

教育財政制度 與改革

陳麗珠——著



本書榮獲

科技部人文社會科學研究中心補助出版

行政院國家科學委員會2010-2012年「人文學及社會科學學術性專書寫作計畫」補助



心理出版社

| 自序 | 我國教育財政制度的改革課題

《教育財政制度與改革》一書，整理記錄了我國自2001年以來首度教育財政改革的過程。

教育財政學的理論與學校財務管理之隔閡

在大學任教「教育財政學」多年，作者發現教學過程中面臨最大的挑戰，不是在於學科的內容，而是在於協助學生克服對經費數據的恐懼感。不論是大學部、碩士班或是博士班學生，也不論是否已經在學校服務的在職生，一聽到「教育財政學」，總是預期會面對一大堆的經費數字和複雜的計算，以及讓人頭痛的表格和圖形，因此對於此一領域往往裹足不前！不僅如此，已經在中小學校擔任行政職務的在職生，雖然他們每天在學校裡的工作都和經費有關，也要費盡心思去爭取經費，但卻將教育經費的管理，包括年度預算的編列和動支等交由會計和總務負責，造成學校經費的籌措使用與學校教育目標脫節，浪費資源，相當可惜。

除了常見這類主動迴避經費問題的態度，還有一種常見的態度是「知其然，不知其所以然」。曾經有一年甄選國中小主任的考題是「請問貴校的經費從何而來？」很多應考的準主任們竟然都回答學校經費是「由教育局來」！可見一般的學校行政人員認為教育局應該把學校需要的經費送來，不用擔心，更沒有深入了解的必要。2001年以後，

中小學校比照國立大學逐漸實施基金預算，學校開始學習自籌部分經費，但公立學校的財政還是相當倚賴政府公部門的挹注，學校行政人員這種心態仍然普遍存在。

學校行政人員對於教育經費的隔閡，確實有其苦衷：中小學校行政大部分由校內教師兼任，這些教師在師資培育過程中並未接受此類課程的訓練，面對學校經費核銷的規定，學校行政人員們總有「隔行如隔山」的難處，無從下手；其中偶有教師團體對經費花用有所質疑，但因為背景知識不足，還是缺乏著力點。此外，國民中小學部分學校主計人員在近年來已經不再由教師兼任，逐漸改為專任會計人員或主任，然而專任學校會計常常會逾越管控預算和記帳等會計事務，認為自己應該決定經費在各處室之間的分配。結果使學校經費分配未必符合教育專業的考量，也和校長的決策權相左。

學校經費為什麼永遠不夠用？

我國的教育人員自外於教育經費的運作，引發一連串の後續效應。最常見的情形是：當面對外界質疑學校教育成效不彰時，教育人員大多以「經費不足」作為回答，比較簡短的回答就是「沒錢、沒人，所以沒有把事情做好」。此間隱含的意思就是：「如果經費夠多，我們才能把工作做好。」還有另一層解釋就是，因為他們沒有過問經費，所以事情沒有做好，不應該由學校行政人員負責。

其實，如果學校經費夠多，也未必能夠把事情做好。因為在被動的經費分配過程中，學校資源的多寡不是依照學校的需求而分配，也未必能夠協助學校達成特色的發展，加上各年度之間的變動可能很大，任何一個外在因素都會改變下一年度的學校預算數額與執行，學校即

使已經擬定很完善的多年度校務發展計畫，也會因故中斷，或是改變計畫以遷就現實。充滿不確定性的資源分配制度，結果就是造成學校在爭取經費時，會盡量擴大需求的預算數額，而一旦獲得經費時，會在時間內盡量用完，就是常見的「消化預算」，也招致不解其中緣由的人士逕以「浪費」稱之。

變動年代中，教育經費成為最重要的權力資源

這樣的教育生態如果是處在財政充沛且能穩定發展的環境下，應該還沒有太大的問題；但是面對一個財政緊縮、政治與經濟情勢變動不居的時代，一波波教育改革政策如浪潮般席捲教育體制，如果還抱持被動與自外於教育經費的態度，勢必無法跟上時代的步調與教育現場的實際需求。在今天，教育經費是所有教育活動的基本要素，各種教育改革政策都有賴經費的支援，任何政策的推動如果沒有充足的經費配合都只是口號，更是窒礙難行。

變動的年代中，各種教育改革主張都想要藉著政策議題與論述進入政府的政策議程中以獲取權力資源，經費就是最重要的權力資源之一。執行經費的多寡代表對政策的重視程度，如果沒有經費跟隨政策的立法，代表著政策並沒有認真要執行，只是政令宣示罷了。但是經費多寡與政策的成效之間並沒有一定的關係，許多耗費大量資源的重要政策只是代表政府行政部門對於權力分配的回應，至於執行的成效，仍端視評估者的立場而定。一般而言，政策的獲利者（贏家）會認為政策執行之後已經達成目的，實施成效極佳，而未獲利益者（輸家）則會認為政策沒有成效，形成各說各話的局面。然而經費的分配比任何的改革方向變化更快，可能會隨時調整分配方式，所以觀察政府是

否確實重視某一項政策的最好指標就是看經費的流向，經費愈多代表愈重視，同理可知，某一執行中的政策如果計畫中斷或是改變重點，也都是以刪減經費開始。可以說，教育經費和教育改革政策如影隨形，息息相關。

教育財政政策為公共政策的一部分

公共政策的本質使教育財政更加隱諱難懂，也使初學者望而卻步。在民主社會中，教育經費籌措與分配的決定本來就是公共政策的一環，例如從學前教育、國民教育、高級中等教育、高等教育、到成人終生教育各階段，教育經費如何分配，就很值得大眾的關心與討論。然而教育經費的數據和其他政府發布的統計數據一樣難懂，例如預算和決算之間就有很大的差距，財政主管部門使用的會計年度（fiscal year）和學校使用的學年度（school year）之間還有半年的差距；加上不同時間的物價指數波動，或是不同國家的幣值轉換，都會使經費數據的意義不同。不僅如此，政治人物引用的經費數據，往往因為立場不同而給予不同的解讀，使一般民眾對於經費的了解更不容易。

有鑒於此，本書結合教育財政學與教育政策的理論，探討我國教育財政制度與改革歷程，包括第一篇教育財政制度的理論基礎，第二篇我國教育財政制度與改革，及第三篇學校財務管理與政策執行，全書回顧我國自2001年以來教育財政之改革，與新制度建立後之運作。

本書撰寫架構

教育財政學（Education Finance）是一門研究教育資源籌措與分配政策實務的社會科學。在現代民主社會中，教育財政學在兼顧公共財

政目標與教育目標的前提之下，探討政府在制訂與實施教育資源籌措與分配的公共教育政策過程，以及政策實施之後對於各種利害關係人的影響等。換句話說，教育財政學的探討對象，已經涵蓋整個學校制度。與教育財政學相近似的學科，則是學校財政學（School Finance），兩者最大的不同在於涵蓋的研究對象有所差別。一般而言，學校財政學著重於中小學校的財務制度與運作，由於世界各國的中小學校經費由政府負擔居多，家長負擔較少，因此與國家公共財政系統的設計與運作有較密切的關係。再者，中小學校的經費來源以政府撥款居多，其餘由學校自籌的財源（學雜費與募款等）相對比重較少，因此學校財政學以探討公部門的公共資金為主；本（21）世紀初以來，世界金融秩序重整，許多國家面臨經濟發展瓶頸，導致財政緊縮，連帶影響中小學校財政，也使學校自籌經費逐漸進入學校財務行政的議程當中。

現代學校制度依其財務來源分成兩種：一為強迫入學的義務教育，由公部門（國家）負擔大部分教育成本，在我國為國民教育階段；一為由學生與家長依其意願自由選擇入學之選擇教育，由學生與其家長負擔較多教育成本，在我國為高等教育與終生教育階段。我國在民國90年實施的《教育經費編列與管理法》的第二條與第三條規範了教育經費的定義與全國總額下限的保障，其餘大部分條文著重於中央與地方政府在教育經費的分攤責任，以及兩級政府內的經費分配與審核機制等，對於選擇教育階段的財務並沒有太多的規範。因此，本書以「教育財政制度與改革」為主題，以《教育經費編列與管理法》立法實施前後的二十年間為時空背景，針對我國中小學校教育財政制度與問題進行探討。全書分成三大部分討論我國當前教育財政問題與解決

之道：第一部分先介紹教育財政制度的重要理論，包括：政府在公共教育財政的責任、教育財政政策價值觀、教育財政公平與適足；第二部分討論政府的教育財政制度與改革，包括我國教育財政系統、我國教育財政改革、教育經費基本需求、我國教育經費之保障機制、地方政府國民教育財政問題、國民教育補助制度等；第三部分討論學校財務管理與政策執行，包括：學校財務管理、學校教師員額編制與授課節數、學生補助與弱勢學生照顧政策等。綜觀三部分的鋪陳，結合理論與實務，期能為我國近二十年間教育財政制度的變革，包括從中央政府、地方政府、到學校層級，依照政策議題的發展加以統整，並積極展望未來，整理出我國教育資源籌措與分配政策的脈絡。

本書的第一篇討論教育財政制度的理論基礎，包括政府在公共教育財政的責任、教育財政政策價值觀，以及教育財政公平與適足等。

如果個人接受教育的相關活動都能夠完全歸納為私人的選擇行為，純粹為私有財，那麼教育財政學就沒有必要討論教育資源的籌措與分配等問題。本書在第一章首先確認政府對於公共教育應該具有一定的財政責任，原因在於教育活動雖不屬於純粹的公共財，但教育利益具有一定的外延性，使得受教育的個人在獲得教育的直接（個人）利益外，其他沒有受教育的人也可以獲得間接（社會）利益，因此，教育經費的籌措來源不僅來自於受教者（學生與家長），其他亦必須由政府、雇主與社會大眾分攤。其間經費的籌措與分配機制就是透過公共政策的制訂來約定。公共政策非僅由政府單方面所規範，而是必須經過政策的議題界定、議程設定、政策形成、政策採用、政策執行與政策評鑑等過程，由官方與非官方的政策行動者共同制訂。

政策過程雖然漫長且不可測，但整個政策發展的方向其實是由政

策的價值觀所左右，因此本書在第二章探討現代社會中的各種政策價值觀，作為教育財政政策討論的基礎。公共政策的第一類價值觀為包括爭取個人名利的自利價值觀，任何公共政策的立場都是由每一位社會成員自身利益（經濟與權力）出發；第二類為交代群己關係的社會價值觀，雖然社會中的每一成員都希望獲得最大表現自主空間，展現個人主義，但還是必須與社會集體秩序之間取得一定的協調與平衡，公共（含教育）政策亦受其影響；第三類為民主社會的政策價值觀，其中與教育財政政策最有關係者包括：自由（適應、選擇）、效率（經濟成長、卓越）與公平（博愛），這三種價值觀之間會有互動，也有衝突；至於哪一個價值觀獲得政策制訂者的認同，端視當代公民的集體意識。

教育財政政策的價值觀當中，自古以來最受到討論的當屬公平或正義了。第三章將討論焦點集中於教育財政公平。有鑑於社會正義與公平的追求，都有賴公共資源的分配方能達成，其中教育財政公平包含納稅人公平與學生公平，透過公平原則的確立，配合適當的公平量數，去衡量各個公平原則的狀況。1990年代以後，財政公平更進一步發展到適足的概念，希望資源分配不僅達到均等的狀態，更要求教育資源必須「適當且充足」地分配給每一位學生，使全體學生都能發揮其最大學習潛能。教育財政適足性的衡量方法除了以發展量數統計量之外，亦逐漸加入質性的成分，或是透過觀察，或是專家主觀判斷，期能檢視資源分配的適足程度。

本書的第二篇分析我國的教育財政制度與改革，從政府的收入與支出，到教育經費的籌措來源與原則之分析開始，逐步介紹我國現行的教育財政制度。本篇包括：我國教育財政系統、我國教育財政改革、

教育經費基本需求、我國教育經費之保障機制、地方政府國民教育財政問題，以及國民教育補助制度等。

第四章探討我國的教育財政系統，在我國現行的教育行政與學校制度架構之中，介紹我國公共教育財政系統及其運作，尤其是2001年以後教育財政改革之後的運作重點。

第五章討論我國2001年以後開始的教育財政改革。本章從教育財政改革的背景、《教育經費編列與管理法》之特色、《教育經費編列與管理法》執行與引發的問題，以及最近一次（2011年）《教育經費編列與管理法》的修訂重點、到教育財政改革的未來展望。

從第五章的立法改革過程開始，第六、七、八、九章進一步分析《教育經費編列與管理法》帶來的新機制：首先，第六章聚焦於《教育經費編列與管理法》中所規範的「教育經費基本需求」，本章分別介紹其緣起、模式建構、計算公式之發展、試算結果及檢討，以及公平效果分析等。

第七章針對《教育經費編列與管理法》對於教育經費之保障機制進行檢討。《教育經費編列與管理法》第三條規定我國教育經費總額的保障額度，隨後的各年度逐漸建立起教育經費的計算機制。本章分析保障前後教育經費結構、公私立教育經費分攤、教育經費與財政能力之關係、占各級政府歲出比率、各級政府間分攤教育經費、中央對地方補助款之變動、「國民教育優先」原則之檢驗、各級學校每生平均分攤教育經費，以及教育經費中的人事費與退撫支出等。

第八章討論地方政府層級中的國民教育財政問題。依序鋪陳出我國國民教育財政制度與運作，以及近年來我國國民教育發展現況與資源分配問題；接著以合併前的高雄縣市為例，分析地方政府教育財政

問題，包括國民中小學校經費與規模之關係、原高雄縣「地方基層建設建議經費」之分配與檢討，以及縣市合併之後如何開創新局等。

第九章討論我國存在多年的國民教育補助制度與問題。本章重點先介紹政府補助款的意義，以及美國聯邦與州政府對於地方學區的補助制度，接著回顧我國國民教育補助制度之沿革與發展、教育財政改革之前的國民教育補助計畫與其財政公平效果之檢討、《教育經費編列與管理法》實施後的國民教育補助制度、一般教育補助之分配與運作機制、特定教育補助之分配與運作機制等。

本書的第三篇探討學校財務管理與政策執行。學校層級為教育財政制度的基層單位，也是落實政策執行的機構，Lipsky 稱為「街頭官僚」（street-level bureaucrats），政策執行的成敗重任有一大部分決定於學校層級的執行情形。本篇包括：學校財政管理、學校教師員額編制與授課節數，以及學生補助與弱勢學生照顧政策。

學校執行教育經費的收入與支出，通稱為學校財務管理。第十章探討學校財務管理的架構與流程，主張教育經費的支用必須與學校校務計畫相結合。從學校校務的多年度長程計畫，到學校校務短程計畫，以及向上級機關申請的經費補助計畫，都必須在事前編列適當翔實的預算，再根據預算去確實執行。政策執行分成三個階段：事前的動員準備、適切的執行、到成為學校制度的一環，缺一不可。最後，政策還必須配合政策評鑑，檢討成效以決定來年是否繼續執行。

學校教育為勞力密集的產業，其中大部分的資源都使用於人事費用支出，因此學校人力資源管理成為學校執行的重要政策。我國自2001年以來由於教育改革與少子化等趨勢，牽動教育資源重新分配，直接衝擊到學校教師員額編制與授課節數的規定。第十一章討論學校

教師授課節數爭議之背景、國民中小學教師授課節數與員額編制現況與問題、國民中小學教師授課節數與員額編制相關法令、最後釐清學校教師授課節數的相關問題癥結。

本書的第十二章討論學校對學生收費時如何關注到弱勢學生照顧，包括：現行弱勢學生補助政策制度之實施、現行弱勢學生補助政策制度之特色、從政策性質檢討現行弱勢學生補助制度、從政策執行檢討現行弱勢學生補助制度、弱勢學生補助制度之影響與省思、重新設計弱勢學生照顧政策。

本書之完成，感謝行政院國家科學委員會與教育部、臺灣省政府教育廳、高雄市教育局，以及其他文教團體多年以來的委託研究專案經費補助；感謝國立高雄師範大學提供友善的學術環境幫助專業成長；感謝教育行政機關的長官與好友們提供參與政策規畫的機會；還有感謝多年來修習「教育財政學」的學生們在課堂中與研究中給我的挑戰與啟發，這些都是協助我能夠在教學之餘，一邊參與政府教育主管機關的教育財政改革政策規畫與執行，同時逐步完成一系列我國教育財政系統研究的重要力量。


本書中的各章節係由國科會歷年補助成果報告與教育行政主管機關委託專案研究報告等整理而成，其中部分已經公開發表在期刊或研討會議中，但仍有大部分的研究發現受限於期刊論文篇幅限制未能完整呈現，現以專書方式完整呈現。期能有系統地將多年來的研究成果做整理，與學術先進同好分享，尚祈多多指教。

目錄

C O N T E N T S

<i>Part 1</i>	教育財政制度的理論基礎	001
	第一章 政府在公共教育財政的責任	007
	第二章 教育財政政策價值觀	021
	第三章 教育財政公平與適足	041
<i>Part 2</i>	我國教育財政制度與改革	091
	第四章 我國教育財政系統	103
	第五章 我國教育財政改革	125
	第六章 教育經費基本需求	169
	第七章 我國教育經費之保障機制	247
	第八章 地方政府國民教育財政問題	279
	第九章 國民教育補助制度	337
<i>Part 3</i>	學校財務管理與政策執行	401
	第十章 學校財務管理	405
	第十一章 學校教師員額編制與授課節數	447
	第十二章 學生補助與弱勢學生照顧政策	475
	第十三章 結論：我國教育財政的挑戰與展望	497

本書作者相關研究專案	505
附錄一 《教育經費編列與管理法》	509
附錄二 國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則	515
附錄三 國民中小學教師授課節數訂定基準	521
附錄四 教育部國民及學前教育署補助國民中小學調整教師授課 節數及導師費實施要點	523
附錄五 高雄市立國民小學教職員工員額設置標準表	527



part **1** 教育財政制度的
理論基礎

我國向來對於公共教育相當重視，政府對公共教育的投入經費占國家整體財政支出之比重，在世界各國之間名列前茅。然而此一龐大的教育事業投資的運作制度（以下稱為教育財政系統）受限於歷史等時空背景因素，並未獨立運作，而必須依附在政府公共財政系統之下。職是之故，教育財政學（Education-Finance）在國內的發展起步相當晚，直到 1990 年代以後，教育改革潮流帶來教育鬆綁的精神，連帶使教育資源分配公平等相關議題受到各界重視，教育財政系統的革新才逐漸受到討論。換句話說，我國教育財政學的發展幾乎與教育改革運動同步而行；然而教育改革議題與政策能見度高，引發爭議也大，相對而言，教育經費收支事務存在於各種性質的教育政策中，教育財政議題必須跨界會計核銷系統，相形之下比較隱晦，所以財政議題在教育改革能見度並不高。



教育財政學在國內的發展

我國現行教育財政制度的發展，大約可分成四個階段：第一個階段可稱為「行政決定期」，時間在 1946 年至 1989 年之間。民國 35 年，國民大會制訂《中華民國憲法》，在第八章「教育文化」之第一六四條規定：「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。」以顯示我國對教育文化事業的重視。然而此一條文因為政府遷臺等諸多因素一直沒有落實執行，尤其是中央政府握有豐沛財源但卻未能落實其中的總預算 15% 使用於教育科學文化事業，僅是以補助款的方式對地方政府補助。這種情形到了 1989 年才有所改變。

第二個階段為「憲法保障期」，從 1989 年至 1997 年。1989 年，在立法委員的要求下，中央政府首度將中央政府總預算編足 15% 於教育科學與文化項目，雖然其後即被發現其中灌水的預算太多，但是至少已經逐步落實。此一階段中，教育部門的經費水漲船高，不僅是中央政府層級對國立大學的補助，連國民教

育也因為中央補助款的增加而豐沛許多，此一階段完成許多校舍建築新建與翻修工程。然而也因為硬體建設經費擴張速度過快，招致各界批評教育事務過度浪費，因此在民國 86 年國民大會修憲，將憲法第一六四條效力凍結，改以憲法增修條文第十條：「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。」規範之。從此教育經費的保障，從憲法位階退位，改而採取立法保障。

第三個階段為「無保障期」，為 1997 年至 2000 年之間，此一時期憲法保障已經凍結，雖然有行政首長的承諾，但教育經費是否已經減少，外界不得而知。此一階段很容易受到忽略的問題是，民國 86 年的修憲，同時凍結省政府的層級，全省 180 所的省立高中高職的經費，原來有憲法「省總預算支出的百分之二十五」的保障，在精省之後其實已經實質減少。此一時期教育團體與在野立委積極運作，草擬憲法保障之替代法案，行政院亦委託學者進行研究憲法保障取消後之因應方案，最後進入正式立法過程。

第四階段為「法令保障期」，從 2001 年迄今。民國 89 年底，《教育經費編列與管理法》通過，為第一個正式保障教育經費的法令。此一法令不僅是保障教育經費的總額，對於教育經費的定義、教育經費計算基準與基本需求、分配委員會的組成與運作機制、教育經費的評鑑等，都有明確的規範。自此重新建立我國教育財政制度，並牽動教育資源的分配與籌措。



教育財政與教育政策之間的關係

從以上四個教育財政學的發展階段來看，可以發現我國教育財政系統從來就不是一個獨立的系統，應該說教育財政系統是公共財政系統的一部分，而且因為教育經費在統籌統支的原則之下沒有獨立的財源，所以也就無法自外於政策過程的政治操作。教育政策為公共政策的一種，只要是需要使用公共經費的政策，在制訂的過程中，必定免除不了各種利益團體與政策行動者的影響，若

僅以教育財政理論與價值觀去檢視公共教育財政系統，往往會失望於其間的差異何其巨大。另一方面，如果教育財政學的討論僅限制於教育經費分配的實務，而不以相關理論作為基礎，則會因為缺乏價值觀等衡量標準，淪於分配金額增減的計較。

本書的第一篇「教育財政制度的理論基礎」鋪陳教育財政系統的基本理論，基於這些理論，由公共財政支應私人受益的教育活動才能獲得理論依據。其中最根本的問題是：當學生接受教育時，究竟是「誰受惠」？很明顯的是學生本人在學期間與完成學業之後都可以獲得教育的利益，然而學生之外的其他人，包括其家庭、社區、企業（雇主）、社會、乃至國家，是否都會因為學生受教育間接受惠？如果答案是肯定的，那麼第二個問題要問的就是「誰應該付費」？社會上的每一個人是否應該依照受惠程度的大小而分攤若干經費？接下來要問的就是：「如何分攤」？以及「分攤多少」？這兩個問題就得由公共租稅系統的運作機制來提供答案。公共租稅系統蒐集了社會大眾的稅金，如何在政府的運作機制之下移轉到教育部門，然後分配到各個學校（或學生）手中，這就是教育經費的籌措與分配機制。此一問題將在第一章「政府在公共教育財政的責任」中討論之。

然而這些資源分配的規則是如何制訂的？這些法令、規章、命令等，統稱為政策（policy）。教育政策在民主國家中尤其重要，因為政策應該是結合民意與行政、立法、司法部門的產物，其目的在於解決大眾共同關心的事情。教育政策雖然以解決教育問題為目的，但每一位社會公民的教育問題並不一致，教育政策分配的教育資源未必完全兼顧到各利害關係人的需求，因此洞悉教育政策從議題界定、議程設定、政策形成、政策採用、政策執行、到政策評估的政策過程（policy process），已經成為現代公民必須具備的知識。教育財政學探討的教育資源分配政策，更是決定教育政策的優先與權重，因此必須進一步了解驅動教育財政政策背後的數個重要價值觀（values）與價值觀之間的消長關係等，方能正確解讀教育財政政策的真正目標。本書第二章「教育財政政策價值觀」針對教育政策背後的重要價值觀做一綜合討論，以了解教育政策之起源與

執行，作為研究教育財政政策的基礎。

承第二章，在教育財政政策中，最重要的隱含價值觀有三個：公平、自由與效率，其中又以財政公平最為重要。本書第三章以「教育財政公平與適足」為題，針對教育財政公平價值觀在近數十年間的發展，包括公平的界定與衡量方法，以及財政公平對於政策制訂的影響等。1990年代開始，財政公平價值觀逐漸發展成為財政適足性的探討，相關議題包括：適足性的界定、適足性的衡量方法，以及公平與適足性之間的比較等等。第三章的後半段乃將適足性的討論納入。

執行，作為研究教育財政政策的基礎。

承第二章，在教育財政政策中，最重要的隱含價值觀有三個：公平、自由與效率，其中又以財政公平最為重要。本書第三章以「教育財政公平與適足」為題，針對教育財政公平價值觀在近數十年間的發展，包括公平的界定與衡量方法，以及財政公平對於政策制訂的影響等。1990年代開始，財政公平價值觀逐漸發展成為財政適足性的探討，相關議題包括：適足性的界定、適足性的衡量方法，以及公平與適足性之間的比較等等。第三章的後半段乃將適足性的討論納入。