文章编号：1673-9493（2019）05-0069-08　中图分类号：TU984　文献标识码：A　DOI：10.22217/upi.2017.344

美国学区格局形成的动因概述及其对我国的规划启示

An Overview of the School District Pattern Formation in the US with Its Planning Enlightenment to China

毕波　林文棋　许俊萍
Bi Bo, Lin Wenqi, Xu Junping

摘要：就我国学区制改革中的学区划分依据问题，有必要从地理学视角出发考察一个学区格局是如何形成的。以学区体系成熟的美国为鉴，本文从国土尺度上概述其18世纪以来学区制的雏形、学区的扩张与合并，以及当代学区类别体系与格局特征；并从物业财税保障、就学体制变革、人口规模分布和种族隔离历史四方面总结了美国学区格局的形成动因。从中得出：美国学区制起源于自下而上的社区自治传统，而非国家制度产物；学区格局的形成是分权化体系下的政治地理过程，而非行政划分，体现出社会经济分异的不平等；除了种族隔离影响之外，学区格局的形成以物业税为基础，体现出规模经济的主导作用。对比我国国情，规划研究需要在政策层面延伸，厘清概念、因地制宜，综合论证构建学区的可行性。

Abstract: Considering the criteria of school districting in China's school district system reform, it is necessary to study how a school district pattern formed from the perspective of geography. Taking the US as example, this paper briefly describes the prototype of American school district, the expansion and consolidation of school districts since the 18th century, and the characteristics of contemporary system with its national pattern. It summarizes the driving forces forming American school district pattern from four aspects: property taxation, school system reform, population distribution and the history of racial segregation. It is concluded that American school district system originated from the tradition of bottom-up local autonomy, not a top-down product of state system. The formation of the school district pattern is a political geographical process under the decentralized system, rather than an administrative division, reflecting the pattern of socio-economic segregation simultaneously. Except the racial segregation factor, the dominant role of scale economy based on property taxation is also reflected. In terms of China, planning study needs to extend discussions at the policy level to clarify the connotation of school district and adapt it to local conditions, and to demonstrate the feasibility of school district construction comprehensively.

关键词：学区；格局；分权；自下而上；美国
Keywords: School District; Pattern; Decentralization; Bottom-Up; The US

国家社会科学基金项目（14BGL149），国家自然科学基金项目（51508208）

引言：学区制改革的空间问题

党的十八届三中全会提出："义务教育免试就近入学、试行学区制和九年一贯对口招生"。作为义务教育均衡发展体制机制的创新模式，"学区制"①一词在我国并不陌生，但当前各地改革仍处于"摸石头过河"阶段[1]。已有对学区制的探讨主要分散于教育学相关文献中，内容侧重行政架构和管理经验评介[2]、学区制起源[3]、农村学区合并研究[4]等；而规划相关研究则侧重学区划分模型技术[5-6]，将学区视为空间上合理的就学服务范围，与制度讨论接壤不多。在笔者参与的城市中小学设施规划实践中也存在以下迷思：学区的概念和划分依据是什么？学区与已有行政单元（如街道）、规划单元（如街区）的边界关系如何？

考虑到学区划分技术的现实政策应用不多，有必要从地理学视角综合考察一个学区格局是如何形成的。以学区体系成熟的美国为鉴，本文从较大的时间跨度和国土尺度概述学区体系格局的形成及其影响因素，对比思考我国学区制改革和相关规划研究。作为覆盖全国的地方政体②，学区的形成、扩张和合并是复杂的政治地理过程，而非简单的行政划分。学区制是美国公共教育作为

作者：毕波，清华大学建筑学院城乡规划系博士研究生，富布莱特联合培养博士研究生。bibo34417@163.com
林文棋，清华大学建筑学院副教授，北京清华同衡规划设计研究院总规划师
许俊萍，厦门市海外高层次引进人才，美国得克萨斯农工大学城市规划博士，高级教员，研究员

① "学区制"在我国一般指区县教育部门对中小学实行分片划区管理的制度，用于打破校际资源壁垒，组建强校、弱校捆绑联盟的教育集群，促进教育资源统筹和均衡发展，破解择校难题。

② 美国学区是具有提供公立学校服务特殊目的的独立政府（government），或从属于州或地方教育委员会的半独立学校系统。根据人口普查局（census.gov）所述，定义政府的两个特征是选举本质和授权的公共财政途径：前者指政府由民主选举产生和授权，后者指合法的税收及支出权利。

地方性事务的运行基础，也体现出地理空间上的社会经济分异格局。为什么美国学区边界与市县区划不完全一致？哪些因素导致学区的扩张与合并？其效果如何？本文同时参考自上而下的评介和持有自下而上需求视角（demand-side view）的文献[7]，梳理美国学区格局形成的过程及动因，旨在抛砖引玉，揭示与空间挂钩的学区制内涵。

1 美国学区制形成历程

1.1 学区制的雏形

美国最早的学区出现于17世纪早期马萨诸塞州由殖民定居点发展成的市镇社区，这种市镇社区的功能与中古英格兰的教区（parish）①类似[8]。为满足学生徒步入学需求，具有相似文化信仰背景的欧洲移民筹资兴办了社区学校。在公共财政体系出现之前，学区通过地方社会资本如私人捐资、教会和家长管学维持日常运行，自发形成教育委员会并建立起教学管理制度[9]。随着移民聚居范围扩大，市镇学区通过巡回教学（itinerant teaching）②满足周边农村的就学需求。当其独立办学需求增加，市镇巡回学校大多撤回，学区从市镇扩展至郊区农村[3]。在此过程中，学区从民间组织逐步转变为政府，通过立法获得行政主体地位，并具备了选举教育委员会、征收教育税和制定教育方针的权力职责[3]。新英格兰地区的康涅狄格州和马萨诸塞州最早分别于1766年和1789年颁布法令，将学区自主办学权合法化；此后纽约州（1812年）、俄亥俄州（1821年）、伊利诺伊州（1825年）等先后效仿[9]。学区委员会选举权、独立的教育税收权和行政管理权的法律性确认，是“学区制”正式确立的标志。

1.2 学区制的扩张

建国以后，伴随各地移民迁徙和征收教育税的立法斗争，学区制在美国境内，尤其是重视教育和有产者众多的城市扩张。1820年代“公立学校运动”（common school movement）③的倡导者最初在北方城市游说实业家、慈善家等，因为私人捐资一向是学校获得稳定税收前的主要资金来源[9]。除此之外，公地收入作为美国公共教育资金来源的传统由来已久。出于从土地财税掘金的动机，学区制是18世纪后期西进运动中联邦国会鼓励土地开发的手段，即通过学校这一合理税收渠道保证地方公共服务运营以吸引定居者[10]。《1785年土地法案》（The Land Act of 1785）和《1787年西北条例》（Northwest Ordinance of 1787）规定，中西部各州从国会获赠的土地收入必须按规定用于教育，并以此作为加入联邦的条件之一。全国公地调查将市镇划为6英里见方的单元，由国会向市镇捐赠中央“学田”（school section，通常是第16块）用于运营公立学校（图1左）。“学田”每年出租的收益由整个市镇已建的一室学校（one-room school）④分享；当免费公立学校成功吸引定居者后，国会则获得相应的土地增值。校园选址并非位于“学田”，而是由本地业主定居后考虑自家上学距离共同决定（图1右）。这种方式在当时形成的学区体系通常是弹性而破碎的[10]。

1.3 学区权力上移

自从学区制法定化以来，关于国家教育行政架构集权化还是分权化的争论一直没有停止。19世纪的教育改革家，以“公立学校之父”贺拉斯·曼（Horace Mann）为代表，基本主张教育行政管理权力集中和标准化的学区系统[11]，因为学区的分散自治与美国作为联邦国家应有的国民教育整体性理念相违背[12]⑤。而主张分权者则倾向于夸大地方办学成效，保证地方选民的投票效力（包括办学在内的地方自治成效越好，地方选民的自治权利越受到保护）。客观而言，由于农业机械化发展、农村经济和人口增长衰退、通向高中教育的分年级学校出现、汽车发明以及公共交通服务的提供等，满足工业社会发展需求的公立教育是标准化、集中化和城市化的[13]，这种趋势指向教育行政权力向更高层面政府集中。

19世纪末，联邦政府成立州教育委员会，由各州掌握领导权并整合所辖学区，导致全国范围内学区数量急剧减少。20世纪初全美约有20万个学区，二战后尚有11万个，1970年代后下降到2万个以下[14]（图2），到2005年不足15 000个，

① 教区是中世纪英格兰最基层的行政单元，在济贫、道路修建与维护、教堂管理以及民众日常生活方面扮演重要角色。教区居民是社会活动的主体，并监督教区官员的行为，具有自治和参与意识[8]。

② “巡回教学”即在市镇周边农村设立若干教学点作为巡回学校，将附近的儿童定时集中，由市镇学校教师去各教学点巡回授课，由市镇支付教师工资。但由于教师的交通、报酬和学生配合等问题，这种方式很难持续[3]。

③ “公立学校运动”指依靠公共税收维持，由公共教育机关管理，面向所有公众的提供免费义务教育的运动。在这一运动呼吁下，从1852年美国第一部《义务教育法》颁布到1919年，各州全部通过了义务教育法，普及了义务教育。

④ 一室学校是符合当时农业地区技术环境的有效教学方式，不分教室、年级，由流动教师采用“教学—复述”方式教授简单的文学和算术，为保证儿童参与家庭务农的时间也不要求连续出勤。但当务农需求减少、分年级规模教学出现、长距离通学成为可能之后，这类学校的衰减直接导致了原有学区的合并[16]。

⑤ “公立学校运动”提倡设立开放、统一、免费的公立学校，为所有儿童提供依靠公共税收支持、不属于任何教派的普及教育。曼认为没有更高层级政府指导，地方无力组织这样的教育体系。

基本上都是由于农村一室学校合并入大学区的分年级学校所致[15]。有研究自上而下解释了合并动因，包括：农业人口数量下降与城市人口密度上升；州教育资助的重要性上升，导致州内学区因质量差异引起合并；属于国家教育联盟的教师比例增加，反映出以合并降低组织成本的政治需求[16]。同时也存在自下而上的动力助推：地方投票者需要持有高中以上文凭的劳动力并避免资产价值下降，也就同意了学区合并的大规模展开[7]。

1.4 启示 1 学区发端的土壤：自下而上还是自上而下？

从形成历程来看，美国学区制起源于殖民地时期的社区自治传统。私人捐资和公地税收奠定了学区的制度雏形和扩张基础，体现了自下而上的自组织性。即使是倡导集权的曼，也很难否认教育与物业（property）和区位地租（location rents）之间的天然联系，尽管他理想化地将教育视为建立在自然资源和人类共同遗产上惠及所有儿童的馈赠，而非吸引投资者的手段[10]。对国民教育理想的宣扬使一些教育学家和社会学家忽视了美国的地方主义（localism）传统：将学区视为偶然的地理事件（geographical accidents），或由行政管理者倡导公立教育而强加形成[17]。但只有在教育规模化的客观需求助推下，自上而下的行政干预力量才实质性显现出来。后文证据也表明，美国学区格局中自下而上的影响痕迹相当深刻。

我国历史上私学的存在也意味着教育是地方性事务，但缺乏像美国一样自下而上形成学区的自治土壤。从民国时期蔡元培效仿法国大学区制谋求教育经费独立的失败经验来看，我国地域环境和政治文化与西方国家迥异[18]。建国初期“中央统一领导、分级管理、条块结合”的基调得以确立[19]，并通过改革开放以来的分权化形成“以区县为主”的地方主导义务教育财政体制①。但这种自上而下的权力下放与美国学区合并过程中的权力上移有本质区别。因而不难理解中美“学区”的内涵差异：美国学区作为提供公立学校服务的基层行政单元，是独立或半独立的政府体系；而在我国义务教育体制改革语境中，学区是教育行政部门统筹学校资源划分的管理单元，或指代招生入学范围②，不涉及财税权力边界。

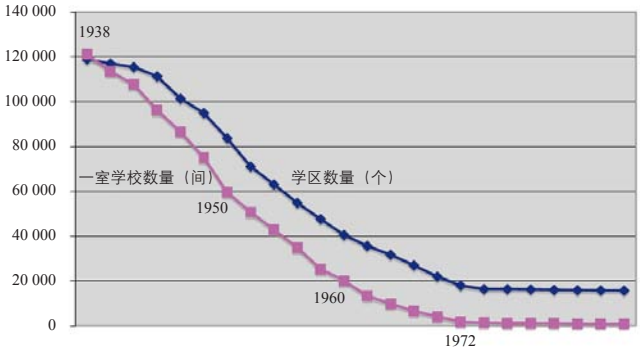

图 2 1938—1984 年美国学区与一室学校每两年间隔的数量变化
资料来源：参考文献 [14]

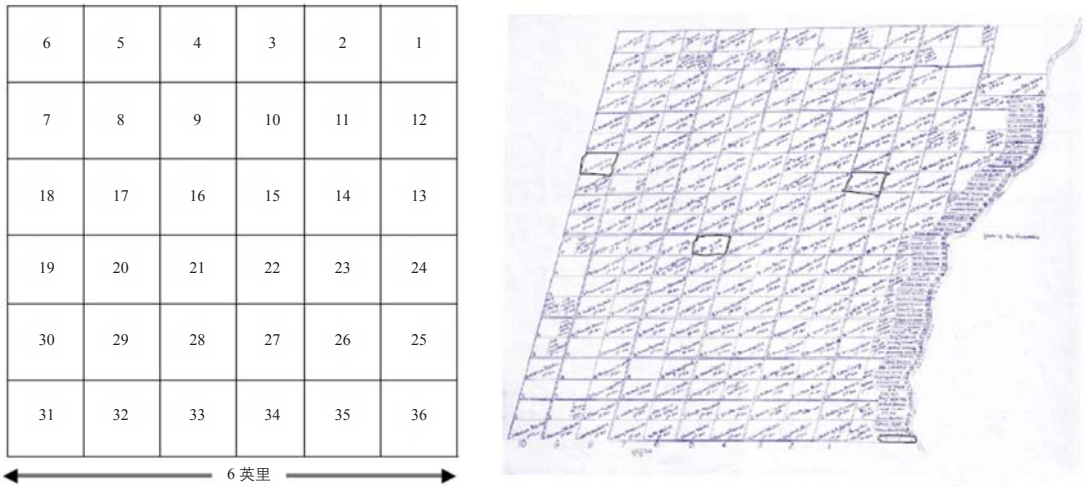

图 1 全美公地调查中联邦市镇的学田位置（左），佛蒙特州诺维奇市业主划出的资助学校地块（school grants）的示意（右）
资料来源：参考文献 [10]

① 1985 年中共中央通过《中共中央关于教育体制改革的决定》，将基础教育的管理责任和权力下放至地方政府；1990 年代初的财政分权改革进一步使区县教育委员会掌握了地方义务教育资源配置权力。

② 这里补充美国学区（school district）与学校招生入学范围（school attendance zone）的空间概念区别。由于学校类型和入学方式多样，学区下各公立学校是否划分招生范围（attendance zoning）的情况不一。比如整个巴尔的摩市算一个学区（Baltimore City School District），公立学校不划分招生范围，而是按抽签（lottery）方式分配学位。

2 现状学区体系与格局

2.1 学区的类别体系

美国学区合并规模之大，曾被认为是中央集权的胜利[7]，但能够佐证自下而上传统的是，至今绝大部分地区管理公立学校的主导权仍在地方。人口普查局网站（census.gov）显示，2012 年全美共有 14 178 个学区，其中有 12 880 个独立学区，它们是具有提供公共品供给特殊目的的独立政府（school district governments），由居民选举的教育委员会负责学区教育事业，包括制定教育计划，征收教育税，选聘教职人员，规划和维修校舍等。只有 1 298 个学区是从属于州政府或县、市地方学校委员会的非独立部门（dependent public school systems），没有选举权和独立财政权，原则上无权单独设立学校，需要在政府监督下管理所辖学校。

由于大部分学区高度独立自主，为解决学区间规模不均、教学标准不统一等问题，产生了多种统筹学区服务的行政模式：如合并单独提供小学或中学学区的联合学区（unified school district），在县范围内合并两个或两个以上同类学区的联盟学区（union school district），以及一些州协调、监督和指导基层学区的中间学区（intermediate school district）①。除学区之外，公立学校系统还包括其他教育学校（other educational activities），如从属于大学、市、县等的特许学校（charter schools），由非营利的特许管理团体（charter management organizations）管理。私立特许学校（private charter schools）及其他私立学校不受学区管辖。

2.2 学区的地理格局

美国现有学区的地理边界反映的是自下而上“有机社区”（organic communities）的形成而非自上而下的武断划分，受土地价值、经济技术变化和种族隔离等因素共同影响[12]。学区规模差异极大，从 0.2 km^2 到 47 000 km^2 不等（图 3）。在学区制率先法定化的东北部、西进运动时多由白人开发的中西部（Arid West）和五大湖大都市地区，人口密度与经济发展水平较高，教育竞争激烈，学区分隔密集。学区政府由自有住房的纳税者支持，很少依附于政府部门或与其他行政边界重叠；学校质量与物业价值密切相关，是研究验证“蒂伯特群分”（Tiebout Sorting）假设②的主要地区[20]。研究表明，大都市地区每个居民可以在至少四个学区间作出选择[15]。在干旱多山的中西部大农场经济区，地广人稀。为保证农村学校运营效率，这些地区经历了大规模学区合并，学区范围也就更大；由于历史上国会有意识地保留“学田”以吸引定居者[21]，合并后的学区边界并不完全与市、县边界重合。只有在实行过种植园经济和种族隔离制度的南方（Old South），分权传统和社区控制力较弱，学区多与市、县边界重合。支持曼集权思想的教育史学家埃尔伍德·克柏莱（Ellwood P. Cubberley）曾主张将农村学区合并到州以下的县作为学区单元[22]，但在南方以外的地区，这种主张需要向地方政治力量妥协：“大多数‘自上而下’沿已有行政边界合并学区的提议实际上出于利益原因而失败了”[7]。

2.3 学区格局的不平等

自下而上形成的学区系统在空间上凸显了教育的经济社会分异。将地方教育支出与房产税和教育偏好挂钩会引发高度的不平等：同一州内不同学区财政收入差异显著，而大多数学生进入的学校，其一半以上经费由房产税资助，自由选择导致贫富群分[23]。人口普查局 2013 年学区学生贫困率的数据地图表明，在学区较大的中西部和南方，学生贫困率普遍较高；而在学区分隔密集的大都市地区，学生贫困率较低（图 4）。学区大小本身也意味着不平等：穷人更可能通过长距离在规模较大的学校上学，但学校规模过大、通勤距离过长对教学效果有负面影响[24]；富人有更多的就近教育选择，

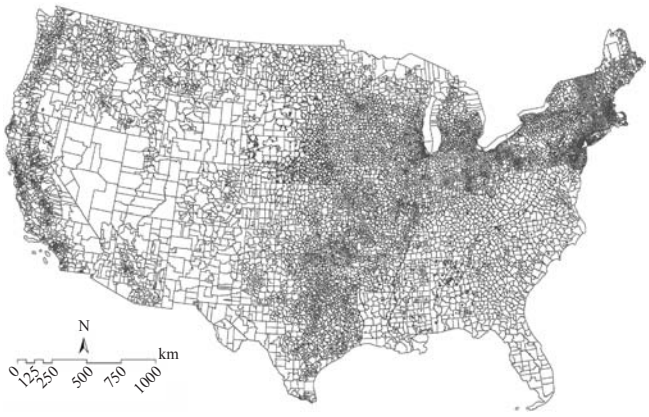

图 3 美国本土 2015 年学区地理格局

资料来源：作者根据美国人口普查局学区 Shapefile 和 http://www.census.gov/govs/go/school_govs.html 绘制

① 比如伊利诺伊州在县一级设置教育行政主管代表地方学区进行一致性的管理工作（如确认教师资格），并充当地方学区与州教育主管部门之间的协调角色；此外还设置管理 1~7 个县教育事务的区域主管[24]。

② 蒂伯特（Tiebout）提出由地方政府征收房产税支持地方公共品的市场模型，美国学区制是该模型的典型代表，大量分散的学区间相互竞争吸引定居者，提高公立学校配置效率并导致“用脚投票”的“群分”效应[27]，即相近社会经济地位的群体聚居，使得相似家庭的孩子接受同类教育，形成较为封闭的交往圈和同一群体的身份认同。相关假设主要是：学区竞争是否提高了公共教育的供给效率，如公共开支减少、学生成绩提高，或教育质量对学区房价的资本化效应多大等等。

而更小的学区有更好的社会资本，从而正面影响教学效果[7]。此外，对于学区“划分”不平等以及学区之间的种族隔离和贫富分异，联邦和州政府很多情况下是无能为力的。例如在全国有色人种协会诉密歇根州官员（Milliken v. Bradley，1974）一案中，法院判决认为由住房选择造成的学区隔离并不违宪，除非隔离边界被证明是刻意而为，地方对学区之间的反隔离无强制责任。在得州住房与社区部诉包容性社区项目（Texas v. Inclusive Communities Project，2015）一案中，尽管学区财政系统边界很大程度上反映了穷富的收入边界，法院重申政府不会故意划分带有歧视性的学区。

2.4 启示 2 学区空间化的两面性：权责对等与教育分异

从地理格局来看，美国学区的形成并非简单的技术划分，而是复杂的政治地理过程。在分权化体系下，边界反映的是自然与社会环境中的权力配置关系。越是经济发达、人口密集、自治需求强烈的地区，学区分隔越密集，也越符合市场竞争特征。越是经济不发达、人口稀疏、地方控制力薄弱或存在种族隔离的地区，学区分隔越大且独立性越低，教育行政权力也相应集中。尽管需要兼顾学区间协调统筹的问题，地方分权的好处是权责对等，形成灵活高效、因地制宜的资源配置体系。但同时，分权会将经济社会的不平等强化：教育的市场化映射为空间的市场化，贫富分异和种族隔离的空间不平等会通过教育循环加强。这类问题已成为美国地理学者和政策设计者的关注重点：“由地理偶然性（accidents of geography）和出生（birth）决定一个人获得教育的机会，对于奉行市场条件的公平也是有害的”[25]。

我国义务教育的城乡二元格局同样显著，城镇化过程中常见城市学校拥挤、农村学校衰退现象；分权到县暴露出地方投入不足、资源分布不均、经费负担结构不合理等问题[19,26]。从美国情况来看，权责对等问题也是空间匹配问题。改革趋向集权化还是分权化需要因地制宜：在资源竞争过度地区，教育行政权力仍需下放；而农村义务教育财政责任仍需上移。在学区制改革需求迫切地区，往往也是优质教育资源密集的城市中心区，应当理顺财税与人事督导等其他制度之间的关系，赋予学区权责统一的自主性。这是考虑学区空间化的前提。当前一些中小学“集团化”整合划分的大学区多以街道为界①，却不易解释涉及入学资格的小划片范围依据，尤其在面临局部的入学权利纠纷时。美国格局的启示是，学区并非“划分”而成，没有具体的标准可循，但需要在避免强化教育分异上未雨绸缪，结合多方面因素综合探讨。

3 学区格局的形成动因

3.1 物业财税保障

辖区范围内的物业税收是美国学区成形的保障。作为理论上俱乐部产品（club goods）供给的公平方式，学区限定使用者付费的空间边界[21]。除南方以外，美国学区制基本上是“蒂伯特模型”的典型代表[27]。而“蒂伯特选择”具有激励学区竞争、提高教育产出和减小公共支出的潜能。霍克斯比（Hoxby）验证公立学区间的蒂伯特选择效应发现，增加学区选择在降低生均财政投入的同时提高了学生成绩，从而指出提供更多选择的大都市公立学区绩效更高[20]。它们本身更像公共教育产品市场，而非政府体系；而且地方公共品选择越多，居民满意度越高[23]。一些州的法律要求学区与县或州边界重合，但研究表明减少学区间竞争会导致供给成本上升[16]。

相比之下，农村学区面积大、数量少，代表了公共教育产品市场的衰落。教育成本提高和税基减少后财政保障不足

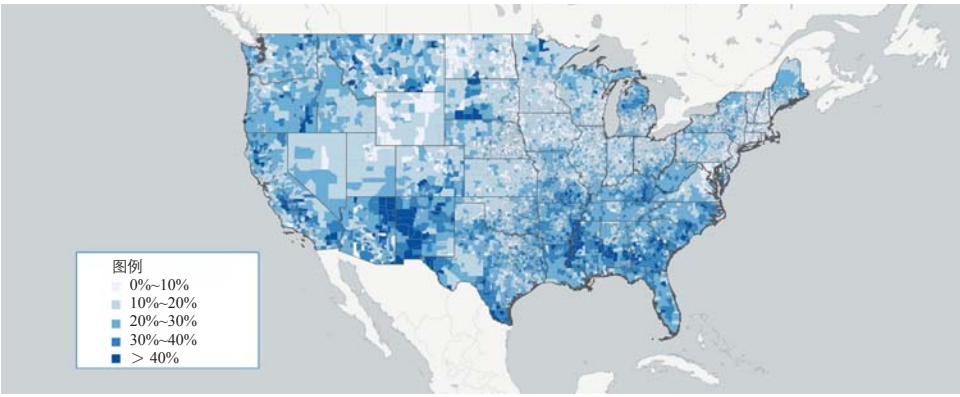

图 4 美国本土学区学生贫困率分布（2013）
资料来源：http://maps.edbuild.org/DividingLines.html#；http://www.census.gov/did/www/saipe/

① 划分示例可见教育部网站：http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s8029/201405/168387.html

是农村学区谋求合并的直接动因。一方面，工业化发展追求教育规模经济，当公立学校发展到分年级学校和高中时，“学田”收入不足以支撑更大的公共教育开支[10]。另一方面，城市化发展导致农村经济相对衰退和人口下降，追求城市教育的父母也纷纷搬至有分年级学校和高中的大学区[13]。同时为避免本地房产价格下降，农村投票者不得不支持学校分级和学区合并，这是1910年代—1970年代学区数量减少的主要原因[10]。此外，自上而下的控制也相应增加，研究发现1938年—1980年代学区大规模合并很大程度上是由州政府行政角色扩张所致[17]。

3.2 就学体制变革

就学体制变革是财税之外农村学区合并的主导因素。在前工业时代，学校象征地方社会资本，灵活分散的一室学校为务农儿童提供了不定时的简单教学。而随着工业化和城市化发展，这种方式难以为继。农村学校开始为到城市劳动而非为本地发展预备人才；对于孩子应当受教育成为“人力资本”（human capital）还是适应本地生活这一点，农村家长和教育家并无清晰认知[13]。学校合并始终被视为社区身份（community identity）的损失，大多数合并案例都强调集权化对本地意愿的违背[28]。但出于现实需求，分年级学校和高中的政治胜利几乎是注定的：在农业机械化之后，家长普遍同意学校分级；作为大学预备的高中在征得足够投票者同意之后，社区合并的最小学区规模开始满足一个高中的招生规模[7]。

从自上而下的角度，国家一向热衷于集中化和标准化的供给体制，将地方教育并入国家体系。政策制定者支持学区合并的主要原因是规模经济，倡导地方设立一个最好的学校（one best school）而非低效的小学校[13]。教育研究者发现，高中毕业班至少应有100人，减少小高中的数量有利于成本效益提高和更好的课程提供[29]。尽管未被研究普遍证实，大学区仍被认为在就学体制上有诸多优势①。从规模经济中获益的校车制造企业、学校建筑商等也联合政府推动学区合并[13]。在这些因素影响下，学区合并现象普遍且通常是不可逆的，比如一些重提自治的学区如果分开投票，会受到集中体制下教师联盟的阻挠[7]。

3.3 人口规模分布

人口规模分布客观影响了学区地理格局的形态。伴随20世纪的城市化，东北部大都市地区人口密度上升，更容易享有规模经济，最小学区规模减小；而在干旱多山的西部，不适宜集中农业或多中心城镇发展，为招收到足够的生源，学校普遍合并形成大规模的学区[10]。2000年的数据回归分析显示，年降雨量与人口规模解释了美国大部分地区学区面积的变化：东北部小农户地区比中西部大农场地区年均降水量更高，从而有更高的农场密度、人口密度和更小的学区规模[15]。与财税和体制因素类似，人口因素也表明规模经济对学区合并的决定性作用。对俄亥俄州大都市区的研究发现，人口数量及物业价值对两个相邻学区合并的可能性产生最主要影响，规模差异大的相邻学区容易合并，而中等规模的相邻学区则倾向于保持独立[30]。

3.4 种族隔离历史

在种族隔离根深蒂固的南方，学区制情况特殊：由于奴隶制经济长期主导，自下而上的自治动力不足，学区多依附于市县政府。学区制最初扩张时，控制土地的南方种植园主对用学田吸引白人定居者并无兴趣[10]。而种族隔离的双轨学校体系使白人和黑人的人口密度都不足以形成有效的学区规模。在分年级学校和高中出现后，白人进入自己的合并学区，但黑人直到废除奴隶制之后才有同样的权利[7]。此时运营黑白学校的单独学区成本巨大，通常被转移给市县政府教育部门进行投入；多数南方州恢复了以市县作为学区单元[24]。此外，为避免地方学区给予黑人更多的选举权，市县政府需要加强教育行政控制[31]。作为反隔离的先行地带，在黑白合校进程中，南方依附于市县的学区也更容易受联邦和州政府控制[7]。

3.5 启示3 学区制构建的延伸讨论：“效率—公平”与规模经济

从动因来看，财税分权是支撑美国学区成形的基础。除种族隔离影响之外，学区合并本质上体现了规模经济的主导作用，并响应人口税基的变化。然而在这种体系下，学区效率与教育公平、教育产出、额外成本等问题之间的外部性矛盾需要不断权衡。大都市学区中蒂伯特模型本身的“效率—公平”悖论典型：一方面，群分激励公立教育市场竞争，提高资源配置效率并促进地方资本培育；另一方面，群分的好处被服务分布不均等和社会分异效应抵消，教育不公平会降低总体和长期的经济效率；此外，上级政府对贫困学区的补贴可以起到收入增加效应，而当财政集中之后，激励的降低使补贴效益相应损失②[23]。

① 这些优势包括为预备学生进入大学和职业教育提供高级课程、课外辅导和图书馆资源，有更多元的教职员工和学生，克服小学区教师和财政短缺，通过高支出和回报吸引高质量师资，有助于内部社区间学生机会均等等[24]。

② 对原理感兴趣的读者还可以参考陆铭和蒋仕卿对有效利用教育资源的理论和政策分析[38]。教育财政分权能够提高资源配置效率，向低收入人群和地区适度转移补贴有利于公平和效率，但过度追求公平会损害资源的有效利用。

对于农村学区合并，假定的好处是提高财政效率与教育产出，但这只在特定条件下才可能实现。过度合并会导致规模不经济，显示了规模经济拐点的存在[32]；合并还会产生行政费用上升、交通成本上升[33]、学生成绩下降、房产价格下降[34]等额外效应。许多研究指出，学生在小学校的收获与在大学校相等或更多，显示出更低的负面社会行为比率、更低的辍学率和更高的毕业率[22]。贫困地区更受益于小学校和小学区，并可能在合并中遭受不可逆转的损失[35]。事实上，学区合并一般作为处理公共财政危机的手段，并非持续提高财政效率和教育产出的可靠方式。大部分研究已形成共识：最优的学校和学区规模并不存在，应当对弱势地区的小规模学校予以保护，一事一议考察去合并（deconsolidation）措施[35]。

在我国城市地区，政府公共服务投入沉淀于不动产市场无法正常回收是一大问题。已有大量研究证实了公立学校质量的房产溢价，但考虑到区以下未形成明确可行的学区税收边界，在区一层级回收溢价存在供需不匹配的现实障碍①[36]。对此，美国大都市学区的效率优势值得借鉴。尤其在土地财政难以为继的存量规划背景下，基于房产税构建可持续的学区财税体系是一个长期趋势。一些发达地区已具备相应的地方资本和议事基础，率先产生隶属于区教委，由校长、社会名流、单位与家长组成的学区委员会，力图实现资源共享和协商共治，但不掌握独立的财税权力[37]。征收房产税，尤其是用于地方教育，可从学区开始形成自下而上的社会共识。同时考虑到“效率—公平”矛盾，应辩证看待典型的美国学区制，避免完全的空间市场化，比如进行财政结构创新，基建和日常开支学区化，而人员经费上移中央，教师统一工资标准并按期流动。学区构建中也要兼顾财政效率和社会公平，满足就近入学和社区诉求等多重目标，这将极大考验规划师的智慧。

此外，我国“以区县为主”的现状与美国南方情况类似，尽管必然损失资源配置效率，但能发挥权力相对集中的优势缓解体制遗留问题，如城乡二元导致的入学权利不平等。在促进本地与外来人口的学校空间共享方面，有很多政策可期，例如对有效纳入外来子弟就学的公立中小学予以公共补贴。对于改革需求不大的农村地区，对比学区过度合并后果，平衡规模经济的负外部性更为重要；需要顺应人口变动趋势，弹性确定中小学配置标准，慎重撤点并校并保护小规模学校，考虑校车、远程教育等多种均等化措施。

4 结论

综上所述，美国学区制最大的特点是基于自下而上的分权化体系形成，而非国家制度的产物，与我国自上而下进行的分权化与学区制改革相比，存在制度文化土壤的差异，具备截然不同的优劣势（表1）。由于缺乏独立的义务教育财政体系和地方自治传统，我国当前不会大规模独立于现有行政单元之外形成单独的学区制，但可以借鉴美国经验，依托现有体系优势分别解决城乡问题，探索适应国情的改革路径。特别是在优质资源集中、择校意愿强烈、经济发展水平较高的地区，有必要考虑权责下放和学区空间化，谋求长期可持续的财税来源甚至反哺农村教育。这种背景下，作为政府、学校、市民的中介和参与基层治理的规划师，将比执行技术配套或受雇于学区的规划师发挥更大作用。

从本文启示出发，学区空间化需要兼顾效率公平，立足于学校和社区自下而上论证。一方面基于地域协调不同经费来源和办学性质学校的资源组合模式；另一方面通过人口数据整合和公众参与识别社区规模和范围，辅助形成稳定可行的财税边界。同时应将城市内部客观存在的学区绅士化、教育地产、城中村等社会空间分异的隐性边界纳入考虑，因为空间上的教育分异对于社会公平影响深远。这意味着需要完成大量基础性调研和沟通工作。当前义务教育资源均衡主要借助多种行政手段打破校际资源壁垒，“就近入学”“多校划片”等政策空间效应复杂。在没有市场反馈机制的情况下，应当利用可靠途径动态检验相关措施效果、资源利用效率和就学需求分布，合理评估就学单元的规模范围，明确大学区、

表1 美国学区制与我国义务教育财政体系下的学区差异总结

国家	“学区”内涵	形成基础	空间格局	优势	劣势
美国	独立或半独立的政府体系	社区自治传统和分权化的教育财税体系	覆盖全国，自下而上有机形成	权责对等、灵活高效、因地制宜；大都市学区财政来源可持续，供给效率提高，可培育地方资本	资源统筹管理难度大，学区经济社会分异凸显，农村学区过度合并的负面后果不易平衡
中国	依附于区划分的管理单元，或指招生范围	集权背景下分权到县的义务教育财政体制	城市地区试点，自上而下行政划分	资源统筹管理难度小，社会空间分异未被学区凸显	存在权责错位的表现，公共服务溢价难回收，财政效率不易评估，学区空间化的边界问题有待解决

资料来源：作者绘制

① 王轶军等指出在没有固定学区财税边界的情况下，优质学区物业溢价不会使该学区内的学校直接受益，因为市政府向区县、区县政府向所辖多个学校下拨财政资金时，难以按照每个学区或学校质量的溢价水平分配[36]。

小划片以及现有单元之间的关系。篇幅所限，本文仅一得之见并期待更多探讨。UPI

参考文献

[1] 王瑜 . 关于试行学区制的几点思考 [J]. 课程教育研究 , 2015(14): 21-22.
[2] 王芳 . 美国学区制度研究 [D]. 上海 : 华东理工大学 , 2010.
[3] 梁云 . 殖民地时期美国学区制的发展 [D]. 上海 : 上海师范大学 , 2012.
[4] 王娟涓 . 当代美国农村中小学合并研究 [D]. 重庆 : 西南大学 , 2013.
[5] 刘伟 , 孙蔚, 邢燕 . 基于 GIS 网络分析的老城区教育设施服务区划分及规模核定 [J]. 规划师 , 2012(1): 82-85.
[6] 佟耕 , 李鹏飞 , 刘治国 , 等 . GIS 技术支持下的沈阳市中小学布局规划研究 [J]. 规划师 , 2014(1): 68-74.
[7] FISCHEL W A. Making the grade: the economic evolution of American school districts[M]. University of Chicago Press, 2009.
[8] 陈日华 . 中古英格兰的教区行政 [J]. 世界历史 , 2007(1): 98-105.
[9] 滕大春 . 美国教育史 [M]. 北京 : 人民教育出版社 , 1994.
[10] INGRAM G K, KENYON D A. Education, land and location[M] // FISCHEL W A. Not by the hand of Horace Mann: how the quest for land value created the American school system. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014: 123-150.
[11] MANN H. Tenth annual report to the Massachusetts State Board of Education[R]. Massachusetts, USA, 1847.
[12] MANN H. Life and works of Horace Mann[M]. Walker, Fuller and Company, 1868.
[13] BARD J, GARDENER C, WIELAND R. Rural school consolidation: history, research summary, conclusions, and recommendations[J]. Rural educator, 2006, 27(2): 40-48.
[14] GORDON N E. Essays in the economics of education[D]. Harvard University, 2002.
[15] BATTERSBY S, FISCHEL W A. The competitive structure of urban school districts in the United States[J]. Social science electronic publishing, 2006.
[16] KENNY L W, SCHMIDT A B. The decline in the number of school districts in the US: 1950-1980[J]. Public choice, 1994, 79(1): 1-18.
[17] STRANG D. The administrative transformation of American education: school district consolidation, 1938-1980[J]. Administrative science quarterly, 1987: 352-366.
[18] 崔艳丽 . 民国试行大学区制度失败原因分析 [D]. 南京 : 南京师范大学 , 2006.
[19] 范先佐 . 我国基础教育财政体制改革的回顾与反思 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2003(5): 112-121.
[20] HOXBY C M. Does competition among public schools benefit students and taxpayers? [J]. American economic review, 2000, 90: 1209-1238.
[21] SWIFT F H. A history of public permanent common school funds in the United States, 1795-1905[M]. H. Holt and Company, 1911.
[22] CUBBERLEY E P. Rural life and education: a study of the rural-school problem as a phase of the rural-life problem[M]. Houghton Mifflin, 1922.
[23] GRUBER J. Public finance and public policy[M]. Macmillan, 2004.
[24] Center for the Study of Education Policy Illinois State University. County school districts: research and policy considerations[R]. Illinois State University. 2009: 3.
[25] BRIGGS D S, XAVIER N. The geography of opportunity[M]. Brookings Institution Press, 2005.
[26] 王善迈 , 曹夕多 . 重构我国公共财政体制下的义务教育财政体制 [J]. 北京大学教育评论 , 2005(4): 25-30.
[27] TIEBOUT C M. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of political economy, 1956, 64(5): 416-424.
[28] POST D, STAMBACH A. District consolidation and rural school closure: e pluribus unum?[J]. Journal of research in rural education, 1999, 15(2): 106-117.
[29] CONANT J B, GARDNER J W. The American high school today: a first report to interested citizens [M]. New York: McGraw-Hill, 1959.
[30] BRASINGTON D M. Joint provision of public goods: the consolidation of school districts[J]. Journal of public economics, 1999, 73(3): 373-393.
[31] MARGO R A. Race and schooling in the South, 1880-1950: an economic history[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1990.
[32] DUNCOMBE W, YINGER J. Does school district consolidation cut costs? [J]. Education, 2007, 2(4): 341-375.
[33] KILLEEN K, SIPPLE J. School consolidation and transportation policy: an empirical and institutional analysis[J]. Arlington, VA: Rural School and Community Trust, 2000.
[34] Brasington D M. School district consolidation, student performance, and housing values[J]. SSRN electronic journal, 1998, 27(2).
[35] HOWLEY C, JOHNSON J, PETRIE J. Consolidation of schools and districts: what the research says and what it means[R]. National Education Policy Center, 2011.
[36] 王轶军 , 郑思齐 , 龙奋杰 . 城市公共服务的价值估计 , 受益者分析和融资模式探讨 [J]. 城市发展研究 , 2007, 14(4): 46-53.
[37] 陆云泉 . 学区制新改革 : 实现区域教育资源的深度整合 [J]. 中小学管理 , 2016(1): 8-10.
[38] 陆铭 , 蒋仕卿 . 反思教育产业化的反思 : 有效利用教育资源的理论与政策 [J]. 世界经济 , 2007, 30(5): 44-51.

（本文编辑 : 王枫）