

壹、前言

臺灣的高級中等教育於2013年7月10日《高級中等教育法》通過後，正式邁入十二年國民基本教育時期，並確定自2014年8月1日起全面實施。《高級中等教育法》第1條規定：「高級中等教育，應接續九年國民教育，以陶冶青年身心，發展學生潛能，奠定學術研究或專業技術知能之基礎，培養五育均衡發展之優質公民為宗旨。」十二年國民基本教育（以下簡稱十二年國教）是在九年國民教育的基礎上，透過有教無類、因材施教、適性揚才、多元進路、優質銜接等五大理念推動，在七大總體目標中納入「促進教育機會均等，以實現社會公平與正義」與「充實高級中等學校資源，均衡區域與城鄉教育發展」。可見，教育公平是此一劃時代改革揭橥的核心價值（教育部國民及學前教育署，2018）。

十二年國教實施以高級中等教育階段為主，本階段為我國學制首度分化點，多元的辦學型態為本階段之特色，學制分成普通科、專業類科、綜合高中學程、實用技能學程、綜合職能科、體育班、建教合作班、進修部（日、夜間）等，大部分學校都設立一種以上的學制，其中有一半學校為完全中學，附設國中部；再者，辦學主體還有公、私立之分，公立高級中等學校又分成國立、直轄市立學校與縣市立。2014學年度503所高級中等學校中，有292所公立學校，占總校數近六成，私立學校211所，占總校數四成強；班級數之公、私立比率與校數比率相近，但私校學生數占總學生人數之比率卻略高於私校校數占比率。為全面推動十二年國教以達到教育機會均等的目標，教育部依據《高級中等教育法》第56條：「高級中等學校學生，符合一定條件者，免納學費。……高級中等學校得向學生收取學費、雜費、代收代付費、代辦費等必要費用……」與相關行政命令，規範高級中等學校係採取政府補助與學生自費的雙軌方式，學校向學生收取學費、雜費、代收代付費（使用費）、代辦費等收費項目，其中部分學生可以「有條件免學費」，就讀專業群科學生可以享有政府補助全額學費，普通科學生家年所得在148萬元以下者亦可由政府補助全額學費，稱為「免學費政策」。

免學費政策係我國十二年國教改革中耗資最多的政策，此因高級中等教育係首度於2014年納入國民教育的範疇，政府補助學生學費之額度依據前一（2013）學年度的收費標準，若以2013學年度私立普通科每生每學期22,800元和公立專業群科每生每學期5,400元計算，公、私立學校學費相差四倍以上。雖然2017學年度將專業

群科學生學費調高，使各學制學費一致，但最高額度仍維持22,800元，亦即學費收費標準從2008年之後即未調整。由於獲補助學生人數眾多，補助金額相當龐大，約占十二年國教法定保障預算每年額度的六成以上。當政府每年投入大量經費，長期補助學生學費以符合國民教育免費入學的精神時，是否能夠促進高級中等教育學校之間的財政公平（fiscal equity）？尤其私校財務獨立運作，當政府補助學生學費，加上多項重大補助政策，是否會影響私立學校向來標榜的財務自主性？十二年國教以「公平」為基本理念與重要目標殆無疑義，然則實施之後對於教育公平的達成程度如何？則有待以實徵數據分析證明之。本研究蒐集135所私立高級中等學校2012至2015學年度決算資料，目的在於計算各校辦學成本，並以公平量數衡量校際不均度在四個年度內的變動情形。此外，亦觀察有無附設國中部學校在四年內的成本變動，以及各組內的不均度變化。藉由成本指標與公平量數表現，檢視十二年國教對私立高級中等學校財政公平之影響，並為未來政策修訂方向提出建議。

貳、學校教育成本的計算方法

教育成本（education cost）指以貨幣折算教育活動所耗費資源的價值，其中包含學校教育成本（school cost），專指由教育機構（學校）支出的教育成本。若計算教育活動的每一單位成本（unit cost），則必須釐清平均成本（average cost）與邊際成本（marginal cost）的差別（Woodhall, 1987）。如果僅有一位學生，每生成本100元，若增加一位學生，總成本120元（可能數量增加，但總成本可能並不會等比例或大幅增加），在此案例中，每生邊際成本為20元，每生平均成本為60元。此因教育活動不具排他性（exclusiveness），當受教育者人數增加，例如在教室裡多增加一位學生，對於教師與其他學生的影響並不明顯，這也就是經濟學所謂邊際的概念。相同的班級成本（相同教師編制人數與設施），未必代表每一學生平均成本相同。「每單位」的數據資訊內涵是有一些陷阱存在，因為該數字會受到固定成本的影響。可見，單位成本計算與規模大小密不可分，亦要慎選計算的單位，例如每班單位成本就比每生單位成本更能代表教育現場實況。

教育成本又可以分成直接與間接：用於學校與學生的支出，稱為直接成本（direct cost）；至於學生捨棄所得、政府對教育機構稅收減免，以及校舍建築的租金、折舊等，則通稱為間接成本（indirect cost）。前者可透過某一段時期內的支出帳目計算，方法比較簡單，計算結果的成本數據比較精確；後者則必須透過估算求