

第二章 文獻探討

本章將分為四個小節，分別敘述教育經費基本需求之內涵、國民教育、中等教育以及高等教育的相關文獻。

第一節 教育經費基本需求之內涵

本節探討教育經費基本需求之內涵將從教育經費編列之基本概念、補助公式之發展、以及需求本位補助公式之功能與規準三方面敘述之：

壹、教育經費編列之基本概念

當憲法第 164 條有關教科文預算經費保障的條文，在修憲的過程被刪除，引起全國譁然與抗議遊行外，有識之士莫不亟思提出補救方案。其中前教育部長吳京(民 86)提出以 GNP 制訂教育經費比例，保障教育經費之確定性，以免教育與文化在欠缺明文規定預算下限之情況下，造成總預算相對萎縮之趨勢；前立委陳漢強也曾提出「教育、科學、文化預算編審條例」(陳冠名，民 87)，基於憲法第 164 條之精神，將教育預算自籌劃、編造、審核、及成立等四個議題，予以具體化；民間團體也提出「教育經費國庫負擔法」，希望藉由法律層次之保障，確保教育經費。

此外，學術界也對此問題提出若干針砭之道，李顯峰(民 86)即指出，應依成本效益分析觀念，制訂若干教科文發展參考評估指標，並酌引進市場競爭機制功能，一方面保障教育經費，一方面符合資源使用之效率。而馬凱(民 86)也指出，教育本身因具有要求穩定之特質，以 GNP 制訂教育經費比例，正好符合所需。洪文向(民 86)也認為政府以 GNP 制訂教育經費比例，一者可以減少教育經費分配制度僵化之弊病；二者賦予教育經費在法律上之保障，使其有固定之比例，將有助於教育事業之「長治久安」。

其間，雖也有不少學者反對訂定教育經費下限之保障(吳惠林，民 86；林玉體，民 86)，但在民間普遍憂慮教育經費不保，各縣市政府預算短絀之情況下，制訂「教育經費編列與管理法」成為社會主流之共識。其中包括立法院翁金珠委員之版本、李慶安委員之版本、中華民國教育改革協會之版本、以及教育部委託專家研議完成之官方版本等四種，這四套版本之條文雖有所差異，但藉由法律之訂定，以達成保障教育經費額度、中央與地方合理分擔教育經費、提高教育經費使用之彈性與效率、即教育經費流向透明化等四個目標，則是各版本一致之精神(李慶安，民 88)。

綜觀我國在憲法第 164 條條文刪除後之發展，訂定「教育經費編列與管理法」似已成為社會之共識。而在這個共識下，教育經費應如何編列？編列之標準為何？教育部門之實際需求為何？凡此問題，均有賴充分收集相關資訊後，才能做出明確客觀之決策。也就是說，建立一套適用於我國各級各類學校之經費需求補助公式(funding formula)，實有其迫切性。

從八〇年代開始，教育改革之趨勢，強調學校本位管理之精神，將過去由政府所掌控之中央集權走向分權化之模式，逐步將經營學校之政策擬定、優先順序安排、及辦學績效責任評估之權力與責任，下放由學校負責。在此趨勢下，一套能顧及需求本位(need-based)之教育經費補助公式就益形重要。Caldwell、Levacic、與 Ross(1999)認為，所謂經費需求補助公式，是指建立一套合理標準，以能公平有效分配教育資源。英國政府認為補助公式是一套有關經費編列之方法、原則、及規則，這套公式並非全然是數字之計算，但在分配過程中維持一致之標準則是基本之要求(DES, 1988)。Knight(1993)綜合各國教育經費之編列方式，歸納出三種主要之模式：(一)固定比例制：即根據前一年度之預算總額，增加或減少一定比例之經費編制模式、(二)標購制：學校根據經費補助機構預先設定之標準提出專案計劃，依計劃審核後之品質決定補助額度之編列方式、及(三)評鑑審核制：由經費補助機構對學校進行評鑑後，依評鑑結果決定補助額度之模式。

不論是哪一種模式之經費編列方式，補助公式在今日學校教育中所扮演的角色，從中外教育之發展歷史去追溯，可以發現在教育經營過程之決策中，具有包括自由(liberty)、均等(equality)、普及(fraternity)、效率(efficiency)、

及經濟成長(economic growth)等五種主流之價值(Swanson & King, 1991)。在不同的時空環境中，這五種價值有其不同之優勢與劣勢，但在決定經費補助公式的過程中，沒有任何一個價值會完全受到忽略。

「自由」是一項最古老的價值，在教育體制中，教育選擇權之使用、教育券的實施、及多元文化之重視，正是尊重個體教育自由權的體現。在任何民主社會中，「均等」代表每一個個體均應受到公平的對待，在教育上正是「教育機會均等」的根本；而具體反映在教育經費補助上，就是「水平公平(horizontal equity)」與「垂直公平(vertical equity)」之重視，務必使得教育資源之分配，「同等特性相同對待」，每個學生享受相等資源；以及「差別特性差別對待」，能依學生個別差異，給予不同之資源(陳麗珠，民 82；蔡文標，民 87；Berne & Stiefel, 1994；Hirth, 1994)。「普及」是長久以來教育所堅持的一個重要理想，在某些層面上與「均等」有所相關，以追求讓每一個體不分社經背景、階級、性別、宗教……等，均能享有適當(adequate)的教育權。「效率」是指教育資源之輸入與輸出間能達成「經濟」之目標，有效運用教育資源，達成最大教育產出(productivity)。主張刪除憲法 164 條的人中，就有相當多數的人士持「效率」的觀點，認為保障教育經費與教育品質(產出)間並無必然之關係(劉裕遊，民 86；吳惠林，民 86；李顯峰，民 86)。最後，「經濟成長」是教育經費補助公式的另一個考量，一個國家之經濟成長有賴人民知識、技能、及態度之提升與變化，而適當的使用教育資源將能有效促進經濟成長，侯繼明(民 67)即指出，台灣經濟高度發展的重要原因之一，就是九年國民教育之實施，有效提升人民之知識與技能。

貳、教育經費補助公式之發展

根據 Caldwell 等(1999)綜合 Caldwell 與 Hill(1999)、Levacic (1999)、Odden(1999)、及 Pole(1999)之研究發現，前述的五個教育經費補助之價值，隨著時空變遷，各獲得不同之關注，但在強調學校本位管理之今日，包括「自由(教育選擇權)」、「效率(績效責任)」、及「經濟成長(產出)」逐漸受到更多的重視，

而這也反映出教育經費補助公式的三個不同發展階段。這三個階段包括：

- 一、「水平公平」關注期：本期之教育經費編列補助公式以師生比及職工生比 (pupil/staffing ratio) 等為計算標準。在這種計算標準下，係假設同一學校同一年級學生具有相同之教育需求或成本，因此「水平公平」成為訂定教育經費補助之目標。
- 二、「垂直公平」關注期：由於第一期補助公式無法顧及受教個體之個別差異，並無法達成真正「均等」之精神。因此本階段之補助公式，強調應精確估算不同學生之教育需求，以滿足個別差異之需要。因此教育經費編列補助公式強調應納入學生社經背景之特徵，例如文化不利、經濟貧窮、語言刺激不足……等因素。此種補助公式可說是對處於劣勢個體的特別補助，但其缺失則是各因素間之加權值很難精確估算。
- 三、「需求本位」關注期：需求本位之補助公式係從受教個體實際需求編列教育經費，Caldwell 等(1999) 指出，需求本位之補助公式強調「最佳實務(best practice)」，經費編列同時考慮基本學生分配(basic student allocation)、課程強化(curriculum enhancement)、學生需求特別補助(supplementary educational needs)、及學校環境需求(school site needs) 等四項因素。

雖然教育經費之編列並不是一項全然客觀之作業，加上精確評估教育品質的困難，以及在政府稅收中應提供多少比例之經費以支應教育需求，期間包括相當多之政治運作；再者，學校教育又有公私立之分，因此透過經費補助公式，仍然無法精確估算教育之成本。但 Caldwell 等(1999) 指出，需求本位之補助公式與其他二種公式相較下，確實能有效改善教育經費編列之效率。這個公式更能顧及「均等」之價值，同時可以確保相同學生與相同學校獲得同等對待，加上在計算過程中，因為指標相當明確，所以在決策過程中具有相當程度透明度，可以接受社會之監督，以避免不公平與浪費發生。

由於需求本位補助公式是直接根據學校為達成預定教育品質之需求，決定經費補助之額度，在使用需求本位補助公式編列經費時，必須預先提供有關學校所要提供給不同背景特徵學生之教育內容為何，以及不同教育內容所需之成本差異為何等資訊，因此在需求本位補助公式下，不同學校、學習方案、及學生特徵差異，所得到之教育經費就會有所不同，但同一學校、學習方案、及學生特徵所得到之教育經費卻會相同。

參、需求本位補助公式之功能與規準

不論是哪一種根據客觀訊息所擬定之補助公式，其選擇決策通常是一種政治之決定，而當一項補助公式被決定後，馬上會對學校經營者產生一種改變之觸煤作用。例如，僅根據學生人數而忽略學校所在地之補助公式，對低人口密度區域學校，不論其辦學品質多好，都會是一種變相之懲罰；同理，根據每生本位之補助公式，也必將鼓勵學校努力多收學生，從而使學校之邊際或額外成本隨之降低。由此觀之，經費補助公式會同時影響學校經營者、教師、及家長之行為，並且也會傳達出強有利之政策訊息。Levacic 與 Ross(1999)即指出，補助公式可視為政府(經費補助機構)與學校間之一項契約，這份契約含有三項重要之政策功能：

- 一、公平(equity)之功能：任何一種補助公式最基本的功能，就是必須確保能達成資源公平分配之功能。在這項功能下，補助公式的建構應該強調透明化，並鼓勵公開之政策辯論，以確保具有不同特徵與學校之學生能獲得公平之資源分配。因此「水平公平」與「垂直公平」就變成二項最受重視之資源分配法則。
- 二、指引(directive)之功能：由於補助公式本身就是一種誘因或承諾，因此能夠指引學校經營者表現出與政策目標相一致之行為。例如，若政府機構之政策重視資訊科技，並強調降低班級規模，則在補助公式上會立即反映出鼓勵購買電腦軟硬體設備，以及為減低班級人數所需設施之考量。

三、市場調節(market regulation)之功能：在今天強調學校本位管理之政策下，家長教育選擇權變成一個重要之課題(吳清山, 民 89; Bartlett, 1994)，學校教育特別是公立學校教育被有意的營造成為具有「準市場」功能之機構，在這種市場機制下，學校教育相關人員被分成「供應者」與「購買者」二種角色，因此經費補助公式必然反映出學校教育供應者，在財政之誘因下，提供高品質之教育內容，以吸引學生家長「購買」此項產品，近年來「教育券」的發放，就是這種補助公式市場調節功能發揮之具體反映。

從經濟學之觀點來看，適當的資源分配，以求資源使用之效率與績效責任，是不論哪一項補助公式都必須追求之標的。Gurwitz(1982)認為資源完全均等分配只是一個追求之理想，並不容易達成。但為了要達到公平之理想，教育資源之分配應優先考慮物質條件較為欠缺或處於文化不利環境下的兒童(楊瑩, 民 77)。因此，為提高教育資源使用之效率，常需顧及一些補助或分配之原則，否則分配就無法達成「最佳實務」之狀態。綜合學者之意見(劉憲通, 民 83; 蔡文標, 民 87; Brighthouse, 1995; Chambers & Parrish, 1996; Levacic & Ross, 1999)，教育經費補助公式所應考慮之原則或規準包括：

- (一)效能：效能是指組織達成既定目標之程度。在這項規準下，補助公式具有效能是指每生所分配的資源，確實能反映出其達成某一教育品質所需之成本。因此，學校教育必須找出教學之最佳實務，使其所傳授之知識能與補助公式相匹配。
- (二)效率：效率是指組織能成功地管理教育產出與成本輸入間之關係。Levacic 與 Ross(1999)指出補助公式要能符合效率之規準，在設計時必須分成二個不同階段，第一階段時，必須決定在全部教育總預算中，有多少額度可以編列為學校預算；也就是說，政府機構必須決定哪些資源適合由學校來管理？哪些資源適合由中央來管理。第二個階段就是設計一套客觀的補助公式，將決定分配到學校之預算，根據學生、課程、學校特徵等因素，合理地分配給各級各類學校，以滿足學校之需求。

- (三)公平：公平在實際上通常是一種相對之觀念，在補助公式的建構上反映出對公平之政策判斷。除了「水平公平」與「垂直公平」二個重要觀念外，一個具有公平性之補助公式還需要能夠反映出學生需求特別補助、學校環境之成本差異、及區域之成本變異等重要因素。
- (四)完整(integrity)：完整是指補助公式的建構，在資訊之蒐集上必須做到公平，防止人為操弄。這項規準在擬定經濟或文化不利學童之補助時，最容易受到人為操弄而破壞。例如，若學業成就測驗被做為文化不利兒童補助之教育品質指標依據，則學校可能在經費誘因下，蓄意偽造資料，以提高低成就學童比例，爭取更多經費，此時完整之規準就會遭破壞。
- (五)行政成本：所謂行政成本是指補助公式必須容易建構、資訊蒐集簡易、便利預算編列、及長期可使用。為此，在資料測量與蒐集上應盡可能做到「精簡(parsimony)」之原則。
- (六)績效責任與透明度：績效責任與透明度是指補助公式要易為決策者、學校、家長、甚至納稅人所了解，已能充分參與決策辯論，達成經費應用之績效。
- (七)對區域差異具高度敏感性：由於城鄉社經發展之差異，常造成各級各類學校不同之發展需求。一套可行的補助公式，必須對這種區域發展之差異具有高度敏感性，充分反應不同發展之需求。