

# 中美特殊教育政策内容比较研究

——以美国《身心障碍者教育法》(IDEA2004)为参照

李欢<sup>1</sup>,周静娴<sup>2</sup>

(1. 西南大学 教育学部,重庆 400715;2. 广东省佛山市南海区星辉学校,广东 佛山 528200)

**摘要:**目前,我国尚未建立起完善的特殊教育政策体系,研究美国特殊教育政策,对于进一步完善我国的特殊教育政策具有重要借鉴意义。在对美国《身心障碍者教育法(IDEA2004)》基本内容进行分析的基础上,以IDEA2004的8项原则为参照,梳理我国现行的特殊教育政策内容,认为我国特殊教育政策还需要从以下几个方面进行完善:真正解决入学平等权问题;提高特殊教育政策的完整性;完善政策实施细节;建立正当程序原则,加快推进特殊教育立法。

**关键词:**特殊教育;教育政策;残障人教育权利;IDEA2004;教育立法;美国

**中图分类号:**G40-011.8;G76;G769.712 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2017)01-0094-10

2016年4月,《国务院2016年立法工作计划》发布,其中提出将修订《残疾人教育条例》提上立法日程<sup>[1]</sup>。《残疾人教育条例》于1994年颁布实施,是我国第一部有关残疾人教育的专项法规,对我国特殊教育事业的发展起到了不可替代的作用。他山之石可以攻玉,在此条例修订之际,我们亟须借鉴他国特殊教育政策经验,进一步完善我国特殊教育政策法规。美国特殊教育的长足发展,离不开深入的特殊教育立法探索与实践,其中影响最大的当属《身心障碍者教育法》(Individuals with Disabilities Education Act, IDEA),它对美国特殊教育的实施和发展有着不可或缺的作用。全球化背景下,各国的教育改革相互影响,探析美国的特殊教育政策,旨在客观认识我国现行的特殊教育政策存在的问题,为我国《残疾人教育条例》的修订和完善提供参考。

## 一、美国《身心障碍者教育法》的内容分析

美国的教育法律体系包括宪法(constitution)、法律(statutes)、判例法(case law)、行政决策和意见(administrative decisions and opinions)<sup>[2]</sup>。其中,宪法具有最高的法律效力,但美国宪法中并没有直接针对教育的条款,联邦政府通过授权国会为教育立法和为各州政府筹集教育资金的方式影响教育。各州的教育政策必须符合宪法精神,遵守国会所颁布的各项教育立法。在特殊教育政策方面,美国的特殊教育立法十分丰富,现行的IDEA2004是规范与推动美国特殊教育事业积极发

收稿日期:2016-07-28

作者简介:李欢,教育学博士,西南大学教育学部副教授,硕士生导师。

周静娴,广东省佛山市南海区星辉学校教师。

**基金项目:**2014年国家社科基金青年项目“汉语儿童语言能力评估体系与语言治疗模式的循证研究”(14CYY014),项目负责人:李欢;2014年中国教师发展基金会项目“智力落后儿童语用干预研究 FSC 主题互动游戏研究(2014GATJYD-Y07)”,项目负责人:李欢;2016年中央高校基本业务费专项资金资助重点项目“循证视阈下自闭证谱系障碍儿童社交干预研究”(SWU1609119),项目负责人:李欢。

展的最重要法案。

### (一)IDEA 的背景与沿革

IDEA 的前身即《残障儿童教育法》(Education for All Handicapped Children Act of 1975, EAHCA),又称为“94-142 公法”(P.L.94-142)。94-142 公法的制定与颁布受益于美国当时的民权运动(civil rights movement),其对社会公平和自由的追求,激起了包括残障者在内的弱势群体的反抗,他们不断将教育不公平诉诸法律。继“米尔斯诉哥伦比亚教育董事会案(Mills v. Board. of Education, of the District. of Columbia 1972)”和“宾夕法尼亚州智力障碍儿童协会(Pennsylvania Association for Retarded Children, PARC)诉联邦案(Pennsylvania Association for Retarded Children v. Commonwealth of Pennsylvania 1972)”为代表的保护残障儿童平等受教育权的判例法之后,以“为所有特殊儿童提供免费且合适的公立教育”为主旨的 94-142 公法应运而生<sup>[3]</sup>。

94-142 公法自 1975 年颁布以来,曾多次修改,表 1 列出了主要的修正内容。IDEA2004 颁布于 2004 年 12 月,2006 和 2011 年,联邦教育部分别修订了该法案的第二部分(即针对学龄特殊儿童的部分)和第三部分(即针对残疾婴幼儿的部分),并作为实施细则公布;2013 年 3 月,又修订了该法案第二部分中关于特殊儿童父母对公共或私人医疗保险的意见<sup>[4]</sup>。IDEA2004 秉承了 94-142 公法的正义与平等理念,并随着对特殊儿童、特殊教育研究的不断深入和社会公平观念的不断进步而越发完善。

表 1 IDEA 的历史沿革

时间	法案名称	主要内容
1975	所有残障儿童教育法案(Education for All Handicapped Children Act of 1975, P. L. 94 - 142, EAHCA)	接受教育资助的合众国必须遵从该法案,为所有残障儿童提供免费且合适的特殊教育,制定并提交计划方案。法案保证了特殊儿童及其父母的正当程序权(due process rights)
1983	特殊教育法修正案(Amendments to the Education of the Handicapped Act of 1983 P.L. 98 - 199)	促进由学校到工作岗位的转衔研究与示范项目;开展父母培训并建立信息中心;对示范项目以及特殊儿童早期干预研究给予资助
1986	所有残障儿童教育法修正案(Education of The Handicapped Act Amendments of 1986, P.L. 99 - 457)	在 94-142 公法的基础上,增加了关于对残疾婴幼儿进行早期干预的内容;明确特殊儿童及其家长同时受该法案和康复法案的保护
1990	身心障碍者教育法案(Individuals with Disabilities Education Act of 1990, P.L. 101 - 467, IDEA)	“残障儿童”改为“身心障碍者”;自闭症和创伤性脑损单伤单独列为障碍的一种;为年满 16 岁的特殊儿童提供转衔服务
1997	身心障碍者教育法修正案(Individuals with Disabilities Education Act Amendments of 1997, P.L. 105 - 17)	强化了父母在特殊教育中的角色;增加了违纪特殊儿童的教育惩罚;对“个别化教育计划”(IEP)进行了修改
2004	身心障碍者教育法修正案 2004(Individuals with Disabilities Education Improvement Act of 2004, P.L. 108 - 446)	提高了对特殊儿童的教育期望;强化了特殊教育中的父母角色;明确了对“高质量特殊教育教师”的要求

### (二)IDEA2004 的内容构成

IDEA2004 包括总则(general provisions)、对全体特殊儿童的援助(assistance for education of all children with disabilities)、残疾婴幼儿(infants and toddlers with disabilities)以及国家为提高特殊教育水平而采取的行动(national activities to improve education of children with disabilities)4 个部分。第一部分总则是国会对该法案合法性的解释,主要包括对当时特殊教育现实情况的分析阐述、IDEA2004 中必要的名词解释以及 IDEA2004 的目标。第二部分是对 3~21 岁特殊儿童及青少

年提供特殊教育的具体要求,并对特殊儿童及其家长权益的正当程序保护问题作了详细的规定。第三部分强调了对特殊儿童进行早期干预的重要性,要求各州实施全州范围内的特殊婴幼儿早期干预计划,并为他们的父母提供相应的服务,包括家庭培训、咨询、家访等方式。法案并未要求各州教育部门承担全部的特殊婴幼儿项目,只要求其服从领导机构(包括教育部、福利部、卫生部或任何其他相关的州政府部门)的安排即可,许多州都采取了多部门合作实施特殊婴幼儿早期干预服务的方式。第四部分强调了联邦资助项目在特殊儿童鉴定、干预、实践等方面的重要作用,其中最重要的3个项目是:(1)人事发展资助计划;(2)人事预备、技术援助和试点项目;(3)提高特殊教育成效支持项目<sup>[5]</sup>。

表2 IDEA 2004 的内容构成

标题		内容梗概
第一部分	总则(general provisions)	对特殊教育实施现状的调查与分析、法案目标、重要概念解释
第二部分	对全体特殊儿童的援助(assistance for education of all children with disabilities)	财政资助计划,主要包括资助的数额、项目、分配、授权、使用、监督等;各州的特殊教育计划
第三部分	残疾婴幼儿(infants and toddlers with disabilities)	视各州法案要求,对残疾婴幼儿实施多学科早期干预项目
第四部分	国家为提高特殊教育水平而采取的行动(national activities to improve education of children with disabilities)	国家为确保特殊教育有效实施而在科研、人员培训、专业发展等方面的支持项目

## 二、中国现行特殊教育政策

我国的教育政策体系主要包括教育法律、教育行政法规、教育规范性文件以及地方性法规、自治条例、可行条例等,其效力依次递减<sup>[6]</sup>。与美国一样,我国的教育政策同样以宪法为指导依据,但由于缺乏《特殊教育法》,现行的特殊教育政策比较零散。

### (一)特殊教育政策体系

《中华人民共和国宪法》中,“国家尊重和保障人权”“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”“任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务”“国家举办各种学校”“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”等条款,共同构成了我国特殊教育政策的宪法依据。在此基础上制定的《中华人民共和国残疾人保障法》(以下简称《残疾人保障法》)、《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)、《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)为特殊儿童的平等受教育提供了法律保障,《残疾人教育条例》(以下简称《条例》)是《残疾人保障法》的下位行政法规。2008年,我国对《残疾人保障法》进行了第一次修订,但现行的《条例》仍然是1994年的版本。在《条例》的指导下,教育部研究制定了其下位规范性文件《关于开展残疾儿童少年随班就读工作的试行办法》(1994,以下简称《随班就读试行办法》)和《特殊教育学校暂行规程》(1998)。此外,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(2010,以下简称《纲要》)对我国现行特殊教育有着重要影响,在其指导下,教育部制定了《关于加强特殊教育教师队伍建设的意见》(2012,以下简称《教师队伍建设意见》)和特殊教育短期发展规划——《特殊教育提升计划(2014—2016年)》(2014,以下简称《提升计划》),以及实施特殊教育的具体规范类文件——《特殊教育教师专业标准(试行)》(2015,以下简称《专业标准》)和《普通学校特殊教育资源教室建设指南》(2016,以下简称《资源教室建设指南》)等。具体见表3。

表3 中国现行特殊教育相关政策一览表

时间	政策名称	政策效力	相关内容
1994	残疾人教育条例	行政法规	我国第一部特殊教育专项法规 提出发展学前特殊教育
1994	关于开展残疾儿童少年随班就读工作的试行办法	规范性文件的	通过审慎鉴定能够随班就读的特殊儿童、少年就近入学
1998	特殊教育学校暂行规程	规范性文件	包括特殊教育学校的入学及学籍管理、教育教学工作、工作人员、行政管理、卫生保健及安全工作、学校建设和经费以及学校与社会、家庭的关系等内容
2006	中华人民共和国义务教育法(修订)	法律	规定拒绝接收具有接受普通教育能力的残疾儿童、少年随班就读的学校及责任人员需担负法律责任
2008	中华人民共和国残疾人保障法	法律	“发展残疾儿童义务教育”修改为“保障残疾儿童义务教育”
2010	国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)	规范性文件	在普及义务教育阶段特殊教育的基础上,发展学前教育、高中教育和高等教育
2012	关于加强特殊教育教师队伍建设的意见	规范性文件	建设特殊教育师范院校;实施以5年为周期不少于360小时的培训;提高特殊教育教师待遇
2014	特殊教育提升计划(2014—2016年)	规范性文件	三年内的特殊教育发展规划 提出送教上门、医教结合;明确提出将孤独症儿童、少年列为特殊教育对象
2015	特殊教育教师专业标准(试行)	规范性文件	对特殊教育教师的基本专业要求
2016	普通学校特殊教育资源教室建设指南	规范性文件	提供了资源教室应当具备的基本设备目录

## (二)政策内容分析

我国的特殊教育政策在内容上主要包括以下几个方面:

(1)权利保障:《残疾人保障法》规定的“国家保障残疾人受教育的权利”为特殊儿童的平等受教育权提供了法律保障;《义务教育法》规定的“普通学校应当接收具有接受普通教育能力的残疾适龄儿童、少年随班就读,并为其学习、康复提供帮助”,使随班就读儿童的合法权益得到了保护。

(2)统筹规划:主要依据《纲要》及特殊教育阶段性计划——《特殊教育提升计划(2014—2016年)》,从3个方面对特殊教育进行了统筹安排。第一,财政投入,包括基础建设、生均公费标准等;第二,提高入学率,包括建设特殊教育学校和资源教室、送教上门、发展非义务教育阶段特殊教育等;第三,师资发展,包括提高特殊教育教师队伍数量、专业性及待遇等。

(3)具体规范:主要是对《纲要》和《提升计划》的细化,包括2010年的《特殊教育学校暂行规程》、2012年的《关于加强特殊教育教师队伍建设的意见》、2015年的《普通学校特殊教育资源教室建设指南》和2016年的《特殊教育教师标准(试行)》等。此外,现行的《随班就读试行办法》仍是1994年颁布的版本。

## 三、中美特殊教育政策内容对比

为了能够深层次地分析我国现行特殊教育政策存在的问题,以下将以IDEA2004的8项原则

为参照,对比我国现行的特殊教育政策内容(具体见表4),通过比较,为完善我国的特殊教育政策提供参考。美国部分学者认为,8项原则是IDEA2004为保证每一个特殊儿童都能得到免费且合适的特殊教育而对各州提出的要求,但包括大部分国内学者在内的更多研究者则认为,这是IDEA2004的基本要求和精髓,是我们全面理解IDEA2004内涵的最佳工具。

表4 IDEA 2004原则与我国相关特殊教育政策的对比

IDEA 2004	中国特殊教育政策
零拒绝原则	《残疾人保障法》第二十一条:国家保障残疾人享有平等接受教育的权利。《义务教育法》第二、第六、第十二条:义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育;保障残疾的适龄儿童、少年接受义务教育;适龄儿童、少年免试、就近入学。《教育法》第九条:公民不分民族、种族、性别、年龄、职业、财产状况、宗教信仰等,依法享有平等的受教育机会。《特殊教育提升计划》二(一):全面推进全纳教育,使每一个残疾孩子都能接受合适的教育
鉴定与评估原则	《残疾人教育条例》第十六条:县教育行政部门和卫生行政部门负责对儿童残疾状况进行鉴定,并对其接受教育的形式提出意见。《特殊教育学校暂行规程》第九条:学校应对入学残疾儿童、少年的残疾类别、原因、程度和身心发展状况等进行必要的了解和测评。《随班就读试行办法》第5、第6条:招收残疾儿童、少年随班就读,一般应当对其残疾类别和程度进行检测和鉴定
免费且合适的公立教育原则	《残疾人教育条例》第十八条:对经济困难的残疾学生,应当酌情减免杂费和其他费用。《随班就读试行办法》第15条:贯彻因材施教的原则,制订和实施个别教学计划。《特殊教育暂行规程》第五十九条:特殊教育学校对义务教育阶段学生免收学费,对家庭生活困难的学生减免杂费。《义务教育法》第二条:义务教育不收学杂费。《特殊教育提升计划》二(一)、三(三)(四):全面推进全纳教育,使每一个残疾孩子都能接受合适的教育,对义务教育阶段的残疾学生,在两免一补的基础上提高补助水平;推进高中阶段残疾学生免费教育;为残疾学生提供个别化教育和康复训练
最少受限制环境原则	《残疾人教育条例》第三、第二十一条:根据残疾人的残疾类别和接受能力,采取普通教育方式或者特殊教育方式,充分发挥普通教育机构在实施残疾人教育中的作用;普通学校应当按照国家有关规定招收能适应普通班学习的适龄残疾儿童、少年就读,并根据其学习、康复的特殊需要对其提供帮助;有条件的学校,可以设立专门辅导教室。《随班就读试行办法》第11条:普通学校不得拒绝该校服务范围内的能够在校学习的少年儿童随班就读。《特殊教育学校暂行规程》第十四条:学业能力提前达到更高年级程度的学生,可准其提前升入相应年级或提前学习相应年级的有关课程;经考查能够随班就读的学生,可申请转学。《特殊教育提升计划》三(一):尽可能安排残疾学生在普通学校随班就读;为确实不能到校就读的残疾儿童提供送教上门服务
家长参与原则	《随班就读试行办法》第25、第26条:学校和教师应与残疾学生家长建立经常的联系,学校应加强对家长的培训。《特殊教育学校暂行规程》第六十一条:学校以多种形式与学生家长建立联系制度
正当程序保护原则	无
辅助技术原则	《特殊教育学校暂行规程》第五十三条:学校要创造条件配备现代化教学设备和康复器具。《特殊教育提升计划》三(四):支持特殊教育学校配备必要的教育教学、康复训练等仪器设备。《普通学校特殊教育资源教室建设指南》
人员培训原则	《义务教育法》第三十条:教师应取得国家规定的教师资格,特殊教育教师享有特殊岗位补助津贴。《特殊教育提升计划》三(五):加强特殊教育教师队伍建设。《特殊教育教师标准》

### (一)零拒绝(zero reject)原则

“零拒绝”是保证美国特殊教育公平的最基本原则,指各州教育部门必须无条件且无一例外地为该州所有符合条件的特殊儿童提供特殊教育及相关服务。如今,美国零拒绝的内涵已经不仅仅是指对前来求学的特殊儿童实行零拒绝,联邦教育部还要求各州教育部门建立“特殊儿童发现系统”(children find system),各州提交给联邦教育部的特殊教育计划中,必须包括关于这一工作的任务分配、保证采取的有效行动、保证工作开展所需的资源等内容。这一项目的对象包括所有学龄期的特殊儿童和青少年,最主要的方式是政府公示,政府有责任通知该州的所有公民进行残疾诊断。

除“特殊儿童发现系统”之外,还包括引荐、公共会议、挨家挨户访问、联系儿科医生、联系日间托儿所机构、社区访问、印刷宣传册、演讲、幼儿园筛选、提高公众意识等手段,假如政府发现或怀疑某一儿童可能需要特殊教育,那么就必须要对其进行评估<sup>[7]</sup>。建立“特殊儿童发现系统”作为教育部门义不容辞的责任,减少了因父母疏忽或其他原因而导致的特殊儿童未被发现或未能接受适合的教育的风险。

我国《残疾人保障法》第二十一条“国家保障残疾人享有平等接受教育的权利”中要求:“各级人民政府应当为残疾人接受教育创造条件。政府、社会、学校应当采取有效措施,解决残疾儿童、少年就学存在的实际困难,帮助其完成义务教育。”这一条文虽然以法的形式保障了特殊儿童的受教育权利,但实际上直到2013年,我国仍有8.4万名学龄特殊儿童未能接受义务教育<sup>①</sup>。即便是2014年推出的《特殊教育提升计划》,亦仅仅提出“到2016年三类特殊儿童入学率达到90%”。在入学的问题上,我国特殊教育领域至今仍没有推行“零拒绝”。

同时,我国也尚无全国性的、类似美国“特殊儿童发现系统”的相关规定,仅有以上海为代表的部分经济发达地区逐步建立起了特殊儿童发现机制。2015年,《上海市关于开展医教结合工作的通知》要求,各类医疗机构应将在诊疗服务中发现的有残疾症状的0~18岁儿童、少年,转诊到儿童残疾诊断评估机构作进一步评估和确诊。儿童残疾诊断评估机构根据不同特殊儿童的障碍类型,指派该领域内的专业医疗机构负责对其进行评估和鉴定。同时,上海市还依据2007年出台的《上海市出生缺陷报告与管理工作制度》,对所有有缺陷的新生儿进行登记,以全面覆盖、统一管理。

## (二) 无歧视鉴定与评估(nondiscriminatory identification and evaluation)原则

评估是收集特殊儿童的各种信息以制定相关政策的过程,决定了谁需要特殊教育、需要怎样的特殊教育和需要在怎样的环境中接受特殊教育<sup>[8]</sup>。只有评估准确,才能为特殊儿童提供真正适合他们的特殊教育。IDEA2004规定的评估程序大致如下:首先,疑似特殊儿童需要经过学校多学科评估小组(multidisciplinary team)的初步鉴定,以决定是否需要接受全面的评估。评估组成员应当包括普通教育教师、学校心理医生、特殊教育评估者、特殊教育教师、言语语言临床医生、医疗人员(假如需要的话)、社工、学校辅导员、父母、学校护工、职业物理治疗专家<sup>[9]</sup>。其后,当评估组确定该儿童需要进一步评估时,应该根据其个人情况设计全面的、个性化的评估,同时结合其在教育中的表现作出最终决定。最终的评估结果还必须明确什么样的特殊教育服务才能够满足孩子的特殊需求。为了保证特殊教育评估的准确、公平和公正,IDEA2004设置了一系列关于无歧视评估的要求<sup>[10]</sup>。

关于对特殊儿童的鉴定与评估,在我国特殊教育政策中尚无明确要求。如《残疾人教育条例》第十六条规定:“县级人民政府的教育行政部门和卫生行政部门应当组织开展适龄残疾儿童、少年的就学咨询,对其残疾状况进行鉴定,并对其接受教育的形式提出意见。”《关于开展残疾儿童少年随班就读工作的试行办法》第5、第6条虽对随班就读特殊儿童的评估与鉴定作了较为详细的说明,但针对的只是随班就读的特殊儿童,而且法律效力太低,难以保证实施效果。因此,就整体而言,我国的特殊教育政策在对特殊儿童的鉴定与评估上存在很大的缺失,不论是对评估人员还是评估程序、工具、原则等,都没有有效、权威且具体的规定。

## (三) 免费且合适的公立教育(free appropriate public education)原则

保证每一个孩子都可获得能够满足其特殊需要的,能够为其将来的教育、工作和独立生活做准备的免费且合适的公立教育,是IDEA2004的目标之一。所谓“免费且合适的公立教育”包括以下4个方面:(1)使用公共经费且免费接受公共监管和指导;(2)达到州教育标准;(3)包括该州范围内的

<sup>①</sup> 2013年中国残疾人事业发展统计公报[残联发(2014)29号]显示,截至2013年底,全国有未入学适龄残疾儿童、少年8.4万人。2014、2015年未公布未入学适龄残疾儿童、少年数量。

合适的学前教育、初等教育和中等教育；(4)遵循个别教育计划的要求。

我国《残疾人保障法》第二十一条要求：免除义务教育阶段特殊儿童的教科书费，并给予生活补助。《特殊教育提升计划》要求加大特殊教育经费投入力度，保证3年内义务教育阶段特殊教育学校生均预算内公用经费标准达到每年6000元，同时积极推进免费的高中阶段特殊教育。我国现行特殊教育政策融入了医教结合的理念，如《特殊教育提升计划》在其总体目标中提出，要初步建立医教结合的特殊教育体系，为特殊儿童提供合适的特殊教育。但遗憾的是，我国政府至今还没有针对医教结合具体实施细则作出全国性的统一规定。

#### (四)最少受限制环境(least restrictive environment)原则

“最少受限制环境”原则是对特殊儿童教育环境的要求，即要最大限度地满足(maximum extent appropriate)儿童的特殊需要。IDEA2004要求特殊儿童应当尽可能地与普通儿童一起接受教育，除非儿童在接受足够的特殊教育辅导与服务之后，仍然不能从这种教育环境中受益，才可以考虑将其安置到其他环境中。对于未和普通儿童一起参与普通学业课程、课外活动和其他非学业活动(譬如午餐、课间休息、交通运输、舞会等)的特殊儿童，其IEP必须对上述未参与行为作出详细的解释。为了保证每一名特殊儿童都能被安置到切合其特殊需要的最少受限制环境，IDEA2004要求各州教育部门必须为其提供连续的、可供选择的安置环境(continuum of alternative placements)，这些选择包括：普通班、资源教室、特殊班、特殊学校、在家教育、在医院或机构接受干预等<sup>[11]</sup>。

我国现行的特殊教育安置方式与美国类似。如《特殊教育提升计划》要求：“扩大随班就读的规模，尽可能安排特殊儿童进入普通班学习。”教育部教育基础二司负责人解读《提升计划》时指出，对特殊儿童的教育安置应按照：“残疾程度相对较轻的残疾儿童、少年进入普通学校就读，中重度残疾儿童、少年到特殊教育学校就读，为确实不能到校就读的重度残疾儿童、少年提供送教上门服务，将其纳入学籍管理。”<sup>[12]</sup>《特殊教育学校暂行规程》第十四条提出：“特殊教育学校对学业能力提前达到更高年级程度的学生，可准其提前升入相应年级学习或者提前学习相应年级的有关课程。经考查能够在普通学校随班就读的学生，在征得本人、其父母或者其他监护人的同意后，应向主管教育行政部门申请转学。”<sup>[13]</sup>可以看出，我国在特殊儿童的教育安置问题上有“最少受限制环境”的考虑，但由于缺少为儿童实施个别化教育计划的规定，相关部门只能按照残疾程度对特殊儿童进行模糊的分类安置，并不能精准地按照个体的不同特殊需求选择适当的安置环境。另外，由于现行的《关于开展残疾儿童少年随班就读工作的通知》颁布于1994年，其内容缺乏特殊教育学科的专业指导，且已不适当当下的特殊教育发展状况，执行上又缺少细节和强制性，尤其缺乏对随班就读儿童教育工作者的筛选、培训以及支持和其他协助，缺乏对随班就读儿童公平权益和教学效果的政策保障，导致儿童在随班就读中难以受益，很容易沦为局外人<sup>[14]</sup>。一言以蔽之，没有政策的规范与保障，随班就读实则难以达到“最少受限制环境”的要求。

我国的“送教上门”可与美国的“在家教育”(homebound instruction)相对应。美国1997年制定的IDEA实施条例(regulation of IDEA)指出，“在家教育”是指为不能到校接受教育的特殊儿童提供的教育，这样的儿童一般伴有严重障碍。但1999年的IDEA实施条例和2006年的IDEA实施条例中，却不再保留这一规定，只有部分州(如佛罗里达州、密歇根州、纽约州等)的法律对“在家教育”作出了规定<sup>[15]</sup>。

#### (五)家长参与(parental participation)原则

IDEA非常注重家长参与，IDEA2004更是强化了家长在特殊教育中的角色。美国学者一般认为，建立家校联系是教育特殊儿童最好的办法，是决定适当的安置方式的基础，也是确定是否已提供免费且合适的公立教育的主要手段。IDEA2004要求，特殊儿童的家长必须在儿童的鉴定与评

估团队以及 IEP 小组中,扮演与其他成员同等重要的角色。

相比之下,我国的特殊教育政策似乎并不强调家长参与,鉴定、评估以及 IEP 制定等过程都缺乏具体的有关家长参与的规定。

#### (六)正当程序(due process)原则

正当程序是宪法规定的原则之一,在 IDEA2004 中,这一原则可谓体现得淋漓尽致,几乎涵盖特殊教育的方方面面,包括鉴定、评估、IEP 项目、安置、干预等。正当程序原则通过限制地方政府的权利为特殊儿童及其家长提供法律保护,其形式包括通知、听证、投诉以及上诉等,正是因为有正当程序原则的保护,家长才能够全面参与特殊教育的有关决策,从而保证了特殊儿童的合法权利以及特殊教育的效果。

我国“重形式,轻程序”的立法传统,直接导致了特殊教育政策中“正当程序”的缺失,对于特殊儿童及其家长的保护,多数时候是通过《残疾人权利保障法》以及《义务教育法》中的法律责任部分条款施行,整体而言,保护力度较弱。

#### (七)辅助技术(technical-related assistance)原则

辅助技术包括技术辅具(assistive technology device)和技术辅助服务(assistive technology service)。技术辅具是指用于维持、提高或改善特殊儿童功能和能力的所有道具、设备或产品系统。技术辅助服务是指直接帮助特殊儿童选择、购买或使用技术辅具的所有服务,包括:(1)对儿童特殊需求的评估,即在儿童日常环境中的功能性评估;(2)为儿童提供技术辅具的购买、出租或其他获得方式的服务;(3)提供挑选、设计、组装、定制、调节、使用、保养、维修以及更换技术辅具的服务;(4)与技术辅具协调使用的、与儿童现阶段的教育康复计划相关的其他治疗方法、干预方式和相关服务;(5)为儿童或其家庭提供合适的培训或技术支持;(6)为服务于儿童生活的主要专业人员或其他相关人员提供培训和技术支持的服务。根据 IDEA2004 的要求,只要某技术援助能够帮助儿童获得免费且合适的特殊教育及其相关服务,那么这一技术援助就必须写在儿童的 IEP 中。

我国近年来也开始重视辅助技术在特殊教育中的应用。如:2010 年出台的《特殊教育学校暂行规程》要求,学校建设应当配备现代化的教学设备和康复器具;《特殊教育提升计划》(2014—2016 年)中提出,在特殊教育资源教室、特殊教育学校中配备教育教学和康复设施;2016 年教育部印发了《普通学校特殊教育资源教室建设指南》,其中的技术辅具对象主要针对视力障碍儿童(包括有声读书机、盲用便携式电脑、语音读物、触摸式读物、可调节式阅读支架、闭路电视放大机等)、听力障碍儿童(包括训练听觉功能的各种产生不同频率、响度、声音的物品等,手语训练卡片及光盘等,助听器)、言语语言障碍儿童(包括用于呼吸、发声、语音训练的物品、图片、学具及软件光盘,语言训练卡片、沟通板、语言能力评估与训练材料、言语语言沟通评估训练设备等,早期语言干预或康复设备等)、肢体残疾和感觉统合失调儿童(包括各种大动作、精细动作和感觉统合训练设备等),技术辅具还包括心理康复训练器材,如认知干预操作器具、沙盘等。近两年,中央财政对特殊教育的资金支持中,有很大一部分用于改善特殊教育基础设施、为特殊教育配备必需的技术辅具。在辅助技术服务方面,《普通学校特殊教育资源教室建设指南》提出:开展普通教师、学生家长和有关社区工作人员的培训,区域内特殊教育指导中心或特教学校应加强对资源教室的业务指导和评估,定期委派专人为资源教师提供培训和业务支持,对区域内资源教室的运行及成效进行考核评价,并将结果上报主管教育行政部门。

与美国相比,会发现我国的特殊教育政策在辅助技术方面表现出“重设备,轻服务”的倾向。美国技术辅具服务是以儿童的特殊教育需要为中心而展开的,包括评估、挑选、培训以及与其特殊教育和干预服务相关的诸多方面,而我国虽然提供了技术辅具购买指南,却缺乏对特殊儿童进行个性



化服务的考量。肖菊英等学者基于调查指出,大部分特殊儿童及其父母、各类特殊教育机构不了解各类辅具的功能、使用和获得方式,究其原因仍旧在于政策在技术辅具相关服务方面的缺失<sup>[16]</sup>。

#### (八) 人员培训 (personnel development) 原则

IDEA2004 对特殊教育教师的质量提出了要求,即所有公立中小学校的特殊教育教师必须满足以下条件:(1)具有学士学位;(2)获得该州的特殊教育教师资格证或执照;(3)所持资格证不能是临时教师资格证或执照。法案中有明确的各州人员培训资金(state personnel development grant)条款,要求各州必须向联邦政府提交本州特殊教育和相关服务所需要的教师和人员种类及数量,并且必须陈述本州如何确保这些工作人员能够为特殊儿童提供免费且合适的公立教育。各州应当将资金用于对现有的特殊教育教师和相关服务人员的专业性培训以及各大学对特殊教育工作者的培养上。

2014年,我国政府在《特殊教育提升计划》中提出,通过建立特殊教育教师专业证书制度、制定特殊教育教师专业标准、确定各类特殊教育工作者的上岗条件、在教师资格考试中加入特殊教育的相关内容、高等院校增设特殊教育专业、师范类专业中开设特殊教育课程、增加各类特殊教育教师培训计划等,提高我国特教教师的专业水平。2015年底,教育部制定《特殊教育教师专业标准(试行)》,对我国的特殊教育教师提出了相应的要求。

### 四、研究启示

通过对中美特殊教育政策内容进行比较分析,不难看出,IDEA2004中的大部分原则在我国的特殊教育政策中或多或少都有所体现,但二者存在较大差距,同时,我国的特殊教育政策还存在立法层次低、约束力不够,部分内容不完整、缺乏可操作性、严重滞后等问题。因此笔者认为,我国特殊教育政策应从以下几个方面加以完善,以切实保障残疾人的平等受教育权。

#### (一) 真正解决入学平等权问题

我国《残疾人保障法》规定残疾人享有平等受教育的权利,《义务教育法》也规定所有适龄儿童都必须接受义务教育,但直至今日,我国仍有许多特殊儿童未能接受特殊教育,尤其是自闭症、情绪行为障碍等类型的特殊儿童,被义务教育拒之门外的例子仍然是屡见不鲜。实现“零拒绝”是保证教育公平最基本的要求,更是国家和政府保障公民平等权利决心的体现,也是特殊教育未来发展的底气所在,因而我国的特殊教育政策制定者应该在解决特殊儿童入学平等权问题上更加有所作为。

#### (二) 提高特殊教育政策的完整性

我国现行的特殊教育政策内容上缺乏核心,不成体系,未能对特殊教育的相关内容作出完整的规范。例如,缺乏针对特殊儿童制定个别化教育计划的规定,而这是保障每一名特殊儿童都能接受适当的特殊教育的最重要手段;缺乏关于残疾学生家长权利的规定,特殊教育政策中,对特殊教育中的家长参与及决策权等均未作陈述;缺乏关于特殊儿童评估与鉴定的规定,造成各类特殊儿童的教育中缺乏评估与反馈,自闭症等特殊儿童的鉴定常出现误差。我国的特殊教育政策应进一步“查漏补缺”,提高完整性。

#### (三) 完善政策实施细节

我国现行的特殊教育政策大都从宏观层面上对特殊教育工作进行规定,多项工作的执行细节却鲜有提及。例如《特殊教育提升计划》提出的医教结合、建立特殊教育教师专业证书制度等,大都只停留在宏观描述层面,并未提出具体的实施办法。因此,我们亟须完善相应政策的实施细节,只有这样,具体政策执行者才能将有关规定真正落到实处。

#### (四) 建立正当程序保护原则

“正当程序”原则为处于弱势地位的特殊儿童及其家长提供了自我保护的强有力法律工具。虽

然国内法学界对正当程序的呼声一直未断,但严格意义上的正当程序法律原则在我国尚未确立<sup>[17]</sup>。近年来,越来越多的特殊教育行业乱象警示我们,必须尽快构建切实可行的有效的法律保障体系,遏制特殊儿童遭受非法待遇情况的发生。

#### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅关于印发国务院 2016 年立法工作计划的通知[EB/OL].(2016-04-13)[2016-06-26]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/13/content\\_5063670.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/13/content_5063670.htm).
- [2] ROTHSTEIN L F,JOHNSON S F.Special education law[M]. 5th ed.California:SAGE Publications,2014:2-7.
- [3] BLAKE M. The reauthorization of the individuals with Disability Education Act: Moving toward a more unified system[J].Public Law,2002,11(2):203-215.
- [4] U.S. Department of Education. Building the legacy of IDEA 2004[EB/OL]. (2013-07-11)[2016-06-26]. <http://idea.ed.gov/explore/home>.
- [5] YELL M L. The law and special education[M]. 3rd ed. Upper Saddle River:Pearson,2012:70.
- [6] 吴填. 残疾人政策法规理论与实践[M]. 南京:南京大学出版社,2013:12.
- [7] United States Department of Education Office of Special Education and Rehabilitative Services. History: Twenty-Five years of progress in educating children with disabilities through IDEA[EB/OL]. [2016-06-26]. <http://www.ed.gov/policy/speced/leg/idea/history.pdf>.
- [8] DRASGOW E, YELL M L. Functional behavioral assessments: Legal requirements and challenges[J].School Psychology Review, 2001,30(2):239-251.
- [9] GIULIANI G A,PIERANGELO R. Assessment in special education: A practical approach[M].4th ed.Boston:Pearson,2013:36.
- [10] ROTATORI A F,OBIAKOR F E,BAKKEN J P. History of special education[M]. Bingley:Emerald Group Publishing, 2011:30.
- [11] HEWARD W L. Exceptional children :an Introduction to special education[M]. 10th ed. Boston:Pearson,2013: 562.
- [12] 提升特教发展水平 彰显教育公平——教育部基础教育二司负责人就《特殊教育提升计划(2014—2016 年)》答记者问[J]. 中国特殊教育,2014(2):6-8.
- [13] 国务院法制办公室. 特殊教育学校暂行规程[EB/OL].(2010-12-13)[2016-06-26]. <http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/bmgz/201012/20101200402676.shtml>.
- [14] 傅王倩,肖非. 随班就读儿童回流现象的质性研究[J]. 中国特殊教育,2016(3):3-9.
- [15] 董玮倩. 美国与中国台湾地区特殊儿童在家教育比较研究及启示[D]. 上海:华东师范大学硕士学位论文,2013.
- [16] 肖菊英,杨双,汪静. 特殊教育学生辅助技术使用现状调查研究——以贵州省 3 所特殊教育学校为例[J]. 四川职业技术学院学报,2015(1):116-118.
- [17] 黄学贤. 正当程序有效运作的行政法保障——对中国正当程序理论研究与实践发展的学术梳理[J]. 学习与探索,2013(9):59-69.

## A Comparative Study of Current Special Education Policies in China and the US ——US (IDEA2004) as a Reference

LI Huan<sup>1</sup>, ZHOU Jingxian<sup>2</sup>

(1. Department of Special Education, Southwest University, Chongqing 400715, China;  
2. Xinghui School, Foshan 650000, China)

**Abstract:** The Chinese government has not established a complete system of special education policy, thus it is of great importance to learn from experienced countries for improving our policies. The author analyzes the content of IDEA2004 and compare the basic special education principles of IDEA2004 with current education policies of China, and put forward such suggestions as educational equality, integrity of special education policies, implementation details of the policies, conception of justice and due process of protection and further development on legalization of special education.

**Key words:** special education; educational policy; disabled people's right to education; IDEA2004; education legislation; the US