北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2013 年第 11 期（总第 85 期）　　**2013 年 9 月 17 日**

国际视野中的融合教育和特殊教育拨款机制

田志磊　钟未平　张眉　郭楠*

摘要：本文根据拨款机制中最重要的几个参数划分特殊教育拨款机制类型，随后在融合教育理念下，具体介绍美国、英格兰、荷兰的特殊教育拨款实践，并探讨了国际经验对于我国特殊教育财政政策的借鉴意义。

关键词：融合教育　拨款机制

随着我国社会文明的进步，特殊教育日益受到重视。各级政府制定的政策也在逐渐向特殊教育倾斜，投入力度明显加大。因此，了解国际上特殊教育财政实践的经验教训，对于制定我国特殊教育财政政策、推动特殊教育事业的发展有着重要的参考价值和借鉴意义。

* 作者简介：田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所博士后；张眉、钟未平、郭楠，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

一、融合教育理念

特殊教育发展模式会受到诸多外部环境因素的制约，如人口、地理、历史传统、社会文明水平等因素，但是走融合教育的道路从上世纪 90 年代开始已经成为全球性共识，并成为了很多国家特殊教育发展的主导思想，并被写入法律[1]。

融合教育的主张是，教育要关注每一个学生，无论其身体、智力、社会、情绪和语言或其他情况如何，促进所有学生积极参与学校的学习和生活，改变社会存在的歧视和排斥态度。为此，需要构建融合教育体系，为有特殊需要的儿童提供合适的教育，帮助他们融入主流社会。融合教育的收益是多维度的，不仅表现为传授特殊需要学生知识和技能，帮助特殊需要学生培养与普通人交往的技巧，还可以帮助普通学生增强对特殊需要学生的认知、消除歧视，增进社会不同群体之间的理解和包容。因此，融合教育的意义远远超出教育本身。

二、特殊教育拨款机制及各国案例

目前各国融合教育发展速度快慢不一，特殊教育财政体制在其中发挥着关键性作用。我们可以将特殊教育财政制度简单区分为筹款机制和拨款机制两大块。从某种意义上，特殊教育筹款机制是一种政治博弈的结果，很大程度上属于公共选择的范畴。所以，本文虽然会涉及筹款机制的内容，但是特殊教育拨款机制是本文关注的重点。

经过长期的实践和探索，许多国家已经在支持融合教育的教育财政拨款机制构建中积累了丰富经验。在本文中，笔者将根据拨款机制中最重要的几个参数划分特殊教育拨款机制类型，随后具体介绍美国、英格兰、荷兰三个国家的特殊教育拨款实践，并做一个简单的小结。

（一）特殊教育拨款机制——模型参数、分类和评价标准

从模型化的思维方式出发，可将特殊教育拨款机制视为一系列参数的集合。这一参数集合主要有以下几个重要维度：

[1] 参见欧洲特殊教育发展署（European Agency for development in special needs education）工作论文 Integration in Europe: Provision for Pupils with Special Education Needs. Trends in 14 European Countries。

第一，**政策工具**（给什么）。在特殊教育财政中，主要的政策工具有货币、实物和提供特殊教育教师培训。货币无疑是最主要的政策工具，其他政策工具通常是以辅助性的角色出现。不过，当政策实施者集中关注某个具体的政策目标时，实物或教师培训能够保证政策目标的迅速实现。

第二，**瞄准对象及其范围**（谁得到）。所谓瞄准对象，即财政拨款瞄准的对象。特殊教育财政瞄准的对象可以是特殊需要学生及其家庭，也可以是学校。而当瞄准学校时，可以是特殊教育学校，也可以是存在特殊需要学生的普通学校。在特殊教育转移支付中，瞄准对象也可以是地方政府或者特殊教育中心，再由地方政府或者特殊教育中心负责下一步的经费分配，但是最终地方政府或者特殊教育中心再分配时瞄准对象也是学校或者学生。确定了瞄准对象，就需要进一步确定瞄准的范围。以瞄准对象学生为例，在美国、英格兰、荷兰、挪威四国，哪类学生被划定在特殊学生范围内，并不完全一致。

第三，**拨款依据**（怎么分），包括需求、任务、产出三类。需求拨款是指根据瞄准对象的需要而拨款，通常是根据学校或地区的特殊需要学生数进行拨款，不同类型的特殊需要学生可以给予不同的权重。任务拨款则是以任务或者功能为依据的拨款方式。任务拨款方式下，拨款与需求无关，而是取决于学校、地区按规划应当提供的特殊教育服务，拨款目标主要是用于发展和维持特定的服务。常见的任务拨款是以在校生总人数或者总人数定额（而非特殊需要学生人数）为拨款依据。产出拨款是指以教育产出为拨款依据。产出可以是增值评价的学习成绩，也可以是合格率等其他指标。

第四，**支出自由度**（怎么用）。可以对拨款指定用途，专款专用；也可以不指定专门用途，由瞄准对象根据自身情况自主决定。

在上述政策参数维度中，最重要的两个维度是瞄准对象和拨款依据。根据瞄准对象和拨款依据的不同，笔者将常见的特殊教育拨款机制分为以下几种：

（1）瞄准到学生个人或家庭的需求拨款。这一机制有点类似于教育券，会给予特殊需要学生很大的自主权。学生家长在安置方式等问题上享有话语权，拨款机制的目标在于利用合适的政策工具帮助家长为其孩子打造适合的教育。在这一拨款机制下，构建客观的特殊需要学生认定标准十分重要，这决定着一个孩子是否能够得到特殊教育拨款以及拨款金额。然而，这一机制的缺陷也十分明显。

特殊教育学生的认定涉及到复杂的诊断过程，还会不可避免的引起争议和申诉，相当比例的资源会被消耗在此类非教育活动中。同时，特殊教育财政会面临不断增加的经费需求压力。

（2）瞄准到学校的需求拨款。这是以一个学校的特殊需要学生人数为依据的拨款机制。当需求拨款的瞄准对象为普通学校时，普通学校中被认定的特殊需要学生人数越多，学校得到的经费越多。在这一拨款机制下，普通学校提高特殊教育质量的激励较弱，而会倾向于尽可能多的认定特殊需要学生数量获取经费投入，从而降低拨款的财政效率。当需求拨款的瞄准对象为特殊教育学校时，特殊教育学校的经费拨款取决于其招收的学生数。有时候，还会取决于特殊教育类型以及需求强度。特殊教育学校有激励扩大招生规模，减缓融合教育的发展进程。此外，还会导致普遍的“贴标签”行为和特殊教育成本的上升。

（3）瞄准到学校的任务拨款。当任务拨款瞄准对象为普通学校时，普通学校共同分享指定用于普通学校的特殊教育经费，用于提供固定的特殊教育服务。在这一拨款机制下，不同学校之间特殊需要学生的分布差异被忽略。学校缺乏实施融合教育的激励，而是倾向于将特殊需要学生安置于隔离的教室中。当任务拨款瞄准对象为特殊教育学校时，特殊教育学校可以作为区域资源中心而存在。这一拨款机制适合于隔离的特殊教育供给环境，其优点是容易实施、接受度高且成本可控、特殊教育学校的学生规模不会过度扩张，而缺点在于会带来特殊教育学校规模的扩张，固化隔离的特殊教育供给模式。

（4）瞄准到学校的产出拨款。针对特殊教育学校，在融合教育理念下，拨款可以以教育的学生能够进入普通学校学习的比例为依据。针对普通学校，可以采用增值法评价特殊需要学生在学业成绩和其他社会能力方面的进步，然后以此为拨款依据。由于度量特殊教育产出的难度远远大于普通教育，目前各国特殊教育拨款中较少采用这一机制。但是这一拨款机制作为辅助性的拨款机制，可以弥补其他机制忽视教育产出的缺陷。

而在特殊教育转移支付中，主要有两种机制：

(1)瞄准到地方政府或学区的任务拨款。当瞄准对象的学生规模比较小时，特殊教育需求的发生率、类型和强度可能会存在较大的差异，任务拨款可能导致地区间特殊教育经费分配的不公平。不过这一机制的优点也十分明显，尤其是在

采用分权教育体系的国家，地方政府掌握当地的特殊教育资源分配时，由于居民需求到决策者反馈的链条短，偏好显示和问责相对容易实现，再加上地方政府更了解本地文化传统、人口特征、地理环境等因素，更容易做到特殊教育经费的高效利用。欧洲国家的经验表明，瞄准到地方政府的任务拨款促进了融合教育的发展。

（2）瞄准到地方政府或学区的需求拨款。这一拨款机制能够考虑不同地区之间特殊教育需求发生率、甚至是类型和强度的差异，经费分配更有针对性。但是就像前面介绍过的需求拨款机制一样，会激励地方政府“贴标签”，增加特殊教育学生规模，带来特殊教育经费需求上升的压力。

不同的参数结合在一起会形成不同的政策激励，改变利益相关者的行为方式并导致最终的教育结果不同。下文四国案例就反映了这一点。

（二）国外特殊教育拨款机制案例

在下面的国别案例中，笔者会进一步分析各国的特殊教育拨款机制及其带来的影响，并侧重于探寻不同类型特殊教育拨款机制和政策效果之间的联系，而不以全面的介绍各国特殊教育拨款机制为目的。

1. 美国

历史上，美国公共教育系统长期忽视残疾儿童和青少年的受教育需求，直到民权运动时期残疾学生的父母和支持者组织起来诉诸法律，要求政府为残疾儿童提供平等的教育机会。随着二十世纪 60 年代《初等和中等教育法》（ESEA），以及《残疾儿童教育法》（EAHCA）、《障碍者教育法》（IDEA）等一系列残疾人教育法律的先后出台，美国确立了“为特殊教育提供充足的经费支持”的目标，并逐步形成了相对规范的特殊教育财政体制并延用至今。

美国的特殊教育经费由联邦、州、地方政府共同承担，联邦政府的经费主要用于平衡州际间的差异，州和地方政府承担向残疾学龄儿童提供特殊教育服务的主要责任。美国特殊教育财政中心（CSEF）报告显示，1999－2000 学年州特殊教育财政投入占全部特殊教育投入的 45%，地方提供 46%，而剩余的 9%通过联邦资助实现。联邦政府的特殊教育经费按照各州 3－21 岁残疾人数进行分配。根

据《障碍者教育法》（IDEA）规定，联邦政府提供的特殊教育学生生均教育经费要达到普通学生生均经费的 40%。[2]

州一级政府通过给学区的转移支付承担了近一半的特殊教育经费。其拨款方式可以归纳为五种：（1）基数加增长。增长考虑入学人数、通涨等因素。（2）比例分摊法。按实际支出的固定比例返还，但是有上限。（3）人头拨款法。根据学生总数拨款，不考虑特殊教育学生的数量和类型。（4）学生权重法。区分学生特殊需求的类型、程度、安置方式，给每类特教学生一个权重或者固定的经费。（5）资源消耗法，根据教师数、班级数等确定经费。**其中，学生权重法和资源消耗法都可以被归入需求拨款方法。基数加增长法、人头拨款法则可以被归入任务拨款。**

在全美 50 个州中，超过一半的州特殊教育转移支付采用需求拨款方式，而学生权重法又是使用最广泛的，共计 19 个州采用。表 1 展示了佐治亚州学生权重法的权重设定。学习障碍和语言障碍学生的拨款权重最小，重度智力障碍、多重残疾和聋生权重最大。[3]

表 1 美国佐治亚州特殊需求学生的拨款权重

	学生权重	特殊需求的类别
第一类	2.362	可自足的学习障碍和语言障碍
第二类	2.763	轻度的智力落后
第三类	3.516	中度的智力障碍；情绪和行为障碍；无法自足的学习障碍
		可自足的视觉、听觉、肢体障碍和其他健康损害
第四类	5.696	重度智力障碍；盲-聋多重残疾；无法自足的听觉障碍
		无法自足的视觉、视觉和肢体障碍及其他健康损害
第五类	2.436	属于以上四类但是在普通班级就读

数据来源：2005 年《佐治亚州特殊教育财政报告》（Reconsidering Special Education Funding in Georgia）。

需求拨款方式的优势在于可以提高特殊教育资源分配的针对性，给予高需求学生更多拨款。表 2 给出了美国各类特殊教育学生的生均教育经费。从生均水平来看，美国特殊教育学生的经费是普通教育学生的 2 倍左右。这一比值不高，是因为美国特殊教育的服务对象比较广，其中只有少数学生属于高需求类型。美国

[2] 该政策目标一直未能达到是美国特殊教育财政被诟病的重要原因。

[3] 值得注意的是，在普通班级就读的学生权重低于在特殊教育学校就读的学生。权重并非一成不变，会随着教育技术、教学内容、所需设备的变化而进行调整。

区分了13类特殊教育学生,其中多重残疾生均经费最高,是普通教育的3.07倍;学习障碍的生均经费最低，为普通教育的 1.61 倍；智障、视障和听障学生的生均经费均在普通教育的2−3倍之间[4]。

表 2 美国各类特殊教育生均教育经费（1999−2000 学年）

	学生数（万）	生均经费（美元）	与普通学生生均经费的比值
普通教育		6556	
特殊教育平均	615.3	12525	1.91
各种学习障碍	280.7	10558	1.61
言语或语言障碍	107.6	10958	1.67
其他健康受损	23.9	13229	2.02
严重情绪障碍	38.3	14147	2.16
肢体障碍	6.6	14993	2.29
智力落后	56.5	15040	2.29
听觉障碍	5.9	15992	2.44
脑外伤	1.2	16542	2.52
孤独症	5.5	18790	2.87
视觉障碍	2.2	18811	2.87
多重残疾	7.9	20095	3.07

数据来源：美国特殊教育支出研究计划（SEEP）。该计划公布的最近一次全国性抽样调查数据为 1999-2000 学年，因此本表数据为该学年数据。

然而，需求拨款方式也带来了与理论预期一致的负面影响。例如：纽约州特殊教育转移支付体系长期以来采用学生权重法,并在拨款权重中对在特殊教育学校就读的特殊需要学生给予更多的经费支持。这一财政激励导致纽约州的特殊教育学生更多地被安置在隔离的特殊教育学校中,使得纽约州融合教育的发展落后于美国其他州。直到二十一世纪初，纽约州更改了其拨款机制，将一个特殊需要学生的基准权重定为 1.7，而在普通学校就读会得到比在特殊教育学校高出 0.5 的拨款权重。这一财政激励的变化，使得纽约州的特殊教育安置方式得到了迅速改变，更多的特殊需要学生进入了普通学校就读，极大促进了融合教育发展。

需求拨款方式的另一影响是不断上升的特殊教育规模和教育成本。1999−

[4] 智障、视障和听障学生是我国特殊教育的主要对象。我国特殊教育生均经费为普通教育的 5-7 倍，而美国智障、视障和听障学生的生均经费在普通教育的 2-3 倍之间。这并不说明我国特殊教育经费比美国更加充裕。一方面，随着教育经费的增加，特教与普教的生均经费比本来就会下降，这一统计规律已经在前文中得到了验证；另一方面，美国特殊教育的覆盖面远远大于我国，智障、视障和听障学生总数超过 60 万，许多轻度障碍学生也被纳入特殊教育财政覆盖范围，轻度障碍学生的拨款低于重度障碍学生，从而拉低了生均教育经费。

2000 学年，美国特殊教育拨款占到了全部基础教育拨款的 21%。为了控制特殊教育学生规模不断扩张的趋势，一部分州不得不在一定程度上采用任务拨款机制，即根据总学生数进行拨款而不管特殊教育学生数和服务内容。

2. 英格兰

上世纪 80 年代以来英格兰陆续出台的教育法案，明确树立了融合教育理念，规定特殊教育学校的安置方式只有在普通学校无法达到效果或者特殊教育学生对其他学生存在干扰时才采用。

根据 1988 年《教育法》确立的高度分权的特殊教育管理体制，所有的地方教育当局（LEAs）在承诺实施融合教育的前提下，实施的具体办法可以根据本地的情况来决定。大部分特殊教育预算权又被进一步下放到学校，即学校有权在履行法定责任的前提下自由支配特殊教育经费。

1993 年《教育法》规定，由于生理或心理上的障碍而无法有效利用普通学校的教学设施、与同龄人相比存在明显学习困难的学生就是特殊教育的对象。特殊教育需求和评估操作手册把特殊需求人群具体分为七类：学习障碍；特殊的学习障碍；听力障碍；情绪和行为障碍；肢体残疾；视力受损；语言和言语障碍和疾病。其中，情绪和行为障碍、学习障碍是英格兰特殊需要学生中最大的两类。

对特殊需要学生，英格兰的认定需要经过五个步骤[5]，同时还需要尊重家长的意愿。认定后的学生有六种安置方式：（1）普通班级；（2）普通班级和校内特殊环境结合的安置模式；（3）普通班级和校外特殊环境结合的安置模式；（4）普通学校的特教班；（5）普通学校外的特教班；（6）寄宿的特殊教育学校。

1998 年全部学生中的 2.9%（中小学申请认定为特殊需要学生的比例接近 20%），即大约 10 万人，被认定为特殊需要学生，与九十年代初相比提高了接近 1 个百分点。整体而言，1.7%的学生（58%的特殊教育学生）被安置在普通学校中。但是这一比例在不同学区差异很大（从 0.2%到 2.4%不等）。

英格兰政府的教育经费拨款机制高度分权化。宏观上，英格兰政府根据学生人头数向地方政府分配教育经费，属于需求拨款。虽然英格兰政府对地方政府的

[5] 五个步骤具体是：第一步，由普通学校班级老师咨询本校的特殊教育指导教师意见后登记本班有特殊教育需求的孩子；第二步，特殊教育指导教师负责收集信息，并和特殊需要学生的班级教师沟通；第三步，特殊教育指导教师和普通班级教师得到外部专家的支持；第四步，地方教育当局进行一个综合性的评估；第五步，地方教育当局考虑是否给予其特殊教育学生的身份。

教育支出提出了统一的标准，但是实际上地方政府会自主支配教育经费的使用。此外，地方政府向学校分配经费的拨款公式虽然需要英格兰政府通过，但是也由地方政府自主决定。

普通学校和特殊教育教育学校财政拨款各自归属不同的部门负责。地方教育管理部门（LMS）负责普通学校的拨款，地方特殊教育管理部门（LMSS）负责特殊教育学校的拨款。普通学校的拨款采取一种混合型拨款机制——基本拨款加额外拨款。基本拨款分配的主要依据是根据年龄加权后的学生数（即核定学生规模，而不是实际学生规模），80%的基本拨款依照这一规则拨付。基本拨款可以用于满足特殊教育学生在本校内、通过班级教师或特殊教育指导老师的帮助后得到满足的特殊需求。而额外拨款用于向校外机构购买服务和教学仪器设备。额外拨款分配取决于一系列的分配标准，例如学生成绩、学生家庭社会经济指标以及学校通过审核的特殊需要学生的特征[6]，最终的分配标准由地方政府决定。此外，拥有特教班的普通学校会得到一笔额外预算，即使当特殊需要学生数下降时，这一预算也会保持稳定。

由于普通学校拨款和特殊学校拨款分属于不同的管理机构，英格兰没有特殊教育经费的准确统计。根据专家估计，用于特殊教育的经费占全部地方教育经费的 12－15%之间不等。一旦特殊教育经费被拨付给学校（无论是普通学校或特殊教育学校），学校可以自由支配。但是，地方教育管理部门会根据法律规定对学校校长进行问责。

然而，英格兰审计委员会（Audit commission，2002）发现，有超过 40%的特殊需要学生在特殊教育学校就读[7]，英格兰瞄准到学生的需求拨款制没能有效的促进融合教育实践，大量的资源被用于特殊需要学生认定之类的非教育活动中。

3. 荷兰

1967 年，荷兰第一次颁布了专门的特殊教育法。依据该法，荷兰建立了完

[6] 额外拨款的分配标准是特殊教育拨款机制中争议最多的地方。以学生家庭社会经济指标为例，统计上，家庭的社会经济背景与特殊教育需求之间存在相关性。虽然这一相关性无法用于识别学校内谁需要特殊教育服务。但是，如果将融合教育理解为追求让本校的所有学生都参与到教育过程中，而不是识别出“有缺陷”的个人，这种只是区分学校和学校之间需求差异的一揽子预算分配方案就是合理的。学生成绩作为拨款标准，存在诸多问题，因而使用较少。教育增值法本身有待完善，还没有广泛的运用在教育经费拨款机制中，而要在特殊教育领域评估教育产出更是一件困难的事情。

[7] 1998 年，英格兰的 1229 所特殊教育学校中绝大多数由地方教育当局举办。

善的特殊教育学校体系，并将其视为其重视特殊教育发展的体现。荷兰的教育体系规定了十种特殊教育对象：聋人；听力受损；严重言语障碍；盲人或严重视力障碍；肢体残疾；慢性疾病；严重情绪障碍；多重残疾；严重的学习障碍；儿童机构（paedological institute）附属学校中的学生。荷兰的特殊教育学校也分为十类，分别对应上述十种特殊教育对象。另外，学习障碍和轻度精神障碍学生早期被安置在专门的学校中（但是属于普通学校，而不是特殊教育学校）。

1985 年出台的《初等教育学校法》是荷兰走向融合教育的第一步。该法明确指出，初等教育学校的目标是为所有 4—12 岁儿童提供符合其需要的教育。在理想状态下，每一个学生都应该得到符合其特殊需要的教育指导。1990 年，“再次共同去学校（Together to school Again）”政策的出台推动了融合教育的实质性进展。这一政策带来了以下几个重要变化：（1）学习障碍、轻度精神障碍被纳入融合教育的范畴。(2)围绕特殊教育职能，全国范围内组成了 200 多个学区（School cluster），平均每 25 所普通学校和一所或多所服务于学习障碍或轻度精神障碍学生的特殊教育学校组成了一个学区。在学区中的特殊教育学校的指导下，存在学习障碍和轻度精神障碍的学生被安置在普通学校就读，专门的拨款被指定用于为特殊需要学生提供服务的教职工。(3）普通学校和特殊教育学校开始合作，每所存在特殊需要学生的普通学校都必须指定一个合作协调人。

为了促进融合教育发展，荷兰通过各种措施促进特殊教育学校和普通学校的合作。例如；对于经过认定有资格获得特殊教育服务、却又在普通学校就读的特殊需要学生，由特殊教育学校派出巡回指导教师提供帮助。每年有近万名在普通学校就读的特殊需要学生享受巡回指导教师提供的特殊教育服务，大部分均有明显的效果。此外，也有地区让普通学校的特殊需要学生一半时间在普通学校就读，另一半时间在校外享受个性化的特殊教育服务。

在特殊教育财政经费方面，市政府承担基建和运送学生的交通成本，中央政府承担主要的投入责任。每年 10 月，特殊教育学校提交一份包含本校学生数、学生类型、年龄以及其他家庭信息的统计材料，政府根据这些信息分配特殊教育学校的人员经费和公用经费。公用经费可以由学校支配，可用于向其他机构购买语训、物理治疗、心理治疗等服务，也可用于聘用特定项目所需的员工。中央政府还有额外的拨款用于巡回指导教师的差旅费、教学材料费用。当出现意外情况

时，特殊教育学校还可以申请专项拨款。除了教育部的拨款外，社会事务和保障部也会为特殊教育的基建、设备购置提供支持。

在早期，荷兰的特殊教育拨款属于瞄准特殊教育学校的需求拨款机制。每一类型的特殊教育学校都有不同的拨款标准，各特殊教育学校的经费取决于拨款标准和学生规模。普通学校也会得到一些特殊教育拨款，主要用于获得巡回教师指导资格的特殊需要学生，但是金额不大。该拨款机制导致特殊需要学生被更多地安置在隔离的特殊教育学校。

在融合教育思想的指导下，荷兰改革了特殊教育拨款机制：（1）针对学习障碍和轻度精神障碍学生。建立了瞄准学校的需求拨款机制和瞄准到学区的任务拨款机制的混合体。具体做法是学生都进入普通学校就读，其经费一半划拨给学校，另一半则划拨到学区，再由学区决定经费在普通学校和特殊教育学校之间的分配。基于一个学区的全部学生数和特殊教育学校数，学区还会得到一笔额外的拨款用于学校间的特殊教育合作。这个拨款机制中关键的一点在于让普通学校和特殊教育学校都参与到经费拨款的决策过程中。（2）针对感官受损、行为障碍、精神障碍等其他特殊需要学生。建立了瞄准学生个人的拨款机制，其最大特点在于学生家长在安置方式的选择中扮演着重要角色。而专家意见则是另外一个决定学生安置方式的决定因素。如果一个学生符合特殊教育拨款的标准，那么学生家长能够选择一所学校并和学校共同协商如何使用经费。由于家长倾向于选择普通学校，这一部分特殊需要学生也有更大比例进入普通学校接受特殊教育服务。

最后，地方政府不得不调整特殊教育供给结构从而适应新的拨款机制，进而导致了部分特殊教育隔离程度比较高的地区关闭了特殊教育学校。

（三）小结

针对国外案例研究，基于融合教育的视角，笔者有如下体会：

1.分权的特殊教育体制更有利于其发展。虽然特殊教育普遍受到中央政府层面的积极支持和推动，但是各地的特殊需要学生结构并不一样，教师、学生家庭、社区乃至整个社会对待特殊需要儿童的态度不一样，地理特征、人口密度等决定教育成本的因素也可能有很大差异。由于地方政府对于本地信息有明显的优势，政策制定应该充分尊重地方政府的信息优势。研究表明，当基层政府承担特殊教

育管理责任、基于本地咨询机构提供的信息进行决策时，融合教育实施得更好。

2.“融合”的特殊教育财政体制比“分割”的特殊教育财政体制表现更好。与特殊教育学校拨款和普通学校特殊教育拨款分割的特殊教育财政体制相比，特殊教育学校和普通学校分享共同特殊教育财政资源的“融合”特殊教育财政体制往往表现更好，服务于更多的特殊需要儿童，更有利于融合教育发展。

3.没有任何一种绝对好的特殊教育拨款机制。任何一种拨款机制都受到社会经济政治环境因素的影响。每一种拨款机制都有不一样的效果，而从不同的角度去评价，又会得到不一样结论。一般情况下，任务拨款更加灵活而且可以避免复杂的教育行政步骤，但是学校缺乏提高教育供给的激励；瞄准到学生的需求拨款通常赋予家长更大的权利，允许更大的灵活性，有助于教育公平和问责，但是容易造成贴标签行为和教育成本的膨胀；瞄准到特殊教育学校的需求拨款受到的批评最大，因为它会激励特殊教育学校扩大规模，妨碍融合教育的发展。

4.在需求拨款机制中，对于学生权重的确定需要十分谨慎，它会导致父母、教师以及其他利益相关者的策略行为。当采用一致的权重时，会导致学校倾向于招收那些不需要花费太多额外精力和资源的学生；当采用差异化的权重时，又可能导致学生被过度的贴上标签、教育成本上升、大量的教育经费被用于诊断等非教育的活动。美国纽约州为此提供了一个生动的案例——初始的学生权重设置激励地方政府创造隔离的特殊教育环境，重新调整后则促进了融合教育发展。

上期回顾

2013 年第 10 期（总第 84 期）

融合教育理念下的特殊教育财政——历史、现状及未来

摘要：本文介绍了我国特殊教育发展的基本情况，总结了我国特殊教育财政投入的基本特征，并基于调研发现对当前各地的特殊教育财政具体实践进行了分析。随后，基于融合教育理念，探讨了我国特殊教育财政体制改革的基本原则，并提出相应的政策建议。

本《简报》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。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1900 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

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

电　　话：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院楼 413 室（100871）

传　　真：010-6275-6183