



教育經費以目標導向實質零基 檢討精進作為之探討

為鏈結施政目標，達成解決少子女化問題、照顧偏鄉地區學校發展、加強校舍耐震補強、解決低薪問題等教育重大政事，教育部秉持「目標導向、實質檢討」之原則，籌編 108 年度教育經費預算。本文爰就教育部實質作法予以介紹，並提出未來精進檢討建議，俾提供各界參考。

陳莉容、林秀燕、張秀玉、周文彩、游仁均、王玉鈴（行政院主計總處專門委員、行政院主計總處專門委員、教育部會計處專門委員、臺中榮民總醫院主計室主任、桃園市政府主計處專門委員、高雄市政府主計處專門委員）

壹、前言

我國少子女化現象嚴重，各級學校生源快速下降，為減輕家長教育經費負擔，提高國人生育意願，規劃完善之少子女化因應對策，是教育主管機關當前重要的任務。教育經費雖然受到法律保障，惟為推動少子女化政策、照顧偏鄉、照顧弱勢、合理提高代課教師鐘點費等重要教育政策，檢討教

育經費資源的運用，乃是當前教育主管機關努力目標。在中央政府整體歲入財源不足情形下，教育部籌編 108 年度主管教育經費時，依據賴前院長指示辦理各項教育計畫零基檢討，秉持「目標導向、實質檢討」之原則，本「先減法、後加法」原則，檢討原有計畫及預算，以期在行政院增賦之 108 年度教育經費額度內，容納前述各項重大教育政策所需

經費（策略地圖詳下頁圖 1）。本文爰就教育部實質作法予以介紹，並提出未來精進檢討建議，俾提供各界參考。

貳、近年重大新興教育施政措施

一、少子女化對策計畫

我國總出生率由 40 年的 7.04%，逐步下降至 105 年的 1.17%，依據國家發展委員會

推估，民國 110 年至 114 年間，人口增加率將呈現由正轉負趨勢，150 年我國總人口數將下降為 1,837 萬人，較 105 年底之 2,354 萬人減少 517 萬人或下降 22%，未來少子女化現象將益形嚴重，各級學校生源快速下降。為解決少子女化問題，行政院於 106 年 12 月 27 日召開年終記者會揭示三大施政主軸之一「生生不息」，教育部為提高國人生育意願，減輕家庭教育與育兒負擔，爰會同衛生福利部積極規劃擬具「我國少子女化對策計畫」¹，

並奉行政院於 107 年 7 月 25 日核定。

二、照顧偏遠地區學校教育發展

立法院於 106 年 11 月 21 日三讀通過「偏遠地區學校教育發展條例」，教育部為協助偏遠地區學校實際需要，將視教育經費財務狀況優先辦理建設學校數位、藝文、體育、圖書及其他基礎設施；補強學校教育、技能訓練所需之教學設備、教材及教具；協助學生解決就學及通學困

難；提供學生學習輔導及課後照顧；加強教職員工衛生保健服務；合理配置教師、行政人員、護理人員、專業輔導人員及社會工作人員，並協助其專業發展。

三、調高公立國民小學兼任及代理教師鐘點費

行政院前於 79 年核定國小兼任及代課教師每節鐘點費 260 元，嗣擬於 91 年調整標準，惟礙於地方政府財政困難未能實施。行政院為解決低薪問題，推出多項措施，其中一項即為將國小兼任和代課教師鐘點費拉齊與國高中一致，調高至 320 元，以解決國小代課教師長年報酬偏低的問題，本項措施於 108 年 1 月 1 日起實施²。

參、現況問題分析

教育經費編列與管理法自 89 年 12 月 13 日公布施行，其中第 3 條規定各級政府教育經費預算合計應不低於

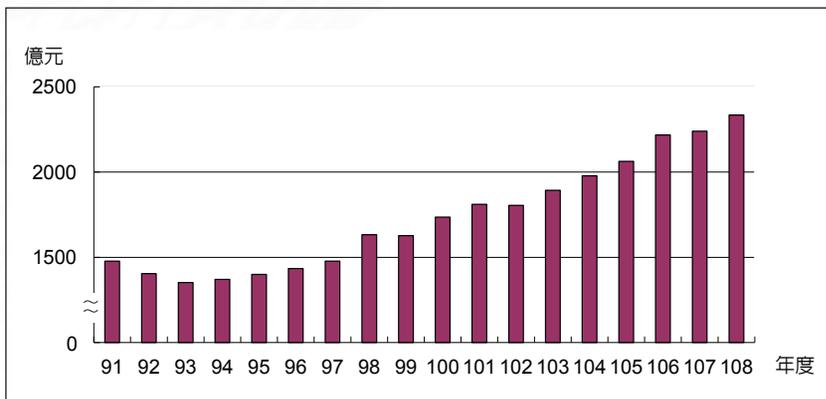
圖 1 教育經費零基檢討策略地圖

目標導向	任務	鏈結施政目標，妥編 108 年度教育經費預算	
	目標	解決少子化問題 偏鄉地區學校發展 校舍耐震補強 合理提高代課教師鐘點費 其他重大政事	
問題分析	教育經費雖有法律保障 惟依法律義務經費龐大僵化 持續推動重大政策 延續性計畫經費不減		
實質檢討	執行策略	重新安排現有資源 (由上而下)	騰出預算額度支應新興政事需求 (由下而上)
	檢討作法	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 檢討補助地方政府比率 ➢ 強化國中小校舍活化 ➢ 清查學校代管資產 ➢ 建置設備分享平台 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 檢討下修新興政事經費 ➢ 減少基本運作經費 ➢ 依退撫條例減列經費
建議	業務面及經費面		管理面

資料來源：作者自行繪製。

論述》預算·決算

圖 2 91 年度至 108 年度教育部教育經費編列情形



資料來源：行政院主計總處。

表 1 108 年度教育部依法律應辦理項目

單位：億元

項 目	金 額
合計（扣除重複部分）	853.20
原住民族教育	47.33
特殊教育	111.79
學雜費減免	67.78
就學獎助	213.98
就學貸款利息補助	31.11
學生團體保險	4.58
退休撫卹給與	163.15
高中職免學費	158.58
增置輔導教師經費	18.14
高中改隸直轄市專案補助	85.53

說明：本表部分項目有重複情形，重複金額共計 48.77 億元。
資料來源：教育部會計處。

前 3 年度決算歲入淨額平均值之 21%，嗣復於 102 年及 105 年再修正通過分別調高為 22.5% 及 23%，爰各級政府教育經費由 91 年度之 4,230 億元，大幅上升為 108 年度之 6,216 億元，增加 1,986 億元或 46.95%，其中教育部教育經費由 91 年度之 1,478 億元，增加為 108 年度之 2,335 億元（圖 2），增加 857 億元或 57.98%。

教育經費雖逐年增加，惟前述重大新興教育施政措施所需經費龐大，又近年尚有增修相關教育法令致加經費情形，各項目分述如次：

一、依法律義務應辦項目

近年教育團體及家長團體等各界對於教育高度的關注，多有要求立法、修法及增訂相關法令，以增列社會、家庭、終身、特殊、偏遠地區、原住民族及外籍配偶子女等教育辦理項目，致教育部主管依法律辦理項目經費龐大，

108 年度已高達 901.97 億元，占教育部主管經費 36.37 %（上頁表 1）。

二、少子女化對策計畫

我國少子女化對策計畫期程 107 至 111 年度，總經費 2,512 億元，包括總預算 2,147

億元、特種基金 158 億元、特別預算 36 億元及地方預算 171 億元，其中教育部辦理包括建置幼兒園準公共化機制、5 歲幼兒免學費及增設公共托育家園與幼兒園等項目，108 年度預算案編列 207 億元，較 107 年度增加 133 億元。

三、照顧偏鄉、照顧弱勢等其他重大施政項目

照顧偏遠地區學校、照顧弱勢、解決低薪、校舍耐震補強重大施政項目，合共經費高達 670 億元，較 107 年度增加 28 億元（表 2）。

肆、教育部實際零基檢討作法

賴前院長於 107 年 1 月 1 日聽取「教育部業務報告」指示略以³，教育為百年大計，切勿墨守成規，需翻轉式思考，並以大開大闔方式處理教育沉痾，推動過程應隨時回頭檢視成果，如無具體成效，立即調整作法。教育部於籌編 107 年度概算時，已本零基預算精神，就全部細項計畫通盤檢討，共減列 225 項計畫計 244.9 億元⁴，108 年度依據上開指示，廣續以 107 年度主管預算為基礎，優先考量法律義務支出與基本需求額度必要性，再就關鍵活動與需大量預算之主要計畫，

表 2 重大政策計畫項目

單位：億元

項 目	107 年度	108 年度	比較
合 計	641.79	670.03	28.24
1. 偏遠地區學校教育發展計畫	3.00	25.68	22.68
2. 補助學生就學貸款利息	26.95	31.11	4.16
3. 青年教育與就業儲蓄帳戶計畫	2.25	1.55	-0.70
4. 大專校院教學助理全面納保及衍生身心障礙者雇用經費	0.54	5.53	4.99
5. 補助公立國民小學兼任及代課教師鐘點費調增差額	0.00	2.36	2.36
6. 國中小校舍耐震能力及設施設備改善計畫	61.24	71.87	10.63
7. 兒童與少年未來教育及發展帳戶推動方案	2.85	1.13	-1.72
8. 十二年國民基本教育實施計畫	353.29	338.92	-14.37
9. 大專校院轉型及退場基金	8.17	8.00	-0.17
10. 高等教育深耕計畫	166.81	166.81	0.00
11. 新南向及其他人才交流計畫	15.46	15.82	0.36
12. 毒品危害防治相關計畫	1.23	1.25	0.02

資料來源：教育部會計處。

論述 》 預算 · 決算



本零基預算精神檢討，教育部除就計畫經費面核實檢討（係由下而上檢討議題）外，並就業務面實質檢討（係由上而下檢討議題）合理性，檢討項目包括：

一、賦予地方財務責任，按財力級次修正補助比率，以提高計畫品質與效益

以往各項補助地方相關要點大部分未按地方財力級次給予差別補助比率，為賦予地方適度財務責任，提高計畫品質與效益，近二年透過教育經費分配審議委員會各分組會議，逐案檢討完成修正依財力級次訂定不同補助比率，整併性質相似補助要點，刪除部分超過 10 年且不合時宜之補助要點。

二、加強推動國中小閒置校園廳舍活化機制，增加地方收益

少子女化現象嚴重，國中

小校舍已多有閒置校舍問題，教育部持續透過修正相關原則⁵，協助各地方政府推動校園校舍空間多元活化政策，活化用途包括公立幼兒園、實驗教育機構、社會教育機構、休閒運動設施、社會福利、觀光服務、藝文展演、產業發展等項目，以充裕學校收益。以高雄市政府 106 年度為例，業活化 41 所學校，租約收益達 2,115 萬元。

三、通盤清查學校代管資產運用情形，提高國有財產運用效益，減輕校務基金維護支出

少子女化問題將益形嚴重，並逐步擴展影響高等教育，大專校院校舍及用地需求將會隨同下降，教育部爰依據行政院 105 年⁶指示原則，會同財政部清查國立大學代管資產使用情形，截至 107 年 4 月底止清查結果，不符原定用途或低度利用土地共 109 筆，其中 20 筆業變更為非公用財產移

交財政部國有財產署統籌調配運用，另代管資產參與都市更新（以下簡稱都更）已領取現金補償款 2.48 億元係於 106 年 11 月解繳國庫。本檢討辦理項目，除可有效提升國有財產運用效益或充裕國庫收入，並可減輕校務基金代管資產相關維護經費。

四、建置完成設備分享平台，提高補助購置設備使用率

依教育經費分配審議委員會 106 年第 1 次決議，為提高補助購置設備之使用率，應建置設備分享平台，並將達一定金額以上之補助購置設備納入。嗣技職司於 106 年 12 月間委辦完成創新自造教育設分享交流平台，並於 107 年 1 月 31 日通函各單位配合相關登錄事宜，截至 107 年 6 月底止，已有 85 所技專校院、2 所一般大學、5 所高中職、2 所國中、11 所國小於平台完成使用註冊。

五、核實減列額度外需求，檢討騰出額度容納重大新興施政

教育部 108 年度概算原提列額度外需求 184 億元，包括少子女化對策（2 至 5 歲）139 億元、偏遠地區學校教育發展 38 億元、補助公立國民小學兼任及代理教師鐘點費調增差額 7 億元，合共 184 億元。嗣經核實檢討後下修為 160 億元，惟仍較行政院增賦 108 年度該部教育經費額度超出 80 億元，經再本零基精神檢討後，減列國立學校教職員退休撫卹經費 53 億元（因應「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」修正核實減列，實際節省經費於 109 及以後年度編列預算挹注公務人員退休撫卹基金），另依實際執行情形核實減列十二年國民基本教育實施計畫 14.37 億元、兒童與少年未來教育及發展帳戶推動方案 1.72 億元、青年教育與就業儲蓄帳戶計畫 0.7 億元、大專校院轉型及退場基

金 0.17 億元，其餘不足數則採通案刪減基本運作經費方式辦理（下頁圖 3）。

伍、教育經費持續精進零基檢討作法建議

我國教育經費因受法律保障，未來並將隨歲入自然成長而逐年擴增，已排擠政府其他重要政事，又在少子化衝擊之下，各級學校生源逐年遞減，為在教育經費保障範圍內，順利籌措推動重大政策財源，未來仍應持續精進零基檢討作法，爰提出相關建議如下（下頁圖 4，其中業務面及經費面有助開源、節流或提升效益）：

一、業務面及經費面建議

（一）依地方財力級次訂定合理區隔的補助比率

部分要點對不同財力級次地方，僅設置 1% 或 2% 之補助比率差距，合理性尚顯不足，爰建議按補助類別合理區隔補助比率。例如引

導性質者，給予較高或區隔較小之補助比率；經常性辦理項目，因係屬地方自治事項，地方應承擔適度財務責任，為提高計畫品質及執行成效，則給予較低或區隔較大之補助比率。

（二）強化國中小閒置校舍活化

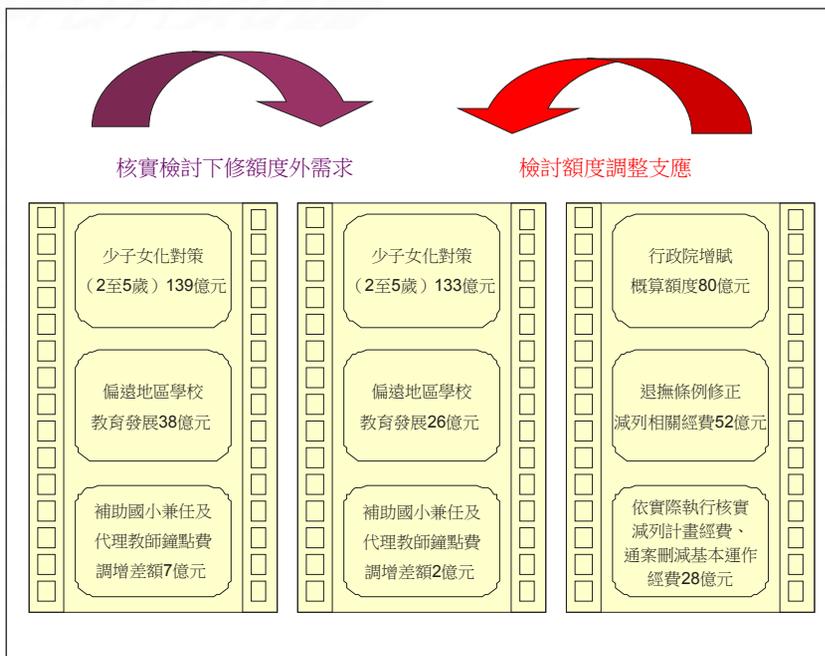
因應我國 107 年度正式邁入高齡化社會，政府刻正推動長照 2.0 計畫，長照設施多有不足情形，配合各級學校生源下降，應有效利用校園閒置校舍，爰建議適時提供作為日照中心，以增加資產使用效益，增裕學校收入、減少學校負擔設備維護成本，並解決長照設施不足問題。

（三）持續加強清查代管資產運用情形，督導學校將規劃參與都更案件撥回財政部統籌辦理

為強化國有財產運用效益，建議教育部持續定期盤點學校代管資產運用情形，

論述》預算·決算

圖 3 教育部額度外零基檢討情形



資料來源：作者依教育部會計處資料自行繪製。

圖 4 教育經費持續精進零基檢討作法建議

▶ 業務面及經費面：

項目	開源	節流	提升效益
依地方財力檢討補助比率		※	※
國中小校舍活化	※	※	※
強化共享平台功能	※	※	※
加強清查大學代管資產運用情形	※	※	※
妥適評估校舍興建合理性		※	

▶ 管理面：

- ▶ 法律保障額度，剝奪行政分配權，應做資源最有效配置
- ▶ 領導者應具多元領域

資料來源：作者自行繪製。

另配合各地方政府加速推動都更，代管資產參與都更案件將隨同增加，教育部應有效督導將現金補償或權利金解繳國庫，並應加強督導將規劃參與都更之代管資產，撥回財政部統籌辦理，以期國有財產的有效管理及運用。

(四) 持續強化設備共享平台，增置獎懲管考機制，提高學校共享意願

教育部補助各級學校項目繁多，建議逐步將所有補助採購達一定金額以上之設備均納入平台，並建議透過物聯網等科技技術，提高平台功能，並增置獎懲機制，以有效提高平台使用率，避免流於形式。

二、管理面建議

教育經費受法律保障預算額度，係剝奪行政分配權，為避免教育經費資源的浪費，建議各級教育管理階層應兼具多元領域，以期教育資源的配置

兼具多元與均衡，管理階層並應能領導團隊配合國家整體資源情形，有效提升教育資源投入效益。

陸、結論

教育經費受法律保障，逐年隨歲入自然成長而增加，且我國政府教育經費占歲出比率遠較其他 OECD 國家高出甚多，教育資源應更有效配置，以期籌措財源順利推動解決少子女化政策、照顧偏鄉、照顧弱勢等多項重大政策，教育部籌編 108 年度預算時，業依據賴前院長指示「目標導向實質零基檢討」之精神，就業務面之合理性進行實質檢討，並在額度內調整容納前述重大施政計畫經費。未來年度教育經費仍將隨歲入成長擴增，惟因應 109 年度起少子女化政策將擴大執行範圍，建議教育部精進零基檢討作法，依地方財力級次訂定合理補助比率，持續加強清查學校代管資產運用及處分繳庫情形，強化設備共享平

台功能，以期教育資源能因應社會與經濟結構之變遷，合理有效運用。

註譯

1. 行政院 107 年 7 月 25 日以院臺教字第 1070182548 號核定。
2. 行政院 107 年 7 月 5 日以院授人給字第 1070043601 號函核定。
3. 行政院秘書長 107 年 1 月 25 日院臺教字第 1070162027 號函。
4. 教育部主管 106 年度概算額度外需求 94 億元，107 年度概算透過零基檢討未提出額度外需求。
5. 教育部 106 年 3 月 13 日以臺教國署國字第 1060010547 號函修正「公立國民中學及國民小學校園（舍）空間活化注意事項」。
6. 行政院 105 年 5 月 19 日院授主預教字第 1050101116 號函及 105 年 10 月 18 日院授主預教字第 1050102422 號函。

參考文獻

1. 詹嫻珺、陳淑萍（2018），中央政府總預算目標導向實質零基檢討作業情形，主計月刊，750 期，40-47 頁。
2. 陳莉容（2018），國立大學校院校務基金代管資產參與都更之探討，主計月刊，753 期，32-37 頁。

3. 教育部編印（2018），教育統計指標。
4. 國家發展委員會網站（2018.08.20），網址 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72，中華民國人口推估（105 至 150 年）。
5. 國家圖書館期刊文獻資訊網（2018.08.20），網址 <http://readopac.ncl.edu.tw/nclJournal/index.htm>，探討非營業特種基金財務預警機制之建立。
6. TVBS 網站（2018.08.20），網址 <https://news.tvbs.com.tw/warm/957165>，少子化衝擊！高市府積極推動校園活化。❖