

調 查 意 見

壹、案由：據報載，臺北市政府社會局以公文指導中興婦孺教養院修改章程規定，以便將院址土地捐贈予潔人文教慈善協進會，該會受贈土地後旋即轉賣，賣地所得疑遭中飽私囊等情乙案。

貳、調查意見：

據報載，臺北市政府社會局以公文指導中興婦孺教養院修改章程規定，以便將院址土地捐贈予潔人文教慈善協進會，該會受贈土地後旋即轉賣，賣地所得疑遭中飽私囊等情乙案。經函請臺北市政府查復到院，並於 102 年 6 月 18 日約詢該府秘書長陳永仁、社會局局長江綺雯及相關主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見臚列如下：

一、臺北市政府核定中興婦孺教養院不動產捐贈案，不諳法律規定，要求該院先進行解散及清算程序；亦未依規定派員列席董事會議，瞭解實際情形；公文處理過程，草率不周，致該院不動產捐贈後即遭轉售予私人，嚴重損及臺北市之公共利益，均有疏失。

(一)按民法第 25 條規定：「法人非依本法或其他法律之規定，不得成立。」、第 30 條規定：「法人非經向主管機關登記，不得成立。」、第 34 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。」、第 37 條規定：「法人解散後，其財產之清算，由董事為之。但其章程有特別規定，或總會另有決議者，不在此限。」、第 42 條規定：「法人之清算，屬於法院監督。法院得隨時為監督上必要之檢查及處分。法人經主管機關撤銷許可或命令解散者，主管機關應同時通知法院。法人經依章

程規定或總會決議解散者，董事應於十五日內報告法院。」、第 44 條規定：「法人解散後，除法律另有規定外，於清償債務後，其賸餘財產之歸屬，應依其章程之規定，或總會之決議。但以公益為目的之法人解散時，其賸餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體。如無前項法律或章程之規定或總會之決議時，其賸餘財產歸屬於法人住所所在地之地方自治團體。」、第 59 條規定：「財團於登記前，應得主管機關之許可。」；兒童福利法（於 93 年 6 月 2 日廢止）第 25 條第 1 項規定：「私人或團體辦理兒童福利機構，應向主管機關申請立案；並於許可立案之日起六個月內辦理財團法人登記。……」、第 50 條第 2 項規定：「兒童福利機構辦理不善，經依第二十五條第三項規定限期改善，逾期仍不改善者，得令其停辦。」；臺北市財團法人暫行管理規則（95 年 9 月 6 日發布施行，下稱暫行管理規則）第 16 條第 4 項前段規定：「本市財團法人不得於設立目的外，以任何方式對於任何人或團體給予特定利益。」、第 21 條規定：「本市財團法人董事會……下列重要事項之決議，應有三分之二以上董事之出席，以董事總額過半數同意，並經主管機關核准後行之：……二、不動產之購買、處分或設定負擔。……前項重要事項之討論，應於會議召開十日前將議程通知全體董事，並函報主管機關，主管機關得派員列席。」、第 32 條規定：「本市財團法人有下列情形之一者，主管機關得廢止其設立許可，並通知管轄法院及所在地稅捐稽徵機關：一、同一事項經主管機關連續糾正二次而未改善，其情節重大者。二、無正當理由停止業務活動達二年以上者。」、第 33 條規定：「本市

財團法人經董事會依捐助章程決議解散、經主管機關撤銷或廢止設立許可或經該管法院宣告解散者，應即依法辦理解散及清算終結登記。前項清算後賸餘財產之歸屬，應依捐助章程或遺囑之規定。但不得歸屬自然人或營利團體。無前項捐助章程或遺囑之規定，或有違反前項但書之情形時，其賸餘財產歸屬於本市。」

(二)中興婦孺教養院（下稱系爭教養院）原係依民法第 59 條及兒童福利法第 25 條規定，申請以成立財團法人組織方式經營婦孺教養院，主要業務為提供孤苦無依兒童安置照顧，屬育幼院性質。案經臺北市政府許可立案後，依民法第 30 條規定，於 49 年間至法院完成財團法人登記。嗣於 82 年 10 月 15 日向臺北市政府申請停辦兒童福利業務，並提出變更經營計畫，擬改為從事老人安養福利業務，該府審核後依民法第 34 條及兒童福利法相關規定，於 82 年 12 月 31 日撤銷其兒童福利機構設立許可，並繳回立案證書。嗣後系爭教養院除於第 12 屆第 2 次董事會修訂章程將院名改為白聖安養院外，並未續依老人福利法相關規定申請設立許可，該府雖於 82、83 年間持續輔導該院，並於 89 年 6 月間函送老人各類型機構立案說明文件供其參考，惟該院皆能未依規定完成設立許可。詢據臺北市政府表示，系爭教養院撤銷兒童福利機構立案後，僅餘法人組織未完成清算、解散，查無實質機構運作與專職之工作人員，亦未定期擬訂年度計畫及函報預決算資料予該府，故該府並未對其辦理評鑑。

(三)又系爭教養院欲籌設老人福利機構，以延續其福利事業，從 98 年起又向臺北市政府補報 97 年以前之董事會議紀錄，且召開董事會議討論出售院區不動

產，另行購置臺北縣石碇鄉（改制後為新北市石碇區）之土地做為日後發展老人福利機構之用，並向臺北市政府提出申請，惟因資料有所不全而未獲核准，嗣該院於99年3月召開第17屆第5次董事會議，針對組織暨捐助章程第3條進行修訂，決議將原條文「本院永久設立，如因法定原因解散時，其剩餘財產，不得以任何方式歸屬任何個人或私人企業，應全部捐贈當地自治團體」中之「應全部捐贈當地自治團體」修訂為「應全部捐贈予與設立目的相同之社會福利團體」，案經臺北市政府建議於「設立目的相同之社會福利團體」加註「當地」二字，即該院如因法定原因解散後，其剩餘財產應捐贈與「設立目的相同之『當地』社會福利團體。」以維護臺北市之公共利益。

(四)系爭教養院復於100年11月27日召開第17屆第10次董事會議，討論有關確認該院財產清冊以及將院區不動產捐贈予潔人文教慈善協進會（下稱系爭協進會）之捐贈計畫案，並於同年11月28日檢送董事會議紀錄予臺北市政府，案經該府函請其補送會議召開10日前將議程通知全體董事之相關資料後，於同年12月29日核准董事會議紀錄。惟系爭協進會即於101年2月4日召開第1屆第1次臨時會員大會，決議將受贈不動產出售，同年3月3日售予私人。系爭教養院董事長蔡○○等人，旋遭檢舉疑利用職權將該院不動產以虛偽捐贈方式進行移轉牟利，涉及刑法背信及偽造文書等罪嫌，案經臺灣板橋地方法院檢察署偵辦後提起公訴，現正於法院審理中。

(五)按主管機關撤銷法人許可或命令解散者，應同時通知法院，並由法院監督董事進行清算程序，於清償

債務後，依其章程之規定或總會之決議，決定賸餘財產之歸屬，民法第 34 條、第 37 條、第 42 條、第 44 條定有明文；另臺北市政府所訂暫行管理規則第 33 條規定、系爭教養院組織暨捐助章程第 3 條規定亦同。系爭教養院於 82 年 12 月 31 日經臺北市政府撤銷兒童福利機構設立許可後，本應進行解散及清算程序，該府考量系爭教養院欲續辦老人社會福利事業，故未催促其辦理解散及清算事宜，惟該院始終未能依規定完成設立許可程序，且無實質機構運作與業務可供執行，實係持續處於待辦解散與清算程序之狀態中。該院召開第 17 屆第 10 次董事會議決議將院區不動產捐贈予系爭協進會，依其捐贈計畫之「五、捐贈後計畫」所載：「本財團法人辦妥財團捐贈手續後，將依主管機關相關規定辦理清算法定程序。」明確敘明捐贈院區不動產之目的，並非為了繼續經營社會福利事業，而係為了解散該院，並進行清算程序，依上開民法與暫行管理規則規定之正常程序，本應先辦理清算後，再捐贈賸餘財產，故臺北市政府理應依民法第 42 條及暫行管理規則第 32 條規定通知法院，並由法院監督董事進行清算程序，惟詢據該府表示「檢視相關法規(民法、暫行管理規則)，係規定清算、解散辦理方式、程序，並無明定清算、解散之順序，且法人捐贈行為於未解散前，將該捐贈視為不動產處分，爰依暫行管理規則第 21 條規定，核准該院不動產捐贈案」，顯係不諳法律規定程序，故審核時未要求系爭教養院說明釐清或指導其修正捐贈程序。

(六)又按系爭教養院召開第 17 屆第 10 次董事會議前，業依暫行管理規則第 21 條第 2 項規定，於 100 年 11 月 17 日函報臺北市政府，惟該府對此涉及「不

動產處分」重要事項之董事會議，卻未派員列席，以瞭解該不動產捐贈案決議經過之實際情形；嗣後系爭教養院檢送該次董事會議紀錄予該府，該府未要求受贈單位提出受贈使用計畫；會簽社團法人主管科室提供意見，亦僅得知該社團法人於 100 年 6 月成立，會務運作尚符人民團體法規定。決策過程未再就該法人基本資料、受贈後處理及使用計畫等情形詳加考量，且理事長蔡○○與系爭教養院之董事長為同一人，加以該院本欲變更經營老人福利事業，卻自 98 年起 3 次表示欲處分院區不動產之前例，此次捐贈恐有變相處分財產之虞，依暫行管理規則第 16 條第 4 項前段規定進行深入瞭解，僅函請其補送董事會議召開 10 日前將議程通知全體董事之相關資料後，率予核准董事會議紀錄，致該院不動產捐贈予系爭協進會後即遭轉售予私人，嚴重損及臺北市之公共利益。

- (七)復按臺北市政府社會局 100 年 12 月 5 日簽稿，原擬同意系爭教養院第 17 屆第 10 次董事會議記錄，並請該院依捐贈計畫完成捐贈手續後辦理法人解散清算事宜，惟簽會該局法制專員時表示：「1. 不動產處分與解散清算宜分別處理，避免先捐後解，規避民法第 44 適用之嫌。…」並經專門委員批示：「請參酌法制會辦意見妥研適法處分。」嗣後雖另函請系爭教養院補送董事會議召開 10 日前將議程通知全體董事之相關資料，惟於同年 12 月 28 日再次簽辦時，不僅未附上開 100 年 12 月 5 日原簽，亦未就法制專員所提意見與專門委員批示部分，詳予說明釐清，更未再簽會法制專員表示意見，公文處理過程，顯有草率不周之處。

二、臺北市政府社會局於本案簽辦過程，決行者並未就該

局是否派員列席董事會瞭解實際開會情形、該院捐贈之主要目的與捐贈後之計畫、過去是否曾有相同之案例與處理方式可循，督促相關科室提出說明予以釐清相關法令規定，並預判捐贈後可能發生之狀況，率予核定，自有未當。

- (一)按臺北市政府文書處理實施要點(102年1月30日修正實施，下稱文書處理實施要點)第26點規定：「……(二)承辦人員擬辦文書時，應查明全案經過，依據法令作切實簡明之簽註。依法令規定必須先經會議決定者，應按規定提會處理。法令已有明文規定者，依規定擬稿送核。無法令規定而有慣例者依慣例。適用法令時，依法律優於命令、後法優於前法、特別法優於普通法、後令優於前令及下級機關之命令不得牴觸上級機關之命令等原則處理。……(四)承辦人員對本案原有文卷或有關資料，應詳予查閱，以為擬辦處理之依據或參考。必要時並應摘要附送主管，作為核決之參考。……」、第35點規定：「承辦人員對公文內容，如與其他機關或單位有關者，應先行協調會商，並依下列規定辦理：……(五)文稿如經會商、協調後，應依下列規定辦理，……3、會稿單位對於文稿有不同意見時，應由主辦單位綜合修改後，再行陳核，會銜者亦同。」、第58點規定：「……各機關公文處理，應屬行分層負責，並依核定之分層負責明細表辦理。」第61點規定：「……(二)各機關首長、副首長、主任秘書及單位主管以上職務(不含單位主管)間之權責劃分由各機關自行定之。」
- (二)臺北市政府社會局就系爭教養院不動產捐贈案處理過程之疏失，於101年12月27日召開專案檢討會議，除針對捐贈過程之監督管理及內部作業程序詳

加檢討外，並就相關人員於綜合簽辦時未附之前簽辦之公文，致造成決策者漏未核酌其他人員或單位所為之簽見，經檢討其行政責任，有違文書處理實施要點第 26 及第 35 點規定，爰於 102 年 2 月 27 日核定該府社會局老人福利科科長楊○○申誡 1 次（楊員業於 101 年 7 月 16 日退休）、專員蘇○○申誡 1 次、股長楊○○申誡 2 次、按時計酬管理員梁○○申誡 2 次。

(三)按臺北市政府各機關公文處理，應依文書處理實施要點第 58 點規定，屬行分層負責，並依核定之分層負責明細表辦理。依該府專案檢討會議捌、檢討內容（一）通案部分所載，在權責分工方面，本案分層負責決行層次核屬由社會局決行層級。復據該府社會局分層負責明細表（乙表）有關「人民團體輔導計畫核定」、「老人福利機構之輔導、監督、評鑑與獎勵」等業務，決行層級均為「第一層」，則系爭教養院不動產捐贈案應由「局長」核定，經核該府社會局核復系爭教養院函報第 17 屆第 10 次董事會議記錄之公文，係由主任秘書蘇○○決行（公文上蓋有臺北市政府社會局局長江○○（丙）章），核與文書處理實施要點第 61 點規定，尚無不符。惟該府專案檢討會議中有關人員檢討部分，雖指出「社政人員對於法律規定及管理財團法人經驗咸有欠缺」，並就承辦科科長、專員、股長分別予以懲處，追究其主管督導考核不周之責任外，有關主任秘書部分，依該府所提供之資料，似以承辦人綜合簽辦時未附之前簽辦公文，致造成其漏未核酌其他人員或單位所為之簽見，而予以免責。

(四)惟按臺北市政府查復資料，該府社會局主任秘書蘇○○於 78 年 11 月 9 日至 84 年 11 月 1 日曾任該府

社會局相關業務監督管理單位之科長，並於 96 年 9 月 11 日升任主任秘書迄今，故其對於此項業務內容與相關法令規定，應有相當程度瞭解；系爭教養院捐贈（處分）財產，乃屬重要決議事項，而捐贈予社團法人後再進行清算程序，實屬罕見之特例，該府社會局承辦科室簽辦公文中，對於是否依規定派員列席董事會以瞭解實際開會情形，以及該院捐贈之主要目的與捐贈後之計畫，是否符合相關法令規定，並未提出重點摘要說明，復以過去是否曾有相同之案例與處理方式可循，均有詳加瞭解之必要，惟該府社會局主任秘書未能洞悉此情，督促相關科室詳予釐清相關法令規定，並預判捐贈後可能發生之狀況，率予核定，自有未當。

三、臺北市政府允應依其法規會函釋意旨，本於監督職責，儘速就本案謀求妥善之處置；現行社團法人管理規定寬鬆，易造成掏空資產可能，臺北市政府將本案函報內政部研議修改相關法令，加強財團法人與社團法人間財產移轉的監督控制，以防杜類似弊端發生，自屬必要。

(一)按臺北市政府法規委員會 90 年 7 月 12 日北市法一字第 9020533200 號函示略以：「……財團法人之董事、監察人有違反相關規定之行為時，主管機關自得為必要之處分或向法院聲請請求為一定之處置或通知該法人改善，如認處分財產確有危害緊急情事時，……本於監督職責，儘速自行處理並逕與有關單位聯繫告知該財產移轉行為有危及公益之情事，請其協助以維護公益。」系爭教養院董事長蔡○○等，利用職權將該院不動產捐贈予系爭協進會後轉售私人，涉嫌刑法背信及偽造文書等罪，業經臺灣板橋地方法院檢察署偵辦後提起公訴，臺北市政府

允應依其法規會函釋意旨，本於監督職責，儘速就本案謀求妥善之處置。

- (二)又依我國現行民法規定，私法人可分為社團法人及財團法人二類。前者係由多數人所設立，以人為主之集合體；而後者則是依捐助人之捐助行為或遺囑所設立，以財產為主之集合體。而財團法人相較於社團法人而言，受到政府較嚴格之監督。此係因社團法人是由多數人的意思而成立，並於成立之後持續透過由此多數人所組成之社員總會或監察人，監督董事執行法人事務，屬於自律性之組織，故政府基於尊重其自主性，應儘量避免干預之行為。惟財團法人於捐助行為完成，並取得法人資格後，即與捐助人脫離關係，捐助人並非當然是財團法人機關之成員，也無代表捐助人意思與確保其意思實現之機關，只有依賴董事忠誠地執行職務。而以遺囑捐助成立之財團法人，捐助人更是完全無影響財團法人運作之可能性，故財團法人屬於他律性組織，需要政府一定程度的監督控制，以確保其依照捐助目的執行業務。惟過度尊重社團法人自律的力量，而放鬆對其監督控制，亦將產生弊端，故政府對於法人自律與他律之間監督控制，必須維持平衡。臺北市政依本案之專案檢討會議決定：「現行社團法人管理規定寬鬆，易造成掏空資產可能，應將此案例提供中央建議重做修法之考量。」將本案函報內政部研議修改相關法令，加強財團法人與社團法人間財產移轉的監督控制，以防杜類似弊端發生，自屬必要。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，糾正臺北市政府。
- 二、調查意見二、函請臺北市政府本於權責自行審酌議處。
- 三、調查意見三、函請臺北市政府檢討改進見復。
- 四、調查意見三、（二），函請內政部參處見復。

調查委員：葛永光

中 華 民 國 102 年 7 月 5 日