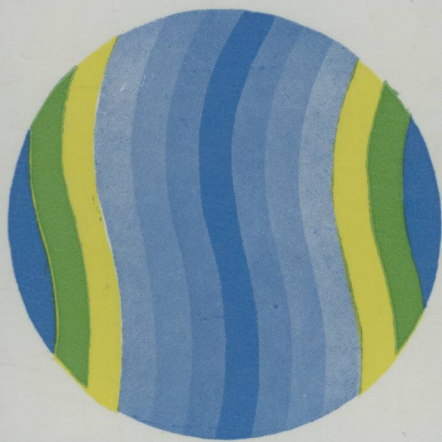


東華社會科學叢書

主編 張春興 楊國樞 文崇一

# 教育財政學

蓋浙生



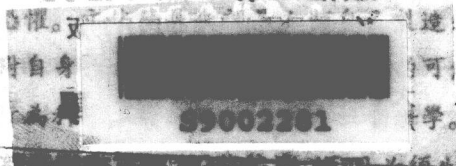
G40-054  
831(2)

S 015974

# 學政財教育



國立台灣師範大學教育系教授



石永直 著  
年 月 日

東華書局印行



---

**版權所有·翻印必究**

中華民國七十五年四月初版

大學  
用書

**教 育 財 政 學**

定價 平裝本 新台幣 壹百玖拾元整  
精裝本 新台幣 貳百肆拾元整

著 者 蓋 浙 生  
發 行 人 卓 鑫 森  
出 版 者 臺灣東華書局股份有限公司  
臺北市博愛路一〇五號  
郵 政 劃 撥: 00064813  
印 刷 者 中 台 印 刷 廠  
台中市公園路三十七號

---

行政院新聞局登記證 局版臺業字第零柒貳伍號  
(75032)

## 東華社會科學叢書序

假如單從人類物質生活一個層面看，戰後三十年來自然科學與技術科學的貢獻是偉大的。但如從人類生活的整體看，科學技術提高了人類物質生活之後，却因而產生了更多難以解決的社會問題，以致形成物質生活富裕而精神生活貧乏的文化失調現象。我們雖不能認定物質文明為人類帶來了災害，但却可斷言單憑科學技術的進步，並不能保證獲得真正美好的生活；甚至科學技術愈進步，反而愈增加了人們對未來的失望與恐懼。文化發展失調是人類自己製造出來的問題，這問題只有靠人類對自身行為的研究始有獲得解決的可能。此類研究，狹義言之，是為行為科學，廣義言之，是為社會科學。

一個國家科學的發展，不但不能偏廢，而且必須生根。此一原則，用於社會科學較之用於自然科學更為適切。在文化差異與地域限制兩個基礎上，社會科學實不易做到自然科學那樣可以局部的或枝節的「借用」或「移植」。近十多年來，由於政府的提倡與社會的重視，國內大學在自然科學方面的教學與研究水準已大為提高；大學本科階段學生的程度，較之當世科學先進國家並無遜色。但無可諱言的，社會科學方面的發展則較為落後。從國內大學社會科學的教學方式及出版的中文書籍看，多年積留下來的幾種缺點一直未能革除：其一是內

容舊陳，跟不上世界學術的創新與進步；其二是忽視方法論方面的知識，以致學難致用；其三是僅限於國外資料的介紹，而缺乏與國情需要配合的研究成果。雖然目前影印技術進步，翻印外文書籍甚為方便，但因一般學生的外文能力不足，兼之外文書籍內容又未必與國內需要符合，故以外文書為大學社會科學各科教本的嘗試多未奏效。因此，以往國內社會科學的發展，縱使尾隨求齊已感不暇，遑論學術獨立生根及提高水準！

基於此等認識，在國內各大學擔任社會科學教學的朋友們，根據各自教學與研究的經驗，咸認有義務也有責任，經由科際合作的方式，共同從事社會科學叢書的撰寫，以期使社會科學在國內生根，為國內的社會建設略盡綿薄。誠然，撰寫大學教科書或參考書不足以代表社會科學在國內的高水準發展，但也不能否認，在期望達到我國社會科學學術獨立與高水準發展之前，普遍提高大學社會科學的教學水準是一項必要的教育工作。唯有如此，在本叢書撰寫之前，同仁等幾經研討，咸認各書之內容應力求與國內需要相配合，非但不宜囿於一家之言的傳述，尤須避免只根據某一外國名著的翻譯。因此，經議決，本叢書內容之取材將共同遵守以下兩個原則：

一、在內容上應概括該學科發展到目前為止的重要知識（如基本理論重要發現等）與基本研究方法，並須指出重要問題之研究方向及進修途徑，藉此對讀者產生啓發性的教育作用。

二、對重要問題之討論，務須顧到國內情況及實際的需要，並儘量採用國內學者與有關機構新近完成之研究成果，以期增加讀者的適切感與知識的實用性，並藉以引起社會對國內學術發展之重視。

因鑑於國內社會科學方法論方面書籍之闕如，本叢書諸作者除分擔撰寫各科專書外，特配合大學部及研究所課程之需要，就各人專

長，復採合作方式，撰寫社會及行為科學中各種重要的研究方法，集為另一專書，期能由此引起國內學者的研究興趣，從而提高社會科學的水準。

此外，本叢書內各書的撰寫體例也力求統一，舉凡章節編排、註解方式、參考資料引註、中英文索引編製等，均於事前確定統一格式，甚至排版字體、繪圖、製表、紙張、裝訂等，亦採用統一標準，務期做到形式與內容並重的地步。

本叢書之能順利出版，首應感謝各科著者的支持與合作。目前所列叢書範圍只是暫時的決定，以後將視情形逐漸擴大，增加各科專書。我們始終相信科學的發展是全面的，必須經由科際間的合作，始能達成既普及又提高的效果。因此，我們除了感謝已參與本叢書撰寫的學者之外，也竭誠希望海內外的學者先進給予鼓勵、支持與指正。

本叢書從最初的構想、設計以至出版，深得東華書局董事長卓鑫森先生與總經理馬之驥先生全力支持，併此致謝。

張春興 楊國樞 文崇一 謹識

中華民國六十四年九月於臺北

## 序

在我們這一個資源貧乏的社會中，「效率」的觀念特別需要提倡；效率的運用也就變得特別重要。可惜，把經濟學的這些原理原則運用到非經濟部門時，就常常遭到誤解。對經濟觀念運用的誤解最容易發生在教育部門。一些人就認為：「經濟學上的原則怎可運用到國家百年大計的教育部門？那種原則，太功利、太短視！」

這種說法當然是一種不公平的誤解，因為經濟原則是幫助決策者（如教育當局）、廠商、或者社會大眾如何把有限的資源做最有效的運用，以達到一定的目的。用最通俗的話來說，經濟原則是幫助大家拿一分錢來發揮一分錢的功能。因此，如果教育部門掌握住了這些原則，就更容易達到教育施政的目標。

在我國傳統價值觀念中，教育一直有它的重要性；在當前政府措施中，教育也一直是個施政重點。如果這一重要的教育部門沒有現代的經濟觀念予以導引，那麼教育部門資源的浪費，誤用與低效率就難以避免。

現代社會的進步就是要把現代的知識如電腦、管理、經濟、心理等用來解決社會上的各種問題。在近卅年來，把經濟原則運用到教育部門的二門新學科就是教育經濟學與教育財政學。這二門學科的興起代表了社會科學中，科際整合的受到重視，也代表了學術理論與現實問題的結合。

在教育方面，今天的歐美各國以及我國都在共同追求：

- 讓人民接受更多的教育。
- 讓受教育的人負擔得起。
- 讓受過教育的人能發揮所長。
- 讓教育變成社會進步的動力。

在這一個追求的過程中，透過經濟原則的運用，政府部門所要追求的教育政策與崇高理想就較容易達到。這些經濟原則在教育部門的運用，就是教育經濟學與教育財政學的研討主題。沒有一個現代的國家不重視這二門學科，正如沒有一個現代的國家不重視教育發展與經濟成長一樣。

這本書的作者蓋浙生教授，在四年前曾出版了一本立論清晰的「教育經濟學」，現在又寫好了這一本條理分明的「教育財政學」。這二本書代表了他個人多年來在國外深造、與國內教學、研究與參與實務的累積，值得向他道賀。

蓋教授的這本新書分十二章，涵蓋——教育財政上的重要課題。在討論到教育機會、社會公平、所得分配、學費政策等具有爭論性題目時，蓋教授的持平論點應該得到大家的共鳴。做為一個教授經濟的人，讀完全書，特別覺得他引證詳盡，文字流暢。

對研讀教育財政的同學以及關心教育財政的人來說，這是一本非常實用而又會有所得益的書。

高希均

一九八六年三月 台北



## 自序

民國五十年前後，正值我國經濟面臨起飛階段，需要教育提供各種人力資源以加速經濟發展。因此，在教育政策上，逐年調整高中與高職學校比率，大量擴展各類專科學校，以及實施延長九年國民教育，這一連串的措施，雖然對於國家建設產生莫大的助益，但是也由於教育快速發展的結果，使教育投資佔各級政府歲出中相當大的比重，在地方財政收支拮据情況下，對於教育經費的負擔，日感沉重而不勝負荷，遂有「教育拖垮財政」及「財政拖垮教育」的謬誤。

民國六十一年，任職於行政院國際經濟合作發展委員會（現行政院經濟建設委員會前身）人力規畫小組期間，該小組鑑於教育規畫對於經濟發展之重要性，特別成立「教育經費」研究小組，以教育經費的籌措與分配，長期教育歲出政策的建立等為研究、規畫的重點，在工作中的充實與學習，啓發個人日後對於此一課題研究的興趣。

民國六十二年，行政院經合會改組，教育部為加強教育與經濟之密切配合，成立教育計畫小組，受聘於該小組繼續從事前項研究工作，後基於工作需要，復於民國六十五年奉派赴美國芝加哥大學進修，在美進修期間，有關教育經濟、教育財政等資料，多方搜集，對於這一門學科知識領域的開拓，思想、觀念的啓迪，獲益匪淺，也奠定個人撰寫「教育經濟學」與「教育財政學」的動機。

無可諱言的，我們並不是一個資源豐裕的國家，在教育上的投資也不可能永無止境，但是，各級教育擴展的結果，已使財政部門承受極大的壓力，如果教育及財經工作人員雙方都具有科際整合（Inter-disciplinary）的觀念，摒棄本位主義，探求各種增進教育效能、善加利用教育資源、合理分配教育經費的方法應是我國當前迫切而重要的教育課題。基於上述認識，乃不揣愚昧，利用授課之餘，撰述本書，希望能夠對於學術界略盡棉薄，以及社會有關人士對於這一門新興學科的重視與研究興趣。

在架構上，本書共分十二章三十五節次，按順序分別為：教育財政學導論，教育財政學的理論基礎，財稅結構與教育經費，教育經費的籌措與分配，教育需求與教育成本，教育財務管理，教育機會與社會公平，教育機會與所得分配，大學教育與學費政策，學生助學貸款，教師薪給制度，以及教育財政學展望等，這一些內涵，並不是十分的理想，祇是提供出教育財政學的一些軌跡。

本書撰寫將近二年時間始告完成，每一章節在初稿完成時，經常與選讀「教育財政學」這門課的同學在課堂上相互討論、切磋，尤其是夜間部在職進修的同學，他們在工作上的實際經驗，給我許多的啓示，在此要感謝他們。其次，我要感謝愛護我的師長、朋友，不斷的給我鼓勵，讓我有勇氣寫這本書。特別是在資料的搜集上，有關單位，如教育部、財政部、主計處，及教育廳、局，多方予以協助。以及我的同事蕭明花小姐，她不辭辛勞的替我整理與繕寫全部的資料，於此併致謝忱。

我的雙親及內子，一直希望我能在學術的領域上多充實自己，鼓勵我多讀書，所以，替我分擔了許多的家務，使我能夠安心寫作，讓我奉上衷心的感激與祝福。

最後，本書的撰寫雖力求嚴謹，但因個人才疏學淺，舛誤疏漏之處，敬祈先進不吝賜教，俾供日後修正之指針。

蓋浙生 謹識

民國七十五年四月

於國立臺灣師範大學教育系



015974

# 目 次

東華社會科學叢書序

序

自序

## 第一章 導 論

- |                 |    |
|-----------------|----|
| 第一節 教育財政學的興起及重要 | 1  |
| 第二節 教育財政學的定義及規模 | 6  |
| 第三節 教育財政學的性質及效果 | 12 |

## 第二章 教育財政學的理论基礎

- |               |    |
|---------------|----|
| 第一節 教育計畫論     | 21 |
| 第二節 教育投資論     | 39 |
| 第三節 教育消費論與效用論 | 46 |

## 第三章 財稅結構與教育經費

- |                 |    |
|-----------------|----|
| 第一節 財政收支與租稅負擔   | 51 |
| 第二節 財政收支與教育經費   | 57 |
| 第三節 教育經費運用效果的衡量 | 78 |

## 第四章 教育需求與教育成本

- |          |    |
|----------|----|
| 第一節 教育需求 | 89 |
| 第二節 教育成本 | 99 |

第三節	學生單位成本	111
<b>第五章</b>	<b>教育經費的籌措與分配</b>	
第一節	教育經費的籌措	142
第二節	教育經費的分配	155
第三節	我國教育經費的分配及使用	161
<b>第六章</b>	<b>教育財務管理</b>	
第一節	教育財務管理的一般概念	175
第二節	教育預算制度	187
第三節	教育會計與審計制度	205
<b>第七章</b>	<b>教育機會與社會公平</b>	
第一節	公平的意義及內涵	213
第二節	教育機會公平與不公平的探討	218
第三節	教育機會與社會公平策略的選擇	229
<b>第八章</b>	<b>教育機會與所得分配</b>	
第一節	教育機會與所得分配的關係	235
第二節	教育機會與所得重分配的主要發現	246
<b>第九章</b>	<b>大學教育與學費政策</b>	
第一節	學費釐訂的理論與取向	253
第二節	當前學費徵收標準的分析	259
第三節	當前學費政策的檢討	271

第四節 合理學費政策的建立·····	279
<b>第十章 學生助學貸款</b>	
第一節 學生助學貸款的緣起·····	291
第二節 學生助學貸款的實施·····	294
第三節 我國助學貸款的實施與檢討·····	310
<b>第十一章 教師薪給制度</b>	
第一節 薪給制度的基本認識·····	341
第二節 我國中小學教師薪給制度·····	361
第三節 我國大專教師薪給制度·····	375
<b>第十二章 教育財政學的展望</b>	
第一節 教育財政學對行政決策的貢獻·····	385
第二節 教育財政學未來的展望·····	388

## 附 錄

### 壹、圖表索引

#### 一、附圖索引

圖一、比較教育投資與其他形式之社會投資的收益率·····	83
圖二、生產可能曲線·····	85
圖三、設計、計畫預算制度剖析圖·····	200

圖四、傳統預算編製法	203
圖五、零基預算法與長程及作業規劃的統合	205
圖六、羅倫茲曲線	245
圖七、大學教育需求量與學費的關係	272
圖八、大學畢業生「大才小用」及薪資報酬	273
圖九、合理學費及對貧困學生的貼補	281
圖十、無異曲線	286
圖十一、教育機會與教育禮券	287
圖十二、日本育英會資金來源	302
圖十三、日本育英會償還經費累積額及償還率	308

## 二、附表索引

表一、教育計畫的成本、效益分析	38
表二、教育計畫不同的支出配置所產生的效益	39
表三、各國租稅負擔比較	53
表四、平均每人稅負與平均每人所得比較	54
表五、全國（台灣地區）賦稅收入額百分比	61
表六、各級政府教科文經費佔歲出總決算數	63
表七、三級政府稅賦收入之歸宿假定	67
表八、全國各縣市政府教育經費占其總經費的比率及其增加趨勢	69
表九、中華民國物質資本收益率分析	84
表十、亞洲發展中國家的童工人數（十至十四歲）	92
表十一、亞洲國家十五歲以下人口數	93
表十二、近十年來（六十三至七十二學年度）各級各類學校學生 單位成本一覽表	117

表十三、公私立小學學生單位成本收入比較分析表	120
表十四、國民中學及私立初級中學學生單位成本收入比較分析表	123
表十五、公私立高級中學學生單位成本收入比較分析表	124
表十六、公私立高級職業學校學生單位成本收入比較分析表	125
表十七、公私立專科學校學生單位成本收入比較分析表	126
表十八、公私立大學（獨立學院）學生單位成本收入比較分析表	127
表十九、世界主要國家大學教育學生單位成本	128
表廿、世界主要國家高級中學學生單位成本	129
表廿一、世界主要國家小學學生單位成本	130
表廿二、美國三級政府主要稅目及稅源百分比	144
表廿三、歷年各稅附徵教育捐收入額	150
表廿四、近十年來（六十四至七十三會計年度）我國教育經費成長比較表	162
表廿五、近十年來（六十四至七十三會計年度）教育總經費之支出類別及差別比較表	166
表廿六、傳統預算法與零基預算法的基本差異	204
表廿七、世界主要國家義務教育年限	220
表廿八、世界各級教育就學人數增加比率（一九七〇至一九七九年）	222
表廿九、公私立大學每學年學雜費及相關指數表	262
表卅、公私立大學學雜費有關指標之成長率	263
表卅一、公私立大學學雜費佔教育成本之比例	265
表卅二、公私立大專院校校數及學生人數	266
表卅三、六十五學年度大學入學考試考生全家每月收入總數統計表	268



表卅四、六十七及六十八年度大學院校家長所得淨額分配與全國資料比較表·····	270
表卅五、公私立大學學雜費佔國民平均所得17%及36%計算公私立大學學雜費損失金額·····	285
表卅六、退除役官兵或子女（配偶）入學助學金（按月計）·····	296
表卅七、美國紐約州「學生擔保貸款」利率負擔表·····	299
表卅八、日本獎學生數及獎學金貸與總額·····	303
表卅九、日本助學貸款對象及佔學生總人數比例·····	305
表四十、日本獎學金貸與每月數額·····	306
表四一、日本育英會貸款金額、貸與期限及償還年數·····	307
表四二、公私立各級學校學生助學貸款實績統計表·····	316
表四三、各級學校學生貸款金額表·····	317
表四四、六十九至七十一學年度財稅中心審查合格申請助學貸款人數及金額·····	327
表四五、六十五學年度第二學期及六十九學年度第一學期大學院校助學貸款申請人數及金額比較表·····	328
表四六、六十九學年度第一學期大學院校學生助學貸款申請資料	329
表四七、六十七及六十九學年度助學貸款申請資料·····	330
表四八、公教人員配給食物之種類及數量·····	344
表四九、中央公教人員配給實物改發代金計算表·····	344
表五十、公教人員房租津貼·····	345
表五一、公教人員子女教育補助費支給標準表·····	345
表五二、公教人員婚喪、生育及眷屬重病住院補助·····	346
表五三、美國準備薪給制教師薪俸表·····	353
表五四、教師特質分析·····	359