

奥巴马政府的教育新政

马克

过去的一年对于美国来说可能是二战之后经济最萧条的年份。居高不下的失业率以及萎靡不振的经济对于白宫来说就好像头上的紧箍咒一般。2010年初刚刚通过的公共医疗改革方案给奥巴马政府打了一剂强心剂。摆平了这个国内政治最大的议题之后，接下来他就要一一兑现之前所开出的政治支票：修改移民法，加强金融监管以及教育改革。

从教育财政的角度来说，过去的一年对于绝大部分的美国公立学校都是灾难性的。各个州都在试图平衡预算¹，而教育开支往往成为州长和议员们最先拿来开刀的部分，因为教育支出是公共财政的支出大项。连带公立学校（包括大学）也受牵连，预算大减，教师、校长和地方教育官员都叫苦连天。但是从另一个角度来说，教育财政吃紧可能给奥巴马的教育改革提供了一个难得的难得政策机遇期（Policy window）。

美国的教育财政从历史上来说就是地方自给自足。18世纪公共学校运动（Common School Movement）的先驱 Horace Mann 就提议用地方税种——主要是房产税——来作为维持教育财政的主要来源。这种做法在今天绝大部分州仍然通行。房产税的好处显而易见。由于房产价格的相对稳定，所以房产税于其他税种（如收入所得税和消费税）波动幅度较小，不容易受经济周期的影响。对于以学区为基本税收/支出单位的早期教育制度来说可以保证学区长期的自给自足和决策独立。这部分的教育财政不必经过联邦政府（在某些州甚至不用经过州政府）税收之后再返还给地方，而是实收实消，直接在本地收上来之后由学区统筹使用。这样的制度设计，在早期缺乏权威的中央政权和州权的时代能够让地方学区不依赖于上级政府的财政拨款；但同时带来的一个明显的后果就是州与州之间的教育支出（在生均水平上）由于区域发展不平衡所导致的差异非常大。根据美国政府公布的数据²，2007年义务教育阶段的人均支出以纽约州最高，\$15981美元，犹他州垫底，为\$5683美元³。其次各州内部的教育支出差异也很大。那些房产价格高的学区，在同样的税率之下能够获得更多的教育资金，而对于亟待改善的城市地区⁴，常年的经济不振带来房产价格下降，导致如果维持同样税率会财政不足，而增税对于穷人来说等于是雪上加霜。学区和学区之间的教育支出差别

1 事实上各州宪法要求州政府必须平衡开支（不能出现赤字），而联邦政府则无此约束。

2 <http://www.census.gov/govs/school/>

3 该数据没有经过购买力评价（PPP）折算

4 与国内相反，城市地区（Urban Area）在美国往往是一个州内最贫困、公共服务最差的部分。

巨大在上世纪 70 年代之前引起美国社会的关注，好几次诉讼一直打到最高法院。但是在联邦政府这一级并没有立法来确保教育方面的转移支付。理由是美国宪法内没有明确规定联邦政府的教育权责，而各州则基本上自己保持财政平衡。

1975 年的《初等和中等教育法案》(Elementary and Secondary Education Act, ESEA) 的颁布终于结束了这一局面，让联邦政府有了借口实行转移支付：补助那些来自低收入家庭学童。这就是目前仍在实行的“第一项补助”(Title I of ESEA)。这笔转移支付是通过由州教育机构统计的本州内低收入家庭学童的数量，然后按学生数额外补助一定量的教育经费用以专门帮助这些学生克服因社会背景而造成的不良影响。由此开展的项目包括为贫困学童提供免费午餐、免费学前班、学生个人辅导等等。在 ESEA 实施的早期，并没有任何的附加条款来限制诸州，换言之各州政府只是平白多了一笔教育财政收入。此后类似 Title I 的支出以不同名目的补助相继出现如双语教学(Title VII)、教师培训(Title IX)、辅助教育设施(Title III) 等等，但都数额较小。

但是另一个相对隐蔽的政策导向并不为公众所察觉。由于美国公共教育自给自足的这种特性，事实上联邦政府对于地方教育事务鲜有发言权。从最简单的例子来说，美国没有国家统一的课程大纲，自然也没有统一的课本。绝大部分的学区可以自己制定课程大纲并挑选相应的课本。同样，一天上多少节课，一年上课多少天，以及学校开设些怎样的课程都是由学区的学校董事会 (school board) 来决定。由于缺乏法理上依据——美国联邦宪法没有授予联邦政府任何教育管辖权——所以事实上美国的基础教育体系处于一种非常松散的联邦体系之中，各州各自为政，州内也无统一标准。

鉴于这种情况，从上世纪 80 年代以来就有各种努力试图纠正这一制度设计上的“缺陷”。这就是所谓的标准化运动 (Standard Movement)。这一运动的构成也很复杂，既有经济学家担心松散而无体系的教育体系最后培养出来的是不合格的产业工人，也有教育家认为这样分裂的教育方式会导致“美国国民性”的丧失，更有社会人士疾呼这会扩大社会不公。但是大家开出的药方都是大同小异，那就是教育系统要进行某种程度的统一。此一运动花了将近 20 年的时间才获得了政治上的普遍支持。小布什总统在他第一任期一上台就联合民主、共和两党签署了《一个都不能掉队》(No Child Left Behind, NCLB) 法案，堪称是标准化运动的一个分水岭。

《一个都不能掉队》法案的创新并非在财政上创造出任何新的转移支付项目，而是给原有的 Title I 增加了附加条款——如果州政府希望接受这笔经费，那么就必须按照《一个都不能掉队》法案中的规定设立州一级的问责制 (accountability system)。这个法案的基础，

乃是因为经过近 30 年的发展，Title I 这笔财政转移支付对于许多州已经变成教育财政的命脉了。其原因是随着低收入移民的不断涌入（如加利福尼亚州、亚利桑那州和纽约州）以及不公平的收入分配政策，生活在贫困线上下的中低收入阶层逐渐扩大⁵。而他们中的绝大部分都是有色人种（黑人、拉丁裔），他们所上的学校也主要依赖于 Title I 的财政帮助来弥补税收的不足。问责制的基础是以每个学校的平均考试成绩为主要指标。学校只有在通过州政府设定的达标目标之后才能继续获得 Title I 拨款，否则将会被“断粮”以及将面临州政府的学校重组干预。以现在的眼光来看《一个都不能掉队》，这还是一个相对粗糙的整合。全国意义上的教育标准仍然没有出现，这种以考试作为唯一标准来衡量教育质量的方法也导致家长和教育工作者的怨声载道。虽然各州都建立了自己的教育大纲和标准。但是其难易程度相差甚远⁶。一个在密西西比州能够达标到“优秀”级别的学生可能在马萨诸塞州只能拿到“及格”，仅仅因为马萨诸塞州有全国要求最高的教育标准而密西西比州的非常容易就能通过，形同虚设。虽然褒贬不一，可不管怎么说，在《一个都不能掉队》法案实施后的第八年回过头来看，它仍然成功的增加了联邦政府在决定教育议题上的话语权，并为未来的改革打下基础。

奥巴马政府上台之后赶上的经济危机加剧了地方教育财政的乏力。绝大部分的学区入不敷出，很多学校甚至因为连年削减预算，已经减无可减。传统上，如果地方学区发生财政危机，州教育部会介入，要么通过发行短期债券进行融资，要么问银行等机构借款。但是这一次的危机是如此巨大，州财政也面临枯竭的危险。所以去年笔者所在的密歇根州有 50 所学校宣告破产，但是时至今日依然无人愿意接受这些学校（大部分破产学校实质上陷入进退维谷的境地，因为在政治上让学校破产是不会让家长 and 选民接受的）。在财政问题稍缓和一点的州，也是大规模的教师下岗。根据纽约时报的报道⁷，哥伦比亚特区（华盛顿）清退了 22000 名教师，伊利诺伊州辞退了 17000 名教师，纽约州在六月之前也即将要辞退 15000 名教师。教育部长邓肯（Arne Duncan）估计这次的州财政危机将要导致十万到三十万左右的学校工作机会的减少。

2008 年奥巴马当选之后马上出台的财政刺激法案：美国恢复和再投资法案（American Recovery and Reinvestment Act, 简称 ARRA）包含大约 7870 亿美元的紧急救助，其中有大约 1000 亿经费都流向了学校，供他们度过难关。但是这笔财政救助的有效期只有 2 年

5 简要描述请参见 Slate 杂志关于美国收入分配不公平加剧的报道：

<http://www.slate.com/id/2266025/entry/2266026>

6 这也是因为政策制定时候的一个漏洞，导致没有指定教育目标监察机构

7 http://www.nytimes.com/2010/04/21/education/21teachers.html?_r=1

的时间，今年年底就要到期。目前各州的财政情况无一有好转的迹象⁸。接下来怎么办？一个解决方案就是勒紧裤腰带过日子，再以密歇根州为例，2008年的生均支出是7600美元，州议会去年决定削减了156美元，现在正在讨论明年的削减程度达到250~400美元。同时劝导老教师早退休（因为他们工资高），并且积极展开并校，以减员增效。密歇根州的情况有些特殊，作为以制造业为主的经济基础破产之后，州财政已经连续10年衰减，所以必须采取这些极端的方法。其他州也许不会采用所有的方案，而是其中的某一种。但是这确实是普遍情况。笔者最近出席美国教育财政年会，会上请来了四位不同州的预算官，大家对于明年的估计都是教育财政要继续砍——因为州法规定州政府有平衡预算的义务。这一对策实在是釜底抽薪，教育投入的降低势必影响学校提供的服务质量。

教育资源的匮乏恰恰给联邦政府带来了机遇。去年出台的“向最高点冲刺”(Race to the Top, 简称RTTT)草案就是一例，教育部长邓肯拿出43.5亿美元的大蛋糕准备分给各州，但是前提条件是必须先修改各州的教育法案（包括课程大纲、建立特许学校、数据系统、以及改革教师评估方式）以和联邦教育部提出的改革方向保持一致。这就是一个胡萝卜和大棒相结合的例子。因为对于许多州来说，仅靠州内资源想保持公共财政收支平衡已经不可能了，联邦政府在以全国通盘考虑的情况下认为一定程度的转移支付势和收权势在必行。奥巴马政府正是看到了各州对于联邦拨款的依存度已经到了极高的地步，所以就抛出了他们的教育目标。由全国州长协会(National Governors Association)以及州教育官员理事会(Council of Chief State School Officers)联合起拟的全国教育大纲⁹(Common Core Curriculum)已经获得了绝大部分地方官员的背书，正在进行最后一轮的修改。这个大纲要突出的重点是如何提升基础教育质量，为大部分学生进入大学和就业做准备。并且希望一改目前州一级教育大纲参差不齐的状况，用一个统一的全国性纲要来为美国的公共教育制定标准。和全国大纲相匹配的，是一个全国性的测试来考核教育绩效。奥巴马政府已经从RTTT草案中划拨出了3.5亿美元激励各州之间联合起来发展新的考试标准¹⁰。根据教育部的文件，这个新型的考试

- 必须能够反映出教师教学和校长领导力是否有效
- 必须能够反映出教学是否有长效作用

⁸ 关于美国各州财政情况的简要描述，可以参见美国教育财政研究会每年制作的州情咨文：

<http://aefpweb.org/forum/5>

⁹ <http://www.corestandards.org/>

¹⁰ [http://www.edweek.org/ew/articles/2010/04/21/29assessment_ep-2.h29.html?qs=rules urge new style of testing](http://www.edweek.org/ew/articles/2010/04/21/29assessment_ep-2.h29.html?qs=rules%20urge%20new%20style%20of%20testing)

- 必须和全国教育大纲配套
- 在 2014-15 学年开始在全面实施
- 必须是免费的

通过新的测试与即将出台的教育大纲配套，联邦政府就把握了全国教育体系的命脉。因为一切的教学和评估都即将围绕课程大纲并且由全国测试来完成。

但这还不是计划的全部，在 RTTT 计划中还有其他许多创新的政策目标，例如要改变传统教师的评估方式。奥巴马政府希望把教师评估建立在所谓“附加值评估”（Value Added Assessment）之上，不是衡量老师教出来的学生能够考多高的分，而是看每年学生在测试上能够取得的进步有多少，也就是“看增量而不看存量”。同时 RTTT 也希望各州把教师评估和绩效考核联系在一起，改变传统上单一工资制——老师的工资只与工龄和学历挂钩——而采取绩效工资制。在学生这一部分，RTTT 也希望促进非传统手段学习如网络教育的发展。更重要的一点是关于改革差校（low-performing school turnaround）——即那些长期以来都表现很差的学校，要为他们找到一个重新出发的新起点。这一目标将要调动社会资源，把在美国已经形成规模的特许学校（Charter School）模式引入与公立学校竞争。这些新举措与奥巴马政府的核心政策工具：一个全国性教育大纲和测试，是相吻合的。只有在州政府开放州一级的测试数据并且把老师表现和学生测试联系起来进行评估的前提下才能进行绩效工资评定。也有了根据来规范远程教育的内容和学校改革的目标。

现在来评判这个改革的结果还为时过早，但是有一点可以肯定，如果这个改革能够得到深化和推广，那是新世纪以来对美国公立教育系统最意义深远的一件事情了（尽管评价其成效还为时过早）。这次的改革终于可能结束美国教育传统上将近 200 年的松散联邦制，而由转换成中央政府控制了教育体系中最重要的一部分。这不是说美国的学校自治传统消失了，相反的，学校仍然能享有相当程度的自治权，只是相对于过去有相当部分的减少。对于教材的安排，课堂教学仍然没有详细的规划。事实上这也是美国教育体系的优势所在，既在不全部规定死的情况下留给教师和学校自己发挥的空间。只是这一次加了一个附加条件：在完成联邦要求的基础上。至此，奥巴马政府将以教育财政结构的转变为推手完成过去半个世纪以来许多位不同党派的总统都希望完成而没有成功的壮举：建立一个统一的教育体系。这对于我们国内读者的启示在哪里呢？笔者认为有以下几点：首先，在现代经济社会条件剧烈变化的条件下，传统的以社区为主的教育自治型管理已经不再适用了，即便在富有如美国这样的国家也是如此。一个由三级财政共同支撑，中央政府统筹的体系能够保证地方学校的运作在困难时期得以维持。第二，美国的政策转向是不是能够扭转长期以来教育资源分配不公平的现

象还有待检验。奥巴马政府提出的几个教改方案，并没有触及到教育分配最底层的机制，即学区之间教育资源应该如何分配这个问题。政府在财政上的救急资金大部分仍然是短期的。从长期来说并没有以法律的形式确定下究竟联邦、州、地方三级政府各自应该承担哪一部分的财政投入。RTTT 以及即将到来的 ESEA 的再授权¹¹至多只能维持最低限度的投入保障，未来的变数还有很多。

第三，与财政变化相适应的教改方案，目前来看仍然粗线条，没有触及教与学的核心。改革的目标现在依然很笼统，也没有不知道对于教师培养、教师教学有何作用影响。这次改革的对我国的启示，可以说提示了大国办大教育的前提条件是有一个统筹全局的中央政权加上一定程度的地方自治。两者的有机结合（以何种形式、何种比例）是对幅员辽阔和人口众多的国家来说是一个重要的课题。美国的教育财政体制在 19 世纪建立的时候是一项创举，保证了一个不依赖于中央政权的教育体系的稳定运行。但只有与时俱进地不断政策创新才能保证其适应新的社会和经济形式。能够审时度势地抓住政策机遇才能把危机转化为创新和前进的新动力。

¹¹ 每隔几年这样全国性的法律就会要调整以并且征求总统的再授权以适应新的形式。小布什总统 2001 年的 NCLB 也是对于 ESEA 的再授权。