

一般教育補助經費概況及改進方向

本文主要係針對地方制度法制定及財政收支劃分法修正後，配合中央對地方補助制度改變，說明有關中央對地方教育補助經費調整背景及其方式、內容，並就現階段面臨問題進行探討，同時對於未來教育補助經費如何配合主客觀環境變化與外界期待進行檢討、修正及提出相關改進建議意見，俾使補助制度更臻於完善與健全。

◎李泰興（行政院主計處簡任視察）

壹、前言

近年來，由於中央與地方關係大幅轉變，尤其在精省後，配合地方制度法制定與財政收支劃分法修正通過，為了有效落實地方自治，建立地方財政自主自律精神，行政院爰於 90 年度就中央對地方補助制度作了大幅度的變革，一方面依據財政收支劃分法第 30 條及地方制度法第 69 條規定，訂定「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」(以下簡稱補助辦法)，作為補助款編列與執行的依據。另一方面就中央各機關原編列補助地方計畫型補助款進行全面性的檢討，並將其中非屬財政收支劃分法第 30 條所定，計畫效益涵蓋面廣、跨越二以上縣市、具示範性及配合中央重大政策或建設四項原則之補助款，調整改由行政院直接依公式設算補助台灣省各縣市，即為所謂中央對台灣省各縣市一般性補助款。前述一般性補助款之補助類別主要分為：(1)補助各縣市基本財政收支差短，(2)設算各縣市教育設施、社會福利與基本設施等補助經費，(3)縣市退休公教人員優惠存款差額利息繳款補助等三部分。而上述三項補助款如以其支出性質劃分，則可分為教育補助經費、社會福利補助經費、經濟發展補助及專案補助。

中央對地方教育補助經費之編列，在以往均較偏重計畫型補助款，亦即由教育部或省教育廳編列特定計畫補助款，由縣市政府依專款專用原則使用於其指定之項目與用途。以上補助方式，在使用效能上雖可達成教育部或省教育廳原定之政策目標，惟因補助項目過多過細，再加以縣市政府在執行上欠缺彈性調整空間，甚至抱持「不要白不要」之心態，以致造成補助款無效率使用或虛擲之情形。

為有效改進，並配合上開地方制度法制定與財政收支劃分法修正通過，行政院爰於 90 年度就中央對地方教育補助經費編列方式採取改進措施，一方面將教育部原編計畫型補助款中，宜由地方政府因地制宜之計畫項目與經費，改為一般教育補助經費並依公式分配給縣市，再由縣市政府依據各項教育施政計畫之優先緩急次序逐次推動辦理；另一方面，則訂定「中央對台灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」，透過教育部與行政院主計處針對縣市政府年度教育計畫及預算之擬訂、執行，進行書面及實地考核，以了解各縣市政府相關業務推動情形，並掌握中央補助款之流向及用途，以避免經費遭致挪用或不當之分配、運用。

本文主要係針對中央對地方一般教育補助經費提出詳盡說明，以讓外界了解近年來補助制度變革內容與一般性補助款分配方式，同時對於未來教育補助經費如何配合主客觀環境變化與外界期待進行檢討、修正及提出相關改進建議意見，俾使教育經費分配更契合中央與地方政策及實際需要。

貳、現行中央一般教育補助經費之分配與計算方式

目前中央對地方一般教育補助經費之分配，其中台灣省各縣市依補助辦法規定，係由中央以一致化與標準化公式進行設算，金門、連江兩縣及高雄市因非屬補助辦法規定之設算補助對象，惟考量在補助辦法施行前，中央即對其相關經費有所補助，為避免因制度改變影響財源，爰仍依據原補助數額予以定額補助。其中補助高雄市國民教育經費計 9.1 億元，金門與連江兩縣則由其在中央給予之一般性補助款(約 19 億元)中，依教育實際需求情形進行分配。至台北市，因非屬前述設算補助對象，且財政狀況亦較高雄市及縣市為佳，中央未再以一般教育補助經費給予協助。

有關中央對台灣省各縣市(以下簡稱各縣市)一般教育補助經費規模，90 年度為 325 億元，91 至 94 年度則分別成長至 425 億元、515 億元、573 億元及 575 億元，5 年來累計增加數近 250 億元，顯示中央已大力協助縣市政府支應各項教育基本需求與軟硬體建設所

需財源。前述補助經費之分配方式，主要包括三大部分，即縣市教育基本收支差短補助與定額設算之教育設施補助經費及退休教育人員優惠存款差額利息繳納補助等。以下謹就各項計算項目及基準分別說明如下：

一、縣市教育基本收支差短補助

- (一)基本財政收入係由行政院主計處參酌各稅目實徵數與近三年實徵數變化情形及經濟成長趨勢推估而得。
- (二)中央統籌分配稅款分配數係以財政部核定之各縣市獲配金額為基準。
- (三)基本財政支出為各縣市教育人員人事費（含技工、工友及駕駛）、福利互助、生活補助與退休撫卹經費及基本辦公費之合計數。其計算明細如下：

1. 正式教育人員人事費：以各縣市政府所屬國民中小學(含完全中學)應有之教師員額乘算每月平均薪俸後，再按 14.5 個月計算(導師費按 12 個月計算)；其中應有教師員額係以教學員額加計行政員額後之總數為基準，相關計算公式如下：

(1)教學員額(未兼任行政職務之教師)：按各校各年級學生人數，以高中每 40 人為一班，國中部分，自 95 年度起，由國一開始，逐年由每班 38 人調降為 35 人，國小每 35 人為一班。依上開編班人數計算應有之班級數後，再依學生每週學習節數、教師每週教學節數及導師減授節數按公式（即高中每一班配置 2 名教師，國中 1.8 名，國小 1.235 名）計算應有教學員額；幼稚園則依各縣市五歲人口數就讀公立幼稚園之比率依序排列，並均分為三群組，惟自 95 年度起改為五群組，依各該群組之平均就學率進行估算應有學生數，再按每班 30 人及每一班配置教師 2 名計算應有教師數。另代課教師則按高中、國中及國小合計之教學員額乘算 3%核算。

(2)行政員額(包括教師兼任行政職務及學校專任行政人員)：考量行政員額之配置與學校規模大小具有攸關性，故國

小部分按上開各學校各年級學生數計算之應有班級數，區分三種大小規模之學校，再按不同迴歸公式計算行政員額；國中及高中部分，則按上開應有班級數區分為二種大小規模學校，再按不同迴歸公式計算行政員額。

(3)特殊班與分校、分班部分，或因具有特殊性，或無法與本校合併計算，故均單獨依規定標準計算應有之教學員額。惟其中資賦特殊班，為避免縣市政府開辦過多，影響整體教育資源之分配，係以各縣市資賦生占全部學生比例之中位數為上限，超過上限者，其超過部分改按一般班級標準計算。

(4)平均薪俸部分：每人每月平均薪俸係以各年特定月份之薪資清冊予以抽樣後，按抽核樣本之每人每月平均薪資為基準，再以抽樣統計方法，計算各縣市每人每月平均薪資(保險費以 12 個月核列，幼稚園導師費亦包括在內)。

2. 技工、工友及駕駛人員：

(1)員額部分：為配合行政院人事行政局勞力替代措施推動方案，均以 93 年度核定人數為計算基準，不予成長。

(2)平均薪俸部分：以本餉最高薪點加計專業加給及保險費後之薪俸，按 14.5 個月核算(其中保險費按 12 個月核列)。

3. 福利互助金及退休撫卹經費：依前三年度決算平均數核列(不含公教人員退休優惠存款差額利息)。

4. 婚喪生育及子女教育補助費：依前三年度決算平均數核列。

5. 基本辦公費：學校專任行政人員(按行政員額二分之一估算)每人每月為 1,048 元，其餘每人每月 598 元，技工、工友每人每月 598 元，均按 12 個月核列。

6. 外籍英語教師：按教育部核配各縣市外籍英語教師人數及其年薪計列。

(四)基本財政收支差短為基本財政支出扣除基本財政收入及中央統籌分配稅款分配數後之差額。

二、設算教育設施補助經費

本項經費設算指標係以各縣市財政能力、轄區人口數、學生人數及班級數為主，另考量部分經費項目具有特殊性或必要性，爰另按相關指標進行設算分配，其設算公式如下：

- (一) 財政能力：權重 20%，依縣市財力分級標準分為三級，並給予不同之設算權數。
- (二) 轄區人口數：權重 5%，依內政部最近一年度各縣市人口數統計資料計算。
- (三) 學生人數：權重 45%，依教育部最近一學年度各縣市政府所屬國民中小學(含完全中學)之學生人數統計資料計算。
- (四) 班級數：權重 30%，依主計處前述計算各縣市基本財政支出中，有關各縣市政府所屬國民中小學(含完全中學)應有班級數計算。
- (五) 特定加計之相關指標：包括國中雜費減免、裁併校、學校水電費、學校午餐、中途學校及老舊危險建物整建計畫等，其中學校午餐、中途學校及老舊危險建物整建計畫並規定各縣市政府應專款專用，不得移作他用，以保障各該計畫項目之經費支用額度。

三、優惠存款差額利息繳款補助

為鼓勵縣市政府積極繳納台灣銀行退休公教員工優惠存款利息差額，中央按其實際支付金額補助 60%，以減輕各縣市政府財政負擔。又經以上補助措施鼓勵後，各縣市政府每年度退休公教員工優惠存款利息差額繳款率均超過 80% 以上，較以往年度僅 30% 或 40%，提高甚多。

參、補助現況檢討及未來改進方向

一、中央一般教育補助現況之檢討

中央自 90 年度改進補助制度後，雖已逐年增加對縣市一般教育補助經費，惟教育界與一般民眾仍有中央補助款規模逐年減少，甚或被縣市政府挪為他用等誤解。有關前述誤解之產生，經分析後主要原因如下：

- (一)現行中央補助款因配合縣市實際需要較偏重人事費補助：近年各縣市政府人事費及退休撫卹經費不斷成長，為避免因財源不足以致遲發教職員工薪水或限縮退休人數，中央爰持續增加對其人事費、退休撫卹經費及優惠存款差額利息繳款等補助金額，相對影響中央協助縣市教育設施經費之成長幅度。以 90 與 94 年度分析比較結果，中央一般教育補助經費由 90 年度 325 億元成長至 575 億元，增加 250 億元，其中屬人事費與退休撫卹經費性質之補助金額則由 90 年度 246 億元成長至 473 億元，增加 227 億元，另教育設施補助經費則由 80 億元成長至 102 億元，增加 22 億元。由於以上教育設施補助經費成長幅度有限，與外界殷切之需求產生不小落差，以致有中央補助款規模逐年減少之錯誤印象。
- (二)外界對於一般性補助款制度不甚了解：因以往教育部或省教育廳計畫型補助款係採逐案審核方式就特定計畫給予補助，並限定其應專款專用。在 90 年度補助制度改變後，中央為賦予縣市政府施政空間，一般性教育補助經費係按公式分配給各縣市政府，其中除人事費等基本收支差短補助與具特殊性之學校午餐及老舊危險建物整建等計畫經費規定縣市政府應專款專用外，其餘教育設施補助經費則授權縣市政府依其教育施政計畫之優先緩急自行分配運用，相對於以往之嚴格規定，讓外界產生中央補助款不再管制用途之誤解。
- (三)教育部與縣市政府對於教育施政計畫及經費分配之優先順序認知有所不同：由於縣市政府對於教育設施補助經費之運用有其施政上之判斷，與教育部要求應優先辦理之施政項目常產生差異，如教育部要求其務必配合時，則縣市政府均以財源無著為由請中央給予補助，否則無力推動，如此亦造成外界認為中央一般性教育補助經費被挪為他用，才會發生縣市財源不足支應問題。

二、建議未來之改進方向

為有效改善前述問題，針對未來教育政策之推動與中央一

般性教育補助經費之分配及執行，謹提出下列改進建議：

- (一) 近年來中央及地方政府雖不斷增加教育支出，由 91 年度 4,242 億元增加至 94 年度 4,457 億元，惟因縣市教育人事費與退休撫卹經費占整體教育支出之比率已超過 80%，可用於教育軟硬體建設經費亦相對有限，故配合未來少子化趨勢，宜就相關教育人力配置進行重整及整體性規劃，俾有效降低人事費所占之比重。
- (二) 為使教育部要求縣市政府優先辦理之施政項目與縣市本身之施政計畫相互結合，行政院主計處已自 94 年度起，推動建立各縣市一般性補助款優先施政項目備忘錄制度，亦即規定縣市政府應就當年度所獲一般性補助款優先用於已列入備忘錄之計畫項目所需經費。目前納入優先施政之計畫項目包括國民中小學老舊危險建物整建、飲用水設備及資訊設備更新汰換等三項，故未來應透過補助款設算公式與考核制度之設計、調整，強化中央與縣市政府上開教育施政項目之連結。
- (三) 為提升一般性教育補助經費執行績效，中央應強化現行計畫及預算考核機制，其調整重點，包括：(1) 加強對各縣市政府教育補助經費之監督與控管功能，(2) 建立更加公平、合理之考核評分方式，擴大縣市間考核成績差距與補助款增減幅度，(3) 督促地方政府落實現行教育經費編列與管理法有關對地方教育經費編製與執行之各項規定，務使地方教育經費運作合於法律規範。

肆、結語

關於中央對地方教育經費補助制度，主要係在兼顧中央財政健全及充裕地方教育財源原則下，就國家整體資源予以重新分配，以滿足地方施政需要並充分發揮地方自治精神。現行補助制度施行迄今，雖然已經獲得輿論與地方政府之肯定及支持，不過也面臨若干挑戰與阻礙。為了有效達成預期政策目標，主計處將不斷就現行教育經費補助制度進行檢討、調整，以使制度之設計更能配合教育部

與地方政府各項教育政策之推動。在前述檢討、調整過程中，除希望教育部、中央相關部會及各級地方政府能予提供協助外，亦期待各界多予鼓勵與支持，並不吝提供各項寶貴建議意見，俾使整體補助制度更臻於完善與健全，共創中央與地方雙贏之局面。