

从《障碍者教育法》C 部分最终法案的 颁布看美国早期干预新进展¹

【摘 要】 历时 4 年对草案的收集意见和修订，美国教育部在 2011 年 9 月 6 日宣布将于 9 月 28 日在联邦公报发布《障碍者教育法》C 部分的最终法案，以期从更长远更高效的角度为障碍婴幼儿提供早期干预服务。文章从此次颁布的最终法案中家长权利、与其他法案的连贯性、准入资格、时限变化、保密政策、福利及保险使用、机构协作等方面的变化讨论美国早期干预的新进展。

【关键字】 障碍者教育法 早期干预 最终法案

一、背景介绍

1.1 《障碍者教育法》及 C 部分

《障碍者教育法》(individuals with disabilities education act, 简称 IDEA) 是美国特殊教育发展进程中非常重要的一部法案。它的前身, 1975 年颁布的《所有残疾儿童教育法》(The Education of All Handicapped Children Act of 1975), 又称 94-142 公法, 是美国特殊教育立法里程碑式的法案。至今, 法案经历了多次修正, 每次的修正都能在理念上或经费上对特殊教育有极大的促进作用。Part C 项目开始于 1989 年, 联邦政府拨款 4.36 亿用于资助那些选择为障碍婴幼儿提供早期干预的州。它的对象是 0-2 岁发展迟缓和被诊断为身体或心理有极大风险发展迟缓的婴幼儿。另外, 法案中还有很重要的一部分, 称为 B 部分, 它是为 3-21 岁有特殊需要的儿童和青少年提供服务, 其中的 619 节的内容是为 3-5 岁儿童提供的服务。

1.2 关于最终法案 (final regulations)

继 IDEA2004 年的修正案后, 美国教育部于 2007 年颁布了 Part C 的草案 (proposed regulations), 4 年来从社会各界收到了大量的评论和提议, 最终在 2011 年 9 月 6 日宣布将于 9 月 28 日在联邦公报发布最终法规, 从 2011 年 10 月 28 日开始生效。本文试图从此次颁布的最后法规中一些重要的变化中讨论美国早期干预的新进展。

二、最终法案变化综述

美国有关部门的统计数据表明，接受了全面的健康预防服务的儿童很少有发展障碍问题，这为纳税人节约了 10% 的健康照料费用，在儿童的免疫中心每一美元的拨款，可以节省 10 个美元的医疗费。所以美国政府极为重视 0-2 岁婴幼儿的早期养护与教育，此次最终法案试图从更长远更具实践意义的角度制定政策：坚持 Part C 一贯重视家庭的原则，赋予了父母更具操作性的权利；和其他相关法律保持一致，减少迷惑性；在准入资格方面更加灵活；为协调各方权责而修改了时限；保密政策进一步完善；对使用保险更加严格的规定；努力促进机构、部门间协作。^[1]

三、最终法案中的重要变化

3.1 更加重视父母的权利

3.1.1 父母在筛查（screening）、鉴定（evaluation）、评估（assessment）和个别化家庭服务计划（IFSP）中的权利

在最终法案中，立法者明确规定父母在筛查前、中、后都有权利要求对孩子实施鉴定来决定孩子是否适合 Part C 项目，具体规定：如果领导机构或早期干预服务提供者想要对儿童是否存在发展障碍进行筛查，必须通知家长，并在通知中说明家长在筛查的任何时点都有权利要求鉴定，且家长同意后才能实施筛查。如果筛查后认为不存在障碍，同样需要告知父母他们有权要求实施鉴定。另外，草案中概述了领导机构通过筛查认定孩子不适合参加这一项目后必须遵守的程序，但没有明确规定通过鉴定认定不适合时应该遵守的程序，这次的最终法案中，增加了新的条款，明确说明了领导机构鉴定孩子不适合本项目后必须遵守的程序。领导机构必须书面通知家长，在书面通知中告知家长有权利通过争端解决机制质疑领导机构对准入资格的认定，例如，要求召开听证会、调解或投诉。

为了进一步维护父母的权利，最终法案规定所有的鉴定和评估都必须获得家长同意。另外，为了保证父母平等的参与 IFSP 的制定过程，此次的最终法案中增加新的条款，要求各州必须为父母提供每一次鉴定、评估和 IFSP 的复印件，而且因为对儿童的鉴定与评估、对 IFSP 的复查与更新和程序性保护等专业服务都是免费的，复印件的提供也必须是免费的。虽然没有给出具体的时限，但规定必须在 IFSP 后尽快提供。

3.1.2 父母在听证会中的权力

法案中明确规定无论父母因什么原因牵涉进听证会，他们都将免费收到听证会过程的书面或电子形式的详细记录、一份相关事实的调查结果和最后的决定的纸质文件。之前的条文允许领导机构可以“召开听证会”来对抗家长对实施初次鉴定和评估的拒绝，这一点和 B 部分的相关规定一致。但就像一些建议者说的那样，不能不假思索的照搬 B 部分的一些规

定，因为 Part C 和 B 部分在本质上是不同的，Part C 不具有强制性，也就是说家庭和孩子有权利不参加 Part C，所以这次的最终法规中，不仅修改了规定：领导机构不能“召开听证会”来对抗家长对实施最初的鉴定和评估的拒绝，而且扩大了范围：筛查、所有的鉴定和评估、早期干预服务、公共福利保险和私人保险、个人信息的公开都必须有家长同意，如果家长不同意，不得使用“召开听证会”的方法。其中，关于私人保险的使用，最终法案规定领导机构和早期干预服务提供者在每次使用家长私人保险用于提供早期干预服务的之前要征得父母同意。

3.1.3 查看记录的时限

草案中，立法者规定领导机构必须在父母提出查看孩子早期干预记录后 20 天之内做出反应，但考虑到父母查看记录可能是为了参加听证会，听证会一般最长持续 30 天，为了使这个时限对父母来说更具利用价值，最终法案把 20 天的时限缩短为 10 天。

3.1.4 “最少受限制环境”原则的进一步贯彻

为了避免草案中有歧义的语言，最终法案修订了相关条款，要求 IFSP 中要提供一份声明，声明提供每项服务都是在尽可能最少受限制环境中，如果不能在最少受限制环境中提供服务，必须要提供正当的理由。

3.1.5 履行 IFSP 规定的服务的时限的起点

现行的法案规定了 IFSP 会议中规定的提供早期干预服务的起始日期后，各州必须尽快实施服务。在这项条文的指导下各州都根据自己的情况规定从 IFSP 会议中规定提供服务的起始日期后 30 天（有的州更短）或 45 天后必须真正实施 IFSP 中承诺的服务。但联邦政府认为 IFSP 规定提供服务的起始日期后 30 天或 45 天之内，只要父母没有同意，服务还是不能实施，所以有必要把时限的起点定在从获得父母同意而不是从 IFSP 会议中规定提供服务的起始日期。因此在这次的最后法规中，明确地规定“在获得父母同意后，各州必须尽快实施服务”。

3.2 和其他法案、法规的一致性

最终法案把 B 部分的一些规定延伸到 C，使 Part C 和 B 部分更加连贯。也就是说，如果本州法律要求为 3 岁以下障碍儿童也要提供免费合适的公共教育（FAPE），那么这个州必须保证不惜代价地提供这些服务。为此，立法者批准了 Part C 和 B 部分使用同样地口径来寻找适合项目的孩子，目的是使障碍儿童在 B、Part C 之间更加顺利的转移。另外，法案明确澄清，超过 3 岁后仍接受 Part C 服务的孩子的家长，有权随时退出 Part C 而选择 Part B 中的免费适当的公立教育。而且新法案进一步澄清在父母同意的情况下，领导机构必须为 3 岁以上的孩子提供早期干预服务直到 Part B 做出准入认定。

为了避免歧义和各种法律对同一概念的界定口径不同，最终法案在合适的地方引用了其他的相关法律，例如，在有关保密机制的条款中，IDEA 参考引用了《家庭教育权利和隐私法案》（FERPA）中对“私人信息”的界定；关于“使用母语鉴定与评估”中，法案借鉴了

Part B 对“英语能力欠缺”(LEP)的界定;“以科学为基础的研究”引用了《中小学教育法》(ESEA)中的界定。^[2]

3.3 在确定准入资格方面的变化

3.3.1 对转介前筛查、鉴定和评估的认可

很多孩子在转入 Part C 项目之前已经接受了一系列的筛查、鉴定和评估,现在联邦政府决定允许合理使用这些资料作为判断准入资格的依据。而且一旦赋予孩子进入 Part C 的资格,不论资格认定的方式,都要为孩子实施评估。

3.3.2 领导机构不需决定孩子的不适合性

草案中,IDEA 规定领导机构必须决定哪些孩子符合进入 Part C 和哪些孩子不符合,而考虑到领导机构的注意力集中于极有可能符合准入条件的孩子,因此去掉了对各州决定不符合 Part C 的孩子的要求,这样也减轻了州级机构的负担。

3.3.3 专业人员的意见的允许

鉴于对不允许专业人员在准入资格的鉴定中使用自己丰富的临床鉴定意见(informed clinical opinion)作为一种选择性判断标准的一些州的监察,联邦政府认为标准化的工具可能并不能准确获得孩子迟缓的程度,所以在最终法案中明确提出各州必须允许领导机构在决定准入资格时参考专业人员在鉴定中使用临床鉴定意见。

3.4 时限

作为较之前的 2004 年的修正案和 2007 年的草案的很重要的变化,时限的修正很明晰地反映着联邦政府在各方权益和责任中寻找平衡的努力。

3.4.1 对之前没有时限的事项增加了相应时限

考虑到各州情况不同和州级机构的自主权的问题,联邦政府没有规定一些法规条文的具体时限。几年来根据各方对相关时限的呼吁和实施中各州实际用时的统计,联邦政府在最终法案中对相关条文做出了明确限制。例如, Part C 规定当各州采用或修改一项政策前需举行听证会,草案中的相关要求是给予公众充分的通知,很多人认为这样的规定太含糊,所以最后法案规定“必须在举行听证会之前至少 30 天通知公众”。另外,考虑到这个年龄段的孩子心智各方面飞速的发展,领导机构和早期干预服务提供者能尽快的评估并提供服务是非常重要的,因此在新法案中明确规定每个公告大众项目都必须包括一项对领导机构的要求:在距孩子三岁生日前 90 天前通知有障碍的学步期儿童的家长有关学前服务的可利用资源。这个时限也和通知 LEA 的时限和其他有关过渡的要求保持一致。还有,最终法案在代理父母的相关规定中,指出在公共机构(public agency)做出“孩子需要代理父母”的决议之后,领导机构应该在 30 天之内指定它认为最合适的代理父母。

3.4.2 更改时限

为了避免以前出现的转衔过程中服务中断的情况,最终法案在修改相关条文的基础上,按孩子被转入 Part C 的年龄对领导机构的责任做了更细致的分类说明。首先是对领导机构至

少在儿童 3 岁生日之前 9 个月通知州教育机构和当地教育机构孩子即将到达符合接受 Part B 服务的年龄（3 岁）这一时限的缩短：联邦政府认为 90 天的时限可以使 Part C 项目中的领导机构充分的时间完成转衔责任和州教育机构、当地教育机构履行“寻找适合 Part B 的孩子”的相关责任。如果孩子 3 岁生日前 90 到 45 天才被转介入 Part C，领导机构必须尽快将“孩子即将到达符合接受 Part B 项目相关服务的年龄”通知州教育机构和当地教育机构。对于这个时段转介入 Part C 的孩子，领导机构将没有义务召开转衔会议和制定转衔计划，但联邦政府鼓励各州能在转介入 Part C 后的首个 IFSP 会议中讨论孩子向 Part B 转衔的事宜。如果孩子 3 岁生日前 45 天内才被介绍到 Part C 项目，那么联邦政府将不强制领导机构对孩子实施进入 Part C 项目的鉴定、评估或 IFSP，而且如果孩子可能适合 Part B，那么领导机构有义务在父母同意后把孩子介绍到 Part B。联邦政府试图在尽快使符合资格的孩子接受服务和给予州政府灵活合理的自主权又尽量减少它们的负担中做出平衡。Part B 相关法律规定州教育机构和当地教育机构在父母同意后 60 天内为可能符合准入资格的儿童实施鉴定，鉴定合格后 30 之内为儿童制定个别化教育计划，而同时要求必须为从 Part C 转介入的孩子在 3 岁之前制定个别化教育计划，所以提前 90 天通知州教育机构和当地教育机构是确保他们履行责任的最短时限，虽然一些州对上述 60 天的时限可能会放宽，但并不影响提前 90 天是通知州教育机构和当地教育机构的最短时限。

法案中不仅对向 Part B 的转衔出规定，对转介入 Part C 项目的时限也做了更合理的修改：在 2004 年的修正案中要求相关机构在 Part C 确定儿童的准入资格后 2 个工作日内必须将儿童转介入 Part C 项目。由于各州情况不同，2 个工作日的时限在实际执行中很多州出现困难，所以草案中取消了时限，只规定“尽快”，但这又可能导致儿童进入 Part C 的延误，几经周折，最终找出了折中的办法：尽快转入，且最长不得超过 7 天。

另外，不同于草案中的规定，最终法案认为一定的时限会保证早期干预服务的效率。所以保留了 2004 年修正案中从转介入 Part C 到首次 IFSP 之间 45 天的时限，只不过为了使这个时限更有实践性，最终法案中增加了两条例外条款。

最后，在年度报告方面，之前的规定是州政府提交年度报告（APR）后的 60 天之内必须公布早期干预成效年报，但为了兼顾数据的时效性和为州级机构增加自由度，IDEA 修正了各州向公众公布的早期干预服务项目的成效年度报告的时限：“尽快，且在州政府提交年度报告（APR）后的 120 天之内”。

3.5 保密政策

经过细微的调整后，Part C 采用了 Part B 和家庭教育权利和隐私法案（FERPA）的隐私保护条款，这个细微的调整就是 Part C 项目比 Part B 要短，所以 Part C 项目需要更及时快速的获得和传递信息，所以领导机构不需在征得父母同意后才把信息传递给 Part B 相关部门，而是可以把可能适合 Part B 的孩子的个人信息传递给 Part B 相关部门，在这个过程中，父母可以选择退出，而且如果父母选择退出，那么孩子的个人信息将受到保护。另外最终法

案明确表示，领导机构必须保留一个时刻更新的名单，那份名单包括机构内有可能接触接受服务的孩子和家庭的个人信息的人员及其职务的名字。

3.6 对家庭的福利（benefits）和保险的使用

家长公共福利和保险的使用是草案受到质疑最多的部分，联邦政府一直需要在维护家长和孩子利益和州级机构在实行支付系统、协调经费和最后支付者等政策的同时又使用公共福利和保险完成早期干预服务的需要之间寻找折中路线。

新的条款要求各州不仅要把免费和保密条款书面通知家长，而且在符合免费保护条款后才能使用孩子或家长的公共福利或保险支付 Part C 服务，且不准把参加公共福利或保险立为参加 Part C 的条件，如果父母已经参加了某个公共福利或保险项目，必须获得父母同意才能使用这些福利或保险。新的法案具体列出如果使用孩子或父母的公共福利或保险将以以下情景为代价，必须获得父母同意：福利或保险的覆盖时间缩短或已承诺福利的减少；要为本可由公共福利或保险项目支付的事项买单；额外费用的增加或者公共福利或保险的中断；有可能失去家庭或社区医疗补助计划。如果父母对不同意使用某项福利或保险，各州仍然要为父母已经同意的部分提供服务。另外，明确规定书面通知必须①声明父母有权拒绝领导机构或早期干预提供者对福利或保险机构公开孩子的个人资料；②告知父母有权在符合规定的情况下随时改变主意；③介绍免费保护条款，并说明如果父母不同意，各州仍然要为父母已经同意的部分提供服务；④列出父母有可能花费的条目（比如：需共同支付或自付的项目，或者需要参加相关私人保险）。

3.7 为各方合作与协调提供更多便利和要求

对于“特殊教育系统为残疾学生提供的教育，重过程，轻结果；重行政事务，轻学生的学习成效和结果”的现象，这次的法案继续致力于减少州政府的负担、增加各州自由裁量权和加强各机构有效合作等，所以我们看到针对要上交给联邦政府的报批要求方面，允许使用筛查和对服务协调员所充当的角色进一步明确界定。另外，在很多领域，为各州提供了更多地选择。例如，在调解纠纷、自主选择对3岁以上孩子继续提供早期干预服务和准入机制的登记方法，都给予州级机构一定程度的自主权。

3.7.1 对 IFSP 小组中多学科协作也有新规定

在草案中“多学科”是指必须由至少两个学科或专业的人员参加，或者由一名有多学科或专业资历的人员参加。但除家长外 IFSP 小组只剩一个人的情况可能会出现不客观的决定，所以最后法案中删除了“或者由一名有多学科或专业资历的人员参加”，新的法条从新界定了 IFSP 小组中“多学科”，IFSP 小组必须有家长 and 至少两个不同学科或专业的人员参与，其中一人是协调员。

3.7.2 专业方面的决定权

由于有关儿童健康的问题涉及很多专业技能，所以法令可以指定一个专业人员代替生父母或养父母在健康方面来作决定，但这不能影响生父母或养父母在早期干预和教育方面的决

定权。

3.7.3 推进机构间合作

最终法案中规定，每个州都要制定政策和程序，例如跨机构协议，以保证所有可利用的资源之间步调一致，并履行自己最后承担者的责任（条件合格的孩子如果没有保险或某项服务不在保险内，政府将使用联邦政府对 Part C 项目的拨款为这些费用买单，即政府是费用的最后承担者，payer of last resort）。目前的数据显示，55%的各州的早期听力发现与干预系统（EHDI）项目从未或很少把未能通过这些项目的最终听力筛查的婴儿名单告知 Part C 项目，为了加强早期服务的各机构各项目间的合作，最终法规专门在领导机构在寻找符合准入资格的孩子时必须合作的项目列表加入了 EHDI。而因为很多障碍孩子都会参加儿童健康保险项目（CHIP），所以最终法案把 CHIP 也加入了列表。对于在草案出台后的抢先起步法案设立的增进本州所有早期项目的合作和协调的委员会，最终法案列为各州可以参与的活动。

1

四、结语

纵观以上所列变化，我们能看无论从纵向的立法历程维度，还是从横向的和其他法律相互影响的维度，美国的特殊教育政策循环促进，相互影响，共同发展。而 IDEA 也在一次次的完善中推动着特殊教育实践的发展。我们相信此次的早期干预最终法案通过很多实质性的变化会引导着特殊儿童早期教育和养护方面更富有实效性的进步。

参考文献：

- [1] the U.S. Department Of Education. (2011).Early Intervention Program for Infants and Toddlers With Disabilities. Federal Register, 76(188):60140~60309.
- [2] K.E.艾伦,I.S.施瓦兹[M].特殊儿童的早期融合教育.周念丽,苏雪云,上海:华东师范大学出版社,2005.