

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：外交部。

貳、案由：按財團法人國際合作發展基金會（以下簡稱國合會）係政府依該會設置條例捐助設立之財團法人，依該條例第三條規定，外交部為國合會主管機關，對其業務與財務，依法應有主管監督之職責，經審計部年度查核及本院調查結果，發現國合會為配合政府外交政策投資中南美公司暨再轉投資統鼎公司，惟該會顯無控管機制，外交部又未依法善盡主管機關業務監督之職責，致中南美公司及統鼎公司年年虧損嚴重，投資效益不彰；中南美公司未依規定程序，對統鼎公司借款擅做巨額背書保證，復未經公開合理之評估程序逕將該公司之閒置資金做短期投資，歷年累計虧損竟高達一億五千餘萬元，占該公司自成立迄今累計虧損三億二千餘萬元之四六%，核與原投資目的不合；國合會辦理投資業務，其審核及處理程序準用「貸款」之規定辦理，相關法制未盡周延，前經本院於九十一年間糾正在案，外交部迄未完成修正等均涉有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

財團法人國際合作發展基金會成立於八十五年七月一日，依據八十五年一月十五日八十五華總字第八五〇〇〇〇四六五〇號令公布之國際合作發展基金會設置條例第三條

規定：「本基金會之主管機關為外交部。但業務涉及其他部會之職掌者，由外交部商同各該部會辦理之」。是有關國合會之主管機關為外交部。本案係緣起「審計部對國合會九十一年度決算審核報告」中之審核通知事項，經本院外交及僑政委員會第三屆第六十二次會議決議調查。案經本案調查人員赴國合會實地瞭解，並調閱相關資料查核竣事，茲將本案之相關缺失臚列如下：

一、財團法人國際合作發展基金會係政府為加強國際合作，增進對外關係，依據「國際合作發展基金會設置條例」所特設，其創立基金及資金來源大部分為政府捐助之經費，且該會之預、決算依法須報請主管機關外交部循預、決算之編審程序辦理，而外交部為該會之主管機關，依法應盡業務監督之職責：

依國際合作發展基金會設置條例第一條規定：「為加強國際合作，增進對外關係，以促進經濟發展、社會進步及人類福祉，特設國際合作發展基金會 以下簡稱本基金會，並制定本條例。」同條例第三條規定：「本基金會之主管機關為外交部。但業務涉及其他部會之職掌者，由外交部商同各該部會辦理之」。同條例第四條規定：「本基金會創立基金以經濟部主管機之海外經濟合作發展基金裁撤後之決算淨值逕行捐贈設置之；該基金全部資產、負債及其相關債權債務由本基金會一併承受，不受預算法第二十三條之限制。」同條例第五條規定：「本基金會資金來源如下：一、政府預算撥入。二、基金孳息。三、借入款項。四、捐款收入。五、其他收入。」同條例第十五條規定：「本基金會預算、決算之編審，依下列程序辦理：一、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，報請主管機關循預算程序辦理。二、會計年度終了時，應將工作成果及收支決算，提經監事審核後，報請主管機關循決算程序辦理。」復依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，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。」同法第三十四條規定：「法人違反設立許可之條件者，主管機關得撤銷其許可。」同法第六十二條規定：「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。」同法第六十三條規定：「為維持財團之目的或保存其財產，法院得因捐助人、董事、主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，變更其組織。」同法第六十四條規定：「財團董事，有違反捐助章程之行為時，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，宣告其行為為無效」。是財團法人國際合作發展基金會係政府為加強國際合作，增進對外關係，依據「國際合作發展基金會設置條例」所特設，其創立基金及資金來源大部分為政府捐助之經費，且該會之預、決算依法須報請主管機關外交部循預、決算之編審程序辦理，而外交部為該會之主管機關，依法應盡業務監督之職責。

一、國合會為配合政府外交政策投資中南美公司暨再轉投資統鼎公司，而該項投資既係攸關外交政策之重要事項，惟該會顯無控管機制，外交部亦未依法善盡主管機關業務監督之職責，致發生下列多項缺失，核有違失：

( ) 國合會自八十八年間投資中南美公司迄今皆年年虧損，累積虧損高達三億二千餘萬元；且該公司於八十八年迄今又對年年虧損之統鼎公司六次增資計達一億七千四百萬元，國合會顯未經妥適評估，亦未爭取與該會持有股份比率相當之足額董事席次，未符合監督責任與權力一致原則，迄九十一年六月三十日始爭取由一席增加為三席董事席次；且該會派兼之董事代表親自出席之比率為五二·六三%，顯然偏低，又未能善盡職責，對維護該會之投資權益確有欠周，洵有怠失；外交部對國合會投資中南美公司暨再轉投資統鼎公司未依法善盡主管機關業務監督之職責，核有違失。

1、據國合會前董事長胡志強（外交部部長兼任）於八十七年八月七日批示「敬表同意」之內簽略以：「我國工業總會目前為配合政府鼓勵廠商赴有邦交國家，加強我與友邦經貿合作關係之政策，已積極籌組中南美洲投資控股公司，∴本會為配合政府政策，推動我國私人部門赴友邦投資，∴今中南美洲控股公司之股東成員亦為我國內知名企業人士，渠等於該公司籌劃期間即已積極規劃未來投資方向。為表示我政府對於成立中南美洲控股公司之支持，本會似宜比照前例，參與股權投資；投資效益：截至目前，僅私人企業承諾對該公司出資，該會參與投資將可突顯我政府對該公司及我業者赴友邦國家之支持。∴本會雖資金有限，惟慮及本案對於落實政府現階段強化我與友邦經貿外交之重要性，如獲核可，將以調整國合會核心計畫之方式籌措資金因應：」。該會於八十八年八月三十日匯入投資款新台幣（以下同）一億元正式參與「中南美開發股份有限公司」（以下簡稱中南美公司）

投資。

2、中南美公司成立於八十八年六月間，高清愿先生為董事長，資本額三億五千萬元，最近五年之虧損分別為八十八年虧損七二七千元、八十九年虧損一七〇、九三七千元、九十年虧損三七、二七五千元、九十一年虧損五七、五四五千元、九十二年虧損五九、一〇九千元，迄九十二年底累計虧損計達三二五、五九三千元；該公司迄九十二年底之淨值為三三、九八六千元；主要股東組成包括國合會（二八．五七％）、台糖公司（七．一四％）、統一企業（七．一四％）、統一超商（七．一四％）、統一國際開發（七．一四％）、寶成工業（七．一四％）等，詳附表一、二；該公司定位為「原則上不直接投資設廠經營，而是透過資金來鼓勵、支持我國廠商赴中南美洲友邦投資，公司亦可兼做貿易，引進中南美友邦之產品」。其主要業務為投資中南美洲有邦交國家，目前除短期投資委託統一證券投資信託股份有限公司代操（自八十八年迄九十二年底中南美公司已實現短期投資之處分損失計一五〇、七一四、三二四元）外，該公司迄今僅於八十八年轉投資統鼎公司（於尼加拉瓜設立員工近二千人之牛仔褲工廠）九百七十五萬元，持股百分之三十（九十三年一月統鼎公司減資再增資後，中南美公司對統鼎公司之持股比率為二四．二一％，詳附表三、四），其間中南美公司復於八十八年十二月間、八十九年九月間、九十年六月間、九十年十二月間、九十二年三月間及九十三年一月間分別對統鼎公司六次增資一千三百六十五萬元、一千五百六十萬元、三千萬元、四千五

百萬元、三千萬元、三千萬元，迄今六次增資共計一億七千四百萬元。而統鼎公司自八十八年間成立迄今虧損分別為八十八年虧損三、一四四千元、八十九年虧損一三〇、七二四千元、九十年虧損七五、四二二千元、九十一年虧損一七三、九三七千元、九十二年虧損一八二、六三二千元，迄九十二年底累計虧損為五六五、八五八千元，該公司迄九十二年底之淨值為九八、〇一二千元；迄今主要股東組成包括中南美公司（二四·二一%）、統一國際開發股份有限公司（六三·〇〇%）等，統一國際開發股份有限公司為最大股東，詳附表四。

3、經查中南美公司資本額三·五億元，國合會投資一億元，約占二八·五七%，惟截至九十二年底止，年年虧損，累積虧損已達三·二五六億餘元，淨值僅為三三、九八六千元，迄無投資效益。中南美公司於八十八年七月轉投資統鼎公司，出資九七五萬元 股權占三〇%，而統鼎公司自成立以來，亦年年虧損，截至九十二年底止，累計虧損高達五·六六億餘元，淨值僅為九八、〇一二千元。惟中南美公司於自身亦屬嚴重虧損情況下，於八十八年迄今仍對年年虧損之統鼎公司分別六次再增加投資一千三百六十五萬元、一千五百六十萬元、三千萬元、四千五百萬元、三千萬元、三千萬元，共計對統鼎公司增資一億七千四百萬元，且顯未經妥適評估，確有疏失。復據國合會說明略以：「以當時中南美公司對統鼎公司背書保證金額已超過投入資金，反對增資可能導致公司立即破產，致使投資無法回收」，而該會派任中南美公司董事代表計有三人，由相關資料顯示顯示，該等董事

並未就再增加投資統鼎公司案、年年虧損、短期投資鉅額虧損以及鉅額背書保證等重大議題，於董事會中善盡職責表示相關意見，以確保投資權益，洵有疏失，詳附表五。

4、據國合會說明，該會自八十八年間對中南美公司長期投資一億元，股權為二八·五七%，該會僅派有前秘書長羅平章擔任中南美公司董事代表參加該公司第一屆第三次董事會，該公司董事會共十名董事及一名監事席次；而八十九年七月間該公司股東會修改章程並補選台糖公司（台糖公司轉投資中南美公司二千五百萬元，股權為七·一四%）董事代表一名；國合會迨九十一年六月十八日以（九一）財國合發字第〇〇〇六三八五號函中南美公司略以：「本會投資貴公司目前持有百分之二十八·五七之股份，但在貴公司十二（應為「十一」之誤）個董事席次中本會僅有一個董事席次（即該會羅平章秘書長），為達審計部要求監督責任與權力一致原則，本會希望增加董事席次，使本會持有股份比率相當」。中南美公司即於九十一年六月三十日召開之股東常會，修改該公司章程，將董事員額由現有十一人增加至十三人，國合會派兼中南美公司之董事代表席次始由一席增加為三席（即該會楊子葆秘書長、李 淳助理秘書長及龔琪惠處長），由上足見該會於八十八年間初投資時並未主動爭取足額董事。復據審計部對國合會九十一年度決算審核通知事項略以：「國合會派任中南美公司董事代表計有三人，由九十二年六月二十五日第二屆第三次董監事聯席會議紀錄顯示，該等董事並未就九十二年度再增加投

資統鼎公司案，善盡董事權責表示相關意見，以確保投資權益，亟待澈底檢討」。另據相關資料顯示，國合會自八十九年二月迄今，該會派兼中南美公司董事代表出席董事會議之本人出席率僅達二分之一（本人出席率為五二·六三%，代理出席率為四二·一一%，缺席率為五·二六%），顯屬偏低，其中一位董事應出席次數為六次，本人親自出席僅一次，未達五分之一，詳附表五，未能克盡職責，以嚴予監督中南美公司業務及財務，允應切實檢討。尤有甚者，該會派兼中南美公司之部分董事，亦未在該董事會中針對中南美公司對統鼎公司之鉅額背書保證、多次之增資以及中南美公司之鉅額虧損、委託統一證券投資信託股份有限公司代為操作短期投資等重大議題適時表示意見，詳附表五，以維護該會之投資權益，致生多項缺失，該會派兼中南美公司董事未發揮其效能，誠難辭其咎。經核國合會自八十八年間對中南美公司長期投資一億元，股權為二八·五七%，竟未爭取與該會持有股份比率相當之足額董事席次，亦未符合監督責任與權力一致原則，迄九十一年六月三十日始爭取由一席增加為三席董事席次；且該會董事親自出席之比率為五二·六三%，顯然偏低，復未能善盡職責於董事會中適時表示相關意見，對維護該會之投資權益確有欠周，洵有怠失。

5、綜上，國合會自八十八年間投資中南美公司迄今皆年年虧損，累積虧損高達三億二千餘萬元；且該公司於八十八年迄今又對年年虧損之統鼎公司六次增資計達一億七千四百萬元，國合會顯未經妥適評估，亦未爭取與該會持有股份比率相當之



足額董事席次，未符合監督責任與權力一致原則，迄九十一年六月三十日始爭取由一席增加為三席董事席次；且該會董事親自出席之比率為五二·六三%，顯然偏低，復未能善盡職責於董事會中適時表示相關意見，對維護該會之投資權益確有欠周，洵有怠失；外交部對國合會投資中南美公司再轉投資統鼎公司未依法善盡主管機關業務監督之職責，核有違失。

(二) 中南美公司未符規定程序逕承擔與該公司財務結構顯不相當之對統鼎公司巨額背書保證，恐不利於該公司風險之控制；又中南美公司未經公開合理之評估程序逕委託統一證券投資信託股份有限公司將該公司之閒置資金做短期投資，歷年累計虧損竟高達一億五千餘萬元，占該公司自成立迄今累計虧損三億二千餘萬元之四六%，核與「配合政府外交政策，推動我國私人部門赴中南美洲友邦投資」之原投資目的不合；且國合會派任中南美公司之董事代表對此等中南美公司與關係人重大交易之缺失，亦皆未善盡職責，妥為維護該會投資權益，確有疏失；外交部未依法善盡主管機關監督之職責，核有違失：

據財務會計準則公報第六號對關係人之定義為企業對其他機構或個人之間，若一方對於他方具有控制能力或在經營、理財政策上具有重大影響力者，雙方互為關係人；受同一個人或企業控制之各企業亦互為關係人。復據中南美公司財務報表暨會計師查核報告顯示，中南美公司與關係人之重大交易事項，例如：中南美公司支付辦公室租金予統一企業股份有限公司等，詳附表六、七、八、九。茲列舉中南美

公司與關係人重大交易事項之缺失如下：

1、中南美公司未符程序亦未審慎評估其效益及風險，逕承擔與該公司財務結構顯不相當之巨額背書保證，進行關係人重大交易，恐不利於該公司風險之控制，且國合會派任中南美公司之董事代表未於董事會中適時表達相關意見，以維護該會權益，洵有疏失。

(士) 依中南美開發股份有限公司背書保證辦法第四條規定：「本公司辦理背書保證責任之總額為本公司淨值的兩倍，對單一企業背書限額為本公司淨值的一倍，並將辦理之有關情形報股東會備查」。同辦法第五條規定：「本公司背書保證作業程序如下：1、依背書保證企業需要，評估其風險性，訂定保證額度，經董事會決議通過後，據以實施辦理。但為配合實效需要，得先由董事會授權董事長在一定額度內決行，事後再報經董事會追認之，並將辦理情形及有關事項，報請股東會備查。」據中南美公司九十二年度會計師簽證之財務報表之附註說明，統鼎公司為中南美公司採權益法評價之被投資公司，且統鼎公司與中南美公司之總經理為同一人（即何語先生），截至九十二年底止，中南美公司為統鼎公司向金融機構借款而與其連帶保證人共同開立大本票提供背書金額為二億二千萬元，係中南美公司與關係人之重大交易事項。復據國合會提供之相關資料顯示，中南美公司於八十九年二月間第一屆第四次董監事會之報告案中，就統鼎公司因營運需要，向銀行長期借款部分，由中南美公司依股東出資比率做背

書保證，且中南美公司並未依該公司之規定程序經董事會決議通過後據以辦理，或得由董事會授權董事長在一定額度內決行，事後再報經董事會追認之，僅數次於董事會議中報告對統鼎公司背書保證情形。再者，中南公司八十八年底對統鼎公司背書保證金額為二・二億元，未依該公司之規定程序經董事會決議通過後據以辦理，尤有甚者，該公司於八十九年底對統鼎公司背書保證金額為四・四一億元，中南美公司對統鼎公司背書保證總額與中南美公司淨值之比為二・四二倍，已遠超過該公司「背書保證辦法」第四條「本公司辦理背書保證責任：對單一企業背書限額為本公司淨值的一倍」之規定，核與前揭規定有違。故中南美公司為使該公司對單一企業背書限額對淨值倍數之限制「就地合法」，遂於九十年四月間第一屆第八次董事會議討論案中，以中南美公司股東權益淨值降低，而統鼎向銀行週轉金借款增加，其保證金額已超過原訂中南美公司「背書保證辦法」第四條「本公司辦理背書保證責任：對單一企業背書限額為本公司淨值的一倍：」之規定，並獲同意修正相關條文為「本公司辦理保證責任之總額為本公司淨值的三倍：」同時決議背書保證倍數不得再增加。

( 2 ) 由上顯示，中南美公司由於轉投資之統鼎公司年年發生鉅額虧損，致中南美公司淨值年年降低，為支應統鼎公司必需之營運週轉金借款，故修正中南美公司背書保證之規定，「對單一企業背書限額為該公司淨值一倍修正擴大為三倍」，而背書保證係「或有負債」，該項修正實將中南美公司置於更大之風險中。又該

等背書保證於事先皆未經董事會同意，逕於董事會中以報告案處理，且尚有數項背書保證如：中南美公司對統鼎公司向中國國際商業銀行借款二・二億元之背書保證迄未提董事會中報告，更遑論依該公司規定程序辦理，對所背書保證對象之保證額度風險評估後，交由董事會決議後辦理，或先授權一定額度、事後再報經董事會追認之，詳附表五、七、八。

( 9 ) 經核中南美公司於八十九年底、九十一年底、九十二年底之淨值分別為一・八二億元、〇・八八億元、〇・三三億元，然中南美公司對統鼎公司向金融機構借款而與其連帶保證人共同開立大本票提供背書金額分別為四・四億元、三・〇六億元、二・二億元。八十九年底中南美公司對統鼎公司背書保證總額與中南美公司淨值之比為二・四二倍，核與九十年四月六日修正前「背書保證辦法」第四條「本公司辦理背書保證責任：對單一企業背書限額為本公司淨值的一倍」之規定有違。尤有甚者，縱以中南美公司「對單一企業背書限額為該公司淨值三倍」言之，中南美公司九十一年底之淨值為〇・八八億元，惟當時竟對統鼎公司提供高達三・〇六億元之背書保證，九十一年底中南美公司對統鼎公司背書保證總額與中南美公司淨值之比為三・四五倍；且中南美公司九十二年底之淨值為〇・三四億元，惟當時竟對統鼎公司提供高達二・二億元之背書保證，九十二年底中南美公司對統鼎公司背書保證總額與中南美公司淨值之比為六・四七倍；皆核與該公司修正後「背書保證辦法」第四條「對單一企業背書限額

為該公司淨值三倍」之規定有違；且該等背書保證於事先皆未經董事會同意，逕於董事會中以報告案處理，又尚有中南美公司對統鼎公司向中國國際商業銀行借款二・二億元之背書保證迄未提董事會中報告，中南美公司未符程序亦未審慎評估其效益及風險，逕承擔與該公司財務結構顯不相當之巨額背書保證，進行關係人重大交易，恐不利於該公司風險之控制，統鼎公司雖為中南美公司之轉投資事業，但仍應依據該公司負債狀況衡量保證之額度，依公司內部規定，秉審慎原則處理。另國合會派任中南美公司之董事代表未於董事會中適時表達相關意見，以維護該會權益，洵有疏失。

2、中南美公司未經公開合理之評估程序逕委託統一證券投資信託股份有限公司將中南美公司之閒置資金做短期投資，歷年累計虧損竟高達一億五千餘萬元，占該公司自成立迄今累計虧損三億二千餘萬元之四六%，核與「配合政府外交政策，推動我國私人部門赴中南美洲友邦投資」之原投資目的不合。

據中南美公司九十二年度會計師簽證財務報表之附註說明，統一證券投資信託股份有限公司與中南美公司係同屬統一集團，截至九十二年底止，中南美公司持有統一證券投資信託股份有限公司操作之信託受益憑證計六、四二九、八八二元，係中南美公司與關係人之重大交易事項。復據相關資料顯示，中南美公司未經公開合理之評估程序逕委託統一證券投資信託股份有限公司將中南美公司之閒置資金做短期投資，八十九年度、九十年度、九十一年度及九十二年度已處分損

失分別為七三、一九五千元；六四、六五五千元；三〇、二八千元；九、八三六千元，歷年短期投資累計虧損竟高達一億五千餘萬元，詳附表五、九。經核中南美公司未經公開合理之評估程序逕委託統一證券投資信託股份有限公司將中南美公司之閒置資金做短期投資，歷年累計虧損竟高達一億五千餘萬元，占該公司自成立迄今累計虧損三億二千餘萬元之四六%，核與「配合政府外交政策，推動我國私人部門赴中南美洲友邦投資」之原投資目的不合。

綜上，中南美公司未符規定程序逕承擔與該公司財務結構顯不相當之對統鼎公司巨額背書保證，恐不利於該公司風險之控制；又中南美公司未經公開合理之評估程序逕委託統一證券投資信託股份有限公司將該公司之閒置資金做短期投資，歷年累計虧損竟高達一億五千餘萬元，占該公司自成立迄今累計虧損三億二千餘萬元之四六%，核與「配合政府外交政策，推動我國私人部門赴中南美洲友邦投資」之原投資目的不合；且國合會派任中南美公司之董事代表對此等中南美公司與關係人重大交易之缺失，亦皆未於董事會中適時表達相關意見，以維護該會投資權益，確有疏失；外交部未依法善盡主管機關監督之職責，核有違失。

(三) 國合會辦理投資業務，其審核及處理程序準用「貸款」之規定辦理，相關法制未盡周延，且前經本院於九十一年間糾正在案，外交部迄未完成修正；又該部未能對財團法人國合會之投資案件嚴予監督，追蹤投資績效，尤以類似本案之攸關外交政策之重要投資案件，復未建立對該會投資案件所派任董監事代表之監督考核機制，均顯有疏失。

1、國合會辦理投資業務，其審核及處理程序準用「貸款」之規定辦理，相關法制未盡周延，且前經本院於九十一年間糾正在案，外交部迄未完成修正，顯有違失。

(十) 依「國際合作發展基金會設置條例」第十三條規定：「本基金會辦理業務之方式如下：一、雙邊或多邊技術合作。二、直接或間接貸款。三、直接或間接參與投資。四、投資或貸款之保證。五、捐款或實物贈與。六、其他可行方式。」同條例第十七條規定：「主管機關應擬定本基金會有關技術合作、貸款、投資、保證及捐贈、贈與等之處理辦法，報請行政院核定之。」復依「財團法人國際合作發展基金會貸款及投資處理辦法」第十三條規定：「本基金會得對經由友好或開發中國家政府、國際組織或國際機構指定之公民營企業或由其實施之投資計畫，進行直接或間接投資業務。」同辦法第十四條規定：「本基金會辦理投資業務，其審核及處理程序準用第十一條規定辦理。」查國合會辦理投資業務，其相關法令規定僅「財團法人國際合作發展基金會貸款及投資處理辦法」第十三條、第十四條，而第十三條規定「投資業務範圍」，第十四條規定，該會辦理投資業務，其審核及處理程序準用第十一條「貸款之審核及處理程序」規定辦理，惟投資與貸款業務，前者為股權，後者為債權，兩者之審核及處理程序自有相當差異性，且兩者之風險評估，目標管理、不定性分析等亦不相同，又長期投資尚有董監事代表派兼及其監督與考核，亦是貸款業務所無之問題；且本案之長期投資亦無投資計畫、投資目的、投資目標、投資效益、投資風險之評

估、以及若投資目標無法達成，或連續三年虧損情況無法改善，或因情勢重大變更，認為應予撤資或停辦者，應報請董事會轉主管機關檢討辦理，主管機關亦得依職權令其撤資或停辦等相關規定，由上述顯見，國合會辦理投資業務，其審核及處理程序準用「貸款」之規定辦理，相關法制未盡周延，確有違失。

- ( 2 ) 又本院前調查有關「財團法人國際合作發展基金會逕將資金投資股票，並將投資股票及證券公司發行受益憑證之額度提高為五億元，惟短期投資結果，已實現投資淨損失八百餘萬元，八十九年底評價之未實現跌價為二千九百餘萬元，該會將資金投資股票是否符合相關規定以及主管機關是否涉有違失等情」乙案，九十一年八月間業經本院第三屆第十六次外交及僑政、財政及經濟委員會聯席會議審查通過糾正外交部在案，其中有關糾正案文略以：「主管機關外交部迄今雖已訂定『財團法人國際合作發展基金會貸款及投資處理辦法』報請行政院核定，然該辦法中之『投資』未包括該會未貸放資金投資於國內公開發行之有價證券等相關規定，且有關該基金之收支保管及運用範圍比率、基金之投資範圍及比率等，相關法令亦未明確規範，外交部應儘速確實檢討改善」，然該部自八十六年五月二十八日訂定迄未再完成修正財團法人國際合作發展基金會貸款及投資處理辦法，增訂「投資業務」相關條文，顯有違失。

- 2、主管機關外交部未能對財團法人國合會之投資案件嚴予監督，追蹤投資績效，尤以類似本案之攸關外交政策之重要投資案件，復未建立對該會投資案件所派任董監事



**代表之監督考核機制，顯有疏失。**

- ( 1 ) 依行政院訂定「中央政府營業及非營業基金參加民營事業投資管理要點」第六點規定：「公股代表對於投資民營事業處理：：重大事項，應：：於會商或會議時向投資之民營事業提出主張，並於事後將會商或會議結果由參加投資之基金報請其主管機關備查。」同要點第七點規定：「對投資之民營事業於會商或會議時，以合法方式提出之臨時動議，公股代表應就維護公股權益立場，提出適當主張，並將會商或會議結果於事後由參加投資之基金報請其主管機關備查」。而公股代表之考核，經濟部則訂有「經濟部所屬機關（構）人員兼任公民營事業及財團法人董監事職務之遴派、管理及考核作業要點」以為規範，在該規範中有關公股代表之考核，係針對公股代表在所兼職轉投資事業或已民營化國營事業之董監會議中，是否就經營方針、營運目標、年度計畫報告、業務執行等注意監督並提出適當意見，以及對法定之會議是否按時主持或出席等進行逐項查考，以做為繼續遴派與否及獎懲之參考。
- ( 2 ) 然主管機關外交部未能對財團法人國合會之投資案件嚴予監督，追蹤投資績效，尤以類似本案之攸關外交政策之重要投資案件，深入檢討，提昇其投資效益，且該部亦未建立對該會投資案件所派任之董監事代表之監督考核機制，顯有疏失。該部允應參照前述行政院暨所屬經濟部等相關部會投資民營事業所訂定之相關法令，訂（修）定相關法令，對政府捐助成立之財團法人國合會之投

資案件嚴予監督，更遑論類似本案之攸關外交政策之重要投資案件，該會尤以對轉投資目標無法達成、或連續三年虧損無法改善、或因情勢重大變更等投資案件，應切實詳加評估檢討，認為應予撤資或停辦者，應函報主管機關外交部檢討辦理。主管機關亦得本於監督權責依職權令其撤資或停辦；又外交部允宜研議建立該會投資案件所派任之董監事代表之監督考核機制，對董監事代表因轉投資公司經營不善須課以責任，尤以對董監事怠忽職責或決策錯誤或執行職務違反法令、章程，致法人蒙受重大損失者，應予解任並負法律責任。

綜上，國合會辦理投資業務，其審核及處理程序準用「貸款」之規定辦理，相關法規未盡周延，且前經本院於九十一年間糾正在案，外交部迄未完成修正；又該部未能對財團法人國合會之投資案件嚴予監督，追蹤投資績效，尤以類似本案之攸關外交政策之重要投資案件，復未建立對該會投資案件所派任董監事代表之監督考核機制，均顯有疏失。

(四) 國合會對中南美公司長期投資之股權為二八·五七%，採成本法評價，未依財務會計準則公報第五號長期股權投資會計處理準則及該會會計制度第〇九—二〇七號之規定採用權益法評價，允當表達財務狀況，主管機關未嚴予督促該會依法行事，顯有疏失：

依財務會計準則公報第五號「長期股權投資會計處理準則」17、規定：「長期股權投資具有下列情形之一者，應採用權益法評價：：(2) 投資公司持有被投

資公司有表決權股份百分之二十以上者，百分之五十以下者。但有證據顯示投資公司對被投資公司無重大影響力者，不在此限。：。」「復依財團法人國際合作發展基金會會計制度第〇九—二〇七號規定：「長期投資：：：（三）長期投資以取得成本為入帳基礎，其屬於股權比率未達二〇%以上者按成本法評價；如持有股權比率達二〇%以上者，採權益法評價。」據審計部對國合會九十一年度決算審核通知事項略以：「國合會會計制度規定長期投資如持有股權比率達二〇%以上者，應採權益法評價；復查財務會計準則公報第五號長期股權投資會計處理準則亦規定，應採用權益法評價，以允當表達投資實況。經查該會投資股權持有比率達二〇%以上者，計有中南美（二八·五七%）：公司，迄九十一年度止，累積虧損：為二·六億餘元：，惟均採成本法評價，核有未妥：」。經核中南美公司股東投資金額計三·五億元，而國合會對中南美公司長期投資一億元，股權為二八·五七%，然迄九十二年底，中南美公司淨值僅為三三、九八五、七九五元，累積虧損為三·二億餘元，詳附表十，採成本法評價（即長期投資一億元），而該會會計制度規定，長期投資如持有股權比率達二〇%以上者，應採權益法評價（採權益法評價，九十二年底國合會對中南美公司之長期投資為九、七〇九、七四二元，即以中南美公司淨值三三、九八五、七九五元之二八·五七%認列長期投資，而非以一億元認列），且財務會計準則公報第五號長期股權投資會計處理準則亦規定，應採用權益法評價，以允當表達投資實況。然該會未依財務會計準則公報第五號長期股權投資會計處理準則及

該會會計制度之規定採用權益法評價，允當表達財務狀況，顯有疏失。

- (五) 國合會為配合政府外交政策投資中南美公司一億元，而該項投資既係攸關外交政策之重要事項，若遇有相關問題，外交部及國合會允應隨時研擬相關配套措施儘速予以解決、檢討改善，惟該會幕僚作業草率欠周，執行過程長期疏於監督管理，輕忽疏失，未善盡基金管理人責任，致未達成原投資目標與效益，且發生多項缺失，而該部又未善盡監督權責，顯有違失：

- 1、有關台糖公司轉投資中南美公司擬予撤資，國合會表示，若外交部認為中南美公司之外交實質意義不大，同意台糖撤資，則國合會似亦宜比照台糖模式同步辦理撤資乙節，外交部於九十三年二月二日以外中南美四字第○九三○一○○五四六○號函經濟部並副知國合會略以：中南美公司近年來營運不佳之主因係在未能進行其他投資，以致無法以多角化投資分散風險，似可敦促請該公司提出投資企劃分散投資，降低風險。至中南美公司進行轉投資「統鼎公司」，在尼加拉瓜EBACO地區投資成衣廠，：為EBACO地區唯一外人投資，具規模之工業，雇用員工近二千名，創造可觀就業機會，對當地經濟繁榮著有貢獻，對我國協助友邦人民就業具指標性作用，對兩國邦誼亦有貢獻。倘因中南美公司營運不良，造成台糖公司撤資，勢將連鎖影響對統鼎聯合公司之轉投資，對中尼邦誼將產生負面影響。：在私人企業迄仍配合政府外交政策，未要求撤資之情形下，我國營企業及外交部所屬之國合會似均不宜率先撤資，以免遭譏評。台糖公司為避免遭受立法院及審

計機關質疑其投資事業統鼎公司連年虧損，爰有撤資之議，現倘該公司營運狀況有所改善，台糖公司應可暫緩撤資，為配合政府外交政策，本案仍請台糖公司審慎評估。

2、然台糖公司經評估後，認為中南美公司轉投資統鼎公司轉虧為盈機會不高，但為配合外交政策擬暫不撤資，經濟部於九十三年五月四日以經授營字第○九三二○二八六五四○號函外交部略以：台糖公司轉投資之中南美公司，其股本三．五億元，截至九十二年底自編決算累積虧損達三．二六億元，淨值僅餘三三、九八六千元，倘本（九十三）年度營運未能立即改善，淨值恐轉為負數，該公司將面臨經營危機，本投資案業經台糖公司評估轉虧為盈機會不高，建請外交部邀集國合會等主要股東，協商採取必要之因應措施，以維護公股權益。外交部於九十三年五月二十四日以外中南美四字第○九三○一○八七五八○號函經濟部並副知國合會略以：外交部並非中南美公司之股東，且該公司自成立以來，其投資事業及項目均係該公司自主性之決定，外交部未曾介入，倘該公司股東有必要開會研商，自不宜由外交部邀集。鑒於經濟部係台糖公司主管機關，本案經濟部似可基於政府協助企業脫困之立場，邀集相關股東召開會議。

3、經核國合會為配合政府外交政策投資中南美公司一億元，而該項投資既係攸關外交政策之重要事項，外交部及國合會事前理應審慎評估，執行過程中亦應嚴予監督，若遇有相關問題，允應隨時研擬相關配套措施儘速予以解決、檢討改善，惟

該會幕僚作業草率欠周，執行過程長期疏於監督管理，輕忽疏失，未善盡基金管理人之責任，致發生前述多項缺失，且如外交部函示「中南美公司自成立以來，其投資事業及項目均係該公司自主性之決定，外交部未曾介入」、「台糖公司為避免遭受立法院及審計機關質疑其投資事業統鼎公司連年虧損，爰有撤資之議，現倘該公司營運狀況有所改善，台糖公司應可暫緩撤資，為配合政府外交政策，本案仍請台糖公司審慎評估」，該部顯亦未善盡監督權責，洵有違失，若中南美公司轉投資統鼎公司經營不善因而引發尼國近二千員工失業之抗爭等其他相關問題，誠如該部所述「中南美公司轉投資統鼎公司在尼加拉巴BACO 地區雇用員工近二千名，創造可觀就業機會，對當地經濟繁榮著有貢獻，對我國協助友邦人民就業具指標性作用，對兩國邦誼亦有貢獻。倘因中南美公司營運不良，∴對中尼邦誼將產生負面影響。∴」，本投資案非但未達成原投資目標與效益，若對中尼邦誼反而產生負面影響，損及國家聲譽，外交部更難辭其咎。

綜上所述，按財團法人國際合作發展基金會（以下簡稱國合會）係政府依該會設置條例捐助設立之財團法人，依該條例第三條規定，外交部為國合會主管機關，對其業務與財務，依法應有主管監督之職責，經審計部年度查核及本院調查結果，發現國合會為配合政府外交政策投資中南美公司暨再轉投資統鼎公司，惟該會顯無控管機制，外交部又未依法善盡主管機關業務監督之職責，致中南美公司及統鼎公司年年虧損嚴重，投資效益不彰；中南美公司未依規定程序，對統鼎公司借款擅做巨額背書保證，復未經公開

合理之評估程序逕將該公司之閒置資金做短期投資，歷年累計虧損竟高達一億五千餘萬元，占該公司自成立迄今累計虧損三億二千餘萬元之四六%，核與原投資目的不合；國合會辦理投資業務，其審核及處理程序準用「貸款」之規定辦理，相關法制未盡周延，前經本院於九十一年間糾正在案，外交部迄未完成修正等均涉有違失，爰依監察法第二十四條規定，提案糾正。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 六 月 三 十 日

附表一、中南美開發股份有限公司各股東持投比率一覽表（九十年八月二十日）

- 附表二、中南美開發股份有限公司各股東持投比率一覽表（九十三年四月五日）
- 附表三、統鼎聯合股份有限公司各股東持股比率一覽表（九十二年二月十三日）
- 附表四、統鼎聯合股份有限公司各股東持股比率一覽表（九十三年一月十二日）
- 附表五、財團法人國際合作發展基金會董事代表出席中南美開發股份有限公司歷屆董事會及對會中重大議題發表之該會意見一覽表
- 附表六、中南美開發股份有限公司支付辦公室租金予統一企業股份有限公司一覽表
- 附表七、中南美開發股份有限公司對統鼎聯合股份有限公司背書保證情形一覽表 依年度別
- 附表八、中南美開發股份有限公司對鼎統聯合股份有限公司背書保證情形一覽表 依銀行別
- 附表九、中南美開發股份有限公司委託統一證券投資信託股份有限公司代操短期投資情形一覽表
- 附表十、中南美開發股份有限公司對統鼎聯合股份有限公司增資情形一覽表