

調 查 報 告

壹、案 由：教育部辦理攸關 263 萬名國中、小學生福祉之免費營養午餐措施，恐有中央政府浮編預算、地方政府不當挪用之虞，導致功能不彰，無法落實對中、小學童之照顧等情乙案。

貳、調查意見：

查教育部規劃於 99 年 9-12 月推動國民中小學免費午餐，係緣起於行政院劉前院長兆玄 98 年 3 月 13 日於立法院第 7 屆第 3 會期第 4 次會議質詢時，承諾全面實施國民中小學免費午餐，期能妥善照顧學生午餐問題，使其安心就學。嗣後行政院吳院長敦義 98 年 9 月 22 日於立法院第 7 屆第 4 會期第 1 次會議報告施政方針，指示 99 年 9-12 月實施國民中小學免費午餐政策並無改變。教育部依據劉前院長及吳院長指示政策方向，修正「就學安全網計畫」，並由行政院於 98 年 11 月 13 日核定，復於 98 年 12 月 31 日公布補助地方政府「加強補助國民教育經費」實施計畫。

教育部係在「振興經濟擴大公共建設投資—就學安全網計畫」項下，於 99 年度增編特別預算 29 億元辦理「加強補助國民教育經費」，依各縣市 97 學年度國中及國小學生數占全國比例進行經費分配，可提供地方政府申請辦理免費午餐、擴大午餐補助對象、提升學校午餐品質、整建或興建午餐廚房、改善廚房用水設施及其他與學生安全、衛生、促進健康、環境維護等相關設施改善或設備充實（如改善健康中心設施、運動場地及設施改善、游泳池興整建）用，而國民中小學免費午餐係經費使用選項之一，地方政府得依教育施政優先次序及財政狀況選擇是否辦理國民中小學免費午餐，如未辦理免費午餐者，可將補助經費用於「加強補助國民教育經費

」之其他項目。倘各縣市政府選擇實施國民中小學免費午餐，教育部以國小學生每餐 32 元計，國中學生每餐 35 元計，依 99 學年度實際註冊國中小學生數，上課日 87 日估算需求，核以需求數 7 成經費補助地方政府。

本院鑑於教育部於 99 年度增編特別預算 29 億元辦理「加強補助國民教育經費」，推動免費營養午餐措施，攸關全國 263 萬國中、小學生福祉，且恐有中央政府浮編預算、地方政府不當挪用之虞，導致功能不彰，無法落實對中、小學童之照顧等情，爰於 99 年 3 月 19 日立案調查，經調卷及於 99 年 6 月 11 日約詢教育部、行政院主計處業務主管人員；惟嗣後教育部於 99 年 7 月 2 日緊急宣布調整 99 年度國民中小學午餐補助政策，不補助地方政府辦理國中或國小不排富全體學生全面免費午餐，但該經費 29 億元仍悉數撥付補助各地方政府。審視教育部於 99 年度增編特別預算 29 億元辦理「加強補助國民教育經費」，研議 99 年 9-12 月國民中小學免費午餐之過程，核有下列疏失之處：

- 一、教育部於 99 年度增編特別預算 29 億元辦理「加強補助國民教育經費」，研議 99 年 9-12 月國民中小學免費午餐措施，決策過程缺乏周延性，政策亦乏延續性，顯有疏失。
 - (一)查教育部於 99 年度增編特別預算 29 億元辦理「加強補助國民教育經費」，研議 99 年 9-12 月國民中小學免費午餐措施之前，雖於 98 年第 2 次（98 年 7 月 24 日、25 日召開）全國教育局處長會議及 98 年 8 月 25 日邀請各地方政府秘書長出席會議，討論 99 年度該部增編之特別預算—「加強補助國民教育經費」使用項目及經費分配原則，並再次於 99 年第 1 次（99 年 1 月 21 日、22 日召開）全國教育局處長會議報告學校午餐政策，透過上述會議向地方政府

溝通教育部補助地方政府辦理國民中小學免費午餐之補助原則。然依教育部 98 年第 2 次全國教育局處長會議調查全國 25 縣市辦理免費午餐之意願，結果有 14 個地方政府反對全面實施國民中小學免費午餐政策，而該措施如由中央補助 7 成、地方自籌 3 成，更僅 2 個地方政府贊成、3 個地方政府無意見，20 個地方政府反對，教育部卻以此認為已充分與地方政府溝通並調查各縣市政府實施意願及相關意見，顯然認知與事實落差甚大，且決策過程並未進行周詳之效益評估分析，均顯示決策過程缺乏周延性。

- (二)對於本項政策嗣後如何延續之問題，教育部於函復本院公文中表示，將考量公平性、99 年(9-12 月)地方政府規劃辦理情形、蒐集各界意見及行政院主計處 100 年度經費籌措情形通盤檢討，並與地方政府協調後辦理。因後續推動之不確定性，以致計有臺北市、高雄市、基隆市、臺中市、嘉義市、臺南市、臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、臺中縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣及澎湖縣等 18 縣市，認為全面開辦免費學校午餐，除經費龐大，縣市政府財政恐難以負擔外，100 年度教育部是否繼續提供開辦經費尚未知，如 99 年度開辦本項政策，未來如無中央補助經費，100 年度政策難以延續，將導致民眾質疑政策決定過於草率。此顯示政策缺乏延續性，已對地方政府造成很大困擾。
- (三)本項政策教育部雖於 99 年 7 月 2 日緊急宣布調整 99 年度國民中小學午餐補助措施，不補助地方政府辦理國中或國小不排富全體學生全面免費午餐，然教育部對於攸關全國 263 萬國中、小學生福祉之重

大政策，卻忽視大部分縣市政府反對之事實，且未進行周詳之效益評估，嗣後又緊急反覆轉折，此均佐證教育部於 99 年度增編特別預算 29 億元辦理「加強補助國民教育經費」，研議 99 年 9-12 月國民中小學免費午餐措施，決策過程缺乏周延性，政策缺乏延續性，顯有疏失。

二、教育部漏未針對立委質詢之貧困學生被標籤化等執行過程溝通問題詳查，即據以作為辦理免費營養午餐之實施目的，顯不符比例原則及成本效益，亦有未當。

(一)據教育部函復，為照顧貧困學生，使其安心就學，凡國、中小學任何繳不起學校午餐費用之學生，政府均已列入補助對象，包括低收入戶、中低收入戶、家庭突發因素及經導師家庭訪視認定（含父母非自願性失業一個月以上、無薪休假及任一方身殘、身障等）等 4 類。惟實施過程中，貧困學生被標籤化等執行過程溝通問題，引起立委關切，行政院劉前院長兆玄爰於立法院承諾規劃辦理國民中小營養午餐免費，期能妥善照顧學生午餐問題，使其安心就學。依據劉前院長指示：99 年度教育部特別預算增編之 29 億元應集中編列在該部就學安全網計畫下，且須以「加強補助國民教育經費」呈現該筆經費，協助各縣市辦理學校午餐或用於教育項目。教育部即據以規劃如未辦理免費午餐，可將經費用於學校衛生保健相關項目，以促進學生健康。

(二)依據振興經濟擴大公共建設特別條例第 6 條規定：「中央執行機關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等詳實規劃，並視計畫性質依法辦理環境影響評估（含政策環境影響評估），分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境

影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定。」惟查教育部依前揭劉前院長及吳院長指示政策方向，於 98 年 8 月 20 日提報修正並奉行政院 98 年 11 月 13 日院臺教字第 0980071029 號函核定之「就學安全網計畫」中，關於替選方案之分析與評估僅以「本計畫執行對象為失業家庭或經濟困頓之非自願失學學生，包括失業家庭無法就學子女及建教合作班無法進廠實習之學生，使其避免失學，係屬維護學生基本就學權益，為國家責任和社會扶助性質，爰須以公務預算或特別預算方式編列經費，輔以民間力量共同建構就學安全網，無其他替選方案」、「預期效果：『加強補助國民教育經費』及『學生午餐費補助』預估約有 120 萬名國中小學生受益。」、「計畫影響：因協助學生安心就學，可使家長更為安心就業，提升就業比率」寥寥數語帶過，實質之成本效益分析付之闕如，不僅使前揭規定形同具文，更使本經費用途廣受質疑。

- (三)又 99 年度教育部特別預算就學安全網計畫「學校午餐費之補助」已根據「中央補助地方政府學校午餐經費支用要點」按學校收費基準全額補助國中小學生午餐費，補助對象為低收入戶、中低收入戶、家庭突發因素及經導師家庭訪視認定(含父母非自願性失業一個月以上、無薪休假及任一方身殘、身障等)等 4 類，除補助貧困學生上課日午餐費外，並針對臺灣省 20 縣市政府補助其貧困學生於寒、暑假輔導課或活動之午餐費。對於弱勢學童之照顧已堪稱完備。
- (四)是以，教育部漏未針對立委質詢之貧困學生被標籤化、未受尊重等執行過程溝通問題詳查，即據以作

為辦理免費營養午餐之實施目的，顯不符比例原則及成本效益，亦有未當。

三、教育部於 99 年度增編特別預算 29 億元辦理「加強補助國民教育經費」，補助項目範圍廣泛，涉有中央政府浮編預算、地方政府不當挪用之虞，將無法落實對國中、小學生之照顧，且與特別預算編列意旨不合，顯有未當。

(一)查預算法第 83 條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」然教育部規劃於 99 年 9-12 月推動國民中小學免費午餐，係緣起於行政院劉前院長兆玄 98 年 3 月 13 日於立法院第 7 屆第 3 會期第 4 次會議質詢時，承諾全面實施國民中小學免費午餐，期能妥善照顧學生午餐問題，使其安心就學。教育部因而在「振興經濟擴大公共建設投資—就學安全網計畫」項下，於 99 年度增編特別預算 29 億元辦理「加強補助國民教育經費」，並依各縣市 97 學年度國中及國小學生數占全國比例進行經費分配，可提供地方政府申請辦理免費午餐、擴大午餐補助對象、提升學校午餐品質、整建或興建午餐廚房、改善廚房用水設施及其他與學生安全、衛生、促進健康、環境維護等相關設施改善或設備充實（如改善健康中心設施、運動場地及設施改善、游泳池興整建），而國民中小學免費午餐係經費使用選項之一，地方政府得依教育施政優先次序及財政狀況選擇是否辦理國民中小學免費午餐，如未辦理免費午餐者，可將補助經費用於「加強補助國民教育經費」之其他項目，然此顯與特別預算編列意旨不合。

(二)近年來政府教育經費支出不斷增加，但因財政收入增幅趨緩，教育經費支出容易產生排擠效應，因此在有限資源下，如何兼顧國民公平受教機會，維護社會正義，是當前教育資源分配與運用上的重要課題。而關注受教育者社會經濟地位的差距，並對社會經濟地位處境不利的受教育者在教育資源配置上予以補償，是政府責無旁貸的事，故教育部更應善盡職責，守護社會公平正義。然教育部於99年度增編特別預算29億元辦理「加強補助國民教育經費」，補助項目範圍廣泛，涉有中央政府浮編預算、地方政府不當挪用之虞，將無法落實對國中、小學生之照顧，且與特別預算編列意旨不合，顯有未當。