

# 歷史罪人

## — 評教科文預算下限之凍結 —

張清溪 1997.9.15

今年的修憲，同時生產了一些副產品，其中有一頂大帽子，叫做「歷史罪人」，是由民進黨許信良主席，專門為批評他主張的雙首長制與聯合執政的人產製配帶的。事實上，雙首長制使總統有權無責；而在國民黨黨營事業未除之前，聯合執政變成不折不扣的「分贓」。這樣的修憲豈可不批？歷史罪人豈是許主席一人嚷嚷就可定案的？

本來歷史罪人應是蓋棺論定，不必今人對今事如此急噪激情。不過，在草山鬧劇落幕幾個月之後，我們回首檢討這次修憲的一個意外結果，卻不無可能製造真正的歷史罪人。這個意外，是在修憲尾聲突然把憲法 164 條有關教科文預算下限的規定凍結了。我們從它凍結程序之粗糙、凍結條文之不通、凍結之後果、原條文之作用等各方面，來分析為什麼凍結 164 條會有這麼嚴重的後果。

### 凍結條文圓鑿方柄

我國憲法第 164 條對教科文預算下限，是規定在憲法「基本人權」、「政府體制」與「基本國策」三部分的「基本國策」裡，且是其中實際產生作用的一條，其他大都是宣示性的。對於這麼重要的條文，國大的 103 號修憲案，是在已通過「凍省」，國大代表從凍省反凍省之長期高度壓力下解放，整體陷入非常情緒化的時刻。表決前未經過適當討論，甚至國、民兩黨黨團不願事先讓他們所屬國代看過，在一片混亂中第二次表決勉強通過。如果不是極度混亂，不會產生教育部長在通過後才被告知；且被錯誤地告知：刪掉的是「上限」。教科文預算下限之凍結，事前也無共識；行政院韋端主計長在「國發會」與「教改會」兩度大力遊說凍結，都未能得到與會人士的認同，沒有共識。換言之，兩黨動不動就以國發會共識為理由，來支持或反駁其修憲內容，純屬虛構。

爲了讓事情更清楚，我們把原憲法第 164 條條文與凍結條文並列。原 164 條是：

- 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，應予保障。

通過的第 103 號修憲案，是：

- 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之限制。

如果我們不知道 164 條規定什麼，則這條增修條文，應該會被解讀為：教科文經費應優先編列，不受 164 條之限制，其中以國教經費尤然；看過 164 條後，又發現它根本未規範國教經費，也與優先編列與否無關，它要如何「不受 164 條之限制」呢？我們不禁懷疑，國大怎麼會表決通過這樣前後不通的條文？還有，寫出這樣不通的條文者，又究竟居心何在？

### 我們對不起下一代

在 164 條被凍結後，主計處與財政部額手稱慶。為什麼？因為 164 條嚴重限制他們編列預算的彈性。在 164 條之下，如果「額外」增加其他預算，必須同時增加教科文預算；但他們只想增加其他預算，不願增加教科文預算。這也是支持凍結 164 條的最堅強理由。其他理由包括：「為什麼要對政府預算編列設限」，以及連帶的「保障教科文預算造成浪費」。這些問題稍後再談。我們先看凍結教科文預算的「預算」後果。

包括李登輝總統與前後任行政院長均一再宣示，凍結 164 條後，教科文預算不會減少、中央預算教科文不會低於 15%，云云。這是笑話；如果不會減少，為什麼要冒大不韙地凍結 164 條呢？當然，如果民間反彈力量夠大，下個會計年度或許會刻意增加教科文經費也說不定。但是，一旦民間反彈力量「三而竭」之後，刪除 164 條必然會有兩個可預見的後果：教科文預算減少、其他預算增加；而且，其他預算之增加會超過教科文預算之減少，使總預算膨脹。這樣的結果，我們實在對不起下一代。為什麼呢？

教育是對下一代的人力資本投資。而在國家財政收支急速惡化的今日，總預算增加，當然是增加公債；而公債是這一代花費下一代償還的政府收入來源。因此，刪掉教科文預算，將減少對下一代的投資，卻要增加他們的負擔。我們為什麼要這樣對待下一代？

### 政府規模應加節制

有人說：你們學經濟的不是常說「限制會降低效率」嗎？為什麼又要對政府預算做這種限制呢？而且，就是因為有這種限制，所以許多學校大門沒壞卻要打掉重做，校長室弄得像皇宮，都是保障造成的浪費，……。

教科文預算是有許多浪費，分配也有許多不公。但如果要以浪費為由刪除預算，應該優先刪減的，還輪不到教科文預算啦！何況，現在教育資源運用失當，根本是教

育行政的過失，更改「制度」無補於事。

其次，把「不限制才有效率」拿來反對教科文預算下限，叫做「張冠李戴」、橫柴入灶。政府不加干預、市場買賣雙方會自動折衝妥協出資源最佳配置的功能，稱為「市場機能」。為了凸顯它不是受政府引導而成的特性，經濟學之父亞當·斯密特別給它取一個名字：「一隻看不見的手」。相對的，政府的行事，就是那隻「看得見的手」。

政府的天性，就是會膨脹：權力的膨脹。因此，政府需要制衡。君不見整部憲法，其實就是在設計如何制衡政府。在基本人權章裡，甚至明定政府「以上所列舉之自由權利，除……之外，不得以法律限制之」(23條)；意思就是說，政府不能干預無害他人的個人自由，不要說「朕即法律」不行、行政命令不行，連政府透過立法程序都不准。這是如何對政府設限啊！為什麼要限制呢？因為政府形成之後，必然有強制性的公權力，若不加節制，將可能變成一隻怪獸。在人權保障方面如此，在歲入歲出政府規模上，也一樣，必須加以節制。它與「不限制才有效率」的市場機能，根本是南轅北轍、風馬牛不相及。

### 為何用教科文下限節制政府

經濟學家極思良方，以有效節制政府規模。一個經常被討論到的辦法，是限制政府歲出不得超過「國民生產毛額」一定比例。其實，規定教科文預算下限，比這個辦法更有效，而且合理。

教科文下限有效節制政府規模，是一個「事實」：當財政主計單位抱怨必須把增加的預算撥15%給教科文，就已說明一切；若不是因為教科文預算下限對財政主計單位已經構成限制，主事者不會急著把這個限制刪掉。換言之，教科文下限已經發揮它限制政府規模之作用了，這是政府不顧一切要凍結164條之實質理由。

為什麼這個限制合理呢？為什麼不用其他預算呢？這是因為教育有以下三個特點。第一，補助教育經費是政府責無旁貸的責任。在國民教育階段，政府教育經費是基於「平等」、「教育未成年人」、與「外部利益」等因素。對高等教育，政府教科文支出則有創造「知識」這個公共財的功能。連主張「不需要中央銀行」的自由派經濟學家，都要求政府要補助教育，可見一斑。

第二，教育支出永不止息。國防、社會福利、經濟發展等等，都不是永遠需要政府經費的。以國防為例，共產國家陸續解體後，各國國防工業受到相當嚴重的打擊；有一天當人們想通了，可能就不再打仗，國防支出也就不是政府的主要支出了。但是，只要有人就需要教育，何況台灣在國際競爭環境裡，依賴的僅有人力資源。第三，在民主國家裡，教育經費先天弱勢。教育的特性就是「百年樹人」，意即效果久

遠;但反面來講也是「效果緩慢」。在現代民主國家三五年一次選舉的制度下,執政者大都追求短期可見的表現,這種行為甚至會造成經濟循環效果。在財政困難時,首先遭殃的就是教育,因為它的惡果在政治人物下台前不會顯現。

### 我國教科文經費太多嗎?

憲法規定教科文預算下限,一方面保障弱勢之必要經費不被政治人物的短視近利當作籌碼任意挪用,一方面有效節制政府規模任意膨脹。但是164條規定之中央15%,地方25%與35%,差不多等於規範政府規模是「教科文」的六倍。這樣是否適當,可以商量。主張刪掉164條者,有不少認為我國教育經費浮濫。我國教育預算真的太高,以致於造成浪費嗎?其實不然。根據行政院主計處的計算,比較我國與美、日、德、英、法、韓、泰等國的政府與民間教育支出占國民所得比例(1990年),我國政府負擔占3.35%(這個數字是1981年來較高的比例),只比韓、泰、日為高(介於2.75%與3.11%之間),低於美、德、英、法(3.51%與4.62%之間);但民間負擔(占3.08%)則只比韓國為低(3.68%),但遠高於其他各國(.28%與1.81%之間)。

目前國教經費確實不夠,但因縣市財源短絀(營業稅又要被中央收回去了),亟需中央大力支助。由此觀點,凍結164條,也與「國教經費優先編列」完全是背道而馳。關心教育的人士也都知道,目前中央補助地方國教的問題癥結,是教育部只願就固定設備建築等重點補助地方,不願承擔人事等經常費用。這是掌控經費使用權的作法。如何提高教育資源分配公平與使用效率,在「教改會」總諮議報告書內,有許多相當有價值的建議;問題只在中央政府要不要做,願不願意下放權力而已!

### 誰是歷史罪人?

國民大會一次混亂的意外,把踏破鐵鞋也找不到的全世界最優良憲法條文刪掉了。我認為這樣的修憲確實修出了「歷史罪人」。如果我的說法是對的,那麼,誰是歷史罪人呢?別急,不必亂戴帽子。歷史罪人應該讓時間去沈澱,讓歷史慢慢陳述。