

# 近三十年我国特殊教育政策 发展进程的理论阐释

## ——基于历史制度主义的分析

◆冯元 张金福

**摘要:**历史制度主义作为中长期制度变迁的经典分析范式,其关于制度生成、路径依赖和制度变迁的理论对于1978-2017年中国特殊教育政策发展历程与阶段特征有着极强的解释力。依循该理论视角分析发现,近30年中国特殊教育政策发展深受环境变迁与政治运行、文化观念与国家能力、行动者与关键节点等变量的影响。1978年和2010年不仅是中国经济、政治、社会结构和国家战略深刻变化的关键性历史节点,也是中国特殊教育及其政策恢复重建和转型发展的两个重要历史否决点。因此,在现阶段全面推进特殊教育内涵建设与质量提升将是制度改革与服务创新的新课题。

**关键词:**特殊教育政策;历史制度主义;社会福利;教育改革;教育公平

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2017.11.005

1949-1977年间中国特殊教育发展十分迟缓,特别是“文革”期间几乎处于停滞状态。1978年我国实施改革开放战略,特殊教育随之获得复苏和发展的空间与动力。进入21世纪后,随着经济增长的持续,社会转型加速与政治改革深入,特殊教育的制度性与系统性发展态势更为显著而有力。尤其是2007年党的“十七大”报告、2012年党的“十八大”报告和2017年“两会”《政府工作报告》分别提出“关心”、“支持”、“办好”特殊教育的战略部署,在顶层制度设计层面为特殊教育及其制度改革创新提供了更为充分的合法性基础、政治驱动力与资源支持条件。经过近三十年探索与发展,我国特殊教育及其政策不仅呈现渐进性与断裂性交互发展的变迁轨迹,还深受经济、政治与社会文化深层结构性因素影响而呈现极强的路径依赖。当前,特殊教育在国家全面深化教育改革和全力推进残疾人全面小康进程的总体格局中也必然迎来从制度体系到服务体系全方位

改革创新的新机遇与新挑战。如何准确把握转型方向、瞄准目标定位、找准发展路径、激活动力因素、整合资源力量将是特殊教育体系改革创新过程中必须探讨的前提性与基础性议题。鉴于国内现有研究较少从历史制度主义视角研究特殊教育,本研究试图借助历史制度主义分析范式,分析1978-2017年间我国特殊教育政策发展的变迁历程与路径依赖情况,以供特殊教育政策制定者与实践者参考。

### 一、理论基础与分析框架

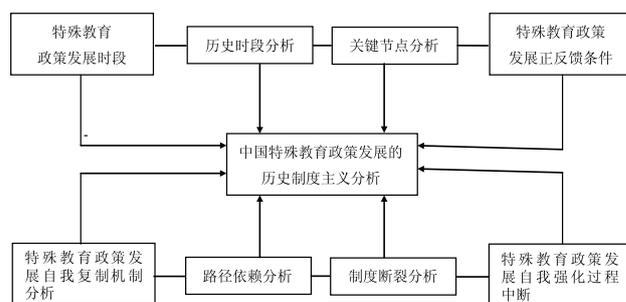
历史制度主义是20世纪80年代开始盛行于西方政治科学研究中的一种新理论分析范式。其理论经由K.Thelen和S.Stionmo的《建构政治学:历史制度主义的比较分析》一书中首次提出后得到广泛认可与应用。它与先于其发展的理性选择制度主义和社会学制度主义共同构成了新制度主义的三大理论流派。三者对制度的内涵界定有所不同,理性选择制

度主义将制度定义为个体博弈规则的集合；社会学制度主义将其定义为文化认知框架；而历史制度主义将制度内涵界定为“嵌入政体或政治经济组织结构中的正式或非正式的程序、规则、规范和惯例”。<sup>[1]</sup>历史制度主义对于制度变迁的解释主要聚焦于利益与观念对制度的建构性作用以及制度对政治过程中权力关系互动的的作用。无论何种制度主义，其目标都在于帮助人们理解和解释制度对个体行为和政治过程的作用以及该作用发生的机制，也即均旨在探讨个体如何行动、制度起何作用、制度为何出现惯性、为何产生时序性变化。<sup>[2]</sup>社会学制度主义遵从整体观而偏向宏观层面分析；理性选择制度主义遵从个体观而偏向微观层面分析；而历史制度主义包容性地吸纳了前两者的优点，兼顾整体-个体系统观而偏向中观层面分析。它通过关注制度，将理性选择制度主义中的“行动者”与社会学制度主义中的“深层结构”联结起来，形成一种“宏观结构—中层制度—微观行动者”分析框架。<sup>[3]</sup>简言之，历史制度主义分析框架主要由结构分析和历史分析构成。在结构分析上，它认为政治、经济体制等宏观制度是影响具体政策变迁的深层结构，同时它重视特定场域内政治变量互动对政治后果的影响；在历史分析上，它通过回溯制度变迁轨迹来考量历史对现实和未来的重要影响，特别强调制度变迁的路径依赖，并试图通过聚焦历史细节来寻找影响制度变迁的关键节点和历史“否决点”。<sup>[4]</sup>

制度具有四个核心观点：一是认为制度建构于利益之上，利益需要与利益冲突促进新制度产生，而新生制度又决定利益分配方式；二是倾向于采用“算计”和“文化”两个路径来分析制度与个人行为的互动关系，个人作为有限理性个体，其行动既受策略性算计影响又受限于个体世界观，而制度又为个体行动提供认知与道德指引，且同时为行动者提供其他行动者当下或未来行动的确定性程度；三是制度形成与运作过程会产生非对称性权力关系，并影响制度变迁；四是制度在形成与变迁过程存在路径依赖和意外后果。<sup>[5]</sup>历史制度主义的典型特性，一是注重时序性，强调通过对政策选择、变更、置换过程的历史轨迹回溯，以考察过去对现在与未来的重要影响；二是关注路径依赖，所谓路径依赖性就是具有正反馈机制的随机非线性动态系统存在某种不可逆转的

自我强化过程，它使制度偏向沿着固定轨道一直演化下去，即使有更好的选择，演化路径亦很难使之改变。<sup>[6]</sup>依此而论，可以看到一般情况下制度运行具有惯性和稳定性，但在特殊情况下可能会因观念变更或偶然事件发生而发生剧烈变迁，也即制度变迁在时序上呈现渐进性时期和断裂点交替的特点，而关键性节点便成为“否决点”，在历史“否决点”上，反对力量会阻滞政策革新，而支持力量会促进制度革新。<sup>[7]</sup>

运用历史制度主义方法研究特殊教育政策变迁具有独特的应用性和理论性价值。其一，有助于研究者超越单一政策文本分析方法，从历史过程来考量特殊教育政策变迁的深层结构因素，诸如制度、文化、观念以及经济、政治与文化条件等；其二，利益（工具理性）和观念（文化认知）提供了更具操作性的分析视角，以更好地理解残疾人教育的政策运行和社会认知；其三，有助于研究者深度考察特殊教育政策发展的依赖路径与历史“否决点”，探究政策发展创新的动力因素。本研究试图借助K.Nielsen的理论观点构建特殊教育政策变迁分析框架（如图所示）。他在批判K.Thelen和S.Stionmo两人理论基础上将历史制度主义分析方法优化为四个要素：制度形成时段（以某个关键节点为起点追溯制度变迁轨迹与历史进程）；正反馈条件（影响制度变迁的重要事件与关键性节点）；复制机制（制度运行惯性与路径依赖）；自我强化过程的断裂（历史否决点与制度断裂）。<sup>[8]</sup>



中国特殊教育福利政策发展的历史制度主义分析框架

注：该表借鉴刘海兰与周光礼的分析框架改编<sup>[9]</sup>

## 二、我国特殊教育福利政策变迁进程与主要特征

社会福利政策的变革与创新多与特定历史时间节点上的突发社会事件、权利倡导运动、政治形态变迁密不可分。<sup>[10]</sup>比如2003年爆发的“孙志刚事件”，诱导政府在两个月内废止《城市流浪乞讨人员收容遣

送办法》，并颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，成为我国社会福利政策改革的一个典型案例。再如近年持续发生的诸如2015年贵州四名留守儿童中毒身亡、2016年杨改兰杀死四子等一系列儿童非正常死亡悲剧，倒逼政府出台关于《加强困境儿童保障工作的意见》。依据历史制度主义的观点，制度与行为的关系考察需要放在历史框架中，正如其代表人物P.Pierson所言，“历史制度主义是历史的，它们认为政治发展必须被理解为一种随时间而展开的进程”。<sup>[1]</sup>因此考察中国特殊教育福利政策变迁，必须在历史框架中考察政治、经济与文化的深层结构因素以及行动者的观念与行为因素的互动影响。基于此，本研究将对特殊教育制度变迁产生深远影响的诸如经济体制调整、政治生态变动、重要会议召开、核心政策颁布等深层结构背景变化或关键性事件发生的年份作为历史时间节点，从而将1978-2017年中国特殊教育政策演进历程分为三个阶段：制度变迁启动阶段（1978-1987年）；渐进性制度变迁阶段（1988-2009年）；断裂性变迁阶段（2010-2017年）。

（一）制度变迁启动阶段（1978-1987年）：我国特殊教育制度嵌入发展与实践起步

我国于1951年将特殊教育正式确定为国家教育体系的组成部分，并于1956-1965年就盲、聋哑学校的教育性质、办学任务、经费保障、基本学制、教学计划等方面制定多项政策，促使特殊教育获得一定程度的发展。据统计，1953年至1960年间，特殊教育学校由64所增至1965年的266所，增幅为315.63%；在校残疾学生由5260人增至2.3万人，增幅为337.26%。<sup>[2]</sup>然而这一时期特殊教育福利政策缺乏体系性、强制性与操作性，在特殊教育实践中的实际政策作用并不理想。随后十年“文革”，在当时复杂的社会环境下我国的特殊教育几乎处于停滞状态。随着1977年恢复高考制度和1978年国家实施改革开放战略，教育进入恢复重建的新时期，特殊教育的恢复重建亦在此时嵌入普通教育恢复重建中，并在实践探索层面进入新发展时期的起步阶段。

1. 特殊教育政策嵌入国家总体教育政策体系中发展。国家在有关教育的政策法规中逐步融入特殊教育内容，从而促使特殊教育政策发展由游离于教育体制边缘状态转向缓慢向教育体制中心蠕动状

态。1982年《宪法》（修订）规定，“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾公民的劳动、生活和教育”。由此，一方面残疾人的受教育权作为一项公民的基本权利得到国家最高法律确认，另一方面特殊教育政策发展获得了最强有力的合法性依据和制度发展空间。1985年《关于教育体制改革的决定》规定“在实行九年制义务教育的同时，还要努力发展幼儿教育，发展盲、聋、哑、残人和弱智儿童的特殊教育”，此一政策作为中国教育改革动员令，不仅确定了总体教育改革的行动纲领、总体目标、责任机制、改革路径、组织保障等，而且为特殊教育进入实质性发展轨道提供了操作机制和强化机制。随后1986年的《义务教育法》作为教育体制改革政策的具体化与提升的结果，对我国教育发展格局产生了前所未有的影响。它明确规定“地方各级人民政府为盲、聋哑和弱智的儿童、少年举办特殊教育学校（班）”，由此特殊教育进入义务教育序列，成为与普通教育并行发展的一种教育方式。同时，该法为残疾人进入普通学校学习提供了合法性依据和制度支持，也就是说残疾人的融合教育机会得到了该法的确认和保障。

总体而言，这些政策法规对特殊教育的规定过于笼统和模糊，在保障残疾人受教育权利方面既产生了深远影响，也存在诸多制度设计与安排上的不足。如《义务教育法》中有关“少年因疾病或者特殊情况，需要延缓入学或者免于入学的，由儿童、少年的父母或者其他监护人提出申请，经当地人民政府批准”的相关条款，虽然符合当时的教育实际需要，但并不符合教育“平等”与“公平”的价值与原则，反而有可能会为少数不积极对待义务教育责任的地方政府、学校、家庭等提供制度便利来推卸责任，从而忽视乃至损害部分残疾人的受教育权益。

2. 特殊教育政策实践步入恢复和初步发展轨道。1949-1978年我国特殊教育政策的对象主要为盲、聋哑儿童，特殊教育学校主要以盲校、聋哑学校为主体，以至于其他残疾儿童却长期被排斥在教育制度之外。根据1987年全国残疾人第一次抽样调查数据测算，截至1986年底我国残疾人总数约为5164万，其中0-14岁残疾儿童约为817万（占总人口的7.75‰），6-14岁适龄残疾儿童约为625万，在普通学校学习的为340万（占适龄残疾儿童总量的54.40%），在特殊教育学校学习的为5万（占适龄残

疾儿童总量的8%),未入学的为280万(占适龄残疾儿童总量的44.80%)。<sup>[13]</sup>1978年我国盲、聋哑学校为292所,在校残疾学生约3万,此时还没有培智学校、特教班和随班就读教育方式。<sup>[14]</sup>到1988年初,我国拥有盲、聋哑和弱智特殊教育学校504所,在校学生约为5.2万人,与1978年相比分别增长72.60%和73.33%。<sup>[15]</sup>从调查数据来看,这一时期的特殊教育服务体系远远不能满足残疾儿童教育需要,特别是盲、聋哑以外其他障别残疾儿童的教育需要。由此推论,1980年代的特殊教育服务体系建设的重点任务主要在两个方面:一是努力创新特殊教育提供方式以提高适龄残疾儿童的总体入学率,二是积极发展专业性和综合性特殊教育机构设施与人才队伍以满足不同类别残疾人的教育需要。基于这种现实需要,1979年国家将弱智儿童的培智教育纳入特殊教育学校建设中,一些地方和城市开始创办培智学校和试办弱智儿童教育。20世纪80年代初,国家教委开始委托部分省市探索盲、聋哑与弱势儿童进入普通学校的随班就读和特教班教育方式。实践证明,随班就读教育方式对促进残疾儿童受教育机会和提高义务教育“入学率”具有明显成效。因而1987年进一步在全国15个市县开展随班就读实验,同年国家教委在《全日制弱智学校(班)教学计划》(征求意见稿)中提出,“大多数轻度智力落后儿童在普通学校随班就读”的政策目标和创新思路。<sup>[16]</sup>

总体看来,这一时期特殊教育政策和服务体系处于恢复重建和探索创新并行状态,特别是在《义务教育法》的强力推动下,特殊教育服务体系获得空前的发展动力和强有力的合法性支撑。在高等教育方面,1985年国家下发《关于做好高等学校招收残疾青年和分配工作的通知》,促进了高等特殊教育的实践发展。随后,1985年山东滨州医学院、长春大学特殊教育学院等一批高校开始设置相关专业面向盲聋、肢体残疾学生招生。此外,这一时期与特殊教育相关的专业组织得到发展。1978年中国盲人聋哑人协会恢复活动,1982年全国特殊教育研究会成立,1983年中国康复医学研究会成立,1984年中国残疾人福利基金会成立,1986年联合国残疾人十年中国组织委员会设立。这些组织的发展与运行为特殊教育发展提供了丰富的资源和智力支持。如中国残疾人福利基金会1987年开始资助实施的“金钥匙盲童教育计

划”对促进盲童教育产生了重要影响。

(二)渐进性制度变迁阶段(1988-2009年):我国特殊教育制度体系化与融合化发展

1. 特殊教育政策快速发展步入制度体系化阶段。这一阶段是特殊教育政策从无到有并走向体系化的重要过程。1988年在特殊教育发展史上可谓具有里程碑式意义,3月成立的中国残疾人联合会成为推动特殊教育发展的骨干力量,11月国家教委、民政部与中残联联合召开全国第一次特殊教育工作会议,会议最为重要的价值在于讨论修改了由国务院办公厅于次年转发的《关于发展特殊教育的若干意见》。该《意见》作为一项纲领性文件,对特殊教育发展的基本原则与方针、主要目标和任务、相关领导与管理责任作出了比较清晰且具有操作性的规定。它契合了当时盲、聋适龄儿童入学率不足6%的紧迫状况,瞄准了残疾儿童少年教育这个对普及义务教育而言最为薄弱的环节。因而它所确定的“普及与提高相结合,以普及为重点”的基本原则和方针,成为后续新出台的系列特殊教育政策遵循的基本原则。同年,《中国残疾人事业五年发展纲要》所提出的“适龄盲、聋童入学率分别达到10%和15%”目标,为“七五”至“八五”期间特殊教育发展提供了行动指引。1990年《残疾人保障法》以法律形式明确了残疾人接受教育的基本权利,为保障和维护残疾人教育权益提供了法律依据。在各方的积极参与和倡导下,1994年国家颁布《残疾人教育条例》,是我国首部行政法规级的残疾人教育政策,它提出的“普及与提高相结合、以普及为重点的方针,着重发展义务教育和职业教育,积极开展学前教育,逐步发展高级中等以上教育”的发展思路,成为其后至2009年间特殊教育发展的基本方针和总体格局。由此可以推论1994-2009年间特殊教育政策具有渐进性变迁特点,即沿着《残疾人教育条例》的贯彻落实与深化实践进程不断向前推进。

进入21世纪后,特殊教育政策的发展力度呈时序性递增,且制度间的衔接性与关联性越来越紧密和连贯。2001年《关于“十五”期间进一步推进特殊教育改革和发展的意见》整合了同年发布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和《中国残疾人事业“十五”计划纲要》中有关残疾人教育的相关精神和目标,明确规定了发达、农村和贫困三类地区残疾儿

童少年义务教育入学率的奋斗指标,这种分类推进的方法更为适宜城乡和区域间的差异性和独特性。2003年《普通高等学校招生体检工作指导意见》提出,“进一步放宽对残疾或者生理缺陷者的录取要求,扩大生源招收更多的有缺陷者进入普通高校”,这是继1985年后第二次为残疾人接受高等教育提供政策优惠和制度支持。2006年《少数民族教育和特殊教育中央补助专项资金管理办法》明确提出,中央补助专项资金主要用于“购置教学仪器设备、康复训练设施和图书资料等”,这有效增强了中西部地区特殊教育事业的经费保障。2008年《关于促进残疾人事业发展的意见》提出了“逐步解决重度肢体残疾、重度智力残疾、失明、失聪、脑瘫、孤独症等残疾儿童少年的教育问题”的要求,在2009年《关于进一步加快特殊教育事业发展的意见》中得到加强和升华而变为“积极创造条件,以多种形式对重度肢体残疾、重度智力残疾、孤独症、脑瘫和多重残疾儿童少年等实施义务教育”。由此,义务教育覆盖对象已经由盲、聋哑、弱智儿童扩展到孤独症、脑瘫等障碍残疾儿童。

2.特殊教育服务体系基本形成并与普通教育体系逐渐融合。这一阶段特殊教育围绕残疾儿童少年义务教育普及与提高为核心,面向学段扩展与衔接、办学方式探索与创新、教育资金保障与配置、教育对象拓宽与覆盖、地区与城乡发展及均衡等议题展开,以构建符合残疾人教育需要的特殊教育服务体系为目标。2008年《关于促进残疾人事业发展的意见》指出,经过近二十年的努力探索基本构建了中国特色的特殊教育体系。也就是说,我国在学前教育、义务教育、高中教育、高等教育和成人教育等各个阶段都提供特殊教育服务资源配置与服务。据统计,残疾儿童少年义务教育入学率在“八五”、“九五”、“十五”期间(1991-2005年)分别达到62.50%、77.20%、80%,而“十一五”期间的入学率进一步提升。<sup>[17]</sup>2000未入学的适龄残疾儿童少年为39万,到2009年下降为21.1万,下降了17.9万,降幅为45.90%。在提高和普及残疾儿童少年义务教育上随班就读的作用不可忽视。1994年《关于开展残疾儿童少年随班就读工作的试行办法》将随班就读确定为发展与普及残疾儿童少年义务教育的主要办学形式,这意味着我国的残疾儿童少年主要在普通学校接受义务教育,他们主要依托普通学校附设特教班和随班就读两种方式接受

义务教育。2006年修订后的《义务教育法》进一步强化了普通学校招收残疾学生的要求,为随班就读的进一步发展提供了制度支持。据统计,1992-1995年,就读于普通学校的残疾儿童少年人数由1.53万增加到18.96万,4年增加17.43万,年均增幅为284.80%;2006-2007年,就读普通学校的人数由22.18万增加到27.20万,增长5.02万,增幅为22.63%。<sup>[18]</sup>事实上,除了义务教育外,这一时期其他学段和形式的特殊教育服务体系得到快速完善和提升。如高等教育方面,“九五”期间共有6812名残疾学生进入普通高等院校学习;“十五”期间进入普通高等学校和特殊教育学院的残疾学生分别为16188名4067名;“十一五”期间,进入普通高等学校和特殊教育学院两项残疾学生人数分别为29915名和5357名。<sup>[19]</sup>

这一时期基本上形成了特殊教育制度体系和服务体系,但仍处于制度创设和实践探索阶段,因而,政策和行动目标都聚焦于特殊教育服务规模与功能的扩展和提升。因受制于经费短缺、编制不足、师资匮乏、障碍复杂、地区差异等因素的影响,特殊教育政策与服务仍主要聚焦于盲、聋哑、弱智三类残疾儿童的义务教育。在一定程度上忽略了自闭症、脑瘫、多重残疾等其他障碍和重度残疾儿童少年的受教育权益的制度性支持。另外,“随班就读”虽是特殊教育发展的最好工具和载体,但也可能因“随班混读”与“随班陪读”对残疾儿童少年造成“二次伤害”和教育边缘化。<sup>[20]</sup>

(三)断裂性变迁阶段(2010-2017年):中国特殊教育制度转型与内涵提升

2010年可谓是我国特殊教育政策发展的全新起点,一方面特殊教育被纳入儿童与残疾人社会福利改革与民生建设的总体规划中;另一方面,被纳入国家教育深化改革的总体布局中,这种双重身份促使我国特殊教育政策进入制度转型与内涵提升的全新阶段。

1.特殊教育福利制度步入由残补型向适度普惠型转型阶段。这一阶段需要从社会福利制度转型与教育深化改革的两大潮流中来重新定位特殊教育政策。其一,从社会福利改革而论,2010年是中国社会福利和儿童福利元年,标志着我国社会进入以改善民生为重点的社会建设与社会福利改革时期,社会福利制度由此进入由“补缺型”转向“适度普惠型”的

转型发展期。<sup>[21]</sup>这一年国务院出台的《关于加强孤儿保障工作的意见》所提出的“建立孤儿基本生活保障制度”以及同年发布的《中国儿童发展纲要(2011-2020)》首设“儿童福利”专章,成为儿童福利时代开启的重要标志。2015年中共中央与国务院联合发布的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出,“加大贫困残疾人康复工程、特殊教育、技能培训、托养服务实施力度”,这一政策确定了残疾人是当前精准扶贫和全面小康进程的重点服务对象,而加快特殊教育发展则是促进残疾人脱贫的重要路径。随后,国家于2016年发布《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》针对残疾人教育发展提出了诸多具有可操作性的举措和规划,如将残疾儿童少年接受义务教育比例达到95%列为残疾人小康进程的十大指标之中;为家庭经济困难的残疾儿童少年提供12年的免费教育;落实残疾儿童普惠性学前教育资助政策;采取“一人一案”的方式解决好未入学适龄残疾儿童少年义务教育问题等。2017年“两会”《政府工作报告》提出“办好特殊教育”,并将其作为推进以保障和改善民生为重点的社会建设的重要内容和重要路径。

其二,从教育改革而论,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(简称《纲要》)对全面深化教育改革作出战略部署,并单独设立“特殊教育”部分,提出“关心和支持特殊教育”、“保障残疾人受教育权利”以及“完善特殊教育体系”和“健全特殊教育保障机制”等顶层制度设计理念与思路。在《纲要》的推动下,国家于2014年发布《特殊教育提升计划(2014-2016年)》(简称《提升计划》),将发展特殊教育定位为“推进教育公平、实现教育现代化”的重要内容,这一政策从提升义务教育规模、发展非义务教育阶段的特殊教育、加大经费保障、加固教育基础设施建设、加强师资队伍建设、深化课程教学改革六个方面推进特殊教育的内涵建设与质量提升,是新时期特殊教育转型发展的具体实施计划和行动路线。《提升计划》在总体目标中提出“全面推进全纳教育,使每一个残疾孩子都能接受合适的教育”,体现了国家“以人为本”的执政理念和“教育公平”的价值关怀。“全纳教育”作为政策目标定位,预示着我国特殊教育从政策到服务体系都将面临质的变革和提升。此外,2011年国务院批转的《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》提出,“完善残疾人教育体系,健全

残疾人教育保障机制;适龄残疾儿童少年普遍接受义务教育,积极发展残疾儿童学前康复教育,大力发展残疾人职业教育,加快发展残疾人高中阶段教育和高等教育”。到2016年《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》,则从政策上进一步确认“依法保障残疾人受教育权”的国家与社会责任,将特殊教育列为残疾人公共服务的重要内容,将提升教育作为促进残疾人全面小康进程的主要任务。

2.特殊教育体系由规模扩展进步内涵提升与质量并重阶段。我国特殊教育在具体教育服务体系建设上由以往注重规模和速度扩展逐渐向注重内涵建设和质量提升方面转型。也就是说,要从制度结构、教育体系、服务能力方面进行全方位的调整与优化,以满足所有残疾人的教育需要。其一,在义务教育服务上由以提升普及率转向以提升质量为重点。据2006年第二次全国残疾人抽样调查数据显示,到2006年中国6-14岁学龄残疾儿童少年有246万人,只有63.19%正在普通教育或特殊教育学校接受义务教育,未入学的适龄残疾儿童少年有22.3万人。<sup>[22]</sup>2009年未入学的适龄残疾儿童少年人数为21.1万,但自2010年起呈现显著下降态势,2010-2013年未入学适龄残疾儿童少年人数分别为14.5、12.6、9.1、8.4万。<sup>[23]</sup>2010年和2015年适龄残疾儿童少年入学率分别为71.4%和93%,呈现出跨越式提升态势。根据《全国教育事业统计公报》数据显示,2010-2015年年度特殊教育招生总数分别为6.49万、6.41万、6.57万、6.60万、7.07万和8.33万,年度在校残疾学生数分别为42.56万、39.87万、37.88万、36.80万、39.00万和44.22万;其中普通小学、初中随班就读和附设特教班的年度招生数量分别为3.97万、3.64万、3.50万、3.50万、3.80万和4.48万,所占年度招生总数比重分别为61.17%、56.76%、53.30%、53.12%、53.78%和53.70%;在校残疾学生数分别为25.96万、22.52万、19.08万、20.91万和23.96万,所占年度在校生总数比重分别为61.00%、56.49%、52.74%、51.84%、52.94%和54.18%。<sup>[24]</sup>

从这几组数据来看,一是近六年来特殊教育发展速度加快,规模不断扩大,适龄残疾儿童少年入学率不断提高以及招生规模不断扩大,未入学适龄残疾儿童少年数量逐年快速下降;二是年度招生总数维持在6.41-8.33万之间,在校残疾学生总数维持在36.80-

44.22万之间,但特殊教育学校的年度招生数比重和在校生数比重逐年提高,由2010年的38.83%与39.00%提高到2015年的46.30%与45.80%。这种变化与国家持续加强特殊教育学校建设的政策推动密不可分。在《“十一五”期间中西部地区特殊教育学校建设规划(2008-2010年)》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的直接推动下,2008-2012年间中央和地方累计投入54亿元在中西部地区新建、改扩建1182所特殊教育学校。<sup>[25]</sup>特殊教育学校数已由2008年的1640所增加到2012年的1853所,到2015年已增至2053所。

其二,在特殊教育师资队伍建设上由规模扩展转向素质提升。据教育部《教育统计数据》显示,2010年我国有特殊教育专任教师3.97万名,硕士、本科和专科毕业人数分别为270人、15160人和17697人,接受过特教专业培训的人数为20714人;到2015年中国有特殊教育专任教师50334名,硕士、本科和专科毕业人数分别为957人,30244人和17414人,接受过特教专业培训的人数为32650人。<sup>[26]</sup>虽然特殊教育师资队伍在规模、结构和素质方面呈现时序性的改善和提升,但师资短缺和专业能力不足一直是制约中国特殊教育发展的关键性因素之一。造成这种困境的原因一方面高等教育对特殊教育师资培养支持不足,另一方面是特殊教育教师岗位编制和职称待遇条件欠缺。2012年国家出台《关于加强特殊教育教师队伍建设的意见》提出,探索建立特殊教育教师专业证书制度和促进学科交叉,培养具有复合型特教师资、康复人才。这将有利于吸纳优质特殊教育人才以及促进“医教结合”的新型特殊教育模式发展。2017年新修订的《残疾人教育条例》针对教师队伍建设方面提出“采取免费教育、学费减免、助学贷款代偿等措施,鼓励具备条件的高等学校毕业生到特殊教育学校或者其他特殊教育机构任教”,“为特殊教育学校和指定招收残疾学生的普通学校制定教职工编制标准”,“为特殊教育学校配备承担教学、康复等工作的特殊教育教师和相关专业人员”,“将特殊教育教师的培训纳入教师培训计划”,“享受特殊岗位补助津贴及其他待遇”等具体策略和机制来提升特殊教育师资力量和质量。2006年,我国仅有18所高校设有特殊教育专业,到2012年开办各类高等特殊教育的学校仍只有33所。<sup>[27]</sup>提升高校对特殊教育、康复

等人才培养规模和培养层次是优化我国特殊教育师资队伍专业、学历、能力结构的重要路径。

其三,残疾儿童教育服务前移并走向“医教结合”。《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》提出“帮助家庭经济困难残疾儿童接受普惠性学前教育。因地制宜发展残疾儿童学前教育、鼓励特殊教育学校、残疾人康复机构举办接收残疾儿童的幼儿园。”2016年《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》进一步提出,“对于0-6岁视力、听力、言语、智力、肢体残疾儿童和孤独症儿童,加快建立康复救助制度”。2017年国务院《关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》提出,“资助普惠性幼儿园在园家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受学前教育”。这三项政策有利于强化残疾儿童“教育、医疗、康复”服务的整合,以幼儿园为载体将教育、康复与医疗服务阵地前移,以达到面向残疾儿童“早发现、早诊断、早治疗”的抢救性教育与康复目标。

其四,特殊教育经费由保障不足转向制度性保障。2015年国家下发《特殊教育补助资金管理办法》指出,“补助资金是由中央财政设立、通过一般公共预算安排、用于支持特殊教育发展的资金”,从而为解决长期困扰的资金短缺问题提供制度性保障。根据2015年教育部发布的《特殊教育评估报告》数据显示,2011-2014年中央与地方累计投入54亿元用于支持新建和改扩建1182所特殊教育学校,于2012-2014年在特殊教育学校建设第二期项目中累计投入资金24.42亿元,共62所残疾人中高职院校和高等特殊师范院校等建设与发展;根据《特殊教育提升计划(2014-2016年)》的要求,又将义务教育阶段特殊教育学校公用经费单列,将年生均标准与2014年提至4000元,2016年提至6000元。<sup>[28]</sup>

### 三、历史制度主义下的我国特殊教育政策变迁阐释

(一)环境变迁与国家主导:我国特殊教育政策的制度模板与制度生成

制度主义偏向从中观层面分析行动者与制度的互动关系,它将经济、政治与社会结构及其变迁作为宏观因素纳入其分析范畴,从而更好地从历史时空和环境变迁的视角把握特定制度变迁的外部因素。特殊教育政策作为面向残疾人的特定政策,主要由

国家主导发展,并随着社会变迁而动态变迁。我国1949-1978年实施计划经济体制,所形成的是总体性社会结构,国家几乎垄断着全部重要资源,诸如社会财富与收入分配、国民生存与就业机会提供、信息与资源流通等社会生活都基本由国家主导和控制,从而形成了“强国家-弱社会”的国家与社会关系形态。<sup>[29]</sup>社会的组织与运行主要通过执政党和政府“自上而下”的制度(政令)设计与施行来实现,而“自下而上”的制度参与十分薄弱,这种制度模板在各个领域和各级组织中几乎是通行的规则。因而,特殊教育及其制度的发展由国家主控,呈现出极强的行政主导性。政府作为理性经济人,在改革开放初期主要以发展高等教育为重点来为经济改革提供人才,因而特殊教育处于教育改革的最边缘的位置。随着1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》和1986年《义务教育法》的颁布,基础教育进入制度化和强制性发展轨道,而特殊教育在“地方负责、分级管理”的基础教育发展机制下步入中央规划指导与地方性自主探索发展的新轨道,其在制度和服务上呈现出显著的地区间、城乡间、学校间差异。随班就读政策和教育方式的形成与发展,正是少数地方在贯彻落实《义务教育法》过程中率先自主探索创新的结果。

进入20世纪90年代后,随着国家主导的市场经济的快速发展,中央通过制度驱动和权责下放机制促进社会事业发展的方式得到强化。1994年《残疾人教育条例》在残疾人教育发展机制所采用的便是中央主管全国与地方主管行政辖区的分权机制,同时鼓励社会力量参与。此后近15年时间中,特殊教育制度所呈现的是中央层级、地方层级、民间区块间制度体系相对独立又相互嵌套的特点。2006年中共中央十六届六中全会以后,国家转而在追求经济发展的同时注重通过完善社会政策体系,加大公共服务投入来弥补社会建设短板,因而2007年党的“十七大”报告确立了“以民生改善为重点的”社会建设战略。残疾人作为经济改革中最为弱势和最为贫困的群体被优先纳入政策服务对象中,特殊教育政策在2006-2010年间获得快速发展,基本形成了特殊教育制度体系。步入2010年,全面深化改革成为主旋律,各项民生事业以“十二五”、“十三五”规划纲要和“中长期”发展纲要制定与发布为契机和载体进入发展快车道。在党的十八届三中全会的“国家治理体系

与治理能力现代化”的战略驱动下,教育领域与经济、政治、社会与文化等领域接轨到积极发展治理型政策体系的新时期。特别是近五年来教育全面深化改革,经济新常态发展,脱贫攻坚规划,基本公共服务均等化等宏观制度环境的剧烈变化,也深刻影响着特殊教育的转型改革与制度创新。

(二)文化观念与国家能力:我国特殊教育政策的路径依赖与动力机制

历史制度主义主义认为,制度变迁受制于行动者的理性“算计”与文化认知观念状况。就文化观念而言,残疾人在中西文化中长期被严重污名化,自18世纪到20世纪中叶,西方国家设立大量隔离式残疾人收容机构和残疾人学校来安置残疾人,直到20世纪50年代去机构化运动、60年代残疾人社会运动和70年代自立生活运动的推动才促使西方社会的“残疾人观”得以改变;特别是在1971年《智力迟钝者权利宣言》、1975年联合国《残疾权利宣言》、1982年《关于残疾人的世界行动纲领》等政策的推动下才促使各国逐步改变以往排斥和歧视态度,逐步转向包容和接纳残疾人的社会文化。<sup>[30]</sup>在1980年代以前,人们习惯将残疾人称为“残废”、“傻子”、“疯子”、“白痴”、“瘸子”、“跛子”等,对残疾人有严重的社会偏见和社会歧视。<sup>[31]</sup>随着我国深入参与联合国“残疾人十年”(1983-1992)和积极发起三个“亚太残疾人十年”(1993-2002;2003-2012;2013-2022)等一系列活动,制定了大量政策和措施来型塑国人的现代残疾人观。国务院残疾人工作协调委员会彭佩云在1994年中国残疾人福利基金会第十次理事会上指出,“人们已不再把残疾人称为‘残废人’,而是将‘理解、尊重、关心、帮助’残疾人看作社会主义不容辞的责任与文明进步的标志”。<sup>[32]</sup>时隔二十年,2014年李克强总理在全国特殊教育工作会议电视电话会议上作出批示,要求“认真实施好特殊教育提升计划,让残疾孩子与其他所有人一样,同在蓝天下,共同接受良好的教育”。<sup>[33]</sup>从国家决策者到普通民众的残疾人观的变迁对特殊教育政策的发展及其实践有着深远影响。我国残疾人观和特殊教育理念的变迁同时也深受“正常化”、“全纳教育”、“回归主流”、“个别化教育”、“零拒绝”等西方特殊教育理念的深刻影响。<sup>[34]</sup>

就国家能力而言,特殊教育深受国家经济与社会发展条件的影响,特殊教育在不同经济发展时期

所获得的资金投入和资源支持显著不同。依据马克思主义的观点,经济基础决定上层建筑,因而特殊教育政策变迁深度依赖中央和地方的经济社会发展状况和制度安排。在经济政策长期优先于社会政策、普通教育政策优先于特殊教育政策的状况下,特殊教育依存于普通教育体系只能获得极少的资源和空间,因而在相当长时间内呈现出渐进性的发展特征。改革开放以来,我国GDP在1979-2012年间年均增长率为9.9%,2013-2016年间年均增长率为7.2%,人均GDP由1978年的190美元增至2010年的4628美元,到2012年提高到6100美元,人均国民收入(GNI)的全球排名由1978年的175位上升至2012年的112位,自2010年开始中国迈入中等偏上收入国家行列。<sup>[35]</sup>1978-2009年间,虽然我国经济总体上处于高速增长态势,但由于基础薄弱、人口过多,因而在社会福利供给上主要采用残补型制度安排,2010年以后中国迈入中等收入国家而开始具备建设适度普惠型乃至普惠型社会福利制度的经济基础。<sup>[36]</sup>

纵观1978年以来特殊教育发展的历程,可以清晰地看到特殊教育对象由盲、聋哑、弱智儿童、青少年扩展到其他类型残疾儿童,特殊教育学段由义务教育向学前教育和高中及以上教育两端扩展,特殊教育福利由减免义务教育学费到提供12年免费教育以及提供各类残疾学生的生活、教育、医疗等补贴。特殊教育推进由重点促进中西部及农村发展到整体提升与内涵建设等一系列制度与服务变化,其深层动力因素在于国家经济发展能力提升。《中国教育经费统计年鉴》数据显示,2005-2010年特殊教育学校的国家财政性教育经费投入占GDP的比重在0.11%-0.17%之间,而2005-2010年特殊教育学校国家财政性教育经费占全国教育经费支出的比重处于0.24%-0.35%之间,而2010年两者占比均为峰值。<sup>[37]</sup>2014-2016年随着特殊教育提升计划的推进实施,中央特殊教育专项补助经费从2011年的2500万元提高至2014年的4.1亿元,四年间中央和地方累计投入54亿元。<sup>[38]</sup>

(三)行动者与关键节点:我国特殊教育政策的历史否决点与制度断裂

历史制度主义认为,某项具体制度一旦形成,在学习效应、协同效应、预期回报效应等因素影响下具有运行惯性,但在特定历史时间节点上会受到重要

事件影响,从而出现历史“否决点”上的制度断裂现象,导致行动者调整或改变原有制度。在第一个关键节点上,1978年“十一届三中全会”实施全面改革开放国策之后,国家将计划经济体制调向市场经济体制,将阶级斗争为纲调整为经济建设为中心。邓小平同志作为关键性行动者,其教育思想对中国教育领域的拨乱反正和改革发展产生了积极作用。他在1978年提出,“科学技术是生产力;现代化的关键是科技,科技人才培养的基础在教育;教育事业必须同国民经济的发展相适应”,为随后的教育体制改革、高等教育恢复发展与义务教育制度化推进提供了重要思想基础,其在1992年南巡讲话时所阐述的教育与社会发展、经济建设相互依靠的思想为中国教育加速发展提供了理论指导。<sup>[39]</sup>这一时期,特殊教育依存于普通教育中进入恢复重建和实践探索的全新阶段。在第二个关键节点上,1988年中国残疾人联合会成立及其共同举办第一次全国特殊教育工作会议,作为关键性事件对特殊教育发展具有里程碑意义。我国特殊教育政策由此走向制度化与体系化轨道。这一时期,发展特殊教育既是国家践行联合国“残疾人十年”与亚太地区“残疾人十年”行动计划的体现,也是体现社会主义优越性、调动社会各方积极因素、加快物质文明和精神文明建设、促进社会文明进步和维护社会稳定的重要途径。在第三个关键节点上,2010年一方面国家进入中等收入国家行列具备构建适度普惠型社会福利制度的经济基础,以2010年为起点制定和出台大量民生政策与措施,为特殊教育全面提升与内涵建设提供了现实条件;另一方面国家开始实施全面深化改革,特殊教育必须进行改革创新才能适应教育现代化形势。习近平主席作为中国全面深化改革的决策者,其教育思想必然深刻影响教育改革。他在2014年同北京师范大学师生代表座谈时提出,“教育是提高人民综合素质、促进人的全面发展的重要途径,是民族振兴、社会进步的重要基石,是对中华民族伟大复兴具有决定性意义的事业”。<sup>[40]</sup>特殊教育作为提高残疾人素质,促进其平等参与社会生活的重要途径,完全符合习近平主席的教育思想。

#### 四、结语

纵观我国近三十年特殊教育政策发展变迁的轨

迹,其深受经济、政治与文化等深层结构因素影响,并呈现出制度变迁启动阶段(1978-1987年)、渐进性制度变迁阶段(1988-2009年)、断裂性变迁阶段(2010-2017年)三个特征鲜明的阶段。在当前特殊教育即将迈入第二个提升计划的关键时刻,政策制定者很有必要考量影响特殊教育政策变迁的宏观结构因素,瞄准特殊教育对象的现实需要,以提高政策的科学性和操作性。新时期我国经济层面步入新常态发展,政治层面启动服务型政府建设,社会层面推进社会治理,人口层面步入高速老龄化,民生层面推进脱贫攻坚计划和基本公共服务均等化等宏观结构因素的深刻变动,为特殊教育政策转型改革提供了一个新的历史“否决点”。我国特殊教育政策在这种

历史契机和社会环境下是否能迎来《特殊教育法》时代、是否能实现由“融合教育”走向“全纳教育”,这些问题都值得决策者和实践者考察我国特殊教育政策变迁的历史过程和变迁规律,从而做出理性判断和科学决策。

本文系教育部重大课题攻关项目“中国适度普惠社会福利理论与制度研究”(10JZD0033);全国教育规划重点课题“特殊职业教育残疾学生职业能力培养策略研究”(DJA140243);国家社科基金青年项目“生态系统视角下流动儿童权利保护与社会工作干预研究”(13CSH100)的部分成果。

(责任编辑 马琳琼)

#### 参考文献

- [1]何俊志.结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构[M].上海:复旦大学出版社,2004:228-232.
- [2]魏峰.历史制度主义视野下的教育政策研究——以“转制学校”的变迁为例[J].教育科学研究,2015,(7):16-21.
- [3]周光礼,吴越.中国高校专业设置政策六十年回顾与反思——基于历史制度主义的分析[J].高等工程教育研究,2009,(9):62-74.
- [4]牛风蕊.我国高校教师职称制度的结构与历史变迁——基于历史制度主义的分析[J].中国高教研究,2012,(10):71-75.
- [5]彼得·豪尔,罗斯玛丽·泰勒.政治科学及三个新制度主义[J].经济社会体制比较,2003,(5):20-29.
- [6][7][8]何俊志,任军锋,朱德米编译.新制度主义政治学译文精选[M].天津:天津人民出版社,2007:191-193;52;13.
- [9]刘海兰,周光礼.建国以来高校大规模扩招的历史制度主义分析[J].现代大学教育,2014,(5):61-68.
- [10][30]王国羽,林昭吟,张恒豪.障碍研究理论与政策应用[M].台北:远流图书公司,2012:113-114;15-21.
- [11]P.Pierson.The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis[J].Comparative Political Studies,1996,(2):126.
- [12]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.
- [13]李荣时.中国残疾儿童人口的现状与对策研究[J].中国人口科学,1990,(4):1-5.
- [14]赵小红.改革开放30年中国特殊教育的发展及政策建议[J].中国特殊教育,2008,(10):35-41.
- [15]邓朴方同志在中国残疾人联合会第一次全国代表大会上的报告[M].北京:中国残疾人事业年鉴,2002:21-25.
- [16]肖非.中国的随班就读:历史·现状·展望[J].中国特殊教育,2005,(3):3-7.
- [17]中国残疾人事业主要业务指标完成情况(1988-2007)[EB/OL].[http://www.cdpf.org.cn/sjzx/tjgb/200811/t20081107\\_357735.shtml](http://www.cdpf.org.cn/sjzx/tjgb/200811/t20081107_357735.shtml),2008-11-07.
- [18]赵小红.近25年中国残疾儿童教育安置形式变迁[J].中国特殊教育,2013,(3):23-29.
- [19][23]彭华民,冯元.中国残疾人特殊教育制度转型[J].南开学报(哲学社会科学版),2015,(4):139-148.
- [20]邓猛,景时.从随班就读到同班就读:关于全纳教育本土化理论的思考[J].中国特殊教育,2013,(8):3-9.
- [21]刘继同.中国儿童福利时代的战略构想[J].学海,2012,(2):50-59.
- [22]2006年第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报(第二号)[EB/OL].[http://www.cdpf.org.cn/sjzx/cjrgk/200711/t20071121\\_387540\\_2.shtml](http://www.cdpf.org.cn/sjzx/cjrgk/200711/t20071121_387540_2.shtml),2007-11-21.
- [24]全国教育事业发展统计公报[EB/OL].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/),2016-07-06.
- [25]杨希洁.中西部新建和改扩建特殊教育学校发展现状及问题调查[J].中国特殊教育,2015,(11):13-18.
- [26]中国教育统计数据[EB/OL].[http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe\\_560/jytjsj\\_2015/](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2015/),2016-10-17.
- [2]刘建岭.高等特殊教育均衡发展探析[J].教育科学,2012,(1):66-70.
- [28]教育部发布特殊教育评估报告[EB/OL].<http://www.spe-edu.net/Html/tjnews/201512/43161.html>,2015-12-01.
- [29]孙立平,王汉生,王思斌,等.改革以来中国社会结构的变迁[J].中国社会科学,1994,(2):47-62.
- [31]钟经华.从特殊教育术语反思对残疾的认识[J].中国特殊教育,2005,(8):70-73.
- [32]彭佩云.在中国残疾人福利基金会第十次理事会上的讲话[J].中国残疾人,1994,(7):1-4.
- [33]学习贯彻李克强总理等领导同志有关特殊教育重要批示和讲话精神[N].中国教育报,2014-04-23.
- [34]有宝华.当代特殊教育理念综述[J].中国教育资料,1997,(4):49-50.

- [35]郭旭红.新中国GDP 增长速度发展演变研究[J].中国经济史研究,2016,(4):164-177.
- [36]李迎生.中国普惠型社会福利制度的模式选择[J].中国人民大学学报,2014,(5):52-59.
- [37]赵小红,王丽丽,王雁.特殊教育学校经费投入与支出状况分析及政策建议[J].中国特殊教育,2014,(10):3-9.
- [38]《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中期评估特殊教育专题评估报告[EB/OL]. [http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_fbh/moe\\_2069/xwfbh\\_2015n/xwfb\\_151130/151130\\_sfcl/201511/t20151130\\_221728.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151130/151130_sfcl/201511/t20151130_221728.html),2015-11-30.
- [39]韩延明.孙传宏邓小平与中国新时期的教育改革[J].教育研究,1997,(7):3-10.
- [40]同北京师范大学师生代表座谈时的讲话[N].人民日报,2014-09-10.

## The Theoretical Explanation of the Development Process of China's Special Education Policy in the Past 30 Years: An Analysis of Historical Institutionalism

Feng Yuan & Zhang Jinfu

(School of Management, Nanjing Normal University of Special Education, Nanjing 210028;  
Organization Department, Nanjing Normal University of Special Education, Nanjing 210028)

**Abstract:** Historical institutionalism, as a typical paradigm of medium and long-term institutional changes, system formation, path dependence and institutional change theory, have a strong explanatory power for the development and stage characteristics of China's special education policy from 1978 to 2017. From the theoretical point of view, it is found that the development of China's special education policy is influenced by environmental change and political operation, cultural concept and national ability, actors and key nodes. The year 1978 and 2010 is not only the transitional period of China's in-depth economy, politics, social structure and national strategy of the important historical node, but also two important historical points of China's special education, policy recovery, reconstruction and transformation. Therefore, at this stage to promote the construction of special education content and quality improvement will be the new topic of system reform and service innovation.

**Key words:** special education policy, historical institutionalism, social welfare, educational reform, educational equity

## 高校应为区域创新驱动提供基础支撑

实施区域创新驱动发展战略,需要高水平科技与高素质人才的支撑,高校需要主动适应区域创新驱动发展的需要,担当起改革发展的人才库、科学技术的创新源、思想文化的集散地功能,概括起来,即做好“三提升、三提供”。

一是要提升人才培养的“契合度”,提供人才支撑。高校要积极对接区域经济社会发展需求,努力优化学科专业结构,建立学科专业、类型、层次和区域布局动态调整机制。统筹产业发展和人才培养开发规划,加强产业人才需求预测,培育重点行业、重要领域、战略性新兴产业人才。积极创新人才培养模式,推进高校同政府、行业企业、科研院所协同育人,有效促进高校人才培养链与行业产业链对接。

二是要提升科学技术“创新度”,提供科技支撑。引导高校以支撑和引领产业创新为主攻方向,发挥高校知识创新主力军、技术创新的重要方面军、科技成果转化生力军的作用,用创新成果引领支撑产业升级与转型发展。加强高校学科交叉,推动跨学科、多领域的前沿基础研究,提升原始创新能力,催生原始创新成果。转变高校创新方式,以协同创新中心建设为载体,以创新资源和要素的有效汇聚为保障,提升高校人才、学科、科研三位一体的创新能力。

三是要提升决策咨询的“精准度”,提供智力支撑。在研究定位上,要聚焦主业,策应国家战略,围绕区域创新驱动发展提供决策咨询。在研究内容上,坚持问题导向,聚焦发展中的重点、难点和焦点问题,为创新驱动发展规划设计、机制创新、方向路径和精准推进做好咨询资政服务。在研究方式上,要深化与国际、国内智库间的合作,建立开放的互动合作机制,共享研究资源,协同联动,打造多元化学术平台。在扩大影响上,建立智库与决策部门交流合作与沟通联络机制,充分发挥现代媒介和载体的作用,建立多渠道、多形式、多层次、多载体的成果报送、推介与发布机制,增强传播效果,引起政府和社会的了解和重视。

来源:《中国教育报》 2017年06月05日