

國（公）立高中職校實施校務基金的展望

蓋浙生

淡江大學教育政策與領導研究所教授

摘 要

有鑑於國立大學自1999年全面實施校務基金的成效，教育部於96年度選擇7所國立高中職校試辦校務基金，若成效良好，將逐年推廣至各國立高中職校實施。基此，本文對（一）實施校務基金的背景；（二）實施校務基金的目的；（三）校務基金的內涵；（四）校務基金預算與公務預算的比較；（五）實施校務基金未來的展望；及（六）實施校務基金有待改善的問題作一探討，供有關單位參考。

關鍵詞：國（公）立高中職校、校務基金

The Future Prospects of the School Fund in the Public Senior and Vocational High Schools

Che-Sheng Gai

Professor, Graduate Institute of Educational Policy and Leadership, Tamkang UniversityUniversity

Abstract

The purposes of this study were to investigate the establishment of pilot programs in the campus development fund of seven public senior and vocational high schools. The research aimed to understand the intention of the campus development fund, and to provide references for educational administration institutions when setting up the campus development fund in Taiwan.

Keywords: the public senior and vocational high schools, school funds

教育部鑑於國公立大學院校自1999年全面實施校務基金後，在促進學校開源節流及活化經營管理方面，已獲致相當成效，擬將此一轉型成功之預算制度，推廣至國立高中職校，業經行政院核定選擇於96年度選擇7所國立高中職校試辦校務基金，觀其成效後，再逐年推廣至各國立高中職校，此一措施是否可於高中職校實施，值得探討。

壹、實施校務基金的背景

國（公）立高中職校推行實施校務基金的背景，可從教育行政主管當局及學校兩方面來探討。

一、教育主管當局

（一）落實「教育經費編列與管理法」的精神

依據該法第14條之規範：「地方政府所屬學校得設置校務發展基金，其設置辦法，由主管教育行政機關定之。」，此一條文適用對象，主要為地方政府所屬之國民中小學校，但精神可涵蓋隸屬中央政府管轄之國立高中職校。目前台北市與高雄市之國民中小學校及高級中學已納入地方教育發展基金以附屬單位預算型態運作，各校並得設置校務發展基金，若試辦成效良好，可在「教育經費編列與管理法」修正條文內，增列國立高中職校可實施校務基金之條文，以取得其適法性。

（二）改變預算編列型態，學校經費可靈活運用

學校性質與一般行政機關迥異，但卻用與一般行政機關相同的預算法規，以致預算執行趨於僵化。如依公務預算法規定，人事費不得流入與流出，故於預算籌編時人事費勢必優先編足，於執行若有賸餘則應予繳庫，導致人事費有餘額，而其它費用長期不足，致學校無法因應教學實況而對預算做必要之調整。

（三）舒解政府財務壓力，對教育經費做整體調整

近年來政府在財政困難下，雖對教育經費極為重視並優予核列預算，

但因法律及義務性支出遽增所造成之排擠效果影響，使學校亦受到預算額度緊縮之衝擊，中等及高等教育投資並未隨同學生人數之成長而增加，以中等教育言，教育經費在89會計年度（2000年）為高峰，以後數年則逐年下降，至94會計年度（2005年）略微幅上升，但與2000年相較，仍屬下降趨勢（見表1）。因此，平均每所學校所能獲致之資源仍難有成長空間。

表1 我國各級教育經費支出總額

單位：千元

會計年度	國民教育		高中職		高等教育	
	金額	成長百分比	金額	成長百分比	金額	成長百分比
80 1990-91	117,132,006	100.00%	44,542,068	100.00%	71,226,033	100.00%
81 1991-92	134,930,938	115.20%	52,108,934	116.99%	84,067,443	118.03%
82 1992-93	162,964,326	139.13%	58,316,818	130.93%	92,069,303	129.26%
83 1993-94	172,086,404	146.92%	63,815,254	143.27%	98,019,968	137.62%
84 1994-95	185,201,583	158.11%	68,070,000	152.82%	100,444,293	141.02%
85 1995-96	204,799,269	174.84%	78,382,841	175.97%	106,055,791	148.90%
86 1996-97	207,478,294	177.13%	88,698,692	199.13%	126,566,203	177.70%
87 1997-98	212,308,544	181.26%	88,534,548	198.77%	125,030,186	175.54%
88 1998-99	233,134,612	199.04%	98,096,368	220.23%	134,098,301	188.27%
89 1999-00	254,885,986	217.61%	103,831,183	233.11%	120,811,911	169.62%
90 2001	267,222,465	228.14%	93,585,075	210.10%	177,038,904	248.56%
91 2002	267,166,738	228.09%	84,614,342	189.97%	191,582,647	268.98%
92 2003	269,358,469	229.96%	86,871,938	195.03%	202,675,468	284.55%
93 2004	204,498,690	174.59%	88,006,293	197.58%	207,847,985	291.81%
94 2005	237,084,649	202.41%	91,630,703	205.72%	237,198,628	333.02%

資料來源：教育部（2006）。中華民國教育統計。95年10月26日檢索自http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/ebooks/edusta/P42-47.XLS

二、學校方面

（一）人事費所佔比例偏高，其它經費支用愈形見拙

目前高中職校人事費仍佔學校預算80%上下，其它經費支用如辦公費、修繕維護費、設備費等愈形見拙。若代收款項有剩餘，則一律繳交公庫，學校預算編列及支用缺乏彈性。

（二）預算編列型態，不利學校提升財務經營管理

目前國（公）立高中職校均採取公務預算型態，長期以來，在預算的編制及執行方面不夠靈活，如職業學校雖有開源的空間，但受限於法令及預算規範，對經費的籌措及支用，過於僵化不利學校財務經營與管理的執行與推動。

（三）法令規範不合時宜，限制開創開源空間

國（公）立高中職校經費雖係由政府按預算編制撥付，但學校所獲得的預算數額往往與實際需求有差距，讓學校研訂的發展計畫無法如期順利推動，學校雖多次向主管教育行政機關反映，但受限於法令規範，開源空間有限。

貳、實施校務基金的目的

國（公）立高級中等學校實施校務基金的目的歸納有下列五點：

- 一、使教育資源的分配與運用，更為靈活有效。
- 二、提高學校對社會的服務功能，擴充學校整體教育資源。
- 三、學校預算編列與執行，具有較大的自主性與彈性，使經費運用更具效益。
- 四、加強學校注重成本效益觀念，提高經費使用效能。
- 五、公私立學校採取相同的財務運作制度，減輕教育主管機關在監督、輔導以及資源分配決策上的困擾。

參、校務基金的內涵

一、校務基金的意涵

基金（fund）一詞，依美國政府會計委員會的說法，乃是政府為執行特定業務或為達特定目的，依據法令規定，將一定數額之款項或其它財源，予以單獨設置，或予以劃分限制，而構成一獨立財務和會計個體（張鴻春，2000）。我國會計法對於政府基金，未予明確之定義，但我國預算法第四條有明確的規定。稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其它財產。基金分為下述兩類：

- （一）普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。
- （二）特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金。其種類如下：
 1. 供營業循環運用者，為營業基金。
 2. 依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。
 3. 為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者為信託基金。
 4. 凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。
 5. 有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。
 6. 處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

二、校務基金預算的編列

校務基金預算編列係採附屬單位預算編制模式，公務預算會使財務管理失去彈性與效率，如擺脫公務預算制度施行校務基金後，學校由單位預算體制改為附屬單位預算體制，其適用的主要法規除了預算法適用的條文不同外，適用的預算執行要點也不同，因此，預算的編制及項目間的運用，已增加很大的空間。

此外，校務基金更適用預算法第六章附屬單位預算規定，因而其預算之執行，如因市場狀況之重大變遷或業務之實際需要，報經行政院核准者，得先行辦理，不受預算法其他規定限制（楊德川，1999）。自校務基金採附

屬單位預算模式後，其預算執行將更具彈性，提高學校資源運用效益。

湯堯、成群豪（2004）亦詳細指出，所謂預算係指為落實組織目標的執行計畫所編列量化的資源取得與使用計畫，預算的編列與執行對學校資源使用的效率規劃及對學校內部各單位的績效評估有很大的影響，是以預算在事業營運活動的規劃與控制方面，其影響力為貫穿營運全局的重要角色。

至於校務基金預算編列項目，為符合高級中等學校之特性及財務運作規模，在預算法第四條所稱作業基金型態下，有關基金之來源及用途如下：

（一）基金來源

- 1.政府依預算程序撥充之款項。
- 2.學雜費收入。
- 3.推廣教育收入。
- 4.學生實習（驗）收入。
- 5.建教合作收入。
- 6.場地設備管理收入。
- 7.場租及門票收入。
- 8.捐贈收入。
- 9.本基金之孳息收入。
- 10.其他收入。

（二）基金之用途

- 1.校務行政支出。
- 2.教學支出。
- 3.教育活動支出。
- 4.研究支出。
- 5.推廣教育支出。
- 6.建教合作支出。
- 7.補助及獎勵支出。
- 8.增置、擴充及改良資產支出。
- 9.其他支出。

- (三) 為擴增國（公）立高級中等學校校務基金財源，有關學校接受委辦或補助計畫，其結餘款及計畫經費所孳生利息，教育主管當局同意比照國立大學校院校務基金，免予繳回國庫。

肆、校務基金預算與公務預算之比較

校務基金與公務預算的差異，可從預算編列與財務收支兩方面來看：

一、預算編列方面

校務基金係屬預算法所稱之特種基金，預算編列與執行，依中央政府總預算附屬單位預算編制辦法及執行要點辦理，與在公務預算體系下所稱之單位預算，其編制方法不同。

二、財務收支方面

(一) 經費籌措

校務基金脫離國庫統收統支，政府對其經費來源由全額負擔調整為部分補助，質言之，學校須自行統籌調度資金。而公務預算則由國庫統收統支。

(二) 財務運作

校務基金成本費用科目超收得超支，並併決算辦理，年度賸餘除按「非營業基金賸餘繳庫及短絀填補注意事項」分配後，可留基金作循環使用。公務預算用途別科目有流用之限制，年度賸餘停止支用。

(三) 作業流程

校務基金由學校自行在國庫開立基金帳戶存儲，一切財務收支由學校自行統籌運用，縮短作業流程，簡化繳庫作業。公務預算一切收入均需繳交國庫，支出則需透過預算編列程序始可動支，作業流程繁瑣費時，影響行政效率之提昇。

校務基金預算與公務預算除上述差異外，二者在預算規範上仍有許多不同，列如表2，以茲比較。

表2 校務基金預算與公務預算差異比較

項目	校務基金	公務基金
1. 收支併列經費超收是否得超支	超收得超支	超收繳庫，除動支預備金外，不得超支。
2. 收支併列經費是否受限於預算額度	照預估收支數編列，不受限制。	受限制。
3. 業務（經常）支出是否得超支	除公共關係費、國外旅費、捐助或補助等受法定預算限制外，餘有需要，則可超支。	除動支第一、二預備金或依規定流用外，不得超支。
4. 業務（經常）支出用途別間之流用	用途別間（包括人事費）不受流用之限制。	除人事費不得流入及流出外，流入不得超過20%，流出不得超過30%，且資本門不得流入經常門。
5. 資本支出未列預算	1. 得在「當年度非計畫型資本支出預算總額內」調整支應者，除新建或購置各項辦公房屋宿舍及購置公務車，暨涉及國庫負擔經費者，應報經教育部核轉行政院同意辦理外，由各校務基金學校自行依有關規定核辦。 2. 經檢討無法在「當年度非計畫型資本支出預算總額內」調整容納者，得專案報經教育部核定或核轉行政院同意後辦理，並均應補辦預算。	除動支第二預備金外，不可以辦理。
6. 資本支出不足時之處理方式		1. 同一工作計畫經常門得流入資本門。 2. 同一工作計畫內之他分支計畫有賸餘時，可流入支應。 3. 動支第一、二預備金。
7. 經費保留	資本支出如需繼續辦理，可依規定辦理保留，業務（經常）支出則無需辦理保留。	經常支出及資本支出均可依規定辦理保留。
8. 年度賸餘款	按「中央政府非營業基金賸餘解庫及短絀填補注意事項」分配後，留存基金循環運用。	除奉准保留者外，其餘均停止支用，自動解繳國庫。
9. 資金調度	脫離國庫統收統支，自行統籌調度資金。	由國庫統收統支，無資金調度問題。

10.資金運用	1.資金除可轉存定期存款產生孳息收入外，亦可投資政府債券、國庫券或其他短期票券。 2.「未指定用途」之捐贈收入可從事多元理財投資。	由國庫統收統支，自有收入無法自行運用，亦不能於預算所定外從事投資之行為。
11.教育部對各校之補助	部分補助	全額補助
12.成本效益	較重視	較不重視
13.消化預算	比較不會	較有可能
14.盈虧（餘抽）負擔	收支互抵不足部分原則由國庫編列預算撥補，並自行控制盈虧（餘絀）。	無盈虧問題
15.財產勾稽	固定資產之增加等於財產帳帳列增加數。	資本支出不等於財產帳帳列數
16.公款支付	由各校出納組開具支票。	由財政部支付處開具支票
17.支出憑證保管及送審	由學校自行保管，以備審計部派員查核。	除經同意就地審計外，隨會計月報送審計部審查。
18.預算編制與執行及決算編造之依據	除捐贈收入等5項收入外，餘應依據預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定辦理。	依據預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定。
19.募款壓力	無，但仍應運用學校特色積極開源，以利學校發展。	無募款誘因，亦無壓力。
20.是否受教育部年度預算主管額度影響	會。	會。
21.是否自籌越高，政府補助愈少	不是。教育部補助經費係依分配公式計算，目前尚不受各校自籌比例高低影響。	年度經費由政府全額編列預算支應，無此疑問。
22.財產	公有。不得自行處分。	公有。不得自行處分。
23.是否適用政府採購法	適用。	適用。

資料來源：整理自《國立大學校院校務基金問題彙編》（2000），頁3-4。

伍、實施校務基金未來的展望

一、實施校務基金已為各級學校發展方向

國立大學採校務基金編列預算目前已全面納入施行。依「教育經費編列與管理法」第13條規定：「直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支、保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）政府定之。」、又該法第14條規範：「地方政府所屬學校得設置校務發展基金，其設置辦法，由主管教育行政機關定之。」，台北市及高雄市之國民中、小學及高級中學已納入地方教育發展基金以附屬單位預算型態運作，各校並得設置校務發展基金；且近來立法委員所提「教育經費編列與管理法」、「高級中學法」、「職業教育法」修正案內，均有增列國立高級中等學校（含職業學校）可實施校務基金之條文，故實施校務基金已取得立法者的共識

二、國立大學校務基金之運作已獲具體成效，可供國（公）立高中職校參考及效法

鑑於國立大學校院實施校務基金以來，對於促進學校經費開源及節流，加強財務經營管理及提昇資源使用效益等方面，已產生具體成效。在開源方面，在學校自籌經費部分，如2000年（89年度）各校全部自籌經費為240億元，占37.3%，至2006年（95年度）提高為443.2億元及占50.8%，各校所掌握之現金餘額截至2006年（95年度）止已超過600億元，有效舒緩近年來政府補助款無法隨同學生人數成長而相對增加所可能產生的衝擊。至於其它的開源措施如：主動與學生溝通是否調漲學雜費、加強辦理推廣教育、建教合作及技術移轉、檢討場地設備管理收費標準、強化校友認同感並積極勸募、從事財務管理增加投資收益等。至於節流方面，如：減少不必要的用人、進行系所合併減少主管人數，實施加班費、水電費、郵費、電話費之配額制等，醫學大學則加強與各醫院之合作，要求建教合作醫院之醫生應義務教學，以減少兼任教師鐘點費；另在經營管理方面，如：推動ISO內部

品質稽核作業、訂定各項財物控制規章、進行校內行政資源整合等。

三、高中職校自籌經費比率，仍有成長的空間

國（公）立高級中等學校目前自籌能力雖不高（自籌比率約15.41%），為拓展開源空間，於93年6月修訂高級中等學校法、職業學校法及特殊教育法，放寬公立高中職校對外開放場地、運動設施、委外辦理業務、學生重補修、辦理招生、甄選、實習及實施推廣教育等收支，可設置專帳以代收代付方式執行，其賸餘款並可滾存作為改善學校基本設施或充實學校設備之用，已有效提昇各校開源之誘因。

四、實施校務基金因地區及學校性質而有別

國（公）立高中職校設置地區不同，因經濟活動之榮枯、社區文化水準之差異，籌募經費自有差異。另學校性質為高中、高職在基金來源上亦有所別。教育主管當局在試辦期間選擇二所附屬高中，均有大學籌集經費之經驗供其參考，而其它五所職業學校所在地區均屬都會區，經濟活動尚能達一定的標準。若試辦成效良好，並不表示台灣地區所有的高中職校均能採取一定的基金分攤比例納入實施。若擴大辦理，基金因地區及學校性質而有所別，有關歲出預算額度核給仍應採取循序漸進方式，初期比照實施公務預算時計算方式核給，以免影響學校正常運作。

陸、實施校務基金有待改善的問題

雖然對國（公）立高中職校實施校務基金教育主管當局根據國立大學實施成效表示樂觀與信心，並自2007年（96年度）以北、中、南各區選2校，東區1校先行試辦，但仍有一些問題有待改善，舉其要者，說明如下：

一、相關法令激勵條件不足

政府既賦予學校自籌一定比例之經費，以支應學校部分經費的使用，

其中可能部分基金來源如推廣教育收入、學生實習（驗）收入、建教合作收入、場租及門票收入等涉及到商業上的行為，需要繳稅。雖然稅賦講求公平為要，但學校畢竟是在經費拮据下執行自籌責任，倘以興學角度來觀校務基金募集，似可以降低或達某金額以上再以優惠稅基提供給學校，教育主管當局應與賦稅單位溝通，取得共識。

二、社會大眾認知的差異性

一般社會大眾多認為公立學校就應該由政府投資辦理，並提供學校設施服務鄉里，若學校一些設備改為營利，會對社會大眾、社區居民產生認知的差異性。學校在這方面，應該多加宣導，才能獲得學校經營的契機，甚至創造利潤而回饋社區。

三、學校有關成員的排拒

學校行政人員在長久安逸不思改變的心態下，實施校務基金會給有關成員帶來莫大的壓力。其次，預算編列與會計作業的繁瑣，亦增加工作人員的負擔，在心理準備不足，法規一時無法適應之際，造成學校成員間對新措施的不適應而影響到團隊的合作及行政效率。因此，有關行政人員應在實施前提早培訓，讓有關成員具有財務經營管理觀念。

四、參與人員專業素養及客觀性

為促使校務基金有效管理與運用，發揮積極的監督成效，教育部對國立大學校院基金的收支及運用，於1999年發佈實施「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」，並於2004年修訂條文第3條及第20條明確規範校務基金管理委員會及經費稽核委員會之任務。參與人員應有一定程度的認知與專業素養，否則，公正性與客觀性會不足。特別是經費稽核委員會，若缺乏稽核專業能力，難以發揮有效功能，劉三錡（2002）指出，國立大學校務基金稽核委員會為臨時性的任務編組，且每位成員均有其本職工作，委員會本身又無其他專職人員，對經費稽核難免會演變成客串式、即興式的工作，很難發

揮具體成效。

五、會計制度作業的一貫性

健全的會計制度對於校務基金具有保護資產安全的效能，依國立大學校務基金設置條例第9條規定：「校務基金之會計事務，由教育部統一訂定會計制度，供各校據以辦理。」。教育部（1999）更指出，該會計制度除了規範基金之會計處理及其內部審核之處理程序外，更期待透過會計之一致處理，利於外界之監督，並可使基金加強及發揮會計管理功能。柯承恩、劉順仁（1997）認為，目前國立大學校院校務基金之會計處理係參照非營業循環基金處理模式作業，但因校務基金有其特殊性，故部分會計處理難免有不適之處，未來實有必要另訂大學校院校務基金適用之會計制度及各項法規，實能充分展現學校財務績效，且對校務基金會計事務的處理及校務基金的運作，將有積極之推動效果。以高中職校目前會計人員的專業素養及人力，是否能夠適應此一新措施，有待觀察。

六、財產應作全面清理

各國（公）立高中職於實施校務基金前，財產應予全面清理，凡「有物無帳」或「有帳無物」之財產，須查明原因後為適當之處置，俾呈現納入校務基金前之財產實施情形。

又校務基金為獨立之財務個體，為允當表達其財務狀況，有關公務預算之財產轉入校務基金時，應評估財產之價值並計提折舊，俾利後續成本之分攤及財務報表之允當表達。

七、建立績效評估標準

實施校務基金教育主管當局除加強財務監督外，更應進一步建立公正、客觀的績效評估標準，可考慮建立基金來源量化指標、基金用途成效指標，作為獎助及考核之依據。

參考文獻

- 柯承恩、劉順仁（1997）。走向自給自足之路－國立大學校務基金會計問題面面觀。
會計研究月刊，134，51-58。
- 教育部（1999）。國立大學校院校務基金會計制度一致規定。台北市：作者。
- 張鴻春（2000）。政府會計。台北市：三民書局。
- 湯堯、成群豪（2004）。高等教育經營。台北市：高等教育。
- 楊德川（1999）。如何提升國立大學校務基金之管理效能。主計月報，525，47-53。
- 劉三錡（2002）。國立大學的內部審核與經營稽核－由國立大學的內部審核與經營稽核談內部控制與內部稽核。主計月刊，562，6-12。

