

需求導向的教育經費分配改革

討論人：張鈿富

國立暨南國際大學教育政策與行政研究所教授兼所長

許多國家推動跨世紀的教育改革都以強調系統性為主，即把教育改革看成是整個教育系統的改造，而不是頭痛醫頭腳痛醫腳的暫時性做法。這種教育改革的著眼點，在全球性競爭態勢的推波助瀾下，在國際社會間相互的感染。

壹、系統性教育改革的策略

Carnoy (1999) 指出，世界經濟的改變已刺激三種反應在教育與人力訓練部門上。其一，改革反應國內及世界人力市場技能需求之改變，新觀念的注入以組成教育成就與工作技能的產出。這種改革可以稱之為「競爭導向的改革」(competitiveness-driven reforms)。其二，改革反應的是公共部門預算與私人公司收入的縮減，減少教育財政與訓練公私部門可取得的資源，這種改革可稱為「財政導向的改革」(finance-driven reforms)。其三，改革嘗試改進教育的重要的政治角色，做為社會流動與社會公平的根源，這種改革稱之為「公平導向的改革」(equity-driven reforms)。

一、競爭導向的改革

競爭導向的改革主要目的是經由勞動力素質改善以改善經濟生產力。在教育的實際運作裡，關鍵的要素是學習品質的改善，這項品質可以由學生的成就而得知。競爭導向的改革有四個關注的焦點領域，分別是：

1. 去集中化 (decentralization)
2. 提高學習標準
3. 改善教育資源的管理
4. 改善教師的招募與訓練 (OECD, 1992)。

二、財政導向的改革

財政導向的教育改革主要目的是減少教育上的公共支出。雖財政導向的改革最終的目的與競爭導向的改革相同，要改善勞動力的生產力。共同關心資源使用效率的改善及教學品質改善。此一改革策略追求減少教育的公共支出而能改善教育。目前的一些國際組織機構，例如，國際貨幣基金(IMF)、世界銀行、地區銀行，如非

洲開發銀行、亞洲開發銀行及美洲開發銀行。他們都主張財政導向的教育改革。例如，國際貨幣基金與世界銀行關切如何減少公共的成本。他們也已經設定三個主要財政導向的改革，分別是：把公款從高等教育轉移到低層的教育、藉私有化來拓展高等與中等教育的發展以及各層級每生成本的降低，如基礎與中等教育階段班級人數的增加。在降低公共教育成本的建議中，主要的一項是增加班級人數。世界銀行根據產出分析的估計，學生的成就與學校輸入並考慮學生社經背景，基本上，每位老師負擔 20 至 45 名學生的範圍內並不會對學生的成就造成影響 (World Bank, 1995)。

三、公平導向的改革

公平導向的教育改革，主要目的在增加經濟機會的公平。在許多國家中，受教年限的長短是決定收入與社會地位的主要因素。因此，公平化的進入高品質的教育系統，將扮演平衡這場社會遊戲的重要角色。但是在另一方面，由於全球化競爭的壓力，使得政府較不去強調公平導向的改革。因為投資於公平方面愈多將降低經濟的成長 (Carnoy, 1999)。例如，將投資集中於低成就學生來提高學校表現，如果沒有相對的投資將降低高能力學生這方面的表現。投資在低收入兒童以提供更多的就學機會，將會影響對較高收入家庭小孩額外投資的可能回收。這種困境讓政府去思考教育投資要如何兼顧增加競爭能力同時也增加公平性。

貳、需求導向的教育經費改革

一、學生基本需求分配

經費補助公式如果以「需求為本」，則此公式一定要從所需要的資源來分析，如此才可應用在學校情境裡針對特定學生發展特殊的課程。而活動為導向的經費補助 (activity-led funding) 就是針對此一目的所發展的分析步驟。而活動為導向的經費補助支持效能原則 (principle of effectiveness)，此外也重視公平性 (equity)。以活動為導向的經費補助的分析有兩種：

1. 直接成本，如：班級規模、每生每週／每年受教時數、準備課程時教師所需的非面對面時數、課程設計、評估...等；
2. 間接成本，如：管理及行政人員時數與有關學生福祉的活動時間及職業諮詢...等。

二、課程強化

課程強化的目的在於符合不同天資與能力的學生，有時為了特定的時間或是達成特定的能力水準，需要有不同的課程方案。課程強化的五個主要成本項目如下：

1. 教學成員的成本：在教學成員 (Teaching staff) 支出成本，大約佔了營運成本的 70% 到 80%。
2. 非教學成員的成本：非教學成員 (Non-teaching staff) 一般指行政工作人員，或從事非教學工作的專案研究助理，相關非教學成員屬於教學輔助性質，未直接參與教學工作。
3. 設備成本：學校可能因為加強資訊科技教育 (information technology)，增加

了電腦與多媒體等相關設備的成本。

4.物資成本：物資成本與設備成本有部分重複或有連帶關係，如：書本、紙張、複印紙與軟體。

5.建築成本：課程強化也可能增加了建築成本，投資興建新的建築物體需要增加額外的建築成本，包括硬體維修成本、管理維護成本、清潔成本；另外包括能源使用成本（冷氣、暖氣、燈光、用水等能源）。

三、學生補助性教育需求

基於機會均等與結果均等的原則，建立學生補助性的經費分配，所謂的平均分配經費並不表示每個學生有相同的教育需求，在大部分的教育系統中，在不同學校裏每個學生的學習需求是不相同的。根據每一個不同學生的不同需求，制定出合理的經費分配公式。合理的分配教育需求公式，須考慮下列三種不同的元素：

- 1.社經不利因素
- 2.殘障、損傷與學習困難者(著重於入學)
- 3.個別的學習需求（著重於結果）

四、學校本身的需求

學校本身的需求(School site needs)是一個相當龐大而複雜的教育經費項目，因為單一學校所牽涉到的包括學校本身的獨特性(physical characteristics)、學校地理位置、其他營運費用需求（如：清潔、修繕、管理等）。學校需求因素牽涉到學校的屬性與學校的特性，這些相關因素可以用下列四個項目，說明學校需求因素當中所考慮的成本問題：

- 1.學校規模
- 2.學校位置
- 3.營運成本
- 4.分割校區與多校區設施成本

參、主要國家的發展經驗

一、澳洲維多利亞州經費改革經驗

澳洲維多利亞州所採用的方式是：活動導向的經費補助分析資料必須取自學校裡的實際活動。學校導向經費需求之確立原則如下：

1.定義與確認教與學的活動

這部分有「面對面教學」(face-to-face tuition)、非面對面教學活動(non-face-to-face teacher activities)兩個大範疇。

2.教職員的工作時間

維多利亞研究的詳細資訊，透過學校取得，計算年級不同而差別的全部面對面教學時數。

- (a) 計算非教學人員的工作時間
- (b) 外部固定的參數
- (c) 計算每生的教學成本

(d) 建立其他的每生直接成本

(e) 建立每生的間接成本

二、英國學校經費需求改革

1. 經費公式的目標

英國經費公式評估注重：效率、透明度、以及績效，這些都說明公平不是教育改革唯一的標準，更包涵競爭性。經費公式與學校本位管理關係密切，為了更公平分配資源、並反映學校間的效能、效率、以及水平公平、績效與透明度都是學校本位管理所需重視的，這樣才能將內部運作清楚呈現，以取得家長信任。

2. 學校預算：集中化與授權部分

(a) 保留的規則

首先，LEA 需先決定該地區有關中小學花費的年度總額度，叫一般學校預算〈General Schools Budget, GSB〉，接者從 GSB 中扣除保留由 LEA 直接運用部分，剩下為各學校預算〈Aggregated Schools Budget, ASB〉，乃 LEA 需依補助公式補助各校，授權由各校自主管理的經費預算。1998 年政府將一般學校預算〈GSB〉改為地方學校預算〈Local School Budget, LSB〉。所謂的地方學校預算即所有地方學校歲收，扣除非學校教育性事務支出與學校正在進行的承諾支出。若透過 LSB 的改進公式，則地方就可保留一部份經費，其餘則分配到各個學校，亦即指各別學校預算〈Individual School Budget〉。其關係如下：

總 LEA 收入預算

減

非學校性支出

減

正在進行與學校有關的承諾：如借款服務、裁員花費、吸收新成員與方案的保留

等於

地方學校預算〈LSB〉

減

LEA 支出在：策略性管理、學校改善、特殊教育、音樂或學校保險等特殊例子、

等於

各別學校預算〈Individual School Budget〉

亦即此經費完全由學校控制，地方當局無權介入經費的運用控制

(b)授權的支出

雖然經費仍有部分保留給 LEA，但是各 LEA 的 PSB 中至少有 85% 必須直接分配給各校自主管理，LEA 仍為雇主，但是校長與教師的聘用可由學校校董會決定，且各校教師數量以及教師的升級調薪等問題，亦是由學校自行決定。這就是教育改革中的權力下放。

三、美國學校本位管理的經費分配

美國學校本位管理的經費需求分配：如 Broward、Cincinnati、Pittsburgh、Seattle 這四個學區，乃是基於「分權」的概念，即希望藉由學校本位的財政制度來增進學生學業成就與達到高標準。補助公式的設計包含了四個向面，分別為：學生基本分配、課程增進、學生教育需求補助、校基的需求。

1. 學生基本分配 (Basic student allocation)

(a) 補助公式權重的不同，只表示不同年級的學生；而不考慮學生的實際年齡、或是分屬不同課程的學生，即不同的課程內容與標準。

(b) 根據教育階層或年級來進行權重補助，其模式有三：第一種是 Edmonton 與 Pittsburgh 這兩個學區，乃呈現遞增現象，即年級愈高的學生獲得較多的補助；第二種是 Broward 與 Seattle 兩個學區，其補助權重設計是中間階層 (Grade 5-8) 所獲得的補助，較低年級或高年級少；最後一種模式是在 Cincinnati 學區，除了七年級與八年級權重較高之外，其餘年級的權重較無差別。

(c) FTE 學生與一般學生，公式計算上之不同：FTE 的計算方式耐考量學生因為生理或心理上的不利因素、經濟不利因素等，而在課程計劃上的額外需求。在這些計劃中，學生的實際參與時間被加以考量，並用來估計計劃所需的實際成本。

2. 課程增進 (Curriculum enhancement)

課程增進的指標考量了四個要素：磁性學校、職業教育、外國語文學習、輟學學生的預防計劃。磁性學校希望提供一個吸引力的學校選擇機會，並能減少學校中的種族隔離情形；另外在北美的學校補助中，職業教育補助一直是個傳統。

3. 學生教育需求補助 (Student supplementary educational needs)

此補助乃考量學生的特殊教育需求，其考量因素包括社經因素、地理因素、學業成就、英語的流暢度、以及生理和心理的不利因素。

(a) 經濟或教育的不利：如 Seattle 學區的做法是貧窮準達到收入 16000 美金以下，育有四個小孩的家庭，其就學的午餐費減免；而收入介於 16000-24000 美金之間的家庭，其就學之午餐費可酌減。

(b) 語言不利：在 Broward、Edmonton、Seattle 三個學區中，皆對語言不利兒童進行相關補助，給予較高的權重。然而在此必須注意的一點是，權重的高低不能做為學區之間的比較標準，而必須以學生實際所拿到的金額數目為準。

4. 校基需求 (School-site bases allocation)

(a) 校基需求包含校基分配與學校規模的調整兩個因素。在校基分配方面，

以 Broward、Cincinnati、Seattle 三個學區為例，學生人數在 500 人以內的小學，每位學生補助 350 美元；在 1500 人以內的中學，每位學生則補助 800 美元。另外，在 Broward 學區的學校，每增加 100 位學生，即可多獲得 13000 至 43000 美元。

- (b) 在學校規模的調整方面：此項指標乃在於確保小型學校擁有足夠的資金與行政人員。如提供小型小學中的學生較高的每生經費（美金 450 元），小型中等學校每生 253 美元，小型高等學校每生 778 美元。而則提供額外的每生經費 675 美元，其標準為入學率在 300 人以下的學校，以其學生差額來獲取補助。

肆、國內教育經費計算基準

學校預算之編列，大體可分成「經常門」與「資本門」兩大項。分述於下：

一、經常門

1. 人事費：係指機關團體編制內人員（含奉准有案之臨時人員）之待遇。學校所編列者主要為正式人員人事費，又可分成下列數項：
 - (a) 薪俸
 - (b) 加給
 - (c) 薪工準備係指員工之晉級加薪、考績獎金等
 - (d) 保險費則指機關負擔之保險補助項目
2. 事務費：
 - (a) 統籌事務費
 - (b) 用具
 - (c) 退休（職）人員慰問金
 - (d) 員工聯誼活動
3. 業務費
 - (a) 文具紙張
 - (b) 郵電
 - (c) 印刷
 - (d) 消耗
4. 其他
 - (1) 維護費
 - (a) 修繕
 - (b) 養護
 - (2) 旅運費
 - (a) 國內旅費
 - (b) 國外旅費
 - (c) 運費
 - (3) 材料費
 - (4) 補助與捐助費

- (5)委辦費
 - (a) 政府機關間之委辦費
 - (b) 下級政府之委辦費
- (6)獎勵及濟助費
- (7)損失及賠償費
- (8)特別費

二、資本門

- 1.土地購置
- 2.建築及設備費
- 3.機械設備費用
- 4.交通及運輸設備費用
- 5.資訊設備
 - (1)什項設備

伍、結語

- 一、需求導向的時代意義為何？
- 二、先進國家的作法有何特色？
- 三、我國面對的挑戰為何？
- 四、經費改革應把持的原則為何？

參考文獻

- Carnoy, M. (1999). *Globalization and educational reform: What planners need to know*. Paris: UNESCO.
- OECD. (1992). *High quality education and training for all*. Meeting on high quality education and training for all. Paris: 13-14 November, 1990.
- UNESCO. (1998). *Education for the twenty-first century: Issues and prospects*. Paris: Author.
- World Bank. (1995). *Strategies for education*. Washington, DC: Author.
- Ross, K. N., & Levacic, R. (1999). *Needs-based resource allocation in education*. Paris: UNESCO, IIEP.