

國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所



碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國政府教育經費保障之研究

Legislative Protection of Public Educational Expenditures

邱品雅

Pin-Ya Chiu

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor: Tsai-Tsu Su, Ph.D.

中華民國 109 年 7 月

July, 2020

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書



我國政府教育經費保障之研究  
Legislative Protection of Public Educational  
Expenditures

本論文係邱品雅君（學號：R06343005）在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 109 年 7 月 30 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

蘇 彩 足 (簽名)  
\_\_\_\_\_  
(指導教授)

孫 煒 郭 曼  
\_\_\_\_\_



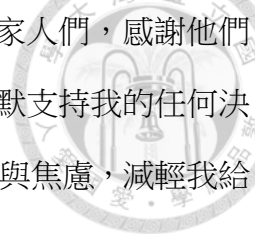
# 謝辭



終於走到學位論文即將付梓成冊的這一刻了，思索了很多天，內心的百感交集實在好難找到合適的詞語來表達。若讓我回首念研究所和論文寫作的這些日子，「像登一座沒有登山步道的山」應該可以是一個很精準的形容詞。初入山時，會有一群和自己背景相似的夥伴同行，會有很專業的老師們沿途教授攻頂所需的各種能力。慢慢地，原先同行人開始走上不同的路，摸索適合自己的前進方向與方式。除了身體的疲憊外，最煎熬的莫過在獨自披荊斬棘的過程，心底永無止盡冒出的自我懷疑，以及現在會不會又走錯路了的徬徨不安。但在登頂的那刻，那些困境與掙扎的回憶似乎都變得模糊，只剩成就感與滿腔的感謝。

老實說過去三年，我不只一次想過放棄。感謝我的指導老師蘇彩足教授，就像山頂的燈塔一樣，總會在我因跌跌撞撞而徬徨無助時，照亮腳下的路也指引我的方向。每次和老師討論論文不僅能澄清許多研究上的盲點，一次次更加具體化論文方向與內容，也總是能從老師溫暖的鼓勵和肯定中，有繼續堅持下去的動力。也感謝老師對我的信任，給我有很多學習和成長的機會，跟著老師做研究計畫，是我研究所裡最累但收穫最多的時光。還有感謝我的口試委員孫煒老師和郭乃菱老師，他們的專業幫我在登山地圖上，畫上許多建議方向與此路不通的記號。謝謝老師們兩次口試提出的寶貴建議和平時的關心，也感謝老師們對我的指導與包容，和對這份學位論文的肯定，讓我最終能夠順利走完論文寫作過程。

除此之外，還要感謝在公務繁忙之際，撥冗分享許多實務經驗和相關數據資料的受訪者，沒有他們的協助，論文必然無法完成。也感謝互相督促論文進度的眉君，總是給我很多信心，也在 RA、TA 和口試大小事上為我瞻前顧後，讓我能夠更專心地寫論文。感謝協助我校稿和潤稿的天宗和吟欣，陪伴我走過最苦悶的第三年研究生生活。還有那些在我與世隔絕的日子裡，不忘帶我出門吃飯轉換心情的董



懃、羿瑄和 B02 的朋友們。最後，最感謝的莫過於我的父母和家人們，感謝他們讓我無後顧之憂的完成學業，比起同輩享有更長的學校時光，默默支持我的任何決定。在我最感壓力的時期，也能以過來人的經驗，排解我的煩惱與焦慮，減輕我給自己的巨大壓力。

三年的時光，說長卻總是在即將離別之際，想起許多未盡之事；說短卻也已經足夠寫出讓電腦記憶體超載的無數作業、報告和論文草稿們。三年的時光，說辛苦卻總是想起和 R06 們在學校吵鬧大笑的歡樂；說輕鬆卻無法忽視那些讀文獻讀到哭、寫報告寫到凌晨，日夜被各種死線追趕的回憶，和論文寫作時的嘔心瀝血。我想這大概就是這個學位讓人又愛又恨之處。感謝這一路上所有傳道授業解惑的師長們，感謝這些歲月裡所有陪著我哭我笑的朋友和家人們，因為有你們給的滿滿的愛和知識，我才能順利完成學業。

我想我不會因為完成這個學位就不再焦慮徬徨，但我想我學會了凡事努力用心過才會備感迷人，以後也會繼續做那個用心對待每件事的邱品雅。

邱品雅 謹誌

2020 年夏末的臺大社科院

# 中文摘要

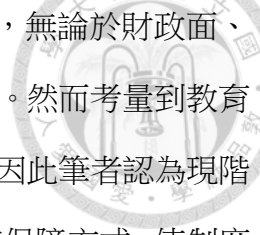


我國保障教育經費歷史久遠。1930 年代至今，先後有《憲法》第一百六十四條和《教育經費編列與管理法》第三條第二項，使教育經費得以於編列預算的競爭中，保有穩定且成長的經費。然而這樣的制度不僅於國際間少見，也是我國唯一明文規定預算編製需達一定額度的經費支出類別。

在政經社環境快速變遷，政府職能與公共支出與日俱增，公共資源更為有限的情形下，為何教育經費得以成為唯一且至今依然明確保障預算編列下限的支出項目？這樣的制度可能帶來什麼樣的影響，值得我們的關心與重視。本研究透過分析文獻資料、官方數據資料，配合書面訪談資料，達到梳理我國教育經費保障的歷史脈絡，深入了解教育經費保障制度的運作與內涵，初探教育經費保障制度所帶來的影響等研究目的。

第二章按時間軸將我國教育保障分為四個時期，分別為行政決定期；解嚴後的憲法保障期；憲法保障凍結後的無保障期；以及《教育經費編列與管理法》訂定後的法令保障期。縱然兩個制度都是為了保障教育經費，但其規範內容不同之處亦不少，包含經費定義、計算基準與分配機制都有所不同，也使其對我國的影響大有不同。

第三章除比較我國與世界主要國家之教育經費編列現況外，著重分析兩制度帶來的影響。《憲法》第一百六十四條以解嚴後為探討主軸，發現該制度對預算有連動性影響，包含財政赤字、追加預算與特別預算的增加。亦改變中央與地方政府的補助關係，使地方政府改變教育經費的配置，甚至間接促成大學校數增加。《教育經費編列與管理法》訂定後，最明顯的改變則在於國民教育與高中教育小班教學更為普遍，促成十二年國教、實驗教育等陸續推動。另有因制度設計而造成各級政府與各級學校財政負擔增加，課責更加困難等影響。



最後綜合上述研究發現，筆者認為目前教育經費保障制度，無論於財政面、預算編製面，或是教育政策執行面，都確有不妥且不合時宜之處。然而考量到教育有準公共財的屬性，以及取消一項保障制度所需社會成本極高。因此筆者認為現階段政府有重新檢討教育經費保障制度之必要，包含未來如何調整保障方式，使制度既能保障教育經費，又能降低其負面影響，讓預算編列額以更有彈性的面對少子化問題。

**關鍵字：教育經費保障、預算編列最低門檻、憲法第一百六十四條、教育經費編列與管理法**

# ABSTRACT

LEGISLATIVE PROTECTION OF PUBLIC EDUCATIONAL EXPENDITURES

by

PIN-YA CHIU

July, 2020

ADVISOR: TSAI-TSU SU, Ph.D.

DEPARTMENT: GRADUATE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF PUBLIC MANAGEMENT

KEY WORD: EXPENDITURE FLOOR, LEGISLATIVE PROTECTION OF EXPENDITURES

R.O.C. has a long history of guaranteed provision of government expenditure on education. Since the 1930's, Article 164 of the Constitution, followed by Item 2 of Article 3 of the Compilation and Administration of Education Expenditures Act, have both ensured that expenditure on education maintain its stability and growth facing competition from other budget categories. The institution is not only rare internationally; it is also the only domestic budget category stipulated explicitly to be prepared.

As the macro environment changes rapidly in political, economic and social aspects, government competencies and public expenditures have both been increasing. How could expenditure on education remain the one and only guaranteed budget category as public resources become rather limited? What impacts might this institution bring then? The author considers this topic worthy of concern. The author has conducted literature review, document analysis and email interview to understand the historical context of the institutional guarantee of expenditure on education in R.O.C, to further delve into the operation and insights of such institution, and also to conduct a preliminary study of the impacts of such institution.

Lastly, to sum up the results of the study, the author reckons that the current institutional guarantee of expenditure on education in R.O.C. is inappropriate and inopportune whether regarded under the aspects of financial management, budget planning or educational policy implementation. However, considering education as a quasi-public good, the cost of cancelling such institutional guarantee is extremely high. Thus, the author concludes that it is necessary to re-examine the institutional guarantee of expenditure on education, and that it is vital to ensure an appropriate amount of provision of government expenditure on education without excessive negative impacts.





# 目錄



口試委員審定書	I
謝辭	III
中文摘要	V
ABSTRACT	VII
第一章 緒論與文獻回顧	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 分析架構與研究方法	9
第三節 文獻探討與理論回顧	14
第二章 教育經費保障制度之發展	35
第一節 教育經費保障之歷史分期	35
第二節 《憲法》第一百六十四條之運作	59
第三節 《教育經費編列與管理法》之運作	68
第三章 教育經費保障制度影響之初探	77
第一節 教育經費編列狀況與國際比較	77
第二節 《憲法》第一百六十四條之影響	90
第三節 《教育經費編列與管理法》之影響	108

第四章 結論與省思	129
參考資料	151
附錄	157
附錄一 書面訪談資料	157
附錄二 教育經費編列與管理法	161
附錄三 本研究所使用之數據	166



# 圖目錄次



圖 1-1 本研究分析架構圖	9
圖 2-1 教育經費保障制度之歷史分期	35
圖 2-2 《教育經費編列與管理法》訂定歷程中所提歷經之討論	43
圖 2-3 2020 年度各級政府教育經費設算流程	70
圖 2-4 《教育經費編列與管理法》分配流程圖	72
圖 2-5 中央政府一般教育補助款與特定教育補助款分析圖	76
圖 3-1 1970 年至 2017 年我國公私部門教育經費成長率	80
圖 3-2 我國公私部門教育經費占國內生產毛額(GDP)比率	81
圖 3-3 我國政府教育經費占政府歲出比率	82
圖 3-4 1976 年至 2018 年我國教育經費占國內生產毛額(GDP)比率	84
圖 3-5 我國平均每生使用教育經費（經消費者物價指數調整）	85
圖 3-6 2016 年各級教育教育在學率之國際比較	86
圖 3-7 2015 年主要國家教育經費 GDP 比例	87
圖 3-8 2015 年平均每生使用教育經費之國際比較	88
圖 3-9 2015 年主要國家教育經費占政府歲出比率之國際比較	89
圖 3-10 歷年各級政府與中央政府淨收支對國民生產毛額之比率	100

圖 3-11 1986-2001 年我國大學校數趨勢圖-----	105
圖 3-12 2000-2018 年全國教育經費編列結構-----	113
圖 3-13 2000-2018 年直轄市教育經費編列比例-----	114
圖 3-14 台北市各級教育平均每生分攤經費與全國平均之比較 -----	117
圖 3-15 國民教育各階段學生人數-----	119
圖 3-16 我國總計教育經費支出之預算與決算比較 -----	120
圖 3-17 我國總計教育經費支出之法定編列與實際編列比較 -----	121
圖 3-18 參與非學校型態實驗教育學生人數-----	128
圖 3-19 實驗教育辦理情形-----	128
圖 4-1 我國歷年教育經費趨勢圖（經物價指數調整） -----	138
圖 4-2 2000-2018 各縣市政府教育經費實編數占全國總計比例之趨勢圖-----	140
圖 4-3 我國總計教育經費支出之法定編列與實際編列比較-----	144
圖 4-4 各級政府教育經費占歲出比率趨勢圖 -----	145



# 表目錄次



表 1-1 中央政府各年度債務舉借概況表	3
表 1-2 截至 2020 年 5 月底止中央政府公共債務概況表	4
表 1-3 1986-1992 年各級政府教育經費支出占其歲出比例	16
表 2-1 教育經費法律保障方式之方案	48
表 2-2 《教育經費編列與管理法》條文修改對照表	58
表 2-3 各級政府財政收支之分類（1999 年前版本）	63
表 2-4 《財政收支劃分法》第九節補助及協助收入之各版本比較	66
表 2-5 各縣市國民教育經費補助辦法	67
表 2-6 《教育經費編列與管理法》條文內涵整理表	69
表 3-1 1970 年至 2019 年我國教育經費編列數額	78
表 3-2 各級政府教育經費占歲出比率	83
表 3-3 我國公私立教育經費支出比例	90
表 3-4 我國公私立教育占國民生產毛額和政府歲出之比例	90
表 3-5 中央政府教育科學文化經費占政府歲出比例	92
表 3-6 我國各級政府公共教育經費支出占其歲出比例	92
表 3-7 我國各級政府所分擔教育經費之比例	93

表 3-8 教育部補助縣市國民教育之經費 -----	94
表 3-9 台灣省政府教育經費分配情形 -----	97
表 3-10 各縣市教育科學文化預算之分配結構-----	98
表 3-11 中央政府教育經費支出之分配情形-----	102
表 3-12 國民小學教育平均每生分配經常門、資本門數額及比例 -----	103
表 3-13 1986-2001 年各級學校學校數-----	105
表 3-14 1988-1993 年各級學校教育經費結構-----	106
表 3-15 2006-2020 年度臺北市政府挹注(補助、投資)教育經費 -----	121
表 3-16 1997 年至今國民教育(國中小)之校數、教師數、學生數與經費 -----	124
表 3-17 實驗學校補助項目與基準-----	127
表 4-1 1988-2017 歷任總統任內通過法案數量之統計-----	135



# 第一章 緒論與文獻回顧

## 第一節 研究動機與目的



### 壹、研究動機

我國保障教育經費歷史久遠。自 1936 年國民政府所訂定之五五憲草，就曾為了解決當時教育普遍落後的問題，在其第一百三十七條明文「教育經濟之最低限度，在中央為其預算總額百分之十五，在省區及縣市為其預算總額百分之三十，其依法律獨立之教育基金，並予以保障。貧瘠省區之教育經費，由國庫補助」。用以規範教育經費之最低支出門檻。

1946 年訂定《中華民國憲法》（以下簡稱《憲法》）也承襲五五憲草對教育的保障，於基本國策中列有「教育文化」的規定。自第一百五十八條至一百六十七條，分別規範教育權限、各級教育經費比例、教育機會均等原則，確保國家對於教育文化工作者生活之保障及工作成績獎勵等。其中第一百六十四條「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於百分之十五，在省不得少於百分之二十五，在縣市不得少於百分之三十五。其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」繼續保障教育經費維持一定支出比例。直到 1997 年該條文凍結，這項規範影響我國各級政府五十多年的教科文預算編製。

1999 年《教育基本法》三讀通過並總統公布。其中第五條「教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」，授予行政與立法機關法源依據。促使後續於 2000 年底立法院三讀通過《教育經費編列與管理法》，2001 年開始實施。《教育經費編列與管理法》立法目的包含教育經費保障合理化、教育經費編列制度化、教育經費分配公開化和教育經費運用透明化四大宗旨，以期建立一套



新的教育財政運作系統，以因應現代社會及教育發展趨勢。其中與教育經費保障門檻有關之條文乃第三條第二項「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五」，該比例於 2011 年與 2015 年分別調整為 22.5%和 23%。

由此可見，從 1930 年代至今，我國於教育經費保障上，除 1997-1999 年短暫空窗期外，先後有《憲法》第一百六十四條和《教育經費編列與管理法》第三條第二項，為教育經費在預算編製過程中保留一席之地。然而，無論是以憲法或法律層次明確訂定經費支出下限，在世界各國中都甚為少見。大多國家乃效法美國僅以優先或從寬編列教育預算等宣示性規範，作為教育預算的保障。Garms (1978) 就認為聯邦政府只負責平衡各州之教育間經費差異，以確保各學區的教育經費，都提升到全國教育經費的中數水準之上，並未明訂教育預算支出額度。

當然不可否認，教育經費是所有教育活動的基本要素，各種教育改革都有賴經費的支持，政策的推動若沒有經費跟隨政策的立法，代表著政策可能只是政令宣示罷了，並沒有要認真執行。且我國自然資源缺乏，在經貿競爭的世界環境中，之所以能創造經濟奇蹟，自然必須仰賴人力資本(human capital)，教育之重要性不言而喻。加上教育因其政策特性，政策效益難以量化，相較於短期就能看見政績的國防、公共建設或經濟措施等，自然成為預算競爭中的弱勢。因此若是能於《憲法》或法律中，明文確切保障每年經費編製最低額度，對於教育活動或教育改革的推動之永續性必然是一大助力。

然而，就公共管理的角度，政府預算是指政府在一定期間內，為達成政治、經濟、社會等目的，根據國家施政方針，以及國家整體資源與國民負擔能力為估計基礎，經由政治程序，對國家資源進行分配，所制定的收支計畫 (Thomas, 1995)。簡言之，政府預算是政府財務收支計畫，訂定政府計畫和政策的重要工具，包含一定期間擬定支出及其擬定籌集財源之估計，用以闡明政府在有限的資源內，重視什





麼領域又較不重視什麼項目，抑或呈現現今社會大眾較重視何種議題。

況且在民主社會中，各方利益團體都會積極藉由政策議題與論述，進入政府的議程中以獲得權力資源，其中獲得經費就是最重要的權力資源之一。畢竟執行經費的多寡代表對政策的重視程度，經費分配比任何改革方向變化更快，觀察政府是否確實重視某一項政策的最好指標就是經費的流向。各利益團體為了使自身關注的議題得以獲得政府長期的重視，和長年的經費投入，必然希望政府立法保障其經費額度。因此探討訂定預算編列門檻會對社會造成什麼影響，將影響未來我國其他政事別是否也適合訂定保障門檻，也影響我國未來財政的健全。

尤其 1980 年代之後，在面臨全球經濟不確定風險增加，以及國內人口結構變動、產業升級、能源轉型、空氣污染等挑戰，政治、經濟與社會情勢的快速變遷後我國公共支出快速飛漲（蘇彩足，1999；李日聰，2006）。除更複雜的環境致使預算需求增加外，選舉也使財政更加惡化。過去威權體制下，我國本就是軍公教福利國（林萬億，1995）。民主化後，各執政縣市為吸納選民支持，以政策形式包裝福利政策（李日聰，2006），如蘇花高速公路的闢建、老人年金、老農津貼、育兒津貼、老人全口假牙補助等。也因此使政府中央政府各年度債務舉借概況(表 1-1)，常年都占當年度政府歲出 10%以上，可見政府財政負擔日漸沉重。

表 1-1 中央政府各年度債務舉借概況表

年 度	當年度舉借債務預算數		歲出預算數	當年度舉借債務數/歲出
	列入債限	不列入債限		
99	228,765	264,621	1,714,937	13.34%
100	205,301	203,256	1,788,412	11.48%
101	288,500	21,833	1,938,637	14.88%
102	251,308	8,541	1,907,567	13.17%
103	273,071	3,323	1,916,228	14.25%
104	223,933	9,326	1,934,636	11.57%
105	226,489	9,970	1,975,866	11.46%
106	206,545	16,079	1,973,996	10.46%
107	126,686	101,373	1,966,862	6.44%
108	88,915	104,743	1,997,978	4.45%

單位：新臺幣百萬元

資料來源：財政部國庫署。中央政府各年度債務舉借概況。

以行政院 2020 年提出的中央政府總預算案為例。歲入規模 2 兆 1,070 億元，較 2019 年度預算增加 5.7%；歲出 2 兆 0,776 億元，較 2019 年度預算數成長約 4%。雖預計將賸餘 294 億元，然而若將追加預算與特別預算納入計算<sup>1</sup>，同時配合中央政府公共債務表（表 1-2），就會發現我國財政實質愈趨惡化。

表 1-2 截至 2020 年 5 月底止中央政府公共債務概況表

製表日期：109.6.15 單位：新臺幣億元

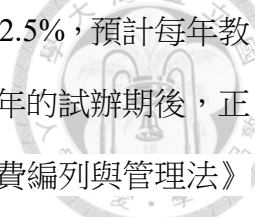
公共債務種類 項 目	國內債務				國外債務
	一年以上債務		未滿一年債務		借款
	公債	中長期借款	國庫券	短期借款	
109年5月底止未償債務餘額	52,877.64	600.00	1,866.00	520.00	0.00
109年5月份發行或舉借數	300.00	100.00	0.00	1,000.00	0.00
109年5月份還本數	300.00	0.00	349.61	510.00	0.00
109年5月份付息數	64.21	0.00	0.39	0.06	0.00

資料來源：財政部國庫署。109 年度中央政府公共債務概況表。

政府預算的研究，長期以來一直是社會科學領域內極為重要的探討課題。不僅是因為預算是一國政府在一定期間內為達成政治、經濟和社會目的，以國家整體資源與國民負擔能力作為其估計的基礎（Lepori et al.,2013）。透過籌編的財政收支計劃，表達政府施政所從事的資源分配的真實景象，亦是觀察歷年來政府施政走向的良好指標。

然而，公共支出持續成長，財政負擔日漸沉重下，保障教育經費支出必須達一定額度之《教育經費編列與管理法》，依然於 2000 年底立法通過，2001 年開始實施。2011 年為配合十二年國民基本教育之推動，再三讀通過修正草案，將教育

<sup>1</sup> 根據行政院主計處公布之追加與特別預算。我國 109 年度因應「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」編列防治 195 億 6,798 萬元和紓困振興 404 億 3,202 萬元，總計 600 億元之特別預算；後再因應國際疫情持續擴大，追加防治 164 億 9,085 萬元及紓困振興 1,335 億 915 萬元，總計 1,500 億元之追加預算案。除此之外，因應兩岸緊張關係，與強化我國與美國雙邊合作，2020-2027 年總計編列新式戰機採購特別預算案 2,472 億 3,883 萬元。總計舉借債務 4422 億 3883 萬元。



經費法定下限由前三年度決算歲入淨額平均值的 21.5%提高至 22.5%，預計每年教育經費將增加 200 億元的保障。2015 年底，十二年國教歷經三年的試辦期後，正式進入全面實施階段。立法院各黨團經協商後三讀通過《教育經費編列與管理法》修正案，將各級政府教育經費預算比例，調整為應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 23%<sup>2</sup>。2019 年 10 月，立法院教育及文化委員會再度考慮調高教育經費法定下限至 23.5%，用以配合新課綱上路後，各教育階段教師人力大增之成本等<sup>3</sup>。

由此可見，我國社會普遍對教育環境的重視。然而在政府財政狀況日趨不佳，公共資源更為有限的今日，預算是否妥善運用尤顯重要。各政事別經費分配比例、政策成效，與國家財政是否得以永續發展，成為社會十分關心的議題。因此長久以來擁有特殊保障的教育經費，究竟為何在眾多政事別中，得以使成為過去近百年中，唯一且持續至今明確預算編製下限的支出類別，而這樣的預算保障又可能對社會造成什麼樣的影響，就非常值得我們關心與重視。

## 貳、研究目的

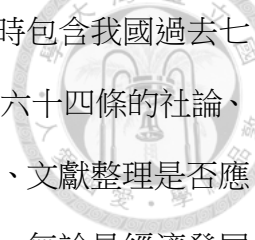
綜合上述可以看出我國長久以來，對教育之重視。先後以《憲法》和《教育經費編列與管理法》給予教育經費支出下限律法保障。但這樣的規範不僅在世界各國的制度中鮮少聽聞，在我國各支出類別中目前也僅教育有此規範。況且，現今面臨政府職能擴張，公共支出膨脹，財政狀況不佳的窘境，探討我國對教育經費保障制度之影響尤顯重要。

然而，從上述教育學者和公共管理學者所持論點，可以發現在這項議題上，

---

<sup>2</sup> 邱燕玲，2015-12-18。立院三讀通過 教育經費法定下限提高至 23%。自由時報。  
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1544667>（最後檢索日期：2020/7/7）

<sup>3</sup> 章凱閔，2019-10-08。教育經費下限調高 初審通過。聯合報，文教新訊。  
<https://udn.com/news/story/11320/4091815>（最後檢索日期：2020/7/7）

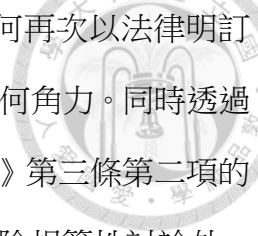


各派論述缺乏對話。亦鮮少有相關研究採這麼長的時間跨度，同時包含我國過去七十多年，教育經費門檻保障的兩項制度。過去有關《憲法》第一百六十四條的社論、文獻專書，雖已有教育經費保障影響之相關討論。亦有報章雜誌、文獻整理是否應當維持《憲法》第一百六十四條的相關論點。如教育乃國之根本，無論是經濟發展或社會秩序，皆有賴教育為基礎，因此必須保障才有助於我國整體發展（陳麗珠，2000）。卻也有認為教育經費訂定下限，無論是行政機關因無長期計畫，而胡亂消耗資源，抑或為規避憲法保障，已扭曲資源分配等（丁志權，1999），都使國家有限的資源，無法獲得更有效率且合理的分配。除此之外，當時主計單位也探討過《憲法》第一百六十四條比例的合適性與影響，如規範中央政府編列總歲出之 15%於教科文經費上是否影響國家預算健全和教育服務的公平性等，是否應當修正比例，以或改以其他計算基準。然而以上研究年代久遠，缺乏整合性的整理。

而有關《教育經費編列與管理法》期刊論文，大多文獻都著重於《教育經費編列與管理法》執行面議題，如評析《教育經費編列與管理法》的法規內涵與特色（陳麗珠，2001），討論《教育經費編列與管理法》是否得以提供適足且公平的教育經費（陳麗珠，2002；朱麗文，2015）；探討地方教育發展基金（呂生源，2004；陳慧婉，2012）、教育發展基金或校務評鑑制度的運作爭議（謝文斌，2003），學校教育經費分配、是否宜調高教育經費比例（何金針，2004）等等執行面的問題等。

至於《憲法》第一百六十四條和《教育經費編列與管理法》，兩項保障我國教育經費支出門檻之規範，訂定當時的時空背景、法規所賦予的使命，及訂定過程和凍結歷程中的爭議等，缺乏綜整性的文獻整理。同樣，有關教育經費支出門檻對政府財政、各級教育等影響的研究，大多都還停留於已凍結之《憲法》第一百六十四條，並未有文獻較全面性的整理與分析 2000 年《教育經費編列與管理法》訂定後，至今造成的諸多影響。

因此，本研究希望能透過深入了解教育預算保障的歷史脈絡，包含《憲法》



第一百六十四條因扭曲預算編製和資源使用效率而凍結後，為何再次以法律明訂教育經費編列門檻，當時行政、立法、司法機關和利益團體等如何角力。同時透過整理比較《憲法》第一百六十四條，與《教育經費編列與管理法》第三條第二項的運作方式，進而以更宏觀的角度看待保障教育預算編列的議題。除規範性討論外，也將初探這兩項規範對我國財政預算、教育環境等造成什麼樣的影響。最終根據研究發現，將進一步針對我國教育經費支出保障議題，提出筆者對保障特定類別預算編列比例之看法。

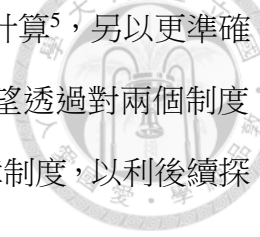
基於上述研究動機與問題意識，本研究希望透過全面檢視《憲法》第一百六十四條與《教育經費編列與管理法》，能達到以下四個研究目的：

#### 一、梳理我國教育經費保障制度之發展脈絡。

將簡介我國 1947 年至今，教育經費保障制度之歷史分期。並著重分析《憲法》第一百六十四條凍結後，《教育經費編列與管理法》再次明訂教育保障經費之支出比例之歷史脈絡，觀察其中行政、立法、司法機關和利益團體等如何影響法規之訂定。透過了解兩個教育經費保障制度訂定當時所賦予的使命，以期能夠以更宏觀的角度分析經費保障門檻之議題。

#### 二、深入了解我國教育經費保障制度之運作。

比對《憲法》第一百六十四條和《教育經費編列與管理法》第三條第二項之規範內容，可以發現除了規範位階明顯有所不同外。前者給予各級政府明



確分配比例<sup>4</sup>，並依財政收支法進行補助；後者以全國總額計算<sup>5</sup>，另以更準確的公式計算一般教育補助與特定教育補助數額。本研究希望透過對兩個制度的規範內容整理與分析，得以更深入了解我國教育經費保障制度，以利後續探討其影響。

### 三、初探教育經費保障制度之影響。

透過分析整理我國各級政府之官方預算與決算數據，並配合文獻與書面訪談資料。以期能初步探討《憲法》第一百六十四條與《教育經費編列與管理法》兩項保障教育經費（教科文經費）制度對各級政府之財政，對我國國民義務教育、高級中學教育、高等教育等各級教育造成什麼影響。

### 四、提出筆者對教育經費保障制度之看法。

根據上述研究目的，將能對我國教育經費保障制度之歷史脈絡有所了解。同時，對《憲法》第一百六十四條和《教育經費編列與管理法》之規範內容與其影響，亦能有初步之認識。因此，筆者將進一步將前述之研究論述重新整理與分析，以期最終提出筆者對保障特定類別預算編列比例之看法。

---

<sup>4</sup> 《憲法》第一百六十四條：「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。」

<sup>5</sup> 《教育經費編列與管理法》第三條第二項：「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十三。」

## 第二節 分析架構與研究方法



### 壹、分析架構

如圖 1-1 所示，本研究分析架構將以兩大部分開展，分別為教育經費保障制度之發展與教育經費保障之內涵。

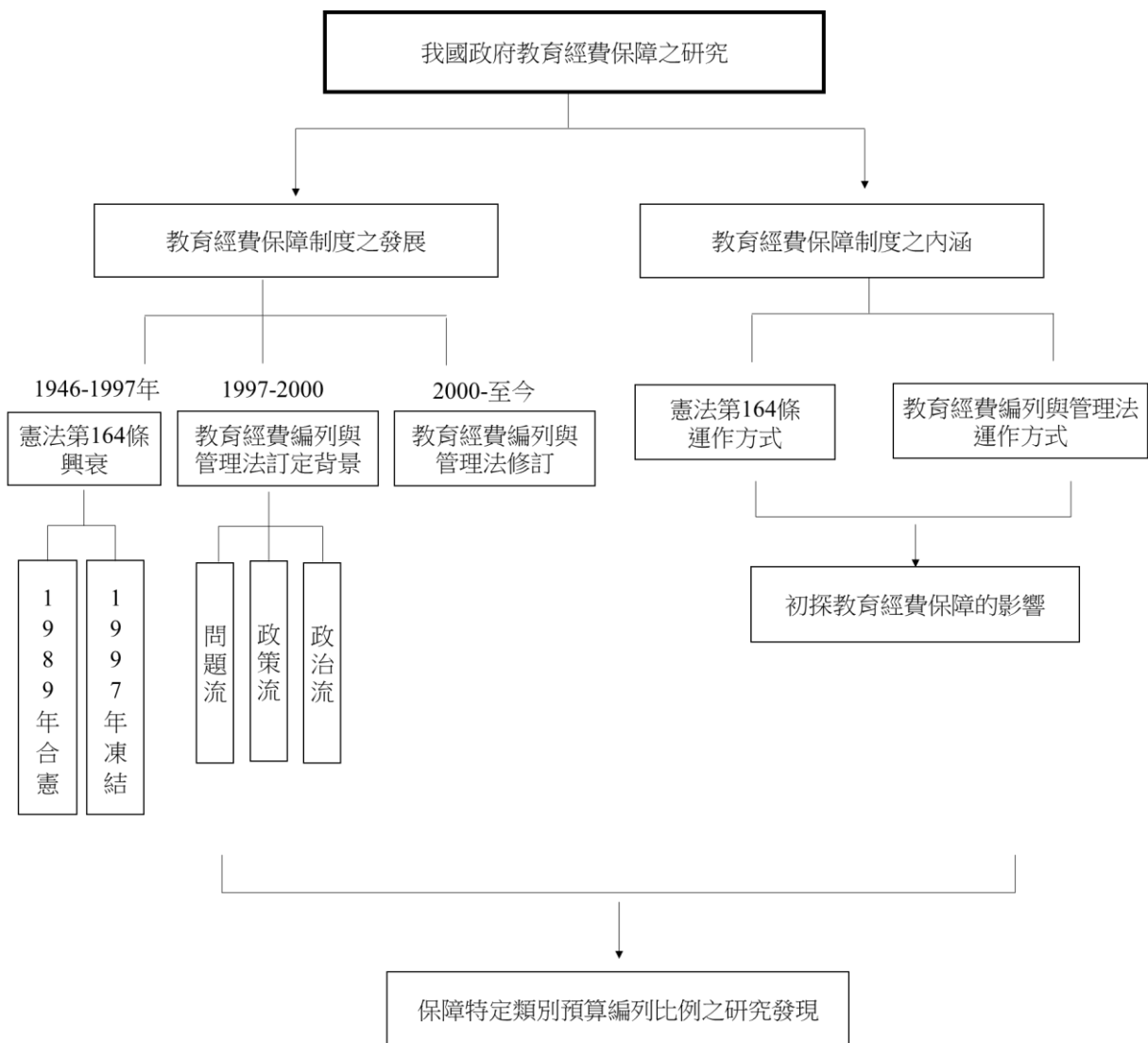
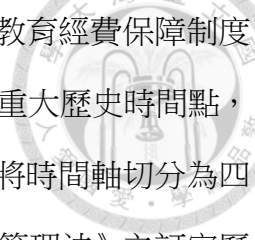


圖 1-1 本研究分析架構圖

參考資料：本研究自行繪製



在教育經費保障制度之發展上，將簡介 1947 年至今，我國教育經費保障制度因《憲法》第一百六十四條與《教育經費編列與管理法》有多個重大歷史時間點，本研究運用陳麗珠、陳明印（2013）和陳麗珠（2014）之分類，將時間軸切分為四大時期，分別詳細介紹。其中，由於現行法規《教育經費編列與管理法》之訂定歷程，包含行政、立法、司法機關和利益團體之各種角力。Kingdon（1984）多元流程框架（multiple-streams framework）十分適合作為該段落之分析框架，因此將以問題流（problem stream）、政策流（policy stream）和政治流（political stream）作為該段落之分析工具。

在教育經費保障制度之內涵上，將詳細整理 1997 年修憲前，《憲法》第一百六十四條的條文內涵及運作方式，包含教育經費編列之詳細規範、分配及與補助形式。《教育經費編列與管理法》也將著重其中有關教育經費門檻之規範內容，同樣以規範內涵、分配及與補助形式作為分析對象。

爾後，就政府公開之相關數據資料、研究文獻與書面訪談資料，整理與分析保障教育經費（教科文經費）制度對我國財政與教育體系所造成之影響。最後，筆者將就上述三大部分論述，綜結成研究發現，最終提出筆者對教育經費保障制度之看法。

## 貳、研究方法

### 一、文獻分析法（Documentary Analysis）

文獻分析是透過文獻的蒐集、分析、歸納、研究來提取所需資料，並對文獻做客觀而有系統地描述的一種研究方法。本文將採用的參考文獻包括報章雜誌、主計月刊、教育期刊、相關學位論文，以及國內探討經費保障、教育經費、資源分配、



教育財政等研究文獻與專書。

在文獻探討中，有關《憲法》第一百六十四條的回顧，由於年代久遠相關研究論文較少，本研究將於聯合知識庫的全文報紙資料庫中，蒐集 1970 年至 1990 年間相關的所有報導。以當時的第一手資料，協助了解當時代的時空環境，相關議題上社會輿論的看法，又有那些行為者參與其中影響政策脈動。至於有關《教育經費編列與管理法》則以研究文獻、期刊為主，分析過去研究的切入點，做為後續基礎。

在研究本文中，則以各章節重點為關鍵字，蒐集更多能夠作為論述基礎的研究文獻，作為整理分析的架構。為補足相關文獻與專書，不盡完善之處，本研究亦使用全國法規資料庫、大法官釋字、行政院主計總處與教育部相關資料和法規系統，立法院法案庫，立法院公報，立法院議案關係文書，行政機關與立法機關之會議紀錄等資料，作為研究分析對象。從中歸納整理出我國教育經費保障制度的內涵與運作，以及保障制度所帶來影響等章節。

## 二、次級資料分析法（Secondary Analysis）

分析官方數據資料為本研究第三章主要的研究方法。為探討我國教育經費保障制度對各級政府與各級學校的影響，本研究所需資料包含歷年各級政府所編列之教育經費，各級學校校數、教師人數、學生數以及所分配到的教育額度，我國歷年政府財政狀況、經濟成長幅度等數據。且為了與國際比較，也需世界主要國家之教育經費與編列情況等。

以上所需數據，本研究採用的官方數據資料來源，將分為三部分。

- （一）教育部：採用教育部全球資訊網所公布之教育統計指標出版品，以及教育部統計處，每年製作的中華民國教育統計數據及教育統計指標之

國際比較。從中獲取有關教育經費、與教育相關之統計數據。

(二) 財政部與中華民國統計網：從財政部國庫署及財政統計資料庫查詢有關政府財政狀況等數據。同時，於採用中華民國統計網所公布之消費者物價指數，以做為調整相關數據之參考值。

(三) 台北市教育局：本研究於部分段落將著重分析單一縣市之數據，其中由於台北市教育局所公布之相關數據最為完整，且台北市亦為本研究書面訪談之對象，因此採用相關數據用以比較。

以上有關教育經費之數據，為方便論述，筆者於研究中多以「教育經費」統稱，然而其經費含括範疇及計算方式將依保障制度之不同，而有所差異。在 1947 年至 2000 年間，我國教育經費受《憲法》第一百六十四條保障，採政事別<sup>6</sup>計算方式，且規範中教育經費與科學及文化經費一併計算。因此本研究在探討各級政府是否符合《憲法》規範時，將使用「教科文經費」或「教科文預算」一詞；但在其他論述中，為排除科學與文化經費的影響，本研究會將教育經費獨立而出，以「教育經費」或「教育預算」稱之。

2000 年後，「教育經費」的定義與計算因《教育經費編列與管理法》訂定而有所不同。為解決過去《憲法》對教科文預算定義不清而引起的爭議，《教育經費編列與管理法》為教育經費匡列了明確之定義及範圍。由過去《憲法》的政事別計算方式，改為機關別<sup>7</sup>，明確地指出教育經費僅限教育行政機關用於教育之經費。因

<sup>6</sup> 我國現行歲出政事別科目歸類原則與範圍，是依憲法、預算法、財政收支劃分法等相關規定，參採聯合國與美日等國分類情形，以及考量我國政治情勢與立法機關之意見，多次修訂而成。職能及政事，於英文使用上皆為 function 一詞，是指用以揭露政府支出情形相關資訊之一，尤其是對政策之發展趨勢，更是一項重要指標。1992 年我國政事別支出分為，一般政府支出、國防支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出、債務支出、一般補助及其他支出九大類。

<sup>7</sup> 根據《憲法》與《預算法》之相關規範，機關別預算乃由施政方針到施政計畫，由行政院依據預算收支方針與全國總資源供需估測結果，議定中央歲出規模，然後核定分配各主管機關歲出概算額度，形成機關別支出結構，再由主管機關在所會分配額度內，依施政計畫及事業計畫之性質，分門別類歸屬至職能及政事別。

此，在本研究中，雖為方便論述皆採用「教育經費」或「教育預算」統稱，但 2000 年前之教育經費為政事別，其涵括範圍較大；2000 年後則改為機關別，詳細含括範疇將於第二章第三節詳細說明。



### 三、書面訪談 (Interview)

訪談法是一種透過與他人不同形式的互動，蒐集資訊的研究方法，也是一種質性研究法。本研究有關《教育經費編列與管理法》教育經費保障比例之影響，由於過去學者鮮少琢磨，加上因議題涉及些許政府非公開之資訊，在文獻上可能較為欠缺。

為使研究更加完整，原排定 6/1-6/5 其中一天與台北市主計處邱副處長美珠進行約 1 小時之半結構式訪談，蒐集實務工作者之相關經驗，補足既有文獻之不足。後因與台北市一一 0 年度預算審查撞期，未能排定訪談時間，決定改以書面答覆之方式進行。訪談大綱於 6/2 以電子郵件寄出，6/11 收到書面答覆及相關研提資料。詳細書面訪談資料，請參考附錄一。

### 第三節 文獻探討與理論回顧



自 1946 年我國教科文經費一直受到《憲法》第一百六十四條的保障，直至 1997 年該條文於修憲會議上三讀通過而凍結。2000 年教育經費保障再度以法規的形式重現，《教育經費編列與管理法》第三條第二項為教育經費於預算編製保留一席之地。因此我國教育經費保障制度之相關研究，得區分為「《憲法》第一百六十四條」與「《教育經費編列與管理法》」兩面向進行討論。

本章節將首先就 1970 至 1990 年代《憲法》保障進行整理，以釐清《憲法》保障教科文經費支出之利弊；再者，整理有關《教育經費編列與管理法》之研究，從中悉知過往研究之切入點，做為本研究後續探討之基礎。最後，由於在下個章節將使用 Kingdon (1984) 多元流程框架，分析《教育經費編列與管理法》訂定歷程，因此第三節將概要整理多元流程框架之理論內涵，以利後續作為分析工具使用。

#### 壹、《憲法》第一百六十四條之相關研究

《憲法》第一百六十四條「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」，訂定於第二次世界大戰後。受戰爭非常時期影響，教育及文化長期停擺，經費挪用的情形十分嚴重。如 1945 年教育經費只占總預算 1.67%<sup>8</sup>，與五五憲草第一百三十七條所保障的門檻相距甚遠。

1946 年底的制憲國民大會中，胡適博士因對當時的國會沒有信心，故而趁其在政壇威望仍在時，聯合二百多個國代領銜提案。以當時文盲率高，教育不受重視，又教育部於預算競爭中非常弱勢，加上國內科學落後、文化廢弛為由。將五五

<sup>8</sup> 李順德，1995/05/28，〈教育經費錢多多 投資浪擲〉，經濟日報，04 版，焦點新聞。

憲草第一百三十七條加以修改，增入科學與文化兩項，為各級政府訂定教科文預算編列下限<sup>9</sup>，成為後人所熟知的《憲法》第一百六十四條。



然而這樣的保障在 1990 年代引起不少反對的聲浪，與擁護者相互抗衡。政界、財經界、教育界、學界皆有諸多討論，亦有許多研究文獻和報章社論探討這項議題，更影響後續《憲法》第一百六十四條、《教育基本法》和《教育經費編列與管理法》的興衰。以下將首先回顧當時支持以憲法保障教科文經費，與反對兩派之論點。

## 一、反對保障教科文支出比例之論點

### (一) 時代背景已不同

由《憲法》訂定的背景可知，第一百六十四條訂定之時適值兵荒馬亂之際。是針對當時教育落後，科技文化水準不夠發達的情況下，為確保往後的國會得以逐年編列一定比例之預算，以保障國民教育權。國大代表而將教育預算具體的規定於《憲法》之中，也因當時的時代背景才顯得這項保障性條款非常重要。

然而現今的環境，已非當年制定《憲法》時所能相比，主要可體現在兩個面向。首先是在教育環境上，相比過去教育落後，1990 年代文盲率極低，教育年限越來越長。1996 年度各級教育粗在學率<sup>10</sup>為 85%，較二十年前增加 16 個百分點；其中初、中等教育粗在學率皆 96%以上，高等教育粗在學率 47.7%，已接近歐美先進國家水準（許璋瑤，1998）。30 歲以上人口平均受教育年數，由 1976 年之 4.9 年

<sup>9</sup> 李順德，1995/05/28，〈教育經費錢多多 投資浪擲〉，經濟日報，04 版，焦點新聞。楊志恆，1997/03/13，〈預算下限 歷史遺跡〉，聯合晚報，02 版，話題新聞。楊志恆，1997/07/19，〈用法律保障教科文預算〉，聯合晚報，02 版，話題新聞。劉廣定，1992/02/18，〈教科文預算下限的商榷〉，《民生報》，02 版，體育新聞。

<sup>10</sup> 粗在學率為各教育階段學生總人數(含非學齡之學生)對其學齡人口之比率，即各教育階段學生數÷6 至 21 歲戶籍人口數×100%（教育部，2020）。



增長至 1996 年 8.6 年；受高中以上教育者占 15 歲以上人口比率由 1976 年 26.3% 增至 54.2%，其中受高等教育人口比率由 7.4% 增至 19.1%。接近百分之百的教育普及率，與當年文盲遍地的社會環境相差有如天壤。因此在預算中限制比例已無意義，反而只會拖垮越來越拮据的地方財政<sup>11</sup>。

其次，預算編列狀況也改善許多。除中央政府教科文支出占其總預算之比率自 1990 年起才符合《憲法》第一百六十四條之 15% 的規定（丁志權，1997）外。台灣省各縣市政府教育經費支出占其歲出總額的平均比率，自 1944 年已超過 35%，1967 年起更超過 45%，1968-1976 年甚至超過 50%（丁志權，1999）。由表 1-3 可見，台灣省政府、台北市政府與高雄市政府，僅統計教育經費就能符合編列《憲法》25% 之規定。各縣市政府亦是單論教育經費就占其預算總額近 50%。

表 1-3 1986-1992 年各級政府教育經費支出占其歲出比例

年度	總計	中央	省	台北	高雄	縣市	鄉鎮	金馬
1986	16.54	6.43	26.51	27.89	32.64	47.35	2.77	35.55
1987	17.27	7.33	26.59	28.72	29.77	48.27	33.87	2.33
1988	17.39	7.12	27.95	29.53	32.52	48.42	33.6	2.27
1989	17.47	7.97	26.95	26.85	28.34	46.96	34.75	2.57
1990	17.77	7.81	27.17	26.85	31.21	48.61	32.97	2.22
1991	17.86	8.4	28.47	26.36	32.45	48.22	36.98	2.14
1992	18.43	9.06	27.81	26.43	31.67	48.15	35.33	2.21

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p15，本研究自行繪製。

因此，師範大學公民訓育研究所教授謝瑞智就認為，修憲時在教育經費及年限的規定上應保留點彈性，只要訂定教育、科學、文化之經費原則上在中央以預算歲出總額的 15% 做為基準即可。現行中央、省、市縣分別規定 15%、25% 和 35% 之條文過於呆板，表面上看起來有保障，其實沒有保障。有時中央教育經費太多、地

<sup>11</sup> 陳鳳馨，1991/11/25，〈教科文預算規定僵化〉，聯合報，06 版，社會觀察。楊克華，1992/01/17，〈教科文預算比例限制 執政黨國代多籲修改〉，聯合報，04 版，政治觀察。廖福順，1988/04/13，〈教科文預算“灌水”不是辦法〉，《聯合晚報》，02 版，話題新聞。



方卻不夠，中央當闊佬拚命補助地方，這種制度值得檢討<sup>12</sup>。

另外即使中央政府長期沒有達到《憲法》保障門檻，我國依然成為亞洲地區教育質量最好地區之一，足見這項下限規定不是那麼的必要<sup>13</sup>。政治大學財政研究所教授徐偉初也認為，1990年代後已婚夫妻生育的子女數愈來愈少，兒童教育已受到民眾的關注與重視。即使沒有《憲法》這項規定，依現行社會的需求，政府也不可能減少教育方面的支出。且台灣經濟發展到現在的水準，應該有一部分教育經費由私人興學來承擔（丁志權，1999），故《憲法》第一百六十四條之保障，早已形同具文<sup>14</sup>。

## （二）憲法應當回歸原則性規範

行政院主計處第一局局長張哲琛表示，遍查世界各國憲法，只有少數國家，如葡萄牙、巴西、巴拿馬等，以憲法規定教育經費的比率（丁志權，1999）。如巴西憲法規定，聯邦教育經費不得少於預算總額 18%，邦和聯邦特區、自治市不得少於 25%<sup>15</sup>。除此之外，其餘絕大多數國家憲法，均無訂定預算分配比例的條款。至多以法律加以規範，如日本在預算有關的法令中規定，中央教育預算比例為 10% 至 12%，都道府縣為 25% 至 35%，鄉鎮為 20% 至 22%<sup>16</sup>。

再者，在《憲法》解釋上，學界多主張凡「基本國策」的規定，均屬宣示性的規定，預算比例明列於《憲法》之中是否合適有其爭議之處<sup>17</sup>。曾翻譯德國基本法的陳冲就認為，我國《憲法》對財經的規定確實比其他國家多且詳盡。然而《憲法》應該只是規定一個大原則，才能適應各種情勢改變，繼續為一個國家的指導原

<sup>12</sup> 張麗君，1991/12/17，〈憲法已明確規定國民受教育保障 相關條文若太死 反成教育障礙〉，民生報，13 版，選舉新聞。

<sup>13</sup> 李莉珩，1992/02/09，〈憲法教科文預算比例全國經濟會議財政金融組建議廢止〉。聯合報，02 版。焦點新聞。

<sup>14</sup> 陳鳳馨，1991/11/25，〈教科文預算規定僵化〉，聯合報，06 版，社會觀察。

<sup>15</sup> 同註 12。

<sup>16</sup> 同註 12。

<sup>17</sup> 廖福順，1988/04/13，〈教科文預算“灌水”不是辦法〉，《聯合晚報》，02 版，話題新聞。



則<sup>18</sup>，因此大多的財政與法律相關學者都認為這個規定實屬不必要。

### (三) 造成預算僵化，扭曲預算配置

解嚴後《憲法》第一百六十四條備受關切，立法機關積極監督中央政府盡早符合《憲法》規範。然而實際執行上，卻屢遭批評，包含扭曲了政府有限資源，預算配置更加僵化，且有失資源分配的公平性。

首先，郝柏村院長、行政院主計長于建民、主計處一局局長張哲琛和許多行政部門認為，現行《憲法》中對於教科文支出的下限規定已不合時宜。當時政府在環保、交通建設及社會福利方面的支出日益龐大，多元的社會問題樣樣都需要龐大的支出<sup>19</sup>。然而教科文經費支出因受《憲法》第一百六十四條保障，經費大幅成長。教育機關卻無力運用，只能勉強消化預算，實屬浪費國家資源（丁志權，1999）。

除此之外，近年來政府積極進行重大建設，使得政府預算總額成長快速，教科文預算因有憲法固定比率之保障，而經費大增，甚至中央政府債務支出的經費，也要提撥 15% 作為教科文經費，有其不合理之處（丁志權，1999）。對此現象，徐偉初和賈毅然教授認為這條規定勢必要修改。否則在未來幾年政府預算支出出現大變化時，如根據財政部長王建煊評估，中央政府總預算到了 1999 年時，償還公債的還本支出將占總預算 45%<sup>20</sup>。若《憲法》第一百六十四條持續存在，將使政府預算編列愈感困難，國家資源面臨重大浪費，進而排擠社會福利、國防、外交、公共設施等建設之預算（丁志權，1999）。

其次從預算分配的彈性而言，公共支出應根據施政需要的輕重緩急來分配（丁志權，1999），而政府預算扮演了國家資源分配的重要角色。因此國家總資源的分配，應從整體施政觀點上考慮優先順序，預算增加與否乃根據施政的重點，而非根

<sup>18</sup> 同註 14。

<sup>19</sup> 鄧蔚億，1991/07/05，〈蔡璧煌：六年國建犧牲百年大計？〉，《聯合報》，06 版，社會觀察。

<sup>20</sup> 同註 14。



據法律<sup>21</sup>。且從績效預算與設計計畫預算精神言，各施政部門應以施政計畫之績效爭取預算（丁志權，1999），並非訂定了比率，就能顯示對某些政事的重視。況且15%可以很精確的代表教育的重要性嗎？為何不是其他比例呢？每個政府部門都認為自己的政務最重要，若是在修憲過程中，有人站在其他立場做類似要求，而各種社會團體均跟進，把支出比率下限都寫在《憲法》裡，那還需要編列預算嗎<sup>22</sup>？

綜上，《憲法》該條文的限制，確實使預算配置扭曲。文大經濟系教授賈毅然就認為，刪掉教科文預算比例是為了針對國家每時期的發展重點，維持經費運用的彈性。而且即使刪除教科文預算比例，也不見得未來教育經費將刪減，說不定還會增加。因為刪除預算比例並非等於要刪預算，保留比例和增加預算也是兩回事。行政院主計長于建民也認為政府預算不是施政的最後目的，而是達成合理分配經濟資源的手段<sup>23</sup>，以憲法保障的方式並不合理（丁志權，1999）。

#### （四）教育浮濫支出，分配不當

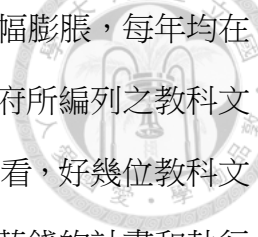
針對上述提到面對突如其來的龐大資源，教育機關是無力運用的。在中央政府教科文預算符合《憲法》規範前，就有許多學者認為，過去各級教育的發展多沒有妥善的計劃。不但與人力需求、經濟發展脫節，使得許多教育的投資形成浪費，沒有獲得實質的效益。以大專院校來說，每年各校都不斷爭取增設新的科系或研究所，藉招生來擴充學校，固然培育了大量的人才，卻因未顧及產學供需問題，而在某些領域出現人才重疊和過剩，不能適才適所等問題。與此同時，國家建設亟需的經建人才，卻因所設科系少，大量出國留學造成人才外流現象，也使得人力需求形成真空。這些情形都可說明教育投資的浪費<sup>24</sup>。

<sup>21</sup> 林美姿，1992/03/03，〈廢教科文預算比例 兩極話〉，聯合晚報，04版，話題新聞。

<sup>22</sup> 黃耀輝，1999/09/19，〈修不完的憲法：國家應重視社會福利……〉，經濟日報，6版，論壇。

<sup>23</sup> 王鴻薇，1991/12/10，〈行政院主計長寄望修憲國代〉，聯合報，11版，經濟新聞·大家談。

<sup>24</sup> 葉耿漢、陳揚琳，1972/11/19，〈如何解決當前教育費的沉重負擔？〉，《聯合報》，02版，第二版。



1990 年代後，由於推動國建六年計畫，中央政府總預算大幅膨脹，每年均在 1 兆元以上。為符合《憲法》第一百六十四條之規定，中央政府所編列之教科文經費一時之間，隨著總預算大餅的增加而水漲船高。就絕對數值看，好幾位教科文界人士都肯定目前已經經費充裕。他們甚至認為，事實上有能力花錢的計畫和執行這些計畫的人力，都還追不上增加的經費。若為了湊滿《憲法》保障比例，而故意增加教科文預算的話，可能用錢稀鬆，反而形成浪費。以文化建設經費為例，當初以龐大預算在各縣市蓋的文化中心，硬體高大富麗，能夠出演的文化軟體卻拿不出來<sup>25</sup>。

同樣的情形在教育經費也能看到。一向不講求「教育經濟學」的教育體系，分配教育資源更多憑主觀直覺，導致最近幾年，發生一些教育上的怪現象。在經費快速增長，但缺乏長期計劃下，經費大多使用在大肆採購儀器、電腦，蓋教室、宿舍。如大肆採購高級精密儀器、流行又時髦的電腦，但長久以來或不會用或不適用，堆置蒙塵<sup>26</sup>。如大學院校拚命蓋教室、宿舍；中小學也是迅速增加增加教師員額及教育設備。其中最明顯增加的設備是多媒體設備及電腦，但除了都市學校，使用率卻極低，學生真正受益程度有限<sup>27</sup>。

除此之外，資源使用不當外，教育資源分配的不平均在當時也為人詬病。中小學國民教育人數占三分之二，但經費只占 38%，大專人數僅占一成，卻享用 24% 的資源<sup>28</sup>。負責國民教育之地方政府，因財政能力不足多需靠中央補助，主計處副主計長林志忠因此認為《憲法》中對教科文支出的硬性規定，造成補助款的嚴重浪費<sup>29</sup>。

因此，反對者認為，以《憲法》保障教科文預算之門檻，不僅使預算本身的

---

<sup>25</sup> 徐梅屏，1988/04/13，〈錢多只怕消化不良〉，聯合晚報，02 版，話題新聞。

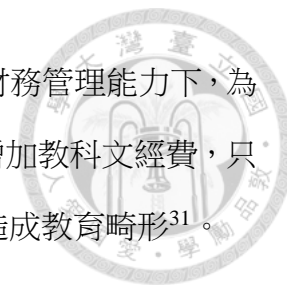
<sup>26</sup> 同註 23。

<sup>27</sup> 同註 8。

<sup>28</sup> 蔡慶輝，1992/01/24，〈教科文預算比 廢除聲起〉，《聯合晚報》，03 版，話題新聞。

<sup>29</sup> 同註 23。

制定彈性完全喪失。且在長期缺乏中長程教育計畫和教育人員財務管理能力下，為了符合《憲法》第一百六十四條明定之預算編列額度，而大幅增加教科文經費，只會造成浮濫支出<sup>30</sup>，浪費有限的國家資源，甚至因分配不當而造成教育畸形<sup>31</sup>。



## 二、支持憲法明確保障教科文支出之論點

### (一) 教育乃國家發展之根本

1990 年代當時的立法委員蔡璧煌和國民大會代表馮定國，就強力主張應保留教科文預算比例。其認為教育是國家根本大計，我國在經貿競爭中能創造經濟奇蹟，所賴以存活的並非地大物博的物質資本，而是高品質的人力資本。其後盾是靠教育培育無數人力（陳麗珠，2000；陳麗珠，2014），為提升國家競爭力，發展每位國民潛能，提高教育品質自然有其必要性。然而如無充足教育經費支持，各項教育活動勢必難以執行（丁志權，1999）。如當時律師陳清秀就表示，因教育經費不夠，使得台灣大學現在的藏書仍比不上日據時代，地下室圖書館藏的都還是日據時代留下來的資料<sup>32</sup>。

更何況 1990 年代，由於政府重高等教育，輕基礎教育，使偏僻地區的基礎教育經費嚴重不足<sup>33</sup>。且公立學校在達成社會公平與所得重分配上扮演重要角色（丁志權，1999），若教育經費缺乏保障而遭縮減，則可能對偏鄉教育建設發展相當不利<sup>34</sup>，進而影響地方教育環境與清寒子弟就學機會（丁志權，1999）。因此，教育預算的下限比例目前尚不能輕言廢除。

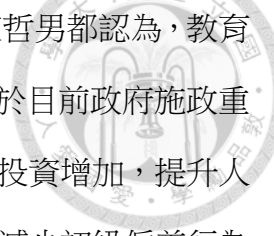
<sup>30</sup> 殷乃平，1991/12/22，〈規劃百年大計 國代任重道遠〉，經濟日報，03 版，二屆國代選舉特別報導。

<sup>31</sup> 同註 8。

<sup>32</sup> 同註 28。

<sup>33</sup> 同註 21。

<sup>34</sup> 張麗君、黃士榮，1992/04/13，〈教育預算灌水？徒增浪費！〉，民生報，13 版，綜合新聞。



除有助於國家經濟發展外，黃炳煌教授和教育團體立委陳哲男都認為，教育經費不但不應刪減，反而應再增加，因為社會脫序現象，都起源於目前政府施政重硬體，教科文仍然趕不上其他建設<sup>35</sup>。從長遠的眼光來看，教育投資增加，提升人民素質，進一步影響勞動市場的結構和民眾的經濟能力，可間接減少初級偏差行為，減少犯罪事件，司法和社會福利預算將可刪減(蓋浙生，1989)。根據聯合報(1988)報導，由於教育支出偏低，在教育品質低落的同時，也創造出當時青少年犯罪占全國犯罪率 72%，比率為世界第一<sup>36</sup>。

## (二) 教育支出具特殊屬性

教科文預算之所以長期相較於國防、外交、社會福利等預算而言，處於弱勢地位，與教育施政的成效較難於短期間彰顯出來有高度相關(丁志權，1999)。文化與教育是軟性建設，又非立竿見影的工作，要改變一個社會的風氣，根本的作法必須從這些看不見、摸不著的地方著手。然而這些看不見、摸不著的領域又不像經濟投資那樣立即顯著，無法像交通建設或其他有形物質建設較具速效，得以快速將政績呈現於民眾眼前(陳麗珠，2000)。為了得以獲得民眾支持，各級政府首長可能因此縮減教育經費，移作於短期間能彰顯效果的項目，例如：建橋、鋪路、發給老人津貼等(丁志權，1999)。

這樣的現象與教育財的特殊屬性有關。若把政府提供(或補助)的教育活動亦視為一種財貨，指投入於整個教育制度內的一切有價值的財貨，則教育財在分類上應屬準公共財(蓋浙生，1989；陳麗珠，2014)。教育財在公共財屬性上，無敵對性(non-rivalness)。一般教學活動中，教育的品質不會因邊際學生人數的遞增而下降，或因為就學人數的多寡，而改變教育的效果。也就是說，任何接受教育的個人，都可以享有同等的利益，不因為他人而減少。且教育活動產生公共利益由大家所共

---

<sup>35</sup> 同註 21。

<sup>36</sup> 聯合報，1988/04/14，〈立委認為教科文預算偏低 導致青少年犯罪日益嚴重〉，02 版，國內要聞。



享，不僅受教者本人可以獲益，更會提高社會整體水平，因此教育利益具有外延性 (externalized) (蓋浙生，1989)。

然而，教育財也同時擁有私有財特性。就選擇性教育而言，必須取得入學資格的人才能夠享有教育的利益，而具有排它性(exclusiveness)。即使是義務教育階段，依法亦必須有學區和年齡等限制才能入學。再就利益來看，其利益也具內延性，如個人受教育之後獲得的文憑證書，以及隨之帶來的金錢與非金錢利益都完全由個人所享有，如同消費私有財一樣 (蓋浙生，1989；陳麗珠，2014)。由此可知，教育財兼具雙重屬性，屬準公共財。

這樣的特性使教育經費支出具有非營利性、共同報償性、永續性等特質。首先，大多的政府教育經費支出，並非以營利為主要目的。其次，教育支出的成果，如社會素質的提升、文化教育養成、人類文明福祉等，都是抽象且難以個別量化，因此美國經濟學者就認為教育投資效益的評估宜注重其共同報償性。最後，就如同大家常說教育是百年樹人之大計，基於成效需長期投資才得以見效，因此其支出橫跨會計年度的限制，難以以時間做分割 (鄧運林，1982)。

因此立法委員蔡璧煌、陳哲男、國民大會代表馮定國和教育部看法一致，因教育屬於長期投資，若未訂預算下限比例，國家資源可能會優先運用到可以立即看見成效的經濟、國防等其他建設方面。教育則永遠只能被忽略，唯有固定經費才能事先有所規劃。至於《憲法》中規定教科文經費在中央、省及縣市政府總預算中不得低於 15%、25%、35%的比例是否恰當，則可視中央與地方財政情況適度調整<sup>37</sup>。

### (三) 先進國家皆投入大量經費於教科文

教育經費為教育事業之原動力，教育事業之蓬勃發展，需有適量經費支持。美國紐約州教育廳長 Samuel M. Goodman 就說「地方學區的經費與學生成就水準

---

<sup>37</sup> 同註 34。

之間確有關連」。唯有擁有完整的教育體系，才得以培養更多富有創造力和競爭力的中流砥柱，也才得以在未來以知識為主的競爭趨勢下，獲得產業轉型的機會，可見教育經費之重要（紀淑和，1992）。



根據瑞士洛桑國際管理學院(IMD)發表的「1996年世界競爭力年報」(World Competitiveness Yearbook 1996)，在受評比的四十六個國家中，我國1995年排名已由上年第十四位降至第十八位。其中教育相關細項上，小學師生比排名第三十六，中學師生比排名第三十七，文盲比率為6.8%，排名第三十三，距離先進國家的教育環境仍有相當差距。若教育經費無保障固定支出比例，使教育經費得以穩定成長，教育素質恐難以提升（丁志權，1999）。

政府教育經費占國民生產毛額或國民所得比率，常為衡量該國對教育投資大小的標準。一般而言，已開發國家教育經費支出所占比率，常隨國民生產毛額之增長而逐年提高，例如，美國1980年代增加率在0.4%至1.5%之間，英國1960至1980年教科文占比增加兩個百分點，平均每年增加0.78%；開發中國家如南韓亦努力提高教育相關經費，1971年占國民生產毛額3.7%，1980年時則增至4.2%（蓋浙生，1989）。

美國各級政府法令中，雖然並沒有對於教育經費特別立法保障。教育支出在與其他政事功能競爭時，是透過政治協商或是投票等民主方式來決定（陳麗珠，2000）。然而，美國政府過去數十年卻持續推動教育改革，規範聯邦政府、州政府應對教育資源積極籌措。甚至在龐大的預算赤字之下，1991年對科學、文化的預算依然增加了十三個百分點，堪為我國借鏡<sup>38</sup>。因此唯有《憲法》第一百六十四條繼續保障，才能凸顯我國重視教育、科技與文化，而且教育、科技與文化是國家發展的基礎，也是政府進行跨世紀國家建設的重點（丁志權，1999）。

---

<sup>38</sup> 同註19。



#### (四) 教育經費存在運用不當，但非不需要

1990 年代，因應解嚴，中央政府始符合《憲法》第一百六十四條規範後，教育經費陡增。政府主掌教科文的部門卻無法把握經費，妥為規劃利用，反而提出許多龐大卻不切實際的發展計畫。例如教育部門的六年國建計畫中，包括了建蓋五十餘所大專院校的驚人手筆。另一方面則自詡業績，吹噓成就，例如科學發展部門 1991 年誇下六年後我國科學成果將為全世界第十五，再加上後一些單位濫支濫用。因而導致一般人不明就裡，誤以為教科文的經費確已過多，無需再保障其下限<sup>39</sup>。

對於外界批評教育經費常遭不當使用，蓋浙生也不諱言有此情事。但他認為，這不能認為是這項保障條款沒有存在必要。因為教科文領域依舊非常弱勢，需要法律的保障才能在預算分配的過程中獲得一席之地。且司法院大法官第七十七號與第二百三十一號釋文解釋，已將追加預算和特別預算，排除於「預算總額」中，也就是「預算總額」的母數已經縮小。上述調整已使教科文預算的計算更為合理，因此《憲法》第一百六十四條的存在，對預算編列影響並不如反對者所言這麼負面(丁志權，1999)。再者，浮濫支出的問題應當以加強教育行政人員財經管理觀念為主，使他們瞭解適當運用資源的重要性。而非在未確定有其他方式保障教育經費的穩定來源前，就貿然取消《憲法》規定<sup>40</sup>。

### 三、小結

擁護應當以憲法或法律保障教育支出者，大多站在教育者的角度。認為由於教育財於財貨分類上屬準公共財，加上教育財政支出與其他政策支出別不同，衡量成效所需時間長，且通常難以予以量化。同時教育又攸關整體社會，無論是經濟發展、社會秩序、國家競爭力，都與教育密切相關。當世界主要國家皆投入大量資源

<sup>39</sup> 劉廣定，1992/02/18，〈教科文預算下限的商榷〉，《民生報》，02 版，體育新聞。

<sup>40</sup> 聯合晚報，1992/01/25，〈教科文預算比下限 教育界反對廢除之說〉，03 版，話題新聞。



提升教育品質時，我國豈能讓教育預算有在政治協商過程中有被犧牲的可能，這樣對國家整體發展極為不利。

然而，反對者多站在公共政策、預算分配與財政效率等角度，認為政府除了維持社會正義外，也扮演了國家資源分配的重要角色。國家總資源的分配，應從整體施政觀點上考慮優先順序。預算增加與否乃根據施政的重點，而非根據律法規定。一旦特定政事別擁有固定比例之預算編列門檻，不但可能扭曲預算結構，更可能會造成支出浮濫而浪費有限的政府資源。加上我國現今教育發展已與過去不同，高教育程度且少子女化的社會環境，教育已不再如從前一般弱勢，因此該保障條款理應已完成其時代任務，可以光榮退位。

儘管上述所討論的僅針對《憲法》第一百六十四條凍結前後，但還是可以發現社會上有關特定政事別是否應當立法保障預算門檻，意見相當分歧。因此本研究希望能發掘更多有關《憲法》第一百六十四對社會的影響，作為進一步探討教育經費保障制度之基礎。

## 貳、《教育經費編列與管理法》之相關研究

《教育經費編列與管理法》2000年11月28日三讀通過，隔年施行。總計十八條（詳見附錄二），其立法目的包含教育經費保障合理化、教育經費編列制度化、教育經費分配公開化和教育經費運用透明化四大宗旨。和過去《憲法》第一百六十四條，僅單純規範應於國家財政能力範圍內，充實保障全國教育經費支出門檻不同，該法更針對四大宗旨設立許多新組織和制度，以期建立一套教育財政運作系統，因應現代社會及教育發展趨勢。

該法規施行至今二十年，相關研究不少。然而由於該法規包含許多《憲法》第一百六十四條沒有的規範內容和新制度，因此大多的文獻主軸都在於評析《教育



經費編列與管理法》的法規內涵與特色，討論《教育經費編列與管理法》是否得以提供適足且公平的教育經費；探討地方教育發展基金、教育發展基金或校務評鑑制度的運作爭議等。本段落將以五個面向整理過往研究，從中悉知研究之切入點，做為本研究後續探討之基礎。

## 一、評析法規內涵

陳麗珠（2001）就《教育經費編列與管理法》的條文，整理出十項重要特色加以詳細探討。包含教育經費有別於過去以政事別<sup>41</sup>定義教科文經費支出，現今改以機關別<sup>42</sup>，以期能對教育經費有更明確的定義；由過去以預算總額之特定比例保障教科文經費，改以前三年度決算歲入淨額之比例保障教育經費；成立相關組織，以重建中央政府與地方政府教育經費分配機制；同時探討學校校務發展基金之爭議、對地方政府教育經費之補助原則、各項優先原則、獎勵私人興學原則、財務監督與評鑑、財務資訊之公開等議題。

陳麗珠、陳明印（2013）於文本中整理 2001 年實施《教育經費編列與管理法》和 2011 年再度修法的修法重點和特色。前者包含當時訂定這項法規企圖解決的問題，如建立財務監督與評鑑制度，是希望解決以往教育支出不透明的疑慮。與此同時，這項法規也帶來的若干爭議，如保障額度計算的爭議、中央地方分攤經費的計算爭議、中央補助制度之爭議、校務發展基金是否具強制性之爭議等。後者則包含修法重點，和修法後對教育現場可能帶來的衝擊，如學校必須負起自籌經費的責任，將可能影響學校人員的形象，也可能增加家長負擔，擴大貧富差距等問題。

<sup>41</sup> 《憲法》第一百六十四條所規範之教科文支出範疇，適用 1992 年我國政事別支出分類，一般政府支出、國防支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出、債務支出、一般補助及其他支出九大類。

<sup>42</sup> 《教育經費編列與管理法》第二條將教育經費限縮於僅限教育行政機關用於教育之經費。

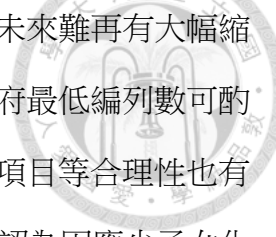


## 二、法規建議

文超順(2004)針對2002-2004年行政院每年核定各級政府教育經費編列數額說明、基礎表及調整表，試圖從年度教育經費規模、教育局經費結構和各高級中學、國民中學、國民小學經費等幾個面向，綜合討論縣市政府編列教育經費預算及執行情形。其研究發現宜蘭政府受限於財政能力，對中央政府高度依賴，同時教育支出中近90%為法定人事支出，可以看出人事支出對地方政府造成極大負擔。也發現目前缺乏經費運用的檢討制度，剩餘經費的運用是否妥善無從得知。因此建議行政院應考量各種因素，再行核定縣市政府教育經費最低編列數，使其更趨合理。另外，中央政府對於一般教育補助及特定教育補助之經費，也宜再加檢討，以減少地方政府的依賴。同時宜蘭縣政府也應建立年度中預算檢討機制，將超編之經費透過追加減預算，適時運用於極需經費之教育政策，以增進教育效能。

許雅玲、陳莉容(2008)分析2002年至2008年各級政府教育經費實際編列情形，發現雖然某些年度政府歲入淨額減少，使教育經費法定編列數額減少。然而為了維持教育工作的順利進行，各級政府教育經費不僅高於法定比例，且持續成長。加上世界各國近年來致力於強化大學品質，以具體高教發展策略投入巨額經費以提升國家競爭力，我國受到國際影響，大手筆編列「頂尖大學及研究中心計畫」五年五百億和「獎勵大學教學卓越計畫」三年一百五十億之特別預算。其研究認為《教育經費編列與管理法》縱然保障了教育經費，卻也恐產生經費運用低效率和重複浪費等不經濟的行為，和政府致力財政改革的理念相違背。

吳月萍、吳銘修(2015)透過檢視2002年至2015年行政院核定各級政府教育經費應編數額情形，觀察中央政府與地方政府所分擔的比例。其發現近年來法律義務支出逐年攀升，中央各機關基本運作等經費必須採強力緊縮原則編列，如2012年度其他基本需求負成長5%、人事費負成長1%；2013年度其他基本需求負成長



10%、人事費負成長 1%；2014 年度其他基本需求負成長 10%，未來難再有大幅縮減空間。因此建議《教育經費編列與管理法》未來應增列各級政府最低編列數可酌調彈性。另外，針對現行法規所定義之教育經費範圍、不計入之項目等合理性也有待檢討。最後對於立院朝野欲提高教育經費法定下限之提案，其認為因應少子女化，教育支出有必要做出調整，必須思考如何以符合零基預算的精神，使政府資源得以做更有效率的應用。

### 三、現行制度之公平性

陳麗珠（2002）以「最適班級規模公式」、「邊際學生單位成本公式」和綜合上述兩個而成的「縣市最惠公式」這三種需求計算公式，檢討 2003 年各地方政府之國民教育經費試算是否符合水平公平(horizontal equality)、財政中性(wealth neutrality)和垂直公平(vertical equality)。其研究發現，「邊際學生單位成本公式」最符合水平公平，三種計算方式都符合財政中立，但都不符合垂直公平。因此其建議在綜合考量下，「縣市最惠公式」最適合採用，與此同時，對於不利族群以特定專案補助之。

朱麗文（2015）以 Alexander（1982）的「公平性理論」檢視《教育經費編列與管理法》，發現其第七條有「可交換的公平」的內涵；第三條有「分配公平」的內涵；第五、八條有「歸還性公平」的內涵；第六、七、八、十二條有「實證主義的公平」的內涵。同時也以此理論檢視我國教育經費支出與國際之比較，以及以公平性觀點探討我國教育經費的分配現況和變動情形。研究發現我國整體教育的支出比例普遍較世界主要國家低，且各級教育經費支出和各縣市間經費分配也不均。對此，其提出提高教育投資，修正統籌分配稅款的補助比例，和明訂教育一般補助款使用用途等三項政策建議。



#### 四、地方教育發展基金

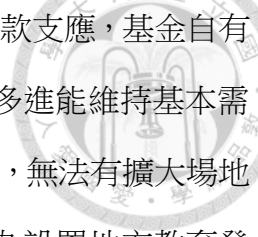
《教育經費編列與管理法》第十三條所採行之「地方教育發展基金」制度，係將地方教育預算由整體「公務預算」體系割離，形成「基金預算」之獨立教育財政區塊，對財政、教育行政單位與學校的影響極為巨大。

謝文斌（2003）引用高雄市主計處對地方教育發展基金之預期效果，包含經費運用彈性化、收支對應合理化、運用透明化等三大優點，並圖解地方政府基金制的實際運作圖。最後回歸學校在面對這項新制度時，以開源和節流兩大分類，針對以下幾個議題提出其建議，包含如何在「本位自主」與「績效責任」(accountability)間取得平衡；如何妥善管理並運用教育發展基金，才能創造最大的經費效用，謀求校務的永續發展等。

呂生源（2003）梳理預算法相關規定，透過對於地方教育編列型態之排比分析及相關論文所提觀點的析辨，論證地方教育發展基金採附屬單位預算型態編列之效益，並提出研究者對於現階段推動時所遭遇瓶頸之看法。

呂生源（2004）以基隆市為例，就「地方教育發展基金」作介紹。其認為「地方教育發展基金」是否一定要成立「附屬單位預算」並設專戶獨立運作，「特定教育補助」是否包括在地方政府「應編列額度」內，這些執行面都有未明確定義與釐清等問題。因此建議透過法令的定義，以修補實務執行上與立法原旨間可能的落差。

陳慧婉（2012）就指出，地方教育發展基金雖然相較於公務預算，可以讓學校會計人員擁有更彈性的運用空間，也能發揮會計專業的建議功能。但由於公務預算採統收統支，造成學校對改善教學環境及品質上往往過度依賴縣市政府補助，而無法積極發揮創意及新思維。成立地方教育發展基金固然得以由各校統籌規劃運用，流用無公務預算之限制，可透過滾存基金有循環利用之優勢，然而觀察彰化縣



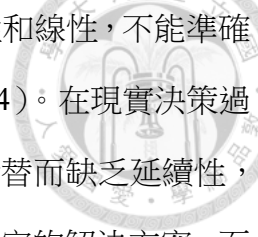
基金運用狀況，卻可以發現縣市財政困難，縣庫財源大多仰賴借款支應，基金自有財源高達 99.4%都透列總預算。況且目前學校年度庶務經費大多進能維持基本需求，且對偏遠地區原就人力不足的學校而言，開源節流空間有限，無法有擴大場地運用及辦理相關教育活動以增加收入來源的餘力。因此研究認為設置地方教育發展基金採附屬單位預算編列是否有其必要，有待深思。

## 五、校務基金

何金針(2004)以學校教育經費基本需求為出發，發現當前高職經費需求與問題：(一)認為學校經費仍以學校為本位編列預算，並未注意到學生基本需求分配、強化課程、學生補助性教育需求及學校本身需求。(二)教育經費宜由中央統籌分配，因為目前縣市政府並無相應財政能力提供充足的教育經費。(三)教育經費補助應依學校、教師、學生表現為補助之考量。(四)需要彈性、適性學校經營與經費運用以解除低迷不振的教育氛圍。因此建議地方政府授權學校編列預算，透過學校預算編列小組、教師會、家長會、學校行政共同參與編列執行各項經費，以達成「經費公開」校園民主之機制。並提出在全球性經濟衰退，國內經濟不景氣之時，高職如何利用開流和節流之道，共度難關。

## 參、多元流程理論回顧

在傳統的決策模型中，按照決策過程，公共政策學界有許多描述決策階段論的架構。如 Dye(2002)認為決策過程是由一系列行動組成，包含問題認定(problem identification)、議程設定(agenda setting)、政策形成(policy formulation)、政策合法化(policy legitimation)、政策執行(policy implementation)、以及政策評估(policy evaluation)。

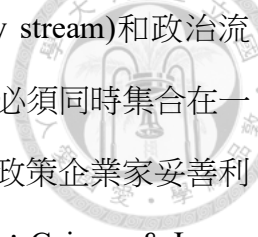


然而階段論的政策過程理論，卻被許多學者批評過於理性和線性，不能準確反映實際政策制定的無系統性、無序性和政治性（Kingdon, 1984）。在現實決策過程中，公共決策者理性有限(bounded rationality)，或是因政黨輪替而缺乏延續性，通常只考慮一種政策選擇，抑或在政治妥協下，只是為了推動預定的解決方案，而模糊的定義問題（Teodorović, 2008；魯炳炎，2009）。

因此有 1980 年代多元流程框架(multiple-streams framework)的出現。John Kingdon 在他的著作中，企圖回答兩個問題：是什麼決定某些想法(ideas)的出現？而特定議題為什麼以及在特定的時間得到關注。其模型源自觀察美國政治體系中零散混亂的議程程序，如今已成為理解公共政策議程設置，重要的分析框架之一（Ridde, 2009；Mintrom & Norman, 2009；Ackrill & Kay, 2011；Béland & Howlett, 2016）。

多重流框架(multiple-streams framework)的理論概念以 Cohen et al. (1972) 的垃圾桶決策模式(garbage can model)為基礎。Cohen 等人認為，實際的政策決策過程有幾下幾個特徵，包含決策者非完全理性，決策過程非線性的，政策目標經常是模糊、不一致且難以界定偏好(problematic preferences)，而參與成員者流動性高(fluid participation)，可能未能完全瞭解決策過程(unclear technology)，以致對於達成目標的手段與方法並不明確等（魯炳炎，2009）。因此，這種決策方式稱為垃圾桶決策模式：決策通常並非是經過理性思考計算之後的結果，而是決策者在決策過程中，不經意碰到的一項產出結果。其亦認為機關組織如同一個由問題、解決問題的替選方案、參與者、及選擇機會四者混合而成的垃圾桶。而問題、解決方案(solutions)、參與者、以及抉擇機會(choice opportunities)彼此之間有時互不相干，有時匯合交會，其互動關係會決定社會矚目的政策議題，從而透過議程設定試圖解決受矚目的政策議題，端視四股力量的消長互動而定。

J. Kingdon (1984) 在垃圾桶決策模式的基礎上，分析了政策過程，最終僅



取其三個面向，分別為問題流(problem stream)、政策流(policy stream)和政治流(political stream)。其認為，在政策制定的背景下，三個單獨的流必須同時集合在一起，得以開啟短暫的政策窗(policy window of opportunity)。而在政策企業家妥善利用政策窗下，政策得以發生顯著變化（Mintrom & Norman, 2009；Cairney & Jones, 2016）。

## 一、問題流

其中，問題流(problem stream)代表大眾將哪些社會議題視為需要政府採取行動解決的問題。這些問題通常是由以下三種方式引起政府或社會大眾的注意，指標性數據或報告，災難或符號性事件，媒體或社會輿論。然而，大多時候，問題是複雜且歧異的，因為參與者們各自有對問題的陳述（Teodorović, 2008）。

## 二、政策流

而政策流(policy stream)被概念化為原始湯(primeval soup)，湯的環境由政策團體組成，包括官僚、專家學者、利益團體等，有些是封閉的，有些則開放或分散的。各式團體提出的各式解決問題的想法在其中漂浮，相互對抗或融合。然而因為有些問題需要時間，才能在政策網絡中被接受，為了解決議題所獲注意力和政策制定緩慢之間的脫節問題。因此需要擁有高度社會敏銳度的政策企業家，他們願意投資各種資源，綜整政策環境中的諸多想法、動機和注意力，以做出符合他們偏好，又能獲得支持且有效的方案。同時，連結問題、政策方案以及政治機會，尋求適當的時機，透過相關手段來吸引人們關注其解決方案（Brunner, 2008；Mintrom & Norman, 2009；Cairney & Jones, 2016）。



### 三、政治流

最後，政治流(political stream)包含對政策形成、議程順序有利或不利的政治因素，與其他兩個流同樣至關重要地決定了該議程項目的狀態。其由許多元素組成，包含民意，政府職權更替，行政或立法人員、政黨、利益團體等偏好或協商行動。在許多情況下，選舉、政府更迭和利益團體抗議既提供了動力，也提供了機會 (Brunner, 2008)。

### 四、政策窗

根據 Kingdon (1984) 的觀點，這三個流彼此獨立地各自流動，在架構理想情況下，有時可能是因表面上無關的外部焦點事件，如危機、事故等，也可能是透過制度化的活動，如定期選舉或預算週期這三個流因此交會，暫時形成有利的選擇機會，稱其為政策窗或機會窗，公共政策就此應運而生。然而實際運作上，政府內部和外部的政策企業家必須透過研究、溝通、遊說、聯盟、協商，甚至媒體等諸多努力，才有機會使三個流匯合，並進一步延長它們的同步流動，開啟政策窗 (Teodorović, 2008 ; Béland & Howlett, 2016)。

綜上所述，J. Kingdon 的多元流程理論不是線性的。三個流相對獨立地流經決策系統，利益相關者可能存在解決方案或推動解決方案，但當沒有公認的問題、適當的政治契機，沒有問題流和政治流的兩個耦合，政策流就僅只是方案，不會出現任何政策。因此，當問題或政策流中出現機會之窗時，政策企業家將盡一切可能將這些流耦合在一起，以便制定公共政策 (Ridde, 2009)。



## 第二章 教育經費保障制度之發展

從文獻回顧中可見，我國教育經費先後受《憲法》與《教育經費編列與管理法》保障。本章將進一步對這兩制度進行剖析。首先將透過文獻資料，仔細介紹我國《憲法》第一百六十四條在解嚴後從落實至凍結的過程，與《教育經費編列與管理法》訂定與修法的歷程。再者，藉由整理法規條文、大法官釋字、行政命令等，釐清《憲法》第一百六十四條與《教育經費編列與管理法》有關經費保障之規範內涵，包含分配及補助形式。以鋪陳本研究欲討論之教育經費制度保障之影響。

### 第一節 教育經費保障之歷史分期

根據陳麗珠、陳明印（2013）和陳麗珠（2014）之研究，我國教育經費保障制度的發展，按照時間軸可分成四個階段（圖 2-1）。本研究以該分期作為文獻整理之分類基礎，以下將就四個時期分別論述。

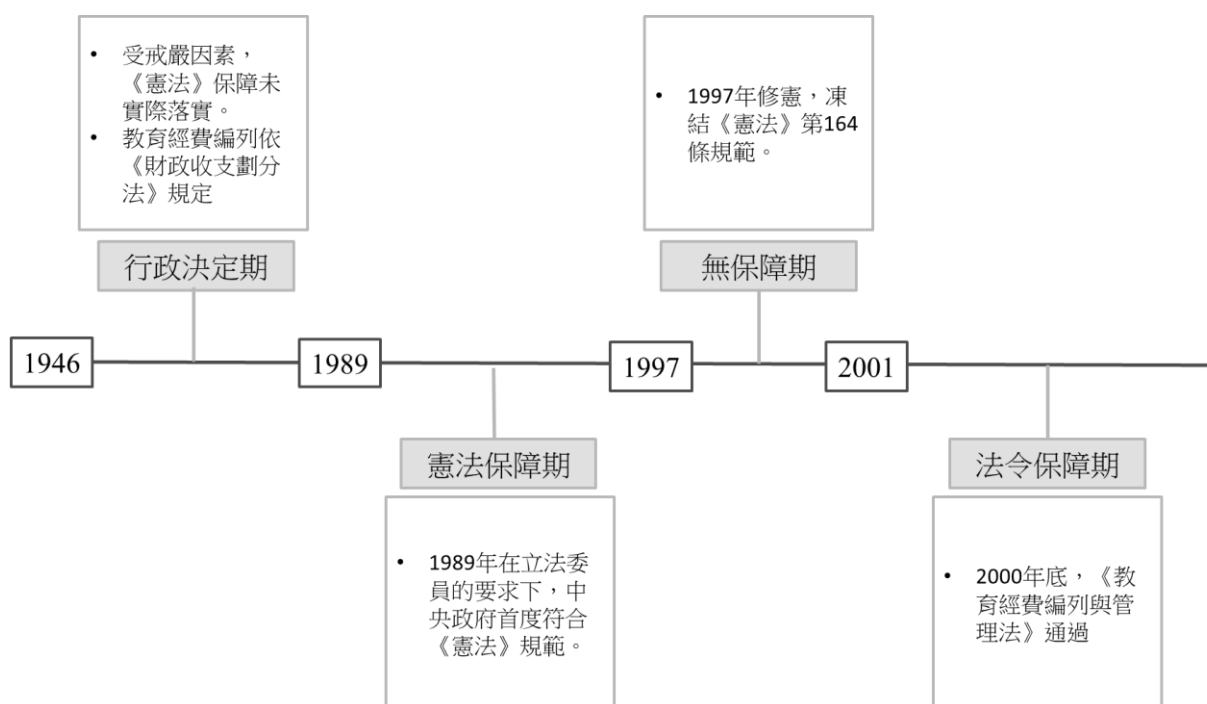


圖 2-1 教育經費保障制度之歷史分期

資料來源：按陳麗珠、陳明印（2013）和陳麗珠（2014）之研究。本研究整理繪製。



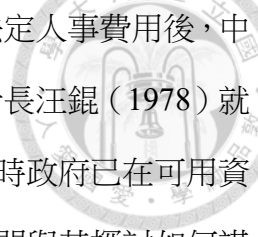
## 壹、1946–1989 年行政決定期

第一個階段時間在 1946 年至 1989 年，稱為「行政決定期」。1946 年國民大會制訂《中華民國憲法》之第一百六十四條預算保障條款。然而，二次世界大戰隨之發生，後又有國共內戰，為追求政治上的穩定與效率而得以與中共政權抗衡，國民政府連續施行《臺灣省戒嚴令》、《戒嚴期間防止非法集會結社遊行請願罷課罷工罷市罷業等規定實施辦法》、《臺灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法》、《懲治叛亂條例》等。致使《憲法》所保障的內容遲遲未予以落實。

在《憲法》未能實際發揮其功能的期間，各地方地方政府依照《財政收支劃分法》第十八條規定「直轄市政府，縣(市)政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限」，和第十九條亦規定「各級政府為涵應特別需要，得經各該級民意機關之立法，舉辦臨時性質之稅課」，除了從中央獲得補助外，也需自行籌措所需之教育經費。過去縣市政府就曾經在國民教育開辦之初（1970 年代）課徵教育捐，亦即在縣市稅之上附加，作為地方政府辦理國民教育之用。因而稱為「行政決定時期」（陳麗珠，2014）。

在戒嚴期間，各地方政府因持續進行教育活動，為支應教師人事費用，其教科文經費並未違反《憲法》規定。然而在中央政府經費支出方面，因以國家安全和發展國家為重，教科文經費編列就嚴重不足。1960 年代基於政府建軍備戰的需要，國防支出占總歲出比重居冠，平均高達 38.5%。1970 年代後，政府為帶動民間產業發展，進行一系列國家級基礎建設工程，使經濟發展支出占歲出比重快速攀升，以 29.69%躍居首位（鄧王德，2013）。

1980 年代，政府亦積極推動各項建設計畫，經濟發展支出持續維持 30%左右，同時國防占比持續下降。同時期，教育科學文化支出雖維持第三位，達 19.97%，



然而卻是各級政府之平均。若扣除地方政府用以支出教育人員法定人事費用後，中央教科文預算明顯不符合憲法規範。對此，當時的行政院副主計長汪錕（1978）就曾表示，在國家處境如此艱險，因國防負擔較其他國家為重。當時政府已在可用資源的範圍內，做了目前最為適當之教科文支出安排。認為教育部門與其探討如何謀求中央政府提供更多可用資源，不如思考如何在可運用的資源範圍內，做更合理且效率的運用，更為實際。

除遭受其他政事別預算之排擠，中央政府在解嚴前後，對教科文無論經費、發展或規劃始終都抱持較消極的態度。1972 年財政部長李國鼎就曾於立法院答覆質詢時指出，為了使政府更有效率地運用預算，教育方面應當配合人力與經濟發展，規劃出教育與人力供需的長期計劃。當時中央政府有鑑於此，曾由相關部會組成專案小組，研究今後教育建設的方向<sup>43</sup>。然而直至 1989 年，教育主管部門仍表示相關長期計畫無法於七十八會計年度前提出，可見進度甚緩。

## 貳、1989–1997 年憲法保障期

第二個階段為 1989 年至 1997 年的「憲法保障期」。1987 年解嚴後，我國政治、社會終於擺脫過去動員戡亂的噤聲氛圍，社會上各種公民參與興起。無論是過去不曾發現中央政府預算未達《憲法》第一百六十四條的規範，抑或明知違憲卻無處伸張。可以確定的是，解嚴當年度中央政府總預算終於被放大檢視。長年未被中央政府重視之《憲法》第一百六十四條，在民意代表和利益團體爭取下，重獲關注。

面對 1989 年七十八會計年度中央總預算案之教科文預算明顯違憲之事，不僅在立法院與地方層級議會抗議群起，社會上要求改革的聲浪也不斷。在中央層級，立法院因七十八年度中央政府總預算涉及違憲，應否交付審查抑或撤回重編之事

---

<sup>43</sup> 同註 24。

爭執不休，甚至爆發空前的立委打群架事件<sup>44</sup>。在省層級，當時執政黨籍議員廖榮祺為捍衛《憲法》規定，宣布 1990 年七十九會計年度預算若仍然沒有依法編列，他將辭職抗議。張朝權、施治明、陳志彬、蘇貞昌、游錫堃、王兆釗、蔡介雄、黃玉嬌、余玲雅等議員也強烈要求省政府編足再審<sup>45</sup>。

除了民意代表對此發聲外，社會大眾以學生、教師為首，也展開一連串的抗議請願活動。包含由十所大專院校組成的「民主學生聯盟」、由一百餘位大專院校學生及教授組成的「五四教科文預算請願團」，以「不加預算、不交學費」、「刪減國防預算，補助教育預算」、「政府違憲，教育危險」等口號，於立法院及教育部請願抗議（開元，1988）<sup>46</sup>。學者朱雲漢（1988）也於社論上表示，為兼顧憲法要求及實質環境需求，立法院應要求行政院提出具體的改善辦法，如行政院應明確訂定一時間表，讓教科文預算在合理分配原則下，達到憲法法定要求<sup>47</sup>。

1989 年 1 月在排山倒海而來的請願和抗議下，行政院已完成七十九會計年度中央政府總預算案初稿，歲出歲入總額各為 6931 億元，總預算規模較前一年度成長約 23%。各科目中以教育、文化與科學的預算成長 35% 共增加 270 億元，為總金額成長比例最高，總規模達到 7000 億元。1990 年是行憲 40 年來，中央政府總預算案首次符合《憲法》規定，儘管其中爭議許多，但是至少已經逐步落實。也間接推動行政機關更積極推動教育計劃<sup>48</sup>。

1990 年至 1996 年間，因中央政府落實《憲法》規範，教育部門的經費水漲船高。各級教育皆因中央政府層級的補助，而完成許多校舍建築新建與翻修工程，也因此招致各界批評保障教科文經費乃致政府資源浪費。1992 年全國經濟會議會

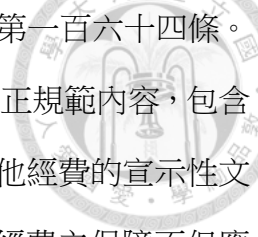
<sup>44</sup> 聯合報，1988/04/08，〈朱高正昨跳上主席台 立院似引爆的活火山〉，02 版，國內要聞。

<sup>45</sup> 聯合報，1988/05/18，〈教科文預算 省議會擱置〉，聯合報，03 版，國內要聞 2。

<sup>46</sup> 劉開元，1988/05/02，〈五四學運之夜 警方核准活動〉，《聯合晚報》，03 版，話題新聞。

<sup>47</sup> 朱雲漢，1988/04/12，〈有關預算案的幾點意見〉，聯合報，02 版，國內要聞。

<sup>48</sup> 葉明華，1989/01/28，〈教科文預算，不再違憲了〉，《聯合晚報》，01 版，要聞。葉明華，1989/02/25，〈79 年總預算 成長 23%〉，《聯合晚報》，02 版，話題新聞。



前會，財政金融組討論的十個議題中，有三個議題談及《憲法》第一百六十四條。一是建議刪除這項規定；另一是建議維持現狀；還有一者建議修正規範內容，包含調整比率、修改計算基準等；抑或僅保留教科文經費應優先於其他經費的宣示性文字。對此，當時台灣省財政廳長林振國認為，《憲法》對教科文經費之保障不但應修正，且不宜再以任何金額數字為基礎，訂定任何比例下限。中央銀行總裁謝森中也認為這個條款的時代任務應已結束，應予以廢除<sup>49</sup>。

1996 年 12 月，國代劉裕猷以國家總資源之分配，應從整體施政觀點上考量其輕重緩急之優先順序，以謀均衡發展目標之達成為由。擬具說帖，歸納出《憲法》第一百六十四條所造成的主要問題，包含（一）預算下限之限制，不但會使預算編製作業僵化，也極易扭曲資源合理分配及徒增資源浪費；（二）未考慮地區特性之不合理，分配不均所產生的困難，造成浪費浮濫的現象；（三）中央與地方分權難以調整及釐清，自由化教育政策無法執行，產生徒耗行政成本之科目定義及分子分母無謂爭議等（行政院主計總處，2010）。提報之國家發展會議，建議就《憲法》第一百六十四條有關教科文經費占各級政府預算總額之最低比率應予廢止或停止適用。

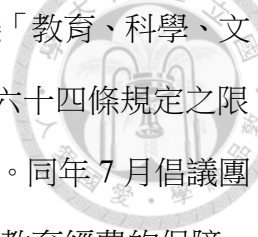
1997 年，國民大會二讀會無異議通過國民黨國代劉裕猷所提「新教科文條款」修憲提案。同年 7 月 18 日第二次臨時會第三十三次大會，三讀通過一 0 三號修憲案—增修條文第十條第八項，凍結了《憲法》第一百六十四條的保障（曾榮祥、吳貞宜，2001）。

### 參、1997–2000 年無保障期

第三個階段 1997 年至 2000 年之間的「無保障期」。1997 年國民大會修憲，

---

<sup>49</sup> 陳鳳馨，1992/02/12，〈全國經濟會議 會前研討通過建議廢止教科文預算下限規定〉，聯合報，04 版，政治觀察。



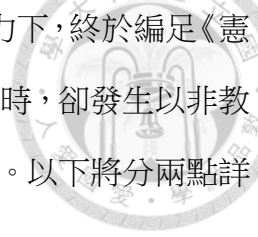
《憲法》第一百六十四條效力凍結，改以《憲法》增修條文第十條「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」自此教科文經費支出法定門檻之保障，從憲法位階退位。同年 7 月倡議團體走上街頭，抗議凍結《憲法》教科文經費保障，倡議重新恢復對教育經費的保障。1999 年 6 月《教育基本法》全文 17 條公布並施行，2000 年 12 月《教育經費編列與管理法》三讀通過。短短四年，歷經憲法凍結而後訂定新法，利益團體倡議、行政與立法人員的支持或反對、政黨輪替、政治角力和協商等。其中充滿各種勢力角力之歷程，為凸顯政策形成之過程，以下將使用 Kingdon (1984) 多元流程框架作為分析工具。

### 一、問題流：《憲法》§164 凍結，致教育經費可能減少之擔憂

多元流程理論是學者 Kingdon 奠基於垃圾筒模型提出的修正分析模式。多元流程乃是指政策過程中有三股不同的流，包括問題流、政治流與政策流。其中問題流代表大眾將哪些社會議題視為需要政府採取行動解決的問題。這些問題通常是會由指標性數據或報告，災難或符號性事件，媒體或社會輿論等，引起政府或社會大眾的注意。

在《教育經費編列與管理法》的訂定歷程中，問題流為 1997 年凍結《憲法》第一百六十四條對教育經費的保障條文，可能造成教育經費縮減的社會議題。當時不僅在社會輿論上引發諸多反彈聲浪，包含認為取消保障後，教育經費將可能再淪為資源競爭的弱勢部門，經費有再度受到灌水或縮減之虞。教育界人士也憂心沒有穩定預算的支持，將可能影響到教育改革的進展。

而社會輿論會有這樣的擔憂，源自我國戒嚴期間，因國防與經濟等政事別的預算龐大，中央政府長達四十年犧牲教科文領域的預算資源，未符合《憲法》所規



範之教科文經費下限。直至 1990 年中央政府才在社會輿論的壓力下，終於編足《憲法》第一百六十四條所規範之 15% 的教科文預算。然而實際執行時，卻發生以非教科文項目灌水，以特別預算或追加預算規避《憲法》規範等狀況。以下將分兩點詳細說明，取消教科文保障為何會引起社會大眾的擔憂。

#### （一）隱憂一：教科文經費曾被嚴重灌水

以 1990 年七十九會計年度為例，中央總預算教科文經費首度達到《憲法》規定占歲出預算百分之十五的比例。然而有人卻發現教育支出科目下，有軍事院校經費<sup>50</sup>、衛生處的充實醫療保健設施增進省民健康計畫、地政處的一般地政業務等，被認為與教育無直接相關之經費。科學科目下，家庭計畫研究所、婦幼衛生研究所、手工業研究所及農林廳所屬六個試驗所之預算，也被認為不屬科學支出。文化科目，則包含有省府秘書處、省政資料館、省文獻會、鳳凰谷鳥園、漁業電台、警察電台及補助縣市的經費<sup>51</sup>。與《憲法》中明列的教科文支出的精神恐怕大有出入。

#### （二）隱憂二：教科文經費之保障曾被刻意規避

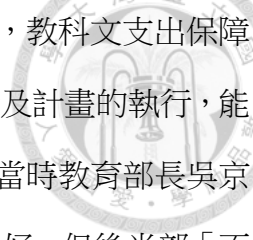
1990 年代我國特別預算與追加預算大增，當時張哲琛表示主要與憲法規定教育科學文化支出不得低於歲出預算百分之十五規定有關。行政院無法在財政困難時，還不斷因其他支出的特別增加，再多撥一成五經費給不一定有適當計畫的教科文單位。各級政府在財政負擔無法平衡下，因而經常將部分工程另用特別或追加預算的方式來編列，不納入總預算額度內，目的在規避這項規定<sup>52</sup>。

由此，當 1997 年國民大會三讀通過凍結《憲法》第一百六十四條，才會引起軒然大波。雖然政府行政部門曾承諾，縱然拿掉了《憲法》保障，教育經費未來「只增不減」（曾榮祥、吳貞宜，2001）；行政院長連戰亦親口向教育部承諾，未來教科

<sup>50</sup> 葉陸裔、徐定心，1989/03/17，〈預算'灌水' 國防部澄清〉，《聯合晚報》，02 版，話題新聞。

<sup>51</sup> 賴淑姬，1989/04/12，〈省總預算被指灌水虛列〉，《聯合報》，15 版，全省綜合新聞。

<sup>52</sup> 同註 34。



文預算絕對不會比 15% 低（吳惠林，1998）；主計長韋端也表示，教科文支出保障比率取消後，並不代表政府要凍結教科文支出，而是讓教育經費及計畫的執行，能真正落實<sup>53</sup>。然而這項增修條文依然引起教改團體的強烈反對，當時教育部長吳京也抗議，增修條文內容的前半部規定「優先編列」的立意非常良好，但後半部「不受第一百六十四條的限制」的意義非常模糊<sup>54</sup>。

吳京認為即便有行政機關的口頭承諾，根本上還是無法確保未來教育領域，未來能夠獲得足以支持推動教改之經費<sup>55</sup>。況且，細觀政府施政計畫，可看出教育非當時當務之急之項目（曾榮祥、吳貞宜，2001）。教育經費實質上大幅縮水，自 1997 年凍結《憲法》對教育經費的保障條文以來，國內各級學校教育經費實質上已經縮減，尤其是國民教育在縣市政府的政治考量中已經被忽略，逐漸淪為資源競爭的弱勢部門（陳麗珠，2000）。教育經費可能再度受到灌水或縮減之虞，不僅在社會輿論上引發諸多反彈聲浪，教育界人士憂心，若不儘速以立法保障教育預算編列基準數額，教育經費恐受到排擠或大幅減少（許雅玲、陳莉容，2008）。抑或往後每逢重大選舉，候選人需要經費做出讓民眾有感政績時，教育往往被犧牲。預算一年年被砍，越砍越下去<sup>56</sup>，對我國未來教育發展極為不利。

## 二、政策流：多種教育經費保障之方案

政策流包括官僚、專家學者、利益團體等各式團體，提出的各式解決問題的想法。由具敏銳度的政策企業家，綜整政策環境中的諸多想法、動機和注意力，以做出符合他們偏好、又能獲得支持且有效的方案。

自 1997 年《憲法》第一百六十四條凍結，至 2000 年最終以《教育經費編列

---

<sup>53</sup> 經濟日報，1997/07/17，〈教科文支出 15% 下限取消〉，02 版，要聞 2。

<sup>54</sup> 邵冰如，1997/07/17，〈連戰打包票：教科文預算絕不縮水〉，聯合晚報，04 版，話題新聞。

<sup>55</sup> 同註 54。

<sup>56</sup> 聯合報，2000/04/07，〈教改必須一步一腳印：從兩則教育新聞說起〉，聯合報，2 版，要聞。



與管理法》敲定為我國教育預算下限之法律依據，如圖 2-2 所示，前後以 1999 年《教育基本法》為分水嶺。前期針對「教育經費保障應該以何種規範位階」有憲法與法律兩種解決方案的提出。爾後在選擇以法律保障後，針對「法律應該如何保障」又有兩個階段討論過程，保障方式分別有應該以「僅訂定優先寬列」或是「明訂保障教育經費比例」的討論。再者針對「明訂保障教育經費比例」，亦有應該以什麼樣的「計算基準」之角力，國內生產毛額(GDP)、國民生產毛額(GNP)、歲出總額或是歲入淨額，都曾是保障比例之計算母數的候選。

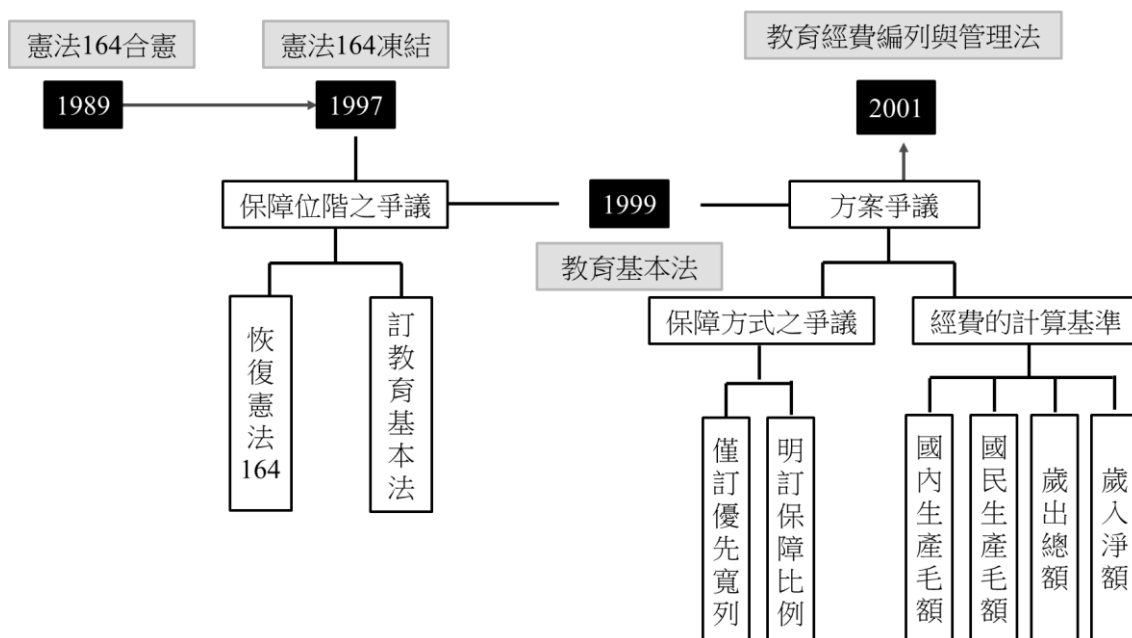


圖 2-2 《教育經費編列與管理法》訂定歷程中所提歷經之討論

參考資料：本研究自行繪製

以下，會依照上述狀況分為三個部分討論，整理 1997 年至 2000 年間，因應問題流而出現的各種政策方案。

### (一) 教育經費保障規範位階之方案

1997 年 7 月，四一 0 教改聯盟號召走向街頭捍衛教育經費時，內部其實也有不同的聲浪。一派主張在明年春天第二次修憲時，恢復憲法的教科文預算保障；但

同時也有另一派主張不要恢復，直接訂定教育基本法<sup>57</sup>。後考慮修憲之困難，則積極推動教育基本法的訂定。



《教育基本法》是中華民國為了保障人民學習與教育權利、確立教育方針、健全教育體制所制定的教育法令。法令本身在教育法體系中具有「母法」或「本法」之性質。1994年台灣數個民間團體於4月10日，發起遊行活動以要求教育改革，後成立四一〇教改聯盟持續倡議，引起社會各界廣大迴響。其中四一〇教改聯盟要求落實小班小校、廣設高中與大學、推動教育現代化並且制定《教育基本法》等改革要求，而這四項訴求也成為後來教育改革的主軸。

受到社會輿論要求制定《教育基本法》的壓力下，當時擔任立法委員的翁金珠等五十位委員提出了教育基本法草案。立法院通過後，1999年6月23日由中華民國總統李登輝公布《教育基本法》。其中第五條則規範「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」，因而授予行政與立法機關法源依據，得以推展更詳實的經費保障規定。

## （二）法律保障方式之方案

1999年《教育基本法》公布且施行後，因應其中第五條「教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」。鑒於教育基本法「教育經費要立法保障」之規定，教育部幾經研議與協商後，於1999年宣布，教育經費預算編列將有重大變革。教育經費編列重新調整後，可以保障教育經費的全面穩定成長。

至於法律應當如何訂定，當時大致出現六個較為人所知的方案，分別是在野黨立委提出「教育經費國庫負擔法」（草案），教育部版的「教育經費編列與保障基準法」（草案），李慶安等人提出的「教育經費編列與管理法」（草案），立委翁金珠

<sup>57</sup> 吳志雲，1997/07/19，〈教科文預算無下限大法官：無需解釋〉，聯合晚報，01版，要聞。



等人提出的「教育經費收支運用暨管理法」(草案)，立委林政則等人提出的「教育經費保障法」(曾榮祥、吳貞宜，2001；陳麗珠，2014)，和主計處與財政部門主張的「從寬編列、優先編列」。以下按其出現時間，分別介紹。

## 1. 教育經費國庫負擔法

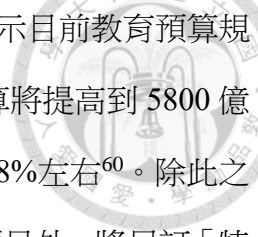
1997 年 11 月在野黨劉進興等立委提出「教育經費國庫負擔法」(草案)(立法院，1997)，顧名思義就是將教育經費的責任規範為中央政府的義務。其草案內容將百分之九十的重心著重於如何提升教育經費運用效能，包含依合理公式，而非「中央政府的好惡」分配中央教育補助。地方設立教育發展基金，承接上級補助及縣市教育預算，對學校分配經費，並公布教育品質指標督促地方政府重視改善教育品質。同時學校成立校務發展基金，管理透明化，運用彈性化。至於教育經費的保障上，草案以國民生產毛額(GNP)百分之六作為政府教育經費，並確保不再重蹈過去中央與地方政府教育經費重複列計之覆轍<sup>58</sup>。

## 2. 教育經費編列與保障基準法

同年，教育部因應立法機關的請求，亦有鑑於教育經費立法保障已不可避免，乃委託教育財政學者成立專案小組，進行教育財政制度的建構研究。經過將近一年的研討，於 1999 年提出「教育經費基準法」(草案)，即是教育部制訂官方版本的草案。2000 年歷經研商，同年四月再次提出「教育經費編列與保障基準法」草案並送交行政院審議。最後做出行政院的版本，並以「教育經費編列與保障基準法」(草案)為名送交立法院審議(陳麗珠，2014)。

草案重點於明訂政府與民間教育經費，合計不低於主計處統計的前三年國民生產毛額(GNP)平均數百分之六，也就是每年教育經費至少可成長 276 億元。以九

<sup>58</sup> 教育經費國庫負擔法，<http://www.hyes.tyc.edu.tw/titel/m2-2.htm> (最終檢索日期：2020/7/8)。



十二會計年度為例，預計教育預算將達 6287 億元<sup>59</sup>。教育部表示目前教育預算規模，約為國內生產毛額(GDP)6.8%，約 5500 億元。未來教育預算將提高到 5800 億元至 6000 億元，趕上歐美先進國家教育經費占 GDP 比例 7 至 8%左右<sup>60</sup>。除此之外，中央政府教育經費的補助也有結構性的變革，除一般補助項目外，將另訂「特定教育補助」，學校可透過提報計畫獲得補助款<sup>61</sup>。

### 3. 教育經費編列與管理法

除此之外，立法委員參考教改團體與教育部的草案版本，相繼提出立法院的版本。李慶安等人提出的「教育經費編列與管理法」，主張政府所編列之教育經費應占國民生產毛額(GNP)百分之六外，直轄市及縣市政府應以其歲入扣除上級政府補助為自有財源，自有財源中應有百分之三十編為教育經費。除此之外，更主張設立「教育部教育撥款審議委員會」、「教育發展基金」、「校務發展基金」等，使教育經費之編列與使用更加透明且永續（立法院，1999c）。

### 4. 教育經費保障法

立委林政則等人提出的「教育經費保障法」，和「教育經費國庫負擔法」不同之處主要呈現於兩部分，一是不明訂經費比例，二為主張設立新組織「教育經費基準委員會」。不同於「教育經費國庫負擔法」主張訂比例保障教育經費額度，林政則版本是透過每年度計算基本需求，再來決定教育經費的多寡。至於委員會的設置則是因應需求計算，認為行政院應成立教育經費基準委員會，以合議方式訂定教育經費基本需求（立法院，1999a）。

---

<sup>59</sup> 張錦弘，2000/03/31，〈教育經費占 GNP6% 受關注〉，聯合報，6 版，生活。陳香蘭，2000/04/05，〈教育經費 獲立法保障〉，聯合晚報，7 版，綜合新聞。

<sup>60</sup> 陳香蘭、劉淑婉，1999/12/15，〈教育經費 設審委會監督〉，聯合晚報，7 版，綜合新聞。

<sup>61</sup> 楊蕙菁，2000/03/31，〈教育經費占 GNP6% 受關注〉，聯合報，6 版，生活。



## 5. 教育經費收支運用暨管理法

立委翁金珠等人提出的「教育經費收支運用暨管理法」和「教育經費編列與管理法」同樣主張經費計算以機關別取代過去政事別。保障教育經費額度上，和「教育經費保障法」同樣主張以需求決定教育經費編列數。不同之處在於，該版本草案主張中央至地方的教育財政應有整體思考且一條鞭的處理，故特別主張，應先統籌全國教育人事經費，再談其他經費的分配<sup>62</sup>；除此之外應該由中央政府負擔人事支出，地方政府負責教育建設之規劃與執行（立法院，1999b）。

立法院的數個草案版本經過協商之後，統整為「教育經費編列與管理法」（草案），稱為立法院草案版本。所以最後在立法院協商的兩個版本，一個是行政院版的「教育經費編列與保障基準法」（草案），一個是立法院版的「教育經費編列與管理法」（草案）（陳麗珠，2014），兩者都主張對教育經費明訂編列門檻。

## 6. 主張僅訂定優先寬列

和以上兩個終版提案持不同保障立場的為行政院主計處、財政部等。教育部所草擬之「教育經費編列與保障基準法」在行政院會討論時引發爭議，部會間對於教育經費是否要在政府預算中有固定比率意見相左。異議者如主計處、財政部，其認為明訂教育經費下限，勢必走向和《憲法》第一百六十四條相同的結果—造成財政上的僵化、負擔，並排擠其他政事支出<sup>63</sup>。林全對此也主張，教育部應該先將教育支出定義清楚，在政府財政負擔得起的情況下，再訂定教育經費編列的百分比。因此建議草案中以從寬編列、優先編列訂定即可。行政院長唐飛也支持教育經費不訂比率，改以於法律條文中明訂，教育經費亟需寬列及保障，未來教育經費預算編列，將不低於當年中央政府總預算的成長比率即可。同時，行政院提出兩項政策性

<sup>62</sup> 楊蕙菁，2000/01/13，〈保障教育經費法案 立委提三版本〉，聯合報，6版，生活。

<sup>63</sup> 高凌雲，2000/07/05，〈唐飛：教育經費不定比率〉。聯合晚報，7版，生活新聞。蘇秀慧，2000/07/06，〈教育經費 不訂下限保障〉，《民生報》，A6版，生活新聞。



的配套，一是明年會計年度政府教育經費增加新台幣 200 億元；二是急迫的教改項目提出後，循編列年度特別預算的方式來支應<sup>64</sup>。

表 2-1 整理在「教育經費編列與保障法」立法之前，有關保障方式的主要草案及有關經費編列保障之相關條文：

表 2-1 教育經費法律保障方式之方案

草案	草案內容	提案者
不明訂教育經費保障比例		
教育經費收支運用暨管理法	政府應於國家財政能力許可範圍內，致力推動、充實、保障全國教育經費之穩定成長，並使其達到國民生產毛額一定之比率。(草案第三條)	翁金珠等 立委
教育經費保障法	政府應於國家財政能力範圍內，持續充實並保障教育事業所需經費，以實現國民之教育平等權，並促進公、私立各級各類教育事業之公平競爭與發展。(草案第三條)	林政則等 立委
教育經費編列與保障基準法	中央、直轄市及縣(市)政府(以下簡稱各級政府)應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。 中央主管教育行政機關每年編列教育經費之預算成長率，應不低於中央政府應依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費應逐年成長。歲出總預算之成長率。 直轄市、縣(市)政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並應依教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費應逐年成長 (草案第三條)	行政院版
明訂教育經費保障比例		
教育經費國庫負擔法	各級政府在其總預算及特別預算內之教育經費，合計不得少於行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的百分之六，中央政府並負最後之財政責任。(草案第二條)	劉進興等 立委
教育經費編列	各級政府在其總預算及特別預算內之教育經費，	李慶安等

<sup>64</sup> 高凌雲，2000/07/05，〈唐飛：教育經費不定比率〉。聯合晚報，7版，生活新聞。蘇秀慧，2000/07/06，〈教育經費 不訂下限保障〉，《民生報》，A6版，生活新聞。

與管理法	合計不得少於行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的百分之六，中央政府並負最後之財政責任。(草案第二條)	立委
教育經費編列與保障基準法	政府應於國家財政能力許可之範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。 甲案： <u>公私部門教育經費總預算數合計應不低於國民生產毛額之百分之七</u> 。直轄市及縣(市)政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，教育支出預算應不低於自有財源百分之三十。 乙案： <u>各級政府教育經費總預算數合計應不低於國民生產毛額之百分之六</u> 。直轄市及縣(市)政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，教育支出預算應不低於自有財源百分之三十。(草案第三條)	教育部版

參考資料：本研究自行繪製

### (三) 教育經費比例計算基準之方案

2000年6月，「教育預算編列保障基準法」進入逐條審查。然而教育經費預算編列受到「三三三」社福政策經費排擠，與主計單位溝通後，發現原計畫占國民生產毛額(GNP)百分之六有執行困難。教育部長曾志朗在立法院答覆質詢時表示，教育部當然希望能達到此理想目標，不過還須考量政府財政等現實面問題，因此將積極尋找其他可行方案。主計處長林全對此也主張，教育部應該先將教育支出定義清楚，在政府財政負擔得起的情況下，再訂定教育經費編列的百分比<sup>65</sup>。

對此，陳麗珠(2000)認為立法保障教育經費支出方式有百分比率保障、公式保障、教育價格指數保障等，其中以公式保障或訂定教育價格指數較為理想。然而，如果一定要有比率來規範教育支出，保障的數據宜採用國內生產毛額(GDP)而非國民生產毛額(GNP)。以確保以境內生產總值為限，避免高估計算基準，至於其百分比率可採用前三年國內生產毛額(GDP)平均值的百分之五作為教育經費之基礎保障數額。此係考量國內生產毛額(GDP)為一長期穩定之數字，反映國家目前經

<sup>65</sup> 林麗雪，2000/06/08，〈教育經費保障 GNP6%教部棄守〉，民生報，2版，熱門話題。



濟成長狀況，以前三年平均值計算，更可免除短期物價波動的影響。

主計處副主計長劉三錡、國庫署副署長鄭至臻和教育部次長范巽綠表示國民生產毛額(GNP)作為計算基準並非適當。反對以占 GNP 比率保障教育經費的原因有二。一是中央政府總預算占 GNP 的比率逐年下降，顯示 GNP 成長速度快，中央政府預算成長得慢，一旦以 GNP 比率保障，屆時教育經費占中央政府總預算的數額將大幅成長；二是按以往我國經濟成長數值預估，GNP 未來幾年可能成長 8-9%，中央政府總預算數不可能趕得上這樣的速度。兩個成長率的差距將愈來愈大，最終會排擠其他經費。教育部和主計處會商後，認為用政府歲入百分比來保障教育經費較合理。但也不排除採取國際慣用的方式，將教育經費的定義加上私部門投入的經費，以公私部門合計教育經費占 GNP 7-7.5%為保障下限<sup>66</sup>。

然而，政府部門協調教育經費應占比率時，一度考量公部門可占 GNP 的 5.5%，然而這個比率不符陳總統選前的承諾。於政治考量下又考慮以歲入、歲出或稅收三者擇一，做為未來計算的基礎。經與主計處協調，最終歲出與稅收並未被採納。而是以應不低於該年度總預算案歲入淨額之 21.5%，全國公、私部門教育經費合計應占 GNP 前三年平均值 7%，敲定為未來各級政府的教育支出。依此計算模式，教育部預估每年教育經費可增加 200 億元，2001 年教育總預算可達 4172 億元<sup>67</sup>。

### 三、政治流：利益團體倡議與總統大選

政治流是指包含民意、行政或立法人員、政黨、利益團體、選舉、政府職權更替、協商行動等。從《憲法》第一百六十四條凍結至 2000 年《教育經費編列與管理法》三讀通過，這三年間，影響《教育經費編列與管理法》訂定的政治角力無

<sup>66</sup> 林新輝、張錦弘、潘彥妃，2000/06/08，〈曾志朗：教育預算占 不可能〉，聯合報，6 版，生活。

<sup>67</sup> 楊蕙菁，2000/06/22，〈教育經費占 GNP % 延至四年後兌現〉，聯合報，3 版，焦點。楊蕙菁、林美玲，2000/06/23，〈教育預算 曾志朗堅持立法保障〉，聯合報，2 版，要聞。





數。

無論是當時社會上普遍大眾對於教育經費是否保障的傾向，利益團體之串聯和對議題倡議的強度，媒體對此的關注程度和報導數量，抑或是官僚對該政策方案的偏好，民意代表或政黨於該項議題上的合作和抗衡，恰逢大選期間總統候選人對教育的態度等，不僅影響這項議題能夠獲得大眾關注的時長，更深刻影響政策推動的政治環境。以下列舉其中影響最顯著的兩股力量，分別是利益團體對教育基本法的倡議，總統候選人對明訂教育經費比例的影響。

### （一）利益團體

1997 年對於凍結《憲法》第一百六十四條對教科文經費之保障，教育部、國科會、文建會首長舉行聯席記者會表達反對意見。民間更是發起大規模的抗議行動，台北、台中、花蓮、台東、高雄等地區 247 個團體聯合發表聲明，譴責國大代表。全國教師會促進會、台北市、高雄縣市、台東縣教師會也發表聲明，不惜以罷教、罷課方式抵制，表達不滿<sup>68</sup>。

1997 年 7 月四一〇 教育改造聯盟召開全民團結緊急對策會議，除了追究政府決議凍結憲法對教科文保障之政治責任外，也欲述請教育部長吳京一同加入捍衛保障教育經費的行列<sup>69</sup>。9 月「搶救教科文經費連線」則於台北、台中、台南、高雄四地發起同步大遊行，爭取教育經費保障。

聯合人本教育基金會等教改團體、教育文化界人士，以及其他利益團體，如主婦聯盟、台北市家長聯合會、民進黨台北市黨部、中華電信工會、第一銀行工會、台灣勞工陣線、中華民國殘障聯盟、表演藝術聯盟、雄中人文教育社等超過 600 個團體，並同時串聯各縣市學校於遊行當天進行罷課以表達訴求。以期得以向全國民

---

<sup>68</sup> 同註 57。

<sup>69</sup> 同註 57。



眾說明凍結《憲法》第一百六十四條的後果，最終吸引萬人上街抗議《憲法》保障教科文預算下限條款被刪除，連當時的教育部長吳京都向全國人民道歉<sup>70</sup>。

## （二）總統候選人

1999年九二一大震，除傷亡外，也震垮了無數學校，校園建築的不安全暴露，需要大筆資金協助災後校園重建。使教改團體不斷呼籲，要求總統候選人扛起責任，解決教育在總統層級的問題。2000年中華民國第十屆總統大選，選情緊繃，候選人連戰、陳水扁、宋楚瑜三人為吸引更多支持者，紛紛其教育提出政策白皮書，也積極參與全國教師會於2000年1月舉辦的「總統候選人教育政策評論會」<sup>71</sup>，由此可見這項議題當時所被重視的程度。

陳水扁的競選團隊提出了數萬字的教育政策白皮書，雖然就政策層級而言偏低，未達總統候選人應有的視野，但其政策的完整性、進步性和推動教改的誠意。雖然在教育政策評論會上，對於教育經費得籌措，僅輕描淡寫地表示「國家為籌措十二年經費，得制定法律或立法指定財源」。但相較於其他候選人多迴避此問題，陳水扁的競選團隊還是被教改團體所組成的「選教育當總統連線」評為第二名，僅次於許信良候選人<sup>72</sup>。

選前兩天，陳水扁的競選團隊主動致電給教改團體成員，表示願意支持其所提出「保障教育經費占國民生產毛額(GNP)百分之六下限保障」、「改造教育行政體系」等訴求，並公開做出以下承諾：

<sup>70</sup> 呂玲玲，1997/09/08，〈927 罷課程 校際大串聯〉，聯合晚報，07版。綜合新聞。

<sup>71</sup> 李宥樓，2000/02/17，〈連扁宋教育政策超級比一比 P.106〉，今周刊，<https://www.business.com.tw/article/category/80392/post/200002170024/%E9%80%A3%E6%89%81%E5%AE%8B%E6%95%99%E8%82%B2%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%B6%85%E7%B4%9A%E6%AF%94%E4%B8%80%E6%AF%94%20P.106>（最後檢索日期：2020/7/7）。

<sup>72</sup> 同註 71。



在審慎思考過民間教改團體對本陣營之教育政見所做成的評鑑與建議之後，本著凡事追求第一的精神，本人將支持以下的教育政見並宣示當選總統後，定朝此方向努力<sup>73</sup>：

1. 促成教育經費占 GNP6%的下限保障。
2. 中央權力下放，教育經費的管理、分配與使用應設「學校循環發展基金」、地方政府與中央政府的撥款委會。
3. 教育行政體系應該大幅改造，使其由決策機構轉型為服務機構，並擴大家長和教師的參與。
4. 結合都市計畫機制，建立全國性的「教育土地政策」，解決學校分布不均的問題和小班小校的需求。
5. 未來教育部長人選，除行政經驗外，更應重視其「教育改革」的理念與「擔當、魄力」，並徵詢民間各界（例如由各教改團體和教師團體組成的「選教育當總統連線」）的意見。

因此而讓人本基金會、台北市家長協會、海外留學生家長協進會、高雄市家長聯盟、林茂生愛鄉文化基金會、台灣和平基金會、台中市家長協會、張則周教授、鄭同僚教授等召開聯合記者會，呼籲關心教育的朋友們，共同支持願意為台灣的幼小扛起責任的陳水扁候選人<sup>74</sup>。

#### 四、政治窗之開啟

由上述的分析可以看出，1997年「新教科文條款」修憲提案三讀通過，取消《憲法》第一百六十四條對教科文經費的保障，加上過去因戒嚴，中央政府教育經費長達四十年屈於弱勢和不足。致使《憲法》第一百六十四條的凍結後，社會再度出現教育經費可能受到灌水或縮減的擔憂，迅速在教育領域引起反對聲浪。吸引行政機關、立法機關、媒體等關注，甚至獲得候選人在選前曾經承諾教育團體，今後教育經費的編列不少於國民生產毛額(GNP)百分之六。開啟這項議題的問題流和政

<sup>73</sup> 李宥樓、江煒琦，2000/04/06，〈新政局下的教改期許 P.118〉，今周刊，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80409/post/200004060037/%E6%96%B0%E6%94%BF%E5%B1%80%E4%B8%8B%E7%9A%84%E6%95%99%E6%94%B9%E6%9C%9F%E8%A8%B1%20P.118>（最後檢索日期：2020/7/7）。

<sup>74</sup> 同註 73。



治流。

對於如何繼續保障教育經費，行政、立法機關和民間團體為政策流提供許多政策方案，形成政策流。包含教育部版的教育經費編列與保障基準法草案，在野黨立委的教育經費國庫負擔法草案，李慶安等人提出的教育經費編列與管理法草案，立委翁金珠等人提出的教育經費收支運用暨管理法草案，和立委林政則等人提出的教育經費保障法草案。對於應當如何保障，有些支持明訂教育經費編列比例，以國民生產毛額(GNP)、歲出、歲入或歲收作為保障比例之計算基準；也有一派認為避免重蹈《憲法》之覆轍，應該改以在法規中規範必須從寬編列即可。

這三個流彼此獨立地各自流動，而教改團體在其中扮演主要的政策企業家，連結問題、政策方案以及政治，尋求適當的時機。1999年九二一大地震使近800個校園遭到損害，除了學校急需大量資金用於重建校園，同時校園建築的安全性也成為當時爭取教育經費保障主要的訴求之一。這是教改團體第一個抓住大眾關注的事件。再者，當時恰逢總統大選，促使教育經費保障議題成為全國矚目的另一個高峰。總統候選人們為了吸引選票，必須正面回應教育經費保障的議題，宣示其對教育的重視。

就此為教育經費保障議題開啟了政策窗，致使三股流匯集，得到新政府與立法院迅速回應，讓教育經費保障相關法推順利過關（楊朝祥，陳曼玲，2000）。即使2000年6月，「教育預算編列保障基準法」（草案）進入逐條審查後，發現教育經費預算編列受到三三三社福政策經費排擠。礙於競選時所提出的政見，教改團體呼籲陳水扁總統要公開表態履行政見。一旦院會取消經費保障條款，教改團體表示將不惜發動大規模抗爭，和新政府決裂<sup>75</sup>。

最終，以上各種方案協商妥協下，2000年《教育經費編列與管理法》快速地

---

<sup>75</sup> 張錦弘，2000/07/05，〈教育經費不保障 教改團體要抗爭〉，聯合報，8版，綜合。

三讀通過且施行。該法第三條明訂「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五」。雖立委最初的立法提案為歲入淨額平均之 23%，但在行政院主計處強烈反對下，教育部與朝野立委進行多次協商，將比率降至 21.5%（曾榮祥、吳貞宜，2001；陳麗珠，2014）。

《教育經費編列與管理法》將在公布後一年內施行<sup>76</sup>。立委評估 2002 年教育經費將比 2000 年多出 200 億元。在野聯盟也在附帶決議中要求，教育部及所屬各級單位於下一年度預算編列時，需採取零基預算的精神，重新檢討各項計畫之必要性，並提出詳細之執行計畫<sup>77</sup>。

## 肆、2001 年迄今法令保障期

第四階段為「法令保障期」，從 2001 年迄今。2000 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計算、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。重新建立我國教育保障制度，並牽動教育資源的分配與籌措方式的改變。自此我國教育財政制度也改採取公私立分流的設計，在義務教育階段以政府辦理的公立學校為主，私立中小學由學校自籌經費，自給自足；非義務教育階段亦以政府撥款補助公立學校為主，私立學校經費大部分來自學生所繳納的學雜費，政府僅補助部分經費。此一教育財政制度的經費運作，大約有七至八成來自於政府的公共教育經費支出（陳麗珠，2014）。

其中有關教育經費支出保障之《教育經費編列與管理法》第三條，在過去二十年間，總計修法三次。2011 年 4 月因應中央政府增課教職員薪資所得稅，而增訂定第三條之一。同年 10 月原條文「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度

<sup>76</sup> 鍾蓮芳，2000/11/29，〈後年教育預算 將增 200 餘億元〉，《民生報》，A4 版，生活新聞。

<sup>77</sup> 陳彥伯，2000/11/28，〈91 年教育經費將增 200 億〉，聯合晚報，7 版，綜合新聞。



預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五」調整為「22.5%」。2015 年再次修訂第三條與第三條第一項，將保障比例調高至「23%」，詳細條文對照可參照表 2-2。

2011 年立法委員蔣乃辛等 34 人、翁金珠等 17 人、陳亭妃等 19 人、盧秀燕等 31 人及洪秀柱等 26 人，擬具共 5 案有關「教育經費編列與管理法第三條條文修正草案」。其提案原因包含政府組織改造後，行政院青輔會部分業務與行政院體委會業務將移入教育部，若教育經費之保障未隨組織整併調整，恐排擠原有教育經費使用，影響教育政策推展。再者，十二年國教將於 2014 年正式施行，除此之外，尚有「五歲免費入幼稚園」、「高職免學費」、「齊一公私立高中職學費」等政策均涉及龐大經費支出，將造成經費缺口。為了徹底解決教育經費預算不足與現行教育計畫預算遭排擠的問題，並提供更穩定之財源。教育部年度預算編列必須逐年提高，因此有必要將原年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 21.5%，調高為 22.5%。


2015 年立法委員邱志偉等 24 人和蔣乃辛等 27 人，擬具共 2 案有關教育經費保障比例之調整。提案緣由乃因 2011 年雖已提升 1%（約年增 200 億元經費），但從教育部規劃 2014 年實施十二年國教後，每年所需經費仍超過約 300 億元來看，新增之教育經費仍不足以全額支應十二年國教之實施。再者依據 2013 年教育統計資料，2010 年我國高中生平均每生可分配教育經費僅為 10 萬 2,581 元；每位高職生享有的教育經費為 11 萬 2,291 元，不僅低於其他各教育階段每生可享有的教育經費，且與聯合國經濟合作發展組織（OECD）國家之高中職生所享有的平均成本相距約三倍之多。為避免教育部及地方政府推動政策因經費短絀而無法順利進行，最終三讀通過修正第三條第二項為「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十三」。

其餘相關修訂，包含配合《所得稅法》修正，將公私立國中小及幼公私立國

中小及幼稚園教職員之薪資依法課徵所得稅所增課稅收入。為維持教育經費編列之穩定，2011 年 3 月新增第三條之一，採外加方式編列，不計入保障金額，並專用於提升幼稚教育及國民教育品質。另外再增列第三項，明訂 2011 年所增加百分之一之教育經費預算，應優先用於推動十二年國民基本教育。



表 2-2 《教育經費編列與管理法》條文修改對照表

	2000 年版本	2011 年 3 月版本	2011 年 10 月版本	2015 年版本
第三條 第一項	中央、直轄市及縣(市)政府(以下簡稱各級政府)應於國家財政能力範圍內,充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。		僅作酌作文字修正	
第三條 第二項	各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 <u>百分之二十一點五</u> 。		各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 <u>百分之二十二點五</u> 。	各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 <u>百分之二十三</u> 。
第三條 第三項	前項所稱歲入淨額為各級政府決算及特別決算中,不含舉債及移用以前年度歲計賸餘,扣除重複列計部分。		中華民國一百零一年一月一日修正施行之前項規定所增加之教育經費預算,應優先用於推動十二年國民基本教育。	中華民國一百零一年一月一日修正施行之前項規定所增加之教育經費預算,應優先用於推動十二年國民基本教育。
第三條 第四項	直轄市及縣(市)政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源,並依教育基本需求,衡量財政狀況,優先支應教育經費,除自有財源減少外,其自行負擔之教育經費,應逐年成長。		原第三項及第四項分別移列為第四項及第五項,並酌作文字修正。	
第三條 第五項				
第三條 之一		中央政府就 <u>公、私立幼稚園</u> 、國民小學及國民中學教職員之薪資依法課徵所得稅所增收收入額度,不計入前條第二項 <u>百分之二十一點五</u> 算定之金額,並以外加方式編列專款,專用於提升幼稚教育及國民教育品質。		中央政府就 <u>公、私立幼兒園</u> 、國民小學及國民中學教職員之薪資依法課徵所得稅所增收收入額度,不計入前條第二項 <u>百分之二十三</u> 算定之金額,並以外加方式編列專款,專用於提升學前教育與照顧服務及國民教育品質。

參考資料：參考立法院法律系統，本研究自行繪製。



## 第二節 《憲法》第一百六十四條之運作

比較《憲法》第一百六十四條和《教育經費編列與管理法》第三條第二項之規範內容，可以發現除了規範位階明顯有所不同外，前者給予各級政府明確分配比例，並依財政收支法進行補助；後者以全國總額計算，以更準確的公式計算一般教育補助與特定教育補助數額。因此，本段落將對這兩個規範進行更詳細的整理與分析，以了解兩套制度的運作。

### 壹、經費門檻之規定

《憲法》第一百六十四條，訂定於《憲法》第十三章基本國策之第五節教育文化。該條文旨在規範各級政府的教育、科學和文化經費門檻，全條文為「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」。由於《憲法》規定較原則性，行政單位執行時出現多次詮釋不一致之處。總計歷經四次大法官釋憲，才確定其中條文內涵和其名詞定義。

#### 一、預算總額不包含追加預算與特別預算

首先是對於條文中所指「預算總額」，究竟是「總預算」或是「預算總支出」。一派認為預算總支出是政府施政的最終呈現，因此以預算總支出為歲出預算總額，才更能體現政府在各各政事別的施政情況；然另一派，有議員認為憲法所說的「預算總額」應該是預算法中所說的「總預算」，是指市府各單位歲出、歲入的總額，市府向行政院報告的預算總支出所涵括的總預算及特別預算，其特別預算應獨立



於總預算之外<sup>78</sup>。

對此，而有釋字七十七號與釋字二百三十一號。釋字七十七號確立預算總額不包含追加預算：「憲法第一百六十四條所謂教育科學文化之經費在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，原係指編製預算時在歲出總額所占之比例數而言。至追加預算，實因預算執行中具有《預算法》第五十三條所定情事始得提出者，自不包括在該項預算總額之內。」。

釋字二百三十一號確立特別預算也不納入總額：「其中所稱『預算總額』係指各級政府為平常施政而編製年度總預算時所列之歲出總額。此項年度總預算，政府於每一會計年度，各就其歲入、歲出全部彙總編成，且每一會計年度只辦理一次。至特別預算，就現行預算制度而言，則以具有《預算法》第七十五條所列各款情事之一者，始得於年度總預算外提出之。此項因應緊急或重大情事而特別編製之預算，自不包括在前述預算總額之內」。

因此確立《憲法》第一百六十四條，其計算基準之「預算總額」是指各級政府為平常施政而編製年度總預算時所列之歲出總額，追加預算與特別預算因屬性特別，而皆不納入母數。

## 二、直轄市比照省之百分之二十五門檻

另外，鑒於 1968 年後台北市才改制成為直轄市，因此直轄市並未於《憲法》中明確提及其教科文預算門檻。立法院財政委員會為了審查《財政收支劃分法》第十八條修正案召集會議時，討論到各縣市的教科文經費在不足《憲法》規定的百分之三十五標準，可在縣市稅中附加百分之三十以下的教育捐。對此，行政院의 修正草案希望在各縣市之上增列直轄市，使改制以後的台北市，在必要時可比照台灣省

<sup>78</sup> 民生報，1988/05/06，〈教科文預算怎麼算？市議會搬演「違憲論」〉，06 版。綜合新聞。



各縣市開徵教育捐。

由此而有直轄市究竟適用省之 25%之規定，抑或市、縣 35%之規範。也就是《憲法》第一六四條「市縣」是否包括直轄市在內的討論<sup>79</sup>。後有釋字二百五十八號：「憲法第一百十八條既將直轄市之自治，列入第十一章『地方制度』『省』之一節內，則直轄市依法實施自治者，即與省為同級地方自治團體，在憲法上之地位、權責、財源及負擔，與省相當；且直轄市人口密集，在政治、經濟、文化上情形特殊，其環境、衛生、公安及交通等建設，所需經費，恒較縣及省轄市龐大，須將其財源，妥為分配，以免影響市政建設之均衡發展，其教育、科學、文化之經費所占預算總額之比例數，應比照關於省之規定。」確立直轄市之教科文預算門檻比照省之規定。

## 貳、分配與補助方式

### 一、分配

經費分配方式，就其性質而言可區分為統一分配和獨立分配，就經費分配效果而言，又可再區分為直接分配與間接分配。按此分類，我國屬於獨立且間接分配。意旨我國教育經費乃對於教育經費分配給予一定的比例或數額，不受其他行政經費影響，可保持教育經費的穩定性和有助於決策者擬定整體性發展計畫。其次，間接分配即為將收入的金額，由政府辦理各類教育提供給受教者，而非發放教育券等直接分配給受教者（蓋浙生，1989）。我國在經費分配分類上，雖因《憲法》第一百六十四條之保障而屬獨立分配。所謂獨立分配，意旨我國教育經費乃對於教育經費分配給予一定的比例或數額，可保持教育經費的穩定性和有助於決策者擬定整

<sup>79</sup> 葉耿漢，1968/04/26，〈北市教科文經費標準，立院審查起爭論〉，《聯合報》，02版。



體性發展計畫（蓋浙生，1989）。但實務分配上，教育財政系統並未獨立體系，只是整個公共財政系統的一部分，與公共財政系統的運作方式完全一致（蓋浙生、陳麗珠等，1994），除特別計畫之補助，並未專款專用。

我國公共財政體系依循《財政收支劃分法》運作。由於《財政收支劃分法》於 1999 年因應修憲，對中央和地方政府之間的財政收支系統進行重大修正。各級政府財政收支之劃分，在支出面，依其在行政區域內之職權與支出訂定原則性之規定，以決定其基本需求，但並無具體之數據規範。在統籌分配稅款、以及補助款制度方面，亦予強化，以調節地方政府間之盈虛。後又於 1999 年及 2000 年分別訂定「中央統籌分配稅款分配辦法」及「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」。其中，為平衡地方財政，因中央統籌分配稅款分配後，尚不能滿足地方基準需要，又由主計處建立「一般補助款」制度，對於基本財政收支差短予以優先補助。此外，還有各部會主管之「計畫型補助款」，就（1）計畫效益廣（2）跨越縣市（3）具示範性作用，以及（4）需由地方配合之中央重大建設等四種情狀給予補助（國家發展委員會，2020）。

因此現行補助制度與統籌分配稅款制度，與過去《憲法》第一百六十四條保障時期的《財政收支劃分法》已大不相同。但為了能更完整的呈現，當時教科文經費分配與補助的情狀，本研究以下將討論《財政收支劃分法》1999 年前的版本。

《財政收支劃分法》將全國財政收支系統劃分為三級—中央、省及直轄市、縣市及相當於縣市之局，各自徵收國稅、省及直轄市、縣(市)（局）稅。由表 2-3 可以看出，各級地方政府收入來源有兩部分，一是獨立稅課收入，各級政府各有其獨立稅源，可自行支配。另一部分則仰賴中央政府之統籌分配款與補助款。各地方政府在就這兩部分的收入，編列其預算案。而教育科學文化支出僅屬其中一項，除需符合《憲法》第一百六十四條對各級政府所列之教科文支出門檻外，和其他政事別之編列程序並無不同。

唯一較為特別之處在於，《財政收支劃分法》賦予地方政府得以另外開徵「教育捐」。無論是《財政收支劃分法》1973年或1981年之版本，其第18條皆明文「在年度預算中超過憲法規定最低標準之部分，得在本法第十六條所列各縣市稅課中不超過原稅捐率百分之三十徵收地方教育捐<sup>80</sup>。」該規定於1999年之《財政收支劃分法》修法中已取消，修改為「直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，籌措所需財源，得依地方稅法通則規定附加徵收」。

表 2-3 各級政府財政收支之分類（1999年前版本）

各級政府	收入	支出
中央	一、稅課收入 1. 所得稅 2. 遺產及贈與稅：在省占總收入10%，其餘10%給省，80%給縣（市、局）；在直轄市占總收入50%，其餘50%給直轄市。 3. 關稅、貨物稅、證券交易稅、礦區稅、臨時稅課。 二、獨占及專賣收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、 <u>協助收入</u> 、捐獻及贈與收入、公債及賒借收入、其他收入。	教育科學文化支出：關於中央辦理教育、科學、文化等事業及補助之支出均屬之。
省	一、稅課收入 1. 營業稅：占總收入50%，其餘50%由省統籌分配所屬之縣（市、局）。 2. 印花稅：占總收入50%，其餘50%由省統籌分配所屬之縣（市、局）。 3. 使用牌照稅：占總收入50%，其餘50%給縣（市、局）。	教育科學文化支出：關於省辦理教育、科學、文化等事業及補助之支出均屬之。

<sup>80</sup> 1973年與1981年之《財政收支劃分法》第18條全文如下：

- 1973年之《財政收支劃分法》第18條：「各級政府對他級或同級政府之稅課，不得重徵或附加。但市、縣教育科學文化支出比率，在年度預算中超過憲法規定最低標準百分之三十五部分，經各該市、縣議會議決，並報經行政院核准，得在本法第十六條所列各縣市稅課中不超過原稅捐率百分之三十徵收地方教育捐。各級地方政府不得對入境貨物課入境稅或通過稅。」
- 1981年之《財政收支劃分法》第18條，為便於寬籌九年國民教育經費，並配合國民教育法第十六條之規定，取消原規定徵收地方教育捐之限制，以資一致。修法調整為：「各級政府對他級或同級政府之稅課，不得重徵或附加。但直轄市、縣（市）（局）為籌措教育科學文化支出財源，得報經行政院核准，在第十六條所列縣（市）（局）稅課中不超過原稅捐率百分之三十徵收地方教育捐。各級地方政府不得對入境貨物課入境稅或通過稅。」



	<p>4. 遺產及贈與稅：由中央就該省總收入給10%。</p> <p>5. 土地增值稅：由縣（市、局）就該縣（市、局）總收入分給20%。</p> <p>6. 臨時稅課、特產稅</p> <p>二、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、<u>補助及協助收入</u>、捐獻及贈與收入、公債及賒借收入、其他收入。</p>	
直轄市	<p>一、稅課收入</p> <p>1. 營業稅：占總收入50%，其餘50%由中央統籌分配省及直轄市。</p> <p>2. 印花稅：占總收入50%，其餘50%由中央統籌分配省及直轄市。</p> <p>3. 遺產及贈與稅：由中央就該市總收入給50%。</p> <p>4. 使用牌照稅、土地稅、房屋稅、契稅、屠宰稅、娛樂稅、臨時稅課。</p> <p>二、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、<u>補助收入</u>、捐獻及贈與收入、公債及賒借收入、其他收入。</p>	教育科學文化支出：關於直轄市辦理教育、科學、文化等事業及補助之支出均屬之。
縣（市）	<p>一、稅課收入</p> <p>1. 土地稅：地價稅、田賦及土地增值稅。土地增值稅，占總收入 60%，其餘 20%分給省，20%由省統籌分配所屬縣（市、局）。</p> <p>2. 屠宰稅：得由省就其總收入 10%統籌分配所屬之縣（市、局）。</p> <p>3. 遺產及贈與稅：由中央就該縣（市、局）總收入分給 80%。</p> <p>4. 使用牌照稅：由省就該縣（市、局）總收入分給 50%。</p> <p>5. 房屋稅、契稅、娛樂稅、特別課稅、臨時課稅。</p> <p>二、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、<u>補助收入</u>、捐獻及贈與收入、公債及賒借收入、其他收入。</p>	教育科學文化支出：關於縣（市）辦理教育、科學、文化、娛樂等事業及補助之支出均屬之。

資料來源：參考立法院法律系統，本研究自行繪製。



## 二、補助

1999年1月《財政收支劃分法》修訂後，我國才建立較具體的補助制度—補助款依法分成二類，一為一般性補助款，另一為計劃性補助款（詳細條文對照請參照表 2-4）。一般性補助款包括補足地方基本收支之差短，與基本建設經費的補助（曾巨威，2004）。同時各部會主管按照政策需求提供「計畫型補助款」（國家發展委員會，2020）。在此之前，《財政收支劃分法》第九節第三十一至三十三條僅規範，省在執行教育相關業務遇經費不足時，經立法院決議，得由國庫補助之<sup>81</sup>。同時中央或省為平衡其地方政府之經濟平衡發展，應依憲法第一百四十七條之規定，對於貧瘠之地方政府酌予補助。在行政執行上，1981年訂有「中央對省市政府補助事項處理原則」，各項一般性補助及計畫型補助款等均僅作原則性之規範，1991年修訂後，才較明確訂定各項建設計畫之中央補助比例（林順裕，2011）。

---

<sup>81</sup> 左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：

一、省教育、衛生、實業及交通。二、省財產之經營及處分。三、省市政。四、省公營事業。五、省合作事業。六、省農林、水利、漁牧及工程。七、省財政及省稅。八、省債。九、省銀行。十、省警政之實施。十一、省慈善及公益事項。十二、其他依國家法律賦予之事項。前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之。

表 2-4 《財政收支劃分法》第九節補助及協助收入之各版本比較

	1973 年修訂	1981 年修訂	1999 年修訂
三十條	各省市執行憲法第一百零九條第一項有關各款事務，其經費不足時，經立法院決議，由國庫補助之。	各省市執行憲法第一百零九條第一項有關各款事務，其經費不足時，經立法院決議，由國庫補助之。	中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限： 一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。 二、跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。 三、具有示範性作用之重大建設計畫。 四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。 前項各款補助之辦法，由行政院另定之。
三十一條	中央為謀省與省間之經濟平衡發展，應依憲法第一百四十七條第一項之規定，對於貧瘠之省酌予補助。	中央為謀省與省間之經濟平衡發展，應依憲法第一百四十七條第一項之規定，對於貧瘠之省酌予補助。	縣為謀鄉（鎮、市）間之經濟平衡發展，對於鄉（鎮、市）得酌予補助；其補助辦法，由縣政府另定之。
三十二條	省為謀縣(市)（局）與縣(市)（局）間之經濟平衡發展，應依憲法第一百四十七條第二項之規定，對於貧瘠之縣(市)（局）酌予補助。	省為謀縣(市)（局）與縣(市)（局）間之經濟平衡發展，應依憲法第一百四十七條第二項之規定，對於貧瘠之縣(市)（局）酌予補助。	（刪除）
三十三條	各上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府，得取得協助金。 前項協助金，應列入各該下級政府之預算內。	各上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府，得取得協助金。 前項協助金，應列入各該下級政府之預算內。	各上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府，得取得協助金。 前項協助金，應列入各該下級政府之預算內。

資料來源：參考立法院法律系統，本研究自行繪製。



除此之外，為解決地方政府沉重之教育人事負擔。行政院於 1980 年訂定「改善地方財政方案」，台灣省政府同年公布「改善地方財政方案台灣省執行要點」。明訂縣市國民教育經費超過縣市總預算 40% 部分，由省依計算標準核撥支應，其核撥補助之款應屬省教育支出，其公式為：國民教育經費超過 40% 部分 = 國民教育經費基本需求數 - (前年度縣市歲出決算 + 上年度及本年度預算成長數) × 40%。

1983 年修正「改善地方財政方案」和「改善地方財政方案台灣省執行要點」，刪除了國民教育經費超過縣市總預算 40% 部分由省補助之規定。改依據台灣省政府財政廳 1982 年所公布之各縣市國民教育經費補助辦法，以各縣市稅課收入占國民中小學人事費的百分比，將縣市分為六級，如給予不同比例之教育經費補助。補助分級如表 2-5 所示：

表 2-5 各縣市國民教育經費補助辦法

稅課收入占國民中小學人事費之百分比	補助人事費之比例
稅課收入占國民中小學人事費比率在 10% 以上	不予補助
稅課收入占國民中小學人事費在 80% 至 109% 之間者	14% 至 15%
稅課收入占國民中小學人事費在 60% 至 79% 之間者	19% 至 20%
稅課收入占國民中小學人事費在 40% 至 59% 之間者	24% 至 25%
稅課收入占國民中小學人事費在 20% 至 39% 之間者	29% 至 30%
稅課收入占國民中小學人事費在 20% 以下者	34% 至 35%

資料來源：參考丁志權（1999），本研究自行繪製。

### 第三節 《教育經費編列與管理法》之運作

《教育經費編列與管理法》2000年11月28日三讀通過，隔年施行。總計十八條，其立法目標也包含解決《憲法》第一百六十四條施行期間為人詬病的問題。內容包括：宣示教育經費穩定成長並訂定固定比例保障教育經費、國民教育優先編列、兼顧城鄉教育均衡發展、弱勢族群教育之保障、對私立學校之補助、中央對地方之教育補助項目、中央教育經費之分配、地方教育基金之設置、教育財政監督與公告、教育評鑑結果之公布等（曾榮祥、吳貞宜，2001）。

由此可見《教育經費編列與管理法》規範領域之廣，上至中央政府訂定總經費，下至對各級學校的監督都在該法中有所規範。然而為於有限的篇幅中，深入討論教育預算門檻之議題，並得以與《憲法》第一百六十四條進行對比，本段落僅著重論述各級政府教育經費保障固定比例和各級政府如何分配和補助教育經費之相關法規。

#### 壹、經費門檻之規定

《教育經費編列與管理法》明訂政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動教育經費之穩定成長。且不低於中央政府歲出總預算之成長率，明訂「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十三」，該比例原為21.5%，於2015年調整為23%。

其中，條文所指「歲入淨額」為各級政府決策及特別決算中，不含舉債及移用以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。中央政府就公、私立幼兒園、國民小學及國民中學教職員之薪資依法課徵所得稅所增收入額度，亦不計入23%之金額。以外加方式編列專款，專用於提升學前教育與照顧服務及國民教育品質。

另外，各級政府之「教育經費」，係指教育部、直轄市政府教育局和縣(市)政府教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，編列之用於教育之經費，換言之，由過去政事別的判定方式改為機關別 (§2)。直轄市、縣(市)政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費。原行政院青年輔導委員會及體育委員會等，併入教育部管轄後新增之預算，以及因應《幼兒教育及照顧法》審查通過，原隸屬內政部兒童局之托兒所業務與人員移入教育部管轄之預算，均不得計入《教育經費編列與管理法》之保障額度(吳月萍、吳銘修，2015)。

表 2-6 《教育經費編列與管理法》條文內涵整理表

	歲入淨額	教育經費
定義	各級政府決策及特別決算中所籌措之收入，不含舉債及移用以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。	教育部、直轄市政府教育局和縣(市)政府教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，編列之用於教育之經費。
不計入	2011 年後教職員之薪資依法課徵所得稅所增收入額度。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原行政院青年輔導委員會及體育委員會等，併入教育部管轄後新增之預算。</li> <li>2. 原隸屬內政部兒童局之托兒所業務與人員移入教育部管轄之預算。</li> </ol>

資料來源：本研究自行繪製。

## 貳、分配與補助方式

### 一、分配

在《教育經費編列與管理法》的架構下，各級政府的教育預算獨立於正規預算體制之外。教育部依「行政院教育經費基準委員會設置要點」，成立「行政院教育經費基準委員會」。負責教育經費計算基準之研訂，各級政府教育經費基本需求之計算，和各級政府之教育經費應分攤數額之計算。

其中教育經費計算基準之研訂，包含每年更新補助款公式，交由主計單位設算。並每年設算全國教育經費法定下限數額，圖 2-3 以 2020 年度為例，歲入決算淨額以財政部 2016 年至 2019 年各級政府歲入淨額進行計算，三年平均值為 2 兆 7,644 億元，故 2020 年教育經費法定下限暫列為 6,358 億元。較 2019 年度之 6,215 億元增加 143 億元，由中央分擔 46.74% (67 億元)，地方分擔 53.26% (76 億元)。另外，決議「中央對地方一般教育補助款」維持 2019 年度編列數額 (行政院教育經費基準委員會，2019)。

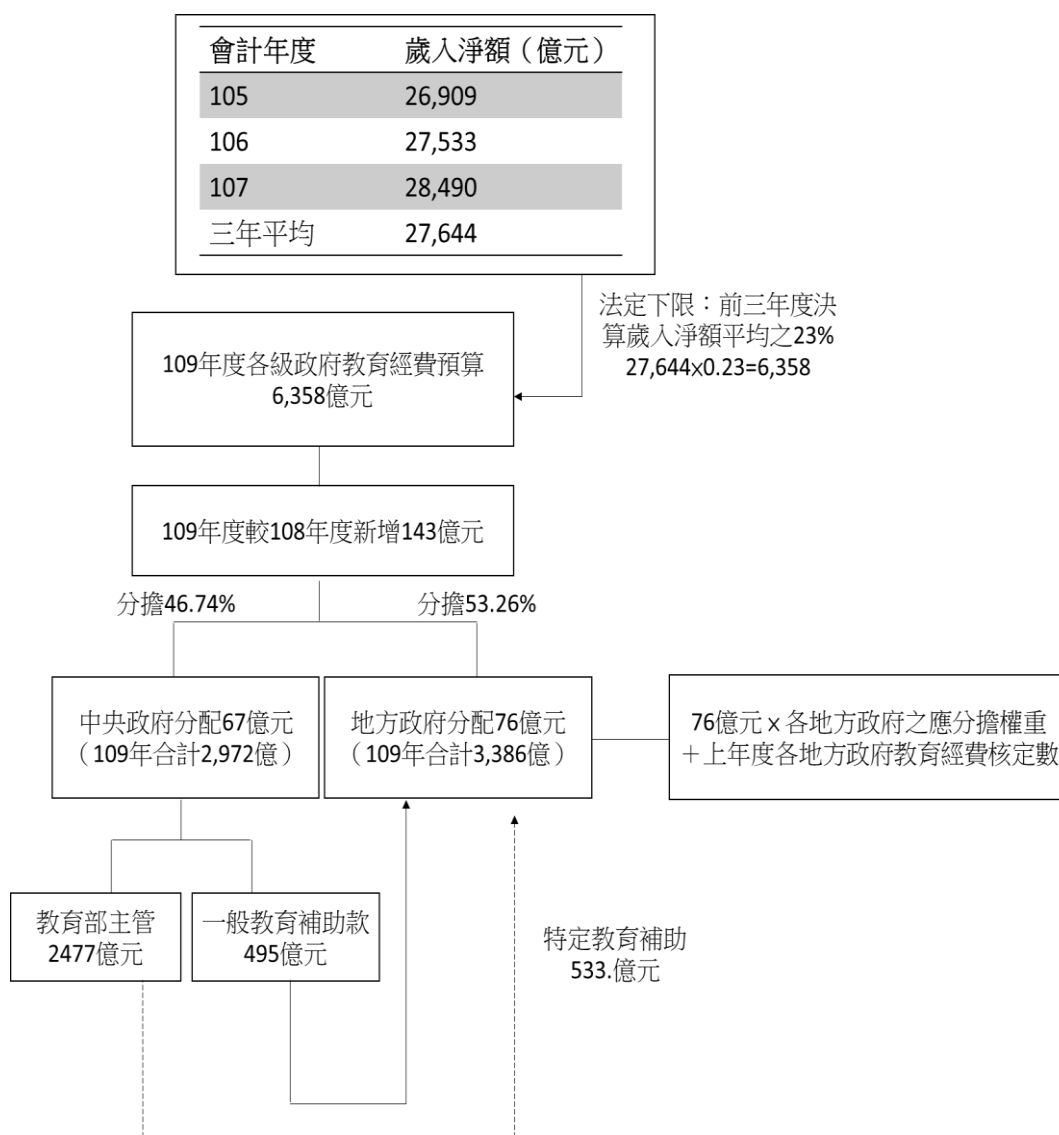
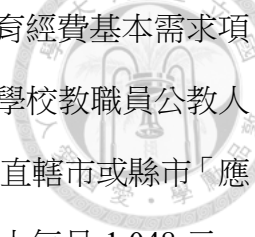


圖 2-3 2020 年度各級政府教育經費設算流程

資料來源：參考行政院教育經費基準委員會會議紀錄，本研究自行繪製。



其次各級政府教育經費基本需求之計算，地方政府一般教育經費基本需求項目區分為：基本人事費、基本行政支出、退撫及福利支出及私立學校教職員公教人員保險保費四部分，各有其計算原則及公式。如基本人事費為各直轄市或縣市「應有」員額×「實際」平均薪資。而基本辦公費則為以行政人員每人每月 1,048 元，教師、技工和工友每人每月 598 元，按十二個月核列。除此之外，行政院教育經費基準委員會衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費基本需求，作為各級政府之教育經費應分攤數額之參考（行政院教育經費基準委員會，2019）。

最後，各級政府之教育經費應分攤數額之計算，其分配公式為：「下年度地方政府教育經費應分擔數較上年度增加之總數」×「各地方政府之應分擔權重」+「上年度各地方政府教育經費核定數」。其中各地方政府之應分擔權重計算方式如下，臺北市、澎湖縣、金門縣及連江縣因規模與其他地方政府差異較大，以「實編數占全國實編總數」比率作為分擔權重，其餘 18 個直轄市、縣(市)則以應有班級數（60%）及財政能力（40%）兩項指標，同時以審計部公告之決算審定數，做為考量地方政府財政能力之基準，計算分擔權重。以 109 年台北市政府為例，全國年度需增加的教育經費為 143 億元，其中地方分擔 76 億元（53.26%）。則台北市 109 年度所需分攤之數額為  $76 \text{ 億} \times 0.103^{82} + 621.03 \text{ 億} = 628.85 \text{ 億元}$ 。

分配之款項至地方政府層級後，按《教育經費編列與管理法》將如圖 2-4 所示，直轄市、縣(市)主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校，需訂定中長期教育發展計畫，報請該主管教育行政機關審查通過後，提送教育審議委員會審議。委員會審議通過後，依核定之基本需求及分擔數額，提出預算數額建議案，

---

<sup>82</sup> 依教育部統計處公布之中華民國教育統計計算。  
 $0.13 = 621.03 \text{ 億}(\text{台北市 } 108 \text{ 年實編數}) / 6028.38 \text{ 億}(\text{全國 } 108 \text{ 年實編總數})$



作為主管教育行政機關編列年度教育預算之依據 (§12)。最終各級政府所提出之年度預算，教育經費數額不得低於基本需求數，且除非自有財源減少外，地方政府自行負擔金額應逐年成長 (§8、10)。

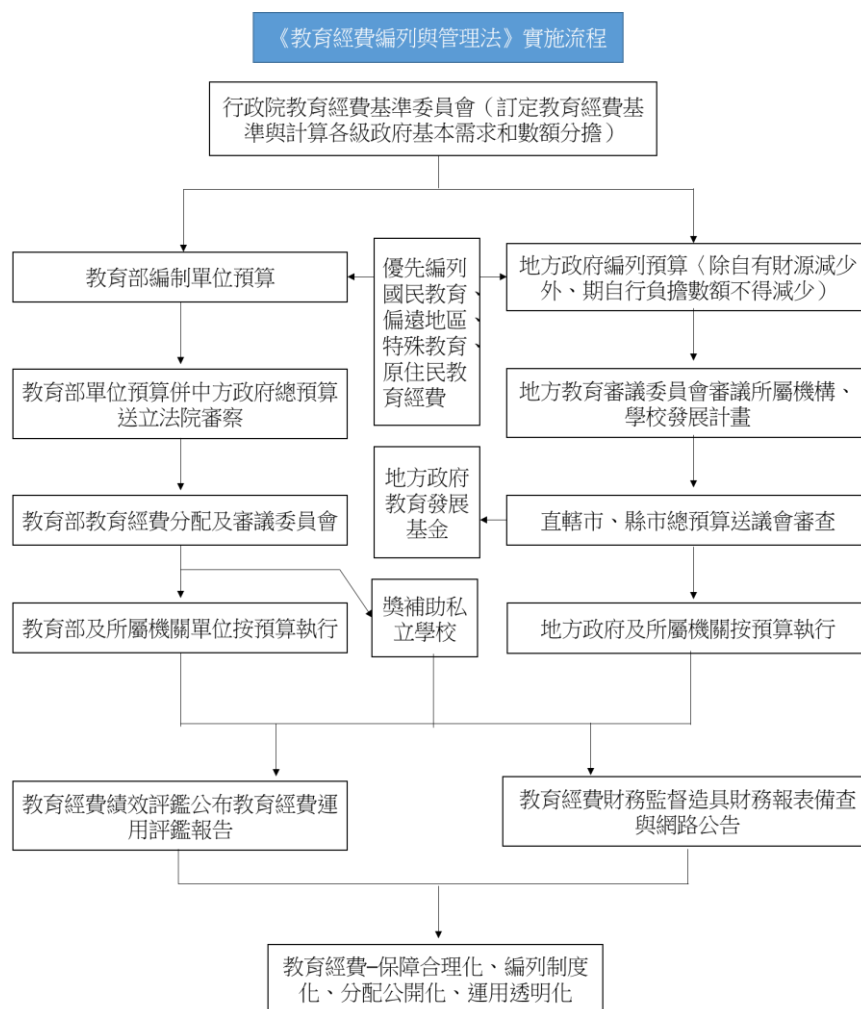


圖 2-4 《教育經費編列與管理法》分配流程圖

資料來源：藍順德、王俊權 (2000) p.41，本研究重新繪製。

## 二、補助

依《教育經費編列與管理法》框架，中央政府對地方政府之教育補助分為一般教育補助及特定教育補助。其中一般教育補助指用於直轄市、縣(市)政府所需之教育經費，不限定其支用方式及項目，並應達成教育資源均衡分配之目的。特定教



育補助則指依補助目的限定用途之補助 (§8)。本研究發現兩者雖名稱不同，但其概念與《財政收支劃分法》之一般性補助與計畫性補助相同，設算方式也相去不遠。

一般教育補助（一般性補助）方面，《教育經費編列與管理法》使教育基準財政需求，獨立於地方政府整體基準財政需求之外，教育預算後納入地方教育發展基金專款專用。特定教育補助（計畫性補助）方面，《教育經費編列與管理法》使特定教育補助核定後，由經教育經費分配審議委員會分配至公私立教育機關。以下將對一般教育補助和特定教育補助進行更詳細的整理。

### （一）一般教育補助

1998 年精省後，配合《地方制度法》制定與《財政收支劃分法》修正通過，行政院 2000 年就中央對地方補助制度做了大幅變革。一方面依據《財政收支劃分法》第三十條及《地方制度法》第六十九條規定，訂定「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，作為補助款編列與執行之依據。另一方面，重新檢討中央各機關原編列補助地方之計畫型補助款，將其中非屬《財政收支劃分法》第三十條規範者，改由行政院依公式設算直接補助至縣市政府，即所謂中央對地方政府之一般性補助款（李泰興，2005）。

依據《教育經費編列與管理法》第十條「中央政府應就直轄市、縣(市)政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣(市)政府應分擔數額後之差額，編列對於直轄市、縣(市)政府之一般教育補助預算」。細究其補助計算方式會發現，其依然按照「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第三條運作（李泰興，2005）。一般性補助款補助事項，包括基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。其中劃歸教育補助經費者，包含四大部分：1、補助教育經費差短；2、設算定額之教育補助經費；3、補助各直轄市及縣市教育人員退休優惠存款差額利息，以及 4、補助各直轄市及縣市教師專案退休所需經費。

所謂教育經費差短補助，乃就各該直轄市及縣市基本財政收入不足支應教育基本支出（包括教職員與學校工友之人事費、基本辦公費、退撫經費、私立學校教職員公教人員保險保費、婚喪生育及子女教育補助經費、市立大學補助經費等）差額給予補助。設算定額之教育補助經費，各該直轄市及縣市所獲分配金額＝

$$\left( \frac{\text{平均分配}}{\sum \text{平均分配}} \times 20\% + \frac{\text{轄區總人口數}}{\sum \text{轄區總人口數}} \times 5\% + \frac{\text{學生人數}}{\sum \text{學生人數}} \times 35\% + \frac{\text{班級數}}{\sum \text{班級數}} \times 40\% \right) \times \text{分配金額}$$

上開算定金額再加計各該直轄市及縣市國中雜費減免補助、裁併校補助、水電費補助、學校營養午餐、中途學校及代用國中等經費，即為其總分配數。而退休優惠存款差額利息則依各直轄市及縣市應繳金額推估，並依實際支付利息數額按直轄市及縣市財力分級狀況及繳款率分別補助 60%–80%。最後專案退休所需經費依各直轄市及縣市教師實際退休情形按直轄市與縣市財力分級狀況及核退率分別補助 50%–54%（行政院主計總處，2020）。

## （二）特定教育補助

同樣依據《教育經費編列與管理法》第八條，中央政府對地方政府之教育補助除上述一般教育補助外，另有特定教育補助。細究其經費來源，其等同於教育部預算中的計畫型補助（呂生源，2004），適用「教育部與所屬機關(構)對直轄市及縣(市)政府計畫型補助款處理原則」。因此教育部長久以來對地方的專案補助計畫皆歸屬此類，如硬體方面的整建國中與國小教育設施計畫與降低班級學生人數硬體增建工程；軟體方面的青少年輔導計畫與教訓輔三合一計畫（呂生源，2004）。

較為特別的是，《教育經費編列與管理法》於特定教育補助上，所新增的兩項規範。一為根據「教育部教育經費分配審議委員會設置及審議辦法」之規定，由教育部成立之教育經費分配審議委員會，負責分配公私立教育事業特定教育補助。二是特定教育補助還針對直轄市、縣(市)政府提撥相當數額獎勵之。當地方政府若於評鑑績效表現優良，國民教育經費支出占該直轄市、縣(市)政府決算歲出比重成長



較高，或依法開徵附加稅捐增加各縣市自籌經費等，中央主管教育行政機關會分配特定教育補助獎勵之。相較於一般教育補助，特定教育補助的內容和過去較為相似，較為基層學校行政人員所理解（呂生源，2004）。



中央對地方教育補助經費的編列，過去因制度因素，偏重計畫型補助款。亦即由教育部或省教育廳編列特定計畫補助，再由地方政府依專款專用原則，使用於指定項目上。2000 年行政院配合地方制度法和財政收支劃分法的修訂，也調整中央對地方教育補助經費編列方式。一方面，檢討過去教育部計畫型補助款中，宜因地制宜之項目和經費，改為一般教育補助經費，依公式分配給縣市。再由縣市政府依據各項教育施政計畫，逐次推動辦理。另一方面訂定「中央對直轄市與縣(市)政府計畫及預算考核要點<sup>83</sup>」，了解補助款使用狀況，業務推動情形，以避免經費遭至挪用或不當分配（李泰興，2005）。

---

<sup>83</sup> 中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點第 4 點「直轄市、縣（市）政府教育計畫執行效能與相關預算編製及執行情形之考核，由教育部及行政院主計總處分別主辦；其考核項目如下：（一）教育施政計畫實施績效與地方教育發展基金設置、運作及執行情形。（二）中央限定用途及納入指定辦理施政項目之教育補助款，其經費之分配、編列及執行情形。（三）有無依中央核定之應編列數及應分擔數編列年度預算。（四）其他依年度施政需要所辦理之考核項目。」

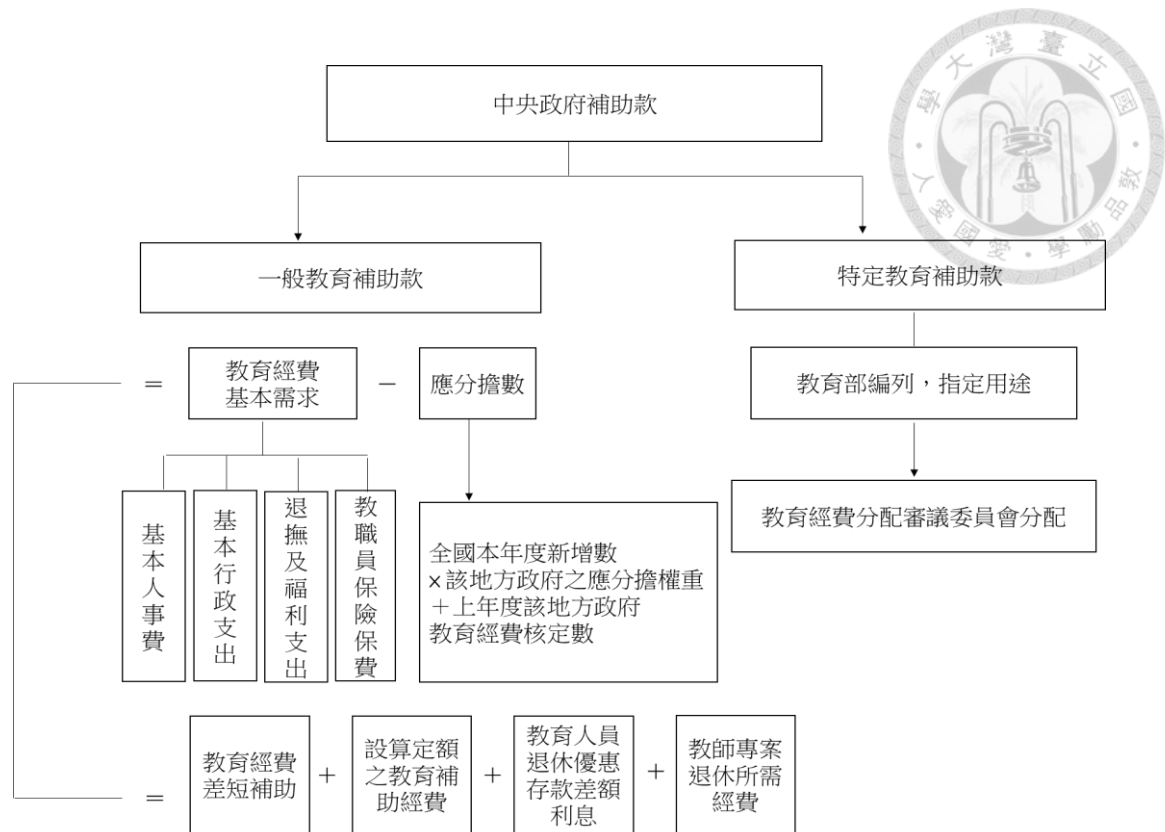


圖 2-5 中央政府一般教育補助款與特定教育補助款分析圖

參考資料：本研究自行繪製

## 第三章 教育經費保障制度影響之初探

上個章節以規範性的角度，詳細梳理了兩個教育經費保障制度之運作。而本章將以實務性的切入點，觀察我國教育經費保障之執行狀況與影響。首先，將整理教育部所公布之相關資料，瞭解我國歷年教育經費編列狀況，進而與世界主要國家進行比較。以期能建構一個較完整的背景介紹，以作為第二與第三節分析之基礎。

再者，第二與第三節將就時間軸，初步探討我國過去「憲法保障期」與現在「法令保障期」，《憲法》第一百六十四條與《教育經費編列與管理法》對我國之財政和教育環境造成的影響。其中《憲法》第一百六十四條之部分影響，雖然在《教育經費編列與管理法》訂定後，已不復存在。如為規避《憲法》第一百六十四條之規範，中央政府大量使用追加預算與特別預算。後《教育經費編列與管理法》改以歲入作為計算基準，因此政府不必再為了不使教科文經費隨整體預算增加，而扭曲預算配置。但為了後續得以更深入探討保障特定領域經費支出的議題，本段落會一併整理《憲法》第一百六十四條和《教育經費編列與管理法》所帶來的各種影響。

### 第一節 教育經費編列狀況與國際比較

#### 壹、我國教育經費編列現況

在教育經費支出之比較方面，國際上大多會以教育經費占國內生產毛額(GDP)、國民生產毛額(GNP)、政府歲出之比率衡量。除此之外，衡量教育經費之投入，也會以平均每學生可分攤之教育經費，作為比較項目。因此，為方便後續與其他國家進行比較，以下將就以上幾個面向簡介我國編列情況。



## 一、歷年教育經費支出

表 3-1 為教育部所統計我國歷年來教育經費支出之原始數據。這裡值得特別注意之處，包含 2000 年後因應《教育經費編列與管理法》訂定，公部門教育經費以該法定義之範圍計列，也就是所謂的機關別支出。與此之前，教育經費採政事別計算。另外，此處私部門之經費僅含私校經費。

其中自籌經費包括國立大學校院校務基金自籌、國立大學附設醫院作業基金自籌與教學及研究相關之支出、國立高級中等學校校務基金自籌，但均不含折舊。自 1996 年開始計入教育經費，乃因教育部為促進國立大專校院資源有效運作，提高營運績效，以因應高等教育發展趨勢，提升教育品質，於 1996 年度依「國立大學校院校務基金設置條例（草案）」及《預算法》規定，設置國立大學校院校務基金，選擇國立臺灣大學、國立清華大學、國立成功大學、國立交通大學、國立臺灣科技大學 5 所學校試辦。後逐漸擴大試辦規模，1998 年度有 26 所學校加入校務基金制度。截至 2019 年度，已有 50 餘所國立大專校院施行校務基金制度（教育部，2019a）。國立高中職則自 2007 年開始實施自籌，並納入自籌經費之計算。

表 3-1 1970 年至 2019 年我國教育經費編列數額

年度	總計	單位：新臺幣千元		
		公部門		私部門
		政府經費	自籌經費	
1970-71	11,236,766	9,065,121	-	2,171,645
1971-72	11,852,384	9,094,133	-	2,758,251
1972-73	12,505,683	9,722,589	-	2,783,094
1973-74	14,743,223	11,484,954	-	3,258,269
1974-75	21,064,637	16,738,643	-	4,325,994
1975-76	25,377,015	20,952,991	-	4,424,024
1976-77	30,855,390	25,337,875	-	5,517,515
1977-78	36,690,330	29,871,453	-	6,818,877
1978-79	43,269,554	35,480,093	-	7,789,461



1979-80	56,907,853	47,418,999	-	9,488,854
1980-81	74,112,578	60,262,157	-	13,850,421
1981-82	94,673,666	77,809,670	-	16,863,996
1982-83	110,942,492	91,864,372	-	19,078,120
1983-84	111,121,049	89,206,666	-	21,914,383
1984-85	123,915,028	100,352,921	-	23,562,107
1985-86	137,899,432	112,949,397	-	24,950,035
1986-87	148,047,536	119,030,192	-	29,017,344
1987-88	168,382,593	135,970,263	-	32,412,330
1988-89	200,549,624	163,094,485	-	37,455,139
1989-90	245,279,765	202,364,354	-	42,915,411
1990-91	300,965,051	247,488,080	-	53,476,971
1991-92	351,140,259	290,019,588	-	61,120,671
1992-93	401,130,100	332,463,417	-	68,666,683
1993-94	428,109,963	350,053,223	-	78,056,740
1994-95	449,691,445	366,902,255	-	82,789,190
1995-96	505,683,604	407,595,911	4,820,468	93,267,225
1996-97	547,227,576	420,905,497	13,555,010	112,767,069
1997-98	567,147,236	430,675,819	16,837,347	119,634,070
1998-99	600,599,956	453,089,741	19,063,811	128,446,404
2000	548,764,226	381,937,815	26,620,594	140,205,817
2001	590,444,164	406,886,944	32,526,330	151,030,890
2002	614,797,386	423,036,518	33,217,159	158,543,709
2003	632,686,033	424,811,457	38,411,056	169,463,520
2004	658,024,640	441,251,948	41,549,240	175,223,452
2005	683,855,358	457,296,815	46,084,122	180,474,421
2006	702,184,753	469,392,790	47,415,774	185,376,189
2007	710,784,665	476,822,193	50,322,699	183,639,773
2008	730,759,895	481,068,268	53,256,026	196,435,601
2009	778,262,118	532,325,154	62,301,286	183,635,678
2010	765,283,147	516,804,324	67,464,231	181,014,592
2011	784,518,065	537,799,401	65,789,163	180,929,501
2012	817,856,782	548,815,737	72,974,164	196,066,881
2013	832,633,478	553,419,602	68,414,096	210,799,779
2014	843,545,864	564,144,138	68,047,835	211,353,891
2015	856,766,171	575,286,556	67,497,749	213,981,866
2016	873,281,648	590,263,123	66,709,349	216,309,176

2017	886,970,355	601,521,134	68,394,401	217,054,820
2018	907,010,190	614,799,693	71,435,702	220,774,795
2019	899,492,920	602,838,326	76,306,179	220,348,415

資料來源：中華民國教育統計，本研究自行繪製。

將上年度教育經費除以該年度教育經費將得到圖 3-1 之成長幅度，由圖中可以看到政府教育經費與私部門成長狀況不盡相同，而教育經費總額則因政府經費占多數，因此波動幅度與政府教育經費大致相同。以總額來看，1975 年有大幅成長，而後趨緩，成長幅度維持於 1.2%至 1.3%之間。1980 年至 1983 年間政府教育經費大幅下降，與此同時，私部教育門經費卻走高。1985 年至 1990 年，政府教育經費又迎來另一波成長，而後成長幅度逐年遞減，至 1998-1999 年呈現負成長。2000 年後，再度負成長乃因 2008 年全球金融危機，其餘時間教育經費整體於 1-1.07%間浮動。

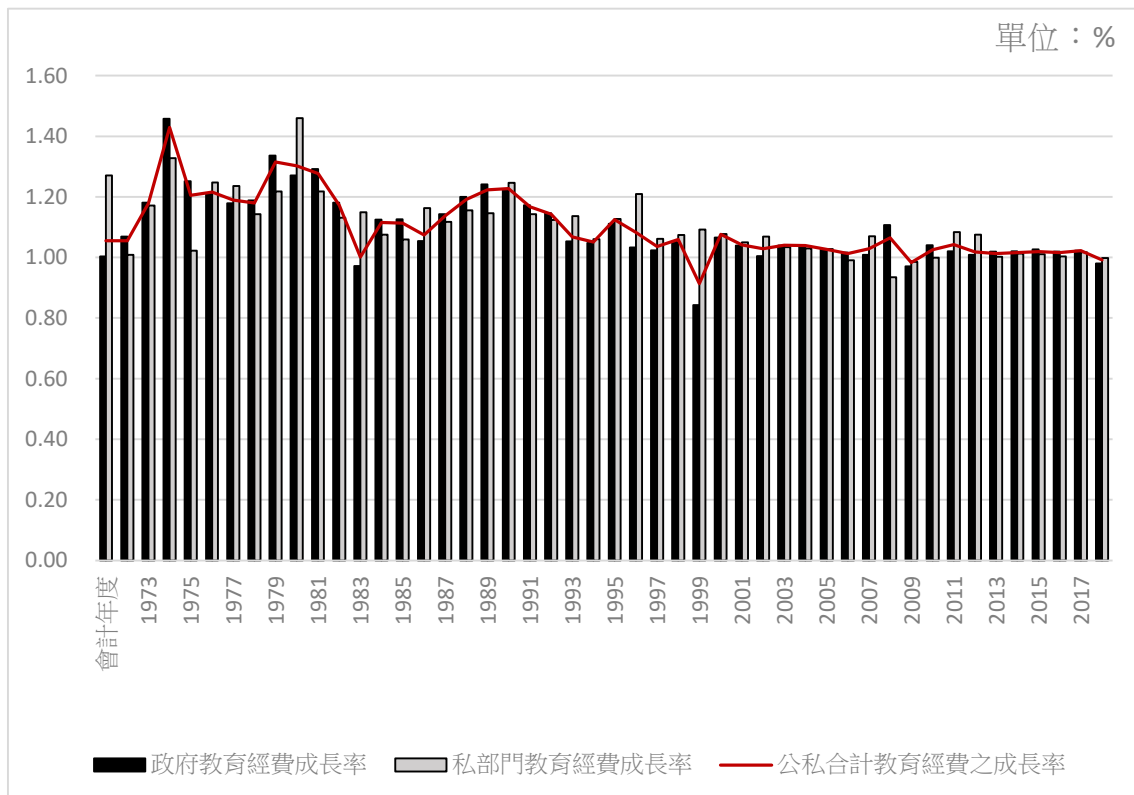


圖 3-1 1970 年至 2017 年我國公私部門教育經費成長率

參考資料：本研究自行繪製



## 二、教育經費占 GDP 之比率

我國 1970 年代以來，教育經費占我國國內生產毛額(GDP)情形，可以從圖 3-2 中觀察到。自 1970 年代以來，教育經費占國內生產毛額比率明顯逐年成長，至 1990-1998 之間占比為高峰期。1994 年間公私教育經費合計占國內生產毛額 6.78%，占國民生產毛額 6.64%為最高峰。其後逐漸趨緩步入穩定期。

除此之外，公部門與私部門之支出比例也逐年改變。1990 開始，私部門支出占比逐年提升，至 2003 年有 1.55%之占比。相對於私部門逐年提高支出，公部門經費，1990 年代反而隨之減少，2007 年至最低點 3.94%，而後維持 3.7%-4%之間。由此可見我國公私部門教育經費過去三四十年以來的趨勢，也可看到公私部門支出比例之消長。

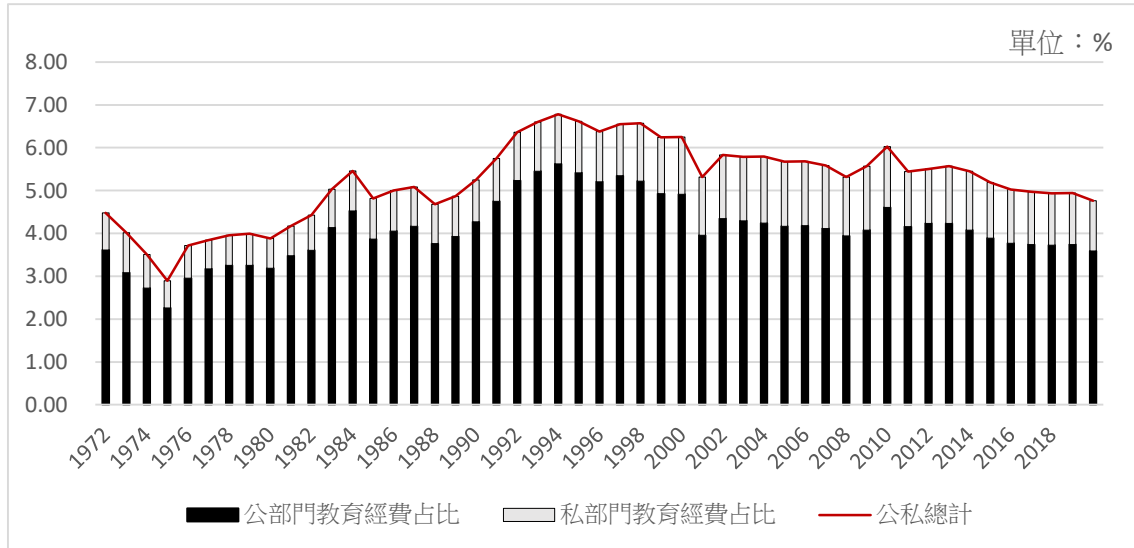


圖 3-2 我國公私部門教育經費占國內生產毛額(GDP)比率  
資料來源：參考中華民國教育統計之數據，本研究自行繪製。



### 三、教育經費占政府歲出比例

教育經費占政府歲出比例可看出政府對議題之重視程度。由於此處比較之母為政府歲出，因此教育經費僅指政府教育經費，也就是表 3-1 中的公部門之教育經費，不含自籌經費與私部門所支出之教育經費。

圖 3-3 為我國各級政府教育經費占政府歲出之比率。圖中可見，1985 年至 1996 年間，全國政府教育經費占歲出比例由 16.5% 大幅增長至 22%，爾後維持 21.6% 以上，直至 2000 年跌 17.75%。2000 年後逐年攀升，但始終在 20% 以下。2006 年後，重新突破 20%，卻也馬上因 2007-2008 年全球金融風暴，再次下降，2009 年後呈現穩定成長。

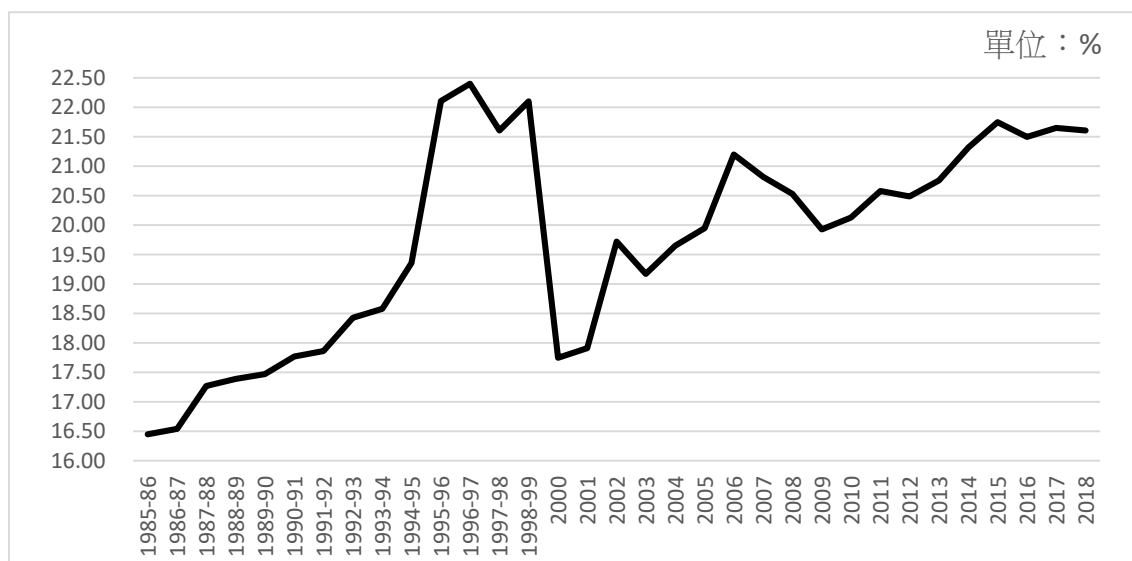


圖 3-3 我國政府教育經費占政府歲出比率

資料來源：參考教育部教育統計指標，本研究自行繪製。

看完全國數據後，再觀察各級政府之教育經費占其歲出比例。可以發現各級地方政府皆支出 25% 以上之歲出於教育經費上，其中以各縣市政府比例最高，1993 年以前政府歲出近五成皆使用在教育上。而中央政府於 1988 年至 1990 年間成長幅度最大，最高漲幅達 1.14%，而後至今皆維持 0.95% 至 1.08% 的波動。



表 3-2 各級政府教育經費占歲出比率

年度	總計	中央政府	台灣省政府	直轄市政府	各縣市政府	金馬
1985-86	16.45	5.91	27.28	30.905	47.97	36.03
1986-87	16.54	6.43	26.51	30.265	47.35	35.55
1987-88	17.27	7.33	26.59	29.245	48.27	33.87
1988-89	17.39	7.12	27.95	31.025	48.42	33.60
1989-90	17.47	7.97	26.95	27.595	46.96	34.75
1990-91	17.77	7.81	27.17	29.03	48.61	32.97
1991-92	17.86	8.4	28.47	29.405	48.22	36.98
1992-93	18.43	9.06	27.81	29.05	48.15	35.33
1993-94	18.58	9.21	27.60	28.015	48.33	34.82
1994-95	19.36	9.49	28.52	27.95	45.35	32.10
1995-96	19.5	8.9	29.25	29.275	45.59	33.69
1996-97	18.91	8.08	28.80	28.925	44.63	33.18
1997-98	18.54	8.13	25.09	27.745	45.89	33.22
1998-99	18.8	9.02	25.01	27.91	46.32	30.13
2000	17.75	8.88	—	31.595	37.75	併入縣 市政府
2001	17.91	8.91	—	30.535	37.22	
2002	19.72	9.44	—	32.04	41.17	
2003	19.17	8.85	—	32.04	40.94	
2004	19.65	8.76	—	33.09	40.59	
2005	19.95	9.6	—	33.905	39.06	
2006	21.2	10.68	—	33.865	40.87	
2007	20.82	10.4	—	31.85	41.03	
2008	20.53	10.2	—	32.675	38.07	
2009	19.93	11.02	—	31.835	36.39	
2010	20.13	10.52	—	33.535	36.52	
2011	20.58	11.07	—	33.07	37.03	
2012	20.49	10.17	—	34.67	39.06	
2013	20.76	9.94	—	36.14	40.01	
2014	21.32	10.55	—	35.87	39.26	
2015	21.75	10.72	—	39.11	39.03	
2016	21.5	10.94	—	36.97	39.72	
2017	21.65	11.08	—	37.67	39.04	
2018	21.61	11.15	—	37.08	36.87	
2019	20.24	10.52	—	35.01	32.19	

資料來源：教育部教育統計指標，本研究自行繪製。



#### 四、教育經費每生平均分攤

觀察我國平均每生使用教育經費，就可以發現，我國各級教育平均每生可使用教育經費逐年成長。其中以 1988 年至 1996 年之大學教育成長幅度最為顯著。

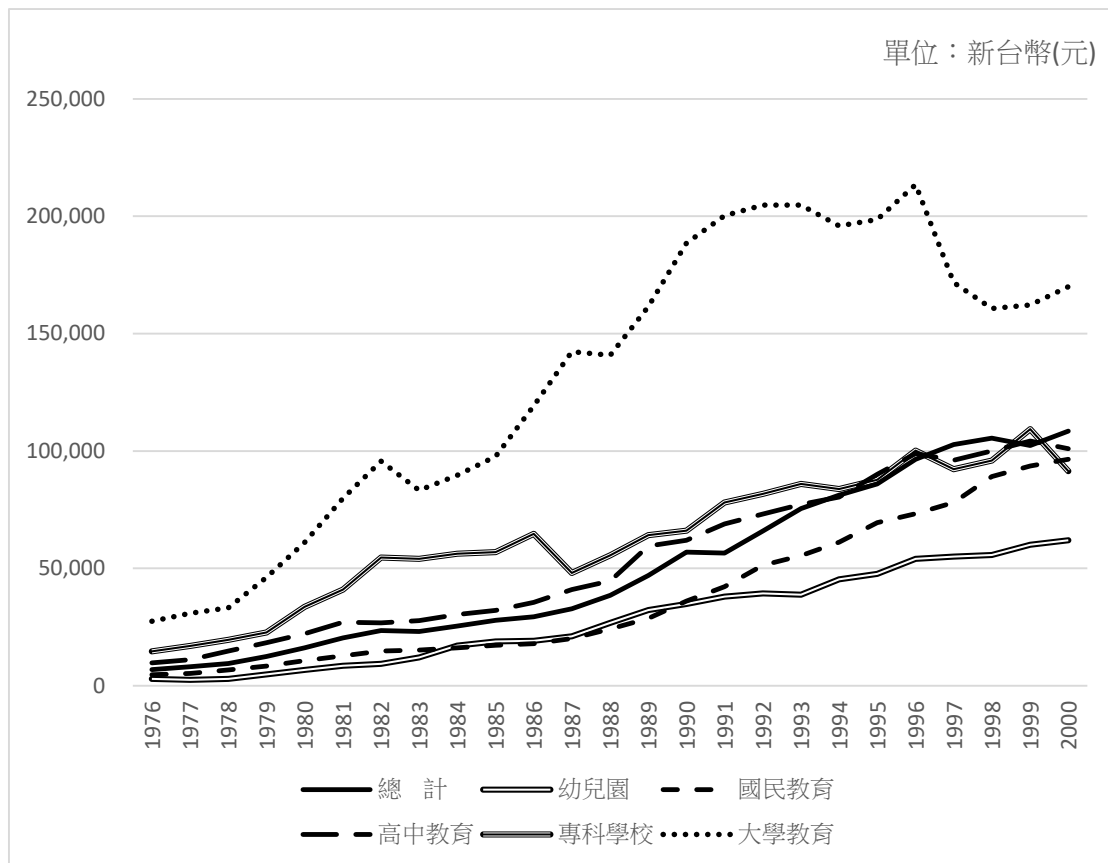


圖 3-4 1976 年至 2000 年我國教育經費占國內生產毛額(GDP)比率

資料來源：參考中華民國教育統計之數據，本研究自行繪製。

即使考量到通貨膨脹，按行政院主計處公布之消費者物價指數(CPI)，以 2016 年為基期，對各年度各級教育平均每生可分攤經費進行加權，也可以發現我國 1976 年至 2017 年平均每生可使用的教育經費數逐年攀升。

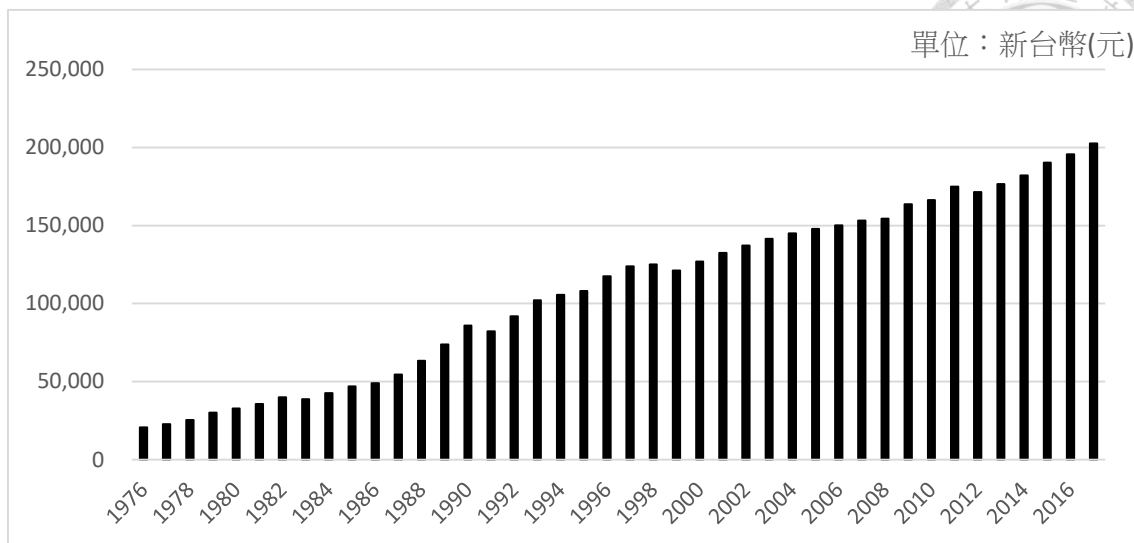


圖 3-5 我國平均每生使用教育經費（經消費者物價指數調整）  
資料來源：參考中華民國教育統計之數據，本研究自行繪製。

## 貳、教育經費之國際比較

近年來，隨著國際愈發重視教育，無論是基礎教育、中等教育，甚至高等教育之人口數皆持續增加。圖 3-6 比較我國與世界主要國家之各級教育在學率，以世界主要國家為例，初等教育之淨在學率<sup>84</sup>大多在 96%以上，中等教育大致落於 85%-98%。這兩者我國的表現皆不遜色，前者高達 99.5%，僅次英國；後者 95.9%，也屬平均之上。除此之外，我國在高等教育人口數方面，相比其他國家更勝一籌。20 歲單齡人口淨在學率以我國與南韓占七成左右較佳，美、英、法等歐美國家相對較低，OECD 國家平均僅有 38.9%。由此可見我國目前各級教育之普及率，相比世界主要國家絲毫不遜色，甚至在高等教育方面更是高出歐美國家近三成，可見我國對教育程度的重視。

<sup>84</sup> 各教育階段學齡人口之實際在學比率，即 6 至 21 歲學生數(不含幼兒園幼生數)÷6 至 21 歲戶籍人口數×100%（教育部，2020）。

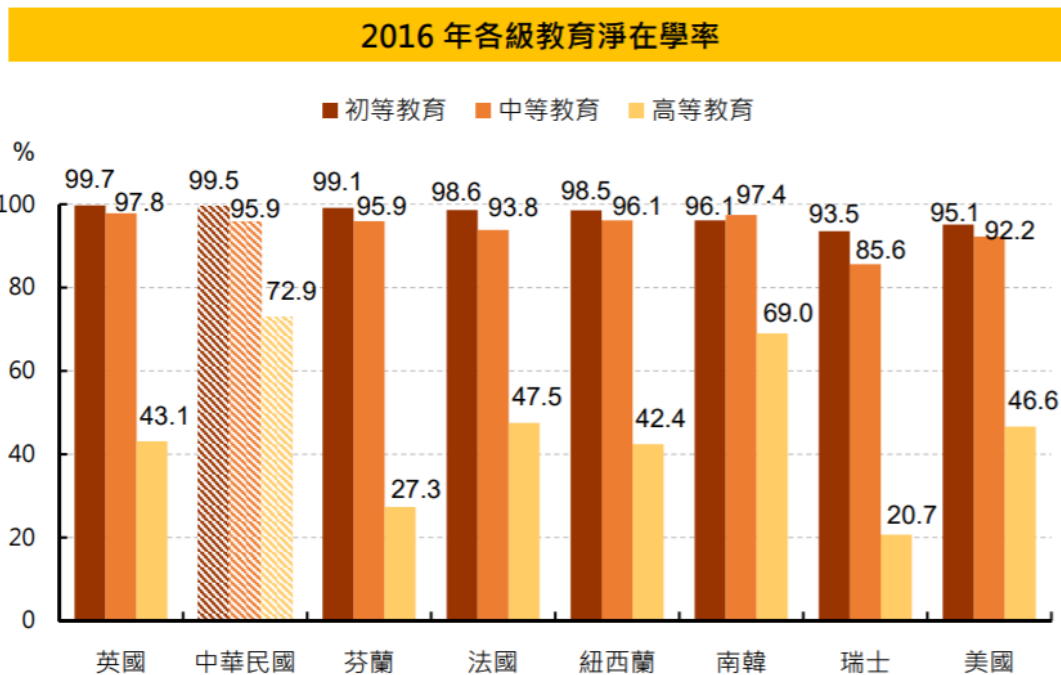


圖 3-6 2016 年各級教育教育在學率之國際比較

資料來源：教育部（2019）108 年版教育統計指標之國際比較，P.3。

在教育經費支出之比較方面，大多會以教育經費占國內生產毛額(GDP)、國民生產毛額(GNP)、政府歲出之比率衡量。除此之外，衡量教育經費之投入，也會以平均每學生可分攤之教育經費，作為比較項目。以下將就以上幾個面向，比較我國與世界主要國家之教育經費投入情況。

### 一、教育經費占國內生產毛額(GDP)之比率

圖 3-7 為 2015 年 OECD 主要國家之教育經費占國內生產毛額(GDP)比率。紐西蘭、英國及美國占比超過百分之六較高，鄰近國家南韓和日本分別為 5.8%及 4.1%，OECD 國家平均為 5%。而我國近五年（2014 至 2018 年）公私部門合計之教育經費占國內生產毛額比率則介於 5.0%至 5.3%間。

若公、私部門分別計算，2015 年我國公部門教育經費占國內生產毛額 3.8%，占總教育經費七成五。對比其他主要國家會發現，我國較南韓、日本、紐西蘭、英

國、美國之公部門教育經費占整體教育支出比例略高，然而仍不及歐洲其餘國家皆逾八成之占比。

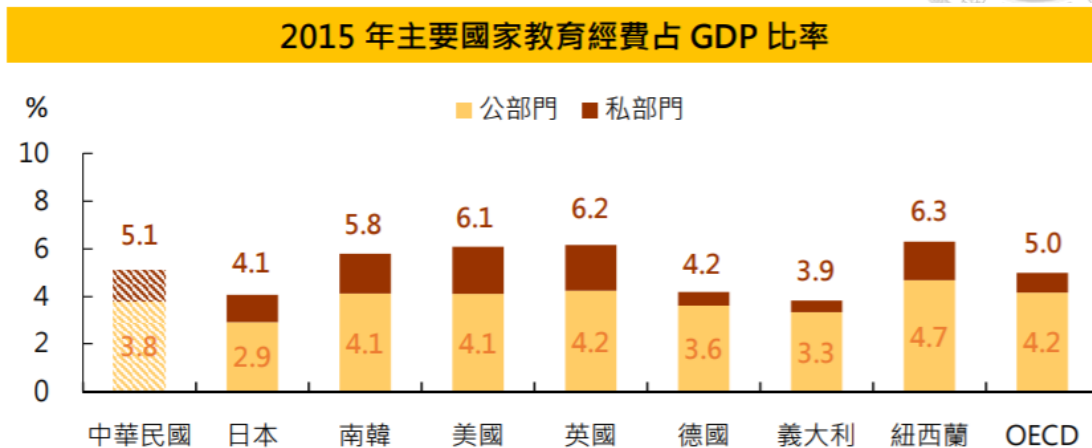


圖 3-7 2015 年主要國家教育經費 GDP 比例

資料來源：教育部（2019）108 年版教育統計指標之國際比較，P.57。

## 二、平均每學生可分攤之教育經費

因考量到各縣市政府難以將國民教育經費，明確區分為國民小學與國民中學，我國自 2011 年起，國民小學與國民中學之教育經費合計稱為國民教育經費。根據教育部統計處之統計，由圖 3-8 可以看到，美國各級教育平均每生可分攤之教育資源都為最高，其中高等教育尤其高，每生可分攤到 30,003.2 美金。英國狀況與美國不相上下，亞洲的日本與南韓在高級中學以下的教育狀況也皆在平均之上。而我國因學雜費較低，教育成本較低，加上國民平均所得低，各級教育之每生可分攤教育經費，於統計數據上只有 OECD 國家平均之三分之一。

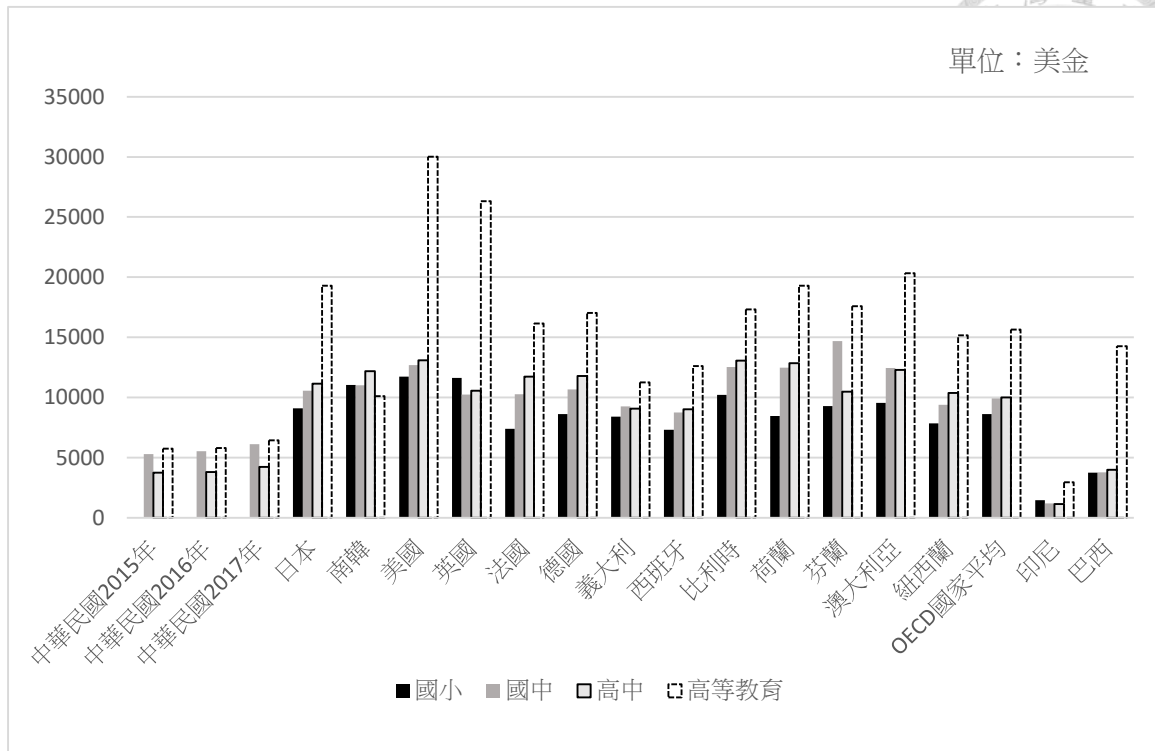


圖 3-8 2015 年平均每生使用教育經費之國際比較

資料來源：參考中華民國教育統計之數據，本研究自行繪製。

### 三、教育經費占政府歲出之比率

若以教育經費占政府歲出之比率來看，國小、國中、高中與高等教育之政府投入，以紐西蘭 19.1% 較高。巴西 17.3% 列居其次，南韓 14.0%，英國、美國與加拿大約 12% 左右。相比之下，歐洲國家德國、法國、西班牙與義大利，以及亞洲之日本，皆低於 10% 較低。

由此可見，我國教育經費總額在國際中雖然並非名列前茅，平均每生可分攤經費也相對不如先進國家。然而若以政府歲出規模來看就會發現，我國每年於教育經費上所支出之金額，於近十年皆超過 20% 之政府歲出（詳見表 3-2）。

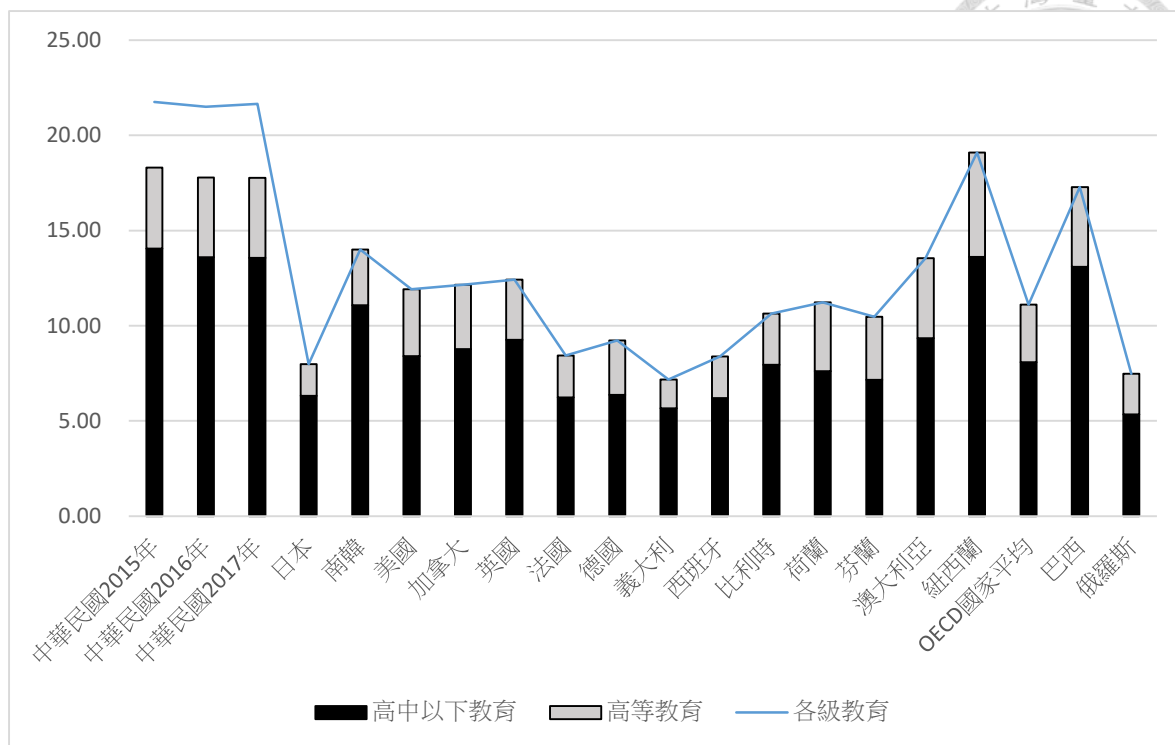


圖 3-9 2015 年主要國家教育經費占政府歲出比率之國際比較  
資料來源：參考中華民國教育統計之數據，本研究自行繪製。

### 參、小結

綜上所述，我國雖近五年（2014 至 2018 年）教育經費占國內生產毛額(GDP) 比率介於 5.0%至 5.3%間，相較世界主要國家偏低，成長幅度也有限。各級教育之每生平均可分攤教育經費也不及 OECD 國家之平均。然而就目前政府整體歲出情形，我國教育經費支出占政府歲出比例，遠超過世界主要國家，平均每生可分攤教育經費也逐年成長中。由此可見，我國過去七十多年以來，以制度保障教育經費編列額度，對教育經費的成長有所幫助。除對教育經費之增長有所影響外，下個段落將會整理《憲法》第一百六十四條與《教育經費編列與管理法》所帶來的其他影響。

## 第二節 《憲法》第一百六十四條之影響

表 3-3 為 1986 年至 1991 年，我國政府教育科學文化經費占國民生產毛額和政府歲出之比例。在表中可以看到，我國 1980 年代中後期，教育經費總額大幅成長。在政府歲出比率變動上，1986-1987 年（75 學年度）為 16.54%，後逐年增加，至 1992 年達 18.43%，七年約成長了 11.43%。

表 3-3 我國公私立教育經費支出比例

年度	教育支出				
	總額	公立教育支出(千)	%	私立教育支出(千)	%
1986	148,047,536	119,030,192	80.4	29,017,344	19.6
1987	168,382,593	135,970,263	80.75	32,412,330	19.25
1988	200,549,624	163,094,485	81.32	37,455,139	18.68
1989	245,279,765	202,364,354	82.5	42,915,411	17.5
1990	300,965,051	247,488,080	82.23	53,476,971	17.77
1991	353,285,584	290,019,588	82.09	63,265,996	17.91

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p10-11，本研究自行繪製。

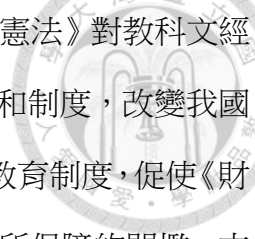
表 3-4 也可以看出教育經費在解嚴後明顯成長。如教育支出總金額平均對每國民支出方面，1986 年為 6,101 元，至 1989 年首度超過 10,000 元，1991 年來到 14,075 元，六年約成長了 130.70%。同時，全國教育投資隨國民生產毛額增加而逐年提高，如 1986 年時教育支出占國民生產毛額 4.73%，1991 年則增至 6.96%。

表 3-4 我國公私立教育占國民生產毛額和政府歲出之比例

年度	總教育支出 占 GNP(%)	公立教育支出 占政府總歲出比例(%)	平均每國民支出(元)
1986	4.73	16.54	6101
1987	4.92	17.27	6893
1988	5.34	17.39	8173
1989	5.9	17.47	10040
1990	6.63	17.77	12131
1991	6.96	17.86	14075

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p10-11，本研究自行繪製。





這樣的趨勢源自 1989 年之前，我國中央政府長期未符合《憲法》對教科文經費保障之規範。因此雖然 1960 年代於教育上也推行了許多政策和制度，改變我國教育環境或中央與地方政府財政收支。如 1968 年推行九年國民教育制度，促使《財政收支劃分法》的修訂。但由於中央政府當時並未符合《憲法》所保障的門檻，本研究認為該時期並不符合筆者想探討經費保障門檻會帶來什麼樣影響的範疇。因此以下段落將把分析重心著重於解嚴後《憲法》第一百六十四條開始落實後，對社會所造成的影響。

## 壹、府際關係方面之影響

### 一、加重地方政府對中央政府的依賴

由表 3-5 可以看到，我國解嚴前後，教育經費有大幅成長。深究其原因，與當時《憲法》第一百六十四條有密不可分之關係。由表可知，在 1989 年以前，中央政府的教科文支出占中央政府預算歲出的比率並不符合憲法規定。解嚴後，朝野爭取回歸憲法對教科文支出之保障。與此同時，多項重大工程建設正在進行，如六年國建計劃等公共投資政策，促使公共支出快速成長。

在第一百六十四條「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...」的牽動下，為符合《憲法》規範，中央政府在公共投資增加同時，也必須同步增加教科文支出，教育經費占國民生產毛額的比率也就此大幅提高。由表 3-5 可以看出我國從 1989-1990 年開始，中央政府教科文經費符合《憲法》所規定之 15% 的門檻。從教科文整體經費來看，受重大工程建設大幅提高公共支出影響，1986 年至 1992 年，七年間教科文經費成長幅度達到 20.27%。其中教育經費僅是教科文支出的一部分，因此占中央總歲出的百分比大約在 10% 以下，然而其

成長幅度並不遜於教科文總數，甚至有超越之勢。



表 3-5 中央政府教育科學文化經費占政府歲出比例

年度	中央政府教科文支出 占總歲出百分比(%)	中央政府教育經費 占總歲出百分比(%)
1986-1987	12.58	6.43
1987-1988	13.03	7.33
1988-1989	13.69	7.12
1989-1990	15.19	7.97
1990-1991	14.93	7.81
1991-1992	15.31	8.4
1992-1993	15.13	9.06

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p14，本研究自行繪製。

若比較同時期各級政府教育經費支出占其歲出比率（表 3-6），可以發現雖然教育經費占政府總歲出比率在 1986-1993 年成長了 11.43 個百分點，但是各級政府教育經費占其歲出比率成長幅度不一，台北、高雄市甚至出現小幅度負成長，鄉鎮的負成長幅度最大。最大的成長幅度仍在於中央政府，六年間成長四成。

表 3-6 我國各級政府公共教育經費支出占其歲出比例

年度	總計	中央	省	台北	高雄	縣市	金馬	鄉鎮
1986	16.54	6.43	26.51	27.89	32.64	47.35	35.55	2.77
1987	17.27	7.33	26.59	28.72	29.77	48.27	33.87	2.33
1988	17.39	7.12	27.95	29.53	32.52	48.42	33.6	2.27
1989	17.47	7.97	26.95	26.85	28.34	46.96	34.75	2.57
1990	17.77	7.81	27.17	26.85	31.21	48.61	32.97	2.22
1991	17.86	8.4	28.47	26.36	32.45	48.22	36.98	2.14
1992	18.43	9.06	27.81	26.43	31.67	48.15	35.33	2.21
成長幅度	11.43%	40.9%	4.9%	-5.23%	-2.97%	1.69%	-0.62%	-20.22%

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p15，本研究自行繪製。

由於三級政府的財力能力不同，上表僅能呈現教育經費在各級政府成長的情形，卻無法看出各級政府如何分配全國的教育經費。因此表 3-7 進一步分析我國教育經費分擔結構。由表中可知，我國的教育經費以負擔國民教育的縣市政府支出



為最多，約占 35-37%，其次為中央政府，再次為台灣省政府。

檢視 1986 年至 1992 年間各級政府成長比率，增減幅度不一。值得注意的是，各地方政府了台灣省之外，都呈現負成長，而中央政府卻是呈現逐年成長。可見因《憲法》第一百六十四條的規範，中央政府每年所需編列之教科文經費增加，使其扮演教育經費分配角色的比重逐漸增加。中央政府的成長多而地方少，因此也使得中央對地方的教育經費補助款在同時期呈現快速的成長。這也顯示地方對中央政府的財政依賴將日漸增加，中央與地方之財政關係有所改變。

表 3-7 我國各級政府所分擔教育經費之比例

年度	中央	台灣省	台北市	高雄市	各縣市	金馬	各鄉鎮
1986	23.4	19.89	13.82	5.21	36.69	0.39	0.59
1987	25.21	19.2	13.49	4.57	36.63	0.34	0.56
1988	24.5	19.58	12.68	4.85	37.53	0.3	0.56
1989	26.81	22.57	10.61	4.57	34.57	0.3	0.57
1990	26.12	21.69	10.81	4.54	36.17	0.26	0.41
1991	28.41	21.76	10.08	4.49	34.54	0.27	0.44
1992	29.17	20.91	9.65	4.36	35.18	0.26	0.47
成長幅度	24.66%	5.13%	-30.17%	-16.31%	-4.12%	-33.33%	-20.34%

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p16，本研究自行繪製。

以國民教育為例，自 1968 年實施九年國民教育實施條例後，我國教育分為三級—國民義務教育、高級中等教育和高等教育。分別由縣市政府、省政府和中央政府主責辦理。由於三級政府中以縣市政府之財政能力最弱，因此補助款制度中，也以對縣市辦理國民教育之補助為大宗。由表 3-8 中可以看到，在 1986 年至 1992 年間，中央補助縣市國民教育經費成長相當快速，1993 年補助金額相較 1987 年成長高達 1600%，占教育部預算之比重亦提高許多。可以推論出政府對地方國民教育的重視，然而就另一個角度而言，這反映了縣市財政過於依賴上級政府補助的現象。

表 3-8 教育部補助縣市國民教育之經費

年度	金額(千)	占教育部預算百分比
1986	160,000	4.6%
1987	450,000	11.2%
1988	1,020,000	18.9%
1989	1,250,000	19.35%
1990	1,680,000	20.3%
1991	2,620,000	27.01%
1992	2,720,000	27.72%
成長幅度	1600%	502.61%


參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p29，本研究自行繪製。

## 二、促使重新檢視補助款制度

由上述可見，1980 年代末期至 1990 年代，中央政府在解嚴後為符合《憲法》規範，而開始以大量補助地方政府和投資高等教育。但也由於資源增加，過去長期忽略的教育經費分配和補助制度之合理與公平性，以及經費使用是否具效率，重獲大眾的關注。

中央政府所編列的教科文支出在解嚴後雖已符合憲法規定，但是經費的驟然膨脹也帶來若干爭議。如中央政府逐年增加補助地方國民教育經費，尤其 1993 與 1994 年的校務發展計劃，高達 272 億的中央政府教育經費用於補助國民教育。然而行政機關執行業務的速度，跟不上經費補助的急速成長，造成預算資源或缺乏完善規劃，草率支用；或無法於年度內完成執行，只好申請跨年度保留，甚至以濫竽充數的灌水方式消耗預算。不僅使中央補助國民教育發展之美意無法被確實呈現，也造成政府預算資源的浪費。同時，也因此加重縣市政府對上級政府財政補助之依賴，侵害地方財政自主性。因而有不少學者認為，上述的問題皆可能源自補助制度和會計制度不當（蓋浙生等，1994）。

我國當時的補助制度，包括中央政府對台灣省政府及台北市、高雄市政府之



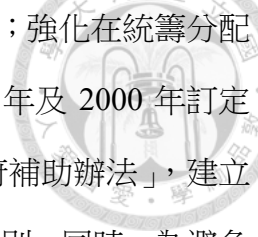
補助，台灣省政府對各縣市政府之補助，以及各縣政府對其鄉鎮之補助。府際間補助款的給予，可分為一般補助，特定補助及對等配合補助三種。學者認為當時的補助款制度，存有不足，例如補助款制度缺乏專責機構（黃瑞春，1985）。在教育補助制度方面，可分為教育主管機關對下屬業務的補助，或其他單位對教育的補助。以省政府為例，省財政廳針對國民教育給予經費補助，同時，省政府主管教育機關—教育廳，也針對改進國民教育補助及充實偏遠地區教育設施提高教育水準給予補助。然而各單位補助標準不一，導致重複補助的浪費（蓋浙生等，1994）。

再者，補助方式未能反映各縣市差異，反而養成下級政府依賴心理。以 1977-1988 年補助硬體建設為主的十一年計畫，和 1989-1992 年為平衡城鄉發展，促進教育設施均衡發展與改進國民教育第二期計畫為例。補助地方自行辦理的部分，原則上由省政府及各縣市政府各負擔二分之一，但鑑於各縣市財政負擔沉重，省政府自 1990 年起，改為全額補助（賴明怡，1991）。

其三，補助執行辦法又缺乏激勵地方自籌財源之效果，如 1981 年省財政廳為補助國民教育經費而訂定補助原則—凡是國民教育經費超過縣市總預算 40% 的部分，將由省依計算標準提撥支應。然而補助款不限定支出的用途，亦不要求地方的配合款。後省財政廳又規定自 1988 年度起凍結省補助款，使日後各縣市的補助數額與 1988 年度時完全相同（賴明怡，1991），與各縣市財政狀況脫節。

除此之外，補助款撥給時機也經常不當或不穩定，擾亂縣市年度施政計畫。以教育部補助為例，其對各縣市之補助經常有極大差距，時多時少，時有時無（林華德，1989），地方政府多無法事先評估各年度可使用之經費額度，對執行長期計畫相當不利。最後，補助之後，很少監督考核，難免有資金浪費情事（黃瑞春，1985）。

這些問題都在 1990 年代因為補助款數額增加，使補助制度上的缺失更加明顯。更為人所關注和重視後，配合 1990 年代末修憲，促成 1999 年《財政收支劃分



法》的修訂。其修訂內容包含，制度化各級政府財政收支之劃分；強化在統籌分配稅款、以及補助款制度，以調劑地方政府間之盈虛。配合 1999 年及 2000 年訂定「中央統籌分配稅款分配辦法」及「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，建立「一般補助款」公式，和各部會主管「計畫型補助款」之補助原則。同時，為避免地方政府就其應負擔之經費拒不負擔致影響公平性，也於法規中加入「各級地方政府未依第二項及前項規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款」之課責條款。中央和地方政府之間的財政收支，因此於統籌分配上，抑或補助款分配上，都能更加合理且明確，在確保地方財政自主的同時，也減少補助款項的不當挪用。

## 貳、預算編列方面之影響

### 一、改變縣市政府教育經費資源配置

觀察 1980 年代末期，中央政府教育經費的經常支出與資本支出，可以發現教育預算總數的增加，使得經常支出與資本支出的數額都有成長。但是比較兩者，可見資本門支出占總支出的比率成長幅度遠高於經常門。造成這種現象的原因，除了當時國內在提高大學畢業生占總人口的政策主導之下，增設新的大專院校之外，中央政府以大量專案補助之形式，協助地方縣市為國民教育購置資本設備，也是資本門增加的主因。這除了可以看出，中央政府於教育經費分配與補助的角色，日漸增強，除一般補助外，更使用大量專案型補助，提升教育設備外，該作為也連帶影響各地方政府教育預算運用的改變。

首先對於台灣省政府而言，教科文支出中教育支出占了大部分。而教育支出又以教育廳統籌支出訓練機關、調整公務人員待遇、退休撫恤、與各項補助等「其他支出」，以及省立高級中等學校等支出為最多。細究省政府 1986 年至 1992 年這

七年之間教育經費的編列情形（表 3-9），可以看到教科文預算總數與教育經費支出的絕對數額都有顯著成長。但於表中也可明顯發現，那數年之間成長最為迅速的項目為訓練機關、公務人員調整待遇與退休撫恤，以及各項補助費用支出等。這與中央政府增加對縣市政府之補助有關，在中央政府各地方政府增加補助後，省政府於教育經費上的負擔，已逐漸由撥款補助所屬學校，移轉至與人事費用有關的開支上。

表 3-9 台灣省政府教育經費分配情形

年度	教育支出(千)	省立各級學校占比(%)					
		教育廳	師院專科	高中職	附小	特殊教育	其他
1986	22,787,302	46.28	8.61	38.31	1.31	2.21	3.28
1987	25,190,138	44.49	7.6	36.13	1.26	2.2	8.32
1988	30,471,823	45.81	6.9	33.44	1.7	2.22	9.93
1989	40,597,784	38.3	4.68	31.17	0.76	0.86	23.91
1990	47,880,852	27.49	3.15	27.63	0.51	0.99	29.45
1991	56,578,277	32.4		32.91		1.04	33.67
1992	61,920,460	29.97		30.28		1.15	40.52

備註：其他支出包含訓練機關，如中教研習院、國家研習院、調整公務人員待遇、退休撫卹及各項補助。

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p18，本研究自行繪製。

其次，對各縣市政府而言，其教科文支出主要用以支應國民教育經費，約占 80%左右，公務人員退休撫卹以及調整待遇次之。表 3-10 為 1986 年至 1992 年間，各縣市政府教科文預算結構之消長情形。由表中可見，國民教育經費在中央政府開始以大量專案補助，充實國民教育之硬體設備後，各縣市政府預算用於教育資本門之比重也略降。除此之外，雖然中央政府和省政府，在 1980 年代末期積極討論，協助地方政府負擔教育人事經費。然而補助人事費的政策不明朗，因此各縣市政府之調整待遇與退休撫恤的百分比仍呈現正成長。

表 3-10 各縣市教育科學文化預算之分配結構

年度	教科文支出(千)	各縣市政府各級教育經費占比(%)				
		國小	國中	社會教育	調整待遇	其他
1986	43,673,008	53.43	34.23	1.2	2.61	8.53
1987	49,803,732	49.93	31.28	1.23	7.07	10.49
1988	61,209,159	49.73	30.82	1.43	5.81	12.21
1989	69,954,824	49.87	32.25	1.2	6.78	12.91
1990	89,508,966	47.11	30.66	1.11	7.81	13.31
1991	100,186,381	45.31	32.11	0.89	5.93	15.76
1992	116,925,245	45.2	30.06	1.18	5.71	17.85

備註：其他包含縣市政府退休撫卹

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p21，本研究自行繪製。

總括而言，解嚴前後，隨著中央政府增加國民教育經費，各縣市政府預算用於教育預算之百分比下降，有漸趨平衡的趨勢。可見在中央政府開始扮演積極補助地方政府之角色下，省政府與各縣市政府，也並未因此減少其教育經費支出，反而是改變其資源配置，將經費移轉至其他支出類別。

## 二、中央政府追加預算及特別預算之增加

1990 年代特別預算與追加預算大增，根據台院議一六六二號立法院聲請書（1998），1991 年至 1993 年間為規避教育、科學、文化經費之下限，塑造各級政府年度預算總額降低的，以致無須編列過多教科文經費。各級政府開始使用追加預算和特別預算案方式，編列既定施政計畫所需之經費。

以中央政府為例，1991 年前中央政府興建重大交通建設工程經費均列入總預算案內，然興建台灣北部區域第二高速公路所需經費 1,767.53 億元全以特別預算案方式編製送審。除此之外，興建重大交通建設計畫第一、二、三期工程的經費，也以特別預算及追加預算計編列 6,073.81 億元；收購戰士授田憑證所需之經費 882 億元，亦以特別預算案方式編製送審；採購高性能戰機之經費，1993 年以 165 億



元的追加總預算案方式編製送審，1994 年 3,007 億元則改以特別預算案方式編製。同樣的情況，在台北市政府也能夠看到。台北市政府負擔部分之台北都會區大眾捷運系統及台北市區鐵路地下化計畫之經費，全以特別預算案方式編製送審。此兩項計畫之經費，在 1991 年以前皆是編入總預算案內，從 1992 年起才改以特別預算方式編製。

然而這些施政計畫，都屬既定之施政計畫，並可預先測度各計畫之經費總額及各年度之分配額，理當依《預算法》之規定，將各年度之分配額，編列於各該年度之總預算內。況且，根據《預算法》第七十五條所定提出特別預算之情事，當時以特別預算案編製送審之交通建設工程，僅具重大工程之要件，與緊急且重大工程之要件不合；而採購高性能戰機所需之經費，以總預算追加（減）預算案方式編製送審，非屬國防緊急設施，亦與特別預算所定要件不合。

對此，當時張哲琛表示，主要是憲法規定中央政府教科文經費不得低於總預算百分之十五規定有關。行政院無法在財政困難時，還不斷因其他項目支出的增加再多撥 15% 的經費給不一定有適當計畫的教科文單位。為避免政府要做一項工程，就必須依據憲法規定相對提撥一定比例的教育經費，各級政府在財政負擔無法平衡下，才會不得已將部分工程另用「特別」或「追加」預算的方式來編列，不納入總預算額度內<sup>85</sup>。

財政負擔無法平衡的狀況以中央政府為例，1990 年中央政府總預算案送達立法院，歲入、歲出各列新台幣 6,997 億 7400 萬，較上年度增加 1,382 億元，增幅逾 24.6%。其中，赤字預算更有 1,578 億餘元，占歲出總額二成，與此之前從未出現如此龐大的赤字預算<sup>86</sup>，因為我國於財政赤字上，直至 1990 年前，政府對於赤字與累積債務的態度較為保守，因此兩者皆小。

---

<sup>85</sup> 同註 34。

<sup>86</sup> 聯合報，1989/03-/16，〈赤字預算 高達一千五百億〉，01 版，要聞。

1980 年代末期，陸續推動六年國家建設、重大交通建設以及擴大社會福利政策受益對象等重大經濟社會服務。公共部門支出不得不作大幅度增加，1988 年各級政府支出淨額占國內生產毛額比率最高達 32.39%，並持續維持高檔至 1992 年。而中央政府支出占國民生產毛額比例，亦持續成長，1991 年來到 20.86%，為當時之歷年最高。

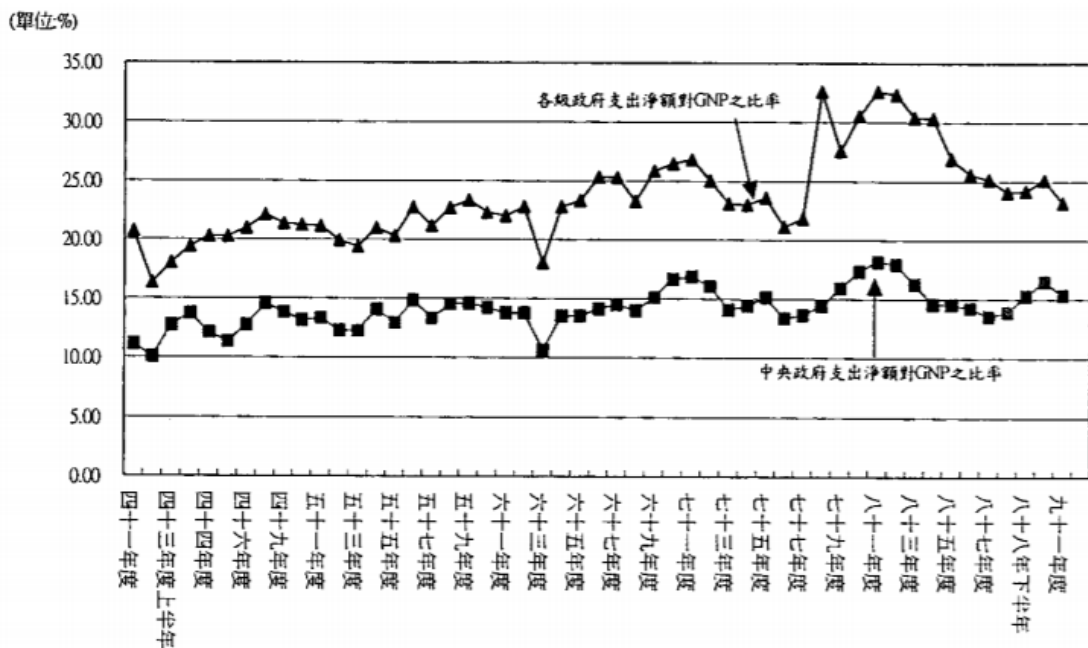
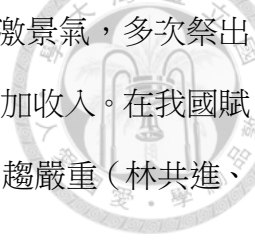


圖 3-10 歷年各級政府與中央政府淨收支對國民生產毛額之比率

參考資料：林共進、韋伯韜（2003）中央政府總預算資源妥適配置之研究 p.9。

1992 年中央政府赤字甚至來到 3,379 億，各級政府實質財政赤字每年多達 5000 餘億，未償債務到 3 兆元以上。與已開發國家相比，雖不是最高，但債務有增無減持續九年以上，想見財政失衡之情形甚為嚴重（林共進、韋伯韜，2003）。然而，在當時財政失衡之時，受限於《憲法》第一百六十四條之規定，中央政府依然必須將 15% 的額度用於教科文經費之上。這樣的規範無疑是讓財政狀況雪上加霜。即使比起重大建設，教科文經費的所增加的財政壓力小，卻也依舊是增加了財政赤字。

當然造成財政赤字的根本原因，除財政支出擴大外，也包含財政收入短缺之



故。1980 年代中後期，由於國內經濟成長速度減緩，政府為刺激景氣，多次祭出減稅政策，後續稅基率等又受民主程序不易調高，而無法同步增加收入。在我國賦稅收入逐年減少下，又得支應重大經濟建設，自然使赤字情形日趨嚴重（林共進、韋伯韜，2003）。

因此儘管行政院曾因特別預算如果時間太短、金額太大，會扭曲政事別的合理表達，而考慮修正過度使用特別預算等作為。最終卻還是因特別預算可以減少教科文預算造成的預算僵化問題，以採購戰機預算為例，如果為了我國一年要花四百餘億元購買戰機，就要多花 60-70 億元在教科文預算。為了避免教育部門難以消化預算，和增加國家財政赤字<sup>87</sup>，還是繼續沿用特別預算和追加預算等編列方式。

## 參、教育環境方面之影響

### 一、改善國民教育教學環境

1961 年台灣省政府教育廳依「發展初級中等教育方案」，推行「省辦高中、高職，縣市專辦初中計劃」，明確劃分省、縣市教育職責（瞿立鶴，1985）。1968 年頒布實施「九年國民教育實施條例」，自此確定國民教育由縣市政府辦理，高級中等教育由省政府辦理，高等教育由中央政府辦理並負擔其經費之原則。然而財政最寬裕的中央政府，僅負責學生人數最少的高等教育，教科文支出對整體財政支出之負擔相較為輕（蓋浙生等，1994）。因此，中央教科文經費於 1989 年大幅提升後，中央政府本於國民教育既為一國之民都必須接受的教育，本不應因地域差異而有教育品質的落差，因此大規模補助縣市政府提供國民教育服務。

表 3-11 為中央政府教育經費分配在各級教育的情形，可以看出成長最為迅

<sup>87</sup> 陳鳳馨，1993/03/29，〈特別預算愈來愈多的原因〉，聯合報，02 版，焦點新聞。



速的是國民教育，七年間成長 698.85%。一般行政和社會教育也有小幅擴張，而職業教育、大學教育、專科教育、高級中等教育以及其他等項都是負成長。但若同時對照表 3-3，可以看到由於同時期中央政府整體教育經費數額增加了兩倍之多，因此即使是負成長的高等教育等項目，實際支出經費還是增加許多。

表 3-11 中央政府教育經費支出之分配情形

年度	大學教育	專科教育	高中教育	高職教育	國民教育	社會教育	一般行政	其他
1986	60.71	12.92	2.16	2.92	3.48	7.78	2.91	7.12
1987	63.9	10.48	1.51	1.94	4.83	11.89	2.51	2.94
1988	57.26	11.45	2.45	2.1	9.4	10.78	2.51	4.05
1989	51.18	11.68	2.32	2.55	15.18	10.92	2.43	6.29
1990	51.36	9.72	2.44	1.98	16.17	12.4	4.33	1.6
1991	49.45	10.29	2.17	1.69	18.91	10	4.69	2.8
1992	44.46	9.67	2.15	1.24	27.80	7.99	3.71	2.98
成長幅度	-26.8%	-25.2%	-0.46%	-57.5%	698.8%	2.7%	27.5%	-58.2%

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p17，本研究自行繪製。

由上表可知，中央政府在國民教育上挹注之經費成長幅度之大，使國民教育在短時間內得以獲得許多資源，改善教學品質。其改善方向於硬體設施與增加師資上最為顯著，以下個別說明。

### (一) 充實硬體設施

表 3-12 為 1986 年至 1992 年國民小學每生分攤經常門、資本門支出數額及其比率成長變動的情形。由表中可以看出，國民小學經常門比重呈現逐年下降，同時資本門支出比重呈現上漲的態勢。由其比重消長的情形看來，顯示政府漸漸重視教學設備的充實，增加了資本門的投資。另外，由支出數額的變動百分比發現，資本門支出有 425.23% 的巨幅成長變動。這樣的現象除如同在上個段落提過，縣市政府在中央政府補助增加下而改變支出配置，更是受惠於中央政府推動「發展與改進國民教育六年計畫」、「發展與改進國民教育第二期計劃」等，以大量專案補助方式，

充實國民教育硬體設施，是國民教育資本門大幅躍進之主因（蓋浙生等，1994）。

表 3-12 國民小學教育平均每生分配經常門、資本門數額及比例

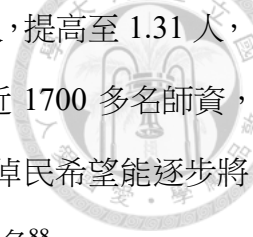
年度	每生分攤數額(元)	經常門		資本門	
		金額(元)	比例(%)	金額(元)	比例(%)
1986	13,765	11,942	86.76	1,823	13.24
1987	16,424	14,152	86.17	2,272	13.83
1988	20,489	15,323	74.79	5,166	25.21
1989	24,601	18,357	74.62	6,244	25.38
1990	31,623	23,003	72.74	8,620	27.26
1991	37,343	27,768	74.36	9,575	25.64
變動幅度	117.6%	132.52%	-	425.23%	-

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p55，本研究自行繪製。

「發展與改進國民教育六年計畫」是在「發展與改進國民教育五年計畫」已有的基礎上，繼續充實硬體設備，改進教學環境及條件，總計投入經費總額為 192 億元，平均每年 98 億 8 千萬。另外，「發展與改進國民教育第二期計畫」則為教育部按中央與地方財力，按照所有分支計畫分別予以補助。補助的計畫項目包含，修改建國民中小學現代化廁所，增改建國民中小學普通教室、國民中小學圖書館(室)、國民中小學專科教室，增添偏遠地區國民中小學教育設施，發展軟體計劃等。合計整個計劃的實施，共投入逾 331 億元（鄭崇趁，1998）。除此之外，當時還有其他計畫持續進行中，但僅以這兩個為例，就足以顯見中央政府對提升國民教育環境的重視，受惠於中央政府編足憲法規範之教科文經費，而有大量資源足以用以補助縣市政府提升學校硬體設施。

## （二）提高師生比

除中央政府外，1989 年至 1993 年台灣省亦逐年給予縣市國民教育 68.5 億至 95.38 億不等的補助款，五年間補助 420 餘億予各縣市政府。這筆經費又稱省市平衡基金，主要是幫助縣市政府辦理國民教育減輕負擔，一般認為省市平衡基金主要用在支付國民教育的人事經費（蓋浙生等，1994）。



自 1988 年開始，全省國民小學教師編制自平均每班 1.29 人，提高至 1.31 人，省府將追加經費協助縣市政府立即辦理。當時預計全省將增加近 1700 多名師資，國小教師工作負荷太重的問題可望改善。台灣省教育廳廳長陳倬民希望能逐步將台灣省共 2237 所國小，4 萬 3500 班之教師編制提升至每班 1.5 名<sup>88</sup>。

然而由於會計法規的僵化，以及補助地方教育專案辦法的不夠週延，急遽增加的國民教育經費補助款在分配上，時有經費未能充分利用的弊端產生。再者，教育人事費為國民教育的最大開支，雖有「省市平衡基金」的方式補助縣市政府支應教職員人事費，但由於未建立完善制度，監督地方政府將基金使用於教育之上。因而，爾後除了促成《財政收支劃分法》的修訂外，當時教育部亦針對此種缺失，研議制訂補助縣市辦理國民教育之經常與資本支出之補助公式（蓋浙生等，1994），期能建立消弭以往地域差異問題的制度。

## 二、提供廣設大學所需經費

根據我國《憲法》第一百六十四條和各級教育之權責機關規定，我國高等教育之運作乃由中央政府預算總額百分之十五的教科文經費支應。1987 年解嚴後，立法院預算委員會開始嚴格審查中央政府教科文預算的編列情形，使得教科文預算終於擺脫過去總是編列不足額的問題。各公立大專院校因此經費充裕，每學生可分攤之教育經費屢創新高。

在消化預算的壓力下，常可見公立大專院校大興土木，校舍美侖美奐。當時政府公共建設陸續動工興建，更使原就因《憲法》保障落實而增加的高教經費更水漲船高。配合當時政府為提高高等教育人口之比率及降低升學壓力等政策，政府開放更多國立大學院校及開放私立大學之申請，因而使大學數量急遽上升(圖 3-11)。

---

<sup>88</sup>聯合報，1988，〈台省下年度將增編百億元〉，03 版，國內要聞 2。

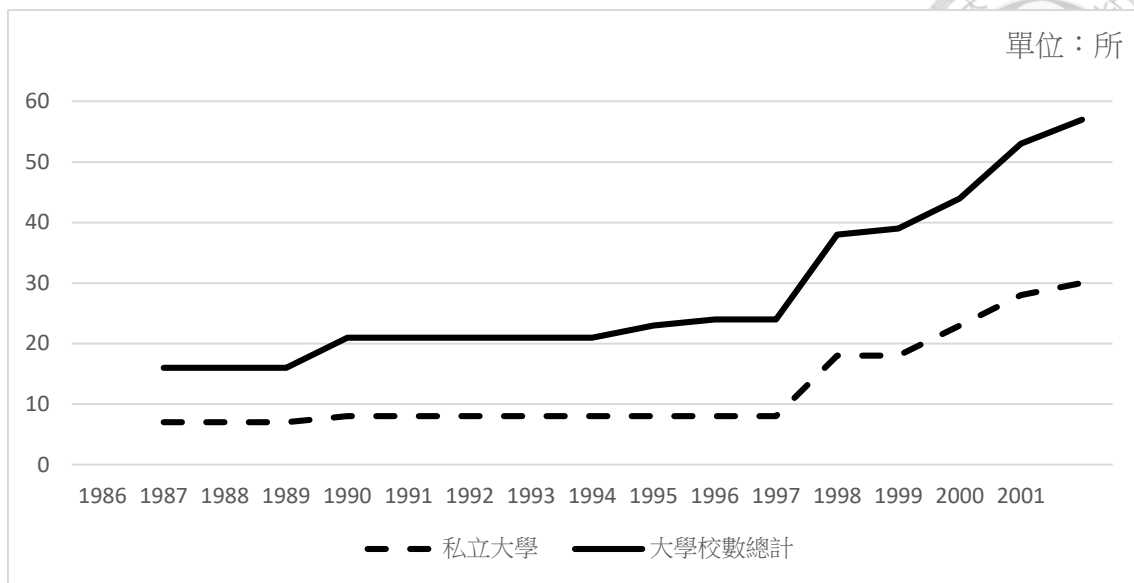


圖 3-11 1986-2001 年我國大學校數趨勢圖

參考資料：參考中華民國教育統計，本研究自行繪製。

由表 3-13 也可以看出，就學校數成長率而言，以大學院校校數成長率最高，高級中學、國民中小學及幼稚園成長率則相當穩定。高級職業學校在 1999 年以前也呈現穩定成長，後因四一〇教改聯盟提出「廣設高中、大學」的口號，社會風氣逐步走向重高中輕高職。專科學校則因 1991 年開始核准專科學校升格為技術學院，1997 年核准技術學院升格為科技大學，大量專科學校因此改制而呈現負成長（周祝瑛，2008）。

表 3-13 1986-2001 年各級學校學校數

年度	幼兒園	國民小學	國民中學	高級中等學校		專科學校	大學
				高級中學	職業學校		
1986	2,396	2,486	676	175	204	77	16
1987	2,518	2,472	679	171	209	68	16
1988	2,548	2,478	683	168	212	70	16
1989	2,556	2,484	691	168	214	75	21
1990	2,505	2,487	700	170	216	75	21
1991	2,495	2,495	706	177	212	73	21
1992	2,420	2,492	704	186	211	74	21
1993	2,435	2,505	708	190	209	74	21

1994	2,484	2,517	711	196	206	72	23
1995	2,581	2,523	714	206	203	74	24
1996	2,660	2,519	717	217	204	70	24
1997	2,777	2,540	719	228	204	61	38
1998	2,874	2,557	715	242	201	53	39
1999	3,005	2,583	719	253	199	36	44
2000	3,150	2,600	709	277	188	23	53
2001	3,234	2,611	708	295	178	19	57
成長幅度	1.34%	1.05%	1.05%	1.68%	-1.27%	-75%	3.5%

參考資料：參考中華民國教育統計，本研究自行繪製。

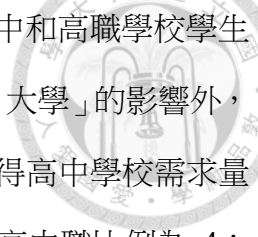
廣設大學，除受當時提高高等教育人口之政策影響外，就公共管理角度而言，這項政策得以落實，也與解嚴後朝野大力要求政府落實憲法對教科文經費之保障有關。任何政策之落實，除須有明確且為人所接受之政策目的，和政治上可行的政策外，必然需要有相應預算資源的支持。解嚴後，中央政府為符合《憲法》第一百六十四條之規範，幾年間教科文經費大幅增長，給予廣設大學這項政策一個最佳的執行環境。中央教育科學文化經費首度達到歲出總額 15% 的《憲法》要求後，九所師院加入大學學院的行列。大學院校教育經費於 1989 年由 15.97% 增加至 18.69%，成長近兩成，成為當時所有學校教育中變動最劇烈的。表中國民小學之增長幅度也成長許多，這與上個段落所提到教育部開始有計畫的補助地方政府改善國民教育之硬體設備有關。

表 3-14 1988-1993 年各級學校教育經費結構

年度	幼稚園	國小	國中	高中	高職	專科	大學
1988	3.1	21.98	15.19	6.95	9.49	8.73	15.97
1989	3.12	23.42	14.35	6.68	9.29	6.95	18.69
1990	3.33	24.59	14.51	6.68	8.93	7.28	16.39
1991	3.02	23.92	14.41	7.26	9.69	7.52	16.33
1992	2.74	24.73	14.26	7.6	9.69	6.81	17.12
1993	2.79	24.24	14.26	6.27	7.16	7.09	16.71
成長幅度	-10%	10.3%	-6.1%	-9.8%	-24.6%	-18.8%	4.7%

參考資料：參考我國教育經費發展像況與評估之研究 p39，本研究自行繪製。





廣設大學的政策其影響除增加高等教育人口外，亦影響高中和高職學校學生就學數，間接改變我國升學風氣。除了上述所說，受「廣設高中、大學」的影響外，教育部 1990 年實施的「國中畢業生自願就學輔導方案」，也使得高中學校需求量增加（周祝瑛、劉豫敏、胡祝惠，2013）。同時，教育部亦調整高中職比例為 4：6。這樣的政策改變，在社會形成只要考上高中，便有近五成之機會能上大學的印象，因此也導致當時出現國中生一窩蜂往高中擠的現象（蓋浙生等，1994）。

根據統計，高中畢業生升學率由 1989 年的 34.35%，提高至 1993 年的 43.94%（蓋浙生等，1994）。若以負責高中職教育經費的台北市為例，可以發現 1986 年至 1992 年間，高中教育經費占教育總支出之百分比增加，而高職減少的情形。除此之外，在中央政府對高級中等教育的補助上，也出現高中有漸漸增高的趨勢，而高職則有節節下降的情形。同樣的趨勢在表 3-14 高職經費占比的縮減亦可觀察到。

### 第三節 《教育經費編列與管理法》之影響

《教育經費編列與管理法》透過成立新的組織—行政院教育經費基準委員會、教育經費分配審議委員會和地方教育審議委員會，並建立地方教育發展基金和校務發展基金，使教育經費之分配，比起過去統收統支，有了一點不同的運作方式。如以特種基金的形式專款專用，年度終了之賸餘得以滾存基金於以後年度繼續運用，無須繳庫。解決《憲法》第一百六十四條的許多問題，如補助款浪費，地方政府過度依賴上級政府補助之問題，甚至是教育經費遭灌水的問題。然而，這項法規也造成了其他影響，以下分三大部分整理。

#### 壹、財政透明方面之影響

##### 一、教育經費定義複雜，監督不易

過去《憲法》第一百六十四條因僅規範教科文經費應該占各級政府歲出之一定百分比，未對教育經費範圍作明確的定義，而使各級政府在編列教科文經費時，為人詬病之處層出不窮。如中央政府 1990 年中央總預算教科文經費首度達到憲法規定占總預算 15% 的要求，然而卻被質疑其中近五分之一屬軍事院校經費，有灌水嚴重之疑<sup>89</sup>。在省府也有因教科文經費編列採政事別，過於廣泛定義教育之疑慮<sup>90</sup>。

為解決過去《憲法》對教科文預算定義不清而引起的爭議，《教育經費編列與管理法》第二條即明確地指出：「本法所稱教育經費係指中央及地方教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，由政府編列預算，用於教育之經費。」同一條文第二

<sup>89</sup> 同註 50。

<sup>90</sup> 同註 51。



項：「本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣(市)為縣(市)政府教育局。」為教育經費匡列了明確之定義及範圍，由過去《憲法》的政事別計算方式，改為機關別。

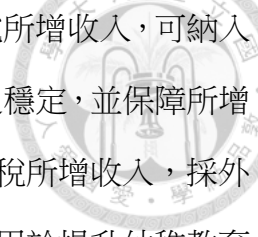
這樣的規範，雖然確實可避免重蹈過去《憲法》第一百六十四條採政事別，而可能有其他非用於教育之支出，虛列與灌水於教科文經費之覆轍。然而，本研究在研究過程中發現，《教育經費編列與管理法》雖為教育經費訂定明確範圍，然而相比於政事別有清楚易瞭之優點，現行法規定義繁複，使了解該議題之門檻變高。相形之下，公民監督更加不易，以下詳細說明。

在《憲法》第一百六十四條保障時期，因未明確說明教育科學文化支出之範圍，當時教育經費的範圍被財政主計單位詮釋為「政事別」，也就是說政府的各個行政機關的開支，只要跟「教育」有關的活動，都可以計算入教育經費的項目之下。相較之下，由上述條文可知《教育經費編列與管理法》所規範的教育經費範圍，係採取「機關別」的方式。即是將教育經費界定為，由教育行政機關所支出，而且用於教育的經費。該作法目的在於希望擺脫過去容易遭灌水憲法保障時期，教育經費為人詬病遭灌水之爭議。

《教育經費編列與管理法》訂定後，欲明確定義教育經費的範疇可展現於兩個面向，一是計算基準歲入淨額之定義；二是教育經費之範圍。然而這兩項都有繁複的但書。前者「歲入淨額」為各級政府決策及特別決算中，不含舉債及移用以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。除了以機關別劃定教育經費範圍外，《教育經費編列與管理法》於 2011 年 4 月增訂定第三條之一，「中央政府就公、私立幼兒園、國民小學及國民中學教職員之薪資依法課徵所得稅所增收入額度，不計入前條第二項百分之二十一點五<sup>91</sup>算定之金額，以外加方式編列專款...」。依據第三條第

---

<sup>91</sup> 《教育經費編列與管理法》原保障比例為「21.5%」。2011 年 12 月保障比例調整為 22.5%；2015 年再調整為 23%。



二項規定，有關對公私立國民中小學及幼稚園之教職員薪資課稅所增收入，可納入各級政府前三年度決算歲入淨額計算。然為維持教育經費編列之穩定，並保障所增課稅收入能專款運用。2011 年 4 月立法院決議將教職員薪資課稅所增收入，採外加方式編列，不計入 21.5%算定之歲入淨額，所收之課稅收入專用於提升幼稚教育及國民教育品質。

後者各級政府之「教育經費」，係指教育部、直轄市政府教育局和縣(市)政府教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，編列之用於教育之經費。為保障教育經費可以真正用於提升教育品質，更有許多不計入經費之項目。包含 2011 年立法院審議《教育經費編列與管理法》時，為因應行政院組織調整和 2012 年頒布之《幼兒教育及照顧法》，亦通過以下附帶決議：「原隸屬行政院青年輔導委員會及行政院體育委員會等之業務，併入教育部管轄後所新增之預算，不計入第三條第二項百分之二十一算定之金額。」(立法院，2011a)。以及同年 12 月再次通過附帶決議「原行政院青年輔導委員會及體育委員會等之業務，併入教育部管轄後新增之預算，以及原隸屬於內政部(兒童局)之托兒所業務、預算及人員併同移入教育部管轄後新增之預算，均不得計入教育經費編列與管理法第三條第二項百分之二十二點五算定之金額」(立法院，2011b)。

上述附帶決議確實使教育經費的認定更加嚴格且明確，亦保障教育行政機關與所屬教育機構、公立學校相對有更多教育經費可以使用。然而，這些決議並未同步呈現於《教育經費編列與管理法》條文中，也就是唯有翻閱立法院公報查看修法過程之院會紀錄，才能得知這些資訊。且 2015 年修法調整保障比例時，卻未再見相關附帶決議之更新，讓人無從得知上述不計入的項目是否另有修正或調整。除此之外，所謂附帶決議是指立法院於預算審議時，要求行政單位必須附帶考量的建議。根據《預算法》第五十二條第二項規定，「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理」，行政機關只需參考附帶決議。也就是說，附帶決議



僅屬建議性質，並無強制力，可由行政機關自行衡量決定是否遵守(黃耀生,2004)。因而更難衡量教育經費計算所涵括之範疇。

由上述論述，筆者認為《教育經費編列與管理法》為了確保教育經費確實使用於教育之上，設下重重標準。且為了保障更多教育機關有教育經費，用了各種方式，盡可能縮小納入保障比例之範疇。這樣的限制確實達到明確定義教育經費，減少模糊空間可以灌水之目的。然而以機關別作為經費保障標準，不僅與世界先進國家政府預算的潮流有所不同，也造成計算困難等問題。如研究過程中，筆者對比目前政府公開的教育資料時發現，政府公開資料中經常出現數據不一致之狀況。如教育部統計之各縣市教育經費支出，不僅與各縣市所釋出之教育經費數額不同，還需自行將散落在各處之用於教育上的經費加總，才得以獲得實際教育經費，甚至加總後還可能得到不盡相同的數額。因此無論是想要參與教育預算相關議題的利益團體抑或公民大眾，都可能因為難梳理其中包含什麼，又不包含什麼，而無法像過去對政府是否符合規範，抑或是否從中灌水等一目了然。也就是說因教育定義過於複雜，且但書、限制和排除項目多，原美意於保障教育經費之舉，反而使教育經費相關監督工作更加困難。

## 二、分配機制不透明，影響課責

依《教育經費編列與管理法》規定，全國教育經費合計不低於前三年度決算歲入淨額平均值 23%之教育經費，分配由行政院教育經費基準委員會依各級政府年度教育經費基本需求，參照各級政府財政能力，計算各級政府應分擔數額，各級主管教育行政機關再依前項核定之基本需求及分擔數額，編列年度預算。

根據行政院教育經費基準委員會之會議記錄，分配各縣市之應分攤數公式如下，「該年度地方政府教育經費應分擔數」=「該年度地方政府教育經費應分擔數較

上一年度增加之總數」×「各地方政府之應分擔權重」+「上一年度各地方政府教育經費核定數」。該公式將決定各縣市政府今年度所需分攤之教育經費數額。

然而，上述分配機制卻充滿不透明之處，以致分配機制是否公平，或分配後各級政府是否確實按應分攤數編列教育預算等，難以監督和課責。除此之外，有權課責之組織又無實際作為，筆者因此認為這項分配機制存在許多問題，以下就不透明之處與課責問題，分別說明。

首先，第一個不透明之處在於分配教育經費予各級政府之過程不透明。上述應分攤數公式中最重要之變數即為「各地方政府之應分擔權重」，將直接影響各地方政府每年度教育經費成長幅度，然而這重要的變數如何訂定，卻僅以非常含糊的「以班級數及財政能力占 60%與 40%之比率，並配合實編數建立迴歸方程模式，以推估各地方政府應分擔數之計算權重」帶過。基準委員會所決議之各縣市分配權重不僅未於會議記錄中表列，該分配權重經詢問亦為不方便公開。

本研究為深入了解各縣市政府所需分攤之教育經費比例，因此將過去二十年教育經費實際分配情形繪製成圖 3-12。雖然可以看出，中央與各地方政府大致呈現穩定比例。然其中不乏有變化較大之年度與縣市，但教育部公開的經費資料中，卻沒有對較大波動幅度做出相關說明，加上分配過程並未公開，因此難以了解其中造成波動的原因，是各地方政府之應分擔權重有所改變所致，還是當年度有其他政策影響，又波動後對各縣市政府又造成什麼樣的影響。

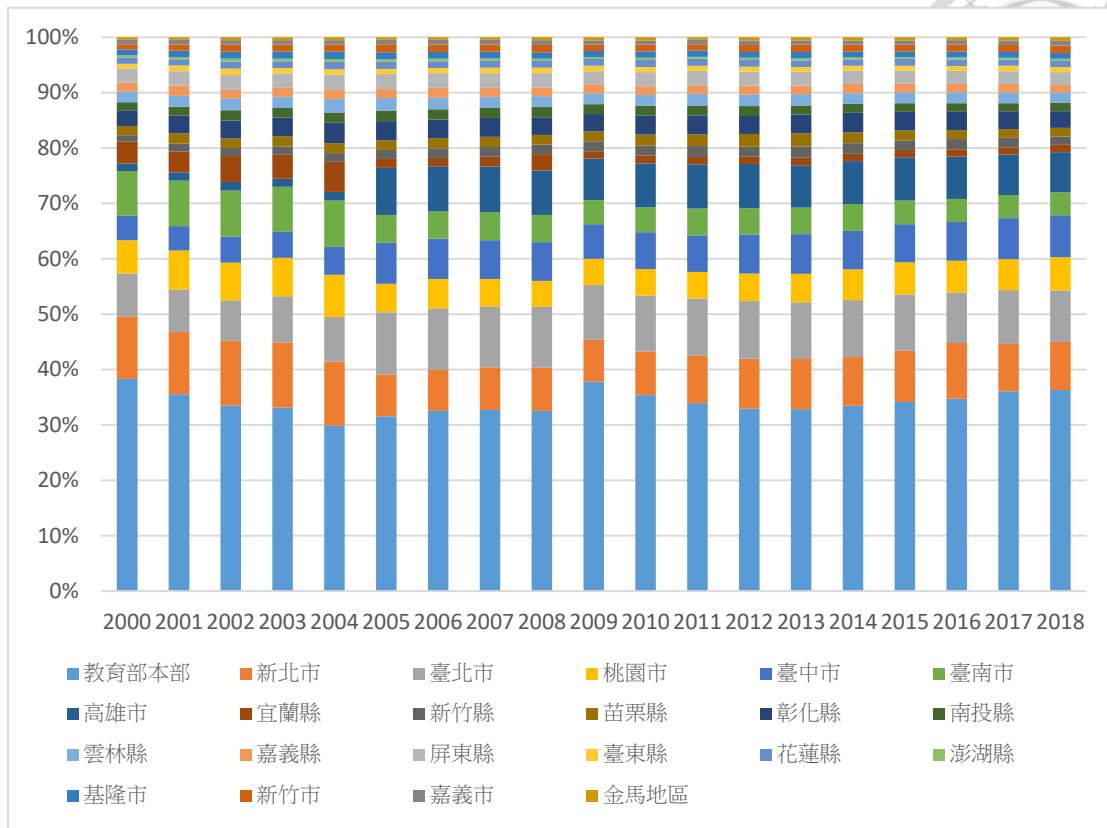
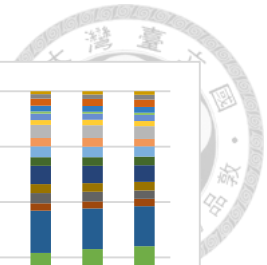


圖 3-12 2000-2018 年全國教育經費編列結構

參考資料：參考中華民國教育統計，本研究自行繪製。

為更仔細觀察各地方政府編列比例之變動情形，本研究選擇波動幅度最大的六個直轄市，將其實編數占全國實編總數之比例進一步繪製成圖 3-13。從圖中可以看到，六個直轄市於 2005 年之後大致呈現穩定占比，波動幅度小。但 2004-2005 年間，新北市與台南市編列比例明顯減少，同時台北市與高雄市有顯而易見的增加，尤其高雄市由 70.8 億的教育預算成長至 395 億。然而這樣的波動目前筆者未能找到一個合理解釋之原因。

圖 3-13 另一個值得注意之處在於縣市升格並未出現明顯波動。2010 年高雄與台南縣市合併升格為直轄市，原台北縣升格為新北市。照理來說，縣市合併必然會使教育需求增加，而升格為直轄市也會使財政能力增加，按照應分配公式計算，2011 年後的高雄市、台南市、新北市與台中市，還有 2014 年桃園市，其負擔教育

經費之比例應當也會有所改變。然而除了 2015 年桃園市有些許幅度之成長外，其餘四個直轄市皆沒有明顯成長。加上台北市主計處亦表示，行政院教育經費基準委員會分配各縣市政府應分攤數額時，並未曾與台北市協調。由此更讓人疑惑，教育經費分配機制究竟如何運行，又其中是否公平。

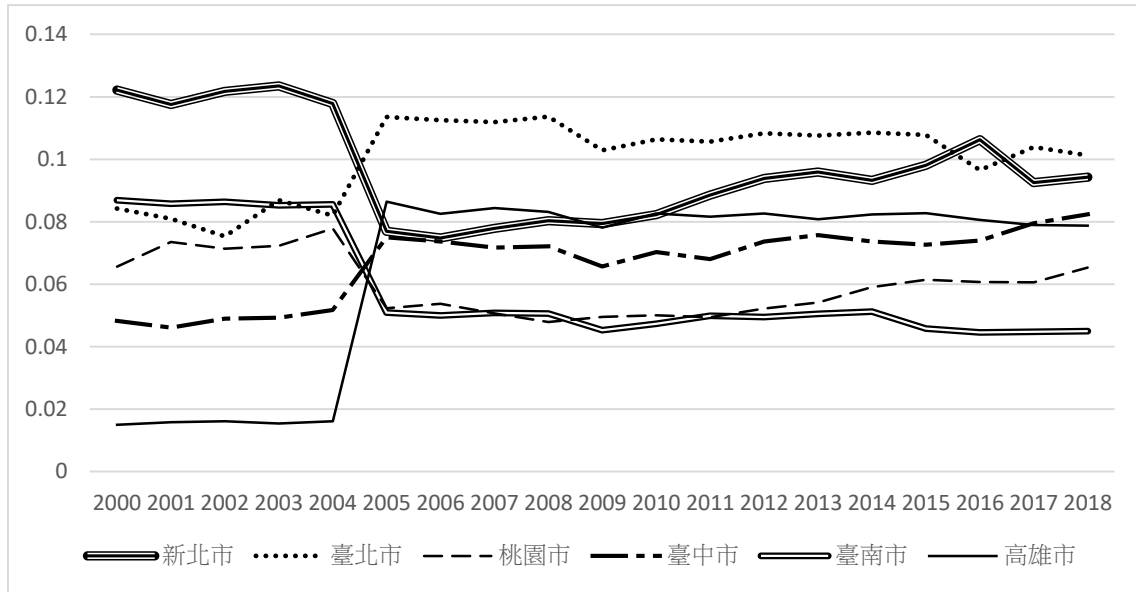


圖 3-13 2000-2018 年直轄市教育經費編列比例

參考資料：參考中華民國教育統計，本研究自行繪製。

況且根據曾巨威（2004）研究曾提到，分配權重所使用到的財政能力，於實務計算上還有難以量化之問題。由於我國並無教育經費專屬的財源，但為了符合《教育經費編列與管理法》的規定，中央政府首先需估算與確認各地方政府的財政能力，爾後再去估算可用以代表教育經費負擔能力的標準，但地方基準財政能力卻無法針對不同的支出需求而分割。因此更使上述的分配公式之公平性備受質疑。

其次，第二個不透明之處在於各縣市政府是否遵照應分攤數額編列教育經費不得而知。承上所述，行政院教育經費基準委員會歷年會議記錄中，只公布的中央政府與地方政府之分配比例為 53.26%和 46.74%，然而各縣市分配權重與各縣市最終決議之應分攤數額皆無法得知，只能從最終教育部所統計之數據獲得各縣市政



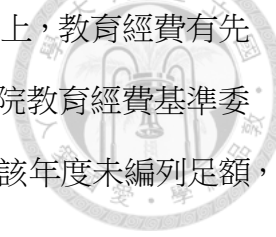


府教育經費之實編數。這部分的不透明將造成除基準委員會外，無人能夠得知各縣市政府是否確實按應分攤數編列教育預算。也就因為無法得知應分擔數，因而無從比對縣市政府所編列之教育經費，與應分擔數是否存在落差。

以上分配不透明之處將使課責困難。首先無法知道目前分配的比重，意味著無法課責該分配公式是否存在不公平之處，如強迫財政能力較佳之縣市，編列超乎需求之教育經費，以滿足全國合計之法定門檻等。其次，由於無法知道各縣市政府確切應分攤數額，只能看到最終各縣市實編數，因此究竟各縣市政府是否遵循基準委員會之分配，編列足額之教育經費不得而知。筆者認為上述不透明的分配過程，將導致無法對特定沒達標的地方政府進行課責的問題。在現行的分配機制下，全國各級政府本就被視為一體，為教育經費合計總數努力，再加上不透明的分配過程，使課責更加不易。長期可能發生類似搭便車效應，意即在各級政府共同分攤教育經費的過程中，可能出現某些縣市付出不足又無法及時糾正，而使其他縣市必須承擔更多經費責任的情況。

有關課責的第二個問題是，基準委員會於法上有課責之責，卻未確實執行。根據《教育經費編列與管理法》，行政院教育經費基準委員會有權在「直轄市、縣(市)政府於前一年度違反第三條或第八條規定時，議決增加其於當年度教育經費應分擔數額或扣減其一般教育補助之額度」。但實際上基準委員會是否執行這項權力，由於應分攤數並未公開，因此也無從得知過去是否有違反法規之縣市政府。但根據教育部綜合規劃科所言，過去不乏有編列未達標準之縣市，但基準委員會並無法實際課責。

除此之外，教育部綜合規劃科更提出現行法規之另一項問題，中央政府與地方政府之分配流程，也並不如《教育經費編列與管理法》所規範。根據規定，教育經費之編列過程為，中央政府透過行政院教育經費基準委員會，訂定分配額度後，再交由地方編列預算。然而實際上，當行政院教育經費基準委員會開會訂定下年度



分配基準時，各地方政府也已同時編列下年度預算。也就是理論上，教育經費有先後順序之編列流程；實務運作上，卻是雙軌同時進行。因此行政院教育經費基準委員會所訂定之應分擔數額，對地方僅是一種編列預算之參考，若該年度未編列足額，基準委員會也無法給予地方政府任何課責。

以上的問題再再顯示現行分配機制的的不透明，與課責上出現很大的漏洞。而這樣的漏洞是否導致搭便車的問題，本研究嘗試以平均每生可分攤之政府教育經費作為比較項目，比較縣市政府中分攤最高比例之台北市的平均每生可分攤教育經費，與全國平均每生可分攤教育經費。由圖 3-14 可以看到，台北市每年所編列之各級教育經費，皆高於全國平均，每生皆可獲得較全國平均以上之教育經費。當然，台北市政府作為首都，文教區密集，民眾對教育之重視程度高，在財政許可的情形下，政府必然會投入較多的預算資源於教育。然而，同時參照台北市主計處之書面資料，亦可發現台北市近年來財政狀況每況愈下，然而依然被要求編列較多之教育經費，以符合全國總計教育經費之編列門檻。因此，雖然本研究目前的資料並無法證明已存在搭便車問題，但明顯可以看到部分縣市可能被分配過重的教育經費負擔，而分配機制的的不透明極可能會使其演變成搭便車效應。

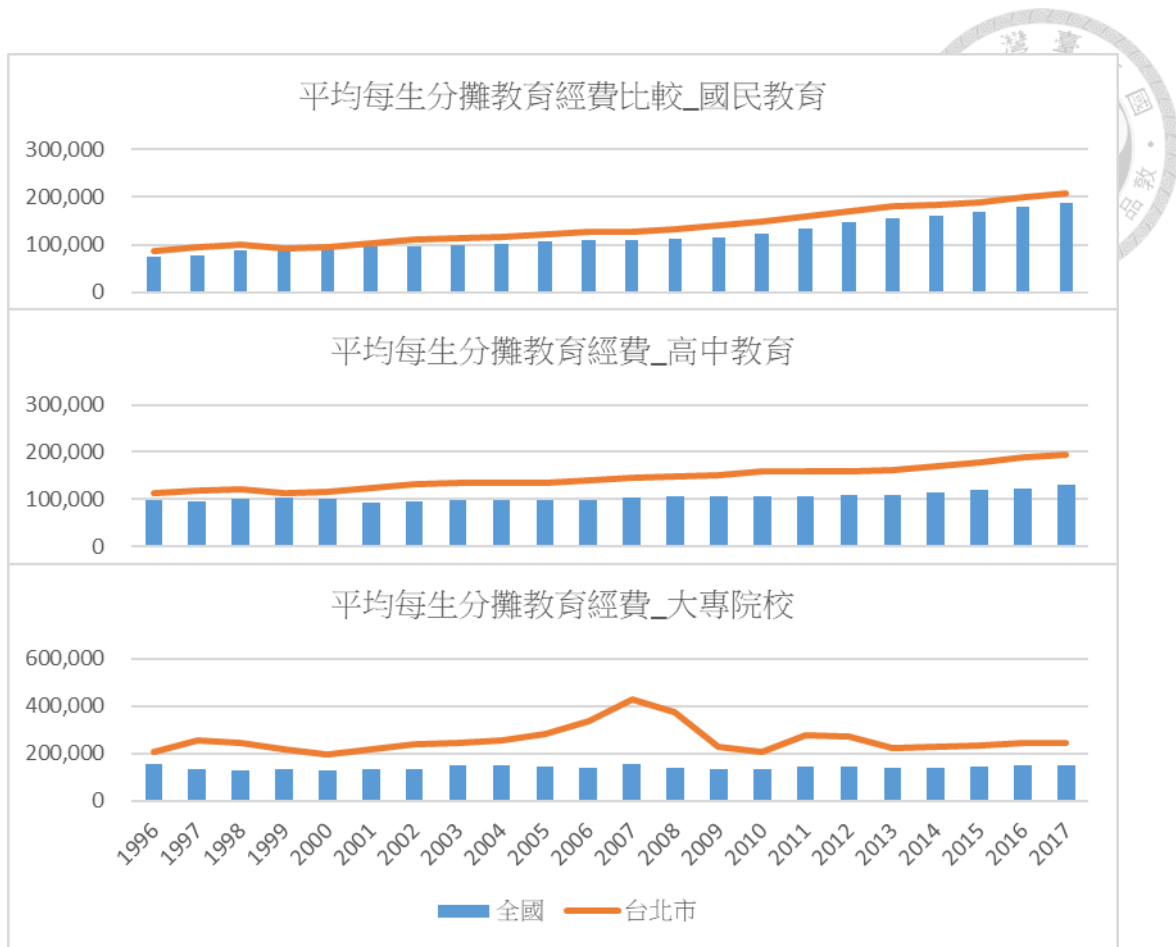


圖 3-14 台北市各級教育平均每生分攤經費與全國平均之比較

參考資料：參考中華民國教育統計，本研究自行繪製。

## 貳、財政方面之影響

總生育率 (Total Fertility Rate; TFR) 為預期育齡婦女之出生嬰兒人數，OECD 指出在其他狀況不變之下，當  $TFR < 2.1$  人時，人口數將呈現下降。而根據內政部統計，我國育齡婦女 TFR 在 1984 年減至 2.06 人；1985 年再減至 1.88 人；全球金融危機後的 2010 年適逢虎年，TFR 更僅有 0.9 人。惟因平均壽命的延長，人口數雖未衰退，但少子女化問題嚴重。另從粗出生率來看，2004 年僅 9.56%，亦即出生人口數占全國總人數比率不及百分之一，2010 年之 7.21% 更是創下歷史低點 (馮漢昌、郭溫慈，2017)，突顯少子女化問題的嚴重性。也影響各縣市政府與各級學校之財政負擔。



## 一、無法善用少子化紅利

少子化紅利概念源自 1990 年代初，美英在冷戰結束之初所使用的和平紅利。和平紅利是指當國家不再處於戰爭狀態，其政府因得以減少國防開支並將其重新分配到其他地方，將軍事生產轉換為民用生產所產生的經濟利益（world bank，1996）。本研究延伸和平紅利之意，使用少子化紅利一詞，作為指稱面對少子化趨勢，政府能將原先使用於兒童、青少年之經費，重新分配到其他領域之現象。

之所以會需要使用到「少子化紅利」一詞，是因我國少子女化衝擊持續發酵，出生人數的銳減，造成學生生源短缺。2019 年我國各級學校學生總人數 426.0 萬人，為 1981 年開始統計以來之新低，較 2018 年續減 6.5 萬人。其中以高級中等學校減 5.4 萬人最多，大專校院亦減 3.2 萬人（教育部，2020）。首當其衝為國民教育階段，1968 年有國小 2,244 所，學生為 2,383,204 人；國中 487 所，學生 617,225 人。2012 年國小校數增至 2,657 所，學生人數為 1,373,375 人；國中校數 740 所，學生 844,884 人（教育部，2013）。出生率下降及都市化程度上升致小校比率走高，2019 年國小學生 50 人以下之學校有 489 所，占全國校數之 18.6%。較 2009 年 182 所增加 1.7 倍；國中學生 100 人以下，及高級中等學校學生 300 人以下之學校所占比率，各為 13.0%、14.1%，亦分別較十年前提高 6.4 及 7.7 個百分點（教育部，2020）。

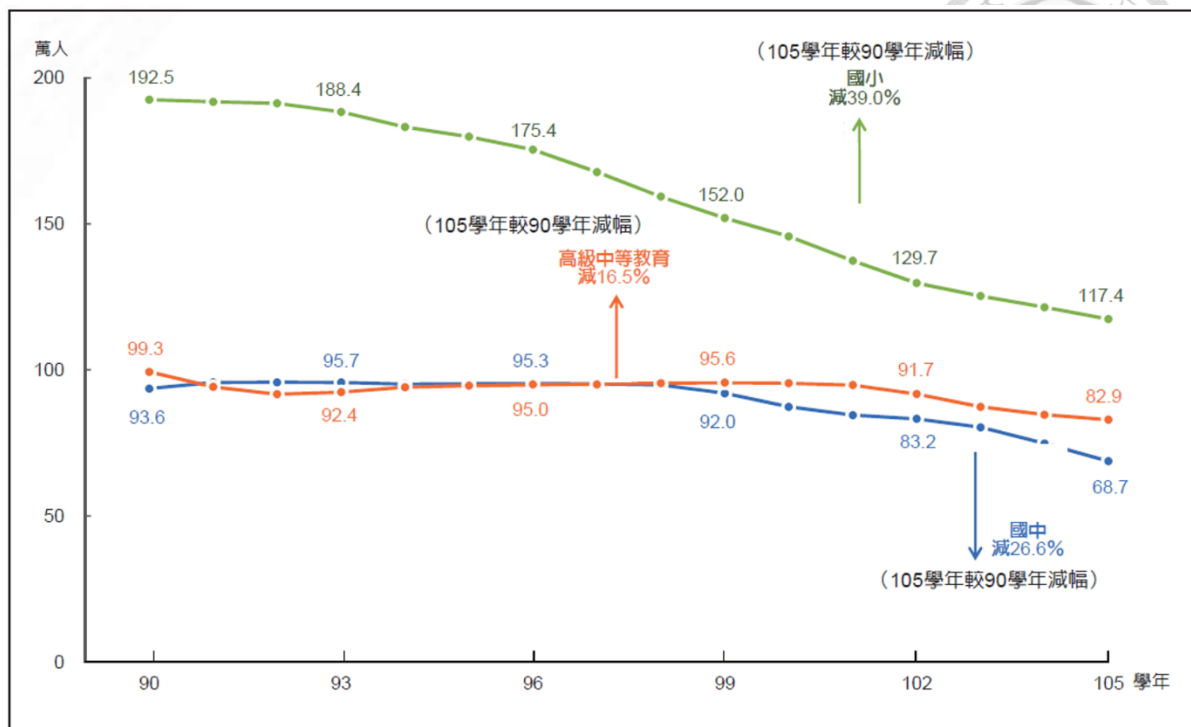


圖 3-15 國民教育各階段學生人數

參考資料：馮漢昌、郭溫慈（2017），p.30。

這樣的少子女化趨勢，使我國各縣市教育基本需求減少。這時政府理當能運用少子化紅利，將因學童人數減少而多出來的教育經費，妥善分配到其他領域，無論是投入生育政策之補助、社會福利政策之規畫等。然而受限於《教育經費編列與管理法》規定「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值的百分之二十三」，教育經費保障門檻並未隨基本需求減少而降低，反而逐年增加教育經費保障門檻，2011年由21.5%之保障比例調整為22.5%，2015年再調高至23%。

觀察《教育經費編列與管理法》施行以來，各年度預算實編數與實際執行後決算數之數額，圖 3-16 可以發現 2001 年至今，各級政府總計教育經費支出的決算與預算之差距日漸擴大。2015 年甚至有 290 餘億之落差，2016、2017 也都有 280 多億之差距。

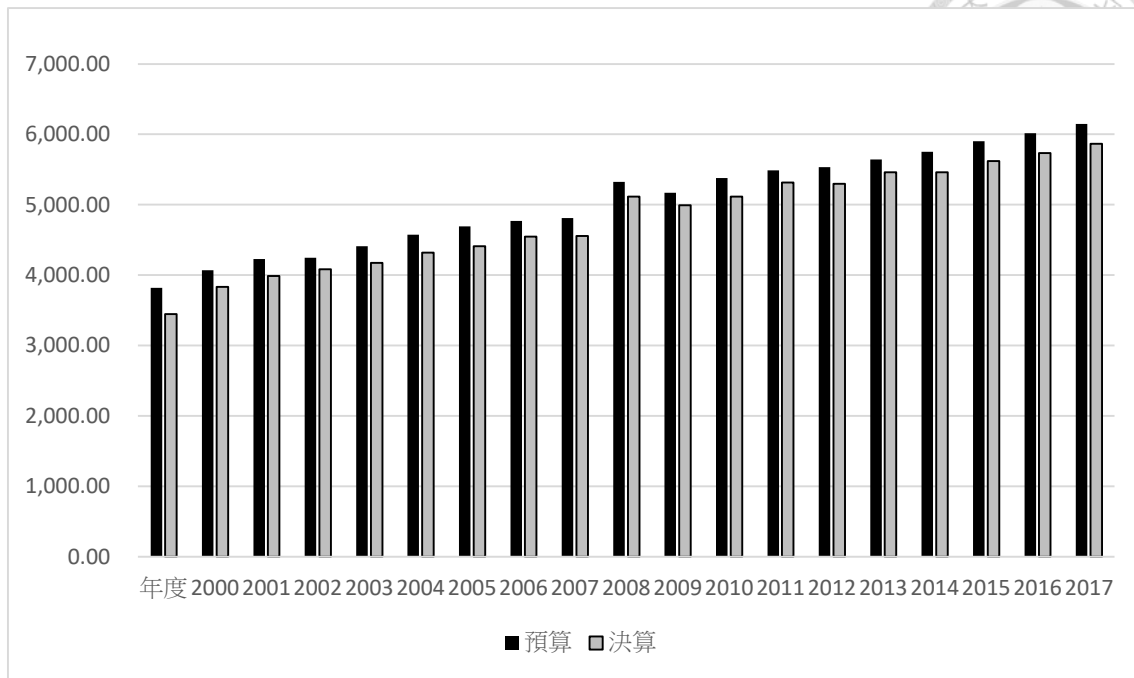


圖 3-16 我國總計教育經費支出之預算與決算比較

參考資料：中華民國教育統計，本研究自行繪製。

若再與法定門檻進行對比，圖 3-17 可以看出我國教育經費之預算，皆符合《教育經費編列與管理法》第三條第二項之規定。然而，從全國總計教育經費決算來看，我國教育經費實際執行情況，卻有好幾年度未達法定門檻。訂定初期（2000-2002 年），每年教育經費之決算數額比法定門檻不足 300-400 億。2004 年至 2016 年間，全國總計教育經費之預算與決算，皆大幅超越法定標準。然而，2015 年將法定門檻調整為 23%後，我國教育經費再度有支出不足額之危險。2017 年開始，雖教育經費之預算編列皆符合《教育經費編列與管理法》規定，然而實際支出開始與法定門檻有 100 多億之差距。由此可見，隨著少子女化學童數減少，教育經費保障比例卻逐年提高，各縣市政府雖然仍依法編列逐年成長之教育經費，但從決算數來看，各級政府在執行上教育經費上可能已經出現心有餘而力不足的現象。

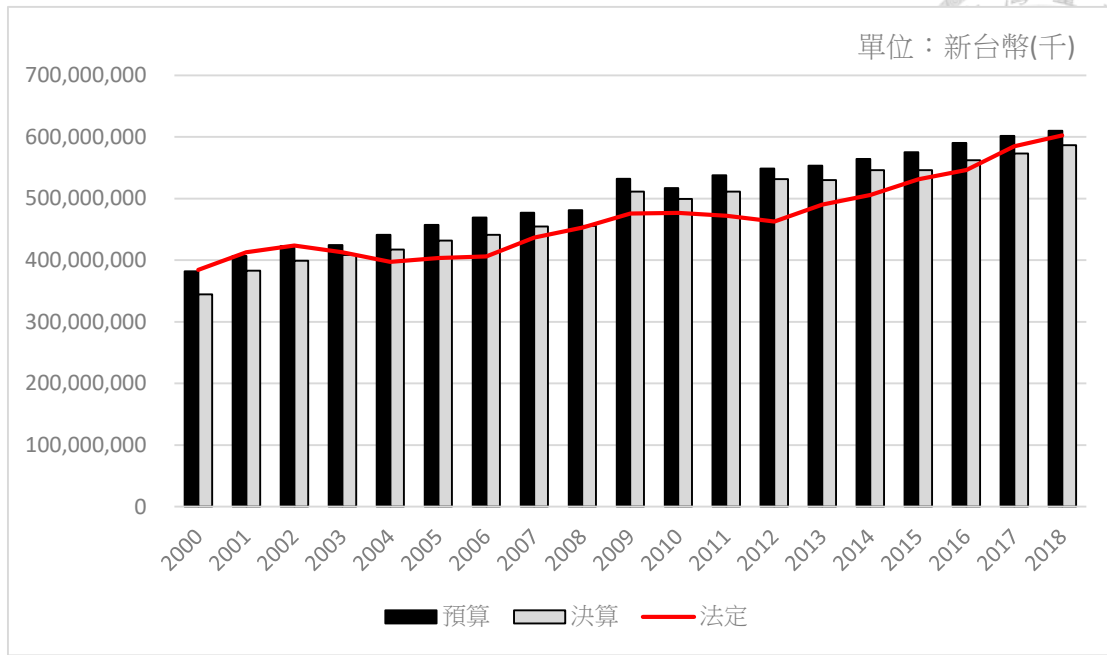


圖 3-17 我國總計教育經費支出之法定編列與實際編列比較

參考資料：中華民國教育統計，本研究自行繪製。

對此，台北市主計處就認為，雖然《教育經費編列與管理法》將教育經費改為專帳管理專款專用，並配合地方教育發展基金財源之運用，年度終了之賸餘並滾存基金於以後年度繼續運用，無須解繳市庫。然而面臨少子女化趨勢，實編教育經費占前三年歲入決算數平均達 28% 以上，且超過市總預算 30% 以上（表 3-15）。分擔金額居高不下，不僅排擠到其他政事別之預算，在今財政狀況越來越困窘之情況下，使財政困境更雪上加霜。因此希望中央政府能考量各級政府政事需求，予以調整核定分擔數。抑或在財政狀況未改善前，能給予地方政府每年核定之經費下，依教育政策推動之輕重緩急，於上開經費下支用之彈性，俾使有限資源發揮最高效益。

表 3-15 2006-2020 年度臺北市政府挹注(補助、投資)教育經費

年度	政府挹注教育經費(元)	總預算歲出(元)	占總預算歲出比率
2006	47,687,947,701	139,709,886,864	34.13
2007	49,117,835,849	142,046,629,370	34.58
2008	50,270,977,783	152,137,247,036	33.04
2009	50,553,161,496	160,974,648,856	31.40
2010	51,101,522,374	168,076,087,389	30.40

2011	51,704,234,180	179,638,340,358	28.78
2012	54,588,305,510	186,892,565,746	29.21
2013	54,891,305,484	176,954,055,167	31.02
2014	55,162,269,511	173,637,613,428	31.77
2015	53,822,717,790	162,017,957,319	33.22
2016	53,230,027,637	163,008,473,631	32.65
2017	52,551,012,745	170,868,096,890	30.76
2018	52,675,255,369	174,196,885,560	30.24
2019	52,678,278,000	168,652,957,000	31.23
2020	56,179,961,000	168,002,430,000	33.44

參考資料：書面訪談資料。

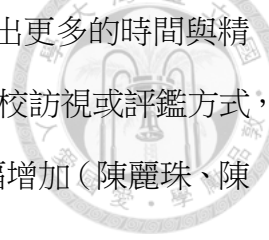
## 二、各級學校自籌經費壓力增加

除縣市政府無法善用少子化紅利外，由於少子女化對各級教育之衝擊將逐年向上延伸。少子女化亦使高級中等學校之學生數規模逐年縮減，2019 年學生數 1,000 人以下之校數占比近五成，較 2015 年大增 12.4 個百分點。逾 2,000 人之校數則呈減少，占比由 2015 年之 25.9%，降至 16.2%，減少 9.7 個百分點。按公私立別觀察，公立學校規模仍以 1,001~2,000 人為大宗（占 44.7%），私立學校則逾六成學校之學生數在千人以下（教育部，2020）。

出生率下降直接造成小校比率上升，使各校營運上面臨更多的挑戰。然而，在《教育經費編列與管理法》的框架下，自籌經費包括國立大學校院校務基金自籌、國立大學附設醫院作業基金自籌與教學及研究相關之支出、國立高級中等學校校務基金自籌。學校逐漸負起自籌經費的責任。中央對地方政府教育補助係以教育經費基本需求額度計算，採取的是「基本」額度的精神，不足之數由地方政府自行籌措；又加上政府財政緊縮，乃積極在各級學校推動實施基金預算制度，旨在鼓勵學校透過自籌與跨年度滾存的機制，以彌補政府撥款各校年度預算額度之不足。

學校自籌經費最重要來源為教育部與其他行政機關的特定補助計畫，但各個





計畫之執行與經費之申請核銷到考核成果之呈現等，都必須付出更多的時間與精力，都會使學校行政事務更加繁忙。近年來部分補助計畫採取到校訪視或評鑑方式，學校每學期就必須應付超過十個評鑑訪視工作，負擔與壓力大幅增加（陳麗珠、陳明印，2013）。

當公部門資源緊縮時，對於學校的經費撥款就會逐漸減少，同時將原來列入年度預算中的額度，轉化成為競爭型經費，要求學校自行撰寫計畫，爭取補助。但競爭型經費即使申請，亦不代表一定會獲得補助。即使獲得補助，往往僅是部分補助，學校必須提出若干配合款(matching grant)。每一年初編列的預算僅是校務計畫的梗概，學校年度之內確實的資源流向，有一大部分是在年度中視經費爭取狀況才能決定。預算與決算之間的巨大差異是今日學校財務的特色，爭取經費也是今日校務的一大挑戰（陳麗珠、陳明印，2013）。

## 參、教育環境方面之影響

### 一、小班教學更為普遍

少子女化雖衝擊學生生源及學校規模結構的變遷，但也驅動精緻國民教育之推展。如表 3-16 呈現，我國國中小班級學生數逐年降低，為發揮小班教學之「多元化、個別化及適性化」的精神與功能。按教學現場的實際需求，調高每班教師員額，及在全校未達 9 班者，增置教師 1 人，以提升教育品質。目標在於提高師生比，致班級數減幅較學生數減幅為小，平均每班學生數及生師比均呈現下降。


表 3-16 1997 年至今國民教育(國中小)之校數、教師數、學生數與經費

年度	校數	教師數	學生數	經費支出(千)
1997	3,259	145,715	2,980,278	212,308,544
1998	3,272	146,481	2,919,990	233,134,612
1999	3,302	148,935	2,884,388	235,090,915
2000	3,309	150,975	2,855,515	236,174,006
2001	3,319	152,819	2,861,229	234,848,594
2002	3,343	153,398	2,874,857	236,979,326
2003	3,358	152,648	2,870,285	242,883,564
2004	3,369	151,167	2,840,460	252,154,892
2005	3,387	150,459	2,783,075	259,143,427
2006	3,387	150,441	2,750,737	263,846,425
2007	3,391	152,687	2,707,372	264,900,984
2008	3,394	151,983	2,629,415	266,595,313
2009	3,398	151,054	2,541,932	265,932,749
2010	3,402	151,527	2,439,548	270,759,569
2011	3,401	149,759	2,330,230	289,288,021
2012	3,397	149,338	2,218,250	302,103,382
2013	3,388	149,887	2,129,045	302,449,368
2014	3,382	150,734	2,055,995	302,419,974
2015	3,366	147,762	1,962,084	304,021,318
2016	3,366	143,144	1,861,097	304,841,439
2017	3,362	141,173	1,799,934	307,867,393
2018	3,368	142,122	1,782,960	309,876,561

資料來源：教育部教育統計指標，本研究自行繪製。

以 2016 年為例，國小、國中、高級中等學校班級數，較 2001 年分別減少 19.1%、8.1%、4.2%。平均每班學生人數為 23 人、27.9 人及 36.5 人，較 2001 年減少 7.5 人、7.0 人及 4.0 人。其中國小與國中已低於日本（2014 年 27.4 人、32.5 人）及南韓（23.6 人、31.6 人），且逐年趨近 OECD 國家平均。國小生師比由 2001 年之 18.6 人下降至 2016 年之 12.3 人，國中及高級中等學校亦各由九十學年之 15.7 人、19.3 人減至 11.0 人及 16.4 人（馮漢昌、郭溫慈，2017）。

因此，近三年來為避免少子女化，導致一般教育經費試算公式計算出的教學



人力驟降，在不增加一般教育經費補助款規模情形下，調整學校教學人力與行政人力，成為行政院教育經費基準委員會的另一件重要任務。如委員會決議 2017 年將國小教學人力係數由 1.33 調高為 1.6；行政人力部分，則以學校規模 74 班作為區分基準並修正公式。2018 年將國中教學人力係數由每班 1.82 名調高為 2.05 名；另調整行政人力之計算公式。而高中則於 2019 年調整為，各校普通科一年級 36 人一班，每班編 2.2 名教學人力；二年級以 38 人編班，每班 2 名教學人力；三年級以 40 人為一班；編 2 名教學人力（行政院教育經費基準委員會，2019）。

## 二、協助十二年國教與實驗教育落實

早在教育部目前研訂的「教育經費編列及保障基準法」草案之時，就曾表示訂定法規後，預計年度預算將增加 300 億到 500 億元。加上訂定第二期「教育改革行動方案」（2004 年到 2008 年），會將延長國民教育所需經費納入方案，教育部承諾未來持續推動十二年國教<sup>92</sup>。2011 年與 2015 年調高《教育經費編列與管理法》之保障額度至 22.5%與 23%，也和十二年國教有密切關係。

《高級中等教育法》於 2013 年 7 月 10 日制定公布，高級中等教育係為接續九年國民義務教育，以發展學生潛能，奠定學術研究或專業技術知能之基礎，並培養五育均衡發展之優質公民為目標。高級中等教育階段為落實十二年國民基本教育之適性、就近入學，學生採免試入學等，由課程發展、教學增能、師資培力及考招連動等四大協作系統，規劃推動相關配套，並自 2017 年起逐年挹注資源，迄今已達約 450.7 億元。

一〇八課綱將十二年國民基本教育之課程綱要連貫發展，並以「核心素養」為主軸，改變以往偏重知識傳遞的規劃，亦同時重視能力與態度，期透過探究、實

---

<sup>92</sup> 林麗雪，2000/01/12，〈楊朝祥：規劃建立 12 年一貫核心課程〉，《民生報》，2 版，熱門話題。

作，落實生活應用及跨領域學習。未來將持續透過專業團隊及各項配套措施，精進教師專業知能及學校教學資源，使一〇八課綱落實於各高級中等學校。另為因應自2014年全面實施十二年國民基本教育，達成教育機會均等的理想，並減輕家庭就學經濟負擔，教育部也推動「高中職免學費方案」。就讀公私立高中，家庭年所得總額148萬以下者，免納學費；如超過者，公立高中不補助，私立高中則考量家庭經濟負擔給予定額補助5,684元或6,684元，並為振興技職教育，就讀高職者，不分公私立學校全面免納學費。

另外，「均優質化輔助方案」自2007年起辦理，分成三大方案「高中優質化輔助方案」、「高職優質化輔助方案」、「均質化實施方案」。目標為協助學校發展多元選修課程，以輔助學校建立具備校本特色之課程，並持續強化適性學習社區內學校之合作，由橫向整合延伸至縱向連結，加強高級中等學校與國中及大專校院間的垂直連結<sup>93</sup>。

除十二年國教外，為鼓勵教育創新，保障學生學習權及家長教育選擇權。2014年通過實驗教育三法—《高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例》、《學校型態實驗教育實施條例》及《公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例》，以落實《教育基本法》鼓勵政府及民間辦理教育實驗之精神。行政院於2017年7月11日通過了教育部所提的實驗教育三法修正草案，並於同年12月29日經立法院三讀通過，賦予實驗教育更多的辦學彈性，強化參與實驗教育學生的權益保障，提供學生更多元適性學習機會<sup>94</sup>。

實驗教育分為「非學校型態」、「公辦民營」及「學校型態」。為有效推動實驗

<sup>93</sup> 行政院，109/03/16，國情簡介之教育現況，<https://www.cy.gov.tw/state/7F30E01184C37F0E/130f6b11-b1d8-445c-859f-470e79e4ac15>（最後檢索日期：2020/07/13）。

<sup>94</sup> 行政院，107-01-11，〈《實驗教育法》三法修正—讓台灣教育創新更具動能〉，<https://www.cy.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/d0f42a96-289c-4bb2-8c1a-87575a998a50>（最後檢索日期：2020/07/13）。

教育，教育部訂定〈教育部國民及學前教育署補助推動實驗教育要點〉，訂定補助項目及基準（如表 3-17）。



表 3-17 實驗學校補助項目與基準

	項目	基準
公立 實驗 學校	課程研發、課程實施、教學增能研習及設備設施之經常門及資本門經費。	每校第 1 年補助最高新臺幣 80 萬元，其中資本門經費不得高於 40%；第 2 年以後，每年補助最高 40 萬元。
私立 實驗 學校	課程研發、課程實施及教學增能研習之經常門經費。惟辦理高級中等教育階段實驗教育得另補助設備設施之資本門。	<u>高級中等教育階段</u> 按每一實際就學學生指 5300 元核計，並另以定額 30 萬元補助學校，其中資本門經費不得高於 40%。
		<u>國民中小學階段</u> 實際就學學生人數合計超過 100 人者，第 1 年最高補助 60 萬元。第 2 年以後每年最高補助 30 萬元。
實驗 教育 機構	辦理實驗教育相關之課程研發、課程實施、教學研習及活動所需之經常門經費。	實際就學學生人數超過 100 人者，第 1 年補助最高 40 萬元，第 2 年以後每年補助最高 20 萬元。

資料來源：教育部主管法規系統，本研究自行繪製。

圖 3-18 為 2011 年至 2019 年我國參與實驗教育之學生數，2018 年總計 1 萬 5,466 人，較 2015 年增加近兩倍。按類型觀察，非學校型態實驗教育學生人數由 2015 年至 2018 年增加近一倍。

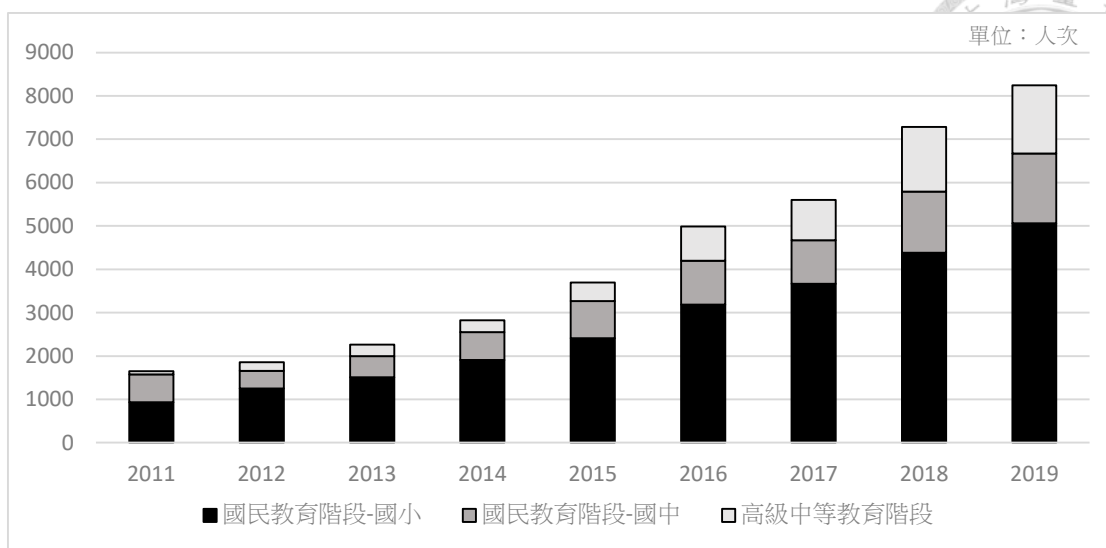


圖 3-18 參與非學校型態實驗教育學生人數

參考資料：參考中華民國教育統計，本研究自行繪製。

公辦民營實驗教育於 2018 學年計畫通過學校計有 10 所，學生人數 1,940 人，較 2015 年增加 583 人。學校型態實驗教育自 2015 年開辦，因各縣市積極鼓勵轉型或新設學校，計畫通過校數由 8 所快速增至 2018 年 64 所，學生人數從 277 人增至 6,244 人，成長逾 21 倍，其中以臺東縣 9 所最多（教育部，2020）。

實驗教育辦理情形												
學年	計畫通過校數			學生人數								
	公辦 民營	學校 型態	原住 民族	總計	占學生 總數比率	非學校 型態	公辦民營			國小	國中	高級中 等學校
							公辦 民營	學校 型態	原住 民族			
104	3	8	-	5,331	1.9	3,697	1,357	277	-	3,354	1,412	565
105	5	35	6	9,369	3.6	4,985	1,620	2,764	587	6,195	2,264	910
106	9	53	10	12,614	5.0	5,598	1,877	5,139	578	9,002	2,431	1,181
107	10	64	17	15,466	6.2	7,282	1,940	6,244	1,291	10,653	2,994	1,819
108	11	79	25	17,725	7.3	8,245	2,190	7,290	1,640	12,034	3,669	2,022
較 104 學年 增減數	8	71	19*	12,394	{5.4}	4,548	833	7,013	1,053*	8,680	2,257	1,457

資料來源：本部國民及學前教育署

說明：1.公辦民營實驗教育係指公立學校委託私人辦理實驗教育。

2.\*係指較 105 學年增減數。

3.括弧{ }內數字係指增減千分點。

圖 3-19 實驗教育辦理情形

參考資料：教育部（2020）p.6。

## 第四章 結論與省思



### 壹、教育經費保障制度之訂定使命

#### 一、《憲法》第一百六十四條為解決教育落後問題

《憲法》第一百六十四條「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」，訂定於第二次世界大戰後。受戰爭非常時期影響，教育、科學及文化長期停擺，經費挪用的情形十分嚴重。1946 年底的制憲國民大會，為解決當時國家百廢待舉，教育水平低落不利於國家整體發展，但教育部卻在預算競爭中非常弱勢等問題，因而於《憲法》中訂定這項保障，開啟爾後長達七十多年的教育經費保障歷史。

依第二章第一節我國教育經費保障的歷史分期，我國現行教育經費保障制度的發展，可分成四個階段。1946–1989 年因兩岸政治因素，我國長期處於戒嚴狀態。當時雖然有《憲法》第一百六十四條的保障，但政府資源主力投注於保護國家安全與促進經濟發展。因此教教科文經費編列門檻，在特殊時空背景下，長期受到忽視。1987 年解嚴後，政治社會擺脫噤聲氛圍，各種公民參與崛起。在社會輿論下，中央政府於行憲四十年後，首度符合《憲法》第一百六十四條的規範，將百分之十五的歲出總額編列為教科文預算，我國教育經費保障才真正走入憲法保障期。

然而這樣的保障也造成教育經費膨脹過快，因而發生許多胡亂消耗預算、浪費政府資源等事端，引起不少反對的聲浪。主張廢止這項保障之論點大多圍繞於，國家總資源的分配應從整體施政觀點上考慮優先順序，而非根據法律。讓特定政事別擁有固定比例之預算編列門檻，已扭曲預算結構，浪費有限的政府資源。且當時

教育發展已與過去高文盲率不同，九年國民教育與相關教育政策已大幅提升國民教育程度。保障條款已完成其時代任務，應該可以光榮退位。最終 1997 年國民大會三讀通過凍結這項保障。



## 二、《教育經費編列與管理法》之訂定政治需求大於實際需求

凍結《憲法》第一百六十四條在社會上引發譁然，在排山倒海而來的請願和抗議下，《教育基本法》、《教育經費編列與管理法》應運而生，開啟我國新的教育保障時代。從其訂定背景，筆者認為其訂定根本上是一個為了安撫當時因《憲法》第一百六十四條凍結群起抗議的聲浪，是一部政治意涵大於實際需求之法規。當然，筆者並非認為教育沒有經費需求，而是就決定訂定之當時，比起確實因經費不足而須訂定保障法規，政治考量更是主要訂定關鍵。以下將就教育經費編列與管理法訂定前、訂定過程，以及訂定施行後三個部分，論述筆者看法。

### （一）憲法第一百六十四條之負面影響並未完全解決

就劉裕猷國民代表所提凍結《憲法》第一百六十四條之說帖，可以看出以固定比例保障特定政事別支出，所帶來之不良影響。包含未考慮到教科文環境已與制憲當時大有不同，長期以相同門檻限制預算編製之不合理。再者，教科文經費支出之比重失衡，地方政府財政能力最差，卻負責支出最為龐大之國民教育經費，使資源分配不均的問題日漸嚴重。最後，預算下限之限制，不僅使預算編製作業僵化，也扭曲資源合理分配，無法依時空環境變遷而調整支出比例，最終徒增政府資源浪費。除此之外，從第二章第三節也可看出《憲法》第一百六十四條執行時所帶來的其他負面影響，包含使地方政府更加依賴上級政府，失去財政自主性；為規避《憲法》規定，而大量編列特別預算和追加預算等。

然而，《教育經費編列與管理法》訂定當時，除了解決《憲法》第一百六十四



條執行時所帶來的地方政府過度依賴上級補助、增加追加預算與特別預算等問題。明訂經費編列下限，將使預算失去應時空環境變遷而調整之彈性，同時也因法定預算增加，會影響政府資源配置，排擠其他領域支出等問題，在當時決定訂定《教育經費編列與管理法》明訂經費編列額度時並未解決。

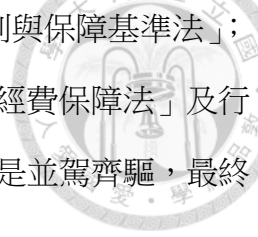
不僅沒有相關研究，可以證實以法律訂定預算編列門檻，對政府資源分配不會有不良影響，也並沒有其他國家實證案例，採取相似的政策法規，可以做為我國借鏡。由此可見，我國當時決定訂定相關法規時，選擇忽略這些問題，僅以教育經費不可以沒有保障，來決定訂定保障條款。並未設想過未來是否可能產生相同問題。

## （二）法規訂定流程短，選舉承諾色彩濃厚

從 1997 年 7 月修憲大會，《憲法》第一百六十四條凍結，至 2000 年 12 月《教育經費編列與管理法》三讀通過。短短三年半的時間，就完成《教育基本法》的訂定，給予後續行動法源依據。在朝野至少六種教育經費保障的提案版本中，匯集意見，最終形成共識通過《教育經費編列與管理法》。雖然並不能以法案通過時長，作為這項法案是否草率通過的判斷標準。但從我國諸多基本法提案、倡議多年，依然未表決通過，甚至沒有機會排進立法院議程。由此至少可以肯定，教育議題在當時必然獲得特別驅使的動力，才得以在短暫的時程內，順利收攏各方意見最終定案。

在第二章的論述中，《教育經費編列與管理法》之訂定乃因擔憂《憲法》保障凍結後，教育經費將可能再度淪為預算競爭弱勢者的問題流；修憲後，為了繼續維持我國教育經費的永續和穩定，提出多種替代方案之政策流；以及修憲後，利益團體請願、遊行、抗議等活動，激發社會大眾對教育經費保障議題重視的政治流。在 2000 年總統大選與九二一大地震之政策窗開啟後，匯集而形成。

筆者認為政策窗開啟後，有兩個值得特別注意之處。一是政策流中贊成訂定保障比例的與不特別訂定比例，恰好一半一半。前者有劉進興「教育經費國庫負擔



法」、李慶安「教育經費編列與管理法」及教育部「教育經費編列與保障基準法」；後者則是翁金珠「教育經費收支運用暨管理法」、林政則「教育經費保障法」及行政院「教育經費編列與保障基準法」。代表這兩種勢力當時應當是並駕齊驅，最終決定採取明訂保障訂定比例之版本，必然有其他因素之介入。

其次是 2000 年 6 月，「教育預算編列保障基準法」進入逐條審查後，發現受到「三三三」社福政策經費影響，原計畫教育經費預算編列占國民生產毛額(GNP)百分之六有執行上的困難。幾經討論，曾有「調降比例為占 GNP5.5%」或採國際慣用方式「公私部門合計教育經費占 GNP 7-7.5%」等提議，然而當時遭否決之原因，卻是「比率不符陳總統選前的承諾」。同時教改團體也公開呼籲一旦院會取消下限條款，將不惜發動大規模抗爭，和新政府決裂。因此最終才會在政治考量下，提出以歲入或稅收做為計算基礎的提案。

由此可見，縱然無法從三讀通過的時長，判斷這項法規是否訂定的過於倉促。但從《教育經費編列與管理法》的訂定歷程，可以看到政治因素是這項法規得以快速通過之重要推手。而選舉承諾與最終訂定法案之相似性，以及當法案審議時發現問題，政府應對的方式，也都可以看出當時這項法規的訂定，可說是箭在弦上不得不發。因此即使面臨可能有資金不足等問題，也並未過度延遲法案通過，雙方在很短的時間內，完成談判、協商，最終決議更改保障比例之計算基準，而非以其他更有利政府財政的公私教育經費合計或調降比例。由此可見，這項法規的訂定過程，充滿兌現選舉承諾的政治色彩。

### （三）與《財政紀律法》矛盾

上述提到《教育經費編列與管理法》訂定前，明訂經費編列額度可能帶來不當影響之問題並未解決，而是直接選擇訂定以歲入之固定比例，做為教育經費之保障額度。然而，以固定比率保障特定經費這個議題，在 2019 年重獲關注，新的規



定也應運而生。

2019 年為健全中央及地方政府財政，貫徹零基預算精神，維持適度支出規模，嚴格控制預算歲入歲出差短及公共債務餘額，謀求財政健全而國家得以永續發展，而訂定《財政紀律法》。其中第七條就與固定經費額度有關：「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。」

其立法理由包含政府預算資源有限，各級政府編列預算應考量支出效益排列優先順序，並貫徹零基預算精神，節制政府支出之成長。明訂經費不得低於固定額度、或經費只增不減等，全然違背零基預算之精神，嚴重影響政府財政調度彈性。如各級政府教育經費預算合計不低於前三年度決算歲入淨額平均值之 23%，且原住民族教育發展計畫不得低於中央教育預算總額 1.9%之規定，都嚴重影響政府統籌運用資源的能力，無法彈性因應政經環境及國家發展需要，調整年度施政重點。因此為提高政府預算資源配置效益，才立法規定各級政府及立法機關，不得再強制規定特定用途經費以固定額度或比率保障，或將稅收、規費等既有收入成立基金限定專款專用。

雖《財政紀律法》生效後不溯及既往，因此並不影響《教育經費編列與管理法》及《原住民族教育法》相關條文之效力。然而由該條文的訂定，可以推論出三件事。一是這些年有關訂定經費保障比例之提案，想必為數不少，以致政府必須正視這項議題，用以杜絕其他領域也欲競逐同等保障。二是可以看出保障特定支出額度這件事，對政府財政健全確有負面影響，且負面影響之大，使立法院願意訂定一項與先法有爭議矛盾之條文。同時第三是第七條之訂定，也代表過去《教育經費編列與管理法》思慮不周之處。當然任何法規之訂定，必然有許多考量因素，其中必然亦有政治因素之介入，但至少可以肯定，明訂經費保障門檻這件事，以與今時今日之趨勢不相符。



## 貳、教育不再是弱勢議題

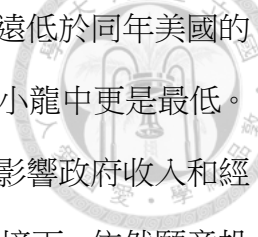
在第三章第一節中可以看到，在過去七十多年的教育經費保障下，我國教育經費編列大致呈現逐年攀升。與世界主要國家相比，我國對教育的重視程度亦不亞於他國。在第一章第三節的文獻回顧、第三章第二、三節也都可以看到，我國持續推動許多教育政策與教育改革。因此筆者認為，今時今日對我國社會而言，教育已不在是弱勢議題，以下將按三部分進行論述。

### 一、教育相關統計上，我國並不遜色

於教育普及率上，世界主要國家初等教育之淨在學率大多在 96%以上，而我國高達 99.5%，僅次英國；中等教育大致介於 85%-98%，我國 95.9%，也屬平均之上。在高等教育人口數，我國相比其他國家更勝一籌。20 歲單齡人口淨在學率逾七成，對比 OECD 國家平均僅有 38.9%，可見我國高等教育之普及度，也表示我國社會對教育的普遍重視。

於教育經費支出上，我國近五年（2014 至 2018 年）公私部門合計之教育經費占國內生產毛額(GDP)比率介於 5.0%至 5.3%間。整體雖不及紐西蘭、英國、美國及韓國，但與 OECD 國家平均持平，略比日、德、義高。雖然我國教育經費於 GDP 比率上相比較國際平均低，各級教育之每生平均可分攤教育經費也不及 OECD 國家之平均，但這些指標都與我國經濟發展、學費收取、賦稅制度等因素有關。因此無法直接用以說明，我國於教育經費投入不足國際水平。

因為若以教育經費占政府歲出之比率，我國雖波動幅度大，但 2009 年後皆維持 20%以上，最高甚至近 22%，相比紐西蘭 19.1%、巴西 17.3%，南韓、英國、美國與加拿大約落於 12%-15%之間，可說是遠超過世界主要國家。況且我國是一



個小政府，依據財政部資料，2017 年我國租稅負擔率 12.9%，遠低於同年美國的 20.9%、德國的 23.3%、法國的 29.4%與南韓的 19.8%，在亞洲四小龍中更是最低。顯示我國稅課收入相較為低，且未能與經濟成長同步成長，自然影響政府收入和經費運用空間。然而我國在政府資源有限、財政狀況並非極佳的情境下，依然願意投入五分之一於教育領域，甚至持續提高教育經費投入，於 2011 年與 2015 年再提高教育經費保障門檻，由此可見我國對教育的重視程度。

## 二、教育議題聲量漸增

1987 年解嚴後，教育在社會上所獲得的聲量逐年攀升。1989 年因發現中央政府所編列的教科文預算未達《憲法》規範，在立法院與地方層級議會遭受抗議，社會上要求改革的聲浪也不斷，包含以學生、教師為首的「民主學生聯盟」、「五四教科文預算請願團」，展開一連串的抗議請願活動。同樣的遊行場景於 1997 年又再度上演，抗議國民大會三讀會通過「新教科文條款」修憲提案，凍結《憲法》保障教科文經費之條款。甚至，兩次抗議活動也確實影響中央政府編足《憲法》所規範之教科文預算，和訂定《教育經費編列與管理法》。由此可以看出，教育議題自解嚴後，在社會議題上備受重視，一旦教育政策有些許風吹草動，就會引發關注，教育團體也積極影響政府政策。

除此之外，從立法院 1988 年至 2017 年通過的議案類型，也可以看出教育議題，已和過去弱勢者的形象大不相同。由表 4-1 可以看出，1990 年後，教育議題在立法院內受重視的程度提高，通過法案數量不斷增加。2000 年後《教育經費編列與管理法》訂定後，更是超越經濟與國防等議題，總計通過 40 餘案。2012-2016 年僅次司法議題，四年內共有 62 個法案通過。若以 1988 年至 2017 年之通過總數來看，教育議題因 2000 年後有大量提案通過而列居第四。

表 4-1 1988-2017 歷任總統任內通過法案數量之統計

議題	1988-1990	1990-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2012	2012-2016	2016-2017	總計
政府業務	19	81	72	98	89	81	50	23	513
司法	6	44	73	94	86	82	76	23	484
商業	5	33	43	83	50	93	56	21	384
<b>教育</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>237</b>
健康	3	21	29	45	31	33	49	10	221
經濟	11	31	30	34	29	43	26	11	215
科技	2	9	5	28	13	7	14	4	82
住房	3	5	11	18	14	16	5	6	78
社會福利	2	4	9	11	8	11	23	2	70
能源	1	3	2	11	3	10	5	1	36
文化	0	2	0	1	0	7	3	0	13

參考資料：參考王宏文、蕭又瑄（2019）p.73，本研究自行繪製。

另外，如同上個段落提到的，我國訂定《教育經費編列與管理法》後，並未就此停下其對教育的精進。2011年與2015年，在財政不佳的狀況下，依然決議提高教育經費保障門檻，影響動輒幾百億的經費運用。由此可以看出，教育相關議題在立法院的議程中，占有一席之地。因此才得以在眾多議題競爭下，獲取眾多立委之關注，甚至獲得多數立委之一致意見，順利通過法案。另外，基於立法委員為民意之喉舌，更可推論教育議題在社會大眾心目中的地位日漸攀升。

甚至筆者認為，縱然民國初期和1946年制憲，之所以會訂定教科文經費保障於《憲法》之中，乃因當時文盲率高、科學與文化廢怠，為提升國人之教科文基礎，因而以經費保障作為提高國家競爭力手段之一。然而若以教科文經費得以在諸多政事別中得以獲得關注，進而成為其中一項《憲法》保障項目的角度而言，筆者認為也可以說教育議題在國人心中，其議題聲量始終占有一席之地。僅是過去因時空環境不許可，而無法普遍提升國人之教育水平，但對其重視的程度，從過去就一直都很高。這樣的重視延續到了現今的時空環境，無論是政府、社會大眾都更有餘力，不僅可以追求教育普及，更致力於教育品質，因此也得以對教育投予更多關注。



### 三、教育政策推陳出新

隨著政府持續投入大量經費資源於教育後，我國教育政策或教育改革於雨後春筍般出現。再再顯示行政機關和各級學校對教育的重視，不再像過去僅是毫無目的地消耗預算，而是確有相關政策逐年執行中。如憲法保障時期，中央政府以大量專案補助地方政府改善國民教育環境之「發展與改進國民教育六年計畫」、「發展與改進國民教育第二期計劃」。1989年至1993年台灣省給予省市平衡基金，主要用在支付國民教育的人事經費，以提高國民教育之師生比。1990年實施的「國中畢業生自願就學輔導方案」，1991年開始核准專科學校升格為技術學院，1997年核准技術學院升格為科技大學等。

《教育經費編列與管理法》訂定以來，更多教育改革與教育政策隨之推出。如九二一大地震後，推動公立中小學校舍耐震補強及校園老舊校舍整建工程。2001年推動九年一貫課程綱要，2003年改為九二課綱、2006年再改九五暫綱、2010年訂為九九課綱。2011年8月啟動十二年國教準備機制，2014年8月試辦，今年度為迎接十二年國教的普及，再推一〇八課綱。除此之外，小班教學、訂定實驗三法推動實驗教育更是持續進行中。甚至受到世界各國近年來致力於強化大學品質影響，大手筆編列「頂尖大學及研究中心計畫」五年500億和「獎勵大學教學卓越計畫」三年150億之特別預算。

筆者認為這些政策都代表政府、民意代表、社會大眾對教育的重視。比起早期可能僅是價值觀上認同教育的重要性，現階段以轉化為實際政策，落實於日常生活中，也真切改變每個家庭、每個學生的教育過程。也就是說，教育已不再如同過去一般，僅是看的到卻摸不到的奢侈品，而是每個公民都能切深感受到政策改變的議題。而與生活緊密相關之議題，也就不再弱勢，足以在議題中脫穎而出，也得以在預算編列的過程中，擁有捍衛經費的能力。



### 參、法定支出門檻的負面影響

承上所論，可以看到過去七十多年，我國在兩項教育經費保障制度下，無論是教育環境、國民教育水平、社會大眾對教育的關心，或是政府對教育的重視程度都有大幅的提升。雖然我國教育經費之認定，於 2000 年《教育經費編列與管理法》訂定後，從以往政事別計算方式，改為機關別，理應不該將不同定義之教育經費一起比較。但為了能較全面的觀察教育經費編列情形，圖 4-1 將教育部所公布之教育經費資料，以經物價指數調整且並列觀察。可以發現，我國 1970 年至 2019 年全國教育經費編列總額，確實呈現逐年成長。1988 年至 1999 年成長幅度尤其劇烈，2000 年明顯減少許多，而後成長幅度不如既往，但確實每年穩定小幅度增加。

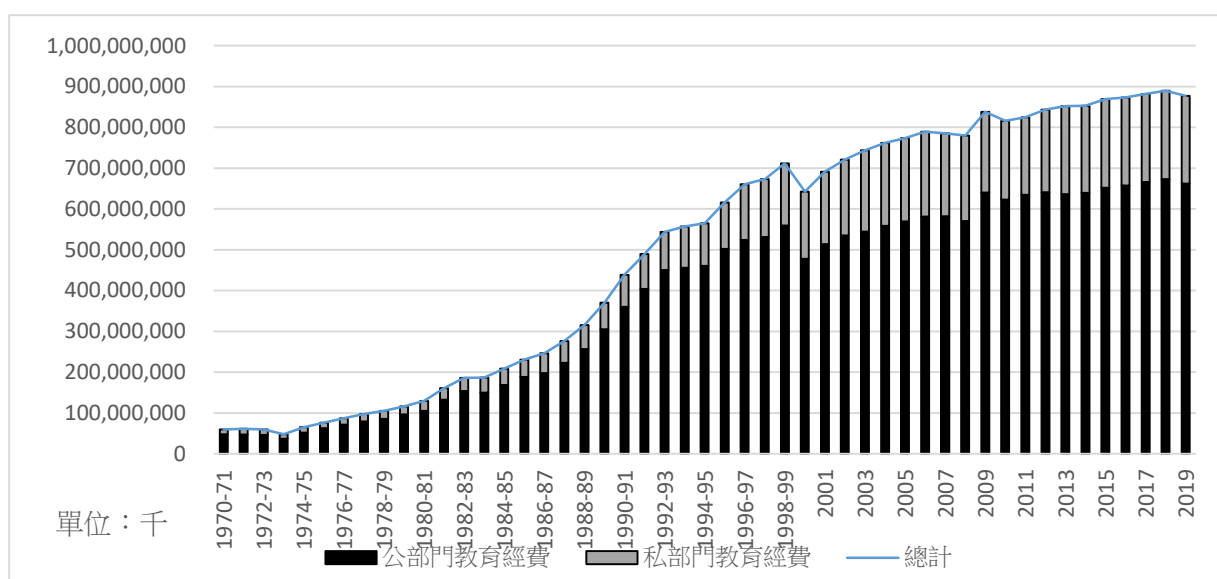


圖 4-1 我國歷年教育經費趨勢圖（經物價指數調整）

資料來源：中華民國教育統計，本研究自行繪製。

本研究發現，這樣的現象與 1989 年中央政府於社會輿論下，終於編足《憲法》規範百分之十五預算總額用於教科文經費，且當時政府正進行多項重大工程建設，公共支出大幅增加，有高度相關。而 2000 年教育經費之突降，則與《教育經費編列與管理法》改變教育經費之經費定義，改以機關別計算有關。至於 2000-2018 年





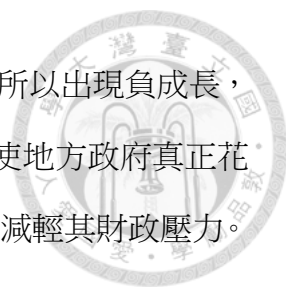
逐年緩慢成長，除因法規確實規範地方政府「除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長」外，更是因為 2011 年與 2015 年兩次調整教育經費保障比例。

縱然以整體趨勢而言，教育經費保障制度確實為我國教育帶來新氣象，有提升國民整體教育水準，增加教育議題的曝光度和重視程度，使教育經費穩定成長等正面影響。然而本研究也發現，社會環境與人口結構的改變，使過去立意良好且確實協助維持穩定教育經費的制度，卻因制度設計或無法隨著社會變遷彈性調整，同時也造成許多負面影響，包含各時期門檻對各級政府拘束力不一而帶來的負面影響，和教育經費編列在少子女化的情形下，排擠到其他預算支出等。以下分三部分，分別論述。

### 一、保障制度分配方式不同，對各級政府拘束力不同

解嚴前，我國應國家發展等考量，中央政府預算於國防與經濟發展預算之占比最高。解嚴後，因中央政府必須正視憲法規範，且當時因六年國建計劃等公共投資政策，總歲出預算大幅增加，在《憲法》規定下，教育經費也隨之大幅增加。而後也促使中央政府大量補助地方教育經費，以專案補助等方式資助地方政府改善國民教育設備與環境；同時也帶動廣設大學等教育政策。由此可見《憲法》第一百六十四條之規範，在中央政府確實有保障教育經費之效。

對比同時期各地方政府會發現，地方政府在解嚴前，教育經費於總預算之占比，一直以來都超越 35%，甚至有些縣市將五成之歲出用於教育之上，大多的教育經費乃使用於支付國民教育之人事費，為法定支出。可見《憲法》第一百六十四條的規定對地方政府而言，毫無影響。因此解嚴後，地方政府之教育經費占其歲出比率成長幅度不一，台北、高雄市甚且出現小幅度負成長，鄉鎮的負成長幅度最大，



但龐大的法定支出使地方政府依然輕鬆符合《憲法》規定。而之所以出現負成長，與中央政府增加對地方政府的補助有關，中央政府的補助使地方政府真正花在教育上的經費成長，但從地方政府自己口袋支出的經費減少而減輕其財政壓力。

《憲法》第一百六十四條所保障的教育經費，其計算基準為各級政府預算總額之固定百分比，因此各級政府只要確保自身教科文經費是否達標即可。《教育經費編列與管理法》則不同，其以全國合計教育經費為保障門檻，因此各縣市政府不再能像從前一樣不受保障門檻拘束，必須為共同分攤教育經費保障數額。為了確保全國各級政府之教育經費符合法定門檻，行政院教育經費基準委員會會依照應分攤數公式，計算出各級政府下一年度教育經費之應分攤數。

然而本研究發現，各縣市教育需求不同、財政能力有別，加上分配公式之不透明，《教育經費編列與管理法》對各政府之效果有所不同。其中影響最小縣市有澎湖縣、台東縣、花蓮縣等，過去二十年間幾乎沒有經費浮動。縱然大部分縣市編列數確實逐年成長，但成長幅度對整體數額而言微乎其微。相對之下，直轄市所承擔之比例大幅波動，且大多隨著近兩次保障門檻之調整而有明顯成長。

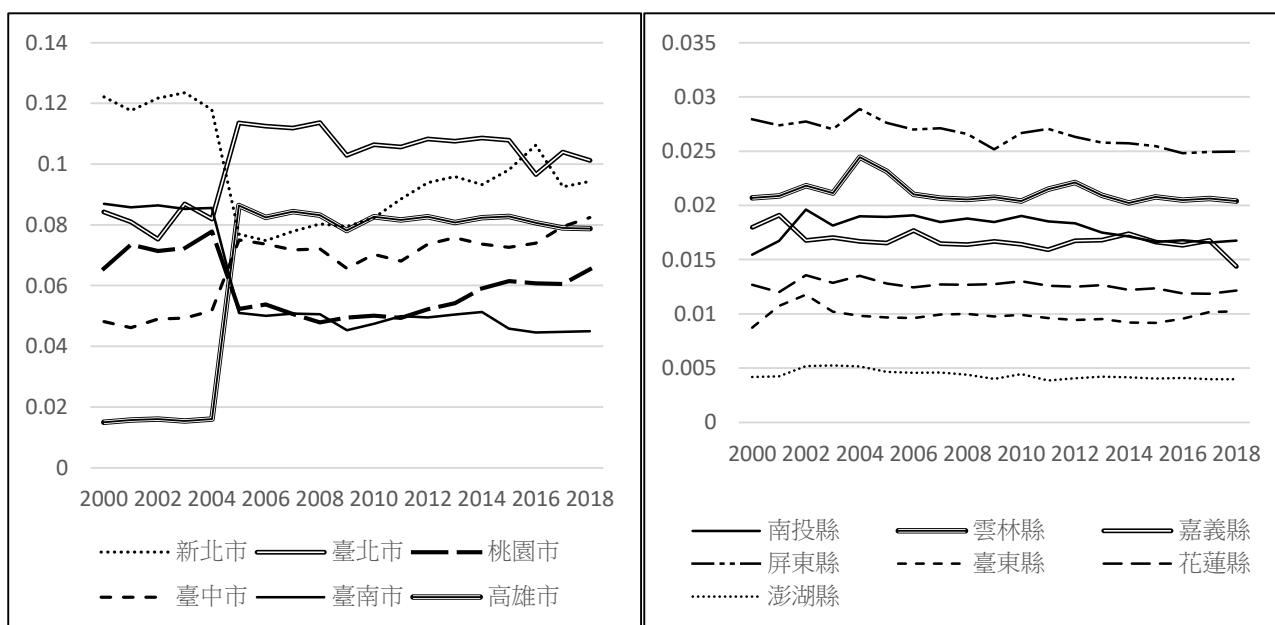


圖 4-2 2000-2018 各縣市政府教育經費實編數占全國總計比例之趨勢圖

資料來源：中華民國教育統計，本研究自行繪製。

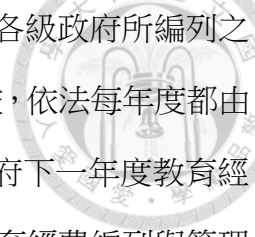


隨著保障比例日漸增長，縱然少數縣市，因人口規模或財政能力等原因，較不受影響，長年維持低額度之編列數。但少子女化是全國性趨勢，且偏鄉與非都會區更為嚴重。因此即使教育經費並未明顯成長，但實際上隨著時代變遷，社會與家庭結構的改變，都已感受到《教育經費編列與管理法》所帶來的財政負擔。由此可見，《教育經費編列與管理法》一改過去僅拘束中央政府的現象，開始對地方政府財政亦有所影響。

## 二、影響地方財政自主性

在《憲法》第一百六十四條保障時期，中央政府在解嚴後為符合《憲法》規範，必須增列許多教科文經費。為執行大量預算，中央政府選擇財政能力最弱的縣市政府，以增加一般補助與大量專案補助之形式，協助地方政府分攤人事成本，與改善國民教育的教學環境。中央對地方的教育經費補助款呈現快速的成長，其在教育經費的分配面扮演的角色逐漸加重，地方對中央政府的財政依賴將日漸增加。

加上當時補助制度和會計制度設計不當，經常出現預算資源缺乏完善規劃，草率支用，以濫竽充數的灌水方式消耗預算，或是申請跨年度保留，以致中央補助國民教育發展之美意無法被確實呈現，也造成政府預算資源的浪費。在這樣的依賴關係，使地方政府逐漸失去其財政自主性，凡事皆須仰賴上級政府。直至 1999 年及 2000 年先後修定《財政收支劃分法》，和訂定「中央統籌分配稅款分配辦法」及「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，中央和地方政府之間的財政收支，無論於統籌分配上，或補助款分配上，才更加合理且明確。確保地方財政自主的同時，也減少補助款項的不當挪用。



在《教育經費編列與管理法》時期，由於保障門檻以全國各級政府所編列之教育經費合計。為了確保全國各級政府之教育經費符合法定門檻，依法每年度都由行政院教育經費基準委員會依照應分攤數公式，計算出各級政府下一年度教育經費之應分攤數，再交由地方政府編列下一年度預算。因此在《教育經費編列與管理法》架構下，「行政院教育經費基準委員會」扮演極重要的角色，負責訂定教育經費計算基準、計算各級政府之教育基本需求與分擔數額。

然而本研究發現，行政院教育經費基準委員會於實際運作上有諸多問題，包含分配機制不透明使公民無法監督，未能依法對不遵守應分攤數編列教育經費之縣市進行課責，進而可能導致搭便車效應的出現。首先，縱然行政院教育經費基準委員會每年都公布其會議紀錄，說明下一年度中央政府與地方政府分配權重、中央政府下一年度將挹注多少一般教育補助、國民中小學和高中教育之教學與行政人力之調整情形等決議內容。然而有關各地方政府應分攤數，不僅未公布各縣市分配權重，委員會最終決議各縣市應分攤金額也無法得知。分配機制的透明，除了讓人無從得知分配過程是否公平外，亦無法監督各縣市政府，是否編列足額。

除此之外，擁有所有資訊且依法得以對各縣市政府課責之基準委員會，近年來卻流於形式，其計算出的各縣市教育經費應分攤數，於實務運作上卻僅供地方政府編列預算時參考。且對於前一年度未依應分攤數編列之直轄市、縣(市)政府，基準委員會也無實際課責行動。尤其近年來各地方政府財政狀況多不佳，然而教育經費保障比例卻接連調高，在分配機制不透明且課責不全的情形下，導致部分地方政府越發無法依照其施政計畫，彈性運用預算資源，而必須承擔更多教育經費編列責任。對地方財政自主性而言，無疑是一大打擊。



### 三、從保障教育經費到排擠其他經費

《憲法》第一百六十四條保障時期，由於政府積極進行重大建設，使得政府預算總額成長快速，教科文預算因有憲法固定比率之保障，而經費大增，甚至債務支出的經費，也要提撥 15% 作為教科文經費。有學者指出若《憲法》第一百六十四條持續存在，將使政府預算編列愈感困難，進而排擠社會福利、國防、外交、公共設施等建設（丁志權，1999）。本研究也發現，1990 年代為規避《憲法》對教科文經費的保障，各級政府大量使用追加預算和特別預算案編列既定施政計畫所需之經費。由此可推論，當時《憲法》相關保障確實可能排擠到其他政事別支出，才需要以追加預算和特別預算規避。其他更直接支持之論點，本研究未深入探討，有待未來以其他研究方式與其他數據進行研究。

在《教育經費編列與管理法》時期，由於教育經費逐年成長，少子女化與財政狀況不佳等現象，使教育經費保障門檻已排擠到其他類別支出。首先，從圖 4-4（同圖 3-17）整體經費來看，2000 年至 2003 年我國教育經費之編列勉強符合法定編列下限，而後 2004-2016 年間，全國總計教育經費之預算與決算，皆大幅超越法定門檻，經費亦呈現逐年成長。然而 2017 年以後，由於 2016 年開始適用提高各級政府教育經費為「前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十三」。加上少子女化日益嚴重，各級政府所編列之教育經費總額，再度回到僅能勉強符合法定額度，甚至在決算上，未能實際執行這麼多經費。

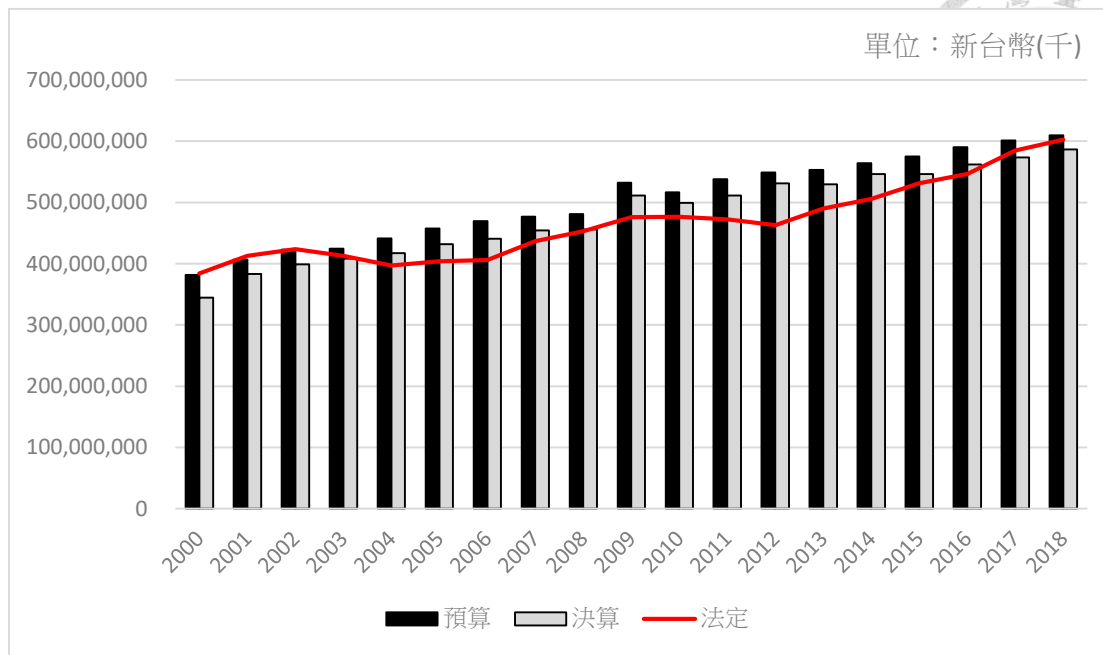


圖 4-3 我國總計教育經費支出之法定編列與實際編列比較

參考資料：中華民國教育統計，本研究自行繪製。

就教育經費占歲出比例來看，圖 4-4 可以看出中央政府與直轄市政府所支出之教育經費占其歲出比例逐年升高，縱然縣市政府由過去教育經費占近五成歲出，降至三、四成，然而兩者的計算基準不盡相同，在憲法保障時期採政事別，後採機關別，且從全國合計之趨勢來看，亦是逐年成長。由此可見，《教育經費編列與管理法》確實有達到其督促各級政府編列更多教育經費之功效。然而，實務工作者卻認為，隨著時代變遷，社會與家庭結構的改變，現階段的法定門檻已造成縣市政府財政壓力，在今財政狀況越來越困窘之情況下，現行教育經費保障門檻不僅排擠到其他政事別之預算，更使財政困境雪上加霜。因此無不希望未來能考量各級政府政事需求，予以調整核定分擔數。

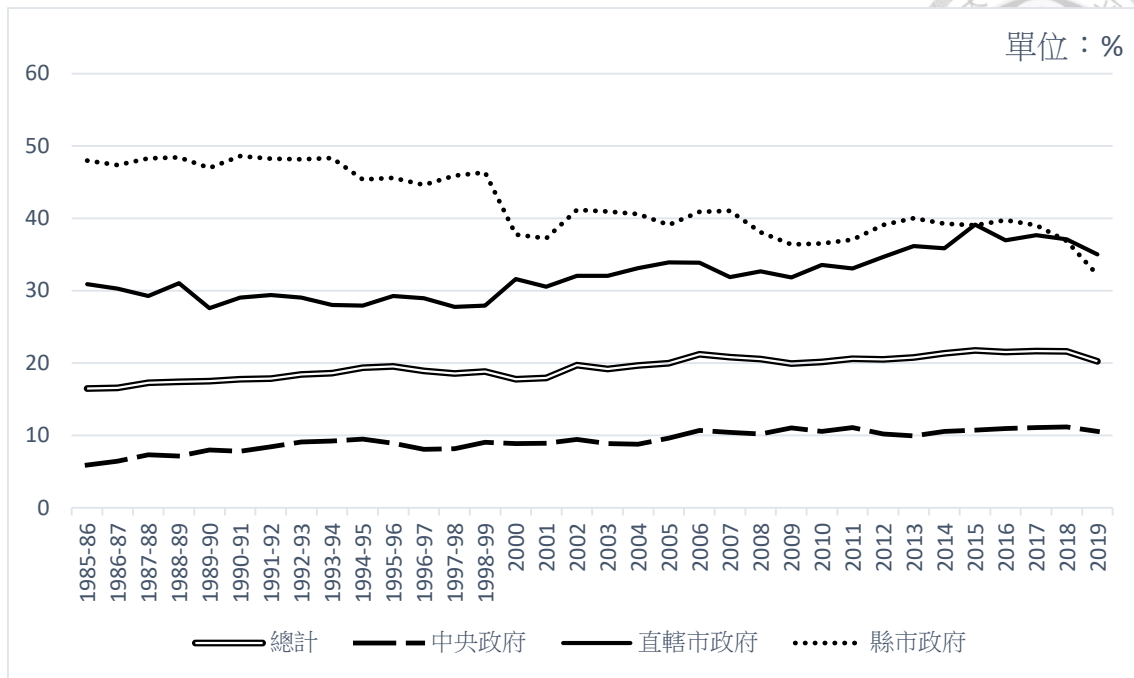


圖 4-4 各級政府教育經費占歲出比率趨勢圖

資料來源：教育部教育統計指標，本研究自行繪製。

## 肆、應當重新考量教育經費保障方式

不可諱言，無論在已開發國家或開發中國家，教育都對個人生涯、家庭結構、社會秩序甚至國家發展，有舉足輕重的影響力。而透過政府以預算資源建構公共教育制度，作為培育人才的管道，就成了提升社會教育水平、維護公平正義，同時累積國家競爭力的重要手段之一。在政府預算資源有限下，為避免保障教育經費資源在預算編製過程中，受過多政治因素影響，我國而有相關保障制度的設計。綜合以上討論，筆者試圖提出對教育經費保障制度之看法。

### 一、保障的意涵在於維持基本支出

首先從制度訂定脈絡看保障內涵的轉變。《憲法》第一百六十四條的訂定是為了解決教科文發展受戰爭非常時期影響，經費挪用嚴重，文盲率高，教育不受重視、

科學落後、文化廢弛等問題。然而由於當時教育部於預算競爭中非常弱勢，因此1946年底的制憲國民大會上，才會將教科文預算編列最低門檻寫入《憲法》，作為提升我國教科文水平之後盾，以保障教科文能提升至基本水準。



然而，隨著九年義務教育的推動，解嚴後中央政府運用成長快速的教科文經費，廣設大學、協助改善國民教育環境，社會整體教育水準已與過去不同。然而，《憲法》第一百六十四條的凍結引起社會憂慮，而後開啟看出，這項法規的訂定比起確有實際問題需要解決，更多的是兌現選舉承諾。且從《教育經費編列與管理法》近幾年的修法趨勢來看，教育經費編列門檻以不再是想保障基本教育需求，而是期待透過調整門檻，督促政府提高的教育支出，以追求更好的教育環境。而這樣的轉變正是經費保障由過去因為教育弱勢而須保障的角色，演變成今日教育支出成為不斷擴張而排擠到其他經費項目的排擠者。

當然，筆者也十分認同教育的重要性。然而就像上列所述，教育在我國當今的社會環境下，無論是具競爭力的教育政策，或是在立法院和街頭的議題高關注度，都使教育議題擁有自行爭取預算的能力。因此筆者認為，若是為保障最低基本支出而設置保障門檻有其合理性，但追求水準以上的教育品質，或使我國教育成果得以與國際媲美，應當是施政計畫的一部分，那麼就應當與其他施政項目一同競爭有限的政府預算。

## 二、預算支出比例應隨社會變遷而調整

從兩項制度的訂定背景可以看到，其訂定都源自不滿當時預算分配的結果，為了保障教育預算不受政治影響，而使用憲法或法律條文為教育經費於預算編列中保留一席之地，以期教育發展得以擁有穩定的經費作為後盾。然而，從預算編列的角度，教育經費籌措與分配的決定本就是公共政策的一環，則預算決策的過程必





然受政治因素影響（蘇彩足，1996）。尤其在民主國家，決策的過程本就是許多利益衝突而後妥協的過程，透過民主程序決定該年度施政的優先順序。

訂定教育經費保障制度，其隱含的前提是一政府支出存在最合理的預算結構，也就是說社會福利支出應該占政府歲出多少比例，又多少比例的經濟發展支出最為有利。然而於公共支出上，最合理的預算結構除了是見仁見智的問題外，更會隨著社會變遷、社會大眾偏好改變而有所不同（蘇彩足，1996）。陳慧娟（2004）亦指出政府支出最適規模與結構，與選民對政府支出項目的偏好，以及政府各項支出的成效有密切相關。不論是從我國或國際上來看，各政事支出比例均是隨著社會環境變遷而不斷調整。隨著國家社會發展，由農業社會、工業社會發展到資訊社會，由未開發國家、開發中國家到已開發國家，社會大眾的需求隨時在改變中，也就使其對政府職能的期待有所不同。當然，政府施政重點自然也會隨之不同，以符合國家社會之最大利益。

因此筆者認為，《教育經費編列與管理法》明訂教育經費保障比例每年度應不低於前三年度平均決算歲入淨額百分之二十三，有不恰當之處。姑且不論其於分配制度上，存在執行面上的問題，可能導致分配不公和搭便車效應。單就保障教育經費比例方面而論，預算編列是政府透過施政進行資源分配的結果。然而《教育經費編列與管理法》規範各級政府應當編列多少額度之教育經費，尤其是近年來不斷調高保障比例，不僅剝奪其財政自主性，無法彈性運用其歲出資源，更是使預算資源無法順應社會需求變遷、民眾偏好改變而調整。且在今財政狀況越來越困窘之情況下，當法定預算日漸增加，勢必代表其他相對編列數額較少的支出，其所受排擠效應將更加嚴重，對地方政府財政無疑是嚴峻的挑戰。



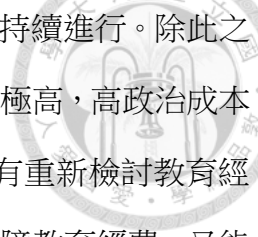
### 三、教育政策影響層面廣，須更慎重規劃

除財政面外，從本研究的研究發現中亦可以看到，教育經費之多寡不僅影響教育品質，更會影響我國升學體制，甚至未來產業結構的轉變等。筆者認為正因為教育政策其影響層面極廣，重要性不可言喻，政策的規劃更應該嚴謹慎重，理性分析政策所帶來的正面與負面影響。

縱然以現今教育經費決算資料來看，只能看到 2017 與 2018 年各級政府明顯沒有能力編列這麼多教育經費，抑或是無法執行這麼多教育經費。但根據本研究諸多研究發現，與實務工作者所提供的資訊，筆者認為這樣的現象，似乎與 1990 年代中央政府為了合乎《憲法》規範，教育經費大幅增長之情境有些相似。當然，今時今日我國有許多教育政策陸續執行，也有許多計畫緊鑼密鼓規劃中，並不會像過去一樣，因毫無計劃而胡亂消耗預算。但未來少子女化的問題只會越來越嚴重，若繼續維持教育經費保障制度，我國必然走向教育經費編列多於教育經費需求的情況。而在這樣的過程中，由於經費無虞，許多嘗試性政策可能在尚未足夠嚴謹時就急於執行，這不僅影響經費資源使用效率，更深刻影響下一代的受教環境。

### 伍、省思與展望

綜整以上論述，筆者認為現行教育經費制度確實造成許多負面影響，無論於財政面、預算編製面、教育政策執行面都確有不當且不合時宜之處。但筆者同樣認同教育財具準公共財的屬性，因此即使現今社會對這項議題關注度再高，相比其他迅速可以看見成效的公共建設，其確實尚有其弱勢之處。同時縱使科技發展迅速，許多課本上的資訊可能只需要輸入幾個關鍵字，學生們就可以在家自學。但依筆者之見，學校教育還是有其不可取代性，未來面對科技日新月異，學校教育如何轉換



其角色，又如何弭平數位落差，落實社會正義，都有待相關改革持續進行。除此之外，考量到將一項原有的保障制度取消，其所需要社會溝通成本極高，高政治成本也可能難以有執政者願意貿然碰觸。因此筆者認為現階段政府有重新檢討教育經費保障制度之必要，包含未來如何調整保障方式，使制度既能保障教育經費，又能降低其負面影響，讓預算編列額以更有彈性的面對少子女化問題。

最後，由於本研究探討議題大，無論是教育或是預算可探討的層面都極廣，加上議題橫跨時間長，時代背景也變化極大，過去從未有相關學位論文探討相同議題。本研究希望先將這項議題做較全面的整理，因此就如緒論中所述，這是一份初探性研究，第三章教育經費保障制度影響中，有許多子議題並無深入探討。而是希望以概論性的研究拋磚引玉，讓更多人了解這項議題，未來能夠有更多人持續對這項議題深入研究。

因此本研究涉及的子議題筆者認為未來都值得以不同切入點、不同研究方式、蒐集更多數據資料，透過更深入研究與討論，將教育經費保障制度之影響及政策建議描繪得更加具體。如《憲法》第一百六十四條改變縣市政府教育資源之配置，能夠擇一縣市政府，對其預算案做更深入的分析，觀察教育資源配置是否還有其他影響因素。又或者《教育經費編列與管理法》在分配機制上不透明，增加監督與課責門檻，可能導致分配不公出現搭便車效應等，未來若能取得更多行政院教育經費基準委員會數據資料，對制度設計得以提出更具體的建議。抑或研究中曾提到的教育部公開經費資料並未對個別縣市或各年度教育經費之波動加以說明，未來也值得以其他研究方式對特定縣市或特定年度，分析其波動幅度較大之原因。



# 參考資料



## 壹、中文資料

丁志權，1997，〈英國中央與地方政府教育支出之研究〉，《嘉師學報》，11: 1-26。

丁志權，1999，《中美英三國教育經費財源與分配制度之比較研究》，師大書苑有限公司。

中華民國統計網，<https://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4>，（最後檢索日期：2020/7/7）。

文超順，2004，〈縣市教育經費初探-以宜蘭縣為例〉，《學校行政》，29: 160-169。

王宏文、蕭又瑄，2019，〈臺灣立法院 1948 年至 2017 年通過法案之長期趨勢分析〉，第十一屆國會學術研討會—資訊科技下的國會研究，研討會論文，59-88。

台北市教育局。平均每生分攤教育經費(市立)。

[http://statistic.tp.edu.tw/Dialog/varval.asp?ma=EC000i15A&ti=%A5%AD%A7%A1%A8C%A5%CD%A4%C0%C5u%B1%D0%A8%7C%B8g%B6O\(%A5%AB%A5%DF\)&path=/PXfile/CountyStatistics&lang=9&strList=L](http://statistic.tp.edu.tw/Dialog/varval.asp?ma=EC000i15A&ti=%A5%AD%A7%A1%A8C%A5%CD%A4%C0%C5u%B1%D0%A8%7C%B8g%B6O(%A5%AB%A5%DF)&path=/PXfile/CountyStatistics&lang=9&strList=L)，（最後檢索日期：2020/7/7）。

台院議一六六二號立法院聲請書，1998。

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/ExContent.aspx?ty=C&CC=D&CNO=463>，（最後檢索日期：2020/7/7）。

立法院，1997，立法院議案關係文書，院總第 887 號。委員提案第 1960 號，立法院第三屆第四會期第十八次會議。

立法院，1999a，立法院議案關係文書，院總第 1605 號。委員提案第 2780 號，立法院第四屆第二會期第八次會議(一)。

立法院，1999b，立法院議案關係文書，院總第 1605 號。委員提案第 2780 號，立法院第四屆第二會期第十三次會議(一)。

立法院，1999c 立法院議案關係文書，院總第 1605 號。委員提案第 2780 號，立法院第四屆第二會期第十三次會議(一)。

立法院，2011，立法院議案關係文書，院總第 1605 號，政府、委員提案第 12890、7935、9781、10428、10354、10386、10466、8567、9803、12723，<https://misq.ly.gov.tw/MISQ/IQuery/misq5000QueryBillDetail.action?billNo=1001205070300600>（最後檢索日期：2020/7/7）。

立法院，2011a，立法院公報，第 100 卷第 21 期院會紀錄。

立法院，2011b，立法院公報，第 100 卷第 86 期院會紀錄。

- 立法院，2015，院總第 1605 號，委員提案第 14020、14852、15081、15101 號。  
<https://misq.ly.gov.tw/MISO/IQuery/misq5000QueryBillDetail.action?billNo=1021007070300100>（最後檢索日期：2020/7/7）。
- 立法院，法案查詢。<https://www.ly.gov.tw/Pages/Search.aspx?nodeid=107&sid=0>  
（最後檢索日期：2020/7/7）。
- 立法院法律系統。<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm?@@109889909>（最後檢索日期：2020/7/7）。
- 朱麗文，2015，〈以 Alexander 公平性理論檢視教育經費編列與管理法和教育經費分配〉，《學校行政》，96: 163-180。
- 行政院主計總處，2010，憲法 164 條之凍結，主計故事，077。  
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26944&ctNode=99&mp=1>（最後檢索日期：2020/7/7）。
- 行政院主計總處，2020。中央對直轄市及縣市政府一般性及專案補助款分配方式，<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=30201&ctNode=4972&mp=1>（最後檢索日期：2020/7/7）。
- 行政院教育經費基準委員會，2018，107 年度委員會議紀錄。
- 行政院教育經費基準委員會，2019，108 年度委員會議紀錄。
- 何金針，2004，〈高級職業學校教育經費基本需求問題之研究〉，《學校行政》，32: 142-164。
- 吳月萍、吳銘修，2015，〈教育經費法定下限之探討〉，《主計月刊》，718: 30-35。
- 吳惠林，1998，〈由政府教科文預算談台灣的教育〉，《主計月刊》，507。
- 呂生源，2003，〈論地方教育發展基金之型態及其效益〉，《學校行政》，26: 118-127。
- 呂生源，2004，〈地方教育財政制度評析〉，《學校行政》，31: 240-256。
- 李日聰，2006，〈我國中央政府公共支出之研究：民國 40 年度至 93 年度〉，臺灣大學政治學研究所學位論文，1-89。
- 李泰興，2005，〈一般教育補助經費概況及改進方向〉，《主計月刊》，597: 33-39。
- 汪錕，1978，〈我國教育經費的分配使用現況與檢討〉，《主計月刊》，272。
- 周祝瑛，2008，《台灣教育怎麼辦？》，心理出版社。
- 周祝瑛、劉豫敏、胡祝惠，2013，〈從國中生畢業自願就學方案看十二年國教〉，《教育資料與研究》，109: 79-106。
- 林共進、韋伯韜，2003，〈中央政府總預算資源妥適配置之研究〉，財團法人台灣綜合研究院，行政院主計處委託。
- 林華德，1989，〈中央政府補助款的經濟功能：臺灣的驗證分析〉，《財稅研究》，21(5): 1-19。
- 林順裕，2011，〈我國一般性補助款制度改革執行成效之評估〉，臺灣大學政治學研究所學位論文，1-157。
- 林萬億，1995，〈影響台灣民眾社會福利態度的因素〉，台灣地區社會意向調查八



十三年二月定期調查報告，中央研究院中山人文社會科學研究所，17-41。

紀淑和，1992，〈現階段教育經費運用之改進策略〉，《師友月刊》，297: 36-38。

財政部。財政統計資料庫查詢。各級政府歲入歲出淨額、餘絀及融資。  
<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2>（最後檢索日期：2020/7/7）。

財政部國庫署，2020。109 年度中央政府公共債務概況表。  
<https://www.nta.gov.tw/web/AnnD/uptAnnD.aspx?c0=1617&p0=17314>（最後檢索日期：2020/7/7）。

國家發展委員會，2020，經濟小辭典，  
[https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=1F2A043C229F542C](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=1F2A043C229F542C)（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育部，2011，〈中華民國教育統計(100 年版)〉，  
[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=B19AF3B0B4D7BFAC](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=B19AF3B0B4D7BFAC)（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育部，2013，〈中華民國教育統計(102 年版)〉，  
[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=B19AF3B0B4D7BFAC](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=B19AF3B0B4D7BFAC)（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育部，2016，〈中華民國教育統計(104 年版)〉，  
[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=B19AF3B0B4D7BFAC](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=B19AF3B0B4D7BFAC)（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育部，2019，〈108 年版教育統計指標之國際比較〉，  
[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=2E562D15FDD86328](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=2E562D15FDD86328)，（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育部，2019a，國立大學校院校務基金會會計制度之一致規定，行政院主計總處，108 年 12 月 11 日主會金字第 1080501136 號函。

教育部，2020，〈中華民國教育統計(109 年版)〉，  
[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=B19AF3B0B4D7BFAC](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=B19AF3B0B4D7BFAC)（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育部主管法規系統，教育部國民及學前教育署補助推動實驗教育要點。  
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001501>（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育部全球資訊網。教育統計指標出版品。  
[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=40045DB8A5562915](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=40045DB8A5562915)（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育部統計處。中華民國教育統計。  
[https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News\\_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=B19AF3B0B4D7BFAC](https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=B19AF3B0B4D7BFAC)（最後檢索日期：2020/7/7）。

教育經費國庫負擔法，<http://www.hyes.tyc.edu.tw/titel/m2-2.htm>（最終檢索日期：2020/7/8）。

- 許雅玲、陳莉容，2008，〈教育經費編列下限之探討〉，《主計月刊》，631。
- 許璋瑤，1998，〈從教改會決議看教育資源分配〉，《主計月刊》，505。
- 陳慧娟，2004，〈政府職能及政事別支出結構之檢討〉，《主計月刊》，578: 22-29。
- 陳慧婉，2012，〈淺談彰化縣地方教育發展基金附屬單位預算之推行〉，《主計月刊》，684: 6-9。
- 陳麗珠，2000，《美國教育財政改革》，五南出版社。
- 陳麗珠，2001，〈「教育經費編列管理法」之評析〉，《教育學刊》，17: 125-145。
- 陳麗珠，2002，〈地方政府國民教育經費基本需求財政公平效果之檢討〉，《教育研究集刊》。
- 陳麗珠，2014，《教育財政制度與改革》，心理出版社。
- 陳麗珠、陳明印，2013，〈我國教育財政政策之變革與展望〉，《台灣教育》，681: 2-12。
- 曾巨威，2004，〈地方財政能力與教育經費負擔之分攤機制〉，《人文及社會科學集刊》，16（2）：197-238。
- 曾榮祥、吳貞宜，2001，〈開啟教育財政革新之新頁—教育經費編列與管理法內涵之芻議〉，《學校行政》，12: 85-92。
- 馮漢昌、郭溫慈，2017，〈少子女化對國民基本教育的影響〉，《主計月刊》，741: 28-33。
- 黃瑞春，1985，《台灣省政府現行補助金制度之研究》，金玉出版社。
- 黃耀生，2004，〈立法院審議預算附加決議之效力—法制面與實務面之探討〉，行政院主計處第一局研究案。
- 楊朝祥、陳曼玲，2000，《滴水心，穿石情：凝聚再一次教改的動能》。遠流出版社。
- 蓋浙生，1989，《教育財政學》，臺灣東華。
- 蓋浙生、陳麗珠、羅彥文、鄧柑謀與陳盛賢，1994。〈我國教育經費發展現況與評估之研究〉，第七次全國教育會議參考資料叢書，國立教育資料館編印。
- 鄧王德，2013，〈政府支出結構對經濟成長之影響〉，行政院主計總處綜合規劃研究，217-P246。
- 鄧運林，1982。《教育財政學研究》，台北：復文。
- 鄭崇趁 (Ed.). (1998). 教育計畫與評鑑 (Vol. 16). 心理出版.
- 魯炳炎，2009。〈從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇〉，《東吳政治學報》，27(4): 171-240。
- 賴明怡，1991，〈臺灣省對各縣市教育經費補助制度之研究〉，政大教育研究所碩士論文。
- 謝文斌，2003，〈從教育發展基金制之變革談學校教育經費之運用及管理策略〉，《學校行政》，24: 110-124。



瞿立鶴，1985，《中等教育》，Vol. 16，教育文物出版社。

藍順德、王俊權，2000，〈教育經費編列與管理法主要內涵及其影響~提升教育經費運用績效 改善教育財政環境〉，《主計月刊》，551: 36-48。

蘇彩足，1996，《政府預算之研究》，華泰。

蘇彩足，1999，〈民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道〉，《理論與政策》，11(3): 47-64。



## 貳、外文資料



- Ackrill, R., & Kay, A. (2011). "Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform." *Journal of European public policy* 18(1): 72-89.
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). "The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18(1): 221-227.
- Brunner, S. (2008). "Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany." *Global Environmental Change* 18(3): 501-507.
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). "Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?" *Policy Studies Journal* 44(1): 37-58.
- Cohn, E. (1980). *The economics of education* (No. Ed. Revised). Ballinger Publishing Company.
- Dye, T.R. (2002). *Understanding public policy*. Upper Saddle, N.J.:Prentice-Hall.
- Garms, W. I. (1978). *School Finance: The Economics and Politics of Public Education*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown.
- Lepori, B., Usher, J., & Montauti, M. (2013). "Budgetary Allocation and Organizational Characteristics of Higher Education Institutions: a Review of Existing Studies and a Framework for Future Research." *Higher Education* 65(1): 59-78.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *Policy Studies Journal* 37(4): 649-667.
- Ridde, V. (2009). "Policy Implementation in an African State: an Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach." *Public Administration* 87(4): 938-954.
- Teodorović, J. (2008). "Why Education Policies Fail: Multiple Streams Model of Policymaking." *Zbornik Instituta za pedagoska istrazivanja* 40(1), 22-36.
- Thomas, D. L. (1995). *Public Budgeting in America*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- World Bank, 1996, Measuring the peace dividend.  
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/397491468780881310/measuring-the-peace-dividend> (最後檢索日期：2020/7/7)。

# 附錄

## 附錄一 書面訪談資料



### 壹、書面答覆之文字資料

**Q1：**2000 年《教育經費編列與管理法》通過後，台北市在教育經費編列上，有什麼樣的改變？與憲法 164 保障時期最大的差異是什麼。

**A1：**

- 一、預算編列形態的改變：本市自 91 年起依《教育經費編列與管理法》第 13 條規定，設置臺北市地方教育發展基金(以下簡稱地方教育發展基金)，本府教育局暨所屬學校及教師研習中心均以編列地方教育發展基金之分預算。
- 二、地方教育發展基金財源之運用，由統收統支，改為專款專用：本基金為特種基金，設專帳管理專款專用，年度終了之賸餘並滾存基金於以後年度繼續運用，無須解繳市庫。
- 三、憲法 164 條保障係規範教育科學文化經費在各級政府預算上應占之最低比例，本市教育經費預算係依各項施政計畫循程序編列，於教育經費編列與管理法施行後，尚無太大差異。

**Q2：**依《教育經費編列與管理法》規定，每年度「行政院教育經費基準委員會」會決議下年度各縣市應分配額度。決議過程是否有跟地方縣市協調？您如何看待由中央分配各縣市應分配額的這項法規。

**A2：**

行政院教育經費基準委員會決議各縣市教育經費應分擔數額，尚無與本市協調。行



政院教育經費基準委員會依班級數及各縣市財政能力等估算指標，設算全國各級政府教育經費應分擔數額，惟本市實編教育經費占本市前三年歲入決算數平均達 28% 以上，且超過本市總預算 30% 以上，但分擔金額仍居高不下，希其能考量各級政府政事需求，予以調整核定分擔數。

**Q3：**從教育局的統計資料中也可以看出，自 91 年以來，教育預算占總預算的比例皆超過 30%，而「每生可分攤經費」也逐年上升。這樣的趨勢，對台北市各級學校和總體預算有什麼樣的影響嗎？

**A3：**

一、謹先提供地方教育發展基金自 95 年度起本府對其補助(挹注)經費情形與各級學生之每生可分攤經費如附表。

二、地方教育發展基金自 91 年度成立迄今，本府對教育經費之投入可由前揭附表了解本府對各項教育推動之重視程度，雖在財政狀況未佳之情形下，仍大力投入教育建設資源，惟現今財政狀況越來越困窘之情況下，也需要教育人員共體時艱，在本府財政狀況未改善前，請於本府每年核定之經費下，依教育政策推動之輕重緩急，於上開經費下支用，俾使有限資源發揮最高效益。

**Q4：**以您於主計處工作多年的經驗，您如何看待法定預算之於預算編列工作，其正面與負面效益？又是否存在最適預算分配比例？

**A4：**

個人從事主計工作多年，也從事預算編列工作，臺北市政府對於各年度預算編列十分嚴謹及重視，於概(預)算編列無論前置作業規範、編列、審查、整編等均訂頒相關規定供各機關遵循，如：

一、預算編列規定

甲、臺北市總預算編製作業手冊



- 乙、XXX 年度中央及地方政府預算籌編原則
- 丙、XXX 年度直轄市及縣(市)總預算編製要點
- 丁、XXX 年度臺北市地方總預算編製注意事項
- 戊、XXX 年度各機關編製單位概算補充規定
- 己、各機關編製 XXX 年度單位預算案補充規定

## 二、預算編列基準

- 甲、XXX 年度臺北市總預算各機關共同項目費用編列基準表
- 乙、XXX 年度臺北市總預算各機關購置物品設備編列基準表

## 三、預算編列書表格式

- 甲、歲入預算表(CBA2.0 系統)
- 乙、歲入項目說明提要與預算明細表
- 丙、歲出預算表
- 丁、歲出計畫說明提要與各項費用明細表

召開數十場次會議審查，亦請有關機關出席會議說明，以利了解其業務需要、預算編列合宜性、必要性。最後提報市長室會議為最終審議。本市議員問政認真，於本府預算案送達後即認真審查，經一讀、二讀、三讀後，將審查結果函復本府。

## 貳、數據資料



### 95-109年度臺北市政府挹注(補助、投資)教育經費

單位：元；%

年度	臺北市政府 挹注教育經費 (A)	總預算歲出 (B)	臺北市政府挹注教育經費 占總預算歲出比率 (A/B)	每生分攤教育經費				
				國民小學	國民中學	職業學校	高級中學	大專校院
95	47,687,947,701	139,709,886,864	34.13	113,158	139,398	153,283	128,703	338,923
96	49,117,835,849	142,046,629,370	34.58	116,646	139,615	154,026	136,395	431,273
97	50,270,977,783	152,137,247,036	33.04	125,590	139,657	156,892	137,790	376,056
98	50,553,161,496	160,974,648,856	31.40	135,681	143,532	162,635	138,340	228,894
99	51,101,522,374	168,076,087,389	30.40	143,880	153,784	171,986	143,672	209,009
100	51,704,234,180	179,638,340,358	28.78	152,426	166,005	173,129	144,868	279,114
101	54,588,305,510	186,892,565,746	29.21	164,989	176,348	172,605	143,358	272,399
102	54,891,305,484	176,954,055,167	31.02	174,236	185,406	182,407	143,436	225,142
103	55,162,269,511	173,637,613,428	31.77	173,009	193,500	190,253	150,910	229,437
104	53,822,717,790	162,017,957,319	33.22	172,582	205,478	198,676	158,155	231,505
105	53,230,027,637	163,008,473,631	32.65	178,453	222,809	208,719	166,940	246,171
106	52,551,012,745	170,868,096,890	30.76	183,476	233,447	214,456	175,005	247,471
107	52,675,255,369	174,196,885,560	30.24	183,586	249,781	226,629	180,470	236,924
108	52,678,278,000	168,652,957,000	31.23	184,035	257,287	232,063	176,064	232,505
109	56,179,961,000	168,002,430,000	33.44					

## 附錄二 教育經費編列與管理法



### 第 1 條

為維護教育健全發展之需要，提升教育經費運用績效，特依教育基本法第五條第二項之規定制定本法。

教育經費之編列與管理，依本法之規定。本法未規定者，依其他法律之規定。

### 第 2 條

本法所稱教育經費，係指中央及地方主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，由政府編列預算，用於教育之經費。

本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣(市)為縣(市)政府。

### 第 3 條

中央及直轄市、縣(市)政府（以下簡稱各級政府）應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。

各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十三。

中華民國一百零一年一月一日修正施行之前項規定所增加之教育經費預算，應優先用於推動十二年國民基本教育。

第二項所定決算歲入淨額，指各級政府決算及特別決算中，不含舉債及移用以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。

直轄市、縣(市)政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。

### 第 3-1 條

中央政府就公、私立幼兒園、國民小學及國民中學教職員之薪資依法課徵所得稅所增收額，不計入前條第二項百分之二十三算定之金額，並以外加方式編列專款，專用於提升學前教育與照顧服務及國民教育品質。

### 第 4 條



直轄市、縣(市)政府應依憲法增修條文第十條第十項規定，優先編列國民教育經費。

直轄市、縣(市)政府辦理國民教育有下列成效之一者，中央主管教育行政機關應於分配特定教育補助時，提撥相當數額獎勵之：

- 一、依第十六條規定接受評鑑，績效表現優良者。
- 二、國民教育經費支出占該直轄市、縣(市)政府決算歲出比重成長較高者。
- 三、依國民教育法第十六條第一項及財政收支劃分法第十八條第一項之規定開徵附加稅捐，籌措辦理國民教育所需經費者。

#### 第 5 條

為兼顧各地區教育之均衡發展，各級政府對於偏遠及特殊地區教育經費之補助，應依據教育基本法之規定優先編列。

為保障偏遠及特殊地區教育之永續發展，並促進本土語言之保存及延續，地方政府得提出偏遠與特殊地區教育永續發展特色計畫及本土教學特色學校發展計畫，由中央政府專案核定補助之。

#### 第 6 條

為保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，並扶助其發展，各級政府應依據原住民族教育法、特殊教育法及其他相關法令之規定，從寬編列預算。

#### 第 7 條

政府為促進公私立教育之均衡發展，應鼓勵私人興學，給予適當之經費補助與獎勵，並對建立完善學生獎助學金機制之私立學校，優先予以補助與獎勵。

#### 第 8 條

中央政府對地方政府之教育補助分為一般教育補助及特定教育補助：

- 一、一般教育補助，用於直轄市、縣(市)政府所需之教育經費，不限定其支用方式及項目，並應達成教育資源均衡分配之目的。
- 二、特定教育補助，依補助目的限定用途。

#### 第 9 條

行政院應設教育經費基準委員會，其任務如下：

- 一、教育經費計算基準之研訂。





- 二、各級政府之教育經費基本需求之計算。
- 三、各級政府之教育經費應分擔數額之計算。

前項委員會，置委員十三人至十七人，由學者、專家、直轄市政府、縣(市)政府、行政院主計總處、財政部、中央主管教育行政機關及相關機關代表組成，其中學者及專家人數不得少於委員總數三分之一；其組織及會議等相關事項，由行政院定之。

#### 第 10 條

行政院教育經費基準委員會應衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費基本需求，並參照各級政府財政能力，計算各級政府應分擔數額，報請行政院核定之。

各級主管教育行政機關應依前項核定之基本需求及分擔數額，編列年度預算。各級政府編列之教育預算數額不得低於前項核定之基本需求。

中央政府應就第一項計算之直轄市、縣(市)政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣(市)政府應分擔數額後之差額，編列對於直轄市、縣(市)政府之一般教育補助預算。

直轄市、縣(市)政府於前一年度違反第三條或第八條規定時，應於當年度教育經費計算中，增加其應分擔數額或扣減其一般教育補助。

前項增加或扣減之實際金額，由行政院教育經費基準委員會議決。

直轄市、縣(市)政府依第一項計算之應分擔數額，不得因其依第四條第二項第三款開徵附加稅捐而增加。

#### 第 11 條

中央主管教育行政機關教育預算經完成立法程序後，除維持中央主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校運作所需者外，對於公、私立教育事業特定教育補助，應由中央主管教育行政機關教育經費分配審議委員會審議之。

前項委員會，置委員十三人至十七人，由學者、專家、社會公正人士、中央主管教育行政機關及相關機關代表所組成，其中學者、專家及社會公正人士人數合計不得少於委員總數二分之一。其審議項目、程序及設置辦法，由中央主管教育行政機關定之。



## 第 12 條

直轄市、縣(市)主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校，應訂定中長程教育發展計畫，報請該管主管教育行政機關審查通過後，提送依教育基本法第十條第一項所設之直轄市、縣(市)政府教育審議委員會審議。

前項委員會審議通過後，應依第十條第一項核定之基本需求及分擔數額，提出直轄市、縣(市)主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校之預算數額建議案，作為該管主管教育行政機關編列年度教育預算之依據。

## 第 13 條

直轄市、縣(市)政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金，基金應設專帳管理。地方政府自行分擔之教育經費、一般教育補助、特定教育補助均應納入基金收入，年度終了之賸餘並滾存基金於以後年度繼續運用；其收支、保管及運用辦法由直轄市、縣(市)政府定之。

## 第 14 條

各級政府所屬學校得設置校務發展基金，除法律另有規定外，其設置辦法，由主管教育行政機關定之。

## 第 15 條

各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。

公、私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請該管主管教育行政機關公告之。

各級主管教育行政機關得依法派員或委託會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果，其有違反前項規定或其他法令者，應依相關法令規定辦理，並公告周知。

中央主管教育行政機關，得視前項情節輕重，停止公、私立學校及其他教育機構之特定教育補助一年至三年；直轄市、縣(市)主管教育行政機關對所轄學校、教育機構，得準用之。

第二項、第三項財務報表格式及公告方式，由中央主管教育行政機關定之。

## 第 16 條

各級主管教育行政機關為提升教育經費使用績效，應建立評鑑制度，對於公、私

立學校及其他教育機構進行評鑑。

前項評鑑工作得委託相關學術團體辦理。但應於評鑑前公布評鑑項目，並於評鑑後公布評鑑結果。評鑑工作之進行方式、程序及獎補助等相關事項，由各級主管教育行政機關定之。



#### 第 17 條

各級政府教育預算、地方教育發展基金及校務發展基金之全部項目及金額，應於年度決算後公開於資訊網路。

#### 第 18 條

本法自公布後一年內施行。

本法中華民國一百年三月二十九日修正之條文，其施行日期由行政院定之。

本法中華民國一百年十二月九日修正之條文，自一百零一年一月一日施行。

本法中華民國一百零四年十二月十八日修正之條文，自公布日施行。

## 附錄三 本研究所使用之數據



### 壹、1970-2019 年公私教育經費

單位：新臺幣千元；%(Unit: NT\$ 1,000；%)				
會計年度	教育經費支出			
年度	總計	公部門		私部門
		政府經費	自籌經費	
1970-71	11,236,766	9,065,121	-	2,171,645
1971-72	11,852,384	9,094,133	-	2,758,251
1972-73	12,505,683	9,722,589	-	2,783,094
1973-74	14,743,223	11,484,954	-	3,258,269
1974-75	21,064,637	16,738,643	-	4,325,994
1975-76	25,377,015	20,952,991	-	4,424,024
1976-77	30,855,390	25,337,875	-	5,517,515
1977-78	36,690,330	29,871,453	-	6,818,877
1978-79	43,269,554	35,480,093	-	7,789,461
1979-80	56,907,853	47,418,999	-	9,488,854
1980-81	74,112,578	60,262,157	-	13,850,421
1981-82	94,673,666	77,809,670	-	16,863,996
1982-83	110,942,492	91,864,372	-	19,078,120
1983-84	111,121,049	89,206,666	-	21,914,383
1984-85	123,915,028	100,352,921	-	23,562,107
1985-86	137,899,432	112,949,397	-	24,950,035
1986-87	148,047,536	119,030,192	-	29,017,344
1987-88	168,382,593	135,970,263	-	32,412,330
1988-89	200,549,624	163,094,485	-	37,455,139
1989-90	245,279,765	202,364,354	-	42,915,411
1990-91	300,965,051	247,488,080	-	53,476,971
1991-92	351,140,259	290,019,588	-	61,120,671
1992-93	401,130,100	332,463,417	-	68,666,683
1993-94	428,109,963	350,053,223	-	78,056,740
1994-95	449,691,445	366,902,255	-	82,789,190
1995-96	505,683,604	407,595,911	4,820,468	93,267,225
1996-97	547,227,576	420,905,497	13,555,010	112,767,069
1997-98	567,147,236	430,675,819	16,837,347	119,634,070
1998-99	600,599,956	453,089,741	19,063,811	128,446,404

2000	548,764,226	381,937,815	26,620,594	140,205,817
2001	590,444,164	406,886,944	32,526,330	151,030,890
2002	614,797,386	423,036,518	33,217,159	158,543,709
2003	632,686,033	424,811,457	38,411,056	169,463,520
2004	658,024,640	441,251,948	41,549,240	175,223,452
2005	683,855,358	457,296,815	46,084,122	180,474,421
2006	702,184,753	469,392,790	47,415,774	185,376,189
2007	710,784,665	476,822,193	50,322,699	183,639,773
2008	730,759,895	481,068,268	53,256,026	196,435,601
2009	778,262,118	532,325,154	62,301,286	183,635,678
2010	765,283,147	516,804,324	67,464,231	181,014,592
2011	784,518,065	537,799,401	65,789,163	180,929,501
2012	817,856,782	548,815,737	72,974,164	196,066,881
2013	832,633,478	553,419,602	68,414,096	210,799,779
2014	843,545,864	564,144,138	68,047,835	211,353,891
2015	856,766,171	575,286,556	67,497,749	213,981,866
2016	873,281,648	590,263,123	66,709,349	216,309,176
2017	886,970,355	601,521,134	68,394,401	217,054,820
2018	907,010,190	614,799,693	71,435,702	220,774,795
2019	899,492,920	602,838,326	76,306,179	220,348,415

## 貳、2000-2018 年各級政府教育經費支出

	2000		2001		2002	
	預算	決算	預算	決算	預算	決算
政府教育經費(E=A+B+C-D)	3,819.38	3,444.54	4,068.87	3,832.02	4,230.36	3,989.34
教育部本部(A)	1,588.19	1,565.83	1,514.74	1,432.58	1,478.08	1,421.36
教育支出	1,513.68	1,491.39	1,433.82	1,351.66	1,390.54	1,335.72
退撫支出	74.51	74.44	80.93	80.92	87.54	85.64
特別預算支出						
行政院—未分配數(B)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
地方政府(C)	2,556.37	2,284.44	2,748.70	2,567.18	2,927.97	2,729.74
臺灣地區	2,537.65	2,269.63	2,727.59	2,547.72	2,905.02	2,709.33
新北市	466.42	438.66	478.45	465.22	514.94	471.73
臺北市	321.70	297.58	329.30	317.63	318.67	308.11
桃園市	250.50	218.74	299.09	269.67	301.81	270.20
臺中市	184.06	171.65	187.69	182.19	206.99	192.86
臺南市	331.92	268.85	349.14	329.41	365.54	350.16
高雄市	57.03	53.45	64.08	60.34	68.03	63.65
宜蘭縣	162.73	150.37	160.85	154.79	206.02	197.82
新竹縣	48.32	45.65	61.88	56.99	64.27	59.92
苗栗縣	69.66	60.49	78.85	71.63	77.68	69.80
彰化縣	117.47	115.39	135.53	130.77	140.60	132.03
南投縣	59.04	53.43	68.11	57.66	82.93	75.43
雲林縣	79.02	70.44	84.95	79.38	92.23	85.59
嘉義縣	68.67	63.70	77.76	70.99	70.93	65.93
屏東縣	106.70	74.72	111.36	84.85	117.28	112.48
臺東縣	33.30	31.05	43.73	39.84	49.79	45.53
花蓮縣	48.49	45.35	48.87	48.22	57.36	55.63
澎湖縣	15.95	1.92	17.25	3.18	21.91	19.47
基隆市	43.65	42.59	47.84	47.33	56.03	48.62
新竹市	39.94	37.51	47.13	43.80	56.73	52.04
嘉義市	33.09	28.10	35.78	33.84	35.28	32.35
金馬地區	18.72	14.81	21.11	19.46	22.95	20.41
金門縣	15.43	12.04	16.49	15.41	17.63	15.83
連江縣	3.29	2.78	4.62	4.05	5.32	4.58
重複部分(D) ②	325.18	405.73	194.58	167.75	175.68	161.75



2003		2004		2005		2006	
預算	決算	預算	決算	預算	決算	預算	決算
4,248.12	4,082.37	4,412.52	4,173.63	4,572.97	4,320.04	4,693.93	4,410.48
1,474.57	1,457.74	1,348.30	1,341.79	1,466.38	1,462.47	1,546.58	1,537.12
1,388.12	1,371.35	1,254.46	1,247.96	1,256.58	1,252.68	1,264.39	1,254.95
86.45	86.39	93.84	93.84	109.80	109.80	132.19	132.19
				100.00	100.00	150.00	149.98
0.00	0.00	13.23	0.00	36.89	0.00	48.31	0.00
2,973.51	2,821.17	3,158.50	2,890.59	3,176.99	2,964.20	3,205.57	2,981.13
2,950.78	2,801.17	3,135.77	2,870.53	3,155.21	2,944.43	3,182.99	2,961.04
524.62	499.39	520.19	492.83	351.70	342.32	350.97	340.90
369.00	351.75	361.68	338.22	519.42	509.69	528.15	514.20
307.16	283.26	343.23	298.36	239.25	218.32	252.41	226.52
209.40	203.75	228.11	207.62	343.03	306.87	345.90	302.84
362.06	351.11	377.38	346.63	233.02	212.50	234.78	212.35
65.54	62.59	70.83	68.05	395.00	374.06	387.19	376.46
193.17	190.23	243.42	219.40	74.44	70.02	71.73	67.20
66.45	62.25	71.35	65.11	75.62	68.68	80.51	71.05
81.05	75.55	80.17	73.20	80.55	73.27	88.52	75.72
149.55	140.15	166.34	152.70	161.17	148.12	158.83	145.64
77.01	71.62	83.87	76.42	86.62	75.69	89.54	81.45
89.84	86.24	107.79	96.91	105.78	95.23	98.68	87.73
72.36	69.25	73.63	69.06	75.58	69.51	82.99	74.14
114.76	107.76	127.47	114.19	126.25	113.51	126.73	117.54
43.39	40.35	43.30	39.81	44.26	41.26	45.08	42.79
54.59	52.52	59.55	53.88	58.57	56.42	58.39	56.30
22.24	18.56	22.72	18.70	21.30	18.67	21.38	19.34
57.69	49.61	59.85	52.29	60.29	54.18	58.38	54.43
54.92	51.18	57.01	52.54	65.74	61.11	62.52	57.52
35.99	34.05	37.89	34.62	37.61	35.00	40.32	36.91
22.72	20.00	22.74	20.06	21.79	19.77	22.58	20.09
17.77	15.68	18.35	16.49	17.51	16.01	18.13	16.20
4.96	4.32	4.39	3.57	4.28	3.76	4.46	3.89
199.96	196.54	107.52	58.75	107.29	106.63	106.53	107.77



2007		2008		2009		2010	
預算	決算	預算	決算	預算	決算	預算	決算
4,768.22	4,545.66	4,810.68	4,557.46	5,323.25	5,115.23	5,168.04	4,992.37
1,591.49	1,578.82	1,614.43	1,607.24	2,101.03	2,085.99	1,920.90	1,905.19
1,285.47	1,272.80	1,335.13	1,328.06	1,475.72	1,463.68	1,483.33	1,475.02
156.02	156.02	148.01	147.97	155.64	155.64	153.93	153.92
150.00	150.00	131.29	131.21	469.67	466.67	283.64	276.24
21.60	0.00	13.93	0.00	45.36	0.00	16.15	0.00
3,268.12	3,080.30	3,344.98	3,118.01	3,459.07	3,311.57	3,506.13	3,353.40
3,244.54	3,059.46	3,318.17	3,093.44	3,426.94	3,280.63	3,475.79	3,329.31
371.38	360.65	386.22	381.14	422.85	414.54	425.35	416.92
533.36	523.58	546.69	532.29	547.70	551.61	549.60	553.09
241.43	229.63	230.47	216.74	263.42	249.09	258.73	250.97
342.06	311.55	346.90	316.33	349.49	324.15	363.30	337.28
242.08	221.86	243.26	225.09	241.05	226.35	244.75	233.84
402.31	397.61	400.22	398.20	415.94	415.82	427.14	410.28
87.89	69.10	144.86	72.69	73.77	71.31	80.08	79.54
83.90	75.81	86.03	76.92	100.96	85.19	96.78	86.01
91.42	82.52	87.27	84.16	99.67	90.97	107.17	95.08
162.97	151.29	156.15	148.06	173.03	167.02	184.18	179.45
88.11	80.01	90.40	82.68	98.34	89.33	98.36	90.00
98.47	87.93	98.82	88.05	110.41	98.51	105.37	95.29
78.49	74.48	78.80	72.74	88.80	81.80	84.86	76.17
129.25	119.82	127.84	121.04	133.96	126.71	137.76	128.94
47.33	43.94	48.06	43.43	51.97	47.18	51.26	47.69
60.57	58.26	61.00	58.75	67.83	63.64	67.27	63.08
21.98	20.03	21.08	19.58	21.25	19.53	22.97	21.33
57.25	54.08	57.13	54.07	61.03	57.36	62.83	60.24
62.82	58.02	65.07	60.68	64.25	61.15	65.89	64.11
41.47	39.28	41.90	40.77	41.23	39.38	42.15	40.01
23.58	20.84	26.81	24.57	32.12	30.93	30.34	24.09
18.84	16.59	22.05	20.31	27.03	26.34	25.11	19.53
4.74	4.25	4.76	4.27	5.09	4.59	5.24	4.57
112.99	113.45	162.66	167.79	282.21	282.33	275.14	266.22





2011		2012		2013		2014	
預算	決算	預算	決算	預算	決算	預算	決算
5,377.99	5,114.97	5,488.16	5,313.52	5,534.20	5,298.04	5,641.44	5,462.32
1,877.06	1,869.29	1,887.37	1,875.17	1,915.31	1,903.93	2,002.91	2,065.72
1,621.53	1,616.18	1,728.46	1,716.26	1,757.93	1,746.55	1,843.66	1,886.62
158.43	158.41	158.91	158.90	157.39	157.38	159.25	179.10
97.09	94.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
40.62	0.00	10.00	0.00	10.00	0.00	8.00	0.00
3,654.45	3,434.45	3,837.44	3,679.34	3,920.09	3,729.06	3,978.14	3,774.84
3,627.57	3,409.84	3,803.02	3,646.52	3,887.69	3,700.94	3,944.98	3,747.04
476.29	463.18	515.34	488.36	530.79	533.54	526.05	549.65
568.33	575.23	594.42	589.56	595.45	573.80	612.46	584.17
265.54	257.48	286.38	268.78	299.79	281.25	333.05	308.56
366.08	336.94	404.14	388.64	419.06	395.67	415.29	409.30
268.44	240.57	271.68	267.15	279.42	268.77	289.19	250.27
438.86	437.02	453.57	456.80	447.08	457.30	464.50	455.26
75.23	74.74	78.04	79.51	81.50	80.55	79.78	79.41
107.95	82.35	101.77	88.80	115.19	90.73	114.85	94.59
119.44	97.63	131.43	121.93	139.85	117.28	116.36	100.26
186.84	178.59	187.39	179.78	197.74	186.87	210.98	186.63
99.65	90.24	100.63	93.20	96.87	86.20	96.68	95.43
115.50	100.03	121.32	104.51	115.86	105.75	114.14	106.43
85.59	63.92	91.84	86.09	92.90	83.82	98.13	84.82
145.51	114.95	144.34	132.83	142.61	133.24	145.20	132.84
51.65	48.11	51.78	47.13	52.72	48.69	51.98	50.31
67.77	64.49	68.66	64.51	70.02	64.81	68.86	65.90
20.72	20.18	22.27	21.00	23.25	21.30	23.37	21.23
59.38	57.95	59.16	56.62	66.12	57.48	60.90	57.56
64.44	66.90	73.14	69.52	75.62	71.36	77.10	70.35
44.36	39.32	45.73	41.78	45.84	42.55	46.11	44.06
26.88	24.61	34.42	32.82	32.40	28.12	33.17	27.80
20.39	19.10	28.38	27.83	24.71	22.17	25.42	22.22
6.50	5.52	6.04	4.99	7.69	5.95	7.75	5.58
194.14	188.77	246.66	240.98	311.21	334.95	347.62	378.24



2015		2016		2017		2018	
預算	決算	預算	決算	預算	決算	預算	決算
5,752.87	5,462.32	5,902.63	5,620.51	6,015.21	5,734.02	6,148.00	5,865.65
2,088.15	2,065.72	2,172.57	2,150.17	2,334.33	2,272.26	2,424.98	2,346.81
1,909.05	1,886.62	1,933.26	1,910.87	2,113.96	2,054.17	2,134.79	2,069.99
179.11	179.10	239.31	239.30	214.47	214.20	215.55	200.93
0.00	0.00	0.00	0.00	5.89	3.89	74.64	75.88
11.00	0.00	10.00	0.00	10.00	0.00	22.00	
4,019.11	3,774.84	4,078.37	3,822.58	4,139.90	3,905.94	4,256.96	4,079.90
3,984.97	3,747.04	4,045.07	3,792.55	4,102.49	3,873.56	4,215.79	4,044.99
564.24	549.65	627.19	596.26	556.86	563.23	579.82	569.08
620.31	584.17	569.89	553.51	625.06	602.89	622.46	617.73
353.55	308.56	358.35	316.97	364.35	329.30	401.79	372.66
417.94	409.30	436.78	414.23	478.03	474.92	506.39	505.34
263.34	250.27	262.76	252.77	269.00	258.47	276.23	266.36
476.13	455.26	475.86	459.40	475.09	456.66	484.18	472.15
82.44	79.41	83.91	80.31	85.46	81.45	86.48	84.00
105.27	94.59	113.80	99.92	109.33	93.51	103.26	96.07
108.79	100.26	102.97	93.61	100.84	92.07	104.93	97.44
203.94	186.63	203.76	190.22	205.43	189.33	198.89	201.55
95.66	95.43	99.12	92.03	99.78	92.09	102.96	98.12
119.60	106.43	120.89	106.47	124.03	107.85	125.49	110.52
95.62	84.82	96.41	85.13	100.94	83.74	88.46	77.37
146.44	132.84	146.43	137.16	149.90	133.47	153.36	142.75
52.83	50.31	56.39	53.47	61.11	52.07	62.85	57.60
71.06	65.90	70.19	66.22	71.36	66.47	74.72	69.77
23.29	21.23	24.16	21.89	23.84	21.80	24.41	23.08
61.84	57.56	66.62	58.06	65.83	56.54	70.29	60.51
76.68	70.35	79.03	72.27	82.71	72.55	90.36	76.27
45.99	44.06	50.55	42.65	53.53	45.15	58.47	46.62
34.14	27.80	33.29	30.03	37.41	32.38	41.17	34.90
25.46	22.22	26.65	23.88	29.25	25.93	31.44	27.73
8.67	5.58	6.64	6.15	8.16	6.45	9.73	7.17
365.40	378.24	358.30	352.24	469.02	444.18	555.94	561.05

## 參、每生平均可分攤教育經費



### 一、全國總計

	總計	幼兒園	國民小學	國民中學	高級中等學校		專科學校	大學及學院
					高級中學	職業學校		
1976	6,889	2,899	3,660	5,669	9,067	10,479	14,706	27,530
1977	8,114	2,557	4,351	6,122	10,448	11,902	16,939	30,965
1978	9,552	2,953	5,597	8,068	13,362	16,251	19,528	33,270
1979	12,452	4,889	7,164	9,770	16,612	20,093	22,717	46,137
1980	16,119	6,821	8,506	12,855	20,190	24,276	33,658	61,006
1981	20,395	8,549	10,075	15,594	25,085	29,216	41,041	79,889
1982	23,480	9,412	12,213	17,461	25,043	28,590	54,622	95,632
1983	23,151	12,058	12,044	18,413	25,530	29,916	54,124	83,256
1984	25,440	17,092	12,487	19,869	28,073	32,574	56,260	89,704
1985	27,902	18,878	13,354	21,230	29,869	34,342	56,888	97,666
1986	29,341	19,241	13,765	22,225	31,606	39,356	64,689	119,285
1987	32,863	21,022	16,424	23,854	34,602	47,274	48,066	142,284
1988	38,589	26,840	20,489	27,900	41,322	47,958	55,549	140,782
1989	47,056	32,296	24,416	32,921	55,041	64,105	64,215	161,547
1990	57,002	34,788	29,979	42,250	57,642	66,350	66,050	188,484
1991	56,533	38,020	34,745	49,562	64,897	72,909	78,027	200,211
1992	65,923	39,320	44,655	58,090	70,550	75,851	81,729	204,730
1993	75,444	38,789	48,717	62,081	72,530	81,901	85,954	204,795
1994	81,168	45,405	54,391	67,887	73,647	87,037	83,786	195,870
1995	86,047	47,606	62,699	76,342	84,310	95,863	87,792	198,611
1996	96,483	54,019	64,432	82,244	89,060	108,737	100,096	213,401
1997	102,723	55,026	67,728	88,442	83,616	108,639	92,192	171,730
1998	105,509	55,652	75,615	102,568	90,260	109,726	95,998	160,713
1999	102,316	60,056	75,197	111,984	91,905	116,637	109,253	162,184
2000	108,432	61,992	75,759	117,126	91,995	109,854	91,499	169,906
2001	113,255	66,556	75,845	115,182	88,553	96,246	116,784	152,275
2002	117,018	69,943	76,248	115,155	86,846	101,556	113,948	158,866
2003	120,375	73,858	77,948	118,957	90,576	104,846	140,618	160,950
2004	125,376	76,415	82,651	122,832	92,219	106,153	131,820	164,518

2005	130,743	75,323	87,715	125,973	92,386	105,644	121,804	171,965
2006	133,465	83,445	91,402	127,391	94,434	103,513	104,737	175,263
2007	138,692	94,736	95,223	125,188	101,160	107,324	135,348	180,800
2008	144,820	101,228	101,684	122,951	101,326	109,831	103,589	170,602
2009	152,086	112,565	107,419	122,542	102,905	109,495	95,345	171,821
2010	156,042	121,863	114,929	129,198	101,022	108,854	92,674	170,506
2011	166,410	115,015	133,897		105,047	107,942	111,317	178,065
2012	166,280	111,875	147,529		106,609	110,890	104,439	185,097
2013	172,560	117,475	154,893		110,012		95,288	182,901
2014	180,136	120,957	160,701		113,728		96,370	184,910
2015	187,801	123,481	169,428		120,022		105,393	187,271
2016	195,688	124,135	179,022		123,666		106,305	190,852
2017	203,828	123,940	186,344		129,367		100,271	199,952

## 二、台北市

台北市	總計	國民小學	國民中學	高級中等學校		大專院校
				高級中學	職業學校	
1981	135,302	12,254	20,027	21,617	28,354	53,050
1982	159,043	14,873	23,169	21,656	43,476	55,869
1983	167,988	14,346	22,639	22,053	43,949	65,001
1984	155,209	14,744	25,361	15,244	39,051	60,809
1985	176,542	16,572	27,696	26,571	40,052	65,651
1986	302,388	16,477	28,979	27,951	73,079	155,902
1987	278,203	21,366	33,613	29,218	59,203	134,803
1988	260,790	22,985	35,518	34,859	48,891	118,537
1989	297,412	26,422	44,341	45,830	62,344	118,475
1990	321,784	35,822	52,443	65,096	78,563	89,860
1991	404,884	39,699	60,726	68,831	78,377	157,251
1992	435,430	48,621	69,638	77,966	84,090	155,115
1993	384,742	48,463	67,410	69,844	80,616	118,409
1994	410,633	51,869	68,970	77,056	82,483	130,255
1995	550,739	68,533	92,163	101,800	111,455	176,788
1996	609,841	75,284	100,352	102,416	123,776	208,013
1997	683,382	82,193	107,734	101,892	134,775	256,788
1998	688,168	83,906	115,034	103,663	139,959	245,606
1999	625,834	74,878	106,853	93,042	134,328	216,733
2000	617,916	80,602	109,940	94,937	135,874	196,563

2001	675,160	88,459	117,758	105,909	144,165	218,869
2002	731,652	97,990	126,319	115,055	151,158	241,130
2003	745,686	100,066	128,386	118,912	152,202	246,120
2004	757,756	102,956	131,289	119,212	150,801	253,498
2005	797,964	109,496	135,723	121,625	149,657	281,463
2006	873,465	113,158	139,398	128,703	153,283	338,923
2007	977,955	116,646	139,615	136,395	154,026	431,273
2008	935,985	125,590	139,657	137,790	156,892	376,056
2009	809,082	135,681	143,532	138,340	162,635	228,894
2010	822,331	143,880	153,784	143,672	171,986	209,009
2011	915,542	152,426	166,005	144,868	173,129	279,114
2012	929,699	164,989	176,348	143,358	172,605	272,399
2013	910,627	174,236	185,406	143,436	182,407	225,142
2014	937,109	173,009	193,500	150,910	190,253	229,437
2015	966,396	172,582	205,478	158,155	198,676	231,505
2016	1,023,092	178,453	222,809	166,940	208,719	246,171
2017	1,053,855	183,476	233,447	175,005	214,456	247,471
2018	1,077,390	183,586	249,781	180,470	226,629	236,924

#### 肆、2000-2019 年法定教育經費與實際教育經費



年度	前三年歲入淨額 平均值	各級政府總計法定教 育經費支出金額	單位：新台幣千元		教育經費編列與管 理法法定編列比例
			各級政府總計實際教育經費支出金額		
			預算	決算	
2001	1,920,870,386	412,987,133	406,886,849	383,201,633	21.5%
2002	1,971,475,815	423,867,300	423,036,127	398,934,435	
2003	1,919,269,985	412,643,047	424,811,597	408,237,066	
2004	1,847,111,425	397,128,956	441,251,707	417,363,479	
2005	1,877,868,875	403,741,808	457,297,403	432,004,115	
2006	1,888,055,261	405,931,881	469,393,049	441,048,443	
2007	2,031,428,841	436,757,201	476,822,196	454,566,414	
2008	2,107,485,649	453,109,415	481,067,622	455,746,162	
2009	2,213,271,893	475,853,457	532,324,784	511,522,524	
2010	2,217,796,702	476,826,291	516,804,355	499,236,905	
2011	2,196,672,146	472,284,511	537,799,056	511,496,812	
2012	2,153,603,952	463,024,850	548,815,737	531,352,273	
2013	2,178,457,016	490,152,829	553,419,602	529,803,917	22.5%
2014	2,247,644,039	505,719,909	564,144,138	546,231,774	
2015	2,361,670,233	531,375,803	575,286,556	546,231,774	
2016	2,429,217,592	546,573,958	590,263,123	562,051,319	
2017	2,542,925,048	584,872,761	601,520,617	573,401,840	23%
2018	2,620,686,729	602,757,948	609,910,920	586,565,250	
2019	2,702,191,335	621,504,007			

## 伍、國際比較支相關數據



### 一、 公部門教育經費占國內生產毛額比率

	2014年 Year			2015年 Year		
	國小、中等 及中等以上 非高等教育 Primary,secondary, non-tertiary education	高等教育 Tertiary education	各級教育 All levels of education	國小、中等 及中等以上 非高等教育 Primary,secondary, non-tertiary education	高等教育 Tertiary education	各級教育 All levels of education
中華民國 <sup>1</sup> R.O.C.	2.28	0.68	3.92			
2015年 Year				2.22	0.67	3.83
2016年 Year				2.17	0.67	Ⓡ3.82
2017年 Year				2.15	0.67	Ⓡ3.83
2018年 Year						3.83
OECD國家 Countries						
日本 <sup>2</sup> Japan	2.7	0.7	3.4	2.5	0.7	3.1
南韓 Republic of Korea	3.6	1.1	4.6	3.6	0.9	4.5
美國 United States	3.3	1.4	4.6	3.2	1.3	4.6
加拿大 <sup>2</sup> Canada	3.2	1.7	4.9	3.2	1.2	4.4
英國 United Kingdom	4.2	1.3	5.5	3.9	1.3	5.2
法國 France	3.6	1.3	4.8	3.5	1.2	4.8
德國 Germany	2.9	1.3	4.2	2.8	1.2	4.0
義大利 Italy	2.8	0.8	3.6	2.8	0.8	3.6
西班牙 Spain	2.7	1.0	3.7	2.7	1.0	3.7
比利時 Belgium	4.3	1.5	5.8	4.3	1.4	5.7
荷蘭 Netherlands	3.5	1.7	5.2	3.4	1.6	5.0
芬蘭 Finland	4.0	2.0	6.0	4.1	1.9	6.0
澳大利亞 Australia	3.4	1.4	4.8	3.4	1.5	4.9
紐西蘭 New Zealand	4.0	1.6	5.6	3.9	1.6	5.5
OECD國家平均 (Ave.)	3.4	1.3	4.8	3.3	1.2	4.5
其他G20國家 Other G20						
大陸地區 Mainland China	...	...	...	...	...	...
印尼 Indonesia	...	...	...	2.5	0.6	3.1
巴西 Brazil	4.2	1.2	5.4	4.2	1.3	5.5
俄羅斯 Russia	2.0	0.8	2.8	1.8	0.7	2.6

## 二、政府教育經費占政府歲出比率



	2014年 Year			2015年 Year		
	國小、中等 及中等以上 非高等教育 Primary,secondary, y,non-tertiary education	高等教育 Tertiary education	各級教育 All levels of education	國小、中等 及中等以上 非高等教育 Primary,secondary, y,non-tertiary education	高等教育 Tertiary education	各級教育 All levels of education
中華民國 <sup>1</sup> R.O.C.	13.9	4.1	21.3			
2015年 Year				14.1	4.3	21.8
2016年 Year				Ⓔ13.6	4.2	21.5
2017年 Year				13.6	4.2	Ⓔ21.7
2018年 Year						20.6
OECD國家 Countries						
日本 <sup>2</sup> Japan	6.4	1.8	8.2	6.3	1.7	8.0
南韓 Republic of Korea	11.2	3.3	14.5	11.1	2.9	14.0
美國 United States	8.3	3.5	11.8	8.4	3.5	11.9
加拿大 <sup>2</sup> Canada	8.8	4.6	13.4	8.8	3.4	12.1
英國 United Kingdom	9.5	3.0	12.5	9.3	3.2	12.4
法國 France	6.2	2.2	8.4	6.2	2.2	8.4
德國 Germany	6.5	3.0	9.4	6.4	2.8	9.2
義大利 Italy	5.5	1.6	7.1	5.7	1.5	7.2
西班牙 Spain	6.0	2.2	8.2	6.2	2.2	8.4
比利時 Belgium	7.8	2.6	10.4	7.9	2.7	10.6
荷蘭 Netherlands	7.5	3.7	11.2	7.6	3.6	11.2
芬蘭 Finland	7.0	3.4	10.4	7.2	3.3	10.5
澳大利亞 Australia	9.6	3.8	13.4	9.3	4.2	13.5
紐西蘭 New Zealand	13.2	5.4	18.7	13.6	5.5	19.1
OECD國家平均 (Ave.)	8.3	3.1	11.3	8.1	3.0	11.1
其他G20國家 Other G20						
大陸地區 Mainland China	...	...	...	...	...	...
印尼 Indonesia	...	...	...	14.4	3.3	-
巴西 Brazil	12.7	3.5	16.3	13.1	4.2	17.3
俄羅斯 Russia	5.6	2.3	7.9	5.3	2.1	7.5



### 三、平均每生可分攤教育經費

單位：美元 (Unit : US\$)								
	國小	中等教育			中等以上非 高等教育 Post-Sec.	高等教育		
	Primary Edu.	Sec. Edu.	國中 Jr. High Edu.	高級中等 Sr. Sec. Edu.	Non- tertiary Edu.	Tertiary Edu.	專 科 Junior College	大學及以上 University or College and Above
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
中華民國 <sup>1</sup> R.O.C.								
2014年 Year	x(3)	-	⊕10,817	⊕7,655	-	⊕12,199	⊕6,487	⊕12,446
	x(3)	-	(5,291)	(3,745)	-	(5,968)	(3,173)	(6,089)
2015年 Year	x(3)	-	⊕11,163	7,908	-	⊕12,124	⊕6,944	⊕12,338
	x(3)	-	(5,310)	(3,761)	-	(5,767)	(3,303)	(5,869)
2016年 Year	x(3)	-	⊕11,809	8,158	-	⊕12,364	⊕7,013	⊕12,590
	x(3)	-	⊕(5,537)	(3,825)	-	(5,797)	(3,288)	(5,903)
2017年 Year	x(3)	-	12,654	8,785	-	13,302	6,809	13,578
	x(3)	-	(6,122)	(4,250)	-	(6,435)	(3,294)	(6,569)
OECD國家 Countries								
日本 Japan	9,105	11,147	10,562	11,147	x(4,6)	19,289	13,806	20,758
南韓 Republic of Korea	11,047	12,202	11,025	12,202	-	10,109	5,817	11,310
美國 United States	11,727	13,084	12,693	13,084	14,294	30,003	x(6)	x(6)
加拿大 <sup>2</sup> Canada	9,249	12,900	x(1)	12,900	...	...	...	...
英國 United Kingdom	11,630	10,569	10,249	10,569	-	26,320	8,421	27,931
法國 France	7,395	11,747	10,268	11,747	9,286	16,145	14,093	16,805
德國 Germany	8,619	11,791	10,680	11,791	10,736	17,036	10,149	17,036
義大利 Italy	8,426	9,079	9,258	9,079	...	11,257	4,120	11,285
西班牙 Spain	7,320	9,020	8,765	9,020	x(4)	12,605	9,088	13,487
比利時 Belgium	10,211	13,070	12,538	13,070	x(4)	17,320	11,577	17,538
荷蘭 Netherlands	8,478	12,850	12,491	12,850	12,655	19,286	10,543	19,323
芬蘭 Finland	9,305	10,482	14,682	10,482	x(4)	17,591	-	17,591
澳大利亞 Australia	9,546	12,303	12,466	12,303	9,343	20,344	21,290	20,122
紐西蘭 New Zealand	7,849	10,383	9,409	10,383	9,990	15,166	11,494	16,015
OECD國家平均 (Ave.)	8,631	10,010	9,941	10,010	8,927	15,656	11,022	16,518
其他G20國家 Other G20								
大陸地區 Mainland China	...	...	...	...	...	...	...	...
印尼 Indonesia	1,476	1,175	1,200	1,143	x(6)	2,962	x(6)	x(6)
巴西 Brazil	3,762	3,872	3,789	3,986	x(4)	14,261	x(6)	x(6)
俄羅斯 Russia	...	...	...	...	...	8,369	4,249	9,554