

教育財政學研究

鄧運林著



復文圖書出版社印行

883

S018150

教育財政學研究

鄧運林著



了目前教育投資，這些作者都嘗試為文闡述；更



S9002275

看財政制，使

復文圖書出版社印行

教育財政學研究

有所權版

究必印翻

著 者：鄧 運 林

出版者：復文圖書出版社

發行者：復文圖書出版社

地 址：高雄市苓雅區同慶路106號

總經銷：復文書局

郵 撥：四五六五八號

電 話：(〇七)二〇一四四三二號

登 記 證：局版臺業字第一八〇四號

基本定價：貳元伍角整

中華民國七十一年五月初版

自序

教育財政學是一門新興的學問。隨著教育投資理念的發展，經濟學家以及教育經濟學者都致力於教育投資的效益分析，試圖使教育的投入與產出之間作最有利的邊際貢獻。而教育財政學不僅運用教育經濟學的成本——效益分析方法，也揉和了近代數理統計的觀念，作為預測教育經費均等性的手段。同時教育財政學更重要的是已逐漸形成自己研究的領域，包括教育計劃的發展、教育財政預算的應用和系統分析的評鑑。因此努力建立一個新的園地，也是我們的一份責任。

在教育機會均等的呼聲中，吾人不能忘懷各級各類的教育發展和因材施教的適性教育，而理想的教育投資必須兩者兼顧。在龐大的教育投入時應對投資的情境、歷程及決策者本身作多方面考慮，俾使教育財政的投資發揮最佳邊際效用。使教育投資掌握最樂觀契機。這都是教育財政學的研究範疇，吾人不能不加以一一介紹臚列。

教育專業化的推衍中，使身為教育行政的決定者，必須對教育目標的達成作有效的計劃、執行與評鑑；尤其教育財政的設計計劃預算，結合了教育計劃的短程、中程和長程計劃，使教育功能順利達成。在目前零基預算盛行之際，其博採衆議的決策錦囊，提供更有利的教育投資。這些作者都嘗試為文闡述；更重要的是期望透過個人努力，使產生拋磚引玉之效，以蔚為芬芳園地。

最後本書有許多作品是作者在師大就讀期間完成，爾後陸續刊登在國內教育雜誌上，其間屢蒙恩師瞿教授立鶴先生鼓勵有加，及過去教我誨我的良師苦心培育所成，祇於此致最大的謝意。而作者能定心求學，雖不能說有所成，但能一個階序再一個階序

的完成，就要感激岳父大人及內子謝秋蓉女士，十年來給我的資助與關愛。若說本書的順利出版於有功焉，則作者內心深處的溫馨，要全部分享與我的家人及親朋。爲文之中倘有不週之處，尚祈愛我諸先進能予指正，不勝銘感。

鄧 運 林

於教育部社教司

七十一．三．十五

目 錄

自 序	1
第一章 淺談教育財政學	1
前 言	1
教育財政學的意義及特質	2
教育財政學的獨立性	4
教育財政學探討的領域	5
教育財政學今後努力方向	9
感想與結論	11
第二章 教育機會均等與教育財政投資	13
教育機會均等理念的發展	13
教育機會均等下的教育投資	14
教育經費運用的原則	16
教育機會均等下的國民教育經費分析	17
從大學入學考試透視教育機會均等	19
從高等教育財政看教育機會均等	21
從憲法條文看教育機會的均等	22
從教育機會均等觀點調整國民教育財政	23
第三章 教育財政的均等性	26
教育財政的服務理念	26
教育財政均等性的理論探討	27
國民教育經費的均等性	30
建立國民教育財政均等性的途徑	31
第四章 從教育財政的觀點談教育經費	36
前 言	36

	教育經費的日漸膨脹	36
	教育財政的特殊性	37
	教育財政是教育經費的合理保障	38
	如何從教育財政的觀點籌措教育經費	40
	設計劃預算制度與教育計劃的配合	42
	結 論	43
第五章	教育財政的決定理論	45
	前 言	45
	教育財政的決定意義	45
	教育財政決定的特質	47
	教育財政決定的合理性	48
	教育財政的決定	49
	結 語	51
第六章	教育財政的投資效益分析	53
	教育的投資與效益	53
	教育投資的決定	56
	更有利的教育投資預算	58
	效用理論 (Utility Theory)	60
	權變理論	67
	利用平均數和變異數來選擇投資取向	68
	有利訊息提供決策的依據	72
第七章	協商的競局理論及其在教育上的意義	76
	前 言	76
	競局理論的意義	77
	傳統的競局理論模式	78
	訊息在協商過程的重要性	80

	修正傳統競局模式	81
	競局理論在教育上的應用	82
第八章	教育財政的預算與教育功能的達成	86
	教育財政的特色與教育的多元化功能	86
	教育財政預算控制的重要性	88
	教育財政的系統分析	88
	設計計劃預算與教育計劃的配合	91
	PPBS 與教育功能的達成	92
	計劃評核術的應用	95
	影響教育財政預算虛估的因素	98
	教育財政預算的新方向	99
	結 論	100
第九章	零基預算在教育財政上的應用	103
	教育財政預算的功能	103
	教育財政的零基預算制度產生的背景	104
	零基預算的意義和特性	105
	教育財政的預算—利用零基預算的優點	108
	零基預算的編製	110
	零基預算與教育計劃的配合	114
	零基預算制度在教育財政上應用的困難	115
第十章	教育財政與教育的發展	118
	前 言	118
	教育財政的涵義	119
	教育財政的特性	120
	教育財政預算	121
	計劃評核術在教育財政上的應用	126

教育財政預算的新動向·····	128
教育經費的迴歸趨勢·····	131
教育經費的運用原則·····	133
強化教育財政功能·····	134
教育發展的動因·····	136
本書參考書目·····	139

第一章 淺談教育財政學

一、前言

人類是社會的動物，有合羣的天性，人類的生活，常常表現出互助合作的團體精神，此一方面說明了人類具有互助的本能，也表現了人類追求慾望的要求。自初民以還，人類生活是與教育活動混而為一的，兩者無法截然劃分，一切教育活動就是實際生活所必須的活動；初民時代人們過得是漁獵生活，社會關係也極其單純，經由父母兄長的直接教導及自身的模仿與練習，即可學會實際生活必須的知能，父母兄長即其教師。但是科技的一日千里，社會文化的日益進步，人與人之間的關係已趨於頻繁、複雜；社會分工的精細，使得父母兄長既無餘暇也無能為力擔負起日趨繁重的教育工作，於是教育之講求計劃、目的、制度、方法，也需由受過專門訓練、具備有專門知能的教師擔任。從而教育發展而為專業。

所謂專業(Profession)如美國全國教育會(National Education Association)所謂的，必須具備有一些規準(註一)：(一)具有特殊的知識領域，(二)基於心智的活動，(三)要受專門的職前訓練，(四)需要不斷的在職進修，(五)具有專業的組織，(六)以服務的熱忱為依歸，(七)有獨立自主的倫理信條。以此衡量今之教育事業，無疑已具有專業的地位了。然教育既為公共服務的一種專門事業，在推行公共活動時，當然必須有「貨幣的支出」，而為提供貨幣的支出，必須設法獲得「貨幣的收入」。因為一切教育活動

2 教育財政學研究

，教育工作的推展，需要有「經濟」作後盾，尤其欲期教育事業的順利推進，必須使財政的收支作有效的運用，並作平衡性、經濟性、社會性的調整，進而建立有組織有系統的財政現象諸法則、原則。此即是教育財政學成立及探討的必要性。

二、教育財政學的意義及特質

「財政」依字義解釋，財是錢財或物財，政是衆人之事，財政即管理公共錢財或物財之事。近代教育事業已爲很重要的公共活動之一，因之必須基於權力作用，向社會要求勞務、實物及貨幣三方面的支持，在教育呈現專業化的今天，教育活動在原則上須有貨幣方面的支持。而教育財政學的成立乃基於以下三方面的需要：第一、爲教育事業如何獲得公共活動上必需的貨幣收入；第二、教育既爲公共活動，如何使用其貨幣的支出；第三、如何有效運用收支，使教育財政趨於平衡。因之教育財政學乃以教育有關的財政現象爲其研究對象，亦即以教育財政的收支及其調整爲研究對象。爲期對教育財政現象的內容（前述三點）予以有組織有系統的說明，以資建立支配教育有關的財政現象的法則或原則者，即爲教育財政學。

教育財政隨着經濟上的轉變，有視教育爲消費現象者，有視教育爲投資現象者。根據這個觀點，於前說主張縮小財政規模，後說主張擴大財政規模；前者以英國亞丹斯密（A. Smith）的古典學派的自由主義爲代表，主張個人的自由主義，爲追求個人的經濟理想，則要限制、減少教育財政經費的支出，藉以減輕國民的財政負擔。後者以德國歷史學派的國家主義爲代表，主張教育財政應隨公共活動的必要爲轉移。到了一九三〇年代，凱因斯（J. M. Keynes）更認爲財政是解決經濟問題的工具，也就是以財

政作為平衡經濟的手段；教育能創造就業的機會，所以教育是投資的觀念普受重視。

然教育財政具有一些特質，透過這些特質的瞭解，可幫助吾人洞悉教育財政的內涵及今後發展方向：

(一)教育財政的非營利性——教育的目的在求知與求行，在求文化的繁衍與創新，非如一般的企業以營利為目的；雖然有把教育當作投資論者，認為要計算利潤，事實上，還要以達成公共目的為使命——即社會進步和文化的創新，因之，教育財政於此創造公共的、抽象的文化價值中，扮演重要的角色，非為營利性的活動。

(二)教育財政的共同報償性——文化乃抽象的、公共的形象，文化在陶冶吾人精神生活，在增進社會文明，促進人類福祉中，居牛耳之地位。文化財與經濟財不同，很難以計量方式表達之。也就是說教育財政的支出，與社會文明、人類福祉之間並沒有個別報償的關係存在，只能作通盤的衡量，此即充分顯現出共同報償性的原則。一般教育財政的支出與教育的投入之間，是不能個別去比照、去計算其經濟效益的，應作全部的比照及倫理的價值判斷。

(三)教育財政的永續性——教育是百年樹人的大計，教育財政不僅要考慮現在，也要籌劃將來。尤其教育活動實即是人類的活動，教育是隨着人類歷史而歷久彌新，綿延不已的，則教育財政乃具有繼續性。

(四)教育財政的量出為入性——教育財政的支出首應考慮的乃如何運用財政手段，達成教育的目標。為期使教育能發揮文化、社會、經濟、政治諸功能，不以收支本身的計算為目的；因之教育財政的收入，以供應教育上的必需支出為限度，而且以實現收

支平衡爲鵠的。於是在教育財政預算的編制，應先行決定支出的種類及數額，然後照支出來決定收入。此與一般的「量入爲出」成相對之勢。當然，教育財政亦屬教育經濟的一個層面，並不能完全忽略收入的可能性，祇是「教育乃興國之本」，至少應使收入達到憲法對教育經費的最低保障，然後再考慮如何確定必需的支出。

(四)教育財政的固定性——民主思潮和科技發達使教育事業迅速起飛，而國家對教育經費的保障也明定在憲法上，於是教育財政的收支必須依據法規的決定。

教育經費每年編定的預算，必須提出議會，經議會通過的預算，始具有法律效力，因此在議會政治下，教育財政的實際運用，必以預算爲基準，有了預算，教育計劃才能見諸實施，所以教育財政有其固定性。

教育財政的目的在對教育經費作合理運用，已如前述，而爲使教育目標的圓滿達成，教育財政在支出與收入的決定時，應依下列三原則：一爲教育經費的給付，至少應依憲法最低保障規定；二爲教育財政的支出，應使經費所產生的社會價值達到最大限度；三爲社會經濟繁榮時，教育財政應作彈性的調整，以創造更多文化價值。

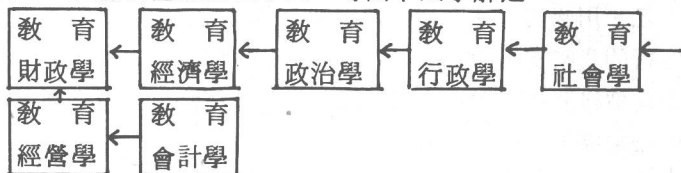
三、教育財政學的獨立性

教育財政政策是實行教育目標，達成教育宗旨的手段。不僅在保持教育經費收支的平衡，並且要擴大其機能，使教育目的順利實現與完成。一則發揮最大經濟的目標，再則創造更多的潛能發展，以光大人類文明福祉。

教育財政學是一門綜合性的科學，其之爲一門科學，雖則由

於系統、組織的知識內容，事實上，如何有效的「理財」更需要一套講求計劃，效率的技術，雖然這嶄新的學問，目前正處於拓荒階段，但它之具有科學的本質乃不可否認。尤其在講求科技統合的今天，如何運用財政以發揮教育的功能，更有作獨立研究的必要。

事實上，教育財政學在預算的過程中、收入與支出的調節及經費運作皆牽涉了教育政治學、教育行政學、教育經濟學、教育社會學、教育經營學、教育會計學等層面，也就是說教育財政學不但吸收教育經濟學的知識，也須廣泛吸收其它多種有關學問，而成爲一種綜合性的獨立學問。可由下圖了解之。



四、教育財政學探討的領域

爲深入探討教育財政學的研究對象，可分爲教育財政經費，教育財政收入，教育財政調整諸層而研究之。

一、教育財政經費論：

在教育消費的階段，教育財政只能作最小幅度的花費，只依經費的有限來源，作收支平衡的研究。漸漸的，教育的受到重視，如「教育促進經濟成長」的觀念普被接受，教育成爲一種投資，於是對教育經費的實質內容作進一步的了解。此時教育財政的特質是依據支出決定收入，收入的目的主要在供應支出，所以教育財政的支出爲研究首要課題，尤其在投資觀念盛行的今日，如何對經費的分類及運用原則進一步研究，不容忽視。

一般而言，教育財政的支出應考慮下列幾項：(一)教育財政支出的目的，是否適合於教育活動的推進？(二)教育財政的支出是否合乎經濟的、合理的原則？(三)教育財政的支出是否發揮最大的效能？

教育財政的經費大致區分為用人費與用物費；經常費與臨時費；政務經費與企業經費。分別說明之：

甲、用人費——用人費乃指對教育活動的進行所必需的人力，給予貨幣報酬的經費謂之。計算方式有依服務成績計酬及按照等級計酬的。通常以勞務報酬和效率來研究用人費用與行政效率的比例，以決定用人費的多寡、增減。

乙、用物費——用物費乃指教育活動所必需的財貨（物力）所實行的貨幣支出而言。通常這些財貨以向市場自由採購為宜，為期使價格公道，財貨完美，以競爭性的標購方式或直接大量向生產廠家購入，以節省用物費的支出。

丙、經常費——經常費乃指預算期間常相往復，數額大致一定，顯而易見的經費。此經常費在教育財政上為適應需要，常有增加的趨勢。

丁、臨時費——臨時費乃指一時發生的，非回歸性的，數額不一定，也不能預見者。大多數係偶發性的，變動常很激烈，一般臨時費要由經常費項下撙節而來，以保障健全的教育財政。

戊、政務經費——又稱政務支出是以創造抽象的公共價值為目的，以「教育活動種類的價值判斷」決定之。

己、企業經費——以獲得具體的市場價值為直接目的，亦即教育經費的支出，以獲得收入作手段，支出本身非目的。是生產的性質。

二、教育財政收入：

教育財政收入從形式方面看，可以區分為經常收入與臨時收入；前者具有規則性，乃每一會計年度往復或循環而生的收入，主要用途在供應經常的支出；後者乃一時的不規則性的收入，在供應一部分臨時支出的用途。乃在補救財政收支不平衡的手段。

為期充實教育財政收入，應了解財政收入的來源：(一)強制的收入——租稅，(二)自由的收入——公營事業及臨時收入，(三)中間的收入——規費、專賣收入。一般以租稅為多。可見教育財政的主要收入是源自納稅義務人，教育正是社會福利的一環，為期「取之於民，用之於民」，教育財政正扮演了公共服務的角色。

三、教育財政的調整：

教育財政的調整一般指調整教育經費的收入與支出，使教育經費平衡化而言，廣而言之，尚包含有經濟的及社會的調整，意即在發揮財政的創造形象，圓滿達成教育使命。教育財政收支的平衡情形有預算上的收支不平衡及會計上發生收支的不平衡。前者是實質的收入的不足，是為固有的不足；後者乃由於預算實行時，收支時間的參差不一或先後不同而產生的形式的收支不平衡。預算上的收支不平衡有賴政府的提撥，而會計上的不平衡，到同一會計年度的末期，便可由同年度的收入彌補起來。

教育財政的收支平衡，固然要求形式上的平衡，但並不一定表示其為實質上的收支平衡。因為在執行的期間，會有種種情事的變化及不預期的事實發生，乃產生不足與有餘。教育財政的調整力求教育活動的不受阻撓，能順利推動為前提。通常教育財政收支的原則，在經常費項下，其年度預算，以同一預算年度的經常收入去供應，遵守這原則，便可以達到平衡與健全的地步。至於臨時費，乃指不可預期的巨額臨時支出，或經常收入不得滿足的巨額臨時支出，本來若有庫存準備金也就不成問題，然事實上

却只有向政府請撥特別補助金了。

(一)教育公債的發行

爲求教育財政的機動調整，「教育公債」的發行有其必要，誠如華格納所謂的公債理論，認爲公債的發行是臨時財源的主要籌措方法，更可吸收民間游資，使教育事業在更多的民衆參與下，得到資金融通的方便及教育活動的得以放手去做。另外公債在國民經濟上富有創造分配資金的功能。尤其教育事業若因爲財政的困難，使遠大的理想；週詳的教育計劃無法付諸實行時，「教育公債」的發行更有其必需性。

(二)教育財政的預算

在教育財政的調整上，預算是使財政收支平衡的關鍵。本來教育財政就是計劃教育經濟，預算教育經濟。透過預算不僅達到財政平衡的機能，也表現了民主政治下議會的機能及行政管理機能，達到行政管理的效率。而預算年度（會計年度）最好是以數年爲一會計年度，一則容易達到收支平衡，且易使教育財政的計劃之確立與實行，變爲事實，不致浪費議會審議的寶貴時間和精力，更可貫徹教育活動的推行。

而教育財政的預算，在我國憲法中規定爲「總額預算」，此正可通盤了解整個國家的公營事業收入、租稅收入及國家支出數額。隨着政治社會經濟的進步，除了普通預算外，尚須有臨時預算、特別預算、追加預算。更值得一提的是「績效預算」，以往支出預算只重經常費與臨時費，僅重立法部門對行政部門的控制以發揮民主法治的制衡作用，忽略了施政計劃與支出預算的配合；教育事業若具有企業管理的精神，也能在教育財政上運用「績效預算」。亦即把先總統 蔣公所指示的行政三原則——計劃、執行、考核統合運用之。務期使教育計劃與教育財政兩相適應與