

澳大利亚残疾人职业型人才培养的支持政策分析及启示

王光净

[摘要]澳大利亚在教育、就业、社会等方面为残疾人职业型人才培养提供了支持政策,并将这些政策嵌入国家的经济、文化和制度框架中,形成了彼此互嵌、强化激励的政策合力。这些政策对我国进一步推进残疾人职业型人才培养有一定的借鉴意义。

[关键词]残疾人职业教育;嵌入;激励;支持政策

[作者简介]王光净(1967-),男,浙江温州人,浙江特殊教育职业学院,副研究员,博士。(浙江杭州 310023)

[基金项目]本文系全国教育科学“十三五”规划2018年度立项课题教育部重点课题“‘制度嵌入性’视角下残疾人职业教育产教融合的路径选择研究”的阶段性研究成果。(课题批准号:DJA180344)

[中图分类号]G719.3/.7

[文献标识码]A

[文章编号]1004-3985(2021)08-0073-06

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2021.08.012

一、观察与分析的理论框架

“嵌入性”(embeddedness)这一概念由卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)最早提出,马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)把这一概念的内核界定为:人类任何行为都是嵌入结构网络、制度框架、权力关系、文化背景之中的。在格兰诺维特看来,人类的一切行为均被社会形塑,所有的制度不会从外部环境中自动生成,而是被社会建构。换言之,制度从出台到运行都有其背景和环境。正如当代新制度主义所揭示的,无论哪种制度,只有嵌入更广阔的制度、结构甚至文化因素中,才能正常运转。无论是政策制定者、执行者和施受对象,还是政策从出台到执行的整个过程,人和政策都“嵌入”制度背景和社会环境之中,每个社会人在自身的成长过程中早已被各种规范(即现有的制度背景)所“教化”,都有着各自的价值判断与规范意识。基于此,在出台

相关制度和政策时,制度设计者要充分考虑“制度嵌入性”,看到制度背景和社会环境的惯性力量,看到任何制度对行动者既具有促成性作用也有制约性影响,从而尽可能创设制度互嵌的环境,形成政策合力,彰显社会效益。

2011年发布的《世界残疾报告》指出,全球约有15%的人口是残疾人。残疾人的经济参与度往往更低、贫困发生率也更高。为此,该报告建议,国家各部门和利益相关者要通力合作,改变法律、政策、机构以及环境,帮助残疾人进入所有的主流体系并获得服务。换言之,如何提高残疾人的经济参与度,使其获得作为社会人基本的职业能力并摆脱贫困,一个重要的途径就是国家出台互嵌的政策和计划,合力支持残疾人职业型的人才培养。在这方面,澳大利亚积累了丰富的经验,为我们提供了启发,值得学习和借鉴。

二、澳大利亚残疾人职业型人才培养的支持政策

据统计,2015年,约占人口总数18.3%的澳大利亚人存在不同形式的残疾。为确保残疾人能公平地享有受教育权利,澳大利亚政府秉持“同等的条件(On the same basis)”“参与(Participation)”的理念制定了系列支持政策。

1. 教育支持政策。1990年,澳大利亚联邦政府教育就业培训部(Department of Employment, Education & Training, DEET)发布了《所有人的公平机会》(A Fair Chance for All)报告,将残障学生界定为澳大利亚高等教育弱势群体中的成员,并建议联邦和各州政府制定系列政策和措施来保障这些学生接受高等教育。这份报告确立了澳大利亚教育公平的政策框架。随后,澳大利亚联邦政府于1992年出台了《残疾人歧视法》,其中,教育是残疾人反歧视的重点关注领域。《高等教育支持法案2003》明确了为确保教育公平的经费预算与使用依据,并支持“原住民支持项目”“高等教育公平支持项目”“高等教育残疾人支持项目”“高等教育参与和合作项目”四个项目,其中,“高等教育残疾人支持项目”的主题就是确保大学能满足各类残疾人的特殊需要提供支持。

2005年,澳大利亚联邦政府又专门制订《残疾人教育标准2005》。作为《残疾人歧视法》的附属法案,该标准对残疾人入学的申请、教育调整以及学习评估与支持服务、课程活动参与、评价标准等方面均做了具体规定,并将“同等的条件”定义为:一是教育机会和申请条件与普通学生一样;二是平等对待残疾学生和其他学生的入学申请及调整教育的决定;三是与普通学生一样,能不受歧视地、全方位地参与各类课程学习与活动,并专门为“参与”做了系列详细的规定,且体现于各州的融合教育政策中。

2. 社会支持政策。澳大利亚联邦政府在《国家残疾战略2010—2020》中指出,要创建从

学前到成人 在职培训的完整的融合教育体制,并通过减少障碍、简化流程,使残疾人能够更顺畅地进入这个体制。2012年7月,澳大利亚推出“国家残障保险计划”(National Disability Insurance Scheme),经过三年的试验,于2016年7月1日在全国推行,为残障人士提供如个人护理、永久助手和专业交通等个人化的新型支持服务,不仅为残疾人提供长期资助,还资助他们的家人及其生活照料者,免除了残疾人接受教育的后顾之忧和潜在障碍。此外,每个州还设置了区域残疾人联络官(Disability Liaison Officer),主要负责残疾人权益保护事项,包括协调残疾学生的个性化支持需求、向学校和残疾学生提供咨询服务,同时还接受问题反馈,联合其他部门帮助提高残疾人的学业和技能等。在联邦政府和州政府的政策引导和各专项计划的支持下,残疾学生得到越来越多的接受高等教育的机会。

2017年5月,澳大利亚联邦政府推出了“优质学校项目”。该项目以《澳大利亚学校残疾学生数据搜集项目》为依据,不仅确保了全国所有残疾学生公平享有经费资助,更为重要的是,它对残疾学生参与学校教育按差异教学支持、补充需求支持、重要需求支持和广泛需求支持这样四个不同级别予以经费支助,使政府的经费资助更具针对性。澳大利亚联邦计划2018—2027年向该项目投入2498亿澳元,其中有227亿澳元将用于残疾学生。

3. 就业支持政策。澳大利亚建立了较为专业的残疾人职业能力评估体系,并开展就业与技能培训相结合的项目,以支持并推进残疾人就业。澳大利亚国家就业和劳资关系部负责规划残疾人职业重建体系,在全国设有235个委托服务据点,依据所建的信息系统按执行进度给付各项委托服务费用。职业重建的专业服务由评估专家团队提供,服务的范围包括判断能否返回工作、进行初步的康复评估和功能评估、开

展职场评估与工作分析、提供是否需要调整职务的建议、给出教育与职业训练和康复的计划、协助就业安置、辅导求职技巧等。澳大利亚残疾人职业能力评估的对象和范围由《残障福利金领取办法》规定,对于接受残障福利金并经评估其能力可以接受就业服务的残疾人,会终止其残障福利金的领取资格,改以通过就业相关补助与服务来提供残疾人协助。如果有残疾人经评估可接受就业服务却不就业或不愿意接受相关的职业训练,就会被删减补助或津贴福利,以示惩罚。

企业参与职业教育是澳大利亚国家发展的重要战略之一,这一原则在《澳大利亚2004—2010职业教育与培训国家战略》中得到确立。在运行机制上,国家层面设有培训总局理事会,各州成立行业技能委员会,其成员均来自企业代表。各职业院校设有董事会,超过1/2以上的组成人员来自行业组织,董事会影响职业院校教学和管理的决策。行业技能委员会组织制定行业的能力标准及其培训包,这是澳大利亚职业教育课程体系及其课程设置的依据。在具体操作上,其职业教育模式采用新学徒制,它以国家资格框架为指导,以培训包为基础,将实践工作和组织培训相结合,帮助学徒在最终取得国家认可的相应等级学历资格证书的同时,还取得全国相关行业认可的技能。

对残疾人进行技能培训与开发始终是澳大利亚政府关注的焦点,基于残疾学徒在就业上处于明显弱势的现实,政府积极寻求包括成人和社区教育部(ACE)在内的社会力量投资参与开辟足够的技能培训,并大幅度减免残疾学徒的学费。例如,“澳大利亚就业服务项目”(JSA)中的第4级就专门针对最弱势的求职者,将更多的社会就业资源分配给这些申请者。JSA项目向申请者提供个性化的技能培训,提供灵活多样的培训机会,及时协调职前、职中与职后的技能水平与岗位适应性,确保所提供的技能培训

有助于这些弱势求职者的可持续性发展。此外,JSA项目还会为这些弱势求职者在生活中遇到的困难提供帮助,如为无家可归的人提供紧急住宿。

三、澳大利亚残疾人职业型人才培养支持政策的特征

澳大利亚为推进残疾人职业型人才培养出台了诸多支持政策,影响力大,覆盖面广,而嵌入与激励是其最为主要的特征。

1. 注重制度嵌入。澳大利亚在制定教育、就业等支持政策时,始终将政策嵌入“同等的条件”“参与”这样的残疾人文化背景中,并在理念上得到政策执行者和目标群体的价值认同,为政策的有效执行奠定了基础。这些先后出台的支持政策,使得新政策深深嵌入其制度背景中。同时,教育、社会、就业等相互关联的支持政策彼此互嵌,强化了制度促成性功能的叠加效应。比如,澳大利亚的“国家残障保险计划”虽然不提供教育,却为残疾人接受教育创造了条件,因为它不仅资助残疾人,还给予其家人和照料者以支持,使学生可以安心参与学习。从早期干预到成人教育,这一保障计划给予完整的教育保障。该计划与“优质学校项目”相互衔接,给予学校教育很好的支持与协作。又如,澳大利亚残疾人职业能力评估体系嵌于国家残疾人职业重建体系之中,即职业能力评估工作与工作(福利)津贴、职业熏陶、技能培训制度衔接互嵌,具有联动效应,而且该项服务的对象非常广泛,除了为残疾人就业提供协助,还具有筛检残疾人能否就业的功能,具有强制性和公信力。

2. 强化支持激励。澳大利亚联邦政府通过一些专门的计划或项目为残疾人高等教育和职业技能培训划拨专门经费,注重对政策执行者和目标群体的激励,积极鼓励社会组织和机构参与,在给予残疾学生更为灵活便利、个性化的支持服务的同时,并没有用降低课程标准等方式破坏教育原则,而是始终基于“同等的条件”

“参与”的理念,将各项支持政策与相关的教育制度、福利法规等相互嵌套,尽可能凝聚成制度合力,共同促进教育和社会的公平。

对于残疾人公平参与教育的问题,《残疾人教育标准2005》第四部分专门对“准入”问题做了明确界定,保障残障学生拥有平等进入某教育机构的权利。同时,学校就保障残疾学生与普通学生同等入学也做了具体细致的规定。为全面掌握所有残疾学生的基本情况,也为了更规范地进行“合理调整”、更精准有效地进行经费资助,联邦政府出资建设“学校教育资源标准”(Schooling Resource Standard, SRS),以SRS提供的数据预测出各学校所需的经费基数。联邦政府从2013年开始出资支持《澳大利亚学校残疾学生数据搜集项目》,到2015年,此项目已覆盖全澳所有的中小学。从2018年开始,联邦政府以《澳大利亚学校残疾学生数据搜集项目》为依据,对残疾学生按四个不同支持程度的级别予以经费资助,规定所有学校都必须参与该项目,并逐年提交数据,所提交的数据包括残疾学生的残疾类别、需要教育调整的残疾学生数量、实际教育调整的具体情况。这种按客观数据和不同级别予以资助的做法,使政府的经费资助更为科学、精准,避免了低效与浪费。

澳大利亚针对残疾人职业型人才培养制定了专业支持计划或项目,提供的专业服务不仅表现为对残疾学生参与学校课程与活动给予特殊教育支持,还体现为对学校外的社会机构提供专业支持。这些专业支持计划均通过组建专业团队来提供专业支持服务。比如,各职业院校的董事会中有半数以上成员来自行业组织,清楚市场发展和企业需求,因而对职业院校的专业发展以及培训包课程的实施有较强的话语权;残疾人职业重建体系团队的专业成员包括社会工作者、康复咨询师、心理咨询师、作业治疗师、言语病理学家、物理治疗师、康复顾问及就业专家等。再如,新南威尔士州实施的“每所

学校每个学生”项目,要求班级教师、学习和支持教师、巡回支持教师、校长助理、教育心理学家等各司其职,以合作的方式开展工作。

可见,无论是国家层面的制度与政策,还是各州落实的具体办法,澳大利亚在推动残疾人职业型人才培养的各项支持政策文本表述上不仅有明确的政策目标诉求、价值导向,更有对经费预算及执行、责任主体、运行机制、保障措施等方面的详细规定,精准、专业,可操作性强。

四、澳大利亚残疾人职业型人才培养政策对我国的启示

我国2017年1月新修订的《残疾人教育条例》明确指出,残疾人的职业教育应以提高就业能力为主。以“能力培养”为导向,培养服务于社会主义建设事业的残疾人职业型人才是我国残疾人职业教育的目标追求。截至2018年年底,我国专门招收残疾人的高职院校有23所。据《2019年残疾人事业发展统计公报》显示,2019年我国有12362名残疾人被普通高等院校录取,有2053名残疾人进入高等特殊教育学院学习。残疾人职业型人才培养要想取得社会期望的成效,需要立足国情,借鉴国外经验,以制度嵌入性的视角,考量提升残疾人职业教育质量和残疾人就业状况的支持政策是否嵌于具体的历史情境以及更广阔的制度背景中,这有助于厘清现行支持性政策的生成路径,从而进一步探究其改进的内在理路。

1. 深化现代残疾人观。澳大利亚从顶层的《残疾歧视法案》《高等教育支持法案2003》《国家残疾战略2010—2020》等制度,到《残疾人教育标准2005》这样的附属法案及各个专门项目,从联邦政策到各州的具体规定,无论是教育支持还是社会支持、就业支持政策,都一以贯之地嵌入“同等的条件”“参与”的理念,并做到了步调一致。

我国倡导“平等·参与·共享”的现代残疾人观,如何让这一理念深入人心?毫无疑问,政府

是社会公共治理的责任主体,规范各主体行为,指引公共治理的路径、社会资源的配置,并监管制度的运行。国家需要自上而下地将“平等·参与·共享”的现代残疾人观贯穿于各项法规、政策中,并以系统和可操作的制度来强化引导和约束。当前,“平等·参与·共享”的现代残疾人观在我国残疾人支持政策中有着很好的体现。例如,对于就业公平权,《中华人民共和国就业促进法》和《中华人民共和国残疾人保障法》均有专门条款规定“不得歧视残疾人”。2015年出台的《残疾人参加普通高等学校招生全国统一考试管理规定(暂行)》明确指出,要为参加高考的残疾人“提供平等机会”以及“合理便利”,这一表述清晰、规范,具有较强的操作性,但相关配套的制度以及制度执行过程未能很好地贯彻现代残疾人观。例如,对于招聘教师时的体检项目,有些地方行政部门只简单参照《国家公务员录用体检通用标准(试行)》,忽视了残疾人特殊的身体状况;关于如何获得“教师资格”这一问题,2000年的《〈教师资格条例〉实施办法》第八条专门做了普通必须达到二级乙等以上标准的规定。由于体检和普通话的要求,听障、视障类残疾人事实上都被挡在教师这一职业的门外。

如果新政策在演变中缺乏对制度背景和社会文化的考察,会出现制度环境对行动者的约束影响大于促成性力量,最终背离制度设计者初心的情况。传统的“问题视角”的残疾人观有较强的惯性力量,要消除人们头脑中对“残疾”的刻板印象,深化“平等·参与·共享”的现代残疾人观,营造有利于残疾人公平教育和就业的人文与社会氛围,需要政府在教育、宣传等方面加大力度。国家在制定制度时,要从制度制定到制度执行,从法律到配套政策和地方法规,一以贯之地嵌入“平等·参与·共享”的理念,使政策的制定者、执行者、目标群体以及制度背景之间形成合力,从而发挥各项支持政策的优势,切

实推进残疾人职业型人才的培养。

2.推进制度互嵌。职业教育的本质属性决定它必须开放办学,实现校企深度融合。在产教融合方面,澳大利亚基于国家职业资格框架下的新学徒制,特别是联邦政府采取系列措施积极鼓励社会力量参与残疾人技能培训的做法值得借鉴。近年来,我国密集出台了系列职业教育促进政策,2018年还出台了《关于加快发展残疾人职业教育的若干意见》,但这些制度鲜有对残疾人职业教育产教融合的明确规定。充分考虑不同教育对象的特性,让特惠政策嵌于普惠政策之中,体现制度更大的包容性,还需要我们努力。

除教育制度支持外,残疾人职业型人才培养还需要就业政策和社会政策的支持,并建构与之相嵌的制度运行机制。所以,我们在推进残疾人职业型人才培养的进程中,既要看制度本身是否完善,更要在顶层制度设计中注意制度之间的互动和协同,尤其对残疾人职业教育负有管理责任的残疾人联合会、教育、民政、人力资源和社会保障这四个部门之间更要相互配合,急需搭建由政府主导,行业协会、教育、残联、民政、医疗康复机构等共同参与的融合平台,鼓励行业和社会组织投资、参与残疾人职业教育,确保各部门出台的支持制度相互配套,推动残疾人职业型人才培养符合产业发展需求,为残疾人创造多元、包容、平等的社会环境。

3.增强政策的规范性。精准、可操作的制度有助于政策的有效执行,能强化政策的激励和促成性效应。在支持残疾人职业型人才培养的各项政策中,澳大利亚不是把残疾人视为一个笼统的群体开展支持,而是根据残疾人的不同类型、不同程度的残疾情况以及不同的教育背景,基于数据和绩效开展分级支持,从学习计划到就业评估和职业培训各环节均提供精准的个性化服务。

近年来,我国对职业教育和特殊教育的重

视程度前所未有的,但对兼具职业性和特殊性双重属性的残疾人职业教育的顶层制度设计仍需进一步规范。例如,需要对残疾人职业型人才培养的规格、要求做出明确规定,对残疾学生的学校教育经费拨付也要有可操作的表述。尽管《第二期特殊教育提升计划(2017—2020年)》指出,有条件的地区可以适当增加年度预算,但“适当增加”这一提法缺乏明确的落实措施,刚性约束不足。为此,建议国家对学校进行绩效数据采集时,根据学生的具体情况进行分类、分级,改革残疾人职业院校的教育经费划拨方式,使国家教育经费资助更为精准、有效。同时,学校要更细致地关注残疾学生的个性化学习需求,提供有针对性的、多元化的支持服务。再者,关于产教融合,我国虽先后出台了一系列关于职业教育和特殊教育的法规,但缺乏企业参与产教融合的操作细则和问责条款,对企业的约束力不强,急需完善可操作性的法律体系来保障企业参与残疾人职业教育的产教融合。

4.完善激励机制。澳大利亚从2012年7月1日开始,停止对领取福利抚恤金人员的就业岗位和资金支持,改为积极寻求和鼓励社会投资开展技能培训。这种激励残疾人注重提升职业能力的做法值得我们思考。有研究表明,残疾人的就业率与其生活救助程度呈反比。事实上,解决残疾人的就业问题需内外兼修。我国在制定残疾人就业支持和社会服务支持政策时,需要实现引导残疾人自立与扶助兜底之间的政策结构平衡。要对企业加强残疾人就业补贴,如对接收残疾人就业的企业,除减免税收外,还可以由国家负担就业残疾人的一部分工资,这样既能减轻企业负担,激发企业参与残疾人职业型人才培养的积极性,也提高了残疾人工资水平,激励残疾人自立与自信。同时,要进一步完善社区服务。社区为残疾人提供专业家庭服务,包括身体康复和心理功能的评估,为有一定可行能力的残疾人提供就业信息、岗前培

训,以此缓解残疾人家庭的重担,推动残疾人更好地融入社会。

此外,国家还可以运用财政、税收、技术等政策工具,引导和激励行业、企业、社会组织等多元主体参与残疾人职业型人才培养过程,将这些政策逐步嵌入残疾人职业教育发展中,引导残疾人职业型人才的培养沿着国家政策制度的路径实现深度产教融合,获得良性发展。

[参考文献]

- [1]方菲,吴志华.双重脱嵌:精准扶贫政策的基层实践困境解析——基于湖北省X镇的调查[J].学习与实践,2019(1):12-19.
- [2]胡仕勇.制度嵌入性:制度形成的社会学解读[J].理论月刊,2013(3):157-160.
- [3]许巧仙.嵌入性视角下残疾人就业支持的制度困境[J].湖南科技大学学报:社会科学版,2014(6):74-79.
- [4]徐盈艳,黄晓星.促成与约制:制度嵌入性视角下的社会组织发展——基于广东五市政府购买社会工作服务的实践[J].新视野,2015(5):74-78.
- [5]世界卫生组织,世界银行.世界残疾报告(概要)[J].中国康复理论与实践,2011(6):501-507.
- [6]李拉.澳大利亚融合教育政策解析[J].中国特殊教育,2018(11):9-14.
- [7]房风文,张喜才.澳大利亚促进残疾人接受高等教育的举措及启示[J].中国特殊教育,2018(2):3-7.
- [8]汪斯斯,(澳)大卫·埃文斯.澳大利亚对残疾学生教育经费投入的改革及启示[J].残疾人研究,2019(1):32-39.
- [9]周姊毓.国际视角下的残疾人职业能力评估发展及启示[J].残疾人研究,2017(4):78-84.
- [10]阚唯.澳大利亚弱势群体技能培训探析[J].职业技术教育,2016(22):67-73.
- [11]刘述良.中国“包容性治理”顶层政治制度设计:制度群的视角[J].学海,2013(1):29-39.

(栏目编辑:黄晶晶 姚玲)