

設立教育銀行芻議

劉 眞

民國五十八年七月，我由歐美考察教育返國。當時曾就個人考察所得，向政府提出加強當前教育設施之意見十項。其中有一項，便是建議政府設立教育銀行。翌年八月，教育部召開第五次全國教育會議，會前該部曾約集部內外人士分組研擬教育革新方案，作者被推為教育經費小組召集人。當將建立教育貸金制度及籌設教育銀行之管見，提請小組同仁指教。旋經各同仁同意列入教育經費革新方案內。八月廿八日下午全國教育會議舉行大會，全體代表復無異議一致通過。八月卅日（即全國教育會議閉幕後之翌日）中央日報曾以「教育銀行」為題，發表「短評」一則如下：

「全國教育會議，日前通過籌設教育銀行的方案，以加強教育資金的長期循環運用。我們認為這是一個極富建設性的具體建議。方案中除了對資金的籌措提供了可行辦法之外，對於基金的貸放範圍，也提示了明確的原則：如公私立教育機構，清寒而資賦優良的學生，教師專業進修等，都可以獲得適當的貸款，以之發展事業，或完成其學業的願望，或達到其進修的目標。這對從事教育工作

的人員，特別是有志進修和上進的青年，是一種莫大的鼓舞，為我們的教育發展，也開創了一個新的境界。

我們很希望教育銀行能早日設立起來，社會各界，尤其是工商企業界，都要傾囊捐助，使這個銀行的基金臻於充裕。不僅使我們這一代，也要使我們的子孫，都能受益無窮。同時我們也希望教育銀行將來貸款的範圍，能擴大到社會各階層青年，使他們在這種貸款支持下，有更豐碩的創造發明。」

足證大會決議籌設教育銀行一事，業已引起輿論界之重視。其後更不斷有呼籲從速成立教育銀行之言論，見諸一般報章雜誌。可是這項全國教育會議的決議為何至今未能實行呢？據說主要的由於政府財政當局的反對。他們反對的理由，大概不外以下幾點：

(一)目前全國公私立銀行已經很多，教育放款業務，儘可由一般銀行辦理，不必另設專業性的教育銀行。

(二)公立學校所需經費，政府每年均列有預算，學校只須按照預算開支，似無經常向銀行周轉經費的必要。

(三)私立學校多無充裕基金，財務每欠健全。教育銀行成立後，若貸款太多，恐有造成「呆賬」之可能。且若干私立學校負責人，常為社會各方面有力人士，難免不利用各種關係向教育銀行貸款。教育銀行在此種壓力之下，貸則風險甚大，不貸則困擾亦多。故政府對教育銀行之監督管理，必較其他一般銀行更為困難。

四過去各種專業銀行之設立，均以促進生產事業，發展國家經濟為主要目的，如農民銀行、交通銀行等是。教育為一種純粹消費性的工作，專以辦理教育貸款而成立銀行，自無利潤可圖，似與「銀行」之本旨不符。

綜合以上幾點理由來看，可知財政當局之反對設立教育銀行，只是從財務行政之本位主義的立場着眼，實有加以商榷的餘地。茲針對以上各點，略述個人的淺見如次：

(一)目前公私立銀行雖辦理教育貸款業務，但因非其「專業」所在，教育貸款僅佔全部業務極小部份。而一般文化教育機構，則以本身條件所限（如無適當之擔保品等），非至萬不得已，多不願向銀行貸款。至公教人員之子女教育貸款，則為數既小，貸期亦短，不足以真正解決公教人

員子女教育之困難。且一般銀行對教育貸款，多係被動性質，甚少主動的為發展教育事業而辦理教育貸款，故現有之公私立銀行，絕不能代替教育銀行，負起發展教育事業培植國家人才之任務。

(二)公立學校雖可按照預算支付所需經費，惟目前政府因限於財政負擔，每年所編學校預算，大部份屬於人事行政等經常費用，事業費往往所佔比例甚少。故學校如因教學需要，必須增加設備時，常感巧婦難為無米之炊。向政府請求增撥經費既屬不易，向銀行臨時周轉亦多困難。因而校務發展，大受影響。使一般有理想有抱負的校長，亦只能做到消極的被動的維持校務的進行，無法發揮積極的革新進取的精神。

(三)目前若干銀行發生「呆賬」問題，多係人謀不臧。若為防止「呆賬」而不願增設銀行，無異因噎廢食，自非「大有為」政府應有的做法。而且事實上，只要制度健全，辦法周密，一定可以避免呆賬的發生。例如台灣省教育建設基金委員會多年來貸予公私立學校的款項，從未聞有屆期不還的情形。台灣省中小學教師福利委員會最初舉辦中小學教師子女助學貸款時，亦曾有人顧慮貸款學生不能如期還款，可是十餘年來辦理的結果，一直保持「有貸有還」的記錄。所以政府對教育銀行之應否設立，決不要從消極的防弊方面去考慮。而且退一步講，倘若教育銀行果真有助於教育的發展與人才的培養，則即使有少數貸款不能如期收回，也不能算是國家什麼了不起的損失。更何況世界上沒有那一個國家的銀行，可以絕對避免呆賬的發生。所以銀行縱有發生呆

賬的可能，亦不構成否定銀行存在的理由。

(四)把教育視為純粹消費性的工作，這乃是過去傳統的觀念。今天大家已經普遍認定：教育乃是一種利益最大的投資。不過這種投資所獲得的利潤，往往不易為一般短視的人所覺察。至於農工生產事業，很快即可收回成本獲得利潤，故大家都願在這方面大量投資，而公私銀行亦樂於優先貸款。殊不知如果從國家社會的久遠利益來看，教育投資所獲得的利益實較一般生產事業更為鉅大，決不是可以用數字來估計的。而且教育銀行僅係以較低於一般銀行之利率貸款，並非絕對「無利可圖」。如此則於發展教育事業培養國家人才目標之下，尚可達成其經營金融業務之目的。

以上只是從消極方面，指出反對設立教育銀行的理由並不充分。現在，我想再從積極方面，說明教育銀行設立後至少可以收到如下的效果：

第一、可以減輕政府教育經費的負擔

大家都知道，目前我國每年政府預算中，教育文化支出佔極大的部份。而地方政府的教育預算，已遠超出憲法的規定。為什麼我們的教育經費負擔這樣重呢？就是因為政府辦的公立學校太多了。我們社會上，一向有著「教育國辦」的觀念。國民希望政府多辦學校，政府亦認為發展教育乃無可旁貸的責任。所以愈是有抱負的政府首長，愈肯花錢辦學校。這自然是很好的現象，可是如果從整體和久遠方面來看，這種「教育國辦」的觀念是值得檢討的。因為社會愈進步，經濟愈繁榮，則國民求知的慾望愈增加，政府自不可

能無限制的興辦公立學校以滿足國民求知的慾望。所以世界一般國家大都鼓勵私人或社團設立學校，以濟政府財力之不足。同時各國政府對於私立學校，亦多採取管理監督的態度。我們知道，「管」與「辦」不同，「管」是用政策法令去管，而「辦」則須政府出錢去辦，「管」是不需要花錢的，「辦」是需要花錢的。因此，我以為政府為減輕教育經費的負擔，似應改變「教育國辦」的觀念，採取「教育開放」的政策。最好遵照國父中山先生所昭示的「教育事業應由政府與人民協力共謀」的原則，將一部份非必須國家辦理的教育事業，盡量鼓勵民間經營（如同政府將公營事業開放民營一樣）。只要政府訂有完密的制度與辦法，民間經營的事業一樣可以推行國家的政策。不過在我國目前情況之下，能夠有錢辦理私立學校的團體和個人究竟不多，而純粹為教育青年辦理私立學校的為數更少。結果是真正熱心教育想辦私立學校的人沒有錢辦，願意拿錢辦私立學校的則旨在投資牟利。所以我建議政府為減輕增設公立學校的經費負擔，似可主動的貸款給一些熱心教育的人士，鼓勵他們辦理私立學校。此項貸款應該是比較長期的（十年或二十年），低利的，使私立學校於基礎穩定校務發達後按期歸還，將來即以此作為政府發展私立學校的循環基金。因此我認為政府應該設立一所教育銀行，負責辦理這種政策性的教育貸款事宜。如政府能經由教育銀行的貸款有計劃的發展私立學校，豈不是便可使公立學校不致逐年膨脹，變相的減輕教育經費的負擔嗎？

第二、可以貫徹「計劃教育」的政策

現在很多國家對於教育政策的推行，往往不是憑藉政府的行政權力，而是運用經濟的力量。例如美國的聯邦政府，依照憲法規定，是沒有教育行政權的。美國的大學，州立的由州政府主管；私立的由大學董事會負責。可是聯邦政府為推行其加強職業教育的政策，則特別指撥專款，補助各州發展農家事業職業教育。同樣，為推行國防教育與加強國防科學研究工作，也以補助或貸款方式，與各大學和研究機構訂立合約，使一般素以學術自由為標榜的學府，亦大都為着經濟的利益，協助國家政策的推行。其他英法等國，對學術研究與師資訓練等，也莫不採取類似方式，誘導學術機構與政府密切合作，以貫徹國家的教育政策。因為在民主政治體制之下，任何政策的實施，都不宜使用強制的手段。尤其教育學術界，常自居於超然的地位，不願受到政府法令的束縛，所以政府只有採取間接的方式，使他們自願與政府合作。而最好的辦法，就是政府提出所希望研究的項目或解決的問題，以及可能支持的經費，採取補助或貸款方式，由各學術研究機構自動申請。這樣在兩廂情願之下，學術研究機構獲得了經濟的支援，而政府也可解決所欲研究的問題。因為一個國家教育政策的重點，固然可從每年預算的分配上面表現出來，但是一般私立學校因非政府出錢辦理，自無法以正式預算控制其教育設施。所以只有透過貸款或補助方式，使私

立學校的教育設施能夠符合國家的教育政策。譬如國家現階段的教育政策若在發展職業專科教育，則對私立職業專科學校的創設或充實設備，優先予以貸款或補助。同樣，並可在職業專科學校設置較多助學貸金，及資助其教師研究進修。如果將來的教育政策有所改變，則貸款或補助的對象亦可隨之改變。而這種教育貸款或補助的業務，均可交由教育銀行辦理，這對「計畫教育」政策的貫徹，實可發生間接的推動作用。

第三、可以加速教育事業的發展

在我國目前情況之下，要加速教育事業的發展，必須從兩方面變管齊下，同時努力。為增加國民更多接受教育的機會，自不能不積極鼓勵私人興學。唯我國工商企業尚不十分發達，社會上具有雄厚財力足以興辦私立學校之社團或基金會為數極少。故政府如欲發展民間教育事業，必須先在經濟上予以支援，始能獲致實效。否則，所謂獎勵私人興學，恐將流為具文。而以俸利為目的的學店，亦必有增無減，所以擬以政府應該主動的物色一些具有熱忱與經驗的教育專家，貸款給他們，請他們開辦國家所需要的各類私立學校。等到這些私立學校校務具有基礎以後，分期償還貸款。依照台灣目前很多私立學校發展的情況來看，凡具有十年或二十年歷史的學校，不僅校舍林立，規模粗備，而且經濟上也都達到「自給自足」的地步。可見一般私立學校每年學雜等費的收入，除正常必須開支外，尚有餘力可資發展校務。故政府貸款給一些教育家們辦理私立學校，

絕可如期收回貸款，而無發生呆賬之虞。這豈不是既可減少政府辦理公立學校的經費負擔又可增加國民接受教育的機會嗎？其次，對公立學校而言，政府每年固然編列預算維持其開支，但目前因政府財力有限，各級學校所能分配到的多係經常費用，至事業費則為數極微。一般學校多以學雜費收入增建校舍，充實設備。可是學雜費收入，往往僅足供修補校舍及增加零星設備之用。學校欲增添較具規模的建築，則又感不敷。例如一所省立中學要想修建科學館或圖書館，常需新台幣數百萬元，而學雜費收入僅有數十萬元，向政府請撥專款既屬不易，結果只有將大的修建計劃擱置下來，而將數十萬元的學雜費零碎支用。如果學校能向銀行周轉二、三百萬元，連同原有學雜費數十萬元，則此項修建計劃即可實現。近年台灣省很多公立學校之所以能夠完成一些頗具規模的校舍，如科學館、圖書館等，即係因有台灣省教育建設基金會予以貸款周轉的緣故。如果政府能夠設立一所教育銀行，不僅可以貸款給一些教育家創辦私立學校，而且亦可予公立學校以周轉的便利，實現其建設學校的理想。這不是可以從兩方面，來促進教育事業的發展嗎？

第四、可以培養國家所需要的人才

一個人能否發展其天賦的潛力，端視能否接受適當的教育。故教育機會的平等，已為近世各國共同追求的目標。但在實際上，目前真正做到教育機會絕對平等的國家並不多見。即就素以民主主義相號召的美國而言，一般國民往往因經濟

環境的差異，無法接受相同的教育，成為教育機會平等很大的障礙。例如美國在很多地區，富家子女進入師資優良設備完善而學費昂貴的私立中小學，貧家或中產之家的子女則進入各種條件較差的免費公立學校。尤其在高等教育方面，近年美國若干著名私立大學因學費增加過高，貧苦青年失去入學機會，以致引起青年反對，發生學潮。日本近來一部份大學亦有因學生反對提高學費而發生學潮情形。足見經濟問題，實為影響教育機會平等的主要因素。國父中山先生為打破「富者能讀書，貧者不能讀書」的不平現象，主張實施公費教育，實為一項最富革命精神的崇高理想。不過在民生主義尚未徹底實現之前，要想實施全部的公費教育，自有很多困難。所以目前只有以獎學金和貸金制度，來滿足一部份清寒優秀青年求學的願望。不過就獎學金制度與貸金制度二者比較而言，貸金制度實更能發揮培養人材的效用。因為：(一)目前政府及若干基金會雖設有各種獎學金，但獎學金之核給，係以各校學業成績為主要標準。殊不知各校之間分數寬嚴極不一致，若純根據分數給予獎金，並不絕對公平。(二)對在校學業成績優良之學生，固應予以獎勵；但對學業成績較差確屬埋頭苦學之學生，似亦應予以獎勵，因「肯努力」之青年與「分數高」之青年將來在社會上，均可有所貢獻。事實上，前者或較後者貢獻為尤大。但若僅有獎學金之設置而無貸金之設置，則志切上進之青年常因數分之差，而不能完成其學業，故設置貸金實具更重要之教育意義。(三)貸金可配合國家政策，決定貸款給予

之科目，如政府注重理工或人文學科，則以學習此類科目者有優先機會。每年可選擇重點，公布貸款科目，似較獎學金影響更大。(四)獎學金之數額，常受規程之限制，伸縮性甚少，故往往僅具獎勵作用，並不能完全解決受獎學生經濟上之困難。但貸金則因性質不同（因須償還），數額上可有較大之伸縮性，貸款機關得審查貸者實際所需情形，核給貸款。(五)獎學金給予獲獎者後，不能收回，故政府及一般團體所設之獎學金，純係一種消耗性之開支。貸金則係循環基金性質，若干年後，仍可收回。貨幣可能貶值，損失究屬不大。故基於財政的立場，政府設置貸金亦較設置獎學金更符合經濟原則。此外，若就國家培養人材的觀點而言，政府對在學青年固應解決其經濟上的困難；同樣，對於離開學校的一般國民，尤其各行各業的在職人員，凡希望繼續接受教育而缺乏經濟能力者，政府亦應予以貸款機會，使能充分發展其天賦的潛力。目前政府對一般國民及公教人員，已實施了貸款建造住宅等社會福利政策，殊不知使國民受更多的教育，充實其精神生活，實為更具意義的福利措施。在未來的社會中，由於科學技術迅速的進步，人類閒暇時間的增加，人們離開學校以後，必須繼續不斷接受教育，才能適應瞬息萬變的社會環境，所以有人稱未來的社會為一種「學習的社會」(Learning Society)。為使將來每個人都能滿足其學習的願望，政府似須在經濟上對全體國民以有效的支援。在這種情況之下，一種完善的教育貸金制度不是極為需要嗎？而辦理教育貸金最適當的機構，

自然是政府所設立的教育銀行了。

第五、可以保障教育經費的有效使用

自政府實施預算制度以後，各項經費的開支皆以預算為依據，教育經費已經獲得相當的保障。惟在統收統支的原則下，各項經費的調度，其權操之財務行政機關。對於教育經費支付，教育行政單位甚難予以監督。例如民國五十七年實施九年國民教育後，中央指撥的九年國教專款，聞省市地方政府即有將此項專款挪用於其他部門情事。以致九年國教的推行，未能獲得充裕的經費。倘政府設有教育銀行，並規定一切有關教育專款，均由教育銀行經收支付，則在教育行政主管機關監督之下，財務行政單位自無法任意挪用。目前我國教育極為發達，學生人數約佔全部人口四分之一以上。每年政府及社會各方面所使用於教育方面的費用，數字極為龐大。如政府設有專業性的教育銀行，則可規定凡有關教育之經費，除依法由財政主管機關統收統支部份可交普通銀行支付外，其他如學校修建費、學雜費、教育捐款、教師福利金、學生儲蓄及保險金等，應一律存放教育銀行。同時，為加強對私立學校財務之監督，亦可令其將經費重要項目，存入教育銀行。至少關於教師薪給及學生獎助學金等，必須在教育銀行存放支付，以免發生未能按照教育行政主管機關規定辦理情事（如不按教育行政機關規定於提高學生學雜費後調整教師待遇及增加獎助學金名額等）。此外，社會上許多以發展文教事業為宗旨的基金會和社團，政府也可勸導他們

將所有經費存入教育銀行。這樣，在教育銀行統籌調度之下，政府和民間所有用之於教育的投資，每一分錢都可獲得充分的保障和有效的使用。就促進整個教育事業發展而言，難道不是一條值得採取的途徑嗎？

第六、可以協助政府洽辦國際教育貸款

自從第二次世界大戰以後，國際間的文化交流與學術合作日趨密切。聯合國文教組織並常以經濟支援開發中國家及落後地區的教育事業，以提高其人民知識水準與生產技術，從而促進國際間的相互了解。我國因已退出聯合國，故與聯合國文教組織的官方關係隨之中斷。但我國文化經濟方面與各國民間的交往，仍甚頻繁。在目前國際情勢之下，我國如經由民間金融機構向外國洽請教育貸款，似較由政府機關出面更為合適。例如政府若能設立教育銀行（或由政府支持民間設立教育銀行），即可由其負責向國外金融機構洽請低利教育貸款，如向中美經社發展基金接洽撥款等。今日自由世界此類協助國際教育事業之基金會甚多，如有以發展教育為專業的教育銀行，自可多方與之聯繫，洽請貸款。現我國教育部特設置「世銀教育計劃貸款專案小組」，辦理有關國際貸款之洽借與分配事宜。實則此項業務，如能委託教育銀行負責辦理，似較由政府最高教育行政主管機關兼辦更為適宜。總之，教育銀行成立以後，在爭取國際機構對我教育事業的經濟支援方面，一定要方便多了。

綜括以上所述，可見不僅基於發展國家教育

事業的觀點，教育銀行值得設立；即從財政的觀點來看，也有設立教育銀行的必要（因私立學校發達後可減輕政府教育經費負擔）。不過，也許有人要問：這種教育銀行所能發揮的功能，目前一般普通銀行是否也可以辦得到呢？我的答覆是否定的。因為普通銀行純屬一般性的金融機構，而教育銀行則在配合國家教育政策，以發展教育為目的，亦即為教育而設立銀行。這正如農民銀行交通銀行等專業銀行性質相同。目前一般普通銀行雖亦辦理教育貸款，但數額既微，作用亦小。至於教育銀行之經營業務，因其對象非生產事業，故利率必降至最低，並須按對象之不同，定利息之比率。例如對學校貸款之利率，應高於學校教師之貸款；教師貸款之利率，應高於學生之貸款。甚至對貧寒學生之貸款，可僅收象徵性之利息。而各種貸款之期限，亦可因對象不同而定其長短。凡此種種，均非普通銀行所能辦得到的。同時，因教育銀行貸款既可收取利息，故教育銀行雖不能如一般普通銀行及其他專業銀行成為利潤優厚之金融機構；但是維持其本身業務運作之行政費用，總可自給自足，無須政府負擔或貼補的。

國父中山先生生前主張實施公費教育，認為「凡社會之人，無論貧賤，皆可入公共學校，不特不取學膳等費，即衣履書籍，公家任其費用。」「由幼稚園、而小學、而中學、當陸續按級而登，以至大學而後已。」同時，國父並主張可指定礦山、地租和鐵道收入之盈餘，作為此項教育經費之主要來源。目前國家限於客觀環境，

國父公費教育之偉大理想，一時恐難實現。政府似可以建立完善之資金制度為推行公費教育之過渡辦法。而教育銀行之籌設，實為推行資金制度之有效途徑。政府倘能指定都市平均地權後每年增收地價稅之一部分，作為教育銀行之基金，尤符國父遺教之精神。作者前在歐美考察教育期間，即見若干國家設有專為辦理學生貸款之銀行，按其性質，幾可稱之為教育銀行。最近美國一位著名教育家凱爾博士 Clark Kerr 曾為文呼籲籌設教育銀行 Educational Bank，以適應美國教育發展之需要。可見教育銀行之設立，確屬「適乎世界之潮流，合乎人群之需要」。我國政府當局倘能根據第五次全國教育會議之決議，早日設立教育銀行，則此一創新的措施，不僅可以表現大有為政府重視教育的決心；而且對促成國家社會的進步，亦將發生深遠的影響。

民國六十五年二月於政大教育研究所

