

录的制度，并规定搜集报道教育信息资料的办法；⑦规定评定教育进展情况的制度；⑧向州长及州议会提出年度工作报告，报告州教育委员会和州教育厅的工作情况，并报告全州教育财政、教育情况、教育进步和教育需求的情况；⑨考查州的教育情况和需要后，向州长和州议会建议制定新的教育法令或修改现有的法令，以适应情势的需要；⑩解释所制定的规章命令的疑义，并听取裁决规章命令所引起的争论和纠纷；⑪接受和分配州或联邦政府及其他机构所提供的经费、财物和服务等；⑫通过教育厅提供有益的教育视导、咨询服务和物资，以促进州教育事业的发展；⑬规定州教育厅与州教育委员会之间的权责关系。

高等教育的管理另设高等教育委员会负责。其职权主要有三个：①甄选并任免校长，并核定教授的聘任；②制定教育基本政策，供校长和教职员处理校务的依据；③筹集和管理经费和校产。高等教育委员会通常分设几个小组委员会，分小组办事，如执行委员会、财务委员会、设备委员会、捐赠委员会、学术委员会、学生事务委员会、关系或发展委员会、组织委员会等。

私立小学、中学和大学另有其自身的校董会负责管理，其成员多是创校者或资助者。

州教育厅的职责主要有三项：①领导职责。领导州和地方的教育工作的改进，工作内容包括：计划、研究和评价、实验和革新、咨询服务、举办在职教育、师资培养、颁发师资证书、课程认可、促进公共关系等；②监管。即执行州教育法令，要求公私立教育机构遵守州法令并达到州法令所规定的最低标准。如有违规定，则强迫其执行，以维持民众的利益；③认可与鉴定。对中小学的官方认可由教育厅鉴定。另外，专业认可机关也办理认可工作，但属于非官方的认可。

(3) 地方教育管理机构

地方教育管理机构包括地方教育委员会和教育局两个单位，前者负责决策，后者负责执行。

地方教育委员会的权力在各地有所不同，但一般来说有为学校征税、雇请人员、制定教育计划的权力。除最小的学区外，委员会还指派执行官员即学区督察长负责学区的教育行政事宜。

教育局的职权一般包括：①设立和管理地方公立小学和中学；②征收筹集地方教育经费；③编制地方教育经费预算；④制定地方教育政策和计划；⑤甄选和任用地方教育人员；⑥裁决地方教育上的纠纷；⑦选择中小学的教材和教科书；⑧制定地方教育人员的薪级表和福利制度并支付之；⑨为地方教育人员提供在职进修教育；⑩视导地方教育机构；⑪考核地方教育人员。

3. 基础教育阶段

(1) 政府财政支出

美国财政联邦制的核心问题就是税收职能和财政支出功能在各级政府间的分

配。美国的行政辖区依次为联邦（即中央）、州、县、市、镇或乡、学区和特区，州以下各级政府统称为地方政府。其中学区和特区功能比较单一。三级政府在征税方面各有侧重点，联邦政府以所得税为主要税源；州政府以销售税为主；地方政府的税源则多来自财产税。

按照美国宪法，州和地方政府有责任提供公共服务。他们的主要职责是提供国内公共服务，如公共教育、法律实施、公路、供水和污水处理。联邦政府的主要职责是保持宏观经济健康发展，同时也要向州和地方政府提供拨款、贷款和税收补贴。学区，即地方学校行政区，是美国负责管理公立中小学校的机构。其经费是独立的，学区董事会有权征收和支付教育经费，而不须经其他行政机关（如县、市政府）的批准。可以直接接受联邦政府或州政府的拨款。也就是说，联邦、州和地方政府都向教育提供经费，1992年教育的总支出中联邦政府占7.6%，州政府24.5%，地方政府67.9%。当然，这里的教育是包括义务教育和义务后教育，单就义务教育来看，州政府和地方政府分别占到47%左右。

美国公立中小学校的教育经费主要来源于地方和州两级政府。从历史发展来看，中小学教育经费原来主要由地方负担，但州政府负担的经费逐年增加，到1978~1979年度，州政府拨款首次超过地方政府，达到当年经费总额的45.7%，地方政府则负担44.5%的经费。联邦政府和州政府对公立中小学教育投资的比例以1940年为分界点。在此之前，分别是0.4%和16.9%，之后猛升到1.8%和30.3%。此后四十年，这一比例不断攀升，到1980年，联邦政府的投资比例达到历史最高点9.8%，州政府达到46.8%。此后，又有所下降，基本形成稳定的格局。见表5-3。

表5-3 美国三级政府教育投资的负担比例^[37]

(单位：%)

年度	联邦政府	州政府	市地
1920~1930	0.4	16.9	82.7
1939~1940	1.8	30.3	68.0
1949~1950	2.9	39.8	57.3
1959~1960	4.4	39.1	56.5
1969~1970	8.0	39.9	52.1
1979~1980	9.8	46.8	43.4
1982~1983	7.1	47.9	45.0
1984~1985	6.6	48.9	44.4
1987~1988	6.3	49.5	44.1
1989~1990	6.1	47.2	46.6

由于美国分权制的特点，联邦、州、地方在所承担教育支出的比例在各州存在很大差别。如90年代以来，在全部教育支出中，由州政府负担的比例从夏威夷州的91.3%到新泽西州的7.5%；地方管理部门负担的支出比例从新泽西州的



89.8%到夏威夷州的 0.1%；联邦政府承担的支出比例则从密西西比州的 16.6%到新泽西州的 2.7%。在美国的各州中，夏威夷州和华盛顿州比较特殊，这两个州实行全额拨款制度，但此时州内的学区已不享有税收政策。

美国宪法虽然没有赋予联邦直接管理教育的权利，但由于教育属于一般福利范围内的事业，联邦也有权为教育征税和拨款，并通常以立法的形式来实现这一职能，如 1958 年的《国防教育法案》、1965 年的《初等和中等教育法》。其中《国防教育法》旨在用联邦经费补助各州和地方办理下列工作，即①补助大专院校办理学生助学贷款，②补助州和地方教育机构加强数学、科学和语文方面的教学，③补助大学开设研究生奖学金，④补助中小学改善其辅导、咨询和测验工作，⑤补助大专院校加强外语学习和训练工作或设立外语研究所，⑥补助地方加强电化视听教育的研究和推广，⑦补助地方设立区域性职业学校，⑧补助各州教育机构改善其统计工作。

一般说来，联邦政府是以专项拨款的形式来资助地方教育。因为免税的联邦设施如军事基地建立在某地方学区，联邦政府就要通过专项拨款来补偿地方学区在经济收入上的损失；为了国家利益，主要是国防和福利，联邦政府也拨出专款资助教育。这些拨款必须专款专用，不得挪作他用，否则将“扣留经费”或予以“司法审查”。

除颁布教育法来拨款资助外，联邦政府每年还通过预算资助教育。每一个资助项目，不仅明确规定了资助的对象，而且规定了资助的额度，如第一个项目主要是为中小学家庭处境不利的学生提供补偿教育服务，1983 年度的经费总共为 30 亿美元。

前面曾经提到，美国地方学区虽然有权征税，但由于各地所能够征得的税款差异比较大，从而造成各学区之间在教育经费上也出现巨大的差距，这就要求州政府根据各学区的实际情况予以财政资助以谋求一州内教育的均衡发展。州对地方学区的补助拨款通常采取以下几种形式进行。

1) 统一拨款 即按照一个学区注册的学生人数来分配教育经费。州根据教师的工资表和学生单位测量来提供一笔固定的数目。

2) 对等拨款 又称匹配拨款。州常常资助一些特定的项目，并要求地方也相应地增加资助该项目的资金。用这种方式资助的最为普遍的项目是学校的基建。

3) 均衡拨款 即按照接受补助的地方学区应当承受该学区经费资源的反比关系来进行经费的分配。如对于最富的学区，州与地方的资金比例是 1:7，州每出 1 美元，地方就出 7 美元；而对于最穷的学区，则可能是州出 7 美元，地方出 1 美元。美国许多州都采用这一方式。

此外，美国政府对私立中小学的资助通常也按照以上方式来进行，但政府资助的程度显然要比公立中小学小，存在一部分来自学生家庭的资金。



政府的对教育的财政支出最终来源于国民税收。以美国密执安州 1990 年的数据为例说明其基础教育经费的来源情况。见表 5-4。

表 5-4 美国密执安州基础教育经费来源^[36]

收入来源	构成比例 (%)
各种所得税	29.4
销售税和公用事业税费	25.4
企业税	15.4
交通运输税费	8.9
其他税收	8.0
其他收入	8.9
彩票收入	4.0
合计	100.0

按照密执安州政府的规定，销售税收入的 60% 必须用于中小学教育，而彩票收入的全部纯利润均用于基础教育。

(2) 财政支出方式改革

随着教育在国家经济增长、综合国力提高中作用的凸显，随着各国经济体制的转轨或融合，对教育的地位、作用，对教育在新的世界背景下的定位越来越成为社会各界关注的焦点。以知识为基础的经济必然是以教育作为知识创新的发动机，提高教育质量，抬升教育品质乃社会之热点。

近年来，在“新自由主义”思潮的影响下，教育与市场之间也建立起了密切的联系，尤其是在高等教育领域，从经费的筹措、学校招生到教师管理体制的改革等方面都或多或少地引入了某些市场运作的机制。而在基础教育领域的某些改革中我们也能够看到市场的影子，在义务教育投资国家主体化原则的制约下，这种具有市场性的改革以支出方式的革新为着眼点，而且也在某种程度上为私立中小学教育的发展提供了新的契机。

1) 校本管理 (School Based Management, 简称 SBM) 校本管理即将教育的具体管理、运营权限进一步下放给学校，以使学校类似市场竞争中的独立企业一样，拥有可以进行创造性劳动的充分的自主权和独立性。这是学校进入类似市场的环境的前提条件。自主权的下放大致有如下原因：①追求效率。②改革官僚主义。③增进民主与参与。④改善经费短缺的问题。

美国实施以学校为基础的管理 (SBM)。美国传统上学校的管理、教务的推展，都是采用“自上而下”的方法。地方教育委员会指示局长，局长监督校长，校长推行局长的指示、督导教师，教师授课、管理学生。改革针对学校这种过分集权化、官僚化所呈现出来的种种弊端，力图赋予各个学校充分的自主权和灵活性以创造性地对教育目标作出反应，首要的是满足学生的需求 SBM 于 80 年代末



首先在达德县、芝加哥、洛杉矶等美国的大学区进行实验，进入 90 年代以后，正逐步推广开来。当今的 SBM 在美国已发展成为多种模式，但都有一个共同的基本点，那就是在每个学校现场里都创设一个地方学校委员会（Local School Council），该委员会通常由校长、教师、及其他社区成员组成，然后通过授权于这个委员会来实现学校管理的自主性。

2) 择校（School Choice）“择校”一词在英文中为 school choice，即指学生有选择学校的自由，而不受地域的限制。这里需要说明的是，由于义务教育年龄段的儿童对自我的认识和把握都还不足以使其能够在就学上作出理性的选择，因而择校的决策一般由儿童的父母来决定，因此“择校”实际上是父母为儿童上学作出的选择。另一方面，从理论的角度，可以在全国范围内进行选择，但从现实的角度，这一做法是不可能的，而之所以强调不受地域的限制，旨在打破以往“划片入学”的做法，使其在更大的范围内进行选择，同时由此所付出的额外成本由政府负担，从而减少择校的约束条件。

美国实行家长自由择校计划（Parent Choice）。在美国的绝大多数州里，义务教育阶段，受教育者在选择受教育的学校方面的自由受到很大的限制，实施义务教育的学校尽管存在这程度上的差距，但基本上皆处于国家的干预之下，其依据便是给所有人施以平等的教育这一教育机会均等原则，受教育者只能在学区内由公共教育当局指定的公立学校就学。虽然，受教育者拥有选择私立学校的自由，但一方面由于私立学校所占比率不大，另一方面由于上私立学校必须由家长自己承担全部学费，政府不予财政援助，实际上大多数家长只能让自己的孩子在所在学区指定的学校就读。

改革以来，越来越多的美国人支持教育中的选择，是因为这样做有以下好处：使更多的家长参与教育，使教育体制能更好地满足少数民族和不同宗教信仰者的需求，增加某些社会经济条件不利的学生的机会。尽管扩大家长教育选择权的呼声日益高涨，但选择权的范围上存在着不同意见：一种意见把范围扩大到包括私立学校在内的所有学校；一种意见要求打破学区制，允许学生跨学区选择公立学校；第三种意见允许学生在学区内选择学校。由于与家长自由选择计划相配套的是要求对教育财政拨款制度的改革，即教育经费不再是直接分配给学校，而是随学生走，哪个学校招生多，哪个学校获得的经费就多，因此，家长自由选择权回促使各学校提高教育质量，否则，就会被抛弃。对于这三种意见，美国联邦政府在里根、布什总统执政时期较倾向于第一种观点，而现今的克林顿总统则表示明确支持家长在公立学校范围内的自由选择。三种家长自由选择计划在州和地区两级皆有各自的实验，但受到普遍赞同和广泛支持的是第三种家长自由选择计划。因为，从现实的角度考虑，跨学区择校和跨公立择校虽然比之学区内的择校更公平，但其操作的成本却远远大于学区内的择校，实施起来显得有些得不偿失。



3) 特许学校 (Charter School) 特许学校, 又称租赁制学校、宪章学校, 即由以部分学校教师为主的团体组织形成学校管理委员会, 与相应的学区形成合同关系, 独立于学区, 但由于与学区签定有合同, 即在学校活动展开之际获得来自于官方的部分资金。相当于我国的公办民营学校。

宪章学校运动最初由教师 Ray Buddy 提出, 从 1994 年底开始, 而后逐渐普及全美。它是根据特定的合同或许可状来开办的公立学校, 是公立私营性质的学校。作为自筹资金的补偿, 学校在招生、任聘教师、课程设置等方面拥有相应的自主权, 当然, 另一方面, 作为官方资金投入的代价, 部分课程标准、体现教育公平性等方面的内容让位给政府。与传统的公立学校、私立学校相比, 宪章学校有点像公立与私立的混血儿, 既要对公众又要对顾客负责, 一方面不收学费, 由公共税收支助; 另一方面, 又不受众多规章制度的约束, 自主权扩大了, 学校开展教育活动、进行教育研究、提高教育质量、激励学区竞争的动力和自由度都增强了。

经验表明, 自从宪章学校举办以来, 至今, 在美国各州, 以宪章学校形式进行的 SBM 的数量在不断扩大, 其前景被人看好。目前, 遇到的最大困难是经费困难和设施不足。还有另外一些问题, 如加州的“合同学校”似乎对学生的学业成绩关心不够, 更多的是关于财政方面及纪律与安全。

4) 公立学校私营化 在美国教育自由化的大潮中, 除了各种私立学校的应运而生和进一步发展, 还有另一种形式的表现, 即公立学校私营化。这一趋势的目标旨在: ①减轻政府财政支出的负担; ②提高学校经营管理的效率; ③增加教育供给方式的多样化和选择性; ④提高学校对其消费者的责任感。采取的策略有: ①公立学校所有权的转移; ②在不对现有制度重新设计的前提下调整公私学校间的平衡; ③增加政府对私立学校的财政等方面的支持; ④增加私人对公立学校财政等方面的支持。

90 年代美国公立学校私营化的形式有: ①私营部门签定合同; ②与商业界和私人基金会建立伙伴关系; ③聘用“独立教师”。公立性质学校的存在在历史上和现实中都是有道理的, 而 90 年代学校私营化的目标最根本在于强化管理, 保证学校这一社会组织在面对激烈的市场竞争时能够顺应时势, 变政府垄断为尊重消费者个人的择校行为。

5) 凭证计划 (Voucher Plan) 教育凭证 (Voucher), 又称教育券。以税款资助和靠民间资助的凭证制度, 遵循四项原则: ①消费者选择; ②个人提升; ③促进竞争; ④增加就读私立学校机会。但最为普遍的是“资金跟随孩子”的做法。有关教育券的探讨起源于 1955 年弗里德曼有关教育市场的研究, 另一经典理论由 Peacock 和 Wiseman 于 1964 年提出。他们认为, 凭证不应有统一的价值, 来自低收入家庭的学生获得价值更高的凭证, 可通过直接给予和税收减免两种形



式。1970年 Jenck 提出首先给予平均成本，而后给予低收入家庭进一步的补偿，使得凭证价值=学费。为促使学校为吸引学生而展开竞争。

凭证计划的提出是针对公立学校的无效，一是学校以预算最大化为目标所导致的无效投入，一是教师积极性的调动，因此，凭证计划从这一角度出发，旨在扩大自由、增进效率。但凭证计划在实施过程中也受到了种种阻挠，人们仍然继续支持传统的公立学校，原因在于：①公立学校传递统一的价值和知识；②父母不愿或不能在对学校质量作出判断；③多数人不愿资助只拥护少数人意愿的私立学校；④由于与高社会背景同学同校，低社会背景也获得私人收益；E 出于政治稳定的考虑。凭证制度的效率从以下三方面展开：①生产效率。教育产品，如考试成绩、学生态度的变化、辍学率、出席率、上大学的比率等；投入有教师量、经验、教育学历、家庭、社区、同伴等。凭证计划有助于使同等产出的条件下投入最少，或者是同等投入的条件下产出最大。②成本效率。教师并无统一的模式，教师的工作更大程度上受个人动机和性格影响，而不是工资。校长可自由对认为好的教师给予奖励。私立与公立相比，成本低，学生分数低。③配置效率。如果系统能够以消费者接受的价格提供各种教育服务，则是有效的；另一方面，提供形式多样，方法多样的教育。

尽管不同的学者对教育券的影响看法不一，但目前仍未有公认一致的理论 and 行之有效的实证措施。实施教育券制度涉及到制度的变迁问题，制度的转变是否成功依赖于制度变迁成本的大小，包括凭证计划本身所涉及的内容，如信息提供、学校参与、评价等；现存公共教育体系的特征；凭证计划实施的环境；家长行为的反应。

4. 高等教育阶段

美国是当今世界上最典型的高等教育分权制国家，管理学校的责任主要由地方教育行政部门来承担，从而有利于各州、各地方、各院校发挥积极性和创造性。各院校都力求适应市场的种种需要，包括适应政界或公众舆论、适应学生需求的变化、适应毕业生就业市场和科技界变动发展的需要等等。但这种“各自为政”的体制也给长期性和全局性的规划工作带来了麻烦。

20世纪50年代末期以来，随着高等教育规模的急速扩大，高等教育在国际和国内的地位显著提高，美国联邦政府对高等教育的干预也明显增多，各州政府对高等教育的管理也普遍加强。

1965年美国历史上第一次颁布了《高等教育法》，此法案授权当时的教育署，即1979年以后的教育部：①补助大专院校办理社区服务和在职教育，以协助解决住宅、贫穷、娱乐、就业、交通和健康等社区问题；②补助高等教育机构购置充实图书资源；③补助高等教育机构及图书团体培训图书工作人员；④补助高等教育机构和图书馆组织进行有关图书方面的研究，并把研究成果加以推



广；⑤补助经济困难的高等教育机构，改进其学术水平；⑥补助大专院校学生接受高等教育，尤其是补助低收入家庭子女有能力者接受高等教育；⑦补助高等教育机构，加强培养各级学校的师资；⑧补助高等学校改进其教学；⑨补助高等学校购置设备；⑩补助高等学校进行校际合作计划，共同使用图书、实验室、教室、闭路电视、电脑等设备，以建立知识网；⑪补助高等学校扩充并改进其研究和教育；⑫补助州和地方扩充并改进其社区学院和职业教育；⑬补助大专院校发法学院扩充改进其现场审判经验工作。此后，联邦政府频繁颁布以高等教育为主题的法案，将其对高等教育的调控合法化。

(1) 联邦政府对高等教育的调控

由上文可以看出，联邦政府主要通过财政资助和教育立法来影响美国高等教育的发展。联邦政府对高等教育的财政资助通过多种方式予以实施，主要体现在下述几个方面：

1) 高等教育机会资助 这是联邦政府对大学生资助的一种主要形式，联邦政府通过资助家庭经济困难的学生（即家庭收入不超过法定贫困线 1.5 倍）和家庭第一代上大学的学生，旨在扩大高等教育的机会，这一资助一般是通过赠款（即 Grant，相当于无偿助学金）的方式来实现的，这一资助约占资助总数的 65%-70%，享受此项资助的学生超过 50 万人。

2) 实施与学术、行政等方面有关的特别项目，如“合作教育”等。

3) 通过设立科学研究助理和赠款

在由国家确定的学科领域里帮助攻读硕士和博士学位的学生，平均每年约 3000 万美元。近年来，联邦政府将此项资助的标准提高到每人每年 1.4 万美元，并免交学费。与此项资助类似的另一项资助的设立专门资助金。资助攻读学位的女生和少数民族学生。此项资助一般由大学向联邦政府提出申请，联邦政府批准后由大学来选择学生。资助标准是每人每年约 1 万美元。

4) 设立学生贷学金，通过补贴贷款利息，即政府补助学生贷款利息与市场利息的差额部分，对学生进行资助。

具体说来，联邦政府的作用主要体现在学生资助和科研项目拨款两大方面。对学生的资助，联邦政府使用三种拨款方式拨款给高等学校，如给学生的资助拨款，通过学生给了学生所选择的学校，而不论该高校是公立的还是私立的；联邦政府通过资助学科、科研和教授的具体项目资助高等学校，作为对研究项目的补助。或改进高校教学质量。

应当注意的是，与州政府对高等学校的直接调控相比，联邦政府对大学的影响还是相对有限的。

(2) 州政府对高等教育的管理

州在高等教育的管理中，具有广泛的权力，主要侧重于在经费拨款和使用上



的管理。

与联邦政府的作用相比，州高等教育立法具有强制性，州对高等教育的拨款也具有强制性，并有明确而全面的规定，包括拨款标准与准则、拨款程序、拨款重点与范围、拨款经费的使用方向等。

美国各州政府通过对高等学校财政的管理来实施并履行对高等教育的管理职责。

首先，州政府通过高校拨款调控高等教育的规模，拨款标准依学生数核定，并通过设定拨款最高限额控制、指导大学的发展规划和调控高校招生人数，从而达到调控高教发展规模的目的。

其次，州政府对高校的学科专业设置尽管没有直接的权力，但所有新设置的学科要想得到州政府的拨款，均须经过严格的审查和评估，这就为州政府规划本州高等教育的健康、有序发展提供了有力的保障。

第三，利用拨款调控高等教育的办学条件和资源配置。如美国有的州通过政府赠予土地、或通过发行公债等方式设立学校永久基金，并依照宪法设立高等教育资助基金，资助经州按标准批准的大学基本建设项目。即使是大学自筹基建经费，也必须通过州的审批才可实施，这样，保证了基建项目完成后的日常运行经费（包括维修费）的可靠来源。

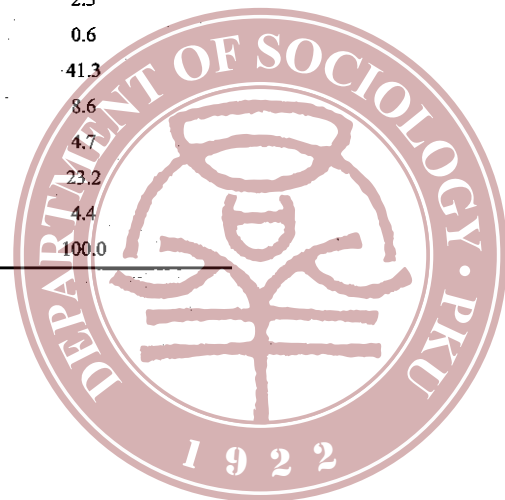
（3）高等学校的经费来源

1) 学校总经费 在长期的实践中，美国高等教育形成了多渠道经费来源的体制与机制，尽管公立高等学校和私立高等学校在经费来源结构比例上有所不同，但经费获得的途径和格局基本上是相同的。根据美国高等教育年报（The Chronicle of Higher Education）的统计结果，近年来，美国高等学校的经费来源渠道主要有：联邦、州和地方政府的拨款、学生及其家长负担的学杂费、学校社会服务和附设企业收入、社会各界和校友的捐赠、学校基金等（见表 5-5）。

表 5-5 美国高等学校经费来源构成（1995 年） （单位：%）

经费来源	公立高校	私立高校
联邦政府拨款	10.7	14.9
州政府拨款	36.9	2.3
地方政府拨款	3.7	0.6
学杂费	18.0	41.3
社会各界和校友捐赠	4.0	8.6
学校基金	0.6	4.7
销售与服务收入	23.4	23.2
其他	2.7	4.4
合计	100.0	100.0

（资料来源：The Chronicle of Higher Education, September 1, 1995.）



通过上表可以发现,在公立高校中位居第一位的是政府拨款(占51.3%),而在私立高校中却位居第三(17.8%);销售与服务收入在两类学校中均位居第二,且比例十分接近(公立:23.4%,私立:23.2%);在公立高校中位居第三位的学杂费收入(占18.0%)在私立高校中位居第一(41.3%)。

值得注意的是,从联邦政府的拨款来看,私立高校大大超过公立高校,前者为14.9%,后者则为10.7%。

2) 学校科研经费 美国高校的科研经费同样也是多渠道筹措的,它们包括:

①科研经费的主要来源是联邦政府各职能部门的科研拨款,在不少州,来自联邦政府的科研拨款占州高教科研经费的总数为30%~60%,成为大学科研经费的主要来源,这种拨款往往采取招标后的合同制方式进行,从而保证科研项目的高质量和相对的低成本。

②政府鼓励高校与工商业界的广泛联系,并通过合作或委托科研的方式为工商业服务,同时,取得工商业对高校科研的支持与投入,尽管来自工商业的科研经费在各州差异比较大,但其经费占科研总投入的比例有的州高达25%~35%。

③美国各州规定州立高校来源于政府的学校基金,其中部分必须投入到学校的科研上,从而为本州的社会经济发展提供支持,为此,美国各州都有来自学校基金的科研投入,一般达到总科研经费的10%左右不等。

美国高校科研经费在拨款、使用与管理上采用完全的项目管理方法,按照科研经费的拨款要求,选用相应的方法。一般来说,科研经费往往是一种专项经费,即使基础研究,每年联邦政府、州政府和地方政府都有不少的投入。

二、英国教育行政管理体制

1. 英国政治体制简介

英国政府体制的主要特征是“议会主权”,即指由国王、贵族院(House of Lords)和平民院(House of Commons)组成的议会,可以根据自己的判断,就任何自己认为适合立法的问题制定法律。在宪法下,没有任何其他权力能同议会相制衡,议会的立法权是无限的。

英国政府的另一个特征是所谓“法治”。“法治”起初是指君主的权力必须来自法律,并受立法和司法的限制。在议会中,国王和上院的权力实际上是有名无实的,而下院则是议会中占有最重要地位的机构。政府首相由议会中的多数党领袖出任,组织政党内阁,从而由执政党把立法和司法融合于政府。由此不难看出,英国宪法规定的政府体制处于复杂的各种互相融合的权力关系中,最终真正掌握权力的是英国政府,其中尤其是既作为议会多数党领袖,又作为政府首脑的首相。与美国相比,英国首相拥有的实权远远大于美国总统。

这样,英国的财政部主要负责英国全面的经济发展战略,部内设有若干机构,



其中公共服务局负责公共开支的会计安排和大多数新时期的公共开支计划。值得指出的是，英国的环境部不仅负责国内自然环境的管理和保护，而且还拥有协调和处理国内各级政府间财政关系的重要职责，在落实财政税收体制和实施财政政策方面起着不可忽视的作用。议会主要的职权之一就是进行财政监督。这种监督大致分为三个方面：①批准公共开支。公共开支分为两类。一是需要议会每年立法批准的，大约占到 90%，二是无需逐年批准的“统一基金”开支，包括王室年俸、国债利息等。②批准税收方案。③审查公共帐目，设立了相应的机构，即国库审计局和公共帐目委员会。实际上，这种监督作用是非常有限的，下院一般不可能改变政府的财政计划。

英格兰和威尔士实行两级地方政府体制，设郡和区。地方政府的基本特点为：一是通过选举产生地方管理机构（称为地方自治机构）；二是中央政府不能直接行使职权，而只能在草拟法律草案并在财政拨款上影响和控制地方政府。可以说，英国中央政府监督、控制地方政府最主要和最有效的手段是立法和实行财政控制，英国属于中央集权下的分权型。地方税收收入的比例税必须全部上交中央，中央根据各地不同情况及政府宏观经济政策的要求经综合平衡后再全部返还给地方，其返还数额不是各地区上交中央的原数，一般来说，经济发达地区上交税收多返回少，而经济欠发达地区上交税收少返回多。

2. 相关教育机构设置

英国的公立初等教育、中等教育和继续教育，由中央政府、地方教育当局和民间团体共同管理，它们之间的关系建立在共同协商和合作的基础上，相互以“伙伴相待”，这是英国教育制度得以运转的主要原因。女王陛下督学室是地方教育当局和中央教育行政部门的联络机构。督学有责任了解和反映各政党、各部门的意见，进行协商，取得各方面的合作。除开放大学外，大学都实行自治。他们与政府的联系是通过大学拨款委员会进行的。

(1) 教育和科学部

中央设教育和科学部。教育和科学大臣负责领导与管理英格兰和威尔士的初等教育、中等教育和继续教育，以及整个大不列颠大学的各个方面（包括民用科学和艺术等）。

根据 1944 年教育法令规定，教育和科学国务大臣的职责是“促进英格兰和威尔士人民的教育，促进为此目的设立的教育机构的发展，确保每一地区在他的领导和指导下有效地执行国家政策，在各个领域内开放各种类型的综合教育机构。”

教育和科学部具体的工作是：规定施行教育的最低标准；控制学校建筑的分配和质量；负责教师的训练和补充；确定教师资格的原则；管理商议教师的工资和退休的安排；支持在国家教育研究基金会资助下的学校和大学的各种研究工作



并对少数专门教育机构进行资助；还处理家长、地方教育当局和学校董事之间的纠纷。

根据教育法令的规定，国务大臣主要是以法令规定和通知的形式向地方教育当局和其他团体发出指示。虽然在重大问题上，国务大臣有权作最后决定，但是经过公开选举产生的地方当局教育委员会都享有实际的自治权。这种领导体制的特点，在于承办教育的职责被广泛地分配到各个地方教育委员会，而各种指导性的决定则通过许多途径从中央下达。这些途径包括督学的视导，常设特别委员会，各种协会和志愿团体。

教育和科学部在工作上得到以下组织的协助。

陛下督学处 陛下督学的任务是了解教育情况，评定教育效率，提供业务指导。陛下督学对地方教育当局或教师不发命令，只提批评、表扬和建议。

两个中央教育咨询委员会 他们分设在英格兰和威尔士，其职责是就他们认为合适的教育理论与实践问题，以及就教育和科学大臣提交事项提出建议和意见。教育和科学大臣可视工作需要任命各种委员会。

学校课程和考试委员会 人们称之为学校委员会，它是 1964 年建立的包括大学在内的整个教育事业的独立机构，前身是“课程研究小组”。经费由教育和科学部和地方教育当局平均分担。委员会的目的是推动学校学科的研究与发展，提出改革校外考试的建议。它的课程研究项目所涉及的范围从中学的工艺学到移民教育，还包括一些自然科学和人文学科的教学试验。

大学拨款委员会 研究英国大学教育的财务需要，建议政府分配国会拨款办法，收集大学教育情报，协助制定和实施大学发展计划，议会对大学拨款每五年研究一次，现在正准备改为每年研究一次。

(2) 地方教育当局

英国现行的地方政府体制，以都市郡的区、非都市郡、内伦敦和外伦敦的市为地方教育行政单位。

英格兰和威尔士共有地方教育当局 104 个，其中英格兰 96 个，威尔士 8 个。每个地方议会设有教育委员会和教育局，合称为地方教育当局。

地方教育当局的职责是，在职权范围内，保证进行有效的教育以满足本地区人民的需要，促进全体公民的精神、道德、智力和体力的发展。地方教育当局制定本地区的教学计划，交国务大臣批准，并确定各校学生人数，发给教师工资，提供设备和教材。值得注意的是，学校课程由学校校长决定。

3. 基础教育阶段

(1) 政府财政支出

英国的教育行政为二级制，但《1988 年教育改革法》以来，中央的权限在增大。同时中央对地方的教育拨款，不是象美国那样以专项拨款的形式进行，而是



以“一揽子拨款 (block grant)”方式进行。

在英国,一般来说,义务教育是地方行政当局的职责,但中央政府在义务教育的总开支中所占的份额一般为 50%,其余的 50%由地方政府以税收的形式来弥补,学费与捐赠仅有 8%左右,这是 1902 年教育法所确立的英国教育行政管理的独特之处——中央和地方共同合作的“伙伴关系”。1965 以后,中央政府负担升至 60%,地方税收和学费与捐赠分别降至 36%和 4%。与美国中央政府主要以专项补助给予州和地方学区以资助不同,英国中央政府主要以“税收资助拨款”的一揽子形式拨出。它不指定资金的用途,但在资金的使用上仍然施以监控。税收资助拨款连同地方税收一起构成地方当局的总收入,而教育则从中获得其经费。从这一意义上说,教育事业(高等教育和一些专门项目除外)没有从中央获得直接拨款。各个地区因经济水平的不同,得到的中央政府的拨款数量也有所不同。从比例上看,英国中央政府的转移支付为达到全国范围的公平分配的目的的力度大于美国。

英国地方教育管理体制的主体即所谓的地方教育当局 (LEAs)。目前,英格兰和威尔士地区的地方教育当局共有 117 个。在 20 世纪 80 年代之前,地方教育当局的体制曾进行过多次调整和改革,但都未触及管理体制的实质即与中央和学校间的权力重新分配问题,学校只是地方教育当局的行政单位。从 1980 年的教育法开始,学校董事会的权力逐渐增加,学生家长、教师的发言权也在不断加大,地方教育当局的权限有所削弱。1988 年的教育改革法以及 90 年代以来陆续公布的几项重要的教育立法进一步肯定了这一变化的趋势。

英国的教育经费主要来自税收。作为向地方提供教育经费的地方当局,有权征税。教育经费的基本来源是地方税,由郡议会确定,在很多方面类似于美国的财产税。但是地方税不仅用于教育事业而且还用于其他地方公共事业,不过教育经费无疑是其中最大的开支。

此外,一些家长团体也向学校捐赠,构成“学校基金”,但这不在预算之内,由校长(有时家长也参与)自行支配。地处富裕地区和贫穷地区的学校所获得的捐赠款额相差悬殊。

(2) 政府财政支出改革

1) 学校的^{地方管理} (Local Management of School, 简称 LMS) 这是英国《1988 年教育改革法》的重要内容之一。具体地说,包括以下几个方面:①招生录取的责任由地方当局转移到学校,实行开放招生 (Open Enrollment) 政策,学校可按自己的最大容量招生,可以录取地区以外的学生。任何地方的任何学校招生数的减少,须事先征得教育与科学大臣的同意。②地方教育当局按照经教育与科学部批准的公式给本地区的学校分配经费。根据公式分配的经费中有 75%根据该学校在学人数分配,以鼓励学校吸引和留住学生;其余 25%可以参照其他因素



分配。地方教育当局就公式中的要素作出决定以前须与学校的地方管理团体协商。③按公式确定的预算的用途决定权及与此相关的教职员人事权，由地方教育当局大幅度地转移给学校董事会。④学校要求地方教育当局为其服务的社区提供辖区内学校成绩的信息。

2) 择校 (School Choice) 英国在 1988 年的教育改革法中大幅度地扩大家长选择学校的自由。虽然早在《1980 年教育法》中就赋予家长给自己的子女选择学校的权利，但由于受欢迎的学校招生名额有限，家长在行使选择权时常常受到限制。因此，1988 年的改革实行开放招生制度。尽管英、美两国均实行家长选校，但英国学者劳顿认为，英国人鼓励教育中市场选择的理由，通常不是那种美国式的平均主义，而是认为鼓励选择能引进某种竞争机制，使学校处于紧张的状态之中，这样便能提高学校教育的质量。而美国的改革则是其“共同学校”传统与美国个人生活传统、宗教自由以及其他选择自由相冲突的必然结果。

3) 直接拨款学校 (GMS) 直接拨款学校完全由管理机关来运行，所谓管理机关是指由父母、校长、教师、社区成员组成的，管理机关有权决定是否继续保持 GMS 的地位，且向学生家长定期公布信息。而与学生数量有关的成本，由政府来分担，这里的政府指中央政府，跨越了地方教育当局的中介。中央政府直接拨款的标准是由每个学生的成本和学生数决定的。而学生数量的决定又是由父母的选择框定的，这样一来，为了获得充足的经费，学校就不得不以质量取胜，因为经费的多少直接与学生人数相关，同时，在此基础上，拨款委员会也会考虑到校与校间的某些客观差异，采用一般拨款公式 (Common Funding formula) 来执行。由于 1988 年教育改革最终目的是提高成就水平，因而除了择校以外，其他如课程、成绩公开等都是改革的措施。在 1993 年的教育法中，又有专章论述直接拨款学校，主要是在 1988 年教育法的基础上，作某些修订和补充，包括 GMS 的提议，申请过程及相关的人员、财产、土地等转制的规定。直接拨款学校是小学或中学，即属于义务教育领域，GMS 有三个来源：①现存的学校通过投票转变而来；②由拨款委员会或资助者新建；③将现存的学校合并，成为统一机构指导下的学校。这里所谓的投票选择实际上是学生家长的投票。法案中规定，至少注册学生的 20% 同意才生效，而父母所拥有的选票是与在校注册的学生数一致的。

直接拨款学校脱离了地方教育当局 (LEA) 的控制，使学校拥有了相当的自主权，从而对于父母的要求积极反应，扩大了父母的选择权，保证了教育供给的多样化。直接拨款学校作为教育改革的措施之一，同时伴随有开放入学、生均拨款公式等措施，但由管理机关制定的各种管理条款需得到 the Secretary of State 的认可或在协商的前提下由 the Secretary of State 制定，资金只能来源于拨款委员会。而且，这一提议在 1992 年秋天的政府白皮书中得以加强，“到下一世纪，教育系



统将一改统一的模式，为选择，并以直接拨款学校的普及为基础。”^[39]直接拨款学校是介于公立学校和独立学校（如公学）之间的一类学校，它的出现结束了公立学校与公学之间的二元对立，提出这一政策的理论假设是通过扩大公共部门市场中消费者选择，从而保证服务质量的提高和分配的更加公平。至 1997 年，英格兰有 1200 所，包括 150 所技术中学。当然，批评的意见也同时出现，如 Jack Straw 认为强调选择必然加大分层，损害了义务教育统一的原则，反而限制了机会。

4. 高等教育阶段

地方教育当局的经费中有很大大比例的部分给了公立学校。除地方当局的教育经费外，教育和科学部还直接拨款给直接补助学校，志愿学校、非公立特殊学校、一些高等教育机构、志愿教育学院和志愿青年组织。教育和科学部是通过大学拨款委员会给大学和学院以资助，并给开放大学直接拨款。大学的奖学金及研究管理费用也由教育和科学部负责。

20 世纪 80 年代以后，英国政府对教育的宏观调控有所加强。1989 年新设的“大学基金委员会”取代了存在 70 年之久的“大学拨款委员会”，并通过对新设机构具体职能的规定而加强了对高等教育的控制。同时，英国政府还积极学习美国，引进市场机制以增强高等教育的活力。首先，取消政府对高等院校的一揽子经费包干办法，代之以协商和合同制度。其次，改革学生统一分配制度，增强学生和大学的自由选择权利，提高竞争力。第三，变奖学金制度为学生生活助学贷款制度，使学生把学习与市场前景联系起来。第四，减少政府教育预算，鼓励大学与工商部门签定研究合同，使高等教育密切联系市场体系，在与社会市场实行科技商品交换中获得教育经费。

目前，英国政府在高等教育方面的公共经费支出包括这样三个方面：

第一，教学经费：主要是由英格兰、威尔士、苏格兰三个高等教育基金会及北爱尔兰教育部为高等院校提供的教学经费，以及由地方当局接受政府的补贴通过义务性资助及自由支配奖学金等形式为学生支付的学费。

第二，科研经费：包括高等教育基金委员会拨付的一揽子拨款计划中的科研经费，从科学研究协会获得的科研项目经费，以及与政府部门和其他公共组织签定科研合同所获得的经费。

第三，学生资助：主要是通过贷款等方式为高等院校学生提供的生活费。

从高等院校的角度而言，上述三个方面构成了英国高等院校从政府方面获得的公共高等教育经费的全部，在英国高等院校总经费中的比例占到 2/3。我们可以通过表 5-6 来认识英国高等院校经费的来源构成。



表 5-6 1995~1996 年度英国高等院校教育经费来源构成

经费来源细目		占总量的百分比
公 共 来 源	基金会拨款:	
	教学经费	27.3
	科研经费	7.5
	其他经费	3.1
	设备经费	3.2
	FE 拨款	0.5
	小计	41.6
	本国及欧盟提供的全日制学生学费	12.6
	研究经费:	
	科学技术办公室提供	5.0
其他经费来源 (包括欧盟)	3.9	
用于其他服务的公共经费收入	3.5	
公共来源经费小计	66.5	
海外留学生学费	4.7	
业余制学生学费	6.1	
私 人 来 源	研究经费:	
	英国慈善组织提供	3.2
	英国工业界提供	1.6
	其他收入:	
	其他来源	0.9
	服务收入	3.1
食宿收入	6.7	
其他 (包括捐赠收入)	7.1	
私人来源经费小计	33.4	



参 考 文 献

- 1 毕诚. 略论我国教育制度变革与发展. 教育史研究, 1995, 2
- 2 北京师范大学教育改革与发展研究中心. 2000年中国教育发展报告——教育体制的变革与创新, 北京: 北京师范大学出版社, 2000
- 3 成思危主编. 中国事业单位改革——模式选择与分类指导, 北京: 民主与建设出版社, 2000
- 4 丁钢主编. 中国教育: 研究与评论, 北京: 教育科学出版社, 2001
- 5 郭福昌等. 中国教育改革发展简论. 北京: 教育科学出版社, 1993
- 6 国家教委办公厅. 中国教育六大改革”. 人民政协报(京), 1994年6月25日
- 7 国家教委教育体制专题调研组. 社会主义市场经济与教育体制改革. 教育研究(京), 1994, 1
- 8 国家教委政策法规司. 关于‘教育市场’问题. 中国教育报(京), 1994年4月3日
- 9 国家教育发展研究中心. 2000年中国教育绿皮书. 北京: 教育科学出版社
- 10 国家教育发展研究中心. 2001年中国教育绿皮书. 北京: 教育科学出版社
- 11 郝克明等. 对21世纪我国教育事业发展若干问题的初步探讨. 见: 中国教育发展的宏观背景、现状及展望, 中国卓越出版社, 1990
- 12 扈中平, 陈东升著. 中国教育两难问题. 长沙: 湖南教育出版社, 1995
- 13 刘佛年主编. 中国教育的未来. 合肥: 安徽教育出版社, 1995
- 14 欧阳侃. 产业化? 市场化? 商品化? ——社会主义市场经济与教育. 广西师范大学学报: 哲社版(南昌), 1994, 1
- 15 钱民辉. 当代中国教育改革的三次浪潮及未来走向. 教育史研究, 1995, 4
- 16 宋小平. 社会转型期教育管理体制的模式建构. 辽宁高等教育研究(沈阳), 1994, 3
- 17 眭依凡等. 大教育: 21世纪教育新走向. 南昌: 江西教育出版社, 1995
- 18 吴二持. 教育体制改革在教育改革中的关键作用. 教育导刊(广州), 1993, 12
- 19 吴仁华. 对办学主体界定的思考. 教育评论(福州), 1993, 6
- 20 杨剑飞. 浦东新区呈现多元化办学格局. 浦东开发(沪), 1994, 10
- 21 张新平. 加强教育宏观调控深化教育行政体制改革. 湖北大学学报: 哲社版(武汉), 1994, 5
- 22 卓晴君. 社会主义市场经济与教育关系的思考. 教育研究(京), 1993, 12
- 23 邓小平文选(1975~1982)
- 24 教育文献重要选编. 人民教育出版社, 1988
- 25 教育文献法令汇编(1949~1952). 中华人民共和国教育部办公厅, 1958
- 26 毛泽东选集(合订本), 人民出版社, 1966
- 27 人民日报, 1952年9月24日
- 28 人民日报, 1977年10月23日

