

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2025年第38期（总第303期）

2025年12月24日

编者按：为庆祝北京大学中国教育财政科学研究所建所二十周年，我们举全所之力，花费约两年时间，撰写了《中国教育财政二十讲》一书，即将由北京大学出版社出版。该书旨在系统刻画我国教育财政制度体系的现状及历史演进，涵盖宏观层面的中国教育多元化筹资制度、“4%”等挂钩机制、中央教育转移支付制度、中国全社会教育投入指数等专题，与所有层级与类型教育的财政制度体系分析，及针对流动儿童教育财政政策、助学贷款的中国模式、特殊教育财政、“项目制”的专题研讨。该书是本所践行教育财政研究中国化、本土化，构建自主知识体系的诚恳尝试。本期简报为该书《特殊教育财政政策的历史脉络、主要特征与挑战》一文的摘录部分，诚邀各位师友批评指正（王蓉、魏建国）。

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十九

特殊教育财政政策的历史脉络、主要特征与挑战

张眉*

特殊儿童群体教育问题及其教育财政保障举措具有全球普遍性，这一领域的政策实践展示了教育公平的全球性议题与本土实践的张力。本文基于《中国教育

* 张眉，北京大学中国教育财政科学研究所项目主管。

统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》及《全国教育事业发展统计公报》相关统计数据，对特殊教育事业发展规模、结构特征及财政投入演变进行纵向分析。同时对建国以来我国特殊教育领域的政策进行文本分析，聚焦特殊教育财政投入相关的条款与表述，总结特殊教育财政政策的演进路径、制度特征及政策工具的变迁规律。同时关注和参照全球范围主要国家的特殊教育发展经验，以揭示我国相关政策的特点与改进空间。

我国特殊教育财政政策经历了以下四个阶段。(1)新中国成立到改革开放前(1949—1978年)为第一阶段，特殊教育领域初步建立起财政投入体制机制并逐步完善，但尚未形成规范化、系统化的政策体系，且财政投入总量和覆盖范围有限。本时期特殊教育主要采取福利救济模式，特殊教育的对象主要是盲生和聋生，经费依赖民政部门拨款与社会捐助。地方财政承担主要责任，中央财政提供有限支持，覆盖范围有限，经费多用于盲聋哑学校建设。(2)改革开放至21世纪初(1979—2000年)为第二阶段，我国特殊教育的立法保障与政策框架逐步建立，初步构建了特殊教育财政支持体系，财政责任主体逐渐明确化，在地方统筹的同时中央提供补助；筹资方式多元化，突破单一财政依赖；将特殊教育经费纳入财政预算，按照“三个增长”原则逐年增加确保经费来源的稳定性；经费覆盖面扩大；特殊教育经费使用的规范性逐渐加强。(3)2001—2013年为第三阶段，这一时期中央和地方在特殊教育财政投入上的责任划分更加清晰。中央对特殊教育的转移支付力度加大，同时强化地方责任。中央财政承担了免费教科书、专项补助资金及设备采购等领域的直接责任，而地方政府通过逐年增加生均经费、设立专项补助、整合残疾人就业保障金和彩票公益金等方式分担投入。投入机制方面通过专项经费划拨、生均标准制定、多渠道资金整合等方式分配资源。将普通学校特殊教育支出纳入公共财政体系，融合教育的理念被提出并建立随班就读保障体系。(4)2014年以后，特殊教育财政显示出更精细化、多元化的特征。在财政投入的体制和机制方面，本时期基本延续上一个时期的政策。中央通过进一步完善城乡义务教育经费保障机制和实施特殊教育提升计划强有力地推动了特殊教育的发展。本时期的政策目标从“保基本”转向“促优质”，经费投入水平不断提高，财政覆盖范围不断扩大，从义务教育向两头延伸，融合教育继续推进并建立起随班就读经费的保障机制，特殊教育经费的分配和管理机制不断优化和精

细化。

与普通教育相比，我国特殊教育财政政策呈现出如下显著特征：一是特殊教育经费分配采用实行基准定额的最低保障和相对于普通教育的“倍数系数”两种模式；二是财政投入模式从“隔离式”教育财政（即独立核算、专项支持特殊教育学校）向融合教育财政（即统筹支持普通学校随班就读及送教上门等融合教育形式）的渐进转变；三是自 2014 年起，特殊教育发展呈现出显著的项目化治理特征，以三期“特殊教育提升计划”（2014—2016 年、2017—2020 年、2021—2025 年）为核心政策工具推动特殊教育在规模与质量上的系统性提升；四是特殊教育财政支持的覆盖面逐步从义务教育阶段向两端延伸，形成全人群、全生命周期的支持体系。

我国特殊教育财政政策历经 70 余年发展，通过财政投入体制、机制的构建，为特殊教育的发展提供了保障，在扩大教育机会、保障教育机会公平方面成效显著，但也面临诸多挑战，主要表现在以下两个方面。

第一，特殊教育整体投入不足，覆盖面仍然有限。2020 年我国特殊教育财政性经费仅占国家财政性教育总经费的 0.46%，^①低于学生占比（0.56%^②）。与国际经验相比，我国特殊教育对象的定义与认定范围仍显狭窄，主要表现为两个方面。一是残疾人认证比例过低。据《世界残疾报告（2010）》，全球残障发生率约为 15%，超过 10 亿人存在某种类型的残疾。^③美国 2015 年残疾人占比 12.6%（美国人口调查局），^④成人残障发生率更是高达 22.2%^⑤。相比之下，我国实行的残

^① 例如，2023 年韩国特殊教育预算占比达 4%（参见：河原麻子，佐藤利正，土屋忠之.諸外国におけるインクルーシブ教育システムに関する動向[R]. 国立特別支援教育総合研究所ジャーナル 第 13 号.2024 年 4 月.<https://metaso.cn/s/TPriGT>）；英格兰用于特殊教育的经费占全部地方教育经费的 12%—15%（参见：田志磊,钟未平,张眉,等.国际视野中的融合教育和特殊教育拨款机制[M]//王蓉,魏建国.中国教育财政政策咨询报告（2010—2015）.北京：教育科学出版社，2015:640-650.）

^② 2020 年义务教育阶段在校学生总数 15639.44 万人，义务教育阶段特殊教育在校生总数 86.91 万人。

^③ 该报告统计，2010 年全球 69 亿人中，约有 7.85 亿(15.6%)至 9.75 亿(19.4%)15 岁及以上的人患有残疾。其中约有 1.1 亿(2.2%)至 1.9 亿(3.8%)的人在功能上面临重大困难。包括儿童在内，估计有超过 10 亿人(约占世界人口的 15%)患有残疾。参见：World Health Organization and the World Bank. World Report on Disability[R/OL]. Geneva,2011.[2025-08-02].

<https://www.who.int/teams/noncommunicable-diseases/sensory-functions-disability-and-rehabilitation/world-report-on-disability>.

^④ BAGHDAYAN A. Breaking Barriers for Persons with Disabilities and Realizing Global Citizenship[R/OL]. UN Chronicle, No. 4 Vol. LIV 2017,18 January 2018. [2025-08-02]. <https://www.un.org/en/chronicle/article/breaking-barriers-persons-disabilities-and-realizing-global-citizenship>.

^⑤ 该报告于 2015 年发布.根据 2013 年统计数据，22.2%的美国成年人（53, 316, 677 人）存在某种残疾。行动障碍是最常见的类型（13.0%），其次是认知障碍（10.6%）、独立生活障碍（6.5%）、视力障碍（4.6%）和自我护理障碍（3.6%）。参见：COURTNEY-LONG E A, CARROLL D D, ZHANG Q,et al.Prevalence of Disability and Disability Type Among Adults--United States,2013[R/OL].Morbidity and Mortality Weekly Report (MMWR). 2015,64(29):777-783. <https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6429a2.htm>.

疾标准要严格得多。第二次全国残疾人抽样调查（2006）数据显示我国残障发生率仅 6.34%。^①2023 年残疾持证总人口为 3779.38 万人，如果以 2006 年调查基数算，2023 年我国残疾人口应为 8930.74 万人，持证人口比例仅为 42.32%^②。这种差距反映出我国在残疾认定标准制定与国际标准的差异和服务供给不足的困境。二是特殊教育服务对象的口径更狭窄。美国《残疾人教育法》(IDEA 2004)第 1401 条强制要求覆盖 13 类残疾，包括特定学习障碍、自闭症谱系障碍、情绪障碍、语言障碍、智力残疾等。^③2003 年，13.4% 的公办学校在校生获得 IDEA 提供的特殊教育经费支持。^④2014—2015 年度美国 3—21 岁学龄段残障学生占学生总数的比例为 13.0%^⑤。我国现行政策下特殊教育对象仅涵盖七类传统残疾类型^⑥，且认证标准偏重医学模型下的重度残疾评估。2023 年，我国特殊教育学生仅为 91.2 万人，占适龄人口比例远低于美国 2014—2015 学年度 13% 的服务覆盖率。这种窄化导致大量边缘群体（如轻度学习障碍、发展性协调障碍等）处于特殊教育服务盲区。此外，当前普通学校中存在部分尚未通过残疾认证但具有特殊教育需求的儿童，因缺乏系统识别而导致其无法获得应有的特殊教育支持。这类学生往往因学习障碍被简单归为“差生”，未能获得必要的教育干预和支持。如何通过推进普特教育融合机制，主动识别并提供适配的教育支持，既是完善特殊教育服务体系的内在要求，也是推动普通学校教育改革、提升内涵建设质量的重要课题。

⑦

第二，成本核算和经费分配体制不完善。成本核算问题主要表现为特殊教育经费核算机制缺乏科学性。当前的经费核算未能根据不同障碍类型学生的需求制

^① 目前可获得的关于我国残疾人口相关统计数据为 2006 年发布的第二次全国残疾人抽样调查数据。该调查显示，2006 年 4 月，全国残疾人口总数为 8296 万人，占总人口（130948 万人）的 6.34%。参见：2006 年第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报（第二号）[EB/OL]. (2021-02-20) [2025-07-17]. <https://www.cdpf.org.cn/zwgk/zccx/dcsj/8875957b9f0b4fe495afa932f586ab69.htm>.

^② 根据《中国统计年鉴》，2023 年我国人口总数为 140967 万人，由于未获得 2023 年我国残疾人口总数，假定残疾人口比例（6.34%）未变，则 2023 年我国残疾人口总数应为 8930.74 万人；按照 2006 年 6-14 岁残疾学龄儿童占全国人口比例（0.19%）计算，2023 年 6-14 岁学龄残疾人口应为 264.82 万人，而教育部统计的特殊教育实际在校生仅为 91.2 万人，仅占 34.44%。

^③ U.S. Department of Education. Individuals with Disabilities Education Act Section 1401[EB/OL]. (2019-11-7)[2025-08-02].<https://sites.ed.gov/idea/statute-chapter-33/subchapter-i/1401>.

^④ PRINGLE E. Schools Failing Children With Disabilities[EB/OL]. General News 3/4/2006 at 6:28 AM EST, OpEd News, [2025-08-02].
https://www.opednews.com/populum/page.php?f=genera_evelyn_p_060304_schools_failing_chil.htm.

^⑤ U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. Digest of Education Statistics 2016 (Table 204.30)[R/OL].Washington, DC: Government Printing Office,2017:115.
<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED580954.pdf>.根据该报告，2000-2015 年，该比例均保持在 13% 左右。

^⑥ 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: 国办发〔2021〕60 号[EB/OL]. (2022-01-25)[2025-08-08]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/25/content_5670341.htm.

^⑦ 方俊明.对我国学龄残疾儿童人数与入学率的分析[J].现代特殊教育,2018(10).

定差异化标准，导致经费分配与实际需求脱节，难以实现精准支持。经费分配机制方面存在的问题包括：一是以项目为驱动的财政投入模式缺少可持续性；二是拨款标准忽视了学校规模、不同残疾类型、班师比差异，导致拨款与实际需求脱节；三是融合教育经费保障机制亟待落实，随班就读教师特殊教育津贴政策落实不均、对象覆盖窄、标准低、机制不稳，随班就读配套教育资源仍需进一步补充完善。四是学段间、服务领域间、区域间经费分配存在不均衡。非义务教育阶段支持体制薄弱，学前教育和职业教育等非义务教育阶段的财政支持不足，特殊儿童入园率低，高等教育助学金覆盖面窄，难以满足特殊教育学生的多样化需求；送教上门等服务缺乏统一的经费标准，导致服务质量参差不齐，难以形成规范化的支持体系。^①东部地区生均经费远超中西部地区，二者的经费差距持续扩大。

总体而言，我国特殊教育财政面临总体投入不足，覆盖面仍然有限；以项目为驱动的投入模式缺少可持续性；特殊教育经费拨款标准忽视学校规模、不同残疾类型、班师比差异，导致拨款与实际需求脱节；融合教育相关资源配置、非义务教育学段仍然存在不足等问题，未来仍需努力构建与特殊教育需求相匹配的财政保障体系，特别是亟待构建特殊教育财政保障机制，确保经费的可持续性；构建有利于推动融合教育的财政机制；以及优化特殊教育经费的成本核算和支出结构等。

^① 梁净,张眉.“特殊教育事业发展与财政投入政策”分论坛综述[R].北京大学中国教育财政科学研究所科研简报,2018.

上期回顾

2025年第37期（总第302期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十八：中国学前教育财政的政策演进、成就与挑战

摘要：本文将学前教育事业发展划分为三个历史阶段，分别阐述学前教育管理体制、学前教育办学体制、学前教育财政体制的变化情况；对2010年以来中央财政引导学前教育发展的政策演进进行了梳理；揭示了学前教育财政投入面临的挑战；并从国际视角对学前教育财政投入方式进行审视。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

邮箱：workingpaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路5号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院大楼四层（100871）

