



行政法人及政府捐助設置財團法人之性質差異（上）

政府為使業務推動更具專業性及效率性，將部分業務交由政府捐助之財團法人或行政法人辦理，為維持其組織運作彈性，透過資訊之透明與公開，以及審計機關審計成果之充分揭露，強化透明及課責，為現代化公共治理之重要議題。本文以透明課責之公共治理角度，析論行政法人及政府捐助設置財團法人之性質辨異，兼論其透明與課責機制之強化。

陳孟賢（審計部審計業務研究委員會審計）

壹、前言

當前各國政府面臨社會需求增加與公共事務複雜化之挑戰，傳統行政組織有其結構與制度限制，為加速迎合時代潮流及回應外界之公共服務需求，各國政府在「新公共管理」與「新公共服務」等風潮之引領下，推動分散化公共治理，期藉由法令鬆綁，推動組織改造，將部分行政機關辦理特定任務需強化效能之業務，交由政府捐助設置財團法人或行政

法人等準政府組織辦理，使政府於推動政策之管道選擇上更具彈性，並引進企業經營精神，促進業務推動更具專業性及效率性。爰此，如何在維持該等準政府組織組織運作彈性之前提下，不過度介入其組織運作，仍可有效檢視組織運作是否達成原設立目的，除傳統績效衡量之機制外，藉由資訊之透明與公開，以及審計機關審計成果之充分揭露，透過公共課責之力量共同檢視其運作效能，即為現代化公共治理之重要議

題。有鑑於此，本文先針對我國行政法人及政府捐助設置財團法人等準政府組織之性質差異進行論述，再以透明課責之公共治理角度，析論二者之資訊揭露情形，並提出如何在維持其組織運作彈性之前提下，藉由強化其透明治理，以落實公共課責之建議。

貳、行政法人及政府捐助設置財團法人之性質辨異

一、組織性質不同

行政法人係得以自己名義享有公法上權利，並負擔公法上義務，具公法上權利能力之「公法人」，依行政法人法第2條第3項規定，應制定個別組織法律設立之。而政府捐助設置財團法人本質上屬「財產」的集合體，係由捐助人捐助財產後依民法及財團法人法等規定設立之「私法人」，無需另訂專法，可知我國對於性質屬公法人之行政法人設立採取較嚴格之立法管制。

二、執行任務之範圍不同

依行政法人法第2條第1項規定，行政法人係為執行「特定公共事務」而設立，同條第2項並將特定公共事務限於（一）具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。（二）不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。（三）所涉公權力行使程度較低等者。而政府捐助設置財團法人則依財團法人法第2條第1項規定，僅限以從事「公益」為目的而設立。原則上行政法人之特定公共事務範圍不限於公益事項，故行政法人可執行之業務

範圍較政府捐助設置財團法人可執行之業務範圍廣。

三、政府監督之著力點不同

行政法人因係為執行「特定公共事務」而設立，帶有公任務色彩，且本質上為公法人，政府對行政法人之運作是否達其設立目的，應由「監督機關」進行適法之監督與評鑑；部分學者¹認為行政法人創立時，必要財產由監督機關捐贈而來，之後營運大部分亦由政府編列預算支應，若政府對其監督僅限適法監督，不及於適當監督，其正當性恐有爭議。而政府捐助設置財團法人本質上為財產之集合體，政府等捐助人捐助財產後，其財產即歸屬財團法人所有，財團法人解散後，若法律或捐助章程無特別規定，其賸餘財產則歸屬於法人住所所在地之地方自治團體²，並非由原捐助人按捐助比例取回，若財團法人申請設立時，於捐助章程規定解散時，其賸餘財產歸屬於自然人或以營利為目的之法人、團體，主管機關應不予許可設立，已許可設立之財團法人，則應撤銷

或廢止之³。且財團法人限於從事「公益」為目的方得設立，而「公益」事項並非專屬於政府之公任務，因此政府對其運作之監督應於適法範圍內針對財團法人是否違反法律、章程或設立目的等，由「主管機關」進行合法性監督⁴。

四、政府監督方式之異同

（一）行政監督

政府對行政法人及政府捐助設置財團法人之行政監督，包括會計制度、內部控制及稽核制度之設立備查機制、績效評鑑或效益評估等。其中行政法人之會計制度、內部控制及稽核制度之設立均須報請監督機關備查⁵，政府捐助設置財團法人則僅限於在法院登記之財產總額或年度收入總額達一定金額以上⁶之政府捐助財團法人，其會計制度、內部控制及稽核制度方應報請其監督（主管）機關備查；績效評鑑部分，行政法人及政府捐助設置財團法人之監督（主管）機關每年均應對其進行績效評鑑分析（效益評估）⁷，惟

論述》會計·審核



行政法人法更特別明定行政法人之年度績效評鑑報告應由監督機關提交分析報告，送立法院備查⁸。由此可知政府對行政法人之行政監督程度高於政府捐助設置財團法人之行政監督。

(二) 立法監督

依行政法人法第 2 條第 3 項規定，行政法人應制定個別組織法律設立之；同法第 35 條及第 38 條規定，政府機關核撥之經費超過行政法人當年度預算收入來源 50% 者，應由監督機關將其年度預算書，送立法院審議；年度績效評鑑報告，應由監督機關提交分析報告，送立法院備查。必要時，立法院得要求監督機關首長率同行政法人之董（理）事長、首長或相關主管至立法院報告營運狀況並備詢。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，依預算法第 41 條及決算法第 22 條規定，每年應由各該主管機關將其年度預算書及決算書送立法院審議。基於行政法人係依個別法律設立，及行政法人法明定立法

院得要求行政法人相關主管至立法院備詢等規定觀之，我國對行政法人之立法監督程度高於對政府捐助設置財團法人之監督。

(三) 審計監督

依行政法人法第 19 條及第 35 條規定，政府核撥行政法人之經費均受審計監督，其年度執行成果及決算報告書送審計機關審計，審計結果，得送監督機關或其他相關機關為必要之處理；政府捐助設置財團法人除部分依法律規定決算應送審計部（截至 107 年底計有原住民族文化事業基金會等 9 家）外，其餘政府捐助之財團法人，係依預算法第 41 條第 3 項規定，對於政府捐助成立之財團法人進行效益評估，編製「對各部門捐助財團法人之效益評估表」併主管決算送審計機關審核。行政法人及政府捐助之財團法人均受審計監督，又其所辦理之特定公共事務或公益事務，均與人民生活息息相關，且為社會各界關注之議題，審計機關對於行政法人及政府捐助設置財團法人之審核，亦配合近年來審計業務之革

新，由傳統偏重防弊面之事前審計或財務面之財務審計，演進至強調經濟、效率、效益之績效審計，並致力於公民參與審計之推動及審計資訊的公開與強化，期促進該等組織之良善治理。

註釋

1. 蔡茂寅，機關法人化之實務問題探討－以行政法人建置原則之探討為中心，收錄於行政院研考會，政府機關法人化研討會會議實錄。
2. 財團法人法第 33 條參照。
3. 財團法人法第 11 條參照。
4. 財團法人法第 11 條第 1 項規定略以，主管機關認有必要時，得檢查財團法人之財產狀況及其有無違反許可條件或其他法律之規定。
5. 行政法人法第 4 條參照。
6. 例如全國性衛生財團法人及醫療財團法人於法院登記財產總額新臺幣 1 億元以上或年度收入總額達新臺幣 1 千萬元以上應建立內部控制及稽核制度。
7. 行政法人年度績效評鑑報告，應由監督機關提交分析報告，送立法院備查（行政法人法第 38 條第 2 項）；另政府捐助之財團法人之各主管機關應每年針對政府捐助之財團法人進行效益評估，並編製「對各部門捐助財團法人之效益評估表」併入決算辦理（預算法第 41 條第 3 項）。
8. 行政法人法第 4 條及財團法人法第 24 條第 2 項規定參照。❖