



美国基础教育财政 发展研究

高建民 著

人民教育出版社

美国 基础教育财政 发展研究

高建民 著

G639.712

G1

人民教育出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

美国基础教育财政发展研究/高建民著. —北京: 人民教育出版社, 2005

ISBN 7-107-18581-0

I. 美…

II. 高…

III. 基础教育—教育经费—研究—美国

IV. G639.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 038528 号

人民教育出版社 出版发行

(北京沙滩后街 55 号 邮编: 100009)

网址: <http://www.pep.com.cn>

北京四季青印刷厂印装 全国新华书店经销

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

开本: 890 毫米×1 240 毫米 1/32 印张: 8.75

字数: 220 千字 定价: 17.70 元

出版说明

为促进我国的教育研究与教育改革,学习与借鉴发达国家特别是美国教育发展与改革的经验,我社策划、编辑出版了美国教育研究系列图书。同时,为配合我国的教育财政改革,我社又策划、编辑出版了教育财政研究系列图书。这两套系列图书的出版得到了学术界的广泛好评。

美国教育研究系列包括:

- 《今日美国教育》(滕大春著)
- 《走进美国教育》(王定华著)
- 《美国教育史》(滕大春著)
- 《美国教育史学:嬗变与超越》(周采著)
- 《美国科技与教育发展》(何晋秋、曹燕南编著)
- 《美国基础教育财政发展研究》(高建民著)
- 《美国社区学院的改革与发展》(万秀兰著)

教育财政研究系列包括:

- 《中国农村义务教育财政体制研究》(高如峰主编)
- 《美国基础教育财政发展研究》(高建民著)
- 《义务教育投资国际比较》(高如峰主编)
- 《高等教育财政研究:问题与出路》(D. B. 约翰斯通著,沈红、李红桃译)

《美国基础教育财政发展研究》一书是国内第一部系统研究美国基础教育财政的著作。它既是美国教育研究系列图书之一,又是教育财政研究系列的重要组成部分;它的出版对于当前我国义务教育财政体制改革将具有积极的、现实的意义。

人民教育出版社文化教育分社

2005年7月

教育财政是教育发展的重要支撑和保障，对于提高国民素质、远离产业发展的基础教育更是如此。基础教育财政反映着政府和民众对基础教育的态度，促进着教育资源配置的公平、效率与自由。就一国而言，教育财政的发展是一个历史的过程，也是一个国家政治、经济、社会、文化等多方面因素相互作用的综合反映。美国教育已发展成为世界上最庞大的教育体系之一。几百年来，美国教育之所以得到迅猛发展，教育财政的充足保障和有力支撑是其中一个重要的原因。本书是高建民同志在其博士论文基础上修改完善而成的。选择这样一个课题进行研究，可以说抓住了教育发展中的一个关键问题，对于从另一个视角来看待美国基础教育，分析美国基础教育，全面深入地理解美国基础教育发展的历史进程和基本规律，有着重要的理论意义。

当前全国上下都很关注教育，尤其是关注基础教育的发展。对于主要是政府责任的基础教育，政府到底尽到了多大责任，财政的支持是否到位，是否满足了基础教育的发展，占中国基础教育大多数的农村中小学教育是否有了可靠的经费保障，作为中国人口主体的农民是否享受到了与城市市民平等的均衡的受教育机会，对于作为基础教育主体的义务教育，中央政府和省级政府又承担了多大责任，这些都需要我们静下心来深入分析。对这些问题，我们可以从美国这一发达国家基础教育财政走过的道路中，找到一些答案，寻找一定的参照和借鉴。建民同志硕士毕业后曾在地方政府工作，对

我国城乡基础教育的状况有一定的了解。他的博士论文敏锐地抓住了基础教育财政这样一个重大的现实问题来研究，并从美国基础教育财政发展的经验和教训中，总结了一些可资我国借鉴的经验和启示，具有很大的现实意义。

作为建民的指导教师，最初，对于这个选题能否高质量完成，我是有顾虑的，原因是该选题历史跨度大，资料难以搜集，国内相关的研究也较少，又是一个跨越外国教育史、比较教育和教育财政学的多学科交叉性研究，把握起来难度较大。但作者较好地发挥了自己在教育经济学、比较教育学方面的理论优势，较好地把握了研究思路和研究方法，突出了研究重点，主要从全国的高度、从历史纵深的角度来评述美国基础教育财政发展的历史进程，从总体上分析其基本规律和发展特征。作者在书中对美国宏观基础教育财政政策的演变，对基础教育财政改革的目标、历史动因、财政理念、财政结构、影响因素和改革措施等，都作了系统评述。更可贵的是，在此基础上，作者对基础教育财政与基础教育发展之间的联动关系，对基础教育财政向着公平、效率与自由的目标而努力的历史规律进行了较为深入的分析，就我国基础教育财政改革提出了建设性的意见。全书条理清晰，资料丰富，很好地运用了定性与定量相结合的分析方法，比较准确地把握了美国基础教育财政发展的历史进程和特征。可以说，这个课题的研究丰富了美国教育史研究的内涵，拓展了外国教育史研究的领域。

建民同志在繁忙的工作之余，始终保持了对理论学习和研究的兴趣，保持了对教育科学孜孜以求的探索精神。希望他在今后的工作中，充分发扬理论联系实际的优势，取得更大的成绩。

贺国庆

2004年11月于河北大学

(本序作者系河北大学教育学院院长、教授、博士生导师)

目 录

Mulu

第一章 引论	1
一、教育财政研究的意义	1
二、美国基础教育财政发展研究的意义	3
三、研究思路	7
第二章 美国基础教育财政的起源与形成	10
第一节 殖民地时期的基础教育财政状况	11
第二节 建国初期公共教育财政体制的初创	29
第三节 南北战争后公共教育财政体制的形成	72
第三章 美国基础教育财政的完善与发展	87
第一节 联邦对教育的关注与基础教育财政体制的完善	87
第二节 基础教育财政发展状况	98
第三节 教育机会均等与教育财政公平	116
第四节 影响教育财政发展的几种理论	133
第四章 美国基础教育财政的调整与改革	141
第一节 基础教育财政的紧缩与调整	141
第二节 基础教育财政的全面改革	152
第三节 基础教育财政的发展状况	165

第四节 对教育效率与教育自由的追求.....	178
------------------------	-----

第五章 美国基础教育财政发展的历史经验与启示	189
-------------------------------------	------------

第一节 美国基础教育财政发展的基本特征.....	189
第二节 美国基础教育财政发展的历史缺憾.....	234
第三节 美国基础教育财政的发展趋势.....	244
第四节 关于中国基础教育财政改革的政策性建议.....	249

主要参考文献	265
---------------------	------------

后记	270
-----------------	------------

第一章

引 论

一、教育财政研究的意义

财政，通俗地说，就是理财之政，即国家或公共团体以维持其生存发展为目的而获得收入、支出经费的经济行为。公共财政是政府为了自身运行和社会公共事业的发展而进行的一种经济行为，其来源一般为税收。马斯格雷夫（Richard Musgrave）在 1959 年提出，政府具有三个传统的经济职能：维护经济稳定、促进收入分配和实现社会资源的效率配置。^①在这三个经济职能中，财政作为主要手段一直发挥着极为重要的作用。

教育财政，是国家或公共团体筹措和使用教育经费，保障教育系统运行和发展，合理配置教育资源，促进教育公平、效率和自由的一种社会职能，其在教育发展中发挥着重要的支柱和保障作用。教育财政的研究一般应包含以下几个方面：（1）教育经费的筹措、分配与使用问题；（2）教育需求与教育成本、教育效益问题；

^① [美] 费雪著，吴俊培总译校：《州和地方财政学》，中国人民大学出版社 2000 年版，第 24 页。

(3) 财税结构与教育经费问题; (4) 教育对于个人所得及财富重新分配问题; (5) 教育机会与社会公平问题; (6) 促进个人自由发展的的问题; (7) 教育财务管理问题。

一般意义上讲, 只有当政府用公共资金举办教育, 并且采用经济手段干预教育发展的时候, 教育财政才会产生 (本书所议教育财政一般指公共教育财政)。教育财政是国家公共财政中的一个专门领域, 其实质是国家为扶持和发展教育公益事业, 无偿为教育划拨资源的一种国民收入再分配方式。教育财政学是一门新兴学科, 其产生主要是基于入学人数的激增、资源使用的稀缺、教育成本的增加以及对公民受教育权的尊重等因素。^① 在资源有限、需求激增的情况下, 如何有力地筹措教育经费, 合理地分配教育资源, 提高教育经费的利用效率, 满足社会不断扩大的教育需求, 促进教育目标的实现等, 成为各国政治家、教育家、经济学家及各级政府管理者, 特别是财政管理者和教育管理者的日益关注和努力解决的问题。“在美国, 教育财政是一个讨论最多而又理解最少的公共教育政策的一个方面。教育行政管理者、教师、政治领导者想知道所有用于公共教育的钱是如何花的, 尽管大多数教育工作者认为国家对公共教育的投资过低, 而政府和政策制定者总感到教育系统消耗大量金钱并且欲无止境。”^②

对教育财政的研究有着极为重要的现实意义和理论意义。从大的方面看, 一是可有效发挥教育财政的作用, 实现国民收入的合理分配, 促使教育资源的合理分配与有效利用, 提高教育资源的利用效率和社会效益, 保障教育“质”与“量”的提高。二是可促进社会全面发展与进步。教育的充足、公平、效率与自由对于社会成员

① 盖浙生著:《教育财政学》, 台湾东华书局 1987 年版, 第 10 页。

② Allan R. Odden, Lawrence Q. Picus: *School Finance: A Policy Perspective*, New York: McGraw-Hill Inc., 1992, p. 9.

乃至社会各个方面的发展都有至关重要的影响。教育机会的充足、均等是人的发展充足与均等的前提；教育的发展对于社会经济发展、文化发展、政治进步等都有促进或延缓的效应。三是能有效促进财政管理者或研究者与教育管理者或研究者的彼此沟通与合作，进而促进教育与经济的协调发展。一般来说，财政、经济管理者或研究者很少关注教育的本质和教育的困境，常常产生“教育拖垮财政”“财政拖垮教育”的误解，而教育管理者或研究者又往往不理解财政的困难，很少考虑教育经费使用的效益问题，总以为钱越多越好。教育财政的研究在促进社会各部门的沟通、理解与共识方面有着积极的意义。

教育财政的发展是一个历史的过程，教育财政发展史反映一个国家和民众对教育的支持、保障和运行的情况，是一个国家和民众的价值观、权利观、治国理念、政策选择的综合体现。“对教育财政的研究不能仅仅被看做一种统计分析的练习或数据贮存的问题。一个国家的学校财政政策影响着这个国家人民的价值选择、他们确定的资源分配优先顺序和他们的政治哲学。”^① 对教育财政发展史的研究，有助于理解教育财政的政策目标、管理理念、改革追求、影响因素及财政措施的发展进程，更有助于理解政府和民众对教育财政的努力过程和发展规律，也反映了并揭示了一个国家教育发展的历史进程和基本规律。因此，研究一个国家教育财政的发展史有着极为重要的现实意义和参考价值。

二、美国基础教育财政发展研究的意义

美国教育可谓世界上最庞大、最有成就的教育体系，其经历了

^① Rof L. Johns, Edgar L. Orphel and Kern Alexander, *The Economics and Financing of Education*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1983, p. 1.

一个由移植、建立、发展乃至调整、创新、飞跃的曲折历史过程。“在大多数州和地方政府预算中它都占最大的一部分。在重大的政策制定中动用十万多地方管委会成员，招募几百万人充当教师、管理人员和员工，使成千上万的学生受到教育。”^①至2000年，美国在校生总数达6800万人，中小学入学人数5300万人，其中公立中小学4700多万人，高等学校入学人数达1500万人，基本普及了12年基础教育；国民受教育程度相当高，25岁以上人口中84%完成了高中学业，26%完成了4年或多于4年的大学教育；全国共有中小学教师330万人，学院和大学共雇用教职员280多万人；教育经费达6470亿美元，占国内生产总值的7%。^②美国教育可以称之为当今世界最发达的教育之一。“在短短三百余年，美国由教育荒野而跨越各洲诸国历尽数千年所走的里程，竟然后者夺魁，这是教育史家一致承认的惊人奇迹。”^③这个奇迹的出现绝非偶然，有多方面的因素，美国的政治、经济、社会、文化的飞跃前进既对美国教育提出了需求又提供了沃壤，近代欧洲的教育也对美国教育发生产生重大影响，而庞大的教育财政支撑着庞大的教育体系更是不争的事实。

在教育发展中，基础教育是整个教育发展的基石，又是一个国家和全民必须完成的义务，更能反映一个国家对教育的态度、治国精神与民众的价值观。美国举国上下非常关注基础教育，支持基础教育，其以税收支持公共教育也是从基础教育开始的。据统计，美国每年把三分之一的政府开支用于教育，约四分之一的政府开支用

① Allan R. Odden, Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective*, New York: McGraw-Hill, Inc., 1992, p. 3.

② <http://nces.ed.gov/programs/digest/d00/>, *Digest of Education Statistics*, 2000, National Center of Education Statistics.

③ 滕大春著：《外国教育史和外国教育》，河北大学出版社1998年版，第521页。

于基础教育，基础教育经费占国内生产总值的 4.4%，占全部教育经费的 60%。其基础教育财政也呈现出许多鲜明的特点，比如：政府顺应时代发展，教育财政水平与国民经济发展相适应；尊重民众意愿，不断改革教育财政体制；加强教育财政立法，健全教育法制，依法理财；民众通过法院诉讼反映对教育财政的需求，来达到改革教育财政的目的；积极开展教育的公平、效率与自由的研究，把公平、效率与自由作为基础教育财政不断追求的目标；充分发挥三级政府的作用，不断调整力量和财政结构，保证财政目标和教育目标的充分实现；建立良好的基础教育财政转移支付制度，加强对弱势群体的教育资助，以消除地区差异、种族差异和质量差异。基础教育财政的发展从一个侧面有效地反映了国家与教育的关系、政府对教育的作用、教育发展的基本规律等，反映了美国这样一个发达国家在发展基础教育中经多年探索而积累起来的比较成熟的历史经验和可行做法。所以，研究美国基础教育财政发展史对于研究美国教育发展的基本规律，全面而深入地理解美国教育，理解美国人民、政府对教育的态度，理解美国历史，有着极为重要的价值；对于博采众家，取人之长，更好地服务于我国基础教育的发展有着更为现实的借鉴意义。

需要指出的是，美国基础教育财政的发展并非尽善尽美，也存在许多不尽如人意的地方，但其发展的历史进程表明，美国政府和美国人民一直在为教育财政的公平、效率和自由而努力；一直在为教育的机会均等和教育的充足而奋斗。这个历史过程有许多值得我们学习的地方，也有许多值得我们借鉴的地方，这也正是本研究意义之所在。

我国是世界上人口最多的国家和最大的发展中国家，发展基础教育的任务艰巨而伟大。经过各级党委、政府和全体人民的努力，九年义务教育基本得以普及，基础教育取得了丰硕成果，并持续健康发展。然而，我们也面临着巨大的多方面困难，其中财政困难是

主要的。比如：切实落实教育优先发展的战略与实际教育经费投入短缺的矛盾仍然十分尖锐；教育事业改革发展对投入的需求同经费实际供应的差距依然十分突出；已经出台的筹措教育经费的法律规定和政策措施难以得到有效的全面实施；在国家财税体制和收支格局发生重大变化的情况下，没有及时采取调整措施，确保教育经费的重点投入；教育经费的使用效益有待进一步提高；教育经费的管理体制不顺，事权与财权相统一的原则尚未落实。^①特别是义务教育完成率仍比较低，全国平均只有76%，每年有五百多万儿童没有完成义务教育就离开学校。造成这一现象的主要原因是政府义务教育经费投入不足。据测算，我国每年投入的财政预算内义务教育经费缺口近750亿元。^②

根据目前的基础教育管理体制，管理权和办学权的责任主要在县级地方政府，加上受财政体制分灶吃饭、分级管理的制约，导致在全国、各省、甚至一个地区的范围内存在着严重的地区差异、民族差异、阶层差异、性别差异，不同地区、不同民族、不同家庭背景的儿童享受的教育机会和教育质量存在着严重的不均衡。同时，教育经费的无效率现象普遍存在，教育资源浪费严重，极大地制约着基础教育的发展；财政管理和教育管理的区域性，限制着受教育者的自由选择与流动，甚至在紧邻的两个自然村之间也不能流动。正如有的学者所言：教育投入的地区性差异问题不仅关系到教育机会均等，关系到确保落后地区的儿童得到法律保护的受教育权利，而且关系到整个国家经济的健康和可持续发展。^③“长期以来，教

① <http://www.edu.cn/20010823/207528.shtml>，张保庆：《关于中国教育经费问题的回顾与思考》。

② <http://www.cer.net/article/20031114/3094333.shtml>，沈百福、王红：《我国义务教育完成率和经费问题分析》。

③ 王蓉：《我国义务教育经费的地区性差异研究》，见《为教育提供充足的资源》，人民教育出版社2002年版。

育投入不足一直是困扰我国义务教育发展的难题。随着我国‘地方负责、分级管理、以县为主’的农村义务教育管理体制的完善和实行，特别是随着农村税费改革的试点进行，建立和规范义务教育财政转移支付制度，改革政府财政预算，加大教育投入，通过转移支付加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度，是农村义务教育发展的当务之急。”^① 这一问题受到了政府的密切关注。江泽民同志在第三次全国教育工作会议上指出：“各级政府要为受教育者提供尽可能公平的教育机会，尤其要重视解决处境不利的地区和人群的教育问题，增加对贫困地区和贫困家庭的教育资助。”^②

学校的差异，质量的差异，自由选择与流动的限制，极大地影响着儿童平等的受教育机会，妨碍着儿童平等受教育权的实现，严重侵犯了现代社会、民主社会下儿童的平等受教育权。而这些问题在美国基础教育发展历史进程中都曾发生过，经历了激烈的争论与斗争，其基础教育财政改革正是朝着解决这些问题一直在不断努力，有着许多经验和教训，反映着基础教育发展的普遍规律。所以，研究美国基础教育财政发展的历史过程、理论演进、改革措施和基本规律，对于分析和解决我国当前基础教育发展中，特别是基础教育财政改革中大量急需解决的问题，有很好的借鉴意义和参考价值。

三、研究思路

美国教育财政体制属于联邦分权制，基本权力属于州，基础教育的主导权在各个学区，细分起来千差万别。基于这种情况，许多

^① <http://www.edu.cn/20020312/3022402.shtml>, 王善迈：《中国义务教育财政制度改革构想》，世界银行课题研究。

^② 教育部编：《深化教育改革全面推进素质教育——第三次全国教育工作会议文件汇编》，高等教育出版社1999年版，第18页。

学者认为,就美国全国而言,很难有共同规律可寻。但事实并非如此。美国虽然在基础教育发展上各州千差万别,但其中始终贯穿着美国作为一个国家及其民族特有的精神特质,贯穿着对基础教育的共同追求与发展趋向。从国别教育史研究来说,这种精神的特质、文化的追求和努力的措施更应该成为我们研究和学习之所在。况且,美国基础教育财政发展也呈现了自己的普遍性规律和趋势。正如有的学者所言:“世界上大概很少有一个国家像美国一样,充满了自由与多样性,此种特质充斥她的各个方面,以教育而言,学校的形态、教育的对象、以至于学校财政系统的运作情况,都缺乏一个全国统一的运作模式。……纵使如此,在整个的国家教育发展趋势当中,仍然可以发现一个大致的共同模式。以基础教育财政体系而言,70年代的改革重点在于公平性的追求,后来逐渐转入教育资源充足性的探讨;80年代以后,又逐渐转向教育资源运用效率性的质疑;到了90年代以后,社会各界的注意焦点又转向教育选择权的扩张。凡此种种,都证明了美国教育财政系统的多样性与生命力。”^①

本书主要从全国的高度和历史的角度分析美国基础教育财政发展与改革的历史背景、财政理念与基本原则、财政结构与基本模式、主要的影响因素和改革措施等,据此来分析联邦、州和地方政府在基础教育财政上的努力,分析影响美国基础教育财政发展的理论和主要因素。本书一般是以联邦和州为主要研究对象,有关部分也涉及到学区的财政变化。在分析过程中,力图把握美国基础教育财政发展的整体特点,而不陷于对个别数据的分析和具体的拨款技术方法的描绘。除引论外,全书分四个部分,分述美国基础教育财政发展的三个历史时期,最后作出总结。本书把美国基础教育财政发展史分为起源与形成期(二战前)、完善与发展期(二战时期至

^① 陈丽珠著:《美国教育财政改革》,台湾五南图书出版公司2000年版,第1—2页。

20 世纪 70 年代末)、调整与改革期(20 世纪八九十年代)。第一部分分析美国公共教育财政体制的初创和形成的历史进程,从中总结美国基础教育财政发展的最初理念和基本特征。第二部分以联邦和州一级为主线,按照美国基础教育财政的规模变化和关注热点的变化,分析研究战后美国基础教育财政的完善与发展(二战后至 20 世纪 70 年代末)。这一阶段的标志是战后美国联邦政府开始关注基础教育和资助基础教育,颁布《初等和中等教育法》。在此时期,美国基础教育获得了大发展,美国各级政府大幅度增加基础教育投资,民间和立法机构开启一系列的法律诉讼,大众开展了争取受教育机会均等的斗争,基础教育财政充满了发展的生机和活力。第三部分以里根政府上台后大幅度削减政府公共开支,减少对基础教育的资助,基础教育经费整体缩减为主要标志,社会更多地关注基础教育财政的利用效率,整个基础教育财政处于削减、调整和缓慢发展时期。克林顿总统上台后颁布《2000 年目标:美国教育法》。为了实现国家的教育目标,基础教育财政进行了全方位的改革,加大了对基础教育的投入,更多地注重基础教育的充足和教育的自由选择权。此期称为调整与全面改革期(70 年代末至 90 年代末)。第四部分专门分析总结美国基础教育财政发展的历史经验和教训,探讨美国基础教育财政发展的基本趋势,结合中国基础教育财政的现实,提出改革中国基础教育财政的建议。