



論政府捐助財團法人之預算監督機制—以惠民基金會為例

財團法人法於 108 年 2 月 1 日施行後，政府捐助財團法人之管理及監督等有較為完整之規範，本文將以惠民基金會為例，介紹政府捐助財團法人之預算監督機制。

謝閔傑（行政院主計總處基金預算處視察）

壹、前言

政府透過捐助財團法人，賦予其承擔促進公共利益與社會發展之責任，以達成特定政策目的。隨著社會環境快速變遷，政府捐助財團法人逐漸增加，並發生退休公務人員再任財團法人職務支領雙薪（俗稱肥貓）等爭議，使該類財團法人成為各界關注焦點，立法院因而主動修正預算法第 41 條規定，要求政府捐助基金累計超過 50% 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，每年應將預算書送立法院審議，以加強對政府捐助財團法人之監督。

以上為政府捐助財團法人預算監督，至於其餘面向之監督，除部分財團法人於設立法律內有較為完整之規範外，大多數財團法人之設立許可、業務監督及解散等規定，原散見於民法第 1 編第 2 章第 2 節「法人」規定內，並無財團法人專用的整套規定。此種情形，隨著財團法人法於 108 年 2 月 1 日施行後已大幅改善，財團法人從出生（設立）到死亡（解

散）有較為完整的規範。

本文所介紹的惠民基金會案例，大約發生在財團法人法三讀後及施行前期間（107 年 6 月 27 日至 108 年 2 月 1 日），因此，衍生出政府捐助財團法人之預算監督規定等疑義。本文將介紹政府捐助財團法人監督機制之演進，並以惠民基金會案例，說明該類財團法人之預算監督機制。

貳、政府捐助財團法人監督機制之演進

一、民國 86 年以前

民國 86 年以前，政府捐助財團法人數量較少，社會各界並未特別關注該類財團法人，政府主要係依據民法有關「法人」及「財團」之規定進行設立許可、業務監督及解散等監督，重要條文如下：

- (一) 第 30 條：法人非經向主管機關登記，不得成立。
- (二) 第 32 條：受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。
- (三) 第 44 條：法人解散後，除法律另有規定外，於清償債務後，其賸餘財產之歸屬，應依其章程之規定，或總會之決議。
- (四) 第 62 條：財團之組織及其管理方法，由捐助人以捐助章程或遺囑定之。捐助章程或遺囑所定之組織不完全，或重

要之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，為必要之處分。

- (五) 第 65 條：因情事變更，致財團之目的不能達到時，主管機關得斟酌捐助人之意思，變更其目的及其必要之組織，或解散之。

二、民國 87 至 107 年

民國 87 至 100 年間，因政府捐助財團法人數量增加，且陸續發生退休公務人員再任財團法人職務支領雙薪等爭議，社會各界逐漸關注該類財團法人之監督。立法院透過修正預算法第 41 條，逐漸增加對該類財團法人之監督強度，惟依該法第 1 條規定，該法規範範圍為中央政府預算，不包括財團法人，故並不適宜以預算法規範財團法人預算送審事宜。茲將立法院各階段修訂預算法第 41 條情形摘述如下：

- (一) 87 年 10 月 29 日增訂第 3 項：政府捐助之財團

法人每年應分別編製營運及資金運用計畫送立法院。

- (二) 89 年 12 月 6 日修正第 3 項：政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。
- (三) 97 年 5 月 14 日增訂第 4 項：政府捐助基金累計超過 50% 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。

以上為強化政府捐助財團法人預算監督情形，至其餘面向之監督，仍依據民法有關「法人」及「財團」規定辦理。為使政府捐助財產能發揮效用並預防公產私用等情形發生，行政院於 100 年 2 月 23 日成立「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」，下設人事、財務、績效評估、法制等工作分組，訂定通則性規範，再責由

論述》預算·決算



各主管機關依據轄管財團法人之性質、業務、規模、資金及運作等不同面向，予以分級管理。

由於自 108 年 2 月 1 日起施行之財團法人法對財團法人之人事、會計、內控稽核、財務管理、資訊公開制度及退場機制等有完整規範。上開專案小組已完成階段性任務，故於 107 年 10 月 17 日裁撤。

三、108 年 2 月 1 日迄今

財團法人法施行後，財團法人之許可設立、組織、業務、人事及財務等監督管理，均應依據該法辦理，該法分為總則、民間捐助之財團法人、政府捐助之財團法人及附則等四章，茲就其重要條文摘述如下：

(一) 第 2 條：本法所稱政府捐助財團法人，指符合下列情形之一者：

1. 由政府機關（構）、公法人、公營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額 50%。
2. 由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府機

關（構）、公法人、公營事業共同捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額 50%。

3. 由政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐助之財產，與接受政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，合計超過該財團法人基金總額 50%。

4. 由前三款之財團法人自行或前三款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助或捐贈，且其捐助財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人基金總額 50%。

(二) 第 3 條：財團法人之主管機關，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

(三) 第 7 至 12 條，財團法人捐助章程應記載事項等設立相關規定。

(四) 第 19 條：財團法人財產

之保管及運用，受主管機關之監督。

(五) 第 25 條：財團法人應將其當年工作計畫及經費預算、前一年度工作報告及財務報表，分別提請董事會通過後，送主管機關備查。於主管機關備查後一個月內公開之。

(六) 第 30 至 33 條，財團法人之廢止許可等解散相關事宜。

(七) 第 48 條：政府捐助之財團法人董事總人數二分之一以上，應由主管機關遴聘之。

(八) 第 55 條：政府捐助之財團法人預算、決算之編審，除依下列程序辦理外，並依預算法、決算法及相關法令規定辦理：

1. 會計年度開始前，應訂定工作計畫，編列預算提經董事會通過後，報請主管機關辦理。
2. 會計年度終了時，應將工作成果及決算提經董事會

審定，並送請全體監察人分別查核後，報請主管機關辦理。

(九) 第 56 條：主管機關對於政府捐助財團法人之業務與財務運作狀況及投資情形，應定期以書面或其他方式查核，並得視需要實地查核。政府捐助之財團法人之預算、決算書及定期查核情形，主管機關應於網站主動公開之。

(十) 第 61 條：政府捐助財團法人應建立人事、會計、內部控制及稽核制度，報主管機關核定。為監督並確保政府捐助之財團法人之正常運作及健全發展，主管機關得就其財產管理與運用方法、投資之項目與程序、績效評估、預決算之編審、核轉、董事、監察人之兼職費、董事長與其他從業人員之薪資、獎金、董事、監察人職務之執行及其他相關事項，訂定監督之規定。

參、惠民基金會案例

惠民基金會全名為財團法人惠民醫療救濟基金會，係國軍退役官兵輔導委員會（以下簡稱輔導會）所屬高雄榮民總醫院（以下簡稱高雄榮總）於民國 80 年捐助新臺幣 1,000 萬元設立，並於同年 2 月 25 日經高雄市政府社會局核准設立登記，故該局為該基金會之目的事業主管機關。

政府捐助惠民基金會財產超過該基金會基金總額 50%，依預算法第 41 條第 4 項規定，應由主管機關將該基金會預算書送立法部門審議。由於該基金會之目的事業主管機關為高雄市政府社會局，依預算法第 96 條（地方政府預算，另以法律定之；前項法律未制定前，準用本法之規定）規定，係準用預算法第 41 條第 4 項規定，故應由高雄市政府將該基金會預算書送高雄市議會審議。

惟高雄市政府主張民法第 32 規定之主管機關係「法人之業務監督主管機關」，非預算法第 41 條第 4 項規定「預算主

管機關」，該府社會局係「法人之業務監督主管機關」，惠民基金會「預算主管機關」為輔導會。且惠民基金會由高雄榮總捐助，本質上屬國家（即中央政府）資產，應由原始捐助機關將惠民基金會預算書送立法院審議。

由於高雄市政府迄未依規定將惠民基金會預算書送高雄市議會審議，監察院監察調查處於 107 年 7 月 17 日函請行政院主計總處（以下簡稱主計總處）說明高雄市政府所持理由之看法等。主計總處於同年 9 月 4 日函復該處略以，依財團法人法第 55 條規定，政府捐助之財團法人應編列預算報請主管機關辦理【依同法第 3 條規定，財團法人之主管機關，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府】，復依預算法第 41 條第 4 項規定之意旨，政府捐助之財團法人預算送審作業，應由目的事業主管機關辦理。

監察院於 107 年 9 月 25 日約詢高雄市政府、輔導會、

論述》預算·決算



高雄榮總及主計總處等機關（單位），就高雄市政府未將惠民基金會預算書送高雄市議會審議所持之理由予以釐明，並於 108 年 2 月 21 日出具調查報告，茲就監察院約詢及其調查報告重點列示如下：

一、高雄市政府為惠民基金會主管機關，應將預算送高雄市議會審議

依法務部 107 年 11 月 28 日法律字第 10703518240 號函示意旨，於地方政府預算法尚未制定前，基於地方自治之原則，地方政府所管政府捐助之財團法人，宜由其各該地方政府將年度預算書（含預期效益）送地方議會審議。是以，高雄市政府社會局對所主管之惠民基金會，宜參酌前開法務部函示，依規定送預算書至高雄市議會審議。

二、政府捐助財團法人之主管機關為「目的事業主管機關」，非「捐助機關」

（一）政府將財產捐助予財團法人後，該財產即非屬政府所有：依法務部 106 年 7 月 31 日法律字第 10603510470 號函示，捐助人之捐助行為生效後，捐助人、捐助財產即屬確定，捐助人於財團法人登記成立後，即不得撤回捐助行為。

（二）財團法人法第 3 條規定，財團法人之主管機關，除登記及清算事項外，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

肆、結論

由惠民基金會案例可知，政府捐助財團法人為私法人，非公法人，政府將財產捐助予財團法人後，該財產即非屬政府所有，政府對該類財團法人之監管類似公司組織，並基於民意機關監督需要，由中央或地方政府之目的事業主管機關將預算書分送立法院或地方議

會審議。

另在財團法人法施行前，因立法院對政府捐助財團法人之預算監督需求，故於預算法第 41 條增訂預算送審規定。由於財團法人法為規範財團法人相關事項專法，故於財團法人法施行後，政府捐助財團法人之預算監督應依據該法規定辦理。目前因財團法人法施行未久，故尚無法獲知政府依據該法規定，對該類財團法人之監督成果，但財團法人法在法務部等機關多年努力之下完成立法，成就財團法人專法規定，實已難能可貴，未來在各機關共同努力下，將能進一步精進政府捐助財團法人之預算監督機制。❖