

RDEC-RES-098-017(委託研究報告)

政府捐助財團法人之
績效考核與課責性研究

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國九十九年八月

RDEC-RES-098-017(委託研究報告)

政府捐助財團法人之 績效考核與課責性研究

受委託單位：社團法人中華公司治理協會
研究主持人：張教授四明
協同主持人：劉副教授坤億
顧問：陳助理教授耀祥
研究員：鄭惠文、李天申
研究助理：陳于淇

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國九十九年八月

目 次

目 次	.....	I
表 次	.....	V
圖 次	.....	IX
提 要	.....	XI
第一章	前言	1
第一節	研究背景與目的.....	1
第二節	研究方法與流程.....	5
第三節	研究架構.....	7
第四節	文獻檢閱.....	9
第二章	我國政府捐助財團法人現況分析	29
第一節	政府捐助財團法人之設立背景.....	29
第二節	政府捐助財團法人之運作現況.....	37
第三節	政府捐助財團法人現行之課責制度.....	40
第四節	政府捐助財團法人現行之績效考核.....	43

第五節	小結.....	51
第三章	政府捐助財團法人之類型化.....	55
第一節	類型化之前置作業.....	55
第二節	第一階段類型化之操作.....	57
第三節	類型化之分析.....	71
第四節	小結.....	77
第四章	質性資料分析.....	79
第一節	研究設計.....	79
第二節	個案簡介.....	84
第三節	深度訪談資料分析.....	96
第四節	焦點團體訪談資料分析.....	123
第五節	小結.....	129
第五章	AHP 問卷分析.....	133
第一節	研究設計.....	133
第二節	資料分析過程.....	139
第三節	層級資料分析.....	141
第四節	小結.....	154

第六章	課責機制與績效考核制度設計.....	161
第一節	分類分級之監督管理原則.....	161
第二節	課責機制之制度設計原則.....	165
第三節	績效考核之制度設計原則.....	169
第七章	結論與政策建議.....	173
第一節	綜合研究發現.....	173
第二節	政策建議.....	179
 附錄		
附錄一	各機關列管或核轉政府捐助財團法人之對照表.....	185
附錄二	政府捐助財團法人近年捐助比例變動情形一覽表.....	196
附錄三	各中央主管機關財團法人監督準則之董事會規範.....	203
附錄四	各中央主管機關審查財團法人之財會事項.....	207
附錄五	目的事業主管機關評估政府捐助財團法人之公共性 與社會影響統計表(機關別).....	213
附錄六	目的事業主管機關評估政府捐助財團法人之公共性 與社會影響統計表(財團法人別).....	217
附錄七	政府捐助財團法人資源互賴及政策目標九宮格.....	252

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

附錄八	《政府捐助財團法人法制與定位座談會》會議記錄...	257
附錄九	焦點團體訪談記錄.....	263
附錄十	信度檢定表.....	274
附錄十一	訪談大綱.....	277
附錄十二	深度訪談記錄（摘要版）.....	279
附錄十三	AHP 問卷.....	435
附錄十四	期中審查意見回應表.....	453
附錄十五	問卷調查項目清單.....	454
附錄十六	問卷回收資料一覽表.....	456
附錄十七	期末審查意見回應表.....	469
附錄十八	財團法人法草案條文及總說明	486
參考書目	.....	527

表 次

表 1-1	政府機關強化公設財法人監督管理之相關作為及推動現況……	3
表 1-2	政府課責機制……	14
表 1-3	績效資訊的報導系統……	24
表 2-1	各機關列管政府捐助財團法人數……	38
表 2-2	目的事業主管機關業務監督績效……	48
表 2-3	政府捐助比例產生變化之財團法人……	51
表 3-1	《政府捐助財團法人之法制與定位》座談會出席人員一覽表…	56
表 3-2	政府捐助財團法人組織規模前十名一覽表……	59
表 3-3	政府捐助財團法人組織規模排名出現次數一覽表……	61
表 3-4	目的事業主管機關評估政府捐助財團法人之公共性與社會影響 分析簡表……	65
表 3-5	第一階段抽樣名單之「政策目標」、「資源依賴」九宮格分布狀 況……	67
表 3-6	第一波代表性個案之設立依據一覽表……	69
表 3-7	依組織規模擇優之財團法人分類一覽表……	69
表 3-8	本研究選定之代表性個案……	70
表 3-9	政府捐助財團法人課責機制類型化之落點座標一覽表……	74
表 4-1	本研究訪談對象一覽表……	80

表 4-2	編碼結果之相互同意度	82
表 4-3	焦點團體座談出席人員一覽表	83
表 4-4	訪談個案單位與主管機關	84
表 5-1	AHP 問卷發放及回收狀況統計表	139
表 5-2	受訪者的類別	141
表 5-3	績效考核四大構面綜合比較 (N1, N2)	142
表 5-4	績效考核構面權重值分佈之比較 (N1, N2)	143
表 5-5	法人治理構面權重值分佈之比較 (N1, N2)	143
表 5-6	業務活動構面權重值分佈之比較 (N1, N2)	144
表 5-7	財務管理構面權重值分佈比較(N1, N2)	145
表 5-8	內部管理構面權重值分佈之比較(N1, N2)	145
表 5-9	學術界與實務界對於績效考核構面權重值分佈之比較 (N1)	146
表 5-10	學術界與實務界對於法人治理項目權重值分佈之比較 (N1)	148
表 5-11	學術界與實務界對於業務活動項目權重值分佈之比較 (N1)	149
表 5-12	學術界與實務界對於財務管理項目權重值分佈之比較 (N1)	150
表 5-13	學術界與實務界對於內部管理項目權重值分佈之比較 (N1)	151
表 5-14	績效考核項目權重值排序一覽表	152
表 5-15	整體層級權重值排序一覽表 —學術界樣本	153

表次

表 5-16	整體層級權重值排序一覽表 — 實務界樣本	154
表 5-17	各構面績效考核項目之權重排序一覽表	155
表 5-18	績效考核項目之權重值與累積權重值 (全樣本)	156
表 5-19	績效考核項目之權重值與累積權重值 (學術界樣本)	157
表 5-20	績效考核項目之權重值與累積權重值 (實務界樣本)	158
表 6-1	政府捐助財團法人績效考核構面與指標項目	170
表 7-1	政策建議一覽表	183

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

圖 次

圖 1-1	研究流程圖	7
圖 1-2	研究架構圖	8
圖 1-3	課責系統之外部控制—自我控制光譜	15
圖 1-4	邏輯模式的組成要件	22
圖 2-1	政府捐助財團法人的發展時期	34
圖 2-2	政府捐助財團法人的發展趨勢	35
圖 2-3	威權體制/經濟起飛 (1945-1986)	36
圖 2-4	威權轉型/經濟趨緩 (1987-1996)	36
圖 2-5	民主鞏固/經濟停滯 (1997-至今)	37
圖 2-6	政府捐助財團法人設立依據	39
圖 2-7	政府捐助財團法人組織任務型態	40
圖 2-8	政府捐助財團法人政策目標達成程度	44
圖 2-9	政府捐助財團法人資源依賴程度	44
圖 3-1	財團法人類型化及抽樣流程圖	57
圖 3-2	政府捐助財團法人課責機制類型化座標圖	73
圖 3-3	政府捐助財團法人課責機制類型化之座標分布圖	76
圖 4-1	中小企業信用保證基金組織架構	86

圖 4-2	婦女權益促進發展基金會組織架構	87
圖 4-3	中央畜產會組織架構	88
圖 4-4	電信技術中心組織架構	89
圖 4-5	中華顧問工程司組織架構	90
圖 4-6	國家衛生研究院組織架構	92
圖 4-7	中央通訊社組織架構	93
圖 4-8	動物科技研究所組織架構	94
圖 4-9	國家實驗研究院組織架構	95
圖 5-1	政府捐助財團法人之績效考核構面與項目一層級結構圖	138
圖 5-2	分析樣本篩選過程	141
圖 5-3	績效考核構面之個別層級權重比較	147
圖 5-4	個別層級權重比較(法人治理構面項目)	148
圖 5-5	個別層級權重比較(業務活動構面項目)	149
圖 5-6	個別層級權重比較(財務管理構面項目)	150
圖 5-7	個別層級權重比較(內部管理構面項目)	151
圖 6-1	財團法人分類分級監督管理體系圖	164
圖 6-2	政府捐助財團法人課責類型圖	166
圖 6-3	政府捐助財團法人課責機制設計矩陣圖	167

The Study on the Performance Assessment and Accountability of Government Funded Nonprofit Organizations

Abstract

Government-funded nonprofit organizations (GFNPOs) have grown in number, size, as well as importance in recent decades. GFNPOs represent one type of public-private hybrid organizations and have attracted eyes of the public on their management and accountability issues. The traditional tools for holding GFNPOs accountable, however, often leave these public bodies created by the government with the freedom to pursue their own institutional interests, which may not conform to the public interest. The Executive Yuan in Taiwan recently paid much attention to the aforementioned plans to strengthen the management and oversight of these hybrid organizations, especially for those whose donation obtained from the executive agencies exceed 50% of their total assets.

This study reviews the literatures and surveys the current operations of these GFNPOs, with a special emphasis on the performance assessment and accountability. There are three research outcomes attained as the following: (1) to understand their current operations and practices, such as charters, missions, goals, structures, tasks and performance assessment by collecting information from those GFNPOs with the donation obtained from the executive agencies exceeding 50% of the total assets; (2) to propose a typology of GFNPOs for examining the problems of the oversight and management under the control of the executive agencies including institutional environment, regulatory compliance and

performance assessment; and (3) to give the suggestions for the performance assessment and accountability mechanism based on different categories of GFNPOs, including the development of performance indicators and transparent standards that facilitate citizens to monitor the behavior and effectiveness of the public bodies.

Keywords : Government-Funded Nonprofit Organizations, Performance Assessment, Accountability, Corporate Governance

提 要

一、研究緣起與目的

近年來，我國政府捐助財團法人發生諸多問題，頗被各界所關注，行政、立法、考試、監察等院也注意這個情形，分別加強對政府捐助財團法人之監督管理措施。爰此，本研究針對我國政府捐助財團法人之運行與監督管理等現況進行檢討，並將重點聚焦於績效考核與課責機制。具體而言，本研究之主要目的如下：

- (一) 蒐集我國由政府、公營事業捐助成立，且其所捐助之財產合計達捐助財產總額百分之 50 以上之財團法人運作之現況，包括捐助章程、設立目的、人力運用、會計與財務制度、執行績效等。
- (二) 提出政府捐助財團法人之分類方式，檢討目的事業主管機關對其管理與監督之問題，包括監督管理規範、執行方式與監督成果，以及研析現行法制與制度不足之處。
- (三) 針對不同類型之政府捐助財團法人，提出其績效考核與課責機制，包括績效考核制度化之具體建議，提出績效評核構面及指標等評核方式，以及建立資訊透明公開，俾利民眾監督之具體辦法。

二、研究方法

本計畫採用的研究方法，共計有：文獻分析法、個案研究法、焦點團體訪談法、層級分析法等 4 種。至於各種研究方法具體之實施目的、方式與過程，茲分述如下：

(一) 文獻分析法

本計畫之文獻可分為國外的公私混合型組織、國內的政府捐助財團法人等二個部分，藉由官方文書、官方網頁、專書、期刊論文、學位論文、政府委託研究計畫、新聞報導、專業網站等途徑來蒐集。有關國內政府捐助財團法人的部分，除了透過前揭的各項管道之外，本計畫也擬向各財團法人及其主管機關索取相關資料，包括捐助章程、設立目的、人力運用(含人事派免)、

會計與財務制度、執行績效等，並進行彙整與分析。

(二)個案研究法

本計畫運用「多重個案研究法」，先將政府捐助財團法人類型化後，選定具代表性的 10 個個案，藉由深度訪談，分析目的事業主管機關對其管理與監督之問題，包括監督管理規範、執行方式與監督成果，以及了解現行法制及其不足之處。至於訪談的對象，本研究採立意抽樣，包括：代表性個案之重要成員（各財團法人之行政主管或董事）12 人，代表性個案之主管部會業管官員 9 人，行政院 2 人，立法院 1 人，共計 24 個有效樣本。

(三)焦點團體訪談法

本研究進行 2 場焦點團體訪談，以建構本研究調查政府捐助財團法人績效考核構面與指標的問卷為目標。第一場焦點團體訪談共有 4 位專家（含 2 位公行學者、1 位社會學者、1 位退休審計官）參與，針對政府捐助財團法人績效考核「構面」進行原則性的討論，藉以確立問卷設計的方向；第二次焦點團體訪談共有 5 位專家（含 2 位公行學者、1 位企管學者、1 位會計學者、1 位法律學者）參與，內容則是延續第一次訪談的結果，將討論的範圍進一步擴展到「指標」。

(四)層級分析法 (Analytical Hierarchy Process, AHP)

本研究之問卷，係透過面訪的方式來實施，施測的對象有 2 類：其一為學者專家，包括公共行政、會計、法律、社會學、企業管理等領域；其二為實務界人士，包括政府捐助財團法人之成員、目的事業主管機關之業管人員等，最終取得 42 份有效問卷。

三、研究發現

本研究之主要發現共有 12 項：其中，第 1 至 4 項乃從法制面與制度面提出政府捐助財團法人的現況問題；第 5 項和第 7 項則是有關主管機關監管政府捐助財團法人的問題；第 8 項與第 9 項分別是本研究類型化與 AHP 的操作結果；以及第 10 至 12 項反映目前主管機關管理政府捐助財團法人績效考核的缺失。茲將本研究各項綜合研究發現，歸納如下：

(一) 法制面與制度面的問題

1. 主管機關對政府捐助財團法人進行監督之法源，僅有個別設置條例、特別法、《民法》，以及各部會自訂之監督要點，並不夠完備。
2. 《預算法》第 41 條第 4 項以「政府捐助比例達 50%」作為財團法人需送預算至立法院審查之門檻，反而致使問題叢生。
3. 《公職人員財產申報法》規定代表政府出任財團法人董、監事者須申報財產，不利於董事會組成、專業性與治理品質。
4. 主管機關對於政府捐助財團法人缺乏資訊公開之規範，且無一致性之內部稽核、會計制度。

(二) 主管機關監管政府捐助財團法人的問題

1. 有關政府捐助財團法人之界定，目前尚無一致性標準，致使行政院、立法院、監察院、考試院之認定結果並不相同，並且對於業務功能相近者，並未重新評估與檢討是否應予以整併。
2. 政府捐助財團法人之法人治理並未落實，董事會成員之專業能力未必足夠，甚至可能流於酬庸，加以人事異動頻繁，主管機關未必能掌握董事會之多數席次，進而產生各種流弊。
3. 政府捐助財團法人之組織定位究為私法人或轉型為公法人，調查發現有些主管機關與財團法人代表認為，轉型為行政法人可執行公共性與公權力高之任務，但是換軌機制並未建立。

(三) 政府捐助財團法人類型化與執行層級分析法的結果

1. 政府捐助財團法人類型化之結果，可分成「公共性高、公權力高」、「公共性低、公權力高」、「公共性低、公權力低」、「公共性高、公權力低」等四種類型，並可作為設計課責機制之基礎。
2. 政府捐助財團法人 AHP 操作結果，跨構面呈現學術界與實務界之全樣本，法人治理構面權重 35.76%、業務活動 22.85%、財務構面 10.63%、內部管理 10.12%。

(四) 目前主管機關管理政府捐助財團法人績效考核之缺失

1. 有關政府捐助財團法人之績效考核，目前各主管機關尚欠缺完善、有效之管理作為，績效欠佳或完成公共任務者，雖有退場機制，但鮮少由主管機關或財團法人定期評估與檢討。
2. 立法院與各主管機關對於政府捐助財團法人之績效應如何界定，看法顯然有落差。

3. 現行主管機關對於政府捐助財團法人的績效考核具有一般性，主管機關與財團法人代表們認為不宜一體適用。

四、政策建議

茲將本研究各項具體政策建議，臚列說明如后；其中，第一項至第五項為近期立即可行之建議，第六項至第八項為中長期可努力之事項。

- (一) 將《財團法人法》列為立法院優先法案，由法務部積極與國會各政黨黨團進行溝通，以強化各目的事業主管機關之管理動能。(主辦機關：行政院院本部；協辦機關：法務部)
- (二) 各目的事業主管機關必需重新檢討所轄財團法人之組織定位，並對「政府捐助之財團法人」及準用其規定者加以分級分類，透過目的事業主管機關與財團法人協商，決定雙方均能接受之監督方式與密度。(主辦機關：各政府捐助財團法人之目的事業主管機關)
- (三) 由行政院研考會研擬《財團法人績效考核作業辦法》，作為指導各主管機關對財團法人辦理績效考核之基本依據，但績效考核之實際內容，仍由各目的事業主管機關來制訂。(主辦機關：行政院研究發展考核委員會)
- (四) 由政務委員召集，組成「政府捐助之財團法人治理品質促進小組」，至各政府捐助之財團法人實施訪視與輔導，至於監督管理之實際工作，仍係由目的事業主管機關負責。(主辦機關：行政院院本部)
- (五) 由「政府捐助之財團法人治理品質促進小組」委託民間機構辦理「政府捐助之財團法人監督管理工作坊」，邀請各目的事業主管機關分享其經驗，與學者專家對談，並選出最佳部會之前三名，以讓其它部會進行標竿學習。(主辦機關：行政院院本部)
- (六) 研擬財團法人監督管理之作業準則，包括資訊揭露、法人治理、會計、內部稽核等，供各目的事業主管機關遵循，以強化財團法人之外部與內部監督機制。(共同主辦機關：行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院主計處、法務部、審計部)
- (七) 研擬修改《預算法》第 41 條第 4 項以「政府捐助比例達 50%」作為財團法人送預算至立法院審查之標準，並由法務部配合修改《財團法人法》

第 3 條有關「政府捐助之財團法人」之定義，使二法之標準維持一致。(共同主辦機關：行政院主計處、法務部)

- (八) 由法務部推動修改《公職人員財產申報法》第 2 條，將代表政府出任財團法人之無給職董、監事，排除於申報財產規定之適用，以符合比例原則，進而提升董事會之專業性與治理品質。(主辦機關：法務部)

關鍵字：政府捐助財團法人；績效考核；課責；法人治理

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

第一章 緒論

本研究案之主旨，在於蒐集我國政府捐助財團法人之運作現況，將政府捐助財團法人類型化，檢討目的事業主管機關對其管理與監督之問題，並針對不同類型之政府捐助財團法人，提出其績效考核與課責機制。本章將依序說明本研究之背景與目的、方法、流程、架構，並進行文獻檢閱。

第一節 研究背景與目的

一、研究背景

財團法人組織係以集合「財產」而為達成公益目的的非營利組織（non-profit organizations, NPO），其與政府、企業三者相輔相成，分別滿足社會需求，共同提供公共服務與完成社會任務。在我國，政府為達成特定政策或專業目的，避免公務人員任用規範之限制，以及增加實務運作的自主性、獨立性等因素，常以透過組織設置條例或行政命令等方式，捐助成立財團法人。2002年時，法務部首先完成研擬《財團法人法草案》，試圖將財團法人分為「公設財團法人」及「民間財團法人」以進行分流管理。2009年7月30日，劉兆玄院長指出該草案牽涉之層面廣泛，除注意除弊之外，也應要有興利之完整配套措施，並裁示相關部會釐清「公設財團法人」與「行政法人」之間的權利義務後再議。經重新研修之後，新版《財團法人法草案》已於2010年3月18日召開之行政院院會通過，並將「公設財團法人」正式定名為「政府捐助之財團法人」，且於該法案中訂定專章。依據該版本之《財團法人法草案》第3條，「政府捐助之財團法人」符合以下四種情形之一者即屬之：

- （1）由政府、公營事業捐助成立，且其所捐助之財產合計超過該財團法人財產總額50%；
- （2）由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府、公營事業共同捐助成立，且其所捐助之財產合計超過該財團法人財產總額50%；
- （3）接受政府、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，與其捐助之財產合計超過該財團法人財產總額50%；
- （4）由依法律設立之公法人自行，

或依法律設立之公法人與政府、公營事業或前三款財團法人共同捐助或捐贈，且其所捐助之財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人財產總額50%。

除行政院之外，審計部在2002年時，訂頒《審計機關審核政府捐助成立財團法人作業須知》，以加強對政府捐助財團法人效益之評估審核（審計部，2002：167）。2007年3月，立法院修改《公職人員財產申報法》第1條與第4條，規定代表政府或公股出任私法人（公設財團法人屬之）之董事或監察人，必須依法向監察院申報財產，隱匿或未申報者將面臨罰鍰或刑責，而新法已於2008年10月起正式實施。然而，許多公設財團法人的董、監事係為無給職，僅在參加會議時領取交通費，但依據最新的《公職人員財產申報法》，其財產必須充分揭露，造成專業人才不願繼續任職的情況。對此，行政院劉兆玄院長特別於2009年4月24日作成指示，在修改法律前，將先安排代表政府出任財團法人之董、監事改為代表民間，以挽留住人才。

此外，2008年5月時，立法院增列《預算法》第41條第4項之規定，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，每年應由該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。然而，根據立法院預算中心的報告¹，在2008年10月前，政府捐助基金累計已超過50%、並依《預算法》第41條於2008年5月新修之規定，將其2009年預算送至立法院審議者僅80個，且有多個政府捐助財團法人以各種不同的方式來規避國會的預算審查。再則，2009年1月時，立法院通過決議，要求政府捐助金額累計超過50%之財團法人於半年內修改章程，明訂董監事須有半數以上人員由政府特定公務人員擔任。另外，監察院也針對公設財團法人的種種亂象，對行政院、法務部提出糾正案：

「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；且行政院所屬機關對於政府捐助成立財團法人董事席次的爭議、酬庸退休官員擔任董事、財產不當處理或運用、及轉讓或繼承『席位』等現象，仍無法有效處理與防制等，均有違失，監察

¹ 立法院預算中心（2008），《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98年度預算書整體評估報告》，臺北：立法院預算中心。

院依據監察法第 24 條提案糾正。」(2009 年 2 月 12 日，監察院)²

2009 年 3 月 12 日，立法院第 7 屆第 3 會期司法及法制委員會第 4 次全體委員會，委員即希望頒訂一套辦法，俾對目前無法被有效監督的公設財團經費達法院登記財產總額 20% 以上之財團法人職務，或擔任政府捐助成立財團法人之政府代表（不論捐助比例），必須停止領受月退職酬勞金之權利，至其原因消滅時恢復，而考試院已於 2009 年 4 月 3 日將此案送請立法院審議。

有關前述各政策機關試圖強化公設財團法人之監督管理的各項作為，茲整理成表 1-1。可從表中發現，包含行政院、立法院、考試院、監察院在內，近年對於公設財團法人之管理明顯轉趨嚴格，特別是自 2007 年起，《公職人員財產申報法》、《預算法》、《政務人員退職撫卹條例》、《公務人員退休法》等多項法律陸續修訂。至於形成這個趨勢的關鍵，據本團隊了解，係與 2006 年 5 月經濟部解散台灣武智基金會之事件有關。該基金會之前身為台灣糖業協會，2005 年報請經濟部許可更名為財團法人武智紀念基金會，但後來立委質疑該基金會會有公產轉私產之嫌，引起行政院高層及各界重視，蘇貞昌院長並下令各部會盤查所有財團法人，經濟部最後作出解散台灣武智基金會之處分，並將其資產收歸國有，但基金會不服，目前政府與該基金會仍在訴訟中。

表 1-1 政府機關強化公設財團法人監督管理之相關作為及推動現況

時間	機關	相關作為及推動現況
2002 年	法務部	完成研擬《財團法人法草案》，將財團法人分為「公設財團法人」及「民間財團法人」以進行分流管理。迄 2009 年 9 月，該草案仍於行政院院會審議。
2002 年	審計部	彙整並查核各目的事業主管機關所編製之《主管機關對各部門捐助成立財團法人之效益分析表》、訂頒《審計機關審核政府捐助成立財團法人作業須知》，以加強對政府捐助財團法人效益之評估審核。

² 監察院 (2009/2/12)，〈行政機關酬庸退休官員應予檢討－監察院教育及文化、司法及獄政委員會於本(98)年 2 月 12 日通過並公布李復甸委員、沈美真委員所提糾正行政院、教育部、法務部案〉。

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

2006年5月	行政院	各界質疑台灣武智基金會將公產轉私產，經濟部決定將其解散，蘇貞昌院長並下令各部會盤查所有財團法人。目前該基金會仍與經濟部進行法律訴訟中。
2007年3月	立法院	修改《公職人員財產申報法》，規定代表政府出任公設財團法人之董事或監察人者，必須向監察院申報財產。新法已於2008年10月起正式實施，但引起代表政府出任財團法人的董、監事反彈。
2008年5月	立法院	修改《預算法》，公設財團法人每年應由該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。
2009年1月	立法院	要求政府捐助金額累計超過50%之財團法人，於半年內修改章程，明訂董監事須有半數以上人員由政府特定公務人員擔任。
2009年2月	監察院	針對公設財團法人的種種亂象，對行政院、法務部提出糾正案。
2009年3月	立法院	立委要求行政部門頒訂一套辦法，俾對目前無法被有效監督的公設財團法人，進行績效考核。
2009年3月	考試院	通過《公務人員退休法》修正草案、《政務人員退職撫卹條例》修正草案，退休（職）公（政）務人員再任政府捐助經費達法院登記財產總額20%以上之財團法人職務，或擔任政府捐助成立財團法人之政府代表（不論捐助比例），必須停止領受月退職酬勞金之權利，至其原因消滅時恢復。
2009年4月	行政院	劉兆玄院長指示在修改法律前，先安排代表政府出任財團法人之董、監事改為代表民間，以挽留住人才。
2009年7月	行政院	劉兆玄院長指出《財團法人法草案》應兼顧防弊與興利，並裁示於相關部會釐清「公設財團法人」與「行政法人」之間的權利義務後再議。
2010年3月	行政院	《財團法人法草案》通過行政院院會審查。

資料來源：本研究整理。

二、預期目標

- (一) 蒐集我國由政府、公營事業捐助成立，且其所捐助之財產合計達捐助財產總額百分之 50 以上之財團法人運作之現況，包括捐助章程、設立目的、人力運用、會計與財務制度、執行績效等。
- (二) 提出政府捐助財團法人之分類方式，檢討目的事業主管機關對其管理與監督之問題，包括監督管理規範、執行方式與監督成果，以及研析現行法制與制度不足之處。
- (三) 針對不同類型之政府捐助財團法人，提出其績效考核與課責機制，包括績效考核制度化之具體建議，提出績效評核構面及指標等評核方式，以及建立資訊透明公開，俾利民眾監督之具體辦法。

第二節 研究方法與流程

為有效符合委託機關之需求，本計畫預定採用的研究方法，共計有：文獻分析法、個案研究法、焦點團體訪談法、層級分析法等 4 種。至於各種研究方法具體之實施目的及方式，包括設計內容、對象及數量等，茲分述如下：

一、文獻分析法

本計畫之文獻可分為國外的公私混合型組織、國內的政府捐助財團法人等二個部分，藉由官方文書、官方網頁、專書、期刊論文、學位論文、政府委託研究計畫、新聞報導、專業網站等途徑來蒐集。其中國外公私混合型組織的部分，係以其課責及績效考評機制為重點。至於國內政府捐助財團法人的部分，除了透過前揭的各項管道之外，本計畫也擬向各財團法人及其主管機關索取相關資料，包括捐助章程、設立目的、人力運用（含人事派免）、會計與財務制度、執行績效等，並進行彙整與分析。

二、個案研究法

本計畫運用「多重個案研究法」(multiple case study)，先將政府捐助財團法人類型化後，選定具代表性的 10 個個案，藉由深度訪談 (in-depth interviews) 的方法，蒐集質性資料，並分析目的事業主管機關對其管理與

監督之問題，包括監督管理規範、執行方式與監督成果，以及了解現行法制及其不足之處。至於訪談的對象，本研究採立意抽樣，包括：代表個案之重要成員（各財團法人之行政主管或董事）12 人，代表個案之主管部會業管官員 9 人，行政院 2 人，立法院 1 人，共計 24 個有效樣本。

三、焦點團體訪談法

本研究進行 2 場焦點團體訪談，以建構本研究調查政府捐助財團法人績效考核構面與指標的問卷為目標。第一場焦點團體訪談共有 4 位專家（含 2 位公行學者、1 位社會學者、1 位退休審計官）參與，針對政府捐助財團法人績效考核「構面」進行原則性的討論，藉以確立問卷設計的方向；第二次焦點團體訪談共有 5 位專家（含 2 位公行學者、1 位企管學者、1 位會計學者、1 位法律學者）參與，內容則是延續第一次訪談的結果，將討論的範圍進一步擴展到「指標」。

四、層級分析法 (Analytical Hierarchy Process, AHP)

經由前項焦點團體訪談法操作完成後，並進一步完成 AHP 之問卷設計，藉由 AHP 法來蒐集意見，以建立政府捐助財團法人績效考核構面和主要指標，並藉 AHP 法提高所獲致構面和指標的信度、效度。本計畫施測的對象有 2 類：其一為學者專家，包括公共行政、會計、法律、社會學、企業管理等領域；其二為實務界人士，包括政府捐助財團法人之成員、目的事業主管機關之業管人員等，最終共取得 42 份有效問卷。另外，鑑於若以郵寄的方式來發放問卷，可能出現諸如受訪者隨意填答或問卷遺失等情形，是以，本計畫招募並訓練 6 位訪員，透過面訪 (face to face) 直接將問卷交由受測人員填答。透過此一模式，將可有效提高問卷填答內容的可信度。

關於本計畫的整個研究流程，如下圖所示：

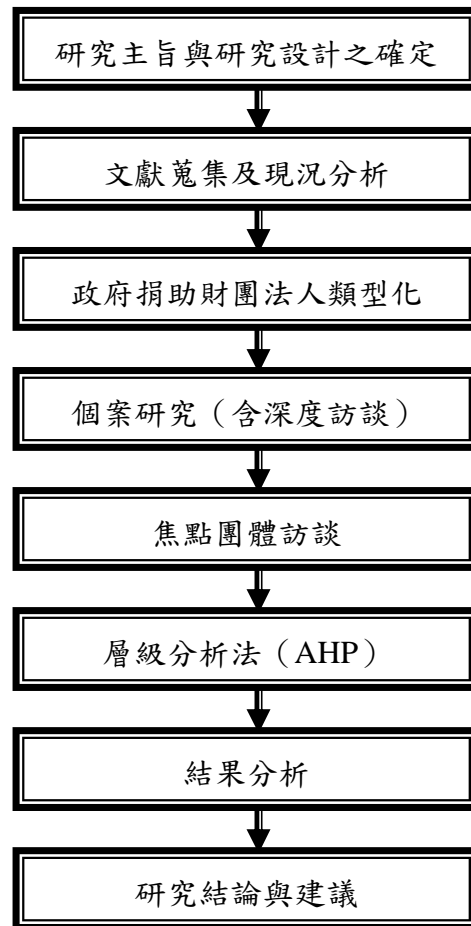


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：本研究自繪。

第三節 研究架構

依委託機關之要求，本研究團隊將先蒐集 130 家政府捐助財團法人之資料文獻，包括捐助章程、設立目的、人力運用、財務會計制度、執行績效等，以進行其現況分析。之後，本研究擬依政府捐助財團法人之設立依據、組織規模、公共性暨社會影響來分類，再挑選出至少 10 個具代表性之政府捐助財團法人來進行個案研究 (case study)。完成個案研究後，將檢討政府捐助財

團法人之課責機制，包括資訊公開、內部控制等 2 個部分；此外，本研究會舉辦焦點團體訪談（focus group interviews），再透過實施層級分析法（Analytical Hierarchy Process, AHP）來進行問卷調查，以建構政府捐助財團法人績效評估之構面與指標。在此須特別說明的是，本研究不同於學者林桓曾於 2005 年主持研考會《公設財團法人之研究》研究計畫，蒐集 139 家政府捐助財團法人的基本資料，針對政府捐助財團法人的財務管理、內部控管、外部監控機制、改制方向等問題，從法律觀點提出具體的建議事項。關於本研究之架構，如下圖所示：

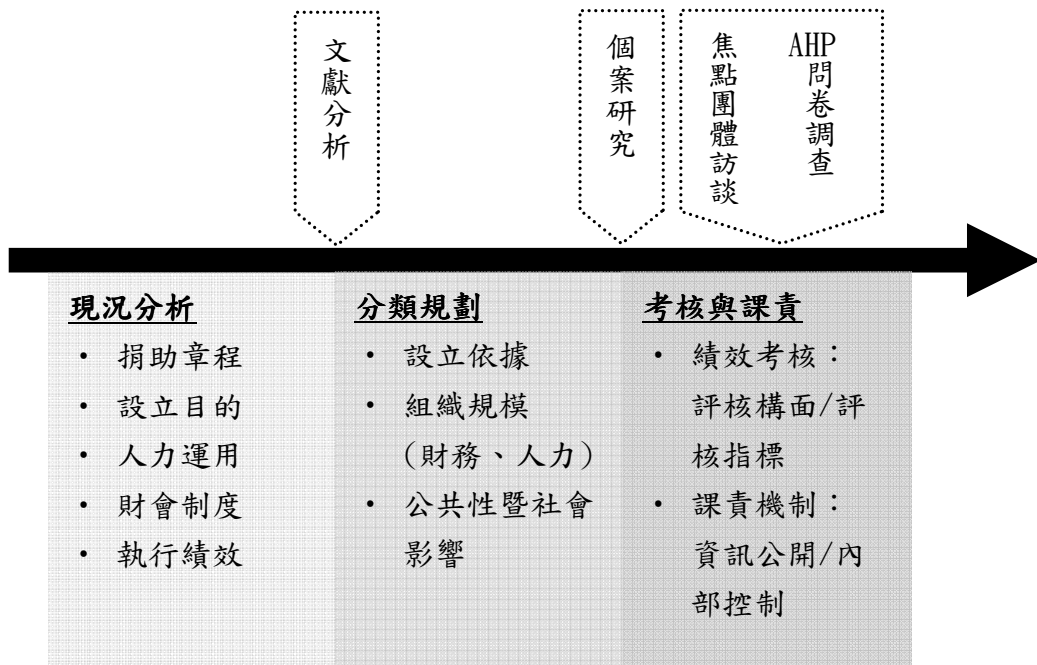


圖 1-2 研究架構圖

資料來源：本研究自繪。

有關政府捐助財團法人績效的評核構面和評核指標，本研究團隊將藉由文獻分析、個案研究、焦點團體訪談和層級分析等方法之操作後獲致。在此之前，本研究初步參酌平衡計分卡（balanced scorecard, BSC）之績效衡量構面（財務、顧客、內部流程、學習成長等四個構面），以及行政院研究發展考核委員會於 2009 年 4 月訂定的「行政院所屬各機關施政績效管理要點」和「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」中，根據平衡計分卡的精神所建立

的四項績效構面：業務成果、行政效率、財務資源和人力資源。另外，2003年11月12日，行政院第2865次會議通過的「強化公司治理政策綱領暨行動方案」³，其中係將財團法人列為長程導入、強化公司治理之特定組織，是以，本研究團隊亦考慮將強化董事會責任、監察人或獨立董事之功能，保障股東（出資者）權益，重視利害關係人，以及強化資訊揭露及透明等納入績效評核構面和指標。

第四節 文獻檢閱

一、公私混合組織

以下將分別介紹國內、外有關本計畫之研究情況，但要特別說明的是，由於在國外的先進民主國家中，本計畫未找到和我國政府捐助財團法人性質相同的組織，因此，以下在進行國外文獻之檢閱時，僅能針對特性較為類似的公私混合組織來說明。

「混合組織」(hybrid organization) 係一種結合公部門與私部門共同履行公共職責並發展商業市場活動的運作體制 (Edwards, 2008:5)。混合組織的起源甚早，16 至 19 世紀葡萄牙、英國、荷蘭和法國等歐洲殖民主義國家成立的東印度公司，即是公私協力特許設立的公司。步入 20 世紀後，以美國為例，早於制憲初期即有「政府法人」(government corporations) 的組織類型，1930、1940 年代即有一波政府法人化的風潮，這類法人係由國會立法授權成立一個獨立的組織體，採企業化的方式組織與經營，以提供公共的設施與服務 (OECD, 2002)。二次世界大戰後，凱因斯學派以政府預算對抗景氣循環的主張，造成工業國家的龐大支出，無法解決財政日益困窘的問題。當時公共選擇學派認為一般官僚的本位主義或保守僵化，到不肖官僚的假公濟私與貪瀆腐化，證明都是導致政府預算過度膨脹、政府部門資源配置失當，或運用效率欠佳等惡果所造成的「政府失靈」(Tullock, 1965; Downs, 1967; Niskanen, 1975)。尤其，1970 年代歷經兩次的石油危機，停滯性通貨膨脹更使得政府

³ 行政院改革公司治理專案小組 (2003)，《強化公司治理政策綱領暨行動方案》。

財政雪上加霜。於是，1980年代英美兩國趁著政黨輪替之際，開始施行自由經濟政策，秉持著經濟自由化的精神，鼓勵市場競爭並反對政府干預，因而紛紛將公營事業私有化，或是將原本由政府所提供的服務契約外包給民間企業。

在政府再造與新公共管理運動的推波助瀾下，為解決財政與管理困境，混合組織在世界各國猶如雨後春筍般地出現。多樣化的組織形式提高政府在特定任務上的效率和效能，並提升組織運作彈性以適應政治情勢。這種現象，在日本被稱為「行政分流」，意謂許多公共任務的執行，雖不適合民營化或委託民間辦理，卻也不再完全仰賴傳統的行政機關來執行（劉坤億，2009:63）。例如在英國，這類組織包括次階機構（Next Steps Agencies）、非部會組織公共體（Non-Departmental Public Bodies, NDPBs）、準自主性的非政府機關組織（quasi-autonomous non-governmental organizations, Quangos）等；在日本，這類公共組織被稱之為獨立行政法人；在美國，則有所謂的「政府支持事業」（Government Sponsored Enterprises, GSEs）和政府公司等「斷裂分散」（fragmentation）的公私混合組織（OECD, 2002）。

根據 Frederickson 在〈Shall We Quango?〉（2004）一文中的觀察，這些同時具有公部門和私部門性質的混合組織之所以在各國紛紛被創設，可歸納出以下幾項理由：（一）這類組織可全神貫注於單一政策目的；（二）可發展專業領域，俾利於既定政策目的的達成；（三）從原先之主管機關的科層體制中鬆脫出來；（四）使其營運更具彈性和回應力；（五）擺脫政治的糾葛而更具獨立性；（六）超越國家或地方自治體傳統的管轄權限；（七）克服導因於權力分立所造成業務執行的羈絆和延宕；（八）擴大政策利害關係人、顧客及利益團體的參與；以及（九）利於採行師法企業的運作途徑。但是從另一方面來說，雖然混合組織或許可以克服傳統單一組織在經營效率、資源稀少和設備不足等方面的劣勢，但是正因為其主體的多元性，必然會使組織目標具有多樣性，並增加經營的複雜度。這類組織最常招致民眾批評之處，包括：（一）領導者非選舉產生的，且不負責任；（二）這些組織是神秘的，且欠缺回應力，尤其是針對當地的偏好；（三）切割政府，讓公民很難瞭解政府；（四）董事指派是神秘的、不公平的，並構成資助的新形式；（五）有時會忽略有關正當程序、公平和平等之政府標準限制；（六）常被

放置在獨特的時空，在結構上以政治權力鎖定偏好；以及（七）一旦被設立成為利益團體和說客，數目和權力會持續成長。

不可否認的，由於混合組織本身具有的公私複合性、複雜性、目標多元化、類型多樣性、界線模糊性，以及不穩定性等特質，除了必須顧及政府的公共任務之外，不免產生商業化的行為，朝向市場競爭機制運作，強調績效以維護服務品質。檢閱最近幾年來的相關文獻，除了針對這些公私混合型組織的法人定位、治理結構和分類之研究外，也逐漸深刻檢討這類組織與民主責任政治的衝突本質，以及討論如何健全其監督機制和強化其課責制度。例如，Skelcher 在 1998 年出版的 *The Appointed State* 一書中，即指出英國各類 Quangos 由於從傳統的監督機制中逸脫出來而顯得失去應有的控制，他主張這類組織除了應該回歸內閣部會和民選政府的監督外，也應該受到法律、顧客及公共利益等課責層面的監督。再如 Koppell 在 2003 年出版的 *The Politics Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control* 一書中，從課責 (accountability) 和官僚控制 (bureaucratic control) 的概念途徑，探討美國促進進出口、住宅及國際發展等三類政策領域中的各類政府法人，發現這些公私混合型組織比較趨近於獨立的管制性組織，而非政府為提供公共服務所設立的附屬機關，並且與傳統政府機關相較，普遍缺乏回應監督機關的政治偏好。其他的相關文獻還包括 S. Van Thiel 於 2001 年出版的 *Quangos: Trend, Causes and Consequences*、T. H. Stanton 於 2002 年出版的 *Government-Sponsored Enterprises: Mercantilist Companies in the modern World*、C. Pollitt、C. Talbot 在 2004 年出版的 *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies Quangos and Contractualisation*，以及 M. Flinders 在 2008 年出版的 *Delegated Governance and the British State: Walking without Order*。

在國內期刊論文方面，藉由《國家圖書館中文期刊索引影像系統》，對於「公設捐助財團法人」、「公設捐助財團法人」此一主題及關鍵詞進行檢索，共有 10 篇期刊論文，經篩選後，與本研究相關者僅有 8 篇。其中，有 3 篇係探討公設財團法人之監督、課責等問題，包括：審計部官員張錫隴於 2005 年 8 月，在《主計月刊》發表「政府捐助之財團法人外控機制之檢討與建議」；

行政院主計處官員林秀燕於 2005 年 3 月，在《主計月刊》發表「淺談政府捐助財團法人之監督」；以及，審計部官員周靜幸在 2002 年 10 月，於《審計季刊》發表「淺談政府捐助財團法人之管理與審計」。另外，有 3 篇係由會計師張正仁分成上、中、下等三個部份，在 2005 年 3、4 月間發表於《稅務旬刊》，題為「從公設財團法人支付高額薪資—談非營利組織租稅優惠及財務報表表達與公告」，係有關於稅務、資訊揭露等事項。再者，法律學者劉昭辰、法學碩士吳美儀也各在 2005 年時，於《世新法學》發表 1 篇與本計劃相關的文章，題目分別為「財團法人法草案中有關財團類型及設立建議」、「公設財團法人之管理與改制之可行性分析」。

在政府委託研究計畫方面，藉由國科會《GRB 智慧搜尋系統》，對於「公設財團法人」、「政府捐助財團法人」此一主題及關鍵詞進行檢索，僅有 2 項計畫與本計畫較有關聯。法律學者林桓曾於 2005 年主持《公設財團法人之研究》研究計畫，蒐集到 139 家政府捐助財團法人的基本資料，並針對政府捐助財團法人的財務管理、內部控管、外部監控機制、改制方向等問題，提出具體的建議事項。另外，林桓教授也在 2006 年《強化財團法人治理之研究》的報告中，進一步提出多項增強我國財團法人治理能力的具體建議，包括加強財團法人的內控及資訊透明，以及制定單一的管理制度等。陳惠馨、林國全、顏厥安等 3 位法律學者，早在 1993 年《財團法人監督問題之探討》研究報告中，便明確指出行政院應制定《財團法人管理條例》，以及各主管部會應加強整頓、監督休眠狀態的財團法人。

在學位論文方面，藉由《國家圖書館全國博碩士論文資訊網》，對於「公設財團法人」、「政府捐助財團法人」此一主題及關鍵詞進行檢索，共有 15 篇學位論文，經篩選後，與本研究計畫較相關者僅有 5 篇，分別為：趙偉伶碩士於 2009 年發表的《我國公設財團法人課責之研究—以國家文化藝術基金會為例》、王惠盈碩士於 2008 年發表的《公設財團法人導入公司治理模式之研究：美國沙賓法的借鏡》、張淑鈴碩士於 2007 年發表的《財團法人監督與管理之研究—以政府捐助成立之經濟事務財團法人為例》、周筱姿碩士於 2007 年發表的《公設財團法人一般公認會計原則適用性探討》、歐仲偉碩士於 2007 年發表的《我國政府捐資基金會之法制研究：以財團法人國防工業發展基金會為例》。

整體而論，我國有關政府捐助財團法人的研究，近年來雖有逐漸增加的趨勢，但多是從法律、會計、審計等角度來切入分析，對於如何建立政府捐助財團法人的績效考核機制、如何落實課責等問題，則缺乏全面且深入的探討，而這些不足之處正是本研究計畫所要關注的焦點。

二、課責之意涵及其對政府捐助財團法人之意義

在傳統的思維中，課責 (accountability) 是一個具有負面意義的辭彙，與控制、制裁、懲罰等概念相關 (Callahan, 2006: 113)。誠如 Dubnick (2005) 的說法，課責之原意即為透過控制、管理行政行為，藉以回應外部權威的手段。P. Jos 與 Tompkins (2004) 呼應此一傳統觀點，他們認為課責是藉由審計、調查、司法審查等方式來瞭解機關的決策是否違反法令，並在違反規定時決定如何施予適當的懲罰以免再犯。另外，Behn 更是言簡意賅地指出，課責即意味著懲罰 (cited by OECD, 2005)⁴。

但隨著行政學科的發展，課責已被賦予更多、更正面的意涵，不再停留於懲罰錯誤行為的負面意象上。例如，英國學者 Flinders (2008: 169-170) 認為，課責的目標包括：(1) 避免公權力受到濫用、腐化、誤用；(2) 確保公共資源依其公共目的來使用，並堅持公共服務的價值；(3) 改善公共政策的效率及效能；(4) 增強政府的正當性，以及提升對於政治人物與政治制度的公眾信任；(5) 記取教訓，避免錯誤重蹈覆轍；(6) 提供可達成、具改善效果的社會功能；(7) 在複雜的政策網絡中釐清錯誤。另外，Koppell (2003: 174-183) 將課責定出五個操作化定義，包括：透明化 (transparency)、義務之承擔 (liability)、可控性 (controllability)、職責 (responsibility)、回應性 (responsiveness)。Richard Mulgan (2003: 109-110) 更將政府的課責機制，詳細地分成選舉、立法監督、政策對話、媒體、司法審查、政府審計、調查與監控、民意反映、個人課責等，詳如表 1-2：

⁴ 引自 OECD (2005) *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module*. Paris: OECD.

表 1-2 政府課責機制

課責機制	誰負責	對誰負責	負什麼責	如何負責	負責步驟
選舉	執政政府 個別議員	選民	總體績效	競選 政黨	討論 矯正
立法監督	執政政府 政府機關 個別官員	議會 大眾	總體績效 整體政策 個別決策	說明與報告 行政責任 委員會調查	資訊揭露 討論 矯正
政策對話	執政政府 行政官僚	利害關係人 利益團體 大眾	整體政策	諮詢機構 政策社群 抗議	資訊揭露 討論
媒體	執政政府 行政官僚	新聞工作者 大眾	整體政策 個別決策	新聞報導 採訪 揭弊	資訊揭露 討論
外部審查： 司法審查	執政政府 行政官僚	法院 調查機關	依法行政 個別決策	聽證會 報告	資訊揭露 討論 矯正
外部審查： 政府審計	執政政府 行政官僚	審計官 議會 大眾	財政適法性 總體績效	定期審計 績效考核	資訊揭露 討論 矯正
外部審查： 調查與監控	行政官僚 公共服務之 提供者	監察官員 督察人員 大眾	個別決策 程序 績效	調查 建議書	資訊揭露 討論
民意反映	行政官僚	大眾	整體政策 個別決策	申訴程序	資訊揭露 討論 矯正
個人課責	政治人物 個別官員	上司 法院 大眾	績效 依法行政	向上負責 揭弊	資訊揭露 討論 矯正

資料來源：修改自 Mulgan, 2003: 109-110。

值得注意的是，課責在倫理道德的意涵也出現很大的進展。Shafritz (1992) 即認為，課責係指官員必須就民主、道德等普世價值負起責任，如同就具體的法規命令負責般。另外，J. Fesler & D. Kettl (1996) 也指出，課責除了要忠誠地遵守法律、服從上級長官的管理之外，同時有其倫理上的意涵，亦即行為必須堅守道德的標準，並且避免不道德的行為發生。再者，Romzek 與 Dubnick (1987) 原先劃分的課責系統，僅有層級 (hierarchical)、法律 (legal)、專業 (professional) 與政治 (political) 等四種類型，但二人在 1994 年提出的修正模型中，參採學者 O. Dwivedi 與 J. Jabbara (1988) 的觀點，新增了道德倫理 (moral and ethical) 此一課責類型 (cited by Dicke & Ott, 1999)。

更重要的是，由於國外學者們對於倫理道德的日益重視，這也顯示他們對於課責客體的自我控制能力也更加要求，其重要性已不下於來自於課責主體的外部控制。由於 Romzek and Dubnick (1987) 對於課責類別有非常清楚的界定，是以，本計畫採用他們提出的層級課責、法律課責、專業課責、政治課責、道德倫理課責等五種課責類型，依據其控制力量的來源，繪製課責系統之「外部控制—自我控制」光譜如下圖：

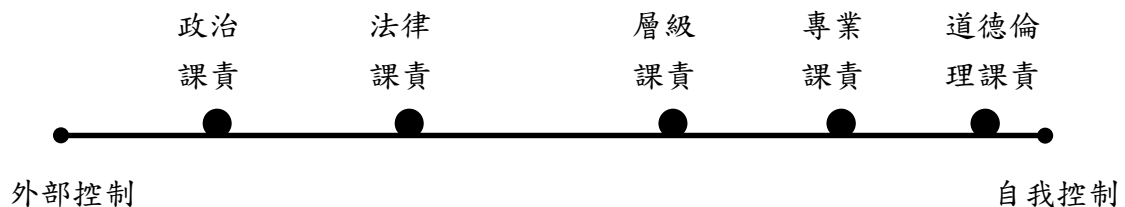


圖 1-3 課責系統之外部控制—自我控制光譜

資料來源：本研究自繪。

在上圖中，光譜即代表課責的力量來源，左側為來自於外部控制，右側則是自我控制。依據 Romzek 與 Dubnick (1987) 的看法，在層級課責中，長官與下屬間具有組織化與法律的關係，並在標準作業程序或明定的規則下，長官對下屬進行嚴密的監督；在法律課責中，組織受到較高程度的控制，且其控制力來自於外部，組織必須服從於法制的規範；在專業課責中，其關鍵

要素為遵從組織內部專家的意見；在政治課責中，強調對外部利害關係人的回應是否足夠，包括大眾、民選官員、行政首長、利益團體等。簡言之，政治、法律課責的力量來源主要是組織外部，而層級、專業則多是組織內部，亦即後兩者較偏向於組織的自我控制，而本計畫認為，在外部控制上，政治課責的控制程度略高於法律課責，在自我控制方面，專業課責的自我控制力也略高於層級課責，是以，在這光譜上，這四項課責由左至右分別為政治、法律、層級、專業。至於在新增的道德倫理課責中，係指組織及成員必須遵守依道德良知所制定的行為規範，並關注公眾福祉（cited by Dicke & Ott, 1999），故本計畫將該項課責定位為光譜上最偏右的一種課責，以突顯其高度自我控制的本質。

若再以 Romzek 與 Dubnick 的分類來分析政府捐助財團法人，吾人可發現：（1）在政治課責方面：政治課責和「政治干預」有時會相應而生，我國政府捐助財團法人深受政治力的干預，特別是來自於政府高層與立法委員的介入，其軌跡明顯，而對法人組織亦將造成某種程度的不良影響。（2）在法律課責方面：由於《財團法人法草案》尚未完成立法，以及《公職人員財產申報法》中，有關代表政府出任政府捐助財團法人董、監事者必須申報財產的新規，也引起相關人士的反彈，加以各部會制定個別的辦法來管理政府捐助財團法人，而無統一的管理方式；究實而論，我國政府捐助財團法人之法律課責機制仍待進一步強化。（3）在層級課責方面：由於政府捐助財團法人的組織設計是融合政府機關、民間機構的特徵，因此，政府捐助財團法人內部的長官與下屬之間，其組織化程度、法律關係並不同於一般的政府機關，嚴格來說，政府捐助財團法人之層級課責的強度與密度，是弱於一般政府機關的；但另一方面，這並非意味目的事業主管機關對其捐助成立之政府捐助財團法人，可鬆懈其層級課責之責任。（4）在專業課責方面：政府捐助財團法人理應有相當高的專業性，但受限於政治力的影響，其成員是否具備足夠之專業能力以發揮應有的課責功能，顯然仍存在相當程度的落差。（5）在道德倫理課責方面：這項課責強調的是組織自我控制的能力，對政府捐助財團法人來說，落實「法人治理」（corporate governance）正是實踐自我控制的具體作法；可惜的是，法人治理的概念尚未在我國政府捐助財團法人之間普及，換言之，有關政府捐助財團法人的道德倫理課責，仍有相當大的進步空

間。

三、政府捐助財團法人之績效考核

根據美國課責總署 (Government Accountability Office, GAO) 的定義：「績效衡量係針對施政計畫的成果或成就，所進行的一種持續不斷的監測和報告，特別是朝向計畫的預設目標進展之情形。」(GAO, 1998；轉引自張四明, 2003：11)。具體來說，績效管理為「成果導向」(result-oriented)，一般組織將其導入之目的主要有二個：其一為管理改進，即運用績效資訊於管理學習和決策過程中，根據成果達成的進度，定期調整組織的行動，以改進計畫和運作流程，並從事資源分配；其二則是績效報導，驅使管理者對特定成果或目標達成而負責，特別是對外部利害關係人報導績效資訊時，即形成所謂的「成果課責」(accountability for results)，能促使計畫產生重要成果並提供最佳的「貨幣價值」(value for money) (OECD, 2001: 6-7)⁵。

對於組織來說，無論是對內的管理改進，抑或是對外的績效報導，資訊在績效管理中皆扮演著穿針引線的重要角色。Cutt & Murray (2000: 2) 認為，一個有意義的組織課責架構須建立在資訊平台上，藉由資訊來做為行為和績效的溝通媒介，聯繫所有的計畫和組織活動，包括：(1) 有關行為和績效的共同期望；(2) 以共有語言或流通形式來描述期望的履行；以及(3) 期望履行的形式必須明確地訂定出共有之標準。唯有清楚地陳述目標、制訂決策、呈現關係的透明度、誠實報導已使用資源與達成的成果、評估組織的運作是否達到令人滿意的結果，以及監督是否有具體的獎懲機制等，才能明確地將達成的績效層級與目標緊密結合，使其對成果負責。以下分別就管理成果的意涵、邏輯模式、績效資訊的報導架構和揭露途徑來探討成果基礎資訊報導的概念。

(一) 管理成果

根據世界銀行 (World Bank, WB) 的定義，「成果基礎管理」(Result Based Management) 提供一個策略規劃和管理的架構，緊密地結合著分權環境中的

⁵ 資料引自 OECD (2001) *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience*. Retrieved Oct. 23, 2007, from <http://www.oecd.org/dataoecd/16/25/1886519.pdf>

學習和課責（UNDP, 1998）。加拿大國際發展署（Canadian International Development Agency, CIDA）認為導入成果導向途徑之目的在於改進管理效能和課責，藉由定義真實的預期成果，監督預期成果達成的進度，整合學習得來的經驗於管理決策和績效報導中（CIDA, 2007）。此外，Drucker（1964: 3）在《管理成果》（Managing for Results）一書中，開宗明義就指出企業經營管理的原則在於追求成果，主張企業應瞭解現況，多注意未來的機會，並注重生產力；此一相同的理念，亦可應用於非營利組織。Drucker（1990: 53-58）認為，應以管理的理念架構和技巧將善念化為成果，為組織制定具體可行的目標、計畫和策略，以便能使造福人群的「使命」達成。相較於營利企業，非營利組織的績效和成果顯得更形重要。綜合上述定義，可歸納成果基礎管理有四項要件：

1. 提供行動方針的策略目標：辨認清楚且可衡量的成果，以尋求和發展結果如何達成的概念架構。
2. 明確的預期成果：為每一個目標找出績效指標，且為每個指標訂定在特定日期須達到的預期成果進度，使目標與背後的計畫、過程及資源一致，以便評定績效。
3. 持續的監督與績效評估：發展績效監督系統，以定期地蒐集已實際達成結果的資料，將之與預期成果做比較，然後進行績效評估，並整合經驗於未來的規劃中。
4. 透過不斷的資訊回饋而改進的課責：將從績效監督和評估過程中所獲得的資訊，運用於內部管理學習和決策制定，以及對外部利害關係人的績效報導。

儘管成果基礎管理有改進管理和展現課責的優點，但是它並非是十全十美的。首先，進行成果評估常被批評是昂貴的。由於衡量成果和影響需要做問卷調查、訪談和追蹤問題是否妥善解決等，對於資源有限的非營利組織來說，顯然是一大負擔。其次，計畫成果難以捉摸。若計畫活動跨越多年期，其成果則很難在短期內呈現和評定。再者，被評估者會抗拒成果評估的活動。成果基礎管理雖可促進組織學習，但是伴隨而來的獎懲卻會讓被評估者心生恐懼而排斥。因此，縱然成果評估是昂貴、複雜、威脅甚至是政治性的，並

不意謂著成果基礎評估是不適當的，而是須更策略性、審慎且敏感地設計有效的評估工具。Easterling (2000: 484-485) 建議非營利組織應設定清楚且合理的評估成果之期望、運用邏輯模式、建立評估能力，以及組織亦須被評估。

至於導入成果基礎管理的成功與否，需要以下條件的配合，包括：(1) 須能在管理者的掌控範圍內課以責任；(2) 授權管理者有更正調整與移動資源的彈性；(3) 提供的服務和產品須滿足顧客的需求和偏好；(4) 建立夥伴關係在達成目標的共享利益上；(5) 須澄清改革政策和運作的新程序、角色和責任；(6) 發展輔助管理者有效執行績效衡量和管理過程的機制；以及(7) 促進組織變革的文化 (OECD, 2001: 10-11)。此外，領導者的支持、時間的投入、職工的承諾、計畫穩定度，以及專業的電腦能力都是非營利組織發展和執行成果管理過程中不可或缺的關鍵因素 (Lampkin & Hatry, 2003)。

(二) 邏輯模式

自從美國於 1993 年推出「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act)，要求聯邦政府發展策略規劃、績效衡量、年度績效計畫與績效報告以來，各州與地方政府莫不強調課責和成果管理，因而也影響到美國聯合勸募和紅十字會等非營利組織，改變了所有管理者計畫陳述和管理的方式。過去的計畫管理者過於側重計畫的投入與過程，卻忽略了敘述和衡量成果，於是始終未清楚說明介於計畫行動與成果之間的關係。這是一個非常有趣的問題，計畫管理者並未詳述其計畫設計的意圖，固然是保留利害關係人優先次序改變的彈性，至於選擇何種衡量項目，抑或是蒐集和分析資料如何改進管理，這些則都是陌生的，以致於造成整體計畫語焉未詳，無法進一步瞭解其來龍去脈和其未來運作的方式。

邏輯模式 (Logic Model) 是個似真且合理的模式，可讓人們明瞭計畫如何在某些條件下運作而解決已辨認的問題 (Bickman, 1987: 5-18)。如果將計畫比擬成一項假設，當在特定環境系絡內執行計畫時，邏輯模式便是解開此一假設的鎖鑰，瞭解其中的假定，意圖將特定資源 (投入) 轉換成某些活動 (過程)，並創造方法來測試它，以產生欲獲得之成果 (結果)。然而進行評估時，須在評估者對該計畫目標有所瞭解與如何達成的前提下，否則評估

會變得成本高且潛在有害的。總之，邏輯模式是一項協助管理者辨認問題、釐清概念和溝通計畫內容的工具，可廣泛地被用在內部管理功能、電腦資訊，績效基礎管理等過程之說明，其組成要件包括資源、作業、產出、為顧客達成、短期、中期和長期的成果，甚至加入與相關外部系絡（先決和中介因素）的影響。茲將此模式的要件進一步地說明如下（McLaughlin & Jordan, 1991: 65-72; 2005: 62-77）：

1. 資源（Resources）：人力、財務和其他支援計畫所需的投入資源。
2. 作業（Activities）：涵蓋所有必要的行動步驟，以產生計畫產出。
3. 產出（Outputs）：指計畫直接提供給顧客的產品、財貨和勞務。
4. 顧客（Customers）：將顧客放置在邏輯鏈的中央，協助計畫人員和利害關係人更加審慎思考和說明其意圖服務的對象為何。
5. 結果（Outcomes）：指從作業和產出的變化或利益，通常包括短期、中期和長期的成果。
6. 其他：指影響計畫設計和遞送但非人力所能控制的外部因素，包括計畫開始前的先決變數（antecedent variables）如顧客特性和經濟因素，以及計畫進展中的中介因素（mediating factors），如人員和政策的改變。

從上述邏輯模式的組成要件與圖 2-2 所示，可發現其歷史演進的過程。從理論面來看，由早期 Suchman（1967: 33-34）建議目標的層級建構，藉由許多短期和長期目標的呈現，以協助管理者清楚地瞭解其因果關係；Stufflebeam et al.（2002）提出「系絡 - 投入 - 過程 - 產出」（Context-Input-Process-Product, CIPP）模式，評估「目標與手段面向」（ends-means dimension）和「預期實際面向」（intended-actual dimension）的交互作用；Montague（1997: 2-3; 1999）添增「達到」（reach）的概念到邏輯模式中，在「如何」（how）和「為何」（why）之間放置「誰」（who），並將邏輯模式稱之為「邏輯架構」（logical frameworks）或「績效架構」（performance frameworks）；Funnell（2000: 91-101）要求定義模式內每一步驟的風險，以瞭解計畫內外控制的因素，協助管理者處理計畫遞送的問題；McLaughlin & Jordan（1991: 65-72; 2005: 62-77）則是將外部系絡和

分享成果責任的概念納入模式中；Frumkin (2006: 175) 認為策略性的捐贈除獲得成果外，更應發揮廣大的公共影響。換言之，隨著邏輯模式應用範圍的擴大，自然在規劃和管理的過程中，逐漸地從傳統作業或成果次序的線性和因果關係，演變要求增強解釋力和敘述更多組織層級的動態變遷。至於實務面，則可劃分四個時期來說明非營利組織績效衡量的發展 (Plantz et al., 1997)：

1. 財務課責 (1960s)：記錄非營利組織的資金如何被花費，例如 1964 年「國家衛生委員會」(National Health Council) 和「全國社會福利會議」(National Social Welfare Assembly) 的「志願性衛生與福利組織的會計和財務報導準則」(Standards of Accounting and Financial Reporting for Voluntary Health and Welfare Organizations)，及 1974 年美國聯合勸募的「會計和財務報導」(Accounting and Financial Reporting)。
2. 計畫產出與品質 (1970s)：機構開始進行產出評量，包括產品和服務，例如 1976 年美國聯合勸募曾定義計畫分類系統中 587 個人群服務項目，並建議對每一產出做評量；此外，機構亦著重服務遞送的品質，並促使認證團體的形成，如 1977 年「家庭暨兒童服務認證委員會」(the Council on Accreditation of Services for Families and Children)。
3. 顧客滿意度 (1980s)：為確保非營利組織提供的服務是顧客所需要的，於是開始蒐集和報導有關顧客的資料，包括背景、問題和狀況。其次，大型會計師事務所如 Peat Marwick 為非營利組織建立績效衡量的指標，包括投入、服務、產出和總成本。另外，專業認證開始要求參與者的滿意度，以做為品質保證的要件。
4. 成果評量 (1990s)：強調影響力的評估，非營利組織更進一步地透過計畫服務，衡量計畫參與者在知識、行為、態度和價值觀等方面於短期、中期和長期的改變程度，如美國聯合勸募 1996 年出版之《評量方案的成果：實務途徑》。

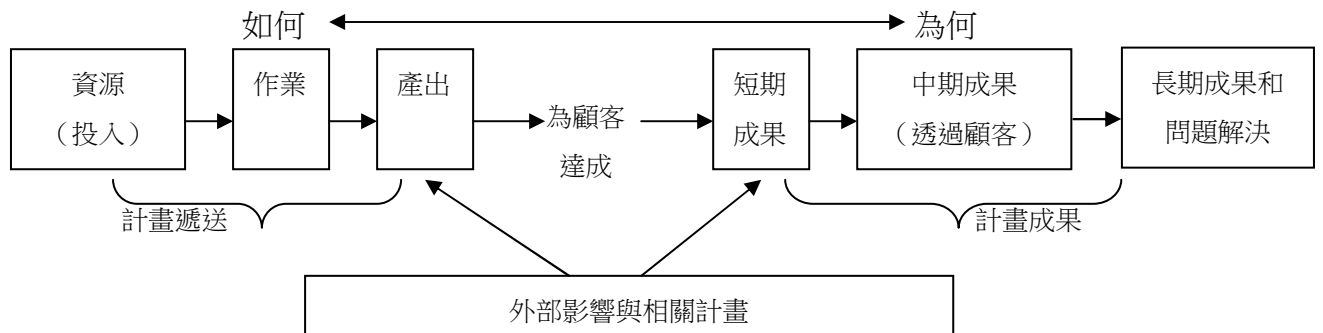


圖 1-4 邏輯模式的組成要件

資料來源：McLaughlin & Jordan (2004: 9)

至於如何建立邏輯模式，McLaughlin & Jordan (1991: 65-72; 2005: 62-77) 建議可從五個階段來進行：(1) 蒐集相關資訊；(2) 清楚地定義問題與其系絡；(3) 定義邏輯模式的要件；(4) 畫出邏輯模式；以及 (5) 確定邏輯模式和利害關係人。在此邏輯模式建立的過程中，溝通是不容忽略的，它可協助計畫內外人員瞭解計畫內容與使其運作的自身責任，以達到預期成果。雖然使用邏輯模式有指出評估議題和主要績效衡量的重點、協助計畫設計、改進或溝通，以及建立對於資源、顧客達成和成果等共同瞭解和期望等優點，但是仍被批評花費時間和資源、過於線性，以及僵直使用而未能回應新資訊。如何避免這些缺點，首先在花費時間與資源方面，應避免追求完美，例如將下游作業含括在計畫成本和時程中，或者避免將資源花費在不成熟的影響評估、計畫設計或執行瑕疵上；其次，在過於線性方面，須認知線性觀點通常是有用的簡化，可用 Z 型圖、螺旋圖、樹型圖或三面向圖來表達，甚至在模型上標示時間，即可改善線性表達的缺點；最後，在僵直使用而未回應新資訊方面，與計畫人員和利害關係人共同發展計畫、定期檢查模型的假定，並注意影響計畫績效的系絡發展，這些皆有助於檢視問題 (McLaughlin & Jordan, 2004: 25-26)。

(三) 績效資訊的報導系統

凡是能敘述包括政府捐助財團法人等之非營利組織，有關其使命的（社會）影響和成本效能之資料皆為績效資訊 (Twersky & Blair, 2002: 164)。若是資訊能直接且有系統地反映組織活動的評估成果，便能協助組織訂定計畫目標、改進決策和呈現作業的價值 (Aspen, 2003: 8)。正因績效資訊牽涉

行為和績效的期望，須以共同語言或流通形式描述履行的形式，明確地訂定共有的標準，為能達到組織目標，並滿足內部使用者（員工、董理事會和顧客）與外部使用者（捐贈者、政策制定者、媒體和競爭者）的需求，管理資訊系統的設計必須分成兩個層級來配合，其一為「程序課責」(procedural accountability)，以共有語言或流通形式描述履行的形式；其二則是「對應課責」(consequential accountability)，明確地訂定出共有的標準，以達成組織運作的目標 (Cutt & Murray, 2000: 11)。如此一來，資訊報導架構就能充分反映組織的目標陳述、決策制訂、關係透明度、已使用資源與達成結果的誠實表達，以及監督單位判斷成果是否令人滿意的評估過程，透過具體的獎懲機制，明確地將達成的績效層級與目標緊密結合，使該組織對績效負責。

資訊管理系統攸關著一個組織發展的優勝劣敗，因為它涵蓋組織過去、現在和未來所有的活動，告訴資訊使用者該組織過去做得如何、現在正做些什麼和未來朝何處進行。若以資訊管理系統來敘述組織未來、現在、過去等三階段的運作活動：(1) 未來階段：組織須研擬發展策略，思索組織是否做對事、將事做對，以及順應需求而改變，並將組織做明確的定位，因為這些將與組織未來的管理方向息息相關，包括組織計畫、活動、目標等優先次序之排列與進行，亟需良好的財務控制與管理費用系統規劃、組織資產保護，以及工作環境提供來支援計畫和活動順利進行；(2) 現在階段：透過監督和報導系統、內部評估和稽核系統，監督組織內外部之運作，並根據評估和稽核的成果，予以適當的獎懲，如此才能將達成的績效與目標緊密結合，使其對績效負責；以及(3) 過去階段：針對組織年度所執行的策略計畫和內部系統運作，由外部評估和稽核系統做一客觀的績效評估和稽核報告，如表 1-3 所示 (Cutt & Murray, 2000: 87-93)。

表 1-3 績效資訊的報導系統

系統 內容 階段	管理系統	內部運作資訊系統	外部運作資訊系統	
			程序課責	對應課責
未來 (朝何處進行?)	1.策略系絡 (1)攸關性：做對事 (2)適當性：將事做對 (3)回應性：順應需求 改變 2.管理方向 (1)規劃品質保證 (2)計畫和預算系統 3.財務控制系統 保護資產 4.管理費用系統 (1)人力資源系統 (2)一般管理支援	1.價值和使命陳述：組織定位與彈性說明 2.策略和營運計畫：計畫目標、活動、優先次序、服務遞送、資源獲取等預算編製 3.保護資產的程序說明 4.工作環境和管理支援說明	收入與費用預算	計畫和作業目標： (1)產出與成果 (2)總計與單位成本/生產力
現在 (正做那些事?)	1.監督和報導系統 (1)外部運作(包含客戶接受度和次級影響) (2)內部運作(包含員工看法) 2.內部評估和稽核系統	策略系絡與內部系統之監督報告，並對內部和外部運作做評估報告和/或稽核意見。	實際與目標相比之收入與費用差異報告	實際產出和成果；與目標相比之達成程度、實際成本、生產力，包括客戶接受度和次級影響等。
過去 (做得如何?)	外部評估和稽核系統	有關策略系絡與內部系統之年終報告	年終財務報表(成果)、外部稽核之財務報表	目標與實際相比的產出與成果之年終報告；由外部評估與稽核之年終績效報告。

資料來源：整理自 Cutt & Murray (2000: 87-93)

在整個組織的運作循環中，績效資訊對於內部使用者而言，關切的是組織未來運作的方向、運作過程中所需之程序和標準訂定，以及產生的成果是否與當初所設定的目標一致；然而對於外部資訊使用者來說，注重的是預算編製是否合理、實際執行成果是否符合預算要求，以及實際產出/成果與組織目標間的差異比較，以瞭解目標的達成程度、實際成本、生產力、品質、客戶接受度和次級影響等，然後由外部稽核者提供客觀的意見與報告。因此，在滿足內外資訊使用者的需求前提下設計管理資訊系統，在內部運作資訊系統部分，首先須先將價值與使命陳述、策略與營運計畫、保護資產程序，以及工作環境和管理支援等說明清楚，然後根據監督報告、年終報告、評估報告和稽核報告來反映執行策略計畫的落差，藉以改進作業品質和管理實務；其次在外部運作資訊系統方面，則須達到程序課責和後果課責之目的，除報導預算目標與實際運作間的差異外，並進而將實際的產出/成果與目標相比而瞭解其達成程度；最後在整個報導系統的運作過程中，承諾、溝通、能力、可靠性、一致性和永續性是維繫績效資訊透明度的重要支柱(MaCarthy, 2007: 163-164)。

(四) 資訊揭露的途徑

資訊揭露是非營利組織形成課責的主要途徑，藉由「直接」和「間接」報導，非營利組織可向社會大眾說明代理經營社會資源的產出和結果(Lee, 2004: 177-180)。直接報導則是指非營利組織直接以年度財務報表和組織報告，利用各種「電子報導」(e-reporting)的方式，如寬頻頻道系統、網際網路、部落格、網址、即時視訊影音傳輸、電子郵件發送、DVDs、CDs、電子討論清單和郵遞論壇等向大眾說明其經營績效；間接報導則是透過新聞媒體如電視、報紙、週刊、當地雜誌、社區新聞稿、倫理相關發行刊物等，報導非營利組織面臨之危機和問題，不但能吸引大眾注意和瞭解其經營活動，而且也有助於鼓勵公民參與。從報導方式中可發現，「電子報導」已隨著全球網際網路的盛行，取代傳統的「印刷寄送」，大大地提增了資訊傳播的效率。

建立績效資訊報導系統之目的固然在於善用現有的財務和內部管理系統，在資訊有用性的前提下，以有系統、可瞭解和定期的設計，讓使用者易於解讀和使用，並將資訊轉換成行動。然而，非營利組織囿於資源的限制，擔心建立管理資訊系統是一項新的財務負擔。事實上，有些成本和效益是無

法用肉眼觀察與或數字來衡量的，須長遠地仔細評估（Watts & Zimmerman, 1990: 131-156）。短期之內，為達到資訊揭露之目的，非營利組織或許會增加營運成本，投入大筆支出在自動化和標準化的軟硬體設施上；長期來說，資訊揭露亦能協助非營利組織降低與使用者間資訊的不對稱、減少使用者的捐助風險，進而吸引更多的新資金和管理人才投入等優點。所以基於長遠運作與發展的考量，非營利組織應審慎地評估使用者每項需求的成本和效益，而非一味抗拒，如此才能使管理資訊系統產生重大利益。以上是從「成果」的觀點，探討管理成果的意涵及資訊報導的邏輯、架構和途徑。

四、法人治理

法人治理（或稱公司治理，Corporate Governance）的概念早在 1970 年代即已出現。然而當 1997 年亞洲爆發金融危機，暴露亞洲家族企業經營之特性、經營者與所有者之衝突和資訊揭露不足等問題，法人治理遂成為關心的焦點，尤其 2001 年美國發生國際性企業恩隆（Enron）和世界通信（Worldcom）等公司的財務醜聞，擾亂了國際金融秩序，更是引起世人的注目，促使世界各國積極地推動法人治理的改革。

有關法人治理的定義，Parkinson（1994）認為是監督和控制的過程，以保證公司管理階層的行為與股東的利益一致。世界銀行總裁 Wolfensohn（1999）則指出，法人治理是關於增進法人的公平、透明和責任。經濟合作發展組織認為法人治理是一個指導和控管法人的制度，其架構明訂權責分配給法人內的不同參與者（OECD，1999）。除此，OECD（2004）發展了一套法人治理的原則，包括股東權利、公平對待股東、董事會責任、揭露和透明度，以及利害關係人的角色等。社團法人中華公司治理協會對於公司治理之定義，則是一種指導及管理並落實公司經營者責任的機制與過程，在兼顧其他利害關係人之利益下，藉由加強公司績效，以保障股東權益。葉銀華、李存修、柯承恩（2002）等人認為，公司治理機制是透過完整制度的設計與執行，期能提升策略管理效能與監督管理者的行為，藉以保障外部投資者（小股東與債權人）應得的報酬，並兼顧其他利害關係人的利益。而據中華民國證券櫃檯買賣中心發布之《上市上櫃公司治理實務守則》第 2 條：「上市上櫃公司建立公司治理制度時，除應遵守相關法令外，應依下列原則為之：（1）

保障股東權益；(2) 強化董事會職能；(3) 發揮監察人功能；(4) 尊重利害關係人權益；(5) 提昇資訊透明度。」

從上述定義中可瞭解，狹義的法人治理解決的是因所有權和控制權分離而產生的股東與公司經營者間之委託人和代理人關係，即所謂的「代理理論」；廣義的法人治理不但要解決股東與公司經營者間的委託和代理關係，尚須協調公司與其他利害相關人的問題，包括員工、客戶、債權人、供應商等有關組織型態、控制機制、利益分配的法律架構，以及文化的制度性安排，亦即「利害關係人理論」(Solomon, J. & A. Solomon, 2004)。

法人治理機制的架構主要可分成內、外兩個支幹，內部治理的核心係指董事會，外部治理則有賴各項法規與組織制度的建立 (World Bank, 1999)。從公司角度而言，法人治理即是公司在符合法律與契約的規範中，建立促成公司價值最大化的機制，亦即公司的決策機構 (董事會) 須顧及股東與各種利害關係人的利益，以創造公司的長期利益。另外，從公共政策的角度而言，法人治理則是社會支持企業發展時，要求企業應善盡其社會責任；亦即，建立市場規範機制，提供公司誘因及紀律，給予經理合理的報酬與保障利害關係人 (投資人與股東) 應有之權益。因此，若內部治理的機制完善，將有助於控制股東在多變的競爭環境中做出最佳決策，並提昇公司價值的效率和價值；同時，若能兼顧完備的外部治理機制，亦能有助於控制股東從事傷害公司績效的行為。

在我國方面，財政部金管會證券期貨局 (當時為「證期會」) 自 1999 年起即開始向國內公開發行公司宣導公司治理之重要性，陸續推動獨立董事、獨立監察人的制度，規定自 2002 年起新申請上市上櫃公司必須選任兩名獨立董事及一名獨立監察人。2002 年 10 月發布上市上櫃「公司治理實務守則」，做為各公司建立健全法人治理之參考。此外，為了強化法人治理的機制，2002 年行政院成立了「改革公司治理專案小組」，並且於 2003 年通過了「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，以做為未來政府部門結合民間力量推動法人治理之依據，執行工作包括健全內部控制制度、建立獨立董監事制度、強化資訊公開制度、落實企業治理機制、推動特定組織治理及建立法人治理相關主管機關之協調機制。根據該行動方案具體措施之要點，先期以上市上櫃公司

為主，然後再推廣至特定組織如國營事業、管制機關、行政法人和非營利組織等。

從各國經驗來看，法人治理涵蓋之範疇可區分為狹義及廣義兩方面。公司治理的狹義範疇係指「公司監理」，尤其是上市、上櫃公司的監理，其重點包含公司經營者之責任，公司股東之權利義務，公司董監事的結構與權責，以及公司營運之防弊措施等。但究實而論，公司治理的廣義範疇除公司監理之外，亦應包括其他型態法人組織，如政府捐助財團法人、行政法人等。

第二章 我國政府捐助財團法人現況分析

過去有關政府捐助財團法人的研究，多著墨於運作問題，鮮少有系統地呈現其全貌。本章的現況分析，係依循第一章第一項的預期目標進行，藉由蒐集我國由政府、公營事業捐助成立，且其所捐助之財產合計達捐助財產總額 50%以上之財團法人的運作資料，包括捐助章程、設立目的、人力運用、會計與財務制度、執行績效。本研究團隊針對 135 家政府捐助成立之財團法人發出現況調查表，並請財團法人提供前述相關資料，扣除清算中之台灣西藏交流基金會等 5 家，僅獲得 73 家填答，回收率 56.15%（詳參附錄十五、十六）。以下將從政府捐助財團法人的設立背景、運作現況、課責制度，以及績效考核等四部分依序分析與說明，期能有助於後續第三章的類型化研究，然後針對不同屬性的政府捐助財團法人，進行績效考核與課責制度之設計，以俾利提供具體之政策建議。

第一節 政府捐助財團法人之設立背景

政府捐助財團法人成立時，多肩負著政府賦予的公共任務，輔助政府達成政策目標。根據回收的捐助章程與現況調查表，可發現這些資料不僅有助於瞭解當時政府捐助財團法人之設立背景與目的，亦彷彿帶領著讀者走入時光隧道，見證了台灣光復後於農業、經濟、內政、外交、交通、教育，以及衛生等方面的多元發展。換言之，未來若欲評估政府捐助財團法人之績效與課責是否其符合原始的成立宗旨，則必須由設立背景著手。從政治觀點來看，台灣歷經「威權體制」（1945-1987）、「威權轉型」（1987-1996），接著逐步邁入現今之「民主鞏固（初）階段」（1996-現在）；然而從經濟觀點而言，台灣則走過「穩定成長期」（1945-1980）、「經濟起飛期」（1980-1987），然後步入「發展停滯期」（1987-現在）（蕭全政，2004：8-20）。以下將綜合上述兩項觀點，將台灣政府捐助財團法人的設立背景分成威權體制／經濟起飛（1945-1986）、威權轉型／經濟趨緩（1987-1996），以及民主鞏固／經濟停滯（1997-至今）等三個時期來說明。

一、威權體制／經濟起飛（1945-1986）

1945年二次世界大戰後，台灣自日本政府及民間接收相當多的資產，處理方式可歸納為三種：（一）收歸國有：例如土地與房舍；（二）由特許產業轉化成的公營事業：例如電力、電信、鐵路、石油、造船和菸酒公賣等事業；以及（三）由國家捐助財團法人來培育重點產業：例如成立台灣電信協會、台灣郵政協會和台灣糖業協會等，配合國家政策，輔助產業發展（劉承愚等，2002：177）⁶。

1949年國民政府撤陸來台，宣布戒嚴而步入威權體制，人民的言論、出版、集會、遊行、通訊、結社等權利均受到相當的限制，不但影響台灣公民社會的發展，也制約了政治是社會的運作。然而，威權體制對於台灣的經濟社會及面對的世界性市場體系，卻給予正面且有助益的指導性干預。1945至1960年期間，台灣推動進口替代和出口導向工業化，發展如紡織、水泥、玻璃、食品等民生產業，逐步建立起生產技術與產能，因而奠定農工業快速發展的基礎。中國生產力中心、台灣手工業推廣中心、中技社，以及紡織產業綜合研究所，便是政府在此時期捐助成立之財團法人。

威權體制顯然有利於經濟社會的整體發展，1960年代中期起，台灣經濟開始起飛。政府在此時期捐助成立之財團法人有金屬工業研究發展中心、中華電腦中心、豐年社、食品工業發展研究所、中華顧問工程司、台灣香蕉研究所、中興工程顧問社、外貿協會等八家，顯示其目的乃為輔助國家產業政策，以擴張生產與促進外銷為主。

1970年代，台灣遭受兩次石油危機與退出聯合國的外交困境⁷。1973年當

⁶ 台糖協會是在日據時代由日本人武智直道捐款成立，1955年光復後由台糖公司接手，旨在協助糖業發展、舉辦員工福利事業，董監事均由台糖聘任，報經濟部核備。2005年台糖協會報請經濟部許可更名為財團法人武智紀念基金會。不過，2006年經濟部認為武智不能達成原始設立目的，已無存續必要，作出解散處分。武智不服，於是提起行政訴訟。經台北高等行政法院審結，認為國內尚非全無糖業發展可言，武智也未到情事變更以致於財團目的不能達到的程度，判決經濟部敗訴，但全案仍可上訴（王舜薇，2008）。

⁷ 1970年代兩次的石油危機，分別肇始於1973年中東戰爭爆發，以及1978年伊朗政變。除此，1970年代中華民國亦面臨險峻的外交困境，即1971年退出聯合國，之後陸續被排擠出奧運、世銀等經貿、外交、文化、漁業、海權等國際性組織，更喪失與各國間政治、商務、文化的交流，邦交國紛紛與中華人民共和國建交，例如1978年底中華民國與美國的

時的行政院長蔣經國強調「以經濟代替政治」，提出「十大建設」，發展重工業和化工業，建立自主經濟體系，進行大規模公共投資以因應時局。1979年台灣再度面對二次石油危機，開始轉向發展耗能少、低汙染以及高附加價值產業，故於1980年設立新竹科學園區。換言之，這兩次的石油危機深深的影響台灣往後產業的發展，也因為這兩次的石油危機給予台灣重大產業轉型的機會。從1971至1986年，政府捐助之財團法人共有台灣區花卉發展協會等27家，其特色反映上述協助政府推動各項經濟建設並穩定經濟秩序，以做為推動各項經濟政策的政策工具。特別是，大型政府捐助財團法人多集中在此一時期，例如工業技術研究院、中小企業信用保證基金會、中華經濟研究院、台灣電子檢驗中心、台灣中小企業聯合輔導基金會，以及農業信用保證基金等，可謂台灣經濟發展背後重要的推手。

由於蔣經國本土化政經改革的成效卓著，於是台灣自1980年代開始累積大量的外匯存底。同時，貿易順差的結果，使得國外新保護主義抬頭，企業面臨價格、成本與市場的擠壓；國內也因新重商主義，抗議政府較少關注消費者、農民、工人和婦女的利益，以及忽略環境生態的重要性，陸續出現各種自力救濟式的社會運動，而且在頻率、種類或規模上都不斷地在擴張。

二、威權轉型／經濟趨緩（1987-1996）

在西方國家新保護主義及全球化潮流的影響下，1987年台灣解除戒嚴、解除外匯管制、容許對外投資、准許和絕大部分社會主義國家間之貿易，並且開放大陸探親。然而，蔣經國的解除戒嚴和經濟國際化，並未充分化解西方新保護主義與其所觸動反「新重商主義」的壓力，因為台灣正面臨著國際政治孤立和國內威權轉型面臨的兩個瓶頸，即經濟社會的資金與產業外移及公民社會的快速膨脹⁸。為突破「一個中國」原則帶來之困境，1988年李登輝繼任為總統後，強調以「務實外交」來推動台灣的政經國際化，並以六年國

⁸ 「中美斷交」事件。

⁸ 目前世界的經濟體系中，各國所實行的重商主義措施，學者多稱之為「新重商主義」（Neo-mercantilism），認為 Adam Smith 所定義的重商主義時期已過，然而重商主義所代表的精神仍然存在，只不過採取新的方法與手段，其採取的政策包括關稅、管制貿易、鼓勵出口、配額、經濟援助、軍事援助、國際文教合作、軍產、財經、貨幣等政策規劃（蕭全政，1997）。

家建設、積極申請加入「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)和「亞太經濟合作會議」(Asia Pacific Economic Cooperation)，以及徹底的政治民主化來強化台灣的政經主體性。

為回應解嚴後的社會多元發展、國際生存空間受限，以及兩岸特殊關係之國內外政經變遷的問題，該時期成立的財團法人多為強化民間活力、促進國際交流、處理兩岸事務、加速產業升級和提升研發能力等多項行政與政策目的。以下即根據前述目的而舉例說明之：

- (一) 強化民間活力：國家文化藝術基金會、台灣省自然保育文教基金會、中華幼兒教育發展基金會、社教文化基金會、中華民國關懷演藝人員基金會、中華民國輻射防護協會等；
- (二) 促進國際交流：國際合作發展基金會、蔣經國國際學術交流基金會、海華文教基金會等；
- (三) 處理兩岸事務：海峽交流基金會；
- (四) 加速產業升級：醫藥工業技術發展中心、印刷工業技術研究中心、塑膠工業技術發展中心、台灣優良農產品發展協會等；以及
- (五) 提升研發能力：自行車暨健康科技工業研究發展中心、鞋類設計暨運動休閒科技研發中心、石材暨資源產業研究發展中心、精密機械研究發展中心、台灣動物科技研究所、國家衛生研究院、環境資源研究發展基金會等。

值得一提的是，歐美國家為解決政府財政緊縮的問題，推動新公共管理運動，透過「民營化」(privatization)、「移轉」(devolution)與「分權」(decentralization)等作法，將國家的統治權威移轉給市場或社會上的其他行動者(劉坤億，2009：62)。由於受到全球化潮流的影響，不少國家政府開始運用國營事業公司化、國有事業民營化、政府業務委託民間辦理(委託外包)，以及藉由非政府組織或非營利組織作為執行公共政策的輔助工具。此股風潮也吹向台灣，政府體制為求行政彈性與效率，在戒嚴後十年內大幅鬆綁，各主管機關紛紛捐助成立各類型，諸如政治、文化、學術、醫療、衛生、環境、傳播媒體、社會服務或其他公益目的之財團法人，而且成

長幅度非常迅速。

三、民主鞏固／經濟停滯（1997-至今）

1997年台灣雖然安然地度過東亞金融危機，但是兩岸間之經濟已出現不少的變化。中國歷經鄧小平20年的經濟改革下，吸進大量的外資、貸款與市場，而成為全球最具經濟活力的地區；然而，台灣經濟的中國化，不但使台灣的貨幣政策和資本形成大受影響，也使六年國家建設計畫的成效大打折扣，而且外商逐漸移轉往成本低廉的中國投資，更使亞太營運中心的構想幾乎癱瘓。2000年政黨輪替後，陳水扁政府維持全球化和本土化為經濟政策的基調，以制衡台灣經濟的中國化。然而，加入「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 後全球化巨浪帶來的競爭壓力，其政策顯然無法回應兩岸日益緊密的經貿關係，同時在世界經濟景氣循環的直接衝擊下，各項擴大內需的減稅和低利貸款方案使得政府財政預算支出持續擴大，更讓台灣經濟停滯不前。

在此時期，延續前期的作法，政府捐助設立之財團法人依然非常多元，包括政治、經濟、外交、法律、教育、傳媒、衛生、科學、國防、社會服務或其他公益等目的，其中以主管機關內政部8家、教育部6家和衛生署5家為數最多。茲分別列示如下：

- (一) 內政部：義勇消防人員安全濟助基金會、台灣省義勇人員安全濟助基金會、婦女權益發展基金會、消防發展基金會、台灣建築中心、賑災基金會、國土規劃及不動產資訊中心、惠眾醫療救濟基金會；
- (二) 教育部：台灣學產基金會、台灣省中國童子軍文教基金會、台灣省中小學教職員福利文教基金會、私立學校興學基金會、高等教育評鑑中心基金會、高等教育國際合作基金會；以及
- (三) 衛生署：鄭德齡醫學發展基金會、醫院評鑑暨醫療品質策進會、藥害救濟基金會、台北病理中心、器官捐贈移植登陸中心。

由於經濟停滯和政府預算支出持續擴大，為回應政府再造潮流，我國自1990年代後期開始對行政組織、任務、功能進行全面檢視。1998年在行政院長連戰推動下，提出「政府再造綱領」，強調引進企業管理精神，建立創新、

彈性、有應變力的「小而能」政府。2000年政黨輪替後，有關中央政府組織調整，朝向行政院本部調整及部會改革、組織鬆綁與員額控管等方向進行，行政業務的處理則採去任務化、地方化、行政法人化及委外辦理的方式。然而，在引入歐美制度與理論之際，似乎缺乏對我國特殊行政組織型態的關注與檢討。政府捐助財團法人隨著設立數目逐年成長，捐助數額和業務內容也越來越龐大與複雜，常產生董事席次爭議、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」等現象，竟被排除在行政組織調整和政府再造的相關決議之外，引發立法院與相關利益團體的強烈質疑，屢屢成為新聞焦點，不斷湧現各方要求檢討的聲浪。

四、三時期的發展特色與變遷

為進一步說明上述政府捐助財團法人在台灣各政經發展階段中的特色與變遷，本研究根據附錄所附之139個政府捐助財團法人名單，發出現況調查表並至官方網站補足問卷未回收部分，扣除清算中之台灣西藏交流基金會、中小企業互助保證基金、台灣武智紀念基金會、中華聯合徵信中心、中華航空事業發展基金會等五家，以及審計部、行政院主計處和銓敘部未列管的中華民國證券暨期貨市場發展基金會、證券投資人及期貨交易人保護中心、保險業務發展基金、台灣更生保護會等四家，共有130個設立日期的樣本。按照前述之三個時期，分別統計政府捐助財團法人家數，如圖2-1所示：1945-1986年41個、1987-1996年50個、1997-至今39個。

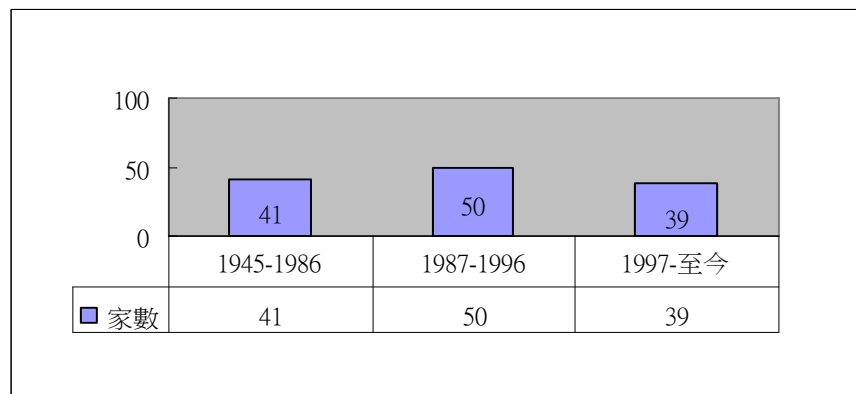


圖 2-1 政府捐助財團法人的發展時期

資料來源：本研究自繪。

如果以十年期來劃分政府捐助財團法人各時期成立之家數，可發現1990年代54家為數最多，成長速度幾乎是1980年代之兩倍，然後在2000年代迅速減少，如圖2-2所示。從數據來看，反映1990年代在解除戒嚴後大幅鬆綁，且又適逢政府再造運動，政府體制為求行政彈性與效率，各主管機關紛紛捐助成立諸如政治、經濟、外交、國防、教育、文化、學術、醫療、衛生、環境、傳媒、社會服務或其他類別之公益財團法人。然而，2000年代的急速減少也意味著立法院與相關利益團體的強烈質疑，要求檢討董事席次爭議、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」等問題。

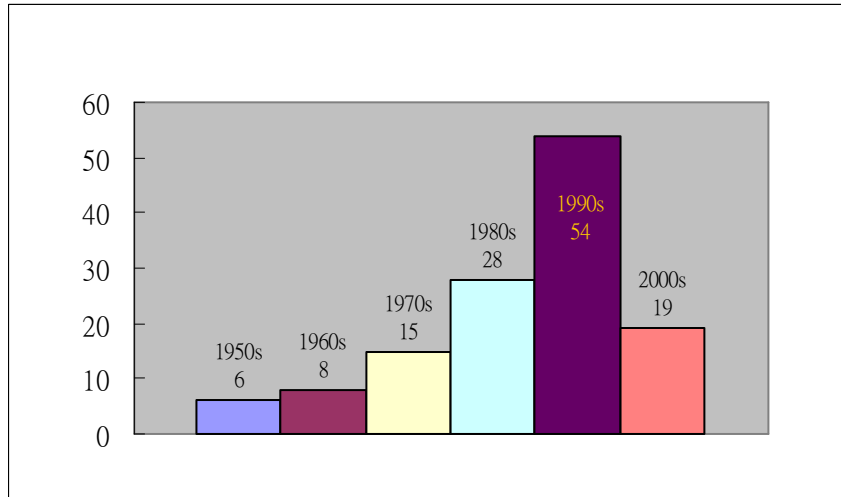


圖 2-2 政府捐助財團法人的發展趨勢

資料來源：本研究自繪。

在 1945-1986 威權體制/經濟起飛年代裡，以經濟和農業類別之政府捐助財團法人成立數為最多，分別有 23 個及 9 個，表示台灣當時正值大建設期間，從接收日據財產，從農業轉型至輕工業、重工業和產業升級的建設歷程，皆相當重視經濟與農業發展政策，如圖 2-3 所示。

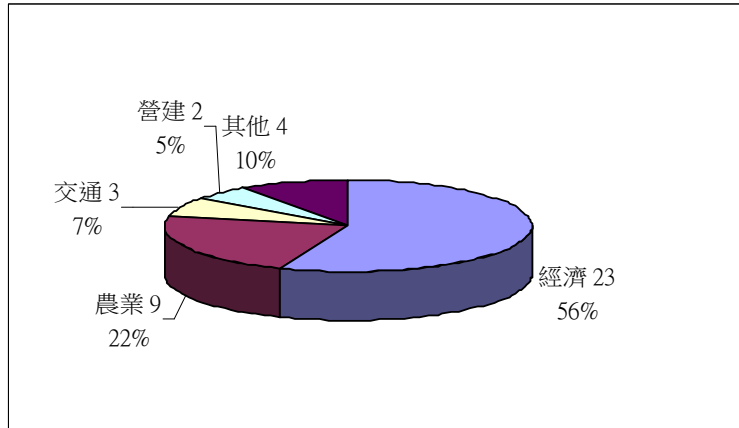


圖 2-3 威權體制/經濟起飛 (1945-1986)

資料來源：本研究自繪。

在 1987-1996 威權轉型/經濟趨緩年代裡，以文教和財經類別之政府捐助財團法人成立數為最多，分別有 16 個及 10 個⁹。數據反映解除解嚴以後，台灣著重在地文化與教育的紮根，並且以學術交流來突破國際生存空間的限制。除此，由於經濟成長趨緩，為加速產業升級和提升研發技術的能力，政府成立公設財團法人來協助企業轉型，如圖 2-4 所示。

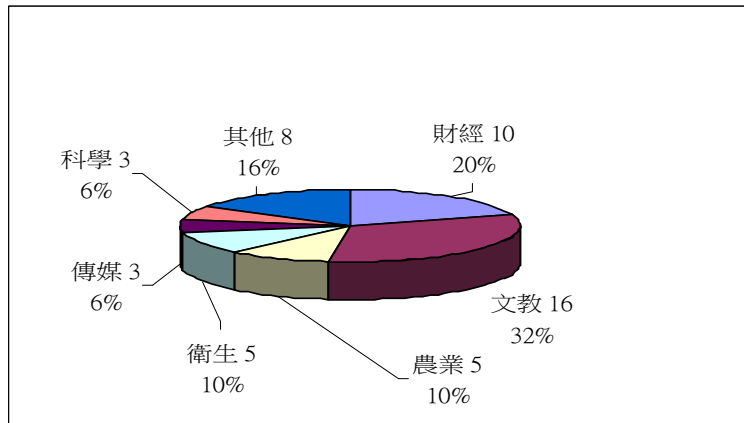


圖 2-4 威權轉型/經濟趨緩 (1987-1996)

資料來源：本研究自繪。

⁹ 圖 2-4 中「其他」部分，共有 8 家（16%）政府捐助財團法人，包含內政、外交、法務、環境等。

從 1997 到目前的民主鞏固/經濟停滯的時期裡，以內政部、教育部和衛生署成立之政府捐助財團法人為最多，分別為 8 個、6 個及 5 個。數據顯示財經政策並未有新的突破，政府於是政策多元發展，尤其著重內政、教育和醫療衛生等方面，如圖 2-5 所示。

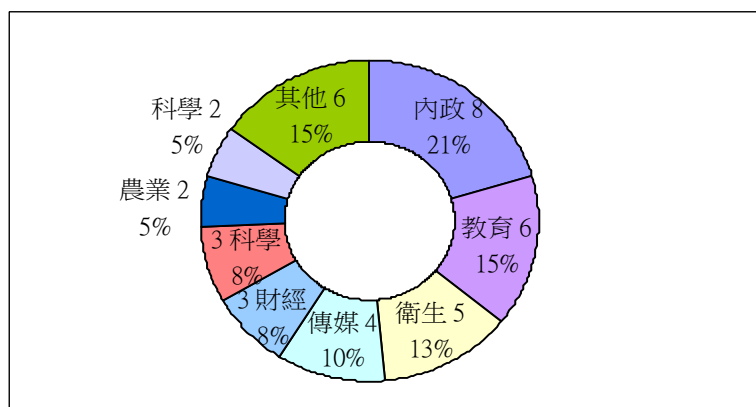


圖 2-5 民主鞏固/經濟停滯 (1997-至今)

資料來源：本研究自繪。

第二節 政府捐助財團法人之運作現況

有關「公設財團法人」一詞，乃基於《財團法人法》草案第 2 條的定義。由於目前該法草案尚未完成立法程序，未來是否仍維持「公設財團法人」此一名稱，各界看法不一。不過，根據 2008 年 5 月新增之《預算法》第 41 條第 4 項規定，意味著「政府捐助財團法人」乃泛指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。其中，「捐助比例」的計算仍有待進一步的釐清和討論。

本研究於 2009 年 7 月調查政府捐助財團法人現況時，曾參考審計部、立法院預算中心、行政院主計處，以及銓敘部之列管名單，發現實務的認定標準並不一致。審計部列管之政府捐助財團法人（不以政府捐助比例達 50% 為限），總計有 131 個；依據立法院預算中心於 2008 年 12 月之認定，需依《預算法》第 41 條送預算書至立法院審查之財團法人，共計 103 個；依據行政院主計處於 2008 年 10 月之認定，符合《預算法》第 41 條規定者僅有 80 個；

最後，依據銓敘部於 2006 年之認定，政府捐助比例達 50%之財團法人，共有 86 個，如表 2-1 所示（詳參**附錄一**）。因此，本團隊綜合上述四者不重複之名單，計有 139 個政府捐助成立之財團法人，扣除審計部、主計處和銓敘部未列管之中華民國證券暨期貨市場發展基金會、證券投資人及期貨交易人保護中心、保險業務發展基金、台灣更生保護會等四家，針對 135 個政府捐助成立之財團法人發出現況調查表。

表 2-1 各機關列管政府捐助財團法人數

機關	數目	說明
審計部	131	目前列入效益評估表審核之財團法人（含政府捐助比例已達和未達 50%者）
立法院預算中心	103	依 2008/12 完成之報告書，認定應送預算至立法院審查者。
行政院主計處	80	迄 2008/10 有送預算至立法院審查者
銓敘部	86	2006/6 規範政務人員退職後轉任政府捐助比例達 50%財團法人之酬勞

資料來源：本研究整理。

在問卷回收的過程中，遇到最大的問題，即捐助比例的計算究竟應以財團法人創立時政府捐助比例為計算基準，抑或以累計捐助及捐贈比例為計算依據？若是採用累計捐助及捐贈比例來計算，有些財團法人會產生捐助比例低於 50%之情形，自然不利於問卷回收。經溝通與瞭解後，接受實務界以《預算法》第 41 條第 4 項規定，以累計捐助及捐助比例的計算方式。截至目前為止，不含清算中之台灣西藏交流基金會、中小企業互助保證基金、台灣武智紀念基金會、中華聯合徵信中心、中華航空事業發展基金會等五家財團法人，政府捐助財團法人現況調查表共回收 73 份。

一、設立依據

根據回收問卷及參酌之前林桓《公設財團法人之研究》調查，補足樣本資料，共計 130 個。歸納其調查結果，政府捐助財團法人的設立依據大致上可區分為民法、特別法和設置條例等三類。雖然有些財團法人是依特別法或

設置條例而設立，仍然統屬於民法規範之範疇內。茲分別說明如下：

- (一) 民法：79%財團法人屬於此類，例如海峽交流基金會、聯合信用卡處理中心、賑災基金會、資訊工業策進會、蔣經國國際學術交流基金會等 103 家。
- (二) 特別法：12%財團法人因從事之目的事業性質特殊，且對社會公益有影響，爰由政府立特別法予以鼓勵、協助及監督，如二二八事件紀念基金會、器官捐贈移植登錄中心、公共電視文化事業基金會、高等教育評鑑中心基金會、榮民榮譽基金會等 15 家。
- (三) 設置條例：9%財團法人設置被主管機關賦予特殊的社會公益任務，依設置條例設立之財團法人共有 12 家，如國家衛生研究院、國際合作發展基金會、中央通訊社、國家實驗研究院、中央畜產會、工業技術研究院、中華經濟研究院等。

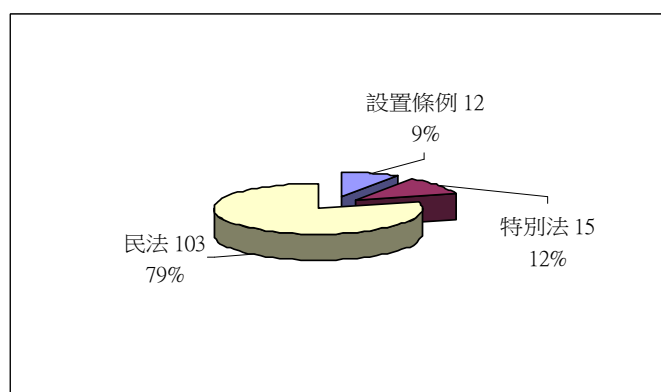


圖 2-6 政府捐助財團法人設立依據

資料來源：本研究自繪。

二、運作型態

由於政府捐助財團法人的運作型態與政府賦予的公共任務多寡息息相關，肩負的公共任務越多，運作型態則越趨向於政府機關；反之，則趨向於民間組織。根據 130 份回收問卷中，發現 19 家認為其運作幾乎與民間組織相同，24 家偏向民間組織，39 家的運作型態居於民間組織和政府機關之間，45 家偏向政府機關，以及 3 家幾乎與政府組織相同，如圖 2-7 所示。

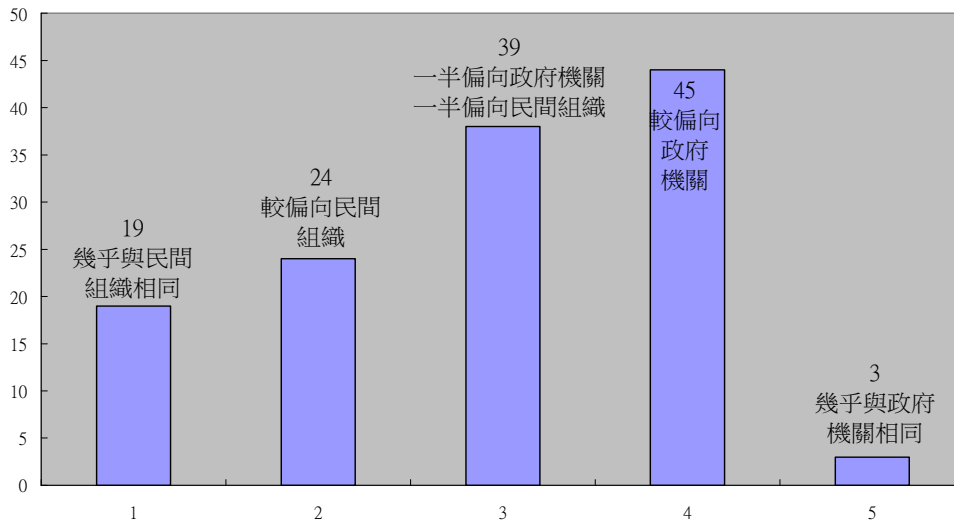


圖 2-7 政府捐助財團法人組織任務型態

資料來源：本研究自繪。

三、人力運用

在人力運用部分，根據回收之73家資料中，僅44家提供人事規章，8家提供人力結構表，難以窺得政府捐助財團法人如何運用人力之情形，以下僅就人事制度歸納說明。

政府捐助財團法人通常會針對員工的業務執行，以及相關行為和表現來做人​​事考評，甚至給予績效獎金。一般說來，人事考核分成待遇、年終工作獎金和工作績效獎金三部分：(1) 待遇：定期依工作績效考核辦法辦理；(2) 年終工作獎金：為月薪、年度在職期間比例與個人核給月數三者乘數之結果；以及(3) 工作績效獎金：視當年度營運狀況而定。

人事考核項目乃根據專業知識、協調能力與工作表現來評估。考核結果共有優、甲、乙、丙和丁五個等級，優等升2級、甲等升1級、乙等不調整、丙等降1級，丁等則不續聘。

第三節 政府捐助財團法人現行之課責制度

關於政府捐助財團法人的課責環境，概分為外部的法律監督和內部的董事會管理兩個部分說明如下：

一、外部的法律監督

主管機關必須依據民法、設置條例，以及相關設立許可及監督準則、要點或辦法，負起監督管理的責任。政府捐助財團法人應遵守預算法之規定，每年度送預算書給主管機關，再由主管機關送往立法院審議。除此，政府捐助財團法人若有補助或委辦事項，亦應中央政府各機關單位執行規定和政府採購法來處理。下列依次列出主管機關之監督規範：

- (一) 民法：財團法人之監督可分為內部監督及外部監督。所謂內部監督，係指財團法人內部組織之監督，按規定是由監察人來行使監察權。¹⁰ 外部監督方面，即登記主管機關（法院）與目的事業主管機關。
- (二) 預算法：2008年5月立法院增列《預算法》第41條第4項之規定，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，每年應由該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。
- (三) 財團法人監督準則、要點或辦法：綜觀各部會所訂定之監督準則或設立許可及監督規定，內容大致上可分為三項，即設立許可之監督、業務督導及檢查，以及撤銷許可。
- (四) 中央政府各機關單位執行規定：指委辦事項應依「行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦理」及「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」等規定辦理。
- (五) 政府採購法：當政府委託財團法人研究，應依照採購法規定辦理。另外，若是法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額佔採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，皆適用該法之規定，並應受該機關之監督。

¹⁰ 《民法》第27條第4項規定，法人得設監察人，監察法人事務之執行，監察人有數人者，除章程另有規定外，各監察人均得單獨行使監察權。惟僅規定法人得設監察人，並未規定一定要設，因此除非財團法人於捐助章程中明訂監察人之設置，否則將無內部監督之功能。

二、內部的董事會管理

為管理財團法人目的事業的運作與行為，行政院目前已有 22 個部會訂定了「財團法人設立許可及監督準則」及司法院的「財團法人法律扶助基金會監督管理辦法」，共計有 23 個主管機關(詳參附錄三)。從最近修訂日期來看，超過十年以上未修訂者，包括：農委會、陸委會和退輔會。另外，也可發現在台灣並沒有一個統一的主管財團法人業務監督的政府機關，也沒有一部整合的管理財團法人之法規。以下分項說明之：

- (一)最低設置基金額度高低差距甚大：財團法人設立的最低金額範圍從\$500 萬至\$3,000 萬，包括：(1) 500 萬者：財政部、金管會、青輔會；(2) 1,000 萬者：衛生署、陸委會、新聞局；以及(3) 3,000 萬者：教育部、經濟部、文建會。其他 14 個主管機關則未訂定。
- (二)董事會組成人數的規定相當分歧：23 個主管機關對於董事會需要有多少人組成的規定相當分歧，從無任何規範，至 5~13 人、5~17 人、5~33 人、7~15 人、7~21 人、9~15 人，以及 9~21 人都有。究竟財團法人的董事會人數規模應有多少，才能使運作效率高，值得進一步討論。
- (三)董事會每年開會次數不一致：董事會年度開會次數多寡從無規範，自 1 次、2 次，到 4 次都有。從規定來看，以財政部、金管會和陸委會平均每季開會一次為最多。固然開會次數多寡不見得與董事會功能運作的好壞有直接的因果關係，但一年勉強開一兩次會，恐怕與「橡皮圖章」差不多。
- (四)董事任期與連任次數限制以無規定最多：在董事會成員的任期、連任的次數限制，以及董事長的連任限制規範方面，23 個主管機關中有超過半數規定董事一任的任期為三年；至於董事一任職後可否再連任，僅有交通部、經濟部、環保署和金管會有規定；再者，有關董事長是否能連任，除交通部規定只能連任一次外，其他均無限制。
- (五)六成主管機關要求董事獲聘資格：在 23 個主管機關中，有 13 個規定某類社會背景或專長的人士在董事會裡的一定人數比例，顯示多數部會對於財團法人的董事會董事人選之資格及其組成宜加以規範的看法頗為一致。至於年齡，僅三個部會有規定，交通部和經濟部為 65 歲，

蒙藏委員會則是 68 歲。

本節簡述政府捐助財團法人外部法律課責及分析內部董事會運作現況。然而，就大環境而言，民主程度的提升、法制的要求、公民意識的覺醒、對政府職能的檢討等，都迫使政府捐助財團法人必須被動的接受變革的挑戰；就內部運作而言，許多政府捐助財團法人之設置目的，已隨著政經變遷而不復存在，更由於其設立法源依據不明、政治力介入人事任命、缺乏有效的財務監督等，亦使政府捐助財團法人的合法性與正當性，備受質疑。下一節將針對主管機關財務監督部分，做進一步的現況敘述與分析。

第四節 政府捐助財團法人現行之績效考核

審計部自 2006 年以後，採用燈號管理制來評估各部會之施政績效，綠燈代表績效良好、黃燈合格、紅燈欠佳和白燈為績效不明，但目前尚未推展至政府捐助財團法人¹¹。尤其，政府捐助財團法人本身兼具了「公」與「私」的雙重性格（顧忠華，2000：155）。就公共服務而言，其組織使命往往帶有崇高的理想，體現了社會公益的價值觀，高度發揮其「公共精神」。由於在組織的定位上，政府捐助財團法人畢竟是私法人，有其「私有的」成立宗旨，是否能協助政府達到政策目標，以下將從政策目標達成、資訊揭露、績效評鑑和執行績效之問題等面向來瞭解。

一、政策目標達成

由於本研究之目的，即在於期接受政府資源挹注之財團法人，皆能有效地達成政策目標。對此，本團隊在今年 8 月底，曾向所有目的事業主管機關之政府捐助財團法人業管人員進行調查，試圖站在主管機關的立場，瞭解政府捐助、委辦和補助財團法人的款項，是否能達到其政策目標。因而，將之分為「政策目標」和「資源依賴」兩項來調查。

（一）目標達成程度

請業管人員按財團法人的設立宗旨、年度業務計畫執行，以及主管機關

¹¹ 資料參考自審計部民國 88 年至 94 年審計報告書，及 95、96 年審計年報。

委託辦理事項等，分成「低」、「中」、「高」三級，評估達成主管機關政策目標的期望程度。根據回收到的 130 個財團法人之評估結果，其中被評為「高」者達 88 個，「中」有 29 個，「低」則有 13 個，顯示業管人員對於財團法人多持肯定的態度，滿意程度相當高，如圖 2-8 所示。

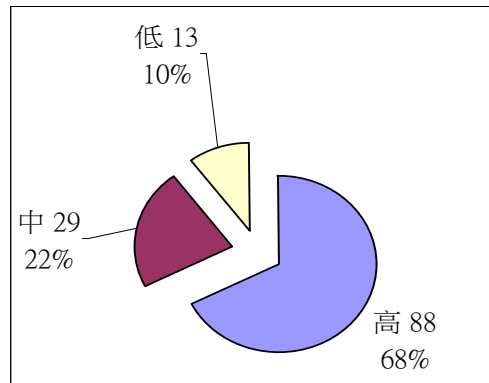


圖 2-8 政府捐助財團法人政策目標達成程度

資料來源：本研究自繪。

(二) 資源依賴程度

同時，本團隊亦請業管人員根據政府歷年捐助財團法人的金額或比例，及最近 5 年財團法人接受政府、國營事業及非營業基金補助或委辦之金額或比例，亦分成「低」、「中」、「高」三級來評估依賴主管機關預（決）算的程度。在此方面，業管人員認為財團法人依賴主管機關財務支援的程度，「低」、「中」、「高」者分別有 52、39、39 個，比例各占 40%、30%、30%，如圖 2-9 所示。

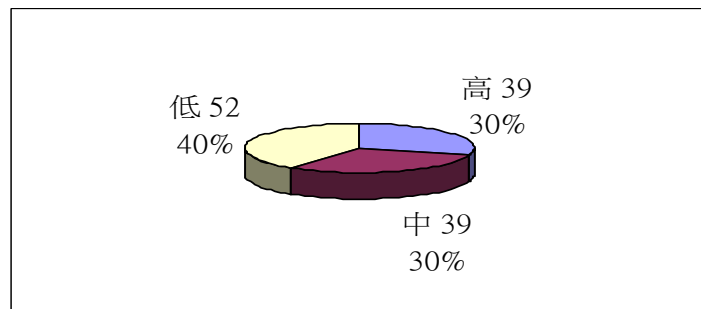


圖 2-9 政府捐助財團法人資源依賴程度

資料來源：本研究自繪。

二、會計與財務資訊揭露

我國政府捐助財團法人目前以中小型規模為主，董監事常被批評為酬庸性質，經營管理的專業能力與資訊公開的程度普遍不足。¹²以下就法律規範，分析政府捐助財團法人組織資訊揭露實務之特點（鄭惠文、彭文賢；2007：23-26）：

（一）各主管機關監督資訊報導的規範不一致

根據民法的規定，我國非營利組織主要可分成「社團法人」和「財團法人」兩個類別。「社團法人」為多數人集合成立的組織體，其组成的基礎為社員；「財團法人」則以多數財產集合而成立的組織體，其成立的基礎為財產。有關非營利組織的主管機關，社團法人為縣市政府的社會局，財團法人則有23個監督機關，包括內政部、經濟部、外交部、教育部、財政部、交通部、法務部、文建會、蒙藏會、國科會、金管會、青輔會、體委會、農委會、勞委會、陸委會、退輔會、環保署、衛生署、原能會、通傳會、新聞局，以及司法院等。由於監督的主管機關不同，使得監督資訊報導的規範也不一致。社團法人受人民團體法之規範，與資訊報導相關的規定僅第34條預算和決算之報備，其指出人民團體應每年編造預算、決算報告，提經會員（會員代表）大會通過，並請報主管機關核備，但決算報告應先送監事會審核，並將審核結果一併提報會員（會員代表）大會。相對地，財團法人因組成條件為財產而非個人，不能有自主意思，所以必須設立管理人，依捐助目的來忠實地管理財產，以維護不特定人的公益與確保受益人的權益，並受各主管機關監督準則之規範。以下依會計年度、會計資訊、報導事項、會計制度、會計師簽證、預算申報，以及決算申報與發布日等項目，將之歸納成基本原則、查核簽證和申報期間等三方面來說明。至於各機關詳細的資訊報導規範，請詳參**附錄四**（喜瑪拉雅基金會，2002；許崇源，2003：24-27）。

1. 基本原則：根據我國各機關財團法人監督準則規定之資訊報導規範，會計年度多採用曆年制，從1月1日起至12月31日止。記帳原則以權責發生制為基礎，以實際發生做為收入和費用的認列標準。平時會計事務的處理被要求設有會計制度，並報請主管機關備查。報備查核的文件基本上包括

¹² 政府捐助財團法人規模千人以上者，僅有國家衛生研究院和工業技術研究院。

業務計畫書、經費預算和決算之相關報表如資產負債表、收支餘絀表、基金餘額變動表、現金流量表、主要財產目錄，以及工作執行報告書等。

2. 查核簽證：關於期末財務報表是否應經過會計師簽證，各主管機關的規定及標準並不一致。原則上依行政院所頒訂的教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準之規定，財產總額達新台幣一億元以上或當年度收入總額範圍從 500 萬元至 3,000 萬元以上之教育、文化、公益、慈善機關或團體，其本身及其附屬作業組織之所得皆免納所得稅者，應委託經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證申報。
3. 申報期間：有關預算與決算申報的期間，各主管機關幾乎都要求財團法人應於年度前一至三個月期間內，擬具和申報預算及業務計劃書，向主管機關報備查核；年度結束後亦是在一至三個月期間內申報決算，除非有會計師查核而得以延遲。較為特別的是經濟部，年度開始前，就政策方針、執行策略與運作方式提經董事會討論通過後報部核備；年度終了後四個月內向董事會報告，並邀請科技專案及業務主管機關發表意見。

（二）未建立資訊公開的制度

由於我國目前尚未有非營利組織資訊公開的制度，致使組織發展上面臨一些困境。例如 1999 年九二一地震、2004 年南亞海嘯，以及 2009 年八八水災的救濟和賑災事件，大筆的民間捐款湧向各政府機關與民間公益團體，民眾卻無法得知其捐款的流向和用途。尤其當各種捐款濫用的情形經媒體披露後，更讓捐款人對於往後的募捐行為感到怯步。若是國內能引進資訊公開的制度，便可讓民眾自行檢視社團法人和財團法人所提出之各種計畫書與報表、監督捐款的流向，評斷非營利組織的良窳。因此，透過有限資源競爭的市場機制，能確保非營利組織的營運是否合乎其設立之目的。

有鑑於此，法務部正研擬將資訊公開制度融入 2010 年 5 月函送立法院「財團法人法」草案。¹³ 草案中第 24 條明定財團法人須於每年 1 月 31 日前，將各項營運及運作資料送請主管機關備查與主動公開相關資訊外，為遏止財團

¹³ 根據新聞局發佈的消息，民國 99 年 3 月 18 日行政院已通過「財團法人法」草案，目前送立法院審核中。詳細內容可參考新聞局官網：
<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=61182&ctNode=3764>，6/20/2010。

法人不依期限報送營運與運作資料或不主動公開相關資訊，以致於延遲資訊的傳遞與影響利益關係人制訂決策的攸關性，主管機關得處財團法人新台幣 3 萬元以上至 15 萬元以下之罰鍰，甚至廢止其設立之許可。除此，該草案與目前各部會財團法人監督準則最大不同之處，在於檢具年度預算書及業務計畫書乃屬於財團法人之自治事項，由會員大會、理監事會或董事會執行即可，不但無須用法律加以規定，也不須送主管機關核備或處以罰鍰。至於會計制度方面，根據第 23 條規定，財團法人法草案則規定以公認會計原則處理，主管機關得訂定財團法人在法院登記之財產總額或年度收入總額達一定金額以上者，其財務報表應經會計師查核簽證。¹⁴

三、績效評鑑

本研究於 2009 年 7 月底發函各部會，調查 20 個目的事業主管機關是否針對政府捐助財團法人訂有績效考核辦法，以及是否有撰寫績效評鑑報告。以下分別就績效評鑑辦法、績效評鑑報告兩個部分之調查結果進行說明：

（一）績效評鑑辦法

調查結果顯示，僅有衛生署 1 個部會針對財團法人訂有績效評鑑辦法。至於蒙藏委員會、僑委會、外交部、內政部、新聞局、原能會、通傳會、農委會、教育部、文建會、經濟部、金管會、交通部等 13 個主管機關，則表示其並未訂有績效評鑑辦法。其餘空白尚未勾選者，並未收到問卷。

（二）績效評鑑報告

調查結果顯示，衛生署、新聞局、農委會、經濟部等 4 個機關曾對政府捐助財團法人撰寫績效評鑑報告。內政部因業管單位分散，部分單位有撰寫績效評鑑報告，部分則無，故以「△」符號註明。至於蒙藏委員會、僑委會、外交部、原能會、通傳會、文建會、經濟部、金管會、交通部等 9 個主管機關，則表示其並未對財團法人編撰績效評鑑報告。其他空白尚未勾選者，並未收到問卷。

¹⁴ 惟政府法人財產總額或當年度收入總額達新台幣一億元以上，其本身之所得及其附屬作業組織之所得免納所得稅者，應委託經財政部核准為稅務代理人之會計師查核簽證申報。法務部民國 99 年函送立法院之「財團法人法」草案，請參考法務部官網：<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=189033&ctNode=28143&mp=001>，6/20/2010。

表 2-2 目的事業主管機關業務監督績效

目的事業主管機關	績效評鑑辦法		績效評鑑報告	
	有	無	有	無
國防部				
蒙藏委員會		✓		✓
環保署				
僑委會		✓		✓
陸委會				
衛生署	✓		✓	
外交部		✓		✓
內政部		✓	△	
法務部				
新聞局		✓	✓	
國科會				
原能會		✓		✓
通傳會		✓		✓
退輔會				
農委會		✓	✓	
文建會		✓		✓
教育部		✓		✓
經濟部		✓	✓	
金管會		✓		✓
交通部		✓		✓

資料來源：本研究整理。

四、執行績效之問題

隨著我國從威權體制、威權轉型步入民主鞏固時期，並在全球化、後現代化的推波助瀾下，政府捐助財團法人也從一種「常態」的政策手段逐漸成為「異例」。當初成立政府捐助財團法人之目的，或許是為追求社會公益和協助達成政策目標，藉由私部門的管理哲學來提昇效率和降低成本，然而政

府捐助財團法人公私混合體制的特殊性、法律的不確定性與政治運作的模糊性，使得政府捐助財團法人成為各方關注之焦點，不但屢次成為立委質詢的焦點，更因弊端叢生而招致各方批評。茲將目前運作發生的問題歸納如下：

- (一) 規避監督：98 年度立院預算中心依預算法第 41 條規定審查政府捐助財團法人之預算，羅列出財團法人逃避監督的六種方法，設法讓自己受政府捐助比率降到 50%以下（李光儀，2008）：
1. 用交叉方式或假借私人名義捐助：即以自己捐助的其他社團法人名義，再捐款給另一個社團法人，或者用特種基金、轉投資的公民營事業捐助，甚至假借私人名義捐助，例如經濟部的中興工程顧問社等五個財團法人。
 2. 以累積剩餘或結餘轉基金：如經濟部台灣地理資訊中心的政府捐助比例從 100%降低成為 1%，或是經濟部台灣雜糧發展基金會從捐助比例 70%降低成為 0.7%。
 3. 捐贈不動產：例如三軍托兒所的所有土地和財產都是政府捐贈，如今基金會淨值超過 20 億元，但因政府機關不是原始創立的捐助人，被認定為非政府捐助財團法人，有公產變私產之疑慮。
 4. 玩文字遊戲：認為超過 50%並不包含 50%，如外貿協會。
 5. 未達 50%捐助比例卻擔負政府特殊任務：例如中國生產力中心和資訊工業策進會，常接受政府捐（補）助，協助政府行使公權力。
 6. 未達 50%捐助比例而基金來源卻為實施公權力所發生之收入：例如證券暨期貨市場發展基金會、證券投資人及期貨交易人保護基金和保險業務發展中心。
- (二) 公產變私產：例如 2006 年武智基金會（即台灣糖業協會），以變更章程之方式，將武智脫離經濟部和台糖公司掌握，甚至傳出有賤租土地給承包商等不法情事，當時引起行政院長蘇貞昌震怒，立法院司法委員會通過附帶決議，要求法務部徹查政府機關捐助成立的財團法人是否有人為因素涉及不法（新聞局，2006）¹⁵。

¹⁵資料擷取自新聞局全球資訊網 <http://www.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=29138&ctNode=4058>，〈 5

- (三) 酬庸退休官員轉任董事：長久以來，退休公務人員轉任半官方機構，領取雙薪一直為社會大眾所關注，認為不符合公平正義，要求退休轉任者禁領月退俸與 18%優存利息。除此，官派董事若非憑專業能力派任，而是仰賴政治酬庸，亦是被一般民眾認為欠缺正當性（陳曉宜等，2008）。
- (四) 組織定位不明：政府捐助財團法人之性質究為私法人或公法人規範，似乎至今定位仍然模糊不清。劉兆玄院長曾指出，《財團法人法草案》除注意除弊之外，也應要有興利之完整配套措施，並裁示於相關部會釐清「公設財團法人」與「行政法人」之間的權利義務後再議（李明宗，2009）。
- (五) 疊床架屋或功能不彰：以往設立的政府捐助財團法人有其特殊之任務與目的，但是由於時過境遷，如果目前任務已經達成或已經沒有存在之實益者，應該提供退場的機制。另外對於業務相近者，亦應重新評估並給予整併。然而，目前管理公設財團法人並未有裁撤或整併之規範（林桓，2005：93）。
- (六) 球員兼裁判：政府捐助財團法人的官派董事，乃由主管機關就政府相關業務主管、專家學者及社會公正人士來遴聘，惟各類型的比例權重如何決定，目前尚無規定。除此，財團法人之業務監督及遴聘權責同為目的事業主管機關，不但出現球員兼裁判的問題，董事因任期短而變動頻繁，不利於財團法人之長期發展（林秀燕，2005：84）。
- (七) 欠缺績效管理：政府捐助財團法人的成立宗旨即達成社會公益或配合政府完成特定政策為目的，考核其營運績效時，除以營業盈虧或投資效益做為衡量標準外，應考量政府捐助等目的是否有效達成。惟因欠缺相關制約規範，造成目前無具體明確衡量指標，以評估其是否達成捐助目的等成效，致使政府捐助財團法人常因績效不彰而迭受各界批評。

尤其針對上述「逃避監督」一項，本團隊整理近年來政府捐助比例明顯

家政府捐助財團法人恐將公產變私產有待確認》，檢索日期於 2009 年 10 月 10 日

產生變化且未送立法院預算審查之財團法人，如表 2-3 所示（詳參附錄二）。

表 2-3 政府捐助比例產生變化之財團法人

主管部會	財團法人
衛生署	藥害救濟基金會
內政部	中央營運技術顧問研究社
農委會	台灣優良產品發展協會
經濟部	中國生產力中心、台灣地理資訊中心、台灣區雜糧發展基金會、台灣非破壞檢測協會、中衛發展中心、鞋類設計暨運動休閒科技研發中心、印刷工業技術研究中心
交通部	中華顧問工程司

資料來源：本研究整理。

基於前述政府捐助財團法人現況運作遭受的問題與研究調查過程中的疑慮，本團隊評估後認為有必要先舉辦一場不在原先研究計畫規劃內的座談會，邀請具有代表性之政府捐助財團法人與政府機關代表參與討論，期能先釐清三項議題，以降低不確定因素對於研究計畫之影響，包括：（一）《財團法人法》草案中有關政府捐助財團法人之定義與規範；（二）施行《預算法》第 41 條對政府捐助財團法人之影響；（三）《財團法人法》草案、《預算法》第 41 條有關政府捐助財團法人之定位。至於這場座談會的規劃內容和初步發現，保留至第三章做進一步的討論。

第五節 小結

本章針對政府捐助財團法人的現況，有系統地介紹 130 家政府捐助財團法人之設立背景、運作現況，以及現行的課責制度和績效考核等四部分。

就設立背景而言，本研究將台灣政府捐助財團法人的設立背景分成威權體制／經濟起飛（1945-1986）、威權轉型／經濟趨緩（1987-1996），以及民主鞏固／經濟停滯（1997-至今）等三個時期來說明。在 1945-1986 威權體制／經濟起飛年代裡，以經濟和農業類別之政府捐助財團法人成立數為最多，

表示台灣當時正值大建設期間，從接收日據財產，從農業轉型至輕工業、重工業和產業升級的建設歷程，皆相當重視經濟與農業發展政策。在 1987-1996 威權轉型/經濟趨緩年代裡，以文教和經濟類別之政府捐助財團法人成立數為最多，反映解除解嚴以後，台灣經濟成長趨緩，著重在地文化與教育的紮根，並且以學術交流來突破國際生存空間的限制。從 1997 到目前的民主鞏固/經濟停滯的時期裡，以內政部、教育部和衛生署成立之政府捐助財團法人為最多，顯示經濟政策並未有新的突破，政府於是政策多元發展，尤其著重內政、教育和醫療衛生等方面。

在運作現況方面，根據調查結果，可分為設立依據、運作型態和運作問題等三類說明。首先，130 家政府捐助財團法人的設立依據，其中 103 家(79%) 依民法、15 家(12%) 依特別法，12 家(9%) 則依設置條例。其次，根據 130 份回收問卷中，發現 19 家認為其運作型態幾乎與民間組織相同，24 家偏向民間組織，39 家的運作型態介於民間組織和政府機關之間，45 家偏向政府機關，以及 3 家幾乎與政府組織相同。至於政府捐助財團法人的運作問題，由於其公私混合體制的特殊性，使得政府捐助財團法人成為各方關注之焦點，其主要問題包括：(1) 規避監督：譬如政府捐助財團法人運用交叉方式或假借私人名義捐助、以累積剩餘或結餘轉基金、捐贈不動產、玩捐助比例剛好 50%之文字遊戲、未達 50%捐助比例卻負擔政府特殊任務，以及未達 50%捐助比例而基金來源卻為實施公權力所發生之收入等來規避主管機關的監督；(2) 公產變私產：例如政府捐助財團法人以變更章程之方式，脫離主管機關的監督；(3) 酬庸退休官員轉任董事：長久以來，退休公務人員轉任半官方機構，領取雙薪一直為社會大眾所關注；(4) 組織定位不明：政府捐助財團法人之性質究為公法人或私法人規範，至今仍模糊不清；(5) 疊床架屋或功能不彰：對於公共任務重複、已達成或沒有存在之實益者，目前管理規範並未有裁撤或整併等規定；(6) 球員兼裁判：政府捐助財團法人的業務監督及遴聘權責同為目的事業主管機關，不利於財團法人長期發展；以及(7) 欠缺績效管理：目前並無具體明確的衡量指標，難以評估政府捐助財團法人是否達成政府捐助目的與提升經營績效。

關於政府捐助財團法人現行的課責制度，可從外部的法律監督和內部的董事會管理來說明。在外部的法律監督方面，主管機關之監督規範包括民法、

預算法、財團法人監督準則、要點或辦法、中央政府各機關單位執行規定，和政府採購法辦理。另外，就內部的董事會管理而言，本研究比較行政院目前 22 個部會的「財團法人設立許可及監督準則」及司法院的「財團法人法律扶助基金會監督管理辦法」，亦發現有下列問題：(1) 財團法人設立的最低基金額度差距大，範圍從\$500 萬至\$3,000 萬皆有；(2) 23 個主管機關對於董事會需要有多少人組成之規定並不統一，究竟董事會規模應有多少人數，值得進一步討論；(3) 董事會年度開會次數多寡從無規範，自 1 次、2 次至 4 次都有；(4) 有關董事任期，雖然超過半數主管機關規定董事一任的任期為三年，但是否可連任，僅交通部、經濟部、環保署和金管會有規定；以及(6) 六成主管機關要求董事獲聘資格，規定某類社會背景或專長的人士，但董監事的年齡限制，除交通部、經濟部和蒙藏委員會以外，其他並未有規範。

至於，有關政府捐助財團法人的現行績效考核，可分成政策目標達成、資訊揭露和績效評鑑等三面向說明。政策目標達成：本研究依「政策目標」和「資源依賴」兩項的調查結果，根據回收到的 130 個財團法人之評估結果，其中被政策目標達成程度評為「高」者達 88 個，「中」有 29 個，「低」則有 13 個，顯示業管人員對於財團法人多持肯定的態度，滿意程度相當高；另外，業管人員認為財團法人近五年來依賴主管機關財務支援的程度，「低」、「中」、「高」者分別有 52、39、39 個；(2) 資訊揭露：就法律規範而言，本研究發現各主管機關監督資訊報導的規範於基本原則、查核簽證和申報期間皆不一致，並且未建立資訊公開的制度；(3) 績效評鑑：根據本研究調查 20 個目的事業主管機關，是否針對政府捐助財團法人訂有績效考核辦法與撰寫績效評鑑報告的結果，就回收的調查結果顯示，僅有衛生署 1 個部會針對財團法人訂有績效評鑑辦法，其餘蒙藏委員會等 11 個主管機關則表示其並未訂有績效評鑑辦法；另外，衛生署、新聞局、農委會、經濟部等 4 個機關曾對政府捐助財團法人撰寫績效評鑑報告，內政部因業管單位分散，部分單位有撰寫績效評鑑報告，至於蒙藏委員會等 7 個主管機關則表示並未對財團法人編撰績效評鑑報告。

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

第三章 政府捐助財團法人之類型化

關於政府捐助財團法人類型化，本研究團隊係分成二個階段來實施。第一階段之類型化以抽樣為目的，第二階段則係以確立政府捐助財團法人課責機制之類型為目的。需特別說明的是，本研究在實施第一階段類型化之前，尚有進行前置作業，爰此，本章第一節將先說明類型化之前置作業，在第二、三節中，再依序說明第一、二階段類型化之操作過程。

第一節 類型化之前置作業

依據本團隊之規畫，本研究於完成彙整政府捐助財團法人、各目的事業主管機關所提供之資料後，先將財團法人類型化，再從中挑選 10 個作為多重個案研究（包含深度訪談）之對象。然而，本團隊於 2009 年 7 月向財團法人、目的事業主管機關索取資料時，雖已商請委託機關檢具公文，但仍有部分單位以機密或不認同公設財團法人之認定標準為由，表達不願或不便提供之態度，或因公文流程延宕，致使資料蒐集並不順利。為了降低這些因素對研究進度所生之影響，以及作代表性個案之初步篩選，並初步蒐集政府捐助財團法人對於相關法制及組織定位的看法，本團隊於 2009 年 9 月 8 日舉辦一場《政府捐助財團法人之法制與定位》座談會，邀請工業技術研究院等 8 家財團法人，以及法務部、行政院主計處、行政院研考會等機關之代表參加，討論議題有三項，包括：（一）《財團法人法》草案中有關政府捐助財團法人之定義與規範；（二）施行《預算法》第 41 條對政府捐助財團法人之影響；（三）《財團法人法》草案、《預算法》第 41 條有關政府捐助財團法人之定位。有關出席本座談會之人員，如表 3-1 所示：

表 3-1 《政府捐助財團法人之法制與定位》座談會出席人員一覽表

	服務單位	與會人員	備註
財團 法人	工業技術研究院	高階行政主管	經濟部主管
	中小企業信用保證基金	高階行政主管	經濟部主管
	農業信用保證基金	高階行政主管	農委會主管
	婦女權益發展基金會	高階行政主管	內政部主管
	國家文化藝術基金會	中階行政主管	文建會主管
	中央畜產會	中階行政主管	農委會主管
	台灣建築中心	中階行政主管	內政部主管
	國家衛生研究院	中階行政主管	衛生署主管
	政府 機關	法務部法律事務司	簡任官 / 主管	制定財團法人法草案
行政院主計處第二局		簡任官 / 非主管	主管預算法第 41 條
行政院研考會		簡任官 / 非主管	本研究之委託機關

資料來源：本研究整理。

由於本團隊在規畫這場座談會時，尚未能掌握所有政府捐助財團法人之完整資料，無法先將其類型化之後再抽樣，是以，當時僅能就主管政府捐助財團法人之數量較多的目的事業主管機關，如經濟部、農委會、文建會、內政部、衛生署等，採取「立意抽樣」(purposive sampling)來決定邀請之對象。至於立意抽樣之標準，在財團法人的部分，係本團隊就當時已掌握之資料，綜合判斷其政府捐助額度與比例，及其對國人影響之程度；主管機關的部分，除了邀請委託機關之外，本團隊認為制定《財團法人法》草案之法務部，以及主管《預算法》第 41 條之行政院主計處，這二個單位對於政府捐助財團法人之管理，具有相當的重要性，故邀請其代表參加並獲得同意。

在這場座談會的過程中，出席者表達之意見非常豐富，對於本團隊後續決定研究個案具有相當之參考價值（會議記錄請參見附錄八）。其次，隨著各財團法人及主管機關提供之資料陸續到位，本團隊亦得以展開第一階段類型化之工作。

第二節 第一階段類型化之操作

第一階段之類型化，係以抽樣為目的，而本研究採政府捐助財團法人之「設立依據」、「組織規模」、「公共性暨社會影響」等標準，作為挑選 10 個代表性個案之抽樣依據。在這三大標準中，「設立依據」、「組織規模」皆具有客觀之特性，尤其後者更是可用豐富之數據資料來分類；至於「公共性暨社會影響」這項標準，雖然有其重要性，但其判別涉及主觀之個人判斷。

具體而言，本階段之類型化分成四個步驟來實施：在第一步驟中，係以客觀之「組織規模」作為類型化標準，先將財團法人之規模進行排名，並從名次前十名者，初步過濾出若干代表性較高之名單。在第二步驟中，係將第一步驟所過濾出來之名單，進行「公共性暨社會影響」分析，並參考《政府捐助財團法人法制與定位》座談會，先過濾出 5 個代表性個案。在第三步驟中，檢視第二輪篩選之代表性個案名單，確保其「設立依據」亦非集中於某些特定類型。至於第四步驟，則是依據前三項標準，將研究個案補至 10 個。有關前述類型化及抽樣之四大步驟，茲繪成圖 3-1，至於選擇這三項類型化標準的理由，以及如何將其操作化與抽樣的過程，茲分別說明如下：



圖 3-1 財團法人類型化及抽樣流程圖

資料來源：本研究自繪。

一、第一步驟：依「組織規模」排名，篩選出 22 個第一輪名單

從政府捐助財團法人的組織規模來看，又可分成人力、財務等兩個面向來分析。其中，人力係指組織成員的人數；至於財務又可再細分成：捐助成立金額、捐助累計金額、補助金額、委辦/補助合計、轉投資。組織規模越大的政府捐助財團法人，其應受到監督的密度和課責的程度亦應越高。有關政府捐助財團法人之組織規模，本團隊根據蒐集到的資料，將這六大項前十名之財團法人整理成表 3-2：

表 3-2 政府捐助財團法人組織規模前十名一覽表

人數	捐助成立金額	捐助累計金額
1. 工業技術研究院 (7,094 人, 經)	1. 國際合作發展基金會 (116 億, 外)	1. 國際合作發展基金會 (124.7 億, 外)
2. 國家衛生研究院 (1,647 人, 衛)	2. 台灣學產基金會 (50 億, 教)	2. 中小企業信用保證基 金會 (107.5 億, 經)
3. 公共電視文化事業 基金會 (767 人, 新)	3. 國家文化藝術基金會 (22 億, 文)	3. 國家文化藝術基金會 (60 億, 文)
4. 中央畜產會 (680 人, 農)	4. 公共電視文化事業基 金會 (12.3 億, 新)	4. 中央廣播電台 (55.5 億, 新)
5. 生物技術開發中心 (503 人, 經)	5. 中華經濟研究院 (9 億, 經)	5. 台灣學產基金會 (50 億, 教)
6. 中小企業信用保證 基金會 (386 人, 經)	6. 中央畜產會 (7.3 億, 農)	6. 農業信用保證基金 (40.8 億, 農)
7. 中央通訊社 (376 人, 新)	7. 電信技術中心 (3.8 億, 經)	7. 公共電視文化事業基 金會 (23 億, 新)
8. 台灣電子檢驗中心 (317 人, 經)	8. 中小企業信用保證基 金會 (3.2 億, 經)	8. 國家衛生研究院 (18.9 億, 衛)
9. 中央廣播電台 (296 人, 新)	9. 蔣經國國際學術交流 基金會 (3 億, 教)	9. 婦女權益發展基金會 (10 億, 內)
10. 台灣動物科技研究 所 (255 人, 農)	10. 婦女權益發展基金會 (3 億, 內)	10. 中華經濟研究院 (9 億, 經)

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

補助金額	委辦/補助合計	轉投資
1. 工業技術研究院 (261.3 億, 經)	1. 工業技術研究院 (439.1 億, 經)	• 中央營運技術顧問研究社(內)
2. 國家衛生研究院 (110.7 億, 衛)	2. 國家衛生研究院 (118.3 億, 衛)	• 生物技術開發中心 (經)
3. 公共電視文化事業基金會(41.5 億, 新)	3. 公共電視文化事業基金會(70 億, 新)	• 台灣電信協會(交)
4. 生物技術開發中心 (24.8 億, 經)	4. 國際合作發展基金會 (57 億, 外)	• 中華航空事業發展基金會(交)
5. 中央廣播電台(18.8 億, 新)	5. 中央畜產會(30.4 億, 農)	• 中華顧問工程司(交)
6. 中央畜產會(16 億, 農)	6. 生物技術開發中心 (27 億, 經)	• 工業技術研究院(經)
7. 中央通訊社(12.1 億, 新)	7. 中央廣播電台(20 億, 新)	• 台灣郵政協會(交)
8. 台灣動物科技研究所 (8.3 億, 農)	8. 中央通訊社(12.1 億, 新)	• 台灣中小企業聯合輔導基金會(經)
9. 電信技術中心(6.6 億, 通)	9. 中華經濟研究院(12 億, 經)	• 電信技術中心(通)
10. 台灣民主基金會(6 億, 外)	10. 台灣動物科技研究所 (11.2 億, 農)	• 台灣學產基金會(教)
		• 國際合作發展基金會 (外)

資料來源：本研究整理。

本研究認為，列名於表 3-3 各項排行之前十名的財團法人，皆具有一定程度之代表性。在 6 大項當中，雖無財團法人在各項排名全數上榜，但重榜 5 次者，仍有公共電視文化事業基金會 1 家；重榜 4 次者，計有工業技術研究院、生物技術開發中心、國家衛生研究院、中央畜產會、中央廣播電台、國際合作發展基金會等 6 個財團法人；重榜 3 次者，計有中小企業信用保證基金、電信技術中心、台灣學產基金會、中華經濟研究院、中央通訊社、台灣動物科技研究所等 6 個財團法人；重榜 2 次者，計有婦女權益發展基金會、國家文化藝術基金會等 2 個財團法人；出現 1 次者，計有台灣電子檢驗中心、農業信用保證基金、台灣民主基金會、中央營運技術顧問研究社、台灣電信協會、中華航空發展基金會、中華顧問工程司、台灣郵政協會、台灣中小企業聯合輔導基金會等 9 個財團法人。茲將前揭各家財團法人上榜之情形，整理如表 3-3：

表 3-3 政府捐助財團法人組織規模排名出現次數一覽表

次 數	財團法人 名稱	人數	捐助成 立金額	捐助累 計金額	補助 金額	委辦/補 助合計	轉投資
5	公共電視文化 事業基金會	√	√	√	√	√	
	工業技術研究 院	√			√	√	√
	生物技術開發 中心	√			√	√	√
4	國家衛生研究 院	√		√	√	√	
	中央畜產會	√	√		√	√	
	中央廣播電台	√		√	√	√	
	國際合作發展 基金會		√	√		√	√
3	中小企業信用 保證基金	√	√	√			
	電信技術中心		√		√		√

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

	台灣學產基金會		V	V			V
	中華經濟研究院		V	V		V	
	中央通訊社	V			V	V	
	台灣動物科技研究所	V			V	V	
2	婦女權益發展基金會		V	V			
	國家文化藝術基金會		V	V			
	台灣電子檢驗中心	V					
	農業信用保證基金			V			
	台灣民主基金會				V		
	中央營運技術顧問研究社						V
1	台灣電信協會						V
	中華航空發展基金會						V
	中華顧問工程司						V
	台灣郵政協會						V
	台灣中小企業聯合輔導基金會						V

資料來源：本研究整理。

需特別說明的是，由於委託機關已將公共電視文化事業基金會、國家文化藝術基金會等兩個財團法人，另立其他專案來進行研究，故本團隊並未將

這兩者列入代表性個案之考量，而僅保留上表中之其他 22 個財團法人進入第二輪「公共性暨社會影響」之篩選。

二、第二步驟：依「公共性暨社會影響」分析第一輪名單，並參考座談會之情形，從中篩選 5 個代表性個案

本研究將公共性分成三個面向來調查，包括：(一) 政策目標：按財團法人的設立宗旨、年度業務計畫執行，以及主管機關委託辦理事項等，評估達成主管機關政策目標的期望程度，分成「低」、「中」、「高」三級；(二) 資源依賴：根據政府歷年捐助財團法人的金額或比例，及最近 5 年財團法人接受政府、國營事業及非營業基金補助或委辦之金額或比例，評估依賴主管機關預算的程度，亦分成「低」、「中」、「高」三級；(三) 組織任務：比較財團法人所執行之任務內容，與政府機關或民間組織比較的相似程度，分成「幾乎與民間組織相同」、「較偏向民間組織」、「一半偏向政府機關，一半偏向民間組織」、「較偏向政府機關」、「幾乎與政府機關相同」五級。

至於在社會影響方面，本研究則將其界定為影響國家利益或全民福祉程度，同樣分成「低」、「中」、「高」三級。其中，「高」係指財團法人所創造之利益，可及於多數大眾（佔總人口之 70%以上），或可明顯增進國家整體利益者；「低」代表財團法人所創造之利益，僅及於少數之特定對象（佔總人口之 30%以下），或對國家整體利益無明顯助益者；「中」則介於兩者之間者（佔總人口 31%-69%之間）。

本團隊在完成操作化並製作調查表後，於 2009 年 8 月 30 日至 9 月 11 日之期間，委請所有目的事業主管機關之業管人員依其個人判斷來填答。根據成功回收到的 128 個財團法人之評估結果，在「公共性」面向之「政策目標」部分，被評為低、中、高三級者分別有 13、29、86 個，顯示有關財團法人達成主管機關政策目標之期望程度，業管人員多持肯定的態度。在「資源依賴」部分，業管人員認為財團法人依賴主管機關財務支援的程度不一而足，其中以低度為最多，有 51 個，至於評定為中、高者之數量接近，分別有 39、38 個。在「組織任務」部分，多數業管人員認為所主管之財團法人偏向政府機關，或一半偏向政府機關、一半偏向民間組織，兩者分別佔有 44、38 個；被評為較偏向民間組織，或幾乎與民間組織相同者，數量稍低，分別有 24、

19 個；至於被評估為幾乎與政府機關相同者，則僅有 3 個，分別為：台灣海峽兩岸觀光旅遊協會（交通部主管）、中央畜產會（農委會主管）、台灣學產基金會（教育部主管）。最後，「社會影響」面向係以「國家利益或全民福祉」來評估，其中，被業管人員評為中、高之財團法人分別為 57、56 個，而低度者僅有 15 個，顯示業管人員認為這些財團法人之社會影響力，大致上是不低的。這項調查之分析簡表如表 3-4 至於詳細結果則請參見**附錄五、六**。

表 3-4 目的事業主管機關評估政府捐助財團法人之
公共性與社會影響分析簡表

調查面向	操作化定義	選項	財團法人個數	比率	
公共性	政策目標	低	13	10.16%	
		中	29	22.66%	
		高	86	67.18%	
	資源依賴	低	51	39.84%	
		中	39	30.47%	
		高	38	29.69%	
	組織任務	幾乎與民間組織相同	幾乎與民間組織相同	19	14.84%
			較偏向民間組織	24	18.75%
		一半偏向政府機關，一半偏向民間組織	一半偏向政府機關	38	29.69%
			較偏向政府機關	44	34.38%
社會影響	國家利益或全民福祉	幾乎與政府機關相同	3	2.34%	
		低	15	11.72%	
		中	57	44.53%	
		高	56	43.75%	

資料來源：本研究調查。

由於本研究之最終目的，即是期望透過各項課責機制與績效考核，確保以各種形式接受政府資源挹注之財團法人，皆能有效地落實其設立宗旨，或是達成政府所交付之特定任務。另據調查結果，業管人員對於財團法人之「社會影響」評估，有明顯偏向正面之情形，顯示這個面向及其操作化定義，對於本研究進行類型化之助益有限。再則，為了避免類型化之方式過於複雜反而不利於抽樣，並且回歸思考本研究之宗旨，是以，本團隊最後僅在「公共性」之面向中，擷取「政策目標」、「資源依賴」二個操作化定義，分別按其

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

低、中、高三個等級，繪製為 3 x 3 之九宮格，並將所有成功回收之財團法人的公共性調查結果，置入九宮格當中（詳見附錄七）。有關第一輪篩選出來之 22 個財團法人，渠等於九宮格之分布狀況如表 3-5 示：

表 3-5 第一階段抽樣名單之「政策目標」、「資源依賴」九宮格分布狀況

		資源依賴		
		低	中	高
政策目標	低	<ul style="list-style-type: none"> 中央營運技術顧問研究社 台灣電信協會 台灣電子檢驗中心 		<ul style="list-style-type: none"> 台灣動物科技研究所
	中	<ul style="list-style-type: none"> 中華顧問工程司 中華航空事業發展基金會 台灣學產基金會 台灣郵政協會 	<ul style="list-style-type: none"> 中央通訊社 電信技術中心 <u>工業技術研究院</u> 台灣中小企業聯合輔導基金會 生物技術開發中心 	<ul style="list-style-type: none"> <u>國家衛生研究所</u> 台灣民主基金會 國際合作發展基金會 <u>婦女權益發展基金會</u> 中央廣播電台 <u>中央畜產會</u> 農業信用保證基金 中華經濟研究院 <u>中小企業信用保證基金會</u>
	高			

資料來源：本研究調查。

註：以斜體字並加底線加註者，係為本研究初步篩選之 5 家代表性個案。

根據九宮格之類型化結果，前揭 22 個較具代表性之財團法人，分布於「資源依賴低—政策目標低」（簡稱「低-低」，其餘以此類推）者，計有中央營運技術顧問研究社、台灣電信協會等 2 家；分布於「低-中」者，計有台灣電子檢驗中心、中華顧問工程司、中華航空事業發展基金會等 3 家；分布於「低-高」者，計有台灣學產基金會、台灣郵政協會等 2 家；分布於「中-高」者，計有中央通訊社、電信技術中心、工業技術研究院、台灣中小企業聯合輔導基金會、生物技術開發中心等 5 家；分布於「高-中」者，僅台灣科技動物研究社 1 家；分布於「高-高」者，計有國家衛生研究所、台灣民主基金會、國際合作發展基金會、婦女權益發展基金會、中央廣播電台、中央畜產會、農業信用保證基金、中華經濟研究院、中小企業信用保證基金會等 9 家。至於在「中-低」、「中-中」、「高-低」等三個方格中，則未有任何較具代表性之財團法人分布於其中。

為了提出代表性個案名單，本團隊參酌表 3-5 及《政府捐助財團法人之法制與定位》座談會，因工業技術研究院、婦女權益發展基金會、中央畜產會、中小企業信用保證基金、國家衛生研究院等 5 個財團法人均出席本座談會，且在會中提供許多寶貴意見，顯示其資訊豐富並具有研究價值，故本團隊決定將渠等列入個案研究之第一波名單。需特別說明的是，除工研院落點在九宮格之「中-高」之外，其他 4 個財團法人皆屬「高-高」。

三、第三步驟：確認 5 個代表性個案之「設立依據」並未特別集中

政府捐助財團法人之設立依據，大致上可分成：《民法》、特別法、設置條例等 3 種。從法律的角度來看，政府捐助財團法人在不同的設立依據條件下，與政府機關的法律關係亦將不同；換言之，依不同設立依據而成立的財團法人，目的事業主管機關對其課責的強度和密度，必然也有所不同。

在第二階段提出之 5 個代表性個案中，工業技術研究院、國家衛生研究院均以設置條例為設立依據；中小企業信用保證基金、婦女權益促進發展基金會則是以《民法》為設立依據；中央畜產會係依《畜牧法》第 25 條成立，亦即係以特別法為設立依據；至於婦女權益發展基金會較為特別，係根據婦女權益促進委員會第二次會議之會議結論成立。綜上所述，有關這 5 個代表性個案之設立依據，係散布於設置條例、民法、特別法，並無明顯集中於特

定類型之問題。對此，茲將其整理成表 3-6：

表 3-6 第一波代表性個案之設立依據一覽表

財團法人名稱	設置條例	民法	特別法
工業技術研究院	√		
婦女權益發展基金會		√	
中央畜產會			畜牧法第 25 條
中小企業信用保證基金		√	
國家衛生研究院	√		

資料來源：本研究整理。

四、第四步驟：依據前三項標準，將代表性個案擴充至 10 個

為符合計畫之需求，本研究尚需增加 5 個代表性個案，方能將達到 10 個。對此，在這個階段中，本研究先從按照「組織規模」所擇優選出的 22 個案，扣除原先已列為代表性個案的 5 個，將剩下的 17 個財團法人，依據其「設立依據」，以及「資源依賴—政策目標」九宮格之分布，分別歸類至表 3-7：

表 3-7 依組織規模擇優之財團法人分類一覽表

設立依據		設置條例	民法
資源依賴-			
政策目標			
低-低			<ul style="list-style-type: none"> • 中央營運技術顧問研究社 • 台灣電信協會
低-中			<ul style="list-style-type: none"> * 中華顧問工程司 • 台灣電子檢驗中心 • 中華航空事業發展基金會
低-高			<ul style="list-style-type: none"> * 台灣學產基金會 • 台灣郵政協會
中-高		* 中央通訊社	<ul style="list-style-type: none"> * 電信技術中心 • 生物技術開發中心

高-中		• 台灣中小企業聯合輔導基金會
高-高	• 國際合作發展基金會	* 台灣動物科技研究所
	• 中央廣播電台	• 台灣民主基金會
	• 中華經濟研究院	• 農業信用保證基金

資料來源：本研究整理。

註：加註*之財團法人，本研究將其列為其餘 5 個財團法人之優先考量個案。

在先前決定的 5 個代表性個案中，即有 4 個落點在九宮格中之「高-高」，而依《民法》成立者，則僅有 1 個。就實而論，多數政府捐助財團法人係依《民法》設立，為了避免在設立依據上，樣本與母體之比例有顯著差異，以及擴大代表性個案在九宮格中的分布，故本團隊在挑選剩餘的 5 個代表性個案時，係以落點在九宮格中之其他欄位者為優先考量，同時也要增加依《民法》設立者的比重。對此，本團隊在參酌財團法人提供之資料後，決定以中華顧問工程司、台灣學產基金會、中央通訊社、電信技術中心、台灣動物科技研究所等 5 家財團法人，列為其餘 5 個個案。

需特別說明的是，本研究原定之政府捐助財團法人個案為工業技術研究院、國家衛生研究院、中央畜產會、中小企業信用保證基金、婦女權益促進發展基金會、中華顧問工程司、台灣學產基金會、中央通訊社、電信技術中心、台灣動物科技研究所等 10 家，但本團隊在後續研究之過程中，由於聯繫工業技術研究院訪談時並不順利，故改同為以設置條例為設立依據之研究性質之政府捐助財團法人—國家實驗研究院作為替代個案。有關本研究選定之代表性個案，茲整理成表 3-8。

表 3-8 本研究選定之代表性個案

主管部 會	財團法人名稱	備註
經濟部	工業技術研究院	後因聯繫不順利，故以國科會所主管之國家實驗研究院取代之。
	中小企業信用保證基金	

內政部	婦女權益發展基金會	
農委會	中央畜產會	
衛生署	國家衛生研究院	
交通部	中華顧問工程司	
教育部	台灣學產基金會	
新聞局	中央通訊社	
通傳會	電信技術中心	
農委會	台灣動物科技研究所	
國科會	國家實驗研究院	取代工業技術研究院。

資料來源：本研究整理。

第三節 類型化之分析

本研究主要目的之一，為針對不同類型之政府捐助財團法人設計課責機制。雖然在抽樣之過程中，本研究已對政府捐助財團法人實施類型化，但由於各部會之業管人員均是以主觀看法來填答問卷，調查結果雖可作為抽樣之參考，但對於設計課責機制之事，本團隊認為經第一階段類型化完成抽樣之後，應再邀請外部專家之協助，針對代表性個案做第二階段之類型化，以求讓分類結果更為嚴謹。

具體而言，本團隊認為「公共性」與「公權力」之高低係為設計政府捐助財團法人課責機制之重要標準。在第二階段類型化中，本研究試圖將 10 個代表性個案，依其公共性、公權力高低，分別置入以 X 軸為公共性、Y 軸為公權力的座標圖（如圖 3-2）。關於公共性之高低，此處係評估政府捐助財團法人提供服務對象數目之多寡；至於公權力之高低，則是評估政府捐助財團法人依據公法對我國經濟產業、科技發展、民生、社會福利造成影響，以及可被民間替代的程度。在座標圖中，X 軸和 Y 軸各有 10 個刻度，刻度數越高，代表公共性或公權力越高，4 個象限之意義分別為：「公共性高，公權力高」、「公共性低、公權力高」、「公權力低、公共性低」、「公權力高、公共性低」，其中，所謂「高」，即代表得分為 5（不含）至 10（含）分，「低」之得分則為 0（含）至 5（不含）分。

由於本團隊成員對於 10 個代表性個案均有一定程度之了解，故這項分類工作，係由本研究之計畫主持人、協同主持人、2 位研究員親自擔任評分人員，而且為了讓分類結果有更高的專家效度，本團隊也邀請台灣大學會計學系蔡揚宗教授，一共有 5 位人員參與第二階段之類型化工作。另外，為了讓 5 位人員有一致性的判斷依據，故本團隊亦設計一套評分標準：在公共性的部分，1 至 2 分代表服務對象為特定人或團體，3 至 5 分為少數人或團體，6 至 8 分為眾多人或團體，9 至 10 分為國家或國際。在公權力的部分，1 至 2 分代表組織任務與我國經濟產業、科技發展、民生、社會福利為低度相關或無相關，可被民間替代性偏高；3 至 5 分為組織任務與我國經濟產業、科技發展、民生、社會福利有中度相關，可被民間替代性中等；6 至 8 分為組織任務與我國經濟產業、科技發展、民生、社會福利有高度相關，可被民間替代性偏低；9 至 10 分者係以從事代表國家利益之活動為組織任務，幾乎無法被民間替代。由於 5 位人員的評分結果很可能不一致，故只要有過半的 3 人以上（含）有關公權力、公共性之評分差距皆在 2 分以內，即視同對於該政府捐助財團法人之落點達成共識，並以達成共識人員之評分結果的平均值作為其落點；若評分人員未達共識，則參考德菲法之精神，提供所有人員的評分結果並做討論與修正，直到達成共識為止。

再則，由於本研究之代表性個案，僅有國家實驗研究院、國家衛生研究院、中央畜產會、中小企業信用保證基金、婦女權益促進發展基金會、中華顧問工程司、台灣學產基金會、中央通訊社、電信技術中心、台灣動物科技研究所等 10 個政府捐助財團法人，其分類結果未必能分散到座標圖中的各象限。為了證明各象限均有政府捐助財團法人，進而凸顯有針對各象限設計課責機制之必要性，故本團隊再次進行立意抽樣，除了原始的 10 個代表性個案之外，將評分對象擴充工業技術研究院、榮民榮譽基金會、二二八事件紀念基金會、台灣區鰻魚發展基金會、海峽交流基金會、國際合作發展基金會、高等教育評鑑中心基金會、核能科技協進會、國家文化藝術基金會、台灣電信協會等 10 個政府捐助財團法人，亦即，總共有 20 個政府捐助財團法人列入第二階段類型化之作業。

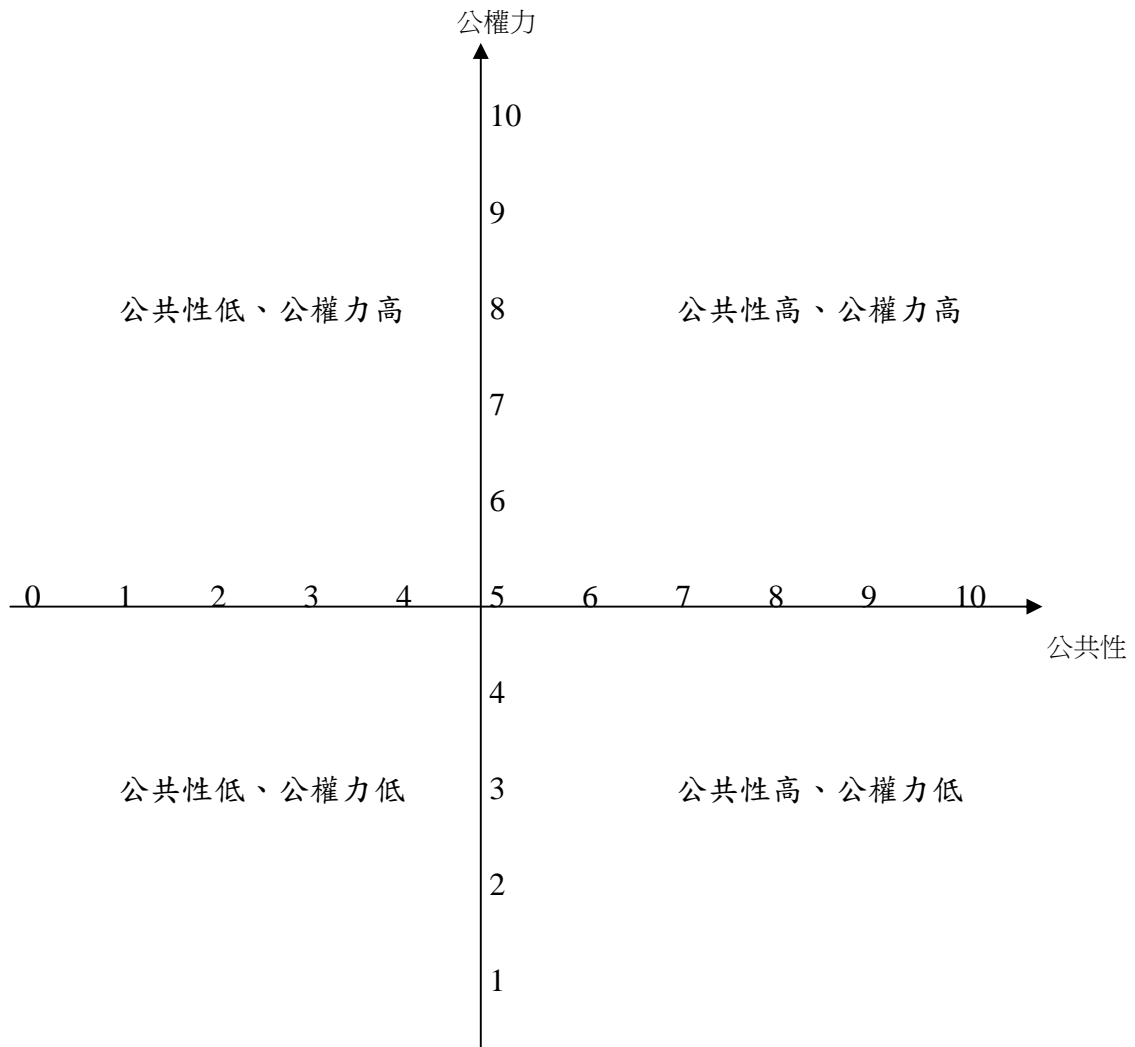


圖 3-2 政府捐助財團法人課責機制類型化座標圖

資料來源：本研究自繪。

本團隊成員與外部專家於 2010 年 1 月 7 日進行評分，同月 13 日討論評分結果及做修正，且 20 個評分對象之座標落點均獲得共識。其中，獲得 5 人共識者，計有海峽交流基金會 1 個政府捐助財團法人；獲得 4 人之共識者，計有國家實驗研究院、中華顧問工程司、二二八事件紀念基金會、國際合作發展基金會、高教評鑑中心基金會、台灣電信協會等 6 個政府捐助財團法人；獲得 3 人之共識者，計有台灣動物科技研究院、中央通訊社、電信技術中心、

國家衛生研究院、台灣學產基金會、中央畜產會、婦女權益發展基金會、中小企業信保基金會、工業技術研究院、榮民榮譽基金會、台灣區鰻魚發展基金會、核能科技協進會、國家文化藝術基金會等 13 個政府捐助財團法人。關於各位人員之評分結果，以及各政府捐助財團法人之落點座標，如表 3-9 示：

表 3-9 政府捐助財團法人課責機制類型化之落點座標一覽表

財團法人	成員 1	成員 2	成員 3	成員 4	外部	落點
台灣動物科技研究院(動科)	4,3	7,5	<u>5,5</u>	<u>6,4</u>	<u>6,3</u>	5.7, 4
中央通訊社(央社)	<u>8,3</u>	6,2	<u>8,4</u>	<u>9,5</u>	10,10	8.3, 4
電信技術中心(電技)	<u>7,4</u>	5,3	<u>8,3</u>	<u>7,4</u>	8,6	7.3, 3.7
國家衛生研究院(國衛)	7,3	9,6	<u>9,8</u>	<u>8,8</u>	<u>9,9</u>	8.7, 8.3
台灣學產基金會(學產)	9,2	8,4	<u>6,3</u>	<u>4,3</u>	<u>4,2</u>	4.7, 2.7
國家實驗研究院(國研)	7,3	<u>9,9</u>	<u>9,7</u>	<u>8,8</u>	<u>9,9</u>	8.8, 8.3
中央畜產會(畜產)	<u>9,9</u>	6,5	<u>8,7</u>	<u>7,7</u>	5,5	8, 7.7
婦女權益發展基金會(婦權)	<u>9,9</u>	7,3	<u>8,7</u>	<u>7,8</u>	4,5	8, 8
中小企業信保基金會(信保)	<u>8,5</u>	5,2	<u>7,7</u>	<u>7,7</u>	9,10	7.3, 6.3
中華顧問工程司(中工)	<u>3,2</u>	<u>4,1</u>	<u>3,2</u>	<u>2,2</u>	4,4	3, 1.8
工業技術研究院(工研)	6,3	7,5	<u>8,7</u>	<u>8,8</u>	<u>9,9</u>	8.3, 8
榮民榮譽基金會(榮譽)	3,3	<u>6,3</u>	<u>5,3</u>	<u>5,3</u>	3,6	5.3, 3
二二八事件紀念基金會(228)	<u>4,6</u>	<u>5,5</u>	<u>4,7</u>	<u>4,3</u>	3,8	4.3, 5.7
台灣區鰻魚發展基金會(鰻魚)	<u>3,4</u>	2,1	<u>4,3</u>	<u>2,2</u>	6,3	3, 3
海峽交流基金會(海基)	<u>9,9</u>	<u>10,10</u>	<u>9,9</u>	<u>9,9</u>	<u>10,10</u>	9.4, 9.4
國際合作發展基金會(國合)	6,7	<u>10,9</u>	<u>9,9</u>	<u>9,9</u>	<u>10,10</u>	9.5, 9.3
高教評鑑中心基金會(高評)	<u>7,8</u>	<u>8,8</u>	6,4	<u>7,6</u>	<u>8,8</u>	7.5, 7.5
核能科技協進會(核科)	8,9	<u>7,3</u>	<u>6,4</u>	<u>5,4</u>	8,8	6, 3.7
國家文化藝術基金會(國藝)	<u>4,3</u>	<u>6,2</u>	9,4	<u>5,3</u>	10,10	5, 2.7
台灣電信協會(電協)	<u>5,4</u>	<u>6,6</u>	7,3	<u>6,5</u>	<u>6,6</u>	5.8, 5.3

註 1：座標為（公共性，公權力）

註 2：加底線為獲得共識者，即三人以上(含)之評分結果，公權力、公共性之差距皆在「2」之內。

資料來源：本研究調查。

若將這 20 個政府捐助財團法人之落點標示於座標圖中，落點在「公共性高，公權力高」象限者，計有海峽交流基金會、國際合作發展基金會、國家實驗研究院、國家衛生研究院、婦女權益發展基金會、工業技術研究院、中央畜產會、高教評鑑中心基金會、中小企業信保基金會、台灣電信協會等 10 個政府捐助財團法人；落點在「公共性低、公權力高」象限者，計有二二八事件紀念基金會等 1 個政府捐助財團法人；落點在「公共性低、公權力低」象限者，計有台灣區鰻魚發展基金會、台灣學產基金會、中華顧問工程司等 3 個政府捐助財團法人；落點在「公共性高、公權力低」象限者，計有台灣動物科技研究院、中央通訊社、電信技術中心、榮民榮譽基金會、核能科技協進會、國家文化藝術基金會等 6 個政府捐助財團法人。關於前述 20 個公設財團人於座標圖上之分布結果，如圖 3-3 所示：

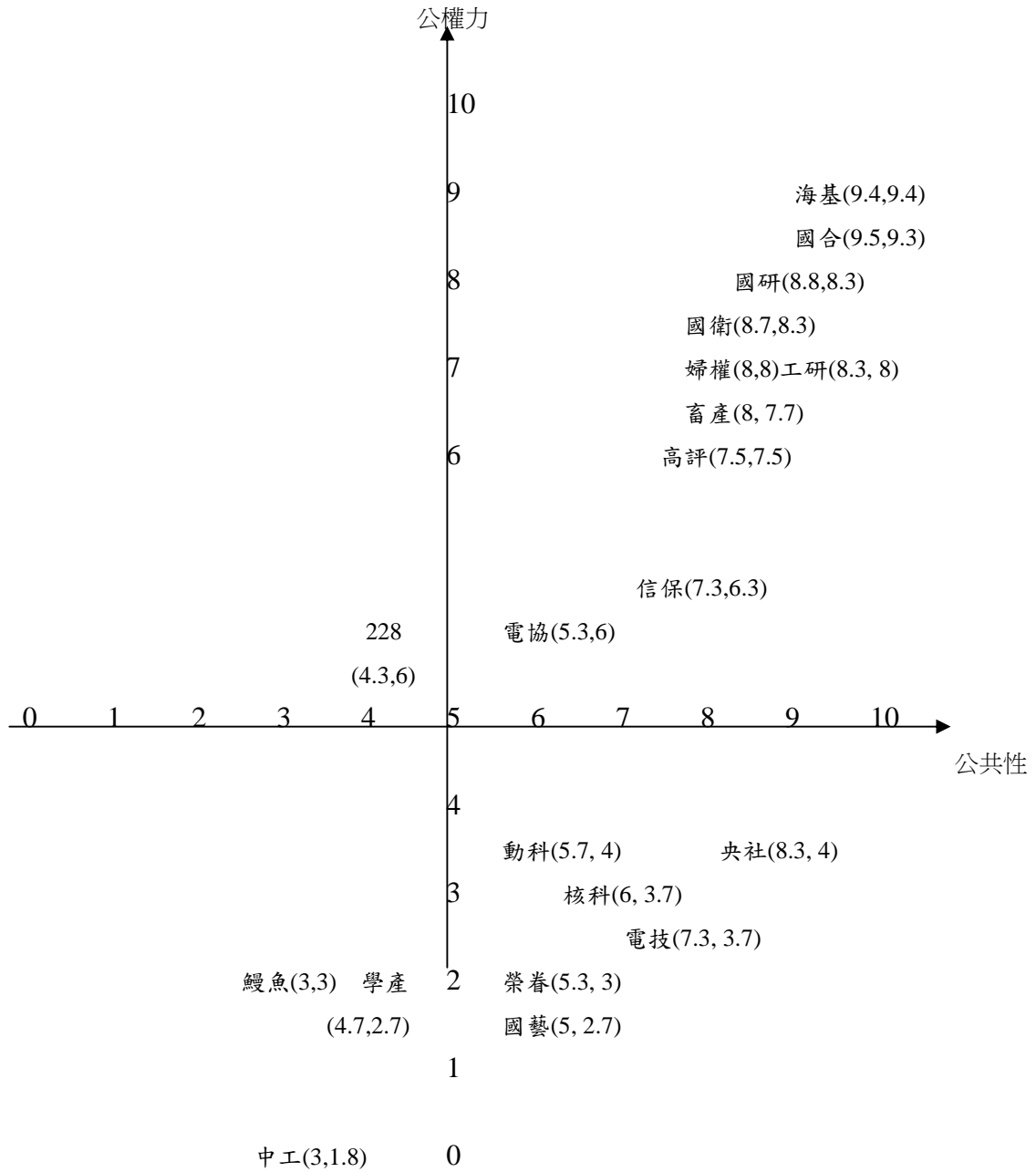


圖 3-3 政府捐助財團法人課責機制類型化之座標分布圖

資料來源：本研究自繪。

第四節 小結

本研究將政府捐助財團法人之類型化分成二個階段實施，第一階段係為了抽樣，第二階段則是確立財團法人課責機制之類型。需說明的是，在進行第一階段類型化之前，本團隊尚有舉辦一場座談會，作為抽樣之參考。

第一階段之類型化分成四個步驟：在第一步驟中，先依據期限內蒐集到的資料，將政府捐助財團法人之「組織規模」，分成人數、成立時政府捐助金額、政府捐助累積金額、政府補助金額、政府委辦與補助金額之合計、轉投資金額等 6 個構面進行排序，並分別挑出各項之前十名。在第二步驟中，將前一步驟挑出之名單進行「公共性暨社會影響」分析，並參考座談會之結果，初步篩選出 5 個代表性個案，包括：工業技術研究院、國家衛生研究院、中央畜產會、中小企業信用保證基金、婦女權益促進發展基金會等。在第三步驟中，確認這 5 個代表性個案之「設立依據」類型，兼具設置條例、民法、特別法等類別。至於第四步驟，則是依據前三項標準，將研究個案補至 10 個，新增之 5 個代表性個案為：中華顧問工程司、台灣學產基金會、中央通訊社、電信技術中心、台灣動物科技研究所。然因後續訪談連繫不順利之緣故，故本研究以國家實驗研究院取代工業技術研究院為代表性個案。

另外，本研究在進行第二階段類型化時，係以「公共性」與「公權力」之高低作為分類之重要標準。關於公共性之操作性定義，此處係指政府捐助財團法人提供服務對象數目之多寡；至於評估公權力之標準，則是評估政府捐助財團法人依據公法對我國經濟產業、科技發展、民生、社會福利造成影響，以及可被民間替代的程度。對此，本團隊進行 10 個代表性個案之公共性與公權力評估，並將評估對象增加工業技術研究院、榮民榮譽基金會、二二八事件紀念基金會、台灣區鰻魚發展基金會、海峽交流基金會、國際合作發展基金會、高等教育評鑑中心基金會、核能科技協進會、國家文化藝術基金會、台灣電信協會等 10 個政府捐助財團法人。最後，落點在「公共性高，公權力高」象限者，計有國家實驗研究院等 10 個政府捐助財團法人；落點在「公共性低、公權力高」象限者，計有二二八事件紀念基金會等 1 個政府捐助財團法人；落點在「公共性低、公權力低」象限者，計有台灣學產基金會等 3 個政府捐助財團法人；落點在「公共性高、公權力低」象限者，計有台灣動

物科技研究院等 6 個政府捐助財團法人。

由此可見，我國政府捐助財團法人之類型確實相當多元，而本研究團隊亦認為，目的事業主管機關應針對不同程度之公共性、公權力的政府捐助財團法人，設計不同的課責機制，而公共性、公權力應與監督強度成正向關係，亦即，落點在「公共性高，公權力高」象限之政府捐助財團法人，必須接受最強之監督；落點在「公共性高、公權力低」象限者，其接受監督之強度應最低；至於落點在「公共性低、公權力高」、「公共性低、公權力低」象限之政府捐助財團法人，其接受監督之強度則應介於前兩者之間。關於這套課責機制之設計，本研究將於第六章做完整說明。

第四章 質性資料分析

在研究設計的策略上，本研究採取「深度訪談」與「焦點團體訪談」兩種方法來蒐集資料。在深度訪談部分，依據第三章類型化後擇定之十個研究個案對象，針對重要消息靈通者（key informant）進行深度訪談。另外，關於焦點團體訪談，已於 2009 年 12 月舉辦兩場座談會，邀請相關領域之專家學者出席，討論有關政府捐助財團法人的績效考核與課責性之相關議題。本章將先說明質性分析的研究設計，然後依序簡介研究個案對象，並進行深度訪談與焦點座談的內容分析，最後再摘要說明其分析結果。

第一節 研究設計

在第一章，本計畫曾提出文獻分析、深度訪談和焦點團體訪談等三種質性資料分析方法。以下就「深度訪談」和「焦點團體訪談」兩部分，特別說明其研究設計：

一、 深度訪談

本計畫之深度訪談主要採內容分析法（content analysis），藉由三類適當且願意分享相關資訊的樣本，蒐集與分析目的事業主管機關對政府捐助財團法人管理與監督之問題，包括監督管理規範、執行方式與監督成效，以及了解現行法制及其不足之處。以下分別說明抽樣、構念、訪談，以及資料分析時之類目建構、編碼、分析與信度檢定等過程。

（一）抽樣：本研究係採取非機率（non-probability）之立意抽樣（purposive sampling）以獲致訪談樣本。具體而言，本研究係先將政府捐助財團法人類型化之後挑出 10 個個案，從中挑選資訊豐富者，其後擬訂適當且願意提供相關資訊者的名單，再進一步分類並篩選出具有代表性的樣本，訪談的對象包括：代表個案之重要成員（各財團法人之行政主管或董事）12 人，代表個案之主管部會業管官員 9 人，行政院 2 人，立法院 1 人，共計 24 個有效樣本，21 份訪談記錄摘要。需特別說明的是，本團隊於聯繫訪談之過程中，各財團法人董事之受訪意願普遍較低，而行政主管之意願相對較高，故代表財團法

人之受訪者多為行政主管。另外，為了讓受訪者能夠不受拘束地充分表達意見，以及尊重研究倫理，本研究之受訪者均採匿名處理。關於受訪者之類別、代碼、服務機關、訪談日期等資料，如表 4-1 所示：

表 4-1 本研究訪談對象一覽表

類別	代碼	受訪者單位	受訪者	訪談日期
財團 法人	A1a	中小企業信用保證基金	高階行政主管	2009/9/25
	A1b	中小企業信用保證基金	中階行政主管	2009/9/25
	A2	婦女權益發展基金會	高階行政主管	2009/10/12
	A3	中央畜產會	高階行政主管	2009/10/15
	A4	電信技術中心	高階行政主管	2009/10/30
	A5	中華顧問工程司	董事	2009/11/9
	A6	台灣學產基金會	董事	2009/11/13
	A7a	國家衛生研究院	高階行政主管	2009/11/16
	A7b	國家衛生研究院	中階行政主管	2009/11/16
	A8	中央通訊社	高階行政主管	2009/11/23
	A9	台灣動物科技研究所	高階行政主管	2009/12/4
A10	國家實驗研究院	高階行政主管	2010/1/21	
目的 事業 主管 機關	B1	經濟部	簡任官 / 主管	2009/10/6
	B2	交通部	政務官 / 主管	2009/10/9
	B3	農委會	簡任官 / 主管	2009/10/20
	B4	內政部	簡任官 / 非主管	2009/11/17
	B5	通傳會	薦任官 / 主管	2009/11/25
	B6	新聞局	簡任官 / 主管	2009/11/26
	B7	教育部	政務官 / 退休	2009/12/23
	B8	衛生署	簡任官 / 退休	2009/12/30
	B9	交通部	簡任官 / 主管	2010/2/8
其他 機關	C1a	行政院	政務官 / 主管	2009/12/21
	C1b	行政院	簡任官 / 非主管	2009/12/21
	C2	立法院	國會助理	2009/12/10

資料來源：本研究自製

(二) 構念：構念 (construct) 是質性研究用以蒐集和分析的基礎，用以描述研究者所要蒐集之資料的內涵 (蕭瑞麟, 2006: 112-113)。本團隊依據研究目的及相關文獻，設定四項訪談構念，包括：(1) 課責機制：係指各機關對於政府捐助財團法人所制定或要求之各項監督措施，而本研究特別聚焦於這些措施之執行方式與監督成效，以及是否有不足之處；(2) 績效考核：係指目的事業主管機關對政府捐助財團法人進行績效考核之方式與成效，以及財團法人內部之績效管理方式；(3) 法人治理：係指一種指導、管理、落實財團法人經營者責任的機制與過程，而本研究尤其重視財團法人董事會之組成及其運作上的各種問題，以及董事會與行政執行團隊之間的關係；(4) 組織定位：係指政府捐助財團法人未來定位之問題，包括如何與行政法人、行政機關、民間財團法人等組織有明確之區隔，以及轉型為其他類型組織之妥適性與可行性。

(三) 訪談：訪談大綱 (詳參附錄十一) 完成研擬之後，本團隊會先透過電子郵件或傳真，將訪談大綱、研究主旨與問題等資料傳送給抽樣對象，待抽樣對象同意接受訪談之後，再透過電子郵件或電話與受訪者本人或其助理聯繫，以確認訪談的時間和地點，由計畫主持人、協同主持人或兩位研究員進行訪談。另外，在徵求受訪者本人的同意後，訪談的過程會同步錄音 (A5 未同意錄音)，結束後即將存放於錄音筆的電子檔譯出，作成逐字的訪談記錄。待記錄完成後，隨即再交由受訪者本人確認並予以補充、修改，待符合受訪者之原意後再歸檔，以俾利於分析工作。

(四) 類目建構：類目建構 (categories) 是進行內容分析時的基本分析單位，類目建構可依照理論或是過去研究的結果發展而成，或者是由研究者自行發展而成 (楊孝滢, 1989)。根據訪談的結果，本質性分析所採取的類目，係由訪談構念轉換與調整，並依據分析之邏輯重新排列，包括：組織定位、課責機制、法人治理，以及績效考核。

(五) 編碼與信度檢定：編碼工作是由協同主持人 (代碼 a) 及二位研究員 (代碼 b、c) 擔任編碼員，共同審視所有樣本訪談記錄後，依據類目中之各細項進行登錄工作。正式登錄前，先進行信度檢定和確認編碼原則。正式登錄完成後，進行各類目細項落點及結果分析。為提高內容分析的信度 (reliability)，在正式判讀、登錄訪談記錄前，先製作一份信度檢定表 (詳

參附錄十)，並依照檢定內容分析信度公式¹⁶，對編碼員作信度分析。編碼結果相互同意度及其計算過程，如表 4.2 所示。檢定結果，平均相互同意度為 0.875，複合信度為 0.955。內容分析法並無法達到百分之百的精確度，一般而言，如有 0.8 以上的複合信度，其分析的可信度即算高。由於本研究質性資料之複合信度達到 0.955，大於 0.8，故具有一定的可信度。

表 4-2 編碼結果之相互同意度

	編碼員 a	編碼員 b
編碼員 c	0.875	0.875
編碼員 b	0.875	

資料來源：本研究自製。

註：平均相互同意度 = $(0.875 + 0.875 + 0.875) / 3 = 0.875$

複合信度 = $3 \times 0.875 / [1 + (2 \times 0.875)] = 0.955$

二、焦點團體訪談

本計畫在 2009 年 12 月 11 與 21 兩日，分別進行二場次之焦點團體座談，以建構本研究調查政府捐助財團法人績效考核構面與指標的問卷為目標，進行有組織的團體式討論，其目的在於塑造一種坦誠且常態的會談，以更深入探討研究的主題。

- (一) 研究對象：為提升本研究之專業性，每場焦點團體訪談以邀請 5 人為原則，對象分成 3 大類，包括：政府捐助財團法人之董監事、主管部會之業管官員，以及公共行政、企業管理、會計、社會學領域的學者。邀請對象參加時，尤以過去在政府捐助財團法人方面多有研究或曾經擔任政府捐助財團法人董監事者為優先，如表 4-3 所示。

¹⁶ 相互同意度 = $2M/N1 + N2$ ；M = 二位編碼者編碼結果相同的次數，N1 = 第一位編碼者編碼次數，N2 = 第二位編碼者編碼次數。複合信度 = $N \times (\text{平均相互同意度}) / [1 + (N-1) \times (\text{平均相互同意度})]$ ；N = 編碼者人數（楊孝潔，1989）。

表 4-3 焦點團體座談出席人員一覽表

場次	代號	職稱或屬性	專長	人數	
第一場 (2009.12.11)	M	M1	教授兼所長	公共行政	4 人
		M2	教授兼系主任	公共行政	
		M3	教授	社會學	
		M4	前審計官	審計	
第二場 (2009.12.21)	N	N1	副教授兼系主任	企業管理	5 人
		N2	教授兼監察人	會計	
		N3	教授兼系主任	公共行政	
		N4	助理教授	公共行政	
		N5	副教授	法律	

資料來源：本研究整理。

(二) 執行：焦點團體座談係藉由立意取樣特定團體成員，經由討論現象進行解釋或發表意見，取得專家的主觀意見回饋，以做為本研究之依據。第一場焦點團體訪談的內容，係針對政府捐助財團法人績效考核「構面」進行原則性的討論，藉以確立問卷設計的方向，其討論題綱包括：(1) 對於政府監督政府捐助財團法人之現況有何看法；(2) 就應然而而言，政府應如何對政府捐助財團法人進行監督與課責；以及(3) 政府監督政府捐助財團法人之現行機制應如何改善。在舉行團體訪談之前，研究團隊曾先透過文獻分析、個案研究，初步建立一套構面以作為訪談的依據。至於第二次焦點團體訪談的內容，則是延續第一次訪談的結果，將討論的範圍進一步擴展到「指標」，其其討論題綱包括：(1) 如何將政府捐助財團法人之績效考核制度化；(2) 政府捐助財團法人之績效考核構面應納入哪些；以及(3) 如何建立政府捐助財團法人之資訊公開制度。同樣地，研究團隊會在舉辦第二次焦點團體訪談舉辦之前，先將問卷之初稿設計完成，以俾利於訪談的進行。

(三) 操作：此項研究方法之操作，係以團體訪談之方式進行，針對討論題綱之問題進行深入訪談，以擷取參與者對政府捐助財團法人績效考核與課責性之看法、態度和經驗。座談會議進行時，由本研究計畫之主持人擔任主持人，並由計畫協同主持人和研究員在現場紀錄和觀察。

第二節 個案簡介

本計畫運用「多重個案研究法」(multiple case study)，先將政府捐助財團法人類型化後，選定具代表性之十個研究個案，如表 4-4 所示，並依序簡要介紹其創設緣由與宗旨。其擇定個案之過程，請參照第三章，在此不再贅述。

表 4-4 訪談個案單位與主管機關

政府捐助財團法人	創設年度	成立宗旨	主管機關
中小企業信用保證基金	1974	提供信用保證，以協助中小企業獲得金融機構之融資。	經濟部
婦女權益發展基金會	1998	以婦女權益之促進與發展為目的，辦理相關事項。	內政部
中央畜產會	1999	依法訂定任務，建立產銷調節機制，以達到事前預警、穩定產銷之目標。	農委會
電信技術中心	2004	以配合政府政策，支援通訊傳播及資通安全監理、相關技術與產業之研究為主要目標。	通傳會
中華顧問工程司	1969	以發揮我國專門人才，促進交通建設，改進工程技術，協助國內外之經濟發展為目的	交通部
台灣學產基金會	1998	運用台灣先人留下資產，以孳息方式補助弱勢學生就學。	教育部
國家衛生研究院	1995	增進國人健康福祉、提昇醫藥衛生水準、發展醫藥科技、培育醫學人才。	衛生署
中央通訊社	1996	辦理國內外新聞報導業務、辦理國家對外新聞通訊業務，以及加強與國際新聞通訊合作。	新聞局
台灣動物科技研究所	1994	推動動物知識經濟，促進人類生活健康福祉。	農委會
國家實驗研究院	2003	建構研發平台、支援學術研究、推動前瞻科技、培育科人才。	國科會

資料來源：本研究整理自各政府捐助財團法人之官方網站。

一、中小企業信用保證基金

中小企業信用保證基金（簡稱「中小企業信保基金」）成立於民國 1974 年，目的在透過信用保證，分擔銀行辦理中小企業貸款之信用風險，提升銀行辦理中小企業貸款之意願，協助資金用途明確，還款來源可靠，信用無嚴重瑕疵，具發展潛力，但擔保品不足，經往來銀行審核原則同意貸放的中小企業取得銀行融資。換言之，設立信保基金的宗旨，在以提供信用保證為方法，達成促進中小企業融資之目的，進而協助中小企業之健全發展，增進我國經濟成長與社會安定。

中小企業信保基金設董、監事會，民國 98~101 年度董事計 13 人（含董事長）組成，監事則有 3 人，並由經濟部就下列條件之一，派兼及業務主管單位推荐之董、監事，但是人員年齡不得逾 65 歲並不得兼具他國國籍：

- （一）曾任公民營企業、財團法人董事或監察人，績效良好者。
- （二）現任行政機關簡任第十職等以上人員及國營事業總機構一級副主管及分支機構（附屬單位）首長以上之主管人員。
- （三）對法人業務有深入瞭解、專精之行政機關科長或相當職務以上人員。
- （四）所具專長適合法人業務需要並由其董事會指名推荐者。
- （五）從事學術或工商業學有專精，聲譽卓著者。

如圖 4-1 所示，董事會下設稽核處與董事會秘書處，並置總經理 1 人，執行推動該基金業務，由風控委員會及經營委員會佐理之。下設行政支援群、發展服務群、保證業務群、專案研究室及國際事務室。行政支援群含行政部、會計部、財務部及人力資源部；發展服務群含企畫部、客戶服務部、直接保證部及資訊部；保證業務群含簡易保證部、專業審查部、債權管理部、代償部及中、南部服務中心。行政部設事務科及文書科；財務部設財務科及資金運用科；人力資源設人力發展科及人事行政科；企劃部設綜合規劃科、法務科、統計風控科及產業分析科；客戶服務部設公共事務科、薪傳科及輔導科；直接保證部設直保一、二、三科；債權管理部設催收管理科及資產管理科；代償部設代償一、二、三科。

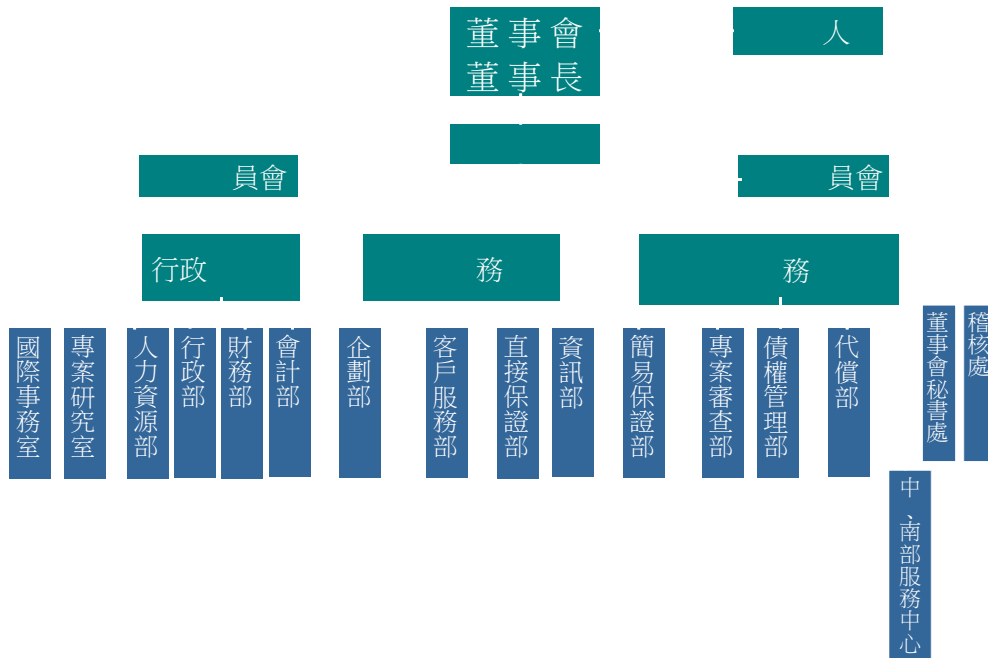


圖 4-1 中小企業信用保證基金組織架構

資料來源：擷取自官方網站。

二、婦女權益促進發展基金會

為落實婦女權益，內政部根據行政院婦女權益促進委員會於第二次委員會議決議設立「行政院國家婦女人身安全基金」，於 1999 年度預算編列經費辦理，復因預算審核及基金靈活運用等考量，認為以捐資成立基金會方式較符合永續發展原則，亦可提高工作效率，故於 1998 年由內政部捐助，成立「財團法人婦女權益促進發展基金會」(簡稱「婦權會」)，希望藉著基金會的成立，開啟一扇民間與政府對話的窗口，並建構一個婦女資源與資訊交流的中心。

婦權會設董事會，由董事 15~19 人組成，並由行政院院長就下列人員聘任之：

- (一) 內政部、外交部、教育部、法務部、行政院新聞局、行政院衛生署、

行政院勞工委員會、行政院原住民委員會之首長。

- (二) 社會專業人士 4~6 人。
- (三) 婦女團體代表 3~5 人。
- (四) 監察人 3 人，由財政部、主計處首長，社會公正人士 1 人擔任。
- (五) 本會執行長由內政部社會司司長兼任，並設專職副執行長 1 名。

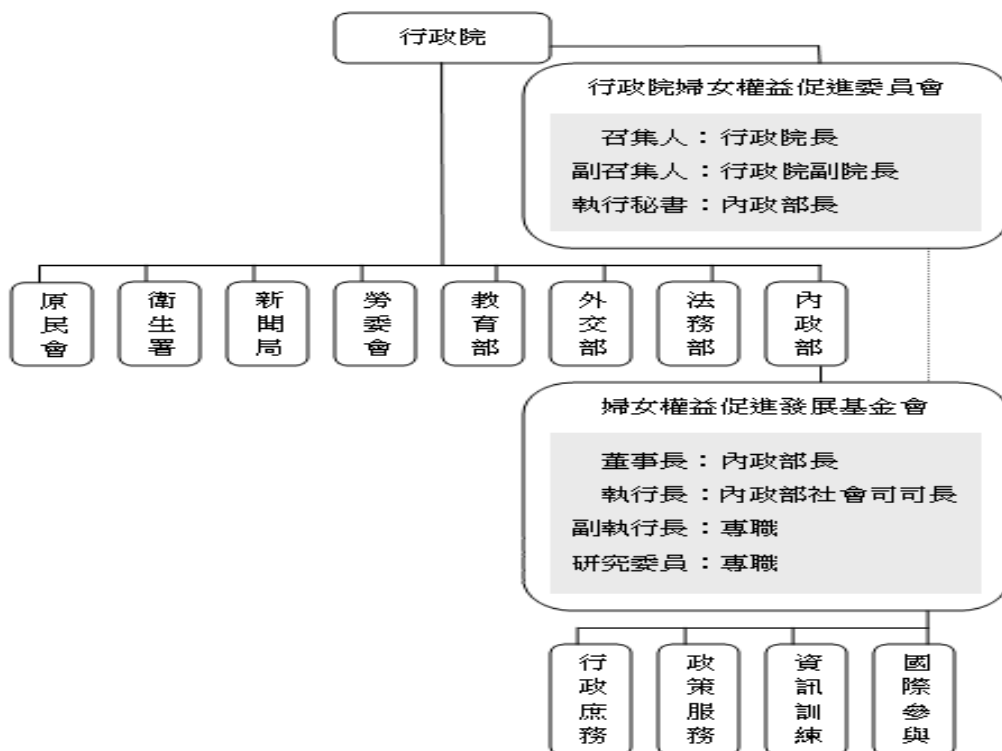


圖 4-2 婦女權益促進發展基金會組織架構

資料來源：擷取自官方網站。

三、中央畜產會

為有效實施畜牧產銷制度，促進畜牧事業之發展，財團法人中央畜產會依《畜牧法》第 25 條、民法及農業財團法人監督準則之規定設立，於 1999 年成立，是農業界唯一經立法通過的財團法人，其中央主管機關為行政院農

業委員會。中央畜產會運作模式，與日本依「畜產品價格安定等有關法律」成立之「獨立行政法人農畜產業振興機構」類似，均依法訂定任務，建立產銷調節機制，達到事前預警、穩定產銷之目標，是政府與畜牧產業團體間重要的溝通橋樑。

中央畜產會現有董事 22 名與監察人 3 名。其下設企劃、家畜、家禽、行銷、肉品檢查、行政、技術服務中心 7 組，人員包括董事長 1 人、執行長 1 人、組長 6 人、主任 1 人、課長 4 人、專員 5 人、組員 24 人。另聘請顧問 2 人、各業務計畫約僱人員約 500 餘人。如圖 4-3 所示，為強化各項業務之推動，中央畜產會成立家畜、家禽審議委員會，負責業務計畫之研議及產銷失衡緊急措施之審議工作。另為加強服務業界，中央畜產會於屏東市設置技術服務中心，辦理飼料、肉、蛋、乳、蜂蜜、酒、水產、米等各項產品衛生安全檢驗工作。並於全國北、中、南等地區設立 4 處家禽保健中心。

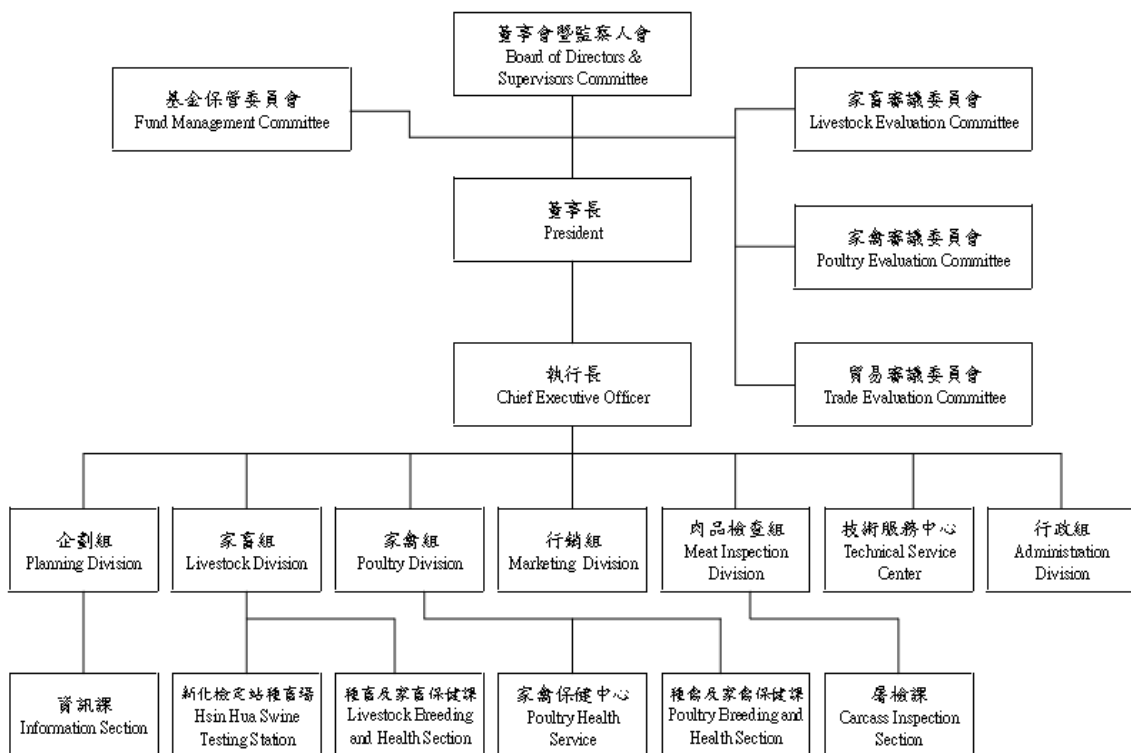


圖 4-3 中央畜產會組織架構

資料來源：擷取自官方網站。

四、電信技術中心

電信技術中心之前主管機關交通部電信總局為因應數位科技匯流，掌握資訊、通訊與產業發展的動向，確保我國通訊傳播政策及法令符合國際發展趨勢，於 2004 年成立該中心，目前由通傳會監理。電信技術中心以配合政府政策，支援通訊傳播及資通安全監理、相關技術與產業之研究為主要定位，並追求「成為國家級資通訊技術中心」之願景，期能成為政府資通訊產業政策與技術之智庫、數位匯流服務之推手、國家級資通訊驗證中心，並帶動南台灣資通訊產業發展。

電信技術中心設董、監事會，目前由董事 11 人（含董事長）及監察人 1 人組成。該中心置執行長 1 人，秉承董事會決議方針，綜理本中心一切業務；副執行長 1 人，襄助執行長辦理該中心業務。

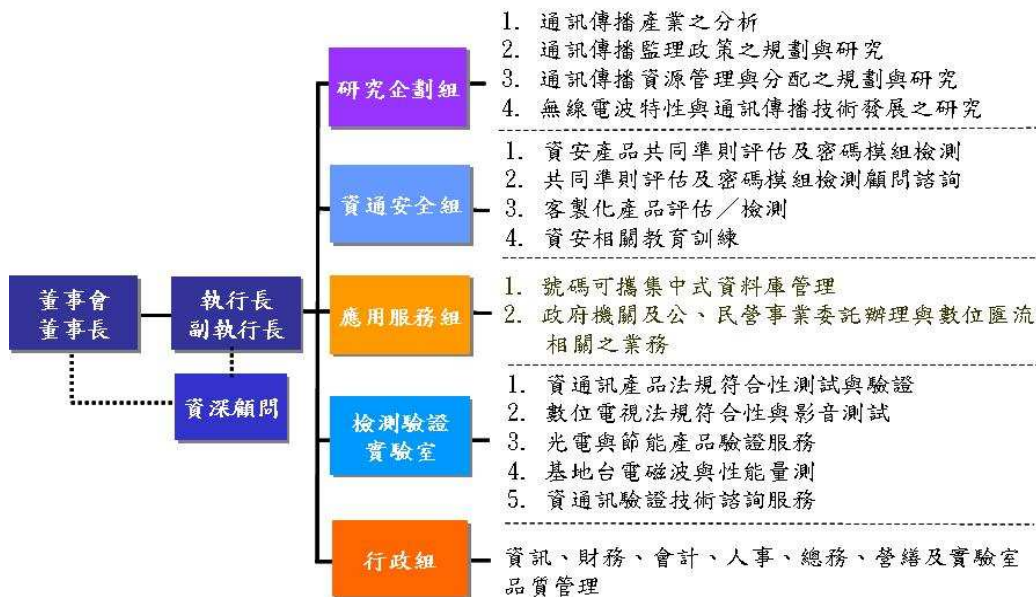


圖 4-4 電信技術中心組織架構

資料來源：擷取自官方網站。

五、中華顧問工程司

中華顧問工程司於 1969 年成立，是一個工程顧問設計機構，多年來曾參與過國內多項重大工程，包括鐵、公路、高速公路、智慧型運輸系統、橋樑、

大地及隧道工程、捷運、機場、港灣、都市計劃、電腦資訊服務等，以及其他開發中國家許多公共工程的顧問設計，由交通部管理。2007 年中華顧問工程司轉投資成立「台灣世曦工程顧問股份有限公司」，將原有之工程技術顧問業績及業務由該公司概括承受，工程司則轉型為工程的研究推廣與教育訓練機構。

中華顧問工程司設董事會，目前有董事 15 人，其中一人為董事長，由交通部就下列人員選任之：

- (一) 政府或交通機關（構）相關業務人員。
- (二) 國內外對捐助目的富有研究或經驗之專家、學者。
- (三) 捐助人代表或其他社會公正人士。

此外，董事長初任年齡，不得逾 65 歲，任期屆滿前年滿 68 歲者，應即更換。政府捐助財團法人董事之任期，每屆不得逾 3 年，期滿得連任。但董事長之連任，以一次為限。任期屆滿前，因辭職、死亡或因故無法執行職務時，應予解任，並另選任其他人至原任期屆滿為止。



圖 4-5 中華顧問工程司組織架構

資料來源：擷取自官方網站。

六、台灣學產基金會

台灣學產基金緣於先人獻田興學，歷經長年累積，截至 2000 年止，國有學產基金共有土地 5,874 筆，總面積 994 餘公頃。1998 年底學產基金由台灣省政府移教育部管理，並成立台灣學產基金會。目前台灣學產基金會的主要業務乃運用台灣先人留下資產以孳息方式補助弱勢學生就學。該基金會自 2002 年起與教育部學產基金合併辦理低收入戶學生助學金。

學產基金會董事會置 7~21 人為限，其每屆任期不得逾三年。目前董事長由教育部長兼任，董事共 15 人，由捐助機關（單位）代表或其指派之學者專家、熱心教育人士擔任。較為特別之處，即該基金會規模小，連同主管和員工共計 8 人，但是管理財產總額卻達 50 億。有關組織圖，基金會表示有，但是研究小組並未取得，官網上亦未發現。

七、國家衛生研究院

國家衛生研究院（簡稱「國衛院」）之緣起為 1988 年中央研究院院士會議中，建議政府成立國家醫學研究中心；規劃小組於 1991 年開始推動「行政院衛生署整合性醫藥衛生科技研究計畫」業務；於 1995 年成立。為有效發揮功能及永續發展，於 2004 年搬遷至新竹科學園區竹南基地，並於 2007 年成立國家衛生研究院南部癌症研究中心。國家衛生研究院之設立宗旨為增進國人健康福祉、提昇醫藥衛生水準、發展醫藥科技，以及培育醫學人才。

國衛院董事會財團法人國家衛生研究院董事會為本院之最高決策單位，負責制定本院研究方針、組織運作、學術合作發展與基金保管之政策，置董事 11~15 人，其中 3 人為聘任董事，餘為選任董事。聘任董事，由行政院院長就行政院衛生署署長及其他有關機關首長聘任之，其任期依職位進退。選任董事，任期 3 年。董事會置董事長一人，由行政院院長聘任之；置執行秘書 1 人，襄助處理董事會事務，由董事會聘任之。

如圖 4-6 所示，國家衛生院有研究、研究支援與行政管理等 3 個部門，以及 1 個專案單位。研究部門包含癌症、細胞及系統醫學、群體健康科學等 3 個研究所，生物技術與藥物、醫學工程、環境衛生與職業醫學、分子與基因醫學、感染症等 5 個研究組，以及奈米醫學研究、免疫醫學研究與疫苗研發等 3 個中心。研究支援部門則含學術發展處、企劃室、培訓室、審查室、推展

室、技轉及育成中心，以及實驗動物中心。行政管理部門設有總辦事處、人事室、會計室、圖書館、總務室、資訊中心和營繕中心。專案單位則含有生醫資料庫中心、生醫資訊服務組和核心儀器設施中心。

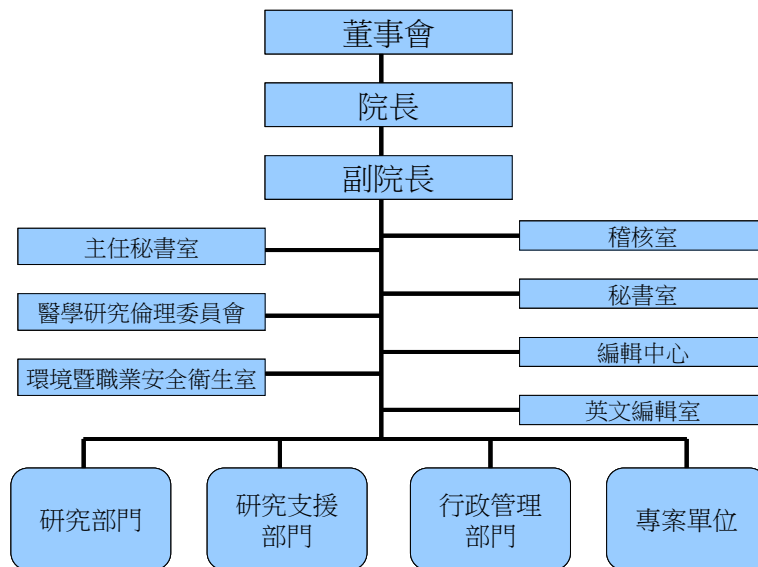


圖 4-6 國家衛生研究院組織架構

資料來源：本研究自繪。

八、中央通訊社

中央通訊社（簡稱「中央社」）早期為中國國民黨黨營媒體，其後的任務開始延展至報導國內外新聞，並向全國各地報紙供稿，並漸漸發展成為中華民國最重要也最權威的媒體機構。1996 年依據《中央通訊社設置條例》改制為「財團法人中央通訊社」，並定位為國家通訊社。依據中央通訊社設置條例，中央社負有三大法定任務，即辦理國內外新聞報導業務，服務大眾傳播媒體；辦理國家對外新聞通訊業務，促進國際對我國之瞭解；以及加強與國際新聞通訊合作，增進國際新聞交流。

中央社設董事會與監事會，置董事 9~15 人（其中一人為董事長），監事 3~5 人，其具有同一黨籍者，不得超過董、監事總額二分之一，均由行政院長就下列人員遴聘之：

- (一) 對大眾傳播富有研究之專家、學者。

- (二) 大眾傳播事業人員。
- (三) 社會公正人士。

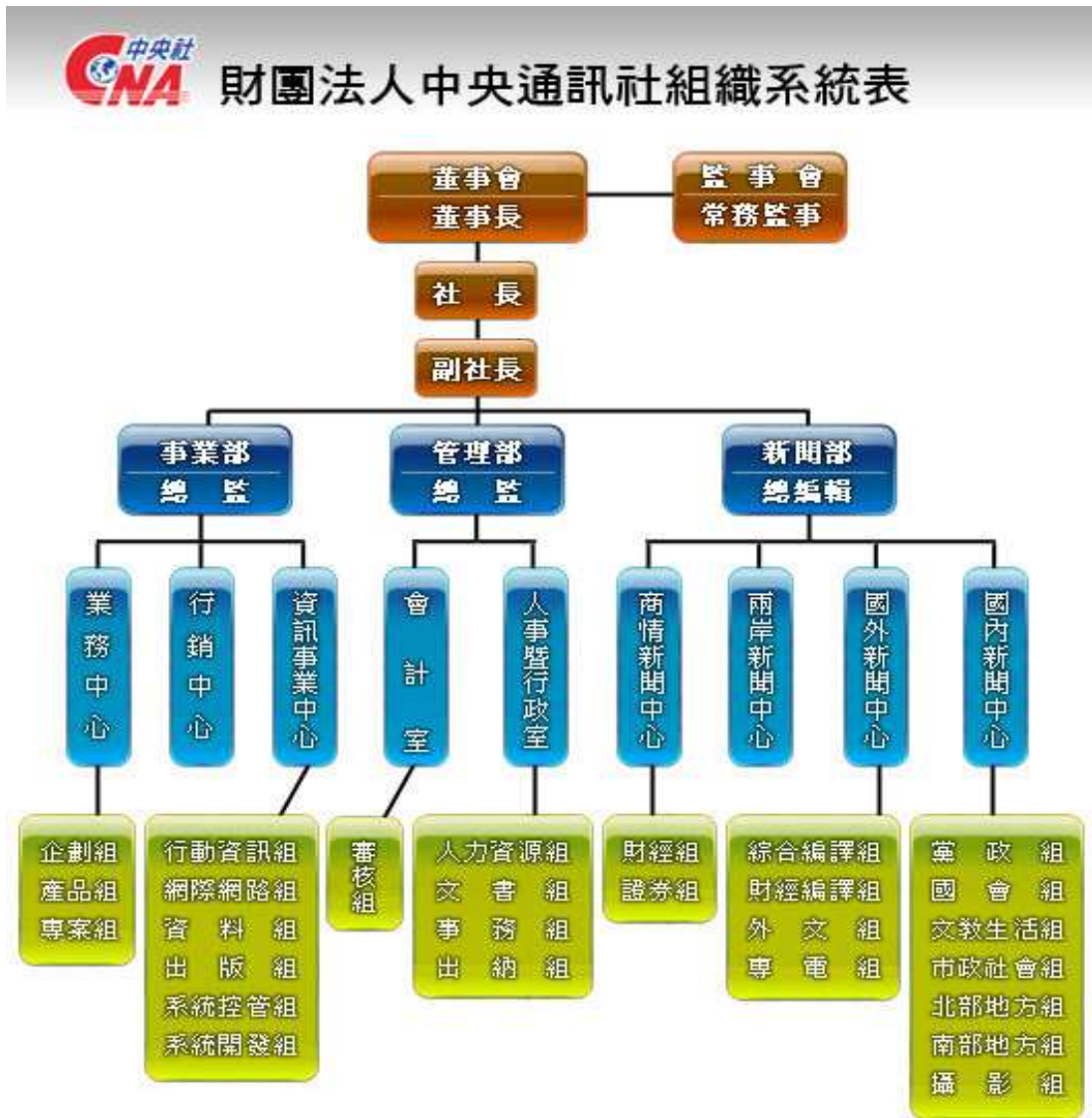


圖 4-7 中央通訊社組織架構

資料來源：擷取自官方網站。

九、台灣動物科技研究所

政府與聯合國發展方案及世界糧農組織合作，於 1970 年設立「台灣養豬科學研究所」，開創了養豬科學的新途徑。1972 年我國退出聯合國，在政府的全力支持下，仍繼續從事研究發展的工作。然而基於事實需要和多元化發展，於 1994 年改制為財團法人，並在 2001 年改名為「台灣動物科技研究所」（簡稱「動科所」）。該所的業務重點為，提昇產業競爭力、建立最少疾病動物生產體系、建立產業環保形象、推動動物福利、建立衛生安全肉品供應體系，以及發展生物醫學與生技產品。

動科所設董、監事會，目前由董事 17 人(含董事長)及監察人 5 人組成。為多元化發展，所內成立六個組及一個創新育成中心，包括應用動物組、動物醫學組、生物科技組、動物資源組、科技推廣組及行政服務組，強調研究與商品化並重。

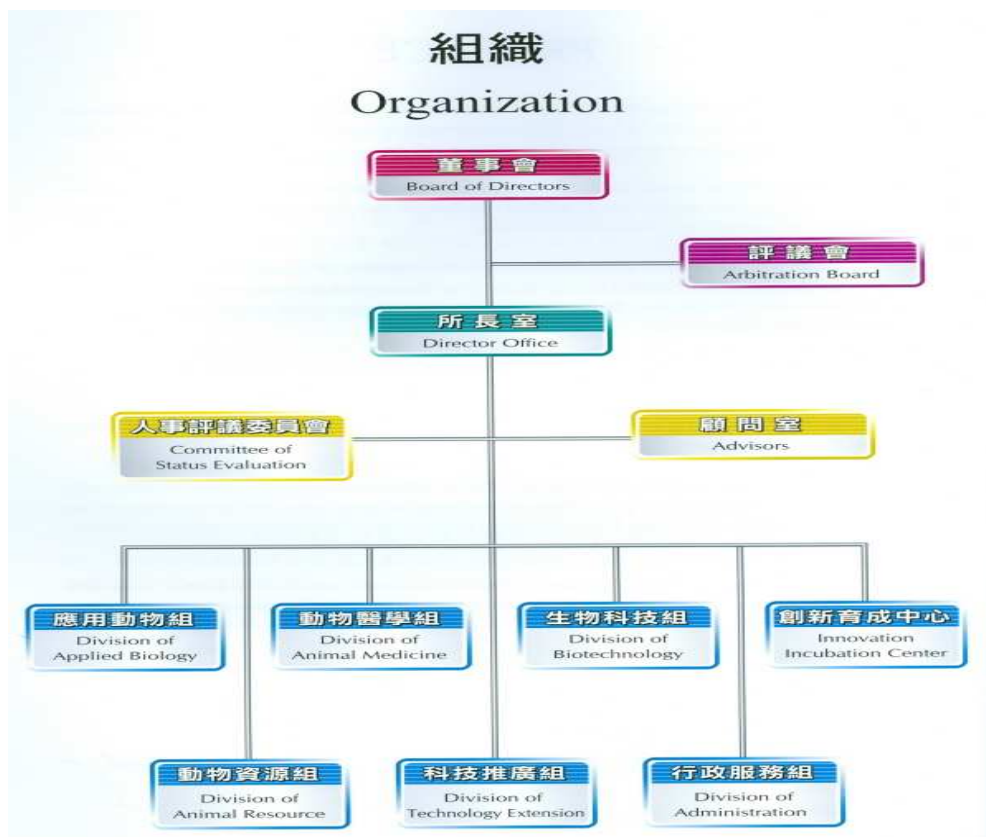


圖 4-8 動物科技研究所組織架構

資料來源：擷取自官方網站。

十、國家實驗研究院

國家實驗研究（簡稱「國研院」）院自 2003 年起，由原隸屬於行政院國家科學委員會之國家實驗室改設為財團法人，以提升彈性與效率，協力達成「建構研發平台、支援學術研究、推動前瞻科技、培育科人才」之重點任務。國家實驗研究院的使命不僅在於發展前瞻科技，更以推動國家科技資源共享及關懷社會為志，致力朝國際級研究機構之願景邁進。

國研院設董、監事會，民國 98~101 年由董事 15 人及監察人 4 人組成。如圖 4-9 所示，全院現設有 10 所國家實驗研究中心及 1 個籌備處，分別為：國家奈米元件實驗室、國家實驗動物中心、國家地震工程研究中心、國家太空中心、國家高速網路與計算中心、國家晶片系統設計中心、儀器科技研究中心、科技政策研究與資訊中心、國家災害防救科技中心、台灣海洋科技研究中心及颱風洪水研究中心籌備處。



圖 4-9 國家實驗研究院組織架構

資料來源：本研究自繪。

第三節 深度訪談資料分析

本團隊依據研究目的及相關文獻，綜合十家政府捐助財團法人高階行政主管與其主管機關代表之訪談資料（詳參附錄十二），分析組織定位、課責機制、法人治理，以及績效考核等四項構念如下：

一、組織定位

在深度訪談進行之前，研究團隊曾經舉辦一場「政府捐助財團法人之法制與定位」之座談會（詳參附錄八），邀請政府捐助財團法人 9 名和主管機關代表 3 名出席參加。在這場座談會當中，與會代表們熱烈地討論兩個重要問題，即政府二分法的監督標準及政府捐助財團法人對於未來組織定位之期許。當時，財團法人代表們認為，以政府捐助基金累計超過 50%財產總額者受高度監督之標準有不周延之處，建議應輔以「絕對金額」為條件；然而，對於未來政府捐助財團法人之組織定未卻未獲得一致性看法，有些代表主張朝向行政法人化，有些代表則認為維持現狀¹⁷。因此，研究團隊進行深度訪談時，特別針對政府捐助比例和轉投資行為是否造成政府捐助財團法人規避監督的問題，同時深入了解未來《財團法人法》草案之發展與政府捐助財團法人的組織定位。

（一）轉投資的監督問題

在十個研究個案中，有三家財團法人從事轉投資，包括 A4、A5 和 A9。根據了解，只要財團法人以從事公益為目的，將投資利益用於公益事業，並獲得主管機關的核准，即可進行轉投資。其中，A4 和 A9 的轉投資規模並不大，A4 因不巧遇上金融海嘯，轉投資 300 萬後便中止；A9 則並無實質出資，僅是技術作價投資。然而，A7 曾在 2007 年轉投資成立世曦公司，因花 20 多億買樓，當時被媒體披露其資產透過不當投資或成立控股公司方式，有濫用、移轉或掏空之虞，引起社會譁然。

¹⁷ 根據 2008 年 5 月新增之《預算法》第 41 條第 4 項規定，意味著「政府捐助財團法人」乃泛指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。其中，「捐助比例」的計算攸關政府監督密度。外界普遍認為政府捐助財團法人假借名義捐助、累積剩餘轉基金或以捐贈不動產等方式，將政府捐助比率降到 50%以下，有「公產變私產」或「規避監督」之疑問。

在訪談過程中，研究團隊發現 A7 過去常被批評與民爭利，早已想改制為公司，無奈一旦改制為公司，將涉及財產移轉之問題，除非解散，但是主管機關考量培植技術之人力不易，如貿然解散，實為國家之重大損失而不贊同。直到 2003 年 7 月 2 日為配合政府施行「工程技術顧問公司管理條例」，A7 必須在 2007 年 7 月 2 日前成立新公司，以繼續從事工程技術顧問業務。於是 2007 年 5 月 1 日後，A7 即依據「工程技術顧問公司管理條例」（如附件）第 37 條第 1 項規定，轉投資成立「台灣世曦工程顧問股份有限公司」（以下簡稱世曦公司），並由世曦公司概括繼受原有之工程顧問業績及業務。

主管機關 B9 認為，世曦成立時，亦經過一年多之慎密計畫審核，並報奉行政院核定有案，該公司之成立應符合法令之規定。除此，B9 特別說明轉投資的過程如下：

「中華顧問工程司在成立時的基金規模只有 85 萬，但後來把盈餘轉進去，目前的基金規模已經有 7 億多。把盈餘轉進基金其實是為了要保護它，因為基金的動用必須要經過法院的核准，若不將盈餘轉進基金，隨時都可以動用。中華顧問工程司過去沒有把盈餘轉進基金的原因，主要是因為它的人員很多，需要週轉，但後來招標案對資本額有所要求，所以比照稅捐機關對中華顧問工程司課徵的基礎點，轉了 7 億進去。」(B9)

目前 A7 和 B9 雙方皆認為目前財團法人的組織定位很明確，純粹以財產捐助為目的，包括專業研究、教育訓練、人才培育和獎學金，沒有與民爭利的問題，專案研究也是配合政府的政策所執行，研究成果也回歸給政府參考。所以，業務已變得單純，過去主要業務則轉由世曦來負責。

最後，主管機關並不認為轉投資行為會失去對於財團法人的控制。正如 B5 所表示：

「TTC 報給我們的預決算中，裡面都會寫到關於轉投資的部份，我們也只有在這邊看的到資料，如果有必要，我們才會再要求 TTC 做詳細報告。但基本上，這是 TCC 的轉投資行為，依《公司法》規定，NCC 是不能派人去的，所以一定是 TTC 派人去，等於我們管 TTC，而 TTC 再去關心其轉投資公司。」(B5)

(二) 未來《財團法人法》草案之發展

《財團法人法》草案歷經多次修改與討論，未來將有以下變化：

1. 修改公設財團法人之定義：未來「公設財團法人」的定義上已有大幅改變，將稱之為「政府捐助財團法人」和「準用政府捐助財團法人」。政府捐助財團法人是依照《預算法》的規定，對政府部門捐贈採取廣義的認定，包括政府機關、公營事業、政府捐助財團法人或其他公法人，只要捐贈加再捐贈的資金來自公部門合計超過 50%，即被認定是政府捐助財團法人。至於準用政府捐助財團法人，則有兩個認定標準：其一是董事席次有二分之一是由政府指派；另一是依照特別法的規定來設立，即使其財源不來自政府。

「有些財團法人未達到剛提的政府捐贈比例，但我們還有提出另外兩個標準，讓它準用政府捐助財團法人的管制方式。其一是董事會中，政府所佔的席次超過一半；另一是依照特別法所設立的財團法人，比如海基會、衛生署藥害防制基金會，因為這些基金會要執行法律賦予的特殊任務，所以它們也準用政府捐助財團法人的管理規定。」(C1a)

2. 確立 50%捐助比例之標準：法規仍維持政府捐助財團法人比例超過財產總額 50%以上受高度監督，「絕對金額」並未納入考量。至於，未來母數要如何構成，累計或不累計，則授權給行政院認定。為與《預算法》一致，未來政府捐助財團法人有哪些，須由主計處做統一的認定，然後根據《預算法》，將預算送到立法院審查。目前，實務界普遍接受主計處以累計財產總額為捐助比例之分子來計算。

「現在法條中明訂財產包括基金和一般財產，這確實很難計算，所以我們後來又多一個規定，有關捐助的財產和金額如何列分財產的認定，是授權行政院再訂定一個辦法。原始標準並沒有改變的原因，在於當初我們也有考慮作不同的規定，社會上從嚴或從寬的聲音都有，但後來發現所有政府捐助財團法人所最在乎的一件事，就是預算的編列和審查問題。」(C1b)

「提到政府捐助很多，但比例卻只有 48%，除非是符合兩個準用的規定，否則政府是無法管理的。針對這個問題，我覺得不易解

法，若是要把政府具有相當影響力或出資總額也放進準用之內，恐怕要改革的東西又更多了，這還牽涉到《預算法》的規定。」(C1a)

「我們輔導的財團法人總共有 68 家，其中政府有捐助的是 16 家，政府捐助比例超過 50% 是 9 家。主計處是依據《預算法》來認定公設財團法人，現在的《預算法》規定，是以目前在法院財產登記的總額，政府捐助有超過 50% 的才送預算，我們的認定標準和主計處相同。」(B3)

3. 採取興利作法，但授權主管機關例外管理。研究團隊在訪談主管機關的過程中，發現目的事業主管機關對其所屬的財團法人之管理態度不同，大致可分為兩類，其一從嚴，另一則從寬。主張從嚴管制者，乃在於政府當初所設立的財團法人多年未管理，已經脫離原先要扮演的角色，例如內政部 B4 希望法律給主管機關更多的權力去管理所屬的財團法人。另外，主張從寬者，則認為當初設立財團法人執行公共任務，就是希望擺脫行政機關各種僵化的規範，譬如經濟部 B1 主張財團法人的管理應該少一點。原則上，行政院 C1b 將採取放寬的態度，但授權主管機關可做例外的規定或監督，以便同時兼顧兩者之意見。

「因為財經部門成立基金會的目的是希望促進產業發展，它與政府公權的行使和財產的管理關係比較沒那麼大，它們就是希望產業能夠升級，所以限制越少越好。但另一些部門本身就是進行公權力的行使，或是替國家管理某一部分的財產，它們會希望有明確的法律依據。我們所採取的方式是原則上放寬，但授權主管機關可作例外的規定或監督，用這樣的方式同時兼顧財經部會和一般行政機關的意見。」(C1b)

「目前經濟部的原則，是讓捐助比例慢慢降低，我們大概希望降到三分之一左右，甚至更低。可能有人覺得這是在規避立法院監督，但我認為，財團法人應該增加民間參與，不單只是政府為了遂行施政理念所成立。如果政府的工作要全部自己做，那麼成立行政法人也可以，不一定要財團法人。我們就是希望財團法人與民間合作，

維持捐助三分之一左右，剩下的由民間捐助，也希望董事長盡量由民間來擔任。」(B1)

「以我的觀點，只要是政府出資以 50% 來看，說真的很容易變成一個白手套，甚至是有人故意規避監督。管理重點在於政府在基金會裡的董事席位佔多少，這點會比資金出資比例來得重要。比如，若基金會是任務屬性，代表承擔一定的國家公權、國家任務或是公共利益的需求，如果政府無法 handle、決定內部的運作，無論出資多少都是沒有用的；若政府全額出資，但董事會全部都是民間的，政府代表可能只是少數一、二位，每次的表決都輸，完全是被把持住。所以站在個人的想法，若基金會是公設的，重點在於它成立之時可容許政府佔有多少比例的董事，使政府的公權力和任務能夠延續下去。」(B4)

(三) 政府捐助財團法人的組織定位

對於政府捐助財團法人未來的組織定位，無論轉型與否，或者接受監督的課責強度，財團法人與主管機關的看法皆不一致。

1. 轉型：主管機關代表 B1、B2、B6 與財團法人代表 A2、A10 認為，目前政府捐助財團法人執行公共性較高、涉及公權力之工作或任務，未來可交由行政法人來作，未必要由財團法人來執行。渠等之相關說法如下：

「如果政府的工作要全部自己做，那麼成立行政法人也可以，不一定要財團法人。」(B1)

「政府要出錢成立財團法人，就要讓它自主運作，不該有政治操作，畢竟財團法人就是財團法人，分公設或民營是不對的，應該是由董事會進行公司治理，政府如果真的要介入，就應該要成立行政法人。」(B2)

「既然政府要做的這種事情，應該就要用行政法人來做。」(B6)

「我們在考慮轉型的過程中，是以行政法人作為主要的考慮。」(A2)

「目前『災防科技中心』在院內的整合運作很好，其任務之一是提

供行政院災防會決策建議，但困難之處，在於與地方政府聯繫和指揮時，必須擁有公權力。如果行政法人能落實，我也不排斥。」(A10)

然而，政府捐助財團法人與行政法人之換軌機制並未建立，加上我國推動行政法人之經驗有限，成效亦尚待檢驗，是以，交通部官員 A2 與行政院官員 C1a 對於以行政法人來取代財團法人之可行性，均持保留之態度：

「理想的情況，我認為應該轉型成行政法人，但實務上不可行，因為財團法人可能有民間的捐資，若把它變行政法人，民間捐資的錢怎麼辦？」(A2)

「現在行政法人法草案也在立法院，至於我們現行唯一的行政法人（兩廳院）是以單獨的設置條例來設立，其實踐的結果有很多值得檢討的地方。我認為以政府目前的情況，行政法人並不是一個大家熟悉或流行的選項，因為實踐的經驗也不多，而財團法人的經驗相對比較豐富。」(C1a)

2. 監督的課責強度：行政院官員 C1a 曾召集各目的事業主管機關與政府捐助財團法人，對於《財團法人法》草案之條文進行討論。根據他本人的觀察，各部會對於監督強度之看法，目前尚未取得一致性的共識：

「有些政府機關對其所屬的財團法人主張要從嚴管制，原因在於政府當初所設立的財團法人多年未管理，已經脫離原先要扮演的角色，如交通部希望法律給它們更多的權力去管理它的財團法人。另外，也有機關認為當初設立財團法人執行公共任務，就是希望擺脫行政機關各種僵化的規範，如財經部門主張財團法人管理應該少一點。」(C1a)

從 C1a 的說法可知，財經部會對於政府捐助財團法人的管理，係持趨於寬鬆的看法，經濟部官員 B1 之說法可供印證。除此之外，曾任衛生署官員之受訪者 B8 同樣主張政府對於政府捐助財團法人之管理應放寬，農委會官員 B3 亦認為政府對財團法人的管理強度應有所節制。渠等之說法如下：

「目前經濟部的原則，是讓捐助比例慢慢降低，我們大概希望降到三分之一左右，甚至更低。可能有人覺得這是在規避立法院監督，

但我認為，財團法人應該增加民間參與，不單只是政府為了遂行施政理念所成立。」(B1)

「我覺得在管理上可以放鬆，讓各財團法人自我管理，但有兩件事需要配合衛生署：第一，研究方向要配合衛生署，否則就不需要由政府捐助成立這個財團法人；第二，國衛院比較會給衛生署帶來的問題，主要就是內部人事待遇福利制度，我認為董事會應該要設定一個機制來取得平衡。」(B8)

「財團法人畢竟還是人民團體，我認為政府在管理的強度上，必須要有所節制。」(B3)

需特別強調的是，受訪者 B1、B8 雖然皆主張未來對財團法人的管理可以放鬆，但這並非代表主管機關認同政府捐助財團法人可逐漸脫離掌控，事實上前衛生署官員 B8 於上述之說法中已彰顯董事會的重要性，亦即，透過強化董事會於法人治理的角色，以自律取代他律，方為同意放鬆管理之配套與前提。對此，經濟部官員 B1 同樣重視主管機關對於董事會的掌控能力，並作如下之補充：

「我們在設計的時候有考慮到這問題，維持政府佔三分之一，是由於捐助章程重要事項的變更須三分之二同意，政府掌握關鍵少數。經濟部作了這樣的設計，沒有我們的同意不能隨便改，即便我們沒有過半數。」(B1)

另值得一提的是，諸如 A2、A4、A6 等政府捐助財團法人代表，在接受訪談時皆指出希望所屬財團法人能朝行政法人轉型。事實上，主管機關對於行政法人之課責強度係高於政府捐助財團法人，而代表財團法人之受訪者提出這種看法，顯示並不排斥接受較強的監督。換言之，部分政府捐助財團法人希望轉型為行政法人，在接受主管機關較強的監督之下，一來可和主管機關維持緊密的互動，同時也有獨立的運作空間。關於受訪者 A2、A4、A6 之說法，如下所示：

「基金會轉型成行政法人之後，會有一定的法律規範，也會有比較有獨立運作的空間。」(A2)

「長遠來看，基金會轉型為行政法人或許是一條可行的道路，因為我們希望它能夠去公務員化，鬆綁人事、會計的規定，而且確保土地是國家的，因為行政法人的董事會不能轉賣土地。第二，依照行政法人法，若沒有達到目標，目的事業主管機關就可以直接把它裁撤，但公設財團法人並不是這樣，只要董事會不同意，目的事業主管機關就不能把它解散，除非檢察官強制解散，但前提是財團法人必須要有違法的事實。」(A6)

「個人希望 TTC 永遠跟主管機關保持密切關係，雖然民國九十九年以後就沒有捐助款，但我還是希望 TTC 跟主管機關保持密切關係，希望是朝向行政法人，包括人員交流。」(A4)

此外，前教育部官員 B7 提出較為中性的看法，其認為主管機關對於財團法人之監督強度，應視財團法人之公共性的高低而定，其中公共性愈高者，理應接受愈強之監督。B7 之說法如下：

「雖然同為財團法人，但性質各有差異，所以我認為應該先將財團法人作分類，公共性強者，監督強度可以強一點，有些則不必過度監督。」(B7)

綜上所述，主管機關對於政府捐助財團法人之監督強度，究竟應趨於嚴格或趨於寬鬆尚未定論，但主管機關監督政府捐助財團法人的強度高於監督民間財團法人，此基調已於《財團法人法》草案中獲得確立。負責該草案之官員 C1a 與農委會官員 B3，對此皆有明確之表示：

「財團法人法一開始就分成公設和純民間，就是因為在兩者的管制上，必須有高度和低度的差別，對於純民間要管的比較少，對於公設就要較嚴格。」(C1a)

「強度當然不一樣，因為既然是政府捐助的財團法人，必有公益性或公務上的需求。」(B3)

二、課責機制

在第一章中，曾提及 Romzek 與 Dubnick 對於課責類別的界定，以下就政治課責、法律課責和層級課責來分析，至於專業課責和倫理課責則歸於法人

治理來探討。

(一) 政治課責

曾協助立法委員提案修改《公職人員財產申報法》之國會助理 C2 於接受本研究之訪談時，說出國會主張應嚴格監督政府捐助財團法人的普遍看法：

「我們認為對公營事業、財團法人的監督要嚴格一點。」(C2)

在這個基本態度下，立法院近年來對於政府捐助財團法人之監督強度有漸增無減，包括修改《公職人員財產申報法》、《預算法》第 41 條等，且獲得跨黨派的支持。加以近年各界頗關注「肥貓」，以及退休公務人員或退職政務人員轉任法人機構支領雙薪等問題¹⁸，在這個氛圍之下，政府捐助財團法人時常動輒得咎，組織內的大小事務皆很容易被立法委員仔細檢視，尤其是財務狀況、人事方面的問題，更是被關注的焦點，但持平而論，國會監督政府捐助財團法人之尺度為何，尚有待更進一步地去拿捏。有關國會對於政府捐助財團法人的監督，財團法人代表 A7a、A8b 與主管機關代表 B1、B3、B5 之說法如下：

「但是我們省錢的部分，立法委員都不管。去年立法院審查的時候，某位委員開口就說你們國衛院已經『燒』了近 200 億，到底回收了多少錢？這種說法非常恐怖，但我們抗生素研究的成果，一年幫健保局省下近一半的預算，都不被提。」(A7a)

「立法院凍結預算後，要求我們提出說明，說明為什麼自籌比例不高但人事成本高。」(A8b)

「政府捐助成立工研院、資策會等研究機構，就是因為科技人才的延攬不能僅靠考試制度，但立法院現在對它們所有的投資計畫、預算、甚至薪資都要管。我認為為了管理反而造成本質上的改變，這值得拿出來討論到底是對或不對。」(B1)

「最近大部分都是集中在官派董事、雙薪、肥貓等人事問題，以前

¹⁸ 擷取自民生報，〈高官退休轉進財團法人「領雙薪」〉，2004 年 8 月 5 日，A3 版。

比較關心的是業務問題。」(B3)

「立法院主要是希望 TTC 的人事費用降低，因為去年的人事支出超過總支出的 50%，未來希望能控制在 40% 以下。TTC 現在已經沒有再增加人員，而是維持在之前的數量。立法院的另一個質疑點，是關於退休公務人員轉任的問題，但這不只是針對 TTC，而是針對全國的公設財團法人。」(B5)

事實上，立法院會加強對於政府捐助財團法人之監督強度，原因之一即在於立委普遍認為政府捐助財團法人有規避其監督之意圖，其中一項手段就是將基金賸餘轉入基金並向法院登記，此概念類似企業之盈餘轉增資，將政府捐助比例稀釋至 50% 以下，藉以規避《預算法》第 41 條需將預算書送至立法院審查的規定。對於立法委員的這種觀點，交通部官員 B9 不表認同，根據其說法，立法委員所批評的稀釋政府捐助比例手段，其實並非要規避國會監督，而是為了要保護財團法人之財產不會被隨意動用：

「中華顧問工程司在成立時的基金規模只有 85 萬元，但後來把盈餘轉進去，目前的基金規模已經有 7 億多。把盈餘轉進基金其實對財團法人權益更有保障，因為基金的動用必須要經過法院的核准，若不將盈餘轉進基金，隨時都可以動用。」(B9)

另外，有立法委員將領取高薪之財團法人主管稱為「肥貓」，或是主張應設定主管之薪資上限，受訪之官員 B1、B2 並不認同，顯示行政與立法部門在這議題上的認知上仍有一定的差距。有關 B1、B2 之說法如下：

「財團法人首長的薪水平均約 16~18 萬，與一般公司差不多，但要求他們的薪水齊頭式平等，都不得超過部長，我認為這並不合理。」(B1)

「因為公設財團法人的 governance 沒做好，所以立法規定政府捐助財團法人的董事長與總經理薪資不可以超過多少，我認為這樣的方式是錯誤的，因為每一個財團法人的工作性質都不一樣，需要的人才不一樣，所以統一規定其待遇是不對的，而是應由董事會來決定，國會也不應該管到這細節。」(B2)

(二) 法律課責

在法學之概念中，法律可分成三個層階，由高至低分別為憲法、法律、行政命令。就我國政府捐助財團法人之法律規範而言，在憲法中並無明文規定，而係以法律層階的《民法》、個別財團法人之設置條例作為主要之規範依據，另外各部會分別制定行政命令位階之監督準則或要點，以作為監督所轄財團法人之依據。如財團法人代表 A1b 及主管機關代表 B3、B4、B6 所言：

「經濟部是依據管理及監督作業規範對我們進行監督。」(A1b)

「我們針對政府捐助財團法人的監督，主要就是按照農業財團法人監督準則，沒有特別針對政府捐助財團法人另訂其他的辦法。不過除了監督準則之外，我們還有訂財務處理作業規範。」(B3)

「大致上，我們的監督機制主要是依據『內政部審查財團法人監督要點』。」(B4)

「我們主要就是依據大眾傳播財團法人監督要點來進行監督，其中最重要的就是董事會的部分。不過，因為設置條例是法律，位階比較高，所以設置條例沒有規範到的地方，才會由監督要點來補充。」(B6)

「中央社還算單純，因為它有設置條例，我們只要按照規定來監督，就沒甚麼問題了。」(B6)

然而，本研究在訪談過程中發現，有多位受訪者表示《民法》之規定並不完整，而且以行政命令作為監督財團法人之依據，其層階不僅不足，甚至有違反「法律保留原則」之虞，故多位受訪者認為有推動《財團法人法》之必要，以讓各部會在監督政府捐助財團法人時，能取得法律位階之依據。主管機關代表 B1、B4、B6 與行政院代表 C1a 均有類似之看法：

「目前也沒有統一的法律來管，各部會雖然有制定監督要點，但監督要點的位階又很低。基本上，財團法人應該是要有一個法來管理。」(B6)

「我覺得政府應該訂定一套大家共同遵守的法律，現行民法幾項條文是不夠的，我們迫切在等財團法人法。」(B1)

「財團法人法剛好是一個契機，現在的監督要點本來是辦法，因為行政程序法的關係，辦法並沒有法規的授權，因此才改為要點。若是要點的話，騙騙民間還可以，因為他們完全沒有管制的工具；但對公設財團法人，若用要點來考核與監督，老實說我覺得滿弱的，因為政府捐助財團法人是你自己的人，不應該用這一套要點，這套要點是站在政府如何去輔導與監督民間。」(B4)

「政府各機關雖然訂定很多有關財團法人的內部管理規則，但那並不是法律的位階，有違反法律保留之虞；而且民法未區分純私人或公設財團法人，所以財團法人法補充民法的不足，這也是此法的基本定位。」(C1a)

(三) 層級課責

1. 派任董事進駐董事會: 本研究之訪談結果顯示，目的事業主管機關對於政府捐助財團法人之監督，主要係透過三個途徑，其一即為透過派任董事參與財團法人之董事會運作。如主管機關代表 B1、B3、B9 所言：

「基本上，經濟部不會主導財團法人的運作，重要事項會透過代表政府的董監事去達到。」(B1)

「在政府捐助的財團法人中，官方都會在董監事會佔有一定的席次，如果財團法人沒有申請會內的計畫，我們會透過官派董監事去參與它的運作。」(B3)

「對於中華顧問工程司的重大決策，我們會透過官派董事來監督。」(B9)

值得一提的是，部分政府捐助財團法人之董事長係由主管部會之首長來兼任，但這是否能確保財團法人與主管機關之溝通順暢？根據本研究之訪談，財團法人代表 A10 係持肯定之態度，但 A7a 則提出相反的看法：

「我們現任董事長就是國科會的主任委員。國研院是非營利組織，沒有利益上的問題，多是在管理上的問題，國科會主委為科技政策推動的舵手，他很清楚政策方向，自然國科會與我們的運作在溝通上會好得多。」(A10)

「董事長（署長）會說這個我們應該可以作，但他回到署裡後，下面的技術官僚就會說這個不能作、那個不能作，到後來什麼都不能作。」（A7a）

有關部會首長兼任政府捐助財團法人董事長的問題，本研究於後續章節會進行完整的探討。

2. 適法性監督：主管機關除了透過官派董事來監督財團法人之外，另一監督途徑係為透過部會內部之業務、人事、會計等單位，部分部會（如 NCC、新聞局、交通部等）甚至會組成查核小組，對財團法人進行適法性監督。如主管機關代表 B1、B5、B7、B9 所言：

「經濟部還有進行年度查核，每年抽查一定比例的財團法人，由業務監督單位、商業司、會計處、政風處，針對其運作進行查核，包括看是否照民法規定、有沒有定期改選、召開相關董監事會等，至於業務績效並不在年度查核的範圍內。」（B1）

「我們每年依據查核要點，由會計、人事、業務的成員組成小組對 TTC 進行查核，由 NCC 的政風單位擔任召集，請參事當主席，每年都會作至少一次，並提出查核報告。」（B5）

「我們有監督小組去考核新聞局主管的財團法人。以前新聞局每年都會派人去每個財團法人做訪查，但後來是兩年去一次。」（B7）

「我們對中華顧問工程司的監督，分成業務監督和財務監督，由會計處、法規會、技監室組成小組，每年督導一次。」（B9）

3. 委託計畫或補助專案之監督：主管機關除了可對政府捐助財團法人之業務進行適法性監督之外，另對於接受政府委託計畫或補助專案之政府捐助財團法人，也可依計畫或專案內容來加以監督。經濟部官員 B1、前教育部官員 B7 即指出，主管機關對於有接受政府補助之財團法人會有較高的掌控能力：

「像中技社，十幾年來未拿政府任何補助，現在幾乎不理會經濟部，會理我們的財團法人，大部分都有接委辦案。」（B1）

「當然，這絕對是如此，若還有補助款的話，就可以有比較大的主導權。」（B7）

4. 主管機關與政府捐助財團法人之互動問題：究實而論，主管機關與財團法人之間的溝通未必順暢，兩者對同一件事情也可能有不同的認知。財團法人代表 A9 與前衛生署官員 B8 對此有清楚的敘述：

「照理說，政府委託我們作計畫，應該要有人事費的補助，但實際上卻沒有，因為農委會認為財團法人的人事費要自主，所以我們還要向外爭取建教合作的機會或是技術轉移金。」(A9)

「衛生署和國衛院之間，存有行政官僚與學者的認知落差。」(B8)

另外，為了降低行政成本，部分財團法人之 CEO 係由主管機關之高階文官來兼任，如婦女權益發展基金會、台灣學產基金會、電信技術中心都是這種狀況，但因為這些 CEO 皆為事務繁忙之公務員，不可能專注於財團法人之業務。台灣學產基金會除了執行長之外，行政人員亦是由主管機關教育部之公務員來兼任，而非專職員工，進而影響組織之正常發展。如 A2、A6 所言：

「監督我們的是社發科，和我們業務比較密切的則是婦女科，雖然不同科，但都是同一位社會司司長，而司長就是我們的執行長。如此一來，司長能掌握婦權會所要推動的事務，但社會司本身主管相關業務非常繁重，所以雖然司長擔任我們的執行長，但他的本身職務會有些分身乏術，以致於不見得有那麼多時間協助我們。」(A2)

「由教育部中辦主任來兼任執行長，政策配合上會比較容易，而且執行長也不敢亂來，也就是說，教育部是從防弊的角度來看基金會。」(A6)

「為了要節省人事經費，目前基金會裡面的會計、人事，都是由教育部中辦的公務員來兼任，這要讓一個基金會有生命力、有 vision 是不太可能的。」(A6)

三、法人治理

以下就董事會治理、內部稽核和資訊揭露等三部分來歸納：

(一) 董事會治理

1. 受限於公職人員財產申報法，影響董事會之組成與專業：2006 年紅衫

軍運動期間，各政黨均提出陽光法案之改革訴求，在這個背景之下，立法院三讀通過《公職人員財產申報法》修正案，規定代表政府出任私法人之董監事必須申報財產。由於政府捐助財團法人之性質係屬於私法人，故該條文修正後，其董監事必須依照新規定申報財產，引起多位官派董監事辭職，也致使遴選新任董監事的作業困難。財團法人代表 A1a、A3、A5 與主管機關代表 B4、B5 均提出這個現象：

「政府選派人員可能會有一點影響，因為擔任財團法人的董監事，奉獻的心力要比所得到的薪酬大得多，而且申報財產畢竟是一項負擔。」(A1a)

「政府機關的代表沒辦法避開財產申報，但產業界代表並不願讓外人知道其財產狀況，學者專家也不願意，我們董監事會容易組不成，我們這邊的產業團體或學者代表即表明不參加，若這樣堅持，絕對無法產生董監事會。」(A3)

「我們有發生困擾，因為董監事都是無給職的，無給職又要財產申報，有幾位教授跟業界代表就表達隱私的重要性，並請辭了。」(A5)

「困擾當然是很大，因為我們有幾個財團法人會找不到人。一般的營利性質是為避免圖謀私利，但有很多財團法人實際上是非營利性質的，為了經營一個董事而要財產申報，公家機關的代表很多都不願意，一個月只有二千塊的出席費也沒有其他利益，若要財產申報則連帶太太財產也曝光，有個同事就發生太太下命提早辦退休，要不則向部長堅辭董事，最後部長只好玉成，讓他不再兼任。」(B4)

「很多董事是教授來兼任。現在董事會的規定人數是 9~13 個，但以前是 11~15 個，為什麼從 11~15 個改為 9~13 個呢？這就因為找不到人。現在的董監事，都是仰仗長官的人情去請來的。」(B5)

從上述說法中可知，《公職人員財產申報法》係以「防弊」為目的，但修正後反而成為政府自民間吸納人才的一大阻礙，受訪者 A8a、B1 也憂慮董事會之專業能力可能因而降低，不利於法人治理：

「其他董事在無給職的情況下，若要他們財產申報，我覺得有礙社

會意見和專業人士挹注於財團法人，因為他們算是盡一份社會責任，有點兒在作公益的性質。」(A8a)

「去年因為規定財團法人官派董事必須申報財產，導致很多人辭職，這也讓現在的官派董監事可能沒辦法像過去那麼專業。」(B1)

然而，當時草擬《公職人員財產申報法》修正案之立法委員助理 C2，並不認同主管機關與財團法人的說法。C2 從國會必須嚴格監督的基本立場出發，甚至不反對由公務員取代民間之董事席次，以加強政府對於財團法人之掌控能力，其見解與主管部會、財團法人有明顯的落差，這也反映立法部門與行政部門之間的強烈不信任。有關 C2 之完整說法如下：

「我們也不認為會有找不到人出任董監事的問題，而且我們有另外的決議，若找不到董監事，那就由政府官員兼任，像航發會已經修改規定了，董事長現在就是由交通部長兼任，這樣就不會出問題了，畢竟公務員不可能不聽政府的，如果不聽，就可以用公務人員的人事法規來懲處，但讓民間人士來代表官方，他們就有可能不聽政府的意見，所以我們要管嚴格一點，最好不要讓民間人士來出任董監事，而是讓公務員來兼任，科長也可以當。」(C2)

另據行政院官員 C1a 的說法，主管《公職人員財產申報法》的法務部其實已了解政府捐助財團法人面臨的這項困境，惟目前尚找不出合宜的修法方式：

「第二個是有關財產申報的問題，法務部是想要修正，但一直找不到一個好的方式提出。」(C1a)

2. 官派董事之異動頻率偏高，且參與程度可能有限：由於官派董事之人選，會隨其原本職務之調整而變更，對於財團法人而言，官派董事之異動即意味行政成本之增加。另外，部分政府捐助財團法人之董事長是直接由部會首長來兼任，然而在當前之政治氛圍中，部會首長之異動亦是相當頻繁，前後任首長對於財團法人之看法與期許也未必相同，對於財團法人之穩定性產生一定程度之影響。對於這個問題，如財團法人代表 A2、A7a 與主官機關代表 B8 所言：

「我們的行政成本很高，因為我們董事的異動很頻繁。」(A2)

「董事會對我們非常支持，但問題是董事長常常換人。」(A7a)

「署長（董事長）的更替太快，讓國衛院沒有明確的目標，這是事實。」(B8)

本研究之訪談結果亦發現，官派董事除了異動頻繁之外，由於通常其原本職務之工作即已相當忙碌，再加上財團法人之兼職，難以面面俱到，參與董事會的時間有限，對於財團法人也未必能夠深入了解。關於這個現象，如財團法人代表 A2、A6 與主官機關代表 B8 所言：

「原則上，民間的董事、監察人都會出席，但官方部份因首長忙碌，多半會派代表來。」(A2)

「不過董事會往往流於形式，看過去怎麼做就怎麼做，不會有新的東西。董事會每三個月開一次，但董事們都是大忙人，開會能從頭待到尾就不錯了。」(A6)

「在其他的董事中，雖然還有一位是政務委員，但他也很忙碌，無法深入了解國衛院。」(B8)

3. 主管機關主導董事會之能力不足：主管機關能否主導政府捐助財團法人之董事會，官派董事之席次比例是個重要的指標，而當席次比例不足時，主管機關將會失去主導董事會之能力，甚至有可能產生「公產轉私產」的問題，2005 年發生的武智基金會即是一例，而也是此案讓政府注意到官派董事席次的問題，並採取補救措施。如經濟部官員 B1 及行政院官員 C1a 所言：

「以前大家都認為財團法人是依民法成立的私法人，因為商業司、經濟部法規會的法律見解都是如此。觀念是從甚麼時候開始改的呢？就是武智基金會（台糖）的案子。（中略）而從那個時候開始認定，政府捐助就是要受政府管轄，同時，行政院也要求各部會所轄的財團法人必須修改章程，按照政府捐助比例要求董事席次，所以經濟部就全部配合修改，捐五成就要求五成席次，捐八成就要求八成席次。」(B1)

「經濟部的武智基金會是接收日產成立的基金會，但基金會則認為他們是私人機構，無須聽從經濟部的命令，經濟部也告這個基金會，但最後的結果是經濟部敗訴。」(C1a)

除了武智基金會的案子之外，內政部代表 B4 在接受訪談時，亦表示有所轄基金會面臨官派董事席次不足的問題：

「比如『某公設基金會』，幾乎是由特定利益團體組成，可是又完全是政府的出資，每次官方代表都是孤軍奮戰，所有的捐助與運作，政府即使想主導也沒有辦法，一半以上的代表都是民間主導。」(B4)

除了席次問題之外，主管機關派駐於財團法人之董事人選亦相當重要。以國衛院為例，衛生署係由署長親自擔任官派董事並兼任董事長，但因署長本人未必嫻熟國衛院之業務，而主要業管國衛院之科技顧問組的主管又並未進入董事會，也影響主管機關對財團法人之掌控能力。前衛生署官員 B8 即建議，應讓主管部會之業管單位主管進入董事會：

「如果署長能在董事會中，安排一席由技監出任的董事，他就能了解國衛院的業務狀況，同時也達到監督的效果。」(B8)

再者，部分財團法人雖然不符合《預算法》第 41 條對於政府捐助財團法人之界定，但因為政府捐助該財團法人之金額龐大，且仍有派駐董事，但因為官派董事的席次不足，故主管機關的建議無法被採行。如前教育部官員 B7 所言：

「但是蔣經國基金會的部分，我曾提議漢學研究應強化與台灣現況的連結，例如補助外國學者作漢學研究，應該要請他們來台灣，而不是拿到補助款就直接到中國大陸去，卻不來台灣看一看。我對蔣經國基金會提出的相關意見，幾乎未獲回應。」(B7)

另外較為特別的是，本研究發現交通部為了加強對財團法人董事會的控制能力，在董事會討論重大議案之前，交通部會先與官派董事召開「會前會」，官派董事再依據會議之結論，於董事會中落實。此外，新聞局對於中央社董事會亦有類似之作法。對此，交通部代表 B9 與新聞局代表 B6 之說法如下：

「若有重大政策的議程，會先與交通部的官派董事召開會前會，並

將結論呈報部長，經批准後，官派董事在董事會就依照這些決議進行。」(B9)

「中央社每次的董事會我們都有列席，而且開會事項會先送來，假如我們有意見，也會先跟它們溝通。」(B6)

(二) 內部稽核

根據國際內部稽核協會 (The Institute of Internal Auditors, IIA)，有關「內部稽核」的定義，內部稽核功能包括評估與改善風險管理、控制及治理過程等三大要素：(1) 風險管理主要是評估及監督組織所面臨的風險、建議必要控制以降低該等風險，並評估組織達成策略與營運目的之必要權衡取捨；(2) 控制指為提升組織資源使用效率之課責機制，內部稽核單位有必要根據管理控制之政策與程序，向各單位主管提出缺失和改善建議；以及(3) 治理則是就組織治理結構適當性與治理活動執行效果性等，提供獨立且客觀的評估，並建議與提倡強化組織治理結構與實務相關改進事項 (IIA, 2010)。

大型政府捐助財團法人多會在組織內設置稽核單位，以 A1 為例，每年進行一至二次之內部稽核，由各部門來執行，每年至少查核三或四個單位，其稽核計畫和結果都要向監察人、董事會及主管機關報告。

「每年稽核的計畫和結果都要報監察人、董事會及經濟部。除此以外，我們也有自行查核，由各部門來做，一年大概一至二次。現在經濟部又加了一項資產品質的查核，委託外面的機構來檢查。」(A1a)

「每年至少要查三、四個單位，有時候查審核部門，有時候查財務，有時候查行政管理的部門，每個部門都會去檢查。」(A1a)

然而，有些政府捐助財團法人的內部管理不善亦時有所聞，基本上有可能是管理制度不完善，或許內部控制失靈。然而，我國政府捐助財團法人以中、小型居多，內部稽核單位是否能在法人組之內實質發揮作用，或者囿於人力限制而未設置，有待未來持續觀察和研究。

(三) 資訊揭露

由於管理者代理捐助者經營組織運作，然而其自利誘因往往容易引起道

德危機，使組織內負責經營的管理者與捐助者間之公益目的有所不同，使得捐助者的權益被損害之情形屢屢發生，於是法人治理的概念遂應運而生。法人治理之主要目的莫過於為了消弭代理關係所衍生的各項問題，其中尤以資訊公開最為重要。以政府捐助財團法人為例，績效欠佳、人事酬庸、資源不當使用、資訊不夠透明，以及規避監督等問題時有所聞，重要決策掌握在少數人手中，而組織實際經營者的專業更非一般捐助者所能及，一旦發生弊端，極易使捐助權益遭受損害。

為瞭解未來政府捐助財團法人公開資訊的可能性，研究團隊在訪談過程中，發現官員多樂觀其成，認為目前既然無法用一個標準來衡量政府捐助財團法人的績效，以公共監督的方式會比政府監督更佳適當。如 B3 所表示：

「因為每個財團法人成立的目的不一樣，所以我們沒辦法用一個標準去訂立績效評估指標。每個財團法人應要先確保董事會的人選，以及運作方式是優質的，接下來是訂出執行長的 KPI，以及遴選好的執行長與高階主管。這整個程序都必須透明化，我覺得這個程序能做到就很好了，至於其他細節，我們應該要給予財團法人彈性的空間。另外，財團法人的績效指標必須要根據設立宗旨，理論上，宗旨不能隨首長的替換就調整方向，不過，一時之間我們不可能有一勞永逸的解決方法，所以，我覺得目前唯一可行的作法，就是盡量把財團法人的資訊透明化，讓大家去注意、公開討論。」(B3)

至於資訊公開的方式，行政院目前正在研擬在條例中設計主管機關可以設立資訊站，然後要求財團法人將其資訊放在網站上，讓利益關係人可以清楚瞭解。以行政院的立場而言，政府捐助財團法人的資訊公開程度遠高於民間財團法人，因為預決算並非是機密，所有資料在立法院都是公開的。如 C1a 和 C1b 所述：

「我們基本的想法是，民間財團法人與其由政府直接管理，不如讓他們資訊公開，所以我們在條例中設計主管機關可以設立資訊站，要求財團法人把它的資訊放上網，以公共監督的方式會比政府監督來得好。」(C1a)

「公設財團法人資訊的公開是遠高於民間財團法人，因為它的預決

算本來就是公開的，由立法院監督，所有資訊在立法院是公開的。」
(C1b)

綜上所述，以資訊公開做為監督防弊的手段，能確保財團法人管理者為捐助者謀取最大的公共利益，並達到制衡法人管理者、防止脫法行為，及健全法人組織運作之目的。若資訊不公開，不僅可能使社會大眾失去信任，更可能導致法人組織的形象蒙受重大損害。只要公開、透明地提供投資者或社會大眾適當的資訊，將可有效避免法人管理者舞弊，並提升社會大眾的信任，這對組織的長遠發展、法人治理的落實，以及公共利益的保護，都有正面的助益。正如 B2、A9 所表示：

「...當然，我認為財團法人應該要盡量資訊公開，假如很多資訊都公開了，那人家也就會越放心，如果什麼東西都秘密進行，人家就會懷疑。」(B6)

「本來就應該這樣，讓別人知道我們在做些什麼，不認識的人才不會質疑我們。」(A9)

四、績效考核

以下就績效考核制度、實務運作過程和績效考核的限制面來分析：

(一) 績效考核制度

在績效考核制度方面，我國對於政府捐助財團法人的績效評估或管理，主要根據《預算法》、和主管機關訂定之財團法人監督準則、辦法、要點或規則等規範辦理。茲依序說明如下：

1. 預算法：行政院依《預算法》第 41 條規定，於民國 88 年 1 月間函示各部會主管機關有關格式、函送時間及份數等編送事宜，行政院主計處另於民國 90 年 1 月間召集相關單位開會協商獲致結論，由各主管機關編製「對各部門捐助成立財團法人之效益評估表」，以附錄方式併入決算，包括財團法人基金規模、政府捐助基金金額、最近二年度政府捐助基金以外金額（捐助和委辦）、最近二年度收支及營運結果，以及主管機關對捐助之效益評估等五大部分。在這張表中，立法院和部會主管機關各有關注的焦點：立法院關心政府捐助財團法人創立時政府捐助金額占創立基金總額比率是否超過 50%、收

支餘絀是否有虧損現象，以及自籌款的比例是否提升；然而部會主管機關則關心政府捐助財團法人推展業務是否達到政策目標，以及預算執行率。

2. 財團法人監督準則、辦法、要點或規則等規定：綜觀各部會所訂定之財團法人監督準則或設立許可及監督規定，又分成設立許可之監督、業務督導及檢查，以及撤銷許可等三方面。至於對於政府捐助財團法人的績效評估或考核，行政院乃授權給各部會主管機關訂定業務、會計、人事、採購、財務透明等規範。由於財團法人的類別很多，設立目的也有很大的差異，並不容易找到一個共通考核評估的標準，於是授權主管機關自行決定。換句話說，行政院對於政府捐助財團法人的績效管理，並未有具體之規定。除此，若政府捐助財團法人的績效表現不佳，或者已經完成當初政府捐助成立的政策目標，亦無有關退場機制方面之規定。如果政府捐助財團法人打算解散，必須通過董事會，且經過法院清算的程序。事實上，正因無退場機制，解散管理不善或完成任務之政府捐助財團法人有實務上的困難。如行政院政務委員 C1 所述：

「若是對公設財團法人進行績效評估或是考核，事實上都有授權各主管機關去訂定管理的規則或辦法。在公設財團法人方面，我們給予主管機關很大的權限，包括在人事、財務透明的規範等等，但無績效考核的具體規定，因為財團法人的類別太多，設立目的也有很大的差異，很難找到一個共通考核評估的標準，但我們仍授予他們權限自行決定。至於退場的話，我們反倒是對公設財團法人無特別規定，民間的財團法人若是要解散，是要通過董事會，若是公設財團法人要退場亦然，其經費亦是要歸回國庫，且要經過法院清算的程序。」(C1)

然而，各部會主管機關雖然透過監督準則、辦法、要點或規則來管理政府捐助財團法人，認為財團法人是獨立自主的，不應過度干預；但若是接受政府補助，則應依「行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法」，針對補助項目受嚴格的監督和評核，譬如在提計畫時，列出計畫目標（全程目標、本年度目標）、實施方法步驟、重要工作項目、預定進度、預期效益、效益指標，以及政策效益等。當遇到政府捐助財團法人重要經營事項時，基本上則透過政府的董監事代表去表達意見，事後送主管機關審核。即使由主管機關的業

務監督單位、商業司、會計處與政風處等組成查核小組，進行年度查核作業時，僅針對其運作是否按民法規定、定期改選、召開相關董監事會等進行查核，至於業務績效並不在年度查核的範圍內。整體而言，在管理上並未做評核，只有在年度考核時，判定「正常」、「需要改善」或「停止補助」。茲對照 B1、B2 與 B3 的訪談意見如下：

「我們只看政府補助的部分，例如法人一年有 20 億的計畫或業務執行，政府補助其中 10 億，那就只看這 10 億，其他部分則透過董事與年度查核來做監督，嚴格監督在有出資那一塊，法人自己的業務則要尊重其自治。」(B1)

「因為每個財團法人成立的目的不一樣，所以我們沒辦法用一個標準去訂立績效評估指標。每個財團法人應要先確保董事會的人選，以及運作方式是優質的，接下來是訂出執行長的 KPI，以及遴選好的執行長與高階主管。這整個程序都必須透明化，我覺得這個程序能做到就很好了，至於其他細節，我們應該要給予財團法人彈性的空間。」(B2)

「在政府捐助的財團法人中，官方都會在董監事會佔有一定的席次，如果財團法人沒有申請會內的計畫，我們會透過官派董監事去參與它的運作。財團法人畢竟還是人民團體，我認為政府在管理的強度上，必須要有所節制。」(B3)

至於，未來如何針對政府捐助財團法人進行績效管理，在訪談過程中，主管機關代表建議，在政府捐助財團法人內部運作方面，應建立有職能的董事會，由董事會訂定執行長的關鍵績效指標，並遴選優秀的執行長與高階主管；在政府捐助財團法人外部制度方面，則可從資訊透明化，或者由獨立機關或專業團體進行評鑑來著手，如同以下 B2、B4 和 B7 之訪談意見：

「財團法人的績效指標必須要根據設立宗旨，理論上，宗旨不能隨首長的替換就調整方向，不過，一時之間我們不可能有一勞永逸的解決方法，所以，我覺得目前唯一可行的作法，就是盡量把財團法人的資訊透明化，讓大家去注意、公開討論。」(B2)

「若《財團法人法》中沒有針對公設財團法人規範，則行政院應該

把各機關的政府捐助財團法人集合起來，把存在的問題作解決，這就不涉及人民的權利與義務，應該整個由行政院研究考會做統一監督，就如各機關的績效評比一樣，可以就各機關的政府捐助財團法人作評比，若是各部會自己評比的話，就是球員兼裁判。」(B4)

「目前看起來，國內也只有醫策會有能力作醫院評鑑，這是一件很不容易的事情。台灣醫院的醫院評鑑在國際間的評比很不錯，公信力很高，評鑑過程是非常認真和謹慎的。」(B7)

(二) 實務運作過程

在實務方面，政府捐助財團法人的績效考核依循《預算法》、和主管機關訂定之財團法人監督準則、辦法、要點或規則等規定，將其運作分成業務、人事、財務和其他等四部分管理。茲依序說明如下：

1. 業務：有關業務是否達到預定目標，通常由董事會來考評。由於各部會主管機關監督財團法人的規定不一，每年開會次數從一至四次不等，然後呈送計畫執行進度和績效呈送給目的事業主管機關核備。如果主管機關有疑問，會透過業務監督單位、商業司、會計處與政風處等組成查核小組進行查核。茲以 A3 和 A4 為例如下：

「每三個月召開的董事會即是例行性的考核，平常就有此機制針對執行績效做考核，除此之外，每一季要呈報所有計畫的執行進度與績效給目的事業主管機關-農委會核備，若有疑問，他們會請業務處、會計室與政風室隨時進行查核，每年度的預決算都要送至立法院。」(A3)

「通傳會對於電信技術中心所執行業務，提報年度計畫時，會有一個績效評估報告，也就是針對計畫的預期結果，在年底會回過頭來檢視績效是否達成，實施關鍵績效指標 (Key Performance Indicators, KPI)，這些指標一下子無法全部說明，例如晶片檢測的數量、號碼可攜的作業時間及準確率……。」(A4)

2. 人事：政府捐助財團法人通常會針對員工的業務執行，以及相關行為和表現來做人事考評，甚至給予績效獎金。一般說來，人事考核分成待遇、

年終工作獎金和工作績效獎金三部分：(1) 待遇：定期依工作績效考核辦法辦理；(2) 年終工作獎金：為月薪、年度在職期間比例與個人核給月數三者乘數之結果；以及(3) 工作績效獎金：視當年度營運狀況而定。人事考核項目乃根據專業知識、協調能力與工作表現來評估。考核結果共有優、甲、乙、丙和丁五個等級，優等升 2 級、甲等升 1 級、乙等不調整、丙等降 1 級，丁等則不續聘。

尤其在考核項目，為求公平而少爭議，有些政府捐助財團法人要求考核指標儘量用量化表達。以 A9 來說：

「我們所裡人員的考核指標，有七、八成是可以量化的，例如每一組有多少研究員、副研究員？每一年的薪水、每一個計畫需要多少研究金、發表論文要多少篇、專利要多少？我們都有明確的計算方式和規定，非量化的考評只佔少數，所以考評結果較差的同仁，也不會來爭論。」(A9)

除此，為延攬人才與提升工作士氣，有些政府捐助財團法人非常積極地向主管機關爭取，是否可從自籌款比例中一定金額來推動工作績效獎金。如 A10 所表示：

「我們的自籌款大約在 10% 至 15% 間，而其中，大概一半是從產業界而來的非公務預算，我們正向國科會積極爭取績效獎金是否可從產業界而來的自籌款中，於一定比例之下運用。我相信績效獎金的推動，在延攬人才與提升士氣方面將會有很大的幫助。」(A10)

3. 財務：為推動政府重要政策，政府捐助財團法人設立時 50% 以上財產總額來自政府捐助，加上後續營運也承接政府計畫，社會大眾不易從其財務報告窺其全貌，各項營運資訊常以績效或影響運作等理由而不公開，又少數政府捐助財團法人發生管理缺失，引起立法院與外界許多質疑。由於《預算法》第 41 條第 4 項規定，政府捐助財團法人每年應由該主管機關將其年度預算書送立法院審議，立法院尤其關注政府捐助財團法人的收支餘絀是否有虧損現象，以及自籌款的比例是否提升。然而，這些績效指標是否能夠適用全體，或其適當性實有待商榷。

在深度訪談過程中，有些政府捐助財團法人為配合政府的公共政策，會

產生政策目標與財務收支平衡矛盾之情形。以中小企業信用保證基金為例，在金融海嘯發生期間，如果顧及其財務收支平衡與風險，勢必無法放寬保證條件，協助風險相對較高之中小企業，將無法達成主管機關之政策目標。如 A1 所述：

「我們要放寬保證條件，協助風險相對較高的中小企業，保證費率又不能與風險對稱，難免要賠錢的，除非我們承保得很少，但是政府成立信保基金，就是不要我們與銀行審核的尺度一樣。政府應該與每個單位協調評估績效的方法。」(A1)

在配合政策目標與財務收支平衡矛盾的情形下，更遑論自籌款的比例是否能夠提升。如 A3 所表示：

「我的目標之一即是維持財務平衡，畜產會的政府角色這麼重，基本上屬於非營利單位，現在都維持做好政府交辦事項，虧損主要来自利息太低且補助款停住，需要加強驗證與檢驗工作來彌補虧損，我的責任是照顧畜牧產品業者，所以費用會比民間機構低廉，所以只要農民配合政府進行升級，我們中央畜產會是以優惠價格協助其升級，不是跟一般民間機構競爭，賺取微薄利潤來彌補，原則上要財務自主是很不容易的。」(A3)

另外，由於目的事業主管機關注重政府捐助財團法人的業務是否依照預算計畫執行，因此特別強調預算執行率。然而，預算執行率佳，並不代表計畫或業務相對執行得好。如 A2 所述：

「以目前來講，政府作的績效考評都只看業務預算執行率，但是預算執行的好，並不代表工作執行的好。」(A2)

4.其他：在訪談過程中，研究團隊發現有些政府捐助財團法人非常注重績效管理制度，並透過專業評鑑或成果發表會來獲得外界肯定。例如：中小企業信用保證基金企圖成為全球信用保證基金的標竿；婦女權益發展基金會正邀請第三者來進行其績效考評；國家實驗院每月至少舉辦一次成果發表會，促進外界的瞭解。除此，中央通訊社亦在發展策略性指標，將其分成業務人事、經費、行政與公益四大面向。茲將 A1、A2、A8c 和 A10 意見列示如下：

「我們希望成為全球信用保證基金的標竿。大約十年前，英國有一個研究機構對世界各國信用保證單位進行績效評比，雖然這可能不是很精準的評鑑，但我們台灣是排名世界第二。」(A1)

「我們有在討論制定績效評比辦法，並且請第三者來對我們作績效考評。」(A2)

「幾年前，我們比照政府的要求訂定了策略性指標，目標大概分成業務人事、經費、行政、公益四大面向，衡量指標分配下來大概有三十幾項，訂得非常細，這是我們自己評的。雖然目標訂得高並不一定能夠完全達成，但董事會和我們都在努力。」(A8c)

「有鑒於過去我們許多的研究成果沒有讓外界知道，我們目前每月至少舉辦一次成果發表會，效果很好，就過去一年所作的統計顯示，研發成果計有 21 項，共有 109 篇正面報導。但還有很多人對國研院不瞭解，畢竟我們歷史太短，必須再更努力使外界多了解我們。」(A10)

(三) 績效考核的限制面

績效與預算之間存在著多元複雜的連結現象，況且每個政府捐助財團法人成立的性質與型態不同，實難將績效管理一體適用到所有的個案上，要求各政府捐助財團法人「削足適履」地適應統一的績效管理系統。如同目的事業主管機關代表 B2 和 B4 的意見一般：

「因為每個財團法人成立的目的不一樣，所以我們沒辦法用一個標準去訂立績效評估指標。」(B2)

「各財團法人都具有唯一性，各自承擔政府的某項任務。在此情況下，績效是無從比較的，所以評量指標也不容易建立。」(B4)

同時，個案政府捐助財團法人亦認為績效考核不應僅是其單方面來建立，政府應該訂定出管理政府捐助財團法人的標準，並針對不同的特性來區分。特別是，當政府政策目的與政府捐助財團法人的財務平衡目標產生矛盾時，兩者應該一同商談如何訂定適當的績效衡量指標，共同避免報喜不報憂的資料假象，或專挑容易任務著手等負面現象，甚至在進行工作量考核時，

免於將牽強的活動混雜列為工作的產出，或者為求產出增加而以犧牲品質為代價，如此才能有效地協助政府捐助財團法人提升績效。如 A1a 所認為：

「我覺得這應不僅是我們單位單方來建立，政府應把公設財團法人的管理訂出標準，並針對不同的特性來區分。我們要放寬保證條件，協助風險相對較高的中小企業，保證費率又不能與風險對稱，難免要賠錢的，除非我們承保得很少，但是政府成立信保基金，就是不要我們與銀行審核的尺度一樣。政府應該與每個單位協調評估績效的方法。」(A1a)

第四節 焦點團體訪談資料分析

根據兩場焦點團體座談之討論題綱，歸納資料如下（詳參附錄九）：

一、績效考核制度化

在焦點團體座談中，專家學者們提供寶貴的原則和操作之方向：

（一）原則：無論在《財團法人法》或是各目的事業主管機關制定的財團法人監督準則而言，績效考核應該引導到「興利」的方向，讓政府捐助財團法人更積極地去完成公共目標。如 M3 所言：

「從興利、防弊的角度來看，績效考核通常是比較消極的，但我認為也可以把它引導到興利的方向，讓公設財團法人更積極地去完成目標。」(M3)

（二）操作：歸納有三點：

1. 檢視存在的正當性：在進行類型化管理之前，必須先檢視現行政府捐助財團法人的存在正當性，整併組織功能相近之財團法人，若已完成政策目標，則應有退場機制之措施。如 M2 和 M1 所述：

「我們應先討論現行公設財團法人的存在正當性，然後加以分類，再設立指標，而指標有些是可全體一致使用，有些則根據所追求的不同公共價值來區分。」(M2)

「我建議公設財團法人要用高密度的監督，但也要有一個比例去規範，譬如規模一億元以下的財團法人，應付會計報表已經非常繁忙，所以應先將功能相近的財團法人整併。另外，公設財團法人的政策目標是否達成也是很重，各部會應要思考它的退場機制。」(M1)

2. 清楚地定義課責範圍：M2、M1 和 M4 認為，以政府捐助比例 50% 之標準來認定是否接受高密度監督並不適當，建議輔以「絕對金額」，譬如累計財產總額達到一億元以上者需將預算書呈送至立法院，可減輕管理負擔。

「我認為用政府捐助比例 50% 的標準並不是很適當，我們可以考量一個數字，譬如說一億，也就是政府捐助達一億以上就將預算書呈送立法院。」(M2)

「如果能夠把公設財團法人的績效考核、課責機制定義得比較完整，透過自律去減少他律，立法院也可以慢慢降低它的監督密度。」(M4)

3. 鼓勵自律：M4 建議，可委託外界規劃訂定財團法人之治理準則，透過自律而減少他律，立法院亦可逐漸地降低其監督密度；另外，有關董監事派任的問題，可參考英國除內閣以外，尚有一個監督董監事派任之單位。

「對於公設財團法人績效考核的制度化，這是有迫切需要的，可以在《財團法人法》或是各目的事業主管機關制定的財團法人監督準則來規範，或是委託外界來規劃財團法人的治理準則。」(M4)

「有關董、監事派任的問題，審計部曾去英國考察，發現它們除了內閣以外，另外有一個監督董、監事派任的單位，我們可以考慮把這套制度引進來。」(M4)

二、績效考核構面

對於績效考核構面，專家學者們提供多元的建議，M4 認為應包含人力、作業流程效率、顧客滿意與財務狀況等；M2 認為應考量效率、民眾滿意度及組織內部能力等；M1 建議參考教育部、內政部和文建會等評鑑作法，分成會務、業務、財務等三部分。原則上，政府捐助財團法人是公私混合體，應顧及政策目標與經營效率，如 M4 和 M3 所述。

「至於考核構面，公設財團法人是公私混合體，必須達成公共目標，也需要民間的經營效率，所以考核構面應包含人力、作業流程效率、顧客滿意、財務狀況等等，其中財務構面要強調的並非是否賺錢，而是財務穩定度，譬如收入來源有哪些是固定的。」(M4)

「有關公設財團法人的績效考核構面，包括效率、民眾滿意度、組織內部能力（如財務、人事）等都很重要，但公共性的問題更為重要。」(M2)

「公設財團法人有認同危機，不知道自己到底是一個政府機關，或是一個民間組織。假如是比較接近市場的公設財團法人，可以利用比較接近企業的績效考核構面，但若是比較強調執行公共任務的財團法人，其績效考核的重點應該是任務達成的部分。」(M3)

「績效考核的部分，現在教育部、內政部與文建會等部會都有在做，大概分成三塊：會務、業務、財務，我建議可把這三塊當作參考，但是要把公設的重點部分再強化。」(M1)

三、資訊公開制度

綜合 M4、M3 和 M1 的意見，為獲取社會信任，將活動或內部資訊公開在網站上而讓社會公眾監督是最根本的作法，其他途徑尚包括向主管機關或立法院報告、出版年度報告等，另外亦可參考公益自律聯盟的作法。

「至於資訊公開的問題，將資訊上網、讓社會公眾來監督是最根本的作法，其他途徑還包括透過向主管機關或立法院報告、出版年度報告等。因為公設財團法人有一部份的經費來源是靠民間捐款，資訊越透明，會讓家更有信心，財源才會源源不斷地來。」(M4)

「資訊公開很重要，很多財團法人的資訊公開做得不好，是因為很多基金會裡面的人員就是政府官員，根本不會想到為基金會架設網站來將活動或內部資料公開。既然是公設財團法人，在資訊公開方面就應有起碼的要求，並根據不同性質的組織而有不同的規範。」(M3)

「有關資訊公開，其實在《財團法人法》裡有相關規定，至於公開

的程度，公益自律聯盟的作法可供參考。」(M1)

四、政府機關監督政府捐助財團法人之現況

有關政府目前監督政府捐助財團法人的現況，N5 與 N2 認為主管機關績效考核的標準不能一體適用，應考量不同性質財團法人的公共任務與目標。尤其，N5 強調管理政府捐助財團法人時，應避免落入績效管理之迷思，盈餘多並不意味著績效好。除此，N1 認為政府應建立政府捐助財團法人的退場機制；N2 提到肥貓問題，在於主管機關業管人員轉任之故。

「現行的績效考核具有一般性，但我望主管機關針對不同性質的財團法人，特別是對研發機構可以有另外一種標準。」(N5)

「錢來自於納稅人，就必須受到一定程度的監督，但 one size fits all 是不好的。」(N2)

「曾有立委認為，看公設財團法人的績效就是看它們自負盈虧的能力，換句話說，錢賺越多表示績效越好，這是錯誤的看法。公設財團法人搶到政府的標案，這樣能代表績效好嗎？從財團法人的角度來看，是這樣子沒錯，因為透過這樣的機制可以把賺到的錢給員工分紅，但我認為這有檢討的必要。」(N5)

「如果市場機制可以 support 政府委辦事項，其實已不需要委託公設財團法人，但問題在於它們有沒有退場機制，頂多只能以撤銷設立做為最後手段。」(N1)

「大家也注意到肥貓的問題，很多部會的業管官員其實也不太願意管，因為將來有一天他可能也會去財團法人任職。」(N2)

五、政府對政府捐助財團法人監督與課責之方式

就應然而而言，政府應如何對政府捐助財團法人進行監督與課責，N5 建議應按類型化管理，但在類型化之前，N1 認為應先檢視政府捐助財團法人的功能，如此績效與課責才能對應到原來之設立目的。在定義政府捐助財團法人時，N2 認為政府委辦應納入考量，同時 N4 提出應找到合理公式去計算到底政府捐助比例。關於課責機制與績效考核的設計，N1 建議需要掌握人事任命和經費審查，N3 與 N4 亦提到資訊公開的重要性，應透過公民的力量來

監督。另外，N1 和 N4 認為肩負著公共任務的政府捐助財團法人應轉型成行政法人。

「公設財團法人的類型有很多種，一定要以類型化去分別管理，想把一件衣服穿到所有人身上是不可能的。若能先將不同類型的公設財團法人作呈現，績效與課責才有可能對應到原來設立的目的。」(N5)

「我認為應該先決定哪些公設財團法人需要由政府監督，再來談這些單位要用什麼方式去作績效考核，最後才找績效指標。」(N1)

「在定義公設財團法人時，政府委辦其實也可以納入考慮。」(N2)

「我認為在進入到對政府捐助財團法人的績效考核跟課責之前，應該重新計算政府捐助比例，找到合理公式去計算到底政府捐助比例，達到一定比例之上再納入正常的管理規範道路中。」(N4)

「我認為在課責機制跟績效考核的設計上，一定要掌握住人事任命跟經費審查。」(N1)

「財團法人的監督不外乎三塊：第一是人，跟治理結構或原來章程所設定的監督機制相關；第二是錢，從預算到使用都願意說明與公開；第三，資訊揭露是課責的重要部分，但這只是最低程度的基本要求。」(N3)

「我贊成採用第三者、公民監督的方式去課責，因為公設財團法人必定有相當比例的政府資金，也就是納稅人的錢，我認為至少在它們運用政府給予的補助款的部分應適用《政府資訊公開法》。」(N4)

「談到負有公共目的的組織，行政法人是比較好的選擇，因為它有新的法源去做監督」(N1)

「我個人不太贊成用設置公設財團法人的方式來政府應執行的公務或政策目標，若法人係基於這項目的而成立，應該以行政法人來做，站在公民監督政府作為的立場，公設財團法人應轉型成行政法人。」(N4)

六、政府監督政府捐助財團法人現行機制之改善

歸納專家學者們的建議，共有以下十點：

(一) 績效考核不宜一體適用

「這很難一體適用，但仍應決定什麼樣的標準適合做比較嚴格的控制，如果能有區隔，就不會有用同樣一把尺衡量所有狀況的情形。」

(N1)

(二) 資訊公開

「現在財團法人有自律性的公益聯盟，如果他律要這麼耗費精神體力，若先從自律的部分要求它主動提供資訊，這也是一個可以思考的方向。」(N3)

(三) 修改政府捐助財團法人定義：政府捐助比例輔以絕對金額

「我認為應針對基金規模一億以上的公設財團法人，去了解其每年的營運收支，因為就我的瞭解，中經院、工研院目前自負盈虧的壓力越來越大。」(N3)

(四) 檢視政府捐助財團法人存廢或功能整併

「我認為可以針對財團法人是否整併、存廢來做檢討。」(N3)

(五) 建立政府捐助財團法人的退場機制

「從根本上來說，公設財團法人已經不適合存在，應該提供它退場機制，不管是逐年減少預算的挹注，或者乾脆就切斷臍帶。」(N1)

(六) 訂定條款規範肥貓

「我認為若要主管機關去管理肥貓，也應該要有旋轉門條款，否則要管的財團法人董事長，很多都是過去的老長官，對機關還有影響力，真的很難管。」(N2)

(七) 政府捐助財團法人的數量不宜多

「很多社會形象良好、看似對國家很有貢獻的公設財團法人，其實弊端也很多，所以我認為公設財團法人的數量應該越少越好，因為國內的環境並不成熟。」(N2)

(八) 參考經濟部管理財團法人之辦法

「經濟部具備其他部會缺乏的管理專長和知識，各部會不妨稍微參考經濟部的作法。」(N2)

(九) 實施績效考核應有誘因

「實施績效考核應該要有誘因，讓公設財團法人在被課責的部份，能加上懲罰或獎勵的機制，才有辦法達到績效考核的目標。」(N1)

「我們應該要思考是否能給財團法人更多的誘因，譬如增加補助款項或運作彈性，透過誘因的給予，讓財團法人願意讓緊箍咒放在它們身上，不然沒有人會願意做這樣的事情。」(N4)

(十) 融入公司治理的精神

「我建議可以從公司治理的角度，要求每個財團法人設「稽核長」的職位，由稽核長定期公布財團法人的稽核報告。」(N4)

第五節 小結

綜合深度訪談和焦點團體訪談的質性資料內容，結果分析如下：

一、深度訪談

以下依據組織定位、課責機制、法人治理與績效考核等四構面來歸納：

(一) 組織定位：

研究團隊進行深度訪談時，特別針對政府捐助比例和轉投資行為是否造成政府捐助財團法人規避監督的問題，同時深入了解未來《財團法人法》草案之發展與政府捐助財團法人的組織定位。在轉投資監督方面，主管機關認為政府捐助財團法人的定位清楚，其轉投資行為並不會失去對於財團法人的控制。在《財團法人法》草案方面，將採取興利作法，但授權主管機關例外管理，其中有關「公設財團法人」的定義，未來有大幅改變，將稱之為「政府捐助財團法人」和「準用政府捐助財團法人」，並且仍維持政府捐助財團

法人比例超過財產總額 50% 以上受高度監督，「絕對金額」並未納入考量。至於政府捐助財團法人未來的組織定位，無論轉型與否，或者接受監督的課責強度，未獲財團法人與主管機關代表們一致性之看法。

（二）課責機制：

首先，在政治課責方面，國會主張應嚴格監督政府捐助財團法人，但國會監督政府捐助財團法人之尺度為何，有待進一步的拿捏。其次，在法律課責方面，由於《民法》規定並不完整，而且以行政命令作為監督財團法人之依據，其層階不僅不足，甚至有違反「法律保留原則」之虞，故有推動《財團法人法》之必要。最後，在層級課責方面，目的事業主管機關對於政府捐助財團法人之監督，主要係透過三個途徑，其一即為透過派任董事參與財團法人之董事會運作；其二乃透過部會內部之業務、人事、會計等單位，甚至組成查核小組，對財團法人進行適法性監督；其三則是委託計畫或補助專案之監督。關於主管機關與政府捐助財團法人之間的互動觀察，兩者的溝通管道未必順暢，對於同一件事情可能出現不同的認知情形。

（三）法人治理：

首先，有關董事會治理，發現三個主要問題：（1）受限於公職人員財產申報法，影響董事會之組成與專業；（2）官派董事之異動頻率偏高，且參與程度可能有限；以及（3）主管機關主導董事會之能力不足。其次，在內部稽核方面，大型政府捐助財團法人多會在組織內設置稽核單位，但是我國政府捐助財團法人以中、小型居多，內部稽核單位是否能在法人組之內實質發揮作用，或者囿於人力限制而未設置，有待未來持續觀察和研究。最後，在資訊揭露方面，發現官員多樂觀其成，認為目前既然無法用一個標準來衡量政府捐助財團法人的績效，以公共監督的方式會比政府監督更佳適當。至於資訊公開的方式，行政院目前正在研擬在條例中設計主管機關可以設立資訊站，然後要求財團法人將其資訊放在網站上，讓利益關係人可以清楚瞭解。

（四）績效考核：

我國政府捐助財團法人的績效考核制度，其績效評估或管理主要根據《預算法》、和主管機關訂定之財團法人監督準則、辦法、要點或規則等規範辦理。同時，實務方面，政府捐助財團法人亦依法辦理，將其運作分成業務、人事、

財務和其他等四部分管理。未來如何針對政府捐助財團法人進行績效管理，主管機關代表建議兩點：(1) 政府捐助財團法人的內部運作：應建立有職能的董事會，由董事會訂定執行長的關鍵績效指標，並遴選優秀的執行長與高階主管；以及(2) 政府捐助財團法人的外部制度：則可從資訊透明化，或者由獨立機關或專業團體進行評鑑來著手。須注意的是，由於每個政府捐助財團法人成立的性質與型態不同，績效考核實難用統一的標準要求，尤其當政府政策目的與政府捐助財團法人的財務平衡目標產生矛盾時，兩者應該一同商談如何訂定適當的績效衡量指標。

二、焦點團體訪談

根據兩場焦點團體訪談結果，按討論題綱整理如下：

(一) 績效考核制度化：

無論在《財團法人法》或是各目的事業主管機關制定的財團法人監督準則而言，績效考核應該引導到「興利」的方向，讓政府捐助財團法人更積極地去完成公共目標。在操作方面，專家學者們建議應檢視政府捐助財團法人存在的正當性、清楚地定義其課責範圍，並鼓勵自律。

(二) 績效考核構面：

建議相當多元，例如構面應包含人力、作業流程效率、顧客滿意與財務狀況等；或者構面應考量效率、民眾滿意度及組織內部能力等；或是參考教育部、內政部和文建會等評鑑作法，分成會務、業務、財務等三部分。原則上，政府捐助財團法人是公私混合體，應顧及政策目標與經營效率。

(三) 資訊公開制度：

綜合專家學者們的建議，為獲取社會信任，將業務活動或組織內部資訊公開在網站上，讓社會公眾監督是最根本的作法。除此之外，其他途徑尚包括向主管機關或立法院報告、出版年度報告等，或者參考公益自律聯盟的作法。

(四) 政府監督政府捐助財團法人的現況：

專家學者們提出四個問題：(1) 現行的績效考核標準具有一般性；(2)

管理政府捐助財團法人似乎已落入績效管理之迷思，譬如盈餘多是否意味著績效好，實值得深思；(3) 政府捐助財團法人並無退場機制；以及(4) 肥貓問題主要在於主管機關業管人員轉任之故。

(五) 政府對政府捐助財團法人監督與課責方式：

專家學者們給予建議：(1) 類型化管理：但是應先檢視政府捐助財團法人的功能，如此績效與課責才能對應到原來之設立目的；(2) 定義政府捐助財團法人：政府委辦應納入考量，同時應找到合理公式去計算到底政府捐助比例；(3) 課責機制與績效考核設計：須掌握人事任命和經費審查，並鼓勵資訊公開；以及(4) 肩負公共任務的政府捐助財團法人應轉型成行政法人。

(六) 政府監督政府捐助財團法人現行機制之改善：

專家學者們給予十點建議：(1) 績效考核不宜一體適用；(2) 資訊公開；(3) 修改政府捐助財團法人定義；(4) 檢視政府捐助財團法人存廢或功能整併；(5) 建立政府捐助財團法人的退場機制；(6) 訂定條款規範肥貓；(7) 政府捐助財團法人的數量不宜多；(8) 參考經濟部管理財團法人之辦法；(9) 實施績效考核應有誘因；以及(10) 融入公司治理的精神。

第五章 AHP 問卷分析

「層級分析法」(Analytic Hierarchy Process, AHP)係利用層級結構概念，將複雜的多目標問題經由高層次往低層次逐步分解，利用系統內含有次系統之觀點，說明系統具有結構性，使決策者能脈絡分明地分析問題 (Saaty & Vargas, 2001)。此法之特色，在於以要素建立層級系統，經過各層級要素的成對比較後，利用數值分析以求解各要素之相對權重，並檢視填答者的判斷是否符合一致性，然後求得各階層要素在整體方案的綜合評估權重，從而獲致專家意見所彙整的決策建議。

是以，為求得政府捐助財團法人之績效考核構面與項目的相對重要性，本研究團隊藉由「層級分析法」問卷，使用面訪形式施測於兼容實務與學術、涵蓋不同專業領域或職務層級的抽樣對象，以 Expert Choice 11.5 套裝軟體分析其邏輯一致性比率 (consistency ratio, CR)，並計算各層級要素之相對權重。

AHP 問卷發展的關鍵前提，即各層級要素必須假設獨立性，並確認何項要素應納入層級結構。研究團隊藉由前期研究階段的分析成果，援引既有文獻與理論，期建立兼具合理性與系統性的層級關係，做為建立績效考核機制優先順序之參考，提供政府捐助財團法人績效考核構面決策相關資訊，強化政府「重點管理」的效率與效能。

第一節 研究設計

一、研究方法

研究設計之初，團隊考量以層級分析法 (AHP) 與德菲法 (Delphi) 做為績效考核構面與項目建構的工具，初步擬採層級分析法執行資料收集及決策制定的前置工作，廣納相關資訊與學者專家意見，並隨著研究工作執行情境之轉換，因此決議捨棄其他方案，採用較適切於本研究需求的層級分析法。AHP 應用層面甚廣，是一種多屬性決策方法，能支援個人或群體決策，普遍用以協助決策者找出最佳方案。其特色是具有理論簡單、易於操作且富彈性

之優點，可有效整合專家與決策者意見，獲致嚴謹並具可行性之決策結果，並可結合主觀的決策者意見及客觀之決策相關資訊，充分納入考量(汪明生，2006)。

在兩場焦點團體座談中，學者們對於本研究採用 AHP 建構績效考核構面與項目，亦給予不同的意見如下(詳參附錄九)：

「使用 AHP 是可以求得權重，將各界對公共任務與績效的不一致認知加以整合。」(M1)

「企業的 KPI 較容易設定，公部門相對比較難，可以透過 AHP 找出業務特性本身、公共目的、社會公益或是去政治化這方面的項目，透過專家去作彙整，討論公共財團法人應該遂行何種公共目的並凝聚共識，針對這些項目討論權重，轉化成年度、季或月的績效考核項目。」(N1)

「AHP 重點在於設立權重，前提是它必須已經是可以一體適用的架構，倒不如用德菲法，針對不同類型的公設財團法人，就學者專家意見去思考某種類型有哪一些必須納入的面向，反而比 AHP 更適用。」(N4)

經過研究團隊討論之後，決定採用 AHP 之主要原因，在於本研究乃協助主管機關建構政府捐助財團法人績效考核一般適用性的管理準則，包含績效考核構面與建立項目時需要考量之因素。由於政府捐助財團法人屬性的多樣性，實難套用一體適用的績效項目，仍需由主管機關與政府捐助財團法人雙方共同溝通與找出適當的評估標準，如此才能兼顧政府捐助財團法人的政策目標達成與經營績效提升。

除此，就研究方法而言，相較於德菲法採匿名及非面對面的討論形式，排除從眾性及爭論性的疑慮產生，並彙整個人主觀判斷，藉由不斷地使回饋更聚焦以建立一致性共識，從而作為預測未來的依據參考，其限制在於難以判定停止或繼續收集意見與否，且由於 AHP 施放問卷同樣具有匿名與非面對面互動的優勢，避免因人情或意見領袖的壓力而採取附和或緘默的情形。況且，因調查對象中同質性高的群體對於某項項目之權重呈現高度集中，若使用將意見回饋給所有參予者的德菲法，恐有落入團體盲思 (group thinking) 之嫌。相對地，AHP 無須重複執行至少兩回合的問卷施放與回收，不僅以機動性取代作業上的曠日廢時，更重要的是，可避免當毫無共識存在而必須捨

棄某些意見或轉而進行其他研究方法。最後，鑒於層級分析法之信度與效度皆高於德菲法，本研究團隊一致同意採用 AHP，以求取績效考核構面與項目之權重。

二、層級分析架構

在第一場的焦點座談中，與會的專家學者們曾針對政府捐助財團法人之績效考核構面討論，詳參第四章(或附錄九)。專家學者們給予相當多的建議，例如構面應包含人力、作業流程效率、顧客滿意與財務狀況等；或者構面應考量效率、民眾滿意度及組織內部能力等；或是參考教育部、內政部和文建會等評鑑作法，分成會務、業務、財務等三部分。

經過研究團隊討論之結果，決定綜合專家學者們的建議，並參照教育部、內政部與文建會等實務評鑑作法，以及融入「法人治理」(Corporate Governance)與「平衡計分卡」(Balanced Scorecard, BSC)之精神，期能建立政府捐助財團法人的層級分析架構，然後進行抽樣與調查。

本研究的層級分析架構共有兩層，第一層為績效考核構面，第二層則是績效考核項目。如圖 5-1 所示，為兼顧政府捐助財團法人短期和長期的發展，以及財務與非財務之平衡關係，在第一層的績效考核構面設計，即確立法人治理、法人治理、業務活動、財務管理和內部管理等四部分；然後參照 Organization for Economic Co-operation and Development(1999)公布之「OECD 法人治理原則」與 Kaplan & Norton (1992)發表的「平衡計分卡」等相關文獻，針對每個構面設計第二層的績效考核項目，共計有 25 項。

有關法人治理的構面設計，其主要之內涵係透過明確的責任制度、透明的資訊揭露、有職能的董事會、獨立且具功能的監察人，以及利益關係人的溝通管道建構等之制衡管控與設計，以有效監督其組織活動，建立健全的組織運作，防止脫法行為之經營弊端，實現政府捐助財團法人公共與公益的社會責任。

然而，在業務活動、財務管理和內部管理等三構面之設計，本研究則綜合專家學者們於焦點團體座談中之建議，並參照行政院研究發展考核委員會於 2009 年 4 月訂定的「行政院所屬各機關施政績效管理要點」和「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」中，根據平衡計分卡的精神所建立的業務

成果、行政效率、財務資源和人力資源等四個構面，將其中的行政效率與人力資源併為內部管理。

茲將績效考核構面與其項目間之關係分別說明如下：

(一) 法人治理

指政府捐助之財團法人透過明確的責任制度、資訊揭露、董事會職責、獨立且具功能的監察人，以及回應利益關係人（constituencies）如主管機關、民間團體或民眾等之需求，以加強法人績效管理與課責之規範。

(二) 業務活動

指目的事業主管機關透過公共任務達成情形、與設立宗旨符合程度、年度業務計畫規劃、辦理和執行，以及服務對象的滿意程度，評估政府捐助財團法人對業務推展的成果。

(三) 財務管理

指目的事業主管機關透過資產的妥善管理、預決算辦理情形、會計制度運作、收入穩定性、支出合理性、財務稽核，以及財務簽證等情形，評估政府捐助財團法人對財務資源運用的成果。

(四) 內部管理

指目的事業主管機關透過內部管理規章的健全性、作業流程的順暢性、服務的便利性、內部控制的完善性、績效管理制度運作、員工培訓的實施，以及員工建言與採行等項目，評估政府捐助財團法人的表現。

三、抽樣步驟

首先，為建立切合實際需求且可行的績效考核構面，研究團隊選取的受訪者類別包括「學術界」及「實務界」兩大類型。

其次，考量調查項目及議題的利害相關者存在多元面向的特質，須確保學術類別之調查對象分屬不同專長領域（公行、法律、社會、會計與管理等五類），加上政府捐助財團法人類型化後的十個代表性個案中，選取正（副）執行長、董監事與政府業管人員等三種角色功能，共計八大類型。

最後，由前述操作廣納施測對象的類別範疇後，為了提高問卷填答的嚴謹程度，研究團隊進一步設定「熟悉該議題之理論或實務界人士」為篩選準則，預計發放問卷數至此限縮為 62 份。

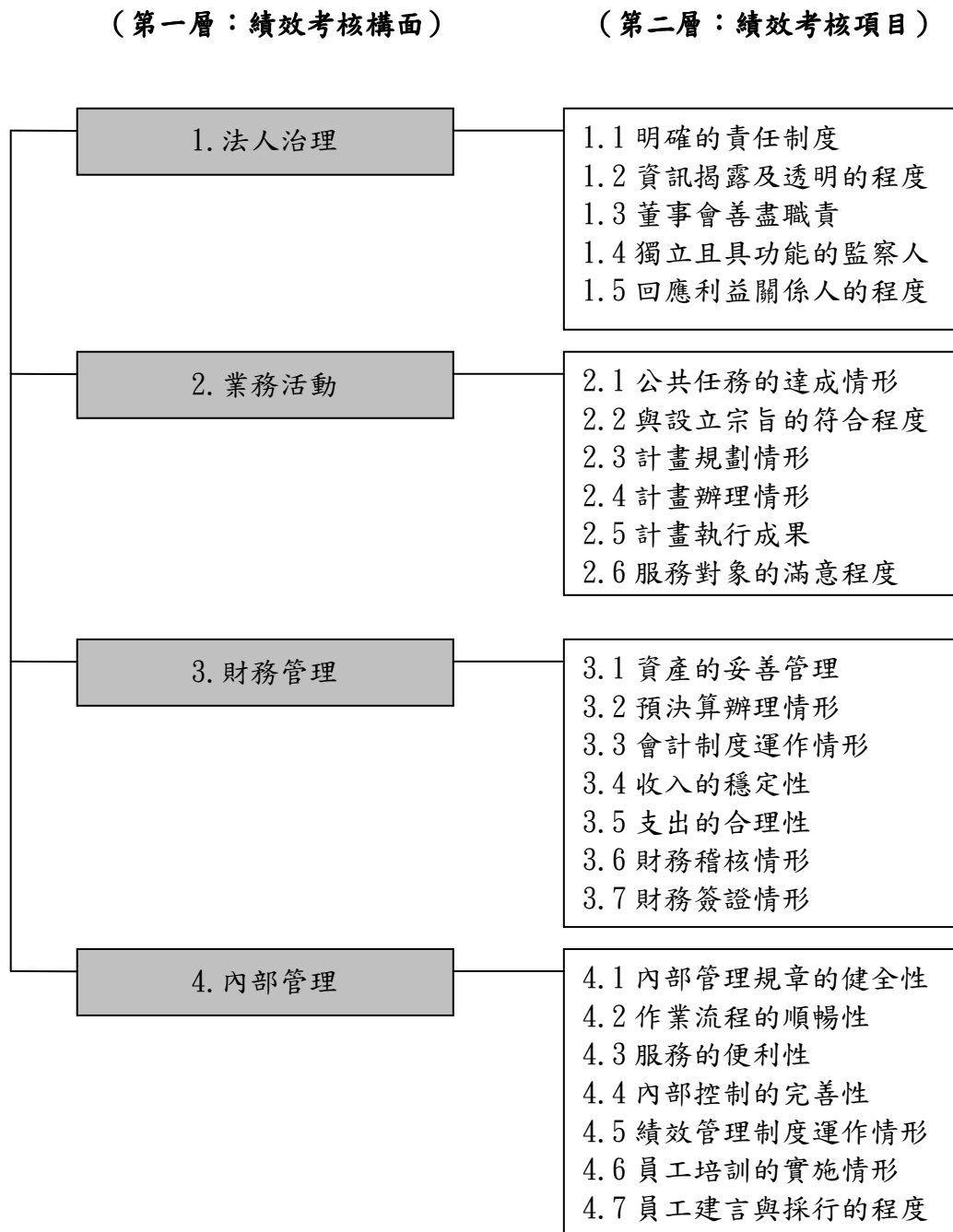


圖 5-1 政府捐助財團法人之績效考核構面與項目一層級結構圖

資料來源：本研究自繪。

四、調查程序

層級分析法的操作步驟如下：(1) 建立層級結構；(2) 建立成對比較矩陣；(3) 計算優先權重；(4) 一致性檢定；以及 (5) 計算整體層級之綜合權重根據 (汪明生, 2006)。因應 AHP 調查須使受測者瞭解問卷題目與填答方式，以提高通過一致性檢定比率 ($\text{inconsistency rate} \leq 0.1$) 的機會，且為了確保施測對象的可預知性，設定本次調查為面對面訪談。於問卷定稿後，招募台北大學公共行政暨政策學系碩士班學生作為訪員，兩位博士級研究員擔綱指導，進行為期半天的訪員訓練，由調查目的與內容談起，說明研究方法及問卷發展過程，講解聯繫施測對象的程序和技巧。訪談期間，訪員須將聯繫與施測情況，併同受測者的回饋意見，定期回覆彙整，第一階段問卷施放全數於 2010 年 3 月 15 日前實施完畢。

第二節 資料分析過程

問卷回收後，研究團隊於會議中針對施測對象的意見回饋，以及問卷實際施放、回收情形進行討論，並決議篩選有效問卷的準則。由於問卷施測期間適逢校園期末與農曆新年，機關組織皆面臨年假之前既有的繁忙作業，另有個別施測對象在時間、空間上的不可抗力因素。初步檢視實際回收問卷計有 43 份，各類別份數整理如表 5-1：

表 5-1 AHP 問卷發放及回收狀況統計表

類別	學術界					實務界		
	公共行政	會計	社會	法律	管理	執行長	董監事	業管官員
發放份數 (62)	12	8	3	3	3	10	14	9
回收份數 (43)	10	5	2	1	2	8	7	8

資料來源：本研究整理。

施測第一階段發現以下超出預期之狀況：實務界的受測者指派其他人選接受面訪；而學術界的受測者因已瞭解 AHP 填答技巧或其他因素，少數人僅接受由電子郵件回覆問卷。僅管如此，實際受訪者確實由原施測對象所指派，且電子郵件回覆問卷皆透過受訪者的電子信箱或電話直接聯繫，因此排除問卷有效程度的疑慮，刪除 1 份未填答完全的問卷後，計有 42 份問卷進入分析階段。

以 Expert Choice 11.5 軟體分析上述有效問卷，研究團隊檢視每份問卷的綜合檢定後決議：當問卷符合「綜合檢定之一致性檢定值 (I.R.) ≥ 0.2 」與「構面之一致性檢定值 (I.R.) ≥ 0.2 」其中一項即予以刪除。初步統計結果符合 I.R. 值 (inconsistency rate) 小於 0.1 的問卷計有 13 份，為求研究嚴謹，遂進行第二階段問卷施放，主要以「綜合檢定之不一致比率 (I.R.) 介於 0.1~0.2 間」之問卷為重新施測對象。經過修正後的 5 份問卷中，一致性檢定值 (I.R.) 降至 0.1 以下的問卷計有 2 份，此一篩選邏輯之下，通過一致性檢定的樣本總計 15 份，標示為第一類樣本 (N1)。

另一方面，考量兩階段施測後達到一致性檢定標準的樣本數僅 15 份，淘汰不予採計和通過一致性檢定的樣本之餘，考量部份樣本雖未達一致性檢定標準，仍具有參考價值，研究團隊擬增列「一致性檢定值介於 0.11~0.17」問卷，計有 11 份，加總第一類樣本後擴充至 26 份，作為第二類分析樣本，以擴大分析個別要素權重的比較基礎，同時利於分析兩種樣本類型中，不同背景受測者對於各層級重要性程度的偏好對照。

值得一提的是，由於「問卷設計」較為主觀，且僅有一位施測對象對問卷設計之理論依據提出其他見解，因此即便達到一致性檢定標準，彼此對問卷設計的認知存在顯著落差，研究團隊擬不予採計，第二類樣本至此底定為 25 份 (N2)。

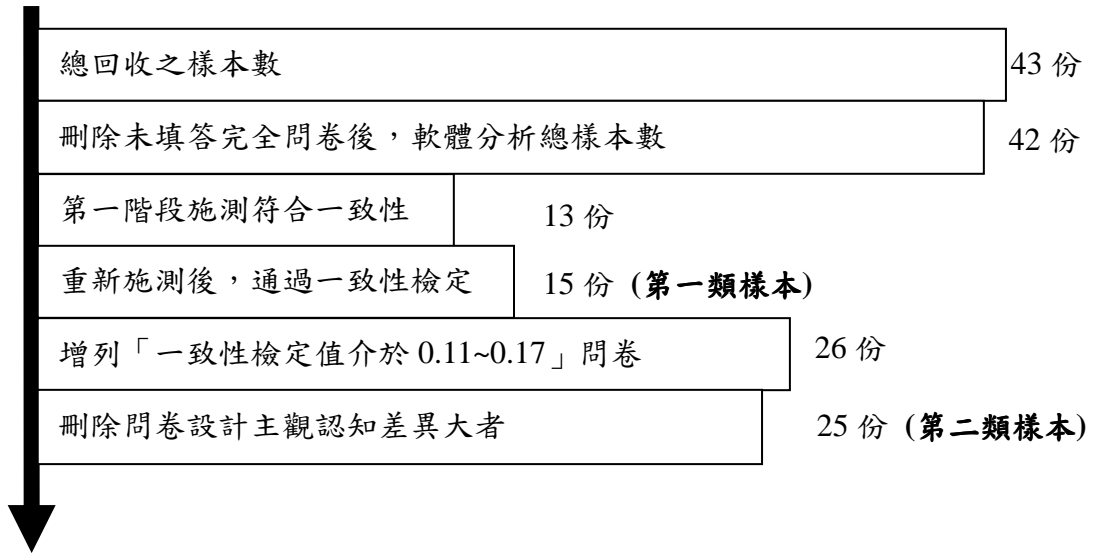


圖 5-2 分析樣本篩選過程

資料來源：本研究自繪。

第三節 層級資料分析

彙整問卷並初步檢視一致性比例後，有效問卷區分而成學術界與實務界兩類別，其樣本屬性如下：

表 5-2 受訪者的類別

類別	學術界					實務界		
	公共行政	會計	社會	法律	管理	執行長	董監事	業管官員
N1=15	5	1	1	1	0	4	1	2
N2=25	6	3	2	1	1	6	1	5

資料來源：本研究整理。

第一類型樣本（N1）係指「一致性檢定值 ≤ 0.1 」，學術界計有 8 份，實務界則有 7 份；而第二類型樣本（N2）採計「一致性檢定值介於 0.11~0.17」之問卷，學術界計有 13 份，實務界則為 12 份。亦即以一致性強度的認定寬疏區分兩類樣本，學術界和實務界抽樣對象所擷取的有效樣本在該兩類樣本中約各佔半數。

一、第一類樣本與第二類樣本之權重與分析

表 5-3 績效考核四大構面綜合比較（N1,N2）

問卷編號	受訪者類別	法人治理	業務活動	財務管理	內部管理	構面比較	綜合檢定
C101	主管機關	0.15	0.02	0.14	0.09	0.17	0.14
C102	主管機關	0.04	0.16	0.04	0.06	0.06	0.06
C105	主管機關	0.16	0.3	0.06	0.48	0.18	0.17
C106	主管機關	0.1	0.05	0.06	0.09	0.06	0.07
C108	主管機關	0.18	0.23	0.12	0.12	0.13	0.17
B108	董事	0.14	0.08	0.1	0.18	0.1	0.1
B201	CEO	0.07	0.09	0.12	0.09	0.04	0.07
B202	CEO	0.16	0.02	0.09	0.09	0.11	0.08
B204	CEO	0.28	0.05	0.08	0	0.19	0.11
B205	CEO	0.08	0.05	0.07	0.09	0.05	0.06
B207	CEO	0.1	0.13	0.17	0.09	0.07	0.11
B208	CEO	0.05	0.04	0.7	0.07	0.04	0.1
A102	公共行政	0.08	0.07	0.04	0.16	0.03	0.06
A104	公共行政	0.05	0.04	0.01	0.02	0.04	0.04
A105	公共行政	0.17	0.03	0.25	0.14	0	0.09
A108	公共行政	0.03	0.08	0.08	0.31	0.16	0.11
A109	公共行政	0.05	0.07	0.1	0.1	0.07	0.07
A110	公共行政	0.09	0.08	0.09	0.05	0.04	0.06
A201	會計	0.35	0.1	0.69	0.16	0.04	0.17
A202	會計	0.14	0.12	0.15	0.14	0.19	0.16

A204	會計	0.11	0.03	0.07	0.05	0.04	0.06
A301	社會	0.12	0.03	0.06	0.09	0.12	0.09
A302	社會	0.22	0.05	0.07	0.17	0.1	0.13
A401	法律	0.04	0.03	0.04	0.08	0.13	0.08
A502	管理	0.08	0.08	0.15	0.19	0.15	0.12

資料來源：本研究整理。

兩類型樣本之比較如表 5-4 所示，除了權重值的差異以外，績效考核構面的偏好排序結果完全一致，N1 與 N2 均給予「法人治理」最高權重，「業務活動」次之，接著依序為「財務管理」、「內部管理」。

表 5-4 績效考核構面權重值分佈之比較 (N1, N2)

調查項目 \ 權重值比較	N1		N2	
	權重值	名次	權重值	名次
法人治理	0.358	1	0.346	1
業務活動	0.279	2	0.266	2
財務管理	0.193	3	0.226	3
內部管理	0.169	4	0.161	4

資料來源：本研究整理。

往績效考核構面的下一層級，即「項目」來看，權重值由高至低前三項排序結果完全相同者，在四項構面中佔有三項（法人治理、業務活動與財務管理），唯一未完全相符的「內部管理」構面，權重值最高的前三項也都具相同的組成要素，僅有排序上的細微差異。

(一) 法人治理

兩類型樣本在法人治理之績效考核構面中，皆認同「1.1 明確的責任制度」為最重要項目，其次是「1.2 資訊揭露及透明程度」，接著為「1.3 董事會善盡職責」，其餘排序也全然相同，兩者僅在權重值比較存在些微差異。

表 5-5 法人治理構面權重值分佈之比較 (N1, N2)

調查項目 \ 權重值比較	N1		N2	
	權重值	名次	權重值	名次

1.1 明確的責任制度	0.369	1	0.338	1
1.2 資訊揭露及透明程度	0.220	2	0.249	2
1.3 董事會善盡職責	0.215	3	0.195	3
1.4 獨立且具功能的監察人	0.084	5	0.104	5
1.5 回應利益關係人的程度	0.111	4	0.113	4

資料來源：本研究整理。

(二) 業務活動

兩類型樣本在此構面項目中，排序前三順位呈現相同的項目，兩者對於「2.1 公共任務的達成情形」皆有最強偏好，權重值也幾近相同；接著分別為：「2.2 與設立宗旨的符合程度」和「2.6 服務對象的滿意程度」。總體而言，仍呈相當一致的結果。

表 5-6 業務活動構面權重值分佈之比較 (N1,N2)

調查項目	N1		N2	
	權重值	名次	權重值	名次
2.1 公共任務的達成情形	0.266	1	0.267	1
2.2 與設立宗旨的符合程度	0.254	2	0.223	2
2.3 計畫規劃情形	0.096	5	0.086	6
2.4 計畫辦理情形	0.085	6	0.092	5
2.5 計畫執行成果	0.113	4	0.134	4
2.6 服務對象的滿意程度	0.186	3	0.197	3

資料來源：本研究整理。

(三) 財務管理

財務管理項目中，兩類型樣本皆認為「3.5 支出的合理性」具較高的重要性，其次是「3.1 資產妥善管理」，第三順位為「3.2 預決算辦理情形」。排序前四項的結果均一致，而各自第 5、6、7 順位則不相同。

表 5-7 財務管理構面權重值分佈比較 (N1, N2)

調查項目	N1		N2	
	權重值	名次	權重值	名次
3.1 資產妥善管理	0.181	2	0.168	2
3.2 預決算辦理情形	0.174	3	0.149	3
3.3 會計制度運作情形	0.134	5	0.116	6
3.4 收入的穩定性	0.137	4	0.133	4
3.5 支出的合理性	0.196	1	0.232	1
3.6 財務稽核情形	0.111	6	0.130	5
3.7 財務簽證情形	0.068	7	0.073	7

資料來源：本研究整理。

(四) 內部管理

第一類樣本對於內部管理績效項目，權重排序最高是「4.1 內部管理規章的健全性」，「4.3 服務的便利性」與「4.5 績效管理制度運作情形」同列第二，「4.4 內部控制的完善性」排序第四；第二類樣本雖不完全與第一類樣本相符，但該類樣本列於排序前五項的項目同為第一類樣本排序的前五項，顯示仍具有共識。

表 5-8 內部管理構面權重值分佈之比較 (N1, N2)

調查項目	N1		N2	
	權重值	名次	權重值	名次
4.1 內部管理規章的健全性	0.251	1	0.212	1
4.2 作業流程的合理性	0.138	5	0.129	5
4.3 服務的便利性	0.174	2	0.165	3
4.4 內部控制的完善性	0.143	4	0.165	3
4.5 績效管理制度運作情形	0.174	2	0.193	2
4.6 員工培訓的實施情形	0.063	6	0.069	6
4.7 員工建言與採行的程度	0.057	7	0.068	7

資料來源：本研究整理。

比較符合一致性檢定值 ≤ 0.1 標準所構成的第一類樣本，及研究團隊增列「一致性檢定值介於 0.1~0.17」的第二類樣本，兩者在績效考核構面與項目的權重排序上皆呈相當一致的結果。基於兩者幾無顯著差異的發現，為求符合 AHP 操作的常態準則，以下分析即採用符合一致性檢定值 ≤ 0.1 的第一類樣本(N1)為討論重點，藉以分析比較學術界與實務界人士對績效考核構面、項目所賦予的重要程度。

二、學術界及實務界對於個別構面考核項目之權重值分析比較 (N1)

(一) 績效考核構面

本研究訪談對象涵蓋五大專業領域的學術界，及三種角色功能的政府捐助財團法人相關人士，個別層級係指分別討論兩者在第一層績效考核構面與第二層級項目的個別偏好程度的結果。樣本呈現的層級權重值中，學術界人士在構面權重程度之高低排序中，認為「法人治理 (0.503)」的重要性程度最高，其次依序為「業務活動 (0.224)」、「財務管理 (0.157)」、「內部管理 (0.116)」。然而實務界樣本的偏好強度中，重要性程度最高的構面是「業務活動 (0.325)」，「內部管理 (0.235)」次之，接著是「財務管理 (0.223)」，「法人治理 (0.217)」居於末位。

表 5-9 學術界與實務界對於績效考核構面權重值分佈之比較 (N1)

調查項目 \ 權重值比較	學術界		實務界	
	權重值	名次	權重值	名次
法人治理	0.503	1	0.217	4
業務活動	0.224	2	0.325	1
財務管理	0.157	3	0.223	3
內部管理	0.116	4	0.235	2

資料來源：本研究整理。

學術界與實務界樣本在上述比較中，除了可看出兩者對財團法人績效考核構面的重要排序，存在著認知差異，但細究其數字變化，構面之一的法人治理呈現兩極化的評價，學術界樣本給予最高強度的偏好，卻位居於實務界樣本中的最低程度權重。因此該構面在直方圖的呈現下，學術與實務樣本分配具有最大幅度落差。另外，由於學術界樣本的構面權重高度集中於「法人

治理 (0.503)」，其他構面權重均低於分配相對平均的實務界樣本，亦即除了法人治理構面，實務界樣本的構面權重在其餘三大構面皆高於學術界樣本，而其中差異最大的應屬「內部管理」(0.235>0.116)。

經過討論的結果，根據世界各國發展趨勢和國內外專家學者的文獻，學術界認為未來有必要將「法人治理」的精神融入政府捐助財團法人的管理；然而，由於國內尚未推動法人治理之概念於政府捐助財團法人，研究團隊理解實務界對於法人治理欠缺認識。另外，在內部管理方面，學術界認為政府捐助財團法人或許因財源不足而需要多費心力，但是顯然實務界花費於內部管理的精力較多。

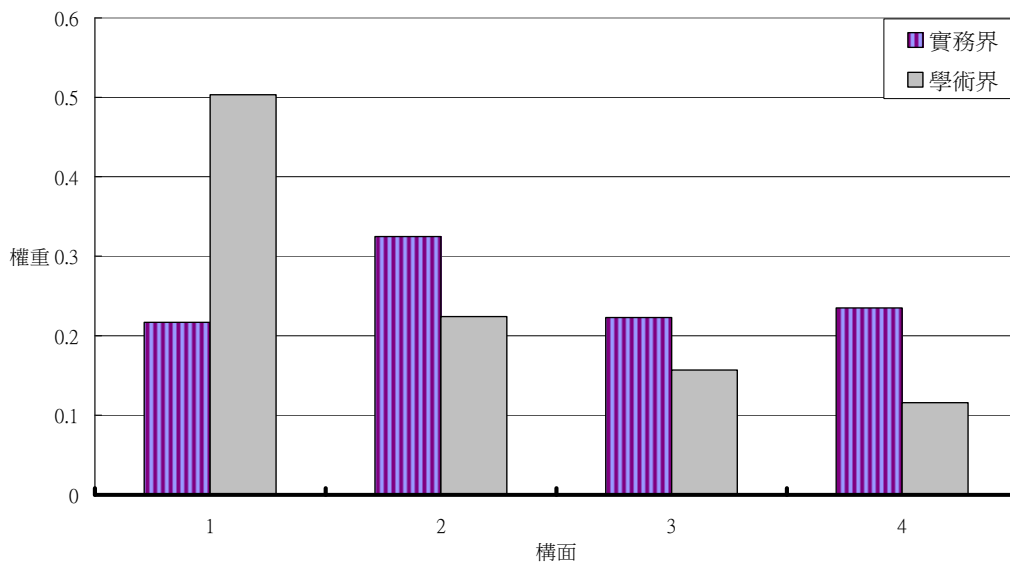


圖 5-3 績效考核構面之個別層級權重比較

資料來源：本研究自繪。

(二) 項目

若以構面的下一層級：「項目」為分析主體，可以發現學術界與實務界人士的權重分佈差異。在「法人治理」構面中，學術界樣本偏好程度前三名依序為：「1.1 明確的責任制度 (0.349)」、「1.2 資訊揭露及透明程度 (0.293)」、「1.3 董事會善盡職責 (0.179)」；實務界樣本在該構面的權重比例最高者同樣為「1.1 明確的責任制度 (0.383)」，第二、三名則分別為「1.3 董事會善盡

職責 (0.257)」與「1.2 資訊揭露及透明程度 (0.155)」。

表 5-10 學術界與實務界對於法人治理項目權重值分佈之比較 (N1)

調查項目	學術界		實務界	
	權重值	名次	權重值	名次
1.1 明確的責任制度	0.349	1	0.383	1
1.2 資訊揭露及透明程度	0.293	2	0.155	3
1.3 董事會善盡職責	0.179	3	0.257	2
1.4 獨立且具功能的監察人	0.074	5	0.094	5
1.5 回應利益關係人的程度	0.106	4	0.111	4

資料來源：本研究整理。

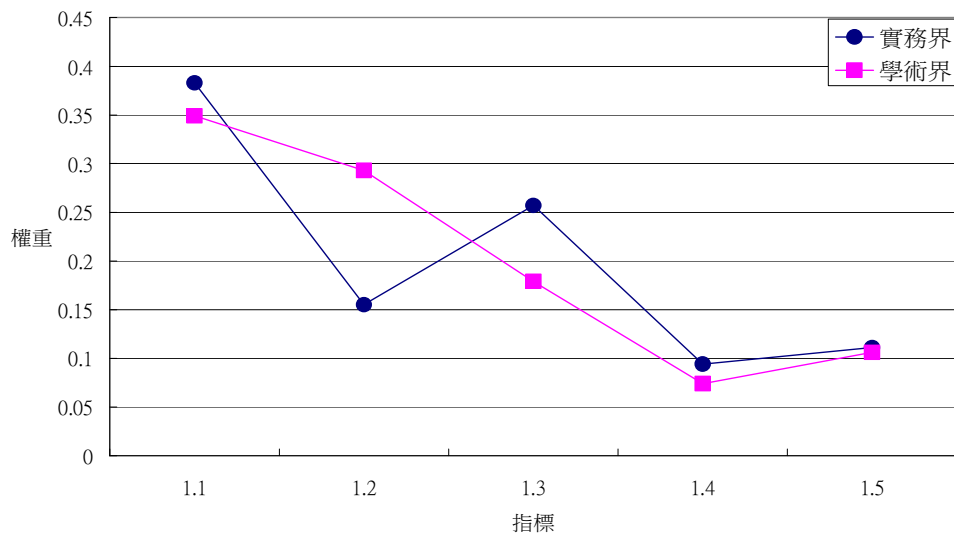


圖 5-4 個別層級權重比較 (法人治理構面項目)

資料來源：本研究自繪。

「業務活動」構面中的項目，學術界樣本偏好程度前三名依序為：「2.2 與設立宗旨符合的程度 (0.360)」、「2.1 公共任務的達成情形 (0.284)」、「2.6 服務對象的滿意程度 (0.146)」；實務界樣本在該構面的權重比例最高同為 0.225，分別為「2.1 公共任務的達成情形 (0.225)」及「2.6 服務對象的滿意

程度 (0.225)」，第三名則是「2.2 與設立宗旨符合的程度 (0.156)」。

表 5-11 學術界與實務界對於業務活動項目權重值分佈之比較 (N1)

調查項目	學術界		實務界	
	權重值	名次	權重值	名次
2.1 公共任務的達成情形	0.284	2	0.225	1
2.2 與設立宗旨的符合程度	0.360	1	0.156	3
2.3 計畫規劃情形	0.072	5	0.121	6
2.4 計畫辦理情形	0.055	6	0.126	5
2.5 計畫執行成果	0.083	4	0.148	4
2.6 服務對象的滿意程度	0.146	3	0.225	1

資料來源：本研究整理。

可以看出上述三項項目皆分屬兩組對照樣本的前三順位之一，惟排序不同，顯見學術界與實務界樣本在本構面權重比例的共識一致。而學術界仍高度集中於某些項目，導致「2.2 與設立宗旨符合的程度」與「2.1 公共任務的達成情形」兩項目的權重加總近 0.65，其他項目的權重比例皆不超過 0.15，其中三項目甚至低於 0.1。

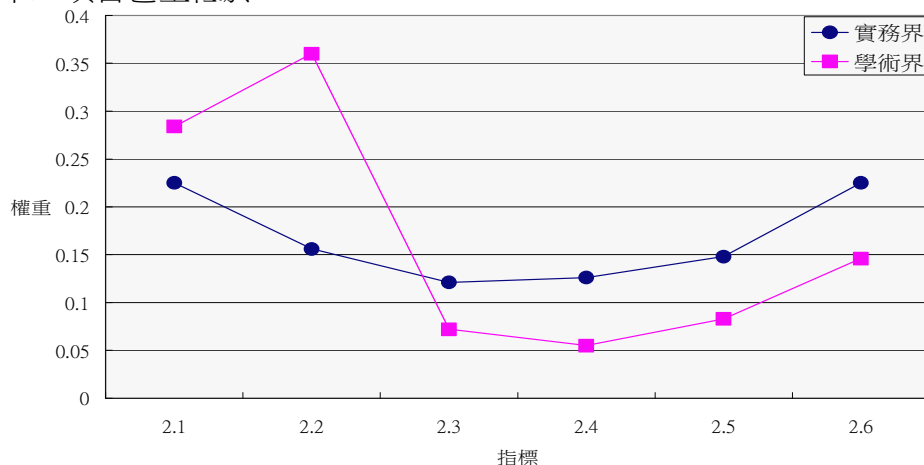


圖 5-5 個別層級權重比較 (業務活動構面項目)

資料來源：本研究自繪。

在「財務管理」構面中，學術界樣本偏好程度前三名依序為：「3.1 資產妥善管理 (0.207)」、「3.2 預決算辦理情形 (0.188)」、「3.5 支出的合理性

(0.169)」；實務界樣本偏好程度前三名則分別為：「3.5 支出的合理性 (0.227)」、第二、三名之權重比例同為 0.158，分別是「3.2 預決算辦理情形」、「3.4 收入的穩定性」。

表 5-12 學術界與實務界對於財務管理項目權重值分佈之比較 (N1)

調查項目	學術界		實務界	
	權重值	名次	權重值	名次
3.1 資產妥善管理	0.207	1	0.149	5
3.2 預決算辦理情形	0.188	2	0.158	2
3.3 會計制度運作情形	0.116	6	0.156	4
3.4 收入的穩定性	0.119	5	0.158	2
3.5 支出的合理性	0.169	3	0.227	1
3.6 財務稽核情形	0.122	4	0.096	6
3.7 財務簽證情形	0.079	7	0.055	7

資料來源：本研究整理。

此構面的項目中，兩類樣本權重比例最具歧異性的項目分別是支出合理性及資產妥善管理：實務界對「3.5 支出的合理性」偏好強度高於學術界，而學術界在「3.1 資產妥善管理」的偏好高於實務界。

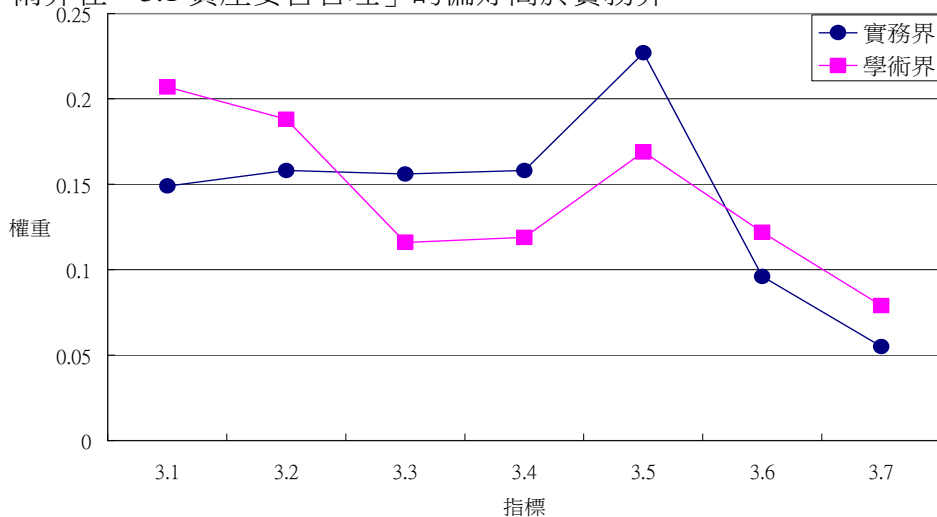


圖 5-6 個別層級權重比較 (財務管理構面項目)

資料來源：本研究自繪。

學術界樣本在「內部管理」構面中，偏好程度前三名依序為：「4.1 內部管理規章的健全性 (0.208)」、「4.3 服務的便利性 (0.179)」、「4.5 績效管理制度運作情形 (0.170)」；實務界樣本偏好程度前三名則分別為：「4.1 內部管理規章的健全性 (0.306)」、「4.5 績效管理制度運作情形 (0.174)」、「4.3 服務的便利性 (0.164)」。

表 5-13 學術界與實務界對於內部管理項目權重值分佈之比較 (N1)

調查項目	學術界		實務界	
	權重值	名次	權重值	名次
4.1 內部管理規章的健全性	0.208	1	0.306	1
4.2 作業流程的合理性	0.165	4	0.109	5
4.3 服務的便利性	0.179	2	0.164	3
4.4 內部控制的完善性	0.160	5	0.125	4
4.5 績效管理制度運作情形	0.170	3	0.174	2
4.6 員工培訓的實施情形	0.067	6	0.059	7
4.7 員工建言與採行的程度	0.051	7	0.063	6

資料來源：本研究整理。

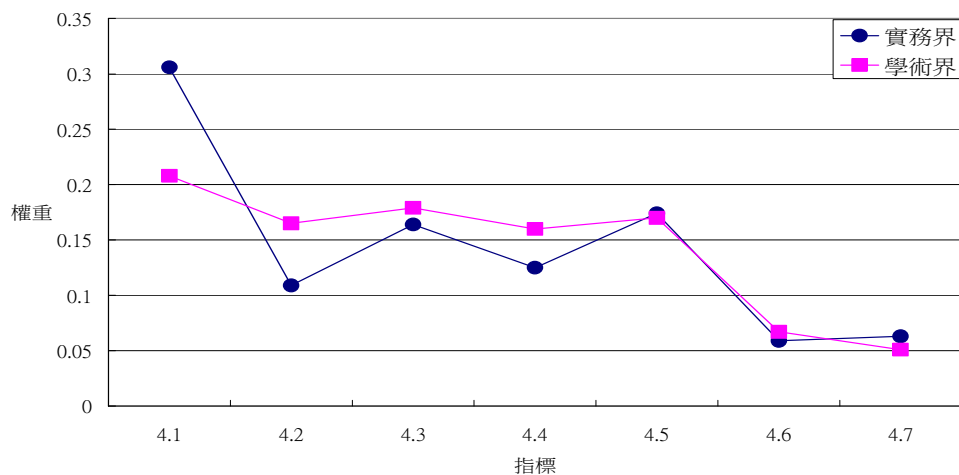


圖 5-7 個別層級權重比較 (內部管理構面項目)

資料來源：本研究自繪。

三、整體考核項目之權重值分析比較 (N1)

藉由構面與項目之權重值計算出整體層級權重後，可得知個別項目在整體層級中的重要程度，並平衡「大中取小」與「小中取大」在比較上的錯覺。第一類樣本的整體層級之權重排序如〔表 5-14〕所示：構面權重值最高為「法人治理 (0.358)」，但其中項目的最低權重值為「1.4 獨立且具功能的監察人 (0.084)」；而考核構面權重值最低為「內部管理 (0.169)」，其中最高的項目權重值為「4.1 內部管理規章的健全性 (0.251)」。將兩項目置於整體層級中比較，「最高權重值構面中的最低權重項目 (獨立且具功能的監察人)」偏好強度低於「最低權重值構面中的最高權重項目 (內部管理規章的健全性)」。

因此，針對個別構面的項目進行內部比較，僅能理解該構面中的高低排序，卻無法跨構面比較各項目的重要強度，故採用考核項目的整體呈現方式優於個別比較的片面比較之缺失。

表 5-14 績效考核項目權重值排序一覽表

構面權重值	項目		N1 整體層級 權重值	排序
法人治理 (L : 0.358)	1.1	明確的責任制度	0.1321	1
	1.2	資訊揭露及透明程度	0.0788	2
	1.3	董事會善盡職責	0.0770	3
業務活動 (L : 0.279)	2.1	公共任務的達成情形	0.0742	4
	2.2	與設立宗旨的符合程度	0.0709	5
	2.6	服務對象滿意程度	0.0519	6
財務管理 (L : 0.193)	4.1	內部管理規章的健全性	0.0424	7
	1.5	回應利益關係人的程度	0.0397	8
	3.5	支出的合理性	0.0378	9
內部管理 (L : 0.169)	3.1	資產妥善管理	0.0349	10
	3.2	預決算辦理情形	0.0336	11
	2.5	計畫執行成果	0.0315	12
	1.4	獨立且具功能的監察人	0.0301	13

	4.3	服務的便利性	0.0294	14
	4.5	績效管理制度運作情形	0.0294	14
	2.3	計畫規劃情形	0.0268	16
	3.4	收入的穩定性	0.0264	17
	3.3	會計制度運作情形	0.0259	18
	4.4	內部控制的完善性	0.0242	19
	2.4	計畫辦理情形	0.0237	20
	4.2	作業流程的順暢性	0.0233	21
	3.6	財務稽核情形	0.0214	22
	3.7	財務簽證情形	0.0131	23
	4.6	員工培訓的實施情形	0.0106	24
	4.7	員工建言與採行程度	0.0096	25

資料來源：本研究整理。

計算出整體層級的權重後，可進一步檢視學術界與實務界分別認為最重要的前十項項目，如表 5-15、表 5-16 所示，其中兩者意見具有交集的共同項目有 5 項：「1.1 明確的責任制度」、「1.3 董事會善盡職責」、「2.1 公共任務的達成情形」、「2.2 與設立宗旨的符合程度」、「2.6 服務對象滿意程度」。值得注意的是，學術界樣本排序前十項的項目合計佔整體之 72.3%；實務界樣本排序前十項的項目合計佔整體項目的 58.8%，且學術界樣本的重要性程度前十項的項目中，涵括法人治理構面的全數項目，加總其權重更佔整體的 50% 以上，顯示學術界樣本較實務界樣本有明顯趨向，高度集中於「法人治理」構面下的項目。

表 5-15 整體層級權重值排序一覽表 — 學術界樣本

項目	項目	整體層級權重值	排序
1.1	明確的責任制度	0.1755	1
1.2	資訊揭露及透明程度	0.1474	2
1.3	董事會善盡職責	0.0900	3
2.2	與設立宗旨的符合程度	0.0806	4
2.1	公共任務的達成情形	0.0636	5

1.5	回應利益關係人的程度	0.0533	6
1.4	獨立且具功能的監察人	0.0372	7
2.6	服務對象滿意程度	0.0327	8
3.1	資產妥善管理	0.0325	9
3.2	預決算辦理情形	0.0295	10

資料來源：本研究整理

表 5-16 整體層級權重值排序一覽表 — 實務界樣本

項目		整體層級權重值	排序
1.1	明確的責任制度	0.0831	1
2.6	服務對象滿意程度	0.0731	2
2.1	公共任務的達成情形	0.0731	2
4.1	內部管理規章的健全性	0.0719	4
1.3	董事會善盡職責	0.0558	5
2.2	與設立宗旨的符合程度	0.0507	6
3.5	支出的合理性	0.0506	7
2.5	計畫執行成果	0.0481	8
2.4	計畫辦理情形	0.0410	9
4.5	績效管理制度運作情形	0.0409	10

資料來源：本研究整理。

第四節 小結

從整體層級的權重觀察比較施測對象的歧異，由於學術界樣本賦予單一構面較高的偏好強度，在「法人治理」構面的權重呈現超過 50% (L: 0.503)，亦即半數以上的施測者賦予「法人治理」構面較高的重要程度，因此若未考量學術界與實務界樣本的差異，將難以掌握意見真實性。因此研究團隊除了個別討論學術及實務樣本結果，另打破構面之間的疆域劃分，一併分析比較所有構面下的項目權重分佈。在實務界與學術界樣本存在差距且後者出現明顯趨向時，可避免某一「較低權重構面」之下的「較高權重項目」因難以凸

顯其重要性而被忽略，相對地，「較高權重構面」之下的「較低權重項目」也不致因所屬構面強度過高而使得重要性被無限上綱，故應以構面與項目權重值相乘之積為整體權重值為觀察主體，作一跨構面之比較分析，較不易失真。

描述第一類樣本的整體層級權重分佈可參照〔表 5-17〕，呈現績效考核構面之項目於整體層級 25 個要素中的排序結果：

表 5-17 各構面績效考核項目之權重排序一覽表

法人治理	整體層級 權重排序	業務活動	整體層級 權重排序	財務管理	整體層級 權重排序	內部管理	整體層級 權重排序
1.1	1	2.1	4	3.1	10	4.1	7
1.2	2	2.2	5	3.2	11	4.2	21
1.3	3	2.3	16	3.3	18	4.3	14
1.4	13	2.4	20	3.4	17	4.4	19
1.5	8	2.5	12	3.5	9	4.5	15
		2.6	6	3.6	22	4.6	24
				3.7	23	4.7	25
加總權重 (百分比)	35.8%	加總權重 (百分比)	27.9%	加總權重 (百分比)	19.3%	加總權重 (百分比)	16.9%

資料來源：本研究整理。

基於政府捐助財團法人特殊背景脈絡，其多元利害相關人往往存有認知差異，因此需兼顧學術界與實務界人士看法及其意見，取得應然面與實然面的平衡，且本研究中，兩者樣本約各占半數，具有參考之價值。如表 5-18、表 5-19 與表 5-20 所示，根據本研究的統計分析發現，總結以下幾點可作為建立政府捐助財團法人績效考核構面與項目之參考：

表 5-18 績效考核項目之權重值與累積權重值（全樣本）

樣本類型	考核項目	權重值	排序	累積權重值
全樣本	1.1 明確的責任制度	0.1321	1	0.1321
	1.2 資訊揭露及透明程度	0.0788	2	0.2109
	1.3 董事會善盡職責	0.0770	3	0.2878
	2.1 公共任務的達成情形	0.0742	4	0.3620
	2.2 與設立宗旨的符合程度	0.0709	5	0.4329
	2.2 服務對象滿意程度	0.0519	6	0.4848
	4.1 內部管理規章的健全性	0.0424	7	0.5272
	1.5 回應利益關係人的程度	0.0397	8	0.5670
	3.5 支出的合理性	0.0378	9	0.6048
	3.1 資產妥善管理	0.0349	10	0.6397
	3.2 預決算辦理情形	0.0336	11	0.6733
	2.5 計畫執行成果	0.0315	12	0.7048
	1.4 獨立且具功能的監察人	0.0301	13	0.7349
	4.3 服務的便利性	0.0294	14	0.7643
	4.5 績效管理制度運作情形	0.0294	14	0.7937

資料來源：本研究整理。

整體層級權重中，由高至低累積前 80%的項目依序如下：「1.1 明確的責任制度」、「1.2 資訊揭露及透明程度」、「1.3 董事會善盡職責」、「2.1 公共任務的達成情形」、「2.2 與設立宗旨的符合程度」、「2.6 服務對象滿意程度」、「4.1 內部管理規章的健全性」、「1.5 回應利益關係人的程度」、「3.5 支出的合理性」、「3.1 資產妥善管理」、「3.2 預決算辦理情形」、「2.5 計畫執行成果」、「1.4 獨立且具功能的監察人」、「4.3 服務的便利性」、

「4.5 績效管理制度運作情形」。

表 5-19 績效考核項目之權重值與累積權重值（學術界樣本）

樣本類型	考核項目	權重值	排序	累積權重值
學術界樣本	1.1 明確的責任制度	0.1755	1	0.1755
	1.2 資訊揭露及透明程度	0.1474	2	0.3229
	1.3 董事會善盡職責	0.0900	3	0.4130
	2.2 與設立宗旨的符合程度	0.0806	4	0.4936
	2.1 公共任務的達成情形	0.0636	5	0.5572
	1.5 回應利益關係人的程度	0.0533	6	0.6105
	1.4 獨立且具功能的監察人	0.0372	7	0.6478
	2.6 服務對象滿意程度	0.0327	8	0.6805
	3.1 資產妥善管理	0.0325	9	0.7130
	3.2 預決算辦理情形	0.0295	10	0.7425
	3.5 支出的合理性	0.0265	11	0.7690
	4.1 內部管理規章的健全性	0.0241	12	0.7931

資料來源：本研究整理。

學術界樣本的偏好強度在整體層級權重中，由高至低累積前 80% 的項目依序如下：「1.1 明確的責任制度」、「1.2 資訊揭露及透明程度」、「1.3 董事會善盡職責」、「2.2 與設立宗旨的符合程度」、「2.1 公共任務的達成情形」、「1.5 回應利益關係人的程度」、「1.4 獨立且具功能的監察人」、「2.6 服務對象滿意程度」、「3.1 資產妥善管理」、「3.2 預決算辦理情形」、「3.5 支出的合理性」、「4.1 內部管理規章的健全性」。

表 5-20 績效考核項目之權重值與累積權重值（實務界樣本）

樣本類型	考核項目	權重值	排序	累積權重值
實務界樣本	1.1 明確的責任制度	0.0831	1	0.0831
	2.6 服務對象滿意程度	0.0731	2	0.1562
	2.1 公共任務的達成情形	0.0731	2	0.2294
	4.1 內部管理規章的健全性	0.0719	4	0.3013
	1.3 董事會善盡職責	0.0558	5	0.3570
	2.2 與設立宗旨的符合程度	0.0507	6	0.4077
	3.5 支出的合理性	0.0506	7	0.4584
	2.5 計畫執行成果	0.0481	8	0.5065
	2.4 計畫辦理情形	0.0410	9	0.5474
	4.5 績效管理制度運作情形	0.0409	10	0.5883
	2.3 計畫規劃情形	0.0393	11	0.6276
	4.3 服務的便利性	0.0385	12	0.6662
	3.4 收入的穩定性	0.0352	13	0.7014
	3.2 預決算辦理情形	0.0352	13	0.7366
	3.3 會計制度運作情形	0.0348	15	0.7714
	1.2 資訊揭露及透明程度	0.0336	16	0.8051

資料來源：本研究整理。

實務界樣本的偏好強度在整體層級權重中，由高至低累積前 80%的項目依序如下：「1.1 明確的責任制度」、「2.6 服務對象滿意程度」、「2.1 公共任務的達成情形」、「4.1 內部管理規章的健全性」、「1.3 董事會善盡職責」、「2.2 與設立宗旨的符合程度」、「3.5 支出的合理性」、「2.5 計畫執行成果」、「2.4 計畫辦理情形」、「4.5 績效管理制度運作情形」、「2.3 計畫規劃情形」、「4.3 服務的便利性」、「3.4 收入的穩定性」、「3.2 預決算辦理情形」、「3.3

會計制度運作情形」、「1.2 資訊揭露及透明程度」。

綜上所述，採用打破構面之別的整體比較，可化解真正代表該項目重要程度高低的「整體權重值」，因附屬在所屬構面權重值比較之下，失去獨立且跨構面比較的困境，以顯示項目重要性程度的全貌；此外，以單一構面及其下各項目相乘的作法恰如加權之概念，能徹底將構面所得之權重值貫徹至下層項目的判定，從而獲致兼具「構面權重值」與「項目權重值」考量的數值，有助瞭解單一項目與其他構面的全部項目相較之下的重要性程度。

是以，本研究建議應以跨構面的整體觀點為主，並呈現全樣本、學術界樣本及實務界樣本等三種比較基礎所得之結果供作參考。由學術界及實務界個別認同佔有前 80% 重要程度的 12、16 項項目，足以一窺兩類樣本的偏好傾向，學術界樣本仍高度傾向「法人治理」構面，共計 5 項目皆列於前 80% 範圍內，排序甚至囊括前三順位，分別為：1、2、3、6、7 名。而全樣本中，重要程度佔前 80% 的 15 項績效考核項目則兼容兩者的歧異，各構面項目分佔比例統計如下：「法人治理」中「明確的責任制度」、「資訊揭露及透明程度」、「董事會善盡職責」、「回應利益關係人的程度」、「獨立且具功能的監察人」等 5 項目約佔 35.76%；「業務活動」包括「公共任務的達成情形」、「與設立宗旨的符合程度」、「服務對象滿意程度」、「計畫執行成果」等 4 項目佔 22.85%；「財務管理」構面中，「支出的合理性」、「資產妥善管理」、「預決算辦理情形」等 3 項目佔 10.63%、「內部管理」構面則有「內部管理規章的健全性」、「服務的便利性」、「績效管理制度運作情形」等 3 項，共佔 10.12%。

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

第六章 課責機制與績效考核制度設計

本研究經由第二章對我國政府捐助財團法人之現況進行分析，第三章建構我國政府捐助財團法人的類型化，第四章從組織定位、課責機制、法人治理及績效考核等構念，進一步深入瞭解我國政府捐助財團法人的監督管理問題，並於第五章藉由層級分析法（AHP）的操作，建立政府捐助財團法人績效考核構面和項目的權重值。接續前述各章之分析，本章旨在回應本研究案預期目標第三項，針對不同類型之政府捐助財團法人，提出其課責機制與績效考核的制度設計原則。本章將依序說明對政府捐助財團法人進行分類分級之監督管理原則、課責機制之制度設計原則，以及績效考核之制度設計原則。

第一節 分類分級之監督管理原則

行政院於今年（2010年）3月18日院會通過「財團法人法」草案，草案第三條第一項界定：「本法所稱財團法人，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定之財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人。」草案特別將其所規範之財團法人分為「政府捐助之財團法人」和「民間捐助之財團法人」兩類，並排除對宗教財團法人納入規範（草案第2條）。

財團法人法草案的總說明指出：按政府捐助之財團法人係政府為因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，所捐助成立或依法設置。依（民國）97年5月14日修正施行之預算法第41條第4項及決算法第22條第2項規定，政府捐助基金累計超過50%之財團法人，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。準此，政府捐助之財團法人之預、決算送審程序，已有法律明文依據。有鑒於強化政府捐助之財團法人監督機制之重要性，本法明確區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」，依其性質不同，各設專章加以規範；對政府捐助之財團法人採高密度監督，強化管理規定，以杜絕弊端；對民間捐助之財團法人採低密度監督，依私法自治原則，尊重其章程自由，並鼓勵其自治，避免作過多限制，以期建

構周延之法制環境，確實達成鼓勵財團法人積極從事公益、增進民眾福祉之目標。由上述草案總說明之內容觀之，被認定為政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人，將接受高密度之監督。

財團法人法草案第 3 條第 2 項界定政府捐助之財團法人，係指政府、公營事業、政府捐助之財團法人或其他公法人捐助或捐贈（以下簡稱捐助（贈））基金累計超過 50% 之財團法人（草案第 3 條第 2 項）；其認定係以捐助（贈）基金之比率為準。然而，財團法人法草案對於財團法人的分類監督管理規範，仍有兩點值得注意。其一，草案第 3 條之說明三後段指出，政府、公營事業、政府捐助之財團法人（政府捐助之財團法人對其他財團法人轉捐助）或其他公法人（如農田水利會）捐助（贈）財團法人之財產，合計超過接受捐助（贈）財團法人之財產總額 50% 者，其法人運作財源直接或間接來自政府與其他公法人，自應接受較高密度監督。

其二，草案第四章附則第 56 條規定，部分性質特殊之民間捐助之財團法人，主管機關認定有加強監督必要，並經指定者，宜準用政府捐助之財團法人章第 47 條（董事與監察人之消極資格與解任事由）、第 50 條（利益迴避）及第 52 條（主管機關得解除全體或部分董事或董事長職務事由）之規定。草案第 56 條第一項所指性質特殊之民間捐助之財團法人，其認定基準包括：（一）依捐助章程規定，該財團法人之董事超過二分之一係由政府聘任、指派、推薦或由現職公務員兼任。（二）其他依民法及本法以外之法律、法規命令設置，賦予執行特定任務，並規定以特定財源為其運作經費。草案第 56 條第 2 項規定：為監督並確保前項財團法人之正常運作及健全發展，主管機關得就其財產管理、董事、監察人之兼職費、董事長與其他從業人員之薪資報酬、董事、監察人職務之執行及其他相關事項，訂定監督辦法。

由前述兩點可知，財團法人法草案雖然是以政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人為採取高密度監督之主要對象，但對運作財源直接或間接來自政府與其他公法人之財團法人，以及性質特殊之民間捐助的財團法人，亦採高密度之監督。

從課責機制設計的角度來看，財團法人法草案雖將財團法人概分為政府捐助和民間捐助兩類財團法人，並分別採不同程度之監督密度，但從草案第

第 3 條之說明三，以及第 56 條之規定來看，對於政府、公營事業、政府捐助之財團法人、其他公法人捐助（贈）或性質特殊之財團法人，無論其被界定為「政府捐助」或「民間捐助」之財團法人，其課責制度都無法予以簡單的二分；亦即，財團法人之目的事業主管機關，對財團法人採取高密度監督之對象，並不以政府捐助基金累計超過 50%之財團法人為限。再者，本研究第二章對政府捐助財團法人進行現況分析，以及在第三章進行政府捐助財團法人類型化的過程中，都發現我國目前 130 個政府捐助財團法人，由於設立背景複雜、設立依據不一且任務多樣，加上組織規模相差甚大，其課責機制或監督管理方式，容有建立共通標準之需求，卻未必能夠全部一體適用，是以，實有必要採取分類分級加以課責和監督管理之必要。根據前述說明，以及本研究第二、三、四章之討論，爰提出以下幾項分類分級原則，俾利於我國政府捐助財團法人之主管機關訂定相關監督管理辦法。

第一，除開政治課責和法律所規範之課責要項，政府捐助財團法人之分類分級監督管理，仍應以主管機關為分類之基本單元並負責監督管理；亦即，無論政府捐助基金累計是否有超過 50%之財團法人，亦或是政府捐助或民間捐助之財團法人，仍應依民法第二章第二節第一款之相關規定，其登記設立、監督管理、撤銷等，均屬主管機關之權責。換言之，有關財團法人之分類監督管理，仍宜以主管機關為分類基礎，以符合民法之規定和監督權責之歸屬。

第二，在設計政府捐助財團法人的課責機制時，由於課責之類型包括內部控制之層級課責、專業課責及道德倫理課責，以及外部控制之政治課責和法律課責，各種課責類型的監督密度不一，為符合比例原則，主管機關宜根據適切之標準，對主管之財團法人進行適法性監督和符合比例原則之適當性監督。

第三，主管機關對所主管民間捐助之財團法人，除符合財團法人法草案第 56 條第 1 項所列情形之一者，有加強監督之必要外，對其他民間捐助之財團法人宜採適法性監督即可，以符合私法自治原則。

第四，主管機關對所主管之財團法人，宜採適法性監督外，猶須採不同程度之適當性監督者，包括財團法人法草案第 3 條第 2 項所界定政府捐助之財團法人、符合第 56 條第 1 項所列情形之一者、其他政府有捐助而未達基金

財團法人、符合第五十六條第一項所列情形之一者、其他政府有捐助而未達基金累計超過百分之五十之財團法人，以及法人運作財源直接或間接來自政府與其他公法人者（例如接受政府委託辦理業務）等。有關主管機關對財團法人分類分級之監督管理體系，請見圖 6-1 所示。

第五，值得注意的是，正如本研究在我國公設財團法人現況問題分析中所指出的，由於這些財團法人設立背景複雜、設立依據不一且任務多樣，加上隨著時代轉換，部分財團法人的運作未必符合當初設立之宗旨，是以，在進行確認分類分級監督管理之前，有必要先加以縝密調查和檢討，以利進行清算、整併、重新確認其法人性質，以及重新評估其任務公共性和代執行公權力之程度等。

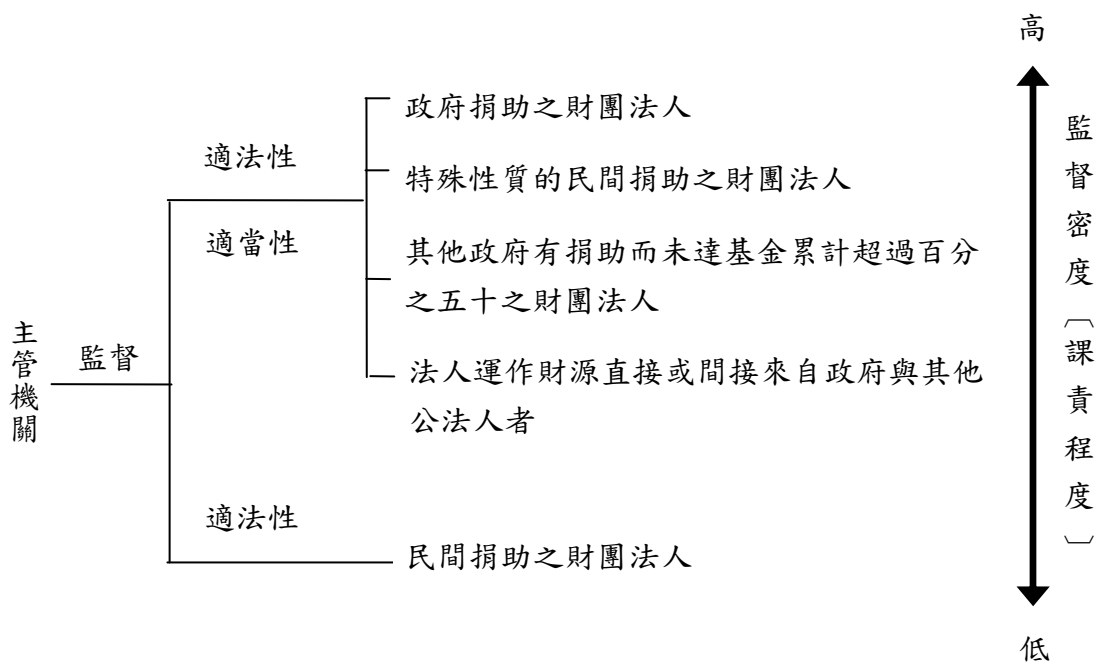


圖 6-1 財團法人分類分級監督管理體系圖

資料來源：本研究自繪。

第二節 課責機制之制度設計原則

課責是民主政治制度的正當性基礎，政府捐助財團法人是為因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，所捐助成立或依法設置，其雖為私人，但由於其業務運作涉及代執行公權力或公共性質高，且其運作財源係來自政府或其他公法人，是以，課賦一定程度的責任，實屬必要。

本研究之第三章，藉由兩個階段多重步驟，運用組織規模（包括政府捐助財團法人的人員數、政府捐助之額度、補助金額、委辦及補助合計金額，以及轉投資金額等客觀的數據）、公共性暨社會影響（包括政策目標、資源依賴、組織任務等面向之主觀判斷），以及設立依據（包括設置條例、民法及特別法）等，逐步建構政府捐助財團法人類型化之相關參據，最後再以課責機制之設計為考量，以公共性、公權力兩個分類構面，藉由專家判準，模擬並操作前一階段之各項參據，建構出政府捐助財團法人的四種基本課責類型：類型 I（公共性高，公權力高）、類型 II（公共性低，公權力高）、類型 III（公共性低，公權力低），以及類型 IV（公共性高，公權力低）。再者，課責程度和監督密度為正向相關，財團法人的任務性質、業務內容的公共性和公權力越高，對其監督密度和課責程度也就越高；反之，財團法人的任務性質、業務內容的公共性和公權力越低，則對其監督密度和課責程度也就越低。有關政府捐助財團法人的課責類型圖，請見圖 6-2 所示。

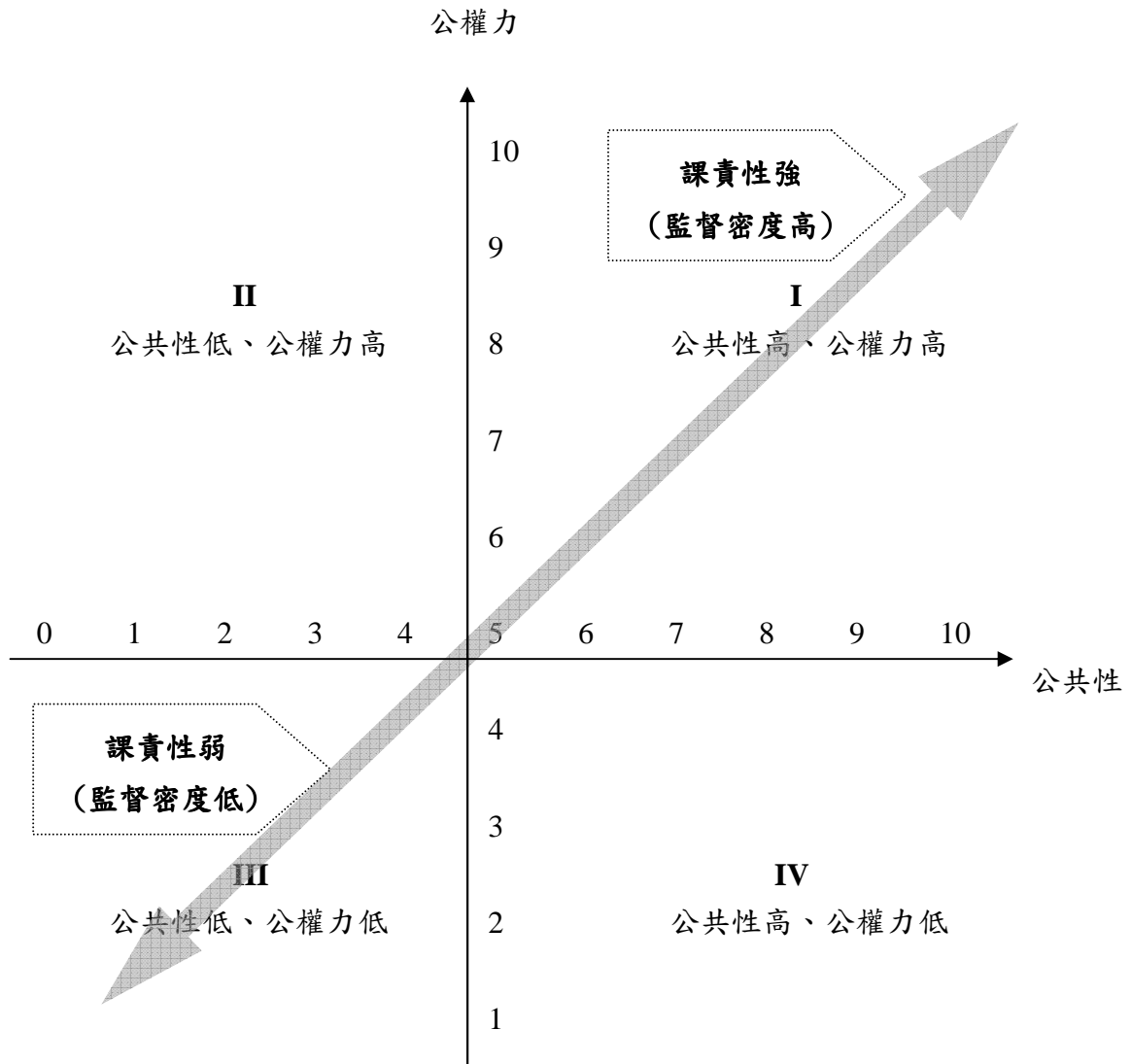


圖 6-2 政府捐助財團法人課責類型圖

資料來源：本研究自繪。

本研究採用 Romzek 與 Dubnick (1987)、J. Fesler 與 D. Kettl(1996) 等學者的看法，將課責分為五種程度，分別是道德倫理、專業、層級、法律及政治課責。所謂道德倫理課責，係指財團法人及其成員必須遵守依道德良知所制定的行為規範，並關注社會利益和公眾福祉，例如財團法人導入法人

治理(corporate governance)的精神與原則。所謂專業課責，係指財團法人運作須尊重專業倫理和技術，進行決策與政策之執行，例如工程顧問類的財團法人，其決策機制必須遵循工程技術規範和內部專家之意見。所謂層級課責，是指長官與下屬間具有組織化與法律的關係，並在標準作業程序或明定的規則下，長官對下屬進行必要之監督；例如，財團法人的執行單位，必須遵從董事會的決策並接受其監督；又如，財團法人（董事會）必須接受主管機關之相關規範和監督。所謂法律課責，是指財團法人須受到較高程度的監督和控制，且其控制力來自於外部，財團法人必須服從於法制的規範；例如立法院修改《公職人員財產申報法》第一條及第四條，規定代表政府或公股出任私法人之董事或監察人，必須依法向監察院申報財產。最後，所謂政治課責，係強調對外部利害關係人的回應，包括利益團體、社會大眾、民意代表、媒體，乃至司法部門等；例如新聞媒體揭露弊端、監察官員進行調查等。

綜合言之，道德倫理和專業課責偏重於財團法人組織內部的自我控制，法律和政治課責的力量主要來自財團法人組織的外部控制，而層級課責則較偏向於組織的自我控制。將五種課責程度與四種政府捐助財團法人類型結合，可獲致圖 6-3 所示之課責機制設計矩陣圖。茲說明政府捐助財團法人課責機制之制度設計原則如下：

	類型 I 公共性高 公權力高	類型 II 公共性低 公權力高	類型 IV 公共性高 公權力低	類型 III 公共性低 公權力低
(自我控制)				
道德倫理課責	✓	✓	✓	✓
專業課責	✓	✓	✓	✓
層級課責	✓	✓	✓	
法律課責	✓	✓		
政治課責	✓			
(外部控制)				

圖 6-3 政府捐助財團法人課責機制設計矩陣圖

資料來源：本研究自繪。

第一，一般而言，財團法人之道德倫理和專業課責機制若健全，且自我控管良好，則層級課責和外部控制的課責機制就比較不會介入，或僅為一般之適法性監督；是以，就制度之設計規範角度來看，無論是哪一種類型的政府捐助財團法人，均須有健全的道德倫理及專業課責機制。其中，政府捐助財團法人的基本**類型 III**，由於其任務和業務所涉公共性和公權力均低，其性質已接近民間捐助之財團法人，宜採低密度之監督課責，以利其發揮私法人自治原則。

第二，從政府捐助財團法人的基本類型來看，由於**類型 I**之公共性和公權力均高，在設計其課責機制時，宜採較高密度之監督，除了道德倫理、專業及層級課責等自我控管機制外，亦須強化其法律和政治課責之外部控管機制。立法院增列《預算法》第 41 條第 4 項之規定，暫且不論其在實務操作上的妥適性，此一立法作為即是一種強化法律和政治課責的程序；而近年來，由於我國民主化的進階發展，藉由媒體對財團法人弊端的消息揭露，也促使層級課責的需求壓力增高，此亦為一種來自於外部控制的政治課責。再者，值得注意的是，如果能夠藉由層級課責機制，強化政府捐助財團法人之法人治理能力，包括董事會有能、監察人功能彰顯、完備內稽內控、主動和適切之資訊揭露等，則能夠有效降低外部控制體系的疑慮，進而減少政治課責的監督密度，促進政府捐助財團法人發揮私法人之制度優勢。

第三，政府捐助財團法人基本**類型 II**，其公共性雖較低，但公權力性質仍高，因此在設計其課責機制時，除了可放寬政治課責機制之監督密度外，仍須兼顧自我控制、層級課責機制，以及外部控制的法律課責。近年來，政府各機關鑑於有強化政府捐助財團法人監督密度之必要，紛紛藉由啟動法律課責機制作為因應之道，包括行政院會已於 2010 年 3 月 18 日通過《財團法人法》草案，立法院於 2007 年 3 月修改《公職人員財產申報法》第一條與第四條、2008 年 5 月增列《預算法》第 41 條第 4 項，監察院審計部 2002 年訂頒《審計機關審核政府捐助成立財團法人作業須知》，以及考試院於 2009 年 3 月通過《公務人員退休法》修正草案、《政務人員退職撫卹條例》修正草案等。這些法律課責的作為來自政府各一級機關，其強化政府捐助財團法人之課責的用意可已被理解，但相關法律之訂頒、增列和修正，是否能夠達到預期法律課責效果，抑或可能造成政府捐助財團法人難以發揮其私法人制度

優勢等，宜由政府進行跨院之政府捐助財團法人法律課責校準(alignment)，通盤分析檢討法律體系，以合理和完備化對政府捐助財團法人的法律課責。

第四，政府捐助財團法人基本**類型IV**，其任務及業務性質所涉公權力雖低，但公共性高，特別是其任務內容與政府之政策目標連結度高，並且對主管機關或其他政府機關與公法人的資源依賴度高（例如年度預算高度依賴政府補助、委辦業務之經費等），是以，雖然可放寬法律和政治課責機制之監督密度，但在層級課責機制上仍須採高密度監督。在層級課責機制的設計上，有下列幾項重點須加強：其一，主管機關對政府捐助財團法人的績效考核，是落實層級課責的主要工具。其二，層級課責機制之設計，宜採軟法準則性架構（soft-law guidance framework），以引導政府捐助財團法人發揮其設立之宗旨和功能；這些軟法準則可包括「政府捐助財團法人績效考核作業辦法」、「政府捐助財團法人強化法人治理準則」、「政府捐助財團法人董事會最佳實務準則」、「政府捐助財團法人會計作業準則」、「政府捐助財團法人資訊公開作業辦法」、「政府捐助財團法人內部稽核準則」等。其三，前述各項軟法準則，係由行政院所屬相關機關頒訂，蓋有關政府捐助財團法人之課責機制，宜由行政院相關部會透過「集體創作」，以產生較具規範力之層級課責。其四，主管機關可根據前述軟法準則性架構，對其主管之各類財團法人進行必要之監督。

第三節 績效考核之制度設計原則

政府捐助財團法人的績效考核制度，是落實層級課責的主要手段之一，本研究於第五章已經由文獻探討、焦點團體訪談，以及層級分析法（AHP），建構政府捐助財團法人的績效考核構面和指標項目。在績效考核構面方面，包括了法人治理、業務活動、財務管理及內部管理等四個構面，各構面以下包括了 5 至 7 項的指標項目，各構面及指標項目之權重值，詳見表 6-1。茲說明政府捐助財團法人績效考核之制度設計原則如下：

第一，為落實並強化主管機關對所主管之政府捐助財團法人的績效考核，宜由行政院研考單位訂頒「政府捐助財團法人績效考核作業辦法」，俾利各主管機關依據作業辦法訂定相關作業準則和施行細則。院頒作業辦法和各

主管機關所定之作業準則，可參考本研究所建構之績效考核構面和指標項目，並依權重值和主管機關之特定政策方向，訂定具有信度和效度的績效考核指標。

表 6-1 政府捐助財團法人績效考核構面與指標項目

績效考核構面 (構面權重值)	指標項目	權重值	排序
法人治理 (L: 0.358)	1.1 明確的責任制度	0.1321	1
	1.2 資訊揭露及透明的程度	0.0788	2
	1.3 董事會善盡職責	0.0770	3
	1.4 獨立且具功能的監察人	0.0301	13
	1.5 回應利益關係人的程度	0.0397	8
業務活動 (L: 0.279)	2.1 公共任務達成情形	0.0742	4
	2.2 與設立宗旨的符合程度	0.0709	5
	2.3 計畫規劃情形	0.0268	16
	2.4 計畫辦理情形	0.0237	20
	2.5 計畫執行成果	0.0315	12
	2.6 服務對象的滿意程度	0.0519	6
財務管理 (L: 0.193)	3.1 資產的妥善管理	0.0349	10
	3.2 預決算辦理情形	0.0336	11
	3.3 會計制度運作情形	0.0259	18
	3.4 收入的穩定性	0.0264	17
	3.5 支出的合理性	0.0378	9
	3.6 財務稽核情形	0.0214	22
	3.7 財務簽證情形	0.0131	23
	4.1 內部管理規章的健全性	0.0424	7

內部管理 (L: 0.169)	4.2 作業流程的順暢性	0.0233	21
	4.3 服務的便利性	0.0294	14
	4.4 內部控制的完善性	0.0242	19
	4.5 績效管理制度運作情形	0.0294	14
	4.6 員工培訓的實施情形	0.0106	24
	4.7 員工建言與採行的程度	0.0096	25

資料來源：本研究整理。

第二，各主管機關辦理政府捐助財團法人年度績效考核時，應組成「績效考核小組」，小組宜由部會機關常務次長或幕僚長擔任召集人，小組成員宜包括主管機關內部業務單位主管、主計和人事單位主管，以及具備管理、會計及法律專長之外部專家等。

第三，各主管機關年度之績效考核結果，應依據「政府捐助財團法人績效考核作業辦法」中之標準格式，製作政府捐助財團法人年度績效考核報告書，並報院由主管單位彙整，並依資訊公開法辦理資訊揭露事宜。

第四，政府捐助財團法人年度績效考核結果之資訊，並非僅作為獎懲之依據，更為重要的是作為發現系統問題，以及輔導改進之主要參據。更甚者，此一資訊亦可作為政治溝通和落實政治課責之重要工具。

本章依序說明政府捐助財團法人分類分級之監督管理原則，以及課責機制和績效考核之制度設計的原則；究實而論，任何制度設計都必須考慮到社會建構 (socially constructed) 的本質，亦即，在設計政府捐助財團法人的課責機制和績效管理制度時，有必要考量到現實的政治體制、法制環境，以及利害關係人的價值偏好等。今年 (2010 年) 1 月，政府組織改造的幾項重要法案已經在立法院三讀通過，行政院新的組織架構將於 2012 年 1 月 1 日開始運作，各部會 (政府捐助財團法人之主管機關) 應藉此時機，重新檢討所主管之財團法人未來之定位，並進一步實施分類分級，俾利後續之監督管理和建立適切的課責機制。

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

第七章 結論與政策建議

以下將歸納前述六章的研究發現，然後分別從近期與中長期建議相關部會未來可改善政府捐助財團法人績效考核與課責制度之事項。

第一節 研究發現

綜合前述六章的研究發現，共歸納 12 項：其中，第 1 至 4 項乃從法制面與制度面提出政府捐助財團法人的現況問題；第 5 項和第 7 項則是有關主管機關監管政府捐助財團法人的問題；第 8 項與第 9 項分別是本研究類型化與 AHP 的操作結果；以及第 10 至 12 項反映目前主管機關管理政府捐助財團法人績效考核的缺失。茲將本研究各項綜合研究發現，歸納如下：

一、法制面與制度面的問題

(一) 主管機關對政府捐助財團法人進行監督之法源，僅有個別設置條例、特別法、《民法》，以及各部會自訂之監督要點，並不夠完備。

歸納調查結果，政府捐助財團法人的設立依據大致上可區分為民法、特別法和設置條例等三類。拘囿於法制變遷上的困境及現實立法機關的態度，雖然有些財團法人是依特別法和設置條例而設立，仍然統屬於民法規範之範疇內。尤其，法人的業務監督主要透過《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。」然而，23 個主管機關的監督準則、辦法或規定並不一致，不但發現沒有一個統一主管財團法人業務監督的政府機關，也沒有一部通則性管理財團法人之法規。

(二) 《預算法》第 41 條第 4 項以「政府捐助比例達 50%」作為財團法人需送預算至立法院審查之門檻，反而致使問題叢生。

根據 2008 年 5 月新增之《預算法》第 41 條第 4 項規定，意味著「政府捐助財團法人」乃泛指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。本研究曾針對政府捐助財團法人進

行現況調查時，其中遇到最大的問題，即捐助比例的計算究竟應以財團法人創立時政府捐助比例為基準，抑或以累計捐助及捐贈比例為計算依據。若是採用累計捐助及捐贈比例來計算，為規避監督，有些政府捐助財團法人設法將捐助比例降低成不超過 50%，其方法包括：運用交叉方式或假借私人名義捐助、以累積剩餘或結餘轉基金、捐贈不動產、玩捐助比例剛好 50%之文字遊戲、未達 50%捐助比例卻負擔政府特殊任務，以及未達 50%捐助比例而基金來源卻為實施公權力所發生之收入等來規避主管機關的監督。

(三) 《公職人員財產申報法》規定代表政府出任財團法人董、監事者須申報財產，不利於董事會組成、專業性與治理品質。

立法院三讀通過《公職人員財產申報法》修正案，規定代表政府出任私法人之董監事必須申報財產。由於政府捐助財團法人之性質係屬於私法人，故該條文修正後，其董監事必須依照新規定申報財產，引起多位官派董監事辭職，也致使遴選新任董監事的作業困難。再則，由於許多代表政府卻來自民間、且具備專業能力之董監事，因不願其財產被揭露而辭去職務，而政府僅能轉而找尋原先即須申報財產，卻未必具備相關專業的公務人員來代表政府出任，加上公務人員目前最多僅能兼任 2 個法人之董監事，更是增加政府覓才的困難度。《公職人員財產申報法》係以「防弊」為目的，但修正後反而可能成為政府自民間吸納人才的一大阻礙，不利於董事會之組成與專業性，對於法人治理品質亦有負面影響。

(四) 主管機關對於政府捐助財團法人缺乏資訊公開之規範，且無一致性之內部稽核、會計制度。

多數政府捐助財團法人未獲取社會大眾信任的原因在於缺乏與大眾溝通其工作內容，鮮少主動公布財務資訊與說明業務活動失敗之緣由，只有少數在網站上提供財務報表供民眾下載，或者發行年報或出版品敘述其財務資訊與專案計畫。為求永續性發展，政府捐助財團法人更應領導和提供更多且更好的資訊給利益關係人，而非僅限於狹隘的財務報表的提供，以滿足稅務稽徵者和主管機關的要求為目的。另外，台灣政府捐助財團法人目前以中小型規模為主，常囿於資源和能力的限制，更甬提內部稽核作業和控制系統。特別是，財務會計制度的規範散亂見於各主管機關制定之監督準則、辦法或規

定中，在政府捐助財團法人缺乏可遵循的專用公認會計原則之情形下，財務報表的表達與績效衡量必然產生困難。

二、主管機關監管政府捐助財團法人的問題

- (一) 有關政府捐助財團法人之界定，目前尚無一致性標準，致使行政院、立法院、監察院、考試院之認定結果並不相同，並且對於業務功能相近者，並未重新評估與檢討是否應予以整併。

本研究於 2009 年 7 月調查政府捐助財團法人現況時，曾參考審計部、立法院預算中心、行政院主計處，以及銓敘部之列管名單，發現實務的認定標準並不一致。審計部列管之政府捐助財團法人（不以政府捐助比例達 50% 為限），總計有 131 個；依據立法院預算中心於 2008 年 12 月之認定，需依《預算法》第 41 條送預算書至立法院審查之財團法人，共計 103 個；依據行政院主計處於 2008 年 10 月之認定，符合《預算法》第 41 條規定者僅有 80 個；最後，依據銓敘部於 2006 年之認定，政府捐助比例達 50% 之財團法人，共有 86 個。除此，對於業務功能相近者，並未重新評估與檢討是否應給予整併。

- (二) 政府捐助財團法人之法人治理並未落實，董事會成員之專業能力未足夠，甚至可能流於酬庸，加以人事異動頻繁，主管機關未必能掌握董事會之多數席次，進而產生各種流弊。

主管機關能否主導政府捐助財團法人之董事會，官派董事之席次比例是個重要的指標，而當席次比例不足時，主管機關將會失去主導董事會之能力，甚至有可能產生「公產轉私產」的問題。有些政府捐助財團法人透過變更章程或轉投資行為，將公產變私產。例如 2006 年武智基金會（即台灣糖業協會），以變更章程之方式，將武智脫離經濟部和台糖公司掌握，甚至傳出有賤租土地給承包商等不法情事，當時引起行政院長蘇貞昌震怒，立法院司法委員會通過附帶決議，要求法務部徹查政府機關捐助成立的財團法人是否有人為因素涉及不法。

另外，長久以來，退休公務人員轉任半官方機構，領取雙薪一直為社會大眾所關注，認為不符合公平正義，要求退休轉任者禁領月退俸與 18% 優存利息。除此，官派董事若非憑專業能力派任，而是仰賴政治酬庸，亦是被一般民眾認為欠缺正當性。況且，由於官派董事之人選，會隨其原本職務之調

整而變更，對於財團法人而言，官派董事之異動即意味行政成本之增加。另外，部分政府捐助財團法人之董事長是直接由部會首長來兼任，然而在當前之政治氛圍中，部會首長之異動亦是相當頻繁，前後任首長對於財團法人之看法與期許也未必相同，對於財團法人之穩定性產生一定程度之影響。

(三) 政府捐助財團法人之組織定位究為私法人或轉型為公法人，調查發現有些主管機關與財團法人代表認為，轉型為行政法人可執行公共性與公權力高之任務，但是換軌機制並未建立。

在訪談主管機關的過程中，研究發現主管機關對其所屬的財團法人之管理態度不同，大致分為兩類，其一從嚴，另一則從寬。主張從嚴管制者，乃在於政府當初所設立的財團法人多年未管理，已脫離原先要扮演的角色，希望法律給主管機關更多的權力去管理所屬的財團法人；主張從寬者，則認為當初設立財團法人執行公共任務，就是希望擺脫行政機關各種僵化的規範，應該放鬆財團法人的管理。至於，對於政府捐助財團法人是否應轉型為行政法人，根據本研究在座談會及深度訪談所蒐集到的意見，有關「政府捐助財團法人」與「行政法人」之間的定位與區隔，並無一致性的看法。部分人士主張，行政法人應列為政府捐助財團法人未來轉型的選項；但反對人士認為，政府捐助財團法人為私法人，行政法人為公法人，二者有根本上之差異，故轉型並不可行；除此，尚有人士認為政府捐助財團法人雖然不可能轉型為行政法人，但在監督方式上，卻可以比照。然而，政府捐助財團法人與行政法人之換軌機制並未建立，加上我國推動行政法人之經驗有限，成效亦尚待檢驗，是以，以行政法人來取代財團法人之可行性，也有代表持保留態度。

三、政府捐助財團法人類型化與執行層級分析法的結果

(一) 政府捐助財團法人類型化之結果，可分成「公共性高、公權力高」、「公共性低、公權力高」、「公共性低、公權力低」、「公共性高、公權力低」等四種類型，並可作為設計課責機制之基礎。

本研究將政府捐助財團法人進行類型化之最終目的，係為確立其課責機制，且因政府捐助財團法人具有特殊之公共性質，其強度應和課責機制作有效之連結。是以，本研究評估 20 家政府捐助財團法人之「公共性」與「公權力」高低，有關公共性之操作性定義，係指政府捐助財團法人提供服務對象

數目之多寡，至於評量公權力之標準，則是評估政府捐助財團法人依據公法對我國經濟產業、科技發展、民生、社會福利造成影響，以及可被民間替代的程度。本團隊評估的結果顯示，政府捐助財團法人可分布於「公共性高，公權力高」、「公共性低、公權力高」、「公共性低、公權力低」、「公共性高、公權力低」等四種類型，雖然分布狀況並不平均，但各種類型都有，此一發現亦意味政府捐助財團法人之課責機制，可分為「公共性高，公權力高」、「公共性低、公權力高」、「公共性低、公權力低」、「公共性高、公權力低」等四種類型來設計。

(二) 政府捐助財團法人 AHP 操作結果，跨構面呈現學術界與實務界之全樣本，法人治理構面權重 35.76%、業務活動 22.85%、財務構面 10.63%、內部管理 10.12%。

本研究發現以跨構面的整體觀點，可呈現全樣本、學術界樣本及實務界樣本等三種比較基礎所得之結果為參考。由學術界及實務界個別認同佔有前 80%重要程度的 12、16 項指標，足以一窺兩類樣本的偏好傾向，學術界樣本仍高度傾向「法人治理」構面，共 5 項指標皆列於前 80%範圍內，排序甚至囊括前三順位，分別為：1、2、3、6、7 名。而全樣本中，重要程度佔前 80%的 15 項績效考核指標則兼容兩者的歧異，各構面指標分佔項目統計如下：「法人治理」中「明確的責任制度」、「資訊揭露及透明程度」、「董事會善盡職責」、「回應利益關係人的程度」、「獨立且具功能的監察人」等 5 項指標約佔 35.76%；「業務活動」包括「公共任務的達成情形」、「與設立宗旨的符合程度」、「服務對象滿意程度」、「計畫執行成果」等 4 項指標佔 22.85%；「財務管理」構面中，「支出的合理性」、「資產妥善管理」、「預決算辦理情形」等 3 項指標佔 10.63%、「內部管理」構面則有「內部管理規章的健全性」、「服務的便利性」、「績效管理制度運作情形」等 3 項，共佔 10.12%。

四、目前主管機關管理政府捐助財團法人績效考核之缺失

(一) 有關政府捐助財團法人之績效考核，目前各主管機關尚欠缺完善、有效之管理作為，績效欠佳或完成公共任務者，雖有退場機制，但鮮少由主管機關或財團法人定期評估與檢討。

本研究曾調查 20 個目的事業主管機關，是否針對政府捐助財團法人訂有

績效考核辦法與撰寫績效評鑑報告的結果，就回收的調查結果顯示，僅有衛生署 1 個部會針對財團法人訂有績效評鑑辦法，其餘蒙藏委員會等 11 個主管機關則表示其並未訂有績效評鑑辦法；另外，衛生署、新聞局、農委會、經濟部等 4 個機關曾對政府捐助財團法人撰寫績效評鑑報告，內政部因業管單位分散，部分單位有撰寫績效評鑑報告，至於蒙藏委員會等 7 個主管機關則表示並未對財團法人編撰績效評鑑報告。政府捐助財團法人的成立宗旨即達成社會公益或配合政府完成特定政策為目的，考核其營運績效時，除以營業盈虧或投資效益做為衡量標準外，應考量政府捐助等目的是否有效達成。惟因欠缺相關制約規範，造成目前無具體明確衡量指標，以評估其是否達成捐助目的等成效，致使政府捐助財團法人常因績效不彰而迭受各界批評。

以往設立的政府捐助財團法人有其特殊之任務與目的，但是由於時過境遷，如果目前任務已經達成或已經沒有存在之實益者，應該提供退場的機制。然而，綜觀各部會所訂定之財團法人監督準則或設立許可及監督規定，又分成設立許可之監督、業務督導及檢查，以及撤銷許可等三方面。如果政府捐助財團法人打算解散，必須通過董事會，且經過法院清算的程序。過去雖曾有武智基金會被主管機關依《民法》第 65 條解散，但事實上並無政府捐助財團法人因績效欠佳或完成公共任務而主動撤銷許可。換言之，解散管理不善或完成任務之政府捐助財團法人有實務上的困難。

（二）立法院與各主管機關對於政府捐助財團法人之績效應如何界定，看法顯然有落差。

行政院依《預算法》第 41 條規定，於民國 88 年 1 月間函示各部會主管機關有關格式、函送時間及份數等編送事宜，行政院主計處另於民國 90 年 1 月間召集相關單位開會協商獲致結論，由各主管機關編製「對各部門捐助成立財團法人之效益評估表」，以附錄方式併入決算，包括財團法人基金規模、政府捐助基金金額、最近二年度政府捐助基金以外金額（捐助和委辦）、最近二年度收支及營運結果，以及主管機關對捐助之效益評估等五大部分。在這張表中，立法院和部會主管機關各有關注的焦點：立法院關心政府捐助財團法人創立時政府捐助金額占創立基金總額比率是否超過 50%、收支餘絀是否有虧損現象，以及自籌款的比例是否提升；然而部會主管機關則關心政府捐助財團法人推展業務是否達到政策目標，以及預算執行率。

(三) 現行主管機關對於政府捐助財團法人的績效考核具有一般性，主管機關與財團法人代表們認為不宜一體適用。

績效與預算之間存在著多元複雜的連結現象，況且每個政府捐助財團法人成立的性質與型態不同，實難將績效考核一體適用到所有的個案上，要求各政府捐助財團法人「削足適履」地適應統一的績效管理系統。因此，目前主管機關進行年度查核作業時，僅針對政府捐助財團法人的運作是否按民法規定、定期改選、召開相關董監事會等進行查核，至於業務績效並不在年度查核的範圍內。換言之，主管機關在管理上並未做評核，若未達到政策目標，只在年度考核時，判定「正常」、「需要改善」或「停止補助」。

第二節 政策建議

茲將本研究各項具體政策建議，臚列說明如后；其中，第一項至第五項為近期立即可行之建議，第六項至第八項為中長期可努力之事項。

一、將《財團法人法》列為立法院優先法案，由法務部積極與國會各政黨黨團進行溝通，以強化各目的事業主管機關之管理動能。(主辦機關：行政院院本部；協辦機關：法務部)

目前行政機關對於政府捐助之財團法人實施監督管理之法律依據，僅有《民法》少數條文與各部會自訂之監督要點，致使規範不完善、不一致，以及法律層級不足，而這些問題在《財團法人法》通過之後，將能獲得相當程度之改善。另外，本團隊在訪談各目的事業主管機關時發現，各部會對於《財團法人法》之期待已久，而最新版草案已將最具爭議性之宗教財團法人排除，並已於 2010 年 3 月時通過行政院院會審查。本團隊建議行政院將《財團法人法》列為優先法案，由法務部指派法律事務司司長與次長級官員，積極與立法院各政黨黨團進行溝通，特別是對於司法與法制委員會之立法委員，務必使其充分了解最新版草案之精神，以及與過去版本之主要差異。該法一旦通過之後，將能對各目的事業主管機關產生相當大的動能。

二、各目的事業主管機關必需重新檢討所轄財團法人之組織定位，並對「政府捐助之財團法人」及準用其規定者加以分級分類，透過目的事業主管

機關與財團法人協商，決定雙方均能接受之監督方式與密度。(主辦機關：各政府捐助財團法人之目的事業主管機關)

為了因應新版《財團法人法》之規定，與配合政府組織再造，各目的事業主管機關應重新檢討所轄財團法人之組織定位，重點包括：(一)經主管機關認定無存續必要者，即予以清算；(二)經主管機關認定其功能、性質相近者，即予以整併；(三)依據《財團法人法》第3條之規定，重新認定各財團法人之屬性為「民間捐助財團法人」或「政府捐助之財團法人」。完成前述工作之後，各目的事業主管機關應對於「政府捐助之財團法人」及準用其規定者，加以分級分類，亦即判定其公共性、公權力之高低，分成「公共性高、公權力高」、「公共性低、公權力高」、「公共性低、公權力低」、「公共性高、公權力低」等四種類型，以決定其接受監督之方式與密度，其中以「公共性高、公權力高」者之監督密度最高，「公共性低、公權力低」者最低，另外兩者則介於最高與最低之間。至於分級分類之具體作法，本團隊建議分為二個階段實施：第一階段為目的事業主管機關內部先進行腦力激盪，做初步之分級分類；第二階段由目的事業主管機關針對初步之分級分類結果，與財團法人協商，以訂出主管機關、財團法人雙方均能接受之監督方式與密度。另需說明的是，為配合政府組織再造，各部會之權責亦必需作相對應之調整。

三、由行政院研考會研擬《財團法人績效考核作業辦法》，作為指導各主管機關對財團法人辦理績效考核之基本依據，但績效考核之實際內容，仍由各目的事業主管機關來制訂。(主辦機關：行政院研究發展考核委員會)

為了落實主管機關對財團法人實施績效考核，本團隊建議由行政院研考會研擬《財團法人績效考核作業辦法》，律定各主管機關辦理績效考核之基本作法，換言之，該辦法係作為指導各主管機關辦理財團法人績效考核之基本依據，至於績效考核之細節，仍係由各目的事業主管機關來制訂。具體而言，本團隊建議該辦法之重點包括：(一)關於績效考核之機制：規定各目的事業主管機關組成「財團法人績效考核小組」，由各機關之常務副首長或主任秘書擔任召集人，成員計有：財團法人之業管單位主管、人事部門主管、會計部門主管，並自外部聘請法律、會計、管理領域之學者專家各1名，總共有7名成員。(二)關於績效考核之內容：規定具體之考核構面、項目及其權重等，各目的事業主管機關之財團法人績效考核小組訂之。(三)關於績效考核之結

果：規定考核結果必需做成報告並上網公開，至於考核結果顯示為績效不佳之財團法人，目的事業主管機關必需先予以輔導，若仍無明顯改善，則應檢討其董事會組成、組織定位。

四、由政務委員召集，組成「政府捐助之財團法人治理品質促進小組」，至各政府捐助之財團法人實施訪視與輔導，至於監督管理之實際工作，仍係由目的事業主管機關負責。(主辦機關：行政院院本部)

本團隊建議由一名政務委員，召集成立「政府捐助之財團法人治理品質促進小組」，成員包括：所有政府捐助財團法人之目的事業主管機關，以及行政院主計處、行政院人事行政局等機關，並納入會計、法律、管理等領域之學者專家各 1 人。小組應於組成之後，至各政府捐助之財團法人實施訪視，並對管理機制較不完善者予以輔導，至於監督管理之實際工作，仍是由各財團法人之目的事業主管機關辦理。

五、由「政府捐助之財團法人治理品質促進小組」委託民間機構辦理「政府捐助之財團法人監督管理工作坊」，邀請各目的事業主管機關分享其經驗，與學者專家對談，並選出最佳部會之前三名，以讓其它部會進行標竿學習。(主辦機關：行政院院本部)

本團隊建議由「政府捐助之財團法人治理品質促進小組」委託民間機構辦理「政府捐助之財團法人監督管理工作坊」，分成法人治理、法人內部業務活動、財務管理等三大主題，邀請各主管機關之業管司(處)長、科長參加，由各部會輪流報告，分享其對財團法人之監督管理經驗，並與會計、法律、管理等領域之學者專家對談。最重要的是，各部會之業管官員不僅要進行意見交流，並要於活動結束前，讓所有參加工作坊之政府代表與學者專家來相互評分，評選出財團法人監督管理機制最佳部會之前三名，以利其它機關進行標竿學習。需特別說明的是，本工作坊僅作為跨部會相互觀摩學習之平台，並非屬於財團法人之外部監督機制。

六、由行政院研考會、經建會、主計處、法務部、審計部研擬財團法人監督管理之作業準則，包括資訊揭露、法人治理、會計、內部稽核等，供各目的事業主管機關遵循，以強化財團法人之外部與內部監督機制。(共同主辦機關：行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政

院主計處、法務部、審計部)

為了讓各目的事業主管機關對於財團法人實施監督管理之具體作法有所依據，本團隊建議相關部會必需研擬相關之作業準則，供各部會遵循，以強化財團法人外部及內部之監督機制。需特別說明的是，有關外部監督的部份，除了國會、審計機關、目的事業主管機關之外，透過資訊揭露，讓社會公眾參與監督亦為一個重要面向。具體而言，本團隊建議應研擬之相關作業準則，包括：(一) 資訊揭露作業準則：由法務部負責研擬，規定目的事業主管機關對於財團法人資訊揭露之監督管理事項。(二) 法人治理作業準則：由行政院研考會、行政院經建會、法務部共同研擬，規定目的事業主管機關對於財團法人法人治理之監督管理事項，並以董事會為監督重點；需特別說明的是，本團隊建議將行政院經建會納入協助，係因該機關曾於多年前具推動「公司治理」，其經驗應可供其他機關參考。(三) 會計作業準則：行政院主計處目前對財團法人雖已訂有「財團法人依法預算須送立法院之預算編製注意事項」、「財團法人依法決算須送立法院或監察院之決算編製注意事項」、「財團法人預算未獲立法院審議通過時之執行注意事項」，但相關規定僅限於財團法人預、決算之處理，故本團隊仍建議行政院主計處制訂會計作業準則，明文規定目的事業主管機關對於財團法人日常會計處理之監督管理方式。(四) 內部稽核準則：由審計部負責研擬，規定目的事業主管機關對於財團法人內部稽核之監督管理事項，並針對無設監事職務之財團法人，要求於董事會中設置內部稽核委員會，或設置專職之內部稽核人員。

七、由行政院主計處研擬修改《預算法》第 41 條第 4 項以「政府捐助比例達 50%」作為財團法人送預算至立法院審查之標準，並由法務部配合修改《財團法人法》第 3 條有關「政府捐助之財團法人」之定義，使二法之標準維持一致。(共同主辦機關：行政院主計處、法務部)

根據《預算法》第 41 條第 4 項，行政院必需將政府捐助比例達 50%之財團法人之預算送至立法院審查。然而，部分財團法人之政府捐助金額很高，但其捐助比例低於 50%，無需送預算書至立法院審查，而部分財團法人之政府捐助金額並不高，但政府捐助比例卻高於 50%，仍需接受立法院之預算審查，顯非公平。為提升法律之公平性，本團隊建議行政院主計處針對《預算法》第 41 條第 4 項進行檢討與推動修法，增列「政府捐助(贈)絕對金額」

作為財團法人送預算至立法院審查之標準（本團隊於進行焦點團體訪談時，受訪學者提出以一億元作為標準，可供參考），並由法務部配合修改《財團法人法》第 3 條有關「政府捐助之財團法人」之定義，使《預算法》、《財團法人法》之認定標準維持一致。

八、由法務部推動修改《公職人員財產申報法》第 2 條，將代表政府出任財團法人之無給職董、監事，排除於申報財產規定之適用，以符合比例原則，進而提升董事會之專業性與治理品質。（主辦機關：法務部）

根據《公職人員財產申報法》第 2 條，代表政府出任財團法人董監事者須申報財產，亦即該法對於這些董監事予以課責，然而自該條文修訂之後，許多代表政府但來自民間、且具備專業能力之董監事，因不願其財產被揭露而辭去職務，加上公務人員目前最多僅能兼任 2 個法人之董監事，更是增加政府覓才的困難度，進而降低董事會組成之專業性。是以，本團隊建議法務部修改《公職人員財產申報法》第 2 條，將代表政府出任財團法人之無給職董、監事，排除於需申報財產之適用範圍，以符合比例原則，進而增加民間、學界之專業人才進入董事會之誘因，提升法人治理之品質。

有關前述之各項政策建議，以及辦理機關、推動時程、回應研究發現之項次等，茲整理成表 7-1：

表 7-1 政策建議一覽表

項次	建議	辦理機關	推動時程	回應研究發現項次
1	將《財團法人法》列為優先法案，積極與國會各政黨黨團進行溝通，以強化各主管機關之管理動能。	行政院院本部、法務部	短期	1-1
2	重新檢討所轄財團法人之組織定位，並對「政府捐助之財團法人」及準用其規定者加以分級分類，透過目的事業主管機關與財團法人協商，決定雙方均能接受之監督方式與密度。	各財團法人之目的事業主管機關	短期	2-1、3-1
3	研擬《財團法人績效考核作業辦法》，作	行政院研考	短期	3-1、

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

	為指導各主管機關對財團法人辦理績效考核之基本依據，但績效考核之實際內容，仍係由各目的事業主管機關來制訂。	會		3-2 4-1 4-2、4-3
4	由政務委員召集，組成「政府捐助之財團法人治理品質促進小組」，至各政府捐助之財團法人實施訪視與輔導，至於監督管理之實際工作，仍係由目的事業主管機關負責。	行政院院本部	短期	1-1 1-2 1-3 1-4 2-2、3-1
5	由「政府捐助之財團法人治理品質促進小組」委託民間機構辦理「政府捐助之財團法人監督管理工作坊」，邀請各目的事業主管機關分享其經驗，與學者專家對談，並選出最佳部會之前三名，以讓其它部會進行標竿學習。	行政院院本部	短期	1-1 1-2 1-3 1-4 2-2、3-1
6	研擬財團法人監督管理之作業準則，包括資訊揭露、法人治理、會計、內部稽核等，供各目的事業主管機關遵循，以強化財團法人之外部與內部監督機制。	行政院研考會、經建會、主計處、法務部、審計部	中長期	1-4、2-2
7	研擬修改《預算法》第41條第4項以「政府捐助比例達50%」作為財團法人送預算至立法院審查之標準，並配合修改《財團法人法》第3條有關「政府捐助之財團法人」之定義，使二法之標準維持一致。	行政院主計處、法務部	中長期	1-2
8	推動修改《公職人員財產申報法》第2條，將代表政府出任財團法人之無給職董、監事，排除於申報財產規定之適用，以符合比例原則，進而提升董事會之專業性與治理品質。	法務部	中長期	1-3

註：有關「回應研究發現項次」欄位中，1-1代表研究發現第一大項之第一小項，1-2代表研究發現第一大項之第二小項，以此類推。

資料來源：本研究自製。

《附錄一》各機關列管或核轉公設財團法人之對照表

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定應送預算至立法院者)	行政院主計處 (2008/10 有送預算至立法院者)	銓敘部 (2006/6 政府捐助比例達 50%者)	部會
1	國防工業發展基金會	√	√	√	√	國防部
2	戒嚴時期不當叛亂暨匪諜 審判案件補償基金會	√	√	√	√	
3	蒙藏基金會	√	√	√	√	蒙藏委員會
4	台灣西藏交流基金會	√				
5	環境資源研究發展基金會	√	√	√	√	環保署
6	海華文教基金會	√	√	√	√	僑委會
7	海峽交流基金會	√	√	√	√	陸委會
8	醫院評鑑暨醫療品質策進會	√	√	√	√	衛生署
9	國家衛生研究院	√	√	√	√	
10	器官捐贈移植登錄中心	√	√	√	√	
11	鄒濟勳醫學研究發展基金會	√	√	√		
12	醫藥品查驗中心	√	√	√	√	

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達 50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定 應送預算至立院 者)	行政院主計處 (2008/10 有 送預算至立院 者)	銓敘部 (2006/6 政 府捐助比例 達 50%者)	部會
13	藥害救濟基金會	V				
14	兼善醫學基金會	V				
15	毒藥物防治發展基金會	V				
16	鄭德齡醫學發展基金會	V				
17	台北病理中心				V	
18	台灣民主基金會	V	V	V	V	外交部
19	太平洋經濟合作理事會中 華民國委員會	V	V	V	V	
20	國際合作發展基金會	V	V	V	V	
21	婦女權益發展基金會	V	V	V	V	內政部
22	賑災基金會	V	V	V	V	
23	台灣營建研究院	V	V	V	V	
24	國土規畫及不動產資訊中 心	V	V	V	V	
25	台灣建築中心	V	V	V	V	
26	消防發展基金會	V	V	V	V	

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達 50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定 應送預算至立院 者)	行政院主計處 (2008/10 有 送預算至立院 者)	銓敘部 (2006/6 政 府捐助比例 達 50%者)	部會
27	義勇消防人員安全濟助基金會	√	√	√	√	
28	臺灣省義勇人員安全濟助基金會	√	√	√	√	
29	惠眾醫療救濟基金會	√				
30	中央營運技術顧問研究社	√	√		√	
31	犯罪被害人保護協會	√	√	√	√	
32	福建更生保護會	√	√	√	√	法務部
33	台灣更生保護會		√			
34	公共電視文化事業基金會	√	√	√	√	新聞局
35	中央通訊社	√	√	√	√	
36	中央廣播電台	√	√	√	√	
37	中華民國電影事業發展基金會	√	√	√	√	
38	國家電影資料館	√	√		√	
39	中華民國關懷演藝人員基金會	√				

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達 50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定 應送預算至立院 者)	行政院主計處 (2008/10 有 送預算至立院 者)	銓敘部 (2006/6 政 府捐助比例 達 50%者)	部會
40	國家實驗研究院	V	V	V	V	國科會
41	國家同步輻射研究中心	V	V	V	V	
42	光電科技工業協進會	V				
43	中華民國輻射防護協會	V	V		V	原能會
44	核能科技協進會	V				
45	核能資訊中心	V	V			
46	電信技術中心	V	V	V	V	通傳會
47	台灣網站分級推廣基金會	V	V	V		
48	榮民榮眷基金會	V	V	V	V	退輔會
49	中華民國對外漁業合作發展協會	V		V	V	農委會
50	台灣養殖漁業發展基金會 (原台灣區養殖蝦類發展 基金會)	V	V	V	V	
51	台灣地區遠洋魷魚類產銷 發展基金會	V	V	V	V	

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定應送預算至立法院者)	行政院主計處 (2008/10 有送預算至立法院者)	銓敘部 (2006/6 政府捐助比例達 50%者)	部會
52	台灣區遠洋鮪魚類產銷發展基金會	V	V	V	V	
53	台灣漁業及海洋技術顧問社	V	V	V	V	
54	台灣區鰻魚發展基金會	V	V	V	V	
55	台灣動物科技研究所	V	V	V	V	
56	中央畜產會	V	V	V	V	
57	農業信用保證基金	V	V	V	V	
58	台灣香蕉研究所	V				
59	C A S 優良食品發展協會	V			V	
60	農村發展基金會	V				
61	豐年社	V	V			
62	台灣區蠶業發展基金會	V				
63	農業機械化研究發展中心	V				
64	全國農漁業及金融資訊中心	V				
65	國家文化藝術基金會	V	V	V	V	文建會

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達 50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定 應送預算至立院 者)	行政院主計處 (2008/10 有 送預算至立院 者)	銓敘部 (2006/6 政 府捐助比例 達 50%者)	部會
66	台灣省彰化社會教育館社會教育基金會	V	V	V		
67	國立台東社會教育館社會教育基金會	V	V	V		
68	台灣省新竹社會教育館社會教育基金會	V	V	V		
69	台灣省台南社會教育館社會教育基金會	V	V	V		
70	台灣省音樂文化教育基金會	V	V	V		
71	台灣省美術基金會	V	V	V		
72	中法文化教育基金會	V	V	V		
73	台灣省文化基金會	V	V	V	V	
74	台灣博物館文教基金會	V	V	V	V	
75	大學入學考試中心基金會	V	V	V		
76	高等教育評鑑中心基金會	V	V	V		
77	私立學校興學基金會	V	V	V	V	

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達 50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定 應送預算至立院 者)	行政院主計處 (2008/10 有 送預算至立院 者)	銓敘部 (2006/6 政 府捐助比例 達 50%者)	部會
78	二二八事件紀念基金會	V	V	V	V	教育部
79	台灣省自然保育文教基金會	V	V	V		
80	高等教育國際合作基金會	V	V	V		
81	社教文化基金會	V	V	V		
82	台灣學產基金會	V	V	V	V	
83	台灣省中國童子軍文教基金會	V	V	V		
84	中華幼兒教育發展基金會	V	V	V	V	
85	台灣省中小學教職員福利文教基金會	V	V	V		
86	台灣公共圖書館事業文教基金會	V	V	V	V	
87	吳健雄學術基金會	V				
88	蔣經國國際學術交流基金會	V	V		V	
89	台灣手工業推廣中心	V	V	V	V	經濟部

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達 50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定 應送預算至立院 者)	行政院主計處 (2008/10 有 送預算至立院 者)	銓敘部 (2006/6 政 府捐助比例 達 50%者)	部會
90	台灣區花卉發展協會	V	V	V	V	
91	工業技術研究院	V	V	V	V	
92	中華經濟研究院	V	V	V	V	
93	台灣電子檢驗中心	V	V	V	V	
94	自行車暨健康科技工業研究發展中心	V	V	V	V	
95	石材暨資源產業研究發展中心	V	V	V	V	
96	中小企業信用保證基金會	V	V	V	V	
97	台灣中小企業聯合輔導基金會	V	V	V	V	
98	中國生產力中心	V				
99	中技社	V				
100	紡織產業綜合研究所(原：中國紡織工業研究中心)	V			V	
101	金屬工業研究發展中心	V	V		V	

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達 50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定 應送預算至立院 者)	行政院主計處 (2008/10 有 送預算至立院 者)	銓敘部 (2006/6 政 府捐助比例 達 50%者)	部會
102	台灣地理資訊中心(原：中華電腦中心)	√	√		√	
103	食品工業發展研究所	√				
104	中興工程顧問社	√	√		√	
105	中華民國對外貿易發展協會	√			√	
106	台灣區雜糧發展基金會	√	√		√	
107	聯合船舶設計發展中心	√	√		√	
108	台灣機電工程服務社	√	√		√	
109	台灣大電力研究試驗中心	√				
110	資訊工業策進會	√				
111	台灣非破壞檢測協會	√	√		√	
112	欣然氣體燃料事業研究服務社	√				
113	中衛發展中心	√	√		√	
114	車輛研究測試中心	√				
115	醫藥工業技術發展中心	√				

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達 50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定 應送預算至立院 者)	行政院主計處 (2008/10 有 送預算至立院 者)	銓敘部 (2006/6 政 府捐助比例 達 50%者)	部會
116	鞋類設計暨運動休閒科技 研發中心	V	V		V	
117	印刷工業技術研究中心	V	V		V	
118	精密機械研究發展中心	V				
119	塑膠工業技術發展中心	V				
120	中小企業互助保證基金	V	V			
121	全國認證基金會	V	V			
122	台灣創意設計中心	V	V			
123	台灣武智紀念基金會		V			
124	中華聯合徵信中心				V	
125	生物技術開發中心		V	V		
126	海外信用保證基金	V	V	V	V	金管會
127	聯合信用卡處理中心	V				
128	中華民國證券暨期貨市場 發展基金會		V			
129	證券投資人及期貨交易人 保護中心		V			

序號	財團法人	審計部 (含政府捐助比例未達50%者)	立法院預算中心 (2008/12 認定應送預算至立法院者)	行政院主計處 (2008/10 有送預算至立法院者)	銓敘部 (2006/6 政府捐助比例達50%者)	部會
130	保險業務發展基金		V			
131	台灣金融研訓院	V				
132	台灣網路資訊中心	V		V	V	
133	台灣電信協會	V	V	V	V	
134	台灣郵政協會	V	V	V	V	
135	航空器設計製造適航驗證中心	V			V	
136	中華顧問工程司	V	V	V	V	交通部
137	台灣海峽兩岸觀光旅遊協會	V				
138	中華航空事業發展基金會	V	V		V	
139	法律扶助基金會	V	V	V	V	司法院
	總計	131 個	103 個	80 個	84 個	

資料來源：本研究整理。

《附錄二》政府捐助財團法人近年捐助比例變動情形一覽表

序號	財團法人	93 年政府捐助財產比率 (N5)	97 年政府捐助財產比率 (預算中心)	部會
1	國防工業發展基金會	缺	81.57% (實際捐助 100%)	國防部
2	戒嚴時期不當叛亂暨匪諜 審判案件補償基金會	100%	100%	
3	蒙藏基金會	86%	89.03%	蒙藏委員會
4	台灣西藏交流基金會	缺	40.00%	
5*	環境資源研究發展基金會	100%	45.45% (實際捐助 100%，有送預算)	環保署
6	海華文教基金會	100%	100%	僑委會
7	海峽交流基金會	75%	74.66%	陸委會
8	醫院評鑑暨醫療品質策進會	76.92%	78.43%	衛生署
9	國家衛生研究院	94.32%	100%	
10	器官捐贈移植登錄中心	100%	100%	
11	鄒濟勳醫學研究發展基金會	缺	97.88%	
12	醫藥品查驗中心	100%	100%	
13*	藥害救濟基金會	100%	16.74% (未送預算)	
14	兼善醫學基金會	缺	32.40%	
15	毒藥物防治發展基金會	缺	16.46%	
16	鄭德齡醫學發展基金會	缺	10.00%	
17	台灣民主基金會	100%	100%	外交部

18	太平洋經濟合作理事會中華民國委員會	缺	66.67%	
19	國際合作發展基金會	100%	100%	
20	婦女權益發展基金會	100%	100%	內政部
21	賑災基金會	100%	100%	
22	台灣營建研究院	缺	100%	
23	國土規畫及不動產資訊中心	100%	100%	
24	台灣建築中心	56%	56.18%	
25	消防發展基金會	38%	47.82% (政府實際捐助50.37%)	
26	義勇人員安全濟助基金會	100%	98.13%	
27	臺灣省義勇人員安全濟助基金會	100%	100%	
28	惠眾醫療救濟基金會	缺	2.81%	
29*	中央營運技術顧問研究社	76%	15.84% (未送預算)	
30	犯罪被害人保護協會	100%	100%	法務部
31	福建更生保護會	96.7%	96.77%	
32	公共電視文化事業基金會	100%	99.79%	新聞局
33	中央通訊社	100%	100%	
34	中央廣播電台	100%	100%	
35	中華民國電影事業發展基金會	80%	80.00%	
36	國家電影資料館	100%	100%	
37	中華民國關懷演藝人員基金會	17.5%	17.45%	
38	國家實驗研究院	100%	100%	國科會
39	國家同步輻射研究中心	100%	100%	

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

40	光電科技工業協進會	缺	44.50%	
41	中華民國輻射防護協會	85.2%	85.20%	原能會
42	核能科技協進會	31.6%	31.58%	
43	核能資訊中心	26.1%	26.02%	
44	電信技術中心	100%	76.00%	通傳會
45	台灣網站分級推廣基金會	缺	100%	
46	榮民榮譽基金會	97.7%	98.61%	退輔會
47*	中華民國對外漁業合作發展協會	100%	50.00% (有送預算)	農委會
48	台灣養殖漁業發展基金會	缺	101.39%	
49	台灣地區遠洋魷魚類產銷發展基金會	61%	74.24%	
50	台灣區遠洋鮪魚類產銷發展基金會	62.1%	56.07%	
51	台灣漁業及海洋技術顧問社	50.8%	50.82%	
52	台灣區鰻魚發展基金會	95.3%	100%	
53	台灣動物科技研究所	78%	59.50%	
54	中央畜產會	60.24%	60.24%	
55	農業信用保證基金	57%	50.80%	
56	台灣香蕉研究所	10%	1.43%	
57*	C A S 優良食品發展協會	100%	31.60% (未送預算)	
58	農村發展基金會	0.42%	0.25%	
59*	豐年社	42.5%	10.17% (實際捐助 68.33%，有送預算)	
60	台灣區蠶業發展基金會	1.48%	1.49%	
61	農業機械化研究發展中心	缺	33.59%	

62	全國農漁業及金融資訊中心	缺	21.25%	
63	國家文化藝術基金會	97.53%	99.86%	文建會
64	台灣省彰化社會教育館社會教育基金會	99.9%	99.97%	
65	國立台東社會教育館社會教育基金會	100%	98.84%	
66	台灣省新竹社會教育館社會教育基金會	100%	100%	
67	台灣省台南社會教育館社會教育基金會	100%	100%	
68	台灣省音樂文化教育基金會	72%	65.47%	
69	台灣省美術基金會	77%	76.92%	
70	中法文化教育基金會	100%	100%	
71	台灣省文化基金會	100%	100%	
72	台灣博物館文教基金會	100%	100%	
73	大學入學考試中心基金會	缺	98.01%		教育部
74*	高等教育評鑑中心基金會	缺	48.38% (政府實際捐助66.34%，有送預算)	
75	私立學校興學基金會	65.57%	65.57%	
76	二二八事件紀念基金會	100%	100%	
77	台灣省自然保育文教基金會	100%	100%	
78	高等教育國際合作基金會	缺	48.08% (實際政府捐助68.59%)	
79	社教文化基金會	100%	100%	

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

80	台灣學產基金會	100%	96.85%	
81	台灣省中國童子軍文教基金會	缺	100%	
82	中華幼兒教育發展基金會	100%	100%	
83	台灣省中小學教職員福利文教基金會	100%	86.95%	
84	台灣公共圖書館事業文教基金會	96%	96.27%	
85	吳健雄學術基金會	缺	20.00%	
86*	蔣經國國際學術交流基金會	48.5%	46.41% (政府實際捐助58%，未送預算)	
87	台灣手工業推廣中心	100%	78.49%	經濟部
88	台灣區花卉發展協會	缺	77.60%	
89	工業技術研究院	100%	100%	
90	中華經濟研究院	90.00%	86.36%	
91	台灣電子檢驗中心	67%	66.67%	
92	自行車暨健康科技工業研究發展中心	59%	58.82%	
93	石材暨資源產業研究發展中心	54%	53.75%	
94	中小企業信用保證基金會	77%	82.25%	
95	台灣中小企業聯合輔導基金會	100%	100%	
96*	中國生產力中心	50%	15.30% (未送預算)	
97	中技社	36%	40.00%	
98	紡織產業綜合研究所		0.03%	
99	金屬工業研究發展中心	100%	100%	

100 *	台灣地理資訊中心	缺	1.00% (採累積 賸餘轉基金方 式稀釋政府捐 助比率，財團 法人成立時政 府捐助比率為 100%，未送預 算)
101	食品工業發展研究所	16%	15.79%
102	中興工程顧問社	96%	95.83%
103	中華民國對外貿易發展協會	50%	50.00%
104 *	台灣區雜糧發展基金會	70%	0.07% (未送預算)
105	聯合船舶設計發展中心	77%	85.92%
106	台灣機電工程服務社		92.00%
107	台灣大電力研究試驗中心	36%	36.36%
108	資訊工業策進會	39%	7.14%
109 *	台灣非破壞檢測協會	55%	16.71% (未送預算)
110	欣然氣體燃料事業研究服務社	31%	8.12%
111 *	中衛發展中心	53%	44.48% (未送預算)
112	車輛研究測試中心	26%	22.74%
113	醫藥工業技術發展中心	33%	38.33%
114 *	鞋類設計暨運動休閒科技研發中心	50%	42.04% (未送預算)
115 *	印刷工業技術研究中心	50%	49.02% (未送預算)

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

116	精密機械研究發展中心	33%	27.88%	
117	塑膠工業技術發展中心	39%	38.06%	
118	中小企業互助保證基金	43%	71.28%	
119 *	全國認證基金會	46%	45.53% (以交叉捐助方式規避 50%，未送預算)	
120	台灣創意設計中心	17%	29.41%	
121	海外信用保證基金	缺	68.72%	金管會
122	聯合信用卡處理中心	16.3%	19.57%	
123	台灣金融研訓院	8.44%	6.17%	
124	台灣網路資訊中心	52.63%	52.63%	交通部
125	台灣電信協會	100%	1.66% (日據遺留)	
126	台灣郵政協會	100%	2.80% (日據遺留)	
127	航空器設計製造適航驗證中心	100%	100%	
128 *	中華顧問工程司	94.1%	0.10% (未送預算)	
129	台灣海峽兩岸觀光旅遊協會	缺	45.45%	
130	中華航空事業發展基金會	缺	100%	

資料來源：整理自立法院預算中心(2008)，《政府捐助基金累積超過 50%之財團法人及日本撤退台灣接收其遺留財產而成立之財團法人 98 年度預算書整體評估報告》；N5(2005)，《公設財團法人之研究》，行政院研考會委託研究計畫。

《附錄三》各中央主管機關財團法人監督準則之董事會規範

序號	項目 內容 名稱	主管機關	上次修訂年度 (民)	最近修訂日期 (民)	條文數	最低設立金額	董事會人數	監察人數	董事會年度開會次數	董事年齡限制	董事組成限制	董事任期(年)	董事連任限制
1	內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點	內政部	96	98.04.28	16	無	無	< 全數監察人 1/2	無	無	無	無	無
2	交通部審查交通事務財團法人設立許可及監督要點	交通部	85	96.06.20	33	無	7~15	1~5	2	65	有	3	有
3	財政部主管財團法人監督管理準則	財政部	89	89.06.15	28	500 萬	5~17	< 5	4	68	無	3	無
4	國防事務財團法人設立許可及監督要點	國防部	95	95.10.04	35	3,000 萬	5~25	1~5	2	無	有	3	無
5	外交部主管財團法人設立許可及監督要點	外交部	90	94.09.26	11	無	無	無	無	無	無	無	無
6	教育部審查教育事務財團法人設立許可及監督要點	教育部	92	98.03.24	18	3,000 萬	7~21	3~5	無	無	有	3	無

7	經濟部審查經濟事務財團法人設立及監督要點	經濟部	90	92.01.15	11	3,000 萬	無	無	無	65	有	3	有
8	法務財團法人設立許可及監督要點	法務部	89	91.04.19	11	無	無	無	無	無	無	無	無
9	行政院衛生署衛生財團法人設立許可及監督要點	衛生署	77	96.07.10	23	1,000 萬	9~15	3~5	2	無	有	3	無
10	環境保護財團法人設立許可及監督準則	環保署	89	91.07.24	21	無	無	無	無	無	無	3	有
11	行政院金融監督管理委員會主管財團法人監督管理要點	金管會	94	98.12.11	27	500 萬	5~17	< 5	4	無	有	3	有
12	行政院文建會主管文化藝術財團法人設立許可及監督要點	文建會	91	92.12.12	28	3,000 萬	7~21	3~5	2	無	有	3	無
13	行政院陸委會審查大陸事務財團法人設立許可及監督要點	陸委會	80	97.12.13	24	1,000 萬	無	無	4	無	有	無	無
14	行政院陸委會審查港澳事務財團法人設立許可及監督要點	陸委會	98	98.12.14	23	1,000 萬	無	無	2	無	有	無	無

15	蒙藏事務財團法人監督準則	蒙藏會	84	95.05.04	26	無	9~21	無	1	65	有	無	無
16	農業財團法人監督準則	農委會	77	77.06.30	20	無	5~33	無	無	無	無	無	無
17	勞動業務財團法人監督準則	勞委會	88	96.04.23	24	無	9~15	< 全數董事 1/3	無	無	有	3	無
18	行政院國科會審查科技事務財團法人設立許可及監督要點	國科會	87	92.03.03	11	無	無	無	2	無	無	無	無
19	行政院青輔會審查青年輔導事務財團法人設立許可及監督要點	青輔會	90	94.01.13	29	500 萬	7~21	< 3	2	無	有	3	無
20	退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則	退輔會	86	86.07.04	21	無	5~13	無	2	無	有	3	無
21	行政院體委會審查體育財團法人設立許可及監督要點	體委會	91	91.04.16	11	無	無	無	無	無	無	無	無
22	行政院原能會審查原子能業務財團法人設立許可及監督要點	原能會	90	90.04.18	11	無	無	無	無	無	無	無	無

23	國家通訊傳播委員會審查通訊傳播財團法人設立許可及監督要點	通傳會	96	96.06.13	11	無	無	無	無	無	無	無	無
24	大眾傳播財團法人設立許可及監督要點	新聞局	96	99.03.16	30	1,000 萬	7~21	3~5	2	無	有	3	無
25	僑務財團法人設立許可及監督要點	僑委會	96	98.06.08	25	3,000 萬	9~21	3~5	1	65	有	3	有
26	財團法人法律扶助基金會監督管理辦法	司法院	93	95.03.24	21	無	無	無	無	無	有	1	無

資料來源：整理自臺灣公益團體自律聯盟之 NPO 法規，並至各主管機關網頁查證。

《附錄四》各中央主管機關審查財團法人之財會事項

項目 內容 單位	會計年 度	會計基 礎	報導事項	會計制度	會計師簽證	預算申報	決算申報	發布日 (民)
內政部	未規定	未規定	經費預(決)算書、財 產清冊及基金存款證明 文件	未規定	未規定	年度開始一 個月內	年度終了五 個月內	96.05.30
交通部	曆年制	權責發 生	資產負債表、收支餘絀 表、現金流量表、淨值 變動表、財產目錄及有 關附表	報請主管機關備查	決算書應委託會計 師審查簽證後，出 具查核報告書	年度開始前 兩個月	年度終了後 三個月	96.06.20
財政部	曆年制	權責發 生	資產負債表、收支餘絀 表、現金流量表、主要 財產目錄及有關附表	依會計事務性質、業 務實際情形及發展管 理，報部備查	法院登記財產或當 年度收入總額達新 台幣一億元以上	年度開始前 兩個月	年度終了後 三個月	89.06.15
國防部	曆年制	權責發 生	年度決算書(包括財產 清冊、捐贈清冊)及年 度業務報告書	建立會計與稽核制 度，報部備查	未規定	年度開始一 個月內	年度終了五 個月內	95.10.04

外交部	與政府 年度一 致	權責發 生	年度決算書（包括財產 清冊）及年度業務報告 書	未規定	決算報表、內部控 制及內部稽核之辦 理情形，應委由會 計師辦理財務簽證	年度開始前 二個半月	次年二月底 前將初編決 算函送審計 部，另於 4/15 前送決算書 和會計師查 核報告	94.09.26
教育部	曆年制	權責發 生	工作計畫及經費預算， 連同前一年工作報告、 經費決算及財產清冊	建立組織、人事、會 計及內部稽核制度， 並報本部備查	法院登記財產總額 達新臺幣一億元或 當年度收入總額達 新臺幣一千萬元以 上	依預算法第 41 條於規定 期限編製營 運及資金運 用計畫	經費決算、財 產清冊於每 年二月底 前；但經會計 師查核簽證 者，得延至四 月底前	98.03.24

經濟部	未規定	未規定	將財產使用、管理及收益繳庫情形併同決算報部核備	創立基金由政府捐助比例占 35% 以上，或接受政府委辦或補助經費在五百萬元以上或占年度經費 35% 以上者，應依規定檢送會計與內部稽核制度報部備查，修改亦同	必要時得派員或委託會計師協助，針對財團法人特定事項進行查核	年度開始前，就政策方針、執行策略與運作方式提經董事會討論通過後報部核備	年度終了後四個月內向董事會報告，並邀請科技專案及業務主管機關發表意見	92.01.15
法務部	未規定	未規定	工作計畫及經費預算，連同前一年工作報告、經費決算及財產清冊	未規定	未規定	每年一月底前報部備查	每年五月底前報部備查	91.04.19
衛生署	曆年制	權責發生	年度工作計畫及經費預算，連同工作報告及財務報表、財產清冊	組織、人事、會計、內部控制及稽核制度等報署備查	經法院登記財產總額達新臺幣壹億元或當年度收入總額達新臺幣壹仟萬元以上	每年三月底前，報本署備查。	每年三月底前，但須經會計師查核簽證者，得延至 4/15	96.07.10
環保署	曆年制	權責發生	業務執行報告書及會計報告書	人事、會計及財務制度與其稽核制度報署備查	得派員或委託會計師檢查	每年十月底前	每年三月底前	91.07.24

金管會	曆年制	權責發生	預算書、業務計畫書、決算書、業務報告書，逐季報會備查	依會計事務性質、業務實際情形及發展管理上之需要，報會備查	法院登記財產或當年度收入總額達新台幣一億元以上	每年開始前兩個月，報會備查	年度終了三個月內	98.12.11
文建會	曆年制	權責發生	工作計畫及經費預算，連同前一年度工作報告及經費決算、財產清冊	派員檢查	法院登記之財產總額達新臺幣壹億元或當年度收入總額達新臺幣壹仟萬元以上	每年二月底前報本會核備	每年二月底前，經會計師查核簽證者得延至四月底	92.12.12
蒙藏會	曆年制	權責發生	工作計畫及經費預算，連同前一年工作報告及經費決算	依合法憑證詳實列帳，並置完備之會計帳冊備查	未規定	每年一月底前報會核備	每年一月底前報會核備	95.05.04
陸委會	曆年制	權責發生	年度決算書（包括財產清冊、捐贈清冊）及年度業務報告書	建立人事、會計、內部控制及稽核制度，並報會備查	經法院登記財產總額達新臺幣三千萬元或當年度收入總額達新臺幣一千萬元以上	每年一月底前	每年五月底前	97.02.13
勞委會	未規定	權責發生	檢具年度決算及業務執行報告，報會核備	設置帳簿，依據合法憑證詳細紀錄	未規定	年度開始前二個月	年度結束三個月內	96.04.23

國科會	未規定	未規定	工作報告、經費、財產清冊及財務報告等各項營運與資金運用資料	建立人事、會計及財務稽核制度報會核備	未規定	每年一月底前報會核備	每年五月底前報會核備	92.03.03
青輔會	未規定	未規定	工作計畫、經費預算、工作報告、經費收支明細及財產清冊	未規定	財產投資或當年度收入總額超過新台幣五百萬元者	每年十二月底前	每年三月底前	94.01.13
退輔會	未規定	未規定	工作計畫、經費預算、工作報告、決算書及財產清冊	訂定人事、會計及財務稽核制度送會備查	未規定	會計年度開始一個月前	會計年度結束後一個月內	86.07.04
體委會	未規定	未規定	工作計畫、經費預算、工作報告、經費決算及財產清冊	未規定	未規定	每年一月底前報本會核備	每年一月底前報本會核備	91.04.16
原能會	未規定	未規定	工作計畫、經費預算、工作報告、經費決算及財產清冊	未規定	未規定	每年一月底前報本會備查	每年一月底前報本會備查	90.04.18

資料來源：整理自臺灣公益團體自律聯盟之 NPO 法規，並至各主管機關網頁查證。¹

¹ 財團法人設立及監督法規包括：內政業務財團法人監督準則、教育部審查教育事務財團法人設立許可及監督要點、經濟部隊經濟事務財團法人管理及監督作業規範、外交部主管財團法人設立許可及監督準則、財政部主管財團法人監督管理準則、法務部審查法務財團法人設立許可及監督要點、交通部主管財團法人設立許可及監督準則、行政院衛生署監督衛生財團法人準則、環境保護財團法人設立許可及監督準則、金融監督管理委員會主管財團法人監督管理要點、行政院文建會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則、蒙藏事務財團法人監督準則、農業財團法人監督準則、勞工業務財團法人監督準則、行政院國家科學委員會主管財團法人設立許可及監督準則、大陸事務財團法人設立許可及監督準則、青年輔導事務財團法人設立許可及監督要點、行政院退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則、體育財團法人設立許可及監督準則、行政

院原子能委員會審查原子能業務財團法人設立許可及監督要點、國家通訊傳播委員會審查通訊傳播財團法人設立許可及監督要點、大眾傳播財團法人設立許可及監督準則、財團法人法律扶助基金會監督管理辦法。

《附錄五》目的事業主管機關評估政府捐助財團法人之公共性與社會影響統計表（機關別）

單位：財團法人家數

調查項目 目的事業 主管機關	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策 目標			(二) 資源 依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益或全 民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
國防部	0	0	2	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	2
蒙藏委員會	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
環保署	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0
僑委會	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
陸委會	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1

調查項目 目的事業 主管機關	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策 目標			(二) 資源 依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益或全 民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
衛生署	4	1	5	4	2	4	4	0	2	4	0	4	1	5
外交部	0	0	3	0	0	3	0	0	2	1	0	0	1	2
內政部	1	2	7	5	2	3	1	2	2	5	0	0	5	5
法務部	0	0	2	0	0	2	0	0	1	1	0	1	1	0
新聞局	1	2	3	1	2	3	1	2	1	2	0	1	3	2
國科會	0	1	2	0	1	2	0	1	0	2	0	0	3	0
原能會	0	2	1	3	0	0	3	0	0	0	0	0	3	0
通傳會	0	0	2	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	2

調查項目 目的事業 主管機關	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策 目標			(二) 資源 依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益或全 民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
退輔會	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0
農委會	1	4	11	3	7	6	2	5	3	5	1	2	2	12
文建會	2	1	7	9	1	0	2	1	0	7	0	0	9	1
教育部	2	2	9	8	2	3	3	2	1	6	1	5	3	5
經濟部	0	10	24	11	17	6	2	8	21	3	0	0	18	16
金管會	0	1	2	2	0	1	1	1	0	1	0	1	2	0
交通部	1	2	3	5	1	0	0	1	2	2	1	1	2	3
司法院	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0

調查項目 目的事業 主管機關	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策 目標			(二) 資源 依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益或全 民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
總計	13	29	86	51	39	38	19	24	38	44	3	15	57	56

資料來源：本研究調查。

《附錄六》目的事業主管機關評估政府捐助財團法人之公共性與社會影響統計表（財團法人別）

調查項目 主管機關及 財團法人		公 共 性										社 會 影 響				
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度			
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高	
國	國防工業發展基金會			V		V				V						V
防	戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會			V								V				V
蒙	蒙藏基金會															

調查項目		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與民間組織相同	較偏向民間組織	一半偏向政府機關，一半偏向民間組織	較偏向政府機關	幾乎與政府機關相同	低	中	高
主管機關及財團法人															
藏會	台灣西藏交流基金會(將解散)														
環保署	環境資源研究發展基金會		V			V					V			V	
僑委會	海華文教基金會			V			V				V				V

調查項目 主管機關及 財團法人		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
陸 委 會	海峽交流基金會			V			V					V			V
衛 生 署	醫院評鑑暨醫療 品質策進會			V			V			V					V
	國家衛生研究院			V			V				V				V
	器官捐贈移植登 錄中心			V			V				V				V

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
鄒濟勳醫學研究 發展基金會	V			V			V					V		
醫藥品查驗中心		V				V				V			V	
藥害救濟基金會			V		V					V				V
兼善醫學基金會	V			V			V					V		
毒藥物防治發展 基金會	V			V			V					V		

調查項目	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
主管機關及 財團法人														
鄭德齡醫學發展 基金會	V			V			V					V		
惠眾醫療救濟基 金會(非屬內政部)														
台北病理中心			V		V				V					V
外 台灣民主基金會			V			V			V					V

調查項目		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與民間組織相同	較偏向民間組織	一半偏向政府機關，一半偏向民間組織	較偏向政府機關	幾乎與政府機關相同	低	中	高
外交部	太平洋經濟合作理事會中華民國委員會			V			V				V			V	
	國際合作發展基金會			V			V			V					V
內政部	婦女權益發展基金會			V			V				V				V
	賑災基金會			V	V						V				V

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性										社 會 影 響			
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
台灣營建研究院		✓		✓				✓					✓	
國土規畫及不動 產資訊中心			✓	✓					✓					✓
台灣建築中心		✓			✓					✓			✓	
消防發展基金會			✓		✓				✓					✓
義勇消防人員安 全濟助基金會			✓			✓				✓				✓

調查項目		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
主管機關及 財團法人	臺灣省義勇人員 安全濟助基金會			V	V						V			V	
	二二八事件紀念 基金會			V		V		V						V	
	中央營運技術顧 問研究社	V			V		V							V	
法 務	犯罪被害人保護 協會			V		V					V			V	

調查項目 主管機關及 財團法人		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
部	福建更生保護會			√			√			√			√		
新	公共電視文化事			√			√	√							√
聞	業基金會			√			√								√
局	中央通訊社			√		√				√					√
	中央廣播電台			√			√				√			√	
	中華民國電影事		√			√			√					√	
	業發展基金會		√			√								√	
	國家電影資料館		√			√				√				√	

調查項目		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與民間組織相同	較偏向民間組織	一半偏向政府機關，一半偏向民間組織	較偏向政府機關	幾乎與政府機關相同	低	中	高
主管機關及財團法人	中華民國關懷演藝人員基金會	V			V				V				V		
	國家實驗研究院			V			V				V			V	
	國家同步輻射研究中心			V			V				V			V	
	光電科技工業協進會		V			V			V					V	

調查項目 主管機關及 財團法人		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
原 能 會	中華民國輻射防 護協會			V	V			V						V	
	核能科技協進會		V		V			V						V	
	核能資訊中心		V		V			V						V	
通 傳 會	電信技術中心			V		V				V					V
	台灣網站分級推 廣基金會			V			V		V						V

調查項目 主管機關及 財團法人		公 共 性										社 會 影 響				
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度			
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高	
退 輔 會	榮民榮眷基金會	√				√					√			√		
農 委 會	中華民國對外漁 業合作發展協會			√			√				√					√
	台灣養殖漁業發 展基金會			√			√				√					√
	台灣地區遠洋統		√			√				√				√		

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
魚類產銷發展基金會														
台灣區遠洋鮪魚類產銷發展基金會			V	V					V					V
台灣漁業及海洋技術顧問社			V		V			V						V

主管機關及 財團法人	調查項目	公 共 性										社 會 影 響					
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度				
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高		
	台灣區鰻魚發展 基金會			V		V				V							V
	台灣動物科技研 究所		V				V					V					V
	中央畜產會			V			V							V			V
	農業信用保證基 金			V			V		V								V
	台灣香蕉研究所			V		V						V					V

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
C A S 優良食品 發展協會 960323 更名『台灣優良農 產品發展協會』			V			V					V			V
農村發展基金會			V	V			V						V	
豐年社			V		V			V						V
台灣區蠶業發展 基金會	V			V				V				V		

調查項目		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
主管機關及 財團法人	農業機械化研究 發展中心		V			V			V						V
	全國農漁業及金 融資訊中心		V			V	V					V			
文 建	國家文化藝術基 金會			V		V					V				V

調查項目	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
主管機關及 財團法人														
會 台灣省彰化社會 教育館社會教育 基金會			✓	✓							✓		✓	
國立台東社會教 育館社會教育基 金會			✓	✓							✓		✓	

主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
台灣省新竹社會 教育館社會教育 基金會			√	√						√			√	
台灣省台南社會 教育館社會教育 基金會			√	√						√			√	
台灣省音樂文化 教育基金會	√			√			√						√	

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
	台灣省美術基金 會			V	V						V			V
中法文化教育基 金會	V			V			V						V	
台灣省文化基金 會		V		V				V					V	
台灣博物館文教 基金會			V	V						V			V	

調查項目 主管機關及 財團法人		公 共 性										社 會 影 響					
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度				
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高		
教 育 部	大學入學考試中 心基金會			V	V					V							V
	高等教育評鑑中 心基金會			V			V				V						V
	私立學校興學基 金會			V	V						V				V		
	台灣省自然保育 文教基金會	V			V				V					V			

調查項目	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
主管機關及 財團法人			V			V					V			V
高等教育國際合 作基金會			V							V				V
社教文化基金會			V	V						V		V		
台灣學產基金會			V	V							V		V	
台灣省中國童子 軍文教基金會			V	V			V					V		
中華幼兒教育發 展基金會			V	V			V					V		

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性										社 會 影 響			
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
台灣省中小學教 職員福利文教基 金會		V		V			V					V		
台灣公共圖書館 事業文教基金會			V		V					V				V
吳健雄學術基金 會	V					V				V				V

調查項目 主管機關及 財團法人		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
	蔣經國國際學術 交流基金會		V			V			V					V	
經 濟 部	台灣手工業推廣 中心		V		V				V					V	
	台灣區花卉發展 協會		V		V				V					V	
	工業技術研究院			V		V				V					V
	中華經濟研究院			V			V				V				V

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
台灣電子檢驗中 心		V		V				V					V	
自行車暨健康科 技工業研究發展 中心			V			V				V			V	
石材暨資源產業 研究發展中心			V			V				V			V	

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
	中小企業信用保 證基金會			√			√					√		
台灣中小企業聯 合輔導基金會			√		√				√					√
中國生產力中心		√			√			√					√	
中技社		√		√				√					√	
紡織產業綜合研 究所			√		√				√					√

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
	金屬工業研究發 展中心			V		V				V				
台灣地理資訊中 心		V			V		V						V	
食品工業發展研 究所			V		V				V					V
中興工程顧問社		V			V			V					V	

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
中華民國對外貿易發展協會			V			V					V			V
台灣區雜糧發展基金會		V		V					V				V	
聯合船舶設計發展中心			V		V				V					V
台灣機電工程服務社			V		V				V					V

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
台灣大電力研究 試驗中心			√		√				√					√
資訊工業策進會			√		√				√					√
台灣非破壞檢測 協會			√		√				√					√
欣然氣體燃料事 業研究服務社		√		√			√						√	
中衛發展中心		√			√			√					√	

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
車輛研究測試中 心			V		V				V					V
醫藥工業技術發 展中心			V		V				V				V	
鞋類設計暨運動 休閒科技研發中 心			V	V					V				V	

調查項目	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
主管機關及 財團法人														
印刷工業技術研 究中心			√	√					√				√	
精密機械研究發 展中心			√	√					√				√	
塑膠工業技術發 展中心			√	√					√				√	
中小企業互助保 證基金(已解散，清														

調查項目 主管機關及 財團法人	公 共 性											社 會 影 響			
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度			
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高	
算中)															
全國認證基金會			V	V				V							V
台灣創意設計中心			V			V			V				V		
中華電腦中心(已 更名為台灣地理 資訊中心)															

調查項目		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
主管機關及 財團法人	中華聯合徵信中心(已解散)														
	生物技術開發中心			V		V				V				V	
	金管會 海外信用保證基金			V			V				V			V	
	聯合信用卡處理中心			V	V			V				V			

調查項目 主管機關及 財團法人		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
	台灣金融研訓院		V		V				V					V	
交 通 部	台灣網路資訊中 心			V	V						V				V
	台灣電信協會	V			V				V			V			
	台灣郵政協會			V	V					V					V
	航空器設計製造 適航驗證中心(無 營運狀態，清算)														

調查項目		公 共 性										社 會 影 響			
		(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益或全民福祉程度		
		低	中	高	低	中	高	幾乎與民間組織相同	較偏向民間組織	一半偏向政府機關，一半偏向民間組織	較偏向政府機關	幾乎與政府機關相同	低	中	高
主管機關及財團法人	中華顧問工程司		V		V				V					V	
	台灣海峽兩岸觀光旅遊協會			V		V						V			V
	中華航空事業發展基金會		V		V					V				V	
司 法 院	法律扶助基金會			V			V				V			V	

調查項目	公 共 性											社 會 影 響		
	(一) 政策目標			(二) 資源依賴			(三) 組織任務					(四) 影響國家利益 或全民福祉程度		
	低	中	高	低	中	高	幾乎與 民間組 織相同	較偏向 民間組 織	一半偏向 政府機 關，一半偏 向民間組 織	較偏向 政府機 關	幾乎與 政府機 關相同	低	中	高
主管機關及 財團法人	13	29	86	51	39	38	19	24	38	44	3	15	57	56
總計	13	29	86	51	39	38	19	24	38	44	3	15	57	56

《附錄七》政府捐助財團法人資源互賴及政策目標九宮格

資源依賴 政策目標	低	中	高
低	<ul style="list-style-type: none"> • 鄒濟勳醫學研究發展基金會（衛） • 兼善醫學基金會（衛） • 毒藥物防治發展基金會（衛） • 鄭德齡醫學發展基金會（衛） • 中央營運技術顧問研究社（內） • 中華民國關懷演藝人員基金會（新） • 台灣區蠶業發展基金會（農） • 台灣省音樂文化教育基金會（文） • 中法文化教育基金會（文） • 台灣省自然保育文教基金會（教） • 台灣電信協會（交） 	<ul style="list-style-type: none"> • 榮民榮譽基金會（退） 	<ul style="list-style-type: none"> • 吳健雄學術基金會（育）
中	<ul style="list-style-type: none"> • 台灣營建研究院（內） 	<ul style="list-style-type: none"> • 環境資源研究發展基金會（環） 	<ul style="list-style-type: none"> • 醫藥品查驗中心（衛）

資源依賴 政策目標	低	中	高
	<ul style="list-style-type: none"> • 核能科技協進會 (原能) • 核能資訊中心(原能) • 台灣省文化基金會(文) • 台灣省中小學教職員福利文教基金會(育) • 台灣手工業推廣中心(經) • 台灣區花卉發展協會(經) • 台灣電子檢驗中心(經) • 中技社(經) • 台灣區雜糧發展基金會(經) • 欣然氣體燃料事業研究服務社(經) • 台灣金融研訓院(金) • 中華顧問工程司(交) • 中華航空事業發展基金會(交) 	<ul style="list-style-type: none"> • 台灣建築中心(內) • 中華民國電影事業發展基金會(新) • 光電科技工業協進會(國科) • 台灣地區遠洋魷魚類產銷發展基金會(農) • 農業機械化研究發展中心(農) • 全國農漁業及金融資訊中心(農) • 蔣經國國際學術交流基金會(育) • 中國生產力中心(經) • 台灣地理資訊中心(經) • 中興工程顧問社(經) • 中衛發展中心(經) 	<ul style="list-style-type: none"> • 國家電影資料館(新) • 台灣動物科技研究所(農)

資源依賴 政策目標	低	中	高
高	<ul style="list-style-type: none"> • 賑災基金會（內） • 國土規畫及不動產資訊中心（內） • 臺灣省義勇人員安全濟助基金會（內） • 中華民國輻射防護協會（原能） • 台灣區遠洋鮪魚類產銷發展基金會（農） • 農村發展基金會（農） • 台灣省彰化社會教育館社會教育基金會（文） • 國立台東社會教育館社會教育基金會（文） • 台灣省新竹社會教育館社會教育基金會（文） • 台灣省台南社會教育館社會教育基金會（文） • 台灣省美術基金會（文） 	<ul style="list-style-type: none"> • 國防工業發展基金會（國防） • 醫藥救濟基金會（衛） • 台北病理中心（衛） • 消防發展基金會（內） • 中央通訊社（新） • 電信技術中心（通傳） • 台灣漁業及海洋技術顧問社（農） • 台灣區鰻魚發展基金會（農） • 台灣香蕉研究所（農） • 豐年社（農） • 國家文化藝術基金會（文） • 台灣公共圖書館事業文教基金會（育） • <u>工業技術研究院</u>（經） • 台灣中小企業聯合輔導基金會 	<ul style="list-style-type: none"> • 戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會（國防） • 海華文教基金會（僑） • 海峽交流基金會（陸） • 醫院評鑑暨醫療品質策進會（衛） • 國家衛生研究所（衛） • 器官捐贈移植登錄中心（衛） • 台灣民主基金會（外交） • 太平洋經濟合作理事會中華民國委員會（外交） • 國際合作發展基金會（外交） • <u>婦女權益發展基金會</u>（內） • 義勇消防人員安全濟助基金會（內） • 二二八事件紀念基金會（內） • 犯罪被害人保護協

資源依賴 政策目標	低	中	高
	<ul style="list-style-type: none"> • 台灣博物館文教基金會（文） • 大學入學考試中心基金會（育） • 私立學校興學基金會（育） • 社教文化基金會（育） • <u>台灣學產基金會（育）</u> • 台灣省中國童子軍文教基金會（育） • 中華幼兒教育發展基金會（育） • 鞋類設計暨運動休閒科技研發中心（經） • 印刷工業技術研究中心（經） • 精密機械研究發展中心（經） • 塑膠工業技術發展中心（經） • 全國認證基金會（經） • 聯合信用卡處理 	<p>（經）</p> <ul style="list-style-type: none"> • 紡織產業綜合研究所（經） • 金屬工業研究發展中心（經） • 食品工業發展研究所（經） • 聯合船舶設計發展中心（經） • 台灣機電工程服務社（經） • 台灣大電力研究試驗中心（經） • 資訊工業策進會（經） • 台灣非破壞檢測協會（經） • 車輛研究測試中心（經） • 醫藥工業技術發展中心（經） • 生物技術開發中心（經） • 台灣海峽兩岸觀光旅遊協會（交） 	<p>會（法）</p> <ul style="list-style-type: none"> • 福建更生保護會（法） • 公共電視文化事業基金會（新） • 中央廣播電台（新） • 國家實驗研究院（國科） • 國家同步輻射研究中心（國科） • 台灣網站分級推廣基金會（通傳） • 中華民國對外漁業合作發展協會（農） • 台灣養殖漁業發展基金會（農） • <u>中央畜產會（農）</u> • 農業信用保證基金（農） • 台灣優良農產品發展協會（農） • 高等教育評鑑中心基金會（育） • 高等教育國際合作基金會（育） • 中華經濟研究院（經）

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

資源依賴 政策目標	低	中	高
	中心(金) • 台灣網路資訊中心(交) • 台灣郵政協會(交)		• 自行車暨健康科技工業研究發展中心(經) • 石材暨資源產業研究發展中心(經) • <u>中小企業信用保證基金會(經)</u> • 中華民國對外貿易發展協會(經) • 台灣創意設計中心(經) • 海外信用保證基金(金) • 法律扶助基金會(司法)

資料來源：本研究調查。

註 1：迄 2009 年 10 月 6 日，調查回收 128 家，未回收 2 家，解散 4 家，共 134 家。

註 2：本研究選定之代表性個案，以斜體字、並加底線者表示。

《附錄八》《政府捐助財團法人法制與定位座談會》會議紀錄摘要

一、會議主旨：討論財團法人法草案中，有關政府捐助財團法人之界定與相關規範措施之妥適性，2008年《預算法》第41條之修訂對其產生之影響，以及其於財團法人法草案與《預算法》第41條下之定位。

二、會議時間：2009年9月8日（週二）9:20~12:10

三、會議地點：國立臺北大學民生校區第四會議室

四、討論題綱：

（一）財團法人法草案中有關政府捐助財團法人之定義與規範

（二）施行《預算法》第41條對政府捐助財團法人之影響

（三）財團法人法草案、《預算法》第41條有關政府捐助財團法人之定位

五、與會人員：

	服務單位	與會人員 / 職稱
主辦 單位	國立臺北大學公共行政暨政 策學系	張四明 教授兼系主任
		劉坤億 副教授
財團 法人	工業技術研究院	高階行政主管
	中小企業信用保證基金	高階行政主管
	農業信用保證基金	高階行政主管
	婦女權益發展基金會	高階行政主管
	國家文化藝術基金會	中階行政主管
	中央畜產會	中階行政主管
	台灣建築中心	中階行政主管
政府 機關	國家衛生研究院	中階行政主管
	法務部	簡任官 / 主管
	行政院主計處第二局	簡任官 / 非主管
	行政院研究發展考核委員會	簡任官 / 非主管

張四明 教授：

有兩個議題可以來延伸探討。首先，從預算法第 41 條、或是財團法人法草案中有關公設財團法人的界定，政府捐助累計、政府捐助累計超過 50%，是要用創立時的政府捐助基金？還是以累計的捐助來做為它的計算基礎？第二個議題就是，究竟對於公設財團法人的界定方式，是否一定要用兩分法，以 50% 為標準來切開？

工業技術研究院：

以工研院來說，若當初不是以財團法人的形式成立，我相信台灣不可能達成現在的產業發展效果。當時立法院也不能理解為什麼政府的財產要變成一個私人的機構，我認為孫運璿先生有這種想法，其實是基於幾個原因：第一，希望能夠從國內外延攬很多具產業實務經驗的人才；第二，是預算、經費的彈性；第三，我們因為需要跟產業結合，有很多技術要轉給廠商，如果不以財團法人的方式會非常困難。行政部門對財團法人的監督有其必要性，而立法部門的監督，應該要和行政部門的管理分工，不要重覆或混在一起。工研院也是一樣，因為很多委員跟產業界有很大的利益關係，一旦跨過那條線，會是非常糟糕的一件事情。

劉坤億 副教授：

院長，就您過去在這段時間的觀察，對工研院在制度跟營運的彈性上，比較具有威脅性的現行制度是哪一個部份？

工業技術研究院：

第一，就是立法院修改「公職人員財產申報法」，規定董監事要向監察院申報財產，因為現在要申報財產的緣故，有幾位產業界領袖和專家學者退出

了。第二，機構的整體預算要送立法院審議，立法院會進入到很多的細節，這會導致工研院失去原來成立法人的目的。第三，有關董、監事要由公務人員來擔任的規定，很可能找不到適當的人來擔任董監事，這規定是多餘的。再來，有關董事的年齡限制，我認為只要不是酬庸其實就沒關係，畢竟很多政府官員雖然已經退休，但仍有很多經驗是我們可以借重的。

中小企業信用保證基金：

中小企業信保基金就是要幫助弱勢的中小企業。信保基金是很可能虧損的單位，但這並不是我們不好好地管理，而是因為我們要執行政策。我不反對財團法人要接受行政或立法單位的監督，但是監督的力道要適度，否則會讓我們無所適從。現在行政機關的監督，我個人覺得已很嚴密。舉例來說，信保基金現在董監事全部由經濟部指派，而他們被派來以後，就必須要依法申報財產，這樣的監督就有些過頭了。若再加上立法院的監督，有時候會讓人無所適從。另外，什麼叫做公設財團法人？怎麼去認定？捐助比例 50% 的界線，表面上看起來是合理的，但實際上，有些政府捐助金額很小的財團法人，其政府捐助比例有超過 50%，但有些財團法人的政府捐助金額很大，比例卻不到 50%。所以，我認為在定義上加上絕對金額，是一個可以考慮的選項。還有，捐助比例是要依登記的時候、成立的時候的捐助財產？還是依現在的？這也是一個問題。

農業信用保證基金：

農業信用保證基金跟中小企業信保基金的業務性質幾乎相同，組織型態也一樣，只是保證的對象不同。公設財團法人的定義非常模糊，我個人比較贊成依照現況來認定，並建議在條文中規範，彌補捐助比例變動的不確定性。另外，除了在捐助比例以外，再加上一定金額以上的規定，較符合公平性。

還有，我們有很多政策性功能，若是看預算書來監督，就是在看財務狀況，績效到底要如何來評比？我認為應該回歸到主管機關，主管機關再依據派駐的董監事來監督績效。最後，如果公設財團法人需要受到更高密度的監督，應該要換軌到行政法人，如果要維持是財團法人，在監督的密度上，應該要回歸到民法的私法人角色，而立法院的直接監督對象，還是主管機關。

婦女權益促進發展基金會：

為了因應行政院組織法未來可能的修訂，婦女權益發展基金會目前也在重新討論定位與角色的轉換。我們在執行上，雖然是以財團法人的型態在運作，但實際上就是一個承上級旨意的行政機關。因為財團法人必須有適度的監督跟參與，但是我們又必須要回應政府政策及執行上的問題。我們認為應該要捨棄公設財團法人的概念，回歸到民法定義的財團法人，也就是民間地位的私法人，讓它有專業的管理，而且是透過大眾來監督，立法院不需要監督它的預算。至於因特殊目的而設立的財團法人，未來可以轉換為行政法人，我們也希望自己是以行政法人的方向去發展。

國家文化藝術基金會：

我認為藉由這個機會，各部會應檢討目前他所主管的政府捐助 50% 以上的財團法人，是不是有繼續存在的必要，或是考慮合併？若不符合原先設置的目的，是不是要予以解散？現有的公設財團法人，若有公共目的必須要執行，那也可以考量是否改成行政法人？像我們這樣的基金會，早已不再接受政府的捐助，立法委員也不知從何審起，因為他們並不了解這個組織的實際狀況。所以，我認為未來對於這樣子的財團法人，不管他是否需要轉型，行政機關必須要負很大的監督責任。另外，未來財團法人在財務透明化、資訊揭露方面非常重要，必須要接受社會大眾的監督。

中央畜產會：

我同意不要為了公設財團法人浪費我們的精神，應該是幫它找個軌道，像有人提出轉為行政法人，這樣可能會比較適當。另外，我認為有關公設財團法人的認定，應該要以成立之初的目的以及捐助比例為主。其實，公設財團法人的行政監督已經非常夠了，加上立法院的監督之後，立法院對人事要插手，經費也想要插一腳，對財團法人會造成相當大的困擾。如果要針對公設財團法人做管理，我認為另起爐灶會比較好，而不要這邊是公設、這邊是民間，然後又弄在一起，執行上會有很多的困擾。

台灣建築中心：

自從 2007 年法令公告財產須申報以後，有一堆人馬上就離職了，原因也是一樣，因為開會出席只有領出席費，頂多再加個便當，現在卻要因為擔任董監事而申報財產。另外，有沒有需要公設財團法人或者是行政法人？其實，我覺得應該從行政法人的方向來解決，如果可以行政法人化，就比較容易做好政府交辦的業務。另外，如果能就相關的財團法人進行合併也很好。最後，預算法是不是有影響？雖然我們中心規模比較小，對我們的影響不是那麼大，但還是會希望較有力的部會首長來擔任我們的董監事代表。

國家衛生研究院：

預算送到立法院審查，對國衛院的影響其實不大。現在很困擾的地方是，當初國衛院以財團法人的形態設置，就是希望能夠延攬到很好的國內外醫藥衛生相關人才，而要去突破的地方，在於這個條例當中沒有明定編列預算的來源。目前研考會、國科會、衛生署、監察院、立法院都在監督國衛院，我們除了被衛生署考核之外，還要被其他單位考核，而且審計部每年都會派人到院裡面來做審查，今年甚至還問我們為什麼不能自負盈虧？

法務部：

行政法人是公權力的運作，財團法人是個民間團體，完全不同，也不能夠相提並論。我們對於財團法人人才的運用、內部的自主管理都不會介入規範，會保持私法自治最大的彈性，唯一會規範比較清楚的，就是董事長的遴聘。另外，預算法規定公設財團法人要送預算到立法院審查，其實，立法院只能審查政府的預算，憲法並未賦予它審查民間團體預算的權力，如果這一旦發生爭訟，大概就會有解決的方向。公設財團法人和民間財團法人都是財團法人，唯一差別就是政府監督的強弱。至於公設董事的財產要去申報，如果公設財團法人的董事是公務員，去申報就沒有關係，但如果不是公務員，申報的合理性就不具備了。

行政院主計處：

立法院用審查預算的方式是不是合理，值得檢討，畢竟財團法人跟行政部門不一樣，若跟行政部門採同標準去審查，可能會喪失財團法人的目的。預算法修訂了之後我們也很困擾，因為 50% 就有分子、分母的認定問題，至於政府捐助財團法人的統計數據不一致，就是因為基準不一樣。我認為財團法人最重要的地方在於資訊公開，而且現在缺乏績效的評量。不過，不管是公設財團法人還是民間財團法人，都是民法規範的私法人，所以立法部門對公設財團法人的監督，不應該影響其自主及獨立性。

《附錄九》焦點團體訪談紀錄摘要

第一場焦點團體座談會議紀錄摘要

一、會議時間：2009 年 12 月 11 日（週五）14:00 ~ 16:30

二、會議地點：國立臺北大學公共行政學系系會議室

三、討論題綱：

（一）如何將公設財團法人之績效考核制度化？

（二）公設財團法人之績效考核構面應納入哪些？

（三）如何建立公設財團法人之資訊公開制度？

四、與會人員：

代號	職稱或屬性	專長	人數
M	M1	教授兼所長	4 人
	M2	教授兼系主任	
	M3	教授	
	M4	前審計官	

M4 前審計官：

審計部由於人力有限，對於一百多家的公設財團法人，大部份只做書面審核。現在各界對於公設財團法人的認定，多是以政府捐助的基金總額來判斷，我認為這種定義方式太狹窄了，導致很多財團法人都認為自己不是公設財團法人，但其實仍負有政府授予的公權力。對於公設財團法人績效考核的制度化，這是有迫切需要的，可以在《財團法人法》或是各目的事業主管機關制定的財團法人監督準則來規範，或是委託外界來規畫財團法人的治理準則。

我認為立法院、審計部、行政院主計處的監督重點，應是目的事業主管機關是否有良好的機制去管理其下的公設財團法人，而不是直接監督這一百多個公設財團法人，績效考核也應該是主管機關來實施。至於考核構面，公設財團法人是公私混合體，必須達成公共目標，也需要民間的經營效率，所以考核構面應包含人力、作業流程效率、顧客滿意、財務狀況等等，其中財務構面要強調的並非是否賺錢，而是財務穩定度，譬如收入來源有哪些是固定的。

至於資訊公開的問題，將資訊上網、讓社會公眾來監督是最根本的做法，其他途徑還包括透過向主管機關或立法院報告、出版年度報告等。因為公設財團法人有一部份的經費來源是靠民間捐款，資訊越透明，會讓家更有信心，財源才會源源不斷地來。

M2 教授：

現行的公設財團法人一直是個黑數，因為大家認定的對象、標準不一樣。如我們用歷史縱深來看，有很多公設財團法人成立於威權時代，但現在已經進入民主鞏固時期，若從民主治理的觀點，很多公設財團法人的設置正當性是有問題的。我認為要評估一個公設財團法人，重心應是放在「公設」這兩

個字。

有關公設財團法人的績效考核構面，包括效率、民眾滿意度、組織內部能力（如財務、人事）等都很重要，但公共性的問題更為重要。公共性是程度的問題，一個公設財團法人提供服務或財貨的公共性可能很低，反過來說，非營利組織或者是私部門，提供服務或財貨的公共性可能卻很高。根據 2005 年學界的看法，現在對於組織的判定並非以 ownership 為標準，而是以 public outcome 是否能反應公共價值，來做為課責或是評鑑的標準。

我將現行的公設財團法人分成：第一種是管制型，制定規則、設立監督機制、執行處分是最主要的行動，譬如高等教育評鑑中心基金會、中華民國輻射防護協會等等。第二種是規範會員型，以設立社會生活規範的共同期待或是標準作為最主要行動，譬如全國認證基金會、台灣更生保護會。第三種是文化認知型，以維繫現今台灣全體社會一種共有的價值或概念作為主要行動的，譬如台灣民主基金會、國家文化藝術基金。我們應先討論現行公設財團法人的存在正當性，然後加以分類，再設立指標，而指標有些是可全體一致使用，有些則根據所追求的不同公共價值來區分。

M3 教授：

公設財團法人有認同危機，不知道自己到底是一個政府機關，或是一個民間組織。假如是比較接近市場的公設財團法人，可以利用比較接近企業的績效考核構面，但若是比較強調執行公共任務的財團法人，其績效考核的重點應該是任務達成的部分。政府設置公設財團法人，就是要讓它有更大的彈性、更能找到人才，然後利用比較靈活的策略，去達成它所被賦予的公共目標，所以政府不應該用太高的密度去監督它。

績效管理只是手段，目的是要組織發揮原來設立的公共目的，將公共價值最大化。財團法人的財務健全當然很重要，但是可能不適合用成本效益的

方式去衡量。另外，資訊公開很重要，很多財團法人的資訊公開做得不好，是因為很多基金會裡面的人員就是政府官員，根本不會想到為基金會架設網站來將活動或內部資料公開。既然是公設財團法人，在資訊公開方面就應有起碼的要求，並根據不同性質的組織而有不同的規範。

M1 教授：

大家可能看到肥貓和武智基金會的案子，所以希望對公設財團法人進行高密度的監督。有關資訊公開，其實在《財團法人法》裡有相關規定，至於公開的程度，公益自律聯盟的做法可供參考。

績效考核的部分，現在教育部、內政部與文建部等部會都有在做，大概分成三塊：會務、業務、財務，我建議可把這三塊當作參考，但是要把公設的重點部分再強化。我曾評鑑文建會所屬的公設財團法人，除了國藝會之外，其他規模都不大，但為了配合《預算法》第41條，它們每天的工作變成是應付修法，原來的功能已經喪失。

我建議公設財團法人要用高密度的監督，但也要有一個比例去規範，譬如規模一億元以下的財團法人，應付會計報表已經非常繁忙，所以應先將功能相近的財團法人整併。另外，公設財團法人的政策目標是否達成也是很重，各部會應要思考它的退場機制。

M2 教授：

根據民主政治的原理，如果公設財團法人是一種準行政機構，當然應該要對民意負責，可是要怎樣負責呢？我認為用政府捐助比例50%的標準並不是很適當，我們可以考量一個數字，譬如說一億，也就是政府捐助達一億以上就將預算書呈送立法院。另外，現行公設財團法人的預算與中央政府總預算是脫鉤的，這等於是增加立法院的負擔，我建議兩者可以合併。再者，我

們應督促行政部門儘速通過《財團法人法》。

M3 教授：

從興利、防弊的角度來看，績效考核通常是比較消極的，但我認為也可以把它引導到興利的方向，讓公設財團法人更積極地去完成目標。譬如肥貓條款現在很熱門，若從公平正義的角度來看，多數人也會認為公設財團法人必須受旋轉門條款的限制，但我們可以反過來思考，為什麼我們不要人事酬庸？不就是希望組織能發揮功能嗎？所以，我們應該要求機構把該做的事情做好，績效考核也應該往這個方向走。

M4 前審計官：

有關董、監事派任的問題，審計部曾去英國考察，發現它們除了內閣以外，另外有一個監督董、監事派任的單位，我們可以考慮把這套制度引進來。另外，如果能夠把公設財團法人的績效考核、課責機制定義得比較完整，透過自律去減少他律，立法院也可以慢慢降低它的監督密度。

第二場焦點團體座談會議紀錄摘要

一、會議時間：2009 年 12 月 21 日（週一）14:00 ~ 16:30

二、會議地點：國立臺北大學公共行政學系系會議室

三、討論題綱：

（一）對於政府監督公設財團法人之現況有何看法？

（二）就應然面而言，政府應如何對公設財團法人進行監督與課責？

（三）政府監督公設財團法人之現行機制應如何改善？

四、與會人員：

代號	職稱或屬性	專長	人數
N	N1	副教授兼系主任	企業管理
	N2	教授兼監察人	會計
	N3	教授兼系主任	公共行政
	N4	助理教授	公共行政
	N5	副教授	法律

N5 教授：

公設財團法人的類型有很多種，一定要以類型化去分別管理，想把一件衣服穿到所有人身上是不可能的。若能先將不同類型的公設財團法人作呈現，績效與課責才有可能對應到原來設立的目的。對於不同類型財團法人的績效表現，要求會有所不同，譬如以行政目的為主的財團法人，類似於行政機關的輔佐人，對它要求的績效就很明確；但研發機構不一樣，現在不少研發機構已經不是在做研發了，而是和民間搶資源，失去原有的目的。

曾有立委認為，看公設財團法人的績效就是看它們自負盈虧的能力，換句話說，錢賺越多表示績效越好，這是錯誤的看法。公設財團法人搶到政府的標案，這樣能代表績效好嗎？從財團法人的角度來看，是這樣子沒錯，因為透過這樣的機制可以把賺到的錢給員工分紅，但我認為這有檢討的必要。

另外，公設財團法人成立時，可能根本不知道父母是誰。譬如，金融研訓院是歸屬於教育部還是財政部？因為研訓屬於教育部，金融卻屬於財政部，最後是因為財政部要求銀行公會出資，所以金融研訓院歸財政部管。若以資金來源決定目的事業主管機關，且財團法人是由數個機關共同出錢成立，到底要誰來主管？透過協商似乎也不太對。今天成立公設財團法人，必須要找到目的事業主管機關，找到之後才有監督機關，也才有適用的監督準則，邏輯是這樣子的。

現行的績效考核具有一般性，但我望主管機關針對不同性質的財團法人，特別是對研發機構可以有另外一種標準。研發機構若研發失敗，在會計帳上就是耗損，投入後卻沒有回收，這是會計單位不能容忍的。在人事方面，工研院的院長怎麼拿三十萬？其實正確的說法是怎麼才拿三十萬？隔壁鄰居一個月是拿百萬以上，他只拿三十萬，還要被立委課責。我們常拿一把尺在衡量所有的財團法人，但我建議應從不同性質來評定考核基準，並回歸到它的設立目的。

N3 教授：

財團法人的監督不外乎三塊：第一是人，跟治理結構或原來章程所設定的監督機制相關；第二是錢，從預算到使用都願意說明與公開；第三，資訊揭露是課責的重要部分，但這只是最低程度的基本要求。我認為預算只要用到公務的部分，管理趨嚴其實是好事，因為只要跟政府有關就應該要管，但這也牽涉到如何去管的問題，因為政府的手能夠伸進去的程度也有限，所以，只要公設財團法人願意把資訊揭露，起碼就符合一定的規範。現在財團法人有自律性的公益聯盟，如果他律要這麼耗費精神體力，若先從自律的部分要求它主動提供資訊，這也是一個可以思考的方向。

再來，預算法第四十一條要求行政院將政府捐助比例達五成以上財團法人的預算送到立法院審查，產生國會過度干預財團法人的問題，其實這樣做本來也不是壞的事情，因為很多人員都是酬庸，所以我認為這樣的監督審查是理性的設計。至於董監事財產申報的問題，我認為要去做那個職務，本來就要有相當的權利義務，如果願意這樣做，起碼不會有不清楚的財產來源。我認為應針對基金規模一億以上的公設財團法人，去了解其每年的營運收支，因為就我的瞭解，中經院、工研院目前自負盈虧的壓力越來越大。最後，我認為可以針對財團法人是否整併、存廢來做檢討。

N2 教授：

我曾擔任財團法人的董監事和做它們的考核，有些是百分之百公設的，也有一些是完全由民間成立，但最後卻變成政府主導，為什麼呢？因為它的經費主要是來自政府委辦。我們在定義公設財團法人時，這一類型其實也可以納入考慮，因為原來由民間成立，但每一年有百分之九十以上的經費是來自公家，如果把他排除在監督之外，似乎也怪怪的。錢來自於納稅人，就必須受到一定程度的監督，但 one size fits all 是不好的。

很多公設財團法人的成立原因，我認為是政府官員想便宜行事，很多業務本來是政府要做的，但因為公部門沒有效率，人事、會計法規綁得非常緊，我認為假如有此問題，應該是設法提升行政效率，以及思考如何讓會計、人事的法令去考慮實情。大家也注意到肥貓的問題，很多部會的業管官員其實也不太願意管，因為將來有一天他可能也會去財團法人任職。另外，我認為若要主管機關去管理肥貓，也應該要有旋轉門條款，否則要管的財團法人董事長，很多都是過去的老長官，對機關還有影響力，真的很難管。很多社會形象良好、看似對國家很有貢獻的公設財團法人，其實弊端也很多，所以我認為公設財團法人的數量應該越少越好，因為國內的環境並不成熟。

財團法人的設置目的是否達成，也應是要考核的部分，譬如中經院在我國經濟發展的過程中，曾扮演很重要的角色，但現在基金利息收入變少，幫政府官員寫講稿已變成重要工作。我目前擔任司法院法扶基金會的監事，發現它們想做某些事情，但官方代表卻認為基金會必須按照官方的人事、會計制度來做，採購也應適用政府採購法。站在公務員的立場，會認為我們是經過考試才擔任職務，待遇卻比我拿錢出來成立的基金會的人低，會心生不平。另外，純由民間成立的會計研究發展基金會，經費多來自於政府委辦，但後來連董監事也變成官派，由金管會、經濟部、財政部、主計處、審計部官員來兼任，這是因為政府推動人事精簡，把很多人員塞到基金會，在金管會給的委辦經費中，其實有一部分是這些人員的人事費用，上班地點、編制是在基金會，卻在做金管會的官方事務，就連董事長辭職都要發文給金管會，這實在是很奇怪的現象。

剛才 N5 教授提到從會計的角度來看，研發單位如果虧損是代表業績不好，其實不是如此，我們都知道研發單位在研發初期幾乎都會虧損，所以我們會找與評估單位類似的另一個單位來做比較。經濟部對主管的財團法人會計、內部控制、稽核都有統一的制度，且曾要求所有財團法人申報相關資料，

再由一批專人幫它審查，提出不適合或需要加強、修改之處。經濟部具備其他部會缺乏的管理專長和知識，各部會不妨稍微參考經濟部的作法。

N1 教授：

如果市場機制可以 support 政府委辦事項，其實已不需要委託公設財團法人，但問題在於它們有沒有退場機制，頂多只能以撤銷設立做為最後手段。剛剛蔡教授提出會計研究發展基金會的例子，因為它的多數預算是來自於金管會，所以金管會才能在沒有法源的情況下去影響它，包括人事任命。我認為在課責機制跟績效考核的設計上，一定要掌握住人事任命跟經費審查。

談到負有公共目的的組織，行政法人是比較好的選擇，因為它有新的法源去做監督；公設財團法人雖然已經存在五、六十年，但不見得會接受監督，理由很簡單，因為政府機關首長本身也不希望它被監督，不然未來轉任的方便性就減少了。從根本上來說，公設財團法人已經不適合存在，應該提供它退場機制，不管是逐年減少預算的挹注，或者乾脆就切斷臍帶。中經院這幾年這麼辛苦，就是因為以前能做獨門生意，但案子改成公開招標之後，搶不過民間法人。

我認為應該先決定哪些公設財團法人需要由政府監督，再來談這些單位要用什麼方式去作績效考核，最後才找績效指標。實施績效考核應該要有誘因，讓公設財團法人在被課責的部份，能加上懲罰或獎勵的機制，才有辦法達到績效考核的目標。公部門的 KPI 比較難抓，但仍可透過 AHP 等方法，找出業務特性本身、公共目的、社會公益或是去政治化等方面的指標，透過專家去作彙整並凝聚共識，針對這些指標再討論權重，轉化成年度、季或月的績效考核項目。這很難一體適用，但仍應決定什麼樣的標準適合做比較嚴格的控制，如果能有區隔，就不會有用同樣一把尺衡量所有狀況的情形。

N4 教授：

我個人不太贊成用設置公設財團法人的方式來政府應執行的公務或政策目標，若法人係基於這項目而成立，應該以行政法人來做，站在公民監督政府作為的立場，公設財團法人應轉型成行政法人。我認為可以抓一個基調，就是在設計課責跟績效管理的思維下，確保行政跟運作程序的彈性，且讓其責任跟義務近似政府機關跟行政法人。在兩者間取得平衡非常不容易，而且如果對公設財團法人做太多框架式或課責式的管理，會不會越趨向官僚化？

我認為在進入到對公設財團法人的績效考核跟課責之前，應該重新計算政府捐助比例，找到合理公式去計算到底政府捐助比例，達到一定比例之上再納入正常的管理規範道路中。另外，我們應該要思考是否能給財團法人更多的誘因，譬如增加補助款項或運作彈性，透過誘因的給予，讓財團法人願意讓緊箍咒放在它們身上，不然沒有人會願意做這樣的事情。

再來，很多企業都有設「稽核長」的制度，我建議可以從公司治理的角度，要求每個財團法人設「稽核長」的職位，由稽核長定期公布財團法人的稽核報告。我贊成採用第三者、公民監督的方式去課責，因為公設財團法人必定有相當比例的政府資金，也就是納稅人的錢，我認為至少在它們運用政府給予的補助款的部分應適用《政府資訊公開法》，因為我們必須授予公民社會一個有力的工具跟機制，去要求財團法人資訊公開，若它們不願意接受政府、國會的監督，第三者監督又沒有有效的工具，就完全無法達到課責目的。

最後，AHP 的重點是設立權重，但前提是必須已有一體適用的架構，倒不如用德菲法，針對不同類形的公設財團法人，就學者專家意見去思考某種類型有哪一些必須納入的面向，權重是後端思考的問題。

《附錄十》信度檢定表

信度檢定表

一、行政院認為各主管機關對公設財團法人之組織定位的看法為何？

受訪者意向：

1. 皆應朝行政機關、行政法人之方向（從嚴）調整；
2. 皆應朝一般民間財團法人之方向（從寬）調整；
3. 各部會之看法不一致。

二、受訪者對於目前公設財團法人之法律規範的看法為何？

受訪者意向：

1. 已完善；
2. 尚未完善；
3. 未表示看法。

三、受訪者對於立法院主動修改「預算法」第 41 條、「公職人員財產申報法」第 12 條之看法為何？

受訪者意向：

1. 對公設財團法人之影響較為正面；
2. 對公設財團法人之影響較為負面；
3. 對公設財團法人未造成影響；
4. 未表示看法。

四、受訪者對於公設財團法人官派董事（長）的看法為何？

受訪者意向：

1. 功能顯著；
2. 功能未必顯著；
3. 未表示看法。

五、受訪者對於加強公設財團法人之資訊揭露的看法為何？

受訪者意向：

1. 贊同；
2. 不贊同；
3. 未表示看法。

六、受訪者對於向公設財團法人實施績效考核的看法為何？

受訪者意向：

1. 實務上不困難，且應該要做；
2. 實務上有困難，但應該要做；
3. 實務上不困難，但無必要做；
4. 實務上有困難，且無必要做；
5. 未表示看法。

七、行政院認為主管機關對公設財團法人之捐助財產管理的看法為何？

受訪者意向：

1. 應接受高密度監督；
2. 應予以鬆綁；
3. 無一致性看法。

八、受訪者對於針對公設財團法人轉投資行為的看法為何？

受訪者意向：

1. 應予以鬆綁，以增加財源和投資效益；
2. 應予以限制，成立公設財團法人並非是投資行為；
3. 應予以適當控管，檢視轉投資行為是否符合政府捐助目的；
4. 未表示看法。

《附錄十一》訪談大綱

訪談大綱

(財團法人)

- 一、首先，請您介紹貴單位的成立緣由及宗旨。
- 二、就您的觀察，貴單位的目的事業主管機關或其他機關，目前對貴單位的監督方式為何？您對這些監督機制有何看法呢？
- 三、請教您，貴單位目前是否有績效管理辦法？另外，目的事業主管機關對貴單位的績效表現，是否有一套評核的辦法？
- 四、請您說明貴單位目前董事會組成的狀況，以及現行的運作情形為何？
- 五、最後，請問您對於政府捐助財團法人的組織定位有何看法？

訪談大綱

(目的事業主管機關)

- 一、首先，請您說明貴機關目前主管之政府捐助財團法人的家數，
以及認定公設財團法人的標準為何？
- 二、就您的了解，貴機關監督政府捐助財團法人的方式為何？您
對這套監督機制有何看法呢？
- 三、就您所知，貴機關對政府捐助財團法人的績效表現，是否有
一套評核的辦法？
- 四、請教您，貴機關遴選和指派政府捐助財團法人董（監）事的
程序為何？對於這些財團法人的董事會運作，您有什麼看
法？
- 五、最後，請問您對於政府捐助財團法人的組織定位有何看法？

《附錄十二》深度訪談記錄

訪談記錄摘要版

受訪者：A1a、A1b、A1c

訪談人：張四明、鄭惠文、李天申

訪談時間：2009年9月25日 13:30~15:00

訪談地點：中小企業信用保證基金

張：請貴基金先說明成立的原由和宗旨，特別是在任務和使命強調的重點。

A1a：信保基金是在民國63年時，財政、經濟、央行三位首長簽報到行政院核准，以財團法人的型態來成立。當時的考量是，我國中小企業對經濟發展、社會安定、民眾就業都非常重要，但規模畢竟不大，財力不雄厚，除了自有資金之外，還常常需要向銀行申請貸款，而它們的擔保品較缺乏，所以銀行常不敢借錢給中小企業，或是金額不足。可是，若這些融資有困難的企業營運很正常，而且具有發展潛力，沒有人去協助它貸款是很可惜的，所以，政府當時就參考國外制度，設立信用保證基金，為中小企業提供信用保證，降低銀行風險，讓銀行比較有意願貸款給中小企業。中小企業的規模比較小，體質較弱，難免受到外在環境的衝擊，所以它的風險一定比較大。理論上，風險大應當收取較高的費用，但這又會增加中小企業的負擔，不符合政府要輔導中小企業的政策。我們一開始收取的費率是1%，這是如何訂出的呢？早期央行有管制利率，而有擔保和沒有擔保的放款利率，差額正為1%。後來立法院以減輕中小企業負擔為由，要我們把費率調降為0.75%。景氣不好時，中小企業受到的衝擊很大，政府要協助它們不要倒閉，或是避免發生連鎖的問題，所以會要求我們放寬加強保證，等到景氣轉好時，再慢慢

回復正常。如果收費不能跟風險配合，難免會虧損。我們曾統計過，在目前的上市、上櫃公司中，分別約有百分之四十、六十的公司，在中小企業階段時，我們曾經幫它們保證到銀行申請貸款。像是鴻海，當它在土城還是一家小公司的時候，我們就開始保了。宏碁的狀況也類似，後來它發生困難時，我們也有幫助它。我們希望成為全球信用保證基金的標竿。大約十年前，英國有一個研究機構對世界各國信用保證單位進行績效評比，雖然這可能不是很精準的評鑑，但我們台灣是排名世界第二。

張：在國際上有沒有這樣的一個組織，它會邀請各國的信保基金加入進行評比？有發展到這種情況嗎？

A1a：沒有。不過 ACSIC（亞洲信用補充機制聯盟）有十幾個會員國，包括日本、韓國、菲律賓、馬來西亞、印尼、泰國、尼泊爾、斯里蘭卡、印度等等。除了有資訊的交換外，每年都會舉辦年會，今年剛好就在台灣舉辦。這個聯盟是在日本成立的，我們也是發起人之一。

張：我們是不是可以進行題綱的第二個問題？

A1a：我們的目的事業主管機關，在成立時是財政部，在 92 年才改成經濟部。原先，財政部是以較偏向金融輔助的角度來幫銀行分攤風險，後來是考慮到信保基金要配合產業發展，必須多了解客戶的需要，所以才移到經濟部。主管機關的監督真的不少。我們每一個月的統計資料、年度檢討報告都要送到經濟部，而經濟部也時常找我們去了解情況。每年我們會先編營運計畫，並據此編列預算，而預算、決算都要送到立法院。

A1b：經濟部是依據管理及監督作業規範對我們進行監督。除了年度預決算，會計、人事、內部計畫等規章制度也必須報到經濟部。另外，我們每個月都會召開董事會，現任董事全部都是經濟部核派的官方代表。我們之前

是按照捐助單位的比例來派董監事，包括中央政府、台北市政府、高雄市政府、銀行公會等，可是自 93 年起，所有的董監事都必須由主管機關來核派。

A1a：假如我是銀行的主管，代表銀行公會，銀行與信保基金是合作夥伴，銀行也有捐助基金，而我是由經濟部派來當董事，卻要比照公職人員去申報財產，這其實有很大的問題。

李：這對貴單位董事會的組成有造成什麼影響嗎？

A1b：現行規定一個公務人員可以兼任兩個董事職務，主管機關可能會找目前已經在其他機構兼任董事，或原本就要申報財產的公務人員來擔任。

張：政府為了要符合公職人員財產申報法的規定，那會不會失去信保基金專業性的考量？

A1a：政府選派人員可能會有一點影響，因為擔任財團法人的董監事，奉獻的心力要比所得到的薪酬大得多，而且申報財產畢竟是一項負擔。

張：這些行政監督，大致是 ok 的？

A1a：我們所有的制度，包括人事、薪資等，全部都要報到經濟部。立法院預算中心也向我們要鉅細靡遺的資料，監察院則說我們虧損很多。講到虧損，不同的行政院長就有不同的看法。俞國華當院長時，他說我們不能虧損，必須要保本；蕭副總統當院長時則認為，信保基金虧越多表示功效越好。

鄭：請問您們如何和董事會、主管機關溝通有沒有達到理想的目標？

A1a：中小企業處很清楚我們的性質，所以訂目標、制度時，我們都會跟主管機關保持密切的溝通。我們的董監事雖然是經濟部派來的，但他們都了解信保基金的特性。我們評估申請保證案件的標準一定要比銀行鬆。

張：這些主管機關的政策指導或是行政指導，是配合整個經濟情勢、國家發展的需要，還是院長的理念？

A1a：除了提供中小企業信用保證以外，我們還有不少的工作要做。像 921 地震、莫拉克颱風過後，受災的個人要重建、修繕或重購房子，就是交給我們提供信保。在金融海嘯、SARS 之後，我們也保大企業，就連學生就學貸款也是我們保。

張：這些「代辦」的工作，政府有沒有相對的基金來挹注信保基金？

A1a：因為這些工作不是我們的本業，不能使用中小企業的資源。所以，若要保非中小企業時，政府會另外撥一筆錢給我們，這就需要單獨的帳。

張：除本業外，還有代辦業務量的增加，那麼，目的事業主管機關在人力或其它條件上，是否也會對應作放寬？

A1a：我們接受任何委託，都會先跟主管機關報告。以國家整體來講，也不太可能為了就學或災害，再成立一個新的財團法人，所以政府就會要求我們來辦。這些工作由我們來代辦都沒有關係，以我們現有的人力，也不用國家再增加或成立很多新的單位。

李：請問一下，代辦的業務佔總業務量的多少比重？

A1a：每一個時期都會不一樣，不過，如果把學生貸款也算進去，這個比例就大了，因為學生的量很大，我估計大約有百分之十左右。

A1b：學生貸款是金額小，但是案件數量多。

張：這樣會不會形成你們的目的事業主管機關會有雙重或多重性？某個角度來講，教育部也是你們的目的事業主管機關。

A1a：對，這些部會把工作委託我們時，我們就必須要與這些部會協調業務處理的辦法及規章，並將辦理結果報告委託單位，例如：內政部、交通部、教育部等。

張：像是學生的就學貸款，關於手續費等相關條件，這部份的行政監督是教育部來做嗎？

A1a：如何運作都會跟教育部一起談。當然，運作的結果也要定期呈報給它。

張：它們沒有一個委辦計畫，比如青輔會或教育部給信保基金會一個委辦計畫，相對應撥一些資金？

A1a：完整計畫應該是主管部會向行政院或立法院呈報，接下來就會將這部分交給信保基金執行，然後和我們訂合約。所以，我們受到其他機關的監督也不少。財團法人應該受到監督沒錯，只是監督的強度似仍應考慮財團法人的屬性。政府要執行政策，可由公務機關執行，或由行政法人執行，也可以由財團法人或國營、民營公司執行，但應該要看任務的特性，再決定用什麼樣的組織型態去作最好。我們成立的目的，就是要協助中小企業貸款，信用保證一定會有風險、難免會賠錢，如果要管緊，就應該擺在公務機關或行政法人，如果是財團法人，就該按照財團法人的特性來管。現在景氣不好，各界一直要我們放寬，但景氣好轉以後，又會有人質疑我們當時怎麼會放寬到那麼高，才會造成現在很大的虧損。這是經常發生的事情，所以沒有把這個單位定位清楚，就會出現這個問題。我們不是不受監督，問題是要監督到什麼程度？組織的定位一定要先講清楚，包括單位要作什麼、被要求什麼，好讓我們運作。

張：你們自己有沒有建立績效管理的機制或評估機制？怎麼來評估？根據什麼來評估？

A1a：我覺得這應不僅是我們單位單方來建立，政府應把公設財團法人的管理訂出標準，並針對不同的特性來區分。我們要放寬保證條件，協助風險相對較高的中小企業，保證費率又不能與風險對稱，難免要賠錢的，除非我們承保得很少，但是政府成立信保基金，就是不要我們與銀行審核的尺度一樣。政府應該與每個單位協調評估績效的方法。

張：你們的董事長、總經理、其他主要同仁，敘薪和工作成果有沒連結？

A1a：我們同仁的薪水，當初是財政部決定的。當時財政部認為我們的業務性質和銀行很接近，所以我們的薪資比照公營金融機構，有結餘時就和銀行一樣有績效獎金，但也是要達到目標才有。

張：這個目標是擺在業務量嗎？

A1a：對。我們現在是用保證業務量來看，也曾經討論過要不要加別的指標，但目前還沒有加進去。找指標不是那麼簡單，就算一個單位都很困難了，所以也沒辦法一體適用所有的財團法人。各財團法人要訂指標，應該與主管機關一起商談怎麼訂會比較適合。

張：中小企業處對貴單位，有工作表現的考核辦法或績效衡量的辦法嗎？

A1b：它們應該有一套作業細則在運作，而不是用一個簡單的財團法人考核表。包括年初提的業務計畫、年尾的執行成果的業務報告，期間還有效益評估、業務監督、績效考評等，每年我們都要按照時序來填報這些資料。

張：中小企業處對貴基金有這套績效考核辦法就是了？

A1b：一整個年度下來，我們認為有好幾次的查核報告是有關績效評估。

李：商業司有什麼監督措施嗎？

A1b：財團法人的監督業務均由商業司主辦，包含預算和決算的監督，年度業務報告、董事會的會議紀錄也要呈報給它們。

A1a：董事會的會議記錄不僅要報出去，現在就連董監事的個別發言紀錄也要送上去。

李：會議紀錄是逐字稿嗎？

A1b：是發言紀要。我們提到董事會的案子、業務、措施、規章，都是要經董事會通過，董事會會議紀錄就會記載整個基金會的業務運作情形。

A1a：主管機關對於董事會運作的管理也不少，例如議程必須在十天前送到董監事的手上，而且有規定哪些項目一定要事先請經濟部派人來列席，或是某些項目要求出席人員的四分之三同意才算通過。這些規定有很多。

張：會不會覺得主管機關對信保基金的監督方式，或監督的密度越來越緊？

A1a：這是社會輿論或是民意機構的要求。早期是沒有那麼緊的監督，現在經濟部的監督，是依據外界各方要求的。

張：會不會有陷入一種一體適用的窠臼裡面？信保基金的表現一直是模範生，但是可能別的基金會就出錯了，因此，主管機關的監督方式就要緊縮，不管過去素行表現的好壞，大家一律用同樣方式。所以，為了要表示你的董事會治理是上軌道的，也要把董事會開會的發言紀要呈現出來，而不是只有一個決議而已，主管機關會了解哪個董事說了什麼話，很透明的。

A1a：謝謝您對本基金的肯定，主管機關的確對董事會的運作很清楚。

張：這種一體適用的窠臼，其實難以避免行政監督、立法監督或是審計的關切，為了防弊就緊縮了監督的方式，就大家通通適用在一套，無一倖免？

A1a：我們被關切的程度比較大，因為我們是虧損的，而且金額又不小。

鄭：我看過去年的年報，數字大概是數十億？

A1a：對。比如說工研院，它研究出來的東西可以賺錢，還能接受委託，基本上是不會虧的。但我們信保基金有風險，是不一樣的。

張：您剛提到如果主管機關要管那麼多，就算回歸行政機關或行政法人也無不可。但是我們當初成立財團法人，通常一個重要的目的希望鬆綁行政機關的會計這些層層的束縛。簡單來說，兩相比較，後者主管機關監督嚴密，當然有因素使然，那如果這個因素沒有，回歸以中小企業的信保，它的任務性質，以財團法人的定位比較好，還是行政法人，還是？

A1a：在台灣，我認為還是採財團法人比較適合，日本、韓國也是用特殊法人。若是財團法人，就應該以財團法人的方式來管理，如果外界要求像行政機關那麼嚴密的監管，那就應該改用不同的型態，我們也會依據該組織型態應有的方式來運作。要擺在政府機關、行政法人、財團法人、公司都行，但要定位清楚，才能順利運作。

張：您能不能用一些像濟富扶貧的案例，來突顯您們的貢獻？比如說你們曾拉拔鴻海，讓它成長、茁壯。

A1a：有，我們都有這些例子。實際上還有外溢效果，比如說基金保證之後，他得到這筆資金去作生意，也多繳一些稅，若是沒有這筆貸款，他就

少作生意、少繳這些稅。問題是外溢效果很難衡量，我們曾請台大教授作分析，看看保證對 GDP 有多少影響，但是他自己也承認沒辦法做得很精確。

張：郭台銘有沒有對這個基金再捐錢？他以前困難的時候受到信保基金會的支持，現在回饋信保基金，有沒有這樣的例子？

A1a：有案例，但是極少數。現在有規定所得百分之十以內的捐款才能免稅，超過就不能免稅，我們希望財政部把這條規定拿掉，但財政部不同意。

張：董事長是由經濟部指派嗎？

A1a：現在都要由行政院長核定，連總經理也是，一屆3年。

張：可以連任嗎？

A1a：董事長、總經理沒有規定，但董監事是每一屆要改三分之一。

張：現在基金還有成立經營委員會或是風險控制委員會，為什麼要成立這樣的內部委員會呢？

A1a：委員會主要是由內部的人員參與。現在這兩個委員會經常合併在一起開，因為業務的推展經常伴隨著風險。

張：所以它是任務編組？

A1a：是，沒有另外再找人。

張：基金還有國際事務室，是因為有特別的海外事務在推動嗎？

A1a：那是臨時性的組織，不是固定的，有特殊需要才把它擺上去。

鄭：那稽核處和董事會秘書處也是這樣？

A1a：稽核處是常設的單位。董事會秘書處只有兩個人，他們是負責處理董事會和董事長的事務。

鄭：稽核處也是定期開會嗎？

A1a：每年稽核的計畫和結果都要報監察人、董事會及經濟部。除此以外，我們也有自行查核，由各部門來做，一年大概一至二次。現在經濟部又加了一項資產品質的查核，委託外面的機構來檢查。

鄭：所以稽核處是根據內部標準作業的流程作檢查？

A1a：每年至少要查三、四個單位，有時候查審核部門，有時候查財務，有時候查行政管理的部門，每個部門都會去檢查。

鄭：如果未來董事會的章程裡面有規定需要獨立董事，不知道您的看法？

A1a：獨立董事也要由經濟部派嗎？還是由誰來派？怎麼選出來？有一段時間，中小企業協會理事長來擔任我們的常務董事，但是因為要申報財產，所以他不要擔任，副理事長也不要。

張：整體來講，公職人員財產申請的確造成很大的困擾？

A1a：我們本來有業界的代表，但是現在沒有了。

A1b：曾有人要向法務部提修正案，讓申報財產的規定僅限於總經理和董事長，不過這個後來也沒有成功。

A1c：一般董事是擁有公司股份或代表權，獨立董監事是可以不用有股份的，他們是為了公益的目的。如果從這個角度來看的話，我們基金應該很多董事都具有獨立董事的性質，有好幾個學者就是。

張：現有人力大概有多少？

A1a：我們有 350 人。

張：有包含中南部嗎？

A1b：有，全都有包含，也包含配合政府促進就業的短期人員。

A1a：有些單位我們是按功能分工，所以有些單位人很少，像是法務和稽核，都只有 3 個人。

A1b：我們的人力大都在業務部門。

張：有關人事管理制度，以前是比照金融事業人員，現在呢？

A1b：薪資的部分是。

張：那現在改隸，還是比照金融事業嗎？

A1b：對，在調薪的部分，公務人員有調薪，我們才會按照他的比例調。

李：董事會多久開一次會？

A1b：大概隔週就開一次。

A1a：經濟部規定，至少三個月要開一次。

A1b：通常都會加開。

A1a：因為有時候很緊急，董事會一定要開。如金融海嘯時，政府提出三挺政策，要信保挺銀行、挺企業，我們訂定千金挺專案，就須緊急提報董事會。

訪談記錄

受訪者：A2

訪談人：劉坤億、鄭惠文、李天申

訪談時間：2009年10月12日 10:00~11:00

訪談地點：婦女權益促進發展基金會

劉：我想知道基金會的宗旨，從剛開始成立到現在，是一路走來始終如一，還是有經過幾個階段的調整？

剛成立的時候，行政院並沒有給基金會明確的宗旨，我們只能憑藉當時行政院推行的婦女人身安全實施政策和方案，而這裡面共關心三件事：性侵害、家暴和性騷擾。剛開始，我們主要關注這三個部分的法制層面、落實層面，以及協助民間推動相關的活動。後來，我們開始接觸國際事務，發現國際婦女運動已經思考將這議題朝向人權議題去推動。晚近這四、五年，我們把性別主流化的概念帶到國內，這也是我們現在的主軸，而不完全只針對婦女的部分。

劉：我們發現這邊的董事成員，和行政院婦權會的委員有高度的重疊。

沒錯，因為我們的董事是從婦權會委員中遴選出來的。在第一、二屆董事會的時候，婦權會的委員只有19位，正好是財團法人董事人數的上限，所以他們全都進入我們的董事會。後來，婦權會的委員增聘到三十多位，但財團法人的董事上限仍為19位，所以只能讓部分的委員來擔任董事。

劉：這樣就會涉及到一個問題，董事會和委員會成員高度重疊，而目的事業

主管機關是內政部，它是透過什麼方式來和你作互動？內政部、委員會和你們之間三角關係的互動？

其實這是一個很難解的議題。我們是幕僚的角色，不需要為它們做政策背書，只要貫徹它的政策與理念；但另一方面，當政府推動政策時，我們又希望聆聽民間的意見，並和他們作討論。早期我們被定位為政府的白手套，後來我們透過一些計畫，慢慢和民間建立起信任基礎，所以，我們現在已經轉向為政府和民間的政策溝通平台。

劉：內政部社會司平常是如何監督貴單位？

監督我們的是社發科，和我們業務比較密切的則是婦女科，雖然不同科，但都是同一位社會司司長，而司長就是我們的執行長。如此一來，司長能掌握婦權會所要推動的事務，但社會司本身主管相關業務非常繁重，所以雖然司長擔任我們的執行長，但他的本身職務會有些分身乏術，以致於不見得有那麼多時間協助我們。

劉：當時怎麼會設計由司長來擔任執行長？這對司長來講也不見公平，因為他不可能平衡兩邊的。

一開始的想法是為了要讓這個基金會運作，就必須要有人和我們作連繫，而司長是最適合的人選。從此，就這樣一脈傳承下來了。

劉：您之前說基金會最好是成為行政法人，背後的原因，是有關財務上的挹注問題還是？

我們在考慮轉型的過程中，是以行政法人作為主要的考慮。雖經過我們與政府間已經建立一定的合作關係，但獨立的運作空間仍然缺乏，這對我們並不是很好。基金會轉型成行政法人之後，會有一定的法律規範，也會有比

較有獨立運作的空間。

劉：所以目前基金會設置是依照行政命令？

是依照婦權會的決議，然後透過行政院發文，請內政部去設立。

劉：在財務方面，目前所有的經費運用都是由內政部編預算？

我們的營運費用可分三種：第一種是基金的孳息，其實我們是一個在基金財務運作上非常保守的基金會，從不作其它的投資；第二種是專案經費，它是和相關政府單位的合作，不一定是內政部，但內政部仍是最大宗；第三種是書籍銷售的收入。這三種是主要的收入來源，另外還有一種是比較不穩定的，就是和企業的合作。

鄭：請問現在利率那麼低，在孳息的部分怎麼辦？

我們從一開始的 7%，存到現在，剩不到 1%。之前孳息的部分，因為每年度有很多政府單位和我們合作，所以沒有太大的問題。但是今年的利息下降太多了，所以我們有把預算作下修。

劉：從您的經驗中，專案經費大概佔您們的營運經費多少比例？

專案經費大概超過一半。孳息過去大約佔六成左右，但現在大約只剩下三、四成，其它一成多就是書籍及和企業的合作。

劉：實際的運作上，內政部不存在所謂的監督，你們幾乎是一體的？

我們一直以模範生自我期許，因為我們是內政部成立的財團法人，由部長擔任董事長，很多內政部的財團法人都會以為我們作標準。所以，我們一直很重視自我管理，不希望出任何差錯而對內政部或部長產生不利的影響。

劉：在自律方面，在監督或是平常對內政部的負責上，有哪些具體的作為？

我們固定大概 3 到 4 個月就會開一次董事會。我們很重視透明化，相關資料都會上網。另外，我們的監察人為主計長、財政部長，以及一位民間的會計師，我們在將財報、工作成果送交董事會之前，都會先送給監察人審核。

李：董事會的會議紀錄有報到內政部去嗎？

有，若牽涉到章程的修訂或是董監事的改選，我們還會把紀錄送到行政院。他們雖然沒有要求，但我們都自己作。

李：捐助章程第 10 條有規定，重要事項的修改要有三分之二以上的董事出席，還有三分之二以上的董事同意，但在第 12 條上又規定若董事不能出席，可以書面委託其它同事代理。我了解的是，被代理的人，能算出席嗎？

如果兩位都是董事，其中一位不能來，請另一位代理，那出席的那位就
算兩票。

劉：你覺得這個方法恰當嗎？

它雖然不恰當，但它一定要這樣才可以比較有效率的運作。

劉：因為董事出席率不高？

對，主因是我們的官方董事都是部會首長，公務繁忙，不過民間董事的參與其實都非常積極。

鄭：請問財務資料查核報告書，會公布在網路上嗎？

我們有把監察人的財務查核報告上網公告，董事會的預決算也會。我們

的行政成本很高，因為我們董事的異動很頻繁。

劉：除了剛說的透明化、監察人，還有哪些監督機制呢？

還有民間的監督。我們在剛成立的前三年，立法院給我們的預算很高，婦女團體認為政府把錢過度集中在一個單位，可以生孳息、卻不多分給其他團體，所以對我們不太友善。我們當時就在思考如何與這些婦女團體建立良好的互動，經過這幾年下來，我們現在和他們的關係也逐漸加深，或許還有些唇齒相依的感覺。

李：您剛有提到董事會異動快的問題。章程上規定董事的任期只有兩年，一般都是三年，為何您們會選擇兩年？

這是行政院定的，章程定下來之後就沒改過了。除了兩年的規定外，重新再改選至少要更換一半以上，不能重覆聘原來的人。

劉：社發科會在年度中來看您們的業務嗎？

他們會請會計事務所查帳，針對他們所管轄的財團法人去作抽查，我們也被抽查過。

劉：整個來看，從成立到現在，從營運的支出面的規模大概多大？

不多，一年大概兩、三千萬。

劉：財務方面算是平衡？

對。

劉：很像政府機關？

對，但我們和政府機關有一點不太一樣，就是政府機關主要是看他們的預算支出面，而我們不能只單看預算支出面。

劉：請問這個辦公室的租金？

不用租金。這個地方是國有財產，以前是省政府辦公室。

劉：不少公設財團法人都花了很多的租金在辦公室上。

我們以前就是因為租金的比例太高，所以婦權會一直希望我們能省下租金的費用，更有效運用有限的資源。

李：您們的組織架構中，有一個國際參與組，這個單位與外交部有沒有關係？

因為婦權會的這個業務，是由外交部在管的。

沒錯，與我們關係最密切的兩個單位，就是內政部和外交部。外交部國際組織司負責 APEC，而我們有一個 APEC 性別的專案工作。

李：是外交部的專案補助嗎？

是專案補助，APEC 有兩個和婦女有關的會議，由我們擔任幕僚和負責國內的評比。

劉：那你們是否要先寫申請書？

要。其實這工作應是開放的，但因限於議題和熟悉度，變成主要由我們去運作。

劉：目前，您們內部是否有一套績效管理辦法？

我們現在有針對員工的業務執行，以及相關的行為和表現來做人事考

評。在業務的考評方面，通常是由董事會來作。我們有在討論制定績效評比辦法，並且請第三者來對我們作績效考評。以目前來講，政府作的績效考評都只看業務預算執行率，但是預算執行的好，並不代表工作執行的好。

劉：董事會如何對執行長、副執行長提出年度績效目標？

我們每年九月要向董事會提出下個年度的預算和計畫，通過後才會在下年度實施。年度結束的後三個月，我們要進行決算和成果報告，先送到董事會，通過後才會報到主管機關，然後主管機關再送立法院。

劉：你們有年度報告書嗎？

有。

劉：其實那就算是績效報告書。

對，報告書裡一定要有量化的資料。

李：關於主管的薪資，您們是用什麼方式決定？

我們是完全比照部會裡的公務人員。

李：所以是執行長就等同於司長，副執行長就等於副司長囉？那研究員的部分？

對，研究員是比照約聘研究員。

劉：正式編制內的職員大概有幾個？

應該要有 14 位，但目前只到 12 位。

劉：目前，目的事業主管機關是否對你們有一套績效表現的要求？內政部的公設財團法人監督準則當中，是否有提到要在年度提出績效考核報告？有，就是每年都要提的年度報告。

李：我剛才翻一下這份研究報告，有一個部分是在談行政法人。你們有考慮向兩廳院取經嗎？

目前在台灣，只有中正文化中心是唯一的行政法人。我們目前作的這些事情，其實都是行政法人會被要求作的，所以我們才會認為轉成行政法人，對我們來說是個不錯的選擇。我們有比較過公設財團法人和行政法人，公設財團法人的彈性稍微大一點，在這個彈性之下，我們用高規格自我要求，其實也未嘗不可。真要推動行政法人的話，我們可以請婦權會委員到立法院幫忙動員，但是這個過程應該會相當冗長、艱辛，所以，目前我們還是想在現況上細緻化。

劉：除非是行政法人的制度很明確？

對。還有一個可能就是，目前研考會正在委託研究性別平等基準法，如果未來真要推動這部基準法，我們也許有機會依這部法轉型成行政法人。

劉：我覺得財團法人會對你們更有利。

當然，站在基金會的角度，我們變成財團法人會比較有利，因為自主性就更大了。但是如果站在政府的立場，行政法人比較能夠掌握。

劉：目前董事會開會的出席狀況如何？

每年都有一次董事長、董監事的選舉，那次的出席會比較高，但是出席不代表會坐到最後。

李：那不是兩年一次嗎？

現在不到兩年就要選舉了，因為換董事長的頻率很高。其實我們董監事的配額也是一個藝術，公部門有 8 位，民間是 11 位，雖然選出內政部長為董事長是一個默契與共識，但還是需要事前先運作一下，比較不會有尷尬或無法預期的情況發生。

劉：除了選舉，一般董事會的出席狀況如何？

原則上，民間的董事、監察人都會出席，但官方部份因首長忙碌，多半會派代表來。

劉：每次開會的提案是？

大部分的提案，是我們內部先提出來的，如果董事自己要提案，可以在董事會中用臨時動議的方式提出，但這個比例並不高。

李：重要事項都會在會前給董事嗎？

對，例如一季的財務報告和業務執行報告，還有董監事改選、裝修、遷址等等重大議案，我們都會事先通知董事。

鄭：有關員工的任用，是您決定就可以了嗎？

沒有，還是要提到董事長那邊，我們所有職員、研究員的人事任命權，都是在董事長的手上。但基本上，人員任用都是由我和執行長面試，若我們覺得可以任用，就會送簽給董事長批，他也會尊重我們的意見。按照這個流程，我們任用一個人，大概要花兩個月的時間。

劉：人事的流動率如何？

因為我們經歷過組織轉型的波折，所以有一段時間的流動率很高。第一，我們的人員都沒有受過公職的訓練，可是他們被要求要有公務人員的表現，要會寫公文、知道公文相關的規定和程序。第二，我們和社會司的關係，員工也要花一些時間才能夠去適應。第三，就是和婦權會、婦女團體之間的關係。人員進來要面對不同的組織、要知道定位自己的角色，有其它單位的人會要求他作事情，這是我們面臨的處境。

劉：在行政院婦女權益促進委員會和內政部、基金會這三者間過去的互動上，因為成員很接近，在互動上是否有常軌化或是默契？

當然會有一些不愉快的經驗，但也要慢慢的磨合。因為我們和他們在業務上有很多重疊，在這過程中，如何不要變成彼此利益競爭或是互相監控，需要很長時間的磨合。

劉：婦女科只是辦補助業務嗎？

我們的行政流程是要先會婦女科，之後才會送到董事長，他們有時會對內容有不同意見，這其中當然會有一些磨合的過程。

李：婦女科會把您們當作下屬機關嗎？

不無可能，但應該這麼說：我們和他們是相輔相成的，有我們，他們會比較好做，如果排斥我們，他們業務推動也會很辛苦，什麼事都要自己來。所以他們會和我們合作，我們也要和他們取得一個好的默契。

劉：婦權會委員和基金會董事高度的重疊，在角色上會不會混亂？譬如在董事會開會的時候，會不會有直接跳過內政部的感覺？

婦權會委員來擔任我們的董事，可以直接監督我們，本來就不需要透過內政

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

部。而且他們現在會要求各部會編列預算給我們、要和我們合作，基本上對我們都很支持，不論是在爭取經費和空間等方面。

訪談記錄

受訪者：A3

訪談人：張四明、鄭惠文

訪談時間：2009年10月15日 15:30~16:30

訪談地點：中央畜產會

張：請教中央畜產會成立的背景與宗旨？

在中央畜產會成立前，當時有三個與畜牧產業相關的基金會，分別是肉品基金會、家禽發展基金會、種豬發展基金會。畜產會設立之後的功能除一方面希望能整合三個基金會原有業務，肉品基金會主要功能之一是在毛豬外銷日本時須透過它檢驗，口蹄疫爆發後的功能不如以往強大；家禽發展基金會加入世界貿易組織時，政府投資以幫助家禽業者轉型，因此這兩家基金會有政府的影子，種豬發展會也是。除了藉此機會整合三家基金會，另一方面在政府組織再造時希望把省政府的層級拿掉。以前農委會是負責政策研擬規劃，而省政府農林廳負責執行，配合組織轉型再造後，農林廳的角色消失，須要有一個單位處在政府與業者之間去組織業務或引導方向。因緣際會之下，在畜牧法中定下專章成立中央畜產會，當時日本也有同樣的組織，稱為中央畜產振興團，其角色類似我們，即統合畜產之產業發展走向，包括國外肉類進口的管理，除了國內因素，看到日本政府為了因應加入世界貿易組織而有這樣的安排，因此學習他們由政府立法，在畜牧法中訂立一個組織在政府與業者之間做為溝通聯繫的平台。

張：畜產會在國內公設財團法人中是少數、或甚至唯一由中央立法，明訂一

個財團法人，政府捐助比例相對較高，你們如何看待自己的定位？

一開始就依畜牧法所成立，性質與一般財團法人不同，原先政府捐助就設定 50% 以上，當初董事長由農委會副主任委員兼任，比照日本農林水產省的次長兼任單位主管，出資比例很高，幾乎所有錢都由政府所出，等於政府的一部份。因此一開始就清楚設定為政府依法成立的財團法人，董事長為官派、執行長也經由董事會同意後核派。官股比例很高，必定透過政府機制運作，每年、每季或隨時都受到監督。不管是行政體系的會計部門、政風部門、審計單位均是畜產會的監督單位。薪級管理、用人與採購辦法、會計制度等所有制度都完全按照政府部門體制延伸而來，在運作上類似行政法人的角色。

我個人認為若定位為行政法人，較無辦法在業界發揮，因為行政法人需要完全按照政府規定，很多事情不一定可以執行，公設財團法人如中央畜產會，除了接受政府指定、委託或補助而執行計畫外，還有自己的空間，並非完全執行政府業務。

因為當初幾個基金會中設有檢驗室，那些累積的基金是業者的，現在變成國家級的實驗室，我們除了接受政府委託執行公權力去抽驗畜禽產品之外，飼養豬、雞的業者若要自主管理，可以費用請我們檢驗，我個人認為有機會讓業者升級，不必完全依靠政府是正確的。行政法人現在傾向自負盈虧是很難的，農委會早期想將農委會底下的試驗改良場所變成行政法人而自負盈虧，幾乎不可能，僅幫政府做事無法賺錢。我們在很多業務上扮演政府行政法人的角色，同時又因政府出資而類似公設財團法人之性質，這兩者並無對錯。將來的行政法人定位可能因代替政府執行公權力，將佔有更重的政府角色。

張：2008 年通過預算法 41 條將公設財團法人納入監督，以及公職人員財產申報的規定，對董監事會的派任、遴選有何影響？

通過預算法 41 條並無太大的影響，本來就是如此；公職人員財產申報的影響很大，大家多不願意擔任董監事，領 2 千元出席費，一年四次會議，誰願意出任？董監事會組成成分三種：官方機構代表(農委會畜牧處與防檢局、衛生署)、產業界代表(養豬、養雞協會理事長)以及學者專家，學者專家基本上當作政府代表來聘請，如台灣大學、中興大學等，因此成員幾乎 2/3 以上是官派。政府機關的代表沒辦法避開財產申報，但產業界代表並不願讓外人知道其財產狀況，學者專家也不願意，我們董監事會容易組不成，我們這邊的產業團體或學者代表即表明不參加，若這樣堅持，絕對無法產生董監事會，我們所做的業務都與產業有關，在協助政府做事並引導產業方向，他們的代表性與專業性很重要，隨便找人擔任沒有意義，每三個月召開董監事會受到董監事監督與質詢，他們不願意參加就開不成了。假設將此監督權力交給立法院與農委會，意義不大，變成政府機關就好了，何必要有公設財團法人？透過行政法人或公設財團法人類似的組織，主要是希望協助產業升級，而非執行法令。

張：您原先在農委會服務，由公務職位退休，擔任執行長會受到薪資限制嗎？

薪資一定受到規範，行政院與立法院的規範是，最基本不能超過 31,200 元，後面還有一段條文是，若此職務薪資超過金額，需扣除月退俸等項才可以領的薪水。很多人沒有看到下一段描述，若某人退休時到本會服務職位較低，每月薪資扣掉月退俸與優退後，未超過 31,200 元就祇能領當下的金額。因為執行長的位階設定與處長相同，本人扣除之後實領 4 萬餘元，會來擔任這個職務，除了接受董事長情商外，也本著服務產業的立場而來。立法院不清楚這種情況，我一部分的薪水是原先服務的機關付給，做為月退俸，所以我來這裡是幫畜產會省錢，他們不需付全額薪水，如果請專業執行長每個月需付 12 萬。如規定只要出任財團法人職位就不能領之前月退的薪水，對我而

言沒有差別，總要有一個遊戲規則，我的薪水是比照處長位階，工研院院長或許是比照院長位階、甚至更高，要不要用這個人？我覺得出任的資格是否足夠比較重要，若是酬庸就另外一回事了。

張：對責任與職務角色重大的職位敘薪嚴格規範，是否在派任上有困難？

我覺得只要訂好遊戲規則，願意進來或不願意並無對錯，國家訂立某單位職務的位階與薪資，派任願意接受該薪資水準的人，讓公務體系出身、在專業能力或行政能力有磨練的人，可勝任這樣公家機關色彩較重的單位。沒有了解政府行政運作的領導者是做不來的。對於具有私人性質、且政府比例較少的財團法人，嚴格規定只要有一點政府捐助就必須納入管理，有可能會找不到人。

張：請問您擔任這個職務多久了？平均有任期限制嗎？

我是去年 6 月 12 日到任的，是第四任的執行長。我們執行長跟一般法人不同，要你走路就隨時走路。董事會任期三年一任，而執行長沒有任期限制。第一任執行長做滿三年剛好 65 歲就離開，第二任執行長是農委會畜牧處處長退休轉任，做了一年因家庭因素自行請退，執行長的任命須由董事長提名並經過董事會同意，董事長代表農委會的意念，我能夠進來是因為在行政體系的經歷，在畜牧界的人脈關係與行政能力讓董監事認可，並不是完全沒有關係。

張：請您談談畜產會的重要任務與使命是什麼？

四個部分來談，第一是產銷調節，並非控制價格，注重銷售面使畜產價格在可接受的範圍內，這個存在目的明訂在畜牧法中；第二是作為驗證單位，輔導畜牧業者申請 CAS 與 HACCP 制度，這跟政府角色不同，是協助政府讓

農民升級；第三，我們是檢驗單位，在屏東設立檢驗中心讓農民送檢，或供政府委託檢驗抽查，以上三種是核心任務；最後是處理政府臨時交辦事項，去年的三聚氰胺事件，全省送來樣本做查驗，因為是政府單位，不收任何費用替國家做檢驗。當初十億基金有一年五、六千萬元的孳息下，足夠我們的人事費用，且政府有核撥補助款，只要維持運作就可以，直到三、四年前利率降低使利息收入剩下一千萬，因此歷年來產生虧損兩億六千五百萬元。我來畜產會的目標任務是「人盡其才、財務自主」。未來除了執行政府交辦事項以外，我們要與生產者更接近，透過服務使他們獲得產銷履歷或其他驗證、以及相關食品安全的檢驗，在這兩種業務上收取費用以求取平衡。

鄭：上次參與座談會的周組長提到，因貴單位虧損太多受到立法院質詢與壓力，在這樣的情境下，對於主管機關在政策設定上的有何看法？

我的目標之一即是維持財務平衡，畜產會的政府角色這麼重，基本上屬於非營利單位，現在都維持做好政府交辦事項，虧損主要來自利息太低且補助款停住，需要加強驗證與檢驗工作來彌補虧損，我的責任是照顧畜牧產品業者，所以費用會比民間機構低廉，所以只要農民配合政府進行升級，我們中央畜產會是以優惠價格協助其升級，不是跟一般民間機構競爭，賺取微薄利潤來彌補，原則上要財務自主是很不容易的。

張：請教您，農委會是否訂有針對中央畜產會考核的相關監督與績效管理辦法？

每三個月召開的董事會即是例行性的考核，平常就有此機制針對執行績效做考核，除此之外，每一季要呈報所有計畫的執行進度與績效給目的事業主管機關-農委會核備，若有疑問，他們會請業務處、會計室與政風室隨時進行查核，每年度的預決算都要送至立法院。除了會計師的簽證之外、透過常

駐監查人考核後，提往農委會會計室核備後，再送到立法院。我們完全按照政府規定行事，並對年度虧損提出說明。執行計畫之前須提案，董監事會授權審議委員會去審查，通過後呈報農委會核備後才能執行。績效考核的辦法並未明定當財務虧損時對執行長進行解聘，因為目前最大虧損原因來自利息差距，從 5% 降到 1%，一開門就有虧損，我們只能開源節流。

張：請問計畫提案的審查機制如何組成？

董事會底下設置計畫的審議委員會，成員是該行業的專家學者，包含產官學界，其位階在董監事會底下，為常設機關，審議委員是三年一聘，與董監事一樣，每年開會審議提案的開始與結束，還有分別針對家禽與家畜的提案成立兩種委員會。

鄭：與豐年社關係如何？

本會與豐年社業務無相關。

張：現在較難拿到補助款項，這樣的外部或政治壓力對經營造成的影響？

回歸到我自身的核心價值，我們並不是補助單位，既然農委會長官請我來就要把責任守好。

我的理念是堅持回歸到專業團體對產業界比較有幫助，不要受到政治影響，國家才會進步。我的處理原則是要幫助業者升級，只要願意做後續的照顧就會伴隨而來。我們的組織章程與設置辦法寫得很清楚，不是在做補助，會遭受責罵壓力很大，這種堅持原則希望不要因為人的因素改變，只要大家都不堅持就會變成酬庸。

張：檢驗制度對於業者影響很大，檢驗人員如何抗拒壓力或防範被收買的機

制？

像大學聯考彌封考卷，只有編號，採樣單位送檢時是混雜在一起的，檢驗與撰寫報告的人也不同，同時還有留下樣本 double check，這是防弊機制，但還是難以完全防範，也會有輪調機制，只要抓到證據就立即處理，採樣需以科學原則抽樣，用統計方法亂數抽樣，不能事先說好抽哪個。派遣兩個人一起去，同時收買不容易，這兩個人必要時會調動，採樣路線不事先告知，等到出去才告知，在台灣 8 個區交錯處理。

張：肉品檢驗已行之有年，這個制度也算上軌道，財團法人行使公權力如此高的檢驗工作，您認為如何？

機制一旦設定後需要堅持，是由政府或財團法人來行使並非關鍵，重點在於是否落實，防檢局自己內部有監督機制，隨時抽查我們的，他可以自行抽樣後，test 我們是否造假，其實要看單位是否有落實，覺得沒有落實就不要給他做，與他是否為政府無關，要看接受委託單位是否 qualified，可以驗證他。現在畜產會有四百多位獸醫師，在總員額法管制下，政府沒有辦法編進去，所以一定要透過這個機制，我們管獸醫師，而政府管我們，目的是把事情做好。

張：這樣的檢驗體系牽涉到國家賠償的問題，在行使公權力而造成業者的損失時，因為並非公務人員，是否曾經產生爭議？

到目前為止畜產會沒有發生類似問題，有爭議時採複查機制，樣本都留在實驗室，若認為我們報告騙人可以複驗，基本上是 OK 的。為什麼說我們實驗室是國家級的，每個人的能力測試是跟世界的實驗室同步，我們有參加國際實驗室的能力檢測，他會寄樣本來測試能力在哪裡，我們的人送至國外受訓，實驗室一直在提升，我是要求同仁確保不可出差錯，一出錯整個商譽

都沒了，樣品存放在冷藏庫裡，一旦有疑問立即複驗，到目前為止沒有出現爭議。

張：這些檢驗人員比照公務人員的福利待遇，用甚麼條件吸引他們願意到此實驗室工作？例如敘薪與業界的標準相比有競爭力嗎？

其實實驗室要看位階，一般的操作人員而言，我覺得吸引他們的原因是...坦白講現在景氣不好，大家都不想走，雖然只有兩、三萬元；領導階層當然比較高一點，即便不是公務人員身分，基本上位階是與公務人員類似，現在全部納入勞基法後有其基本保障。由於農委會因為虧損不允許調薪，我鼓勵他們若平衡時就有機會，只要受訓的項目跟業務相關，我就送他們去受訓，像檢驗人員就到日本與新加坡受訓，我有提供出國機會讓他們的能力 upgrade，所以能力好的員工在，我還怕他會離開！我盡力用別的方法引導他們願意留下來，除了大環境不好，在屏東有固定的三、四萬薪水其實蠻好的，所以高階的人員流動率不會太多，低階的有可能，因為實驗室辛苦的工作，所有採樣都送往屏東的實驗室，採樣的人僅負責採樣，檢驗歸檢驗。

張：這些採樣人員如何編制？有分區的辦公室嗎？

他們的編制在我們底下，只是租別人的地方辦公，沒有另外設立辦公室，因為一租用辦公室就產生費用。採樣人員是約聘僱的。本會正式組員只有 41 人，其它都是約聘僱人員，利用政府委託計劃的經費僱用很多散佈在全省各地的人，獸醫師也是約聘人員，因為政府需要我們檢驗，就派至該屠宰場檢驗，在本會的指揮體系下來接受防檢局委託的事項，所以會就近有一個根據地。現在電腦系統很方便，他們到了打卡，我就會知道，也是有差勤管理，這些必要的動作讓我們可以監督，等於說派到哪裡，就近有一個據點，擺上電腦就可以處理了，四百多個人不夠經費租用辦公室，執行政府業務時，就

近跟這家的借用桌子，上班透過電腦就可以管理，完全按照差勤管理辦法。大家都說這個單位虧錢，可是大家沒去看我們做了多少事？這個事值不值得？以前怎麼樣不要去管，是別人的事，現在是要按照這樣來做。

張：績效不是單純在營運上的收益，就維護肉品安全與國民健康的政策目標而言，畜產會有沒有達成？如何表彰中央畜產會的功績？應該有一揭露資訊告知社會大眾在此目標上是很落實的。

我們是藏鏡人，默默的做事，假設立法院要查我們的績效，每年交給我們任務是否達成，為一指標，比如說一年檢查八百二十萬頭豬、兩億三千五百萬隻雞，當然有達成，當然這不是全部，因為私宰不在我們的範圍，但是這些檢驗任務我們有達成，問心無愧，整個財務結構在當初設定八十億，在前一任執政團隊被砍成十億，若是八十億以 1% 利率來計算，一年有八千萬足夠我們營運，現在只給我們十億就擋住，現在讓我們每年虧損五千萬、八千萬，說我執行不力，這我不認同，這是非戰之罪。績效我每年做給你看，甚至還超過，像去年給的錢不夠，虧損一千七百萬。去年就有進立法院，我講給他們聽，願意聽就聽，不願意聽、認為我不好，我就離開，絕不戀棧，只要工作態度好的話，沒有甚麼地方不能去，反而不想做事就會戀棧這個職位。我是跟同仁講，只要長官有一點懷疑我，我馬上走路，所以長官要就相信到底，不然就不要相信我，覺得不合適就換人做，沒有所謂任期，國家一定要走向專業才是正確的。就是因為沒有互相信任而彼此猜測，這是不正確的。

張：執行長到日本留學幾年？日本的文化應該影響深刻
三年，一切要照規矩來，這個國家才會進步。台灣的財團法人性質很多元，也許在我這邊是如此，別的法人的不一定如此，歡迎隨時溝通意見！

訪談記錄

受訪者：A4

訪談人：鄭惠文、陳于淇

訪談時間：2009 年 10 月 30 日 15：00~15：30

訪談地點：受訪者辦公室

鄭：資料上說明電信技術中心（TTC）位處高雄縣

電信技術中心是在高雄科學園區（位於路竹）租用標準廠房來作業，目前正在該園區興建大樓，預計明年完工。在高雄約有 60~70 個同仁，北縣板橋四川路一段 326 號約有 50~60 個同仁，而內湖 WiMAX 的實驗室則有十幾位同仁。換句話說，我們分散在路竹、板橋與內湖等三處員額加總約有 140 位左右。

鄭：請問您對政府的監督機制有何看法？

政府為了監督財團法人而訂定一些辦法，以電信技術中心為例，有國家通訊傳委員會（NCC）為主關機關，電信技術中心是受 NCC 監督的機構，NCC 對 TTC 有監督的職權，其監督方式，一是透過指派董監事，以人事任命的方式達到監督的目的。二是以公文下達指令，是為行政監督；除此之外，立法院並於去年規定所有公設財團法人須將下年度的經費預算送到立法院審議，除了書面審議以外，也比照預算法規定，財團法人的負責人須接受立法委員的質詢，如同事業單位的負責人一般，均受到立法院的監督。

鄭：在您接受立法院質詢時，是否碰到困難？

主要是我們被說明無法自給自足，主因是用人費用相較於收入是偏高的，這是目前電信技術中心唯一被提出要求改進的地方。

鄭：請教技術中心目前收入來源有哪些？在利率偏低的环境下，對營運有造成甚麼困擾嗎？

TTC 從民國從九十二年，逐年接受政府編列預算捐贈，明年（九十九年）是捐贈的最後一年，捐贈總金額為二十億元整。其中規定五億元是創業基金，僅能孳息，不能動用的。目前我們的收入來源主要是靠著號碼可攜服務（Number Portability），即行動或市內電話可攜的方案，讓消費者可更換電信公司而不必更換號碼。我們也成立 WiMAX 檢測認證實驗室，協助通訊產業發展；此外，我們亦從事資安產品的檢測、認證服務，有一些同仁到國外接受專業訓練，持有國際證照。

鄭：目前是否能夠損益兩平？

應該可以。因為我們在建置初期，且又在興建大樓，導致用人費用等支出較高。在政府停止捐助後，實際上是可達到損益兩平的。

鄭：在閱讀資料並比對後，發現政府捐助金額是蠻龐大的，且有轉投資事業，民國九十七年投資中立通目前有虧損的狀況。

如上所述，民國九十二年，到九十九年一共接受政府二十億元的捐助。在轉投資方面，董事會與主管機關核准的投資金額是 3000 萬元，對方出資 7000 萬元合資成立資本額一億元的公司。但是我們很謹慎保守，在出資 300 萬元後，因金融風暴影響，有必要調整投資的時程與方向，所謂的損失也僅是第一年報表所載。

鄭：請執行長說明目前在電信技術中心有建置哪些監督機制？

NCC 對於 TTC 所執行業務，提報年度計畫時，會有一個績效評估報告，也就是針對計畫的預期結果，在年底會回過頭來檢視績效是否達成，實施關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI），這些指標一下子無法全部說明，例如晶片檢測的數量、號碼可攜的作業時間及準確率……。

鄭：這些指標網路上找得到嗎？是否能夠說明哪些方面的關鍵績效指標呢？

指標恐怕找不到，指標像是完成檢測的數量與品質、特定編組的人員與收入間的比例等，每個月會提報某組的收入與支出給組長，這沒有硬性規定，只是要求他們，讓他們感到一些警示作用，不能浪費資源而沒有產生收入、面臨裁員的警惕。

鄭：再請教您有關董事會組成，官方、學者與業者代表都蠻平均的，而目前財產申報制度對於董監事遴聘是否產生困擾？

我們有發生困擾，因為董監事都是無給職的，無給職又要財產申報，有幾位教授跟業界代表就表達隱私的重要性，並請辭了，請辭之後我們很快地找到跟他們同質性的人來擔任董監事。

鄭：在電信技術中心的運作上，您傾向將它定位在行政法人或是公設財團法人？

應該是公設財團法人，也有一點行政法人的味道，因為很多協力事項是向 NCC 負責，對 NCC 來說，TTC 是扮演類似智庫的角色，一些疑難雜症或是，或需要國外資料，有些是透過 TTC。TTC 的人員有很好的教育素質，可以透過多重管道與外國專業機構聯繫，尋找所需資料以回答 NCC，他有點類似行政法人，但又要自給自足，有營利、維持生計的目的。

鄭：請問您認為電信技術中心的未來發展應走向非營利組織還是行政法人？

個人希望 TTC 永遠跟主管機關保持密切關係，雖然民國九十九年以後就沒有捐助款，但我還是希望 TTC 跟主管機關保持密切關係，希望是朝向行政法人，包括人員交流。NCC 亦依規定，要求 TTC 派出適任之專才到 NCC 支援。

鄭：想請教關於董事會的運作方式，包括多久召開一次？以及開會程序大致如何？

我們有捐助章程並依此來做，捐助章程非常重要，等於財團法人的組織法或基本法，我們董事會運作一切都依照捐助章程來做，例如每年何時開會，一年至少兩次、年初與年底都要召開，年初主要是說明年度計畫，年底則是決算與明年度計畫，都需要董監事會通過，中間也有董監事臨時會議，例如修改章程，所以平均每年都召開數次董監事會議。

鄭：出席狀況好嗎？是否有代表出席？

出席狀況非常良好，都是由秘書先聯繫，敲定時間來開會，代理出席難免有一兩位，但是出席率蠻高的。

鄭：最後請問您有關電信技術中心在運作上有哪些建議？

電信技術中心在南部興建大樓，主要希望帶動南部地區資訊與通訊產業的發展，在南部我們是一直跟成大、中山、高苑，高雄第一科大、義守、樹德...等大學等進行學術界的交流，路竹地區位於南部科學園區，可以帶動南部產業的茁壯發展。

訪談摘要

受訪者：A5

訪談人：劉坤億、鄭惠文

訪談時間：2009 年 11 月 9 日 17：00~18：30

訪談地點：中華顧問工程司

一、首先，請您介紹貴單位的成立緣由及宗旨。

財團法人中華顧問工程司乃由政府捐助 80 萬，於民國 58 年 11 月 22 日成立。當時正值國內十大建設初期，為促進交通建設與協助國內外之經濟發展，亟需專業人才投入並改進工程技術（尤其跨部會整合與培植專業技術人才），因而成立技術顧問服務機構，業務範圍為辦理國內、外各類工程建設之規劃、設計、監造、專案管理等交通技術顧問服務。

民國 96 年 5 月 1 日之後，依據「工程技術顧問公司管理條例」（如附件）第 37 條第 1 項規定，轉投資成立「台灣世曦工程顧問股份有限公司」（以下簡稱世曦公司），並由世曦公司概括繼受原有之工程顧問業績及業務，中華顧問工程司則變更業務範圍為交通、公路、鐵路、橋梁、隧道、港埠、機場、建築、結構、大地、水利、環境、控制、電機、通訊、機械、智慧型運輸系統、大眾捷運、都市計畫、社區、工業區及土地開發、觀光遊憩及其他各類工程相關技術之「研究發展」、「教育訓練」、「出版」及等「獎學金」等四項業務。

有關報載臺灣世曦工程顧問股份有限公司成立一事，交通部曾於民國 97 年 3 月 1 日澄清說明如下：

一、財團法人中華顧問工程司轉投資成立「臺灣世曦工程顧問股份有限公司」，係配合政府 92 年 7 月 2 日施行「工程技術顧問公司管理條例」規定，於 96 年 7 月 2 日前必須成立新公司，以繼續從事工程技術顧問業務。當時交通部考量該工程司培植技術之人力不易，如貿然解散，實為國家之重大損失；且新公司成立時，交通部亦經過一年多之慎密計畫審核，並報奉行政院核定有案，該公司之成立應符合法令之規定。

二、臺灣世曦工程顧問股份有限公司係於 96 年 5 月 1 日正式成立，該公司之董事及監察人，均經財團法人中華顧問工程司董事會之通過；且財團法人中華顧問工程司目前董事 14 人中，官股代表占 11 位，其掌控該工程司董事會之運作，應無疑義。

三、當時考量新公司成立之期限，遂以該工程司之董事長、總經理及副總經理為發起人以成立新公司，並擔任新公司之董事，及董事長、總經理及副總經理。目前該公司之業務運作已趨正常，董事之階段性任務已完成，交通部刻正檢討評估更換該公司之董事及監察人。

資料來源：

<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/ct?xItem=12126&ctNode=367&mp=1>

二、就您的觀察，貴單位的目的事業主管機關或其他機關，目前對貴單位的監督方式為何？您對這些監督機制有何看法呢？

在戒嚴之前，與交通部互動較為密切；戒嚴之後，與交通部互動較為疏離，中華顧問工程司是按委託廠商之身份招標研究計畫。交通部管理中華顧問工程司，除《交通部審查交通事務財團法人設立許可及監督要點》外，另一則是《工程技術顧問公司管理條例》。

廖董事長特別強調，「世曦」乃依據立法院通過《工程技術顧問公司管理條例》之規定成立，並無所謂的「公產逐漸變為私庫」。另外，「世曦」命名的緣由只是單純工商登記不重複名稱之結果。

三、請教您，貴單位目前是否有績效管理辦法？另外，目的事業主管機關對貴單位的績效表現，是否有一套評核的辦法？

中華顧問工程司只有人事的考績辦法；交通部並無一套績效評核的辦法。

四、請您說明貴單位目前董事會組成的狀況，以及現行的運作情形為何？

中華顧問工程司每半年召開董事會一次，15位董事中有12人為官派，董事會的開會乃形式上的吃飯與應酬，與政府互動相當少。董事為無給職，每月領八千之兼職費。世曦董事會成員則是由中華顧問工程司廖慶隆董事長與世曦董事長李建中共同討論，由廖董事長批准的。

五、最後，請問您對於政府捐助財團法人的組織定位有何看法？

廖董事長表示，應回歸財團法人之精神（傾向於民間財團法人，雖然政府當初「捐助」80萬，但是近十年來皆自負盈虧，未接受政府補助或委辦，收入與盈餘都是全體員工努力的結果，全部歸屬於政府並不公平），只要法律明訂與規範，依法作業即可。除此，他特別指出，不管中華顧問工程司成立為何種形式，皆須善盡社會公益。例如：今年將租金收入投入八八水災勘災的救助。

有關工程司去年度的決算收支說明：

- (1) 收入：除一般的服務收入外，租金收入乃世曦租用中華顧問工程司之辦公室；股利收入是來自捷邦管理顧問(股)6%之持股分配；

世曦收入則是 100% 持股分配的盈餘。

- (2) 支出：去年因遭受金融海嘯，購買債券基金部分的評價損失將近 68 億，目前已處分私募基金。

訪談記錄

受訪者：A6

訪談人：張四明、鄭惠文、李天申

訪談時間：2009年11月13日 12:00~13:00

訪談地點：受訪者辦公室

張：首先要請教您，台灣學產基金會和學產基金要如何區隔？

在一百多年前，有地方仕紳為了襄助教育而捐地興學，我們通稱這些土地為「學產地」。以前學產地是由台灣省教育廳管理，其中有些土地和土地上的建物會出租，租金收入也是歸教育廳管理。在宋楚瑜擔任省主席、省長期間，這筆租金收入便成為他撥補地方經費的重要財源，後來他也用這筆錢成立財團法人台灣學產基金會。剛凍省時，基金會的董事會中有台灣省政府、教育部兩派人馬，第一任董事長是由范光群省主席兼任，但第二任之後，董事長就是由教育部長來兼任。至於學產地土地本身的部分，就是由教育部成立學產基金管理委員會（非基金會）來管理。

李：過去曾討論過將台灣學產基金會改制為行政法人，行政院組改會隔沒多久就把它從行政法人化的名單中拿掉了。

因為公設財團法人適用民法財團法人章，董事會依法得處分財團法人之財產，所以之前曾考慮把台灣學產基金會改制為行政法人，讓它的土地必須歸國有。

張：我們想了解的是動態的運作情形，它平時的董事會運作情形及功能是否

能跟成立的宗旨、目的有所搭配？

為了要節省人事經費，目前基金會裡面的會計、人事，都是由教育部中辦的公務員來兼任，這要讓一個基金會有生命力、有 vision 是不太可能的。若要讓它脫胎換骨、變成一個真正的基金會，必須要找社會人士、真正懂教育的人進來，而不是把工作交給公務員來兼辦。另外，董事會應該只做目標的監管，其他最好都不要管，否則組織根本無法創新。

張：董事會的開會情況正常嗎？

正常，不過董事會往往流於形式，看過去怎麼做就怎麼做，不會有新的東西。董事會每三個月開一次，但董事們都是大忙人，開會能從頭待到尾就不錯了，而且基金會也不常和董事聯繫。

李：是設在僑泰中學裡面？

基金會是請僑泰中學幫忙發放清寒獎助學金，但辦公室是設在另外一個地方。僑泰中學幫我們發的清寒獎助學金，每個學生只能拿到五千元(待查)，我認為與其把錢給清寒學生，還不如請銀行貸款給他們，把錢變大，然後基金會用這筆錢來幫忙學生支付利息，等學生以後有工作後再還。

張：基金會將清寒獎學金的工作請僑泰中學代辦，您是否了解其背景？

就是省人事費用啊！如果基金會用「省」的觀點來看事情，就不可能有活力。雖然基金會是非營利機構，但還是可以賺錢的，它可以把公益做大。基本上，目前是把基金會當作行政機關來辦理，其實財團法人現在可以投資耶！

鄭：從資料來看，基金會還是有投資台新金 25 億。

投資台新金是後來經過討論後才有的事情。我認為基金會未來還是要找專業執行長，而且裡面的業務人員必須要有新的思考。

李：之前的執行長是由中辦主任兼任，除了省事之外，是否有其他考量？

基金會是由台灣省政府拿錢出來設立的，所以在第一屆董事會中，有一半的名額是給省政府，教育部只是配角，後來才慢慢拿到主導權，而這種轉換也是合理的，因為台灣省虛級化了。由教育部中辦主任來兼任執行長，政策配合上會比較容易，而且執行長也不敢亂來，也就是說，教育部是從防弊的角度來看基金會。若基金會從外面找一位執行長，他有可能會弄出債務，但如果是中辦主任來兼任執行長，他敢嗎？一定不敢的。

張：找中辦的主任，而不是從教育部找一個官員來兼任，也是一種妥協嗎？

有兩個原因：第一，精省以後，教育部必須讓中辦（原台灣省教育廳）有事做；第二，因為學產地多分布在中南部，必須有人去巡視土地是否被佔用，中辦主任比較方便去做這些事。

張：公務人員財產申報法施行後，對您是否有影響？或對學產基金會內部人員因此而受影響？例如有些董事兼任意願低落？

對我來說，影響不大，因為我本來就要申報財產了。但是這項修法對我們的某些董事有影響，因為我們只有在出席董事會時支領車馬費，沒領其他費用。

李：請問董事會的出席狀況如何呢？

以前董事出席會議的狀況還不錯，但最近我不清楚。

李：請問為何沒有監事會的設置？有甚麼考量嗎？

因為監事會並不是法定組織，可有可無。再者，基金會裡面都是教育部的自己人，如果今天找一個專業的執行長來做，那就有設監事會的需要了。

張：未來學產基金會有考慮往行政法人的方向積極轉型嗎？

我認為現階段轉型為行政法人並不太可能，財團法人非公法人即私法人，到底是公法人或私法人，這需要定位好，並不是財團法人向公家拿錢就適用公法，而是要看它是依據公法或私法取得法律人格，若依照公法，它就是依照組織條例來設置，私法人則是依據民法，需要注意其財產以及人事異動的問題。

長遠來看，基金會轉型為行政法人或許是一條可行的道路，因為我們希望它能夠去公務員化，鬆綁人事、會計的規定，而且確保土地是國家的，因為行政法人的董事會不能轉賣土地。第二，依照行政法人法，若沒有達到目標，目的事業主管機關就可以直接把它裁撤，但公設財團法人並不是這樣，只要董事會不同意，目的事業主管機關就不能把它解散，除非檢察官強制解散，但前提是財團法人必須要有違法的事實。

張：學產基金會的背景並非完全由政府捐助，但是公益性質很強，立法院特別關注各類型公設財團法人，因而產生規範密度，一體適用的情況也可能滋生困擾，請問公設財團法人與其目的事業主管機關維持關係的型態應如何？

在法律上，公設財團法人有獨立人格，目的事業主管機關應限於違法性的監督。當然，一般機關會成立公設財團法人，其宗旨就是要幫它做事，如何監督要靠財團法人法來規範。不過，以基金會的現況來說，因為它的各項人事都是由教育部的人去兼任，根本沒有監督的問題，基金會可以說只是機

關的延長手臂，除非增加諸如三分之一的人必須由教師團體推薦、三分之一由地方政府推薦等等規定，這才能讓基金會比較多元。

張：但是會不會由於政治力的干預，脫離制度上的監督，干擾其公益目的？實質上雖然是如此，但至少在形式上，它仍是一個有外部董事參與的獨立法人。我認為若不用高薪聘用執行長，不可能讓基金會有生命力的。如果只用一般公務員的薪水來兼聘人，很難期待創新。

訪談記錄

受訪者：A7a、A7b

訪談人：劉坤億、李天申

訪談時間：2009年11月16日 11:00~12:30

訪談地點：國家衛生研究院

劉：從設置條例來看，貴單位似乎沒有問題，但想像一下再過個一、二十年後，目前董事會的型態可能會產生一些問題。不知您有什麼看法呢？

A7a：我認為我們的最大問題是出在設置條例第15條，它規定我們在年度開始前，應擬定工作計畫及收支預算；年度終了後，應編具工作執行成果及收支決算，由董事會通過後陳報主管機關—衛生署，再由衛生署報請行政院轉送立法院審查。根據這個條文，衛生署對我們的預算和工作內容不應該有很大的控制。現在我們的董事長是由署長兼任，但因為我們的計畫要經過衛生署科技發展組，而科技發展組卻要求我們在本年度的提報不能比上一年度多超過5%，多一塊錢都不行。侯勝茂署長在任時，曾發生過我們董事會通過的案子送到衛生署，卻被衛生署打下來說不行，侯勝茂署長就開玩笑地說我的右手打我的左手。

劉：根據設置條例的第9條，董事長是由行政院長聘任，並沒有說一定是由衛生署長兼任。

A7b：董事長由衛生署長兼任，這已經是一個默契了。

A7a：最近這三年，我們已經換了四位董事長。去年，有一次我們要開董事會的當天，林芳郁署長正好辭職，所以那天我們開董事會時沒有董事長。

劉：國衛院的經費最大宗來源是國科會的委託？

A7b：不是，我們的經費主要還是來自於衛生署。我們的研究員也會自己向國科會申請計畫，但國科會不補助我們購買儀器的經費，它的理由是財團法人來申請計畫代表已經擁有一定的研發能量了。我們曾在民國 91、92 年執行一個三年期計畫，前二年國科會都有補助設備費，但到了第三年就被刪掉了。

A7a：我們有人才，也有基本的設備，但若要作更高階的計畫，就需要更好的儀器，但我們現在卻沒有。

劉：現在國衛院的年度預算規模達到多少？收入是從哪邊來？

A7b：總共大約 30 億，其中近 28 億是來自衛生署編列捐助、國科會補助專題研究計畫約 1 億多。我們一路將計畫送到國科會，國科會核定後再送到衛生署，所以嚴格來說，那近 28 億的捐助是來自於政府科技計畫。

劉：我認為這是國科會補助衛生署，衛生署再委託你們。

A7b：它不是委託，衛生署是捐助我們，但它現在卻把捐助、補助混在一起規範。如果那 28 億是補助，理論上要和我們訂契約，但實際上並沒有，可是我們每次還是要經過層層關卡才能得到錢。我們送到立法院的預算書中寫的是捐助，這是衛生署認可的。

劉：但衛生署對你們，就用補（捐）助來表示，甚至把補助放在前面。

A7b：捐助的意思是我們用剩下的錢就是我們的，不用還，可是實際上我們有剩錢還是要還給衛生署。

劉：國衛院在財源的認定，你們的自有財源大約有多少？比如基金的孳息或

是來自民間的收入，約有 4000 多萬？。

A7b：自有財源這個部分大約有四千多萬。本院的 28 億計畫中，包含國家型計畫（最多執行三期）、優先推動計畫等，大約佔 8 億。所以實際上支持國衛院經費的部分約為 20 億。

劉：你們如何認定設置條例中所謂的捐助 20 億？我們目前掌握到的數據是 18 億多。

A7b：對，設立基金還有 1 億多沒有給我們。目前這 18 億多當中，有包含土地作價的 11 億，但建築物沒有作價。

劉：目前董事會對整個年度總預算和衛生署的預算來源，有討論過嗎？

A7b：我們的董事會設有財務小組，每年的預決算都會先給財務小組確認之後，才會送到董事會中討論。

劉：除了財務小組，董事會目前還有哪些小組？

A7b：沒有，就只有財務小組。

李：稽核是在董事會裡面嗎？

A7b：沒有，院裡面有設稽核，直接向院長負責。

李：不過院長是常務董事。

A7b：這是後來才通過的，本來院長連董事也不是。

劉：目前署長對國衛院了解的狀況到什麼程度？

A7a：歷任署長對我們都非常關心，不久之前，楊署長才剛問我們的計

畫和業務狀況。我建議衛生署的相關單位和我們各單位的主管坐下來，一起討論我們要怎麼配合，現在已經開始推動這些事情了。

劉：衛生署是由哪一個單位業管國衛院？

A7b：很多，醫事處、科技發展組、企畫處、會計、人事、政風都管得到我們。衛生署各單位都可以因業務關係管理和要求國衛院配合辦理或回復資料。目前因為經費和研究計畫的執行與查核的關係，國衛院與衛生署科技發展組有最密集的接觸。

劉：總是應該有一個主要業務的對口吧？

A7b：我覺得不算有，因為現在衛生署的各單位都就各自的業務來管我們。衛生署訂有衛生財團法人作業要點，我們曾和醫事處溝通，原來的副處長也表示我們沒有被規範到的地方才適用，因為設置條例的位階比較高。其實醫事處很少來找我們，較常接觸的是科技發展組，因為這涉及到經費和計畫的執行。另外，衛生署也有找海棠文教基金會來幫我們作評鑑。

A7a：董事長會說這個我們應該可以作，但他回到署裡後，下面的技術官僚就會說這個不能作、那個不能作，到後來什麼都不能作。我曾去衛生署參加一個會，當時來開會的科員說可以作，我們也就這樣作下去了，但後來換了一個科員，他說這於法不合。我就覺得很奇怪，明明是同一個科的人，怎會看法不一樣？

劉：想請教您，整個董事會的運作和院長的互動狀況？

A7a：董事會和院長的互動狀況很好，因為我們的院長本身也是董事會的成員。董事會對我們非常支持，但問題是董事長常常換人。

劉：你們的董事會沒有設置監察人，那會計報表是誰來看？

A7b：報表的部分，會有會計師負責簽證。

A7a：報表也需要經過財務小組。

劉：那會計室的預決算書最後是由誰來簽名？

A7b：會計主任和院長。財務小組召集人也會在報表上簽名。

劉：衛生署科技發展組也會對你們做績效考核嗎？

A7b：他們在每年期末都有進行。

A7a：這個有時候是會鬧笑話的。衛生署到 98 年才把 97 年度的績效評估送過來，然後跟我們說 98 年度的中綱計畫該怎麼作，但問題是 98 年度的中綱計畫在 97 年就送出去了，這要我們怎麼改？去年，衛生署要我們執行總統競選政見的其中幾項，但下年度的中綱計畫都已經確定且要開始執行了，現在臨時要我把政見放進來當我們執行的主要目標，那是誰要來支付這筆開銷？結果，我們還是要作，但不能增加預算。

劉：從主觀上，你們希望在一個什麼樣的組織定位上，能夠發揮國衛院的功能？

A7a：我以前在美國的醫學中心工作時，常跟會計、總務和律師開玩笑，進去都會跟他們說 don't tell me no，因為我在開口問之前，他們的心裡就會先出現 no，但其實我只是要問我想要做的這件事情是否合理、合法。我也常跟他們開玩笑說打靶的紅心也是有範圍的，它並不是一個點而已，我只要射在紅心的範圍內，就可以拿到滿分了，所以事情有很多的彈性和選擇。現在就是有很多模稜兩可的地方，比如捐助的部分，就不應該來管我們的錢是怎麼花的，但問題就是在這裡，我們用錢都必須受到限制。

李：您們有提到有兩位董事辭職，背後的原因是什麼？

A7a：因為蔡長海擔任董事時，許重義是台北醫學大學的校長，但許董事在校長卸任之後改到中國醫藥大學任職，而蔡長海董事因為在中國醫藥大學的職務也非常繁忙，所以就辭去董事。

李：我會這樣問的原因，是我們發現公職人員財產申報法在兩年前修改之後，它規定董監事必須要申請財產，有的人就不願意做了。

A7a、A7b：沒有聽說是這個原因而辭職的。

劉：預算法第 41 條對你們的衝擊大不大？

A7a：我們本來就是一天到晚都被立法院盯著，對我們來講，這早就習慣了。

A7b：因為預算法第 41 條的關係，我們在被審查 98 年度的預算時，衝擊反而比較小，因為立法院突然冒出一些以前立委沒看過的財團法人代表，人家反而不太理我們，他們也知道國衛院就是那樣。

A7a：但反過來講，就是因為其他財團法人被更嚴格的審查，除了造成預算審查的時間延長影響院內作業外，他們的預算被凍結了，我們的也會被連帶凍結。

李：因為國衛院是研究單位，技術移轉應該也佔你們收入上相當的比重。想了解的是，技術移轉的收入大概佔國衛院總收入的比例？

A7b：這個比例不高。

A7a：這個部分我們才剛起步。我們的四項成立宗旨中，有兩項和發展生技產業相關，但問題就在於我們的生技產業結果卻又不能生產及販售，只能把技術移轉出去，因為我們是公設財團法人，不能與民爭利。技術移轉現

在不是我們收入的主要來源，因為我們才剛成立 13 年，一些研發從頭開始需要時間，尤其我們的研發是和醫藥有關。在全世界，研發藥品至少要 10 到 15 年、甚至是 20 年才能把研發品上市。

劉：衛生署和歷屆董事是如何來看這個問題？比如國衛院未來在智慧財產權、技術的移轉權力等，衛生署和董事會的看法是怎樣？

A7a：國衛院的定位是研究機構，將研究出來的產物轉成產業，並不是我們最主要的任務，我們不是工研院。國衛院不像工研院只要研發出來就可以上市，我們還必須經過臨床測試的程序，整個過程要花很多錢。

A7b：就我這一、二年的經驗，衛生署不會開口要求我們在這個階段要有多少收入，但立法院、審計部會問。

A7a：但是我們省錢的部分，立法委員都不管。去年立法院審查的時候，某位委員開口就說你們國衛院已經「燒」了近 200 億，到底回收了多少錢？這種說法非常恐怖，但我們抗生素研究的成果，一年幫健保局省下近一半的預算，都不被提。國衛院的社會利益沒有受到重視。

訪談記錄

受訪者：A8a、A8b、A8c

訪談人：張四明、鄭惠文

訪談時間：2009年11月23日 09:30-11:00

訪談地點：中央通訊社

張：從民國85年設置條例通過以後，在這十幾年間中央通訊社重點的轉變、運作概況，請您簡要說明。

A8a：民國13年中央通訊社成立以後，中間有一段時間改制為公司，那時候其實還是屬於黨營事業，有其時代背景的發展。換句話說，在設置條例通過之前，中央社等於是國民黨黨務的延展。接下來，民國84年設置「中央通訊社設置條例」後，就開始轉為財團法人的性質來運作。董事會的組成是由行政院來指派，董監事會決定社長人選及社長後，由社長負責內部的行政和管理，大體上的運作是這樣。

張：董監事會議是例行性的三個月開會一次？

A8a：對。

張：請您說明貴單位在董監事的運作和治理結構，及近期立法院也通過將董監事納入公職人員財產申報的範圍，這樣對中央通訊社是否有衝擊或影響不大？

A8a：先回答第二個問題。去年，我們花很多心思處理董監事財產申報。在董監事會成立的遴選過程中，中央社都是找社會媒體的經營者、CEO、社

會的意見領袖和一些學者專家來擔任，主要是以民意代表的成份居多。董監事大部分是無給職，設置條例規定只有董事長和常務監事有給職；不過，最近一次董事會的決議，常務監事也改為無給職。所以，其他董事在無給職的情況下，若要他們財產申報，我覺得有礙社會意見和專業人士挹注於財團法人，因為他們算是盡一份社會責任，有點兒在作公益的性質。一次出席費三千元，對他們並不能構成收入。法定規定我們一年至少開會兩次，頂多只拿到六千至九千的費用，這樣要求他們申報財產，會造成很大的困擾，例如對個人隱私權的過度侵犯，甚至連他的太太、小孩通通都要申報財產，這樣有點不合理。後來透過法規解釋，行政院對此部分表示，他們並不是政府代表來管理中央社，只是多元社會意見領袖代表民間監督中央社，媒體有其特殊性，需要公正和中間的角色，我們的董監事是需要通過社會的檢驗，於是後來採取限縮的解釋，不擴張到一般民間的董監事。所以，一般的董監事是不需要申報財產的。由此角度來看第一個問題，中央社平常的運作方式，大體上社長對日常事務是有決定權的，重大財務或人事變更需要提報董監會同意，日常社務董監事會也可以採取事後檢核的監督，分工上大致是這樣。

張：目的事業主管機關是新聞局？

A8a：對。

張：新聞局與中央社在監督與運作的互動如何？

A8a：最主要還是文書方面的往來，如每次董監事會議的決議都要請新聞局來核備。除非我們的一些決議違背法令或是重大違務，這部分很少出現，多數情況下新聞局對我們不太會有意見；日常運作當然他們也可以機動性的派人來了解，但也不頻繁。中央社是一個成立很久的單位，在運作上是很成熟的，大體上不會出什麼大狀況，所以新聞局對我們的營運是處於相互尊重

的狀態。

張：董監事會目前法定是 9-15 位，在政府的代表上好像沒有明定的比例，在實務上是否有明訂不可低於三分之一的默契或實例作法？此問題的目的在於政府和通訊社的治理關係，主要還是要靠官方指派代表的人選與人數上，handle 會比較具體與放心。

A8a：政府的代表可能會涉及到一些比較定義性的問題，例如在中央廣播台的部份董監事直接就是官方單位出任。然而，中央社卻沒有這樣的情況，因為在設置條例內規定，需要由大眾傳播領域的專家學者、大眾傳播事業人員及工作人員、社會公眾人士，在此三類人士中遴選，並沒有官方性的考慮。目前我們的董事有 12 位，包括資深媒體人 6 位、新聞學者 2 位、其它領域學者 2 位、作家 1 位，以及 1 位文藝創作的業者；監事會成員有 3 位，包括資深媒體人、會計師和行政學者。換言之，整體董監事組成在於突顯民間的代表性，中央社在設置條例中有其特殊的法令基礎。國內對公設財團法人的概念是抽象模糊的，每個組織的態樣、規範、組成結構都也不太一樣。

張：中央通訊社就像是政府的化身，但又不完全能代表政府，兩者的銜接是很密切的。

A8a：中央通訊社和政府之間沒有一個很明顯的線或 gap 可以區分政府或民間。中央社的特殊性在於其運作非常久，已衍生出一種運作文化，比如在新聞報導的過程中很重視平衡和客觀的事實，不像其他媒體在取材上有特定角度，可能在新聞報導中有很多主觀的意見。有人比喻中央社新聞有如一杯白開水，只是看到事情的發展，有兩方或是三方的說法，中央社有新聞作業標準的原則，即基於新聞的專業判斷。政府賦予中央社的新聞任務有三項：第一，歸納重要新聞，服務國內的閱聽大眾；第二，讓世界了解台灣的輿情

與議題；第三，透過海外記者，將國外的輿情帶進台灣。換句話說，政府希望中央社扮演門戶的角色，將各地訊息透過新聞報導的方式帶進台灣，並透過客觀與標準程序把台灣的聲音，以平衡和多元的方式讓外國人得知。在中央社以設置條例中亦規定：第一，辦理國內外新聞報導業務；第二，辦理國家對外通訊業務，促進國際交流與了解；第三，加強國際通訊社的合作，增進國際通訊的交流。所以，中央社的任務是 focus 在新聞部分，我們將新聞的本業做好就等於是達到法律所賦予的法定任務。因此，我所謂政府的表彰性或延伸性是指反映在法規任務上的延伸，和一般想像的政府延伸是有一點兒落差。

張：您認為這三大任務這幾年達成情況如何？

A8a：我覺得在中文新聞這一塊，特別是國內新聞方面，中央社已算是相當有影響力的媒體，因為我們的新聞是國內報紙新聞主要來源之一，另外透過網路的傳播，中央社在 Yahoo 頭條新聞的攻佔比例也相當高，這些是我覺得做得好的部分。至於做得不夠的部分，我覺得是促進國際對我國了解的新聞，如何讓外國朋友透過中央社這個新聞平台了解台灣，特別是我們的英文新聞，雖然有外文組的編制，會把國內重要新聞翻譯成外文，發送英文報紙或放在網路上傳播，根據我這幾年的觀察，中央社並未善盡和發揮其功能，因此中央社下半年已經開始將之列為重要的改革方向。

張：中央社的治理結構主要來自民間的代表，而民間生態有特定的偏好與角度，這三大任務不一定是他們聚焦與關注的重心，中間會不會形成差距？

A8a：在實際運作上，這方面的問題是不太容易出現的。根據我參與中央社董監會的經驗，董監事對例行性的社務是很尊重的，他們沒有在會議中討論新聞處理的個案，對新聞部運作狀況是很尊重的。董監事會對人事的調

整會表示他們的意見，但也不是針對個人員工的升遷而是組織的改動，各方會提出不同看法；另外，例如重大財務議案處理或處理財產，有些董監事對外面市場比較了解，會提出在議價、條件和合約上的意見。中央社可以區分成日常社務和新聞運作兩部分，董監事會比較著重日常社務的運作，新聞運作則主要是給予方向性的指引，而非庶務性的事務。

張：董監事代表的規定中，還有任一政黨代表不得超過二分之一的規定？在歷史背景上，中央社的國民黨色彩是相當濃厚的，這樣的話，中央通訊社如何轉變成國家的通訊社，而不是反映某一個政黨的思惟或利益的通訊社？在轉變的過程中，社會的評價有明顯的改善嗎？

A8a：這可分成幾個層次來看，我沒有細算過我們董監事的政黨背景狀況，有沒有四分之一我都懷疑。

A8b：基本上有黨藉的只有 2-3 位，只有張錦華老師有，很多人都是沒有黨藉，也許很多是有自己的偏向，但沒有表白。

A8a：有很多都是無黨藉的。可由三個層面來反映：第一，中央社降低特定政黨色彩或政治意見部分，是來自內部新聞作業文化的過程，行政管理階層的幹部能夠尊重文化的流程，那麼這方面的問題就不大；第二，畢竟中央社董監事是由政府遴選的，換言之還是必須回到政府端，不一樣的政府會以怎樣的方式遴選董監人員，或多或少都有些影響，我們現在的董監事大都是無黨藉，即使有黨藉的也不是激進分子，這樣的比重與遴選過程是要突顯社會的監督面與多元性；第三，中央社有其新聞作業的文化，要回歸到領導階層對文化的態度，在社務和新聞是有明顯的界分，社長與副社長比較偏向行政與業務方面，社長可能會對行政管理上特別著力，而我主要是負責社裡的預算和向外爭取合作與經費，新聞的部分就由總編輯負責最後的判定與核准，我們由內部分工可以從這三面去了解。至於歷史過程已今非昔比，當初

中央社的設立有其起源起和過程，中央通訊社從財團法人化改制之後，透過新董事會的組成和新管理文化的形成，走向一個新的脈絡，其任務表現性的大部分基礎是建立在新聞的作業文化上。

張：以中央社與其它國家級通訊社作比較，在 mission 和競爭上，您們可以自詡如英國 BBC 這樣的國家通訊社的轉型嗎？

A8a：從幾個角度來看，以規模來看，我們還沒有發展到如 BBC 或路透社的規模，這有背景上很大差異的問題，這也不是中央社能夠去改變這些大的結構，但我們會努力往這個方向去做；另一角度，在新聞文化的建立上，我會和國外通訊社的朋友連絡，每個通訊社都有其文化特色，但我覺得我們的新聞文化價值是不會輸給海外任何一個通訊社；另一點是，我們在營建台灣內部輿論的影響力，中央社有照自己期望的步調在逐步提升。說來也吊詭，這是危機也是轉機，網路時代對中央社造成很大的衝擊。衝擊來自傳統客戶大量的減少，資訊取得容易不必再倚賴中央社，使 B to B (B2B) 產生很大的衝擊；另一是網絡閱聽眾的直接影響，這部分就有很大的擴張，雖然我們透過下游媒體的間接影響力減弱，但是我們的直接影響力是不斷在增加，中央社做很多內部的改變與改造去順應這些衝擊的過程。

張：新聞局有無對中央社訂定績效管理的辦法？或是中央社本身有研議績效考核的機制？

A8a：我們自己有一套績效檢核的作業方式。不論是立法院還是新聞局都會有指標來檢定中央社的營運狀況，第一個就是大方向上自籌款的比例，比例是在微幅上升的狀況，主要是受到環境不景氣和媒體業務量的萎縮，但我們自籌款的比例是維持微幅的增加或至少沒有減少，因為我們內部做了一些改變，比如加強直接影響力的部分。去年我們新聞網站完全沒有一天、一

個月甚至一年的流覽統計數字，最開始的流覽統計數字大概幾千人次。經過一年的時間，現在我們的流覽人數大概一天可以到兩、三萬人，呈數倍成長。另外，我們也加設一些新的網路工具如網誌，我們的主網頁的流覽人數也是一個指標，另一個則是新聞直接影響力是多少，我們也在檢討內部績效的指標，希望把這個指標列入。我覺得過去舊有的指標不太合適，要去建立網路直接流覽率的指標、閱聽眾的調查、各大入口網站新聞的指標。去年中央社很難上到 yahoo 的首頁，照理我們是即時新聞的供應者，中央社一定是速度最快的，但在 yahoo 的新聞入主率卻非常糟糕。經過內部不斷在檢討，包括新聞寫作方式、新聞發送的系統都做了很大的改造，比如 yahoo 反映新聞上一定要有圖，但是我們的圖和文是分開發的，原因是新聞通常會先出來，圖則是屬於後端處理的問題，速度會比較慢。一般報紙接受圖文分發的系統時，他們自己會去配，是否要用圖、是否要用中央社的新聞，但 yahoo 沒有辦法，網路的閱聽眾沒有興趣看沒有圖的新聞。為此我們做了一個系統，針對 yahoo 的新聞同時發文和圖，沒有圖時，只好調資料找圖，至於是不是那個新聞的圖並不是那麼重要。我們也曾經和 google 協調，中央社的新聞是經常搜尋不到的，你點進去它不會連到中央社，而是進到奇奇怪怪的網頁去，我們也向 google 反映那是我們的新聞，可是最後的流量不是貢獻給我們，這是沒有道理的事情，這些都是我們在協調與爭取的，我覺得這個部分到時候在立法院報告時都要放入。另一指標是自籌款部分，現在也做很多多角化的經營措施。我們也在變動或是增加我們收入的合作方案，或是和大學報合作建立一個大學報的平台由中央社來整合，這些精進的計畫都是持續進行中。

張：目前自籌比例佔營收比重多少？

A8a：45%。

張：差不多 45%，那最近成長的情形有比較大的變化嗎？

鄭：我們注意到法規規定當初成立時只有一千萬，現在員工有三百七十幾位，要如何維持運作上的平衡？

A8c：一千萬是我們的創立基金，政府的補助這幾年大概三億左右。

張：這樣的情況下，損益平衡還 ok？

A8c：目前 ok。

張：每年營運的收入倚賴政府支持的比重，算算佔了蠻大的比例。

A8c：現在大概六成左右，慢慢會變成五成五，我們現在營運大概五億四千多萬。

張：我們台北大學和中央社也有一些合作方案，中央社的網路平台提供給我們張貼新聞，這個收費還算很低廉，但是一個快速有用平台，提供我們大學行銷和連結上幫助很大。

A8a：這些年網路服務的成長就蠻顯著的，大體上我們的收費較合理，客戶量還蠻多的，所以我們的收益是靠客戶量來撐持的，這是我們應對的一個方式。剛也說了大環境下媒體收入下降是一個趨勢，我看將近有十年，它是一個穩定下降的趨勢，也很難抵擋，所以我們必須在別的地方有所突破。

鄭：預決算第 41 條去年度通過後，立法院對中央社的運作是否有些影響？

A8b：立法院凍結預算後，要求我們提出說明，說明為什麼自籌比例不高但人事成本高。其實外在環境真的很差，雖然他們也知道客觀理由，還是將預算凍結。

A8a：立法院給我們很大的壓力，剛也提到我們自籌款的比例，從早期

的 60 變到 55、40，外界不景氣影響到我們的收益，但還是不斷地努力維持 55 到 30 的比例開發新產品和通路、方向。但在新聞資訊的品質上一樣是不受影響，我們還是堅持專業。

張：中央社的三大任務，在國內新聞這塊是 ok，但在促進國際對台灣的還有很大的進步空間，我認為台灣對國際社會的認識也是有欠缺的，台灣的新聞報導到國際上的普遍度是相當缺乏的。我的問題是政府或新聞局認為通訊社的主要定位是在三大任務的實踐與追求不斷提高時，在營收與自籌款的部分是比較次要的，哪一部分的壓力比較大，是在營收與自籌款的部分還是公共任務的實踐？

A8a：我覺得這兩個會互為因果，政府給我們的預算就是這麼有限，在有限的預算下去開發我們收入，才能支應我們的目標任務。剛提到的三項任務都是不能偏廢的並要兼顧的，尤其第一項在國內閱聽眾影響力的部分，若我們能站好腳步，則會有營收與自籌款上的貢獻，這也是因果關係，因為中央社在這部分可得到大較的自籌款與營收，但我們也會忘記後兩個任務的重要性，以做為下個階段的發展重點。不管是做國內的英文新聞或是增加海外的駐點，這些都還是經費預算的問題，所以必須讓財務更健全，這部分我們都有策略思考的規畫與進行。

鄭：我看到中央社資料上有一個策略指標的訂定，能否說明一下策略的構面與指標？

A8c：幾年前，我們比照政府的要求訂定了策略性指標，目標大概分成業務人事、經費、行政、公益四大面向，衡量指標分配下來大概有三十幾項，訂得非常細，這是我們自己評的。雖然目標訂得高並不一定能夠完全達成，但董事會和我們都在努力。

張：公益是公共利益？

A8c：對。對一些社會團體或弱勢團體的協助。

A8b：比如我們和兒福聯盟有一些論壇的合作，邀請各新聞工作者對兒童新聞報導方面應該注意的事項與宣導。

訪談記錄

受訪者：A9

訪談人：鄭惠文、李天申

訪談時間：2009年12月4日 14:00~15:10

訪談地點：台灣動物科技研究所

李：請先說明動科所的成立背景？

我們成立於民國59年，原名為「台灣養豬科學研究所」，它是聯合國的一項發展方案，本來是要設在菲律賓，因為那時菲律賓的經濟比台灣要好，但在幾位前輩的極力爭取下，最後聯合國選擇在台灣成立養豬科學研究所。我們單位的所在地有158公頃，是屬於台糖公司所有，因此有人以為我們是台糖的單位，其實並非如此。民國61年，我國退出聯合國，由政府單位繼續支持本所，並於民國83年改成財團法人。

李：那時是隸屬在省農林廳嗎？

那時我們並不隸屬於任何一個單位，但經費大多來自農復會(農委會前身)，省農林廳及台糖公司也提供部分經費，因為身分不明使得研究發展工作推展較為困難，所以才會在民國83年改制財團法人。財團法人成立時的經費來源，政府支持3,000萬，另外民間募集了800多萬，總資金近4,000萬，也因政府的出資佔了50%以上，所以成為所謂的「公設財團法人」。我們原先是純粹是作養豬科技的，到民國90年才改成動物科技研究所。

李：請問你們和農委會的畜產試驗所、家畜衛生試驗所，在功能上有區隔嗎？

鄭：中央畜產會也有檢驗豬，你們和中央畜產會有相關嗎？

中央畜產會主要是作畜產產銷的評估及畜產品的檢驗，只要是畜產類的動物，包括豬、牛、羊、雞、豬、鴨等都有作，而我們早期只著重在養豬科技研究及推廣。至於新化的畜產試驗所，它們也是所有的畜產類動物都有研究，但有關豬的部分，新化只有作原生種的保存，以及從事牛、羊、雞物種的改善，而有關豬的育種、飼養管理、疾病預防控制等，則是我們的工作範圍。淡水的家畜衛生試驗所主要是作法定傳染病的研究，如惡性傳染病（如口蹄疫）的檢測與防治，或是當我國未被告知國際新規定的傳染病時，畜衛所必須想辦法去取得資訊並引進抗血清，及早撲滅檢驗發現染病的家畜，而我們單位主要是作一般疾病的研究和疫苗的開發，多為致病性不高但對經濟有重要影響的疾病。

鄭：貴單位的疾病研究有包括上次的牛肉事件嗎？

我們有提供技術上的協助，如十幾年前的肉骨粉事件，當時我們就替政府作所有的把關和檢查，早期主要是在牛、羊，但近幾年來也較少見了，這和豬的關係比較不大。在口蹄疫方面，我們也有進行抗體調查和流行病研究。中央畜產會也有做藥物殘留的查驗，我們也會在這方面協助他們。

李：我會想了解畜產試驗所、家畜衛生試驗所和貴單位的區隔，主要是因為我在資料上看到，貴單位曾被農委會指定要和其他農委會所屬的試驗單位併入行政法人國農院。當時真的有確定動科所也要併入國農院嗎？

當時確定要把我們併進去，但最大的問題是有些研究單位的人員認為權益受損，政府雖然有替他們想一些解決辦法，但他們仍然覺得還是不行，所以就串聯找立委協助。最近農委會正在規劃成立「農業科技研究院」，未來會著重於農業的創新研發、技轉或是承接其它研究單位的技術作研究，主委希

望我們也能加入。

我們早期只作有關豬的畜產及獸醫研究，大概在 20 年前才逐漸開始進入醫學研究，如用豬作心臟血管的比較醫學研究模式，因為豬的血液循環和人比較接近，所以目前有很多是用豬來作研究 model，來探討人類的疾病或是基因的轉殖。台灣的第一隻複製豬就是我們作出來的，剛開始時技術並不純熟，豬隻長大後會有一些毛病，經過幾年的改進之後，現在技術已經非常完整了，原本一隻豬只能生一、兩頭，到三年前已經可以生八到十頭了，豬隻長大之後也沒有什麼毛病，而且還可以遺傳、配種和繁殖，所以我們在複製技術、基因轉殖和生物醫學上都有不錯的成果。

我們除了向農委會申請計畫經費，也有申請經濟部科專計畫經費，執行「基因轉殖動物生產醫藥用蛋白質之原料藥產程開發計畫」，如遺傳性血友病是缺少第八或第九凝血因子，而我們主要是研究第九凝血因子，利用基因轉殖，把第九凝血因子移植到豬胚胎裡面，等母豬長大配種生小豬後，再從乳汁中萃取出來，這種技術已經非常成熟了。

這幾年，除了作生物醫學方面的基因轉殖、複製等研究，我們也作器官移植。全世界一年在心、肝、腎的需求量大概有 20 萬，但真正來自人類的器官，大約只有四分之一到三分之一，換句話說，有三分之二以上的病人還在等待適合的器官，目前發展中的異種動物器官移植可能是未來的選項之一。因為來自動物的器官也會出現排斥作用，所以物種的選擇也是重要考慮。有人說猩猩和狒狒的物種與人類比較接近，但猩猩和狒狒的器官比較小，而且牠們又是保育類動物，一年只能生產一、兩胎，加上牠們的血液與人類血液接近，容易有共同疾病的傳染。而豬的器官大小和人類差不多，一年可以生產二十多頭，加上豬是人類動物性蛋白質的來源，即使以牠們的器官作移殖，保育團體的抗議聲浪相對也小，我們和台大醫學院從十幾年前就開始合作研究，目前已經也有一些初步的成果了。

鄭：貴單位未來的發展方向是要走向行政法人還是公司？

我們不會走向公司。以工研院為例，它對台灣經濟貢獻良多，是財團法人最好的例子。政府單位與財團法人最主要的差別是經費和人員流動的穩定性，以我們這一個財團法人來說，除了 70% 的經費來自政府，另外的 30% 要靠自己去爭取，相對之下會有壓力的產生。照理說，政府委託我們作計畫，應該要有人事費的補助，但實際上卻沒有，因為農委會認為財團法人的人事費要自主，所以我們還要向外爭取建教合作的機會或是技術轉移金。這幾年，我們獲得了三十幾個專利，目前還有四十幾個專利在申請中。未來在中興新村成立的農業科技研究院，政府在人事經費上會有比較穩定的支援，對法人的發展會比較好一點。

鄭：所以，貴單位是希望以財團法人作為走向，而不是行政法人？

其實行政法人與財團法人兩者的差別，我也不是很清楚，或許行政法人會更有保障吧。

李：我看到貴單位的研究成果統計表，在民國 93 年的專利數和權利金有明顯的偏低情形。

研究成果不一定是穩定的，所以會有高低起伏的狀況。

李：因為 93 年的時候，國農院正在積極推動行政法人化。從貴單位研究人員學經歷統計表來看，我發現年資 5-10 年的人數，和 2 年以下、2-5 年、10 年以上的相較，出現明顯偏低的情形，若是倒推回去，年資 5-10 年正好是國農院在推動行政法人化的那段時間。請問一下，那時推動國農院的成立，對貴單位是否有造成人才外流，或是招募上的問題？

這倒是沒有。在我們所裡，正式人員不到一半，有一半以上的人員是計

畫人員。其中有些人是大學畢業後，就直接來當計畫人員，一、兩年之後，就去讀研究所或出國，所以這些人的流動率會比較高，正式人員的流動率則相對偏低。

鄭：國防役是否在貴單位裡也很風行？

現在的國防役比例比較低了。早期我們覺得國防役還蠻不錯的，因為國防役的役期是四年，有助於我們計畫的推動，一般來講，計畫助理人員流動率偏高。

鄭：普力德科技公司算是所裡的轉投資嗎？

本所開發豬皮和深海魚皮的膠原蛋白，我們把豬皮製作膠原蛋白的技術技轉給另一家公司，至於魚皮製造膠原蛋白技術技轉給普力德公司。我們是用技術作價，再加上民間法人的投資才成立此公司。

鄭：所以是技術作價，不是算是轉投資？

對，我們只是技術作價，沒有出資任何費用，它也可以稱為是衍生公司。我們的技術作價就有 800 萬，另外還有其他同仁自己投資的部份，總共加起來大概有 1,300 萬。

鄭：可是損失大概有近 1,000 萬？

因為早期的經營管理欠缺經驗，大概是四、五年前，才開始由所裡的同仁去兼總經理。我們一直在作善後的工作，前年還有損失七、八百萬，到去年已經開始有一點盈餘，今年應該也會有盈餘。

鄭：在有虧損的情況下，在立法院接受質詢時，是否有遭受一些困難？

應該不會，我們動科所完全沒有出資任何經費，只是技術作價。若是動科所真的有資金投資，才會被別人垢病。

鄭：動科所的業務費有偏高，請問這部分有受到質詢嗎？

我們的業務經費來源，大約有 55% 是農委會、經濟部是 20%、國科會是 10% 不到，另外我們自行爭取的建教合作和產學合作大概 20%。我不太了解你所指的業務費用偏高，是指哪一方面？

鄭：比如說是人事費、行政費。

我們人事費的比例很低，如科專計畫在前年和去年都只有 37%，比起其它政府單位的 40%~50%，我們是比較低了。

鄭：這部分有被質詢過嗎？

去年立法院在審查經濟部的財團法人科專計畫時，反而變得比較簡單，因為現在立委減半、委員會也整併，開會時光經濟部的官員就一大堆，我們連位子都沒得坐，結果會議很快就結束了。去年立委針對農委會主管的財團法人進行預算審查時，他們主要是要檢視從政府機關退休後卻轉任財團法人顧問的那些人，我們沒有這情形，但我們有聘請三位有給職的顧問，他們一週會來二、三天，這個情況我們有向農委會報告過。在農委會的財團法人中，我們算是資優生。

鄭：在您的資料中有作 SWOT 分析中，有作一些策略性指標和績效考核。

我們所裡人員的考核指標，有七、八成是可以量化的，例如每一組有多少 PI、研究員、副研究員？每一年的薪水、每一個計畫需要多少研究金、發表論文要多少篇、專利要多少？我們都有明確的計算方式和規定，非量化的

考評只佔少數，所以考評結果較差的同仁，也不會來爭論。

李：農委會有對貴單位進行考評嗎？

有，我們每年 8 月的董事會，會討論明年度預算書中的計畫和預算編列，會議結束後，再把討論結果與資料轉送至農委會，等他們批准後才算是通過。在 3 月的時候，會針對去年度決算召開董事會議；開董事會之前會先召開監事會，再由監事會把去年的決算提到董事會作報告。

鄭：請問貴單位董事會一年一般是開幾次？

原則上兩次。

鄭：請問官派董事是否會有運作上的困擾？

目前我們還沒有官派的董事，但組織章程中有規定，行政院農委會 2 人、國科會 1 人、行政院衛生署 1 人、經濟部 1 人。目前我們有 19 位董事，但現在有一個新規定，要求公設財團法人的董事會中，政府公務人員的比例要在二分之一以上，而我們目前的董事會組成並未符合新規定。我們的董事會成員，除了政府代表之外，還有企業界人士，我覺得這還不錯，整體運作還蠻和諧的。

鄭：董事會在公務人員的財產申報上是否造成困擾？

不會，我們不用作財產申報，因為我們不是公務人員。

李：董監事也不用作財產申報嗎？

不用，我們不是真正的公法人。

李：公職人員財產申報法第 2 條在民國 96 年 3 月時有修改過，改為代表政府或公股出任私法人人員需申報財產。

代表人在他們原本的公職單位就需作財產申報，並不是因為他們出任私法人後才需要作財產申報的，財產申報是要在代表人的原單位，不是在我們私法人單位。

李：站在財團法人的立場，您希望財團法人法儘快通過嗎？

我覺得政府對財團法人進行管理是應當的，但同時也要作輔導，而且財團法人的性質很多，有些是專門作研究的學術機構，有些是企業成立的，規範不應該一概而論、全都同一標準，要有所分類，如社會公益、科技研究等。

李：貴單位的經費來源有 55% 是農委會，經濟部是 20%，國科會是 10%。各單位對於補助款項的監督有什麼差別？

這些經費不是各單位直接撥給我們的，而是我們自己去申請計畫而來的，每一項計畫都有管考的辦法。

鄭：業務收入的部分，主要是幫別人作檢測得來的收入嗎？

對，另外還有技術轉移、建教合作和私人機構委託我們幫忙作定期檢查等，這些都算是我們的業務收入。

李：您剛提到農委會希望貴單位自給自足，這是什麼樣的狀況呢？

要財團法人自給自足，在我看來是不可能的，工研院一年來自經濟部的經費有八十多億，人事費也佔一定比例。若農委會質疑動科所存在的意義或是對農業有無功用，必須要作評估，若有功用則要輔導，若無功用就把單位裁撤。七、八年前，農委會的單位在進行評估時，只有動科所通過評鑑，評

鑑通過後，我們在執行農委會的計畫時，技術和專利才下放給我們。我向農委會爭取經費補助時，它們會說動科所不是公家單位，但要作事時，又會說動科所有三十幾位博士、四十幾位碩士，可以請動科所來作，所以，動科所拿到的計畫有些是其他單位不能或不願意作的，這是我們的苦衷。

李：貴單位已是由副主委擔任董事長還是面臨這樣的狀況？

將來如果農業科技研究院成立，希望本所能併入農業科技研究院，就像國衛院一樣，每年由衛生署編列計畫，在預算審查時就成一個項目。若我們真的成為農委會的財團法人，就可以被合理的編列預算。

李：您所提的業務單位是指畜牧處，還是？

對，我們的業務主管是畜牧處。我們和畜牧處的互動相當良好。

李：哪個單位的監督是最嚴謹的？

會計人員比較傳統，關於財務的部分，他們的立場是要防弊，所以特別謹慎，這時就必須作溝通，讓他們了解我們的狀況。

李：您對貴單位併入農業科技研究院是樂觀其成嗎？

對，樂觀其成！這樣我們的經費會比較安定，不用一直到處接計畫和接受民間委託，這對我們的研究也會有很大的影響。有立法委員說研究單位不能只依靠政府經費，必須要能夠自給自足，如今年是 20% 自足，明年就要 25%、後年 30%，要逐年增加自足率，工研院院長李鍾熙當時回應說：「可以！我可以達到 35% 的自足，但重點是在於政府還要不要這個研究單位？為了自足，研究單位就會專門作短期的下游工作，很多尖端的科技將會無法接續」，我覺得李鍾熙院長說得很有道理。

李：農業科技研究院目前是朝行政法人作規畫嗎？

目前是朝財團法人作規畫。

李：立法院對農業科技研究院朝財團法人作規畫有無意見？

目前是沒有。有意見的話，應該也是要等我們整體規畫完、再送到立法院，現在還是擬草案的階段。

李：貴單位資訊透明作的不錯，很多資料在網路都查得到

本來就應該這樣，讓別人知道我們在作些什麼，不認識的人才不會質疑我們。

訪談記錄

受訪者：A10

訪談人：張四明、鄭惠文、李天申

訪談時間：2010年1月20日 14:00~15:00

訪談地點：國家實驗研究院

張：國研院是以研究發展為重點的財團法人，主要希望探討捐助成立後，推動 R&D 的工作上，目的事業主管機關國科會對國研院的監督與兩者互動方面，您有何看法？特別是從事 R&D 的性質，在績效評估與管考應如何進行較恰當？在目前的運作上是否有績效評估的機制？

有關成立緣由和宗旨，我們原來隸屬於國科會的國家級研究中心或國家實驗室，因配合政府組織再造而整合成財團法人。目的不外乎是希望加強各中心的運作彈性及整合效率，做國家科技發展體系的垂直整合，亦即將上游的前瞻性基礎研究、中游的研究應用，和下游的技術應用，在三者之間做一連貫；橫向則是維持與政府相關機構、產業界與學研單位間之聯繫。

因此我們的任務大概有幾個：

- 一、建構研發平台：建立關鍵設施及相關核心技術，協助政府單位、學研機構、國家型計畫或產業界之發展。
- 二、支援學術研究：這是我們與工研院最大的不同之處，工研院是以支援產業為主，我們則是支援學術研究，尤其是各大學所需的資源，我們是重要的推手。

三、推動前瞻科技：各中心均需持續發展核心技術，且所發展的核心技術應在國內居於領導的地位。大學能進行的研究，我們不會重複，而是會與其合作。

四、人才培育：這是我們的職責，有別於教育機構，我們結合了研發平台、前瞻技術，以及各研究中心長期累積之研發能量與實作能力，我們從基礎科技人才之培育，例如研究生培育計畫；產業專業研發人才培育，例如委託培訓、技術移轉等，我們希望不斷活化國內的科技人才。

從整體觀點，以過去數年來看，預算中約有 85%~90% 來自國科會的公務預算，比例較高，自籌款約佔 10%~15%。

基本上如同張教授所言，國研院是研究與服務導向的單位，因此運作不能像工研院，但也不能如同一般大學。要有一點彈性，我想是成立財團法人的主要目的。

剛剛您問到跟主管機關的關係如何？我們與國科會之間設有溝通協調小組，對重大議案於事前透過這種機制溝通意見，目前為止運作還算順暢。此外，從董事會的組織亦可看出，本院一年將近 50 億的預算對國科會是一筆很大的預算，50 億的支出是否符合政府科技推動的方向，此部分董事會的監督很重要，我們現任董事長就是國科會的主任委員。國研院是非營利組織，沒有利益上的問題，多是在管理上的問題，國科會主委為科技政策推動的舵手，他很清楚政策方向，自然國科會與我們的運作在溝通上會好得多。

張：您剛提到的溝通協調小組還在運作，能否進一步說明？

這個溝通小組是為了強化國科會與國研院之溝通、協調機制，於 97 年 9 月成立，主要是負責國研院重大議題的溝通與協調工作。因此關於國科會交

下或國研院本身之重大議題我們會依案件特性不定期召開溝通小組會議，到目前為止已經透過這個小組解決許多複雜的問題。

張：未來是否規劃制度上的轉型或調整，例如績效待遇或績效獎金？

我們從 98 年度開始人力零成長，由院來統籌，我們正朝這方面努力。張教授提到的績效管考，不論從計畫提出、審核、執行、管控、預算、人事各方面，本院皆有非常嚴謹的制度，此外，績效獎金制度也是我們努力的目標。我們的自籌款大約在 10% 至 15% 間，而其中，大概一半是從產業界而來的非公務預算，我們正向國科會積極爭取績效獎金是否可從產業界而來的自籌款中，於一定比例之下運用。我相信績效獎金的推動，在延攬人才與提升士氣方面將會有很大的幫助。

張：各研究中心仍是在國研院之下分配年度科技預算？

目前各研究中心仍在國研院之下分配年度預算，我們剛通過 100 年度概算，國研院原則是，各中心 80% 延續性計畫，其中 15% 為提升性計畫，因為各中心的核心技術，並非今年有錢才做，明年沒錢就不做。另外 20% 則為新興計畫，經由外審程序公開評比、競爭。

張：我們在研究案中提出類型化的構面，分別以「公共性與社會影響」與「公權力行使高低程度」的概念來衡量。就公共性的角度，劃分為 1 到 10 等分，您認為國研院執行 R&D 的公共性程度如何？

我覺得這跟公務預算與自籌款的比例相關。國科會給國研院 85%~90% 的款項是源於我們在支援與建立服務平台的任務；額外爭取到的 10%~15% 中，約一半是來自符合產業界需求的研發成果，另外是包含國科會在內的政府機關，希望得到協助而委託我們的款項。所以，公共性程度大概是 8.5 分

左右。國研院希望提升公共性，並落實到產業界，並降低對公務預算的依賴性。

張：您剛剛提到，財團法人的優勢沒有發揮，以財團法人的定位，對未來國研院是否產生轉型的思考？是否考慮往行政法人的方向轉型？

在政府組織再造的過程中，國研院 11 個研究中心內「災防科技中心」和「科技政策研究與資訊中心」雖然有轉型為行政法人的構想，但是否能夠執行順利或成效好壞，都還是問題。目前「災防科技中心」在院內的整合運作很好，其任務之一是提供行政院災防會決策建議，但困難之處，在於與地方政府聯繫和指揮時，必須擁有公權力。如果行政法人能落實，我也不排斥。

張：行政法人在概念上更像準行政機關，財團法人則是私法上的組織，而國研院的政府捐助比例非常高，跟一般財團法人不能等量齊觀。

公法人與私法人的不同在於是否具有公權力的行使，所以當初以公設財團法人的方式成立國研院，應有其背景與考量，且主管機關國科會對於本院的監督強度，亦不亞於一般行政體系。

李：之前從公務機關改制為財團法人的過程中，是否有公務人員轉任國研院的情形？

有些轉任國科會或相關單位，如果有公務人員留任國研院，年資也結清了，現在沒有雙軌制。

李：請問溝通協調小組的成員由哪些人組成？

國科會方面是看討論議題而定，國研院方面則是指派院本部各室主任參加。

張：請問院長，您對國研院內部治理的評價如何？

我覺得蠻好的，理論上董事會一年開會兩次，事實上都三到四次，平時也隨著需求召開常務董事會來彌補，約一到兩個月召開一次。

董監事成員包括現任政務委員、國科會正副主委及中研院副院長等，每位董監事都是行政院聘任的，在研究領域上是多元的，而且在各領域上都具有相當的專業地位。

至於董事會下另設「董事會指導委員會」，完全是技術性的。剛剛您提到的研究計畫審核，每個年度計畫完成後，各中心的報告須經過董事會通過並送往國科會核備。但董事會不可能看 11 個中心的報告，指導委員會即依照董事的專長依五大領域分類，並外聘資深專家，針對每個領域的績效報告審核，通過後才呈至董事會、國科會，這個機制是很嚴謹的。

張：對績效管考方面也已找到適當的運作模式？

依據國研院計畫管考作業辦法，我們於年度結束應辦理績效評估審查會議，由各中心諮詢委員就各中心當年度計畫執行成效，包括計畫管理績效、研發成果、具體服務績效進行考核。有鑒於過去我們許多的研究成果沒有讓外界知道，我們目前每個月至少舉辦一次成果發表會，效果很好，就過去一年所作的統計顯示，研發成果計有 21 項，共有 109 篇正面報導。但還有很多人對國研院不瞭解，畢竟我們歷史太短，必須再更努力使外界多了解我們。

鄭：請問董事會成員是否會更迭頻繁？例如財產申報的規定是否造成困擾？

董事皆由行政院長聘任，都是無給職，依規定更迭，亦無財產申報之困擾。

李：貴單位在立法院設有聯絡人嗎？整個互動狀況如何？

本院設有國會聯絡人，目前在國科會的協助下，與立法院的溝通互動算是相當良好。

張：國研院是否就等同於國科會的俗稱的「白手套」？

以政府的角度，有些任務因外在條件無法順利推動，例如與韓國類似國研院的機構合作，以國科會名義簽署合作協定會有困難但換成國研院就無問題。另外，類似半導體等競爭性強的產業想邀請國外有名的專家來演講，如果是產業界邀請可能具有敏感性而無法做到，但是透過國研院的邀請則得以成行，而產業界都可以參與，我們也樂於從事這樣的協助工作，若以所謂的「白手套」稱之，並不適當。

訪談記錄

受訪者：B1

訪談人：劉坤億、鄭惠文、李天申

訪談時間：2009 年 10 月 6 日 16：40~17：30

訪談地點：經濟部

劉：請教您，經濟部目前所捐助的財團法人有幾家？

在商業司的工商行政網上，我們有將經濟部主管的財團法人上網。經濟部與政府其他機關的認定是有差別的，因為過去對財團法人並沒有統一的規範，而是各單位自行管理。我們目前僅將財團法人分成「捐助」與「未捐助」兩類，只要有政府的錢，我們都用一致性的管理，沒有錢的則另外處理，但也有一種例外情形——有的財團法人在成立時沒有政府的捐助，但後續卻經常接受政府的經費補助，我們也會要求其比照政府捐助財團法人。例如生技中心，雖然當初捐助全來自民間，但每一年政府都會補助近六、七億的研究經費，因此我們也將其列入。目前經濟部主管的財團法人，政府捐助的有 36 家，其中 5 家在解散中；至於沒有政府捐助，但仍以經濟部作為目的事業主管機關的財團法人，是 62 家。

劉：就您的業管經驗，財團法人法對公設財團法人的定義是捐助 50%，您有甚麼看法呢？

我個人是不贊成的。財團法人本身就是非營利的獨立團體，有其設立目的，政府捐助之後就應該讓它獨立運作。過去教育部也一再要求私立學校是財團法人，一旦捐出來後，就必須是獨立的法人運作，而不能由家族霸佔。

同理，政府捐助成立財團法人後卻像是要霸佔來加以管理，在邏輯上，與財團法人的設立意旨是有所出入的。我認為應將財團法人的捐助目的與章程訂好，讓它獨立運作，否則政府就不要捐助。

當初政府會捐助，就是不讓這些組織成為政府機關，若要把財團法人綁住，例如立法院修正預算法 41 條規定預算必須送審，這不就讓財團法人如同政府機關了嗎？成立財團法人就是希望利用其彈性，現在卻完全失去彈性。舉例來說，政府捐助成立工研院、資策會等研究機構，就是因為科技人才的延攬不能僅靠考試制度，但立法院現在對它們所有的投資計畫、預算、甚至薪資都要管。我認為為了管理反而造成本質上的改變，這值得拿出來討論到底是對或不對。

鄭：請問您，經濟部目前監督財團法人的方式大概為何？

基本上，經濟部不會主導財團法人的運作，重要事項會透過代表政府的董監事去達到。我們對監察人的要求，至少有一位必須具有財務或會計實務背景。在經常性的業務方面，我們會透過各業務主管機關的董事來監督。薪資的部份，需經過薪資審議委員會的核定，我們也要求委員會中，至少要有一個委員是業務監督單位的董事，而薪資委員會的審核也必須經過人事處才會核准。修改章程雖已有董事參與，但事後仍要送到商業司審核，無誤後才會同意。預算也一樣，須由會計處確認無問題。經濟部還有進行年度查核，每年抽查一定比例的財團法人，由業務監督單位、商業司、會計處、政風處，針對其運作進行查核，包括看是否照民法規定、有沒有定期改選、召開相關董監事會等，至於業務績效並不在年度查核的範圍內。

財團法人首長的薪水平均約 16~18 萬，與一般公司差不多，但要求他們的薪水齊頭式平等，都不得超過部長，我認為這並不合理。工研院院長的薪資較高，但工研院畢竟是近 7,000 人的大型研究機構，下轄許多研究所與中

心，薪水卻不到 40 萬，比起數千人規模之科技公司的 CEO，薪資並不算高；況且，工研院的人數、研究所數量，已經等同於十幾個財團法人，若把幾個 18 萬相乘，遠超過工研院院長目前所領的薪資。

劉：除了年度查核是適法性監督，至於平常的事務性監督，除了透過董監事以外，還有哪些方式呢？

還有其他非針對法人的方式，即針對其業務。例如生產力中心，經濟部派人參與其業務督導，他們也會透過採購法來競標經濟部的外包案。獨立標案的部份，基本上就是把它當作廠商來管理。

劉：請教目的事業主管機關在派董事與監察人的過程中的穩定性與影響？

有關穩定性的問題，大部分是因為職務異動而必須改派。經濟部對於指派方式訂有內規，必須是簡任級以上或熟悉業務的薦任科長，但若簡任以上者就不一定要有業務直接相關。

去年因為規定財團法人官派董事必須申報財產，導致很多人辭職，這也讓現在的官派董監事可能沒辦法像過去那麼專業。例如，我們的事務科科長是採購主管，所以他本來就必須申報財產，而他的所學又正好和石材相關，所以我們就指派他到石材中心擔任董事，不過這也是難得的巧合。現在找人擔任官派董監事，已經有點變成像在湊人數，這並不是好現象。

劉：就財產申報的問題，您的看法是？

我認為這是權責不符的。事實上，董監事未領有專業報酬，只領車馬費或出席費，也沒有辦法從這個職務中獲利。在沒有這個權力的狀況下，卻課他們這麼重的責，是不適當的。

劉：由事務官出任董事，如何面對上位的董事長？怎麼來表達官方意見？另外，他在會議中談論的重要事務，是透過哪個機制讓部裡來瞭解？

我們規定董事會的議程，必須在會議的十天前寄出，特別是重要議程，如人事案、薪資案與投資案等，不能列在臨時提案，必須要在會議前事先簽報，以防偷渡。會後，必須再向部裡提出報告，但經常性事務的就不必提交了。

至於剛剛您提到的狀況，確實是曾經碰過的問題，就是：董事長也是官派的，而且官位比其他董事大，這要怎麼辦？通常董事長是民間或其他身分，基於目的事業主管機關，我們可以提出主張來協調。確實有這樣董事長官派的情況，總統府交辦下來的重要人士，雖然他不見得有官位卻有影響力，老實說，這沒辦法解決，過去的弊端絕大部分都在這樣的情況下發生。

劉：經濟部對於政府捐助財團法人的績效表現如何評核？

在管理上並沒有做評核，只有在年度考核的時候，判定「正常」或「需要改善」，比方說，沒有照規定召開董事會或沒有營運的，我們會要求解散。基本上，我們認為財團法人是獨立自主的，不應該過份干涉，但如果有受政府補助，就要受監督跟評核。在技術處，我們有很多研究性的財團法人，長期接受政府補助做研發，它們非憑本事投標而取得資金，這就要考評其管理與會計制度，如果表現不好就會要求改善或停止補助。

李：剛剛提到主管機關監督董事會的問題。現在董事會發言紀錄都要送到經濟部，請問有沒有可能發生董事出現非專業性的發言？

過去僅要求記錄應包括議題與結論，如今商業司統一要求董事的發言都須記錄下來，不見得是逐字記，而是記錄重點，並經過每位董事過目後再送往商業司。事實上，商業司不可能全部看過，還是會詢問主管機關是否有意

見，主管機關有意見再做處理。非專業性發言有可能，規定是不管講甚麼話都要記錄，之所以規定是因以前有發生過，官派董事在會議上提出不同意見，還未列入紀錄就通過了，後來就要求官派董事發言一定要詳細記載，以表達我們的立場。

劉：您對政府捐助財團法人組織定位的看法為何呢？您待過這麼多一級單位，管轄那麼多的財團法人，年度採適法性監督而平時對採購廠商進行履約管理，整套課責機制看起來似乎沒有甚麼問題？

比起其他部會，經濟部對財團法人管理比較嚴格。這兩天報紙所登肥貓事件，在經濟部沒有發生，我們好幾年前就落實立法院要求，公務員退休再任財團法人的薪資不得超過 31,200 元，沒有落實的單位將停止任何補助。財團法人的官派首長、董事長年齡不得超過 65 歲，若超過要逐年報行政院核定，最高不得超過 68 歲，但其他部會都沒有遵守，去年還被立法院提出將近 90 歲還在擔任董事長。或許是經濟部業管的財團法人較多，所以內部管理制度會比較健全。

我覺得政府應該訂定一套大家共同遵守的法律，現行民法幾項條文是不夠的，我們迫切在等財團法人法。雖然財團法人法的許多規定，經濟部都已經有了，但有些東西是現在法律還沒有明定，而我們卻迫切需要。例如財團法人整併的問題，有些財團法人我們希望整併，但依民法卻不能整併，而是要一個消滅後將資產捐助另一個，其間產生稅務、勞工年資接續等問題，勢必要由財團法人法來統一規定。另外，對於財團法人管理上的要求，基本上是沒有法源的。像中技社，十幾年來未拿政府任何補助，現在幾乎不理會經濟部，會理我們的財團法人，大部分都有接委辦案。我個人非常支持財團法人法，這讓財團法人本身有一套制度可以遵循，但我對公設財團法人有不同看法。

劉：就您的觀察，這幾年財團法人的捐助比例是變動性蠻大的，這種變動到底是基於哪些因素？

目前經濟部的原則，是讓捐助比例慢慢降低，我們大概希望降到三分之一左右，甚至更低。可能有人覺得這是在規避立法院監督，但我認為，財團法人應該增加民間參與，不單只是政府為了遂行施政理念所成立。如果政府的工作要全部自己做，那麼成立行政法人也可以，不一定要財團法人。我們就是希望財團法人與民間合作，維持捐助三分之一左右，剩下的由民間捐助，也希望董事長盡量由民間來擔任。

劉：但是增加民間參與，會不會產生修改組織章程、更變設立目的等問題？

我們在設計的時候有考慮到這問題，維持政府佔三分之一，是由於捐助章程重要事項的變更須三分之二同意，政府掌握關鍵少數。經濟部作了這樣的設計，沒有我們的同意不能隨便改，即便我們沒有過半數。

李：預算法第 41 條，捐助比例達百分之五十要送預算到立法院，根據我們的資料，工業局有些單位捐助比例超過百分之五十，像台灣機電工程服務社、中興工程顧問社，卻沒有送預算到立法院，認定的落差是什麼原因？

這牽涉到財團法人基金捐助的認定問題。若照一般民法，他們認為是原始捐助的比例，但是立法院為防止行政機關走這個漏洞，所以在立法時改成「累計捐助」，讓後續的捐助也算進去。這本來是想防堵的作法，但後來有些適得其反。有些財團法人當年有盈餘，董事會決議既然有盈餘，所以就拿這些基金去登記，結果民間資金就超過一半了。去年立法院在審議的時候，認為這是故意規避監督，所以又改回來。現任經濟部長（當時是次長）去答詢時，他認為怎麼計算我們都沒有意見，只要立法院有統一的版本，我們就照辦。前年決議要算累計，今年又改成不算累計，我們也不可能不照立法院的

決議去做，只是他們自己前前後後有不同的做法。

劉：當年立法院在修預算法第 41 條是在甚麼狀況下通過的？您覺得提案是縝密思考過，或是意外通過的？

行政機關制定法律，譬如法務部要訂定財團法人法，都會經過多位業務專長的人討論，都還是多少會難免有無法兼顧的地方。但立法院在制定或修改法案的時候，很多情況都是在沒有經過縝密思考之下才出現問題。譬如申報財產，當時如果討論清楚，什麼狀況要申報、什麼情況下不必，就不會爭議這麼大了，但等到定成法律，又沒有人敢拿掉。以前政府安排很多人當銀行董事，牽涉到貸款利益，但立法院為了防堵這件事情，卻沒有想到還有很多小的財團法人，也默默在做這些事，就這樣被一網打盡了。

劉：幾個月前，法務部財團法人法送院會，最後劉院長退回，提到財團法人法跟行政法人法之間的差異性應該是被討論的，就您的看法如何看待這過程？

我只看到會議紀錄，詳細情況不清楚，不敢亂猜測。從文字上來看，他似乎認為把公設財團法人當作準公法人來管理值得商榷，財團法人是私法人，就應該要讓它有獨立運作空間。

劉：就您長期的觀察，您覺得其他部會或部裡的人如何看待政府捐助成立的財團法人？

以前大家都認為財團法人是依民法成立的私法人，因為商業司、經濟部法規會的法律見解都是如此。觀念是從甚麼時候開始改的呢？就是武智基金會（台糖）的案子。行政院長官認為它原來既是公產，所以必須要由政府管控，要求所有的董事要換成官派，若不贊成，就認為法人沒有繼續存在的必

要，要把它解散。我跟長官報告，要求法人解散相當於自然人判死刑，理由一定要相當明確，如果認為現在沒有存在必而需要解散，就沒有理由說把董事改官派就同意，這是政府立場的矛盾。因為行政院不同意我的看法，而從那個時候開始認定，政府捐助就是要受政府管轄，同時，行政院也要求各部會所轄的財團法人必須修改章程，按照政府捐助比例要求董事席次，所以經濟部就全部配合修改，捐五成就要求五成席次，捐八成就要求八成席次。

劉：這是用行政命令嗎？

由行政院長官召開會議，要求各部會將所有財團法人分成紅燈、黃燈、綠燈，第一要修理的是紅燈。從那時候，觀念就開始改成當時錢是政府捐的，就要由政府掌控，整個財團法人的定位就改變了。

鄭：您之前有提到，希望捐助的財團法人是透過目的與章程，以一個獨立機構來管理，未來制定一個績效考核的辦法，想請問章程目的要如何與績效做連結？

我們只看政府補助的部分，例如法人一年有 20 億的計畫或業務執行，政府補助其中 10 億，那就只看這 10 億，其他部分則透過董事與年度查核來做監督，嚴格監督在有出資那一塊，法人自己的業務則要尊重其自治。

訪談記錄

受訪者：B2

訪談人：張四明、劉坤億、鄭惠文、李天申

訪談時間：2009年10月9日 16:00~16:50

訪談地點：交通部

張：請問交通部目前怎麼認定公設財團法人？

基本上，目前有關公設財團法人的認定，必須是政府介入比例達50%以上，但實際上有一些政府控制的財團法人，政府的比例不達50%，交通部這邊就有兩個，包括台灣海峽兩岸觀光旅遊協會、圓山飯店的敦睦基金會，交通部有實質掌握的能力，但它並不算是公設財團法人。這個問題就好像「甚麼是公營事業」一樣，我們的公營事業，政府不一定要持股50%以上，例如，中華電信、中鋼是上市上櫃的民營團體，但實際上所有的董事是由政府實質掌控的，而公設財團法人最難認定的，也就是這個部份。

劉：其實我們也發現到，各個部會對於政府捐助的財團法人，其實都有不同的認知，他本身有一套自己的判準。您剛提到的就是捐助比例不高，但卻是政府實質控制的。那就貴單位而言，如何來看待各種不同關係程度的財團法人？比如說，哪些是你們會是最在意的？

為什麼要有公設財團法人？政府控制財團法人的意義是什麼？很多民間企業都設有慈善基金會，名義上是在做慈善，可是公司在實質上卻做了很多的控制，換句話說，這些財團法人其實是為了幫企業節稅、讓財務操作方便而存在。若以政府的角度來看，財團法人設立目的是什麼？就是要讓它變成

社會公器，政府若在後面控制，若換了一個政黨執政就可以人事調整，那麼，這就違反財團法人制度設計的本意了。

政府若持有 50% 的財團法人，在用人、用錢方面，可以不像公務機關那麼僵化。另外，政府如果有行政法人的制度以後，是否還需要公設財團法人呢？理論上，公設財團法人應該不需要再存在才對。仔細比較公設財團法人和行政法人，兩者其實幾乎沒有差別，只是行政法人是以人為組織條件，財團法人是以財產為組織條件，如果財團法人是由政府掌控，而且每年編有預算補助，與行政法人就無異了。政府要出錢成立財團法人，就要讓它自主運作，不該有政治操作，畢竟財團法人就是財團法人，分公設或民營是不對的，應該是由董事會進行公司治理，政府如果真的要介入，就應該要成立行政法人。

李：您是認為將公設財團法人的監督方式比照行政法人，還是直接轉型為行政法人？因為這兩個層次不一樣。

理想的情況，我認為應該轉型成行政法人，但實務上不可行，因為財團法人可能有民間的捐資，若把它變行政法人，民間捐資的錢怎麼辦？

劉：您應該很清楚，不管是公設或民間捐助設立，財團法人就是財團法人，但是目的事業主管機關對 50% 的捐助比例劃分有很多問題，究竟是原始捐助，還是累計？或是絕對的，到目前很難釐清楚。就我們的觀察是，目的事業主管機關已經開始有一些涉入適當性的監督。

這是政治問題。公設財團法人對於政府或各部會有個好處，即在於突破人事、會計的僵化方面，這是有一些方便。行政部門規避國會監督，可能是故意的，或是想要從中謀個人利益，但另一個可能則是現行制度存有很多的，逼迫它去規避，才能把政策做好。

劉：預算法第 41 條修改了之後，目前是交通部所屬的這些公設財團法人，他們對這事情有沒有甚麼反映？

沒有，我們交通部比較單純，公設財團法人管理各方面都沒有太大的問題。

李：先前我們有去訪談經濟部官員，他提到經濟部現在根本管不到中技社。就我們所知，中技社其實有投資高鐵，從交通部的角度來看，這種狀況有辦法去監督中技社嗎？雖然他是由經濟部所主管。

不可能，中技社是經濟部管的，投資高鐵並不是交通部主動要求它的投資，而且這件事情的實際狀況還在調查中。

張：公務人員財產申報擴及公設財團法人的董監事，對交通部的公設財團法人董事會的內部指派，會造成困擾嗎？

現在很多人不願意申報財產，所以不願意去擔任董監事，但我到交通部就職之後，還沒親身碰到這個狀況。我認為申報財產本身不是問題，而是目前申報財產之後會印成公報揭露，這才是個問題。若改成當事人涉及法律問題時，檢察官可以透過程序去申閱，這樣就比較沒有問題了。

張：台灣目前這些公設財團法人，在會計準則上都沒有統一規範，像 OECD 會針對 NGP/NPO 做一個會計準則與規範去處理。

每個 NPO 的性質差異很大，但一些用在公司的會計原則，還是有不少可以適用公設財團法人。有關修改預算法第 41 條的爭議，其實是反映台灣的一個現實問題：某些時候我們看到弊端，就會採用法令去規範，但在分寸的拿捏上，卻很困難。我認為應少用法律去規範，因為很多財團法人的彈性會因此喪失，而是應該要用資訊揭露的方式。

李：關於資訊揭露，政府有資訊公開法，至於上市上櫃公司也有證交所的規定。您認為公設財團法人的揭露項目應該是如何比照？或是應該怎樣來執行？

既然是所謂的公設財團法人，應該至少要跟政府資訊公開法是一樣的水準。

李：這會不會有一個問題就是說，公設財團法人被監督的程度，就跟政府機關被監督的程度一樣？

監督跟資訊揭露不一樣。資訊揭露是攤在陽光下受公評，監督則是接受國會議員質詢，或是監察委員來調查，兩者的程度不同。我認為公設財團法人應該盡量透明化，陽光底下無貪腐的事情，這是最有效也是最好的方法。我們現在法律規定公務人員要利益迴避，比如說我在交通部工作，我弟弟的公司就不能和交通部做生意，我認為這是不對的，應該讓他有同樣的權利來跟其他公司競爭，只是要把「他是我弟弟」這個資訊揭露出來並受公評，而不是強調規避。

鄭：請問您對於公司治理未來推展到 NPO 的看法？

因為公設財團法人的 governance 沒做好，所以立法規定公設財團法人的董事長與總經理薪資不可以超過多少，我認為這樣的方式是錯誤的，因為每一個財團法人的工作性質都不一樣，需要的人才不一樣，所以統一規定其待遇是不對的，而是應由董事會來決定，國會也不應該管到這細節。公設財團法人的問題就是 governance 的問題，也就是 accountability 的問題 -- account for what？

李：您剛剛提到要讓公設財團法人 accountable，我覺得很重要的一點，就是

必須要有很明確的績效評量方式。那就您的看法，公設財團法人之績效評量的重點應該是什麼？

因為每個財團法人成立的目的不一樣，所以我們沒辦法用一個標準去訂立績效評估指標。每個財團法人應要先確保董事會的人選，以及運作方式是優質的，接下來是訂出執行長的 KPI，以及遴選好的執行長與高階主管。這整個程序都必須透明化，我覺得這個程序能做到就很好了，至於其他細節，我們應該要給予財團法人彈性的空間。另外，財團法人的績效指標必須要根據設立宗旨，理論上，宗旨不能隨首長的替換就調整方向，不過，一時之間我們不可能有一勞永逸的解決方法，所以，我覺得目前唯一可行的作法，就是盡量把財團法人的資訊透明化，讓大家去注意、公開討論。

訪談記錄

受訪者：B3

訪談人：劉坤億、李天申

訪談時間：2009年10月20日 17:30~18:20

訪談地點：農委會

李：首先要請教的是，農委會認定公設財團法人的方式是什麼？總共有幾間？

我有查過審計部的資料，他們列管的有16家，可是在行政院主計處去年底進行的認定，也只有9家有送預算到立法院審議。

我們輔導的財團法人總共有68家，其中政府有捐助的是16家，政府捐助比例超過50%是9家。主計處是依據預算法來認定公設財團法人，現在的預算法規定，是以目前在法院財產登記的總額，政府捐助有超過50%的才送預算，我們的認定標準和主計處相同。

李：貴單位有將農業財團法人的監督準則放上網。目前你們在有關公設財團法人的監督方面，是完全按照這個準則？還是有其他的辦法？

我們針對公設財團法人的監督，主要就是按照農業財團法人監督準則，沒有特別針對公設財團法人另訂其他的辦法。不過除了監督準則之外，我們還有訂財務處理作業規範。我們是站在輔導的立場，因為有很多財團法人，尤其是規模比較小的，看預算書或業務報告就會發現，它們不知道要如何適當處理帳務。所以，我們有請學者專家制訂財務處理規範，並且架設專屬的網站，把財團法人應該要注意的事情都上網。我們有辦財務訓練，也有作會計查核。

李：關於會計查核，是由會計單位去做嗎？

財團法人如果有向我們申請年度計畫經費，會計單位就會去查帳；如果沒有，就是按照財團法人監督準則的規定，在年度開前及年度結束後申報預、決算書。

李：監督準則規定「本會為瞭解財團法人之狀況，得隨時通知其提出業務及財務報告，並得派員查核之」。您剛剛提到的這是財務查核的部分，但關於業務方面的查核，是由輔導處進行還是業管機關？

都是業管機關，比如說這個財團法人是漁業的財團法人，它的業管機關就是漁業署，中央畜產會的業管單位就是畜牧處。因為業管機關和財團法人的業務比較相關，接觸也比較多，所以多是由它們去做督導的工作。

李：輔導處除了做財務方面的監督之外，還有什麼監督？

本處負責法規之研擬、協商及聯繫（就是是法令的部分），以及總體的跨科、跨單位性工作；依本會辦事細則，農業財團法人之預、決算審核及監督由會計室負責。

李：官派的董事呢？

官派的董事是由人事單位來做。我們有訂一個董監事人員遴派及考核要點，這是我們的內規。

劉：政府捐助成立的財團法人的財務大概分為兩塊，一塊是原來的捐助，一塊是政府的補助。對這兩種財務的運用，你們內部在進行監督的時候，當然從監督準則大致上是可以看出來，可是在實際操作方面，我比較想瞭解有什麼差別，或是你們在對他的運用上？

捐助基金是絕對不能動的，一般來說只能運用孳息。如有經費補助或委辦農業財團法人之必要，則依本會計畫研提與管理手冊及本會主管計畫經費處理手冊辦理。

劉：如果財團法人將孳息進行投資，這部分你們的作法是怎麼樣？

就我們政府捐助的公設財團法人來說，都沒有將孳息做轉投資，因為農業財團法人的規模並不大。

李：董事會開會的會議記錄，也是申報到你們這邊來嗎？

會議紀錄是報到業管單位。董事會的業務決議是不是適當、業務推動是不是有符合財團法人當時設立的目的，業管單位會比較清楚。

劉：所以輔導處比較是從適法性的監督去看？

輔導處是進行總體的協助與輔導。因為歸我們主管的財團法人有 68 個，其中有很多規模很小，但他們還是要按照規定。

劉：民間財團法人以及跟政府捐助的財團法人，你們在做監督過程當中，有什麼差別？

強度當然不一樣，因為既然是政府捐助的財團法人，必有公益性或公務上的需求。舉個例子，像「財團法人中華民國對外漁業合作發展協會」，就是因為有某些對外合作的事項不適合由公務單位出面，所以政府才會成立這個協會，它當然必須在政府的監督之下，才去做漁業對外合作發展的事項。像「財團法人中央畜產會」，它除了要做畜產業務的檢驗、行銷，也要做價格調節的機制，避免讓畜產業的市場波動太大，所以「財團法人中央畜產會」的屬性非常特殊，是依組織條例成立的。

劉：預算法第 41 條第 4 項執行之後，有沒有聽到政府捐助的財團法人，特別是 50% 以上的一些抱怨？

多少會有，任何人或任何組織，被監督的強度增加以後，必然會不習慣。

劉：在農委會捐助的財團法人當中，過去比較常被立法院關照的是哪幾個？

在以前，「財團法人中央畜產會」、「財團法人中華民國對外漁業合作發展協會」、「財團法人台灣優良農產品發展協會」（以前簡稱 CAS 優良農產品發展協會）都有被關心過。最近就是「財團法人農村發展基金會」。

劉：立法院關切的部份，大部分都會集中在派任的董事？

最近大部分都是集中在官派董事、雙薪、肥貓等人事問題，以前比較關心的是業務問題。

劉：您會怎麼形容業務處跟主管財團法人之間的關係？

我覺得「協力」會比較貼切。很多財團法人在很早以前就成立，公家資金的比例是逐年降低，但是自主性還是很高。不過大於 50% 的財團法人，大部分都是配合政策需要成立的，所以，我覺得主管單位跟這些財團法人是一個很密切的合作關係。

劉：執行政府政策的財團法人，我相信以他的基金額度，光是靠孳息是不可能去執行，通常也是藉由會裡面的補助或是委託案去做。就這部分來講，以你們的瞭解，業務處是怎麼樣來看他的執行狀況？看他的績效表現？通常是由業務處的承辦人自己來看，還是？

我們所有的計畫都是經過管制的。比如說，財團法人要研提一個計畫，第一個就是要經過業務處；第二，若達一定金額以上，就會提報到副主委或

是主委。我們所有的計畫流程，一定要經過會計室，不會是業務處單一的承辦人去跟他們談績效。

劉：會計當然是要看他預算經費執行的狀況，但是補助總是有一個政策目標或是專案目標，通常是透過什麼樣的機制來看達成率？

財團法人在提計畫的時候就會寫計畫目標（全程目標、本年度目標）、實施方法步驟、重要工作項目、預定進度、預期效益、效益指標、政策效益等，這是計畫書的規定要求。我們的計畫管制考核是非常嚴謹的制度，一定是按月考核，年度結束後，還有年度結束的考核、報告。

劉：考核通常有哪一些面向？

假設「財團法人中央畜產會」接了本會動植物防疫檢疫局的計畫，要進行某個項目的檢驗，很可能就會把檢驗件數列入考核。如果是畜牧處補助給「財團法人中央畜產會」，請它做產銷調節，就一定會考核價格是不是在某一個水準。

劉：對比較早期成立，或者自主性很高的財團法人，會裡面對他的績效評估，會透過什麼樣的方式？

在政府捐助的財團法人中，官方都會在董監事會佔有一定的席次，如果財團法人沒有申請會內的計畫，我們會透過官派董監事去參與它的運作。財團法人畢竟還是人民團體，我認為政府在管理的強度上，必須要有所節制。

劉：官派董事是擔任一個職務，如果職務異動他也就跟著異動，這是第一個現象。第二個現象就是說，代表機關的董事過去，在開董事會之前，他有沒有跟業務主管機關詢問今天準備要開的會議、要討論的議題是哪一

些、主管機關有什麼意見，還是說反正他是董事，就讓他去開會？再來就是說他開會回來，是不是有一個很好的橋樑？

會裡現在有一個內規，假設某單位的官派董事有三位，其中有一位指定的代表必須要簽報所有的提案。

李：2007年修改公職人員財產申報法，所有官派的董監事都要申報財產。您對這項修法有什麼觀察呢？

專業的學者專家對財團法人的幫助非常大，可是現在因為要依法財產公開，很多學者專家不願意來當董事了，這對財團法人業務的推展是非常大的損失。尤其政府捐助之財團法人，更是需要有超然的學者來監督，因為政府自己的監督會有迷思或盲點。

劉：官派董事在董事會裡面，發揮的作用呢？

依業務而定。如果董事和財團法人的督導業務直接相關，他所講的話，受到的尊重度會比較高。

劉：您的意思是，在派董事的時候，實際上未必找業管單位的人員？

現在有一個規定，反而是業務督導不太能派，因為怕有球員兼裁判。不過我自己的看法是，業務督導單位其實才最清楚財團法人的運作。

劉：可是這邊又規定有直接監督關係者不得兼任其董監事職務。

董監事會後的記錄也都會報給主管單位，主管單位可以就業務方面來表示意見。

劉：會裡面有沒有規定董事會會議記錄的內容是否要完整？

沒有硬性規定。

李：剛剛提到現在立委還滿關心財團法人薪資的問題。我想請問一下，主管的薪資都要報到會裡面來嗎？

都會報主管單位，主管單位都會會人事室。據我的瞭解，我們公設財團法人董事長、執行長的薪資，都沒有超過一般政務官的薪水，但跟業界的薪資也不會差太遠。

劉：對政府捐助的財團法人在組織定位上有什麼看法？

以政府機關來看公設財團法人的組織定位，我個人比較偏向是合作或是協力的關係。公設財團法人本身就是為了公益或公務的目的而成立，組織任務非常明確，所以和政府之間，就是互相加乘的效果。如果政府和公設財團法人沒有加乘效果，而只是多一個單位的負擔，成立的意義就不存在了。

劉：就目前農委會捐助成立的 16 個財團法人，處裡面有沒有特別檢討說，哪些可以裁撤的？還是都有功能上存在的需要？

目前還沒有考慮過，但若要討論，我們也是從業務的立場來考量。有一些財團法人成立的時空環境已經不一樣了，比如說「財團法人台灣區蠶業發展基金會」，成立時台灣還有生產蠶絲，但是現在不需要這個基金會了嗎？實際上，這個產業還是存在的，只是比較式微，基金會還是在產業裡面運作。

李：我比較好奇的是整併的部分。中國時報有一篇報導質疑為什麼要設置這麼多財團法人，分別是鮪魚、鰻魚、魷魚等等。

這些財團法人所服務的業界人士都不一樣，要怎麼整併呢？這就是從外界的角度來看才會如此。

訪談記錄

受訪者：B4

訪談人：張四明、鄭惠文

訪談時間：2009年11月17日 9:30~10:30

訪談地點：內政部

張：我們這次訪談的重點，在於了解目的事業主管機關與基金會互動情況與監督機制，以及對基金會在治理上，目的事業主管機關看法與評價如何？

大致上，我們的監督機制主要是依據「內政部審查財團法人監督要點」。至於是否有建立績效考評的機制？坦白說，很難建立，因為各財團法人都具有唯一性，各自承擔政府的某項任務。在此情況下，績效是無從比較的，所以評量指標也不容易建立。另外，很多財團法人都是由機關首長擔任董事或董事長，所以政府在公權力上做監督評量，與考評民間財團法人的角度是不一樣的，中間存在著雙重的困難性。在內政部主管財團法人所提供的意見中，都沒有盡力地建構考評指標，只是依照監督要點第3點之要求，將決算報告提報備查。

張：董事會是每季針對運作和預決算的收支記錄召開會議？

對，預決算部分有立法院監督，所以我們只是簡單地做備查工作，很少逐一審核。

張：就整體來看，這十幾個基金會的治理與運作算是都上軌道嗎？

比較新成立的基金會應該都上軌道了，但成立較久的基金會是否有在運

作，這個需要評估。比如，經建會的前身，「中美經濟社會發展基金」捐助成立的「財團法人國土規畫及不動產資訊中心」，目前還有營運；另一個「中央營建技術顧問研究社」，後來轉投資成「中泐工程顧問股份有限公司」，這個基金會是否要民營化，甚至裁掉，這是我們的議題。

張：所以有積極在討論關於它的轉型？

對，關於它的組織、董事成員，但是每個組織不相同。若與章程作比較，有的行政部分可以掌控，只要任期屆滿就可以改聘，改聘則提報行政院院長或內政部部长作決定；有的是第一屆董事由各捐助團體推派代表組成，第二屆以後則由董事會任命下一屆；有些會有任期限制，有些則無，而沒有任期限制的，則可能一任萬代不願退離，演變到最後完全與政府脫離，不受政府約制。

張：這樣的基金會大概...

就我剛講的那一個。在公設財團法人之下，它已經完全和政府沒有聯繫關係，我們也動用很多方法修改章程，讓政府可以重新掌控，事實上也因為它的資金比較多，政府才會有想要多管制基金會的意圖。另一個如建築中心和台灣營建院，它們都是第一、二任董事之後，就沒有再回饋到行政體系。久而久之，在這種情況下，會思考政府出資讓基金會運作，它們與政府的關係是什麼？

張：政府與基金會之間的關聯性變得很薄弱。

對對，當時時空背景的不一樣，也許有些人為了退休後有去路或是某些利益，在組織章程的設計上沒有回饋到行政體系上。

張：面對這樣的現象內政部有些對策嗎？

有，如我剛提的「中央營建技術顧問研究社」。

張：因為它基金比例偏高，當然變成一個顯著的議題，就其他基金會來看呢？

可能是因為其他的運作層面影響不大，也有可能是技術層面未涉及到公權力或公共利益，政府部門就沒有思考如何讓它與行政體系連結。有些基金會的董事依規定由內政部指派代表，也許比例不高，但至少官方代表參與運作。剛所提的「營建技術顧問社」中的內政部代表，到後面已經獨立，變成不是我們的代表。

張：這樣的基金會是不是就變成個人化或家族化？

所以我們花了很多力量把這些現象扭轉回來，動用很多關係和道德勸說各方面才把章程修改回來。

張：請教一下，在公設財團法人的認定上，內政部裡的業管上有沒有困擾？

大概都沒什麼困擾，但這是指剛成立的時候。剛設立基金會的時候要不就政府全額出資，要不就是政府出資佔一半以上；等到基金會慢慢成長之後，有時政府的資金就不一定佔一半以上了，只是一開始政府一定佔一半以上。

張：至於後來政府資金所佔的比重很明顯下降，部裡是如何來看待這樣的基金會？

說實在話，還沒有人去研究這個問題，同樣要回歸到剛提的技術顧問研究社，後來政府的資金是由營建署出資只剩 16%，他們的資金大概有一千多萬，我們只有出資二百多萬。

鄭：就您從財團法人法或監督要點來看，您認為政府管理的標準該從捐助比例，或者只要政府捐錢就應該要管？

以我觀點，只要是政府出資以 50% 來看，說真的很容易變成一個白手套，甚至是有人故意規避監督。管理重點在於政府在基金會裡的董事席位佔多少，這點會比資金出資比例來得重要。比如，若基金會是任務屬性，代表承擔一定的國家公權、國家任務或是公共利益的需求，如果政府無法 handle、決定內部的運作，無論出資多少都是沒有用的；若政府全額出資，但董事會全部都是民間的，政府代表可能只是少數一、二位，每次的表決都輸，完全是被把持住。所以站在個人的想法，若基金會是公設的，重點在於它成立之時可容許政府佔有多少比例的董事，使政府的公權力和任務能夠延續下去。

張：所以維繫目的事業主管機關和基金會之間的重要關聯性，您的看法是在政府所指派的董事代表的比例？

對，我認為出資的比例不是重點。如果是由民間出資，所有的董事不可能都是政府人員；若以政府出資來看，官方必定具有一定比例的影響力，才有辦法去掌控。否則，就是政府出資讓民間玩。

鄭：在其他部會的監督要點或準則裡，可能會規定董事代表，官派、專家學者和業界各佔三分之一，請問您是否認為主管機關應該在監督要點中明訂？

我覺得如果是公設，就有必須有明確的規定，但是佔的比例又是另一回事，重點在於政府對董事的任命或遴聘，是否掌握住這樣的權限。若政府無法掌控，政府就會成了出資的冤大頭。所以，我一直覺得公設財團法人在出資比例上不是問題，能否承擔與落實公共任務才是公設財團法人存在的重點。

張：對於內政部所主管的這些財團法人或基金會，當部分基金會與當初設立的宗旨或任務取向上有變遷時，是否有考慮對個別組織作定位的轉型？向私法的財團法人或政府的行政法人方向進行？

除了剛說的「中央營建顧問社」考慮將之民營化以外，其他基金會倒是沒有需要民營化或更加機關化的取向。

張：所以絕大多數基金會的定位上，在您的看法上還是公設財團法人負責執行公共任務與公權力？

對，沒有錯。比如「賑災基金會」在決定或公務預算運用方面，比較有自由與彈性。我比較關注制度面，如果是承擔公共任務，個人認為應該機關化，否則很容易演變成「白手套」。除政府出資外，當然有很多來自民間，會有它運作與制度的彈性，很多人會藉此節稅或採購上限制的作法。資金來自民間有好處亦有壞處，但若此經費是來自公共資金，卻容許這樣的作法，這樣的機制就有問題。

張：換句話，變質了。假借公設財團法人的屬性或名義，卻受個人或集團影響的白手套，進行節稅或特定利益都難免涉及到利益衝突的問題。但是完全機關化又受到政府在人事、會計層層機關的管制。

所以，這是兩難。麻煩之處，在於基金會的彈性與自由能否符合公共利益的目的。比如「某公設基金會」，幾乎是由特定利益團體組成，可是又完全是政府的出資，每次官方代表都是孤軍奮戰，所有的捐助與運作，政府即使想主導也沒有辦法，一半以上的代表都是民間主導。又如我剛說的公設財團法人唯一性與獨特性，所以無法考評與監督其作法是否符合公共利益的目的。

張：在認定上基金會是獨占或唯一的情況下，或許無法找第二 case 做比較，

但如果就政府捐助基金會的原始任務、宗旨和承擔的公共目的，從這個角度無法評量嗎？

公共目的都可以算的出來，政府所捐助的團體都一定符合政府的要求。

張：若公共目的之課責與衡量大致上都可以認定，那可能的疑慮是？

也許是資金的流向會集中在某些團體上。

張：也許是公共資金的分配與應用不符公平與正義原則與價值，可能就有一些疑慮存在。

嗯！我今天是站在檢討面來談，目的在於如何解決問題。

張：今天的訪談您給我們很多啟發和貢獻，這個案子是受行政院研究會委託，也是希望在公設財團法人的監督與課責的機制作思考。

我以自己所看到的現象來檢討與說明，除非這些現象都不存在。若現象存在，則需要機制的建立。《財團法人法》剛好是一個契機，現在的監督要點本來是辦法，因為行政程序法的關係，辦法並沒有法規的授權，因此才改為要點。若是要點的話，騙騙民間還可以，因為他們完全沒有管制的工具；但對公設財團法人，若用要點來考核與監督，老實說我覺得滿弱的，因為公設財團法人是你自己的人，不應該用這一套要點，這套要點是站在政府如何去輔導與監督民間。若《財團法人法》中沒有針對公設財團法人規範，則行政院應該把各機關的公設財團法人集合起來，把存在的問題作解決，這就不涉及人民的權利與義務，應該整個由行政院研究考會做統一監督，就如各機關的績效評比一樣，可以就各機關的公設財團法人作評比，若是各部會自己評比的話，就是球員兼裁判。

張：我們也試圖將中央機關公設財團法人做類型化的區分，找出它公共任務、政策任用屬性的定位，是否能夠連結到它的監督機制？

我也請各單位提供一些書面資料，可以給你們作參考。我看了一下章程中董事會的組織部分，說真的就千奇百怪了。

張：您的思惟我也很同意，基本上，內政部公設財團法人是屬於同一屬性的，或同一社會政策目的，在它的董監事會組成與運作、基本規範、監督的密度，大概要有一個統一標準可作遵循。

鄭：您對剛所提出的問題、現象，是否有什麼樣的建議？

我的具體建議，就是董事會的組成和遴任權的掌握方面，政府機關要有主導權。當然我們也會期待社會的參與能夠多一點，但畢竟它是公設的財團法人，必定承擔一定的公共任務，這絕對不是一般民間團體所能認知的。我還是認為董事會組會結構要有行政體系的統一標準。

張：您剛提到「某公設基金會」，政府代表孤軍奮戰為例，政府的代表根本無法主導，只是配合社會團體和外部的代表的運作，形式上來看該基金會的運作符合它的公共任務，但實際上就公共資金的運作與分配是否符合公平性，或是政府機關所考慮的重點是否有利益衝突，這個部分就比較難去課責與評量，有這樣的現象？

這樣的現象我也不敢說很明顯，畢竟是大家討論協定的。雖然主席是次長，但是如果我們真的有任務要執行或是分配公共利益時，無法想出一個符合大眾公平性的辦法能夠完全被接受。若這些委員都能公平公開還好，萬一他們有私心，很有可能彼此串連。

張：那當時為什麼政府要出資成立這個基金會，當有雙重或多重的任務或政

策的考量？

有時候往往是當政者的一句話，也沒考慮到運作的後果，我們只能遵照這樣的一句話來設計這個組織架構。

張：所以，評估為什麼要設這樣的財團法人，它的理由、重要性和考量的基礎是薄弱的，是一個政策指示。

對對...或說選票考量也好、討好也好，就成立某一財團法人或基金會，資金投入後，政府對這些財團法人的設立是要站在什麼樣的高度，來掌握它的運作或是公共利益的維持。哪怕當初只是個想法或政治的意圖，我們總希望已經成立了，就應該符合公共利益。這套機制建立的標準目前是沒有的，只因為當政者的一句話三分之二要由移民團體代表組成，這樣的一句話下來就毫無轉寰的空間，政府業務部分完全無法運作也無法抗拒這個指示。若今天政府檢討，發現需要建立這套標準模式，將來哪怕是總統或院長下的指令，就全要照標準來行事的。

張：《地方制度法》您是推手，是建立中央和地方關係很重要的一個基本法，若利用地制法的思惟，把它用在目的事業主管機關和基金會是互動與關聯上？有沒有裡面的一些原素是可以仿效運用的？

說真的我想像不出來，地方政治與中央之間的關係能否套到財團法人，恐怕比較沒辦法。

張：倒不是說中央與地方的關係模式套到目的事業主管機關與基金會之間，而是比如說互動與監督的機制方面，總是有些安排？

我剛報告過公設財團法人的監督主要是來自立法的監督，比機關內部本身的監督來得強，主要是因為機關由首長擔任或是有首長代表，所以沒辦法

內控，只能從外部監督，這種情況下就沒有辦法把《地方制度法》套用過來。

張：請問立法院對公設財團法人除了預算法第 41 條規正的納入預算審查，另外公職人員財產申報法，民間董事也要財產申報，這樣的一體適用對內政部所屬的基金會，在董事的遴選與任命上會產生重大的困擾嗎？

困擾當然是很大，因為我們有幾個財團法人會找不到人。一般的營利性質是為避免圖謀私利，但有很多財團法人實際上是非營利性質的，為了經營一個董事而要財產申報，公家機關的代表很多都不願意，一個月只有二千塊的出席費也沒有其他利益，若要財產申報則連帶太太財產也曝光，有個同事就發生太太下命提早辦退休，要不則向部長堅辭董事，最後部長只好玉成，讓他不再兼任。

張：台灣有很多這樣的行政或立法監督，以我的看法是太多一體適用。

對對對，要考慮個別的差異性。

張：這個問題很大，不是說統一性監督一體適用不好，而是這樣下去會產生很多問題。

立委能夠想到這個問題基本上是正确的，但沒有細緻地區隔各種屬性，這就需要技術官僚能夠協助。但立法協商過程，技術官僚往往無法參與意見；技術官僚則可分析總共有多少類別，有助於找出某些問題的共同因素，再對此立法作監督，若無這些因素者...

張：別一竿子打翻所有的人。

此時法務部就要去作解釋，如何變更立法解釋，比如什麼是機關代表？代表機關的董事是什麼？

張：這都有一點緣木求魚，拗來拗去最後有違原先的精神與宗旨。

對啊，當法務部硬要把它變更成另一型式時，而原本想監督的部分就會因為限縮解釋又順利逃避監督。

張：對對對。

不是把整條立法給刪掉，而是要作類型化的工作，再送給立法委員作修正。

鄭：請問惠眾醫療基金會是屬於內政部管轄的嗎？

說實在話，這也是一個大問題，當初是榮總提議的，現在是由榮總院長擔任董事長，說真的它與內政府沒有什麼關係。只因為它是社會福利，所以就丟在我們這邊，事實上和退輔會關係比較密切。

張：從您們的角度，此基金會的運作大體還好嗎？

我完全不清楚。

張：這樣的情況下是否有可能去改換它的事業主管機關。

偏偏它是社會福利，若是醫療的話，則可改換到衛生署。它是退輔會的榮民總醫院捐助成立的，捐助目的是協助那些弱勢需要醫療的人，那就是屬於社會福利，這樣的話不可能由衛生署作主管機關。

張：它是剛成立嗎？

很久了。它是民國 66 年前立由熱心人士倡議成立，但由榮總出資。

張：顯然他們對榮總的影響力很大。

就因為它是社會福利，就掛在我們這邊也是很奇怪，它是由榮總捐助成立，就算是政府的基金會？比如台大捐助成立，就不曉得是否算是公設成立的。

張：好問題，就要看它是要執行哪一塊，若是福利則又會和內政部產生關聯。

鄭：若是醫療，則是衛生署。

若是民間的話，就比較好分類。像這樣的情況就很難歸類，這樣問題說不一定連社會司也很難回答。

訪談記錄

受訪者：B5

訪談人：鄭惠文、李天申

訪談時間：2009 年 11 月 25 日 10：00~11：00

訪談地點：通傳會

鄭：電信技術中心成立時由政府出資 3.8 億，今年全部的金額會到位？

TTC 的基金總共是 5 億，其中 3.8 億政府捐助。對政府來說，這並不算投資，因為政府對財團法人就是採捐助成立，只要超過 50% 以上，就是我們所定義的公設財團法人。您提到的資金到位與這 5 億無關，基金在成立時就已全數到位了，只是當時政府計畫分五年捐助 20 億，後又因故延長，預計到民國九十九年才會全部捐助完畢，提供建置使用，包括買設備、蓋辦公大樓與實驗室、人員等初期草創之所有費用。在全部的 20 億當中，有包括 3.8 億的政府捐助創設基金，但這筆錢是不能夠動用的，這部分要先跟您釐清。

鄭：立法院審查預決算時，有沒有遭遇甚麼困擾？

立法院主要是希望 TTC 的人事費用降低，因為去年的人事支出超過總支出的 50%，未來希望能控制在 40% 以下。TTC 現在已經沒有再增加人員，而是維持在之前的數量。立法院的另一個質疑點，是關於退休公務人員轉任的問題，但這不只是針對 TTC，而是針對全國的公設財團法人，這方面 TTC 都是符合規定的，目前 TTC 的 130 多位員工中，退休轉任的員工計有 8 個。

李：回到剛剛 20 億的資金問題，NCC 對捐補助採逐年編列預算，捐助與補

助之間如何釐清？就我的理解，補助是有契約關係，但捐助沒有。

20 億的資金是政府捐助費用，這是我們依據其創立時，報給行政院電信技術中心計畫綱要而來。目前捐助的錢是由本會綜合企劃處編列的。

鄭：技術中心正在蓋行政大樓，目前的狀況是虧損，因為尚未開始運作？

TTC 是財團法人，不是私人公司，所以沒有虧損與否的問題。目前 TTC 已有板橋、內湖實驗室和高雄路竹園區，等新大樓蓋好後，路竹園區就會遷入，而且 TTC 目前是有在運作的，包括受理數位電視跟其它電信設備的檢測、承包專案、NPAC 系統管理等等，但因為仍在草創階段，所以投入的建設費用和人事成本比較多，至於業務營收的部分，相對於整個支出是偏低的，因為剛開始有很多大筆的支出，包括蓋辦公大樓、實驗室建置費用等。

鄭：請您介紹 NCC 如何監督 TTC 的董事會運作？

他們的董事會運作是依據捐助章程來做，每年董事會開會至少兩次，通常我們 NCC 會派人列席，會議紀錄會正式報給我們備查。

李：從捐助章程來看，NCC 對 TTC 的規範是蠻嚴格的，裡面提及「核准」、「查核」等用語，請問科長如何看待 NCC 和 TTC 兩者間的關係？您覺得是比較接近平等的夥伴關係，或是上下隸屬關係？

NCC 和 TTC 並不是上下隸屬的關係，基本上財團法人是獨立的，其運作帶有公益目的。TTC 主要是作技術研究，或協助 NCC 作政策研究，業界較不願投資的部分，我們也會請它來作，這是我們當初設置 TTC 的主旨與目的。但基於我們是主管機關，基金 50% 以上都由我們出資的，所以有關技術中心的行政運作，我們必須去了解。我們每年依據查核要點，由會計、人事、業務的成員組成小組對 TTC 進行查核，由 NCC 的政風單位擔任召集，請參

事當主席，每年都會作至少一次，並提出查核報告。

李：查核小組除了政風與參事，還有哪些單位的人員加入？

人事、會計、秘書、政風、法務、業務等單位都有。小組成員到 TTC 之後，是散開來各自進行查核，譬如像我是業務的，去就是查核技術部門的業務；人事單位就看人事晉用是否符合規定；秘書室就去查它發包工程是否符合程序。

李：今年作過查核了嗎？

今年作過查核了。查核要點中規定，五、六月我們就要去查，報告七、八月就要出來。

李：除了查核之外，有作績效評鑑嗎？

我們沒有很明確的績效評估方法。因為 TTC 跟一般的民間公司不一樣，不能以營利為目的，一般所謂績效就是看營利，虧本就沒有績效。但 TTC 會作很多主管機關要求執行的業務，不賺錢的生意還是要做。

鄭：若是如此，那要如何評估它是否達到主管機關所要求的政策目的？

我們通常委託 TTC 作研究，政策不會讓它來主導，所以 TTC 不會有政策目的的問題。譬如，NCC 要訂定電話費率，我們會請 TTC 去研究國際上的費率並提出專案報告。我們請它作的小案子，都是免費。譬如，我們請它研究藍天使標章在國際上的推行成效，協助我們去蒐集資料做研究並簡報，這也是免費的。另外，我們現在要修訂很多技術規範，也是請 TTC 研究國外是怎麼做的、如何管理、技術有哪些？這也是 TTC 設立宗旨的一環。我們很希望 TTC 有 case 進來，至少賺點錢有營收來維持，至於我們 NCC 這邊，還

是有須要請 TTC 協助。

李：像這種小型研究，審查方式跟一般研究計畫的審查有何不同？

這種研究沒有錢，所以就沒有所謂的審查了。就像我請你幫忙我收集資料並做報告，都是屬於這類型的。

李：就是很單純的請它幫個忙？

對。TTC 應該有很大的研發能量，畢竟 NCC 是行政單位，例行的業務太多了，沒有某個公務員只做研究的，所以較新的研究都必須請它幫個忙。

鄭：主管機關將電信技術中心定位在甚麼樣的地位，會比較容易管理？例如行政法人，或是接近民間的財團法人？

我的看法是 TTC 就是單純的財團法人，它不能從事行政法人的工作，行政是由 NCC 來做。它純粹就是財團法人，只是政府的捐助金額較多，所以被稱做公設財團法人。

李：我在捐助章程第 17 條看到，正副執行長都是有給職的，其精神應該表示執行長是專任的，但為何目前由 NCC 的主管來兼任執行長呢？

這是長官的衡量，可能是 TTC 還在草創階段，想輔佐它盡速上軌道吧，所以才會由長官兼任。而且，長官兼任執行長是很辛苦的事情，他是無給職的義工，一毛錢都沒拿，但兩邊的業務都要 cover。

李：他有任期限制嗎？

執行長沒有任期，但董事會有權要求換執行長。我們唯一有任期限制的是董事長，連選得連任一次，由董事中產生，董事沒有規定可以做幾屆，董

事長只能做兩屆，若董事做得好可以一直做，那個是沒有規定的。

鄭：現在董事會的官派人數跟組成狀況如何？開會的出席率好嗎？

目前都符合章程的規定。最近一次開會的出席率有超過三分之二。

李：前幾年有修改公職人員財產申報法，會否有影響？

公務人員財產申報法剛發布要實行的時候，TTC 的董事也辭了好幾個，後來我們再趕快補回。

李：官方代表好找嗎？

純粹我個人的觀點，困難度很高。

李：所以官方代表其實都是相當資深且任重道遠的，名單上多是在電信業界服務很久的人。

很多董事是教授來兼任。現在董事會的規定人數是 9~13 個，但以前是 11~15 個，為什麼從 11~15 個改為 9~13 個呢？這就因為找不到人。現在的董監事，都是仰仗長官的人情去請來的。

李：所以修改章程是在《公職人員財產申報法》修改後，那監察人的部分有配合修改只設置一個嗎？有計畫補到 3 個嗎？

監事一開始就是 1~3 個，要不要修改規定得看長官，而且就像你講的，真的很難聘。

李：請問資深顧問在 TTC 中的角色為何？

目前有很多關於政策面的研究業務，都是請資深顧問來 handle。

李：是補執行長與副執行長的在專業上的不足嗎？

資深顧問現在是王碧蓮，她以前是 DGT 時代的綜合企劃處處長，有關國內外電信產業方面的法令、政策、市場，她都很瞭解，所以 TTC 聘她當資深顧問。因為這是屬於法人獨立運作部分，主管機關不宜涉入。

李：董事會的會議記錄要送到 NCC 備查，請問是送到貴單位嗎？是摘要式的還是將會議過程詳細記錄？

董事會的會議記錄都會送到我們這裡來，但只有紀錄決議事項，討論過程沒有紀錄。

鄭：對於績效評核的方法，除了預決算以外，請問您對未來資訊公開與揭露有何看法？就公開在網站上提供民眾觀看的部分來說。

目前 NCC 的網站沒有，立法院的網站應該會有，一般的預決算都會在那邊看到。

鄭：像 TTC 他們自己的網站就沒有看到。

我確定 NCC 的網站上沒有，因為我們是放自己的資訊。我們會建議 TTC 盡量遵守政府資訊公開法，該公開給民眾知道的事項都公開，至於他們的商業機密，就由他們自己衡量。預決算書是沒有機密的，每年都是依實際運作去編列。

李：先前訪談 TTC 的受訪者有提到 TTC 會派人到 NCC 支援。在甚麼樣的狀況之下會需要支援呢？

目前 TTC 有派兩位人員來支援資安業務，因為現在資安業務蓬勃發展，而且國科會、國安會都很重視政府的資安，但目前我們負責資安的同仁只有

一位，在人力上真的很吃緊，加上我們自己內部的調配又很困難，所以從很早之前，就一直有跟 TTC 的資訊組借調兩位人員來支援。

李：是以甚麼樣的方式讓他們來到貴單位，是派遣人力還是約聘？

都是經過簽准的。TTC 的員工不是派遣人力，兩位都是 TTC 員工，往年都有，是透過上級借調來支援。

李：先前我們得知 TTC 的收入來源都是依靠號碼可攜服務，這是算在章程中所列收入來源的哪一部分？是技術移轉嗎？

這應該是屬於第五項「其他符合本中心設立宗旨之相關收入」。這不是技術移轉收入，目前我還沒有看到 TTC 有這一方面的收入。

鄭：電信技術中心有轉投資中立通公司有 300 多萬
有，根據 97 年的決算，它報給我們的資料。

鄭：這是主管機關決定的轉投資，還是其自行所決定的？

應該是之前 TTC 決定要轉投資，章程規定要報主管機關(當時是交通部)核准。

鄭：請問主管機關對於投資事業有沒有相關監督機制？

TTC 報給我們的預決算中，裡面都會寫到關於轉投資的部份，我們也只有在這邊看的到資料，如果有必要，我們才會再要求 TTC 做詳細報告。但基本上，這是 TCC 的轉投資行為，依《公司法》規定，NCC 是不能派人去的，所以一定是 TTC 派人去，等於我們管 TTC，而 TTC 再去關心其轉投資公司。

李：轉投資的虧損部分，立法委員或審計部有沒有提出意見？

目前尚未有這方面的諮詢。

李：《預算法》第 41 條規定預算書都要送到立法院，會不會對 NCC 造成作業上的困擾？

不會！請他們依規定報給我們審查，通過後與 NCC 的預算一併由我們這邊送到立法院。

李：NCC 會在電信技術中心的預算書上蓋章或簽字嗎？審核的部分是由會計單位來做，還是由業管單位？

預算書由他們自己編列簽章，報經我們審核。預算書要經過委員會審查通過，相關處室也會開會一同討論。

訪談記錄

受訪者：B6

訪談人：李天申、鄭惠文

訪談時間：2009年11月26日 16:30~17:10

訪談地點：新聞局

李：中央社在創立時，捐助基金是新台幣一千萬。新聞局現在是不是每年都有捐贈一筆金額給中央社？

新聞局每年都有編預算給中央社，大約是三億左右。

鄭：我們先前問過中央社一年大概需要多少金額來運作，它們說是五億。

自籌款比例最近5年約在42~45%，98年度為43.4%。

李：每年新聞局大概捐贈三億元給它們，這有沒有特定的目的和用途呢？

沒有特別的指定用途，這是給中央社維持業務運作用的錢。

李：設置條例第五條規定，董事的設置大概是9到15人，這是經由行政院長來遴聘。想請教您的是，名單的提供是由新聞局這邊，還是由行政院？

這是屬於高層的運作，他們先把名單交給新聞局作業，我們再簽報給行政院去核定。

鄭：那請問現在董事會的組成官派比例有多少？

全部董事都是由行政院核定的，但都沒有官方的身分。

李：設置條例有一個比較特殊的規定，就是您剛才說媒體本身要有超然的立場，所以這邊還多了一個黨籍的限制。

對！沒有錯，因為有董監事黨籍限制的規定，中央社就不會被某一個政黨來整個操控了。

李：董事和監事都有三類的人選，在內部有沒有特別認定的標準？

基本上，這個認定沒有很嚴格。王文華是這一屆的董事，他是大眾傳播事業人員，因為他有在電台主持節目，但他本身也是作家。再如天下雜誌的高希均，他是傳播界代表，但他也是社會公正人士。所以，董監事只要從規定的三類人員中產生即可，而且我們沒有特別要求比例。

李：目前規定董事是 9 到 15 人，但就我了解，現在是只有 11 個人，沒有湊到 15 人，這是為什麼？

這是高層的決定。最近有要增聘了。

李：那增聘的考量是什麼？

這也是高層的考量，這種事情也可能會考慮到政策上的需要。

李：前兩年有關公職人員財產申報法有規定，公設財團法人的董監事都要申報財產，那這條法令修法之後，不曉得有沒有對中央社造成甚麼影響？有，影響太大了，除了董事長之外，所有的董監事通通都辭職了。

李：那有關於社長的遴聘，在設置條例由董事會來遴聘，那實際上要不要報到院呢？

不用報到行政院，中央社社長只要經過董事長提名、董事會同意就可以

了。

鄭：對於中央通訊社的監督重點，除了董事會以外，還有甚麼嗎？

我們主要就是依據大眾傳播財團法人監督要點來進行監督，其中最重要的就是董事會的部分。不過，因為設置條例是法律，位階比較高，所以設置條例沒有規範到的地方，才會由監督要點來補充。

李：會議記錄有需要送到局裡面來嗎？

要，它們每次報來的會議紀錄都很詳細，連我們去列席的代表講了什麼話，也都照樣記錄下來。

鄭：那請問貴單位監督中央通訊社的人力大概是多少？

是有一個專責的人承辦這個業務，但這也只是他工作的一部分，工作量大約佔他全部工作量的五分之一。

鄭：每年捐助的金額大概是三億左右，那怎樣去知道說任務有沒有達成？

關於任務是否達成，這其實很難去評估。

李：監督要點的規範對象是大眾傳播財團法人，所以除了中央社以外，其他的民間財團法人也都一併適用嗎？

對。

李：所以貴單位對民間的財團法人跟公設財團法人的監督，其實是沒有太大差別的，完全都是比照相同的標準？

目前是這樣，因為現在還沒有財團法人法。法務部訂的草案把財團法人

分為民間、公設兩類，這是按照政府捐助的比例是否超過百分之五十來區隔。中央社還算單純，因為它有設置條例，我們只要按照規定來監督，就沒甚麼問題了。

李：站在主管機關的立場，您會希望財團法人法趕快通過嗎？

有些事情若是讓公家來做，會因為人事、會計法規而沒有辦法動，所以目前就是用成立財團法人的方式來做，但如此一來，財團法人的定位就顯得很奇怪，目前也沒有統一的法律來管，各部會雖然有制定監督要點，但監督要點的位階又很低。基本上，財團法人應該是要有一個法來管理。另外，既然政府要做的這種事情，應該就要用行政法人來做，只是我一直不瞭解行政法人和財團法人將來運作上有什麼差別。

鄭：現在新聞局對於財團法人有沒有一套績效考核的辦法？

我們有監督小組去考核新聞局主管的財團法人。以前新聞局每年都會派人去每個財團法人做訪查，但後來是兩年去一次。

鄭：新聞局對中央通訊社的訪查也是兩年一次嗎？

我們沒有特別去中央社做訪查，因為它的預算、會議紀錄都有送來，我們對它已經很清楚了，當然，若有需要還是可以去做。中央社每次的董事會我們都有列席，而且開會事項會先送來，假如我們有意見，也會先跟它們溝通，譬如說人員要加薪，我們會看加薪是不是養肥貓。還有，中央社辦理的採購案，若達到一定的金額，我們就要派人去監督。

李：貴單位通常會派誰去訪查呢？

通常是我們的科長和會計室。會計室主要是去看財務，譬如檢查基金有

沒有被挪用等等。

李：立法院對中央社比較關注的事項有哪些？

立法院主要是看預算，立委如果對中央社不滿意，就會把它的預算凍結。像今年中央社的預算就被凍結三分之一，直到這個月初才剛解凍。

李：凍結的理由是什麼？是因為人事的問題嗎？

我不清楚，因為當時我不在審查預算的現場。

鄭：對於中央社的資訊揭露是不是該按照資訊公開法來做，不曉得您的看法如何？

中央社並不是政府機關，應該不適用資訊公開法。當然，我認為財團法人應該要盡量資訊公開，假如很多資訊都公開了，那人家也就會越放心，如果什麼東西都秘密進行，人家就會懷疑。

訪談記錄

受訪者：B7

訪談人：劉坤億、李天申、鄭惠文

訪談時間：2009年12月23日 11:00~12:00

訪談地點：教育部

劉：教育部作為主管機關，如何看待蔣經國基金會、學產基金會和大考中心這些財團法人？

社教司是監督教育財團法人的主管單位。大考中心主責大學入學考試的公平性，多數董事是大學校長，教育部派駐的董事本來只有1人，後來教育部為了增加監督強度，並依據法務部和立法院的建議，希望官方董事能達到三分之一，也就是在21位董事中，要有7位教育部的董事，但各大學校長也擔心官派董事的數量那麼多，可能會影響大考中心客觀、中立的學術立場，所以在商討的過程中，教育部同意先由教育部指派3位官方董事。其實，立法委員的要求與大學校長的顧慮都是有道理的：立法院認為教育部在成立大考中心時，曾經捐助不少經費，但教育部只有1席董事，對大考中心沒什麼置喙的餘地，所以有立委說不予補助，但是大考中心有辦理考試的收費制度，財源不是問題。雖然大考中心的人員待遇和一些名目確實超過政府機關的規定，但教育部和大學校長有很大的衝突，社會觀感恐怕也不好，所以先透過商談、妥協。

劉：教育部有否思考過對財團法人建立一個比較好的監督機制？

沒有，都是根據行政院和立法院的意思，或是按照財團法人法草案的精

神來作監督管理。

劉：教育部在各財團法人在董事的聘任上會有程度的差別？比如某些財團法人要多派或是少派幾個？或是各別處理？

要看個別財團法人捐助章程的規定。如蔣經國基金會和大考中心，教育部的董事就各只有 1 位，學產基金會則完全由教育部控制。

劉：在我們研究的過程中發現，學產基金會幾乎是行政機關，蔣經國基金會被外界認為已經完全脫離教育部的監督，以您的觀察，蔣經國基金會到底是要把它拉得更進來，還是乾脆把它放出去？

以蔣經國基金會、學產基金會和大考中心的監督強度來看，最強的是學產基金會，次之為大考中心，因為它有 3 席官派董事，業務與教育部息息相關，也容易受到社會各界關注，而且我對大考中心提出的幾項建議，如：成立評鑑小組和建立重要人事規章等，現在都已經通過了。至於蔣經國基金會，教育部能夠置喙的餘地並不大。蔣經國基金會成立時，政府捐助的比例原有超過一半，但因為基金會設有財務小組負責投資，所以政府現在的捐助比例只剩下不到一半，而且它也曾由行政院作出解釋，並不需要送預算書到立法院。

劉：您對大考中心的提議大概是著重於強化董事會？

對，我的建議都集中在強化董事會監督，而且大考中心都有接受與執行。但是蔣經國基金會的部分，我曾提議漢學研究應強化與台灣現況的連結，例如補助外國學者作漢學研究，應該要請他們來台灣，而不是拿到補助款就直接到中國大陸去，卻不來台灣看一看。我對蔣經國基金會提出的相關意見，幾乎未獲回應。

劉：蔣經國基金會董事的改選是依照章程嗎？

是，但是章程的規定是自己選自己，所以改組的幅度並不會太大。蔣經國基金會的行事風格比較傳統，教育部的影響十分有限。

劉：您是否有察覺到，財團法人成立後與日的事業主管機關在補助或業務委辦上，若較不密切時，則財團法人的自主性越高？

當然，這絕對是如此，若還有補助款的話，就可以有比較大的主導權。

劉：若以公共任務性的強弱來區分，您認為哪些財團法人有必要加強它的監督密度？哪些財團法人則可適用民法方式管理？

我認為部分規模很小、功能不大的財團法人，可以直接作清算。這些小型的財團法人在成立時固然有其背景，因為政府在以前的運作彈性很小，也沒有採購法來作委辦業務的規範，所以政府會藉由成立基金會來協助政府作事。但以現在的採購法來看，委託業務已經不用招標，委辦十分方便，有很多小型的財團法人已失去原來的功能，這有很大的檢討空間。

劉：您覺得現行對大考中心的監督密度足夠嗎？

我認為還可以更強化，如官方董事的人選可以再多一點。有段時間，大考中心的其他董事擔心教育部指派的董事可能會帶有意識型態，進而影響考試命題的內容，但事實上這是多慮的，教育部指派的也是學者，而且也是少數，所以我認為大考中心的官派董事可以再多幾位，而且現在它的董事並非自全國所有的大學校長中去選舉，幾乎都是老學校、大學校的校長來擔任，新學校的校長根本進不去。另外，教育部和大考中心之間存有觀念的落差，譬如，大考中心的某些董事對於維護學術獨立自主的立場很強烈，但在有些地方，我認為有些過度，教育部只是反映社會對大考中心的一些意見，監督

機關和財團法人之間的信賴感也不太夠。還有，大考中心董事會的運作和效率也有問題，提案常常要隔好幾個月才開始進行討論，董事的選舉也拖很久，預決算審查也是行禮如儀，這些都有改進的空間。

劉：以學產基金會來看，它的董事幾乎都是官派的，您的看法呢？

學產分成兩個部分，一個是基金會，另一是學產基金，真正有錢的是學產基金，基金會則是作清寒獎助，二者應朝合併方式處理，董事如何處理，可通盤考慮。學產地是清朝的地方仕紳捐贈的，日據時代結束後歸由省教育廳管理，精省後改歸教育部。

劉：以您來看，政府對那些資產的管理是有效率的嗎？

非常不夠，難題在於行政機關沒有足夠的經費去雇人來管理這些土地。學產基金一定要有屬於自己的法律來處理，不能以國有財產法來管理，彈性太小。

李：學產基金會的執行長長期都是由中辦的主任兼任，對於基金會這樣的人事安排不知道您有沒有什麼看法？

學產基金會非常單純，和行政機關沒什麼兩樣，目前也只有如此，與學產基金合併後，可再通盤考慮。

李：請僑泰中學辦理補助業務的原因是？

我想單純只是想找一間電腦能力還不錯，而且願意協助基金會的學校。

劉：學產基金會的公共任務性，您的評估？學產基金會的未來，您認為是要轉型還是維持現況？

我認為基金和基金會要先合併，並且對於財產如何妥善應用，要有全盤的思考，因為它的資產非常雄厚，值得好好利用。很多縣市政府想取得這些土地，但我認為這些資產是先賢留下來的，應該要維持獨立自主。

劉：若是基金和基金會合併，很顯然董事會要整個改組。

現在根據立法院的決議，基金和基金會是有朝合併的方向在走，癥結在於財政部有些意見，因為國有財產局把這些土地視為國有財產，合併之後，就會變成半獨立。我認為它走行政法人不一定合適，可考慮走財團法人。

劉：在立法院與監察院的壓力下，各界都在關注財團法人。您認為教育部的這十幾個財團法人，要如何重新定位或監督？

雖然同為財團法人，但性質各有差異，所以我認為應該先將財團法人作分類，公共性強者，監督強度可以強一點，有些則不必過度監督。還有一些規模比較小的財團法人，可以直接清算處理。

鄭：剛您提到監督與被監督機關之間落差和信賴感不足的問題，您認為信賴感該如何營造？

這需要經過多次的溝通與磨合，信賴感才會慢慢建立。財團法人的封閉性問題，在於他們多是自己人選自己人，外面的意見進不去，所以從法人治理的角度來看，我認為財團法人要像公司企業般，考慮建立獨立董事的制度。

訪談記錄

受訪者：B8

訪談人：劉坤億、李天申

訪談時間：2009年12月30日 10:00~11:00

訪談地點：衛生署

劉：對於衛生署所捐助成立的財團法人，您對它們組織定位的看法呢？

衛生署主管的財團法人有三類。第一類是依據醫療法設立的財團法人，如新光、國泰、馬偕和長庚等大型醫院，這大概有七、八十家。第二類是依民法設立的財團法人，如董氏基金會和陶聲洋基金會，這部分也有幾十家。第三類是政府捐助成立的財團法人，除國衛院外，還有醫藥品查驗中心（CDE）、藥害救濟基金會等。據我所知，這幾個基金會的運作狀況都算正常，我們也都有派駐董監事，而且它們的業務內容也很固定，不會花費政府很多錢。例如，藥害救濟基金會的經費就不是來自於政府，人員的薪資也是一般水平。國衛院院長的薪資曾經高達五十萬，後來因為被外界質疑太高，所以後來有降下來。國衛院成立之初，政府每年曾編列五、六十億給它，這是因為剛成立時需要擴充房設，現在一年則是二十八億，約佔衛生署科技研究預算的六成。雖然國衛院是獨立的財團法人，但因為它的主要財源是來自於政府，理當要接受立法機關的監督。

劉：這部分應該不是所謂的捐助或捐贈，而是補助？

是的，它是年度預算的補助，但作法也有慢慢地調整。剛開始時，是財團法人需要多少錢我就給你，但後來內部建議應該要依照計畫作補助，而且

每個計畫都要經過審查。據我所知，工研院也是按照這個模式來補助，這其實也算是一種監督機制。

劉：署長的更迭，這幾年是否快了點？還有，署長在國衛院中的角色呢？

衛生署最初是希望國衛院能夠比照中央研究院，直接設置在總統府之下。國衛院的第一任院長是一位中研院院士，而學者通常希望有獨立的學術研究空間，不希望被政府干預，但問題在於政府成立國衛院，一定是有政策上的考量，所以政府和院長的認知是有差異的。另外，首任院長認為國衛院是設置在總統府之下，當院長的身分是中研院院士時，就會認為自己是直接聽命於總統，但事實上，總統並不太會直接指示國家的公共衛生事務，這是行政院長和衛生署長才會去處理的事務。

劉：作為政府捐助成立的單位，且每年接受大筆的補助，財團法人在公共任務與單位本身獨立研究方向該如何調和？據我們之前的觀察，國衛院倒不是想要獨立運作，國衛院也了解成立的目的是要服務國家，但困擾在於署長的更替太快，影響到國衛院的目標運作。

署長的更替太快，讓國衛院沒有明確的目標，這是事實。雖然署長對於國衛院的制度與預算都有審查權，但署長擔任國衛院董事長只是兼職。在其他的董事中，雖然還有一位是政務委員，但他也很忙碌，無法深入了解國衛院。

劉：那麼科技組的部分呢？

我曾經詢問過科技組，為何不加強對國衛院的管理？他們的回答是：「我沒有能力監督他們。」

劉：畢竟錢是從科技組出去的，科技組難道沒有辦法監督？

科技組的技監在國衛院裡也不是董事。事實上，科技組也只能作傳話的工作，因為國衛院自認學術地位很高，連署長都未必會買帳。基本上，衛生署和國衛院之間，存有行政官僚與學者的認知落差。最近署長有作一個指示，請各單位在生物科技方面多借重國衛院。

劉：雖然署長兼董事長，但署長本身是十分忙碌。署長是否有指派衛生署人員協助看管國衛院？

就是科技組，但它只是一個任務編組，主管是一位技監。技監與處長是同為十二職等的文官。

李：有考慮修改設置條例或組織章程嗎？

沒有。曾有署長安排科技組的主管去擔任國衛院董事會的執行祕書，以便於讓衛生署了解董事會的討論提案，也可作溝通連繫。不過，主管單位的人員去擔任國衛院的幕僚人員，我認為這角色是不對的，所以後來就換人，但變成衛生署無法監督國衛院。如果署長能在董事會中，安排一席由技監出任的董事，他就能了解國衛院的業務狀況，同時也達到監督的效果。事實上，署長在董事會中看到的東西，都是國衛院已經做好的現成成果。

劉：署長根本不了解 28 億是執行哪些方案。

對，因為署長沒有時間作深入的了解。我認為這是人為運作的問題，若由監督單位的業務主管去擔任董事，確實是一個比較好的作法。

劉：政府捐助成立的財團法人，在法律地位上還是私法人。政府的監督除了依照補助款的稽核監督方式，若是要發揮更好的影響力，應該是在董事

會的運作。但我們也普遍看到，即使各目的事業主管機關有派董事到各財團法人，除了是無給職外，也會有更迭的情況，讓財團法人也很困擾。

所以，我認為人的因素很大。若從制度、主管機關、預算審查的角度來看，其實國衛院已經有充分的監督機制了，只是這套機制沒有徹底落實。而且，學者和主管機關的認知也是有落差。

劉：官派董事是代表衛生署的立場，或對於公共任務的堅持。確實，學者作研究時，會比較容易忽略國家現在迫切的需求，只著重自己有興趣的。

國衛院過去多是作臨床科技的研究，對於公共衛生議題，如醫療體系改革、健保改革等，過去在這方面的研究比較少。但就我的了解，國衛院新任的主任秘書江宏哲，因為他來自衛生機關，也曾任健保局的副總，十分了解衛生機關的困境，所以，國衛院現在也比較會去思考衛生署的需求，這是一個好現象。國衛院的運作需要兩方面的配合，國衛院必須清楚並配合衛生署的政策，而衛生署也要有合理的政策方向。我在前陣子參加署裡的會議，科技發展組表示，最近署長曾指示各單位提出需要國衛院配合的事項，結果各單位的提議卻非常少。科技發展組是各單位和國衛院打交道的最好平台，之前各單位怪罪國衛院不配合，現在署長要大家提出意見，卻又提不出來，所以不能把責任都歸咎於國衛院。

劉：出現這樣的情況，是不是因為衛生署各單位的高階主管，對國衛院的了解程度不夠？

我認為主管們應該是會了解的。比如醫策會，它也是政府捐助成立的財團法人，雖然也有一部分民間的捐助，但這個基金會的配合度就很高，因為它知道其成立目的就是協助衛生署作醫院管理，而不是作自己想作的研究。

劉：醫策會基金的成立時，大概是多少？

來自政府的資金大約是 4000 多萬。醫策會以前作醫院評鑑是不收費的，現在有依照醫院的層級收費。

劉：所以，醫策會是可以自籌財源的？

對，主要是以醫院評鑑的收費作為財務來源。

劉：目前只有醫療政策及醫院評鑑基金會一家在作醫院評鑑嗎？

對，而且目前看起來，國內也只有醫策會有能力作醫院評鑑，這是一件很不容易的事情。台灣醫院的醫院評鑑在國際間的評比很不錯，公信力很高，評鑑過程是非常認真和謹慎的。

李：我上網瀏覽衛生署的網站，發現一個很有趣的現象，衛生署是把國家衛生研究院放置為附屬機關的部分，其它的財團法人則沒有放進去，請問這有甚麼意涵嗎？

照理來說，國衛院並不算是衛生署的附屬機關，只是衛生署是國衛院的主管機關，可以監督它。可能是因為國衛院的組織龐大，預算又多，所以衛生署會對國衛院特別關心。署長希望國衛院院長能多參加署裡的會議，但院長很少親自參加，除非有案子是特別針對院長的，否則都是由主任秘書代表出席。

劉：把國衛院當附屬機關的狀況是什麼時候開始？

很早前就這樣了，但這只是便於業務上的聯繫。在行政組織上，國衛院並不是衛生署正式的附屬機關。

劉：就您的觀察，歷任的署長是怎麼看待國衛院？是把它視為附屬機構，還是財團法人？

署長不會把國衛院當附屬機構，而是視國衛院為配合政府政策的執行機關。署長都有這樣的認知。

劉：由署長兼任董事長，本就使衛生署和國衛院關係密切，但署長工作十分忙碌，且署長人選更換很快，無法對國衛院好好了解。

這是事實，且每個人的想法又不一樣。我的鄰居在國衛院服務，他就提到類似的問題，他說署長一換，方向就跟著變，所以都不知道該要怎麼作。

劉：國衛院的經費是由科技組支出，科技組也是每一年要執行預算，應該由衛生署賦予國衛院一個具短、中、長的政策規畫，當整套政策成立之後，由技監擔任董事執行監督，則可協助董事長掌握很多事情。

沒錯，但就如我曾問科技組為何不多發揮功能，強化科技組中介平台的功能，科技組則認為他們沒辦法，因為技監不是國衛院的董事，而且各單位也不是很配合，所以他們也很無奈。

劉：所以，科技組本身是任務編組，這也是一個問題？

雖然科技組是任務組織，但我認為重點在於署長如何授權給技監，讓各單位更配合。

劉：署長為什麼不賦予常務副署長在這方面的任務呢？

以我的了解，因素有很多。照理來說，常務副署長是不隨政黨更迭的，但職務沒變，也要看當事者如何應用。

劉：若由等同於處長的技監來擔任科技組的召集人，其它處長會有為何我要配合你、讓你來指揮的反應嗎？

我認為不能這樣，因為科技業務既然是由技監負責，別的單位當然就要配合他。衛生署有一位督導科技組的副署長，如果讓副署長當國衛院董事也可以，但副署長一定比科技組技監更忙。其實，由科技組技監擔任董事還是最恰當，因為他才是最了解國衛院業務的衛生署官員。

劉：技監要歷練過處長嗎？

不一定，有些是由處長下來擔任，有些則不是。目前這位技監曾擔任疾管局副局長，他的歷練夠，但沒作過處長。

劉：科技發展組的可支配的預算，和其它處相比呢？

算滿多的，科技預算就有五十多億，其中有二十八億給國衛院，科技組自己還有二十多億可以運用，而衛生署有些處的預算不到二十億。科技組的預算，主要是外包給其它單作執行。

劉：擔任技監職務的長短？

衛生署技監的人事還算穩定，前年的蕭技監就作了大約六年。

李：整體來看，您認為衛生署對其財團法人的管理是該嚴一點，還是放鬆一些？

我覺得在管理上可以放鬆，讓各財團法人自我管理，但有兩件事需要配合衛生署：第一，研究方向要配合衛生署，否則就不需要由政府捐助成立這個財團法人；第二，國衛院比較會給衛生署帶來的問題，主要就是內部人事待遇福利制度，我認為董事會應該要設定一個機制來取得平衡，若能找到好

的專家，薪資比公務人員高是無可厚非的，但整體的薪資水平還是要考慮到國民現況。

劉：國際上的一般作法是成立一個薪資委員會，若官派董事能進入薪資委員會，應該就能平衡滿天開價的狀況，也能注意到社會觀感。

這個制定過程也是一個很大的問題。董事會成員都是學者專家，他們愛怎麼訂就怎麼訂，只要董事會通過即可，如此一來，將與當初設置的目的、外界的期待失去平衡。我同意他們可以有高薪待遇，但也不能和外界的落差太大。

李：這些財團法人內部人事的規定，是要提報到衛生署嗎？

一般人員的派任沒有報到署裡，只有董事會成員和院長是有提報衛生署。但有關薪資制度、人員的遴選辦法和退撫、會計審查制度、財務制度等，這些應該有提報衛生署。

劉：一般內部管理規章都是要給主管機關核備？

對，辦法要核備，但人事任用是基金會自己的權力。

李：剛提到董事長是由署長兼任，但這應該只是個慣例。我看組織章程並無這樣的規定，就您過去的了解，董事會曾希望董事長就不要由署長兼任的情況發生嗎？

沒有聽說過。若擔心署長的更迭會影響政策的延續性，這其實是和政府的穩定性有關，並不是衛生署的問題。國家的行政首長常換人不見得是好事，政治的問題，並不是我們能掌控的。

訪談記錄

受訪者：B9

訪談人：劉坤億、李天申

訪談時間：2010年2月8日 14:30~15:20

訪談地點：交通部

劉：本研究案是由研究會委託的，主是目的是因為這些年來，有些財團法人的運作在社會觀感上出現了許多問題。

我可以很肯定地說，中華顧問工程司管理的很好。中華顧問工程司 96.5.1 前係以財團法人的名義來營運，以前較受批評的唯一問題是與民爭利。其實中華顧問工程司在很久之前就想改制為公司了，但當時部內的主管同仁認為，若財團法人一旦要改制為公司，就會涉及修改章程以及財產移轉的問題，必須呈報到行政院，所以並不贊成。直到「工程技術顧問公司管理條例」公布後，規定財團法人要在兩年內成立公司，所以中華顧問工程司才專案報院核准轉投資成立世曦公司。

劉：當時為何會用世曦這個名稱？

因為中華顧問工程司的英文縮寫是 CECI，而且很多類似的中文名稱已被登記，如中華工程公司等等，所以才會採用世曦這個名稱。

劉：在中華顧問工程司轉投資之後，政府捐助的比例就變得很低了？

中華顧問工程司在成立時的基金規模只有 85 萬元，但後來把盈餘轉進去，目前的基金規模已經有 7 億多。把盈餘轉進基金其實對財團法人權益更

有保障，因為基金的動用必須要經過法院的核准，若不將盈餘轉進基金，隨時都可以動用。中華顧問工程司過去沒有把盈餘轉進基金的原因，主要是因為它的工程案件與進用人員很多，需要週轉，但後來招標案對資本額門檻有所要求，所以比照稅捐機關對中華顧問工程司課徵的基礎點，轉了 7 億餘元進去。

劉：是什麼時候轉進去的呢？

大約是在民國 90 年左右。其實把盈餘轉到基金是為了要保障財團法人權益，而且盈餘轉進基金後，政府還是可以控制財團法人。

劉：資金要擴充到 7 億，可能是從世曦那邊轉過來的？

不是，中華顧問工程司在成立世曦之前，就已經先把累積的盈餘轉進去了。

劉：外界的誤解是認為這在沖散政府捐助的比例。

沖散是沒有意義的，因為即使財團法人解散之後，依照章程規定財產還是歸主管機關，所以捐助比例是不可能沖散的，而且把基金轉進去，對財團法人反而更有保障。

劉：在他人看來這是認為要規避政府的監督，這樣的思考邏輯是從立法院預算法第 41 條第 4 項規定，政府捐助比例達 50% 以上的財團法人，其預決算要呈送立法院。

現在中華顧問工程司的預決算都要送立法院。在成立時的 85 萬元基金中，民間團體捐助的資金只有 5 萬元，其它 80 萬元都是政府機關捐助。

劉：目前，交通部對中華顧問工程司的監督是透過哪些方法？

我們對中華顧問工程司的監督，分成業務監督和財務監督，由會計處、法規會、技監室組成小組，每年督導一次。除這個部分之外，對於中華顧問工程司的重大決策，我們會透過官派董事來監督，若有重大政策的議程，會先與交通部的官派董事召開會前會，並將結論呈報部長，經批准後，官派董事在董事會就依照這些決議進行。

劉：請問中華顧問工程司的董事組成中，交通部的官派有幾席？

在目前 15 席的董事當中，有 11 席是官方的，其中交通部就佔了 8 席，由部內各單位的主管來擔任。中華顧問工程司會給人不好的印象，主要是源自於先前發生的一些不法事件，但那並不是組織的問題，而是人的問題。

劉：交通部如何對中華顧問工程司的績效作評核？

我們現在有財團法人的監督審核要點，但中華顧問工程司的業務，目前只有作基礎研究、教育訓練，以及發獎學金給公私立大學及研究所，績效只要按照它的目標來訂定即可。

劉：所以主要還是依照它的年度計畫作評估？

對。例如這次八八水災，它們找了很多專家去察看河川，負責支付差旅費和膳食費，雖然力量有限，但對政府的幫助很大。另外，它們還設立橋樑中心和軌道中心。官方無法執行的事情，就由它們來協助執行。

劉：中華顧問工程司在整體的運作過程中，有遇到什麼困難嗎？

沒有，因為中華顧問工程司的工作比較單純。

劉：以我們訪談的不同單位的經驗中，很少會有主管機關主動要求召開會前會，請問您會想要召開會前會的動機？
這是以前太過於人治的教訓。

劉：在民進黨執政時期，應該是沒有會前會吧？
在那個時期沒有召開會前會，更早之前的國民黨時期也沒有。

李：您對中華顧問工程司未來組織定位的看法？
中華顧問工程司目前的組織定位很明確，它是純粹以財產捐助為目的的公益財團法人，包括專業研究、教育訓練、人才培育和獎學金，沒有與民爭利的問題，專案研究也是配合政府的政策所執行，研究成果也回歸給政府參考，所以現在的中華顧問工程司的業務已經很單純，過去的主要業務現在是由世曦來做。

李：請問中華顧問工程司主要的收入來源有哪些？
主要是將世曦的盈餘轉為中華顧問工程司的盈餘，這類似股息的概念。其他的收入尚有房租收入、基金孳息。

劉：中華顧問工程司每年大概可從世曦拿到多少股息？以去年 60 億的營業額為例。
約有一億元左右。

李：請問中華顧問工程司佔世曦董事會的幾席？
只有一席。李建中是中華顧問工程司的董事，由他兼任世曦的董事長。

劉：由中華顧問工程司的董事兼任世曦的董事長，這未來會不會變成慣例？
應該會。我認為由中華顧問工程司的董事兼任世曦的董事長是比較適當的，而這個制度設計是以中興顧問社與中興顧問工程公司為借鏡。

劉：交通部內是否有討論中華顧問工程司的官派董事是會逐漸調低，或是維持現狀？

我們會把董事席次調低。中華顧問工程司的章程中，董事是規定 15 至 17 位，但目前我們只派到 15 人。

劉：為何是要減低中華顧問工程司官派董事？

可以減低財務負擔。因為召開董事會要支付董事出席費，最重要的是目前交通部對於中華顧問工程司已可完全掌握。

劉：倒不是為了要降低政府對中華顧問工程司的控制？

沒有。政府官派的董事 12 位，專家學者 3 位，董事會的人數其實已經差不多了，若 17 位則太多人，實質意義不大。

劉：您認為中華顧問工程司和交通部、世曦的未來會是怎樣的發展？還是維持現狀？

維持現狀。因為目前定位明確，各自目標也非常明確。

訪談記錄

受訪者：C1a、C1b

訪談人：張四明、劉坤億、鄭惠文、李天申

訪談時間：2009年12月21日 14:40~16:20

訪談地點：中央聯合辦公大樓

張：財團法人法由院裡統籌，也審查很長一段時間，我們想了解政府對公設財團法人或是政府捐助的財團法人，在監督的強度與範圍方面，是希望在什麼樣的程度上？現在的財團法人法，是否以專章的方式處理公設財團法人？

C1a：前政府其實已經提過財團法人法，但無法在立法院通過審查，所以去年馬政府上台後重新檢視它，並由法務部提出新的版本。政府各機關雖然訂定很多有關財團法人的內部管理規則，但那並不是法律的位階，有違反法律保留之虞；而且民法未區分純私人或公設財團法人，所以財團法人法補充民法的不足，這也是此法的基本定位。財團法人法的審查作業已經快一年了，我們認為法務部的原始版本不夠完善，所以我們有作了相當的改正，而在改正的過程中，我們也諮詢了相當多的財團法人。

張：宗教性的財團法人也在此法的規範之內嗎？

C1a：在法務部的原始提案中，宗教性的財團法人原來是有包含在內，但我覺得不太妥當，所以我們開了四場公聽會，其中民間和公設財團法人各兩場。我們把公設財團法人分成兩類，一類是經濟產業發展導向的財團法人，如工研院、資策會等；另一類是與經濟產業發展較無關的財團法人，如外交

部國際合作基金會、內政部賑災基金會等。民間的部分，社福慈善、宗教團體、文教為一類，醫療衛生和經濟發展為另一類，學校因為有各級學校法律的規範，就無特別邀請了。其中宗教財團法人的部分，我們有邀請國內各大宗教的代表，如基督教長老教會、天主教、佛教四大派（包括佛光山、法鼓山、中台禪寺、慈濟的基金會）、道教和幾個與信仰媽祖有關的宗教團體，我們發現很難以財團法人法去規範宗教類財團法人，因為宗教團體的選任方式特別不一樣，如天主教是透過教區選舉、鎮瀾宮是召開信徒大會，不像一般財團法人是由董事會來選派下一屆人事，此部分很難與財團法人法相容，所以在新版的財團法人法中，我們就把宗教性財團法人排除了，但在立法說明中有明訂，宗教團體要另行立法。

C1b：在最新版的財團法人法草案中，第二條明訂宗教財團法人不適用本法。有關宗教財團法人，要由內政部配合提出宗教團體法，避免雙重的規範。

張：在財團法人法的界定上，還是使用「公設財團法人」這個名詞嗎？

C1a：已經改叫作「政府捐助財團法人」和「準用政府捐助財團法人」。

張：政府捐助財團法人認定的標準是？

C1a：政府捐助財團法人是依照預算法的規定。

張：依照預算法 41 條政府出資 50% 以上的規定？

C1b：我們對政府部門捐贈是採取廣義的認定，包括政府機關、公營事業、公設財團法人或其它公法人，只要捐贈加再轉捐贈的資金來自公部門合計超過 50%，就算是政府捐助財團法人。

張：有些財團法人每年接受政府大量業務的委託或經費的支持，財團法人與政府財務的依賴關係是很好的，這算是嗎？

C1a：如果是純財務的依賴關係，如財團法人接受政府的委託計畫，從這角度來看，它並不算是政府捐助財團法人。

張：從實務上來看，有些組織在政府捐贈的比重不算高，但在後續接受政府財務支持的重較非常高，這樣如何看待？

C1a：這也不算。有些財團法人未達到剛提的政府捐贈比例，但我們還有提出另外兩個標準，讓它準用政府捐助財團法人的管制方式。其一是董事會中，政府所佔的席次超過一半；另一是依照特別法所設立的財團法人，比如海基會、衛生署藥害防制基金會，因為這些基金會要執行法律賦予的特殊任務，所以它們也準用政府捐助財團法人的管理規定。

C1b：在法條上的定義上，準用政府捐助財團法人必須經過兩道認定程序，第一是董事席次有二分之一是由政府指派，第二是依據特別法的規定來設立，即使它的財源不來自政府。如藥害防制基金會，它的財源是來自業者所繳交的徵收金，以作為該基金會的藥害救濟給付。再如過去的廣電基金會，它的財源是廣播電視台每年繳納的部分營收。

張：大考中心呢？

C1b：大考中心的情形不一樣，到目前為止，它的資金仍有超過 50%是來自於政府，當初政府編了 5 億給它，但實際上它可以透過舉辦考試來獨立營收。台灣網路資訊中心的情形有些類似，它能藉由網址的登記來收費，但像大考中心若沒有教育部的支持就收不到大學聯考的費用，若是未得到政府賦予的獨占地位也是收不到費用的。

張：這就是剛提到公權力的授予？

C1b：對。

張：這樣的話就是剛提到準用情況外的第三種情況？

C1b：以目前的情況，它們都還是公設財團法人。它們之所以取得法律上的特殊地位，因為它們是接受政府捐助的財產而成立，在法律上必須受到管制，不可以任意移轉資金，造成政府出資比例的下降。

C1a：公設財團法人不能把政府的出資稀釋掉。在大考中心的原始捐贈中，教育部出資超過 50%，所以它的定位就是政府捐助財團法人。大考中心的爭議在於很多大學要求大考中心把教育部捐贈的 5 億歸還教育部，因為它們不想被教育部管，但教育部不同意。

C1b：所謂的準用公設財團法人，也不是當然準用，它必須是由主管機關指定是否準用，這主要的影響是在於管理、董事的派遣與職務行使。

C1a：財團法人法一開始就分成公設和純民間，就是因為在兩者的管制上，必須有高度和低度的差別，對於純民間要管的比較少，對於公設就要較嚴格。

張：在政策的定位與方向上，政府對捐助成立的財團法人，對於監督的重點是著重在哪些項目？

C1a：有兩個大原則。當初立此法的原因是在於從過去的經驗來看，公設財團法人本應受到政府相當程度的控制，不管是人事和執行任務等，但過去因為法制不健全，導致很多財團法人私有化了，如財團法人的董事是由上一屆產生下一屆，如某財團法人的某個職位慣例是由某次長出任，但次長在卸任以後，也無人按照慣例更換新人選，類似的人事問題越來越多，而且財團法人中的政府席次越來越少，監察院也曾對這樣的情況提出糾正。所以，

第一個目標是對公設財團法人導入一套正軌的管理方式，使財團法人完成政府出資成立的目的，且避免在人事上將政府的角色邊緣化。第二個目標，因為諸如公營企業、政府為大股東的企業或是財團法人，這些單位的人事和預算不像公務機關那般僵硬，所以，我們會希望政府在執行某些公共任務時，仍能保有財團法人這種型態的選擇，而且能有一個全面性的規定，讓前面所提的弊端不會發生。

張：在抓緊的面向上是人事上對董監事的派任，其它的面向呢？

C1a：主要就是董監事按照政府出資的比例派任。代表政府出任的人，政府基於其職務的更替，可予以任免。另一就是對公設財團法人董事長產生的程序，以及年紀的上限問題。

C1b：本來有規定初任董事長年紀不得超過 65 歲，但我們發現這個規定不是很妥當，所以取消了。現在草案對公設財團法人的規範有三個方面：第一，因為官方職務而出任的政府代表，不論是中央或是地方機關，只要其職務關係改變，人選就可以隨時改變。第二，官派董事發生個人的問題，比如受到刑的宣告或破產，如果他的董事任期未到，但又因為他是官派董事，所以會影響到政府的形象，現在我們讓主管機關有這樣的權限，當官派董事出現個人瑕疵時，不管他任期是否到任或是需經董事會同意，都可解除他的職務。第三，有些財團法人董事會的運作不正常，董事間彼此有意見、有派系問題或是董事長和董事處不好，現在草案規定董事會無法正常運作、影響達成政府設置目的時，政府可以解除一部分或是全部董事的職位，替換新人來執行公共任務。

張：目的事業主管機關其首長或內部同仁將來有機會轉任到財團法人，這可能會有利益衝突的問題，比如在任者不方便監督財團法人或是財團法人

不受監督？

C1a：現在利益衝突迴避法規範的網子還滿大的，公務人員不得在有利益關係的機構任職，若有衝突就由利益衝突迴避法處理。

張：如剛所提到資策會的例子，它對台灣早期經濟有大的貢獻，但這幾年來也受一些爭議，變成具有競爭性和經濟市場導向，出現與民爭利的情況。有些財團法人因為時代的變遷，使它原先的公共任務或公共目的已經出現脫節的情況，對於有些財團法人存續的必要性或是課責上，是否有建立評估考核的退場機制，或是對現行財團法人存續恰當性作通盤性或個案性的檢討，並連結到退場的政策方向？

C1a：若是對公設財團法人進行績效評估或是考核，事實上都有授權各主管機關去訂定管理的規則或辦法。在公設財團法人方面，我們給予主管機關很大的權限，包括在人事、財務透明的規範等等，但無績效考核的具體規定，因為財團法人的類別太多，設立目的也有很大的差異，很難找到一個共通考核評估的標準，但我們仍授予他們權限自行決定。至於退場的話，我們反倒是對公設財團法人無特別規定，民間的財團法人若是要解散，是要通過董事會，若是公設財團法人要退場亦然，其經費亦是要歸回國庫，且要經過法院清算的程序。

張：所以，政府對公設財團法人的監督是著重在人事和財務透明？

C1a：對，我們要讓主管機關很明確地擁有這兩個權力。即使是政府捐助的財團法人，很多時候政府要進行監督還是得透過官派董事，想要直接管理都不見得有辦法插手，所以，我們要賦予政府機關監督公設財團法人的權力，希望財團法人不逃脫政府的控制。如此一來，政府也可放心地把財團法人當作是一個可運用的組織型式。

C1b：公設財團法人很大一部分的資金來源是仰賴政府的合作，主計處也定期了解公設財團法人的情況，有所謂紅藍燈的警示機制，主計處若發現財團法人有財務或運作上的異常，會通知主管部門這個財團法人是處於不佳的狀態，等於是預算的控制，來加強財團法人的監督。

劉：第三條提到公設財團法人成立的幾款，第一由政府公營事業捐助且其捐助之合計超過財團財產總額百分之五十，因為我們在討論的過程中也發現捐助財產稀釋的問題，很容易去操作到百分之五十以下，第二雖用總額之百分之五十，事實上有些財團法人的捐助絕對金額是很高的，但比例不一定到百分之五十，相反的有些是百分之分，但絕對總額可能只有一、兩百萬或一、兩千萬，像這種情況在討論時是否有考慮？

C1b：現在法條中明訂財產包括基金和一般財產，這確實很難計算，所以我們後來又多一個規定，有關捐助的財產和金額如何列分財產的認定，是授權行政院再訂定一個辦法。原始標準並沒有改變的原因，在於當初我們也有考慮作不同的規定，社會上從嚴或從寬的聲音都有，但後來發現所有政府捐助財團法人所最在乎的一件事，就是預算的編列和審查問題。

C1a：在預算法中，50%的比例已經規定了，我們沒有辦法更動，但它的母數要怎麼去構成，我們可以授權給行政機關去規定。

劉：目前討論的是捐助的基金包括財產，母數確實是有很大的討論空間。那目前這個法是會授權給各部會去認定？

C1b：不是，這是授權給行政院認定。為了和預算法一致，哪些基金會算是政府捐助的財團法人，要由主計處作統一的認定，並根據預算法送預算到立法院審查。

C1a：不過若純粹從財務或會計角度來看，有些基金會也許它的合作對

象和收入來源是政府，即使它每年的收入是來自政府委託的研究計畫，也不能就此認定它是政府的捐助成立的財團法人。

C1b：董氏基金會就是一個例子。它們和衛生署在合作推動戒煙計畫，預算是來自衛生署，但它還是不能被定義為政府捐助成立的財團法人。

劉：另外，兩次的公聽會討論的焦點有哪些？

C1a：印象比較深刻的議題是，有些政府機關對其所屬的財團法人主張要從嚴管制，原因在於政府當初所設立的財團法人多年未管理，已經脫離原先要扮演的角色，如交通部希望法律給它們更多的權力去管理它的財團法人。另外，也有機關認為當初設立財團法人執行公共任務，就是希望擺脫行政機關各種僵化的規範，如財經部門主張財團法人管理應該少一點。因為法律是大家都要共同遵守的，所以我們要作到大家都可以接受的平衡。

C1b：因為財經部門成立基金會的目的是希望促進產業發展，它與政府公權的行使和財產的管理關係比較沒那麼大，它們就是希望產業能夠升級，所以限制越少越好。但另一些部門本身就是進行公權力的行使，或是替國家管理某一部分的財產，它們會希望有明確的法律依據。我們所採取的方式是原則上放寬，但授權主管機關可作例外的規定或監督，用這樣的方式同時兼顧財經部會和一般行政機關的意見。民間的意見的歧異更是大，光是董事可否領錢就有不同的聲音，慈善基金會認為它們是作慈善，當然不可以領錢，但和經濟事務有關的基金會則認為要找到專業的人才來作事，當然就要給他們薪水，這個議題在兩場公聽會中就有不同的意見。

劉：交通部有一個中華顧問工程司，它是在立法委員和法律的要求下進行轉投資。此個案比較特別的地方在於我們的一般認知中，立法院是不會希望它去作轉投資，但就技術顧問方面中華顧問工程司卻是在立法院的要

求下作轉捐贈，這部分不知道您們是否有討論到？

C1a：我們沒有討論到這個個案。

李：今年四月財團法人法草案曾在行政院院會討論，但被劉院長要求重新討論關於公設財團法人和行政法人間關係的釐清。針對這個部分，不知道您們是否有重新再作過討論？

C1a：事實上，這個法案的提出後，有些財經部門認為對公設財團法人不必那麼嚴格管理，如董事的年齡、董事長的薪資。劉院長很尊重大家的意見，他認為原先的法案管太嚴，希望我們進一步研議是否可以放鬆。至於您提到的行政法人，它和公設財團法人相比，行政法人的管理應該是更嚴謹的。現在行政法人法草案也在立法院，至於我們現行唯一的行政法人（兩廳院）是以單獨的設置條例來設立，其實踐的結果有很多值得檢討的地方。我認為以政府目前的情況，行政法人並不是一個大家熟悉或流行的選項，因為實踐的經驗也不多，而財團法人的經驗相對比較豐富。據我所知，行政法人法當初的作用，是希望把很多現有的公務機關組織形態轉成行政法人，比如公立大學，但公立大學再怎麼轉變也不可能變成民法上的財團法人。行政法人規範的強度一定大於財團法人。

劉：根據蘇局長在媒體的轉述，是說劉院長認為有必要釐理財團法人和行政法人間的差異，但其實是考慮到經建類的財團法人希望能夠有較鬆的管理？

C1a：對，這也是我們後來考慮的重點。

C1b：其實還有另一個原因。原來名稱上的公設財團法人，到底是公法人還是私法人？為了釐清這件事，法務部也明白地指出公設財團法人是私法人。現在的草案也為了避免公設財團法人和私法人在語意上的衝突，所以把

公設財團法人改成「政府捐助之財團法人」。這固然是要加強外部的監督管理，但在整個社會的運作上，它還是私法人，而行政法人則是公法人。

C1a：公設財團法人這個名稱後來不用了，就是要避免語意上的混淆。一開始會提出公設財團法人的概念，是認為用政府捐助的觀念太狹隘。但後來想用公設財團法人，又發現有混淆的問題，最後只好還原政府捐助的名稱。

張：因為社會的變遷，是否有對這些財團法人進行一個輔導或管理的定位，希望它往更像行政機關的方向走？有這樣組織定位的轉型嗎？

C1a：據我的記憶，各部會應該是沒有要把財團法人轉成公務機關的想法。

張：那麼轉成行政法人呢？

C1a：要轉型行政法人的機構，主要是研究機構和公共營造物。我沒有聽說把財團法人轉成行政法人。

C1b：過去在研考會的組織改造計畫中，列入優先推動行政法人化的單位，也都沒有財團法人。

張：或者是相對的方向，公設財團法人原本的公共性很高，因為社會的變遷，希望它更像私法人，政府的監督相對更鬆？

C1a：若是要轉換的話，就必須想辦法去界定公設財團法人的要件，譬如把政府捐助的比例降到 50% 以下，但這需要有私人捐助一大筆經費來降低政府比例；要不則要修改章程減少政府的董事席次；原本的法源不存在，亦可轉換成民間財團法人。但若說是部會是否要將公設財團法人轉成私人，我感覺不出來有這樣的政策方向，倒是有想要把一些已像純私人的財團法人給拉回來。舉例，交通部的敦睦聯誼會是圓山飯店的最大股東，照理來說，它

是政府要掌握的財團法人，政府也可以透過敦睦聯誼會來掌控圓山飯店，但敦睦聯誼會透過逐年把政府席次減少的方式，現在已經脫離政府的控制。交通部極力想把控制權拿回來，但若是要透過財團法人法來拿回主導權，我認為難度非常高，因為它已經是既成事實了，現在要透過法律來拿回主導權也不太可能，只能保證說以後不會再發生這樣的狀況。另一個例子，經濟部的武智基金會是接收日產成立的基金會，但基金會則認為他們是私人機構，無須聽從經濟部的命令，經濟部也告這個基金會，但最後的結果是經濟部敗訴。

張：我們下午談到一個會計事務所的例子。

劉：政府要制定會計準則就委託給這個基金會，長期下來，它的營運就需仰賴政府委辦的事項，透過政府財務的挹注，漸漸地由主計處或某些單位退休的人員進去當董事，久而久之，此財團法人的董事卻超過一半是政府的退休或在職人員。

C1a：像這樣的基金會，政府發揮的是間接影響力，而不是直接的。就法律上的定義來看，這不能把它認定為政府的基金會。類似的案例應該還有很多。

張：政府捐助財團法人是用專章處理嗎？

C1a：對。對於公設財團法人，各部會管理的要求不一，民間財團法人則是類別很多，最重要的決議就是宗教類排除在外，因為宗教類財團法人對社會的貢獻很大，若管理不當恐會引起很大的問題。對於民間財團法人是採取放鬆的管理，如允許以視訊方式開董事會，因為很多民間財團法人反應董事是由外國人擔任，若不以視訊方式則很難開會。和公設相比，民間財團法人向主管機關申報財務的複雜度也簡化不少，我們也要求他們建制一個公開的平台。

C1b：我們基本的想法是，民間財團法人與其由政府直接管理，不如讓他們資訊公開，所以我們在條例中設計主管機關可以設立資訊站，要求財團法人把它的資訊放上網，以公共監督的方式會比政府監督來得好。

劉：對於公設財團法人資訊揭露的部分呢？

C1b：民間財團法人所需要遵守的規定，原則上公設財團法人也不例外，另政府透過對董事監督及管理辦法也可以對公設財團法人有直接的監督。

李：請問關於資訊揭露部分，您是否同意公設財團法人它準用資訊公開法對於行政機關的一些規定？

C1b：現在政府資訊公開法沒有涵蓋到這個部分，我們也沒有處理這個問題。

C1a：對，原因在於財團法人法是民法的補充法，若談到類似政府機關公行為的規範，則是行政法層次的問題。

劉：在 2003 或 2004 年時，經建會有一個案子是強化公司治理方案，第一階段是強化上市公司，第二、三階段是擴充到公營事業、行政法人和政府捐助財團法人，後來這個方案沒有續推。在政府資訊公開法與公司治理那部分的資訊揭露，在兩者之間是否可以找到一個適當的公設財團法人資訊揭露規定？

C1a：我們沒有特別處理到公設財團法人財務揭露的部分。公設財團法人和民間財團法人一樣需參與資訊的揭露，我們對公設財團法人的資訊公開，沒有作特別的要求。

張：所以，對政府捐助財團法人來說，對財務揭露要求是比照民間的要求，

並未因公設性質而提高財務揭露的程度？

C1a：揭露度還滿高的。我們對民間財團法人的要求是建構一個網站，希望能像是股市的資訊揭露站一樣，讓利害關係人可以清楚了解。若是公設財團法人，它的預算書是要送立法院審查。

C1b：公設財團法人資訊的公開是遠高於民間財團法人，因為它的預決算本來就是公開的，由立法院監督，所有資訊在立法院是公開的。

張：我們和各公設財團法人的代表討論時，發現以捐助比例 50% 作為認定標準是不見得合宜的，有些財團法人的總額很少，但政府出資卻超過 50%，立法院預算監督抓這些小的一點意思也沒有，有些是捐助總額不少，政府出資未超過 50%，如有些財團法人政府捐助 14 億，比例只有 48%，政府卻無法管理這些財團法人。再如公職人員財產申報法的規定，官派董監事要申報財產，但也造成各部會要去解釋他們是例外可豁免。

C1a：您說的這兩個問題，第一個提到政府捐助很多，但比例卻只有 48%，除非是符合兩個準用的規定，否則政府是無法管理的。針對這個問題，我覺得不易解決，若是要把政府具有相當影響力或出資總額也放進準用之內，恐怕要改革的東西又更多了，這還牽涉到預算法的規定。第二個是有關財產申報的問題，法務部是想要修正，但一直找不到一個好的方式提出。

C1b：有關公職人員財產申報法的規定，法務部在一開始作非常廣泛的解釋，後來是要各部會自行認定。我們在這個法案裡進一步提供線索，政府的代表不論是現職或退休的公務人員，只要是官派董事，理當要申報財產；但若聘任董事的目的是為了多聽取民間的聲音，如法律扶助基金會一定會有律師代表，但實際上他是司法院長遴聘的，就無法要求他作財產申請。我們會作一個區分，若是代表政府立場的代表，則維持現有的體制，適用申報法；若不是代表政府立場的專家學者、社會公正人士，即使是由政府發聘書，也

不算政府代表。如果此法能順利通過，就會有明顯的區隔。

C1a：雖然這些政府代表都接受政府聘書，有些是代表政府立場，有些是代表個人，對政府來說也是很大的矛盾。如公營企業也需要聘獨立董事，那獨立董事是否代表政府立場？是否需要申報財產？若是聘請學校教授來當董事，卻又要求要申報財產，大概沒有人願意。

張：今天拜訪的目的在於了解院會對政府捐助財團法人的政策定位與取向，是要全面檢討或是建構一個法制化的基礎。

C1a：法制化的基礎是主要目的，另一目的對於那些脫離政府控制的財團法人，能藉由這個法律工具維持政府與財團法人的關係。當時法務部呈報的版本也是這樣的想法，但不論對公設或民間財團法人，都訂定相當嚴格的管理規定，所以我們透過公聽會聽取大家的意見後，決定調整將公設部分獨立成專章，因為真正該嚴格管理的是公設財團法人的部分。

李：可否請您具體說明希望管理更鬆的部會，除了財經部會外，還有哪些單位？

C1a：主要是以財經部會，如財政部、經濟部、金管會、經建會為主。財經部會主管的財團法人規模多很大，且是財團法人裡的模範生，對社會很有貢獻，說話很有份量，不希望和其它財團法人一樣被嚴格管理。

李：更嚴的呢？

C1a：以交通部、退輔會、新聞局為代表。

訪談記錄

受訪者：C2

訪談人：李天申

訪談時間：2009年12月10日 15:50~16:10

訪談地點：立法院

李：請問當初《公職人員財產申報法》第2條的修法過程，以及原先最初的修法意旨為何？

因為很多私法人其實是政府捐助或投資成立的，不管是用財團法人或是公司。過去我們發現這些政府捐助的財團法人、或是政府投資的公司，其財產最後都很容易私有化，所以我們才堅持這些單位的董監事必須申報財產。

李：從當時的會議紀錄來看，有關這項修正案的討論多半是集中在公營事業，並未涉及財團法人。所以我想跟您確認，這修正案中所謂的私法人，原來是只想侷限在公營事業嗎？或本來就有要包含財團法人了？

財團法人也是當然包含在內，因為立委和官員在立法院進行答詢的時候，不可能針對公營公司、私營公司與財團法人個別去問，我們只能挑選問題比較嚴重的來問。財團法人其實還有再分成私人和政府捐助，私人的財團法人是不會有政府代表的，但只要是公設財團法人、政府有投資的單位，就會有政府代表，當初最主要是因為中華開發出了問題，當時代表政府的陳木在董事長支持辜家來併吞，本來的公營銀行恐變成純粹由私人來掌握，而類似的例子當時一再發生，而我們就是要監督這個部分。財團法人的問題也很重要，我們也是長期在關心，只是在那個時候，公營事業的新聞度比較高。

李：包括在委員會、一讀、二讀與三讀的過程中，這個法案是否有更詳細的討論？

因為那時剛好是紅衫軍時期，他們有提出陽光法案的改革訴求，而「公職人員財產申報法」修正案是他們所提出的其中一項。雖然當時是我們民進黨在執政，但我們認為紅衫軍的訴求不無道理，所以我們也提出另一個版本，順勢來加碼推動。若我沒記錯的話，這個法案並沒有在委員會討論，是直接逕付二讀，用協商就通過了，沒有經過實際的討論。

李：民進黨團原來對這法條提出的修正案，是代表「國家」，但後來法務部改成代表「政府或公股」。您了解法務部修改文字的考量嗎？

我不清楚法務部的考量，這應該只是文字上的修正，或許是法務部認為政府是屬於行政機關。政府跟國家的分別在於，國家是全體的概念，包括五權體系、中央政府與地方政府，而政府只是其中的行政權。其實，當初我是想將地方政府也納入在這個法案中。

李：那後來為什麼沒把地方的字眼放進法條中呢？

因為現在的法條沒有特別指明是中央或地方政府，所以地方政府也是可以適用的，差別並不大。其實，當初行政機關很反對這項修法，它們的理由是若要董監事申報財產，就會找不到人來擔任。

李：其實找不到董監事的這個問題，現在確實有發生。

我認為行政機關不可能找不到人，因為它們所謂找不到董監事，其實是找不到民間人士來出任。政府請來的人，在表面上是民間的學者專家，但他們出任董監事之後，實際上也是會被利益團體左右，最後根本不聽政府的指令。舉一個很簡單的例子，譬如說航發會，以前它的董監事都是由政府推薦，

包括董事長在內，但從來不來立法院報告，甚至想修改章程，變成純民間機構，讓政府完全不能推薦人選，這根本是把國家的財產變成私人財產。

我們認為對公營事業、財團法人的監督要嚴格一點，我們也不認為會有找不到人出任董監事的問題，而且我們有另外的決議，若找不到董監事，那就由政府官員兼任，像航發會已經修改規定了，董事長現在就是由交通部長兼任，這樣就不會出問題了，畢竟公務員不可能不聽政府的，如果不聽，就可以用公務人員的人事法規來懲處，但讓民間人士來代表官方，他們就有可能不聽政府的意見，所以我們要管嚴格一點，最好不要讓民間人士來出任董監事，而是讓公務員來兼任，科長也可以當。而且，董監事是誰來當也不是最重要的事情，他們只要在投票時能夠貫徹政府的意志就好了。

李：其實現在多數機關有個內規，就是要由科長級以上來出任董監事，但原則上還是以簡任官為主，真找不到人才由業管的科長出任。

對呀！但這是政府自己內部分工的事情。它們要找人當董監事，最後一定還是可以找得到，而且我不認為一定要找科長級以上，專員也可以。財團法人的董事會一年開沒幾次會，但它們管的財產又很龐大。

李：據我了解，財團法人每年召開董事會的次數大概是二到四次之間。

公營公司的董監事是由政府直接派任，比較沒有問題，但監督比較困難的是財團法人，以及跟政府投資股份在 50% 以下的事業。譬如像中華電信，若有董監事不聽政府的指令，那政府持有的股份就有可能被吃掉。

其實，這項修法應該要有其他的配套措施，可是當初只有通過這項規定，我們只能做出一些附帶決議，譬如說董監事必須找公務員出任，但問題是附帶決議只有部分的法律效力。

《附錄十三》AHP 問卷

「公設財團法人之績效考核與課責性研究」
層級分析法問卷

委託單位：行政院研究發展考核委員會

執行單位：社團法人中華公司治理協會

計畫主持人：張四明（臺北大學公共行政暨政策學系教授兼系主任）

協同主持人：劉坤億（臺北大學公共行政暨政策學系副教授）

中華民國九十九年一月

敬啟者，您好：

本研究團隊接受行政院研考會委託，進行「公設財團法人之績效考核與課責性研究」。本研究案之目的，在於蒐集我國公設財團法人之基本資料，其後提出分類方式，進而針對不同類型之公設財團法人提出績效考核方式與課責機制。

本研究執行項目之一，為建立公設財團法人之績效考核構面。本問卷之施測的對象，有公共行政、會計、社會、法律、企管等領域之學者，以及實務界專家，依「層級分析法」(Analytic Hierarchy Process, AHP)進行填答。由於您是此領域的學者專家，故本團隊期能借重您的專長，以協助本研究建構公設財團法人之績效考核機制。

填答問卷過程若有任何疑問，歡迎您當面或來電提出，本團隊成員將竭力答覆。謹此，謝謝您的撥冗參與！

敬祝 安康

計畫主持人：張四明

共同主持人：劉坤億 敬上

【層級分析法之特色】

本研究應用層級分析法(AHP)，目的在於整合學者專家和實務界人士之意見，以確立本研究案所欲實施問卷調查之調查構面和主要調查項目。層級分析法的特色在於將各影響要素建立層級架構，並對於同層級之各要素進行配對比較，以類別尺度評定各成對要素之相對權重。配對比較之結果可進行一致性檢定，俾供決定是否採用該評估之參考。若結果具有一致性，便可結合各層級配對比較之結果，而求得各影響要素之總相對權重。

【問卷填答說明】

在您填答時，先依影響的重要性予以排列，然後請依照每一對照題目左右兩側所呈現不同的社群選項，以「兩兩比較」的方式，在 1、3、5、7、9 的衡量值中，評估同等重要、稍微重要、比較重要、極為重要、非常重要，最後勾選出對公設財團法人績效考核構面的相對重要性。

範例：若您認為左邊的指標重要性較大，請在偏左的適當強度中勾選；若您認為右邊的指標重要性較大，請在偏右的適當強度中勾選。(每一列僅勾選一項)

* 例如，調查之構面有四：(1) 家人；(2) 師長；(3) 朋友；(4) 長官，您認為何者較為重要？

1. 請依重要性排序：(1) ≥ (2) ≥ (3) ≥ (4)

2. 請依上述排序，勾選兩兩因素的「相對重要程度」。

項目	強度	非	極	比	稍	同	稍	比	極	非	強度	項目
		常	為	較	微	等	微	較	為	常		
		重	重	重	重	重	重	重	重	重		
		要	要	要	要	要	要	要	要	要		
		9	7	5	3	1	3	5	7	9		

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

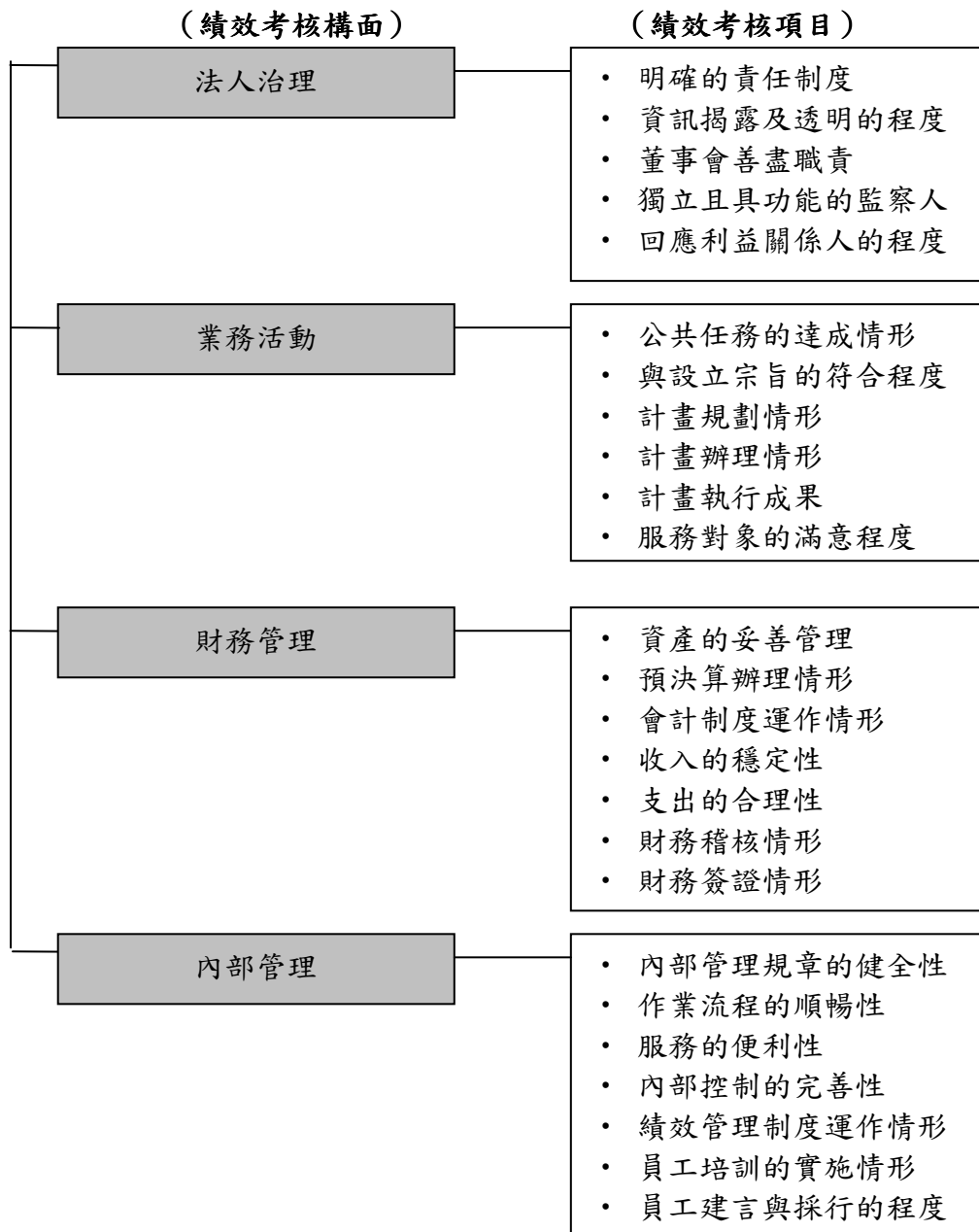
家人				V						師長
家人			V							朋友
家人	V									長官

→此結果顯示：受訪者認為家人較其他構面重要許多。

【層級分析之績效考核構面與項目】

為建立適用於公設財團法人之績效考核構面與項目，本研究團隊先行透過文獻分析，綜合列出以下各調查構面及調查項目（第一層稱為績效考核構面；第二層稱為績效考核項目）。

惟基於學術界與實務界、公部門與私部門不同社群之評估意見，遂藉由層級分析法進行調查構面與項目之決定。有關本項社群權重決定之層級分析架構圖請參見下圖，以方便您填答問卷時，能更清楚地掌握各績效考核構面與項目。



上述構面與項目之排列，不代表既定權重！

【層級分析問卷內容】

《調查構面》的說明與相對重要性》

- (1) 法人治理：指政府捐助之財團法人透過明確的責任制度、資訊揭露、董事會職責、獨立且具功能的監察人，及回應利益關係人 (constituencies) 如主管機關、民間團體或民眾等之需求，以加強法人績效管理與課責之規範。
- (2) 業務活動：指目的事業主管機關透過公共任務達成情形、與設立宗旨符合程度、年度業務計畫規劃、辦理和執行，以及服務對象的滿意程度，評估政府捐助財團法人對業務推展的成果。
- (3) 財務管理：指目的事業主管機關透過資產的妥善管理、預決算辦理情形、會計制度運作、收入穩定性、支出合理性、財務稽核，以及財務簽證等情形，評估政府捐助財團法人對財務資源運用的成果。
- (4) 內部管理：指目的事業主管機關透過內部管理規章的健全性、作業流程的順暢性、服務的便利性、內部控制的完善性、績效管理制度運作、員工培訓的實施，以及員工建言與採行等項目，評估政府捐助財團法人的表現。

1. 請依重要性排序：() ≥ () ≥ () ≥ ()

2. 請依上述排序，勾選兩兩因素的「相對重要程度」。

強度 項目	非常 重要 9	極 為 重 要 7	比 較 重 要 5	稍 微 重 要 3	同 等 重 要 1	稍 微 重 要 3	比 較 重 要 5	極 為 重 要 7	非 常 重 要 9	強度 項目
法人治理										業務活動
法人治理										財務管理
法人治理										內部管理

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

業務活動										財務管理
業務活動										內部管理
財務管理										內部管理

《調查項目的說明與相對重要性》

[法人治理]

- (1) 明確的責任制度：組織架構應能促進政府捐助財團法人運作之透明度與效率、符合法律規定，以及清楚明確地辨別監督、管理與執行機關之職責。
- (2) 資訊揭露及透明的程度：指確保政府捐助財團法人相關之經營、財務、績效、所有權及管控等重大資訊，主動、及時且正確地揭露之程度，捐助者及民眾有多元管道經常取得可靠與可比較的詳細資訊，據以做出各項決策。
- (3) 董事會善盡職責：係確保政府捐助財團法人董事會之策略性指導與對經營階層的有效監督，以及法人與公眾對其職責的信賴，如：審查及指導法人策略與計畫、監督法人治理實務的效能、董事與執行長的提名與遴選...等。
- (4) 獨立且具功能的監察人：即藉助獨立監察人之設置，確實輔助及提升政府捐助財團法人董事會專業經營能力之功能，例如：訂定或修正內部控制制度並有效考核、重大資產或投資之交易與處分、年度財務報告之稽核...等。
- (5) 回應利益關係人的程度：指政府捐助財團法人業務活動的規劃與辦理是否回應利益關係人的需求、利益和關切之問題。

1. 請依重要性排序：() ≥ () ≥ () ≥ () ≥ ()

2. 請依上述排序，勾選兩兩因素的「相對重要程度」。

項目	強度									項目
	非常 重要 9	極 為 重 要 7	比 較 重 要 5	稍 微 重 要 3	同 等 重 要 1	稍 微 重 要 3	比 較 重 要 5	極 為 重 要 7	非 常 重 要 9	
明確的責任制度										資訊揭露及透明的程度

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

明確的責任制度										董事會善盡責任
明確的責任制度										獨立且具功能的 監察人
明確的責任制度										回應利益關係人 的程度
資訊揭露及透明的程 度										董事會善盡職責
資訊揭露及透明的程 度										獨立且具功能的 監察人
資訊揭露及透明的程 度										回應利益關係人 的程度
董事會善盡職責										獨立且具功能的 監察人
董事會善盡職責										回應利益關係人 的程度
獨立且具功能的監察 人										回應利益關係人 的程度

〔業務活動〕

- (1) 公共任務的達成情形：指政府捐助財團法人配合政府政策之需要，執行特定公共任務，以達成政策目標之情形。
- (2) 與設立宗旨的符合程度：指業務活動的目標及計畫內容與政府捐助財團法人設立宗旨的符合程度。
- (3) 計畫規劃情形：指政府捐助財團法人年度業務計畫的目標、內容、時程、經費和人力配置等之規劃情形。
- (4) 計畫辦理情形：指政府捐助財團法人依年度業務計畫進度辦理活動之情形。
- (5) 計畫執行成果：指政府捐助財團法人年度業務計畫執行成果之查核與檢討。
- (6) 服務對象的滿意程度：指服務對象對政府捐助財團法人的產品或服務購買或使用經驗之整體評估，其認知成果是否符合先前期望。

1. 請依重要性排序：() ≥ () ≥ () ≥ () ≥ () ≥ ()

2. 請依上述排序，勾選兩兩因素的「相對重要程度」。

強度	非 常 重 要 9	極 為 重 要 7	比 較 重 要 5	稍 微 重 要 3	同 等 重 要 1	稍 微 重 要 3	比 較 重 要 5	極 為 重 要 7	非 常 重 要 9	強度
項目										項目
公共任務的達成情形										與設立宗旨的符合程度
公共任務的達成情形										計畫規劃情形
公共任務的達成情形										計畫辦理情形
公共任務的達成情形										計畫執行成果

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

公共任務的達成情形										服務對象的滿意程度
與設立宗旨的符合程度										計畫規劃情形
與設立宗旨的符合程度										計畫辦理情形
與設立宗旨的符合程度										計畫執行成果
與設立宗旨的符合程度										服務對象的滿意程度
計畫規劃情形										計畫辦理情形
計畫規劃情形										計畫執行成果
計畫規劃情形										服務對象的滿意程度
計畫辦理情形										計畫執行成果
計畫辦理情形										服務對象的滿意程度
計畫執行成果										服務對象的滿意程度

〔財務管理〕

- (1) 資產的妥善管理：指基金是否按特定指定用途妥善運用、確保財產登記的方法、贈與和轉讓，以及保障財產安全與促進資產使用效率之措施。
- (2) 預決算辦理情形：指預算的籌劃、編製和執行，以及決算等程序應真實且及時地反映法人的經營結果和財務狀況，並合乎法令的規範與要求。
- (3) 會計制度運作情形：指憑證、帳簿、處理程序以及記錄、彙總、報導業務與財務資料的方法、設備等會計規範之訂定與修改，應反映法人的經營狀況與營運結果。
- (4) 收入的穩定性：即開拓財源，法人提供財貨或勞務，自行向各方取得或募集可支配的資金，以利發展業務活動和維持組織的穩定運作。
- (5) 支出的合理性：即成本控制，在一定水準的服務品質保障下設定成本標準，使每一分錢都能發揮最大的效用。
- (6) 財務稽核情形：指對憑證、帳簿與報表的審核，會計工作及財務報告的合法性與合理性，並對預算管理工作的審核和有關財務會計內部控制的稽核。
- (7) 財務簽證情形：指會計師依據查核簽證財務報表規則及一般公認審計準則，就財務報表是否合乎一般公認會計原則來查核，並提出查核報告書，供有興趣瞭解法人經營結果與財務狀況者參考。

1. 請依重要性排序：() ≥ () ≥ () ≥ () ≥ () ≥ () ≥ ()

2. 請依上述排序，勾選兩兩因素的「相對重要程度」。

項目	強度									項目	
	非常 重要 9	極 為 重 要 7	比 較 重 要 5	稍 微 重 要 3	同 等 重 要 1	稍 微 重 要 3	比 較 重 要 5	極 為 重 要 7	非 常 重 要 9		
資產的妥善管理											預決算辦理情形

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

資產的妥善管理										會計制度運作情形
資產的妥善管理										收入的穩定性
資產的妥善管理										支出的合理性
資產的妥善管理										財務稽核情形
資產的妥善管理										財務簽證情形
預決算辦理情形										會計制度運作情形
預決算辦理情形										收入的穩定性
預決算辦理情形										支出的合理性
預決算辦理情形										財務稽核情形
預決算辦理情形										財務簽證情形
會計制度運作情形										收入的穩定性
會計制度運作情形										支出的合理性
會計制度運作情形										財務稽核情形
會計制度運作情形										財務簽證情形
收入的穩定性										支出的合理性

收入的穩定性										財務稽核情形
收入的穩定性										財務簽證情形
支出的合理性										財務稽核情形
支出的合理性										財務簽證情形
財務稽核情形										財務簽證情形

〔內部管理〕

- (1) 內部管理規章的健全性：為加強內部管理，制定員工在組織經營活動須共同須遵守的規定和準則，包括法人組織設計、部門劃分、職能分工、崗位工作說明，專業管理制度、工作或流程、管理表單等管理制度之規章。
- (2) 作業流程的順暢性：指刪減重複或多餘的活動，加強服務品質，避免溝通不良，打破單位間之藩籬，讓不同部門共同進行的作業流程更加順暢。
- (3) 服務的便利性：指依服務對象的需求，提供一套穩定且一致的服務，如單一窗口服務、縮減案件辦理時間、清楚的服務說明、資訊索取的多元管道...等。
- (4) 內部控制的完善性：指針對組織的控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通，以及監督等五大部分，訂定標準作業程序，並據以執行、追蹤、自行檢查和考核，進行完整周延的內控與內稽作業。
- (5) 績效管理制度運作情形：指一套管理員工對於績效目標達成的制度，透過指標選定和評估方法，期使員工經由高績效之激勵，進而促使服務績效提升，達成組織目標。
- (6) 員工培訓的實施情形：指提供專業的教育訓練與課程，協助員工吸取有關技術、專業及管理工作所需之知識和技巧，以提升工作效率。
- (7) 員工建言與採行的程度：指鼓勵員工勇於建言，樂於研發與流程創新，對於組織的業務活動提出改進建議，經採納、實施並獲有績效者，則給予獎勵。

1. 請依重要性排序：() ≥ () ≥ () ≥ () ≥ () ≥ () ≥ ()

2. 請依上述排序，勾選兩兩因素的「相對重要程度」。

	強度	非	極	比	稍	同	稍	比	極	非	強度	
		常	為	較	微	等	微	較	為	常		
		重	重	重	重	重	重	重	重	重		
		要	要	要	要	要	要	要	要	要		
		9	7	5	3	1	3	5	7	9		
項目												項目

內部管理規章的健全性									作業流程的順暢性
內部管理規章的健全性									服務的便利性
內部管理規章的健全性									內部控制的完善性
內部管理規章的健全性									績效管理制度運作情形
內部管理規章的健全性									員工培訓的實施情形
內部管理規章的健全性									員工建言與採行的程度
作業流程的順暢性									服務的便利性
作業流程的順暢性									內部控制的完善性
作業流程的順暢性									績效管理制度運作情形
作業流程的順暢性									員工培訓的實施情形
作業流程的順暢性									員工建言與採行的程度
服務的便利性									內部控制的完善性
服務的便利性									績效管理制度運作情形
服務的便利性									員工培訓的實施情形
服務的便利性									員工建言與採行的程度

內部控制的完善性										績效管理制度運作情形
內部控制的完善性										員工培訓的實施情形
內部控制的完善性										員工建言與採行的程度
績效管理制度運作情形										員工培訓的實施情形
績效管理制度運作情形										員工建言與採行的程度
員工培訓的實施情形										員工建言與採行的程度

謝謝您的耐心填答！再次感謝！

《附錄十四》期中審查意見回應表

- 一、在文獻方面，已依建議於第一章緒論的「文獻檢閱」補上國外公私混合組織、公司治理與公設財團法人可則的相關性資料。至於本研究與林桓教授之《公設財團法人研究》之差異，亦於「研究架構」說明。
- 二、有關研究方法採用 AHP 之理由，已於第五章的「研究設計」說明，並已補充評估運用其他方式獲致學者專家對於績效評估體系的共識可能性。
- 三、第二章已於第一節開始即說明公設財團法人於 1945 年迄今發展情形對於本研究之意義。另外，歸納分析公設財團法人運作現況及問題時，已改較溫和之用語。
- 四、第三章已說明類型化分析的分類標準。
- 五、第七章建議內部控制與監督相關機制時，遵循「興利」取代「防弊」的原則。
- 六、經過訪談與 AHP 操作結果，發現公設財團法人的課責性與績效管理均不宜一體適用，並從此觀點提供第七章的研究發現與政策建議。

《附錄十五》問卷調查項目清單

調查項目序號	調查項目內容
1	捐助章程
2	組織圖
3	組織編制表
4	董事會結構圖
5	人力結構表
6	人事規章
7	會計制度
8	採購辦法
9	內部稽核辦法
10	資訊公開辦法
11	績效評鑑辦法
12	業務計畫書（民國 95 至 98 年）

13	預算書（民國 95 至 98 年，98 年是否送審立法院？ <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否）
14	財務年報（民國 95 至 97 年）
15	財務報表 （稅報，民國 95 至 97 年，收支餘絀表及基金平衡表）
16	會計師查核報告書（財報，民國 95 至 97 年）
17	業務統計資料（民國 95 至 97 年）
18	績效評鑑報告（民國 95 至 97 年）

《附錄十六》問卷回收資料一覽表

序號	財團法人	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會	○	○										○	○		○	○		
2	蒙藏基金會	○	○					○				○	○	○	▲	○		○	○
3	環境資源研究發展基金會	○	○				○	○		○			▲	○	▲	○	▲		
4	海華文教基金會	○		○			○	○	▲	▲			○	○	▲	○	○	○	
5	海峽交流基金會	○	○				▲			○			▲	▲				○	
6	醫院評鑑暨醫療品質策進會	○	○	▲			○	○	○	○	○	▲	○	○		○	○	▲	

7	國家衛生研究院	○	○	○		○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
8	鄒濟勳醫學研究發展基金會	○	○	▲	▲	▲		○					○	○	▲	○	○	▲
9	醫藥品查驗中心	○	○			○	○	○	○	○		○	○	○	▲	○	○	○
10	台灣民主基金會	○	○	▲														
11	太平洋經濟合作理事會 中華民國委員會	○	○											○				
12	國際合作發展基金會	○	○	▲			○	○	○	○			○	○	○	○	○	○
13	婦女權益發展基金會	○	○	○	○	▲	○	○	○	○			○	○	○	○	○	
14	賑災基金會	▲	○	▲	▲	▲	○	○	○	○			▲	▲	▲	▲	▲	▲

15	國土規畫及不動產資訊中心	○	○				○	○	○			○	○	○		○	○		
16	台灣建築中心	▲	▲			▲	○	○	○	○		○	▲	▲	▲	▲	▲		▲
17	消防發展基金會	○	○	▲	▲		○	○	○	○			○	○		○	○	○	
18	義勇消防人員安全濟助基金會	○	○		○								○	○	○	○	○		
19	中央營建技術顧問研究社	○	▲	▲	▲	▲	○	○	▲	▲	▲	▲	▲		▲	▲	▲	▲	
20	犯罪被害人保護協會	○	○				○	○					○	○	▲	○		○	○
21	福建更生保護會	○	○				○	○					○	○	▲	○		○	○
22	公共電視文化事業基金會	○	○	○		○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	

23	中央通訊社	○	▲	▲	▲		○	○	○	▲		○	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
24	中央廣播電台	○	○	○	▲	○	○	○		○		○	○	○	○	○	○	○	
25	中華民國電影事業發展基金會	○	○				○		○				○	○		○	○		
26	國家電影資料館	○	○				○									○	○		
27	中華民國輻射防護協會	○	○	▲			○	○		▲						○	○		
28	電信技術中心	○	○				○	▲					▲	▲	▲	▲	▲		
29	台灣網站分級推廣基金會	○	▲				○	▲											
30	中華民國對外漁業合作發展協會	○	○				○						○	○	▲	○	○		○

序號	財團法人	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
31	台灣養殖漁業發展基金	▲					○	○	○	○			▲	▲		▲		▲		
32	台灣地區遠洋魷魚類產銷發展基金會	○					▲	○						○		▲				
33	台灣區遠洋鮪魚類產銷發展基金會	○	▲		▲	▲	○	○					○	○		○				
34	台灣漁業及海洋技術顧問社	○	○	▲	▲	▲	○	○	○				○	○		○	○	○		
35	台灣區鰻魚發展基金會	○		▲			▲	▲		▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲		▲	▲
36	台灣動物科技研究所	○	○	○		○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○		
37	中央畜產會	○	○	○			○	○	○			○	○	○	▲	○	○	○		
38	農業信用保證基金	○	○	▲	○	○	○	○	○	○	▲	○	○		○	○	○	○	○	

39	豐年社	○	○	▲			○	○				○		○				
40	國家文化藝術基金會	○	○	○			○	○	○			▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
41	彰化生活美學基金會	○	○															
42	台東生活美學基金會	○										○		○				
43	台南生活美學基金會	○										○	○		○			
44	台灣省美術基金會	○	○	○								○	▲	○				
45	中法文化教育基金會	○	○									○	○	▲	○		○	

46	台灣省文化基金會	○	○				○					○	○	○		○	○		
47	台灣博物館文教基金會	○				○							○	○		○		○	
48	大學入學考試中心基金會	○	○	○	○	○	○	○				○	○	○	▲	○	○	○	○
49	高等教育評鑑中心基金會	○	○				○									○	○		
50	高等教育國際合作基金會	○																	
51	台灣學產基金會	○	○				○	○									○		
52	台灣公共圖書館事業文教基金會	○											○	○		○			○
53	蔣經國國際學術交流基金會	○	○	○	▲	▲	○	○	○	▲	▲		▲		○	○	○		▲
54	中小學教職員福利文教基金會	○				▲							○	○				○	

55	自然保育文教基金會	▲	▲	▲	▲								▲	▲	▲	▲			
56	台灣手工業推廣中心	▲	▲	▲			▲	▲		▲		▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
57	台灣區花卉發展協會	▲	▲	▲			▲	▲	▲	▲									
58	工業技術研究院	○	○	▲	▲	▲	○	▲	○	▲	○	▲	○	▲	▲	▲	▲	○	▲
59	中華經濟研究院	○	○				○												
60	電子檢驗中心	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲		▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
61	自行車暨健康科技工業研究發展中心	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	▲	○	○	○		○
62	石材暨資源產業研究發展中心	○	○	▲	○	○	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
63	中小企業信用保證基金會	○	○			○	○	○	○	○			▲	▲	○	▲	▲	○	

64	台灣中小企業聯合輔導基金會	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	▲	○	○	○	
65	生物技術開發中心	○	○		○	○	○		○									
66	海外信用保證基金	○	○	○	▲		○	○	○	○		○		○	○		○	
67	台灣網路資訊中心	○	○	○	○	○	○	○	○	▲	○	▲	▲					
68	台灣郵政協會	○	○	○	○			○				○	○	▲	○	○		
69	中華顧問工程司	▲	○				○	▲	○	▲		○	▲	▲	▲	▲	▲	
70	台灣電信協會	○	▲	▲	▲			○					▲	▲			▲	
71	航發會	○					▲	▲		▲	▲	▲	▲	▲		▲	▲	
72	非破壞檢測協會	○					○	○		○			○			○	○	○

73	鞋類暨運動休閒科技	○	○		▲		○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	
----	-----------	---	---	--	---	--	---	---	---	---	---	---	---	---	--	---	---	---	--

註：公設財團法人協助提供資料清單狀態顯示為○，表該單位具有該項表單，並檢附相關卷證；當清單狀態顯示為▲，表資料不符、未附相關卷證或有缺漏，詳細狀況列示於附錄十七。

序號	財團法人	提供資料狀況描述 (圖示▲的項目清單)
2	蒙藏基金會	項目 14 勾選有，未檢附
3	環境資源研究發展基金會	項目 12.14.16 勾選有，未檢附
4	海華文教基金會	項目 8.9 同項目 7； 項目 14 勾選有，未檢附
5	海峽交流基金會	項目 6 僅附目錄； 項目 12.13 僅附 98 年度
6	醫院評鑑暨醫療品質策進會	項目 3.17 勾選有，未檢附； 項目 11 規畫中不便提供
8	鄒濟勳醫學研究發展基金會	項目 3.4.5 同項目 2； 項目 14 勾選有，未檢附； 項目 17 於網站顯示
9	醫藥品查驗中心	項目 14 勾選有，未檢附；
10	台灣民主基金會	項目 3 勾選有，未檢附
12	國際合作發展基金會	項目 3 勾選有，未檢附
13	婦女權益發展基金會	項目 5 勾選有，未檢附
14	賑災基金會	項目 1.3.4.5.12.13.14.15.16.17 勾選有， 未檢附
16	台灣建築中心	項目 1.2.5.12.13.14.15.16.18 勾選有，未 檢附
17	消防發展基金會	項目 3.4 勾選有，未檢附
19	中央營建技術顧問研究社	項目 2.5.8.9.10.11.12.14.15.16.17 勾選 有，未檢附； 項目 3.4 內容不符
20	犯罪被害人保護協會	項目 14 勾選有，未檢附
21	福建更生保護會	項目 14 勾選有，未檢附
23	中央通訊社	項目 2.3 勾選有，未檢附 項目 4 同項目 2 項目 9.12.13.14.15.16.17.18 不便提供

24	中央廣播電台	項目 4 勾選有，未檢附
24	中華民國輻射防護協會	項目 3 勾選有，未檢附 項目 9 同項目 6
28	電信技術中心	項目 7.12.13.14.15.16 不便提供
29	台灣網站分級推廣基金會	項目 2 勾選有，未檢附 項目 7 不便提供
30	中華民國對外漁業合作發展協會	項目 14 勾選有，未檢附
31	台灣養殖漁業發展基金	項目 1.12.13.15.17 勾選有，未檢附
32	台灣地區遠洋魷魚類產銷發展基金會	項目 6.15 勾選有，未檢附
33	台灣區遠洋鮪魚類產銷發展基金會	項目 2.4.5 勾選有，未檢附
34	台灣漁業及海洋技術顧問	項目 3.4.5 內容不符
35	台灣區鰻魚發展基金會	項目 3.6.7.9.10.11.12.13.14.15.17.18 勾選有，未檢附
37	中央畜產會	項目 14 勾選有，未檢附
38	農業信用保證基金	項目 3 勾選有，未檢附； 項目 10 於網站顯示
39	豐年社	項目 3 勾選有，未檢附；
40	國家文化藝術基金會	項目 12.13.14.15.16.17.18 勾選有，未檢附
44	台灣省美術基金會	項目 13 僅附 98 年度
45	中法文化教育基金會	項目 14 勾選有，未檢附
48	大學入學考試中心基金會	項目 14 勾選有，未檢附
53	蔣經國國際學術交流基金會	項目 4.5 勾選有，未檢附； 項目 9 內容不符； 項目 10.12 於網站顯示； 項目 18 僅附表格

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

54	中小學教職員福利文教基金會	項目 5 勾選有，未檢附
55	自然保育文教基金會	項目 1.2.3.4.12.13.14.15 勾選有，未檢附
56	台灣手工業推廣中心	項目 1.2.3.6.7.9.11.12.13.14.15.16.17.17 勾選有，未檢附
57	台灣區花卉發展協會	項目 1.2.3.6.7.8.9 勾選有，未檢附
58	工業技術研究院	3.4.5 勾選有，未檢附； 7.9.11.13.15.16.18 不便提供； 項目 14 於網站顯示
60	電子檢驗中心	項目 1.2.3.4.5.6.7.8.9.11.12.13.14.15.16.17.18 勾選有，未檢附
61	自行車暨健康科技工業研究發展中心	項目 13 僅附 98 年度
62	石材暨資源產業研究發展中心	項目 3.6.7.8.9.10.11.12.13.14.15.16.17.18 不便提供
63	中小企業信用保證基金會	項目 12.13.15.16 不便提供
64	台灣中小企業聯合輔導基金會	項目 14 勾選有，未檢附
66	海外信用保證基金	項目 4 勾選有，未檢附
67	台灣網路資訊中心	項目 10 勾選有，未檢附； 項目 12.13 僅附 98 年度
68	台灣郵政協會	項目 10 勾選有，未檢附
69	中華顧問工程司	項目 1 勾選有，未檢附 12.13 於網站顯示 7.9.14.15.16 不便提供
70	台灣電信協會	項目 2.3.4.12.13.16 勾選有，未檢附
71	航發會	項目 6.7.9.10.11.12.13.15.16 勾選有，未檢附
73	鞋類暨運動休閒科技	項目 4 勾選有，未檢附

《附錄十七》期末審查意見回應表

	審查意見	回應與處理
官 有 垣 教 授	1、研究方法： 研究者採用多元的研究方法，包括文獻分析、個案研究、焦點團體訪談、層級分析法等，相當用心與深入，亦運用得當，惟個案研究的資料分析可再加強。	個案研究之資料分析強化之要求改寫 4-2，並針對後續相關意見逐項修正。
	2、研究資料： (1)「文獻檢閱」對於「公設財團法人」這類公私混合型組織的本質與行為樣貌的論述較為簡略，請多補充相關論述。	配合修改，於文獻檢閱一節中補充相關資料。
	(2)「公設財團法人」的績效考核除「管理成果」與「邏輯模式」之外，有無其他更適合該類型組織的績效考核方法與模式，建議可進一步評估。	研究團隊在未來相關研究將進一步評估其他考核方法與模式；官教授所提出具有啟發性的建議將是未來可行的研究方向。
	(3) 公設財團法人的發展部分指出圖 2-4 威權轉型經濟趨緩（1987-1996）的「其他」類別的組織有 24%，而圖 2-5 民主鞏固經濟遲滯（1997 至今）的「經濟與其他」類別佔了 51%，請說明「其他」類的公設財團法人。	配合修改於 p.36-37。
	(4) 績效評鑑辦法中研究者指出（頁 45），「其餘空白尚未勾選者，仍待問卷回收中」，請補齊此段文字論述。	配合修改於 p.47-48。

<p>(5) 第四章「質性資料分析」，表 4-1 研究對象一覽表顯示研究者僅訪談兩位公設財團法人的董事，請說明為何訪談以行政主管為主。</p>	<p>期末審查座談已口頭回應，另在正文中 p.79 末行補充說明、回應。</p>
<p>(6) 第五章「AHP 問卷分析」對於績效考核項目之權重值與累積權重值，區分為學術界樣本與實務界樣本，進而整合為全樣本，最後排序各項考核項目的高低。請解釋學界與實務界權重不一的理由，以及得出的考核項目排序之意涵。</p>	<p>配合修改於 p.147。</p>
<p>(7) 第六章「課責機制與績效考核制度設計」著重的是公設財團法人的內部年度績效考核，然而外部的考核，如業務主管機關的定期考核似乎沒有納入，建議可加以補充。</p>	<p>外部考核於政策建議與研究發現中，透過資訊透明公開等機制落實，第六章相對著重內部考核，適足以區隔、聚焦。</p>
<p>3、研究結論： (1) 為何需要一個統一的主管財團法人或公設財團法人業務的政府機關，宜說明理由（頁 165）。</p>	<p>本研究並非主張成立專責機關，內容已重新陳述研究團隊立場。</p>
<p>(2) 公設財團法人類型化分為四類作為日後課責機制設計的依據。這種類型化的操作方法如何適用到各公設財團法人的業務主管機關，請進一步說明之。</p>	<p>配合修改。於正文 7-2 中另列「類型化具體操作之政策建議」及其具體作法。</p>
<p>4、建議本研究應（可）修訂部分： 可思考設置一個中央跨部會的臨時性、任務編組的委員會，以重新檢討我國公設財團法人的組織定位、業務功能、分級分類等問題。</p>	<p>已參考此項政策建議並據以提出適切的考核機構形式。</p>

陳美伶教授	1、研究方法： 本研究採四種研究方法，彼此穿插呈現，尤其最後之層級分析方法，是一個社會科學實證研究類型，相當有價值，應予肯定。但這些研究方法綜合彙整後的呈現，彼此間似乎欠缺有效連結，且對界定範圍仍有些許不明確，可再予以補充說明。	期末座談簡報檔中已圖示說明。文獻分析方法主要用於第二章；深度訪談主要用於第二、三、四章；焦點團體座談輔助第三、四章內容；AHP 則是第五章內容來源。彙整研究發現所提出的第六、七章則是前述各項研究方法得出的綜合發現。
	2、研究資料： 研究文獻與資料之蒐集相當努力，但有關法規及法律研究論著，尚有不足，建議可多加諮詢相關法界人士以為補充；另財團法人法草案業經行政院院會通過，應列為本研究參考之附錄。	配合修改 7-1 一節。以研究團隊顧問陳耀祥老師提供之資料予以補充。
	3、研究結論與建議： 本研究所提政策建議，可資參採，但在研究發現中可再補充者，說明如下： (1) 「公設財團法人」乃本研究之對象，但現行法律中並無定義，故在研究範圍中似應先賦予操作性之定義及界定範圍，以利後述之鋪陳。	此一概念本就無法產生定義上的共識。根據訪談內容發現定義分歧而無共識，因而配合期末審查決議，修改名稱為「政府捐助財團法人」。
	(2) 研究發現中所稱主管機關對公設財團法人進行監督法源不備，其真正原因，有法治變遷上的困境及現實立法機關的態度，可再加以充實相關內容。	配合補充於 7-1 節。

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

	(3) 預算法第 41 條的修正在本研究中似為關鍵之一，但就其修法目的似未清楚釐清與闡明，請補充。	配合補充於 7-2 節。
	(4) 財產申報法與本研究之關係在於績效與課責性上有何關連，似未說明，請補充。	配合補充於 7-2 節。
	(5) 內部稽核及外部監督機制，乃本研究之重點，未來應如何建制，宜有建設性之意見。	配合修改。參考英國經驗—董事會下成立稽核與薪酬委員會，於政策建議中說明之。
	(6) 公共性與公權力二者的區分或交集，在分類上的意義可再明顯一些，另政策建議中過多要求研考會負責部分，容有再檢討之必要。	政策建議已配合修改，減少研考會負責部分。

<p>4、建議本研究應（可）修訂部分：</p> <p>(1) 觀念釐清—有關法人在民法上界定為權利義務之主體，財團法人係以財產之集合為標的，性質一律屬公益，因此為他律法人，與人之集合的社團法人透過社員總會決議自律性質不同。財團法人之財產來自捐助及捐贈，均屬公共財，應受外部之監督，最有效的方法是資訊的公開與透明，財團法人法草案中對此有特別規定，可以佐證。至於政府捐助成立財團法人之性質究應如何定位，因我國法制係區分公私法，且訴訟制度也是區分普通法院與行政法院雙系統，因此衍生性質之討論，有其固有體制因素存在。</p> <p>(2) 政府成立財團法人之背景—從歷史觀來檢視，政府成立財團法人之理由，不外由早期因台灣地位國際關係使然，為要讓台灣走出去、特別是在經貿上能有進展，成立例如紡拓會等各種經貿相關之財團法人。其次，因政治上需要成立二二八基金會、白色恐怖補償基金會，受委託行使公權力，但淡化官方主導之色彩。再其次有鬆綁政府科層體制需要、包括人事與預算更彈性的組織型態，例如工研院、國家衛生研究院等。所以從歷史觀的角度切入進行研究，對釐清政府捐助財團法人之性質相當有實益。</p>	<p>感謝陳教授在法律學理與實務上的建議，團隊因考量研究目的及範圍，法律層次上的問題將留待後續研究進一步釐清。</p>
--	---

	<p>(3) 立法院預算監督之必要性—預算法第 41 條之規定是否逾越權力分立原則，其定義是否過於籠統，是否必要皆應重新檢討；應納入之財團法人有那些，例如武智基金會、航發會、更生保護會等，都有其歷史背景，是否屬政府捐助財團法人，似有更進一步釐清之必要。</p>	
<p>馮燕教授</p>	<p>1、研究結論： 頁 154~156 提出財團法人分類分級監督管理體系的設計是應有的機制，公共性與公權力是不一樣的概念，所以應是恰當的指標，但因基金的財務規模是社會大眾關心關辦基金會的焦點之一，故與未來管理密度有關的分類分級機制，應納入資產高低的考量，進而設定不同的監督標準，如接受政府捐助額度的多寡、接受民間捐贈的額度、年度經費等因素皆須考量。</p>	<p>已有納入資產高低的考量，研究中是採資源依賴度的角度涵括此概念。</p>
	<p>2、研究建議： 政策建議第 4 項應屬具體可行，因公設財團法人確實有表現優劣之差異，透過監督管理工作坊的機制來進行標竿學習，以提升績效較差的公設財團法人表現，係屬合宜。但建議第 5 項的訪視與輔導對象應為公設財團法人本身而非其目的主管機關，雖主管機關確實需負起連帶責任，但應非主要對象。</p>	<p>感謝馮教授指正！正文中應修正為「訪視輔導對象為財團法人」。</p>

	<p>3、建議本研究應（可）修訂部分： 「財團法人法」是否可能將法人組織區分為公設或民間設立等 2 類來分別管理，其實務可行性尚待評估，建議先行制訂「公設財團法人管理法」來進行管理即可。</p>	<p>謝謝馮教授所提建議。</p>
<p>法 務 部</p>	<p>1、研究建議： (1) 政策建議第 2 項：該段中：「其中『政府捐助之財團法人』亦包含依據該法第 56 條之規定而準用者。」之敘述（頁 171 倒數第 3 行），與財團法人法草案之規定意旨有出入；因為該第 56 條雖規定「準用」，該等法人仍屬民間捐助之財團法人，故該段文字建請刪除，以免誤解。</p>	<p>配合修改於 7-2 節。</p>
	<p>(2) 政策建議第 7 項部分：財團法人法草案第 3 條有關「政府捐助之財團法人」之定義，本即參考預算法第 41 條第 4 項，作一致性之規定。至有關宜否修正預算法乙節，係行政院主計處權責，本部未便表示意見。 (3) 政策建議第 8 項有關建議推動修改公職人員財產申報法第 2 條：將代表政府出任財團法人之無給職董事及監察人，排除施用財產申報規定乙節，目前本部並無規劃修正該規定，未來將再予評估。</p>	<p>研究團隊已獲知法務部在該議題上的立場見解，政策建議方面將研擬修正的可能性。</p>

<p>2、建議本研究應（可）修訂部分： (1) 報告第二章第 5 行（頁 45）以下，有關「財團法人法草案……<u>並未要求由會計師查核簽證</u>」之敘述，與財團法人法草案之規定內容有出入，建議刪除或配合草案內容做修正，以免誤解。（查該草案歷次版本均規定：主管機關得訂定財團法人在法院登記之財產總額或年度收入總額達一定金額以上者，其財務報表應經會計師查核簽證。—95 年 12 月法務部報行政院版本第 32 條第 2 項、99 年函送立法院草案第 23 條第 2 項）。</p>	<p>配合修改於 p.46-47。</p>
<p>(2) 報告第七章第一節研究發現第 10 項第 7 行（頁 170）以下：「如果公設財團法人打算解散，必須通過董事會，且經過法院清算的程序。事實上，並無公設財團法人因績效欠佳或完成公共任務而主動撤銷許可，正因無退場機制，解散管理不善或完成任務之公設財團法人有實務上之困難。」之敘述，與實際情形未盡相符：就制度面而言，財團法人董事會不可能自行決議解散；就事實面而言，並非沒有退場的例子，例如報告中所提的武智基金會，就是被主管機關依民法第 65 條解散，又如 921 基金會因任務完畢，亦成功解散。故該段敘述建議略做修正。</p>	<p>配合修改於 p.180。</p>

<p>主計處</p>	<p>1、研究結論： 第七章第一節綜合研究發現第2項，有關預算法第41條第4項規定，政府捐助基金累計超過50%之財團法人，目前其預算書之送審，在財團法人法(草案)完成立法前，係依行政院99年3月2日院授主孝一字第0990001090號函辦理。前開院函修正重點如下：</p> <p>(1) 計算公式：回歸預算法規定，以「政府捐助基金累計金額」占「基金總額」計算。</p> <p>(2) 認定基準：除「累計」概念外，「原始」捐助比率超過50%，亦比照辦理。</p> <p>(3) 賸餘或公積轉列基金按政府捐助比率設算政府捐贈金額，接受政府捐贈動產及不動產、承受已結束機關或已解散公設財團法人之賸餘財產等，均納入政府捐助(贈)基金。</p> <p>(4) 符合送審之財團法人，其99年度預算應於5月底前補送。</p>	<p>謝謝主計處莊委員協助補充法制面的參考建議。</p>
	<p>2、研究建議： 第七章第二節政策建議第6項研擬會計作業準則，經查主計處目前對財團法人已訂有「財團法人依法預算須送立法院之預算編製注意事項」、「財團法人依法決算須送立法院或監察院之決算編製注意事項」、「財團法人預算未獲立法院審議通過時之執行注意事項」等規定，建議研究小組修正。</p>	<p>配合修改於7-2節。</p>

<p>陳惠馨教授</p>	<p>1、研究方法：</p> <p>(1) 本計畫主要係對於我國公設財團法人的運行及監督管理進行研究檢討，計畫主要聚焦於績效考核與課責機制議題。研究方法主要有文獻分析、個案研究、焦點團體訪談及層級分析法等四種，具有周延性，但研究過程中似乎缺少我國目前各種不同有關「公設財團法人」法規對於績效評估與課責機制的影響的分析，建議予以補充。</p>	<p>考量研究目的與範圍上的聚焦，未來研究方向重點可參照陳教授意見，在法制與影響層面上著力。</p>
	<p>(2) 本計畫對於目前臺灣公設財團法人類型化的分類設計具有創意（頁55-56），不過在第二步驟中以「公共性及社會影響」作為篩選的標準，似乎有必要對於研究方法作更深入的分析，否則可能因為參與篩選決定者的人數太少，可能有被質疑缺乏相對客觀性，請研究小組再加以說明。</p>	<p>以回應表說明：因採立意抽樣，且抽樣對象須對財團法人運作有完整經歷導致樣本有限。</p>

<p>2、研究資料：</p> <p>(1) 本研究分析重點之一在於透過訪談及焦點團體座談來訪問以下對象：</p> <p>A. 從不同類型化設計標準選出的 10 個「公設財團法人」的高階主管或財團法人的董事進行深度訪談；</p> <p>B. 9 個目的事業主管機關代表；</p> <p>C. 訪談行政院及立法院的代表；</p> <p>D. 公共行政領域之相關專家學者。</p> <p>(2) 報告書所呈現的訪談報告紀錄確實提供臺灣不同型態公設財團法人運作與管理的現況之瞭解。但是，似乎缺乏可以透過所訪談的 10 個「公社財團法人」的年度業務報表及成果報告進行分析瞭解，如果能夠補充此一部份的資料分析，將可使研究更具有客觀性。整體而言，本研究小組非常盡力收集相關資料，值得肯定。</p>	<p>陳教授的建議對研究啟發極有價值，但由於資料收集的完整度不一，無法在共同基礎上比較呈現；且此建議有必要加以擴充成為完整篇章，勢必超出本研究目的架構之外，因此先僅就訪談與焦點座談內容分析公設財團法人運作現況。</p>
---	---

<p>3、研究結論：</p> <p>本研究共提出 12 項研究發現，但這些研究發現究竟可以如何轉換為政策沒有具體說明，如第 1 項關於法源的問題，如何處理的說明不夠完備，並未具體說明建議採取方案；第 2 項關於預算法第 41 條第 4 項的執行僅提到問題叢生，但如何解決也缺乏具體建議；第 6 項所謂法人治理並未落實、董事會成員專業性未必足夠，皆未有具體建議改善之道，建議予以補充以求完備。</p>	<p>已於正文內使用對照表說明。</p>
<p>4、研究建議：</p> <p>(1) 第七章政策建議部分，計畫一方面說明「財團法人法」應列為立法院本會期優先法案，但卻提到各目的事業主管機關應重新檢討所管理財團法人組織的定位應加以分類分級並以之決定監督方式與密度，這樣的建議似有點互相矛盾，請進一步說明。因為如果各部會對於財團法人的管理政策尚未確定，法務部的「財團法人法」草案是否適當，二者的關係如何需要進一步考量，否則將造成法務部的「財團法人法」一旦通過，各部會將依此法進行管理。因此法務部的「財團法人法」草案的妥當性有必要進一步確認。</p>	<p>可能是研究團隊陳述不夠明確而造成矛盾的疑慮，團隊本意是：《財團法人法》確實應及早審議，但其內容妥適與否，研究發現需要重新檢討、分級分類管理，分別著重在時程上的急切與內容上的檢討。</p>

<p>(2) 政策建議第 8 項提到對於法務部推動修改「公職人員財產申報法」第 2 條規定，將代表政府出任財團法人之無給職董事、監事，排除於財產申報規定之適用，值得支持。不過此項建議跟提升董事會之專業性或治理品質無主要關連性，應是基於比例原則的考量。</p>	<p>配合修改。參考課責的比例原則補述之。</p>
<p>5、建議本研究應（可）修訂部分： 本研究建議似乎太過籠統，有必要進一步具體化，說明如下： (1) 建議「財團法人法」草案可以針對一定類型的「公設財團法人」進行較為嚴格的監督管理。所謂一定類型應從政府捐助設立金額或每年捐助金額的比例出發加以考量，例如政府捐助的設立基金在一億以上者或每年捐助金額在兩千萬元以上者(金額需以實際狀況再為評估)。</p>	<p>配合修改。並使用公共性與社會影響說明分級分類管理的原則，而金額之取樣是參考焦點團體座談及訪談內容而得。</p>
<p>(2) 目前有些「公設財團法人」的設立是基於特別法（條例也是特別法的一種，本計畫研究團隊似乎不清楚此一分類）而非依據民法有關財團的規定成立，因此，這些財團法人如何監督，有必要在「財團法人法」草案中加以明確定位，以免「財團法人法」草案通過立法後，產生這類財團法人有可能要適用兩種以上法律的監督之困擾。</p>	<p>由於研究目的非針對該法立法進行處理，此建議留待未來法制專業研究進一步釐清。</p>

	<p>(3) 所謂「公設財團法人」是政府以國家財政加以支持成立的財團法人，政府對其要有不同於一般財團法人的監督應該具有正當性，不過政府的監督如何在「公益性」與「自主性」兩項指標中進行衡量，有必要擬定一個基本的架構，本研究提及之「資訊公開」應該是一個可以立即進行的建議。</p>	<p>公設財團法人在資訊公開的內容與質量上差異甚大，建立資訊透明概念與機制於中長期建議中已涵括在內。</p>
<p>經濟部商業司</p>	<p>1、研究資料： (1) 公設財團法人現況分析之運作問題，在問題歸納部分用語，建議應慎思。</p>	<p>已重新瀏覽檢閱、刪去不妥適的遣詞用句。</p>
	<p>(2) 部分資料恐過於偏頗或僅侷限某幾篇論文，建議廣泛蒐集或以資料限制性作補充說明，例如大部分資料侷限某大學之研究論文。又查現階段「財團法人法」草案已於99年3月18日提經行政院會通過並送立法院審議在案，其內容與98年7月送行政院版不同，本部分應予以更新並分析。</p>	<p>配合修改，資料蒐集之部分已增補國外文獻，法律案亦配合更新。</p>
	<p>(3) 建議應增列「課責與自主性」之探究，「績效考核與激勵制度」之探討，俾免本研究案呈現政府過度「防弊」或「管制」立場。</p>	<p>此建議與部分研究發現相符，亦是處理此一課題的積極性作為；惟與研究主題不符，本研究焦點在監督管理層次；且本研究已建議強化法人治理、資訊透明，以自律取代他律。</p>

<p>2、研究結論與建議：</p> <p>(1)本案朝建立相關機制(包括加強其內部控制及公眾監督機制)，期為國內非營利組織的發展營造良好的法制環境，加強公設財團法人之績效考核與課責性確有其必要性，本部持肯定看法。惟建議事項與結論建議仍需以減少政府干預，將政府角色轉為諮詢、督導功能，並以「興利」的角度取代「防弊」較符趨勢。</p>	<p>本研究暨已建議鬆綁不當管制。</p>
<p>(2) 本案之研究發現確屬各部會現階段面臨之問題，惟在政策建議部分，建議之力道似過於薄弱，恐無法一體適用，考量各部會監管之財團法人性質、規模大小迥異，建議仍需按屬性分類或分級列出通案性與個別性具體可操作之作法。</p>	<p>研究發現亦強調分類分級管理，於第六章內容試圖劃分不同類型的監督準則，而分類分級的具體內容應由通盤掌握資訊的主管機關執行。</p>
<p>3、建議本研究應(可)修訂部分： 各部會現行公設財團法人成立目的與背景不一，以經濟部監管之工研院、中經院為例，該兩家均訂有設置條例。惟各該法人成立後，任務及資源獲取不同，如工研院，目前所承接政府科專係補助型態，而中經院，則係循採購法程序以公開競爭方式承接業務。因此，在擬訂之課責性與績效管理上是否可一體適用，仍有研議空間。</p>	<p>本研究強調分級分類管理，並未認同一體適用之作法。</p>

<p>行政院 研考會</p>	<p>1、研究建議： 有關第七章第二節政策建議第3、4、5項，建議獨由本會研擬財團法人績效考核作業辦法、舉辦監督管理工作坊、組成監督管理輔導小組實施訪視與輔導等，恐窒礙難行，可行性亟待商榷，原因分述如下： (1) 法人的業務監督依民法第32條之規定「受設立許可之法人，其業務屬於主管機關，主管機關得檢查其財產狀況及有無違法許可條件與其他法律之規定」。考量具備當然管理權力者為具備設立許可撤銷權之主管機關，宜要求由主管機關建立妥適外部監督力量。 (2) 依據本報告第二章第二節歸納之現有公設財團法人高達130家，雖可大致依運作型態與政府賦予的公共任務性質不同分成3類，倘深入探究實際執行業務內容又另具專業獨特性，績效評鑑內容宜由主管機關輔導其捐助成立的法人完成設定規劃，始能真正發揮引導法人組織遂行任務。</p>	<p>配合修改。本研究另建議由研考會主辦，以公私協力方式納入民間監督力量與機制。</p>
	<p>2、建議本研究應(可)修訂部分： (1) 本研究政策建議部分，由於財團法人界定、治理模式定位、合法性及正當性等重要議題未決，以及重要法源依據「財團法人法」尚未立法通過前，有關監督輔導細節性作法，仍宜建議以強化主管機關監督管理能力，甫較為可行。</p>	<p>本研究建議是中長期觀點而非短期規劃。</p>

<p>(2) 本研究提出頗具參考價值之研究發現，惟研究建議多為期待主管機關以外之外部監督組成跨部會臨時編組輔導公設財團法人，限於政府有限資源恐難執行，宜調整為建議如何強化財團法人內部管理之可行性作法，將使本研究更添務實性。</p>	<p>配合修改。建議由研考會主辦，以公私協力方式納入民間監督力量與機制。</p>
<p>(3) 為避免研究發現過於發散，建請研究小組重新調整研究發現一節之論述方式，以四大面向（法制面與制度面的問題；主管機關監管公設財團法人的問題；將公設財團法人類型化與執行層級分析法的結果；目前主管機關管理公設財團法人績效考核之缺失）作為研究發現的主軸，再納入各項發現，以求層次分明。</p>	<p>配合修改於 7-1 一節。</p>
<p>(4) 附錄八、九、十一的座談會會議紀錄或訪談記錄等內容，請重點式摘錄學者發言內容，勿以逐字稿方式呈現。</p>	<p>配合修改。惟深度訪談內容已為濃縮過後的精簡版，不宜再簡化以免內容脈絡失去分析原義。</p>

《附錄十八》財團法人法草案條文及總說明

名 稱	說 明
財團法人法	<p>一、按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。惟民法規範財團法人之條文僅有數條，且均為原則性規定，上開職權命令之內容復多涉及人民權利義務事項，有違反法律保留原則之虞。為期落實依法行政原則，制定專法以作為其設立許可、營運及管理之共通性法律，使政府機關能更有效管理，並促進其健全發展，以確實達成鼓勵財團法人積極從事社會公益，進而增進民眾福祉之目標，乃現行實務運作迫切所需，爰擬具本法。</p> <p>二、鑒於此一專法具一般性、全國性及長期性事項規定，其內容共分為「通則」、「民間捐助之財團法人」、「政府捐助之財團法人」及「附則」四章，爰定名為財團法人法。</p>
條 文	說 明
第一章 通 則	章名。

<p>第一條 為健全財團法人組織及運作，促進財團法人積極從事公益，增進民眾福祉，特制定本法。</p> <p>財團法人之許可設立、組織及運作，除法律另有規定外，應依本法規定為之。本法未規定者，適用民法規定。</p>	<p>一、第一項揭示立法目的。為建構財團法人周延之法制環境，制定本法以健全財團法人之組織及運作，促進其積極從事公益，進而增進民眾福祉。</p> <p>二、第二項明定本法與其他法律之適用關係。</p> <p>(一) 現行財團法人之規範，原則上係以民法總則第二章第二節關於法人（即第一款「通則」及第三款「財團」）之規定為其運作依據。為使財團法人之設立許可及監督管理，有統一適用之法律，爰制定本法，並將民法相關規定一併納入，以利適用，作為民法有關財團法人規範之特別法。</p> <p>(二) 目前財團法人有依作用法或組織（設置）條例設立者（如「臺灣更生保護會」、「犯罪被害人保護協會」、「公共電視文化事業基金會」、「工業技術研究院」及「中華經濟研究院」等），此類由政府捐助成立之財團法人，均係因應特殊之任務需要而設。為確實達成其政策目的，如各該法律有特別規定者，自應優先適用。惟此類財團法人之許可設立、組織及運作，如各該作用法或組織（設置）條例未為規定</p>
--	---

	<p>者，仍應適用本法；本法未規定者，自應以民法作為補充規定。</p> <p>(三) 另私立醫療機構、私立學校等特殊性質之財團法人，已定有醫療法及私立學校法等專法加以規範，自亦應優先適用各該專業法律之規定；各該專業法律未規定者，始適用本法；本法未規定者，適用民法之規定，併此敘明。</p>
<p>第二條 宗教財團法人不適用本法之規定。</p> <p>前項所定宗教財團法人，其範圍由主管機關認定並公告之。</p>	<p>明定宗教財團法人不適用本法之規定，其理由如下：(一) 由於宗教團體之特殊性，不宜適用本法規定，如部分宗教團體信徒甚眾，內部設有信徒大會，其組織運作與一般財團法人以董事會為最高決策機關者，顯有不同。(二) 行政院於 97 年 2 月 22 日已將「宗教團體法」草案以院臺秘字第 0970005797 號函送立法院審議中。該草案將依民法及內政業務財團法人監督準則許可設立之以捐助一定基金所成立財團法人組織，及將來依該法許可設立之宗教基金會，均納入規範，爰將宗教財團法人明文排除本法適用，俾免法規競合，徒增適用疑義。</p>
<p>第三條 本法所稱財團法人，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定</p>	<p>一、財團法人為權利義務主體，依學者通說，係以一定捐助財產</p>

<p>財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人。</p> <p>本法所稱政府捐助之財團法人，指財團法人符合下列情形之一者：</p> <p>一、由政府、公營事業捐助成立，且其所捐助之財產合計超過該財團法人財產總額百分之五十。</p> <p>二、由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府、公營事業共同捐助成立，且其所捐助之財產合計超過該財團法人財產總額百分之五十。</p> <p>三、接受政府、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，與其捐助之財產合計超過該財團法人財產總額百分之五十。</p> <p>四、由依法律設立之公法人自行，或依法律設立之公法人與政府、公營事業或前三款財團法人共同捐助或捐贈，且其所捐助之財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人財產總額百分之五十。</p> <p>本法所稱民間捐助之財團法人，指政府捐助之財團法人以外之財團法人。</p>	<p>為基礎，設有董事，並以從事公益為目的而設立之私法人，爰於第一項就財團法人加以定義。</p> <p>二、本法所定財團法人分為「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，宜採取不同密度監督，方屬允當。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，本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，爰分別於第二項及第三項明定其定義。</p> <p>三、本法所稱政府捐助之財團法人，係指政府、公營事業、政府捐助之財團法人或其他公法人捐助或捐贈（以下簡稱捐助（贈））基金累計超過百分之五十之財團法人；其認定係以捐助（贈）基金之比率為準。政府、公營事業、政府捐助之財團法人（政府捐助之財團法人對其他財團法人轉捐助）或其他公法人（如農田水利會）所捐助（贈）經列入</p>
---	--

<p>本法所稱基金，指下列財產：</p> <p>一、捐助財產。</p> <p>二、經財團法人董事會決議比照捐助財產保管運用之財產。</p> <p>第二項所定捐助之財產、捐贈並列入基金之財產及財產總額，其計算方式及認定標準，由行政院定之。</p>	<p>基金之財產，合計超過接受捐助（贈）財團法人之財產總額百分之五十者，其法人運作財源直接或間接來自政府與其他公法人，自應接受較高密度監督，爰為第二項規定。</p> <p>四、政府捐助之財團法人以外之財團法人，即屬民間捐助之財團法人，爰為第三項規定。</p> <p>五、本條所稱基金之定義，包括創立基金（法律扶助法第六條、財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第五條參照）及其他基金；前者即捐助財產；後者係指財團法人董事會決議比照捐助財產保管運用之財產，爰為第四項規定。</p> <p>六、第二項所定「捐助之財產」，指捐助人於設立財團法人時所捐之財產（民法第六十條第一項及第二項）；「捐贈並列入基金之財產」，指財團法人成立後，接受他人贈與之財產，惟以經列入基金者為限，始納入計算（參考預算法第四十一條第四項及決算法第二十二條第二項）；另「財產總額」，指依法應登記之財產總額（民法第六十一條第一項第四款），宜授權行政院訂定其計算方式與</p>
--	--

	<p>認定標準，以杜爭議，爰為第五項規定。</p>
<p>第四條 財團法人之主管機關，除登記及解散事項外，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。</p> <p>全國性財團法人之業務涉及數個中央目的事業主管機關者，以其主要業務之中央目的事業主管機關為主管機關。</p> <p>財團法人之設立許可、撤銷或廢止許可及監督管理等相關事項，主管機關得委任下級機關、委託不相隸屬機關、民間團體、個人或委辦地方政府辦理。</p>	<p>一、關於財團法人管轄權限之歸屬，係屬中央與地方共管事項，爰於第一項明定財團法人分屬中央與地方管轄。至於登記與解散事項，則依民法相關規定係由法院辦理，爰予除外。</p> <p>二、鑒於財團法人從事之公益活動已日趨多元化，其目的事業未必侷限於單一領域，是以未來財團法人之業務跨越中央目的事業主管機關，乃時勢所趨。惟為期事權統一，宜由其主要業務之單一目之事業主管機關統籌管理，爰於第二項明定以其主要業務之中央目的事業主管機關為主管機關。</p> <p>三、關於財團法人之設立許可、撤銷或廢止許可及監督管理等相關事項，亦可委任下級機關、委託不相隸屬機關、民間團體、個人或委辦地方政府辦理，以確實達到監督管理目的，爰依行政程序法第十五條第一項與第二項、第十六條第一項及地方制度法第二條第三款規定，於第三項明定其依據。</p>
<p>第五條 全國性財團法人成立後主</p>	<p>一、全國性財團法人成立後主要業務</p>

要業務有變動，經申請許可者，得以變動後主要業務之中央目的事業主管機關為其主管機關。

因情事變更，致地方性財團法人之主要業務須移轉至其他直轄市、縣（市）行政區域辦理時，經申請許可者，得改由其他直轄市、縣（市）政府為其主管機關。

地方性財團法人符合全國性財團法人之設立條件，經申請許可者，得改組為全國性財團法人。全國性財團法人有正當理由，經申請許可者，得改組為地方性財團法人。

前三項申請之程序、受理機關、許可條件、移轉監督管理作業程序及其他應遵行事項之辦法，由法務部定之。

之變動，其原因不一，可能未涉及目的之變更，亦可能涉及民法第六十五條規定變更其目的，無論何種情形，其主要業務若已依法變動，為符合「以其主要業務之中央目的事業主管機關為主管機關」之原則，經申請許可後，得改隸主管機關，爰為第一項規定。

二、地方性財團法人經直轄市、縣

（市）政府許可成立後，原無准許其任意變更主管機關管轄權之理。惟如因情事變更，致其主要業務須移轉至其他直轄市、縣

（市）政府行政區域辦理時，如仍由原主管機關管轄已顯不適當，應准其於申請許可後，改由其他直轄市、縣（市）政府為其主管機關。爰為第二項規定。此所稱「情事變更」，與民法第六十五條之用語一致，指財團法人成立後，其成立當時之環境或基礎之情況有所變動而言。例如：地方性財團法人成立後，因客觀環境變動，其主要業務之服務對象，已離去該直轄市、縣（市），致其在原直轄市、縣（市）繼續運作顯不適當，有遷至其他直轄市、縣（市）之必要。至於全國性財團法人因情事變更而需申請

	<p>變更主管機關時， 應適用本條第一項規定，併予敘明。</p> <p>三、地方性財團法人運作情形良好，擬改組為全國性財團法人，及全國性財團法人有正當理由，擬改組為地方性財團法人者，均應經申請許可後行之，爰為第三項規定。</p> <p>四、有關第一項至第三項申請之程序、受理機關、許可條件及其他執行細節事項，授權法務部另以辦法定之，爰為第四項規定。</p>
<p>第六條 財團法人應於其名稱冠以財團法人之文字。地方性財團法人並應冠以所屬地方自治團體之名稱。</p> <p>財團法人名稱，不得與他財團法人名稱相同。二財團法人名稱中標明不同種類、屬性或可資區別之文字者，視為不相同。</p> <p>財團法人不得使用易使人誤認其與政府機關有關或妨害公共秩序或善良風俗之名稱。</p>	<p>一、第一項明定財團法人之名稱，應冠以財團法人之文字。另地方性財團法人並應冠以所屬之行政區域名稱，俾便於與全國性財團法人區隔及辨識。</p> <p>二、財團法人名稱之作用，在表彰法人主體，於法人為各項行為時，作為辨識之用，與自然人之姓名功能相當。為免財團法人使用與他財團法人相同之名稱，致造成混淆或使社會大眾受到欺罔，對於相同名稱之使用宜予明文禁止，以利主管機關審查。又財團法人名稱視為不相同之情形，亦宜一併規範，爰參照公司法第十八條第一項之規定，</p>

	<p>於第二項明定，俾資明確。</p> <p>三、財團法人倘使用易於使人誤認其與政府機關有關之名稱，社會大眾不無受欺罔之虞；又其名稱妨害公共秩序或善良風俗者，亦為法所不許，爰為第三項規定。</p>
<p>第七條 財團法人以其主事務所所在地為住所，並得報經主管機關核准設分事務所。</p>	<p>一、明定財團法人之住所地。</p> <p>二、財團法人從事各項業務活動，並不限於其住所，為擴大其辦理公益活動之範圍，爰明定其得報經主管機關核准設分事務所，以利其運作。</p>
<p>第八條 財團法人之設立，應訂立捐助章程。但以遺囑捐助者，不在此限。</p> <p>以遺囑捐助設立財團法人者，如無遺囑執行人時，法院得依主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，指定遺囑執行人。</p>	<p>本條第一項及第二項參照民法第六十條第一項及第三項定之。</p>
<p>第九條 捐助章程，應記載事項如下：</p> <p>一、目的、名稱、主事務所及分事務所。</p> <p>二、捐助財產之種類、總額及保管運用方法。</p> <p>三、業務項目。</p> <p>四、董事及設有監察人者，其名額、資格、產生方式、任期及選（解）聘事項。</p> <p>五、董事會之組織、職權及決議</p>	<p>一、參酌民法第六十一條第一項規定，於第一項明定捐助章程應記載事項，俾利設立財團法人者遵行，並作為財團法人登記事項及經許可設立登記後運作之依據。</p> <p>二、以遺囑捐助設立財團法人者，雖不必訂立捐助章程。惟其遺囑如未載明第一項列舉之事項，將無從據以辦理遺囑人所欲實現之特定目的業務及其他</p>

<p>方法。</p> <p>六、定有存立時期者，其時期。</p> <p>七、訂定捐助章程之年、月、日。</p> <p>以遺囑捐助設立者，其遺囑未載明前項規定時，由遺囑執行人訂定捐助章程。</p>	<p>相關事項，爰於第二項明定由遺囑執行人訂定捐助章程，俾資遵守。</p>
<p>第十條 財團法人設立時，其捐助財產總額，須足以達成設立目的；其最低總額由主管機關依所掌業務性質定之。但地方性財團法人，主管機關所定最低總額，不得逾全國性財團法人之最低總額。</p> <p>前項捐助財產，除現金外，得以其他動產、不動產或有價證券代之。主管機關得依所掌業務性質，訂定現金總額之比率。</p>	<p>一、財團法人原則上係以捐助財產之孳息及設立後接受捐贈辦理各項設立目的業務（第十九條第一項規定），故其設立時之捐助財產，宜在一定金額以上，始能確保其設立目的之達成。又財團法人種類眾多，且所從事之目的事業性質甚為分歧，爰於第一項授權主管機關依其職掌業務性質，訂定設立時捐助財產之最低總額。又地方性財團法人規模通常較全國性財團法人小，爰規定主管機關訂定捐助設立財團法人之最低總額時，不得逾越全國性財團法人之最低總額。</p> <p>二、為使捐助財產多元化，其種類應不以現金為限，其他動產、不動產或有價證券均應包括在內，以活絡其財產之管理及運用，俾更有利於財團法人從事各項公益活動。惟主管機關仍得就其業務職掌性質及監督之需要，訂定現金總額之比率，</p>

	<p>爰於第二項後段明定其授權依據。</p>
<p>第十一條 申請財團法人設立許可，應檢具下列文件一式三份，向主管機關提出：</p> <p>一、申請書。</p> <p>二、捐助章程；以遺囑捐助設立者，其遺囑影本及遺囑執行人依第九條第二項規定訂定之捐助章程。</p> <p>三、捐助財產清冊及其證明文件。</p> <p>四、董事及設有監察人者，其名冊及國民身分證影本。董事或監察人未具中華民國國籍者，其護照或居留證影本。</p> <p>五、願任董事或監察人同意書及其配偶與三親等內親屬關係表。</p> <p>六、財團法人印信及董事簽名清冊。</p> <p>七、捐助人同意於財團法人獲准設立許可登記時，將捐助財產移轉為財團法人所有之承諾書。</p> <p>八、工作計畫。</p> <p>九、其他經主管機關指定之文件。</p> <p>申請之方式或要件不備，其能補正者，主管機關應通知申請人於一定期間內補正；不能補正或屆期不補正者，得逕行駁回之。</p>	<p>一、第一項明定申請財團法人設立許可應檢附之文件，俾利主管機關審查。又大陸地區人民，非經主管機關許可，不得擔任臺灣地區財團法人之董事、監察人或任何職務（臺灣地區與大陸地區人民關係條例第七十二條第一項），併此敘明。</p> <p>二、考量許可設立財團法人之時效性，如申請方式或要件不備者，得予補正。惟不能於主管機關所定期間內補正或屆期不補正者，即得逕行駁回申請，爰於第二項明定。</p>

<p>第十二條 申請財團法人之設立許可，有下列情形之一者，主管機關應不予許可；已許可者，應撤銷或廢止之：</p> <p>一、設立非以從事公益為最終目的。</p> <p>二、捐助章程規定解散時，其賸餘財產歸屬於自然人或以營利為目的之團體。</p> <p>三、捐助財產未達主管機關所定最低總額。</p> <p>四、捐助財產或其證明文件虛偽不實。</p> <p>五、捐助財產未依規定移轉財團法人所有。</p> <p>六、其他違反法律或法規命令之強制或禁止規定。</p>	<p>明定申請設立財團法人，應不予許可之要件，以利主管機關為實質審查；又財團法人經許可設立後，如有應撤銷或廢止之事由，主管機關仍得隨時撤銷或廢止許可。</p>
<p>第十三條 主管機關應自受理申請財團法人設立許可後六十日內為準駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾三十日。經核准者，應發給許可文件。</p> <p>財團法人應自收受許可文件之日起十五日內，由董事向主事務所及分事務所所在地法院聲請登記，並應自法院發給登記證書後十五日內，將證書影本送主管機關備查。登記事項變更時，亦同。</p> <p>財團法人登記後，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</p>	<p>一、參酌行政程序法第五十一條第二項之規定，於第一項明定財團法人申請設立許可之處理期間為受理後六十日，俾主管機關遵守；惟主管機關為進行審查作業，有時尚需向有關機關查詢或請求提供其他必要協助，故規定必要時得延長其處理期間。又其期間亦不宜太長，爰另參酌行政程序法第五十一條第三項明定，於必要時，最多得延長三十日，以免過度延宕。經主管機關核准者，應發給許可文件，俾該經許可設立之財團法人得向法院</p>

<p>者，不得以其事項對抗第三人。</p>	<p>聲請設立登記。</p> <p>二、按財團法人非向其主事務所及分事務所所在地法院登記，不得成立（民法第三十條及第六十一條第二項），爰於第二項明定財團法人應自收受許可文件之日起十五日內，由董事踐行此一程序，俾取得法人人格。又登記事項變更時，自應辦理變更登記，以公告周知，並具對抗第三人之效力。</p> <p>三、第三項參照民法第三十一條定之。</p>
<p>第十四條 未經設立登記，不得以財團法人名義對外募款或為其他法律行為。</p> <p>違反前項規定者，處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，併沒入募款或收受之物。</p> <p>依前項規定為裁處之主管機關，準用第四條第一項及第二項規定；不能依其規定定主管機關者，以法務部為主管機關。</p> <p>依第二項規定沒入之募款或收受之物，其捐贈人得於沒入之日起六個月內，向主管機關申請全額或依比率發還。</p>	<p>一、財團法人須經設立登記，方具法人人格，而為權利義務主體，故未經設立登記，自不得以財團法人名義對外募款或為其他法律行為，爰於第一項明定禁止。</p> <p>二、為確實遏止第一項所禁止之行為，爰於第二項明定違反前項規定者，應處行政罰。又關於應沒入或得沒入之物，於主管機關沒入前，有規避沒入之行為或沒入後予以處分、使用或以他法致不能執行沒入者，行政罰法第二十二條及第二十三條已有明文規定可資適用，爰不另予規定。</p> <p>三、為求事權統一及監督管理之有效性，第二項行政罰之裁處，由各該主管機關處罰為妥；不能確定主管機關時，則由法務部裁處，俾免遺漏，爰為第三</p>

	<p>項規定。</p> <p>四、未完成財團法人設立登記，捐贈人原捐贈目的無法達成，爰參酌公益勸募條例第二十二條第一項規定，為兼顧捐贈人之權益，使捐贈人得於一定期間內，向主管機關申請發還所沒入之募款或收受之物；如沒入之募款等無法足額發還時，按比率發還之，爰為第四項規定。</p>
<p>第十五條 財團法人不得以通謀、詐欺或其他迂迴手段，將財產移轉或運用於捐助人或其關係人，或由捐助人或其關係人擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。</p> <p>違反前項規定者，行為人各處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。</p>	<p>一、按財團法人設立之目的係在實現公益目的，爰於第一項明定禁止財團法人以通謀、詐欺或其他迂迴手段，將財產移轉或運用於捐助人或其關係人，或由捐助人或其關係人擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。</p> <p>二、第二項明定違反第一項規定之行政罰。</p>
<p>第十六條 董事或監察人執行職務時，有利益衝突者，應自行迴避。</p> <p>前項所稱利益衝突，指董事或監察人得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益之情形。</p>	<p>一、第一項明定董事或監察人執行職務應迴避利益衝突。</p> <p>二、第二項明定利益衝突之定義，以期明確，俾免爭議。</p>
<p>第十七條 董事或監察人不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。</p>	<p>明定禁止董事或監察人假借職務之便，而為圖利之行為。</p>
<p>第十八條 前三條所稱關係人，指配偶或二親等內之親屬。</p>	<p>定義第十五條至第十七條所定關係人之範圍，以利適用。</p>
<p>第十九條 財團法人應以捐助財產孳息及設立登記後之各項所得，辦理符合設立目的及捐助章程所</p>	<p>一、第一項前段明定財團法人原則上應以捐助財產之孳息及設立登記後之各項所得，辦理各項</p>

<p>定之業務。但捐助章程定有存立時期，並規定於該時期內以捐助財產辦理設立目的業務者，從其規定。</p> <p>財團法人除依其他法律或捐助章程規定得為保證者外，不得為任何保證人。</p> <p>違反前項規定者，為該行為之董事應自負保證責任；因而致財團法人受有損害時，並應負賠償責任。</p>	<p>設立目的業務，俾符合持續推動公益事業之設立宗旨。惟如財團法人捐助章程定有存立時期，且明定直接運用捐助財產辦理設立目的業務時，其本質上原非永久存續之法人，則無禁止其運用捐助財產之必要，爰以但書排除其適用。</p> <p>二、所謂保證，係指當事人約定，一方於他方之債務人不履行債務時，由其代負履行責任之契約。財團法人如得為保證人，將使其財務處於不穩定狀態，進而影響其正常運作，爰於第二項明定除依其他法律或捐助章程規定得為保證者外，不得為任何保證人。另財團法人提供財產為他人設定擔保物權，就其財務之影響而言，與為他人保證人之情形無殊，仍應在上開規定禁止之列（參照最高法院七十四年台上字第七〇三號判例）。</p> <p>三、財團法人之董事違反前項規定所為之行為係董事個人之行為，非屬財團法人委任董事處理事務之行為，自應使其自負保證責任，並賠償財團法人所受之損害，爰為第三項規定。</p>
<p>第二十條 財團法人辦理獎助或捐贈者，應以捐助章程所定業務項</p>	<p>一、第一項明定財團法人辦理獎助或捐贈之處理原則，以資適用。</p>

<p>目為限，並應符合普遍性及公平性原則。</p> <p>前項獎助或捐贈，其對特定團體或個人為之，除有下列情形之一者外，不得超過年度支出百分之十：</p> <p>一、捐贈予捐助章程所定特定對象。</p> <p>二、獎助或捐贈支出來源，屬於捐助人指定用途之捐助財產。</p> <p>三、其他經主管機關許可之情形。</p>	<p>二、第二項明定財團法人對特定團體或個人為獎助或捐贈之金額比率限制及其例外規定。</p>
<p>第二十一條 財團法人之財產，應以法人名義登記或儲存，並受主管機關之監督，不得存放非依法經營收受存放款業務之機構，或貸與董事、其他個人。</p> <p>違反前項規定者，為該行為之董事各處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。</p> <p>第一項規定財產之管理方法如下：</p> <p>一、存放金融機構。</p> <p>二、購買公債、國庫券、中央銀行儲蓄券、金融債券、可轉讓定期存單、金融機構承兌匯票或保證商業本票。</p> <p>三、購置業務所需之動產及不動產。</p> <p>四、本於安全可靠之原則所為有</p>	<p>一、為貫徹財團法人之財產與董事個人財產分離之制度，以避免利益輸送影響財團法人從事公益，爰於第一項明定財團法人之財產應以其名義登記或儲存，並受主管機關之監督，不得存放非依法經營收受存放款業務之機構，或貸與董事、其他個人。</p> <p>二、第二項明定違反前項規定之行政罰。</p> <p>三、第三項明定財團法人財產之管理方法除保值外，並得為適當投資，以兼顧財產運用之靈活性，俾維持其辦理各項公益事業之財力。</p> <p>四、主管機關對政府捐助之財團法人或部分民間捐助之財團法人之</p>

<p>助增加財源之投資；其投資總額不得逾法院登記財產總額二分之一。但以其自行研發之專門技術或智慧財產權作價投資者，不在此限。</p> <p>五、其他經主管機關許可有利於財產運用者。</p> <p>前項第四款所定投資總額之限制比率，於主管機關依第五十四條或第五十六條第二項所定監督辦法另有較嚴格之限制規定者，依其規定。</p>	<p>財產管理，依第五十四條或第五十六條第二項規定得另定監督辦法，有關第三項第四款所定投資總額之限制比率，如主管機關關於監督辦法另有較嚴格之限制規定者，應優先適用較嚴格之規定，爰於第四項明定其適用之優先順序。</p>
<p>第二十二條 財團法人對其捐助財產、孳息及其他各項所得，不得有分配盈餘之行為。</p> <p>違反前項規定者，為該行為之董事各處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。</p>	<p>一、財團法人係以公益為目的，為防止假公益之名而圖私利之弊，爰於第一項明定禁止其為分配盈餘之行為。又違反本條規定之分配盈餘行為，屬違反法律禁止之規定，該行為依民法第七十一條規定為無效，自不待言。</p> <p>二、第二項明定有違反第一項規定情形時，對為該行為董事之處罰。</p>
<p>第二十三條 財團法人應建立會計、內部控制及稽核制度，報主管機關備查。其會計基礎應採權責發生制，會計年度除經主關機關核准者外，採曆年制，並應符合一般公認會計原則。</p> <p>財團法人在法院登記之財產總額或年度收入總額達一定金額以上者，其財務報表應經會計師查核簽證。</p> <p>前項之一定財產總額或年度</p>	<p>一、第一項明定財團法人之會計制度及其會計處理原則，並應建立內部控制及稽核制度，報主管機關備查。</p> <p>二、為健全財團法人之會計制度，並防止發生逃漏稅或其他弊端，爰於第二項及第三項引進會計師查核簽證機制，並授權由主管機關訂定應經簽證之一定金額以上之財產總額或年度收入總額。</p>

收入總額，由主管機關定之。	
<p>第二十四條 財團法人應於每年年度開始後一個月內，將其當年工作計畫及經費預算，每年年度結束後五個月內，將其前一年工作報告、經費收支及財務報表，分別提請董事會通過後，送主管機關備查。</p> <p>下列資訊，財團法人應主動公開：</p> <p>一、前項經主管機關備查之資料與該年度之接受補助、捐贈名單清冊及支付獎助、捐贈名單清冊，於主管機關備查之日起三個月內公開之。</p> <p>但涉及隱私權或公開將妨礙或嚴重影響財團法人運作，不在此限。</p> <p>二、第五十條第三項規定應公開之資訊。</p> <p>三、其他經主管機關指定應限期公開之資訊。</p> <p>前條財務報表應經會計師查核簽證之財團法人，主管機關得設置網站，命其將前項應主動公開資訊之全部或一部，上傳至該網站公開之。</p> <p>未依前三項規定送主管機關備查或主動公開者，由主管機關處財團法人新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並命其限期改正；屆期未改正者，得廢止其設立許可。</p>	<p>一、第一項明定財團法人之營運及運作資料送請主管機關備查之程序，以利主管機關之監督。另按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，並編製營運及資金運用計畫送立法院。政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預算書、決算書，送立法院審議，預算法第四十一條第三項、第四項及決算法第二十二條第二項分別定有明文，故政府捐助之財團法人自應分別依本條及預算法、決算法上開規定辦理，併此敘明。</p> <p>二、第二項明定財團法人主動公開相關資訊之義務。惟基於保護個人權益、隱私之考量（例如捐贈人之住址等足資識別特定自然人之資料，不在應公開之列），並為避免妨礙或影響財團法人之運作，爰以本項第一款但書將特定資訊排除於應主動公開之列，以期明確，並杜爭議。</p> <p>三、為因應網路普遍使用之趨勢，於第三項明定財務報表應經會計師查核簽證之財團法人，主管機關得設置網站，命其將資訊上傳至該網站公開之。</p> <p>四、第四項明定違反前三項規定之行</p>

	政罰，以遏止財團法人不依規定報送營運及運作資料或主動公開相關資訊等行為。
<p>第二十五條 財團法人資訊之主動公開，除法律另有規定外，應選擇下列方式之一行之：</p> <p>一、刊載於新聞紙或其他出版品。</p> <p>二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。</p> <p>三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。</p>	<p>明定財團法人資訊公開之方式。</p>
<p>第二十六條 主管機關認有必要時，得檢查財團法人之財產狀況及其有無違反許可要件或其他法律之規定。</p> <p>經許可設立登記之財團法人，不遵守主管機關監督之命令或規避、妨礙或拒絕其檢查者，行為人各處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。</p>	<p>一、財團法人之設立，既須經主管機關許可，自當由其監督財團法人之運作，爰依民法第三十二條規定意旨，於第一項明定主管機關認有必要時，得檢查其財產狀況及其有無違反許可要件或其他法律之規定，以促進財團法人健全發展。</p> <p>二、經許可設立登記之財團法人，不遵守主管機關監督命令或妨礙其檢查時，主管機關對各該行為人裁處行政罰，以確保檢查之立法目的，爰為第二項規定。又本項所稱監督之命令，係指 主管機關為監督財團法人業務，依法或依職權所下達之命令而言，併予敘明。</p>
<p>第二十七條 董事執行業務，有違反捐助章程之行為時，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，宣告其行為無效。</p> <p>董事、監察人執行職務違反法令或捐助章程，致財團法人受</p>	<p>一、為維護社會公益，防止董事濫用職權違反捐助章程規定以圖私利或損及利害關係人之權益，爰明定主管機關、檢察官或利害關係人均得聲請法院宣告其行為無效，俾資救濟，並</p>

<p>有損害者，應負賠償責任。</p>	<p>促使董事執行業務時應為注意，俾免疏忽，爰為第一項規定。又本項宣告董事行為無效之訴，為形成之訴，須法律規定有聲請權之人，始得提起。至於董事執行業務之行為，如違反法令之強行規定，依民法第七十一條前段規定，屬當然無效，不待法院之宣告，併予敘明。</p> <p>二、董事或監察人執行職務如有違反法令或捐助章程，致財團法人受有損害者，應負賠償責任，以促使董事、監察人執行職務時應為注意，爰為第二項規定。</p>
<p>第二十八條 董事或監察人於執行職務範圍內，有下列情形之一者，主管機關得解除其職務：</p> <p>一、記載不實或毀棄應保存之會計憑證、帳簿或報表。</p> <p>二、拒絕主管機關之檢查或不依規定造具表冊送主管機關。</p> <p>三、違反捐助章程所定設立目的。</p> <p>四、其他違反法律或法規命令之情形。</p>	<p>一、董事或監察人執行職務違反法令或捐助章程時，除應分別依第二十七條規定，由法院依主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，宣告其行為無效，及對財團法人負損害賠償責任外，為使主管機關有效實施監督，爰明定董事或監察人解除職務之事由，以期財團法人之健全發展。</p> <p>二、解除董事或監察人之職務，對當事人權利有重大影響，係不得已之措施，故本條所列各款事項，其違規情節均較為重大，併予敘明。</p>
<p>第二十九條 財團法人有下列情形之一者，主管機關得予糾正，並命其限期改善；屆期不改善者，</p>	<p>明定財團法人廢止許可之要件，以督促財團法人確實依法令、捐助章程或遺囑運作，並避免有違反公序</p>

<p>主管機關得廢止其許可，並通知登記之法院：</p> <p>一、違反設立許可要件。</p> <p>二、違反法律、法規命令、捐助章程或遺囑。</p> <p>三、管理、運作方式與設立目的不符。</p> <p>四、辦理不善或財務狀況顯著惡化，已不足以達成其設立目的。</p> <p>五、違反公共秩序或善良風俗。</p>	<p>良俗之行為，俾利主管機關監督。</p>
<p>第三十條 財團法人解散後，應即進行清算。</p> <p>前項清算程序，適用民法之規定；民法未規定者，準用股份有限公司清算之規定。</p> <p>解散之財團法人在清算之必要範圍內，視為存續。</p>	<p>一、財團法人經董事會依捐助章程決議或該管法院宣告解散後，即須清算其財產，爰為第一項規定。</p> <p>二、第二項參照民法第四十一條定之。</p> <p>三、第三項參照民法第四十條第二項定之。</p>
<p>第三十一條 財團法人經主管機關撤銷或廢止許可者，準用前條規定。</p>	<p>財團法人經主管機關撤銷或廢止許可後，倘董事不為解散之登記，實務上法院須經主管機關之請求，命為解散登記後，始得進行清算。為使清算程序能即刻進行，俾儘速清償財團法人之債務，並移交賸餘財產於應得之人，爰明定準用前條之規定辦理。</p>
<p>第三十二條 財團法人解散後，除法律另有規定外，於清償債務後，其賸餘財產之歸屬，應依其捐助章程之規定。但不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體。</p> <p>如無前項法律或捐助章程之規定時，其賸餘財產歸屬於法人</p>	<p>本條參照民法第四十四條定之。</p>

住所所在地之地方自治團體。	
<p>第三十三條 財團法人得經董事會全體董事四分之三以上出席，出席董事過半數決議通過，並向主管機關申請許可後，與其他財團法人合併。</p> <p>前項申請許可合併之條件、程序、許可之撤銷、廢止及其他應遵行事項之辦法，由法務部定之。</p> <p>財團法人合併後，消滅法人之權利義務，應由存續或新設法人概括承受。</p>	<p>一、第一項明定財團法人得經董事會一定比率出席及表決數通過，並向主管機關申請許可後，與其他財團法人合併之程序規定，以資適用。</p> <p>二、鑒於財團法人之合併，乃民法及其他特別法所無，爰於第二項明定，其申請許可合併之條件、程序等及其他應遵行事項之辦法，由法務部定之。</p> <p>三、財團法人合併後，消滅法人之權利義務應由存續或新設法人概括承受，爰為第三項規定。</p>
<p>第三十四條 財團法人合併後，應由存續、新設或消滅法人向法院辦理變更、設立或解散登記。</p>	<p>財團法人合併後，因合併而存續者，應辦理變更登記；其因合併另成立新財團法人者，應辦理設立登記，俾取得法人資格。又因合併而消滅者，應辦理解散登記。為配合法院辦理相關登記業務，爰參照法院辦理財團法人登記注意事項（司法院九十三年十一月二十五日院臺廳民三字第○九三○○二八八一五號函發布）第六點為本條規定。</p>
<p>第三十五條 有下列情事之一者，不得充任財團法人董事長，其已充任者，當然解任：</p> <p>一、曾犯組織犯罪防制條例規定之罪，經有罪判決確定。</p> <p>二、曾犯詐欺、背信、侵占或貪污罪，經判處有期徒刑一年以上之刑確定。</p> <p>三、使用票據經拒絕往來尚未期滿。</p>	<p>一、明定財團法人董事長之消極資格，以排除不適任者（參考公司法第三十條、第一百九十二條第五項、農田水利會組織通則第十九條之二及公職人員選舉罷免法第二十六條等立法例）。</p> <p>二、九十七年五月二十三日修正之民法總則編、親屬編部分條文，已將「禁治產」用語修正為「監護」，並定自九十八年十一月二</p>

<p>四、受破產宣告或經裁定開始清算程序尚未復權。 五、受監護或輔助宣告尚未撤銷。</p>	<p>十三日施行，爰配合上開規定及民法總則施行法第四條第二項規定，訂定第五款，以「受監護或輔助宣告尚未撤銷」為充任董事長之消極資格。</p>
<p>第二章 民間捐助之財團法人</p>	<p>章名。</p>
<p>第三十六條 民間捐助之財團法人置董事五人至二十五人，董事人數應為單數，其中一人為董事長，並得置監察人，其名額不得逾董事名額三分之一。但因特殊需要經主管機關核准者，董事總人數得超過二十五人。 前項董事及監察人均為無給職。但董事長係專職者，得經董事會議決為有給職。</p>	<p>一、第一項明定民間捐助之財團法人設置 董事及監察人之人數。 二、鑒於財團法人屬公益性質，其捐助財產、孳息及其他各項所得，應使用於辦理各項設立目的業務，爰於第二項本文規定其董事及監察人均為無給職，俾免其等巧立名目支領任何酬勞；惟兼職費非為提供勞務之對價，仍得在合理額度內支領。另考量財團法人設立目的之達成，如董事長係專職投入，並精心策劃與推動，而不得支領 任何酬勞時，恐有違常理，爰於第二項但書規定董事長係專職者，得經董事會議決為有給職。</p>
<p>第三十七條 民間捐助之財團法人董事之任期，每屆不得逾四年；期滿連任之董事，不得逾改選董事總人數五分之四。 前項董事任期屆滿而不及改選時，延長其執行職務至改選董事就任時為止。但主管機關得依職權命其限期改選；屆期仍不改選者，自期限屆滿時，當然解任。</p>	<p>一、第一項明定民間捐助之財團法人董事任期及每屆期滿連任董事人數之限制，以免形成萬年董事會，並符「他律法人」之性質。又本條規定財團法人之董事會係採屆期制，惟本法施行前成立之民間捐助之財團法人章程，若規定其董事採任期制者（不分屆次而採交叉任期），依第五十八條第一項規定，於本法施行後其章程所定</p>

	<p>董事產生方式仍屬有效；另或有財團法人章程所定董事名額有上限與下限，其改選董事之人數可能較上屆人數為少，凡此情形，本項後段董事期滿連任比率之限制，均以實際改選董事總人數為基數計算，併予敘明。</p> <p>二、財團法人之董事任期屆滿而不及改選時，宜使其延長執行職務至改選董事就任時為止，以避免影響財團法人之正常運作。惟實務上因董事間糾紛致遲未為改選者，所在多有，基於維護社會公益之必要，爰於第二項明定主管機關得依職權限期令其改選；屆期仍不改選者，亦不宜無限期延長其任期，而應自期限屆滿時，當然解任。</p>
<p>第三十八條 民間捐助之財團法人董事相互間有配偶及三親等內親屬之關係者，不得超過其總人數三分之一。</p> <p>董事五分之一以上應具與設立目的有關之專長或工作經驗。</p> <p>監察人相互間、監察人與董事間，不得有配偶或三親等內親屬關係。</p>	<p>一、民間捐助之財團法人董事及董事間有一定親屬關係者，其所占董事總人數比率應有所限制，俾免受家族操控，致影響財團法人之正常運作，爰為第一項規定。</p> <p>二、第二項明定董事總人數中，須有一定比率以上具有與設立目的有關之專長或工作經驗，以利財團法人業務之推行。</p> <p>三、另鑒於監察人係監督董事業務之執行，須超然獨立行使職權，爰於第三項明定監察人相互間及監察人與董事間，不得</p>

	<p>有一定之親屬關係，以發揮監察功能。</p>
<p>第三十九條 董事會由董事長召集，每半年至少開會一次。董事應親自出席會議，不能出席時，除捐助章程另有禁止規定外，得以書面委託其他董事代理出席。</p> <p>前項受託代理出席之董事，以受一人委託為限，且其人數不得逾董事總人數三分之一。</p> <p>董事會開會時，如以視訊會議為之，其董事以視訊參與會議者，視為親自出席。</p> <p>董事會應於我國境內舉行；其在境外舉行者，應經主管機關核准。</p> <p>董事長未依規定召集會議，經現任董事總人數三分之一以上以書面提出會議目的及召集理由，請求召集董事會議時，董事長應自受請求之日起十日內召集之。屆期不為召集之通知，得由請求之董事報經主管機關許可，自行召集之。</p>	<p>一、董事會如未定期召集，勢將影響財團法人與其公益事業之推動，爰於第一項及第二項明定其召集之方式、次數、董事不能出席會議之處理方式及其限制。</p> <p>二、基於效率、費用節約等實際需要考量，並參考公司法第二百零五條第二項立法例，有必要准許董事會以視訊會議行之，爰為第三項規定。</p> <p>三、財團法人董事會如在我國境外舉行，不僅增加法人之經費負擔，且部分董事恐將無法出席，易生糾紛，爰為第四項規定。</p> <p>四、董事長未依規定召集會議，經現任董事三分之一以上以書面提出會議目的及召集理由，請求召集董事會議時，董事長即須召集之。惟董事長受請求而未於一定期限內召集者，為防止董事長故意不為召集，爰於第五項明定請求之董事得報經主管機關許可後逕行召集。</p>
<p>第四十條 除法律另有規定外，董事會職權如下：</p> <p>一、經費之籌措與財產之管理及運用。</p> <p>二、董事之改選及解聘。</p> <p>三、董事長之推選及解聘。</p>	<p>一、明定董事會之一般性職權，俾利遵行。至於法律另有規定時，應從其規定，不適用本規定，爰於序文為除外規定，以資明確。</p> <p>二、財團法人為他律法人，董事會</p>

<p>四、內部組織之訂定及管理。</p> <p>五、工作計畫之研訂及推動。</p> <p>六、年度預算及決算之審定。</p> <p>七、捐助章程變更之擬議。</p> <p>八、不動產處分或設定負擔之擬議。</p> <p>九、合併之擬議。</p> <p>十、其他捐助章程規定事項之擬議或決議。</p>	<p>依本條第七款規定僅得為捐助章程變更之擬議，其捐助章程變更仍應受民法第六十二條及第六十三條規定限制，不得任意變更，併予敘明。</p>
<p>第四十一條 董事會之決議，種類如下：</p> <p>一、普通決議：現任董事過半數之出席，出席董事過半數同意行之。</p> <p>二、特別決議：現任董事三分之二以上之出席，出席董事過半數同意行之。</p> <p>下列重要事項，應經董事會特別決議，並陳報主管機關許可後行之：</p> <p>一、捐助章程變更之擬議。</p> <p>二、捐助財產及列入基金財產之動支。</p> <p>三、不動產之處分或設定負擔。</p> <p>四、董事長及董事之選聘及解聘。</p> <p>五、其他經主管機關指定之事項。</p> <p>前項重要事項之討論，應於會議十日前，將議程通知全體董事及主管機關，並不得以臨時動議提出。</p>	<p>一、第一項明定董事會之決議分為普通決議及特別決議二類，並分別規定其出席人數及議決方式。</p> <p>二、第二項就應經董事會特別決議之重要事項加以明定，俾使其運作有所依循。</p> <p>三、鑒於重要事項之討論，影響財團法人之營運至深且鉅，爰於第三項明定應於會議十日前，先將議程通知全體董事及主管機關，並不得以臨時動議提出重要事項討論，俾全體董事得預先知悉討論內容，以充分準備，並利於主管機關監督管理。</p>
<p>第四十二條 除法律另有規定外，民間捐助之財團法人設有監察人者，其職權如下：</p> <p>一、監督財團法人業務之執行及</p>	<p>明定監察人之一般性職權，俾利遵行。</p>

<p>財務狀況。 二、稽核財團法人財務帳冊、文件及財產資料。</p>	
<p>第四十三條 民間捐助之財團法人董事會因發生糾紛，致不能召開會議時，主管機關得命其限期改善；屆期不改善者，主管機關得為必要之處分。 民間捐助之財團法人董事會不為或不能行使職權，致財團法人有受損害之虞時，法院因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，得選任一人以上之臨時董事，代行董事會或董事之職權。</p>	<p>一、按民間捐助之財團法人董事會因發生糾紛，致無法召開會議時，宜有適當處理機制，俾其業務得以正常運作，爰為第一項規定。 二、民間捐助之財團法人因董事死亡、辭職或當然解任，致董事會無法召開行使職權，或董事全體或大部分均遭法院假處分不能行使職權，甚或未遭假處分執行之剩餘董事消極地不行使職權，致財團法人業務停頓者，事所恆有。為免影響其設立目的業務之推動，爰為第二項規定。</p>
<p>第三章 政府捐助之財團法人</p>	<p>章名。</p>
<p>第四十四條 政府捐助之財團法人，置董事七人至十五人，董事人數應為單數，其中一人為董事長，由主管機關就下列人員遴聘之。但經主管機關核准者，董事總人數得超過十五人： 一、中央或地方政府機關指派之代表。 二、國內外對捐助目的富有研究之專家、學者。 三、社會公正人士。 前項第一款遴聘之董事，得依其職務關係，隨時改聘補足原任期。 捐助章程得規定部分董事由捐助人指定或以其他方式產生。</p>	<p>一、第一項明定政府捐助之財團法人董事之人數及其遴聘資格。 二、前項第一款具有機關代表身分之董事，其任期應依職務進退，並得依其職務關係，隨時改聘補足原任期，爰為第二項規定。 三、業務性質較特殊之政府捐助之財團法人，准其以捐助章程規定部分董事由捐助人指定或以其他方式產生，惟此種方式產生之董事人數合計不得逾董事總人數二分之一，亦即由主管機關依第一項規定遴聘之董事人數比率須在二分之一以上，爰為第三項規定。 四、第四項明定政府捐助之財團法</p>

<p>但其人數合計不得逾董事總人數二分之一。</p> <p>政府捐助之財團法人董事之任期，每屆不得逾四年，期滿得連任；連任之董事人數，不得逾改聘董事總人數三分之二。但全國性財團法人經主管院核准，地方性財團法人經主管機關核准者，不在此限。</p> <p>前項董事任期屆滿前，因辭職、死亡或因故無法執行職務時，應予解聘，並另聘其他人選繼任，至原聘期屆滿為止。</p>	<p>人董事之任期及任期屆滿後連任人數占總人數比率之限制，並明定於例外情形，全國性財團法人報經主管院核准，地方性財團法人經主管機關核准者，得不受前揭任期及連任人數之限制。</p> <p>五、董事任期屆滿前辭職、死亡或因故無法執行職務之情形，事所恆有，為免影響政府捐助之財團法人業務之正常運作，爰於第五項明定前開情形之處理方式，以杜爭議。</p>
<p>第四十五條 政府捐助之財團法人置監察人二人至五人，其中一人為常務監察人，由主管機關遴聘之，任期不得逾四年，期滿得續聘。</p> <p>常務監察人應列席董事會；其未列席足以危害公益或政府捐助之財團法人之利益者，主管機關得解除其職務，並為其他必要之處置。</p> <p>前條第二項、第三項及第五項規定，於政府捐助之財團法人之監察人準用之。</p>	<p>一、第一項明定政府捐助之財團法人監察人之人數及任期，並由主管機關遴聘之。</p> <p>二、為使常務監察人確切掌握法人營運狀況，以善盡監督查察責任，自應使其列席董事會，爰為第二項規定。</p> <p>三、前條有關政府捐助之財團法人之董事，其具有機關代表身分者，得隨時改聘補足原任期，捐助章程得規定部分董事由捐助人指定或以其他方式產生，及董事任期屆滿前辭職、死亡時，另聘其他人選繼任等規定，於政府捐助之財團法人之監察人均得準用之，爰於第三項明定準用前條第二項、第三項及第五項規定。</p>
<p>第四十六條 前二條董事、</p>	<p>一、目前有部分政府捐助之財團法</p>

<p>監察人之遴（解）聘，捐助章程規定應由主管機關之上級機關為之者，從其規定。</p> <p>主管機關依前二條規定遴聘第三條第二項第四款之政府捐助之財團法人之董事及監察人時，應有一定比率之董事或監察人由原捐助或捐贈之公法人指派代表擔任；其比率及指派方式，由主管機關定之。</p>	<p>人之捐助章程規定，其董事、監察人之遴（解）聘，應由主管機關之上級機關（如行政院）為之者，爰於第一項明定之。</p> <p>二、依第三條第二項第四款規定成立之政府捐助之財團法人，宜有一定比率之董事由原捐助或捐贈公法人指派代表擔任；其一定比率及指派代表之方式，則授權由主管機關定之，爰為第二項規定。</p>
<p>第四十七條 政府捐助之財團法人之董事或監察人有下列各款情形之一者，由主管機關解除其職務，並通知登記之法院：</p> <p>一、受有期徒刑以上刑之宣告。但受緩刑宣告或因過失犯罪者，不在此限。</p> <p>二、執行董事或監察人職務有違反法令或捐助章程之行為，致損害公益或財團法人利益。</p> <p>三、執行董事或監察人職務未遵照政府政策，致違反主管機關遴聘之目的。</p> <p>四、受破產宣告或經裁定開始清算程序尚未復權。</p> <p>五、受監護或輔助宣告尚未撤銷。</p>	<p>鑒於政府捐助之財團法人董事或監察人之素質，攸關其運作良窳，爰明定其消極資格，排除不適任者，俾促進政府捐助之財團法人健全發展。</p>
<p>第四十八條 政府捐助之財團法人董事及監察人均為無給職。但董事長係專職者，得就其薪資報酬與其他薪資、月退休金（俸）或月退職酬勞金擇一領取。</p>	<p>政府捐助之財團法人既屬公益性質，爰於本文規定其董事及監察人均為無給職，惟兼職費非為提供勞務之對價，仍得在合理額度內支領。另考量政府捐助之財團法人設立目的之達成及尋覓人才之需要，</p>

	<p>如董事長係專職投入，策劃與推動各項業務，而不得支領任何酬勞時，恐有違常理，然如另已按月領有報酬而基本生活無虞之董事長，得自財團法人處再支領薪資，則不無雙重受薪之嫌，爰於但書規定董事長得支領薪資之要件為，須係專職者，且僅得就其薪資報酬與其他薪資（包括薪金、俸給及工資）、月退休金、軍職退休俸或月退職酬勞金擇一領取。</p>
<p>第四十九條 政府捐助之財團法人董事、監察人之兼職費與董事長及其他從業人員之薪資報酬支給標準經董事會決議後，應報請主管機關核准。支給標準變更時，亦同。</p>	<p>為避免政府捐助之財團法人之董事或監察人，成為酬庸之職位，其董事、監察人之兼職費與董事長及從業人員之薪資報酬，宜有合理支給標準，爰授權由財團法人董事會決議後，報請主管機關核准。支給標準變更時，亦同。又政府捐助之財團法人之董事及監察人係兼任性質，所稱「兼職費」，指其因兼任該職務所得支領之酬勞，併予敘明。</p>
<p>第五十條 政府捐助之財團法人之董事、監察人或其配偶、二親等內之親屬，不得與其所屬財團法人為買賣、租賃、承攬等交易行為。但有正當理由，經董事會特別決議者，不在此限。</p> <p>違反前項規定致所屬財團法人受有損害者，行為人應對其負損害賠償責任。</p> <p>第一項但書情形，財團法人應將該董事會特別決議內容，於會後二十日內主動公開之，並報主管機關備查。</p>	<p>一、第一項本文明定禁止董事、監察人或其關係人與其所屬政府捐助之財團法人為買賣、租賃、承攬等交易行為，以杜弊端。惟鑒於董事、監察人或其關係人倘全然無法與其所屬財團法人為買賣等交易行為，顯失之過苛，爰於第一項但書明定有正當理由，並經董事會特別決議者，例外准許之，以資遵循。</p> <p>二、如違反前項規定致所屬財團法人受有損害者，自應使行為人</p>

	<p>負賠償責任，爰為第二項規定。</p> <p>三、為使第一項但書交易之資訊適時揭露，爰於第三項明定財團法人應將該等資訊，於董事會後二十日內主動公開之，並報主管機關備查，以利監督。</p>
<p>第五十一條 政府捐助之財團法人之會計年度，應與政府會計年度一致。關於預算、決算之編審，除依下列程序辦理外，並依預算法、決算法及相關法令規定辦理：</p> <p>一、會計年度開始前，應訂定工作計畫，編列預算提經董事會通過後，報請主管機關辦理。</p> <p>二、會計年度終了時，應將工作成果及決算，送請監察人全體查核後，報請主管機關辦理。</p>	<p>明定政府捐助之財團法人之會計年度應與政府會計年度一致，並規定其預算、決算編審程序，俾利主管機關之監督。又按政府捐助之財團法人預算、決算之編審，除依本條規定程序辦理外，並須依預算法、決算法（預算法第四十一條第三項、第四項與決算法第二十二條第二項）及相關法令規定辦理，爰一併於本文後段明定，以提示政府捐助之財團法人之預、決算，須遵照政府相關法令規定辦理。</p>
<p>第五十二條 政府捐助之財團法人董事會有下列情形之一，致影響財團法人業務之正常運作者，主管機關視事件性質，得解除全體或部分董事或董事長之職務：</p> <p>一、未依規定召開董事會或董事會無法決議。</p> <p>二、董事或董事長相互間發生爭議。</p> <p>三、董事會、董事或董事長有違反法令之情事。</p> <p>四、經主管機關命其限期整頓改善，屆期未改善或改善無效。主管機關依前項規定解除全體董事職務時，應依規定重新組</p>	<p>一、為免政府捐助之財團法人因特殊事由，致妨礙其任務之遂行，爰於第一項明定主管機關得在特定情形下，解除全體或部分董事或董事長之職務，期能確實達成其設立之政策目的。</p> <p>二、主管機關解除全體董事職務時，宜有妥適處理機制，俾免財團法人因而業務停滯或受有損害，爰為第二項規定。又本項所稱「依規定」，係指依第四十四條及該財團法人之章程規定，自不待言。</p> <p>三、為使董事會得以繼續運作，以</p>

<p>織董事會，其董事任期重新計算。</p> <p>主管機關依第一項規定解除全體董事職務時，得指定熱心公益或熟悉業務人士三人至七人組織管理委員會，代行董事會職權，至新董事會成立時為止。管理委員會代行董事會職權，以一年為原則；必要時，得延長之。</p> <p>主管機關依第一項規定解除部分董事職務時，應依規定補聘出缺之董事，繼任至原任期屆滿為止。</p> <p>董事或董事長經依第一項第三款規定解除其職務者，不得再任該財團法人之董事或董事長。</p>	<p>充分發揮其為財團法人業務執行機關之功能，爰於第三項明定主管機關於解除全體董事職務時，得組織替代之機關。惟考量此一替代機關之設立乃暫時性質，其代行董事會職權之期間不宜過長，爰明定其代行職權之期限，以利適用。</p> <p>四、主管機關解除部分董事職務時，自應儘速遴聘合格人士遞補出缺之董事，以利董事會正常運作，爰為第四項規定。</p> <p>五、董事或董事長解除職務之事由，係因其有違反法令之情事者，自不宜使其得經遴聘而再任董事或董事長，俾免其為不利於該財團法人之行為，爰為第五項規定。</p>
<p>第五十三條 政府捐助之財團法人因接受民間捐贈而將變更為民間捐助之財團法人者，應擬訂計畫，連同擬變更之捐助章程、財產清冊及相關證明文件，向主管機關申請許可，經許可並將民間捐贈財產移轉為財團法人所有後，依民間捐助之財團法人相關規定辦理。原全體董事及監察人於新任董事、監察人產生時，視為提前解任。</p> <p>政府捐助之財團法人接受民間捐贈財產，違反前項規定者，其行為無效。</p>	<p>一、政府捐助之財團法人若接受民間捐贈基金，將達民間捐助之財團法人之標準時，為避免其資產不當移轉，滋生流弊，爰明定應向主管機關申請許可，經主管機關審核該法人確已無維持政府捐助型態之必要者，予以許可，並將民間捐贈之財產移轉為該法人所有後，再依民間捐助之財團法人相關規定辦理。另為免影響其設立目的業務之推動，原董事及監察人仍得繼續執行職務，至新任董事、監察人產生時為止，爰為第一項規定。</p> <p>二、政府捐助之財團法人違反第一</p>

	<p>項之強制規定，未經申請許可，擅自接受民間捐贈，且已達民間捐助之財團法人之標準者，其捐贈行為應屬無效，爰為第二項規定。至政府捐助之財團法人如接受民間捐贈未列入基金者，既不影響其政府捐助之屬性，不適用本項規定，自不待言。</p> <p>三、民間捐助之財團法人如接受政府、公營事業或政府捐助之財團法人捐助與捐贈並列入基金之財產，達政府捐助之財團法人之標準時，已成為政府捐助之財團法人，主管機關自應依本法相關規定予以監督管理，併予敘明。</p>
<p>第五十四條 為監督並確保政府捐助之財團法人之正常運作及健全發展，主管機關得就其財產管理、預決算編審、董事、監察人之兼職費、董事長與其他從業人員之薪資報酬、董事、監察人職務之執行及其他相關事項，訂定監督辦法。</p>	<p>為符合對政府捐助之財團法人加強監督之立法意旨，並鑒於各類型政府捐助之財團法人之公共任務不同，主管機關容有訂定個別監督規定之需要，爰於本條授權主管機關得就其財產管理等事項訂定監督辦法，以資周延。</p>
<p>第五十五條 政府捐助之財團法人除本章另有規定外，準用民間捐助之財團法人之規定。</p> <p>設立目的在提供信用保證之政府捐助之財團法人，因履行保證責任而有動支捐助財產及列入基金財產之必要者，不準用第四十一條第二項第二款規定。</p>	<p>一、第一項明定政府捐助之財團法人，除適用本章之規定外，本章未規定者，仍準用民間捐助之財團法人之規定。</p> <p>二、鑒於設立目的在提供信用保證之政府捐助之財團法人，係以捐助財產支應業務所需，且辦理代償作業屬其一般例行事務，如仍須經董事會特別決議，並逐一陳報</p>

	<p>主管機關許可，有礙其協助取得融資政策目標之推行，爰於第二項明定此類政府捐助之財團法人因履行保證責任而有動支捐助財產及列入基金之財產之必要者，不準用第四十一條第二項第二款規定，毋庸經董事會特別決議。</p>
<p>第四章 附 則</p>	<p>章名。</p>
<p>第五十六條 民間捐助之財團法人符合下列情形之一，有加強監督之必要，經主管機關指定者，準用第四十七條、第五十條及第五十二條規定：</p> <p>一、依捐助章程規定，該財團法人之董事超過二分之一係由政府聘任、指派、推薦或由現職公務員兼任。</p> <p>二、其他依民法及本法以外之法律、法規命令設置，賦予執行特定任務，並規定以特定財源為其運作經費。</p> <p>為監督並確保前項財團法人之正常運作及健全發展，主管機關得就其財產管理、董事、監察人之兼職費、董事長與其他從業人員之薪資報酬、董事、監察人職務之執行及其他相關事項，訂定監督辦法。</p>	<p>一、部分性質特殊之民間捐助之財團法人，主管機關認定有加強監督必要，並經指定者，宜準用政府捐助之財團法人章第四十七條、第五十條及第五十二條規定，爰於第一項列舉該等財團法人之認定基準。</p> <p>二、依捐助章程規定，如該財團法人之董事超過二分之一係由政府聘（派）任者，政府對該法人既有實際控制權，或有加強監督之需要，爰為第一項第一款規定。</p> <p>三、財團法人依民法及本法以外之特別法設置，且賦予執行特定任務者，如依藥害救濟法第六條規定成立之「財團 法人藥害救濟基金會」，及依證券投資人及期貨交易人保護法第五條設置之「財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心」等，政府對此類財團法 人捐助之基金雖未超過百分之五十，惟該等財團法人不僅依法賦予執行特定任務，且其財源亦係依法定機制予 以挹</p>

	<p>注(如藥害救濟基金會之主要財源來自廠商之徵收金;證券投資人及期貨交易人保護中心之主要財源,係各證券商、期貨商等依法按月提撥之款項),其與一般民間捐助之財團法人係自籌財源且未依法賦予執行特定任務者,性質不同,亦可能有加強監督之需要,爰為第一項第二款規定。</p> <p>四、為符合對前項財團法人加強監督之需要,並鑒於各類型財團法人之特定任務不同,主管機關容有訂定個別監督規定之需要,爰於第二項授權主管機關得就其財產管理等事項訂定監督辦法,以資周延。</p>
<p>第五十七條 財團法人無正當理由停止業務活動持續二年以上者,主管機關得依第二十九條規定處理。必要時,主管機關並得聲請法院宣告解散或為其他必要之處分。</p>	<p>財團法人經許可設立登記後,無正當理由停止業務活動持續一定期間,將無以實現捐助目的,爰賦予主管機關得依第二十九條規定處理之權限。主管機關於必要時,並得聲請法院宣告解散或為其他必要之處分,例如解除全體董事職務或變更其組織及管理方法,以督促其繼續積極辦理各項業務。</p>
<p>第五十八條 本法施行前已設立登記之財團法人,與本法規定不符者,除法人名稱、捐助財產總額及民間捐助之財團法人董事產生方式外,應自本法施行之日起二年內補正;屆期未補正者,主管機關得依第二十九條規定處理。但情形特殊未能如期辦理,並報</p>	<p>一、本法施行前已設立之財團法人,容有與本法規定不符者,為免此類財團法人須重新踐行申請許可設立及登記之程序,徒然浪費無謂之人力與物力,爰明定補正之程序,以及逾期未補正時,主管機關得採行之措施。惟法人名稱、捐助財產</p>

<p>經主管機關核准延長者，不在此限。</p> <p>前項規定之延長期間，以一年為限。</p>	<p>總額及民間捐助之財團法人董事產生方式既經許可在案，無變更必要，不在應補正之列，故予以明文除外。至於遇有特殊情形時，自應許其於報經主管機關核准後，延長辦理補正期間，俾免動輒遭主管機關撤銷或廢止其許可，爰為第一項規定。</p> <p>二、依前項規定延長補正之期間，不宜太長，故為督促此類財團法人儘速辦理補正，爰於第二項明定其延長期間以一年為限，以免過度延宕。</p>
<p>第五十九條 外國財團法人符合特定種類、目的及條件者，得檢具下列文件，向中央主管機關申請認許：</p> <p>一、申請書。外國財團法人名稱應譯成中文，並標明其國籍。</p> <p>二、其本國主管機關准予設立登記，具有財團法人資格之證明。</p> <p>三、捐助章程。</p> <p>四、董事或在中華民國代表人資格之證明文件。</p> <p>五、在中華民國事務所之所在地。</p> <p>六、其他經中央主管機關指定之文件。</p> <p>前項第二款至第四款之文件，應經中華民國駐外機構認證或證明之。</p> <p>第一項之特定種類、目的及條件，由中央主管機關視實際需要定</p>	<p>一、第一項及第二項明定符合特定種類、目的及條件之外國財團法人，得申請認許，及其程序規定。</p> <p>二、關於外國財團法人之認許，係國家行使主權之行為，爰明定採分類認許主義，須符合特定種類、目的及條件之外國財團法人，方得申請認許。至於所稱特定種類、目的及條件，授權由中央主管機關視實際需要定之，為第三項規定。</p>

之。	
第六十條 外國財團法人之目的或業務，違反中華民國法律、公共秩序或善良風俗者，應不予認許。	明定外國財團法人應不予認許之要件。
第六十一條 除法律另有規定外，經認許之外國財團法人在中華民國得享之權益，以依條約或其本國法律，中華民國財團法人得在該國享受同樣權益者為限。	明定外國財團法人經認許後，其在我國得享之權利或利益，採平等互惠原則。
第六十二條 外國財團法人經認許者，應自收受認許文件之日起十五日內，向法院辦理事務所設立登記。	外國財團法人之認許其成立，須在我國設事務所，並應辦理登記（非訟事件法第一百條，司法院院字第一四七一號解釋），爰明定須辦理事務所設立登記。
第六十三條 第十條、第十一條第一項第九款、第二十三條第三項、第二十四條第二項第三款、第四十一條第二項第五款、第四十六條第二項、第五十四條、第五十六條第二項及第五十九條第三項所定之事項，由主管機關以辦法定之。	依本法第十條、第十一條第一項第九款、第二十三條第三項、第二十四條第二項第三款、第四十一條第二項第五款、第四十六條第二項、第五十四條、第五十六條第二項及第五十九條第三項所定之事項，係屬依法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，核其性質均屬法規命令，爰明定由主管機關以「辦法」定之。
第六十四條 本法自公布日施行。但第五十九條至第六十二條之施行日期，由行政院定之。	一、明定本法施行日期。 二、第五十九條至第六十二條有關外國財團法人認許之規定，係屬制度之變革，為使主管機關有充分之準備期間，爰以但書授權行政院另定施行日期。

財團法人法草案總說明

「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。近年來，包括財團法人在內之各種非政府組織及非營利組織，於整合多元價值、參與社會服務等面向，已發揮具體可觀效果；惟現行關於財團法人之設立及管理，係以民法相關規定及各主管機關依職權所訂定之命令為主要依據，其規範內容不僅無法因應社會變遷，且有違反法律保留原則之虞；另由於未區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」，依其性質不同予以適當管理，久為社會各界所詬病。是以，有制定「財團法人法」（以下簡稱本法）之必要。

按政府捐助之財團法人係政府為因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，所捐助成立或依法設置。依九十七年五月十四日修正施行之預算法第四十一條第四項及決算法第二十二條第二項規定，政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人，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。準此，政府捐助之財團法人之預、決算送審程序，已有法律明文依據。有鑒於強化政府捐助之財團法人監督機制之重要性，本法明確區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」，依其性質不同，各設專章加以規範；對政府捐助之財團法人採高密度監督，強化管理規定，以杜絕弊端；對民間捐助之財團法人採低密度監督，依私法自治原則，尊重其章程自由，並鼓勵其自治，避免作過多限制，以期建構周延之法制環境，確實達成鼓勵財團法人積極從事公益、增進民眾福祉之目標，爰擬具「財團法人法」草案，其要點如下：

- 一、本法之立法目的、用詞定義與主管機關，及宗教財團法人不適用本法。（草案第一條至第五條）
- 二、財團法人之名稱、住所及事務所。（草案第六條及第七條）
- 三、財團法人之捐助章程應記載事項、捐助財產之種類及其最低總額、申請設立財團法人之程序、許可要件及應向法院登記。（草案第八條至第十三條）
- 四、未經設立登記，禁止以財團法人名義對外募款或為其他法律行為。（草案第十四條）
- 五、禁止財團法人以通謀、詐欺或其他迂迴手段，將財產為違反利益衝突規

- 範之移轉、運用，或董事、監察人假借職務之便，而為圖利行為；董事或監察人之利益衝突迴避原則。（草案第十五條至第十八條）
- 六、財團法人財產之管理方法；對特定團體或個人為獎助或捐贈之金額 比率限制。（草案第十九條至第二十一條）
- 七、禁止財團法人有分配盈餘之行為。（草案第二十二條）
- 八、財團法人之會計制度及其會計處理原則。（草案第二十三條）
- 九、財團法人主動公開相關資訊之義務與方式，及違反時之處罰。（草案第二十四條及第二十五條）
- 十、主管機關之財產狀況檢查權；財團法人不遵守主管機關監督命令或妨礙其檢查之行政罰。（草案第二十六條）
- 十一、董事濫用職權之處理；董事、監察人違反法令或捐助章程致生損害時之賠償責任，及主管機關解除其職務之事由。（草案第二十七條及第二十八條）
- 十二、廢止財團法人設立許可之要件。（草案第二十九條）
- 十三、財團法人解散或被主管機關撤銷或廢止許可時，其清算程序及其賸餘財產之歸屬。（草案第三十條至第三十二條）
- 十四、財團法人之合併、消滅法人權利義務之概括承受及合併後之登記。（草案第三十三條及第三十四條）
- 十五、財團法人董事長之消極資格及當然解任事由。（草案第三十五條）
- 十六、民間捐助之財團法人董事與監察人之人數、資格、專業能力，與董事相互間有親屬關係之比率及任期之限制；董事及監察人原則上為無給職；董事任期屆滿不及改選之處理機制。（草案第三十六條至第三十八條）
- 十七、董事會之召集方式、職權、決議之種類與應經特別決議事項，及民間捐助之財團法人設有監察人者，其監察人之職權。（草案第三十九條至第四十二條）
- 十八、民間捐助之財團法人董事會因故不能召開會議，或不為或不能行使職權，致財團法人有受損害之虞之處理機制。（草案第四十三條）
- 十九、政府捐助之財團法人董事與監察人之人數、遴聘方式、任期限制及解任事由。（草案第四十四條至第四十七條）
- 二十、政府捐助之財團法人董事與監察人原則上為無給職；其兼職費及政府

- 捐助之財團法人從業人員之薪資報酬，應經主管機關核准。（草案第四十八條及第四十九條）
- 二十一、政府捐助之財團法人之董事、監察人及其一定親屬，原則上不得與所屬財團法人為交易行為。（草案第五十條）
- 二十二、政府捐助之財團法人預算、決算編審之程序。（草案第五十一條）
- 二十三、政府捐助之財團法人因特殊事由致影響其業務之正常運作之處理機制。（草案第五十二條）
- 二十四、政府捐助之財團法人轉為民間捐助之財團法人時，其申請許可程序及應遵行事項。（草案第五十三條）
- 二十五、為監督並確保政府捐助之財團法人之正常運作，授權主管機關得訂定監督辦法。（草案第五十四條）
- 二十六、無正當理由停止業務活動持續二年以上之財團法人之處理，及本法施行前已設立登記之財團法人應辦理補正之程序。（草案第五十七條及第五十八條）
- 二十七、特定種類、目的及條件之外國財團法人得向中央主管機關申請認許、向法院辦理設立登記及不予認許之事由；經認許之外國財團法人得享之權益，採平等互惠原則。（草案第五十九條至第六十二條）
- 二十八、財團法人捐助財產最低總額、應經會計師查核簽證之情形、應公開之資訊等重要事項，授權由主管機關以辦法定之。（草案第六十三條）
- 二十九、有關外國財團法人認許規定之施行日期，授權行政院定之。（草案第六十四條）

政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究

參考文獻

中文文獻

一、專書

- 伍忠賢，2003，《公司治理的第一本書》，臺北：商周。
- 汪明生，2006，《公共事務管理研究方法》，臺北：五南。
- 柯承恩等，2003，《公司治理研究報告》，臺北：財團法人中華公司治理協會。
- 張四明，2003，《績效衡量與政府預算之研究》，臺北：時英。
- 葉銀華、李存修與柯承恩，2002，《公司治理與評等系統》，臺北：商智文化。
- 劉承愚、賴文智與陳仲嶙，2002，《財團法人監督法制之研究》，臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 蕭全政，1997，《臺灣地區的新重商主義》，臺北：明田。

二、專書論文

- 許崇源，2003，〈我國非營利組織之設立監督與管理〉，《2002 非營利組織：培力指南》，台北：行政院青年輔導委員會編印，頁 6-31。
- 鄭惠文、彭文賢，2008，〈非營利組織財務信息的公開報告：以美國經驗看台灣地區〉，官有垣、陳錦棠與陸宛蘋主編，《第三部門評估與責信》，中國：北京大學出版社，頁 319-352。
- 鄭惠文、彭文賢，2008，〈非營利組織財務資訊的公開報導：從美國經驗看台灣〉，官有垣、陸宛蘋與陳錦棠主編，《非營利組織的評估：理論與實務》，臺北：紅葉文化事業有限公司，頁 365-398。

三、 期刊論文

- 吳美儀，2005，〈公設財團法人之管理與改制之可行性分析〉，《世新法學》，2：29-66。
- 官有垣，2000，〈非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範〉，《中國行政評論》，10(1)：75-110。
- 官有垣、陸宛蘋，2004，〈政府暨準政府機構創設的非政府組織之治理分析：以台灣農業財團法人為例〉，《第三部門學刊》，1：27-168。
- 林秀燕：2005，〈淺談政府捐助財團法人之監督〉，《主計月刊》，591：71-86。
- 周靜幸，2002，〈淺談政府捐助財團法人之管理與審計〉，《審計季刊》，1(23)：35-57。
- 張正仁，2005a，〈從公設財團法人支付高額薪資—談非營利組織租稅優惠及財務報表表達與公告（上）〉，《稅務旬刊》，1926：29-33。
- 張正仁，2005b，〈從公設財團法人支付高額薪資—談非營利組織租稅優惠及財務報表表達與公告（中）〉，《稅務旬刊》，1927：36-39。
- 張正仁，2005c，〈從公設財團法人支付高額薪資—談非營利組織租稅優惠及財務報表表達與公告（下）〉，《稅務旬刊》，1928：32-35。
- 張錫隴，2005，〈政府捐助之財團法人外控機制之檢討與建議〉，《主計月刊》，596：14-20。
- 劉坤億，2009，〈政府課責性與公共治理之探討〉，《研考雙月刊》，5(33)：59-72。
- 劉昭辰，2005，〈財團法人法草案中有關財團類型及設立建議〉，《世新法學》，2：93-110。
- 鄭惠文、彭文賢，2007，〈非營利組織財務資訊的公開報導：美國經驗與其意涵〉，《行政暨政策學報》(TSSCI)，44：1-42。

蕭全政，2004，〈經濟發展與台灣的政治民主化〉，《臺灣民主季刊》，1(1)：1-25。

顧忠華，2000，〈台灣非營利組織的公共性與自主性〉，《台灣社會學研究》，4：145-189。

四、 研討會論文

張文貞，2003，〈行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪的行政法〉，發表於《行政法人與組織改造學術研討會》(10月)，臺北：台灣行政法學會主辦。

鄭惠文、彭文賢，2007，〈非營利組織策略性課責機制的探討：美國經驗之啟示〉，發表於《台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨第三屆兩岸四地學術研討會》(6月2日)，台北：世新大學行政管理學系。

鄭惠文，2010，〈混合組織的公共課責：以美國二房事件為例〉，發表於《台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨兩岸四地學術研討會》(5月30日)，台北：中央警察大學行政警察學系。

五、 碩博士論文

王惠盈，2008，《公設財團法人導入公司治理模式之研究：美國沙賓法的借鏡》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

周筱姿，2007，《公設財團法人一般公認會計原則適用性探討》，國立政治大學經營管理碩士學程碩士。

張淑鈴，2007，《財團法人監督與管理之研究－以政府捐助成立之經濟事務財團法人為例》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

趙偉伶，2009，《我國公設財團法人課責之研究－以國家文化藝術基金會為例》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

歐仲偉，2007，《我國政府捐資基金會之法制研究：以財團法人國防工業發展基金會為例》，元智大學資訊社會學研究所碩士論文。

六、 譯著

林宜賢、蔡慧菁譯，2001，《公司治理》，臺北：天下文化，譯自 W. Salmon 等原著，2001。

戴至中、陳正芬譯，2003，《公司治理》，臺北：美商麥格羅·希爾，譯自 John L. Colley, Jr.等原著，2003。

七、 研究計畫報告

林桓，2005，《公設財團法人之研究》，臺北市：行政院研究發展考核委員會。

林桓，2006，《強化財團法人治理之研究》，臺北市：行政院經濟建設委員會。

劉坤億，2008，《國藝會組織內部管理規章之規劃研析》，臺北市：財團法人國家文化藝術基金會。

八、 報紙資料

王光慈，2009，〈蔣經國基金會駁「一向獨立運作」〉，聯合報，3月6日，A4版。

江慧真，2008，〈抗議干預，公視與立院撕破臉〉，中國時報，12月10日，A6版。

沈明川，2005，〈中技社員工：投資是上級指示〉，聯合晚報，9月

30 日，3 版。

李順德，2006，〈5 家公設財團法人，恐將公產變私產〉，聯合報，6 月 5 日，A9 版。

林志成，2008，〈堅退教育部所贈 5 億元，避赴立院，捍衛考試獨立性，大考中心拒備詢〉，中國時報，10 月 13 日，A6 版。

張子嫻，2009，〈防肥貓，立委促法人薪資設限〉，中國時報，4 月 3 日，A8 版。

黃如萍，2008，〈五二〇前圓山飯店公產詭異移轉〉，中國時報，2 月 29 日，A1 版。

黃如萍，2008，〈圓山急轉民營 選前再添疑團〉，中國時報，2 月 29 日，A3 版。

葛大維，2008，〈抗議惡法！無薪電影人集體請辭〉，聯合報，12 月 17 日，A6 版。

劉力仁，2006，〈游芳來：配合政策，緊急修改章程〉，自由時報，3 月 7 日。

劉志原，2006，〈航發會投資高鐵 45 億，判無效〉，自由時報，3 月 7 日。

蔡佩芳，2009，〈藍要求 228 基金會改組〉，聯合晚報，2 月 22 日，A5 版。

九、 網路資料

王舜薇，2008，〈武智基金會解散爭議案，經濟部敗訴〉，中央社 http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbf/d_a_080416_1_wstg，檢索日期於 2009 年 10 月 10 日。

李光儀，2008，〈6 大手法，財團法人規避監督〉，聯合報

http://blog.roodo.com/katrine/archives/cat_7039.html，檢索日期於 2009 年 10 月 10 日。

李明宗，2008，〈政院財團法人法草案 劉揆裁示再議〉，中央社 [http://](http://www.udn.com/2009/7/30/NEWS/NATIONAL/BREAKINGNEWS1/5048618.shtml)

www.udn.com/2009/7/30/NEWS/NATIONAL/BREAKINGNEWS1/5048618.shtml，檢索日期於 2009 年 10 月 10 日。

何偉敏，2002，〈財團法人條例之立法精神與推動工作〉，台灣新世紀文教基金會電子檔 [http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/200207](http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20020730/20020730-21.pdf)

[30/20020730-21.pdf](http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20020730/20020730-21.pdf)，檢索日期於 2007 年 3 月 4 日。

陳曉宜等，2008，〈公務員退休轉任，做領雙薪〉，自由電子網：

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/dec/23/today-p2.htm>，檢索日期於 2009 年 10 月 10 日。

喜瑪拉雅基金會，2002，〈最新 NPO 發展趨勢〉，台灣公益資訊中心

<http://www.npo.org.tw/NPODev/index.asp>，檢索日期於 2007 年 3 月 4 日。

英文文獻

一、期刊論文

- Alexander, J. and S. Lee. 2006. "Does Governance Matter? Board Configuration and Performance in Not-for-Profit Hospitals" *The Milbank Quarterly*, 84 (4) : 733-760.
- Bart, C. and K. Deal. 2006. "The Governance Role of the Board in Corporate Strategy: A Comparison of Board Practices in 'for Profit' and 'Not for Profit' Organisations". *International Journal of Business Governance and Ethics*, 2 (1) : 2.
- Bisesi, M. 2005. "The Governance of Not-for-Profit Organizations: The Future of Philanthropy: Economics, Ethics, and Management" *Journal of Policy Analysis and Management*, 24 (1) : 202-206.
- Dawson, I. and A. Dunn. 2006. "Governance Codes of Practice in the Not-for-Profit Sector." *Corporate Governance : An International Review*, 14 (1) : 33.
- Dicke, L. and J. Otto. 1999. "Public Agency Accountability in Human Service Contracting." *Public Productivity and Management Review*, 22 (4) : 502-516.
- Eadie, D. 2005. "Building a High-Impact Board-CEO Partnership" *Economic Development Journal*, 4 (1) : 25-92.
- Easterling, D. 2000. "Using Outcome Evaluation to Guide Grant Making: Theory, Reality, and Possibilities." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (3) : 482-486.

- Eldenburg, L. and R. Krishnan. 2003. "Public versus Private Governance: A Study of Incentives And Operational Performance" *Journal of Accounting & Economics*, 35 (3) : 377.
- Frederick, D. 2007. "Summary of Major Corporate Governance Principles And Best Practices." *International Journal of Disclosure and Governance*, 4 (4) : 309-319.
- Frederickson, H. G., 2004. "Shall We Quango?" *American Society for Public Administration*, 27 (1) .
- Friedman, A. and M. Phillips. 2004. "Balancing Strategy and Accountability: A Model for the Governance of Professional Associations." *Nonprofit Management and Leadership*, 15(2): 187.
- Grunewald, D. 2008. "The Sarbanes-Oxley Act Will Change the Governance of Non Profit Organizations." *Journal of Business Ethics*, 80 (3) : 399-401.
- Jos, P. and M. Tompkins. 2004. "The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: the Perennial Problem of Preserving Character and Judgment." *Administration and Society*, 36 (3) : 255-281.
- Kestenbaum, A. 2005. "The New age of Corporate Governance for Nonprofit Organizations." *Taxation of Exempts*, 17 (2) : 87-93.
- Latham, M. 2003. "Democracy and Infomediaries." *Corporate Governance*, 11 (2) : 91-101
- Lee, M. 2004. "Public Reporting: A Neglected Aspect of Nonprofit Accountability." *Nonprofit Management & Leadership*, 15 (2) : 169-185.

- McCarthy, J. 2007. "The Ingredients of Financial Transparency." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36 (1) : 156-164.
- McLaughlin, J. and G. Jordan. 1991. "Logic Models: A Tool for Telling Your Performance Story." *Evaluation and Program Planning*, 22(1) : 65-72.
- Morrison, J. and P. Salipante. 2007. "Governance for Broadened Accountability: Blending Deliberate and Emergent Strategizing." *Nonprofit and Voluntary Sector*, 36 (2) :195
- Niskanen, William. 1975. Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law & Economics*, 18(3):617-643
- Parker, L. 2007. "Internal Governance in the Nonprofit Boardroom: A Participant Observer Study." *Corporate Governance : An International Review*, 15 (5) : 923.
- Pattberg, P. 2005. "The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules." *Governance*, 18 (4) : 589.
- Peregrine, M. 2008. "The Emphasis on Corporate Governance: IRS Form 990." *Trustee*, 61 (6) : 36-38.
- Reiser, D. 2006. "Nonprofit Takeovers: Regulating the Market for Mission Control." *Brigham Young University Law Review*, 2006(5) : 1181-1253.
- Romzek, B. and M. Dubnick. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review*, 47 (3) : 227-238.

- Roy, W, V. Jacko and D. Eadie. 2008. "Leading and Managing Governance Change." *Nonprofit World*, 26 (3) : 28-29
- Shleifer, A. and R. Vishny. 1997. "A survey of corporate governance." *The Journal of Finance*, 52 (2) : 737-783.
- Siebert, P. 2005. "Corporate Governance of Nonprofit Organizations: Cooperation and Control." *International Journal of Public Administration*, 28 (9) : 857.
- Speckbacher, G. 2008. "Nonprofit versus Corporate Governance: An Economic Approach." *Nonprofit Management and Leadership*, 18 (3) : 295.
- Takagi, G. 2008. "Corporate Governance For Nonprofits." *Practical Lawyer*, 54 (3) : 45-61.
- Thorne, D. and B. Venable. 2008. "Governance theory and practice for nonprofit organizations." *International Journal of Business Governance and Ethics*, 4 (2) : 148.
- Vermeer, T., K. Raghunandan and D. Forgione. 2006. "The Composition of Nonprofit Audit Committees." *Accounting Horizons*, 20 (1) : 75-90.
- Verschoor, C. 2007. "Corporate Governance Best Practices: Strategies for Public, Private, and Not-for-Profit Organizations." *Internal Auditing*, 22 (5) : 45-46.
- Walden, G. 2006. "Who's Watching Us Now? The Nonprofit Sector and the New Government by Surveillance." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35 (4) : 715.

Watts, R. and J. Zimmerman. 1990. "Positive Accounting Theory : A Ten Year Perspective." *The Accounting Review*, 66 (1) : 131-156.

二、研討會論文

Dubnick, M. 2005. "The False Promise of Accountability." paper presented at the 66th Annual National Conference on Public Administration, Milwaukee.

三、網路與電子資料

Aspen Institute. 2003. *Foundation Accountability and Effectiveness*. Retrieved from: http://www.nonprofitresearch.org/usr_doc/Foundation_Statement.pdf Oct. 23, 2007

Canadian International Development Agency, CIDA. 2007. *Results-based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles*. Retrieved from: <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218132656-PPK> Oct. 23, 2007

IIA. 2010. *Definition of Internal Auditing*. Retrieved from: <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/definition-of-internal-auditing/> March 16, 2010

Lampkin, L. and H. Hatry. 2003. *Key Steps in Outcome Management, Series on outcome Management for Nonprofit Organizations of Urban Institute*. Retrieved from: <http://www.urban.org/publications/310776.html> Oct. 23, 2007

Montague, S. 1999. *Focusing on Inputs, Outputs and Outcomes*. Retrieved from: <http://pmn.net/library/Focusing.htm> Oct. 23, 2007

- OECD. 1999. OECD Principles of Corporate Governance. Retrieved from http://www.ecgi.org/codes/code.php?code_id=89 Sept. 18, 2007
- OECD. 2004. OECD Principles of Corporate Governance. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf> Sept. 18, 2007
- Plantz, M., M. Greenway and M. Hendricks. 1997. *Outcome Measurement: Showing results in the Nonprofit Sector*. Retrieved from: <http://www.unitedway.org/Outcomes/Library/ndpaper.cfm> Oct. 23, 2007
- Stufflebeam, D. et al. 2002. *CIPP Evaluation Model Checklist*. Retrieve from <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/cippchecklist.htm> Oct. 23, 2007
- United Nations Development Programme, UNDP 1998. *Results Based Management: Concepts and Methodology*. Retrieved from: <http://www.undp.org/eo/documents/RBM-Overview-GP.pdf> Oct. 23, 2007
- Wolfsensohn, J. 1999. What is Corporate Governance? Retrieved from <http://www.encycogov.com/WhatIsGorpGov.asp> Sept. 18, 2007.

四、專書論文

- Bickman, L. 1987. "The Functions of Program Theory." In Leonard Bickman ed., *Using Program Theory in Evaluation: New Directions for Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass, no, 33, 5-18.
- Dwivedi, O. & J. Jabbra. 1988. "Public Service Responsibility and Accountability." in J. Jabbra & O. Dwivedi eds., *Public Service Accountabilit*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

- Flinders, M. and M. J. Smith eds., 1998. *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Funnell, S. 2000. “Developing and Using a Program Theory Matrix for Program Evaluation and Performance Monitoring.” In Patricia J. Rogers, Timothy A. Hacsí, Anthony Petrosino and Tracy A. Huebner eds., *Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities*. New Directions for Evaluation, no. 87, 91-101. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- J. and M. Roe eds. 2004. *Convergence and Persistence in Corporate Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- McLaughlin, J. and G. Jordan. 2004. “Using Logic Models.” *Handbook of Practical Program Evaluation*. In Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer eds., San Francisco: John Wiley & Sons, Inc, 7-32.
- McLaughlin, J. and G. Jordan. 2005. “Logic Models: A Tool for Telling Your Programs Performance Story.” In Elliot Stern ed., *Evaluation Research Methods, Volume III*. London: Sage Publications Ltd, 62-77.

五、專書

- Callahan, K. 2006. *Elements of Effective Governanc: Measurement, Accountability and Participation*. NY: Taylor & Francis Group.
- Cutt, J. and V. Murray. 2000. *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*. London: Routledge.

- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Drucker, P. 1964. *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-taking Decisions*. NY: Harper and Row.
- Drucker, P. 1990. *Managing the Non-Profit Organization*. NY: HarperCollins.
- Edwards, Jacqueline M. 2008. *Hybrid organizations: Social Enterprise and Social Entrepreneurship*. Morrisville: Lulu Enterprise, Inc.
- Fesler, J. and D. Kettl. 1996. *The Politics of the Administrative Process*. NJ: Chatham.
- Flinders, M. 2008. *Delegated Governance and the British State: Walking without Order*. NY: Oxford University Press.
- Frumkin, P. 2006. *Strategic Giving: the Art and Science of Philanthropy*. Chicago: the University of Chicago Press.
- GAO. 1998. *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*. GAO/GGD-98-26. Washington, DC: Government Printing Office.
- Koppell, J. 2003. *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Montague, S. 1997. *The Three Rs of Performance*. Ottawa, Canada: Performance Management Network, Inc.
- Mulgan, R. 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. NY: Palgrave Macmillan.
- OECD. 2002. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and*

- other Government Bodies*. Paris: OECD Publications.
- Parkinson, J.E. 1994. *Corporate Power and Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Piotrowski, S. 2007. *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. NY: State University of New York Press.
- Pollitt, C. and C. Talbot. 2004. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Prakash, A. and J. Hart. 2000. *Globalization and Governance*. London: Routledge.
- Satty, Thomas L. and Luis G. Vargas. 2001. *Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Shafritz, J. 1992. *The Harper Collins Dictionary of American Government and Politics*. NY: Harper Collins.
- Skelcher, C. 1998. *The Appointed State: Quasi-Government Organization and Democracy*. Buckingham: open university.
- Solomon, Jill and Aris Solomon. 2004. *Corporate Governance and Accountability*. England: John Wiley & Sons Ltd.
- Solomon, J. and A. Solomon. 2005. *Corporate Governance and Accountability*. Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd.
- Stanton, T. H. 2002. *Government-Sponsored Enterprises: Mercantilist Companies in the Modern World*. NY: American Enterprise Institute Press.

- Stufflebeam, D. et al. 1971. *Educational Evaluation and Decision-Making in Education*. Itasca, IL: Peacock Publishing.
- Suchman, E. 1967. *Evaluative Research: Principles and Practices in Public Service and Social Action Programs*. NY: Russell Sage Foundation.
- Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Van Thiel, S. 2001. *Quangos: Trends, Causes and Consequences*. London: Ashgate.
- Whincop, M. 2005. *Corporate Governance in Government Corporations*. Aldrshot, UK: Ashgate Publishing.
- World Bank. 1999. *Corporate Governance: A Framework for Implementation Overview*. The World Bank, Washington D.C.