

調查報告

壹、案由：審計部審核國軍退除役官兵輔導委員會所屬高雄榮民總醫院捐助成立之財團法人惠民醫療救濟基金會、臺中榮民總醫院捐助成立之財團法人臺中市私立惠康社會福利基金會，其等捐助效益評估及年度預、決算書送審之辦理情形，存有未受政府列管監督及由地方政府管轄全國性財團法人等情案。

貳、調查意見：

審計部審核國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）所屬高雄榮民總醫院（下稱高雄榮總）、臺中榮民總醫院（下稱臺中榮總）捐助成立之財團法人惠民醫療救濟基金會（下稱惠民基金會）、財團法人臺中市私立惠康社會福利基金會（下稱惠康基金會）捐助效益評估及年度預、決算書送審之辦理情形，存有未受政府列管監督及由地方政府管轄全國性財團法人等情。經調閱高雄市政府、臺中市政府、退輔會、行政院主計總處（下稱主計總處）、銓敘部、衛生福利部（下稱衛福部）、法務部、審計部等機關卷證資料，並詢問相關人員後，業調查竣事，茲列述調查意見如下：

- 一、依法務部107年11月28日法律字第10703518240號函示意旨，於地方政府預、決算法尚未制定前，基於地方自治之原則，地方政府所管政府捐助之財團法人，宜由其各該地方政府將年度預算書（含預期效益）、決算書送地方議會審議。是以，高雄市政府社會局對所主管之惠民基金會，宜參酌前開法務部函示，依規定評估捐助效益及送預、決算書至高雄市議會審議，並將相關資料報送銓敘部公告，俾使該基金會納入列管監督，並有利於公務人員退休資遣撫卹法之遵循。

另高雄市政府未來亦應依財團法人法規定遴聘惠民基金會之董事及監察人，始能加強監督該基金會之運作：

- (一)依民法第30條規定：「法人非經向主管機關登記，不得成立。」同法第59條規定：「財團於登記前，應得主管機關之許可。」查惠民基金會係80年間由退輔會所屬高雄榮總捐助創立基金新臺幣（下同）1,000萬元成立，並於80年2月25日經高雄市政府社會局核准設立登記，爰該局為該基金會之目的事業主管機關，合先敘明。
- (二)按預算法第41條第3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；預算法第41條第4項及決算法第22條第2項規定，政府捐助基金累計超過50%之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預、決算書，送立法院審議；預算法第96條及決算法第31條規定，地方政府預、決算法律未制定前，準用預、決算法之規定。至上開所稱政府捐助之財團法人，依行政院99年3月2日院授主孝一字第0990001090號函示，係包括中央及地方政府捐助（贈）現金、動產、不動產等成立之財團法人。又，主計總處分別以106年5月15日院授主基字第1060200439號及107年5月4日院授主基字第1070200608號函送各直轄市及縣（市）政府之直轄市及縣（市）地方總預算附屬單位預算編製要點，其第17點係規定，政府原始捐助基金超過50%及捐助基金累計超過50%之財團法人，應由主管機關將各該財團法人年度預算書，送直轄市、縣（市）議會審議。基上，地方政府對於所主管政府捐助之財團法人，應由各該地方政府評估捐助效益並將其年度預、決算書送地方議

會審議，對此法務部107年11月28日法律字第10703518240號函示亦持相同之見解。

(三)依行政院秘書處95年11月14日院臺秘字第0950093922號函示，政府捐助成立之財團法人，其目的事業主管機關應依預算法第41條規定將營運及資金運用計畫報送立法院，至目的事業主管機關與原捐助成立機關不同者，自96年度起，均應由目的事業主管機關報送；行政院秘書長105年11月18日院臺榮字第1050043824號函略以，財團法人華欣文化事業中心（下稱華欣文化中心）係退輔會100%捐助成立之財團法人，在未改隸前，其目的事業主管機關為臺北市政府教育局，爰該中心之預、決算書，應由該府送臺北市議會審議。又主計總處於本院詢問時表示，由地方政府機關捐助成立而由中央政府機關主管之財團法人，中央政府機關並依規定將其預、決算書送審者，亦不乏其例，如由金門酒廠實業股份有限公司捐助成立之財團法人金門酒廠胡璉文化藝術基金會，係由文化部函送其預、決算書至立法院審議，另由臺北市政府及臺北市瑠公農田水利會捐助成立之醫療財團法人病理發展基金會，係由衛福部函送其預、決算書至立法院審議等語。由是顯見財團法人不論是由中央或地方政府捐助成立，均由目的事業主管機關監督甚明。

(四)按原公務人員退休法（下稱退休法）第23條第1項及第32條第6項規定，公務人員退休後再任政府原始捐助之財團法人之職務，且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，應停止領受月退休金及停辦優惠存款；同法施行細則第11條規定，各主管機關應每年將政府捐助（贈）財團法人相關資料，依規定格式，以網路報送銓敘部。又自107年7月1日施行之

公務人員退休資遣撫卹法第70條¹、第77條²及其施行細則第112條³，係維持相同之規範。據銓敘部說明，財團法人之設立許可、組織、運作及監督等事項，係屬目的事業主管機關權責，應由該財團法人之目的事業主管機關辦理線上填報；另依退休法施行細則第10條之1之立法意旨，於政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達20%以上之財團法人，以「目的事業主管機關」為報送之主管機關。

(五)有關銓敘部對本院所詢惠民基金會之目的事業主管機關將相關資料報送該部公告情形一節，該部以107年8月29日部退三字第1074622589號函查復略以：銓敘部審酌高雄市政府105年10月13日函既敘明惠民基金會屬政府捐助之財團法人，則無論政府對其人事、財務或業務是否具直接或間接控制權，本即應列入該部公告列管範圍；又財團法人之設立許可、組織、運作及監督等事項，係屬目的事業主管機關權責，應由該財團法人之目的事業主管機關辦理線上填報，爰依退休法施行細則第10條之1第1項及第11條第2項規定，由銓敘部逕依退休法第23條第1項第5款規定，認定以惠民基金會之「目的事業主管機關」高雄市政府為報送之主管機關，於105

¹公務人員退休資遣撫卹法第70條規定：「……支領一次退休金或公保一次養老給付並辦理優惠存款之退休人員有暫停、喪失、停止、依法撤銷或廢止其請領退撫給與之情事者，其優惠存款應同時停止辦理。……」

²公務人員退休資遣撫卹法第77條規定：「退休人員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：……二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：……（二）由政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費，累計達財產總額20%以上之財團法人之職務。……（四）受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之職務：1.財團法人及其所屬團體或機構。……」

³公務人員退休資遣撫卹法施行細則第112條規定：「各主管機關應定期於每年1月1日及7月1日前，將下列資料，依規定格式，以網路報送銓敘部：一、本法第77條第1項第2款第2目及第3目所定財團法人及轉投資事業之捐助（贈）或投資占有金額、比率及相關資料。一、本法第77條第1項第2款第2目及第3目所定財團法人及轉投資事業之捐助（贈）或投資占有金額、比率及相關資料。……」

年11月2日將該基金會公告為列管範圍，並以是日為退休公務人員再任該基金會者，應停發月退休金及停辦優惠存款之基準日；同日另函請高雄市政府嗣後依規定辦理定期填報事宜。

(六) 經查，退輔會所屬臺中榮總73年間捐助創立基金300萬元成立之惠康基金會，係於73年9月17日經臺中市政府核准設立登記，該府本於其為該基金會目的事業主管機關之立場，除自100年起每年將該基金會相關資料報送銓敘部公告列管外，並於103年開始評估該基金會之捐助效益，編製其營運及資金運用計畫送臺中市議會，嗣於107年1月30日完成107年度預算書送審作業。然，由高雄市政府所主管與惠康基金會同為退輔會所屬榮總捐助成立，屬政府原始捐助財團法人之惠民基金會，該府卻以中央政府之預、決算應由立法院審議，該基金會係由高雄榮總100%捐助成立，非由該府捐助成立，且該府對該基金會人事、財務或業務亦無直接或間接控制權等為由，遲未依預、決算法及公務人員退休資遣撫卹法等規定，評估該基金會之政府捐助效益及送預、決算書至高雄市議會審議，並將相關資料報送銓敘部公告列管，肇致該基金會長期未納入政府監督機制，且不利控管公務人員退休後再任政府捐助財團法人職務應停止領受月退休金及停辦優惠存款相關規定之遵循，成為體制網內的漏洞。

(七) 至高雄市政府所執之「退輔會實質上為惠民基金會之目的事業主管機關」一節，據法務部表示，惠民基金會、惠康基金會捐助章程所定主要業務或主要受益範圍為何，因涉個案事實，宜由醫療及社會福利主管機關衛福部、高雄市政府及臺中市政府表示意見等語。對此衛福部稱，惠民基金會以辦理醫療

救濟工作，濟助貧困患者，照顧無力負擔醫療費用院民為主要業務，其救助對象以高雄鄰近區域患者為主，爰該基金會主要業務範圍為區域性質，尚無涉全國性業務推展，未具全國性財團法人性質，建請本院參酌惠康基金會目前由臺中市政府監督管理之運作模式，由高雄市政府為惠民基金會之監督管理機關等語。而退輔會則稱，惠民基金會依捐助章程之宗旨，服務範圍以大高雄地區之單一院區或鄰近院區之院內救濟為主，係屬地方性業務，並無涉全國性業務推展；在財務方面，該基金會之設立基金規模為1,000萬元，屬地方性之財團法人，以地方性醫療救助為目的，並無擴充為全國性財團法人之需求，宜維持現況由原登記機關高雄市政府主管等語。

(八)另財團法人法第48條規定：「……政府捐助之財團法人董事總人數二分之一以上，應由主管機關就下列人員遴聘之……。」第49條規定：「政府捐助之財團法人……監察人至少應有1人由主管機關遴聘之……。」經查目前惠民基金會15席董事及1席監察人均為高雄榮總所派代表，任期至110年4月6日止，爰依前述逐項推論，由高雄市政府遴聘惠民基金會二分之一以上之董事及1席監察人，自屬未來依法應辦理事項，併此敘明。

(九)綜上，依法務部107年11月28日法律字第10703518240號函示意旨，於地方政府預、決算法尚未制定前，基於地方自治之原則，地方政府所管政府捐助之財團法人，宜由其各該地方政府將年度預算書（含預期效益）、決算書送地方議會審議。是以，高雄市政府社會局對所主管之惠民基金會，宜參酌前開法務部函示，依規定評估捐助效益及送

預、決算書至高雄市議會審議，並將相關資料報送銓敘部公告，俾使該基金會納入列管監督，並有利於公務人員退休資遣撫卹法之遵循。另高雄市政府未來亦應依財團法人法規定遴聘惠民基金會之董事及監察人，始能加強監督該基金會之運作。

二、退輔會未本於主管機關立場善盡通報之責，致屢有華欣文化中心及惠民基金會未納入列管，造成政府捐助財團法人之監督機制存有闕漏，退輔會亟應全面且落實清查由其或所屬捐助成立之財團法人，並通報法人之目的事業主管機關依規定辦理捐助效益評估、預決算書送審及報送銓敘部公告等作業，以避免類此政府捐助財團法人漏未列管監督之情事再發生：

(一)審計部前以102年6月21日台審部四字第1020001726號函，請行政院就該部審核政府捐助財團法人監理情形提出之檢討事項予以研謀改善，其中有關「由中央政府機關捐助成立而由地方政府機關主管之財團法人，部分主管機關未辦理政府捐助效益評估及預、決算書送審作業，亦未將相關資料通報銓敘部公告」一節，依行政院法規委員會意見略以，預算法第41條第4項及決算法第22條第2項規定所稱之「主管機關」，應係指許可財團法人設立之主管機關而非捐助機關，該類財團法人既由中央政府機關捐助成立，仍宜督促中央政府各主管機關全面清查是類財團法人，並將清查結果通報地方政府依其自治權責辦理。主計總處爰於102年7月29日以主基法字第1020200924B號函，請行政院各部會行總處署依檢附之行政院98年10月14日函、99年3月2日函及103年度直轄市及縣（市）地方總預算附屬單位預算編製要點第15點規定辦理，並全面清查中央政府機關捐助成立且政府（含中央政府100%捐助，地

方政府無捐助) 合併捐助基金累計超過50%之財團法人，將清查結果通報予各直轄市及縣市政府。

(二) 又，按銓敘部101年8月13日部退三字第1013616291號函示，退休法施行細則第10條第3項及第11條規定所稱主管機關，於財團法人，指目的事業主管機關，或具直接或間接控制該財團法人之人事、財務或業務控制權之機關。如前所述，惠民基金會係由退輔會所屬高雄榮總捐助創立基金1,000萬元成立，屬政府原始捐助比率100%之財團法人，且依惠民基金會捐助章程第5條、第7條、第8條及第15條規定，董事長由高雄榮總院長擔任，董事由董事長遴聘，監察人由董事長提名經董事會通過聘任，執行秘書由董事長提名經董事會通過聘任，爰退輔會可間接控制惠民基金會之人事權，而為該基金會之主管機關。

(三) 本院前於105年調查退輔會榮民工程事業管理處與森林開發處捐助創立基金100萬元成立之華欣文化中心，有未依規定辦理捐助效益評估及將預、決算書送審等情案時，即已指出退輔會未本於主管機關立場善盡通報之責，造成該中心遲未納入列管之缺失。然查，有關惠民基金會未有主管機關評估捐助效益，並辦理預、決算書送審作業及將該基金會相關資料通報銓敘部公告一節，係審計部於105年6月29日以台審部四字第1054001040號函請行政院督促中央各主管機關全面清查有無類此由公法人或公立醫院捐助成立之財團法人，漏未經政府列管監督情事，並促請捐助機關通報地方主管機關依法妥處後，退輔會始以105年9月23日輔醫字第1050075782號函請高雄榮總依相關規定辦理，並副知高雄市政府。足徵退輔會辦理清查作業未盡落

實，致未能據以通報地方主管機關依法辦理，而屢有華欣文化中心及惠民基金會未納入列管，造成政府捐助財團法人之監督機制存有闕漏，顯有怠失。

(四) 綜上，退輔會未本於主管機關立場善盡通報之責，致屢有華欣文化中心及惠民基金會未納入列管，造成政府捐助財團法人之監督機制存有闕漏，退輔會亟應全面且落實清查由其或所屬捐助成立之財團法人，並通報法人之目的事業主管機關依規定辦理捐助效益評估、預決算書送審及報送銓敘部公告等作業，以避免類此政府捐助財團法人漏未列管監督之情事再發生。

三、退輔會、衛福部、臺中市政府及高雄市政府對於惠民基金會、惠康基金會係屬全國性財團法人或地方性財團法人，看法雖未盡一致，惟於該等基金會目前由地方政府機關監督之現況下，退輔會允應督促所屬高雄榮總、臺中榮總與高雄市政府、臺中市政府溝通協調，預為因應自108年2月1日施行之財團法人法對於政府捐助財團法人董監事遴聘之相關規定，俾落實財團法人法對政府捐助財團法人採取高密度監督之立法意旨：

(一) 鑑於各主管機關辦理財團法人之設立許可及監督管理，係以民法相關規定及各主管機關本於權責訂定之職權命令為依據，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之虞；行政院為建構財團法人周延之法制環境，以健全財團法人之組織及運作，促進財團法人積極從事公益，於89年間即指示法務部研擬財團法人法草案，歷經法務部召開多次協商會議，並將修正草案提經行政院審查通過後，送請立法院審議，經立法院於107年6月27日三讀通過，107年8月1日總統公布，並自108年2月1日

施行，合先敘明。

- (二)依法務部說明，財團法人法第2條第7項及第8項規定：「本法所稱地方性財團法人，指捐助章程規定其主要業務或受益範圍僅及於單一直轄市、縣(市)行政區域，並由地方主管機關許可設立之財團法人。」、「本法所稱全國性財團法人，指捐助章程規定其主要業務或受益範圍非僅及於單一直轄市、縣(市)行政區域，並由中央主管機關許可設立之財團法人。」第3條第1項規定：「財團法人之主管機關，除登記及清算事項外，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第8條第1項規定：「捐助章程，應記載事項如下：一、目的、名稱及主事務所；設有分事務所者，其分事務所。……三、業務項目。……」爰財團法人法係依財團法人「主要業務」或「主要受益範圍」是否僅及於單一直轄市、縣(市)行政區域，並依其「許可設立之機關」為準，區分為「地方性財團法人」及「全國性財團法人」；至「主要業務」應指各該財團法人捐助章程所定業務項目中，與捐助目的或宗旨關聯性較高之業務事項，而「主要受益範圍」應依個案事實中各該財團法人捐助章程所定事物範圍、地域範圍及服務對象範圍等事項綜合考量。惠民基金會、惠康基金會捐助章程所定主要業務或主要受益範圍為何，因涉個案事實，宜分別由醫療及社會福利主管機關衛福部、高雄市政府及臺中市政府表示意見。
- (三)經查惠民基金會捐助章程第2條、第3條規定，該基金會主事務所設於高雄市左營區福山里19鄰大中一路386號，屏東分事務所設於屏東縣內埔鄉龍潭村昭勝路安平1巷1號，臺南分事務所設於臺南市永

康區復興路427號；該基金會以協助高雄榮總推展「濟助貧困病患」、「重大傷病病患相關照護及配備」、「社區醫學」、「人道援助」等計畫，期使無力負擔醫療費用之貧困病患及弱勢族群有獲得醫療之同等機會，俾原有可望挽救之生命或肢體機障因獲得醫療照顧而不致放棄應有之治療為目的，辦理貧困病患經濟補助、重大傷病及癌症末期病患各項照護措施提供及照護配備購置、社區預防醫學及義診、國際醫療義診、其他有關醫療照護補助等事項。另惠康基金會捐助章程第4條、第5條規定，該基金會設於臺中市西屯區福聯里臺灣大道四段1650號，以醫療救濟及促進民眾健康為宗旨，辦理協助貧困病患之醫療與復健、推展癌病防治、關懷弱勢族群、健康促進活動、發生重大天災時提供醫療及物資救援、其他符合該基金會宗旨之救濟活動等業務。

- (四)據臺中市政府稱，惠康基金會以臺中市為主要業務範圍，惟包含臺中榮總之埔里分院及嘉義分院之補助事項，而其協助對象亦可能為來自其他縣市之民眾。高雄市政府表示，惠民基金會之屏東、臺南分事務所設於高雄榮總屏東、臺南分院，其性質屬全國性財團法人；衛福部則稱，惠民基金會以辦理醫療救濟工作，濟助貧困患者，照顧無力負擔醫療費用院民為主要業務，其救助對象以高雄鄰近區域患者為主，主要業務範圍為區域性質，尚無涉全國性業務推展，未具全國性財團法人性質。退輔會係表示，惠民基金會服務範圍以大高雄地區之單一院區或鄰近院區之院內救濟為主，係屬地方性業務，並無涉全國性業務推展，該基金會之設立基金規模為1,000萬元，屬地方性之財團法人，以地方性醫療

救助為目的，並無擴充為全國性財團法人之需求；惠康基金會之主要業務或救助對象係以單一院區或鄰近院區之院內救濟為主，雖受益範圍或服務對象非僅涉及單一直轄市行政區域，惟該基金會業務性質單純，並無涉全國性業務推展，爰未具全國性財團法人性質等語。顯然退輔會、衛福部、臺中市政府及高雄市政府對於惠民基金會、惠康基金會究屬全國性財團法人或地方性財團法人，看法未盡一致。

- (五)按財團法人法第48條、第49條、第51條、第57條及第58條規定，政府捐助之財團法人董事總人數二分之一以上，應由主管機關遴聘之，另監察人至少應有1人由主管機關遴聘之；董事或監察人有違反法令或捐助章程或未遵照政府政策等情形者，由主管機關解除其職務；董事會有影響財團法人業務之正常運作者，主管機關得解除董事或董事長之職務；政府捐助之財團法人有無法達成設立目的或效益不彰等情形者，主管機關得命其解散。經查，惠民基金會捐助章程第5條、第6條、第7條及第8條規定，該基金會置董事7至15人、監察人1至2人，董事由董事長遴聘，董事長由高雄榮總院長擔任，監察人由董事長提名經董事會通過聘任；惠民基金會現任15席董事及1席監察人悉為高雄榮總所派代表，任期至110年4月6日止。另惠康基金會捐助章程第7條、第8條、第9條、第10條及第12條規定，該基金會設董事15人、監事5人，由常務董事會提名，董事會會議通過聘任，臺中榮總得指定2席常務董事，3席由董事相互推選之，董事長由董事推選之；惠康基金會現任15席董事及5席監事中，除董事長及1席常務董事為臺中榮總所派代表外，餘

均為社會各界人士，任期至109年12月31日止。又惠康基金會於本院詢問時表示，該基金會之董監事不但是無給職，每年還要捐款出錢，該基金會資金來源都是募款，臺中市政府並沒有出錢，如果臺中市政府對該基金會董監事有控制權，那沒有人要當董監事等語。鑑於財團法人法係對政府捐助之財團法人予以高密度之管理及監督機制，退輔會允應督促所屬高雄榮總、臺中榮總與高雄市政府、臺中市政府溝通協調，就財團法人法對於政府捐助財團法人董監事遴聘之相關規定預為因應，依規定辦理。

(六) 基上，退輔會、衛福部、臺中市政府及高雄市政府對於惠民基金會、惠康基金會係屬全國性財團法人或地方性財團法人，看法雖未盡一致，惟於該等基金會目前由地方政府機關監督之現況下，退輔會允應督促所屬高雄榮總、臺中榮總與高雄市政府、臺中市政府溝通協調，預為因應自108年2月1日施行之財團法人法對於政府捐助財團法人董監事遴聘之相關規定，俾落實財團法人法對政府捐助財團法人採取高密度監督之立法意旨。

調查委員：林雅鋒

江綺雯