

「教育經費編列與管理法」修正草案之研析

本文整理分析「教育經費編列與管理法」修正草案內容，評估修法影響，並從原法案之立法精神及實際現況等面向進行探討，提供各界參考。

◎張惟明、周文玲（行政院主計處第一局科長、編審）

壹、前言

「教育經費編列與管理法」於89年12月13日公布，該法規定以各級政府前三年決算歲入淨額平均值之21.5%為公部門教育預算下限，並建立了由行政院設置教育經費基準委員會計算經費需求基準，分配各縣市教育經費的機制，自91年度起，為我國各級政府教育經費編列之主要依據，透過對教育經費透明化、客觀化的規範，該法實施以來，各界咸認對教育預算有相當正面的貢獻。

近年隨著教師退休人數累積，所需退休撫卹支出持續增加，又國立大學校院之增班增系及學生數快速增加，高等教育的質與量等問題，引發各界熱烈的討論，或認該法仍不足以保障教育經費，期透過修法的途徑加以解決，立法院教育及文化委員會於93年10月7日一讀通過程委員振隆等35人所提「教育經費編列與管理法」修正草案。然該法實施迄今不過短短數年，是否已面臨不修法無以為繼的困境，全國教改協會等單位於93年10月27日舉辦座談會，邀請立法、行政及社會各界人士進行探討，許多關心教育人士亦提出危機或契機的見解。本文嘗試透過整理分析修正草案內容，評估修法影響，並從原法案之立法精神及實際現況等面向進行探討，提供各界參考。

貳、修正草案內容說明

立法院93年10月7日一讀通過之「教育經費編列與管理法」修正草案，共計修正七條條文，詳如表1之條文對照表。茲將重點說明如下：

- 一、教育經費不包含退休撫卹經費：重新界定第二條之教育經費範圍，將原屬教育用人成本之退撫支出排除，同時配合修正第三條，將全國各級政府教育經費編列下限由前三年決算歲入淨額平均值之21.5%調整為20%。
- 二、訂定教育部預算保障條款：針對中央主管教育行政機關每年編列之教育經費訂定保障條款，於第三條增列不得少於中央政府當年度總預算10%之規定。
- 三、地方教育發展基金專戶存儲：有關地方教育發展基金經費處理方式，於第十三條增列規定，強制基金款項應專戶存儲，年度終了之賸餘滾存基金於以後年度繼續運用。
- 四、高中以下學校設置校務發展基金：將現行國立大專院校所實施校務基金模式，擴大到高中以下學校，配合修正第十四條規定，要求各級政府應訂定校務基金設置辦法。

五、參照財劃法將相關規定納入：參照送立法院審議之財劃法修正草案，於第九條行政院教育基準委員會任務中，增列中央對地方之一般教育補助分配方式，並為強化地方政府財政秩序與紀律，於第十條增列地方政府未編足教育經費之處理規定。

六、落實資訊公開：有關公私立學校及其他教育機構之財務報表及經費收支情形，第十五條原有送請該主管教育行政機關公告之規定，現擬修改為透過網路公告方式辦理，以進一步強化資訊公開。

參、修正草案條文之影響評估

一項法律的制定，涉及制度之設計、政策制定，進而影響社會結構，包括經濟、政治與社會的各個層面（註 1）。因此，本次修正草案之各條條文雖僅增加及修改若干文字，但其影響卻是相當深遠及重大，如第二條重新界定教育經費範圍，第三條訂定教育部預算保障條款，第十三條地方教育發展基金專戶存儲等，將造成增加政府財政負擔、對地方建設的排擠、影響教師新陳代謝、預算制度的僵化，以及未考慮地方政府實務運作而窒礙難行等等。

一、增加財政負擔達 708 億元：本次修法雖調降教育經費編列下限，約可減少編列 276 億元，惟其將退休撫卹經費排除於教育經費之外，以退撫經費為法定支出，其原編 734 億元仍需編列，二者互抵後，淨計增加 458 億元，又該修正草案對教育部應編列教育經費設定保障條款，估算將增加 250 億元，以上每年政府需淨增加之財政負擔達 708 億元，其中中央 227 億元，地方 481 億元，詳如以下表 2。

二、排擠地方建設經費及不利教師新陳代謝：依本修正草案規定，教育經費不含退休撫卹經費，因退撫經費為法定支出，未來仍需編列，以 94 年度為例，地方政府所編列退撫經費為 625 億元，依規定應由地方政府就其自有財源優先編列預算支應，在其自有財源無法有效擴增情況下，必會造成無力籌措影響教師之新陳代謝或排擠其他地方建設經費。是以，本次修法將嚴重衝擊地方政府，不利地方建設發展。

三、保障條款反造成預算僵化：本修正草案規定「中央主管教育行政機關每年編列之教育經費不得少於中央政府當年度總預算之百分之十」之保障條文，將造成資源分配扭曲，不利預算之合理表達，例如，原憲法第一百六十四條對教科文預算下限之規定，即迭經學者專家從財政制度及實務運作觀點提出質疑，終獲大眾體會與瞭解，透過修憲取消下限規定。再者，法律有無明定教育部預算保障條文，並不妨礙政府持續推動教科文政事之施政重點。又如草案所定保障條款通過，將造成其他項目如國防、社會福利、科學支出等要求援引比照，造成預算僵化，政府無法從國民經濟觀點作宏觀的檢討與調控。

四、未考慮地方實務運作將造成窒礙難行：以地方教育發展基金應專戶存儲為例，其目的本在確保教育經費專款專用之目標，用意甚佳，然為達成地方教育經費專款專用目標，首重管考機制之落實，至於是否應以設置單位或附屬單位型態之基金預算及開立基金專戶方式辦理，並非絕對必要之條件因素。且以基金專戶存儲方式辦理，勢將增加財政、人力、行政

作業負擔，各縣市迭有反映將影響財務調度，甚或提出與地方自治規定不符，影響財政自主等意見，實值得加以重視。又如高中以下學校採校務基金型態編列，其造成原有作業方式之重大改變，以目前各縣市國中、小學行政人力多由老師兼任，恐將造成無人願意兼任窘境，且其學校預算均賴公庫支應，其他額外收入來源有限，設立校務發展基金有其困難度。

肆、維持原條文可行性分析

「教育經費編列與管理法」於89年底公布，迄今不過短短數年，修法既會引起許多質疑，本文爰由該法原立法精神、教育經費與國家財政連動機制，分析目前教育經費實際編列現況，以及政府所採取相關措施，探討維持原條文之可行性。

- 一、現行教育經費下限係以包含退休撫卹經費基礎設算訂定：查現行「教育經費編列與管理法」第三條第二項規定，各級政府教育經費預算合計應不低於該年度籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 21.5%，鑒於退休撫卹經費係教育用人成本之一，爰立法當時教育經費估算基礎已予納入設算。近年來政府歲入雖呈下滑之趨勢，惟為彰顯政府重視教育，經考量政府財政負擔能力範圍內，均仍予維持相當規模，已明顯較其他政事支出多呈緊縮之狀態為優。例如 94 年度各級政府編列之教育經費預計達 4,452 億元，高出法律保障下限 3,959 億元達 493 億元，其占前三年決算歲入淨額之比例達 24.2%，較法定下限比率提高 2.7 個百分點，顯示政府在歲入不足情形下，仍儘力籌應教育經費，促使教育政事賡續發展。
- 二、教育經費持續增加未受退撫經費排擠：經彙整各級政府 91 至 94 年度教育經費編列情形，詳如表 3。其中退撫經費由 540 億元增至 734 億元，共增加 194 億元，而教育經費（含退撫經費）由 4,218 億元增至 4,452 億元，共增加 234 億元，大於退撫經費之增加數，即各級政府其他教育經費亦有持續增加，其增加金額為 40 億元，成長幅度雖不大，但以近年政府整體稅收持續減少情況下，實屬不易。
- 三、教育經費尚未將移入校務基金各項收入納入計算：教育部自 85 年度起分階段推動國立大專院校設立校務基金，90 年度起全面實施。國立大學預算原由政府以編列公務預算方式全額負擔，配合校務基金實施，調整為政府部分補助，並將學雜費等收入納入為學校自籌財源，一切收支均納入基金。據教育部統計，校務基金自籌收入由 89 年度之 318 億元逐年成長，預估 94 年度將可達 415 億元，其中以學雜費收入 181 億元及建教合作收入 161 億元二項較多。由之前分析已可看出，各級政府負擔的教育經費由 91 年度之 4,218 億元，增加至 94 年度 4,452 億元，計增加 234 億元，已維持相當幅度成長，顯示政府對教育經費的重視，如再將改編列於校務基金學雜費收入等納入，則整體教育經費無論金額或比例均將再往上大幅提昇。
- 四、教育經費將隨景氣好轉而自動成長：教育經費編列與管理法第三條規定，各級政府應在國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長，教育經費預算合計

應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 21.5%。上述規定即闡明為維持教育經費之穩定性，應與國家財政狀況構成連動機制。近年因稅收減少，致應編列下限隨之降低，在退撫經費增加下，致其他教育經費增加相對受限，惟隨經濟景氣好轉，未來可編列之教育經費下限將隨各級政府收入增加而自然成長，對所需退撫經費及其他教育經費均可獲得良好改善。

- 五、政府已透過專項經費維持增加教育支出：行政院為彰顯對於教育經費問題的重視，在政府整體財政能力所能負擔下，自 93 年度起連續三年每年編列專案補助地方政府教師退休撫卹經費 60 億元，另對於高等教育經費，亦已將教育部所提「頂尖大學及研究中心計畫」經費 500 億元納入擴大公共建設特別預算編列（94 年度編列 100 億元），對維持教育經費適度水準將有相當助益。
- 六、推動落實地方教育經費運用：為確保地方教育經費專款專用之目標，教育部已參考各地方政府反映意見，以落實管考機制，研擬相關配套措施，採分階段逐步推動實施，第一階段清理各地方政府之前所設「教育部補助地方國民教育經費專戶」後，推動轉型為「地方教育發展基金專戶」，存儲該部對地方政府以代收代付方式辦理之委辦及補助經費，截至 93 年 5 月已有台北縣等 24 個縣市成功轉型，並自 92 年度起將各縣市地方教育發展基金收支情形上網對外公告。後續將要求地方政府應將該部之各項特定教育補助款，包括代收代付方式及透列地方預算部分，納入地方教育發展基金專戶內作專帳處理，其經費不得移作他用，並加強對各縣市政府一般教育補助經費執行情形之書面審核，以及配合行政院對各縣市一般教育補助經費執行之實施考核作業，逐年檢討修訂考核項目及權重分數，以落實教育經費專款專用。

伍、結論與建議

- 一、增加經費負擔依法應籌措相對財源：本案除將增加中央財政負擔 227 億元外，估算地方政府每年亦須增加支出 481 億元，上開經費依規定應由地方政府就其自有財源優先編列預算支應，地方是否有能力負擔，實足堪慮。若地方以「中央請客、地方買單」為由請中央負最終財務責任，每年淨增加之 708 億元負擔，實非現行政府整體財政狀況所能因應。依預算法第九十一條：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。」及財政收支劃分法第三十八條之一：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」之規定，本案應先請確實依上揭規定辦理。且修法涉及地方政府負擔，亦應事先徵詢其意見。
- 二、現階段無修法之急迫性及必要性：本次修法將教育經費排除退休撫卹經費後反造成地方政府排擠其地方建設經費及不利教師新陳代謝，以目前政府在歲入不足情形下，仍維持教育經費適度水準，並透過專案補助地方教師退休撫卹經費、納入擴大公共建設特別預算等方

式，持續增加教育經費之編列，並無退撫經費排擠其他教育經費情形，且以現行條文所規定教育經費與國家財政狀況構成連動機制，未來隨景氣好轉，教育經費將自動成長。另為落實地方政府教育經費專款專用目的，已陸續推動相關管考措施，故現階段並無修法之急迫性及必要性，仍宜維持原條文。

表一、教育經費編列與管理法」部分條文修正草案對照表

原 條 文	修 正 條 文
<p>第二條 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。</p> <p>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。</p>	<p>第二條 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，<u>但不包含退休撫卹經費。</u></p> <p>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。</p>
<p>第三條 中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱各級政府）應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。</p> <p>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三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五。前項所稱歲入淨額為各級政府決算及特別決算中，不含舉債及移用以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。</p> <p>直轄市及縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。</p>	<p>第三條 中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱各級政府）應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。</p> <p>各級政府教育經費預算合計總額應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之<u>百分之二十</u>。其中非人事經費在各級政府不得低於其教育預算之<u>百分之十</u>。</p> <p>前項所稱歲入淨額為各級政府決算及特別決算中，不含舉債及移用以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。</p> <p><u>中央主管教育行政機關每年編列之教育經費預算不得少於中央政府當年度總預算之百分之十。</u></p> <p>直轄市及（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。<u>其教育經費預算成長率，應不低於該直轄市或縣（市）政府當年度總預算成長率。</u></p>
<p>第九條 行政院應設教育經費基準委員會，其任務如下：</p> <p>一、教育經費計算基準之研訂。</p> <p>二、各級政府之教育經費基本需求之計算。</p> <p>三、各級政府之教育經費應分擔數額之計算。</p> <p>前項委員會，置委員十三人至十七人，由學者、專家、直轄市政府、縣（市）政府、行政院主計處、財政部、中央主管教育行政</p>	<p>第九條 行政院應設教育經費基準委員會，其任務如下：</p> <p>一、教育經費計算基準之研訂。</p> <p>二、各級政府之教育經費基本需求之計算。</p> <p>三、各級政府之教育經費應分擔數額之計算。</p> <p><u>四、中央對直轄市、縣（市）政府之一般性教育補助分配方式。</u></p> <p>前項委員會，置委員十三人至十七人，由</p>

原 條 文	修 正 條 文
機關及相關代表組成，其中學者及專家人數不得少於委員總數三分之一；其組織及會議等相關事項，由行政院定之。	學者、專家、直轄市政府、縣（市）政府、行政府主計處、財政部、中央主管教育行政機關及相關機關代表組成，其中學者及專家人數不得少於委員總數三分之一；其組織及會議等相關事項，由行政院定之。
<p>第十條 行政院教育經費基準委員會應衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費基本需求，並參照各級政府財政能力，計算各級政府應分擔數額，報請行政院核定之。</p> <p>各級主管教育行政機關應依前項核定之基本需求及分擔數額，編列年度預算。各級政府編列之教育預算數額不得低於前項核定之基本需求。</p> <p>中央政府應就第一項計算之直轄市、縣（市）政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣（市）政府應分擔數額後之差額，編列對於直轄市、縣（市）政府之一般教育補助預算。</p>	<p>第十條 行政院教育經費基準委員會應衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費基本需求，並參照各級政府財政能力，計算各級政府應分擔數額，報請行政院核定之。</p> <p>各級主管教育行政機關應依前項核定之基本需求及分擔數額，編列年度預算。各級政府編列之教育預算數額不得低於前項核定之基本需求。</p> <p>中央政府應就第一項計算之直轄市、縣（市）政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣（市）政府應分擔數額後之差額，編列對於直轄市、縣（市）政府之一般教育補助預算。</p> <p><u>直轄市、縣（市）政府未依第一項核定之基本需求及應分攤數編足年度預算時，中央政府得暫停撥付其中央統籌分配稅款、補助款，或扣減其本年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款或補助款。</u></p>
第十三條 直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支、保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）政府定之。	第十三條 直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金， <u>基金款項應專戶存儲，年度終了之賸餘並滾存基金於以後年度繼續運用</u> ；其收支、保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）政府定之。
第十四條 地方政府所屬學校得設置校務發展基金，其設置辦法，由主管教育行政機關定之。	第十四條 <u>各級政府應訂定高級中等以下學校校務發展基金設置辦法，鼓勵所屬學校設置校務發展基金。</u>
<p>第十五條 各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。</p> <p>公、私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請該主管教育行政機關公告之。</p> <p>各級主管教育行政機關得依法派員或委</p>	<p>第十五條 各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。</p> <p>公、私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請該管主管教育行政機關公告於網路。</p> <p>各級主管教育行政機關應依法派員或委託</p>

原 條 文	修 正 條 文
<p>託會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果，其有違反前項規定或其他法令者，應依相關法令規定辦理，並公告周知。</p> <p>中央主管教育行政機關，得視前項情節重大，停止公、私立學校及其他教育機構之特定教育補助一年至三年；直轄市、縣（市）主管教育行政機關對所轄學校、教育機構，得準用之。</p> <p>第二項、第三項財務報表格式及公告方式，由中央主管教育行政機關定之。</p>	<p>會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果，其有違反前項規定或其他法令者，應依相關法令規定辦理，並公告周知。</p> <p>中央主管教育行政機關，得視前項情節重大，停止公、私立學校及其他教育機構之特定教育補助一年至三年；直轄市、縣（市）主管教育行政機關對所轄學校、教育機構，得準用之。</p> <p>第二項、第三項財務報表格式及公告方式，由中央主管教育行政機關定之。</p>

資料來源：立法院

表二、「教育經費編列與管理法」修正草案條文對政府財政之影響數

（以 94 年度預算案為基礎）

單位：新臺幣億元

項 目	依修正草案規定應編列數	依現行規定應編列數	修法後對政府財政負擔影響數			備 註
			合 計	中央負擔部分	地方負擔部分	
1.全國各級政府教育經費法定下限 （依修正草案第三條第二項規定，由現行21.5%，調整為20%）	3,683	3,959	-276	-132	-144	按 94 年度教育部編列教育經費 1,386 億元，以及行政院編列補助地方政府教育經費 644 億元之合計數 2,030 億元，占全國各級政府教育經費 4,222 億元之 48%，估算中央影響數。
2.退休撫卹經費 （依修正草案第二條規定，排除於教育經費之外，需另編列專項經費支應）	-	734	734	109	625	94 年度教育部編列退撫經費 109 億元，地方政府編列 625 億元，合共 734 億元。因退撫經費為依法律義務支出，雖排除於教育經費之外，仍需編列。

3.教育部主管應編列之教育經費 (依修正草案第三條第四項規定,不得少於中央政府總預算之10%)	1,636	1,386	250	250	-	按94年度中央政府總預算案1兆6,356億元乘以百分之十,及教育部主管編列教育經費1,386億元估算。
合計			708	227	481	

資料來源：行政院主計處

表三、各級政府教育經費及退撫經費編列情形

單位：新台幣億元

年度	各級政府教育經費(A) = (B) + (C)			各級政府退撫經費(B)			各級政府其他教育經費(C)		
	合計	教育部	地方政府	合計	教育部	地方政府	合計	教育部	地方政府
94	4,452	1,386	3,066	734	109	625	3,718	1,277	2,441
93	4,364	1,352	3,012	705	94	611	3,659	1,258	2,401
92	4,317	1,475	2,842	559	94	465	3,758	1,381	2,377
91	4,218	1,478	2,740	540	88	452	3,678	1,390	2,288
與上年比較									
94	88	34	54	29	15	14	59	19	40
93	47	-123	170	146	0	146	-99	-123	24
92	99	-3	102	19	6	13	80	-9	89
占前三年歲入淨額平均值%									
94	24.18%	7.53%	16.65%	3.99%	0.59%	3.39%	20.19%	6.93%	13.26%
93	23.65%	7.33%	16.32%	3.82%	0.51%	3.31%	19.83%	6.82%	13.01%
92	22.49%	7.68%	14.81%	2.91%	0.49%	2.42%	19.58%	7.19%	12.38%
91	21.38%	7.49%	13.89%	2.74%	0.45%	2.29%	18.64%	7.04%	11.59%
註：1.本表91年度至93年度為預算數,94年度為預算案,地方政府教育經費為93年9月底調查統計數。 2.各年度前三年歲入淨額平均值為：94年18,414億元、93年18,451億元、92年19,194億元、91年19,733億元。									

- 3.教育部於 92 年度移列 50 億元作為一般性補助款財源，92 年度含追加預算 71 億元。
- 4.地方政府教育經費含一般性補助款，扣除教育部對地方政府計畫型補助款（94 年 91 億元、93 年 80 億元、92 年 132 億元、91 年 164 億元）。
- 5.地方政府 93、94 年度退撫經費中含中央專案補助教師退撫經費 60 億元。

資料來源：行政院主計處

【附註】

註 1：黃世鑫（2000），財政學概論，台北：國立空中大學