

第一章

导论和概述

学校理财是指出于提供教育服务和培养学生的目的而对资金进行分配与使用。在 20 世纪的大部分岁月中，学校理财的政策集中在公平问题上，即集中在一个州内各个学区之间平均每位学生教育支出的很大差异上，以及用于筹集地方教育资金的财产税基的不均匀分布的问题上。在 90 年代，新的注意力开始集中在教育的充分性和生产力上，即资金的水平、资金的使用和学生成就之间的联系上。到了 90 年代末、21 世纪初，政策制定者越来越需要知道高标准教育学生需要多少钱，这些钱应当如何在各区、各校、各课程和各学生间有效而公平地分配；资金的水平和使用如何影响学生的业绩。这些政策需求使学校理财问题不再局限于财政公平性这个传统重点上了。

本书把学校理财转移到了这些新的方向上。它强调传统的公平性问题，也讨论充分性和生产力问题，包括众所周知的关于资金、教育策略和学生业绩之间的联系问题。在 80 年代和 90 年代 值得注意的不仅是学校改革运动的深刻性 而且是教育改革利益的持续性。今天，来自于内容标准的标准化改革要素规定了学校的新的责任结构，企图把学生教育到高水平。在大多数情况中，就学校理财的这些改革的含义尚未充分地考虑到。虽然 Odden 和 Clune(1998) 认为传统的学校理财制度是“需要革新的老化结构”。在 21 世纪初期，各州和它们的各个学区需要对学校理财制度再思考以实现受到这些改革激励的生产力预期和责任要求。

本书采用一种政策透视的方式对学校理财进行分析。对于教育学的研究生、教育者和教育政策制定者来说，重要的是既要理解学校改革政策的理财含义，又要理解在各地地方学校间和学区间分配资金会影响到这些改革的实施。本书从讨论传统的学校理财问题开始，包括与学校理财有关的法律问题，分析一般的税收制度，政府间拨款和传统

的学校理财公式。学校理财公式的分析有计算机模拟相补充，学生可以用来对一个学区样本模拟不同的学校理财决策的效应。通过设计他们自己的学校理财公式和模拟一个学区样本的效应，学生会对资金分配公式对一个州内各学区的影响有更为现实的感受。模拟过程有助于学生理解在试图重新设计学校资金分配计划时会遇到的技术上和政治上的复杂性。

然后，本书超越学校理财的传统分析方法，在许多章节中讨论 21 世纪会遇到的许多与学校理财有关的重要问题。包括在这些章节里的内容有在学区和学校一级资金的配置与使用，改革教师的工资和报酬制度以改进生产力和以学校为基础的管理，教育选择计划，财政激励，资助通过调查显示出来的改进学生业绩的广泛的教育计划。每个方面，我们对现行的调查和州政府的活动都作了归纳，对学校理财计划的含义也作了讨论。

本章导论有三节。第一节概括美国学校理财的范围；公立学校的资金分配是一个大问题，这一节突出其财政的力度。第二节对学校理财的发展历史作一个扼要的回顾，从 17 世纪开始 这一节说明学校从私人那里筹集资金 由家长、教会管理学校发展到今天大规模地由公共和政府管理教育制度的过程。第三节讨论若干个“学校理财问题”的例子，这些例子涉及的问题有从传统的学区间资金分配的不公平性到教育充分性的新问题。

第一节 美国学校理财的范围

教育在美国是一个巨大的企业。它在大多数州和地方政府的预算中占最大部分；它拥有 100 000 多个参与重要决策活动的地方学校董事会成员；雇佣了数百万个教师、行政人员和辅助人员；教育着千万计的儿童。

表 1.1 提供了公立学校注册的人数 包括 20 世纪大多数年份学区和学校人数的具体资料。在 30 年代和 40 年代注册人数相对不变，但在第二次世界大战后随着战后出生人数的激增，就学年龄的人数也猛增。在注册人数连续 25 年的迅速增长后，公立学校的注册人数在 70 年代下降了，80 年代中期随着出生儿童高潮的这代人进入学校，注册人数又开始再次增长。在 1989~1990 年 公立学校注册人数估计在 4 000 万以上 比 70 年代水平略高一些 达到最高峰。

表 1.1 全国学校系统规模的历史数据,1919~1920年到 1994~1995 年

年 份	公立学校注册 人数(千人)	公立学区	公立小学	公立中学	私立小学	私立中学	私立学校占 总数百分比
1919~1920	21 578	—	—	—	—	—	—
1929~1930	21 678	—	238 306	23 930	9 275	3 258	5
1939~1940	25 434	117 108	—	—	11 306	3 568	—
1949~1950	25 111	83 718	128 225	24 542	10 375	3 331	8
1959~1960	35 182	40 520	91 853	25 784	13 574	4 061	13
1969~1970	45 550	17 995 ^a	65 800 ^a	25 352 ^a	14 372 ^a	3 770 ^a	17 ^a
1979~1980	41 651	15 912 ^b	61 069 ^b	24 362 ^b	16 792 ^b	5 678 ^b	21 ^b
1989~1990	40 543	15 358 ^{c,d}	61 340 ^d	23 460 ^d	22 223 ^d	8 989 ^d	21 ^d
1994~1995	44 111	14 881 ^{c,e}	62 726 ^e	23 379 ^e	23 543 ^e	10 555 ^e	31 ^e

数据来源：国家教育统计中心,1998a。

a. 1979~1971 年的数据。

b. 1980~1981年的数据。

c. 因为扩大了调查的范围，数据不能直接与早些年份的数据比较。

d. 1990~1991年私立学校的数据，这些数据来自于抽样调查，不当与早些年份的数据直接比较。

e. 1993~1994年私立学校的数据，这些数据来自于抽样调查，不当与早些年份的数据直接比较。

20 世纪最重要的事情之一就是把学区并成了较大实体。在 1995 年有14 881个学区 是该世纪最低的数字。与之比较 在 1940 年 有 117 108个学区。在 1940 到 1950 年之间(也就是第二次世界大战后)学区几乎减少了40 000个。在 1950到 1960 年又减少了40 000个学区。在 1970学年 只有 17 995个学区。学区数目在各州有多有少，在得克萨斯州和加利福尼亚州都有1 000多个学区，而在夏威夷州全州只有一个学区。

有意思的是，如同我们将在下面讨论的那样，虽然学区合并引起了地方财产税基合并，但是在大量合并后遗留的地方学校财务方面的不公平问题在 60年代后期和 70年代初期引起了多场官司 以致宣布财务结构是违宪的(见第二章)

表 1.1 也显示了随着注册人数的上升，公立学校的数目下降了，说明在 20 世纪里学校的规模也扩大了。在 1930 年 有262 000多个公立学校，由于四个以上因素中的一个因素 到 1995 年下降到65 000个左右。另一方面 从 1930 年以来 私立学校的数目

上升了,从那时12 500个上升到今天的34 000个几乎是原来的 3倍。

公立学校需要大量的资金。在 1995 年,公立学校的收入为 2 731 亿美元,1990 年为 2 085 亿美元 增加了 640 亿美元多(见表 1.2)。的确 数据表明从 1940 年到 1990 年,每 10 年公立学校的收入要翻一番,这是一个值得注意的记录。

表 1.2 教育收入、GDP 和个人收入(10 亿美元计),1930~1995 年

年份	教育总收入	GDP	收入占 GDP 比重	个人收入	收入占个人收入比重
1930	2.1	104	2.0	85	2.5
1940	2.3	101	2.3	78	2.9
1950	5.4	295	1.8	230	2.3
1960	14.7	527	2.8	413	3.6
1970	40.3	1 036	3.9	837	4.8
1980	96.9	2 784	3.5	2 293	4.2
1990	208.5	5 744	3.6	4 804	4.3
1995	273.1	7 254	3.8	6 112	4.5

资料来源 国家教育统计中心,《教育统计摘要》,1997。

表 1.2 也显示了在 20 世纪,一直到 1970 年公立教育在国家整个经济活动(GDP)中的比例是上升的。在注册人数下降的 70 年代略有减少。近来已有上升,几乎上升到了 70 年代的水平。以国家的个人收入的百分比表示的公立学校的总收入也反映了同样的格局。简言之,全国的个人收入中约有 4.5% 贡献于公立学校,考虑到所有个人自己用年收入或者通过政府税收收入可以购买别的物品情况,这个比例够大的了。

这是根据表 1.3 的数据作出的评论。第二列表示每位学生的真实支出(即根据消费者价格指数作了调整的支出)。每 10 年以超常的高比率增加了:从 1920 到 1930 年增加了 100%。在 60 年代增加了 67%。在 70 年代增加了 36%。即使在 80 年代,10 年中政府的收入和支出都受到限制,1989~1990 年用于日常开支用途的每位学生的支出仍增加了 36%。增加到 5 810 美元。看来公立学校学生的真实收入每 10 年都有很大的增加。

表 1.3 每位学生教育支出和不同来源的收入

年 份	每位学生的支出		总收入(100 万美元计)	不同来源收入的百分比		
	真实的	名义的		联邦	州	地方
1919~1920	333	40	970	0.3	16.5	83.2
1929~1930	667	72	2 089	0.4	16.9	82.7
1939~1940	868	76	2 261	1.8	30.3	68.0
1949~1950	1 252	187	5 437	2.9	39.8	57.3
1959~1960	1 895	350	14 747	4.4	39.1	56.5
1969~1970	3 155	750	40 267	8.0	39.9	52.1
1979~1980	4 275	2 089	96 881	9.8	46.8	43.4
1989~1990	5 810	4 643	208 548	6.1	47.1	46.8
1994~1995	5 840 ^a	5 528 ^a	273 138	6.8	46.8	46.4
1995~1996	5 939 ^a	5 774 ^a	286 411 ^b	7.0 ^b	48.1 ^b	45.0 ^b
1996~1997	6 060 ^a	6 060 ^a	299 995 ^b	6.9 ^b	48.9 ^b	44.2 ^b

资料来源 国家教育统计中心,《教育统计摘要》,1997 年。

a. 估计的数据。

b. 资料来源:国家教育协会《1996~1997 学校统计估计》。

这些事实当然是与一般人认为学校每年并没有得到更多的资金的想法相左。虽然 10 年时间里真实的收入也许仅仅每年只增加了 1~3 个百分点,这个数字相当于真实收入的 1/3, 是一个很大的增量。

表 1.3 的最后一列显示多年来学校收入来源已有很大的变化。在 20 世纪初 地方学区提供了大部分的学校收入, 联邦政府的作用几乎微乎其微。60 年代初联邦政府开始加大它的财务作用 在 1980 年达到学校收入的 9.8%。此后 联邦政府的支出约几乎减少了 1/3。今天, 州政府已成为公立学校经费的主要提供者, 在 70 年代学校改革时期已超过了地方学区的贡献。在 1996~1997 学年, 州政府提供了公立学校收入的 48.9% 地方学区基本上通过地方财产税 提供了 44.2% 联邦政府提供了 6.9%。

但是 在 50 个州中这些收入来源的格局有很大的差别, 见表 1.4。全国每位学生的平均支出在 1994~1995 年是 5 988 美元 但低的犹他州只有 3 656 美元 高的新泽西州达 9 774 美元 差别几乎有 3 倍。

表 1.4 每位学生的教育支出和各州的学校收入的不同来源,1994~1995 年

州 名	每位学生支出 (美元)	收入不同来源的百分比		
		联邦	州	地方
阿拉巴马	4 405	9.7	61.0	21.6
阿拉斯加	8 963	10.8	67.5	19.4
亚利桑那	4 778	9.4	44.0	44.2
阿肯色	4 459	9.2	58.2	27.8
加利福尼亚	4 992	9.5	54.2	35.1
科罗拉多	5 443	5.3	42.9	48.6
康涅狄格	8 817	4.0	39.5	53.6
特拉华	7 030	7.2	64.3	26.8
哥伦比亚特区	9 335	9.5	0	90.0
佛罗里达	5 718	7.6	49.1	39.6
佐治亚	5 193	7.4	50.7	40.0
夏威夷	6 078	7.4	90.2	0.5
爱达荷	4 210	7.7	61.2	29.3
伊利诺伊	6 136	6.5	28.0	63.3
印第安纳	5 826	4.8	53.3	38.9
艾奥瓦	5 483	5.2	47.9	41.0
堪萨斯	5 817	5.3	57.4	34.8
肯塔基	5 217	9.3	65.8	24.1
路易斯安那	4 761	11.9	52.1	33.4
缅因	6 428	5.7	47.9	45.4
马里兰	7 245	5.0	37.0	54.9
马萨诸塞	7 287	5.4	36.3	56.0
密歇根	6 994	6.2	67.3	24.6
明尼苏达	6 000	4.4	52.4	39.4
密西西比	4 080	14.8	56.4	25.3
密苏里	5 383	6.5	38.7	50.7

续表

州 名	每位学生支出 (美元)	收入不同来源的百分比		
		联邦	州	地方
蒙大拿	5 692	10.0	49.6	36.3
内布拉斯加	5 935	5.8	32.4	55.8
内华达	5 160	4.9	30.1	61.1
新罕布什尔	5 859	3.1	7.3	87.3
新泽西	9 774	3.3	38.0	56.0
新墨西哥	4 586	11.8	74.4	11.6
纽约	9 623	4.8	40.7	53.6
北卡罗来纳	5 077	7.5	65.1	24.6
北达科他	4 775	12.4	42.1	40.2
俄亥俄	6 162	6.5	40.0	49.3
俄克拉何马	4 845	9.4	59.4	25.8
俄勒冈	6 436	6.8	46.2	43.8
宾夕法尼亚	7 109	5.6	40.1	52.3
罗得岛	7 469	5.5	40.5	52.9
南卡罗来纳	4 797	8.7	46.3	40.6
南达科他	4 775	10.0	26.5	60.5
田纳西	4 388	8.9	47.5	36.9
得克萨斯	5 222	7.7	40.2	49.4
犹他	3 656	6.9	54.3	33.3
佛蒙特	6 750	4.6	29.8	63.2
弗吉尼亚	5 327	5.7	31.8	59.1
华盛顿	5 906	6.0	68.7	22.3
西弗吉尼亚	6 107	8.1	63.6	26.8
威斯康星	6 930	4.4	41.1	52.5
怀俄明	6 160	6.7	48.0	43.5
全美国	5 988	6.8	46.8	43.8

资料来源 国家教育统计中心,《教育统计摘要》,1997年。

各州之间的收入刺激来源不尽相同。例如，在夏威夷州 90%来自于州政府，而新罕布什尔州只有 7.3%的收入来源来自于州政府。在 11 个州中，州政府提供了学校收入的 60% 以上，有 6 个州 60% 以上的收入来自于地方学区。这些差别既反映了州与地方上的作用的差别，也反映了学校财务公式结构的差别（Gold、Smith 和 Lawton, 1995）这些数据文件反映了州学校财务结构的一个特征：虽然有一些相似性，但差别是很大的。学习学校理财的学生既要懂得一般的相似性，也要懂得造成具体差别的原因。

第二节 学校理财的早期发展

免费的、由税收资助的学校在 20 世纪里并不是原来就有的。美国免费的、公立的教育是在 19 世纪建立的。公立学校制度的大部分以相对的短期形式存在，基本上是在 19 世纪的后半期和 20 世纪的上半期。

美国学校开始是作为地方实体存在的，在 17 世纪和 18 世纪以至于 19 世纪初，大多数是私立的和教会的学校。在英国，教育被看作是私人的事而不是公共的事。提供教育是父母和雇主的要求，而不是政府的命令。18 世纪美国新的国家领袖把教育看作公民有能力公平参与政府事务的手段，因此有必要通过宪法来保证自由。尽管 Thomas Jefferson 提出过建立免费的、公立小学的建议，但直至 18 世纪中叶，他的建议才被采纳，主要是通过 Horace Mann 和 Henry Barnard 两位国家公共教育负责人的努力，Mann 在马萨诸塞州创立了公共资助的“公立学校”，Barnard 在康涅狄格州也做了同样的事。

在 19 世纪，教育开始被认为有经济意义；那时候强制性教育的法律早已经通过。即使在 18 世纪中叶到校上课已变成强制性的了，但是政府对学校的资助并不是一律需要的。

在 1647 年，马萨诸塞州议会通过了著名的 Old Deluder Satan 法。该法案要求每个城镇建立一个学校，或者支付一笔钱给较大的城镇资助教育。它要求每个城镇至少 50 个家庭聘请一位阅读和写作的教师，并且要求 100 个家庭以上的要建立一个小学。该法案要求这些学校应当得到雇主和家长或者一般的遗产继承人的资助，从而建立了通过地方税收为学校筹资的第一个制度。Pulliam(1987) 指出第一个把征集的财产税用于地方学校的是 1648 年在马萨诸塞州的 Dedham。到 1693 年，新罕布什尔州也要求各城镇对小学资助。

开始时，只有一间教室的公立小学在地方社区建立起来了，通常只要得到一小笔地

方税的全额资助。再者，每个城镇作为一个独立的学区行事，的确像一个独立的学校体系，因为不存在提供全州的公立教育体系的州的法律和规章，同时，在大多数州的大城市有几个大的学校体系。即使在这个早期阶段，这些不同的教育体系反映了地方上资助学校的能力差异。大城市通常较富，而小城市、农村一间教室的学区通常相当穷，对于一间教室学校来说，在筹资方面困难重重。

但是，随着这些小的农村学校和大的城市学校的发展，教育作为国家发展的一个无可替代的力量的重要性越来越被老百姓和政治领袖们所认识，于是推动了全州教育体系的建立。到 1820 年，事实上，23 个州中的 13 个州已经有了关于公共教育的宪法条款，17 个州已经有了法律条款。

在 18 世纪中叶，若干个州已经完成修改州宪法，不仅要求建立全州的公共教育体系，而且要求正式明确政府为公立学校筹资的责任。今天，所有州都有了关于免费公共教育的宪法条款。

建立免费的公立学校反映了教育在美国的重要性。它也把教育的管理权从私人和教会那里转到国家手中。对学校的控制是在建立全州性教育体系中很棘手的一个问题。控制问题是通过建立地方的教育计划委员会解决的，它被看作为对家长和教会作用的替代。

虽然在头一个世纪里公立学校地方董事会基本上控制了公立学校，但是地方上对公立学校的控制有了明显的变化。在 20 世纪初，正处在把政治从教育中排除出来的激进时代，许多学校的管理权给予了由教育家组成的新理事会（Tyack 和 Hansot, 1982）。在 60 年代初，无论是州和联邦政府都开始实行了影响公立学校的新的措施。州政府继续顺应潮流，在 80 年代教育改革时期在教育政策方面处于主导地位（Doyle 和 Hartle, 1985; Odden, 1995a）。地方理事会几乎参与了所有的这些改革（Odden, 1995a）。在 90 年代初，总统和州长们确定了全国性的教育目标；这些目标在 1994 年由美国国会通过成为法律。

由国家控制、政府资助的“公立学校”也出现了许多有关学校财务的根本性问题。关键的问题是资助公立学校的政府的级别（地方或州）问题和对新的宪法条款像“通用性和统一性”、“彻底性和效率”、“基础性”或“充分性”的理解。这些是否意味着花费在州内每位学生上的钱的数量要相等，或者意味着只对每位学生提供基础教育课程，地方一级之间的花钱数量是不相同的？如在第二章要讨论的那样，这种争论延续至今，在 50 个州是以州的法律和判决的不同方式解决的。

尽管采取的方法有很大的差别，但是大多数州基本上是通过地方财产税来对公立学校资助的。诚然，18 世纪中后期，大多数州已要求地方学区对所管辖的公立学校通过地方财产税全额资助。在设计地方管理的学校制度方面，各州一般给予地方政府通

过征收财产税为学校筹集资金的权力。但是，各州划分学区的边界后，结果各学区之间征收的每位学生财产税有很大的差别，因而在为公立教育筹集地方资金方面也存在着很大的差别。每位学生财产税基高于平均的学区一般有能力做到征收的税率低于平均，而花费却高于平均；而每位学生财产税基低于平均的学区只能是征收的税率高于平均，而花费却低于平均。

贯穿于 20 世纪的学校理财政策的争论涉及到大多数学校理财问题（例如，见 Alexander 和 Salmon, 1995；Guthrie、Garms 和 Pierce, 1998；Odden 和 Picus, 1992，第一章，Swanson 和 King, 1997），大多数法院判决的案子集中在财政不公平问题上。可以肯定，有人已指出个别人无视支出与财产税基的相关关系，对每位学生的支出存在着差别，有人认为这种做法在州的教育制度中是不允许的（Wise, 1968）。但是大量的讨论集中在支出差别与每位学生地方财产税之间的关系（也见 Coons、Clune 和 Sugarman, 1970）。

像在第四章详细讨论的那样，各州首先通过小额的每位学生“等额补助”的计划，即州通过分配每位学生相等数量的钱给各地方学区的方法对学校筹资开始干预。其思路是对于州来说，至少要对地方基础教育课程提供某种资助。若干年后，这些等额补助的数额被认为越来越小了。

20 年代初，各州开始实行“最低基金计划”，该计划提供较高的基本财务支持，并且由州和地方的财政收入资助。这些计划是首创的，说明各州清楚认识到地方税基之间的巨大差异，它设计了一种州的资助结构，把较多的钱分配给每位学生财产税基小的学区，把较少的钱分配给每位学生财产税基大的学区。

用这些“均等化公式”使地方财政能力的差异“均等化”了（也就是由于地方财产税基规模方面的差异造成的资助教育能力的不公平）。但是一段时间后，最低基金计划的水平被证明是不充分的，高于资金计划的额外财政收入完全是靠地方税收来筹集的。结果每位学生的地方教育支出在大多数州的各地方学区间差别很大，主要与地方财产税基相关的差异依然存在。

开始于 60 年代末，这些财政上由地方税基不平均分布造成的不公平性和不充分性的州一般性均等化计划导致了对州学校财务制度的法律挑战，一般是来自于低财产价值、低支出的学区的原告认为这种不公平性不仅是不公正的，而且是违宪的（Coon、Clune 和 Sugarman, 1970；Berke, 1974）。第二章将追述这些诉讼的过程。这些案子产生了一种新的改进各州资助财政教育方法的政治渠道，并在 90 年代建立了一种把资助结构与教育制度挂钩、能把几乎所有的学生教育到高水平的策略。

第三节 学校理财问题的进展

本节讨论学校理财问题如何会在 90 年代中变得甚为复杂的原因。虽然许多人把学校理财的核心问题看作为不同学区因每位学生财产税水平差异造成的支出水平差异，但是也有些人 (Odden 和 Clune, 1998) 认为把理财与某种充分的教育相联系是今日学校理财的核心问题。也有些人认为，教育生产力——确定如何用现有的教育资源生产出较高的教育业绩——是今日学校理财的关键目标 (Hanushek 和他的助手们，1994)

历史上财政的不公平性

有许多种方法可以说明因财产税的不均匀分布造成的学区间的各种财政不公平性。表 1.5 说明来自于在加利福尼亚州 Serrano 诉 Priest 法院案件中 1968~1969 学年的数据，那时，加利福尼亚州已经有了一个像样的最低基金计划，大多数学区筹集到新增的资金，从而把支出提高到一个较高的水平。这些数据表示了若干个县财产富和财产穷的学区每位儿童的财产值，地方学校税率和因此而得到的每位学生的支出的对比材料。在每个县的例子中，每位学生的财产评估值——地方税基——有很大的差异，在洛杉矶县几乎是 3 : 1 在 Alameda 县超过 16 : 1。而且在每个例子中，都说明每位学生财产评估值越高的学区，每位学生的支出越高，而财产税率越低。

表 1.5 加利福尼亚州所选的若干个县的税率和支出的比较

县 名	学生数 (人)	每位学生财产 评估值(美元)	税率 (%)	每位学生支出 (美元)
Alameda				
Amery Unified 学区	586	100 187	2.57	2 223
Newark Unified 学区	8 638	6 048	5.65	616
Fresno				
Colinga Unified 学区	2 640	33 244	2.17	963
Clovis Unified 学区	8 144	6 480	4.28	565
Kern				
Rio Bravo Elementary 学区	121	136 271	1.05	1545

续表

县 名	学生数 (人)	每位学生财产 评估值(美元)	税率 (%)	每位学生支出 (美元)
Lamont Elementary 学区	1 847	5 971	3.06	533
洛杉矶				
Beverly Hills Unified 学区	5 542	50 885	2.38	1 232
Baldwin Park Unified 学区	13 108	3 706	5.48	577

资料来源：加利福尼亚州最高法院关于 Serrano 诉 Priest 案的判决意见,1971 年 8 月。

所选择的这些例子说明加利福尼亚州学校财务结构产生了一种情况，与那时大多数州的情况相类似，即财产税基低的学区通常支出水平小于州平均，即使财产税率高于平均也是这样。而财产税基高的学区通常支出水平高于州平均，而财产税率较低。富学区同时享受到高支出和低税率的好处，而穷学区则支出水平低，税率又高。

表 1.5 数据的缺点是学校理财信息只表示了几个学区，而这些学区从统计上反映了制度的发展趋势，而发展趋势应当使用州内所有学区的数据，而不仅仅使用所选的不同的县的几对学区的数据。

在说明学校理财数据方面另一个可能误导的方法是只表示极端的情况，如表 1.6 所示 该表显示科罗拉多州最富和最穷的 在第 90 个百分点和在第 10 个百分点以及在中间的百分点上的学区的每位学生财产评估值。这些 1977 年的数据显示最富与最穷学区之间的比率为 77.7 : 1 在千分之税率上，最富学区每位学生征集的税收是 326.27 美元 而最穷的学区只征集 4.2 美元！在最富学区上征集 1 000 元财产所得到的税收在最穷的学区则要按 77.7‰ 征集，这是不可能达到的高税率。极端的情况也许只代表异常的情况 为缓和这种批评 在第 90 个百分点和在第 10 个百分点上也作了表示。这些数字说明每位学生财产值仍然存在着很大的差距，高到 57 516 美元 低到 10 764 美元 比率为 5.3 : 1。这些差距小于最富与最穷学区之间的差距。数据说明学区通过财产税为学校筹集资金的能力是差别很大的。

表 1.6

科罗拉多州学区每位学生财产评估值,1977 年

单位 美元

最高:Rio Blanco-Rangely 学区	326 269
第 90 个百分点:Eagle-Eagle 学区	57 516
中间数:Mesa-Plauteau Valley 学区	20 670
第 10 个百分点:Montezuma-Dolores 学区	10 764

续表

最低:EI Paso-Fountain 学区	4 197
比率:最高/最低	77.7 : 1
比率:第 90 个百分点/第 10 个百分点	5.3 : 1

资料来源：从科罗拉多州教育局官方公布的州教育委员会，教育理财中心的数据。

这种数据也说明了在许多早期学校理财分析中重点在于每位学生地方财产税基的差异。当然，要紧的是，地方财产税基、州均等化资助和用于资助每位学生支出的地方税率之间的相互关系。但是，即使在美国高等法院受理的第一个学校理财的案子中，重点仍在地方财产税基上。表 1.6 的数据说明科罗拉多州学校财务制度存在着明显的财政不公平性。

表 1.7 用 1977 年科罗拉多州各学区的一个样本计算出来的统计数据来说明实际不公平的情况。那时科罗拉多州已经有了一个保证税基计划（见第四章）。但是已经“冻结”了所有的地方支出，只允许每年有少量的增加，使得低支出的学区比高支出学区以较快的比率增加。此表数据按组列示（本例是 5 个组）每组以平均数表示。^① 注意：每组包括近似相等的学生百分比，而不是学区。^② 有意思的是，虽然每位学生的财产值差别很大，但是法定收入基础和每位学生运营支出的差别要小得多。的确，最富的一组与最穷的一组的法定收入基础比率是 1.4 : 1，远远小于第 90 个百分点组与第 10 个百分点组的财产值比率 5.3 : 1。再者，最富的一组与最穷的一组的每位学生运营支出比率是 1.5 : 1。不幸的是，地方税率和州资助的数据没有提供，因此不可能确定究竟较为公平的收入和支出数据是否是由州的财政一能力一均等化资助或者由低财产学区的高税率造成的。

别的研究把学区分为 7 个组或者 10 个组。现在最常用的是 10 个组。

^② 若干早期的研究把数据按相等的学区数分组，这种做法延续至今。但是，现在出现的做法是按相等的学生数分组来评估理财制度对学生的影响。见 Berne 和 Stiefel(1984)和第二章对单位分析的讨论。

法定收入基数（authorized revenue base, ARB）是科罗拉多州一项特殊的规定，它确定了一般基金收入的每位学生额度。每个地方学区是不同的。它包括为正常教育计划筹资的收入。

表 1.7 1977 年科罗拉多州法定收入基础和每位学生运营支出，
按每位学生财产评估值分组

每位学生财产评估值 (美元)	学生百分比	校区数	法定收入基础 (美元)	每位学生运营支出 (美元)
4 197~12 800	19	33	1 196	1 532
12 800~15 500	20	25	1 312	1 594
15 500~17 600	14	14	1 299	1 667
17 600~24 500	32	32	1 476	1 742
24 500~326 269	77	77	1 692	2 342

资料来源：从科罗拉多州教育局官方公布的州教育委员会，教育理财中心的数据。

新泽西州的数据反映了两个时期：1975~1976 学年和 1978~1979 学年的情况 分为 7 个组 见表 1.8。这两张表的目的是表示在 1973 年法院判决 3 年后的新泽西州学校理财结构的差别 该判决推翻了学校理财结构 并在 1996 年结束州教育理财制度 迫使立法部门最终推行了一项大的学校理财改革（见第二章）。这些表读起来有点困难，因为它们不包括典型的单一变量或者关系系统计（见第二章）但是 这些数据的若干特征是明显的。首先，一般来说，每位学生支出是随着每位学生财产值的增加而增加的，看来无论是改革前或改革后都是这样，在新泽西州，支出是地方财产税的一个函数。但是在 1978~1979 学年，每位学生支出在头四个组几乎是相同的，说明通过 1976 年的改革下半部分已产生了某种每位学生支出公平化的效果。

表 1.8 新泽西州学校理财

1975~1976 年财产值、现行支出和税率			
每位学生平均化财产值 (美元)	每位学生现行 支出(美元)	经加权的每位学生 现行支出(美元)	现行学校税 率(美元)
组 1: 小于 33 599	1 504	1 372	1.79
组 2: 33 600~45 499	1 414	1 324	2.12
组 3: 45 450~58 699	1 411	1 347	2.00
组 4: 58 700~67 199	1 460	1 401	1.99
组 5: 67 200~78 499	1 604	1 543	1.89
组 6: 78 500~95 499	1 689	1 628	1.74
组 7: 95 500 以上	1 752	1 681	1.17
州平均	1 550	1 473	1.69

续表

1978~1979 年财产值、现行支出和税率			
每位学生平均化财产值 (美元)	每位学生现行 支出(美元)	经加权的每位学生 现行支出(美元)	现行学校税 率(美元)
组 1:小于 37 000	1 994	1 760	1. 67
组 2:37 000~54 999	1 933	1 763	1. 57
组 3:55 000~73 999	1 978	1 816	1. 55
组 4:74 000~87 999	1 994	1 882	1. 58
组 5:88 000~102 999	2 200	2 061	1. 69
组 6:103 000~125 199	2 268	2 154	1. 67
组 7:125 200 以上	2 390	2 262	1. 11
州平均	2 113	1 959	1. 47

第二 从 1976 年到 1979 年,无论是每位学生支出和每位加权学生的支出幅度(从最高到最低 都有增加 即使根据全州数划分的各组都有增加 但在这 3 年中 支出的不公平性也增加了。

第三,从每位加权学生的支出看,存在着很大的不公平性,这里的权数是指特殊的学生需求(见第四章)。诚然,加权学生的计算大大地减少了最低财产学区每位学生的支出数 反过来正确地说 这些学区有大量的特殊需求的学生。^②

最后 颇有意义的是 这 3 年中学校财产税率是下降的,学校除最富的一组外各州几乎是相同的。

因此,看来1976 年新泽西州改革的主要影响是大多数学区的学校税率均等化了,下半部分非加权每位学生支出增加到了某种水平。但是从加权学生支出看,下半部分的支出不是相等的,总体的不公平性看来是增加的。1990 年州最高法院决定取消这个制度 案子发生在 80 年代中期 直至 1998 年还没有完全了结(见第二章)。

1984 年得克萨斯州实行了一次大的学校理财改革,作为全面教育的一个组成部分(Odden 和 Dougherty, 1984),但是过几年后理财制度在州法院受到了挑战。1984 年法律提出了一个最低基金计划,该计划的每位学生的支出高于 1984 年以前 在基金计划中,最重要的是一项小额的保证收入计划,对若干种不同的学生需求加权,并对得

最高和最低值的差别。

② 这些学区中的许多是大的城市学区,有大量的和高比例的穷学生、身体或者精神上的残疾学生和差生。

克萨斯州学区在购买教育商品时的不同价格进行价格调整。1987 年秋 法院判定学校理财制度违宪 从而在 1988 年州成立了一个教育财务改革委员会。

表 1.9 的数据是提交给该委员会的。该数据按大致相等数目的学生分组。这时有 20 个不同组表示财务结构对每 5% 学生的影响。的确, 显示的数字说明每位学生的财产在得克萨斯州有很大的差别, 从 56 150 美元到 440 987 美元 差别是 7.9 : 1。事实上 差别还要大 因为有几个学区的财产评估值已达 800 000 美元和超过 100 万美元 再者这些学区已包括了得克萨斯州几个最大的城市学区和非常富的城郊学区。得克萨斯州的底线是每位学生地方财产税在地方学区间不平均地分布。

表 1.9 1986~1987 学年选择的得克萨斯州学校理财变量

学区数目	每位学生财产值范围(美元)	每位学生平均财产值(美元)	每位学生地方财政收入(美元)	每位学生州财政收入(美元)	每位学生州和地方财政收入(美元)	每位学生联邦财政收入(美元)
26	56 150 以下	46 217	508	2 528	3 036	564
57	56 150~79 652	68 793	647	2 309	2 956	426
73	79 653~96 562	87 980	801	2 204	3 005	277
123	96 563~117 462	107 516	1 006	2 092	3 096	269
68	117 463~128 425	120 325	1 050	2 109	3 159	309
73	128 426~144 213	136 285	1 192	2 074	3 266	283
52	144 214~156 931	152 061	1 355	1 864	3 215	227
34	156 932~167 090	161 971	1 610	1 711	3 321	145
46	167 091~177 108	169 925	1 658	1 711	3 369	203
84	177 109~202 136	190 514	1 727	1 643	3 370	171
37	202 137~218 238	208 862	1 904	1 499	3 403	126
44	218 239~239 117	224 173	1 963	1 473	3 436	139
26	239 118~253 338	244 493	2 055	1 403	3 458	130
42	253 339~276 674	260 613	2 281	1 342	3 623	181
36	276 675~308 780	294 373	2 942	1 123	4 065	113
1	308 781~308 862	308 862	2 006	1 125	3 131	312
45	308 863~356 189	330 130	2 494	1 039	3 533	128
45	356 190~436 960	399 954	3 459	830	4 285	89
3	436 961~440 987	440 607	2 862	960	3 822	294
146	440 987 以上	799 896	4 764	418	5 182	143

资料来源：得克萨斯州教育委员会。

但是，地方和州每位学生财政收入的一系列表示存在着一种每位学生财政收入与财产值同增的趋势，这种趋势基本上存在于最高的 20%和最低的 5%的学区中。在两者之间，每位学生的财政收入看来在 3 300美元数字上下 10%范围内，差别不是很大。事实上，可以认为这种数据表明每位学生财政收入处在中间的大多数学生基本上是公平的，财务制度上的问题是在财产值低的学区支出水平过低，而财产值高的学区支出水平过高。这个问题要求用不同的政策回答，而不是要求整个制度的调整来纠正此不公平性。但是，得克萨斯州低等法院否定了理财制度，并且 1989 年秋由高等法院一致批准对上诉作出了决定。因此，今日（在许多州）即使与地方财产值相联系的每位学生支出差别很小，如果采取司法行动的话，也会把理财制度推倒的。

我们应当指出，在那时，学校理财的基本问题看来是每位学生财产值不平均的问题，许多人相信解决的方法是使学校有能力跨学区较公平地筹集资金。用学校理财的语言说，解决办法是建立一种保证税基（guaranteed tax base，简称 GTB）或者“学区权力均等化”计划，也就是该计划保证所有或者绝大多数学区——富的和穷的——有某种较高水平的税基，见第四章）。这种计划使得地方学区沿用相同规模的税基，通过设定一个税率，确定支出水平。用这种方法，学区能够自身确定地方教育计划的质量水平，而不是受到低财产学区的因素的限制。税率适用于全州的保证税基，无论穷的和富的学区（也就是地方税基等于或者小于保证税基的所有学区）都可以从州和地方来源中筹集到每位学生相同数额的资金。在该计划中，每位学生较高的支出要求较高的税率。因此，每位学生教育支出的差别也许仍存在，但是支出的差别是因为税率不同而不同，反映了教育承担义务的水平不同；这些差别不是由地方财产税基的不均匀分布造成的。许多人期望保证税基计划不仅会减少学区间支出的差别，而且会减少每位学生地方财产值与每位学生支出的联系。

不同类型的学校理财问题

这些预期也假定典型的学校理财问题的存在反映在上述的各个例子中——每位学生财产值高与高的支出和低的税率相联系，同时每位学生财产值低与低的支出和高的税率相联系。但是即使在 70 年代这种“典型”的情况并不在所有的州都存在。纽约州的学校理财制度的运作好像是一个最低基金计划，但是实际上是一种低支出百分比的均等化公式（见第四章）。表 1.10 的数据表示除纽约市外的所有学区分为 10 个组，每组的学生数目基本相等。纽约市在州内注册的学生数为近 100 万人，而州的总数是 300 万人，所以单独列示，因为如果把它纳入到各组的话，它的数目要超过三个组的数目。