

淺談政府捐助財團法人之監督

政府捐助財團法人係扮演著政策實踐者的角色，其任務就是完成特定的政策目標，政府理應對其有適當之監督機制，避免政府資源無謂之浪費。本文對政府捐助財團法人之運作方式及監督現況進行探討，藉由現在面臨問題分析研究後，提供若干建議以供參考。

◎林秀燕（行政院主計處第二局編審）

壹、前言

行政院組織改造推動委員會所出版之《攜手民間，邁步全球》中述及，財團法人的設置法源係民法，不需要有其他特別的法律依據，原則上也就不執行公共任務，因此不論出資者為何人，定位上仍屬「民法上的法人」，政府對其經營管理，應以不涉入為原則。惟為滿足人民的需求，政府藉財團法人專業獨立之特性及不受公務員人事制度、國家預算、組織法規和立法院直接監督等束縛之優點，以捐助成立財團法人方式推行政策之情形與日俱增。

依中央各部會提供，行政院主計處彙整之資料顯示，截至九十二年底，政府捐助成立之財團法人計一四七單位，其中政府捐助基金占該財團法人基金數額五〇%以上者，高達一〇三單位，金額達一、一三四億餘元。雖言政府對財團法人之經營管理應以不涉入為原則，惟就政府捐助者立場而言，該等財團法人係扮演著政策實踐者的角色，其任務就是完成特定的政策目標，政府理應對其有適當之監督機制，避免政府資源無謂之浪費。又外界普遍認為該等財團法人與政府機關之關係密切，政府無法有效地監督，導致球員兼裁判。為避免引起外界質疑詬病，有必要釐清此類財團法人與政府之間之關係。本文擬對政府捐助財團法人之運作方式及監督現況進行探討，藉由現在面臨問題分析研究後，提供若干建議以供參考。

貳、財團法人之特質及類型

一、財團法人之特質

財團法人成立要素包括：(1) 特定之目的；(2) 一定之財產；(3) 活動之機關；(4) 捐助章程之訂定。換言之，財團法人需有一定之捐助財產，按照捐助章程規定，由活動之機關（董事），依特定之目的，管理該特定之財產。

二、財團法人之類型

關於財團法人之分類，分別以設置依據、捐助人性質及目的事業主管機關許可及業務監督分類分述如下：

(一) 依設置依據：

1. 依民法設置：一般常見之財團法人多屬此類，如：消費者文教基金會、財團法人賑災基金會、伊甸社會福利基金會等。

2.依特別法設置：由於這類財團法人所從事的目的事業性質特殊，而由政府立特別法，予以鼓勵、協助並進行監督，如：藥害救濟法第六條規定，主管機關為辦理藥害救濟業務，必要時得捐助成立財團法人；公共電視法第一及二條規定，為健全公共電視之發展，建立為公眾服務之大眾傳播制度，彌補商業電視之不足，應成立財團法人公共電視文化事業基金會等等。

3.依設置條例設置：此類財團法人不論就其核准設立、捐助章程之擬定、經費來源、主管機關、董事及監察人組成，都依照該設置條例來決定，如：工業技術研究院、國際合作發展基金會、國家衛生研究院等。

(二)依捐助人性質分類：依財團法人法草案規定，以政府捐助成立而其所捐助之財產達捐助財產總額百分之五十上下區分公設及民間財團法人。

(三)依目的事業主管機關許可及業務監督分類：民法第三十二條規定，受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，同法第五十九條規定，財團於登記前，應得主管機關之許可，故可依目的事業之許可及監督區分，分為：內政、文教、法務、經濟、交通、衛生、大陸等事務之財團法人。

參、政府與財團法人關係

部分財團法人與政府部門具有密切的關係，茲就其間關係分述如下：

一、監督關係

主管機關必須依據民法及相關設立許可及監督準則、要點，負起監督管理的責任。民法第六十二條規定，財團法人董事有違反捐助章程的行為時，依同法第六十四條規定，法院得因利害關係人的聲請，宣告其行為無效，另第六十三條規定，組織或管理方法的變更，也要獲得法院的許可，基此，法院及主管機關同時是財團法人的監督機關。

二、捐助與補助關係

政府以捐助人的身份捐助成立財團法人後，即由財團法人董事會依捐助章程所定行使職權，捐助人若有意見，即透過代表董事，在董事會中發言。另財團法人設置成立後，部分因基金不足或業務量不多，基於維持財團法之正常運作，仍繼續接受政府補助經常性費用或研究計畫之進行。

三、委辦關係

近年來政府委託財團法人辦理之業務逐漸增多，此一趨勢可充分利用民間專才，也符合政府機關精簡用人的原則，應就委辦計畫內容的執行檢核，並對執行成果予以驗收。

至於何謂政府捐助之財團法人，有三種說法：

- 一、研考會曾於八十四年對各中央部會及省市政府，就政府出資的財團法人做調查，所謂政府出資之財團法人指符合下列條件之一的財團法人：
 - (一) 成立時由政府或公營事業單獨出資者
 - (二) 成立時由政府或公營事業與民間共同出資者
 - (三) 成立後政府或公營事業曾予以捐助，且其金額不低於一千萬元者
 - (四) 經常接受政府委託工作者
- 二、依行政院主計處於八十九年五月間以台八九處孝一字第 08739 號函復教育部，有關預算法第四十一條第三項規定「政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度捐助之效益評估，併入決算辦理後，編製營運及資金運用計畫送立法院」之「政府捐助之財團法人」，係指各主管機關及其所屬機關（構）當年度及以前年度捐助基金之財團法人。
- 三、目前財團法人法草案中明定，由政府捐助成立而其所捐助之財產達捐助財產總額百分之五十以上者稱為「公設財團法人」，主要係財團法人應具有捐助一定財產為基礎，為利監督密度不同之執行而作此分類。

肆、政府捐助財團法人之監督規範

一、依民法規定

財團法人之監督可分為內部監督及外部監督。所謂內部監督係指財團法人內部組織之監督，民法第二十七條第四項規定：「法人得設監察人，監察法人事務之執行，監察人有數人者，除章程另有規定外，各監察人均得單獨行使監察權」，惟上開僅規定法人得設監察人，並未規定一定要設，因此除非財團法人於捐助章程中明定監察人之設置，否則將無內部監督之功能。另外部監督方面，依民法規定，一為登記主管機關，即法院監督，一為目的事業主管機關，即視法人之目的事業而由不同之主管機關監督。

二、預算法

行政院依預算法第四十一條規定，於八十八年一月間函示各主管機關編送相關事宜（包括格式、函送時間及份數等），行政院主計處另於九十年一月間召集相關單位開會協商獲致結論，由各主管機關編製「對捐助成立財團法人之效對益評估」，以附錄方式併入決算（包括財團法

人基金規模、政府捐助基金金額、最近一年度營運狀況及效益評估)。

三、依財團法人監督準則、辦法或要點規定

綜觀各部會所訂監督準則或設立許可及監督規定，其內容摘述如下：

(一) 設立許可之監督

財團法人向各主管部會申請設立許可，凡有下列情形之一者，通常不予許可：

1. 設立目的不合公益或超出各部會主管業務範圍者
2. 捐助章程中規定以財產之一部或全部，或解散時之賸餘財產歸屬任何自然人或營利團體者
3. 捐助財產不足以達成其設立目的者
4. 章程內容違反法令、公共秩序或善良風俗者
5. 業務項目與設立目的不符者

(二) 業務督導及檢查

主管機關對財團法人之督導及檢查業務範圍歸納如下：

1. 備查資金運用管理辦法、人事、會計及財務稽核制度、年度預算書及業務計畫、決算業務執行情形
2. 針對財產總額或當年度收入總額達一定金額以上，審核其年度預、決算書
3. 組織運作及設施狀況
4. 年度重大措施
5. 財產保管及運用情形
6. 財務狀況
7. 公益績效

(三) 撤銷許可：財團法人有違反法令、捐助章程等行爲，主管機關得予糾正並限期改善，逾期不改善者，得撤銷許可者，並同時依民法規定通知法院，由法院命令財團法人進行解散登記及清算。

四、中央政府各機關單位執行規定

各機關委託人民團體、學術團體、教育文化事業機構等委辦事項，應依「行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦理」及「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」等規定辦理；如有捐助民間團體或私人款項，應參照「審計機關審核團體私人領受公款補助辦法」規定，就捐助款之處理及資訊公開等擬訂規範報經各該主管機關核定後據以執行。

五、政府採購法

政府採購法第二條及七條規定，勞務之委任或僱傭係屬該法規定之採購，故政府以委託財團法人研究方式辦理者，自應依採購法之規定辦理。另同法第四條規定法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用該法之規定，並應受該機關之監督，故政府補助符合上開第四條規定者，受補助對象適用採購法之規定。

六、財團法人法草案

目前中央各目的事業主管機關辦理財團法人之設立許可及監督管理事宜，係以民法相關規定及本於其權責個別訂定監督準則、要點（職權命令）為依據。惟民法規範財團法人之條文均為原則性規定，各部會職權命令之內容復多涉及人民權利義務事項，為期政府機關對財團法人之設立許可及行政監督事項落實依法行政原則，乃制定財團法人法草案以作為其設立許可、營運及監督管理之共通性法律。茲就目前草案中規定公設及民間財團法人之管理及運作機制，摘述如下表：

項目	分類	公設財團法人	民間財團法人
捐助財產來源		由政府捐助成立而財產達捐助財產總額 50%以上	由民間捐助成立，或由政府捐助成立而其所捐助之財產未達捐助財產總額 50%以上
董事、監察人之人數		董事 11 至 15 人，由主管機關遴聘之；監察人 3 至 5 人	董事 5 至 25 人；得設置監察人 1 至 3 人
董事、監察人之資格		特定及消極資格限制	親等關係限制
投資		法院登記財產總額二分之一額度內	
會計制度		會計年度與政府一致，採權責發生制，並符合一般公認會計原則；預決算報請主管機關辦理	曆年制及權責發生制，並符合一般公認會計原則
主管機關之監督手段	對董監事	得解除董事及監察人之職務，並通知登記之法院	依民法第六十二條規定聲請法院為必要之處分
	對財團法人	違反設立許可要件、法律、法規命令、捐助章程或遺囑、公共秩序或善良風俗及管理、運作方式與設立目的不符者，得予糾正並限期改善，屆期不改善者，主管機關得廢止其許可	
民間專業人士的力量		主管機關得訂定財團法人在法院登記之財產總額或年度收入總額達一定金額以上者，其財務報表應委託會計師查核簽證	

資料來源：依財團法人法草案彙整

伍、政府捐助財團法人之現況及問題

一、現況

中央各部會捐助基金成立之財團法人計一四七單位，其中具法源依據有十八單位（特別法八單位、設置條例十單位），其預決算編審程序分述如下：

- （一）預算應送立法院、決算送監察院者，計國際合作發展基金會、中央通訊社、中央廣播電臺、中華經濟研究院、國家文化藝術基金會、公共電視文化基金會、國家實驗研究院及同步輻射研究中心等八單位。
- （二）預決算均應送立法院者，計國家衛生研究院、工業技術研究院、國防工業發展基金會等三單位。
- （三）預決算分別送各主管機關備查或查核者，計財團法人二二八事件紀念基金會、財團法人中小企業互助保證基金會、財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會、財團法人犯罪被害人保護協會、財團法人中央畜產會、財團法人藥害救濟基金會財團法人及榮民榮眷基金會等七單位。

上開財團法人，除國家衛生研究院設置條例明文規定預決算應送立法院審議外，其餘依規定應送立法院者，並無明定「審議」字眼，端視立法院之職權，自行決定備查或排定議程審議。另其他設置條例或特別法中無規範預算須送立法院審議者，即依預算法第四十一條規定辦理。

二、現存問題

（一）定位問題

財團法人係民間社會性活動，惟政府捐助成立之財團法人，則係基於國家施政所必要，依其性質似非屬私法人範疇，因此，由政府出資成立為所謂私法上財團法人往往受爭議為逃避監督。

（二）各主管機關監督規定有違法律保留原則之虞

目前財團法人法草案尚未完成立法程序，現行中央部會之財團法人設立許可及監督準則、辦法、要點等行政命令，涉及人民權利義務事項恐有違法律保留原則之虞。

（三）會計處理不一致

由於財團法人不以營利為目的，是否適用現行一般公認會計原則尚有疑慮，且目前主管機關對財團法人之會計處理制度規範不一，鑑於我國並無規範非營利組織之一般公認會計原則，導致財團法人會計處理不同。另依政府會計觀念公報第一號所載，非屬政府會計範圍之民間非營利組織，如經該組織或該管政府監督機關評估該公報所揭示之觀念，足以達成充分揭露其財務資訊報導之需要，亦得自行援用之。

(四) 其他問題

1. 球員兼裁判

財團法人法草案規定，公設財團法人董事由主管機關就政府相關業務主管、專家學者及社會公正人士遴聘之，惟各類型的比例權重如何尚無規定。茲因此類財團法人之業務監督及遴聘權責同為目的事業主管機關，球員兼裁判之問題尚無法解決。

2. 主管機關對預決算之責任

財團法人法草案規定公設財團法人預決算應報請主管機關辦理，惟主管機關對該資料備查抑或核定未規定，恐造成各部會監督寬嚴鬆緊不一致之情形發生。

陸、建議

目前財團法人法草案中已明定相關監督機制，以下僅就現存問題提供建議意見。

一、釐清角色定位

(一) 明定「政府捐助財團法人」之意義

從預算法規定「政府捐助之財團法人」一詞之字眼解釋，可能會發生政府只要曾經就成立的基金捐助一塊錢，就可以要求財團法人編製營運及資金運用計畫送立法院，在立法技術上顯有疑義。在此論點下，此類財團法人只會有增無減，政府部門在面對立法委員及社會大眾的質疑壓力下，又如此嚴厲的設限，除使監督焦點失焦外，亦影響財團法人之正常運作。

(二) 檢討定位及設立之必要性

日本有公法上財團法人的概念，國內如工業技術研究、國家衛生研究院…等，應屬日本所稱之公法上財團法人。我國產生「政府捐助財團法人」概念，係早期法制觀念未成熟，所以借用「財團法人」來完成特定政務。目前行政院考量政府機關受限於法令規章束縛，常被外界批評缺乏效率、彈性與應變能力，已完成行政法人法草案，現由政府捐助以民法財團法人型態成立者，理應訂定一定期限進行檢討，決定改採行政法人或維持民間財團法人。若經檢討維持財團法人型態，為加強監督，負特定行政任務，具高度依賴政府補助、接受政府委託行政業務比例非常高之財團法人，應經過法定程序，重新制定設置條例或特別法方式處理，至對於目前部分被認定為政府捐助之財團法人，其已喪失存在意義而又無法控制者可檢討加以解散或併入前述具法源依據之財團法人，以逐步解散或合併不合時宜之財團法人。

另將政府創設此類財團法人之必要性、妥當性與設立程序明確加以規範，可避免此類財

團法人之設立過於浮濫。

二、強化財務資訊可用性

(一) 成本控制

財團法人之資源主要來自社會熱心公益人士及政府之捐助，應設法使每一分錢都能發揮最大效用，可在一定水準的服務品質保障下設定成本標準，以此來衡量財團法人業務活動。

(二) 建立計畫架構

依傳統會計方法所產生用途別之財務報表（如：人事費、業務費、差旅費等）僅能表明管理當局已盡財務責任表達所有支出，惟無法據以衡量財團法人效率及說明該支出之重要性。故可改變傳統費用架構，以目的為導向，即以計畫為基礎的分類架構計算成本，計畫架構則配合捐助章程中所列舉的設立目的，建立若干重要的主計畫，在每一主要計畫之下，設立為分支計畫，形成整體計畫架構。

(三) 成立責任中心

依各計畫按期編製各責任中心的財務報告，作為考核成效、檢討得失的重要依據。

三、適當監督

過度監督的結果，必將扼殺了非營利組織的活力與生機，只有用資訊公開的陽光制度，才能以最小的社會成本，收到最大的監督效果。

(一) 設立財團法人資訊公開中心

要求所有財團法人必須按時將財務報表等相關資訊送某一中心供公眾查閱，此中心可為財團法人、公司、社團法人，不須為政府機關，並負責處理財團法人送交的資訊，加以公開。

(二) 建立績效評估制度

邀集社會關心及公正人士組成評估小組，以補強政府部門監督之不足，並將評估結果公布以昭公信，除可表揚績優財團法人，亦可平抑不當之質疑。

(三) 強化董監事督導責任

責成政府派兼董監事加強督導，提高派兼董監事之影響力及責任心，以真正落實派兼功能與政策目的。

(四) 避免酬庸情況發生

政府機關人員轉任經費高度依賴政府之財團法人，其工作宜有適當限制，尤其不應該讓財團法人之董監事或高級主管成為酬庸職位；另此類財團法人之員工報酬待遇，似可參照公營事業相當等級人員，若有政策需要以提高待遇吸引人才，亦必須有一定標準，不能漫無限制。

（五）舉行業務研討

如發現各財團法人行政事務方面常有之共同性問題或困難，主管機關可定期召開研討會，共同解決方案。

柒、結論

在提倡組織精簡，小而美的政府下，如何以有限人力、資源來進行合理監督，並避免政府資源無謂浪費，實為一重要課題。當然，從不計較成本的角度來看，政府可投入大筆的預算經費任命大量的專業官員，對財團法人進行巨細靡遺的監督作業，以防止弊端發生。惟此舉防弊重於興利，除造成行政資源的浪費外，恐出現一堆欠缺活力之財團法人，這樣的結果應不是建立財團法人監督制度的本旨。

有鑑於目前政府捐助成立之財團法人眾多，首當其衝，必須釐清此類財團法人角色定位，並整頓休眠之財團法人，除依規定受政府相關單位適當督導外，另期盼藉由資訊公開方式集結社會大眾力量適時參與監督，在政府財政拮据的狀況下，望能以最少的成本，創造最大之效果。

參考文獻

- 1.行政院版（民 92），財團法人法草案。
- 2.行政院研究發展考核委員會編印（民 84），財團法人監督問題之探討。
- 3.汪承運（民 88），「財團法人與成本會計」，正風通訊，第 106 期，第 12~14 頁。
「財團法人之行政監督」，正風通訊，第 114 期，第 16~18 頁，民國 88 年 10 月。
「財團法人之社會功能」，正風通訊，第 123 期，第 10~13 頁，民國 89 年 7 月。
- 4.李雅萍（民 91），「財團法人法（草案）對經濟事務財團法人之影響與因應建議（上）」，技術尖兵，第 14~15 頁。
- 5.周靜幸（民 91），「淺談政府捐助財團法人之管理與審計」，審計季刊，第 23 卷，第 1 期，第 35~57 頁。
- 6.陳志瑋（民 83），政府捐助的財團法人和政策執行的關聯性，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 7.張嫦娥（民 91），「非營利組織監督與管理－以經濟部受理之經濟事務財團法人為例」，今日會計，第 87 期，第 26~46 頁。
- 8.經濟部（民 89），經濟事務財團法人設立許可及監督作業手冊。
- 9.劉承愚、賴文智、陳仲嶙合著（民 90），財團法人監督法制之研究，益思科技法律事務所。