

糾 正 案 文

- 壹、被糾正機關：國家發展委員會、經濟部中小企業處。
- 貳、案由：國家發展委員會為行政院國家發展基金之管理機關，該基金透過信託專戶投資創投事業、中小企業與文化創意產業，截至民國104年6月底國內外累計總投資額為新臺幣218.26億元，其中屬「所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善」之投資額，合計為新臺幣12.53億元。除有法令特別規定外，應依「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」管理之。惟國家發展委員會卻排除該要點之適用，致使該基金信託投資民營事業發生目標無法達成或連續3年虧損情況無法改善等情形時，既未依上開要點規定詳加評估檢討並報由行政院核處，亦未在該基金所訂之投資規範中設立有效控管機制；又，行政院國家發展基金於民國90年至102年間已陸續參與國光生物科技公司等5家公司之原始投資或現金增資，並派有8位股權代表管理各該轉投資事業，竟於民國97年至102年間，任由經濟部中小企業處委任5家管理顧問公司再投資上開5家公司共2億2,218萬餘元，並由各該管理顧問公司管理，致使該基金須支付管理顧問公司管理費用每年444萬餘元，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案行政院國家發展基金(下稱國發基金)以信託專

戶方式投資者，截至民國(下同)104年6月底國內外累計總投資額為新臺幣(下同)218.26億元，其中屬「所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善」之投資額，合計為新臺幣12.53億元，惟未建立有效控管機制；且有任由執行單位經濟部中小企業處(下稱中小企業處)不當增加該基金支出之情事，確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、國發基金透過信託專戶投資創投事業、中小企業與文化創意產業，截至104年6月底國內外累計總投資額為新臺幣218.26億元，其中屬「所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善」之投資額，合計為新臺幣12.53億元。國發基金非屬信託基金，對於投資與否有決定權，為實質參與投資者，且投資之持股均未超過50%，除有法令特別規定外，應依「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」管理之。惟行政院及國發基金卻以信託投資非直接投資為由而完全排除該要點之適用，致使該基金信託投資民營事業發生目標無法達成或連續3年虧損情況無法改善等情形時，既未依該要點規定詳加評估檢討並報由行政院核處，亦未在國發基金所訂之投資規範中設立有效控管機制，均核有違失。

(一)按行政院於86年12月4日訂頒「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」(下稱特種基金投資管理要點)，該要點第1點規定：「中央政府信託基金以外之特種基金參加民營事業之投資，其股權未超過50%者，除法令另有規定外，依本要點管理之。」國發基金於93年8月23日訂定「行政院國家發展基金投資創業投資事業之審查及管理要點」(下稱投資創投事業審查及管理要點)，作為該基金辦理信託投資創投事業之準據。

(二)國發基金以信託專戶方式投資者，包括：

- 1、國發基金自93年起以信託兆豐國際商業銀行(下稱兆豐商銀)總管理處信託部方式投資於創投事業，國發基金與受託人兆豐商銀總管理處信託部簽訂「特定用途信託契約」，依該契約，信託資金總額上限為新臺幣(下同)300億元，該信託資金之運用由兆豐商銀視投資案資金運用狀況之需要依國發基金之指示辦理，並設立專戶保管營運。兆豐商銀依國發基金指示於所訂範圍內運用、管理該專戶信託資金，並就投資創投事業之申請案進行評估作業後，提報該基金創業投資審議會審查，及經國發基金管理會決議通過後，始得進行投資。國發基金則按實際投資餘額計付信託手續費予兆豐商銀。
- 2、國發基金為加強投資國內中小企業及文化創意產業，於96年3月7日及99年5月17日訂定「行政院國家發展基金加強投資中小企業實施方案」(下稱投資中小企業實施規範)及「行政院國家發展基金加強投資文化創意產業實施方案」(下稱投資文化創意產業實施方案)，由該基金各匡列100億元額度，於執行期限10年內，委由中小企業處及文化部於兆豐商銀開立「國家發展基金加強投資中小企業信託投資專戶」及「國家發展基金加強投資文化創意產業委託信託管理計畫專戶」，該基金則視該等方案執行單位中小企業處及文化部實際運用情況，撥交資金於受託人兆豐商銀管理之信託資金專戶，專供中小企業處及文化部投資於中小企業及文化創意產業；又該等方案相關投資案件之投資評估、審議核決、合資協議及投資後管理，悉委由中小企業處及文化部委

託管理顧問公司協助辦理，各管理顧問公司須與國發基金共同參與投資。管理顧問公司應邀請該基金參與投資可行性評估等相關審議會，並將投資案件送請該基金管理會備查。

- 3、依國家發展委員會(下稱國發會)約詢書面說明，截至104年6月底，國發基金累計信託投資國內創投事業46家及國外創投事業20家，國內外總投資金額計144.86億元；國發基金「加強投資中小企業實施方案」投資211家企業，政府資金投入計67.77億元；「加強投資文化創意產業實施方案」投資20家企業，政府資金投入計5.63億元，總計國發基金以信託專戶方式投資者，共計218.26億元。其中，依國發基金約詢後補充說明：就國發基金101年底前投資之創投事業中，近3年(101年至103年)有連續虧損情形之創投事業有4家，截至104年6月底止，國發基金投資該等4家創投事業之投資金額約為9.79億元；國發基金「加強投資中小企業實施方案」所營事業目標無法達成計6家，投資金額1.75億元，連續3年虧損情況無法改善計3家，投資金額0.71億元；國發基金「加強投資文化創意產業實施方案」所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善計2家，投資金額0.28億元。總計以上國發基金以信託專戶方式投資者中，屬「所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善」之投資金額，合計為12.53億元。

- (三)關於國發基金透過信託投資專戶投資創業投資事業有無特種基金投資管理要點之適用問題，審計部認為應適用，但行政院及其所屬相關機關卻認為無適用，相關見解如下：

1、國發會函復本院稱：

(1) 國發基金辦理創業投資事業之投資，係將資金信託予兆豐商銀信託部，由其協助辦理創業投資事業投資評估及投資管理，並設立專戶保管營運。國發基金依信託法¹將投資創業投資事業之股權或資金(財產權)於信託期間移轉予受信託單位。國發基金透過信託投資專戶投資創業投資事業之股權既非官股，自不屬特種基金投資管理要點所稱參加民營事業之投資。

(2) 國發基金依據「產業創新條例」第29條設置成立，並依第30條第1項第4款規定，配合經濟部及文化部等中央目的事業主管機關辦理專案計畫之支出。各計畫執行單位為各該主政之主管機關，其為運用國發基金提供之資金辦理專案計畫，委託銀行開立信託專戶管理國發基金提供之資金。專案計畫之執行單位係經濟部及文化部，以信託專戶委託民間創投公司共同投資於國內相關企業，尚非屬該要點所稱特種基金直接參加民營事業之投資。

2、行政院秘書長函復²本院稱：「按特種基金投資管理要點係就特種基金參加民營事業投資之對象選擇、投資計畫、公股代表及績效評估檢討等事項訂定原則性規範，並於第1點訂有適用對象之除外規定（除法令另有規定外，依本要點管理之），以因應特殊情形之需。國發基金係依產業創新條例第29條設置，資金運用宗旨主要為配合國家產業發展策略，以投資與融資等方式，協

¹ 依信託法第1條：「稱信託者，謂委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」

² 行政院秘書長 104 年 6 月 30 日院臺經字第 1040029358 號函。

助提供民間企業發展所需資金，以增進產業效益或改善產業結構，促進經濟轉型及國家發展。在全球經貿加速國際化、自由化之情勢下，產業競爭環境日益嚴峻，為扶植我國產業，國發基金之政策性投資亦趨多元，由於各類投資之政策任務、執行期間及推動模式等多有差異，爰有必要因應其特殊性及實際需要，訂定明確而細緻之規範，俾利投資作業有所依循。目前國發基金之投資計有直接投資、創業投資及專案投資等3類，針對直接投資部分已訂有行政院國家發展基金投資作業規範，就創業投資部分亦訂有投資創投事業審查及管理要點，就專案投資部分則訂有投資中小企業實施方案、投資文化創意產業實施方案等，該等規範之內涵均較該要點之原則性規範更具細緻性及操作性，當更有利於基金之投資運作及管理。綜上，國發基金透過信託投資專戶投資創業投資事業及民營事業部分，已考量投資業務之特殊性及實際需要，另訂作業規範，爰應依循該等規範辦理。」等語。

- 3、主計總處約詢書面說明稱：「依特種基金投資管理要點第1點規定，適用對象包括中央政府信託基金以外之特種基金參加民營事業之投資，其股權未超過50%者，法令另有規定者除外。復依第3點規定，營業基金參與民營事業投資，係以建立穩定原料供需、生產銷售關係，或基於引進技術、新創事業等投資，非營業特種基金於符合基金設置目的及用途前提下，得參加民營事業投資。因特種基金之投資，大多屬直接參與民營公司之資金轉投資事宜，爰特種基金投資管理要點係就直接投資所作之原則性規範。至於國發基

金依產業創新條例第29條設置，資金運用係配合國家產業發展策略，以投（融）資方式，提供民間企業發展所需資金，以增進產業效益或改善產業結構等，其政策性投資多元，除直接投資民營事業外，尚有以信託方式成立信託投資專戶，進行對創投事業之投資，因其投資方式有其特殊性，應由國發基金在考量達成投資政策目的及健全風險管理之情形下，自行訂定相關作業規定。目前國發基金已訂有『國發基金投資作業規範』（下稱投資作業規範）、投資創投事業審查及管理要點等投資規範，如有需加強相關管理措施之必要，應檢討修訂該等投資規範。」等語。

- 4、主計總處基金預算處楊明祥處長於本院約詢中稱：「該要點係就直接參與股權的投資所作之原則性規範。與國發基金的投資是不同的。」「國發基金的直接投資有適用，間接投資沒適用。」國發基金蘇來守副執行秘書於本院約詢中稱：「以國發基金為股東的都完全依照該要點辦理，但信託的部分則依參酌該要點自訂之相關規定辦理」。

(四) 惟查：

- 1、特種基金投資管理要點第1點明定：「中央政府信託基金以外之特種基金參加民營事業之投資，其股權未超過50%者，除法令另有規定外，依本要點管理之。」該要點所稱之參加投資，並未明文規定限於直接投資，解釋上應包括直接及間接投資在內。查國發基金透過信託專戶投資之創投事業及民營事業雖委託兆豐商銀及執行單位管理，惟亦為該基金投資之一部，且該基金均仍參與相關投資評估，具投資評估之否決權及選派股

權代表之權利³，並承擔最終投資風險⁴，故該基金對於投資與否有決定權，仍為實質參與投資者，且投資之持股均未超過50%，該基金亦非屬信託基金，除法令另有規定外，應依上開要點管理之。故主計總處稱：因特種基金之投資，大多屬直接參與民營公司之資金轉投資事宜，爰特種基金投資管理要點係就直接投資所作之原則性規範云云；國發會稱：國發基金透過信託投資專戶投資創業投資事業之股權既非官股，自不屬特種基金投資管理要點所稱參加民營事業之投資云云；均無法規依據，且不當限縮該要點之適用範圍，將實質參與投資完全排除適用，並無可採。

- 2、關於特別法及普通法之適用，特別法未另有規定者，應適用普通法。行政院秘書長雖稱：國發基金透過信託投資專戶投資創業投資事業及民營事業部分，已考量投資業務之特殊性及實際需要，另訂作業規範，應依循該等規範辦理等語。然而，國發基金雖訂有投資作業規範、投資創投事業審查及管理要點等規範，惟該規範如無特別規定，仍應適用特種基金投資管理要點之原則性規定辦理。特種基金投資管理要點第11點規定：「參加民營事業投資所營事業目標無法達成，或

³ 依國發基金與受託人兆豐商銀簽訂之協議書，兆豐商銀就創投事業申請案進行評估時，應提報創業投資審議會討論；每一創投事業申請案經創業投資審議會審議通過，並提報國發基金管理委員會決議通過後，進行投資。創業投資審議會由國發基金聘請專家組成，並由國發基金指派召集人擔任主席。受託人兆豐商銀就創投事業股權轉售進行評估時，應函請國發基金同意後，始得進行處分；復依「行政院國家發展基金加強投資中小企業實施方案」及「行政院國家發展基金加強投資文化創意產業實施方案」，相關投資案件之投資評估、審議核決、合資協議及投資後管理，悉委由執行單位辦理，執行單位得視需要委任專業管理公司協助辦理。執行單位應邀請國發基金參與投資可行性評估等相關審議會；審議通過之投資案件，應送請國發基金管理會備查。

⁴ 依國發基金「加強投資中小企業實施方案」第9點：「執行單位因執行本方案所生投資損失概由本基金承受，並由執行單位協助提供合於公司法等相關法規所訂必要文件與說明資料，俾供本基金依會計及審計程序呈報後核銷。」

連續3年虧損情況無法改善，應詳加評估檢討，報由主管機關核處。」投資創投事業審查及管理要點、投資中小企業實施方案、投資文化創意產業實施方案等規範，對於國發基金「參加民營事業投資所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善」等狀況，並無相關規定，故應依上開特種基金投資管理要點第11點規定，詳加評估檢討，報由主管機關行政院核處，始為適法。國發基金蘇來守副執行秘書於本院約詢中稱：「將再與行政院討論，如何遵循該要點並兼顧國發基金之投資管理」。

(五)綜上，國發基金透過信託專戶投資創投事業、中小企業與文化創意產業，截至104年6月底國內外累計總投資額為218.26億元，其中屬「所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善」之投資額，合計為12.53億元。該基金對於投資與否有決定權，仍為實質參與投資者，且投資之持股均未超過50%，該基金亦非屬信託基金，應依特種基金投資管理要點第11點規定：「參加民營事業投資所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善，應詳加評估檢討，報由主管機關核處。」但行政院及國發基金均不當將信託投資排除該要點之適用，且未在國發基金所訂定之投資規範中明定國發基金信託投資之目標無法達成及連續虧損情況無法改善時之評估檢討及報院核處等監督管理措施，均核有違失。

二、國發基金於90年至102年間已陸續參與國光生物科技公司等5家公司之原始投資或現金增資，並派有8位股權代表管理各該轉投資事業，竟於97年至102年間，任由中小企業處委任5家管理顧問公司再投資上開5

家公司共2億2,218萬餘元，並由各該管理顧問公司管理，致使國發基金須支付管理顧問公司管理費用每年444萬餘元，實有不當。

- (一)國發基金於96年3月7日訂定投資中小企業實施方案，由該基金匡列100億元額度於10年之執行期限內，委由中小企業處於兆豐商銀開立「國家發展基金加強投資中小企業信託投資專戶」。依上開方案，該方案執行單位為中小企業處。投資案件之投資評估、審議核決、合資協議及投資後管理，委由執行單位辦理，執行單位得視需要委任專業管理公司協助辦理。執行單位應邀請國發基金參與投資可行性評估等相關審議會，審議通過之投資案件，應送請國發基金管理會備查。中小企業處委託專業管理公司，應要求專業管理公司建立投資案標準評估、管理及退出程序、訂定管理作業手冊及按季向執行單位提報投資組合內容，並副知國發基金。
- (二)依審計部函報，國發基金於90年至102年間陸續參與國光生物科技公司、藥華醫藥公司、中裕新藥公司(原宇昌生技公司)、達輝光電公司、台康生技公司等5家公司之原始投資或現金增資，截至102年9月底止，該基金投資上開轉投資事業之金額分別為8億2,424萬餘元(持股比例17.24%)、2億8,068萬餘元(持股比例12.22%)、4億112萬餘元(持股比例20.74%)、13億6,040萬餘元(持股比例20.28%)、6,000萬元(持股比例11.11%)，該基金計派有8位股權代表管理各該轉投資事業。惟該基金為辦理該方案，透過中小企業處委任旭邦投資顧問公司、台安生物科技公司、益鼎創業投資管理顧問公司、華揚中小企業開發公司、中國信託創業投資公司，亦於97年至102年間投資各該公司，截至102年9月底

止，由該基金出資分別投資國光生物科技公司3,170萬餘元、藥華醫藥公司2,998萬餘元、中裕新藥公司2,999萬餘元、達輝光電公司8,550萬元、台康生技公司4,500萬元，共2億2,218萬餘元。國發基金依經濟部訂定之「經濟部中小企業處辦理加強投資中小企業實施方案作業要點」（下稱加強投資中小企業實施方案作業要點）規定，派員參與各該投資案之投資審議會，卻未審慎衡酌前揭各該投資案源，該基金已參與投資並派有股權代表管理，仍由中小企業處同意各該管理顧問公司再投資，並由各該管理顧問公司管理，肇致該基金每年尚須支出管理費約444萬餘元⁵，增加基金支出。

(三)關於上開重複投資之原因，經濟部函復本院稱：「行政院國家發展基金直接投資事業，均依該基金相關規定以投資金額超過1億元以上者為優先考量，而委託中小企業處執行之該方案對單一事業投資金額以不逾1億元為限。專業管理公司之個案評估係以錄案當時公司發展進程、當輪募資額度及需求、股價合理性等條件進行綜合評估，同一企業不同輪之募資需求亦為單獨評估，非以國發基金是否早已投資或準備撥款投資為考量，且對被投資公司而言，投資之效益除直接挹注資金充實自有資本外，另有成為策略性夥伴，提供對被投資公司營運發展之實益等，如利於上市上櫃、擴展行銷通路、有利於爭取外部協助資源或銀行融資，本方案委由專業管理公司辦理投資評估、審議及投資後管理，並於企業發展過程中，給予適切協助，將可提供不同面向之實質助益，帶給被投資事業更多面向之資源協助。」

⁵ 依中小企業處專案計畫委辦契約書，按實際投資金額之2%支付管理費。

等語。國發會函復本院亦稱：「專業管理公司於個案評估會考量當時個案公司發展進程、當次募資額度及需求、股價合理性等條件進行綜合評估，對同一企業不同階段之募資需求亦為獨立評估，非以國發基金是否已投資或準備撥款投資為考量；另就被投資公司而言，投資效益除直接挹注資金充實自有資本外，另會參酌策略性投資夥伴所提供對公司營運發展之實際效益，例如利於未來上市上櫃推動、行銷通路擴展、外部資源協助或銀行融資等。本方案中小企業處委由專業管理公司辦理投資評估、審議及投資後管理，並於企業發展過程中，給予適切輔導協助，將可提供不同面向之實質助益，帶給被投資事業更多面向之資源協助。」等語。

(四) 惟依投資中小企業實施方案，執行單位辦理該方案所需經費，含委任專業管理公司之管理費，由該基金支應。國發基金原直接投資並派有股權代表管理之事業，若後續仍有募資需求，經其股權代表或中小企業處委任之專業管理公司評估認為具投資效益，自得由國發基金以自己名義再投資，不必透過該方案委由管理顧問公司進行投資後管理，以節省管理費支出。中小企業處蘇文玲副處長已於本院約詢中稱：該方案與國發基金重複投資部分將再研議調整等語。

(五) 綜上，國發基金於90年至102年間已陸續參與國光生物科技公司等5家公司之原始投資或現金增資，並派有8位股權代表管理各該轉投資事業，竟於97年至102年間，任由中小企業處委任5家管理顧問公司再投資上開5家公司共2億2,218萬餘元，並由該管理顧問公司管理，致使國發基金每年須支付管理顧問公司投資金額2%之管理費用計444萬餘元，實有不當。

綜上所述，國發會為國發基金之管理機關，該基金以信託專戶方式投資者，截至104年6月底國內外累計總投資額為218.26億元，其中屬「所營事業目標無法達成，或連續3年虧損情況無法改善」之投資額，合計為12.53億元，既未依「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」規定詳加評估檢討並報由行政院核處，亦未在該基金所訂之投資規範中設立有效控管機制；且該基金有任由執行單位中小企業處不當增加管理費用支出，每年444萬餘元之情事，核有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：高鳳仙