

殊途同归：中国与菲律宾学前特殊儿童教育法律法规与政策比较研究

王先达¹, 王继麟², 焦静^{1*}

1. 福建幼儿师范高等专科学校, 福建 福州 350007

2. National University, 美国 圣地亚哥 92037

DOI:10.61369/MEC.2026030010

摘要： 学前特殊儿童教育是国家教育公平及社会文明状况所应达到的标准。中菲近年来都对学前特殊儿童教育作了较为完整的立法实践与政策设计：中国自2024年主要通过《中华人民共和国学前教育法》保障残疾儿童的学前教育权益，把融合教育、资源分配、师资以及资金诸项内容纳入法律制度的总体框架；菲律宾依序通过《包容教育法》和《早期儿童保育与发展体系法》而建立“儿童发现系统”与“包容性学习资源中心”相结合的特殊儿童早期干预及教育保障形式。中国依靠高阶专门立法促成学前特殊教育的制度化，把政府责任及普惠原则置于首位；菲律宾利用多部法律将从出生至基本教育的各阶段予以衔接，重视社区及合作机制的作用。

关键词： 学前特殊儿童教育；法律政策；中菲比较

Different Paths, Same Goal: A Comparative Study of Laws, Regulations, and Policies on Preschool Special Education in China and the Philippines

Wang Xianda¹, Wang Jilin², Jiao Jing^{1*}

1. Fujian Preschool Education College, Fuzhou, Fujian 350007

2. National University, San Diego, USA 92037

Abstract： Preschool special education represents a standard that should be achieved in terms of national educational equity and social civilization. In recent years, both China and the Philippines have implemented relatively comprehensive legislative practices and policy designs for preschool special education: China has, since 2024, primarily safeguarded the preschool education rights of children with disabilities through the "Preschool Education Law of the People's Republic of China", incorporating elements such as inclusive education, resource allocation, teacher training, and funding into the overall framework of its legal system; the Philippines, in turn, has established an early intervention and educational support model for children with special needs by successively enacting the "Inclusive Education Law" and the "Early Childhood Care and Development System Law", which integrates a "Child Discovery System" with "Inclusive Learning Resource Centers". China relies on advanced specialized legislation to institutionalize preschool special education, prioritizing government responsibility and the principle of universal access; the Philippines utilizes multiple laws to ensure continuity across all stages from birth to basic education, emphasizing the role of communities and collaborative mechanisms.

Keywords： early childhood special education; legal policies; China - Philippines comparison

学前特殊儿童教育是有关学龄前时期有身心缺陷或特殊教育需要的儿童所应得到的教育、康复及干预的学科。从联合国的《儿童权利公约》到《残疾人权利公约》都清楚地把保障残疾儿童受教育的权利列入缔约国义务，此时即学前阶段又为成长的关键期，对特殊儿童加以早期帮助或作适当教育是不能缺少的、极重要的发展性措施。

近年来全纳教育思想已被广泛接受，有关教育公平的讨论也趋于深入，多国开始推动学前特殊儿童教育法治化。中国及菲律宾是东亚、东南亚两个主要的发展中国家，所遇问题虽有不同，但都须解决特殊儿童的学前权利问题。中国在2024年11月8日通过第一项专

基金项目：本文为中国学前教育研究会“十四五”研究课题“新中国70余年学前融合教育政策法规分析、发展困境与对策探析”（课题编号：K20210116）的研究成果。

作者简介：

王先达（1971-），教授，福建幼儿师范高等专科学校特殊教育专业负责人，主要研究学前特殊教育；

王继麟（2003-），菲律宾 National University 教育学特殊教育方向在读硕士，主要研究特殊教育政策研究。

通讯作者：焦静（1992-），特殊教育教研室副主任，主要研究特殊教育、融合教育。

门论述学前教育的《中华人民共和国学前教育法》（下文称《学前教育法》^[1]，其实施时间从2025年6月1日起；菲律宾以2022年为《包容教育法》（Republic Act No. 11650）^[2]的通过年，又于2025年批准《早期儿童保育与发展体系法》（Republic Act No. 12199）^[3]，现行法律对学前特殊儿童已作较完整规范。

对两国学前特殊儿童法律及政策做比较分析，以下从立法情况、基本制度、执行方式及现实困难方面阐述中菲所采用的法律手段或政策实践。

一、中国学前特殊儿童教育的法律法规与政策

（一）法律体系概述

中国学前特殊儿童教育的法律保障已有从政策走向专门立法的发展历史。《学前教育法》颁布以前，所用法律政策基本是《残疾人教育条例》《残疾人保障法》及前两期特殊教育三年计划^[4]、《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》^[5]这类政策性文件。

2024年11月8日《学前教育法》颁布，9章85条内容，从2025年6月1日开始实施。这是中国学前教育较完整的制度性安排，把学前特殊儿童教育列入总则、儿童、幼儿园、教职工及保育教育、资金保障诸项章条之中。依此法而论，中国有关学前特殊儿童的教育将开始按法定方式向前发展。

（二）核心法律制度

1. 普惠性保障与平等入学权

该法第六条规定，国家保障适龄残疾儿童接受普惠性学前教育。第十七条规定，普惠性幼儿园应当接收能够适应幼儿园生活的残疾儿童入园，并提供帮助和便利，从法律层面确立了残疾儿童平等进入普惠性幼儿园的权利，体现了教育公平原则。

如父母或监护人同幼儿园对入园有争议，由县级政府所属的教育及卫生健康等部门配合，按一定程序查证儿童状况、合理地处理纠纷。这种做法对于入园权的实现是保护，亦对幼儿园或家庭的正当要求作了制度上、程序上的保证。

2. 多元化学前特殊教育形式

第二十八条关于政府职责：要依本地区残疾儿童状况来实施学前特殊教育，推进融合教育，对特教学校及儿童福利、康复机构提出增设学前部或附设幼儿园的要求。把学前特殊教育作多方面考虑，不否定专门安置的价值，而将各种残疾类型、程度都纳入服务范围。

3. 专业支持与资源配置

师资保障第四十七条把承担特殊教育任务的幼儿园教师所应得的津贴列出来，按制度规定予以落实，由此鼓励人才加入、保持特教队伍稳定。

有关康复及设施的内容中，第五十四条规定：若幼儿园要接收残疾儿童就必须有适当康复的器具、相应的康复人员或协作单位，要依儿童具体情况做好保育教育，即采用“医教结合”思路。

4. 经费保障

第六十三条涉及经费保障，即由省级政府来确定公办幼儿园按人分配的财政拨款（或公用经费）数额及普惠性民办园按人获得财政补助。对残疾儿童应以保育、教育与康复三者结合的角度来考虑其标准（可略高）。

（三）政策配套与实施进展

除《学前教育法》外，国务院办公厅转发的《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》明确提出“积极发展学前特殊教育”，要求多渠道扩充学前特殊教育资源，尽早为残疾儿童提供适宜服务。

“十五五”期间，中国计划进一步完善残疾儿童招生入园联动机制，落实免费学前教育政策，与《学前教育法》形成法律与政策协同推进格局。

二、菲律宾学前特殊儿童教育的法律法规与政策

（一）法律体系概述

菲律宾对学前特殊儿童所作的法律保障是多部专门立法共同起作用的结果，有关法律把早期干预及基础教育都纳入其中。主要法律有《包容教育法》（RA11650，2022年）与《早期儿童保育与发展体系法》（RA12199，2025年）。

RA11650是“关于为支持包容教育而制定残疾学习者包容与服务政策的法案”这个全称所指的法律，2022年3月11日经总统批准生效。按此法规定，各类早期或基础教育机构（不论公私性质）都应采用包容教育方式，对残疾儿童予以免费、合理的早期及基础教育，同时辅以相应服务。RA12199从2025年5月8日起由总统加以确认，把2013年所称的《早期 years 法》（RA10410）废止，以更完整的思路建立早期儿童保育制度。

（二）核心法律制度

1. 包容教育政策框架

RA11650是有关包容教育的政策性法律，清楚地指出不能因人有残疾就否定其入学的权利。学习者年龄是3～24岁，又把设立包容性学习资源中心列入各城市及直辖市义务。这类中心要能对残疾人做适当评估、予以教学协助、配置资源或提出专业建议。

法律规定，要利用多个部门、包括教育部来合作，比如提到残疾学习者协调委员会及教育咨询类委员会的安排。

2. 早期儿童保育与发展体系

RA12199是有关从出生到8岁儿童所涉保育及发展的完整法律体系的说明。0～5岁者交由 ECCD 委员会来管，5～8岁儿童归教育部（DepEd）处理。所采用的制度正好使早期援助和一般教育连接起来。

法律已把 ECCD 体系与“儿童发现系统”作一对应，即要按结构化方式处理5岁以下特殊需要儿童的识别、预防、转介或干预。从 RA11650 出发来看，ECCD 体系以这种办法来保证残疾儿

童得到实际服务、必要的便利以及可以利用的环境资源。

从法律实施角度看，RA12199规定各社区应有至少一处儿童发展中心。所设中心要能同时满足有关健康、营养、教育及社会的服务要求。有关服务要按儿童个体的需要加以语言化、沟通化处理，学习内容与游戏都应有利于知识成长或社会适应。

3. 师资与专业支持

RA12199注重儿童发展工作者和儿童发展教师的专业化建设，包括提升薪资等级、强制培训和认证要求，并与高等教育委员会和技术教育与技能发展管理局合作推进。法律还鼓励聘用包括残疾人在内的合格教师来管理有发展迟缓和残疾幼儿。

在经费方面菲律宾通过修订《特殊教育基金使用综合指南》，将 ECCD 项目等项目纳入基金允许支出范围。特教基金来源于不动产税的1%征收。

4. 合理便利与无障碍环境

所提的两部法律都把残疾儿童应得的便利与可及性当作重点。RA11650所载规定是关于学校对残疾学生作免费、适当安排（含服务）的义务。RA12199又将儿童发展中心中有关语言、沟通及学习或游戏的便利加以明确，要求其以合理方式满足残疾儿童的各项需要。

（三）实施进展与挑战

菲律宾有关学前特殊教育立法已有一定进展，但执行上仍有困难。根据菲律宾第二届国会教育委员会2026年所作调查，RA11650实施规则及条例从2024年12月起生效已满16个月，10项操作性指南中仅完成6项，即对个别化教育做整体设计（含评估）及安排、对替代教育或早期干预课程、设立跨机构转介制度、提出鼓励私营部门介入的方案诸项基本要点的说明。

此外，“儿童发现系统”所列实施指南只适用于5岁以上儿童，同 RA11650对5岁以下儿童的覆盖不一致，对幼年者缺少实际帮助；有关的学习资源中心只提到了建设，而未说清运行及管理的各项责任。菲律宾正设法补足上述缺项。

三、中菲学前特殊教育法律政策的比较分析

（一）立法模式与法律体系的比较

中国采取“专门立法统领、政策配套协同”模式，《学前教育法》以高位阶对学前特殊教育作出系统性规定，优点是法律效力高、制度集中、便于统一实施，缺点是专门规定分散在各章节，无针对特殊教育的独立篇章。

菲律宾采取“多部法律叠加、各有侧重”模式，RA11650侧重包容教育整体框架，RA12199侧重早期干预与保育发展，优点是各法各有侧重、专业性强，可针对不同需求精细化立法，缺点是法律衔接协调要求高，实施指南制定任务重，易出现执行滞后。

（二）核心理念与制度设计的比较

1. 融合教育与多元安置。两国均以融合教育为核心理念，制度设计存在差异：中国《学前教育法》明确推进融合教育，保留特教学校、特教学前班等多元安置形式，采取“融合为主、多元并存”思路，适配不同残疾儿童需求。菲律宾 RA11650更强调融合教育全覆盖；RA12199在每个社区设立儿童发展中心，更注重

基层服务可及性。

2. 有关早期干预的机制。两国都把早期干预当作重点，但设计不一。中国是靠设特殊教育或康复机构的学前部来组织早期干预，以机构为服务核心。菲律宾用 RA12199来规定“儿童发现系统”，把识别、预防乃至转介、干预都纳入体系，所涉流程较完整、较系统，在早期识别的覆盖面及规律性上占优。

3. 有关师资的保障措施。两国都把特殊教育师资列入考虑范围。中国以特殊教育津贴来促进教师工作，主要靠经济手段加以鼓励；菲律宾用调高工资、规定培训及证书方式带动教师成长。

4. 经费保障机制。中国经费以政府财政拨款为主，法律要求残疾儿童经费标准“考虑保育教育和康复需要适当提高”。菲律宾经费呈多元化特征，含政府拨款、不动产税来源的特殊教育基金补充，修订后的 SEF 指南将 ECCD 等项目纳入支出范围，调动地方资源更灵活，但可能导致地区不均衡。

（三）实施机制与治理结构的比较

中国《学前教育法》把县级以上政府作为主要实施主体，教育部门统筹，卫生等其他部门配合，有关政府主导、部门协同治理方法对资源、对政策有利于做统一安排与落实。

菲律宾多部门协作更复杂：RA11650是有关跨部门协调及咨询性委员会的治理设计；RA12199中将 ECCD 委员会划入内政与地方政府部管辖范围，对5—8岁儿童教育作教育部责任规定。这种制度强调全社会参与，协调费用及实际困难有所增长。按效能来衡量，中国为集中式行政制度使法律执行较为有效；菲律宾由于分权多、政策说明不完整，存在明显的“立法快、实施慢”现象。

（四）现实挑战与制度反思

1. 中国的挑战：一是学前特殊教育尚在试验中，高质量教育体系缺少；二是有关学前融合教育的政策未完全本土化，协作没有制度保障；三是地方执行上还有缺位；第四项是特殊教育师资目前不够多、不够好。

2. 菲律宾的挑战：基本困难是有关法律的实施能力不够，立法本身完整而实际操作的指引又来得太迟，成效有限。“儿童发现系统”所列年龄范围不全，ILRC 的管理尚无定规，说明菲律宾对已立法事项做制度补充或落实时仍有较大欠缺。

参考文献

- [1] 中华人民共和国学前教育法 [Z].2024-11-8.
- [2] Republic Act No. 11650, An Act Instituting a Policy of Inclusion and Services for Learners with Disabilities in Support of Inclusive Education, Establishing Inclusive Learning Resource Centers of Learners with Disabilities in All School Districts, Municipalities and Cities, Providing for Standards, Appropriating Funds Therefor, and for Other Purposes (2022)[Z].
- [3] Republic Act No. 12199, Early Childhood Care and Development (ECCD) System Act (2025)[Z].
- [4] 国务院办公厅. 关于转发教育部等部门特殊教育提升计划(2014-2016年)的通知 [Z]. 国办发〔2014〕1号, 2014-1-8.
- [5] 国务院办公厅. 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 [Z]. 国办发〔2021〕60号, 2021-12-31.