

第二章 各級政府教育經費分析與檢討

5-32

我國的行政系統分成中央、省、與縣市三級，教育行政系統既依附於行政系統之中，也分成三級，分別辦理高等、高級中等、與國民教育。但是由於各級政府的財政狀況各異，以致使各級教育的教育經費支用並不相同，因而招來許多批評與責難。本章首先介紹我國的教育財政系統及其運作情形，其次，針對有關的文獻與資料，分析各級政府教育經費的差異及其產生的問題，期能對我國各級政府間的教育財政問題有一番深入的探討。

第一節 我國教育財政系統及其運作

5-9

嚴格說來，我國教育財政系統並不是一個獨立的體系，只是整個公共財政系統的一部分，因此教育財政系統的運作與整個公共財政系統的運作方式是完全一致的。欲了解我國的教育財政系統就必須由全國的公共財政體系來著手。

我國現行政治體系分成三級政府，即中央、省(直轄市)、與縣市政府三級見圖 2-1。三級政府財政收支之分配乃依循「財政收支劃分法」之規定來運作，其中在收入部分又以稅課收入為主要的財源。稅課劃分為國稅、省及直轄市稅與縣(市)稅三種，各級政府各有其獨立稅源，並依照稅收分成統籌分配的辦法，分配稅課收入。例如在稅收分成方面，國稅中的遺產與贈與稅，在省規定百分之十歸中央，百分之十歸省，百分之八十歸縣政府；在統籌分配方面，即各縣市稅收中若干部份交給省政府，再由省政府統籌分配給各縣市。以上所述為各級政府稅收的劃分方式，此外，在全國賦稅收入中，尚包括公賣利益收入，其中百分之六十五繳國庫，百分之三十五由省庫使用(蓋浙生 民 77)。

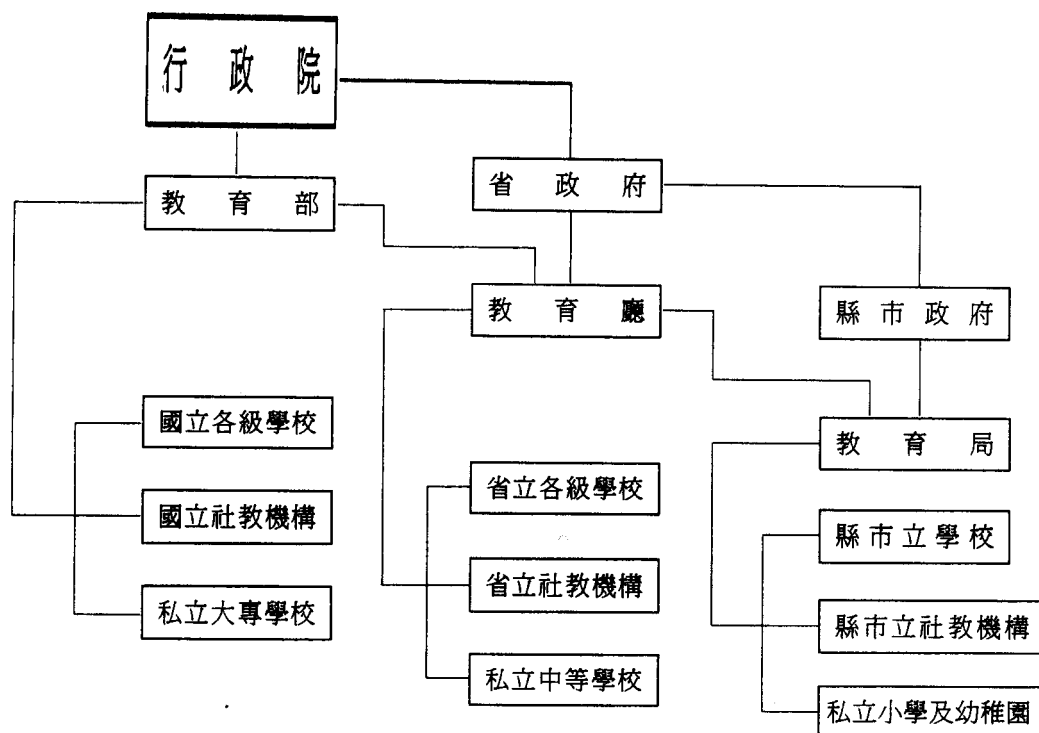


圖 2-1 我國教育行政系統

依據財政收支劃分法之規定（民七十年修正公佈），國稅包括有
 所得稅（營利事業所得稅，綜合所得稅）、遺產及贈與稅、關稅、貨
 物稅、證券交易稅、礦區稅等，過去關稅佔國稅中最大部分比率，近
 年來所得稅已取代關稅，成為最重要的國稅收入，也是全國最大宗的
 稅收。省及直轄市稅則包括營業稅、印花稅、使用牌照稅與特產稅等，
 其中以營業稅與使用牌照稅為課徵主題。縣市稅包括土地稅、房屋稅、
 契稅、屠宰稅、娛樂稅與特別稅課等，其中以土地稅（包括田賦、地
 價稅、土地增值稅）為主要稅源（陳麗珠 民 81）。

若是進一步檢討三級政府之財源，可以發現隨著經濟的成長，中
 央政府分得的國稅（如所得稅等）彈性最大，依稅收性質而言，多偏
 重於直接稅（取自所得及財富的稅），地方政府（省及縣市）分得的
 稅收則偏重於間接稅（取自財貨或勞務在市場交易的量及價值），不
 若國稅的普遍性及穩定性。所以三級政府中，以縣市稅課收入最為貧
 瘠。本來中央政府負責全國的政權行使，握有最多資源自屬正當；但
 是對照於各級政府的支出負擔時（例如有部分縣市其教育預算已佔其

總預算的百分之五十以上時，致嚴重影響到其他政事的推展），資源分配的公平性就成為各界關心的話題了。

第二節 各級政府教育經費成長情形之分析

7-11

自民國五十年台灣省政府教育廳依照部頒「發展初級中等教育方案」，推行「省辦高中、高職，縣市專辦初中」計畫，明確劃分省、縣市教育職責（瞿立鶴 民 74：115）。民國五十七年起，頒布「九年國民教育實施條例」，明定我國國民教育分為二階段，前六年為國民小學，後三年為國民中學，自此已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為原則，並負擔其教育經費。因此，由各級學校教育成長情形，公私立教育投資占國民生產毛額比率，政府教科文經費占政府歲出比例，及各級教育經費結構等四方面，可大略看出各級政府教育經費之成長情形。

一、各級學校、學校數與經費成長情形

表 2-1 至表 2-3 為近六年來全國各級學校校數、學生數與經費成長情形。由表中得知：

(一)、就學校數成長率而言，以大學院校校數成長率最高(78.57%)；而高級中學、高級職業學校、國民中小學及幼稚園成長率則相當穩定（在 7%以下），僅有專科學校呈現負成長（其原因是 13 所專科改制為學院）。此項數據顯示：近年來政府為提高高等教育人口之比率及降低大學聯招的壓力，所以大量增設國立大學院校及開放私立大學之申請。根據統計，高中畢業生升學率正由七十八年的 34.35%，提高至八十二年的 43.94%（教育資料文摘 82 年 7 月）。由於高中職學校並未相對成長，因此此種現象將使升學壓力移至國中階段，使國中升高中的升學率降低，如 82 年度台北市公立高中之錄取率僅 25.61%（教育資料文摘 82 年 10 月），而使國中生面臨更大之升學壓力，因為只要考上高中，便有 44%之機會上大學，因此國中生

便一窩蜂住高中擠。

(二)、就學生人數成長率而言，以大學院校成長率最高(53.59%)，其次為專科學校(42.67%)，此與政府開放大學之設立有密切相關，而國民小學及幼稚園學生則呈現負成長，顯示出台灣地區人口出生率已漸有降低之趨勢。

(三)、就經費成長率而言，各級學校教育經費近年內均呈現「高成長率」之現象，大學院校、國民中小學及幼稚園均成長一倍以上，即使扣除通貨膨脹的因素，經費成長情形仍相當可觀，顯示出近年來政府投資於各級學校教育經費均逐年增加，由政府對教育事業的經費投入來看，我國對百年樹人的教育事業，可謂相當重視。

表2-1 我國各級學校學校數成長情形：75-81學年度

單位：校

學校 校數 學年度	學校 類型	幼稚園	國民 小學	國民 中學	高級 中學	高級職 業學校	專科 學校	大學 院校
75		2396	2486	676	175	204	77	28
76		2518	2472	679	171	209	68	39
77		2548	2478	683	168	212	70	39
78		2556	2484	691	168	214	75	41
79		2505	2487	700	170	216	75	46
80		2495	2495	706	177	212	73	50
81		2420	2509	709	186	211	74	50
75-81 變動 百分比		100%	0.93%	4.88%	6.29%	3.43%	-3.90%	78.57%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

表2-2 我國各級學校學生數成長情形：75-81學年度

單位：人

學校 人數 學年度	幼稚園	國民 小學	國民 中學	高級 中學	高級職 業學校	專科 學校	大學 校
75	238,428	2,364,438	1,052,993	200,599	437,924	244,482	198,166
76	250,179	2,400,614	1,053,923	206,019	447,328	256,610	208,054
77	248,498	2,407,166	1,088,890	208,994	444,232	271,710	224,820
78	242,785	2,384,801	1,125,238	204,457	438,140	293,204	241,860
79	237,285	2,354,113	1,160,180	209,010	449,111	315,169	261,454
80	235,099	2,293,444	1,176,402	218,061	475,852	332,127	280,249
81	231,124	2,200,968	1,179,028	229,876	500,721	348,803	304,359
75-81 變動 百分比	-3.06%	-6.91%	11.97%	14.59%	14.34%	42.67%	53.59%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

表2-3 我國各級學校經費成長情形：75-80學年度

單位：千元

學校 金額 學年度	幼稚園	國民 小學	國民 中學	高級 中學	高級職 業學校	專科 學校	大學 校
75	4,587,548	32,547,269	22,492,115	10,286,918	14,056,154	12,918,439	23,638,140
76	5,259,330	39,428,781	24,160,086	11,241,398	15,645,885	11,702,993	31,471,197
77	6,669,603	49,320,053	29,101,058	13,449,864	17,916,766	14,609,076	32,877,730
78	7,200,801	58,667,674	35,351,462	17,794,700	23,767,580	18,433,507	40,064,663
79	8,254,640	74,443,147	42,912,317	22,881,032	29,148,539	20,505,220	51,537,383
80	9,842,893	85,645,217	50,383,039	22,134,433	25,295,560	25,038,503	59,028,940
75-80 變動 百分比	114.56%	163.14%	124.00%	115.17%	79.96%	93.82%	149.72%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

備註：82學年度資料尚未統計完成。

二、公私立教育投資占國民生產毛額比率情形

表 2-4 為近六年來我國公私立教育投資占國民生產毛額比率變動之情形。由表中得知，近六年來全國教育投資隨國民生產毛額之增加而逐年提高，如 75 年度時教育支出占國民生產毛額 4.73%，80 年度則增至 6.96%。而依據教育部轉錄國際聯教組織 1990 年資料，先進國家教育總經費約占其國民生產毛額比率 6% 至 7%，可見我國教育投資在 78 學年度以前並未達到先進國家之標準，致整體教育經費不足，分配於基礎教育階段的國民教育經費尤其有限，以致國教品質向來為人所批評。在 78 學年度以後，由於政府財政收支政策丕變，公共支出大幅增加，六年國建計劃等公共投資政策帶動的公共支出成長，又在憲法一六四條規定「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，……」的牽動下，使得中央政府教科文支出急劇增加，教育經費占國民生產毛額的比率因此提高。其次，就公私立教育支出比較而言，公立教育支出遠高於私立教育支出。

表2-4 我國公私立教育投資佔國民生產毛額比率：75-80學年度

金額 比率 學年度	項目 教育支出 總額(千元)	教育支出 佔GNP%	公立教育 支出(千元)	%	私立教育 支出(千元)	%
75	148,047,536	4.73	119,030,192	80.40	29,017,344	19.60
76	168,382,593	4.92	135,970,263	80.75	32,412,330	19.25
77	200,549,624	5.34	163,094,485	81.32	37,455,139	18.68
78	245,279,765	5.90	202,364,354	82.50	42,915,411	17.50
79	300,965,051	6.63	247,488,080	82.23	53,476,971	17.77
80	353,285,584	6.96	290,019,588	82.09	63,265,996	17.91
75-80SY 變動 百分比	138.63%	47.15%	143.65%	2.10%	118.03%	-8.62%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

三、政府教育科學文化經費占政府歲出比率

表 2-5 為近六年來政府教育科學文化經費占政府歲出比率變動之情形，由表中得知，教育支出總金額占政府總歲出比率，在 75 學年度為 16.54%，以後逐年增加，至民國 81 年達 18.43%，七年內約成長了 11.43%；教育支出總金額平均對每國民支出，在 75 年度為 6,101 元，至 78 年度首度超過 10,000 元，至 80 年度為 14,075 元，六年來約成長了 130.70%。與其他重要國家比較，依據聯合國教科文組織之統計，在 1970 年，主要國家政府教育經費支出占其政府歲出總額之百分比，法國為 18.7%，南韓為 21.4%，日本為 20.4%，美國為 18%，而我國至 81 學年度占 18.43% 已經逐漸趕上各國的水準。

表2-5我國公共教育經費支出佔政府歲出比率：75-81學年度

學年度	項目 金額 比率	教育支出總金額 (千元)	前項占政府 總歲出%	平均對每國民 支出(元)
75		119,030,192	16.54	6101
76		135,970,263	17.27	6893
77		163,094,485	17.39	8173
78		202,364,354	17.47	10040
79		247,488,080	17.77	12131
80		290,019,588	17.86	14075
81		332,463,417	18.43	—
75-81SY 變動 百分比		179.31%	11.43%	130.70%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

備註：1. 81學年度資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計。

2. 81學年度平均對每國民支出尙未統計。

第三節 教育經費佔各級政府支出總額比例之分析

12-16

我國憲法第 164 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。」根據此條文規定，我國各級政府再分配各個政務部門的經費時，對於教育經費乃必須特別加以保障。

一、各級政府教育經費支出情形

表 2-6 為近年來各級政府教育經費支出情形。由表中可知，各級政府教育經費支出在 75 至 81 學年度之間成長已經接近三倍，成長幅度相當鉅大。

其次，比較各級政府教育經費支出之成長，以中央政府的成長幅度最為顯著，次為台灣省政府、各縣市政府。如果深入探討中央政府成長快速之原因，可能是因為朝野爭取回歸憲法 164 條之保障，而且近年來政府同時進行多項重大工程建設，公共支出快速膨脹，其中又以中央政府支出為主，中央教育經費在憲法的保障之下，因而水漲船高。至於台灣省與各縣市政府也因為中央政府教育經費增加，各種專案補助相繼推動，其教育經費成長幅度亦頗可觀。

面對教育經費近年來的快速成長，經費分配的公平，以及使用的效率就更為重要。教育界反映，由於經費成長並沒有伴隨會計法規的修訂，使得經費的支用在僵化的會計法規之下時有浪費的情事產生，例如因為缺乏妥善規劃，購置的器材往往不能物盡其用，或是提早報銷，造成消化預算的浪費。

表2-6 我國各級政府教育經費支出成長情形：75-81學年度 單位：(千元)

金額 學 年度	政府別	總計	中央政府	台 灣 省 政 府	台 北 市 政 府	高 雄 市 政 府	各 縣 市 政 府	其 他
75		119,030,192	27,854,305	23,673,372	16,452,987	6,205,927	43,673,008	1,170,593
76		135,970,264	34,272,214	26,110,679	18,348,097	6,211,209	49,803,722	1,224,343
77		163,094,485	39,960,440	31,933,656	20,686,219	7,911,266	61,209,159	1,393,745
78		202,364,354	54,249,313	45,672,768	21,476,550	9,243,916	69,954,825	1,766,982
79		247,488,080	64,633,516	53,671,736	26,753,195	11,242,053	89,508,966	1,678,614
80		290,019,588	82,408,968	63,120,146	29,226,998	13,029,258	100,186,381	2,047,837
81		332,463,417	96,985,639	69,502,765	32,072,318	14,495,019	116,962,000	2,445,676
75-81 變動 百分比		179.31%	248.19%	193.59%	94.93%	133.57%	167.81%	108.93%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計。

二、各級政府教育經費佔其歲出比率

雖然憲法早在民國三十五年已經制訂，但是由於受限於過去國內的國防、政治、與經濟情況，我國的教育科學文化支出佔各級政府的歲出比率，並不盡符合憲法規定。

表2-7為75到81學年度，中央政府教育科學文化支出，以及教育經費支出佔中央政府歲出預算之比率。由表中可知，在七十八學年度以前，中央政府的教科文支出占中央政府的比率並不符合憲法的規定，直到七十八年度以後才符合，而且七年之間的成長幅度亦達到20.27%；其次，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百分之十以下，然而在過去的七年之間的成長幅度並不遜於教科文總數，甚至有超越之勢。

中央政府支出的教科文支出於近四年來雖已符合憲法的規定，但是經費的驟然膨脹也帶來若干爭議：首先，教育經費膨脹，但教育成

效不一定相對成長；再者，經費的急遽成長使得業務相對增加，行政機關因為準備不及，造成經費不是缺乏完善規劃，草率支用，就是執行無法於年度內完成，只好申請跨年度保留。

相較於中央政府而言，各級地方政府的教科文支出比率早就符合憲法的規定。表 2-8 顯示台灣省政府教科文支出、教育經費支出占其歲出比率，以達憲法規定；與前表有所不同的是，教育經費占教科文支出的比重已較中央政府增加。

表2-7 中央政府教育科學文化經費佔政府歲出比率：75 - 81學年度

單位：%

比率 學年度	項目	中央教科文支出 占中央總歲出%	中央教育經費支出 占中央總歲出%
75		12.58	6.43
76		13.03	7.33
77		13.69	7.12
78		15.19	7.97
79		14.93	7.81
80		15.31	8.40
81		15.13	9.06
75-81SY 變動 百分比		20.27%	40.90%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

表2-8 台灣省政府教育科學文化經費佔政府歲出比率：75 - 81學年度

單位：%

比率 學年度	項目	省教科文支出 占省總歲出%	省教育經費支出 占省總歲出%
75		26.51	25.51
76		26.59	25.65
77		27.95	26.67
78		26.95	23.96
79		27.17	24.24
80		28.47	25.52
81		27.81	24.78
75-81SY 變動 百分比		4.90%	-2.86%

資料來源：台灣省政府教育廳（民76-82）中華民國七十五至八十一學年度台灣省教育統計年報。

表 2-9 為 75-81 學年度各級政府公共教育經費支出占其歲出比率。由表中可知，雖然教育經費占政府總歲出比率過去七年來成長了 11.43%，但是各級政府教育經費占其歲出比率成長幅度不一，台北、高雄市甚且出現小幅度負成長，鄉鎮的負成長幅度最大；最大的成長幅度仍在於中央政府，台灣省、各縣市的成長幅度並不大，由此可以推論我國教育經費仍以中央政府為最主要的分配主體，這種情況對於我國各級教育的發展所造成的長遠影響，乃是值得考慮的問題。

表2-9 我國各級政府公共教育經費支出占其歲出比率：75-81學年度

單位：%

比率 學年度	總計	中央 政 府	台 灣 省 政 府	台 北 市 政 府	高 雄 市 政 府	各 縣 市 政 府	各 鄉 鎮	金 門 祖 馬
75	16.54	6.43	26.51	27.89	32.64	47.35	2.77	35.55
76	17.27	7.33	26.59	28.72	29.77	48.27	2.38	33.87
77	17.39	7.12	27.95	29.53	32.52	48.42	2.27	33.60
78	17.47	7.97	26.95	26.85	28.34	46.96	2.57	34.75
79	17.77	7.81	27.17	26.85	31.21	48.61	2.22	32.97
80	17.86	8.40	28.47	26.36	32.45	48.22	2.14	36.98
81	18.43	9.06	27.81	26.43	31.67	48.15	2.21	35.33
75-81SY 變動 百分比	11.43%	40.90%	4.90%	-5.23%	-2.97%	1.69%	-20.22%	-0.62%

資料來源：教育部（民82） 中華民國教育統計指標。

三、各級政府教育經費結構分析

表 2-10 為 75-81 學年度各級政府教育經費結構分析。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，約占百分之三十五，其次為中央政府，再次為台灣省政府。檢視過去七年間各級政府成長比率，增減幅度不一。值得注意的是，各個地方政府除了台灣省之外，都呈現負成長，而中央政府卻是呈現逐年成長，可見近年來中央政府在教育經費的分配面扮演的角色逐漸加重。

表2-10 我國教育經費按各級政府別結構分析：75-81學年度

單位：%

金額 學年度	項目	總計	中央 政府	台 灣 省 政 府	台 北 市 政 府	高 雄 市 政 府	各 縣 市 政 府	各 鄉 鎮	金 門 馬 祖
75		100.00	23.40	19.89	13.82	5.21	36.69	0.59	0.39
76		100.00	25.21	19.20	13.49	4.57	36.63	0.56	0.34
77		100.00	24.50	19.58	12.68	4.85	37.53	0.56	0.30
78		100.00	26.81	22.57	10.61	4.57	34.57	0.57	0.30
79		100.00	26.12	21.69	10.81	4.54	36.17	0.41	0.26
80		100.00	28.41	21.76	10.08	4.49	34.54	0.44	0.27
81		100.00	29.17	20.91	9.65	4.36	35.18	0.47	0.26
75-81SY 變動 百分比			24.66%	5.13%	-30.17%	-16.31%	-4.12%	-20.34%	-33.33%

資料來源：教育部（民82）中華民國教育統計指標。

第四節 各級政府教育經費結構分析

一、各級政府教育科學文化支出之分配情形分析

以下擬就各級政府的教育經費的分配結構分析，以檢討過去七年之間我國的教育經費變動情形。

表2-11為75至81學年度之間，中央政府教育經費在其主管的各級教育的分配情形。由表中可知，在表列的過去七年當中，中央政府的教育經費在分配各級教育的比例上，有相當顯著的變動。比較各級教育經費的變動百分比，擴張最為迅速的是國民教育的成長率698.85%（由占中央教育經費3.48%，擴張至占27.8%），一般行政、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。但是我們必須同時對照中央政府的教育經費總數，在同時期增加了248.19%，因此負成長的高等教育等

項雖然占中央經費的比重減少，但是其實際金額還是增加的。

其次，在上表中最引人注意的是中央支出的國民教育經費的快速成長，由數字中可以看出中央政府對國民教育的權責在近年來有逐漸加重的趨勢。國民教育既為「一國之民都必須接受的教育」，本不應因為地域差異而有教育品質的落差，由地位超然的中央政府負擔國民教育的財政，可以消除地域差異，使全國教育的素質符合水平公平，應是相當理想的配置；然而過去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，教育人事費為基礎教育的最大開支，向來由中央政府以「省市平衡基金」的方式補助縣市政府支應國民教育人事費，但是並未建立完善制度。近年來教育部已針對此種缺失，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，期能建立制度於短期內消弭以往累積的地域差異問題。

表2-11 中央政府教育經費支出之分配情形：75-81學年度

經費項目 學年度	大學教育 %	專科教育 %	高中 級等 教育 %	高職教育 %	國民教育 %	社會教育 %	一般行政 %	其他 (特教、 國文、 教) %	教育經費 總額 (千元)
75	60.71	12.92	2.16	2.92	3.48	7.78	2.91	7.12	27,854,305
76	63.90	10.48	1.51	1.94	4.83	11.89	2.51	2.94	34,272,214
77	57.26	11.45	2.45	2.10	9.40	10.78	2.51	4.05	39,960,440
78	51.18	11.68	2.32	2.55	15.18	10.92	2.43	6.29	54,249,313
79	51.36	9.72	2.44	1.98	16.17	12.40	4.33	1.60	64,633,516
80	49.45	10.29	2.17	1.69	18.91	10.00	4.69	2.8	82,408,968
81	44.46	9.67	2.15	1.24	27.80	7.99	3.71	2.98	96,985,639
75-81SY 變動 百分比	-26.77%	-25.15%	-0.46%	-57.53%	698.8%	2.70%	27.49%	-58.15%	248.19%

資料來源：教育部統計處提供

表 2-12 為 75 至 81 學年度，台灣省教育科學文化支出在其主管之

各種教育部門之分配情形。由表中可知，臺灣省的教科文支出中，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。如果比較過去七年之間的成長情形，教科文支出總數與教育經費支出的絕對數額都有顯著成長；至於各種教育支出項目所占百分比之比較，則可發現，過去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，可見省政府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2-12 臺灣省教育科學文化支出之分配情形：75 - 81學年度

金額 % 學 年度	項目 教科文 支出 (千元)	教育 支出 (千元)	教育支 出佔教 科文%	教育廳 占教科 文%	省立師 院專科 %	省立 高中%	省立 高職%	省立 附小%	省立特 殊學校 %	其他 %
75	23,673,372	22,787,302	96.26	46.28	8.61	16.36	21.95	1.31	2.21	3.28
76	26,110,679	25,190,138	96.47	44.49	7.60	15.13	21.00	1.26	2.2	8.32
77	31,933,656	30,471,823	95.42	45.81	6.90	13.92	19.52	1.70	2.22	9.93
78	45,672,768	40,597,784	88.89	38.30	4.68	13.13	18.04	0.76	0.86	23.91
79	53,671,736	47,880,852	89.21	27.49	3.15	11.24	16.39	0.51	0.99	29.45
80	63,120,146	56,578,277	89.64	32.40	—	13.45	19.46	—	1.04	33.67
81	69,502,763	61,920,460	89.09	27.97	—	13.08	17.28	—	1.15	40.52
75-81SY 變動 百分比	193.59%	171.73%	-7.45%	-39.56%	—	-20.05%	-21.28%	—	-47.96%	1135.37%

說明：「其他」包括訓練機關，如中教研習會、國家研習會、調整公務人員待遇及公務人員退休撫恤及各項補助費支出。

資料來源：臺灣省政府教育廳（民75-82）臺灣省教育統計年報。

表 2-13 為 75 至 81 學年度，台北市教育科學文化支出在其主管的各種教育部門之間的分配情形。由表中可知，台北市的教科文支出中，仍然以國小與國中的支出最多，這也是因為都會地區人口稠密、學生人數眾多所致；其次，一般行政、高中與高職的支出也是占有相當比

重。如果比較各個教育經費支出項目占教科文支出總數百分比在過去七年之間的消長情形，一般行政的比率降低，社會教育、國小與國中都有明顯成長；而高中增，高職減的情形也反映了高級中等教育階段普通與職業教育比重的政策改變結果。

表 2-14 為 75 至 81 學年度，高雄市教育科學文化支出在其主管的各種教育部門之間的分配情形。由表中可知，高雄市的教科文支出中，國小與國中的教育經費支出仍然是最多的，這也是因為都會地區人口稠密、學生人數多所致，而且因為高雄市的財政不如台北市寬裕，國民教育經費占總教育支出的比重較北市為高，自然會使其他各種支出相對減少；其次，一般行政、高中、高職、與社會教育都是重要的支出項目。再者，如果比較在過去七年之間各個項目所占百分比的消長情形，國民教育、高級中學、與社會教育都有成長，而一般行政、高職教育減少，可見台北與高雄二市的教育經費分配的變動模式相當類似。

表2-13 台北市教育科學文化經費分配情形：75 - 81學年度

單位：%

金額 百分比 學 年度	項目 總數 (千元)	一般 行政	國小	國中	高中	高職	專科	大學	社教	其他
75	16,452,987	16.84	30.58	25.09	6.52	9.93	2.42	—	6.49	2.13
76	18,348,097	16.63	33.35	24.87	5.44	7.25	0.49	1.15	8.98	1.84
77	20,686,219	21.93	31.05	23.92	5.77	5.75	0.39	1.05	7.58	1.71
78	21,476,550	10.30	34.04	28.67	7.20	6.80	0.48	1.26	7.80	2.38
79	26,753,195	10.77	35.00	26.74	8.15	6.88	1.31	—	8.11	1.70
80	29,226,998	6.89	35.91	28.69	8.34	6.54	2.03	—	9.48	1.23
81	32,072,318	5.08	35.83	29.33	9.00	6.45	2.18	—	8.67	1.66
75-81SY 變動 百分比	194.93%	-69.83%	17.17%	16.90%	38.04%	-35.05%	-9.92%	—	33.59%	-22.07%

資料來源：教育部統計處提供。

說明：「其他」包括市立幼稚園、市立特殊學校等。

表2-14 高雄市教育科學文化經費分配情形：75-81學年度

單位：%

金額 百分比 學年度	項目 總數 (千元)	一般 行政	國小	國中	高中	高職	幼稚 教育	社教	其他
75	6,205,927	16.47	38.61	25.90	5.76	8.31	0.80	4.48	0.38
76	6,211,209	8.57	41.70	26.67	5.85	11.99	0.89	4.76	0.37
77	7,911,266	3.93	42.69	28.42	6.12	10.60	0.11	5.80	2.33
78	9,243,916	7.02	40.51	29.22	6.50	8.64	0.90	6.72	0.49
79	11,242,053	4.60	39.31	28.81	6.36	8.84	0.20	11.27	0.61
80	13,029,258	2.68	42.64	30.09	6.43	7.29	0.21	7.47	3.19
81	14,495,019	6.16	41.00	30.36	7.05	7.92	0.32	6.29	0.90
75-81SY 變動 百分比	133.57%	-62.60%	6.19%	17.22%	22.40%	-4.69%	-60.00%	40.40%	136.84%

資料來源：教育部統計處提供。

說明：「其他」包括市立特殊學校及公教人員退休撫恤支出。

表 2-15 為 75 至 81 學年度，台灣省各縣市教育科學文化支出在其主管的各種教育部門之間的分配情形。由表中可知，各縣市政府的教科文支出主要以支應國民教育經費支出為主，約占百分之八十左右，公務人員退休撫恤以及調整待遇次之。其次，比較過去七年之間各個經費項目占教科文支出百分比之消長情形，可見國民教育經費在上級政府專案補助充實硬體設備之後，所占比重略降，而調整待遇與退休撫恤的百分比則因為目前上級政府補助人事費的政策不明朗，仍由縣市政府支應，因而略呈成長。總括而言，過去七年之間的縣市教育經費結構隨著國教經費的百分比下降，而有改善的趨勢。

表2-15台灣省各縣市教育科學文化支出之分配情形：75 - 81學年度 單位：千元

金額 比率 學 年度	項目 教科文 支出(千元)	國中占 支出%	國小占 支出%	社會教育 占支出%	調整待遇 占支出%	其他占 支出%
75	43,673,008	34.23	53.43	1.20	2.61	8.53
76	49,803,722	31.28	49.93	1.23	7.07	10.49
77	61,209,159	30.82	49.73	1.43	5.81	12.21
78	69,954,824	32.25	49.87	1.20	6.78	12.91
79	89,508,966	30.66	47.11	1.11	7.81	13.31
80	100,186,381	32.11	45.31	0.89	5.93	15.76
81	116,925,245	30.06	45.20	1.18	5.71	17.85
75-81SY 變動 百分比	167.73%	-12.18%	-15.40%	-1.67%	118.77%	109.26%

說明：1. 部分縣市將「調整待遇」預算分別併計中等、初等、社會教育經費項內，不單獨編列。
2. 其他包括縣市政府退休撫恤補助。

二、各級政府教育經費經常與資本支出分析

所謂經常費用(current expenditures)指教育的成本中，花費於消耗性物品與勞務的經費，而資本支出(capital expenditures)指花費於教學所需的資本購置與維修費用(Psacharpolos 1988)。經常費用中又以人事費用支出為主，由於人事費用為固定開支，與學生享有的教學品質高低並沒有直接關係，因此，經常費用如果占總成本的比率太高，表示資本投資不足，教學品質可能會受影響。

表2-16為75至81學年度中，中央政府教育經費支出，經常支出與資本支出的比較分析。由表中可以看出，過去的七年之中，教育經費總數的增加，使得經常支出與資本支出的數額都有成長，但是比較

兩者的相對百分比，則可見資本門占總支出的比率增加較經常支出多，可見近年來中央政府的教育經費支出，已經逐漸由經常門移轉到資本門，換句話說，資本投資的比重已經逐漸增加。造成這種現象的原因，除了近年來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，對於縣市辦理國民教育新增的大量專案補助以購置資本設備，也是資本門增加的主因。但是資本門經費的增加是否一定會使教育的品質提昇呢？這種現象的結果可以有兩種解釋：在原來經費缺乏的情況下，增加資本投資可以提高教學效果，使教育品質提昇；但是如果增加資本投資過於迅速，則可能造成購置的設備、設施未必為目前所急需，因而使設備閒置，造成浪費。

相較於中央政府的經費支出，台灣省政府的教育支出中經常門與資本門的比率的變動情形就不如中央政府的迅速。表 2-17 中，同時期內台灣省政府的教育經費的經常與資本支出的比率，除了在七十七與七十八年之間，因為實施專案補助而有稍許的變動之外，經常、資本門的比率都維持相當穩定的狀態。

表2-16 中央政府教育經費之經常門、資本門比較：75-81學年度

金額 學年度	項目 千元 %	教育經費總數	經常門		資本門	
		數額 (千元)	數額 (千元)	%	數額 (千元)	%
75		27,854,305	16,743,628	60.11	11,110,677	39.89
76		34,272,214	23,877,671	69.67	10,394,543	30.33
77		39,960,440	18,310,879	45.82	21,649,561	54.18
78		54,249,313	22,920,045	42.25	31,329,268	57.75
79		64,633,516	30,047,592	46.49	34,585,924	53.51
80		82,408,968	39,833,609	48.34	42,575,359	51.66
81		96,985,639	44,667,213	46.06	52,318,426	53.94
75-81SY 變動百分比		248.19%	166.77%		370.88%	

資料來源：教育部統計處提供。

表2-17 台灣省教育科學文化支出經常門、資本門及其比率：75 - 81學年度

金額 比率 學 年度	項目	教育科學文化 支出總數	經常門		資本門	
		金額(千元)	金額(千元)	%	金額(千元)	%
75		23,673,372	18,600,555	78.57	5,072,817	21.43
76		26,110,679	20,689,445	79.24	5,421,234	20.76
77		31,933,656	22,496,508	70.45	9,437,148	29.55
78		45,672,768	34,506,547	75.55	11,166,221	24.45
79		53,671,736	42,581,880	79.34	11,089,856	20.66
80		63,120,146	49,110,335	77.80	14,009,791	22.20
81		69,502,763	54,216,760	78.01	15,286,003	21.99
75-81SY 變動百 分比		193.59%	191.48%		201.33%	

資料來源：台灣省政府教育廳(民82)中華民國八十一年度台灣省教育統計年報。

台北、高雄市 75 至 81 學年度教育經費中的經常門與資本門的分配情形於表 2-18 與 2-19。台北、高雄市由於都為大都市，人口密集的都會型態早已形成，想要增設新校或擴展校地、新建大樓並不容易，因此在過去七年之間教育經費中的資本門項目總數雖然有所增加（其中高雄市又比台北市增加數額大），但是資本門占教育經費的百分比數分別呈現負成長 50%與 30%；相反地，經常門經費占總經費數額的百分比就逐年增加，也反映出學校經費正逐漸寬裕。

表 2-20 為各縣市政府教科文支出經常門、資本門比較。由表中可知，過去七年之間教科文支出（其中以教育經費為主）金額有顯著的成長，但是在於經常門、資本門的分配卻沒有太大變動，經常門都維持在 85%上下，以支付國民教育人事費及消耗性開支；資本門大致維持在 15%左右，至於國民教育不足的硬體建設，則留待中央及省政府的專案補助。

比較中央、省、北高二市、及各縣市政府教育經費中的經常門、

資本門支出，可以歸納下列數個現象：(一)愈是上級政府的資本門比率愈高，經常門比率愈低。因此中央政府的資本門比率在各級政府中最高，各縣市政府的經常門比率在各級政府中最高。(二)過去七年之間，經常門、資本門分配比率的變動，以台灣省與各縣市政府變動較少。(三)過去七年之間，中央政府的資本門占教育經費總數之比率成長快速；而台北、高雄市政府經常門占教育經費總數比率成長較多。

表2-18 台北市教育經費之經常門、資本門比較：75-81學年度

金額 千元 %	教育經費總數		經 常 門		資 本 門	
	數額 (千元)	數額 (千元)	%	數額 (千元)	%	
75	16,452,987	10,765,227	65.43	5,687,760	34.57	
76	18,348,097	12,290,701	66.99	6,057,396	33.01	
77	20,686,219	13,447,857	65.01	7,238,361	34.99	
78	21,476,550	16,718,633	77.85	4,757,917	22.15	
79	26,753,195	20,885,679	78.07	5,867,516	21.93	
80	29,226,998	23,670,619	80.99	5,556,379	19.01	
81	32,072,318	26,537,009	82.74	5,535,309	17.26	
75-81SY 變動 百分比	94.93%	146.51%		-2.68%		

資料來源：教育部統計處提供。

表2-19 高雄市教育經費之經常門、資本門比較：75-81學年度

金額 千元 學年度	項目	教育經費總數		經常門		資本門	
		數額(千元)		數額(千元)	%	數額(千元)	%
75		6,205,927		4,166,728	67.14	2,039,199	32.86
76		6,211,209		4,390,781	70.69	1,820,428	29.31
77		7,911,266		5,750,714	72.69	2,160,552	27.31
78		9,243,916		7,019,168	75.93	2,224,748	24.07
79		11,242,053		8,390,195	74.63	2,851,858	25.37
80		13,029,258		10,030,690	76.99	2,998,568	23.01
81		14,495,019		11,202,647	77.29	3,292,372	22.71
75-81SY 變動 百分比		133.57%		168.86%		61.45%	

資料來源：教育部統計處提供。

表2-20 各縣市政府教育科學文化支出之經常門、資本門比較：75-81學年度

金額 千元 學年度	項目	教育科學文化支出總數		經常門		資本門	
		數額(千元)		金額	%	金額	%
75		43,673,008		37,976,934	86.96	5,696,074	13.04
76		49,803,722		43,351,137	86.87	6,452,585	13.13
77		61,209,159		49,845,500	81.43	11,363,659	18.57
78		69,954,824		58,088,704	83.04	11,866,120	16.96
79		89,508,966		73,833,866	82.49	15,675,100	17.51
80		100,186,381		86,573,704	86.41	13,612,677	13.59
81		116,925,245		99,661,700	85.24	17,263,545	14.76
75-81SY 變動 百分比		167.73%		162.43%		203.08%	

資料來源：台灣省政府教育廳(民82)中華民國八十一年台灣省教育統計年報。

第五節 中央對地方教育經費補助款之檢討

26-32

由上節的討論中，我們可知我國最近幾年來的教育經費不但在三級政府中所占的比重逐漸提高，教育經費的絕對數額也有顯著的成長，結果不但造成各級學校教育投資的增加，學生單位成本提高，其次，由於三級政府的財力狀況不同，經費成長不一，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。

一、現行補助政策之檢討

所謂補助款係上級政府對下級政府的現金補助。補助款實施的理由可歸納如下：解決垂直的財政不平衡問題，改善水平的財政不平衡現象、矯正地區間公共財的外部利益、維持各地區最基本的生活水準、總體經濟層面的考慮、提昇地方支出效率與節約成本、及宣示上級政府的政策方向等。但是補助款制度同時帶來的缺失，則包括：下級政府自治權易受干擾、養成下級政府的依賴心理、以及造成地方事業的偏向發展等。

我國目前之補助制度包括(1)中央政府對台灣省政府及台北市、高雄市政府之補助；(2)台灣省政府對各縣市政府之補助；(3)各縣政府對其鄉鎮之補助。我國政府間補助款的給予，則主要為一般補助，特定補助及對等配合補助三種。國內財政學者多數針對前二類補助制度進行研究，其中尤以台灣省對各縣市補助制度之研究為多，蓋因我國地方自治乃以縣為單位，且地方財政問題主要環繞在縣市政府。

學者認為現行補助款制度，存有若干缺失，例如補助款制度缺乏專責機構，各單位補助標準不一，導致重覆補助的浪費；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，而且現行辦法又缺乏激勵地方自籌財源之效果；又如補助款撥給時機不當，擾亂縣市年度施政計畫；最後，補助之後，很少監督考核，難免有資金浪費情事

(黃瑞春 民 74：203；劉泰英 民 70：40-43)。

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。我國中央主管教育機關為教育部，其對下屬業務的補助，一部分是補助台灣省及北、高二直轄市；另一部分則直接補助各縣市。其中以台灣省補助最多；北、高兩市則金額不定；至於各縣市的補助則有極大差距，時多時少，時有時無（林華德 民 78：10-11）。

省政府對各縣市之教育補助，則有省財政廳的國民教育經費補助，以及省政府主管教育機關—教育廳的發展與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補助。前者乃省為均衡縣市國民教育發展，於民國七十年對國民教育經費訂定標準予以補助：國民教育經費超過縣市總預算 40% 的部分，由省依計算標準提撥支應，嗣後，又於民國七十二年修訂標準：以各縣市稅課收入佔國民中小學人事費的比例作為計算基礎予以補助。其後，省財政廳又規定自 77 年度起凍結省補助款，使日後各縣市的補助數額與 77 年度時完全相同（賴明怡 民 80：135-137）。以上省財政廳之國民教育經費補助，不限定支出的用途，亦不要求地方的配合款，屬於限定教育功能的一般補助。

省教育廳對各縣市之補助則屬特定補助，由中央及省依據特定項目的支出，補助一定的比例，某些項目並要求各縣市籌措配合款才予以補助。在發展與改進國民教育計畫補助方面，有民國 66 至 70 年度的五年計畫，以硬體建設為主；72-77 年度的六年計畫，繼續辦理五年計畫未完成的硬體工程，並增列多項軟體建設措施；78-81 年度的發展與改進國民教育第二期計畫，期平衡城鄉發展，促進教育設施均等。經費方面，中央辦理的部分由中央全額補助，地方自行辦理的部分原則上係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，省政府特自 79 年度起將提高員額編制之第一年經費予以全額補助，以減輕縣市財政負擔（賴明怡 民 80：118-128）。

在充實偏遠地區教育設施提高教育水準計畫方面：自七十五年度

起實施，每期三年，迄今已施行兩期，主要目的在促進城鄉教育的均衡發展；計畫經費完全由省負擔，既無中央補助，亦未要求地方配合，並於八十一年度起更名為「促進城鄉教育均衡發展計畫」，將非偏遠地區教育資源及設施貧乏的學校亦併入補助（賴明怡 民80：131）。

二、中央政府對下級政府之補助

表 2-21 為教育部補助非主管之各級教育的補助款數額。由表中可知，教育部近來在教育財政方面實扮演主導者的角色，因此無論是在國民教育、高中教育，或是職業教育與科學教育，中央對各級教育之補助是相當可觀的。

承前文所述，目前各級教育中，存在財政問題最嚴重者厥為縣市辦理的國民教育，因此補助款制度中，也以對縣市辦理國民教育之補助款最為重要。表 2-22 為 76 至 82 學年度，教育部補助縣市辦理國民教育的硬體建設部分，其補助公式係依據各縣市人事費、學校數、班級數占全省總額之百分比而來。由表中可知，在過去七年之間，中央補助縣市國民教育經費成長相當快速，76 至 82 學年度總金額之變動百分比竟高達 1600%，占教育部預算之比重亦提高許多。由此數字中固然可以歸納出政府近年來對地方基礎教育的重視，但是由另一方面而言，是否也反映了縣市財政太過依賴上級政府補助，而依賴心理是否亦因補助款方式不恰當而引起，值得吾人深思。

表 2-23 為 78 至 82 學年度台灣省補助縣市國民教育經費，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，因此一般相信省市平衡基金主要用在支付國民教育的人事經費。由表中可以看出該筆款項亦節節升高，可見健全國民教育財政的工作實已刻不容緩。

除了以上二筆補助款，另有多項由中央與省主導推動的專案補助，其中以發展與改進國民教育第二期計畫最為重要。

表2-21 教育部補助各級教育數額：80-81學年度

單位：千元

金額 學年度	國民教育	高中教育	職業教育	科學教育
80	14,947,491	862,000	716,000	67,000
81	26,191,610	399,685	637,020	820,665

資料來源：教育部統計處提供。

表2-22 教育部補助縣市國民教育經費一覽表：76-82學年度

單位：億元、%

數額 學年度	金額	占主管預算%
76	16	4.60%
77	45	11.20%
78	102	18.90%
79	125	19.35%
80	168	20.30%
81	262	27.01%
82	272	27.72%
76-82SY 變動 百分比	1600%	502.61%

資料來源：教育部國教司（民82）
國民教育工作報告。

表2-23 台灣省政府教育廳補助縣市國民教育經費一覽表：78-82學年度

單位：億元

數額 學年度	金額
78	68.5
79	74.8
80	90
81	94
82	95.38

資料來源：省政府教育廳第四科提供。

教育部「發展與改進國民教育第二期計劃」，按中央與地方財力，分別劃分所有分支計劃予以補助，其中中央補助的計劃項目有：

1. 修改建國民中小學現代化廁所。
2. 充實偏遠地區國民中小學教育設施。
3. 補助身心殘障學齡兒童入學。
4. 消除國民小學二部制教學。

5. 增改建國民中小學普通教室。

6. 維護國民中小學學童安全與加強衛生保健。

7. 充實國民中小學圖書館（室）。

8. 充實國民中小學專科教室。

9. 發展軟體計劃：其中包括：

(1) 加強國民中小學生活及道德教育。

(2) 加強辦理國民中小學自強育樂營。

(3) 改進國民中小學教學方法。

(4) 設計製作國民中小學教學資料。

(5) 加強辦理國民中小學特殊教育。

(6) 推展國民中小學親職教育。

(7) 加強國民中小學環境教育。

(8) 加強國民中小學教育研究發展。

另外，地方應行辦理的計劃項目有：

1. 解決國民中小學教師退休問題計劃。

2. 逐年提高國民中小學教職員工員額編制計劃。

3. 增改建國民中小學運動場計劃。

4. 改善國民中小學排水、填土、護坡工程計劃。

5. 更新國民中小學課桌椅計劃。

以上3. 4. 5. 項係由省縣市政府對等編列經費辦理。

表 2-24 為「發展與改進國民教育第二期計劃」中央補助項目經費一覽表，表中顯示補助經費年年增加，合計整個計劃的實施，共投入 33,100,855,000 元，其間各項目計劃隨重點之不同有些差異。從其高達 312.06% 的成長比率來看，顯見國民教育漸受到中央政府的極力重視。

表2-24 「發展與改進國民教育第二期計劃」中央補助項目經費一覽表：
77 - 80學年度 單位：千元

金額 項目 學年度	合計	修改建國民中小學現代化廁所計劃	充實偏遠地區國民中小學教育設施計劃	輔助身心殘障學齡兒童入學計劃	消除國民小學二部制計劃	增改建國民中小學普通教室計劃	維護國民中小學兒童安全與加強衛生保健計劃	充實國民中小學圖書館(室)計劃	充實國民中小學專科教室計劃	專案重大硬體建設或行政作業
77	3,124,189	469,382	409,348	279,402	136,294	682,602	296,449	260,758	582,340	7,614
78	7,494,606	686,898	228,086	409,886	2,523,486	1,420,430	394,155	445,390	1,081,340	294,935
79	9,608,590	501,092	250,104	493,732	—	2,368,742	1,279,563	603,310	3,042,048	69,999
80	12,873,470	—	—	—	—	4,383,600.8	1,343,107.2	2,304,098	4,832,565	10,000
各學年度合計	33,100,855									

資料來源：台灣省政府教育廳（民81）：發展與改進國民教育第二期計劃八十一年度考評簡報資料。

表 2-25 為「發展與改進國民教育二期計劃」省政府教育廳補助項目經費一覽表，其中補助經費呈現高低起伏現象，合計整個計劃的實施，共投入 9,345,195,000 元，其間因各項目計劃的執行年限不同而各有差異。從其成長百分比看來，僅能維持水準以上的補助數額。

表2-25 「發展與改進國民教育第二期計劃」台灣省政府教育廳補助項目
經費一覽表：77-82學年度

單位：千元

學年度	金額	項目	經費一覽表			
			合計	解決國民中小學教職員工員額編制計劃	逐年提高國民中小學教職員工員額編制計劃	增改建國民中小學運動場計劃，改善國民中小學排水、填土、護坡工程計劃，更新國民中小學課桌椅計劃
77	1,147,950		912,000	235,950		
78	1,338,480		919,800	418,680		
79	2,564,509		828,000	618,960	1,117,549	
80	2,059,158		357,000	570,210	1,131,948	
81	1,117,549		—	—	1,117,549	
82	1,117,549		—	—	1,117,549	
各學年度合計	9,345,195		3,016,800	1,843,800	4,484,595	

說明：增改建國民中小學運動場計劃，改善國民中小學排水、填土、護坡工程計劃，更新國民中小學課桌椅計劃為省縣市對等編列經費。

資料來源：台灣省政府教育廳（民81）：發展與改進國民教育第二期計劃八十一年度考評簡報資料。