

# 第一章 緒論

任何一個國家高等教育之成效，對其文化、社會及經濟發展皆有舉足輕重之影響。尤其在目前許多先進國皆朝向民主化、自由化及國際化等方向全面發展，加上國際間競爭日益劇烈的大環境下，高等教育的重要性已是不言而喻了。近年來教育部積極推動高等教育改革與教育國際化皆是因應上述大環境的需求。國立大學校務基金之實施，乃教育部研議規劃多年的重要施政理念與目標。教育部各相關部會及國立大學院校對校務基金之主要精神及實施原則，皆已大致取得共識。但在面臨新世紀的來臨，國立大學教育發展的前景充滿了新的挑戰及希望下，校務基金的設置是否能達成教改的期望，則有賴健全的績效考核指標及制度之建立。

## 第一節 研究動機與目的

由於教育經費逐年緊縮、國立大學院校延襲公務預算之諸多缺失、公私立大學院校對政府財源的爭相競逐，以及先進國家大學自籌財源之借鏡等因素的交相壓力下，國立大學院校的財務制度改革已勢在必行，是以「校務基金」的構想及設立便應運而生。校務基金的設

置，對國立大專院校而言，不僅僅只是一種財務制度上的改革，其影響的層面實已涉及學校未來之發展與營運；而且對於提昇高等教育資源使用效率，減輕政府財政負擔，促進高等教育與社會、企業之良性互動，皆具有其正面之效果。

自八十五會計年度起，最早試辦校務基金之五所國立大學實施校務基金迄今已四年，教育部除了繼續力求改善相關配合措施及協調各部會鬆綁相關規定之外，對於各校在實施「校務基金」制度下，是否充分瞭解校務基金的運作與限制、是否有效探索開闢財源與籌募經費的途徑，以及是否妥善運用與管理校務基金等，皆為教育部及行政院相關部會急待瞭解之重點課題。因此，實有必要建立一套客觀的績效考核制度，用以衡量各校實施校務基金之績效，一則可作為各校內部自我檢討及追蹤實行成果之參考，二則可作為外部各校互為比較及改進之標竿。更重要的是，亦可作為回應社會不同評價之客觀依據。

本研究將闡明健全校務基金之重要性，建立分析校務基金之架構模式，探究校務基金之實務運作，期能規劃出較具制度化、系統化之績效評估實施方式、原則與流程，建立適切可行之校務基金績效考核指標，以瞭解校務基金之實施是否達到預期效益，最後並將研提校務基金績效考核指標手冊和實施校務基金之改革建議，以供教育部與各校主事者之決策參考。

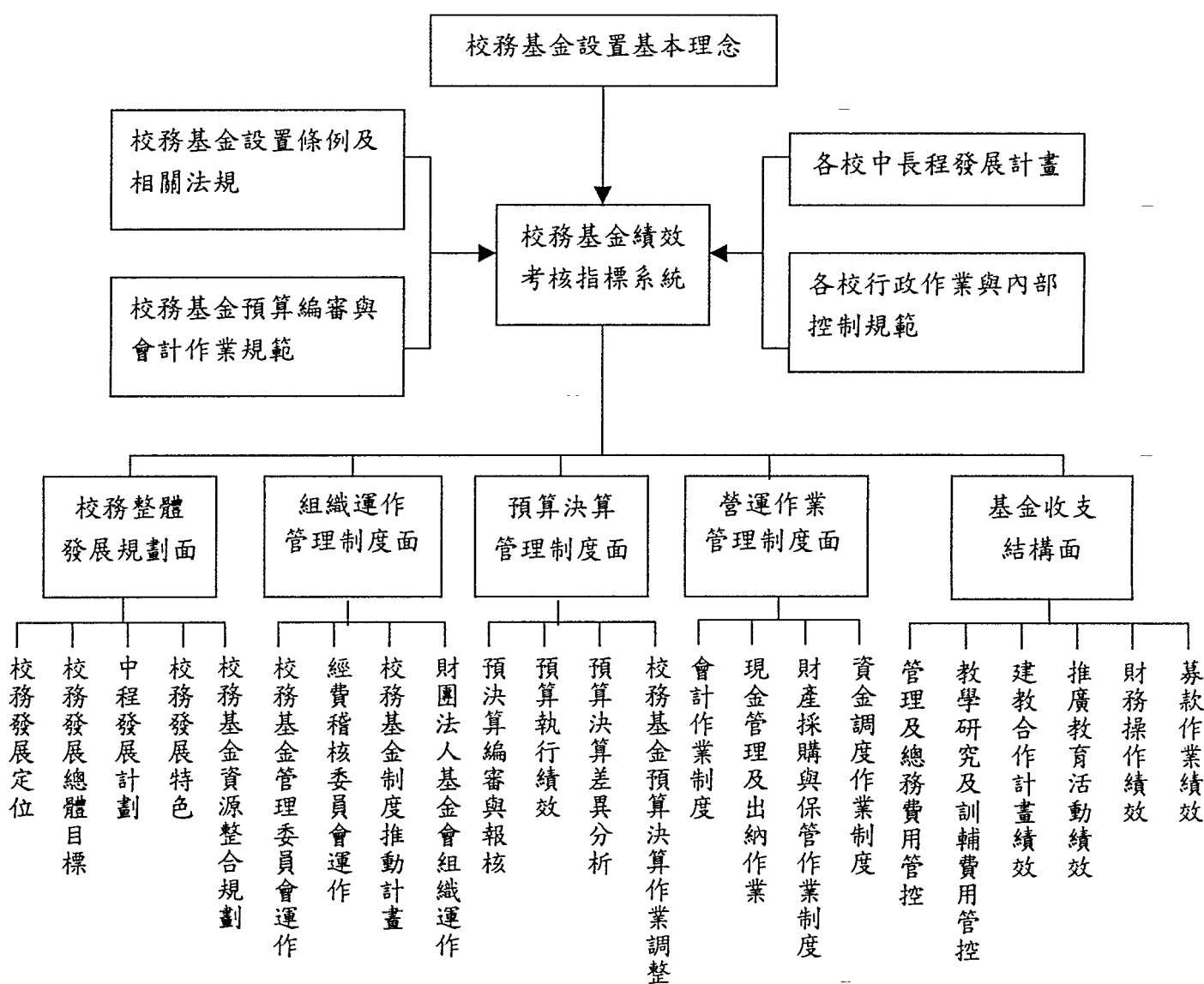
## 第二節 研究的架構及範圍

台灣高等教育由 1950 年代初期僅 8 所大專院校，在學人數 10,050 人（含研究生）發展增建到 1998 年的 139 所大專院校及在學人數 787,119 人（見 Taiwan Statistical Data Book, 1998, p. 268;271），其成長真是顯而易見的。這樣的高成長率乃是因為國立大專院校在過去擁有廣大的需求，加上政府提供雄厚之財源所致。而在這種高成長的環境下，國立大學辦學的績效很少受到政府與立法機關或社會大眾的重視。近年來教育部推動教改，校務發展自評、大學評鑑指標之建立及推行，再加上媒體相繼推出“大學風雲排行榜”的特別報導等，皆突顯出目前台灣的大學院校面臨著競爭潮流的環境。若欲不被此一競爭的潮流沖失，質優大學必須具有逆流而上的實力。績效評估指標及考核制度之建立，即是落實大學經營管理及建立治校特色中不可缺少之一環。

### 一． 建立績效考核指標架構

本計畫旨在建立系統化、制度化的校務基金績效考核方式，而其首要任務即在於確立績效考核指標，以利評估各校校務基金執行成效。整體而言，要建立校務基金績效考核指標系統，首先須考慮校務

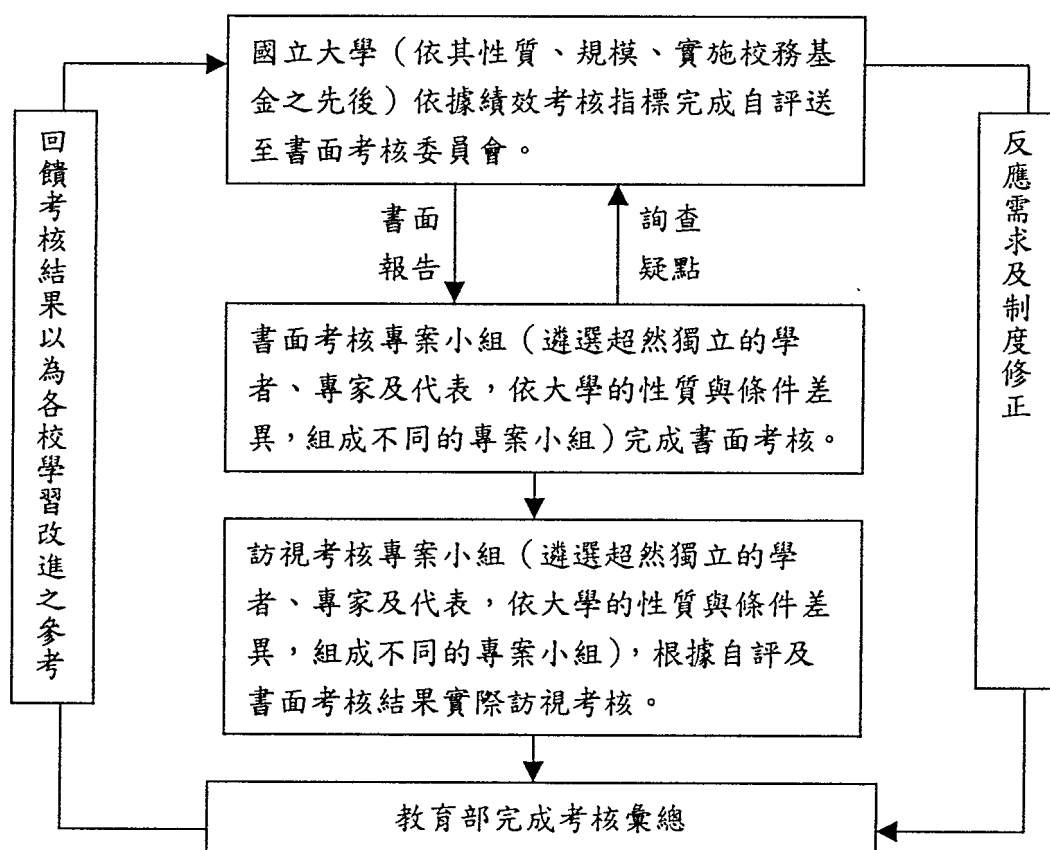
基金設置基本理念、相關法規與制度，以及各校中長程發展計畫與內部作業規範等構面，而在指標方面則又可就其作業程序劃分為校務整體發展規畫面、組織運作管理制度面、預算決算管理制度面、營運作業管理制度面，以及基金籌收支結構面等因素子系統，有關各項指標關係如圖一所示：



圖一：績效指標研究架構

## 二． 建立績效考核制度架構

國立大學院校實施校務基金後，各院校必須要有“意願”藉校務基金的設置達成提升國立大學院校經營管理的績效；要瞭解“如何”能使國立大學院校管理經營效率提升？要清楚“什麼”才能使國立大學院校管理經營績效提升？以及“怎麼樣的發展方式”才能提升此經營管理績效？這一連串的疑問，其解答皆有賴公平、客觀、可行的績效考核制度之建立。而此一績效考核制度在實施方式、原則及流程上，需分成短程、中程及長程三階段，期能獲致對各校實施校務基金績效之整體評價。有關績效考核制度架構可如下圖二所示：



圖二：校務基金績效考核制度之架構

### 三． 研究範圍

本研究係針對校務基金績效考核指標及制度之建立，因此研究的範圍將與大學評鑑指標有所區隔。依據教育部高教司委託國立台灣師範大學教育研究中心進行的「大學校務綜合評鑑指標建構之研究」(詳見高教簡訊，87.11.10)，提供下列三種指標做為大學規劃、實施評鑑之參考，歸納如下：

1. 客觀指標：包括基礎設施、學生結構與入學、圖書資訊資源、行政與經費、課程、教學與師資、學生活動與服務、教育成果、學術研究、校內及社會服務等十項指標。
2. 主觀滿意度調查項目包括：辦學宗旨與發展方向、校園與座落、學校組織架構與人員組成、作決定主體與程序、招生方式與學生組成、圖書館使用情形、電腦使用情形、行政支援情形、學生入學素質、畢業生素質、課程開設情形、教學品質、教師工作負荷、學術研究情形、產業合作情形、國際合作情形、推廣教育辦理情形及社區服務情形共計十八項指標。
3. 描述性資料則可分為兩類，一為內部自我描述（各校陳述各自的背景及特色），二為外部人員描述（專家實地訪視後之評語）。

由上述大學評鑑所提供之評鑑指標、調查及資料可見其範圍涵蓋

之遼闊，其中有許多評鑑指標與校務基金績效考核指標竟屬殊途同歸，然而，由於本計畫旨在建立考核校務基金執行績效，因此，本研究的範圍將僅設定在『績效會因設置校務基金後直接受到改變的指標及制度上』；亦即，上述廣泛的校務發展綜合評鑑指標，將是實施校務基金後各校長程績效之表現，非本計畫之研究重點。

根據上述本研究之架構（見圖一），例如各校中長程發展計劃是否融入校務基金設置的理念與精神是非常重要的；而且編製預算時也必須考慮基本需求在資源規劃時的優先順序。除此之外，各學校的各系所更需要確實評估本身所擁有的條件及限制，充分運用其資源。所以，國立大學過去比照公務預算的規劃、管理與經營，卻因設置校務基金後，預算編制內賸餘分配、資本支出規劃及內部控制等管理與經營的理念必須改變，否則其校務基金實施後的績效必會受到直接影響。而此一經營管理理念之改變，即將納入本研究的範圍內。又例如在架構圖上組織運作面的人員與法規調整上，若未因校務基金之設置而鬆綁之人事調整，其績效也並未因設置校務基金而有“直接”的改變，則將不列入研究範圍內。

因為校務基金設置主要目的之一，乃是改變公務預算下各級學校較缺乏整體經營之觀念，或相對而言，對資源之分配、經費收支之運用較缺乏成本效益之考量；大學內各院系及行政單位在策劃預算時，

必須對學校教育的理念、使命及目標凝聚共識，才能確知各單位應完成的工作，而編制適切可行之預算，進而要有意願去達成學校的整體經營目標。

校務基金設立之另一重要目的，即是校務基金需自負盈絀。各國立大學院校必須有效的經營，對資源的規劃配置，優先順序及對經費的收支運用，皆必須有效的管理與經營。因此各種開源及節流之績效考核指標亦將納入本研究的範圍內。

績效考核制度方面為了建立公平、客觀、可行之績效考核制度應考慮下列因素：

1. 各校需自行訂定對該校具有效度 (Validity)、信度 (Reliability) 及代表性 (Representativeness) 的績效指標以為該校自評之需。
2. 需依據各大學的規模 (Scale)、範圍、內涵 (Scope)、系所的特質特性、實施校務基金的先後、經驗之不同，列出性質相近學校之共同指標互為評比，以為相互學習改進之參考。此外，應建立超然獨立之考核委員會負責考核，並擇擾予以獎勵，且對於績差的學校則以輔導代替懲處，協助其作進一步改善。



### 第三節 研究方法及流程

#### 一、研究方法

本研究旨在建立校務基金績效考核指標與制度，因此，研究的方法一則要涵蓋健全的理論基礎，二則又必須符合實際需要，並且是具可行性的考核辦法。本研究進行之步驟將採取「資料蒐集」、「文獻探討」、「模式研擬、績效考核指標及制度分析」、「問卷設計及調查」、「實地訪查」與「專家座談」。茲略述如下：

##### (一) 資料蒐集

透過資料蒐集瞭解校務基金相關規範與各校執行現況，進而就校務基金整體運作流程中，檢視各個影響績效成果之考核點，作為研擬績效考核指標之參考依據。

##### (二) 文獻探討

探討相關法令以瞭解校務基金之法源依據、性質及限制。藉由中外文獻的回顧得以釐清研究之相關理論架構、程序、方法及爭議等，以為本研究之參考。

##### (三) 研擬模式、績效考核指標及制度分析

研擬校務基金運作模式，藉以瞭解構成校務基金之組成及影響因素。分析試辦校務基金多年之大學及其財務報告之績效以為

制訂績效考核指標之參考。

#### (四) 問卷設計及調查

藉由寄發問卷至各個實施校務基金之學校，以瞭解各校對績效考核指標及制度的意見，並加以彙總整理，作為績效考核作業之參考。

#### (五) 實地訪查

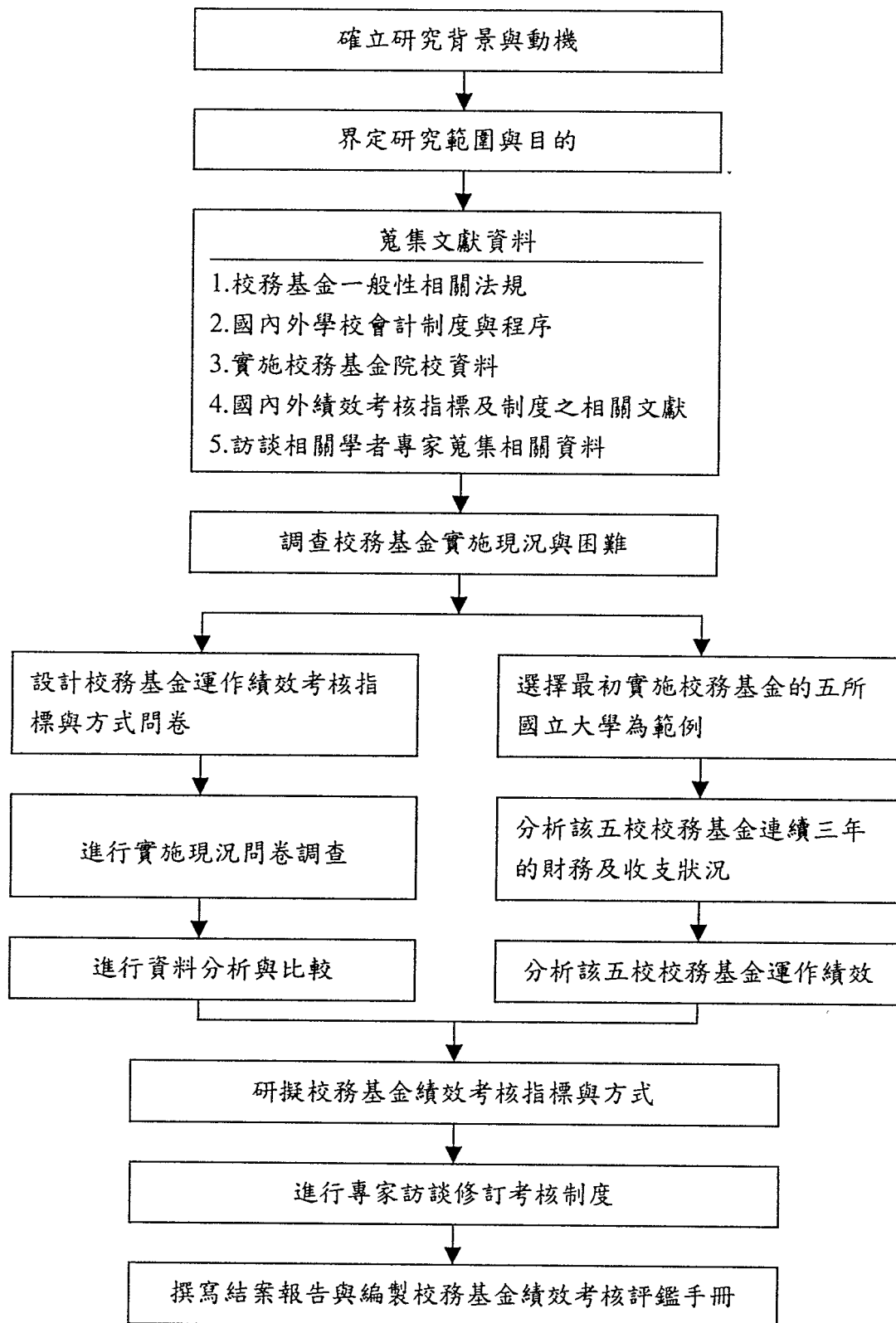
尋找願意配合之學校進行實地訪問，並就其財務資料做一財務指標分析，以作為訂定績效考核指標之客觀參考。

#### (六) 專家訪談

在草擬績效考核作業流程與指標之後，訪談學者專家與各校實務工作者，向其說明考核作業構想，共同檢視與修訂績效考核內容，期能訂定出適切、合理且為大多數學校認同之校務基金績效考核制度。

## 二·研究流程

本計畫進行之研究流程可如下圖所示：



圖三：研究流程