

七十年代國民教育經費 分配之研究

陳麗珠

本研究採用水平公平的概念，分析民國七十年間我國國民教育經費分配的情形。在使用四個統計量數衡量七個經費項目的十年資料之後，本研究獲致以下結論：(一)民國七十年間，國民教育經費各項目都有實質增加，但增加幅度不一；(二)國教經費之成長幅度不及政府支出全部教育經費之成長；(三)國民經費財政對上級政府補助之倚賴逐年加深；(四)教學設備費用之不均衡度較經費總數大；(五)十年間各經費項目之公平趨勢並不相同。因此，本研究建議，爲了達到國民教育經費在學生之間分配之公平，應該寬籌國教經費，增加教學設備費用之支出、健全縣市財政結構、以及加強補助款之功能等。

壹、緒論

一、研究動機與目的

自從民國五十七年實施九年國民教育政策之後，對於國民教育成效的質疑，不但不因時間累積、畢業生人數增加而減少，反而因爲社會愈開放，對教育的期許愈提高，而呈現滿意程度愈低的情形。社會對於國民素質、生活方式有關之責難，莫不歸咎於學校教育失敗，而國民教育既涵蓋全國六至十五歲國民之教育，自然承受最多的批評。

面對各界的指責，與國民教育有關的人員——縣市政府、學校行政人員、與教師等——最常用來解釋教育成效不彰的原因是教育經費缺乏，導致學校設施不足，教師編制不夠，因而使教育素質低落。此外，辦理國民教育的縣市政府因爲財政狀況不一，造成各地教育投資

額度並不一致，部分財政狀況較差的縣市乃呼籲上級政府應加強對縣市之教育經費補助，以免因此妨礙了憲法賦予國民之基本受教權利。

另一方面，主持全國教育事務之中央政府，既握有最多資源，亦掌握資源分配之決策權，面對上述國民教育資源分配不足之質疑，向以「國民教育經費於近二十年間已成長若干倍」來證明中央政府對於國民教育之投資已達足夠。

分析上述社會大眾、國教工作者、縣市政府、與中央政府對國民教育經費問題之認知，可見大多難免由主觀立場看待問題；反而忽略了最重要的客體——學生。學生既為受教者，理應為分析問題之中心，對於國民教育經費分配之足夠與否，或是公平與否，都應該以學生為分析問題之出發點。因此本研究乃選定七十年代（70～79年度）之國民教育經費資料，分析其在學生之間分配之足夠性與公平性。七十年代不但是剛剛結束的十年，距離現在最近，而且在此十年之間我國教育事業因經濟成長而大幅擴張，教育投資增加是否能促進公平，值得注意。因此，本研究之目的如下：

- (一)分析每位國中小學生享有之各種經費項目在七十年代內之消長情形，俾探討其足夠性；
- (二)使用各種公平量數(measures)衡量各個國民教育經費在學生之間的分配，俾探討其公平性；
- (三)使用十年連續資料分析各個國民教育經費項目之公平性，俾探討國民教育經費分配之公平趨勢。

二、文獻探討

我國的教育財政收支系統係採取統籌統支的方式，教育事業沒有獨立的財源，其分配亦必須與其他行政功能一併考量方可決定。國民教育既為教育系統之一部分，其財政運作自與整個行政系統密不可分。

我國現行政治體系分成三級，其中縣市政府自五十七年起負起辦理國中與國小教育之責任，雖然憲法一六四條規定：「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，在縣不得少於其預算總額百分之三十五，……。」

但因三級政府財政收入來源與結構相差懸殊，使得辦理國民教育的縣市政府較上級政府（中央、省）收入少而負擔重，而且各縣市政府

教育經費占歲出比例又高達 48.61%（八十會計年度；教育統計，民80）。

除了各級政府間財政能力有所差異外，同負國民教育重任的各縣市政府之間的財源亦有顯著懸殊的現象，稅源豐裕與否直接影響了地方的財源，各縣市稅課分配不均，使得不同縣市居民所享受的公共服務水準有所差異（林華德，民78：1）國民教育既是縣市政府的政事功能之一，根據統籌統支的原則，教育經費自然來自縣市政府的財政收入；今各縣市間財政豐吝不一，雖然憲法一百六十四條明文規定縣市教育經費支出比例，但縣市之間教育經費支出仍不免有所差異，造成地區間國民教育品質無法均衡發展。

從國民教育經費支出結構來看，經常門以人事費為大宗，資本門支出比例懸殊，顯示國民教育建築及設備投資之匱乏（黃香函，民71；梁尚勇，民69；郭丁熒，民78；鄭崇趁，民82），經常門中人事費如此膨脹，各縣市政府因財政寬緊不同，對現有教師員額編制、班級學生人數，以及職員（含校護）工友之設置便不相同；且貧脊縣市更將因人事費即已佔去教育經費的大部份，無力作資本門方面之投資，造成地區間教育機會不均衡之現象，違反「財政中性」原則。

為解決縣市政府國民教育經費負擔過於沉重之問題，行政院曾於民國六十九年訂頒之「改善地方財政方案」中規定，國民教育經費超過縣（市）總預算 40% 部分，由省依計畫標準核撥支應。此一補助辦法並不是一個最好辦法，除了計算公式繁雜的因素外，40% 之說未見學理或事實的有力支持。再者，若干財政困難之縣，其每年總預算之 50% 或 60% 以上都依賴省府補助，根本無力負擔總預算 40% 的國民教育經費，遑論獲得補助（張紹焱，民70；黃秀孟，民71）。民國八十年二月核定之「財政收支劃分法部分條文修正草案附帶建議措施」又規定：縣市教育科學文化支出，平均超過歲出預算總額百分之三十五以上時，其超過部分，由中央按縣市上一年度歲出預算總額（含總預算及追加預算），並考慮當年度調整待遇、自然增班增員之因素等為計算基準補助之，但最高以補助上一年度縣市歲次總額百分之十五為原則。但此項附帶建議措施引起各縣市的異議，認為對地方沉重教育經費並無實質減輕，且方案窒礙難行，仍不是最好的方案。

除了上述對國民教育的一般補助措施外，中央及省也對目前國民中小學的重大硬體設施進行專案補助，諸如「發展與改進國民教育五

年計畫」（66～70年度），「發展與改進國民教育六年計畫」（72～77年度）及「發展與改進國民教育第二期計畫」（78～81年度）的相繼實施，由中央及省有效地協助各縣市改善基本教育環境。（鄭崇趁，民82）。這些專案補助計畫立意極佳，若能確實發揮成效，當有助於水平公平的達成；唯多項計畫項目採配合補助方式，配合補助雖有刺激支出之優點，但易造成錦上添花，使富者愈富，貧者愈貧，而形成機會不公平。此外，這些專案補助採取分項補助(categorical ceid)方式，亦即經費補助係以限定用途的方式撥給，但往往因不了解學校的實際需要，或是事前未做好整體的規劃，而產生了「補助項目非學校最需要項目」的情形，反而形成浪費。

綜上所述，我國國民教育財政之問題，首在經費不足，使教育素質降低，其次為各地區之間存有差異，而且補助政策未能落實，不但補助金沒有達到效果，而且不符公平原則。

貳、研究設計

一、研究對象

本研究僅討論國民教育階段之學生公平(pupil equity)，即是考量國中、國小教育經費由誰享有之問題；至於經費由誰負擔之納稅人公平則不討論。

二、研究資料

使用七十至七十九會計年度國中小學校數、教職員數、學生人數、與人事費，以及各縣市政府（含北、高二市）之歲入與歲出資料。

計算時，以學生人數加權(pupil-weighted)，而非以縣市為單位。

三、經費項目

為使研究之分析能更臻精確，本研究乃將每一個學生享有之教科之經費總數，與國中、國小經費分開討論。再者，由文獻中可知國民教育經費中，人事費所占比例甚高，乃又將前述三種經費項目中的人事費扣除，另成三個經費項目。另外，近年來縣市政府之財政自主性愈發低落，國教經費有賴上級政府大力補助，因此本研究乃將每生享

有之補助收入列入。因此，本研究之經費項目有：

- (一) 每生平均教科文支出總數；
- (二) 每生平均教科文支出總數扣除人事費；
- (三) 每生平均國中教育經費總數；
- (四) 每生平均國中教育經費總數扣除人事費；
- (五) 每生平均國小教育經費總數；
- (六) 每生平均國小教育經費總數扣除人事費；
- (七) 每生平均補助收入。

四、公平原則

雖然目前學者對公平之定義並不一致，但是「水平公平」(horizontal equity)的概念卻是大家都無異議的。本研究討論的公平，乃採取水平公平的原則，指對於具有相同特性者給予同等對待(equal treatment of equals)。水平公平的目標是要求各個學生之間擁有或得到的經費或補助差異儘量縮小，而所謂水平公平的達成是指所有學生的經費項目都相同(Berne & Stiefel, 1984)。

五、公平量數

水平公平既然主張每位學生享受的教育經費不應有所差異，就應該使用衡量分散(dispersion)程度的統計量數來衡量各個經費項目在學生之間的分佈情形；分散量數愈大，表示各個學生之間的差異愈大，就愈不公平，反之，分散量數愈小，表示各個學生之間的差異愈小，就愈公平。

本研究使用四個量數衡量水平公平，代表衡量之不同重點。首先說明公式內符號代表意義如下：

N = 縣／市總數；

P_i = 第 i 個縣市學生數；

X_i = 第 i 個縣市每生平均教育經費項目；

\bar{X} = 全國學生的人數加權教育經費項目平均數；

M_p = 全國學生的平均每生教育經費項目的中數(median)；

$X_i(P_{95})$ = 每生教育經費項目的第九十五百分位數(percentile)；

$X_i(P_5)$ = 每生教育經費項目的第五百分位數。

(一)聯合全距比例 (federal range ratio)

指限制全距被每生教育經費項目的第五個百分位除所得之值。

其公式為：

$$\text{Federal Range Ratio} = \frac{X_i(P_{95}) - X_i(P_5)}{X_i(P_5)}$$

(二)麥克倫指數 (McLoone Index)

指每生經費項目落在中數與中數以下的總和，與每生經費項目落在中數以下者，如果都達到中數時可以得到總和，二者相除所得的比例。因此，麥克倫指數應是愈大表示經費分配愈公平，愈小表示經費分配愈不公平，這是與其他分散量數不同的。其公式為：

$$\text{McLoone Index} = \frac{\sum_{i=L}^J P_i X_i}{M_p \sum_{i=L}^J P_i}$$

(三)變異係數 (Coefficient of Variation)

指以學生人數加權後求得的標準差 (standard deviation) 除以其平均數。其公式為：

$$\text{Coefficient of Variation} = \frac{SD}{\bar{X}}$$

(四)吉尼係數 (Gini coefficient)

由勞倫茲曲線 (Lorenz Curve) 的概念而來，指勞倫茲曲線與完全均等線之間圍成的面積與完全均等線下方三角形的面積之比；吉尼係數指出經費項目的分配離完全均等狀況多遠的程度。其公式為：

$$\text{Gini coefficient} = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N P_i P_j |X_i - X_j|}{2 \left(\sum_{i=1}^N P_i \right)^2 \bar{X}}$$

由以上四個量數之公式可知，聯合全距比例係以去除極端值之後與極小值之比，其衡量重點為分佈中之中間 90% 觀察值；麥克倫指數衡量中數以下之觀察值比其與中數之距離，其衡量重點為中數以下之觀察值；變異係數衡量重點為全部觀察值與平均數之標準比距離，而

吉尼係數之衡量重點為全部觀察值與完全均等狀況之距離。

以上四個量數，除了麥克倫指數為愈大愈公平之外，其餘三個量數都以愈小愈公平。

叁、結果與討論

一、七十年間國民教育經費之變動情形

表一 以消費者物質指數(CPI)調整後之全國每生平均教育經費項目的學生加權平均數七十年間變動情形：

70~79會計年度

(單位：新台幣元)

項 目 年 度	每生平均 縣 市 教 科 文 支 出 總 數	每生平均 縣 市 教 科 文 支 出 總 數 扣 除 教 科 文 人 事 費	每生平均 國 民 中 學 教 育 經 費 總 數	每生平均 國 民 中 學 教 育 經 費 總 數 扣 除 國 中 人 事 費	每生平均 國 民 小 學 教 育 經 費 總 數	每生平均 國 民 小 學 教 育 經 費 總 數 扣 除 國 小 人 事 費	每生平均 補 助 收 入
70	10,699	3,804	13,129	3,313	8,667	1,806	7,852
71	11,667	3,692	14,712	3,333	9,899	2,012	8,161
72	12,617	4,021	15,599	3,378	11,030	2,601	8,136
73	12,907	4,133	16,068	3,626	10,796	2,324	7,889
74	14,298	4,788	16,637	3,170	11,499	2,409	8,944
75	15,456	5,009	18,437	3,186	11,952	2,252	9,761
76	15,321	4,427	18,935	3,022	12,426	2,353	10,159
77	17,119	5,200	20,904	3,512	13,968	3,130	12,338
78	19,640	6,830	22,913	4,507	15,692	3,883	13,560
79	21,296	6,029	24,976	3,905	16,943	3,486	15,242
變 動 百 分 比	99.0	58.5	90.2	17.9	95.5	93.0	94.2

說明：CPI (Consumer Price Index)：

70年=100，71年=102.9，72年=104.4，73年=104.3，74年=104.2，
75年=104.9，76年=105.4，77年=106.8，78年=111.5，79年=116.1。

表一為七十年代我國國民教育經費七個項目之變動情形。由表中可知各項目在十年之間經過消費者物價指數調整後，仍然皆有增加，但並非完全如吾人一般所謂「大幅增加」，其成長幅度因項目而異：

(一)七個項目之變動百分比中，以每生平均教科文支出總數、國民小學教育經費總數、補助收入、國民小學教育經費總數扣除人事費，以及國中教育經費總數之成長幅度較高。除了補助收入與國小教育經費總數扣除人事費外，其餘三個項目都包含人事費，成長快速主因人事費之增加（含待遇調整與編制提高）；

(二)每生平均補助收入之增加反映縣市政府對上級補助依賴加深；

(三)比較三個不含人事費的項目，則可見成長幅度更加懸殊。其中成長最多的是國小經費，其次是教科文支出，最少的是國中。一般而言扣除人事費之後剩餘的才是購買建築或教學設備之費用，學生比較能夠直接受益。由於國民中學教育自五十七年開辦以來，不但籌備倉促，使學校硬體設施先天不足，而且縣市政府長期以來財政拮据，亦無力全面改善，因而使每生享有之教學設施費用在十年間僅成長17%，對教育素質之提昇難免會有負面影響；反觀國小教育占有成立較早之優勢，而且民衆心理上多將當地國小視為地方精神堡壘，其教學設施費用乃與教育經費一齊成長。至於教科文支出內之非人事費成長因包括國小、國中、與教育行政機關對學校之補助，因此其成長值在國小與國中之間。

(四)最後，為考驗足夠性，乃試將十年間國民教育經費各項目之平均成長率78%，與同時期全國政府教育經費支出比較，70年為60,262,157（千元），79年為202,364,354（千元）（教育部，民80），同以CPI調整再計算十年間之變動百分比，得189.2%，較諸表一中各項目之變動百分比皆高，可見十年來政府對國民教育支出之經費並未如全體教育經費高，政府教育投資之重點並不在國民教育。

二、各經費項目之公平分析

由於各個量數之性質不一，衡量重點不同，勢必使公平之結果因量數而異(Chen, 1988；陳麗珠，民81)，本研究乃試以同一量數衡量國民教育經費各項目，藉以分析各項目之水平公平情形。

表二 使用聯合全距比例作為量數時，各個經費項目之水平公平情形比較：

70~79會計年度

項目 年度	每生平均縣市教科文支出總數	每生平均縣市教科文支出總數扣除教科文人事費	每生平均國民中學教育經費總數	每生平均國民中學教育經費總數扣除國中人事費	每生平均國民小學教育經費總數	每生平均國民小學教育經費總數扣除國小人事費	每生平均補助收入
70	1.1232	6.0724	0.4243	2.2987	0.5447	11.2372	10.8325
71	0.7749	3.4466	0.5912	4.0449	0.4997	6.0467	12.8239
72	0.9623	3.1420	0.5366	3.5547	0.5520	6.5864	26.3124
73	0.8788	3.0791	0.5663	3.4776	0.6456	5.6714	75.9297
74	0.7571	2.8887	0.4929	2.9190	0.7329	5.9166	16.5475
75	0.9749	3.8329	0.5391	4.1396	0.8316	7.2092	23.6465
76	1.0190	2.9962	0.4841	2.4003	0.9021	6.6567	28.3712
77	0.8953	2.0730	0.3151	3.2372	0.7431	7.9882	27.3807
78	0.9072	2.0581	0.3228	4.0506	0.7259	11.9184	8.0296
79	1.0424	4.9628	0.4218	6.0274	0.8347	8.7695	30.4854
70~79 平均數	0.9335	3.4552	0.4694	3.615	0.7012	7.8000	26.0359

表二係使用聯合全距比例衡量七個國民教育經費項目在十年之間的公平情形。由於聯合全距比例由限制全距而來，上下極端值並不列入考量。由表中可見，70至79年度間，各個經費項目的平均不均度（比例值愈大愈不公平）相當懸殊；最公平的是每生平均國中教育經費總數，可見全國的國中生（去除極大與極小值）享有的經費總數差別不大，同理，每一國小學生教育經費總數，以及各縣市之間的每生教科文支出總數差別亦小。相對而言，以上三個項目扣除其中的人事費之後，不均度就變大了，表示學生享受教學設備費用之不公平情形以國小最大、國中次之、教科文支出又次之。最後，七個項目中最不公平的是每生平均補助收入，十年平均值高達26.03，由此證明各縣市政府收到上級政府之補助差別甚大。

其次，比較七個經費項目十年間的公平趨勢，並未有一致的模式。其中，每生平均國小教育經費總數扣除人事費、縣市教科文支出、以及其扣除人事費等三項，在十年間大致上由較不公平走向公平；而每生平均補助收入、國小教育經費總數、以及國中教育經費總數扣除人事費等項目由公平走向不公平，最後每生平均國中教育經費總數則是十年間變動起伏，但差異不大。

表三 使用麥克倫指數作為量數時，各個經費項目分配之水平公平情形比較：

70~79會計年度

項目 年度	每生平均 縣 市 教 科 文 支 出 總 數	每生平均 縣 市 教 科 文 支 出 總 數 扣 除 教 科 文 人 事 費	每生平均 國民中學 教育經費 總數	每生平均 國民中學 教育經費 總數扣除 國中人事 費	每生平均 國民小學 教育經費 總數	每生平均 國民小學 教育經費 總數扣除 國小人事 費	每生平均 補助收入
70	0.8785	0.8153	0.9302	0.7853	0.8441	0.5522	0.4138
71	0.8956	0.7648	0.9096	0.7810	0.8848	0.6590	0.5758
72	0.8736	0.8151	0.8869	0.7373	0.9204	0.6283	0.5149
73	0.8744	0.7467	0.8794	0.6428	0.8769	0.4185	0.4609
74	0.8623	0.7303	0.8784	0.7176	0.9222	0.4881	0.4571
75	0.8159	0.7646	0.8807	0.7775	0.8754	0.5636	0.4128
76	0.8418	0.6740	0.8870	0.7298	0.8807	0.4779	0.4942
77	0.8665	0.6653	0.9063	0.6250	0.9072	0.5394	0.5013
78	0.8492	0.8051	0.9104	0.6146	0.8769	0.6098	0.4542
79	0.8408	0.7188	0.8581	0.7058	0.8498	0.4442	0.3208
70~79 平均數	0.8596	0.7500	0.8927	0.7117	0.8838	0.5381	0.4606

表三係使用麥克倫指數衡量七個國民教育經費項目在十年之間的公平情形。麥克倫指數係以中數以下之觀察值與其與中數距離之比值，因此指數愈小愈公平。由表三可知，各項目十年之平均值，仍以三個經費總數較公平，另外三個總數扣除人事費項目較不公平，其中又以

每生平均國小教育經費總數扣除人事費之不均度最大，表示國小之教學設備費用在中數以下之分佈頗不公平。另外，補助收入之不公平程度亦大。

再者，分析七個項目的十年公平趨勢，並未發現一致的趨勢，而且各項目最公平與最不公平的年度亦不一致。大致而言，各項目在十年之間起伏變動，其中國小教育經費總數及其總數扣除人事費、縣市教科文支出總數、以及補助收入略呈「M」型，即是中間年度較公平，前後兩端較不公平；國中教育經費總數除了最後一年（78～79年度）之外，則呈現平滑「U」型，而國中經費總數扣除人事費與教科文支出總數扣除人事費則較近似「W」型。

表四 使用變異係數作為量數時，各個經費項目分配之水平公平情形比較

70～79會計年度

項目 年度	每生平均 縣 市 教 科 文 支 出 總 數	每生平均 縣 市 教 科 文 支 出 總 數 扣 除 教 科 文 人 事 費	每生平均 國 民 中 學 教 育 經 費 總 數	每生平均 國 民 中 學 教 育 經 費 總 數 扣 除 國 中 人 事 費	每生平均 國 民 小 學 教 育 經 費 總 數	每生平均 國 民 小 學 教 育 經 費 總 數 扣 除 國 小 人 事 費	每生平均 補 助 收 入
70	0.3197	0.7183	0.2271	0.9085	0.1556	0.4988	0.7057
71	0.2695	0.6519	0.1685	0.6163	0.1360	0.4291	0.6330
72	0.2731	0.6407	0.1794	0.6693	0.1521	0.5636	0.7088
73	0.2836	0.6586	0.1638	0.5566	0.1722	0.5385	0.7245
74	0.3083	0.6890	0.1923	0.5330	0.1616	0.5293	0.7553
75	0.3448	0.7727	0.1854	0.7078	0.2020	0.6247	0.7669
76	0.2937	0.6744	0.1816	0.6143	0.1859	0.6450	0.7079
77	0.2909	0.6108	0.1216	0.5376	0.1505	0.5745	0.6582
78	0.3300	0.7059	0.1365	0.5802	0.1701	0.8073	0.6915
79	0.2287	0.4847	0.1204	0.6697	0.1490	0.6922	0.9066
70～79 平均數	0.2942	0.6607	0.1677	0.6393	0.1635	0.5903	0.7258

表四係使用變異係數衡量七個教育經費項目在十年間的公平情形。變異係數係由標準差除以平均數而定，其值愈大，表示變異量愈大，也就愈不公平。由表四可知每生平均補助收入的十年平均值在各項目中最大，表示最不公平。而三個經費總數扣除人事費項目亦較原來扣除人事費之項目不公平。其中又以教科文支出總數扣除人事費最不公平。

比較七個經費項目十年之間的公平趨勢，並未發現完全一致的模式，各項目目之最公平與最不公平的年度亦不相同。略為近似的是國中教育經費總數扣除人事費、與補助收入在最後數年有逐漸變為不公平的情形，其餘五個項目在七十年代後期，政府財政逐漸改善之際略有改善為較公平之趨勢。

表五 使用吉尼係數作為量數時，各個經費項目分配之水平公平情形比較

70~79會計年度

項目 年度	每生平均 縣市 教科文 支出總數	每生平均 縣市 教科文 支出總數 扣除教科 文人事費	每生平均 國民中學 教育經費 總數	每生平均 國民中學 教育經費 總數扣除 國中人事 費	每生平均 國民小學 教育經費 總數	每生平均 國民小學 教育經費 總數扣除 國小人事 費	每生平均 補助收入
70	0.1534	0.3437	0.1015	0.3567	0.0869	0.2696	0.3800
71	0.1343	0.3289	0.0943	0.3366	0.0756	0.2448	0.3355
72	0.1330	0.3199	0.0946	0.3510	0.0818	0.3198	0.3738
73	0.1344	0.3150	0.0916	0.3106	0.0949	0.3065	0.4004
74	0.1458	0.3272	0.0992	0.2872	0.0847	0.2992	0.4105
75	0.1661	0.3625	0.0959	0.3388	0.1078	0.3469	0.4199
76	0.1489	0.3377	0.0918	0.3104	0.1007	0.3582	0.3728
77	0.1432	0.3119	0.0662	0.2998	0.0807	0.3239	0.3582
78	0.1546	0.3472	0.0753	0.3233	0.0946	0.4330	0.3732
79	0.1238	0.2721	0.0678	0.3677	0.0790	0.3890	0.4771
70~79 平均數	0.1438	0.3266	0.0872	0.3282	0.0887	0.3291	0.3901

表五係使用吉尼係數作為量數時，各個經費項目分配之水平公平比較。吉尼係數表示經費項目與理想均等狀況之差距，係數愈大，表示分配狀況愈不公平。由表五可知，七個項目的十年平均值中，最不公平的仍是每生平均補助收入；其次，三個教育經費總數扣除人事費項目之不均度均較原來之經費總數大。

比較七個經費項目十年之間的公平趨勢，亦未能發現完全一致的模式，各項目之最公平與最不公平的年度亦不相同。較為近似的是國中教育經費總數扣除人事費，與補助收入第二個項目在最後二年有趨向不公平的情形，其餘五個項目都是在最後數年起伏變動，最後一年（78～79年度），才變為較公平。值得注意的是國小教育經費總數扣除人事費在十年間有愈來愈不公平之趨勢，而國中經費總數則在十年之間（尤其是後期）愈來愈公平。

肆、結論與建議

一、結論

根據以上對七個國民教育經費項目之公平分析，謹提出研究結論如下：

- (一)七個國民教育經費項目在十年間都有增加，但增加幅度不一。然而本研究亦發現國民教育經費增加主因人事費用調整，一旦扣除人事費用，其餘以教學設備費用為主的經費增加幅度就有限，尤以國中階段為然。
- (二)國民教育財政對上級政府補助款之依賴逐漸加深。本研究發現在十年之間，每生平均補助費用增加近一倍。由此可見主辦國民教育的縣市政府在財力無法負荷之情況之下，只好大量接受上級政府補助。
- (三)國民教育經費成長幅度不及政府支出全部教育經費之成長。比較政府支出全部教育經費與國民教育經費，結果發現十年之間的成長幅度前者遠大於後者。政府在大量擴張選擇性教育（高級中學教育與高等教育）的同時，似乎沒有給予義務教育相同的重視。
- (四)國民教育學生享有教學設備費用之不均度較經費總數大。本研究發現，不論是採用何種性質的量數，教育經費總數項目一旦扣除人事費用之後，不均度就增大，不但表示人事費用會「調節」不公平程

度，更表示教學設備費用在學生之間的分配確實不公平。

④各經費項目之公平趨勢並不一致。本研究發現，即使使用同一量數衡量，結果並不相同，而且各項目之最公平與最不公平年度亦不相同。總之，十年來，國民教育經費分配之公平趨勢，並不能完全斷定是變好或變壞，要視經費項目與衡量重點（使用量數）而定。

二、建議

①增加國民教育經費。本研究發現國民教育在七十年代雖年有增加，但遠較全部政府支出教育經費之成長幅度小。建議政府應增加對國民教育之投資，尤其是國民中學階段。

②增加教學設備費用之支出。我國國民教育經費中之人事費比例偏高，不但學生無法直接受惠，而且容易模糊經費分配之公平真象。建議政府在分配教育經費時，應分開計算人事費與非人事費用，而且增加後者之比重，俾使學生能真正受益。

③健全縣市財政結構。一般而言，本研究發現國民教育階段之經費在學生之間的分配仍有許多不公平存在，而造成此現象之主因即為縣市之間財政狀況懸殊。為改善此現象應健全各縣市之財政結構，增加其財政自主性，再對財力不足之縣（市）給予補助。

④補助收入之功能有待深入探討。本研究以水平公平原則檢討補助收入在學生之間的分配，結果發現不均度甚大。然而補助款之內容繁複，而且公平之定義亦不限水平公平，因此建議在補助收入占國民教育經費比重日增的今天，實有必要深入探討。

伍、參考書目

一、中文部分

林華德（民78），中央政府補助款的經濟功能——台灣的驗證分析。

財稅研究，21卷5期，1～19頁。

郭丁熒（民78），國民教育經費與師資分配之探討。國教研究雙月刊，5期，60～66頁。

梁尚勇（民69），近三十年我國國民教育投資之分析。教育資料集刊

1994.1
2卷1期
教育研究資訊

- ，5輯，225～257頁。
- 張紹焱（民70），縣市分擔國民教育經費問題。《台灣教育》，364期，32頁。
- 黃秀孟（民71），縣市鄉鎮教育經費改善問題。《中國地方自治》，35卷5期，9頁。
- 教育部（民80），《教育統計指標》。
- 鄭崇趁（民80），我國國民教育經費問題與解決途徑。《國民教育》，31卷5、6期，39～42頁。

二、英文部分

- Berne, R & L. Stiefel (1984). *The measurement of equity in school finance: conceptual, methodological, and empirical dimensions*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Guthrie, J.W.; W.I. Garms; & L.C. Pierce. (1988). *School finance and education policy: enhancing education efficiency, equality, and choice*. New Jersey: Prentice Hall, 2nd Edition.
- Kearney, C.P. & L.J. Chen (1989). Measuring equity in Michigan school finance: a further look. *Journal of education finance*, 14, 3, 319-367.

[陳麗珠，美國密西根大學博士，現任國立高雄師大教育系副教授。]

※ 本文接受行政院國家科學委員會經費補助(編號NSC80-0301-H017-04)，謹此誌謝。