

特殊教育的經濟學基礎

張 倉 凱

摘要

在「資源有限，教育需求無限」的情況下，及衡量目前政府的狀況，我們必須面對一項基本的經濟難題，就是如何將有限的資源做最佳的運用，以滿足無窮的慾望，此即經濟學上資源稀少性的問題。本章即以經濟成本的考量，從教育經費的來源、支出、運用及教育資源的分配，教育機會均等與特殊教育的涵義，及特殊教育法、身心障礙保護法對經費的保障條文等方面加以論述，以提昇特殊教育的品質。

中文關鍵詞：經濟學，特殊教育

英文關鍵詞：economics，special education

前言

經濟學，是在於研究人們如何在眾多選擇中做選擇，是一個社會成長脈動的根本，無論在人文、科技、教育等各方面的發展，均仰賴「經濟」來維持全民的生存。

經濟學它是研究小選擇(我應該選擇果汁或是汽水)和大選擇(我們是否為了維護環保而廢除核四)，它是個人選擇、團體選擇、及政府選擇的一門學問。生活給了我們每一個人的時間和其他資源多種用途的大範圍，而經濟學就在探討我們如何在眾多選擇中做選擇。既然經濟學是關於做選擇的，它必然與人類所有行為相關(吳文清，民84)。

由此可見，我們每天都必須面對許多經濟問題。因為經濟就是生活，而生活就是工作與享受。工作與享受的問題就是生活問題，也就是經濟問題。為什麼生活會有問題？經濟會有問題？是因為社會沒有足夠的資源讓我們盡情享用，這種相對於我們的慾望，不能予取予求的資源，就是資源的稀少性(scarcity)或說是有限資源。

資源不可能是無限的，我們日常生活的經濟行為，就是選擇行為。由於資源的有限，讓我們有了取捨、選擇，以滿足現在的生活。換句話說，經濟，它時時刻刻都圍繞在你我的週遭，我們也要不斷的去選擇。而在這過程中，不外乎有消費、生產、交易、分配等日常的生活問題。

從經濟學問題（即選擇問題）中可以發現到在此學科中有幾項非常重要的觀念－機會成本（opportunity costs）、遞減效應（margin effect）、比較利益法則（Law of Comparative Advantage）、生產可能線（production possibility curve, 簡稱 PPC）（張清溪、許家棟、劉鶯釗、吳聰敏，民 87）。

而教育經濟學即是一門跨科技整合的學科，其興起的背景在於就學人數的增加以至於教育資源運用的不足、使用的稀有、分配的困難及教育成本的增加。因此，將教育與經濟的概念相結合，運用經濟科學的方法來解決教育所面對的難題，促使教育資源能夠做有效的分配與充分運用及加速社會全面的發展與進步的前提下，教育經濟學更顯出它的重要性（陳孟哲，民 90）。

由於教育的普及與推廣，各國政府均視教育事業為一重要的公共服務，固經費多由政府支出。而隨著國家經濟的繁榮與時代的進步，國內長久以來受到忽視的特殊教育近年來開始受到重視，民國八十六年所修正的特殊教育法也為特殊教育的經費預算分配訂定了最佳的保障。人權觀念的興盛，弱勢團體的教育機會愈來愈多，加上教育機會均等的倡導，有特殊需求的學生在教育優先區的原則下，是越來越受重視了。但是在「資源有限，教育需求無限」的情況下，及衡量目前政府的狀況，我們必須面對一項基本的經濟難題，就是如何將有限的資源做最佳的運用，以滿足無窮的慾望。此即經濟學上資源稀少性的問題（張清溪、許家棟、劉鶯釗、吳聰敏，民 87；陳孟哲，民 90）。

在這些問題中，教育經濟學的考量就有以下幾點：

1. 教育發展經費的來源。
2. 如何妥善分配教育經費。
3. 如何透過教育發展以達教育均等原則。
4. 特殊教育法對經費的保障條文。
5. 身心障礙保護法對經費的保障條文。

由上所述，我們可以為特殊教育經濟學下一個定義：

教育經濟學是應用經濟學的理论基礎與原則，研究在國家整體發展狀況下，如何有效的「生產」教育經費、公平且合理的「分配」教育經費、如何讓受教者充分的「消費」教育經費以及在公開的原則下來「交易」教育資源，促使整體教育均衡發展，及教

育對社會進步的影響。而在經濟成本的考量上，衡量最大的經濟效益及在整體教育經濟中作一個取捨，即是特殊教育經濟學的基本觀念。

以下就教育經費的來源、支出、運用及教育資源的分配，教育機會均等與特殊教育的涵義，及特殊教育法、身心障礙保護法對經費的保障條文。

壹、教育經費的來源

我們都知道，巧婦難為無米之炊，若是國家整體財政艱困，要辦好教育是不可能的一件事，因此，要使教育正常化的前提是必須要先有穩定的財政收入。而這些收入包含了：

一、 稅收

我國的稅收有國稅（所得稅、關稅...等）、縣市稅（營業稅、牌照稅...等）。教育事業則有中央及地方政府來辦理，而這些教育辦理所需的金額，就由這些稅收支應。所以，取之於民，用之於民，要使國家整體的發展順暢、社會進步，就應該盡納稅之義務，使納稅人平等分擔稅負，而稅收應給予學生平等教育的機會。

二、 學費收入

「使用者付費」一直是國人較弱的觀念，由於學童一天有三分之一的時間在學校，其所運用的社會資源多不可數，除了政府的補助之外，學費的繳納，亦是一種平均成本的經濟概念。一般而言，除了國民教育是直接由政府補助，其餘的教育經費均是民間與政府共同負擔，其餘再由學費補足。因此，學費的徵收與調整，除考慮了教育成本及物價因素之外，教育的附加價值，外溢效果（spill-over effect）及人民生活水準的內涵亦應列入考慮。

三、 經營收入

教育為非營利事業，因此，營運收入非教育經費的重要收入。近來，學校教育的轉型，已有些學校單位成立校務基金會，以增加學校的收入，當然，政府的補助將會趨減。未來的學校公辦民營化都朝這個方向進行。

四、 捐款收入

我國課稅的制度下，以捐款的名義，相對的減少課稅，是許多企業家常做的一件事。捐贈的款項、金額雖可視為教育經費的來源之一，但卻不是固定的，如景氣的影響就可能影響捐款的來源（熊秉元、劉玉玫、簡慧美、林秋靜，民 89；林寶貴，民 89；陳孟哲，民 90）。

貳、教育經費的支出

一、 政府教育經費支出現況

教育經費如何合理有效運用，可能較教育經費的籌措與供應問題更為重要。在未取消教科文預算之下限前，以往省、縣的教科文預算支出都已超過 25% 和 35% 的規定，中央則幾乎達到 15% 的要求，有些縣市國民中小學的教育經費預算超過總預算的 50%，負擔非常沉重；但大部分幾乎花在人事費用上，至於設備教材費用的比率卻不高。儘管我國教育經費的預算編列已相當沉重，負荷過大（從民國八十三年至八十六年，各級政府的教育經費高達占國民生產毛額之比例約 5% 到 6%），政府花費在教育的經費不少，然而有些縣市的教育經費並不充足，造成城鄉的差距，在教育經費無法大幅擴充之際，教育經費的運用與分配更顯得重要。從數字上可以看出政府對於教育事業已投入相當大的經費，未來若欲增加教育的預算，確屬不易。而擴大民間資源的投入，並妥善分配有限資源，當前重要的發展方向。

以高職特教班為例：高職特教班經費補助分為以「班」及以「校」為單位，以「班」為單位之經費補助項目有鐘點費、導師費、特教津貼、行政費、材料補助費、器材維護費、活動補助費、教材補助費，合計每班約一百萬元；而以「校」為單位之補助經費項目有校內教師研習費、差旅費、導師費、特教津貼等人事費用，各校約十五萬至十八萬不等

參、教育資源的分配原則

從經濟學的觀點來看，任何的資源都是有限的。教育資源當然也不例外，適當的分配，以求資源使用的效率（efficiency）及績效（accountability），是教育經濟學研究的重點，綜合國內外學者（Odden, A. R. &

Picus, L. O., 1992; Webb, L. D.; M. M. McCarthy & S. B. Thomas 1988; 林寶貴, 民 89; 陳孟哲, 民 90; 熊秉元等, 民 89; 王家通, 民 87) 對教育分配原則的看法:

一、 均等原則

從用途來分, 教育經費大約可分為幼稚教育、國民教育、中等教育、技職教育、高教教育、社會教育及國際文化教育經費等項目; 若從性質來分, 可分為投資性、消費性、研究發展性及獎助性經費等。所以, 在教育的經費的分配, 首先要符合均等原則, 使國民有均等的教育機會, 所有學生都有受教的權利, 而教育經費除了應普遍分配在各地外, 對於貧困及偏遠地區的教育及特殊學生、身處不利環境的學童.... 等, 更應特別注意其經費分配的均衡性。係因經費的來源乃出自大眾所繳納的稅收。

二、 公平原則

係指不論學生不同的需要、不同的教育形式與不同的地區, 都能公平的分配教育資源。尤其身障團體更是屬於弱勢族群, 再分配教育資源時, 更要秉持公平原則對待之。

三、 經濟的原則

根據事實的需求而做適當的分配, 換句話說, 資源要分配得宜, 該用則用, 勿只為了消耗編列的預算, 就濫用公帑, 造成資源的浪費, 更使得迫切需要的地方無法適時的獲得支援, 而未有經濟的效應。

四、 效率及績效的原則

效率是指以最低的成本獲取最高的效益; 而績效則是指一件事件的效果或目標的達成。將這兩種概念對於教育、基本觀念, 是教育專業工作者應對教育結果負責, 進而提昇教學品質。由於教育預算的取得, 必須與其他的部會相互競爭, 可謂得來不易, 在固定的預算總額下, 如何能夠做最多且最重要的事, 又能夠節省民脂民膏, 是教育經費在考慮如何分配, 如何使用的重要原則。

五、 民主原則

民主的意義在於教育使每個人覺得在國家事物中有其重

要性，因此，在教育上大家有其權利、意志來決定影響教育的方向。在民主時代，民意為主流，當然，在教育資源分配上更需由大眾意志加上專家的意見，所謂「多元參與，一元決定」。由教育專業人員參與提供意見，或組織委員會研商，而不由主管擅自決策。

六、 彈性原則

整體社會的環境不斷的在變動，要求當然也會跟著不同，各地區間的時空背景不同，所面對的問題也有所差異。因此，在教育經費的分配原則與支用，應根據實際需要而做改變，不應一成不變。更要使教育經費能因時、因地、因事做適當的調整，以符合時代的要求，並解決地區間所面臨的不同困境，是教育經費運用上的重要原則。

七、 優先原則

教育部於民國八十三年提出「教育優先區」的政策，對於急需教育經費的地區給予優先的補助，讓教育資源貧乏的地區或需要特別幫助的學生給予優先協助。而在此原則之下，可依據三項細則實施：

1. 時間分配：在教育的時間上應先分配給誰？而後給誰？
2. 經費分配：各級各類教育的發展，何者應多？何者為少？
3. 邏輯分配：教育應先重視幼稚教育、初等教育、中等教育或高等教育，在分配上孰為優先？

因此，在這錯綜複雜的工作中，應先建立先後順序，優先運用「教育最需，用途最廣」、「花費最少，功效最大」、「經費所能負擔」等項目上。

八、 公開原則

教育資源的分配、運作、管理，應在公開、透視的狀況之下進行，讓學生、家長、學校、社會人士有機會參與監督，藉以溝通觀念，分享經驗，建立共識。如此的作業程序，更能節省整體無謂的浪費。

九、 福利原則

教育經費來自於全民的納稅，當然應用在照顧學生的學習、健康、生活上，具體的說，教育經費的補助款項乃運用在學生在校的一切生活上，舉凡電腦教學、飲水問題、運動器材.....等，都是可以讓學生蒙受實例的工作。所以，此原則分配是必要的（張清溪等；陳孟哲，民 90）。

肆、教育機會均等在特殊教育的涵義

一、教育均等的涵義

台灣地區近幾年由於經濟的快速蓬勃發展，國民所得年年不斷升高，人民在不愁溫飽之際，開始大力提倡心靈的自我提昇與基本知識的渴望需求，因此，在受教育的權益上，應極力做到機會均等原則，從國內外者的討論當中，可以歸納何為教育均等：

1. 重視入學機會的均等，強調具有相同的個體，不論其社會階層、社區。
2. 重視受教者接受符合其能力發展的教育。
3. 重視個體接受最低年限的教育，強調每一個個體無論背景如何，皆能在相同的學校，接受最低年限的教育課程，並享有相等的教育機會。
4. 重視受教過程相同，強調同一地區內的不同學校，應享有相同的教育資源；對於落後偏差或不利地區的學校，則透過行政措施或實施補償教育，以利各區教育均等發展。

更有學者將教育均等的概念做以下的整理（Wise, 1972；引自陳孟哲，民 90）：

1. 負向式定義（negative definition）：不指出教育機會均等為何，而是指出何者是教育機會不均等。換言之，教育機會均等存在於「教育機會不因其父母經濟背景及居住地區而有所不同」。
2. 充足式機會定義（full opportunity definition）：認為教育活動應該給每個學生充足的機會，讓學生充分發揮能力。
3. 基礎式定義（foundation definition）：規定學區的最低教育支出，及對每個學生應有的教育經費。

4. 最低成就式定義 (minimum-attainment definition): 應提供資源，直到每個學生具備最低限度的學業成就。
5. 平等式定義 (leveling definition): 分配學生的資源與其能力成反比，也就是對文化、刺激不利者施予補償教育。
6. 競爭式定義 (competition definition): 對較有能力者應投入更多教育資源。
7. 分類式定義 (classification definition): 將學生分類後，依學生不同的需要而做不同的資源分配。
8. 一視同仁定義 (equal-dollar-per-pupil definition): 每個學生都得到相同的教育資源。

參考國內外學者的論點，筆者對於教育機會均等的觀念下的統整：

1. 受教育的起點均等，而非齊頭式的平等。
2. 受教育的過程均等，不會因其背景而有所差異。
3. 受教育資源分配的機會均等。
4. 受教育的距離均等，無論身處何地，均可接受完整的教育。
5. 每個教師均能「因材施教」、「有教無類」。

二、教育均等在特殊教育上的意義

從教育均等的定義來看，我們不難發現，其中許多理念與特殊教育的觀點不謀而合。我們可以說：教育機會均等對特殊教育來說，則是依據個人的天賦智能，充分給予發展機會。而教育的實施要顧及學生的個別學習能力，無論是資賦優異、智能不足、身體感官缺陷...等，均應因材施教（郭為藩，民71）。根據教育部全國第二次特殊兒童普查，尚有 2.58% 的特殊兒童，總數達到 1946 人，這些兒童都沒有接受任何形式的教育，連入學的機會都沒有，更遑論接受適性的教育了。從人道立場來看，這是剝奪這些特殊學童的權力，更不符合我國憲法所定接受義務教育之精神。如過未能給予他們均等的教育機會，提供特殊的教學方式，將來在社會上就會失去競爭的能力，相對的，屆時，社會成本的付出將會更高。

伍、特殊教育經費的法源

一、資源分配公平性在特殊教育上的意義

1. 水平公平

偏遠地區由於學生人數教少，所以教育經費如果依水平公平的原則來分配，則因學生人數少而所得到的分配相對偏低，以至於無法擁有一些教學的設備。如電腦、圖書館等。若是將特殊兒童的人數和一般學童相比，則此分配原則對於特殊兒童是不利的。

2. 垂直公平

根據垂直原則，某些兒童的差異是被承認的，並且依兒童的差異性給予適當的補助經費。目前政府所推動的「優先教育區」即是運用此原則。

3. 機會公平

這是對特殊學生的機會公平，針對他們的特殊需要而做因應性的教學、生活、職業訓練、休閒...等的調整。讓他們在有尊嚴的狀態下接受適性的教育，達到教育均等的目標。

二、特殊教育法對於經費及教育資源分配的內容

教育部（民 86）在新修訂特殊教育法之後，許多學者檢視了新舊法規的異同（胡永崇，民 86；吳武典，民 87），其中歸納了有關在特殊教育經費方面的相關條文：

1. 特殊教育預算，在中央不得低於當年度教育主管預算百分之三，在地方政府不得低於當年度主管預算百分之五。（第三十條第一項）。
2. 中央政府為均衡地方身心障礙教育之發展，應視需要補助地方人事及業務經費以辦理身心障礙教育。（第三十條第三項）。
3. 各級主管教育行政機關應每年定期舉辦特殊教育學生狀況調查及教育安置需求人口通報，出版統計年報，以作為規劃特殊教育及教育資源分配之依據。（第二十三條）
4. 免費身心障礙教育向下延伸至三歲。（第九條）
5. 接受國民教育以上之特殊教育學生，其品學兼優或有特殊表現者，各級政府應給予獎助……。前項屬身心障礙者，各級政府應減免其學雜費……，（第十九條）
6. 對於就讀幼兒教育機構者，得發給教育補助費。（第二

十五條)

7. 身心障礙學生予接受國民教育時，無法自行上下學由各級政府免費提供交通工具；確有困難而無法提供者，補助其交通費。(第十九條)
8. 就讀特殊學校及一般學校普通班之身心障礙者，學校應依據其學習及生活需要，提供無障礙環境……必要之教育輔助器材及相關支持服務。(第二十四條)

三、身心障礙保護法經費補助條文

在新修訂的身心障礙保護法（內政部，民86）中，也針對身心障礙者的經費補助亦有詳加規定：

1. 身心障礙福利經費來源如下（第九條）：
 - （一） 各級政府按年專列之身心障礙福利預算。
 - （二） 社會福利基金。
 - （三） 身心障礙者就業基金專戶。
 - （四） 私人或團體捐款。
 - （五） 其他收入。
2. 身心障礙學生予接受國民教育時，
無法自行上下學由各級政府免費提供交通工具；
確有困難而無法提供者，補助其交通費（第二十條）。
3. 身心障礙者參加社會保險，政府
應視家庭經濟狀況及障礙等級，補助其保險費，
但極重度及重度者之保險費全額由政府負擔（第四十四條）。
4. 教育主管機關應視身心障礙者之
殘障等級，優惠其本人及子女受教育所需相關費用（第二十二條）。
5. 身心障礙者及其監護人……等，得憑身心障礙手冊，半價

優待（第五十條）。

6. 身心障礙者及其監護人……等，得憑身心障礙手冊予以免費，其為私人者，得予半價優待（第五十一條）。

陸、結語

隨著國際人權法案、兒童權利公約、世界關心殘障者行動方案等有關人文主義的思潮，國內關心身心障礙者的行動也愈來愈積極，從教育上、經費補助都可以看出國內政府以及民間團體的努力。從教育的觀點，一切以平等、均衡為原則，而平等參與的先決條件有（何華國，民83）：

1. 認知的喚醒：從排斥到接納，從接納到真心關懷。
2. 醫療照顧：醫療系統確實的通報、治療。
3. 復健：對於仍有運動機能的障礙者需提供復健服務，定時的各項治療是不可缺乏的。
4. 支持性服務：應提供障礙者所需的輔具，使其能夠順利行動，以增進日常生活的獨立水準，並行使其權利。
5. 教育：對於障礙兒童至成年者，均需給予均等的教育機會，使其能夠順利求取知識，以利在社會上求得獨立生存的能力。
6. 就業：各種求職場所不應該剝奪障礙者的工作權利，他們的經濟所需除了政府機構的些微補助，仍須靠自己謀生，因此，他們的就業機會更是不容忽視。
7. 生計維持與保險：根據法令的保障，其生計及保險是社會福利工作必要之一。
8. 家庭與個人生活的完整性：沒有匱乏的經濟，才有完整的生活，家庭的健全才會因應而生。
9. 政策制定與規劃：各國應確保在所有相關的政策制定與全國性的規劃中，會將殘障的層面包括進去。
10. 立法：各國為達成殘障者充分參與及平等的目標所

採取的措施，有責任去建立其法律的基礎。

11. 經濟政策：更需為障礙者開創就業機會，為社會及國家整體增添財政的正向功能，更能減低社會成本，提昇競爭力。

我們可以預見未來對於身心障礙者的經費補助及特殊教育經費將大幅成長，但是，若我們仔細沉思，花了大筆的經費，學生是否能真正受惠？教師在教學上是否真正得到便利？特殊教育是否真正的落實？這些成效的評估的確值得深思。若是不能使成效顯現，則易使得社會大眾產生「特殊教育經費浮濫」的負面印象，亦有損寬列特殊教育預算之本意。

（本文作者現職為臺北市立雙園國民小學教師兼特教組長，臺北市立師範學院身心障礙研究所碩士班研究生）

參考書目

內政部（民 86）：身心障礙保護法。

王家通（民 87）：論教育機會的均等與公平—以概念分析為中心。教育政策論壇，1（2），118—131。

何華國（民 83）：殘障者機會均等標準規範簡介。特教新知通訊，2（2），1—2。

吳文清（譯）（民 84）：經濟學的基礎。台北。台灣西書出版社。

林寶貴（2000）：特殊教育理論與實務。台北，心理。

教育部（民 86）：特殊教育法規選輯。

張清溪、許家棟、劉鶯釗、吳聰敏（民 87）：經濟學。台北，翰蒼圖書。

陳孟哲（民 90）：國教經費補助項目與國小教育機會均等之分析。國立台南師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版。

郭為藩（民 71）：特殊教育的發展與理念。台北，景文。

熊秉元、劉玉玫、簡慧美、林秋靜（民 89）：特殊教育經費運用的探討。特殊教育季刊，76，5-16。

Odden, A. R. & Picus, L. O. (1992). School finance : A policy perspective. NY : mCgRAW-Hill.

Webb, L. D. ; M. M. McCarthy & S. B. Thomas (1988). Financing Elementary and Secondary Education. Columbus : Merrill Publishing Co.