

对策与建议:美国特殊教育经费投入与使用的探析及启示

——奥巴马政府2013年特殊教育经费改革计划解析

欧桃英, 王凤玉

(沈阳师范大学, 辽宁 沈阳 110034)

【摘要】美国奥巴马政府于2012年2月13日发布了2013年财政预算。新一年的教育预算中有127亿美元用于特殊教育, 占总教育经费预算的18.2%, 着重改善残疾儿童的教育和早期干预结果。2013年财政预算通过新增一系列特殊教育经费投入, 确保0-21岁的残疾儿童少年群体接受教育, 实现教育公平。本文通过对美国自2008年到2013年预算中特殊教育经费投入数据的梳理, 重点比较2012年和2013年预算中特殊教育经费的投入与使用情况, 分析美国特殊教育经费投入现状, 为我国特殊教育经费投入与使用提出建议。

【关键词】奥巴马政府; 2013年预算; 特殊教育; 经费投入

中图分类号: G40-054

文献标志码: A

文章编号: 1673-8004(2013)01-0133-06

2012年2月13日, 美国奥巴马政府发布了2013年财政预算, 新预算案的总开支达3.8万亿美元, 而教育经费占698亿美元, 比2012年教育预算增加了2.5%, 即17亿美元。698亿美元中有127亿美元用于特殊教育, 旨在改善对残疾儿童的教育和早期干预的结果, 以追求、实践美国教育公平的理念^①。

一、美国特殊教育经费改革计划

美国是联邦制国家, 教育经费主要来源于联邦、州和地方学区三级政府的税收, 其中联邦政府对教育的支持经费主要来源于征收的个人、企业和社团的所得税; 州政府对教育的支持经费主要来源于消费税; 地方学区主要通过征收财产税来支持办学。美国实行分权制, 一直以来, 联邦政府都不会过多干预教育以免违宪。由于特殊教育的性质决定了其所花费的资金比普通教育要多, 因而资金问题一直都困扰着特殊教育。虽然在1975年通过的《残疾儿童教育法案》(Education for All Handicapped Children Act)中, 联邦政府意识到特殊教育

收稿日期: 2012-03-21

作者简介: 欧桃英(1987-), 女, 安徽宣城人, 硕士研究生, 主要从事外国教育史研究。王凤玉(1965-), 女, 辽宁锦州人, 副院长, 博士, 教授, 主要从事外国教育史和比较教育研究。

需要花费更多的经费,并承诺实施这项法律规定超出部分资金的40%²¹。但是,联邦政府从未兑现过这一承诺。特殊教育经费中只有少部分来自联邦政府,大部分还是来自州和地方财政。近年来,美国联邦政府对特殊教育的经费投入也在不断加大。

(一)2008年到2013年预算中特殊教育经费的投入情况²¹

通过梳理2008年到2013年预算案中美国联邦政府对特殊教育的经费投入数据,可见,自2008年以来,美国对特殊教育的重视力度加大,对特殊教育的经费投入力度也逐年增强。2008年下半年

以来的全球金融危机对美国经济造成重大影响,也深深影响了美国教育的发展。因此,奥巴马上任就颁布《2009年美国复苏与再投资法案》(American Recovery and Reinvestment Act of 2009),旨在通过投资来刺激经济的发展,以帮助美国度过经济危机。该法案在教育领域的投资达到约1000亿美元,其中对特殊教育投资122亿美元,占总数的12%,可见奥巴马政府对特殊教育的重视程度。虽然2011年对特殊教育的投资数额较之2010年少了0.6亿美元,但是从整体上看,奥巴马政府对特殊教育的投资力度是有所增加的。

联邦政府对特殊教育的经费投入(单位:亿美元)

	2008年	2009年	复苏法案 (Recovery Act)	2010年	2011年	2012年	2013年预算	2012-2013年 增加总数	2012-2013年 改变百分比
投资给各州的 Grants to States	109.819	115.052	113.000	115.052	114.660	115.779	115.779	0	0.0%
(Part B)									
其他	10.344	10.664	9.000	10.737	10.526	10.529	10.714	0.18594	1.8%
合计	119.819	125.716	122.000	125.789	125.186	126.307	126.493	0.18594	0.1%

(注:IDEA即Individuals with Disabilities Education Act《残疾人教育法案》。以上所有数据来源于美国教育部官方网站:<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget13/summary/appendix1.pdf>.)

(二)2013年预算中特殊教育经费投入情况

1. 增加对残疾儿童及其家庭、服务人员的教育及培训经费预算

在127亿美元的特殊教育经费预算中,政府增加了对残疾儿童及其家庭,以及为残疾儿童提供服务的工作人员进行教育和培训的经费预算。

美国的特殊教育水平一直处于世界前列,其中很重要的原因是美国重视对儿童的早期干预,将其作为特殊教育事业发展的关键。所谓早期干预,就是对学前有发展缺陷或有发展缺陷可能的儿童及其家庭提供教育、保健、医疗、营养、心理咨询、社会服务及家长育儿指导等综合性服务。这可以有效降低残疾儿童的出现率,并有效减轻残疾儿童残障的进一步发展,还能帮助家庭及早发现和补偿残疾儿童的功能缺陷,促进残疾儿童的发展,从而促进社会的发展。在2013年预算中,联邦政府提供4.627亿美元用于帮助各州执行全州系统的早期干预服务,为残疾婴幼儿及其家庭提供早期干预服务,从而可以使各州和地方机构尽早识别并服务于有残疾的婴幼儿。这较之2012年预算新增了2000万美元,提高各州得到赠款的数

额,进而有效促使各州为约370,000名残疾婴幼儿及其家庭提供高质量的早期干预服务。

预算提供4500万美元用于州工作人员发展项目(State Personnel Development Program)资助。该项目是为各州提供竞争性拨款,以帮助各州改革和加强他们在儿童早期干预、教育和转变服务领域的人员准备,以及人员的专业发展服务性系统,以提高服务于残疾儿童的工作人员的质量来提高残疾儿童的成绩。2013年预算中用于该项目的资金较之2012年新增110万美元,旨在提高特殊教育教师和普通教育教师的知识与技能,并帮助招聘和留任为残疾儿童提供服务的高质量的工作人员,从而有效保障特殊教育的师资来源,并提高特殊教育的师资水平。

预算还包括3000万美元用于提升未成年人在补充社会保险效益的意愿(Promoting Readiness of Minors in SSI Program, PROMISE),旨在改善接受补充社会保险效益(Supplemental Security Income, SSI)的儿童的结果,包括他们的身心健康、教育成就以及就业等,也为SSI接受者的家庭提供改善服务和支持,如为其父母提供教育和就业培训等。较之2012年新增了1800万美元,新增

的预算将改善并协调各州提高残疾儿童对《残疾人教育法案》(the Individuals with Disabilities Education Act, IDEA)、职业康复(Vocational Rehabilitation)、医疗保健协调服务(Medicaid's care coordination services)、《劳动力投资法案》(Workforce Investment Act)等所规定的现有服务的利用率。新增的预算着重于完善对残疾儿童少年身心健康、教育成就及就业的服务水平,并提高对残疾青少年家庭的辅助服务的水平,可见美国联邦政府对残疾青少年的特殊教育的支持不仅要使每一位残疾青少年都能得到适当免费的教育,还旨在通过为残疾青少年家庭提供服务,以更好地促进残疾青少年的发展。此外,联邦政府还延伸对残疾青少年的服务范围,即增加对残疾青少年的就业的关注,这些都显示奥巴马政府对特殊教育的重视。特殊教育还可以反映一个社会的福利水平,奥巴马政府对特殊教育的重视,可见美国联邦政府对社会民众、尤其是弱势群体的关注度显著提高。

此外,预算还提供 31.664 亿美元用于各州职业康复机构(State VR agencies),以帮助残疾个体获得有薪酬的职业。职业康复机构旨在为残疾人提供职业康复训练,以帮助残疾人就业,提高残疾人的生活质量,从而减轻社会的负担。2013 年预算中拨款给职业康复机构的资金较之 2012 年新增了 4570 万美元。其中新增的 2190 万美元用于补助州支持残疾人的就业,530 万美元用于为州职业康复(VR)机构提供培训资金,培训服务于残疾儿童的高质量的工作人员。这可以有效保障残疾青少年成年后的就业,并在一定程度上减轻了美国社会和公民家庭的负担,对美国经济发展、社会的安定和谐也有着重要的意义。

2. 维持对各州补助、技术援助以及学前教育补助经费预算

州补助项目(The Grants to States program),是根据《残疾人教育法案》(IDEA)而为各州提供的赠款,用于为 3-21 岁的残疾人提供特殊教育和相关服务。根据 IDEA 的要求,各州要为所有的残疾儿童提供免费的公立教育,并且要求各校为残疾青少年提供最少受限制的环境,即尽可能安排残疾学生与普通学生一起接受教育和生活,从而保障残疾青少年健康、开心、公平地接受教育。

2013 年预算对各州补助维持 2012 年的预算水平,即 115.779 亿美元,为大约 6,558,000 名残疾儿童提供平均每人 1762 美元的经费支持。为残疾

儿童提供的学前教育补助也维持 2012 年的水平,即 3.726 亿美元,帮助各州为 3-5 岁的残疾儿童提供免费的学前教育。2013 年预算将会帮助约 735,000 名 3-5 岁的儿童,提供每人 507 美元的补助,以确保残疾儿童为进入小学阶段做好准备。

在 2013 年预算中,政府提供的技术援助和材料宣传的拨款维持 2012 年的水平,即 4680 万美元。其中大约 1630 万美元用于新技术援助和传播,3030 万美元用于延续以前的计划。预算还提供 2960 万美元用于资助研究、开发新的技术,为残疾人提供特殊教育和早期干预服务,如为视力缺陷的残疾青少年提供特殊教材,并为视力和听力有缺陷的个体提供电视、电影的视频说明及字幕。联邦政府还将为各州提供 1220 万美元的拨款,用于告知和建议残疾个体在复苏法案中可获得的利益,协调受益者(残疾人)与服务提供者之间的关系,并确保他们在法案的保护下所拥有的权利。

此外,2013 年预算提供给海伦·凯勒盲聋哑青少年和成人公立中心(Helen Keller National Center for Deaf-Blind Youths and Adults)的拨款与 2012 年持平,即 920 万美元,旨在为聋哑人及他们的家庭提供转介、咨询、培训、技术援助等服务,预算将为大约 900 个机构和组织中的 500 个家庭、1500 个个体提供相关服务。

3. 减少州培训项目、辅助技术项目以及一些特殊机构经费预算

2013 年减少了对培训项目的经费预算,只提供 3020 万美元用于培训项目,比 2012 年减少 530 万美元,为各州和其他公立的,或是非营利性机构和组织(包括高等教育机构)提供竞争性拨款,以确保个体有足够的技能为残疾儿童少年提供高质量的康复服务。预算的减少,反映了在职业康复州补助项目(VR State Grants program)下的在职服务培训项目(the In-Service Training program)的巩固,培训项目运行良好,可以给为残疾儿童少年提供高质量康复服务的工作人员提供优质培训。

联邦政府较之 2012 年,减少 200 万对辅助技术^①(Assistive Technology, AT)项目的拨款。拨款主要用来资助各州以提高所有年龄段的残疾人对辅助技术的使用,并帮助其提供辅助技术的使用装置和服务。

此外,2013 年预算中,联邦政府还减少对残疾人特殊机构的经费预算。较之 2012 年,2013 年预算对国家聋人技术协会(NTID)减少了 40

万美元。对残疾和康复研究国家协会^②(NIDRR)的预算,也比2012年减少了200万美元。2013年预算为加拉德特大学(Gallaudet University)提供1.175亿美元,较之2012年减少了800万美元,主要为聋人、非聋人提供本科、继续教育和研究生教育。

(三)美国特殊教育经费的使用

1. 特殊教育经费的资助对象

2013年财政预算中,联邦政府通过为不同的项目提供专项拨款,为不同年龄段的残疾儿童少年提供资助。主要包括,为0-5岁的婴幼儿及其家庭提供高质量的早期干预服务;为3-21岁的残疾儿童少年提供免费的公立教育。根据美国联邦注册处1997年颁布的管理条例,美国将残疾儿童少年分为13类,即包括学习障碍、视觉障碍(包括全盲)、听觉障碍(包括全聋)、盲聋双残、智能障碍、多重障碍、言语语言障碍、外伤性脑损、重度情绪障碍、肢体障碍、自闭症、其他健康障碍与发展迟缓等^④。

2. 特殊教育经费的资助范畴

从2013年预算来看,特殊教育经费的资助范围主要包括:一是为残疾儿童少年提供评估。根据IDEA,学校和其他特殊教育机构必须为所有残疾儿童提供常规的评估,对于那些不能参与到正常评估中的残疾学生可以根据其特征提供替代评估。二是为残疾儿童提供相关服务和辅助技术,保证残疾儿童能够在最少受限制的环境中切实享受到特殊教育和为其所提供的的所有相关服务,并从中获益。三是为残疾儿童少年提供示范指导和支持性服务,即为残疾儿童少年在学习、生活、康复、保健、就业等方面提供示范、咨询、指导和支持性服务等,满足他们的发展需求。四是培训为残疾儿童少年提供特殊教育服务的工作人员,包括普通教育教师、特殊教育教师、学校管理者和其他辅助人员。五是残疾儿童少年的家长提供相关咨询和培训服务,以帮助残疾儿童少年的家长可以更好地服务、教育其子女。

二、美国特殊教育经费投入和使用特点

(一)资助主体的转变

通过比较2013年和2012年的经费预算可发现,美国特殊教育经费的资助主体,正从对特殊教育学校、特殊教育机构等的资助转向增加对残疾儿童少年及其利益相关者的资助。在2013年预算

中,联邦政府在减少对州培训项目、辅助技术项目以及一些特殊机构的经费预算的同时,增加对残疾儿童少年、婴幼儿及其家庭的早期干预服务资助,也增加对残疾儿童少年家长的培训资助,并增加经费用于为残疾儿童少年提供特殊教育和相关服务的工作人员的培训、招聘和留任等。这说明在全球全纳教育改革的趋势下,美国特殊教育经费的资助主体是有特殊需要的学生。

(二)资助力度的加大

美国《残疾儿童教育法》(Education for All Handicapped Children Act)中规定,所有残疾儿童少年有权享受教育,联邦政府有责任为所有残疾儿童少年提供免费的教育,任何学校不得以任何理由拒绝任何一位残疾儿童少年入学。残疾儿童少年的特性决定了特殊教育的办学经费远远高于普通教育。联邦政府近年来一直致力于为特殊教育提供经费支持。《2004年残疾人教育促进法》中规定,联邦政府对残疾学生的资助将大幅度增加,除了联邦政府对州的教育拨款外,在教育辅助技术、人员安排以及对幼儿和学习家庭等项目上的资助也有较大幅度提高,分别提高33%、9%和8%^⑤。

从上表可见,美国联邦政府自2008年以来,一直增加对特殊教育的经费支持。2008年美国联邦政府特殊教育投入为119.819亿美元,2013年的预算经费为126.493亿美元,增长了5.57%,2013年特殊教育预算经费比2012年的预算经费也增长了0.1%,这说明美国联邦政府对特殊教育的资助力度正日益加大。

(三)资助范围的扩大

美国联邦政府1975年颁布的《残疾儿童教育法》规定,联邦有责任和义务为3-18岁的所有残疾儿童少年提供特殊教育和相关服务,后经数次修改,将年限延长至21岁。1986年颁布的《残疾人教育法修正案》(Education for All Handicapped Children Act Amendments),确定联邦政府还应为0-3岁的残疾婴幼儿提供早期干预服务,并规定联邦有义务为3-5岁的残疾幼儿提供学前教育及相关服务。自此,美国联邦政府对特殊教育的资助范围就由最初的3-18岁残疾儿童少年扩大到0-21岁的残疾婴幼儿、儿童及少年。1990年对该法案再次进行修订,改名为《残疾人教育法案》(Individuals with Disabilities Education Act,简称IDEA)。从美国为保障残疾儿童少年受教育而颁

布的法律的命名变化上,可见美国联邦政府特殊教育服务范围的扩大,由残疾婴幼儿、儿童、少年扩大为所有残疾人。此外,联邦拨款还为残疾婴幼儿的家庭提供相应的补助服务,并投入大量的资金用于残疾儿童少年的康复服务,也提供大量的资金为他们的就业提供保障。综上所述,美国联邦政府对特殊群体的资助范围也显著扩大。

(四)法律保障体系的完备

在美国,为残疾儿童少年提供特殊教育及相关服务的法律保障体系很完备,有专门的《残疾人教育法案》,于1990年通过,由最初的《残疾儿童教育法》更名而来。联邦政府以法律或法令为依据,为残疾儿童少年提供特殊教育和相关服务的拨款。法令规定,联邦政府的拨款是为了满足州或地方政府进行特殊教育的额外花费的需求,即联邦拨款是对地方政府用于特殊教育财政拨款的补充,并且只有当地方政府同意执行IDEA法案,为残疾儿童少年提供特殊教育和相关服务时,联邦政府才会给予地方政府特殊教育的经费,专款专用。由此不难看出,美国联邦政府有完备的法律保障体系,保障特殊教育的顺利发展。

三、对策与建议:我国特殊教育经费投入和使用

特殊教育是我国教育事业的重要组成部分。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》中明确提出“优先发展,育人为本,改革创新,促进公平,提高质量”的教育目标,并提出要大力发展特殊教育。切实保障特殊教育的发展是促进、实现我国教育公平的重要举措。

(一)加大政府对特殊教育的经费投入

经费是教育事业得以顺利开展的有效保障。从美国2013年预算对特殊教育的经费投入可见,美国联邦对特殊教育的经费投入比较充足,相比之下,我国对特殊教育的经费投入相对不足,严重制约着我国特殊教育的发展。在我国,政府投入在特殊教育经费中占主要部分。因此,加大政府对特殊教育经费的投入力度刻不容缓。政府应优先确保特殊教育经费支出,并设立专款专项用于发展特殊教育,从而确保特殊教育的经费来源和数额,使更多的残疾儿童能接受教育,进而实现教育公平。

(二)制定明确特殊教育经费投入机制

美国根据《残疾人教育法案》和《初等和中等

教育法案》等相关法案对特殊教育进行经费投入,并明确规定各州、各地区的特殊教育经费投入比例。与之相比,我国也规定,统筹规划和发展残疾人教育事业应由各级人民政府实施,并要求各级人民政府逐步增加对特殊教育的经费投入,但是由于我国地区经济发展不均衡,各地政府财政收入差距较大,因而各地政府对特殊教育的经费投入也存在很大差距。为了缩小地区间及地区内特殊教育经费投入差距,国家应制定明确特殊教育经费投入机制,设定特殊教育经费投入的最低标准,并明确规定各级政府的特殊教育经费投入比例,从而真正保障各地特殊教育经费的来源和数额,确保各地特殊教育事业的有效开展。

(三)完善特殊教育经费投入的法律保障机制

美国有专门的《残疾人教育法案》,保障特殊教育事业发展,并规定联邦政府拨款只是地方特殊教育事业经费的补充,各州、地方都应依照IDEA法案为特殊教育事业作贡献。然而,我国尚未有专门的特殊教育法,并且其他相关法律条例对特殊教育的经费投入并没有有效的制约作用。相关法律条例只是规定政府应逐步加大对特殊教育的经费投入,但具体增加多少,如何增加并未作出明确规定,从而导致各地各级政府根据地方财政收入情况,多就多投,少就少投,特殊教育经费得不到有效保障。因此,制定专门的特殊教育法,并明确规定特殊教育经费投入的稳定性是必需的。

(四)鼓励社会各界参与特殊教育事业的建设和发展

我国特殊教育经费主要依赖于政府财政性收入,社会各界的投入比例相对较小,因而政府应加大特殊教育的宣传力度,动员社会各界力量参与特殊教育办学,增加特殊教育经费来源渠道。这不仅可以增加特殊教育事业的办学经费,并能一定程度上减轻政府财政负担。

(五)扩大我国特殊教育的经费资助范围

美国特殊教育经费是为3—21岁的残疾儿童少年提供免费的公立教育和相关服务,并为0—3岁的婴幼儿及其家庭提供早期干预服务。在2013年预算中,还明确规定,特殊教育经费要为残疾儿童少年在学习、生活、康复、保健、就业等方面提供示范、咨询、指导和支持性服务等,从而满足他们发展的需求。此外,特殊教育经费还用于为残疾儿

童少年的家长、教师和其他工作者提供培训资助,切实保障残疾儿童少年在家庭、学校和社会都能享受良好的待遇。而我国特殊教育经费主要是用于免除家庭经济困难的残疾儿童少年的学费及其他费用,并增加特教教师的津贴,对残疾儿童少年的家长及其他的工作人员并没提出明确的资助。因而,扩大我国特殊教育经费资助范围,资助与残疾儿童少年相关者,减轻残疾儿童少年的家庭负担,保障从事特殊教育事业的教师及其他工作人员的利益,从而保证特殊教育事业的顺利进行是势在必行的。

残疾儿童少年是特殊的群体,残疾儿童少年的教育,是我国教育事业的重要组成部分。关爱残疾儿童少年、关注特殊教育,是全社会的共同职责。只有保证特殊教育事业的顺利发展,才能真正促进、实现教育公平,也才能真正构建美好和谐的社会。

注释:

- ① 辅助技术,简称AT,Assistive Technology,是专门为改善功能障碍者所面临的问题而构想和利用的设备、服务、策略和训练,包括辅助技术设备和辅助技术服务两个方面。引自:叶元.美国特殊教育相关服

务研究[D].华东师范大学硕士学位论文,2011:17.

- ② 残疾和康复研究国家协会,The National Institute on Disability and Rehabilitation Research,简称NIDRR,主要通过一个集研究、示范计划和相关的活动于一体的项目,包括培训那些提供康复服务或是管理康复研究的人,从而帮助改善所有残疾人的生活。

参考文献:

- [1] U. S. Department of Education. Fiscal Year 2013 Budget Summary - February 13,2012 [EB/OL]. <http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget13/summary/edlite-section.html>,2012-03-21.
- [2] 金传宝.美国特殊教育面临的主要挑战与最新趋势[J].当代教育科学,2011(13):53.
- [3] U. S. Department of Education. Summary of Discretionary Funds, FY 2008 - FY 2013 President's Budget [EB/OL]. <http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget13/summary/appendix1.pdf>,2012-05-17.
- [4] 方俊明.特殊教育学[M].北京:人民教育出版社,2005:65.
- [5] 杨柳.美国残疾人教育法探析[J].比较教育研究,2008(6):73.

责任编辑:文正东

Countermeasures and Suggestions: Implications From the Analysis of the Input and Use of Special Education Funds in America ——A Probe into Reformation on Special Education Policies of Obama Administration in 2013

OU Taoying WANG Fengyu

(Shenyang Normal University, Shenyang, Liaoning 110034, China)

Abstract: In February 13, 2012, Obama Administration has released the Fiscal 2013 Budget. There includes \$12.7 billion for special education in the new year's education budget, 18.2 percent of the total education budget, focusing on improving the educational and early intervention outcomes for children with disabilities. The 2013 request funds a wide range of programs that can indeed to protect the children with disability ages 0 through 21 to receive education, so as to realize educational equality. By comparing the input of special education from 2008 to the fiscal 2013 budget, emphasizing on comparing the inputs of special education from the fiscal 2013 budget with the fiscal 2012 budget, analyzing the actuality of the input of special education in America, so as to make recommendations accordingly for the development of China's special education.

Key words: Obama Administration; Fiscal 2013 budget; special education; input