

國立大學校院校務基金管理及監督辦法修訂之探討

「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」已配合「國立大學校院校務基金設置條例」及公教分離等政策，重新修訂，並於 93 年 8 月由教育部發布施行，本文係就「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」修正源由、經過及修正內容提出介紹，並提供相關建議。

陳雅惠（行政院主計處第二局專員）

壹、前言

「國立大學校院校務基金設置條例」（以下簡稱設置條例）前於 90 年底經立法院修正通過，為落實監督之責，教育部爰研擬修正「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」（以下簡稱管監辦法），並數次邀集各大學與相關機關開會研商討論後，報行政院核定，於 93 年 8 月發布施行。

為使各校明瞭管監辦法修正前後差異，教育部更於 93 年 12 月底舉辦說明會宣導，並發函請各校於 94 年 3 月底前，在衡酌學校整體財務及有效運作之前提，積極研訂收支管理規定，報教育部備查。茲因本次管監辦法除配合設置條例修正外，另配合行政院推動公教分離等政策，作大幅修訂，為使外界對管監辦法修正方向有所瞭解，本文將就管監辦法修訂源由、經過，與修正重點予以介紹，及對目前校務基金之管理及監督機制提出建議改進意見，希作為日後研究改進及執行之參考。

貳、修訂緣由

依 90 年底修正設置條例規定，各校務基金有關年度預算編製及執行、決算編造，除學雜費收入及政府編列預算撥付等收入，與一般國營事業及非營業特種基金相同，須依預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令辦理外，餘推廣教育收入、建教合作收入、場地設備管理收入、捐贈收入及投資取得之有關收益等收入（以下簡稱不受管制收入），則由各校自行訂定收支管理規定管理運用，並受教育部監督，不再受預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定限制（第 10 條）。

囿於前開設置條例規定修訂後，已大幅放寬各校部分收支執行無須再受

預算法等相關法令限制，為使各校執行有所依據，及落實主管機關監督角色，教育部爰重新研訂管監辦法修正草案，內容包括：明訂 5 項不受預算法限制收入之定義、其相關收支管理辦法應訂定事項、各校對前開收入運用處理原則及相關人員之財務責任等，並數次邀集各大學院校與相關機關開會討論後，報行政院核定。

然因校務基金預算執行與管理，配合設置條例修正，已較國營業事業與非營業特種基金更具彈性，各校內部預算執行本應建立管理機制。復於管監辦法草案報院期間，教育部依前行政院游院長於行政院科技會報第 17 次會議指示，研提落實「公教分離」加速人事、會計鬆綁之相關策略，其中待遇彈性化部分，放寬由學校訂定編制內教師各項給與及自行進用人員之薪資，經行政院科技會報第 18 次會議通過，須修訂管監辦法。

為配合前開變動，行政院主計處於 93 年 3 月間召開會議邀集相關單位研商管理監督辦法修正草案，並獲致相關結論，會後經教育部再次重新研訂相關條文後，由行政院核定本辦法，教育部發布施行。

本次管理監督辦法修正重點如下：

- (一) 配合設置條例第 10 條但書放寬部分：明定各校收支管理規定應包括之事項，如：教師教學及學術研究獎勵支應原則、出國旅費支應原則、新興工程支應原則、編制內教師本薪（年功薪）、加給以外之給與及編制外人員之薪資等（第 8 條）；明訂不受管制收入之定義與資源分配原則（第 11 至第 14 條）；明訂不受管制收入應設置專帳處理，且經費收支應有合法憑證（第 16 條）；明訂前開收入之收支情形，其相關主管人員、經費執行人員、使用及保管資產人員，應負其財務責任，且由會計人員負責帳務處理及彙編財務報表（第 15 條）。
- (二) 加強各校自我管理機制部分：為期各校得以有效運作，並健全校務基金之整體財務，明定各校應訂定因應自償性支出之舉借及其償還財源之控管機制（第 8 條），且收支預算執行，應以有賸餘或維持收支平衡為原則，如實際執行有短絀情形，學校應擬具開源節流措施（第 6 條）；為提升各校經營管理效能，明定各校應訂定內部控制及績效考核等規章（第 6 條及第 22 條）。
- (三) 落實公教分離政策部分：配合行政院科技會報第 18 次會議決議，增

訂捐贈收入等不管制收入及學雜費收入得支應編制內教師本薪、加給以外之給與及編制外人員人事費，其支給標準授權由學校訂定等相關事項（第 9 條）。

- （四）落實教育部監督責任部分：茲依設置條例第 10 條但書規定，各校推廣教育等 5 項自籌收入不受預算等相關法令限制，不須受立法院、審計部及主計處等外部單位監督，惟為維持低度監督，及落實主管機關監督之責，明定各校收支管理規定及全部收支財務報表，應送教育部備查，按規定公告（第 7 條及第 16 條）；該部對於不受管制收入得派員或委請會計師查核，並對前開收入查核有與管理、運作方式與大學目的不符、財務收支未取得合法憑證、隱匿財產或規避、妨礙該部查核及違反其他相關法令等項目，應予糾正，並限期改善（第 17 條）；另該部為評估各校校務基金執行之績效，得組成專案小組至各校訪視，並作成評估報告（第 18 條）。

參、檢討及建議

配合前開設置條例修正及公教分離放寬，本次發布施行之管監辦法已對各校應需自行管理之方法，及教育部配合監督之措施大幅修正。惟如何落實各校自我管理，現行仍存有部分問題，如各校主要財源仰賴政府補助，如何合理分配資源予各校，俾由各校自行規劃妥善運用；暨學校內部如何規劃運用及管理資源；學校經費稽核委員現行任務與會計人員之工作部分重複，如何落實經費稽核委員稽核工作；及各校辦理推廣教育或建教合作計畫因成本分攤制度未落實，常造成本成無法收回，如何加強改善。本段擬就前開問題作一檢討及建議，期教育部下次修正管監辦法及相關配套措施時，能參酌改進。

一、建立合理之補助機制

依行政院 88 年間核定之「國立大學校院校務基金相關制度改進方案」，其中改進方向及原則如下：

- （一）讓國立大學發展成為一獨立自主經營的教育事業體，使權責相符。政府與國立大學之間只是經費補助以及財務監督關係，應減少不必要之

管理及干預，而學校本身則應加強內部運作規章及經營管理制度之建立。

- (二) 經費運用及財務運作，政府只須制訂原則性規範，細部作業及內部規章可由各國立大學自行訂定。
- (三) 如因教學研究或其他學術發展需要，在不增加政府經費補助及預算員額前提下，宜給予學校人事及財務上充分彈性。
- (四) 檢討對國立大學經費補助及分配模式，以學生數作為分配資源之主要依據，惟須與教育資源之容納量求取平衡。

由上可知，政府與各學校之間已轉變為經費補助及財務監督關係，政府對大學之管理，應先建立合理補助機制，及制訂原則性規範後，由各大學自行建立完善的經營管理制度運作。

然按教育部目前核算學校補助方式，主要係就各校基本需求、工程及發展性需求等項目計算額度，分配予學校，其中基本需求部分，係以預算員額、系所數及學生數等為基礎，計算人事費、基本行政工作維持費、基本教學訓輔工作維持費、學生公費獎助學金、自然增班、新增班系所等金額後，再乘算補助比率求得。至工程經費係依「教育部所屬實施校務基金學校營建工程經費審議及補助要點」，按學校財力及館舍資源狀況，訂定各校營建工程補助金額。

由於基本需求經費，應以政府為培育一高等人才所需投入應有成本為基準，惟依前開公式，除基本教學訓輔工作維持費係以各類科及學生人數計算外，其餘係按預算員額或實際成本覈實估列，易產生規模較大或較悠久學校較具優勢。為有一致計算基準，及建立公平、透明之補助機制，建議教育部應以學生數作為分配資源之基準，儘速研訂合理補助標準，俾使各校更審慎規劃其資源，強化成本效益之觀念。

二、訂定內部預算管理制度及經營管理規章

在實施校務基金以前，國立大學校院預算制度及財務運作之推動，採與一般行政機關相同之公務預算制度，即有收入須全數解繳國庫，有支出則循預算程序編列；年度結束時，如有賸餘，除經核准保留外，悉數均應繳庫，導致學校普遍欠缺成本效益觀念及整體經營理念，資源運用效率無法有效提

升。

各校在實施校務基金後，大幅改進上述缺失，惟因對內尚未建立有效之內部預算管理制度，仍需仰賴外部機關如教育部（主管機關）、主計處及立法院等，進行審查，致部分學校內部單位仍著重於預算爭取，未積極抑減相關成本及創造收入。

然學校資源有限，如何統籌分配及管理學校資源，將錢花在刀口上，實為管理當局當務之急，尤其配合公教分離等措施，放寬學術研究分級制實施彈性，及由學校訂定編制內教師各項給與及自行進用人員之薪資，學校可用資源勢必更少，爰建議管理當局應先衡酌整體財務狀況，妥適建立學校內部預算管理制度。

另鑒於學校部分收入不再受預算法等相關法令規範，建議各校應建立自我管理理念，並本一經營事業個體立場，引進企業經營方法，訂定及落實健全管控機制，如內部控制、內部稽核及績效考核等，俾能順利推動校務發展。

三、經費稽核委員會定位之重新檢討

國立大學校院經費稽核委員會依設置條例第五條規定，係設置於校務會議之下，對於校務基金之收支、保管及運用加以監督之一獨特組織，一般行政機關無「經費稽核」相同組織設計及職掌。

依管監辦法規定，經費稽核委員會之成員係在不與校務基金管理委員會成員、學校總務及會計相關人員重疊下，由校務會議成員推選產生，至其任務則包含學校教學、研究與推廣計畫財務運用、校區建築工程經費運用之事後稽核，及各項經費收支、年度決算及資源有效利用與開源節流措施等稽核事項。

鑒於目前經費稽核委員會之任務，事實上並未脫離會計人員所執行之內部審核範疇，且因著重事後之查核，其稽核效果常受稽核委員由學校教職員工及學生選舉產生影響，缺乏稽核專業能力。在各校引進企業經營理念，建立內部管理制度之同時，建議教育部應可重行檢討經費稽核委員會之功能，改以執行內部稽核工作為主，並配合修正其任務及人力配置，以落實其稽核功能。

四、建立推廣教育或建教合作計畫成本分攤制度

目前各校在辦理推廣教育或建教合作事宜時，多先就收入總額提撥一定比例之行政管理費，由學校統籌運用，支用管理人力加班、水電等費用，其餘由負責辦理之院、系、所、中心等依推廣教育或建教合作事宜開支，最後如有節餘款再由負責之院、系、所、中心等支配運用。

然各校於辦理推廣教育或建教合作計畫仍需使用學校資源（如學校場地、儀器設備、水電、人力等），且各校於 93 年度以前對固定資產仍採報廢法計提折舊，致報廢前除因無折舊費用提列，無法正確計提推廣教育或建教合作成本外，亦可能因成本計算錯誤，使各校於辦理推廣教育或建教合作時，低估收取價格，導致成本無法收回。故為避免扭曲校務基金之運用，使成本與收入能配合，建議各校應配合折舊方法改變，建立成本分攤制度，並衡酌各項計畫使用學校資源之情形，妥適訂定推廣教育或建教合作之行政管理費提撥比率，以充裕校務基金。

另目前各校在資源分配上，多允許學校之系、所、院等內部單位可保留資源或將經費節餘款留待以後年度使用，致產生部分學校資金眾多，而可調度資金卻有限之情形。鑑於各校已成為自主經營的教育事業單位，以一經營事業個體立場，學校必須可以全盤掌握全校之資金流量，視校務經營需要，有效調度運用全校資金，爰建議各校可先將辦理推廣教育及建教合作等計畫節餘款，由學校統籌運用，如為激勵各院、系、所等單位開源節流，可增訂各計畫節餘款之一定比例由負責之院、系、所、中心等單位提出計畫申請運用。

肆、結語

校務基金制度是我國高等教育發展之重大變革。為滿足大學自主之需求及提供更具競爭力的環境，校務基金朝獨立自主管理之方向發展，已為潮流趨勢。然當校務基金外部法規鬆綁之際，各校不應再循往例，以遵守外部法規為滿足，應加強建立內部管理等相關制度，才能使各校務基金運作更具效益，並使高等教育服務品質更能滿足社會需求。

參考文獻

1. 李秀金(2003),「我國與美國公立大學內部稽核制度之比較評析」,主計月報第 572 期。
2. 許嘉琳(2001),「國立大學校院校務基金預算及績效考核制度之探討」,主計月報第 546 期。
3. 劉三錡(2002),「國立大學的內部審核與經費稽核」,主計月報第 562 期。
4. 劉火欽(2002),「校務基金固定資產折舊政策芻議」,主計月報第 562 期。