

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：為行政院所屬各機關政府捐助之財團法人普遍缺乏設立之法源依據，長期以來成為監督管理上之灰色地帶；財團法人營運計畫書及預算書之編列多未經確實監督，各部會例行性檢查徒具形式意義，而缺乏督導改進之積極功能；財團法人董事長及執行長之任用，多淪為酬庸與安排行政機關高官退休轉任，薪資待遇漫無標準且普遍有過高現象，部分且有支領兩份薪資情況；以上均有不當，爰予提案糾正乙案。

參、事實與理由：

- 一、行政院所屬機關捐助之財團法人普遍缺乏設立之法源依據，且實務上另依民法登記為財團法人，屬於私法人，造成公私不分，屬性不明，長期以來並成為監督管理上之灰色地帶，確有未當。
 - (一) 政府為達成特定之行政目的，須增加人力及經費，甚至需新設機關，因相關人事進用、預算編列與執行，均須循一定程序審查通過，送行政院審查通過再轉請立法院審議，其間程序冗長，固行政機關多有便宜行事、直接設置財團法人代公權力運作該等業務，一方面可不受公務人員任用規定之限制，另一方面可規避國會的預算監督，此不僅較具獨立性，且於實務運作時更具彈性，惟其規避國會監督、欠缺主計及審計稽核，行政機關之例行監督僅著重程序之完備，而未實地深入查核，因此難以有

效管理及監督，向為社會輿論及學者專家所詬病。目前政府捐助之財團法人除少數以設置條例為其成立之法源依據，絕大多數僅憑一紙由相關機關會銜發布之行政命令即可成立，不必經過冗長之立法程序，惟不論其成立之依據係依法律或行政命令，不論其設置有無送經立法院審議，皆另依民法向地方法院辦理法人登記為財團法人，造成監督管理上之灰色地帶。政府機關之捐助行為係依據民法有關財團法人規定辦理，乍看似屬於民間組織型態，公權力不宜介入過深，但事實上該等財團法人，無論在經費來源、董監事之聘任、業務人員進用，處處皆見政府介入之痕跡。例如財團法人國家衛生研究院係於八十四年六月依「財團法人國家衛生研究院設置條例」成立，基金額度二十五億元，全由中央政府分年捐助，該條例第二條規定為財團法人，依現行法律應為私法人，惟條例第七條規定聘任董事由行政院長聘任，第十五條規定年度開始前工作計畫及收支預算、年終工作成果及收支決算，須陳報主管機關，再轉送立法院審查。另如中華經濟研究院及工業技術研究院之情形亦相類似。再如財團法人海峽交流基金會，該基金會係由陸委會於八十年捐助成立，所執行之業務係協調處理台灣地區與大陸地人民往來有關事務，該基金會組織章程第三條規定接受政府委託處理大陸事務，爰因兩岸民間交流範圍日益擴大，所衍生諸多問題，政府不宜直接介入處理，故必須由一民間中介團體代為辦理，該基金會捐助章程雖定位為財團法人，惟所涉及之事務係屬公權力行使之範圍，且該基金會之人員若具公務員資格者，回任時其工作年資可以併計，顯示其確具公領域之行政性質。我國為大陸法系國家，屬於私法之爭訟以民事訴訟程序解決，屬於公法爭訟則由行政訴

訟或刑事訴訟程序解決，而此具有公領域屬性之財團法人之員工依據職務行使之權力行為，如侵害人民權利或和人民發生糾紛，受害人可申請國家賠償；而其所屬成員，尚有成立瀆職、偽造公文書等罪之可能，其定位混淆不清，於此可見。準此，「依公法設立或行政授權成立、賦有公法行政之目的」之財團法人，宜有堅強之法源依據，且因其資金來源係由國庫所提供，也必須接受主管機關及民意機關監督，始符民主法治基本精神。

(三) 以本案調查為例，九十二家由中央各部會捐助成立之財團法人，成立時捐助金額合計八六四億餘元，且以接受政府補助或委託辦理相關業務收取之費用，做為維持財團法人運作之主要資金來源，上開財團法人於九十一年度，接受政府補助或委託金額高達三五七億餘元，其中以經濟部所屬二十六家財團法人接受補助或委託金額二二五億餘元為最多，其次為國防部（戒嚴時期不當叛亂暨匪謀審判案件補償基金會一家）五〇．八億元，衛生署（國家衛生研究院、醫藥品查驗中心等五家）及新聞局（公共電視文化事業基金會、中央廣播電台等五家）分別以二七．六億元及一四．六億元居第三、四。而上開九十二家財團法人依法律規定而設置者僅有十一家（分屬六個單位），分別為：福建更生保護會、犯罪被害人保護協會、中華經濟研究院、工業技術研究院、國家實驗研究院、國家同步輻射研究中心、國家文化藝術基金會、中央廣播電台、公共電視文化事業基金會、中央通訊社）及國家衛生研究院；其餘八十一個財團法人僅依各部會之需要而設置，並無法源依據，而由各部會依自訂之

監督準則自行管控、監視及督導；且各目的事業主管機關訂定之財團法人監督規章，有稱「監督準則」（內政部、交通部、農委會）、有稱「管理辦法或監督辦法」（法務部）、有稱「查核要點」（國防部）、有稱「監督要點」（經濟部、蒙藏委員會、新聞局），名稱不一，且多係未經法律授權的職權命令，與依法行政及法律保留原則不符。

（三）如依財團法人成立時期分析，在七十年以前，僅設置十七家財團法人，七十年至七十九年之間共成立二十家，八十年迄九十二年底則成立五十五家之多，顯示近年來各部會基於不同原因，常傾向於以設立財團法人的方式來解決或規避監督，致使政府捐助成立之財團法人數目迅速增加，但又缺乏一致性的管理規範，在規範不明、管理鬆散的情況下，給與外界負面印象。

（四）綜上，政府捐助之財團法人普遍缺乏設立之法源依據，且實務上另依民法登記為財團法人，造成公私不分，屬性不明，政府長期以來，均以民法作為具有公法人性質之財團法人監督主要依據，易造成政府監督管理之漏洞，行政院宜儘速釐清財團法人屬性，而財團法人應於確有必要時始予設置，且應有相關法律依據，不宜任令行政機關逕依職權設置，以免衍生管理不當及利益輸送之疑慮。

二、行政院所屬機關捐助之財團法人其營運計畫書及預算書之編列多未經民意機關及主計、審計機關確實監督，各部會例行性檢查亦僅聊備一格，徒具形式意義，而缺乏督導改進之積極功能。

() 關於政府捐助財團法人業務之監督與財務之稽核，按民法第三十二條前段規定：「受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督。」惟依審計法第二條及七十九條規定，各機關捐助財團法人設立基金是否完成撥付，及捐助財團法人運作研究案件等經費執行，皆為審計職權行使對象。另依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投資或捐助之效益評估，併入決算辦理」，故投資或捐助之效益評估，係屬各該主管機關權責，審計機關係就併入主管決算之相關評估表為書面之審核。如該財團法人係依設置條例而成立者，決算經監察院交審計部審核者，則係依審計法第二條「其他依法律應行辦理之審計事項規定，行使審計職權」之規定辦理。故由政府捐助設置之財團法人，原則上係由出資主管機關負責監督其預算執行情形，如其設置有法源依據者，則可視個案由審計部進行審計事項之稽察。大致而言，政府捐助財團法人之金額雖然為數鉅大，惟因其法人屬性始終未予釐清，實務上之管理監督處於灰色地帶，不論出資捐助之行政機關，甚或主計及審計機關，對其預算編列及使用、營運狀況是否符合設立宗旨等之監督與稽察，均不如一般政府機關嚴謹；如九十年度至九十二年度之間，於辦理中央各機關財務效能之考核時，僅對其中八個財團法人出具審核意見，其餘八十四個財團法人僅由所屬機關進行例行性考核。各部會對於所屬財團法人年度營運計畫書、預算及決算之審議與報核，如係依法律設置之財團法人，其年度計畫、預算編列及審查須依設置條例規定，經董事會通過後陳報部會審查後轉陳行政院轉送立法院；惟

非依法律而設立之財團法人，其預算編列、營運及資金運用計畫書，是否需轉陳行政院再轉送立法院備查，各部會處理方式甚有歧異，以本次調查十八個機關而言，逐級層報部（會）、行政院後，再送立法院審核者計有財政部、教育部、經濟部、交通部、陸委會等五個單位；逐級層報部（會）、行政院後，部分有送立法院，部分則未送立法院者計有外交部、新聞局二個單位；僅報部（會）、行政院，但未送立法院審核者計有國防部、原能會、文建會、國科會等四個單位；僅報部（會）備查，未送行政院，亦未送立法院者計有內政部、法務部、蒙藏委員會、環保署、農委會、退輔會、衛生署等七個單位。各部會所屬之財團法人營運經費多來自國庫之挹注，政府捐助成立之款項、年度接受政府委辦及補助經費，動輒以百億計，其預算編列及經費使用自應由主計、審計機關確實管考稽核，並接受國會監督；惟因各部會自訂之監督規章欠缺一致性之規範，逾半數部會未將所屬財團法人營運計畫書及預決算書層報行政院及立法院，有欠允當。

(二) 在平時之督導考核方面，各行政機關限於人力有限，對於財團法人之監督僅著重形式審查，對各財團法人層報之各項表報進行書面審查，缺乏積極有效之導正與管理，既未實地深入查核營運狀況，亦未定期評鑑是否有繼續存在之價值。對所屬各財團法人每年皆定期前往實地查核一次以上者，計有國防部、財政部、法務部、經濟部、環保署、國科會等，對部分財團法人實地查核者有農委會（所屬八個財團法人，僅有一個未辦理實地查訪）、內政部（所屬九個財團法人，七個未辦理例行性檢查及

實地查訪)、外交部(所屬三個財團法人,僅對國際合作發展基金會二年查核一次)、教育部(所屬十四個財團法人,僅對大學入學考試中心基金會每年例行檢查一次)、交通部(所屬六個財團法人,二個未辦理例行性檢查及實地查訪);從未進行實地查核者計有蒙藏委員會、退輔會(僅前往巡視、協調業務)、原能會、文建會、新聞局、陸委會、衛生署等。

- (三) 政府出資設立之財團法人在組織上雖已獨立,但在運作經費上卻繼續與所屬行政機關保有密切關係,亦即政府部門透過每年編列預算直接捐助的方式提供財團法人營運資金,或透過委託案的方式,委託該等財團法人從事特定之研究或技術開發等等,尤其委託之金額全年可達數百億元之鉅。由於中央政府機關預算來源須經過立法院三讀通過,負責審查預算之國會即有權責對此類財團法人進行合法監督,審查其業務計畫之合理性,以及經費支出之必要性,防止浪費或無效率之情形發生;或透過質詢出資機關之方式,來進行國會監督,並不因該財團法人在形式上為民法之私法人,即可免於國會之監督,以及審計、主計機關之稽核。惟長期以來,各部會所屬財團法人營運計畫書及預算書之編列多未經民意機關及主計、審計機關確實監督,各機關例行性檢查亦僅聊備一格,徒具形式意義,而缺乏督導改進之積極功能,甚至至有出資後即未聞不問,從未辦理例行性檢查及實地查訪,均有不當。

- 二、行政院所屬機關捐助之財團法人其董事長及執行長暨員工之任用,甚多淪為酬庸與安排行政機關高官退休轉任者,薪資待遇漫無標準且普遍有過高現象,部分且有支領兩

份薪資情況，亟待建立制度、嚴予導正。

- (一) 依行政機關之說明，目前財團法人係依民法成立之私法人，其職務非屬政府機關公職，其人事進用及支薪標準由各部會依權責辦理，並未由行政院訂定統一規範，實際作業上，係由各部會依自行訂定之管理及監督作業規範相關規定，專任董事長、執行首長之薪資及各項津貼、獎金及其他酬勞之發放標準與調整（如為兼任者，以不支薪為原則），經提請董事會通過後送部（會）備查，各部會按各財團法人董事長及執行首長個人所具學經歷及同業間薪酬等因素，審查渠等薪資，如有不合理之處，則請各財團法人再作檢討。惟依九十年一月九日修正「全國軍公教員工待遇支給要點」之「政務人員給與標準」，中央政府各部部长及其相當職務每月支領月俸及公費一七九、五二〇元，行政、司法、考試、監察四院院長每月支領月俸及公費三〇四、九二〇元；而各部會所屬財團法人董事長及執行長支領月薪超過部長級待遇者計有二十一人（經濟部所屬財團法人占十四人，衛生署、交通部及新聞局各二人，陸委會一人），其中有五人較院長級待遇為高，月支薪俸最高者達到六十一萬餘元（衛生署所屬國家衛生研究院院長），竟為院長級待遇之二倍，顯示財團法人董事長或執行長薪資漫無標準，且普遍有過高現象。而支薪之財團法人董事長及執行長，先前經歷為政府官員者計有二十七人，且多為負責監督該財團法人之行政機關高階人員退休或卸職後轉任，另一人為政黨要職轉任；該二十八人支領月薪俸在三十萬元以上者計有四人，在二十萬元至三十萬元之間者計有二人，在十萬元至二

十萬元之間者計有十八人，十萬元以下者計有四人。另觀察財團法人支薪之專任董事長及執行長所支領之薪資，除了經濟部所屬「車輛研究測試中心」董事長月支領一三〇、〇〇〇元，少於總經理月支領一七五、〇〇〇元之外，其餘支薪之財團法人董事長均較執行長為高，惟各財團法人實際負責相關業務推展，多為執行長而非董事長，顯見財團法人董事長與執行長之間薪資結構多囿於傳統之位階觀念，未能兼顧財團法人公益本質，並充分考量負責人之實際付出，與公平原則未盡相符。

(二) 以財團法人最多的經濟部為例，曾任職政府機關再轉任財團法人擔任董事長或執行首長者，董事長部分計有十三人，執行首長部分計有十一人；其中僅有一人到任時年齡超過六十五歲，其餘到任時年齡皆尚未屆滿應退休年齡；另有三人為政府機關人員退休後支領月退休金再任財團法人董事長（其中一人未再支領薪給），其餘四十九位董事長及執行首長均未在政府機關支領月退休金。而退休軍公教人員擔任財團法人相關職務方面，迄九十三年四月底，經濟部監督之財團法人中，其中有十六個有軍公教退休人員擔任相關職務，合計七十四人，其中領取月退俸者四十七人，領取一次退休金者二十七人。外界常質疑政府部門廣設財團法人，其重要考量之一即為可安排捐助及監督機關退休之高官，轉任該財團法人而支領雙份薪餉；由上述資料顯示，政府捐助財團法人卻成為所謂「退休高官之養老院」，並有自肥之虞，相關傳聞並非子虛烏有，且退休公務人員轉任財團法人，如繼續支領由政府編列預算支給之退休金，並以實際任職財團法人之資格而領取預算來源實為政府部門之工

作報酬，無異一人雙薪，不但與退休制度之設計理念不合，也造成政府資源浪費。

- (二) 綜上，目前各財團法人董事長及執行長薪俸結構漫無標準且普遍有過高現象，行政院宜比照公營事業相當等級人員，建立一套適用於所有財團法人首長及各級職員俸給制度，如有政策需要，需提高待遇以吸引特殊專才，亦應有一定之規範與標準，不宜漫無限制。而董事長與執行長之間支薪情形，係比照援引公務體系官階與薪資成正比之敘薪方式，未能考量工作任務之簡繁程度及其實際付出，忽略財團法人之公益本質，及與行政機關之差異性，長久以來備受外界訾議。而財團法人一般職員之進用與敘薪，亦缺乏合理而明確之規範，且因未對退休公務人員設限，致使原監督機關之公務人員，藉便於退休之後轉任財團法人任職，支領兩份薪資之普遍現象，宜有適當限制，尤不應使讓財團法人董監事、執行長等成為酬庸行政機關高階人員（甚至黨務人員）之職位，而應儘速建立制度，嚴予導正。

綜上所述，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：李伸一

林時機

中 華 民 國 九 十 三 年 八 月 四 日