

調 查 意 見

壹、案 由：據立法院預算中心調查，許多政府捐助成立的基金會，透過累積賸餘轉基金、交叉及假借私人名義捐助、捐贈不動產等不當方式，將官股基金會變成民間基金會，脫離政府掌握，是否確有其事，認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案係本院委員自動調查「據立法院預算中心調查，許多政府捐助成立的基金會，透過累積賸餘轉基金、交叉及假借私人名義捐助、捐贈不動產等不當方式，將官股基金會變成民間基金會，脫離政府掌握，是否確有其事，認有深入瞭解之必要」乙案，案經調閱相關卷證及約詢相關人員後，業已調查竣事，茲將調查意見分述如後：

一、財團法人各目的事業主管機關未能善盡監督管理之責，致財團法人財產之項目內容標準各異，造成政府累計捐助基金比率之計算失準，影響立、監兩院對受政府捐助基金逾 50% 之財團法人之監督，核有不當：

(一)預算法第 41 條第 4 項規定：「政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。」，復按決算法第 22 條第 2 項規定：「政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度決算書，送立法院審議。」是以政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預算書及決算書，送立法院審議。

而行政院為配合前揭預算法及決算法之修正，於民國（下同）97年9月16日以院授主孝一字第0970004984號函表示，「政府捐助基金累計超過50%之財團法人」之認定，以截至編送當年度7月底止，歷年政府捐助基金累計金額占法院登記財產總額超過50%者，合先敘明。

- (二)按民法第59條規定：「財團於登記前，應得主管機關之許可。」及第61條第1項規定：「財團設立時，應登記之事項如左：……四、財產之總額。」復按同法第31條規定：「法人登記後，有應登記之事項而不登記，或已登記之事項有變更而不為變更之登記者，不得以其事項對抗第三人。」及司法院民事廳於98年8月18日以廳民三字第0980017821號函復本院略以，法人之登記，民法並未定有期間之限制，惟特別法另有規定者，自應從其規定；民法就未辦理變更登記者，並無罰則規定。是以財團法人於設立登記時，應辦理財產總額登記，若財產總額變更時，應辦理變更登記，惟其登記之時間民法未定有期間，未辦理變更登記者，民法亦無罰則規定。
- (三)復按前揭司法院民事廳98年8月18日函表示，依非訟事件法第84條第1項第3款及第85條第2項前段規定，法人之設立登記應檢具財產目錄及其所有人名義為法人籌備處之財產證明文件；法人變更登記，則應附具聲請事由之證明文件。故聲請財團法人設立或變更登記事件，自應於財產目錄或聲請事由之證明文件內，分別列明各該財產之種類、數量、價格及估價標準，並提出相關財產證明文件，俾法院登記處本於非訟程序為形式上書面審核，得據以審認其捐助財產、財產總額或其他變動情形。又依非訟事件法第85條第2項後段規定，法人辦理變更登記，其須主

管機關核准者，並應加具核准之證明文件。是以財團法人辦理財產總額變更登記時，應檢具其目的事業主管機關核准之證明文件，法院登記處係本於非訟程序而為形式上書面審核。至於可登記為財產總額之項目及其金額，係屬目的事業主管機關之權責範圍。

- (四)查各目的事業主管機關對於其主管之財團法人設立許可或登記事項如有變更時，多訂有應報請主管機關許可或核備，並向該管法院為變更登記之規定，惟其申請期限，有未明訂者，如經濟部；有訂明如 30 日者，如外交部、行政院新聞局（下稱新聞局）、行政院農業委員會（下稱農委會）及行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）。惟經濟部主管之聯合船舶設計發展中心原則上若財產有增減異動時，於每屆董事會成立後向法院辦理變更登記申請時併同辦理；另其主管之金屬工業研究發展中心則於 52 年成立後，經過 45 年，方於 97 年 6 月始辦理，且辦理財產總額變更登記後，政府累計捐助基金比率即由 100% 降為 16.39%；又如審計部於 98 年 7 月 28 日以台審部四字第 0980002311 號函復本院表示，各財團法人創立後，因各方仍陸續捐助、財產之孳息、營運收支之餘絀等，致財產總額有所增減，惟多未立即辦理變更登記，致使法院登記之財產總額與實際財產總額或基金餘額未合，部分財團法人之政府捐助金額，甚有超逾其「法院登記財產總額」情事，如金管會主管之海外信用保證基金、新聞局主管之中央廣播電臺、經濟部主管之中小企業信用保證基金、外交部主管之國際合作發展基金會及臺灣民主基金會、農委會主管之中央畜產會、農業信用保證基金、豐年社及中華民國對外漁業合作發展協會等。顯見，各

目的事業主管機關未能要求各財團法人變更其法院登記財產總額，核有不當。

(五)次查金屬工業研究發展中心於 52 年成立時係以捐助基金登記財產總額，其後未曾辦理財產變更登記，97 年申請變更財產總額係以 96 年度經會計師查核簽證後之固定資產總額辦理，該中心認為法院財產總額變更登記得以創立基金、固定資產金額或總資產金額等方式登記；臺灣區雜糧發展基金會係以基金及不動產總額辦理財產總額登記；臺灣金融研訓院辦理財產總額變更登記係依該院會計制度第 97 條之規定，於不動產及重要財產增減時，檢同財產變更清冊辦理變更登記；亦有以公積或賸餘轉列基金，並據以辦理財產總額變更登記者，如中華顧問工程司及惠眾醫療救濟基金會等。前揭財團法人辦理設立登記，有以基金辦理者，亦有以基金及不動產總額辦理者；辦理變更登記，有以固定資產總額辦理者，亦有以不動產及重要財產增減或公積或賸餘轉列基金部分辦理者。顯見，各目的事業主管機關對於財團法人法院登記財產總額之內容標準不一。

(六)綜上，財團法人設立時，應登記其財產總額，為民法第 61 條所規定，而其財產總額部分，各目的事業主管機關雖訂有應辦理變更登記之規定，甚或訂有期限，惟仍有財團法人在設立多年後，始辦理財產總額變更登記，致其政府捐助基金比率大幅下降，甚低於 50%，而無須將預算書送立法院審議，致遭質疑規避監督之情事；復有因後續財產有所增減時，遲未辦理財產總額變更登記，而產生政府捐助基金比率大於 100%，無法反映真實情況之繆。此外，可登記為財產總額之項目及其金額，係屬目的事業主管機關之權責範圍，惟各目的事業主管機關對於財團法人法院登記

財產總額之內容標準不一，實影響政府累計捐助基金比率之正確計算，均顯示各目的事業主管機關未能善盡其對財團法人之監督管理之責。

二、主計處長期漠視「累計政府捐助基金」之認定所延伸出之問題，如財團法人以公積或賸餘轉列基金、財團法人承受已解散政府捐助成立財團法人之賸餘財產與新設財團法人接受政府捐助成立之財團法人或公法人捐助之基金是否應納入或如何納入政府捐助基金等，影響政府累計捐助基金比率之正確計算，並導致稀釋之情事，核有違失：

- (一)立法院於 89 年間增訂預算法第 41 條第 3 項「對政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度捐助之效益評估，併入決算辦理」之規定，主計處遂於 90 年 1 月 12 日邀集相關單位會商，於效益評估表內訂定「累計政府捐助基金占基金餘額比率」，並自 88 年下半年及 89 年度起以附錄方式列入主管機關之單位決算。
- (二)立法院復於 97 年 5 月間增訂前揭預算法第 41 條第 4 項及決算法第 22 條第 2 項之規定，行政院則配合其修正於前揭 97 年 9 月 16 日函表示，「政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人」之認定，以歷年政府捐助基金累計金額占法院登記財產總額超過 50% 者，亦即政府累計捐助基金比率係以「歷年政府捐助基金累計金額」占「法院登記財產總額」計算之。
- (三)查審計部於 98 年 7 月 28 日以台審部四字第 0980002311 號函復本院表示，部分財團法人創立後，以公積或賸餘轉列基金，並據以向法院辦理財產總額增加之變更登記。惟因權責機關未明確規範公積或賸餘轉列基金時，政府捐助比率之計算方式，任由財團法人自行認定全數來自私人團體，與政府捐助基金無關，稀釋累計政府捐

助基金金額占基金餘額比率，其中經辦理公積或賸餘轉列基金後，致政府捐助基金金額占基金餘額比率原逾 50% 降低至 50% 以下者，計有 14 家財團法人。固然主計處曾於 98 年 6 月 29 日以處孝一字第 0980003984 號函復本院表示，政府捐助財團法人並非採投資或出資方式處理，故政府捐助財產後，該項財產之所有權即為財團法人所有，又財團法人並無類似公司組織有盈餘分配規定，其運用政府捐助財產所生之孳息、賸餘等，亦即歸財團法人所有，是以實務上，統計政府捐助基金金額，並無依據按政府捐助比率設算政府捐助基金金額之情事，惟計算政府累計捐助基金金額未計入公積或賸餘轉列基金者，確有逐漸稀釋政府捐助基金比率之情事，而遭質疑規避政府監督。

- (四) 次查目前財團法人承受已解散政府捐助成立財團法人之賸餘財產，是否應納入政府捐助金額，相關規定均無規範，致產生財團法人解散，賸餘財產歸屬於新成立之財團法人，新設財團法人逕認該財產全數來自私人團體，而稀釋政府累計捐助基金比率之現象，如臺灣金融研訓院，截至 97 年 7 月底止，該院之政府累計捐助基金比率為 15.54%，惟倘將財政部 89 年函准財團法人金融財務研究訓練中心（原財政部主管之政府捐助成立財團法人）之賸餘財產新台幣（下同）3 億 4,146 萬餘元全額納入，則核算之政府累計捐助基金比率為 43.71%。
- (五) 再查財團法人接受政府捐助金額是否包含公設財團法人之捐助，現有法令並未規範，致產生政府捐助成立之財團法人或公法人捐助基金成立之新設財團法人，逕認該基金全數來自私人團體，而稀釋政府捐助基金比率之現象，如核能資訊中心雖接受

中華民國輻射防護協會捐助基金（行政院原子能委員會主管，創立基金總額計 358 萬元，其中政府捐助金額計 305 萬元，占 85.2%）及農村發展基金會接受臺灣區雜糧發展基金會（創立時政府捐助基金比率為 70%）捐助金額 5 億 50 萬元，占創立基金之 77.61%，公法人捐助（臺北市政府主管之臺北市七星農田水利會及瑠公農田水利會，依「農田水利會組織通則」第 1 條第 2 項規定為公法人）1 億 4,000 萬元，占 21.71%，均自行認定除直接由政府機關捐助者外，餘來自政府捐助成立之財團法人或公法人之捐助，悉數屬於私人團體，與政府捐助基金無關。

(六)又主計處於本院約詢時所提供之資料表示，依民法第 32 條規定，財團法人之設立許可及業務監督係主管機關之權責，目前主管機關業依民法規定本於權責訂定監督要點等規定，其中均規範財團法人應制定會計制度送主管機關備查或核定，並要求會計制度應符合一般公認會計原則。爰財團法人接受政府捐贈之不動產之會計處理，應先依會計制度辦理，倘規範未完整，則依一般公認會計原則。而財團法人接受政府捐贈之不動產，其分錄借方為不動產相關科目（例如土地、房屋建築及設備等），至於貸方科目，成立當時接受之捐助列「創立基金」科目，成立後之捐助，有列「其他基金」、「公積」及「遞延收入」等情，並無一致規範。是以政府累計捐助比率，即可能因不動產捐助帳列科目之不同，未予計入政府捐助金額，而有較低之比率。如國家實驗研究院及國家同步輻射研究中心，接受政府捐助不動產，因帳列「遞延政府補助收入」而非列入「基金」科目，致有較低之累計政府捐助比率，其中國家同步輻射研究中心之政府捐助比率計入政府捐助之不動產後，甚由 138.75

%降為 39.77%。

- (七)另主計處於本院約詢時表示，政府捐助基金範圍，宜包括已結束機關之捐贈。惟查農委會主管之財團法人「豐年社」，於 68 年 2 月 12 日接受中國農村復興聯合委員會（農委會前身之一）捐贈之不動產 260 萬 4,902 元，卻未列入政府捐助基金之計算範圍，致累計政府捐助基金金額占法院登記財產總額比率由 116.79%降至 34.90%。
- (八)綜上，「累計政府捐助基金」自 88 年下半年及 89 年度起之決算即須計算之，而主計處對於預算法第 41 條第 4 項及決算法第 22 條第 2 項所規定「政府捐助基金累計超過 50%之財團法人」之認定，復以「歷年政府捐助基金累計金額」占「法院登記財產總額」超過 50%者計之。是以「累計政府捐助基金」或「歷年政府捐助基金累計金額」均須有明確之規範，以為遵循。惟目前財團法人累積賸餘轉基金是否應計入政府累計捐助基金金額仍有爭議，相關法令規定對於財團法人承受已解散政府捐助成立財團法人之賸餘財產、新設財團法人接受政府捐助成立之財團法人或公法人之捐助，尚無相關規範，復因財團法人接受政府捐贈不動產之會計處理之不同，確有透過累積賸餘轉基金、財團法人相互捐贈、認定相關捐助係私人名義捐助、捐贈不動產等方式，影響政府捐助基金比率之計算，甚有稀釋之可能。固然主計處於本院約詢時多稱鑒於法務部刻正研訂財團法人法（草案），俟完成立法後，有關公設財團法人法之定義、管理及監督等即有明確規範，可作為編送預算之依據，惟財團法人法自行政院秘書長 89 年 9 月 1 日台 89 法字第 25887 號函指示法務部擬制迄今

已逾 10 年仍未完成立法，該法何時能完成立法，尚不可得知，是以主計處在財團法人法尚未完成立法前，長期漠視「累計政府捐助基金」所延伸出之問題，未妥為訂出規範，有所不當。

綜上，前揭財團法人各目的事業主管機關未能善盡監督管理之責，致財團法人財產之項目內容標準各異，造成政府累計捐助基金比率之計算失準，影響立、監兩院對受政府捐助基金逾 50% 之財團法人之監督；另主計處長期漠視「累計政府捐助基金」之認定所延伸出之問題，影響政府累計捐助基金比率之計算，並導致稀釋之情事，均顯示行政院未能督促所屬善盡監督管理財團法人之責，核有不當。

參、處理辦法：

一、調查意見糾正行政院。

二、調查意見函送審計部參考。