家庭视角“关注公共政策制定、实施和评估的全过程”<sup>③</sup>。对农村未成年残疾人家庭教育服务供给而言,一方面,在公共政策议程设置的过程中,农村未成年残疾人家庭教育问题没能成为优先排序,特别是在资源紧张的时期,往往被国家视角、社会视角、市场就业视角的义务教育、职业教育等更具优先性的政策议程所挤占。新中国成立以来的残疾人教育政策优先排序基本上是“保障义务教育,着重发展职业教育,积极开展学前教育,逐步发展高级中等以上教育”<sup>④</sup>。其他公共政策的设计中关于残疾人教育的安排也大多是重复了这一优先价值排序。至现在的《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》,家庭视角始终没能纳入到政策视野的高位。另一方面,在公共政策制定决策体系里,主管家庭教育问题的政府部门缺失是造成公共政策家庭视角不足的结构因素。当前,主管部门牵头、相关部门参与,跨部门联合制定政策,并由国务院或国务院办公厅转发,是残疾人相关政策制定的基本模式<sup>⑤</sup>。但是,作为主管家庭教育的妇联组织、关工委等部门一直很少参与到残疾人相关政策制定中,直接制约了家庭视角的介入和提升。上述农村未成年残疾人家庭教育服务供给的结构性矛盾,表明了这种政策思维的局限性。

①《国务院办公厅转发国家教委等部门关于发展特殊教育若干意见的通知》,《中华人民共和国国务院公报》1989年第13期,第535—536页。

②金观涛、刘青峰《中国思想史十讲(上卷)》,法律出版社2015年版,第55页。

③徐晓新、张秀兰《将家庭视角纳入公共政策——基于流动儿童义务教育政策演进的分析》,《中国社会科学》2016年第6期,第151页。

④《残疾人教育条例》,中华人民共和国中央人民政府网,2017年2月1日发布,2022年3月13日访问,[http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5178184.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5178184.htm)。

⑤如《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》由教育部牵头,国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源和社会保障部、国家卫生健康委、中国残联参与,参见:国务院办公厅转发《国务院办公厅关于转发教育部等部门“十四五”特殊教育发展提升行动计划的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,2022年1月25日发布,2022年3月12日访问,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/25/content\\_5670341.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/25/content_5670341.htm)。

### (三)传统“特教(事)特办”存在的政策思维局限

当前未成年残疾人家庭教育服务获得的主要目的和途径是配合特殊教育学校(幼儿园)教育并接受学校(幼儿园)的家庭教育指导,一直深受残疾人教育政策的影响。国际经验和我国实践表明,“社会政策都首先是因应对经济增长带来的严重问题而产生和发展的”<sup>①</sup>。残疾人相关政策本身就是平衡残疾人利益获得的弱势矛盾、缓解残疾人实现发展的社会紧张、维持和增进社会公平正义的工具选择。“特教(事)特办”一直是我国关于残疾人政策安排的思维基调。它以差别对待的补偿公平为原则,为残疾人提供“应急式”、“后置式”的补偿性的政策安排。它在资源匮乏和人们对残疾人认识不足的特定环境里具有一定合理性。但是,也须清醒地认识到,这种政策思维实质上仍是一种“有限积极”的政策思维。与坚持程序正义和结果正义,因人而异地支持所有残疾人自由选择和充分发挥潜能,仍有较大差距。在政策价值和目标方面,由于“有限积极的特教特办”政策思维,往往注重效率价值优先,农村未成年残疾人家庭教育服务供给政策常常以问题较易解决的“三类”轻度残疾人为主要政策目标群体,对教育需要的适切性、公平性和质量关注不足,使得效率难以凸显、问题不易解决的农村重度多重残疾和新类型残疾人家庭教育服务供给不被重视。特别是地方政府决策中,以追求政绩为价值偏好的政策设计更难以关注到这一“出力不讨好”的领域。在政策议程设置方面,它往往以高一层级相关政策为政策源流,后置式地依赖上级政策路径,缺少基于本地实际问题创新性、特色化的政策设计安排。农村未成年残疾人家庭在学前教育 and 康复方面的服务供给短缺,就是残疾儿童学前教育政策议程后置式地依赖上级政策路径的典型反映。自1994年《残疾人教育条例》提出残疾儿童学前教育至今,一直没有创新性的政策设计突破。在政策措施方面,它注重通过政府顶层设计并通过政府强有力的直接行政干预措施,划定专门性的分配边界,以专门性的手段补偿公平,常常导致不理想的后果:因专门性的边界和供给而给残疾人“贴标签”;因政府强力干预而使社会与市场力量参与服务不足,不能满足残疾人个性化服务需求。上述农村未成年残疾人家庭教育服务供给机制不健全,以及“家长抵触残疾人证的忧虑”和社会协同参与服务供给不协调的矛盾,就深刻表明了这一后果。

### 四 乡村振兴背景下农村未成年残疾人家庭教育服务供给的政策路向

相对于学校教育,我国家庭教育传统上长期被作为家庭私人领域事务,未成年残疾人家庭教育也一直没有充分获得特殊教育、残疾人事业和农村事业等公共政策的服务保障。当前,《乡村振兴促进法》提出公共教育等资源向农村倾斜,加强对农村残疾人的关爱服务。《家庭教育促进法》明确要求增强各级人民政府指导家庭教育工作的责任。农村未成年残疾人家庭教育服务供给应当重视以下三个方面的政策转向。

#### (一)残疾人公共政策设计重视农村视角的建制化政策思维

当前,我国进入中国特色社会主义新时代,经济社会高速发展为解决农村未成年残疾人家庭教育服务供给提供了稳定的政治、经济、文化和社会基础。摆脱传统政策演进的路径依赖,在残疾人公共政策推进过程中,将农村未成年残疾人家庭教育服务供给的价值排序逐渐由“缓、轻”上升到“急、重”,将农村视角由边缘逐渐上升到中心,显得现实而迫切。落实《“十四五”残疾人保障和发展规划》,应突出做好以下三个方面工作。

一是重视以农村视角审视残疾人社会福利制度和社会优待政策,考虑这些政策对农村未成年残疾人家庭教育在资金、辅助器具、文化用品、教育用品等方面的影响和需求。特别重视他们的医疗、康复等个性化服务,以及家长的心理健康服务,合理确定农村残疾人家庭康复救助、康复服务供给的基本标准。

二是重视以农村视角审视残疾人公共文化体育和普法服务政策,考虑相关政策对未成年残疾人家庭开展家庭教育活动的影响和需求,重视将文化体育和普法活动下沉推进到农村,与其他文化活动安排相协调,满足农村残疾人家庭文化体育和法律服务需求。特别是重视信息无障碍建设,拓展乡村文化服务渠道,为未成年残疾人家庭提供教育理念、方法和励志故事等文化服务,帮助残疾人家庭实践和体验社会扶残助残传统美德,促进他们建设良好家风,营造家庭教育良好环境。

三是重视以农村视角审视残疾人城乡协同发展的基本公共服务体系建设政策,将农村未成年残疾人家庭教育服务纳入城乡社区治理和服务体系建设,通过部门协同、社会参与的综合改革,加强服务资源统筹。特别是充分发挥城乡农业农村工作部门、妇联组织、关工委等在残疾人家庭教育中的职能,将他们纳入决策体系结构,吸

<sup>①</sup>王思斌《积极托底的社会政策及其建构》,《中国社会科学》2017年第6期,第81页。

纳他们参与政策活动,建立多部门协同推进机制,推进学校、家长学校、高校、科研院所、康复机构等参与农村未成年残疾人家庭教育服务,逐步增强基层村镇为残疾人家庭教育服务的能力。

## (二)乡村振兴公共政策设计重视残疾人家庭视角的建制化政策思维

随着家庭教育在国家政策视野中的出现频率上升,在促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴、推进城乡融合发展等政策活动中落实《乡村振兴促进法》,重视将未成年残疾人家庭视角纳入政策过程,应突出做好以下四个方面工作。

一是重视以残疾人家庭视角审视乡村振兴的各项产业发展政策。关注农村未成年残疾人家庭教育方面的弱势及其需求。按照特困群体、特事特办的原则,对残疾人家庭参与生产经营等活动,在劳动时间、劳动报酬等方面予以特别照顾和扶持。特别是在完善各项扶持政策、农民就业政策、农民增收政策、供销合作社综合改革政策中,强化为农村残疾人家庭倾斜服务。

二是重视以残疾人家庭视角审视乡村振兴的各项人才队伍建设政策,关注未成年残疾人家庭教育的现实诉求,采取志愿服务平台等各种有力措施,吸引相关专业人才到乡村工作,特别是吸纳特殊教育和康复等专业人才。同时重视社区家长学校、学校家长学校的专业人员在农村未成年残疾人家庭教育指导、研究、服务、培训中的重要作用,充分利用现有相关资源,开展专业服务,解决专业人员服务供给的结构性矛盾。

三是重视以残疾人家庭视角审视乡村振兴的城乡融合发展政策。推进公共教育、医疗卫生等农村社会事业建设与城市同步,并向农村倾斜。特别是将妇联组织、关工委等相关家庭职能部门和残联组织等纳入决策体系结构,吸纳他们参与政策活动,关注政策对残疾人家庭教育、康复的影响和需求,丰富拓展服务功能和服务方式,促进关爱服务与残疾人家庭教育需求的有效衔接。

四是重视以残疾人家庭视角审视乡村振兴的各项组织建设政策。关注基层党组织协调社会、促进公众参与建立乡村社会治理体系对残疾人家庭的影响和需求,重视通过村民自治、法治、德治相结合,支持帮助残疾人家庭摆脱困境、增加人文关怀的重要作用,并把加强对农村未成年残疾人家庭教育服务作为践行“人民为中心”发展思想、促进社会公平正义的重要内容。特别是建立党组织对残疾人家庭的关怀机制,定期和不定期探访服务残疾人家庭,建档立案,切实帮助他们解决家庭教育等难题。

## (三)特殊教育政策设计重视贯彻更加积极的“特教特办”政策思维

根据《家庭教育促进法》,家庭教育应该成为学校教育之外的重要教育内容。当前,在家庭教育专业人才和机构等建设尚不到位的情况下,特殊教育政策支持配合家庭教育至关重要。在落实《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》中,应突出农村视角和家庭视角,关注特殊教育对农村未成年残疾人家庭教育的影响,增强家庭教育服务能力。同时,鉴于上述传统“特教(事)特办”有限积极的政策思维特征,还应重视贯彻更加积极的“特教特办”政策思维。

更加积极的“特教特办”政策思维,是指政策安排不能停留于注重效率价值和单一政府行政干预的后置式、应急式补偿,而应重视教育质量、公平和所有残疾人尊严的价值,通过与其他人群一体化的政策设计安排,并充分发挥社会和市场满足个性化服务的优势,前置式地满足残疾人教育需要。党的十九大提出的“办好特殊教育”思想就体现了更加积极的“特教特办”政策思维。具体来说,主要体现在以下三个方面(见表1)。

表1 有限积极与更加积极的特教特办政策思维比较

类别	政策对象	政策价值	政策工具	政策议程
有限积极的特教特办	有限残疾人	效率	行政强制干预	后置式
更加积极的特教特办	所有残疾人	质量、公平和尊严	政府、社会、市场的组合式	前置式

其一,在政策价值和对象上,转向满足所有残疾人对教育质量、公平和尊严的需要,更加突出残疾人“人是目的”的正当性价值和全面共享的发展理念,充分的、精准化、人本化地提供合适教育,因人而异地开发他们潜能,提高他们平等参与社会、全面共建共享发展成果、拥有尊严和可选择美好生活的能力。特别是积极面对农村未成年残疾人及其家庭,充分考虑他们及其家庭极端困难绝望的现实处境,并尽可能帮助他们增强发展能力、平等参与社会的信心与建设家庭幸福的理想。

其二,在政策措施设计上,突出政府关怀主导、多方协调、精准施策、分类推进。通过政府、社会和市场协调

配合的综合性组合式政策工具运用,以市场、社会、法治与行政手段相结合,多主体多方式参与服务供给,提高应对不同未成年残疾人及其家庭教育服务需求变化的适应性和灵活性。当前,结合《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》在乡镇(街道)小学和初中建设特殊教育资源中心的要求,推动高校、科研机构、社会康复组织、学校(特别是特殊教育学校、县以上特殊教育资源中心)等专业组织、专业力量下沉到乡村,多方参与残疾人家庭教育服务,是破解社会协同参与服务供给矛盾的关键。

其三,在政策议程设置上,应重视将未成年残疾人及其家庭置于经济社会全局,置于改善民生、促进共建共享全面小康的优先差别对待范畴,进行全局性、协同性、前瞻性设计安排。特别是密切关注农村未成年残疾人家庭“教育—康复—生产—生活”高度关联性的事实特征,前置式地科学谋划公共政策设计,将农业农村工作部门、妇联组织、关工委等纳入到决策体系结构,吸纳他们参与政策活动,使教育与康复、社会保障、扶贫开发、生产生活等各类政策协调配合,提高政策执行的精准度和适应度。

## Structural Contradiction and Policy Direction in the Supply of Family Education Services for the Disabled Minors in Rural Areas under the Background of Rural Revitalization

Wang Peifeng

(Department of Special Education, Nanjing Normal University of Special Education, Nanjing 210038, China)

**Abstract:** During the “14th Five-Year Plan” period, the work related to agriculture, rural areas and farmers entered a new development stage of comprehensively promoting rural revitalization. Family education for the disabled minors in rural areas is an indispensable part of rural revitalization. The supply of family education services for the disabled minors in rural areas contains the connotation of socialism with Chinese characteristics in the new era. The contradiction of unbalanced and insufficient service supply is still prominent, mainly manifested in the structural contradictions of multi-sector collaborative service supply, of social collaborative participation in service supply, and of professional elements in spatial distribution. The above-mentioned structural contradictions in service supply contain the limitations of relevant public policy thinking, mainly in the lack of rural perspectives in policy evolution path dependence, the lack of perspectives of disabled families and the limitations of traditional “special management for special education”. To do a good job in providing educational services for the disabled minors’ families in rural areas, the public policy design should attach importance to the institutionalized policy thinking from the rural perspective and the perspective of the disabled minors’ families, and the implementation of more active policy thinking of “special management for special education”.

**Key words:** rural revitalization; family education service supply for the disabled; rural perspective; family perspective; special management for special education

[责任编辑:罗银科]