

第一章 教育财政的历史变迁

一、美国教育财政的历史变迁

（一）美国公立中小学教育财政历史发展概述

美国是一个免费上学、靠税收发展教育的国家，但并非历来如此。公众教育实行免费的思想始于 19 世纪，并且这种庞大的公立学校体系于 19 世纪末 20 世纪初在全国范围内迅速形成。

在 17、18 世纪，甚至 19 世纪的早期，美国学校在地方很大程度上一直被认为是私人或宗教的事而出现。就像在英格兰，教育孩子与其被看做是公众事务，不如当成个人的事情。为教育提供资助只是家长和教师的事，而与政府无关。18 世纪美国共和党的领导人把教育看成是能够让市民平等参与政府事务的一种手段，因此把教育机构看做是保证自由的基础。直到 19 世纪中期，托马斯·杰弗逊提议创建免费公立小学才被接受。

在 19 世纪，教育在经济领域里具有很大的消费性，并且也以法律的形式成为强迫性的。但即使教育在 19 世纪中期成为义务教育，在学校财政上对政府也没有一致要求。

在 1647 年，马萨诸塞州的最高法庭通过了著名的老狄鲁德·

撒旦法案。这个法案要求每个城镇建一所学校，或一个大城镇把钱集中起来支持教育。一个城镇至少有 50 个家庭要指派一名读写老师，超过百个家庭的城镇要建一所中等学校。这个法案要求这些学校一般要由牧师、父母或居民来支持，因此建立起第一个通过地方税收支持学校财政的体系。马萨诸塞州于 1684 年第一个为地方学校收取财产税。此外，汉普郡也要求城镇支持初等教育。

到 19 世纪中叶，有几个州已完全实行公立教育，而且把支持学校财政作为政府职责。到今天，所有的州都把公立教育作为免费教育。

创立免费的公立教育，在美国教育史上产生重要影响，它使教育走出个人与教会的樊篱。

公立教育刚开始的时候，都由地方学区控制，只是到了 20 世纪初才有所改变。20 世纪 60 年代，州和联邦政府开始参与控制影响公立教育。20 世纪 80 年代的教育改革，扩展了州控制教育的权限，而地方学区的权限却大大缩小。20 世纪 90 年代，总统与联邦政府建立了国家范围内的教育目标。

（二）美国高等教育财政历史发展的特点

1. 17 世纪初教会支持的殖民地学院

17 世纪初期，反对英国教会的清教徒到达北美大陆后，立即兴建教堂和学校，传播宗教。1636 年 10 月 28 日马萨诸塞湾总法院和该殖民地总监约翰·温思罗普（John Winthrop，剑桥大学毕业生）批准拨款 400 英镑建立一所学院。这便是哈佛大学的前身，它标志着殖民地学院的源起。可以说美国的高等教育一开始便以私人资助的形式出现的。在以后的殖民地时期又相继建立了威廉玛丽学院、耶鲁学院等 8 所以资助人名字命名的学院。

殖民地学院一直把自己看做是非官办的机构，但在殖民地时期，政府也以多种形式资助学院。除了立法机关的拨款外，马萨诸塞湾在早期曾把过往查尔斯河摆渡的收入，后来桥梁代替摆渡以后征收的通行税分配给哈佛。更往后，马萨诸塞湾在哈佛、鲍戴思（Bowdoin）和威廉三校间来分配银行税。在整个殖民地时期，马萨诸塞湾给哈佛的费用总计为 115 797 美元零 73 美分。

政府的资助对于殖民地时代学院有限的财政需求来说也从来是不足的。因此学院必须不断地寻找其他捐助。其中最慷慨的资助来自英国。独立战争前共从英国获得 20 000 英镑的资助，但这种资本捐助积累极其缓慢。

学院经费绝大部分来自学杂费。虽然学生的学杂费不多，但却一直是稳定增长。

殖民地学院当时的主要支出是教师的薪水，但这种薪水往往是极低的。指导教师的收入除了维持他们在任职期间的单身生活外，几乎没有任何节余，甚至入不敷出。因此早期学院的行政领导很少获得成功。由于学院的大部分收入必须用于经常性开支，学院的永久性捐款几乎没有自然增长（利息）。

2. 独立后到南北战争前（1776—1861），美国政府建立起州立大学，使教育世俗化

美国自 1776 年独立以后，高等教育曾经历过一段发展时期，但持续不久就陷入了停滞。1870 年全国最古老的优秀学院的注册率只上升了 3.5%，而全国人口却增加了 23%，这主要是由于美国当时的学院仍是封建的封闭的体制，而没有为独立后的资本主义经济的迅速发展服务，学院中教授的主要课程仍然是古典性的，对学生只注意贵族心智的培养和性格的形成，这显然有悖于美国人民在开发新大陆中形成的对“即刻有用”知识的崇尚。因此建立一种新型的学院体制成为一种强烈的呼声。这时通过的

《权利法案》规定，国会不制定规定国教的法律或禁止人民自由信仰宗教，从而奠定了美国政教分离的原则。政教分离在教育上的意义是：公立学校不能由各个教派控制，在学校内禁止宗教教育和仪式，税收不能资助教会学校。这一原则对美国学校的发展产生了不可估量的影响，使教育摆脱了教会的控制，而由民众管理，为公立学校的发展奠定了基础。

一直在努力创建公立大学中起领导作用的人物是美国独立战争时期和共和国初期的一位杰出的政治家托马斯·杰弗逊。在他的积极努力下，创立的弗吉尼亚大学成为美国教育史家一致公认的第一所真正的州立大学，规定由州向该大学提供财政资助。它使教派与州政府分离。但是他们试图使所有的学院都为州政府控制的努力却以失败告终。

1816年，杰弗逊及其支持者向新罕布夏州议会施加压力，试图把该州历史最悠久的达特默思学院（Dartmouth College, 1769）改建为州立大学。达特默思学院董事会在这个问题上发生了分裂，从而导致必须由法院来进行裁决。1819年，联邦最高法院裁定新罕布夏州无权将私立的达特默思学院改建为州立学院，从而维护了私立院校的自治地位，并导致了美国公私立高等学校的分野，促使各州政府撤销对私立院校的支持，而大力建立州立学院，从而促进了高等教育的发展。达特默思案件裁决的意义还在于它大大促进了州的立法机关、各种宗教派别以及私人团体努力组建各自学院，导致了各类学校之间的竞争以及整个高等教育事业多元化和多样化的发展。

3. 南北战争到二战前（1862—1939），赠地学院的发展标志着联邦干预高等教育

1850年美国有1500多所学院，大部分为法学院或神学院，只有一所学校给与农学家、制造业者和工、商人所从事的相关行

业以教育，直到 1862 年这类学校在全国也只有 6 所。这种状况与当时美国工农业的发展很不协调。18 世纪末到 19 世纪初，随着美国工农业的发展，创办致力于实际领域的高等学校显得十分迫切。但一些州财力不够，无法推动这类教育的发展，在这种情况下争取联邦资助被提到议事日程。

1862 年联邦政府规定向每州提供联邦土地，以资助一所学院从事农业和技术教育；向各州拨赠的土地面积依据 1860 年各州拥有的国会议员人数而定，每有一名议员赠送土地 3 万英亩；各州要将新获土地出售，用所得经费建立永久性基金，除 10% 可用于购买校址用地外，其余设立为捐赠基金，其利息不得低于 5%。这笔捐赠基金如果 5 年之内未能使用，将全部退还给联邦政府。这就是在美国高等教育发展史上真正具有划时代意义的《莫雷尔法案》（Morrill Act），它标志着联邦政府干预高等教育的开端。它的实施极大地刺激了美国高等教育的发展，尤其是对州立大学，使得美国现代的公立大学体系开始形成。

赠地学院的发展不仅促使了美国高等学校为经济和社会发展培养大批实用人才，加速了美国由农业国向工业国转化的进程，而且对于学术事业的发展也作出了重大的贡献，使得美国高等教育摆脱了纯古典的和形式主义的传统，从而导致了美国高等院校中最有影响的学校——综合大学的产生。

独具美国特色的两年制初级学院（社区学院）正是在赠地法案的颁布，精英高等教育向大众高等教育过渡的时代而产生的。两年制学院的建立与发展，促进了美国现代高等教育制度的建立与完善。

1862 年《莫雷尔法案》用政府捐赠公用土地的方式促进了新的农业与技术学院的创办，但当时土地的售价过低，一代人正在迫切需要高等教育，因而州立大学自南北战争以后，即开始普

遍要求从政府的税收中获得更多的财政资助。

尽管捐款和税收是高等学校第一位的财政来源，但学杂费收入对于高校来说也是十分重要的。同时，学院也想方设法扩充财源，其中有一些学校开始转向寻求私人工商企业的救助。但学院仍感入不敷出。二战后，特别是 60 年代末和 70 年代，美国高等学校又经历了一次前所未有的最严重的财政危机。

表 1—1 美国高等学校的财政收入构成比

	1	2	2	2
	1890	1926	1936	1946
总收入（千美元）	28 558	35 529	491 105	923 800
百分比	100.0	100.0	100.0	100.0
学杂费	39.1	30.3	32.2	23.2
捐 款	24.7	18.8	19.8	18.1
州、地方政府拨款	15.6	30.7	28.6	27.6
联邦政府资助	10.4	4.5	8.8	21.4
其他收入	10.1	15.7	10.6	9.7

资料来源：《美国教育专员报告》，1899—1900 年，第 1876 页。

《美国教育 22 年调查，1944—1946 年》高等教育统计，1945—1946 年。

4. 二战后，急剧增加高等教育经费

(1) 联邦政府大规模资助高等教育

二战结束后，由于战争以及 30 年代经济大萧条的影响，美国高校教师工资低，校舍年久失修，又要扩大招生，以容纳潮水般涌来的退伍军人。这就使得高等学校更为急切地要找到新的经费来源。同时，前苏联 1957 年 10 月 10 日成功地发射了世界上第一颗人造地球卫星，使美国朝野上下震惊，许多政治家和其他有识之士认为摆在美国人面前的紧迫任务是要加强教育和科学研

究。美国通过《国防教育法》等一系列重要教育立法，使高等教育成为联邦资助和优先发展的战略重点。

1958年，《国防教育法》颁布，国会拨款10亿美元发展教育，授权联邦政府给本科生提供学习贷金，给研究生提供奖学金，给师范教育机构提供资助，另外还广泛资助科学、数学和外语教育。该法案成为尔后十余年国家优先发展高等教育的战略重点的起点和标志，为美国联邦政府资助教育的新时期的到来铺平了道路。

继《国防教育法》之后，美国国会在60年代又通过了一系列教育法案，大大促进了高等教育的优先发展。

美国学校和大学的领导者们常常把从1963年到1969年的约翰逊政府时期称为高等教育的“黄金时代”。

(2) 广开财路，多种渠道资助高等教育

随着高等教育日益成为联邦政府优先资助和发展的战略重点，以及日益被社会各界所公认，高等教育是促进美国经济增长、增强国防实力、增加社会收益和促进社会平等、实现个人抱负的重要途径，也由于这个时期美国经济已繁荣和人们收入水平的普遍提高，美国高等教育的财政收入出现了前所未有的迅速增长的局面。仅自1959—1960年度到1969—1970年度，整个高等学校的财政收入即由57.9亿美元增加到215.2亿美元，10年间增长了近300%。高等学校的财政收入占国民生产总值的比重也由1.4%上升到了2.6%。

除了联邦政府增加对高等学校的拨款外，州和地方政府对高等教育的资助也不断增长，占高等学校收入的比例越来越高。

(见下表)

表 1—2 美国高等学校收入统计表 (1949/1950—1974/1975)

(单位 : 百万美元)

年 份	总收入	联邦政府		州和地方政府		非政府机构和个人	
		高教经费 百分比	占总收入 百分比	高教经费 百分比	占总收入 百分比	高教经费 百分比	占总收入 百分比
1949—1950	2 374.6	524.3	22	553.3	23	214.9	9
1959—1960	5 785.5	1 037.0	18	1 526.2	26	589.2	10
1965—1966	12 734.2	2 653.8	21	3 300.8	26	956.9	7
1969—1970	21 515.2	3 450.9	16	6 562.7	31	1 448.9	7
1974—1975	35 686.9	6 072.5	17	12 281.8	34	2 462.4	7

资料来源 根据 American Council on Education, Fact Book, 1980 年的材料编制。

联邦政府为了鼓励企业、慈善机构和个人资助高等教育，以补充经费不足，制定了专门的联邦法律。法律规定：凡是向非赢利机构（其中主要是高等学校）捐赠基金、款项、设备和不动产等的机构和个人都可享受一定比例的所得税优惠。非政府机构和个人对高等教育的资助构成了高等学校收入的一个重要收入来源。这无疑促进了美国高等学校，特别是私立院校的发展。

(3) 大量设置学生贷款、奖学金和助学金

1958年《国防教育法》设置了“国防学生贷款”，这可谓世界教育之创举，从未有任何一个国家通过立法如此大规模地向学生贷款，支持学生完成高等教育。为鼓励出身贫寒的子女上大学，联邦和州政府及大学建立了形形色色的助学金计划，其中影响较大的有复员军人助学金、学院工读计划教育机会助学金和佩尔助学金等。

此外，为了培养国家所需的栋梁之才，吸引学生学习关系国家安全和经济发展的重要学科，美国还设立了名目繁多的奖学金

计划，如国家科学基金会设置的研究生奖学金以及卫生专业奖学金、图书馆学奖学金和富布赖特奖学金等。各州、各院校和基金会等慈善机构也都设置了大量的奖助学金。

总之，这段时间是大学生学习的黄金时代，各方面对大学生资助的增长令人吃惊。（见下表）

表 1—3 学生获得资助统计表（1955/1956—1970/1971）

（单位：百万美元）

年 份	金 额
1955—1956	547.8
1959—1960	445.4
1965—1966	746.0
1970—1971	3 084.3

资料来源：David Henry, *Challenge Past, Challenge Present*, 1975.

（4）大幅度增加教师工资

1947 年美国总统高等教育委员会指出，50% 以上的高等学校教师感到教师工资太低，这极大地阻碍了高等教育的发展。1957 年，总统中学后教育委员会提出了建议：在 5—10 年内，把高等学校教师工资增加一倍。1958—1959 年，高等学校各级教师的工资恢复到了第二次世界大战以前的水平，并在以后 10 年内持续增长，工资的增长超过了物价指数的增长。

教师工资的提高把大批优秀人才吸引到了高等学校。据统计，1959 年高等学校教师总数为 28.2 万人，而到 1975 年则发展到 78.1 万人。到 60 年代初，美国高等学校教师的低落情绪一扫而光，大学教师再次成为光荣的、具有很大吸引力的职业。

二、英国教育财政的历史变迁

英国教育财政是英国社会、教育发展到了特定阶段才产生的。早期的英国教育完全由教会、私人或民间团体开办，经费由教派或私人捐赠，基本上属慈善性质。1833年，英国议会通过决议，规定政府为初等教育拨款，这不仅是英国教育从只作为宗教教派活动或民间活动向教育国家化发展的转折点，也是英国教育财政的开端。

（一 英国教育财政产生的历史背景

从18世纪60年代至19世纪30年代末，英国开始了工业革命。工业革命大大地促进了生产力的发展，客观上要求广大劳动者的子女接受一定的教育与训练以成为合格的劳动力。尽管在17世纪后期到18世纪期间，英国的宗教和慈善团体发起了慈善学校运动和星期日学校运动，使成千上万的儿童受到了简单的教育，但这还远远不能适应当时国家工业发展的需要，这一实际需要促使英国于19世纪初开始由政府直接管理教育。

另一方面，以工业革命为背景的18世纪后半叶，也是英国社会思想异常活跃的时期。在18世纪以前，没有一位思想家认为有必要建立国家的教育体系，当时的社会思想是宁要自由，而不肯接受政府的控制。宗教领袖们坚信，教育与宗教不可分离，是一种慈善事业。到18世纪末，这一切都发生了改变。首先是亚当·斯密，在其《国富论》中指出：教育对于社会经济发展具有重大意义，应将初等教育作为义务教育，由国家通过一般税收获得的财政来办。其次是当时的土地社会主义者托马斯·潘恩（Thomas Paine），他认为教育应由国家的公费承担，14岁以下的

贫穷儿童每年给以 4 英镑的补助金，实行免费义务教育。第三是经济学家马尔萨斯，在其 1798 年发表的《人口论》中提出：人口的繁殖超过物质的供给是很可担忧的事，所以国家必须预先设法防止罪恶和贫穷。提到防止方法，那么一种广大的公共教育制度就很有必要了。英国人花很多钱去救贫，而不从教育着手，这是毫无裨益的。^① 尽管这些思想家们的思想有其相异之处，但在主张教育脱离宗教与慈善性质，而由国家参与这一点上却是一致的，这对英国教育财政的发展具有一定的促进作用。

促使英国教育财政产生的另一因素是人口的迅速增长。从 19 世纪初开始，英国的人口空前地增长，1750 年英格兰和威尔士的总人口在 600—650 万之间，而到了 1801 年英国人口第一次普查时已增至 900 万，到 1851 年更是迅速增长到 1 800 万，50 年内翻了一番。“仅仅人口增长规模这一点就打破了民间团体对初等教育的垄断，促使国家直接干预教育。”^② 这些因素的共同作用，促成了 19 世纪上半叶，英国国家教育财政的产生。1833 年，当时的财政部长阿尔索普（Lord Althorp）提出了教育补助金法案，被议会通过，它成为建立英国教育财政制度的开端。

（二 英国教育财政的建立与发展

从 1830 年到 1870 年，这既是英国国家教育机构设立的时代，也是围绕着教育费国库补助及财源税收化纷争激烈的时代。1839 年，英国政府把 1833 年以来 2 万英镑的教育补助金提高到 3 万英镑，并设置了专门的教育机构——枢密院教育委员会

转引自《西洋教育史》，台湾省中华书局印行，第 371 页。

^② Keith Evans: *The Development and Structure of the English Educational System*, University of London Press Ltd. 1975, P.2

(Committee of Privy Council on Education)主要管理和监督用于公共教育的国库补助金。1856年，枢密院教育委员会改组为教育局，成为领导全国初等教育的机构。与此同时，各种论争也在继续。激进的自由主义论者主张以由国家补助、地方管理的初等教育代替民间团体开办的教育；而放任的自由主义者认为，国家与民间团体均能开展教育事业，对民间团体和个人开办的教育事业国家要给予国库补助，并维持其自由。这派思想源于约翰·密尔。密尔认为，教育是社会的义务，国家应给予补助，但他反对国家干预教育，认为那样会威胁到社会自由。与这两种思想相对立的保守主义者则强调，教育不是政府的义务，无须考虑财政补助，坚持将教育委托给民间团体。但到1851年在议会内外开展起来的教育财源税收保障运动中，自由主义思想占据了主导地位。

1847年夏，英国的曼彻斯特市出现了一批教育振兴论者，他们从普遍扩大免费教育的立场出发，设置了民办学校，成为全英格兰关注的焦点。而这时的“全国公学协会” (the National Public School Association) 也主张免除学费，用地方税补充教育财政的不足。协会不但肯定了教会学校存在的合理性，并认为它们有得到国库补助金的权力。但是，由于协会反对教育的世俗性，这一点与它们普及免费教育相矛盾，但主张由国家地方税来保证教育财政却具有重要的意义。

1853年，约翰·罗素 (Lord John Russell) 提出了《自治市法》 (the Borough Bill)，提议五千人口以上的城镇议会具有征税权，并以此作为学校的财源。这反映了由国库补助向地方教育财政发展的倾向。但这一提案未在议会通过。此后，国库补助迅速增长。1858年，以研究如何解决使社会各阶层的人都受到健全而廉价基础教育为目的的“纽卡斯尔委员会”成立，在对英国的教育状况经过了几年的调查之后，该委员会于1861年发表了调查

报告，提出了修改国库补助金制度的具体建议，即： 国库补助金支付应以视学官的报告和学生的读、写、算考试成绩为依据；

建立以地方税为财源的补助金制度。报告中提到的“按成绩付款”的思想被 1862 年的《教育修正法》所接受，并增加了接受国库补助的新条件、学生的出席情况、教师资格及学校状况等。这一补助金政策，一方面带来了教育在量上的普及，另一方面也造成了教育质量的低下，但是，无论如何在国家对民众教育的参与和补助这一问题上已看不出政治上保守与革新思想的根本对立，从而为构筑 1870 年《初等教育法》提供了基础。

在 19 世纪 60 年代，英国要求普及国民教育制度的民间运动达到了高潮。1869 年伯明翰成立了“全国教育联盟”，代表不信奉国教者、世俗主义者和激进派的利益，呼吁推行免费的、非教派性的教育，得到了 80—100 万工人的支持。公众的教育要求终于促成了 1870 年《初等教育法》的颁布。法案承认了宗教团体设立的学校，并且规定其补充学校的不足，但在财政上法案并不完善，没有实行免费制。此后，初等教育法经过数次修订，在初等教育免费观念不断强化之后，初等教育才真正实现了免费。

1902 年制定的教育法使英国教育产生了划时代的变化。它一方面废除了学校委员会，精减了教育行政组织，另一方面规定对地方教育当局权限之外的私立学校进行补助，从而扩大了公共教育的范围。但是，在解决教育财政补助之后，教育管理仍然无法解决，依旧存在着教会与国家二元管理。 1906 年，比勒尔（Birrell）曾数次提出了废除二元制，将宗教性私立学校变成受地方教育当局管辖的公立学校的提案，但未被通过。另外，在 19 世纪 60 年代，英国的中等教育财政也被作为国家教育问题提了出来，但这时对中等教育财政补助仍以狭隘的工业、技术教育为中心，对中等教育的全面发展及下层阶级的中等教育还不够重

视。

19世纪后半叶，英国的地方制度在行政区域、当局、地方税等方面都处于混乱状态，于是改革地方行政组织成了当时议会的议题。1888年英国颁布了《地方政府法》，对地方的行政与财政进行了改革。规定在五万人口以上的自治市（Borough）建立郡市（County Borough），人口不足成为非郡市（Non-county Borough）。非郡市的地位原则上和城区相同，由居民选举的议会管理。财政方面，法案在第20条、第27条提出了有关国库补助金的新制度，主张废除每年由议会决定的旧补助金制度，代之以向地方当局指定具有弹性的财源，如许可证税和遗产税等作为财政补助。这一方式将中央政府从地方当局从来不间断的补助金申请中解脱出来，显示出了将中央与地方财政区分开来的倾向。但指定收入制（Assigned Revenues）实施不久就出现了弊端，指定收入难以满足地方支出的增长，不适应中等教育、技术教育迅速发展的需要，因此，寻求新财源，确保追加给地方政府的指定收入成了一个新问题。

1899年，英国设立了“国税及地方税皇家委员会”（Royal Commission on Imperial and Local Taxation）全面审查补助金制度。该委员会发表的报告就教育、救贫、警察及主要道路维修等地方事务哪一个应由国库负担援助发生了争议，多数意见主张减轻地方税，拥护指定收入制，并主张根据需要扩大指定收入的幅度；与此相对的少数意见认为，中央政府的补助金不应该补助所有地方经费，地方也有分担的部分，提议以综合补助金的形式，限定为地方当局总支出的1/2，以一定的期限定额补助。值得一提的是，当时为了地方当局发展地方事务，国家对这种发展给予积极的援助，讨论补助金问题的实质是为了提高工作的经济性和效率性。

综合补助金是作为对各领域事务固定的整批补助金而分配的，并没有在所有的领域都将它限定为支出的 $1/2$ ，可根据事务的不同进行增减。补助金的分配原则是应与必需的、每人最低标准经费额相符，但不应只对事务按比例分配，还要考虑每英镑平等缴纳的地方税额。尽管少数派的这些意见触击了国库补助金的基本问题，富有启发性，但他们的建议并未能得到立即实施。指定收入制历经数次修改，虽失去了许多特质但仍被沿用。

进入 20 世纪以后，英国社会发生了极大的变化。对于教育来说，已经不能再单纯地认为是地方的事务了，地方用于教育的经费一直在膨胀，补助金额也在增加，地方间的负担不均衡进一步扩大，人口众多的贫困地区陷入了困境，这要求政府要采取某种措施加以解决。1911 年，英国财政部设立了以约翰·坎普 (John Kempe) 为主席的地方税调查委员会 (Departmental Committee on Local Taxation)，对 1901 年以来有关地方税与国税间关系的变化进行了调查，于 1914 年提出了报告。报告为制定新的教育补助金制度和调整中央与地方教育财政关系问题提供了新的思路。报告反对指定收入制，建议由财政部既考虑地方当局的总支出，又考虑地域间的贫富差别及负担能力，以援助地方为目的，向全部各项事务提供“整批补助金” (Block Grant)。报告关于经费的主要原则是：经费负担的比例要尽量相等；要配合地方经费开支的增加而随时扩展政府的补助。为了加强这些原则，报告为补助预算额订立了一个公式，就是“按照每一地区的比值与该地方政府的教育经费之实际开支而制定。坎普报告的主要特性，就是补助款应是一种百分比的”^①。坎普报告的这些建议，

W.O.L.Smith 著，夏邦俊译：《英国的教育》，台湾省开明书店，民国 57 年，第 65 页。

后因第一次世界大战的爆发而搁浅，但其内容对以后补助金制度产生了巨大的影响，在教育经费的历史上有着不同寻常的意义，并成为 1918 年费舍法案教育补助金制度的基础。

按照坎普报告的原则，费舍法案有效地改革了地方教育经费的补助制度，促成了中央与地方间建设性伙伴关系的建立。但这一原则也受到了多次反对。1921 年 12 月设立的格迪斯·艾克思委员会（Geddes Axe Committee）建议削减 1/3 的补助金。该委员会对百分比制提出批评，认为它实际上是一种鼓励地方开支的制度，从经济角度出发应当废除这一百分比补助金制度，而代之以固定补助金（Fixed Grant）或基于一定单位的补助金。但该委员会没有谈到对教育补助金制度的彻底改革，只是提出了如上所述的一系列能给教育经费带来重大影响的建议，因此，补助金制度依然延续，但从 1921—1922 年地方教育当局的总支出从 7 314 万英镑减少到 6 760 万英镑可以看出，政府虽没有直接压缩补助金，但是在通过压缩地方支出的办法对教育经费进行控制。

1922 年，英国设立了以梅斯顿（Lord Meston）为主席的调查委员会，开始讨论能取代百分比制补助金的新制度，该委员会最终未能提出任何改革方案。1924 年，最初的工党政权建立，自格迪斯·艾克思委员会以来的减缩政策宣告结束。1925 年的《地方自治法》引入了旨在调整地方财政的新制度——一般国库补助金（General Exchequer Contribution），这在补助金制度史上具有划时代的意义，但教育补助金并未包含在这一补助金制度改革之内。进入 20 世纪 30 年代，英国的经济不景气愈发深刻而严重，教育界也采取了增加学费，减少大学生奖学金等政策。教育部采用了以下节减经费的措施：废除费舍法案中关于初等教育 50% 经费由中央补助的条款；教师工资降低 10%；教师工资中的补助金由原来的 60% 降到 50%；延缓教育扩充计划。

这以后直至二战前，补助金制度及中央与地方的教育财政关系并无大的变化，百分比制补助金继续沿用，地方税负过重及地区间的不平衡不仅没有解决，反而日益明显。

面对地方财政的恶化，英国教育部采取了部分修订补助金计算公式的措施，如对中等教育建筑与设施的补助从 20% 提高到 50%，将儿童上学的交通费补助从 20% 增加到 40%，这些虽在某种程度上缓和了地方的不满，但并未真正解决教育财政出现的问题，二战后，英国教育财政改革的基础就这样形成了。

（三）战后英国的教育财政

第二次世界大战使英国的教育遭受了严重的创伤。战争期间补助金制度未作任何修改，1944 年颁布的教育法解决了补助金制度综合改革的最大障碍——二类地方教育当局的问题，实行地方教育当局一体化。但对中央与地方当局财政关系进行改革的时机仍未成熟，二者财政关系依旧。由于整批补助金不适应战后教育发展的需要，在 1945—1947 年间采用了暂定性的补助金制度，教育部对暂定性补助金作了如下规定：综合百分比制补助金，它的分配公式是：地方开支的 60% 加平均出席^①儿童每人 6 英镑的人头补助金减 2 先令 6 便士地方税收入额。这一公式从地方支出的额度考虑了需要程度，从地方税的收入考虑了地方的财政能力，因而对调整地方当局间的贫富差距起到了一定的作用；给予贫困地区及人口稀少的地区特别补助金 200 万英镑；为应急师资培训计划和空袭灾害区提供 100% 的补助金；为学校的牛奶、供餐及教师培养学院提供补助金。

由于暂定性补助金是为了缓和战后经济困境而采取的应急措

平均出席，即是以学校上课的次数去除所有的学生出席次数的结果。