

## 理念、制度与实践：美国财经素养教育国家战略的

### 政策路径与动态演进分析

王彤

(广西财经学院 亚洲学院, 广西 南宁 530003)

**[摘要]** 本研究深度剖析了美国联邦政府财经素养教育国家战略的实施路径与核心机制, 发现美国构建的以“理念引领、制度保障、实践适配”为特征的动态政策体系, 是保障其财经素养及教育迅速发展的关键。自 2003 年以来, 其国家战略核心理念经历了从“消费者保护”到“全民财务福祉”的深化, 深刻体现出“因时制宜”与“因人制宜”的核心原则; 通过《财经素养与教育促进法》确立的财经素养与教育委员会的法定核心地位, 奠定了跨部分协同合作的基础; 在实践中依托一体化资源平台、多层评估闭环, 实现了教育资源的有效整合与精准投放。最为关键的是联邦政府的定位与责任边界清晰, 充分发挥召集者、媒介、评价者的三大功能, 打造了美国财经素养及教育的政策生态系统。这一系统化的政策路径, 为我国财经素养教育体系建设, 提供了顶层设计、协调机制与实践科学化的关键启示。

**[关键词]** 财经素养教育; 国家战略; 政策路径; 跨部门协同; 财务福祉

**[基金项目]** 广西财经学院青年教师科研发展基金项目《我国财经素养教育政策模式研究》; 广西财经学院科研课题《国际财经素养教育政策体系比较研究》

## *Concept, Institution, and Practice: An Analysis of the Policy Pathway and*

### *Dynamic Evolution of the U.S. National Strategy for Financial Literacy*

#### *Education*

Tong Wang

Guangxi University of Finance and Economics, Nanning 530003, Guangxi Zhuang Autonomous Region, China

**Abstract:** This study conducts an in-depth analysis of the implementation paths and core mechanisms of the U.S. federal government's national strategy for financial literacy education. It finds that the dynamic policy framework constructed by the United States, characterized by conceptual guidance, institutional safeguards, and practice-oriented adaptation, is the key to ensuring the rapid development of its financial literacy and education initiatives. Since 2003, the core philosophy of its national strategy has evolved from consumer protection to financial well-being for all, which profoundly embodies the core principles of acting in light of evolving circumstances and tailored approaches for diverse populations. The statutory core status of the Financial Literacy and Education Commission (FLEC), established by the Financial Literacy and Education

**作者简介:** 王彤 (1981.01—), 女, 博士, 副研究员, 硕士生导师, 研究方向为高等教育管理、区域国别研究、财经素养教育。

Improvement Act, has laid the foundation for inter-agency collaboration. In practice, relying on an integrated resource platform and a multi-tiered closed-loop evaluation system, the U.S. has achieved effective integration and targeted delivery of educational resources. Most crucially, the federal government has a clear positioning and well-defined responsibility boundaries, giving full play to its three core functions as a convenor, a facilitator and an evaluator to build a sound policy ecosystem for financial literacy and education in the United States. This systematic policy approach provides key insights for China in developing its own financial literacy education system, particularly in terms of top-level design, coordination mechanisms, and the scientization of practical implementation.

**Keywords:** Financial Literacy Education; National Strategy; Policy Pathway; Inter-agency Coordination; financial well-being

## 引言

财经素养 (Financial Literacy), 也被称为“财务能力”, 是指帮助人们做出个人财务决策、采取相关行动以实现自身目标所需的技能、知识与工具<sup>[1]</sup>。在当前金融全球化、金融产品复杂化的时代背景下, 这一能力不仅关乎个人与家庭的微观财务决策, 更影响国家金融稳定与经济韧性。我国对财经素养教育的关注始于 2012 年, 当年经济合作与发展组织的国际学生评估项目 (PISA) 中首次增加财经素养评价内容, 引起了国内学术界的讨论和研究。2016 年, 由中国教育科学研究院牵头, 联合多家机构成立“中国财经素养教育协同创新中心”, 发布《中国财经素养教育标准框架》, 并以此为依托广泛开展财经素养教育的理论探索与实践推广工作。然而, 近年来财经素养的研究与实践始终未形成规模化发展, 当前财经素养教育仅零散体现于小学校园的义卖、跳蚤市场等活动中, 缺乏系统性与持续性。

从全球趋势看, 数字经济催生了新型金融产品与服务, 也带来了更高、更隐蔽的金融风险, 对公民的财经判断力提出了更高要求。就中国国情而言, 经济社会的高质量发展、共同富裕目标的实现, 以及人口老龄化、数字化转型等结构性挑战, 都要求国民具备与之匹配的财务规划、风险管理能力。然而, 目前我国公民财经素养状况尚未有官方调查数据支撑, 难以全面、动态地反映整体状况。在教育实践中, 尽管在《推进普惠金融发展规划 (2016-2020 年)》等政策文件中提及财经素养教育, 但其发展仍呈现“社会自发、零散推进”的特征, 这导致教育资源分散、覆盖面有限, 国民财经素养的总体水平与结构性短板并存, 无法满足新时代的迫切要求。究其原因, 在于缺乏国家层面的设计与系统战略规划。因此, 系统研究并借鉴国际先进政策经验, 构建符合中国国情的财经素养教育体系, 不仅具有理论必要性, 更具有现实的战略价值。美国作为政府力量较早介入财经素养教育发展的国家, 其发展始终由国家战略进行顶层设计与方向引领, 其经验具有重要的参照价值。为此, 本研究将以“理念-制度-实践”作为分析框架, 深入剖析美国财经素养教育国家战略的构建路径与核心运行机制, 从而提炼出对中国具有系统性借鉴意义的政策启示, 为推动我国财经素养教育政策的转型升级提供参考。

## 一、理念引领：国家战略的目标与原则

### (一) 战略目标的深化：从“消费者保护”到“全民财务福祉”

2003 年, 美国联邦政府首次将财经素养及教育提升至国家战略高度, 其初衷根植于深厚的“消费者保护”传统。21 世纪初, 历经数十年的消费者权益运动, 美国社会已在法律与实践层面形成了完善的保护体系。2003 年《公平与准确信用交易法》颁布, 该法案的宗旨在于保护消费者免受信用欺诈、确保其信息权利。法案明确将第五章相关条款单独引用为《财经素养与教育促进法》。这标志着财经素养及教育获得了独立法律地位, 但其初期立法意图仍明显侧重于保护消费者权益、赋予消费者能力。2006 年联邦政府发布了首份国家战略——《掌握未来》, 该战略提出四大目标: 建立公众对教育资源的认知、为特定群体定制材料、促进公私合作、研究评价教育项目, 旨在帮助消费者获取必要知识与技能, 以防范欺诈、明智选择并行使法定权利。这一战略的发布标志着美国联邦层面财经素养教育从分散推进走向系

统统筹。

2011年发布的《促进美国财务的成功》战略，则标志着理念跃升至“全民财务福祉”。该战略是在经历了2008年金融危机后，面对金融危机暴露的公众财经素养不足问题，以及美国人口结构与养老体系转型的现实诉求，联邦政府认识到个人家庭财务的脆弱性，会形成国家金融体系的系统性风险，因此，将国家战略的重心从“消费者保护”提升至“全民财务福祉”，通过战略升级强化财经教育的风险防范功能。此举表明，财经素养及教育不再仅仅是微观个体的财务能力，更被定位为维护国家金融稳定的基石。2020年，新冠疫情导致美国大规模失业与经济不确定性，国会推出历史上最大规模经济救济法案，但公众对救济资源的理解、申请及合理使用能力不足；联邦政府迅速升级国家战略，快速协调联邦机构，提供针对性财经指导。

## （二）战略核心原则：“因时制宜”与“因人制宜”

美国国家战略的有效性，在于其贯彻了“因时制宜”与“因人制宜”两大核心行动原则，确保了宏观指引既能呼应时代变革，又能精准针对多元个体。

“因时制宜”体现为国家战略内容的动态调整。首份国家战略是为了应对金融产品复杂化初期的冲击而制定，旨在系统性教育引导以帮助民众理性使用金融工具；2020年战略核心任务调整为向民众提供财务复苏指南与紧急资源支持，旨在稳定家庭财务、激活经济参与。此外，诸如2012年推动“尽早开始”策略以加强儿童教育，2015年专攻大学生财务能力等前瞻性项目，均体现了其政策体系根据社会发展进行主动调整的能力。重视政策实践，创新性地发布了评价教育项目的“五原则”与“三标准”，为财经素养教育质量及政策实践的精准性提供了依据。

“因人制宜”首先体现为国家战略对人口结构需求多样性的充分考量与精准满足，坚决摒弃“一刀切”模式。针对全美数千万“无银行账户”或“银行服务不足”弱势群体，财经素养教育的重点在于有针对性地告知消费者避免形成负面信息的方式、处理错误信息的流程；针对自然灾害频发地区的家庭，则强化“灾害财务准备”教育，聚焦紧急储蓄与保险规划，提升社区财务韧性。其次，体现在教育手段与形式的创新性，最具代表性的是消费者金融保护局为美国军人开发的虚拟学习系统，采用游戏化、故事化的沉浸式界面，模拟新兵早期职业生涯中面临的财务抉择，在互动体验中作出有效财务决策，并不断升级以增强学习效果<sup>[3]</sup>。

## 二、制度保障：立法授权与跨部门协同机制

### （一）立法授权：委员会合法性与权威的基石

美国“财经素养与教育委员会（FLEC）”是美国联邦政府执行国家战略的核心机构，其权力根基与行动合法性，来源于2003年《财经素养与教育促进法》的明确授权。该法案不仅赋予了委员会独立的法律地位，更授予其四项支撑其有效运作的关键法定权力：信息获取权（可要求任何联邦机构提供所需资料）、听证召集权（可广泛吸纳社会各界意见）、研究自主权以及多语言服务权<sup>[4]</sup>。这些权力构成了委员会开展工作、整合资源的基础。

更为重要的是，委员会的权威在后续立法中得到了持续性的巩固与强化。在2010年《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》、2020年《冠状病毒援助、救济和经济安全法》等多部重要金融与民生法案中，均明确要求相关行动“须与财经素养与教育委员会协商，并与财经素养国家战略保持一致”。这使财经素养与教育委员会从一个依据单项法案成立的协调机构，转变为美国联邦金融消费者保护与教育政策网络中的关键点，其意见成为相关部门采取行动的前置性条件，权威性得以根本确立。

### （二）组织设计：“牵头-执行”协同运行

财经素养与教育委员会的组织构成与运作机制，旨在使联邦行政体系的合力最大化。委员会由财政部部长担任主席，成员包括了美联储、证监会、教育部、劳工部、国防部等21个拥有重要民生与经济职能的联邦机构负责人。这一组织设计，确保了几乎所有与公民财务生活相关的政府职能

都被纳入统一的战略协调框架。

2019年的机构改革进一步优化了其内部运作效率。改革设立了由财政部部长领导的执行委员会，并下设五个由关键部门（消费者金融保护局、劳工部、教育部、住房和城市发展部、国防部）牵头的工作组，分别聚焦基本财务能力、退休储蓄、高等教育、住房咨询、军人事务等五大战略重点领域<sup>[1]</sup>，由此形成了委员会总体协调、工作组聚焦专业领域的协同运行机制。这一结构既保证了国家战略的统一部署与跨部门资源的统筹，又充分尊重并利用了各成员机构的专业优势、现有政策渠道与目标群体联系，实现了高效协同。如2024年7月，美国国防部、联邦贸易委员会、消费者金融保护局三个部门协同行动，共同发起“军事消费者月”数字宣传活动，该活动直接面向现役军人、退伍军人及其家庭，旨在提高他们对诈骗、消费者保护法律、保险、点对点支付和明智购物等主题的认识。这是一种典型的“宣传-教育”型跨部门合作，国防部利用其触及军人家庭的渠道，联邦贸易委员会提供反欺诈专业知识，消费者金融保护局贡献金融教育内容，共同为特定目标人群提供了一套整合的公共服务。

### 三、实践体系：资源整合与评估闭环

#### （一）一体化公共资源整合平台

财经素养与教育委员会建设了国家级门户网站“MyMoney.gov”及多语种热线电话，构成了美国财经素养教育的公共信息枢纽。该平台具有继承性、可及性与整合型的特征，平台提供的一站式服务，提供了从五大核心财务能力指南、人生各阶段财务规划工具到专业研究报告的全方位资源；兼顾线上数字渠道与线下电话服务，并提供英语、西班牙语等多语种支持，着力缩小数字鸿沟与语言障碍，2024财年，网站共获得202699名用户的512225次页面浏览，共接听8633通英语来电，2124通西班牙语来电，线上西班牙语咨询服务344次，英语咨询服务3088；整合了超过40个联邦机构的主题网站资源，形成了一个庞大的公共资源网络，并鼓励学校、社区组织、非营利机构等二次开发与利用，极大地提升了公共信息的利用效率与社会效益<sup>[3]</sup>。

#### （二）多层闭环的评估与持续改进机制

为确保有限资源产生实效，财经素养与教育委员会构建了一个内外结合、多元立体的评估闭环系统。内部评估主要由委员会及各机构实施，侧重于量化监测，如跟踪网站浏览量、资料下载量、活动参与人数等，以衡量资源的覆盖广度与使用强度。外部评估则由政府问责署（Government Accountability Office, GAO）等独立监督机构进行，侧重于质性批判与效果审视，其报告常尖锐指出项目重叠、协调不足、长期行为改变效果难以衡量等问题，形成有力的外部问责。

最为关键的是“应用性评估标准”的开发与运用。委员会发布的“有效财经教育五原则”（如了解受众、提供可操作信息、提升关键技能等）及“高等教育最佳实践五标准”，将抽象的教育理念转化为具体、可观测、可测评的操作指标。这些标准不仅用于评选和推广“最佳实践”，更提前嵌入到项目设计与实施指南中，引导所有教育提供者从一开始就遵循科学路径，追求有效成果<sup>[5]</sup>。

### 四、联邦政府的精准角色：召集者、媒介与评价者

美国财经素养与教育国家战略的关键在于，清晰界定了联邦政府的独特角色，使联邦政府能够以有限的投入，通过制度和自身权威，整合社会财经素养教育资源，实现政策效用倍增。根据年度报告数据，在财经素养教育推广中，联邦政府仅提供约三分之一的资金，非联邦资金占比达三分之二<sup>[6]</sup>，由此可见，非联邦机构、州政府及私人部门才是实际服务的主力军。联邦政府的核心作用在于发挥市场与社会力量无法替代的三种战略性功能：一是“战略召集者”，利用联邦政府的号召力，提升全民对财经素养重要性的关注；二是“合作媒介”，利用联邦政府的公信力，打破政府部门之间、政府与市场及社会组织之间的天然壁垒，促成资源共享与项目合作，正如其报告所指：“有些组织更愿意与政府而非其他组织分享资料。”三是“权威评价者”，作为联邦政府的执行机构，财经素养与教育委员会主导开发并应用的评估框架，对全国范围内的教育项目进行筛选、认证

与推广，引导实践走向标准化<sup>[5][7]</sup>。

## 五、结论与启示

美国财经素养与教育政策的落地，依赖于一个“理念引领-制度保障-实践落地”的良性生态系统，这一系统的核心优势在于通过立法解决了跨部门协同的权威性问题，通过国家战略调整保持了与时代需求的适应性、与个人需求的精准性，确保了资源投放的效率，使政策有效落实。

对比之下，我国财经素养教育的发展仍处于“社会自发”为主、缺乏顶层设计，面临系统性挑战。美国经验为我国构建新时代财经素养教育体系提供了多重启示：

第一，在理念与战略层面，应启动国家战略的制定。亟需将财经素养教育从自发的金融部门工作中提升至国家战略高度，明确其对于提升国民金融能力、防范系统性金融风险、促进共同富裕的战略价值。应研究制定并发布《中国财经素养教育国家战略》，确立中长期目标、核心原则与重点群体，并建立定期评估与动态更新机制，确保战略的前瞻性与指导性。

第二，在制度与组织层面，须构建符合中国国情的高效的跨部门协调机制。我国应充分发挥集中力量办大事的体制优势，探索建立行政高位推动下的协同模式。建议由国务院或中央金融委员会牵头，组建一个常设的、实体化运作的“国家财经素养教育协调办公室”，成员单位涵盖金融管理部门、教育部、人力资源和社会保障部、民政部、共青团中央等关键部委与群团组织，并明确其职能与协同机制，形成多部门有效协同运作。

第三，在实践与操作层面，需系统推进资源平台、项目创新与评估体系建设。一是集中力量建设国家级财经素养教育资源数字中心，面向全民免费开放；二是鼓励和支持针对不同群体的教育项目创新，特别是利用数字技术开发互动式学习工具；三是加快研发财经素养教育效果评估标准与工具，建立项目遴选与推广机制，引导教育实践从“重形式”向“重实效”转变。

总之，推动中国财经素养教育的发展，关键在于通过系统的国家行动，构建一个政府主导、部门协同、社会参与、科学评估的政策体系，从而为培育理性金融消费者、维护金融稳定、实现经济社会高质量发展奠定坚实的国民素质基础。

## 参考文献：

- [1] U.S. National Strategy for Financial Literacy 2020. [EB/OL]. [2025-11-16]. <https://home.treasury.gov/system/files/136/US-National-Strategy-Financial-Literacy-2020.pdf>.
- [2] Promoting Financial Success in the United States: National Strategy for financial literacy 2016 Update. [EB/OL]. [2025-12-16]. <https://home.treasury.gov/system/files/231/National-Strategy-2016-Update.pdf>.
- [3] FLEC 2020 Annual Report to Congress. [EB/OL]. [2025-11-11]. <https://home.treasury.gov/system/files/231/FLEC-ANNUAL-REPORT-2020-final.pdf>.
- [4] Financial Literacy and Education Commission. [EB/OL]. [2025-10-19]. <https://home.treasury.gov/policy-issues/consumer-policy/financial-literacy-and-education-commission>.
- [5] Best Practices for Financial Literacy and Education at Institutions of Higher Education. [EB/OL]. [2025-11-06]. <https://home.treasury.gov/system/files/136/Best-Practices-for-Financial-Literacy-and-Education-at-Institutions-of-Higher-Education2019.pdf>.
- [6] Federal Financial Literacy Reform: Coordinating and Improving Financial Literacy Efforts. [EB/OL]. [2025-10-10]. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED611168.pdf>.
- [7] GAO-12-299SP, Highlights of a Forum: Financial Literacy: Strengthening Partnership in Challenging Times. [EB/OL]. [2025-11-15]. <https://www.gao.gov/assets/gao-12-299sp.pdf>.