

湖北省残疾人联合会在残疾人 教育中的作用与功效

陈瑞航¹

(武汉大学社会学院, 湖北 武汉 430072)

【摘要】: 上世纪 80 年代以来, 湖北省残疾人联合会成立至今近四十年, 对区域残疾人教育事业发展有着巨大作用, 推动和落实了一系列残疾人教育政策的出台和执行, 尤其是“十五”以来, 从三类残疾到多种残疾、从义务教育向全学段教育、从追求数量到提升质量等方面对残疾人的教育实施全面提升。为全面梳理湖北省残疾人联合会的教育功能和作用, 研究者以角色理论为视角, 通过文献研究和实地调研, 对湖北省残疾人教育进行了研究, 探寻了湖北省残联组织在残疾人教育工作中存在的问题与不足, 以期残联组织的改革与发展提供政策参考和理论积累。

【关键词】: 残疾人教育 残联组织 作用功效

【中图分类号】: F24 **【文献标识码】:** A

0 引言

残疾人教育是一项具有重要社会意义和价值的事业, 其发展是残疾人群体享受个人受教育权、充分融入社会、实现社会参与的重要手段, 也是整个教育事业健康发展、达到更高水平的重要组成部分。自上世纪 80 年代以来, 残疾人教育的普及范围、培养类型、教学条件与质量等各方面都得到了飞速的发展, 残联组织对残疾人教育事业的推动与发展功不可没。

湖北省残疾人联合会(下文简称湖北省残联)成立于 1989 年, 下设教育就业处、职业培训中心以及残工委等多个部门, 对残疾人教育事业起到了共同推进作用。它与省内各级残联组织机构以“实现好、维护好、发展好残疾人利益”为第一责任, 共同推动湖北省残疾人教育事业的发展和进步。历经三十余年的发展, 湖北省残联实现了从侧重义务教育阶段到多学段层次相互衔接; 从形式单一的物质帮扶到具有灵活性和人文性的多元教育帮扶, 实现了从“稚嫩”到“成熟”的巨大转变, 初步建立了布局合理、学段衔接、普职融通、医教结合的特殊教育体系, 健全了财政为主、社会支持、全面覆盖的特殊教育服务保障机制, 形成了政府主导、部门协同、各方参与的特殊教育工作格局。

然而残疾人教育事业仍有较大发展空间, 存在着七类残疾覆盖不全面; 学前教育、高中教育、职业教育和高等教育发展薄弱; 退学、回流等现象严重; 特教师资紧缺、编制紧张; 教师津贴提高比例低(15%)等诸多问题, 折射出残联组织在残疾人教育政策宣传不到位、发展特教层次阶段不均衡、先进特殊理念推行不深入等不足。为探索湖北省残联对残疾人教育的最佳功能和效用, 本文引入“角色理论”分析视角, 从角色期待和角色扮演对湖北省残联进行研究, 分析其在残疾人教育事业中发挥的作用、功效、问题和不足, 挖掘其原因, 尝试为湖北省残联完成自我角色的转变和更好地进行残疾人教育工作服务提供理论积累

作者简介: 陈瑞航(1997-), 男, 汉族, 湖北武汉人, 武汉大学社会学院社会工作专业硕士在读, 研究方向: 社会工作与社会政策。

和建议。

1 角色、角色理论及残联组织的角色扮演

1.1 角色和角色理论

“角色”这一概念最早源于古希腊和古罗马的戏剧术语，原指舞台上演员所扮演的剧中人或是其人物形象及特点。20 世纪初一些从事社会科学研究学者逐渐开始引用“角色”的概念来对社会生活进行观察与描述，意在将社会生活比作一个大舞台，每个社会成员都在扮演着某种社会角色，在舞台上演绎着各自的人生。1934 年，美国著名社会心理学家米德将“角色”概念引入社会心理学，随后“角色理论”被广运用到了社会科学研究之中，是指“是指个人或组织在群体和社会中由于占据一定的地位而显示的态度与行为模式的总和”，试图通过将“角色”这一概念引入社会科学范畴，用以解释和描述单个的行动者与结构性的社会整体社会之间的张力与关系。

角色理论认为社会角色是与个人或组织身处的某种社会地位相一致的一套权利义务规范和行为模式，是社会对具有特定身份的人的行为期望，是构成社会组织或群体的基础。本文运用角色理论对湖北省残联组织进行角色定位，结合我国国情阐述其角色发展演进历程，着重研究其现阶段的角色扮演情况，分析找出其中存在的角色失调和角色冲突等问题与不足，深入挖掘其产生的原因，再结合国内外先进的创新管理经验，探讨残联组织角色回归的对策，以期更好地分析其存在理由、剖析其功能发挥、解析其现实困境并探索其发展方向。

1.2 残联组织的角色扮演：执行者到合作者

残联组织角色定位的建构与政府管理模式的变迁息息相关。1988 年至今，我国政府行政管理体制不断深化改革，残疾人事业也走过了辉煌的三十余年，从历史脉络上看，经历了从管制到管理再到服务的转变，从内容上看，改革的每一步都涉及机构的调整、职能的转变和关系的优化，残联组织的角色定位也逐步由“执行者”转变为“合作者”。

残疾人事业发展的初期，我国仍处于“强政府弱社会”的社会管理方式，国家事务的管理几乎由政府包揽全职。残联组织作为执行者在此阶段成立并稳步运行与发展，承担了近乎全部保障残疾人基本福利的责任。这一阶段残联组织的主要职责是接受政府的领导，执行政府决策，实现残疾人受教育权益的保障、推动特殊教育水平的发展，大力推进了残疾人教育环境和设施的建设，取得了卓著的成效。此种模式下亦存在一些发展弊端，残联自成立起就鲜明地提出了“亦官亦民”的性质和融“代表、服务、管理”三位为一体的职能，然而此阶段残联在形式上和实际工作方面都带有明显的行政色彩，缺乏自主性，在行使职能的过程中往往会倾向于表达政府的利益，强调政府对残疾人的管理职能而忽略了残联对残疾人的代表作用和服务意识。

随着社会的发展，残疾人的需求日益丰富化、多样化，逐渐向更高层次的爱与尊重、自我实现的需要发展，逐渐呈现出差异化、扩大化的趋势，在此背景下，“强政府弱社会”的社会管理方式逐渐体现出诸多不适应性，社会学、政治学等学科的学者逐渐认识到国家和政府并非公共服务领域的唯一提供者，我国的国家治理形式也逐渐向强调“小政府大社会”的“服务型”转变，在社会活动中弱化政府的职能，充分发挥市场和社会组织的自我调节能力，让各社会组织和成员在一定程度上实现自我管理。在此阶段，特殊教育工作由多部门合作完成，教育部门牵头负责，残联、民政等多部门参与，残联的角色定位转变为残疾人教育事业的“合作者”，在残疾人教育工作中更多地扮演着社会宣传者、先进理念的倡导者、政策法规的推动者等身份。

2 湖北省残联组织的角色发展现状

2.1 融合教育理念的倡导者

上世纪 90 年代初期，武汉市武昌区就被确定为国家随班就读改革实验区，对融合教育理念进行实践探索，并取得了丰硕的成果。它主张针对儿童不同的特性与需求设定差异化的教学环境、目标与方法，展开适才适能的教育，让特殊儿童融入普通班级、学校社区环境，促进其与普通儿童共同发展，帮助其建立更为丰富的社会关系与社会支持网络，更好地融入社会。这是对残疾人特殊教育理念及方法的一次巨大革新，标志着当代特殊教育由传统的福利型向普惠型、增权型方向转变。融合教育不只是一种简单的特殊教育安置形式，更是一种包含深刻人文主义精神、保障残疾儿童在“最少受限制环境”中学习，促进特殊儿童与普通儿童平等权利和发展的教育思想。

湖北省残疾人联合会长期致力于普教特教的融合，按照“全覆盖、零拒绝”的要求结合地区实际情况落实教育安置方案，大幅提高残疾儿童入学率，不断创新融合方法，创造融合环境，推行融合理念，提供融合条件，开拓融合途径，为推进教育理念的发展和革新做出了巨大的贡献，成立了武汉市融合教育与发展研究会，召开海峡两岸残障事业南湖论坛等，经过他们不懈的努力，已实现在部分普通高校设置特殊教育学院或有关专业，或是根据残疾人特点设置了有效的融合教育途径，涌现出了一大批优秀的残疾人大学生，如 2015 年以高出一本线 85 分的成绩考入武汉理工大学社会工作专业的黄莺，成为全国首位参加普通高考进入 211 重点大学的盲人学生，如今以顺利保研到本校政治学专业，证明了残疾人有能力也应有权利接受高等教育，倡导推动着湖北省特殊教育理念的发展与进步。

2.2 特殊教育体系发展的推动者

湖北省残疾人教育事业的发展逐步实现由点及面的转变，坚持义务教育阶段为重点，努力实现两头延伸，当前已覆盖学前教育、义务教育、高中教育、高等教育等多个年龄层教育，形成了布局合理、学段衔接、普职融通、医教结合的特殊教育体系，义务教育和高中教育阶段的发展更是实现了巨大的提升。适龄残疾儿童入学率是衡量一个地区义务教育阶段特殊教育发展的重要指标，湖北省政府机关和残联组织在近年来的发展中投注了较多对残疾儿童的关注，出台了系列举措解决困难残疾儿童“上学难”的问题，逐步提高了残疾儿童教育普及水平，根据中华人民共和国教育部发展规划司公布的教育统计数据和中国残疾人联合会数据中心的年度数据统计公报显示，湖北省适龄残疾儿童义务教育入学率从“九五”时期的 78.5%提升至 2019 年已近 95%，2012 年以来参加普通高考的残疾考生人数也处于平稳上升状态，由 2012 年的 225 人逐年上升至 2019 年的 419 人，上升率为 86.2%。在完善健全教育体系的同时，湖北省残联大力推进残疾人教育保障体系的推进，采取了系列助学优惠政策，已基本实现全体适龄残疾人青少年儿童义务教育+高中阶段 12 年免费教育，另外还提供了特殊学习用品、康复器材、交通费用等一系列的专项补助政策。

2.3 教学环境设施改善的先行者

为全面提升教学规模、教学环境和教学质量，湖北省加大特殊教育学校及其他残疾人教育教学场所和设施建设的投入，保障残疾儿童接受具备更高质量、可持续性的教育。湖北省残疾人教育工作十分注重理论与实践的结合，为强化残疾人职业实践能力培养，满足实践教学需求，投入大量资源在高等职业院校建设了一批适合残疾人群体的校内外实训基地，以全面提高人才培养质量。在学校数量上，根据中华人民共和国教育部公布的教育事业发展统计公报和中国残疾人联合会数据中心公布的数据统计资料显示，1997 年-2019 年，湖北省的特殊教育学校由 70 所增加至 85 所，普校附设特教班数由 147 个增加至 867 个。在教学场地上，截至 2019 年，特殊教育学校校舍建筑面积已达到 366106 平方米，相较 2013 年增加了 58228 平方米，增长率近 20%，为更多残疾儿童提供了就学的机会和高质量的学习环境与设施。

2.4 优质师资力量的培养者

为满足残疾人日益增长的受教育需求，保障其接受高质量教育的权利，湖北省大力推进残疾人师资培训，建立了一批特殊教育师资培训基地，培养了一批既懂得特殊教育专业理论，又掌握医疗康复专业技能的优秀教师，在高等职业院校打造了一支“双师型”教师队伍。湖北省残疾人教育师资队伍得到了持续不断的发展壮大，根据教育部 2019 年教育事业发展统计公报的数

据统计,湖北省特殊教育学校在册教职工数达到了 2162 名,其中包含 1889 名特殊教育学校专任教师,还有近百名代课或兼职教师,专任教师中有 1145 名获得了本科学历,超过 60%,超七成共 1333 名教师为中高级职称,体现了湖北省特殊教育师资力量和水平的巨大提升。

3 湖北省残联组织的角色困境

在社会角色扮演的过程中,角色期望反映了社会和其他人对该角色的看法,而角色学习过程中的角色领悟则是个人或组织本身对角色的看法,角色实践则是角色意识的物化。随着社会的发展与进步,残疾人受教育需求日益多样化、复杂化,残联组织需要不断学习和探索角色扮演和角色规则,以更丰富的方式发挥自身的职能与功效,在此发展过程中,残联组织在一定程度上陷入了角色困境,其实际工作与社会期望产生了差距、出现了角色不清和角色冲突等缺陷与不足。

3.1 角色冲突较大

角色组中的不同成员,对残联组织有不同的社会期望,由于角色利益的对立、角色期望的差别以及角色规范的偏离等原因,角色内部或是不同角色之间发生矛盾、对立,妨碍了角色扮演的顺利进行,即为角色冲突。在角色理论中又根据角色内部与角色之间的不同区分为角色内冲突和角色间冲突。

3.1.1 角色内冲突

通常情况下不同角色群体对同一角色的体现者会提出差异化的需求,由于无法同时满足多方需求,保持各角色间和谐一致,即有可能产生角色内冲突。如对内资源调配的不及时,部门间的协商合作往往需要层层审批,费时费力,极大地影响了实施效率和效果。由于角色期待的差异性,社会对特殊教育学校往往存在更多的同情与支持,导致了经费分布结构的不合理,我国残疾人教育目前采取特殊教育学校与普通学校随班就读“双轨制”并行制度,普通学校就读残疾儿童数远高于特殊学校就读数,然而残联政策方面特殊教育学校占据了大量的优势资源,且仍在大力新建改造特殊教育学校,普通学校随班就读的残疾儿童无法获取足够的政策支持。

3.1.2 角色间冲突

社会对不同角色提出不同的甚至矛盾的要求时,通常就会引发角色间的冲突。如不同单位机构间信息交互的不对等,由于社会对不同角色存在区别化的期待,各组织各自为政,在政策制定互补、信息交互等方面存在缺陷,教育救助的过程中存在重叠,救助对象和方式单一,未能实现信息互通和共享,缺乏统一标准。如中国残联和教育部的年度数据统计在数据的关注指标、节点界定、分类方式等方面存在较大差异,不利于问题的发现和工作的统一化、规范化;同时,由于地区差异性,城市地区社会群体具有优势地位,社会期待更高且更加容易得到满足,由此导致地区资源分配不平衡,目前我国农村人口仍占总人口数的约 40%,然而超过 50%的特殊教育学校机构集中在特大或大型城市,乡村地区特殊教育学校数仅占全部的 5.5%,大量农村残疾儿童缺乏受教育机会,或是受困于由此而产生的交通费、住宿费等高昂费用,因贫失学。

3.2 角色差距显著

角色差距是指受素质、能力、水平等因素的影响,个人或组织与其所扮演的角色存在差别的现象。在残疾人教育领域中,受资金、人才、政策和组织管理等影响,残联组织的应然社会期待与实然工作间存在一定角色差距。一是政策宣传不足。受工作效率素质等影响,并未进行与实际政策相匹配的有效政策宣传,尤其是在欠发达地区社会各界对残疾人和残疾人工作的认识有待进一步的提高,残疾人对相关政策的运用存在极大滞后,导致大量残疾儿童失学,极大影响了残疾人教育优惠政策的落实;二是在信息化数字化的时代背景下,由于相应资金经费有限,残疾人教育事业的信息化发展缓慢,不利于残疾人教育事业的统

计和分析研究；三是在推动残疾人社会支持方面的努力与社会期待仍存在一定差距，《残疾人保障法》明确规定党政机关、企事业单位、经济组织都要依法安排残疾人就业。然而这一制度落实情况不容乐观，残联组织也未能充分发挥联系社会各界力量，推动社会支持的作用，甚至许多党政机关、企事业单位宁愿交残疾人保障金也不愿安排残疾人就业。残疾人就业过程中遇到的重重障碍将会在极大程度上影响他们对受教育和学历提升的追求，阻碍残疾人教育事业的发展。

3.3 角色负担过重

残联组织一直扮演着多重身份和角色。“有困难，找残联”已经成了广大残疾人群体的共识。然而，推动残疾人教育事业需要协调教育、卫生、规划、财政、编办等各部门，残联组织的力量有限，它的能力和期望无法达到平衡，不易发挥长效机制效应。目前我国特殊教育仍以义务教育阶段为主，各阶段特殊教育支持不均衡，受资源和能力的限制，对义务教育以外阶段存在较大程度的“忽视”，接受中高等教育残疾青少年比例小。根据教育部发展统计公报数据显示，2012-2016 年残疾儿童进入高级中等教育(包括普通高中和职业中学)的比例约为 30%，而同时期正常儿童升学进入高中及职业中学的比例高于 85%。2019 年我国大陆地区共有 2688 所高等院校，高考录取 920 万人，而其中经教育部批准同意，可面向残障考生采取单独考试、单列计划、单独录取的高校仅 22 所，招收残障学生数量不足 20000。结合近年来高校扩招的社会背景，不难看出本不公平的机会分配机制更进一步地向非残障群体倾斜，残联组织在有效支持残疾人群体接受高等教育方面还需要更进一步的资源倾斜。这需要社会各界的共同努力与帮扶，否则将会阻碍社会流动，让本就处于弱势地位的残疾人群体愈发边缘化。

3.4 角色模糊

角色模糊是指个体或组织对某一角色认识模糊，不知道所扮演的角色该做什么、不该做什么以及怎样去做。残联组织在我国残疾人教育事业中的“合作者”地位虽然得到认同，但是因为法律和政策并未对其角色范围加以清晰的定位，残联组织对自己所扮演的角色存在一定程度的认知模糊。由此导致残疾人教育帮扶制度较为单一化，许多政策空有顶层设计愿景，缺乏省市一级残联的具体标准和操作方法，尚未出台统一、明确的救助政策，救助对象范围狭隘，集中在义务教育阶段的适龄残疾儿童，且救助形式及其单一，多数城市只能实现简单的“两免一补”政策(即免除学费及书本费，对住宿费予以补贴)，但对于一户多残、失业残疾家庭等特殊困难对象缺乏专项的残疾人教育补助政策。

参考文献:

- [1]陈成文,孙嘉悦.论社会工作的功能:一个结构功能主义的分析视角[J].湖南师范大学社会科学学报,2011,40(02):75-79.
- [2]戴亮.国务院新闻办.平等、参与、共享:新中国残疾人权益保障 70 年[J].现代特殊教育,2019,(19):5-7.
- [3]江传曾.新中国成立以来残联组织在残疾人事业中的历史作用[J].北京联合大学学报,2019,33(03):36-43.
- [4]刘璞.我国残疾儿童受教育状况的发展进程研究[J].残疾人研究,2018,(04):50-57.
- [5]孟亚男,周欢.“后扶贫时代”社会工作组织参与精准扶贫的角色与功能定位[J].劳动保障世界,2020,(17):25-26.
- [6]欧阳井凤.体育社会组织在推进服务型政府建设中的角色定位研究[J].洛阳师范学院学报,2020,39(08):53-56.
- [7]彭霞光,齐媛.提高特殊教育发展水平的政策建议[J].中国特殊教育,2014,(12):3-8.

-
- [8]秦琴, 彭皓, 韩珣, 等. 湖北省残疾人社会组织现状分析与发展对策[J]. 残疾人研究, 2014, (04):18-21.
- [9]万慧颖. 学前特殊儿童教育补偿研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2014.
- [10]王雁, 肖非, 朱楠, 等. 中国特殊教育学校教师队伍现状报告[J]. 现代特殊教育, 2011, (10):4-9.
- [11]杨江帆, 王海林, 罗洁, 等. 和谐视阈下的基层组织建设研究——以社会角色理论为视角[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2011, (7):148-152.
- [12]喻安伦. 社会角色理论磋探[J]. 理论月刊, 1998, (12):3-5.
- [13]赵小红. 地方特殊教育立法的进展、问题与建议[J]. 中国特殊教育, 2018, (07):3-8.