

第三章 研訂校務基金績效考核指標 與制度建立之構想

校務基金之設置，係教育部研議規劃多年的重要施政理念及目標。自 85 會計年度由五所國立大學最初試辦迄今已有四十八所國立大學院校及二所國立專校參與實施校務基金的行列。由行政院 84 年 8 月 9 日核定公佈施行的「國立大學校院校務基金收支保管及運用辦法」一紙行政命令開始試辦後，至 88 年 1 月 14 日立法院三讀通過「國立大學校院校務基金設置條例」為止，國立大學院校全面實施校務基金，這期間尚未試辦校務基金的各大專院校，對校務基金是否會確實全面實施的疑慮已一掃而空。但綜合多年來校務基金試辦的經驗及結果，發現實施校務基金之各大專院校，其成效良窳互見，莫衷一是。因此，教育部為了回應行政院的要求，考核校務基金之籌措、運用及管理，研訂校務基金績效考核指標與制度建立之構思即應運而生。教育部極欲建立校務基金的績效考核指標與制度，係因建立此制度後，一則教育部可提供行政院對實施校務基金的具體說明，二則教育部亦可藉此一制度考核加強瞭解校務基金是否已達到預期之效益，公告考核之結果，並對實施績效不佳之學校予以適當輔導。

第一節 校務基金運作模式分析

要建立校務基金績效考核指標之前，吾人必須先瞭解校務基金之運作模式。依據 88 年 1 月 14 日立法院三讀核定之「國立大學校院校務基金設置條例」第六條規定，校務基金的收入來源包括：1. 政府編列預算撥付、2. 學雜費收入、3. 推廣教育收入、4. 建教合作收入、5. 場地設備管理收入、6. 捐贈收入、7. 孳息收入、8. 其他收入；第七條規定校務基金的用途則包括：1. 教學支出、2. 研究支出、3. 推廣教育支出、4. 建教合作支出、5. 增置、擴充、改良資產支出、6. 其他與學校校務有關之支出。上述條例對校務基金來源及用途的陳述，皆係概括性或一般性質，並且收支項目眾多，易生混淆。為說明及分析清晰起見，本研究將上述條例重新歸類，並表列示如下：

表一、校務基金之來源及用途歸類

校務基金來源 (總收入 X)	校務基金用途 (總支出 Y)
1. 政府編列預算撥付款	1. 教學支出
2. 學雜費收入	2. 研究支出
3. 建教合作與推廣教育收入	3. 建教合作與推廣教育支出
4. 其他自籌收入：包括場地設備管理收入、捐贈收入、孳息收入及其他收入	4. 增置、擴充、改良資產支出 5. 其他與校務有關之支出

註：表中校務基金之來源及用途並非一對一之關係

根據上表亦可進一步以下列等式說明校務基金之來源及用途，並分析二者之間可能的相互關係。

$$(1) \text{ 校務基金來源}(X) = \text{政府編列預算撥付款} + \text{學雜費收入} + \text{建教}$$

合作與推廣教育收入+其他自籌收入

(2) 校務基金用途(Y)=教學支出+研究支出+建教合作與推廣教育支出+資本支出+其他與校務有關之支出

等式(1)、(2)之間可能存在的關係如下：

若 $(X) > (Y)$ 賸餘可保留在校務基金內做為孳息或在未來年度支用。

若 $(X) = (Y)$ 校務基金收支平衡。

若 $(X) < (Y)$ 短絀由校務基金的累積賸餘補貼，若無任何賸餘補貼，則必須縮減以後年度支出。

需特別注意的是，校務基金來源與校務基金用途並非一對一關係，學校係預估所有收入以編列支出計畫。其中政府編列預算撥付款包含基本需求（以學生數作為計算基礎，基本上支援經常性經費及基本圖儀設備費）、延續性工程及發展性經費。其中的發展性經費即主要為新興的資本支出計畫，屬競爭性經費，並非每個學校都有。故學校自籌財源越多，越有利於學校發展的需求。各校資本支出項目雖非全然與政府預算編列撥付款分別考量，但資本支出所需，未必可由政府預算編列撥付款來全數支應。因此，對於習慣編製公務預算，而未對學校經營做全方位考量的國立大學院校而言，資本支出項目的資金

要從何而來，這將是實施校務基金以後所要面臨的一大挑戰，亦是校務基金績效考核之重點。

此外，建教合作與推廣教育的收支，在過去公務預算制度下，各校對此二項目僅收取些微管理費用，其餘款額皆由各院系自行規劃執行建教合作與推廣教育之方案。如今，建教合作與推廣教育皆需納入校務基金內；換言之，此二項收入即變成自籌財務之重要來源。但由於過去公務預算的積習，各院系若欠缺對學校整體經營與建設的理念，一旦要各院系將此二項收入納入校務基金整體運用規劃之內，其支出的規劃是否需要大幅調整？各院系在執行此二項方案時，經費支用是否合理？以及結餘款項要如何分配等問題，皆是實施校務基金後學校要面臨的挑戰。因此，各校是否有明確規範結餘分配問題與內部控制運作規章，應列入未來實施績效的考核範圍內。

第二節 校務基金績效考核指標與制度建立之理念

一、影響大學校務發展規劃之因素

目前台灣的高等教育已進入一個競爭劇烈的階段，辦學的“績效責任”也倍受重視。過去國立大學採用公務預算的編制及執行，欠缺對學校整體經營的理念，監督單位既無鞭策學校有效經營管理的機

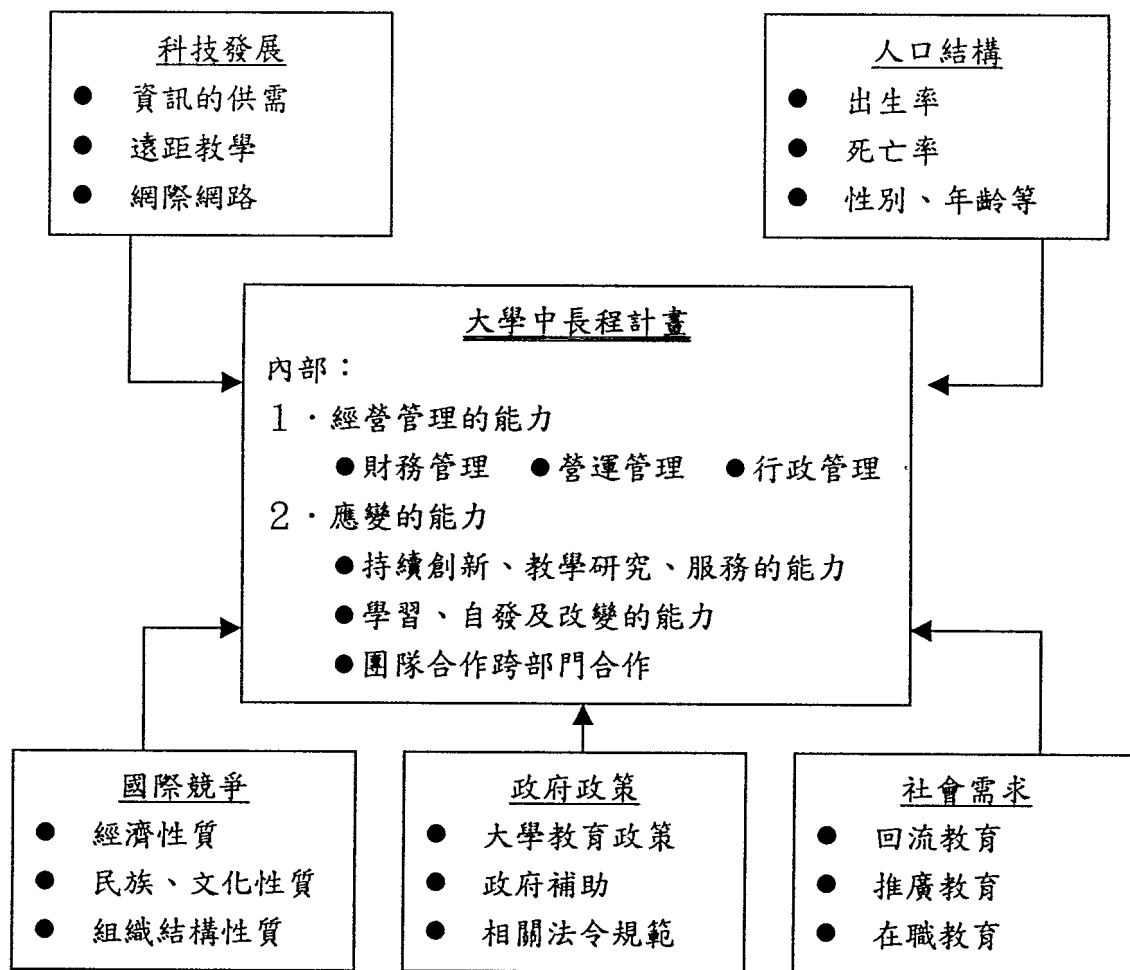
制，各國立大學亦無充分運用學校資源的意願。在資源豐富，又無外在競爭下，大多數國立大學卻均享有一流大學所具有的聲望、師資及學生。前清大校長沈君山曾說：「國內的大學教育發展到現在是美國化，有兩個最大的轉變，一是決策民主化，另一項是財務自籌化，要開始自己募款。但決策民主化，只走了一半，而台灣和美國的情形不一樣，麻省理工學院（MIT）每年的經費都比台灣高等教育整體經費還多，更別提美國加州大學柏克萊分校了……」。在這種情形下，教育經費在中央政府預算的這塊『大餅』中沒有增加，政策對高等教育的經費比例也已不再調升，國內教育的未來發展基本上將以中小學校教育為優先，高等教育經費也移向中小學教育；大學的部分，私立的補助增加，少數研究性質的大學經費分配也將與一般大學一視同仁。這三種趨勢都顯示了政府有意引導高等教育走向『大眾化』

（populist），大眾化不是不好，但絕對產生不了一流大學」（見聯合報「田長霖、沈君山世紀訪談」，86.12.08）。這段話強烈的反映出因校務基金的設置，國立大學不再擁有政府百分之百的財源支持，因此也無法高枕無憂的不去“有效經營管理”大學的績效了。所以每所國立大學必須重新檢視自己內外的優勢或受限制的因素，決定自己要做一所“什麼樣”的大學，以及如何去達到此一目標。因此各大學對其未來校務的發展及規劃，已責無旁貸而應視為當務之急。要校務發展

健全，且能因應國內外高等教育發展之趨勢，必須在規劃中長程校務發展計畫時，考慮個別學校之特色，包括發展前瞻性、永續性、卓越性及可行性之校務發展計畫。換言之，對內應考慮學校的經營管理及應變之能力，而經營管理的能力包括財務管理、營運管理及行政管理。應變的能力則應涵蓋持續創新、教學研究服務的能力；學習、自發、改變及團隊合作跨部門合作等能力。對外則需考慮社會需求、人口結構改變、政府法令、規範、科技發展及國際競爭因素，詳見圖五。

二、校務基金制度之規劃目標

在建立校務基金適切可行之績效考核指標制度之前，必須先釐清什麼是校務基金最終之目標。本研究即將根據立法院三讀通過的「國立大學校院校務基金設置條例」為校務基金的法源基礎，藉以探討校務基金設置所欲達成最終目標或最高指導原則。在該條例中，除了實施程序等規範外，第二條及第八條可謂與校務基金的最終目標及績效是直接相關的，歸納如下：



圖五：影響大學規劃未來校務發展之因素

- (一) 因應高等教育發展趨勢 (見第二條)
- (二) 提昇教育品質 (見第二條)
- (三) 增進教育績效 (見第二條)
- (四) 校務基金預算之編制，應審酌基金預算之財務及預估收支情形，並以維持基金收支平衡或有賸餘的原則。(見第八條)

此外，依據教育部的規劃，實施校務基金所要達成的預期目標包括：

1. 國立大學財務運作改制後，教育經費可較為寬裕，調度上亦可較為靈活，未來教育部能進一步精確掌握各項教育發展，妥適調整分配教育資源，積極改善教育資源差距現象。
2. 教育部對國立大專院校由「全額負擔」關係，調整為「部份補助」關係，降低因政府財政困難對高等教育緊縮排擠之負面影響，奠定高等教育更穩定之發展基礎。
3. 學校預算之編製與執行更具有較大之自主與彈性，可契合社會脈動，落實校務發展規劃而形成自身特色。
4. 鼓勵學校廣籌財源，擴充整體教育資源，並提高學校對社會之服務功能。
5. 可加強學校注重成本效益觀念，提高經費使用效率。
6. 透過會計報表可使學校管理當局及監督者，能較以前公務預算時，更瞭解學校財務全貌，可加強學校整體經營理念，改善管理績效，提高教育品質。
7. 公、私立大專院校財務運作制度較趨於一致，便於比較、輔導。

三、校務基金績效考核制度之構想

若仔細審視上述與校務基金相關之目標，吾人不難發現建立校務基金績效考核指標與制度的困難之處，諸如：校務基金的目標多元化，

而目標（一）、（二）、（三）的內容，又包含高度“質”的因素。各所國立大學的性質、規模皆不盡相同。因此很難建立單一或通用的考核指標，以涵蓋所有實施校務基金的大學。以下就本研究對研訂校務基金績效考核指標與制度建立之構思加以剖析。

自從1987年7月戒嚴令廢除以來，台灣地區各大學因民主化、自由化快速的成長，而面臨許多普遍性的問題，其中最突顯的問題之一即是面臨「資本主義的困境」。所謂「資本主義的困境」，即是指高等教育逐漸接受資本主義市場經濟邏輯的主導。「自由競爭」與「市場取向」這兩個原則，在國內高等教育中之影響與日俱增，導致大學教育的發展淪於商品化、工具化與世俗化的趨勢；而上述大學教育的發展結果，則與大學的本質在於對真理的探索，以及大學的生命在於對理想主義的堅持等理念，已相距日遠矣（黃俊傑，1999）。因此，各大學內部必須能建立其「自律性」的機制與規範，以避免大學教育的發展日趨商品化、工具化與世俗化，而產生喪失高等教育本質的嚴重後果。各大學設置校務基金後，隨著相關法規賦予各國立大學校院享有適度的自治及財務自主權，這種新的發展趨勢將會使各大學的自主性，隨著校務基金的運作而日益加強。從相對於過去一元化管制體制下的國立大學，無從發展各校特色方面來看，校務基金的推行有其正面的意義。換言之，校務基金的健全發展可促進各國立大學步入各

具特色，而且又能使高等教育邁向多元化、自由化體制下的良性競爭效益。但從另一個角度來看，若各大學未能瞭解校務基金賦於大學自主權的真義，而一昧的在資本主義及市場經濟的考量及操縱下，很可能為了追求短期的獲利效益而淪為培育資本主義生力軍的補習班；或者為配合市場的需求，所有較受市場歡迎的學系，將擁有絕大的發展空間，而這些所有市場性較大的學系在過度的發展與排擠效應下，大學將為了迎合市場實際的用途而變成了職業訓練所（黃俊傑，1999）。

因此，本研究針對上列校務基金賦予各國立大學某種適度自治及自主權下可能面臨的問題，思考其因應之策略如下：

第一、即是各大學的領導階層，尤其是校長必須面臨角色轉換之衝擊。近年來有些國立大學校長已由大學自行組織遴選委員會產生，而不是利用普選的方式產生。大學校長若仰賴選票的多寡做為遴選決定的標準，校長的領導角色往往會受到選票的影響而接受妥協，不能獨立而無法負起領導的責任。過去國立大學因缺乏自主的能力，因而也無以發揮各校的特色，各大學多以採取模仿西方先進國家大學體制，亦即所謂體制上橫面的移植，很少嚴肅的思考自身的優、劣勢，並加以融入國情、文化及社會的需求，進而轉化成創新各校發展的特色。過去公務預算體制下，國立大學雖有規模大小差別、學術專業等不同的性質，但仍難脫離“齊頭式”的發展模式，各大學的領導階層

多半仍是扮演“管理者角色”。但因校務基金實施後，已賦予各國立大學某些程度上的自治及財務自主權，所以各大學的領導階層不再是僅以“管理者”自居，即可達成治校的任务，而必須負起“領導”的責任。那麼領導與管理的角色到底有何不同呢？“領導”的角色應領先於“管理”的角色，亦即是領導者要先“確定”應該做的事是否正確。領導階層一旦確定“應該做的事”後才由管理者將應該做的事選擇最有效率的方法去執行；換言之，校長或領導階層必須負起決定學校發展的理念及方向或定位的責任。因此，校務基金績效考核制度之建立，必須要能檢視各校是否將校務整體發展規劃與校務基金制度之精神相結合，才能發揮校務基金制度賦予之自治與彈性，建立各校發展特色。

第二、就現階段國立大學自從「大學法」完成立法付諸實施後，各大學已紛紛制定各校組織規章、條例及程序，透過各大學組織規章及各種委員會的組織與運作，建立大學內部「自律性」的管理機制，而不是服從於「最大獲利原則」及「效率原則」之資本主義市場經濟的運作原則；也不是服從於政治領域「多數決」的權力分配原則，而應是堅守大學學術與教育的基本原則，並以合法、彈性及創造學校特色等原則來「自律」，這不僅要達成財務上開源節流的效益，更要能健全學校的制度及落實校務基金設置的目的。

因此各國立大學內部當務之急即是建立其「自律性」的管理機制與規範，以達成校務基金預期之目標與成效，而教育部建立校務基金績效考核制度之主要宗旨，則應該是輔導國立大學內部自律制度的建立並監督其執行之績效。自律制度的建立在於大學的內部，由領導階層確定理念、方向，而管理階層、教職員及學生對其學校立校的理念、基本精神有了共識後即能產生信念，這共同的信念即會改變全體師生的態度；這種態度的改變即能導致行為的改變；行為的改變的結果即產生績效；績效的結果則不論優劣，皆可回饋或修正信念上的偏差。雖然這是一個緩慢的過程，但持之以恆的去執行必能產生正向的績效。本研究對校務基金績效考核指標及制度的建立，即是基於上述構思及信念。並將採用(一)、問卷調查的方式，瞭解各校對實施校務基金預期成效、績效考核方式、考核範圍及指標項目等各層面的看法或建議。(二)、篩選已實施校務基金的大學進行實地訪談，歸納整理具有可衡量性、可控制性及相關性的“質”與“量”的績效指標，作為他校之參考。