

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

教育是國家的百年大計，亦為立國之根本，因此各國莫不致力於教育改革，提升教育品質，進而促進國家社會之永續發展。我國教育發展，在各級政府的努力之下，無論是質方面提升或量的增加，均已獲得相當的成就。但近年來，隨著國民生活水準的提高，人民對於教育改革的需求日益殷切，期盼教育品質提升的呼聲也愈來愈高。在這其中，國民教育更是一切學校教育的基礎，<sup>1</sup>其影響層面廣且深。

我國的國民教育主要由地方政府負責，<sup>2</sup>而中央政府對地方政府的教育經費補助由來已久，特別是精省前台灣省政府對各縣市政府的大量補助款，其主要是由於自民國五十七年九年國教實施以來，地方政府所須負擔之教育經費突然暴增，而一般稅課、規費等自有收入卻沒有新的來源與增加，造成嚴重的財政困境，因此實施國民教育所需之經費就不得不依賴中央政府與台灣省政府的補助，這些補助成為各地方政府推動與提升國民教育之重要支柱。

但近幾年由於政治環境的變遷，教育政策的策劃與制定、教育資源的分配，皆受到連帶性的影響。民國八十八年十二月三十一日台灣省政府依據「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」

---

<sup>1</sup> 根據我國《教育基本法》之規定，所謂國民教育係指國民小學及國民中學所實施之教育過程。

<sup>2</sup> 在此所指地方政府，包含各縣市政府及直轄市政府。

(以下簡稱精省條例)走入歷史，省政府相關部會進行裁併，教育廳主要承辦國民教育之第四科也面臨裁撤，國民教育交由縣市政府來主管，然而實際運作上仍存在許多問題，其中教育資源的分配嚴重影響國民教育財政的生態。繼民國八十八年底實施精省業務之後，八十九年三月我國第二次總統民選，挾帶強烈改革色彩與高度民意期待的民進黨，以些微的差距擊敗兩位泛國民黨候選人，結束自國民政府播遷來台五十年來，由國民黨長期執政的政治生態(即所謂「政黨輪替」)。<sup>3</sup>雖然在選舉期間民進黨候選人陳水扁先生一再對教育資源作出承諾，在民進黨的黨綱與黨章中，亦以制定法制化方式來保障教育經費；<sup>4</sup>而後《教育經費編列與管理法》的通過與實施，固然使得教育經費的分配趨於法制化，但精省之後，來自省府之國民教育補助經費遭刪減；另外，在中央為增加其他項目補助的前提下，致使教育經費預算縮水，<sup>5</sup>這些現象皆使原本財政拮据的地方政府辦理國民教育更形困難。地方政府無力負擔沉重的國民教育財政支出，國民教育整體經費更是捉襟見肘，以長遠而論，國民教育品質可能會下降。憲法第一百六十四條之廢除，以及同年的精省事件，<sup>6</sup>之後雖有教育經費編列與管理法的通過，但民進黨政府執政後的教育政策搖擺不定，經濟景氣衰退，國家財政緊縮，再加上政黨輪替等因素，更使教育的前途未卜。因此，對於精省政策實施後對國民教育財政之影響，及政黨輪替後教育財政之變動情形，有深入觀察與探討的必要。

由上所述可知，長久以來我國國民教育經費來源的窘困，因

<sup>3</sup> 此種執政黨更替的現象，國內學者稱之為「政黨輪替」，在本研究中亦採取此定義。

<sup>4</sup> 民主進步黨全球資訊網，<http://www.dpp.org.tw/>

<sup>5</sup> 徐明珠，教育預算縮水，貽誤我們的下一代，《財團法人國家政策研究基金會國政研究報告》。台北：國家政策研究基金會，民 89.11，頁 68。

<sup>6</sup> 原憲法第 164 條內文為：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」

而仰賴上級政府的補助顯得十分重要，甚至為國民教育是否延續運轉的關鍵。事實上教育經費補助除了一般性的補助目的外，主要與教育公平的原則與理念相關，但學者秦夢群等研究過去省教育廳補助各縣市的制度是否具有公平性時，<sup>7</sup>發現在部分地區，補助刺激效果正負交錯，代表著補助政策搖擺不定，少有明確規則可循；陳麗珠的研究也指出，<sup>8</sup>我國國教補助的結果，其公平效果在水平公平、垂直公平、機會公平上都是不佳的；吳建志的研究中，<sup>9</sup>以分配政治的觀點探討國教經費補助的情況，發現國民教育補助經費制度除不公平外，亦存在分配政治的情形。由此可知，我國國教經費在以往即存在著不足與不公平的現象，而政黨輪替後新政府對於國民教育的政策態度是否有所改變？或仍依循不良的舊習？影響國民教育補助經費不公平的因素又為何？政治力是否為左右經費補助的因素之一？以上爭議性的問題皆有深入探究的必要。

國內對於教育經費的相關研究雖有不少談及教育補助的問題，但大多是對其理論基礎、施行目的、制度沿革及實施情形作介紹，並提出批評與建議；或依據各種學說理論、訪談結果及其他實證研究，進而提出個人認為之合理分配公式；然而卻少有研究從政治生態變遷的角度去探究國民教育補助款總經費。此外，多數的研究在教育經費補助的討論上，皆集中於省政府對縣市政府之補助情形，甚少以中央對地方政府經費補助作為主題。因此本研究擬以現行中央政府對地方政府教育經費補助之現象，特別是政黨輪替後作一分析探討，<sup>10</sup>並檢視政黨輪替後中央對於地方

<sup>7</sup> 秦夢群等，《教育補助公平性之研究—以省補助各縣市為例》。台北：教育部，民 85，頁 101-113。

<sup>8</sup> 陳麗珠，《國民教育經費補助公式垂直公平考量之模擬研究》。台北：教育部，民 87，頁 103。

<sup>9</sup> 吳建志，從分配政治觀點論中央對各縣市資本門教育經費補助 1995-2000，碩士論文，東吳大學政治學研究所，民 89，頁 120。

<sup>10</sup> 此處所稱「政黨輪替」，係指民國八十九年三月份總統大選後，由民進黨贏得該次選舉，中央執政黨因而轉移一事。因此本研究中之各項分析，時間點以此作為劃分。

政府的國教經費補助上，是否依循著水平公平與垂直公平的原則，或存在著其他外在可控制因素的影響，特別是政治力上的影響性，以釐清現存教育經費補助的癥結點，進而提出建議，以提升國教經費補助上的公平性。

## 第二節 研究問題

本研究之研究目的在於探討政黨輪替後，影響中央政府對地方政府國民教育補助經費之因素，其研究問題如下：

### 壹、文獻回顧

- 一、藉由相關論文期刊、統計年表與法規之蒐集，了解我國中央政府對地方政府教育經費補助之沿革與制度為何？
- 二、觀察英、美、日等先進國家對於國民教育補助的情形，是否可作為我國改進之參考？
- 三、透過統計數據的呈現，了解政黨輪替後新政府對於國民教育實施的態度及政策方向為何？

### 貳、建立迴歸模型，探討影響國教補助經費因素

- 一、地方行政首長之黨籍是否顯著影響該縣市國教補助經費之金額？

- 二、 縣市立法委員黨籍與執政黨相同之比例是否顯著影響該縣市國教補助經費之金額？
- 三、 縣市立法委員參與教育委員會之比例是否顯著影響該縣市國教補助經費之金額？
- 四、 縣市國民教育學生人數是否顯著影響該縣市國教補助經費之金額？
- 五、 縣市財政自有比率是否顯著影響國教補助經費金額？

### 第三節 研究範圍與限制

本研究之研究範圍，分別為研究地區、研究對象、研究項目及研究期間，以下分別敘述，其次說明本研究之限制。

#### 壹、 研究範圍

本研究主要界定研究範圍如下：

##### 一、 研究地區

本研究所涵蓋之研究地區，以原省政府所轄下的二十一縣市，分別為基隆市、台北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、台中縣、台中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、

台南縣、台南市、高雄縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣。本研究未將台北市及高雄市兩直轄市納入，乃因兩直轄市在財政收支劃分法之財源分配下經費較為充裕，且歷年來中央對於兩直轄市之教育補助係屬少數，以一般教育補助款為例，89至91年三個會計年度中，中央並無編列任何經費予台北市政府，而高雄市政府亦僅得部分經費；另外，為求研究基礎一致，因此本研究將此兩直轄市受補助情形剔除。

## 二、 研究對象

本研究之對象為上述研究地區內，就其所管轄之公立國民中小學校為限，因此不包括私立中小學校或是附屬中小學校，乃因其屬教育部管轄，其經費補助不透過地方政府預算進行編列分配，所以不在本研究之列。

## 三、 研究項目

本研究乃以「政黨輪替後影響國民教育補助經費之因素」為探討主軸，針對國民教育補助制度作一沿革介紹，並以政黨輪替對於教育經費補助之影響及其變動情形作分析探討。

## 四、 研究期間

本研究進行的時間，自民國九十三年七月至九十四年五月，研究參考之文獻則不以研究時間內為限，主要為政黨輪替後（民

國八十九年至九十二年)的時段。

## 貳、 研究限制

本研究受限於研究者人力、物力及時間不足，在研究地區、研究對象、研究方法、研究資料與研究主題方面有以下限制：

### 一、 研究地區

本研究雖將全國二十一縣市納入研究範圍，但僅能作廣泛性的分析，無法對各縣市細部作探討，亦即無法將各縣市特殊條件與情形考慮其中，可能產生推論上之限制。

### 二、 研究對象

本研究對象涵蓋研究地區中，各地方政府管轄之國民中小學校，而將各該行政區域內之私立中小學校排除，因此無法將所有接受補助之國民教育學校皆納入研究範圍內，亦將產生推論上之限制。

### 三、 研究方法

本研究主要運用之研究方法為文獻分析法及統計方法，受限於時間及人力的因素，捨棄問卷分析與深入訪談等方法，因此論

文呈現上亦受到研究者本身之主觀認定，而影響研究結果的推論，此乃研究方法上之限制。

#### 四、研究資料

本研究主要資料為官方公開之資料數據，但受限於各縣市政府預算資料之隱密性，無法逐一分析各縣市財政狀況及其細目運用情形；此外，本文撰寫的時刻已是民國九十四年上半年度，在數據資料收集上僅列至民國九十二年，乃因教育經費補助資料取得困難，且部分統計數據未印刷出版所致；而本研究所界定之政黨輪替至今亦僅四年左右時間，資料的延伸性也受到限制。

#### 五、研究主題

本研究將焦點放在「政黨輪替」後，中央對地方政府教育經費補助的影響，然而實際上，影響國民教育財政因素甚多，但受限於本研究之主題，無法一併討論與財政相關制度，或其他外在因素的影響。

### 第四節 論文架構與章節安排

本研究之章節安排及各章主要內容如下：第一章緒論，其中闡述本研究進行的研究動機與研究目的，並針對本研究的研究範圍及其限制作一說明，而後介紹本研究之論文架構與章節安排以並參考多方定義對本研究中相關之名詞作界定。

第二章為文獻回顧與分析探討，其中將詳述我國國民教育經費制度沿革探討，藉以了解自實施國民教育以來我國國教經費的分配與演進情形，再者針對各項教育補助制度之功能與種類作介紹，並將現行我國的教育經費補助制度作分類與整理。而後收集國內學界關於教育資源及經費補助之相關研究，作分析及討論以整理過往研究文獻中之重要發現，作為本研究進行的輔助與參考。最後介紹英、日、美三國之地方教育補助制度，期能吸取先進國家對於教育經費補助制度的經驗，或可對於我國未來進行制度改革的依據與參考。

第三章主要為本研究研究方法的介紹，首先為統計模型的建立，本研究欲建立一迴歸分析模型，藉以探究三項政治變項與兩項需求變項對於因變數之顯著性；其次對於迴歸分析中之各項變數作一定義，並說明研究樣本來源與處理方式。

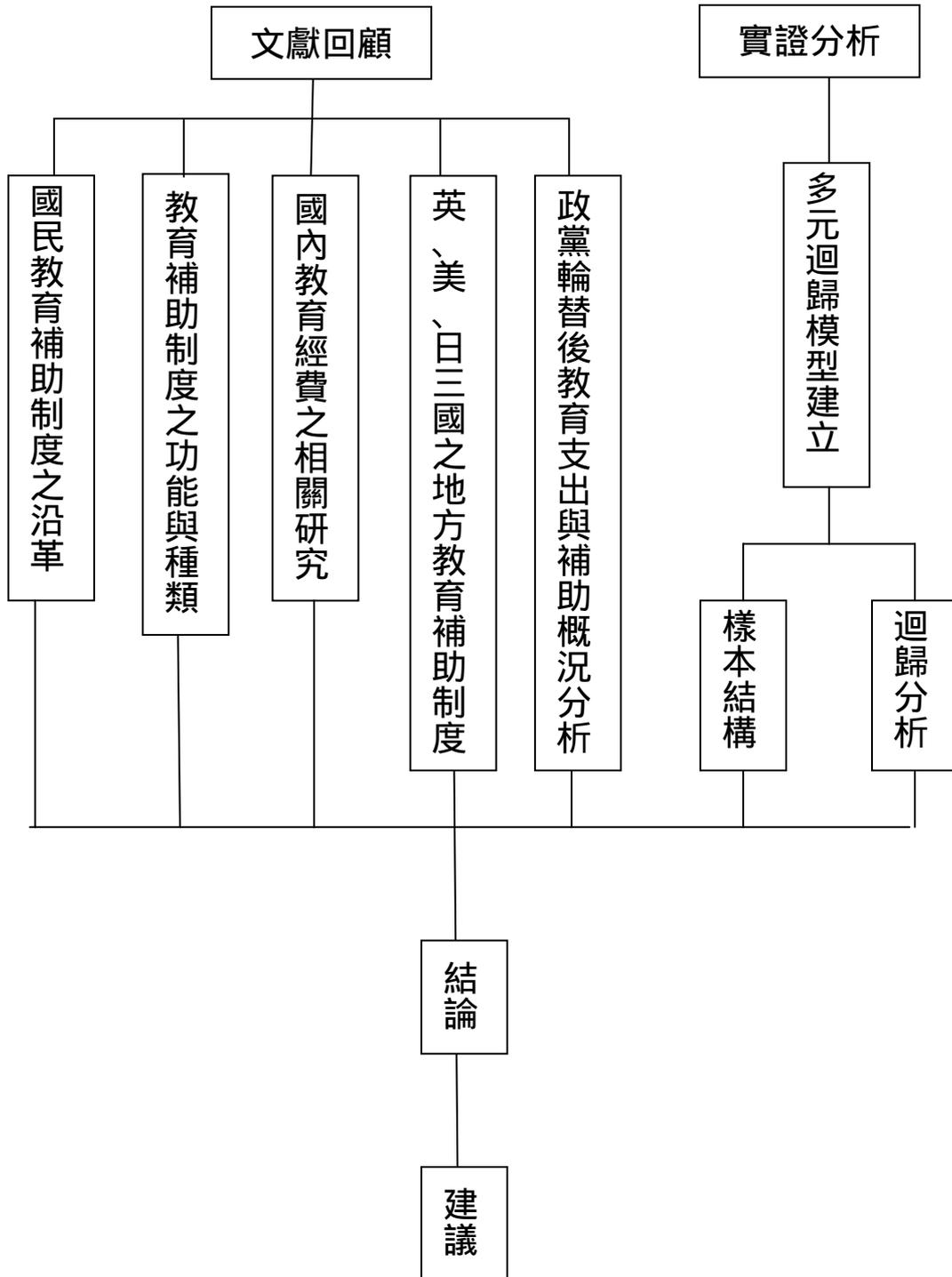
第四章則為上述迴歸模型之統計結果與分析，首先呈現各自變數之敘述統計及分佈狀況，其次則根據迴歸模型分析結果，說明各自變數對因變數之影響性為何。

最後一章為本研究之結論與建議，首先針對本研究之研究內容過程作出結論，同時對現行國民教育經費補助情形作具體建言，希冀能對於未來國內對於教育資源與經費分配有所貢獻，最後並提出後續研究之可行方向，對於本研究限制之處作更周延性的探討。

本研究進行之架構如圖 1-1 所示，本研究同時運用文獻分析及實證分析兩種方法，針對研究中所提出之假設作驗證。在文獻

回顧方面，內容涵蓋有國民教育補助經費之沿革、教育補助制度的功能與種類，並廣泛收羅國內教育資源與經費相關之研究，對於美、英、日本等先進國家的教育補助制度亦作敘述性的介紹，此外，對於本研究之主題政黨輪替後之國教經費支出與補助概況作詳細說明，藉由上述各項文獻的分析與探討以對本研究欲進行之範疇有更廣泛的認識。而後，運用實證分析方法，亦即建立迴歸模型來檢視本研究中自變數與因變數之間相互影響之顯著性。最後透過上述各種分析與實證結果作出本研究之結論，並進而提出研究建議。

圖 1-1：論文架構圖



資料來源：作者自繪。

## 第五節 名詞定義

本節針對本研究相關之名詞定義如下：

### 壹、 政黨輪替

所謂「政治轉移」與「政黨轉換」、「政黨輪替」視為相通的概念。亦指國家行政權由在野黨轉至執政黨。<sup>11</sup>另一有推論認為：「政黨輪替」所表示的意義即為人民放棄之前所選擇的政黨，而改選擇另外一個政黨來擔任代理人即行政部門的角色，並賦予它行政權。<sup>12</sup>根據上述對於「政黨輪替」的定義，於本研究之研究時間範圍內，因民國九十三年第十屆總統大選亦由民進黨獲勝，故僅發生過一次，因此，本研究中探究對於政黨輪替的影響，即專指由國民黨執政轉換至民進黨時期。

### 貳、 國民教育

根據「九年國民教育實施條例」第二項規定：「國民教育分為兩階段，前六年為國民小學，後三年為國民中學」，本研究所指國民教育即根據該項內容之規定，但由於研究中涉及中央與省政府對國民中小學教育經費補助之影響，因此以公立學校為主，不包含私立中小學。

### 參、 國民教育補助經費

教育資源包括運用於教育方面的人力、財力和物力。而教育

---

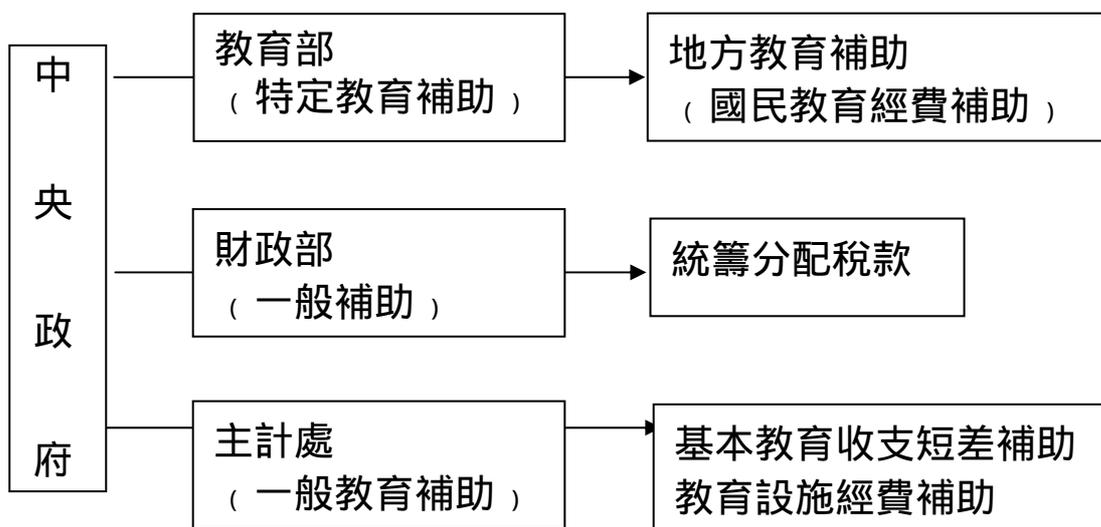
<sup>11</sup> 參閱林仲修，〈台灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析〉，博士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 91，頁 180。

<sup>12</sup> 參閱蔡慧蓉，〈政黨輪替與「全民政府」：民主鞏固或反挫？〉，碩士論文，東海大學政治學研究所，民 91，頁 59。

經費是教育資源的一部份。通常一個國家的教育經費包含政府部門與私部門兩大部分來源，政府部門教育經費包括政府出資辦理各級、各類學校，以及政府對於私校的補助。私部門教育經費主要為私立學校與家計部門的教育經費。

而 教育經費編列與管理法 中所稱教育經費，係指中央與地方主管教育行政機關編列預算，用於教育之經費。目前各級教育主管機關所編之預決算報表中所列各項教育經費科目，包含資本門與經常門之各項費用。而本研究中之國民教育補助經費亦包含資本門與經常門兩部分之補助款，且係指上級政府以公共政策立法或透過行政措施，由政府公共預算中，撥款補助地方教育經費，以彌補地方政府因教育經費不足，而無法進行的國民教育發展與改進。目前我國國教經費補助來源主要是教育部、財政部與主計處，主要分配方式可見圖 1-2。

圖 1-2：中央對國民教育經費補助之編列與分配



資料來源：周肇昇，我國國民教育經費補助制度改革之研究，碩士論文，國立嘉義大學國民教育研究所，民 93.6，頁 6。

其中「中央一般性補助款」係為指定職能但不限定項目的補助，受補助者必須將補助款用於指定的職能，但不指定該職能內的特定項目。而「教育部國民教育補助」是指上級政府針對特定公共服務項目給予的補助，特定補助用途上有限制，受補助者不得自行支配補助款。



## 第二章 文獻回顧與分析探討

### 第一節 國民教育財政制度之探討

#### 壹、國民教育財政制度的發展

我國於民國五十七年將義務教育延長為九年，前六年為國民小學教育，後三年為國民中學教育。國民中小學教育由直轄市及縣市政府辦理，而中等教育的後期階段為高級中學與高級職業學校，由省與直轄市辦理。精省之後，台灣省政府在教育方面的職責與業務已大為縮減，省立學校全部改為國立。

我國教育行政系統，國民中小學包含私立與縣市立各級學校，屬於縣市政府或直轄市責任所在，由各地方政府教育局負責，中央政府的行政院居於業務指導的角色。但精省之後，中央與地方政府的教育權責變動，教育經費的分擔也有所不同。在各級政府教育經費負擔結構上，自八十八會計年度開始，中央與地方政府所負擔之比率皆較以往提高。<sup>13</sup>

我國中央政府教育經費並非只編列在教育部，行政院主計處也掌管部分資源。此外，財政部負責的統籌分配稅款，視為地方政府自主財源，地方政府將其中一部分分配給管轄的學校。依據教育經費編列與管理法第八條明示，我國中央政府對地方政府之教育補助分為一般教育補助與特定教育補助，若依照上述兩種補助方式的內涵區分，教育部對地方教育經費的補助屬於特定教育

---

<sup>13</sup> 周肇昇，我國國民教育經費補助制度改革之研究，碩士論文，國立嘉義大學國民教育研究所，民 93.6，頁 37。

補助，而於九十會計年度開始實施的中央一般性補助，用於教育之部分屬於一般教育補助，至於統籌分配稅款則為一般補助。

中央政府對地方政府的補助款中，補助金額最大的是統籌分配稅款。民國八十八年以前，統籌分配稅款有兩類，一是由台灣省政府掌控，分配給縣市政府的統籌分配稅款，此款項列為各縣市政府稅課收入項下的統籌分配稅收入；另一類是由中央政府透過平衡省市預算基金，分配給台灣省及北、高兩直轄市的統籌分配稅款，並列為受分配政府的補助收入。精省之後，民國八十八年修正並公佈實施的財政收支劃分法，將前述兩項統籌分配款合併，由中央政府統籌分配，不再稱為補助款，而列為各級政府統籌分配稅項下，分配對象也擴及鄉鎮市層級。

行政院主計處於九十會計年度所施行的「中央一般性補助款」，法源依據為 中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，期以公式化及透明化方式執行分配，以充裕地方財源收入，提高財政自主性。由於中央對地方補助制度的變革，僅就現行法律及相關架構下作適度調整，無法進行結構性變動。為配合財政收支劃分法的修訂，行政院主計處就現行中央對地方補助制度作整體配套調整，並予以法制化，主要調整重點如下：中央對地方補助款應區分為一般性補助款與計畫型補助款，其中一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅總收入百分之十及貨物稅總收入百分之十之合計數，並以補助地方政府之教育、社會福利與基本設施等三項經費為限，各受補助地方政府並應專款專用，不得挪用。此外，計畫型補助款仍維持由中央各部會編列之方式辦理，其總額將視中央各該年度整體財政收支狀況決定，並以計畫效益涵蓋面廣，跨越兩個以上縣市，具示範性及配合中央重大政策或建設等事項為限。再者為落實與提升相關經費使用效能，明定行政院

得訂定中央對直轄市與縣市政府計畫及預算考核辦法，並可依考核結果增減對各該直轄市與縣市政府一般性補助款之數額。另明定地方政府如未依法負擔應負擔經費，或未就已列入基本財政需要額及一般性補助款補助之支出項目編列或編足相關預算時，其上級政府得暫停撥付或扣減抵充其中央統籌分配稅款、補助款，於必要時，並得扣減其補助款。

對於我國地方教育財政制度的討論，自行憲後大略分為三時期：第一時期為行憲以來至八十七會計年度；第二時期為八十八至九十會計年度；第三時期為九十一會計年度至今。在第一時期中，教育經費編列係依據憲法第一百六十四條之規定，與科學、文化經費合計應佔縣市政府預算總額百分之三十五，在此時期，對地方教育財政影響最深的是民國五十七年開始實施的九年國民義務教育，根據中央與地方教育權限的劃分方式，直轄市與縣市政府負有興辦國民中小學教育的責任，由表 2-1 可發現，財政狀況相對於北、高兩直轄市較為窘困的各縣市政府，國民中小學教育支出往往占其歲出總預算百分之四十以上，遠超過憲法規定之下限比例，其中又以人事費支出（經常門支出）最為龐大，再由表 2-2 可知，高達各縣市教育預算總額百分之八十以上。因此，對大多數縣市而言，用於學校發展與充實設備等經費（資本門支出）僅約兩成左右，各縣市政府雖負擔龐大的教育經費，但卻不見教育品質的提昇。

表 2-1：台灣省各縣市教育科學文化支出表

縣市	總預算	教育科學文化支出		國民小學		國民中學	
		教育科學總預算	佔縣市的%	佔縣市總預算%	佔教科文%	佔縣市總預算%	佔教科文%
總預算	589,120,398,198	246,488,413,498	41.84	21.82	52.15	12.94	30.94
台北縣	101,637,429,688	43,549,339,326	42.85	23.08	53.87	11.90	27.77
宜蘭縣	16,881,643,606	7,318,878,086	43.35	20.81	48.00	12.86	29.67
桃園縣	54,110,144,322	24,046,835,591	44.44	24.23	54.53	15.56	35.02
新竹縣	17,959,959,000	7,236,585,000	40.29	17.99	44.65	10.59	26.27
苗栗縣	20,930,983,000	10,537,198,000	50.34	21.57	42.85	11.01	21.88
台中縣	40,905,743,000	20,852,189,000	50.98	25.92	50.84	15.87	31.14
彰化縣	35,555,344,770	14,776,729,400	41.56	22.35	53.77	15.35	36.93
南投縣	19,011,178,710	7,577,194,000	39.86	21.39	53.67	11.60	29.11
雲林縣	25,364,700,347	9,639,228,163	38.00	19.56	51.47	10.47	27.56
嘉義縣	20,815,765,375	8,466,931,395	40.68	19.12	47.01	10.25	25.20
台南縣	31,929,007,136	14,115,076,728	44.21	25.40	57.46	11.46	25.93
高雄縣	33,817,142,081	15,418,014,778	45.59	21.94	48.12	16.98	37.23
屏東縣	30,545,347,307	13,309,407,035	43.57	24.28	55.73	11.90	27.31
台東縣	10,742,184,120	3,562,805,569	33.17	21.19	63.88	9.81	29.57
花蓮縣	14,067,699,985	5,388,098,420	38.30	21.79	56.88	12.57	32.83
澎湖縣	8,139,955,686	2,079,704,816	25.55	13.29	52.02	7.92	31.00
基隆市	19,925,425,836	7,292,796,616	36.60	15.14	41.36	10.34	28.25
新竹市	16,044,940,000	5,194,249,000	32.37	15.51	47.91	11.15	34.43
台中市	32,455,949,402	12,564,394,662	38.71	22.29	57.58	14.55	37.58
嘉義市	11,958,022,769	3,646,270,876	30.49	16.35	53.63	11.82	38.77
台南市	26,321,832,058	9,916,487,037	37.67	19.34	51.34	14.94	39.66

資料來源：林靜秋，「精省效應對國民教育財政影響之研究」，碩士論文，高師大教育研究所，民 90，頁 54。

表 2-2：各縣市教育支出之經常、資本門比例對照表

單位：百分比

經資門	89 年度		90 年度		91 年度	
	經常門	資本門	經常門	資本門	經常門	資本門
台北市	89.57	10.43	90.72	9.28	91.72	8.28
宜蘭縣	90.19	9.81	85.54	14.46	85.85	14.15
桃園縣	91.43	8.57	93.20	6.80	85.00	15.00
新竹縣	96.19	3.81	85.89	14.11	89.30	10.70
苗栗縣	94.35	5.65	85.98	14.02	88.89	11.11
台中縣	89.03	10.97	79.85	20.15	88.18	11.82
彰化縣	99.08	0.92	91.33	8.67	95.40	4.60
南投縣	96.05	3.95	85.09	14.91	85.26	14.74
雲林縣	94.26	5.74	90.95	9.05	88.40	11.60
嘉義縣	86.29	13.71	87.09	12.91	94.60	5.40
台南縣	91.62	8.38	88.46	11.54	91.36	8.64
高雄縣	94.71	5.29	88.69	11.31	92.42	7.58
屏東縣	97.64	2.36	91.54	8.46	94.34	5.66
台東縣	99.89	0.11	88.50	11.50	88.94	11.06
花蓮縣	88.27	11.73	87.84	12.16	91.01	8.99
澎湖縣	98.24	1.76	93.34	6.66	81.18	18.82
基隆市	90.67	9.33	88.12	11.88	86.66	13.34
新竹市	91.38	8.62	84.19	15.81	79.17	20.83
台中市	94.95	5.05	83.35	16.65	93.90	6.10
嘉義市	95.13	4.87	77.10	22.90	87.78	12.22
台南市	86.58	13.42	90.39	9.61	89.66	10.34

資料來源：吳宗憲，中央政府補助國民教育經費公平性之研究，碩士論文，逢甲大學會計與財稅研究所，民 93，頁 8。

其次，在第二時期中，各縣市政府教育經費編列係依據憲法增修條文第十條第十項之規定，以「國民教育經費優先」原則來編列，但條文以宣示性效果居多，國民教育經費何以在該增修條文規定原則下，獲得重視與保障，將視各縣市首長對教育事務的重視程度決定。在此時期，有兩項重大事件的發生連帶影響教育經費，一是八十六年廢除憲法第一百六十四條，一是八十八年的精省效應，國民教育經費因而相對減少，此外，八十八年的九二一大地震更導致整體經費短缺，多數款項多用於專款補助救災工作，使得國民中小學部分教育計畫面臨停擺的命運。

而後，在第三時期中，保障教育經費不虞匱乏的法源為八十九年通過公佈的《教育經費編列與管理法》，此法乃由於民國八十八年六月二十三日總統公布《教育基本法》中，該法第五條規定：「各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。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。」法案的基本架構，包括明定政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動教育經費之穩定成長；成立教育經費基準委員會，計算教育經費基本需求及編列教育經費；透過教育經費分配審議委員會的機制，期能將我國各級學校、教育機構教育經費的收支運作加以規範，重新建立一套教育財政運作系統，以因應現代社會及教育發展趨勢，增進教育績效，達成教育經費保障合理化，教育經費編列制度化，教育經費分配公開化，教育經費運用透明化的目標。此法的訂定改變整個教育經費之編列、分配、管理與監督機制。其中，關於地方教育財政的變革包含：以「需求面」取代「供給面」編列教育經費，並衡量地方財政能力以分擔教育經費、教育經費管理與監督的制度化、公開化及透明化等。藉由這些變革促進教育經費運用之效能、效率、經濟及公平，進而達成改善學校

教育、提昇教育品質之最終目的。

## 貳、國民教育經費補助之沿革

我國的國民教育經費補助大略分為「一般教育補助」及「特定教育補助」兩類。前者即上級政府依下級政府需求給予補助，所以受補助單位可衡量自身需要，自行決定補助款的用途，但缺點在於補助款可能流於他處。而「特定教育補助」是經費用途已指定，受補助者無法自行選擇，其優點為貫徹政策執行目標，使補助款發揮預期功效，但缺點為專款使用的僵化。學者林全認為，教育部在公式補助的形式中，堅持計畫補助的型態，可能是不希望補助款流用於諸如人事費的經常費用下，失去補助款作為長期、重大教育設施投資的政策目標。

基於上述，可知中央之補助多為資本門補助，而一部份為人事補助，而且多透過某公式原則下進行計畫補助，藉以達到公平、效率。在人事費補助方面，由於人事費為國民教育經費一大負擔，中央不願將人事費由本身支出，在專案補助下亦不明列款項，因此國民教育的人事費補助只能藉由中央補助地方政府的「一般教育補助」進行。民國六十九年行政院公布的「改善地方財政方案」，台灣省政府於七十七年七月公布「改善地方財政方案台灣省執行要點」，該要點規定縣市國民教育經費超過縣市總預算 40% 部分，由省依計算標準核撥支應，其核撥補助之款應由省教育廳支出。隨後上述兩項方案內容修訂，刪除國民教育經費超過縣市總預算 40% 部分由省補助之規定。依據省政府教育廳公布對各縣市國民教育經費補助辦法，是以各縣市稅課收入佔國民中小學人事費比率來計算，共分為六級。七十七會計年度以前，這筆補助項目均

編列於行政院「平衡省市預算基金」項下，七十七會計年度起此經費主要用於提高國小教育員額編制上。

八十八會計年度起，上述編列於行政院「平衡省市預算基金」項下的補助，移撥教育部主管預算的「國民教育補助」項下，使得八十八會計年度教育部主管預算的地方教育補助所佔比率大幅提昇。

再者，民國八十八年修正通過的「財政收支劃分法」，該法為規範我國中央與地方財政收入與支出劃分的基本法，中央與地方之間的財政關係乃建構於其上，但由於「教育經費編列與管理法」的產生，以致於我國教育經費的編列與分攤，在中央與地方政府間形成另一種特殊規範，成為我國政府財政關係與體制的一大特色。<sup>14</sup>其關係如圖 2-1 所示，中央對地方的教育經費補助，分為一般性補助與教育部的計畫性補助，外加中央對地方補助之統籌分配稅款的地方自主性支配經費。

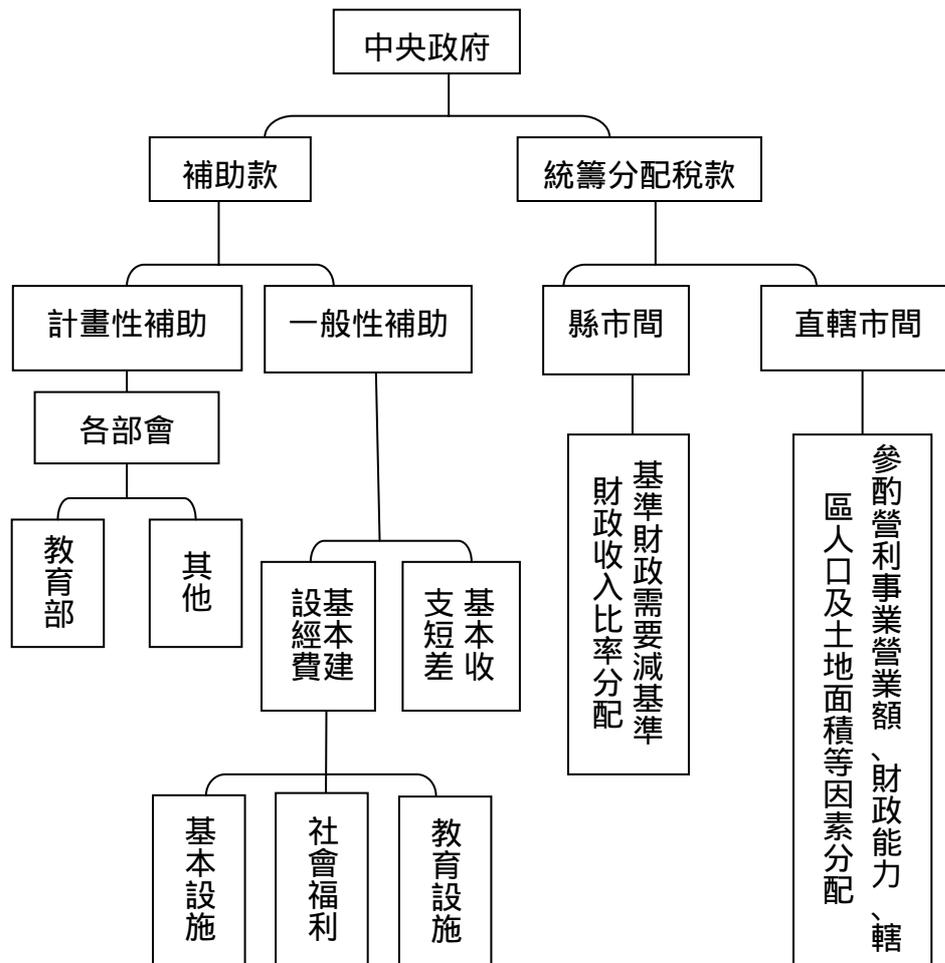
隨後於民國八十九年底公佈施行的「教育經費編列與管理法」中，除由行政院設置的教育經費基準委員會研訂教育經費計算基準及各級政府基本需求與分擔數額，並依據各地方政府財政能力及基本需求編列補助。教育部設置教育經費分配審議委員會，審議對公私立教育事業的特定教育補助，補助對象包含地方政府及所屬教育機關學校。中央補助予地方政府教育經費的主要方式有：1.一般補助：地方教育經費基本需求扣除其應分攤經費之差額。2.特定教育補助：由中央主管教育行政機關成立之教育經費分配審議委員會，每年審議對公私立教育事業的特定教育補助

---

<sup>14</sup> 曾巨威，「地方財政能力與教育經費之分攤機制」，《人文及社會科學集刊》，第 16 卷，第 2 期，頁 93.6，頁 202。

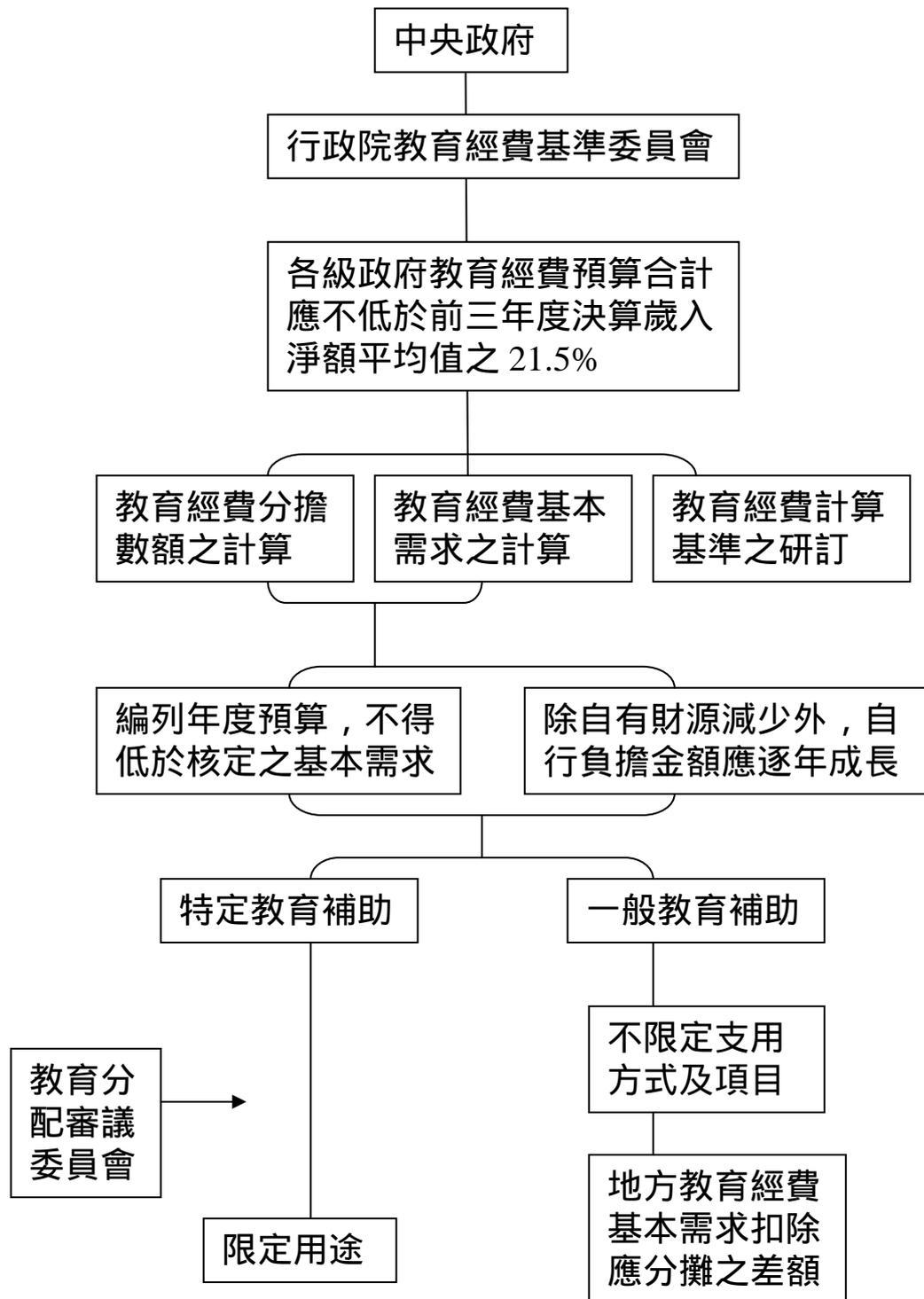
事項與金額。教育經費編列與管理法 下之中央與地方關係如圖 2-2 所示。

圖 2-1：財政收支劃分法下之中央與地方財政關係



資料來源：曾巨威，地方財政能力與教育經費負擔之分攤機制，《人文及社會科學集刊》，第 16 卷，第 2 期，民 93.6，頁 203。

圖 2-2：教育經費編列與管理法下之中央與地方財政關係



資料來源：曾巨威，地方財政能力與教育經費負擔之分攤機制，《人文及社會科

學集刊》，第 16 卷，第 2 期，民 93.6，頁 205。

主計處於九十會計年度開始施行的「中央一般性補助款」，對台灣省各縣市一般性補助款共計 942 億元，為有效充實地方財政收入，及落實地方財政自主精神，九十一年度中央對台灣省各縣市一般性補助數額由上年度 942 億元，增加至 1028 億元，總計增加 86 億元，增加率為 9.1%，九十二年度編列對地方政府一般性補助款 1222 億元，包括台灣省各縣市 1195 億元，高雄市 9 億元及金門、連江縣 18 億元；其中台灣省各縣市 1195 億元，較上年度增加 167 億元，增加率 16.2%。

中央一般性補助款主要分為三大部分：一為補助各縣市基本財政收支短差；二為計算各縣市教育設施、社會福利及基本設施等補助經費；三為配合中央政策增列或待撥之補助款。九十二年度對地方政府補助款 1222 億元，再依其支出用途劃分，其內容包括教育補助經費 524 億元、社會福利補助經費 165 億元、基本設施補助經費 256 億元、一般性收支短差補助經費 259 億元及金門與連江兩縣經常性支出等 18 億元。其中教育補助經費 524 億元較上年度增加 89 億元，主要為落實 教育經費編列與管理法 有關保障教育經費之編列數額，以滿足縣市政府教育經費需求，增進地方國民教育之健全發展。

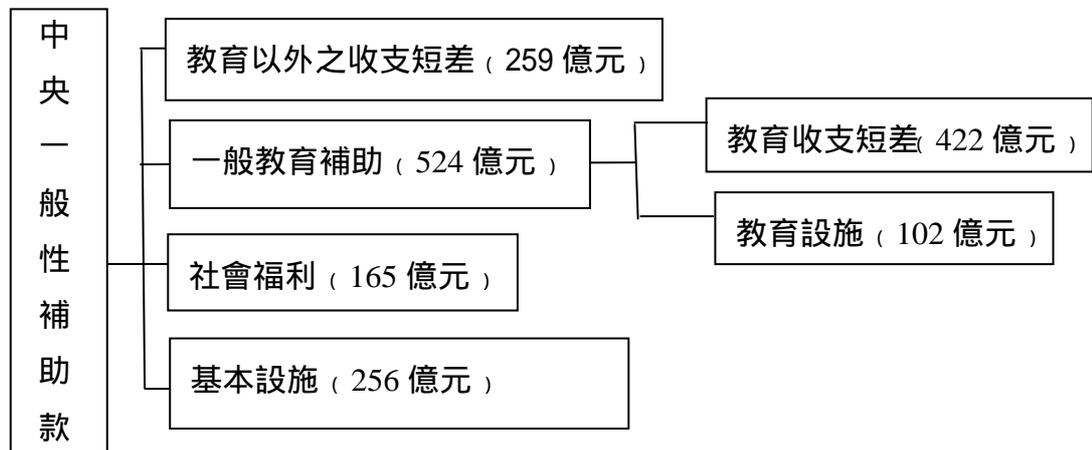
由上述財政收支劃分法與教育經費編列與管理法之內容分析，我國現行教育經費有下列特性：<sup>15</sup>1.教育經費預算擁有最低保障，且中央與地方政府有關教育經費之財政關係乃獨立於一般預算體制之外，以不同方式規範。2.教育經費編列與管理法下之「一般教育補助」，性質如財政收支劃分法下的「指定用途」之一般性補助款，但卻不限定其支用方式及項目；「特定教育補助」則與財

---

<sup>15</sup> 同註 14，頁 205-207。

政收支劃分法下之計畫性補助相似，依補助目的限定用途。

圖 2-3：九十二年度中央一般性補助款內涵圖



資料來源：周肇昇，我國國民教育經費補助制度改革之研究，碩士論文，國立嘉義大學國民教育研究所，民 93.6，頁 69。

## 第二節 教育補助制度之功能與種類

補助制度為調節各級政府間收支的方式之一，基於各級政府間之權限無法完全劃分，且各級政府之稅源無法完全配合其所承擔業務。國民義務教育因具有社會價值，故被認為是政府重要公共服務項目，又因接受國民教育的學生，通常為學校鄰近居民，由地方政府來提供這項公共服務，似乎較中央更能符合受益者付費精神，以及因地制宜的分權原則。但隨著社會進步，國民教育需求的擴張造成地方政府教育經費沉重的負擔，於是，由中央政府補助地方辦理國民教育，乃成為各國常態。教育補助制度的良

與成為影響國民教育成功的關鍵因素。<sup>16</sup>

## 壹、 補助的目的

因地方政府財源有限，且長期以財產稅為主要稅課收入，其所得彈性不大，以致稅收成長相對經濟成長顯的緩慢，因而難以支應日益膨脹的地方公共財需求。經濟發展的結果往往造成地區間財政收支盈餘的差異，為解決地方政府間財政收支不平均的問題，各國政府多採取上級政府補助下級政府的方式，以確保同一國內之各地區居民能享受相近的公共服務水準。<sup>17</sup>

此外，林全等人則認為教育補助目的，應以促進教育經費有效使用，以及滿足各級政府和各地區間教育經費的公平分配原則，並尊重地方自治精神原則下，來充裕地方政府的教育經費。

## 貳、 補助的型態

上級政府對下級政府的補助，根據補助款是否限定用途、按公式或比例或計畫內容分給、有無配合款、是否有上限規定等四個向度區分，大致如圖 2-4 所示。<sup>18</sup>

若依是否指定用途區分，可分為一般補助與特定補助兩種。一般補助又稱為無條件補助，下級政府所得的上級補助款可自行

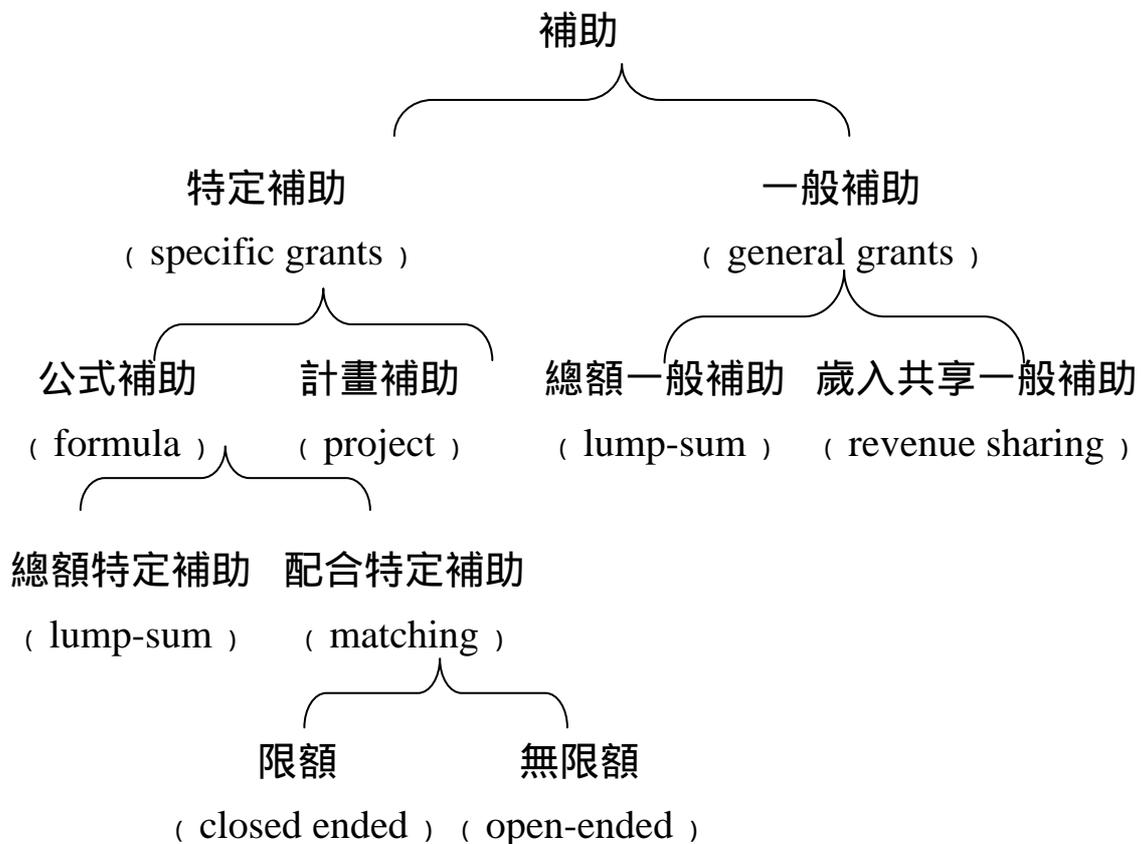
<sup>16</sup> 林全、王震武、林文瑛，《中央對國民中學教育經費補助制度之研究》。台北：行政院教育改革審議委員會，民 85，頁 79。

<sup>17</sup> 林華德，《財政學》。台北：三民，民 77，頁 43。

<sup>18</sup> 同註 12，頁 9-10。

決定用途，不指定支用方式與項目。其中又可分為兩種，一種為不指定職能別的補助，受補助者可用於教育、工程、消防等職能。另一種為指定職能但不指定補助的項目，受補助者必須將補助款用於指定職能，但不指定該職能的特定項目。教育的基本補助就是屬於後者，每年依例按需求給予補助。

圖 2-4 補助款型態



資料來源：林全、王震武、林文瑛，《中央對國民中學教育經費補助制度之研究》。

台北：行政院教育改革審議委員會，頁 9。

一般補助可再依「補助金額是決定於外生標準或內生標準」，分為「總額一般補助」與「歲入共享一般補助」。前者是依據受補助地方的人口數、所得水準等外生標準決定補助款多寡，優點在於能反映各地區真正需要，使補助款發揮促進經濟平等的功能，

缺點在於易養成貧窮落後地區的依賴心理。總額一般補助在教育補助上，稱為學生單位成本，按教育發展指標，計算合理的學生單位成本，凡是未達此一單位成本者予以補助，以求水平公平。行政院主計處於九十會計年度起的「中央一般性補助款」即屬此類。後者則依各地區徵稅成效，中央與地方的分成比例分享國家的歲入，其優缺點與總額一般補助相反。我國的統籌分配稅款即屬此類。

特定補助又稱為選擇性補助，受補助者不得自行支配補助款項，優點在於可使得上級政府的政策達到執行目標，但卻也可能因不瞭解下級政府的需求，而使補助款無法達到應有的效能。若依指定用途的範圍再細分，則特定補助（教育部特定補助）應屬於「專項補助」，受補助者的自主權最小。

若把補助款依計算方式區分，可分為單位補助、公式補助及計畫補助三種。單位補助是按某一計算單位數量，如；學生數、班級數等數量多寡分配補助款。我國政府對各級學校預算編列，一單位量的多寡分配人事費、事務費等，用途別之間不得任意流用。公式補助係根據兩項以上的要素，計算補助款的多寡。如特定補助中的一般補助，即教育部按一定公式將補助款分配給各縣市，並指定用於教育上，但並沒有指定應用於教育的哪一方面。教育部自八十二會計年度起，對各縣市的國民教育補助，及中央一般性補助款於各縣市教育設施補助經費的計算上即屬此類。計畫補助指受補助的對象必須提出補助款支用計畫，補助機關再依計畫所需核定補助金額，此類補助不但指定補助款的使用範圍，且指定該範圍內補助款的使用方式。

## 參、 補助的功能

由補助款的必要性，可知補助制度的建立對於地方財政問題解決有極大的助益，茲將其功能分述如下。<sup>19</sup>

### 一、 解決垂直財政及水平不平衡

所謂垂直財政不平衡，是指不同層級政府間，收支無法配合的情形。受限於財政收支劃分方式，即使經濟蓬勃發展使國民所得提高，財政收入的增加大體上也僅反映在中央政府的稅收上。然而，地方公共財的提供多由地方政府自行負責，常使得地方政府財政狀況吃緊，以致造成中央政府常有盈餘，而地方政府卻入不敷出的不均衡狀況。在這種情形下，中央政府必須補助地方政府，以彌補地方總稅收的不足，使其能順利推動各項業務，提供地方民眾所需的公共財貨。

水平公平是指在不同地方但具有相同經濟狀況者，其所受的財政待遇應相等。即希望各地方政府在相同稅率下，有能力提供一定質量的公共服務。以避免「用腳投票」的現象產生。但由於各地方稅收不一，若僅讓各地方自行課稅以支應公共財貨的需求，將會造成各地方民眾所享受到的公共勞務水準不一。由此看來，可說是一種「均等化補助金」。

---

<sup>19</sup> 賴明怡，台灣省對各縣市教育經費補助制度之研究，碩士論文，政治大學教育研究所，民 79，頁 9-16。

## 二、維持各地區最基本的生活水準

台灣地區在各地方資源、人口、經濟發展等因素影響下，每一地方政府的財政收入因而有很大的差異，為平衡城鄉均衡發展以及協助各地方政府有基本的施政能力，中央政府可藉由補助機制來維持各地區最基本的生活水準。

## 三、矯正地區間公共財的利益外溢

地方政府提供的公共服務，理應由當地居民負擔，其利益亦當僅限於當地居民享用。但實際上，這種理想很難實現，當地方公共財的利益，跨越轄區界線使其他地區民眾也能受益時，即產生所謂的「地區間利益外溢效果」。針對利益外溢的情形，通常採用特定補助金，即直接對地方產生嚴重利益外溢的財貨加以補助，並使用配合補助的方式，使地方共同分擔成本。而當利益範圍涵蓋全國地區時，應採無限額配合補助較佳。

## 四、總體經濟層面的考慮並提升地方支出效率

在中央與地方分權的財政制度下，基於全國整體性經濟發展的考量，中央政府可透過補助金的方式來協助地方政府公共建設發展上的支出，以達全國性整體發展。

由中央依不同性質、需要設立專責機構，以協助地方政府的各項支出計劃，一方面地方政府可得專門人才的協助，另一方面

可節省各地方政府的成本，避免重覆與浪費。

## 五、宣示上級政府的政策方向

地方政府常基於財力有限或地區利益而忽略全國性的利益，因而中央政府可藉由補助金的方式，使地方政府配合中央政策的發展方向。

綜上所述，補助制度的建立不但可解決府際間財政不平衡的現象，對於均衡地區發展、提升資源使用效率等皆有助益，教育財政為地方財政的一環除上述補助款功能外，更需重視公平性與充足性。

## 第三節 國內教育經費之相關研究

本節主要透過文獻整理與歸納，對國內教育經費相關文獻作一概要敘述。根據相關文獻之歸納可發現，國內針對教育經費相關研究上，大致分為兩大類：一是對既有之教育資源分配情況驗證是否符合公平性原則；另一是對於經費分配公式之建構研究，以下分別介紹上述之相關研究。

### 壹、教育資源公平性驗證相關研究

廣義的教育資源包含人力、物力、財力、時間與空間五個面向，國內對於教育資源公平性相關研究的數量頗多，討論的範圍

亦相當廣泛，下表即針對與教育經費之相關研究，依照研究者、研究出版年份、研究主題、研究方法與研究結果等進行歸納整理，請見表 2-3。

表 2-3 我國教育經費相關研究摘要表

研究者 /年份	研究主題	研究方法	研究分析 層級	主要研究發現
沈六/ 民 64	民國五十八至六 十三年間我國國 中教育經費之問 題	調查法	縣市政府	六年來國中每生單位經 費呈現消長互見，各縣市 國中歲出每生單位經費 分配不均之原因是資本 門支出差距太大所致。
蔡保田 /民 78	省立高中經費合 理分配之研究	調查法	縣市政府	省立高中經費以省庫撥 款為主，經費之用途以經 常門為主體，經費的分配 與使用未按實際需要編 列。
王保進 /民 80	台灣地區國民教 育發展型態之研 究	官方資料 分析	縣市	台灣地區之國民教育發 展，仍普遍存著城鄉教育 水準失衡之現象。
馬信行 /民 81	研究台灣地區四 十至七十九年度 有關各縣市各級	官方資料 分析	縣市	教育經費之分配受地域 的影響，教育經費的額度 是依學生數考慮，建議政

	學校及教育經費之分配情況			府對低教育資源地區優先補助。
陳麗珠 / 民 82	探討七十年至七十九年國民教育財政之公平性	調查法、 官方資料 分析	縣市	國民教育學生享有的經費與居住縣市財政狀況有關，顯示出不符財政中立則：學生之間享受的教育經費不符合水平公平原則。
研究者 / 年份	研究主題	研究方法	研究分析 層級	主要研究發現
黃湘菁 / 民 82	台灣地區公立高中教育經費公平性之研究	官方資料 分析與訪 談法	縣市	公立高中以經常門支出為主，多數項目有越來越不符和水平公平的趨勢。
陳麗珠 / 民 82	國民教育機費分配機會公平之研究：以縣市財政狀況考量	官方資料 分析	縣市	除了補助收入外，縣市財政狀況愈佳，教育經費愈多，部分年度補助收入無法發揮「濟貧」效果。教科文支出總數較國小、國中教育經費項目更能反映地方財政狀況的良窳。
胡夢鯨 / 民 82	台灣地區城鄉國民小學教育資分配之比較	官方資料 分析與調 查法	縣市	台灣地區城鄉國民小學教育資源分配不符和水平公平原則；鄉城國民小學內部教育資源分配亦不均等。
黃美玲 / 民 83	台灣地區各縣市國民教育機會均	官方資料 分析	縣市	各縣市國民教育之就學機會達到 99% 以上，縣市

	等之研究			之間並無顯著差異；在學生人數、師生比、每生教育經費的變異係數逐年增加；臺北市、高雄市與基隆市擁有較佳的硬體設備，而雲林、台中、彰化和嘉義四縣則硬體設備資源較差。
研究者 /年份	研究主題	研究方法	研究分析 層級	主要研究發現
戴玉綺 /民82	台灣地區各縣市教育機會公平性之研究	官方資料 分析	縣市	國教資源在人口比例和空間分佈均等；縣市教育經費受人事費、財富、學生數和學校數影響。
劉憲通 /民83	我國各級學校教育經費分配之研究	官方資料 分析與訪 談法	縣市	教育經費以往皆偏重高等教育而忽略初等教育，目前已有所改善。
陳文燕 /民88	臺北、高雄兩市國民教育經費分配之研究	官方資料 分析	縣市	我國教育投資比例有偏高等教育的現象；北高兩市國民教育經費分配不均等現象已有改善，但仍存在提升的空間
陳怡文 /民90	臺北市國民中小學教育經費公平性之研究	官方資料 分析	學校	臺北市國民中小學各校間在經常門、資本門以及總經費的分配上仍不符合水平公平之原則；各國民中小學教育經費之分

				配與學校規模有關；臺北市國民小學教育經費分配中極欲改善的項目依序為：每生人事費、普通班人數、每生常務費；國民中學部分則依序為：每生人事費、每生工程費、師生比。
研究者 /年份	研究主題	研究方法	研究分析 層級	主要研究發現
孫志麟 / 民 83	台灣地區各縣市國民小學教育資源分配之比較	官方資料 分析	縣市	各縣市間資源分配有不均的現象，其分配型態有明顯的差異。
王立心 / 民 84	台灣省國民教育經常支出水平公平與財政中性之研究	官方資料 分析	縣市	台灣省國民教育經常門支出愈來愈背離水平公平與財政中立之原則。
吳宗憲 / 民 93	中央政府補助國民教育經費公平性之研究	實證分析 法	縣市	各縣市每生教育經費具有差異。一般教育補助款以促進水平公平為目標。
邱鈺惠 / 民 91	臺北市國民小學教育資源分配公平性之研究	官方資料 分析與調查法	學校	臺北市教育資源分配現況並不符和水平公平原則，其資源分配結果與學校規模有關；「學校結構」、「電化設備」、「資本門費用」、「基本空間」分配為各集群在人力、財力

				及空間資源上明顯差異的項目；財力資源為造成各集群間差距的主要教育資源類型，且大型學校最為不足。
--	--	--	--	---

資料來源：顏泳楨，*臺北市國民小學教育經費適足性評估之研究*，碩士論文，  
台北市立師範學院，民 91，頁 68-69；本研究整理。

## 貳、 經費公式建構相關研究

我國經費補助制度一向存在許多問題，例如補助公式爭議、補助標準缺乏理論研究支持等。因此在經費公式建構相關研究上，主要針對上述經費補助制度上的缺失試圖設計一個更佳的補助公式。

國內研究者劉蕙敏與洪佩圓參照國民中小學設備標準項目以及基本需求公式的內涵，透過得懷術進行指標及權重的修正，以網路問卷方式收集相關資料，採取多元尺度分析法進行教育經費基本需求計算基準的建構，經由多次模式修正後，建構出我國國民中小學教育基本需求公式計算方式。

此外，許添明的研究中發現，我國過去的補助方式，能兼顧教育需求、地方教育財政條件，以及對教育的重視程度等因素，也隨著實踐經驗，逐步修正考量因素的內涵；其次，過去的補助公式主要以計畫審查與硬體建設的專案補助為主，雖有其用意，但不僅造成經費使用缺乏效率，且容易受到政治的影響，甚至達不到審核把關的目的。雖有學者建議採用較不受人情影響的公式

來分配補助款，並將專案補助改成一般補助，以提高經費的使用效率。雖然公式補助有上述優點，但傳統的公式設計只專注於投入層面，忽略經費投資與教育品質的關連，缺乏績效責任的考核。因此在其研究中建議，應以需求本位補助公式來彌補傳統攻勢的弱點，該補助公式不僅兼顧公式補助的客觀與全體適用原則，且能結合教育經費與教育品質，達到經費使用的績效責任。學者陳麗珠依據八十九年通過 教育經費編列與管理法 中，對於「教育經費基本需求」計算之規定，探討國民教育經費本需求的計算方法論，包括九十一年度的統計推論模式，以及九十二年度的公式計算方法，逐一檢討其結果，並提出對政策之建議。

### 參、 其他相關研究

除上述兩類研究量較多的主題外，關於教育經費相關之研究尚有：吳建志以分配政治的觀點來看中央各縣市資本門教育經費補助，主要針對中央對縣市資本門相關的國教經費補助，是否含有明顯的分配政治因素進行探討了解。研究發現，在無補助公式（教育優先區計劃）方面，分配政治的現象是相當明顯的，影響力也相當大。但在有補助公式（整建國中與國小教育設施計畫）方面，分配政治的影響並未有明顯跡象。而與資本門相關的「國教經費補助款總金額」方面，其受分配政治的影響程度則介於上述兩者之間。

蔡正雄則針對我國中央補助地方國民教育經費計畫執行績效評估模式進行研究，主要為瞭解計畫績效評估的原理與模式，並探討我國國教經費補助計畫執行績效評估之沿革與概況，進而建構我國中央補助地方國教經費執行績效評估模式。研究結果發

現，中央補助地方國教經費計畫之執行成效值得肯定，但仍有若干問題，包括地方政府自有財源比率偏低，財政狀況長期不佳，且經常門支出過重；補助制度方面，其公平性、執行效率及自主性都有待加強；此外，中央與地方在補助制度的角色定位不清，宜再以明確界定；國教補助計畫之政策缺乏長遠性、持續性，影響經費分配及成效；縣市之經費審核方面，有不夠透明化的情形，且縣市有自訂規則，限制經費申請的現象；至於在計畫執行上，補助計畫並不能一體解決各校主要困難，學校經常門經費普遍不足，專職人員也須適度增加；最後，預算執行壓力導致縣市及學校皆有消化預算的情形發生。因此，為求計畫執行績效的有效提昇，中央宜發展長期教育成果的評估指標，加強質化的績效評估。

林靜秋則以精省效應對國民教育財政的影響做分析探究，其研究主要在於回顧精省前我國國民教育財政近二十年來的情形，探討精省效應對台灣省國民教育財政造成之影響。透過焦點團體晤談法可做出共同研究結果，包括：國民教育經費明顯減少、教育部與縣市政府教育局並未將教育廳之功能承接、制度化補助實施後對國民教育財政生態影響甚鉅、學校社會資源明顯減少且各縣市國民教育差異性較大等結論。由此可見國民教育品質並未隨著精省政策實施而提高，反而在新制度下蒙受其害，因此，精省絕非只是政策實施，其牽涉更多效應，影響國民教育是深遠的。

由以上各類教育經費相關研究歸納幾項發現：<sup>20</sup>1.中央補助地方國教經費計畫的執行成效有助於整體教育環境的提升；2.教育經費補助制度的缺失長久以來未見改善，其公平性、執行效率及自主性都有待加強；3.中央對地方的補助往往只是臨時性的措施，補助計畫缺乏長遠性與持續性；4.以往台灣省對各縣市教育

---

<sup>20</sup> 同註 13，頁 30-33。

經費補助制度，係特定的細目與一般性補助混合併用，教育經費編列與管理法中則將教育補助分為一般性與特定教育補助；5. 以往補助經費分配基準方式差強人意，分配方式有其缺失存在且公平效果不佳。6. 中央補助項目未能完全符合學校需求且過於僵化，學校經常門經費與專職人員普遍不足。

再者，綜合整理我國國教經費補助相關研究文獻可發現，研究範圍多為精省前的三級政府體制下的情形，且較偏重教育部國民教育的特定補助項目，對於行政院於九十會計年度後所實施的中央一般性補助款著墨甚少。民國八十九年底公布施行教育經費編列與管理法，雖將現行的教育經費分為一般教育補助與特定教育補助，但新法施行至今，仍缺乏對國教經費制度的影響進行完整的研究。

以往國教經費所採取的公式補助，其計算方式太過簡化與公平效率不佳常為學者所詬病，但在中央一般性補助款施行後，現今補助的實際情形為何？是否仍存在著先前研究者所提出的缺失？而在教育經費編列與管理法實施後，此規範性的法令是否使得教育經費的分配更趨於公平性？或者因為外在政治環境的改變，使得法令所欲追求的公平性目標減弱？因此，本研究在探究國民教育經費補助制度變動之際，針對我國國教經費補助制度進行瞭解與分析，找出影響經費補助之因素為何，這些因素所帶來的影響性是否具有左右經費分配公平性的力量，透過研究過程進而提出研究結果與建議，期可作為未來制度規劃意見的參考。

#### 第四節 英、日、美三國之地方教育補助制度

本節主要針對英、美、日本三國之地方教育補助制度作概要式介紹，以期該國良好的制度能為我國目前教育補助制度，在改進時，發揮啟發性的方向指導作用。

## 壹、英國教育補助制度

英國的教育行政體制分為中央與地方兩級。中小學由地方辦理，其教育主管行政機關為地方教育當局(local education authority, LEA)。與美國的州政府相似，英國中央政府在分配一般補助款給地方時會透過補助公式來進行，以達到公平的分配以及各地財力均等的原則。在英國透過一套名為「標準支出評估」(standard spending assessments, SSAs)的系統作為經費撥放額度的依據，<sup>21</sup>除了計算教育方面的需求外，英國政府還計算各項地方支出項目的「標準支出評估」(SSAs)，例如：社會福利、資本門支出、建築與高速公路維護等等，當然教育是其中最大的評估項目。中央給予地方經費之後則由地方自行使用，但各項目間不能夠互相留用。

英國中央政府對地方的教育補助可分為兩大類，一類是教育部預算中的補助，此屬於特定補助；另一類是中央對地方的一般補助。在特定補助方面，地方政府除可獲得教育部的補助外，也可獲得內政部(Home Office)與就業部(Employment Department)的教育補助。此點與我國有極大的不同，在我國除教育部外，其他部會對地方教育的補助金額甚少。在一般補助方面，英國中央與地方稅源劃分，採獨立稅制，大部份的稅源屬中央，地方政府在稅收上，主要財源收入只有「議會稅」(原財產稅)，因此，地方政府財政相當依賴中央政府的補助。中央的補助金成為地方政府

<sup>21</sup> 英國教育當局的教育「標準支出評估」要素，請參見表 2-4。

的重要收入來源，中央的補助款大致分為三類：(1)特定補助：主要用於特定項目上，如教育、警政、都市計畫等；(2)補充性補助 (supplementary grant)：主要用於交通運輸和國家公園；(3)一般性補助，又稱「歲入支援的補助」 (revenue support grant, RSG)，此種補助大部份屬定額補助，小部份是屬於減輕家庭課徵財產稅的補助款。

英國在 1988 年所進行的教育改革，包括國定課程的設定，與國定課程聯繫的表現本位測驗、學校選擇權以及學校自主管理 (local management of school, LMS)。其中所謂學校自主管理(LMS)是學校本位管理的形式之一，在 1988 年教育改革法之前，各學校的預算均統一由地方教育局編製，學校人員並不具財政方面的權責，直到 1988 年教育改革法第三十六條規定，各校管理委員會(the governing body of school)才開始擁有運用預算的自主權。各地方教育當局的「學校教育預算總額」中可分為兩部份，一為「授權預算」 (Potential School Budget, PSB)，一為「非授權預算」，「授權預算」包括了「分配至各校的預算」與「得由教育當局辦理之項目」，其中「分配至各校的預算」為主要部份，至少佔「授權預算」85%以上，整批撥予學校由學校自行運用。因此，可知英國自 1988 年教育改革法公佈後所實施的學校自主財政管理，其制度中有兩項特點：財政授權及公式分配，地方教育當局的「學校教育總預算」至少有百分之七十五應以公式分配給各校。「分配至各校之預算」中又百分之八十是依據加權學生數計算而來，另外百分之二十則依其他因素計算。由此可知，該預算分配攻勢的因素，主要考量到教育的需求因素，而不涉及地方財政能力與努力因素

表 2 - 4 英國地方教育當局教育標準費用評估因素表

因素	小學	中學
每生基本支出	1477 英鎊	1964 英鎊
額外教育需求調整		
單親家庭	給予來自單親家庭學生者之比率百分之 2.4 的加權	給予來自單親家庭學生者之比率百分之 2.4 的加權
低收入戶	給予來自低收入戶須補助學生者之比率百分之 2.4 的加權	給予來自低收入戶須補助學生者之比率百分之 2.4 的加權
英語能力不足	給予非英國本地出生學生之比率百分之 1.0 的加權	給予非英國本地出生學生之比率百分之 1.0 的加權
額外教育需求的總數	將每一加權後的額外教育需求要素乘以設定值 158 英鎊	將每一加權後的額外教育需求要素乘以設定值 215 英鎊
人口稀少	額外給予人口稀少地區學生每生 82 英鎊	額外給予人口稀少地區學生每生 106 英鎊
免費學校午餐費用	額外給予符合免費午餐提供的學生每生 126 英鎊	額外給予符合免費午餐提供的學生每生 171 英鎊

倫敦 54.4 %	倫敦 54.4 %
倫敦內部自治市鎮 23.27 %	倫敦內部自治市鎮 23.27 %
倫敦外部自治市鎮 12.27 %	倫敦外部自治市鎮 12.27 %
倫敦邊緣自治市鎮 4.64 %	倫敦邊緣自治市鎮 4.64 %
-11.97 %	-11.97 %
西利群島 75 %	西利群島 75 %

資料來源：A. Odden, and C. Busch, *Financing Schools for High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998, p. 98.

## 貳、日本義務教育補助制度

根據日本學校教育法第五條規定：「學校設置者，應負責管理其所設置之學校，除法令有特別規定外，應負擔其學校經費。」，小學校及中學校應由市町村設置，盲、聾、養護學校應由都道府縣設置，由此可知日本的國民教育經費多由地方政府負擔。

日本中央政府對於地方政府的教育補助可分為人事費的補助及資本門補助。在人事費的補助費方面，依據「義務教育費國庫負擔法」規定：國家（中央政府）應負擔公立義務教育中各學校教職員及特定相關職員薪水等人事費的一半（另一半由都道府縣負擔）此外，市町村立小學及中學由市町村負擔建築、設備及維護等費用，而由都道府縣及國家各負擔其二分之一人事費。至於盲、聾、養護學校由都道府縣所設立者，由都道府縣負擔其建築、設備及維護等費用，並與國家各負擔二分之一的人事費用。

根據統計指出，地方政府（都道府縣與市町村合計）教育經費來源中，以都道府縣所佔比例最高，其次是市町村，再其次是

國庫補助金。由義務教育費的國庫負擔金佔文部省預算的大部分，約達預算總額的 53.2%，可知日本的中小學教育經費，中央負有相當大的責任；另外，公立學校設施費的補助，佔預算總額的 4.7%，其他私立高等學校補助金約佔預算總額 1.6%，教科書購入費佔預算總額 0.8%，皆可算是中小學教育補助費。換言之，文部省預算總額中，至少有 60% 是屬於中小學教育補助經費。

日本中小學教育由市町村地方政府負責，但地方政府稅收不大，因此教育經費多依賴上級政府協助。日本對於義務教育經費的補助，多以法令規定上級政府應負擔或補助地方的義務教育經費。中央政府中小學教育提供經費補助，其相關法令為：市町村學校教職員給與負擔法、義務教育經費國庫負擔法、義務教育諸學校設施費國庫負擔法、地方交付稅法。分別敘述如下：

- 一、市町村學校教職員給與負擔法：此法令規定都道府縣負擔市町村立中小學教職員人事費等相關薪資，稱為「縣費負擔教職員」，此主要為補助市町村之財力不足。
- 二、義務教育經費國庫負擔法：其立法之目的於第一條明定：「義務教育之措施，基於義務教育免費之原則，對全體國民保障其適當之規模、內容、教育水準及教育機會均等，並謀求其發展，國家須負擔其必要之經費。」該法第二條規定：「對於地方政府都道府縣所屬公立小學校、中學校、盲聾學校之小學部、中學部（簡稱義務教育諸學校），所補助教職員薪資，由國庫負擔其實支金額二分之一，包括教職員薪資及其他給與（旅費除外）。但有特殊情況急需要時，對於各地方政府可給與政令規定之最高限負擔額。」

三、 義務教育諸學校設施費國庫負擔法：其立法目的於第一條明定：為促進公立各義務教育學校設施之完整而規定由國家負擔其建物建築一部份經費，以確保各校義務教育得以圓滿實施為目的。

地方交付稅法：此法規定中央政府應自國稅中之所得稅，法人稅與酒稅收入中抽出 32%的金額作為「交付稅」，補助財力薄弱之各都道府縣及市町村，以均衡地方政府的財源，其中一部份補助地方教育。在日本地方教育經費中有 22.7%來自國庫補助，而有 15.4%來自地方交付稅補助。

### 參、美國中小學教育補助制度

美國聯邦政府在 1960 至 1970 年之間，對地方教育的補助大多採專項補助的方式。1980 年代以後，開始採用整批補助，允許地方在相當範圍內有裁量權。美國各州除基本補助外，也有專項補助，主要有職業教育補助、特殊教育補助和交通補助等三項。在美國的補助計畫中，任何一種補助計畫都有衡量補助的指標，這些指標通常歸納為：財富、努力程度和需求。在基本計畫中，財富是以地方財產評估值作為評定的標準，努力程度是以地方財產稅率為衡量標準，需求則以學生數為標準。

依賴明怡的研究，目前聯邦教育所實施的補助有：職業教育補助、教育聯合及改進法案的第一章補助、影響補助(impact aid)、雙語學校(bilingual education)補助、學校營養午餐(school lunch)補助、起頭計畫(head start)補助、殘障補助(handicapped aid)及教育聯合及改進法案的第二章(Education Consolidation and Improvement Act, ECIA)。美國聯邦政府教育部雖無權管轄地方教

育，但分配聯邦教育經費以補助各地方教育，實現教育機會均等的理想，及齊一各地區的教育水準，乃是教育部的重要職責之一。

聯邦政府對地方政府教育經費補助的方式可分為三種：

- 一、 聯邦基金補助：國會藉通過各項法案，授權教育部撥款補助州及地方政府辦理教育事業，以協助地方發展教育並促進教育機會均等。
- 二、 非聯邦基金補助：主要包括對學生的各項貸款、補助以及獎助金等。
- 三、 聯邦教育稅抵減：地方教育經費主要來源係對居民之財產估價所課徵而來（即財產稅），若因聯邦政策使得教育受惠者少繳財產稅而引起州政府損失的部份，則由聯邦政府予以補助。

關於州政府對地方政府的補助制度，由各州負責，但州對地方行政的補助相當分歧，型態多元，歸納約有下列六種型態：

- 一、 齊頭補助(The Flat Grant)：該補助不考慮各地方學區的財政能力與努力程度，而統一對每學區內的每一學生給予相同數額的補助，補助公式如下：

$$\text{州補助總額} = \text{每生州補助} \times \text{學區學生數}$$

- 二、 州全額負擔補助(Full State Funding)：此補助下，地方學區財產稅並不存在，所有學校的經費由州訂定的水準徵收，並且公平地分配給學區。補助公式如下：

$$\text{州補助總額} = (\text{州教育經費總額} \div \text{州學生人數}) \times \text{學區學生}$$

數

三、 基準補助(Foundation Plan)：此項補助設定每一地方學區最低的地方財產稅和支出水準，並統一規定全州各學區每一學生單位的基本支出經費數額及基本稅率，以確保每一學生單位最基本經費支出。補助公式如下：

州補助總額 = [ 每生基準支出 - ( 基本的地方稅率×每生地方財產值 ) ] ×學區學生數

四、 保證稅基補助計畫(The Guaranteed Tax Base, GTB)：此計畫是採用學區作單位，計算州保證每生財產稅經費的既定財產評估值水準，若乘上地方稅率，亦即保證的徵收額，便是基準補助所謂的最低基準支持水準。補助公式如下：

州補助總額 = 學區地稅率× ( 州每生擔保稅基 - 學區每生財產評估值 ) ×學區學生數

五、 百分比均等化補助計畫(Percentage Equalizing)：此計畫由地方學區自行決定支出水準，州依照學區的相對財富來決定補助百分比，並且保證以州經費補足地方學區前一年度的支出水準。所以，此項補助主要乃依據個學區的相對財產評估職級教育支出總額。補助公式如下：

州補助總額 = ( 1 - 地方經費負擔百分比×學區平均每生財產評估值÷全州平均每生財產值 ) ×學區支出總額

六、 學區財力均等化補助計畫(Power Equalizing)：此計畫將極富裕地區的部份稅收由州政府徵收，以統一分配於對貧困學區的補助。補助公式如下：

州補助總額 = 地方稅率× ( 州每人擔保稅基 - 學區每生財產

評估值) × 學區學生數

由上述可知，在補助的政府層級方面，美國教育行政制度分為聯邦政府、州政府與地方學區三級，因此，其教育補助的政府層級可分為兩個層次。日本之教育行政體制亦為三級制。英國教育行政制度分為中央政府與地方教育當局兩級，因此，其教育補助的政府層次只有一個層級。我國在精省後，教育行政體系也由三級減為兩級，因此，自八十八年七月之後，台灣省政府教育廳廢止起，我國教育補助的政府層級與英國相同，只有一個層級。<sup>22</sup>

而在補助項目內容與方式上，我國中央政府與美國聯邦政府對於各地方的教育補助，以特定補助為主。目前我國中央政府對地方中小學的補助主要由教育部負責。英國中央政府直接運用於中小學的經費不多。因為英國中央對地方的補助主要以「歲入支援補助」為主，此種補助是屬於一般補助性質，與我國的中央統籌分配稅款相似。我國的中央統籌分配稅款與英國「歲入支援補助」均為不限定功能別的一般補助，主要在彌補各地區間財力不均現象。中央政府將這種補助金分配至各地方後，即視同地方自有財源，但在補助金額的採計方面，則有不同，英國在評估各地方辦理教育事務所需的額度，稱為「教育標準支出」，在各地方的「總標準支出」中，「教育標準支出」約佔 40%，而我國中央統籌分配稅款所採計的各縣市基準財政需求中，只採計國民教育人事費部分，並未將國民中小學基本的建築設備列入。<sup>23</sup>

其次，美國州政府對各學區的基本補助，一般都將其視為一般補助，但嚴格說來，與我國中央統籌分配稅款及英國「歲入支

<sup>22</sup> 參閱丁志權，《中美英三國教育經費財源與分配制度之比較研究》。台北：師大書苑，民 88，頁 323。

<sup>23</sup> 同上註，頁 325。

援補助」亦不盡相同，主要是因為美國地方學區獨立，不像我國與英國的地方政府是屬於多功能組織。

美國各州對於學區的補助，就補助金額種類而言，可分為基本補助與補充補助兩種。基本補助用於維持學區與學校的基本運作；補充補助則多用於交通、職業教育、特殊教育等。就基本補助主導權歸屬而言，可分為州主導型、地方主導型、結合型等三種。州主導型的最大特點在於將州的財力與地方學區的財力整合在一起，充分表現「州與地方共同負擔教育經費」的特點，與我國中央負責高等教育，地方辦國民教育的政策，而形成高等教育資源較豐富，國民中小學資源較不足的情形不同。<sup>24</sup>

## 第五節 政黨輪替後國教支出與補助概況分析

若要了解在民國八十九年政黨輪替後的國民教育經費概況，首先必須由 教育基本法 及 教育經費編列與管理法 兩項法令的制訂背景與內容著手。教育部為面對修憲後我國教育經費籌措及運作方式的因應措施，委託學者進行專案研究，探討過去教育經費在各級政府總預算的支用情形，同時也比較各先進國家教育經費的分配支用方式，進而研究在我國現行二級政府架構下，如何制訂新的運作規則，以提升教育經費的使用績效。<sup>25</sup>民國八十八年六月總統公布 教育基本法 ，該法明確規範教育主體、教育目的、教育責任、教育方式與教育作為。其內涵包括對人民教育權的保障、地方政府教育權限的擴增、小校小班、家長

---

<sup>24</sup> 同上註。

<sup>25</sup> 萬昭明，國民小學學校本位經費分配之研究 - 桃園縣國民小學 92 年度預算之個案分析，碩士論文，銘傳大學公共管理與社區發展研究所，民 91.7，頁 12。

的教育參與選舉權、終生學習社會的倡導等。<sup>26</sup>該法第五條的規定明確的賦予訂定教育經費編列與保障的法源。其次，第九條明訂：「中央與地方政府教育權限之劃分，除列舉之事務及法律規定為中央者外，其餘權限則歸屬地方，明確劃分中央與地方教育事務之權責」。而第十條中對地方政府之教育推展亦有其規範。

教育行政在多元民主的社會中，必須有民主化與專業化的過程，否則將使得教育決策受到政治因素的干擾與質疑。教育基本法配合地方制度法之地方自治精神，明定縣市政府應設立「教育審議委員會」，此為地方政府推展教育事務的最高決策機構，也是地方教育發展基金編列與運用的審查機關。這是教育改革的一大轉折與教改團體努力的結果，也是地方教育事務分權化、自由化決策改革的開始。各縣市政府依據 教育基本法 擬定「教育審議委員會」設置辦法，然而因教育行政分權化環境等因素，各縣市之教育審議委員會運作存在著問題，例如未實施學校本位預算，讓「教育審議委員會」有流於空轉之虞。<sup>27</sup>

為落實 教育基本法 保障教育經費編列之規定，教育部成立定法小組，終於於民國八十九年十一月份三讀通過，並於八十九年十二月公佈施行 教育經費編列與管理法。該法的立法宗旨為「維護教育健全發展之需要，提升教育經費運用績效」，這是我國教育財政制度的新階段開始。其內容明定政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動教育經費之穩定成長，行政院需成立教育經費基準委員會，以計算教育經費基本需求及編列教育經費，透過教育經費分配審議委員會的機制，期能將我國各級

---

<sup>26</sup> 吳清山，龐大的教育改革才開始：教育基本法與教育發展，《教育資料與研究》，第32期，民89，頁4-10。

<sup>27</sup> 同註21，頁14。

學校、教育機構教育經費的收支運作加以規範，重新建立一套教育財政運作系統，以因應現代社會及教育發展趨勢，增進教育績效，達成教育經費保障合理化、教育經費編列制度化、教育經費分配公開化、教育經費運用透明化四項重要目標。

在上述兩項關於教育經費分配重要法令規範下，以下將針對現行教育財政體制下的國民教育支出與補助情形，作一分析探討

## 壹、國民教育支出情形

### 一、 台灣省各縣市政府對國民教育經費分配結構

台灣省境內共劃分為十六個縣轄市及五個省轄市，根據民國九十三年底人口統計，全省二十一縣市中，人口最多的是台北縣 370 萬人，其次，桃園縣 185 萬人、台中縣 153 萬人，人口最少的是澎湖縣 9 萬人，其次，台東縣 24 萬人、花蓮縣 35 萬人，各縣市間人口多寡差異頗大。我國縣市政府的財政狀況窘困，主要問題在於補助收入的依存度過高，以民國九十一年為例，二十一縣市的平均補助收入依存度為 49%，補助收入依存度最高的是嘉義縣高達 64%，其次是苗栗縣、屏東縣、澎湖縣達 60%，最低的是台北縣與台中市為 20%。表 2-5 為民國八十一年至九十年台灣省二十一縣市教育經費學校別分配結構，由此表可歸納下列三項

要點：<sup>28</sup>

- (一) 以各縣市政府教育經費佔其歲出總額比率而言：二十一縣市平均比率高達 44.92%，由此可知，教育經費是各縣市政府最大支出項目。
- (二) 以學校別而言：各縣市平均國民小學經費佔 48.60%，國民中學經費佔 31.57%，社會教育經費僅佔 2.91%。
- (三) 以其他經費而言：主要包括縣市政府內的教育支出及退撫支出，佔 16.25%，由此觀之，退撫支出亦是各縣市政府沉重的負擔。

---

<sup>28</sup>巫瑞菊，臺灣省各縣市地方教育發展基金之研究，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民 92.7，頁 25。

表 2-5：台灣省各縣市 81-90 年教育經費學校別分配表

單位：千元

會計年度		平均	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
合計	金額	157,142	100,186	116,925	126,994	137,709	157,670	166,383	168,322	177,156	246,488	173,585
	占縣市總歲出	45.26%	48.22%	48.17%	44.80%	45.35%	45.59%	44.63%	45.89%	46.57%		38.11%
國中教育	金額	49,913	32,171	35,153	39,179	43,200	45,195	49,909	51,262	54,460	83,068	65,531
	占縣市總歲出	31.57%	32.11%	30.06%	30.85%	31.37%	28.66%	30.00%	30.45%	30.74%	33.70%	37.75%
及國 幼小 稚教 育	金額	76,733	45,398	52,846	55,939	92,175	68,457	75,181	75,911	82,255	128,544	90,620
	占縣市總歲出	48.60%	45.31%	45.20%	44.05%	66.94%	43.42%	45.19%	45.10%	46.43%	52.15%	52.21%
社會 教育	金額	4,688	892	1,384	2,119	1,770	24,874	3,148	3,240	3,096	5,252	1,106
	占縣市總歲出	2.91%	0.89%	1.18%	1.67%	1.29%	15.78%	1.89%	1.93%	1.75%	2.13%	0.64%
調整 待遇	金額	6,365	5,938	6,675	6,197	6,768	7,593	6,158	6,868	6,620	6,533	4,301
	占縣市總歲出	4.29%	5.93%	5.71%	4.88%	4.92%	4.82%	3.70%	4.08%	3.74%	2.65%	2.48%
其他	金額	24,713	15,787	20,867	23,589	23,795	33,940	31,987	31,323	30,724	23,092	12,037
	占縣市總歲出	16.25%	15.76%	17.85%	18.57%	17.28%	21.53%	19.23%	18.61%	17.34%	9.37%	6.93%

資料來源：台灣省教育統計年報

至於九十年度後教育部對地方教育經費補助分配情形大致如下：在中小學教育方面，九十會計年度對中小學有八項主要補助計畫：國民教育 139 億元、社會教育行政及督導 9.8 億元、學校體育與衛生 7.8 億元、學生事務與輔導 7.4 億元、特殊教育推展 12 億元、原住民教育推展 3.6 億元、教育及學術資訊管理 6.7 億元、地方及進修教育 3.4 億元，合計共為 176 億元。上述經費在八十七會計年度為 200 億元，八十八會計年度為 324 億元，八十九會計年度為 420 億元，其中包含八十八下半會計年度。相較之下，九十會計年度減少甚多，其原因為減少部分移作「一般教育補助」之用。國民教育經費 139 億元包括補助國民中小學基本需求 35.6 億元，降低國民中小學班級學生人數 70 億元，健全國民教育 7.2 億元，普及幼稚教育 0.8 億元，發展並健全幼稚教育 17 億元及推動教育優先去 9.4 億元，大部分項目仍是歷年教育部改善國民教育環境計畫之延續。

九十一年度起中央教育經費編列依照 教育經費編列與管理法 規定，教育經費編列與管理法 明定地方政府應依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自由財源減少外，其自行負擔之教育經費應逐年成長。中央政府並應給予地方政府一般及特定教育經費補助，以保障並均衡地方教育發展。地方教育基本需求乃界定為維持學校正常運作，教育活動順利進行所需之基本資源，以其培育人力資本提升國家競爭力。教育基本需求分為三大項：<sup>29</sup>一為人事退撫支出，包含教師人事費、職員工人事費、退撫支出等。二為業務費，包含學校日常運作所需經費，較重要的項目有辦公費、水電費、旅運費、學生活動費等。三為修繕及設備費用以及基本教學設備之購置費用。至於在部分地區

---

<sup>29</sup> 同註 16，頁 208；陳麗珠，「地方政府國民教育經費基本需求財政公平效果之檢討」，《教育研究集刊》，第 48 期，頁 91，頁 136。

因特殊情況所產生的額外需求，如離島及偏遠地區的教師薪資中包含地域加給，因人事費較一般地區高，仍列入基本需求數額中。除上述各項教育基本需求外，大型設施、校舍及校地建設費屬於次要需求。<sup>30</sup>

依據 教育經費編列與管理法 規定，行政院應設教育經費基準委員會，由學者、專家、直轄市政府、縣市政府及中央相關機關代表組成，其中學者及專家人數不得少於委員總數三分之一，委員會任務如下：1.教育經費計算基準之研訂，2.各級政府教育經費基本需求之計算，3.各級政府教育經費應分擔數額之計算。以下教育部九十一年度教育經費編列之內涵加以說明：<sup>31</sup>

行政院教育經費基準委員會依 教育經費編列與管理法 規定，計算九十一年度中央及地方總體教育經費為 4243 億元，共涵蓋四部分，分配情形如下：1.縣市自籌教育經費（含自有財源及統籌分配稅款）2321 億元。由地方政府自主運用於地方事務上。2.一般教育補助 435 億元，由中央政府提供宏觀調節補助，使各地方（特別是較窮困的縣市）的教育經費能達到教育基本需求，以保障各地方人民的基本受教機會均等。3.特定教育補助 176 億元，由教育部提供計畫型補助給各縣市，以從事跨縣市的整體教育發展建設。4.中央（教育部）教育經費 1311 億元，以維持包含國立大學、專科、高中職及社教、研究機構在內的國立教育機構，並推動各項全國性教育業務。

九十二年度教育部教育經費分配亦是依據 教育經費編列與管理法 規定，經行政院教育經費基準委員會計算結果，九十二

---

<sup>30</sup> 同上註。

<sup>31</sup> 《中華民國九十一年度教育部單位預算》。台北：教育部，民 90。

年度各級政府共需編列法定教育經費預算為 4127 億元，較九十一年度 4243 億元，減少 116 億元，主要因各級政府歲入淨額決算數下滑所致。但是，本年度中央政府之教育經費仍持續增加，共編列 1931 億元，比上年度增加 9 億元，包括編列於教育部主管項下的 1407 億元及對地方政府教育補助經費 524 億元，以促進國內教育事業之永續發展。就教育部主管編列之教育經費內容分析，應支應挑戰 2008 - 國家發展重點計畫之經費共 30 億元，包括國際創新研發基地計畫 21 億元、E 世代人才培育計畫 7 億元、水與綠建築計畫 1 億元及文化創意產業發展計畫 1 億元。另外為推動教育改革行動方案，計畫最後一年之經費 243 億元，並繼續辦理「健全國民教育」、「健全師資培育與教師進修制度」、「促進技職教育多元化與精緻化」、「追求高等教育卓越發展」、「推動終身教育及資訊網路教育」、「推展家庭教育」、「加強身心障礙教育」、「強化原住民學生教育」、「暢通升學管道」及「建立學生輔導新體系」等十項重點工作。又依據「特殊教育法」規定，編列包括身心障礙與資賦優異之特殊教育所需經費 58 億元，占教育部主管預算 1461 億元已達 3.97%，及依據「原住民族教育法」規定，編列原住民教育相關經費 17 億元，包括編列於教育部 11 億元、原住民族委員會 6 億元，占教育部主管預算 1.14%，均符合法律規定編列下限。<sup>32</sup>

其次，行政院教育經費基準委員會依「教育經費編列管理法」之規定，於 91 年 9 月編定「92 年度各直轄市及縣市教育經費編列數額表」，<sup>33</sup>表中明列全國各院轄市及各縣(市)92 年度所轄中、小學教育經費預算應編列之最低數額、教育部補助之差額以及各縣市應分擔之數額。教育部對於表 2-6 之製表說明如下：1.92 年

<sup>32</sup> 行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>，民 91 年。

<sup>33</sup> 參見表 2-6。

表 2-6：92 年度各直轄市及縣市教育經費編列數額表單位：百萬元

縣市別	92 年度預算最低應編列數	應分擔數額	一般教育補助
台北市	51355	51355	0
高雄市	21750	20840	910
台北縣	29570	23626	5944
宜蘭縣	6378	4253	2125
桃園縣	17184	13566	3618
新竹縣	5884	4607	1277
苗栗縣	8102	5788	2314
台中縣	14458	9896	4562
彰化縣	14038	9584	4454
南投縣	7142	4474	2668
雲林縣	8515	5875	2640
嘉義縣	7050	4580	2469
台南縣	10842	7482	3360
高雄縣	12436	8446	3990
屏東縣	10670	6539	4132
台東縣	3891	2417	1474
花蓮縣	5163	3096	2067
澎湖縣	2209	1215	994
基隆市	5683	4444	1239
新竹市	4451	4156	296
台中市	12291	11686	605
嘉義市	3497	2954	543
台南市	7655	6895	760
金門縣	1433	1433	-
連江縣	395	395	-
總計	272042	219600	52441

資料來源：行政院九十二年各直轄市及縣市政府教育經費編列數額表

度預算最低應編列數：本項依「教育經費編列與管理法」第十條核定之 92 年度地方政府教育經費基本需求。各直轄市及縣市政府應編列之 92 年度教育預算數，不得低於本核定之最低應編數額。

2.應分擔數額：本項為 92 年度各地方政府應自行負擔之教育經費數額。依「教育經費編列與管理法」第十條第一項規定：參照各縣市財政能力，核定各級政府之教育應分擔數額。另同法第三條第四項規定：直轄市及縣市政府依教育基本需求，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。3.一般教育補助：本項為 92 年度，中央政府對直轄市及各縣市政府之一般教育補助預算。

## 二、台灣省各縣市教育經費資本與經常門支出分析

### (一) 經常門支出

近十六年經常門的支出呈現逐年遞增的情形，由民國七十五年 358 億元增至九十一年度 1577 億元，十六年來總計增加 1219 億元。人事費佔學校總預算最大部分，此預算主要是內部相關人員勞務所支付之薪資、酬勞及退撫等費用，故佔最大最大支出及為人事費用支出。各地方政府必須自行支應的人事費比例最高，以九十一年度為例，各縣市人事費佔教科文支出比例高達 77.78%，在二十一縣市中更有十三縣市高達 80% 以上，顯示大多數地方政府在支付龐大的教育人事費用後，僅約 20% 左右的經費能夠維持教育運作與發展。地方政府為配合中央政策而增加的人事費用，以中央補助地方往例來看，中央對於縣市政府的人事費補助常隨著教改政策的結束，即宣告終止，及中央只補助政策執行期間所增加之人事費用，待各縣市所需教師員額足夠後，中央即停止補助，於是各縣市所新增之教師人事費又轉嫁由地方負擔，如教育部於八十七年開始執行之降低國小班級人數計畫，是

極為明顯的例子，雖然日後退休撫卹及相關經費仍須由地方政府籌措，對各縣市政府是一大負擔。

## (二) 資本門支出

七十八至八十年度資本門支出佔教科文支出達 17% 以上，由中央補助地方政府，加速辦理公共設施用地取得，至八十四年度教育部補助地方國教經費設置專戶管理，採代收代付，而未透列地方政府預算辦理，資本門支出比率降至 7%。九十年度中央補助地方硬體建設經費需透列地方政府預算辦理，資本門支出增加至 9%。

由表 2-7 及 2-8 中，教育經費經常門與資本門的支出比例可看出，經常門支出包括人事費、事務費、業務費、維護費、旅運費與消耗性用品的購置，主要是各級教育組織的日常行政運作。而資本門則牽涉到軟硬體的更新與投資，包括充實設備費與興建房舍費。由兩者的性質可知，資本門為教育事業創新與興革的主要動力，如果所佔比例過低，很難提升辦學水準。但受限於財源的短缺，大部分縣市近年來教育經費，仍以經常門佔絕大比例，其中以教師薪資為大宗。

中央對國民教育經費的補助大多以特定補助，以專案計畫改善地方國民中小學硬體設施，累積三十多年的成果，顯著提升中小學教育成效。而今地方財源十分困頓、經費短拙情形下，龐大的人事經費仰賴中央補助，恐無法爭取專款從事教育硬體設施之改善，致使國民中小學硬體設施之改善無以為繼，城鄉差距日益加大，不利地方教育發展。

表 2-7：75 年至 93 年度台灣各縣市政府教科文經資門支出表

會計年度	合計	經常門	佔教科文比例	資本門	佔教科文比例
75	42,074,396	35,805,820	85.10%	6,268,576	14.90%
76	43,673,008	37,796,934	86.96%	5,696,074	13.04%
77	49,803,722	43,351,137	87.04%	6,452,585	12.96%
78	61,209,159	49,845,500	81.43%	11,363,659	18.57%
79	69,954,824	58,088,704	83.04%	11,866,120	16.96%
80	89,508,966	73,833,866	82.49%	15,675,100	17.51%
81	100,186,381	86,573,704	86.41%	13,612,677	13.59%
82	116,925,245	99,661,700	85.24%	17,263,545	14.76%
83	126,993,643	108,755,551	85.64%	18,238,092	14.36%
84	137,708,526	123,465,844	89.66%	14,242,682	10.34%
85	157,669,870	140,752,756	89.27%	16,917,114	10.73%
86	166,383,417	151,396,142	90.99%	15,014,275	9.02%
87	168,321,755	157,063,830	93.31%	11,257,925	6.69%
88	177,155,736	164,850,801	93.05%	12,304,935	6.95%
88 下半年 及 89	246,488,413	229,646,409	93.17%	16,842,004	6.93%
90	173,584,669	157,788,906	90.90%	15,795,763	9.10%
91	180,814,916	166,310,069	91.98%	14,504,847	8.02%
92	189,165,347	172,363,634	91.12%	16,801,713	8.88%
93	195,557,239	171,948,149	87.93%	23,609,090	12.07%

資料來源：台灣省教育統計年報

表 2-8：九十一年度各縣市教育人事費佔教科文支出百分比

縣市別	教育人事費金額	佔教科文支出比例
各縣市合計	135,013,131	77.78%
台北縣	22,563,046	81.43%
宜蘭縣	4,017,774	75.83%
桃園縣	12,816,314	83.07%
新竹縣	3,587,169	62.29%
苗栗縣	4,947,756	84.25%
台中縣	10,154,236	64.95%
南投縣	4,871,854	85.07%
彰化縣	9,373,328	80.23%
雲林縣	4,903,867	74.15%
嘉義縣	4,387,941	66.33%
台南縣	7,497,030	81.45%
高雄縣	9,734,742	85.12%
屏東縣	7,200,011	81.96%
台東縣	2,492,535	76.50%
花蓮縣	3,367,077	80.35%
澎湖縣	1,181,066	82.58%
基隆市	2,781,347	50.85%
新竹市	2,893,176	72.01%
台中市	8,332,602	82.18%
嘉義市	2,103,677	84.78%
台南市	5,806,583	85.00%

資料來源：巫瑞菊，*台灣省各縣市地方教育發展基金之研究*，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民 92.7，頁 54。

### (三) 教育支出與退撫支出

由表 2-9 八十七年至九十年台灣省二十一縣市教育支出及退撫支出表，可歸納下列要點：

1. 以台灣省二十一縣市整體退撫支出而言，此期間有增加趨勢，退撫支出總額由八十七年 240.33 億元增加至九十年 306.70 億元，平均增加率為 38.11%，退撫支出佔教育支出分別為 17.35%、14.68%、16.48%、18.83%，其佔教育支出比率之高，所以學校教職員退撫支出是地方政府教育支出沈重的負擔。
2. 以各縣市退撫支出而言，八十七年與九十年相較，除彰化縣、屏東縣與新竹市是微幅減少外，其餘縣市呈現退撫支出增加的趨勢，其中宜蘭縣、苗栗縣、新竹縣、嘉義縣、基隆市、台南市，以九十年各縣市退撫支出佔教育支出的比率來看，可發現其差異性，顯示各縣市主政者對於教師退休政策的態度不同。

由上所述，無論此四年間變動如何，大部分縣市四年間退撫支出仍是增加，應歸因於退休政策與教育改革政策造成教師大量自願退休的效果。依目前財政收支劃分法及地方制度法的規定，屬國民教育的教育人事費為地方自治事項，由地方自有財源優先支應，因此國民教育的人事費用主要由地方負擔，但在退撫支出負擔日益增加情形下，中央政府應同時考量中央財政情況，與地方財政能力，予以適當補助。

表 2-9：台灣省二十一縣市教育支出及退撫支出表

縣市別	八十七年度			八十八年度			八十九年度			九十年年度		
	教育支出	退撫支出	退撫/教育									
合計	138,532	24,033	17.35%	146,878	21,561	14.68%	145,488	23,978	16.48%	162,913	10,670	18.83%
台北縣	24,258	3,556	14.66%	26,384	3,844	14.57%	25,987	3,861	14.86%	26,659	4,078	15.30%
宜蘭縣	4,124	749	18.16%	4,917	628	12.77%	4,413	801	18.15%	4,459	1,348	30.23%
桃園縣	12,582	1,379	10.96%	14,136	1,475	10.43%	14,030	1,966	14.01%	14,938	2,098	14.04%
新竹縣	3,440	813	23.63%	3,555	724	20.37%	3,659	906	24.76%	4,331	1,304	30.11%
苗栗縣	5,769	957	16.59%	5,199	926	17.81%	6,045	1,094	18.10%	5,760	1,770	30.73%
台中縣	11,128	1,144	10.23%	11,471	761	6.63%	12,664	771	6.09%	15,021	1,213	8.08%
彰化縣	9,280	2,073	22.34%	9,435	1,591	16.86%	9,677	1,899	19.62%	11,477	2,020	17.60%
南投縣	4,607	1,007	21.86%	4,862	839	17.26%	4,933	1,243	25.20%	5,630	1,129	20.05%
雲林縣	5,523	1,032	18.69%	5,611	919	16.38%	5,855	1,033	17.64%	6,498	1,466	22.56%
嘉義縣	4,664	875	18.76%	4,632	855	18.46%	4,485	931	20.76%	4,967	1,422	28.63%
台南縣	7,769	1,319	16.98%	8,838	1,126	12.74%	7,456	1,303	17.48%	8,824	1,587	17.99%
高雄縣	8,436	1,328	15.74%	8,694	1,549	17.82%	9,131	1,426	15.62%	11,204	1,841	16.43%
屏東縣	7,236	2,260	31.23%	7,498	1,339	17.86%	7,003	1,153	16.46%	7,951	2,022	25.43%
台東縣	2,899	551	19.01%	2,818	407	14.44%	2,401	668	27.82%	3,211	687	21.40%
花蓮縣	3,799	681	17.93%	3,518	574	16.32%	2,867	803	28.01%	4,079	883	21.65%
澎湖縣	1,287	205	15.93%	1,228	186	15.15%	1,173	240	20.46%	1,320	290	21.97%
基隆市	3,505	571	16.29%	3,629	667	18.38%	3,714	593	15.97%	4,266	1,095	25.67%
新竹市	2,840	770	27.11%	3,126	836	26.74%	3,079	603	19.58%	3,785	654	17.28%
台中市	7,304	1,232	16.87%	7,747	1,138	14.69%	6,970	1,170	16.79%	9,892	1,502	15.18%
嘉義市	2,037	435	21.35%	2,041	420	20.58%	2,053	348	16.95%	2,313	589	25.46%
台南市	6,045	1,096	18.13%	5,998	757	12.62%	6,543	1,058	16.17%	6,328	1,672	26.42%

資料來源：陳麗珠，九十二年地方政府教育經費基本需求試算<sup>65</sup>，教育部委託專題研究計畫。台北：教育部，民 91，頁 14-15

## 貳、國民教育經費補助概況

我國的教育財政長久以來附屬於整體財政系統中，且以「統籌統支」為原則。在教育基本法與國民教育法中規定，地方政府負責支付國民教育的教育經費，而其財源主要是依據財政收支劃分法所規定的稅課收入而來，但此稅入對地方政府而言，實不足以支應地方建設及各項支出所需，必須仰賴上級政府的補助，如財政部撥付地方的統籌分配款，主要在於改善地方整體財政狀況。另外，中央政府亦可透過限定經費用途之方式，以配合中央政府的政策方向，推動地方教育發展，如教育部的地方教育補助。地方教育發展基金收入之來源，以政府所編列之預算為主要收入，其他另有教育部直撥教育經費收支差短補助、教育部特定補助及基本教育設施。

### 一、 教育部直撥教育經費收支差短補助

教育經費編列與管理辦法 於民國八十九年十一月二十八日三讀通過，並於九十一年度開始實施，使教育經費重新獲得下限保障。依據該法第九條及第十條規定，行政院應設置「教育經費基準委員會」負責教育經費計算基準的研訂、各級政府教育經費基本需求的計算、各級政府教育經費應分擔數額的計算。中央政府應就已計算之地方政府教育經費基本需求，扣除地方政府應分擔數額後之差額，編列對於地方政府之一般教育補助預算。表 2-10 為九十年至九十二年度中央對台灣省各縣市教育經費補助之金額，其補助款之主要作用為彌平「教育基本需求」與「縣市政

府應分擔數」之差額。根據下表歸納三項重點：<sup>34</sup>

- (一) 就補助總金額而言：九十一年度為 425.65 億元，至九十二年  
年度為 515.32 億元，增加 89.67 億元，增加幅度大，但扣  
除基本教育設施後其增加幅度不大。
- (二) 就補助性質而言：屬於一般性未指定用途之補助，其主要  
目的為維持基本教育財政需求，但實際上補助款係由行政  
院對地方之一般性補助款中切割出來，併入縣市地方教育  
發展基金之基金預算中。
- (三) 就補助項目而言：依據表 2-11 九十二年中央對台灣省各  
縣市教育補助經費表，補助項目包含基本財政差短補助攤  
配教育部份、教育基本設施經費、校地徵收、優惠存款差  
額利息補助及健保費率調整縣市增加數等五項，其中「優  
惠存款差額利息補助」與「健保費率調整縣市增加數」應  
列入財政基本需求內計算，較符合實際。

---

<sup>34</sup>同註 14，頁 64。

表 2-10：90 至 92 年度中央對台灣省各縣市教育補助經費情形表

單位：億元

縣市別	九十二年度	九十一年度	九十年度
合計	515.32	425.65	325.55
台北縣	59.44	54.51	51.03
宜蘭縣	21.25	17.37	14.22
桃園縣	36.18	28.68	12.94
新竹縣	12.77	10.81	9.30
苗栗縣	23.14	16.10	10.24
台中縣	45.62	39.59	32.06
彰化縣	44.54	35.14	26.60
南投縣	26.68	20.54	18.30
雲林縣	26.40	19.35	12.52
嘉義縣	24.69	20.59	13.95
台南縣	33.60	26.66	22.52
高雄縣	39.90	34.65	28.34
屏東縣	41.32	35.27	25.10
台東縣	14.74	12.88	9.28
花蓮縣	20.67	17.38	12.98
澎湖縣	9.94	7.14	5.37
基隆市	12.39	10.48	8.11
新竹市	2.96	1.86	1.80
台中市	6.05	5.14	3.51
嘉義市	5.43	3.50	1.37
台南市	7.60	6.99	6.04

資料來源：巫瑞菊，*臺灣省各縣市地方教育發展基金之研究*，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民 92.7，頁 72。

表 2-11：九十二年度中央對台灣省各縣市教育補助經費表單位：千元

縣市別	基本財政 收支差短 補助配數	教育設施 經費補助	校地徵 收	優惠存款 差額利息 補助	健保費率 調整縣市 增加數	合計
台北縣	4,120,519	1,564,133		209,063	49,972	5,943,687
宜蘭縣	1,681,453	344,416		91,781	7,077	2,124,727
桃園縣	2,540,095	871,454		179,580	27,307	3,618,436
新竹縣	904,259	318,504		47,066	7,319	1,277,148
苗栗縣	1,785,595	379,124		140,781	8,834	2,314,334
台中縣	3,646,568	764,872		127,621	22,588	4,561,649
彰化縣	3,595,584	645,152		194,834	18,692	4,454,262
南投縣	2,177,455	399,457		82,268	9,117	2,668,297
雲林縣	2,092,031	429,797		108,217	10,079	2,640,124
嘉義縣	2,018,938	355,890		86,769	7,715	2,469,312
台南縣	2,527,177	591,817	185,426	41,084	14,755	3,360,259
高雄縣	3,160,082	621,206		191,495	17,248	3,990,031
屏東縣	3,423,256	535,648		159,413	13,211	4,131,528
台東縣	1,153,231	289,483		26,731	4,340	1,473,785
花蓮縣	1,650,550	340,808		69,671	5,998	2,067,027
澎湖縣	774,949	197,638		19,521	2,053	994,161
基隆市	898,794	267,858		66,446	5,660	1,238,758
新竹市	0	221,603		68,731	5,399	295,733
台中市	0	485,660		105,185	14,303	605,148
嘉義市	269,250	206,303		63,538	3,686	542,777
台南市	198,300	369,177	93,883	89,109	9,884	760,353
合計	38,618,086	11,110,000	279,309	2,168,904	265,237	52,441,536

資料來源：巫瑞菊，臺灣省各縣市地方教育發展基金之研究，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民 92.7，頁 72。

## 二、 教育部直撥教育基本設施補助

九十年度增加的「基本教育設施」補助經費，乃依照行政院設算公式分配，<sup>35</sup>九十一年度及九十二年度之「基本教育設施」補助經費與九十年大致相同，但仍有些微變動。<sup>36</sup>基本教育設施經費係由教育部直接補助縣市之特定補助專案計畫經費，自九十年度改列為行政院補助，主要用意是將行政院分配縣市政府補助款金額做大。表 2-12 為九十至九十二年度中央對台灣省各縣市基本教育設施經費補助分析表，歸納下列幾項要點：<sup>37</sup>

- (一) 就補助用途、項目而言：補助項目中雖大多為未指定補助用途，但仍以教育部改列前之計畫用途為主。但實際上，基本教育設施經費已納入地方預算後，由地方彈性運用，以現階段而言，各縣市地方政府財政拮据，只要與教育有關之活動，在其他支出項目欠缺經費時，該項經費成為最加覬覦對象而遭挪用，如挪用補助貧困兒童午餐費補助款，作為學校廚工的薪資。
- (二) 就補助經費而言：九十至九十二年度補助總額，但未含執行績效考核獎金，由 77 億元增加 88 億元，平均增加率為 20%，其增加經費在於指定項目經費，即由教育部的特定補助改列為行政院一般教育補助，藉以做大統籌款的大餅。但若扣除指定項目後，情形則由 72 億元減少為 55 億元，各縣市可彈性運用之教育設施經費反而減少。所以充

<sup>35</sup> 分配計算權數項目包括：衡量地方財政能力佔 20%、轄區總人口數佔 5%、學生人數佔 45%、班級數佔 30%、加計權數部份佔若干，再依據執行績效考核增撥之獎金加計補助經費。

<sup>36</sup> 九十一年度將「加計權數」改列專項補助，如裁併校獎勵、資源室中途班，一般而言其補助為未指定用途，但仍有指定項目如國中雜費減免補助、貧困兒童午餐費補助。九十二年度之補助經費，增加危險教室改建經費及國中技藝班開辦費等十六項。

<sup>37</sup> 同註 14，頁 66。

其量只是帳面上數字遊戲而已，對於地方教育設施的改善微乎其微。

表 2-12：九十至九十二年度基本教育設施補助一覽表 單位：千元

縣市別	年度	未含考核暫列數及指 項目之基本教育設施	考核暫列數	指定項目	合計
台北縣	90	890,719		314,284	1,205,003
	91	749,452	189,335	320,132	1,258,919
	92	619,024	229,950	715,159	1,564,133
宜蘭縣	90	201,989		39,176	241,165
	91	156,422	39,517	55,290	251,229
	92	101,034	47,413	195,969	344,416
桃園縣	90	450,835		155,164	605,999
	91	413,215	104,391	197,570	715,176
	92	436,785	126,070	308,599	871,454
新竹縣	90	203,080		35,693	238,773
	91	138,044	34,874	57,956	230,874
	92	115,825	41,890	160,789	318,504
苗栗縣	90	247,000		47,173	294,173
	91	168,619	42,598	53,961	265,178
	92	134,688	53,013	191,423	379,124
台中縣	90	425,768		142,022	567,790
	91	354,463	89,549	161,566	605,578
	92	329,783	111,750	323,339	764,872
彰化縣	90	451,442		114,791	566,233
	91	295,101	74,552	136,308	505,961
	92	297,564	93,410	254,178	645,152

縣市別	年度	未含考核暫列數及指 項目之基本教育設施	考核暫列數	指定項目	合計
南投縣	90	280,050		43,226	323,276
	91	171,051	43,213	64,770	279,034
	92	179,227	52,033	168,197	399,457
雲林縣	90	282,827		60,667	343,494
	91	199,423	50,380	182,130	431,933
	92	23,892	58,333	347,572	429,797
嘉義縣	90	272,170		36,156	308,326
	91	181,778	45,923	60,239	287,940
	92	107,738	47,273	200,879	355,890
台南縣	90	421,473		86,543	508,016
	91	288,747	72,947	172,206	533,900
	92	171,350	73,530	346,937	591,817
高雄縣	90	394,814		92,308	487,122
	91	310,105	78,342	185,319	573,766
	92	268,438	84,450	268,318	621,206
屏東縣	90	395,407		72,037	467,444
	91	231,999	58,610	162,691	453,300
	92	209,080	71,773	254,795	535,648
台東縣	90	137,127		18,915	156,042
	91	124,975	31,573	35,485	192,033
	92	96,008	32,713	160,762	289,483
花蓮縣	90	203,055		27,672	230,727
	91	186,808	47,194	47,098	281,100
	92	111,872	39,573	189,363	340,808

縣市別	年度	未含考核暫列數及指 項目之基本教育設施	考核暫列數	指定項目	合計
澎湖縣	90	83,730		6,779	90,509
	91	75,364	19,040	12,628	107,032
	92	64,051	24,314	109,273	197,638
基隆市	90	134,523		31,712	166,235
	91	114,986	29,049	45,103	189,138
	92	67,226	35,590	165,042	267,858
新竹市	90	147,630		32,409	180,039
	91	112,259	28,360	45,204	185,823
	92	107,107	28,631	85,865	221,603
台中市	90	261,110		89,787	350,897
	91	217,067	54,838	120,281	392,186
	92	190,165	70,210	225,285	485,660
嘉義市	90	102,764		27,282	130,046
	91	89,468	22,603	34,448	146,519
	92	15,899	28,451	161,953	206,303
台南市	90	213,205		73,882	287,087
	91	170,653	43,112	95,526	309,291
	92	128,306	49,630	191,241	369,177

資料來源：巫瑞菊，臺灣省各縣市地方教育發展基金之研究，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民 92.7，頁 74。

### 三、教育部特定教育補助

自民國五十九年起，中央政府對國民教育經費的補助大多以

特定補助方式，而以專案計畫改善地方國民中小學的硬體設施，累積三十幾年的成果，顯著提昇中小學教育成效。教育部針對地方政府需要及教育政策發展，以限定補助款項用途的「專案補助計畫」補助各縣市政府，每一筆補助款項的用途均有明確界定，不得任意挪用。然而行政院於民國九十年度起實施地方補助款制度化政策，其用意在於將經費分配權力下放地方政府，讓地方政府在經費的使用上較有彈性，因此所有的補助款都透列納入地方政府預算中，造成教育部對地方政府特定教育補助經費逐年減少。依表 2-13 九十年度至九十二年度教育部補助地方政府特定經費情形歸納下列要點：<sup>38</sup>

- (一) 就補助總金額而言：九十年度補助地方政府特定教育經費總金額編列 194 億 7728 萬元；九十一年度編列 175 億 7375 萬元，減少 19 億 353 萬元，佔補助金額 9.77%；九十二年度編列 133 億 5118 萬元，與前一年比較減少 42 億 2257 萬元，兩年共減少 61 億 2610 萬元，減少比率高達 31.45%。
- (二) 就補助各項工作計畫而言：在各項工作計畫中見表 2-14，以「國民教育行政及督導」之補助金額減少最多，以九十年度預算案編列補助數為基準，在九十一年度減少 17 億 7225 萬元，九十二年度又減少 26 億 1085 萬元，九十至九十二年度共減少 43 億 8310 萬元，佔減少總額 31.84%。教育部在九十年度起對地方政府補助經費相關計畫總計 152 億 9268 萬一千元改列為行政院對地方政府之補助，其中改列一般性補助之財源共有 116 億 6168 萬一千元，改列基本建設經費共有 2 億 2750 萬五千元，改列設算教育經費共有

---

<sup>38</sup> 同註 14，頁 70。

40 億 333 萬四千元。其中以補助地方教育人事費 69 億 5860 萬元及整建國民中小學教育設施計畫共 50 億元為最大宗。九十二年度教育部將 50 億改列為行政院補助納入「基本教育設施」且指定用途。

表 2-13：90 至 92 年度教育部補助地方政府特定教育經費概況

單位：千元

工作計畫	92 年度預算案 編列補助數	91 年度預算案編 列補助數	90 年度預算案編 列補助數
技術職業教育行政及督導	11,200	12,800	226,600
促進技職教育多元化及精緻化	420,607	939,778	1,091,150
師資培育	129,700	75,700	161,300
中等教育督導	504,382	549,957	510,300
中等教育管理	429,886	396,041	70,500
國民教育行政及督導	9,382,606	11,993,459	13,765,710
社會教育行政及督導	377,060	382,740	821,493
學校體育與衛生教育	148,056	443,291	664,887
學生事務與輔導	559,992	889,747	700,540
一般教育事展	20,259	40,763	1,144
特殊教育推展	669,313	821,080	817,533
原住民教育推展	252,491	211,541	110,636
教育及學術資訊管理與發展	439,086	802,412	514,352
僑民教育	1,500	1,500	1,500
國際學術教育交流	3,900	6,800	260
加強社會藝術與文化活動	1,145	6,145	19,379
合計	13,351,183	17,573,754	19,477,284

資料來源：巫瑞菊，臺灣省各縣市地方教育發展基金之研究，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民 92.7，頁 74。

表 2-14：90 至 92 年度教育部補助地方政府特定教育經費概況分析表

單位：千元

工作計畫	92&90 年度比較增(減)		91&90 年度比較增(減)	
	金額	比例	金額	比例
技術職業教育行政及督導	-215,400	-95.06%	-213,800	-94.35%
促進技職教育多元化及精緻化	-670,543	-61.45%	-151,372	-13.87%
師資培育	-31,600	-19.59%	-85,600	-53.07%
中等教育督導	-5,918	-1.16%	39,657	7.77%
中等教育管理	359,386	509.77%	325,541	461.76%
國民教育行政及督導	-4,383,104	-31.84%	-1,772,251	-12.87%
社會教育行政及督導	-444,433	-54.10%	-438,753	-53.41%
學校體育與衛生教育	-516,831	-77.73%	-221,596	-33.33%
學生事務與輔導	-140,548	-20.06%	189,207	27.01%
一般教育事展	19,115	1670.89%	39,619	3463.20%
特殊教育推展	-148,220	-19.13%	3,547	0.43%
原住民教育推展	141,855	128.22%	100,905	91.20%
教育及學術資訊管理與發展	-75,266	-14.63%	288,060	56.00%
僑民教育		0.00%		0.00%
國際學術教育交流	3,640	1400.00%	6,540	2515.38%
加強社會藝術與文化活動	-18,234	-94.09%	-13,234	-68.29%
合計	-6,126,101	-31.45%	-1,903,530	-9.77%

資料來源：巫瑞菊，臺灣省各縣市地方教育發展基金之研究，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民 92.7，頁 74。

## 第三章 研究方法

本章為研究方法的介紹，第一節建立本研究所使用的多元迴歸模型；第二節則介紹變數的定義與衡量方式，並說明資料來源與樣本的處理方式。

### 第一節 多元迴歸模型

本研究採用多元迴歸模型，藉由統計軟體 SPSS 的應用，計算自變數與因變數之間是否具有顯著的因果關係，以驗證研究假設並提出結論。本研究之模型如下：

$$C_t = a + b_1X_{1t-1} + b_2X_{2t-1} + b_3X_{3t-1} + b_4X_{4t-1} + b_5X_{5t-1}$$

$C_t$  = 國教經費補助總金額

$a$  = 常數項

$X_1$  = 地方行政首長之黨籍

$X_2$  = 選區立法委員屬於執政黨之比例

$X_3$  = 選區立法委員在教育委員會的席次比例

$X_4$  = 縣市學生數

$X_5$  = 縣市財政自有比率

$X_1$ 、 $X_2$ 、 $X_3$  為政治面變項， $X_4$  與  $X_5$  為需求面變項。

由於經費補助的預算，均在前一個會計年度即已決定，故建

構模型時需考慮時間差之問題；即第 t 期的補助經費預算，是由第 t-1 期立法院會審查決定，此時亦在第 t-1 期之地方首長任內，因之自變項之時間，均早於因變項一個年度。而本研究之 t 期指民國 90 年至 92 年。

地方行政首長之黨籍：即是縣市長黨籍與中央執政黨是否相同。因本研究與所謂「分配政治」之概念有相似處，<sup>39</sup>而行政首長近來在相關研究中漸受重視，且縣市長選舉時，候選人常以可爭取較多中央政府經費及補助款為政見，甚至尋求連任之候選人還以此為政績，部分候選人亦以本身與中央執政黨為同黨籍較易爭取地方建設經費為由，試圖匯集民眾的焦點與支持，因而本研究將此變項納入。

選區立法委員屬於執政黨之比例：即各縣市立法委員與執政黨同黨籍於國會中之比例。因本文以政治生態對教育經費補助之影響為研究重心，而立法委員於國會中所佔比例乃為各政黨評估該黨政治實力及各地方選區衡量其政治生態改變之重要指標，因此本研究認為此變項值得探討。

選區立法委員在教育委員會之席次比例：即將各縣市立法委員於教育委員會中之席次比例，而不論其政黨屬向。行政院每年所提送之各項預決算因審查過程中需先送交各委員會審查，故該縣市於教育委員會中之委員比例較高者，可能影響該補助款預算

---

<sup>39</sup> 根據學者羅清俊的定義，分配政策的研究不僅在找出國會內部議員之間權力的互動，還要探索立法機關與行政機關之間權力的互動，同時也嘗試瞭解立法、行政機關與利益團體之間權力的互動。分配理論是否能夠移植台灣地區藉以觀察民意機關與行政機關的決策過程以及兩者之間的互動關係，端視分配政策理論所揭示的基本前提能否符合台灣地區的政治發展過程而定。基本前提為：民意代表以追求連任為其理性的目標，且民意代表主要透過爭取地方上的經濟利益以增加其連任的機會，同時行政官員以追求預算的安全與成長為其理性的目標。若這三個前提均成立，則民意機關與行政機關在追求理性目標的過程中就會彼此互動，產生如分配政策理論假設的各種現象。羅清俊，《台灣分配政治》。台北：前衛，民 90，頁 34-35。

的分配情形。此外，本變項亦可觀察於教育委員會中，委員們是否暫不考慮政黨屬性，而為了各該選區之利益產生合縱連橫的合作現象。

縣市學生數：在《教育經費編列與管理法》未公佈實施前，對於補助國民教育乃依據《教育部補助地方國民教育經費作業要點》辦理，其計算公式中未將各縣市學生數加以考慮，而為人詬病，因學生人數乃是教育經費支出主要動力之一，每增加一位學生，某些項目之經費將會有一定程度的增加，<sup>40</sup>且公式中之衡量指標學校數、班級數、人事費等，皆因學生數之變動而影響。《教育經費編列與管理法》內文中已經此一重要變數加入，另外，本變項可同時作為觀察經費分配水平公平之指標，因而此變項乃本研究不可獲缺之考量。

縣市財政自有比率：依據《教育經費編列與管理法》第十條第二項及第三項規定，縣市政府教育經費基本需求，扣除應自行負擔之差額，中央政府應就該差額，編列對縣市政府之教育補助預算，其中自行負擔之額度需考量縣市之財政情況而定，使教育財政較為困窘的縣市能獲得充足的補助。同時可為探討經費分配垂直水平與否之變項。

## 第二節 變數定義與資料來源

本研究共計六十三個樣本，取自民國 90 年至 92 年全國二十

---

<sup>40</sup> 吳宗憲，中央政府補助國民教育經費公平性之研究，碩士論文，逢甲大學會計與財稅研究所，民 93.6，頁 11。

一個縣市。<sup>41</sup>變數之定義如下：

## 壹、 因變項：國教經費補助款總金額

因受限於資料取得之困難，本研究之國教經費補助款總金額，取自巫瑞菊，臺灣省各縣市地方教育發展基金之研究，碩士論文，東華大學公共行政研究所，表 2-21，取樣時間起自民國 90 年始，至民國 92 年結束。

### 一、 政治變項

#### (一) 地方行政首長之黨籍

即縣市長黨籍與執政黨是否相同，以虛擬符號代表黨籍相同與否，若該年度縣市長之黨籍與執政黨相同，則設為 1，反之則設為 0。因自第十三屆縣市長後期即民國 89 年及 90 年適逢政黨輪替，故此處所指執政黨為民進黨。本變數資料來源為中央選舉委員會網站。

#### (二) 選區立法委員屬於執政黨之比例

---

<sup>41</sup>全國二十一個縣市為臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、臺中縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市、臺南市。

採用第五屆立法委員，民國八十九至九十一年之資料，以各縣市執政黨立法委員人數除以該縣市立法委員總人數表之。資料來源為立法院全球資訊網網站。

### (三) 選區立法委員在教育委員會的席次比例

以各縣市立法委員擔任教育委員會的人數除以教育委員會委員之總人數表之。採用民國八十九年至九十一年立法院會雙數會期之資料，此乃因自民國八十九年後，會計年度改為曆年制，而非以往跨年度之方法，故預算皆在立法院雙數會期決定。資料來源為立法院全球資訊網網站。

## 二、 需求變項

### (一) 縣市學生數

各縣市所有公立國民中學及國民小學學生數的總合。資料來源為教育部網站。

### (二) 縣市財政自有比率

以各縣市自有財源除以該縣市的歲入得之。各縣市自有財源包括：稅課收入、營業盈餘及事業收入、規費收入、財產孳息收入、財產售價及收回收入、信託管理收入、罰鍰及賠償收入、賒

借收入、工程受益費收入、捐獻及贈與收入、其他收入。資料來源為台灣省財政統計年報第 42 期至 44 期，民 89 年至 91 年。





## 第四章 統計結果與分析

### 第一節 經費結構分析

表 4-1 為本研究樣本敘述統計結果，由表中可知地方行政首長黨籍與執政黨相同之比例，約有超過的半數縣市(0.52)；而在立法委員屬於執政黨比例上，全國二十一縣市平均達 44.3%；各縣市加入教育委員會席次比例，各縣市平均約 4.76%；在財政自有比率方面，縣市歷年平均比率約 61.68%。

而在國教經費補助總金額此變項方面，民國 90 年至 92 年三年平均為 2008.76 百萬元。

表 4-1：變數之平均數與標準差

變數	平均數	標準差
國教經費補助總金額 (百萬元)	2008.76	1414.86
地方行政首長之黨籍	0.52	0.50
選區立法委員屬於執政黨之比例	44.3%	20.69%
選區立法委員在教育委員會之席次比例	4.76%	8.31%
縣市學生數 (千人)	112.80	103.53
縣市財政自有比率	61.68%	13.02%

本研究進一步依各縣市分別計算變數之平均數與標準差，結果如表 4-2 所示。補助經費金額之多寡前四名分別是臺北縣、臺中縣、彰化縣及高雄縣，分別為 5499.33 百萬元、3909 百萬元、

3542.67 百萬元、3429.67 百萬元。

在地方首長的黨籍上，臺北縣、宜蘭縣、臺南縣、高雄縣及屏東縣等四縣市，一向皆是民進黨黨籍人士擔任縣市長；而苗栗縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣與嘉義市等縣市則皆為非民進黨縣市長。

關於各縣市執政黨籍立法委員比例上，嘉義縣、臺南縣、屏東縣與花蓮縣三年間有超過五成的立法委員與執政黨同黨籍；台東縣三年來未出現過民進黨的立法委員。

另外，新竹縣、嘉義縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市與臺南市等縣市三年來一直未有立法委員參與教育委員會；而臺北縣( 27.04% )、彰化縣( 13.7% )、臺南縣( 10.37% )與屏東縣( 10.37% )四縣市之立法委員參與教育委員會比例分居前四名。

臺北縣、桃園縣、台中縣、彰化縣為國民中小學學生人數最多的四縣市，此和獲得中央國教補助經費最多的前四個縣市中，有三縣市相符。臺中市、臺南市、新竹市、桃園縣是財政自有率最高的四個縣市；澎湖縣、南投縣、苗栗縣則為財政自有率最低的三個縣市。

表 4-2：各縣市各變數之平均數與標準差

縣市	補助經費(百萬元)	縣市長	立委比例	教委會比例	學生數	財政自有率
臺北縣	5499.33	1	43.21%	27.04%	481.95	53.17%
	422.58	0	4.28%	14.67%	0.76	1.35%
宜蘭縣	1761.33	1	50%	3.33%	59.99	42.56%
	352.13	0	0	5.77%	0.22	3.16%
桃園縣	2593.33	0.67	34.62%	6.67%	254.73	55.32%
	1186.10	0.58	6.66%	11.55%	5.43	5.63%
新竹縣	1096	0.67	44.44%	0	60.89	40.90%
	173.99	0.58	19.25%	0	1.66	4.21%
苗栗縣	1649.33	0	33.33%	7.04	71.32	37.11%
	645.90	0	14.43%	6.12	0.24	0.96%
台中縣	3909	0.67	45.45%	3.70%	213.91	43.35%
	679.38	0.58	15.75%	6.42%	1.07	9.31%
彰化縣	3542.67	0.33	50.00%	13.70%	168.72	47.76%
	897.34	0.58	17.32%	15.17%	1.39	6.83%
南投縣	2184.00	0.33	41.67%	3.70%	65.10	32.73%
	433.86	0.58	14.43%	6.41%	0.42	15.58%
雲林縣	1942.33	0.00	50.00%	3.33%	83.19	45.51%
	694.03	0.00	28.87%	5.77%	0.64	6.89%
嘉義縣	1974.33	0.33	58.33%	0	56.18	38.71%
	541.98	0.58	14.43%	0	0.22	2.29%
臺南縣	2759.33	1	60.19%	10.37%	130.37	45.74%
	559.87	0	4.01%	0.64%	0.57	4.47%
高雄縣	3429.67	1	44.44%	7.04%	145.07	50.89%
	578.81	0	19.25%	6.12%	0.88	3.12%
屏東縣	3389.67	1	52.38%	10.37%	108.48	43.14%
	819.67	0	8.25%	0.64%	0.44	0.64%
台東縣	1230	0	0	0	27.98	37.32%
	277.58	0	0	0	0.15	2.75%
花蓮縣	1701	0	66.67%	0	42.98	40.52%
	385.83	0	28.87%	0	0.47	1.54%
澎湖縣	748.33	0	33.33%	0	9.83	30.77%
	230.43	0	57.74%	0	0.04	3.00%
基隆市	1032.67	0.67	44.44%	0	49.79	48.31%
	214.41	0.58	19.25%	0	0.59	2.10%
新竹市	220.67	0.67	44.44%	0	52.19	55.79%
	65.31	0.58	19.25%	0	0.77	5.76%
臺中市	490	0.67	33.33%	3.70%	144.21	72.39%
	128.69	0.58	8.25%	6.42%	2.33	3.50%
嘉義市	343.33	0	50%	0	39.37	53.87%
	203.08	0	0	0	0.25	3.77%
台南市	687.67	1	50%	0	102.68	58.80%
	78.62	0	0	0	0.40	3.03%

註：灰格部份為標準差。

表 4-3 顯示民國 90 年至 92 年各縣市國教補助總金額的增減狀況，以此來檢視縣市長的政黨色彩是否會影響中央對地方在教

育上之補助多寡。表中，灰格代表該縣市前一年度縣市長與執政黨並非同屬相同政黨，亦即屬民進黨之外的其他政黨，多數皆為國民黨黨籍首長。

由表中可見，各縣市的國教補助總金額呈現逐年增加之趨勢，然遞增的比例卻不一致。若比較各年度增減比例的狀況，民國 89 年至 91 年地方首長皆為民進黨黨籍的縣市，包括台北縣、宜蘭縣、台南縣等三縣市，民國 90 年至 92 年國教補助金額是逐年遞增，增加的比例亦呈正向；以台北縣為例，民國 91 年的國教補助金額較前一年增加 6.82%，92 年則較前一年增加 9.04%，增加比例較 91 年高，而宜蘭縣及台南縣亦有此現象。但高雄縣、屏東縣、台南市則出現了例外的情形，此三縣市在這段期間亦是民進黨黨籍的地方首長，但國教經費補助金額的增加比例，逐年遞減。

另外，民國 89 年至 91 年皆非民進黨黨籍地方首長的縣市，包括苗栗縣、雲林縣、台東縣、花蓮縣及嘉義市，則出現了國教補助金額增加比例，一年較一年為少的現象，其中尤以嘉義市減少的幅度最大，由原先的 155.47%，到後來的 55.14%。澎湖縣則出現了相反的狀況。

而桃園縣、新竹縣、台中縣、基隆市、新竹市及台中市，在民國 89 年至 90 年則為民進黨的縣市長，90 年底縣市長改選後，易轍為其他政黨人士。其中，桃園縣、台中縣、基隆市及台中市的國教補助金額遞增情況，出現了負向的變化，意即當縣市長黨籍與執政黨不再相同時，國教補助經費增加的比例較前一年為少，尤以桃園縣最為明顯；而新竹縣市則未有此情況。

彰化縣、南投縣與嘉義縣之行政首長原為非民進黨籍人士，在 90 年底縣市長改選後，改由民進黨籍人士執政。除南投縣在國教補助金額遞增狀況上，出現正向的變化外，彰化縣與嘉義縣皆呈現負向的趨勢，意即，國教補助經費增加的比例較前一年為少。

綜上所述，即使各縣市都出現國教補助經費遞增的現象，但增加的狀況卻仍有所差異。

表 4-3：90 年至 92 年國教補助總金額之增減比例

縣市	90 年度 (億元)	91 年度 (億元)	92 年度 (億元)	91 年增減比例	92 年增減比例
台北縣	51.03	54.51	59.44	6.82%	9.04%
宜蘭縣	14.22	17.37	21.25	22.15%	22.34%
桃園縣	12.94	28.68	36.18	121.64%	26.15%
新竹縣	9.3	10.81	12.77	16.24%	18.13%
苗栗縣	10.24	16.1	23.14	57.23%	43.73%
台中縣	32.06	39.59	45.62	23.49%	15.23%
彰化縣	26.6	35.14	44.54	32.11%	26.75%
南投縣	18.3	20.54	26.68	12.24%	29.89%
雲林縣	12.52	19.35	26.4	54.55%	36.43%
嘉義縣	13.95	20.59	24.69	47.60%	19.91%
台南縣	22.52	26.66	33.6	18.38%	26.03%
高雄縣	28.34	34.65	39.9	22.27%	15.15%
屏東縣	25.1	35.27	41.32	40.52%	17.15%
台東縣	9.28	12.88	14.74	38.79%	14.44%
花蓮縣	12.98	17.38	20.67	33.90%	18.93%
澎湖縣	5.37	7.14	9.94	32.96%	39.22%
基隆市	8.11	10.48	12.39	29.22%	18.23%
新竹市	1.8	1.86	2.96	3.33%	59.14%
台中市	3.51	5.14	6.05	46.44%	17.70%
嘉義市	1.37	3.5	5.43	155.47%	55.14%
台南市	6.04	6.99	7.6	15.73%	8.73%

資料來源：本研究整理。

本研究進一步將樣本分為兩群體，一為地方行政首長與執政黨黨籍相同的縣市，一則為地方行政首長為其他黨籍的縣市，比較兩群體在各變數的平均數上是否有顯著的差異。表 4-4 為其結果，由表中可看出，縣市長黨籍隸屬於執政黨的縣市，在國教經費補助金額上顯著地較地方首長非執政黨黨籍的縣市高。其他變數除了學生數與財政自有比率以外，則無顯著的差異。

綜合表 4-3 與表 4-4 的結果可知，縣市長黨籍不同的縣市，確實在國教經費補助金額上有顯著的差異。

表 4-4：獨立樣本 t 檢定

變數	縣市長為執政黨黨籍	縣市長非執政黨黨籍	T 值
國教經費補助金額	2381.82	1598.40	2.313*
選區立法委員屬於執政黨之比例	47.8%	40.45%	1.376
選區立法委員在教育委員會之席次比例	5.96%	3.44%	1.204
縣市學生數	148.92	73.08	3.19***
縣市財政自有比率	48.91%	43.67%	2.02*

註：\*P<0.05；\*\*P<0.01；\*\*\* P<0.001

## 第二節 補助模式與迴歸分析

表 4-5 為民國九十年至九十二年全國二十一縣市（共計六十三個樣本）的迴歸分析結果。本模型之調整後判定係數( $R^2$ )為

0.680，即迴歸模型能解釋國教經費補助金額 68%之變化。表中顯示在五個自變項中，縣市學生數（千人）與縣市財政自有比率等變數對於國教經費補助總金額有顯著性的影響，其中，縣市學生數每增加一千人，國教補助總金額即增加 9.45 百萬元，縣市的財政自有比率每增加百分之一，將減少國教補助金額 4482.45 百萬元。

表 4-5：迴歸分析結果

變數	估計係數	t 值
常數	3100.77	6.25***
地方行政首長之黨籍	315.69	1.418
選區立法委員屬於執政黨之比例	774.00	1.516
選區立法委員在教育委員會之席次比例	2058.19	1.241
縣市學生數	9.45	6.682***
縣市財政自有比率	-4482.45	-5.254***

註：\*P<0.05；\*\*P<0.01；\*\*\* P<0.001

根據表 4-5 的結果，可知政治類變項皆未對國教補助金額產生顯著的影響，為進一步檢定迴歸模型是否投入了其他無關的變項，本研究採用逐步迴歸進行迴歸分析的變項選擇，結果如表 4-6

表 4-6 為民國九十年至九十二年全國二十一縣市（共計六十三個樣本）的逐步迴歸結果，其中自變項進入迴歸模式之標準是 F 值顯著水準達 0.05，自迴歸模型被剔除之標準是顯著水準高過 0.100。分析結果僅保留兩個模式，模式中首先進入迴歸模型的是「縣市學生數」，其決定係數( $R^2$ )為 0.554，即「縣市學生數」

此變項能解釋國教經費補助金額總變異量的 55.4%。而從估計係數可知，縣市學生數對國教經費補助金額產生顯著正向的影響，換言之，當學生人數增加一千人時，國教經費補助金額增加 10.173 百萬元。然而，從表 4-7 中可發現，「縣市財政自有率」此變數達顯著水準，因此繼續第二步的逐步迴歸，結果即為模式 。

第二個被選擇進入迴歸模型的為「縣市財政自有率」，加入此變數之後，使迴歸模型之決定係數增加 0.133，意即模式 之決定係數( $R^2$ )為 0.687。在模式 中，「縣市學生數」與「縣市財政自有比率」皆對國教補助金額產生顯著的影響，縣市學生數每增加一千人，國教補助金額增加 11.042 百萬元；而縣市財政自有比率每增加 1%，則會使該縣市國教補助金額減少 4016.573 百萬元。另外，從表 4-7 中可知，三個被排除之變數皆未達顯著水準，因此將不會再進行下一個逐步迴歸。

表 4-6：逐步迴歸結果

模 式	R <sup>2</sup> 改 變 量	變 數	估 計 係 數	T 值
模 式	0.554	常 數 項	861.155	4.832***
		縣市學生數 (千人)	10.173	8.708***
模 式	0.133	常 數 項	3240.465	6.537***
		縣市學生數 (千人)	11.042	11.015***
		縣市財政自有率	-4016.573	-5.038***

註：\* P<0.05；\*\* P<0.01；\*\*\* P<0.001

表 4-7：排除的變數

模式	變數	t 值	顯著性
模式	地方行政首長之黨籍	0.053	0.958
	選區立法委員屬於執政黨之比例	0.179	0.859
	選區立委在教育委員會之席次比例	2.044	0.045
	縣市財政自有率	-5.038***	0.000
模式	地方行政首長之黨籍	0.144	0.144
	選區立法委員屬於執政黨之比例	0.071	0.071
	選區立委在教育委員會之席次比例	0.199	0.199

註：\*P<0.05；\*\*P<0.01；\*\*\* P<0.001

然而，在檢視變數間之相關係數表 4-8 結果時發現，「縣市長之黨籍」、「選區立法委員在教育委員會之席次比例」兩變數與「國教補助金額」有顯著相關，其中「選區立法委員在教育委員會之席次比例」與「國教補助金額」的相關程度更到達 62.3%，但此二變數在逐步迴歸模型中卻被剔除在外。深究其原因，在逐步多元迴歸時，除了根據 F 值的顯著水準決定進入模型中的變數之外，若該變數之 t 值顯著水準大於 0.1，表示該自變項與原來已在迴歸模型中的自變項有線性重合的問題，因此會在模型中被剔除；<sup>42</sup>又自變項與應變項之相關程度已達顯著水準，但在迴歸模式之所以不能顯著的原因，主要是因為自變項間出現線性重合的現象，其中一自變項與依變項間之相關，為另一個自變項所淨掉。<sup>43</sup>而從表 4-8 中可看出，「選區立法委員在教育委員會之席次比例」與「縣市學生數」呈現顯著的相關，因此本研究認為此兩變數有線性重合的可能。

表 4-8：相關係數

<sup>42</sup>王保進，《視窗版 SPSS 與行為科學》。台北：心理，民 91，頁 463。

<sup>43</sup>同上註，頁 451。

	國教補助經費	縣市長之黨籍	立委屬於執政黨之比例	立委在教育委員會之比例	學生數	財政自有比率
國教補助經費						
縣市長之黨籍	0.279*					
立委屬於執政黨之比例	0.027	0.179				
立委在教育委員會比例	0.623 ***	0.152	0.047			
學生數	0.744 ***	0.369 **	0.015	0.666 ***		
財政自有率	-0.231	0.309*	0.298*	-0.046	0.172	

註：\* P<0.05；\*\* P<0.01；\*\*\* P<0.001

雖然在迴歸模型中，自變項間若有線性重合的問題並不會影響預測的正確性，但卻有可能使其中一項變數與因變數之間的相關，在迴歸模型中被淨掉。本研究為了避免這種可能性的存在，因之將與「縣市長黨籍」、「選區立委在教育委員會之席次比例」兩變項具有顯著相關的「學生數」變項從模型中剔除，再度進行迴歸分析，結果如表 4-9。

表中顯示，除了「選區立法委員屬於執政黨之比例」對國教補助經費未有顯著的影響之外，其餘變數均呈現顯著結果。其中，地方行政首長若與執政黨黨籍相同，較與執政黨黨籍不同者在國教經費的補助上高出 784.38 百萬元；而若該縣市立法委員在教育委員會席次每增加百分之一，則能為縣市政府多爭取到 9606.18 百萬元的國教經費補助款；該縣市若財政自有比率提高百分之一，則會使其國教補助金額減少 3293.84 百萬元。

表 4-9：迴歸分析結果 - 考慮線性重合

變數	估計係數	t 值
常數	3049.30	4.643***
地方行政首長之黨籍	784.38	2.805***
選區立法委員屬於執政黨之比例	276.92	0.414
選區立法委員在教育委員會之席次比例	9606.18	5.971***
縣市財政自有比率	-3293.84	-2.982**

註：\*P<0.05；\*\*P<0.01；\*\*\* P<0.001

本研究進一步透過逐步迴歸進行變項選擇，結果如表 4-10。由表中可發現，首先被選入迴歸模型中的為「選區立委在教育委員會比例」，當其每增加 1% 時，會使縣市國教補助經費顯著地增加 10598.63 百萬元；而此模式的決定係數( $R^2$ )為 0.388，可知此變數能解釋國教補助經費總變異的 38.8%。另外，我們從表 4-11 中可發現，「縣市財政自有率」的 t 值達到 0.05 之顯著水準，因此將進入下一步逐步迴歸。

模式 是在考慮線性重合的情況下，所進行的第二步逐步迴歸。表 4-10 中顯示，第二個被選入迴歸模型的為「縣市財政自有比率」，增加該變數，使迴歸模型的決定係數( $R^2$ )增加 0.041，意即模式 中兩個自變項能解釋國教補助經費總變異的 42.9%。其中，選區立委在教育委員會之比例每增加 1% 時，會使該縣市多獲得 10440.90 百萬元的國教補助經費；而當縣市財政自有率提高 1% 時，則會使該縣市之國教補助經費減少 2202.02 百萬元。而從表 4-11 中可知，「縣市長之黨籍」達到顯著水準，因此將再進行下一個逐步迴歸。

模式 中選入了「選區立委在教育委員會比例」、「縣市財政

自有率」、「縣市長黨籍」三個變數，皆對因變數呈現顯著的影響，而此模式較上個模式的決定係數( $R^2$ )增加了 7%，意即此三個變數能解釋國教補助經費總變異量的 43.6%。其中，選區立委在教育委員會之比例每增加 1%，會使該縣市的國教補助金額增加 9638.184 百萬元；縣市財政自有比率每增加 1%，則會使該縣市所獲得的國教補助經費減少 3173.76 百萬元；而地方行政首長若與執政黨黨籍相同，較與執政黨黨籍不同者在國教經費的補助上高出 794.36 百萬元。而表 4-11 中的結果顯示，沒有任何一個被排除在外的變數達顯著水準，因此逐步迴歸到此為止。

表 4-10：逐步迴歸 - 考量線性重合

模 式	$R^2$ 改變量	變 數	估計係數	t 值
模 式	0.388	常 數 項	1504.07	9.261***
		立委在教育委員會比例	10598.63	6.213***
模 式	0.041	常 數 項	2869.70	4.238***
		立委在教育委員比例	10440.9	6.278***
		縣 市 財 政 自 有 率	-2202.02	-2.074*
模 式	0.07	常 數 項	3091.16	4.798***
		立委在教育委員比例	9638.184	6.040***
		縣 市 財 政 自 有 率	-3173.76	-2.998**
		縣 市 長 黨 籍	794.36	2.871**

註：\* $P < 0.05$ ；\*\* $P < 0.01$ ；\*\*\* $P < 0.001$

表 4-11：排除的變數

模式	變數	t 值	顯著性
模式	地方行政首長之黨籍	1.896	0.063
	選區立法委員屬於執政黨之比例	-0.025	0.980
	縣市財政自有率	-2.074*	0.042
模式	地方行政首長之黨籍	2.871**	0.006
	選區立法委員屬於執政黨之比例	0.623	0.536
模式	選區立法委員屬於執政黨之比例	0.414	0.680

註：\*P<0.05；\*\*P<0.01；\*\*\* P<0.001



## 第五章 結論

本研究旨在探討台灣地區歷經政黨輪替之後，影響國民教育補助經費之因素，利用多元迴歸模型的建立，透過統計分析之方法，並憑藉相關研究文獻輔助，以期能瞭解在發生政黨輪替此等政治重大生態改變的同時，對於國教補助經費的影響為何。

根據本研究進行過程中發現，國民教育經費之額度有逐年下降的趨勢：由國教經費之細項內容觀察，九十年度至九十三年度教育部計畫型補助金額分別為 160.87 億元、153.37 億元、117.15 億元、97.28 億元，依據最新九十四年度的中央政府預算書中，此項補助金額降至 91.62 億元，呈現逐年下降的趨勢。深究其原因，與教育部主管機關預算逐年遞減有關，教育部主管機關預算由九十一年度 1486 億元降至九十三年度 1367 億元，其佔中央政府總預算比率亦由 10.08% 降至 8.80%，金額與所佔比率雙雙下跌。另一主要因素為實施「制度化補助制度」，將教育部主管預算部分挪至行政院一般補助費，原意乃使各縣市政府能彈性運用補助經費，此制度實施固然使得一般補助金額年年增加，卻因未將教育補助專款專用，使得教育經費捉襟見肘，業務推動困難。

此外，近年來特定教育補助移撥為一般教育補助，實有不符法制之疑慮：教育部為配合「財政收支劃分法」修正及提升地方財政自主政策，將特定教育補助移撥為行政院直撥地方政府一般教育補助之財源，雖有助於達成中央與地方財政互助及均衡發展目標，但地方補助經費逐漸移轉至行政院，將造成教育政策漸失其對地方政府之影響力，且違反「教育經費編列與管理法」第四條第二項規定：「中央主管教育行政機關對於直轄市、縣（市）政

府辦理國民教育績效優良者，或國民教育經費支出占該直轄市、縣(市)政府決算歲出比重成長較高者，於分配特定教育補助時，應提撥相當數額獎勵之」之中央主管教育行政機關應有之特定教育補助分配權限。

## 第一節 綜合討論與建議

以下綜合本研究之發現，歸納出下列結論，並提出建議，希冀提供有關行政機關、學校當局、關心教育現況與發展的國人，以及後續研究等參考之用。

### 壹、國民教育補助經費之特性

#### 一、地方行政首長的黨籍對國教經費有左右力量

根據本研究樣本敘述統計結果及獨立樣本 t 檢定的結果顯示，地方行政首長黨籍不同的縣市，在國教補助金額的獲得上確實有差異。進一步觀察各縣市民國九十年至九十二年之國教經費補助金額，有逐年增加的趨勢，但增加情勢各有不同，大略可依縣市行政首長黨籍分為下列幾種類型：一為民國 89 年至 91 年地方行政首長皆為民進黨人士，該縣市國教補助金額逐年遞增，且增加比例亦呈正向，意即增加幅度逐年擴大；一為民國 89 年至 91 年皆非民進黨人士任地方行政首長的縣市，國教經費補助金額雖年年增加，但增加幅度卻呈現逐年遞減的現象；再者為民國 89 年至 91 年地方行政首長由民進黨人士易轍為他黨執政之縣市，出

現國教補助經費增加比例較前一年為少的情況，表示縣市首長與中央執政黨不再相同時，國教補助經費受到相當之影響。迴歸分析的結果亦支持此論點：地方行政首長的黨籍影響該地方來自中央之國教補助金額，若地方行政首長之黨籍與中央執政黨相同時，有助於該縣市獲得較多之國教經費補助款。

在吳宗憲之論文中指出，各縣市是否能夠獲得國民教育補助款，可能與實際經費需求無關，而是決定於地方教育機關首長與中央教育行政機關首長或中央民代之間的關係，此結論與本研究之發現頗為接近。若依「分配政治」的觀點來檢視，影響補助款經費的分配其影響因素很多，在理論上，國會委員會等政治面因素固然可能是其中一項，但還有許多因素也可能左右補助款的分配，例如中央行政首長、地方行政首長的因素，也可能會設法介入傳統的「分配政治」中，幫助某些地方獲得補助款，藉以獲得該地區選民的支持，例如 Hamman 與 Cohen 的論文曾探討此議題，並指出雷根與卡特總統都曾積極介入分配政治的分配利益中。因此，地方行政首長對國教經費補助款呈現顯著影響，表示國教經費補助款存在分配政治的可能性。

至於在上述四類地方行政首長黨籍轉換情形中，部分縣市出現特例情形，例如彰化縣縣長由國民黨易轍為民進黨執政，理論上國民教育經費的補助款項應呈正向增加才是，事實則否。本研究推論形成特例的可能因素有二，一為財政自有率之提升，影響縣市應分配之補助款金額；另一為各縣市執行專案計畫補助款的績效評估結果不同而產生差異。在蔡正雄研究中指出，縣市所申請之教育部特定計畫補助，每年實施計畫執行狀況評估，評估情形良窳將影響次年度之特定補助款項。

## 二、學生人數與財政自有率顯著影響補助經費之多寡

本研究之統計分析中，各縣市國民教育學生數及財政自有率兩變數對國教補助經費呈現顯著的影響。依據《教育經費編列與管理法》中之規定，行政院基準委員會應衡酌各地區人口數、學生數等因素，計算各縣市政府教育經費基本需求及應自行負擔數額，再針對短缺部分予以補足，「應自行負擔數額」之多寡則受到財政自有率的影響。由此可知，學生數與財政自有率在教育經費補助上是關鍵性的因素，其影響力自可預期。

## 三、除需求變項之影響外，政治變項的影響亦相當大

除了需求變項之外，其他變數對於國教補助經費之影響亦不可小覷，誠如吳建志的研究指出，<sup>44</sup>影響資本門相關之國教經費補助總金額因素中，除了縣市學生數與縣市財政自有率等需求變數之外，縣市立委平均年資等政治變數亦有達到統計上之顯著水準。本研究亦有相似發現，政治變項中，「地方行政首長之黨籍」與「縣市立法委員佔教育委員會之比例」等二變項均呈顯著的影響。此結果表示，在目前有法條依據明列公式之補助款分配上，需求變項扮演較為重要的角色，意即明定公式之補助款的分配能兼顧「水平公平」與「垂直公平」，然而在其他未具有明確補助公式的補助款分配上，並無法消弭政治變項的影響。

---

<sup>44</sup> 吳建志，〈從分配政治觀點論中央對各縣市資本門教育經費補助 1995-2000 年〉，碩士論文，東吳大學政治學研究所，民 89.7，頁 88。

我國各縣市區域立法委員名額由各地區人口數決定，但本研究發現，各縣市立法委員黨籍與中央執政黨相同之人數多寡與否對於國教經費補助金額並未呈顯著之影響，而各縣市區域立委是否身處教育文化委員會卻會為該縣市之國教補助款帶來較為明顯之助益；換言之，該縣市若於審查來年預算之會期中，有較高比例之區域立委處於教育暨文化委員會中，能獲得較多的國教補助經費，此與吳建志之研究相同。本研究推論，此現象可能是因為身處教育委員會之委員，對於相關政策之擬定與推行，相較於其他委員有較大的影響力。舉例而言，當教育委員會討論某項教育相關議題時，委員們自會關注此項法案是否會影響其所屬縣市利益，是否疏忽該縣市之需求，自是會做出將這些因素納入考量之提議；非屬於教育委員會之委員雖沒有禁止列席的規定，但立法委員公務繁忙，除非是教育委員會之成員，否則每次均列席之可能性較低。是故，在國教補助經費上，該縣市立法委員黨籍與中央執政黨相同比例大者，並未因此而佔絕對優勢，立法委員參與教育委員會的比例愈大，才愈能為該縣市在教育議題上發聲。

若與吳建志的研究作比較，其觀察國民黨政府時代中央對於國教經費補助的狀況是否具有分配政治現象，發現縣市首長黨籍與立法委員等政治變項的影響力是存在的。在政黨輪替後的民進黨政府執政時代，經由本研究的發現，政治因素左右國教經費補助的影響性依舊存在，甚至在《教育經費編列與管理法》制訂實施後，有法令的規定下，政治變項中人為因素的控制依然無法消弭。

## 貳、建議事項

依據以上研究結論，以下提出針對教育經費分配，特別是國民教育經費補助現況建議如下。

## 一、相關法令之修訂

由教育部主管預算占中央政府預算比率持續下降，顯示教育經費不敷因應環境變遷所需額度（法定支給不斷擴大），尤其在制度化補助款實施後，將所有經費皆納入縣府統籌分配稅款中，雖增加縣市運用經費權力，但縣府在分配預算時易因特殊考量而挪用經費，且教育經費並無一定比例之保障，端視執政首長對教育之重視程度，教育局又無經費決策權，教育經費乃為弱勢項目。行政院應就整體歲出審慎規劃，一併考量修法，且將教育部移至行政院直撥一般教育補助部分，還原由教育部編列，除適法外，並杜絕教育部為政策執行監督機制時，因補助費外移，逐漸喪失影響力之爭議，進而保障教育經費，提升教育資源運用效率。

## 二、財政收支劃分法之檢討

為保障教育經費之充裕，教育經費編列與管理法 訂定經費保障下限，但因未明確規範各級政府權責及財政收支劃分失當，導致地方財源拮据，未編列足夠金額須由中央補足；而行政院認為教育支出為地方基本財政需求，將補助經費由教育部移挪至主計處編列，產生干擾業務運作問題。為解決上述多項爭議，本研究建議修訂現行 教育經費編列與管理法 ，使其規定更為健全。

此外，行政院應積極研究檢討中央與地方財政劃分，逐步使地方財政自足，方能依法編足教育經費。

另外、為配合未來財政收支劃分法的修正對教育經費收入與支出分配的調整，教育部應進一步檢討調整現行教育事務的劃分，使教育事務及經費劃分更具原則。凡各項教育經費及教育事務性質適合由地方執行者，則移由縣市辦理。各項教育經費收入及教育事務支出劃分之基本原則，依教育部日前所規劃如下：1. 財政收支劃分法修正後，教育經費收入移撥地方者，教育事務支出亦配合調整移撥。2. 各項教育事務由地方調度辦理效能較高者，由地方辦理。3. 扶助教育相對弱勢縣市所須調度經費，保留於中央。4. 地方辦理教育績效優良，或國教經費支出比重成長較高者，由中央依法於特定教育補助中，移撥獎勵。5. 跨縣市之整體性教育發展建設政策，保留於中央。

### 三、日本〈義務教育國庫負擔法〉可作為參考

在 教育經費編列與管理法 制定實施後，雖規定一般補助款可用於支付人事費，可減輕人事費負擔的問題，但人事費支出依然是縣市政府的責任。但國民教育被界定為「義務教育」，本質上屬全國性的公共支出事項，由中央政府統一提供並負擔經費最為適當，否則也應由中央在國教支出項目上負擔一定比例，以減輕縣市政府在面對財源窘迫的情況下，日益沈重的財政負擔；若僅是訂定法規強制教育經費之適足性，恐會因此而排擠其他支出金額。在考慮修法之時，不妨參照日本的 義務教育國庫負擔法 ，其規定義務教育所需之教育人事費，應由中央與地方各負擔一半，以減輕地方政府財政壓力；同時也監督維持縣市政府原有之

國民教育支出，確保在教育經常門負擔減輕的情況下，能將多餘經費用以教育資本門的投資上。

#### 四、在教育經費規劃上應有長久藍圖

教育主管機關對於補助經費應有良好計畫，將每一縣市、每個學校歷年接受補助情形列表公開，有效杜絕其他政治力及不相關之因素影響。在教育經費規劃上應有長久藍圖，讓學校及地方政府可依據發展計畫，訂定施政藍圖，在財政緊縮的情況下，亦可順利推展教育計畫。此外，經由歷年的補助狀況發現，中央補助經費的設算與地方需求有所落差，在項目的制定上過於繁瑣與僵化。上級政府應根據實際需求賦予一定的彈性，執行項目上訂定大方向，而執行細項則交由地方政府或學校依照需求彈性規劃。一般而言，彈性實施的內容可分為項目與金額的彈性運用，在缺乏彈性的情況下，常造成教育資源的重複與浪費。特定教育補助賦予地方政府與學校一定的彈性，在我國實行的先決條件在於，規範的擬定、觀念的轉換及稽核制度的建立。較理想的方式為，由中央、地方政府及學校三方共同擬定彈性的項目與程度，而彈性自主空間的運用，應報請主管教育行政機關核定，並實施績效責任制以解決執行單位權力膨脹的問題。英國的標準補助制度設立的目的是在於經由降低補助的層級，提供學校在資源使用上的最大彈性，幫助學校達到中央政府所設立的各項標準。主要特性有公式分配、執行項目上的彈性自主等，且剩餘補助款無須繳回中央。就目前我國特定補助款在執行上所面臨的問題，與英國標準補助的特性有許多相符之處，因此，英國的實施經驗可作為我國未來進行教育補助改革時的參考。

## 五、補助經費之公開與透明化

本研究進行過程中，最為困難之處，莫過於補助經費資料之蒐集，由於目前許多補助款經費分配數據皆不對外公佈，不但國人難以進行觀察，各種補助款是否符合公平正義原則，所得補助經費是否依照公式計算分配，皆不得而知，不免讓人有人為操作乃至黑箱作業之猜測；對於有心深入探究之研究者而言，亦造成深不可測、遙不可及之無力感，因此強烈建議相關行政部門應公佈上述資料於官方書面出版品或網站上，使國人易於查閱、了解與監督，亦能降低人為操縱的可能性。在《教育經費編列與管理法》第十七條中亦規定：「各級政府教育預算、地方教育發展基金及校務發展基金之全部項目及金額，應於年度決算後公開於資訊網路。」雖然，中央與地方政府之預、決算早已透過紙本公開，或透過網際網路的便利使民眾便於查詢。但在公佈的範圍與項目除以大範圍的公開為原則外，一級用途別也應羅列；此外，公佈時除統計數據的陳列，對於重點項目應進行說明，使大眾用明瞭細節。

## 第二節 未來研究之方向

### 壹、擴充樣本範圍

由於資料取得之困難，無法將民國九十年以前之相關數據納入討論，未來研究可將樣本範圍擴充，藉以探討政黨輪替前後在國教經費補助金額上之變化。或可延續本研究之方向，而將研究

時間延伸，深入觀察政黨輪替長期下國教經費補助有無變化。

而本研究中將地方政府所獲得之國教補助款項列為因變數，然實際上補助款細分為許多項目，最常分類者為資本門與經常門，若能將兩者區分來作分析，應更能找出影響因素的差異。再者，如行政院一般性補助與教育部特定補助兩類，亦可作不同迴歸模型的分析以探討各項因素對於該補助款的影響力。

## 貳、 採用集群分析

本研究採用迴歸模型，利用民國 90 年至 92 年各縣市之樣本，雖可得知影響國教補助經費之因素，但統計結果無法突顯各縣市獲取經費之狀況，因之本研究建議未來研究可利用集群分析將全國二十一縣市依都市化高低程度、政黨平均得票率、平均國民所得等因素，分成數個特質相近的群體，再進一步檢視該群體內各縣市國教補助金額之狀況，同時比較在不同特質的群體間補助款之差異。此外，本研究進行方式主要依全國各縣市所獲得補助款為探討重點，至於各縣市因特殊狀況所造成的差異，在研究中無法顯現，未來研究可朝單一縣市，或個別案例來探討。此外，除補助款影響因素受到政治力影響，若可深入研究補助款分配後執行情形，是否亦受其他人為因素左右。而補助款撥款後各地方政府及學校的執行績效也值得深入探究。

除集群分析外，對於補助款實際運用的情形，以數據作為分析重點雖較為客觀，但實際狀況的操作無法顯現出來。可使用發放問卷的方式廣泛收集相關人士的意見與經驗，或採取實地深入訪談，應可得到較為貼近現實的補助經費分配與使用情形。

## 參、 探究立法委員以黨籍或縣市為優先考量

在探討經費分配上，究竟立法委員在立法院為民喉舌之時，會以縣市的利益為先，而與其他來自同一選區但並非同一黨籍的委員聯合爭取；或是聽從黨團安排，以黨籍作為優先考量。這議題值得進一步深入觀察，其結果或許可以解釋本研究之統計分析結果中，為何縣市立法委員所佔比例之高低並不顯著影響國教經費分配，而立法委員在教育委員會之比例卻成顯著影響因素。

另外，本研究中的政治變項涵蓋地方行政首長黨籍、立法委員與執政黨相同比例及立法委員所佔教育委員會比例三項。未來進一步的研究，可將「教育部教育經費分配審議委員會」成員的屬性列入考量，因為此委員會的成員對於教育經費的分配具有決定性的影響，本研究由於資料取得上的限制與困難，無法將其列入影響變數中，但該委員會的影響力實不容小覷。