

第七章 結論及建議

校務基金制度之設置，對國立大專院校而言，不僅僅只是一種預算制度上的改革，其影響的層面實已涉及學校未來之發展與營運。設置校務基金制度最主要的目的之一，即是破除公務預算體制下對學校缺乏整體經營理念，或對資源分配與經費運用缺乏成本效益觀念，形成浪費或消化預算之惡習；校務基金預算編制及執行的精神，則是重視學校整體經營，將學校教育的理念、使命及目標深深融入預算的編制及執行中。

自八十五會計年度開始試辦校務基金制度起，教育部除了力求改善相關配合措施及協調各部會鬆綁相關規定之外，對於各校在校務基金制度下，是否依據校務基金制度規範調整預算執行、是否有效開闢財源與籌募經費，以及是否妥善運用與管理校務基金等，皆為政府相關部會急待瞭解之課題。因此，本研究受託建立客觀的績效考核制度，用以衡量各校實施校務基金之績效，一則作為各校內部自我檢討及追蹤執行成果之參考，二則作為各校互為比較及改進之標竿。

本研究除了分析校務基金之架構模式，訪談學者專家探究校務基金之實務運作之外，並透過問卷調查瞭解各校對於績效評估實施方式、原則與流程之建議，最後據此研提校務基金績效考核手冊。以下

謹就本研究獲致之結論，以及對於績效考核制度之建議，依次加以說明如下。

第一節 結論

以下就問卷調查結果與績效考核運作限制，分別加以說明，並據此在下節提出本研究之相關建議。

一、問卷調查結果

1. 校務基金制度設置之預期成效：大多數學校同意實施校務基金後，將可加強學校注重成本概念，並能促使國立大專院校提高經費使用效率。至於教育部在實施校務基金後，是否能夠妥適分配資源、積極改善大學教育差距現象，以及達成公私立大專院校財務運作制度較趨於一致之預期成效，在上述諸方面，各校態度採持平之中性看法。不過一般而言，大多數受調查學校對校務基金之預期成效，仍然予以正面肯定者居多。
2. 校務基金績效考核之方式：大多數學校認為考核的方式應考慮各校之性質、規模與設立時間之不同而有所區隔，考核績優學校應該受到獎勵。至於，考核方式應以二階段方式，辦理書面自我考核與實地考核，各校多數仍然抱持支持之態度。

3. 校務基金績效考核結果之應用：多數支持應該不公告，僅提供學校參考，僅少數綜合大學支持公告考核之結果；而對於校務基金績效考核不佳之學校，各校均反對予以議處，支持予以輔導並追蹤考核。
4. 校務基金績效考核內容：多數同意應與大學評鑑制度有所區隔。而為了適應高等教育多元化的發展趨勢，各校是否應自行建立個別績效考核指標，以彰顯各校特色；此一問題以師範體系及技職體系最為支持，綜合大學及其他類學校支持度較低。

二、績效考核運作限制

1. 發展條件差異限制：各校因性質、規模、地理位置與設校先後時間之不同，其先天條件之差異頗大，績效考核甚難有公平之比較基礎。對於新設與規模不大之校院，其制度尚未建構完整，如果要與已擁有完整建構制度之大學同時進行績效考核實屬不公。
2. 績效無法短期顯現：制度改革所產生的績效，需要較長的時間才能看出績效，大部份校院甫實施校務基金制度，一切尚在摸索階段，亟需輔導建立運作制度，在對校務基金制度瞭解不足，無法充分運用校務基金制度彈性之際，實無法考核其執行績

效。

3. 績效指標建構不易：由於各校性質差異頗大，且發展方向各有不同，因此，各校所欲強調的發展重點亦有所差異，實難找出一體適用之績效指標或權數。
4. 績效衡量不易量化：由於學校屬非營利組織之性質，甚難單以一般企業強調投入產出面去衡量辦學之成本效益，且許多指標僅能做「質」的衡量，無法得到所謂反映成本效益的「量化」指標。
5. 考核無法完全客觀：如前所述，許多「質化」指標無法以具體數字衡量績效成果，因此，儘管在考核委員遴選與安排上，力求一致性與公正性，但仍無法排除考核委員主觀評斷績效之偏差。
6. 校務基金實施初期階段其結果比較意義不大：各校建校規模基礎不同、發展特色有別，甚至考核指標權數選擇亦有彈性，如果強將各校實施初期階段考核結果比較排序，非但有失公允，而且比較的意義不大。

第二節 建議

本節將針對校務基金制度之推動、績效考核制度之設計、相關配合措施之改革，以及各校對實施校務基金制度之調適，分別提出本研究之建議。

一、對校務基金制度之推動

1. 舉辦校院長校務基金講習會：部分校院長對於校務基金制度對校務發展的影響，可能仍未充分瞭解，甚或產生排斥抗拒心態；因此，舉辦講習使其瞭解如何善用校務基金制度的彈性，以及如何發揮此一新制的效益，實為推動校務基金制度最根本的行動。
2. 舉辦校務基金實務運作觀摩會：過去每年舉辦的實務研討會，雖然讓相關作業人員有機會交流，但似乎較屬執行困難或意見反映，多為作業細節之詢答，如果能採實務觀摩或個案研討方式，就整體校務發展影響之因應、開源節流之措施，以及組織運作之調整，做一全面且有系統的觀摩，相信更能使實務工作者見樹見林。
3. 研擬國立大學公法人化對大學經營之影響，另外對於學校適度舉債經營之管理，應研擬相關之法規。

二、有關考核制度之建議

1. 強調運作過程考核：由於實施校務基金制度績效難於短期顯現，如要進行考核應著重於制度運作過程，檢視各校是否依制度規範運作，是否重新思考在新制下之校務發展規劃。因此，考核範圍應與大學評鑑區隔，至於具體校務發展績效，則留待日後大學評鑑做長程發展績效之考核。
2. 給予考核指標權數彈性：允許各校在一定範圍內決定各項指標之考核權數，讓各校突顯其發展重點與成果，以逐步建立各校之發展特色，實現設置校務基金制度之預期成效，惟各校一旦決定權數後，不宜逐年更動，以免失去跨年比較之一致性。
3. 以訪視取代考核：本研究雖然依計畫要求設計一套考核制度，但有鑑於各校差異頗大，考核結果進行評比之意義不大，且容易引起爭議，如果考核排序被不當引用，更將造成教育部與各校之困擾，因此，仍要建議將考核設計改成訪視，不進行分數考核，僅由訪視委員就各項訪視項目，提出優缺點與改進建議事項。
4. 考核制度規劃原則：如果政策上仍要進行考核作業，建議由第一批實施校務基金之五校先行考核，並擇優表揚做為其他

各校觀摩之對象；如果要擴大考核對象則應採取分批、分類原則進行，以給予新實施校務基金制度之學校足夠時間調適，並且讓性質或規模條件近似者，彼此間有相互觀摩學習機會。

5. 以自我比較建立自律精神：考核重點應在瞭解各校歷年變化之趨勢，並就其本身之發展過程進行考核，強調自我比較結果，以排除各校條件差異因素，並促使各校自我要求，以逐步建立績效考核的自律精神。
6. 以輔導代替懲處：考核結果不應進行排序與公告，僅作分類分等第而不分名次以避免不必要之紛爭。此外，除了對績優者予以獎勵列為個案，以為各校參考觀摩之對象外，對於表現不理想者，則應給予輔導或追蹤訪視，而不宜給予懲處，如此可使各校能在沒有壓力下，虛心接受輔導，以落實制度之美意。
7. 在考核時程安排上，應配合審計部審定時間，相關數據宜以審計部審定數為準，否則宜以行政院彙編決算數為準，並調整不可抗拒因素，俾使考評更臻客觀。

三、對校務基金制度運作之建議

1. 讓學校更能自主經營：政府與國立大學院校之間，應為經費補助

與財務監督之關係，有關校務運作與經費運用，政府應只做原則性規範，讓各校能自主管理，自行訂定作業細則與規章辦法，以賦予學費、人事與財務之充分彈性，如此情況下再考核其績效，才能使權責相符，免得學校可以有受到束縛而無法施展之藉口。目前討論使國立大學院校成為公法人或財團法人，頗值得深入研究。

2. 以預算分配方式促使學校建立特色：持續推動大學追求卓越發展計畫，捨棄明星學校分配較多資源之刻板陋習，單純就各校能否整合資源，建立自我特色，追求學術研究或實務應用之卓越發展，透過評比給予各校公平競爭預算分配之機會，期能使國際一流的綜合大學和精緻有特色的專業大學，兼容並蓄各自發展。
3. 建立內部控制制度：教育部研擬中之內部控制制度可加以落實推動，此外，若能建立會計師查核制度，一方面可彌補政府機關因人力及時間之有限，僅以抽查方式監督國立大學帳務處理、內部控制及財務報告不足之處。再者，建立會計師查核制度並非取代政府機關監督與查核之工作，而是協助及加強政府機關對國立大學的督導，並藉此提昇國立大學管理效能。
4. 研訂 BOT 相關規範制度：協調修訂國有財產法，以研訂 BOT 施行辦法及相關規範制度，以吸引民間資金投入校園建設，一則紓解

政府財政困難之處，更可藉由產學密切互動，成就各校自我發展特色。

5. 統一計算單位學生成本方式：有關如何計算單位學生成本，至今仍無客觀一致的表達及計算方式；民國八十五年度單位學生成本內含報廢支出，八十六年度則含圖儀設備費，八十七年度兩者皆未含。教育部雖已於 88 年 8 月核定「國立大學校院校務基金會會計制度之一致規定」，但有關以上之爭議，僅包括原則性規範。因此，績效考核在這方面的相關指標尚待教育部的釐清及規範。

四、對各校因應校務基金制度之建議

1. 凝聚共識發展特色：如何將學校經營成一所獨具特色的院校，將是各校未來最重要的任務，因此，對資源的規劃分配、優先順序及對經費的收支運用，必須具有成本效益的考量，將學校經營的本質變成有效率的管理。大學內各院系及行政單位在規劃預算時，也必須對學校的教育理念、使命及目標凝聚共識，才能確知各單位應完成的工作，以及如何緊密的配合其他的單位，共同達成學校的整體經營目標。
2. 運用既有資源，發揮開源效果：例如：規劃學校場地設備管理收入、宿舍收入等。
3. 利用專業人力，推動募款計畫：哈佛大學七年共募款 23 億美

元，平均一天募款近 100 萬美元，這除了該校校友力量之展現外，更是其專業募款活動之成效。台灣捐資興學風氣雖不盛，但也代表著專業募款的發展空間很大，值得各校投注專業人力發展。

4. 借重校外機構，加速開發收入：政府資源不足，各校要求突破困境，可借重民間建教合作、推廣教育的合作模式，增加經費挹注，甚或積極規劃與民間進行專案融資開發，以 BOT 方式建設校園。
5. 檢討收入結構，擬訂發展方案：建立實數收入與虛數收入差異之正確認識，讓教職員工瞭解募款收入才是 1 元對 1 元的實數收入。同時，也讓教師清楚建教合作、推廣教育、國科會計畫與委託研究計畫的收入，雖然全數列入校務基金收入，但只是 1 元對 0.05 元或 0.06 元的虛數收入；因其管理費僅 5% 元或 6% 可列入學校整體支出的考量，其他部份之收入，也許各系皆有其特別指定的用途，未必能與學校整體經營及優先順序的考量契合。
6. 著重成本效益，改善消化預算積習：加強成本意識與建立使用者付費觀念，對於經費與空間運用皆應有分配基礎，並對於共同費用之分攤，宜訂定預算配合制度，以釐清行政單位

與各院系對新公共設施分擔的費用。

7. 檢討支出結構，避免資源重覆浪費：成立專案小組檢討各項作業之合理性，簡化行政作業流程，以提昇行政作業效率，培育專業採購人才，進行集中採購，以發揮議價優勢，並檢討是否資源重覆購置，以發揮節流效益。
8. 提供獎勵誘因，鼓勵籌募經費：預算分配除基本需求外，其餘經費收入應列為競爭性經費，各院系依其所提計畫之急迫性、優先性加以評比競爭而得，並對於過去經費爭取較多之單位優先核撥經費。惟此項措施宜分階段進行，讓各院系能逐步調適，因應外部競爭之環境。
9. 成立管理機構規劃經費運用：在校務基金管理委員會下設幕僚小組，規劃各項經費支出分攤標準，讓行政單位與學術單位間接費用分攤合理化，並提供實施校務基金後盈餘分配之合理方式。
10. 定期進行自我績效評估：依各單位性質分別成立責任中心，以落實預算執行權責，並做為績效考核之基礎單位，且於考核後分析各院系預算及執行差異原因，做為改進績效之參考。