

# 調 查 報 告

壹、案 由：據審計部100年度中央政府總決算審核報告，主管機關未建立違反「政府捐助之財團法人從業人員薪資處理原則」之資訊公開機制；復行政院衛生署遲未依規定辦理，仍持續經費補助財團法人「醫藥品查驗中心」及「國家衛生研究院」，疑有違失等情。

貳、調查意見：

審計部於民國（下同）100年4月間抽查行政院衛生署（下稱衛生署）主管之財團法人，發現該署未依「政府捐助之財團法人從業人員薪資處理原則」（下稱薪資處理原則），就主管之財團法人國家衛生研究院院長、財團法人醫藥品查驗中心副執行長及臨床組組長等薪資超逾基準上限者，依規定辦理相關審議作業；復因經濟部未能獲知違規財團法人名單，致衍生不當補助疑義等情。案經本院函請行政院提供相關說明暨佐證資料，嗣約詢相關主管人員後，業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

一、**行政院人事行政總處自薪資處理原則施行後，欠缺具體管控及執行措施，致迄仍未能全面落實相關管理作為，亦無法掌握各主管機關辦理實況，洵有怠失：**

（一）行政院為使政府捐助財團法人之負責人及其從業人員薪資待遇為適當監督，以兼顧市場薪資水準及業務需要，爰於100年2月9日函頒薪資處理原則，對政府捐助財團法人之董事長或經理人及其他專業從業人員之薪資訂定明確規範；前開人員倘有超過基準者，即須依該原則第3點（董事長或經理人）及第4點（專任顧問或研究、技術及其他專業從業人員）之規定辦理薪資基準核定或備查作業，其具體規範內容如下：

- 1、政府捐助財團法人聘任董事長或經理人之待遇範圍與條件，經各主管機關衡酌設置性質、規模、人員屬性、民間薪資水準及專業人才市場供需等因素後，對於薪資未超過中央部會特任首長待遇範圍（每月薪資新臺幣〔下同〕19萬500元）者，由主管機關核定或備查其薪資基準。如因羅致不易或專長特殊等因素，而有突破基準上限之必要時，對於每月薪資不超過30萬元者，由主管機關本於公平、公開原則，邀集外部學者專家衡酌評定不同等級之薪資基準，並經主管機關核定或備查後實施；倘該等人員每月薪資超過30萬元，則由各該主管機關就所需資格條件及人力市場供需狀況等因素，邀集外部學者專家訂定其薪資基準後，報請行政院核定。
  - 2、政府捐助財團法人聘任之專業從業人員方面，在不超過中央部會比照簡任第14職等政務次長待遇範圍（每月薪資16萬5,000元）內，由主管機關核定或備查其薪資基準。如經主管機關認屬高科技、稀少性或其他特殊研究領域，致難以羅致之人才，且薪資未超過中央部會特任首長待遇範圍者，得由主管機關核定或備查後實施；惟倘超過中央部會特任首長待遇，則應由主管機關參酌相關市場薪資調查水準，邀集外部學者專家訂定其薪資基準後，報請行政院核定。前開人員同時應受所屬財團法人實施年度績效考核，考核結果未達工作目標者，應自下年度起檢討酌減其薪資基準；惟倘屬該原則生效前已在職人員，則保障其原支薪資基準至退離原財團法人止。
- (二) 行政院對於政府捐助財團法人之相關從業人員雖有上開規定，惟據審計部100年4月間抽查發現，衛生署主管之財團法人國家衛生研究院院長及財團法人醫藥品查驗中心副執行長與臨床組組長等人之月

支待遇有違反薪資處理原則情事。對此個案，經詢據衛生署查復說明如下：

- 1、行政院 100 年 2 月 9 日函頒薪資處理原則後，該署即於同年 3 月 1 日函轉其主管之財團法人，要求檢視薪資發放基準，並配合查填所屬從業人員薪資內容，嗣於 100 年 11 月 29 日及 12 月 26 日邀集外部學者專家召開研商會議，完成評定其主管財團法人董事長或經理人之薪資基準事宜，並將每月薪資超過 30 萬元者，函報行政院核定。
  - 2、財團法人專任顧問或研究、技術及其他專業從業人員薪資基準部分，該署已就所屬財團法人從業人員之薪資基準未超過簡任第 14 職等政務次長待遇範圍者，完成核定或備查作業；另有財團法人醫藥品查驗中心、財團法人國家衛生研究院、醫療財團法人病理發展基金會等，刻正研修從業人員薪資基準，並查填超過中央部會特任首長待遇之從業人員薪資說明資料，俟衛生署統一彙整後，將廣續辦理開會研商及報院核定事宜。
- (三)衛生署前稱已就主管財團法人之董事長或經理人，完成報請行政院核定程序，並對薪資待遇未逾基準上限之專業從業人員完成核備作業，惟仍有超逾薪資上限基準之專業從業人員，迄未獲行政院核定。次查行政院督飭所屬落實薪資處理原則之作為，經詢據人事總處查復說明：該院原人事行政局（現已改制為人事行政總處，下稱人事總處）前於 100 年 11 月 24 日以局給字第 1000059415 號書函，請該院所屬各部會轉知主管財團法人，確依薪資處理原則規定辦理，並請各主管機關調查所屬財團法人相關人員薪資支給是否逾薪資處理原則規範之通案基準；該總處復稱，行政院計有 21 個部會，所屬 100 餘家財團法人須受薪資處理原則規範，其中經濟部、衛生署、行政院國家科學委員會（下稱國科會）

等所屬部分財團法人之董事長或經理人及其他專業從業人員之薪資待遇有超逾通案基準上限，須踐行函報行政院核定程序，目前僅經濟部已完成前開人員之核定程序；而應依據薪資處理原則第 3 點第 2 項第 1 款（超過中央部會特任首長待遇且低於 30 萬元）及第 4 點第 2 項第 1 款（超過中央部會比照簡任第 14 職等政務次長待遇且低於特任首長）等規定，須由各主管機關核定或備查其薪資基準者，計有文化部、衛生署、國科會及行政院大陸委員會等 4 機關所屬 7 個財團法人，其中僅文化部所屬公共電視事業基金會（下稱公視）董事長及總經理之薪資未報經該部核定或備查。惟就適用該原則第 3 點第 1 項（董事長或經理人薪資未超逾中央部會特任首長待遇）及第 4 點第 1 項（其他專業從業人員未超逾中央部會比照簡任第 14 職等政務次長待遇範圍）等人員之薪資基準核備情形，經詢據人事總處說明：「該類人員之核備作業係主管機關權責，不須報經該總處審議，亦毋須行政院核定，故而未能掌握。」換言之，行政院尚無全面掌握各該主管機關辦理動態之機制。

- (四) 綜觀行政院所屬各部會辦理情形，除文化部因組織改造之故，在 101 年 5 月 20 日成立後，隨即承接原隸屬新聞局之公視，未能完備相關作業外，僅經濟部已完成相關核備程序，餘如衛生署及國科會等機關，迄仍處於檢討部分專業從業人員薪資基準階段，致未能全面完成主管財團法人之薪資核定或備查程序；又人事總處對於各該主管機關是否已依該處理原則第 3 點第 1 項（董事長或經理人薪資未超逾中央部會特任首長待遇範圍）及第 4 點第 1 項（其他專業從業人員薪資未超逾中央部會比照簡任第 14 職等政務次長待遇範圍）規定完成核備作業，亦無切實掌握之機制，實難謂已貫徹執行相關管理政

策。究其主因，行政院自薪資處理原則實施，並責成人事總處督飭各部會踐行該原則後，欠缺具體管控措施，復未有積極促請各該主管機關完備相關程序之作為，致該原則實施迄今已近 2 年，仍無法全面落實薪資基準規範，足認業管機關執行是項政策期間，未能妥為規劃合宜之管理措施，執行結果無法達成應當績效，核有怠失。

(五)綜上所述，為使政府捐助財團法人之從業人員薪資待遇更具公平客觀之審核機制，行政院爰訂定薪資處理原則，要求各部會衡酌主管財團法人整體性質及專業人才市場供需，善盡監督其績效表現及薪資基準之責；惟查該原則實施迄今，人事總處僅以書函調查各部會辦理情形，對於尚未踐行核定或備查程序之部會，疏未訂定明確之限辦時日，促其積極完備相關作業；核該總處前開作為，容有政策執行不力、監督不周之咎。行政院應即督飭所屬，積極掌握各部會辦理實況，依規定對主管財團法人完備所需核備程序，以符合政策規劃意旨。

## 二、行政院規劃建置政府捐助財團法人相關從業人員之薪資查詢平臺期間，宜以永續及實用之考量，俾提升該類人員薪資基準之資訊透明度：

(一)審計部 100 年 4 月間抽查衛生署主管財團法人醫藥品查驗中心，發現該中心副執行長及臨床組組長所領薪資數額已超過中央部會特任首長薪資支給標準，該署未依薪資處理原則之規定，就主管財團法人從業人員薪資超限者，邀集外部學者專家評定薪資水準，報請行政院核定程序，已有違失在先，卻又持續補助前揭中心與研究院 9,067 萬餘元及 24 億 2,510 萬餘元，復未揭發違規財團法人資訊，致經濟部技術處未能查知該中心前開違規情事，仍於 101 年第 1 季補助該中心 399 萬元，已然違反薪資處理原則第 6 點第 2 項：「政府捐助之財團法人未

依本原則相關規定辦理者，各級政府及公營事業均不得給與補（捐、獎）助，至改善時始得恢復」之限制規定。

(二)該部有鑑於行政院迄無專責機關建置並維護違反薪資處理原則之財團法人查詢平臺，致行政機關或公營事業未能及時查知違規財團法人名單，從而衍生違反前開限制規定，爰建請該院研謀相關查詢平臺之建置維護事宜，俾預防違規補（捐、獎）助之情事；嗣立法院 101 年 10 月 16 日台立院議字第 1010703065 號函送尤立法委員美女等 13 人臨時提案，建請行政院研議由專責機關建置並維護違反薪資處理原則之財團法人查詢平臺，案經行政院交下人事總處，並經該總處會同研考會及法務部後，認上開查詢平臺所建置之資料，應視有否涉及個人識別資料之公開與否，而為個人資料保護法等相關規定之考量；該總處刻正依前開機關所提意見，審慎研議相關查詢平臺之建置事宜。至於該查詢平臺之具體規劃情形，經詢據人事總處說明：「有關審計部及立法院建議建置財團法人薪資查詢平臺等情，目前規劃由各主管機關自行於機關網站上，就未辦理薪資基準資訊公開或公開資訊不完整者，限期於機關網頁上公告，再由人事總處建置總連結入口，以利外界查詢。」

(三)綜觀之，上開資訊平臺之建置，應可提供各級政府及公營事業於補助政府捐助財團法人前，先行相關查詢作業，避免衍生違規補助情事，同時督飭行政院所屬各部會對主管財團法人落實薪資處理原則，並提升該類從業人員薪資基準之資訊透明度，對於導正外界對政府捐助財團法人之負面觀感，以及強化主管機關監督功能，均有正向助益；行政院宜藉此契機，妥為完善規劃事宜，俾利是項查詢機制發揮預期管理目的。

三、行政院允應切實檢討現行「政府捐助之財團法人從業人員薪資處理原則」對法令生效前之在職人員所為薪資保障規範之合宜性；尤以值此制定財團法人法草案之際，當應嚴加審酌財團法人法草案所涉政府捐助財團法人專章內容，積極導入符合公平正義與社會期待之改革規範，俾利督飭各主管機關對所屬財團法人採行高密度監督作為，從而提升其設置公益性，強化管理績效：

- (一)按財團法人係以獨立財產為基礎，由法律創設人格之權利義務主體，其中政府捐助之財團法人更為政府因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，而捐助成立或依法設置者。惟我國現行對於該類財團法人之設立及管理，僅得以民法相關規定及各主管機關依職權訂定之命令為主要依據，且部分規範內容尚無法因應社會變遷現況；在外部控管機制方面，目前亦僅能按預算法第 41 條第 4 項及決算法第 22 條第 2 項規定，對於政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人，要求各該主管機關每年均須將其年度預算書及決算書，送立法院審議，為財務面向之監督，管理措施甚為有限。
- (二)有鑑於政府捐助財團法人屬於非營利事業，亦具備類似公職及奉獻性質等特性，行政院為強化主管機關對該類財團法人之管理作為，爰責成法務部訂定「財團法人法」草案，並於草案內容進一步區分「政府捐助財團法人」與「民間捐助財團法人」之性質差異，以專章規範賦予適當管理，該草案刻正由法務部研商修正中；在此之前，則以「政府捐助之財團法人從業人員薪資處理原則」規範該類財團法人相關從業人員之薪資基準上限，並與績效考評相互連結，以為立法前過渡規範，期主管機關得以衡酌機構設置性質、市場供需及績效等因素，對主管財團法人從業人員訂定合宜之薪資基準，惟該項政

策之執行成效仍有待改進，已於前述。

(三)揆諸外界對於政府捐助財團法人之觀感，仍難擺脫酬庸性質及績效不彰等等負面印象，久為社會各界所詬病，舉如：近期報載部分政府捐助財團法人疑濫為補助<sup>1</sup>，以及從業人員薪資成本難以反映績效<sup>2</sup>等情，質疑部分主管機關仍未恪盡應負管理職責；又現行薪資處理原則第4點第2項雖規定：主管機關應對相關從業人員施予年度成效考核，對於未達工作標準者，應自下年度起檢討酌減其薪資基準，以利主管機關為績效監督管理措施，惟同點第3項卻以但書保障該原則生效前已在職人員之薪資待遇；換言之，前開人員之考核結果縱使未能達到工作目標，所屬財團法人仍無法檢討其薪資基準。質言之，此舉勢將影響主管機關之監管作為，尤以該類人員之聘僱行為係屬私法契約關係，而該薪資處理原則允屬用以規範政府核派董（監）事之內部行政規則，其能否適用信賴利益保護規範，亟待商榷；又此一形同將特定人員排除適用績效管理措施之規定，勢必滋生同工不同酬之不合理現象，即便該項條文係為保障專業從業人員既得權之考量，惟主管機關應否研議一合理過渡期程以為平衡，而非消極延續「已在職之專任顧問或研究、技術及其他專業從業人員，其原支薪資基準保障至退離原財團法人止」，凡此均有詳加檢討之必要。行政院允應正視前開案例所涉面向，督飭所屬通盤檢修相關管理制度，提升主管機關對所屬財團法人之管理強度。

(四)綜上所述，為導正政府捐助財團法人久為社會各界詬病之負面觀感，行政院宜以現行規範提升其績效表現為首要改革；又值此財團法人法草案修正契機，行政院允應考量於該草案所涉政府捐助財團法人

<sup>1</sup> 「林益世舅 年收資策會 300 萬」，101 年 7 月 21 日，蘋果日報頭條要聞。

<sup>2</sup> 「戒嚴冤案補償 立委批績效不彰」，101 年 12 月 21 日，自由時報 A6 版。



專章內容，擬議導入符合社會期待之積極改革規範，謀求各主管機關管理共識，檢視現行管理措施之合宜性，俾利政府得以針對類此財團法人採行高密度監督作為，從而提升其設置公益性，強化管理績效，用以杜絕弊端。

調查委員：洪昭男

周陽山

楊美鈴