

## 第十章 我國各級各類學校資本門經費來源與運用之探討

經由前述研究結果發現，我國各級各類學校資本門經費無法為本研究實證迴歸分析所解釋，致使本研究在進行學生單位成本估算時，無法將資本門成本部分納入。因此，本章首先將藉由探討我國各級各類學校資本門經費來源與運用來針對資本門支出的不規律特性，作一分析與討論，其次，並歸納整理出一些影響資本門支出之種種可能因素。

### 第一節 資本門經費來源與運用分析

我國各級各類學校之類別繁多，就經費之來源與運用討論：公私立有別、大學與高中職及國中小有別、普通高中與高職有別、高教司與技職司及中教司(師範院校)所負責之學級有別、縣市間或中央與地方政府間又有別，凡此種種，如果一一闡述未免過於龐雜，且不盡符合研究效益，因此本研究針對高等教育、高級中等教育以及國民教育三大學級，盡量以一類學校為探討原則，進行資本門經費來源及運用之分析。

#### 一、高等教育

高等教育之經費來源與運用，以國立大學為例，現階段我國國立大學絕大部分都已實施校務基金，本研究納入計算之國立大學即全部屬之。國立大學屬教育部高等教育司管轄，在校務基金的體制下，各校經費百分之七十五由高教司經過內部計算決定之後分配給各校做自行運用；另外之百分之二十五由各校自行籌措，籌措來源包括：學生學雜費，此部分佔最大比例，可達85%左右；其他還有建教合作、推廣教育收入及其他如利息收入等，不足之部分教育部並不另行補助。因此，籌措足額之經費乃為各校所需努力的目標。

在教育部所分配之百分之七十五的經費部分，包含了經常門及資本門的圖儀設備費，至於大型的學校建築經費只要預算超過五千萬元者，一律需經由教育部所組成的跨單位小組(包括有：總務、高教司、會計處、外部專家學者等)進行審核，並沒有明確標準，大抵要求學校提出硬體建築之需求性、

急迫性，經由審核通過後方可撥予經費。此部份經費並不列入每年撥予學校的 75% 中計算，屬於每年分年外加的經費，因此對於二所規模一致之學校而言，如果甲校爭取到七千萬建築經費而乙校無，則這之間顯現在年度決算中的差別便有極大的差距。

就總體經費而言，教育部高教司在決定該年度各校經費分配時，會依據一個未對外公開之內部公式，據了解主要以學生數為基數進行各校經費之計算，所以一方面學校提預算需求會依據去年、前年經費編列，一方面教育部也一樣根據歷年經費做稍微調整，整體來說，在硬體建築經費之外，每年經費變動不會太大，所以縱使在各校自行運用經費原則下，經常門部分各校除非教授晉級、調薪或新增系所需要增加教授員額等，經常門成長可說是緩慢而穩定，至於資本門圖儀設備費一樣不會變動太大。

此處值得注意的是，國立大學對於本身經費之預算提出與運用有較大的彈性，所以，雖然年與年之間經費穩定小幅變動，但校與校之間的資本門支出比例卻可能因為受到學校發展需求的重點方向影響，導致支出比例不一，因而造成較經常門更多的差距。根據教育部規定，各校編列年度預算，經常門最大上限為 65%，資本門最大上限為 76%，兩者可調整之空間彈性甚大，因此，以二間規模類似的國立大學為例，如果學校都無房屋建築經費，那一般而言，學校間資本門的差距可能就是會在學校本身擬定預算時，經費門比例的差異表現出來。除此之外，相較於新設立之大學，校齡較久之大學在編列經常門人事費時會有較多的支出，因為雖然教師人數可能相去不遠，但是設立較久之大學其教師的職級以及年資許多都已達到一定的階段，因此在人事費、鐘點費上也就需要較多的支出。

另外，還需注意的是，各大學間在編列該年度的圖儀設備費時，並無所謂的設備標準依循，甚至在各校經費需求「由下而上」呈報彙整的情形之下，各系所通常是以填寫「預估調查表」為經費需求來源，當然，一樣是在既有的歷年基礎上予以稍微增減，如同高教司分配給各大學一般，除了土地建築費外，一樣是在歷年既有基礎上予以增減。

綜合以上，國立大學之經費是學校向高教司提出經費概算，在既有基礎

上衡酌去年經費，高教司再依照公式給予學校 75% 經費，在經常門最大上限為 65%，資本門最大上限為 76% 內學校可以自行決定多少用於經常門，多少用於資本門，至於土地建築經費則是在每年經費之外再額外給予，採分年、以延續性工程的項目給予經費。準此，就國立大學而言，一者經費門比例學校有相當彈性，但亦不會有相當大的變異，所以圖儀設備費雖不若經常門的預測度極高，卻也有一定的預測度；至於資本門土地房屋建築依據學校該年度工程的有無或工程大小，則會呈現極大的差異，而工程取得端看教育部小組評估後依需要性、急迫性做出決定。

## 二、高級中等教育

高級中學部份，根據訪問市立高級中學會計主任以瞭解學校實際運作情形，進一步歸納分析公立高級中學之資本門經費來源與運用。就市立高級中學（亦即本研究所謂的普通高中）而言，通常資本門之來源有下列數端：

### （一）學生學雜費

學雜費中，學費全部供應學校資本門之支出，雜費則大部分供應經常門除人事費、鐘點費以外之支出，但仍有少部分（或者完全沒有）挪用至資本門部分。

### （二）中央或地方政府補助

現在省立高級中等教育學校已歸於國立學校，但北高二市仍屬於市立。此部份經費對於學校之資本門支出是最主要的來源，以高雄市為例，如果學校需要興建大型建築，則供應資本門之雜費當然不足以支付龐大的建築經費，則此部份費用自然需要由市府編列預算來補助學校。

### （三）家長會或地方團體、公司等私人捐贈

此部份普遍金額不多，較特別者為若學校位處於諸如水泥場、大型化學

公司等地區，則學校可能會得到較多數額之廠商對當地（包括學校）的回饋金。

由以上可知，高級中等教育在經費上大部分需仰賴上級主管機關補助，因為學雜費與外在捐贈收入極為有限。而就年度經費之申請而言，資本門之申請流程，以高雄市為例，首先由學校個別提出該年度需求明細申請，至教育局彙整後，由教育局組成協調會針對眾多之申請案一一跟各校個別舉行協商，針對申請項目之需求性進行了解與協調，最後，由教育局衡酌各校實際需求情形及其急迫性，做出各校申請通過與否的結果，當然，此一「衡酌」並無確切標準可供依循，為一蒐集眾多學校資訊後所做出之小組判斷。之後針對申請結果，再由通過之學校再一次提出完整的需求項目明細，教育局經過彙編後送交主計處，此時主計處會成立一個較低層級的工作小組以做出預算之決定，倘若遇到需要經過討論方能定案者，再由市長所召集、位處於主計處內之預算委員會核定。經由主計處核定後送交議會審查，主計處再將總額交由教育局做分配，通常實際金額會少於申請金額，並且申請學校可將當初所提之申請項目名稱做一稍微更動。

至於儀器之購置，同樣是一開始學校提出需求申請，再由教育局對各校做協商，因此就一般學校而言，儀器之購置並非每年皆有，尤其在純粹高中中，實驗儀器或實作機器並不是很需要，所以除非硬體之興建需配合相關儀器之購置，否則儀器費之金額多為零星、規模較小。所以學校每年之資本門支出中，工程款多少都會編列，因為大至校舍建築，小至鐵捲門裝設都屬於工程費用支出，只是大型建築工程與小型零星工程顯現在資本門的經費差異很大。

另外在回饋金或捐贈方面，有時候企業、廠商會直接捐給學校，有時候則透過教育局贈予，並無定律。

### 三、國民教育

根據憲法規定，我國國民教育由縣市負擔，依據地方自治的精神與國民學校因地制宜的特性此權責歸屬極為適當，但根據鄭英耀、張玉山、蔡清華

(民 89) 研究指出，我國國民教育由縣市政府所負擔，但地方政府囿於財政收入不佳，特別是某先縣市自有財源過低(表 10-1)，導致經費支出光是人事費已佔去過半金額，而其中又以教育人事費佔了大多數，因此地方政府對於國民教育祇能「維持」經常門支出，編列小額資本門，可以說是「無力投資」資本門部分，因此資本門諸如圖儀設備、房屋建築多有賴中央補助。

表 10-1 台灣省各縣市 83-87 年度平均自主財源及人事費比例對照表

縣市別	自主財源 平均比例 (%)	人事費 平均比例 (%)	縣市別	自主財源 平均比例 (%)	人事費 平均比例 (%)
台北縣	70.45	54.27	高雄縣	50.24	49.41
宜蘭縣	49.89	52.46	屏東縣	44.17	53.01
桃園縣	61.90	50.70	台東縣	42.65	50.85
新竹縣	50.03	47.19	花蓮縣	45.12	54.76
苗栗縣	39.82	50.83	澎湖縣	40.67	54.45
台中縣	48.88	52.42	基隆市	68.76	54.11
南投縣	42.38	51.78	新竹市	71.90	57.17
彰化縣	50.90	58.56	台中市	76.37	53.17
雲林縣	46.53	50.15	嘉義市	60.14	58.09
嘉義縣	39.14	43.86	台南市	67.37	49.82
台南縣	51.43	50.92			

資料來源：依據台灣省政府財政廳資料彙整。

註：73-86年度係決算數，87年度係預算數；自主財源比例=實質收入/歲出；人事費比例=人事費/歲出。

以此來作為了解國民教育經費來源的基礎，縣市教育經費來源有三：

#### (一) 總額補助

由教育部分配給各縣市地方政府。此總額補助部分在金額以及補助方式上沒有依循之標準，基本上是採「循往例」的方式對各縣市進行分配，且中央有增減經費之權限。以高雄市為例，在民國八十四年以前高雄市每年均可分配到約 13 億元，後來但因補助經費之運用一起納入市政預算中，常未能專款專用，所以近三年來被刪減為每年約 7 億元。此筆補助款最大好處在於縣市政府可以靈活運用經費，而不受補助項目之限制。

## (二) 專案補助

其申請方式有二：

### 1. 大型專案計畫補助：

中央推行政策，各縣市教育局配合政策擬定計畫向中央提出申請補助，再由中央直接撥款給地方縣市。例如以往之「發展與改進國民教育三大計畫」、「教育優先區」及「小班小校」等，中央政府藉由此專案補助來達到政策推動之目的。以往此類補助採公式補助（如「校務發展計畫」），但現在經費之分配已無公式為指標。當然，縣市政府在運用此筆款項時，必須受限於中央所提之項目。限制之餘，此類金額常為縣市教育款另一重要經費來源。

### 2. 小型臨時專案計畫申請：

此補助部分通常是臨時政策性的，例如新的教育部長上任，認為在某方面（如：兩性教育）有加強的必要，就會要求教育部在國中小推行此政策，再經由各縣市教育局提出需求，進行補助。

此外，縣市政府尚會自編國中小教育經費，而此部份金額須受議會監督，然金額，且多用於經常門部分。

從以上來源可以發現，縣市教育經費多支出於經常門，在編足經常門經費後，資本就無力再進行投資，於是只得有賴中央進行計畫型的專案補助，如此一來「大型專案計畫補助」以及「小型臨時專案計畫申請」必定成為一般縣市及學校資本門經費的主要來源，申請到中央專案計畫補助與否乃成為資本門增加的重要關鍵。

一般縣市在經費申請之流程為學校依本身需求或者政策需求提出公文及經費表，再經由縣市審核，過程本身並無不妥，只是問題出在經費申請沒有準則，地方政治勢力有介入的情形。也就是縣市主管機關在針對各校之補

助申請時，地方議員等的強力關說、人情壓力，常成為決定何校得到補助的一項重要影響因素。以校長爭取經費的管道為例，主要有三：(1) 經由議員關說；(2) 碰到官員時直接爭取；(3) 或向視察督學說明學校難處（然而督學也只能建議縣市政府，無權過問）。其中以透過政治關係最為有效（如非大型工程通常藉由民意代表爭取一定通過）。因此，諸如「政治校長」的出現，其學校多能爭取到相關經費，反之，與地方政治勢力較無良好關係之校長在爭取經費上就比較吃虧。縱使真正需要，學校建設也可能停滯不前。

而地方派系、政治力介入的嚴重情形各縣市程度亦不一，有些縣市在審查經費時也會有一些自己的審定辦法，讓審核過程力求公平。例如可由教育局負責的科、課召集若干位校長以及科員約 10 名左右組成委員會，至各校察訪，審核各校所提之需求，並依實際察訪情況做調整。如此顯然較能了解各校實際情形來決定補助的優先順序。而依據標準如：

- \* 安全疑慮之項目。
- \* 急需突發之項目。
- \* 縣長、縣市教育局長之施政重點。
- \* 校長辦事績效、提出計畫的努力程度。
- \* 文化不利之學校等。

盡量在縣市單位主管自由心政及議員強力關說的因素下，讓補助金額能為真正需要者所得。然而，這只是少數縣市有此「良法」及環境，在一般縣市如果幅員廣大，那教育當局如何能一一訪視各校？且學校工程又牽扯出地方工程建設公司及幕後主控者利益，對於縣市長、教育局長及官員來說，金錢、利益、選票、人情、勢力糾結的結果，才是大部分補助結果最後的裁定者。

可見，在國民教育一環，一方面政策性因素諸如「教育優先區計畫」會影響中央補助的金額分配，使得某些縣市或某些符合標準之學校能在幾年內得到為數眾多的工程款項，造成資本門經費大增；另一方面，縣市教育經費分配時，外在勢力的介入，也會造成影響經費分配不規則性的變動，使得某

些學校經費充足，某些卻經費短缺。此外，一開始就已提到之地方自有財源過低之現象，並非所有縣市都是如此，例如北高兩市以及台中市、新竹市等省轄市，其自有財源仍較其他縣市高，相對的能投資於轄內各學校的資本門經費也較高，無形中，縣市間學生的資本門單位成本也就有差異出現，呈現教育機會不公平的現象。這些都是影響資本門經費未能規律性因素之一。

## 第二節 影響資本門經費分配的因素

綜合以上對經費來源及使用的分析結果，以及文獻探討的發現，本研究乃試圖找出影響資本門經費分配的因素。

### 一、資本門經費來源及運用方面

#### (一) 高等教育

1. 由於國立大學在編列年度預算時，各校經常門最大上限比例為 65%，資本門最大上限為 76%，二者彈性空間甚大，因此學校間依本身發展需求的不同，經費門比例難免出現差異，因此經常門解釋力極高、資本門圖儀設備費用卻較經常門為低。
2. 巨額資本門經費補助（超過 5 千萬）不列入學校該年度 75% 的中央補助款，而是以另外計算的方式給予補助，如此一來硬體建築經費的補助取得與否，就會造成二校間資本門差距極大的現象。

因此，在經費分配規律性極高的國立大學中，經費使用自主，各校的資本門使用也就較無同一規準可循；另外，大型資本門經費屬於學校每年編列經費以外的外加補助，因此其「專案補助」的性質至為明顯，其所代表的就是中央在學校本身的基本需求經費之外，再額外給予，所以不應當歸入每生基本需求的單位成本之中。當然，國立大學尚且因為上述因素導致資本門未能經由多元迴歸分析做出良好預測，更遑論經費來源及使用更為複雜的私立



大學。

## (二) 高級中等教育

1. 高級中等教育的經費來源及使用情形也是比較複雜的一環，時值我國教育體制改革的關鍵時期，其中高中與高職比例的調整以及整合亦為目前教改政策的重點。前述章節已述及高級中等教育之型態正處於轉型的階段，類型包括有：普通高中、普通高中含有國中部、普通高中含有職業類科、高職含有普通類科、高級職業學校等，由於學校組成的複雜度增加經費分析之困難性，難以計算出各類學校學生單位成本。其次，各校經費的預決算並未明確劃分出各類科的經費支出，故本研究無法明確區分學校的建築設備支出的真實使用情形，故此亦為影響學生資本門成本支出計算之重要原因。在此限制之下，本研究雖試圖將高中職區分為普通高中為一類、綜合型高中為一類進行學生單位成本之分析研究，但資本門部分卻仍然未能經由本研究之迴歸分析得到任何理想結果。
2. 至於儀器設備費用的支出，理論上由於各類高職的實作科系不同，應會造成儀器的購置費用不一，其次普通高中因較少實作課程，所以通常職業學校資本門的經費需求會較多。不過，經本研究的實證迴歸分析結果，依舊無法找出任何趨勢。
3. 同樣的，資本門之土地建築等大型經費需經由主管教育行政機關做出協調訪視的裁定，能得到補助、或未得到補助差距極大，表現在資本門支出上也未能顯現出規律性，值得注意的是，其仍屬於「專案補助」的性質。

## (三) 國民教育

1. 政策影響專案補助項目，造成某些學校易於申請，資本門經費自然增加。例如八十五年以來實施之「教育優先區計畫」，對於花蓮縣、台東縣（經費補助前二名）的國中小學有極大的幫助，且經費多補助在硬體設備上，反應在學生單位成本，這些學校在資本門上自然極高，特別是有些學校學生不逾三十人，申請建築經費卻可高達千

萬元，每生分攤的資本門經費之高難以想像，此即為何資本門無法由學生數、班級數等成本動因做出解釋。

2. 縣市自有財源影響，縣市間的學校資本門支出有所差別。自有財源高的縣市在經常門負擔外多有餘裕對轄內學校進行資本門補助，加之中央補助仍然存在，相較之下，自有財源低的縣市連經常門支出都有問題，絕大部分資本門經費祇能有賴中央補助，這之間的差別當然不能經由學生數等成本動因得到解釋。
3. 外在因素影響經費分配，造成經費分配的不公平性與未能規律。主要在於縣市分配中央補助經費層面時，不能完全依照學校需求，受到人情政治壓力影響；另外，校長個人本身對經費申請的「努力」程度，也是申請到經費與否的關鍵之一。從此處來看，中央補助地方國民教育的資本門經費顯然不是經由學生數、班級數等而來，所以亦不適於列入單位成本計算。

綜合上述，資本門經費在學校的預算編列體制下，本來就是屬於基本需求之外的一項經費，至於大型的資本門經費更是經由「專案補助」的方式進行，因此在以學生數、班級數、教師數、行政人數等成本動因進行迴歸分析下並無法得到任何解釋。

## 二、固定成本特性之影響

學校之資本門經費多屬於固定成本，其性質為成本之總數不隨成本動因之增減而變動，例如學校土地、建築與設備等費用，不論學生數多寡，其總金額均固定不變；它相對於變動成本所意涵的，成本之總數隨成本動因之增減而呈正比例變動，如學生數、班級數。由於固定成本之總數固定，因此，單位固定成本將隨成本動因之增減而呈反方向變動。此外，有些固定成本，在成本動因的某一範圍內，其總數維持不變，但當成本動因超過該範圍時，其成本總數可能會立即產生大幅的變動而跳升一定之金額，亦即成本並不隨著成本動因之變動呈連續性之增減，而係呈階梯性增減。例如，當學生數成長到一個幅度，而使原有學校建築不敷使用時，學校則可能必須立即增建一棟新校舍，而使固定成本（校舍建築費）一次大幅增加。

由上述可知，按成本之效益期間長短劃分之經常成本與資本成本，資本門經費為固定成本，不隨成本動因影響而變動，也就是學生數、班級數、教師數等本動因並無法直接影響固定成本的增長，而固定成本亦不會在每年經費中顯現出來，而是呈現階梯式成長。為了適當處理及估計成本，我們首先需要找出成本動因，然後再透過成本習性分析來確定成本與成本動因間之關係以及總成本與單位成本之間互為牽動之關係。從此處有二點發現：

- (一) 經常門屬於變動成本，會隨著成本動因呈正向增減，因此，在本研究透由多元迴歸分析後，經常門能由成本動因上得到良好解釋；反觀資本門並不會隨成本動因呈正向增減，而是呈現階梯式成長，因此以某一年度作為計算基準並無法對資本門經費做出任何解釋。
- (二) 呼應前面有關各級學校資本門經費來源與使用情形的討論，資本門屬於固定成本，不會隨著成本動因之增減而變動，只是有些固定成本（如建築物），當成本動因（如學生數）超過該範圍時，其成本總數可能會立即產生大幅的變動而跳升一定之金額，此即跟各級主管教育機關對各級學校的補助方式相契合。各級主管教育機關對各級學校的資本門大型補助，是排除在學校每年度經費預算之外，是以一種「專案補助」的方式對學校做補助，就一所學校而言，大型資本門經費的取得，並非每年皆有，通常是學校學生人數激增，需要興建教室以供需求使用，或是校舍年齡過於老就需要重建等等，因此，通常它並不會隨成本動因變動，並且在某一年度得到補助時，使得成本總數呈現一階梯式的跳動成長，單以一年經費來看的話，當然看不出其前因後果，也不明就裡為何甲校資本門經費多出乙校甚多。

### 三、政府會計性質之影響

由於我國政府會計之特性，其中長期性資產不列入平衡表及不計折舊之特質，使得各學校機關對於所購置之資產均不提折舊，而採一次報廢的方式再添購新的設備，以致無法從目前學校之財務報表上看出真正的成本效益情形，影響學生成本之合理計算。因此，從公務成本計算之角度來看，長期性

資產實有其提列折舊之必要性。所以，理論上，在進行學生成本計算時，也應該要計算資本設備折舊以做為學生成本的一個部分分攤，然而受限於公務預算之規定，公務機關的資本設備並不分攤提折舊，因此，準確估算各校之資本門費用有其實務上之困難。據此可知，目前政府會計之特性對於估算學生合理成本上將有所限制。

所謂長期性資產當然包含前述所提之土地建築經費、儀器設備，在各學校機關對於所購置之資產均不提折舊，而採一次報廢的方式再添購新的設備的情況下，購置設備或興建建築那一年的經費，在計算單位成本時便會全數分攤到該年度學生身上，這一點當然極為不合理，因為長期性資產的使用年限頗長，以一棟建築二十年為例，其成本應平均分攤在二十年內所有學生身上，如此才算合理，在計算每生單位成本時也才不至於有資本門經費大起大落的情形，但受限政府會計性質的影響，研究遂不能經由單一年度得出合理之成本估算，因此，進一步將學校之經常門與資本門做一區隔，讓經常門作為學生單位成本的基礎；資本門則作為專案補助的性質，不分攤至學生身上，而是依照學校真正需求與迫切性，此或許是在計算學生成本時較為可行與精確之道。

#### 四、學校特殊情況之影響

- (一) 有些學校牽涉到新設立或擴增學校規模，因此短期內土地建築費用理當居高。例如近年來我國高等教育學校數激增，專科學校多數升格為技術學院、學院升格為大學，在教育部所規定的升格標準下，學校需要一定的土地、建築才能達到升格要求，因此短期間內乃大量增加資本門經費以為購置土地或興建建築之所需。
- (二) 校友及企業捐款，易造成資本門的不易解釋。例如大學經常經由募款得到經費，在自籌的 25% 內，學校間校友成分的不同對於捐款金額亦會有所不同；又如地區性企業及廠商會對當地學校提供回饋金，如同中央的專案補助一般，會使得資本門在基本需求之外額外增加許多的經費則該校學生單位成本自然較他校為高，卻非由成本動因所影響，而是地理因素。

### 第三節 資本門經費分配的可行方向

根據上一節所分析的四大類原因，顯然的，資本門的不易解釋，正因為它並無法經由學生數、班級數、教師數、職員數等成本動因得到相對應的變動，所以在經由多元迴歸的分析後也無法得出學生成本之估算模式，因此在經常門往往能精確的得到學生單位成本的預測時，資本門卻未能得到結果，而必須另做解釋。準此，屬於基本需求性質的經常門經費，正適宜經由公式之計算，來估算各級各類學校每年度所需經費，因為它能精確的分攤至學生身上；至於資本門則不適宜，其應該採用專案補助的方式來進行經費之分配，在資本門經費分配的無規律性下，此種補助方式應做適度修正，回歸到設備標準，從設備標準出發，採用「專案補助」方式補助，由學校根據設備標準或特殊需求提出。