



《特殊教育发展提升“十五五”行动计划》提出“优化残疾儿童教育安置”

从“随”到“融”：特殊教育迈向质量公平

□ 本报记者 文丽娟

8月27日，教育部等七部门印发《特殊教育发展提升“十五五”行动计划》（以下简称《行动计划》），对“十五五”时期特殊教育优质融合发展作出系统部署。其中，“优化残疾儿童教育安置”的表述引发行业与众多特需家庭关注。

《行动计划》提出，建立健全县域残疾儿童数据共享和人学联动机制，全面落实“一人一案”教育安置政策，明确做到应融尽融、应入尽入，同时划定送教上门服务红线——具备入校就读条件的残疾儿童不纳入送教范围。

接受《法治日报》记者采访的专家指出，政策从过去的“应随尽随”（*随班就读*）升级为“应融尽融、应入尽入”，传递出特殊教育追求入学覆盖率、转向追求真实融合质量的鲜明导向，迈向真正的质量公平。但一张普通教室里安稳的课桌背后，观念转变、资源配套、法律保障仍面临现实考题。

着眼特殊教育质量提升

“随，是物理位置上坐在班里；融，是教育意义上真正参与学习。”长期关注特殊教育的北京凯耀律师事务所律师王君表示，过去“应随尽随”聚焦控辍保学，重点解决残疾儿童进不了普通学校的难题，但现实执行却暴露出问题：孩子在教室，却跟不上课堂节奏，无法参与集体活动。有的残疾儿童学籍挂在普通学校，实际长期在康复机构学习生活。

北京的豆豆（化名）是一名孤独症儿童，读小学五年级的她无法遵守自习课堂纪律。豆豆妈妈曾在一学期内接到近20多次学校电话，称学校缺少特教支持力量，老师不知道如何应对孩子的特殊表现。豆豆妈妈说：“心里始终悬着一块石头，不知道孩子还能在普通校园坚持多久。”

中国人民大学教育学院教授周洋认为，从“应随尽随”到“应融尽融、应入尽入”，是特殊教育政策内涵的迭代升级。“‘应随尽随’重在数量全覆盖，保障入学机会；‘应融尽融、应入尽入’则着眼于质量提升，契合《行动计划》‘优质融合发展’的总目标。”周洋说，融合既是特殊教育的培养目标，也体现教育公平理念，彰显教育的“人民性”。想要真正实现融合，不只是把孩子安置进普通校园、转考学校、教师、家长群体的接纳观念，以及配套资源的支持力度。

此次《行动计划》新增县域残疾儿童数据共享和人学联动机制，把部门数据互通作为落实“一人一案”的基础。周洋指出，教育安置管理的基础在于精准掌握底数，打通教育、残联、卫健、民政等部门之间的数据壁垒，才能摸清辖区适龄残疾儿童情况，避免漏管漏统，但数据打通只是第一步，还要充分评估普通学校软硬件承载能力，梳理现有资源，制定科学接收预案，缓解学校短期内资源不足的压力，让“一人一案”不仅停留在纸质档案，而是真正落实到每一名孩子的教育当中。

记者注意到，《行动计划》划清了送教上门的边界，明确具备入校就读条件的残疾儿童不纳入送教范围。

对此，王君解释，依据残疾人教育条例，送教上门只是义务教育的补充实施方式，仅面向重度残疾、需要专人护理、客观条件无法到校就读的儿童，绝不能成为学校拒收、变相安置的手段。实践中，有部分本可以入校就读的孩子，被简单划入送教上门范畴；也存在学校单方面判定孩子不适宜在校学习，直接安排送教，跳过残疾人教育专家委员会综合评估流程。

“这条政策表述，相当于确立了区分是否开展送教上门的重要标尺。”周洋认为，经过科学评估之后再确定送教对象，可以避免教育资源错配，把有限的特教资源集中配置到校园场景，提升资源利用效率。同时送教对象还需要



建立动态复核机制，孩子经过康复干预能力提升后，要及时调整教育安置方式。

要让“融得进”有支撑

受访专家指出，政策蓝图已经绘就，但“应融尽融”落地过程中，现实短板仍不容忽视。

“政策要求普通学校接收特需学生，但如果配套支持跟不上，接收就很容易演变为‘随班就坐’（*特殊儿童虽然坐在普通班教室里，但并不真正参与学习和互动*）。拒收、劝退、违规送教等做法也随之出现。”王君分析，一线教师缺少系统特教培训、影子老师（*《行动计划》中提到的助教陪读人员*）经费来源不明、个别化教育计划流于形式、资源教室与巡回指导教师供给不足，是横亘在融合教育面前的几重现实障碍。

她告诉记者，影子老师，是不少孤独症孩子在在校的重要个体支持，但当前绝大多数影子老师需要家长自费聘请，花销不菲对普通家庭构成沉重负担，部分学校还不允许影子老师进入校园。

在王君接待的咨询案例中，有孤独症孩子进入普通学校就读，学校拒绝影子老师入校，导致孩子难以适应课堂，最终变成学籍留在学校，孩子实际长期待在康复机构的尴尬局面。也有孩子在普通学校读到小学三、四年级，难以跟上教学节奏，按照规定由残疾人教育专家委员会评估后，可转至特教学校就读，但特教学校学位紧张拒收学生，孩子只能继续留在普通班级被动就读。

“个别化教育计划本是随班就读学生学业适配的基础，现实中却容易沦为‘一人一档’，仅有书面档案，缺少针对性教学调整。”王君说，部分普通学校虽然接收残疾学生，却没有配齐资源教室；县域特教资源中心的巡回指导教师人手紧缺，很难覆盖全部有随班就读学生的普通学校，难以为一线教师提供专业指导。

“现有法律法规明确规定了普通学校接收

残疾学生的义务，但是资源教室、巡回指导教师、个别化教育等配套支持尚未上升为法定强制义务。只要求学校‘收进来’，却没有同步明确配套资源供给责任，压力全部来到学校与一线教师身上。”王君解释道，同时针对劝退、违规将适龄儿童划入送教上门等行为，对应的处罚细则相对模糊；对中等职业教育阶段残疾学生的融合支持体系供给缺口更加突出。

合力促“应融尽融”落地

近年来，残疾儿童的平等受教育权愈受到关注。王君介绍，根据残疾人教育条例，监护人与学校就入学、转学安排发生争议的，可以申请县级人民政府教育行政部门处理。

如果教育部门逾期不予答复、拒不履职，家长可以申请行政复议，对复议结果不服的，可以进一步提起行政诉讼；如果对教育部门的书面处理结论存疑，既可以申请行政复议，也可以直接提起行政诉讼。若区域性存在大量残疾儿童受教育权被侵害的情形，还可以向检察机关提交线索，启动行政公益诉讼开展监督。

但王君也坦言，真正走到行政复议，行政诉讼阶段的案例并不多，不少家长担心即便通

过维权让孩子得以入校，孩子后续在校可能遭遇不易察觉的冷暴力，特需孩子又难以清晰地表达自身处境。

受访专家指出，想要把“应融尽融”落到实处，不能把压力留给家长一方，而是需要教育部门、学校、家庭多方协同发力。

周洋对此提出期待：相关部门要履行制度设计和监督职责，一方面依靠法治宣传教育推动全社会观念转变，消解偏见；另一方面要坚持做实“一人一案”，积累试点示范经验，循序渐近提升残疾人教育法律制度的实操性。学校科学落实融合教育实施方案。家长做好理解与配合工作，多方同向而行，推动融合教育和谐发展。

王君进一步明确了多方的行动方向：教育部门应统筹融合教育全链条资源，细化配套制度，强化督导，把违规劝退、变相送教等行为纳入专项督导，建立线索受理、核查、整改的闭环机制；学校应当主动对接县域特教资源中心、巡回指导教师，获取专业技术支撑；家长应当认清，融合教育不是学校或者影子老师单方面的责任，需要家校携手，共同参与孩子的教育安置与成长过程。

漫画/李晓军

记者手记

多次跟进孤独症及其他残疾儿童融合教育的采访报道过程中，记者常常会被一个朴素的愿望所触动：很多特需家庭所期盼的，不过是孩子在普通教室里拥有一张安稳的课桌。可现实里，这张课桌得来并不容易。有的孩子好不容易进入普通校园，却困于“随班就坐”的处境；有的家庭为争取入学机会四处奔走，还会担忧入校后缺少专业支持；还有的家长一边期盼孩子融入集体，一边又要顾虑校园里无形的隔阂与压力、孩子的个体特质、学

校的承载能力、社会的接纳程度，任何一环缺位，都可能让融合之路变得艰难。

此次《特殊教育发展提升“十五五”行动计划》提出“应融尽融、应入尽入”，从制度层面对残疾儿童教育安置作出更加细化的安排，为无数迷茫的家庭送去政策福音。

“应融尽融”，不只是把孩子接送进教室，更意味着学校要有配套的资源，教师要有专业的支撑，社会要有包容的心态。期待这些政策要求能够真正打通落地的“最后一公里”，让每一名残疾儿童不只是坐在课堂之中，更能够被看见、被接纳，实实在在享有适合自己的教育，稳稳握住属于自己的成长机会。

路地检察携手“搭桥”，村民过铁路不再破网跨线

□ 本报记者 韩宇

“村民们以前想去铁路对面，要么冒险翻越铁路护栏，要么绕行好几里地。现在桥通了，几分钟就到，安全又省时！”辽宁省丹东市振安区汤山镇村民对新建的铁路上跨桥赞不绝口。2026年8月，当地村委会专程来到检察机关表达谢意，道出了全村250余户村民的心声。

这背后，是丹东铁路运输检察院与丹东市振安区人民检察院的一次深度联手。两院以公益诉讼为纽带，探索出“线索互享、办案互助、治理互促”的路地协作新机制，把昔日村民提心吊胆的“穿行路”，变成了交口称赞的“民心桥”“平安路”。

汤山镇，铁路沈丹线穿村而过，将村庄一分为二。村民生产生活需要频繁往返铁路两侧。由于缺乏安全的通行设施，村民们长期破网跨线步行，多次造成列车防撞损坏，存在重

大安全隐患。

改变始于振安区检察院2024年8月的一次主动摸排。该院在履职中发现该线索后，迅速移送丹东铁路运输检察院。两院随即启动公益诉讼诉前联合调查，检察干警多次实地走访，对列车通行密度、村民横穿频次等进行全面摸排，并对护栏破损状况、跨线高频点位等逐一记录固定。

检察干警实地勘测发现，虽然铁路附近有便道可供通行，但绕行距离过远，且两侧村庄老年人占比较高，绕行极不方便。同时，便道因地势低洼，每年雨季会被淹没，届时村民只能冒险破网穿行。当地相关主管部门仅靠日常巡逻和宣传无法根除安全隐患。两院经研究认为，唯有修建上跨桥，才能既保障铁路运行安全，又满足村民出行需求。

铁路检察院与地方检察院分属不同管辖体系，如何打破壁垒，形成合力？两院给出的答案是：搭建平台，联动办案。

修建上跨桥方向既定，资金和管护责任的落地，成为工程从“纸面”走向“地面”的关键。丹东铁路运输检察院多次登门与铁路部门磋商，阐明建桥的必要性和紧迫性。在检察机关的持续跟进下，铁路部门最终决定出资近300万元启动建设项目。振安区检察院同步协调属地行政机关，负责桥梁建成后的管护。

在此基础上，两院联合铁路企业、地方政府、交通运输等7家单位召开协调会议，逐项明确各方责任分工，并形成会议纪要。工程启动后，部分村民因担心建桥占地，影响采光而产生顾虑，施工一度受阻。面对群众关切，两院邀请相关部门负责人及村民代表再次召开现场协调会。检察干警运用无人机航拍进行现场演示，通过平面图展示等方式，将上跨桥建成后的通行路线和实际效果直观呈现在村民面前。村民的顾虑随之打消，工程得以顺利推进。

“公益诉讼不是‘我管你听’，而是搭建一个平台，让各方坐下来，谈起来、动起来。”办案

检察官说。两院坚持监督与支持并重、督促与协同共进，通过检察监督把各职能部门“联”在一起，把铁路企业和地方政府“拧”成一股绳。2026年3月，铁路上跨桥建成，两院干警随后联合开展“回头看”。曾经破损的护栏已修缮加固，沿线再也没有破网穿行痕迹，桥上桥下人车分流，秩序井然。

案件办结并非终点。以此为契机，两院于2026年9月会签了《关于加强公益诉讼检察协作配合工作的意见》，将线索移送、联合办案、日常联络等协作机制以制度形式固定下来，推动路地协作从“个案联动”向“机制协同”深化。

一桥飞架，消除的是隐患，连接的是民心。从一座桥的修建到一套机制的落地，丹东铁路运输检察院与振安区检察院以公益诉讼为纽带，让铁路检察机关的跨区划优势与地方检察机关的属地优势相互赋能，转化为服务铁路运行安全、回应群众急难愁盼的治理实效。

□ 本报记者 张守坤

2026年9月7日，国家市场监督管理总局发布一批虚假宣传整治典型案例。北京市昌平区查处的一起AI虚拟人直播带货案件中，涉事公司在专营店直播间内，利用AI虚拟人宣传普通食品具备“提高免疫力、抵抗力”等保健功效，存在误导消费者行为，被责令停止违法行为并处罚款5000元。

据了解，该案系2026年2月《直播电商监督管理办法》施行后，北京市查处的首个AI虚拟人直播带货虚假宣传普通食品具有保健功能的典型案件，明确了AI虚拟人不是虚假宣传的“挡箭牌”。

《法治日报》记者梳理公开资料发现，随着AI深度合成技术广泛应用于直播带货、网络广告等领域，一些不法商家钻技术空子，借助AI生成仿真权威人物、复刻新闻场景为产品背书牟利。

这类行为可能触碰哪些法律红线？如何有效治理？记者对此展开采访。

涉嫌多重违法

据公开报道，2026年8月，有消费者反映，在朋友圈看到两家保健食品网店发布短视频，刻意模仿《新闻联播》的播报形式推销产品，分别主打减肥、助眠类保健品。两条视频对应不同的商品，但视频中的男女新闻主播形象高度相似。其中，售卖减肥产品的视频中，还出现了一名肥胖研究院（经查为虚构）女科研人员的采访画面。

后经核查，两则视频均由AI制作，视频画面高度复刻正规新闻栏目，AI生成的“记者”手持话筒进行现场采访，广告文案打出“20多年的肥胖不用愁”等宣传语，本质是披着新闻外衣的保健品推销广告。

记者在有关平台检索发现，部分账号的头像和名称模仿新闻媒体标识和风格，发布AI生成伪采访、伪新闻播报短视频，借“新闻报道”的形式为产品营造权威背书。部分视频标注了AI生成提示，但少数视频并未主动标注，仅有平台提示“可能使用AI生成技术”。记者查看发现，以上账号并无平台相关身份认证。

这类借AI伪造权威身份带货的违法行为并非个别。2025年6月，北京市海淀区市场监管局查处了某公司利用AI技术冒用央视知名主持人名义和形象的虚假广告案。该公司通过AI技术剪辑知名主持人视频，加入自行设计的口播内容，在自有网络视频账号上以短视频等形式发布普通食品“深海多烯鱼油”广告，宣称“可以解决头晕头痛、手脚麻木、四肢乏力”等医疗功效，违反了广告法相关规定，涉事公司已接受行政处罚。

受访专家表示，不法商家利用AI深度合成技术仿冒媒体、权威人物，套用新闻播报模式夸大保健品功效，目标人群多为辨别能力较弱的老年人。此类行为横跨广告监管、消费者权益保护、食品安全、网络内容治理等多个领域，情节严重还可能触及刑法，属于复合型违法行为。

华东政法大学法学院副院长陈越峰向记者介绍，这类行为触碰多项法律红线。其一，这类行为违反广告法关于“保健食品广告不得含有下列内容：表示功效、安全性的断言或者保证；涉及疾病预防、治疗功能”“互联网信息服务提供者不得以介绍健康、养生知识等形式变相发布医疗、药品、医疗器械、保健食品广告”等规定，还涉嫌构成虚假广告。其二，若经营者虚构，夸大商品保健、治疗功效，导致消费者被误导购买了有关产品，这类行为还可能违反消费者权益保护法实施条例。其三，若保健品存在非法添加、系假冒伪劣产品，或是造成消费者健康损害，经营者还可能承担食品安全法中的惩罚性赔偿以及产品质量法中对应的法律责任。

《法治日报》律师专家库成员、北京京律师事务所权益合伙人李大伟说，《互联网信息服务深度合成管理规定》明确，深度合成服务提供者和服务使用者不得利用深度合成服务制作、复制、发布、传播虚假新闻信息；对人脸生成、合成人声等可能导致公众混淆误认的服务应进行显著标识；禁止删除、篡改、隐匿标识。《人工智能生成合成内容标识办法》要求视频类生成内容在起始画面和播放周边添加可被用户明显感知的显式标识，并在文件元数据中添加隐式标识；任何组织和个人不得恶意删除、篡改、伪造、隐匿标识，不得通过不正当标识手段损害他人合法权益。将“AI合成”提示缩至角落小字甚至隐匿标识，是典型的违规操作。

治理存在难点

2026年4月，国家市场监督管理总局印发《互联网广告市场秩序整治重点任务》，聚焦强化互联网广告导向监管，加强对直播电商中广告活动的监管，强化对人工智能生成式广告的监管等六个方面工作。

2026年9月，中央网信办公布了“清朗·整治AI应用乱象”专项行动第二阶段工作的最新进展和相关成果。通报查处的典型案例包括“部分账号打造AI数字人进行虚假宣传带货，误导老年人”。

近年来，相关监管工作不断完善，有关法律法规日益完备，为何此类违法行为仍时有发生？

在北京韬安律师事务所首席合伙人、北京广告协会“广告法普法公益大使”王军看来，对相关违法行为的打击治理存在难点。一是AI标识缺乏量化刚性标准，法规要求AI合成内容做显著标识，但目前没有细则界定字号大小、展示位置，商家常常采用角落小字应付合规要求。二是监管取证难度大，商家依托算法定向推送，将伪新闻短视频投放到老年用户信息流、私域社群，传播场景相对封闭，监管很难全覆盖，证据固定难度高。三是账号流转速度快，违法主体容易隐匿，不法账号可以快速完成AI内容生成、投放、变现，一旦引发投诉，则迅速注销账号、关停店铺。四是违法成本与处罚威慑失衡，现有行政处罚以广告费作为罚款计算依据，很多案件广告费难以查实，最终罚款金额偏低，难以形成有效震慑。

王军进一步分析，目前，保健食品广告审查批准文号没有成为平台内容发布的刚性门槛，而面向老年人群体的算法定向营销缺少专门约束，“精准推送”技术被不法商家滥用，容易异化为“精准收割”老年人的工具。

补齐规则供给

从传统保健品骗局到如今的AI技术迭代升级，针对老年人的营销套路一直在更新。如何实现有效治理？

陈越峰建议，强化跨部门协同监管与政企协作，依托技术手段实现全流程治理。依据《生成式人工智能服务管理暂行办法》，生成式人工智能服务提供者应在发现违法内容时，应及时停止生成、阻断内容传输，清除违法信息，通过模型优化整改，并向主管部门上报，在源头拦截违法内容。

王军建议，网络平台需要筑牢第一道防线，对AI标识不合规的短视频进行下架处理。涉老、保健食品相关内容实施提级审核，将保健食品广告审查批准文号设置为强制核验项，无批准文号不得挂载商品链接，同时，限制针对老年用户的健康营销内容精准推送，做实算法审计，摒弃“唯流量”导向；对平台界面、风险提示页面进行适老化改造，适配老年人使用习惯。监管部门要补齐规则供给，强化技术反制手段，量化“显著标识”标准，明确AI场景下变相广告认定细则，对多次违法主体实施信用联合惩戒。

李大伟认为，保健食品广告监测范围应当拓展至短视频、直播、私域社群等传播渠道，建立市场监管、网信、公安等相关部门之间常态化线索移送与联合执法机制，出台“AI防新闻”广告定性的适用指引。

“这类骗局的本质不是广告问题，而是利用技术优势对老年人群体的精准‘认知剥削’。后端打击（如对此类诈骗犯罪从严判处、发布典型案例）已经形成了较为成熟的裁判规则，但真正的治理重心必须从‘查处已发案件’前移到‘生成端拦截、传播端标识、支付端预警、家庭端陪伴’的全链条前端防护，让老人‘看不到、信不了、付不出’。”李大伟说。

不法商家借助AI技术复刻新闻场景为产品背书牟利 专家建议
细化『显著标识』标准 完善全链条前端防护