

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

我國於民國八十三年初修正大學法，期望能使大學在學術自由的環境下，研究學術、培育人才、提升文化、服務社會，以及促進國家發展。修正後的大學法明定，在法律規定範圍內，大學享自治權，期望藉大學享自治權而促使大學及高等教育朝多元、彈性及自主的方向發展。

自治是一項權利，同時也是一項責任；類似地，自主也是權利與責任兼具。學校要享受自治與自主的權利，須擔負自治與自主的責任；換言之，當學校已承擔自治與自主的責任之後，方才能享受自治與自主的權利。前述之自主，既包括教學（課程）、研究、服務、管理上之自主，也包括財務上之自主。本研究所討論的自主，涵蓋教學研究、服務、管理的自主，唯較偏重財務的自主，在描繪學校作業流程時，尤為如此。

民國八十四年二月，教育部針對大學財務自主的權利與責任，擬具「國立大學校院校務基金設置條例」（以下簡稱設置條例）草案，報行政院；行政院很快（次月）送請立法院審議，惟立法院遲至四年後（八十八年一月）方三讀通過，二月三日總統公布。不過，立法院雖遲遲未通過設置條例，但並未使校務基金制度開始實施的時間受到嚴重影響。八十四年初，教育部在草擬設置條例的同時（僅晚一個月），也擬具「國立大學院校校務基金收支、保管及運用辦法（以下簡稱收支、保管及運用辦法）」草案，報行政院，五個月後（八十四年八月），行政院發布，於是，校務基金制度實際開始施行。八十四年七月，五所學校首先試辦，次年，八所學校跟進，再次一年，十三所學校加入。嗣設置條例於八十八年二月三日公布，至八十八年七月，已有四十八所國立大專院校採行。

國立大學採行校務基金制度之後，國庫不再支應大學的全部經費，大學須自籌部分經費，於是學校出現財務壓力。八十六年底，當時已採用校務基金制度的十三所國立大學中，十一位校長聯袂向行政院院長提出請求，表示國立大學因這個制度而出現資源不足的問題，不過，加州大學柏克萊分校前校長田長霖則認為，學校還是應該追求財務自主。他在八十七年三月校務基金研討會上，呼籲大學應自行籌措財源，並量化校務基金的進步情形。行政院教育改革委員

會也主張大學還是應追求財務自主，並進一步主張教育部不應代大學訂定其服務的售價，而應讓大學自己訂定學雜費的價格，換言之，政府應採取學費自由化政策。教育部也聲稱自次（八十八）年八月起，即不再訂立公立大學院校的學雜費收費標準，讓學校的財務朝自主的方向邁進。

不過，國立大學對校務基金制度仍存疑慮，聲稱與此制度配套的鬆綁措施尚未完備，例如，雖大學已改採校務基金制度，但會計、人事、經費的審查與運用，仍受教育部、主計處與審計部等機關限制。中央大學校長劉兆漢及中山大學校長劉維琪都在八十七年十一月中旬呼籲鬆綁，希望這個制度可容許的彈性空間要比原有的公務預算制度大，甚至大到容許轉投資的地步。其實，教育部已於八十七年七月根據鬆綁的精神，擬定「國立大學校院校務基金相關制度改進方案」，行政院也於八十八年六月一日核定，放寬對經費運用的限制。校務基金有關事件之詳細說明，請參閱附錄一。

平心而論，「配套」的措施應有二種。一種前已提及，是教育行政主管機關放寬對大學限制的配套措施，另一種則是學校自己承擔自治責任的配套措施。教育部願意放寬或能夠放寬限制的前提，是學校確實具備自治的能力與意願，並且確實承擔自治責任。如果學校尚未具備這種自治的能力，或沒有這種自治的意願，那麼，一旦教育部鬆綁，則後果可能相當嚴重。本研究小組認為教育部不宜也不敢確實鬆綁。

因此，教育部是否確實鬆綁，讓學校擁有更多的自主權，實繫於學校自己的配套措施是否完備。學校的配套措施，主要係指學校自己內部的管理控制，若學校能訂出適合自己使用的內部控制制度，並落實執行，使學校能擔負自己的責任，則教育行政主管機關才敢真正鬆綁，放寬限制才能名實兼備；否則，在學校內部管理不佳，不能確實擔負責任時，教育部則不敢，也不應放鬆限制。在後者情況下，即使有鬆綁之名，恐難有鬆綁之實。

讓學校內部管理妥善的條件，是學校內部有一套制度。這套制度不一定要寫成書面，但須為學校的成員所知悉，且加遵循。學校內部的制度有者偏重於財務報導，有者則涵蓋營運、財務報導與法令遵行。前者稱為會計制度，後者稱為內部控制制度。本研究的目的，即在探討實施校務基金之學校如何研訂自己的內部控制制度，以協助大學設計配合其需要之內部控制制度。至於「何謂內部控制制度？」、「這個制度與其他制度（例如，會計制度及內部審核制度）有何區別？」等問題，第二章再予探討。

欲使大學的內部控制生效，不僅要訂定制度，而且要落實執行。大學執行內部控制制度，有賴教職員工先建立控制意識。控制意識的養成，可借助於對控制不佳實例後果的認識與警覺。因此，本研究的另一個目的，即在尋找控制不佳學校的案例，以辨認其因內部控制不佳而產生之後果，這些實例不但可用以辨認研訂大學內部控制制度時應考慮之因素，而且也可以在養成大學教職員工控制意識時，作為以資警惕的借鏡，對大學內部控制之執行亦有助益。

第二節 研究範圍與方法

一、研究範圍

本研究在探討實施校務基金之學校如何研訂自己的內部控制制度，唯本研究著重之制度研訂，不僅是新設學校新制度之自始制訂，亦包括設立有年學校舊制度之修訂。要修訂一個既存之制度，首須評估當時已存在之制度，如無評估，即無法修訂，因此，本研究也著重既有內部控制之評估，以及評估之後既有制度之修訂。由於內部控制制度評估與修訂均適用同一套原則，所以，以後所稱之「研訂」，除非特別說明，否則即包括內部控制制度之評估與設計二者在內。

內部控制無所不包，因此，本研究首須辨認研究之範圍，因為如果範圍漫無限制，不但人力、物力、時間不能及，而且，失去重心。研究一旦失去重心，貢獻即少。因此，本研究先辨認實施校務基金學校之內部控制應該涵蓋之範圍，然後再從中選定研究的範圍。

任一組織的內部控制，均針對該組織所進行的關鍵作業，這些關鍵作業各由特定單位分別負責。經辨認實施校務基金之學校所進行關鍵作業，有：成績單處理（碩、博士入學、大學部轉學考及推薦甄試成績單、期末成績單）、學生註冊、學籍資料管理、排課、校內考試、成績更改、研究之推動、研究計畫之管理、出席紀錄管理、獎懲、預官考選之輔導及協助、心理輔導、各項教學、研究、服務之作業、財產請購、採購、驗收及編號、水電管理、財產安全、收、付款、借、還書手續、圖書薦購與採購、處罰過期還書之學生、書目建立與圖書保管、館際間圖書交流、財務運用及記錄、人員之聘任、薪給及考核等。

上述關鍵作業與負責執行該關鍵作業之單位，得如表 1-1：

表 1-1：學校之組織單位與關鍵作業

單位	關鍵作業
教務處	成績單處理（碩、博士入學、大學部轉學考及推薦甄試成績單、期末成績單）
	學生註冊、學籍資料管理
	排課、校內考試、成績更改
研發處	研究之推動、研究計畫之管理
學務處	出席紀錄管理、獎懲
	預官考選之輔導及協助、心理輔導
總務處	財產請購、採購、驗收及編號
	水電管理、財產安全
	收、付款
各學院、學系	各項教學、研究、服務之作業
圖書館	借、還書手續、圖書薦購與採購、處罰過期還書之學生
	書目建立與圖書保管
	館際間圖書交流
會計室	收支之控管與審核
	各系所及其他單位預算之編制、分配、追蹤、列報與內部審核
人事室	健康保險、公保
	新教師聘任、證件核發、教師升等、薪給、獎懲、退休

當學校的主要功能被定位在教學、研究及服務時，表 1-1 中的教務處、研發處、學務處、各學院、學系及某些特定項目之研究中心等單位，係在進行學校的基本價值鏈(basic value chain)作業，而總務處、圖書館、會計室、人事室等單位，則在進行學校的服務性基礎(infrastructure)作業。服務性作業係在為基本價值鏈作業提供服務，如無服務性作業，基本價值鏈作業即無法進行。

除表 1-1 所辨認之關鍵作業之外，學校的服務性作業還由祕書室、餐廳、電子計算機中心等服務單位提供，這些單位各擔負不同之責任，進行不同之作業，表 1-1 並未列示。

本研究無力針對表 1-1 之全部作業均進行詳細之研究，故依據以下原則辨認屬本研究之主要範圍。至於未被下列原則所涵蓋之作業，亦可能還是納入本

本研究無力針對表 1-1 之全部作業均進行詳細之研究，故依據以下原則辨認屬本研究之主要範圍。至於未被下列原則所涵蓋之作業，亦可能還是納入本研究之範圍，惟其將不會出現在本研究報告第四章所繪製之作業流程圖中，而會出現在本報告第三章及第六章所探討的內部控制評估表上。本研究所研究之作業，主要係著重於：

- (一) 因設置校務基金而致重要性發生較明顯改變之作業。例如，在設置校務基金之後，募款收入、學雜費收入、場地使用費收入等作業對學校之重要性增加，故本研究即著重於產生上述收入之作業；相對地，教學（如：課程之設計）、訓輔（如：學生非貨幣性之獎懲）等作業之重要性，可能未因校務基金之設置而受嚴重影響，因此，除全面性之評估表外，即非本研究著重之對象。一般而言，根據此項原則，本研究著重與財務收支有關之作業，而非著重與財務收支無直接相關之作業。
- (二) 國立大學院校校務基金會計制度草案（總篇）（87 年 10 月訂，以下簡稱校務基金會計制度）明示之作業。該草案第七章第十條規定，為加強管理及確保資產的安全，各校須訂明某些收入活動及支出活動之作業流程。該條所明示之收入活動，有：學雜費、建教合作、推廣教育、受贈，以及其他各項收入之作業；支出活動，則有：採購活動。因此，上述收入及支出作業活動即本研究著重之範圍。
- (三) 其他本研究認為對學校之財務收支為重要之作業活動。例如，向教育部請款之作業、收取保管款（押標金、押金、履約保證金、其他保證金）之收入作業，薪津、差旅、維護、獎學金等支出作業，另如零用金報銷、代付款之支付、借支等，亦為本研究著重之範圍。

由上可知，本研究著重的範圍，包括與現金流動（現金流入與流出）有關之財務作業。至於純與學校財務報導有關而與現金流動無關的問題，例如，固定資產應否計提折舊、土地應否重估、學校附設作業組織（如：農林畜牧作業組織）如何在財務報表上表達等問題，則非屬著重之對象。本研究不著重財務報導的問題，係一方面因其與現金流動無關，另一方面亦因這個問題與會計制度較相關，已被會計制度所涵蓋之故。

二、研究方法

本研究係在探討實施校務基金的國立大學如何評估及研訂自己適用的內部控制。因為使學校內部控制產生效果的人，是學校的管理階層，所以本研究所採用之方法，是用來產生一個可以幫助學校的管理階層瞭解其內部控制制度，如有需要，亦可用以改進其內部控制制度的方法。因此，這個研究方法既須在理論上健全，又須符合學校管理階層之需求。於是，本研究所採取的方法包括以下七個階段：

- (一) 文獻之蒐集，辨認校務基金之發展、目前已有之內部控制觀念，與校務基金有關之法令規定。
- (二) 實地訪談，從有實務經驗的學校員工蒐集樣本學校作業流程的資訊。
- (三) 根據實地訪談所得資訊，繪製樣本學校某些作業之流程圖。
- (四) 蒐集內部控制有缺失之學校個案資訊，分析其內部控制之缺失。蒐集所得之個案學校，為東專與南專二校。
- (五) 提出期中報告，聽取參與會議者所表達之意見。
- (六) 根據第三、第四及第五等三階段所得之資訊，決定於設計及評估內部控制時應考量之因素；並根據這些因素，設計評估表。
- (七) 針對第六階段所設計之評估表，徵詢已實施或將實施校務基金國立大學之意見，取得進一步之資訊；本研究徵詢意見的範圍，亦包括不須實施校務基金的私立大學在內，期資訊更完備。
- (八) 文件建構，設計建議用以評估學校內部控制制度的評估表。

本研究所採取的方法，係設計為一個累積的過程，前一階段之累積發現，用來決定下一階段如何進行。本研究小組並未在每一個階段討論所有的問題，而是根據前一階段的結果再決定下一階段如何進行，評估表的設計，尤為如此。本報告所建議的內部控制制度評估表，是上述八個階段蒐集資訊逐步演化的結果。

三、研究報告之章節編排

本研究之進行，雖依上述八步驟的次序，循序先後進行，不過，期末報告章節之編排，並未依相同的次序。研究報告之章節排列方式，如目錄所示，內部控制之整體架構係較早出現，至於個案大學作業流程之描繪及內部控制之評估，則到較晚才出現。

這種報告章節之編排順序，係因本報告先列示全面，然後再著重其中之一部份之故，內部控制之整體架構，因其屬全面性內部控制之評估，故先於第三章討論，個案大學的作業流程描繪與內部控制評估，都是全面內部控制之一部份，故置於第三章之後。

個案大學作業流程之描繪，因其僅著重於財務作業，而財務作業又僅係部分控制之標的，而非全面性之控制標的，故置於第三章之後。又因財務作業係營運活動，是被控制之標的，故置於個案專科內部控制之評估案例之前。至於個案專科內部控制之評估案例，是第三章之設計原則與第四章營運作業之應用，故置於第四章之後成為第五章。

第三節 研究流程

前已述及，除研究動機及目的、辨認研究範圍、選定研究方法之外，本研究尚包括七階段。本研究之研究流程，如圖 1-1 所示：

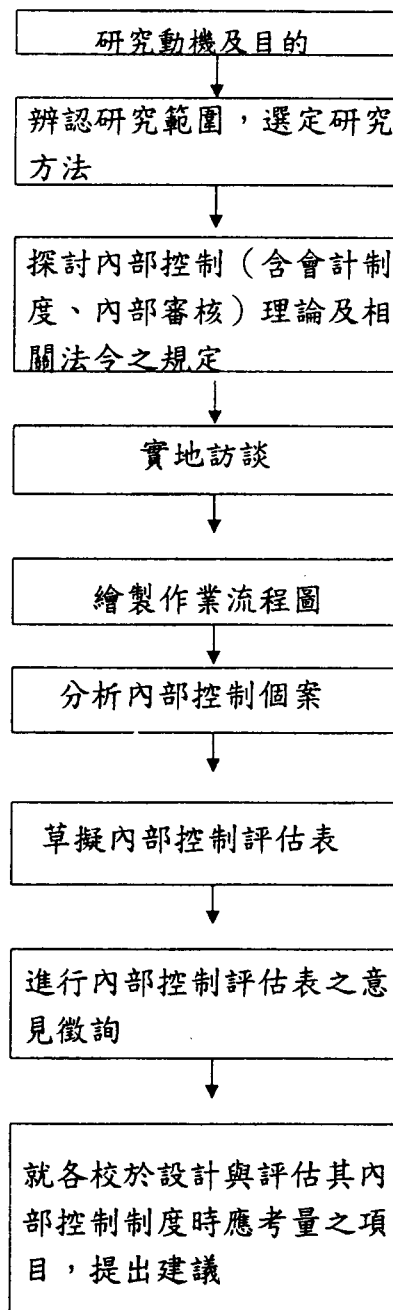


圖 1-1 研究流程圖