

第一章 緒論

第一節 問題敘述

我國自行憲以來，教育經費即受憲法第一六四條之規範與保障，實施以來，對於教育經費之籌措及廣續發展，的確產生實質的貢獻，但長期以來，亦顯示一些缺失與弊端而受到訾議，諸如，教育經費的定義及內涵所指為何，迄無定論，預算的編列及使用有灌水與縮水現象，學者多有所詬病，以及經費運用未達經濟原則，亦是不爭的事實。凡此種種，均顯示教育經費的編列與管理，應從基本面及結構面加以重新思考。

民國八十六年召開第二屆國民大會第二次臨時會第三十三次大會三讀通過「中華民國憲法增修條文」時，凍結憲法第一六四條對於各級政府教育經費預算編列保障，在憲法增修條文第十條第八項增修為「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」，此一重大議決，對未來教育、科學、文化發展帶來相當的衝擊與影響。

國民大會所以作此議決，除前述因素外，尚有下列二點原因，促成凍結此一條文：

其一，三級政府執行教育、科學、文化支出，預算即有差異，以縣市政府而言，歷年來因為國民教育負擔沉重，因此多數縣市都尚能符合憲法之規定，而台灣省政府在民國七十年財政收支劃分法最近一次修訂後，教科文支出亦已超過憲法規定之下限要求，只有中央政府一直未達憲法規定之下限。民國七十八年，適逢政治時機成熟，在立委強烈要求中央政府預算之編列不應違憲下，七十九會計年度中央政府的教科文始超過憲法規定百分之十五的下限。

中央政府在當年達到憲法規定之下限之後，雖已符合憲法規定，但同時也面對幾個問題。首先，在計算教科文預算時有「灌水」之嫌疑，其作法是將中央政府教育部以外的各部會下之經費，按其「政事別」的劃分方式編入教科文預算的支出，以達到憲法的規定，然而此種分類方法可能引發教科文經費內涵之詮釋問題，而且往後各年此爭議一直存在。其次，中央政府為了規避憲法所稱之「總預算」（大法官

77 號、231 號解釋文)，乃將重大工程建設以「特別預算」方式編列，使教科文預算數額不致成長太快，此種作法亦引起立委的指責。其三，三級政府間重複計算經費亦是一項問題，近年來地方政府對補助款的依賴日益加深，省市平衡基金之用途備受矚目。省市平衡基金係編列在中央主計處項目下，編列在省府預算中以補助省府自有財源之不足，而統籌補助縣市政府辦理國民教育亦為其用途之一，但因為係採編列在縣市政府預算的方式，又為不限用途之一般補助，故往往遭到地方政府的挪用，而又因為以預期方式編列，使補助款納入下級政府收入款項，造成重複計算三次的情形，也形成另一種灌水問題。由以上憲法一六四條的執行產生的種種問題看來，各級政府的教育經費雖然都符合憲法所規定最低標準，但所顯現的問題頗受爭議，實有待釐清。

其二，八十六年修改憲法第一六四條的背景，除上述問題外，提出修憲提案者更指出：一、目前全世界只有巴西、巴拿馬、葡萄牙等少數國家和我國憲法有保障教科文經費下限的條文，西方多數國家多以教育施政理念來爭取公共預算的支持；二、教育部門在教科文經費下限的保護傘下，依法獲得固定比例的教育經費預算，但其使用績效卻有待檢討；三、廢除保障條文並不一定會使教育相關經費減少，教育部門可以以施政計畫、經費使用績效，爭取合理的預算，這三個理由支持廢除憲法對教科文預算的保障。而且「只要有好的計畫，取消教科文的保障後仍然可以爭取到更多經費」（中國時報，民 86，第 41 版）。同時，主管全國預算的行政院主計處亦認為：「教育部門由於教科文預算有憲法下限規定的明文保護，所以每年大多都是先有錢，再去找計畫做，只是把錢想辦法花掉，在保障之下並沒有提出很精緻的計畫，無法保障施政計畫的精良，因而形成浪費，對其他必需提出很精緻計畫才有機會爭取到錢的部門，是較不公平的」，同時亦再三強調：「教育工作要辦得好，必須要有好的施政計畫，只要計畫好，行政院一定會優先支持教育預算」。

自國民大會通過憲法增修條文以來，教育界人士及教改團體對於未來如何確保教育經費能夠持續穩定成長，相當關注，雖有政府行政首長口頭保證教育預算一定不會較往年減少，但在政府施政計畫中，教育卻非當務之急，關心教育者則有教育經費會再度灌水或縮減預算之疑慮。故民間教改團體及民意代表，乃呼籲應再以法令規範教育經費，有提出以國民生產毛額(GNP)定合理比例者，有提出訂定教育經費國庫負擔法者、以及修改預算法者，凡此種種，均在力圖確保教育預算能在政府公

共支出中維持一定的合理比例。其次，在精省之後原先由台灣省政府所負擔的百分之二十五教科文經費應如何調整、以及在中央及地方政府之間各級學校教育之間應如何重建籌措與分配新秩序等問題，應宜早作規劃。

教育部有鑒於此，乃於民國八十七年委託學術界針對教育經費應否以法律規範，若以法律規範應如何規範為宜，作學理性之探討，際此期間，民國八十八年適逢立法院三讀通過教育基本法，依該法第五條第二項之規定，「教育經費之編列應予保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」，為教育經費立法保障取得法源根據。於此，教育部所委託之專案小組乃提出「教育經費收支基準法」供教育部參考，教育部根據此法，另聘請學者專家及政府有關機關代表組成專案小組以學者所提之「教育經費收支基準法」為版本，逕經修正向行政院提出「教育經費籌措與保障法」與立法院民意代表所提出之版本共同審議，於八十九年十一月二十八日經立法院三讀通過「教育經費編列與管理法」，教育經費的編列方式由凍結憲法一六四條條文到立法保障，歷經三載，終於獲致積極性的正面回應。

綜觀「教育經費編列與管理法」訂法的特點有三(參見附錄一)：

- 一、改變教育經費編列機制。依憲法第一六四條規定，「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障」。此一編列方式是從「供給」而來支應教育的需求，然是否能夠因應教育發展所需，則無從評估。本法的研訂，改變過去教育經費編列機制，是從教育基本需求估算教育經費編列的基準(見該法第十條)。
- 二、改變教育經費分配機制。過去各級學校教育經費分配，多由主管教育機關按各校所提預算，權衡施政理念及各校需求分配預算，即由主管單位裁量其預算增減，此一分配機制，不符合公開、公正、公平原則。本法規範教育部設置分配審議委員會，以合議制分配教育經費及其補助款項(見該法第十一條)。
- 三、改變財務監督機制。過去對公立學校經費使用績效及其財務運作狀況，監督機制未臻理想而遭到訾議。本法規範公、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，送請該主管教育行政機關公告之，如有違反規定或其他法令者，中央主管教育行政機關，得視情節輕重，停止公、私立學校之特定教育補助一年至三年(見該法第十五條)。

如前文所述，「教育經費編列與管理法」通過後，基於對教育經費編列機制作重大改變，根據該法第九條之規範，行政院應設置教育經費基準委員會，研訂教育經費計算基準(第十條)，教育部為未雨綢繆，乃於民國八十九年四月正式委請本專案小組，對教育經費計算基準先行試算，並提出可供行政單位參考之模式，據以作為研訂教育經費計算基準之參考。

第二節 研究目的

本研究基於以上所述，預期達到下列研究目的：

- 一、探討教育經費計算基準之合理性及可行性為何。
- 二、探討教育經費基本需求之內涵為何。
- 三、探討教育經費基本需求能否配合財政負擔能力及因應教育發展所需。
- 四、對各級教育經費之基本需求加以試算，並據以建立試算之模式。

第三節 研究步驟與方法

壹、研究步驟

為建立教育經費基本需求模式，本研究按學校教育類別分三組進行研究，分別為國民教育基本需求試算，由國立高雄師範大學陳麗珠教授負責、高級中等教育基本需求試算，由國立暨南大學張鈿富教授及淡江大學吳政達教授負責、高等教育基本需求試算，由國立中正大學王如哲教授及台北市立師範學院王保進教授負責。三組研究共同步驟如下：

(一)文獻探討：搜集分析世界主要先進國家及國內有關學者教育經費基本需求相關