發佈：2012-10-12, 週五 17:55
點擊數：14195

## 壹、爭議緣起

繼數年前民選首長、政務官陷入以假發票詐領公款案後，2012年5月間假發票風波再起，只不過涉案的主角換成社會地位隆崇的大學教授們。檢方從一間於大台北地區專供假發票給教授核銷公款的文具行裡，查出其代管全國近500名教授「內帳」，協助教授將研究補助費挪為私人生活開銷、家電3C之用。消息一經披露引起輿論譁然，甚至有媒體週刊以「檢察總長認定上千教授貪汙、恐入獄」之聳動標題形容本案。由於本案涉案人數眾多，太多未經證實的小道消息逼得檢察總長黃世銘罕見地發出新聞稿，一方面澄清檢方偵辦本案迄今尚未收押任何一人，一方面掛保證未來不可能出現千名教授貪污入獄情況。儘管如此，檢方偵辦教授詐領國科會研究經費案仍早已撼動學界，案情猶如雪球般越滾越大，有一發不可收拾之勢。所幸同年6月27日媒體揭發行政院秘書長索賄案適時轉移輿論注意，讓本案得以有稍事喘息契機。

台灣社會經歷國務機要費案、特別費案等重大案件洗禮後，所謂「歷史共業」、「制度陷阱」等說法在一片肅殺撻伐聲浪裡，被看成是貪污罪犯用來矯飾脫罪的同義詞。是以當學界試圖援引類似說法，為其蒐集不實發票報帳行為合理化時，莫怪引起社會輿論大加撻伐。平心而論，吾人一方面雖難以否認拿假發票核銷研究補助經費乃國內學術界積弊已久的潛規則，便宜行事甚至公款轉私用的教授如恆河沙，不可勝數。惟從另一方面而言，姑且撇開國家藉由計畫預算控制學界的疑慮不談，將強調防弊、僵化的政府會計制度強硬套用在充滿不可預見性、彈性的學術研究上，先天就會產生不相容的衝突，以及為避免對抗所生的體制外的潛規則。一旦有司法人員無視於法律外的潛規則而把教授執行計畫有無符合會計相關規範與貪污、詐欺、偽造文書等刑事法規相互連結時，相關事件爆發其實只是早晚的問題而已。

以本案為契機，鑑於近來法學界就本案是否涉及詐欺、貪污罪等刑事法相關課題探討已不乏論述，本文不再多所贅述，而擬將重心放在政府會計制度與學術研究扞格的側面上，提供若干非典型的觀察與分析。

## 貳、「立法從嚴、執法從寬」的政府會計現象

國科會等委託研究計畫的經費，俱係來自於政府預算編列與執行，因此有必要對政府預算制度先予觀察。按主憲政國家中，有關政府預算定義，可將其理解為：指政府於一會計年度內以歲入歲出為中心所定立的財政計畫，經議會審議而成立，授權並課政府已執行義務的制度。預算不僅與政府政策的擬定與民主國家之發展有緊密的關連性，與人民的權利福祉亦有重大影響，因此現代憲政國家均將議決預算權限，賦
予代表人民的議會[1]
。預算經議會審議通過，並進入預算執行階段後，就此進入複雜的行政會計核算工作。

根據行政院發布的「政府會計觀念公報」第1號規定，該公報原則上以中央政府及各級地方政府可掌握之資源及施政活動為適用範圍（第2項），又公務機關對公私合營事業、私人企業、財團法人、社團法人及自然人等提供政策輔導、資助及業務委託辦理等個別事項（第7項），亦包括於政府會計資訊的報導標的。一般而言，公務機關、公營事業、公立學校及行政法人等組織，均被完全納入政府會計報導範圍。至許多非屬政府組織範圍內之其他組織，其對於政府所應負責任應僅限於使用政府資金方式，及遵守政府規定，而不宜全部納入政府會計報導個體範圍內（第17項第3款）。綜上所述，教授因接受政府資助與業務委託所得的政府資金，其使用方式以及遵守



Phoca PDF

規範，難以主張自外於政府會計制度的拘束。

政府施政經緯萬端，而各行政領域業務性質迥異。反映在政府會計上當然也應該充分賦予彈性。基此，前揭公報即規定為達成政府會計報告之不同目的，得依不同報告使用者所關切之財務資訊焦點，選定適當之報導範圍及個體，其主要目的在確保範圍清楚之報導個體，提供所有攸關資訊，俾協助使用者作審慎之決策與監督評估。（第14項）。不過應予特別注意的是，儘管空有前揭彈性規定，然而在防弊色彩濃厚的「一條鞭主計制度」下，政府主計人員往往稟持「立法從嚴」立場，即便服務於公立大學與科研機構也是事事比照公務機關辦事，傾向用一致性、固定性的嚴密規範套用於所有公款收支上。不過在具體業務實踐上，倘若完全遵循如此嚴密規範，運作又確實會產生窒礙難行之處，是以在長年迂迴便宜行事下，遂衍生「執法從寬」現象，「制度陷阱」便由此而生[2]
。回顧過去數年，連政治經驗豐富的國家元首、民選首長、高階政務官乃至於民意代表都因會計帳務處理瑕疵而身陷刑事訟累。舉重以明輕，一旦檢調刻意以嚴格的會計規範大規模檢視學術界「彈性應用」的公款報帳慣習，即便出現如特別費案般「血流成河」慘狀，也絲毫不令人意外。

參、學術研究與政府會計的扞格

眼見2012年5月間假發票詐領公款事件越燒越烈，中央研究院長翁啟惠和台灣大學校長李嗣涔、清華大學校長陳力俊於同月26日發表共同聲明，一針見血點出學術研究與公務體系會計制度扞格之處，該聲明雖飽受輿論諸多嘲諷，實則不無參考價值。詳言之，該聲明細緻剖析公共事務多是對已知事務的管理，工作性質多為確定政策的貫徹與執行，至於學術研究在於探討未知，充滿不確定性。鑑於公務體系與學術研究邏輯不同，遂據此呼籲政府成立專案小組，由主計處、教育部與國科會研商，比照先進國家將學術研究與公務採購報帳分流管理，並給予種種彈性與便利。對習慣繼受先進國家法制的台灣學術界來說，三位理工科學出身、留美的頂尖學界領袖罕見出面呼籲政府以美國為師，主張推動「公教分軌」制度，顯然災情相當嚴重。惟若深入觀察，本文認為這份共同聲明恐怕潛藏有「一個誤解」，及「一個奢望」。

首先就「誤解」而言，這篇共同聲明似乎將學術研究理所當然地建構在公款補助的基礎前提上。然而公款補助究竟是學術研究「常軌」抑或「例外」？這個問題不無冷靜檢討的餘地。我國現代大學的建構可謂完全承襲自西方的舶來品制度，教育學者周祝瑛指出根據歐洲中古世紀大學傳統觀念，大學乃是學者聚集的場所，以研究為本務，輔以講學來教導學生、傳播真理。為保障大學裡學術研究與教學工作能延續而不受干擾，崇尚自由與自主可謂大學教育的基本理念。有了自主，才能免於各種獨斷的、不合理性的干涉，塑造自由、平等與合理的溝通管道。總之，學術自由與大學自主乃大學存在的必備條件[3]
。大學教授在研究領域一方面應充分享有必要支援與研究內容自由形成空間，另一方面則應同時排拒學校內外不必要的干擾。這裡所說的「干擾」，除以脅迫侵害方式干預學術研究外，同時也包括以補助利誘方式操控學界。倘若能稟持這種「抗拒國家干擾、不仰賴國家資助」的學術古風，單純「領薪水、作研究」的大學教授即便身處國立大學，亦不至於受嚴密且僵化的政府會計制度牽絆而作假。然而至為遺憾的是，前揭標榜大學獨立研究的歐洲學術古風對台灣學界來說猶如天方夜譚。

以1987年解除戒嚴作為分水嶺進行觀察，解嚴前在黨國威權體制強力支配下，大學教育被技術官僚與意識形態主導，學術自主性薄弱、教師自主權式微，大多學校須仰賴政府獲得資源，無論在教學與研究上都顯得十分保守，尤其在人文社會科學領域情況更加顯著。解嚴迄今，大學自主性雖不無進步，但由於大學校數暴增導致教育資源稀釋，各校經費大幅下降。政府為補足經費


Phoca PDF

缺口
，偏好編
列許多委託研究、
教學卓越等計畫經費補助做為控制學
校推動特定政策的手段[4]
，即便多麼形式化的政策指示，大學也只能假意敷衍，以防日後遭政府挾怨刪減補助款。總的來說，不管是在解嚴前後，大學依舊猶如未成年子女被父權政府嚴加管控監護，所不同者僅是態度從「強制」轉為「利誘」，手段從
「棒子」換成「蘿蔔」罷了[5]
。在如此環境裡，承接政府研究計畫、補助案數量與金額異變地成為衡量教授能力與貢獻度的重要參考指標。即便在財政上未必需要仰賴公款挹注的教授，也不得不主動身陷其中，或是支配特定資源維繫學閥運作、或是賺取升等點數、或是強化跳槽資歷，從而導致學術研究與政府力量依舊緊密連結，形成難以擺脫的學術枷鎖。儘管時下學術環境如此，本文依舊天真認為接受政府補助乃學術研究的「例外」而非「常軌」。翁啟惠、李嗣涔等學界領袖錯將例外性質的公款補助看成學術研究常軌，恐怕是對大學傳統精神的誤解。

其次就「奢望」而言，自從近幾個月檢調大舉偵辦教授詐領公款事件以來，承前所述，已有許多學界先進點出政府對會計制度適用在學術研究領域而生的諸多扞格，並呼籲從「公教分軌」方向進行體制面的根本改革。本文認為，單純從化解當下學界危機而言，建構公教分軌制度，讓大學科研公款運用鬆綁化、彈性化，的確是可治本的解決之道。然而若綜合考察近年司法在國務機要費、特別費、民意代表相類似案件的嚴格立場及肅殺氛圍，這種為「區區」學術研究而大幅切割政府會計制度的構想，恐怕難以過於樂觀期待。析言之，在前揭翁啟惠、李嗣涔等學界領袖的共同聲明裡，對公共行政的描述未盡公允。政府作為一國領域內編制最龐大、業務領域最多元的組織體，除了確定政策的貫徹與執行等庶務事項外，亦有一部份屬於決策於未知、充滿敏感性與模糊性的政策決定與政治行為。總統、市長、政務官、民意代表在執行職務過程裡所面臨的未知性、不確定性乃至於重要性，實則不亞於在大學進行科研的教授們。基於政務官、民代與事務官業務處理邏輯不同，反映在政府會計制度上理應賦予前者更大的彈性與便利。可惜的是，呼籲在政府會計制度上理性落實「等者等之，不等者不等之」的實質平等契機，恐怕早已在特別費案、國務機要費案等激情的司法惡鬥中消逝。在執政者高舉「肅貪廉政」的大義名分，而司法人員又趨於嚴格認事用法的氛圍下，便宜行事的迂迴報帳手段，很容易與貪污、偽造文書、詐欺劃上等號。況且，當掌握國家機密、肩負政治敏感決策的兩任民選前總統都無法主張在會計制度上給予高度彈性待遇而慘遭司法無情追殺時，學界又焉能樂觀奢望司法對拿不相關發票報帳的小教授高抬貴手，輕輕放過？甚至進一步要求講求「一條鞭」的政府會計制度能考量大學特性與研發需求，另行建構一套富有彈性的會計與內控機制？

肆、結語：保持距離，以策安全

政府的公款「非從天降，非從地出」，而係由國民所提供，政府雖掌有處理支配財源權限，惟其所有權終究歸屬於全體國民所有。為確保國家財政得以在健全穩健之軌道上營運，並符合國民意向與福祉，政府於是乎有必要建構各種會計法律制度，以嚴密規範公款運用。本此，只要學術研究經費全部或一部來自政府公款挹注，縱令日後建立「公教分軌」的彈性報帳制度，終究還是無法脫離政府會計制度的控制乃至於議會的過問。


Phoca PDF

發佈：2012-10-12, 週五 17:55
點擊數：14195

文末，脫離專業論述而回歸生活常識結尾。擁有財務上的獨立，成年子女才能真正擺脫父母支配而享有人格的自立。既想繼續跟父母乞求零用錢，又要求父母對零用錢流向毫不過問，恐怕很難期待。同理，擁有財務上的獨立，學術研究才能真正擺脫外界干擾而享有研究的自立。任何教授既想一方面追求政府公款挹注，另一方面又想政府乃至於司法人員對公款流向的監督盡可能寬鬆彈性對待，除非該教授的政治立場相當正確而能取得免受司法干擾特權，否則這種要求恐怕是「太傻、太天真」。尤其是身處民主轉型工程尚未於學術界落實的環境裡，對於在政治立場上老是容易「站錯位子」或動輒批判當道的教授們來說，盡量跟政府補助計畫保持距離，才是於渾沌學術界免於遭受政治清算、明哲保身之道。

作者羅 承宗為崇右技術學院財法系助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1. 蕭文生，《國家法I-國家組織篇》，元照出版公司，2008年8月，頁334。

2.記者李宗祐在2012年5月29日中國時報「教授們，先為假發票道歉吧！」這篇特稿裡曾質問使用假發票的教授們「難道在研究過程碰到問題無法解決，也可用假的實驗數據和研究資料撰寫並發表論文嗎？如果不行，為什麼可用假發票報銷研究經費？」。的確，學術研究講求實事求是，倘若教授在學術研究過程中的公款處理涉及偽詐，又如何對世人擔保研究結果真實正確？基此，若干學術界積極主張的制度陷阱說並不容易博取社會同情。

3.周祝瑛，〈大學評鑑與大學自主〉，網址：http://www3.nccu.edu.tw/~iaezcpc/C-%20evaluation%20%20&%20independence%20of%20university.htm（造訪日期：2012年7月13日）

4.周祝瑛，前揭〈大學評鑑與大學自主〉。

5.以大學教官為例，縱使1998年司法院釋字第450號解釋已宣告大學法強制各校設置軍訓室規定違憲，軍訓課程是否列為共同必修科目及軍訓室之設置與否，應由各校自訂。惟過了十幾年，「教官退出校園」仍為遙不可及的理想。究其原因，即是因為政府干預手段從「強制」改為「利誘」，每年大方編列數十億公帑為教官人事經費埋單。站在學校立場，這個「免費人力資源」縱使未必符合大學教育宗旨，依然是無法拒絕的誘惑。


Phoca PDF