



# 政府捐助財團法人相關規範之現況與未來（下）

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，本文續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）

## 肆、財團法人法對政府捐助財團法人之規範

過去財團法人之設立及管理，係以民法相關規定及各主管機關所訂定之職權命令或行政規則為主要依據，然而其規範內容不僅無法因應社會變遷，且有違反法律保留原則之虞，因而有另行訂定專法之必要。此外，為健全財團法人組織及運作，促進財團法人積極從事公益，增進民衆福祉，特

制定財團法人法。

### 一、財團法人法對財團法人之分類

依民法之相關規定，財團係以一定捐助財產為基礎，設有董事會等治理委員會，經主管機關許可，並向法院登記之私法人；至於財團之目的，民法並未明定。不過財團法人法第 2 條第 1 項規定，所稱財團法人，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之

私法人，確定為以從事公益為目的之私法人。又依財團法人法第 1 條第 2 項規定，財團法人之許可設立、組織、運作及監督管理，除民法以外之其他法律有特別規定者外，適用財團法人法；財團法人法未規定者，適用民法規定。

財團法人之分類方面，財團法人法明確將其區分為「政府捐助之財團法人」及「民間捐助之財團法人」，並依其性質不同，各設專章加以規範。其中政府捐助之財團法人，性

質上仍屬私法人，於依法成立後，即為獨立之權利義務主體，惟鑒於強化政府捐助之財團法人監督機制之重要性，財團法人法對其採高密度監督；至於對民間捐助之財團法人，則採低密度監督，尊重其章程自由。

換言之，財團法人法將財團法人定義為以公益為目的之私法人，因此財團法人除了是非營利組織外，同時也是公益團體。此外若依捐助對象來分，財團法人可分為政府捐助財團法人（屬政府性質之私法人）與民間捐助財團法人（非政府或民間性質之私法人）。

不過現行民法並未明定財團法人為公益法人，況且實務上依民法所成立之財團法人，雖多數為公益法人但仍有部分為中間（或互益）法人，也就是說民法與財團法人法對於財團法人屬性之規定並不一致。此外考量實務上已有部分依民法成立之中間（或互益）財團法人，但財團法人法卻忽略現存中間（或互益）財團法人之事實，而將所有財團法人都

視為公益法人之作法亦有欠妥當。

綜上所述，未來民法與財團法人法修正時，除應對於財團法人屬性之規定加以統一外，也應將財團法人定位於包括公益性質及中間（或互益）性質之非營利法人較為妥適，否則現存之中間（或互益）財團法人將無所適從。

## 二、財團法人法對政府捐助財團法人之定義

依財團法人法之規定，所稱政府捐助之財團法人，係指財團法人符合下列情形之一者：

（一）捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十者

1. 財團法人法第2條第2項第1款規定，係指由政府機關（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百分之五十。
2. 財團法人法第2條第2項第2款規定，由前款之財團法人自行或與政府機關（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百分之五十。

（二）捐助與捐贈並列入基金財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十者

1. 財團法人法第2條第2項第3款規定，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百分之五十。
2. 財團法人法第2條第2項第4款規定，由前述（一）及（二）1.項之財團法人自行或前3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百分之五十。

（三）推定成立者

1. 財團法人法第2條第3項



前段規定，34年8月15日以後，我國政府接收日本政府或人民所遺留財產，並以該等財產捐助成立之財團法人，推定為政府捐助之財團法人。

2. 財團法人法第2條第3項後段規定，其以原應由我國政府接收而未接收之日本政府或人民所遺留財產，捐助成立之財團法人，亦同。

上述「捐助財產」，依民法第60條第1項及第2項規定，指捐助人於設立財團法人時所捐之財產；另參酌預算法第41條第4項及決算法第22條第2項規定，「捐贈並列入基金財產」，指財團法人成立後，接受他人贈與並列入基金之財產。

至於「基金」，依財團法人法第2條規定，則指應向法院登記之財產，其範圍如下：(1)捐助財產。(2)經財團法人董事會決議列入基金之財產。(3)依法令規定應列入基金之財產。又所定基金之計算方式、認定基

準、應列入基金之財產項目、額度、比例及相關應遵行事項之辦法，由行政院定之。

綜上所述，財團法人法所稱政府捐助之財團法人，係指符合由政府機關（構）、公法人、公營事業、政府捐助之財團法人共同捐助或捐贈，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百分之五十之財團法人。此外，34年8月15日以後，我國政府接收日本政府或人民所遺留財產，並以該等財產捐助成立之財團法人，亦推定為政府捐助之財團法人。

### 三、董（監）事應由政府機關（構）遴聘、指派或同意之規定與評析

以下分別就財團法人對於董（監）事應由政府機關（構）遴聘、指派或同意之規定，及對上述規定之評析。

- (一) 財團法人法對董（監）事應由政府機關（構）遴聘、指派或同意之規定  
有關政府捐助財團法人

及民間捐助財團法人，財團法人法對其董（監）事應由政府機關（構）遴聘、指派或同意之相關規定如下：

1. 政府捐助財團法人之原則規定

政府捐助財團法人董事應由政府機關（構）遴聘、指派或同意人數方面，財團法人法第48條第1項至第3項分別有以下之規定：

- (1) 政府捐助之財團法人應設董事會。董事會置董事七人至十五人，董事人數應為單數，其中一人為董事長，並得視需要置副董事長一人。但經主管機關核准者，董事總人數得超過十五人，副董事長人數得超過一人。
- (2) 政府捐助之財團法人董事總人數二分之一以上，應由主管機關就下列人員遴聘之：
  - ①中央或地方政府機關（構）有關業務人

員。②國內外對捐助目的富有研究之專家、學者。③社會公正人士。④第2條第2項所定捐助或捐贈之政府機關（構）、公法人、公營事業或財團法人推薦（派）之人員。

- (3) 政府捐助之財團法人其捐助章程規定，董事以下列方式產生者，其人數應計入前項主管機關遴聘之董事人數：①由主管機關之上級機關遴聘。②由政府機關（構）特定職務之人員擔任。③主管機關或其上級機關指派或同意之人選，經董事會選任。

另政府捐助財團法人監事應由政府機關（構）遴聘、指派或同意人數方面，財團法人法第49條第1項及第2項分別有以下之規定：

- (1) 政府捐助之財團法人

置監察人二人至五人，得互選其中一人為常務監察人。但經主管機關核准者，監察人總人數得超過五人。

- (2) 前項監察人至少應有一人由主管機關遴聘之。

此外，財團法人法第50條規定，政府捐助財團法人之基金，全部或一部係由依法律設立之公法人捐助或捐贈者，依財團法人法第48條第2項及第49條第2項規定，主管機關為其遴聘之董事或監察人，其中應有一定比例，由原捐助或捐贈之公法人推薦代表擔任。上述一定比例及推薦方式，由主管機關定之。

## 2. 政府捐助財團法人之額外規定

具有以下情形之一者，其由政府機關（構）遴聘、指派或同意之董事、監察人人數，占各該董事、監察人總人數之比率，應各依每次改選當時

政府機關（構）、公法人、公營事業及政府捐助之財團法人所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率，其非整數時，以四捨五入方式計算，且其人數各不得少於一人：

- (1) 財團法人法第59條第3項規定，政府捐助之財團法人轉為民間捐助之財團法人後。
- (2) 財團法人法第63條第1項第1款及第64條第1項規定，財團法人法施行前，由政府機關（構）、公法人、公營事業或政府捐助之財團法人捐助財產合計達該財團法人捐助財產總額百分之二十以上。
- (3) 財團法人法第63條第1項第2款及第64條第1項規定，財團法人法施行前，由政府機關（構）、公法人、公營事業或政府捐助之財團法人捐助或捐





贈財產合計達該財團法人基金總額百分之二十以上。

### 3. 民間捐助財團法人之特殊規定

財團法人有下列情形之一，於財團法人法施行前因接受民間捐贈轉為民間捐助之財團法人者，準用第 59 條第 3 項規定（即其由政府機關（構）遴聘、指派或同意之董事、監察人人數，占各該董事、監察人總人數之比率，應各依每次改選當時政府機關（構）、公法人、公營事業及政府捐助之財團法人所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率，其非整數時，以四捨五入方式計算，且其人數各不得少於一人）：

(1) 財團法人法第 65 條第 1 項第 1 款及第 59 條第 3 項規定，財團法人法施行前，由政府機關（構）、公法人、公營事業或政府捐助之財團法人捐助

成立，其捐助財產合計超過該財團法人成立時在法院登記之財產總額（即基金總額）百分之五十。

(2) 財團法人法第 65 條第 1 項第 2 款及第 59 條第 3 項規定，財團法人法施行前，由政府機關（構）、公法人、公營事業或政府捐助之財團法人捐助或捐贈財產曾合計超過該財團法人在法院登記之財產總額（即基金總額）百分之五十。

此外，依財團法人法第 68 條規定，上述於該法施行前因接受民間捐贈轉為民間捐助之財團法人者，在財團法人法施行後三年內，主管機關經審認該財團法人之政策目的仍存在，而有未能達成社會公益或辦理公權力委託目的，或規避政府監督之情事，得捐贈財產補足依現有基金總額計算之差額，回復為政府捐助之財團法人。

(二) 財團法人法對董（監）事應由政府機關（構）遴聘、指派或同意之評析

政府捐助財團法人方面，依財團法人法第 48 條第 2 項及第 49 條第 2 項規定，其董事總人數之二分之一以上應由政府機關（構）遴聘、指派或同意，且其監察人亦至少應有一人由主管機關遴聘之。上述董事或監察人之遴聘，其中應有一定比例，由原捐助或捐贈之公法人推薦代表擔任。而政府捐助財團法人在符合前述財團法人法第 59 條第 3 項及第 64 條第 1 項所定之情形者，政府機關（構）仍得依所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率，遴聘、指派或同意至少各一人以上之董事及監察人。

而民間捐助財團法人方面，在符合財團法人法第 65 條第 1 項所定之情形者，政府機關（構）亦得遴聘、指派或同意民間捐助財團法人之董事、監察人，其人數占

各該董事、監察人總人數之比率，應各依每次改選當時政府機關（構）、公法人、公營事業及政府捐助之財團法人所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率，其非整數時，以四捨五入方式計算，且其人數各不得少於一人。另外，當符合財團法人法第 68 條規定時，政府機關（構）亦得以捐贈財產補足依現有基金總額計算之差額，使其回復為政府捐助之財團法人。

換言之，財團法人法係將政府機關（構）對於財團法人之捐助及捐贈，視為政府機關（構）之長期股權投資；而政府機關（構）並得依其投資比率（及其所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率）遴聘、指派或同意至少各一人以上之董事及監察人。上述規範雖有能強化政府機關（構）對於政府捐助財團法人之監督，以及能有效防止在財團法人法施行前，發生以接受民間捐贈之手段，使該財團法人流於完全由民間掌控

之財團法人，而逃避政府機關（構）監督之優點，不過其仍有以下情況應加以省思。

其一，由於財團法人為非營利組織，參酌美國財務會計準則委員會（Financial Accounting Standards Board）所發布觀念公報第 4 號（Statements of Financial Accounting Concepts No.4）之見解，非營利組織應具備以下之特徵：(1) 不以營利為目的：組織營運目的不在於以提供商品或服務來賺取利潤或者約當利潤。(2) 資源提供者不得獲取經濟回報：組織從資源提供者獲得數量可觀的資源，但資源提供者並不預期從組織獲得與其所提供資源等比例之報酬或經濟利益。(3) 資源提供者不得享有所有權：組織缺乏可被出售、移轉或贖回之明確所有權利益，當組織被清算時，亦未擁有贖餘資源的分配權。然而，財團法人法卻將政府機關（構）對於財團法人之捐助及捐贈，視為政府機關（構）長期股權投資，此一作法基本上已使財團法人無法符合上述資源提供

者不得獲取經濟回報，以及資源提供者不得享有所有權等非營利組織應具備之特徵。

其二，財團法人法讓政府機關（構）得依其所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率遴聘、指派或同意至少各一人以上之董事及監察人規範，實有過度介入民間組織經營之問題。不管是由政府捐助或者是由民間捐助，財團法人性質上仍屬私法人，而公司法及證券交易法等，也都沒有規定股東應依其持股比例取得相應之董事及監察人席次，因此，政府機關（構）對於接受其捐助及捐贈財團法人之介入似乎太深。

綜上所述，對於接受政府機關（構）捐助及捐贈之財團法人，目前財團法人法之相關規定已使其屬性悖離非營利組織之概念；而讓政府機關（構）得依其所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率遴聘、指派或同意董事及監察人之作法，也有過度管制私法人之疑慮。本文建議未來修正財團法人法時，應將上述



不妥適之規範加以刪除。倘若社會各界認為上述規範應有其必要性的話，未來則應著手將政府捐助之財團法人轉型為公法人。

#### 四、政府捐助財團法人與行政法人之統整

如上可知，依預算法、決算法及財團法人法之相關規定，政府捐助財團法人似乎被視為公法人對待，然依民法之相關規定，政府捐助財團法人應為私法人而非公法人，故建議未來政府捐助財團法人應轉型為公法人較為妥適。

從目前對各類公法人之規範來看，行政法人是與政府捐助財團法人最為相似的。依行政法人法第 2 條第 1 項及第 2 項規定，所稱行政法人，係指國家及地方自治團體外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。所稱特定公共事務，指符合下列規定者：（1）具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。（2）不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間

辦理者。（3）所涉公權力行使程度較低者。又行政法人法第 2 條第 3 項規定，行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。另行政法人法第 3 條規定，行政法人之監督機關為中央各目的事業主管機關，並應於行政法人之個別組織法律或通用性法律定之。

行政法人法第 4 條規定，行政法人應擬訂人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。行政法人就其執行之公共事務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。行政法人法第 35 條規定，政府機關核撥行政法人之經費，應依法定預算程序辦理，並受審計監督。政府機關核撥之經費超過行政法人當年度預算收入來源百分之五十者，應由監督機關將其年度預算書，送立法院審議。

依財團法人法第 61 條規定，政府捐助之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。政府捐助財團法人之董事、監察人，依法律、法規命令或捐助章程規定應報主管院遴聘（派）、解任者，其遴聘（派）、解任之資格、條件、限制、作業及其他相關事項之規定，由主管院定之。

由上可知，就設置功能而言，財團法人法之政府捐助財團法人大致同於行政法人法之行政法人。此外，財團法人法對於政府捐助財團法人之人事、會計、內部控制及稽核制度等方面之監督規範，行政法人亦有相似之規定。因此未來將政府捐助財團法人改制為行



政法人時，相關法律之接軌及配套都不會有太大的問題。

## 伍、結論與建議

政府捐助財團法人之監督管理，過去係依行政院函頒之「政府捐助之財團法人行政監督專案小組設置要點」及該專案小組相關權責機關所訂定之通案性行政規則辦理。不過自108年2月1日起，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，除民法以外之其他法律有特別規定者外，適用財團法人法之規定辦理；財團法人法未規定者，適用民法規定。然民法僅將法人分為社團法人與財團法人兩類；其中社團法人又分為營利社團法人及公益社團法人，至於財團法人則無更細之分類，且無指明財團法人之屬性，建議未來修法時應明確說明財團法人究竟為營利法人，抑或為非營利法人。

目前依預算法、決算法及財團法人法之相關規定，政府捐助財團法人似乎被視為公法

人對待，然依民法之相關規定，政府捐助財團法人應為私法人而非公法人。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，自然非屬應接受立法院監督之範疇，關於其所捐助或捐贈經費之預算及決算，應由其主管機關或提供捐助或捐贈之公法人依法進行監督管理。建議未來修正預算法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；另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。又就設置功能而言，財團法人法之政府捐助財團法人大致同於行政法人法之行政法人，此外，財團法人法對於政府捐助財團法人之人事、會計、內部控制及稽核制度等方面之監督規範，行政法人亦有相似之規定，建議政府捐助財團法人應改制為行政法人。

財團法人法將政府機關（構）對於財團法人之捐助及捐贈，視為政府機關（構）之

長期股權投資；而政府機關（構）並得依其投資比率（及其所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率）遴聘、指派或同意至少各一人以上之董事及監察人。財團法人，不管是由政府捐助或者是由民間捐助，性質上仍屬私法人，因此政府機關（構）介入之程度不宜過深。建議未來財團法人法修法時，應將政府捐助財團法人之相關規範加以刪除，使該法為單純規範私法人之財團法人；而上述讓政府機關（構）得依其所捐助及捐贈基金之合計數占該財團法人基金總額之比率遴聘、指派或同意董事及監察人之作法，也應加以刪除，以免有過度管制私法人之疑慮。不過社會各界若認為上述規範應有其必要性時，未來亦可朝向將政府捐助財團法人轉型為公法人之方向改進❖。