

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：國立故宮博物院、內政部。

貳、案 由：國立故宮博物院以「基於院區安全管理、概括承受原有福利會員工就業需要、尚無其他合適替代單位」為由，自 90 年 7 月起誤採政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定，逕委託該院員工消費合作社辦理文物複製品銷售及餐飲服務，違反採購公共利益及公平合理原則，且歷次決標結果均未依法刊登於政府採購公報；內政部為合作社法之中央主管機關，對機關員工消費合作社承辦機關委託業務所得盈餘之處理，前後規定扞格又欠明確，恣置部分機關員工消費合作社誤用法令，將「非由社員創造之盈餘」分配予社員，悖離合作社法規定；國立故宮博物院員工消費合作社 97 年之前將接受機關委託代辦業務之盈餘分配予社員，依中央主管機關內政部之說明，顯係誤解合作社法盈餘分配規定，核有失當；國立故宮博物院文物基金自 92 年至 101 年漬損商品報損金額 13,716,503 元，相關商品顯未妥善存管，部分圖片禮品及配合特展印製之書籍長期滯存，商品帳卡登載數量與庫存數量未符，合作社提列公益金未依規定使用，均有違失。

參、事實與理由：

本案係審計部函報：稽察國立故宮博物院(下稱**故宮**)辦理「附設博物館商店暨餐飲服務委託經營管理案」公開招標，發現其辦理過程疑有違反政府採購法相關規定

，另該院文物藝術發展基金對委託業務執行情形，未盡監督考核之責，復對禮品庫房管理欠缺有效管理，致有禮品因滯存庫房質變而報廢情事。案經本院函請審計部、故宮、行政院公共工程委員會（下稱**工程會**）及內政部等機關提供相關卷證資料，復於民國（下同）101年11月14日約詢內政部社會司簡司長○娟、故宮馮院長○珠、工程會企劃處蘇處長○通暨前開各機關業務主管人員到院說明，並於會後請故宮及內政部補充相關說明資料，業經調查竣事，故宮及內政部確有下列失當之處，茲將事實與理由臚列如后：

一、國立故宮博物院以「基於院區安全管理、概括承受原有福利會員工就業需要、尚無其他合適替代單位」為由，自90年7月起誤採政府採購法第22條第1項第2款規定，逕委託該院員工消費合作社辦理文物複製品銷售及餐飲服務，違反採購公共利益及公平合理原則，且歷次決標結果均未依法刊登於政府採購公報，顯有違失。

（一）依政府採購法第2條規定：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」同法第6條第1項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」同法第61條規定：「機關辦理公告金額以上採購之招標，除有特殊情形者外，應於決標後一定期間內，將決標結果之公告刊登於政府採購公報……」本案國立故宮博物院委託辦理對外營業之文物複製品銷售及餐飲服務，屬勞務之委任，適用政府採購法規定，其於採購辦理過程，應維護公共利益及公平合理原則，該法並明文規範，機關辦理公告金額（新台幣100萬元）以上之採購，應於決標後，將決標結果刊登於政府

採購公報。

(二)惟查，國立故宮博物院前以「基於院區安全管理及概括承受原有福利會員工就業之需要，尚無其他合適替代單位可辦理」為由，無視「委託販售文物複製品及餐飲服務」並無政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款（屬專屬權利、獨家製造或供應、藝術品、秘密諮詢，無其他合適之替代標的者）之適用，其自 90 年 7 月至 98 年 4 月仍率依該條款採限制性招標逕委託該院員工消費合作社代為販售文物複製品及餐飲服務，期間雙方簽訂委託契約書計 4 次（90 年 7 月 1 日、92 年 5 月、94 年 4 月、95 年 4 月），然均未依政府採購法第 61 條規定，將決標結果刊登於政府採購公報。另該院秘書室於 98 年 4 月間原擬簽辦援例依政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款繼續委託該院員工消費合作社代辦文物複製品販售及餐飲服務，經簽會法制人員意見（依採購法之限制性招標是否妥適，請再行考量）後，不再採政府採購法辦理，該院從 98 年 5 月至 101 年 4 月改依合作社法及國有財產法第 28 條但書規定，將該院文物複製品販售及餐飲服務等勞務事項，仍逕委託該院員工消費合作社經營管理。

(三)次查，內政部 98 年 6 月 17 日內授中社字第 0980732610 號令略以：「合作社法第 3 條之 1 第 2 項有關政府委託合作社代辦業務規定如下：……三、委託方式：政府為辦理委託範圍內之業務，完成採購、促參投資程序，得依『政府採購法』或『促進民間參與公共建設法』有關規定，委託合作社代辦之；合作社基於政府得委託其代辦業務之立法意旨，得與政府完成採購、促參投資程序，以取得代辦之業務。」該院嗣於 100 年 8 月 10 日公告招標「

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」，依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款（委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者）採限制性招標公開評選，100 年 9 月 22 日評選石○企業股份有限公司為第 1 名優勝廠商、該院員工消費合作社為第 2 名，該院嗣後考量立法院於 100 年 12 月 13 日決議：「要求自 100 年度起，故宮凡銷售文物衍生商品及餐飲服務業務之廠商，應將銷售盈餘全數繳回故宮文物藝術發展基金」，以採購計畫變更及招標文件變更補充事由，將上開委託經營管理案予以廢標，並引發第 1 名優勝廠商異議、申訴不斷，該委託經營管理案迄今仍未決標，該院文物複製品銷售及餐飲服務目前仍暫由該院員工消費合作社代為辦理。

(四) 綜上，國立故宮博物院以「基於院區安全管理、概括承受原有福利會員工就業需要、尚無其他合適替代單位」為由，自 90 年 7 月起誤採政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定，逕委託該院員工消費合作社辦理文物複製品銷售及餐飲服務，違反採購公共利益及公平合理原則，且歷次決標結果均未依政府採購法第 61 條規定刊登政府採購公報，顯有違失。

二、內政部為合作社法之中央主管機關，對機關員工消費合作社承辦機關委託業務所得盈餘之處理，前後規定扞格又欠明確，恣置部分機關員工消費合作社誤用法令，將「非由社員創造之盈餘」分配予社員，悖離合作社法規定，顯有違失。

(一) 依合作社法第 23 條規定：「合作社盈餘，除彌補累積損失及付息外，在信用合作社或其他經營貨款業務之合作社，應提百分之二十以上，在其他合作社，應提百分之十以上為公積金，百分之五以上為

公益金，百分之十為理事、事務員及技術員酬勞金。前項公積金已超過股金總額二倍時，合作社得自定每年應提之數。社員對於公積金，不得請求分配。」，同法第 24 條規定：「合作社盈餘，除依前條規定提出外，其餘額之分配，以社員交易額之多寡為標準……」，且據內政部於本院約詢後補充說明略以：「合作社立法本旨係為將盈餘歸還創造盈餘之社員，準此，上開盈餘係指合作社法第 3 條之 1 第 2 項合作社與社員交易之盈餘，非為委託代辦業務之盈餘，理已至明。是委託代辦業務之盈餘，因非由社員所創造，無由依合作社法第 24 條第 1 項『以社員交易額之多寡為標準』分配予社員。」則機關員工消費合作社「非由社員創造」之盈餘，當無由分配予社員，方符合作社法第 23、24 條之規範意旨，合先敘明。

- (二)卷查，關於合作社接受機關委託業務所得盈餘之處理，內政部早於 62 年 10 月 19 日台內社字第 553341 號函釋：「機關員工消費合作社承辦機關委託代辦業務，其會計應予獨立，該項業務所得盈餘之處理，如經委託機關及受託合作社雙方合意，以契約書約定。」、64 年 1 月 16 日台內社字第 616813 號函釋：「機關員工消費合作社承辦機關委託業務所得盈餘之處理，應由該委託單位決定之。」其後內政部於 82 年 10 月 29 日以台（82）內社字第 223221 號函釋，說明機關員工消費合作社承辦政府委託代辦業務所得盈餘之處理疑義，該函釋說明二略以：「機關員工消費合作社承辦機關委託代辦業務…其會計應予獨立，該項業務所得盈餘之處理，如經委託機關及受託合作社雙方合意，以契約書約定，尚不違背本部 64 年 1 月 16 日台內社字第 616813

號函釋應由該委託單位決定之規定；又各該受託合作社依契約所得之盈餘，當併計各該合作社年度盈餘，依合作社法第 23 條及第 24 條規定處理」。至於 93 年 12 月 24 日以內授中社字第 0930004544 號函就委託代辦業務範圍如何界定疑義說明二略以：「查合作社法第 3 條之 1 第 2 項，旨在依據合作社之本質，明定合作社業務經營及交易對象之限制，其中『除政府或公益團體委託代辦之業務外』之除外規定，非關乎合作社之本質，亦非合作社之主要業務，目的在使於『政府』或『公益團體』得以委託合作社辦理其職權範圍內之業務，非為強制規定。故『政府』或『公益團體』職權範圍內之業務是否委託合作社辦理或委託範圍為何，悉由『政府』或『公益團體』自行決定。…如認政府委託代辦業務有規範委託範圍或事項之必要，自可本諸職權訂定之」、同函釋說明三：「有關委託代辦業務之盈餘應如何處理或分配乙節，本部 64 年 1 月 16 日臺內社字第 616813 號函：『機關員工消費合作社承辦機關委託業務所得盈餘之處理，應由該委託單位決定之。』，已釋明在案。至機關首長是否有權限決定將機關業務委託合作社辦理，應由各委託機關依其職權或各該委託業務之性質或規定辦理」。嗣內政部於 98 年 6 月 17 日以內授中社字第 0980732610 號函，明定合作社法第 3 條之 1 第 2 項有關政府委託合作社代辦業務之規定，內容包括：政府之定義、委託範圍及方式、盈餘處理、認定標準及其它應行注意事項等，其中關於盈餘處理之規定為：「（一）合作社接受政府委託代辦業務之服務對象非屬合作社之社員者，委託代辦業務所得之盈餘，應提列為公積金及公益金，不得分配予社員

…（四）合作社接受政府委託代辦業務之服務對象包含合作社之社員、預備社員及非社員者，應按社員、預備社員及非社員所占比例核算，依前三項之處理方式分別辦理…」內政部前開 82 年 10 月 29 日台（82）內社字第 223221 號函及 93 年 12 月 24 日內授中社字第 0930004544 號函，均自 98 年 6 月 17 日即停止適用。

（三）惟查，內政部 82 年 10 月 29 日及 93 年 12 月 24 日之函釋，對於有關委託代辦業務所得盈餘處理，文中雖無應明確區分服務對象為社員抑或非社員，又函中有關受託合作社依契約所得之盈餘，當併計合作社年度盈餘，依合作社法第 23 條及第 24 條規定處理之內容，有部分合作社無視於函中「會計應予獨立（其意為應區分社員及非社員且予分別單獨列帳）」之規定，且不明依合作社法第 23 條及第 24 條規定處理之意涵，乃產生誤用，將政府委託代辦業務所得之盈餘，誤為可一概併計合作社年度盈餘，依合作社法第 23 條分配後之餘額，可依合作社法第 24 條第 1 項全數分配予社員。類此案件在執行上已引發社會對委託機關有自肥之批評，不符社會公評。為避免造成合作社適用上之誤解或爭議持續擴大，同時考量對於合作社接受委託代辦業務有明確規定，內政部爰本中央主管機關權責，於 98 年 6 月 17 日委託代辦令發布日起同時停止上開 2 函之適用。但該部迄未停止 64 年 1 月 16 日台內社字第 616813 號函規定：「機關員工消費合作社承辦機關委託業務所得盈餘之處理，應由該委託單位決定之。」之適用，則機關員工消費合作社承辦機關委託業務所得盈餘之處理，究係應依上述 64 年 1 月 16 日之函釋，仍由該委託單位自行任意決定之

，抑或須遵內政部上開 98 年 6 月 17 日之函釋，委託代辦業務所得之盈餘，應提列為公積金及公益金，且不得分配予社員，仍欠明確，徒生爭議。

(四)綜上，內政部為合作社法之中央主管機關，對機關員工消費合作社承辦機關委託業務所得盈餘之處理，前後規定扞格又欠明確，恣置部分機關員工消費合作社誤用法令，將「非由社員創造之盈餘」分配予社員，悖離合作社法規定，顯有違失。另關於內政部歷年函釋及該部 98 年 6 月 17 日發布之委託代辦令，究屬解釋性之行政規則否？有無司法院釋字第 287 號解釋之適用？亟待酌明，並依法處理。

三、國立故宮博物院員工消費合作社 97 年之前將接受機關委託代辦業務之盈餘分配予社員，依中央主管機關內政部之說明，顯係誤解合作社法盈餘分配規定，核有失當。

(一)查國立故宮博物院院區禮品銷售業務自 90 年 7 月起委託該院員工消費合作社辦理，該社 97 年前之帳冊，係以禮品、餐飲及日常用品等 3 項記載，對於禮品及餐飲之服務對象之身分係社員或非社員之遊客，未予區別，採合併列帳。該社自 98 年起始區分為社員服務部及委辦業務部，並自 99 年度始按個人當年在社累積消費比例計發社員交易分配金。90 至 100 年度盈餘分配、社員人數、社員分配股息與金額如下表：

| 年度 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 稅後盈餘 | 20,198,172 | 36,242,909 | 14,341,730 | 16,611,509 | 19,500,632 | 32,017,787 | 56,458,812 | 47,269,136 |
| 分配股息 | 8,655 | 8,295 | 8,535 | 8,280 | 8,340 | 7,935 | 9,045 | 9,105 |
| 公積金 | 2,018,952 | 362,346 | 143,332 | 166,033 | 194,923 | 320,098 | 5,644,977 | 4,726,003 |
| 公益金 | 2,018,952 | 3,623,461 | 1,433,319 | 1,660,322 | 1,949,229 | 3,200,985 | 11,289,953 | 24,489,028 |

| | | | | | | | | |
|----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 理事及職員酬勞金 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 社員交易分配金 | 16,151,613 | 32,248,807 | 12,756,544 | 14,776,874 | 17,348,140 | 28,488,769 | 39,514,837 | 18,045,000 |
| 社員人數 | 577 | 553 | 569 | 552 | 556 | 529 | 603 | 607 |
| 平均每人分配股息 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 |
| 平均每人分配金額 | 28,381 | 56,688 | 22,515 | 26,195 | 30,576 | 52,352 | 68,090 | 30,000 |

資料來源：國立故宮博物院；本表金額單位：新台幣元。

| 年度 | 98 | | 99 | | 100 | |
|----------|------------|---------|------------|---------|------------|---------|
| 業務別 | 委辦業務部 | 社員服務部 | 委辦業務部 | 社員服務部 | 委辦業務部 | 社員服務部 |
| 稅後盈餘 | 37,682,062 | -87,437 | 52,345,421 | 468,186 | 23,008,214 | 487,810 |
| 公積金 | 3,768,206 | 0 | 5,234,542 | 45,775 | 0 | 47,811 |
| 公益金 | 33,913,856 | 0 | 47,110,879 | 91,549 | 0 | 95,621 |
| 分配股息 | 0 | 0 | 0 | 10,440 | 0 | 9,705 |
| 理事及職員酬勞金 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 社員交易分配金 | 0 | 0 | 0 | 320,422 | 0 | 334,673 |
| 社員人數 | 0 | 765 | 0 | 696 | 0 | 647 |
| 平均每人分配股息 | 0 | 0 | 0 | 15 | 0 | 15 |
| 平均每人分配金額 | 0 | 0 | 0 | 460 | 0 | 517 |

資料來源：國立故宮博物院；本表金額單位：新台幣元。

(二)針對政府機關委託合作社代辦業務所得盈餘之分配，按內政部說明略以：「許多機關似誤解合作社法盈餘分配規定，以國立故宮博物院員工消費合作社為例，說明社員及非社員交易未予區分，應如何依合作社法盈餘分配之規定乙節：查合作社法第24條第1項：合作社盈餘，除依第23條第1項規定提出外，其餘額之分配，以社員交易額之多寡為標準。合作社法立法本旨係為將盈餘歸還創造盈餘之社員。準此，上開盈餘係指合作社法第3條之1第

2 項合作社與社員交易之盈餘，非為委託代辦業務之盈餘。是委託代辦業務之盈餘，因非由社員所創造，無由依合作社法第 24 條第 1 項『以社員交易額之多寡為標準』分配予社員」。

(三)依合作社法中央主管機關內政部之前開說明，國立故宮博物院員工消費合作社 97 年之前將接受機關委託代辦業務之盈餘分配予社員，顯係誤解合作社法盈餘分配規定，核有失當。依上開列表，故宮自 90 年至 97 年間，社員平均每人領取 2 萬餘元（22,515 元）至 6 萬餘元（68,090 元）不等之盈餘，相對於 98 年以後委託代辦業務之盈餘未分配予社員之年度，社員平均每人領取之 460 元或 517 元，即可知其間差距甚鉅。因委託代辦業務之盈餘非由社員所創造，故必引發社會輿論對委託機關人員自肥之負面批評，自難為社會大眾所接受。

(四)綜上，國立故宮博物院員工消費合作社 97 年之前將接受機關委託代辦業務之盈餘分配予社員，依中央主管機關內政部之說明，顯係誤解合作社法盈餘分配規定，核有失當。

四、國立故宮博物院文物基金自 92 年至 101 年漬損商品報損金額 13,716,503 元，相關商品顯未妥善存管，部分圖片禮品及配合特展印製之書籍長期滯存，商品帳卡登載數量與庫存數量未符，合作社提列公益金未依規定使用，均有未當。

(一)查故宮文物基金自 64 年成立以來歷年累積之漬損商品，在 91 年度以前均未辦理報損作業，造成商品庫房空間嚴重受限，致影響基金收益；故宮爰於 92 年 1 月 21 日成立「本院漬損及滯銷出版品改善小組」，訂定「漬損及滯銷出版品改善小組五年計畫」，以每年三百萬元額度作為漬損商品之報損處

理，爰文物基金自 92 至 96 年執行前開計畫，92 年報廢 1,439,147 元、93 年報廢 3,036,319 元、94 年報廢 2,924,057 元、95 年報廢 2,920,980 元、96 年報廢 2,874,698 元。文物基金於 96 年以後持續辦理報損處理，97 年報廢 108,471 元、99 年報廢 196,736 元、100 年報廢 216,095 元，98 年及 101 年則未辦理報損作業。依據上開數據統計，文物基金自 92 年至 101 年漬損商品之報損金額合計達 13,716,503 元，各年度報損原因包括：出版品書皮黃漬或染色、內頁空白、發泡、發黃、倒裝、漏印；文物仿製品則多為破損，顯見相關商品未予妥善存管。

(二)次查，審計部前於 101 年 4 月 12 日會同故宮會計室抽查各類禮品庫存情形，發現下列缺失：

- 1、各類禮品印製時，因未審慎評估市場需求，部分圖片禮品滯銷逾 2 年以上(包括：宋崔白竹鷗圖等 12 種、宋梁楷潑墨仙人圖等 10 種、岳飛像及文杏雙禽圖 2 種圖片、單頁圖片)；部分書籍逕配合特展大量印製(包括：南宋藝術與文化特展導覽手冊、南宋藝術與文化特展圖錄—書畫篇、南宋藝術與文化特展圖錄—器物篇、南宋藝術與文化特展圖錄—圖書篇、康熙大帝與太陽王路易十四特展)，因銷售量未如預期，長期滯存庫房。據故宮說明，部分圖片禮品確屬長期滯銷，迄 101 年 12 月圖片禮品及特展書籍之庫存數量為：宋崔白竹鷗圖等 12 種(87 年印製)42,596 張、宋梁楷潑墨仙人圖等 10 種(88 年印製)39,739 張、岳飛像及文杏雙禽圖 2 種圖片(88 年印製)3,000 張、單頁圖片(80 年以前印製)2,671 張、南宋藝術與文化特展導覽手冊 4,672 本、南宋藝術與文

化特展圖錄—書畫篇 2,030 本、南宋藝術與文化特展圖錄—器物篇 1,909 本、南宋藝術與文化特展圖錄—圖書篇 1,621 本、康熙大帝與太陽王路易十四特展 4,123 本。

2、現場帳卡登載與庫存量未符【故宮書畫圖錄(二)盤缺 3 本、故宮書畫圖錄(三)盤盈 1 本】及庫存量與製成品明細表數量未符【明清雕刻展-竹木果核篇(英文)盤缺 24 本、明清雕刻展-象牙犀角篇(英文)盤缺 6 本】情形。

(三)又內政部於 98 年 6 月 17 日內授中社字第 0980732610 號函，釋明合作社提列之公益金，應做為合作事業教育訓練及宣導、社會福利或公益事業用途使用，不得移為他用。惟查故宮員工消費合作社「公益金」科目之明細資料，該科目於內政部上開函釋發布後，於該年度仍續發予每位社員 5,000 元之生日禮金，98 年 10 月 16 日藏文研讀交流支出 153,600 元，且由「公益金」項下支應至善園公廁之修繕及社員之相關保險費用，顯未符合上開函釋規定。

(四)綜上，故宮文物基金自 92 年至 101 年漬損商品報損金額 13,716,503 元，相關商品顯未妥善存管，部分圖片禮品及配合特展印製之書籍長期滯存，商品帳卡登載數量與庫存數量未符，合作社提列公益金未依規定使用，均有未當。

綜上所述，國立故宮博物院以「基於院區安全管理、概括承受原有福利會員工就業需要、尚無其他合適替代單位」為由，自 90 年 7 月起誤採政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定，逕委託該院員工消費合作社辦理文物複製品銷售及餐飲服務，違反採購公共利益及公平合理原則，且歷次決標結果均未依法刊登於政府採購公報

；內政部為合作社法之中央主管機關，對機關員工消費合作社承辦機關委託業務所得盈餘之處理，前後規定扞格又欠明確，恣置部分機關員工消費合作社誤用法令，將「非由社員創造之盈餘」分配予社員，悖離合作社法規定；故宮員工消費合作社 97 年之前將接受機關委託代辦業務之盈餘分配予社員，依中央主管機關內政部之說明，顯係誤解合作社法盈餘分配規定，核有失當；故宮文物基金自 92 年至 101 年漬損商品報損金額 13,716,503 元，相關商品顯未妥善存管，部分圖片禮品及配合特展印製之書籍長期滯存，商品帳卡登載數量與庫存數量未符，合作社提列公益金未依規定使用，均有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林委員鉅銀