

國立大學校院校務基金預算 執行鬆綁策略之探討

為因應大學自主之需求及提供更具競爭力的環境，我國政府於92年度起研擬一連串相關預算執行及人事放寬策略，本文係就現行各項放寬策略修正內容提出介紹，並就現存相關問題提出改進建議。

◎ 陳雅惠 (行政院主計處第二局專員)

壹、前言

國立大學自85年度試辦校務基金迄今54所國立大學校院全部實施，已歷經10年，校務基金制度實施雖使大學在經費使用上具有彈性，但隨著時代變遷，各校仍有人事進用及經費使用無法完全自主之疑慮。我國政府及立法院為解決此一問題，自民國90年度起已陸續

從修訂國立大學校院校務基金設置條例，及研擬相關預算執行及人事策略放寬著手，希望使各校務基金於預算執行及人事進用方面得以更自主。惟現行各項策略放寬雖可使各校運作更自主，但仍存有部分問題，亟需解決，本文擬先就設置條例修正後，我國政府於92年度起所擬一連串放寬措施沿革予以介紹，並就相關問題予以探討，提出建議改進意見。

貳、校務基金預算執行 鬆綁策略之沿革

「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，其中第10條大幅放寬，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，不再受前開法規限制。

為配合前開設置條例修訂，及落實公教分離政策，教育部自92年度起陸續研擬進行一連串放寬措施，其中可大致區分為預算執行及人事策略鬆綁。本段擬分別就各項預算執行及人事鬆綁策略之修訂內容簡介如下：

一、預算執行鬆綁策略

（一）變更預算編列及審議方式

因應前開設置條例修正，各校務基金之預算自93年度劃分為二大部分：1.不送立法院審議部分，即依前開設置條例

第10條規定不受預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定限制之推廣教育收入、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，由教育部依設置條例監督；2.前項以外之收支事項應編製預算送立法院審議。

（二）修訂「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」

為使各校執行建教合作等不受管制收入有所依據，及按設置條例第10條規定，落實主管機關監督角色，教育部於93年8月重新修正「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）。本次修正重點包括：1.配合設置條例第10條但書修正，明定不受管制收入之定義、各校收支管理規定應包括之事項，及各校應如何資源分配；2.加強各校自我管理機制，如明定各校應訂定內部控制及績效考核等規章，倘

實際執行有短絀情形，學校應擬具開源節流措施；3.落實教育部監督責任，明定各校收支管理規定及全部收支財務報表，應送教育部備查等。

二、人事鬆綁策略

（一）自行訂定支給標準發放教師非法定給與及編制外人員薪資

配合修正管監辦法，放寬國立大學校院校務基金得自行訂定支給標準，發放編制內教師之本薪（年功薪）、加給以外給與（含績效獎金）及自行進用人員之薪資，惟以自籌經費中有關學雜費收入、捐贈收入、場地設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入及投資取得之收益等六項收入支應之人事費以不超過50%為原則，並在不發生短絀及增加國庫負擔前提下辦理。另各校應建立完整嚴謹之教師評鑑機制，為避免重複給與，各校原

自行訂定之各項獎勵原則，應與績效獎金發放規定整合。

(二) 放寬對同等級教師可支領不同學術研究費

為提升教學品質與增加學校整體競爭力，放寬試行學校對同一職務等級教師之學術研究費，得依實際需要在現行各職稱教師月支數額標準，最高調升（降）30%幅度內，自行建立教師評鑑機制（至少三年辦理一次），依評鑑結果適度調整教師學術研究費，在不增加政府公務預算負擔及不發生短絀之前提下辦理。

(三) 改進國立大專校院員額管制措施

為逐步降低生師比及提升國際競爭力，行政院對於國立大專校院員額，摒除以往逐系、逐校審查新增員額方式，而授權由教育部自94至99年度起，於每年2%之成長範圍內，依「國立大專校院員額請增及管控原則」規定，自行分配員

額至各校，行政院則總量管理，不再個案核給員額，又各該年度教育部未分配完之員額得保留至以後年度運用。

另為提升國立大專校院行政效率，並落實逐步改制為行政法人，教育部訂定「國立大專校院行政人力契僱化實施原則」，同意學校編制內職員出缺時，得控留員額改以契約用人方式取代，學校並應於三年內將學校實際行政職員數占教職員預算員額總數之比例調整至25%以下。

(四) 教師配合產學合作得彈性調整授課時數

為促進產學合作，放寬未兼學校行政職務專任教師得至與學校建立產學合作關係或政府、學校持有其股份之營利事業機構或團體兼職，免受「軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定」有關支給個數及支給上限之限制規定，另依教育部新訂「公立各級學校專任教師兼職處理原則」規定，大專院校教師兼職月支數額得於教授最高年功薪及學術研究費二



● 國立臺灣師範大學

項合計數下辦理，且每週兼職時數不得超過8小時。

（五）放寬行政人員得再支領工作報酬

為利國立大學校院校務推展，行政院95年3月間另案同意各校在不造成各校虧損及國庫負擔之前提下，辦理5項不受管制收入業務有績效之行政人員得比照教師支給工作酬勞，惟其合計總數（連同教師非法定給與編制外人員之人事費）仍應受不超過5項不受管制收入及學雜費收入之50%比率上限之限制，且行政人員每月支領工作酬勞，以不超過其專業加給之60%比率為限。

參、檢討與建議

配合前開設置條例修正及有關預算執行及人事策略放寬，各校務基金之執行已較國營事業更具彈性，93年8月發布施行之管監辦法及相關放寬規定亦針對各校應建立管理制度

及健全財務之配套措施予以明定，惟現行仍存有部分問題如：校務基金2套預決算書表，無法了解真實財務全貌；學校因改採直線法提列折舊，產生鉅額虧損，難以落實人事策略鬆綁；學校組織設計不良，無適當治理機制，妨礙追求卓越；部分學校預算編製及執行，仍維持公務預算作法，無妥適管理制度；各校財源籌措能力不足，仍靠政府補助。本段擬就前開問題逐一檢討及提出建議，期教育部下次修正相關配套措施時，能參酌改進，或為各校執行之參考。

一、研修國立大學校院校務基金設置條例

依現行設置條例第10條但書規定，不受管制收入不受預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令辦理，由各校自訂收支管理規定辦理。行政部門為遵守前開規定，僅能將各校之預算、會計及決算劃分成

二部分辦理，除無法了解學校整體財務狀況外，亦形成二套帳，及有違該設置條例第3條，有關設置基金之學校，其一切收支均應納入基金之規定。

又設置條例第8條明定，各校校務基金預算之編製，應審酌基金之財務及預估收支情形，並以維持基金收支平衡或有賸餘為原則，惟各校務基金自94年度起採直線法提列折舊，其折舊費用大幅增加，各校發生短絀機率增加，為避免抵觸前開規定，各校於預算編列時，常以低估費用或高估收入方式因應，致審計部常有預、決算差距過大，請教育部謀求改進之建議。

鑑於現行二套帳處理及依直線法提列折舊產生短絀，有違背設置條例相關規定之疑慮，又學校屬廣義政府一環，負有使用公款妥適性及對外公開報導其收支情形、財務狀況之責任，故排除會計法及審計法是否妥適，頗值討論；倘排

除會計法及審計法規定確屬妥適，因各校僅將學雜費收入及政府編列預算撥付等收支情形編製預算，送立法院審議，其是否仍具作業基金性質，仍須各別編列預算送立法院審議，亦或類似特別收入基金性質，得合併編列一特別收入基金，亦有探討空間；另學校屢次反映目前校務基金運作仍然受到許多限制（如在職專班收入類似推廣教育性質，宜改為推廣教育收入方式辦理、採購財物方面建議排除政府採購法）。綜上，建議教育部應重新釐清政府角色及學校應相對負擔責任，並針對現行缺失，參酌學校需求，配合修正前開設置條例相關規定。

二、建立合理之補助機制，減少鉅額虧損

依行政院88年間核定之「國立大專校院校務基金相關制度改進方案」，已將政府與各學校之間，轉變為經費補助及財

務監督關係，而政府對大學之管理，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及競爭需求等項目計算額度，分配予學校後，再按學校經常門及資本門用途，分別以「教學補助收入」或「基金」入帳，其補助分配之方式如下：

（一）基本需求部分：主要係以預算員額、系所數及學生數等為基礎申算，包括共通性費用（包含預算內員額人事費及離島地區地域支給、辦公器具養護費）、基本教學訓輔工作維持費（包含教室實驗室水電費、教學業務費、教學儀器維護費、實習材料費、圖書館業務費、訓輔體育業務費、圖書儀器設備、電子計算機教學經費、學生團體保險費等）、學生

公費及獎助學金、各級學校增班、系、所所需經費及校區環境維護費等總和，再乘算補助比率求得。

（二）競爭性經費（包括延續性工程及發展性經費）：其中工程經費係依「教育部所屬國立大專校院實施校務基金學校營建工程經費審議及補助要點」，按工程性質及急迫性、館舍資源狀況及各校資本支出執行率，給予工程補助；發展性經費則配合教育部政策以及學校所提計畫之急迫性、優先性加以評比後核給。

政府對學校補助應在合理教育資源之容納量下，以培育一高等人才所需投入應有成本為分配基準之貼補，惟基本需求補助部分，僅基本教學訓輔工作維持費係以各類科及學生人數計算，餘係按預算員額或實際成本覈實估列，易產生規

模較大或較悠久較具優勢，有
不公平之情形。又教育部認為
對各校補助旨在貼補學雜費收
入收取不足，惟現行對建築工
程補助部分，因係以校舍配
置、工程性質及急迫性為分配
因素，其性質似屬政府對學校
之投資，非貼補學雜費收取不
足。

由於教育部對各校補助有
前述性質不清及分配不公平問
題，又教育部自94年度請各校
由原報廢法改以直線法提列資
產折舊後，適切反映各校教學
成本，因其對學校建築及設備
補助，按性質僅能以「基金」
入帳，收入無法認列情形下，
產生鉅額虧損，間接影響各校
無法適用學術研究分級費、發
放行政人員酬勞等人事策略鬆
綁。

綜上，建議教育部應先釐
清對各校補助之性質，究是學
雜費收取不足之補助、或是對
大學之投資，倘確屬學雜費收
取不足之補助，似應依其性

質，重新檢討以培育一高等人
才所需投入應有成本作為分配
資源之基準，儘速研訂合理補
助標準後，列為各校之教學補
助收入，亦可解決各校因折舊
方法變更發生虧損，無法運用
前開人事策略彈性之困難。

三、參考公司治理精神， 建置大學治理機制

學校如同一般國營事業，
政府是唯一股東，教師及職員
是公司員工，依現行大學法規
定，學校的各級行政主管，是
由教師互選，而議決全校校務
之最高決算單位為校務會議，
係由教職員代表組成，決定學
校資源分配、人事及考核，倘
無適當之管控機制，易造成行
政主管沒有決策權，或校務會
議作成利己之決策。

公司治理係為解決前開經
營權與所有權分離產生之代理
問題，落實企業經營人的責
任，並保障股東的合法權益及
兼顧其他利害關係人的利益，

一種指導及管理企業之機制。

一個適當公司治理結構可
使公司具有競爭力，倘用於學
校可協助達成追求大學卓越之
目標，建議教育部可參考公司
治理精神，利用內部與外部監
控機制，來管理與監督大學經
營與管理，解決學校組織設計
不良及相關代理問題，並研擬
相關守則供各校遵循。

四、訂定內部預算管理制 度及經營管理規章

任何組織，為達成其成立
目的，必須建立有效的管理制
度，而一個管理制度有效與
否，取決於管理者的態度。然
國立大學之財務制度自實施校
務基金以後，與企業一樣視為
獨立之經營個體，學校管理當
局更應有責任建立妥適之管理
制度，如：內部控制、內部稽
核、績效考核制度及內部預算
管理制度，俾確保學校達成既
定目標。

內部預算管理制度，是對

學校整體資源進行規劃、執行與檢討之管理工具，尤其學校資源有限，如何管理運用學校資源與校務發展計畫及執行成效緊密結合，落實校務發展計畫從預算編製開始到執行成效之控管監督，為管理當局當務之急。又配合公教分離等措施，學校可自行訂定編制內教師各項給與及自行進用人員之薪資，暨發放行政人員工作酬勞，倘無適當管理規章，學校可用資源勢必迅速減少，故建議學校管理當局可參酌企業體，利用責任中心制度、成本控制制度、資本決策分析、利潤分析等工具管理，俾隨時掌控及有效運用學校財源。

五、研訂激勵辦法，鼓勵開源節流

為鼓勵學校對不受管制收入能戮力開源節流，本次教育部已研擬相關規定允許學校之系、所、院等內部單位可優先保留資源或將經費節餘款留待

以後年度使用，及發放教師各項給與、行政人員工作酬勞。茲各校財源大部分仍需政府挹注，自籌能力不足，建議各校可透過前開放寬政策，針對學校自籌收入，如建教合作及場地管理部分，訂定相關公平、合理之激勵辦法，鼓勵教職員開拓財源或節省經費。

又學術研究分級費及教師各項給與應依教師評鑑結果發給，而現行學校已實施之教師評鑑，如教師獎懲或升等辦法，多以論文發表篇數為依據，因理工、社會人文本不同領域，為免論文發表數量有失偏頗，建議各校於訂定教師評鑑項目，應考量學術領域之特殊性。

肆、結語

為滿足大學自主之需求及提供更具競爭力的環境，各校朝獨立自主管理之方向發展，已為潮流趨勢，為協助各校面

臨此一變化，我國政府多採開放態度，研擬相關人事制度及放寬預算執行法規。然各校在面對外部法規大幅鬆綁時，應先建立適合學校之管理制度，落實大學治理，不應以遵守外部法規為滿足，才能使各校運作更具效益，並使高等教育服務品質更能滿足社會需求，及達成一流頂尖大學之目標。

參考文獻

1. 湯堯、成群豪，民93，「高等教育經營」，高等教育出版。
2. 許嘉琳，民91，「國立大學校院校務基金預算及績效考核制度之探討」，主計月刊第546期。
3. 劉三錡，民91，「國立大學的內部審核與經費稽核」，主計月刊第562期。
4. 陳德華，民94，「國立大學實施校務基金的成效與展望」，主計月刊第597期。
5. 李吉祥、鄭淑芳，民94，「國立大學校院校務基金固定資產折舊方法之變更及評估」，主計月刊第597期。
6. 周行一，民95，「大學的公司治理問題」，經濟日報。❖