

教育經費編列下限之探討

依據現行教育經費編列與管理法規定，各級政府教育經費預算合計應不低於前三年度決算歲入淨額平均値之21.5%。近來因有某些人士主張各級政府教育經費總額應改以國民生產毛額之一定比例為法定編列下限，並據此提出「教育經費編列與管理法」修正草案，本文爰就相關面向探討其妥適性，俾供各界參考。

◎ 許雅玲、陳莉容（行政院主計處第一局科長、編審）

壹、前言

為維護教育健全發展之需要，提升教育經費運用績效，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長，我國於民國89年12月通過「教育經費編列與管理法」，其中第3條規定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値之21.5%。自91年度起，各級政府即以上開規定作為教育經費編列之主要依據。

近來某些人士認為教育經費的計算基準必須能夠反映國家整體的經濟成就，且世界各地已開發國家教育經費皆占國民生產毛額（GNP）6%以上，為使我國教育經費能與國家經濟成長有所連動，不致影響當代教育事業的推展，主張應以國民生產毛額之一定比例作為編列標準，並提出將教育經費編列與管理法第3條修正為「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國民生產毛額平均

之6%（或4.3%）」。

為期政府教育資源能在兼顧國家財政負擔之前提下，獲致合理配置，本文爰就近年來各級政府教育經費編列情形、訂定經費固定比例保障之合宜性，以及上開修法提議之妥適性進行探討，俾供各界瞭解及參考。

貳、近年各級政府教育經費實際編列情形

教育經費編列與管理法自

91年度籌編預算開始施行後，當年度各級政府教育經費計編列4,243億元，較90年度4,093億元大幅增加150億元，92至95年度法定編列下限雖因各級政府歲入淨額減少而下滑，惟基於教育為當前政府重要施政項目之一，為維持教育經費適度成長，各級政府教育經費均以超出法定下限編列，並由92年度4,284億元增加至95年度4,529億元，占前三年度決算歲入淨額平均值比率則由22.3%上升至24.2%，顯示政府即使歲入減少，仍盡力籌編教育

經費，俾使各項教育施政有效賡續推動。嗣96及97年度，因政府賦稅收入隨國內景氣回溫而增加，在各級政府歲入淨額擴增下，教育經費法定編列下限因而提高，各級政府教育經費不僅高於法定比率編列，且仍持續成長（詳表1）。

除此之外，由於近10年來我國大專院校數量、班級、系所及學生數快速增加，高等教育的質量問題漸受關注，加上世界先進國家為強化大學的品質，提升國家競爭力，紛紛提出具體高教發展策略，並投入

巨額經費予以支持。爰為順應國際潮流趨勢，並提升我國學術研究水準、培育及延攬優異人才，中央政府在排擠原有教育經費之原則下，依擴大公共建設投資特別條例，編列「頂尖大學及研究中心計畫」500億元（94至98年度）與「獎勵大學教學卓越計畫」150億元（95至97年度）之特別預算專項經費加以挹注，將可有效因應高等教育發展之需要，且不致影響其他教育施政計畫之推動。

如將前述各級政府教育經費加計特別預算、學校校務基金自籌收入及私部門教育經費，我國公私部門教育經費占國內生產毛額（GDP）¹比率為5.8%，與其他主要國家相較，雖低於南韓（7.5%）與美國（7.5%）等，但較日本（4.8%）、德國（5.3%）、義大利（5.1%）為高；再就政府教育經費占總歲出比率觀之，我國亦遠高於其他主要國家。

表 1 各級政府教育經費編列情形

單位：億元；%

年度	法定編列 下限	合 計		教育部	地方政府
			占前三年度歲入 淨額平均值%		
91	4,239	4,243	21.5	1,478	2,765
92	4,126	4,284	22.3	1,475	2,809
93	3,971	4,359	23.6	1,352	3,007
94	3,965	4,457	24.2	1,371	3,086
95	4,019	4,529	24.2	1,400	3,129
96	4,253	4,538	22.9	1,434	3,104
97	4,471	4,567	22.0	1,480	3,087

資料來源：行政院主計處

故在我國國民賦稅負擔率僅13.5%，遠低於其他國家情形下，有關我國教育經費規模不僅適切合理（詳表2），且顯示出政府對教育工作之重視，爰無某些人士所言教育經費偏低之現象。

參、教育經費按GNP一定比例編列將衝擊政府財政

政府預算編列應以計畫為基礎，在計畫經過完整、縝密評估及審查後，就符合施政目標與具可行性、效益性之計畫及其經費需求，在政府財務可

負擔範圍內編列預算辦理。政府透過計畫與預算審查，將有限資源作最有效及合理配置，並隨著國內外政經社會環境變遷及國家發展需要，調整年度施政重點及預算分配，方能落實計畫預算制度，符合零基預算之精神。民國86年國民大會進行修憲時，各界代表即從前述觀點及考量政府財政健全，獲致共識增訂教育、科學、文化之經費不受憲法第164條有關固定預算比例保障限制之規定。

嗣因教育界人士憂心及質疑，在上開憲法固定比例保障規定取消後，教育經費恐受到

排擠或大幅減少，爰希望以法律保障教育經費之編列，以維持教育工作順利推展。爰此，在88年制定「教育基本法」時，於第5條明定「教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之。」立法院朝野各政黨委員旋即於89年提出不同版本之教育經費與保障法案，其間雖然行政部門以教育經費之編列仍會滿足業務實際需要，不會予以大幅縮減，主張不宜訂定經費固定比例加以保障，以免造成預算結構僵化，使資源無法依施政整體需要作最妥適分配。惟立法委員仍認為教育經費有

表 2 各國公私部門教育經費相關指標比較

指標別	中華民國	日本	南韓	美國	英國	法國	德國	義大利	澳大利亞
1.公私部門教育經費占GDP比率(%)	5.8	4.8	7.5	7.5	6.1	6.3	5.3	5.1	5.8
2.政府教育經費占總歲出比率(%)	19.1	10.7	15.0	15.2	11.9	11.0	9.7	9.9	...
3.國民賦稅負擔率(%) (不含社會安全捐)	13.5	15.8	20.4	18.9	28.9	26.8	21.1	29.4	30.7

說明：我國資料為2006年，其餘國家資料為2003年。
資料來源：教育部統計處及財政部賦稅統計年報。

立法保障之必要，經過行政與立法部門諸多協商折衝後，在兼顧教育發展需求及維持國家財政健全穩定考量下，由最初提案教育經費不低於前三年度GNP平均值6%，改為不低於前三年度歲入淨額平均值21.5%，以使教育經費與國家財政收入產生連動，不致過度影響政府財政收支平衡，對此結果行政部門雖非盡滿意，然在現實條件下亦僅能接受。

現某些人士提出修正教育經費編列與管理法，以97年度為例，如按前三年度GNP平均

值4.3%編列，各級政府教育經費將較現行應編下限大幅增加594億元；如按前三年度GNP平均值6%編列，更需大幅增加2,596億元。鑒於近年來各級政府歲出規模並未隨著GNP成長而等比例擴張，如依上開某些人士提議編列教育經費，將造成政府歲出結構更形僵化，且以目前各級政府收支差短仍達3,000億餘元（中央政府承擔約2,000億元），在歲入無法相對成長下，將使政府財政失衡情形益加嚴重，影響財政健全及穩定。此外，因預

算驟增，反易忽略計畫評估之必要程序，一旦計畫未盡覈實，預算編列與執行恐流於浮濫，並產生經費運用效率低及重複浪費等不經濟支出，綜上情形皆與近年政府致力財政改革之方向背道而馳。

肆、「教育經費編列與管理法」修正尚須考慮之問題

依憲法第70條規定，立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，惟由於立法部門仍可提出大幅增加財政負擔之法律案，故為落實上開憲法條文精神，於民國87年修訂預算法時，參酌世界主要國家對新興施政計畫收支同步考量之規定或精神²，增訂第91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」。另88年修正之財政收支劃分法亦增訂第38



條之1，規定各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律，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。爰此，有關教育經費編列與管理法修正，擬將各級政府教育經費法定編列下限改按GNP一定比例訂定，因大幅增加政府經費負擔，故應落實上開規定，事先籌妥相對財源，以落實法制精神。

又因前述教育經費編列與管理法修正，將增加中央與地方教育經費支出，依據司法院大法官會議釋字第550號解釋，法律之實施須由地方負擔經費者，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。故為符合上開大法官會議解釋意旨，有關教育經費編列與管理法修正，因將大幅增加地方政府經費負擔，應先與地方政

府協商，並徵得其同意，不宜由中央片面決定。

伍、結論

92年行政院核定財政改革方案，有關各項財政收支改革措施應由各相關主管機關據以落實執行，期能於2011年達到財政收支平衡目標。其中在調整支出結構方面之改革措施，包括「為避免資源排擠及運用僵化，不應新增對特定政事支出之固定保障」，故在現階段整體政經環境及財政情勢均未改變下，各政事支出仍應回歸「先有計畫才有預算」之財政理念，不宜再有保障或明定特定經費支出比例之思維。

教育經費基於其特殊歷史背景因素，相較於其他政事支出已有特定法律加以保障，且其編列數額依規定應不低於前三年度歲入淨額平均值21.5%，使教育經費與國家財政收入構成連動機制，係教育經費

編列與管理法制訂時經多方考量之結果。自該法施行以來，其間雖因政府歲入減少致法定應編下限降低，惟為維持教育工作之順利推動，均以高於法定下限編列，並且連年成長。爰此，為使政府財政穩健發展，並朝財政改革目標邁進，現階段教育經費編列與管理法有關法定編列下限，仍以維持現行條文規定最為適切、合理。

註釋

1. GDP為國際比較時通用之衡量指標。
2. 德國「聯邦眾議院議事規則」規定，法律案若無法平衡收支，則就此宣告終結。日本「國會法」則提高肉桶法案之連署人數，並賦予內閣陳述意見機會。美國1987年「平衡預算與緊急赤字控制再確定法」及1990年「預算執行法」，皆要求量入為出，並定有年度撥款上限；1997年「分項否決法」，授予總統有分別項目否決之權力，凡悖離平衡預算精神，犧牲公益成全少數人私益、不符良好公共政策方向者，均為總統否決之範圍（立法院公報第87卷第11期（上）第222頁）。❖