

特殊教育学生评估鉴定法律制度研究

朱新宇

(安徽大学法学院,安徽合肥 233031)

[摘要]特殊教育学生评估鉴定是特殊人群获得特殊教育资格的前提条件。目前尚存在规范空白、程序缺失、标准模糊等方面的困境。因此,要想推动特殊教育学生评估鉴定制度化和规范化,必须从规范、程序、标准三个方面出发。这有利于特殊教育法治化、社会公平现代化和教育评估专业化。此外,特殊教育涵盖学前教育、义务教育、职业教育和高中等教育,特殊教育不应继续依附于普通教育,而应当制定《特殊教育法》,促进特殊教育的体系化和集约化。

[关键词]特殊教育;评估鉴定;依法治教;教育现代化;社会公平

[作者简介]朱新宇(2000—),男,安徽黄山人,硕士,研究方向:教育行政法学、党内法规学。

[DOI]https://doi.org/10.62662/kxwxz0108006

[本刊网址]www.oacj.net

“特殊教育”是指在特定的教育机构,运用特定的教育方法和教育手段,对经过评估鉴定的特殊人群开展各种类型的教育。“特殊教育机构”是指由政府、企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办的专门对残疾儿童、少年实施义务教育的机构(《特殊教育学校暂行规程》第2条)。“特殊人群”是指在心理、生理、人体结构上,某种组织、功能丧失或者不正常,全部或者部分丧失以正常方式从事某种活动能力的人(《残疾人保障法》第2条)。可见,特殊教育是“残疾人教育”的一种特殊类,实施对象主要包括儿童和青少年(《教育培训及相关产业统计分类(2020)》)。“特殊教育学生评估鉴定”是通过观察、访谈和采用测验工具等多种途径收集有关信息,判断特殊人群能否获得“特殊教育资格”的前提条件,确定教育目标和检验教育效果的综合过程。这是特殊教育工作中的关键环节,但目前尚存在规范空白、程序缺失、标准模糊、监管缺乏等方面的困境,如何解决这些问题是本文的研究重点。

一、特殊教育学生评估鉴定法律制度的价值旨在

(一)推进特殊教育法治化

1874年,英国基督教传教士穆·威廉在北京东

城甘雨胡同创办了瞽叟通文馆(北京市盲人学校)。这是我国的第一所盲人学校,开创了我国特殊教育(残疾人教育)的先河。至1949年解放前我国共建有残疾人学校42所。建国后,1951年政务院通过《关于改革学制的决定》,明确规定“各级人民政府并应设立聋哑、盲目等特种学校,对生理上有缺陷的儿童、青年和成人,施以教育”。这标志我国独立自主的特殊教育学科建设正式启动,特殊教育实现“宗教去依附”。1957年,教育行政部门印发《关于办好盲童学校、聋哑学校的几点意见》,这极大促进了国内特殊教育事业的开展。1965年,全国各地特殊教育学校共计266所(见图1)。1980年,国务院设立特殊教育处,重振特殊教育事业。特殊教育发展至今,形成了一系列特殊教育法律规范(见表1),但尚未形成体系,特殊教育的开展仍然依附在普通教育之下。特别是目前特殊教育学生评估鉴定尚存在规范空白、程序缺失、标准模糊等方面的困境。本文认为,解决好特殊教育学生评估鉴定的问题,不仅仅关系到特教评估这一项法律制度,还应当制定独立的《特殊教育法》,在整个特教法律制度体系中设计特殊教育学生评估鉴定制度,这样才能有效推进特殊教育法治化进程。

表1 特殊教育法律规范体系

特殊教育法律规范体系	
一般规范	《残疾人保障法》(2018 修订)
	《残疾人教育条例》(2017 修订)
	《特殊教育学校暂行规程》(2010 修订)
特殊规范	《教育法》《义务教育法》《职业教育法》《高等教育法》
其他规范	《关于开展残疾儿童少年随班就读工作的试行办法》《中国残疾人事业“十一五”计划纲要(2006-2010)》《特殊教育提升计划(2014-2016年)》《第二期特殊教育提升计划(2017-2020年)》等。

(二) 促进社会公平现代化

根据国家统计局发布的数据,截至2022年底,中国残疾人总人数为8591.4万人,占总人口的6.16%(其中,视力残疾人最多,达到2856.5万人,听力残疾人次之,达到2173.2万人,肢体残疾人为1735.5万人,智力残疾人为1449.9万人,精神残疾人为376.3万人,多重残疾人为0.9万人)。《残疾人保障法》第21条明确规定:国家保障残疾人享有平等接受教育的权利。教育是残疾人摆脱当前困境,从被动接受政府物质救济到自食其力从事社会劳动的重要途径。但面对如此庞大基数的特殊人群,我国当下必然充满了特殊教育需求和供给严重不平衡的矛盾,特殊教育学校的招生人数远小于报考人数(见图1)。如何解决这一难题,是衡量和评价我国社会公平现代化水平的集中体现。一方面,必须把握好特殊人群教育评估鉴定的“前提关”,这关系到特殊教育学生的受众范围和入学资格(特殊教育资格),以及特殊教育目的实现成果的质量高低。另一方面,特殊教育学生评估鉴定不仅仅是对特殊人群单方面的考察,更要考察特殊教育学校(包括两类:一是专门的特殊教育学校;二是开设特殊教育的普通学校)是否具备相应的办学条件,如教育场所、师资队伍、教育设施等。因此,国家层面也必须为特殊教育学生提供好教育场所和教育师资队伍,充分调动社会各方面积极性推进中国特色社会主义特殊教育事业,选拔具有特殊教育专业能力和高水平职业道德的“特教”。建立健全关于特

殊人群特殊教育评估鉴定的法律制度,可以及时满足特殊人群的特殊教育需求,有利于促进社会公平机制现代化。



图1 特殊教育资源统计

(数据来源:(1)1949年至1981年数据来自《中国教育统计年鉴(1949-2007)》。(2)1982年至1985年数据来自《中国残疾人事业年鉴(1949-2007)》《2020-2022年全国教育事业发展统计公报》。)

(三) 推动教育评估专业化

在融合教育的背景下,特殊教育学生的鉴定评估对于后续的教育学校安置、培养方案制定、政府资金拨付等方面都具有重要意义。更重要的是,准确的评估鉴定是特殊人群康复和制定符合个人情况的教育方案的基础,也能够让特殊教育学校对症下药。当前,特殊教育学校里多重障碍和重度障碍儿童的比例逐渐增大,给教师的评估、教学和康复训练都带来了极大挑战。高效完善的特殊教育评估体系能够大幅降低特殊学生的误诊率、提高特殊教育的服务准确性,在特殊学生身份确定、教育安置及个别化教育计划制订中都能起到极为重要的作用。而特殊人群的评估鉴定需要采用各种测验和其他测量手段来搜集与特殊儿童教育有关的信息、资料,并通过对这些信息与资料的分析、解释和判断,推断出特殊儿童能力与成就的现状、优劣势、最近发展区、存在问题及特殊需求,从而做出教育性决定的过程,这是一个非常专业而复杂的过程。

二、特殊教育学生评估鉴定法律制度的现实困境

(一) 教育评估的法律规范空白

2013年,中共中央印发《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,指出要“深入推进管办评分离……,委托社会组织开展教育评估监测”,这开启了我国教育评估的新时代。2015年,教育部发布

《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》,对社会组织开展教育评估予以明确支持,将其纳入政府购买服务范围,并引入市场竞争机制。这有利于特殊教育学生评估鉴定工作的推进,特别是极大推动了第三方教育评估机制的形成。应当积极鼓励社会参与特教事业,引入非官方的第三方特殊教育学校评估鉴定机构是一个很好的尝试。如图1所示,近几年的特殊教育规模几乎持平,要想突破这一发展瓶颈,仅仅依靠政府推动特殊教育发展明显后劲不足,但同时社会参与又没有足够的政策扶持和资金注入,特殊教育的社会化进程开始疲软。

按照《残疾人教育条例》的现行规定,特殊教育学生评估鉴定主要是指“入学资格评估”,由残疾人教育专家委员会对特殊教育学生是否符合条件做出最终决定,还仅限于“官方评估”,缺乏市场活力。此外,由于没有明确的上位法支撑,不同教育阶段的特殊教育学生评估鉴定的法律标准主要依托残疾人教育专家委员会主观判断,且在很大程度上受到政府机关建议的限制。然而,不同教育阶段的特殊教育理念和实践差距悬殊,专家库成员来源背景复杂,导致学生评估鉴定经常陷入困境。究其根本,还是因为特殊教育学生评估鉴定的法律规范空白,不能很好地起到支撑特殊教育发展的目的。例如,可以以“管办评分离”为基础,探索特殊教育学生第三方评估鉴定的规范化和制度化问题。

(二)教育评估的法律程序缺失

是否遵守法律程序是评价和衡量一个行政行为的合法性和合理性的重要指标,不同程度的程序违法可能引起不同的法律后果。因此,特殊教育学生的评估鉴定的法律程序也是衡量我国特殊教育事业发展程度的重要指标。按照《残疾人教育条例》第20条和第21条的规定,首先由县级政府教育行政部门与残联等行政职能部门中的各方面专家,组建“残疾人教育专家委员会”;其次由委员会接受委托后,“对适龄残疾儿童、少年的身体状况、接受教育的能力和适应学校学习生活的能力进行评估”,提出入学、转学建议;最后由县级教育行政部门综合考虑特殊教育学校的办学条件和学生的个人意愿后,最终做出决定。这样的法律程序过于粗

略,赋予了行政职能部门过多行政裁量空间,既没有规定审查期限,也没有明确审查标准,导致特殊教育学生评估鉴定的权力完全集中在行政职能部门手中。本文认为这不利于我国特殊教育事业的良性发展,应当完善特殊教育学生评估鉴定的法律程序,增加审查期限和审查标准,否则,作为本就弱勢的群体失去对管理自己的权力的监督的时候,社会公平就不复存在。此外,还必须坚持信息公开原则,考虑到学生的隐私情况,可以实行“内部公开”,这种公开程序对于监督和督促政府职能部门提高行政效率和效果是必要的。

(三)教育评估的法律标准模糊

目前,盲、聋、哑、肢残、智残、精神残疾、多重残疾的标准主要依据中国残疾人联合会和中华人民共和国卫生部关于《残疾人残疾分类和分级》国家标准(GB/T26341-2010)的解释(残疾类型分为视力、听力、言语、肢体、智力、精神和多重残疾,同时存在两种或两种以上残疾为多重残疾。残疾等级分为四级:一级、二级、三级、四级)。但特殊教育学生的评估鉴定不等同于国家标准,而是在国家标准的基础上,对特殊人群是否能够获得入学资格,以及入学后的教育目的和教育计划等综合考量的一个过程。特殊教育学生评估鉴定的法律标准因而具有特殊性,它是为特殊人群制定个别化教育计划、进行教育安置、开展教育教学、提供相关服务的前提,也是政府拨付资金的重要依据。此外,医生诊断也不等于特殊教育学生评估鉴定。医生的诊断只是特殊人群整个评估过程中的一个起点,诊断更倾向于给出一个鉴别结果,而儿童入学后在教育过程中的评估是强调过程性的。2022年,为深入贯彻落实全国教育大会精神,推动特殊教育评价改革,促进特殊教育高质量发展,教育部印发《特殊教育办学质量评价指南》。这个指南为特殊教育学生评估鉴定提供了一个大致的方向,但在具体的标准上,还存在一定的模糊性。因此,有学者认为:残疾儿童教育应该采取零拒绝原则(Zero reject),即不管其残疾的类型和程度如何,不能有一个孩子被排斥在各类学校所提供的合适教育之外。这样的理念具有一定的超前性,在我国目前的社会物质条件下,不可能满足所有特殊人群的需求,必须以通过

评估鉴定程序筛查符合条件的特殊教育学生。

三、特殊教育学生评估鉴定法律制度的完善路径
(一)健全评估法律规范体系

目前,在党的领导下,我国教育领域已经形成了包括《教育法》《学前教育法》《义务教育法》《高等教育法》《职业教育法》等法律在内的较为完善的教育法律体系。从这些法律规范的具体内容来看,特殊教育目前没有独立和抽象出来,而是作为学前教育、义务教育、职业教育和高中等以上教育等四种教育的特殊形式。换言之,我国还没有专门围绕特殊教育制定专门的法律,而是通过其他法律对特殊教育予以规范。《残疾人教育条例》和《特殊教育学校暂行规程》目前的法律位阶属于行政法规,《残疾人保障法》又不适合列入教育领域的法律规范体系。而特殊教育在我国教育体系中又具有特殊地位,这就导致教育领域中特殊教育在法律层面的支撑机制与普通教育相差悬殊。因此,本文认为,有必要推动《特殊教育法》的制定和施行,特殊教育横跨学前、义务、职业和高中等教育等四种类型的教育,继续维持这种分散的状态很可能阻碍我国未来特殊教育体系的形成和发展。此外,就特殊教育学生评估鉴定而言,除了在《特殊教育法》中作出一般性的规范外,还有必要制定《特殊教育学生评估鉴定条例》,这种细化对于特殊教育法治化和制度化是有重要意义的。

(二)完善教育评估程序制度

1. 组建专业的评估鉴定团队

特殊教育学生的评估鉴定涉及的知识背景复杂,关系到特殊人群的教育权利和职业生涯。因此,最主要的是必须组建一支专业的评估鉴定团队加以把关和负责。我国目前的特殊教育学生评估鉴定主要依托当地政府职能部门的相关专业人士组成智库,这样虽然有利于整合和集中社会资源,并且具有一定的专业性,但也要考虑到各地的实际情况,不能简单地一刀切。在部分经济落后和人才匮乏的地区,可以把相关事宜委托其他地区的第三方评估机构,与其签订行政合同购买评估鉴定服务。此外,“康复评估”也是评估鉴定的重要组成部分,评估鉴定团队应当配备一定数量的具备“康复训练”知识的专业人士,对特殊人群的身心健康康

复状态做出评估鉴定并给出建议。换言之,特殊教育学校除了承担教育职能外,还应当在特殊人群的康复问题上提供一定的帮助,即“康教结合”。但在我国目前的社会物质生活水平之下,要想满足所有人的康复需求还有一定的距离,这就要求加强特殊教育学校和评估鉴定团队的交流和合作,为特殊人群因人制宜地提供符合实际情况的教育建议。

2. 评估鉴定程序数字化

仅仅组建专业的评估鉴定团队是不够的,还必须选择合适的评估工具,做好评估的硬件准备。由于我国一直缺乏独立的特殊人群教育评估鉴定机构和统一、明确的特殊人群教育评估鉴定体系,目前评估鉴定工作地区分化程序较为严重,各地区评估鉴定的方式和程度相差悬殊。如果能够运用数字化的评估鉴定手段,作为“特殊教育学生评估鉴定的尺度”,就能极大缩小不同地区评估鉴定的能力差距。特别是很多特教老师由于没有经过统一集中的评估鉴定培训,在日常的教学过程中也就很难准确把握特殊教育学生的实际情况,从而对症下药。因此,本文主张构建一套“特殊教育学生评估鉴定系统”(见图2)。

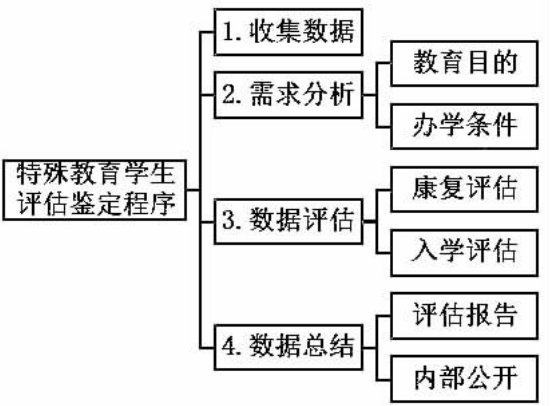


图2 特殊教育学生评估鉴定程序

第一,收集数据。一方面,对于有义务教育需求的特殊人群,应当由政府职能部门主抓,成立“特殊儿童信息库”,由当事人申请或政府主管,经过评估鉴定后安排合适的特殊教育学校进行教育。另一方面,有教育需要的特殊人群应当主动申请,进入特殊教育学校的人群必须提供相应的个人信息数据,包括个人基本情况、家庭情况、残疾情况等方面的内容,特别是残疾情况必须附加相应的证据予

以佐证,必要时可以由评估鉴定人员现场评估。

第二,需求分析。特殊人群必须与特殊教育学校相互匹配,才能发挥最佳的教育效果。因此,首先必须充分了解特殊人群的教育目的,如普及教育还是职业教育等,这是评估鉴定特殊人群是否具有入学资格的前提条件。然后必须了解特殊教育学校是否能够满足特殊人群的教育需求,如课程安排是否合理等。掌握好学生和学校这两个方面,是进入评估鉴定程序和设计特殊人群的“个性化教育方案”的前提和基础。

第三,数据评估。根据特殊人群不同的教育目的和特殊教育学校的办学条件,首先要对特殊人群的入学资格做出评估鉴定。这主要包括两个方面:一是特殊人群的心理认识能力的测量,如智力、感觉等方面;二是特殊人群的身体控制能力的测量,如行为等。这种评估鉴定不能简单等同于“残疾等级”,后者是一个量化的残疾程度,而特殊人群的教育评估鉴定是一个综合能力的考量,是实现其教育目的的充满个性化的判断过程。因此,教育评估团队可以分设心理测量小组、身体测量小组等。除了入学资格评估鉴定,当前的法律制度中还包括“康复评估”。特殊人群有进入特殊教育学校接受教育的权利,但最终目的是为了让他们获得在社会上劳动和就业的能力。因此,这种康复评估不能局限于身心健康等方面,还要考虑到特殊人群的社会劳动属性的康复。

(三)明确教育评估法律标准

1. 特殊教育学生评估鉴定标准化

按照残疾的国家标准,残疾总共包括视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾和多重残疾七种,按照严重程度不同,每种又可以具体分成四个等级。以视力残疾为例,视力残疾主要包括“盲”和“低视力”两种,前者包括一级视力残疾(无光感- <0.02 ;或视野半径小于 5°)和二级视力残疾($0.02- <0.05$),后者包括三级视力残疾($0.05- <0.1$)和四级视力残疾($0.1- <0.3$)。一般来说,只要属于四级视力残疾及以上,就可以适用《残疾人教育条例》申请特殊教育。从结果来看,特殊教育学生自身残疾障碍的情况的评估鉴定具有一定的客观性,其标准化建立在残疾国家标准的基

础上。然而,现在面临的问题是,申请特殊教育学校的人数远超招生人数。也就是说,就特殊人群自身来说,专家的评估鉴定更多地依据的是医学上的诊断结果,但能否批准同意特殊人群申请入学成功,更多地还在于特殊教育学校是否具有相应的办学条件。本文认为,同等情况下因招生名额等办学条件问题而拒绝特殊人群入学,在当下的社会物质生活条件下是不得已而为之,但将类似的理由作为是否同意申请人的入学资格时,专家或学校应当充分说明理由,从而保障教育公平。换言之,特殊教育学生评估鉴定的标准化主要包括两个方面,一是申请学生自身的障碍情况,二是学校的办学条件是否符合实际。

2. 特殊教育课程内容质量标准化

特殊教育学生评估鉴定的另一个重要方面就是对特殊教育学校办学条件的评估鉴定。考察特殊学校办学条件的最主要的指标就是课程内容质量问题(2022年《特殊教育办学质量评价指标》)。特殊教育很大程度上决定了残疾人的就业能力,这就要求特殊教育的课程内容质量必须达标。特别是在数字时代中,特殊教育必须融合数字化发展,绝不能排斥和否定数字化。信息技术提供了可移动的无障碍网络平台,借助信息技术使残疾人获得劳动能力,帮助残疾人克服视听觉与肢体行动的障碍。改革开放以前,关注特殊教育的教育者们也尽力投入,但特殊教育课程的学科建设由于科学水平和资金投入的限制存在很多问题。现代特殊教育课程不应当忽略与科学技术的融合发展。

特殊教育课程内容体系主要由基础文化知识和特殊教育知识组成,前者是所有特殊教育学生的通识教育,后者应当针对不同特殊人群合理设置个性化的课程安排。例如,ICT(Information Communications Technology)融合了信息、通信和技术三个方面的知识,如果特殊教育能够将其列入某一特殊人群的教育计划中,将会极大提高部分特殊人群的自主就业能力。并且,每个特殊教育学校应当按照办学条件的实际情况,合理安排特殊教育课程,实现特殊人群的教育目的。提高特殊教育课程内容质量,最终的目的是为了帮助部分特殊人群实现就业,恢复其劳动的社会属性。这不仅顺应我国职业

教育改革的时代潮流,也是我国人道主义关爱残疾人的具体表现。

3. 特殊教育师资队伍职业标准化

特殊教育师资队伍都是帮助特殊教育学生完成他们的教育目的的中坚力量,也是落实专家委员会评估鉴定结果的重要力量,在特殊教育学生教育过程中具有不可替代的作用。为了加强我国特殊教育高质量发展,跟上普通教育现代化的步伐,应当注重特殊教育师资队伍的壮大。特别是很多特殊教育学校存在教育需求过多而教育供给过少的不平衡的现象。首先,政府职能部门应当重视特殊教育学校的师资队伍建设以及其他办学条件,出台相关政策加大政府资金投入,提高特殊教育师资的积极性和待遇,注重教育资源向教育公平合理倾斜。其次,当下特殊教育师资队伍比较散乱,未来应当设置“特殊职业教育资格准入制度”,使特殊教育师资队伍职业标准化和规范化,提高特教的整体水平和专业能力。此外,还要注重特殊教育师资的职业道德的培养。特殊教育相较于普通教育更需要教师投入,其职业道德水准要求相对也就较高。特别是特殊教育学生最终能否实现就业,很大程度上都要依靠特殊教育教师所传授的知识能否应用到社会实践中。

四、总结

特殊教育学生评估鉴定目前存在法律规范空

白、程序缺乏、法律标准模糊等困境,特别是评估鉴定本身涉及特殊教育的其他方面,究其根本是因为特殊教育本身并没有形成体系化。在融合教育的背景下,特殊教育涵盖学前教育、义务教育、职业教育和高中等教育,继续依附于普通教育来发展特殊教育有些不合时宜。《残疾人教育条例》将重点限制在保障残疾人的教育权利方面,《特殊教育学校规程》重点在于特殊教育学校的管理制度方面,两者不涉及特殊教育的体系化和集约化问题。因此,本文认为,有必要统筹好二者的关系,制定一部系统的《特殊教育法》,作为我国特殊教育事业“指南针”。

参考文献:

- [1]陈云凡.我国特殊教育发展评估[J].学海,2007(4):61-66.
- [2]肖国芳,杨银付.管办评分离背景下高等教育第三方评估的价值意蕴、实践困境及突破路径[J].高校教育管理,2020,14(5):49-57.
- [3]朱新宇.行政程序违法的法律后果[J].内蒙古电大学刊,2023(2):14-20.
- [4]程雁雷,蒋艳.党领导新中国教育法治建设的进程、成就和经验[J].党内法规研究,2022,1(2):84-93.
- [5]靳敬坤,靳坤红.特殊教育信息化对残疾人就业效率的影响[J].山西财经大学学报,2023,45(S2):19-21.

Research on the Legal System of Evaluation and Identification of Special Education Students

ZHU Xin-yu

(School of Law, Anhui University, Hefei Anhui 233031, China)

Abstract: The evaluation and identification of special education students is a prerequisite for special groups to obtain special education qualifications. At present, there are still difficulties in terms of regulatory gaps, lack of procedures, and unclear standards. Therefore, in order to promote the institutionalization and standardization of the evaluation and identification of special education students, it is necessary to start from three aspects: norms, procedures, and standards. This is conducive to the legalization of special education, modernization of social equity, and professionalization of educational evaluation. In addition, special education covers preschool education, compulsory education, vocational education, and secondary and higher education. Special education should not continue to be attached to general education, but the Special Education Law should be formulated to promote the systematization and intensification of special education.

Key words: special education; evaluation and identification; manage education by law; modernization of education; social equity