

# 調查報告

壹、案由：據訴，國立故宮博物院長期未檢視其員工消費合作社代售酬金比率，且未積極規範該社人員薪資、獎金、福利等費用上限及檢視優惠退休、資遣方案之合理性，任由該社加發於法無據之慰助金、不合常理之結算退休金或資遣費，變相不當墊高費用，影響繳庫盈餘至鉅等情，均有深入瞭解之必要案。

## 貳、調查意見

一、故宮歷年來怠於評估委託消合社代辦業務所需之成本費用規模，對於文創衍生商品代售酬金，逕將其定為定價40%之上限，未評估其合理性；又故宮對消合社101年度及102年度之查核結論，前後自相矛盾等，均有未當。

(一)依據審計部查核意見，認為故宮未檢視消合社代售酬金比率之合理性，亦未規範其薪資、獎金、福利等之費用上限，嚴重損及基金權益，略以：

1、依故宮於95年4月與消合社簽訂之「院區出版品、文物複製品及餐點等業務委託經營案合約書（簡稱委託經營合約書）」第1條<sup>1</sup>、第4條<sup>2</sup>、第6條<sup>3</sup>等規定略以，該院委託消合社業務範圍，含販售出版品、文物複製品、藝術紀念品及品牌授權寄

---

<sup>1</sup> 依合約書第1條：「乙方應負責於甲方院區及甲方指定之地點內販售由甲方所生產之衍生出版品、文物複製品、藝術紀念品及品牌授權寄銷產品。」

<sup>2</sup> 依合約書第4條：「批價：甲方同意乙方得依政府出版品管理辦法暨國立故宮博物院出版品管理注意事項之規定，按定價6折承銷出版品；甲方同意乙方得依國立故宮博物院委外合作開發、製作本院作業基金各類出版品、文物仿製品、藝術紀念品須知之規定，按定價6折承銷複製品及紀念品。」

<sup>3</sup> 依合約書第6條：「乙方受託承銷之出版品、複製品及紀念品，應按月與甲方結帳……。」

銷商品，除品牌授權寄銷商品外，餘均按定價6折<sup>4</sup>承銷商品（意即消合社代售酬金40%）。惟因故宮常年未與消合社約定品牌授權寄銷商品代售酬金比率，逕由消合社與品牌授權廠商簽訂代銷商品契約書，並分按商品售價之40%、60%分配收入，肇致獲配之40%故宮品牌授權寄銷商品收入，全數歸由消合社自行運用，未能確保政府權益。

2、次依104年5月19日立法院院會三讀通過合作社法部分條文修正案，政府委託合作社代辦業務，得提供非社員使用，惟不得超過營業額50%之比率限制，爰故宮於同年5月29日以台博秘字第1040005616號函，提前於104年8月5日終止與消合社委辦業務之經營合約，並於104年6月2日與消合社修正合約書，增訂每年人事費用上限、僱用人員之薪資結構及獎金給付等項目，均應報故宮備查之條文，並追溯至同年1月1日生效。經查消合社事後未補提報相關資料，故宮卻以消合社不能再接受該院委辦業務為由，未提出異議。故宮歷年來怠於評估消合社代辦業務所需之成本费用規模，並據以訂定合理之代售酬金比率，嚴重影響繳庫盈餘。

3、消合社所列之各項員工薪資、福利及獎金等人事費用或經營支出等，自100年度起，均攸關「稅

---

<sup>4</sup> 依「政府出版品管理要點」第9點規定：「各機關應就其出版品自行定價銷售或委託代售，……前項代售酬金以不超過出版品定價之百分之四十為限。……」。依國立故宮博物院委外合作開發、製作本院作業基金各類出版品、文物仿製品、藝術紀念品須知之規定，按定價6折承銷複製品及紀念品。

後盈餘」之多寡，當屬合約所定委託事項範疇。經查故宮101年度消合社業務查核報告所提之建議及改進事項略以：「(一)委辦契約業務執行面：1. 消合社訂有員工薪資、福利及獎金實施要點……為貫徹執行『盈餘全數繳庫<sup>5</sup>』之意旨，有關人事費用，包含薪資、獎金、各項福利等允宜規範支用最高上限。……3. 依本案合約書規定，乙方於合約效期內所定之各項內部管理規定，若有涉及本合約所定委託事項時，須先行徵得甲方同意後，始得辦理。所稱之『各項內部管理規定』內容究指何種範圍或事項，應先予釐清，俾利執行……」據此，故宮應積極研議消合社費用上限及釐清規定範圍，並適時依上開委託經營合約書第9條第1項及第2項等規定，要求消合社配合新訂或調整內部管理規定，惟查故宮秘書室102年9月10日查核報告出具之查核結果，卻逕將消合社之「聘僱人員任用作業辦法」、「員工薪資、福利及獎金實施要點」等內部管理規定，認定為非合約委託事項，並片面作出不須事先徵得故宮同意之結論，顯示故宮未積極檢視消合社內部管理規定所涉費用列支之必要性及妥適性，核與上開故宮101年度之建議及改進事項未合，難以貫徹盈餘全數繳庫之意旨。

(二)針對審計部上開查核意見，故宮於接受本院詢問時之說明，略以：

---

<sup>5</sup> 立法院第7屆第8會期總預算案審查決議，自100年度起，稅後盈餘須全數繳回故宮文物藝術發展基金。

1、故宮品牌授權廠商依「國立故宮博物院註冊商標授權廠商商品化使用(品牌授權)案公開徵求須知」規定授權地域為全球各地，廠商可至世界各地銷售，需繳納各銷售場所之管銷費用，由廠商與銷售場所議定並吸收，品牌授權廠商欲至故宮銷售，需與故宮商店經營主體簽訂契約，茲因故宮前委託消合社經營、管理並販售衍生商品至104年8月，爰品牌授權廠商係與該消合社簽訂代銷商品契約；俟104年8月起，故宮附設博物館商店由故宮文物藝術發展基金經營，爰由基金與品牌授權廠商簽訂代銷契約。文創衍生商品代售酬金，係依據「政府出版品管理辦法」第9條：「各機關應就其出版品自行定價銷售或委託代售……前項代售酬金，以不超過出版品定價之百分之四十為限」之規定訂定。經查故宮消合社依前揭決議101至103年度稅後盈餘(故宮附設博物館商店及餐飲)繳回基金分別為新臺幣(下同)7,144萬6,908元、8,485萬1,214元及1億864萬3,737元，占該社年度營業收入比率依序為8.3%、9.9%及14.2%，顯示年度稅後盈餘繳回基金逐年增加。

2、故宮依104年5月12日「研商故宮附設博物館商店服務委託經營管理案招標事宜會議」決議事項，有關故宮附設博物館商店服務委託經營管理案內支付廠商代銷經營支出、人事費上限等規定，及依立法院決議，銷售盈餘全數繳交國庫之規定，通盤檢討修正原合約書，於104年6月2日與

故宮消合社簽訂修正合約書，係商店委外經營採購案過渡期間之應變措施。且104年6月3日總統令修正合作社法部分條文，消合社受委託對外營收占比未符該法規定，故宮無法續延長合約委託商店經營，隨即展開消合社財務結算及人員安置事宜。彼時再要求消合社補提人事費上限等資料，已無實益。旋即依大量解僱勞工保護法第4條第1項「……應於符合第2條規定情形之日起60日前，將解僱計畫書通知主管機關……並公告揭示」，故宮以104年5月29日、104年6月9日函請消合社契約終止日期及預先規劃財產點交、帳目處理、人員安置等事項，以上為因應合作社法修法通過，須於60日內完成現務了結事項。

- 3、有關101年度消合社業務查核報告所提之建議及改進事項，故宮除依會議建議，將人事費用最高上限列入修約事項，並於採購契約中明列人事費用最高上限。101年故宮辦理消合社經營管理及財務收支等查核作業後，針對員工薪資、福利及獎金等涉及國庫收入等事項積極檢討，除要求消合社依101年查核會議紀錄提供「員工薪資、福利及獎金實施要點」及薪資支給標準表等內部管理規定供故宮審閱，另在故宮嚴格控管下，101至103年消合社人事費用明顯由年營收比率11.1%、10.77%逐年下降至103年的9.18%，落實101年消合社業務查核之目的。101年業務查核之相關人事費用建議事項在故宮強力監督下，已具體改善，繳庫盈餘明顯提升，故宮並將博物館商

店銷售業務委外營運人事費用最高上限明定於採購招標契約中，陸續於102年度9月9日及104年完成餐飲服務委託經營管理案及博物館商店服務委託經營管理案採購，順利營運至今。

(三)經核，故宮歷年來未評估消合社代辦業務所需之成本費用規模，對於文創衍生商品代售酬金，依據政府出版品管理辦法第9條：「各機關應就其出版品自行定價銷售或委託代售……前項代售酬金，以不超過出版品定價之百分之四十為限」之規定，逕將代售酬金定為定價40%之上限金額，未評估其合理性；又消合社所列之各項員工薪資、福利及獎金等人事費用或經營支出等，自100年度起，誠如審計部審核意見所述，均攸關立法院決議之「稅後盈餘」多寡，故宮101年度查核消合社業務時認為，為貫徹執行盈餘全數繳庫之意旨，有關人事費用，包含薪資、獎金、各項福利等允宜規範支用最高上限，然故宮秘書室102年度查核時，卻逕將消合社之「聘僱人員任用作業辦法」、「員工薪資、福利及獎金實施要點」等內部管理規定，認定為非合約委託事項，並作出不須事先徵得該院同意之結論，2次查核結論，前後自相矛盾等，均有未當。

二、對於故宮消合社為照顧離退員工，並感念其員工多年為故宮之付出，陸續辦理之員工優惠退休與優惠資遣方案，以減輕對離退員工生計之衝擊，以期避免發生勞資問題或爭議等情，本院予以尊重。

(一)依故宮所提供之消合社員工手冊，員工工作規則第7條：「有下列情事之一者，本社得經預告終止員工勞

動契約，並依規定發給資遣費：一、本社或所屬單位歇業或轉讓時。二、本社或所屬單位虧損或業務緊縮時。三、本社或所屬單位因不可抗力暫停工作在一個月以上時。四、本社或所屬單位業務性質變更，有減少勞工之必須，又無適當工作可供安置時。……。」第9條：「本社依本規則第7條終止勞動契約，應按下列規定發給員工資遣費：一、施行勞基法前之工作年資，其資遣費給與標準，依原福利會提存退休資遣基金規定計算之。二、適用勞動基準法（下稱勞基法）退休金制度之工作年資，其資遣費標準如下：1、在本公司繼續工作，每滿1年發給相當於1個月平均工資的資遣費。2、工作未滿1年者，以比例計給之。未滿1個月者以1個月計。三、適用勞工退休金條例（勞退新制）退休金制度之工作年資，其資遣費標準如下：1、依勞工退休金條例選擇繼續適用「勞基法」退休金規定或保留適用勞工退休金條例前之工作年資，資遣費依本條第1項第1款及第2款規定發給。2、適用勞工退休金條例退休金規定後之工作年資……其資遣費由本社按其工作年資，每滿1年發給二分之一個月之平均工資，未滿1年者，以比例計給；最高以發給6個月平均工資為限，不適用本條第1項第2款之規定……。」第48條：「本社員工有下列情形之一者，得申請退休：一、工作15年以上年滿55歲者。二、工作25年以上者。三、工作10年以上滿60歲者。」第50條：「本社員工退休金之給與標準如下：一、適用勞基法前後之工作年資，其退休金給與標準依勞基法第84條之2及第

55條計給。二、適用勞基法前之工作年資，其退休金給與標準依原福利會提存退休資遣基金規定計算之。三、依勞工退休金條例選擇繼續適用勞基法退休金規定或保留適用勞工退休金條例前之工作年資，其退休金依前二款規定發給。……」第54條：「本社得自訂優退方案，優退方案依理事會公告頒布通過之優退方案執行之。」故宮消合社對於員工之退休金及資遣費，參照勞基法相關規定，明定其計給標準，而理事會另得公告頒布並執行優退方案。

(二)故宮消合社分別於100年度及104年度辦理優惠退休方案及優惠資遣方案，故宮之說明略以：

#### 1、100年度辦理優惠退休方案

(1) 消合社於100年8月16日與故宮協議自100年12月31日終止合約，以因應「國立故宮博物院附設博物館商店暨餐飲服務委託經營管理案」招標案，該社為因應合約中止，需解僱大量勞工，為避免勞工權益受損害及勞資紛爭，依勞基法及大量解僱勞工保護法等相關規定，辦理「100年度從業人員優惠退休申請方案」。

(2) 申請優惠退休條件為適用勞退舊制者，符合本案共計38人。

(3) 該社「100年度從業人員優惠退休申請方案」，並經臺北市政府勞工局同意核備<sup>6</sup>，優惠退休有下列二種方案，符合條件者，得擇一辦理：

〈1〉（案一）申請退休後不再僱用者，除按勞基法之規定給付退休金外，另按工作年資加發

<sup>6</sup> 臺北市政府勞工局101年1月2日北市勞資字第10041555200號函。

3~10個基數<sup>7</sup>之退休金。

〈2〉（案二）申請退休後重新僱用者，僅按勞基法之規定給付退休金，並無優惠加發基數之退休金。

該社符合退休資格者共計38人，申請（案一）不再回任者有5人，申請（案二）重新僱用者有33人。當時選擇（案二）者願意放棄渠等多年年資，而提前結算退休金，主要係為能保留繼續工作之權利，選擇重新僱用。

## 2、104年度辦理優惠資遣方案<sup>8</sup>

（1）依消合社104年6月3日填具之「事業單位大量解僱勞工計畫書」所載，解僱理由勾選「業務緊縮」，並於解僱事由中敘明係因立法院院會於104年5月19日三讀通過合作社法部分修正案，故宮於104年5月29日去函通知消合社，提前終止各項禮品銷售及餐飲服務等機關委辦業務。預計解僱全體員工，資遣費均適用勞退新制年資，資遣費以年資×0.5×平均工資計算，且另研議加發生活慰助金，併有轉介至接任廠商之輔導轉業計畫。

（2）上開提前終止情形，依故宮104年5月29日函<sup>9</sup>致

---

<sup>7</sup> 勞基法施行前退休金給與標準之計算如下：（一）72年5月起至77年12月，每月一個基數，每個基數500元整（工友8折）。（二）78年1月起至78年6月，每月一個基數，每個基數1000元整（工友8折）。（三）78年7月起至84年8月，每月一個基數，每個基數1500元整（工友8折）。（四）84年9月起至87年12月：1、職員部分：10年以上者，每個基數3000元整；5年以上未滿10年者，每個基數2625元整；未滿5年者，每個基數2250元整。2、工友部分：10年以上者，每個基數2400元整；5年以上未滿10年者，每個基數2100元整；未滿5年者，每個基數1800元整。勞基法施行後退休金給與標準之，悉依本社員工工作規則及勞基法之規定，且退休金總額，不得高於45個月平均工資總額。

<sup>8</sup> 消合社104年6月12日檢送全體員工優惠資遣方案，函請故宮同意所需經費及核給標準。

<sup>9</sup> 故宮104年5月29日台博字秘字第1040005616號函。

消合社說明略以，合作社法第3條之1第2項明定合作社經營業務以提供社員使用為限。但政府、公益團體委託代辦及為合作社發展需要，得提供非社員使用。第3項明定政府委託代辦業務經主管機關許可，且非社員使用不得超過營業額50%；另為合作社發展需要提供非社員使用之業務，不得超過營業額30%。現行該社委辦業務提供非社員（遊客）使用部分遠超過50%，故不能再承接故宮委辦業務，該修正案公布在即，「本院院區出版品、文物仿製品及餐點等業務委託經營案」、「本院附設餐飲服務委託經營管理案」，依法須提前終止（終止日期視修正案生效後議定之），有關財產點交、帳目處理、人員安置等事項請妥為預先規劃，並依勞基法規定預告員工終止勞動契約等相關作業。

- (3) 前開生活慰助金即優惠資遣措施，係於按勞工退休金條例第12條給付資遣費外，再加發最高7個月基數之慰助金，其給付標準為工作每滿1年加發1個月平均工資（不含月績效獎金）。有關100年度提前結算退休金之人員，依勞基法第10條規定，前後工作年資應合併計算。
- (4) 至於100年度為配合政策及為保留繼續工作之因素，選擇提前結算退休金且不加發優惠基數，因5年內被資遣，故以原適用勞退舊制標準計算其原有權益之減損，予以追補，追補方式如下：

〈1〉 100年與104年平均工資差額×100年基數。

〈2〉101年至104年8月4日按勞退舊制標準計給，並扣除期間所提撥6%新制退休金再扣除新制資遣費。

(三)本案消合社「100年度從業人員優惠退休申請方案」，經臺北市政府勞工局同意核備；「104年度辦理優惠資遣方案」亦經該社檢送「事業單位大量解僱勞工計畫書」陳報臺北市政府並向故宮函報在案。對於故宮消合社為照顧離退員工，並感念其員工多年為故宮之付出，陸續辦理之員工優惠退休與優惠資遣方案，以減輕對離退員工生計之衝擊，以期避免發生勞資問題或爭議等情，本院予以尊重。

三、公務員因公出國係與其業務相關，不論其經費來源，自應產出並分享書面報告，以利將其出國經驗或心得回饋予機關。故宮對於公務出國案件之內部控管機制，雖已研提相關檢討及改進作為，惟依本院調查所得，仍有再予注意以落實相關機制之必要。

(一)按「本院、各機關及基金因公出國人員，應於返國之日起算三個月內提出出國報告，並依『行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點』辦理。」、「本院、各機關及基金因公赴大陸地區人員，應於返臺後依『政府機關（構）人員從事兩岸交流活動注意事項』之規定，於一個月內提出報告；除屬機密性質者外，並準用『行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點』之規定辦理報告登錄事宜。」及「出國人員應於返國之日起三個月內將審核完成並奉核定之出國報告電子檔傳送至資訊網，並登錄出國報告相關資料。」分別為行政院及所屬各級機關因

公派員出國案件編審要點（下稱各級機關因公派員出國編審要點）第9點、行政院及所屬各級機關因公派員赴大陸地區案件編審要點（下稱各級機關因公派員赴大陸地區編審要點）第9點及行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點（下稱各機關出國報告綜合處理要點）第6點所明定，爰行政院及所屬各級機關因公派員出國，應於返國之日起算三個月內提出出國報告，而因公赴大陸地區人員，應於返臺後於一個月內提出報告，並將奉核定之出國報告電子檔傳送至國家發展委員會所建置之公務出國報告資訊網<sup>10</sup>，俾利強化出國報告公開及利用，並協助各機關自行統籌管理，合先敘明。

(二)故宮文物藝術發展基金收支保管及運用辦法於102年12月25日以行政院院授主基經字第1020201329A號令修正，其中第5條基金之用途中，增列「依外界捐贈之指定用途辦理本院典藏文物之研究、修護、出版、學術相關活動、教育推廣、藝文活動、國內外借展及交流活動等相關事務支出。」並自102年1月1日施行。故宮於接受本院詢問時表示，該院出國報告繳交管理規範係依各機關出國報告綜合處理要點規定辦理，主要以「政府經費（公務預算及基金預算）」出國者才需繳交報告；至「非政府經費」之民間贊助款納入基金運用，係依行政院102年12月25日院授主基經字第1020201329D號函辦理，在此之前，以贊助款公務出國者尚需符合捐贈用途者始能支用，惟未嚴格規範繳交出國報

---

<sup>10</sup> 公務出國報告資訊網，網址為：<http://report.nat.gov.tw/reportwork>。

告。

- (三)本院審計部查核故宮文物藝術發展基金102至104年度以民間捐款作為出國考察經費執行情形，發現上開3年度運用外界捐贈款項支應出國或兩岸交流等差旅費，合計111萬1,892元，部分漏未繳交出國報告或交流報告，包括：出國報告者3筆（包括：前往香港參加「台灣月」、前往香港場勘同安潮新媒體藝術展場地、前往法蘭克福勘驗「南部院區博物館展示工程-佛教及織品展廳」樣品櫃等）及交流報告者5筆（包括：前往香港參加「台灣月」、出席「美洲智慧生活科技整合論壇暨商展」、3筆前往日本參加神品至寶展等），核與上開各級機關因公派員出國編審要點第9點及各級機關因公派員赴大陸地區編審要點第9點等規定未合，認有加強管控機制之必要。依據故宮說明報告漏繳原因，係因部分案件漏未知會及通報出國報告管理單位（秘書室）以致有漏繳情形。為避免此類情事再度發生，該院業改進公務出國案件內部控管機制，由人事單位統合列表控管全院因公出國案件，再由秘書室逐案確認經費來源及是否需繳交出國報告並予列管，業於該院院會及院內資訊網加強宣導因公出國報告繳交事宜。目前是類贊助款出國漏未繳交報告皆已於104年9月底前補繳並上傳「公務出國報告資訊網」完竣。該院並已積極進行包括：加強宣導、修正相關作業流程表（SOP）、將每筆費用所對應之報告繳交日期逐一列出及修正因公派員出國案件處理要點第8點第2項等改進措施。

(四)惟本院依故宮函復之故宮文物藝術發展基金102年迄今運用外界捐贈款項支應出國或兩岸交流等差旅費相關資料，核對故宮於其官方網站公告之102年至105年之「故宮文物藝術發展基金接受外界捐贈支用明細表」，計有：3筆（包括：102年度赫赫宗周特展大陸佈展人員之津貼、住宿、保險及交通費、104年度赴北京故宮參加國際博物館館長顛峰論壇支出的保險費及禮品費、105年度「神筆丹青—郎世寧來華三百年特展」赴義大利歸運及點交差旅費等）出國資料漏未查報本院，經與「公務出國報告資訊網<sup>11</sup>」之出國報告相互勾稽後，雖均有繳交出國報告，然故宮提供本院之資料顯欠周妥，作業欠慎。又故宮近期出國人員繳交報告日期，仍有違反上開應於返國之日起算三個月內提出出國報告規定情形，例如105年11月20日至11月22日出國（出席法國奧塞博物館30周年館慶），然遲至106年4月13日始繳交出國報告，就落實人員出國相關內部管控制機制而言，實不無加強餘地。

(五)綜上，各機關對於所屬人員公務出國之相關規劃，應配合其施政計畫，於初步估計支出金額後經立法程序，於機關之預算上完整表達所屬人員公務出國之全盤規劃情形，顯較周妥。公務員因公出國係與其業務相關，不論其經費來源，自應產出並分享書面報告，以利將其出國經驗或心得回饋予機關。故宮對於公務出國案件之內部控管機制，雖已研提相關檢討及改進作為，惟依本院調查所得，故宮仍有

---

<sup>11</sup> 網址：<http://report.nat.gov.tw/ReportFront/index.aspx>。

再予注意以落實相關機制之必要。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請國立故宮博物院確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請國立故宮博物院參考。
- 三、調查意見一至三，函本案陳訴人。
- 四、調查意見，函請審計部參處。

調查委員：劉德勳

林雅鋒

王美玉