

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、教育部、法務部。

貳、案由：行政院對採高密度監督而設立之行政法人，未能制定明確法律予以規範；教育部遴選推薦國立中正文化中心第二屆董事及監察人，缺乏公正、公開、透明評選機制；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，違反法律保留原則之情形；且行政院所屬機關對於政府捐助成立財團法人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」等現象，未能依現行法規有效處理與防制均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

政府推動行政法人之目的，主要在提升政府施政效率，確保公共任務之妥善實施，同時引進企業經營精神，使業務之推行更專業化、更具效能，而不受現行行政機關有關人事、會計等制度之束縛。惟政府在首例行政法人設立多年後，迄未建構完善法制，亦未通盤檢討，深值探究。

其次，「財團法人」係以一定捐助財產為基礎，設有董事，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。為達成財團法人設立目的，政府如何規範其財產之運用，以及建立有效的監督管理機制，尤應關注。爰此，針對「行政法人」與「財團法人」相關議題進行調查。

案經本院於函請行政院查復相關爭點及提供卷證資料；民國（以下同）九十七年十一月二十八日召開諮詢會議；並分別於九十八年一月八日約詢經濟部、行政院農業委員會、蒙藏委員會，九十八年一月十五日約詢教育部、法務部、行政院法規委員會等有關主管及人員到院說明後，發現行政院及相關主管機關推動行政法人相關作業及對於財團法人之監督管理業務均有違失，茲詳實論列如下：

- 一、行政院對採高密度監督而設立之行政法人，未能制定明確法律予以規範，在首例行政法人設立多年後，迄未建構完善法制，亦未通盤檢討，顯有疏失：
 - （一）按行政法人制度，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。因之，行政法人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。
 - （二）經查，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。另有關於年度預算之編審、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，殆無疑義。

(三) 行政院對採高密度監督而設立之行政法人，應制定明確法律予以規範，將共通性事項作原則性規定，對行政法人營運自主權，則依法律規定訂定章程據以管理考核，以建構完善的制度；在「國立中正文化中心設置條例」經立法院審議通過並自九十三年三月一日起施行，首創我國第一個行政法人組織體，雖具多年的實踐經驗，而行政法人相關法制，迄未建立，顯有疏失。

二、教育部遴選推薦國立中正文化中心第二屆董事及監察人，未能成立「遴選諮詢小組」，廣徵意見，外界抨擊「政治酬庸」、「政治力介入與干擾」仍然存在，其推薦作業缺乏公正、公開、透明評選機制，確有未當：

(一) 按國立中正文化中心設置條例第六條規定：「本中心設董事會，置董事十一人至十五人，由監督機關（教育部）自下列人員遴選推薦，報請行政院院長聘任之：一、政府相關機關代表。二、表演藝術相關之學者、專家。三、文化教育界人士。四、民間企業經營、管理專家或對本中心有重大貢獻之社會人士。」次按國立中正文化中心董事及監察人遴聘辦法第九條規定「教育部為辦理本中心董事及監察人遴選事宜，得組成遴選諮詢小組，由教育部部長任召集人，置委員七人至九人，除召集人為當然委員外，其餘委員由教育部部長遴聘之。」顯見，董事會應由藝術、文化及專業人士組成，並徵詢各界

意見之設計甚明。

(二)經查，目前國立中正文化中心董、監事會已運作至第二屆(第一屆任期為九十三年三月一日至九十六年二月二十八日、第二屆任期為九十六年三月一日至九十九年二月二十八日)。查教育部於辦理第一屆董事及監察人推薦時，曾組成遴選諮詢小組，研議推薦董、監察人人選，並於九十三年二月二十四日將推薦名單函陳行政院，行政院於九十三年二月二十八日函復核定第一屆董、監察人人選。第二屆董事及監察遴選時，經杜前部長指示，因該部依法僅負責董監事遴選之幕僚作業，實際聘任權在行政院，故本次暫免成立遴選諮詢小組，請社教司將推薦名單送交部長室，部長再行與行政院蘇前院長討論人選。教育部於九十六年一月二日將推薦名單函陳行政院，行政院於九十六年二月十六日函復核定第二屆董、監察人人選。

(三)徵諸，國立中正文化中心董事及監察人遴聘辦法規定，教育部為辦理董事及監察人遴選事宜，宜組成「遴選諮詢小組」廣徵各界意見，接受推薦具有專業、視野、熱情與服務之藝術人才，以建設成為具有國際知名度、國際級設備、國際級管理的表演藝術殿堂。然查，國立中正文化中心第二屆董事及監察遴選時，經杜前部長指示「本次暫免成立遴選諮詢小組，請社教司將推薦名單送交部長室，部長再行與行政院蘇前院長討論人選」，採封閉、專斷的推薦方式，將法規束之高閣，其遴選過程不無黑箱作業之嫌，外界抨擊「政治酬庸」、「政治力介入與干擾」仍然存在，其推薦作業缺乏公正、公開、透明評選機制，確有未當。

三、目前中央各目的事業主管機關辦理財團法人之設立

許可及監督管理，係以內部作業規範及裁量基準為依據，惟其內容均涉及人民權利義務事項，有違法律保留之原則：

- (一)按關於人民自由權利之限制，應以法律加以規範，憲法第二十三條定有明文。此所謂法律，依憲法第一百七十條規定，係指經立法院通過，總統公布者而言。依現行中央法規標準法第二條：「法律得定名為法、律、條例或通則。」第五條第二款所稱，關於人民之權利義務事項，應以法律定之，及第六條：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」等規定觀之，憲政時期之法制，就規範人民權利義務之事項，須符合法律保留原則，司法院釋字第五七三號解釋甚為明確。
- (二)經查，目前中央各目的事業主管機關辦理財團法人之設立許可及監督管理，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。以「要點」訂定者，如內政部、外交部、教育部、經濟部、交通部、行政院國家科學委員會、行政院新聞局、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院文化建設委員會等；以「準則」訂定者，如「農業財團法人監督準則」、「蒙藏事務財團法人監督準則」、「環境保護財團法人設立許可及監督準則」、「原子能業務財團法人設立許可及監督準則」等。惟民法規範財團法人之條文僅有數條，且均為原則性規定，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。法務部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，但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。

(三)綜上，行政院所屬機關係以民法第三十二條作為訂定各監督之法源依據，但民法第三十二條之法文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。職是，現行各主管機關本於其權責所定之監督管理要點等係屬行政規則的內部作業規範及裁量基準，惟其內容復多涉及人民權利義務事項，有違反法律保留原則，行政院及法務部應儘速檢討改善。

四、行政院所屬機關捐助成立之財團法人，目前董事長由退休人員擔任之比例高達百分之十九以上，甚或百分之百之情形，遭致酬庸退休官員之訾議，妨礙財團法人業務之推動，允應審慎妥處：

(一)按財團法人係以公益為目的，而財團法人董事長之適任性，攸關其運作及發展至鉅，其專業能力、品德操守與適任性，均應嚴格要求，避免損及財團法人之公益形象。

(二)經查，目前政府機關捐助設置之財團法人，董事長係政府機關退休人員擔任之比例為 19.01%，其中教育部為 28.5%、而陸委會、經建會、原能會、通傳會等機關以退休人員擔任董事長者更高達 100%；而退休人員擔任董事有八十五人，擔任監事有十三人，淪為退休人員酬庸之訾議，尚非無據。為免公器私用，妨礙財團法人業務之推動，行政院允應轉知相關機關審慎妥處。

五、主管機關允許財團法人任意將其基金或財產成立以營利為目的之公司組織，逃避監督，或以迂迴手段，將財產不當處理及運用，規避其公益之宗旨，甚或悖離原始捐助人捐助之目的；對於轉讓或繼承「席位」等現象，未能依現行法規有效處理與防制，確有未當：

- (一)按民法對於財團法人財產之運用，於第六十條第二項規定「捐助章程，應訂明法人目的及所捐財產」、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。」定有明文。
- (二)經查，財團法人將基金或財產成立以營利為目的之公司組織，逃避監督，例如：財團法人中華顧問工程司將部分基金成立世曦股份有限公司，傳有購買大樓淘空公司之情事。財團法人以迂迴手段，將財產不當處理及運用情形，諸如：財團法人中技社於九十四年九月二十三日召開第十七屆第七次董事會，在程序未備之情形，仍決議通過以出售報酬率達22.27%之中鼎公司股票籌資的方式，認購臺灣高鐵公司「特別股」三十億元。又財團法人中華航空事業發展基金會於九十四年九月二十六日下午六時召開第六屆董事會第五次臨時會議，審議通過配合國家建設需要，修正捐助章程增列「協助國家重大交通建設」相關條文後，並於當日下午七時召開第六次臨時會議，通過購買臺灣高鐵公司「特別股」案。該會在未向臺北地方法院聲請修改捐助章程變更登記前，且未審慎衡酌對國內航空事業營運亦將產生衝擊，即以持有之華航股票五億股（十足市價每股十五元計），向銀行質押貸款新台幣四十五億元等情，規避其公益之宗旨，甚或悖離原始捐助人捐助之目的，主管機關未能基於監督職責，依法妥適處理，顯非所宜。
- (三)其次，捐助人捐助財產成立財團，係為辦理公益事業，並非以自該財團獲得經濟上之利益為目的，對於財團法人即不得享有財產上之權利，本無「股權」可言。惟查，實務上確有財團法人受家族操控，甚

或有轉讓或繼承席位之現象，行政院所屬機關未能依現行法規有效處理與防制，確有未當。

綜上所述，行政院對採高密度監督而設立之行政法人，未能制定明確法律予以規範，在首例行政法人實踐多年後，迄未建構完善法制；教育部遴選推薦國立中正文化中心第二屆董事及監察人，未能成立「遴選諮詢小組」，廣徵意見，外界抨擊「政治酬庸」、「政治力介入與干擾」仍然存在，其推薦作業缺乏公正、公開、透明評選機制；目前中央各目的事業主管機關辦理財團法人之設立許可及監督管理，係以內部作業規範及裁量基準為依據，惟其內容均涉及人民權利義務事項，有違法律保留之原則；對於政府捐助成立財團法人酬庸退休官員擔任董事，以及允許財團法人任意將其基金或財產成立以營利為目的之公司組織，逃避監督，或以迂迴手段，將財產不當處理及運用，規避其公益之宗旨，甚或悖離原始捐助人捐助之目的；且對於轉讓或繼承「席位」等現象，未能依現行法規有效處理與防制均有違失，爰依監察法第二十四條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 八 年 二 月 日