

第三章 各級學校教育經費分析與檢討

33-76

我國現存的教育經費問題，除了表現於各級政府之間外，也顯現在各級學校之間。本章將針對過去六年間，各級學校教育經費問題的各層面，加以檢討與分析。質言之，本章將分以下各部分逐一討論：(一)各級學校教育範圍的界定；(二)各級學校教育財政的問題；(三)學生單位成本之比較；(四)人事費比率之檢討；(五)經常支出與資本支出之比較；(六)學雜費政策之檢討；(七)助學貸款及獎學金制度之檢討。

第一節 各級學校教育範圍之界定與財政問題

33-79

我們今天習慣將學校制度按照其程度的高低，分成「初等教育」、「中等教育」和「高等教育」三個階段。但是，隨著國家經濟的發展，教育事業益加蓬勃，這種劃分方式已漸漸無法區別其間的差異，要給各個階段的教育下一個明確而概括性的定義，已不是一件簡單的事。以下謹將常用的「初等教育」、「國民教育」、「幼稚教育」、「高等教育」等教育階段內涵加以釐清。

一、各級學校教育範圍之界定

(一)初等教育

初等教育乃指個體接受教育進程中的初步階段；也是指學校制度中最初始的階梯（楊亮功 民 59）。廣義而言，初等教育包含接受中等教育以前的教育，也即是涵蓋了小學教育的階段和學前教育的階段，因此初等教育包含了家庭教育、幼稚教育和國民小學教育。狹義而言，初等教育指的是國民小學階段的教育（林萬義等 民 77：1）。

(二)幼稚教育

幼稚教育是指個體於家庭進入小學教育間的過渡教育階段。一般

實施幼稚教育的場所是幼稚園，幼稚園以私立及縣市立國民小學附屬者為主，規定招收四歲至六歲之幼童，分別修業一年至二年，期滿給予保育期滿證明書（司琦 民 71：1）。

目前國民小學以縣市立及直轄市立者為主，凡年滿六歲之兒童均得免試分發入學，修業六年，期滿成績及格，給予國民小學畢業證書。此一階段的教育是個人身心發展所需要最基本的教育。

(三)國民教育

國民教育乃是要求全體國民必須接受之最基本的教育。今天世界上有許多國家為求國家整體發展，無不極力發展並延長國民教育年限。因此，三級教育是就教育實施進程的觀點而言，而國民教育卻是就國家發展與建設的需要以及國民進步的觀點而言（林萬義等 民 77：2）。

(四)中等教育

中等教育是各級教育中，性質最複雜的一個教育階段。其受教對象的能力、性向與興趣的差異日益顯著，但卻尚未定型，使得中等教育的劃分格外困難。目前國民中學屬於初級中等教育；後三年稱高級（或後期）中等教育。國民中學以縣市立及直轄市立者為主，凡年滿十二歲並已在國民小學畢業者均得免試分發入學，修業三年，期滿成績及格，給予國民中學畢業證書。高級中等學校包括普通中學和職業學校二類。普通中學是為高級中學，是大學及專科學校的預備教育機構；職業學校是為高級職業學校，為實施職業教育之機構。兩者的學生入學除須合於各該入學資格之規定外，均須通過各該學校之入學考試，在校各修業三年，期滿成績及格給予畢業證書（司琦 民 71：1-2）。一般所謂選擇性教育係指高級中等教育階段以後所受的教育稱之。

(五)高等教育

高等教育包括專科學校、大學及獨立學院。專科學校主要實施半專業教育。我國專科學校以私立者為多，三專、二專多附設於五專內，

僅少數設於獨立學院中。大學、獨立學院實施學術及專業教育，招收高級中學及高級職業學校的畢業生，修業年限大部分為四年（若干特殊科系延長修業年限），修業期滿，完成應修之學分後，給予畢業證書，授予學士學位。另師範大學、學院實施師範教育，培育中小學師資，均由政府設立，學生全部公費待遇。技術學院實施技術職業教育，招收高職學校及專科學校畢業生，為四年制及二年制，以養成高級技術人才為目標。另於大學、獨立學院設置研究所，設有碩士及博士學位課程。

針對以上的說明，本專題從中央法令、受教對象特質及其教育目標等方面綜合以探討其教育經費分配的現況與檢討。其分類如下：

1. 幼稚教育：指學齡前兒童於幼稚園所接受之教育。
2. 國民教育：指年滿六歲至十五歲的學齡兒童，於國民小學和國民中學中所接受之教育，其宗旨在於養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民。因此，國民教育階段下，分為國民中學與國民小學加以探討。
3. 高級中等教育：指年滿十五歲經高級中等學校入學考試通過之青少年，於高級中學或高級職業學校中所接受之教育，其宗旨在於培養具有學術及專業預備知能或健全職業觀念的青年。因此，在高級中等教育階段下，分為高級中學與高級職業學校加以探討。
4. 高等教育：指實施高級專業及學術知能的教育階段。專科學校包括五年制、三年制及二年制專科；而大學、獨立學院，除一般綜合大學外，還包括師範大學、學院、技術學院及大學學院中的研究所。

本章根據各級學校的界定，檢討各級學校教育單位成本、人事費支出、經常支出與資本支出、學雜費比例與助學貸款及獎學金等的現況，並分析其內涵、原因，提出若干解決問題的方法與方向。

二、目前各級學校教育財政的問題

我國的教育財政系統的運作是整個公共財政系統的一部分，公共

財政系統依現行政治體系三級政府來運行。

於此，我們要討論各級學校教育財政問題，必得先了解各級政府之於各級學校教育的關係。自從民國五十年台灣省政府教育廳依照部頒「發展初級中等教育方案」，推行「省辦高中、高職，縣市專辦初中」計劃，明確劃分省、縣市教育職責（瞿立鶴 民 74：115）。民國五十七年起，頒布實施「九年國民教育實施條例」，明訂我國國民教育分為二階段，前六年為國民小學，後三年為國民中學，自此確定以國民教育由縣市政府辦理，高級中等教育由省政府辦理，高等教育由中央政府辦理為原則，並負擔其經費。

由於各級學校教育之興辦為各級政府的職責所在，在瞭解其二者之關係後，我們可以確定此種經費負擔的方式，對各級教育的推展造成不同的影響。中央政府財政最寬裕，負擔學生人數最少的高等教育，造成中央負擔不重，學生單位社會成本偏高，投資過多而且補貼太高；省政府負擔的高級中等教育情況略佳，但因為省必須補助縣市政府，所以負擔仍重；縣市政府負責辦理國民教育，依據「強迫入學條例」（民國六十八年頒布）的規定，應屬義務性質，學生人數最多，因而使原本就不寬裕的縣市財政更感困窘。

我國憲法第一百六十四條規定：「教育科學文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業應予以保障。」由此可知，高等教育由中央政府預算總額百分之十五的經費來支應其運作，民國七十七年起，立法院預算委員會嚴格審查中央教科文經費預算，使得此年教科文預算首度達到15%，使得各公立大專院校經費充裕，學生單位成本屢創新高，在預算消化壓力下，常可見公立大專院校大興土木，校舍美侖美奐。此外，近年來政府公共建設也陸續動工興建，連帶使得已過於充裕的高教經費水漲船高。相對於財政資源較少的省縣市地方政府而言，高級中等教育由省政府預算總額百分之二十五的經費支應，在省政府亦須向中

央舉債以便補助縣市政府的情形下，高級中等教育勉強得以順利興辦。至於縣市政府在財政資源枯竭的情況下，負擔最多人數並且最高比率的教科文預算標準，同時預算額度受制於財政資源收入的窘況，即使高達百分之三十五的教科文預算仍不足以支應國民教育的基本投資。雖然近來中央政府屢屢增加補助地方國教經費，尤以 82、83 年度的「校務發展計劃」，使中央政府教育經費中「補助地方國教經費」所占的比率節節高昇，高達 272 億。然而，中央補助款項不得用於人事等經常費用上，使得其美意無法充分發揮。相對地，中央教育部主管的國立大專院校的經費亦首度呈現負成長，並且漸有由高等教育學校自籌辦學經費，而由中央增加補助地方國教經費的趨勢。

經由以上的說明，我們可以知道，各級學校教育的發展與其負責辦理之政府財政資源豐瘠有關，近來上級政府已亟思解決資源過剩與不足的調劑方法，然而這僅是就政府單方面的財政手段而為，其實應顧及其他層面，如學雜費收費標準，助學貸款制度……等，惟有從多方面、多角度地謀求財政公平分配的辦法，才得以辦好基本的國民教育，良好銜接的「高級中等教育」和拔擢優秀人才「高等教育」。

表 3-1 為 75-80 學年度我國各級教育經費結構，由表中可以發現幼稚教育所占比率於 77 學年位於高峯，而後逐年下降，其原因乃新生兒數量減少，造成就學人數銳減，相對地支出經費亦減低。而國民教育部分，國小除 76 學年激增外，其餘學年度均是穩定的情況；國中的情形和國小相反，國中於 76 學年下降，而後各學年度則維持平穩。高級中等教育部分，高中有漸漸增高的趨勢，而高職則有節節下降的情形，其主因乃為教育部「自學方案」政策，使得高中學校需求量增多，造成投資的投入，另外教育部亦調整高中職比例為 4：6，因而亦造成高中比率的提昇，高職比率的下降。至於高等教育方面，專科學校因 76 學年度，九所師專改制師院，造成其比率的陡降外，其餘學年度則維持穩定。而大學院校是所有學校教育中，變動最劇烈的，77 年度（即 76 學年度）中央教育科學文化經費首度達到 15% 的憲法要求，並且九

所師院加入大學學院的行列，造成其所占比率為各學年度最高，而後下降至 16%~17% 左右，維持平穩的狀態。而社會教育近年來亦蓬勃發展，顯示社會教育、成人教育有愈受重視之感。教育行政部分則呈現年年降低的態式，表示教育行政漸漸將經費回歸各級學校，不再一手掌握分配的權力。其他部分在 80 學年度急速發展，顯見特殊教育等其他項目亦受到重視。

至於 75 學年度變動百分比顯示，除了國小、大學學院、社會教育及其他等呈現成長外，其餘教育皆呈現負成長。國小基礎教育在六年來有顯著的成長，為 10.28%，但國中卻稍稍地退步 6.12%。而高級中等教育則是雙雙退步的情形，顯見高級中等教育的銜接有若干的鬆動存在。專科教育由於師專的脫離，造成比率下降，變動達 18.79%，而大學教育由於九所師院的加入使比率推高至 18.69%，但後來卻下降，致使僅成長 4.63%。社會教育成長亦高，為 81.10%。

就 80 學年度為例，國民教育經費占全國教育經費 38.5%，而高級中等教育經費占全國教育經費 13.4%，兩項合計佔全國教育經費的比率為 56.66%（教育部 民 82：40）。此項數據與美國中小學教育經費占公立學校經費約四分之三；日本中小學教育經費占公立學校經費約三分之二（郭丁瑩 民 78：61）相比，顯見我國政府用於中小學教育經費較美、日兩國偏低；相對地，我國用於高等教育經費便相對地偏高。

表3-1 各級教育經費結構：75-80學年度

單位：%

學年度	項目 總計	幼稚教育		國民教育		高級教育		高等教育		社會教育	教育行政	其他
		幼稚園	國小	國中	高中	高職	專科	大學院				
75	100	3.10	21.98	15.19	6.95	9.49	8.73	15.97	3.28	13.31	2.00	
76	100	3.12	23.42	14.35	6.68	9.29	6.95	18.69	4.56	12.01	0.93	
77	100	3.33	24.59	14.51	6.68	8.93	7.28	16.39	4.45	12.63	1.18	
78	100	3.02	23.92	14.41	7.26	9.69	7.52	16.33	6.33	10.15	1.38	
79	100	2.74	24.73	14.26	7.60	9.69	6.81	17.12	5.74	9.72	1.93	
80	100	2.79	24.24	14.26	6.27	7.16	7.09	16.71	5.94	9.16	6.38	
75-80SY 變動 百分比		-10.00%	10.28%	-6.12%	-9.75%	-24.55%	-18.79%	4.63%	81.10%	-31.18%	219.00%	

說明：1. 幼稚教育僅包括幼稚園不包括托兒所 2. 其他包括國際文教、特殊教育...等。

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

第二節 各級學校學生單位成本之比較

39-48

一、教育成本的意義

成本的觀念起於貨物(Goods)或勞務(Services)的生產，因此指從事一項投資計畫所消費掉的全部實有資源，皆可謂成本（蓋浙生民75）。因為教育可視為一種生產的服務，且為一項公共性的服務，所以在從事教育投資過程所消耗的所有資源，便有所謂「教育成本」一詞的產生。然而教育成本中有關機會成本的概念、測定方法與各項影響的變數，卻使得教育成本的估算與界定產生了些許的分歧。

教育成本中，最引起爭議的乃是機會成本(Opportunity Cost)。所謂機會成本，乃指興辦教育而實際發生的費用，但在實際上並未增加教育經費的預算。機會成本的產生會出現在提供教育的政府或接受教育的個人，如校舍的租售問題，減少了政府抽象的租金(Rational Rent)收入；或學校建築及設備不予課征稅捐，減少了政府的稅課收入，等於教育機構接受了政府一筆無形的補助，但放棄了稅捐卻無法助益於其他部門；或在學學生之「捨棄所得」，因就學而捨棄薪資，在理論上也應計入機會成本才算合理。但在經濟學領域中，實際成本