

政策工具视角下我国地方“送教上门”政策文本分析^{*}

刘菁菁 关文军^{**}

(新疆师范大学教育科学学院, 乌鲁木齐 830017)

摘要 本研究基于送教上门政策工具、实施关键环节、发布时间和发布地区的四维分析框架,对我国21份地方性法律法规的“送教上门”政策文本进行量化分析。结果表明:政策发布主体集中且参与部门多元化,但各部门间联系需待加强;以两期特殊教育提升计划为区分标志,教育政策具有明显阶段性特征;地方送教上门政策具有区域差异,各地政策教育服务特色有待凸显;政策工具使用类型具有明显偏好,工具组合与应用存在优化空间;三大教育要素实施环节不平衡,重教育服务供给,轻教育监督评价。未来送教上门政策需加强政策主体协调合作;政策制定需因时而变、因地制宜、优化结构;教育实施环节需加强监督、重视评价。

关键词 政策工具 送教上门 政策文本 内容分析法

分类号 G760

1 问题提出

送教上门是残疾儿童教育安置的一种重要补充形式,指为有重度残疾或多重残疾的学生(多为生活无法自理、认知功能极为低下)进行上门教育的教学方式^[1]。承担送教上门工作的主体主要是各地区特殊教育学校教师或普通学校教师。从国内近三十年送教上门工作的实践经验来看,这种方式一定程度上解决了重度或多重残疾儿童接受义务教育的基本问题。但由于我国区域经济发展水平不平衡、教育资源分配不均匀,导致各地送教上门工作实践各具差异,发展很不均衡。

国家介入教育的重要手段和方式就是通过制定相关政策来引导和规范其发展方向、发展规模和发展速度^[2-3]。国家相关教育政策的制定与执行体现了党和国家对送教上门工作的重视程度,也为残疾儿童少年送教上门工作开展提供了重要依据和有力保障。2021年12月发布的《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》对我国各省(区、市)送教上门相关制度、服务标准、内容形式、过程管理等方面作出的详细部署^[4]。

政策工具(policy instruments)是政府为实现政策目标而采取的一系列措施^[5]。政策工具类型多元,其分类实质是以制度约束力作为一种从不同维度和不同层次上加以区分的规则,而制度约束力的强弱、层次等特征则体现在不同类型政策工具上^[6]。政策法规作为

实现教育预期目标行之有效的重要方法,具有较高的学术价值和较强的分析功能^[7]。近年来,有关于教育领域政策工具的相关研究也越来越多。如张天雪等参考现有政策工具分类理论将政策工具分为命令型、激励型、劝诫型、系统变革型和能力建设型,并阐述了各类教育政策工具所包含要素,以此对我国专业学位研究生政策进行文本编码分析^[8]。李维等人基于农村教师培训要素和政策工具构建二维分析框架,对农村中小学教师培训政策文本进行量化研究^[9]。赵宏基于政策工具视角对我国1979—2020年108份高等继续教育政策文本进行分析,同样将政策工具划分为五种类型^[10]。但总体来看,针对特殊教育领域的政策工具研究较为缺乏,关注领域主要集中在教师队伍建设^[11]、随班就读^[12]和融合教育^[13]等方面,尚未涉及送教上门相关政策研究。在大力推进残疾儿童少年送教上门工作服务过程中,对其各类教育资源的投入虽然重要,但通过调整教育政策工具组合,使其优化教育资源配置,提高资源利用效率同样关键。基于政策工具视角对我国地方性送教上门教育政策进行系统梳理,可以为新时期特殊教育政策制定提供科学依据。

本研究基于政策工具视角,运用内容分析法对我国21份地方性法律法规的送教上门政策文件本进行量化分析,旨在探讨教育政策工具推动我国送教上门发展的阶段性特征、作用和不足,并提出优化政策工具、完善我国送教上门政策建议。

^{*} 本文为新疆维吾尔自治区高校科研计划人文社科项目“新疆高效推进残疾儿童融合教育本土化模式研究”(项目批准号:XJEDU2020SY014)的阶段性研究成果。

^{**} 通讯作者:关文军,副教授,博士,博导,研究方向:特殊儿童心理与教育。E-mail: guanwj1985@163.com。

2 样本选择与分析方法

2.1 样本选择

本研究选取的送教上门政策文本均为公开文件,主要来源于各省(区市)教育厅和“残疾人联合会”官网。政策文本筛选依据为:(1)发文单位为主要以各

省(区市)教育厅及残疾人联合会为主;(2)政策文件类型包含地方性法律、条例、意见、通知等,具体可体现各地方政府对残疾儿童少年开展送教上门的态度与措施,但不计入讲话、会议记录、报告等。最终梳理出我国地方性送教上门政策文本 21 份(表 1)。

表 1 各地区“送教上门”文件基本情况

序号	发文日期	地区	标题	发文单位	文件类型
1	2009	天津	天津市教委等关于印发《对义务教育阶段适龄重度残疾儿童少年积极开展送教服务的实施意见》的通知	天津市教委、天津市财政局、天津市残疾人联合会	通知
2	2010	福建	关于在全省开展为重度残疾儿童少年送教上门试点工作的通知	福建省教育厅	通知
3	2015	山东	《山东省教育厅等四部门印发关于开展义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门服务工作的意见的通知	山东省教育厅、山东省财政厅、山东省人力资源和社会保障厅、山东省残疾人联合会	通知
4	2015	浙江	《关于对义务教育阶段适龄重度残疾儿童少年开展送教服务工作的指导意见》	浙江省教育厅、浙江省财政厅、浙江省卫生和计划生育委员会、浙江省残疾人联合会	意见
5	2016	湖南	湖南省教育厅 湖南省残疾人联合会印发《关于义务教育阶段适龄残疾儿童少年送教上门的实施意见》的通知》	湖南省教育厅、湖南省残疾人联合会	通知
6	2016	辽宁	辽宁省教育厅、辽宁省财政厅、辽宁省人力资源和社会保障厅、辽宁省残疾人联合会等四部门《关于对义务教育阶段重度残疾儿童少年开展送教上门服务工作的意见的通知》	辽宁省教育厅、辽宁省财政厅、辽宁省人力资源和社会保障厅、辽宁省残疾人联合会	通知
7	2016	河南	河南省教育厅 河南省财政厅 河南省人力资源和社会保障厅 河南省残疾人联合会《关于开展义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门服务工作的意见》	河南省教育厅、河南省财政厅、河南省人力资源和社会保障厅、河南省残疾人联合会	意见
8	2016	山西	《山西省教育厅山西省财政厅山西省卫生和计划生育委员会山西省残疾人联合会关于开展义务教育阶段适龄重度残疾儿童少年送教服务工作提出以下指导意见》	天津市省教育厅、天津市省财政厅、天津市省卫生和计划生育委员会、天津市省残疾人联合会	意见
9	2016	宁夏	《宁夏回族自治区重度残疾儿童少年送教上门工作指导意见》	宁夏回族自治区教育厅、宁夏回族自治区残疾人联合会	意见
10	2017	安徽	《安徽省教育厅安徽省残疾人联合会关于加强义务教育阶段适龄残疾儿童少年送教上门服务工作的通知》	安徽省教育厅、安徽省残疾人联合会	通知
11	2018	四川	《四川省教育厅 四川省残疾人联合会、关于开展适龄残疾儿童少年送教上门服务管理工作的通知》	四川省教育厅、四川省残疾人联合会	通知
12	2018	甘肃	甘肃省教育厅等七部门关于对义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门工作的意见	甘肃省教育局、甘肃省发展和改革委员会、甘肃省民政厅、甘肃省省财政厅、甘肃省人力资源和社会保障厅、甘肃省卫生和计划生育委员会、甘肃省残疾人联合会	意见
13	2019	陕西	《关于做好义务教育阶段适龄重度残疾儿童少年送教上门工作的意见》	陕西省教育厅、陕西省民政厅、陕西省财政厅、陕西省人力资源和社会保障厅、陕西省卫生健康委员会、陕西省残疾人联合会	意见

序号	发文日期	地区	标题	发文单位	文件类型
14	2019	广西	自治区教育厅等六部门关于开展义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门工作的指导意见	广西壮族自治区教育厅、广西壮族自治区民政厅、广西壮族自治区财政厅、广西壮族自治区人力资源和社会保障厅、广西壮族自治区卫生健康委员会、广西壮族自治区残疾人联合会	意见
15	2019	云南	云南省教育厅等七部门关于义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门工作的指导意见	云南省教育局、云南省扶贫开发办公室、云南省民政厅、云南省财政厅、云南省省人力资源和社会保障局、云南省卫生健康委、云南省残疾人联合会	意见
16	2019	海南	《海南省教育厅关于进一步完善义务教育阶段重度残疾适龄儿童少年送教上门有关工作的通知》	海南省教育厅	通知
17	2019	黑龙江	《黑龙江省教育厅等五部门关于义务教育阶段残疾儿童少年送教上门工作指导意见》	黑龙江省教育局、黑龙江省财政厅、黑龙江省人力资源和社会保障厅、黑龙江省卫生健康委、黑龙江省残疾人联合会	意见
18	2020	西藏	《西藏自治区教育厅 西藏自治区残疾人联合会关于做好义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门服务工作的通知》	西藏自治区教育厅、西藏自治区残疾人联合会	通知
19	2020	宁夏	《自治区教育厅 自治区残联关于做好残疾儿童少年义务教育招生入学工作的通知》	宁夏回族自治区教育厅、宁夏回族自治区残疾人联合会	通知
20	2020	江苏	《关于做好义务教育阶段重度残疾儿童少年送教服务工作的指导意见》	江苏省教育局、江苏省民政局、江苏省财政厅、省人力资源和社会保障厅、江苏省卫生健康委、江苏省扶贫办、江苏省残疾人联合会	意见
21	2021	新疆	《关于做好义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门服务工作的指导意见(试行)》	新疆维吾尔自治区教育厅、中共新疆维吾尔自治区教育厅委员会机构编制委员会办公室、新疆维吾尔自治区民政厅、新疆维吾尔自治区财政厅、新疆维吾尔自治区人力资源和社会保障厅、新疆维吾尔自治区卫生健康委员会、新疆维吾尔自治区残疾人联合会、新疆维吾尔自治区妇女联合会	意见
21	2021	广东	广东省教育厅等七部门《关于做好适龄重度残疾儿童少年送教服务工作的指导意见》的通知	广东省教育厅、中共广东省委机构编制委员会办公室、广东省民政厅、广东省财政厅、广东省人力资源和社会保障厅、广东省卫生健康委员会、广东省残疾人联合会	通知

* 注: 2018 年 3 月根据全国人民代表大会提出的方案, 将国家的卫生和计划生育委员会的职责进行整合, 由此组建中华人民共和国国家卫生健康委员会。

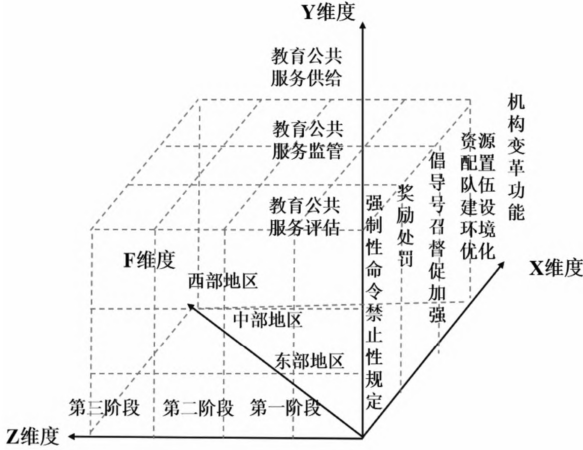


图 1 送教上门政策四维分析框架

2.2 分析方法

采用内容分析法对 21 份我国地方性送教上门教育政策文本进行具体描述。同时,为科学系统地分析 21 份政策文本,综合考虑政策内容和实施关键环节,本研究首先构建了送教上门“政策工具类型(X)、关键环节(Y)、时间(Z)、地区(F)”的四维分析框架(图 1)然后通过 Nvivo12pro 对教育政策工具的使用与重视程度进行了量化分析。

2.2.1 X 维度: 政策工具类型维度

构建送教上门教育政策工具维度的类型划分有助于从政府角度理解送教上门政策。本文在借鉴国外研究者对政策工具分类的基础上^[14-15]将送教上门政策工具(X)维度构建为以下五个子维度(表 2 为政策工具划分及具体示例)。

表 2 政策工具划分及操作定义

政策工具	操作性定义	具体示例
权威型工具	政府运用政治权威对政策目标对象行为进行强制性规定,具体表现形式有规定、许可、禁止等 ^[16]	如《宁夏回族自治区重度残疾儿童少年送教上门工作指导意见》中“坚决杜绝形式主义和阳奉阴违的做法,对发现未按要求进行送教的,要严肃追究学校负责人、送教教师的责任。”
激励型工具	凭借正向或负向的反馈来诱使政策目标对象采取政策制定者所期望行动的政策工具,表现形式有奖励、处罚、授权等 ^[17] 。在本文中,激励工具主要运用在学生管理、师资队伍建设上。	如 2018 年《四川省重度残疾儿童少年送教上门工作的通知》中“送教上门”的课时数计入送教服务教师教学工作量,并在绩效工资考核、评优晋级、职称评定等方面给与倾斜。”
象征和劝诫型工具	通过对人们价值观和信念等的引导、启发促使政策目标对象采取相关行动的工具 ^[18] 。本文中,政府在表达发展送教上门态度立场,呼吁倡导各地相关部门、送教学校、送教教师重视送教上门工作时,大量运用此工具。	如 2019 年陕西省《关于做好义务教育阶段适龄重度残疾儿童少年送教上门工作的意见》中“要积极宣传我国特殊教育的理念和政策,努力争取社会各界、学生家长对特殊教育和送教上门工作的理解和支持”等。
能力建设型工具	通过提供资源、培训以提升政策执行个体、群体或机构能力的措施,涉及资源配置、队伍建设、环境优化。本文中,为了促进送教上门发展的政策目标而实行的教师力量建设、送教资源配置、服务方案规定等都是运用能力建设型工具的体现。	如 2019 年广西颁布《自治区教育厅等六部门关于开展义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门工作的指导意见》中:“加大送教教师的培训力度,定期开展送教上门教师培训,为送教教师提供业务咨询和指导,不断提高送教教师的业务水平”。
系统变革型工具	在政策环境和政策目标对象发生变化、已有政策工具已难以奏效时使用的政策工具。其形式主要有新组织的建立、已有组织的裁撤或合并、职能的重新界定等 ^[19] 。	如 2020 江苏省《关于做好义务教育阶段重度残疾儿童少年送教服务工作的指导意见》中提出“各级教育部门根据实际,可通过动态调配教育设备、购买公共服务等方式,配合残联做好送教服务点的建设和运行工作。”

2.2.2 Y 维度“送教上门”实施关键环节

为更好反映和描述教育政策所蕴含特点,需进一步分析实施送教上门过程中相关政策工具使用情况。本研究借鉴何鹏程^[20]关于教育公共服务系统分类,构建了送教上门教育实施关键环节(Y)维度,包括“教育公共服务供给”“教育公共服务监管”和“教育公共服务评估”三个子维度。

2.2.3 Z 维度“送教上门”政策时间维度

为探讨不同阶段送教上门相关政策工具和政策要素演进规律,基于我国送教上门相关政策发布时间演变,本研究引入了政策时间维度,以特殊教育提升计划颁布时间节点为基础,将政策时间段设置为:第一阶段从 2009 年到 2013 年,为特殊教育提升计划文件颁布以前;第二阶段从 2014 年到 2016 年,即为《特殊教育提升计划(2014—2016 年)》(以下简称《一期计划》)的实施阶段;第三阶段从 2017 年到 2021 年,即为《第二期特殊教育提升计划(2017—2020 年)》(以下简称《二期计划》)提出后阶段。

2.2.4 F 维度“送教上门”政策地区维度

进一步对我国政策不同发布地区进行分析,本研究引入政策地区维度。依据国家统计局对我国地理位置和经济发展水平常用区域分类标准^[21],将 21 各省级地区按照东、中、西三大地区进行划分,对各省份政策工具使用情况进行分析。

表 3 送教上门相关政策颁布主体统计表

各省(自治区或直辖市) 发文主体	单独发文量	联合发文量	合计
教育厅	2	19	21
教育厅委员会机构编制 委员会办公室	0	2	2
民政厅	0	7	7
财政厅	0	14	14
人力资源和社会保障厅	0	11	11
卫生健康委员会	0	10	10
残疾人联合会	0	19	17
妇女联合会	0	1	1
发展和改革委员会	0	1	1
扶贫开发办	0	2	2

3 结果与分析

3.1 总体情况分析

3.1.1 发文单位分布

我国各地方送教上门政策文件发文单位主要为各省(区市)教育厅和残疾人联合会(表 3)。其中,由各省(区市)教育厅联合发文有 19 个地区,占总体发文的 9.5%;单独发文有 2 个地区,占总体发文的 9.5%。由各省(区市)教育厅或残疾人联合会两部门联合发

文的有5个地区,占23.8%。此外,由多个部门联合发文的地区有14个,占66.7%。表明多个政策制定主体对我国送教上门发展均提供了不同程度的关注与支持。值得注意的是,各省(区市)妇女联合会参与发文的仅有新疆维吾尔自治区,各省(区市)发展和改革委员会参与发文的仅有甘肃省。

3.1.2 发文类型分布

21份送教上门政策中,以文件类型进行统计,主要包含通知和意见两类。具体为:通知有10个,占47.6%;意见有11个,占52.4%。

3.1.3 发文时间分布

从21份地方性送教上门政策文本发文时间来看,发文最早为2009年,最晚为2021年。此外,从不同年份所对应的发文数量看,第一阶段发文最少,仅有两个地区,分别为天津和福建。第二阶段共有6个地区(山东、浙江、湖南、辽宁、河南、山西、宁夏)。从历史背景来看,此时正处于《一期计划》颁布时期,国家要求必须加快发展特殊教育,保障残疾人受教育权力。一期计划明确提出“县(市、区)教育行政部门为重度

残疾儿童少年提供送教上门服务^[22]”。第三阶段为政策文件发布数量最多,有12个地区(安徽、四川、甘肃、陕西、广西、云南、海南、黑龙江、西藏、宁夏、江苏、新疆、广东)。随着《二期计划》^[23]的发布,各地区为深入贯彻落实文件精神,在结合本地区实际情况下纷纷制定并颁布了“送教上门”政策文件,从而提高送教上门教育服务工作质量,保障残疾儿童少年受教育权力。

3.1.4 发文地区分布

从21份地方性送教上门政策文本发布地区的行政区划来看,包括16个省、4个自治区和1个直辖市。其中东部地区包8个省市,占38.1%;中部地区5个省市,占23.8%;西部地区8个省市,占38.1%。

3.2 送教上门相关政策四维分析

3.2.1 Z-F维度(时间*地区)的交叉分析

为进一步分析我国各地区送教上门地方性政策文件发布时间、发布地区和文件数量的关系,本研究对21份送教上门地方性文件的时间和地区进行交叉表分析(表4)。

表4 时间*地区交叉表

	东部地区	中部地区	西部地区	总计
第一阶段(2009-2013)	2(100%)	0(0%)	0(0%)	2(100%)
第二阶段(2014-2016)	3(42.9%)	3(42.9%)	1(14.2%)	7(100%)
第三阶段(2017-2020)	3(25%)	2(16.6%)	7(58.3%)	12(100%)

从表4可以看出,第一阶段发布文件的两个地区均来自东部地区,说明东部地区最早开始关注义务教育阶段适龄重度残疾儿童少年送教服务工作。第二阶段以湖南、河南、山西为代表的中部地区开始率先发文。其原因是这一时间段国家陆续出台的相关法律、方案均强调保障残疾儿童少年受教育权力,如《中华人民共和国义务教育法》(2015修正)第六条指出“保障残疾的适龄儿童、少年接受义务教育”^[24],《一期计划》提出“为确实不能到校就读的重度残疾儿童少年提供送教上门或远程教育等服务,并将其纳入学籍管理。”第三阶段总体发布数量最多,各地区均有所涉及。值得注意的是,西部地区开始发布文件且在该阶段占主要地位,占总发文数量的58.3%。其原因是该

阶段国家大力重视残疾儿童少年义务教育在中西部农村地区特别是边远贫困地区的普及。例如《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》^[25]指出“帮助贫困家庭残疾儿童多种形式接受义务教育,加快发展非义务教育阶段特殊教育”。总体来看,国家层面有关送教上门政策的发布对地方送教上门政策的制定具有重要的指导和引领作用,但是地方教育政策的落实则会因为发展程度的不同而有所有差异。

3.2.2 X-Z维度(政策工具*时间)的交叉分析

总体来看,21份送教上门教育政策工具使用程度存在较大差异。表5将从政策工具与时间维度进行交叉分析。

表5 政策工具*时间交叉表

	权威型	激励型	象征和劝诫型	能力建设型	系统变革型	总计
第一阶段	3(7.1%)	4(9.5%)	20(47.6%)	13(31.0%)	0(0%)	42(100%)
第二阶段	19(14.6%)	9(6.9%)	41(31.5%)	55(42.3%)	2(1.5%)	130(100%)
第三阶段	48(15.0%)	29(9.1%)	97(30.3%)	141(44.1%)	5(1.6%)	320(100%)

从表5可知,各类教育政策工具在不同时间段表现出不同特点。首先,各阶段教育政策工具使用的类型与频次不同:第一阶段教育政策工具使用共计42次,在各类政策工具所占比重中,象征和劝诫型工具使用最多,占47.6%。第二阶段教育政策工具使用共计130次,主要采用能力建设型工具,占42.3%;第三阶段政策工具使用共计320次,主要使用能力建设型工具,占43.8%。由此可见,不同时间阶段教育政策使用频率高低不均,关注点也有所不同。第一阶段政府频繁使用象征劝诫型工具,说明此阶段政府倾向于发挥价值引导的作用促进送教上门工作实施。第二阶段与第三阶段均较多使用能力建设型工具,这意味着政

府在两期特殊教育提升计划的指导下,为组织开展送教上门工作服务,积极统筹安排教育资源、健全送教教师队伍。其次,不同教育政策工具运用的时间变化也体现出规律性。总体来看,各类型教育政策在第一至第三阶段均呈现逐年递增趋势,主要以能力建设型工具和象征劝诫型工具在三阶段中发挥主导作用。

3.2.3 X-F 维度(政策工具×地区)的交叉分析

由表6可知,送教上门教育政策工具在各地区具有一定差异。从整体而言,东部地区政策工具使用最多,西部地区次之,中部地区使用最少。从使用类型来看,各地区呈现能力建设型、象征劝诫型较多,系统变革型和激励型使用较少。

表6 政策工具×地区交叉表

	权威型	激励型	象征和劝诫型	能力建设型	系统变革型	总计
东部地区	32(15.4%)	17(8.2%)	77(37.0%)	79(38.0%)	3(1.4%)	208(100%)
中部地区	14(13.0%)	10(9.3%)	39(36.1%)	42(38.9%)	3(2.8%)	108(100%)
西部地区	24(13.6%)	15(8.5%)	46(26.0%)	91(51.4%)	1(0.6%)	177(100%)

3.2.4 Y-F 维度(送教上门实施关键环节×地区)的交叉分析

由表7可知,送教上门实施关键环节同样呈现了地区差异。从整体而言,各地区在送教上门过程中均

重视“教育公共服务供给”,但在“教育公共服务监管”和“教育公共服务评估”两方面重视程度不高。从不同地区实施来看,较中部而言,东部地区和西部地送教上门政策中包含关键环节较为丰富,内容更为充分。

表7 实施关键环节×地区交叉表

	教育公共服务供给	教育公共服务监管	教育公共服务评估	总计
东部地区	101(55.69%)	53(28.14%)	28(16.17%)	182(100%)
中部地区	54(55.10%)	29(29.59%)	15(15.31%)	98(100%)
西部地区	115(58.67%)	53(27.04%)	28(14.29%)	196(100%)

3.2.5 Y-Z 维度(实施关键环节×时间)的交叉分析

由表8可知,政策工具在送教上门实施关键环节呈现出时间差异。具体而言,在第一阶段中,送教上门实施手段较为单一,主要集中在“教育公共服务供给”共18次,占56.25%,而“教育公共服务监管”和“教育公共服务评估”两个环节较为缺乏,分别占28.13%、15.63%。第二阶段中,各教育实施环节投入逐渐加

大,尤其是“教育公共服务供给”投入比例最大,占60.36%。第三阶段中,送教上门发展方式逐渐多元化,实现了教育政策实施关键环节的动态调整与发展。此外,各实施环节在阶段变化中也呈现出一定规律性。例如,随着两期提升计划和《残疾人教育条例》(2017年修订)的陆续出台,直接促成了后两阶段送教上门三个实施关键环节的增长。

表8 实施环节×时间交叉表

	教育公共服务供给	教育公共服务监管	教育公共服务评估	总计
第一阶段	18(56.25%)	9(28.13%)	5(15.63%)	32(100%)
第二阶段	67(60.36%)	28(25.23%)	16(14.41%)	111(100%)
第三阶段	185(55.56%)	98(29.43%)	50(15.02%)	333(100%)

3.2.6 X-Y 维度(政策工具×实施关键环节)的交叉分析

对“政策工具-实施关键环节”两个维度进行交叉分析(表9),可深入了解我国送教上门地方政策文本和实施要素。总体而言,送教上门政策文本内容基本涵盖了教育公共服务三个实施关键环节,但不同政策工具在各环节中的应用频率差异明显。总体而言,每种类型政策工具在送教上门各教育实施关键环节中的占比具有很大差异性,这表明政策工具的使用在各教育实施关键环节中具有一定针对性。在教育公共服务供给中,能力建设型工具使用频次最多(174次),具体来看,资源配置(58次)和送教教师队伍建设(107次)次数最多。由此可见,为有效提高送教上门服务

质量,政府不断增强送教师队伍的建设和资源配置的投入。在教育公共服务监管中使用最多的是象征劝诫型工具(66次),其中督促加强发挥了主要作用(51次)。象征劝诫型政策工具同样在教育公共服务评估这一环节中发挥了重要作用,是这一环节中使用频次最高的工具类型,共44次。这说明政府倾向于运用鼓励引导的方式促进各地进行送教上门服务工作地开展。值得注意的是,系统变革型工具在三类实施关键环节中使用的频次最少,仅出现在教育公共服务供给和教育公共服务监管中的6项。系统变革型工具较低的使用频次表明政府为后续送教上门政策调整可能预留了一定空间。

表9 政策工具×实施关键环节交叉表

Y 维度	X 维度										
	权威型		激励型		象征劝导型		能力建设型			系统变革型	
	强制性命令	禁止性规定	补贴奖励	实施处罚	倡导号召	督促加强	资源配置	队伍建设	环境优化	机构变革	功能调整
教育公共服务供给	31	7	34	0	62	10	58	107	9	0	3
教育公共服务监管	31	1	2	1	15	51	8	33	0	0	3
教育公共服务评估	4	0	9	0	10	34	5	16	1	0	0

4 研究结论

4.1 发布主体集中且参与部门多元化,但各部门间联系需待加强

本研究分析的21份地方性送教上门政策文本,共有10个主体参与发文。总体来看,参与部门较为多元,但主要发文主体仍为各省(区市)教育厅,其他部门参与程度相对较低。从各地方发文单位数量来看,5个部门以上联合发文的地区仅有新疆、甘肃、云南等7个地区,大多数地区送教上门政策主要由2到4个发文单位参与,且部分地区如海南、福建发文单位仅有1个(教育厅)。可见部分地区送教上门各部门间联系有待加强,联动性仍需提高。通常而言,送教上门工作开展不仅需要各省(区市)教育厅和残疾人联合会的支持,还有赖于各省(区市)财政厅、民政厅、人力资源和社会保障厅等多个部门协同配合。这是因为从残疾儿童评估鉴定到送教上门支持保障体系的建设,各环节都有赖于多部门协同参与。提高部门间的联动性,加强不同层面人财物力以及教育资源的集合与配置,是提高送教上门工作实施质量的基本保障。

4.2 以两期特殊教育提升计划为区分标志,教育政策具有明显阶段性特征

政策发布时间影响着政策预期主要目标和实施效

果。本研究中送教上门教育政策涵盖了“权威型”“激励型”“象征和劝诫型”等政策工具的使用,和“教育公共服务供给”“教育公共服务监管”“教育公共服务评估”三大教育实施关键环节,其发展水平随着时间的推移不断变化。从时间节点来看,三个时间节点与教育政策工具和教育政策实施环节均呈现不同样态,教育政策具有明显阶段性特征。从政策工具与时间段来看,随着特殊教育提升计划的不断完善与更新,送教上门政策类型以及内容均得到了不同程度的丰富。从教育实施环节与时间段来看,三大教育公共服务实施关键环节投入比重逐年加大,且教育公共服务供给投入最多。尤其在第三阶段,公共服务供给、监管和评估较前两阶段增幅最大。其原因可能是,第三阶段为《二期计划》实施阶段,在前期相关政策与实践的开展探索下,为第三期带来了大量丰富经验。从送教上门政策文件的使用类型和实施关键环节的投入频次来看,送教上门工作成为特殊教育事业发展的关键,并呈现出明显的时间节点特征。

4.3 地方送教上门政策具有区域差异,各地政策教育服务特色有待凸显

由于我国送教上门工作起步较晚,送教对象复杂多样,许多地区送教上门工作仍处探索阶段,各省(区市)在送教上门的“教育公共服务供给”“教育公共服

务监督”“教育公共服务评估”等方面虽然都做了规定,但区域间各个实施环节间差异较大。一方面,从政策工具类型和地区交叉分析来看,东部地区政策工具使用较多,中、西部地区使用较少。各地区主要以“能力建设型”和“象征劝诫型”工具来推动实施,而“激励型”和“系统变革型”使用较为缺乏。此外,各地区送教上门政策中均未涉及到系统变革型工具领域中的“机构变革”这一目标。另一方面,从各地区送教上门教育政策实施环节来看,各地对教育实施环节的选择偏好明显,较多关注对“教育公共服务供给”的投入,相对而言,“教育公共服务监管”和“教育公共服务评估”关注度较为不足。此外,各地政策教育服务特色有待凸显。整体来看,大部分省(自治区或直辖市)颁布的教育政策文本框架具有高度一致性,个别地区对部分具体操作层面进行了调整。这可能与我国教育发展具有明显地域特征有关。因此,送教上门教育政策应充分考虑各地区经济水平和文化差异,在教育政策中凸显地区服务特色。

4.4 政策工具使用类型具有明显偏好,工具组合与应用存在优化空间

本研究发现,送教上门相关政策实施关键环节中政策工具有差异性,政策工具的使用类型具有明显偏好。具体而言,能力建设型工具使用频率最多,说明政府主要通过建设送教师资队伍、完善资源配置等形式促进送教上门工作的开展。其可能原因在于我国地方送教上门工作开展实际中面临的诸多问题:一方面,送教师资素养有待提高,当前送教教师主要由特殊教育教师和普通学校教师担任,较少得到专业医疗人员和康复人员协助;另一方面,由于缺乏用于送教上门评估工具和适合其发展的课程资源导致教育对象需求难以保障。而“环境优化”这一形式较少使用,说明送教上门工作实施环节中较少注重环境的优化。其次,象征劝诫型工具使用相对多,说明政府注重加强对政策执行者的鼓励与支持。如陕西省“要积极宣传我国特殊教育的理念和政策,努力争取社会各界、学生家长对特殊教育和送教上门工作的理解和支持”^[26]。但系统变革型工具相对较低的使用频率可能意味着它是五类工具中亟待探索的领域,可为后续政策出台预留调整修补的空间,对发挥送教上门政策发展的长远效益大有裨益。

4.5 三大教育要素实施环节不平衡,重教育服务供给,轻教育监督评价

由于不同政策工具的前提假设和作用机制属性有所不同,因此,在实现送教上门政策目标过程中,其适用性和有效性也有所不同^[27]。本研究结果显示,送教上门相关政策工具的使用在不同关键环节中具有一定差异性。首先,教育政策工具与教育公共服务系统

匹配度不高,政策工具在三大要素实施环节中投入不均衡。具体而言,从教育公共服务供给来看,主要聚焦于能力建设型工具的使用。尤其在二级指标中,队伍建设工具高度溢出,相较而言,资源配置与环境优化关注度有待提升,而以权威型、激励型和系统变革型对教育公共服务供给支撑力较弱。从教育公共服务监管来看,象征劝诫型工具运用频次高,尤其在二级指标中,督促加强工具使用率高,倡导号召工具使用率低,说明政府善用立法制规、检查监督、信息公开、绩效评估等方式加强对送教上门工作服务的监管力度,但在监管过程中对送教主体价值观引导仍需提高。从教育公共服务评估来看,象征劝诫型工具使用最多,能力建设型工具次之,权威型工具和激励型工具使用相对较少,系统变革型工具尚未使用。教育公共服务评估是促进送教上门质量的重要手段,它以送教上门实施结果为基础和导向,从而提高送教上门服务效率和质量。因此,未来需通过运用多种政策工具构建送教上门服务评估环节政策系统,对送教上门质量评估进行全方位的政策布局,以评估手段促送教上门质量提升。其次,本研究显示,无论从地区来看还是时间阶段来看,各教育要素实施关键环节呈现重教育供给,轻监督评价的特点。从地区维度(Y-F)来看,东中西部地区均较多关注“教育公共服务供给”,而对“教育公共服务监督”“教育公共服务评估”的关注度相对较少。从环节-时间维度(Y-Z)来看,三个阶段均注重对“教育服务供给”的投入,较少关注“教育公共服务监管”和“教育公共服务评估”。

5 政策建议

5.1 协调合作,多部门共同参与政策制定,确保政策可操作性

联合发文是中国政治生态下常用的一种制定和颁发政策文件的形式,代表了国家和地区对某一重要问题的破局、重塑和未来发展方向引领。联合发文单位的多少,某种程度上反映了政府部门对于某一重大事项的重视程度及协调联动机制的顺畅程度。结合我国政府联合发文的相关程序和要求,建议相关政策制定时,重点考虑三个方面的明确。一是牵头部门的明确:从送教上门工作的核心来看,这项服务主要承担者应该为教育部门,因此,各地教育厅在此类文件的制定过程中作为牵头部门的职责义不容辞。二是协同部门的明确:送教上门工作的内容,除了教育上门之外,必要的康复和医疗服务是提升重度残疾儿童生活质量的重要手段,因此,各地区医疗部门和残联部门作为重要的协同单位,必须加入到此项工作中来。三是支持部门的明确:送教上门服务的提供过程中,必要的师资及其他专业人员、经费及其他支持是确保这些服务得以顺

利开展的基础。因此,财政、人力资源、民政等部门也应该在此项工作中发挥支持保障的基础作用。除了三个明确之外,在政策的制定过程中,还需清晰明确各部门的职责和分工,并建立定期沟通协调机制,针对送教上门工作推进中出现的新情况、新问题及时研究,及时调整,确保政策可操作性。

5.2 因时而变 动态调整教育政策,在与时俱进中增强送教实效

与时俱进是科学发展观重要精神之一,同样教育应随着时代的步伐,与使命任务同向,与教育思想同频。为进一步提高送教服务工作质量和水平,各地积极响应国家教育方针,以国家教育意志为指导思想。纵观21份送教上门政策发展三个阶段,无不体现着国家教育意志。从第一阶段天津为代表,以“深入贯彻落实科学发展观”^[28]为指导思想;到第二阶段,以山东省为代表将“党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导”^[29]和《二期计划》作为送教上门指导思想;再到第三阶段,以广东省为代表,将“以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”和“全面贯彻党的十九大精神”^[30]作为送教上门教育政策的指导思想。可见,我国送教上门教育政策具有明显时代性特征。而不同时代特征下的教育政策其运用的教育政策与教育要素投入度也有所不同,从时间维度来看,第三阶段发布的教育政策在教育工具使用形式上、教育要素投入度上明显高于其他两阶段。因此,随着时代的发展,各地送教上门教育政策方案也应与时俱进,积极响应国家指导思想,对送教上门政策进行动态调整。

5.3 因地制宜,做好地区教育规划,在政策文本中凸显地方特色

从本研究来看,各省(区市)出台的送教上门政策文本均以追求送教上门各环节实施的宏观层面管理和操作性目标达成。且各地政策文本框架均延续了国家文件提到的举措。但由于我国各地方教育经济水平发展不平衡,送教上门实施情况实际上具有较大差异。如在对于送教对象年龄范围界定时大部分地区以6到15岁这一标准,而西藏地区考虑其地方因素将年龄范围划分为6到15周岁或农牧区7到16周岁。因此,未来各地政府应该加强对本区域送教上门具体情况进行深入调研,因地制宜,认真分析,采取灵活创造性举措,在送教上门政策制定中做好本地区教育规划,凸显地方特色。

5.4 优化结构 科学建构,协调政策工具在各子系统中的应用比例

政策工具的应用随着政策变化而有所改变,为加强政策工具体系的适切性与稳固性,各地政府应该不断优化送教上面教育政策工具组合,协调政策工具在各子系统中的应用比例^[31]。当前各地区送教上门教

育政策的主要政策工具之一是能力建设型工具,它对送教上门资源配置、队伍建设和环境优化等方面起到了重要作用,但是激励型和系统变革型工具运用不足。今后要在合理运用能力建设型工具的基础上进一步优化政策工具结构。一方面,应提高对激励型工具的使用频率,发挥政策实施者能动性、创造性;另一方面,应加强对系统变革型政策工具运用,以体制机制调整作为突破点,以确保送教上门政策长期发展。

5.5 强化监督,注重评价,提高政策工具与实施环节的契合度

当前我国地方性送教上门政策文本中主要投入“教育公共服务供给”,尤其是能力建设型供给较为突出。相较而言,“教育公共服务监督”和“教育公共服务评价”两个实施关键环节关注度较为欠缺。送教上门质量提升最终要通过教育评估与监管来实现。为此,政府需对其加强政策工具使用的投入力度,对送教上门实施过程和实施效果进行动态监督,切实保障送教儿童享有平等且有质量的教育。此外,在各个教育实施关键环节中,适当加强对“教育公共服务监督”和“教育公共服务评价”两个环节政策工具投入度,改善政策工具应用失衡状态,如适当增加强制性权威工具,推进送教上门教育工作有效落实,突出激励工具中的惩罚措施,增强政策工具与实施环节的契合度,实现送教上门教育政策最佳效益。

参考文献

- 1 向松柏,冯惠敏,吴谦梅. 残疾儿童少年送教上门的困境与优化路径——基于西南地区522名残疾学生家长的分析. 中国特殊教育, 2021, (2): 26-32
- 2 刘虹. 教育政策的制定过程研究——以《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》为例. 高等教育评论, 2017, 5(1): 212-223
- 3 6 10 赵宏,王小凯,朱生营,等. 政策工具视角下高等继续教育政策文本分析. 现代远程教育研究, 2021, 33(6): 84-63
- 4 中华人民共和国教育部. 《国务院办公厅关于转发教育部等部门“十四五”特殊教育发展提升行动计划的通知》. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202201/t20220125_596312.html, 2022-01-25
- 5 薛二勇,周秀平. 中国教育脱贫的政策设计与制度创新. 教育研究, 2017, 38(12): 9, 29-37
- 7 张瀚文,赵斌. 政策驱动视角下我国融合教育发展研究. 现代特殊教育, 2022, (2): 7-14
- 8 张天雪,徐浩天. 政策工具视域下我国专业学位研究生政策的三维分析(1990-2020). 黑龙江教研

- 究, 2022, 40(11): 51-56
- 9 李维, 许佳宾, 秦俊. 政策工具视角下农村中小学教师培训政策研究. 现代教育管理, 2022, (8): 29-37
 - 11 许浙川. 政策工具视角下我国特殊教育教师政策体系建设的成就与展望. 中国特殊教育, 2022, 266(8): 88-96
 - 12 陈一飞, 曾米岚. 政策工具视角下我国随班就读相关政策文本量化分析. 中国特殊教育, 2021, 255(9): 10-18
 - 13 张瀚文, 赵斌. 政策驱动视角下我国融合教育发展研究. 现代特殊教育, 2022, (2): 7-14
 - 14 18 Lorraine, M, McDonnell, et al. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. Educational Evaluation & Policy Analysis, 1987, 9(2): 133-152
 - 15 Ingram S H. Behavioral Assumptions of Policy Tools. Journal of Politics, 1990, 52(2): 510-529
 - 16 19 赵培强, 黄萃, 苏竣. 基于政策工具视角的我国少数民族双语教育政策文本量化研究. 清华大学教育研究, 2015, 36(5): 88-95
 - 17 Jane H, Nicola W. "Policy Instruments in Education". Chapter 1: Review of Research in Education, 2003, 27(1): 1-24
 - 20 何鹏程. 教育公共服务体系构建研究. 博士论文. 上海: 华东师范大学, 2012
 - 21 罗强, 王勇航. 政策工具视角下义务教育学校课后服务政策文本分析. 教学与管理, 2022, (24): 33-36
 - 22 中华人民共和国教育部. 《国务院办公厅关于转发教育部等部门特殊教育提升计划(2014-2016年)的通知》http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201401/t20140120_162822.html. 2014-01-18//2022-01-25
 - 23 中华人民共和国教育部. 《教育部等七部门关于印发《第二期特殊教育提升计划(2017-2020年)》的通知》. http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/28/content_5214071.htm, 2022-01-25
 - 24 中华人民共和国义务教育法(2015年修正版). http://xxgk.jccq.gov.cn/qzf/cqjkj/fdzdgknr/ywjyly/zcwj/202111/t20211125_1501469.shtml, 2022-01-26
 - 25 中华人民共和国中央人民政府. 《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》. http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content_5314959.htm. 2018-08-19
 - 26 陕西省教育厅. 关于做好义务教育阶段适龄重度残疾儿童少年送教上门工作的意见. http://jyt.shaanxi.gov.cn/news/jiaoyutingwenjian/201901/28/15_171.html. 2019-01-15
 - 27 韩兆柱, 于均环. 政府信息公开政文本量化研究——以《中华人民共和国政府信息公开条例》实施十年间的政策文本为例. 学习论坛, 2019, (7): 41-49
 - 28 天津市教委财政局天津市残联. 天津市教委等关于印发《对义务教育阶段适龄重度残疾儿童少年积极开展送教服务的实施意见》的通知(津教委[2009]号). <http://www.tedala.teda.gov.cn/zfxgk/sjms/jy/2009.html>. 2009-06-02
 - 29 山东省教育厅. 山东省教育厅等4部门印发关于开展义务教育阶段重度残疾儿童少年送教上门服务的意见的通知. http://www.shandong.gov.cn/art/2015/7/1/art_2259_25019.html. 2022-01-27
 - 30 广东省教育厅. 广东省教育厅等七部门印发《关于做好适龄重度残疾儿童少年送教服务工作的指导意见》的通知. http://edu.gd.gov.cn/zwgknew/gsgg/content/post_3430072.html. 2021-06-25
 - 31 姚佳胜, 方媛. 政策工具视角下我国流动儿童教育政策的量化分析. 教育科学, 2020, 36(6): 85-93

An Analysis of China's "Home Delivery of Education" Policy from the Perspective of Policy Tools

LIU Jingjing¹ GUAN Wenjun^{1 2}

(1. College of Education, Xinjiang Normal University, Urumqi, 830017;

2. Research Center of Teacher Education in Xinjiang, Urumqi, 830017)

Abstract This study conducts a quantitative analysis of 21 local laws and regulations on "home delivery of education" in Chinese mainland based on a four-dimensional analysis framework of policy tools, key aspects of implementation, release time and release area. The results show that the policy issuing bodies are centralized and the participating departments are diversified, but the links between the departments need to be strengthened; the two phases of the special education upgrading plan are the distinguishing marks, and the education policies have obvious stage characteristics; home delivery of education policies have regional differences, and the educational service characteristics of each policy need to be highlighted; there is obvious preference of the type of policy tools, and room for optimizing tool combination and application; the implementation of the three major educational elements is unbalanced, with more emphasis on education service supply than on education supervision and evaluation. In the future, the home delivery of education policy needs to strengthen the coordination and cooperation of policy subjects; the policy development needs to be adapted to the times, local conditions and optimal structure; education implementation needs to strengthen supervision and attention to evaluation.

Key words policy tool home delivery of education policy text content analysis

(责任编辑: 杨希洁)

(上接第 24 页)

An Investigation into Primary Inclusive Teachers' Beliefs about Teaching Students with Disabilities

XIN Weihao¹ ZHANG Zhenzhen² LIU Chunling²

(1. Department of Psychology, Jing Hengyi School of Education, Hangzhou Normal University, Hangzhou, 311121;

2. Department of Special Education, School of Education, East China Normal University, Shanghai, 200062)

Abstract Beliefs about teaching students with disabilities of primary inclusive teachers impact their inclusive teaching practices and teacher training outcomes. This study used a self-designed questionnaire to investigate 887 primary inclusive teachers. The results showed that primary inclusive teachers' beliefs are at an upper-middle level. The dimension of beliefs about teaching practices is relatively high, but beliefs about themselves are relatively low. The belief levels have significant differences in personal factors (i.e., age), teacher development factors (i.e., teaching experience, professional title, and inclusion training received), situational factors (i.e., inclusion support from school colleagues and leaders) and practical factors (i.e., grade, class size, subject areas and type and number of students with disabilities in their class). To promote primary inclusive teachers' beliefs about teaching students with disabilities, educational administrations must clarify the responsibilities of inclusive schools and the role of inclusive teachers, teacher colleges should establish the integrated mechanism for pre-service and in-service teacher education, and regular schools need to complete the support and security system for inclusive education.

Key words primary inclusive teachers beliefs about teaching students with disabilities current situation

(责任编辑: 侯金芹)