

特殊教育政策： 正义及其局限

● 王培峰 著



南京大学出版社

江苏省第四期“333工程”高层次人才培养资助项目研究成果

江苏省高校哲学社会科学优秀创新团队“残疾人专业服务与资源建设研究团队”研究成果

南京特殊教育师范学院特殊教育基本理论研究团队研究成果

南京特殊教育师范学院资助出版

特殊教育政策： 正义及其局限

● 王培峰 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

特殊教育政策:正义及其局限 / 王培峰著. —南京:南京大学出版社, 2015. 10
ISBN 978-7-305-15998-5

I. ①特… II. ①王… III. ①特殊教育—教育政策—中国 IV. ①G769.2-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 243949 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093

出版人 金鑫荣

书 名 特殊教育政策:正义及其局限

著 者 王培峰

责任编辑 黄隽舂 编辑热线 025-83685720

照 排 南京理工大学资产经营有限公司

印 刷 盐城市华光印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 19.25 字数 346 千

版 次 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-15998-5

定 价 50.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信号: njupress

销售咨询热线: (025)83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购图书销售部门联系调换

序

感谢培峰的信任,为给我提供了一个先睹为快的学习机会。三天来,我逐字逐句地通读了这本付印前的《特殊教育政策:正义及其局限》,陪同这位忘年之交的青年学者“站在大地仰望星空,又以仰望星空的姿态行走在大地上”,多次情不自禁的陷入沉思,唏嘘与赞叹。

在我看来,本书是一位青年学者向读者传递特教理论思考、追求和希冀的信息载体。作者用六章二十三节的篇幅,从世界特殊教育发展的视角,结合我国特殊教育发展的现实,系统地阐述了特殊教育政策的概念、哲学基础、结构要素、特殊教育政策分析的标准,以及我国现阶段特殊教育存在的主要问题、时代诉求和应该实现的政策回应。全书思路清晰,结构严谨,令人读后回味无穷。

一是从政治学的角度阐述了特殊教育政策概念、特征、政策过程。作者明确指出,伴随经济的增长、信息化、国际化以及决策的科学化、民主化,政策科学已经成为一门令人瞩目的领域。特殊教育政策将规范和引领特殊教育发展,协调特殊教育领域中各方面的矛盾和利益,自觉地抵制和纠正各种伤害行为与观念,建立有序的稳定的现代特殊教育秩序。

二是揭示了特殊教育政策及其正义局限的政治哲学基础。阐述了特殊教育政策正义是对残疾人成长发展最根本、最现实的关怀,是国家意志的制度正义的体现。对人的多样性的充分肯定以及对差别原则认可,为制定尊重残疾人的特殊教育政策奠定了道义基础。对残疾人而言,残疾缺陷本身是人类发展中一种偶然性的获得,就如同人的出身、家庭、父母等一样,是人生中一种不可选择的存在。因此,他们应该根据国家政策积极争取获得教育和帮助的权益,且不必为争取这种应得而感到尴尬。

三是深入分析了特殊教育政策内容分析、价值分析与伦理分析的标准。特殊教育政策集中地表达了国家和执政党对维护和增进残疾人教育权益的权威性政治意志,是一定价值选择下的方案和行动纲领。我国特殊教育政策研究既涉及对特殊教育的育人功能、社会功能、文化功能等的理解与探索,也关涉对政治、

经济和历史文化传统相适应的政策路径与策略。

四是从特殊教育的对象、目标、管理、经费、课程等方面论证了特殊教育政策的总体结构与要素。在收集、整理、分析我国近几十年来公布的特殊教育政策文本的基础上,从发展的角度总结出:我国特殊教育政策对象经历了由两类残疾人教育到三类残疾人教育,再到多类型残疾人教育的演变过程;在政策执行对象上实现了以政府、教育行政部门、特殊学校为实施主体到以政府、多行政部门、教育机构和社会组织、个人等多主体参与的演变过程;特殊教育政策目标形成了“教育稳定”、“教育效率”、“教育质量”和“教育公平”四个价值目标维度的统一;教育管理体制明显具有“高度集权-高位直接管理”时期、“地方负责-分级管理”时期、“综合治理”始发期三个阶段特点;教育财政上显示出“高度集中的单一政府投入”、“地方为主-多渠道筹措资金”、“公共服务型”三个阶段特点;特殊教育教师政策经历了非专业化时期、专业发展探索期、专业发展期三个不同的发展特点;特殊教育课程与教学政策经历了“政治主导-高度统一”、“人本主义-课程改革”、“深化人本主义-全面课程改革”三个发展时期。

五是在理论探讨的基础上,采用定量与定性相结合、宏观与微观相结合的研究方法,揭示我国特殊教育政策存在的问题与局限,明确指出:我国特殊教育存在宏观特殊教育政策类型的结构失衡、特殊教育政策体系结构失衡、以及特殊教育政策上下层级间周延性不强等方面的问题。作者认为,我国当前特殊教育政策中突出的问题是政策目标内容空泛、教育公平政策目标界定不具体、政策目标与政策问题之间的符合性程度还需进一步提高。同时,作者认为,我国特殊教育政策价值存在教育政策主体价值的缺损、教育政策主体价值选择的立场偏颇、教育政策主体价值合法性的不足、教育政策主体价值有效性的失衡、外在价值对内在价值的僭越、效率价值对公平价值的僭越等方面的问题;我国特殊教育政策伦理方面的主要问题表现为多数者“善”伦理主张、效率“善”伦理至上、唯政府“善”伦理偏好、技术理性“善”伦理倾向。

六是从发展的眼光,探讨了我国特殊教育改革的内在逻辑、时代诉求和政策应答。从人本价值与民生意义的转向揭示了我国特殊教育发展趋势;从综合改革的角度,阐述了特殊教育综合改革的方法论特征;从道义论正义观出发,提出了特殊教育政策伦理建构的价值视野。作者针对特殊教育权力结构调整、特殊教育支持保障体系建设与完善、重度障碍儿童的教育、残疾儿童少年义务教育质量提升与均衡发展、残疾儿童学前教育等问题提出了诉求。最后,作者围绕这些诉求,提出了自己的政策思考。

综上所述,作者以深邃的目光、缜密的思考、执着的热情,与广大的特教工作

者叩问现实、反思历史、关注弱势、呼号教育的公平公正,展示了特殊教育政策学的科学性、人文性和实践性。这些理论思考,更有力地说明特殊教育的发展依赖经济的发展、政治的开明、心灵的净化。它是一个社会文明进步的标志,是时代精神的体现。作为一位特殊教育工作者,既要看到我们通过奋力拼搏所取得的成就,使特殊教育的发展达到了我国历史上最好的时期、最高的水平,但也要清醒地认识到,与一些特殊教育发达的国家和地区相比,还有一定的差距,尤其是整个教育的深度改革和实现真正的普特融合方面还有很长的路要走。在机遇与挑战同在的发展过程中,让我们坚守承诺,充满信心,相互勉励,知难而进。

华东师范大学特殊教育研究所 方俊明

2015年7月7日于上海

目 录

绪 论	1
一、特殊教育政策研究的意义	1
二、研究思路与本书结构	4
第一章 特殊教育政策概述	7
第一节 什么是特殊教育政策	7
一、广义的特殊教育政策	8
二、狭义上不同视角的特殊教育政策	9
第二节 特殊教育政策的特性	12
一、突出的政治和正义特性	12
二、特殊教育政策与特殊教育的高度一致性	14
三、鲜明的价值理性特点	16
第三节 特殊教育政策过程	18
一、特殊教育政策过程概述	19
二、特殊教育政策决策主体及其作用机制	22
三、特殊教育政策议程的源流与模式	28
第二章 特殊教育政策的政治哲学基础	34
第一节 特殊教育政策正义的道义论政治哲学溯源	35
一、道义论正义:从康德到罗尔斯	36
二、特殊教育政策正义的差别原则奠基	43
第二节 特殊教育政策正义局限的政治哲学审视	51
一、正义:一个歧义的概念	51
二、特殊教育政策正义局限:政治哲学的省察	56

第三章 特殊教育政策分析	68
第一节 特殊教育政策内容分析	69
一、特殊教育政策内容分析概念	70
二、特殊教育政策内容分析范畴	75
三、特殊教育政策内容分析标准	82
第二节 特殊教育政策价值分析	88
一、特殊教育政策价值认识论	88
二、特殊教育政策价值分析范式	93
三、特殊教育政策价值分析范畴	94
四、特殊教育政策价值分析标准	95
第三节 特殊教育政策伦理分析	99
一、特殊教育政策伦理基本结构	100
二、特殊教育政策伦理分析标准	102
第四章 我国特殊教育政策总体结构体系与要素	106
第一节 我国特殊教育政策总体结构体系	106
一、我国特殊教育政策的考察及主要文本	106
二、我国宏观特殊教育政策总体结构体系	109
第二节 我国特殊教育政策对象	116
一、“两类残疾儿童”为主的特殊教育政策对象	117
二、“三类残疾儿童”为主的特殊教育政策对象	117
三、“多类残疾儿童”为主的特殊教育政策对象	118
第三节 我国特殊教育政策目标	120
一、注重特殊教育稳定发展取向的政策目标	121
二、注重特殊教育效率取向的政策目标	122
三、注重教育公平和民生价值取向的政策目标	125
第四节 我国特殊教育管理体制政策	127
一、“高度集权—直接管理”的特殊教育管理体制政策	128
二、“地方负责—分级管理”的特殊教育管理体制政策	130
三、“综合治理”的特殊教育管理体制政策	134
第五节 我国特殊教育经费政策	136
一、“高度集中—单一政府投入”教育财政政策	137
二、“地方为主—多渠道筹措资金”的教育财政政策	138

三、“公共服务型”教育财政政策·····	141
第六节 我国特殊教育教师政策·····	144
一、“非专业化”的特殊教育教师政策·····	145
二、“专业化发展探索”的特殊教育教师政策·····	146
三、“专业化发展”的特殊教育教师政策·····	152
第七节 我国特殊教育课程与教学政策·····	162
一、“政治主导—高度统一”的特殊教育课程与教学政策·····	162
二、“人本主义—课程改革”的特殊教育课程与教学政策·····	164
三、“深化人本主义—全面课程改革”的特殊教育课程与教学政策·····	167
第五章 我国特殊教育政策的主要问题与局限·····	171
第一节 我国特殊教育政策总体结构体系的主要问题·····	171
一、宏观特殊教育政策类型结构失调·····	171
二、特殊教育政策体系结构失调·····	175
三、特殊教育政策上下层级间周延性不强·····	181
第二节 我国特殊教育政策对象存在的主要问题·····	188
一、特殊教育政策目标群体设定的缺陷·····	189
二、部分特殊教育政策执行对象或义务主体设定不明·····	200
第三节 我国特殊教育政策目标存在的主要问题·····	206
一、非义务教育的政策目标内容空泛·····	206
二、教育公平政策目标界定不具体·····	211
三、特殊教育政策目标“符合性”不足·····	215
四、特殊教育政策目标回应性不足·····	220
第四节 我国特殊教育政策价值的正义局限·····	221
一、特殊教育政策主体价值的缺损·····	221
二、特殊教育政策主体价值选择的立场偏颇·····	223
三、特殊教育政策主体价值合法性的不足·····	225
四、特殊教育政策主体价值有效性的失衡·····	226
五、外在价值对内在价值的僭越·····	227
六、效率价值对公平价值的僭越·····	228
第五节 我国特殊教育政策伦理的正义局限·····	229
一、多数者“善”伦理主张·····	229

二、效率“善”伦理至上	231
三、唯政府“善”伦理偏好	232
四、技术理性“善”伦理倾向	234
第六章 我国特殊教育发展改革的时代诉求与政策应答	236
第一节 我国特殊教育:发展转向、改革逻辑与政策价值伦理	236
一、人本价值与民生意义:我国特殊教育发展转向	237
二、我国特殊教育发展改革的逻辑选择	240
三、我国特殊教育发展改革的政策价值伦理建构	245
第二节 我国特殊教育发展改革的时代诉求	249
一、特殊教育权力结构调整的诉求	250
二、特殊教育支持保障体系建设与完善的诉求	252
三、重度障碍儿童教育的诉求	254
四、残疾儿童少年义务教育质量提升与均衡发展的诉求	257
五、残疾儿童学前教育的诉求	260
第三节 应答特殊教育发展改革诉求的政策思考	264
一、特殊教育权力结构调整的政策构想	264
二、特殊教育支持保障体系建设的政策构想	269
三、推进重度障碍儿童教育的政策构想	271
四、完善残疾儿童少年义务教育的政策构想	279
五、推进残疾儿童学前教育的政策构想	285
参考文献	290
后 记	294

绪 论

自 20 世纪美国政治学家拉斯韦尔提出“政策科学”以来,政策科学研究成为二战以后在西方出现的一个新的综合性、应用性研究领域,政策科学研究方兴未艾。它因为对决策的科学化、民主化和经济社会发展的促进作用而愈来愈受到关注。20 世纪 60 年代后,政策科学在美国逐渐成为一个成熟的学科。20 世纪七八十年代传入我国后,特别是林德布洛姆的《政策制定过程》、安德森的《公共决策》、韦默和维宁的《政策分析:理论与实践》、邓恩的《公共政策分析导论》等著作传入我国后,迅速成为众多学者和领导层重视的新领域。随着研究的深入,我国政策研究在吸收、消化的基础上取得了显著成绩。张金马主编的《公共政策学导论》、陈振明的《政策科学》以及中国人民大学出版的 21 世纪公共管理系列教材,还有大量期刊发表的论文等,不断丰富和繁荣着我国政策研究。在教育领域,以袁振国和孙绵涛为首的学者最早将政策研究引进到教育领域,形成了《教育政策学》(袁振国)、《论中国教育政策的转变》、《缩小差距:中国教育政策重大命题》、《教育政策论:具有中国特色的社会主义教育政策研究》、《教育政策学》(孙绵涛)等许多教育政策研究成果。其后,教育政策研究进一步深入。刘复兴、范国睿等一批学者在教育政策基本理论、基础教育政策研究等方面取得了丰硕成果,出版了《教育政策的价值分析》、《改革开放 30 年中国教育纪实》等著作。当前,政策研究越来越分化,在政策议程、政策决策、政策执行、政策评估的每个阶段都有深入的研究。其中,在每个阶段也正在进一步拓展细化研究。政策研究呈现出学术繁荣的大好局面。在特殊教育领域,特殊教育政策研究尚是一个待开垦的新领域。近几年来,一些学者开始关注到特殊教育政策,但总体上并没有形成系统的研究成果,大多是对某一问题的零散研究。

一、特殊教育政策研究的意义

当前,在社会全面转型的时期,社会正义和教育公平问题分外突出,特殊教育发展对政策的依赖日益加重,对政策正义吁求日益高涨。特殊教育政策正义

是对残疾人成长发展最根本、最现实的关怀。通过特殊教育政策规范和引领特殊教育发展,协调特殊教育领域中各方面的矛盾和利益,批判和抵制各种伤害行为与观念,为特殊教育在新时期经济社会中完善建制、提高教育质量和效率、促进教育公平、建立有序的稳定的特殊教育秩序,具有重要意义。

(一) 提高特殊教育政策决策科学化的迫切需要

我国历来重视政策研究,把它作为党和国家加强国家事务管理的重要途径。毛泽东同志简明生动的指出,政策和策略就是党的生命。在特殊教育领域,建国后,党和国家颁布了一系列特殊教育政策,极大促进了特殊教育事业发展。但是,同时也存在着决策大多停留于经验层面,缺少科学、系统的理论指导;“摸着石头过河”,政策决策风险大;政策执行乏力,推行难等问题。新世纪以来,我国特殊教育与政策的关系日益密切。一是特殊教育的发展越来越依赖政策的支持,国家的支持保障和政策引导成为影响特殊教育发展的重要因素。二是和谐社会建设和残疾人民生保障越来越依靠特殊教育,特殊教育成为重要的社会建设任务和民生工程;然而,制定适宜的特殊教育政策远非易事,特殊教育发展规律与国家政治经济现实逻辑之间,社会环境特别是总体教育环境与残疾人教育需求之间的矛盾,使得特殊教育政策如何科学决策成为特定社会环境条件下的重要命题。特殊教育政策研究肩负着重要的实践使命和理论使命。可以说,关于特殊教育政策的研究,重要的目的在于克服政策活动中的盲目性,使之更有效地服务于残疾人成长发展,更有效地服务于国家经济社会发展和政治目标需要。加强特殊教育政策研究,推进特殊教育政策决策科学化、民主化,已成为摆在特殊教育事业发展面前的重要任务。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》在管理体制改革的改革中已明确要求“提高政府决策的科学性和管理的有效性。”

当前,党和国家大力推进国家治理体系和治理能力现代化。特殊教育在国家治理体系中的地位也备受关注。随着我国社会的全面转型,特殊教育发展越来越重视残疾人民生和人本价值,特殊教育政策开始进入一个重要的转型期、调整期。我国特殊教育政策研究起步较晚,面临的问题较复杂,不但涉及对当代特殊教育发展改革热点和趋势的政策认识,还涉及对特殊教育的育人功能、社会功能、文化功能等的政策理解,而且还要对传统的诸多特殊教育观念、行为进行政策反思、批判、规范和引领;不但要探索把传统特殊教育政策思想、实践与西方先进理念经验结合起来的道路,还要适应新时期社会转型的要求,探索与整个经济社会相符合的政策路径策略。目前,特殊教育政策研究最迫切的重要任务:一是积极学习公共政策相关理论,结合特殊教育实际,全面系统地建立特殊教育政策

研究的基本方法、理论；二是在掌握特殊教育政策基本理论的基础上，深入分析我国特殊教育政策的基本概况，并准确把握当代特殊教育政策演变的趋势；三是要系统地研究国际上有关特殊教育政策的重要思想、理论与行动措施，形成特殊教育政策研究的国际化视野；四是要注重对特殊教育的一些基础性、现实性、迫切性的热点问题、时代问题进行分析并作出政策回答。

（二）回应特殊教育发展改革的理论与实践诉求

加强特殊教育政策研究与特殊教育发展面临的理论和实践问题密切相关。特殊教育与特殊教育政策有着高度一致性。甚至说，特殊教育就是一种政策性表达，一种以国家意志为主导的设计安排。当前，世界各国特殊教育理念、实践基本上来自特殊教育政策的规定；反过来，特殊教育理念、实践也深刻影响着特殊教育政策制定。从特殊教育发展历程看，特殊教育自被国家化以来，特殊教育政策就在特殊教育发展中起着重要作用。特别是二战以后，国际特殊教育发展转型和快速发展，表明了特殊教育不仅依赖于经济社会基础，更依赖于指导、协调特殊教育的政策规则。主要是通过特殊教育政策协调，调动特殊教育要素的积极性，特别是发挥师资的积极性、经济的支持作用，以及其他内部要素的积极性和外部专业支持等，促进特殊教育高效发展。通过我国改革开放前后的特殊教育政策数量和特殊教育发展的规模效益看，政策与效益之间是成正比的。近三十年来，我国国家层面的宏观特殊教育政策有5个（种）具体政策、12个基本政策，是改革开放前的几倍。同时，特殊教育学校的数量、在校生和教职工也有极大提高。据统计发现，1953年全国仅有特殊教育学校64所，在校生5260人，教职工797人，至2014年已分别增加至2000所、39.49万人、4.81万人。^①在这里，没有特殊教育政策就不能很好揭示特殊教育发展的内在秘密。正是由于特殊教育政策的丰富使得特殊教育管理，特别是对复杂的人力资源调配、稀有的物质资源的协调变得更加有序和有效，增强了特殊教育发展的方向性和目的性，人们从事特殊教育和国家对特殊教育的规划获得了更加稳定的行为模式和更可靠的信心依赖，特殊教育发展也凭借这些政策规则得到了有力保障。当然，上述经验研究的视角并不能充分表明特殊教育政策与特殊教育发展的关系。特殊教育政策的价值研究，即从特殊教育政策正义和善的维度出发是揭示特殊教育发展的另一个重要视角。通过特殊教育政策研究把握和理解特殊教育，为特殊教育探索合理的发展路径和方向提供了一个重要视域。

^① 数据来自教育部网站各级各类学历教育学生情况_教育部门户网站_moe.gov.cn
http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201508/t20150811_199589.html

残疾人教育利益获得、成长发展、学习生活质量离不开政策的强制性支持保障。随着我国社会全面发展变革和急剧变化,残疾人的教育问题越来越复杂。特别是改革开放以来,教育公平问题分外凸显。人们意识到残疾人获得有质量、有效率、公平的教育,不是单靠教育技术进步所能解决的,也不是仅靠人们的善心和良知来保证的,而是需要相应政策的刚性措施跟进。如果说,改革开放前,我国特殊教育政策目标比较单一,主要是解决特殊教育“有无”和维持特殊教育存在与稳定的问题;那么改革开放后,特别是新世纪以来,面对的却是残疾人教育效率和教育质量提高、义务教育和非义务教育均衡发展,地区间、不同残疾人群体间的教育公平问题,以及特殊教育办学规范、办学特色、满足残疾人群多样需求等诸多问题。譬如,残疾儿童义务教育开始由注重普及向质量提高、内涵建设的结构调整和发展方式转变,不再片面追求普及率的粗放型发展,而重视个体价值、意义和质量内涵建设的转向,重视满足所有残疾人教育需要;在过程与方法上,突出课程与教学改革,关注残疾人有意义的相关实用性、功能性课程,并以个别教育计划的形式,强调教育过程的精致化、个别化,教育对象的全面化、公平化,教育环境与支持的全纳性、合作性。这种结构调整和发展方式转变,必然要求特殊教育政策做出回应和保障。

总体而言,在市场经济体制和政府职能转变的背景下,特殊教育中义务教育与非义务教育、城市与农村、发达地区与欠发地区、不同残疾类型的人群及其诉求、教育质量与公平等教育问题,导致特殊教育目标日趋多元;特殊教育理念、技术、方法的传播更新,导致人们的特殊教育观念与行为日趋多样;社会急剧变革带来特殊教育环境日趋多变,特殊教育与经济社会的联系日趋错综复杂。同时,对政府而言,由于社会的急剧变迁,要解决的经济社会问题日趋多样,诸多政策问题也瞬息多变,政府对特殊教育的决策越来越困难,加强特殊教育政策研究越来越成为一个迫切的现实诉求。

二、研究思路与本书结构

基于对上述特殊教育政策研究意义的认识,本书试图对我国特殊教育政策作一次宏观的理论研究尝试,旨在为进一步促进特殊教育政策决策的科学化,回应特殊教育发展的理论与实践诉求,尽一点绵薄之力;同时,也为进一步繁荣特殊教育政策研究做一点努力。本书在立论的设定上,认为特殊教育政策作为有别于一般教育政策的差别对待,表明了其存在本身就是道义论正义的体现;但是正义总是一个易于背叛的概念,特殊教育政策本身的正义性存在许多局限,需要政策分析的深入揭示,并沿着道义论正义的路径,来更好地奠定特殊教育政策的

正当性。在研究方法上,本书运用文献分析进行理论研究,揭示了特殊教育政策的内涵以及特殊教育政策的正义和局限性;同时,借鉴普通教育领域教育政策分析方法,确立特殊教育政策内容分析和价值分析、伦理分析的理论框架,并对我国特殊教育政策总体结构体系、结构要素进行了分析,揭示了它们存在的主要问题与局限。在研究思路,本书按照“特殊教育政策及其分析的基本理论”—“我国特殊教育政策分析”—“几个关键环节和领域的政策思考”的逻辑架构,从基础理论厘定到对我国特殊教育政策的分析,再到对具体的特殊教育政策建议的思路进行研究。全书共分为特殊教育政策理论篇、我国特殊教育政策分析篇、几个关键环节和重点领域的政策建议思考篇,共三篇六章。

第一至三章是理论篇,主要阐述特殊教育政策及其分析的基本理论,从政治哲学的源头论证特殊教育政策的正义及其局限,为后面的章节阐述特殊教育政策的总体结构体系、结构要素,以及揭示存在的问题与局限,提供分析的理论框架和基础。第一章,重点阐述了广义上和狭义上不同视角的特殊教育政策;分析了特殊教育政策突出的政治和正义特性,特殊教育政策与特殊教育的高度一致性,鲜明的价值理性特点;并且重点阐述了特殊教育政策决策主体及其决策机制,以及特殊教育政策议程的四大源流与模式。第二章,重点从政治哲学阐释了特殊教育政策正义与局限的理论基础,主要运用罗尔斯的差别原则论证了特殊教育政策正义性,同时,结合正义的不同观点及其对特殊教育政策的影响,论述了特殊教育政策正义局限。第三章,重点阐释特殊教育政策分析的基本理论,主要是阐述了特殊教育政策内容分析的概念、分析范畴、分析标准,特殊教育政策价值分析范式、分析范畴、分析标准,特殊教育政策伦理结构、分析标准。

第四至五章是我国特殊教育政策分析篇,主要是运用前面拟定的特殊教育政策内容分析和价值分析、伦理分析的理论,揭示我国特殊教育政策的内容结构及其存在的问题与局限。第四章,重点分析了我国特殊教育政策总体结构体系与要素,揭示了我国特殊教育政策的考察原则及主要文本,厘清了我国宏观特殊教育政策总体结构体系;同时,从特殊教育政策的三个结构要素出发,分别揭示了我国特殊教育政策对象、特殊教育政策目标,并从特殊教育管理体制政策、特殊教育经费政策、特殊教育教师政策、特殊教育课程与教学政策四个方面分析了我国特殊教育政策措施。第五章,重点分析我国特殊教育政策的主要问题与局限,主要是从特殊教育政策类型结构失衡、特殊教育政策体系结构失衡、特殊教育政策上下层级间周延性不强三个方面揭示了我国特殊教育政策总体结构体系的主要问题;从特殊教育政策目标群体和义务主体设定的缺陷两个方面揭示了

我国特殊教育政策对象存在的主要问题；从非义务教育的政策目标内容空泛、教育公平政策目标界定不具体、特殊教育政策目标“符合性”不足、特殊教育政策目标回应性不足四个方面揭示了我国特殊教育政策目标存在的主要问题；从特殊教育政策主体价值的缺损、特殊教育政策主体价值选择的立场偏颇、特殊教育政策主体价值合法性的不足、特殊教育政策主体价值有效性的失衡、外在价值对内在价值的僭越、效率价值对公平价值的僭越六个方面分析了我国特殊教育政策价值的问题与局限；从多数者“善”伦理主张、效率“善”伦理至上、唯政府“善”伦理偏好、技术理性“善”伦理倾向四个方面分析了我国特殊教育政策伦理的问题与局限。

第六章是应对几个关键环节和重点领域的具体问题的政策对策思考篇，重点立足我国特殊教育发展改革的转向，提出了相应的改革逻辑以及政策价值伦理，揭示了我国特殊教育权力结构调整、特殊教育支持保障体系建设与完善、重度障碍儿童教育、残疾儿童少年义务教育质量提升与均衡发展、残疾儿童学前教育等几点时代诉求；同时针对这些诉求提出了政策构想。

在这里需指出的是，本书是从宏观特殊教育政策（特别是近三十年的宏观特殊教育政策）分析入手做的总体性分析。宏观特殊教育政策指的是新中国成立以来国家层面权威机构为决策主体制定的面向全国的广义上的教育规范和准则，既包括立法机构的相关法律，也包括国务院的相关行政法规、教育部的相关行政规章，以及中共中央、国务院及教育部等颁布的行政规范性文件。另外，从特殊教育学段构成上看，本书主要立足残疾人基础教育阶段的宏观特殊教育政策进行分析。还需指出的是，出于本书的立意，本书不重在提出政策建议，而重在理论厘定的基础上揭示我国特殊教育政策的问题与局限。当然，由于时间和笔者能力等原因，还没有完成对特殊教育政策要素中政策措施存在的问题的揭示。

第一章 特殊教育政策概述

政策是政治学的一个范畴。对特殊教育政策的认识离不开政治学特别是其属下的公共政策学、公共行政学、教育政策学等理论知识。本章主要借鉴一般公共政策的理论和教育政策的论述,来阐释特殊教育政策概念、内涵以及过程。其中,特别重点阐释特殊教育政策决策的基本知识理论。

第一节 什么是特殊教育政策

一般说来,对公共政策的理解主要从政治学的角度对这一概念进行界定,具有代表性的有以下几种观点:美国学者伍·威乐逊(Woodrew Wilson)认为,“公共政策是由政治家,即具有立法权者制的,而由行政人员执行的法规。”美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easten)认为,“公共政策是对全社会的价值作权威性的分配”。美国的政治学家哈罗德·拉斯维尔(Harold D. Lasswell)则认为,公共政策是“一种含有目标、价值和策略的大计划”。美国学者托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)更为宽泛地将公共政策定义为“凡是政府决定做的或决定不做的事情就是公共政策”。^①孙光在《政策科学》中提出:“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则,它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程”。王福生在《政策学研究》中主张:“政策就是治党治国的规则和方略”。宁骚在《公共政策学》中提出:“公共政策是各个权力机关由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达到公共目标、以实现公共利益的方案。”张金马在《政策科学分析》提出:公共政策“作为政府行为的表现,它是一种有目标的活动过程,而这种目标是旨在处理和解决正在发生的各种社会问题。”陈振明在《政策科学》中认为:政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期

^① 陈振明. 公共政策学:政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004. 2-3.