

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

(包括機會成本)與貨幣成本截然不同，且以何種方法估算「捨棄所得」

仍未有定論(Ibid., : 102-103)。故評估機會成本雖屬重要，但目前的研究與探討尚無更精確的計算方式，因此在談論教育成本的意義時，將把「機會成本」排除在外。

其次，影響教育成本的各項變數，對於教育成本的急遽增加亦有決定性的地位。麥克魯(F. Machlup)認為，(1)學齡人口之增加；(2)就學率的上升；(3)每班學生數的減少；(4)每一教師授課時間之減少；(5)通貨膨脹與經濟成長，都會導致教師之人事費增加(Ibid., : 105)。因此，審視我國教育經費高成長率的榮景，固然樂見教育素質的提昇獲得重視，但此項高成長率是否亦受到高通貨膨脹與經濟成長、高就學率與高學齡人口數的自然成長所影響，在探討成本觀念的背後是一值得深思的問題。

二、學生單位成本的意義

學生單位成本係指，教育經費支出平均分攤於每一學生之單位費用而言。就經濟觀點而言，學生單位成本不但包括所有為學生支付的直接成本，還應該包括與學生有關的間接成本在內(Cohn & Geske 1990 : 70-93)。前者乃指為學生所支付的教職員之薪俸、行政事務費、學校建築設備費、土地購置費以及學生本身因入學所需繳納之學雜書籍費等。後者主要係指放棄所得，亦即經濟學上所謂「機會成本」。此外，間接成本還應包括「精神成本」(Spiritt Cost)及其他部門因教育與衍生之特別支出(Ibid., : 111-112)。但如前文所提間接成本計算不易，故一般在計算學生單位成本時，僅以直接成本的項目為範疇。

三、學生單位成本的理論與研究

(一)國內的研究發現

黃昆輝在「我國地方教育經費問題之調查分析」研究中曾就地方教育經費、國民中學經費與國民小學經費三層面分析討論每一學生單位經費的比較與增加趨勢。其重要發現如下所述(黃昆輝 民64 : 135-244)。就地方教育經費發展趨勢而言，地方教育各縣市每一學生

單位成本經費之倍數差距逐漸縮小；但差距逐漸加大(Ibid., : 153) 地方教育每一學生單位經費佔每一國民所得的比率偏低；而且未能隨國民所得之增加而提高其比率，且有逐年降低的趨勢(Ibid., : 158)。其次，國民中學經費發展趨勢顯示各縣市國民中學每一學生單位經費差距頗大(Ibid., : 175-182)，而且六年來國民中學每一學生單位經費呈現消長互見之勢(Ibid., : 183)。各縣市國民中學歲出每一學生單位經費分配不均等的原因，在於資本支出差額太大(Ibid., : 189-191)。國民所得投資於國民中學教育之比率尚待提高(Ibid., : 206)。第三，就國民小學經費發展趨勢看來，國民小學每一學生單位經費，六年來大多呈現倍數增加之趨勢(Ibid., : 213-214)。各縣市國民小學每一學生單位經費存有差異(Ibid., : 218-220)。國民小學六年來歲出經費各項每一學生單位經費，以經常支出居多(Ibid., : 223-224)。國民小學每一學生單位經費占每一國民所得之百分比甚低。(Ibid., : 238)。

此外，蓋浙生在「公私立各級各類學校學生單位成本之調查研究」中，分別於民國六十二年、六十四年及六十八年，進行三次追蹤調查研究，綜合歷次調查結果，其主要發現如下（蓋浙生 民 75：113-115）：

1. 公私立各級學校學生單位成本為愈高階段之教育其單位費用亦愈高。
2. 公立各級各類學校學生單位成本除國小、國中低於私立小學、中學外，其他各級各類學校均較私立學校為高。
3. 公私職業教育之學生單位成本比同級之普通教育為高。但私立學校高級中學與高職相較，高職則略顯偏低。
4. 專科學校學生單位成本之形成，大致與高職相類似，均係受授課教師人數、學生人數增加的快慢及經費分配的影響。
5. 學校單位成本低（包括公私立各級各類學校）並不足以代表學校經費運用之效率高或辦學優良；相反地，可能顯示其投資之不足及設備不夠水準。

6. 公私立各級各類學校學生單位成本的增加率，除國中階段（國

中階段增加率為公立學校增加率最低者，恰為私立學校增加率最高者）外，公立學校均較私立學校為快速。

以上是國內有關學生單位成本的研究。從上述的研究中，雖然研究的對象略有差異，但學生單位成本的差異顯然存在於公私立及各級各類學校之間。因此，如何使經費的分配符合各級各類公私立教育的特質，達到合理的單位成本，乃教育經費政策的課題之一。

(二) 國外的研究發現

國外學生單位成本的研究，對於七十年代先進國家和開發中國家進行比較，揭示了這方面的某些明顯差異。先進國家的各級教育的單位教育成本比開發中國家高出許多，而且，最窮的和最富的國家之間的差距在不斷擴大。但是，如果將單位成本與每人平均國民生產毛額進行比較，對於開發中國家而言，教育（尤其是中等教育與高等教育）是一項十分沈重的經濟負擔（薛伯英 民 80：237）。

根據齊梅爾曼(Zymelman, 1976)的研究發現，先進國家高等教育的學生單位成本占每人平均國民生產毛額的 55%，而開發中國家的平均花費為每人平均國民生產毛額的五倍，許多非洲國家甚至高達十倍以上(Ibid.)。

雖然舉齊梅爾曼 1982 年的研究顯示，這些沈重的負擔已有所減輕，但與先進國家或亞洲、拉丁美洲國家相比，中等教育的單位成本仍是非洲國家的一項沈重負擔。經濟合作暨發展組織(OECD)國家的高等教育單位成本占每年每人平均國民生產毛額的一半，中東和北非為 1.5 倍，西非和東非為八或九倍(Ibid., :238)。

以上是從每人負擔某一層級教育的能力來審視，睽諸這些資料，先進國家每培養一名大學生的費用為培養一名小學生所花費的二至三倍，但大多數開發中國家為十倍，非洲國家則為三十至四十倍(Ibid.)。其中的原因主要在於入學人數處於低水準、較低的師生比率、免費和補貼與設備和材料的質量需求。但是這並不意味其成本便

高於已開發國家。

世界主要國家如美、英、法、德、日等先進國家，其學生單位成本皆甚高，如大學學生單位成本超出開發中國家四倍左右；中學差距更大，有在十倍以上者；小學的差距尤其懸殊，高達二十倍以上。此外，愈高階段之教育，其學生單位成本也就愈高。

表 3-2 是 1987 年每生教育經費之國際比較，其中由美國國家教育統計中心和美國教師聯盟兩單位對世界各主要國家的學前幼稚園到十二年級（即我國高級中等教育階段結束）每生平均教育經費作此比較，另由研究者參照中華民國教育統計（教育部 民 82）處理獲得「中華民國」一項之每生平均教育經費數額。由表中看出我國每生平均教育經費僅略勝西、葡萄國，遠高過土耳其。但與已開發先進國家相比較則差距甚遠，如為加拿大的四分之一，美國的三·八分之一，而為日本的二·三分之一（美國國家教育統計中心）。此外，於美國教師聯盟統計結果，則將近為丹麥的六分之一，美國的四分之一，而為日本的二·八分之一。

然而，以我國 80 學年度的每生教育經費支出水準看來，四年間成長了 100%，與各國的差距因而減少許多。如為加拿大的二分之一，美國的一·九分之一，日本的一·一分之一（美國國家教育統計中心）。此外，於美國教師聯盟統計結果，則為丹麥的二·九分之一，美國的二分之一；日本的一·四分之一。

76 學年度與 80 學年度每生教育經費支出之成長之所以如此快速，乃歸功於近年較多的高等教育經費轉移至國民教育經費上，其梗概詳見第二章政府補助國民教育款項部分。至於與各國差距仍存在的另外因素，為我國投入較大比例的教育經費於高等教育中，而高等教育的教育經費並不計入本數額中，因而較為低估每生教育經費支出數額。

由上述比較可知，世界主要國家其學生單位成本高於其他次要國家，學生單位成本與國家經濟發展有密切關係，國家經濟愈佳，其學

生單位成本亦愈高。

因此，綜合國內外研究之發現顯示，學生單位成本與國家經濟發展有密切關係，國家愈富強，其學生單位成本亦愈高；國家愈未開發，愈高階段教育之學生單位成本愈為個人所無法負擔。除此之外，愈高階段之教育，其單位成本亦愈高。

表3-2 1987年每生教育經費國際比較(K-12)

單位：美元

(元)項目 國家	美國國家 教育統計中心	美國教師聯盟	(元)項目 國家	美國國家 教育統計中心	美國教師聯盟
美 國	3,238	3,398	日 本	1,904	2,377
澳大利亞	2,034	2,105	盧森堡	3,041	—
奧地利	2,686	3,187	荷 蘭	1,824	2,495
比利時	2,271	2,551	紐西蘭	1,426	—
加拿大	3,436	4,054	挪 威	3,307	3,703
瑞 典	3,293	4,279	葡萄牙	810	—
丹 麥	3,060	4,997	西班牙	752	—
芬 蘭	2,605	—	瑞 士	3,844	4,191
西 德	1,941	2,223	土耳其	235	—
法 國	2,084	2,510	英 國	2,502	2,672
義大利	1,816	2,320	中華民國 (76學年度)	845	845
			中華民國 (80學年度)	1,690	1,690

說明：1. 每生教育經費=

(幼稚教育經費+國民教育經費+高級中等教育經費) /

(幼稚教育學生數+國民教育學生數+高級中等教育學生數)

2. 中華民國部分係取自教育部(民82)中華民國教育統計自行加總得來。

3. K-12係指幼稚教育生高級中等教育。

資料來源：Verstegen Deborah International Comparisons of Education Spending: A Review and Analysis of Reports.

Journal of Education Finance, 17, Spring, 1992, 267.

四、我國各級學校學生單位成本現況的分析與檢討

表 3-3 說明了 75-80 學年度以來各級教育學生單位成本的變動情形。

(一)各級教育單位成本的成長情形

1. 幼稚教育：75 學年度每生單位成本 19,241 元成長到 80 學年度 41,867 元，六年間的變動百分比為 117.59%。究其原因在於經濟快速發展，家庭重視兒童的學前教育，並且職業婦女投入勞力市場，同時生育率下降連帶影響幼稚教育就學人數，在投入經費固定成長下，每生單位成本亦隨之水漲船高。而就每學年增加的成本差額看來，其增加速度有穩定成長中加快的趨勢。
2. 國民教育：75 學年度國民小學每生單位成本 13,765 元成長到 80 學年度 37,343 元，變動百分比為 171.29%，為各級教育中成長幅度最大者。其次 75 學年度國民中學每生單位成本 22,225 元成長到 45,200 元，變動百分比為 103.37%。國民教育階段每生單位成本變動百分比高達 103%，甚或 171%，其原因不外乎「發展與改進國民教育第一期六年計劃」和「第二期六年計劃」，增加中央對地方國民教育的軟硬體投資，致使國民教育每生單位成本快速增加。而降低班級人數與增加教師編制所增加的資本和經常人事費用，亦影響國民教育經費的成長。就每學年增加的成本差額看來，國民中、小學和幼稚園一樣，都呈現穩定成長中加快速度的趨勢，其中國民中學甚至比國民小學增加的速度還快。
3. 高級中等教育：75 學年度高級中學每生單位成本 31,606 元成長至 59,417 元，變動百分比為 87.99%。而 75 學年度高級職業學校每生單位成本 39,356 元成長至 66,025 元，變動百分比為 67.76%。觀諸高中、高職變動百分比，其數額並不甚高，屬穩定成長類型。但從每學年增加的成本看來，前幾學年度都呈現

大幅增加的情況，尤其高職皆以每年超過一萬元的高成長增加

中，而高中稍遜。考其原因，該些學年度政府致力於改進高級中學教育的諸多計畫付諸實行，因此隨著投入經費的增加，學生單位成本亦隨之高漲。至於 80 學年度成本陡降的原因是當局調整高中職學生比例，配合「國中生自願就學方案」的推行，以利未來的分發作業。同時，這學年度高中、高職學生人數增加速度甚於往年，綜合這些原因，因此造成學生單位成本降低，減緩了變動的百分比例。

4. 高等教育：75 學年度專科學校每生單位成本 64,689 元成長至 80 學年度 79,386 元，變動百分比為 69.10%。而 75 學年度大學學院每生單位成本 119,285 元成長到 198,769 元，變動百分比為 66.63%。評斷高等教育的變動百分比，成長約在六、七成，和高級中等教育相似，皆屬穩定成長類型。從每學年增加的成本看來，專科學校的成長狀況呈現高低起伏現象，尤其 75-76 學年度由 64,689 元降至 48,187 元，造成此種現象乃 76 學年度師專改制師院，其經費由專科階段劃歸大學學院階段，而且師專每生單位成本普遍高於其他類科專科學校學生，因此才造成如此陡降的情形。而同樣的情形亦出現在大學學院階段，75-67 學年度學生單位成本的陡增現象亦起因於此。另外，大學學院階段在 78-79 學年度時，學生單位成本大幅成長了三萬元，在此同時教育部開放高等教育窄門的政策開始實施，新成立的學院招收第一屆新生，惟學生數有限，在分配龐大的建校資本費用中，自然擁有較高的單位成本，因此形成了高等教育中成本成長的第二波高峯。雖然，大學學院階段屢次開創高差額成本的增加特色，但由於基期（75 學年度）成本已高，其變動百分比自然變化有限了。

(二)各級教育單位成本的比較

各級教育單位成本高低順序為：大學學院、專科學校、高職、高

中、國中、幼稚園及國小。此順序排列與一般研究結果相同，但幼稚園單位成本高於國小，乃由於幼稚園每班人數較少所致。

其次，從六年間變動百分比看各級教育，以國民教育和幼稚教育成長最快，國民教育成長的原因是中央政府近年內加強對縣市國民教育的專案補助使然；而幼稚教育成長則是幼稚教育的發展，而受教人數受家庭計劃影響而變少，使其單位成本成長快速。然變動百分比高並不代表其成長數量高，因為高級中等教育與高等教育的基數較大，因而使得其成長實際數額雖鉅，卻仍維持六、七成的變動百分比，這是分析變動百分比時所應注意的。

最後，分析各級教育單位成本的倍數關係。以 80 學年度為例，培養一個大學生其成本可用來培養 5.3 個小學生，培養 3.3 個高中生。在 75 學年度，培養一個大學生的成本可用以栽培 8.6 個小學生，栽培 3.7 個高中生。由此可見，近年來，政府致力於國民教育（尤其是小學教育）的努力，可略見端倪，不僅顯見基礎教育與高等教育單位成本差距漸小，而且可知我國的教育成本亦整體增加。

綜合以上對學生單位成本的分析，可知我國近年來各級教育成本同時獲得成長，尤以基礎的幼稚教育和國民教育成長幅度最大。同時發現教育政策在在影響教育經費的投資，前述明例即為鐵證。至於成本倍數關係顯示，高等教育成本由於開放的大學政策已使得其成本降低，補助國教政策使國民教育成本提昇，兩者差距已逐漸拉近，倍數已朝變小發展。

表3-3 我國各級學校教育學生單位成本：75-80學年度

單位：元

元 教育 程度 學年度	幼稚 教育	國民教育		高級中等教育		高等教育	
		國小	國中	高中	高職	專科	大學院校
75	19,241	13,765	22,225	31,606	39,356	64,689	119,285
76	21,022	16,424	23,854	34,602	47,274	48,187	141,891
77	26,840	20,489	27,900	41,322	47,958	55,549	140,782
78	30,483	24,601	32,921	55,041	64,105	64,215	161,547
79	34,788	31,623	38,942	66,691	78,092	67,022	190,402
80	41,867	37,343	45,200	59,417	66,025	79,386	198,769
75-80SY 變動百分比	117.59%	171.29%	103.37%	87.99%	67.76%	69.10%	66.63%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

第三節 各級學校人事費支出之比較

48-51

一、人事費支出的意義

人事費亦可稱為用人費，任何勞務的執行當需要人來推動，因此因用人而支付的費用，可稱之為人事費或用人費。在學校教育中，其用人費乃指教師、行政人員及其他人事經費，由於教育是勞力密集的產業，於是人事費用，尤其是教師薪金，自然佔學校經常性支出的大宗比例。當用人費用所占比例過於龐大，勢將影響學校其他部門費用的支出，如教學用品經費，甚而建築與設備支出經費，因此也將導致學校教育推展不易而降低了教學品質。

但人事費用所佔比例並非居高不下且維持高水準。在經常支出中，用人費用所佔比例會隨著教育等級的增加而減少，其原因為教育等級高，所需教學經費支出也越多，相對減少了人事經費的比重（林文達 民75：127）。除了人事費用佔經常支出比重減少之外，人事經