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 10 期（总第 84 期）　　**2013 年 9 月 17 日**

融合教育理念下的特殊教育财政
——历史、现状及未来

田志磊 张眉 钟未平 郭楠*

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。

关键词：特殊教育 教育财政体制 融合教育

* 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。

前言

特殊教育具有福利性和生产性的双重属性。残疾儿童接受恰当的教育后，相当比例的人群可以融入社会并成为自食其力的劳动者。特殊教育支出不仅是一种福利性支出，也是一种具有丰厚回报的人力资本投资。

虽然不同国家的特殊教育对象、安置模式、发展水平各异，但是走融合教育的道路已经成为全球性共识。融合教育主张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[1]。

融合教育之路，需要融合教育理念下的教育财政体制作为支撑。目前的特殊教育财政体制，已经成为制约我国特殊教育事业进一步发展的一个重要因素。总结我国特殊教育财政体制的特征以及存在的问题，有助于明确特殊教育财政体制改革的方向和目标，对于完善我国公共教育财政体制、推动特殊教育事业的进一步发展有着重要意义。

一、 我国特殊教育基本情况

20 世纪 80 年代前，就读特殊教育学校一直是我国特殊教育的主要形式，数量很少，主要由省市两级政府举办。1989 年我国开展随班就读试验，1994 年起随班就读在全国范围内推广。整个 90 年代，随班就读在特殊教育中的作用不断增强，随班就读和附设特教班学生数和占比不断提高，逐渐形成了“以普通学校随班就读和附设特教班为主体，以特殊教育学校为骨干”的特殊教育办学格局。

2008 年，我国启动了中西部地区特殊教育学校建设工程，特殊教育学校从 90 年代初的 700 多所迅速增加到 2012 年的 1853 所，全国特殊教育学校在校生从 10 万左右增长到 37.88 万（其中随班就读或特教班 19.98 万人）。特殊教育学校以义务教育为主，部分地区的特殊教育学校延伸到了学前教育阶段和高中阶段（职业高中）。与此同时，我国残疾儿童义务教育普及率大幅度提高。根据《残疾人事业发展统计公报》，2012 年我国学龄残疾少年儿童接受义务教育比例为 72.1%，未入学适龄残疾儿童少年从 2001 年的 38 万下降到 2012 年的 9.1 万人。

[1] 参见 1994 年联合国教科文组织召开的“世界特殊需要教育大会”通过的《萨拉曼卡宣言》。

不过值得注意的是，教育部门和民政部门关于残疾儿童的统计数据有着较大的差距，我国残疾儿童义务教育入学率可能存在高估。

表 1 1994－2011 年特殊教育事业基本情况

	特殊教育学校	特殊教育在校生数（万人）			随班就读或特教班学生比例
		合计	随班就读或特教班	特教学校学生	
1994 年	1241	21.14	11.53	9.61	54.54%
1995 年	1379	29.56	17.73	11.83	59.98%
1996 年	1426	32.11	19.51	12.6	60.76%
1997 年	1440	34.06	21.15	12.91	62.10%
1998 年	1535	35.84	22.55	13.29	62.92%
1999 年	1520	37.16	23.64	13.52	63.62%
2000 年	1539	37.76	23.93	13.83	63.37%
2001 年	1531	38.64	26.99	11.65	69.86%
2002 年	1540	37.45	25.57	11.88	68.29%
2003 年	1551	36.47	24.15	12.32	66.23%
2004 年	1560	37.18	24.30	12.88	65.35%
2005 年	1593	36.44	23.00	13.44	63.13%
2006 年	1605	36.29	22.18	14.11	61.12%
2007 年	1618	41.93	27.20	14.73	64.88%
2008 年	1640	41.74	26.41	15.33	63.27%
2009 年	1672	42.81	26.91	15.9	62.87%
2010 年	1706	42.56	25.96	16.6	60.99%
2011 年	1767	39.87	22.52	17.35	56.48%
2012 年	1853	37.88	19.98	17.90	52.74%

注：1994-2011 年数据来源为历年《教育统计年鉴》。2012 年数据来源为教育部公报。

随着残疾儿童受教育机会不断得到满足，特殊教育供求的结构性矛盾日益突出：特殊教育需求中听障、视障生源的比重不断下降，智障、自闭症等生源的比重逐渐提高（见表 2）。

表 2 我国特殊教育学校类别结构和学生结构

	2007 年	2010 年
特殊教育学校类别	1593	1706
盲校	35	33
聋校	644	478
培智学校或辅读学校	391	396
综合学校	523	799

特殊教育学生（按障碍类型分）	419316	425613
视障	10.68%	11.54%
听障	28.27%	26.44%
智障	49.69%	49.11%
其他障碍	11.36%	12.90%

注：数据来源为历年《教育统计年鉴》。分类型统计特殊教育学校的最早年份为 2007 年。

由于教师专业方向、办学条件等因素的制约，现有特殊教育学校往往无法适应特殊教育需求的变化，许多地区均存在由于缺乏专业教师和相关办学条件而拒绝智障儿童入学的情况。财政投入是特殊教育经费的最主要来源，目前财政性教育经费占特殊教育经费总收入的比重达到 97%以上。中央对于特殊教育的投入主要通过“特殊教育专项补助经费”的形式进行。2008 年中央特殊教育专项为 1200 万，2012 年为 5000 万，2008－2012 年间累计投入 1.2 亿元[2]。《残疾人教育条例》中规定了省级政府统筹本区域内特殊教育事业发展的责任，但是长期以来省级财政对于特殊教育的投入并不高。实际运行中，我国特殊教育管理和投入责任主要由地市、县两级政府共同承担。由于地市财政相对充裕，在“谁举办，谁投入”的原则下，地市属特殊教育学校投入水平普遍好于区县举办的特殊教育学校。随着中西部地区特殊教育学校建设工程的落实，30 万人口以上县均建立起特殊教育学校，县级政府在特殊教育管理中的地位将大幅度提高。在财力薄弱的县，新建特殊教育学校的教师编制、财政投入保障都面临困难。

虽然我国特殊教育已经形成了“以普通学校随班就读和附设特教班为主体，以特殊教育学校为骨干”的办学体制，但是并没有确立与之相匹配的特殊教育经费分配机制。从经费使用上看，绝大部分特殊教育经费被用于特殊教育学校。

2008－2010 年，中央共安排专项经费约 6 亿元用于支持 680 余所中西部特殊学校的建设[3]。2010、2011 年，中央共安排 41 亿元用于支持中西部地区新建、改扩建特殊教育学校[4]。1998－2011 年间，我国特殊教育学校投入从 8.4 亿元增加到 76.7 亿元，略高于同期教育经费增速。特别是 2007 年以后，特殊教育投入明显加速，大量经费用于学校基础设施建设和教学仪器设备、康复训练设施和图书资料的购置。2007－2011 年间，基建支出占比从 2%增加到 9%（2010 年达到了

[2] “我国特殊教育事业取得长足进展”，教育部门户网站，2013 年 07 月 11 日

[3] “中央财政安排教育经费 6 亿建特殊教育学校”，教育部新闻发布会，2008 年 11 月 25 日。

[4] “特殊教育学校建设有章可循”，新华社，2012 年 1 月 25 日。

16%）；事业费中公用经费比重也从30%提高到43%（参见表3）。作为特殊教育主体的普通学校随班就读缺乏经费保障。财政对于普通学校随班就读只有少量投入，主要用于资源教室的建设，还未能建立起普遍的随班就读拨款机制。虽然缺乏全国性的随班就读经费统计数据，但是调研中了解到，东部经济发达地区的随班就读情况略好，中西部大部分地区的随班就读专项经费很少、而且不属于常规性的拨款，相当比例的随班就读学校从未得到过随班就读专项经费。

表3 1998－2011年我国特殊教育学校经费支出情况

	全国教育经费支出	特教学校经费支出	事业费支出	公用经费		基建支出	
				金额	占事业费比重	金额	占特教经费比重
1998年	2668.9	8.4	7.5	2.7	36.41%	0.6	7.48%
1999年	3046.8	9.3	8.5	2.9	34.11%	0.8	8.98%
2000年	3524.2	10.7	10.0	3.3	33.29%	0.7	6.86%
2001年	4259.7	13.0	11.9	3.7	30.95%	1.1	8.65%
2002年	5047.9	14.9	14.0	4.2	30.22%	0.8	5.68%
2003年	5733.6	16.4	15.6	4.8	30.72%	0.8	5.09%
2004年	6668.6	19.0	17.9	5.3	29.38%	1.1	5.94%
2005年	7672.4	23.3	22.7	8.3	36.29%	1.2	5.01%
2006年	8688.6	26.2	25.4	8.9	34.93%	0.8	3.06%
2007年	11668.4	29.5	29.0	8.8	30.25%	0.6	1.99%
2008年	13985.7	39.1	37.9	13.8	36.44%	1.2	3.02%
2009年	15923.4	45.7	43.2	14.8	34.34%	2.4	5.36%
2010年	18796.1	67.1	56.4	23.3	41.24%	10.7	15.94%
2011年	23085.8	76.7	69.6	29.9	42.96%	7.0	9.18%

注：数据来源为历年《教育经费统计年鉴》。支出单位均为亿元，未进行价格指数调整。

从国外经验来看，特殊教育经费通常由学生的特殊需求类型（聋、盲、智障等）、强度（重度、中度、轻度）以及安置方式（随班就读还是特教学校）等因素共同决定。若从特教和普教生均经费倍数关系来看，我国特殊教育经费投入水平并不算低，生均教育经费一直维持在普通教育的5—7倍之间，生均公用经费也一直维持在6—8倍之间。特殊教育投入突出的问题是特殊教育经费投入受益面窄（集中于特殊教育学校）以及资源分配不合理（未考虑学生特殊需求类型和强度）。

表 4 特殊教育学校和普通初中生均教育经费的比较

	生均教育经费			生均公用经费		
	特教学校	普通初中	特教/初中比	特教学校	普通初中	特教/初中比
2000 年全国	7770	1211	6.41	2410	376	6.4
2005 年全国	14912	2278	6.55	5281	668	7.90
2010 年全国	38958	6528	5.97	13514	2001	6.75
2011 年全国	42347	8179	5.18	16549	2902	5.07
2011 年分地区						
北京	87040	37827	2.30	31758	14948	2.12
天津	83789	23107	3.63	22500	7270	3.09
河北	35741	7770	4.60	15129	2856	5.30
山西	26136	7084	3.69	7228	2761	2.62
内蒙古	69952	11684	5.99	24774	3854	6.43
辽宁	33352	12007	2.78	8239	4783	1.72
吉林	47041	9555	4.92	17535	3264	5.37
黑龙江	39099	7505	5.21	12605	2282	5.52
上海	68092	25224	2.41	24745	8714	2.84
江苏	43270	13243	3.27	14241	4291	3.32
浙江	71380	13430	5.31	41191	4041	10.20
安徽	28281	7134	3.96	10151	2850	3.56
福建	38648	9662	4.00	16048	3082	5.21
江西	38917	5741	6.78	22656	2449	9.25
山东	33692	9065	3.72	11294	3662	3.08
河南	29405	5550	5.30	13824	2438	5.67
湖北	30341	6525	4.65	9221	1848	4.99
湖南	44628	7883	5.66	19540	2813	6.95
广东	49021	6526	7.51	16956	1897	8.94
广西	42144	6178	6.82	19692	1986	9.92
海南	34593	10182	3.40	13307	4671	2.85
重庆	30804	8050	3.79	12974	2750	4.72
四川	46215	6580	7.02	15493	2071	7.48
贵州	30736	4607	6.67	13427	1663	8.07
云南	35573	6128	5.80	15933	2003	7.95
西藏	73692	10454	7.05	48081	2608	18.44
陕西	59254	8716	6.80	29960	3396	8.82
甘肃	40266	6131	6.57	13147	2072	6.35
青海	28658	13380	2.14	10200	3980	2.56
宁夏	45093	9027	5.00	24555	4308	5.70
新疆	50863	12096	4.20	24534	4833	5.08

注：数据来源为历年《教育经费统计年鉴》。支出单位为元，未进行价格指数调整。

二、 各地的特殊教育财政实践

总体上看，近年来我国特殊教育事业发展较快，“中西部特殊教育工程”新建学校正在逐渐形成招生能力，特殊教育学校教师的特殊教育津贴基本得到保障，教学康复设备不断完善，残疾儿童普遍得到了资助，残疾学生就读高中和高等教育阶段的规模不断扩大。但是，在取得显著成绩的同时，不足依然存在。当前反映比较突出的问题包括：（1）特殊教育教师培训和待遇；（2）特殊教育生均公用经费标准；（3）随班就读支持保障体系。针对这三大问题，下文将依据调研情况逐一分析。

（一）特殊教育教师培训和待遇

特殊教育教师专业化水平不足是制约我国特殊教育事业进一步发展的关键。访谈中，多位特殊教育领域专家一致认为，决定特殊教育效果的是专业化师资队伍而非设备[5]。以脑瘫学生的康复和教育为例，目前特殊教育界公认的四大设备是梯背架、Bobath 球、滚筒、三角枕。这四个设备简单且并不昂贵，但是使用却非常复杂，针对不同学生需要设计不同的设备使用方案。因此，教师的专业能力尤其重要。那些昂贵的设备更需要特殊教育教师具备相应的资质，否则很难实现设备的正确使用。

调研发现，相当比例的特殊教育学校教师是从普通学校教师转岗而来，缺乏从事特殊教育所需的系统训练。虽然大多数转岗教师会参加特殊教育教师培训，但是针对转岗教师在内的特殊教育师资的专业培训课程往往时间较短，讲授的内容主要是相关的理论、法规和案例，鲜有涉及如何制定个别化教育方案以及方案制定后如何实施等内容。

特殊教育需求结构的变化进一步加剧了教师专业化不足的困境。近年来，特殊教育学生中智障、自闭症等比重逐渐提高，听障、视障儿童的比重不断下降。某特殊教育学校（前身是聋人学校）校长介绍，由于聋哑学生数量不断下降，学校开始招收智障和自闭症的孩子。但是，由于教师专业化水平不足，学校不得不

[5] 有观点认为，特殊教育当务之急是改善特殊教育学校办学条件。在调研中，课题组关注了不同地区的特殊教育教学康复设备。东部地区特殊教育学校的办学条件远远好于西部特殊教育学校。但是一些重要的教学康复设备西部学校也基本具备。

拒绝部分重度智障孩子的入学。该校一位从聋哑教育转向培智教育的中年教师坦言，自己十分渴望教好孩子们，却苦于不知如何教育。

特殊教育教师待遇受到广泛关注。国家规定，特殊教育学校教师、在编正式职工享受特殊教育津贴，特殊教育津贴为基础工资加职务工资或岗位工资之和的15%。各地据此制定实施细则，大部分地区特殊教育津贴在15%－30%之间，最高达到50%。部分地区的特殊教育津贴根据工作年限进行区分。如三亚市规定，特殊教育教学工作年限不满20年的，按本人基本工资的20%确定；连续从事特殊教育工作满20年以上的，按本人基本工资的30%确定。

国家层面并没有对随班就读教师岗位津贴提出硬性规定。部分地区对随班就读教师进行补贴。例如：北京市西城区对随班就读班主任每月补贴50元，对任课教师无补贴；甘肃省兰州市、张掖市均无任何补贴；四川郫县补贴幅度较大，随班就读每生年补贴1000元，主要用于发放班主任和任课教师的补助。在缺乏相关政策的情况下，部分学校将随班就读工作纳入教师绩效工资考核，但是受限于各种压力，补贴幅度较小。

实地调研发现，有关特殊教育教师培训和待遇的问题主要集中在如下几个方面：

1．迫切需要调整特殊教育师资结构，提高特殊教育教师专业水平。一是要增强智障、自闭症等方向师资的培养，以适应特殊教育需求结构的变化；二是加强特殊教育学校教师的转岗教师培训，加强实践能力的培养；三是要加强对随班就读工作教师的专业指导，提高其专业水平。

2．特殊教育津贴比例。经济发达地区特教学校教师对于特殊教育津贴的期望较高，要求大幅度提高特殊教育津贴；在经济欠发达地区，特教学校教师对于当前特殊教育津贴意见较小，在西部地区，由于特殊教育学校通常在城区，地理位置优势再加上目前15%的特殊教育津贴，对教师的吸引力大于农村学校。

3．随班就读教师岗位津贴。随班就读教师津贴与随班就读工作开展情况密切相关。随班就读工作开展最好的地区，随班就读任课教师的补贴较高（如四川郫县）；而随班就读工作未受到重视、发展落后的地区均未制定随班就读教师岗位津贴。

（二）公用经费定额标准

少数地区根据办学成本对特殊学校学生的生均公用经费进行了测算。例如：北京市将日常公用经费、个人小型辅助器械的配备与维护更新、低值康复设备维护与更新、教师特教和康复专业培训费、辅助人员劳务、会议交流费、残奥和特奥体育运动经费共七项[6]计入成本项。

大部分地区特殊教育学校生均公用经费定额标准是根据普通学校公用经费定额的倍数来决定。各地特殊教育学校生均公用经费定额差异较大，大部分在普通义务教育 3—10 倍之间。特殊教育公用经费标准较高的地区有：河北省（10 倍）、浙江省（10 倍）、广东佛山市（10 倍）、广东省广州市（10 倍）。标准较低的省份有：广西（不足 3 倍）、四川（3 倍）、上海市（2 倍）、云南自贡市（3 倍）、陕西省（不足 2 倍）[7]。

针对特殊教育公用经费标准，比较突出的问题有：

1. 各地特殊教育学校生均公用经费定额差异较大，缺乏可靠的测算。即使是相似经济发展水平的地区，特殊教育生均公用经费定额也是差异巨大。

2. 财力薄弱地区的特教生均公用经费定额落实情况较差，特殊教育学校经费高度依赖于专项。调研发现，甘肃省规定特殊教育生均公用经费定额为普通初中的 5 倍，但是全省范围内都未能落实，普遍等于初中生均公用经费定额。

3. 随班就读生均公用经费定额缺乏合理的标准。绝大部分地区随班就读学生公用经费定额与普通学校相同，无法支持随班就读工作的开展；少数地区，随班就读生均公用经费定额标准与特教学校定额标准相同。

（三）不同理念下的特殊教育专项——以甲县和乙市为例

甲县，位于西南某省，经济发展较好，财政能力较强，明确提出举办融合教育理念指导下的特殊教育。乙市，位于西部某省，重工业城市，特殊教育在西部处于发展较好的行列。

[6]《关于调整<北京市基础教育特殊教育学校公用经费定额标准>的方案与说明》（京教财[2009]31 号文件）。

[7] 2012 年，陕西省规定，城乡义务教育生均公用经费统一为小学 400 元、初中 600 元、特殊教育学校 700 元。

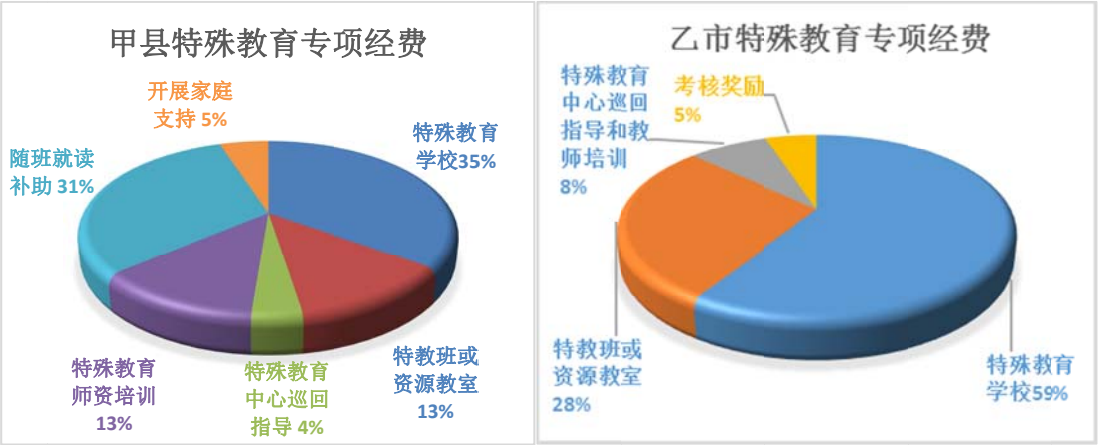


图 1 甲县和乙市特殊教育专项经费的对比[8]

图 1 给出了两地特殊教育专项经费的用途。乙市特殊教育专项经费 100 万，甲县特殊教育专项经费 80 万。乙市特殊教育专项主要集中于特殊教育学校办学条件的改善以及特教班或资源教室建设，这两项投入占到了乙市特殊教育专项的 87%。甲县的特殊教育专项比较均衡的分布在特殊教育学校办学条件改善和保育人员支出、随班就读学生补助、资源教室或特教班建设、特殊教育师资培训、送教上门等。进一步比较两地的专项经费用途，三大差异值得关注：

1. 随班就读学生补助。乙市的专项经费主要用于特殊教育学校（59%），除了资源教室建设，对于随班就读没有其他支持；甲县对于随班就读学生补助专项占到了全部专项经费的 31%，几乎与特殊教育学校专项经费并驾齐驱。随班就读学生补贴主要用于发放随班就读任课教师的工作补贴。

2. 特殊教育师资培训。乙市无专门的特殊教育教师培训经费专项，专项经费中 8%用于特教中心巡回指导和教师培训。甲县安排了 4%的专项用于特教中心巡回指导，另有 13%的专项经费用于教师培训，包含聘请专家集中培训、特殊教育教师专业培训、随班就读教师专业培训、资源教室教师专业培训。

3. 家庭支持。乙市未设立送教上门专项经费，甲县将 5%的专项经费用于开展家庭支持。家庭支持专项主要用于交通补贴，为不能上学的多重残疾儿童服务，同时也为在校残疾学生提供个别化的家庭支持服务，提升家庭对残疾孩子的教养能力[9]。

[8] 甲县为 2013 年预算数（已获批），乙市为 2012 年执行数。

[9] 课题组走访了某农村轻度智障学生家庭。孩子母亲也属于轻度智障，由于长期遭受歧视一度拒绝客人拜访。受惠于特教中心的家庭支持活动，周围邻居对于孩子及其母亲的理解和帮助有所改善，孩子母亲的生

4.随班就读效果取决于支持保障体系是否健全。甲县利用上述特殊教育专项建立了一个基本的随班就读支持保障体系：首先，通过随班就读学生补助（31%）保证随班就读工作的开展，解决普通学校随班就读教师的激励问题；其次，通过特殊教育师资培训（13%）提升随班就读教师教学理念和专业化水平；最后，通过开展家庭支持（5%）改善家庭、社会环境对于随班就读的支持。

（四）小结

近年来，虽然特殊教育投入不断增加，但是在财力薄弱地区，新增特殊教育投入主要用于新建特殊教育学校以及原有特殊教育学校办学条件的改善。对于特殊教育学校而言，问题主要集中在以下几点：（1）特殊教育学校教师培训严重不足；（2）特殊教育教师结构性不足，智障师资匮乏；（2）财力薄弱地区公用经费定额标准的落实存在困难；(3)特殊教育学校资源中心的作用未能充分发挥；(4)特殊教育津贴的比例偏低。

随班就读是我国特殊教育的主体，是中国特色的融合教育的主要模式。随着我国融合教育理念的普及，特殊教育必将完成从狭义（残疾儿童）向广义（发展性障碍儿童）的转变，随班就读的主体地位会进一步增强。当前，建立随班就读支持保障体系面临的主要问题有：(1)随班就读教师培训(尤其是资源教室教师)和教研支持严重不足；（2）随班就读教师的补贴标准尚未确立；（3）缺乏随班就读学生生均公用经费定额标准；(4)对大量“非随班就读”但存在障碍的特殊学生的认定和支持。

三、 结语和政策建议

“以随班就读和附设特教班为主体，以特殊教育学校为骨干”的中国特色的融合教育之路，需要融合教育理念指导下的特殊教育财政体制作为支撑，我们有必要对特殊教育财政体制中的一系列参数进行调整。笔者以为，在未来我国的特殊教育财政体制改革中，需要优先考虑以下原则：

第一，以学生为本，贯彻融合教育理念。融合教育要求回归主流的安置方式，

活自理能力有所增强，个人、家庭卫生条件得以改善，并种植了一些经济作物。目前，该生已在当地企业就业，月薪 1500 元。

要求尊重学生差异，为学生差异化的教育需求提供经费支持。特殊教育财政体制应该促进融合教育而非相反。特殊教育财政体制应置于教育财政体制中而非另起炉灶，构建“融合”的教育财政体制。

第二，注重充足、效率和公平三大原则。特殊教育财政充足性受到诸多外部因素的影响，还有很长的一段路要走。在此，我们可以考虑一种相对的充足原则：在有限的特殊教育资源分配中，考虑特殊需要学生因为残疾类型、程度和安置方式的不同而所需资源的差异。同时，应当注重提高资源分配效率和使用效率，从地区和社会阶层两个维度促进特殊教育公平。

第三，重视特殊教育财政体制的规范性和长效性。目前，我国特殊教育总量较小，但从国际经验看，随着社会文明的进步，特殊教育的服务对象会从狭义（残疾儿童）向广义（存在各种发展障碍的儿童）转变，投入会大幅度增加。因此，探索具有规范性、长效性、面向未来的特殊教育财政体制，是完善我国公共教育财政体制的必要举措。

第四，坚持特殊教育事业改革同步进行。在事业改革缺位的情况下，财政投入并不一定带来预期的效果。在缺乏严格的特殊教育教师资格准入机制的前提下，大幅度提高特殊教育教师津贴会导致不适宜从事特教事业的人进入特殊教育教师岗位；在专任资源教室教师编制、培训未能完善的情况下，修建资源教室无法发挥有效作用；在随班就读未制定个别教育计划的情况下，随班就读学生补贴不会对提高随班就读教育效果有所裨益。

根据以上原则，笔者以为，中央特殊教育财政投入应在目前瞄准地区特殊教育学校的任务拨款机制外，利用人口普查数据中的地区残疾发生率，建立瞄准地区的需求拨款机制。与此同时，优先支持随班就读保障体系建设和特殊教育师资培训，适当提高特殊教育生均公用经费标准；政策覆盖人群以义务教育阶段残疾儿童为准，鼓励财力能够承受的地区试点扩大政策覆盖范围。在上述原则下，具体政策建议如下：

1. 对随班就读学生实行学生补助。随班就读学生补助可主要用于任课教师补贴。随班就读学生补助经费由中央和地方按比例分担，按照财力状况分省确定，可参照农村义保机制执行。同时，安排随班就读奖励资金，对随班就读工作开展较好的地区进行奖励。在中长期，改变目前普通教育、特殊教育分离的教育财政

体制安排，构建融合的特殊教育财政体制，在统一的教育财政背景中考虑资源分配的问题。

2. 大幅度增加中小学教师国家级培训计划中用于特殊教育的名额和资金，建立特殊教育教师专业培训、随班就读教师专业培训、资源教室专业教师培训三位一体的特殊教育教师培训体系。

3. 建立资源教室建设和改造长效机制。要求地方必须配套经过培训的专任资源教室教师。中西部地区，资源教室建设和改造资金由中央和地方按照 5:5 比例共同承担。对东部地区，资源教室维修和改造所需资金主要由地方自行承担，中央根据其财力状况以及建设、改造成效等情况，给予适当奖励。

4. 提高义务教育阶段特殊教育学生公用经费保障水平。考虑到目前各地的特殊教育公用经费水平定额标准差异巨大，应由中央制定全国特殊教育公用经费基准定额。这一基准定额可确定在普通学生定额的 3—5 倍之间。在此基础上，鼓励地方区分特殊教育类型、程度制定更加合理、反映特殊教育需求差异的公用经费定额标准。

5. 巩固和完善特殊教育教师工资保障机制。中央在现行转移支付体制内，对中西部及东部部分地区特殊教育教师工资经费给予支持和保障。鼓励地方政府在确立严格特殊教育教师资格准入条件的前提下，适当提高特殊教育教师津贴。

上期回顾

2013 年第 9 期（总第 83 期）

关于中央财政转移支付体系改革的若干政策建议

摘要：本报告分析了中央财政现行转移支付体系在制度设计中所面临的内在矛盾：专项性转移支付有利于实现中央部委的政策目标，而不利于抑制地方政府的预算软约束；一般性转移支付的效果则与此相反。随着专项转移支付规模的加大，中央部委控制地方政府投资冲动的政治激励减弱，地方政府的预算软约束效应则逐渐增强，最终将诱发财政系统的整体性债务风险。针对这一问题，国务院近期已经决定下放部分专项性转移支付项目。为全面落实中央的各项民生政策目标，确保基层政权财力保障机制的可持续性和财政体系的稳健性，本报告依据国务院的改革精神，提出建立基于“省级统筹体制”的新型财政转移支付体系。本报告同时建议以此项改革为契机，推动中央政府的简政放权，重新理清政府与市场、社会的边界。

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