

# 美國公立中小學財政的現況與課題

丁志權

國立嘉義大學初等教育學系

## 中文摘要

民國 88 年 7 月 1 日起，隨著台灣省政府組織功能精簡，我國政府體制改為二級制，所有省立高中職校將自 89 年 2 月 1 日起改隸中央，成為國立高中職校。面對體制的重大改變與教育改革的推展，我國教育財政制度亦亟待重新建立。

本文採文獻分析法，主要目的在分析美國學校財政的現況與所面臨的課題，以作為我國建立教育財政制度的參考。本研究首先指出美國中小學體制的四項基本特徵與中小學教育經費負擔結構。其次，分析美國學區、州與聯邦政府中小學教育經費現況與課題。最後，歸納十六點結論，並提出六項建議供我國制度改革之參考。

關鍵詞：學校財政；教育財政；美國教育

## 壹、問題敘述

民國 88 年 7 月 1 日起，隨著台灣省政府組織功能精簡，我國政府體制進入新的階段。自 86 年 7 月 21 日總統公布憲法增修條文，凍結憲法第一百六十四條之規定，結束了過去五十年來憲法對教科文預算的保障。近二年來先後公布了七項教育財政相關法律：修正預算法、臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例、修正財政收支劃分法、地方制度法、國立大學校院校務基金設置條例、修正國民教育法、教育基本法。這些法律使得我國各級政府教育權責發生改變，財政收支重新劃分，教育財務運作制度發生變化。自 89 年 2 月 1 日起，170 所省立高中職校將改隸中央，成為國立高中職校。制度變革幅度甚大，我國教育財政制度亦亟待重新建立。

美國地大物博，國力強盛，為當今世界超級強國。有鑑於教育為國力強盛的根基，為提高國家競爭力，自 1980 年代以來，教育改革幾乎成為美國全國性的運動。在歐美先進國家中，美國的教育制度獨樹一幟。雖然我國中小學教育體制模仿美國，亦採六三三制，但基本差異仍大。每當我國進行教育改革時，美國的作法常成為我們思考的方向之一。

本文採文獻分析法，主要目的在分析美國學校財政的現況與所面臨的課題，以作為我國建立教育財政制度的參考。本研究首先指出美國中小學體制的四項基本特徵與中小學教育經費負擔結構。其次，分析美國學區、州與聯邦政府中小學教育經費現況現況與課題。最後，歸納十六點結論，並提出六項建議供我國制度改革之參考。

## 貳、美國學校體制的基本特徵

若與我國比較，就國體言，我國為單一國家，美國為聯邦制國家；而在民主制度的成熟度美國亦優於我國。就經濟發展言，1997 年我國平均每人國內生產毛額為 13,000 美元，美國為 30,000 美元(行政院主計處，民 88)，為我國的 2.3 倍。就社會言，美國被稱為民族大熔爐，人口眾多，文化多元。此外，由於美國中小學體制與我國有許多根本差異，在探討美國學校財政問題時，應先有所瞭解，以免蹈入「我族中心」與「東施效顰」之陷阱。就我國觀點言，美國中小學體制的基本特徵主要有四：

## 一、教育是州的權責，另設教育委員會為決策機構

美國是一個聯邦制國家，依據聯邦憲法(the Federal Constitution)規定，聯邦政府的職權並不包括教育，教育事務是各州「保留權力」(reserved power)之一。因此，各州中小學教育與高等教育體制均由州憲法與州議會立法決定，教育經費籌措也是州的權責。各州中小學教育體制差異甚大，連義務教育年限都不相同、教師薪水高低差異將近一倍(Burru, 1999)、平均每生經費高低差異達二倍以上，從教育機會均等觀點言，此種狀況在台灣看來，似乎不可思議。

美國各州除州議會與州政府之外，在教育行政方面，另設有州教育委員會(State Board of Education)為決策機關，具有政策決定權，人事任命權及預算管理權。州教育廳(Department of Education)為執行機關。大多數州的州教育委員會委員由州長聘任，也有的委員是人民直接選舉，或官員兼任(謝文全，民84)。其次，州教育廳主管業務並不包括州立大學校院。我國自88年7月1日起精省後，教育行政體制已改為二級制，在直轄市與縣市亦無教育委員會之設置。

## 二、學區教育行政與財政獨立，且差異性大

如上述，教育事務雖然是州的權責，但在實際運作方面，主要由學區負責。1994/95年全國有14,729個學區。獨立學區(fiscally independent)有11,926個，占81%；依賴學區(fiscally dependent)有2,799個，占19%。由此可知，美國學區以獨立學區占絕大多數，這是美國中小學教育財政最大的特色。若以州計，採依賴學區的州主要有California州等14個州。學區的教育行政機關有二：一為地方教育委員會(Local Board of Education)，為決策機關；另一為教育局(Office of Superintendent)，為執行機關。

各州學區數頗大，學區數最多的是Texas州的1,052個學區，其次是California州的1,002個學區，再其次是Illinois州有925個學區。學區數最少的州，除Hawaii州是特例外(未設地方學區)，最少的是Nevada州的17個學區，Delaware州的19個學區，Maryland州的24個學區。這主要是各州幅員差異所致。其次，各學區之間在學生數方面的差異甚大，中小學學生數999人以下之學區數占51%，但其學生數所占比率不到7%。大的學區學生數近百萬人，少者不足百位學生。而一州之內，各學區之間財產稅能量(property tax capacity)、每生經費數額(expenditure for per pupil)差異亦大，這是美國教育公平爭議的焦點。我國幅員小，各地區間差異程度比美國小很多。

### 三、義務年限長，特殊義務教育年限更長

美國各州義務教育年限並不相同，最短的是九年，有 17 個州，十年者有 15 個州，十一年者有 5 個州，十二年者有 7 個州，最長的是十三年，有 3 個州及哥倫比亞特區。除一般義務教育年限規定外，各州都還有特殊義務教育之規定。絕大多數的州規定，特殊義務教育期間為三歲至二十歲或二十一歲。另外有 Iowa 等 5 個州從出生便開始。其中最特別的是 Michigan 州，該州特殊義務教育年限是從出生到 25 歲，達 25 年。我國義務教育九年，亦無特殊義務教育制度。

### 四、私立中小學校數比率高達 30%，學費差異大

1994 年美國私立小學有 23,500 校，占公私立小學總校數 27%；我國私立小學占小學總校數比率不到 1%。美國私立中學有 10,500 校，占公私立中學總校數 31%。但若以學生數言，90% 的學生仍就讀於公立中小學。依規定，美國公立中小學屬義務教育階段並不收學費。而私立中小學需收取學費。如表 1 所示，1993/94 年私立中小學平均每一學生學費(tuition)3,116 美元(約合新台幣 9 萬元)，其中，天主教會學校每生平均學費最低，為 2,178 美元；其他教會學校每生平均學費為 2,915 美元；而非教會學校每生平均學費高達 6,631 美元。中學的學費高於小學，在中學方面，天主教會學校每生平均學費為 3,643 美元；其他教會中學校每生平均學費為 5,261 美元；而非教會中學每生平均學費高達 9,525 美元(約合新台幣 29 萬元)。在小學方面，天主教會學校每生平均學費為 1,628 美元；其他教會小學校每生平均學費為 2,606 美元；而非教會小學每生平均學費為 4,693 美元。

表 1  
美國 1993/94 年私立中小學學費

類別	單位：美元		
	中小學合計	中 學	小 學
天主教會學校	2178(NT\$65,000)	3643(NT\$110,000)	1628(NT\$49,000)
其他教會學校	2915(NT\$87,000)	5261(NT\$160,000)	2606(NT\$78,000)
非教會學校	6631(NT\$190,000)	9525(NT\$290,000)	3643(NT\$110,000)
合計	3,116(NT\$93,000)		

註：括號內為新台幣金額，以 1 美元兌 30 元台幣計算

資料來源：U.S. Department of Education(1997)，p.43.

## 參、三級政府學校經費負擔結構

美國公立中小學教育經費財源 97%來自各級政府，另外約有 3%來自學雜費與民間捐贈。表 2 為美國歷年公立中小學教育經費來源結構，根據該表歸納四項要點如下：

1、在學區方面，1930 年以前，學區中小學教育經費占中小學總教育經費比率達 80%以上，1940 年代遽降至 60%以下，1970 年以後再降至 50%以下。由此可知，1940 年代以後，地方學區已難以承擔中小學的大部分經費。

2、在州方面，1930 年以前，州中小學教育經費占中小學總教育經費比率約只有 17%以上，1940 年以後遽升至 30%以上，1970 年代再升至 40%以上，1980 年代曾經達到將近 50%。由此可知，1940 年代以後，美國中小學經費已成為「州及地方共同負擔」的態勢。

3、在聯邦方面，1930 年以前，聯邦中小學教育經費占中小學總教育經費比率不到 0.5%，1950 年代提高到 4%以上，1960 年代再升至 8%，1980 年代回降至 7%以下(U.S. Department of Education, 1997)。由此可知，1950 年代以後，聯邦政府教育經費支出逐步提高，但在 1980 年代以後大多維持在 7%左右，未來看不出有大幅提升趨勢。

4、以 1994/95 年為例，美國公立中小學教育經費共計 2,731 億美元，其中來自州政府者為 1,277 億美元，占 47%，來自地方學區者為 1,268 億美元，占 46%，來自聯邦政府者為 186 億美元，只占 7%。

回顧八十年來，美國三級政府負擔中小學教育經費比率可知，學區負擔比率明顯下降，州級聯邦的負擔比率明顯提升，中小學教育經費負擔結構向上移動的趨勢甚為明顯。1980 年代以後，各級政府負擔結構已趨穩定。

## 美國公立中小學財政的現況與課題

表 2

美國歷年公立中小學教育經費來源結構

單位：百萬美元

地 方 年 度	州		聯 邦		金 額		金 額	
	合計	金 額	%	金 額	%	金 額	%	
1919/20	970	808	83.2%	160	16.5%	2	0.3%	
1929/30	2089	1728	82.7%	354	16.9%	7	0.4%	
1939/40	2261	1536	68.0%	684	30.3%	40	1.8%	
1949/50	5437	3116	57.3%	2166	39.8%	156	2.9%	
1955/56	9687	5416	55.9%	3829	39.5%	441	4.6%	
1959/60	14747	8327	56.5%	5768	39.1%	652	4.4%	
1965/66	25357	13440	53.0%	9920	39.1%	1977	7.9%	
1970/71	44511	23349	52.5%	17409	39.1%	3753	8.4%	
1975/76	71206	33285	46.7%	31603	44.4%	6318	8.9%	
1980/81	105949	45998	43.4%	50183	47.4%	9768	9.2%	
1982/83	117498	52875	45.0%	56282	47.9%	8340	7.1%	
1985/86	149128	65533	43.9%	73620	49.4%	9976	6.7%	
1988/89	192016	88345	46.0%	91769	47.8%	11902	6.2%	
1990/91	223341	104240	46.7%	105325	47.2%	13776	6.2%	
1992/93	247626	116961	47.2%	113403	45.8%	17261	7.0%	
1993/94	260159	124344	47.8%	117474	45.2%	18341	7.1%	
1994/95	273138	126837	46.4%	127720	46.8%	18582	6.8%	
平均年成長率								
最近 12 年(83-95)	11%	12%		11%		10%		
最近 9 年(86-95)	9%	10%		8%		10%		
最近 4 年(91-95)	6%	5%		5%		9%		

註：資料來源：U.S. Department of Education(1997), p.157.

## 肆、學區財政現況與課題

如前述，美國公立中小學教育經費中約有 46% 的經費來自地方學區，而地方學區的教育經費主要是來自財產稅(property tax)，因此，美國出版的學校財政書籍中，一定會闡有專章討論租稅課徵理論與財產稅的議題。美國地方學區財產稅制度的三要素為稅基(tax base)、價值評估(assessment practice)與稅率(tax rate)(Burrup, et al., 1999; Swanson & King, 1997)。

1、稅基：財產稅課稅標的可分為三類：有形的動產(tangible personal property)、無有形的動產(intangible personal property)、有形的不動產

(tangible real property)。大多數州只針對有形的不動產課稅。不動產課稅標的主要分為住宅(residential)、農場(farm)、工商業與公共設施等四類。

2、財產評估值：住宅(residential)、農場(farm)以市價評估(market values)；工商業與公共設施以帳面價值(net book values)評估。由於每個學區財產評估值與市價的比率不同，例如，有的學區以市價的 20%為財產評估值；而有的學區以市價的 80%為財產評估值，因此，在比較學區間財產評估值高低時，須先依其市價比率還原後才能比較。通常以財產評估值的高低，表示各學區財產稅能量(property tax capacity)的高低，也作為各學區自有財源高低的指標。其中住宅部分約占 65%，工商業約占 26%，公共設施約占 6%，農場約占 3%。

3、稅率：美國各地方政府體制與最高稅率，係由州憲法與立法所規定，而實際稅率則由學區公民投票(tax referenda)決定，稅率(tax rate)的高低，代表各該學區課稅努力程度，亦即學區對籌措教育財源的努力程度。1958 年時，全美國平均財產稅率為 1.34%，1966 年提高至 1.70%，1977 年降為 1.67%，1986 年再降為 1.16%(Swanson & King, 1997)。例如，1991 年 New Hampshire 州每一人口財產稅額為 1,341 美元，而其每一人口財產稅能量只有 708 美元，其課稅努力指數為 190，在全國 50 州中排名第一，而最後一名則是夏威夷，其課稅努力指數只有 33。

以 1991 年為例，當年度地方學區籌措財源為 1,053 億美元，而各種地方政府所課得財產稅總額為 1,618 億美元。由於美國各種地方政府除學區外，還包括縣(county)、市(city)、鄉鎮(town)等，因此，1,618 億美元並不是全歸學區運用。對於財產稅的特點與現況，可分為以下四方面說明：

1、就課稅額彈性(yield and elasticity)言：1956/57 年財產稅收入占州及地方歲入比率為 45%，1990/91 已降至 32%。因此，隨著經濟發展的進展，財產稅收入並未隨著增加，可見財產稅彈性低。

2、就負擔公平(equity)言：根據能力原則(ability to pay principle)，富有者應繳納較多的稅款。在農業社會，擁有較多房地產者，往往其財富與收入也較多；但在資訊與工商社會中，許多種財富不須繳財產稅，房地產與個人財富與所得的關係程度大不如前，甚至造成累退(regressive)效果。

3、就租稅中性原則(neutrality)言：租稅中性原則，係指租稅的徵免，應儘量降低其對經濟活動與資源配置發生扭曲作用，而造成超額負擔現象。目前美國地方財產稅的課徵降低房地產使用的意願，也影響居民選擇居住地與工商業者選擇投資地。郊區稅率低於市區，西部與南部各州的稅率低於北部各州。

4、就稽徵效率(administration and compliance costs)言：大多數國家

財產稅的課稅權屬地方政府，其理由有三：(1)地方政府之設施與不動產所有人有直接利害關係，當地方公共設施完善，地方經濟繁榮，地價及地租隨之增漲；(2)不動產固定不動，易為地域之劃分，較無重複課稅之弊，且稅源掌握確實，稽徵效率高；(3)所得稅稅基範圍遍及全國，宜歸中央，財產稅稅基範圍限於固定地區，適宜劃歸地方(王正，徐偉初，民 80)。

此外，在稅率方面，在 1950 年代至 1970 年代期間，政府支出大幅增加，導致政府債務與人民稅負增加，引起人民反感。許多人主張削減政府經費，以迫使政府提升行政效率。限制政府支出與課稅運動始於 1978 年的加州憲法修正第十三號決議(Proposition 13)，限制地方財產稅率在 1975/76 年度財產市場價值的 1%，同時限制每年財產評估價值的增加率不得超過 2%。財產稅率的限制等於是限制了學區的財源，而學區的財源只有仰賴州的補助，或部分採使用者付費方式，以增加財源。其次，在州補助金額增加後，學區居民參與決策的空間也縮小了(Swanson & King, 1997)。此外，加州在第十三號決議通過前，其每生經費排名在 10 名以內，在第十三號決議通過後，其每生經費排名降至第 35 名以內，1980 年代末期也只回升到第 25 名。

在 1970 年代，約有 30 個州採取限制政府支出與課稅措施，進入 1980 年代以後，此種運動逐漸緩和，尤其到 1980 年代末期，人民再度支持政府提供公共服務，特別是支持對公共教育經費的增加，以提供高品質(quality and excellence)的教育。1988 年加州公民通過第九十八號決議(Proposition 98)，在州財源健全成長情況下，憲法保障每年中小學及社區學院預算，不得低於前一年預算為原則(California Department of Education, 1998; Swanson & King, 1997)。

如上所述，美國學區教育經費所面臨的首要課題是如何籌措充足的財源，除積極爭取州政府補助外，許多學區也自力更生積極開闢財源。各學區除財產稅課徵而來的財源外，其開源的管道主要有四方面(Swanson & King, 1997)：

1、向使用者收費(user's fee)：基本上中小學屬免費教育(free public education)，禁止收學費。某種活動是否可以收費？其判斷的標準是「該活動或物品是否為課程的必要部份」(whether the activity or item of expenditure is a "necessary or integral part" of education program)。如果是一般學校課程所必要的活動或物品，則不應收費；反之，如果是額外的活動或物品，則可允許收費。目前有 8 個州允許收取教科書費，其他收費項目包括午餐費、交通費、暑期活動費、課外活動費等。

2、投資：明智的投資可為學區籌措部分財源，特別是財政獨立學區。1990/91 年全國學區存款與購買證券金額高達 509 億美元，其中最多的是伊利諾州的 70



億美元。

3、借貸：當地方稅不足或州、聯邦政府補助減少時，學區也會採取貸款或發行公債(bonds)方式。1990/91 年全國學區負債共 637 億美元，其中 605 億美元是累積的長期負債，32 億美元為短期負債。

4、募款與志工制度：在募款方面，有一般性捐款，也有指定用途的捐款(special-purpose funds)。另外如基金會捐款贊助的項目包括科學實驗室、電腦教室、校外或出國參觀、對教師改進教學的贊助、捐贈體育設備、獎勵學生完成學業及升學等。最大的捐款是 MacArthur Foundation 對 Chicago 市學區捐款 4,000 萬美元，自 1990 年起，分 10 年撥款。在志工方面，有許多家長、社區居民等自願參與學校活動。根據 Gallup 機構 1992 年調查，有 16% 的人從事學校志工，僅次於參與宗教活動志工的 28%。

此外，美國教育行政與財政向來以學區為運作單位，自 1980 年代中期以後，美國也有許多州開始試辦學校本位管理制度。例如，佛羅里達州的達德縣(Dade County)學區、伊利諾州的芝加哥市(Chicago school system)、肯塔基州、紐約州的羅徹斯特學區(Rochester)、德州的福特渥斯學區(Fort Worth)等。以伊利諾州為例，該州議會於 1988 年 12 月通過「學校委員會法」(Local School Councils, LSC)，每個中小學設置學校委員會，由六位家長、兩位社區人士、兩位老師、校長等 11 人組成。學校委員會應負責擬定學校改善計畫，並提出預算。學校能自主運用的預算也逐漸增加。肯塔基州也在 1990 年進行管理體制改革，規定每一學校應組成學校委員會(school councils)，各校學校委員會由三位教師、二位家長及校長組成(丁志權，民 88a)。

## 伍、州教育補助制度

如上所述，各州對於教育學區財產稅率均有相當的限制，也間接地限制了學區財源的增加，只有仰賴州的補助。根據統計，1993/94 年度有 22 個州，其中小學經費中，州財源所占比率超過 50%，因此，州的分配方式是美國學校財政主要議題之一。

州對學區的補助可分為兩大部分，一部分是「基本補助」(basic support program)，另一部分為「專項補助」(supplemental aid)。前者用於維持學區與學校的基本運作，而後者用於交通、職業教育、特殊教育、午餐、教科書等項目(Webb, McCarthy & Thomas, 1988)。

美國各州對其學區基本運作經費分配的方式繁多，可以說是美國學校財政最精彩的部分。尤其在 1971 年加州最高法院對「謝瑞諾」案(Serrano)的裁決，認為該州教育經費分配制度對貧窮者不公平；以及 1973 年聯邦最高法院推翻州法院對羅德里格(Rodriguze)案的裁決。此後，許多州紛紛通過學校財政法案(Burrupe, 1999)。圖 1 為美國各州中小學基本運作經費補助制度分類圖，根據該圖進一步提出五點說明：

1、州對學區的基本補助公式分為三大類，即等額補助、均等化補助(equalization plans)與州全額負擔三大類。

2、在均等化補助方面，以主導權歸屬言，分為三種，即州主導型、地方主導型、結合型等。

3、州主導型：其財產稅率主要由州訂定(primary rates set by the state)其教育經費最低基準額，也由州當局訂定。州主導型的補助制度，又稱最低基準額制度(Minimum Foundation Programs)。

4、地方主導型：其財產稅率主要由地方決定(primary rates set by local district)，各學區經費支出水準，也由學區自定。地方主導型的補助制度有，百分率均等化(Percentage Equalizing, PE)、保證稅基(Guaranteed Tax Base, GTB)、保證稅額(Guaranteed Tax Yield, GTY)、學區財力均等化(District Power Equalizing, DPE)。

5、結合型(combination programs)：亦即一般所稱的「多層次補助公式」(multi-tier formulas)。由於單一補助公式(pure formulas)均有部分缺點，因此，許多州均採用二種以上的補助公式，以達成不同的政策目標。同時，在基本的經費水準之上，能保證努力程度相同的學區，能得到相同的經費(equal revenues for equal effort)。結合型的補助制度，例如，基準額與保證稅基、基準額與保證稅額、基準額與等額補助、保證稅基等額補助、百分率均等化與等額補助。

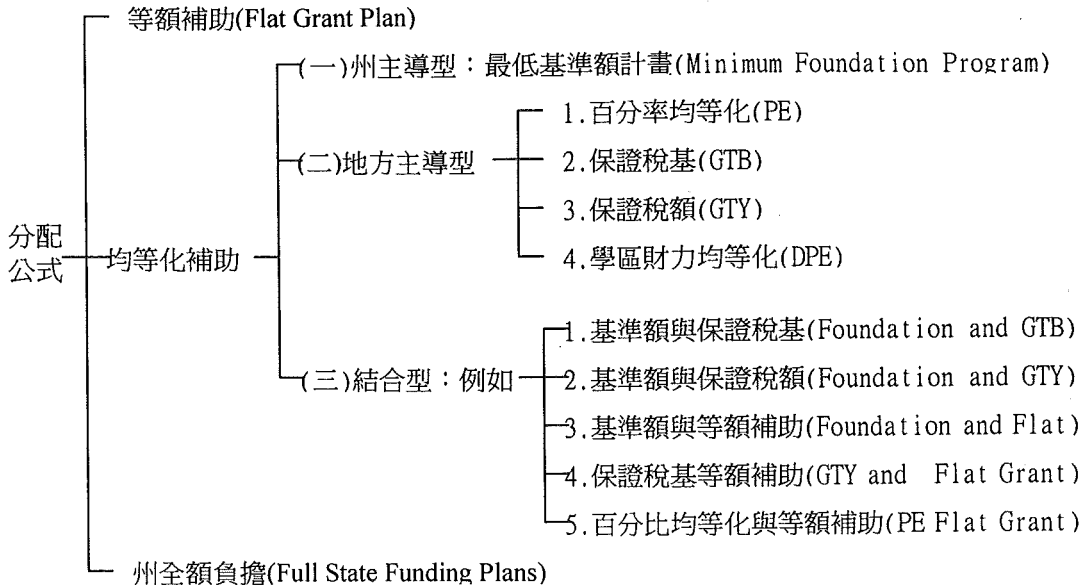


圖 1 美國各州中小學基本補助制度分類圖  
(資料來源：丁志權(民 88a)，p.186)

在 1993/94 年度，美國 50 州中，有 40 個州採行基準額補助制度，其中有 19 個州採「統一稅率基準額制度」(state-imposed property tax)就是一般所謂的「法定地方努力程度」(required local effort, RLE)，有 21 個州採行「自定稅率基準額制度」。另外的 10 個州中，有 2 個州實施等額制度(Delaware, North Carolina)，有 2 個州實施州全額負擔制度(Hawaii, Washington)。另外有六個州實施地方主導型的補助制度，包括 Connecticut, New York, Pennsylvania, Rhode Island 等四個州，實施百分率均等制度；Indiana 與 Wisconsin 等二州保證稅基(額)制度。有四十個州採用州主導型(包括結合型)。

根據統計，實施州全額負擔制度的 2 個州，其州負擔中小學教育經費的比率最高，其平均比率為 81.0%，Hawaii 州是 90.9%，Washington 州是 71.0%。其次是採行等額補助制度的 2 個州，其平均比率為 64.5%。而採行百分率均等制度的 4 個州，其平均州負擔比率均最低，只有 40.2%。介於其間者，分別是基準額制度與保證稅基(額)制者平均為 45-48%之間(丁志權，民 88a)。

除上述補助方式繁多外，州補助金分配的調整辦法也是另一項特色。各州補助金分配的調整辦法主要有五方面：(1)教育需求方面的調整：在計算學生數時，相當全時生(full-time equivalency, FTE)的概念也常被引用。如表 3，south Carolina 州將 148 位上課半天的幼稚園學生，算作 74 位準全時生，在

## 美國公立中小學財政的現況與課題

乘以加權指數  $1.3(74 \times 1.3 = 96.2$ ；或  $148 \times 0.65 = 96.2$ )。有的州對每天上課一小時的補救教育(compensatory 學生或雙語教育學生，以 0.65 個準全時生計算。(2)地區財力與課稅努力度的調整。(3)學區特性的調整：包括學區學生數多寡、人事費成本、生活費高低等因素。(4)獎勵改進的調整。(5)財政與計畫的績效責任的調整。

表 3  
South Carolina 州不同類別學生加權值

類 別	加權值	類 別	加權值
(一)年級別		(三)特殊教育	
1. 幼稚園(半天)	0.65	1. 學習障礙與可教育性智障	1.74
2. 小學I(1-3年級)	1.24	2. 可訓練智障	2.04
3. 小學II(4-8年級)	1.00	3. 情緒障礙與肢體殘障	2.04
4. 中學(9-12年級)	1.25	4. 視障與聽障	2.57
(二)職業教育		5. 語言障礙	1.90
職業課程(三個水準)	1.29		

註。資料來源：Swanson, A.D. & King, R.A. (1997). p.229.

雖然大多數人贊成增加州的教育經費，但並不贊同增加州的控制，因而減少地方的責任。歸納言之，州補助公共教育的目的主要有四(Burrup, et al., 1999, p.189)：

- 1、促進地方學校教育的改進，尤其對財力薄弱的學區。
- 2、提供公平的教育機會，史崔爾(Stryer)，海格(Haig)與莫特(Mort)等人強調，應由州訂定基準計畫，以達成此目的。
- 3、以州的補助，獎勵高財產稅率的學區，亦即莫特(Mort)、阿普狄格雷夫(Updegraff)所倡議的「均等化的配合公式」(equalized matching formula)，以結合均等化(equalization)與「獎賞努力者」(reward for effort)兩項政策目標。
- 4、擴大學校財源的稅基。相對於地方學區財源主要來自財產稅，州政府的財源擁有許多非財產稅財源。如此可減輕財產稅納稅人的負擔。

美國威斯康辛大學教授 Allan Odden 與 William H. Clune(1998)兩人指出，州的教育補助制度已經老化，需要大幅改革。他們指出當前學校財政公式的缺點有五：

- 1、學校財政公式缺乏政策目標，也沒有改善財政公平：雖然州政府極力希望經由補助制度縮小各學區間經費水準的差異，但確無具體目標，例如，以該

州每生經費的中數為目標，將低於中數水準的學區，提升至中數水準。

2、學區間財政差異的改善不大：雖然麥克倫指數(McLoone Index，測量下半部差異性量數)下降，但「法司特金指數」(Verstegen Index，測量上半部差異性量數)上升，20年前貧窮學區，低稅率低經費，目前轉變為一般稅率一般經費；而20年前富有學區低稅率高經費，目前轉變為高稅率高經費。

3、州負擔比率提高，並不能實現公平的政策目標：原本希望經由提高州教育經費負擔比率，縮小學區間經費水準的差異，但發現有許多州負擔比率高者，其學區間的經費水準的差異並未縮小。

4、法院用於裁決是否違反水平公平原則的規準更具彈性：法院對於每生支出與每生財產值的認定，更能考慮到不同學區物價水準、特殊學生需求與地區需求等的差異。

5、確保教育經費充足(adequacy)，以全面提升學生學術成就：強調結果導向(results-oriented)與標準本位的改革(standards-based reform movement)，以全面提升學生學術成就，並提升績效責任與經費運用效率。近年來儘管如Kentucky、New Jersey、Texas等州進行許多學校財政方面改革，但仍不脫「投入導向」，而未能針對「結果導向」與「標準本位」加以設計。

針對上述缺失，Allan Odden 與 William H. Clune(1998)兩人進一步提出五點改革方向：

- 1、明確訂定公平的政策目標，提升最低部分學區(bottom half)的經費水準。
- 2、水平公平的測量，能考慮物價水準、特殊學生需求與地區需求等的差異。
- 3、以中長期言，州的基本補助(base program)與應教育標準的結合。
- 4、提高對低收入家庭學生的補助，以確保其學習的成功。
- 5、由學區本位，導向學校本位的改革運動。

## 陸、聯邦教育補助制度分析

一般說來，聯邦政府對中小學教育支出，反應了國家在不同階段的需要。在為殖民西北領地(Northwest Territory)之需，頒布「西北條例」(Northwest Ordinance)，隨著向西部移民，聯邦政府認為有必要設置農業與工業之高等教育機構，因而頒布「莫利爾法」(Morrill Act)，建立土地補助學院(land-grant college)。一次大戰期間，為發展工業，因而加強職業教育的推動。在1930

年代經濟蕭條時期(the Depression)，提倡工讀計畫(work-study programs)。為解決二次大戰後的問題，通過了「退伍軍人法案」(G. I. Bill)。當蘇聯發射史普尼克號(Sputnik)太空船後，聯邦政府通過立法加強數學、科學與外文。接著詹森總統「大社會」(the Great Society)的理念，促成了補償教育、殘障教育與幼兒教育(Head Start)。1995年以後，為提升國家競爭力，開始致力於教育標準的提高(Burrupe, et al., 1999)。

1997會計年度聯邦政府教育經費總額為731億美元，其中支用於中小學的教育經費為366億美元，占50%。這366億美元的經費來自12個部及3個委員會。其中教育部中小學教育經費約157億美元，占聯邦政府中小學教育經費總額的43%，其餘教育經費支出較多的農業部、保健人力部(Department of Health and Human Service)、勞工部、國防部、內政部等五個部。

表4為美國聯邦政府六部之中小學教育主要支出項目，由該表可歸納四項要點：

1、在教育部方面，教育部中小學教育經費中，四項最大的支出是(1)不利學生教育(grant for the disadvantaged)，(2)殘障教育(education for the handicapped)、(3)職業及成人教育(vocational and adult education)、(4)學校改善計畫(school improvement)等。另外是影響補助(impact aid)、教育改革(目標2000)(education reform: goal 2000)雙語教育(bilingual education)、印地安教育(Indian education)。

2、以金額言，在不利學生教育計畫方面，1990年時經費為45億美元，占46%；1997年時，增加至72億美元，占46%；平均每年成長率為9%。在殘障教育計畫方面，1990年時經費為16億美元，占17%；1997年增加至34億美元，占22%；平均每年成長率為16%。其次，職業及成人教育亦由1990年13億美元，至1997年增加至16億美元。學校改善計畫由1990年12億美元，至1997年增加至15億美元。

3、農業部的經費主要用於兒童營養計畫(child nutrition program)、保健人力部的經費主要用於起頭計畫(head start)、勞工部的經費主要用於訓練計畫(training program)、國防部的經費主要用於國外僑校(overseas dependents school)、內政部的經費主要用於印地安事務局(Bureau of Indian Affairs School)。

4、在其他部會中，金額最龐大者為農業部的兒童營養計畫，該計畫在1990年時為50億美元，至1997年增加至83億美元；平均每年成長率為9%。其次是保健人力部的起頭計畫，該計畫在1990年時為14.5億美元，至1997年增加至40億美元；平均每年成長率高達25%。再其次是勞工部的訓練計畫，該計畫

在 1990 年時為 18 億美元，至 1997 年增加至 34 億美元；平均每年成長率 13%。

表 4  
美國聯邦政府五部之中小學教育主要支出項目

單位：百萬美元

部會別 計畫名稱	1980		1985		1990		1994		1997	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
教育部 合計	6629	100%	7297	100%	9681	100%	13769	100%	15663	100%
1.不利地區補助	3205	48%	4207	58%	4494	46%	6846	50%	7235	46%
2.殘障教育	822	12%	1018	14%	1617	17%	2980	22%	3426	22%
3.職業及成人教育	861	13%	658	9%	1307	14%	1341	10%	1597	10%
4.學校改善計畫	789	12%	526	7%	1189	12%	1470	11%	1521	10%
5.影響補助	690	10%	647	9%	816	8%	830	6%	901	6%
6.教改(目標 2000)	--	--	--	--	--	--	20.01%		691	4%
7.雙語教育	170	3%	158	2%	189	2%	222	2%	225	1%
8.印地安教育	93	1%	82	1%	69	1%	79	0.5%	67	0.4%
農業部	4064	100%	4135	100%	5529	100%	7604	100%	8795	100%
1.兒童營養計畫	3377	83%	3665	89%	4977	90%	7044	93%	8264	94%
保健人力部	1077	100%	1531	100%	2397	100%	4669	100%	4947	100%
1.起頭計畫	735	68%	1075	70%	1448	60%	3216	69%	3981	80%
勞工部	1850	100%	1945	100%	2505	100%	4011	100%	4593	100%
1.訓練計畫	1380	75%	1341	69%	1766	70%	3047	76%	3447	75%
國防部	371	100%	832	100%	1098	100%	1210	100%	1373	100%
國防部	371	100%	832	100%	1098	100%	1210	100%	1373	100%
內政部	318	100%	389	100%	445	100%	486	100%	603	100%
1.印地安事務局	178	56%	177	46%	193	43%	399	82%	450	75%

註. 資料來源：U.S. Department of Education(1997), pp.390-391.

美國聯邦政府在學校財政方面的角色，一方面扮演協助州及地方政府充實財源的角色，另一方面透過經費補助，扮演教育政策引導者的角色。由於聯邦憲法並未賦予聯邦政府教育權責，因此，聯邦政府是從國家整體發展的角度，協助教育的發展。在 1960 年代與 1970 年代之間，美國聯邦政府對地方教育的補助大多採專項補助(categorical grants)方式。專項補助限定補助款用於某一目的或某種對象，以影響地方遵照聯邦教育政策的優先順序。在 1980 年代以

後，開始採用整批補助(block grants)整批補助准許地方在相當範圍內有裁量權(discretion)，通常是將某幾個專項補助計畫，合併為一個整批補助計畫，地方教育主管機關可根據聯邦的政策方向，調整其施政的先後順序。1981年經修正為教育合併與改善法(the Education Consolidation and Improvement Act (ECIA) of 1981)將原有的43項專項計畫補助合併為整批補助。

從聯邦政府教育施政內容言，其關切的重點可分為七方面：(1)強化國民生產力；(2)改進國防與國際關係；(3)促進教育改革；(4)擴充教育機會；(5)建築設備與教育科技；(6)教育研究與發展；(7)學生營養、健康與校園安全等(Swanson & King, 1997)。

1997年聯邦政府五項經費支出最多的依序是農業部的兒童營養計畫、教育部的不利學生教育補助、保健人力部的起頭計畫、勞工部的訓練計畫、教育部的殘障教育補助。

聯邦政府對教育事務的參與與補助，可歸納以下五項要點：(1)聯邦政府對公共教育事務的資助項目廣泛，但變動性大。某些補助項目常因不同觀點(philosophy)或不同的領導者而改變。(2)聯邦、州與地方學區建立起密切合作的夥伴關係，有助於教育問題的解決。(3)雖然聯邦政府有許多部會參與教育事務，但主要負責的部門應該是教育部。(4)聯邦補助，不需要，也不應大幅增加對教育的控制。但有必要設定全國性的教育目的。無論教育經費財源來自何處，都應同時達成國家、州及地方的目標。(5)雖然「專項補助」與「整批補助」有益於特定教育計畫目標達成，但一般認為一般補助也有益於教育目標達成，聯邦政府不應忽略(Burru et al., 1999)。

整體而言，Burru等人(1999)指出，美國中小學財政尚待解決的問題主要有下列十項：

- 1、那一種革新模式是對公立學校財政有用的模式？州與地方學區如何能提供充足與穩定的財源？是否有較佳的公立學校財政模式，可以降低地方學區對財產稅的依賴。
- 2、學校財政制度如何與績效表現相連結？
- 3、州如何設計與實施新的評估制度，以評估經費與績效表現之相關性？
- 4、州與地方學區如何隨學生數增加，提供更多的建築與設備需求？
- 5、特殊教育的支出對普通教育的影響如何？
- 6、州如何能在增加地方自主情形下，能維持教育品質與公平的目標？
- 7、學生數增減對於行政與財政有何影響？
- 8、對於教育科技的投資會對學生的學習產生什麼影響？何種科技的投資最有益？



- 9、各級政府的教育權責為何？不同理念的決策者如何能更有效地協調地方、州及聯邦的財源？
- 10、州如何能監督特許學校(charter school)及選擇性學校(choice schools)的品質？各種選擇性學校對教育品質、行政體制、學生數增減與財源？

## 柒、結論與建議

### 一、結論

綜合前述，本研究歸納十六項結論，分爲(一)體制特徵與財源結構方面，(二)地方學區方面，(三)州方面，(四)聯邦方面，列述如下：

#### (一)體制特徵與財源結構方面

1、美國中小學教育體制基本特徵與我國差異大，因此，探討美國學校財政問題時應注意其背景因素，以免落入「我族中心」或「東施效顰」之陷阱。

2、近年來，美國中小學三級政府財源結構約維持在聯邦 7%，州 46%，地方 47%。顯示中小學經費主要由「州及地方共同負責」。

#### (二)地方學區方面

1、美國地方學區財源絕大部分依靠財產稅，這種獨立財源方式是我國所沒有的，要瞭解美國學校財政制度，必須先瞭解其財產稅制度。財產稅制度的三要素是稅基、評估值與稅率。

2、從課稅額彈性、負擔公平性、租稅中性等三項標準言，財產稅有其限制。

3、由於 1950 至 1970 年代，稅負太重引起人民反感，加州於 1978 年通過州憲法第十三號修正案，限制財產稅稅率上限，此種限制財產稅稅率的風潮至 1980 年代稍有減緩。1988 年加州公民投票，反而又通過第九十八號決議，保障教育經費不低於前一年預算數額。

4、美國地方學區財源除大部分來自財產稅外，少部分來自收費、投資、借貸與募款等管道。由此可知，其籌措財源管道頗爲多元。

5、美國學校財政向來以學區爲運作單位，學校自主權甚爲有限。1980 年代以後，學校本位管理理念廣爲流傳，因而近年來有多個州開始推動「學校本位財政制度」。

### (三)州方面

1、加州最高法院於 1971 年作成「薩雷諾」案裁決，影響甚為廣泛，許多州紛紛通過學校財政立法，以免被法院裁決其學校財政制度不公平。

2、美國州教育經費補助分爲「基本補助」與「專項補助」二大部分。前者可由學區自由運用，後者須用於指定項目。

3、州基本補助制度可分爲三大類：等額補助(2 個州)、均等化補助(46 個州)、州全額負擔(2 個州)。在 46 個採均等化補助的州中，有 40 個州是採取州主導型(包括結合型)。

4、州基本補助調整因素有四類：教育需求、學區財力與課稅努力程度、學區特性、獎勵改進。

5、州補助制度的目的主要有四：(1)促進地方學校教育的改進；(2)提供公平的教育機會；(3)獎勵高財產稅率的學區；(4)擴大學校財源的稅基。

6、州補助制度的改革方向有五：(1)明確訂定公平的政策目標；(2)水平公平的測量，能考慮各項調整因素；(3)補助應與教育標準的結合；(4)提高對低收入家庭學生的補助，以確保其學習的成功；(5)由學區本位，導向學校本位的改革運動。

### (四)聯邦方面

1、就聯邦政府角色言，由於教育事務並非聯邦的權責，因此，聯邦政府至扮演「補充性」角色。其補助項目與金額變動性大。

2、就補助部會言，聯邦政府各部會中，編列中小學教育經費者約有 15 個部會。教育部主管的中小學經費，只占聯邦政府各部會中小學經費的 43%而已，比率不高。

3、就補助方式言，主要爲「專項補助」與「整批補助」，並無均等化的一般補助。

## 二、建議

民國 88 年 7 月 1 日起，隨著台灣省政府組織功能精簡，我國政府體制改爲二級制，約有 170 所省立高中職校將自 89 年 2 月 1 日起改隸中央，成爲國立高中職校。地方政府主要主管國民教育(北、高市除外)。面對體制的重大改變與教育改革的推展，我國教育財政制度亦亟待重新建立。綜合前述對美國地方、州及聯邦中小學教育財政現況與課題分析，謹提出六項我國國民教育財政的建

議：

### (一)確保國民教育財源的充足與穩定

總統於 86 年 7 月 21 日公布憲法修正條文，其中第十條第八款規定：「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規定之限制。」此一修正條文，等於是撤除了憲法對教育、科學、文化之經費的保障。歸納言之，保障教育經費的途徑有三：一為獨立稅源，二為訂定比率，三為需求面保障。美國即採獨立稅源方式，規定財產稅為教育財源，但由美國實施情形看來，此種方式無法達成保障教育財源充足與穩定的目的，在我國更是行不通。

其次，就訂定比率言，也可分為二種：一種是各級政府預算總額為母數，另一種是以國民生產毛額(GNP)為母數。過去憲法第一百六十四條採各級政府預算總額為母數，規定教科文預算在中央不得少於其預算總額 15%，在省不得少於其預算總額 25%，在縣市不得少於其預算總額 35%。被財政單位批評造成預算沒有彈性、浪費等。86 年民間教改團體提出的「教育經費國庫負擔法草案」則以 GNP 為母數，但財主單位仍然反對。此種訂定比率方式，根本問題在於教育經費內涵難以清楚界定，造成教育經費灌水現象。

第三種方式是從需求面保障，亦即先確定學校人員編制標準與設備標準等教育條件，便可從而計算出教育經費的需求。教育當局的職責主要是爭取提高學校人員編制與設備標準，自然就爭取到教育經費。例如，爭取降低班級學生數、電腦設備等。

上述三種方式中，第一種方式採獨立稅源的方式，並不可行，在國內也沒有人倡議；教育部與教育界人士贊成第二種方式，但財主單位極力反對；而第三種方式財主單位較能接受，也是比較合理的作法，且較符合績效預算(performance budgeting system)與設計計畫預算(planning-programming-budget system, PPBS)的原則，關鍵在於教育行政機關與學校要提出具說服力的計畫。

### (二)加強教育政策規劃，以提升經費運用的績效

根據設計、計畫預算制度(PPBS)的精神，先建立施政當局遠大而明確的目標，然後運用系統分析與成本效益分析及管理科學的方法，從數個可選擇的方案中，選擇最經濟有效的計畫方案，再分年按照績效預算的方法編成年度預算。使目標的設計(planning)、計畫的擬訂(programming)與預算的編籌(budgeting)三種相結合，以提升經費運用的績效。

政府財源有限，待辦事務繁多，教育經費的爭取必須有週詳的規劃，否則難以取得政府與民眾的認同與支持。我國曾經在 82 會計年度與 83 會計年度實施校務發展計畫的補助，希望教育補助與學校中程發展計畫結合，以發揮經費運用效率，立意甚佳，但由於教育補助項目與縣市及學校需求無法密切配合，以及執行時間倉促等因素，以致未能善用經費而中止。今後應加強各縣市與各學校對其教育發展目標與優先順序的規劃，由下而上，才能將有限經費用在最需要的地方。

### (三)教育部之地方教育補助宜兼顧均等與獎勵目標

一般說來，上級政府對下級政府教育補助的主要目標有二：一為均衡地區間的差異，二為獎勵辦學努力之地方政府。在均等化的目標方面，美國各州對學區的補助有一般補助與專項補助二種，而一般補助主要功能在彌補地區財力不均現象。為此，國內也有許多學者主張，教育部應給予各縣市一般補助，此種主張忽略了我國與美國地方教育行政制度的根本差異。美國的地方學區是單功能組織，只負責教育事務，州對地方學區的一般補助，學區不可能用到教育以外事務；而我國的縣市政府是多功能組織，如果教育部也給予縣市政府一般補助，縣市政府很可能用到教育以外事務，對教育的改善毫無幫助。因此，在根據教育部所擬「教育經費編列與保障基準法草案」第四條第一項規定，中央政府對教育事業之經費補助，包含「一般教育補助」及「特定教育補助」。而所謂「一般教育補助」是指用於教育事業支出，不限定其支用方式與項目。

教育部的經費補助重點，應在獎勵補助方面，以「一般教育補助」獎勵辦學努力及績效良好的縣市，而此種「一般教育補助」縣市政府可自由運用於任何一項教育措施。目前我國各縣市之間財力的差異主要由「統籌分配稅款」加以均衡(丁志權，民 88b)，但在獎勵方面，則缺乏機制，而美國在這方面則優於我國甚多。而在美國州對地方學區基本補助方式中，最適合我國未來需要的可能是結合型中的「基準額與保證稅額制」，此種制度可一方面具有均等化作用，另一方面也可發揮獎勵籌措經費努力之縣市。而結合型的補助方式，也是美國各州最流行的方式。

### (四)教育補助金分配宜考慮各項調整因素

我國教育部對地方的補助向來採專項補助方式，只有在 82、83 會計年度以公式分配補助款，類似美國聯邦政府 1980 年代以後所採用的「整批補助」方式。但該公式只包括各縣市人事費、學校數與班級數三個因素，這三個因素都只是教育需求方面。比較之下，而美國各州發展出來的補助公式就周密多了，其調

整因素有包括教育需求、學區財力與課稅努力程度、學區特性、獎勵改進等四方面，值得我國參考。

我國教育部對地方的補助採專項補助，其優點是可充分落實政策，但最大缺點是產生過度補助現象，每項補助都是偏遠地區學校優先，造成城市與偏遠學校資源豐富，常被批評為過度浪費，而最不利的學校是非城市與非偏遠的一般鄉鎮學校。要改善此種現象，教育部部分補助可考慮採「整批補助」方式，賦予縣市政府或學校較大的自主空間，使能對各種補助計畫通盤考量。

### (五)研議教育委員會制度，提昇教育決策民主化與專業化

教育經費的分配制度與行政體制的關係密切，美國地方學區制度的特徵之一便是教育委員會制度，在州的層級也設有教育委員會。除了美國之外，英國、日本等國亦有教育委員會制度。此種制度最大優點是可以提升教育決策民主化與專業化。我國在民國八十年，臺灣省政府教育廳召開臺灣省教育行政會議，便提出建立地方教育行政專業體系的構想，擬議設立縣市教育委員會，以期提升縣市教育行政決策的專業化與民主化(臺灣省政府教育廳，民80)。教育基本法第十條規定：「直轄市及縣(市)政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。」同條第二項規定：「前項委員會之組成，由直轄市及縣(市)政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣(市)政府定之。」。

### (六)建立教育基金制度，以增加財源多元化與經費使用的彈性

根據本研究結論，美國地方學區財源除大部分來自財產稅外，少部分來自收費、投資、借貸與募款等管道。由此可知，其籌措財源管道頗為多元。我國如果要運用投資、借貸與募款等管道籌措教育經費，可能必須先要建立基金制度，使教育預算脫離公務預算的限制。目前國立大學校院已實施校務基金制度，縣市教育經費與各國民中小學經費也可朝此方向規劃。

要特別強調的是，並不是成立教育基金以後，政府便可擺脫籌措教育經費的責任。公立學校教育基金專戶的來源主要仍然是政府撥款，而基金制度的最大優點是可以使增加財源多元化與經費使用的彈性，不但對教育發展有益，而且也有益於提昇經費運用績效。

總之，我國教育財政制度的建立，在目標上應同時追求公平、自主與效率，而其內容應包括財源籌措方面、經費分配方面與制度方面。上述六項建議的第一項是屬於財源籌措方面，第二、三、四項屬於經費分配方面，而第五、六項

屬於制度方面。

## 捌、參考書目

- 丁志權(民 88a)。中美英三國教育經費財源與分配制度之比較研究。  
台北：師大書苑。
- 丁志權(民 88b)。我國國民教育經費補助制度的回顧與前瞻。載於  
中國教育學會主編，*跨世紀教育的回顧與前瞻* (pp. 193-222)。  
台北：楊智。
- 王正、徐偉初(民 80)。財政學。台北：國立空中大學。
- 行政院主計處(民 88)。中華民國臺灣地區國民經濟動向統計季報，  
85。台北：行政院主計處。
- 臺灣省政府教育廳(民 80)。地方教育行政專業體系之研究。台中：  
臺灣省政府教育廳。
- 謝文全(民 84)。比較教育行政。台北：五南。
- Alexander, K. & Salmon, R.G.(1996). *Public school finance*. Boston : Allyn and  
Bacon.
- Burrap, P.E., Brimley, Vern & Garfield, R. R.(1999). *Financing education in a  
climate of change* (7th ed.). Boston : Allyn and Bacon.
- California Department of Education(1998). *Report on the Governor's budget for  
1998/99*. California : Author.
- Odden, Allan & Clune, William H.(1998). School finance systems: Aging structures  
in need of renovation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20(3),  
157-177.
- Swanson, A.D. & King, R.A.(1997). *School finance*. N.Y. : Longman.
- U.S. Department of Education(1997). *Digest of education statistics 1997*.  
Washington, D.C. : Author.
- Webb, L. Dean、McCarthy, Martha M. & Thomas, Stephen B.(1988). *Financing  
Elementary and Secondary Education*. Ohio : Merrill Pub.Co..

# The Current Position and Issues of Public School Finance System in the U.S.A.

Chih-Chyuan Ding

## Abstract

Since August 1<sup>st</sup>, 1999 the organization and functions of Taiwan Provincial Government were reduced. In fact, our government system has become two-level system. The 170 provincial senior high schools and vocational high schools will become national high schools. Since various educational reform measures are proceeding, several new education laws has promulgated. We need to restructure a new education finance system.

In this paper, the document analysis method is used to explore the present status and issues of public school finance system in the U.S.A. In the conclusion part, this paper draws sixteen findings as a summary, and six recommendations are made for improving the school finance system of our country.

Key words : school finance ; educational finance ; the United States education