



改善經費僵化進而活絡資源效能－以高雄市國小經常門支出為例

政府職能日益擴張，惟當前財政稅收成長不易，其所需經費在開源有限情況下，除藉由節流方式尋求解決外，亦或可透過提高有限資源的效能，達成政府施政目標或預定效果。茲以高雄市國小經常門支出為例，來探求其經費結構僵化問題進而尋求改善方式以達資源效能最大化。

蔡汝偉（高雄市湖內區文賢國民小學會計室主任）

壹、前言

附屬單位預算執行要點第 4 點，政事基金應在法律或政府指定之財源範圍內，妥善規劃整體財務資源，加強財務控管，並設法提升資源之使用效率，以達成基金之設置目的及年度施政目標。另內部審核處理準則第 27 條，各機關會計

人員審核各類業務之成果，應衡量各類施政或工作計畫收支與成本負擔情形；注意有無按月、按季或按期作績效評估、效益評量或成本效益分析，如發現問題或效能過低，有無及時採取必要之改善措施。基此，在當前財政稅收成長不易，政府職能日益擴張，其所需經費在開源有限情況下，除

藉由節流方式尋求解決外，亦或可透過提高有限資源的效能，達成政府施政目標或預定效果。我國教育經費長期以來受到法律保障，近十年來也有所成長，惟時常仍有教育界人士責難經費不足，茲以高雄市國小經常門支出為例，來探求教育經費結構究竟發生何種問題。

貳、現況分析

一、人事費高達 96%

依高雄市政府教育局 107 年度國小概算，全市國小經常門經費為 180 億 4,483 萬元，其中人事費為 174 億 303 萬元（佔總額 96.44%），保全費及公共關係費等共同性費用為 1 億 8,026 萬元（佔總額 1%），教育局下授學校委託辦理事項費用為 1 億 868 萬元（佔總額 0.6%），其他費用為 3 億 5,286 萬元（佔總額 1.96%）。由上可知，每 100 元預算就有 96 元是準備用來支應人事費，能支應學校水電費、電話費、設備維護... 等校務運作所需經費僅有 2 元，因此教育人士批評業務費不足原因在此。

二、班級數持續降低

自 83 年公布師資培育法，開放教師多元培育管道後，導致流浪教師問題，再者少子化日趨嚴重，因此政府採取提升國小教師員額編制，且每班學

生人數降至 29 人方式，欲同時解決流浪教師及少子化問題。但高雄市班級數未因小班政策而有所改善，在最近十個學年度內減少 1,346 個班級，與 97 學年度比較，減幅達 20%，另學校數量也未因少子化減少反卻逆勢增加（表 1）。一所學校班級數多寡決定著教師員額與兼任行政人員的人數，班級數愈少，教師員額與兼任行政人員就愈少，進而影響教師兼任行政工作的意願。

三、國小數量高達 242 所

高雄縣市合併前，原市國小計 88 所，原縣國小計 153 所，合併後 241 所皆未調整，且在 103 學年度增設一所新學校，讓國小數量高達 242 所，穩居全國之冠。經統計 106 學年度各校班級數分布情形，六班以下有 57 所、七班至十二班有 39 所、十三班至二十四班有 67 所、二十五班以上有 79 所。十二班以下學校計有 96 所，

表 1 高雄市 97 至 106 學年度學校數及班級數

單位：所、班		
學年度	學校數	班級數
97	240	6,624
98	241	6,470
99	241	6,365
100	241	6,264
101	241	6,080
102	241	5,859
103	242	5,714
104	242	5,554
105	242	5,393
106	242	5,278

資料來源：教育部統計處教育統計查詢網。

論述》預算·決算

此類小規模學校愈多，易使整體資源分散，無法達到規模經濟，造成不必要的浪費，例如

每所學校編列的預算書、會計報告、決算書，不論該校班級數多寡需繳交的份數皆一樣，

再者，六班學校不足節數為 52 節（表 2），十二班學校不足節數為 73 節（表 3），較 2 間同為六班學校不足節數的合計數少 31 節。

表 2 高雄市六班學校不足節數

單位：節、班			
編制 9 位老師	每週節數	班級數	總節數
低年級	23	2	46
中年級	29	2	58
高年級	32	2	64
合計		6	168
減：導師可上節數	16	6	96
剩餘節數			72
減：其他 3 位可上節數	$2*3+1*14$		20
不足剩餘節數			52

資料來源：作者自行整理。

表 3 高雄市十二班學校不足節數

單位：節、班			
編制 19 位老師	每週節數	班級數	總節數
低年級	23	4	92
中年級	29	4	116
高年級	32	4	128
合計		12	336
減：導師可上節數	16	12	192
剩餘節數			144
減：其他 7 位可上節數	$3*3+3*14+1*20$		71
不足剩餘節數			73

資料來源：作者自行整理。

參、組織探討

機關組織規模演進肇始於需處理事務而成立部門，隨著事務內容複雜化或時空變遷等種種緣由，擴大組織規模，後來因為整體大環境不利因素，致組織規模精簡。學校亦應如此，一所學校成立後，隨人口增加而有「分校」成立，最後獨立成為另一所新學校，但受到少子化或人口移出等原因，致使學生人數下降，此時就要考量廢校或改回分校等方案以爲因應，否則將造成資源使用效能過低問題，茲就該二個方案分析其成效。

一、廢校

按照高雄市政府教育局 107 年度國小概算，班級數在 12 班以下學校，經常門預算規

模介於 2,000 萬元至 5,000 萬元之間，取其中間值為 3,500 萬元，目前有 96 所小規模學校，若採行廢校方式，一學年將有 33 億 6,000 萬元經費先行騰出，考量廢校要安置原有教師，因此以一定比例 10% 計算，尚有 3 億 3,600 萬元經費可供運用。另外，閒置校舍可供政府推行其他政策所需用地，例如長照中心，亦或由民間團體租用，開發成爲一個具有特色的休閒娛樂遊憩場所，如此一來，不僅可達閒置校舍活化目的，而且每年也可獲得租金收入挹注。

二、分校

根據高雄市立國民小學教職員工員額設置標準表，六班以下設二處（室）二組，七班至十二班者，設三處（室）及三組，另三十班以下者置幹事一人，而各行政人員一年人事費分別爲校長 160 萬元，教師兼主任 9 萬元¹，教師兼組長 8 萬元，幹事 108 萬元（表 4）。

若小規模學校改爲分校，行政人員將保留主任一人，其餘處室組行政人員將予裁撤。換言之，六班以下有校長 1 位、主任 1 位、組長 2 位與幹事 1 位，共計 5 位裁撤，人事經費將有 1 億 6,701 萬元可供運用（表

5），至於七班至十二班有校長 1 位、主任 2 位、組長 3 位與幹事 1 位，共計 7 位裁撤，人事經費將有 1 億 2,090 萬元可供運用（下頁表 6），兩者經費合計 2 億 8,791 萬元。

表 4 高雄市 107 年度國民小學各行政人員一年人事費

單位：元							
人員	月薪	月數(月)	年薪	公保費	退撫金	健保費	人事費合計
校長	90,945	15.5	1,409,648	34,356	93,360	58,416	1,595,780
教師兼主任 ^{註1}	5,300	15.5	82,150	-	-	4,692	86,842
教師兼組長 ^{註1}	5,300	14.5	76,850	-	-	1,932	78,782
幹事 ^{註2}	62,640	15	939,600	27,732	75,384	40,464	1,083,180
合計	164,185		2,508,248	62,088	168,744	105,504	2,844,584

註 1：教師兼主任或組長在改爲分校時，僅是免除主管職務回歸教職，故本表計算其月薪僅列主管加給；公保、退撫是以本俸為計算基礎，故無異動；健保是以其兼任與未兼任行政人員之差額計算全年度金額。

註 2：幹事以薦七功六且不兼任組長計算。

資料來源：作者自行整理。

表 5 高雄市六班以下裁撤行政人員可獲經費

單位：萬元					
人員	全年人事費	人數(人)	小計	總校數(所)	可獲經費
校長	160	1	160		
教師兼主任	9	1	9		
教師兼組長	8	2	16		
幹事	108	1	108		
合計	285	5	293	57	16,701

資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算

表 6 高雄市七至十二班裁撤行政人員可獲經費

單位：萬元					
人員	全年人事費	人數(人)	小計	總校數(所)	可獲經費
校長	160	1	160		
教師兼主任	9	2	18		
教師兼組長	8	3	24		
幹事	108	1	108		
合計	285	7	310	39	12,090

資料來源：作者自行整理。

肆、問題與建議

一、問題綜整

(一) 經費僵化－資源效能不彰

高雄市學生人數在最近十個學年度內減少 6 萬 6,235 人，與 97 學年度 19 萬 724 人相比，減幅達 34.73%，而教職員人數減少 1,169 人，與 97 學年度 1 萬 1,548 人比較，減幅僅為 10.12%，在面對當前財務資源有限情形下，人事費等法律義務性經費居高不下，造成整體經費僵化，排擠其他教育資源，

導致校務推行困難。

(二) 小校困境－行政人員難尋

班級數為七班的學校依高雄市教職員工員額設置標準表能有 6 位行政人員，惟當其班級數減少為六班後將僅存 4 位行政人員，但維持校務運作的基本工作（例如文書收發文作業）無法免除，所以，原先由 6 個人處理的工作將改由 4 個人分擔，工作項目內容增加薪資報酬卻沒有相對增加，導致小校許多教師皆沒有意願兼任行政工作，最後僅能以抽籤或輪流方式進行，也因為人員時

常更替，而造成行政效率低落情事發生。

(三) 僧多粥少－資源分散浪費

高雄市政府教育局的總預算額度有限，在分配預算額度予 242 所國小時，必定有許多層面的考量，以計算基本額度需求為例，對於部分項目訂有保障額度，例如教學與活動經費項目，只要學校班級數小於十五班以下者，一律以 8 萬 6,500 元核給，其雖可保障小校獲得一定的經費，但卻也因此造成資源分配零散，無法有效發揮規模經濟效益。

二、建議事項

(一) 循序漸進達成減校

廢校作法必定會遭受到來自各方的壓力甚至抗爭，建議可先將學校改為分校方式處理，假以時日，再以交通車接駁方式讓學生全部集中至本校上課，最終達成廢校目標。另外，由於市區交

通網絡建設一定較偏遠地區發達，因此，減少學校數量宜由市區優先考量，如此循序漸進方式執行，減少廢校帶來的反彈，進而達到改善經費僵化，活絡資源效能之目的。

(二) 適時檢討學區劃分

自古以來人類即有遷移習性，我國憲法更訂有保障人民遷徙自由，因此，地方政府應隨時掌握轄內各區人口遷徙動態趨勢與時空環境的變化（例如交通工具發展與道路鋪設，改善早年交通不便、通學不易的難度），透過大數據的分析，適時檢討各學區劃分或學校設置數量是否合宜，冀期使有限資源發揮最大效能。

(三) 公正中立依法行政

任何一所學校運作都需要一定額度的基本經費，因此無論是對於廢校或設立新學校，都應保持公正中立且依法行政，藉由許多不同的客觀情況，例如地區人口發

展趨勢與需求、交通建設發展狀況等，予以詳加評估、分析，並追求對整體教育資源配置可達到最大化效能者進行考量。

伍、結語

104年修訂之教育經費編列與管理法將教育經費法定下限提高至23%，在現今財政捉襟見肘困境下，這無疑是雪上加霜。國家資源有限，人民需求無限，將資源做最大化運用是非常重要的課題，若是無法提升資源效能，再多投入也只是徒增浪費。當今主計工作已由過去的防弊邁向興利與諮詢，因此，主計人員無論身處何種機關或組織，除執行經費擲節外，更應要深入了解其整體資源的配置與運作是否適切，有無不具效益之浪費存在，進而加以設法尋求改善，以使政府每份資源最後都能發揮到最大的效能。

註釋

- 1 教師兼主任或組長在改為分校時，僅是免除主管職務回歸教職，故一年人事費是指主管加給及健保費差額。

參考文獻

1. 行政院主計處（民90），〈我國教育資源之配置〉，《社會指標統計》，頁195－209。
2. 朱麗文（2015），〈檢視我國國民教育經費資源分配的十年趨勢以及未來展望〉，《臺灣教育評論月刊》，4(2)，頁72－77。
3. 苦勞網（2014），〈教育經費年年縮減，學校怎麼活下去！?〉，苦勞網網站。
4. 許添明（2000），〈教育經費與教育改革〉，《師友月刊》，第391期，頁5－10。
5. 陳慧珍，〈教育經費法定下限設算基礎之探討〉，《主計人員養成訓練班－會計第32期》。
6. 張信一（民102），〈強化會計人員之管理作為〉，《主計月刊》，第695期，頁66－69。
7. 黃永傳（民94），〈會計人員應有之作為－協助管理增進行政效能〉，《今日會計》，第100期，頁69－75。❖