

國立大學自籌經費落實校務基金設置條例監督機制之探討**

周玲臺*

國立政治大學教授兼商學院副院長

張謙恆

淡江大學會計系助理教授

邱獻良

國立政治大學會計博士研究生

林怡伶

國立政治大學會計博士研究生

**主計月刊第 677 期第 24-31 頁(2012 年 5 月)

*通訊作者

摘要：本文主要藉由檢討國立大學現行自籌經費實務之執行困境，以針對相關監督機制作出規範建議，期使在建制自籌經費之內控與內外稽制度後，可落實國立大學達到經費自主與財務收支可課責性之立法旨意，以利實現學術自由之崇高理想。

一、前言

邇近全球高等教育產業環境丕變，就外部而言，高等教育受到全球化之衝擊，已經演進成一個競爭激烈的經濟性產業，無論人才（包括教師、學生、研究人員等）、教學教材與研發技術等資源之流動，皆能便利地跨越國界藩籬，造成我國大學校院面臨嚴峻之國際挑戰，極需相關政府單位跨部會合作，如同扶植電子科技業或金融產業般，為高教產業開創一個具有競爭力及發展前景之產業基礎結構（Infrastructure）。各項高等教育法規制度與大學營運規則，都需全盤檢討以因應內外競爭的影響，輔導協助強化我國各高教機構之特色優勢，使其發展成具國際競爭力之優質學府，以吸引各國優秀人才來台。就內部而言，我國各大學院校之經營組織與管理效能都有待突破，方得轉型成為一個提供專業教育服務，又講求效率之「非營利組織」。國立大學多在國內扮演產業領導者，其相關會計、內控與內外稽等制度之建置，值此全球高等教育機構的轉型關頭更顯重要。

目前，行政院業已揭示政府內控四項目標如后：（一）提升施政效能及組織目標，（二）遵循法令規定，（三）保障資訊安全，（四）提供可靠資訊，並指示包含大專院校及各級學校在內之全國政府機關能建立完整的內部控管制度（陳慧娟，2011），且各級主審計及會計人員宜興利與除弊並重，多站在服務機關組織營運業務的立場，協助有效達成組織目標，促進機關整體施政之效能，在關鍵環節勇於研修及更新法規、簡化會計流程，並加強內部控管。這項政策至為重要，且其從宣示到真正落實將關係到我國國立大學未來的發展與高教產業國際競爭力。

傳統上，國立大學負有為國家教育與培訓人才之職責，致台灣國立大學面臨諸多問題，如：（一）招生名額受政府管控，無法跨國自由招生；（二）政策鼓勵吸收外國留學生入學，但學費尚無法反應教育成本，有「流血輸出」之虞；（三）由於薪酬缺乏吸引力而無法落實開放外籍教授來台擔任教職；（四）由於新生人口降低及境外競爭加劇，國立大學之新生報到率逐年下降；（五）國外大學來台招生，並提供高額獎學金，國內明星高中畢業生出國唸大學之人數倍數成長，優秀學生流失；（六）國立大學預算、會計、審計等受到綿密政府法規及行政命令的制約，使管理效能無法發揮。曾有某國立大學接受國際商管學院組織認證時，國外評鑑委員批評：“Faculty must spend a great deal of time preparing grant applications to cover travel and professional development activities.”反映我國國立大學研究發展經費補助與申請流程中，有關差旅及專業發展活動之相關報支要求過渡耗損研發人力，造成寶貴研究人力資源之誤置，成本不符效益。

近年面臨先進國家（如德國、日本，甚至韓國等）傳入高等教育財務自立之轉型壓力，我國亦在「五項自籌經費」方面嘗試鬆綁，表面上允許各校自行訂定收支管理辦法，但實際執行時仍備受來自主審計單位及人員等各種行政指導與慣例之約制與監督。此外，各項經費收入之支出與資產之運用不分來源同樣受到《政府採購法》及《國有財產法》等相關法令之限制，致使各國立大學其實無法依其校園特性與研發需求，靈活運用資產及規劃財務管理，間接不利展現多元之教研理念。甚至造成行政立法機構過度干擾大學內部經費運用的財政自治權（許育典，2012）之疑慮。

惟順應政府自一九九零年以來對國立大學財務放鬆管制的政策，實有必要規劃國立大學自治治理之落實方法，賦予少數或部分國立大學更多的財務自主權限，以利因應高等教育與科研發展全球化下的競爭與衝擊。目前教育部積極推動國立大學試辦自治治理方案，依據校務基金設置條例之自籌經費鬆綁與監督機制設計，導入試辦學校得以放寬五項自籌經費收支規定，並同步建置相關自籌經費之內部控制及內外部稽核之機制，落實國立大學經費自主與財務可課責性之立法宗旨，實為大學院校加強國際競爭力之重要基礎。本文彙整濃縮 100 年度教育部補助研究計畫及國立成功大學委託研究計畫，首先描述與國立大學自籌經費相關之規範，其次點出國立大學現行之實務困擾，再據以提出可行之鬆綁建議，說明建立合宜之內控與內外稽制度之重要方針，最末論述本文之結語。

二、國立大學自籌經費相關規範

依《國立大學校院校務基金設置條例》（以下簡稱條例）第七條之一、第十條及《國立大學校院校務基金管理與監督辦法》（以下簡稱管監辦法）第七條之規定，國立大學自籌經費應包括：捐贈收入、場地設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入、投資取得之收益，另根據管監辦法第九條第三項之規定，各國立大學之學雜費收入在 50% 之限度內可自行運用【如人事費上限（僅限於支付人事費）=（捐贈收入等五項自籌經費+學雜費收入）× 50%（該比率係由教育部擬訂，可參閱行政院 93.8.30 院授主孝三字 0930005432 號函文及教育部台高（三）字第 090119827 號函文，目前擬訂之比率上限為 50%）】。因此本研究所論述之五項自籌經費項目亦納入學雜費收入之 50%。

上述自籌經費收入範圍彙整如下：

- （一） 捐贈收入：依條例第七條規定係指各校無償收受動產、不動產及其他一切有財產價值之權利或債務之減少。另管監辦法第十條要求校務基金之捐贈收入為現金時，應確實交付學校收受；為現金以外者，應確實點交，屬不動產者，應辦妥所有權移轉登記。前項現金以外之捐贈收入，應依財物登錄作業程序處理，並由學校管理及使用單位每年實施定期盤點及不定期抽查，同

法第十一條學校收受之捐贈，應全數撥充校務基金，未指定用途之捐贈收入，由學校統籌運用；收受指定用途之捐贈，其用途應與學校校務有關。學校收受之捐贈，不得與贈與人有不當利益之聯結。學校對熱心捐贈者，得自定規定獎勵之。

- (二) 場地設備管理收入：依管監辦法第七條規定，場地設備管理收入乃提供場所及設施等所收取之收入。同法第十二條第一項明定要校務基金之場地設備管理收入，應由學校統籌運用，並得提撥一定比率分配至管理單位。
- (三) 推廣教育收入：依管監辦法第七條規定，推廣教育收入係指依大學推廣教育實施辦法之規定辦理推廣教育及研習、訓練等班次所收取之收入。同法第十二條規定學校辦理推廣教育之經費，以有賸餘為原則，並應衡量整體收支及使用學校資源情形，由學校先就收入總額中提撥一定比率統籌運用，節餘款得由學校及負責辦理之院、系、所、中心等單位支配運用。
- (四) 建教合作收入：依管監辦法第七條規定，建教合作收入為各校為外界提供訓練、研究及設計等服務所獲得之收入。同法第十三條要求學校辦理建教合作計畫，應合理控制成本，並應衡量使用學校資源情形，提列行政管理費，由學校統籌分配運用，計畫節餘款得訂定一定分配比率，由學校及負責辦理之院、系、所、中心等單位及計畫主持人支配運用，該分配比率及運用原則，應於第七條第一項之收支管理規定中定明。
- (五) 投資取得之收益：係管監辦法第七條明定，各校依條例第七條之一規定之校務基金投資項目所取得之有關收益。該投資項目包括存放公民營金融機構之投資、購買公債、國庫券或其他短期票券、投資於與校務或研究相關之公司與企業，除以研究成果或技術作價無償取得股權者外，得以捐贈收入作為投資資金來源、其他具有收益性及安全性，並有助於增進效益之投資。另依同法第十四條，校務基金投資取得之收益，應全數撥充校務基金統籌運用。
- (六) 以50%為限之學雜費收入：依《專科以上學校學雜費收取辦法》第二條規定，學費指與教學活動直接相關，用以支付學校教學、訓輔、研究、人事所需之費用。而依管監辦法第九條規定，學校得以學雜費收入之比率上限，支應人事費。

三、國立大學現行實務困擾

茲以某國立大學一實際案例說明，研究團隊申請支用國科會之補助款(業務費)以支付電腦硬碟修復救援費用時，曾被要求另行起草簽寫文件以具結該支出「非購買傢俱」等，係因之前審計部查核國科會補助款時，曾糾正以研究經費購買傢俱之不當支出，並函文各校查照。探究各校會審人員之所以常過度使用職權，要求教研人員提供或配合會計報帳上之非法定必要程序或文件，即肇因於國

立大學沒有完整建置內部控制系統，以明訂各項交易循環合理之控制流程及必要文件，而行政人員為求自保，經常自行擴大引用各種公務機關相關案例或規範，造成國立大學之五項自籌經費在使用上劃地自限，致使無法落實經費自主之管理與政策目標。

本研究團隊曾於某國立大學召開教師與計畫主持人代表座談會，將現行國立大學校務基金研發專案於採購、經費報支等方面，所面臨之執行困擾，彙整如下：

(一)採購方面

1. 資產或物品之採購往往需以最低價為考量，但其品質堪慮。
2. 採購的過程冗長（如申請採購“全民健保資料庫”最快需費時三個月），且必須雇用助理（含大學部工讀生及研究生助理等）處理採購或報帳流程，而不必要之繁鎖程序也會浪費學生助理學習時間及研究能量。
3. 在採購議價上，必需事先提高估價，以防止被習慣性無根據地減價，或是必須改由其他名目報支。

(二)經費報支方面

1. 舊的計畫結束，但新的計畫尚未核可，所以在空窗時期都不能申報經費（比如計畫的產出多數是在計畫結束後才印製或出版，但此部分的費用卻不能於計畫結束後如實報支）。
2. 多數計畫經費是採用總包價法（如健保局），但助理隨行出國開會時，仍須額外請單位行文核定同意後，才能放行，增加不必要之公文流程與人力耗損。
3. 因研究需求，使用 skype 與國外教授連繫所費的通話費無法報支。
4. 不同在經費報支要求中，規定只能乘坐大眾交通工具，但偏遠地區常無便利快捷的大眾交通工具，然自行開車前往時，其油資（如停車費、油費）或計程車資等均無法報支。

(三)其他方面

1. 聘用與不續聘博士後助理，其前後三次離職與到職均須行文，審核時間冗長。
2. 捐贈收入的處理程序相當繁複，且公文往返費時，往往是執行的困難點，因此並非只有費用支出困難，而在收入面亦是障礙重重。
3. 購買實驗室（或研究室）器材所開支的費用不可報支，尤其該項目若為未事先於研究計畫中說明的費用，更不能報支。但事實上，國科會的核定清單上也未寫清楚，造成報支的阻礙。
4. 不同會計人員對各項報帳過程與條件認定的說明不一，造成處理之困擾。

總之，研發經費之報支實務反映在國立大學缺乏明確內控內稽制度之現況

下，會審人員之功能係以防弊及免除法律責任為重心，提昇學校研發效能及達成發展目標等興利措施並無法落實。

四、國立大學自籌經費鬆綁之探討

條例第十條規定：「校務基金有關年度預算編製及執行、決算編造，應依預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定辦理。但捐贈收入、場地設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入及第七條之一投資取得之有關收益不在此限，惟應由各校自行訂定收支管理辦法，並受教育部之監督。」根據立法院公報第八十八卷之第六期院會紀錄，民國84年12月間該院教育、預算、財政三委員會報告審查行政院函請審議「國立大學校院校務基金設置條例草案」時，曾記載教育部政務次長楊朝祥之說明如后：

(一)革新國立大學財務及預算運作制度，賦予學校適度財務自主空間，係本部因應當前教育改革朝「開放、自主、多元、彈性」趨勢發展的重要施政目標。

(二)推展校務基金制度之背景及緣起，乃依大學法第一條規定，大學在法律規定範圍內享有自治權，今後高等教育朝彈性、多元、自主發展，已屬不可避免之趨勢；同時高等教育經費在教育資源有限，教育政策目標日增的情況下，面臨逐年緊縮的衝擊，亦須設法增加學校經費使用彈性，始能充分發揮財務效能。惟目前國立大專院校預算及財務運作比照一般行政機關，採行公務預算制度，不但難以符合上述要求，學校亦欠缺整體經營理念，資源使用效率低落，迭為社會輿論所詬病。本部經參考歐美先進國家制度，乃建議國立大專院校改採校務基金運作，並自籌部分經費，財務則脫離國庫統收統支系統，由學校統籌運用。

數年後，立法院教育及文化委員會於90年5月21日舉行會議，其中提案委員洪秀柱指出：「為迎接知識經濟時代來臨，因應高等教育未來競爭力，又鑑於公立大學法人化及財務人事之自主，已成為世界潮流。值此台灣即將加入世界貿易組織之際，爰提案修正國立大學校院校務基金設置條例部分條文。」此外教育部常務次長呂木琳表示，各校亦迭有反映，校務基金運作之彈性不如預期，其運作牽涉學校人事、教學、研究等各層面，相關之法令、制度應進一步鬆綁，方能發揮其成效。校務基金制度為大學校院財務制度帶來重大變革，為達成其「增加學校財務運用彈性」及「提升資源使用績效」之目標，政府似應減少不必要的管理及干預，讓各大學發展成為一獨立自主經營的教育事業體。惟學校本身亦應加強內部運作規章及經營管理制度之建立，並依法受主管機關之監督，落實校務基金制度的精神。

追溯上列立法意旨相關之討論記錄，可以歸納出下列二項重點：

- (一)國立大學相關財務管理宜予鬆綁，以提高自主性及經營效率。
- (二)國立大學應自行訂定收支管理辦法、內部控制、內外部稽核，並接受教育部之監督。

而設置條例針對五項自籌經費特許排除預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令之條文，更是達成上述提高大學自主性及經營效率目標之重要工具，因此以公務預算之法規來規範五項自籌經費之編列支用並不具有其必要性。而過去十數年已證明推動大學自主治理及提升其財務績效之政策目標，在現行公務主審計運作模式下進度遲緩，迭遭人詬病成效無感。

本研究根據行政院主計處編訂之支出標準及審核作業等控制要點，並參考本研究所彙整之現行實務困擾，據以提出下列各項費用、投資及經費核銷等之鬆綁建議，其中第(一)至(六)項與支用標準相關，第七項則與管控程序相關：

(一)國內外旅費

1. 日支費：建議以實報實銷或日支費額度予以提高之方式辦理。
2. 自行開車：以適當之油資及汽機車折舊費補助，亦可訂定每公里之定額補助。

(二)投資

為有效運用從事投資所取得之投資收益資產（如有價證券、金融資產等），宜於某額度範圍內（如 2 億元），授權由各國立大學建立內控制度自行進行處分或管理。

(三)鐘點費

聘請外國學者講座鐘點費支用可自行訂立辦法。

(四)採購

五項自籌經費採購作業（如 20 萬元以下）可參考科研採購辦法，自行訂定作業要點進而予以鬆綁。

(五)人事費

有關五項自籌經費業務約聘人員之人事費宜自行訂立作業要點規範，以達人力資源效用提高之目標。

(六)經費核銷

1. 某些服務或商品無法在國內取得，而需以外幣支付，如 skype 加值費用，在適當程度內應准予核實報支。
2. 五項自籌經費應解除或放寬各科目間互相流用之限制，尊重計畫團隊使用經費之調度與需要。

(七)經費管控方面

1. 研究計畫之各項支出在系所院各依權限核決後，逕予核銷入帳歸檔，控制重點在核可總經費之限額及研究成果績效之達成。
2. 計畫經費准予核銷之期間宜適當的予以延長，使提出計畫書之前置作業與出具結案報告後之相關必要費用皆可核實報支。
3. 研究計畫參與人員如有作假或舞弊情事，除應予追究法律責任外，應由各校自訂罰責，包括解除聘約等。

五、建立合宜之內控、內稽制度

目前臺灣高等教育面臨全球化與環境轉變之嚴峻挑戰，政府應重視台灣國立大學亟需制度改革之迫切性。近來教育部雖積極推動國立大學自主治理試辦方案，但現行五項自籌經費在實務上仍備受主計單位和審計部等各方的監督與限制。而目前政府內部仍是以職能部門別推動內部控制，而未跨部門的整合，難窺流程全貌(黃叔娟, 2011)，因此本研究主張以交易循環為基礎，考量國立大學各處室之流程銜接，以建立合宜之內控設計與控制點，並加入內稽制度及獨立會計師之外部查核，以提昇國立大學國際競爭力，並落實大學自主治理及可課責性之目標。

在內部控制方面，依 COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) 架構為基礎，配合設置條例與管監辦法對五項自籌經費之規範，本研究認為與國立大學五項自籌經費相關之交易循環至少應包括七大項：收入循環、採購與支付循環、薪資循環、財產管理循環、投資循環、融資循環及研發循環等。而各循環項內均應明確設計相關之作業流程(如收入循環就應包括五項自籌收入作業)、控制重點與相關重要表單，以建構完善之內部控制制度。在內部稽核制度方面，國立大學之自籌經費亦應改以績效導向之稽核為重點，並可參酌「學校財團法人及所設私立學校內部控制制度實施辦法制度」及《公開發行公司建立內部控制制度處理準則》，設置專屬國立大學自籌經費之內部稽核準則，以新設立之自主治理委員會為一權責單位，成立獨立稽核室及專責人員執行校內之稽核業務，並評量各績效目標之達成性。此外，聘請高品質之獨立會計師定期進行外部稽核，提出查核報告及內控建議均屬必要。

以下本文針對國立大學五項自籌經費訂定相關會計、內部控制與內部稽核制度，做出必要性與有效性之評估如下：

(一) 必要性評估

1. 設置條例第十條雖已放寬規定，可由國立大學自行訂立五項自籌經費之收支管理辦法，但實際上仍受限於相關主審計等政府機關規範公務預算之相同行政指導與監督，致使該項鬆綁之立法宗旨無法落實，影響各校之財務自主治理與經營效能。
2. 國立大學院校相關內控與稽核規範目前分散於各項辦法中，實務上必須考量現行各項流程是否依多項辦法執行，未有一套整合之控制機制設計，不符合現代組織建立有效內部控制與內部稽核制度之專業作法，亟須改善。
3. 現行國立大學所設置之經費稽核委員會主要由校內各科系教授輪流兼任，並非所有委員均具備稽核與財務之背景，故需另設內部稽核室以協助經費稽核委員會之專業人力需求，以發揮稽核效能。
4. 國立大學建立完善之五項自籌經費內部控制制度後，可逐步鬆綁無直接關聯性之多項規範或行政指導，且落實財務自主與可課責性後，將有助減除現行國立

大學校務基金與其相關院校基金會同時並存之需要。

(二) 有效性評估

1. 讓作業流程在合宜之內部控制及內外稽制度控制與監督下，鬆綁不必要之控制點，一方面可確保國立大學財務報表之可靠性，一方面有助增進控管效益。
2. 解決本文所列之實務困擾，讓教師與研究團隊能夠更專注於專業研究中，以降低無意義之繁瑣報帳細節所造成有限研發人力資源之耗損，有益提昇國家整體科技研發能量。
3. 目前各國立大學校務會議下所設置之經費稽核委員會，並非專職單位。推行大學自主治理後，成立自主治理委員會，下設稽核室專門執行內稽工作，將有助提升全校之內部稽核功能，落實有效之內部控制制度。
4. 減化自籌經費之管理流程及會計審核之無效益限制後，可更有效運用國立大學與政府部門主、審計系統之專業人力資源與智慧，有利促進政府整體之施政效能。

六、結語

值此教育部積極推動「國立大學自主治理試辦方案」之際，本文期盼在政府主審計等相關機制積極賦予國立大學更多財務自主權的同時，也能秉持條例第十條之立法精神，讓國立大學在符合成本效益之內控與內外稽制度運作下，建立具備可課責性之監督與管理系統，以真正回歸 COSO 內控架構所追求的最終目標，亦即有效果、有效率之經營績效及可靠的財務報導。

參考文獻

- 周玲臺、蔡金拋、周筱姿，2011，國立大學五項自籌經費訂定相關會計內控與內稽制度之可行性研究計畫，100 年度教育部補助研究計畫。
- 周玲臺、蔡金拋、周筱姿，2011，國立成功大學五項自籌經費相關會計、內控與內稽制度研究與設計結案報告，100 年度國立成功大學委託研究計畫。
- 許育典，2012，大學法制下大學自治概念的釐清。月旦法學雜誌，201 期，頁 5-21。
- 陳慧娟，2011，強化內部控制機制，100 年度全國大學校院經營管理研討會。
- 黃叔娟，2012，行政院推動內部控制制度與國內企業作法之異同。主計月刊，673 期，頁 96-102。
- 《國立大學校院校務基金設置條例》
- 《國立大學校院校務基金管理與監督辦法》