

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. 輔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。