

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案

由：部分主管機關未能確實掌握轄管財團法人之移出（入）情形，監督機制顯有闕漏；部分財團法人創立基金未收足，另有基金未達法令規定額度之情事；各主管機關未確實評估投資或捐助之效益，復未落實實地查核機制；財團法人薪資待遇漫無標準且有過高現象，本院 93 年糾正後迄今改善有限；有關再任財團法人職務，停止領受月退休金及優惠存款之規定，退休教職員及退伍軍職人員部分未以法律明訂；部分財團法人是否適用預、決算法相關規定，或其是否屬政府捐助（贈）成立及其應否受政府監督之爭議不斷，主管機關未積極改進；部分政府捐助比率逾 50% 之財團法人，有董監事長期擔任之情形，致未能新陳代謝及無法活化財團法人之監督管理；經核均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、部分主管機關組織業務調整後，未能確實掌握轄管財團法人之移出（入）情形，協調管控不周，監督機制發生闕漏，核有不當：

按預算法第 41 條第 3 項規定：「各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。」查行政院為利圖書館、博物館指揮體系之整合及提昇相關資源統籌運用成效，將原教育部所屬新竹、彰化、臺南、臺東等 4 個國立社會教育館，於民國（下同）97 年 3 月起，改隸屬行

政院文化建設委員會（下稱文建會），並將社會教育館更名為「生活美學館」，各該社會教育館捐助成立之4個財團法人，雖配合更名為生活美學基金會，惟其主管機關文建會並未依上開規定將其效益評估併入決算，列入該年度主管決算之「對各部門捐助成立財團法人之效益評估表」內，遲至98年6月17日始以文計字第0983120146號函補送資料予審計部教育農林審計處。另原歸屬文建會主管之「臺灣公共圖書館事業文教基金會」，97年度已改隸屬教育部主管，並列入其主管決算之財團法人效益評估表中，然文建會於其效益評估表竟仍列有該基金會之資料，此有審計部98年7月28日台審部四字第0980002311號函及行政院主計處（下稱主計處）同年11月9日處孝一字第0980006637號函說明在案。是以文建會於組織業務調整後，未能確實掌握轄管財團法人之移出（入）情形，協調管控不周，致有於主管決算效益評估表漏列或重複列示之情事，監督機制發生闕漏，核有不當。

二、部分財團法人創立基金未能收足，復以賸餘轉列基金彌補差額；基金尚未達相關法令規定之額度，均有欠當：

（一）財團法人國家同步輻射研究中心之設置條例與捐助章程對於創立基金規定，不盡相同，核有未當：

按財團法人國家同步輻射研究中心於92年5月設置，其設置條例第5條第1項規定，該中心創立基金為新臺幣（下同）5億元，由中央政府分年編列預算捐助之。復按其修正前之捐助章程第25條規定，該中心設立時創立基金為1億元，由中央政府編列預算捐助之，並繼續接受行政院國家科學委員會（下稱國科會），分年依法定預算程序捐贈之財產。（國科會業於99年6月29日將上開章程修訂為，該中心創立基金總額為5億元，由中央政府編列預算，於設立時捐助1億元，其餘4億元分年捐助之……。）是以該財團法人設置條例

96

確與原捐助章程對於創立基金金額之規定並不相同，核有欠當。

(二)部分財團法人未積極收繳創立基金，復以賸餘轉列基金彌補差額，核有未妥：

1、按財團法人係指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之組織。依司法院 72 年 2 月 7 日 (72) 院台廳一字第 01526 號函釋以有關財團法人成立，以捐助人捐助一定數額之財產為其組織之基礎，且應將受捐助財產明定於章程，如該財團賴以成立之捐助財產於辦理登記時，其財產尚未確定，即與財團法人之設立精神未合。

2、查行政院於本院詢問時提供經濟部查復之書面資料表示，基於政府捐助成立之財團法人，係配合當時社會情勢所需，於成立當時多半具有其獨特定位，並負有政策性任務，針對部分歷史悠久財團法人創立基金未收足，並以賸餘轉列基金彌補差額之情事，乃為當時社會法令規章不完備之環境下所造成。該部監管之財團法人中，中國生產力中心(45 年成立)、食品工業發展研究所(55 年成立)、中華民國對外貿易發展協會(59 年成立)及中華經濟研究院(70 年成立)等 4 法人有創立基金採分年捐助或未收足之情形，其中僅中華民國對外貿易發展協會已自民間捐助人收齊創立基金不足部分，其餘法人由於部分捐助人已消滅，該部基於監督立場，爰於法人成立後要求其應提經各該董事會通過以賸餘轉列基金之方式補足創立基金。固然該部表示以賸餘轉列基金彌補差額係當時社會法令規章不完備所致，惟該等財團法人之創立基金經認捐卻未能足額收繳，復以賸餘轉列基金彌補差額，實與財團法人

設立之精神未合，而有未妥。

(三)基金迄未達相關法令規定之額度，核有未當：

1、財團法人國家衛生研究院：

按財團法人國家衛生研究院(下稱國衛院)設置條例第4條規定，該院創立基金為20億元，由中央政府分年編列預算捐助之。查該院係85年設置，惟截至98年底止，創立基金累計餘額為18億8,649萬7,060元，不足額為1億1,350萬2,940元。行政院衛生署(下稱衛生署)表示，該院之創立基金未足額編列原因，係其創立基金為留本基金，不得動用，在考量近年來中央政府財政困難之情況下，該署已不再編列捐助預算。惟該院創立基金遲未補足，仍與該院設置條例第4條之規定不符。

2、財團法人國家文化藝術基金會：

按財團法人國家文化藝術基金會設置條例第4條規定，該基金會之基金以100億元為目標，其來源依文化藝術獎助條例第24條規定，除鼓勵民間捐助外，並由主管機關編列預算捐助，在10年內收足全部之基金。創立基金20億元，由主管機關編列預算捐助之。查該基金會係84年11月18日設置，截至98年底止，文建會及文化建設基金管理委員會捐助之基金金額僅為60億元，顯與該基金會設置條例規定於10年內收足全部基金之規定不符。

三、各主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，未臻確實，復未落實財團法人之實地查核機制，核有欠當：

(一)按民法第32條規定：「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。」及前揭預算法第41條第3項規定，主管機關對於政府捐助之財團法人，每年應就以前年度投資或捐助之效益做評估，並

94.

得檢查其財產狀況及有無違反許可條件。

(二)查本院前於 93 年曾就「據報載：截至 91 年度，中央政府出資 1 千餘億元，捐助成立 137 個財團法人，惟僅有極少數完成立法程序，且財團法人營運計畫書與資金運用計畫多有未送審核，政府出資後卻未善盡監督職責等情」乙案，糾正各部會例行性檢查聊備一格在案。

✓(三)次查除部分主管機關明定實地查核財團法人之頻率為每年 1 次或每 1 至 2 年 1 次外，多數主管機關均未規定實地查核頻率。又 95 至 98 年度，主管機關每年均查核之財團法人家數僅 19 家，完全未查核者計 66 家，其餘 43 家為部分年度查核，顯見主管機關並未落實實地查核機制。另 95 至 97 年度營運連續短絀卻經主管機關評估運作良好，已達捐助目的之財團法人竟有 16 家，其中，主管機關於 95 至 98 年度完全未進行實地查核者包括內政部主管之「二二八事件紀念基金會」、文建會主管之「臺灣博物館文教基金會」、「臺灣省音樂文化教育基金會」、教育部主管之「台灣省中小學校教職員福利文教基金會」、行政院新聞局（下稱新聞局）主管之「公共電視文化事業基金會」及行政院農業委員會（下稱農委會）主管之「農業信用保證基金」，足徵主管機關之效益評估有欠確實。

(四)再查審計部於 98 年 7 月 28 日以台審部四字第 0980002311 號函復本院表示，該部近年查核政府辦理財團法人業務運作效益欠佳，甚未達成政府原捐助目的；績效評估制度未臻健全；財產管理作業未盡周延；內部控制及內部稽核作業未落實；官派董監事參與會議情形未考核；財團法人之業務與政府機關（基金）業務雷同，復未妥訂排他條款，建立適當稽核機制，致有重複補助之虞，如內政部主管之臺灣省義勇人員

安全濟助基金會、消防發展基金會、義勇消防人員安全濟助基金會及行政院國軍退除役官兵輔導委員會主管之榮民榮眷基金會；捐（補）助及委辦計畫執行效益欠佳，甚肇致鉅額公帑損失，主管機關卻未落實專案檢查等缺失。又審計部 95 至 97 年度查核相關機關辦理財團法人監督管理業務暨捐（補）助、委辦經費運用情形指出，衛生署迄未對其主管之國衛院、醫藥品查驗中心、藥害救濟基金會、器官捐贈移植登錄中心及醫院評鑑暨醫療品質策進會等 5 家財團法人是否達成該署捐助目的及業務運作能否自給自足進行評核，督導考核機制有欠周延；截至 97 年底止，行政院大陸委員會主管之海峽交流基金會、行政院國家通訊傳播委員會主管之台灣網站分級推廣基金會、內政部主管之賑災基金會、教育部主管之高等教育國際合作基金會、台灣省中小學校教職員福利文教基金會、社教文化基金會、中華幼兒教育發展基金會、台灣自然保育文教基金會、經濟部主管之台灣電子檢驗中心、石材暨資源產業研究發展中心、法務部主管之犯罪被害人保護協會、福建更生保護會及衛生署主管之國衛院等 13 家財團法人，政府捐助比率逾 50%，惟官派董事席次卻未達 50%，且有官派董事出席率未達 50% 之情事，嚴重影響政府主導或管控能力；台灣西藏交流基金會第 2 屆董監事任期於 97 年 12 月 29 日屆滿後，即未再改選，致組織呈現真空狀態，其原始捐助成立之目的及功能均無法發揮；外交部補（捐）助臺灣民主基金會、世界自由民主聯盟中華民國總會、中華民國國際經濟合作協會、亞洲太平洋自由民主聯盟秘書處、亞太商工總會秘書處、中華台北亞太經濟合作研究中心及太平洋經濟合作理事會中華民國委員會等 7 個法人團體會務運作經費，有受補助單位未依原編補

92

助計畫預算切實執行，該部未就其經費運用情形妥予審核，補助經費賸餘款及相關衍生收入未予收回情事等。

(五)綜上，本院業於93年糾正各部會監督財團法人時之例行性檢查聊備一格在案，各主管機關竟未能依本院糾正意旨確實檢討改進，復對財團法人連續虧損情形亦未實地查核，且效益評估有欠確實，審計部亦指出主管機關及財團法人之相關缺失，是以，主管機關之監督管理未臻確實，核有未當。

四、財團法人薪資待遇漫無標準且普遍有過高現象及遭致酬庸退休官員之訾議，本院於93年提出糾正案後，迄今改善有限，核有欠當：

(一)本院前於93年曾就「行政院所屬機關捐助之財團法人其董事長及執行長暨員工之任用，甚多淪為酬庸與安排行政機關高官退休轉任者；薪資待遇漫無標準且有過高現象，部分且有支領兩份薪資情況」糾正行政院，復於98年2月12日再次就「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19%以上，遭致酬庸退休官員之訾議，勢將妨礙財團法人業務之推動，允應審慎妥處。」糾正行政院在案。

(二)有關財團法人薪資待遇標準部分：

1、查審計部彙整97年度各主管機關檢送財團法人之資料顯示，衛生署、經濟部、國科會、新聞局、行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）及農委會等6個主管機關經管政府捐助成立之財團法人共計20家，其重要職務人員（包括董事長、副董事長、執行長等類同職務者）之年度待遇（含本俸、加給、獎金、津貼及其他經常性給與），計有2人高於總統、12人高於五院副院長及7人高於部會首長，其

中最高與最低之年度待遇差異達 590 萬餘元，即最高者為最低者之 3.36 倍。

- 2、次查本院調查財團法人 95 至 98 年度聘用顧問人員月薪 1 萬元以上者之統計資料，曾聘顧問之財團法人共有 33 家，聘用顧問達 139 人。其中專任顧問薪資自 1 萬至 15 萬元，兼任顧問薪資則自 1 萬至 14 萬元，顯見顧問之薪資因專業不同而存有鉅幅差異。
- 3、又行政院人事行政局雖於 93 年 12 月 27 日「政府捐助成立之財團法人從業人員待遇支給原則」審查會議獲致結論，由各主管機關審酌財團法人之性質、規模與人員屬性、民間薪資水準及專業人才市場供需等因素，依當時相關財團法人設置法規予以規範或透過獨立審查機制決定人員薪資標準；爰部分主管機關於其監督管理要點中規範所主管財團法人之董監事酬勞及從業人員薪資標準。惟依據主計處於 98 年 11 月 9 日函復本院資料顯示，國防部、行政院環境保護署、農委會、行政院原子能委員會、金管會及外交部等對於主管之財團法人其重要職務人員之薪酬，並未訂定列支標準，顯見，尚有部分主管機關未依前揭審查會議之結論辦理。

(三)有關財團法人遭致酬庸退休官員之抨擊部分：

查審計部 99 年 6 月 4 日函行政院副知本院表示，98 年度軍公教人員退休後再（轉）任政府捐助設立之財團法人支薪情形，高於五院院長月薪（31 萬餘元）者有 2 人；高於五院副院長月薪（20 萬餘元）者有 4 人；與五院副院長月薪相當（20 萬餘元）者有 2 人；高於各部部長月薪（18 萬餘元）者有 3 人；與各部部長月薪相當（18 萬餘元）者有 4 人；高於各部政務次長月薪（16 萬餘元）者有 9 人；與各部政務次長月薪相當（16 萬餘元）者有 8 人，顯示有部分公職人員已

190