

壹、前言

教育事業乃國之根本，而教育經費乃教育發展的原動力。我國憲法一六四條對教育經費有下限的保障：「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%」。但是86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，使得教育、科學、文化方面的預算保障被取消。民間教育團體以及關心教育的大眾憂慮教育品質會因此退步，因此在兩年後，教育基本法頒布，其第五條規定「教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」。之後在大眾輿論的建議及催促下，89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，90年開始實施。此法對各級政府教育經費的保障、編列、分配、運用等部分做詳盡的規範，也恢復憲法以特定比率方式保障教育經費的做法，充實保障全國教育經費的穩定成長，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。至於對各級政府的教育經費也有所規範，關於經費的責任分攤需考量各級政府的財政能力，衡量財政狀況的差異而訂教育基本需求，也規定各級政府的每年教育經費基本需求確定後，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。此法在立意上保障了教育基本的權益，但是在實施之後中央與地方的權限劃分以及經費分配是否落實，值得檢視探討之。

經費的編列預算可以反映出政府是否重視教育發展，而公平性是教育經費分配的準則，可反映出教育資源的使用情形。我國教育財政學上常用水平公平、垂直公平和適足性探討教育經費分配的公平性。水平公平、垂直公平，強調的是經費投入部分；而垂直公平主張給予差別條件差別對待，兩者主要都是在探討經費投入的公平性以及經費接受和給予的對象；而適足性觀點探討經費投入與產出之間的關係，主張給予達到高標準教育成就表現的基本額度經費。所以水平公平和垂直公平只探討經費投入以及對象，而適足性只探討經費的投入與產出關係，三種公平方式只聚焦在經費投入、產出和對象，忽略從法律面向和哲學面向的角度探討教育經費，且對於政府的教育財政責任之依據沒有清楚說明。美國的Clune（1994）在學校財政的專書上以Alexander的「水平理論」（Concepts of Equity）詳細探討聯邦、州和地方的基金運作補助學校經費的情形，而我國大多以水平公平和垂直公平以及適足性探討教育經費，目前尚未有以此理論探討教育經費的文章，故本文採用Alexander的「水平理論」來探討我國的教育經費情