美国基础教育财政研究

叶阳永

2020-11-21

Table of Contents

# 1 前言

## 1.1 为什么写这本书？

### 1.1.1 我国基础教育财政改革进入关键节点，美国经验有启示意义

提供公平而有质量的基础教育公共服务是我国现阶段基础教育发展的重要议题。质量与教育经费投入水平有关，公平与教育经费的分配机制有关，因此，基础教育财政改革逐渐成为中国基础教育改革的关键问题。基础教育改革的其它方面都或多或少的与基础教育财政政策有关，比如教师队伍建设的问题之一是教师编制与薪酬待遇问题，流动人口子女教育问题涉及流动子女户籍地与居住地政府之间的财政保障责任的配置问题。基础教育的普及是人类社会发展史上的一项重大变革，也是政府职能一项重大拓展，实现政府基础教育服务的公共化，通过财政手段保障每一个孩子受教育权等面临着诸多的困境与难题，这是以往政府所无法面对的。美国较早地普及了基础教育，建立了以公共财政保障的基础教育财政制度，在基础教育财政政策设计与改革方面积累了丰富的经费。一是其财政政策经过了漫长的探索与试错过程，正反两方面都积累了经验。二是美国的基础教育财政政策主要在州层面，因各州经济发展水平、民众价值观念及州税制结构的差异，50个州的教育财政政策选择和发展脉络各不相同，教育财政政策较为多元。

### 1.1.2 关于美国基础教育财政的中文文献存在诸多不足

国内已有一些文章，甚至硕博论文，研究美国基础教育财政问题，但存在以下问题：第一，过多地关注了美国联邦政府的基础教育财政政策，更有甚者把联邦政府的基础教育财政政策描绘成美国基础教育财政政策的主体，事实上，美国联邦政府基础教育财政支出比例较小，基础教育财政政策主要是在州政府层面，联邦政府教育财政政策仅是州政府与地方政府基础教育财政政策的补充。第二，使用美国全国性数据描述美国的基础教育财政改革也存在误导之处，比如很多研究者分析到州与学区承担基础教育财政保障责任的变化情况时忽略了各州之间的差异，80年代以后，州政府承担教育财政支出责任的比例并不是像很多研究者所描述的那样，一直在增长，很多州政府在这一时期承担教育财政支出的责任在下降，因为研究美国基础教育财政制度不是在研究一个教育财政政策，而是需要研究50个基础教育财政制度。第三，已有文献过多探讨美国基础教育财政政策中的价值冲突，比如公平、效率与充足的问题，缺乏对于美国基础教育财政政策运行与改革的具体描述，使得对于价值冲突的探讨停留在抽象的层面，缺乏操作层面的可行性建议。另外，因为缺乏对于美国基础教育财政政策运行与改革实践的描述，对价值冲突背后原因的分析，多存在明显的纰漏，比如美国基础财政政策的重要调整发生在30年代和40年代，而不是发生80年代之后，而且主要是特定经济与政治事件引起的，而非很多研究者所断定的价值诉求的转变所致。公平与充足两种价值诉求并不像很多研究者所断定的那样存在一个明显的时间分野，公平与充足的价值诉求实际上贯穿于美国基础教育财政改革的始终，表面上的公平与充足的时间分野更多的是在美国教育财政诉讼实践中的一种策略选择。教育财政政策涉及利益的分配问题，当然地涉及公平、效率、平等、正义等价值冲突，讨论这些问题相当重要。但基础教育财政政策更是一个技术性很强的研究领域，比如地方财力的估算、教育成本的估算、区间工资差异调整等等，如果不解决这些技术性的问题，再好的教育财政的理念也无从谈起，这是促使我写本书的主要原因之一。

### 1.1.3 缺乏针对中国读者而写的美国基础教育财政的书籍

国内已有翻译美国基础教育财政的书籍，比如《教育财政—效率、公平与绩效》(曹淑江等译)，但是这些书籍针对的是美国本国读者，省略了对美国读者而言尽人皆知的关于美国基础教育系统、管理体制和财政系统的介绍，比如美国的联邦分权制度、学区制度、资产税制度、全民公投等，对于美国教育财政的研究者或者普通公众而言，这些都是基本常识。但如果不了解这些的话，读美国基础教育财政的文献难免不太理解其中的一些政策设计与选择，比如，作为州议会立法创设的组织，学区为什么可以起诉州议会？另外，美国基础教育财政政策的运行与变革根植于其独特的政治、经济、社会与文化背景，美国基础教育财政政策改革的成功或失败的经验对于中国的基础教育财政改革是否有启示或借鉴意义，必须了解美国教育财政政策运行和改革的背后的政策背景与制度基础，并对比其与中国的不同，如此，才能有所判断。比如，美国教育财政诉讼制度被中国学者介绍很多，但是这一制度的基础来自于违宪审查制度和美国较为自由的民间社会组织发展，在中国暂还不具备这样的制度环境。

### 1.1.4 个人原因

写一本美国基础教育财政的书也是基于我个人的学术研究偏好。我决定从事教育研究是从关注基础教育公平尤其落后的农村基础教育开始的，对于教育公平问题的持续关注与思考使我认识到解决教育公平问题的根本措施还是在于改革现行的基础教育财政保障制度，教育基础设施的改善和教育质量的提升计划背后都是财政问题。因此，在美国读书期间，我选择着美国的基础教育财政问题作为我的研究方向。为了撰写博士论文，我不仅系统了解了美国基础教育财政的运行机制与改革机制，也深入探究了美国基础教育财政运行与改革的社会、政治、经济与文化背景，不仅关注美国当下的基础教育财政政策，更从历史的角度探究美国基础教育财政发展变迁的历史。我想通过对美国基础教育财政制度的系统研究为自己寻找解决中国基础教育公平与质量问题提供线索。但是我的博士论文是对美国佛蒙特和新罕布什尔两个州教育财政改革的政策评估研究，侧重于研究方法的论证，上述探索过程获得的知识与思考并没有能够呈现出来，因此，我想通过一本书的形式系统地向中国读者介绍美国的基础教育财政情况，以期对中国读者理解美国基础教育财政制度，进而分析设计中国基础教育财政政策提供一些资料和见解。

## 1.2 本书关于什么

本小节是对本书内容的简要介绍，以期读者在阅读之前，有一个轮廓性的了解。本书第一章为前言部分，介绍撰写本书的缘由、内容与基本特点。第二章是介绍理解美国基础教育财政政策的背景信息，涉及美国的基础教育系统、基础教育管理体制和基础教育财政体制。首先从美国基础教育的学制结构、义务教育现状及发展历史、学校性质与学前教育等方面描述了美国基础教育系统，同时从高中学生毕业率与学业水平考试结果等描述了其基础教育发展的变化与区域差异。其次，从地方政府、州政府和联邦政府三个方面介绍美国的基础教育管理体制，这包括从宪法层面描述州政府与联邦政府在基础教育管理权限，联邦政府和州政府的教育行政管理机关的组成与职能，重点介绍美国的学区制度，这包括学区的性质与职能，与其它地方政府的职权与空间的关系，以及学区的数量与规模。本章最后从美国基础教育财政发展史的角度介绍了美国教育财政体制的现状。

基础教育财政涉及基础教育财政资金的筹集、分配与使用问题。本书的第三、四章分别描述美国基础教育财政的收入与支出的问题。第三章使用最新数据呈现了美国全国及各州基础教育财政收入在联邦、州与地方政府之间承担的比例，以及该比例随时间的变化情况。然后分别对联邦、州与地方政府各自的经费来源渠道进行了分析。第四章首先分别从空间与时间两个维度描述州际教育经费支出水平的差异和州内教育经费支出水平的变迁。以生均经费支出水平与州人均GDP的比值衡量州教育财政支出的努力程度，从时间维度呈现各州在教育经费努力程度的变化情况，而后对全国及各州的教育经费支出的功能结构与经济科目结构进行了全面的描述。

第五章介绍美国基础教育财政政策的决策机制，主要涉及联邦政府、州政府与地方政府的教育财政预算制度，州宪法修订程序和公投立法等内容，这些内容为读者理解美国基础教育财政政策及其改革何以如此奠定基础。第六章介绍了美国联邦政府的基础教育财政拨款项目和州政府的教育拨款模式，并以密歇根、马萨诸塞、北卡罗来纳和威斯康星等四个州的教育财政拨款政策为例，呈现美国州政府教育财政拨款政策的复杂细节。如果说第六章是美国当下基础教育财政政策的全景扫描，第七章则是勾勒了美国基础教育财政的发展脉络，内容包括美国基础教育财政改革与基础教育财政诉讼的情况，前者主要从时间维度分析美国各州在层级政府教育经费支出责任和州政府教育财政拨款公式的变化情况，后者主要是描述美国基础教育财政诉讼的数量情况，并重点分析了美国基础教育财政诉讼发生的原因、判决结果的决定因素以及基础教育财政诉讼对教育财政拨款政策的影响。第八章综述了美国基础教育财政相关的理论与实证研究文献，介绍了理解与预测美国基础教育财政走向的理论模型，同时系统总结关于基础教育财政改革的实证文献。第九章总结美国基础教育财政的主要特点，以及讨论美国教育财政政策改革对于中国当下基础教育财政改革的启示。

## 1.3 本书有哪些特点

### 1.3.1 更多呈现事实性信息，而非观点性信息

毫无疑问基础教育财政政策选择涉及尖锐的价值碰撞与冲突，比如公平与效率是教育财政政策选择面临的主要价值冲突。但是在进行价值冲突的讨论时必须了解教育财政运行的现实状态，只有了解教育财政制度的运行现状，对其中涉及到的价值冲突与价值选择才有评判的依据，抽象地讨论价值冲突并没有实际意义，因此，本书在写作中始终坚持的一个理念是努力呈现美国基础教育财政政策的运行实践，比如基础教育的财政资金是从哪来的，花到哪些科目去，教育财政政策的决定主体与程序是什么。即使对美国基础教育财政研究文献的综述，本书也多选择实证研究的文章，尽量多地呈现美国基础教育财政政策是什么的信息，而不是呈现美国基础教育财政政策应当是什么的信息。努力保持一种客观陈述的立场，以期使读者更多地了解美国基础教育财政是如何运行的。当然这并不是说明本书不涉及价值选择方面的讨论，本书最后一章会针对前面章节对美国基础教育财政的特征进行概况，进而总结一些针对改进我国基础教育财政制度的启示与建议。

### 1.3.2 采用历史的视角

本书另外一个特点是把历史视角贯穿于对美国基础教育财政的各个层面的分析。现行的政策制度安排往往是由以往政策制度演化而来，如果不理解以往制度的发展脉络，一者很难理解现在制度何以存在的原因，二者在制度借鉴过程中往往只关注于现行制度的一些优点，忽略这一制度得以运行的历史基础，即一些随时间而累积起来的价值认同和信息基础。这一点对基础教育政策的分析尤为重要。贯彻这一理念，本书不仅介绍了美国基础教育概貌，也梳理其发展历史。不仅描述教育财政收入来源结构，教育支出水平与结构，更呈现了教育财政收入结构与支出结构的历史发展。不仅描述现行教育财政拨款公式的类型与特点，还描述各州教育财政拨款公式的变革过程。这些历史的梳理与描述有助于读者了解美国基础教育财政政策的历史成因与发展机制。

### 1.3.3 呈现基础教育财政政策运作背后的机制

本书针对的是中国读者，因此，在介绍美国教育财政制度的同时，还介绍了维持美国教育财政制度得以运行的其它制度，以便读者更加清楚理解美国教育财政政策得以运行背后的制度、社会和经济发展的条件和基础。比如，在介绍美国基础教育概况的时候介绍了美国的学区制度；介绍美国基础教育财政政策的时候，介绍了美国各级政府财政预算制度；在介绍美国教育财政诉讼问题的时候介绍的美国违宪审查制度；在介绍美国财政改革发展历程的过程中，分析了经济大萧条与二战等事件的影响。

### 1.3.4 使用最新的数据

为了能够呈现美国教育财政政策运行的最新状态，本书努力寻找反映相关主题的最新可获得的数据，比如美国基础教育发展现状的数据，教育财政收入与支出的最新数据。对有关美国教育财政政策研究文献的综述过程中，特别综述关于美国教育财政相关理论与实证研究最近几年的研究成果。借助于这些最新数据和最新的数据可视化技术，本书制作了许多反映美国基础教育的现状与发展脉络的图表，有助于读者更直观的了解美国的基础教育财政现状。

# 2 美国基础教育系统与管理体制概况

Placeholder

## 2.1 美国基础教育概况

### 2.1.1 学制

### 2.1.2 义务教育情况

### 2.1.3 学校性质

### 2.1.4 残疾人教育

### 2.1.5 学前教育

### 2.1.6 高中教育

### 2.1.7 各州学生学业表现

## 2.2 美国基础教育管理体制

### 2.2.1 联邦政府

### 2.2.2 州政府

### 2.2.3 地方政府

#### 2.2.3.1 地方教育管理组织类型

#### 2.2.3.2 学区

#### 2.2.3.3 学区与其它地方政府的关系

#### 2.2.3.4 学区与县政府之间空间关系

#### 2.2.3.5 学区数量

##### 2.2.3.5.1 各州学区数量情况

##### 2.2.3.5.2 学区数量的历史变化

#### 2.2.3.6 学区规模

## 2.3 美国基础教育财政体制概况

# 3 美国基础教育财政收入来源

Placeholder

## 3.1 美国基础教育财政经费不同层级政府的承担比例

### 3.1.1 各州基础教育经费不同层级政府间承担的比例

### 3.1.2 美国基础教育财政经费政府间承担的比例变化图

## 3.2 各级政府基础教育经费来源的科目分布

### 3.2.1 联邦政府基础教育经费来源科目分布

### 3.2.2 州政府基础教育经费来源

### 3.2.3 各州州政府基础教育财政收入来源

### 3.2.4 地方政府基础教育经费来源

### 3.2.5 各州地方政府基础教育财政资金来源

# 4 美国基础教育财政支出的水平与结构

Placeholder

## 4.1 美国基础教育经费支出水平

### 4.1.1 各州基础教育经费支出水平

### 4.1.2 各学区之间生均教育经费支出的差异

### 4.1.3 各州生均教育经费支出水平与其GINI系数之间的关系

### 4.1.4 州生均教育经费支出GINI系数与州政府教育经费占比之间的关系

## 4.2 美国基础教育经费支出水平的变化情况

### 4.2.1 美国全国教育经费支出总量变化情况

### 4.2.2 美国基础教育生均经费支出变化趋势图

### 4.2.3 美国各州基础教育生均经费支出变化趋势

## 4.3 美国基础教育经费支出的努力程度

### 4.3.1 美国基础教育经费支出努力程度的水平

### 4.3.2 美国各州基础教育支出努力程度的变化情况

## 4.4 美国基础教育经费支出结构

### 4.4.1 基础教育经费支出的功能科目结构

#### 4.4.1.1 基础教育经费支出功能科目结构的变化情况

#### 4.4.1.2 各州基础教育经费功能支出结构的情况

### 4.4.2 基础教育经费支出经济科目结构情况

#### 4.4.2.1 美国基础教育经费经济科目结构变化情况

#### 4.4.2.2 各州基础教育经费经济支出科目结构

# 5 美国各级政府基础教育财政政策决策程序

Placeholder

## 5.1 联邦政府基础教育财政拨款决策程序

## 5.2 州政府基础教育财政预算程序

## 5.3 学区基础教育财政预算程序

## 5.4 宪法修订与基础教育财政

## 5.5 公投立法与基础教育财政

# 6 美国联邦政府与州政府基础教育财政拨款政策

Placeholder

## 6.1 美国联邦政府基础教育财政拨款项目

### 6.1.1 Title I 项目

### 6.1.2 特殊教育项目

#### 6.1.2.1 6-21岁残疾学生的特殊教育拨款[[1]](#footnote-91)

#### 6.1.2.2 3-5岁残疾学生的学前教育拨款项目[[2]](#footnote-94)

#### 6.1.2.3 0-2岁儿童的早期干预项目拨款[[3]](#footnote-97)

#### 6.1.2.4 其它竞争性特殊教育拨款[[4]](#footnote-100)

### 6.1.3 Head Start 项目

### 6.1.4 儿童营养餐项目

### 6.1.5 联邦政府其它基础教育财政拨款项目

## 6.2 美国州政府基础教育财政拨款基本公式

### 6.2.1 生均定额拨款公式

### 6.2.2 生均基准拨款公式

### 6.2.3 税基保障拨款公式

### 6.2.4 混合拨款模式

### 6.2.5 全额资助模式

## 6.3 美国州政府基础教育专项财政拨款项目

### 6.3.1 特殊需要学生基础教育财政拨款

#### 6.3.1.1 残疾学生

#### 6.3.1.2 贫困学生

#### 6.3.1.3 母语非英语学生

### 6.3.2 学区特征的问题

### 6.3.3 基建拨款

### 6.3.4 交通拨款

## 6.4 美国若干州州政府教育财政拨款政策

### 6.4.1 密歇根州

#### 6.4.1.1 一般教育财政拨款

#### 6.4.1.2 专项教育财政拨款

### 6.4.2 马萨诸塞

#### 6.4.2.1 基本财政拨款政策

#### 6.4.2.2 专项的拨款政策

### 6.4.3 北卡罗来纳州

#### 6.4.3.1 基本财政拨款科目

#### 6.4.3.2 针对特定学生的拨款科目

#### 6.4.3.3 针对学区属性拨款科目

#### 6.4.3.4 申请审核类财政拨款

### 6.4.4 威斯康星州

#### 6.4.4.1 一般财政拨款公式

#### 6.4.4.2 其它一般性拨款

#### 6.4.4.3 基础教育专项财政拨款

# 7 美国基础教育财政诉讼与基础教育财政改革

Placeholder

## 7.1 美国基础教育财政诉讼

### 7.1.1 基础教育财政诉讼的发生情况

### 7.1.2 基础教育财政诉讼的制度基础与起因

### 7.1.3 基础教育财政诉讼的争议点

### 7.1.4 基础教育财政诉讼胜败的原因分析

#### 7.1.4.1 教育财政诉讼原告败诉的原因分析

#### 7.1.4.2 教育财政诉讼判决结果存在差异的原因

### 7.1.5 立法机关与行政机关对原告胜诉的教育财政诉讼案件的回应

## 7.2 美国的基础教育财政改革

### 7.2.1 各州基础教育财政改革的基本情况

#### 7.2.1.1 基础教育财政改革与州的基础教育财政责任

##### 7.2.1.1.1 1918-1986年期间

##### 7.2.1.1.2 1986-2015年期间

#### 7.2.1.2 基础教育财政改革与教育拨款公式的变化

### 7.2.2 教育财政改革的案例分析

#### 7.2.2.1 加利福尼亚州的教育财政改革

#### 7.2.2.2 密歇根州的基础教育财政改革

# 8 美国基础教育财政政策的理论与实证研究综述

Placeholder

## 8.1 美国基础教育财政策的理论研究

### 8.1.1 基础教育财政政策研究的理论问题

### 8.1.2 地方政府基础教育财政投入水平的决定因素

### 8.1.3 地方政府对上级政府财政拨款的反应机制

## 8.2 美国基础教育财政政策的实证研究

### 8.2.1 基础教育财政政策对教育投入水平的影响

#### 8.2.1.1 单个州教育财政改革的研究

#### 8.2.1.2 使用全国性样本的研究

### 8.2.2 基础教育财政改革对教育支出结构的影响

### 8.2.3 基础教育财政改革对教育公平的影响

### 8.2.4 基础教育财政改革对于教育产出的影响

#### 8.2.4.1 单个州的研究

#### 8.2.4.2 使用全国性样本的研究

### 8.2.5 基础教育财政改革的外溢效应

#### 8.2.5.1 对社区居民异质性的影响

#### 8.2.5.2 对社区房产价格的影响

#### 8.2.5.3 对地方资产税的影响

### 8.2.6 基础教育财政具体改革措施的影响

#### 8.2.6.1 基础设施建设经费改革的影响

#### 8.2.6.2 收入或支出限制条款的影响

#### 8.2.6.3 Title I项目

# 9 美国基础教育财政政策的特点与启示

Placeholder

## 9.1 美国基础教育财政政策的特点

### 9.1.1 非中心化是美国基础教育财政政策的显著特征

### 9.1.2 民众参与基础教育财政决策的途径较为多元

### 9.1.3 美国基础教育财政政策建立在准确全面数据的基础之上

### 9.1.4 美国基础教育财政发展过程中即有激进的改革，也有渐进的发展

## 9.2 对中国教育财政改革的启示

### 9.2.1 基础教育财政改革要充分把握教育公平与效率之间的关系

### 9.2.2 完善基础教育财政决策机制，开拓利益相关者表达利益诉求的机制

### 9.2.3 加强基础教育数据统计与公开，为基础教育财政政策设计与研究提供数据支撑

### 9.2.4 建立健全地方政府财力测算制度，为建立均衡性教育财政政策提供基础

### 9.2.5 加强基础教育成本差异的测算工作

### 9.2.6 确定基础教育经费不同政府间承担责任分配机制要考虑义务教育的综合教育成本

### 9.2.7 基础教育财政改革最好是增量改革

### 9.2.8 进一步加大政府的基础教经费投入水平

# 10 References

Placeholder

## 10.1 美国基础教育财政收入分类系统

## 10.2 美国基础教育财政支出分类系统

### 10.2.1 功能科目分类

### 10.2.2 经济科目分类

## 10.3 核心基础数据

## 10.4 教育人口与地理数据

## 10.5 国家教育进步评测数据

1. 信息来自于联邦教育部官方网站说明：<https://www2.ed.gov/programs/osepgts/index.html>. [↑](#footnote-ref-91)
2. 信息来自于联邦教育部官方网站说明：<https://www2.ed.gov/programs/oseppsg/index.html>. [↑](#footnote-ref-94)
3. 信息来自于联邦教育部官方网站说明：<https://www2.ed.gov/programs/osepeip/index.html>. [↑](#footnote-ref-97)
4. 信息来源于https://sites.ed.gov/idea/discretionary-grants [↑](#footnote-ref-100)