

PEARSON

Education Classic Series

教育学经典译丛

主编 褚宏启

EDUCATION

School Finance

Achieving High Standards with Equity and Efficiency

教育财政

——效率、公平与绩效

理查德·A·金 (Richard A. King)

[美] 奥斯汀·D·斯旺森 (Austin D. Swanson)

斯科特·R·斯威特兰 (Scott R. Sweetland)

著

曹淑江 主译

曹淑江 孙 静 张 晶 方 艳 等 译

(第三版)

(3rd Edition)

中国人民大学出版社

Education Classic Series

教育学经典译丛

主编 褚宏启

EDUCATION School Finance

Achieving High Standards with Equity and Efficiency

教育财政

——效率、公平与绩效

理查德·A·金 (Richard A. King)
[美] 奥斯汀·D·斯旺森 (Austin D. Swanson) 著
斯科特·R·斯威特兰 (Scott R. Sweetland)

(第三版)

曹淑江 主译
曹淑江 孙 静 张 晶 方 艳 等 译

(3rd Edition)

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

教育财政——效率、公平与绩效 (第三版) / [美] 金等著; 曹淑江等译.
北京: 中国人民大学出版社, 2009
(教育学经典译丛)
ISBN 978-7-300-08785-6

- I. ①教…
- II. ①金…②曹…
- III. ①教育经济学—财政学—研究—美国
- IV. ①G571.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 2413338 号

教育学经典译丛
教育财政——效率、公平与绩效 (第三版)

理查德·A·金
[美] 奥斯汀·D·斯旺森 著
斯科特·R·斯威特兰
曹淑江 主译
曹淑江 孙 静 张 晶 方 艳 等 译
Jiaoyu Caizheng

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街31号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司		
规 格	185mm×260mm 16开本	版 次	2010年5月第1版
印 张	33插页2	印 次	2010年5月第1次印刷
字 数	804 000	定 价	54.00元

总 序

尽管教育领域存在很多问题，尽管人们对教育如何改革存在不少争议，但没有人否认教育对人的发展、对国家发展、对社会发展的重要性。尽管人们一度对教育学科的前途命运忧心忡忡，但教育学科的不断分化和发展却是不争的事实。世界各国对教育越来越重视，教育改革与发展如火如荼，教育理论研究日益繁荣，相关著述大量出版和发表。

教育研究的繁荣和教育学科的分化，既是教育实践推动的结果，又是推动教育实践的原因。实践呼唤理论发展，实践推动理论发展。教育是一项伟大而崇高的事业，在教育事业的发展中，在教育实践与教育理论的互动中，教育理论研究不断分化，产生了很多新的分支学科，在教育学的每个分支学科中，都有一些优秀的研究成果。这些优秀成果是各个分支学科的代表性著作，代表着世界范围内教育各分支学科的研究深度和理论高度，是后人传播和生产教育知识时不能绕过去的知识界碑，是教育改革与发展必须吸收和借鉴的理论营养，是全人类共同拥有的文化财富。

在经济全球化和教育国际化的大背景下，系统引进翻译世界范围内教育学科最有代表性的著作，有利于我们整体把握世界范围内教育理论研究的总体状况，有利于我们全面吸收世界范围内教育理论研究的最新、最优秀的成果，有利于提高我国本土教育研究的理论水平，有利于完善我国高校教育学科的课程体系，有利于提升我国教育改革与发展的实践水准。把世界上最好的教育研究成果全面、系统地译介进来，为我所用，是我们组织翻译这套《教育学经典译丛》的基本宗旨。

20 世纪 80 年代尤其是 90 年代以来，西方的教育理论著作不断被译介到我国，拓展了国人的教育理论视野，促进了教育思想与观念的传播与交流。进入 21 世纪，译介西方教育理论著作更呈加速之势，呈现出一片繁荣景象。回顾 20 多年译介西方教育理论著作的历程，有得有失，有很多经验教训值得总结。现在到了以平和、冷静的心态进行深度总结的时候了。

目前引进的国外教育理论著作，最大的不足是没能对世界范围内教育分支学科的发展进行全面、系统的介绍。虽然不少译丛都强调译介的“系统性”，但是，有的译丛失之于少，作品量小，不足以构成一个相对完整的分支学科体系；有的译丛失之于杂，作品量较大，但缺乏学科体系建构方面的高端设计；有的译丛侧重于某一个分支学科；有的译丛偏重于教材的系统介绍，而对非教材类的代表性著作关注不够。结果导致：尽管各类译著总量很大，但系统性却不够。我们现在推出的这套

《教育学经典译丛》力图弥补这种缺失。

本译丛最突出的特点是其系统性。所选书目力图涵盖教育学的所有主要分支学科,诸如教育基本原理、教育哲学、教育史、课程与教学论、教育社会学、教育管理、教育经济学、教育财政学、教育政治学、教育法学、教育心理学、教育评价学、教育政策学、教育未来学、教育技术学、教育文化学、教育人类学、教育生态学、学前教育学、高等教育学、职业教育学等,力图构成一个相对完整的教育学科知识框架。

本译丛的另一个特点是权威性。这也是《教育学经典译丛》的内在要求。在选择书目方面,力求新、精、实。“新”是指入选书目能代表该分支学科最新的研究成果,能引领该研究领域未来的发展方向;“精”是指入选书目皆为同类著作中的精品,我们力求为读者呈献最有价值的教育理论知识;“实”是指入选书目在内容上对我们确有借鉴价值,能对我国的教育研究和实践产生积极影响。

为保证译丛质量,我们成立了一个由重点高校和科研机构的知名学者构成的编委会,负责确定书目和组织翻译,从选题、翻译、校订各个环节予以严格把关。译丛能够面世,得益于多方的支持与协作。感谢中国人民大学出版社为这套译丛所提供的出版机会,感谢国内外学者为选定书目所奉献的智慧,感谢丛书的译者、校者和出版社的编辑人员所付出的辛勤劳动。

翻译是一种重要的知识传播方式,并会对其后的知识生产方式、消费方式、使用方式产生重要影响。希望《教育学经典译丛》的出版,能对我国教育理论知识的传播、生产、消费、使用产生实质性的影响,希望更多的人从中受益,也希望更多的人为译丛的高质量出版贡献力量。

褚宏启

2006年12月18日

译者前言

人类的教育行为总是追逐一定的价值，服务于预先设定的目的和目标，这就是教育的工具价值。从公平和效率的视角来看，教育可以作为经济发展的手段，为经济增长服务，这是教育的效率工具价值；教育也可以作为实现社会公平的手段，通过教育公平和平等，实现社会公平，达到经济公平；通过教育平等改善收入分配结构，缩小收入分配差距，这就是教育的公平工具价值。社会经济体制不同的国家以及一个国家在不同的经济社会发展阶段，所追求的教育工具价值不同。进入 21 世纪以来，我国基础教育发展战略发生了改变，教育公平和平等成为基础教育发展的主要目标。21 世纪，我国基础教育政策的制定是着眼于教育公平的。21 世纪以来，党中央、全国人大、国务院出台的一系列法律、文件和政策，都体现了党和政府促进教育公平的努力，如 2001 年 6 月发布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》、2005 年 12 月发布的《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》、2006 年新修订的《义务教育法》、2006 年 10 月中国共产党第十六届六中全会作出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》以及党的十七大报告等，这些重要文件都对教育公平和平等作出了明确规定和论述。

2006 年新修订的《义务教育法》明确了义务教育的公益性，强调义务教育的公平性，以法律的形式对义务教育公平作出了明确的全面规定。新修订的《义务教育法》在方方面面都涉及义务教育均衡的问题，要求义务教育资源分配体现公平性、公正性。党的十二大以来，在党的代表大会报告中，教育发展往往是单纯地作为社会发展的一部分，强调教育服务于经济发展。同以往党的代表大会报告不同，党的十七大报告把教育发展作为改善民生的手段，强调教育公平是社会公平的基石。胡锦涛总书记在党的十七大报告中高瞻远瞩地指出，“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础”。教育公平在党的代表大会报告中得到高度重视，教育公平问题被提到前所未有的高度。

党和政府的努力确实产生了一定的效果，我国教育公平状况急剧恶化的趋势得到缓解。尽管如此，我国教育的不平等和不公平现象仍然在扩大，无论是城乡之间还是地区之间，教育不平等和不公平状况没有得到根本改变。如何从根本上消除我国教育中的不平等、不公平，在今后一个很长的时期内，都将是我国教育发展的重

要课题,需要我们采取更有力的措施和办法。

二

尽管不同国家的经济、政治、法律及社会背景差异较大,但是在教育公平和平等的实现中,还是存在共同规律的,其他国家促进教育公平和平等的做法,尤其是发达国家的做法,是值得我们借鉴参考的。在这种背景下,中国人民大学出版社组织翻译两本美国教育财政学著作《教育财政学——因应变革时代》(小弗恩·布里姆莱著)和《教育财政——效率、公平与绩效》(理查德·A·金等著)将给我们带来很多启示。作为第二本著作的译者,我想向广大读者谈谈当初我向出版社推荐这本著作的想法以及翻译这本著作的体会。

之所以向出版社推荐翻译《教育财政——效率、公平与绩效》,是基于三方面的原因。首先,教育公平和平等一直是20世纪美国公共教育发展的主题,也是政府教育财政拨款、教育资源配置的主要目标,尤其在20世纪后半期更是如此。经过20世纪的努力,美国的基础教育公平和平等取得很大成功。可以说,在教育公平和平等这一问题上,美国走在了我们的前面。对照美国的做法,我们可以发现我们的差距在哪里,只有明确我们需要做出什么努力,才能促进教育公平。

其次,正如理查德·金等所著的《教育财政》的副标题“效率、公平与绩效”(Achieving High Standards with Equity and Efficiency)所指明的,本书的主题也是探讨如何实现教育公平。这本著作详细介绍了美国是如何促进和实现教育公平和平等的,详细介绍了各个州的情况和州政府的教育财政转移支付办法,而且介绍了教育公平问题的分析技术和分析方法。例如,本书详细介绍了教育公平和平等的定义、教育公平和平等的度量方法,而本书介绍的教育基尼系数、塞尔系数等指标在国内学者的著作中都很少介绍。

再次,这本著作从经济、政治、法律等多个维度和视角来分析教育公平问题,让我们对教育公平的复杂性、艰巨性有了更深入、更全面的了解,也启发我们应该通过多方面的努力去促进教育公平和平等的实现。鉴于这些原因,我们认为,翻译出版这本著作是很有意义的。

三

公平和正义需要法律来保障和维护,法律的目的也是维护社会的公平和正义。美国是一个民主制度相对完善的法治国家。从美国追求教育公平和平等的实践中,我们可以看出,法律和法院在推动美国教育公平中起到了重要作用。法律诉讼是解决教育机会不平等和教育不公平问题的有效途径,司法部门是推动教育财政制度改革的重要力量。美国多数州在法院的命令下改革了不合宪法要求的教育财政体制,有的州的教育财政体制尽管没有被法院否定,或者尽管有些州没有发生教育财政诉讼案,但是由于担心教育财政制度可能受到司法审查,这些州的教育财政制度也都作了不同程度的改进。一个基层法院可以作出判决,甚至可以推翻州政府的政策,要求州政府修改教育财政制度,这在中国是不可想象的。美国法院在维护教育公平、公正和平等方面所起的作用,是政府部门所无法替代的。

美国法院作出的判决,有很多是令我们感动和震撼的。这里有两个例子可以对

此加以说明。一个著名的案件就是马丁内兹诉白纳姆案^①，在该案中，法院支持一项得克萨斯州的州法律，这个法律规定，如果一个孩子不和父母或者其他法定监护人住在一起，其首要目的仅仅是为了进入这个学区的学校就读，则学区有权拒绝这个孩子免费进入公立学校接受教育。一个出生在美国的公民莫尔斯离开居住在墨西哥的父母，和他姐姐居住在一起（他姐姐居住在得克萨斯州的麦阿伦），他要求免费进入麦阿伦学区的公立学校就读，麦阿伦学区认为莫尔斯移居美国的主要目的仅仅是为了进入麦阿伦学校读书，因此拒绝莫尔斯免费入学。莫尔斯的父母就此起诉，最高法院的判决支持州的法律。

另一个著名的案件就是普莱勒案^②，在该案中，美国联邦最高法院认定居住在得克萨斯州的非法移民的孩子也是“其管辖范围内的人”，不能剥夺这些孩子的受教育权，要求得克萨斯州允许非法移民的孩子免费进入公立学校读书。

这两个案件都由联邦最高法院作出了最终判决，一个判决结果是要求公立学校接受外国非法移民的孩子就读，另一个判决结果却是拒绝具有美国国籍的孩子在公立学校就读。毫无疑问，法院的判决是公正的。一个是外国非法移民的孩子，一个是美国公民，判决结果的对比是强烈的，这样的判决结果，我们不能不为之感动。

尽管法院可以推动教育财政改革，但是，教育政策的制定和改革措施的实施，仍然是州立法机关的主要责任和权力。法院的判决和解释虽然促使甚至强迫立法机构改变教育财政政策，但并不是由法院提出教育财政制度法律审查的主题和内容。相反，法院是对冲突和受影响的公民提出的问题进行反应。法院对立法行动起到了牵制和监督作用，法院的审查是教育政策改革的催化剂，法院是教育财政改革的推动者，但不是教育政策的制定者。法院不愿意承担政策制定者的角色，而且法院不能也没有能力成为政策制定者。

四

美国教育财政制度中的重要决策都需要通过民主程序来作出，选民和纳税人参与教育决策，对政府的教育行为进行约束，这也是美国能够实现教育公平和平等的重要条件。而实现这一切，需要民主制度作为保障。

美国教育的不公平和不平等主要发生在学区之间，其主要原因是不同学区的经济发展水平不同所导致的学区之间的财产税差异较大。解决这一问题的主要措施是，由州政府承担更多的拨款责任。

教育财政诉讼导致了美国教育管理体制的变革。20世纪70年代以后，州政府和地方政府在提供教育资金方面的相对作用发生了变化，两级政府的角色发生了转换，教育体制集权程度的提高增加了州政府的办学责任和管理权限。20世纪70年代以前，州政府提供的学校经费平均约为40%，而地方政府的支出则超过了50%，教育财政诉讼推动了教育机会均等化的教育财政改革，减轻了地方政府的责任，增加了州政府的责任，致使在很长一段时期内，州政府提供的经费超过了地方政府。

州政府承担更多的责任、掌握更多的教育决策权力，这与美国民主观念相冲

① William Cohen & Jonathan D. Varat (1997), *Constitutional Law: Case and Materials* (Tenth edition), The Foundation Press Inc., 1065—1066.

② 参见本书英文原文 276 页。

突。美国人强调由地方和学区来分散进行教育决策,认为这样的教育体制才是有效率的,是符合民主制度要求的。美国人甚至把维护地方教育决策权力提升到维护国家民主制度的高度来看待。在美国教育公平和平等的实现过程中,所遇到的主要矛盾是地方控制、管理教育与教育公平和平等的冲突,如何协调解决这一矛盾、在两者之间进行权衡取舍,是美国各个州在追求教育公平和平等过程中所遇到的难题。为了维护地方控制、管理教育的制度,许多州都允许一定程度的教育不平等的存在。联邦最高法院也是支持这一点的。

其实,任何国家的公共教育财政制度都是公共财政制度和公共预算制度的一部分。预算制度本身就体现了一个国家的政治制度和法律制度,就是各种利益群体、政治力量博弈和妥协的结果。只有在一个民主制度相对完善的国家,才有可能实现预算的公平和平等,才有可能实现教育公平和平等。

五

我国的教育不公平和不平等问题远比美国复杂和严重得多,我国不仅有区域之间的教育不平等,也存在城乡之间的教育不平等、区域内部学校之间的教育不平等和学校内部班级之间的教育不平等。而我们追求教育公平和平等的历史相对短暂。我们教育决策的机制不同于美国,我国地方政府受到的约束更多的是来自上级政府、中央政府,纳税人和选民很难参与教育决策,很难对政府的教育决策产生影响。尽管我们有《宪法》、《教育法》、《义务教育法》,但是,纳税人很难通过法律途径去争取公平的、平等的教育权利。由于缺乏可以表达意愿和行使权利的途径,由于不能寻求合理的政治和法律途径,老百姓对教育不平等和不公平现象更多的是采取漠视和认可的态度,对于在教育中受到的不公平、不平等对待,更多的是采取无奈、默许的态度。占我国人口绝大多数的农民,更是不得不如此。我国目前的体制和法律规定无法确保广大农民的孩子获得公平和平等的教育机会。对于政府采取的促进教育公平和平等的做法,老百姓更多地将其看成是政府的施舍,而没有意识到这是他们作为纳税人和公民应该获得的权利,他们更不会想到要求进一步的公平和平等。毫无疑问,这大大加剧了我们实现教育公平和平等的难度。

要实现教育公平和平等,就要从根本上改变政府的教育决策行为,各级政府的权力必须受到约束,必须接受老百姓、纳税人的监督。我们必须加快政治体制改革,党和政府的权力必须受到限制和制约,真正做到“权为民所授”。没有“权为民所授”,就不可能做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。特别是我们要提高广大农民的政治地位、社会地位,确保农民享有同样的、平等的公民权利,这是非常重要的。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出:“保障人大代表依法行使职权,密切人大代表同人民的联系,建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”;“扩大人民民主,保证人民当家作主。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”我们必须认真贯彻落实胡锦涛总书记的要求,这也是实现我国教育公平和平等的重要前提条件。



六

除了探讨教育公平和平等外,《教育财政——效率、公平与绩效》还详细介绍了相关的学校管理、美国的税收等问题。这些问题都是围绕公平和平等问题而展开讨论的。这些内容使我们能够全面了解美国的教育财政制度。

本书原是为教育学院的研究生所写的教材。但是,该书内容浅显易懂,适合我国教育学各个专业的本科生、研究生阅读,也适合广大教育工作者参考。对于想了解美国财政制度和预算制度的读者,本书也是一本非常有益的参考书。

本书的翻译持续了数年。在这几年中,我一直努力抽时间进行翻译和修改。翻译过程中遇到问题时,我也不断向朋友求教。尽管如此,由于译者水平所限,译文中错误之处在所难免。我们盼望广大读者发现译文中的错误后,能及时告诉我们,以便我们改正。译者联系电子信箱为 caosj@ruc.edu.cn。

曹淑江

2009年5月1日于中国人民大学求是楼

当我们开始对教育财政产生进一步探索的想法时，社会对于教育政策的关注有了一个明显的变化。地方、州和国家政府通过教育投入实现对教育企业、学校组织的激励。多年以来，教育财政分析者和教育政策制定者深入探讨这种投入的本质。过去的政策争论和关于州财政制度的司法审查，主要关注财政资源分配的“横向公平”的公平程度，现在已经转变为关注资源的“充足性”（sufficiency），资源的充足性确保使学生接受高标准的教育，取得预期的学业成绩。格思里和罗思坦（Guthrie & Rothstein, 2001）简洁地概括出政策变化前后的特点：“旧的教育财政理念根据学校财政收入来评价教育；新的教育财政理念关注充分性，根据教育本身来评价财政收入”（p. 99）。 v

奥斯汀·D·斯旺森（Austin D. Swanson）和理查德·A·金（Richard A. King）所著的《教育财政：经济学和政治学的视角》（*School Finance: Its Economics and Politics*）前两版的读者，将会在第三版中发现很多变化。我们邀请为第二版设计计算机模拟计算方法和程序的斯科特·R·斯威特兰（Scott R. Sweetland）作为我们的合著者。同时，现在的书名本身也预示了一个贯穿于这本书的新的主题——在效率和公平的基础上达到高标准的教育，这也反映了前面提到的政策方向的变化。资源的充分性使得所有的学生都可以取得期望的学业成绩，并且把资源配置与学区和学校目标的实现联系起来。对于这一核心理念的演变过程，我们给予高度关注。公平和充分性只是必要而不是充分条件。如果资源没有被按照成本—收益核算的方式有效利用，无论多么多的资源都不会缩小美国不同群体间教育成绩的差距。因此，本书也对实现效率的条件给予了很多关注。

尽管这个版本的内容有很大变化，但是先前版本中的优点都被保留了下来。要搞清楚当代现实问题，必须依据一些概念，而这些概念来自传统的经济学和政治学的框架和模型。明确这一点很重要，第三版将继续阐明这一重要性。和以前版本相似，本书继续坚持在当今社会、政治和经济的背景下，探索教育财政政策和教育财政实践。

教育财政学内容的变化

本书第一版在1991年出版发行之时，正是众所周知的当今教育改革运动第一阶段的末期。在美国，卓越教育国家委员会（the National Commission on Excellence in Education）于1983年发表了《国家处于危难之中：教育改革的紧迫性》

(*A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*), 促进了国家和州的政策的一系列改革。这个报告用几种方式描述了教育卓越的特征, 强调为所有学习者设定高水平的预期目标的重要性, 并进一步通过各种方式帮助学生达到这些目标。卓越教育运动的重要标准是通过严格毕业标准要求、延长每天和每学年的在校接受教育的时间、提高教师的质量等方式提高学生的成绩。

vi

从第一次改革浪潮倡议的不成功中吸取教训, 从英国、澳大利亚、新西兰和其他国家借鉴经验 (Beare & Boyd, 1993), 第二次改革浪潮的焦点发生了转变。在众所周知的教育体制重构运动中, 政策制定者在 20 世纪 90 年代早期提出了多种体制改革方案来加强教与学。州在制定标准、课程大纲和开展全州范围内的统一考试测验方面, 变得更加积极主动。反对者质疑这种“自上而下”的改革, 而拥护“自下而上”的改革, 这些“自下而上”的改革表现很多, 诸如学校重构、校本管理、赋予教师更多的权利和允许家长择校等。本书的第二版出版发行之时, 正是处于重构运动时期 (1977)。

现在许多国家的政策制定者认识到, 单方面的改革不能够适应学校改革运动的挑战。与前两轮改革运动相比, 第三次 (目前的) 改革浪潮是一个更广泛的系统化改革努力。尽管早在 20 世纪 90 年代初就播下了这轮改革运动的种子 (Smith & O'Day, 1991), 但是, 这轮改革中的政策变化仍然延续着先前的卓越和重构运动的改革, 并且和先前的改革混合在一起。在这次紧急的系统化改革运动中, 提出了相互协调的一系列政策措施和建议。这些措施和建议包括: 目标制定的集权化; 根据标准、课程和测试成绩实施问责制; 通过让教师、管理者、教职工、家长和社区成员参入学校的决策, 实现分权化改革; 通过设立特许学校, 实现家庭在公共教育部门范围内的择校; 通过向低收入家庭发放教育券, 实现家庭在公立和私立教育部门范围内的择校。显然, 这次系统的改革运动的方向, 集中在通过设立课程标准和测评标准来改善学校绩效、提高学生的学业成绩上。然而, 在所有的学校和州, 实行和资助这些系统改革的方式仍然有待确定。

在新世纪到来之前, 国家研究委员会教育财政分委员会的报告 (the Committee on Education Finance of the National Research Council, 1999) 提出了新的改革内容, 在第三次改革运动中, 可以根据这些内容建立和评论教育财政。国家研究委员会教育财政分委员会先于政策制定者讨论了这一挑战:

新的着重点在于提高所有学生的成绩, 这一着重点向政策制定者提出了重要的但是令人沮丧的挑战性问题: 如何利用教育财政体制来达到这一目标。这一挑战性问题很重要, 因为它的目的在于把财政和教育的目标直接联系在一起; 它也令人沮丧, 因为在这种方式下钱很重要, 这意味着教育财政决策必须与前所未有的国家教育的雄心交织在一起——国家从来没有为使所有的孩子接受高标准教育而制定目标。(p. 1)

这个系统的改革运动, 强调教育财政收入的充足性或者充分性 (adequacy)^①, 以满足使所有的学生接受高标准教育的要求, 强调有效地将资源的配置与预期的绩

① “adequacy” 是本书的核心概念之一, 根据具体情况, 有时也翻译成“充足性”; 更多的情况下, 我们翻译为“充分性”, 以便和 “sufficiency” 区分开。——译者注

效和成果相联系，这为本书第三版提供了新的内容。

在这种不断变化的政策背景下，我们着手第三版《教育财政——效率、公平与绩效》的探讨。这里需要特别提及我们在此版中专门讨论的教育财政的几个主要问题：

- 在资源配置的决策中，平衡那些深深地根植于教育价值的差异（如平等、自由、效率）。

- 在大城市的学区中，学生达到高的学术标准面临着最大的困难，要提高这些学区资源利用的有效性。

- 针对州的标准以及学区和学校的目标，有效并且高效率地使用教育资源。

- 寻找新的资金来源，补充地方、州和联邦政府的传统收入。

- 扩大州的财政结构，把学前教育的资助包括进来。

vii

- 理解针对州责任的司法审查，州的责任在于公平且充足地为学校拨付经费、提供设施，使学校得以运转。

- 除了探究传统的关于拨付资金的公平性问题外，还要根据希望达到的教育效果，确定社会所提供的资源的充足性。

- 考察效率和资源与实现学区和学校目标之间的联系。

- 重新组织学校现有资源的利用，以提高学生的成绩。

- 将州资金配置给学校，要基于学校的绩效，教师所得的报酬要基于其绩效和技能，以这些配置方式作为提高教育质量的激励手段。

- 授权学校和家长决定公共资金使用的优先次序，并决定这些决策所遵循的程序。

课本内容和计算机模拟的策略

和前面两版一样，第三版采取了平衡的方法，通过使用经济学和政治学的分析范式来理解教育财政的问题。经济学理论对于分析现有的可供选择的政策具有重要性，本书的策略是尊重这种重要性。同时，这样的理论具有一定的局限性，这种理论对于学生和政策制定者理解教育财政立法中的各种力量和财政政策实行的过程帮助甚少。我们充分认识到了这一点，因此，为了帮助读者充分理解在教育财政政策发展演变过程中已经发生了什么、将要发生什么，在重视经济学概念的同时，这一版中我们继续强调源于政治科学领域的概念。

这本书的意图是用做研究生教育财政学和教育经济学课程的入门教学参考书。作为教育政策和政策分析课程的入门读物，先前的版本已经取得了成功。除了作为课本的学术用途外，这本书也可以作为州和国家层次的教育政策分析者参考的资料。学区的行政管理者，包括学区长官和学校事务官员，要与选民探讨财政问题、监督资金在学校的分配，这些人已经从公平和效率的讨论中受益。校长需要知道如何使用学校的资源，并且要监督学校资源的使用，他们开始更多地参与到财政决策中，越来越需要熟悉财政政策和预算实践的概念和模型。上一版中，在改革背景下对教育财政体制的讨论在国际市场也拥有一定的读者群，尤其是在澳大利亚、加拿大和英国。

这本书的其他重要特点在于许多章中包括了实践活动和计算机模拟，以帮助读者应用和扩展书中讨论的概念。本书所建议的练习活动的范围，包括计算的问题和诸如采访行政人员与政策制定者的活动，使得教师和学生能够在各种各样的策略中

作出选择,以强化复习章节的内容。这些多样性的活动满足了此书的高级学者的好奇心理,同时也不会使得新的学习者感到困惑。

我们的目标是帮助读者用数据试验的方式加深对概念和政策选择的理解。这些模拟的难度在书中不断加深,我们用“发展的途径”来教授和应用电子表格。在本书的第2章,我们鼓励电子表格的初学者,通过插入数据、增加数列和形成简单的公式来掌握电子表格的基本命令。高级使用者可以绕过这些简单的问题,从更具有挑战性的第3章及其以后的模拟开始。所有的学习者在完成设置的模拟后都要完成附加的“What if”分析,书中进一步建议的与模拟相伴随的实践活动,鼓励学生把模拟和书中各章所介绍的概念联系起来,或者鼓励学生使用电子表格技能来分析他们所遇到的行政的或政策的困境。

和前一版相似,这些计算机模拟指导并没有包括在书中正文内,Bearc & Boyd的网站中有这些内容。我们在很多章的末尾介绍了计算机模拟的内容,完整的介绍和解决方法可以在 www.ablongman.com/edleadership 中获得。

本书的结构

根据政治和经济模型,我们将政治—经济体系划分为公共部门和私人部门,从第一篇开始,我们在这一政治—经济体系中讨论教育决策制定程序。在我们讨论公共和私人价值观对教育决策制定的影响时,我们强调五种价值:平等、自由、博爱、效率和经济增长。我们证实了这些价值的优先次序的变化是如何导致相应的公共政策随之变化的。公共价值的优先次序从20世纪60—70年代的平等和博爱,转变为80—90年代的与效率、经济增长和自由相关的价值观,这可以作为一个案例说明这一论点。在新的世纪,对于效率的关注在州和联邦政策中继续表现出来,这些政策规定,学校工作人员要对保证所有学生达到高的学习预期标准承担起责任。然而,正如我们在这一版本中所强调的,资源的充足性对于达到公平和效率的目标尤为重要。自由根据是否有利于效率实现来衡量,这里的效率是指家长对公立学校、特许学校的选择更有效率、教育券变得越来越可行。

要帮助所有学生达到较高的水平,扩大资金来源对于学校甚为关键。在第二篇,我们考察了公共教育的社会资金来源。我们对美国联邦的税收结构进行了回顾,并且讨论了用于评价税收政策的标准。在探究了主要的州和联邦的教育财政收入来源之后,我们对财产税给予了更多的关注。从历史上看,这一地方财政收入来源在美国对教育项目的资助和教育设施提供中非常重要,并且继续提供了公立学校消耗的40%以上的资源。第二篇最后讨论了非税收教育收入来源,这些来源包括借款、投资、基金、与其他机构合作、志愿服务和使用费。

州和联邦政府增强了地方社区提供教育项目的能力。它们的努力使得一个更为平等和充足的教育系统成为可能,同时也对提高学校效果提出了期望。第三篇重点讨论了美国各州和联邦层级的一般的和专项的资助项目的优点和结构。我们介绍了各个州普遍采用的对教育系统进行资金分配的模式。基本金项目(foundation program)^①成为最普通的方法,通过这一项目,州的收入使得学区的税收均等。理

^① “foundation program”是州政府最基本的拨款办法之一,我们把“foundation program”翻译成“基本金项目”,“foundation”为达到基本要求的最低限度的资金数量,我们称之为“基本金”。——译者注

想的情况是，在保证学校资金充足的基础上，达到各学区收入的均等。我们也描述了许多对于这些基本公式结构的调整，这些调整使得在分配附加资金时，能够按照特定项目的成本和立法者表述的优先次序进行。我们也讨论了一些方法来测量教育需求、财富或收入—产生的能力，以及学区为实现州的政策目标所做的财政努力。在这一篇的最后，我们讨论了联邦政府在公共教育财政中的作用。我们阐述了几个主题，介绍了历史上这一层级政府介入教育的依据和原则，重点讨论最近实施的《2001 不让一个孩子掉队法案》的规定以及联邦项目资金分配中的明显趋势。

ix

在第四篇，我们考察了实现高标准公共教育财政政策的可能性。联邦和州法院在阐明地区之间的教育财政收入差异是否与宪法条文相抵触时，要作出判断和决策，通过这些判断和决策，我们讨论了公平、效率、充足性等概念的演化。然后，我们转向讨论公平和充足性的定义和测量。后一个术语（充足性）被定义为，提供足够的资源，使所有学生取得高的学业成绩——即州的纵向公平的理念。我们通过研究学校资源使用、有效的学校、项目评价以及规模经济，考察了关于公立学校效率的证据和实例。

第五篇内容是：州政策中的财政奖励和对学区的教师补偿，可能改进学校的绩效和提高学生的成绩，通过对此加以研究，我们考察了如何通过这些政策措施来改变激励机制。然后，通过对教育服务提供机构注入类市场力量，我们考察了提高学生成绩和消费者满意度的潜力。这部分所考察的改革包括基于校本管理和预算的各种模式，此外还包括择校。择校作为一种机制，给予家庭选择孩子进入哪一所学校读书的机会。

作为全书的总结，在第六篇我们讨论了系统化改革运动的政策含义；在第 16 章中，我们在政策变化的背景下，对系统化改革运动进行了分析。我们借助第 1 章中建立的政治—经济模型并以此作为框架，分析系统化改革的主题。我们讨论与确定目的和制定目标相关的政策，确认服务的接受者，决定投资的水平，生产并分配服务以及实现资源配置。

致 谢

许多人对于本书的这一版和前两版中所阐述的观点的形成给予了帮助。我们的老师、同事和学生已经——并且在很多方面会继续——对我们形成教育财政概念提供帮助。随着政治和经济环境的变化，我们作为这一领域的研究者和教师会继续反省并且改变我们对于财政政策和实践的认识。

我们听取了很多人的批评和建议，他们对于我们所强调的问题，从不同的视角提出了各种各样的看法。然而，作为作者，我们对于所提到的观点承担全部的责任。我们要感谢在第三版中鼓励和帮助我们的人，他们是：罗伯特·阿诺德（Robert Arnold），伊利诺伊州立大学；丹尼尔·布朗（Daniel Brown），英国哥伦比亚大学；布瑞·考德威尔（Brian Caldwell），澳大利亚墨尔本大学；提姆斯·撒布鲁克（Timothy Cybulski），俄亥俄州立大学；弗兰克·恩格特（Frank Engert），缅因大学；帕特里克·加尔文（Patrick Galvin），犹他大学；科里·贾尔斯（Corrie Giles），纽约州立大学；维维安·哈金奈（Vivian Hajnal），萨斯克彻温大学；理查德·哈特勒（Richard Hatley），密苏里哥伦比亚大学；玛丽·休斯（Mary

Hughes), 阿肯色州大学; 托马斯·琼斯 (Thomas Jones), 康涅狄格州大学; 西奥多·卡瓦罗斯基 (Theodore Kowalski), 代顿大学; 芭芭拉·拉考斯特 (Barbara LaCost), 内布拉斯加大学; 约翰·麦克马洪 (John MacMahon), 英国哥伦比亚大学; 贝特·麦克哈尔-威尔考克斯 (Bettye MacPhail-Wilcox), 马里兰北方大学; 朱迪思·马瑟斯 (Judith Mathers), 俄克拉何马州立大学; 肯尼斯·马修斯 (Kenneth Matthews), 佐治亚州立大学; 理查德·麦克斯韦尔 (Richard Maxwell), 阿什兰大学; 尤金·麦克隆 (Eugene McLoone), 马里兰大学; 保罗·蒙特洛 (Paul Montello), 佐治亚州立大学; 戴维·尼伯格 (David Nyberg), 布法兰纽约州立大学; 弗格斯·欧苏威尔 (Fergus O'Sullivan), 大不列颠王国林肯大学; 威廉·普斯顿 (William Poston), 艾奥瓦州立大学; 劳伦斯·罗斯沃 (Lawrence F. Rossow), 俄克拉何马大学; 南希·席林 (Nancy Schilling), 北亚利桑那大学; 凯瑟琳·西尔克 (Catherine Sielke), 内华达大学; 托马斯·萨拉特 (Thomas Surratt), 南卡罗来纳州立大学; 塔拉·图纳 (Tyra Turner), 阿肯色州立大学; 托马斯·威尔斯基 (Thomas Valesky), 佛罗里达海湾大学; 德博拉·维斯特根 (Deborah Verstegen), 弗吉尼亚大学; 威拉德森 (J. D. Willardson), 伯明翰青年大学; 爱德华·维莱特 (Edward Willet), 霍顿学院。我们同样感谢德博拉·拜内特-伍德斯 (Deborah Bennett-Woods)、达仁·欧海因 (Darren O'Hern)、卢梅茨 (Mei-Chih Lu) 和赵良 (Liang Zhao) 在此版的资源确定和数据库更新中给予的帮助。

最后, 在我们准备这本书的第三版过程中, 要感谢家人的支持以及学生的鼓励。先前的学生在他们的工作中正在使用财政知识和技能; 许多人现在在教授并研究教育财政问题。他们学习和分析传统的以及正在演化的概念的经验, 对于这一领域非常重要, 这使我们找到了帮助未来的学生探索教育财政政策和实践的不同途径。以前的和未来的学生激发了我们撰写教程的灵感, 来帮助其他人理解教育经济学和教育政治学。

参考文献

- Beare, H., & Boyd, W. L. (Eds.). (1993). *Restructuring schools: An international perspective on the movement to transform the control and performance of schools*. London: Falmer.
- Guthrie, J. W., & Rothstein, R. (2001). A new millennium and a likely new era of education finance. In S. Chaikind & W. J. Fowler, Jr. (Eds.), *Education finance in the new millennium* (pp. 99 – 119). Larchmont, NY: Eye on Education.
- National Commission on Excellence in Education. (1983). *A nation at risk: The imperative for educational reform*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- National Research Council. (1999). *Making money matter: Financing America's schools*. A report by the Committee on Education Finance, ed. H. F. Ladd & J. S. Hansen. Commission on Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: National Academy Press.
- Smith, M. S., & O'Day, J. (1991). Systemic school reform. In S. H. Fuhrman and B. Malen (Eds.), *The politics of curriculum and testing* (pp. 233 – 267). Bristol, PA: Falmer.

目 录

第一篇 为理解教育财政政策建立一个分析框架

第1章 向学校拨付财政资金，让全体学生取得高水平学业成绩 3

公共政策的社会和经济压力 4

核心价值观优先次序的改变 9

一种普适的分析教育政策制定过程的政治—经济模型 13

制定教育财政政策的指南 26

总 结 27

思考与活动 27

第2章 混合经济中的教育决策制定 34

人力资本理论 35

教育：公共物品和私人物品 37

市场中的决策 39

政治决策制定 42

政府干预中涉及的问题 50

总 结 53

思考与活动 53

计算机模拟：教育收入 54

第二篇 为学校取得财政收入

第3章 税收原则 60

联邦税收体系概述 60

评估各种税源的优点 62

税收和税制结构影响的测量评价 67

各种价值观与标准之间的权衡选择 70