

教育經費法定下限之探討

政府預算之編製，須以財務管理為基礎，確保政府財政之健全；亦應依據施政計畫，並配合政經環境及人口結構改變作適度調整。現行教育經費法定下限之保障，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 3 年度決算歲入淨額平均值之 22.5%，雖彰顯我國對教育發展需求之重視，但卻無法使預算資源依整體施政需要作最妥適安排，影響政府財政健全目標之達成。本文整理教育經費法定下限之沿革、施行以來預算編列情形、面臨問題，並提出檢討建議。

吳月萍、吳銘修（行政院主計總處公務預算處專門委員、視察）

壹、前言

百年大計，教育為本。自古以來，執政者多把教育放在首位。我國於 89 年 12 月制定教育經費編列與管理法，其中第 3 條規定，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 3 年度決算歲入淨額平均值之 21.5%，100 年 12 月公布修正為 22.5%。中央政府教育經費應編列數由 91 年

度 1,922 億元，增至 104 年度 2,488 億元，增加 566 億元，如加計依規定不計入法定下限之教職員薪資課稅配套、內政部與原青年輔導委員會移撥經費等 110 億元，則增加 676 億元。茲因各項教育與社會福利等依法律義務支出逐年攀升，占中央政府總預算歲出之比率由 97 年度 63.9%，增至 104 年度 69.7%，造成歲出結構僵化，致使各機關基本運作需求等經

費，須採強力緊縮原則編列，所占比率由 97 年度 23.1%，降至 104 年度 15.9%。本文整理教育經費法定下限之沿革、施行以來預算編列情形、面臨問題，並提出檢討建議。

貳、教育經費保障概述

一、法定保障沿革

（一）憲法第 164 條

教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額 15%，在省不得少於其預算總額 25%，在市縣不得少於其預算總額 35%，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。

(二) 86 年增訂憲法增修條文
第 10 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 164 條規定之限制。

(三) 88 年制定教育基本法

第 5 條規定，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。

(四) 89 年 12 月 13 日制定教育經費編列與管理法

1. 第 3 條第 2 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 3 年度決算歲入淨額平均值之 21.5%。

2. 上開法定下限 21.5%，較教育部提案版本 21%，增加 0.5 個百分點，約增 100 億元；又如與立法當

年度全國教育經費比較，則可增加約 200 億元以上。

(五) 100 年 12 月 28 日公布修正教育經費編列與管理法

為配合 12 年國民基本教育 103 年實施及實施前之推動工作，需有充足之教育財源，以保障政策穩定執行，100 年 12 月 28 日公布修正上開規定，將教育經費法定下限提高至 22.5%，並自 101 年 1 月 1 日施行。

二、教育經費定義

(一) 教育經費編列與管理法
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。

(二) 教育經費定義範圍

89 年立法當時雖有立法

委員提案將其他行政機關所編列用於教育支出之經費計算在內，惟未被採納，爰現行中央得計入教育經費法定下限範圍部分，僅限於教育部及所屬教育機構、公立學校用於教育之經費，至原住民族委員會等其他行政機關所編列之教育經費未能納入計算。又鑒於退休撫卹支出係教育用人成本之一，爰教育經費法定下限估算基礎將其納入計算範圍。

(三) 目前中央政府之教育經費包括一般教育補助款及教育部主管之教育支出、退休撫卹支出。

三、不計入教育經費法定下限 22.5% 項目

(一) 教育經費編列與管理法
第 3 條之 1

中央政府就公、私立幼稚園、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 2 項 22.5% 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。

論述》預算·決算

(二) 立法院審議教育經費編列與管理法所作附帶決議，因應行政院組織調整，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，以及因應幼兒教育及照顧法

之審查通過，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 3 條第 2 項 22.5% 算定之金額。

參、預算編列情形

教育經費法定下限之規定自 91 年度實施以來，行政院核定之各級政府教育經費應編數額，由 91 年度 4,243 億元，增加至 104 年度 5,315 億元（表 1），實際編列數（含課稅配套措施經費等）至 103 年度可達 5,585 億元（下頁表 2）；另校務基金自籌經費由 91 年度 332 億元，增加至 103 年度 680 億元。整體而言，我國公部門及私部門教育經費支出合計數，已由 91 年度 6,148 億元，增加至 103 年度 8,383 億元。

表 1 91 至 104 年度行政院核定各級政府教育經費應編數額情形表

單位：億元；%

年度	中央政府應編列數 (A)	地方政府應編列數 (B)	全國教育經費 (C) = (A) + (B)	前 3 年度決算歲入淨額平均值 (D)	全國教育經費占前 3 年度決算歲入淨額平均值比率 (%) (C) / (D)
91	1,922	2,321	4,243	19,715	21.52
92	1,931	2,196	4,127	19,193	21.50
93	2,009	2,184	4,193	18,471	22.70
94	2,029	2,192	4,221	18,443	22.89
95	2,062	2,202	4,264	18,692	22.81
96	2,081	2,283	4,364	19,735	22.11
97	2,077	2,403	4,480	20,831	21.51
98	2,238	2,456	4,694	21,742	21.59
99	2,282	2,486	4,768	22,178	21.50
100	2,324	2,503	4,827	21,966	21.97
101	2,368	2,527	4,895	21,536	22.73
102	2,365	2,565	4,930	21,784	22.63
103	2,406	2,659	5,065	22,476	22.54
104	2,488	2,827	5,315	23,616	22.51

資料來源：教育部。

肆、面臨問題與建議

一、預算應依據施政計畫，並配合政經環境及國家發展需要調整，以固定比率保障之規定，造成歲出結構僵化，可運用之資源相對不足

(一) 預算法第 32 條規定，依計畫編列預算，故政府預算編列應以計畫為基礎，在計畫經過完整、縝密評估及審查後，就符合施政目標與具可行性、效益性之計畫及其

經費需求，在政府財務可負擔範圍內編列預算辦理。

(二) 每年政府透過計畫與預算之審查程序，將有限資源作最有效及合理配置，並隨著不同時期國

內外政經環境、人口結構等改變及國家發展需要，調整年度施政重點及預算分配，以符合零基預算之精神。倘特定政事支出無具體計畫，或計畫尚未詳實評估、審查，即以固定比率保障，除產生資源排擠與運用僵化外，亦造成各方要求其他政事支出援引比照，嚴重影響政府施政彈性。

(三) 近年依法律義務支出逐年攀升，中央各機關基本運作需求等經費必須採強力緊縮原則編列，例如：101 年度其他基本需求負成長 5%、人事費負成長 1%；102 年度其他基本需求負成長 10%、人事費負成長 1%；103 年度其他基本需求負成長 8%；104 年度其他基本需求負成長 10%，未來已難有大幅縮減空間。在採行各

表 2 91 至 103 年度教育經費支出情形

單位：億元

年度	合計 (1) + (2) + (3)	公部門預算數		私部門 (3)	政府經費 決算數
		政府經費 (1)	自籌經費 (2)		
91	6,148	4,230	332	1,586	3,989
92	6,327	4,248	384	1,695	4,082
93	6,580	4,413	415	1,752	4,174
94	6,839	4,573	461	1,805	4,320
95	7,022	4,694	474	1,854	4,410
96	7,108	4,768	503	1,837	4,546
97	7,308	4,811	533	1,964	4,557
98	7,783	5,323	623	1,837	5,115
99	7,653	5,168	675	1,810	4,992
100	7,845	5,378	658	1,809	5,115
101	8,179	5,488	730	1,961	5,314
102	8,326	5,534	684	2,108	5,298
103	8,383	5,585	680	2,118	

說明：1. 政府經費含動支第二預備金、追加預算及特別預算，以及課稅配套措施經費等。

2. 91 年度政府經費預算數較行政院核定應編列數額少，主要係因立法院於審議預算案時刪減所致。

資料來源：教育部。

論述》預算·決算

項開源節流措施之下，中央政府 104 年度歲入歲出差短仍有 1,579 億元，而為符合教育經費法定下限 22.5 % 之規定，簡單來講，政府歲入進帳 100 元，就要用在教育經費 22.5 元，實不利於政府財政健全目標之達成。

- (四) 建議未來檢討修正教育經費編列與管理法，增列各級政府教育經費最低編列數具酌調彈性之可行性，以及檢討教育經費定義範圍與被排除不計入之項目等計算基準合理性。地方政府常反映財源不足，不願意增加教育經費應編列數之情形，仍宜由其多方開源、積極創造收入，又以往依國民教育法所徵收之教育捐，或許適當時機可以再次提出研議，以挹注教育經費所需。

二、立法院朝野各政黨委員經常提案要求修法提高教育經費法定下限

- (一) 103 年 9 月 29 日立法院對行政院院長所提 104 年度中央政府總預算案編製經過報告進行質詢時，立法委員以依教育部統計處 103 年度教育統計資料，98 至 101 年度教育經費決算比率分別為 23.11 %、22.51 %、23.29 % 及 24.43 %，102 年度預算比率亦達 25 %，遠高於法定下限 22.5 %，要求修法調高 1 個百分點。
- (二) 實際上，教育部統計資料計算基礎包含中央與地方動支第二預備金、追加預算及特別預算，以及課稅配套措施經費等不計入或屬籌編年度預算事後發生之項目，

故無法據以調高法定下限 1 個百分點。

- (三) 如三讀通過調高法定下限 1 個百分點，一年約增加 236 億元，若加計隨景氣好轉而自然成長數額 232 億元，則約增加 468 億元，在尚無確切財源之情況下，將嚴重排擠其他重要政事之推動，實不宜推動。

三、因應少子女化趨勢，教育支出須作必要之調整

- (一) 由於教育經費法定下限係以前 3 年度決算歲入淨額平均值為計算基準，98 年全球金融海嘯過後，政府歲入隨國內景氣好轉而增加，且 101 年起軍教薪資恢復課稅，各級政府歲入淨額呈現擴增，教育經費數額隨之提高。
- (二) 相對地，由於少子女化趨勢，103 學年我國各

級學校（含幼兒園）學生總人數降至 472.9 萬人，為 70 學年開始統計以來新低，較 93 學年減少 64.3 萬人或 12%，較 102 學年減少 13 萬人或 2.7%。

（三）在少子女化趨勢導致學生人數逐年下降，每位學生平均所獲配之教育資源可望持續增加，而教育經費仍持續擴張情形下，教育經費運用效益更顯重要。錢要花在刀口上，建議教育部應本零基預算精神，配合少子女化情形，進行教育經費系統性全面調整與因應，例如：檢討現行 55 歲自願退休加發一次退休金之規定，避免增加非必要之福利待遇及員額，硬體建設之擴充須考量總學生人數趨勢，以及衡酌各級教育經費配置比重之妥適性等。

四、依教育部統計資料顯示，我國教育經費與國際比較，屬適中水準

（一）我國公私部門合計之教育經費 103 年度達 8,383 億元，近 6 年占 GDP 比率介於 5.2% 至 6.0% 間；與 OECD 主要國家比較，2011 年我國教育經費占 GDP 比率為 5.5%，高於德國、日本之 5.1%，另南韓、美國公私部門教育經費占 GDP 比率為 7.6% 及 6.9%，雖高於我國之 5.5%，惟其賦稅負擔率分別為 18.4% 及 18.5%，卻遠高於我國之 12.3%。

（二）2011 年我國政府教育經費占政府歲出 20.6%，高於 OECD 平均值 12.9%，較日本之 9.1%、南韓之 16.5%、美國之 13.6%、加拿

大之 13.3% 及英國之 12.2% 均為高。

（三）綜上，我國教育經費規模不僅適切合理，且顯示出政府對教育工作之重視，爰並無教育經費偏低之現象。

伍、結語

預算應依據施政計畫，並配合政經環境及人口結構改變作適度調整，以符合零基預算精神，若以固定比率保障，將產生資源排擠及運用僵化。教育經費法定下限之規定，雖彰顯我國對教育發展需求之重視，但卻無法使預算資源依整體施政需要作最妥適安排，影響政府財政健全目標之達成，在少子女化浪潮加劇之情形下，教育經費運用效益更顯重要，希冀未來法制能有所突破，以達財政健全與教育發展兼籌並顧。❖