

會計人員應如何因應校務基金管 監辦法實施後之內部審核工作

近年來教育主管機關為落實大學自治權，已全面就人事管理制度與經費預算執行及運用二方面大幅鬆綁。政策鬆綁後，對大學院校推動整體校務發展，確已有顯著之成果。本文僅就經費鬆綁中有關「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」施行後，涉及五項自籌收支經費執行情形加以探討，並提出部分意見，供會計人員作為實務運作上之參考。

◎ 楊敏修 (國立中央大學會計主任)

壹、前言

「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨」，「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」，以上係「大學法」第1章總則篇之基本規範。教育主管機關（教育部）為落實大學自治之實現與執行，已就法制面做了許多項有關人事及預算執行鬆綁

之規定。在人事鬆綁策略上，最具體之指標項目，就是大學校長之產生方式，已由過去所謂的「官派」，改採目前由各大學自行組成遴選委員會「遴選」產生，報教育部聘任之方式；另外在預算執行及經費使用上，亦同時採取了較具彈性之鬆綁措施，具體之指標項目，就是「國立大學校院校務基金設置條例」(以下簡稱設置條例)及「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)之訂定及修正，上開法令規定之實施，正式給予各大學在預算經費收支若干項目執行上之彈性；這些項目包含捐贈收入、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有關收益等5項(以下簡稱5項自籌收入)，由於5項自籌收入項目經費執行上之彈性機制，已跳脫了一般預算經費執行之限制機制，以

致於對於依法執行內部審核工作之會計人員，在執行審核工作時，著實造成了若干的衝擊。本文僅就5項自籌收入部分進行分析與探討，期能提供目前服務於各大學校院之會計人員適切之改進意見及執行方向。

貳、現況分析

一、依預算法及中央政府特種基金管理準則之規定，特種基金之設立於完成法定預算後，主管機關應立即擬具收支保管及運用辦法報請行政院核定發布，並送立法院。國立大學校院校務基金之設置、收支、保管及運用，在基金試辦初期（85年度起），仍依照上開規定訂有收支保管運用辦法，辦法中並訂有落日條款，明定其施行期限至國立大學校院校務基金設置條例公布生效之日止，設置條例於88年2月3

日經由總統公布施行後，該辦法乃配合於88年5月5日廢止生效。

二、設置條例初頒時，對於經費之運用並無太多鬆綁，與各大學校院就經費鬆綁之認知差異頗大。經教育部與各相關單位及大學校院充分研商之後，爰分別於90年間修正設置條例，及另於93年間修正管監辦法，以上法規修正後，除擴大校務基金經費運用之用途外，最大的變革就是明定5項自籌收入預算之編製及執行、決算之編造，不受預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定之限制，同時授與各學校可自行訂定前開5項自籌收入之收支管理辦法，並受教育部之監督（各學校自行訂定之管理規定須報教育部備查）。

三、管監辦法修正後，對大學校院校務基金之收支、保管及運用，雖已有較明確

之律定，惟各學校於實際執行時，仍存有若干之問題，以下僅就筆者與各大學校院會計人員，就實務運作所遭遇或面臨之境況及經驗所得，略述如下：

（一）校內人員對設置條例及管監辦法等相關法令規定，在認知尚存有誤解之情形

由於設置條例及管監辦法明定5項自籌收入之執行排除預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定，以至於校內有部分人員誤以為5項自籌收入之支用彈性空間毫無限制，可由各單位人員自行決定如何運用，認為只要將錢用在公眾事務即可，甚至有少部分人誤認為可以隨意執行，故渠等常有以其「有經費」可支應，或以該項經費是其個人對外爭取而來的（尤其以建教合作計畫為最明顯），其個人擁有支配（用）權利之理由，要求

核給不合規定（校內並未另訂定支給項目或標準）或支給超過現行規定標準等情形，例如支給行政人員協助辦理計畫之兼辦津貼或工作費或薪資之情形（依管監辦法規定，各學校僅能對於辦理5項自籌收入業務有績效之行政人員，可訂定工作酬勞支給規定及標準）。

（二）校內未依規定訂定收支規定，逕自援引比照他校標準辦理之錯誤方式

管監辦法明定各學校可自行訂定收支管理規定，報教育部備查後據以執行。會計人員於執行審核工作時，常有發現校內部分人員，經常以「某某學校可以列支，為何本校不可以？」之理由，對會計人員提出質疑；當渠等人員在提出質疑時，其實完全忽略了一項有關不可列支最關鍵的原因，那就是，學校本身並未依管監

辦法之規定，自行訂定支給規定，自然無法援引辦理，甚至有時候會計人員為求慎重處理，乃進一步洽詢對方學校求證時，所獲得之結果，並非如渠等人員所述之情形，例如某某學校並未訂定導師費支給規定，校內教師卻要求比照他校已訂有支給規定（已報教育部備查）之標準支給。

（三）部分學校內部法令規定，未能配合校務實際運作及時訂定或修正

由於校內各相關業務或教學單位於推動各項新措施時，未能適時配合訂定各項經費支給規定，當校內人員於經費報支時，會計人員告知「與規定不符」，以致於發生未能如期或如願支領相關費用，或會計人員僅能依現行規定標準核實支給之情形，由於上述情況之發生，致有校內人員對會計人員產

生所謂的「不配合」或「故意刁難」之不當誤解，造成諸多不必要之困擾。

（四）各校5項自籌收支業務規模因大小之懸殊差異，發生執行上之爭議

落實大學自治之精神中，對於各學校發展校務所需之經費，其實應朝以自籌為目標。然就目前之現況而言，此一目標確實難以有效達成。綜觀目前各國立大學校院之5項自籌收入規模大小，實際上存有相當大之差異，規模大者可達數十億元，甚至遠超過其接受政府補助及學雜費收入之總合；但相對規模較小之學校，可能僅有數千萬元而已，其差異數高達百倍之懸殊現象。究其差異發生原因，可能係其整體組織規模大小或學校之屬性差異所造成。由於各學校收支規模大小不一，故在實際執行具彈性經費收支項目及標

準時，亦必將產生重大之差異。各學校因5項收入規模差異過大，形成規模較大之學校可以彈性支用項目或種類（名目）繁多，或是可支給標準較高；相對的，規模較小之學校，由於可用經費有限，因此，可能就無其他名目可予彈性運用。對於辦理整體校務基金有關經費財務規劃及管控之會計人員而言，在小規模學校，當校內單位所訂5項收入之支付項目及標準過寬，或支付金額過大，可能影響整體財務運作時，會計人員基於為兼顧財務之健全考量，提出必要之反對（刪除）或降低標準意見時，經常可能要面對校內人員一些不必要之批評。

（五）各校自行訂定之收支管理規定，未依規定完成備查作業程序

依設置條例及管監辦法規定，各大學校院可依

整體校務運作需要，自行訂定5項收入之各項收支管理規定，再依校內程序經校務基金管理委員會審議通過，並報教育部備查後實施。然依審計部近年審查教育部所屬各大學校校務基金決算時，仍發現有部分學校尚未依規定訂定完成5項自籌收入之收支管理規定，送教育部備查；另外亦有部分學校目前所據以執行與5項自籌業務有關之收支規定中，有些係管監辦法訂（修）定前即已存在之規定，迄今並未再依程序經校務基金管理委員會審議及報教育部備查，致造成經費支給無法令依據之現象，甚至亦有部分經費執行後，因不合規定而遭審計機關剔除經費之不當事情發生。

（六）各校辦理5項自籌收入業務有績效之行政人員核發工作酬勞時，普遍缺少衡

量績效之指標及作業機制

依管監辦法第9條規定，各學校得以5項自籌收入，支應辦理該收入業務有績效之行政人員工作酬勞，但每月給與總額以不得超過其專業加給百分之六十為限，其支給標準，由學校定之。目前依規定核給行政人員酬勞之學校，大致均已依規定訂有相關之核發作業規定，核發之方式有採每月、每季、每半年、每年或不定期等方式，究應採何種核發方式辦理較為合適？目前相關規定中並未明定。審計部及教育部查核各大學校院之預算執行時，發現各校雖訂有核發標準，惟普遍均未訂定衡量績效之指標項目及衡量之作業機制，爰要求各校應儘速檢討訂定。

（七）部分會計人員對於在執行5項自籌收支業務過程中，本身應扮演之角色為

何？存有認知不足之情形

會計人員依會計法及內部審核處理準則之規定，執行機關內之內部審核工作，有關執行審核工作時應為之事項、內容及所應負之權責，已於相關規定內明定；依管監辦法第15條規定，5項自籌收入之收支情形，其相關主管人員、經費執行人員、使用及保管資產人員，應負其執行預算、保管及使用資產之相關責任，並由會計人員負責帳務處理及彙編財務報表。加上由於設置條例已明定5項自籌收入之執行不受會計法及其相關法令規定之限制，因此，造成部分會計人員誤認為有關5項自籌收入業務中之內部審核工作，會計人員應可同時予以排除為之之錯誤認知，故偶有發生在執行過程中，與各相關部門在權責上，未能有效予以釐清之情形。

參、會計人員應有之具體作為

國立大學校院校務基金5項自籌收入經費執行鬆綁策略之推動，在整個預算體制之運作方面，確實係一項重大之創舉，立法本意是給予各大學校院擁有較大之自主性，但是由於執行過程中，因主事者或執行者之認知錯誤或執行上之偏失（差），確也造成了若干不必要之困擾。針對目前仍存在於各學校之問題，究竟應如何有效解決？身為會計人員實難完全置身其外。本段僅就前述問題提出以下之解決建議，希望

能作為目前服務於各大學校院之會計人員參考。

一、利用適當時機，對校內人員宣導校務基金運作之相關法令

校務基金運作之體例與一般公務預算，實務上仍有若干差異，尤其與5項自籌收入有關之規定，據瞭解目前服務於大學校院之教職員，普遍仍有很多人對校務基金整體運作之方式不甚瞭解，甚至有完全不知道之情形，因此，建議各學校之主辦會計人員應該適時在校內辦理宣導講習或訓練，以



便將正確之訊息有效傳達至校內各單位人員瞭解。

二、適時提醒或協助校內各相關單位訂定或修正法令

管監辦法施行後，的確給予各大學校院在經費執行上有了很大的空間。但是，因為學校裡的教師普遍都較缺乏行政經驗，即使兼任行政工作職務之教師，大都行政經驗亦較不豐富，所以在處理各項行政業務時，亦常會有可能發生未依程序辦理之情事。以各學校依管監辦法所自行訂定之各項收支管理規定，係各學校經費執行之依據，為避免學校各單位經費執行時違反規定，而遭主管機關或審計機關糾正或剔除之不當情事發生，建議各學校之會計單位應隨時主動協助校內各單位，檢視5項自籌收入之收支管理規定是否已訂定？如有修定時，是否有報教育部備查等。

三、主動協助校內各相關單位儘速訂定各項績效衡量之指標

依管監辦法規定，辦理5項自籌收入有績效之行政人員，各學校可依整體財務狀況，核發工作酬勞。如前所述審計單位對於已核發工作酬勞之學校，普遍未訂定衡量指標及衡量之機制等，數次提出要求儘速訂定之審核意見，為免日後各學校執行上之困擾，甚至影響同仁之權益考量，會計單位應即要求校內權責單位儘速訂定績效衡量之相關作業規定，並主動給予必要之協助。

四、主管機關應儘速訂定5項自籌收入經費或業務審核之作業原則

如前所述，由於5項自籌收入預算執行中有關「不受會計法及相關規定之限制」規定部分，業已對於部分會計人員在執行內部審核工作上，存有

認知上之差異或誤解，故建議主管機關應可考量研訂5項自籌收入經費或業務審核之相關規定，以利各校遵循。

肆、結語

設置條例及管監辦法適時修正，確實係教育主管機關落實大學自治之重要指標之一。國立大學校院校務基金在預算執行及經費運用上，採取較具彈性之鬆綁政策後，雖然給予大學在辦理整體校務運作上確有了明顯之助益，惟各學校實際執行時，著實也存在部分問題，亟待解決。身為預算編列及執行管控之會計人員，所應扮演之角色似乎已不能再像過去一樣，僅以「消極」之預算執行審核及控管為職責，應以更「積極」之作為，主動協助學校推動政策及提供決策意見之方式，共同參與校務，以突顯會計人員在大學校院裡扮演角色之重要性。❖