

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察政府捐助財團法人監理及效益考核情形，發現經濟部迄未依預算法等相關法規將主管之「臺灣武智紀念基金會」預、決算書送立法院審議，及評估其捐助效益，併入決算辦理等缺失。究經濟部是否善盡監管之責？事涉維護政府捐助財產及公益，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部稽察政府捐助財團法人監理及效益考核情形，發現經濟部迄未依預算法等相關法規將主管之臺灣武智紀念基金會（以下簡稱：武智基金會）預、決算書送立法院審議，及評估其捐助效益，併入決算辦理等缺失，報請本院作為行使職權之參考，案經本院調查竣事，茲就調查結果，提出意見如次：

一、經濟部對於武智基金會變更章程之申請，未為周全之考量，致尚須對前已許可同意變更之章程，提起無效之訴，耗費資源，顯有未當。

（一）按「設立財團者，應訂立捐助章程」、「財團設立時，應登記董事之姓名及住所。設有監察人者，其姓名及住所。定有代表法人之董事者，其姓名。」民法第六十條、第六十一條定有明文。復按民法第六十二條規定：「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。」揆以，本院過往調查行政法人乙案（0970800154號調查案），於召開諮詢會議時，學者專家提出「捐助章程的重要性，就在於捐助章程可

以設計、保留捐助人的可得行使的影響力或是監督權限，以確保目的的達成，法律上是可這樣設計的。」足徵，章程設計對捐助機關保留監控權至為重要。

- (二) 經查，武智基金會原捐助章程規定，董、監事由臺糖公司聘派，報請經濟部核備，解聘時亦同；董事長亦由該公司就該基金會董事中提名人選，即均由臺糖公司聘派，報經濟部核備。即於章程中保留臺糖公司及經濟部之監控權。惟查八十九年三月該基金會召開董、監事聯席會議變更章程，將董、監事之選任修正為由該基金會聘任，董事長由該基金會推選之（由該基金會就有服務臺糖公司經驗，並對糖業發展著有貢獻者聘任，報經濟部核備）。經濟部竟於八十九年四月七日以經（89）商字第89206140號函許可其變更章程。嗣該基金會於九十二年五月八日召開董、監聯席會議，通過董、監改選名單（均無官派人選），肇致該基金會自第五屆起（任期自九十二年六月二十九日至九十五年六月二十八日）之董、監事悉非官派，政府主導權盡失。而經濟部仍未研謀妥處，尚以九十二年五月二十一日經商字第092000898600號函許可該基金會董、監事改組。嗣因九十五年五月十日行政院院長於院會上責成經濟部將該基金會回復公產，該部始於同年五月十八日命該基金會於同年五月二十二日前召開董、監事會議，檢討捐助章程第四條及第五條董、監事選任之條文，並要求修改捐助章程中有關董、監事選任規定，應改為由經濟部全權逕行推派，惟會議召開後未獲董事表決通過。嗣後經濟部雖提起確認武智基金會董事會決議變更章程無效之訴，惟經臺北地院判決敗訴，經向高等法院提起上

訴，亦遭駁回。

(三)復以章程之設計對捐助機關保留監控權至為重要，對於政府捐助達一定比例之財團法人，若要保留監控權，除非制定相關法律加以規範，否則應以機關作捐助人，並於章程中明定「若干席次之董事，由捐助機關提名或指派」，方能杜絕政府機關無法派遣官方董、監事，導致公產變私產爭議。而政府捐助設立之財團法人，由於捐助人一經捐出，即屬受捐助人的財產，無論是行政機關或民間人士捐助之財團法人，均非捐助人財產權之延伸，理論上應屬獨立的私法人，且其法人地位皆係依民法辦理財團法人登記而取得，為純粹之私法組織型態，因之，對於已經捐助成立之財團法人，除法律另有規定外，各主管機關應於章程中保留監控權。

(四)綜上所述，本案武智基金會原已於章程中明定「董、監事由臺糖公司聘派，董事長亦由臺糖公司就董事中提名人選，報經濟部核備。」政府捐助成立而以公部門為捐助人、派出代表人擔任董事，經濟部本已保留監控權，而該基金會將章程改為逕以自然人為董事，然經濟部竟對該基金會提起變更章程中董、監事及董事長選任之申請，未周全考量，逕予核備。俟該基金會自第五屆起之董、監事悉非官派，政府主導權盡失，引發公產變私產爭議，方要求修改捐助章程，並提起章程無效之訴，耗費資源，相關作為顯欠周妥，核有未當。

二、經濟部未積極釐清武智基金會究否屬政府捐助之財團法人及其應否受政府監督，俾據以行使相關監督作為，洵有未當。

(一)按預算法第四十一條第三項規定：「各部門投資或經營之其他事業及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，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。」同法條第四項規定：「政府捐助基金累計超過百分之五十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，每年應由各該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。」又決算法第二十二條第二項規定：「政府捐助基金累計超過百分之五十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，每年應由各該主管機關將其年度決算書，送立法院審議。」另「公務人員退休法」業於一百年一月一日修正施行，增列退休公務人員再任職於受政府捐助（贈）經費累計達法院登記財產總額百分之二十以上之財團法人或擔任政府捐助成立財團法人之政府代表等，必須停止領受月退休金，並停止辦理優惠存款之規定。揆諸上開規定均攸關政府捐助之財團法人，故釐清武智基金會是否屬於政府捐助之財團法人，俾以遵循上開規定，至為重要。

- (二)然本案武智基金會究屬政府捐助成立之財團法人，抑或屬民間捐助成立之財團法人，以及是否應受預算法等相關規定規範，俾據以行使相關監督作為，經濟部未積極釐清，嗣該基金會於九十二年五月八日召開董、監聯席會議，通過董、監改選名單（均無官派人選），肇致該基金會自第五屆起之董、監事悉非官派，政府主導權盡失，九十五年五月間媒體大肆報導該基金會公產變私產，行政院始於同年月十七日第 2989 次院會決議，該基金會產權問題，未見主政機關有何反應，殊屬不當，經濟部應負全責，並查究相關人員責任，該部始進行相關訴訟作為。

(三)又行政院主計總處於一百年七月六日處孝一字第1000004150C號函經濟部，依最高行政法院99年判字第326號判決書及武智基金會章程第三條所載，該基金會係由臺糖公司以捐助人身分，將我國政府依淪陷區敵國資產處理辦法，收歸國有之原武智紀念財團法人（於臺灣光復前依日本法設立）所有財產捐助成立。又以經濟部已函請臺糖公司以該基金會捐助人之身分進行訴訟，故該基金會為政府捐助之財團法人，應無疑義。故請經濟部儘速依預算法等相關規定將該基金會預、決算書送立法院審議，並評估其捐助效益，併入決算辦理。經濟部於同年八月三日函復主計總處略以，該基金會就其是否屬政府捐助之財團法人，因與該部有不同之法律見解，該部爰於此過渡期間，暫將該基金會歸屬民間捐助之財團法人，自無須依預（決）算法規定辦理。並函請臺糖公司，依民法規定研擬相關措施，報經該部同意後，據以向法院提出變更申請，為一定之處分（例如變更組織、修改董、監選任辦法、修改捐助章程等）。

(四)綜上，經濟部未積極釐清武智基金會之定位，究屬政府捐助成立之財團法人，抑或屬民間捐助成立之財團法人。俟喪失主導權，衍生公產變私產之爭議，該部始進行相關訴訟作為，行事作為顯欠積極，洵有未當。又雖該基金會為政府捐助之財團法人之論，見諸臺灣高等法院及最高行政法院裁判書，然均係法院就訴訟標的以外之事項所為之判斷，並無既判力且無拘束力，且亦未見該部有積極作為以釐清該基金會之定位。又公務員退休法業於一百年修正施行，因該基金會就否屬政府捐助之財團法人尚存疑義，經濟部亦無法通報銓敘部將該基金會納入

政府捐助財團法人之公告名單，造成銓審機關無法依據規定追蹤列管擇領或兼領月退休金之人員再任該基金會職務之漏洞。是以，該部允應積極釐清武智基金會之定位，俾據以行使相關監督作為。

三、主管機關應積極推動加速完成「財團法人法」立法，俾據以有效且適當監督財團法人，避免以行政規則過度干涉。另對於公設財團法人於法理上是否妥適，允應確實研議，俾使立法周全可行。

(一)按「財團法人」係以一定捐助財產為基礎，設有董事，並以從事公益為目的而設立之組織，經由法律創設人格之權利義務主體。無論政府抑或個人，財產一旦捐出，即歸屬社會公有，不再屬於政府或個人。悉依捐助章程所定之宗旨及業務項目辦理公益事業。為達成財團法人設立目的，政府如何規範其財產之運用，以及建立有效的監督管理機制，尤應關注。我國目前法制上對財團法人的監督並無專法規範(財團法人法尚未完成立法)，而民法僅對財團法人作原則性之規範，常年以來因規範不足，財團法人常被利用成為私人、企業避稅或政府部門逃避國會監督及人事法規限制之巧門。而目前基於財團法人之業務屬性不同，各部會對財團法人之設立與監管，係以民法相關規定及本於其權責個別訂定之職權命令為依據。且多以「要點」、「準則」等規範。但民法第三十二條之法文並未授權各目的事業主管機關訂定相關法規命令以為監督。上開要點、準則、規範等並無明列其法律授權之依據，自非法規命令無疑。依行政程序法第一百五十九條規定，行政規則，並非直接對外發生法規效力，對財團法人尚無拘束力可言。故行政院以現行關於財團法人之設立及管理，係以民法相關規定及各主管機關

依職權所訂定之命令為主要依據，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，爰擬具「財團法人法」草案。然該草案於立法院第七屆會期內未獲審議通過，且於司法及法制委員會審查時，與會委員對該草案提出諸多修正意見。主管機關應積極推動加速完成「財團法人法」立法，俾據以有效且適當監督財團法人，並避免以行政規則過度干涉。

- (二)又行政院以現行關於財團法人之設立及管理，由於未區分「公設財團法人」與「民間財團法人」，依其性質不同予以適當管理，久為社會各界所詬病。且公設財團法人係政府為因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，所捐助成立或依法設置。公設財團法人之預、決算送審程序，已有法律明文依據。鑒於強化公設財團法人監督機制之重要性，於「財團法人法」草案中明確區分公設與民間財團法人，依其性質不同，各設專章加以規範；對公設財團法人採高密度監督，強化管理規定，以杜絕弊端，爰擬具「財團法人法」草案。然「財團法人」係以一定捐助財產為基礎，並以從事公益為目的而設立之組織，經由法律創設人格之權利義務主體。無論政府抑或個人，財產一旦捐出，即歸屬社會公有，不再屬於政府或個人，悉依捐助章程所定之宗旨及業務項目辦理公益事業。財團法人在捐助人捐助行為完成取得法人資格後，捐助人即無由介入財團法人事務之運作。簡言之，財團法人被賦予法律上之人格，並就該目的業務享有自主權，捐資成立財團法人後，其財產即屬社會資財，非原捐助人所得任意管領，須依民法規定，遵照捐助章程之內容運用基金，其行為雖受法院及主管機關監督，惟

監督權應僅限於合法性之範圍。又財團法人為私法人，若有必要由獨立於行政機關以外之法人擔負政策任務，則應回歸至「行政法人」範疇處理。若將「政府捐助之財團法人」納入財團法人法中處理，顯然將扭曲民法中有關財團法人制度設計之原意。是以行政院研議於「財團法人法」草案中，明確區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」，顯與母法基本規範相違。主管機關對於公設財團法人於法理上是否妥適，允應確實研議，及宜請司法院對此區分提供看法，俾使立法周全可行。

- 四、各地方法院辦理財團法人章程變更聲請所為之處分，應更為審慎以維持法秩序之安定。

按民法第六十二條規定：「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。」又民法第六十三條規定：「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。」由上開法令觀之，財團法人屬他律法人，捐助人在財團成立後，已喪失其捐助財產所有人之地位，無權變更章程，故為維護財團法人公益性之目的下，允許主管機關或法院本於法律之授權變更財團法人之章程，甚至目的與組織等，且財團組織及目的之變更須具備特定之要件。此外，在法律上，財團法人，係公益法人，依民法第六十一條規定，財團目的係必要之登記事項。而為貫徹捐助人成立財團法人的初衷，財團目的並非可任意變動，因此民法第六十五條訂有嚴格限制，即：「因情事變更，致財團之目的不能達到時，

主管機關得斟酌捐助人之意思，變更其目的及其必要之組織，或解散之。」換言之，要變更財團目的，其必要的先決條件必須是「原財團之目的不能達到」，這個條件不符，主管機關即無權變更財團的目的。綜上所述，財團法人設立登記後，其章程除有民法第六十二條、第六十三條及第六十五條所規定之情形外，皆不得變更。而財團法人之章程修改，雖應由利害關係人聲請法院為必要的處分，然法院應在極特殊情況下方能准許財團法人變更其章程，以維持原捐助人設立之宗旨，不能因日後任意受董事會或政府之介入而改變。然司法院各地方法院近年對於行政院轄下單位提出之財團法人章程變更，多未審酌其創立時之意旨，任憑行政單位之意願，即予變更許可之裁定，有違民主憲政分權之意旨，造成法律秩序安定性不足，影響非輕。是以，各地方法院辦理財團法人章程變更之聲請所為之處分，應更為審慎以維持法秩序之安定。