

美国联邦政府支持教育的动因、 教育预算与拨款行动

栗玉香，张荣馨

[摘要] 尽管《美国联邦宪法》规定教育主要是州与地方政府的公共事务，但是研究美国教育财政决不能忽视联邦政府在教育中扮演的重要角色和不可替代的作用。联邦政府支持教育的动因，主要是基于维护国家治理的共同价值观、保障全民的基本权力和教育福利、唤醒国民的“国家利益和国家安全”意识、扩大联邦政府在教育中的话语权和声望等。联邦政府支持教育的行动主要采取教育预算及拨款政策工具。联邦政府的教育预算反映了其保障国家战略的优先性，预算过程采取相关部门协同行动，充满了各方利益博弈和权力制衡，预算信息充分公开和透明，防止了任何一方权力的被滥用。联邦政府的教育拨款根植于宪法赋予的促进大众福祉的根本目的，拨款政策和金额的多少是由包括授权机构在内的相关机构、不同利益团体共同参与的结果。数据法是联邦政府管理教育拨款过程的最新法律依据，它强调数字责任和数字透明性，通过数据驱动，以增强资金受助人的花钱责任，为公众提供知情便利，从而提高联邦拨款项目支出的透明度和资金使用的有效性。联邦政府对教育拨款的监督与问责，主要通过授权公开教育拨款报告、监督教育拨款数据、监督和处罚教育拨款欺诈行为等行动。

[关键词] 联邦政府；教育预算；教育拨款；协同行动；数据管理；拨款监督

在人们的观念中，美国作为分权制国家，州与地方政府在公共事务中有较大的独立决策和控制权，教育也不例外。《美国联邦宪法》(*Constitution of the United States*)也规定，教育主要是州与地方政府的事务，这似乎意味着联邦政府在教育方面可以无所作为。事实并非如此！联邦政府在事关国家利益的重大教育议题和战略事务方面，发挥着举足轻重、不可替代的作用。比如1957年苏联发射了世界上第一颗人造卫星后，1958年美国的《国防教育

[收稿日期] 2017-11-05

[作者简介] 栗玉香，中央财经大学政府管理学院、财经研究院，电子邮箱地址：liyuxiang20@163.com；张荣馨，中央财经大学政府管理学院，电子邮箱地址：zhangrongxin126@126.com。

法》迅速问世，联邦政府将教育定位为巩固国防的“利器”；20世纪60年代，美国政府创建“伟大社会”时，联邦政府把教育定位为治理国家的重要工具，通过《中小学教育法》，期望教育为美国民主和美国文明培养精英，为国家治理与建设养精蓄锐；20世纪80年代，当联邦政府意识到美国在世界教育发展成就方面略微落伍时，以《国家处于危机之中》作出了快速的应对，强化了科技和创新教育。可以说，在美国教育发展历史上尤其是当代，联邦政府扮演着越来越重要的角色。那么，联邦政府在缺乏宪法明确授权的情况下，依然鼎力支持教育发展的动因是什么？联邦政府如何定位其在教育发展中的角色？联邦政府采取什么策略，妥善地处理了与州、地方政府的教育财政关系？联邦政府鼎力教育的行动又是如何体现的？本文将主要从教育预算及拨款视角分析这些问题。

一、联邦政府支持教育的动因

在美国传统中，联邦政府是处于和教育关系最远的一级政府单位。《美国联邦宪法》也没有为联邦政府赋予更多的权力，这似乎意味着联邦政府自然就不应该有更多支持教育的义务和责任。但事实上，美国联邦政府在教育中却发挥着举足轻重的、且不可替代的作用。那么，联邦政府支持教育的动因是什么呢？根据研究，作者认为联邦政府支持教育的动因主要有以下方面。

（一）维护国家治理的共同价值观

共同价值观是一个国家治理的基础。美国是多种族融合的国家，如何凝聚不同种族文化背景下的公民，形成“共同价值观”，是联邦政府必须优先考虑的事情，因为它涉及到美国是否能够持久地保持民族独立，能否有效地实现国家治理。如何形成美国人的共同价值观，教育的作用不可或缺。联邦政府代表国家支持教育的动因之一，是通过教育形成美国人统一的价值观、美利坚民族的光荣感和自豪感。

从历史发展看，美国作为一个独立的新建国家，自由、民主和平等是国家治理的基本价值观。但如何能够将这一国家治理价值观根植于公民的生活，霍勒斯·曼早有论述。他认为，这个联邦的所有福利都寄希望于所有年轻人的教育之中，教育的作用超过了人类其他任何工具（厄本和瓦格纳，2009）。但教育具有举足轻重的作用得以发挥的前提是联邦政府支持教育。

美国是个移民国家，当年移民到美国的欧洲人，先是继承了欧洲启蒙运动的理念，即教育或者启蒙是克服无知与战胜非正义的一件重要武器。启蒙意味着希望，意味着变化。而且，相较工业化进程中的欧洲而言，尽管启蒙

思想出现较晚，但对美洲带来的思想影响却要深远得多，他们通过各种渠道——书籍、报纸、年历、布道、政治手册、通信还有对话——渗透到每个普通人的意识之中。正如历史学家 Commager(1975)所指出的那样：“欧洲社会想象出了启蒙运动，美洲则实践了它。旧的世界发明了它、解释了它、煽动了它，而新的世界则吸收了它、反省了它、制度化了它。”美国建国之后，领导它的政治家和精英们坚信，假如有大量的人口不知“真正”的政府法律和社会秩序为何物，那么这个新兴的联邦国家将不会长久。杰斐逊对他的一位朋友说：“在一个文明世界里，假如一个国家期望变得无知与自由，那么他所期待的就永远无法实现”。在写给乔治·华盛顿的一封信中，他表达了类似的观点：“自由只有掌握在那些受过教育的人民手中的时候，它才是安全的。”(厄本和瓦格纳，2009)。在杰斐逊看来，教育对新生的美国有着极为重要的作用，它担负着培养领导者和公民责任心的双重责任。因而，绝不能够放任自流——教育不只是家长的事，受教育的对象也绝不仅仅是那些传统的精英。詹姆斯·麦迪逊在1810年也提出了同样的教育理念，他认为，教育对启迪智慧、拓展爱国主义精神以及调和学生的价值观是非常有意义的。这样的教育能够将“我们的自由和幸福的政府体系”置于一个更为牢固的基础上。

美国是一个崇尚自由和民主的国家，但民主和自由并不是没有边界，民主自由必须适度，因为太多的自由又会使这个新生的国家陷入一片混乱之中。适度的民主自由，要求所有公民都应当被教给美德与自由的基本原则，被教育成谦虚而又虔诚的人，应当服从于政府，应当对他们的国家产生一种不可磨灭的依赖感。适度的民主要求建立民主政府，民主政府的一项核心任务就是教育，是建立由联邦政府统一支持的、全国统一的教育系统。通过教育，“即使最贫穷的和最没有教养的人”，也能够他们的生命中及早地意识到“他们生活于其中的那个幸福宪法”，能够意识到公民资格所意味的巨大责任(厄本和瓦格纳，2009)。

(二)保障全民的基本人权和教育福利

美国是高福利、公民人权高度保障的国家，联邦政府支持教育的另一个动因是代表国家保障基本人权及全民福利。美国联邦宪法第一条第八款变相地为联邦支持教育提供了法律支撑。第八款规定，“国会 有权规定并征收税金、捐税、关税和其他税赋，用以偿付国债并为合众国的共同防御和全民福利提供经费”。在美国，教育是国民的基本人权，更是基本生存权和全民福利的重要组成部分。在联邦政府看来，相对于国家，所有美国人都是国家公民，每个公民都是平等和重要的。基于此，可以推论，联邦政府可以有无数个理由，并通过征税为任何一个州或学区提供联邦政府认为必要的教育。这也就

变相地为联邦政府支持教育提供了正向激励，从而增强了联邦政府支持教育的动力。

（三）唤醒国民的“国家利益和国家安全”意识

经济学理论认为，人是自利的，追求自我利益最大化是其行为选择的基本出发点，而对国家利益关注较少，或者关注的意识并不强，对国家安全意识也是如此。而这与国家必须随时保障公民安全和国家利益并不协调。如何唤醒国民的国家利益与国家安全意识，教育是最好的选择。

1957年，苏联发射了第一颗人造卫星后，美国朝野上上下下感到震惊，并认为这是第二次珍珠港事件，苏联正领导着世界“大脑竞赛”，苏联在科学和技术上的优势，对美国构成了威胁。为了唤醒民众的国防安全意识，联邦政府开创了美国立法史上的一个先例，即第一次使联邦政府对教育的资助获得了合法性。“9·11事件”充分暴露了美国因文化冲突而带来的国家安全危机。联邦政府在“9·11事件”后的三个月就发布了长达1000多页的《不让一个孩子掉队法案》，联邦政府在教育领域实时、及时、全面的反应，同联邦政府强力支持教育的动因有关。正是这种危机意识及“反思”、“自醒”的教育，为美国持久保持经济军事的世界霸主地位奠定了坚实的教育和社会文化基础。

（四）扩大联邦政府在教育中的话语权和声望

美国联邦宪法并没有明确赋予联邦政府支持教育的权力，联邦教育部的成立也是较晚的事，联邦政府在教育领域的话语权和声望有待加强。联邦政府扩大其在教育中的话语权和声望一般通过三种途径：总统号召、法案依据、预算跟进。

“总统号召”，主要指总统参与的教育资助和政策落实活动、演讲、表态、国情咨文等。联邦政府支持教育没有明确的宪法规定，但总统号召可以弥补这一缺陷，而且总统号召通常可以作为全国教育发展动态的风向标，也可以作为联邦政府支持教育的动力源之一，并借此扩大联邦政府支持教育的声望。联邦总统历来也有重视教育的传统。美国开国元勋为教育获得经费支持而努力，比如，詹姆斯·麦迪逊建议美国建立大学，托马斯·杰斐逊大力支持分配公共土地以满足教育事业发展的需要，乔治·华盛顿积极推动美国建立国立大学，布什总统宣称自己要成为“教育总统”。1983年美国“总统教育奖”的设立，印证了美国领导人对教育的重视。

“法案依据”，指的是联邦政府寻求支持教育的法律依据，力求在法律框架下支持教育发展。历史上，联邦政府为了中西部经济大开发，并支持教育发展，分别通过《西北法案》、《莫雷尔法案》等，联邦政府通过其拥有大片土地、极强的征税权力和能力等优势，为州政府发展教育提供财政援助。

“预算跟进”，指的是联邦政府支持教育不能只是说说而已，必须向州和地方政府进行财政资助，并纳入联邦预算。从历史上看，不断增长的联邦政府教育预算支出充分反映出，联邦政府扩大其教育的影响力是通过非常切实的财政支出来实现的。

二、联邦政府支持教育的预算行动

(一)国会授权的教育预算博弈行动

预算政府表达受托责任、满足公众公共利益诉求的政策目标工具。如果有人问：“政府支出的受益者是谁？”，答案就记录在预算中。教育预算是“将公众的教育需要转化为财政计划的过程”(Roe, 1961)。这里隐含着一个基本的前提：政府取自公众的资源，应取得公众的同意，按公众的意愿分配和使用，并尽可能产生公众期待的结果。预算为公众表达自己的期待和意愿提供了一个广为接受的集中性工具，从而使政府预算成为迄今为止人民表达“个人偏好”并使其聚合为某种形式“社会偏好”的理性工具。教育预算政府教育政策理念的反映，即教育对个人、国家的价值体现。前联邦教育部长邓肯评论2015年总统教育预算报告时指出，奥巴马总统的预算请求反映了他坚定的理念，那就是无论对于人民还是对于社会，教育是国家经济竞争的关键投资领域，尽管我们已经看到了美国经济取得了骄人的成绩，但在机会和成就方面存在的差距仍然在伤害我们的许多家庭，这将会使我们的国家经济和未来陷入危机。联邦教育部是政府的权力机构，承担着国家教育责任，但更多的是肩负国家教育使命。即通过促进教育卓越和保证教育机会公平，来提高学生成就以及为参与全球化竞争做好准备。

联邦政府教育预算过程充满着利益博弈和权力制衡，博弈和制衡防止了任何一方权力被滥用，博弈和制衡的行动主要体现在：

1. 总统与国会之间的博弈。总统向国会提交联邦预算报告后，国会通过拨款法案(appropriation bills)决定教育部能够得到多少资金、每个项目能够得到多少资金。因为国会在批准任何一项拨款之前都必须先通过一个相应法案，称为“授权法案”(authorization bill)。授权通常可以覆盖若干年度，授权立法不需要每年都像拨款法案那样经国会审议通过。当某项跨年度的授权期满后，国会往往会通过新的教育授权法案，以便继续执行与之相对应的联邦项目，这个程序被称为再授权。

2. 国会内部参众两院教育预算决议案的权力制衡。总统提交的联邦教育预算公诸于世之后，国会也会提出自己的支出优先次序。众议院预算委员会

(House Committee on the Budget)与参议院预算委员会(Senate Committee on the Budget)将分别就此提出一个教育预算决议案。教育预算决议设定了联邦教育部年度支出限额,但它不会具体规定每个项目的具体支出数额。当众议院和参议院都通过了自己的教育预算决议后,两院将举行一个联合大会,调和参众两院分别提出的关于同一事项的两个法案之间的差异,两院分别对调和一致后的预算决议案进行投票,通过教育预算决议案。

3. 国会内部参众两院教育拨款法案的权力博弈。国会众议院和参议院都有拨款委员会,负责确定自由裁量支出项目预算授权的精确额度。两院的拨款委员会又进一步划分若干个拨款小组委员会(Appropriations subcommittees)。各个小组委员会会根据各自专门管辖的领域,分头审议总统的预算请求及相应的论证材料。比如,专门管辖劳工、卫生与公共服务、教育问题的小组委员会。审议联邦教育预算报告时,小组委员会将举行听证会,向教育相关的部长提出质疑,要求部长回答与教育预算案有关的问题。小组委员会主席负责起草委员会的拨款法案。小组委员会的拨款法案必须服从设定的拨款限额。小组委员会的所有成员都要参与对拨款法案的审议、修订,以及最终投票。一旦小组委员会的投票通过,拨款法案就被提交各拨款委员会全体成员。全体拨款委员会审议拨款法案后,再将它送达到全体众议院(或参议院)审议。在劳工、卫生与公共服务、教育的小组委员会提出了教育拨款法案后,全体众议员及全体参议员将展开辩论,然后进行投票。在国会众议院与参议院分别通过各自的拨款法案,例如,参众两院分别通过教育的拨款法案之后,一个由国会参众两院议员参加的联席委员会将举行会议,调和参众两院分别通过的教育拨款法案之间的分歧,并就最终的教育拨款法案达成一致,然后,众议院与参议院再次进行全体投票。但是参众两院在这次的投票中,所针对的教育拨款法案将是同一个。

4. 总统签署教育预算法案。在众议院与参议院都通过了教育拨款法案后将其提交到总统办公室。总统行使职权,同意并签署教育拨款法案后,联邦教育预算成为法律。在联邦行政与国会之间教育预算的博弈中,如果出现总统与国会相互否决对方的预算拨款提案的情况时,需要通过联邦最高法院来裁决。在此期间,国会会通过一些“特别拨款案”,维持联邦教育的紧急支出需求。

(二) 优先保障国家战略的教育项目预算行动

联邦政府教育项目管理模式可以追溯到1862年的《莫雷尔法案》,如今联邦政府的教育项目预算体系日趋完善,它既与国家教育发展战略相互联动,也尽量保证教育投入的有效性。项目管理的优势即在于能够量化单个项目的

产出效果,便于绩效问责。教育预算中的每个项目并不是固定不变的,它会根据教育的发展状况和需求适当地调整项目内容,但为保证预算的稳定性,这种变动一般不会很频繁或者不是大规模进行的。项目的设置都是与教育事业发展最重要的活动紧密联合,并在教育法案的框架里设置,具有强制性和稳定性。对教育预算项目的类别和投入比例进行分析可以了解美国联邦政府对于教育的投入方向和重点领域。这里以2017年联邦政府教育项目预算为例来说明。

2017年,联邦政府教育预算中共有24个大项目,这些项目按照功能不同可分为9个大类,由教育部不同的子部门进行分块管理,具体如表1所示。这些项目是在《让每个学生都成功法案》(ESSA)、《中小学教育法案》(ESEA)、《高等教育法案》(HEA)、《障碍者教育法案》(IDEA)、劳工康复法案(RA)等法案的规定和指导下设置的。每个大项目下一般还会拆分数个子项目,子项目每年的变化比较明显,每年子项目的个数均可达百余条,部分子项目下还有数个分项目,预算的管理过程中需要逐一进行编制、审议、拨款和决算。值得注意的是,联邦教育部有单独的部门——创新和改进办公室(OII)对创新教育项目进行管理。从总体来看,美国教育预算的划分涵盖各级各类教育以及保证所有学生顺利接受教育的基础性、整体性内容,而创新教育的独立分离和专项管理使其成为教育整体的必要组成部分,具有战略性地位。

表1 根据用途划分的2017年美国联邦教育预算项目

预算资金流向单位/领域	预算项目
一、中小学教育办公室(OESE)	1. 弱势群体教育 2. 受影响地区教育 ^① 3. 学校改进项目 4. 安全学校和公民教育 5. 土著人教育
二、创新和改进办公室(OII)	6. 创新和改进
三、英语语言习得办公室(OELA)	7. 英语语言习得
四、特殊教育和康复服务办公室(SERS)	8. 特殊教育 9. 康复服务 10. 美国盲人印刷厂 11. 国家技术学院 12. 加拉德特大学
五、职业、技术和成人教育办公室(CTAE)	13. 职业、技术和成人教育
六、联邦学生援助(FAS)	14. 学生资助 15. 帕金斯贷款项目 16. 教学补助

^① 对因免税丧失教育财政收入地区的教育援助或对相关学生的教育援助,《中小学教育法案》第八章规定。

预算资金流向单位/领域	预算项目
七、高等教育办公室(OPE)	17. 高等教育 18. 哈佛大学 19. 历史上黑人大学 ^① 和大学资本融资项目
八、教育科学研究院(IES)	20. 教育科学研究院
九、部门管理(DM)	21. 项目管理 22. 学生资助管理 23. 民权办公室 24. 检察长办公室

资料来源：<https://ed.gov/about/overview/budget/history/index.html>。

在对各项目的预算资金分配上，根据 2017 财年的总统教育预算，学生资助、弱势群体教育和特殊教育等保障学生受教育机会和促进教育公平的项目投入金额在所有项目中位列前三，各项投入金额均在 100 亿美元以上。创新和改进项目的投入金额紧随其后，无论是预算管理体制还是预算投入规模，创新教育对于联邦政府来说都是关乎教育整体发展和国家战略的重要领域。表 2 列出了 2017 财年总统教育预算中主要项目的投入金额。联邦政府教育预算的项目资金配置充分体现了“教育公平”、“创新教育”优先的国家教育发展战略。

表 2 2017 财年总统教育预算主要项目及资金规模

序号	项目类别	金额(亿美元)	序号	项目类别	金额(亿美元)
1	学生资助	318.27	8	职业、技术和成人教育	18.09
2	弱势群体教育	160.44	9	学生资助管理	16.32
3	特殊教育	130.67	10	冲击援助	13.06
4	创新和改进	57.12	11	英语语言习得	8.00
5	学校改进项目	45.58	12	教育科学研究院	6.94
6	高等教育	42.49	13	项目管理	4.75
7	康复服务	35.41	14	安全学校和公民教育	2.28

资料来源：<https://ed.gov/about/overview/budget/history/index.html>。

(三) 联邦政府扩大教育预算规模的行动

1. 联邦政府教育支持力度不断加强，预算额度也不断增加。1965—2015 财年，联邦政府教育预算和非预算资金从 53.24 亿美元增加到 2979.74 亿美元，增长近 55 倍，其中联邦政府教育预算资金从 53.31 亿美元，增加到 1964.56 亿美元，联邦政府非预算资金支持从 0 到 1051.85 亿美元。按照不

^① 是指建校之初以招收黑人学生为主的学校。美国历史上存在种族隔离，不同人种不得在一起上学。目前该类学校已经不再以黑人学生为主。

变价格计算, 1965—2015财年, 联邦政府教育预算也从376.13亿美元增加到2979.75亿美元, 增加近7倍, 预算资金从276.51亿美元增加到1964亿美元, 增加6倍多(见表3)。

表3 1965—2015年美国联邦预算支持教育的情况(单位: 亿美元)

年份	总计	联邦教育预算资金支持 ¹	联邦教育非预算资金支持 ²
当前价格			
1965年	53.24 ²	53.31	— ³
2015年	2979.74	1964.56	1051.85
不变价格			
1965年	376.13 ⁴	276.51	—
2015年	2979.75	1964.56	1015.18

数据来源: https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_401.10.asp?current=yes。

注: 1. 联邦教育预算资金支持包括联邦预算的教育项目相关拨款, 但不包括在联邦健康和人力服务部管理的医疗教育预算资金。联邦教育非预算资金支持指的是联邦支持但未列入家庭教育贷款、贷款担保等预算支持。2. 总计低于预算支持金额, 可能是由于当年联邦支持教育时, 有债务存在。3. “—”缺乏数据。4. 含义同2。

2. 一些年份, 联邦教育支出增长幅度超过国防支出。如表4数据所示, 1965—2014财年, 按照不变价格计算, 联邦政府仅教育预算资金就从377亿美元增加到1930亿美元, 增加4倍多。其中, 联邦预算支持中小学资金从137亿美元增加到805亿美元, 增加近5倍, 高等教育从85亿美元增加到704亿美元, 增加7倍多, 教育研究从128亿美元增加到306亿美元, 增加1倍多。从联邦政府对教育支出的比例看, 联邦在公共初等教育方面的贡献从6.1%到占整个支出的7.3%。与此同时, 1999—2002年的四个财政年度期间, 国防支出增加了48%, 而教育支出在联邦支出中骤增了132%。

表4 1965—2014年美国联邦政府教育预算情况(不变价格, 亿美元)

财年	总计	中小学教育	高等教育	其他教育	教育研究
1965	377	137	85	26	128
1975	948	432	311	65	139
1980	957	445	308	43	161
1985	797	345	228	43	181
1990	908	387	240	59	222
1995	1076	505	265	71	235

财年	总计	中小学教育	高等教育	其他教育	教育研究
2000	1183	603	207	75	298
2005	1786	833	466	83	404
2010	1986	940	544	101	401
2014	1930	805	704	96	326

数据来源: U. S. Department of Education, Budget Service and National Center for Education Statistics, unpublished tabulations. U. S. Office of Management and Budget, Budget of the U. S. Government, Appendix, various FYs.

3. 联邦政府相关部门协同行动。对联邦政府而言,教育财政预算并不是教育部一个政府部门的事情,而是在教育国家战略目标下的政府部门协同行动。在联邦政府所有部门和领域中,教育预算始终排在前三位的包括教育部、农业部、国防部,教育部支持教育预算占联邦总的教育预算的 50%左右,其他政府机构占比多少不等,农业部通常占比排在第二位。联邦政府教育预算占联邦政府总的支出比例也在不断增加,目前基本稳定在 8%左右。表 5 数据显示,2014 年,教育部预算 956.66 亿美元,占总支出 1905 亿美元的 50.22%;健康与人力资源部教育支持预算 289.05 亿美元,占总支出的比例为 15.17%;农业部教育预算支持 231.45 亿美元,占总支出的比例为 12.15%。除此之外,教育拨款还涉及国际发展部等 20 多个政府机构。可以说,教育支出成为联邦政府关注的国家利益所在。

表 5 1970—2014 年美国联邦主要部门预算资金支持教育的情况 (单位:亿美元)

年份	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
总计	125.3	344.9	516.2	859.4	1478.8	1831.9	1839.4	1904.0	1823.0	1905.0
教育部	46.25	131.38	231.99	341.07	728.93	918.93	937.77	991.30	911.30	956.66
农业部	9.61	45.62	62.61	110.80	138.18	192.61	202.41	221.21	231.36	231.45
商务部	0.14	1.36	0.54	1.15	2.44	3.03	2.43	2.05	2.36	2.76
国防部	8.21	15.60	36.06	45.25	79.87	76.86	76.17	74.01	70.36	72.97
能源部	5.52	16.06	25.62	35.77	43.40	34.03	29.95	29.83	29.41	32.89
健康与人力资源部服务部	17.97	56.14	79.56	176.71	261.13	319.62	283.60	285.78	270.75	289.05
国土安全部	/	/	/	/	6.25	5.40	20.06	3.34	3.59	3.72
城乡发展部	1.15	0.05	0.00	0.01	0.01	0.00	0.02	0.00	0.05	0.00
内务部	1.91	4.41	6.31	9.60	12.55	10.43	10.41	9.72	9.05	9.76
司法部	0.16	0.61	1.00	2.79	6.08	2.06	2.04	2.18	2.30	2.37

年份	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
劳动部	4.24	18.63	25.11	46.96	57.65	68.26	61.21	58.02	51.88	54.63
国务院	0.60	0.25	0.51	3.88	5.33	7.78	7.42	7.25	7.97	8.19
交通部	0.28	0.55	0.76	1.17	1.27	1.60	1.61	1.74	1.79	1.68
财政部	0.00	12.47	0.42	0.83	/	/	/	/	/	/
退伍军人 事务部	10.33	23.51	7.57	15.77	42.94	87.95	105.81	109.05	126.17	131.04

数据来源: U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, unpublished tabulations. U. S. Office of Management and Budget, Budget of the U. S. Government, Appendix, fiscal years 1972 through 2015。

表注: “/”表示没有数据。

三、联邦政府的教育拨款行动

(一)教育拨款的含义及制度变化

所谓“教育拨款”是指政府作为出资方给予受助组织或个人的资金援助,以“激励”或“支持”受助方开展某一种服务或活动。通过拨款这个机制,政府机构(出资方)参与到服务的提供活动中,而让另一个组织进行实际的操作,提供教育服务的责任由各级政府共同承担。教育拨款可以采取不同的形式。历史上,当土地是美国政府的主要资源时,“土地拨款”往往是联邦政府给州和地方以及个人的最主要拨款。拨款也可以是设备或其他实物,如20世纪初美国经济危机时联邦政府给学校午餐项目发放的牛奶等物品,目前最普遍的拨款方式是财政资金。

联邦政府支持教育主要通过预算拨款和非预算资助两种形式,其中预算拨款占主要部分。教育预算拨款是政府对那些能够为社会提供教育公共服务理念和项目的机构、个人提供资金支持的工具之一。联邦拨款法案源于法律,然后由联邦授权机构管理拨款资金。例如,2002年实行的《不让一个孩子掉队法》通过并由时任总统布什签署。按照美国法律,联邦教育部必须参与国家教育,通过教育拨款实现提高学生成就和参与国际竞争能力,促进美国教育卓越和保障教育机会公平的目标。联邦相关机构也必须结合自己的教育职责,通过教育拨款实现相应的目标。联邦政府部门管理资金活动包括:确定申请资金的组织和人员的资格、组织提交申请、审查申请、授予拨款等环节,资金的受助者负责使用拨款资金并产出相应的教育绩效。

联邦教育拨款与其他形式援助(贷款贴息、财政保险)的区别是,联邦机

构并不直接参与联邦资金使用机构的大量活动，只是根据美国法律授权的公共目的，将部分联邦政府掌握的价值或商品转移到非联邦机构(主要是指州和地方政府)去，由非联邦政府具体负责实施公共教育服务的生产与提供相关事务。联邦政府教育拨款有：公式拨款、一揽子拨款、自由裁量拨款、法定拨款、合作协议拨款等多种形式。

联邦政府教育拨款活动根植于宪法赋予的促进大众福利的根本目的。历史上，联邦政府对州和地方给予了大量教育资金的支持，但这种支持成为常规性的联邦政府行为，是从 20 世纪 70 年代开始发展起来的拨款制度。当时，国会立法委员会回应了报道中的一些联邦机构正在通过援助或拨款来为州和地方支付相应的服务费用，以及可能出现的政府承包、市场采购等问题。1977 年国会通过了“联邦拨款和合作协议法”，以直接指导政府机构科学合理地使用联邦资金，特别是界定了在拨款、合同和合作协议中的联邦政府的角色。为了协助该法律的执行，1978 年联邦政府管理和预算办公室(OMB)发布了指导性文件，具体指导联邦机构如何确保拨款资金用于州与地方的援助计划和项目。

(二) 联邦政府教育拨款政策的制定行动

联邦政府教育拨款是众多拨款项目之一。自 20 世纪 70 年代以来，美国一系列的拨款立法促进了联邦拨款政策的完善。在这些拨款立法中，国会是相关法律法规的创造者，总统执行办公室的 OMB 通过行政命令和指导，定义和发布行政规则。联邦授权机构给予 OMB 指导、具体负责制定本机构负责拨款项目的内部和外部的政策与程序，这些授权机构特定项目的受助人并不具有法律制定的权力。联邦拨款法律和政策制定过程，各方的权力、作用如表 6 所示。

表 6 美国联邦不同法律等级的教育拨款政策制定过程

法律等级	主要作用	举例
阶段 1: 法律、章程、条例	国会向联邦授权机构拨款，并通过其他相关拨款法规	2014 年，国会通过《数据法案》，要求所有获得联邦拨款的数据，必须有一个单独的网站予以公开，以保证公众能够获得相关数据的途径畅通
阶段 2: 行政命令、法定周期	总统行政办公室签署实施法规的指导意见	2015 年，总统行政办公室组建工作队，启动实施数据法项目

法律等级	主要作用	举例
阶段 3: 行政政策和程序	获得拨款的联邦授权机构基于总统行政办公室的指导, 制定管理政策	2017年, 授权拨款机构基于总统行政办公室签发的最终指导意见, 调整其内外部拨款资金管理政策

资料来源: <https://www.grants.gov/web/grants/learn-grants/grant-policies.html>。

联邦政府拨款的立法基本解决了从游说到审计要求的全过程, 包括拨款报告程序、拨款透明度和跨机构数据分享等工作。总统行政办公室的预算管理办公室同其他机构一道, 在解释、实施联邦拨款法律方面继续发挥着重要的作用。如今的联邦拨款政策涵盖了法律法规、行政命令、指导意见(见表 7)。

表 7 美国联邦教育拨款依据的主要法律法规和政策

2014年, 管理和预算办公室的统一指导意见
2014年, 数据法
2011年, 13576号行政命令
2009年, 美国恢复和再投资法案
2006年, 联邦资助责任和透明法案
1999年, 公法 106-107
1996年, “独立审计法”修正案
1995年, 游说披露法
1977年, “联邦拨款与合作协议法案”

资料来源: <https://www.grants.gov/web/grants/learn-grants/grant-policies.html>。

联邦拨款政策的形成和拨款数额的多少, 不是某一个机构说了算, 也不是只依据某一个法律规章就实现的, 而是几乎所有机构、不同利益团体共同参与的结果。在联邦拨款政策的形成过程中, 包括授权机构在内的相关机构扮演着相应的角色, 具体如表 8 所示。

表 8 联邦机构参与拨款政策过程模型

参与主体	描述	活动	在拨款“社区”的角色
国会	参众两院议员	通过法规并由总统签署成法律	A. 通过立法为联邦拨款打下基础 B. 拨款到联邦机构
白宫	总统行政办公室	A. 保证法律被实施 B. 为作为国家元首和总司令的总统提供服务 C. 总统签字或否决来自国会的立法	A. 任命向受助人拨款的授权拨款机构的首长 B. 签发与拨款政策和法律相关的行政命令

参与主体	描述	活动	在拨款“社区”的角色
预算与管理办公室(OMB)	总统行政办公室规模最大的部门	A. 管理并执行联邦政府部门和机构的预算 B. 指导预算法律法规的实施	A. 发布通知, 指导授权拨款机构, 如 2014 年的统一实施标准指导意见 B. 接受财政资助改革委员会的建议
授权拨款的联邦部门和机构	服务和保护来自国会的公共拨款	A. 运作服务于公众的拨款项目 B. 帮助国会起草相关法规	A. 在机构首长的领导下, 管理国会授权的拨款资金 B. 基于 OMB 指导意见, 创建适合本部门拨款实施的特殊机构和内外部特殊政策
财政资助改革委员会(COFAR)	A. 2011 年从 OMB 中独立 B. 取代拨款政策委员会和拨款行政委员会 C. 包含来自于不同的拨款机构的行政人员	A. 就拨款政策向 OMB 提供建议 B. 与授权拨款机构和部门分享财政资助实践	因为 COFAR 不能直接参与拨款政策, 因而它的作用是通过国会、白宫和 OMB 改革拨款政策
政府问责办公室(GAO)	向国会报告的研究型组织	A. 形成跨联邦政府工作的审计和一般事务报告 B. 保证纳税人的税款使用有效率和效果	偶尔发布联邦拨款政策报告

资料来源: <https://www.grants.gov/web/grants/learn-grants/grant-policies/whos-who-in-federal-grant-policy.html>。

(三) 联邦政府教育拨款过程的管理行动

联邦政府教育拨款过程管理依据的最新政策是数据法(Data Act)。联邦数据法强调数字责任和数字透明性, 希望通过数据驱动, 增强资金受助人的花钱责任, 为公众提供知情便利, 从而提高联邦拨款项目支出的透明度和资金的使用效率。2016 年通过的监管法(GONE, Grants Oversight and New Efficiency Act)对联邦拨款项目的管理提出了具体的指导意见。监管法规定, 所有拨款机构要列出由该机构资助的每个联邦拨款项目, 要提供每一个联邦拨款项目拨款资助的金额总数(包括数量、到期期限的拨款等), 要描述导致拨款延误的挑战和原因, 要解释 30 个最旧的联邦拨款项目为什么没有关闭的原因等。

联邦政府拨款项目实行统一的基本规则, 规则标准由 OMB 统一管理, 但规则标准的形成是渐进的、全面的。它们主要包括 2014 年开始实施的统一

指导标准；2010年开始实施的拨款信息收集操作指南、2009年起实施的拨款成本核算要求；2008年开始实行的收集联邦拨款的各种数据，以配合联邦拨款资金责任和透明法实施；2004年开始实施的通过OMB建立的新的网络平台化管理，它不仅为各拨款部门和机构提供一个收集、负责本部门 and 机构管理的项目、资金数据平台，还有助于各部门与机构明确自己的要求和责任等。

联邦政府拨款周期包括创建资金拨款机会与应用、做出决定拨款给谁与公开、拨款到位与执行。具体来说分三个阶段，即预评标阶段、评标阶段、收尾阶段。联邦教育拨款对象资格界定比较明确，通常是政府组织包括州政府、县政府、城乡政府、特区政府、联邦承认的美洲原住民部落政府、联邦承认的非美洲原住民部落政府外，以及教育机构，包括独立学区、公立和州政府控制的高等教育机构、私立高等教育机构，非营利组织等。联邦政府教育拨款系统非常完整，从申请人注册、资助标准、项目目录、申请流程、资金收付、政府采购、成果报告、公共数据平台等应有尽有，而且是自动生成的。

(四) 联邦政府教育拨款的监督与问责行动

行动1：授权公开教育拨款报告。授权公开教育拨款报告是根据2006年美国“联邦资金问责和透明法案”(FFATA, Federal Funding Accountability and Transparency Act)设定的一项政府持续发展的政府报告程序。法律要求所有接受教育联邦拨款的机构应当通过一个中央数据网将其相关信息公布于众。这些信息包括实体名称、拨款金额、资助机构和位置、以及其他要求，并由授权拨款机构在联邦政府支出网站上公开发布。联邦教育拨款主要受助者，通过FFATA次级联邦拨款报告系统记录进度。从主要受助者接受联邦教育拨款的机构到次要受助者，只要接受拨款资助在25000美元及其以上资金者，需要通过FSRS(FFATA Sub-Award Reporting System)向主要受助者提交它们的相关数据。图1显示了报告数据的流程和内容。

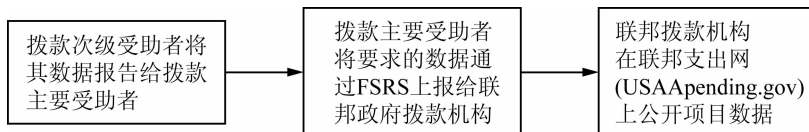


图1 教育拨款数据报告流程

行动2：监督教育拨款数据。联邦国会规定了教育拨款的受助者、必须提供相关数据信息在它们的拨款数据报告中，以便具体监督。这些信息分三类：(1)财务数据，如用联邦教育基金支付的费用数据；(2)合规数据，以确保受助人遵循联邦法规；(3)突出进展或影响项目的数据。这些拨款项目所需

信息可以通过几个不同的渠道收集，包括定期进度报告、现场考察、审核，见表9。

表9 联邦拨款项目报告数据信息披露渠道

进展报告	网站访问和技术支持	审计
拨款受助人提交定期报告（或称绩效进展报告、研究绩效报告），记录贯穿拨款基金支出的全过程；这些报告既包括项目支出相关数据，也包括可量化的项目影响信息。	拨款受助人可能会收到来自联邦拨款机构网站的访问信息。这些访问为联邦拨款机构和拨款资金受助者双方提供了一个交流的机会；由联邦拨款资助者提供的技术援助也是保证拨款受助者履行合同协议的一种途径。	独立审计法要求拨款受助者应当每年接受一次独立审计；审计的目标是保证拨款资金符合政府规定，同时评估财务信息，包括使用联邦拨款基金的支出情况。

教育拨款资金使用绩效报告标准主要依据：SF-270，申请或报销格式；SF-271，基建项目的报销及偿还报告；SF-425，联邦财务报告；SF-425A，联邦财务报告附件；SF-428，个人有形财产；SF-429，研究成果进展报告；SF-LLL，游说活动披露；SF-SAC，独立审计数据汇总。

行动3：监督和处罚教育拨款欺诈行为。每年大量的联邦政府拨款流向了大学、地方政府和机构，其中绝大多数资金是按照预期的方式使用，但是误用、滥用、欺诈仍然存在，致使每年数十万美元被浪费。欺诈行为包括贪污、盗窃，贿赂或虚假支出、虚假报告和声明。拨款资金欺诈除了引发政府的低效和浪费外，还对实施实体有重大影响。对拨款资金欺诈行为的处罚是取消未来资金获得的权利、行政追回资金、法律诉讼等。每个政府机构内部的联邦审计长已经建立了独立的机构和目标单位，负责打击浪费、滥用和欺诈行为，一旦发现可疑迹象，所有拨款相关机构以及联邦调查局、财务欺诈执法工作组会介入进行调查，但要真正消除欺诈，需要会计师、审计师和其他拨款受助人的共同行动。

[参考文献]

- [美]弗恩·厄本、杰宁斯·瓦格纳，2009：《美国教育：一部历史档案(第三版)》，周晟、谢爱磊译。北京：中国人民大学出版社。
- Commager, H. S., 1975, *Jefferson, Nationalism, and the Enlightenment*, New York: G. Braziller.
- Roe, W. H., 1961, *School Business Management*, New York: McGraw-Hill.

The US Federal Government's Motivations of Supporting Education, Education Budget and Appropriation Action

LI Yu-xiang ZHANG Rong-xin

(School of Government, Central University of Finance and Economics)

Abstract: The motivations of the federal government in supporting education mainly base on maintaining the common values of state governance, safeguarding the basic rights education benefits of all people, arousing citizens' awareness of "national interest and national security" and expanding the federal government's authority and prestige in education. The federal government's education budget reflects its priority of safeguarding its national strategy. The budgetary process takes cooperative action of relevant departments. It is filled with the game of interests and the balances of power. In addition, the budget information is fully disclosed and transparent, preventing abuse of power on either side. The federal government's education appropriation is rooted in the fundamental purpose of promoting the public's well-being that conferred by the Constitution. The funding policy and the amount are the result of the joint participation of various interest groups and relevant agencies that include authorized agencies. The data law, federal government's latest legal basis for administering education appropriation process, emphasizes digital responsibility through data-driven efforts to increase the spending responsibility on recipients of funds and digital transparency by providing public access to information to increase federal funding expenditures' transparency and effectiveness of the use of funds. Federal government supervision and accountability on education funding mainly realized by authorizing public education appropriation reports, monitoring education appropriation data, monitoring and punishing the fraud in educational appropriations.

Key words: the federal government; education budget; education appropriation; cooperative actions; data management; appropriation supervision

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 胡咏梅)