

# 國立社教機構作業基金之推動 與期望

國立社教機構自96年起逐步實施作業基金制度。本文係就推動概況、產生效益、遭遇困難、未實施者之顧慮，以及具體建議等方面說明之，期盼相關法規得以突破，為作業基金制度帶來更多正面效益，以利國立社教機構健全發展。

◎ 趙秀真、劉營珠（國立自然科學博物館會計主任、國立歷史博物館會計主任）

## 壹、前言

近年政府財政面臨重大考驗，收支差短縮減不易、預算結構日趨僵化及債務餘額持續攀高。教育經費獲「教育經費編列與管理法」保障，文化支出因依法律及義務性支出之增加而產生排擠效果，難有成長空間，此對社會文化、藝術教育及生態環境教育之推動，形

成不利情勢。

有鑒於此，加以國立大學校院實施校務基金十載之成效，教育部爰積極鬆綁相關法規，並規劃推動國立社教機構作業基金、國立高中職校務基金及各縣市地方教育發展基金成立附屬單位預算。企盼透過預算制度之變革，賦予預算執行彈性，促使各館所及學校致力於開源節流，連同接受教育

部委辦補助計畫結餘及基金本身年度終了之賸餘，一併經行政院同意得以留供基金循環運用，俾有效活化財務運作與經營管理，提升遂行公共任務之能力，以饗大眾。

## 貳、國立社教機構作業 基金推動概況

教育部擬訂之「國立社教

機構作業基金」計畫，奉行政院於95年5月30日以院臺教字第0950025226號函同意辦理。96年度由自籌能力較佳且意願較高之國立自然科學博物館、國立科學工藝博物館及國立海洋生物博物館三個館先行試辦。97年度加入辦理行列的三個館所係國立歷史博物館、國立科學教育館及國立中央圖書館臺灣分館。茲就國立社教機構作業基金推動概況說明如下：

一、依行政院核定之前項計畫重點，包括設立作業基金四大目的：（一）減輕政府財政負擔，（二）促進館所開源之潛力及意願，（三）增加預算編製與執行之彈性，（四）作為轉型行政法人之過渡期。

二、為使各館所基金運作有一適法之依據，訂定「國立社教機構作業基金收支保管及運用辦法」，奉行政院於96年3月12日發布施



行。97年復經修正報院，奉行政院於97年12月26日修正發布施行。

三、為期各館所作業基金之收支、保管及運用於辦理會計事務處理有所依循，依據會計法與前項收支保管及運用辦法等規定，訂定「國立社教機構作業基金會計制度」，刻正報行政院核定中。

四、為協助各館所達成作業基金設立目標，教育部邀集

部內相關司處人員及學者專家等代表組成監督輔導小組，督導館所執行，該小組曾於97年分赴六個實施作業基金之館所，了解執行情形及協助解決難題，刻正進行「97年度國立社教機構作業基金訪視報告」。

五、另為使基金設置的法源依據更為完善，並利於實務運作，目前教育部刻正研議「國立社教機構作業基

金設置條例草案」。

## 參、國立社教機構實施作業基金已產生之效益

### 一、促進館所開源之意願及潛力方面

- (一) 依「中央政府非營業基金賸餘解庫及短絀填補注意事項」第四點規定，各基金年度決算賸餘超餘部分，除填補歷年短絀逕列決算辦理外，其餘應依法分配繳庫，但經行政院核准者，得併入以後年度循環預算程序辦理分配。亦即賸餘經行政院同意得以留供基金循環運用。
- (二) 此項預算制度變革不同於公務預算財務收支應悉數納入國庫，整體而言，有助於提升爭取社會資源之誘因，並加強產學合作，以及推廣教育之積極進行

，促使各館所切合社會及產業脈動，結合民眾資源與需求，創造多贏局面。

- (三) 就館所個別收入而言：1. 積極運用行銷策略，辦理各項措施，吸引參觀人潮，增裕營運收入。2. 利用展示、科學教育、研究人才的優勢，為外界提供服務，增加建教合作收入。3. 積極運用館內豐富的蒐藏及教具，辦理各項課程，充裕推廣教育收入。4. 提高資產使用頻率及效率，增裕資產使用及權利金收入。5. 視經費使用情形，靈活財務收支調度，將資金轉以定期存款等方式，以增加孳息收入。

### 二、增加預算編製與執行之彈性方面

- (一) 深化全體同仁成本效益觀念，錢用在刀口上，機關不再以預算執行率為績效

衡量唯一指標，減少公務預算時期消化預算之情事，並朝向最低支出達最高效能思考，提升預算支出經濟效益。

- (二) 公務預算對經費流用限制較為嚴格，財務運作靈活度不足，而作業基金經費之超收及超支，併入決算處理，增加經費運用彈性；接受政府補助之計畫結餘款，充裕作業基金，亦可收節流之效。
- (三) 資本支出部分，如因市場狀況之重大變遷或業務實際需要，得依預算法第88條規定，報經核准先行辦理，並補辦預算，增加實務執行之彈性。
- (四) 在前述開源節流等誘因激勵下，已初步呈現實施作業基金之效益，97年度預算執行情形如附表。

### 三、增進資源配置之合理性

## 國立社教機構作業基金97年度預算執行情形

單位：億元

單位	97年度賸餘（短絀－）	折舊及攤銷數	排除折舊及攤銷數後賸餘（短絀－）
國立社教機構作業基金	-1.07	6.36	5.29
國立自然科學博物館	-0.51	1.13	0.62
國立科學工藝博物館	-1.23	1.49	0.26
國立海洋生物博物館	2.95	0.82	3.77
國立歷史博物館	0.09	0.14	0.23
國立臺灣科學教育館	-1.89	2.08	0.19
國立中央圖書館臺灣分館	-0.48	0.70	0.22

資料來源：教育部會計處

茲以人事費估算不易精準，公務預算制度下如人事費編列過多，則業務費及設備費相對呈現不足，實際執行結果，人事費賸餘既無法流用又須繳庫；反之，如人事費編列過少，將導致發不出薪資之窘境。實施作業基金制度後，因預算執行較具彈性，可有效解決此一困擾，使資源配置益形合理。

#### 四、自籌收入可即時支應營運需要

經營型態為委外經營之社教機構，若廠商發生無法履約而必須提前終止合約時，採行

作業基金運作方式，門票等自籌收入無須依照公務預算時期納入統收統支系統，可立即支應營運需要，以維持館務正常運作，維護民眾參觀權益。

#### 五、有利於未來行政法人之推動

社教機構經營除面臨政府補助經費緊縮外，面對競爭益烈之外在環境，亦形成不小壓力。為因應此一趨勢，必須活化社教機構經營管理，而實施作業基金將有助於在困境中求發展，給予適度經營彈性，亦有利於未來行政法人之推動。

#### 肆、國立社教機構實施作業基金所遭遇之困難

##### 一、預算力求賸餘，決算覈實反映實際折舊費用，預決算差異過大

依據「中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列標準」規定，各基金應力求有賸餘無短絀，行政院亦要求年度預算編列需有賸餘。惟因年度支出數包括折舊費用，而教育部核定「國立社教機構發展補助收入」科目之額度並未考慮折舊

金額，以97年度之折舊及攤銷費用為例，國立社教機構總額高達6.36億元（詳前附表）。編製預算時若覈實編列折舊費用而力求有賸餘，勢將大幅縮減業務經費，導致館務無法順暢推動；至為顧及館務推動覈實編列業務經費，則須短編折舊費用，結果形成預決算差異過大等不合理現象。

## 二、帳面短絀，引發經營不善質疑

政府補助指定用於固定資產、遞延資產與無形資產之款項及受贈實體資產，現行列帳方式係貸記「基金」及「受贈公積」方式辦理，未能認列「收入」，卻依規定應計提折舊及攤銷等費用，以致呈現帳面收支短絀之情形。倘就資金運用觀點而言，折舊攤銷未有實質現金流出，卻於收支餘絀表表達成本之增加，致財務狀況與經營結果產生落差現象。

## 三、課徵稅賦，增加財務負擔及行政作業

依財政部79年4月25日台財稅第780450746號函釋，公務機關銷售貨物或勞務之收入全數解繳公庫者，准予免徵營業稅；至該收入未全數解繳公庫，僅以盈餘繳庫者，則應依法課徵營業稅。社教機構改為作業基金制度，其推動社會教育及文化藝術等本質並未因採行新制度而有所改變，屬非營利組織。部分社教機構之收入係訂定收費標準並依法所收取之規費，免徵營業稅；而辦理展覽、表演等活動所收取之門票收入，雖非屬規費性質，但符合「加值型及非加值型營業稅法」第8條第1項第5款免徵營業稅之規定，亦無負擔營業稅問題。惟非屬前開之收入，則須繳納營業稅，以國立海洋生物博物館為例，有關權利金收入、出版品收入、租借場地

設備收入及出售廢棄物資收入等，皆須繳交營業稅，造成該館因實施作業基金制度，反需增加額外負擔，96、97、98年度分別繳交營業稅4,870,487元、4,939,677元及5,029,143元。此外，依國有財產法第8條規定，國有土地及國有建築改良物，除放租有收益者外，免徵土地稅及建築改良物稅。易言之，社教機構戮力於開源時，營業稅、土地稅及房屋稅等負擔可能隨之增加，設置基金之效益相對減弱。又因須繳稅，亦相對增加甚多行政作業負荷。

## 四、預算編列限制，致部分支出未符需求且易遭質疑

作業基金年度概算係由各社教機構衡量其業務推展情形編列，經教育部會計處初審後送行政院主計處核列。行政院主計處原則依共同項目編列標

準或前3年預、決算平均數核列，為避免業務因由公務預算改列於作業基金而流於寬濫，造成浪費，除非有特殊理由，經說明符合必要性及合理性，始得調整編列，而年度執行時，雖得視實際業務需要，依相關規定併入決算辦理，惟因實際執行數與預算數落差過大，立法院審查預算時，可能質疑而有刪減預算之虞，導致立法院預算中心質疑，進而影響立法委員提議刪減預算，衍生諸多說明及維護預算之困擾。

### 五、作業基金制度變革，尚未形成共識

公務預算制度行之有年，且依固定模式進行，館所舉凡有關稅捐核算繳納、預算執行之考核、設備預算調查及國會連繫事項等業務，均由相關組室主政，各司其職。實施新制度，上述業務只要和作業基金一詞有關，首長或其他組室即

容易聯想到由會計室主政，此舉不僅增加會計人員負擔，亦顯示機關上下缺少一致觀念，新制度之推動未形成共識。

### 伍、國立社教機構未實施作業基金者之顧慮

部分社教機構仍維持編列單位預算，未實施作業基金制度，除考慮前述已實施社教機構所遭遇之困難外，尚有以下兩點顧慮：

#### 一、自籌財源條件不足，效益難以彰顯

作業基金之運作，應本企業化經營原則，設法增加收入及抑減成本費用，惟部分社教機構主要營運項目特殊，無法向使用者收費，如國立教育廣播電臺對不特定大眾播送廣播節目，無收費對象；復因廣播電視法規定，公營電臺原則上

不得播送商業廣告；且無較大之停車場、新穎之演講廳或會議室等館舍硬體可供外租，故自籌率不及1%。又如國家圖書館之圖書閱覽業務為公益性質，一般性服務不向閱覽者收費，故自籌率不及2%。預算法第4條所稱作業基金，係指凡經付出仍可收回，而非用於營業。部分社教機構在自籌財源條件不足，主要財源仰賴政府補助，設置作業基金之正當性及效益易受質疑；營運短絀所生經營不善之誤解，更使渠等望之卻步。

#### 二、藝文推廣績效與財務績效之拉距

各社教機構均扮有社會服務角色，負有藝文推廣目標。在公務預算體制下，機構的思維係提供最優質服務及收取最低廉費用，對弱勢等特殊族群甚而免費，以吸引藝文欣賞人潮，並達社會教育普及化之目

的。實施作業基金制度後，業務推展或舉辦活動，均需本諸使用者付費原則收費，民眾參與藝文活動意願將隨之降低，尤其對弱勢等族群影響更大，恐不利社會教育之普及與藝文推廣績效。社教機構內部成員對藝文推廣績效與財務績效孰重，亦有不同聲音。

## 陸、國立社教機構實施作業基金之建議

### 一、參照政府會計準則公報，解決因折舊造成帳面短絀問題

政府撥補指定用於固定資產、遞延資產與無形資產款項及受贈實體資產，均應分期提列折舊或攤銷，以反映成本；惟該等補、捐助卻未列為收入，因而導致短絀情形。建議參照美國GASB第34、35號公報及行政院主計處訂頒政府會計準則第8號公報，以本期餘

額加計資本性法定預算收入、補助及捐贈後之「淨資產增減」數，據以報導其營運結果。另國立社教機構代管公務時代財產，無償享用財產效益，「應付代管資產」亦應分年轉列淨資產。

### 二、循契約或法令途徑，減輕稅賦負擔

- (一) 有關土地稅、房屋稅等稅賦方面，社教機構在場地放租時，可將該等稅賦訂入契約由承租人負擔，以減輕社教機構之負荷。
- (二) 屬非營利組織之社教機構，並未因採行作業基金制度而改變其推動社會教育及文化藝術等本質，卻因實施新制度而必須額外負擔營業稅，即使納入契約規定轉嫁由承租人負擔，亦將轉而影響招標價格，使社教機構之自籌收入降低。為解決此項問題，建議於「國立社教機構作業

基金設置條例草案」中，訂定社教機構銷售貨物或勞務免繳營業稅之條文，期盼透過法令途徑，以利社教工作之永續推展。

### 三、政府對社教機構作業基金不宜減少補助，且對新增業務應增加補助

社教機構實施作業基金之主要目的之一，係透過基金運作，能儲備資源，用以創新服務或改善軟、硬體設備，進而提升服務品質。惟社教機構長期以來，除人事費等法律義務支出外，未能增加預算額度，若政府復因財政因素，不能維持對基金一定數額之補助，則期待實施基金以提升服務品質之目標，恐將落空。又部分館所自籌財源條件不足者，尤應保障其補助額度，對人事費等法律義務支出等，亦應伸算增列補助，以協助社教機構之健全發展。



### 四、爲使基金更靈活運作，不宜對預算編列做過多限制

教育部積極推動國立社教機構作業基金制度，各社教機構亦戮力於各項開源節流措施，其激勵誘因即來自於經費運用之彈性，以有效活化財務運作與經營管理。爲達前述目標，使社教機構能因新制度帶來更多正面效益，尚祈行政院主計處考慮基金特性與社教機構需求，給予適度彈性，以切合實際需要，有利健全發展。

### 五、透過機構內部溝通，取得共識

國立社教機構實施作業基金制度，本質上僅爲預算編列型態的改變，原則上未涉內部各單位原有的專業職責及分工之改變，社教機構各單位間仍宜依照原有權責及專業分工，共同努力以發揮效益。至於作業基金制度變革尚未形成共識

、藝文推廣績效與財務績效之拉距方面，社教機構應透過組織內部溝通與對話，取得兩者之平衡點，以化解組織成員對實施基金制度之歧見。

### 柒、結語

國立社教機構實施作業基金以來，組織成員逐漸改變以往思維，致力於開源節流，透過預算制度之變革，確已達成一定程度效益。惟作業基金制度並非萬靈丹，且實施過程亦遭遇諸多困難，尚待突破。又國立社教機構負有推動社會教育、提升國人文化素養等使命，其本質不因採行新制度而有所改變，外界衡量社教機構之實施績效時，亦應同時考量此一特質，避免有所偏頗。部分自籌財源條件不足之社教機構，宜就其社會使命與機構特性等，審慎評估實施作業基金之可行性，而非一體適用。

爲順應世界潮流、紓解財

政壓力及追求行政彈性，博物館事業發達的國家如荷蘭、法國，逐漸發展出特有的經營制度——「民營化」與「權力下放」，大致爲政府負有預算補助之責任，博物館則享有高度自主權。施行成效佳之國外制度如移植台灣，可能因國情及文化習慣不同而有所不宜，但現行國立社教機構作業基金制度，可作爲未來行政法人化之過度機制。衷心期盼相關法規得以突破，爲作業基金制度帶來更多正面效益，以利國立社教機構健全發展。

### 參考文獻

1. 教育部設立「國立社教機構作業基金」計畫。
2. 王棣、楊淑蘭（民96），〈國立大學學校院務基金實施成效及相關財務問題之探討〉，《主計月刊》，第614期，頁44-50。
3. 陳春榮（民96），〈國立高中職與各館所推動作業基金概況及實施重點〉，《主計月刊》，第620期，頁6-13。
4. 張婉貞（民89）〈博物館實施公辦民營的現狀分析與未來展望-國外案例〉，《中華民國博物館學會博物館簡訊》第14期。❖