

可看出其分配的不公平，這表示各縣市間目前經費分配的公平大多是來自「人事費」的調節功能，因為目前法規對於教職員的雇用具有「不可分割性」，兼以偏遠、鄉區學校規模小，使得人事費大幅度提高，但是其餘真正使學生能直接受益的改善教學與設備的經費，卻是視地方財政狀況之豐瘠而異，自七十二年開始的各個由教育部、教育廳實施的補助縣市國民教育的專案，雖然都針對硬體設備補助，但是由此處看來其成效並不理想（陳麗珠 民 81：79）。

最近，行政院經建會人力處一項「台灣地區各縣市國民小學教育資源分配之探討」研究發現，八十學年度台灣地區各縣市國民小學的教育總經費為一千四百億元，但其中花在人事費用就占了將近 77%；高達一千一百億元，其中雲林縣、高雄縣及澎湖縣之地的國民小學人事費比率最高，全部越過 90%。這種情形將導致只有少量經費用於改善校舍設備上，使教育資源無法在學生身上獲得發揮。教育人事費用支出過高，常影響教學及資本支出的投資，而阻礙縣市教育的發展（中國時報 82,10,2）。

睽諸以上國內歷來的研究，其研究多着眼於國民教育階段，甚少探討選擇性教育階段，其原因乃隨著教育等級愈高，其支付於教學設施的經費比重亦愈大，故人事費影響教學品質的力量亦較微小。但國民教育階段，雖然人事費用的調節功能，造就了教育公平的假象，但扣除動輒 90%以上的人事費用支出後，則造成國民教育建築與設備的破舊不堪，修建無門，教學及資本支出的投資微乎其微，遑論提昇教學素質的堂皇努力，其阻礙國民基礎教育與縣市教育的發展甚鉅。雖然政府致力於硬體設備的專案補助，但是其教育成效相當有限，其補助方式實有待探究。

第四節 經常支出與資本支出的觀念

51-59

一、經常支出與資本支出的意義

經常支出(Current Outlay)與資本支出(Capital Outlay)，即指

經費中經常成本與資本成本兩項而言，是為教育成本類別的一種。依照柯布茲(P. H. Coombs)與何烈克(J. Hallak)的解釋，前者係在會計年度內用盡的支出，如人事費即是經常支出的絕大部分；後者則係指較為持久的支出項目，如土地、建築與設備等(P. H. Coombs & J. Hallak 1972：85-88)。

另根據薩查波羅(G. Psacharopoulos)與伍德霍(M. Woodhall)的看法，經常性支出顧名思義是指經常從事的開支，包括能帶來即期收益和短期收益的商品和勞務的開支；至於資本支出則包括購買耐用資產的支出，如能在較長期間帶來收益的建築和設備（薛伯英 民 80：219）。

林文達指出，經常支出係指用人及購買當年內耗用的財貨及勞務的支出經費。它大致包括用人費、教學用品經費、管理及維護經費和債務還本付息經費等項。資本支出則為用於持久性支出的當年預算經費。它大致包括校地購置、建築及設備經費等項。經常支出每年編列之經費大小具有穩定性，資本支出則不然。資本支出隨著各級學校經費運用重點的不同，每年支出大小極不一致。因此，要由預算編列的經費支出內容來看出各級教育不同的特性，只能以經常支出及總支出來作分析。（林文達 民 75：126-127）

綜合以上三種見解，分析我國學校教育經費支出項目，則可將其分類如下：(一)經常支出：包括人事費、行政事務費、教學業務費、財物支出及債務支出，董事會支出（私立學校）等；(二)資本支出：包括一般設備購置費、圖書購置費、機械儀器設備購置費、學校建築物折舊費及其他等項目。因此，經常支出與資本支出應避免一面倒的分配比例而有所偏廢，而宜視各階段教育的課程實施需要，調整兩者之合理經費分配比例，以達到預期的教育目標。

二、經常支出與資本支出的相關研究

探討經常與資本支出的研究多與學生單位成本或經費分配的研究

相隨出現，茲引述相關研究說明如下：

黃昆輝在「我國地方教育經費問題之調查分析」中發現，以用途別分配來看國民中學六年來歲出經費各項目每一學生單位經費：經常支出多於資本支出，以澎湖縣為例，兩項支出相差近二二倍之多。而經常支出中，又以一般行政多於各科教學，其中人事費列入一般行政科目中。資本支出中，每一學生單位經費以台北市和省轄市為較多，而以花蓮縣和澎湖縣為最少。此中原因，可能是城市建校用地較鄉村昂貴，或都市國民中學的設備較鄉村為充實（黃昆輝 民64：87-110）。

此外，以用途別分配來看國民小學的情形：以六年來平均每一學生單位經費顯示，省轄市和偏遠縣份為較高。經常支出多於資本支出，以雲林縣的 88.94 倍，其差距為最高，而以台北市的 2.12 倍為最低。經常支出又以一般行政為最高；在一般行政費用中，又以人事費為最高(Ibid., : 223-224)。觀乎上述，我國國民中小學六年來歲出經費各項目每一學生單位經費偏重於固定之人事費，因此，恐已無力兼顧教學及建築設備之支出，以致形成國小二部制教學，學校教學設備、實驗器材、圖書設備等極為匱乏；同時教職員宿舍、學生保健工作，非缺即因陋就簡(Ibid., : 224)。其中國民中學歲出經費支用的困難，不在各項目分配之不當，而在於經費數額的短絀，而使運用拮据。

此外，「我國各級政府教育經費之分配與使用研究報告」指出，國民中小學的學校經費經常支出存有相當的缺失。我國國民中學歲出經費支出分配結構中，經常支出最低者亦佔了 70.63%，資本支出佔 29.37%（如台北市），最高者經常支出則高達 92.11%，資本支出僅佔了 7.89%（如彰化縣）。至於國民小學歲出經費支出分配結構，經常支出最低者佔 57.61%，資本支出佔 42.39%（如台北市），最高者經費經常支出佔 95.5%，資本支出僅佔了 4.5%（如花蓮縣）。

從經費使用的觀點分析，經費額稍為充裕的縣市，其經費除支付人事費（經常支出的一部分）外，尚有餘額可充實設備，已無餘額可

用於資本支出。另外，在高等教育方面，在資本支出中，亦有偏重建

築，忽略設備的現象。因此，在提昇資本支出比例的當時，亦應重視教學設備的充實，以提高其教育素質（蓋浙生 民 75：173-174）。

而蓋浙生於「公私立各級各類學生單位成本調查研究」中發現，無論公私立各級各類學校，人事費所佔比重為各項支出中最大者，公立學校約在 65-85% 之間；私立學校略低於公立學校，但亦在 52-72% 之間。但此一比重會隨著教育階段之增加，而有逐漸下降之趨勢，即小學最高，依次為國中、高中、高職、專科和大學。至於其他支出，其比重則互有消長（蓋浙生 民 75：116）。

公私立各級各類學校學生單位成本中，各項支出比重之分配，人事費頗為偏重，且佔經常支出中絕大部分，教育階段愈低，比重愈大，並以公立各類學校大於私立各類學校 (Ibid., : 133)。我國公立各類學校人事費佔單位學生經常費用的百分比近三年來均略顯增高，主要原因並非校數及班級數的擴展，而是由於物價指數上升，導致員工薪津的調整，但是中、小學人事費用偏高，確實影響設備之充實與教學的更新。因此，我們希望中、小學人事費用支出應設法維持在 80% 上下為宜。至於私立各級各類學校，因中學以上各級各類學校以兼任教師為主，導致私立學校素質不如公立學校，因此其人事費用支出比例偏低 (Ibid., : 135)，所以私立學校必須增加專任教師人數，提高人事費用在經常支出中所佔的比例，以利教學素質的改進。

三、經常支出與資本支出現況的分析與檢討

(一)國民教育的情形

表 3-4 說明了 75-80 學年度國民教育每生分攤經常門、資本門支出數額及其比率成長變動的情形。

1. 國民小學教育：國小經常門比重呈現逐年下降，而資本門支出比重卻呈現上漲的態式，由其比重消長的情形看來，顯示政府漸漸重視教學設備的充實，增加了資本門的投資。其中 79 學年度，培養一個小學生，其經常支出費用便占了其單位成本的 72.74%，但

是資本支出費用也高達 27.26%。另外，由支出數額的變動百分比發現，資本門支出呈現 425.23% 的巨幅成長變動，更成了「國教六年計劃」充實國民教育硬體設施的有力支持明證。

2. 國民中學教育：國中經常門、資本門的分配比例，並不像國小般的合理，或逐漸朝向合理的比例改變。其經常門普遍維持 90% 左右的跳動，而且從數額來看，78-80 學年度成長數目更形拉大。而此同時，資本門支出卻呈現下降情形，與國小年年遞增情況背道而馳，且其比例亦逐年降低，顯見在「國教六年計劃」下，國民中學並未受惠。另外，由支出數額的變動百分比顯示，經常支出變動百分比大於單位成本的變動百分比，表示單位成本成長較依賴經常門的增加，然而資本支出卻有限。因此，培養一個國中生，單位成本中經常費用便高達 91.18%，而實際有助教學的設備支出卻僅 8.82%。所以，就國民教育國中階段的發展而言，實應加速國中硬體設備的充實與改善。

表3-4 國民教育平均每生分攤經常門、資本門支出數額及其比率：75-80 學年度
單位：元

數額 階段別 學年度	國民小學					國民中學				
	單位成本	經常門	%	資本門	%	單位成本	經常門	%	資本門	%
75	13,765	11,942	86.76	1,823	13.24	22,225	19,597	88.18	2,628	11.82
76	16,424	14,152	86.17	2,272	13.83	23,854	21,943	92.03	1,901	7.97
77	20,489	15,323	74.79	5,166	25.21	27,900	24,848	89.06	3,052	10.94
78	24,601	18,357	74.62	6,244	25.38	32,921	28,715	87.22	4,206	12.78
79	31,623	23,003	72.74	8,620	27.26	38,942	35,220	90.44	3,722	9.56
80	37,343	27,768	74.36	9,575	25.64	45,200	41,215	91.18	3,985	8.82
75-80SY 變動百分比	117.59%	132.52%		425.23%		103.37%	110.31%		51.64%	

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。
說明：78-80學年台灣省不含退休經費。

(二)高級中等教育的情形

表 3-5 說明了 75-80 學年度高級中等教育每生分攤經常門、資本門支出數額及其比率成長變動的情形。

1. 高級中學教育：高級中學的資本門支出近年來改善許多，可見改善高級中學教育設備的相關計劃其成效明顯。相對地，其經常門亦回到合理的比例，尤其 78、79 學年度，65.83%和 62.42%係近年來所僅見。另外，從支出數額的變動百分比亦可發現支持「設備改善計劃」的明證，其變動百分比為 138.66%，甚高於單位成本和經常門的 87.99%和 75.37%。然其中 79 學年度，為因應「自學方案」的實施，曾廣設許多高中，是否在建校期間無形增加了資本門支出的數額，當是一必要考量的要素。

表3-5 高級中等教育平均每生分攤經常門、資本門支出數額及其比率：
75-80學年度

單位：元

階段別 數額 學年度	高級中學					高級職業學校				
	單位成本	經常門	%	資本門	%	單位成本	經常門	%	資本門	%
75	31,606	25,302	80.05	6,304	19.95	39,356	29,948	76.10	9,408	23.90
76	34,602	27,676	79.98	6,926	20.02	47,274	33,052	69.92	14,222	30.08
77	41,322	31,669	76.54	9,653	23.36	47,958	36,736	76.81	11,122	23.19
78	55,041	36,235	65.83	18,806	34.17	64,105	41,607	64.90	22,498	35.10
79	66,691	41,629	62.42	25,062	37.58	78,092	48,728	62.40	29,364	37.60
80	59,417	44,372	74.68	15,045	25.32	66,025	50,990	77.23	15,035	22.77
75-80SY 變動百分比	87.99%	75.37%		138.66%		67.76%	70.26%		59.81%	

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

說明：78-80學年度台灣省不含退休經費。

2. 高級職業教育：高職的單位成本、經常門支出及資本門支出的成長態式相仿，呈現起伏變動的型態。與高中相同的是 78-79 學年度出現低經常門、高資本門比例的情形，除去「高職新設」的疑慮，可以堅定地斷言「充實設備計劃」的實效已然形成，但 80 學年度再度下降，致使其變動百分比不若高中強烈。

(三) 高等教育的情形

表 3-6 說明了 75-80 學年度高等教育每生分攤經常門、資本門支出數額及其比率成長變動的情形。

表3-6 高等教育平均每生分攤經常門、資本門支出數額及其比率：75-80 學年度 單位：元

階段別 數額 學年度	專科學校					大學及獨立學院				
	單位成本	經常門	%	資本門	%	單位成本	經常門	%	資本門	%
75	64,689	30,908	47.78	33,781	52.22	119,285	59,441	49.83	59,844	50.17
76	48,187	29,403	61.02	18,784	38.98	141,891	63,826	44.98	78,065	55.02
77	55,549	32,433	58.39	23,116	41.61	140,782	67,611	48.03	73,171	51.97
78	64,215	36,234	56.43	27,981	43.57	161,547	77,539	48.00	84,008	52.00
79	67,022	40,872	60.98	26,150	39.02	190,402	93,306	49.90	97,096	50.10
80	79,386	45,933	57.88	33,435	42.12	198,769	108,951	54.81	89,818	45.19
75-80SY 變動 百分比	69.10%	48.61%		-1.02%		66.63%	83.29%		50.09%	

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

1. 專科教育：專科學校的資本門與經常門比例，除 75 學年度維持近

1:1 的比例外，其餘學年度有呈現變動起伏的現象，大致比例為 2:3。究其原因，76 學年度，九所師範專科學校改制師範學院，抽走了絕大部分的教育經費，因其擁有高單位成本和高比例的資本門支出，因此以後各學年度形成高低起伏現象，而無法回復 75 學年近 1:1 的經常資本比例。另外，從支出數額的變動百分比亦可發現支持前述原因的證據。76 學年度，學生單位成本陡降，經常支出比例上漲近 15%，資本門投資僅佔學生單位成本的 38.98%。更值得注意的是，其資本門支出的變動百分比竟為-1.02%，為所有各級教育中所僅見。因此，專科學校學生單位成本的成長幾乎依賴經常門的支出，使我們不禁懷疑如此的專科教育投資其教學素質是否能夠提昇。

2. 大學學院教育：大學學院的經常資本比例六年來大致維持近 1:1 的比例，其中 76 學年度出現較高的資本門支出，其原因乃九所師院具有高單位成本及高資本門支出及新設獨立學院的建校成本的加入，使其出現奇特的結果。大學學院往常資本比例維持 1:1 的情形，與理論相符。另外，由支出數額的變動百分比看來，大學學院的經常支出成長率較單位成本、資本支出為大，因此，其單位成本的效果，較多部分來自經常支出的效果。

(四)各級教育的比較

各級教育經常支出與資本支出的特性在其意義中已先闡述，層級愈高的教育，其用於教學設備等資本支出亦將愈高，因此高等教育階段其經常資本比例近 1:1，乃是正常之現象，惟其間若干年度產生較大變動，乃因政策影響或層級新成員的加入或退出使然。睽諸各級教育其經常、資本支出尚稱正常，惟國民教育的變動稍微激烈，因為「六年國教計劃」的因素，使國小單位成本成長，資本支出亦創各級教育之最大變動百分比。但國中就非如此幸運，其資本支出占單位成本不及 10%，在今日探討青少年犯罪問題的同時，教學素質的提昇在國民

中學階段究竟做到何種程度，由經費支出情況或可看出其梗概。而專科教育中，六年來資本支出出現負成長，單位成本中近六成為經常費用，專科教育是專業技術教育，缺乏充實的教學設備，如何達成其功能，實令人質疑。於此，希望專科學校得多多從事教學設備的充實與改善，俾利其發展。

第五節 各級學校學雜費政策之檢討

59-72

一、學雜費的意義

學費和雜費都是受教育者（學生）為受教育所支付的費用。學費為「教學的費用，尤其是指正式教學機構學習時所繳交的費用」。教學為學校教學活動的主體，學校內大部分花費大多與教學活動有直接或間接相關，學者因此大略區分與教學活動直接相關的費用為學費，以人事費用為主；與教學活動間接相關的費用為雜費，以資本設備使用費（如維護費、折舊費等）為主（陳麗珠 民81：9）

此外，就經費的支用性質區分，雜費亦包含移轉經費，如學生平安保險費等。我國的各級各類學校則將此類移轉經費單獨列出，稱為「代收代辦費」，其重要項目含學生平安保險費、家長會費、班級費等。學費則以非移轉經費為主。質言之，學費指受教者向學校繳交的教學直接相關經費，屬非移轉經費，雜費指受教者向學校繳交的教學間接相關經費，以及一部分移轉經費(Ibid.)。

學費與雜費雖為學生所支付的教學費用，但並非學生教育費用的全部。學生教育成本中，除了學雜費外，還應包括資本設備購置費、放棄所得成本及隱藏性成本等。

制定學雜費收費高低的問題，即是所謂學費政策，一般視教育階段的公共利益多寡來決定其社會成本及私人成本支付的比例，而私人成本即為個人接受該教育所付出的學雜費用。首先談論義務教育的學雜費問題，義務教育具有「強迫」及「免費」二種特性，為的是提昇