

“后罗德里格兹时代” 基础教育财政公平的实践演化 ——基于美国的判例解析

陶 夏

[摘 要] 美国罗德里格兹案所具有的标志性意义在于, 强调教育完全是州的责任, 与联邦政府无关, 由此改变了美国基础教育财政诉讼的走向。“后罗德里格兹时代”美国基础教育财政公平的实践演化路径由注重投入到产出、投入与产出的综合再到自由择校, 聚焦点也从宏观的州层面到微观的学校层面。本文以判例为研究对象, 解析自罗德里格兹案以来一些有代表性的案件, 分析美国基础教育财政公平的实践演化进程, 以及在财政拨款体制、财政使用方式和教育选择权利的落实等方面对我国的启示。

[关键词] 后罗德里格兹时代; 基础教育; 财政公平; 判例

公平是指社会的政治、经济和其他利益在全体社会成员之间合理而平等的分配, 它意味着权利的平等和机会的均等。财政作为以社会权力中心为主体的一种分配, 必然体现和践行着这个社会体内的基本伦理道德观。财政的伦理道德, 在一定程度上决定着财政分配的形式和内容(陈龙, 2010)。在教育财政理论和实践的概念框架中, 公平是一种影响教育财政决策的道德价值。在基础教育财政资源配置的公平问题上, 美国各州所呈现的法律诉讼形式在解决此问题上取得了很大的成效。各州从法律诉讼中吸取一定的教训, 调整或改进已有的教育财政政策, 确保实践方向的科学性, 这也给其他州相关方面的改革提供借鉴, 避免重蹈覆辙。本文以美国司法领域有关教育财政的判例为研究对象, 解析自圣·安东尼奥独立学区诉罗德里格兹案(San Antonio

[收稿日期] 2017-03-10

[基金项目] “华中师范大学优秀博士学位论文培育计划项目资助”的研究成果, 项目编号为 2015YBYB071。

[作者简介] 陶夏, 武汉大学教育科学研究院、教育法学研究中心, 电子邮箱地址: 15271886815@163.com。

Independent School District v. Rodriguez, 1973, 以下简称为罗德里格兹案)以来一些有代表性的诉讼,总结美国基础教育财政公平在实践层面的演化进程,进而为我国义务教育财政体制的改革提供有益的经验。

一、基础教育财政公平:一个充满争议的话题

在美国,基础教育被称为“K12”教育^①。由于美国各州均实行12年的义务教育,所以义务教育与基础教育是同义语。美国独特的国家体制,以及国内各教育利益团体的博弈使得法律诉讼方式成为可行。这些诉讼推动了基础教育财政政策的改革,迈向教育公平的新层次。教育公平一直是20世纪美国公共教育发展的主题,也是政府进行教育财政拨款、教育资源配置的主要目标,尤其在20世纪后半期更是如此。针对教育财政分配上的不公平,美国各州发生过多起教育财政诉讼。从1968年到2002年,美国有43个州发生了教育财政诉讼,时至今日,新的上诉案件还不断涌现。根据2004年的报告,只有6个州没有被卷入到教育财政诉讼之中。2005年,一些新的诉讼案件又在阿拉斯加州、乔治亚州、内布拉斯加州等地被提起(曲正伟,2005)。根据《联邦宪法第十修正案》(U. S. Const. Amend. X.)的规定,法案没有具体授予联邦政府行使教育方面的权力,因此发展公立初等和中等教育的权利保留给了各州(米基·英伯,2011)。因此,每个州的立法机关业已形成了州和地方财政资助公立初、中等教育的体系,并且延续至今。然而,对于关心以最可接受的方式公平且充分的资助公立初等教育和中等教育的公共政策制定者来说,许多重要的政治、教育和经济问题仍然不清晰(Verstegen, 2006)。一些根本性问题在教育、经济和政治领域中未达成一致,这些基本矛盾中的许多问题仍继续存在。比如由于学区间教育财政总经费的差异以及所依赖的财产税本身的价值属性,造成了学区间生均教育经费的差异,导致了教育不公平,从而引发教育财政诉讼(曹淑江,2004)。

美国在教育财政经费分担体制上,由联邦政府、州政府和地方学区共同分摊。同时,学区中的学校也会根据联邦政府的有关规定自行筹集部分经费。由于联邦政府囿于分权体制的困境以及罗德里格兹案所带来的影响,故在此之后联邦政府为基础教育只投入为数不多的专项经费,所以发展教育事业的主体主要在州和地方政府,它们承担了主要的投入责任。近些年来,美国国

^① “K12”教育中,“K”代表Kindergarten(幼儿园),“12”代表12年级(相当于我国的高三)。

家教育统计中心(The National Center for Education Statistics, 简称为NCES)发布的教育统计摘要显示,州在美国公立中小学教育经费来源中承担的比重逐年上升,并占较大份额(Fischel, 2006)。总的来说,美国基础教育财政投入的特征是地方政府为主导,州的作用越来越明显,学区承担着更多的责任,联邦的投入相对较少(成芸, 2005)。然而由于美国教育的地方事务属性,州际间要素禀赋差异不可避免,加之学区间固有的贫富差异,导致美国基础教育财政资源配置极为不均,提供的教育服务存在很大差异,所以这种分权的教育体制带来了不公平的问题。围绕以义务教育财政分配方案为载体的教育财政资源的公平分配问题,利益主体各方矛盾凸显,各州义务教育财政诉讼开始涌现。40个州在各自的最高法院受理了关于教育财政投入的诉讼,其中挑战州财政投入体制的原告在18个州胜诉,在22个州败诉。对于其他州,或是没有诉讼发生,或是州最高法院还没有做出裁决,抑或是法院运用“政治问题原则”(Political Question Doctrine)^①驳回了原告的起诉。当然,各州也会从法律诉讼中吸取一定的教训,调整或改进已有的教育财政政策,确保实践方向的科学性,这也给其他州的改革提供借鉴,避免重蹈覆辙。总的来说,经过整个20世纪的努力,美国的基础教育财政公平取得了很大的进步。

二、“后罗德里格兹时代”美国基础教育财政诉讼的走向

圣·安东尼奥独立学区诉罗德里格兹案是由埃德伍德学区家长联合会代表他们的孩子和有类似情况的学生,于1968年6月30日在德克萨斯州西部地区联邦上诉法院提起。该案的法院一审判决认为德克萨斯州的教育财政分配方案存在歧视,违反了《联邦宪法第十四修正案》(U. S. Const. Amend. XIV.)中的“平等保护条款”,因此支持了原告方的诉讼请求。但是该案在1973年上诉至联邦最高法院时,该法院判决该州的财政分配方案合宪,认为德克萨斯州的财政分配方案是建立在最低标准之上的,能够为德州每一个学生提供一个基本的教育(Wood and Thompson, 1993)。此案是实现生均教育经费均等的另外一种形式,旨在保证教育资源投入的公平。该案的标志性意

^① 州法院认为教育经费分配问题属于立法机构的权限范围而拒绝审理和裁决。见Christine O'Neill, 2009, "Closing the Door on Positive Rights: State Courts Use of the Political Question Doctrine to Deny Access to Educational Adequacy Claims", *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 42: 545。

义在于推翻了色拉诺案所确立的财政中立^①(Fiscal Neutrality)原则,强调教育完全是州的事情,与联邦政府无关,并最终认定《联邦宪法第十四修正案》中的“平等保护条款”并不能作为判定教育财政分配方案是否合宪的依据。更为重要的是,此案成为美国基础教育财政诉讼走向的分水岭。公众开始意识到要以本州宪法中的教育条款和“平等保护条款”作为法律依据提起诉讼,从而将关注焦点置于教育产出以及教育投入与产出的综合,并落实家庭对教育财政资源的支配权,从此迈向了基础教育财政公平的新层次,进入到“后罗德里格兹时代”。

(一)“注重产出质量”的公平教育经费——罗斯案^②

1985年优化教育委员会^③(Council for Better Education)与其他几个学区和22名公立学校的学生一起向肯塔基州地方法院起诉州议会。他们指控州议会所制定的学校财政资助体系不科学,造成全州范围内教育资助不充分、教育机会不平等,并进一步导致公立学校低效,教育质量不高。由于不服一审判决,被告中的肯塔基州参议院临时议长罗斯和众议院主席布兰德福特随后向肯塔基州最高法院提出了上诉。肯塔基州宪法第183条规定,州议会应通过适当的立法在州内提供有效的公立学校体制(刘翠航,2011)。最高法院据此认为肯塔基州的基础教育财政投入资金不足,不符合宪法规定的有效公立学校体制,同时也是不公平的,因此必须增加教育投入资金并使之达到公平。法院裁定教育在肯塔基州是一项基本权利,因此当州教育体系明显资金不足且不充分时,就不能落实这个基本权利。再者,遍及177个学区的不平等现象暴露了对教育的资助在全州范围内显著不同。受理罗斯案的肯塔基州最高法院回顾了肯塔基州公立学校财政资助政策的发展及其影响,并通过解释州宪法第183条中所提出的“有效”(Efficient)的含义,提出了“有效”的判定标准,进而认为肯塔基州公立学校财政资助体系违宪,该体系造成了肯塔基州公立学校系统之间的不充分、不均衡和质量低下。该判决要求在肯塔基州全面改革整个公立初等和中等教育体系。除此之外,州最高法院为了考查教育成就指标来检验有效体制的真正内涵,对“有效”进行了非常具体的、有影响

① 审理色拉诺案中的州法院明确此项原则的内容为:州的生均经费应该同整个州的财产相联系,而不是与各个学区的财产相联系,全州所有同年级的学生都应获得同样多的教育经费。

② 罗斯诉优化教育委员会(Rose v. Council for Better Education, 1989,以下简称罗斯案)。

③ 这是肯塔基州的66个地方学区组成的一个非营利性组织,主要致力于促进基础教育的均衡发展。

力的解释,即应该包括为学生提供至少在 7 个领域发展技能的机会^①。

(二)教育投入与产出的综合——财政公平组织案^②

2003 年财政公平组织案的裁决影响了全国,因为该案再次提出资助公立教育的公平问题以及要求立法机关提供资金用以支持“良好的基础教育”(Well-found Education)。该案始于 1993 年,历时 10 年,一直到 2003 年才正式做出判决。纽约州财政公平组织以“良好的基础教育”作为此案的诉讼依据,强调纽约州没有给当地的学生提供良好的基础教育(Underwood and Verstegen, 1990)。在 1995 年的一审判决中,纽约州法院支持了原告方的诉求。庭审结束后,被告方纽约州申请上诉至纽约州最高法院,庭审历时五年一直持续到 2000 年。2001 年,纽约州最高法院作出判决,判定纽约州教育财政体制违宪,并同时要求纽约州在指定日期前对当前的教育财政体制进行改革,即在增加教育经费的同时,建立一个可预知的、透明的、满足学生需求的教育财政体制(Underwood and Verstegen, 1990)。到了 2002 年,纽约州再次提起上诉并被受理。经调查取证,2003 年上诉法院在维持一审法院判决的基础上要求纽约州必须保证学校有充足的教育财政资源,为学生提供“良好的基础教育”机会。法院将“良好的基础教育”定义为一种有意义的教育,这种教育培养有技能的、有知识的、能在 21 世纪“有效充当文明公民”的学生,其中包括成为有能力和有知识的选民和陪审员,并能保持不失业(Underwood and Verstegen, 1990)。在财政公平组织案中,纽约州最高法院认定州宪法要求州承担确保所有儿童获得“良好的基础教育”的义务,所以判决的依据在于资助纽约市公立学校的州财政体制是否符合宪法要求。法院认为,政府提供的教育是如此的不足,以至于低于宪法教育条款规定的底线(Lukemeyer, 2002)。法院的判决总结道,保证每个学区都有足够的资源,提供达到合理的基本教育水平的教育机会(Campaign for Fiscal Equity v. New York, 2013)。在判定纽约州没有在纽约市达到该标准的过程中,法院审查了几个学校教师资格和班级规模等多个投入指标,以及退学率和测试成绩等多个产出指标。与此同时,法院命令州长和立法机关进行研究,确保纽约市提供良好的基础教育的实际成本,改革州财政投入公式以保证必要的资金,并实施一种公平

① 这 7 个领域既包括熟练的口语和写作沟通能力,使学生能够在复杂、迅速变化的文明社会中发挥作用,也包括有足够的学术和职业技能,使学生能够在学术领域和未来职场有相当的竞争力。

② 财政公平组织诉纽约州案(Campaign for Fiscal Equity v. New York, 2003, 以下简称财政公平组织案)。

责任制来确保学生实际获得这种机会。可以看出,不同于以往诉讼案中单方面指向经费投入或者结果产出的诉讼指向,此案原告不再将焦点集中于学生人均支出或是财政中立原则,而是综合考虑了教育投入和产出两个方面,这丰富了罗斯案的裁决内容。鉴于案件的胜诉,财政公平组织的执行官兼助理律师勒贝尔(Rebel)将此裁决称作纽约市、纽约州和全国每个孩子的巨大胜利。法院明确宣布纽约州的孩子比暗箱政治更为重要。法院加入纽约市民大军,支持所有孩子应该拥有真正的教育机会,从而使他们在事业上和生活中获得成功(Odden and Picus, 2000)。

(三)自由择校——教育券诉讼案

在美国,公立学校与私立学校并行。虽然全美50个州都建立了一套免费的公立学校体系,但是许多家庭还是不惜斥巨资为孩子选择一所各方面较为满意的私立学校。这一自由择校的意愿随着教育券计划的推行得到了落实,但是问题也随之而来。20世纪90年代,美国教育财政诉讼的一个新焦点是自由择校,其中争议较大的是教育券(Voucher)计划。教育券计划的好处在于,可以使家长在得到政府资助的情况下为孩子选择上私立学校,然而这却使政府公共资金流入了私立学校。由于大多数私立学校都同教会相联系,并且教授宗教教义,提倡宗教信仰,所以这一现象就因违反了《联邦宪法第一修正案》(U. S. Const. Amend. I.)中的“不得确立国教条款”^①而受到起诉。美国克利夫兰市教育券诉讼案是美国教育券计划实施过程中的一个代表性案件。该市教育券计划始于1996年,提供的教育经费最多的时候覆盖了私立学校学费的90%,高达2250万美元,有90%以上的学生接受教育券进入私立学校(乔晓萍等,2007)。原告方认为该市的教育券计划违背了联邦宪法中的政教分离条款,所以就引起了法律争议。该案历经数次的判决及听证,最终法院于2002年判定该市教育券计划合宪。法院认为,克利夫兰市奖学金和辅导计划向家长提供教育券,家长完全是为了孩子自主选择学校。家长并不代表学校,因此家长选择了宗教学校也只是个人意志的结果,与政教分离原则无关(乔晓萍等,2007)。此外,密尔沃基市是全国第一个发起公共财政资助私立学校教育券项目的市。1995年,该市立法通过了教育券项目,使这个项目得到了极大的发展从而扩大了项目的参与度。允许参与这个项目的学生人数是原来的10倍,最高时达到1.5万人,超过65%的在校生都可以得到教育券,这对于学校建设是大为有益的。然而,教育券项目的反对者在立法方面失败

^① 联邦宪法规定,“国会不得制定关于下列事项的法律:确定国教或禁止宗教活动自由”。

了,于是他们以政教分离原则为依据,向州法院提出了对 1995 年立法合宪性的质疑。虽然原告在低一级的法院取得了胜诉,但在 1998 年,威斯康星州最高法院判决这个项目并不违宪,判决理由是决定公共财政流向的关键在于家长,而不是政府。随后原告又上诉至联邦最高法院,联邦最高法院拒绝审理这个案件,与此同时维持了威斯康星州最高法院的判决,并补充道,州给学生提供学费上的资助,让孩子自己拥有自由选择的权利(Greene and Peterson, 1998)。

三、“后罗德里格兹时代”美国基础教育财政公平的实践演化

公平需要法律来保证和维护,法律的目的也是为了维护社会的公平。从整个 20 世纪美国追求教育公平的实践可以看出,法律和法院在推动美国教育公平中起到了重要作用。随着“后罗德里格兹时代”美国基础教育财政诉讼的焦点不断变化,基础教育财政制度趋于完善,相应的公平实践路径也在不断地向前拓进,即由注重投入到产出、投入与产出的综合再到自由择校,聚焦点也从宏观的州层面到微观的学校层面(如图 1 所示)。

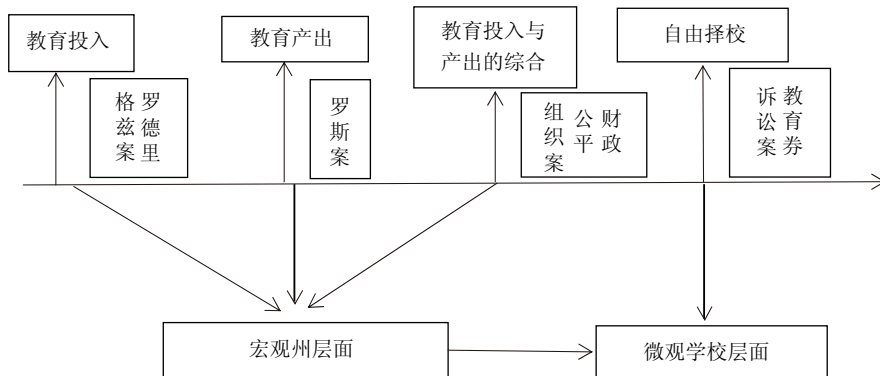


图 1 “后罗德里格兹时代”美国基础教育财政公平的实践演化示意图

(一)教育经费管理体制的变革：经费投入机制的革新

在美国教育公平的实现过程中,主要矛盾是地方控制、管理教育与教育公平的冲突。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的过程中遇到的难题。罗德里格兹案后,许多人担心利用法院起诉教育财政投入体制的改革进程将会被放缓。所以,有关教育财政投入案件的法院裁决对大多数州的立法机构带来了普遍压力,敦促其进行教育财政投入体制改革,而立法机构也已通过立法来解决公平问题。一个突出

的表现就是在教育经费管理体制上建立基础教育财政转移支付制度。义务教育财政转移支付,是指上级政府给予下级政府用于义务教育发展的财政补助,而财政转移支付制度就是均衡各级预算主体间收支规模不对称的预算调节制度,从而促进义务教育的均衡发展(李晓燕,2010)。为了实现财政公平组织案中所确定的“良好的基础教育的实际成本,改革州财政投入公式以保证必要的资金”这一既定目标,在基础教育财政转移支付制度的建立过程中,美国采用的是纵向转移支付模式。根据转移支付资金的接受者对资金的可支配范围和程度,将其分为一般性拨款、专项拨款和综合性拨款。其中一般性拨款从联邦和州政府流入地方学区,具体的教育项目和相关支出在很大程度上由地方教育委员会根据一个宽泛的指导原则或者方针自行决定。与一般性拨款相比,专项拨款项目将政府提供的资金与特定的目标联系在一起,为了有资格获得这样的拨款,地区或学校必须遵守项目的要求。因此,与一般性拨款不同,只有某些特定群组的学生(如残疾儿童)、某种特定目的(如提高读写能力)以及某项特定工程(如学校建筑物的建造),才能获得专项拨款。根据较高级政府控制的程度,一般性拨款和专项拨款位于资金类型线的两端,而综合性拨款则居于其中。联邦和州的综合性拨款可以在更广的政府目的范围内用于一系列服务。在罗德里格兹时代以前将基础教育投入重心上移的改革基础上,通过实施基础教育财政转移支付制度,联邦和州政府所筹措的资金按比例地拨付给地方使用,在一定程度上确保了基础教育财政公平。

(二)美国教育标准化的改革:强调学生教育标准

自1989年罗斯案以来,人们开始更多的从“有效”的角度来考虑公平问题,以此理念为基础触发了美国教育的标准化改革。作为教育改革运动的一部分,各个州都制定了更高水平的教育标准,实施了相应的评估策略,同时也表达了对教育质量的担忧和对教育效率的关注。这些举措促使各个州实现资金利用效率的最大化,并提高教育质量。随后,美国进行了针对基础教育质量提升的大范围的教育改革,即“标准化改革”(Standard-based reform, SBR)。改革要求每个州建立由教师、教授和其他公民组成的委员会,来决定学生在每阶段末每一个核心学科领域(如英语、数学、科学、社会)应该了解什么,能够做什么,并设计测试来检测学生对内容的掌握程度。政府要求学校要做到使在校的所有学生每年都取得进步,以达到各州设立的学术标准。对于那些一直不能让学生取得进步的学校,各州会进行一系列的严厉干预,最甚者将重组或关闭学校(辛涛等,2011)。始于20世纪80年代后期的第二次改革浪潮,要求对学校教育的过程进行一次根本性的反思和调整。本轮改革把学校看做教育生产的基本单位,使其集中注意力来提高“生产率”。第三

轮改革浪潮进行了十年，这轮改革要求中央权威机构建立起有关标准并监督，要求由学校权力机构设计实施体系并落实实施，这个系统的关键是制定和完善内容标准，这些内容标准表明了对学生需要知道什么和有能力做什么的共同理解。比如 2002 年联邦政府实施了《不让一个孩子掉队法案》(No Children Left Behind)。该法案以问责为基础，针对一些学校，特别是落后地区的学校正在衰落的现象，要求对每一所学校学生的教育水平做出测评，一旦学校未能达到教育标准，这些学校的学生和他们的家长就有权另择“绩优学校”(Performing School)上学，而“失败学校”(Failing School)会得到联邦资金的注入，用于帮助其成为“绩优学校”甚至更优秀的学校。另外在 2010 年，全美州长协会和州首席教育官理事会(Council of Chief State Officers, CCSSO)共同发布了《共同核心州立标准》，对学生的英语语言、艺术、数学、科学、社会研究和计算机科学等科目制定了达标标准，并规定采用社会化考试的方式检测学生的学业成绩，同时还设立了与其既定目标相匹配的发展基金。在这一时期，教育的标准化改革取得了一定的成效，在学生实现既定标准要求的基础上，教育质量得到了大幅度提升。

(三)教育选择理念的推崇：教育自由权利的保障

教育选择，即为教育而进行的选择。对家庭来说，指的是在一定条件下家庭为子女接受教育而做出的选择，其突出特点表现为家庭自主地进行教育决策。对政府来说，教育选择指的是政府为满足公众的要求，赋予家长一定的权利，也即为孩子选择适合自身发展的教育形式和场所的权利。与此同时给予家长一定的资金额度，让家长可以在地方公立学校和地方公立学校以外的其他教育机构进行自由选择。在教育选择的实践中，政府、学校及家庭之间存在一定的博弈。而落实教育自由选择权利的本意是要改变公立学校僵化的管理体制、低劣的教育质量、办学的低效率问题，改变政府过多地干预学校教育事务，由市场替代政府行使部分职能。作为教育领域家庭选择方法的基础，教育券计划使教育主动适应到市场环境中去。在这个过程中，市场中的公立学校和私立学校都在为争取学生而竞争，而每个适龄学生的家长都会收到一张由政府发行的教育券。这张教育券可以作为支付凭证用来冲抵任何一个符合家长各方面需求的学校的一定水平的学费。这样一来，学校通过满足学生家长的需求来竞争学生，从而吸引学生并保证一定的入学率。家长则会综合考虑各方面因素，来寻找在他们孩子教育方面最能满足他们需要的学校。总的来看，美国教育改革的推动因素之一便是对学生教育自由权利的保障，联邦政府在教育选择计划的实施上给予了大量的经费预算。教育券计划作为教育市场化的表现形式之一，政府将教育选择权下放至家庭手中，家长

择校改变了学校与家长的关系,家长的满意度成为学校生存和发展的重要依据。学校不能像过去那样依赖官僚体制享用稳定的生源和资金,必须不断改革,并尽可能减少不必要的行政程序来提高效率和效益,并将激励机制引入学校办学发展的过程中,从而有助于教育公平的实现。

四、“后罗德里格兹时代”美国基础教育财政公平实践演化的启示

有关学校财政投入的激烈诉讼刺激了学校财政投入改革,并使其跃为州政策议程之首,激荡起一股强烈的改革洪流(Verstegen, 1998)。法院在美国教育财政公平的改革进程中发挥着强有力的推动作用。透过美国基础教育财政公平的实践演化,分析其背后蕴含的实践逻辑,可以总结出富有成效的做法,给予我们有益的经验。

(一)财政拨款体制注重“以需定支”

在“充足教育”理念的指导下,美国很多州主要是根据学区内学生个体具体发展情况来配给教育资源,即按照学生需求来调整教育财政分配方案,特别是对有特殊需求的学生会额外追加教育财政资源来实现实质意义上的公平。尤其是在阿伯特案^①之后,各州开始更多地关注那些“处于不利地位学生”的需求。另外,拨款注重不同学区和学生间的差异性。通过教育财政资源从富裕地区向贫困地区再次分配,着重关注贫困学区和弱势群体的教育利益,减少在经费拨款中按照学生人数来拨付的一刀切的做法。同时有些州在生均拨款的基础上,对某些教育资源薄弱地区做出某种程度的补偿支付,逐步缩小区域之间和阶层之间的教育不公平程度,从而使具有不同教育需求的学生都能获得某种水平的基本教育投入,避免学区或学生间的差异过大。总的来说,以充足性为导向的基础教育财政拨款的方式是“以需定支”,这种方式保证了财政投入的稳定。

(二)财政使用方式强调“绩效优先”

一方面,改革教育财政转移支付制度。美国基础教育财政不公平的诱因之一是基础教育长期以来过分依赖地方财产税。改革基础教育财政转移支付制度之后,联邦和州政府所筹措的资金将按比例地拨付给地方使用。虽然宪法第十修正案把对教育的责任保留给了各个州,然而宪法的一般福利条款以及第五和第十四修正案规定,当国民利益需要必须采取立法行动来保护时,

^① 新泽西州的阿伯特诉伯克系列案(Abbott v. Burke, 以下简称阿伯特案)。

联邦政府可以介入。所以联邦政府也参与其中,并进行一定程度的补差,在一定程度上确保了教育财政公平。另一方面,改变学校依赖于政府的直接投入方式来获得财政资金。如果学校财政资金的获得依赖于学生及其家长选择,学校就有提高教育财政效率的内动力,必须提高其运行和生产效率,生产出更多更好的、让学生及其家长满意的“产品”(栗玉香等,2015)。教育投入将学校绩效纳入其中,不仅考量资金的使用效率,而且也关注实际的产出效果,对于绩效优越的学区或学校给予额外的资金奖励,从而获得更多的财力支持。

(三)教育选择权利赋予“家庭主体”

美国教育改革的推动因素之一是对教育自由的追求。联邦政府在教育选择计划的实施上给予了大量的经费预算。学生可以利用政府的教育券自由地择校,这就实现了教育机会的平等,尤其是对少数民族和低收入家庭的学生来说更是如此,这有利于学校之间的竞争和学校教育质量的改善(成芸,2005)。教育券计划的核心问题就是教育财政资金的支配权不在政府,而是越来越多地转向家庭,家庭对学校教育供给的选择不断强化。其特点就是公众在教育财政资金配置决策上具有决定性的地位。而落实以家庭为主体的教育选择的权利,前提条件是教育资源均衡,改善薄弱学校办学条件,优化各学校布局,科学调配师资力量,确保优质资源共享。另一方面,在对美国的研究中可以发现,家长为孩子择校的标准主要是学术、道德和宗教三个方面,这就要求学校要有一定的办学特色,所以以特色化办学追求均衡化也不失为一种正确的发展方向。

[参考文献]

- [美]米基·英伯著、李晓燕等译,2011:《美国教育法(第三版)》,北京:教育科学出版社。
- 曹淑江,2004:《从教育财政中性到教育的充分性——美国基础教育财政诉讼及其对教育财政改革的促进作用》,《比较教育研究》第12期。
- 陈龙,2010:《财政伦理道德基础和价值取向》,《经济研究参考》第53期。
- 成芸,2005:《从公平、充足到自由选择权——美国基础教育财政诉讼的变化》,《世界教育信息》第8期。
- 李晓燕,2010:《义务教育法律制度的理论与实践》,武汉:华中师范大学出版社。
- 栗玉香、冯国有,2015:《结果公平:美国联邦政府教育财政政策取向与策略》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期。
- 梁文艳,2008:《基础教育财政充足:美国经验能否用于中国》,《外国中小学教育》第10期。

- 刘翠航, 2011:《美国政府公共教育经费支出政策解读》,《世界教育信息》第 7 期。
- 乔晓萍、马健生, 2007:《美国克利夫兰市教育券诉讼案始末》,《外国教育研究》第 6 期。
- 曲正伟, 2005:《纽约教育财政诉讼启示了什么?》,《中国教育报》2005 年 8 月 16 日 B2 版。
- 辛涛、李珍、姜宇, 2011:《美国教育标准化改革现状及其启示》,《清华大学教育研究》第 6 期。
- Christine O'Neill, 2009, "Closing the Door on Positive Rights: State Courts Use of the Political Question Doctrine to Deny Access to Educational Adequacy Claims", *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 42: 545.
- Campaign for Fiscal Equity v. New York. From Wikipedia[EB/OL], http://en.wikipedia.org/wiki/Campaign_for_Fiscal_Equity_v._New_York. 2013—9—20.
- Fischel, W. A., 2006, "The Courts and Public School Finance: Judge-Made Centralization and Economic Research", In E. A. Hanushek and F. Welch (ed.), *Handbook of the Economics of Education*, Volume 2; Chapter 21, Amsterdam: North Holland.
- Greene, J. P. and P. E. Peterson, 1998, "School Choice in Milwaukee: A Randomized Experiment", Washington DC: Brookings Institution Press.
- Lukemeyer, A., 2002, "Courts as Policymakers: School Finance Reform Litigation", LFB Scholarly Publishing.
- Odden, A. R. and L. O. Picus, 2000, "School Finance: A Policy Perspective", 2nd ed., New York: McGraw-Hill.
- Wood, R. C. and D. C. Thompson, 1993, "Educational Finance Law: Constitutional Challenges to State Aid Plans—An Analysis of Strategies". *KS: National Organization on Legal Problems of Education (NOLPE)*. 54—57.
- Underwood, J. K. and D. A. Verstegen, 1990, "The Impact of Litigation and Legislation on Public School Finance: Adequacy, Equity and Excellence", New York: Harper & Row.
- Verstegen, D. A., 1998, "The Relationship between School Spending and Student Achievement: A Review and Analysis of 35 Years of Production Function Research", *Journal of Educational Finance*; 16(8): 228—244.
- Verstegen, D. A., 2006, "A Framework for Determining the Cost of an Adequate Education: A Tale of Two States", *Journal of Education Finance*; 32(2): 202—236.

The Practical Evolvement of Fiscal Equality in the Basic Education after “Rodriguez Times”:

Based on the Analysis of Cases in the United States

TAO Xia

(Institute of Education Law, Institute of Education Science,
Wuhan University)

Abstract: The significance of Rodriguez’s case is that it emphasizes education is a state affair and has nothing to do with the federal government, which also changed the direction of the US basic education financial litigation. The practical evolvement of fiscal equality in the basic education after “Rodriguez Times” focus on input, output, input and output synthesis, and then the free school choice. The focal point from the macro state level to the microscopic school level. In this paper, the cases of Rodríguez have been analyzed, and the process of financial equity in American basic education has also been analyzed, and then the path of financial fairness of basic education in China has been discussed.

Key words: after “Rodriguez Times”; basic education; financial equality; cases

(责任编辑: 郑 磊 责任校对: 郑 磊 胡咏梅)