

英國一般性補助在中小學教育補助上之現況與評析

周肇昇

國立嘉義大學國民教育研究所碩士班研究生

投稿日期：92.11.14

接受日期：93.10.14

摘要

從英國公立中小學財源的政府別結構中可以發現，地方政府負擔之金額比例遠多於中央，其主要原因並非地方政府財源豐富，而是英國中央對地方政府的補助以「歲入支援補助」(Revenue Support Grant, RSG)為主，中央政府將此種補助金分配至各地方後，即視同地方自有財源(丁志權，1999)。英國歲入支援補助之計算方式，於2004年再度出現重大之變革，以公式經費額度(Formula Spending Share, FSS)取代既往之標準支出評估額(Standard Spending Assessment, SSA)，並將教育公式經費額度區分為學校公式經費額度(SFSS)與地方教育當局公式經費額度(LEAFSS)。本文即針對此種一般性補助款，在中小學教育經費補助上之實施現況與衍生問題，進行初步的分析與了解，希冀作為未來我國在國民教育經費補助編列上之參考。

關鍵詞：一般性補助、歲入支援補助、教育公式經費額度

壹、前言

英國的正式國名為「大不列顛與北愛爾蘭聯合王國」(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)簡稱為「聯合王國」(United Kingdom, U.K.)，有時亦簡

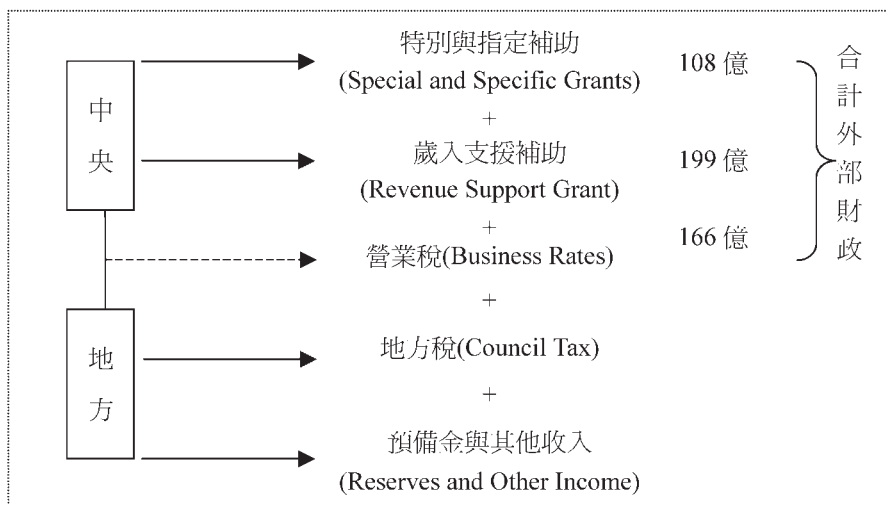
稱為「不列顛」(Britain)，指英格蘭 (England)、威爾斯 (Wales) 以及蘇格蘭 (Scotland) 三者而言，英國中央教育行政機關的設置曾經多次沿革，現今稱之為教育與技能部 (Department for Education and Skill, DfES)。英國各級教育的提供與主管，原則上教育與技能部 (DfES) 其責任涵蓋範圍，包括政府補助 (maintained) 學校與獨立 (independent) 學校、擴充教育 (further education)、高等教育、以及年輕人和成年人的職前和在職訓練，而中等以下各級教育則由地方 (LEA) 負責 (賴淑娟，2001；謝文全，2001)。中央教育行政機關除了要補助所主管的各級教育外，尚須以經費補助地方，以濟其經費之不足，並促進各地教育的均衡發展。事實上，補助金在英國已有長久的歷史，早在十九世紀時便有特定補助的實施，1833 年時，英國中央政府為了英國貧窮階層兒童教育的問題，便提供了 £20,000 的補助金幫助建立學校校舍。

貳、英國中央對地方當局補助之構成要素

中央政府準備透過補助支援地方當局辦理各項事務所需之額度，稱為總標準支出 (Total Standard Spending, TSS)。然而總標準支出並不是地方當局實際上花費之總額，也不是經由中央政府實際補助之總額。中央政府經由分配補助與地方稅額幫助支付總標準支出大約四分之三的金額，這些收入稱之為合計外部財政 (Aggregate External Finance, AEF)。

總標準支出 (TSS) 與合計外部財政 (AEF) 的不同之處在於其為一個概約額度，如果地方政府想達到總標準支出之支出水平，必須透過提高地方稅的方式。此外，中央政府亦透過特別與特定補助的方式補助部分的總標準支出。圖一為地方當局補助之構成要素，根據該圖補充說明如下 (SCT, 2003)：

1. 以 2002/03 年為例，地方當局補助之構成要素包含了特別與特定補助 (Special & Specific Grants) 108 億元、歲入支援補助 (RSG) 199 億元、營業稅 (Business Rates) 166 億元、地方稅 (Council Tax)、預備金與其他收入 (Reserves & Other Income)。其中地方稅、預備金與其他收入為地方自有財源。
2. 除了歲入支援補助與地方稅外，中央政府亦透過特別與特定補助的方式補助部分的總標準支出，這些補助不同於一般補助，只能被使用在政府部門指定之用途上。特別與特定補助、歲入支援補助、地方營業稅合稱為合計外部財政。
3. 歲入支援補助簡單而言是合計外部財政的一部分，不是從地方稅或特別與特定補助所提供。
4. 佔有非住宅性所有權物者 (例如：商店、工廠、辦公室和倉庫) 不須支付地方稅，但取而代之的是必須繳納營業稅。營業稅被視為中央補助的一部分，所有的地方稅收入先轉交國庫，再依據人口的每人標準額度分配至地方當局。此一分配額度由相同區域內 (例如：區議會、國家議會和警方) 的不同當局共同分享。



圖一：地方當局補助之構成要素

資料來源：SCT (2003). Understanding Standard Spending Assessments. World Wide Web : <http://www.sctnet.org.uk/mainweb/understandingssas/default.htm>

參、英國中央政府補助之流程

圖二為英國中央政府補助之流程，根據該圖補充說明如下（丁志權，1999；SCT, 2003；ODPM, 2003）：

1. 首先決定中央政府準備透過補助支援地方當局辦理各項事務所需之額度，稱為總標準支出（TSS）。
2. 其次，根據公式經費額度（FSS）決定各地方當局應分配的額度。公式經費額度係指每一地方當局在總標準支出（除了特別與特定補助）之分配額度。公式經費額度是一系列的公式，透過每個公式的合計，計算出中央政府對於每一地方當局一般補助之分配額度。

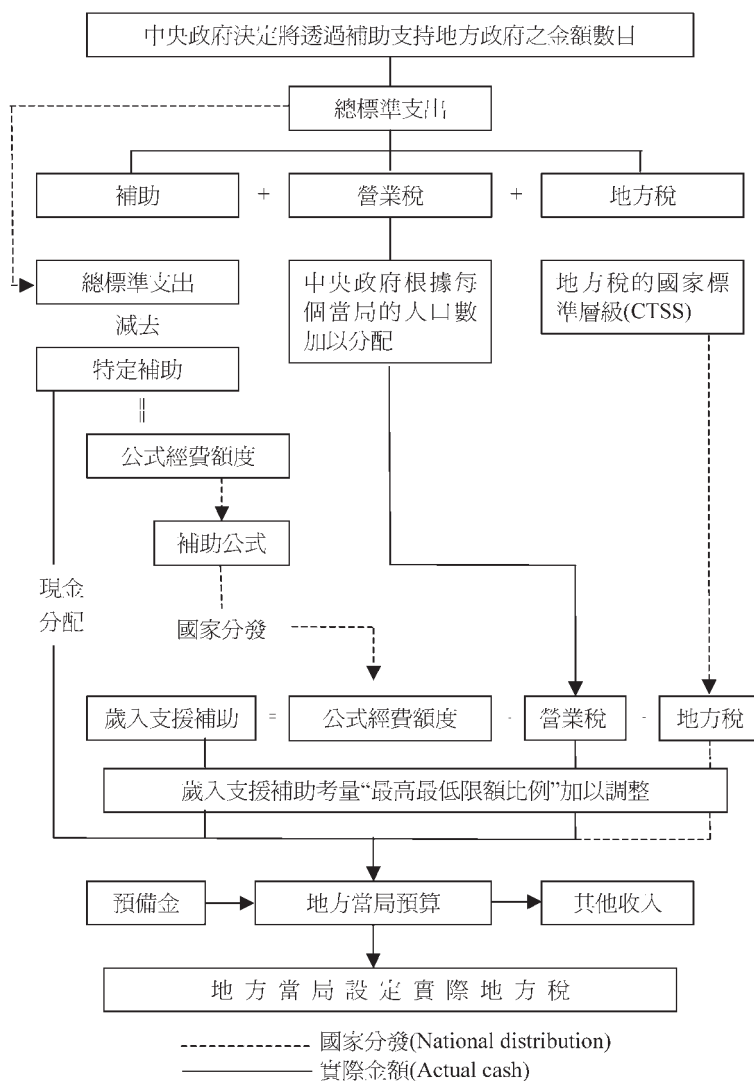
英國 2004/05 年公式經費額度總額為 606 億英鎊，其中教育（Education）為 264 億英鎊佔 43.6%、社會服務（Personal Social services）124 億英鎊佔 20.5%、警政（Police）43.6 億英鎊佔 7.2%、消防（Fire）18.5 億英鎊佔 3.1%、公路養護（Highway Maintenance）20 億英鎊佔 3.3%、環境、防護與文化服務（Environmental, Protective & Cultural Services）112 億英鎊佔 18.4%、資本融資（Capital Financing）則為 23.9 億英鎊佔 3.9%（ODPM, 2003）。公式經費額度均等的對待所有當局，並建基於每一當局區域的特性資料，換言之，公式經費額度系統同時考慮到需求與對當局有用的資源。當完成公式經費額度後，中央政府尚須考量每一當局的人口（population）、社會結構（social structure）與其他特性（other characteristics）。

3. 決定各地方政府支出總額中，來自歲入支援補助（RSG）與地方營業稅的數額為多少。以英格蘭地區 2001/02 年為例，歲入支援補助分配到 150 個地方當局在教育與社會服務項目，係根據一個稱為最高最低限額比例（floors and ceilings）的系

統加以調整，這些調整限制了 2000/01 年到 2001/02 年中央補助的範圍。所有地方當局接受中央補助方面至少 3.2% 的成長，而且在除了錫利群島（Isles of Scilly）外，沒有一個地方當局接受的補助金額超過 6.5% 的成長，不論其在標準支出評估額的改變為多少。

然而為了顧及低成長（low-growth）當局在最高限額比例上仍需要更多的補助，而高成長當局因最低限額比例而損失的補助，而有所謂的附加歲入支援補助，以彌補上述情形的不足或損失。至於地方稅被視為中央補助的一部分，所有的地方稅收入先轉交國庫，再依據人口的每人標準額度分配至各地方當局。

4. 最後，決定各地方政府增加課徵地方稅的規準。以便地方政府能在歲入支援補助與地方營業稅之外，另籌部分財源。

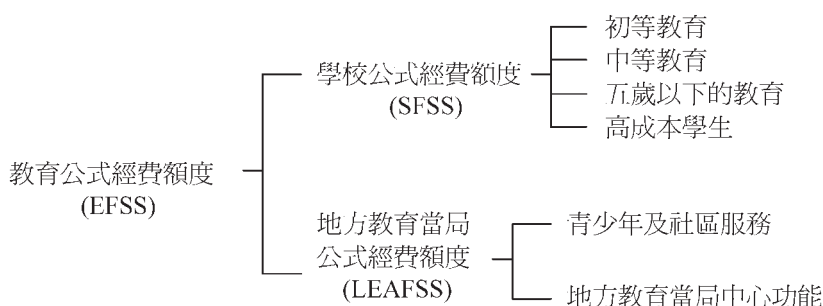


圖二：英國補助流程

資料來源：SCT (2003). Understanding Standard Spending Assessments. World Wide Web : <http://www.sctnet.org.uk/mainweb/understandingssas/default.htm>

肆、教育公式經費額度之內涵與計算方式

教育公式經費額度（EFSS）是英國中央政府整體考量地方當局在教育方面所應訂定的適當支出水準。圖三教育公式經費額度可以分為學校公式經費額度（School Formula Spending Share, SFSS）與地方教育當局公式經費額度（LEA Formula Spending Share, LEAFSS）。學校公式經費額度包含了以下四個主要的子項目，分別為：初等教育（Primary Education）、中等教育（Secondary Education）、五歲以下的教育（Under 5s Education）與高成本學生（High-Cost Pupils）；地方教育當局公式經費額度則包含了青少年及社區服務（Youth and Community Provision）與地方教育當局中心功能（LEA Central Functions）。



圖三：教育公式經費額度內涵

在所有教育公式經費額度的公式計算上，係由學生群體（client group）的基本分配額度，加上附加教育需求（Additional Educational Need, AEN）與地區成本調節（Area Cost Adjustment, ACA），此外，在初等教育以及地方教育當局的子項目中，還需根據低人口密度（sparsity）加以調整。表一為 2003/04 英國教育公式經費額度之預算支出，根據該表補充說明如下（Teachernet, 2003）：

1. 總額管制（control totals）係指教育公式經費額度在每個子項目公式計算上分配之總和。在教育公式經費額度之分配比例中，學校公式經費額度佔總額之 88.3%，地方教育當局公式經費額度則佔 11.7%。
2. 在六個子項目佔總額的比例中，以學校公式經費額度的中等教育所佔比例最高，為 35.5%，其次為初等教育的 32.9%，兩者合計便佔了教育公式經費額度的 68.4%。至於地方教育當局公式經費額度的子項目中，則以中心功能的 9.7% 為最高，青少年及社區服務則為 2.04%。
3. 除了五歲以下的教育之外，地方當局在預算之支出皆高於教育公式經費額度經費。其中在中等教育部分增加的原因在於，地方當局補助所屬學校是根據實際的學生數（real pupils），而非過往的歷史統計資料，而且中等教育的學生數持續增加。至於在高成本學生方面在預算總和之支出高於總額管制 5.8%，則反應出學校在特殊教育需求（Special Education Need, SEN）上的大幅提昇。

表一：2003/04 英國教育公式經費額度之預算支出

單位：百萬英鎊

項目	總預算支出	比率(%)	預算支出與總額管制之比較
合計	25,200	100.00%	0.7%
1.學校公式經費額度	22,249	88.3%	0.8%
(1)初等教育	8,289	32.9%	0.6%
(2)中等教育	8,946	35.5%	1.3%
(3)五歲以下	2,577	10.2%	-0.9%
(4)高成本學生	2,438	9.7%	5.8%
2.地方教育當局公式經費額度	2,951	11.7%	0.3%
(1)地方教育當局中心功能	2,436	9.7%	0.7%
(2)青少年及社區服務	515	2.1%	0.4%

資料來源：Teachernet (2003). Education Funding Calculations for LEAs for 2004-05 (p.4).

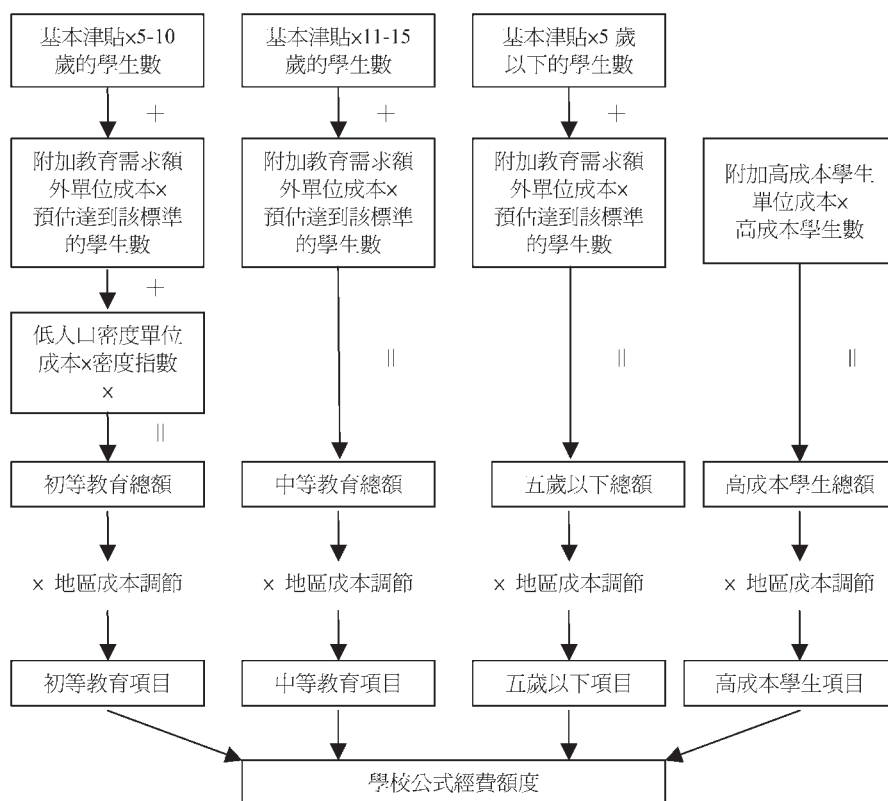
World Wide Web：http://www.teachernet.gov.uk/management/schoolfunding/LGFsettlement/

教育公式經費額度可以分為學校公式經費額度，與地方教育當局公式經費額度，英國預計在 2004/05 的教育公式經費額度將比 2003/04 年成長 5.5% 或 13.5 億英鎊。以下即分別探討教育公式經費額度在學校與地方教育當局此二個項目的計算方式。

1. 學校公式經費額度

圖四為學校公式經費額度系統圖，根據該圖針對中小學教育部分補充說明如下 (ODPM, 2003；Teachernet, 2003)：

- (1) 學校公式經費額度在初等與中等教育子項目，如以公式表示基本上係以每生基本津貼乘以學生數 (basic entitlement \times pupils)，加上附加教育需求 (AEN) 數額後再根據地區成本調節 (ACA) 因素獲致子項目之總額。而初等與中等教育在計算方式的主要差異為，初等教育除了計算附加教育需求外，尚考量低人口密度 (sparsity) 指數。
- (2) 在學生數的計算上，初等教育的學生群體包含在公立的保育學校、小學、中學與特殊學校就讀的五至十歲全時生，加上在私立學校或非公立的特殊學校但講授教師之聘用由地方政府全額負擔的學校註冊之學生，以及在學校體系之外接受教育但由地方政府負責追蹤的五至十歲的學生。中等教育的學生群體在義務教育範圍與初等教育相同，包含上述範圍的十一至十五歲的學生。
- (3) 附加教育需求的計算在初等與中等教育的相同指標為：已收到低收入補助 (Income Support)、失業津貼 (Job seeker allowance) 或具備工作家庭免稅額 (Working Families Tax Credit) 資格之家庭的學生。此外，在小學部分還包含母語並非英語的學生之比例；中學則是低成就族群 (low-achieving ethnic groups) 的學生之比例。
- (4) 初等教育、中等教育、五歲以下以及高成本學生此四個子項目合計之數額即為學校公式經費額度，但在確定學校公式經費額度之後還需將加上保障額度 (Damping Amount)。2004/05 年英國學校公式經費額度的最低最高限額比例 (floors and ceilings) 為 5% 與 6.8%，5% 的經費最低成長比例在於確保教育經費每年有大幅度的成長。



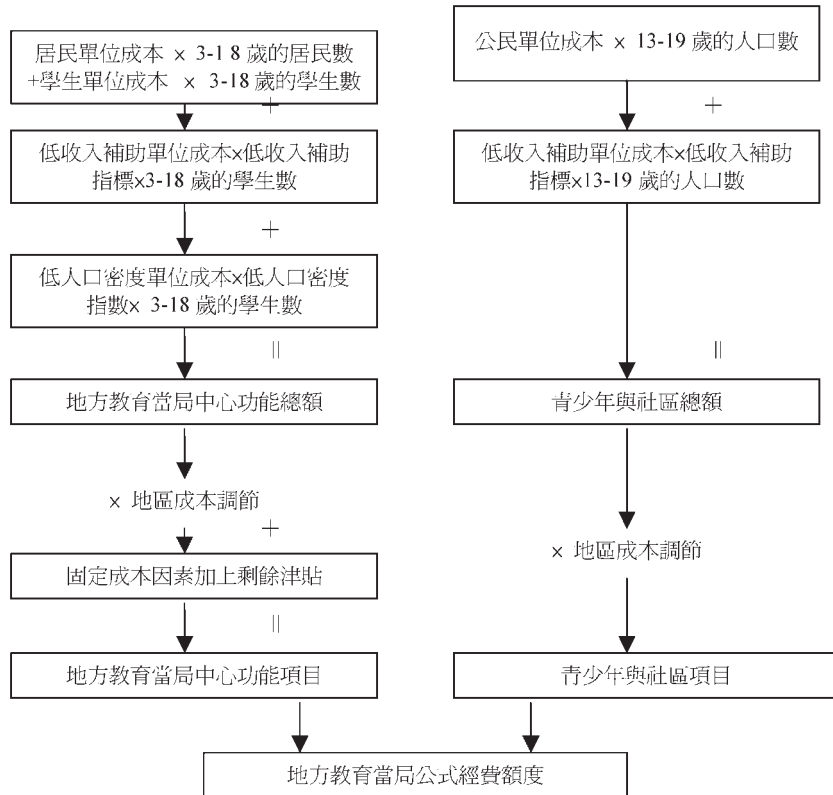
圖四：英國學校公式經費額度系統圖

資料來源：Teachernet (2003). Education Funding Calculations for LEAs for 2004-05 (Annex A). World Wide Web : <http://www.teachernet.gov.uk/management/schoolfunding/LGFsettlement/>

2. 地方教育當局公式經費額度

圖五為地方教育當局公式經費額度系統圖，根據該圖針對地方教育當局中心功能部分補充說明如下（ODPM, 2003；Teachernet, 2003）：

- (1) 地方教育當局公式經費額度在中心功能子項目，如以公式表示基本上係以單位成本乘以 3 至 18 歲的居民數（residents）與學生數（pupils），加上低收入補助單位成本乘上補助指標與 3 至 18 歲的居民數與學生數後，獲得初步的計算總額。之後再根據地區成本調節因素並加上固定成本因素與剩餘津貼後獲致子項目之總額。此外，地方教育當局中心功能在計算過中同樣考量了貧乏指數，以貧乏單位成本乘以補助指標與 3 至 18 歲的居民數。
- (2) 地方教育當局中心功能與青少年與社區此二個子項目合計之數額即為地方教育當局公式經費額度，但在確定地方教育當局公式經費額度之後還需將加上保障額度。2004/05 年英國地方教育當局公式經費額度的最低最高限額比例為 3% 與 3.76%，確保每一當局與去年度相較之下至少有 3% 的成長，而且沒有一個當局在成長幅度上超過 3.76%。



圖五：英國地方教育當局公式經費額度系統圖

資料來源：Teachernet (2003). Education Funding Calculations for LEAs for 2004-05 (Annex A). World Wide Web：<http://www.teachernet.gov.uk/management/schoolfunding/LGFsettlement/>

伍、英國教育經費補助制度之問題與補助的其他方式

英國在推行學校本位教育的財政之際也面臨著棘手的問題，以下將針對中央分配教育資源給地方政府時的相關問題，以及在國家層級上進行學校補助的其他可能性方案予以分述如下（BBC NEWS, 2003；Johnson, 2002；West, A., Pennell, West, R. & Travers, 2000）：

一、中央對地方政府補助分配之問題

1. 決定公共事業的標準層級

由於中央並未對教育公式經費額度（EFSS）中，各項公共事業的標準層級加以詳細界定，造成解釋上的模糊空間，在投入與產出上的不同解釋，可能導致資源的不同分配。

2. 使用人口普查資料做為指標

在額外教育需求（AEN）上使用人口普查資料作為關鍵的決定性指標面臨著以下的問題：

- (1) 人口普查係每間隔十年執行一次，因此無法反映短期的人口統計學上的變動（demographic fluctuation）。
- (2) 人口普查資料也許無法精確的表現出，有顯著比例選擇自行教授其子女的地方政府在學校上的需求層次。
- (3) 人口普查資料不考量進入地方教育當局所管轄學校就讀但居無定所的學生。

3. 使用過往支出來決定權重

在教育公式經費額度中，計算額外教育需求索引的權重，有極大部分係由一個稱之為多元迴歸（multiple regression）的統計技術所決定，來計算過去的支出與額外教育需求索引的相關性。然而由中央政府所限定的支出項目往往有著優先性，而一些地方教育當局在教育上的支出比起其原本來的低，因為其需要將補助款用於更優先的項目，例如遵守法規的要求去償還資本門的借貸（capital debt）。

4. 地區成本調整的準則

地區成本調整（ACA）的概念在於，如何給予特定地方政府額外資源。然而以教師薪資為例，教師薪資只有在倫敦地區較為偏高，在東南區（South East）普遍而言並不高。Hale & Travers（引自West et al., 2000）的研究中即指出，為了倫敦地區較高的薪資結構而進行地區成本的調整，就立論上而言是微弱的。

5. 補助項目不當與金額不足

West（2000）在一次針對六個地方教育當局學校校長的訪談中，校長普遍對於其所接受的補助金額顯露出不滿。當訪談者詢問校長從地方教育當局所接受的金額是否足夠支應學校需求時，除了內倫敦地區的校長表示足夠外，其餘的校長的回應則是抱持否定的態度。從訪談資料中可以發覺，目前整個學校教育預算的問題在於整個額度的大小（size of the cake），即使在普便被認為享有較好資源的倫敦與都會地區，仍有學校感到所接受的補助金額無法滿足其需求。

McAvoy（2003）認為政府必須為其在學校財政上的無能力加以承認與負責，根據教師工會（National Union of Teacher, NUT）的調查報告顯示，政府承諾給予每生3.2%的額外補助根本不足以支應學校的經常花費，McAvoy更明白表示，政府沒有針對學校的需求適當的編製預算，學校必須自行負擔實際需求上的花費，造成補助款實質上的縮水。

二、對地方政府分配補助的其他方式

在1998年之際，工黨（Labour government）重新檢視了分配給地方政府金額的方式，但檢視的方法仍使用以往相同的方式，即利用多元迴歸計算指標與支出額之相關，針對政府所預設的需求進行測量。因此，為了解決上述從中央分配給地方金額所衍生的相關問題，去細察其他的選擇性方案是重要的，其中包括了人員配置導向（staffing driven）模式與需求本位（needs-based）方案。

1. 活動導向的人員配置

目前英國一些地方政府已經發現採用一種稱之為活動導向的人員配置（activity-led staffing, ALS）的方法，去分配金額給學校是一個有用的工具。此種方法的整個

目標為，在學校的範圍內去確定課程（curriculum）與管理（management）活動，進而量化所需資源去執行此等活動。

在活動導向的方法（ALS）中，教師的活動可以根據教育與能部（DfES）對教師規定的相關準則，而非教學人員（non-teaching staff）與其他費用則可以採用需求導向的方式。例如，在一些特定地區對技術人員（technician）有著高度需求，以及所有學校皆有購買教科書與圖書館用書，與電腦軟硬體的購買與更新之需求。伴隨著活動導向的人員配置方法，將有多樣種類的社會和教育需求被包含在內：例如，有特殊教育需求的學生、有英語教育教導需求的學生、有資格享用免費學校午餐的學生等。

2. 需求本位方法

不同於活動導向的人員配置（ALS）之決定因素取決於教師，需求本位方案依靠的是學生的特質，並可約略分為以下兩種方案：

（1）以成就為焦點的需求本位方法

使用焦點在於成就（attainment）的需求本位方法去分配補助時，首先必須有一個全國性的測量，在國家層級上對所欲補助之對象進行評量，進而利用測量結果資料，作為補助之依據。

（2）以貧困為焦點的需求本位方法

另外一種需求本位方法在操作上將較為簡單，係根據貧困（poverty）程度的準則，提供地方教育當局額外補助，例如依賴收入補助的家庭之學童比例。將焦點放於貧困的原因在於，貧窮與較晚成就（later attainment）間有著高度的關連性。使用此種方法時，地方教育當局將不是依據低表現（lower attainment）來補助，而是接受補助去減少社會排斥（social exclusion）或彌補因貧窮在教育表現上的不利影響。此種方法也許牽涉到在學校與地方教育當局對額外成本的了解，例如學童來自不利背景成長的比例等。

Johnson（2002）認為現在是對不同類型學生的相關價值進行基本上重新檢視的時機，對學生單位需求的實質上的區分與再分配，也許能更具公平性與有益於經營困難的學校。

陸、結語

英國中央教育行政機關歷經多次變革，現今稱之為教育與技能部，負責英格蘭地區各級學校教育。英國中小學與我國同為地方政府負責辦理，其教育行政機構稱之為地方教育當局。近期英國的補助制度約可發為以下四個時期：1. 1974~1981 年時期：以地方稅入支援補助為主，根據需求、資源與住家三大因素，計算補助金額之多寡；2. 1981~1989 年時期：地方稅入支援補助由定額補助，與住家財產稅減免補助所組成；3. 1990~2002 年時期：以歲入支援補助取代過往之地方稅入支援補助，並開始實施地方稅制度，並以標準支出評估額決定各地方當局應受補助之額度。4. 2003 年以後：在歲入支援補助之計算方式上，以公式經費額度取代上述之標準支出評估額，並區分為學校公式經費額度與地方當局公式經費額度，但在基本公式計算

上皆以受補助群體的基本分配額度，加上附加教育需求與地區成本調節因素。然而英國在長期推行學校本位之際也面臨著以下的問題，分別為：指標與權重計算的缺失、地區成本調節的準則不一、補助項目不當與金額不足。

資源管理的過程是獲得（acquisition）、分配（allocation）、使用（utilization）與評鑑（evaluation）此一動態的過程，並且呈現著迴圈的型態（Bush & Bell, 2002）。中央對地方的教育經費補助，對地方而言可謂是最重要的一項教育資源，我國教育一般補助可謂始於 90 年度實施之中央一般性補助款，然而一般補助在英國已有長久的歷史，其過往實施之經驗與現況可以作為我國之借鏡。

參考文獻

- 丁志權（1999）。中美英三國教育經費財源與分配制度之比較研究。台北市：師大。
- 王如哲（2002）。英國教育經費的分配制度可行性及其啟示。《教師天地》，120，22-27。
- 賴淑娟（2002）。我國地方教育財政改革之研究。台北市：國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文（未出版）。
- 謝文全（2001）。比較教育行政（二版）。台中：五南。
- BBC News (2003, May 2). *How schools get their money*. Retrieved June 2, 2003 from: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/2996679.stm>
- Bush, T. & Bell, L. (2002). *The principles and practice of educational management*. London : Paul Chapman Publishing.
- Johnson, M. (2002). Schooling in London. *Management in Education*, 16(4), pp.7. Retrieved September 1, 2003 from EBSC Ohost database (Masterfile) on the World Wide Web: <http://www.ebsco.com>
- ODPM (2003). *The local government finance report (England) 2004/2005*. London: The Stationery Office.
- SCT (2003). *Understanding standard spending assessments*. Retrieved June 14, 2003 from: <http://www.sctnet.org.uk/mainweb/understandingssas/default.htm>
- Teachernet (2003). *Education funding calculations for LEAs for 2004-05*. Retrieved December 22, 2003 from: http://www.teachernet.gov.uk/management/school_funding/LGFsettlement/
- West, A., Pennel, H., West, R., & Travers, T. (2000). Financing school-based education in England: Principles and problems. In M. Coleman and L. Anderson (Eds.), *Managing finance and resources in education* (pp 56- 80). London: Paul Chapman Publishing.