



HUMAN
RIGHTS
WATCH

“只要让我们继续上学”

中国残障人受教育阻碍重重



HUMAN
RIGHTS
WATCH

“只要让我们继续上学”

中国残障人受教育阻碍重重

(摘译本)

著作权 © 2013 年 人权观察

保留所有权利。

在美国印刷

封面设计：拉斐尔·吉门涅兹 (Rafael Jimenez)

人权观察组织致力于保护世界各地的人权。我们和受害者与维权人士站在同一阵线，制止歧视、维护政治自由、在战时保护人民免于不人道行为、将罪犯绳之以法。我们调查并揭露侵犯人权行为，向侵权者追究责任。我们质疑各国政府和掌权者，要求他们终止侵权行为，尊重国际人权法。我们呼吁各国民众和国际社会支持人人享有所有人权的理念。

人权观察是一个国际组织，工作人员遍布全球 40 余国，在阿姆斯特丹、贝鲁特、柏林、布鲁塞尔、芝加哥、日内瓦、戈马、约翰内斯堡、伦敦、洛杉矶、莫斯科、内罗比、纽约、巴黎、旧金山、东京、多伦多、突尼斯、华盛顿特区和苏黎世等地设有办事处。

请浏览我们的网站以获取更多信息：<http://www.hrw.org/zh-hans/>

2013年7月

“只要让我们继续上学” 中国残障人受教育阻碍重重 (摘译本)

原文目录

地图

摘要

主要建议

研究方法

一. 背景

中国的残障概况

中国的残障人教育

中国政府的义务

不歧视与平等获得教育的权利

全纳教育

合理便利

二. 残障人受教育所遇到的阻碍

普通学校的歧视和排斥

拒绝入学

离校或退学的压力

缺乏合理便利

教师的角色

缺乏培训与经费

缺乏往返学校的交通工具

缺乏无障碍教室和教材

缺乏适当的学生评估机制

随班就读还是“随班混读”？

获得高等教育的机会有限

教师雇用的歧视

特殊教育学校的问题

缺乏途径

较低的学业标准和有限的科目选择

中国残疾人联合会和教育部的失职

缺乏信息和对家长的外展不足

未能打击歧视和保障合理便利

缺乏残障权利意识

正面范例：即使资源有限，全纳教育仍可有所进展

三. 建议

致全国人民代表大会

致教育部

致卫生部

致民政部

四. 致谢

五. 名词对照表

六. 英文名词缩写

如欲阅读此报告全文，请下载报告英文版：<http://www.hrw.org/node/117059>

摘要

我们家附近的小学不让俺们入学…他们为啥不让俺入学？九年义务教育是每个人应该享有的嘛，对不对？

——陈宇飞（化名）的母亲，河南省，2013年1月

陈宇飞的母亲，为了给有注意力缺陷多动症和智力障碍的孩子找学校费尽心力。陈宇飞今年9岁，他7岁时，母亲带他到附近的一间学校，但校长不让他入学，原因是他会“影响其他的小朋友。”不情愿地，陈母只好着手找特殊教育学校，但她却找不到；他们居住的学区没有这样的学校。最后，她花了两年时间和一笔可观的贿款，终于能让陈宇飞进另一个学区的特殊教育学校就读。回想这段历程，她仍愤懑不平，她认为孩子若能进入普通学校，进步会好得多。

在中国各地，有残障的儿童和青少年在学校里面对着歧视。本报告记载了普通学校拒绝这类儿童入学，要求他们退学，或未能为他们在课堂中提供适当的便利，以帮助他们克服残障造成的阻碍。有些残障轻微的儿童即使得以就读普通学校，要获得适当的教育仍然不容易；残障比较严重的儿童则被普通学校系统拒于门外。人权观察访谈的残障儿童中，就有相当数量得不到任何教育。

“全纳（inclusion）”——使普通学校向残障儿童敞开大门——在国际上已日渐被认为是实现教育权的关键要素。最新通过的国际人权条约——《残疾人权利公约》就要求，缔约国应“确保在各级教育实行包容性教育制度”。

中国政府于2008年批准《残疾人权利公约》，就代表它承诺要达成“充分全纳的目标”。然而，如何达成此目标，中国政府迄今未提出明确、一贯的策略。它对在普通学校随班就读的残障学童投入的资源太少，同时又积极发展一套与普通学校相平行、隔离性的特殊教育系统。全纳教育不只是法律义务，也不是只对残障学童有利——这种制度迎合所有学生的多元需求，使所有学生都能获益，更是达到高质素教育、促进社会包容的一个途径。全纳制度当然并非一蹴可几，但中国政府目前的政策和措施令人质疑它对全纳教育的承诺。

中国政府有采取重要步骤去推动残障人权利：国际上，它支持《残疾人权利公约》的拟定和通过；在国内，它制定了列举残障人各项权利的《残疾人保障法》以及许多关于残障人的规定。中国政府也曾承诺会投入更多经费用于残障人教育，并已采取诸如减免学杂费等步骤以促进残障人获取教育。¹

¹ 参见，例如：“中国承诺为残障人提高教育经费”，英文中国日报，2008年9月12日，http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2008-09/12/content_7021268.htm（2013年1月3日访问）；刘卫锋（音），“残障学生重获关注”，英文中国日报，2004年4月6日，http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-04/06/content_320831.htm（2013年1月3日访问）。

然而，深入了解残障人受教育的情况却揭示一幅严峻的画面。根据官方统计数字，超过百分之 40 的残障人是文盲，有 1,500 万住在农村的残障人每天靠不到一元的生活费为生。虽然中国政府为无残障的儿童提供初级教育的成绩卓越，义务教育差不多已全面普及，但据官方统计数字，残障儿童的就学率低得多：大约百分之 28 的这类儿童没有得到他们有权享有的基本义务教育。

中国政府在为所有儿童提供初级教育方面一向被视为迈向千禧年发展目标的模范——但若把数据分开，只看残障儿童的入学率，情况就截然不同。造成入学率落差的主要因素包括：被拒绝入学、被学校开除、在普通学校没有得到足够的支持、以及缺乏有关于特殊教育学校的信息和就读渠道。

对残障儿童和青少年的歧视遍及普通教育系统的每个层次。学校有时公然拒绝他们入学，不时则会搬出各种理由，间接地劝说家长把孩子带走退学。有时学校会对家长设下条件，例如要求他们每天在学校陪孩子上学并提供接送，否则就不让入读。中国相关法律法规虽然明文禁止基于残障的歧视，但条文经常过于含糊，既没有对歧视给出明确定义，也没有规定有效的救济机制。

中国政府也缺乏明确的“合理便利 (reasonable accommodation)”政策。根据《残疾人权利公约》，合理便利的定义是“在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整”。在接受人权观察访谈时，有些家长谈到每天要背孩子上下楼梯到教室或厕所好几趟。听障学生说他们跟不上课程，因为老师讲课时在教室走来走去，又没有提供书面讲义，而且绝大多数学校没有提供手语指导。他们告诉我们，全盲或低视力的学生没有大字版的学习材料或试卷提供。有些普通学校将残障学生排除在考试制度之外；他们得不到评分，但学校并没有提供其他方式评量他们的学习进度。在一些农村地区，政府近年来实施的撤校并点政策更对残障学生造成负面影响，因为他们被分发的学校离家更远，却没有获得交通工具的提供。

虽然有些普通学校的教师和校长——正如一位受访者说，出于“好心”——极力试图为残障学生提供合理便利，但这种支持并未被制度化。无论在政策上或实务上，普通教育系统的设置是使教师将注意力集中在没有残障的学生身上；残障学生则要自行适应这个系统。

教师们则觉得，支持残障学生的负担完全落在他们肩上，而他们几乎得不到任何支持以确保在课堂上能提供合理便利。教师们通常要教 30 到 60 人的大班，没有任何人员辅助他们。在普通学校，教师和行政人员仅得到有限培训，且只有少量经费用于确保学校取得教育这些学生所需的资源。此外，几乎没有诱因去鼓励教师为残障学生提供支持，因为这并不影响对他们的绩效评级或升迁机会。

因此，许多残障学生基本上只坐在教室里，却跟不上教学进度。这不但造成他们的学习表现下降、丧失自信，而且只更强化既有的歧视。中国政府将这个让残障学生在普通教育系

统读书的政策称为“随班就读”；但因这些学生遇到的重重困难，这个制度被戏称为“随班就坐”或“随班混读”。有大部分残障学生最后辍学或转到特殊教育学校读书。一旦他们进入特殊教育系统，能够再转回普通教育系统希望甚微。残障儿童的家庭应该有权为孩子选择最适合的教育环境，但目前他们并没有一个真正选择。

在中国，特殊教育学校负担着为残障儿童提供教育的重要功能，通常也都有足够的师资和设备。然而，特殊教育学校把残障儿童与没有残障的儿童分开，这在许多情况下并不合乎儿童或其父母的意愿。特殊教育学校数目较少，因此通常比普通学校要远，家长对它们的情况也不太清楚，种种因素令家长对这些学校却步。它们通常要求孩子从小就离开家人和社区，寄宿在学校里。此外，许多有重度残障的学生更被特殊教育学校排除在外。

残障儿童很少能够在初中阶段之后继续接受教育，即使有心升学，选择也有限。中国政府对想升上普通高等教育机构的中学生实行体格检验制度，在这个过程中，残障人必须申报其残障，其医学检验结果直接发到大学。政府亦有一份指导意见，建议高等教育机构不予或限制录取具有某些生理或心理“缺陷”的学生入学。此外，盲人学生进入普通高校的渠道非常有限，因为政府没有在校入学考试（“高考”）时常备盲文或电子试卷。

虽然残障学生能够入读专供他们就读的职业学校，和特殊教育系统中的高等教育机构，但这些学校提供的培训倾向于传统上保留给残障人从事的某些技术或专业。举例而言，盲人接受的培训是按摩、听障者的是视觉艺术。残障学生若立志于其他专业，面临的是艰巨的挑战。这包括教育专业本身：各地教育部门一般禁止雇用带有某些残障的教师。

一个有残障的孩子是否被带到学校上学，以及能否克服教育系统的各个障碍，家长扮演关键的角色。然而，人权观察访谈的许多家长，却对他们孩子的教育权利和选择缺乏必要的信息。虽然几乎所有受访的儿童都持有准官方组织“中国残疾人联合会”（残联）发的残疾证，但残联并未有效地就孩子的教育问题跟家长接触联系，更没有帮助他们认明并消除普通学校中的障碍。残联和负责监督教育的教育部，也未能积极消除歧视，以及确保普通学校提供合理便利。

主要建议

人权观察呼吁中国政府作出明确的承诺，建立真正的全纳教育系统，修改现行法律法规，并制定迈向此目标的清晰策略计划。中国政府应制定一个符合国际法的合理便利政策，建立一套机制以监测歧视并提供有效的救济，并且发展各种外展方案给予家长支持，使他们了解孩子的权利和教育选择。若不能保障全纳和优质教育的获取，不仅违反人权，也会增加家庭的负担，并导致经济、社会和福利的成本。

更具体地说，中国政府应该：

- 修订《残疾人教育条例》，使其符合《残疾人权利公约》。具体而言，新条例应该表明中国对残障人教育的总体目标是在各级教育达到充分全纳，并且规定有关当局应当采取的具体行动，以保障残障学生能在普通学校获得合理便利。
- 研拟一套包含时间表的策略计划，朝向提供优质教育的全纳教育系统迈进。这套计划应设有具体指标，以测量残障儿童获取教育的情况。
- 立刻废除《普通高等学校招生体检工作指导意见》，因其容许高等教育中基于残障的歧视。
- 研拟指导方针，以有效评估在普通学校就读的残障学生，并确保残障学生的教育成效反映在对教师和学校的绩效检核中。
- 为普通学校提供财政和其他资源，包括受过适当培训的员工，使学校能够确保为残障学生提供合理便利。
- 设立一个独立机构，由独立的残障专家和残障儿童及其家长的代表共同组成，以监测学校系统是否遵守相关法律法规，并接受关于普通学校歧视和缺乏合理便利的投诉。该机构并应负责提出相关改革建议。

详细建议内容，请见下章。

建议

中国政府最迫切的工作是立即检讨修订相关法律法规，明确提供不歧视与合理便利的法律定义、不作为的后果、以及处理潜在不满的有效救济机制。中国政府还应该确认对全纳教育的承诺，并制定具体计划以保障教师和学校行政人员有足够的经费与培训，并有一套鼓励和支持教师实行全纳教育的评估机制。此一计划的核心是家长和有残障的儿童及年轻人——政府应确保他们了解儿童的教育权利和选择，并提高他们在各级教育参与制定和执行该计划的能力。唯有如此，残障学生的教育才不会只是“随班混读”，实现真正的全纳教育。

致全国人民代表大会

- 修订《残疾人教育条例》，使其符合《残疾人权利公约》。具体而言，新条例应该：
 - 表明中国政府关于残障人教育的总体目标是在各级教育达到充分全纳；并按照《残疾人权利公约》第 24 条定义“全纳教育”。
 - 在修订该条例时，按照《残疾人权利公约》第 2 条定义“合理便利”，并且规定教育部及其地方分支要负责确保各学校和考试院在普通教育系统中为残障人提供合理便利，包括使用和教授盲文与手语。
 - 删除《残疾人教育条例》中“能适应普通班学习”的文句，因其允许普通学校基于生理或心理特征或能力，歧视潜在学生；删除所有其他法律法规中同样的文句或与之类似而容许歧视的语言。
 - 明文规定，普通学校若基于残障而拒绝学生入学或实际上逼迫他们离开，应受到教育部的处罚。

致教育部

- 研拟一套包含时间表的策略计划，朝向提供优质教育的全纳教育系统迈进。这套计划应包含：
 - 具体时间表和可测量的目标。
 - 一份适当的预算，包括对可能缺乏足够资源以提供全纳教育的省市教育部门，给予财政和其他支持。
 - 一些措施，确保将用于发展特殊教育系统的各种资源，包括教师、专门知识和设备等等，转移到用于普通教育系统全纳化。
 - 一项培训教师、学校行政人员和教育官员的计划，依据《残疾人权利公约》第 24 条第 4 款的规定，在“各级教育”促进“对残疾的了解和学

习使用适当的辅助和替代性交流方式、手段和模式、教育技巧和材料以协助残疾人。”

- 咨询国内独立的残障人及家长组织，并与它们共同制定此项计划。
- 在卫生部和残疾人联合会（残联）的协助下，立即废止《普通高校学生招生体检工作指导意见》，因其容许高等教育中基于残障的歧视。
- 研拟指导方针，以有效评估在普通学校就读的残障学生，并确保残障学生的教育成效反映在对教师和学校的绩效检核中。
- 为普通学校提供财政和其他资源，包括受过适当培训的员工，使其能确保为残障学生提供合理便利。
- 对于拒绝残障儿童入学、开除这些学生、拒绝提供合理便利、或以其他行为或不作为而导致对残障学生的歧视的普通学校管理人员，予以处罚。
- 提供合适的交通工具，使残障儿童能够到达学校，尤其是在与学校距离遥远或学校数目遭到裁减的农村地区。
- 在各级学校设置正式机制，让家长及残障儿童青少年积极参与，以确保他们参加有关实施全纳教育的咨询、决策，并监测其进展。
- 对残联和独立残障组织的工作人员进行全纳教育原则的培训，使其有能力为残障儿童家庭提供支持。
- 通过下列方式，鼓励残障人申请担任教育专业职位：
 - 修改《教师资格条例实施办法》，删除其中允许地方政府以与职务无关的生理或心理特征为由，而拒绝认定教师资格的条文。
 - 为他们提供必要的合理便利。
- 设立一个独立机构，由独立的残障专家和残障儿童及其家长的代表共同组成，借以：
 - 监测学校系统是否遵守相关法律法规。
 - 接受关于普通学校中歧视或缺乏合理便利的投诉。
 - 检视其他有碍残障学生获取优质全纳教育的因素。
 - 针对教育部如何能确保全纳教育的获取，提出行动建议。

- 与残联和独立的残障人组织合作，研订外展计划，以达到下列目标：
 - 确保家长们了解孩子有接受全纳教育、获得合理便利和不受歧视的权利。
 - 为这些家庭提供援助，确保他们实际上享有这些权利。
- 与残联和独立的残障组织共同改善普通学校残障儿童辅助用具（包括助视器和助听器）和教材（包括盲文与大字版教科书）的分配，并与学校共同协调其分配。
- 确保特殊教育机构不过度把残障儿童与普遍学龄人口或其家庭隔离，包括让有残障与没有残障的儿童在活动或课堂上经常接触，并允许寄宿的残障儿童尽可能经常与家人团聚（例如在学校与学生家之间提供更频繁的免费接送）。确保家长和残障儿童了解他们的教育选择，包括送他们的孩子到特殊教育学校的选项。

致卫生部

- 与残联和教育部共同促进残障儿童的早期识别，并为残障儿童提供更为全面及定期的个别化健康与教育评量，而不只是发放粗略注明残障类别的残疾证。

致民政部

- 取消所有对非政府组织的限制，特别是关于正式依法登记的限制，并提供财务和其他方面的支持，以鼓励独立残障组织的发展。



(上) 有位行动障碍的一对双胞胎姊妹正在艰难地上学。
© 私人

(封面) 一位失明的女孩在上海市盲人学校的教室中阅读盲文。
© 2007 路透社/尼尔·埃里亚斯 (Nir Elias)

在中国各地，残障儿童在学校里面对着歧视和排斥。普通学校拒绝很多这类儿童入学，要求他们退学，或没有为他们在课堂中提供适当的便利，以帮助他们克服残障造成的阻碍。有些残障程度轻微的儿童即使得以就读普通学校，要获得适当的教育仍具挑战性，至于残障程度较重的儿童，则遭到普通学校系统全然排斥，以致失去接受平等教育的机会。

中国有相当数量的残障儿童得不到任何教育。虽然政府数据显示初等教育几乎已达到全面普及，但在残障儿童方面却存在巨大落差：百分之28的残障儿童没有得到他们有权享有的基本教育。

“只要让我们继续上学”——在对数十位残障儿童及其家长的访谈、政府资料，以及专家所做的政策评估等基础上——详细描述了有残障的儿童和年轻人从小学到大学所面临的重重阻碍。它建议中国政府采取步骤打击歧视、确保学校采取合理措施给予残障学生便利、提升残障权利意识、并给予家长更多支持。

中国政府于2008年批准《残疾人权利公约》，即代表它承诺其普通学校系统会为残障儿童提供“充分全纳”的教育。本报告指出，虽然中国政府已采取某些正面措施，它仍然必须要在政策和实务上做出重大改变，才有可能兑现这承诺。