

第五章 實施校務基金之大學實地訪談 結果

近年來高等教育經費在政府財政面臨縮減之下，相對的受到巨大影響，因此，高等教育必須調整過去經營的目標，將有限的資源做最有效的運用，才能發揮資源運用的最高效能。教育部近年來積極推動教改以及立法院於 88 年 1 月 14 日三讀通過「國立大學校院校務基金設置條例」後，自 88 年 7 月 1 日起，共計四十八所國立大專院校已全面施行校務基金。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，亦十分期待瞭解各校實施校務基金後之績效。本研究在第四章已採用問卷設計及調查之方式，藉由寄發問卷至各個實施校務基金之大學院校，以瞭解各校對實施校務基金之預期成效、績效考核的方式、考核的範圍及指標項目等各層面的一般性看法或建議。但因問卷調查方法本身性質的限制，無法對某些質化或量化的績效指標做更深入的探討，故本研究亦採用實地訪談的方式，欲將可行的績效考核指標藉由深度訪談的結果，歸納整理，以供他校參考。

第一節 選擇訪談實施校務基金大學之背景

由於本研究旨在建立校務基金考核指標及制度，所以必須將範圍

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」，然而校務基金績效考核指標之難以訂定，不僅因為其主要產出(學生)的品質難以客觀的衡量，更是因為大學教育執行作業流程冗長，校務基金績效的落實又需仰賴長期追蹤等因素。截至目前為止，實施校務基金的國立大學雖已達四十八所，但由 85 會計年度起，最早試辦校務基金之五所國立大學，迄今也不過僅有四年實施之經驗，更遑論其他的四十三所國立大學了。後者不僅實施的時間相對來言更短，實施校務基金的經驗更加有限，而其績效亦更難衡量。因此本研究訪談的對象，若從績效考核的特質及實施時間等方面考量，這最早試辦的五所國立大學將是最可能選擇的對象。

本研究初期雖已經訪談了數位與本研究相關之專家學者，討論有關校務基金績效考核指標及制度建立的構想、方向及研究的內容（詳見附錄二）。由上述的訪談中得知校務基金的實施對國立大學不僅是財務制度上的改革，更是理念上的突破。因此這些改變必定會帶給各國立大學無法避免的衝擊。

本研究為了瞭解上述五校一般財務狀況，根據教育部編印的 85、86、87 年國立大學校院校務基金附屬單位決算的資料，將最早實施校務基金五所大學的相關重要財務資料整理如附錄三。

基於本研究資源、時間及人力有限，為了將資源做最有效的運用，

本研究選擇大學訪談的條件如下：

1. 在這最早的五所學校中，選擇實施校務基金具體有成之大學。
2. 被選擇訪談之大學，其校長、主秘、技合處、總務處、會計室等單位，至少包括上述兩個單位或含一級主管以上的成員願意接受訪談安排。
3. 信賴本研究會對該大學的財務或相關資料保密，願意提供給本研究口頭及書面資料，以為分析校務基金績效考核指標及制度建立之參考。

基於上述選擇條件及篩選的結果，本研究在這五所大學中，選擇了兩所符合上述選擇條件及背景的甲、乙兩所大學做為深度訪談的研究對象。進行實地訪談藉以瞭解其實施校務基金績效之現況，以為分析校務基金考核指標及制度建立之參考。

第二節 訪談甲大學實施校務基金之績效及其分析

訪談時間：10/11/88；10:00～12:00 AM

訪談對象：總務長、會計主任、會計室組長及其它相關人員

訪談內容：影響實施校務基金之相關績效指標

本研究根據訪談內容及書面資料，經過整理將實施校務基金績效

指標依據本研究績效指標架構歸納如下：

一、校務整體發展規畫面

1.校務發展定位及總體目標

- 精緻型研究大學，力爭台灣第一，更欲享譽國際。
- 避免綜合大學發展的方向。全校人數以大約 9,000 人左右的經濟規模為發展的目標。

2.校務特色及未來發展

- 跨學門整合，利用學校的優勢學門及資源進行跨學門整合，創造學校的特色。例如發展圖書資訊、生物科技、法律管理等跨學門整合之落實。
- 聘請國際及國內知名講座教授，帶領研究團隊在國內從事研究及教學。
- 某些學院研擬推動整合課程規劃及選課，即大學部將以學程來整合，甚至考慮系、所轉型。若有必要可能刪除大學部部份學系，而用大學部擁有的配額轉型至研究所。
- 校內空間有效的整合以利學校目前空間作最有效率的使用，並且以校務基金開源的角度，來規劃未來空間的發展。

3.校務基金資源整合規劃

開源：

- 利用籌設創投公司的回饋金，以發展另類的募款機制。
- 考慮採用貸款、BOT、育成中心運作的方式，利用學校空間換取建設發展機會。
- 成立下列五大專款專用之基金，此外另考慮成立學生宿舍基金。

I. 交通管理基金

II. 教職員職務宿舍管理基金

III. 餐廳基金

IV. 招待所管理基金

V. 販賣部管理基金

節流：

- 水電費的節制。
- 利用空間管理、規劃空間，達成空間有效運用，依據系、所、老師、學生規劃出所需的基本空間單位。若超出則需以建教合作管理費購買，以取得超出的空間部份，剩餘的空間則保留給跨學門發展之用途。

二、組織管理制度之建立與運作面

1. 甲大學已依據「國立大學校院校務基金設置條例」第五條設立管理委員會及經費稽核委員會，設置要點及相關辦法，並定期召開會議及遵循其設置要點及辦法。

校務基金管理委員會的主要任務包括：

- 規劃學校教學、研究與推廣所需之財源
- 規劃校區建築與工程興建所需之年度預算
- 審查校務基金之財源
- 開闢校務基金之財源
- 採取有效之節流措施
- 其他有關校務基金收支、保管及運用之事項

2. 為了因應實施校務基金，並在自籌財源比例逐年提高的需求

下，甲大學必須考慮各種管理辦法的制訂及落實，以提升教育品質及增進教育績效。同時亦必須規劃開源與節流的措施或辦法，以回應自籌財源比例逐年提高的需求。而上述的管理辦法、開源、節流等諸多措施皆會影響組織的成員、運作，甚至必須作一些調整。現將其相關辦法、措施一一分類詳述如下：

(A) 為了提升教育品質，增進教育績效影響到組織運作的管理辦法及草案

- 教學研究及行政單位評鑑辦法
 - I. 教學及研究單位評鑑內容包括單位發展、組織與行政、師資與人力、教學、研究、服務、學生培育與輔導及其他。
 - II. 行政單位評鑑內容包括單位發展、組織、行政、服務、績效及其他。
 - 教師評量辦法
 - 大學約用人員管理辦法
 - 大學職員遴用及升遷辦法
 - 其他尚待制訂及影響組織運作之辦法
- (B) 為了開源節流而影響組織運作的管理辦法及草案
- 隸屬總務處之組織運作及管理
 - I. 空間使用、規劃管理辦法委員會
 - II. 各系所水、電、瓦斯、電話等統合性項目需求預算分配辦法。
 - III. 廣泛採用 BOT 之方式委外經營餐廳、書局等設施。
 - 推廣教育收支管理準則
 - 校務基金募款委員會設置要點

- 碩士在職專班作業辦法
- 建教合作研究計畫實施辦法

(C) 甲校在實施校務基金以前即擁有一財團法人基金會組織，其運作與校務基金業務係分開管理的。該財團法人之董事長、會計、出納等人均非甲校教職員，甲校以研究計劃或校務發展事項向財團法人申請補助，學校與法人互不隸屬、不競爭，但互相合作，法人向校友募款，將以一定金額為上限，達到後即不再勸募，法人設立宗旨為協助甲校提升教學研究，以達到世界知名學府。

三、預算決算管理面

甲大學預算的編列依據其「預算編列與分配準則」（見附錄五）執行。在其預算編製說明內將校務基金預算編列的特點簡述如下：

1. 自籌部分收支額度可自行決定，屬外加數額（從前屬內含，且如屬編列於各機關單位預算之建教合作計畫不列收入，以代收款處理）。
2. 預算結餘款無須繳還國庫，利息收入歸學校，自籌收入逐年提高。
3. 募款收入逐年提高。

- 4.參與在職專班、終身學習之社會服務意願，配合教育部及產業需求而提高。
- 5.教育部每年補助每生經費除教職員人事費外逐年下降，自籌財源逐年增加。
- 6.教學研究支出編列「財產報廢」支出。
- 7.學校同仁漸具管理觀念，為增加自籌經費，使用者付費制度的實施較易執行。
- 8.成立財務小組討論校內各單位分配預算，後經行政會議決議後施行。

四、營運作業管理制度面

校務基金實施後，因上述層面之影響，營運作業管理制度面在“質”與“量”皆受到重大的影響，尤以出納管理、採購及保管等作業為最。且前述工作人員所負擔責任亦十分沈重，有待內部控制制度的建立，並加強考核工作人員操守，使其遵循一定之規範。

五、基金收支結構面（詳見附錄六之重要財務指標）

- 1.建教合作成果：績效指標“質化方面”，例如：設置建教合作研究計畫實施辦法；在“量化方面”，可參考學校每年之建教合作淨收支額，及其成長率。

2.推廣教育成果：績效指標“質化方面”，例如：設置推廣教育收支管理準則；在“量化方面”，可參考學校每年之推廣教育淨收支額，及其成長率。

3.募款成果：績效指標“質化方面”，例如：設置校務基金募款委員會、執行規章辦法等；在“量化方面”，可參考學校每年之募款收入，及其成長率。

由上述訪談甲大學實施校務基金績效的內容及資料整理過程，探討及分析甲大學實施校務基金的績效與本研究的構思統整後，證實本研究設計的績效考核指標及制度的理論及構想，是可以落實於校務基金考核各大學實施初期績效考核指標及制度上的。甲大學對其校務整體發展的規劃已有具體的定位，未來欲發展的特色及對校務資金整體的規劃等構面皆已形成。該校所需要的是在其“自評”中擬訂欲達成的成效，如何在組織管理制度、預算決算管理、營運作業方面建立自律性的機制及調整下，達成其“自設”的成本效益指標，表現在“財務”績效指標最後的效能及效率上。實施校務基金之大學，應瞭解校務基金所賦予大學自治及財務自主權，是為了讓各大學去發展其特色的。如果該大學沒有“意願”去運用，不了解“如何”運用，或錯誤的運用，其後果或績效並不是馬上即會顯示出來的，各校自籌經費的多寡及使用經費的效率，均將影響學校未來的發展。因為教育部仍付

給各大學基本的支出經費，各大學若目前不積極自籌經費或節流，仍可繼續經營學校，但假以時日，在公私立大學競爭日劇的環境下，一所沒有特色的大學，大概很可能經不起社會大環境嚴峻考驗的。而教育部建立績效考核制度，若給予各國立大學適時的監督、輔導、獎勵等回饋，深信各國立大學必會在創新、互相效法、改進的過程中，將國立大學帶入一個嶄新的紀元。

第三節 訪談乙大學實施校務基金之績效及其分析

訪談時間：11/8/88；2:30～4:30

訪談對象：會計主任、會計室、各組組長及技合處相關人員

訪談內容：影響實施校務基金相關之績效指標

訪談乙大學時，技合處的主管因不克出席，而此次訪談的對象便由會計主任主導，因而訪談的內容及書面資料的整理，僅能依據訪談的問卷結構記述於下：

1.請問在過去大學評鑑項目中，有那些評鑑指標項目之績效表現會因實施校務基金而產生差異？

答：對國立大學習慣了公務預算思考模式的一般領導或行政管理人員而言，校務基金實施後最突顯的績效差異指標，即是領導人員思維改變所帶來的差異，舉例而言，過去公務預算時，若收入

超過預算編列的收入時，不但要承擔責任的風險，所有超收部份尚需全部繳回國庫。實施校務基金後，我們校長就常常說學校營運的每一元剩餘都將歸學校保有，所以大家要儘量找機會為學校開源節流。一旦學校財源豐富，學校就能擁有更多的籌碼，成就更大的事業。例如本校附近有家公立醫院，因欲搬至他地，若能籌得5億元即可獲得該公地為擴建本校之需，向教育部請款及交涉的結果，只能獲得兩億元，但因本校實施校務基金後，歷年保留學校營運後的賸餘，故本校有能力提撥配合款3億元而獲得該校地，據說該地市價需十餘億元，由此例來看校務基金實施的績效，實在是太顯著了。

2. 請問 貴校是否有自我評量校務發展的「成本效益」績效？如有，則有那些指標可以具體衡量？

答：本校目前尚未發展或評量「成本效益」的績效指標，但將會根據校務基金會計制度內所採取的成本中心發展，將來也許會制訂成本效益指標。

3. 請問依您的看法與經驗， 貴校在那些方面的表現會因校務基金制度實施而受益？那些反而受到限制？是否有具體指標可供衡量或佐証？

答：除了回答第一題時舉例給予佐証外，實施校務基金後受益的部份還包括教育部撥款是總額方式的。各校編製預算及會計科目的歸類皆較公務預算具彈性，進而增進學校運用經費的彈性。並且賸餘可留校存用，加上財務運作上有較大營運的空間，本校在資金調度及營運上就受益匪淺，本校前兩年財務營運加起來的利息就高達3億餘元，而這些錢都是可留在學校，作為以後校務發展可支用的財源。

4.請問依您的看法與經驗，可以從那些方面或具體資料可以實際評鑑出實施校務基金的績效？

答：根據個人的看法，下列財務報表上的指標皆可用做具體的校務基金績效指標：

- (1) 決算書內的賸餘額加上考慮調整房屋建築及設備等報廢金額後的淨值，即是該校當年營運的結果及績效。
- (2) 財務運作狀況；包括營運資金流量表內營運資金餘額；利息收入及其他收入等。
- (3) 捐贈收入，包括實體捐贈等。
- (4) 建教收入總額增加（視各校定位或特色發展之需求而定）。
- (5) 推廣教育收入總額增加（視各校定位或特色發展之需求

而定)。

5. 請問 貴校對於各系所預算編製與分配的基礎為何？是否與實施校務基金制度前有所不同？

答：本校在未實施校務基金前，預算編製即是採分配制，而分配的比例採學校控管 50%，各院控管 50%，再由各院分配至該院各系所。假如學校控管部分在分配上獲得高比例的分配額度，則在校務整體規劃管理中較具統一性；反之，學校控管部分在預算分配制上獲得低分配額度，而較高預算分配額度落在各系所時，則資源易被分散。端看各系所管理及自律性的機制，否則很容易重蹈過去公務預算中消化預算之覆轍。

6. 請問 貴校各系所推廣教育、建教合作收入如何和學校分配？是否有提撥固定的資本支出準備金以汰換設備？

答：本校設有建教合作計畫實施要點及建教合作計畫結餘款分配、運用及管理辦法，內含購買儀器設備等辦法。推廣教育本校不擬作為發展重點，因為本校校長認為推廣教育與本校大學目前發展的方向並不十分契合。但本校已設置辦理推廣教育實施要點，以為實施之規範。推廣教育的經費預算內亦編進設備或資本支出的預算。

7. 請問在實施校務基金制度後，行政人員工作負荷是否有發生重大改變？是否有調整組織分工之必要？

答：負荷一定加重了，尤其是出納、會計等部門的責任加重。例如支票的開立(設)、憑證的保管及審核等工作。過去還有國庫把關，現在皆由學校自己負責，內部控制仍待加強，管理階層需重視內部控制，另外出納、會計等人員的個人操守易顯重要。

8. 請問在下列校務綜合評鑑指標中，有那些可做為衡量校務基金執行績效之參考指標？

答：(1)行政與經費指標項目下的第 1 項行政支援人員與教師之比例，在民國 86 年新大學法尚未頒佈前助教是屬於教師類的，而在 86 年後助教卻歸屬行政人員範疇內，因此此一指標的比較基礎可能需要調整助教的歸屬與定位的一致性。例如訂定此一指標必須將所有在未實施校務基金以前的助教定位全部調整成實施校務基金以後的助教定位，以達成比較基礎的一致性。

(2)第 5 項，平均每生經費支出，若以經費總支出除以學生總人數，此一比例在各實施校務基金學校內的比較基礎尚待釐清。因為目前各校的財產報廢是包括在各校的總支出內的。然而校務基金會會計上不一致的規定，造成下列的困擾：

(A) 在最早實施校務基金的國立大學，其固定資產是以原始成本納入校務基金的資產負債表內，以下列分錄入帳：

{ 借：固定資產
貸：基金

而報廢時亦是以原始成本入當年報廢支出。然而因「國立大學校院校務基金設置條例」於 88 年 1 月 14 日完成立法程序，故 88 年下半年及 89 年度新進入校務基金的 24 所學校則是採取不撥充固定資產及基金方式，因此財產報廢時不納入總支出，造成各校經費支出因不同的規定而需加以調整，才有比較性。

(B) 建教合作設備的歸屬：每一項建教合作計畫合約上對設備所有權的規定不盡相同，各校帳務處理上並無一致性。例如建教合作計畫與公營機關訂立的，其設備可能歸屬學校，貸方是受贈公積，但若與私營機構訂立的建教合作，其合約上若註明設備之所有權係屬於該私營機構，則貸方是應付代管資產，諸如此類將來會因報廢而影響當年支出等問題，尚有待會計上的一致規範。現將上述問題在各國立大學校務基金建教合作處理設備上的兩種入帳分錄列示如下：

(i) 借：固定資產

貸：受贈公積

該分錄方法下，報廢時會
增加總支出

(ii) 借：代管資產

貸：應付代管資產

該分錄方法下，報廢時分
錄對沖而不會影響總支出

以上對建教合作計畫與公營或私營機關及合約上對設備
的規定所產生不同會計處理的方法及規範，皆有待教育
部在會計制度上的定位及釐清。

9. 請問在下列各項對校務基金績效之評鑑項目之內容是否允當？

答：在「組織運作管理制度」評鑑參考項目第4項，財團法人基金會
組織運作，其指標因依基金會組織的規模、制度及其對該校回饋
是否相輔相成，而非一味將基金會當成學校規避法規的避難所。