



# 政府捐助財團法人相關規範之現況與未來（上）

行政院為督促各部會善盡管理所捐助財團法人責任，從 100 年起成立跨部會的行政監督專案小組，並陸續建立相關監督規制，本文將說明目前政府捐助財團法人之重要規定，並對未來政府捐助財團法人之規範及定位提出具體建言。

林江亮（中原大學會計學系教授）

## 壹、前言

行政院為督促所屬機關善盡監督管理政府捐助財團法人之責，並強化政府捐助財團法人之規劃、協調及推動等行政監督事項，於 100 年 6 月函頒「政府捐助之財團法人行政監督專案小組設置要點」（以下簡稱設置要點），由行政院國家發展委員會之政務委員兼任召集人，主計總處副主計長兼任副召集人，邀集行政院副秘書長、人事行政總處、內政部、

教育部、法務部、經濟部、交通部、衛生福利部、文化部、科技部及農業委員會等機關之副首長及 5 位學者專家，共同成立「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」（以下簡稱專案小組）。

專案小組下設人事、財務、績效評估、法制等工作分組，分由行政院人事行政總處、主計總處、國家發展委員會及法務部擔任主辦機關，針對依預算法第 41 條第 4 項規定及立法院之決議，須將年度預算書

送立法院審議之財團法人，督促其主管機關建置健全之監督機制，妥善監督財團法人之財務、人事等運作情形。此外為強化行政監督機制，行政院於 100 年 6 月函頒「政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點」（以下簡稱作業要點），並分別於 101 年 1 月及 2 月間核定「政府捐助之財團法人財務監督要點」（以下簡稱監督要點）、「政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定」、「政府捐助之財團法人

績效評估作業原則」（以下簡稱作業原則）、「政府捐助之財團法人財產登記董監事任期及退場注意事項」等 4 項通案性行政規則，頒行各機關施行。

依作業要點第 5 點規定，專案小組另訂定「政府捐助之財團法人行政監督總報告格式」與「政府捐助之財團法人主管機關行政監督報告格式」，請政府捐助財團法人各主管機關依作業要點所訂期程，自 102 年起提報前一年度之行政監督報告，並自 104 年 11 月起應主動公開「政府捐助之財團法人行政監督報告」，而專案小組亦應公開「政府捐助之財團法人行政監督總報告」，並摘述年度行政監督總報告重點，提供民衆快速瞭解行政監督成果。

「財團法人法」已由立法院於 107 年 6 月 27 日三讀通過，經總統於 107 年 8 月 1 日公布，並自 108 年 2 月 1 日起施行。由於財團法人法業已規範財團法人之人事、會計、內控稽核、財務管理、資訊公開制度及退場機制等，因此專案

小組業已完成其階段性任務，並自 107 年 10 月 17 日起裁撤解編，而設置要點、作業要點及作業原則，亦同時停止適用；另監督要點則自 108 年 2 月 1 日起停止適用。換言之，關於政府捐助財團法人之人事、會計、內控稽核、財務管理、資訊公開制度及退場機制等相關規範，目前主要應依「財團法人法」之規定辦理。

本文將說明目前政府捐助財團法人之重要規定，並對未來政府捐助財團法人之規範及定位提出具體建言。

## 貳、民法對財團法人之規範

根據我國民法及其他相關法律之規定，法人必須依據法律才能成立。法人是由法律所創設的主體，其可享有權利並負擔義務。上述權利及義務的賦予，目的在於方便組織活動之進行。法人之成立，除了須先經主管機關許可之外，尚須向法院辦理登記後方可成立。成立後的法人，方得為權利義務之主體。

### 一、法人之分類

法人是除自然人外，經由法律創設的權利義務主體，其可以像自然人一樣，享有法律所賦予之權利與義務。依照設立法律依據之不同，法人可分為公法人與私法人兩大類。一般而言，公法人為政府組織，而私法人則為民間組織。

#### （一）公法人

公法人，係指依公法設立而具有行使公法上權利、負擔公法上義務之行政主體。公法人包括國家（也稱中央政府，例如中華民國政府）及地方自治團體（也稱為地方政府，例如直轄市、縣【市】及鄉【鎮、市】政府）、公營事業（例如臺灣電力股份有限公司）、公立學校（例如國立臺灣大學）、其他政府基金及其他公法人（例如行政法人、農田水利會）。

行政法人法第 2 條第 1 項規定，所稱行政法人，係指國家與地方自治團體以外，由中央目的事業主管機



關，為執行特定公共事務，依法律所設立的公法人。行政法人並適用行政程序法、訴願法及國家賠償法。

農田水利會組織通則第 1 條規定，所稱農田水利會，係以秉承政府推行農田水利事業為宗旨之公法人。依 107 年 1 月 31 日修正之農田水利會組織通則，未來農田水利會將改制為公務機關，並停辦會長及會務委員選舉，現任會長於任期屆滿後將改由政府指派<sup>1</sup>，故農田水利會會長直選將走入歷史。未來農田水利會長及各級專任職員，準用公務人員行政中立法，應守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，也不得兼任其他公職。違反者，應按照情節輕重，依農田水利會會長及會務委員考核獎懲辦法與農田水利會員工獎懲基準等有關法規規定處理。

## (二) 私法人

私法人，是指除公法人外，依民法或其他法律之規定所設立，具有行使私法上

權利、負擔私法上義務之法律主體。私法人以實現利益為目的，範圍包括社團法人及財團法人兩類。

## 二、民法對法人之分類

民法第 2 章將人區分為自然人與法人，由於其為規範人民私權利之各種法律要件及法律效果之法律，故民法所稱之法人僅為私法人而不包括公法人。依民法第 25 條規定，法人非依民法或其他法律之規定，不得成立；民法第 30 條規定，法人非經向主管機關登記，不得成立；另依民法總則施行法第 10 條第 1 項規定，法人之登記，其主管機關為該法人事務所所在地之法院。此外依設立基礎之不同，民法將法人區分為社團（通稱為社團法人）及財團（通稱為財團法人）兩種類型，以下將分別說明之。

### (一) 社團法人

民法第 45 條規定，社團法人以社員之結合為設立基礎，係以營利為目的之社團，其取得法人資格，依特別法之規定。另民法第 46 條

規定，以公益為目的之社團，於登記前，應得主管機關之許可。

換言之，民法僅將社團法人區分為營利社團及公益社團兩類。至於實務上所稱之中間（或互益）社團法人，目前雖皆依民法登記為法人，但事實上係將其視為公益社團法人，因為民法並無中間（或互益）社團法人之相關規範。作者建議未來修正民法時，應於法條中新增中間（或互益）社團法人之規範，並將其與公益社團法人合稱為非營利社團法人較為妥適。

### (二) 財團法人

民法第 59 條規定，財團於登記前，應得主管機關之許可。財團法人係以財產總額為設立基礎，透過捐助或遺囑而由法律創設人格之權利義務主體。另民法第 60 條規定，設立財團者，應訂立捐助章程。但以遺囑捐助者，不在此限。捐助章程，應訂明法人目的及所捐財產。以遺囑捐助設立財團法人者，

如無遺囑執行人時，法院得依主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，指定遺囑執行人。

換言之，現行民法並未指明財團法人究竟為營利或非營利法人，當然更沒有規定財團法人一定就是公益法人。不過依目前之實務來說，財團法人應為非營利組織，而多數財團法人為公益法人，但亦有部分財團法人為中間（或互益）法人。作者建議未來修正民法時，應於法條中明確定義財團法人之屬性，並將其定位為包括公益性質及中間（或互益）性質之非營利法人較為妥適。

### 三、民法對政府捐助財團法人之規範及評析

如前所述，依照其設立法律依據的不同，法人可分為公法人（政府組織）與私法人（民間組織或非政府組織）。所稱公法人，係指公務機關、公營事業、公立學校、其他政府基金、行政法人、農田水利會等法人；至於私法人，則指公法

人以外之各類法人，依其設立之基礎可分為社團法人（包括營利社團法人及公益社團法人）及財團法人。民法所規範之法人僅限私法人，至於公法人則非民法管轄之範圍。

現行民法並未明確定義何謂政府捐助財團法人，不過可以確定的是，政府捐助財團法人應屬民法之財團法人，且同時為私法人而非公法人。因此民法對於財團法人之相關規範，除其他法律另有規定外，應適用於政府捐助財團法人。

### 參、預算法及決算法對財團法人之規範

目前受有政府捐助或捐贈財團法人預算之編審、核轉及執行，主要係依預算法之規定；至於其決算之編造及審核，主要則依決算法之規定辦理。

#### 一、預算法對財團法人之規範

預算法第 41 條第 3 項規定，各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人，

每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。另預算法第 41 條第 4 項規定，政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。此外，預算法第 62 條之 1 規定，基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。

有關上述「超過百分之五十」認定基準，係指各該財團法人創立時「政府原始捐助基金金額」占「基金總額」超過百分之五十者，或其預算陳報主管機關核轉立法院時，「政府捐助基金累計金額」占「基金總額」超過百分之五十者。



上述各該財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。依財團法人法第 2 條第 2 項第 2 款之規定，政府捐助之財團法人係指由政府捐助成立，其「捐助財產合計」占該財團法人「基金總額」超過百分之五十者。

至於上述「政府捐助基金累計金額」，則包括原始捐助、後續捐贈、贖餘及公積轉列基金三項。依財團法人基金計算及認定基準辦法第 4 條第 1 項規定，財團法人列入基金之財產，有下列情形之一者，應計算為政府機關（構）、公法人、公營事業或政府捐助財團法人之捐助財產或捐贈並列入基金之財產：

（一）財團法人設立登記時，接受中央或地方政府（含特種基金）、公法人、公營事業（含未民營化前之公營事業）、政府捐助之財團法人、已裁撤政府機關（含特種基金）捐助之財產，或已依法解散政府捐助財團法人捐助之贖餘財

產。

（二）財團法人設立登記後，接受中央或地方政府（含特種基金）、公法人、公營事業（含未民營化前之公營事業）、政府捐助之財團法人、已裁撤政府機關（含特種基金）捐贈之財產，或已依法解散政府捐助財團法人捐助之贖餘財產。

（三）贖餘或公積轉列基金，如以當期贖餘或公積轉列時，依轉列時捐助及捐贈並列入基金合計數占基金總額之比率乘以轉列金額計算其數額；如以前一會計年度以前累積贖餘或公積轉列時，依轉列年度期初捐助及捐贈並列入基金合計數占基金總額之比率乘以轉列金額計算其數額。但於財團法人法施行前，已轉列之基金，依主管機關原計算方式認定。

又目前受有政府捐助或

捐贈財團法人預算之編審、核轉及執行，除依上述預算法之相關規定外，並應依「財團法人依法預算須送立法院之預算編製注意事項」、「財團法人預算未獲立法院審議通過時之執行注意事項」、「中央政府各機關對民間團體及個人補（捐）助預算執行應注意事項」、「行政院所屬各機關委託研究計畫管理要點」之規定辦理。

## 二、決算法對財團法人之規範

決算法第 22 條第 2 項規定，政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度決算書，送立法院審議。

目前受有政府捐助或捐贈財團法人決算之編造及審核，除依上述決算法之規定外，並應依「財團法人依法決算須送立法院或監察院之決算編製注意事項」之規定辦理。

### 三、預算法及決算法對財團法人規範之評析

由上可知，依預算法之規定，所有政府捐助財團法人，皆應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。若屬政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年尚應由各該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。另依決算法之規定，政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度決算書，送立法院審議。

依預算法第1條、第96條及決算法第1條、第31條之規定，預算法及決算法之適用或準用對象，應為中央政府或地方政府；而立法院所能監督之對象，亦應僅限於中央及地方政府、公營事業、公立學校、其他政府基金及其他公法

人（例如行政法人、農田水利會等）而已。由於財團法人屬民間非營利組織，因此不管政府對財團法人捐助之程度為何，財團法人都非屬預算法及決算法所應規範之對象；另財團法人之屬性為私法人，自然亦非屬應接受立法院監督之範疇。立法院僅能監督編列捐助或捐贈經費給財團法人之公法人，關於其所捐助或捐贈經費之預算及決算相關事宜而已，至於上該財團法人與接受公法人捐助或捐贈無關之事項，至多由其主管機關依法進行監督管理，立法院要求上該財團法人應就其整體編列預算及決算並交由其審查之正當性，似可再作進一步探討。

綜上所述，不管接受各公法人捐助或捐贈之總額或其占基金總額之比率為何，財團法人始終是私法人而非公法人，因此目前透過立法要求私法人之預算或決算應受立法院審議之作法，並不十分妥適。建議未來修正預算與決算相關法規及相關設置條例時，應針對上述規範作適當之調整。

比較合理的規範方式是，立法院應監督並評估公法人對財團法人捐助或捐贈之合理性，而公法人則應監督並評估財團法人運用其捐助或捐贈之合法性及效率性。換言之，就捐助或捐贈之預算及決算而言，公法人應向立法院負責，財團法人則應向公法人負責，而不是要求財團法人應向立法院負責。此外財團法人應向公法人負責之部分，應僅限於與捐助或捐贈有關者，至於其餘無關部分，除非依法主管機關或提供捐助或捐贈之公法人得監督管理外，不宜加以干涉。

### 註釋

1. 行政院農業委員會將全臺15個農田水利會會長與會務委員任期延長與臺北市七星、瑠公農田水利會會長一致，將從107年5月31日延長至109年9月30日，同時在109年10月1日改制升格。❖