

近三十年我國國民教育投資之分析

梁尚勇

一、前言

教育是國家建設的基礎，而國民教育又爲教育的基礎，故發展國民教育實爲建設國家的根本。惟發展國民教育需耗財力甚鉅，與國家之經濟能力有關，投資過多，影響國家或教育其他方面必需之建設，亦非所宜。因此，要瞭解一個國家在國民教育之投資是否適當，必參考其經濟發展之有關指標及教育經費總支出，始能作一正確合理之判斷。所謂經濟發展之有關指標主要爲國民生產毛額（Gross National Product）及國民所得（National Income），這是說明國家財力的最好資料。所謂教育經費總支出主要乃指各級政府的教育總預算，這是說明國家對教育投資情形的最好資料。參照這些資料，不但可以看出該一國家國民對國民教育的負擔程度，及政府在教育建設中國民教育投資的比重，並可與其他國家比較，以見其在世界各國中所佔之地位。

國民教育雖賴國家財力而發展，但國民教育之進步程度並非與國家之財力成絕對正比。國民教育以其本身性質及需要，在各國（尤其民主國家）多爲地方之事業，有賴於地方財力者較多。國家財力乃國家財務收入之總稱，事實上，各級政府有各級政府之財務收入，不同之地方政府有不同之地方政府收入，其收入之多寡，取決於其財源。一國之內，各地區之經濟發展榮枯不一，雖富國亦不免有貧瘠之地區，故地方財力常有不同，甚至懸殊。此種情形對國民教育最爲不利，若無適當之財政調濟辦法，國民教育便難以健全發展。因爲發展國民教育有二項重要原則，必須把握：一爲就近入學之原則，即學校必須設在學生住所適當距離之內，以便利學生

就學；二爲同一素質之原則，即各地學校所提供之國民教育內容必須具有相同之水準。這二項原則均基於在民主社會中，國民對國民教育應有均等的權利與義務之特性。國民教育既爲國家之政策，而非地方之政策，國民所接受之國民教育即不應因地方財力之不同，而有形式上或實質上的差異。否則，即構成權利與義務的不均等。因此，如何在財政上建立補助制度，以消除或減低各地國民教育的差異，始爲研究國民教育經費者的重要課題，其實施之成效亦爲評量一個國家國民教育進步程度的重要依據。

國民教育經費的研究，對於國民教育不發達的國家，由於其發展重點尚在求普及或延長年限的階段，故多以教育投資與國民負擔之關係爲範圍，以瞭解其各種「量」的發展之可能性。對於國民教育較發達的國家，因其發展的重點已漸移爲教育的內容，故國民教育經費的研究遂多強調建立制度，均衡地方財力，以保障國民教育素質的齊一。因此，國民教育愈發達，地方財力的負擔懸殊愈大，對於財力均衡制度的需要亦愈迫切。雖然，世界上亦有少數國家，國民教育經費完全由中央政府直接負擔，以克服上述地方財力的問題，但這種方式削弱了地方對國民教育的自發性與親切感，與民主精神不合，故爲多數國家所不取。

基於上述看法，本文將就已發表之統計資料，對近約三十年來，我國國民教育經費支出，作一粗略之分析，以供關心者之參考。惟因手頭資料缺乏，所言或掛一漏萬，內容並不完整。又因受研究時間限制，所述經費支出之演變，並未加計物價指數，亦未作年度基數之計算，使讀者未能窺其全貌，尚祈原諒。

二、國民教育經費支出與國民生產毛額及國民所得之比較

（一）與國民生產毛額之比較

表一 國民生產毛額與教育經費總支出及國民教育經費支出之比較

單位：新台幣千元

會計年度	國民生產毛額	教育經費總支出		國民教育經費支出	
		金額	佔國民生產毛額百分比	金額	佔國民生產毛額百分比
四十年	一二、三五一、〇〇〇	二二三、〇八二	一・七三	八六、七六五	〇・七〇
五十年	六六、五四八、五〇〇	一、六七一、九六二	二・五二	六三四、一〇一	〇・九五
六十一年	二八四、三九八、五〇〇	一一、八五二、二八四	四・一七	五、五九七、三二〇	一・九七
六十七年	八一〇、六六八、〇〇〇	三六、六九〇、三三〇	四・五二	一六、三七六、〇四八	二・〇〇

資料來源：教育部編印之中華民國教育統計，民國六十八年，第四四、四六頁。

表一之教育經費總支出與國民教育經費支出均係包括政府投資與民間投資在內。二十餘年來，我國國民生產毛額增加約六五點八二倍；教育經費總支出增加約一七二點一九倍；國民教育經費支出增加約一八八點七四倍。足見由於經濟發展，國家財力轉豐，對教育投資之幅度亦大增。教育經費總支出佔國民生產毛額之百分比，自四十年之一點七三增至六十七年之四點五二，約二點六倍。其幅度雖不能說小，但與教育進步之國家比較，美國僅政府教育經費佔國民生產毛額之百分比，在一九六〇年即為四點〇，一九七一年以後且高達六點七。日本僅政府教育經費佔國民生產毛額之百分比，在一九六〇年已為四點一，一九七一年以後亦保持為四點三。（註一）我國對教育投資之努力程度，集政府與民間之力量，不過與日本政府對教育之投資略相等而已。

至於我國國民教育經費支出佔國民生產毛額之百分比，自四十年之〇點七〇增至六十七年之二點〇〇，約增加三倍，亦甚可觀。惟與教育進步之國家比較，美國僅政府對中小學教育之投資，在一九七一年以後，即佔國民生產毛額百分之四點五以上（美國公立中小學教育經費恆佔政府教育經費三分之二以上）。固然美國之國民教育為十二年，較我國之九年為長，但就其經費所佔國民生產毛額百分比之高而言，在比例上似仍超出我國甚多。日本亦為九年國民教育國家，僅其政府對國民教育之投資，多年來即佔國民生產毛額百分之二點九左右（日本小學校與中學校教育經費常佔政府教育經費三分之二左右），亦較我國為高。由此可見，我國對國民教育之投資，今後仍應隨經濟發展，提高其在國民生產毛額所佔之比率。

（二）與國民所得之比較

表二 國民所得與教育經費總支出及國民教育經費支出之比較 單位：新台幣千元

會計年度	國民所得	教育經費總支出		國民教育經費支出	
		金額	佔國民所得百分比	金額	佔國民所得百分比
四十年	一、六四、〇〇〇	二二三、〇八二	一・七三	八六、五五	〇・五
六十六年	六八九、八五、〇〇〇	三〇、八五五、三九〇	五・三一	一四、四二二、五八	二・四〇

資料來源：1 行政院主計處編印之中華民國六十七年統計提要，第五六六，五六九頁。

2 教育部編印之中華民國教育統計，民國六十八年，第四四，四六頁。

由表二可知，我國國民所得，二十餘年來增加約五十九倍。教育經費總支出佔國民所得之百分比，自四十年之一點七二增至六十六年之五點三一，增加約三點〇八倍。同期國民教育經費佔國民所得之百分比，亦自〇點七增至二點四，增加約三點四倍。二者增加之幅度均不能說不大。但若與教育進步之國家比較，仍落後甚多，如美國僅公立中小學之經費支出於一九六〇年即已佔國民所得百分之三點一三。（註二）我國之國民教育雖較美國國民教育之年限為短，但比例言之，我國對國民教育之投資仍不能望其項背。

三、各級政府負擔國民教育經費支出比率之分析

（一）政府國民教育經費支出佔教育經費支出比率

表三 政府國民教育經費支出佔教育經費支出比率

單位：新台幣千元

會計年度	教育經費支出		國民教育經費支出	
	金額	佔政府歲出總額百分比	金額	佔教育經費支出百分比
四十年	二二三、〇八二	九・九三	八六、七六五	四〇・七三
五十年	一、四七〇、一六九	一三・三二	六二五、九三五	四二・五六
六十一年	九、〇九四、一三三	一四・五三	五、四九四、二〇六	六〇・四一
六十七年	二九、八七一、四五三	一四・三六	二六、二四一、七三五	五三・三七

資料來源：1 教育部編印之中華民國教育統計，民國六十八年，第四七頁。

2 政府國民教育經費支出額係由教育部朱統計長暢鑒提供。

表三顯示我國政府教育經費支出佔政府歲出總額百分比，二十餘年來，有增無減，至民國六十七年爲十四點三六，似已呈穩定狀態。據聯合國教科文組織之統計，一九七〇年主要國家政府教育經費支出佔其政府歲出總額之百分比，法國爲十八點七，西德爲十三點八，南韓爲二一點四，日本爲二十點四，美國爲十八。（註三）我國似略偏低。

我國政府國民教育經費支出佔教育經費支出百分比，自四十年之四〇點七二增至六十七年之五四點三七，而以六十一年之六〇點四一爲最高，可見政府對國民教育之重視。六十一年之所以最高，以後則漸下降，乃因六十一年以後九年國教已全部完成，無需再作大量資本支出之故。

因國外資料所限，無法將我國政府國民教育經費支出佔教育經費支出百分比與其他國家作一精確比較。惟據表五，美國中小學教育經費佔公立學校教育經費約四分之三左右，又據表六，日本小學校與中學校經費佔公立學校經費約三分之二左右，我國之國民教育經費比例似仍嫌偏低。

表四 美國公立各級學校教育經費分配百分比

年 度	公立學校教育經費	中小學校教育經費	高等教育經費
一九五六	一〇〇%	八六・三%	一三・七%
一九六一	一〇〇%	八〇・四%	一九・六%
一九六五	一〇〇%	七四・一%	二五・九%
一九七〇	一〇〇%	七〇・五%	二九・五%

資料來源：節錄自教育部編印之國民教育法參考資料第一一九頁。

表五 日本各級學校教育經費分配百分比

年度	總計	小學校	中學校	高等學校	高等教育
一九五〇	一〇〇%	四〇・七%	三五・〇%	一二・八%	一一・六%
一九六〇	一〇〇%	四三・六%	二八・一%	一五・七%	一二・六%
一九六五	一〇〇%	四〇・六%	二四・七%	一八・七%	一六・〇%
一九七一	一〇〇%	四四・〇%	二三・六%	一八・五%	一三・九%

資料來源：節錄自教育部編印之國民教育法參考資料第一二六頁。

(二) 各級政府國民教育經費支出比率

表六 各級政府國民教育經費支出

單位：新台幣千元

會計年度	區分		總計	中央	台灣省	台北市	高雄市	各縣市	鄉鎮	金門	馬祖
	金	額									
四十年	八六、七六五	一〇〇	三、〇七〇	—	—	—	—	八三、六九五	—	—	—
五十年	六二五、九三五	一〇〇	九、八八二	—	—	—	—	六一六、〇五三	—	—	—
六十年	五、四九四、二〇六	—	一七八、九五五	七九二	八五二、八九四	—	—	四、三三八、四五八	七二、九三八	五〇、一六九	—
七十年	—	—	—	〇・〇一	—	—	—	—	—	—	—
八十年	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
九十年	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
一〇〇年	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

資料來源：教育部統計處朱統計長暢鑒提供。

近三十年來我國國民教育投資之分析

區分	會計年度		總計	中央	台灣省	台北市	高雄市	各縣市	鄉鎮	金門	馬祖
	六十七年	六十八年									
金額	一六、二四一、七二五	四一二、三八六	七八、五八四	二、五七六、六五四	—	一二、九七五、二九八	五七、五〇九	一四一、二九四	〇・八七	一九三、五九一	〇・八二
百分比	一〇〇	二・五四	〇・四八	一五・八七	—	七九・八九	〇・三五	〇・八七	〇・三五	一九三、五九一	〇・八二
金額	二三、七四四、三四三	六一七、八〇九	一二五、三〇九	三、七七三、四〇八	一、九三二、七六四	一六、九九八、六八二	一〇二、七八〇	一九三、五九一	〇・四三	一九三、五九一	〇・八二
百分比	一〇〇	二・六	〇・五三	一五・八九	八・一四	七一・五九	〇・四三	〇・八二	〇・四三	一九三、五九一	〇・八二

表七

美國各級政府負擔公立中小學經費百分比

學 年 度	總 數	聯 邦	州	地 方
一九一九—二〇	一〇〇・〇	〇・三	一六・五	八三・二
一九三九—四〇	一〇〇・〇	一・八	三〇・三	六八・〇
一九四九—五〇	一〇〇・〇	二・九	三九・八	五七・三
一九五九—六〇	一〇〇・〇	四・四	三九・一	五六・五
一九六九—七〇	一〇〇・〇	八・〇	三九・九	五二・一
一九七二—七三	一〇〇・〇	七・七	四一・〇	五一・二

資料來源：教育部編印「國民教育法」參考資料，民國六十六年十二月第一一八頁。

表八 日本地方教育經費負擔百分比

昭和四七年度（一九七二）（總額三、四九四、三〇三萬圓）
 昭和四八年度（一九七三）（總額四、三五四、四七二萬圓）

年 度	總 額	國庫補助金	都道府縣支出金	市町村支出金	地 方 債	其 他
一九七二 （昭和四七年）	一〇〇・〇	二二・七	二九・一	二九・二	六・八	一・二
一九七三 （昭和四八年）	一〇〇・〇	四〇・一	三九・九	二九・一	七・八	一・〇

資料來源：日本文部省編印「文部統計要覽」，昭和五十年版，第一三〇，一三一頁。

由表六可知，六十九年各級政府國民教育經費支出較四十年者增加約二七三點六倍，幅度甚大。民國五年以前，國民教育經費幾全部由縣市負擔，省略予補助而已，中央則全無補助。以後，台北市與高雄市相繼

改制爲院轄市，教育經費獨立，縣市所佔國民教育經費比率始下降至百分之八十以下。省對國民教育經費之支出，始終比率甚小，此主要因省財政拮据，所負擔之省校經費已甚沉重。中央對國民教育經費之支出，自六十年以後，比率漸增，顯示中央對國民教育之關切。蔣總統經國先生在行政院長任內曾指示將部訂之「發展與改進九年國民教育五年計畫」，其中有關學生健康與衛生之八項工程工作，提前於三年內完成。自六十六會計年度起連續三年，中央共補助十一億元，省亦配合補助十一億六千萬。表六所示六十七年度中央支出項下其中四億元即爲當年該計畫之補助款。至於當年省配合補助之四億元，表六未列入，可能係統計時，改列入縣市支出項下。（註四）

以我國各級政府國民教育經費支出比率與其他國家比較，可以發現各國國民教育經費政策之特點，引爲參考。試以美、日兩國爲例，表七顯示美國之中小學教育雖傳統上爲地方之責任，但地方所負擔經費之百分比，數十年來節節下降，自一九一九—二〇年之八三點二降至一九七二—七三年之五一點二。相反的，聯邦與州所負擔經費之百分比均節節上升，以彌補地方百分比減少後之不足。其中尤以州百分比增加最多，自一九一九—二〇年之十六點五增至一九七二—七三年之四一點〇。同期聯邦百分比亦自〇點三增至七點七。就一九七二—七三年來說，聯邦與州負擔之中小學教育經費百分比加起來已高達四八點七，接近半數。教育在美國爲州權，自州負擔之中小學教育經費百分比觀之，州不但擁有其權，亦負起其應負之責任。

自表八日本地方教育經費負擔百分比，可知日本地方教育經費之最大特色爲國庫補助金所佔份量甚大，在總額五分之一以上。各級地方政府所負擔之百分比合起來仍不到總額五分之四。此乃因日本有義務教育費國庫負擔法之制定，中央政府必須負起其應負之責任。日本地方教育經費之另一特色爲其各級政府負擔，屬於國民教育之中，小學教育經費之比例甚爲平均，避免造成任何一級政府負擔過份沉重的現象，頗有其可取之處。（參見表九）

表九

日本各級政府負擔中學校、小學校經費比例

年 度	金 額	類 別			
		總 額	中 央	都道府縣	市町村
一九七二 （昭和47年）	二、三六七、九一八	單位：百萬圓			
一九七三 （昭和48年）	二、六八六、五三三				
	九〇三、七六一				
	九〇九、八六五				
	七三三、七九八				
	七四、二六三				
	八七二、九〇七				
	一〇〇・〇 （九二・六）	百 分 比	總 額	中 央	都道府縣
	三三・六				
	三三・九				
	三三・五				

資料來源：根據日本文部省編印「文部統計要覽」，昭和四九及五十年版製成。

註：百分比總額欄（）內數字係各級政府負擔百分比總和，其不足一百之部份爲「其他」所負擔（如地方債，PTA等）。

四、各級政府國民教育經費支出與其教育經費支出之比較

(一) 各級政府教育經費支出佔各政府總額預算比率

表十 各級政府教育支出佔各政府總預算百分比

會計年度	政府	中央	台北市	台灣省	台灣省各縣市
五十五年	三・二	一	二八・七	四四・三	
五十八年	四・四	四四・二	三一・五	五三・三	
六十年	三・六	三四・一	四八・七	五二・六	
六十三年	二・五	三二・一	二七・六	五一・四	

資料來源：教育部教育計畫小組與行政院經建會綜合計畫處編印之

「我國各級政府教育經費之分配與使用研究報告」，民國六十八年七月，第一〇七頁。

由表十可知，民國五十八年與六十年兩年度，中央、省、縣市，與台北市的教育經費支出佔各該政府總預算之百分比都較高，此乃因在此期間政府延長九年國民教育，經費支出，尤其資本支出，數額較大之故。六十年以後，恢復穩定，六十三年各級政府教育支出所佔之百分比可視為近年來之代表數字。其中省與台北市之百分比均符合憲法之規定，亦較合理（台北市為院轄市，地位與省相當，但其教育經費需要與縣市相近）。中央之百分比低於憲法之規定甚多，而縣市之百分比則高於憲法之規定甚多，值得研究改進。

關於縣市教育經費支出佔其總經費支出比例之計算，目前採用之方式頗為人所詬病，認為值得商榷者主要有學生課業費收入應否列入總預算之問題；鄉鎮財政應否與縣市合併計算之問題；省補助專款應否併入縣市教育經費計算之問題等。（註五）雖然，依據學者專家所提之建議，縣市教育經費支出所佔百分比可作較低之計算，但仍接近百分之四十，而在憲法所規定之上，對縣市財政仍是一沉重之負擔。日本地方教育費佔地方歲出總額自一九五〇年至一九六五年皆在百分之二十七左右，一九七〇年降為百分之二五點四，一九七二年又降為百分之二四點四，遠較我國無論以縣市為單位或以省轄市合併為單位計算所得之百分比為低。（註六）

（二）各級政府國民教育經費支出佔其教育經費支出比率

自表十一及十二可知，在各級政府中，台灣省各縣市，台北市，及金門、馬祖之國民教育經費支出佔其教育經費支出百分比比較高，皆在百分之五十以上。這三類政府都直接負有辦理國民教育的責任。其中，台灣省各縣市的百分比，在實施九年國教前，約在百分之七十至八十之間；在延長九年國教後，則大幅上升，六十一年曾增至百分之九五點五一，似乎除國民教育外，縣市教育局已無餘力辦其他任何事。六十七年，因國中已早有畢業班，經費支出亦趨穩定，且正在執行「發展與改進九年國教五年計畫」期間，中央及省均撥補大量經費（省補助經費表十一資料來源未列入，不知何故）改善學校環境與設施，減輕縣市負擔，故百分比降至八八點〇五。由於國小畢業生升學率在六十七年以後仍在繼續成長中，並於改善學校環境與設施後，依照上述五年計畫，尚需經費作「質」的提高，縣市國教經費佔教育經費百分比今後難免會略回升，至接近百分之九十之比例。

表十一 各級政府國民教育經費支出佔其教育經費支出百分比

單位：新台幣千元

會計年度	四十年	五十年	六十一年	六十七年								
A 金額	7,771	193,387	1,046,411	3,924,457	教育經費支出	中央	教育經費支出	中央	教育經費支出	中央	教育經費支出	中央
					國民教育經費支出	中央	國民教育經費支出	中央	國民教育經費支出	中央	國民教育經費支出	中央
B 金額	—	—	792	412,386	百 B 佔 A 百分比	—	—	—	10.51	0.08	—	—
C 金額	97,930	405,543	1,966,625	5,489,111								
D 金額	3,070	9,882	178,955	78,584	百 D 佔 C 百分比	3.13	2.44	9.10	1.43	—	—	—
E 金額	107,381	871,239	4,542,535	14,736,635								
F 金額	83,695	616,053	4,338,458	12,975,298	百 F 佔 E 百分比	77.94	70.71	95.51	88.05	—	—	—
G 金額	—	—	105,728	512,733								
H 金額	—	—	72,938	57,509	百 H 佔 G 百分比	—	—	68.99	11.22	—	—	—

資料來源：1 教育經費支出額錄自教育部編印之「中華民國教育統計」民國六十八年，第四七頁。
2 國民教育經費支出額為教育部朱統計長暢鑒提供。

表十二 各級政府國民教育經費支出佔其教育經費支出百分比(續)

資料來源：同表 單位：新台幣千元

會計年度	台北市			金門馬祖		
	教育經費支出	國民教育經費支出	教育經費支出	國民教育經費支出		
	金 I 額	金 J 額	J佔I 百分比	金 K 額	金 H 額	H佔K 百分比
六十一年	一、三六八、三五八	八五二、八九四	六二·三三	六四、四七六	五〇、一六九	七七·八一
六十七年	五、〇一五、三五六	二、五七六、六五四	五一·三八	一九三、一六三	一四一、二九四	七三·一五

中央與台灣省國教經費支出佔其教育支出百分比，二十餘年來，多數甚低，屬象徵性質。偶有百分比較高者，主要因年度中有專案補助支出之故，此種情形亦僅延長九年國教後始有發生。台灣省對國教經費補助雖少，但其教育經費所佔總預算之百分比已超過憲法之規定，教育負擔甚重，不過經費須作其他方面教育之用途而已。中央之教育經費預算佔其總預算之百分比甚低。中央所辦業者主要為高等教育，而高等教育之民間投資在各階段教育中比率最高，故中央之教育負擔相對減輕。國民教育既為國家之政策，而中央亦有其財力協助國民教育發展，今後似應提高中央國教經費比率，建立常期補助制度，以減輕縣市經費負擔困難促進國教之正常發展。

五、國民教育經費支出內容之分析

(一) 台灣省及縣市及台北市國中與國小經費支出佔其教育經費百分比

表十三

台灣省各縣市中等教育經費及初等教育經費佔其教育經費百分比

單位：新台幣千元

會計年度	總計		中等教育經費		初等教育經費	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
四十年	107,300	100(九五·三)%	18,600	一七·三%	83,700	七六·〇%
五十年	871,100	100(九一·九)%	184,800	二一·二%	616,100	七〇·七%
六十一年	4,552,355	100(九七·九)%	1,937,897	四二·七%	2,508,057	五五·二%
六十七年	14,736,635	100(八八·〇)%	5,177,985	三五·一%	7,797,333	五二·九%

資料來源：根據有關各年「台灣省教育統計」(台灣省政府教育廳編印)算出。

註：總計百分比欄，括號內數字為中等教育經費百分比及初等教育經費百分比之和。

表十三初等教育經費在延長九年國教前，指國民學校經費，在延長九年國教後，指國民小學經費；中等教育經費在延長九年國教前，指初級中學及職業學校經費，在延長九年國教後，即僅指國民中學經費。台省各縣市初等教育經費佔其教育經費百分比，二十餘年來，成下降趨勢，自四十年之百分之七八降至六十七年之五二點九。中等教育經費佔其教育經費百分比則成上升趨勢，而以六十一年之四二點七為最高。此兩種趨勢之形成自由於延長九年國教之故。惟六十七年之百分比似已穩定，因延長九年國教已經全部完成。

表十四 台北市國民中學經費及國民小學經費佔其教育經費百分比

單位：新台幣千元

會計年度	總計		國民中學經費		國民小學經費	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
六十四年	二・五〇四、二四七	100（五三・一六）%	五七四、〇八五	二三・九二%	七五七、二六六	三〇・二四%
六十八年	五、八〇六、七九〇	100（五八・七一）%	一、四〇四、三三三	二四・二〇%	二、四〇三、七五九	三四・五一%

資料來源：根據有關年度「台北市教育統計」（台北市政府教育局編印）算出。

註：總計百分比欄，括號內數字為國中經費百分比與國小經費百分比之和。

表十四顯示台北市國中與國小經費佔其教育經費百分比近年來均有上升趨勢，說明當局重視國民教育，自是好現象。惟國小六年，國中三年，國小學生人數至少為國中學生人數二倍，而兩者經費百分比，在六十四年，國小僅高出國中一點三二倍，在六十七年僅高出一點四三倍，差距似太小，未能反映其在學人數差異上的需要。

日本國民教育亦為九年，觀其地方教育費分配情形，一九七二年小學校（相當於我國國小）佔四四點五，中學校（相當於我國國中）佔二三點四；一九七三年小學校佔四四點二，中學校佔二三點二，小學校經費約為中學校經費之一點九倍，（參見表十五）似較合理。國中課程與國小不同，其經費需要或較國小為高，但課程既為九年一貫，不宜懸殊過多，日本之分配百分比可作參考。

表十五 日本地方教育費分配情形

項 目	百 分 比	
	1972	1973
學校教育經費	89.6	89.4
幼 稚 園	1.5	1.6
小 學 校	44.5	44.2
中 學 校	23.4	23.2
特 殊 學 校	1.9	2.1
全日制高校	16.1	16.2
定時制高校	2.1	2.0
各種 學 校	0.0	0.0
通信制課程	0.1	0.1
高等專門學校	0.1	0.1
社會教育經費	5.8	6.2
教育行政經費	4.6	4.4
總 計	100.0	100.0

資料來源：日本文部省編印之「
文部統計要覽」昭和
49 年版，50 年版
。

(二)全國，台灣省各縣市及台北市國民小學平均每一學生
單位教育經費之比較

表十六 全國，台灣省各縣市及台北市國民小學平均每一學生單位教育經費

會計年度	全 國			台 灣 省 各 縣 市		
	金 額 (千元) A	學 生 數 (人) B	(元) A - B	金 額 (千元) C	學 生 數 (人) D	(元) C - D
四十年	八六、七六五	九〇六、九五〇	九五·六七	—	—	—
五十年	六二五、九三五	一、八五二、六三九	三三七·八六	—	—	—
六十一年	三、一二、八八九	二、四三一、二三五	一、二八四·〇八	二、五〇二、七五三	二、一七三、一七四	一、一九二·一九
六十四年	六、〇八二、四〇八	二、三七八、九九二	二、五五六·七二	五、〇七〇、三二〇	二、一七、三三六	二、三九四·六八
六十七年	九、九五六、二八八	二、二九二、九四五	四、三四二·二四	七、七九七、三二三	二、〇三一、一二二	三、八三八·九四

台 北 市			會計年度		
金 額	(千元)	E	四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
學 生 數	(人)	F	四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
(元)	E—F	—	四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年
			四十年	五十一年	六十一年

資料來源：1 國小經費數字為教育部朱統計長暢鑒提供。

2 全國學生數錄自「中華民國教育統計」（民國六十八年）（教育部編印）第十八至二十頁，台灣省各縣市學生數錄自「台灣省教育統計手冊」（六十七年）（台灣省政府教育廳編印）第九七頁，台北市學生數錄自「台北市教育統計」（六十七學年度）（台北市政府教育局編印）第四五頁。

由表十六可知，二十餘年來，全國國小每一學生單位經費（單位成本），自民國四十年之九五點六七元增至六十七年之四三四點一四元，增加約四五點三九倍。就台灣省各縣市與台北市比較言，六十一年台北市為一七九七點七三元，台灣省各縣市為一一九二點一九元，台北市為台灣省各縣市之一點五一倍。六十四年台北市為二九三〇點二七元，台灣省各縣市為二三九四點六八元，台北市為台灣省各縣市之一點二二倍。六十七年台北市為五八五四點六四元，台灣省各縣市為三八三八點九四元，台北市為台灣省各縣市之一點五三倍。台北市每一學生單位經費高出台灣省各縣市每一學生單位經費甚多，造成教育素質上的差異，有待改進。

（三）全國、台灣省各縣市及台北市國民中學平均每一學生單位教育經費之比較

由表十七可知，自民國六十一年至六十七年，全國國中每一學生單位經費自二九二五點二四元增為六〇九六點二七元，增加約二點〇八倍。就台灣省各縣市與台北市比較言，六十一年台北市為三五二五點六六元，台灣省各縣市為二五一七點三九元，台北市為台灣省各縣市之一點四倍。六十四年台北市為四九六四點三二元，台灣省各縣市為四二九七點二七元，台北市為台灣省各縣市之一點一六倍。六十七年台北市為八二一〇點五五元，台灣省各縣市為五五三九點二二元，台北市為台灣省各縣市之一點四八倍。台北市每一學生單位經費亦高出台灣省各縣市不少，有待改進。

（四）國民教育經費支出項目分配比率

表十七 全國，台灣省各縣市及台北市國民中學平均每—學生單位教育經費

會計年度									
六十七年	六十四年	六十一年	全	金 A (千元) 額	學 B (人) 生 數	(元) A - B	金 C (千元) 額	學 D (人) 生 數	(元) C - D
6,285,437	4,350,067	2,372,317	國						
1,031,029	948,392	810,982	台						
6,096,27	4,586.78	2,925.24	灣						
5,177,985	3,697,520	1,835,705	省						
934,785	860,434	729,211	各						
5,539.22	4,297.27	2,517.39	縣						
1,050,671	587,090	392.371	市						
127,966	118,262	111,290	台						
8,210.55	4,964.32	3,525.66	北						
			市						

資料來源：1 國中經費數字為教育部朱統計長暢鑒提供。

2 全國學生數錄自「中華民國教育統計」(民國六十八年)(教育部編印)第廿頁，台灣省各縣市學生數錄自「台灣省教育統計手冊」(六十七年)(台灣省政府教育廳編印)第六三頁，台北市學生數錄自「台北市教育統計」(六十七學年度)(台北市政府教育局編印)第廿九頁。

表十八 台灣省各縣市國小教育經費支出項目百分比

單位：新台幣千元

會計年度	共 計	經 常 門	資 本 門
六十一年	2,508,057	2,317,099	190,959
	100 %	92.39 %	7.61 %
六十四年	4,845,502	4,437,283	408,219
	100 %	91.57 %	8.43 %
六十七年	7,797,313	6,594,113	1,203,199
	100 %	84.57 %	15.43 %

資料來源：「台灣省教育統計」（民國六十七年）第233頁。

表十九 台灣省各縣市國中教育經費支出項目百分比

單位：新台幣千元

會計年度	共 計	經 常 門	資 本 門
六十一年	1,937,897	1,626,525	311,372
	100 %	83.93 %	16.07 %
六十四年	3,697,524	3,105,380	592,145
	100 %	83.99 %	16.01 %
六十七年	5,177,985	4,601,735	576,250
	100 %	88.87 %	11.13 %

資料來源：「台灣省教育統計」（民國六十七年）第232頁。

由表十八可知，台灣省各縣市國小教育經費支出，自六十一年至六十七年，經常門所佔百分比似有下降趨勢，資本門所佔百分比似有上升趨勢。此乃因六十一年經常門所佔百分比九二點三九，實在太高，國小經費幾乎全部用在人事費上（經常門主要為支應人事費），修繕設備缺錢支應。這種情形自是不得已，一旦可能，必增加資本門的百分比。六十七年經常門所佔百分比減為八四點五五，資本門增為十五點四三，此一比率已較合理。

由表十九可知，台灣省各縣市國中教育經費支出，自六十一年至六十七年，經常門所佔百分比似有上升趨勢，資本門所佔百分比似有下降趨勢。六十一年經常門所佔百分比為八三點九三，資本門為十六點〇七，雖不夠理想，但六十八年經常門所佔百分比增為八八點八七，資本門減為十一點一三，更不合理，有待檢討。

表二十 台北市國小教育支出項目百分比

單位：新台幣千元

會計年度	共計	經常門				資本門		
		人事費	業務費	小計	設備費	施工費	小計	
六十四年	七五七、二六六	四〇六、二九六	四五、七四〇	四五二、〇一九	一〇一、四〇八	二〇三、八五〇	三〇五、二五八	
	100%	五三、六五%	六、〇四%	五九、六九%	一三、三九%	二六、九二%	四〇、三一%	
六十八年	二、〇〇三、七五九	一、〇一八、〇六一	一〇八、九二六	一一、二六、九八七	二二六、〇三〇	六五〇、七二二	八七六、七五二	
	100%	五〇、八一%	五、四四%	五六、二五%	一一、二八%	三二、四七%	四三、七五%	

資料來源：「台北市教育統計」（一九七四—七五及一九七八—七九兩年度）均為第八二至八三頁。

表二十一 台北市國中教育經費支出項目百分比

單位：新台幣千元

會計年度	共計	經 常 門			資 本 門		
		人事費	業務費	小計	設備費	施工費	小計
六十八年	五四、〇八五	三一六、三五三	二〇四、六三五	四二〇、九八八	一五、三一八	一三七、七九九	一五三、〇九七
	100%	五五・10%	一八・二三%	七三・三三%	二・六七%	二四・〇〇%	二六・六七%
六十四年	一、四〇五、三七四	八10、四八八	一五四、一六五	九六四、六二三	二二五、三四八	二二五、四一三	四四〇、七六一
	100%	五七・六七%	一〇・九七%	六八、六四%	一六・〇三%	一五・三三%	三一・三六%

資料來源：與表二十同。

由表二十可知，台北市國小教育經費支出，在六十四年經常門佔百分之五九點六九，資本門佔百分之四十四點三一；在六十八年經常門佔百分之五六點二五，資本門佔百分之四十三點七五。又由表二十一可知，台北市國中教育經費支出，在六十四年經常門佔百分之七三點三三，資本門佔百分之二六點六七；在六十八年經常門佔百分之六八點六四，資本門佔百分之三一點三六。台北市國小，國中教育經常支出，經常門與資本門之百分比均較台灣省各縣市國小，國中爲合理。按美國中小學教育經費支出，教學費（教師薪給）所佔百分比常在五十五至六十之間，行政費常在百分之四左右，設備運作（Plant operation）費常在百分之七左右，另加其他服務費用，故大致說來，美國中小學教育經費支出經常門約佔百分之七十五左右。（註七）日本中、小學校經費支出，依據其「文部統計要覽」（昭和五十年版），一九七二年（昭和四七年），小學校之經常門（包括教授費及學校營運費兩項）佔百分之七〇點一七；中學校之經常門佔百分之七二點二〇（註八）。美日兩國均爲教育進步國家，其中，小學教育經費支出項目分配百分比可供我國參考。

六、對縣市國民教育經費補助方式之探討

我國財政向採「統收統支」原則，教育經費未曾獨立。爲保障教育之正常發展，僅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。……」，爲最基本而具體之依據。但就實際效用言之，此一規定並不完美。其缺點主要有二，一爲不能反映教育需要，自亦不能配合需要；二爲在「統收統支」之財政下，若地方政府財力不足，有賴其上級政府之一般補助，則教育經費百分比是否達到憲法規定之要求或超出憲法規定之百分比多少，完全操諸其上級政府，視所補助經費之多寡而定，故在此種情形下，教育經費預算百分比並不能代表地方政府對教育重視之程度。此二項缺點對發展國民教育影響甚大。國民既有接受國民教育的權利

與義務，則就經費言，縣市之國民教育需要乃屬可以計算且無可打折扣者，否則即難求普及或影響素質。憲法對縣市教育經費不得少於百分之三十五之規定，只與其預算總額有相對的意義，對保障國民教育需要，却無絕對的作用。何況，此一百分之三十五之規定，對象尚包括科學，文化，與國民教育以外之教育事項。因此，此一憲法百分比之規定，並非針對國民教育需要，依據科學方法研究之結果，不過透過經費預算，規定教育建設在整個地方公共建設中之比重而已。在財力薄弱，必須依賴上級政府補助之縣市，教育預算百分比操諸上級政府手中，對地方言，更不顯示任何積極的意義。

事實上，由於「財政收支劃分法」的關係，二十餘年來，台灣省縣市的財源不豐，絕大多數的縣市必須依賴省府一般補助始能收支平衡，編出年度預算。因此，縣市國民教育經費之多寡亦悉因省府一般補助中對國民教育補助之計算標準而定，其所佔縣市預算總額百分比之多少亦不過為一事後之計算耳。

依據上述，省府一般補助對縣市國民教育預算之編製遂十分重要。若省府一般補助中對國民教育各單項支出之計算標準能依照中央規定或與台北市一致，又若其補助款之多寡能計及地方真實財力而有一出於科學方法之計算程式，則省府之一般補助乃能發揮其「建立全國基準」及「均衡地方財力」之作用。如果省府財力有所不逮，則中央能負起責任，予以補助，亦可同樣達到目的。

但二十餘年來，省府之一般補助並未能依照上述原則建立制度。就其對國民教育各單項支出之計算標準言，至少有下列措施與上述原則不合：

1. 國小教師員額編制，中央規定每班一點五人，省之計算標準則在延長九年國教前，一直在一點二人以下，在延長九年國教後，近年來迭經努力，目前仍停留在每班一點二九人的階段，而台北市却早已達到每班一點五人的標準。國小職員的編制，台北市亦早能照額編足，但台灣省規定國小在三十七班以上，始設職員一人。因此，很多學校沒有職員。

2. 台省規定國中職員工友員額編制，須受照標準打七五折的限制，有的縣市尚在百分之七十五以下，但台北

市的國中則無此限制，能照標準編足。在國中教師員額編制方面，省市雖均為每班二人，但台北市國中之教務、訓導、總務等三處主任另計，而台灣省則計算在內。另由於教學實驗需要增加之教師員額，台灣省僅少數實驗學校獲准配置，而台北市則所有國中均能配置。

3. 在資本支出方面，民國四十七年，台省對國小自然增班興建教室之補助，市、縣採用不同的方法。省府規定省轄市每興建教室一間，由省補助三分之一建築費用；縣每興建教室一間，補助二分之一建築費用。但又規定省轄市所需興建教室須全部建足，而縣則每需三間可僅建二間，所缺一間以二部制教學方式適應之。此種方式對於省轄市與縣言，實際上均為每缺三間教室，由省補助興建一間，不同者，省轄市須負擔其餘二間建築費用，而縣僅須負擔另一間之建築費用，尚缺一間不建而已。這不是均衡地方財力的補助辦法，尤有害於市縣國民教育水準的齊一。其後省府又採用三對等補助方式以解決長期以來嚴重缺乏教室的問題，其法為凡縣市政府能提供教室建築費用三分之一，學生家長及地方人士能捐助另三分之一者，則其餘三分之一由省府補助之。結果，因省轄市財力較佳，多能獲得補助，縣之財力較差，獲得補助較少，而在各縣之中，財力最差之縣，獲得之補助最少。此一補助方式更與均衡地方財力之原則南轅北轍。（註九）在延長九年國教後，省府對縣市國民中小學教室興建之補助方式較前已改進甚多，但迄仍無一依據科學方法之計算公式。

由於上述情形，省府對縣市國民教育經費之補助，仍未能建立一合理有效之制度。近年來，學者專家致力於此一問題之研究者漸多，亦提出一些解決的方法。如教育部教育計劃小組與行政院經建會綜合計劃處聯合編印之「我國各級政府教育經費之分配與使用研究報告」，即依照美國各州採用之基準方案（Foundation Program）之精神，提出一補助縣市教育經費之計算公式。此一公式包括二部分之補助款項：一為補助（應特鼓勵）辦學努力之縣市之款項；一為補助貧困縣市之款項。此一公式立意甚佳，但公式中對縣市努力之認定，採用「上年度教育決算佔總決算之百分比」與「上年度各縣市平均決算佔總決算百分比」之比較，若前者超

過後者即表示該縣市對教育努力，頗值得商榷。因本文前已言之，目前各縣市財力短絀，年度預算有賴省府一般補助始能編製完成，故其教育預算或決算所佔總預算或總決算之百分比，實非各該縣市所能自行掌握，自亦與其努力與否無關。其次，該一公式對貧困縣市之認定，採用「上年度該縣市平均教育單位學生經常成本」與「上年度各縣市平均單位學生經常成本」之比較，若前者低於後者即表示該縣市貧困。此一方式亦有可商榷之處，因目前學校經常成本主要為人事費之支出，故學生單位經常成本與該縣市每班學生人數有極密切關係，若為偏遠縣區，小班較多，則學生單位經常成本必然較高，但並不表示該縣不貧困。該一公式用意極佳，計算方法亦符合科學原則，若能研究改進，使鼓勵縣市努力部分，真能測出其努力程度，使補助貧困縣市部分，學生單位經常成本真能反映地方財力，則此一公式將不失為一補助縣市國民教育合理有效之途徑。

七、結語

二十餘年來，我國對國民教育之投資，雖有大幅度增長，但所佔國民生產毛額比率，與教育先進國家比較，仍屬偏低，今後仍應隨經濟成長，繼續提高。在各級政府中，對國民教育經費之負擔，中央、省、與縣市過份懸殊，不成比例，影響地方其他方面建設，應學習教育先進國家辦法，建立合理有效之補助制度，以減輕地方之負荷。縣市教育支出所佔其預算總額之比率，目前之計算方式，頗有可議之處，似有研究改進之必要。在國民教育經費之支出項目中，經常門所佔比率過高，應參考教育先進國家之作法，訂一較合理之比率，使屬於資本門之設備添置與校舍整建工作亦能定時辦理。此一改進，固需增加教育經費，但甚值得而有其必要。國中與國小同屬國民教育階段，且課程九年一貫，其學生單位經費不宜相差過大。以上所述悉為過去政府對國民教育投資所顯示之缺點而有待改進者。最後，仍須強調者，即國民教育乃國家之政策，各級政府均有其責任，必須共同努力，始能期其有正常與進步之發展。

附註

- 註一：台灣省教育廳編印之「台灣省統計手冊」（六十七年）第一九〇至一九一頁。
- 註二：“Estimates of school statistics, 1960-61” Research Division, NEA, P. 30.
- 註三：“Statistical yearbook 1972”, UNESCO, PP. 504-530.
- 註四：請參閱「安定中的進步」，台灣省國民教育輔導叢書，台灣省教育廳編印，六十七年六月出版。
- 註五：見陳聽安著「政府教育經費分配問題之研究」，台灣省教育廳編印，六十四年出版，第十三至十六頁。
- 註六：見日本文部省編印之「文部統計要覽」，和五十年版，第一二九頁。
- 註七：“Digest of Education Statistics, 1975 Edition”, U.S. Department of Health, Education, and Welfare Education Division, P. 69.
- 註八：「文部統計要覽」昭和五十年版，第一三二頁。
- 註九：參見台灣省教育廳編印之「國民學校教室興建報告」，民國五十一年，第七頁。

