

## 第四章 我國教師組織在教育立法的參與觀察

### —以「教育經費編列與管理法」為例

「教育經費編列與管理法」不僅強調教育經費的保障，同時重視教育經費管理之積極性意義，攸關整個教育環境之良窳以及各項教育政策之推展；乃是未來各級政府與學校教育經費預算編列、分配及運用的主要法源依據，其條文共十八條，未來隨著「教育經費編列與管理法」的實施，對我國教育經費的編列、分配、運用及評鑑，將重新調整、規劃、建立及實施。勢必對我國教育財政制度產生結構性的變革，對中央與地方的行政機關、學校的經費籌措、分配及運用產生極深遠的影響。而「教育經費編列與管理法」更是全國教師會成立以來，第一個新制定之教育法律，自然成為教師組織積極投入的目標，這也是本研究以「教育經費編列與管理法」為立法觀察的主要原因，但因參與的時間跨越全國教師會成立前後，故分兩個階段加以說明。

#### 第一節 我國教師組織

我國教師組織的起步與世界先進國家比較起來，時間上算是十分的晚，教師法自 1987 年 12 月開始研訂，經歷七年的長期琢磨，至 1995 年 7 月立法院三讀通過。我國教師組織才有了法源基礎，對教育體質的改善無疑是強心劑，更展現教育改革新契機（彭富源，1997：1）。教師法第一條即開宗明義指出，本法制定之目的即在「增進教師專業地位，以提升教育品質」。而為提升教師的專業地位，其具體措施之一是將教師會的設置法制化，使教師會成為維護教師權益的專業組織。此一改革對長久以來教師組織的發展受到漠視的我國而言，實為一重大的變革。在以往的特殊政治情境下，國內雖有教育會此一教育組織的設置，但並未享有教師組織的專業權，因此在急遽變遷的現代社會中，提供某種的模式或是學理依據，使我國剛誕生的教師組織得以順利成長，實為當務之急（舒緒緯，2003：400）。

依教師法第八章教師組織之規定，教師組織分為三級：在學校為學校教師會，在直轄市及縣（市）為地方教師會，在中央為全國教師會。並在第二十七條規定各級教師組織之基本任務，第三十七條中更明訂授權教育部訂定之各項辦法，教育部應邀請全國教師會代表參與訂定（教育部，1995）。

中華民國全國教師會於1999年2月1日正式成立，以其教師專業的團體力量，透過各種方法與管道，影響教育立法的品質，監督教育立法的進度，更是教育立法諮詢與溝通的最佳代言人，其角色與功能益形重要。

### 壹、教師組織

「教師組織」一詞中，有關「組織」一詞的用法，一般常見的有 organization、union、association 等三種。其中又以 organization 做為統稱，以包含工會型態之 union 及專業協會之 association，分辨之（陳文燦，1997：18）。目前我國各級教師會對外名稱統一用 association 稱之。

我國教師專業組織起源於前清末年頒布「教育會章程」，各省各縣皆成立教育會，所以教育行政人員、社教人員及學校教職員工均得參加為會員。此外依據1985年修正的「教育會法」而設立的教師專業組織以台灣省而言分為三級為鄉（鎮、市）、縣教育會、省教育會，台灣省教育會成立逾1946年6月於台北市，此外也規定全國教育會必須有三個以上的省市教育會發起（蔡文正，2000：14）。

全國教育會會員以台灣省、台北市、高雄市三個教育會為單位，無個人會員。長久以來，國內教育會組織之理、監事及幹部以教育行政人員及學校行政人員居多，學校教師所佔比例過少，根本無法反映出教師的聲音。是故，許多教師對教育會並未產生認同，教育會所能發揮的功能就相當有限（徐 謙，1996：6~10）。

1995年教師法通過後，專章規定「教師組織」的內涵，今後「教育會」當以「教育團體」或「教育組織」稱之，教師組織則以「教師會」為當然代表，或為教師會之代名詞。

## 貳、我國教師會

我國教師組織以學校教師會為基本單位，使得今後學校教師會將蓬勃發展，如此將有助於學校教師力量的凝聚，教師會的成員能深入基層，更能聽到基層教師的聲音；最後，由於教師會的成立，使得教師對於提昇教育專業地位與專業自主之意識勢必更加抬頭，但相對的教師也會受到較多來自教師組織的規範與拘束。從長遠的立場而言，「教師法」對於教師自治組織的規範是值得肯定的，但對於籌組教師組織，尤其是學校教師會，衡諸我國目前的情勢，尚有一段漫長的路程需要努力。是故，欲使我國的教師會能健全而穩健的發展，有許多的困境極待了解並加以突破（黃旭鈞、楊益風，1006：11~16）。

依社會學組織發展理論，Kerchner & Mitchell 提出教師組織發展三期六段論的主張（轉引自陳文燦，1997：34）。

### 一、會商期

（一）初期：以彼此信賴為基礎，缺乏解決彼此衝突的機制。關係常處於不確定狀態。

（二）期內衝突：教師會內部產生激烈而公開之衝突。

### 二、談判信任期：

（一）初期：教師會具有正式的代表性，衝突程度仍高。

（二）晚期：關係穩定，雙方領導人間互動的關係，較正式的談判團隊來得重要。

（三）期內衝突：教師會與個人的期望出現衝突及落差。強大的社會改革壓力。

### 三、協商政策期：

（一）第三期：教師擴大決策參與的範圍及深度。教師會和學校共同爭取教育資源。

## 參、我國教師組織現況：

自教師法 1995 年公布以後，教師組織的設立取得法源，雖然初期受限諸多因素，以致發展不如預期，由於教師會係為爭取教師權益，

保障教師專業權之法定機構，在許多熱心參與的民間團體及各地教師會成員的努力推動下，因此各級教師會如雨後春筍般的紛紛設立。台北市萬大國小是全國首先成立教師會的學校(1996年1月21日成立)。至於地區教師會則以高雄市教師會為最早(1996年7月27日)；在台灣省部分，則由台東縣拔得頭籌(1996年10月1日)、高雄縣次之(1997年3月23日)，至於金門縣則是台灣地區以外，首先成立者(1997年6月8日)(陳文燦，1997：89)。

依據教師法的規定：「教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣、(市)為地方教師會；在中央為全國教師會。學校班級數少於廿班時，得跨區(鄉、鎮)合併成立學校教師會。各級教師組織之設立，應依人民團體法規定向該主管機關申請報備、立案。地方教師會需有半數以上學校教師會加入，始得設立。全國教師會需有半數以上之地方教師會加入，始得成立。」因此在全國半數以上地方教師會成立之後，已成立的地方教師會始聯合發起與籌組全國教師會，1999年2月1日於台北舉辦成立大會，「中華民國全國教師會」始成立並正式運作，並由高雄市教師會的張輝山老師擔任首屆理事長。

依統計資料，迄2005年6月止，台灣地區已成立：全國教師會、二十五個行政區的地方教師會(各縣市教師會已全部成立，雲林縣教師會最晚成立—2005年6月19日)、一千三百多個學校教師會，共有八萬多名會員，見表4-1。由此可見，教師會不僅獲得眾多教師的認同與肯定，而且亦是代表各級學校教師與有關單位協商談判的唯一法定組織，由此觀之，教師會目前已成為我國最重要的教師專業組織。

表4-1：2004年各縣市教師會會員與教師人數統計表

	成立時間	教師人數	會員人數		成立時間	教師人數	會員人數
1.高雄市教師會	1996.07.27	14,070	8,810	14.苗栗縣教師會	1999.06.26	5,837	1,263
2.台東縣教師會	1996.10.01	2,950	888	15.南投縣教師會	1999.09.19	5,580	1,606
3.台北市教師會	1996.12.14	28,226	14,689	16.屏東縣教師會	1999.09.29	8,067	2,800
4.高雄縣教師會	1997.03.23	11,261	6,960	17.台南市教師會	1999.10.31	7,206	3,100
5.金門縣教師會	1997.06.08	740	254	18.花蓮縣教師會	1999.11.20	4,194	1,196
6.宜蘭縣教師會	1998.06.27	4,787	2,100	19.嘉義縣教師會	2000.07.01	4,854	641
7.基隆市教師會	1998.10.14	3,965	2,756	20.嘉義市教師會	2002.06.23	3,532	859
8.台中縣教師會	1998.11.07	14,684	5,344	21.台南縣教師會	2003.03.15	10,622	3,231
9.台中市教師會	1998.11.08	11,022	4,989	22.連江縣教師會	2003.03.30	200	138
10.澎湖縣教師會	1998.11.28	1,152	110	23.彰化縣教師會	2003.12.27	11,677	1,748
11.桃園縣教師會	1998.11.29	19,287	7,644	24.新竹縣教師會	2004.03.27	5,070	1,726
12.新竹市教師會	1998.12.06	4,528	1,759	25.雲林縣教師會	2005.06.19	7,018	757
13.台北縣教師會	1999.05.01	30,679	12,810	全國教師會	1999.02.01	221,208	88,188

註：排列順序以地方教師會成立時間先後為序，全國教師會例外

以上不含大專教師人數，含大專教師人數全國教師人數為 274,243 人

資料來源：教育部統計資料，2005；全國教師會，2005。研究者整理。

#### 肆、中華民國全國教師會（NTA）

##### 一、組織架構

「中華民國全國教師會」以會員大會為最高權力機構，其下設有理事會、監事會，理事會為執行機構，其在會員大會閉會期間代行其職務；監事會為監察機構，理事會下設有秘書處，秘書長承理事長之命辦理理事會日常事務。理事會下又設八部八會，分別為組織部、對外事務部、文宣部、政策部、教學研究部、福利部、資訊部、諮詢輔導處、國立高中職委員會、大專委員會、私立學校委員會、生態教育

委員會、原住民族教育委員會、特殊教育委員會、幼稚教育委員會及性別教育委員會，見圖4-1，其中各委員會皆在運作，但運作的能量不一，以生態委員會及國立高中職教育委員會的運作較為活躍。全國教師會的會務人員目前而言依規定聘得各校教師 12 人，予以減授上課節數，其餘時間辦理各項會務，其代課費由會費支出；另外聘請專職部主任、秘書 7 人（以上資料引自全國教師會網頁 <http://www.nta.tp.edu.tw/>，2005）。

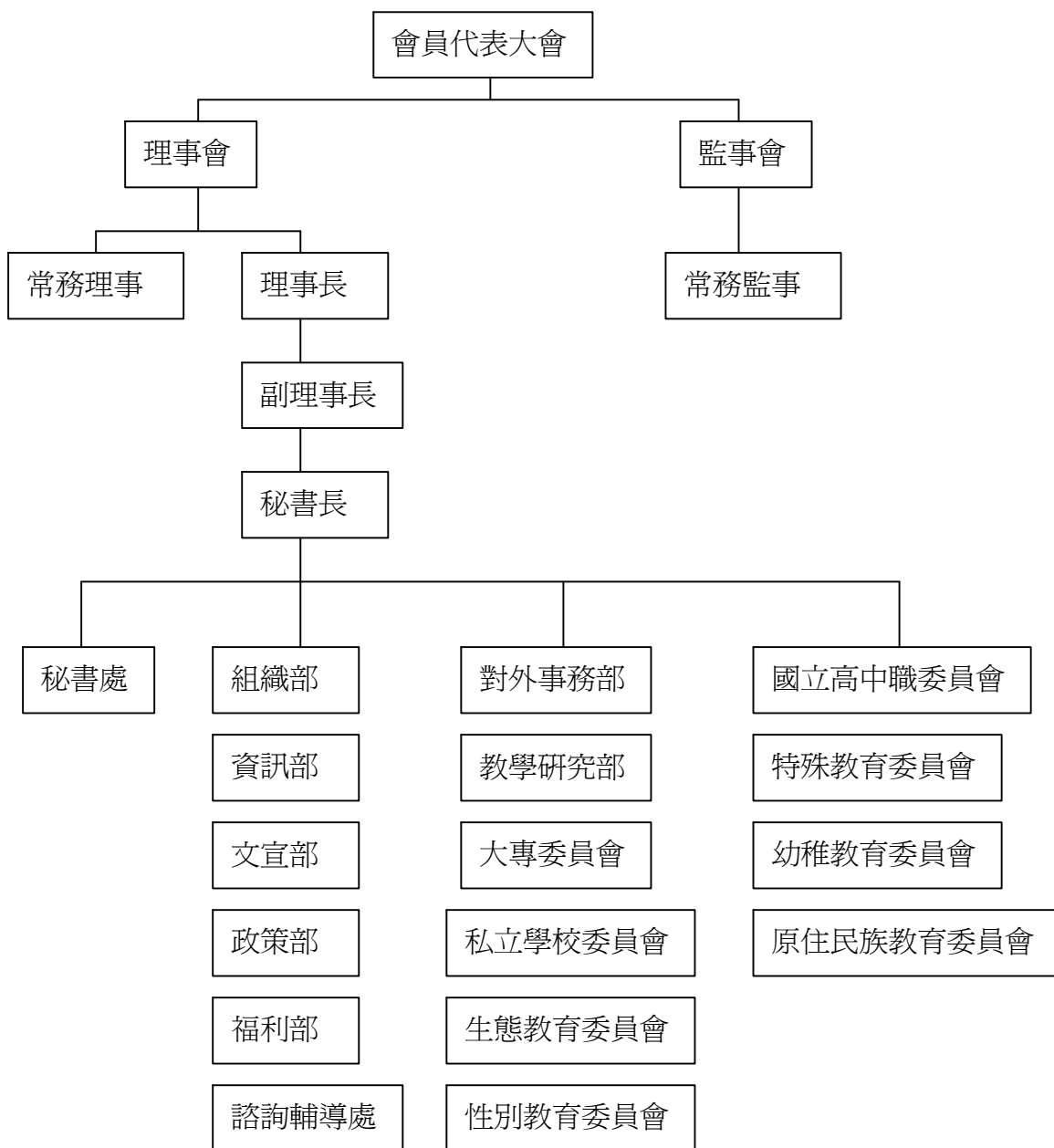


圖4-1：全國教師會組織架構圖

資料來源：研究者整理

## 二、組織目標

「中華民國全國教師會」成立的宗旨為增進全國教師之專業知能、提昇教育品質、改善教育環境、保障教師之生活及加強國際教師組織連繫為宗旨。其任務包括下列所述：(中華民國全國教師會章程第五條)

- (一) 維護教師專業尊嚴與專業自主權。
- (二) 維護學生學習之權益。
- (三) 依法派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織。
- (四) 依法派出代表監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。
- (五) 各會員會務之輔導及支援。
- (六) 教育政策之研究建議與推動立法。
- (七) 課程、教材、教學方法之研究。
- (八) 協助教育主管機關建立各項教育規準與指標。
- (九) 辦理教師專業知能之研習進修。
- (十) 全國教師聘約準則及團體協約之協議與修正。
- (十一) 教師權益之保障及增進事項。
- (十二) 協助解決各教育主管機關及各會員之問題。
- (十三) 教師工作環境之調查統計與建議事項。
- (十四) 舉辦對教師之福利服務活動。
- (十五) 與國內各機關、團體之溝通、連繫。
- (十六) 與各國教師組織合作與連繫。
- (十七) 訂定全國教師自律公約。
- (十八) 接受會員教師委託，提起團體訴訟。

## 三、倫理信條

全國教師會於2000年2月1日第一屆第二次會員代表大會中，依據教師法規定制定全國教師自律公約，蓋國家尊重教師的專業自主性，乃基於教育的特殊性與目的，而非在授與教師恣意的、不受拘束的裁

量自由，教師必須透過自重與自律來表彰出其教育的專業性，如此才能獲得來自全國人民的尊重與信賴。在此意義下，教師會應積極發揮出其團體的自律精神，此所以教師法第二十七條分別規定教師會之組織任務為：維護教師專業尊嚴與專業自主權（第一款）、制定教師自律公約（第六款）。蓋專業自主權與自律精神乃一體之兩面，不可只享權利不盡義務。此公約包括兩個部分，一是教師專業守則，另一是教師自律守則。自律公約為全國教師專業倫理的規準，希望從引領及規範教師的工作守則中，朝維護教師專業尊嚴及專業自主方向，重新形塑教師的形象。以下則條列〈全國教師自律公約〉：

#### （一）教師專業守則

以下事項，教師應引以為念，以建立教師專業形象：

- 1.教師應以公義、良善為基本信念，傳授學生知識，培養其健全人格、民主素養及獨立思考能力。
- 2.教師應維護學生學習權益，以公正、平等的態度對待學生，盡自己的專業知能教導每一個學生。
- 3.教師對其授課課程內容及教材應充分準備妥當，並依教育原理及專業原則指導學生。
- 4.教師應主動關心學生，並與學生及家長溝通連繫。
- 5.教師應時常研討新的教學方法及知能，充實教學內涵。
- 6.教師應以身作則，遵守法令與學校章則，維護社會公平正義，倡導良善社會風氣，關心校務發展及社會公共事務。
- 7.教師應為學習者，時時探索新知，圓滿自己的人格，並以愛關懷他人及社會。

#### （二）教師自律守則

以下事項，教師應引以為誠，以維護教師專業之形象：

- 1.教師對其學校學生有教學輔導及成績評量之權責，基於教育理念



不受不當因素干擾及不當利益迴避原則。除以下情形之外，教師不得向其學校學生補習。(本條文自 2000 年 8 月 1 日起實施)

2.教師應聘擔任指導公立機關學校辦理之學生課外社團活動。

3.教師應聘擔任指導非營利事業組織向主管教育行政機關報備核准之學生學習活動。

4.教師之言行對學生有重大示範指導及默化作用，基於社會良善價值的建立以及教師的教育目標之達成，除了維護公眾利益或自身安全等特殊情形下，教師不應在言語及行為上對學生有暴力之情形發生。

5.為維持教師在社會的形象，教師不得利用職權教導或要求學生支持特定政黨(候選人)或信奉特定宗教。

6.為維持校園師生倫理，教師與其學校學生不應發展違反倫理之情感愛戀關係。

7.教師不得利用職務媒介、推銷、收取不當利益。

8.教師不應收受學生或家長異常的餽贈；教師對學生或家長金錢禮物之回報，應表達婉謝之意。

#### 四、經費

依據全國教師會組織章程第廿八條規定，全國教師會的經費來源有四種：

(一) 會費：章程中規定各會員所屬會員之教師，每人每年繳交五十元。依據全國教師會第二屆第二次會員大會(2001年2月)的決議，從2002年度開始，每一會員所屬會員之教師每人每年二百元整，但當年仍回饋各地方教師會所屬會員之教師每人每年五十元，做為地方教師會運作基金。

(二) 捐贈。

(三) 其他收入。

(四) 以上收入之孳息。

會費為全國教師會主要收入來源，因教師甚少參與結社運作，又

因考慮、三級收費其總額度偏低，教師會在第一年的運作並沒有收費，僅僅依賴各政府部會專案補助來運作會務，第二年起才依章程向每位會員教師收取常年會費五十元，自2001年1月起，經會員代表大會決議，為求會務運作獨立而健全，調整為每會員教師每年二百元。在各項收入中，會費相當的低廉，至於其他部分的經費收入亦不多，因此整體經費並不豐厚，全國教師會的各项經費的收支與應用皆依相關法令辦理，幾乎所有幹部均由教師兼任，僅聘有少數專職人員協助處理行政事務。

## 五、活動情形

全國教師會的主要活動大致可分為下列幾項：

(一) 辦理相關會務工作。

(二) 積極參加國際活動：除了與各國的教師組織的各项交流活動之外，全國教師會更於2000年10月獲准加入國際教育協會(EI)，也是我國第一個以中華民國 (NTA, R.O.C.)名義加入國際組織的團體。

(三) 舉辦教師進修活動：辦理各項教學相關與教師成長的研習、研討會、座談會等，例如九年一貫課程講師培訓研習營、教育人員環境教育與課程統整研習營、各區讀書會、座談會、學校建築災後重建研討會等。

(四) 推動及監督教育政策與法令：在法令方面，教師會推動教師法修法、工會法修法及教育經費保障與財劃法等教育相關法令；另外對於政府的各項教育政策也適當提出具體的建議與回應。

(五) 監督與參與相關法定團體：參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織；監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜，如對公務人員退撫基金管理的監督、對退撫基金調升提撥率的建議等。

(六) 舉辦會員服務：除了提供教師會與各團體、廠商在各项商品或服務的優惠外，對於教師在選聘、法律方面各項問題也提供諮詢的服務。

(七) 發行會務通訊：定期發行書面的教師會會務通訊，同時也利

用便利的網際網路通訊發行定期與不定期的電子報，作為與各地方、學校及會員教師之間的一個溝通橋梁。

至於全國教師會與各地方教師會之間的互動除了依賴定期與不定期召開的會員代表大會聯絡與決議各種事項外，平時亦透過會訊的發行、各種訊息的發佈(書面、網路或其他方式)彼此聯繫。除此之外，各項活動的彼此支援，甚至一些議題的聲援也是全國教師會與各地方教師會互動的方式之一。

#### 六、主要發展趨勢

全國教師會從成立以來對於教師的專業形象建立與各項權益的爭取皆相當的努力，也建立了相當的成果。不過因為近年來教育政策的變動性相當大，對於教師會的整體運作產生了許多的干擾，尤其在對教師各項權益的爭取上付出了大部分的精力，全國代表大會會議中便出現了調整組織運作方向的聲音。另外，對於教師是否可以籌組工會，或者是全國教師會是否直接轉型為教師工會的議題在輿論上也引起了相當大的爭議，這也是2002年「團結、928」老師走上街頭的原因之一。

全國教師會在近階段最大的努力目標應是健全全國教師會的組織，擴充全國教師會的功能，確立組織的屬性，至於在未來全國教師會是否轉型為教師工會或者維持現有的組織型態，都是可行的方向，並不必畫地自限。

近來，教師組織工會的問題引起大波，依據工會法第一章第四條條文規定：各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。在我國，教師一向是被排除在組織工會門外的。但因社會狀況的變遷及世界潮流的趨向，教師組織工會這個議題又被提出，全國教師會發起還給教師完整的集會結社權，獲得廣大教師、官員、全國總工會及全國產業總工會的支持，但是因為教育部的極力反對，工會法修法的工作又功敗垂成，教師組織工會的權利又再度受到挫折。對全國教師會而言，其立場認為組織工會在民主家中是一種基本權利，教師組織工會主要目的是要取回完整的「團結權」及「協商權」，至於針對教育部全力反對主因的「罷教權」的取得會妨礙學生的受教權，教

師會並不認同，擁有罷教權並不一定要使用它，與教師組織工會與否並不具有絕對的關係。教師是否可以組織工會這個議題，在未來，還是全國教師會繼續努力的目標（張曉蕙，2002：57~64）。

#### 七、全國教師會工作報告及大事紀要（1999年~2002上半年）

研究者早期參與教師組織活動，曾擔任全國教師會第一屆理事、第二屆監事，這個時期的全國教師會正處於草創階段，雖然在組織章程中訂有工作目標，但一切都在摸索接觸中成長，甚至辦公地點尋找、人員的招訓都是新的嘗試，僅將參與之大事紀以表臚列如表 4-2：

表 4-2：全國教師會大事紀要（1999年~2002上半年）

全國教師會 1999 年大事紀	
1	2月1日正式成立
2	推動教師聘任協商
3	辦理「正視國中問題減班公聽會」
4	辦理「教師會組織運作與研習會」、「台灣省高中職校教師組織與運作研習會」、「九年一貫新課程暨配套措施研討會」
5	出版「完成艱鉅的任務」九年一貫新課程手冊
6	921大地震當天，立即發動教師捐款一日所得以上，自此投入災區重建工作
7	辦理「災區心理輔導講座」、印製「九二一大地震心理輔導手冊」數萬本發送至災區學校
8	辦理「921災後學校建築重建研討會」、「921地震受災學校校園重建學習之旅」、「中小學校園營造重建研討會」
9	推動社區重建工作隊成立，辦理經驗交流與研習座談會
10	辦理北、中、南、東四區讀書會座談會與「書香滿寶島·千禧兒童閱讀年」讀書會成果分享大會
全國教師會 2000 年大事紀	
一、立法推動	
1	推動「教師法」修法，辦理座談會、公聽會，並進行遊說工作
2	完成「教育經費編列及管理法」立法，保障教育經費編列
3	與行政部門協調「教師退休撫卹條例」

表 4-2：全國教師會大事紀要（1999 年~2002 上半年）（續 1）

4	對於國籍法對教師研究人員國籍的不當限制，草擬修正案取消
5	爭取提高國小教師編制，促成教育部成立國中小教師人力重整小組
6	發動全國私立學校千人動員大會，要求私立學校教師退撫制度比照公立學校
二、監督	
1	關切「取消軍教免稅」的合理過程，要求行政部門應與教師會進行協商
2	辦理總統候選人教育政策評論會以及總統候選人教育政策評論會，要求候選人提出教育改革政策
3	落實高中校長遴選，公布地方政府辦理校長遴選情形調查報告以及 89 年校長遴選工作評鑑結果
4	協助立院審查中央教育預算
5	辦理私立學校「激清揚濁」系列活動，對於私校師生權益受損之案例，列案協助
三、教育	
1	建置教學支援中心，提供教學資源交流園地
2	辦理全國數十場教師專業智能研習活動，計有「國立高中職校教師會組織與運作研習會」、「九年一貫課程講師培訓營」、「全國生態中心幹部研習」、「教師法、教育行政人員任用條例修法理監事會座談會」、「與基層教師有約暨教育政策發展研討會」等
3	辦理兩岸教師組織交流以及派員參加日本教育考察
四、賑災	
1	持續校園與原住民部落災區重建工作
2	辦理「校園重建精緻研討會」、「原住民教師社區重建工作者培訓營」、「地震災後中小學校園重建研討會」、「九二一地震學校校園重建之旅」等研習活動
3	舉辦社區重建工作隊經驗交流座談會
4	辦理原聲報創刊茶會暨原住民災區自救聯盟十大訴求總體檢
五、研究調查	
1	完成新竹市政府委託之研究案：「國民教育行政事務之分析規劃研究」
2	完成 2000 年教師心情指數調查報告
六、公益	
1	參與修正國家公園法，催生馬告國家公園，發動「為搶救台灣森林而走」大遊行
2	正式加入國際教育組織(Education International)
3	創辦第一屆 POWER 教師獎
4	辦理「教師情·竹科情」教師未婚聯誼活動
5	與誠品書店、中國時報開卷合辦「啓蒙假期·傳記系列」好書選拔活動

表 4-2：全國教師會大事紀要（1999 年~2002 上半年）（續 2）

七、出版	
1	「全國教師」會訊於二月份創刊，除寒暑假不發行外，每月出刊，以達與會員溝通效果
2	更新網站內容，並且不定期發行電子報
3	於各大報言論廣場不定期發表教育改革相關文章
<i>全國教師會 2001 年大事紀</i>	
一、立法推動	
1	持續「教師法」、「工會法」協商工作
2	促使立法院通過國籍法第 20 條修正案：公立學校教師及研究人員持雙重國籍免受限制，本修正條文在六月份三讀通過，由總統公布施行
3	因應考績及年終獎金爭議，暫時合理阻擋本學年度直接比照公務員，未來仍朝法制化努力。
4	研商「高級中學校長遴選聘任暨任期考評辦法」、「國民中小學學生成績評量準則草案」等教育法案
二、監督	
1	召開五專甄選時程協調會、導正多元入學方案的疏失
2	對於教師寒暑假縮短議題提出回應
3	參與「公務人員退休撫卹基金監理委員會」，並積極增加本會代表擔任退撫基金監理委員之名額
4	協助處理各校私校重大弊案，聲援大成商工、精鍾商專、景文技術學院、開南商工等學校教師會積極維護權益。
5	持續監督九年一貫課程推動與國中基本學力測驗等後續發展
6	辦理「中小學教科書採購公開化公聽會」，正視教科書採購問題
7	辦理「國小英語師資問題公聽會」，促使國小英語教師甄選回歸法制
8	參與高中職校長遴選工作
9	參與中央教師申評會
10	辦理「多元入學不收費、不採計在校成績」、「降低班級人數」、「其實你可以懂我的心—教師節送禮調查」各項記者會
三、教育	
1	辦理教師專業智能研習活動，計有「九十年教師法與教師會深度研習活動」、「民間團體支援九年一貫課程研討會」等
2	參與民間技職教改會議
3	辦理 POWER 教師對談會
4	規劃辦理「校園人權指標研習會」共計 15 場

表 4-2：全國教師會大事紀要（1999 年~2002 上半年）（續 3）

四、賑災	
1	參與「災後學校教學及學生輔導計畫審議委員會」
2	九二一專案接受內政部抽查帳務
五、研究調查	
1	進行本年度各縣市教審會、校長遴選工作之評鑑
2	撰寫本會對今年中央政府教育預算之期待，計七篇共一萬字，傳送各界
六、公益	
1	辦理「原住民與國家公園國際論壇」，邀請加拿大原住民分享建立共管機制之國家公園的經驗，催生馬告國家公園
2	辦理「美麗島已成毒物島」公聽會，檢討環境政策
3	推動一人一信救森林護家園活動，持續進行搶救原始森林，成功促使農委會再度全面禁伐天然林
4	出席國際教育組織(Education International)第三屆年會
5	拜會香港教育專業人員協會
6	第一屆 POWER 教師專書出版
7	辦理第二屆 POWER 教師獎
七、出版	
1	網站全新改版，並增設教師選聘中心
2	發行會訊五期，各十萬份
<i>全國教師會 2002 年上半年大事紀</i>	
一、立法推動	
1	成立教育政策研究中心
2	與教育部進行本年度第一次對談會
3	參與教育部媒體教育白皮書之規劃
4	拜會三十一位新任立委，提供本會重要教育政策意見
5	參與金馬教育實驗計畫之政策評估
二、監督	
1	為防止教育經費新制遭受衝擊，本會支持對新財劃法覆議
2	參與教育部申評會議、經費分配審議會議、高中職多元入學會議、績效評量小組會議、九年一貫會議等
3	參加退撫基金管理條例之修法討論及退撫基金監理會議
4	處理 288 放假再補課爭議案

表 4-2：全國教師會大事紀要（1999 年~2002 上半年）（續 4）

三、教育	
1	辦理九十年度第一次申訴諮詢工作會議
2	辦理高中職校務發展暨教師會會務研討會，計有來自全國 122 所國立高中職、14 所私立高中職的 160 位教師代表參與討論。
3	辦理「教師會核心幹部財務研習」及「九十一年度教師法與教師會研習」活動
4	辦理全國七場分區座談會
5	為提昇專業，獎勵自發性自編教材，說服教育部出資獎勵國中小教師自編教材
四、公益	
1	辦理 91 年日本教職聯合組織訪台座談及台日課程改革研習活動
2	香港浸信會幼教協會訪台交流
3	參加 E.I.（國際教育組織）於蒙古烏蘭巴托舉行的東亞教育論壇
4	提出校園合理使用軟體應免費之訴求，對微軟高價及壟斷嚴予批判

資料來源：研究者整理

## 第二節 「教育經費編列與管理法」之制定 與教師組織的參與

### 壹、「教育經費編列與管理法」制定之背景

「教育經費編列與管理法」的立法動機，應該追溯到 1990 年代國內的教育改革教育運動。1990 年代初期，隨著社會的開放腳步，對於傳統教育體制的挑戰陸續出現。首先是由民間的「森林小學」、「毛毛蟲學苑」等體制外教育機構開始，逐步推展到各地成立的民間教育改革團體，這些組織一方面訴諸於媒體，尋求改革的理念能夠得到大眾的認同，一方面與官方對話，表達改革的意見。當社會愈是開放，現行的學校制度愈不能為民眾所滿意，認同教育需要改革的民眾就隨之增加，加上某些具有社會聲望的人士加入提倡教育改革的行列時，政府即不得不認同教育改革的要求。1994 年首度成立一個官方的教改組織，即是「行政院教育改革審議委員會」，經過二年的研討，此委員會



於提出教育改革總諮議報告書之後宣告解散，此後教育改革的任務就分散到教育行政機關以及民間的教育改革團體之中。在此同時，國內的政治、經濟、以及社會變遷的速度，在彼此相互激盪之下愈形加速，以教育事務而言，學校內教師組織的成立、學校內人事權的自主、以及省政府層級組織的虛級化等，都使教育朝向地方自主、學校自主的自由化趨勢，至此，教育權力的下放，似乎是台灣教育改革的新潮流（陳麗珠，2001）。

1997年7月18日，中華民國第二屆國民大會第二次臨時會第三十三次大會三讀通過「中華民國憲法增修條文」，使得自1947年行憲以來保障我國教育、科學、文化經費的憲法第一百六十四條的條文，在憲法增修條文第十條第八項修正為「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制」之後，已經形同取消教科文預算下限之保障，也為我國的教育、科學、文化事業帶來空前的衝擊。雖然政府有口頭宣示教育經費不會比往年少，但因教育成效緩慢，在政府施政計畫中，常被忽視，教育經費可能會再度灌水或縮減的疑慮。因此，民間教改團體、立法委員及教育部皆謀求解決之道（顏國樑，2002：175）。

在1997年以前，我國的政府支出教育經費都受到憲法一六四條的「教育、科學、文化之經費，在中央政府不得少於其預算總額的百分之十五，在省不得少於其預算總額的百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額的百分之三十五。」的保障。此一條文自民1990年中央政府教育科學文化經費預算首度達到憲法所規定的百分之十五下限比例之後，便使得全國的教育經費快速增加，到1993年達到最高峰，此時期堪稱是我國教育財政支出的顛峰期，各種教育計畫陸續推出，新的學校機構（尤其是高等教育）亦陸續成立，教育事業的發展相當蓬勃。

然而，教育經費的急遽增加對於財主單位而言卻不將其視為一件美事，因為財主單位負責經費分配，將一部份的經費預先保留給某一政事功能的開支，確實會造成其他政事功能的困擾，加以國內自1989

年起推動國家建設六年計畫，各種重大工程先後開工，貸款利息的支付成為政府財政的沉重負擔。因此財主單位的對應方式就是將重大支出項目列為「特別預算」，以規避憲法之歲出「總預算」的條文規範；或是將中央政府對地方的教育經費補助款列入地方政府的預算中，在三級政府間就成為重複計算三次的情形，使每一級政府的教科文預算都達到憲法規定的下限；或是由「機關別」改採「政事別」的預算分類，使教育科學文化經費不僅限由主管機關支出，視為廣義的詮釋。因此自 1993 年起，國內的公共教育經費支出成長幅度即趨緩慢（顏國樑，2002：178）。

憲法一六四條的凍結，對於我國的教育財政制度，可謂為一個轉捩點，因為過去數十年間我國的教育制度，一直以公共教育為主，而公共教育又以學校教育為主，公立學校在政府的財政支援之下，長期以來都享受著政府撥款支援學校的優勢，因此公立學校行政系統並不善於籌措經費，亦不善於自我宣傳。憲法對教育經費的保障取消之後，教育事業的發展立即面臨嚴苛的挑戰。雖然教育界咸認為，為了國家文教事業的永續發展與國家競爭力的提升，應該恢復憲法對教育經費的保障，亦應該將教育經費與科學、文化經費分開計算以確實計量教育資源的需求情形。然而憲法既為國家的根本大法，修訂不易，想要在短時間內恢復並不容易，因此退而求其次就應該尋求立法院立法的途徑來解決（陳麗珠，2001）。

加以 1999 年 9 月 21 日，台灣省中部地區的大地震，釀成巨大災害；由於救災工作的急切，政府籌調大量經費投入救災復原工作，更造成經費的排擠效應，整體教育經費因而巨量減縮，對於教育推動與發展而言，可謂是雪上加霜。其後，政府為保障人民學習及受教權利，於 1999 年 6 月 23 日訂頒「教育基本法」並在該法第五條規定：「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」，明確宣示以法律保障教育經費與編列方式。

在「教育基本法」取得法源依據後，立法院委員李慶安等人在 1999 年 12 月 17 日提出之「教育經費編列與管理法草案」；立法委員翁金珠等人在 1999 年 12 月 17 日提出之「教育經費收支運用暨管理法草案」；立法委員林政則等人在 1999 年 11 月 16 日提出之「教育經費保障法草案」；教育部則依據 1999 年委託專家學者完成之「教育經費收支基準法草案」為基礎，經過行政程序於 2000 年 7 月 12 日於立法院黨團協商時，才提出「教育經費編列與保障基準法草案」，併案協商之後，統整以「教育經費編列與管理法」名稱通過，最後於 2000 年 11 月 28 日三讀通過，總統於同年 12 月 13 日公布，教育經費的編列方式由凍結憲法一六四條條文到立法保障，歷經三載，終於獲致積極性的正面回應（立法院，2003a：1）。

## 貳、「教育經費編列與管理法」之提出與教師組織的參與

「教育經費編列與管理法」法律案之提出（一讀），主要有三個立法委員提案及一個政府提案，時間上都很接近，全國教師會在此時成立尚不到一年，各個部門的工作也在起步階段，教育立法的規劃及參與，主要由理事長和政策部負責，教育立法的參與還是十分的生疏，能夠掌控資源也很有限。

### 一、法案之提出（一讀）

（一）立法委員林政則等人在 1999 年 11 月 16 日提出之「教育經費保障法草案」：（立法院，2003a：1）

立法委員林政則、李顯榮、江綺雯、徐少萍、林源山、蕭金蘭、蔡鈴蘭等三十八人，依中華民國私立教育事業協會理事長陳璽安先生所提供之資料，以及參考立法院公聽會後的綜合建議，參照教育部版草案內容，提出「教育經費保障法」草案。

林政則委員所提的「教育經費保障法」，是立法院第四屆第二會期首件與教育經費編列有關的法案，其主要受中華民國私立教育事業協會理事長陳璽安先生所提供之資料請託，尋求教育立法，2000 年 3 月 28 日交付審查。

(二)立法院委員李慶安等人在 1999 年 12 月 17 日提出之「教育經費編列與管理法草案」：(立法院, 2003a: 16~19)

立法委員李慶安、朱惠良、秦慧珠、范巽綠、楊瓊瓔、章仁香等三十七人，鑑於近年來教育經費逐年減少，恐在經費不足之情況下，嚴重戕害國中小、高中職的教育品質，擬制定「教育經費編列與管理法」草案，除保障教育經費額度之外，更可使中央與地方教育經費的責任合理分擔，並提高教育經費使用的彈性與效能、使全國教育經費的流向全面透明化、杜絕不必要的浪費。

其主要精神及內容認為：一直以來，教育預算經常受到其他部會預算支出的嚴重排擠，不論在各級政府皆是如此，因此教育經費的短缺一直是政府在推動各項教育工作上的惡夢。再加上目前政府編列教育經費補助的方式過於缺乏彈性及僵化，且不見得真正能符合當地教育發展的需求，因此中央政府發放下來的教育補助經費往往不能發揮最大的效能，而淪於無謂的浪費。

針對目前教育經費在編列及管理上的諸多問題，教育部雖然亦有提出「教育經費編列與保障基準法」草案作為法源依據來改善現況，但觀諸教育部所提出的草案版本，我們發現仍有一些問題未能解決。首先，教育經費的編列，在教育部版本之下仍缺乏具體、明確的數字限制予以保障之，致使教育經費不能隨社會發展及整體需求穩定的成長，是一大問題。再者，國民教育的負擔責任應由中央與地方一起分擔，然而部版第八條規定卻沒有這樣的精神，甚有誤導國民教育經費編列為地方政府權責之虞。此外，以往教育補助款都是由各司作計畫之後，才發給學校支用，然而學校運用經費的時間往往不到四個月，嚴重妨害到經費的運用效能，而綜觀部版草案，並未針對此一問題作改善的設計。凡此種種，將使得教育經費的編列與運用上的諸多問題依舊無法獲得有效的解決與改善。

有鑑於此，為了補充部版草案的不足，並徹底有效解決現今教育經費不足、中央及地方未能合理分擔編列經費責任及經費管理運用等

諸多問題，特參酌各民主先進國家作法，及相關社會團體如振鐸學會、人本教育基金會、全國教改會、全國教師會等各方建議，深入檢討現行教育經費的編列與管理情形，所以擬具「教育經費編列與管理法」草案。

李慶安立委擔任教育及文化委員會委員多年，尤其在政黨輪替後，與民間教育團體往來更加頻繁，全國教師會與振鐸學會、人本教育基金會、全國教改協會便尋求李慶安委員協助立法，於1999年12月17日交付審查，2000年7月17日審查完竣。

(三)立法委員翁金珠等人於1999年12月17日提出之「教育經費收支運用暨管理法草案」：(立法院, 2003a: 34~37)

立法委員翁金珠、陳景峻、邱太三等三十四人，因憲法第一六四條教育預算佔中央總預算至少十五的保障條款被取消，未來教育經費之編列不再有基本保障；而精省後，地方的教育經費更有逐年減少的情況，在經費短缺的情形下，未來國民教育品質亦將受到影響。為保障教育之發展，落實「教育基本法」第五條中保障教育經費充實編列之規定，特擬定「教育經費收支運用暨管理法」草案，以合理分配及運用教育資源，提昇教育經費使用效能，並因應現代社會及教育發展需要，避免重蹈過去教育預算僵化與浪費之覆轍。

其主要精神及內容認為：雖然憲法第一六四條明定教科文預算佔中央政府總預算至少百分之十五的保障條款，但直到1991年教科文支出才真正符合憲法的這項規定，而實際運用上卻充滿了灌水、不實挪編的現象。1997年國民大會修憲刪除這項憲法上的保障條款；此後教育經費的編列僅能靠政府首長口頭上的允諾「教育經費只會多、不會少」。而事實是，在經省之後，地方政府的教育補助款減少了！

過去憲法對教科文預算雖有百分之十五下限的保障，但仍存在以下三個重大缺失，包括：一、預算缺乏彈性；二、形式上預算比例的保障，不一定保障實質上的教育預算需求可以滿足；三、教育、科技、文化預算並列，將會產生互相排擠的結果。為了解決下限保障的缺失，以及下限取消後預算不被保障的問題，並依據教育基本法第五條的規

定：「各級政府應寬列經費，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。」特提出本法，落實以法律保障教育經費之規定。

展望未來，二十一世紀的經濟，將是以知識為主的經濟，因此，教育預算不僅不應刪減，反而更該增加，因為辦好教育定能增強國力。辦教育最重要的是人力資源及軟體設施，特別是教改的推動，師資、教材、小班小校等項目皆需有充裕的經費收入，才能達成；而目前地方政府卻經常面臨老師薪資發不出來的窘境，更遑論投入教育資源實踐教改理念。因此，本法最主要精神在中央政府對於國民教育所需之經費、資源，應依照地方教育主管行政機關所提出之計畫，提供必要之協助，及負擔最後之財政責任，而地方各級政府所需之教育人事費用，應由中央主管教育行政機關編列，以解決過去中央對地方「只提供車子，不提供司機」（重硬體、輕軟體）的補助型態。特別是九二一震災後，為避免教育經費遭受排擠，實應立法落實教育基本法中有關經費編列之規定，以提升教育品質。

執政黨立委於在野黨立委相繼提出教育經費有關的教育法案後，基於執政黨本身職責，也相對提出本案，1999年12月17日交付審查，2000年7月17日審查完竣。

#### （四）政府提案：

2000年7月12日行政院以台八十九教字第20948號函送立法院，「教育經費編列與保障基準法」草案（立法院，2003a：63）

1.依教育基本法第五條規定：「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。」

2.經提2000年7月5日行政院第二六八九次會議決議通過，送請立法院審議。

3.對於教育經費編列與保障，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，另於行政院設教育經費

基準委員會，其任務為計算經費基本需求及編列教育經費，並透過教育部教育經費分配審議委員會之機制，其能將我國各級學校、其他教育機構教育經費之收支運作加以規範，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，達成教育經費編列制度化，教育經費分配公開化，教育經費運用透明化之目標。

4.主要精神為：

(1) 訂定教育經費編列基準，據以計算各級政府教育經費編列數額，以保障全體國民受教權益，促進教育事業發展。

(2) 中央政府視國家財政狀況，衡酌直轄市、縣(市)政府教育經費基本需求及財政能力，給予教育經費補助，以保障並均衡地方教育發展。

(3) 政府部門教育經費分配之審議採委員會制，使教育經費分配及補助之方式更為透明化及公開化。

(4) 強調國民教育、偏遠及特殊地區之教育經費應予優先編列，並保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育經費。

(5) 補助及獎助私立學校，以鼓勵私人興學，並促進公、私立教育事業之公平競爭及發展。

(6) 繼續推動教育評鑑工作，作為評量教育經費使用績效及政府教育經費補助之依據。

(7) 訂定公開化之教育經費監督制度，由全民共同監督，增進經費使用績效。

因係政府之提案，所以逕付二讀，與委員會之審查報告於2000年7月18日併案討論(立法院第四屆第三會期第三十一次會議紀錄)。

## 二、法案提出的檢討

1998年，以振鐸學會為首的民間教改團體提出「教育經費國庫負擔法」(草案)，顧名思義就是將教育經費的責任規範為中央政府的義務。同年，教育部因應立法機關的請求，亦有鑑於教育經費立法已經不可避免，乃委託教育與財政學者，進行教育財政制度的建構研究，經過將近一年的研討，於1999年提出「教育經費基準法」(草案)乙

種，即是教育部制訂官方版本的草案。在此同時，立法委員參考教改團體與教育部的草案版本，相繼提出立法院的版本，例如林政則等提出之「教育經費保障法」(草案)、立法委員李慶安等提出之「教育經費編列與管理法」(草案)、立法委員翁金珠等提出之「教育經費收支運用暨管理法」(草案)，教育部於2000年經過研商之後，同年四月提出「教育經費編列與保障基準法」草案並送交行政院審議，最後做出行政院的版本，並以「教育經費編列與保障基準法」(草案)為名送交立法院審議。這四套版本之條文雖有所差異，但藉由法律之訂定，以達成保障教育經費額度、中央與地方合理分擔教育經費、提高教育經費使用之彈性與效率、即教育經費流向透明化等四個目標，則是各版本一致之精神。同時，立法院的數個草案版本經過協商之後，統整為「教育經費編列與管理法」(草案)，稱為立法院草案版本，所以最後在立法院協商的兩個版本，一個是行政院版的「教育經費編列與保障基準法」(草案)，一個是立法院版的「教育經費編列與管理法」(草案)。

### 三、教師組織的立法參與

立法院委員李慶安等人提出之「教育經費編列與管理法草案」，主要即是受全國教師會和振鐸學會所託提出之法案，此時教師組織所用之策略為：(一)聯盟策略：和主要教改團體合作；(二)資訊策略：提供研究報告或委託立法；(三)選區壓力策略：要求會員對選區的民意代表寫信、打電話，表達團體所支持的意見。使立委能支持甚至提出教師組織所希望的法案。

### 參、「教育經費編列與管理法」法案之審查與教師組織的參與

#### 一、公聽會的召開：

(一)第一次公聽會：立法院第四屆第二會期教育文化、預算及決算兩委員會舉行李委員慶安等擬具「教育經費編列與管理法草案」及翁委員金珠等擬具「教育經費收支運用暨管理法草案」之公聽會(立法院，2003a：139~140)於1999年12月29日(星期三)，在立法院



第四會議室舉行，有 43 位委員出席：

1. 應邀出席人員：

(1) 學者專家：

甲、東吳大學法學院教授	成永裕
乙、振鐸學會	丁志仁
丙、台北市家長聯合會理事長	林文虎
丁、全國教師會政策部主任	高永遠
戊、高雄師範大學教育系教授	陳麗珠
己、中華民國教育改革協會理事長	羅隆錚
庚、師範大學教授	蓋浙生
辛、台中縣教育局主任督學	吳錫勳

(2) 政府代表

甲、教育部常務次長	林昭賢
乙、財政部國庫署副署長	鄭至臻
丙、行政院主計處簡任視察	張信一

(3) 各版本提案委員

- 甲、李慶安
- 乙、翁金珠

其中全國教師會「政策部」主任高永遠老師，代表教師組織參與此次正式的公聽會，表達教師的心聲及立場：

「主席、各位委員。我們對於教育經費編列的問題非常關心，自從憲法第一六四條被凍結之後，我們有一次上街頭遊行請願的活動，後還因教育基本法中規定對於教育經費應予以是當之保障，所以目前我們的重點是希望教育經費能得到確實的保障。……

其次，就是用途的保障，按照目前國家財政收支的情況，地方實在負擔其應負擔的教育經費，以致大部分都要靠補助，然而中央的補助款到了地方後，經常發生留用或挪用的情形，故而在制度設計上，應做到讓中央的錢撥下來後，地方就是用在教育方面，而不至於用到其他方面。

再者，應在結構上做一些改變。……是希望能把教育經費的運用方式加以調

整，多花一些錢在國民教育方面。

此外，是有關效能的增加與稽核能力。……」（立法院，2003a：140）

這正是全國教師會在成立以後，第一次有機會正式以教師組織的身分，受立法院之邀在教育立法進行中表達教師組織的立場，是教師組織利用立法過程中的公聽會之機會，參與教育立法的重要時機。

（二）第二次公聽會：2000年4月20日（星期四），舉行，不過此次邀請對象為中央政府及地方政府代表，而無其他團體參與（立法院a，2003：422）。

## 二、教育及文化、預算及決算兩委員會聯席審查會

此後立法院又於2000年4月26日、6月7日、6月8日、6月26日、6月28日、7月12日及7月17日召開了第四屆第三會期教育及文化、預算及決算兩委員會共七次聯席會，並於2000年7月21日函送審查報告提報院會公決。

## 肆、「教育經費編列與管理法」二讀會前的審查與協商

### 一、審查報告（2000年7月21日）

教育及文化委員會召集人黃敏惠委員向院會做審查報告補充說明如下：

「主席、各位同仁。自從修憲刪除教育經費下限保障後，教育預算不足的情況十分嚴重，值得我們正視這個問題。因此李委員慶安、翁委員金珠和林委員政則三人等分別依據教育基本法第五條規定『教育經費的編列應予以保障，其編列與保障方式另以法律訂之』，提出本法草案。觀諸三個版本的內容，大致上精神和原則是相同的，都是對教育經費給予保障並維持經費、使用的彈性和透明。

聯席會審查本案的過程中曾經舉辦過二次公聽會，邀請學者、專家、中央及地方財主單位代表就是否應該明定教育經費占國民生產毛額比率以及地方教育經費、自有財源定義深入檢討，俾尋求中央與地方各對教育經費有一合理的負擔。本案條文雖然只有十幾條，但同仁們為求法案能夠具體、週延及可行，一共經過七次聯席會的審查始完成，可謂相當嚴謹。

由於同仁們是基於教育基本法的規定提出本案，顯見其有制定的必要和迫切性，因此聯席會對本案多表支持，且在七次的審查中不斷休息協商，彼此捐棄成見在異中求同，在保障教育經費的前提下終於完成全案的審查。」（立法院，2003a：474~477）

## 二、在野聯盟協商

### （一）第一次協商（立法院 a，2003：495~500）

法案名稱：教育經費編列與管理法草案

協商時間：2000年11月14日（星期二）下午二時三十分

協商地點：本院議場三樓

### （二）第二次協商

法案名稱：教育經費編列與管理法草案

協商時間：2000年11月18日（星期六）上午十時

協商地點：本院議場三樓

「教育經費編列與管理法」協商後條文：

## 第一條（立法宗旨及法源）

為維護教育健全發展之需要，提升教育經費運用績效，特依教育基本法第五條第二項之規定制定本法。

教育經費之編列與保障，悉依本法之規定，本法未規定者，依其他法律之規定。

## 第二條（教育經費定義）

本法所稱教育經費係指中央及地方主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，由政府編列預算，用於教育之經費。

本法所稱主管教育行政機關；在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣（市）為縣（市）政府。

## 第三條（政府之教育支付責任）

中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱各級政府）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。

各級政府教育經費預算合計應不低於該年度歲入淨額百分之二十三。

中央主管教育行政機關每年編列教育經費之預算成長率，應不低於中央政府歲出總預算之成長率。

直轄市及縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並應依教育基本需求，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。

#### 第四條（國民教育經費優先編列原則）

直轄市、縣（市）政府應依憲法增修條文第十條第十項規定，優先編列國民教育經費。

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。

#### 第五條（偏遠及特殊地區教育經費優先編列原則）

為兼顧各地區教育之均衡發展，各級政府對於偏遠及特殊地區教育經費之補助，應依據教育基本法之規定優先編列。

#### 第六條（原住民及特殊教育經費之保障）

為保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，並扶助其發展，各級政府應依據原住民族教育法、特殊教育法及其他相關法令之規定，從寬編列預算。

#### 第七條（鼓勵私人興學）

政府為促進公私立教育之均衡發展，應鼓勵私人興學，並給予適當之補助與獎勵。

#### 第八條（教育經費補助類別與支用方式）

中央政府對地方政府之教育補助分為一般教育補助及特定教育補助：

一、一般教育補助，用於直轄市、縣（市）政府所需之教育經費，不限定其支用方式及項目，並應達成教育資源均衡分配之

目的。

二、特定教育補助，依補助目的限定用途。

#### 第九條（教育經費基準委員會之設置）

行政院應設教育經費基準委員會，其任務如下：

- 一、教育經費計算基準之研訂。
- 二、各級政府之教育經費基本需求之計算。
- 三、各級政府之教育經費應分擔數額之計算。

前項委員會，置委員十三人至十七人，由學者、專家、直轄市政府、縣（市）政府、行政院主計處、財政部、中央主管教育行政機關及相關機關代表組成，其中學者及專家人數不得少於委員總數三分之一；其組織及會議等相關事項，由行政院定之。

#### 第十條（教育經費基本需求及預算編列）

行政院教育經費基準委員會應衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費基本需求，並參照各級政府財政能力，計算各級政府應分擔數額，報請行政院核定之。

各級主管教育行政機關應依前項核定之基本需求及分擔數額，編列年度預算。各級政府編列之教育預算數額不得低於前項核定之基本需求。

中央政府應就第一項計算之直轄市、縣（市）政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣（市）政府應分擔數額後之差額，編列對於直轄市、縣（市）政府之一般教育補助預算。

#### 第十一條（教育經費審議委員會之設置）

中央主管教育行政機關教育預算經完成立法程序後，除維持中央主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校運作所需者外，對於公、私立教育事業特定教育補助，應由中央主管教育行政機關教育經費分配審議委員會審議之。

前項委員會，置委員十三人至十七人，由學者、專家、社會公正人士、中央主管教育行政機關及相關機關代表所組成，其中學者、專家及社會公正人士人數合計不得少於委員總數二分之一。其審議項目、程序及設置辦法，由中央主管教育行政機關定之。

#### 第十二條（地方教育經費之編列及審議）

直轄市、縣（市）主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校，應訂定中長程教育發展計畫，報請該管主管教育行政機關審查過後，提送依教育基本法第十條第一項所設之直轄市、縣（市）政府教育審議委員會審議。

前項委員會審議通過後，應依第十條第一項核定之基本需求及分擔數額，提出直轄市、縣（市）主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校之預算數額建議案，作為該管主管教育行政機關編列年度教育預算之依據。

#### 第十三條（地方教育發展基金）

直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，得設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支、保管及運用辦法由直轄市、縣（市）政府定之。

#### 第十四條（學校校務發展基金）

地方政府所屬學校得設置校務發展基金，其設置辦法由主管教育行政機關定之。

#### 第十五條（教育經費監督）

各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。

公、私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請該管主管教育行政機關公告之。

各級主管教育行政機關得依法派員或委託會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果，其有違反前項規定或其他法令者，應依相關法令規定辦

理，並公告周知。

中央主管教育行政機關，得視前項情節輕重，停止公、私立學校及其他教育機構申請特定教育補助資格一年至三年；直轄市、縣（市）主管教育行政機關對所轄學校、教育機構，得準用之。

第二項、第三項財務報表格式及公告方式，由中央主管教育行政機關定之。

#### 第十六條（教育評鑑）

各級主管教育行政機關為提昇教育經費使用績效，應建立評鑑制度，對於公、私立學校及其他教育機構進行評鑑。

前項評鑑工作得委託相關學術團體辦理，但應於評鑑前公佈評鑑項目，並於評鑑後公佈評鑑結果。評鑑工作之進行方式、程序及獎補助等相關事項，由各級主管教育行政機關定之。

#### 第十七條（資訊公開）

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。

#### 第十八條（施行日期）

本法自公布後兩年內施行。

在這些協商過程中，全國教師會也不斷透過遊說的方式影響立法委員的看法，動員地方教師會拜訪選區立委，尤其是教育經費預算合計應不低於該年度歲入淨額百分之二十三的部分，希望不要再做降低，這也是「教育經費編列與管理法草案」在院會討論前基本的雛型。

#### （三）此「教育經費編列與管理法」草案的基本精神

##### 1. 教育經費保障合法化

1997年7月憲法增修條文第十條，刪除教育經費下限的保障條款。雖然沒有憲法的保障，但此次「教育編列與管理法」的制定，教育經費又回復到法律層次的保障。為求明確進一步規定，直轄市及縣（市）政府自有財源的範圍應扣除上級政府補助。而這個歲入淨額的

定義特別規定要包括各級政府決算及特別決算，也合理的規定要扣除舉債及移用以前年度歲計賸餘，以精確反映各級政府財政實際情況。上述的條文可說是整部法案的核心，因有此教育經費的保障條文，才有其他分配、運用、評估等其他條文的制定。

## 2.教育經費編列制度化

過去各級政府教育經費的編列，大多依照前一年度教育預算的架構，稍加調整處理，並未建立一制度化的經費編列方式。造成各級政府教育經費的需求到底需要多少，沒有判斷的依據；中央要補助地方經費多寡沒有令人信服的理由。在「教育經費編列與管理法」中企圖於中央和地方分別建立「制度化」的教育經費編列機制。

組織制度化的建立，有助於組織運作的成效。因此教育經費制度化的建立是件相當重要的課題。此次「教育經費編列與管理法」以達成教育發展需求為目標以「基本需求」作為經費編列的基礎並在中央與地方分別建立「制度化」的編列機制，相信必有助於未來教育的發展。

## 3.教育經費分配民主化

由於教育經費的有限性，教育經費分配如果能合理與有效，將有助於教育的發展。而教育經費分配的民主化，即是提昇教育經費運用績效的重要原則。此次，該法第十一條規定，教育部應成立「教育經費分配審議委員會」規範教育部經費補助方式與標準，希望透過專業、公正、客觀的委員會，使教育經費分配更加合理化、公開化。此外，在地方方面，該法第十二條規定，地方政府於編列各年度預算前，應將所屬教育機構、公立學校之中長程發展計畫，提送教育審議委員會審議，以建立教育經費分配共同參與的機制。由上述的說明，可知中央與地方設置委員會的合議制代替過去的行政裁量，由各方代表組成的委員會來分配經費，透過多元參與，使經費分配公開化、民主化。

## 4.教育經費分配優先化

教育事業日益繁雜，但是教育經費有限。因此，宜視工作的輕重緩



急，訂定優先順序，逐步完成工作目標。「教育經費編列與管理法」強調，國民教育經費、偏遠及特殊地區教育經費應優先編列，並保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群的教育經費；而且中央政府應給予地方教育經費補助，以保障並均衡地方教育發展。這些規定將促使教育經費編列時，應優先考量編列之後，然後再編列其他經費。

#### 5.教育經費運用彈性化

過去無論是地方行政機關或中小學校，受到年度的法令限制，除非有不可抗拒或特殊原因，沒有使用完畢的經費，皆必須繳回國庫，無法保留至下年度使用。在目前社會變遷快速，此種規定無法符應實際所需，教育經費難以有效運用。在該法第十三條規定，直轄市及縣市政府的各項教育經費收入及支出，應成立地方教育發展基金。在第十四條方面，地方學校得設校務發展基金，兩者皆是透過基金的收支管理，使教育經費在連作上將更具彈性。

#### 6.教育經費運用透明化

政府的教育經費來自全民的納稅，人民有權利瞭解行政單位及學校在教育經費運用的情況。在「教育經費編列與管理法」第十五條第二項規定，公私立學校及其他教育機構應定期造具財務報告，載明經費收支使用情形，並由該主管教育行政機關公告。此外，在第十七條規定，各級政府教育預算、地方政府教育發展基金及校務發展基金的全部項目及金額，應於年度預算後公開在資訊網站上。這些的規定皆顯示教育經費運用未來將更趨透明化。

#### 7.教育經費運用績效化

教育經費的分配應對教育目標的有效執行負責，以促進教育品質的提昇。因此，建立適當的教育經費監督與評估制度，以提昇教育經費運用的績效，有其必要性。在第十五條第一項、第三項、第四項規定，中央及地方主管教育行政機關對公私立學校及教育機構應進行財務監督，委託會計師檢查，對違反法令規定者，應依相關法規處理，並公告周知。此外，在第十六條規定，各級主管教育行政機關應建立評鑑制度，作為評量教育經費使用績效及教育經費補助的依據。上述

皆說明該法強調教育經費的運用應講求績效化。

### 三、朝野協商

#### (一) 在野聯盟提出修正動議：(第一次)

立法院第四屆第四會期第十七次會議，2000年11月24日（立法院，2003a：507~508）。

親民黨、國民黨、新黨、無黨籍聯盟提修正動議，下列為與原協商條文之比較，見表 4-3：

表 4-3：在野聯盟協商草案與第一次修正動議比較表

在野聯盟協商草案	在野聯盟提出修正動議（第一次）
第三條（政府之教育支付責任）	第三條（政府之教育支付責任）
中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱各級政府）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。	中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱地方政府）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。
各級政府教育經費預算合計應不低於該年度歲入淨額百分之二十三。	各級政府教育經費預算合計應不低於該年度 <u>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</u> 。
中央主管教育行政機關每年編列教育經費之預算成長率，應不低於中央政府歲出總預算之成長率。	本法所稱 <u>歲入淨額為各級政府決算案及特別決算案中，不含舉債及移計前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分</u> 。
直轄市及縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並應依教育基本需求，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。	直轄市及縣市政府以其歲入總預算扣除上及政府補助為自有財源，並依教育基本需求，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。
第十三條（地方教育發展基金）	第十三條（地方教育發展基金）
直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，得設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支、保管及運用辦法由直轄市、縣（市）政府定之。	直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出， <u>應</u> 設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支保管及運用辦法由直轄市、縣（市）政府定之。
第十八條（施行日期）	第十八條（施行日期）
本法自公布後兩年內施行。	本法 <u>自公佈日</u> 施行。

資料來源：立法院，2003a：507~508；研究者整理

在野聯盟協商草案與在野聯盟提出修正動議（第一次），主要不同點是在第三條，各級政府教育經費預算合計由應不低於該年度歲入淨額百分之二十三，改調整為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的重大變化。第十三條，直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，得設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理，改為應設立地方教育發展基金。第十八條，施行日期由自公布後兩年內施行，改為自公佈日施行。

（二）在野聯盟提出修正動議：（第二次）

立法院第四屆第四會期第十八次會議，2000年11月28日（立法院，2003a：507~508）

親民黨黨團、國民黨黨團、新黨黨團、無黨籍聯盟再度提修正動議，修正條文，與第一次之比較，見表 4-4：

表 4-4：在野聯盟第一次與第二次修正動議比較表

在野聯盟提出修正動議（第一次）	在野聯盟提出修正動議（第二次）
第一條（立法宗旨及法源）	第一條（立法宗旨及法源）
為維護教育健全發展之需要，提升教育經費運用績效，特依教育基本法第五條第二項之規定制定本法。 教育經費之編列與保障，悉依本法之規定，本法未規定者，依其他法律之規定。	為維護教育健全發展之需要，提升教育經費運用之績效，特依教育基本法第五條第二項之規定制定本法。 教育經費之 <u>編列與管理</u> ，依本法之規定，本法未規定者，依其他法律之規定。
第三條（政府之教育支付責任）	第三條（政府之教育支付責任）
中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱地方政府）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。 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。	中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱 <u>各級政府</u> ）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。 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。
本法所稱歲入淨額為各級政府決算案及特別決算案中，不含舉債及移計前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。	<u>前項</u> 所稱歲入淨額為各級政府決算及特別決算中，不含舉債及移以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。

直轄市及縣市政府以其歲入總預算扣除上及政府補助為自有財源，並依教育基本需求，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。	直轄市及縣(市)政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，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。
第七條 (鼓勵私人興學)	第七條 (鼓勵私人興學)
政府為促進公私立教育之均衡發展，應鼓勵私人興學，並給予適當之補助與獎勵。	政府為促進公私立教育之均衡發展，應鼓勵私人興學，並給予適當之 <u>經費補助與獎勵</u> 。
第十三條 (地方教育發展基金)	第十三條 (地方教育發展基金)
直轄市、縣(市)政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支保管及運用辦法由直轄市、縣(市)政府定之。	直轄市、縣(市)政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支保管及運用辦法由直轄市、縣(市)政府定之。
第十五條 (教育經費監督)	第十五條 (教育經費監督)
各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。公、私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請該管主管教育行政機關公告之。各級主管教育行政機關得依法派員或委託會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果，其有違反前項規定或其他法令者，應依相關法令規定辦理，並公告周知。	各級教育主管行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。公私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請該管主管教育行政機關公告之。各級主管教育行政機關得依法派員或委託會計師查核公、私立學校及其他教育行政機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果，其有違反前項規定或其他法令者，應依相關規定法令辦理，並公告周知。
中央主管教育行政機關，得視前項情節輕重，停止公、私立學校及其他教育機構申請特定教育補助資格一年至三年；直轄市、縣(市)主管教育行政機關對所轄學校、教育機構，得準用之。	中央主管教育行政機關，得視前項情節輕重，停止公、私立學校及其他教育機構之 <u>特定教育補助</u> 一年至三年；直轄市、縣(市)主管教育行政機關對所轄學校、教育機構得準用之。
第二項、第三項財務報表格式及公告方式，由中央主管教育行政機關定之。	第二項、第三項財務報表格式及公告方式，由中央主管教育行政機關定之。
第十八條 (施行日期)	第十八條 (施行日期)
本法自公佈日施行。	本法自公布後一年內施行。

資料來源：立法院，2003a：507~508；研究者整理

此次的修正主要為文字上修改，與第一次修正動議最大之不同，為第十八條，施行日期改為公布後一年內施行，這是朝野協商的結果。

(三) 民進黨團(執政黨)針對「教育經費編列與管理法草案」，在立法院第四屆第四會期第十八次會議，於2000年11月28日提出修正動議及附帶決議：

內容與在野聯盟提出修正動議(第二次)完全相同，這已經是朝野協商的具體結果，大家敲定的劇本，僅附帶決議不同，各自表述其立法的精神及重要方向，見表4-5：(立法院，2003a：509~510)。

表4-5：在野聯盟提出修正動議(第二次)與民進黨團修正動議附帶決議比較表

在野聯盟提出修正動議(第二次)	民進黨團修正動議
<p>附帶決議： 本法通過後，原在憲法條文中被刪除的教育預算保障下限重新獲得保障，但若教育部及所屬單位預算編列方式仍率由舊章，延襲原計劃浮編，將完全違背本法保障教育基本所需經費推及動教改之立意，爰要求教育部及所屬各級單位，於下一年度預算編列時，需採取「零基預算」的精神，從新檢討各項計畫之必要性，並提出詳細之作業規劃，以確保在國家財政艱難的狀態下，各級教育單位所使用的資源，確實用在最適恰的用途科目上，以符合本法立法精神對教育重視及保障之初衷。</p>	<p>附帶決議： 教育經費之編列應配合長期人才培育之需要，俾達成經濟發展，厚植國力，造福全民福祉之目的。當前國內每年短缺六萬人以上之高科技人才，對資訊產業之永續提升及知識經濟長期發展影響重大，行政院應亟加檢討，謀求解決之道。</p>

資料來源：立法院，2003a：509~510；研究者整理

經過多方面的溝通後，朝野雙方終於有了具體的結果，「教育經費編列與管理法」，也塵埃落定，較重大改變為施行日期自公布後一年內施行。由本法案的觀察中我們發現，黨團協商的重要性愈來愈大。黨團協商可說是黨團的首要功能之一，黨團在與其他黨團協商之前，其

內部成員已取得共識，或已接受黨紀的約束，如此黨內意見已經整合，面臨協商時的困難度自然減少。所以國會在各項議案與法案的推動上，黨團協商無疑扮演相當重要的角色。

#### 伍、「教育經費編列與管理法」二讀會、三讀會與公布

因經會前的充分朝野協商，隨即於第四屆第四會期第十八次會議，2000年11月28日，進行二讀和三讀，在全院院會無異議下，順利通過本法案（立法院，2003a：518）。總統於2000年12月13日，以「華總一義第8900295700號」，公布「教育經費編列與管理法」，完成了整個教育立法程序。

#### 陸、「教育經費編列與管理法」教師組織參與立法說明

法案通過後，在三讀的院會中下列幾位立委發表感言中，均對教師組織的參與作出說明：

##### 一、朱惠良委員感言：

「主席、各位同仁。教育經費編列與管理法終於在今天三讀通過了，對此，相信本院各黨派委員都很高興，事實上，大家對教育經費下限問題奮鬥將近四、五年了。本席以為，現在大家最應感謝的應是最認真的教改團體，如中華民國全國教師會、中華民國教育改革協會全國家長會等，尤其是振鐸協會，沒有這些專家學者的協助，相信本案推動的困難度會隨之增高，換言之，因為他們的協助，行政部門、主計部門才能體諒現今教育困境，讓本案得能以送本院三讀通過。

本法通過後，教育部門每一年的經費就將近多了兩百億元，本席希望教育部門能遵照立法院在野聯盟及執政黨的附帶決議，確實依工作計畫編列經費，讓每一分錢都能用在刀口上。

再者，本法亦將監督、評鑑、資訊公開化等機制明列在條文中，要求每一分錢都必須依基本需求編列，此外，關於資訊公開化的部分，過去我們曾對教育部提出要求，但教育部似乎都沒有做到，然隨著本法的通過，教育部就必須體諒全國教改團體、家長及民意代表的苦心，讓每一分錢都能審慎事先規

劃用途。

我們可以發現，許多教育法案的推動都是超黨派、跨黨派的，其關切之心可從這部推動了四、五年的法案上反映出來，非常感謝黃敏惠委員、洪秀柱委員、李慶安委員等，也謝謝各黨團的召集人，讓我們大家繼續為教育工作加油。謝謝。」（立法院，2003a：519）

## 二、李慶安委員感言：

「主席、各位同仁。非常感謝在場多位委員同仁，特別是長時間一起推動教育法案，以及對本法積極努力推動的委員，尤其是洪秀柱委員、黃敏惠委員、朱惠良委員以及現場多位參與本法推動的委員，而本法最重要的精神為：一、本法在編列時能夠真正顧及各地方基層學校的需要，二、審理時，能經由教育部與行政院兩道層級，作嚴格的審理。三、本法可排除年度預算的限制，讓我們的教育預算能夠充分靈活運用。四、其有非常強的監督機制及評鑑機制，使我們的教育經費不要浪費。在這樣一個制度配合之下，相信將來我們的教育預算能作更好的運用，而且由三年決算歲入淨額的百分之二十一點五來看，我們的教育經費較現在的教育規模增加了兩百億，套句許多家長的感觸之言，『我們不管許多大人要把台灣的經濟財政弄到多爛，但是我們孩子的教育經費請為我們留下來。』就因為這句話，我們今天通過這個法案，就顯得格外有意義。

最後，再次的感謝許多教育團體，尤其是教師會、家長會、振鐸學會等許多團體共同推動本案，如果沒有他們的努力，本法就不會完成立法，此外，還要謝謝教育委員會的同仁跟我們一起辛苦了好長的一段時間，法案再三修改，讓你們辛苦了，在此一併致謝，謝謝大家，謝謝院長。」（立法院，2003a：521）

## 三、洪秀柱委員感言：

「主席、各位同仁。對於關心教育的朋友來說，今天是非常有意義的一天，誠如李委員慶安所說的無論現在的政府，把財政和經濟搞得多爛，但是請把孩子們教育的錢留下來，這次法案得以通過，要感謝的人實在太多，尤其是朱惠良委員方才特別對參與本案審查給予我們專業協助的幾個教改團體一一致謝，並特別點名了教師會、教育改革委員會、振鐸學會等諸多無法在此逐

一細訴的民間團體，都給予我們很大的協助，實在非常感謝。其間並有多位委員鏗而不捨，運用高度智慧並多所體諒，只求把本法修正得更臻完美。而本法的特色，方才李委員慶安已經說得非常清楚，本席不再贅述，但是有項事情，值得所有的政治人物引以為戒，即無法做到的事，不要在競選時為了騙取選票，就隨便開空頭支票，一旦當選之後，卻完全不能兌現，而在審查的過程中，執政黨政府對此多所爭辯，並認為有多所窒礙難行之處，我們也共體時艱，將原本商議的數額一改再改，所以今天執政黨政府不但要為支票跳票向全民道歉，也要感謝在野聯盟這麼多的委員同仁，能夠在此狀況之下通過這麼具有時代意義的法案，謝謝。」（立法院，2003a：522）

由這些委員的感言，也可以發現，教師組織在這個階段中的教育立法參與，主要是遊說在野立委的提案及支持，利用公聽會的機會表達全國教師會的看法，黨團協商中對黨團的遊說、訊息提供；而和政府部門的溝通協調，此時尚未有具體的管道及著力點。

#### 四、教師組織參與教育立法的活動

整個教育立法最重要的關鍵，是在委員會的審查會及黨團協商，往往決定法案的前途，教師組織在「教育經費編列與管理法草案」此階段中所用活動方式為：（一）直接活動：1.拜訪、遊說立法委員；2.出席公聽會以主張權益；（二）間接活動：1.實施社會調查，提供資訊或將調查結果發表，以影響網路、媒體、輿論；2.訴求輿論媒體。

### 第三節 「教育經費編列與管理法」之立法 與教師組織的影響探討

#### 壹、最早的教育經費立法—「教育經費國庫負擔法」的源起

「教育經費國庫負擔法」相關內容教育界研議逾兩年，其中經過庠友社經費探究室討論半年，於1996年3月29日舉辦研討會，並經1997年4月在立院召開公聽會。而1997年7月修憲後，凍結憲法164條「教科文下限」，使各方更積極參與，加速修訂，並經同年9月7日「第五次民間團體教育會議」中全面廣泛討論後，再行修改完備。其



間參與研訂者包含經濟學者、教育學者、基層教師、國中校長、地方政府官員。此由振鐸學會等多個民間教改團體所積極推動，經過長時間的草擬和斡旋，最後請民進黨劉進興委員、國民黨洪秀柱委員、新黨朱惠良委員於立院共同提案，交付立法院預算及教育兩委員會聯席審查。預算委員會之立委柯建銘，將其於 1997 年 12 月 18 日排入委員會議程審查。這是我國教育經費最早推動的立法法案，後來因立法院的改選，依「屆期不繼續原則」，而胎死腹中。(丁志仁，2000)

而在此過程中由人本教育基金會、410 教育改造聯盟與中華民國教育改革協會舉行的「全民團結緊急對策會議」，決議組成「搶救教科文聯線」，發動 927 行動（1997 年），全國教師會促進會（全國教師會此時尚未成立）也決議各地教師團體全力支持「搶救教科文 927 行動」。

表 4-6：「搶救教科文」大事紀—1997 年

7 月 16 日	下午，國民大會二讀通過修憲提案第 103 號，凍結了原憲法第 164 條對教科文預算的下限保障。當天國科會主委劉兆玄表示此舉對未來教科文發展有不利影響，人本教育基金會發表聲明表示，此舉斬斷了下一代的生機。
7 月 17 日	十數位民間團體代表與學者聯袂至國民大會要求「復議」此案，李遠哲院長亦發表公開聲明「我們不能放棄教育」，呼籲國大要支持復議案。同時間，十位大學校長亦發表共同聲明，表示取消下限，將衝擊高等教育及國家競爭力。
7 月 18 日	國民兩黨聯手封殺復議案，教科文預算下限保障終被取消，此訊傳出，引起許多民眾上陽明山抗議，高喊「國代無恥，孩子無辜」，人本教育基金會暨 247 個民間團體發表聲明「天已經黑了，人已經走了，孩子們的未來被遺棄在陽明山上。」
7 月 19 日	247 個民間團體在台北、台中、花蓮、高雄、台南五地同步召開「誰斬斷了下一代的生機」記者會，譴責國民大會的歷史罪行，在會中，教師團體指出，不排除以罷教罷課方式提出抗議。
7 月 21 日	由人本教育基金會、410 教育改造聯盟與中華民國教育改革協會舉行的「全民團結緊急對策會議」，決議組成「搶救教科文聯線」，提出五大訴求，並為配合教師團體的罷教罷課活動，將於 9 月 27 日舉行大型群眾活動。
7 月 22 日	教育部長吳京表示，此次取消下限並未知會行政部門。文化界對國代修憲刪除文化資源強烈不滿，雲門舞集林懷民先生形容如此修憲，是亡國的動作。

表 4-6：「搶救教科文」大事紀－1997 年（續）

7 月 28 日	全國教師會促進會決議各地教師團體全力支持 927 行動。同時家長團體與教師團體亦達成共識，將一同呼籲所有的教師與家長在 9 月 27 日的上午，以「親師合作」來共同參與搶救教科文的行動。
7 月 30 日	「搶救教科文聯線」參與團體已超過四百，高屏地區召開聯線會議，成立高屏聯線。
8 月 4 日	台南地區召開聯線會議，成立台南地區聯線。
8 月 10 日	927 行動擴大至北、中、南、高四地同步舉行大遊行。
8 月 14 日	高屏聯線成員拜會高雄市教育局長羅文基，獲得羅局長允諾參加 927 遊行活動。
8 月 15 日	雲嘉地區民間團體召開聯線會議，成立雲嘉地區聯線。
8 月 19 日	中部民間團體進行第一次聯線籌備會議，成立台中地區聯線。
8 月 28 日	台南聯線成員拜會台南縣立文化中心主任葉佳雄，葉主任表示非常認同推動搶救教科文的理念，並表示將與其他縣市文化中心聯繫，研議在最短的時間內籌辦大型的文化預算會議。
9 月 7 日	民間教改團體七日於第五屆民間團體教改會議中提出教育經費國庫負擔法草案，要求教育經費不得少於前三年度國民生產毛額平均數的 6%，草案中並明定中央政府對地方教育的補助，應以公式訂定，並秉持大縣多分、窮縣多分、努力的縣多分原則。
9 月 8 日	搶救教科文連線發表「九二七行動手冊」。正式公佈三項具體訴求： 1. 要求恢復憲法的保障條文；並增列文化發展預算之保障。 2. 要求在其它的法案裡面，兼顧「杜絕浪費」和「合理分配」原則，做具體逐項的保障。 3. 要求當局承諾，在未來的幾年內，逐年編列「教改特別預算」，以因應目前教育改革的特別需要，「追討」過去國家對教育的「拖欠」。四一〇教改聯盟召集人史英指出，為澄清各界對九二七當天罷課罷教的疑慮，罷課程旨在罷掉當天原來學校排定的課程，而改以搶救教科文有關的課程代替，擴校外大型活動與校內變更課程兩部分；而大遊行和五〇四最大的差異在於全國四第同步舉行，象徵「主權在民、權力下放、民間自主」。

資料來源：取自振鐸學會（1997）網站資料

<http://taiwan.yam.org.tw/927/appendl.htm>

#### 一、搶救教科文聯線 927 行動

（一）時間：1997 年 9 月 27 日

（二）地點：北、中、南、高等地

「927 行動」是一次全民的行動。希望透過「927 行動」，能更具體的要求政府，落實長久以來民間的聲音。比如說，對於教科文預算，不但要爭取 15% 的保障，更要爭取 15% 教科文預算應有的品質。

### （三）活動

#### 1. 上午的「罷課程」活動

##### （1）釋義

「罷課程」是「搶救教科文聯線」所創的新詞，讓我們先來解釋它。「罷課程」與「罷課」不同，「罷課」指是學生拒絕上課；「罷課程」也與「罷教」不同，「罷教」是指教師拒絕教學生。「罷課程」的意思，正如這三個字所表示的，是罷掉當天早上原定的「課程」，而改以另外的課程替代之；而「罷課程」的主體，既不是教師，也不是學生，而是教師與學生的共同體。

##### （2）「罷課程」的象徵意義

教師與學生結合的這個共同體，當然就是教育的主體，也是校園的主人；任何活動，從平時的「上課」到為了某項理想的「罷課程」，當然都由這個「共同體」共同參與。

為了彰顯「共同體」的「共同參與」，927 的「罷課程」將會由班級教師與學生（或其家長）共同決定；而「聯線」所提供的「參考教案」與「校外教學設計」也都由教師與家長（代表未成年學生）共同擬定，以彰顯親師合作的精神。

##### （3）「罷課程」的實質意義

927「罷課程」活動原先由教師組織提議，經協商後，由家長組織和教師組織共同發起，針對現行教育體制下之課程，採半天的不合作主義，表達對「取消教科文保障」之抗議，並顯示「搶救教科文」之決心，以形成對當權者的壓力。當權者最怕的，就是教師、家長和學生脫離其掌控。

#### 2. 下午的大遊行活動

這一次的大遊行，是民意再一次的大集結，但更進一步的，是在北中南高四地同步舉行，講紀律，有創意，親子共同參與（振鐸學會，

1997)。

## 二、民間對「教育經費國庫負擔法」立法的動員

(一) 全國教改協會、各地教師會及全國教師會促進會，全面無保留支持，並開放全部文宣通道，供推動立法過程中，一切動員措施之支援運用。

(二) 全國教改協會公共政策組，將本法的支持程度，列為 1998 年立委選舉，對立委推薦及反推薦的最大項目。

(三) 積極爭取行政院副院長劉兆玄支持。

三、在此「教育經費國庫負擔法」立法推動期間，全國教師會尚未成立，僅以「全國教師會促進會」之名義與各教育團體結盟，並呼籲會員參與 927 行動，研究者當時也正在桃園地區籌組桃園縣教師會，於 1997 年 9 月 27 日參與這次的大遊行，而且這也是研究者的第一次參加遊行活動，至今難忘此經驗。並且這次的「罷課程」活動，是最接近「罷課」的手段，也引起各界的關注和探討。

## 貳、1999 年全國教師會成立後的參與

曾任國中生物教師的丁志仁，是教改法案幕後推手，他在 1984 年成立振鐸學會，辭去教職，全時投入教改運動。綽號「丁丁」的他，經常穿著短褲，穿梭在國會、議會殿堂，二十年來如一日。由於足智多謀，精通預算和法案，因此深獲各黨派仰賴，也因此順利推動許多國內重要教育法案，如在立法院參與草擬修改教師法、師資培育法、教育經費國庫負擔法、國民教育法、教育人員任用條例、教師待遇條例，以及改進預算審查和推動若干教育政策。(周祝瑛，2003：102)

1995 年教師法通過後，教師可以自行組織教師團體，丁志仁即透過振鐸學會、全國教改協會的推動與全國教師會合作促成「教育經費國庫負擔法」草案的草擬工作。

### 一、「教育經費編列與管理法」草案提出的參與

當時正在立法院審議的「教育經費編列與管理法」的幾個草案版本中，以由教改團體在背後運作的「李慶安版」，活動得最為積極，占 GNP 六%的要求就是她們提出的。在「李慶安版」草案中，其實影響更大的，是將過去由行政機關編列預算的方式，改為設置容納更廣泛意見的「中央撥款委員會」，和地方的「教育發展基金」。沒有要求教育經費下限的「翁金珠版」也包含類似精神。但這種教育經費管理、運用上的激進改革，在輿論上所引起的注意，卻遠不如經費多寡之爭來得大。

當時正積極遊說立法的全國教師會理事長張輝山認為，台灣的教育經費過去三年來一直在往下掉，而台灣的國民教育品質卻奇差無比，學校太大，班級學生人數太多；設備奇差無比，小學生上美術課還得自備顏料。對於現職的教師與許多教改團體而言，教育經費實在太少，爭取保障是當務之急。1999 年全國教師會成立後，丁志仁扮演教育立法「國會觀察員」的角色，居中穿針引線拉近全國教師會與立法院和教育部關係，早期並擔任全國教師會專案秘書的工作，為全國教師會許多的教育法案催生而努力，「李慶安版」的「教育經費編列與管理法」草案就是在教改團體和全國教師會的委託遊說下提出來的。

分析「教育經費編列與管理法」能夠順利立法的原因，主要還是受到政治因素的影響。因為此時朝野的局勢受到諸多政治事件的影響，相當緊張，而且民間對於政府的不滿意度相當高，此時在立法院議程中僅有教育經費的問題朝野立場最一致，牽涉的爭議最小，因此雖然財主單位對於條文中有關教育經費的定義與保障方式相當不滿意，但是在立法院中還是順利通過（陳麗珠，2001）。

## 二、教師組織在教育立法的運作

綜觀教師組織在「教育經費編列與管理法」教育立法參與的過程中，大量透過遊說、拜訪、記者會，甚至早期 927 的遊行抗議等活動，使用聯盟策略、資訊策略、困窘策略、遲滯策略、選區壓力策略等策略來影響「教育經費編列與管理法」制定。

### （一）媒體的運用

輿論媒體是影響法案制定考量的一項重要因素，而大眾傳播媒體是輿論的製造者。因此，全國教師會常透過大眾傳播的宣傳活動，如使用電視、雜誌、報紙、廣告、讀者投書、召開記者會等方式，其目的在創造有利於他們所關注的教育法案，發揮資訊策略的功能，期望以專業理論為基礎，影響教育政策的制定。

對於不利教師組織之主張則多主張採用較激烈的困窘策略來獲得教育政策制定者的重視，甚至採用遲滯策略阻止法案的通過或修正，而挽回對團體的不利情勢，至少減少原先的不利程度。

### （二）公聽會的運用

公聽會是以公開的方式，針對特定的政策或法案做更進一步的探討與論證，藉由各方陳述意見來加強政策或法案的正確度及可行性。

立法及行政機關也會舉辦各種公聽會廣納各方意見，教師組織於會中提供相關資訊、表達立場，作為其制定政策之參考，亦可達到資訊策略之目的。

### （三）立法委員提案的運用

立法院設有十二個委員會，其中教育及文化委員會的委員，對於教育法案能最直接做實質性的質詢及審查，教育及文化委員會的立委可以在法案的審查或質詢過程中，以說明、質詢或經表決的方式迫使行政機關接受委員們的提議或決議。此外，教育及文化委員會的召集人負責議程安排的權力，對於行政部門教育法案，可透過是否將法案列入議程或議事技巧，顯示出支持或反對。因此，召集人的職務也是各黨派委員爭取的焦點。從法案內涵的決定來看，教育及文化委員會對法案的審查，具有關鍵性的影響，通常法案大部分的條文及其內涵都在委員會中已決定，少部分條文留院會討論。因此全國教師會常商請關係密切的立委代為提案，或委託立法。此次「教育經費編列與管理法」全國教師會與振鐸學會主動擬出草案，委託李慶安立法委員連署提案，進入審查程序。適時應用選區壓力策略影響選區候選人或民意代表重視教師組織的訴求。

#### (四) 黨團協商的運用

一般來說，國會黨團係藉由政黨組織力量，發揮整合同黨籍國會議員意見及協調不同黨籍國會議員或其他國會組織的主張，完成國會集體意思的組織。一方面透過內部組織的紀律以達成政黨的國會功能，一方面由組織運作產生集體力量與其他黨派在國會的決策決定上發揮競爭、對抗及妥協的影響力（林瑞雯，2003）。經過一讀後付委的議案如遇有爭議，除了委員會成員可私下進行協商，亦可經由主席裁決送交黨團協商，且委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否送交協商予以議決，而委員會議決不需送交協商之議案，若於院會審議時有出席委員提出異議，二十人以上連署或附議，亦需交黨團協商。而這正是全國教師會對法案表達贊成或反對最主要之施力點，所以拜會黨團、遊說黨團，對黨團提供訊息也是重要工作之一。

#### 三、「教育經費編列與管理法」教育立法的探討

##### (一) 立法委員主動、行政部門被動的教育立法

1997年當憲法第164條有關教科文預算經費保障的條文，在修憲的過程被刪除，引起全國譁然與抗議遊行外，有識之士莫不亟思提出補救方案。但在民間普遍憂慮教育經費不保，各縣市政府預算短絀之情況下，制訂「教育經費國庫負擔法」成為社會主流之共識，教育部有鑒於此，乃於1998年委託學術界針對教育經費應否以法律規範，若以法律規範應如何規範為宜，作學理性之探討，際此期間，1999年適逢立法院三讀通過教育基本法，依該法第五條第二項之規定「教育經費之編列應予保障；其編列與保障之方式，另以法律定之。」為教育經費立法保障取得法源根據。於此，教育部所委託之專案小組乃提出「教育經費收支基準法」供教育部參考，教育部根據此法，另聘請學者專家及政府有關機關代表組成專案小組以學者所提之「教育經費收支基準法」為版本，經修正向行政院提出「教育經費籌措與保障法」與立法院民意代表所提出之版本共同審議，於2000年11月28日經立法院三讀通過「教育經費編列與管理法」，教育經費的編列方式由凍結憲法一六四條條文到立法保障，歷經三載，終於獲致積極性的回應。

## （二）以委員會為教育立法實質決策程序之重心

我國立法院之院會具有較大的權限，且不論軟硬體的設施，均係以院會為主，委員會為輔，嚴格說來應屬院會中心主義的設計。不過，從委員會依議事慣例所擁有的擱置審查權限而論，及近來院會審議議案偏重朝野協商之角度，及預算案著重委員會審查之態勢，似有漸偏委員會中心主義之調整，或折衷於上述二主義之雛型。

教育及文化委員會，往往在教育立法過程中的確扮演著舉足輕重之角色；委員會對法案有生殺予奪之大權，在委員會審查階段，為委員會反對的法案，很可能就被束諸高閣。反之，經委員會審查通過的法案，到了院會，大多能夠順利通過（朱志宏，1995：118）。

委員在各國已因其功能的高度發揮，如專家立法的功能、監督行政機關的功能、內部整合的功能、蒐集資訊的功能等，而使其愈形重要，甚或凌駕於院會之上。

從「教育經費編列與管理法」的制定看來，院會程序僅據有三讀會的形式意義與政策合法化之工具功能。立法委員對「教育經費編列與管理法」的立法意見、行政部門對「教育經費編列與管理法」的立場與政策辯論、以及「教育經費編列與管理法」大至面貌得形成，均係在委員會中完成。對於政策合法化過程而言，委員會的審查程序，也較能對法案做專業、精緻、充分表達的所在。

民間推動教改的人士與教師組織對行政部門的立法態度失望之餘，反而競相遊說反對黨立法委員接受其對於制定「教育經費編列與管理法」的主張，甚至將其主張轉化為立委之正式提案，而進入政策合法化的制度議程之中。

## （三）朝野協商解決重大爭議

複雜多變的立法歷程，基本上即為一典型的政治歷程，充滿協商、議價、程序應用、溝通、人際關係等正式與非正式之動態操作過程，由多元參與者所共同促成。

在立法院這個高度政治性的場域中，協商的進行事無所不在的當然以法案、預算審議前所進行的協商最為頻繁。法案審議前所進行的



協商，包括行政與立法部門的協商以及立法院朝野黨團之間的協商，其中行政與立法部門的協商，雖然也相當常見，但並未形諸法律；至於立法院朝野黨團之間的協商，則由於立法效率、議事和諧即協商權威效率之考量已予正式法制化。

觀諸「教育經費編列與管理法」的立法過程，「協商」機制在其中發揮了縮短差距、消除歧異、整合意見、建立共識的效能，實居於關鍵之處。本法於審查會後、二讀會前，由於朝野對於委員會審查結果無法接受，為解決爭議，先後進行二次在野聯盟協商，最後再透過朝野黨團協商，方使本案諸多爭議得以獲得解決，而促使本案立法完成。

教師組織常對教育及文化委員會各黨團召集人的態度十分關切，也常請求地方教師會對該選區之黨團召集人，進行遊說及拜訪，表達教師團體的意見及立場。全國教師會在朝野協商之際，也動員遊說黨團、拜訪黨團，發揮組織的影響力。

