

政府捐助之財團法人 行政監督的檢討與策進

劉坤億 桃園市政府研究發展考核委員會主任委員
李天申 臺灣公共治理研究中心兼任研究員

摘要

政府捐助之財團法人是行政機關執行政策的工具。在行政、立法、審計、董監事會等監督機制中，行政監督能否落實是關鍵課題，但在現行的法制與執行面上，仍有精進空間。對此，本文建議行政院積極推動《財團法人法》立法，重新釐清政府捐助之財團法人的認定標準，規定董監事、財務等資訊透明化。另外，建議每三年或一定期限，主管機關應辦理財團法人的組織評鑑，重點在於是否達成設置宗旨，且必須與退場機制連結。再者，政府捐助之財團法人的行政監督專案小組，應發揮監督、輔導、協調等積極功能。最後，政府捐助成立的財團法人為私法人，其中公共性偏高、有加強監督必要者，主管機關可評估將其改制行政法人，或是將其任務轉由行政機關辦理的可行性。

關鍵詞：政府捐助之財團法人、行政法人

壹、前言

臺灣在二次大戰結束後，國民政府接收日本政府遺留財產，其中部分資產係透過成立財團法人的方式來管理。另外，當時政府為便於施政，也開始捐助成立財團法人，配合行政機關執行政策。早年政府捐助成立的財團法人，多半與民生經濟事務相關，主管機關以經濟部或農委會為主。隨時代發展，政府捐助成立之財團法人漸形普遍，性質日益多元。由於這類財團法人具有半官方的色彩，與純粹由民間捐助成立的財團法人不同，故一般稱之為「政府捐助之財團法人」或「公設財團法人」。由於我國《財

團法人法》未完成立法，尚無「政府捐助之財團法人」的法律定義，目前最主要的認定依據為《預算法》第41條第4項，即政府捐助基金累計超過50%的財團法人，以及接收日產而成立的財團法人。迄2016年，行政院各部會主管的政府捐助之財團法人共有120家，其主管機關分散於20個部會。

持平而論，我國政府捐助之財團法人的監督機制尚未健全，時有弊端，外界常批評這些組織規避國會監督、人事酬庸、公產轉私產（陳惠馨，1995；林桓，2005；林秀燕，2005；張四明、劉坤億，2010）。另外，國內的政府

捐助之財團法人，長期以來無法達成捐助目的，或是績效不彰，但是在現行制度上，缺乏強而有效的退場機制。對此，國內有學者主張，可評估將政府捐助之財團法人這類本質為「私法人」的組織，轉型為公共性色彩更濃厚、監督密度更高的「公法人」，也就是行政法人，以加強其課責性（林三欽，2010；張四明、劉坤億，2010；孫煒，2012；彭錦鵬等，2013；李天申、劉坤億，2015）。

本文所要探討的主題，為如何精進政府捐助之財團法人的行政監督作業。對此，要先說明現行的監督機制，包括主管機關的行政監督、立法院監督、審計監督、董監事會。最後，本文聚焦於行政監督，分析其主要問題，並對如何提升行政監督的成效來提出建議。

貳、現行監督機制

關於政府捐助之財團法人的現行監督機制，可分為行政監督、立法院監督、審計監督、董監事會。其中，前三者為財團法人外部的監督機制；董監事會為財團法人的治理機制，屬於內部監督。以下分別說明各項監督機制的現況：

一、行政監督

關於政府捐助之財團法人的行政監督，以下分成目的事業主管機關、行政監督專案小組等兩個部分來討論。

（一）目的事業主管機關

主管機關對於政府捐助之財團法人的各項行政監督，主要是依據《民法》、各部會自訂的財團法人監督要點來辦理。其中，各部會的監督要點為行政命令，是對《民法》相關規定的補充。

1. 民法

由於我國《財團法人法》尚未完成立法，有關主管機關對於政府捐助之財團法人的行政監督，除非財團法人的設置條例或其他法律有特別規定，目前主要是按照《民法》來辦理。依據《民法》，主管機關的行政監督事項，包括：設立許可（第59條）、檢查財產及有無違法（第32條）、請求法院解聘董監事（第33條）、改組或解散（第65條）等。需特別說明的是，《民法》關於財團法人的條文偏向原則性的規範，且未區分政府捐助之財團法人、一般民間財團法人。

2. 各部會監督要點

關於目的事業主管機關如何落實《民法》規定，對政府捐助之財團法人辦理行政監督，主要是依據各機關自訂的監督要點或管理準則。以主管政府捐助之財團法人數量最多的部會——農委會為例，根據〈行政院農業委員會審查農業財團法人設立許可及監督要點〉，其監督事項主要包括：備查工作計畫及預算書、派員檢查、糾正及撤銷許可、處分或解聘董監事等，具體規定如下：

（1）備查工作計畫及預算書

農業財團法人應於每年3月底前，擬定當年度工作計畫（含會務、業務及財務）及經費預算書，連同前一年度工作報告及決算書表、財產清冊，報主管機關備查。

（2）派員檢查

主管機關得定期或不定期派員檢查農業財團法人之組織與其管理方法、有無違反許可條件、財產保存、保管及運用情形、財務狀況、業務績效等事項。



(3) 糾正及撤銷許可

當農業財團法人違反法令、捐助章程或遺囑，或是管理、運作方式與設立目的不符時，主管機關得予糾正並限期改善；屆期不改善者，主管機關得撤銷其許可，並通知法人登記之法院。

(4) 處分或解聘董監事

董事或監察人，不遵守主管機關監督之命令，或妨礙其檢查者，主管機關得處以 5,000 元以下之罰鍰；違反法令或章程，足以危害公益或法人之利益者，得請求法院解除其職務，並為其他必要之處置。

除上列事項外，在各部會的財團法人監督要點中，尚有：最低設立金額、捐助章程內容、申請設立程序、董監事人數、董事會開會頻率、董事年齡限制、董事組成限制、董事任期、董事連任限制等規定。例如，關於財團法人最低設立金額，國防部、教育部、僑委會規定為 3,000 萬，衛福部、陸委會規定為 1,000 萬，至於內政部、交通部、外交部等部會則未規定。總之，目前各部會對於財團法人的管理規定與規範密度是不盡相同的，也未必有明文規定。

(二) 行政監督專案小組

行政院為督促各部會加強監督政府捐助之財團法人，於 2011 年 2 月函頒實施〈政府捐助之財團法人行政監督專案小組設置要點〉。根據該設置要點，專案小組由政務委員兼任召集人，國發會副主委、主計總處副主計長兼任副召集人，其他成員包括：行政院副秘書長、人事行政總處、內政部、教育部、法務部、經濟部、衛福部及農委會等機關之副首長，以及 5 位學者、專家。

專案小組下設人事、財務、績效評估、法制等工作分組，分別由人事行政總處、主計總處、國發會、法務部擔任主辦機關，並於 2012 年 2 月擬具 5 項通案性行政規則，包括：國發會研訂之〈政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點〉、人事行政總處〈政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定〉，主計總處〈政府捐助之財團法人財務監督要點〉，國發會〈政府捐助之財團法人績效評估作業原則〉，以及法務部〈政府捐助之財團法人財產登記董監事任期及退場注意事項〉（傅傳鈞、陳錦鈴，2012）。以下分別說明其主要規定：

1. 董監事報院遴聘作業

有關董監事報院遴聘作業，僅規範政府捐助基金累計超過 50%，且其設置條例或捐助章程有規定董監事應報行政院遴聘的財團法人。受規範的財團法人董監事，除由公務人員兼任，隨本職異動不受任期限制，或法律另有規定者外，任期以連任 2 次為限。財團法人應於董監事任期屆滿前 3 個月，辦理改聘作業。初任年齡年滿 65 歲，或任期屆滿前年滿 70 歲，原則上不得擔任董監事。另外，當董監事經主管機關考核，有職務變更不宜兼任、對財團法人無貢獻、言行危害財團法人利益、因故不能執行職務等情事之一者，應報請行政院解除其職務。

值得一提的是，根據人事行政總處提供的資料，在 2016 年，董監事需依規定報行政院遴聘的財團法人為 15 家，僅是全體政府捐助之財團法人的其中少數。因此，該項作業的辦理成效是值得再觀察的。

2. 財務監督

根據財務監督要點，主管機關應確實審核

財團法人預算，於規定時程內函送立法院。主管機關捐助財團法人應本零基預算精神，參酌以往年度執行績效，並視其必要性及迫切性編列預算，且對於毋須辦理或已不具效益之計畫，應不予編列預算。另外，主管機關應定期實地查核財團法人之財務運作狀況及投資情形，並對於財務狀況不佳之財團法人，督促其積極改善。

3. 績效評估

根據績效評估作業原則，主管機關應要求財團法人於每年 3 月 31 日前提出財團法人的年度目標，並於年度工作終了時，辦理財團法人該年度的績效評估，評估結果得作為董（監）事聘（派）任、人事調整及補（捐）助之參考。

4. 退場

根據退場注意事項，主管機關得審酌數個財團法人的設立目的、財務狀況、服務區域、服務項目及未來服務發展情形，認為宜合併者，得輔導合併為單一財團法人。另外，因情事變更，導致公設財團法人無法達成其捐助目的時，主管機關於斟酌贊助人之意思後，若認為不宜變更目的時，則解散之。

自行政監督專案小組成立以來，迄 2016 年 7 月，計有 5 個退場案例，包括：文化部監督之新竹生活美學基金會、彰化生活美學基金會、臺南生活美學基金會、臺東生活美學基金會，整併為臺灣生活美學基金會；農委會監督之臺灣動物科技研究所併入農業科技研究院；國防部解散戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會；通傳會解散臺灣網站分級推廣基金會；內政部正辦理亞洲土地改革與農村發展中心之清算作業。

需特別說明的是，為使行政監督相關工作順利推動並運作，行政院於 2011 年 6 月函頒

實施〈政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點〉，規定各主管機關，應依下列方式辦理財團法人的行政監督業務：

1. 依行政院核定之財團法人行政監督機制通案性行政規則，訂修監督財團法人相關規定，並送專案小組及其各工作分組之主辦機關。

2. 設立監督小組或指定專案單位，依據相關法規辦理財團法人行政監督事宜，包括財團法人之設立、董事與監察人派任及效益評估，並考量財團法人設立宗旨達成度及國家發展狀況，審酌其存續、合併、新設及裁撤等事宜。

3. 要求受監督財團法人於每年 4 月 15 日前，提送前一年度效益評估報告。

4. 指派具專業知識或其他適當人員，進行受監督財團法人之效益評估報告書面審查，而效益評估結果列為董事與監察人派任、人事調整及主管機關補（捐）助之參考。

5. 辦理受監督財團法人之實地查核，每一財團法人每三年至少辦理一次，並將實地查核結果納入行政監督報告。

6. 每年 5 月 31 日前，完成受監督財團法人前一年度行政監督報告，並送專案小組及其各工作分組之主辦機關。

7. 配合專案小組或其工作分組之需要，提供受監督財團法人之相關資料。

二、立法院監督

立法院監督政府補（捐）助之財團法人，主要是透過審議其預算與決算。另外，部分財團法人要成立時，其設置條例或特別法必須送立法院審議。



（一）設置條例或特別法的審議

關於政府捐助之財團法人的設置依據，除《民法》之外，部分財團法人是根據設置條例，或依特別法授權來設置，而這些法案都必須經立法院三讀通過。迄 2016 年，依設置條例而成立的政府捐助之財團法人共計 11 個：外交部主管的國際合作發展基金會，經濟部的工業技術研究院、中華經濟研究院，文化部的國家文化藝術基金會、中央通訊社、中央廣播電臺，衛福部的國家衛生研究院，科技部的國家實驗研究院、國家同步輻射研究中心，以及原民會的原住民族文化事業基金會。

另外，依照特別法而成立的政府捐助之財團法人，則有：內政部主管的二二八事件紀念基金會（依《二二八事件處理及賠償條例》），法務部的臺灣更生保護會（依《更生保護法》）、犯罪被害人保護協會（依《犯罪被害人保護法》），衛福部的器官捐贈移植登錄中心（依《人體器官移植條例》）、藥害救濟基金會（依《藥害救濟法》），文化部的公共電視文化事業基金會（依《公共電視法》），教育部的高等教育評鑑中心基金會（依《大學法》），退輔會的榮民榮眷基金會（依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》）等。

（二）預算審議

關於立法院對於財團法人的預算監督，可分成：依《預算法》送審、依立法院決議函送、主管機關主動函送等 3 類。以下分別說明之：

1. 依預算法送審

立法院於 2008 年增訂《預算法》第 41 條第 4 項，規定政府捐助基金累計超過 50% 的財

團法人，以及接收日本遺留財產而成立的財團法人，主管機關必須將其年度預算書送立法院審議。2016 年度依據《預算法》將預算送立法院審議的財團法人計有 108 家，其中政府捐助基金累計超過 50% 者有 107 家，而接收日產而成立者為 1 家。

2. 依立法院決議函送

由於《預算法》第 41 條第 4 項，未規範政府捐助比率低於 50%、財務收入卻高度依賴政府的財團法人，但外界關注的財團法人，常屬於此一類型。是以，立法院可做成決議，要求行政部門將政府捐助基金未達 50%、但政府補助金額超過年度預算 50% 以上的財團法人，提報其預算書送立法院審議。在 2016 年度，依立法院決議函送預算的財團法人計有 10 家，包括：交通部主管的中華航空事業發展基金會、臺灣敦睦聯誼會，金管會主管的汽車交通事故特別補償基金、住宅地震保險基金、保險安定基金、證券投資人及期貨交易人保護中心、保險事業發展中心，教育部主管的中華民國私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會，以及農委會主管的臺灣香蕉研究所、臺灣優良農產品發展協會。

3. 主管機關主動函送

主管機關除必須依據《預算法》、立法院決議，將符合條件或被指定之財團法人的預算送審之外，也可認定其他財團法人是否應受立法院監督，並將認為須受立法院監督者的預算，主動函送立法院審議。在 2016 年度，主管機關認為應受立法院監督而主動函送預算審議的財團法人，計有農委會主管的臺灣區蠶業發展基金會、農業工程研究中心等 2 家。

三、審計監督

根據《審計法》第 79 條，審計機關對於受公款補助的私人團體，應行審計事務。在法律性質上，政府捐助之財團法人為私法人，故只要接受行政機關的公款補助，就必須依據《審計法》接受審計部監督。

四、董監事會

關於政府捐助之財團法人的董監事遴選與職權，若為依據設置條例或特別法而成立的財團法人，係依照其組織法的相關條文來執行，其餘則是依據個別財團法人的組織章程來辦理。較特別的是，根據《公職人員財產申報法》第 2 條，代表政府出任政府捐助之財團法人董事及監察人，都應向監察院申報財產，若未依規定期限申報或申報不實者，必須處以罰鍰。另外，為避免公設財團法人的董監事淪為人事酬庸，根據〈政府捐助之財團法人從業人員薪資處理原則〉，專職董事長的月薪，以不超過中央部會首長薪資為原則。再者，依據行政院性別平等委員會之要求，政府捐助之財團法人的董監事會，其成員的單一性別，比率不得低於三分之一，以符合性別平等原則。

對於政府捐助之財團法人而言，行政監督是最直接的監督，而立法與審計監督則是間接的監督。換言之，立法院與審計部監督財團法人所提出的各項意見，仍必須透過行政機關去督促法人改善，故行政監督才是財團法人外部監督機制的核心。另外，董監事會雖為政府捐助之財團法人的內部監督機制，但其人事及運作仍受行政機關的規範。是以，政府捐助之財團法人的行政監督能否落實，是直接影響其治理品質的關鍵課題。

參、行政監督的問題討論

在各項監督機制當中，行政監督對於財團法人的影響最為直接。但持平而論，在現行的法制面及執行面上，這套行政監督機制仍有精進的空間。以下將說明目前行政監督所面臨的主要問題：

一、主管機關的監督法源不夠完備

主管機關監督之政府捐助財團法人的法源，是依據財團法人的設置條例、特別法、《民法》，以及各部會自訂的財團法人監督要點。然而，《民法》對於財團法人的監督事項，僅有原則性規範，且未區隔政府、一般民間捐助之財團法人。另外，各部會自訂的財團法人監督要點，其雖為《民法》的補充規定，但僅屬於行政命令，而且各部會規範財團法人的密度有別。因此，目前法務部規劃之《財團法人法》，應有立法之必要。

二、以「政府捐助累計超過 50%」作為政府捐助之財團法人的認定標準，反而提供財團法人規避監督之誘因

根據《預算法》第 41 條第 4 項，「政府捐助之財團法人」指政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人，以及國民政府接收日本撤退所遺留財產而成立之財團法人。然而，該條文的界定標準，反而提供財團法人將政府捐助比率稀釋至 50% 以下，進而規避監督之誘因。因此，本文認為《預算法》第 41 條第 4 項，以及仍未完成立法的《財團法人法》，是否仍要採用此項標準來認定政府捐助之財團法人，實有討論空間。



三、行政院、主管機關對於財團法人的行政監督密度雖然逐漸提高，但僅有零星的退場案例，顯示績效考核退場機制未盡落實

近年來，行政院對於政府捐助之財團法人的行政監督，其密度逐漸提升。具體而言，行政院於 2011 年成立行政監督專案小組，並下設人事、財務、績效評估、法制等工作分組，研訂董監事報院遴聘派作業規定、財務監督要點、績效評估作業原則、財產登記董監事任期及退場注意事項。另外，自 2013 年起，各主管機關必須於每年 5 月，完成前一年度政府捐助之財團法人的行政監督報告。然而，自專案小組成立以來，僅有文化部、農委會、國防部、通傳會、內政部有財團法人整併或解散的零星案例，顯示主管機關對財團法人的績效考核，並未臻落實，未來應進一步強化其效力。

四、主管機關未必能有效掌控董事會的運作，進而有「公產淪私產」的疑慮

理論上，主管機關應可指派政府捐助之財團法人的董監事，並占有一定比率的官方代表席次，使財團法人的運作不偏離主管機關的意思。然而，從武智基金會（前身為臺灣糖業協會，以下簡稱糖協）的案例來看，政府捐助之財團法人仍有失控之虞。臺糖協會係於 1939 年 10 月，原臺灣製糖株式會社社長武智直道退休時，捐助 20 萬元作為員工福利設施經費。1955 年 4 月經濟部核准設立糖協，繼受該財團法人之財產。2000 年時，糖協董事會變更章程，將董事的任命權由臺糖公司改為糖協本身，使公產淪為私產（李天申，2014；劉承愚等，2001：110-111）。後經司法訴訟，法院判決董監事回復由

臺糖公司指派，但迄 2016 年 7 月，基金會已拒絕依法院判決辦理業務接管後續事宜，惟尚有訴訟待決。是以，主管機關能否有效掌控董事會，對於財團法人的公共性能否持續，是非常重要的關鍵。

五、主管機關過於分散，缺乏經驗交流平臺，以及蒐集與解決共同性問題的機制

在 2016 年度，政府捐助之財團法人的主管機關，分散於 20 個部會。然而，各部會如何監督財團法人，以及行政監督的共同性問題有哪些，目前尚未建立經驗交流平臺，從而無法有效蒐集與解決共同性問題。例如，各部會在辦理財團法人實地訪查時，在法人的財務、業務上，常看到的問題有哪些？目前的行政監督機制，在落實上有什麼困難？這些問題該如何解決？對此，本文認為有必要搭建一個平臺，提供主管機關業辦官員、法人機構代表、專家意見交換、相互學習的管道，進而解決問題，提升行政監督成效。

肆、行政監督的策進建議

為強化政府捐助之財團法人的行政監督，本文建議行政院積極推動《財團法人法》的立法，而且行政監督專案小組應扮演更積極的角色，協助並輔導各主管機關提升其監督成效。對此，本文的具體建議如下：

一、積極推動財團法人法的立法，強化主管機關對於政府捐助之財團法人的監督功能

由於《民法》中對於財團法人的監督，僅做原則性規範，而且各部會自訂的財團法人監督

要點，其位階僅為行政命令，法律層級不足，致使行政部門缺乏積極管理政府捐助之財團法人的依據。因此，本文建議行政院將《財團法人法》列為優先法案，待新版草案於行政院院會通過之後，由法務部製作法案說帖，並由次長層級以上之官員，親自與立法院各政黨黨團溝通。該法通過後，將以高於行政命令的法律位階，明文規定主管機關監督政府捐助之財團法人的作為，從而強化主管機關的監督功能。

二、建議一定期限，主管機關應辦理政府捐助之財團法人的組織評鑑，檢討其是否達成設置宗旨，且評鑑成果必須具有效力

為確保政府捐助之財團法人有效達成其設置宗旨，本文建議主管機關定期辦理組織評鑑。在具體之做法上，本文建議該主管機關以三年或一定期限為一個循環，對政府捐助比率達 50% 的財團法人進行實地查核，重點在於組織之長期營運方向與成果，確認其是否達成組織之設置宗旨，此與每年進行數次之業務、財務、會務等細節查核有所區隔。並且，此項組織評鑑之效力，可作為該財團法人之業務功能及組織屬性之調整（包括可考慮調整為行政機構、民營化、公司化、行政法人化等）、裁撤（進行法人清算終結）、裁併（將業務功能相同之財團法人整併為一個法人）之依據。

三、針對政府有捐助，原受監督但累計捐助比率未超過 50% 之財團法人，調查並公開其比率降低之原因，若為刻意規避監督，即要求主管機關檢討官派董監事之適任性，以及進行其他必要之行政與法律作為

由於部分財團法人曾接受政府捐助，但目前政府捐助之累積比率未超過 50%，故預算不必依照《預算法》送立法院審議。雖然，立法院可做成決議，要求這些財團法人將其預算書送立法院審議，且主管機關也可主動函送其預算書至立法院，但外界對此一類型的財團法人，仍頗有疑慮。本文建議行政監督專案小組成立調查工作分組，成員納入外部專家、律師、會計師，以公正客觀的角度，針對此一類型之財團法人，調查政府捐助比率低於 50% 之原因，並將調查結果公開，主動釋疑。若結果發現，真有為規避監督而刻意降低政府捐助比率之情事，主管機關應積極檢討該財團法人之官派董監事的適任性，以及進行其他必要行政與法律作為。但長遠來看，本文認為仍應檢討，以「政府捐助累計超過 50%」作為政府捐助之財團法人認定標準，究竟是否適切。

四、當各部會擬捐助成立新的財團法人之前，應提案至行政監督專案小組報告

行政院成立政府捐助之財團法人行政監督專案小組，一方面督促目的事業主管機關檢討性質相近的財團法人整併，以及未達設置目的者清算解散，但另一方面，各主管機關卻又捐助成立新的財團法人。本文建議各部會擬捐助成立新的財團法人之前，應提案至行政監督專案小組討論及送立法院審議，說明設立該財團法人之相關規劃，以免在控管其數量的同時，卻又無節制地膨脹。

五、行政監督專案小組成立資訊揭露工作分組，透過財團法人董監事、財務等資訊的透明化，減低發生弊端的風險



在《財團法人法》正式立法前，為確保政府捐助之財團法人的資訊透明，本文建議行政監督專案小組成立資訊揭露工作分組，由法務部主責，制定〈政府捐助之財團法人資訊揭露作業要點〉，要求財團法人揭露董監事名單（至少包括姓名、現職或重要經歷、是否為官派董監事、任期等）、財務報表，並賦予主管機關督導之責任。藉由財團法人的資訊透明化及公眾監督，降低發生董監事舞弊、人事酬庸、公產淪私產的風險。長遠來看，相關規定應由《財團法人法》來規範，使財團法人資訊透明化有更堅實的法律依據。

六、辦理「政府捐助之財團法人監督管理研習營」，蒐集共同性問題與經驗交流

由於政府捐助之財團法人的數量龐大，且主管機關分散於各部會，本文建議行政監督專案小組辦理「政府捐助之財團法人監督管理研習營」，做為跨部會經驗交流平臺，邀請各主管機關之業管司處官員、學者專家，針對董事會治理、財務管理、績效管理等主題，分享其觀察到的實務問題與經驗。藉由舉辦研習營，行政監督專案小組不僅可傾聽各部會聲音，蒐集共同性問題，更可做為精進專案小組未來運作，以及法務部修訂新版《財團法人法》之參考。此外，本研習營亦可選擇績效卓著的政府捐助之財團法人，作為標竿學習的案例。若研習營的活動成效良好，未來可評估採年會之模式舉辦。

七、針對捐助之財團法人的共通性問題，行政監督小組工作分組應積極協調與輔導，協助財團法人及其主管機關解決

針對政府捐助之財團法人的常見共通性問題，本文建議行政監督專案小組之各工作分組，除監督之外，更應發揮協調、輔導等積極功能，邀集各共通性問題之財團法人及其主管機關、共通性問題所涉之相關機關單位，共同參加協調會議，以協助各財團法人之法人治理和營運績效之提升，並且藉此促進行政監督之可行及合宜性。

八、政府捐助之財團法人的本質為私法人，所以主管機關之行政監督密度不宜過高；若其公共性偏高，需更高密度的監督，主管機關應評估將其改制行政法人，或將其任務交由行政機關辦理

行政機關成立財團法人或行政法人，皆是期望透過較行政機關高彈性之人事與財務管理，以便於達成行政目的，進而提升公共利益。需注意的是，主管機關加強監督財團法人的力道同時，應注意財團法人與行政法人、行政機關的差異。在本質上，財團法人為公共性較低的私法人，主管機關監督這類機構的密度，雖有提升的空間，但仍不宜高於公法人性質的行政法人，更不宜以監督行政機關的標準來監督財團法人，否則將失去設置財團法人的原意。若財團法人的任務性質特殊，公共性偏高，亦即其業務對於國家利益、社會福祉有重大影響，必須以更高的密度來監督，主管機關應評估將其改制為行政法人，甚至將其任務直接交由行政機關來辦理。至於財團法人是否需轉型的評估機制，可與每三年或一定期限舉辦的組織評鑑結合。

伍、結語

長年以來，政府捐助成立財團法人，一直

是行政機關推動政務、執行政策的工具，但同時因監督機制不完善，易成為滋生弊端的溫床。對於國家社會貢獻卓越的財團法人，各界應予肯定；但對於無法達成捐助目的、績效不彰的財團法人，也必須予以退場或轉型。

本文建議，行政院應積極推動《財團法人法》的立法，藉由這部法律，重新釐清政府捐助之財團法人的認定標準，規定董監事、財務等相關資訊透明化，並使主管機關在整頓財團法人時，有更強的法律依據。另外，主管機關應辦理財團法人的組織評鑑，每三年或一定期限舉辦，評鑑重點在於財團法人是否達成設置宗旨，而且必須與退場機制連結。再者，政府捐助之

財團法人的行政監督專案小組，除制定各項作業要點之外，也應扮演更積極的角色，包括調查政府捐助比率低於 50% 的財團法人是否刻意規避監督，督促財團法人資訊透明化，以及蒐集並協助解決各部會與財團法人的共同性問題。

最後，政府捐助成立的財團法人為私法人，一旦行政機關監督財團法人的密度高於行政法人，甚至採用監督行政機關人事、財務的方式與標準，恐有違設立財團法人的初衷。對於公共性偏高、有加強監督必要的財團法人，主管機關可評估改制為行政法人，或是將其任務轉由行政機關辦理的可行性。

參考文獻

1. 李天申。2014。省思「一臂之距」：論我國準政府組織的治理與課責。*思與言*第 52 卷第 4 期：161-201。
2. 李天申、劉坤億。2015。政府捐助之財團法人課責機制之困境—以臺北市文化基金會為例。*空大行政學報* 28：1-30。
3. 林三欽。2010。行政法人作為行政組織改造之選項。*行政組織與人事法制之新發展*，臺灣行政法學會編，91-137。臺北：元照。
4. 林秀燕。2005。淺談政府捐助財團法人之監督。*主計月刊* 591：71-86。
5. 林桓。2005。*公設財團法人之研究*（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-093-002）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
6. 孫煒。2012。民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助之財團法人轉型的啟示。*人文及社會科學集刊* 第 24 卷第 4 期：497-528。
7. 陳惠馨。1995。*財團法人監督問題之探討*（行政院研究發展考核委員會委託研究報告）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
8. 張四明、劉坤億。2010。*政府捐助之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委託研究報告 RDEC-RES-098-017）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
9. 彭錦鵬、詹鎮榮、劉坤億。2013。*行政組織屬性調整可行性評估之研究*（國家發展委員會委託研究報告 NDC-DSD-102-005）。臺北：國家發展委員會。
10. 傅傳鈞、陳錦鈴。2012。政府捐助之財團法人行政監督事宜推動情形。*研考雙月刊* 289：145-150。
11. 劉承愚、賴文哲、陳仲嶙。2001。*財團法人監督法制之研究*。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。