

檢視我國國民教育經費資源分配的十年趨勢 以及未來展望

朱麗文

臺中市立福科國民中學教師

國立臺中教育大學教育所博士班研究生

一、前言

教育是百年樹人的大計，乃社經發展基石，所以厚植國家人力資本，也是增加國民所得的投資。我國國民教育正式實施於 1968 年，將原本六年制的國民學校與三年制的初級中學合併成九年制的國民教育。1979 年制定《國民教育法》，其中第八條規定國民小學及國民中學之課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構定之，另外，國民小學及國民中學設備基準，由中央主管機關定之。由此可知，國民教育應屬中央管理。1999 年制訂的《地方制度法》，其中第 18、19 條規定中提到，各級學校教育的興辦及管理屬直轄市自治事項或縣（市）自治事項；復依《國民教育法》第 4 條第 2 項規定，公立國中小，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置。由此得知，我國國民教育屬地方主管事項。因此，國民教育應是隸屬中央或地方主管的事項，一直沒有確切的定論。

在 1997 年以前，我國教育經費受到《憲法》一六四條：「教育、科學、文化之經費，在中央政府不得少於其預算總額的 15%，在省不得少於其預算總額的 25%，在市、縣不得少於其預算總額的 35%」的保障。但是 1997 年國民大會修憲通過凍結憲法一六四

條對教育科學文化的保障條文，並以憲法增修條文第十條第一項取代，使得民間團體憂慮教育品質會因此退步，在大眾輿論的建議及催促下，2000 年 11 月 28 日立法院通過《教育經費編列與管理法》，12 月 8 日總統令公布，2001 年開始實施。此法案解決凍結憲法保障條文所引起的爭端，也讓全國教育經費籌措在中央和地方的權限和責任劃分有法源基礎（陳麗珠，2009）。《教育經費編列與管理法》第三條提到中央及直轄市、縣市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，且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二十二點五。此法實施至今已有十多年，除了建立中央政府以及地方政府教育經費分配機制之外，更重要的是保障了教育總經費的預算下限，使得國民教育在質量上獲得確實的保障以及穩定的成長。

本文以國民教育作為主軸，整體檢視 2003 至 2013 年這十年我國國民教育的發展現況以及經費資源分配的情形。本文主要分成三個部分，第一部分為本國國民教育近十年的發展趨勢以及各縣市國民教育的現況；第二部分是檢視中央與地方教育經費的分配情形，歸納出本國目前國民教育資源分配的現況以及未來展望。

二、本國國民教育發展近十年的發展現況

國民教育分為二階段，前六年為國民小學教育；後三年為國民中學教育。102 學年度國中小學生總數為 2,129,050 人，約占各級學校學生總數 43.81% 以及我國總人口數的 9.09%。與 10 年前（92 學年度）的國中小學生總數 2,870,285 人相較，少了 74 萬多人。而學校數方面，102 學年度國小部分合計 2,650 所；國中部分合計 738 所，92 學年度國小部分校數合計有 2,638 所；國中部分有 720 所，依人口狀況分佈在 23 個縣市地區，其中國小校數以高雄市 241 所最多；臺中市 234 所次之；新北市 214 所居第三。國中校數也是高雄市 80 所最多；臺中市 72 所次之；新北市 64 所居第三。而國小分佈（不含金馬地區）最少的地區則是嘉義市只有 20 所，新竹市 32 所次之；澎湖縣 40 所居第三。國中校數分布最少也是嘉義市只有 8 所；基隆市 11 所次之；新竹市 13 所居第三（教育部，2014a），由資料可看出，縣市之間的校數差距甚大，例如：國小校數最多的高雄市與校數最少的嘉義市就相差達 12 倍之多，而國中校數也最多的高雄市與校數也最少的嘉義市相差也有 10 倍。而十年前國中小校數最多的皆是台北縣，分別是 63 和 208 所；國中小校數最少的（不含金馬地區）皆是嘉義市，分別是 8 和 18 所（教育部 2，2014a），基本上嘉義市這 10 年來的校數都是不含金馬地區最少的區域，而校數最多的區域無論是國中還是國小，在縣市合併之前都是台北縣位居龍頭，直到縣市合併後才換成高

雄市獨占鰲頭，不過國小校數最多與最少相差 11 倍之遙；國中校數最多與最少也相差 7 倍。由此可看出，縣市的校數差異持續擴大，城鄉差距愈來愈不平均。

與 10 年前相比，國中小總校數不僅未因學生人數而減少，反而有小幅增加，但是國民教育學生總人數的持續減少，使得小規模學校持續增加。國小學生少於 50 人之學校，自 92 學年 131 所增至 102 學年 311 所，10 年來增逾 1 倍，占全國校數比率自 5.0% 升至 11.7%；國中學生少於 100 人之學校，102 學年所占比率 8.0%，亦較 92 學年 5.4% 提高 2.6 個百分點（教育部，2014b）。因為離島以及東部地區的人口數相對較少，小規模學校也相對比例偏高，國小規模 12 班以下的學校（不含金馬地區），以澎湖縣最多，共計 36 所，占全縣的 90%；台東縣次之，共計 80 所，占全縣的 87.91%；花蓮縣居第三，共計 82 所，占全縣的 78.85%。國中規模 6 班以下的學校（不含金馬地區），以澎湖縣最多，共計 9 所，占全縣的 64.29%；台東縣次之，共計 9 所，占全縣的 40.91%，南投縣居第三，共計 11 所，占全縣的 34.38%（教育部，2014c）。由此可知，西部地區的小規模學校主要集中在南投、雲林、嘉義等南部地區，而西北部則無小規模學校，台灣南北的學校規模差異也因城鄉分布明顯而有所差異。

學生源的減少，最明顯是自 93 及 99 學年開始顯現於國小及國中生源的逐年縮減，隨之影響，班級規模也逐

年縮減（教育部，2014b），平均每班學生人數的班生比部分，國中及國小每班人數也逐年降低，國小部分十年前的班生比為 29.9 人降至 102 學年度的 23.7 人，減少 6.2 人；國中部分則從十年前班生比 36.02 人降至 102 學年度的 30.1 人，減少 5.9 人（教育部，2014d）。比原本教育部自 87 學年度實施的小班小校計畫預定在 96 學年度國中小全面達到每班以 35 人編班目標（國立教育資料館，2014）的時間還早（國小在 85 學年度即以降到 35 人以下；國中在 90 學年度開始降到 35 人以下），主要是因為少子化提早衝擊到中小學階段。至於平均每一教師教導學生人數的生師比部分也是逐年下降，國小部分十年前的生師比為 18.4 人降至目前的生師比為 13.3 人；國中部分則從十年前的生師比為 16.1 人逐年降至目前的生師比為 12.5 人（教育部，2014d）。而教師人數方面，102 學年度各級學校（含幼兒園）專任教師有 303,118 人，其中國中小教師數合計約 149,901 萬人，占全部的 46.5%，若與 10 年前國中小教師數合計約 153,398 萬人比較，少了 3,497 萬人。觀察目前教師學歷，國小、國中教師具碩士以上學歷者分別占 43.8%、40.9%，與 92 學年比較，上升幅度均在 24 個百分點以上（教育部，2014b）。從資料可看出，這 10 年國民教育在班生比和生師比皆逐年下降，而國中小教師的素質則不斷提升，使得學生的學習品質以及學習環境都有所改善。

三、中央與地方教育經費的分配情形

101 學年度的國民教育經費支出為 303,169,702 千元，比 10 年前的國民教育經費支出 242,883,564 千元還多出 600 多億元（教育部，2014e）。102 年度政府公私立教育經費支出為 837,182,142 千元，約占國民生產毛額（GNP）的 5.59%，顯示出政府對整體教育的重視。相較 10 年前（92 年度）政府公私立教育經費支出為 642,759,949 千元，教育總經費呈現持續增加的狀態，其中國民教育占各級教育支出最多，101 學年度國中小教育 303,169,702 千元，占總經費支出之 40.66%；91 學年度國中小教育 236,979,326 千元，占總經費支出之 44.14%。101 學年度平均每生分攤經費為 168,068 元相較於 10 年前（91 學年度）的平均每生分攤經費為 116,253 元，多出 51,815 元（行政院，2014），其中國民教育部分，依據國中小教育經費計算每生的平均分攤經費，可得到 101 學年度國中小學生每生分攤是 136,671 元比 10 年前（91 學年度）國中小學生每生分攤是 82,432 元，多出 54,239 元，可顯現出政府投入在國民教育的經費不因學生人數減少反而增加。

進一步以《教育經費編列與管理法》來看近十年全國教育經費預算實編數分配情形。民國 90 年實施《教育經費編列與管理法》（以下簡稱本法），其第三條第二項：「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。」法令明文保障各級政府應編列教育經費的下限，而 100 年修正本法並於 101 年 1 月 1

日實施，將教育經費預算合計改成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二十二點五。從表 1 來看，民國 92 到 96 年，可以看出保障的下限成長不到 3%，但是民國 96 到 102 年，保障的下限成長 15.5%，102 年的保障下限更創歷史新高，達到 4,901 億元，比 10 年前多了 775 億元。可顯現出政府投入相當多預算在教育方面，且逐年增加預算。而本法修訂中提到所增加之教育經費預算，應優先用於推動 12 年國民基本教育，所以這五年所增加的經費編列可能大部分是使用在 12 年國民基本教育的推動以及執行上。

從表 1 可看出近十年各級政府教育經費總額成長約 28%，中央政府教育經費成長也成長約 22%，地方政府自籌經費也成長約 33%，所以整個教育經費預算總額度不論在中央政府或地方政府上都大幅度成長，其中地方

政府自籌的部分更是成長幅度最多的部分，達到 3 成，可以想像得到地方政府自籌預算增加其實對各縣市政府是財政的負擔，尤其是對財政賦稅能力較差的地區更是陳住的負荷。中央對地方的補助款幾乎大部分用在教育部編列的年度預算，主要是使用在重大教育政策—12 年國民基本教育的推動執行上，反而對地方的一般性補助只占很小的比例，與十年前相差甚小。比較特別的是中央對地方政府的一般性補助在民國 98 到 99 年度突然大幅度成長，多增加 70 億元，應該是用在民國 99 年度執行精緻國教發展方案上，亦即教育部依據補助直轄市縣（市）政府增置國中小輔導教師實施要點，將專任輔導教師員額所需的人事費由行政院主計處透過現行一般性補助款設算。所以近 10 年中央和地方政府投注大量的教育經費，其中又以國民教育占各級教育支出最多，可以看出政府對國民教育的重視。

表 1 民國 92~102 年度全國教育經費預算分配表

單位：億元

年度	教育經費編列與管理法保障下限	各級政府教育經費總額	中央政府教育經費	對地方政府一般教育補助款	教育部編列之教育經費	年度預算	特別預算	地方政府自籌教育經費
92	4,126	4,248	1,999	524	1,475	1,475	—	2,249
93	3,971	4,413	1,990	642	1,348	1,348	—	2,423
94	3,965	4,573	2,110	644	1,466	1,366	100	2,463
95	4,019	4,694	2,204	657	1,547	1,397	150	2,490
96	4,243	4,768	2,231	640	1,591	1,441	150	2,537
97	4,479	4,810	2,211	597	1,614	1,483	131	2,599
98	4,675	5,323	2,702	601	2,101	1,631	470	2,621
99	4,768	5,168	2,593	672	1,921	1,637	284	2,575
100	4,723	5,373	2,537	660	1,877	1,780	97	2,841
101	4,630	5,488	2,479	592	1,887	1,887	—	3,009
102	4,901	5,446	2,454	538	1,916	1,916	—	2,992
變動%	18.78	28.20	22.76	2.67	29.90	29.90		33.04

資料來源：教育部（2014f）

四、結語及未來展望

教育乃百年大計，為社經發展基

石，教育政策之擬訂、推動以及執行，對整個社會、經濟、政治、文化等都會產生連帶的重要影響。我國目前以

法律位階保障教育經費之編列，政府逐年擴編教育預算，民國 102 年整體教育支出含公私部門達到 8 千 4 百億元，占國內生產毛額（GDP）之 5.8%，突顯政府及民間對教育之重視。近年來因為社會環境的快速變遷，少子化的衝擊，使得本國國民教育的總人數在這 10 年已減少 74.1 萬人，而國中小的班生比和生師比在這十年都持續下降，連帶的學校規模也逐漸縮減，使得國小學生少於 50 人之學校，在這 10 年來校數比率自 5.0% 升至 11.7%；國中學生少於 100 人之學校，也從 5.4% 提高至 8.0%，而小規模學校主要集中在台灣東部和雲嘉等地區。觀察教師學歷，國小、國中教師具碩士以上學歷者分別占 43.8%、40.9%，與 10 年前比較，上升幅度均在 24% 以上，教師素質不斷提升，使得學生的學習品質也跟著相對提高。

近年來因為全球經濟的不景氣，使得本國的稅收也受到影響，尤其是我國中央與地方政府財政皆面臨缺口擴大、舉債額度增加的難題。但是從這 10 年政府投入的教育總支出以及國民教育所佔的比例，可以看出教育經費占國家財政支出很重要的一部分。既然國家財政緊縮，教育財政理應適度反映，途徑不外二者：增加財源或是減少開支。以下是對我國教育經費運作與分配的展望：檢討中央對地方政府教育補助款的分配原則：能確實檢討統整教育部各司處與其他部會對同一層級學校的補助計畫，避免同一計畫或項目獲得重複補助，另外，每年應以零基的精神，亦即每年度的預算，都從「零」的基準開始，不圍上

年度或以前年度預算數字的高低，重新審視其業務活動，決定其優先順序，就下年度預算作最適當的安排，將有限的資源作妥善的配置，重新檢討每一補助計畫是否有繼續實施的必要，並且思考如何建立一套中央對地方政府的補助方案，方案中以分配公式計算補助款以通盤建立機制，並且能落實對各縣市績優辦學的獎賞制度。

參考文獻

- 行政院（2014）。**102 年統計年鑑**。2014 年 12 月 4 日，擷取自 <http://ebook.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=5971&CtUnit=2045&BaseDSD=46&MP=103>
- 教育部（2014a）。**各級學校。縣市別校數**。2014 年 12 月 4 日，擷取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?No=4075&Page=20046&Index=5&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aeccdf>
- 教育部（2014b）。**103 年版各級教育現況與變化趨勢分析**。2014 年 12 月 4 日，擷取自 https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/103/103edu_EXCEL.htm
- 教育部（2014c）。**小規模國中小縣市別分布**。2014 年 12 月 4 日，擷取自 https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_M04.XLS
- 教育部（2014d）。**教育統計查詢網**。2014 年 12 月 9 日，擷取自 <https://stats.moe.gov.tw/result.aspx?qno=NwAzAA2>

- 教育部（2014e）。歷年校數,教師,職員,班級,學生及畢業生數。2014 年 12 月 4 日，擷取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?No de=4075&Page=20046&Index=5&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aeed f>
- 教育部（2014f）。中華民國教育經費概況。2014 年 12 月 23 日，擷取自 2014 年 12 月 4 日，擷取自 <http://www.edu.tw/userfiles/url/20140530153930/2.%e4%b8%ad%e8%8f%af%e6%b0%91%e5%9c%8b%e6%95%99%e8%82%b2%e7%b6%93%e8%b2%bb%e6%a6%82%e6%b3%81.pdf>
- 國立教育資料館（2014）。國民教育。2013 年 12 月 15 日，擷取自 http://subject.naer.edu.tw/2d/citizan/policy/policy_0201.asp
- 陳麗珠（2006）。從公平性邁向適足性：我國國民教育資源分配政策的現況與展望。教育政策論壇，9（4），101-117。
- 陳麗珠（2009）。我國教育財政改革之回顧與展望：教育經費編列與管理法實施之檢視。教育學刊，33，1-34。

