

美国联邦政府创新教育预算的 动因、实践和启示

张荣馨, 任丽蓉

[摘要] 创新是促进经济发展的有效动力, 也是世界教育发展的共同取向。美国是一个创新大国, 其联邦政府将创新教育作为国家安全、经济发展和社会凝聚的重要抓手, 通过预算保障创新教育的发展。在实践上, 美国联邦政府为创新教育预算设立了专门的负责主体, 预算编制翔实、精细、公开, 预算执行确保规范性和有效性, 明确预算目标实施预算结果问责。美国联邦政府的经验值得中国借鉴, 中国创新教育预算在政策、投入、结构、科目、公开、执行等方面需进一步改进。

[关键词] 美国联邦政府; 创新教育; 教育预算

进入 21 世纪后, 随着知识经济时代的到来以及全球化的发展, 世界各国开始意识到国家的竞争实质是人才的竞争, 尤其是创新人才的竞争。创新是促进经济发展的有效动力, 也是世界教育发展的共同取向。2012 年美国商务部发布的《美国竞争力与创新力》报告中提出, 美国 1/3 至 1/2 的经济增长都应归结为“创新”。^①美国的创新能力植根于基础教育体系中, 从 1958 年《国防教育法》开始, 创新教育即被联邦政府视为国家战略, 并通过成熟的预算体系为创新教育提供资金和制度保障。如果以诺贝尔获奖人数作为评价创新能力的标准, 美国无疑是当今世界的创新大国。^②

[收稿日期] 2020-07-03

[基金项目] 中央财经大学本科教育教学改革基金 2018 年度资助课题“高水平复合型人才培养模式实施路径研究与改革实践”(2018ZDJG01)

[作者简介] 张荣馨, 安徽师范大学经济管理学院, 电子邮箱地址: zhangrongxin@ahnu.edu.cn; 任丽蓉, 中央财经大学教务处, 电子邮箱地址: renlirong@cufe.edu.cn。

^① U. S. Department of Commerce. The Competitiveness and Innovative Capacity of the United States. http://www.commerce.gov/sites/default/files/documents/2012/January/competes_010511_0.pdf.

^② 2015 年英国《泰晤士高等教育》杂志对 2000—2015 年诺贝尔奖获得者的统计结果表明, 除诺贝尔和平奖和文学奖外, 美国的获奖者人数最多, 为 71 人, 其中科学和经济领域的获奖者数量也位于第一。

在中国,中央层级的教育政策中对于“培养学生创新精神”“增加学生创新能力”的引导力度不断提高,创新教育已经成为中国教育现代化的重要内容,更是国家强盛、民族复兴的重要基石。由于创新教育具有巨大的价值外溢性,其发展主要依赖于政府的预算安排。尽管有学者意识到预算对创新教育的重要性,提出要为学生创新能力的培养提供经费保障(周全厚,2007),建立专项资金(牟蕾,2015),但对于创新预算主体、总量、结构、过程的研究还有待深入。本文希望通过分析美国联邦政府创新教育预算的动因和实践,为中国创新教育预算发展提供启示。

一、美国联邦政府创新教育预算的动因

《美国联邦宪法》中只字未提联邦政府对教育的责任,意在把教育的权责保留给地方政府。但这并不意味着联邦政府在教育领域应无所作为。事实上,联邦政府主要基于维护国家的共同价值观、保障全民的基本权利和教育福利、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,以预算和拨款为手段在教育中发挥着不可替代的重要作用(栗玉香和张荣馨,2018)。对于创新教育,联邦政府将其视为国家安全、经济发展和社会凝聚的重要抓手。从预算的规模和结构上看,联邦政府在创新教育预算中的角色和地位不断提高。

(一)联邦政府发展创新教育的历史渊源

美国创新教育的发展具有一定的历史性因素,其根源来自于美国强烈的危机意识,敏锐地应对外界的潜在威胁。第二次世界大战以来,美国正是由于科技的发展引领“电气革命”和“信息革命”的脚步,一跃成为世界强国。在这一过程中,美国联邦政府发展创新教育受政治因素、经济因素和社会因素的综合影响。

1. 政治压力下的创新教育发展(20世纪50年代末—80年代)

20世纪50年代,美国对教育的投入动机主要来源于美苏争霸的压力,1957年苏联第一个人造卫星升上太空,联邦政府为了保证国家安全于1958年颁布了《国防教育法》,要求学校教育以“基础科学知识教育”为核心,为国家输送国防领域高科技人才,提高国防力量。20世纪50年代末至80年代,美国的国防科技投入占联邦政府总投入的60%以上,最高时甚至达到80%。

2. 经济动力下的创新教育发展(20世纪90年代—21世纪初)

20世纪90年代后,世界整体和平的主流局势基本确定,战后西欧和部分亚洲国家经济迅速发展使美国感受到了经济发展的威胁,创新教育的目的

逐渐转变为经济发展。1991年老布什总统制定《美国2000年教育战略》要求国会拨款6.9亿美元支持学校教育改革,激发学校教育创新能力提升。由于高新技术发展和专利制度改革,20世纪90年代美国经济经历了123个月的持续增长,进入经济发展的巅峰时期。

3. 社会凝聚推力下的创新教育发展(21世纪初至今)

2001年的“9·11”事件促使美国进一步意识到教育公平对社会凝聚的重要性。2002年,小布什政府颁布《不让一个孩子掉队法》(No Child Left Behind, NCLB),意在保障每位孩子的受教育权,促进国民整体素质的发展。在教育公平的基础之上,2007年小布什总统签署《美国竞争法案》,继《国防教育法》出台50年后再一次以立法的形式确定美国创新和竞争力的发展地位。该法案从提高创新教育投入、平等接受创新教育机会到提高国家创新能力,共涉及国家能源部、国家航天航空管理局、国家标准和技术研究所、国家海洋和大气管理局、国家科学基金会和教育部等数个部门,可见美国创新教育的整体性和综合性。

(二) 联邦政府在创新教育预算中的角色和作用

联邦政府在教育中的作用可以追溯到1785年《赠地法案》为学校提供土地。1862年的《莫雷尔法案》开始采用项目管理模式,以明确的目标管理为农业、工业技术性院校建设基础设施。1921年颁布的《预算和会计法案》(Budget and Accounting Act)标志着联邦预算体系的完善,预算的规模、结构和内容体现了联邦政府在教育和创新教育中的角色和作用不断提高。

1. 联邦教育预算规模稳步上升, 优先保障初等和中等教育

美国1965—2018财年联邦政府对于各级各类教育的预算投入水平如图1所示。从总体投入水平上看,美国联邦政府对于教育的投入在20世纪70年代和21世纪初有两次明显的增长。20世纪70年代世界性的石油危机和“亚洲四小龙”的崛起引发了美国危机意识,美国希望增加教育投入进一步拉动美国的发展。随着21世纪知识经济的来临,世界各国意识到知识和人才对于经济发展的重要性,因而纷纷加大对教育的投入。1965—2018年间,以2018年现值计算,美国联邦教育预算资金从396.70亿美元增长至1997.65亿美元,共增长了4倍。

在投入领域上,联邦教育预算资金主要用于初等和中等教育领域,尤其在20世纪末和21世纪初,联邦教育预算中用于初等和中等教育的投入占45%左右。2009年初等和中等教育的联邦预算投入呈现喷发式增长是由于《美国复兴与再投资法案》(American Recovery and Reinvestment Act 2009, ARRA)资金的投入。联邦教育预算用于中学后(Postsecondary)教育的投入

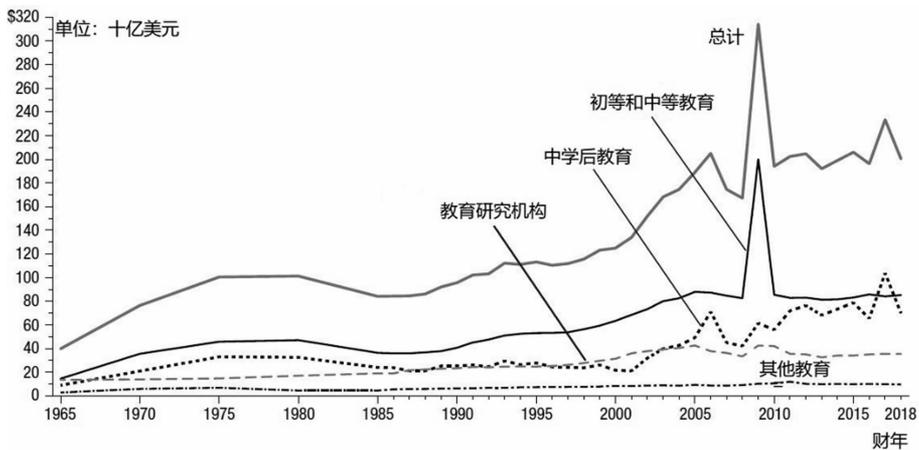


图1 1965—2018财年美国联邦教育预算内资金

注：中学后教育包括中等教育以上的各级各类教育，主要包括高等教育。其他教育包括图书馆、博物馆、文化活动和综合性的研究。图中数据皆为2018年的现值水平，消除了物价增长因素。

数据来源：U. S. Department of Education. Digest of Education Statistics 2018. NCES 2019—014.

约占1/3，21世纪初的投入力度不断增大，2018年占联邦教育预算总投入的35%，基本与初等和中等教育投入持平。可见，美国联邦政府在20世纪末和21世纪初主要发展初等和中等教育，21世纪后开始加大对中学后教育的投入力度。

2. 联邦教育预算为项目式管理，创新教育项目的重要性凸显

联邦教育预算主要包括22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。这些项目在《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并拨款。值得注意的是，美国教育部有单独的部门——创新与改进办公室(Office OF Innovation And Improvement, OII)对创新教育项目进行管理，凸显了创新教育的国家战略性地位。

表1 根据用途划分的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

续表

预算资金流向单位/领域	预算项目	
二、创新与改进办公室(OID)	6. 创新与改进	
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. 美国盲人读物印刷厂	11. 国家聋人技术研究所
	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. 高等院校教师教育补助
七、高等教育办公室(OPE)	16. 高等教育	17. 哈佛大学
八、教育科学研究院(IES)	18. 教育科学研究院	
九、部门管理(DM)	19. 项目管理	20. 学生资助管理
	21. 民权办公室	22. 监察长办公室

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，由《中小学教育法案》第八章规定。

资料来源：US Department of Education. Department of Education Budget Tables. <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/tables.html>.



图2 2010—2020年美国创新与改进项目联邦预算总投入

数据来源：同表1。

创新教育的专项项目为创新与改进项目，一般属于自由裁量支出，每年由总统和国会根据财政收入水平和对教育的发展规划决定教育支出数额和分配情况。2010—2020年间，创新和改进项目的预算规模在9.3亿美元至18.6亿美元之间(见图2)。2014年之前的预算规模较高，占教育自由裁量支出的比例在2%以上。这是因为《美国复兴与再投资法案》通过力争上游(Race to the Top)、

投资创新(Investing in Innovation)等子项目为创新与改进项目提供了数亿美金的投入。随后7年,创新与改进项目基本维持在11亿美元左右的水平,占教育自由裁量支出的比例降低到2%以下。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。美国联邦政府《2017财年预算总结和背景信息》的开篇即提到“预算将持续支持创新教育,增加发展、测试、扩大有效教学和学习方法的新模式的资金投入,提高所有学生的教育产出”。^① 创新教育被联邦政府视为提高教育有效性的必要手段。

3. 联邦创新教育预算投入多维度,从学校、教师和学生发展上全方位保障

基于对创新和改进项目具体分析,本文将创新教育预算投入分为三个维度:(1)学校发展投入,即从学校体制改革角度促进创新教育发展,该维度的预算项目主要是对特许学校和磁石学校的补助和援助;(2)教师发展投入,即从提高教师水平和创新教学手段保证创新教育实施,该维度的预算项目是对教师和学校管理者的补助激励,以及对教师教学能力、学校管理者领导能力的培养;(3)学生发展投入,即针对学生的创新能力提供必要的保障,该维度的预算项目包括教学/管理模式的创新、教育内容的创新和教育设备的现代化。具体项目划分如表2所示。教育过程离不开学校、教师 and 学生的共同参与,联邦创新教育预算的投入是为了全方位地实现让学校具有创新教育的环境、让教师具有创新教育的能力、让学生具有发挥创新能力的条件。

表2 创新与改进办公室(OII)联邦预算子项目

维度	预算子项目
学校发展	1. 特许学校补助 2. 磁石学校援助 3. 下一代高中
教师发展	1. 教师和学校领导者激励津贴 2. 支持有效的教育者发展
	3. 学校领导招聘和支持 4. STEM教育硕士教师团队
	5. 教师领导 6. 教学过渡
	7. 世界上最好的工作 8. 美国历史和公民学院
教学/管理模式	1. 教育创新和研究 2. 共同强大
	3. 国家意义项目 4. 全范围学前教育
学生发展	5. 学前学校发展补助金
	1. 美国历史和公民全国活动 2. 早教项目
	3. 全范围计算机科学 4. 艺术教育
教育内容	5. 非认知技能倡议 6. 高天赋学生教育
	1. 计算机全面发展补助
教育设备	

资料来源:同表1。

^① Department of Education. Fiscal Year 2017 Budget Summary and Background Information. <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget17/summary/17summary.pdf>.

二、美国联邦政府创新教育预算的实践

实践上,美国联邦政府为创新教育设立了专门的负责机构和检查机构,作为预算的主体;预算编制翔实、精细、公开,需经历四个阶段的论证及多方的博弈和协调,最大程度地保障不同群体对教育的不同需要;通过预算资金支付控制、会计账户与预算账户相结合、预算执行情况报告等方法保障预算执行的规范性和有效性;预算目标的设置为预算的评价和问责提供了基础。

(一)设立专门的预算主体

对于联邦总预算来说,财政部是预算的执行主体,税收和其他公共收入上缴国库后,财政部再按照各部门组织系统将预算规定的金额分配到各部门。教育部收到财政部的款额后,再将资金分配到各个科室或部门,由相关科室负责项目运转。创新和改进办公室(OII)是学前至 K-12^① 创新教育项目具体执行的直接负责主体,对创新教育项目进行评估、选择、规划、推进、控制和监督,为项目分配预算资金,并提供技术支持的咨询服务。

在 OII 将预算资金分配到具体项目时,还需要另一主体的授意——监察长。1978 年,为了防止公共权力滥用,联邦政府在各个政府部门设立了监察长办公室,监察长由总统任命并直接对总统和财政部负责,其职责包括对各部门的公共职权进行审计和检查,并提供调查、检查、审计报告。创新教育的每一笔预算支出需监察长签字才能最终拨付,创新教育各项目的执行结果也需要经过监察长办公室的检查。

(二)预算编制经历四个阶段的准备和论证

美国联邦政府的年度教育预算从编制至实施需经历近一年半的长期准备,是教育部门、总统、参众两院相互制衡协调的结果,也是透明的民众监督过程。预算的形成需经历总统预算请求、国会预算决议、两院协调立法及总统签署拨款法案四个阶段,预算流程如图 3 所示。

1. 总统预算请求阶段(President's Budget)

每年 5 月份教育各部门开始着手准备来年的预算编制工作,经过四个月

^① K-12 教育包括幼儿园(kindergarten)至小学、初中、高中的 12 年教育。

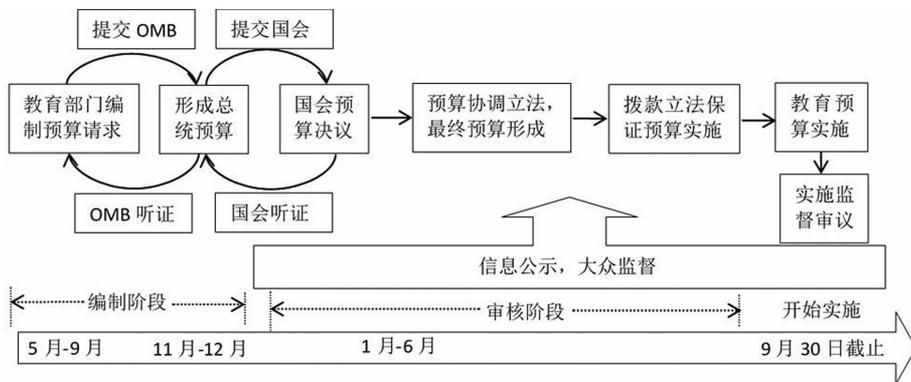


图3 美国联邦教育预算流程简图

资料来源：作者绘制。

对所有教育项目的统筹规划，9月初教育部需将拟定的预算请求提交至管理与预算办公室(OMB)，并提供相应的能够支持该预算请求的材料，即预算理由(budget justification)。OMB在收到教育部的预算请求后还需对其进行听证审核，至11月或12月反馈审核信息。

来年1月初(不得晚于2月的第一个星期)总统需拟出一份总统预算提交至国会。同时，政府需将介绍预算概要与背景资料的简要文件向媒体和公众公布，接受公共监督。总统预算不仅要列示各预算项目的具体建议数额，还要提供能够反映过去的经济形势和未来的经济前景的各种数据(失业率、通胀率)，并论述各预算项目建议金额的合理性。

2. 国会预算决议阶段(Resolution)

国会在收到总统预算后会在2月至3月之间召开预算听证会，教育部的官员需出席听证会向国会众议院和参议院的预算委员会，及其他听会人员解释说明教育预算请求的主要内容，提供支持总统预算案的证词。

4月，经过听证会的论证，众议院和参议院的预算委员会分别会基于总统预算独立编制预算年度的收支计划，起草针对包括教育预算在内的每个联邦政府机构的预算决议，并进行投票，就每一联邦政府机构的总支出水平提出建议(并不会具体规定每个预算项目的限额)。随后，参众两院将对各自形成的预算决议进行差异协调，投票形成一个统一的预算决议。此时形成的预算决议只是对国会预算内容进行阐述的文件，还不具有法律效力。

3. 两院协调立法阶段(Reconciliation)

国会众议院和参议院均设有拨款委员会，共同确定各预算项目支出的具体额度。拨款委员会进一步划分成若干个拨款小组委员会，分管不同领域的预算支出。目前美国两院各有12个拨款小组委员会，教育预算由“劳工、卫生与公共服务、教育”小组委员会审议。5月，两院的拨款委员会主席开始起草确定各教育项目的拨款法案。所有委员会的成员都要参与该拨款法案的审议和修订，一旦通过小组委员会的投票，拨款法案就被提交至拨款委员会全体成员。全体拨款委员会审议拨款法案后，再将它送达到另外一个院的拨款委员会进行相互审议。

两院分别起草的拨款法案会存在一定程度的分歧。此时，联席委员会将举行会议调和参众两院的拨款法案，并提出一个协调一致的拨款法案。针对联席委员会所提出的拨款法案，众议院与参议院再次进行投票。投票通过后，两院协调一致的拨款法案形成。这个过程一直持续到9月。

4. 总统签署拨款法案阶段

拨款法案确定后即被送至总统处，总统如果签署同意拨款法案，那么该拨款法案即正式成为具有法律效力的预算文件，也标志着整个预算过程的结束。但是，总统也有权驳回国会提交的拨款法案，那么参众两院协调立法的过程将再度进行。如果10月1日前，预算过程还没有结束，那么国会就会通过一个“持续决议案”(continuing resolution)，保证各联邦政府机构在预算正式编制完成之前能够继续获得维持运行所需要的资金。持续决议案要求在新的拨款法案成为法律之前，各预算项目的支出按前期预算拨付。

(三) 预算执行保证规范性和有效性

美国联邦政府的预算执行管理，主要通过预算资金支付控制、会计账户与预算账户相结合、预算执行情况报告等方法来保证预算执行的科学性、系统性和有效性。

预算资金支付周期主要分为拨款、承诺、核实与付款四个阶段，政府在预算执行过程中十分注重承诺和核实两个阶段，承诺和核实阶段分别是指用款单位与供货商或劳务提供者签订合同或发出定单、用款单位收到供货商或劳务提供者提供的商品或服务(财政部国库司，2015)。对承诺和核实两个阶段的严格控制不仅能够在预算支付之前将预算控制在合理范围内，还能随时掌握预算执行的进程，促进现金管理工作。

会计账户与预算账户相结合是指会计账户各明细账户设置与法定预算账户保持一致,清晰地反映预算的执行情况,提高预算执行的管理效率。

预算执行情况报告中的报表由各级金库报表和各级财政总预算会计报表编制并逐级汇总而成的,能够直观反映预算执行进度和变化情况,通过进一步的报表分析能够为领导者提供决策参考。在会计账户和预算账户保持一致的基础上,预算执行情况报告能够将初始预算的信息和实际执行的情况反映在一张表上直接进行比较,不仅能反映预算的执行数和待执行数,而且还可以根据预算会计的信息,编制按旬、按月、按季的预算执行信息,加强对预算科学、系统的管理。

(四)明确预算目标实施结果评价和问责

预算是否实施到位需要进行后期的监督和评价,为后续的预算管理提供依据。绩效管理是目前联邦政府预算管理的主要形式,其核心为预算目标的设置和目标达成情况的评价。创新教育的项目在设立之时即将教育经费与项目目标挂钩,保证教育改进的效果,这也为预算的评价提供了良好的基础。

联邦政府对创新教育项目实现程度的评价过程可以分为三个步骤:(1)设立目标和评价指标;(2)预算拨款,实施项目;(3)进度评价。联邦教育部的五年教育战略计划为教育的发展构建了明确的目标体系,如《2014—2018财年教育部战略计划》中确定了6个大目标和21个小目标。其中与创新教育相关的目标包括“提高高等教育中STEM相关专业进入和完成的路径和机会”“提高STEM教师的质量和数量,提高学生获得丰富STEM学习经验的机会”等,与之相对应的“教育部成功指标”为“授予的STEM高等教育证书数量”“高中和初中主教STEM课程的老师拥有相应本科学历的百分比”和“公立高中毕业生中已参加至少一门STEM预修课程考试的人数”。^①

为实现创新教育目标,联邦教育部为创新教育预算项目安排资金。在项目运行的过程中,监察长办公室会对项目的实施情况进行监督和评价,并在一个财年过去后提供《教育部绩效和财务情况报告》,对项目的进度、存在问题进行分析,并对下一年度的目标设定和预算编制提供建议。

^① U. S. Department of Education. Department of Education Strategic Plan for Fiscal Years 2014—2018. <https://www2.ed.gov/about/reports/strat/index.html>.

三、对中国创新教育预算的启示

尽管中美的政治体制和文化背景不同，但是中国作为世界的第二大经济体在国家发展上应该借鉴第一大经济体美国的经验。另外，在中美贸易摩擦的背景下，中国比任何时候都需要从国家战略层面上重视创新教育的发展。依靠他国的科技力量谋求发展决不是民族复兴之路。不可否认的是，中国创新教育存在预算投入不足、项目不明确、执行不透明等问题，阻碍了创新驱动战略的落实。在中国“自上而下”的政治体制下，教育的改革和发展有赖于上层政府的推动，因此美国联邦政府的创新教育预算值得研究和借鉴。基于美国创新教育发展的经验并结合中国的国情，本文从预算政策、投入、结构、科目、公开、执行等六个方面对中国创新教育预算提出建议。

(一)促进创新教育预算的法律法规制定

教育是公共产品或准公共产品，预算是政府行为，二者的发展均需要政府从法律和政策层面进行规范和引导。美国教育预算的投入几乎每一项均有法律的保障，教育创新和研究等自由裁量支出项目是在《中小学教育法案》(ESEA)、《美国复兴与再投资法案》等法律的引导下实现预算投入的。中国自2014年十八届四中全会提出全面推进依法治国，依法治教的步伐开始迈出，中央政府关于推进创新教育发展的政策文件数量明显增加，但是涉及创新教育预算的政策内容仍旧缺乏。目前中国引导性创新教育政策体系已经大体完善，需要进一步加强措施性政策和监督性政策的制定和落实，尤其要通过预算保证创新教育经费、师资、模式、设施的投入。

(二)增加创新教育的预算总量

中国2016年修订的《教育法》对教育投入总量提出了“两个提高”和“三个增长”法定要求。^①但在实施中，如何结合创新驱动战略对创新人才的需求进行有效投入，至今并没有一个很好的设计和规划。面对日益复杂的国际环境，中国若想保持发展的领先地位就必须提高对创新人才培养的投入力度，增加

^① “两个提高”即为财政教育经费支出占国民生产总值的比例有所提高、教育经费的支出占财政总支出的比例有所提高。“三个增长”一是财政经常性收入增长，财政教育拨款有所增长，且高于财政经常性收入的增长；二是生均教育经费有所增长；三是教师工资和生均公用经费有所增长。

创新教育预算支出总量是前提基础。当然，在中国经济、教育发展不均衡的国情下，创新教育预算支出在项目设置和总体规模上不能采取“一刀切”的方式，应该分类推进。对于北京、上海等经济发展水平较高、学生创新接受能力较强的地区，给予地方一些自主权，让其自主筹资、规划、部署当地的创新教育投入。对于经济发展水平落后、学生创新接受能力较弱的地区，应从巩固学生基础知识出发，选择合适的创新教育培育项目，借助中央转移支付支持落后地区的创新教育发展。

（三）优化创新教育的预算结构

从预算投入级别来看，中国三级教育的预算投入比例呈现“倒金字塔”型，优先投入高等教育。中小学是塑造学生创新意识的关键时期，中国中小学教学体系对于学生创新能力的培养很是欠缺，尤其表现在教师的创新教育能力和创新课程的建设不足。与此相对应，美国政府教育投入的重心是 K-12 教育，并将 STEM 教育列为中小学生的教育重点项目，从中小学打牢学生的创新基础。中国的教育预算投入应尽快将“倒金字塔”调整为“正金字塔”，提高基础教育的质量，夯实创新人才培养路径。从预算投入类别来看，中国学校教育经费包括基本经费和专项教育经费，其中专项教育经费是用于解决学校教学专项建设的经费，创新教育即主要依靠专项经费的支持。但在实际中存在专项预算资金管理效率低下的问题。因此，促进创新教育发展有必要提高学校专项经费的投入效率，缩短教育经费拨付的滞后期，提高各学校专项经费的使用灵活性，加强学校专项经费使用最终的绩效考核力度。

（四）细化创新教育的预算科目

中国教育预算科目包括功能分类和经济分类。功能分类体现的是预算资金在各级各类教育中的流向，便于财政部门进行预算控制，但却很难联系预算投入的目标，进而预算投入的有效性也难以评估。如果能从教育功能上进行预算科目功能分类，如按照“学校创新环境”“教师创新教育能力”“学生创新实践”来安排创新教育预算资金，预算编制、实施、评估反映的信息将有助于创新教育的不断优化。经济分类是对教育所需人、财、物支持的预算，包括人员工资、办公费、会议费、装备购置费等，体现教育支出的明细。中国当前的教育经济功能的预算对于公众并不透明，细化的预算支出只有在决算公告时才能稍稍了解。新的《预算法》第七十五条规定“一般公共预算支出应当按

其经济性质分类编列到款”，即要求财政支出预算向细化经济功能预算方向发展。

(五)完善创新教育预算程序的公开透明性

政府的行为存在局限性，缺少“阳光”就会滋生公务人员的“寻租行为”，使预算投入的效率低下。在公开透明的“鱼缸管理模式”下才能保障公众的知情权和监督权，促进预算支出的效率。教育部门预算和决算文件的公开是中国教育预算信息公开的重要进展，但是从预算决算文件公众只能知道“钱从哪儿来”“钱去哪儿了”“花了多少”。至于“钱怎么花”“效果如何”等问题仍旧无从知晓。因此中国需要从预算程序进一步完善公开透明性，做到每个预算程序的透明化，全面消除“黑箱操作”。

(六)加强创新教育预算的绩效评估和问责

为提高学生的创新创业能力，中国各级政府每年为大学生“双创”计划项目提供大量的财政支持，为毕业生提供创业指导、税收优惠等。政府的财政资金来自于纳税人，其使用应对纳税人负责。加强对政府预算的绩效评估和问责，有效地分配、使用预算资金，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。基于治理理论，预算的绩效评估和问责不仅仅是政府单方面的运作，而是由政府、社会、公众三方面共同进行。针对创新教育预算的绩效评估过程，首先要从制度上将预算绩效与负责人的工作绩效挂钩，为“花钱必问效、无效必问责”的工作方针明确责任主体；其次创新教育的行政主管部门要做好“守门人”的角色，确定适当的绩效目标和绩效指标、把关评估者的专业能力；最后，要打通公众追责的渠道，让民众合规有序地就项目绩效问题向各级政府部门追责。

[参考文献]

- 财政部国库司，2015：《美国政府是如何执行预算会计的》，《中国会计报》3月20日。
- 栗玉香、张荣馨，2018：《美国联邦政府支持教育的动因、教育预算与拨款行动》，《教育经济评论》第3期。
- 牟蕾，2015：《高等院校创新实践教育质量关键影响因素研究》，西北工业大学博士学位论文。
- 周全厚，2007：《对大学生科技创新教育的思考》，《攀登》第8期。

The Motivation, Practice and Enlightenment of the US Federal Government's Innovation Education Budget

ZHANG Rong-xin¹, REN Li-rong²

- (1. School of Economics and Management, Anhui Normal University;
2. Academic Affairs Office, Central University of Finance and Economics)

Abstract: Innovation is an effective driving force for economic development and a common orientation for education development in the world. The US is a powerful innovation country. Its federal government regards innovation education as an important implementation for national security, economic development and social cohesion, and guarantees the development of innovative education through budget. In practice of the innovation education budget, the US federal government has set up an independent responsible branch, organized the budget process in detailed, ensured the budget implementation normatively and effectively, and built clear target for accountability. The experience of the US federal government is referential. Innovation education budget in China needs to be further improved in terms of policy, input, structure, subjects, disclosure, and implementation.

Key words: the US federal government; innovation education; education budget

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)