

我國國民教育經費分配之研究 —以北高兩市為例

陳文燕

本研究的目的是在探討我國及北高兩市國民教育經費歷年來的分配狀況。透過探討相關國內外研究及國民教育經費分配的原則後，說明國際間在國民教育經費上之分配情形，並配合國內相關的教育統計資料，來分析我國歷年來在教育經費分配的情形及其趨勢走向，並以此分析我國北高兩市在國民教育經費部份在國際上的相對地位。研究結果顯示(一)在國家發展階段與教育競爭力方面，我國各級教育的投資比率上，偏重於高等教育投資的現象確實存在。(二)現階段各國間國民教育經費發展方面，我國及北高兩市在國民教育階段教育經費分配不均的現況，雖較以往有所改善，但仍不可怠忽改革的腳步，期待透過教育競爭力的提昇帶動國力提昇。

研究者建議：(一)建立一套教育經費分配及補助制度；(二)允許縣市自由分配補助款；(三)建立有效教育經費執行考核制度；(四)調整各級學校間整體及各類教育經費之比率；(五)調整中央及地方政府負擔三級教育經費之結構。

關鍵字：國民教育經費分配、教育機會均等

Key words: Allocation of Educational Expenditure, The Equality of Educational Opportunity

壹、緒論

一、研究動機與目的

(一)動機

環顧二十世紀以來，世界各國在教育投資的支出呈現出一種長期逐年遞增的趨勢，使得各國在教育財政上的負擔越亦沈重。教育經費分配的訴求重點在於以一定量的金錢，做有效的分配，以產生最大的教育效果。教育投資為公共支出的一環，自不能與政府財政相分離。北高兩市雖然一向擁有比其他地方政府更豐富的財力，但近年來亦漸露出財政匱乏的景況。然教育經費的增加自不可能沒有限制，如何在不影響教育的品質下有效地控制教育的成本，是目前各界關心的課題。故本研究嘗試以相關理論基礎及他國現況作為客觀性實證分析的依據。

(一) 研究目的

基於以上的研究動機，本研究旨在瞭解我國教育經費分配的背景與成效，繼而作為北高兩市相互比較的基準。具體的目的有下列四項：

1. 運用我國整體國民教育經費的歷年分配狀況，並作國際比較。
2. 瞭解我國北高兩市在國民教育經費上的分配比重，相對於中華民國整體在國民教育經費上的分佈狀況。
3. 比較北高兩市在國民教育經費分配比率及發展趨勢，與其在國際間的相對地位。
4. 根據研究的結果，作成結論並提出具體建議，作為未來進一步研究或地方政府分配國民教育經費時之參考。

二、研究範圍與限制

(一) 研究範圍如下：

1. 就時間而言：

整體以分析歷年來（民國 70-86 年）國民教育經費之分配（與使用）狀況，台北市統計資料、高雄市統計資料與中華民國統計資料年限為民國 70 年-86 年，共計 17 個學年度。

2. 就對象而言：

本研究在國民教育之教育經費的分配比率趨勢上是否適當為重心，並以北高兩市為例。因此，研究對象以台北市及高雄市兩市正式學制內國民教育階段之國民小學及國民中學。

3. 就研究項目而言：

- (1) 探討我國歷年來有關國民教育經費分配的研究，分析歸納結論以作為本研究之參考架構。
- (2) 以國內的統計資料，分析我國歷年來國民教育經費分配的情形及其增減趨勢。
- (3) 以國際比較的方式，瞭解我國整體國民教育經費投資的量及投資比率，對照出北高兩市在國際上的相對地位。
- (4) 分析北高兩市在教育發展上是否存在差異，並據此提出對北高兩市在未來教育發展上之建議。

(二) 研究限制

本研究從事各國有關國民教育經費的比較分析時，因各國資料取得困難，對於資料不全又無法直接取得之國家，必須捨棄；再則會因各國在學制上的劃分不一，國民教育所包含的學生可能存在相當的差異性，因此在一些統計指標及教育經費的計算範圍及比較結果上，必然無法十分正確，但能呈現各國之教育發展趨勢以做參考。

進行北高兩市的比較方面，由於原始資料結構上存在差異。如：

1. 北市在民國 57 年即升格為直轄市；高雄市則遲至民國 69 年才升格為直轄市。在資料取用上由民國 70 年為比較之起點。
2. 在北高兩兩市之教育經費統計資料上，因無法切割為更細部之精確數額，如劃分為初等、中等及高等教育之教育經費，而無法進行更詳細之國際比較。

三、研究方法與研究步驟

(一) 研究方法

本研究以文獻分析法及比較分析法來進行研究。

1. 文獻分析法

首先探討教育資源分配的相關理論及教育經費分配的一些基本原理原則，同時以世界各國在國民教育上經費分配的情形，分析我國整體國民教育經費分配的實際狀況。及分析比較北高兩市在教育發展上是否合理。藉由教育經費分配的原理原則來與北高兩市的現況相互比較，說明並解釋是否適宜或存在何種缺失。

2. 比較分析法

比較教育的目的既要掌握本國的教育特性，進行比較研究過程可分成「記述、解釋、並置、比較」四個階段，此為比較研究法的四個步驟。藉由以上四個階段使得比較研究過程及步驟明確化，以完成假設的論證。

(1)本研究遵循此一目的及步驟，利用現有官方資料作為分析依據的方法，以教育指標進行統計分析。

(2)教育表現指標應是有系統結合成為一個獨立的「指標模式」。研究中所使用的「教育指標」均為可測量的教育投入指標，包括：背景變項（學校數、教師數、學生數等）、各類經費支出比例（每生單位成本、教育經費占國民生產毛額的比率、師生比、教育支出佔公共支出比率等）。

在國際比較方面，各國政府教育經費金額統計內涵不同，表面數字意義隨之有別。為求適切的比較，研究中基於上述的各項因素在進行國際比較時採取以下作法：

(1)資料來源：國外部份以「聯合國教科文組織 1998 年版統計年鑑(1998-UNESCO statistics yearbook)」、「世界發展報告 (World Development Report-1994)」、「IMD 全球國家競爭力報告(The world competitiveness yearbook-1998)」內容為主；國內部份以中華民國教育統計指標（民國 87 年版）、中華民國教育統計（民國 87 年版）、台北市教育統計（民國 87 年版）、高雄市統計（民國 86 年版，87 年尚未出版）內容為準。為應本研究之需要，許多原

始資料都經過計算及轉換，方便比較以凸顯其意義。

(2)為求資料之一致性，避免因不同年代資料相互計算的錯誤，各國資料除國民平均所得一律採取最新之資料外，其餘所有資料採用最近相同年度較完整的資料，其中若還有資料不全者，則以附註方式註明。

(3)因為教育經費的增長與國家的經濟能力及國家發展程度有極密切的關係，各國之間的教育經費分配比較若能參照其經濟能力及國家發展程度做適切之解釋，則能提供有價值的結論。

(二) 研究步驟

1. 本研究進行的研究步驟為：

- (1)擬定研究計畫
- (2)廣泛蒐集與閱讀資料
- (3)資料分析
- (4)分析討論結果
- (5)研究結果與撰寫報告

2. 研究架構：

研究主題企圖透過國家發展階段與教育發展之角度，探討相關教育經費分配的原則，並處理國內外與北高兩市的教育發展與經費之統計資料。由研究分析結果檢視現況，以提出本研究之結論及建議。

四、名詞解釋

(一)台灣地區：指中華民國管轄之台、澎、金、馬等行政區。

(二)台北市：台北市，研究中簡稱「北市」。民國 87 年底資料顯示，行政區域涵蓋十二個行政區，土地面積為 272 平方公里、人口總數達 264 萬人。

(三)高雄市：高雄市，研究中簡稱「高市」。民國 87 年底資料顯示，行政區域涵蓋十一個行政區域，土地面積為 154 平方公里、人口總數 146.2 萬人。

- (四) 主要地區：本文於國際比較時所指「主要地區」的分類，包括亞洲、非洲、美洲、歐洲、大洋洲與未開發國家、開發中國家與已開發國家。

貳、文獻探討

本章旨在探討教育經費分配的理論背景，藉由社會學、經濟學及財政學三方面著手。企圖從社會學的角度來探討國民教育經費與「社會公平」、「社會變遷」的關係；從經濟學的角度，探討「教育投資觀」、「成本一效益」、「資源合理分配」的概念；從財政學的角度，可以瞭解教育經費與「財政收支」的關係。

一、教育經費分配的理論背景

(一) 社會學之理論背景

現代教育機會均等的內涵應該包含「機會、過程、結果與效果均等」的過程。然而促進教育機會公平是近代各國推動教育改革的原動力，尤其是教育資源的合理分配，以及公平制訂教育政策更是有賴政府來推動。對於教育經費的提供，不外乎兩種途徑，由政府負擔或私人興學。雖然在義務教育階段，各社會階層的參與比例應無差異，然而各地區財力有厚薄之分、學生人數有多寡之分，且國民教育所需經費龐大，使得各地區間的教育經費負擔及學生單位教育經費呈現顯著差異的現況，影響教育機會均等的實現。

(二) 經濟學之理論背景

教育與經濟間的關係至少有兩個面向：第一是經濟學的分析方法，可以提供教育活動一個適當的選擇。第二是教育功能對達成經濟的目的有很關鍵的貢獻。在早期相關的研究中，已經發現各國在條件相當的情況下，受教育程度愈高，所得分配也愈多。國民教育愈普及、教育年限愈長，越有利於經濟的發展。且國民教育經費投資亦屬於公

共投資，是需要經過成本效益分析的檢證。教育投資策略皆需追求最大經濟效益，以減少資源浪費，並達到資源最佳配置的境界。

本研究期待小心運用經濟原則來衡量公共支出的效率，經由政府統計指標中「經濟發展指標」作為衡量一國教育發展程度的重要指標，提供國家對教育投資的參考建議。

(三) 財政學之理論背景

教育需求的擴張，主要原因是人民對教育需求有向上延伸的趨勢，教育財政學重視財政部門對教育財的提供、公共策略是否適當有效達成教育機會的發生及對財富與所得重分配產生助益。教育財政政策需配合提供多重的教育機會，並強調個人及社會的需求一致。除了要重視教育經費提供的充分與否外，對於義務教育的經費以穩定為主，而選擇性教育經費則以彈性適應為原則，強調教育經費分配的合理。

由於我國財政收支所根據之法源為「財政收支劃分法」。教育經費來源的負擔責任，是由中央政府、省（市）政府、縣（市）政府等三級政府共同分擔。在教育經費收支方面各級政府所付的教育責任大小，應該與其稅收能力相當，否則教育成本負擔方面會產生許多困難。

然因財政收支劃分法的限制，在經費的籌措上雖依中央、省（直轄市）、與縣市三級政府制各有獨立稅源及共分稅源，但在中央的「分餅效應」下，地方喪失自主權；加以經費支用是採取統籌統支的辦法。這樣的財政收支劃分，導致「中央→省→地方」三者間的財政垂直不公平問題，也極容易因地區經濟發展的差異導致同級政府間的水平不公平。

我國在精省後，營業稅已改制為國稅，造成中央政府有較大權力分配統籌款。由此看來，地方政府所能擁有之財政自主能力應是有所提昇。然新修訂的財政收支劃分法，卻可能帶來一些隱憂：如地方政府必須全力配合中央政府，才能獲得統籌款及補助款，可能反而造成地方政府財政自主權下降，使得地方政府無法透過財政收入來競爭施政績效。

在下表中佐證了上述觀點，中央自有財源比率為 89.01%、高雄市為 76.05%、台灣省的自有財源比例不足 50%。反觀台北市有 97.16% 之多，高於其他各級政府的自有財源比例，在極少額的補助下，地方財政的運作較無困難。新修正版的財政收支劃分法中，將 50% 歸屬台北市的營業稅全數繳回中央統籌分配，昔日佔台北市最大宗稅入的營業稅，將完全喪失，可預見的台北市財政狀況日益困難。同樣的對高雄市教育財政之影響更大。

表一 各級政府自有財源狀況表（八十六會計年度）單位：%

項目	自有財源比率	稅收佔歲出比率
中央	89.01	--
台北市	97.16	305.13
高雄市	76.05	148.02
台灣省	42.29	141.85
台北縣	66.44	195.84
宜蘭縣	59.69	94.73
桃園縣	59.56	264.92
新竹縣	49.62	144.60
苗栗縣	37.51	122.78
台中縣	48.88	158.48
彰化縣	48.06	110.16
南投縣	43.29	53.04
雲林縣	44.64	48.89
嘉義縣	41.56	36.47
台南縣	52.39	107.59
高雄縣	44.78	115.04
屏東縣	46.75	56.14
台東縣	45.24	30.04
花蓮縣	51.12	39.46
澎湖縣	48.99	16.94
基隆市	76.96	348.55
新竹市	73.01	208.66
台中市	76.88	204.50
嘉義市	57.83	144.47
台南市	69.22	148.12
各縣市合計	55.05	139.37

資料來源：中央政府：86 年度審定決算書；地方政府：台灣省財政統計年報（民 87）；台北市統計要覽（民 87）；高雄市統計手冊（民 87）

二、教育經費分配的原則

本節擬就整理歸納以往學者所提重點，並詳析我國憲法中對教育經費的保障原則。

(一) 相關學者看法

各國教育經費負擔，隨著政府制度、文化背景、歷史發展等的不同，大致上表現出兩種典型。一是強調教育是國家責任，全部教育經費由公共經費支出，這類國家以歐洲國家居多。二是將教育經費盡量開放讓私校負擔，如美、日、英國。可是隨著經濟開發，公共教育經費增加迅速，私校財力來源受限，這些國家私校財政日益困難，逐漸傾向依賴公共經費以解困舒危。因此，經濟開發過程中，教育經費負擔的角色必將日形依賴政府公共教育經費支出了。

我國學者，蓋浙生在其「教育財政與教育發展（民 88，頁 110-113）」一書中，提出「教育經費分配原則」應包含：

1. 均等原則。
2. 差異原則。
3. 效率原則。
4. 優先原則。
5. 彈性原則。

(二) 我國憲法對教育經費保障之爭議

在我國憲法第一六四條所規定教育科學文化預算比例，是以「教育科學文化經費」為分子，以「預算總額」為分母。憲法明文保障了維持教育事業所需要之經費具有「優先權」。其中憲法 164 條所指的教育經費應該包括政府所有教育科學文化的支出，屬於「廣義定義」。若從「狹義的定義」來說，教育經費指國家為發展教育事業，為實現教育目的與功能，所應支付的費用。教育的獨特性顯現在憲法的保障中，由「權責歸屬」來說，教育經費包括中央教育經費和地方教育經費；從「使用過程」來說，則包括教育經費的籌措、分配與運用。

在國家經費統一分配的形式下，教育經費因為憲法的保障幾乎等同於「獨立預算分配」，因此所受到的批評多半是因為在憲法的保障下，往往形成經費的過度膨脹。為避免教科文經費預算在憲法中明訂下限比例而導致政府財經制度的僵化，以及教育經費編列的浮報不實，故考慮修憲時取消下限而在各級政府預算中優先支應，以便靈活政府財政調度。

循此脈絡，我國在民國八十六年由財政、主計單位及國大代表的主導下，通過第一零三號修憲案（增修條文第十條第八款）：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條之限制。」凍結了憲法第一百六十四條條文的保障。藉由破除了明文上的規範，而透過實質上所帶來的「彈性」期能對教育有更正面積極的意義。

雖然憲法保障教科文經費不得低於中央總預算 15% 的條文，於八十六年七月十八日被取消，然而在民國八十六年十二月十八日，立法院初審通過「教育基本法」草案，其中有關教育經費部份，草案規定各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源，以確保學生的受教權。直至民國八十八年六月二十三日三讀通過「教育基本法」。其中第五條明文規定：「各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之。」此一法令之公佈實施使學生之受教權得以受到保障。然而是否需要以法令加以規範各級政府的教育經費，仍需要加以檢視。

三、國民教育經費分配問題之探討

本節擬對有關國民教育經費的相關研究及國內外現有統計資料，瞭解並檢討教育經費分配的問題及由分配不當所衍生出來的問題。

(一) 國內的情況

昔日我國教育政策多在配合經濟成長。優點是省卻教育資源的浪

費及避免教育性失業，但卻忽略了區域發展的均衡與公平性，造成了嚴重的升學競爭與教育失衡。論及整體公共教育經費不足的問題，我國近年來大量擴張教育經費的投資，但多數的學校仍感經費不足。其實不論中外，資源分配的問題，必須使用分配的手段來改善這種現況。

(二) 國際的趨勢

近幾十年來各國公立各級學校教育經費呈現快速地增加。雖然教育經費快速增加，但增加的情形初等教育相對比高等教育多，因此高等教育與初等教育間的教育經費差距有逐年縮小的趨勢。

(三) 教育經費分配不當可能衍生的問題

由國內相關研究顯示，佔人口比例較多的初等及中等教育分配較少的資源，佔人口數較少的高等教育卻取用較多的教育資源，可見教育經費分配結構的不合理，中央與地方教育經費不均衡，影響國民教育的發展。由於國民中、小學教育具有社會價值，因此被認為是政府的重要公共服務項目之一。而國民教育需求的擴張造成了地方政府教育經費的沈重負擔，於是，由中央政府補助地方辦理國民教育，乃成為各國的常態。未來各級學校間的經費分配做適度整合是必然的趨勢。在以下各章中將透過實證資料驗證此一趨勢。

參、國民教育經費分配之分析

本章利用現有統計資料的分析，第一節藉由分析「國家發展階段與教育競爭力」探討「各國經濟能力與國家發展階段」及各國教育發展現況，並藉由「世界競爭力報告」來看我國教育競爭力。第二節進行「現階段各國間國民教育經費分配的比較」，第三節旨在說明「我國教育發展與國民教育經費分配」的歷年來發展，瞭解我國整體教育經費及國民教育投資的量與投資的比率之現況；進而以國際比較的方式與國際比較其相對地位。並根據國內現有之統計資料，分析歷年來國民教育經費分配的情形及其增減趨勢。

一、國家發展階段與教育競爭力

本節以國際間的統計資料進行整理計算，得到一些指標，作為參照國民教育經費分配比率高低客觀標準之參照。國際間國民生產毛額(GNP)是指全國生產總能力的指標，而公共支出是總資源分配利用的重要一環。因此，國際間以公共支出佔 GNP 的比例高低，作為衡量公共資源分配是否恰當的重要指標，在教育資源上的衡量亦是如此。

吾人評斷政府公共教育經費支出是否有偏低，宜由兩方面來觀察：一是各級教育受教育量是否偏低？二是各級教育單位學生教育經費支出是否偏低？在本節中，先將以各國的發展程度依序排列，附上各國的國民平均所得，然後再依本研究所採用之指標分別排序取其相對地位加以比較解釋。

(一) 各國經濟能力及「國家發展階段」

為能具體充分瞭解比較對象的背景，本研究以各國經濟能力及國家發展程度作為綜合背景。本研究亦使用世界銀行之資料，以為求得我國各級教育經費與其他國家的相對地位。推估台灣之經濟能力及國家發展程度可以歸為「中-高收入國家」第三個發展等級之列。

表二 世界各國經濟發展程度

經濟發展程度 (等級)	(1)低 收入國家	(2)中-低 收入國家	(3)中-高 收入國家	(4)高 收入國家
1992 年平均 GNP (美元)	390 美元	2490 美元	4020 美元	22160 美元

資料來源：World Development Report-1994

此外，本研究並以瑞士洛桑管理學院 (IMD) 發表之「IMD 全球國家競爭力報告(The world competitiveness yearbook-1998)」中所包含之 46 個國家做為比較基準，並從「聯合國教科文組織統計年鑑(UN-ESCO statistics yearbook-1998)」挑選出這 46 個國家之平均每人國民生產毛額。再將這些國家依照各國平均每人國民生產毛額及國家競爭力排名予以排序後進行比較。在 1998 年聯合國教科文組織統計年鑑資

料中，我國每人平均國民生產毛額在各國間的排名為 21。

(二) 世界各國教育發展現況

我國政府公共教育經費支出偏低呢？政府公共教育經費支出是否有偏低，應以世界不同經濟發展國家的平均趨勢為基準，因不同經濟發展階段，教育發展有不同的措施及困境；各國的努力加上配合世界教育趨勢發展可顯出其平均趨勢來。當教育投資量的擴充不能在帶來更多的效果（社會收益）時，並不表示教育投資已達飽和，而是顯示要注意教育品質的提升，否則將造成對教育的過度投資與資源配置的低效率或無效率。另一方面經濟成長，國家更有能力提高教育水準，也著實加強提高教育水準的支出。因此，經濟開發過程中，低開發國家及高度開發國家的單位學生教育經費支出距離也越大。

(三) 由「世界競爭力報告」看我國教育競爭力

「競爭力」不僅是指一個國家創造財富的能力，更指能營造可以投資、生活、發展的大環境。它不僅限於過去所強調的經濟價值，而是指國力的全面提昇。

「瑞士 IMD 世界競爭力報告(The world competitiveness yearbook)」中，將競爭力定義為「國家能創造附加價值的一種能力，也就是國家藉著經營原有的資產，透過製程、吸引力及積極性的整合關係，形成自有的經濟、社會模式，來增加財富」。環顧各國普遍實施國民教育、競相提升中等與高等教育在學率，當前的國際局勢為「國力競爭→經濟競爭→科技競爭→人才競爭→教育競爭」的連鎖模式。因此，如何藉由教育競爭力的提昇，以達國家整體競爭力的提高，是需要全盤考量的問題。在 1996-1998 年的報告中一共評比了 46 個國家，其中包括了 26 個經濟合作開發組織（OECD）會員國及 20 個新興工業國家。觀察發現在整體 46 個國家的排名，我國的排名從 1993-1999 年間的變動為「11-22-14-18-23-16-18」，浮動的情況著實令人警惕。

表三 1995-1999 年世界競爭力排行榜

排名	國家	1999	1998	1997	1996	1995
1	美國	1	1	1	1	1
2	新加坡	2	2	2	2	2
3	芬蘭	3	5	4	15	18
4	盧森堡	4	9	12	8	--
5	荷蘭	5	4	6	7	8
6	瑞士	6	7	7	9	5
7	香港	7	3	3	3	3
8	丹麥	8	8	8	5	7
9	德國	9	14	14	10	6
10	加拿大	10	10	10	12	13
11	愛爾蘭	11	11	15	22	22
12	澳大利亞	12	15	18	21	16
13	挪威	13	6	5	6	10
14	瑞典	14	17	16	14	12
15	英國	15	12	11	19	15
16	日本	16	18	9	4	4
17	冰島	17	19	21	25	25
18	台灣	18	16	23	18	14
19	奧地利	19	22	20	16	11
20	紐西蘭	20	13	13	11	9
21	法國	21	21	19	20	19
22	比利時	22	23	22	17	21
23	西班牙	23	27	25	29	28
24	以色列	24	25	26	24	24
25	智利	25	26	24	13	20
26	匈牙利	26	28	36	39	41
27	馬來西亞	27	20	17	23	23
28	葡萄牙	28	29	32	36	32
29	中國大陸	29	24	27	26	31
30	義大利	30	30	34	28	29
31	希臘	31	36	37	40	40
32	菲律賓	32	32	31	31	36
33	阿根廷	33	31	28	32	30
34	泰國	34	39	29	30	27
35	巴西	35	37	33	37	38
36	墨西哥	36	34	40	42	42
37	土耳其	37	33	38	35	35
38	南韓	38	35	30	27	26
39	印度	39	41	41	38	37
40	斯洛伐尼亞	40	--	--	--	--
41	捷克	41	38	35	34	39
42	南非	42	42	44	44	43
43	哥倫比亞	43	44	42	33	33
44	波蘭	44	45	43	43	45
45	委內瑞拉	45	43	45	45	44
46	印尼	46	40	39	41	34
47	俄羅斯	47	46	46	46	46

資料來源：IMD1998 世界競爭力報告；註：【--】表示當年未列入排名。

二、現階段各國間國民教育經費分配比較

首先，需要瞭解我國整體教育經費在國際間的相對程度。由於各國的背景資料確立後，就可以利用以下各項指標對其相對地位進行比較解釋。

(一)教育經費佔國民生產毛額(GNP)、政府經費(GE)、總教育經費(TEE)；(二)平均每生分攤教育經費數額、比率；(三)各級教育平均每生分攤經常經費數額；(四)各級教育經常經費佔總教育經常經費比率；(五)各級教育經常經費佔總經常經費比與各級教育學生數佔總學生數比率；(六)各國初等教育之師生比率等六項指標，以表列國家為準並加以說明。其中一、二兩項係以整體經費做比較；三至六項則以各級教育現況之相對高低做比較，以凸顯國民教育之現況。少數國家的各級學校學生數因資料不全而採用推估值是以近幾年來平均成長率推估；教育經費占政府經費的比率，則以近幾年來與教育經費占 GNP 比率之比之平均數推估。

三、我國教育發展與國民教育經費分配

從我國教育發展「量」的部份來看，可以說已經達到一個相當程度的水準；然而在質的部份仍有很大的改善空間。本節進一步以時間上的發展趨勢進行探討。研究中以時間序列的脈絡來探討我國國民教育教育經費分配結構的消長情形，從中找出政府對於國民教育的關注程度高低及大致發展趨勢。

(一)我國政府經費支出現況

近年來我國政府支出雖然逐年擴增，但收入卻未能同時成長，導致政府預算收支短差升高，債務餘額不斷增加，政府支出規模擴增受到限制，教育總資源的擴張也相對受到限制。研究資料顯示歷年來中央政府財政收支狀況，在歲入金額不斷提昇的同時，歲出金額也相對提昇，因此除民國 76-79 會計年度呈現連續剩餘的情況外，其他各會計年度多以收支平衡為主，表示中央政府財政支出連年增加。

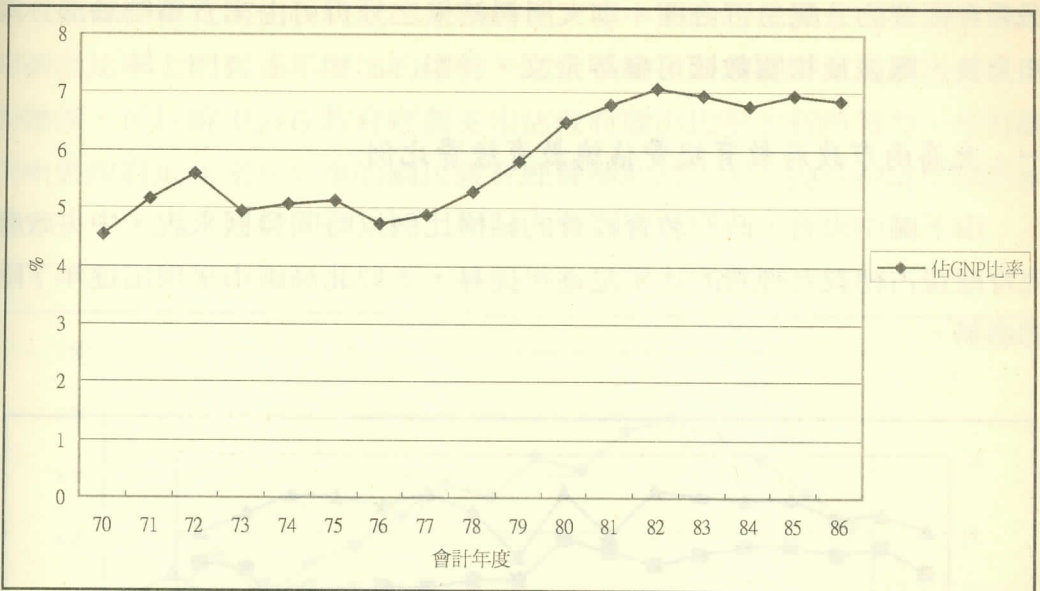
(二)我國教育發展狀況

經由下列指標之分析說明我國整體教育發展狀況可得出較清楚之瞭解。包括：(一)國民教育淨在學率；(二)國民教育學校數及成長率；(三)國民教育教師數及成長率；(四)國民教育學生數及成長率、國民教育平均每班學生人數、國民教育師生比率；(五)教育經費支出占國民生產毛額比率；(六)政府教育經費支出佔政府歲出比率；(七)國民教育經費支出佔總教育經費比率；(八)國民教育每生平均教育經費數額及成長率、國民教育每生平均經常經費數額及成長率；(九)國民教育經費占總教育經費比與國民教育學生數占總學生數比之比率，等九項指標作一說明。

表四 教育經費數額及占 GNP 比率 (單位：千元；%)

會計年度	教育經費	佔 GNP 比率	成長率
70	74112578	4.54	1.00
71	94673666	5.15	1.13
72	110942492	5.58	1.23
73	111121047	4.95	1.09
74	123915028	5.06	1.11
75	137899432	5.14	1.13
76	148047536	4.72	1.04
77	168382593	4.89	1.08
78	200549624	5.28	1.16
79	245279765	5.8	1.28
80	300965051	6.49	1.43
81	353091448	6.8	1.50
82	403193400	7.06	1.56
83	430371331	6.94	1.53
84	452474004	6.75	1.49
85	503919893	6.95	1.53
86	537186226	6.85	1.51

資料來源：中華民國教育統計指標 (民 87)



資料來源：中華民國教育統計指標（民 87）

圖一 教育經費占國民生產毛額比例趨勢圖

四、我國教育發展與國民教育經費分配

歷年來我國在教育上所投注的經費不斷提高，教育經費占國民生產毛額比率已達 6.9%，政府教育經費占政府歲出的比率也高達 18.9%，在國際間的地位也超過一般水準，可是與經費有關的教育問題還是不少，是否其中隱含著一些分配不均或使用不當的問題存在？本節進一步以時間上的發展趨勢進行探討，取民國 70 年至今的一些特定資料加以計算分析。

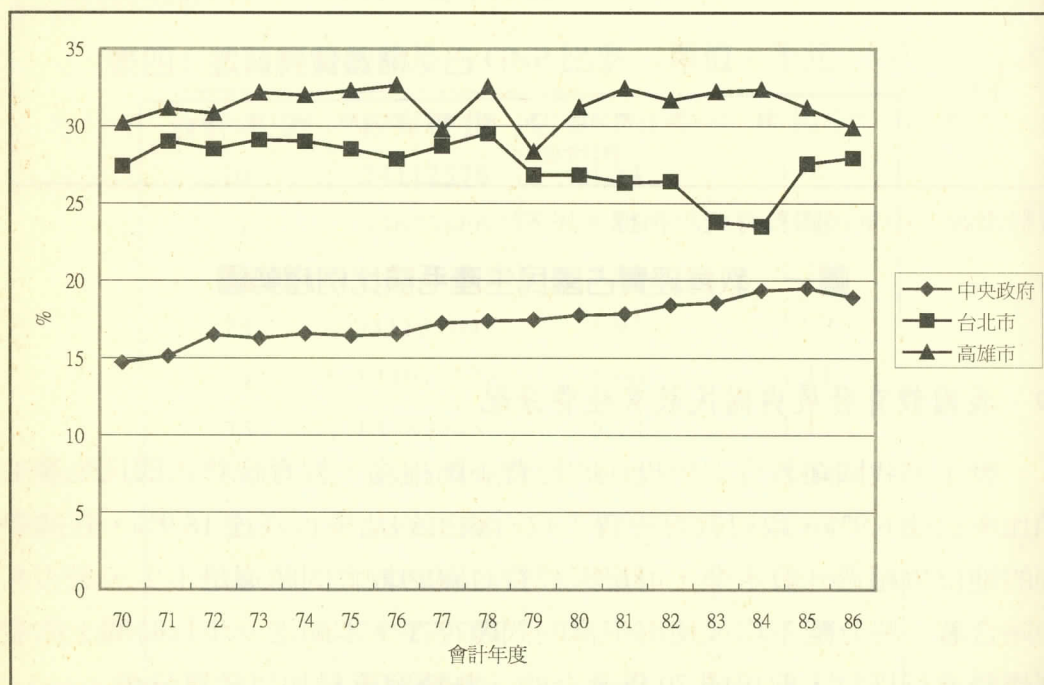
肆、北高兩市國民教育經費分配之分析

本章透過現有統計資料的分析，以國際比較的方式，瞭解北高兩市教育經費佔我國整體教育經費的比率；及北高兩市在國民教育階段教育經費投資的量及投資的比率在國際上的相對地位。並以國內的統計資料，分析北高兩市歷年來教育經費的分配情形及其增減趨勢，藉以瞭解北高兩市國

民教育經費的分配是否合理。本文所得結果之分析可由第五章結論部分得知全貌，圖表及相關數據可參詳全文。

一、北高兩市政府教育經費佔總教育經費比例

由下圖中來看，政府教育經費的結構比例以時間發展來說，中央政府教育經費佔總教育經費的比率是逐年提昇，不似北高兩市呈現出逐年下降的趨勢。



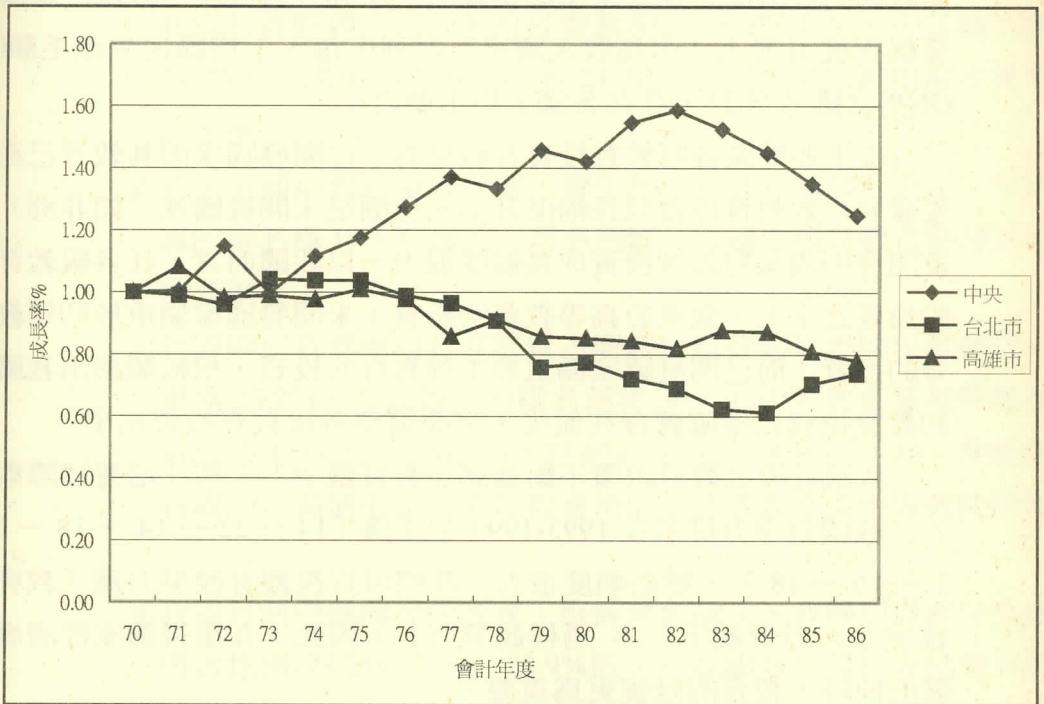
資料來源：台北市教育統計（民 87）；高雄市統計年報（民 86）

圖二 北高兩市政府教育經費佔總教育經費比例

二、北高兩市與中央政府教育經費支出佔政府歲出比率

由下圖中可以發現北高兩市在教育經費支出佔政府歲出比率上是呈現相當平緩的趨勢，其中歷年來台北市教育經費支出佔政府歲出比率遠較高

雄市教育經費支出佔政府歲出比率為低。而中央政府在教育經費支出佔政府歲出比率上則有逐年增加的趨勢，姑且不論是否為實質增加或是名目上的增加，可以說中央在教育經費支出佔政府歲出比率上有所努力，亦可證明中央近年來在從事的國民教育經費補助政策上，投注相當巨額的預算。



資料來源：台北市教育統計（民 87）；高雄市統計年報（民 86）

圖三 北高兩市與中央政府教育經費支出佔政府歲出比率趨勢圖

伍、結論與建議

經由相關研究及統計資料的探討分析及各級學校實際情況的調查統計之後，已獲得以下之結論。茲將其要點歸納整理、並據以提出建議，以作為政府分配教育經費及進一步研究之參考。

一、結論

(一)我國與國際間教育經費之比較結果

1. 國家發展階段與教育競爭力對我國的啓示：我國的教育投資確實存在偏失，需要調整各級教育投資比率。

由於經濟能力是教育投資量的先決條件，一國的教育支出水準與該國的經濟能力高低是密切相關的。研究分析發現，我國之經濟發展程度可列入「中高收入國家」之列，每人平均國民生產毛額(GNP)之排名為 21，亦在各國平均水準之上。

由主要地區各級教育投資方面來看，已開發國家因其教育已高度發展以致教育投資成長幅度甚小，反倒是未開發國家（如非洲）及開發中國家對教育投資成長幅度很大。以我國而言，在各級教育的投資比率上，偏重於高等教育的投資；未開發國家偏重於初等教育的投資，而已開發國家偏重於中等教育的投資，相較驗證出我國的教育投資比率確實存在偏失，需要調整各級教育投資比率。

我國近年之教育政策不斷強調「教育競爭力」與「培養國際觀」。我國競爭力排名在 1993-1999 年間為「14 — 22 — 14 — 18 — 23 — 16 — 18」，變動幅度很大。我們可以視教育競爭力為「教育競爭力 = 投資競爭力 × 過程競爭力」。因此，在重視國家經濟發展的同時，教育的投資更為重要。

2. 現階段各國間國民教育經費發展之比較：我國對於國民教育階段的投資努力仍然不足，因其大量投資在高等教育。

針對「公共教育支出方面」及「各級教育投資方面」加以說明：

- (1)在公共教育經費支出方面：我國對教育的投資意願確實做了很大的努力。如先前分析所得，在我國公共教育經費支出佔國民生產毛額之比例上，我國教育經費占國民生產毛額的比率為 6.9%，相較美、日、英國至少高出 1.5%；而公共教育支出佔政府總經費之

比例更較美、日之平均高出 5.5%及 9%。我國教育經費占政府經費的比率為 18.9%，在各國間的排名為 7，與其占國民生產毛額比率的國際排名 9 相差不多，再在說明了國內對教育投資的重視與支持。

(2)在各級教育投資方面：國民教育階段教育經費的分配不均的現況不可忽視。

①我國教育整體的每生教育經費數額為 3627 美元，在各國中排名 23，與國民平均所得排名 21 相近，因此可以說相當世界平均水準。

②其次就國民教育階段來看，每生經常經費是 2258 美元。在各國的排名為 19。根據此一排名判斷，我國在國民教育階段還是稍有進步。

③我國國民教育階段教育經費占總教育經費的比率國民教育的比率為 23.2%，在國際上的排名為第 30；而中等教育及高等教育階段的比率分別是 31.9%，23.6%，排名分別為 27，13。然衡諸各國的普遍情形是，高等教育稍低、初等教育及中等教育相當。

④我國目前仍為開發中國家，根據資料顯示，我國初等教育投資所占比例 23.2%比日本 28.9%低，然我國在高等教育經費分配比例上 23.6%卻日本 19.9%來的高，可以看出我國過去幾年來教育經費之分配似乎略為偏重高等教育之發展。

⑤我國在「各國各級教育經常經費占總經常經費比與各級教育學生數占總學生數比率」上，初等教育的數值 0.57，僅超過平均標準的一半；中等教育的數值 0.80，離平均標準還有一段距離；而高等教育的數值 1.21，已經超過均分所得。參照國際的整體情況來看，我國在初等教育在 46 個國家中排名 30，與背景指標相差一段距離，顯然非常落後。國民教育階段教育經費的分配不均的現況不可忽視。

- 3.我國教育發展狀況：我國國民教育經費分配的現況，已有改善。
- ①國民教育淨在學率方面，從 70 學年度至 86 學年度的發展為 95%至 98%已達普及的程度。
 - ②國民教育學校數及成長率方面，可以發現國中小學校數成長幅度約 10%。顯示國中小學學校數已達飽和狀態。
 - ③國民教育教師數及成長率方面，國民教育教師數成長趨勢可以看出呈現不斷增加的趨勢。
 - ④國民教育學生數及成長率方面，從 70 學年度到 86 學年度的研究結果顯示，我國國民小學學生數的發展趨勢是微升後降至平緩在 80 學年度後出現負成長；而國民中學學生數的發展呈現平穩的現象。國民教育平均每班學生人數在時間發展中，都是呈現緩慢下降的趨勢，表示我國在國民教育階段所投入的教育資源是越來越多；國民教育師生比率方面，國民教育師生比例在 76 學年度前呈現平穩狀態，77 學年度後開始不斷降低，亦可佐證。
 - ⑤教育經費支出占國民生產毛額比率方面，從 70 會計年度以來的資料顯示，教育經費支出其增加的幅度相當的大。而其占國民生產毛額的比率從民國 76 會計年度起年年攀升。
 - ⑥政府教育經費支出佔政府歲出比率方面，我國政府教育經費呈現穩定的成長，其占政府經費的比率在 70 會計年度至 86 會計年度間，由 14.71%成長至 18.91%。
 - ⑦國民教育經費支出佔總教育經費比率方面，國民教育經費始終保持著一定的比例約佔 40%左右。而國民小學教育經費成長的幅度大於國民中學的成長幅度。
 - ⑧國民教育每生平均教育經費數額及成長率方面，國民教育階段的每生平均教育經費是呈現年年遞增的現象。而國小及國中的成長趨勢波動幅度不大；國民教育每生平均經常經費數額及成長率方面，我國國民教育每生平均經常經費的成長是呈穩定的

上升趨勢，與之前國民教育每生平均教育經費的成長趨勢大致符合。

- ⑨國民教育經費占總教育經費比與國民教育學生數占總學生數比之比率方面，我國自 70 學年度以來國民教育經費在此一指標的比值方面呈現微幅增加，國民教育階段所獲得的經費比值最高只有 0.66 表示就國民教育階段所獲得經費小於均分所得，雖可以說明就時間的趨勢上，是朝向減少差距的方向發展，然仍存在嚴重不均現象。

許多國家一旦大量地投注經費於高等教育，由於焦點的移轉以及經費的排擠作用，無形中使得初等教育的經費受到影響及忽視。由上述九項指標可以印證我國國民教育經費分配的現況，已有改善。

(二)北高兩市與我國間國民教育經費之比較結果

在第四章所作北高兩市與我國間國民教育經費之比較中，顯示歷年來台北市的財政能力很好。高雄市歲入逐年增加且增加幅度甚大，則表示其財政能力在不斷提昇。而且可以發現北高兩市教育科學文化支出佔政府歲出比例歷年來均超過憲法 164 條所保障 25%最低限度預算規定。且北高兩市在教育科學文化支出佔政府歲出比例上，歷年來高雄市在負擔上比台北市來的較大。

1. 北高兩市教育發展狀況與國民教育經費分配比較之結果

(1)國民教育就學率：北高兩市國民教育在就學率上歷年來變動幅度甚小，均在 99%以上。由此見得北高兩市的國民教育普及程度高於我國之平均數值，其中台北市的學齡兒童就學率歷年來是高於高雄市。

(2)國民教育學校數：我國國民教育學校數成長趨勢一致。

(3)國民教育教師數：北高兩市在國小部份教師數成長幅度較大，而國中部份呈現緩慢成長的趨勢，而整體的成長趨勢波動幅度在 20%左右。我國在國民教育教師數成長趨勢波動幅度可達 30%左右，在教師人數的發展程度上遠較北高兩市為高。

- (4)國民教育學生數：我國或北高兩市在整體國民教育整體發展上，學生人數成長空間很小，顯示學生數已達飽和。而投入的教育資源呈現正成長，證明我國在教育投資數量上不斷提昇。
- (5)教育經費支出數額：台北市的教育經費總量的確較多，但從教育經費歷年成長率而言，台北市歷年來呈現成長幅度降低。這樣的發展趨勢顯示出台北市與高雄市在教育經費的投資差異有縮短的趨勢。
- (6)學生單位成本：在每生單位經費的數額上呈現逐年的趨勢增加，學生單位成本台北市在 75 與 76 學年度優於高雄市及全國平均值，之後北高兩市均低於全國平均值。
- (7)師生比例：在國民教育階段北高兩市國民教育師生比率上是逐年降低，且歷年來台北市的師生比例仍優於高雄市，與我國國民教育師生比率相較亦是如此。

2. 北高兩市與各國教育發展之比較

- (1)主要地區各級教育投資比率：在初等教育部份台灣的教育投資程度低於各主要地區，且接近已開發國家之投資比率；在中等教育投資部份上台灣地區高於世界平均而低於已開發國家或歐洲部份；而高等教育投資部份則是與初等教育部份相反，台灣的教育投資程度高於各主要地區，顯示台灣在高等教育部份是有過度投資的現象。
- (2)主要地區各級教師分配比率：初等教育教師數分配百分比來看，發現未開發或開發中國家將教育投資重心放在初等教育上，而台灣及北高兩市不但低於世界平均且高於已開發國家之投資比率，表示台灣及北高兩市的教育發展方向是正確的。
- (3)主要地區初等教育師生比率：台北市（民 86）之初等教育師生比率為 19，不但優於台灣教育師生比率 21 及高雄市之師生比率 22，亦在各國比較上名列第九，表示台北市在提昇學生受教品質上的努力成效卓著。

(4)各國每生分攤教育經費數額：日本來說，其平均每生分攤教育經費數額為 7589 美金超過台灣平均每生分攤教育經費數額 3627 美金的 2 倍，更高過台北市平均每生分攤教育經費數額 2089 美金的 3.6 倍，是高雄市平均每生分攤教育經費數額 1751 美金的 4.3 倍。表示在平均每生分攤教育經費上，北高兩市仍需要投資更多教育資源，以提高教育品質。

二、建議

不論是國際間的比較、我國與北高兩市歷年來的趨勢，都明顯地說明了我國初等教育經費遠比高等教育經費不足的現象。北高兩市所佔居的優勢也在國民教育大量投資的壓力下，逐漸產生經費拮据不足的狀況。因此就整體經費而言，政府應將部份高等教育的經費挪移至國民教育，並合理改善教育經費的結構。從國民義務教育的性質來看、從國際的發展趨勢來看、從各級學校間經費分配的比重來看、或是從教育的投資報酬率來看，我國教育經費在各級教育間的分配實都是不大合理，高等教育的經費已經達到一定的水準，相對地國民教育的經費則顯得非常的不足，而中等教育的經費介於此兩者之中。佐證了我國小學及中學支出努力偏低，而大學及高等教育支出努力均較世界各國水準高。顯然，未來提高我國中小學單位學生經費，以維持國民教育水準應是亟待解決的問題。

近年來中央政府屢次增加補助地方國民教育經費，但由於各地方負擔經常費的沈重程度確是個無法忽視的結構性問題。當一個地方受困於經常費，則教育部對資本門的補助便很可能只發生「替代效果」利用補助款來替代各地方在資本門應投入的資金。假如補助款可以用來支付人事費，一個最直接的後果會是，將補助款用於人事費的縣市，其硬體設備照樣因陋就簡，軟體投資能省則省，學校只是處於一種勉強維持的狀態。也因補助款不得用於經常費上，使得其功效無法充分發揮。

本研究提出以下建議，提供教育行政決策者以作參考：

(一) 建立一套教育經費分配及補助制度

以實施教育計畫預算，建立計量分析制度，來施行「量出為入」的預算制度。讓教育經費的分配透明化，透過公平而有效率的制度，提昇教育品質。而此一制度需要包括幾個重點：1.成立教育經費評估小組，專門負責整體教育經費的分配。2.根據整體教育方針，研訂國家中長期教育發展計畫，並依據此計畫調整教育經費投資的重點及分配的比重。3.定期以各種方式瞭解各級學校對於各類經費充足與否的意見，作為修正教育經費分配政策的參考。4.以各級學校的校務發展計畫作為補助經費之依據。5.針對學校校務發展計畫，以實際的考察進行瞭解，藉以改善補助制度。

(二) 允許縣市自由分配補助款

由教育部與中央分攤部份經常費或允許補助款用於經常費支出，由於各地方負擔經常費的沈重程度確是個無法忽視的結構性問題。但限於各縣市財政收支的豐瘠程度不一，對教育投資的能力產生差異，會間接造成違反「財政中性原則」。教育資源的重分配可以透過增加公共教育的提供或是直接透過補助來達成。若考量整體教育發展上，中央或教育部可以擴大補助經費的使用用途別，讓縣市政府自主運用，以達最適性的教育投資效率。

(三) 建立有效的教育經費執行考核制度

教育經費長為人詬病的是各級政府常出現重複編列預算的缺失。必須建立有效的教育經費執行考核制度，透過嚴格監督經費的有效使用，避免因政策或人為執行不當而浪費經費。

(四) 調整各級學校間整體及各類教育經費之比率

綜觀全文，我國及北高兩市國民教育經費比率與國際比較之現況，並配合國內教育改革的步調。在高等教育院校財務自主的趨勢下，中央負擔比例減輕。可以透過制度面調整各級學校間整體及各類教育經費之比率，追隨已開發國家發展趨勢；亦可透過增加對私立學校的補助、建立彈性的學費政策與鼓勵民間捐資興學來達成。

(五) 調整中央及地方政府負擔三級教育經費之結構

精省後，我國應重新檢討中央及地方政府法定的教育權責，由財力較豐的中央政府成為辦理國民教育的主要機關，如此才能徹底解決國民教育財政的問題。可行方式如：

1. 將國民教育的人事費改由中央負擔，或由中央與縣市政府共同負擔；
2. 利用財政收支劃分法的修改，根本改善地方的整體財務狀況，以加強偏遠地區與資源貧瘠地區的開發，使各地政府有權能從事公共教育建設，並合理分配教育經費。

此研究採取以官方統計資料分析我國及北高兩市歷年來教育資源分配的情況。藉著回溯過去教育資源分配上的缺失，找尋未來教育政策發展的方向。結果顯示國民教育不僅就學率高，也較符合公平的精神。但若要解決現階段最重要的國民教育問題的首要工作，則是國民教育經費應適度的擴充，提供各縣市合理的教育資源，以及教育資源分配應建立適當的原則與有效運用的策略，使教育資源做最佳的利用。未來各級學校間的經費分配做適度整合應該是必然的趨勢。控制中等以上教育量的發展，力謀提高各級教育單位學生經費。

參考書目

- 台北市政府(民 87)。台北市教育統計。
- 台北市政府主計處(民 87)。台北市統計手冊。
- 台北市政府主計處(民 87)。台北市統計要覽。
- 行政院主計處(民 87)。中華民國教育統計年鑑。
- 財政部統計處(民 87)。財政統計年報。
- 高雄市政府(民 87)。高雄市統計手冊。
- 高雄市政府主計處(民 86)。高雄市統計年報。
- 教育部(民 81-87)。中華民國教育統計提要。
- 蓋浙生(民 88)。教育財政與教育發展。台北：師苑。
- IMD(1997)，*The world competitiveness yearbook*。
- IMD(1998)，*The world competitiveness yearbook*。
- UNESCO(1995)，*UNESCO statistical yearbook*。
- UNESCO(1998)，*UNESCO statistical yearbook*。
- World Bank(1994)，*World Development Report*，published for the World Bank Oxford University press。

陳文燕，現任實習老師