

·域 外·

美国经济刺激计划中教育投入的政策导向及其影响

詹宏毅

(中国人民大学 高等教育研究室, 北京 100872)

摘要: 经济危机是市场经济的产物, 教育在市场经济国家被视为政府责任, 因而经济危机时期在政府的应对举措中, 教育往往都是其中的主题之一。本文讨论了在当前国际金融危机背景下, 美国经济刺激计划中教育投入所包含的政策导向, 并分析了其可能带来的长期影响。

关键词: 美国; 经济刺激计划; 教育投入

中图分类号: G467.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0059(2010)01-0085-04

Educational Finance in the American Recovery and Reinvestment Act and Its Policy Implications

ZHAN Hong-yi

(Office of Higher Education Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Economic crises recur in market economy. Education, which is regarded as the responsibility of government in a market economy state, always appears as a theme in all kinds of recovery plans. This article analyses the educational policy of the American Recovery and Reinvestment Act formulated in the context of the global financial crisis and discusses its long-term implications.

Key words: the United States; the American Recovery and Reinvestment Act; Educational Finance

经济危机是市场经济的产物, 美国是典型的也是当今世界最为完善的市场经济国家之一, 并且, 在其经济发展史上经历过多次严重的经济危机。从美国的情况来看, 市场经济条件下经济危机影响教育的直接渠道主要有以下三类: 其一, 与学校资金来源相关的渠道。这方面的影响主要是政府的财政拨款以及私人或企业的捐赠在危机时期会减少, 严重时会导致学校被迫给教师和员工降薪甚至裁员, 或者减少一些课程和日常的教学活动。其二, 与劳动力市场和就业相关的渠道。比如, 经济危机往往伴随着产业结构调整, 从而使劳动力市场中对不同学科的人才需求发生变化, 进而影响学校的人才培养结构; 另外, 在产业结构调整过程中, 也必然会出现结构性失业现象, 从而产生相关的职业培训需求。其三, 与资产和不动产价格相关的渠道。这类渠道是由于金融市场以及房地产市场

在危机时期的巨幅下跌, 从而导致一些拥有巨额投资基金的学校投资收益大幅缩水, 影响其财务状况及日常运转。

教育在市场经济国家被视为政府责任, 因而经济危机时期在政府的应对举措中, 教育往往都是其中的主题之一。本文讨论在当今全球化时代背景下美国如何应对国际金融危机对教育的冲击, 希望通过分析美国经验来得出一些可供我国实际借鉴的启示。

一、经济刺激计划的主题之一: 大幅增加教育投入

美国经济刺激计划最终版本所确定的资金总额为 7870 亿美元。根据美国政府公布的清单, 这些资金的用途可以分为八大类, 具体数据见表 1。根据这种分类方法, 可以看到, 在整个经济刺激计划中, 有 6.7% 的资金专门用于教育和培训(如图 1 所示), 为 530 亿

美元。

表 1 7870 亿美元经济刺激计划的资金投向

类别	金额(亿美元)
减税	2880
对州和地方政府的财政援助	1440
基础设施和自然科学	1110
保护弱势群体	810
健康护理	590
教育和培训	530
能源	430
其他	80
合计	7870

资料来源：美国经济复苏官方网站(<http://www.recovery.gov/>)。

进一步详细分析奥巴马经济刺激计划的清单,我们可以发现,在上述其他几个大类的资金用途中,有许多项目也是与教育和职业培训相关的,这些项目包括对州政府的援助、对个人的援助、对个人的减税、健康、能源以及失业等。我们把经济刺激计划中所有与教育和职业培训相关的项目清单列表 2,这样一来,在整个经济刺激计划中,与教育和职业培训相关的减

税和政府支出总额高达 1282 亿美元,所占比例达到 16.3%。因此,可以说大幅增加联邦政府对教育的投入是奥巴马经济刺激计划的一个重要主题。

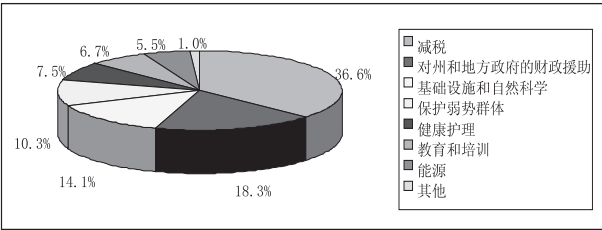


图 1 各部分资金投向所占比例

资料来源：根据表 1 数据计算而得。

二、联邦教育投入的政策导向及其长期影响

(一)联邦政府援助资金的使用和分配情况

美国联邦政府的经济刺激计划将持续一个较长的时期,从 2009 年开始,联邦政府根据刺激计划的相关法案对州和地方政府进行财政援助,图 2 反映了不同财政年度联邦政府投入资金的分布情况。可以看出,联邦政府对州和地方政府援助力度最大的年份是 2010 财年,接近 1100 亿美元,其次为 2011 财年,超过

表 2 奥巴马经济刺激计划中有关“教育和职业培训”的联邦政府支出和减税

类 别	项 目 计 划	金 额
教育和职业培训;对州政府的援助	帮助州政府避免削减对教育的基本支出,其中将近 400 亿美元提供给各地方学校以及公立学院和大学。	536 亿美元
教育和职业培训;对个人的援助	将 Pell Grant 项目的最高限额提高 500 美元,从 4850 美元提高到 5350 美元。 ^①	156 亿美元
教育和职业培训;对个人的减税	提高高等教育课税扣除。以课税扣除的形式提高联邦奖学金,将大学四年的学费抵扣额度调整为每年 2500 美元,而原来前两个学年的抵扣额度仅为每年 1800 美元;另外也对购买教科书提高税收返还比率。	139 亿美元
教育和职业培训	给学校提供额外资金以帮助低收入家庭的儿童。对面向贫穷儿童的第 I 级学校提供额外的资金,金额为 130 亿美元,分两年拨付,年增长率超过 40%。	130 亿美元
教育和职业培训	给特殊教育提供额外的资金,提高联邦政府对儿童特殊教育的成本分担比例。	122 亿美元
对州政府的援助;教育和职业培训	发行新的债券用以改善公立教育。发行新的债券用以购置和维修公立学校的设施或者购买土地兴建新的公立学校;同时批准州和地方政府发行另外 14 亿美元债券用以改善低收入地区的办学条件。	109 亿美元
教育和职业培训	职业培训融资项目。重点支持与健康护理和环境相关的工作岗位,其中,12 亿美元用以青少年创造夏季短期工作岗位。	40 亿美元
教育和职业培训	增加 Head Start 和 Early Head Start 项目的资金投入,使更多的孩子参加儿童教育项目。 ^②	21 亿美元
教育和职业培训	提供资金对学校进行技术升级,包括购置电脑、建立科学实验室以及对教师进行技术培训。	6.5 亿美元
教育和职业培训;对州政府的援助	帮助州和地方政府处理学生数据以及提高教师素质。其中 2.5 亿美元用于支持州政府发展分析学生个人信息的数据处理系统;3 亿美元用于应对教师短缺问题以及对优秀教师进行奖励。	5.5 亿美元
教育和职业培训;健康	培训初级健康护理员,包括医生和护士。另外,也为医科学校的部分学生支付实习经费,条件是这些学生需要去医疗服务水平低下的社区实习。	5 亿美元
教育和职业培训;能源;失业	培训节能与可再生能源领域的工人。	5 亿美元
教育和职业培训;对州政府的援助;失业	帮助州政府为失业人员寻找就业机会。	5 亿美元
教育和职业培训	为高校学生的勤工助学项目追加提供经费。	2 亿美元

资料来源：纽约时报网站 (<http://www.nytimes.com/>)，由 FARHANA HOSSAIN, AMANDA COX, JOHN McGRATH 和 STEPHAN WEITBURG 根据美国参众两院通过并经奥巴马总统签署的经济刺激计划最终版本整理而得。

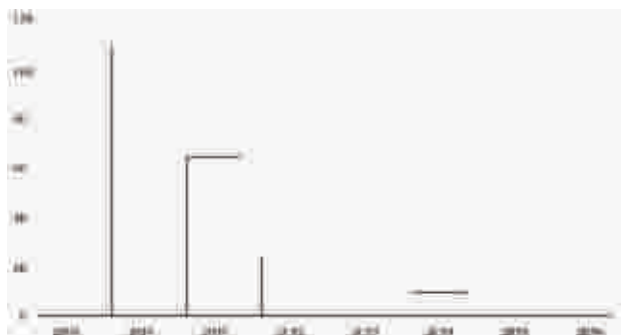


图2 不同财政年度联邦经济刺激法案向州和地方政府提供的资金额度

资料来源:United States Government Accountability Office (GAO), As Initial Implementation Unfolds in States and Localities, Continued Attention to Accountability Issues Is Essential, April 2009.

600 亿美元,此后将逐年递减。

从资金的用途来看,2009 至 2019 年联邦政府对州和地方政府的援助资金主要投向教育与培训、健康、交通、收入保障、能源与环境以及社区发展等方面,如图3所示。其中,教育与培训所占的份额最大,高达31%,并且,教育投入在今后几年当中都将维持在一个较高的水平。因此,如何有效使用这笔巨额资金是美国联邦政府教育部所面临的艰巨而长期的任务。

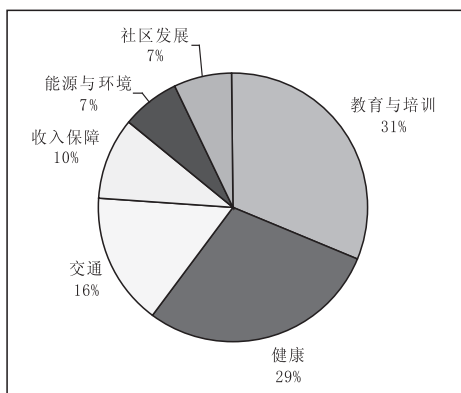


图3 2009-2019 财年用于州和地方政府刺激经济的资金分类情况

资料来源:United States Government Accountability Office (GAO), As Initial Implementation Unfolds in States and Localities, Continued Attention to Accountability Issues Is Essential, April 2009.

根据美国经济刺激计划的安排,由美国教育部管理的“州政府财政稳定基金”(SFSF)高达536 亿美元。法案要求教育部部长留出50 亿美元用于设立“州政府激励奖金”和“改革基金”,其目的是为了加强资金使用的政策导向功能。除了这样一些预留资金以外,其余资金将根据规则分配给各个州政府,提供给州政府的资金有61%是根据各州5至24岁人口占全国的分配,有39%是根据各州总人口占全国的分配

来分配。经济刺激法案明确规定81.8%(约395 亿美元)分配给州政府的资金需用于初级教育、第二级教育、二级后教育以及早期儿童教育项目;其余18.2%(约88 亿美元)用于与教育相关的公共安全和其他政府服务。

(二)教育援助资金的使用方向与绩效评价

美国教育部为了更加有效地使用经济刺激计划对教育的巨额投入,对州和地方政府确定了援助资金使用的四个主要方面:改善学生的评价标准和测试方法、补充并保留优质师资、建立更加完善的数据信息系统以及转变底层学校的办学模式。

1、改善学生的评价标准和测试方法。教育工作者的目标是坚持不懈地寻找新的、更好的方法来教育孩子,以使他们能够为将来的世界发展做好准备。美国教育部承诺,对学生评价标准的改革必须遵循这样的原则:在衡量一项改革措施的社会价值时,要以其是否为所有的孩子提供了同样的机会,使他们能够按照自身的能力自由地去选择学校、去上学,并实现自己的梦想。一旦确立了新的评价标准,那么就需要创立一套与之相适应的测试方法。在这个改革过程中,难免会走弯路甚至付出代价,美国政府也意识到了这一点,并作了相应的准备。

2、补充并保留优质师资。当前美国公立教育仍然面临很大的困难,数千所学校长期陷于困境,每年有数百万的儿童放弃学业。为了给美国的下一代提供更好的教育,不断补充并留住优秀的教师和校长是取得成功的关键。在过去的一个世纪里,美国推出了一系列政策来保护教师的权利,但这些政策导致了教育陷入一种工厂化的模式,在这种模式下,教师被看成为一种没有差别可互换的零件。最近的研究报告也显示几乎所有的教师工资水平都差不多,有些州甚至禁止将学生成绩与教师绩效相联系。因此,联邦政府教育部正在着力推进改革,将学生的成绩作为确定教师报酬的一个重要因素,以此来激励优秀教师。

3、建立更加完善的数据信息系统。美国教育部门一直以来都非常重视数据信息系统的建设,其目的是为了能够真实准确地反映学生的成绩和教师的绩效。未来的数据信息系统要能够让普通民众易于理解,使他们能够清楚地了解并自然地成为公立教育系统的一部分。在运用数据信息和研究成果时,都要尽可能将复杂的思想表述得易于理解,这也是数据信息系统进一步完善的方向。美国政府希望改进后的数据信息系统可以反映每一名儿童从幼儿园到中学、大学直至职业生涯的完整信息,并可以据此判定教师的优劣以及学校教育的成功与否。

4、转变底层学校的办学模式。在全美约10万所学校中,大约有5000所学校长期处于低效混乱的运行之中,这些处于最底层的学校约占总数的5%,这些学校约有一半在大城市,约三分之一在乡村地区,其余的位于城市郊区和中等城镇。美国教育部希望借此经济刺激计划探寻转变这些学校办学模式的有效途径。这些最底层学校的困境是长期以来积累的,面临的难题也很多,包括安全问题、资金问题以及管理等问题,许多这样的学校都处于崩溃的边缘。优秀的教师和学生都纷纷离开这些学校,政府也曾试图通过更换领导层来改变这些学校的状况,但都没有取得明显的效果。美国教育部初步设计了四种方案来转变这些学校的办学模式,有的方案适合用于大城市而有的则适用于小的社区。第一种方案是留下学生但更换校长和大部分教师;第二种方案也要更换校长和大部分教师,并引入一个合同管理机构来运营学校;第三种方案是留下大部分现有的教职工,但要通过一些具体的措施来改变整个学校的文化氛围;第四种方案比较简单,就是关掉这样的学校并把学生转到其他更好的学校去。

(三)经济刺激计划对美国教育的长期影响

美国联邦政府为应对金融危机而出台的经济刺激计划对美国的教育发展来说是一个机遇。经济刺激计划中与教育相关的资金投入数额巨大,甚至出乎许多教育界人士的预料。在巨额财政的支持下,美国的教育改革将会得到大幅度的推进,其影响将是深远的,主要体现在以下几个方面:

第一,新的教育改革将使得各州对学生的评价标准更趋于一致。原因有两个方面:一是联邦政府提出各州制定的评价标准应当是世界级的,符合国际通行标准,因为这是全球竞争的要求;二是在强调州和地方政府起主要作用的同时,联邦政府也要求各州的标准要有可比性,既能适用于城市和乡村,也能适应学生跨州流动的需要。在上述两个因素的作用下,各州对学生的评价标准在改革的过程中有望更加趋于一致。

第二,随着绩效工资推行,师资队伍活力将增强,但与此同时稳定性有可能下降。在过去的一个世纪里,美国形成了一套较为完整的旨在保护教师权益的法规体系,近年来这个体系的弊端也逐步显现,主要表现为缺乏激励机制,据统计,超过九成的美国中小学教师其薪酬水平几乎没有差别。当前的教育改革希望能够改变这种现状,随着一些长期实行的保护

教师权利的政策被打破,新的教师激励机制将会使一批优秀教师脱颖而出,不过,新的政策也可能会打破校园的宁静,使得教师的行为带有更多的功利色彩,这些都是绩效工资制度可能带来的负面效应,需要美国教育界审慎应对。

第三,教育改革对美国底层学校的冲击将会很大,部分学校或许能够摆脱目前的困境,但是对于大多数这类学校来说,能否通过前面所述的四种方案成功转型,尚存在很大的不确定性。数千所底层学校的困境是在各种因素的综合作用下长期累积而形成的,它们的问题并非一朝一夕所能够解决,但是,新的改革计划迈出了实质性的步伐,也让人们看到了这些学校的未来。

第四,美国的教育数据信息系统将进一步完善,能够为相关领域的科学研究和管理决策提供更强有力的实证支持。目前,美国的教育数据信息管理水准就是世界领先的,其国家教育统计中心(NCES)能够提供丰富而全面的数据。新的教育改革对教育数据信息提出了新的要求,比如改革对学生和教师的评价标准就要求能够获得更加详尽并可靠的相关数据信息。随着教育改革的深入以及新的大量资金的投入,美国的教育数据信息系统将得到进一步提升。

注释

- ①联邦政府的 Pell Grant 项目是对来自低收入家庭的大学生和部分研究生进行资助,以帮助他们顺利完成学业,项目的资金需求由美国教育部根据一个标准的程式来确定。
- ②Head Start 和 Early Head Start 项目是由美国联邦政府设立的,旨在促进学校通过教育、健康、营养和社交等手段加强儿童对社会的认知能力。

参考文献

- [1]Margaret Szasz. Education and the American Indian: The Road to Self - Determination 1928-1973 [M]. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1974.
- [2]Thomas D. Snyder, 120 Years of American Education: A Statistical Portrait[R]. National Center for Education Statistics, Jan 1993.
- [3]United States Government Accountability Office (GAO). As Initial Implementation Unfolds in States and Localities, Continued Attention to Accountability Issues Is Essential[R]. April 2009.

收稿日期:2009-11-03

作者简介:詹宏毅,1972年生,男,浙江松阳人,中国人民大学高教研究室讲师,经济学博士,主要研究方向为国际经济学、教育经济学。