

教育財政制度新論

The New School Finance

許添明 著

School finance policy research entails the study of the collection, distribution and use of money in establishing and operating elementary and secondary schools. Traditionally, school finance policy has focused on equity issues. More recently, influenced by the international educational reform movement, the focus on increasing student achievement, policymakers have turned their attention to issues of educational adequacy and productivity. The political pressure for increased student achievement has pushed school finance researchers to transcend its traditional emphasis on fiscal equity to address organizational, fiscal and market issues such as school-based management, fiscal incentives, and educational choice programs.

H·EDU

教育行政系列

教育財政制度新論

The New School Finance

獻給我的父母親，
以及他們那一個世代的所有父母，
他們懷著「望子成龍」以及「望女成鳳」的精神，
成天「望」著「龍」和「鳳」。

許添明 著

高等教育出版

國家圖書館出版品預行編目資料

教育財政制度新論 = The new school finance / 許添明著.

-- 初版. -- 臺北市：高等教育, 2003[民 92]

面；公分

參考書目：面

ISBN 957-814-481-4 (平裝)

1. 教育財政學

520.1856

91023827

教育財政制度新論

The New School Finance

作 者 許添明
出 版 高等教育文化事業有限公司
地 址 台北市 100 館前路 12 號 10 樓
電 話 (02)2388-5899
傳 真 (02)2388-6600
郵 撥 18814763 高等教育文化事業有限公司
登 記 證 局版北市業字第 390 號

總 經 銷 知識達圖書發行有限公司
傳 真 (02)2312-2288

出版日期 2003 年 2 月初版

定 價 300 元

ISBN 957-814-481-4

網址: www.edubook.com.tw

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

獻給我的父母親，

以及他們那一個世代的所有父母

他們犧牲自己只為了成就下一代的精神，

展示了人性最高的光輝



這本書有兩大特色。第一個特色是擴大教育財政制度的向度，第二個特色是借用「苦集滅道」的概念作為本書的論述方式。先說明第一個特色。教育財政制度指的是教育經費的籌措、分配與使用的方式，而其關注的向度，大部分都圍繞在公平的議題，如各縣市每生平均教育經費是否均等，以及造成不均等的原因；然近年來，受教育改革強調提升學生學習成就的影響，已經將關注的焦點逐漸擴大到充足與效率層面，亦即強調教育經費與教育目標達成的關聯，或者是教育經費的績效責任。也因為這種向度的擴展，使得教育財政關注的不僅只是經費的籌措或分配，還包括促進經費使用的效率與效能等措施，如學校本位經營、教師薪資結構及家長選校等，都成為教育財政制度關注的新議題。

本書即循著這樣的脈絡來探討我國國民教育財政制度，第一章到第四章，主要探討各縣市教育經費的狀況，以及造成問題的原因。透過文獻資料的分析，發現各縣市每生教育經費既患寡也患不均，以 2000 年為例，各縣市國民教育支出決算數平均占該縣市總支出的三分之一，而且各縣市國教經費的 93% 都集中在人事費用，其他經常門支出與資本門支出就只能分擔剩餘的 7%，嚴重影響國民教育的品質；至於患不均的部分，以兩個極端的縣市來看，連江縣每生教育支出為新台幣 250,188 元，台北縣為新台幣 53,537 元，兩縣提供給學生的教育資源相差高達新台幣 20 萬元。造成上述現象的原因，主要在於我國教育財政制度的設計——國民教育經費主要來自各地方縣市政府，部分來自上級政府補助——各縣市政府受到中央政府財政收支劃分法的影響，財政狀況既患寡又患不均，而教育行政機關又不允許有獨立籌措教育經費的權力，使得各縣市政府必須大量依賴上級政府的財政挹注；而上級政府的教育經費補助又以書面計畫審查來分配，且補助硬體建設居多，不僅犧牲了經費的使用

效率，而且也容易受到政治的影響，造成請託關說的風氣或通通有獎的弊端，更喪失了達成教育機會均等的目的。

第五章到第六章則以國外教育革新與教育財政制度改革的經驗，論述教育財政制度關注的向度，不僅應該包括教育經費的公平程度，更應該包含促成教育目標達成與經費使用效率等措施。本書第七章綜合前四章分析我國國民教育財政制度的困境與問題，以及第五、第六章的教育財政制度的新理念，提出六項改進建議，誘導學校以最低的價格提供顧客最想要的產品（如上級政府規定的課程標準或學生學習成就表現的提升），這些建議包括擬定學生學習成就標準、健全學校經費來源制度、授權學校預算自主、建立以學校為主體的資訊系統、設計學習成就誘因制度、開放自由選校等。

再論本書的第二項特色。佛陀為了解決人間的苦難，經過不斷的修行與探索，依賴著慈悲的願力，提出「苦集滅道」的解釋與對應方法。他指出人間確實充滿了苦，而造成苦的原因（集）在於世人不了解無我與無常的真諦，因此，他提出解脫的涅槃境界（滅）及解脫的方法（道），以幫助世人離苦得樂。

為了解決教育的「苦」，本書大膽借用佛陀的用語，希望能對我國教育有點助益，畢竟，學術研究的最終目的，與佛陀協助眾生離苦得樂的慈悲心本該是一致的。本書作者當然不能與佛陀相提並論，卻嚮往他渡世救難的心懷。因此，不忝採取他的用語與論述邏輯，來描述我國國民教育經費的實相，並嘗試提出一套解決的方法，這便是本書的第二個特色。以下是本書各章節內容與苦集滅道的呼應：

苦——國民教育經費患寡與患不均（第一章）

集——地方政府財政患寡與患不均、上級政府補助制度不健全（第二～四章）

滅——國民教育財政改革目標與原則（第五、六章）

道——國民教育財政制度新架構（第七章）

本書的兩項特色是否合宜，還有待方家不吝批評指教，但回想自己接觸教育財政這個領域將近十個年頭，老實說，耍耍花拳繡腿大概還可以，談突破或創見，則仍須努力。

學習教育財政的過程曾得到不少人慷慨的幫助，如 Craig E. Richards 教授、S. N. Goenkaji、王育雯教授、陳伯璋教授、劉錫麒教授、吳家瑩教授、蓋浙生教授、陳麗珠教授、林文山經理、廖鳴鳳、張熒書、王立琦等等，要感謝的人似乎可以寫上幾天幾夜也寫不完，還好江湖有句話，「大恩不言謝」，添明在此一併感恩致謝。

雖然要感恩的人這麼多，我還是想將這本書獻給我的父母親，許木通先生與許李錫妹女士，還有他們那一個世代的所有父母，因為他們犧牲自己只為了成就下一代的精神，展示了人性最高的光輝。

許添明

2003.1 花蓮

目錄

contents

第一章 導論——我國國民教育經費現況

- | | | |
|-----|---------------|----|
| 第一節 | 教育經費患寡與患不均 | 5 |
| 第二節 | 教育財政制度與教育目標脫節 | 11 |
| 第三節 | 本書目的與架構 | 15 |

第二章 地方政府財源患寡與患不均

- | | | |
|-----|------------------|----|
| 第一節 | 各縣市政府教育財政能力「患寡」 | 20 |
| 第二節 | 各縣市政府教育財政能力「患不均」 | 30 |
| 第三節 | 本章小結 | 38 |

第三章 上級政府教育經費補助（一）

- | | | |
|-----|---------|----|
| 第一節 | 教育部補助計畫 | 42 |
| 第二節 | 教育廳補助計畫 | 63 |
| 第三節 | 本章小結 | 66 |

第四章 上級政府教育經費補助（二）

- | | | |
|-----|-----------------|-----|
| 第一節 | 教育優先區計畫簡介 | 76 |
| 第二節 | 花蓮縣第一年實踐經驗 | 85 |
| 第三節 | 教育優先區計畫總檢討兼本章小結 | 107 |

第五章 教育財政制度與教育改革

- | | | |
|-----|------------|-----|
| 第一節 | 美國教育革新歷程 | 120 |
| 第二節 | 澳洲未來學校教改計畫 | 131 |
| 第三節 | 本章小結 | 145 |

第六章 國外教育經費分配制度

- | | | |
|-----|------|-----|
| 第一節 | 美 國 | 155 |
| 第二節 | 英 國 | 166 |
| 第三節 | 澳 洲 | 174 |
| 第四節 | 本章小結 | 180 |

第七章 結論——我國國民教育財政制度新架構

- | | | |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 擬定學生學習成就標準 | 189 |
| 第二節 | 健全學校經費來源制度 | 191 |
| 第三節 | 授權學校預算自主 | 197 |
| 第四節 | 建立以學校為主體的資訊系統 | 198 |

第五節	設計學習成就誘因制度	200
第六節	開放自由選校	202
第七節	本章小結	203
附錄一	教育基本法	207
附錄二	教育經費編列與管理法	211
附錄三	財政收支劃分法	217
	參考書目	233

表目錄

contents

表 1-1	民國 89 年度各縣市國民教育每生教育支出、班級人數、師生比、教育經費占歲出比例	6
表 1-2	民國 89 年度各縣市各項教育經費決算占總教育經費比例	8
表 2-1	中華民國各級政府稅課收入劃分比例	21
表 2-2	1970~2000 年各級政府稅課收入占全國稅課收入百分比	23
表 2-3	各項稅課收入占總稅課收入百分比	24
表 2-4	民國 89 年度各縣市歲入來源比較	26
表 2-5	1970~2000 年台灣省各縣(市)政府歲入來源	29
表 2-6	民國 88 學年度各級公立學校每生教育經費支出	30
表 2-7	民國 89 年度各縣市歲入比較	32
表 2-8	民國 89 年度各縣市自有財源比較	34
表 2-9	民國 89 年度各縣市弱勢人口比例比較	36
表 3-1	教育部各項國民教育補助計畫補助項目	43
表 3-2	台灣省各縣市辦理六年計畫中央及省府補助各項工程及設備標準區分表	47
表 3-3	教育部民國 83 年度補助台灣省各縣市國民教育經費一覽表	51

表 3-4	台灣各縣市教育部補助額度、學生人數、師生比、學校數及班級人數	54
表 3-5	台灣省各縣市教育部每生補助款、師生比、學生人數、班級人數及稅課收入占歲入比例	56
表 3-6	教育部民國 83 年度補助台中市、台南市、苗栗縣、嘉義縣國民教育經費一覽表	58
表 3-7	台灣省各縣市每生單位歲入、每生單位補助款、教育支出占歲出比例、每生教育總支出及教育部每生補助款	60
表 3-8	民國 72~79 年台灣省政府教育廳補助各縣市國民中小學人事費比率	65
表 4-1	民國 85~86 年度教育優先區計畫各縣市經費分配結果	77
表 4-2	民國 84~86 年度教育優先區計畫補助指標比較	79
表 4-3	民國 85 年度教育優先區計畫補助指標及補助項目	81
表 4-4	花蓮縣教育優先區計畫意見調查問卷取樣學校	86
表 4-5	民國 85 年度教育優先區計畫的計畫時間與花蓮縣實際執行過程對照表	88
表 4-6	民國 85 年度花蓮縣教育優先區學校補助款按金額分配	94
表 4-7	民國 85 年度花蓮縣不同背景學校獲得教育優先區計畫補助款情形	95
表 4-8	民國 85 年度花蓮縣教育優先區學校依照符合指標多寡的每校及每生補助款	97

表 4-9	民國 85 年度花蓮縣教育優先區計畫補助項目經費分配	100
表 4-10	民國 85 年度花蓮縣教育優先區計畫補助經費依照軟硬體分配	102
表 4-11	填答者肯定比率高於 50%之補助項目	104
表 4-12	填答者肯定比率低於 20%之補助項目	106
表 6-1	均等補助公式範例	160
表 6-2	基準計畫補助公式範例	162
表 6-3	保證稅基計畫補助公式範例	164
表 6-4	1999~2000 年每生基本需求	167
表 6-5	1999~2000 年每生額外教育需求計算基準	169
表 6-6	1999~2000 年偏遠地區需求計算基準	170
表 6-7	1999~2000 年地區成本調整數	171
表 6-8	1999~2000 年英國四個地區每生教育基本需求	173
表 6-9	澳洲維多利亞省現行與建議的教育經費權數表	177

圖目錄

contents

圖 1-1	影響課程與學習優勢之因素與效果圖 ——解釋性迴歸模式	14
圖 5-1	未來學校架構圖	133
圖 5-2	績效責任架構圖	142

chapter

1

導 論

我國國民教育
經費現況

教育為立國之本，在我國並非只是一句空洞的口號，而是以立法方式予以保障，例如在立國根本大法之憲法，第21條即開宗明義規定「人民有受國民教育之權力與義務」，在第十三章基本國策第五節，更詳細規範教育機會均等與教育經費的保障，如第159條揭櫫「國民受教育機會一律平等」之理想，並在後續條文說明實踐該理想的作法，包括六到十二歲學齡兒童應接受免學費的基本教育，廣設獎學金扶助無力升學之學生，以及注重各地區教育之均衡發展，「偏遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」（第163條）不僅如此，更在第164條以預算總額保障各級政府對教育的最低投資：「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，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」這樣的規範很可能是開世界各國憲法的創舉，而且也充分反映我國重視教育之國情與民意。

上述第164條對教育經費的保障，雖然在民國86年增修條文過程凍結其效力，但兩年後，針對人民學習及受教育權利、教育基本方針及教育體制所制定的教育基本法第5條，又重新規範「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」，並且根據該條文，於民國89年訂定教育經費編列與管理法，針對各級政府教育經費的保障、編列、分配、運用等部分作更詳盡的規範，遠超過當年憲法規定的精密程度，例如第2條即清楚界定教育經費的內涵：「係指中央及地方主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，由政府編列預算，用於教育之經費。本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣（市）為縣（市）