

## 縣(市)地方教育發展基金改以 附屬單位預算編製之探討

教育部為消弭外界對教育經費編列及執行上之質疑，乃推動各縣(市)教育發展基金改以附屬單位預算型態編列，惟因預算型態變革對縣(市)財務收支、調度及人力運用等，將產生立即且巨大衝擊，爰對上開基金預算編列問題進行探討並研議可行作法。

◎張素雲、王應慈(行政院主計處第一局專門委員、專員)

### 壹、前言

依據「教育經費編列與管理法」第13條規定，地方政府之各項教育經費收支，應設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理。由於上開規定並未明定基金預算編列型態，目前除臺北市及高雄市教育發展基金已以附屬單位預算型態編列外，其餘23縣(市)教育發展

基金均係以單位預算特種基金型態編列。由於預算編列方式因與立法委員及教改相關團體之期待有落差，爰不斷提出質疑，教育部為消弭前述之質疑，乃積極著手推動各縣(市)教育發展基金改以附屬單位預算型態編列。由於預算型態變革對縣(市)影響重大，為使外界對此充分瞭解，本文爰以縣(市)政府財務收支調度、人力

及會計作業現況等面向，分析教育發展基金改變預算編列型態面臨問題及後續因應之道。

### 貳、各縣(市)教育發展基金運作現況

各縣(市)教育發展基金目前雖係以單位預算特種基金型態編列，惟為落實教育經費專款專用，中央均要求各縣

(市)政府應成立教育發展基金專戶，其年度終了如有賸餘亦可滾存基金專戶，於以後年度繼續運用。惟近年來地方財政普遍困難，各縣(市)教育發展基金雖均設有專戶，但僅臺北縣、桃園縣、臺南縣、連江縣及嘉義市等5個縣(市)之教育發展基金賸餘予以滾存專戶，其餘各縣(市)教育發展基金之各項收支仍由公庫存管及統一調度，其基金賸餘均繳回縣(市)公庫。

又各縣(市)政府教育局(處)均屬府內單位，並未配置專屬會計人力，而主計室(處)人力受限於財政狀況，亦已相當精簡，無法調配人力專責教育發展基金之推廣輔導，故目前各縣(市)大部分學校係由教師或其他行政人員兼任會計工作，以國小為例，除基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市及臺南市等兼任比率低於30%

外，其餘各縣均超過30%，其中兼任比率超過90%者計有雲林縣、嘉義縣、臺南縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣及連江縣等8個縣。為因應前述問題，行政院主計處(以下簡稱本處)爰設計研發完成「簡易會計事務處理資訊系統」，目前計有19個縣(市)使用。

### 參、相關法規規定

「教育經費編列與管理法」第13條規定，地方政府之各項教育經費收入與支出，應設置地方教育發展基金，主要係希望地方教育經費透過基金預算之編列與執行，能夠達到專款專用、專戶存儲管理及賸餘款滾存等目的，惟對於基金設置型態，並未硬性規定應以附屬單位預算編列，而係授權地方政府依其實際需要自行決定。

復依預算法第18條及第19

條規定，特種基金可以單位預算或附屬單位預算編列。由於教育發展基金之資金來源，主要來自於地方一般性財源如稅課收入、規費收入及中央相關補助款，並未有特定之財源收入。基於前述原因，教育部於90年4月20日邀集縣(市)政府就教育發展基金之預算編列獲致結論，有關是項基金究應為單位預算特種基金或附屬單位預算特種基金，由各縣(市)政府考量監督管理機制及預算籌編人力資源等因素，自行決定辦理。故教育部既授權由縣(市)政府自行決定基金預算編列型態，現行各縣(市)以單位預算特種基金編列教育發展基金，在適法性上並無問題。

### 肆、教育部推動方案建議

目前教育發展基金以單位

預算特種基金型態編列面臨之問題，主要係立法委員及教改團體屢有質疑教育經費遭挪用，且未落實專款專用及設立專戶滾存賸餘款，爰要求教育部檢討改進。教育部為回應前述要求，乃擬具「各縣市地方教育發展基金成立附屬單位預算推動方案」報行政院核定，其方案重點略述如下：

一、預算編列及財務收支調度：  
因目前各縣（市）教育經費占其歲出之比率高達40%，故教育發展基金成立附屬單位預算後，在基金絕大部分財源須仰賴縣（市）總預算撥補情形下，為避免對總預算財務收支調度造成影響，縣（市）政府可參照公庫法修正草案第21條規定意旨，在不妨礙專戶設立目的之前提下，得視公庫需要統一調度運用及修正縣（市）庫

規則，或參考中央部分基金採集中支付方式，以兼顧集中支付與縣（市）庫調度需要。

二、會計人力之調整與因應：  
以各縣（市）政府調整或酌增會計人力或會計人員集中辦公因應，如經檢討後須酌增編制員額，可列入縣（市）基本財政支出設算補助，至約聘僱或其他人力，則由該部專案補助之開辦費或基金滾存之賸餘款支應。

三、為提高誘因，縣（市）政府將教育發展基金成立附屬單位預算並落實運作者，除其接受該部與中央其他部會委辦或補助計畫執行結果之賸餘款及所孳生利息，可免予繳回外，並由該部分3年補助開辦費2,000萬元至4,000萬元，作為縣（市）政府增

加人力相關支出之需。

四、縣（市）教育發展基金預算及會計事務處理等資訊系統，該部將協助開發，以利各縣（市）政府執行。

## 伍、縣（市）面臨之困難

教育發展基金預算如依教育部前述推動方案辦理，經歸納分析後，各縣（市）政府預算及財務調度等將產生下列問題：

### 一、影響縣（市）預算編製及執行

縣（市）教育發展基金如以附屬單位預算特種基金編列，因教育經費占縣（市）歲出比率達40%，屆時如外界要求基金收支獨立運作，政府撥入款不透列總預算撥補基金方式編列，而係逕劃歸為基金收入，或者即使透過總預算撥

補，惟要求一次或按季分配撥付，對於縣（市）整體財政資源配置與財務收支運用及債務舉借上限之計算等均產生不利影響。

## 二、衝擊縣（市）財務收支及調度

教育部研擬之推動方案，建議縣（市）政府可參照公庫法修正草案第21條或參考中央部分基金集中支付方式，解決教育發展基金以附屬單位預算編列，對縣（市）庫款調度所產生之衝擊。惟以上僅係教育部單方面之初步構想，未來如未獲外界或立法委員支持，屆時如何解決縣（市）政府相關資金調度問題將是一大難題。

## 三、欠缺專業人力且系統開發緩不濟急

在基金改以附屬單位預算編列後，將使目前主計人力欠

缺情形更加惡化，雖教育部提出可增編員額或進用約聘僱人員方式，惟與目前政府人力精簡政策亦有所相違。另考量院處研發之縣（市）公務預算會計資訊系統推展至今已屆6年，尚存有若干技術問題亟待克服，故教育部研議將另外開發系統以供縣（市）使用，惟其開發時程恐非短期內即可完成，在未完成之前，縣（市）兼任會計人員勢必難以辦理相關帳務處理工作。

## 陸、研議作法

基於目前外界對於教育發展基金以單位預算特種基金編列，主要疑慮為教育經費遭致挪用、未能專款專用及未設置專戶賸餘款滾存等問題。故未來如能針對前述問題妥適回應，消除其疑慮，則是否改以附屬單位預算編列基金預算，

應非其關注焦點。針對前述問題，經過進一步研析後，應可採下列回應方案：

### 一、教育經費遭致挪用未專款專用

目前外界會有此疑慮，主要係縣（市）年度教育經費預決算數產生差異，及學校軟硬體經費需求縣（市）政府未予有效因應等所衍生之誤解，針對此一情形可採取下列方式解決：

（一）依教育經費編列與管理法規定，縣（市）應按中央核定之數額編列年度教育經費，目前各縣（市）均依規定辦理，惟在年度結束時，有部分縣（市）預算數與決算數落差甚大，致外界質疑其教育經費被挪用。爰此，未來宜請縣（市）政府核實編列並執行教育經費，不宜讓預決算數兩者相差過大。

(二) 中央每年度均編有一般性教育設施補助經費及計畫型補助款協助縣(市)政府支應相關軟硬體經費需求，爰此，應請縣(市)政府就前述補助款妥為分配處理，尤其對具急迫性及攸關安全性之學校經費需求能予即時支援，以減少學校之反彈。

(三) 以目前中央補助款僅占縣(市)年度教育經費總數約30%，其餘均由縣(市)自籌財源支應，故有關中央補助款未專款專用之說法，宜請各縣(市)政府向外界妥為澄清。

## 二、教育經費應設置專戶且賸餘款應滾存

(一) 未來請各縣(市)政府落實專戶之設置，相關經費收支並透過專戶處理。

(二) 有關賸餘款滾存問題，以目前縣(市)年度預算收

支仍有差短或賒借債務情形下，要求縣(市)政府將教育經費賸餘款均予滾存基金，實務上確有困難。惟可請縣(市)政府考量將學校自關之財源收入留存學校自行運用，以鼓勵其積極開源。另亦請縣(市)核實編列並執行教育經費，避免因教育經費預、決算落差過大，孳生賸餘款滾存問題。

(三) 依現行補助辦法規定，教育部每一計畫型補助款賸餘款如低於10萬元以下，可由該部視縣(市)教育發展基金執行情形，同意留存縣(市)毋須繳回，未來可考量將上開10萬元限額往上調高，惟不宜依教育部建議全面取消限額，以避免造成部會對於補助款分配與撥付無法有效控管及整體補助資源配置失當等情事。

## 柒、結語

有關教育發展基金預算編列型態，外界爭論許久，惟基於「教育經費編列與管理法」並未硬性規定地方教育發展基金須編製附屬單位預算，再加以地方財務收支及管理係屬地方自治事項，爰教育部研擬之推動方案，雖可消弭立法委員及教育團體之質疑，但因縣(市)政府目前仍面臨財政收支調度困難及現有會計人力調配等問題，如未在相關環境條件及配套措施給予其妥適完善解決之前，即予貿然實施，將對縣(市)政府現有財政運作產生不利影響。故為有效解決相關問題，教育部應再進一步妥善規劃，並與所有縣(市)充分溝通協調並徵得其同意後，再逐步推動實施，如此，方能在維持地方財政健全穩定原則下，共創中央與地方雙贏之局面。