

調 查 意 見

據訴，財團法人臺灣營建研究院（下稱：營建研究院）依其捐助章程遴聘第十屆董事長及董事，向內政部營建署（下稱：營建署）辦理變更登記，詎該署以不符「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」第五點規定為由，要求補正洽商行政院人事行政局等程序，且該要點違反憲法第二十三條法律保留原則之規定，損及權益等情乙案。案經本院函請行政院、內政部、法務部等機關說明，另於一百零二年五月二十日約詢行政院法規會陳德新主委、行政院外交國防法務處邱昌嶽處長、內政部主任秘書翁文德、法務部法律事務司專門委員郭全慶及相關業務承辦人員。爰調查竣事，提出調查意見如下：

- 一、行政院認營建研究院申請許可事項既已經實現，即無損及其權利或利益情事，以一百零一年八月八日院臺訴字第 1010139402 號決定書，訴願不受理，難謂有違失。
 - (一)訴願人營建研究院一百年六月二十一日第 2011-01356 號申請書致營建署，以其董事長及董事變更申請相關文件驗印，俾向法院申請辦理變更登記。營建署以一百年七月四日營署建管字第 1000038363 號函復，依「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」第五點規定，董事長及董事變更事宜，尚缺營建研究院之捐助機關（榮民工程股份有限公司）洽商該院人事行政局程序，請儘速補正憑辦等語。營建研究院復以一百年十一月二十五日（100）營建董字第 10000002882 號函，以其係依捐助章程選聘董事長及董事，已合法生效；其董事長及董事均非由捐助機關指派，援引「內政

部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」第五點規定要求辦理之事項，並無法律依據云云。原處分機關內政部遂以一百零一年一月二十日台內營字第 1010800220 號函復該院，以「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」第五點規定，係為落實民法所定主管機關監督權責及確保捐助公益目的之達成。營建研究院捐助章程第六條後段規定，第二屆以後之董事，由董事會遴選之，與「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」規定不符，申請變更董事長及董事（院長）許可核備一節，仍請依「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」規定辦理。

(二)原處分機關內政部遂以一百零一年一月二十日台內營字第 1010800220 號函復營建研究院，以許可及「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」第五點規定，係為落實民法所定主管機關監督權責及確保捐助公益目的之達成。營建研究院捐助章程第六條後段規定，第二屆以後之董事，由董事會遴選之，與許可及「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」規定不符，申請變更董事長及董事（院長）許可核備一節（董事詹穎雯君嗣於一零一年八月一日受聘擔任院長），仍請依許可及「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」規定辦理。營建研究院不服原處分機關一百零一年一月二十日台內營字第 1010800220 號函，提起訴願。旋原處分機關內政部依據法務部意見，於一零一年六月二十二日以台內營字第 1010222977 號函營建研究院，同意改由鄭文隆君擔任董事、常務董事暨董事長、詹穎雯君擔任董事及第十三任院長，檢還加蓋印信之相關資料。是營建研究院申請許

可事項已經實現，即無損及其權利或利益情事，所提訴願應不受理。

(三)綜上，行政院認營建研究院申請許可事項既已經實現，即無損及其權利或利益情事，以一百零一年八月八日院臺訴字第 1010139402 號決定書，訴願不受理，難謂有違失。

二、「財團法人法」草案對政府捐助之財團法人採高密度監督，強化監督機制等介入管理規定，與母法「民法」之立法意旨相悖離，紊亂私法人之法制。另行政院所屬各部、會，對所捐助財團法人之設立與監管，應以捐助章程為本，依法在章程所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，方得為必要之處分，且非有維持財團之目的或保存其財產，不得變更其組織，至於機關本於權責個別訂定對所捐助財團法人之監督規範，自不能逾越或牴觸民法之規定，滋生紛爭。

(一)按民法第六十二條規定：「財團之組織及其管理方法，由捐助人以捐助章程或遺囑定之。捐助章程或遺囑所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，為必要之處分。」、第六十三條規定：「為維持財團之目的或保存其財產，法院得因捐助人、董事、主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，變更其組織。」由上開法令觀之，財團法人屬他律法人，捐助人在財團成立後，已喪失其捐助財產所有人之地位，無權變更章程，故為維護財團法人公益性之目的下，允許主管機關或法院本於法律之授權變更財團法人之章程，甚至目的與組織等，且財團組織及目的之變更須具備特定之要件。此外，在法律上，財團法人係公益法人，依民法第六十一條規定，財團目的係必要之登記事項。而為貫徹捐助人成

立財團法人的初衷，財團目的並非可任意變動，因此民法第六十五條訂有嚴格限制，即：「因情事變更，致財團之目的不能達到時，主管機關得斟酌捐助人之意思，變更其目的及其必要之組織，或解散之。」換言之，要變更財團目的，其必要之先決條件必須是「原財團之目的不能達到」，條件不符，主管機關即無權變更財團的目的，合先敘明。

(二)「財團法人」係以一定捐助財產為基礎，並以從事公益為目的而設立之組織，經由法律創設人格之權利義務主體。無論政府抑或個人，財產一旦捐出，即歸屬社會公有，不再屬於政府或個人，悉依捐助章程所定之宗旨及業務項目辦理公益事業。惟「財團法人法」草案將「財團法人」區分為「政府捐助之財團法人」及「民間捐助之財團法人」，立法政策上對此兩種態樣之財團法人，採取不同密度監督，政府捐助之財團法人，性質上仍屬私法人，於依法成立後，即為獨立之權利義務主體，惟鑒於強化政府捐助之財團法人監督機制之重要性，該法對其採高密度監督，強化管理規定，以杜絕弊端；至於民間捐助之財團法人則採低密度監督，尊重其章程自由，並鼓勵自治¹。即「財團法人法」草案對「政府捐助之財團法人」採高密度監督，強化監督機制等介入管理規定，與母法「民法」之立法意旨相悖離，紊亂私法人之法制。

(三)再者，目前基於財團法人之業務屬性不同，各部、會對財團法人之設立與監管，係以民法相關規定及本於其權責個別訂定之職權命令為依據，且多以「要點」、「準則」等規範。按民法第三十二條之規

¹ 法務部：財團法人法草案總說明。

定，受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。並未授權各目的事業主管機關訂定相關法規命令以為監督，上開要點、準則、規範等並無明列其法律授權之依據，自非法規命令無疑。另法務部亦認以現行各機關所訂之財團法人之設立許可及監督要點、準則或規範等，係屬解釋性或裁量基準性質之行政規則，依行政程序法第一百五十九條規定，行政規則並非直接對外發生法規範效力，對財團法人尚無拘束力可言。另本院曾於九十八年間調查：「行政院及其所屬機關涉於欠缺法源依據下，未建議立法即針對由政府全數出資設置之公法營造物成立行政法人；並涉違反法人自治，任意介入所捐資設立財團法人之運作，認有深入瞭解之必要乙案。」針對行政院及法務部未能改善各目的事業主管機關所訂財團法人相關監督管理規範，違反法律保留原則；行政院所屬機關對於政府捐助成立財團法人董事席次之爭議，酬庸退休官員擔任董事、財產不當處理或運用、以及轉讓或繼承「席位」等脫法現象，仍無法有效處理與防制等違失情事，提案糾正行政院、教育部及法務部（98教正0004號糾正案）在案。

- (四)財團法人設立登記後，其章程除有民法第六十二條、第六十三條及第六十五條所規定之情形外，皆不得變更。而財團法人之章程修改，雖應由利害關係人聲請法院為必要的處分，然法院應在極特殊情況下方能准許財團法人變更其章程，以維持原捐助人設立之宗旨，不能因日後任意受董事會或政府之介入而改變。即捐助章程的重要性，就在於捐助章程可以設計、保留捐助人的可得行使的影響力或是監

督權限，以確保目的的達成，法律上章程設計對捐助機關保留監控權至為重要，政府對於捐助達一定比例之財團法人，若要保留監控權，除非制定相關法律加以規範，否則應以機關作捐助人，並事前於捐助章程中明定「若干席次之董事，由捐助機關提名或指派」，方能杜絕官產變私產爭議；未循前揭途徑，對已經捐助成立之財團法人再予介入管理，有違民法相關規定。故本案營建署依「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」，以落實民法所定主管機關監督權責及確保捐助公益目的之達成為由，就營建研究院捐助章程第六條後段規定，第二屆以後之董事，由董事會遴選之，與上開監督要點規定不符，要求該院申請變更董事長及董事（院長）許可核備一節，應依監督要點規定辦理等情，即有可議之處。

(五)綜上，「財團法人法」草案對「政府捐助之財團法人」採高密度監督，強化監督機制等介入管理規定，與母法「民法」之立法意旨相悖離，紊亂私法人之法制。另行政院所屬各部、會，對所捐助財團法人之設立與監管，應以捐助章程為本，依法在章程所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，方得為必要之處分，且非有維持財團之目的或保存其財產，不得變更其組織，至於機關本於權責個別訂定對所捐助財團法人之監督規範，自不能逾越或抵觸民法之規定，滋生紛爭。

三、政府若有必要由獨立於行政機關以外之法人型態擔負政策任務，或遂行相關行政目的，需採高密度監督，強化監督機制等介入管理規定時，應以成立「行政法人」為之；至於政府捐資成立財團法人後，其財產即屬社會資財，非原捐助人所得任意管領，其受法院

及主管機關監督，仍不能逾越或抵觸民法之規定，更不容許財團法人成為政府機關逃避立法院監督，或成為脫免旋轉門條款之巧門，或為私人逃稅之工具。

- (一)財團法人在捐助人捐助行為完成取得法人資格後，捐助人即無由介入財團法人事務之運作，其運作應基於法人自治原則，捐助人或主管機關僅於有法定原因（第六十三條至第六十五條）始需介入財團法人之運作，而非積極、高密度之隨時介入。簡言之，財團法人被賦予法律上之人格，並就該目的業務享有自主權，捐資成立財團法人後，其財產即屬社會資財，非原捐助人所得任意管領，須依民法規定，遵照捐助章程之內容運用基金，其行為雖受法院及主管機關監督，惟監督權應僅限於合法性之範圍，不能逾越或抵觸民法之規定，已如前述。
- (二)「行政法人」制度，係將原本由政府組織負責之公共服務自政府部門移出，以公法人來專責辦理，創設一個新的行政組織型態，讓不適合或無需由行政機關推動之公共任務由行政法人來處理，打破以往政府、民間體制上之二分法，俾使政府在政策執行方式之選擇上，能更具彈性，並適當縮減政府組織規模，同時可以引進企業經營精神，使這些業務之推行更專業、更講究效能。即行政法人制度之內涵，是藉由鬆綁現行人事、會計等法令之限制，由行政法人訂定人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及相關規章據以實施，並透過內部、外部適當監督機制及績效評鑑制度之建立，以達專業化及提升效能等目的。另一方面，行政法人亦參採企業化經營理念，提升經營績效，另透過制度之設計，使政府對於行政法人之補助、行政法人財產之管理及

舉借債務，能正當化、制度化及透明化²。如現行「國立中正文化中心設置條例」第六條規定，改制後設置董事會，由監督機關（教育部）遴選推薦表，報請行政院院長聘任組成董事會。對於國立中正文化中心組織、人事、內部稽核、議事及其他重要規章，營運計畫，訂定營運目標、年度決算之編審、會計制度、舉借之債務等，均須報請監督機關核定，設置條例第十六條、第十八條、第十九條、第三十二條、第三十五條著有明文。另有關年度預算之編審、收支管理規章等，應報請監督機關備查，設置條例第十九條、第三十四條規定甚明；且第二十一條規定，監督機關「應設績效評鑑委員會」進行評鑑；第三十九條規定，國立中正文化中心「不能達到設置目的時，監督機關得為必要處置，或報請行政院同意後，解散之」等規定觀之，政府對於設立之行政法人係採高密度監督。

(三)政府為達成其行政目的，有許多政策工具可供選擇，但應本於民主憲政體制下，由法律依據及授權明確區分，避免造成重疊或齟齬之處。我國政府相關部門以往藉由捐助財團法人，成為政府機關逃避立法院監督，或成為脫免旋轉門條款之巧門，以遂行相關政策目的，有其政治、法制之時空背景，然政黨輪替已成常態，法制亦日趨健全，應回歸正常之行政、立法監督及規範。即政府若有必要由獨立於行政機關以外之法人型態擔負政策任務時，針對人事、營運計畫、年度決算之編審、會計制度、舉借之債務等，需以高密度監督者，應成立行政法人；政府捐助之財團法人，則本於私法自治，依民法為

² 行政院：行政法人法草案總說明。

法律一般監督，不能混淆與行政法人之界限，治絲益棼，徒生爭議。

- (四)綜上，政府若有必要由獨立於行政機關以外之法人型態擔負政策任務，或遂行相關行政目的，需採高密度監督，強化監督機制等介入管理規定，應以成立「行政法人」為之；至於政府捐資成立財團法人後，其財產即屬社會資財，非原捐助人所得任意管領，雖受法院及主管機關監督，惟監督權應僅限於合法性之範圍，不能逾越或牴觸民法之規定，更不容許財團法人成為政府機關逃避立法院監督，或成為脫免旋轉門條款之巧門，或為私人逃稅之工具。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見函復陳訴人。
- 二、調查意見二、三，函請行政院檢討改進見復，並送司法院參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：李復甸

中 華 民 國 一 百 零 二 年 六 月 日