

有關各級地方政府自行辦理文教財團法人監督事宜，或自訂規章乙案

發文機關：法務部

發文字號：法務部 91.06.19. 法律字第0910022355號

發文日期：民國91年6月19日

主旨：奉 交下關於審計部函，為該部各地方審計處、室查報有關各級地方政府自行辦理文教財團法人監督事宜，或自訂相關監督規章等，存有欠妥適之處，建請妥為研謀一致之管理措施，俾有效發揮監督機制乙案，謹研提意見如說明二，請 查照轉陳。

說明：

一、復 貴處九十一年六月五日院臺文字第○九一○○二七一○七號書函。

二、本部研析意見如下：

（一）關於地方自治團體得否依民法第五十九條規定許可設立財團法人及制定自治規則或條例辦理財團法人監督管理事宜乙節，查有關民事之法律，由中央立法並執行之，憲法第一百零七條第三款定有明文。又財團法人非依民法或其他法律之規定，並經向法院登記，不得成立；且於登記前，應得主管機關之許可（民法第二十五條、第三十條及五十九條參照）。從而，財團法人之設立許可似屬中央權限並非地方自治事項。或有謂財團法人之設立許可及監督屬地方自治事項者，惟依現行憲法、民法及地方制度法相關條文規定意旨以觀，尚無從獲致此一結論。又地方制度法第十八條第三款第三目及第十九條第三款第三目規定，直轄市、縣（市）人民團體之輔導，屬直轄市、縣（市）自治事項。其所謂「輔導」，指已設立之直轄市、縣（市）人民團體，至於新設立部分則不包括在內。且此一人民團體係指人民團體法所稱之職業、社會或政治團體，非為財團法人（本部九十年八月六日研商相關問題會議紀錄參照）。惟就實務層面而言，鑑於目前已有部分地方自治團體監督、輔導財團法人之實例，復參考德國立法例及學者意見認為，對於財團法人之監督管理業務，宜界定為「委辦事項」，並由中央制定法律明確授權地方自治團體訂定細節性、補充性之規定據以執行。此一部分，本部刻正研擬之「財團法人法草案」（名稱暫定），已納入考量並於草案第二條第三項明定此一委辦及地方政府訂定相關規定之授權依據，以符財團法人監督管理業務需求。

（二）為利財團法人之監督及管理，前開草案第二條第一項明定財團法人之主管機關，除登記及解散事項外，為中央各目的事業主管機關。且考量財團法人從事公益活動，其領域已日趨多元化，而不僅侷限於單一領域之目的事業，爰於同條第二項一併明定其業務跨各目的事業主管機關者，由單一主管機關統籌管理，以期事權統一。又鑑於政府編列預算成立之財團法人，均有其特定之政策目的或任務，故草案第十六條第一項第一款明定期董事由主管機關就中央或地方政府相關業務主管遴聘之，俾政府得指派適當層級公務員兼任董事，以善盡決策與監督之責，並配合政府公益政策之推動。惟考量此類法人經許可設立登記後，已具體立法人人格，非為捐助機關之下級機關或分支機構，故由其遴聘擔任董事之人數宜有適當比率限制，爰於同條第二項明定上開遴選之人數不得逾董事總人數二分之一，俾使其擁有獨立運作空間，並避免影響其公益性。俟上開草案完成立法後，各級地方政府為達成特定行政目的，基於政策考量而對財團法人為捐（補）助者，除應依相關法令規定辦理，並踐行預算送請立法機關審議之程序外，倘其首長擬擔任財團法人董事長，自應依上揭草案第十六條第一項第一款董事遴聘及董事長

由董事互選之規定辦理，乃屬當然。另上開草案預定於九十一年九月底前報請行政院核轉立法院審議，併此陳明。

三、檢附本部前開會議紀錄乙份。

附件：法務部研商地方自治團體得否依民法第五十九條規定許可設立財團法人及制定地方自治條例等事宜會議紀錄

壹、時間：九十年八月六日（星期一） 上午九時三十分

貳、地點：本部二樓簡報室

參、主席：林常務次長錫堯

肆、出席人員：

黃教授錦堂、陳教授愛娥、紀教授俊臣、行政院研究發展考核委員會林副研究員靜芳、內政部民政司徐研究員吉志、教育局朱編輯玉葉、張研究助理莉娜、臺灣省政府法規委員會林科長沛源、蔡編審素妹、台北市政府李專門委員郁貞、高雄市政府趙組長寶美、台北縣政府何消保官瑞富、張編審清南、彭編審建寧、本部法規委員會周專員鳴瑞伍列席單位及人員：

本部法律事司陳司長美伶、林專門委員秀蓮、黃科長慶元、林編審建宏、姜編審玉玲、陳薦派專員品芳、鄭薦任科員照緣、劉薦任科員永吉

陸、發言要旨：

主席：各機關代表、各位先進與部內同仁，非常感謝大家在忙錄且天氣炎熱之時，撥冗參與本次會議，想必各位非常清楚，本部刻正研擬「財團法人設立許可及行政監督條例」草案，首須確定一些基本觀念，其中實存在許多問題，而較大之原則性問題，在於目前涉及所謂地方自治團體之許可設立財團法人之做法，其相互間之法制關係為何？是否應允許地方自治團體擁有許可設立之權限？是否允許其有自訂自治條例之空間，以規範管理地方性財團法人？應如何區別全國性財團法人與地方性財團法人？相關規範對於整體法制上之意義為何？是否妥當？為了整個國家可長可久的制度著想，究應如何界定其走向？依前面所述各點，可謂困難重重。因此，今日召開本次會議，即著眼於如何解決前述問題，並請教各位先進代表之意見，尚祈諸位於發言時，知無不言，言無不盡，本部樂於聽見完整且論據充分之資訊，能提供本部立法之寶貴意見，觀諸今日出席會議之成員，囊括學者專家、中央機關與地方機關之代表，其本意即在於此，本人引言至此，至於其他細節及會議進程序，請陳司長補充報告。

陳司長美伶：主席、各位教授及機關代表早安，簡單地從幕僚單位之角度言之，財團法人制度，姑且不論現行地方制度法之規定，過去係區分為全國性之財團法人及地方性之財團法人，而前述區分，係就其業務執行範圍為依據，究屬全國性或區域性，故衍生前述財團法人型態之劃分；事實上，臺灣土地面積非常小，地方性之財團法人執行業務時，很難要求其侷限於核准之範圍，而不跨越縣市之界限，因此，引發了各界質疑，財團法人組織是否有區分為全國性與地方性之必要？畢竟，其最後實益，僅在創立基金金額之多寡，即全國性之財團法人要求門檻較高，地方性之財團法人要求之門檻較低，如其財力不足，則僅限於成立地方性財團法人，在此情形之下，是否會影響整個社會資源發揮其功能之目的，故本部於研擬「財團法人設立許可及行政監督條例草案（名稱暫定）」，即面臨前述問題；本次會議印發之法律函釋影本，為去年五月本部函請內政部表示意見，該部所提供之見解大致為：「公益法人應屬地方制度法上之公益慈善事業，屬於自治事項，故地方政府即有自訂自治條例之合法法源依據等語，惟有部分學者專家並不認同前述看法，因此，藉著本次會議討論，獲得更精確的法律見解。本次會議邀請內政部民政司及社會司代表出席，因前述二單位為國內地方制度法及管理人民團體業務

主管機關，期盼能聽取相關意見。至於邀請教育部出席會議，因該部有關財團法人之監督與管理，原區分為中央與地方，但最近一次修正，取銷地方性財團法人之設立，其原意如何，希能聽取教育部代表意見。再則，本次會議邀請地方機關代表出席，旨在聽取地方政府相關見解，其中邀請臺北縣政府出席，係與該縣近日函請本部釐清地方政府對於財團法人管理是否有自治之權限有關。以上所述，係就本次會議之召開，提出背景說明。

主席：請各位出席會議之代表，踴躍表示意見，為不耽誤各位時間，會議開始即直接切入議題討論，在開會通知單後附之會議資料，已清楚列出會議討論題綱，且陳司長於剛才會議背景說明中，已清楚闡釋，故相關討論內容，可不受限於會議題綱。而財團法人之設立與監督，是否屬於地方自治事項？與中央機關事項如何區隔？地方自治究竟有多少空間？抑或並無發揮空間？以上所提，均值與會人員思考，並做原則性之討論。

台北縣政府：對於本次會議，謹提供如后意見參考：

- 一、有關財團法人是否屬地方政府自治事項一節，此問題早已存在，只是台北縣政府在這一事項上，認為執行上有法律層面與實務上之困難，故函請 貴部解釋，合先敘明。
- 二、就憲法第一百零七條第一項第三款，有關民事法律屬中央立法並執行之事項，是毫無疑問的，另外民法第二十五條「法人非依本法或其他法律之規定，不得成立」之規定，可謂法人法定主義，在地方制度法第十九條雖訂有人民團體之輔導為縣市自治事項，惟「人民團體」一詞之定義，究何所指？就部內所做之法規解釋，認為「人民團體」係指「人民團體法」所稱之三種類型，但其中並未包括「財團法人」之部分；而前述之「輔導」一語，是否其意與財團法人之設立與許可事項有所關連？恐須進一步釐清其範疇與文義。
- 三、就司法院釋字第四七九、第五一四號及第五二四號解釋文觀之，尤其是第四七九號解釋文內容：「……行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度，……」，自憲法至法律至大法官解釋之層次而言，吾人都可瞭解：財團法人業務屬中央立法及執行之事項。
- 四、就實務執行方面言，中央機關各部會有關財團法人之管理，部分有授權，部分則無，可參考會議資料：「目前中央各部會於其所訂立之財團法人設立監督準則，明文規定地方政府亦為主管機關者，計有內政部、行政院勞工委員會及行政院體育委員會三機關，惟亦有未規定地方政府得為主管機關者，例如經濟部及原子能委員會等十五個機關。……」揆諸前述，在中央意見不一致之情形下，地方政府之執行，更添困擾，本縣於實務執行上即遇前述困境，故函請 大部解釋。
- 五、以上意見，請 酌參。

主席：台北縣政府提供之見解，明確指陳問題核心所在，並從憲法、民法等角度言之，層次分明，深值思考。

內政部民政司：謹提供意見如後：

- 一、就地方制度法而言，對人民團體之輔導即屬自治事項，惟人民團體與財團法人畢竟仍有不同，除地方制度法第十八條、第十九條及第二十條所列舉之事項外，凡其他法律所規定者，亦可補充為地方自治事項。
- 二、就剛剛提及之民法及地方制度法相關規定，就實務層面言之，即有地方自治團體監督、輔導地方性財團法人之實例，並無多大爭議性可言，本部對於日後之監督條例將財團法人之監督業務列為自治事項，給予正面肯定。

主席：剛剛提及地方上已有宗教性財團法人之成立？此一情形是否為普遍性？

紀教授俊臣：是納入宗教範疇，並向地方政府辦理登記之財團法人。

主席：前述情形是否僅將其納入宗教管理，非必然屬於財團法人範疇？

紀教授俊臣：有宗教團體，亦有財團法人。

主席：紀教授的意思是，有屬財團法人者，亦有非屬財團法人者，惟均具宗教性質，故納入一併管理。

陳司長美伶：前述問題之核心，在於各部會制定之監督準則中，是否列有同意地方性財團法人設立之規定？

內政部民政司：本部持正面看法。

主席：對於前述問題，究屬全國性事項？抑或地方自治事項？是否為「非彼則此，非此則彼」？或者二者均是？就前述宗教性財團法人管理部分，同樣具有宗教性質，何以因其設立金額較少，是屬於地方管理，而設立金額較高者，則歸屬於中央管理？這其間之邏輯思維為何？

紀教授俊臣：事實上依據民法成立之法人，多屬民間團體，等於是私法人，如果是屬於私法人，需向主管機關登記，不見得須向法院辦理登記。依現行實務上言，法人之成立，可分為三種方式；一般所稱之財團法人，是屬於私法人，而非公法人；亦有公法之財團法人，例如工業技術研究院及中華經濟研究院是經由特別法而成立的。根據民法而言，財團法人事項似屬於全國性的，但就過去多年的經驗而言，似已演變為地方性的事項，如前述討論之宗教性財團法人，再就臺北縣市而言，已成立許多文教性質財團法人，且正常運作中，這是民法未規定清楚的結果。建議於即將研擬之監督條例中重新規劃，以公法性質之行政法加以規範，俾補民法之不足。本人認為現行地方上財團法人之成立，地方政府應有自治權，這是就規模、服務對象及行政機關本身之監督權層面而言，且日後設立者均為全國性之財團法人，則內政部之負荷可謂過重。就最近幾年發生問題之財團法人，最後被移送監察院處理，主管司為該為約談斥責，承辦人員幾無答辯之機會。綜前所述，建請監督條例立法時，應對財團法人業務採取開放之態度，並對地方制度法第二條第二款列舉之自治事項，改採從寬之解釋，個人較著重財團法人未來之發展及現行實務上運作之現況。

主席：依據紀教授的意思，本部可透過立法之途徑，使財團法人業務成為一定範圍之地方自治事項，既屬全國性，亦可將部分歸屬地方，惟如何劃分其範圍，可在立法技術上再行考量。

黃教授錦堂：有關本次會議討論之議題，謹說明如下：

- 一、關於財團法人事項，究屬地方自治事項，或屬中央立法地方執行，並透過行政函釋及訂定相關之法規命令而行使監督權之委辦事項，實有可討論之處。如為前者，則可給予地方政府較大之自主空間。現行吾人所理解的自治事項，係依據地方制度法第二條規定而來，地方自治如採用德國模式，則有二種型態：其一是全無法律規定，均由地方政府自行實行、決定及發展業務，其二是由中央訂定法律，惟僅限於自治之基本架構，而其他細節性的法規部分，由地方自行訂定及補充，地方制度法第二條之內容，即採第二種模式。
- 二、依個人之理解，應將財團法人之管理業務定位為委辦事項，方屬正確，可舉德國之例說明，即有關財團法人之管理問題，在德國是屬於各邦的立法權限，各邦均有關於財團法人之管理法規，但做法是將公法上的財團法人和一般財團法人一併管理，並分為不同類型，例如宗教性之財團法人或其他等等，倘具備繼續性質之業務，大抵均被定位為委辦事項，除非是與地方密切相關，且不具全國一致性之事項。再舉國內之文化資產保存之例子言之，究屬於自治或委辦事項爭論不斷，而在德國各邦清楚規定是委

辦事項，建築業務亦復如是。觀察德國聯邦法律條文，其中央立法時，常有授權地方自主訂定法規之明文。德國法律之精神，是將許多事項歸類為委辦事項，但在法律部分，則採取適度寬鬆的態度：一方面由中央立法主導整體之控管，另有部分則授權地方，訂立符合地方自主需要之法規。

- 三、國內如採用德國的模式，則首需考量者為是否要全盤繼受的問題。最大的困難在於臺灣的地方自治團體規模均較德國為大。在德國，一個縣人口不過十五萬人，一個鄉鎮亦僅一萬人左右。因其規模小，故不適合承辦規模較大或具政經敏感性質之事項，反而比較適合在聯邦立法之架構下，確立其體制，並小幅授權予地方自主。反觀國內情形則不同，自治團體規模較大，且地方首長與議會均採取民選方式，基於反映民意之要求，必須快速有效地反映地方之需求，壓力較力。二者規模不同，故外界均以為國內似不適合採取德國之模式。
- 四、本人謹研擬未來可能之三種模式，作為制訂財團法人之運作管理制度之參考：一是徹底之地方自治，在地方活動之財團法人，不受中央管理；二是界定為法定自治事項，中央僅作基本及原則性規定，其執行之細節性及技術性規定則由地方自行訂定。中央在監督權限方面，則止於政策層面而不涉及枝節瑣碎事項。三是屬委辦事項，並酌予授權地方訂定補充性之規定。如採此種模式，中央之監督權限較大，地方可在中央法律授權之範圍內，訂定符合地方需要的法規，例如有關財團法人之設立標準、種類及監督之作為採取嚴密或寬鬆，以及對財團法人輔導之補充措施等等。
- 五、前述三種模式，顯示不同的立法理念。如全數收歸中央立法並執行之，本人認為極不妥當，亦不可行，且違反權限劃分之基本要求。反之，地方上活動之財團法人，全數歸諸地方自主，似不可採，因各縣市訂定之標準各異，中央沒有介入之空間。綜而言之，較可行之道，是採取委辦事項之模式，酌留地方訂定補充規定之空間，或是稱為「法定之自治事項」均可。
- 六、前述諸種模式，究意何種模式較為可採？此牽涉對於國家發展之理解，本人傾向於將財團法人業務定位為委辦事項，並留予地方自主空間，但授權需合理性，使地方能夠自行訂定符合需求之法規。
- 七、至有關立法名稱，訂為「財團法人管理法」即可。至於究竟應如何立法？是否需區分其類型？是否應對於具傳統且有歷史淵源的重要財團法人組織，予以特殊之規定？對於宗教性質之財團法人，是否獨立立法？均值於立法過程時加以考量。

主席：黃教授之基本主張似較傾向委辦事項，惟須由中央制定法律明確授權地方自治團體制定地方自治條例抑或訂定法規命令以為規範。

陳教授愛娥：民事法律係由中央立法並執行事項，憲法第一百零七條第一項第三款定有明文。個人認為有關「民事法律係由中央立法並執行」部分，並非指民法所稱之一切事務均為民事法律，在用語上稱民事法律，而非民法，且憲法制定期間在民法之後，如其係指民法，似可直接稱民法，但憲法係強調指民事法律，基此瞭解，並非指民法中所規範之一切事務，尤其行政監督等事項，必定為民事法律，進而將其界定為中央立法並執行之事項，故建議應先有釐清之必要。另有關財團法人之許可及監督事項，究為自治事項抑或委辦事項，不無疑義，如認定部分事項為自治事項，則財團法人設立許可及行政監督條例草案似不得全部納入規範，必須保留部分監督許可之立法權給地方始可。又有謂財團法人之設立許可及監督係屬於自治事項，惟此一說法於憲法或地方制度法並未見明文規定。雖地方制度法有人民團體之規範，此與財團法人之概念不同，故仍應配合現行法制審慎判斷，即人民團體不包括財團法人在內。在此情況下，人民團體之輔導與財團法人之法律概念有間。基此，可否將監督與許可事項認定

屬於中央立法之事項而由中央立法？如是，建議將監督與設立許可事項，認定為中央立法事項，而在財團法人設立許可及行政監督條例草案中，將某些不確定之概念，授權由地方明確界定並訂定相關執行細節規定後據以執行即可，俾有彈性之空間。

行政院研究發展考核委員會：一、有關財團法人之輔導是否屬於地方自治事項一節，因地方制度法第十九條第一項第三款第三目有明文規定，而地方制度法主管機關為內政部，本條文規定之立法理由及目的宜請內政部說明，並詳述輔導項目為何，以供判斷。

二、有關地方自治團體得否許可設立財團法人一節，民法第五十九條規定「財團於登記前，應得主管機關之許可」至於本條所指之主管機關，其許可權是否屬於中央機關抑或受中央主管機關之指揮監督及執行法令之地方自治團體亦有許可之權限，民法上並無明確之規定，恐值深入探究。

三、有關財團法人應否分為全國性財團法人與地方性財團法人一節，宜請法務部詳述全國性財團法人與地方性財團法人之定義，以供判斷區分之可行性及必要性。

四、有關地方自治團體得否訂定自治條例，以規範管理地方性財團法人一節，如討論題綱一肯定「輔導」包含設立許可、撤銷、行政監督等作為，且討論題綱之二與三均為肯定之結論，則得由地方自治團體訂定自治條例，如討論題綱一之「輔導」僅止於事務性協助事項，且討論題綱二與三為肯定之結論，而認為有授權地方自治團體之必要，則宜於法務部所研擬之「財團法人設立許可及行政監督條例草案（名稱暫定）」中訂定相關授權地方自治團體訂定法規命令之規定，方符合法制。然授權個別訂定法規命令，恐有各該地方自治團體所訂定之法規命令各行其是，且監督管理寬嚴不一之虞，爰建議前開條例草案能規範財團法人設立之共同審查基本標準，作為各地方自治團體許可之依據。

內政部民政司：本部為解決有關祭祀公業問題，訂定「祭祀公業土地清理要點」，即使其得依相關規定以財團法人之方式處理。基於實務上之考量，如許地方自治團體得許可設立地方性之財團法人，實有其必要性，以解決各種不同實務類型，故在未來制定財團法人設立許可及行政監督條例草案時，宜通盤考量。

主席：民法承認財團法人，並賦予與自然人同為法律上之人格，使其在社會上從事一定活動，扮演一定角色，其意義在此。財團法人設立之目的並非用以解決一個既以存在而不能解決之問題，其係為從事公益而以財產捐助成立之法人。如將財團法人視為解決某種問題之手段，恐有惡化財團法人本質之虞。因此，如為解決祭祀公業現存之問題，始成立財團法人，與欲於社會上從事公益活動，而成立財團法人之觀念，似有不同，宜先予以釐清。

教育部：一、本部於八十八年七月一日修正之「文教財團法人監督準則」名稱為「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則」，已發布施行，僅規範本部所屬之教育法人，並取消業務範圍區域限制。

二、教育法人基金會自前開準則修正後，未區分為全國性或地方性，而以其主管機關區分之。

三、本部八十八年八月十日台（八八）教（四）字第八八〇九二八一八號函，因應台東縣政府函詢「主管機關」之認定疑義時，回復略以：「各級主管教育行政機關對所屬文教財團法人之監督，依民法第三十二條及五十九條規定，本就有業務監督權及許可設立權。」

四、司法院於民國二十年間對民法第四十六條「主管機關」之解釋，應僅適用社團法人，財團法人與社團法人性質似有不同，建請透過立法或法律解釋，將中央、地方權限劃

分清楚。五、各縣市大部分訂定監督準則、自治條例或監督辦法。

臺灣省政府法規委員會：一、有關財團法人之輔導是否屬於地方自治事項？依地方制度法第十九條第一項第三款第三目「縣（市）人民團體之輔導，屬於縣（市）

自治事項」之規定，如屬縣市級之財團法人之輔導，應屬於地方自治事項，殆無疑義。惟此所稱「輔導」究否涵蓋「設立許可」在內，宜請該法之主管機關內政部提出釋疑。如認定縣（市）人民團體之「輔導」，涵蓋「設立許可」在內，因係屬於縣（市）自治事項，地方政府基於輔導地方性財團法人之需要，自得依地方制度法第二十五條規定，就該自治事項制定地方自治條例以為規範。惟此認定，與前開法務部「財團法人之設立許可事項，屬民事範疇，民事法律依憲法第一百零七條第一項第三款規定，屬中央立法並執行事項」之見解，顯有出入。如經討論認定財團法人之許可設立之不屬於地方自治事項，基於監督地方性財團法人之需要，建議中央各部會於其所訂定之財團法人設立監督準則，明定地方政府亦為財團法人之主管機關，或另訂共通性之財團法人設立監督之相關法令規範，抑或制定法律明確授權地方自治團體制定地方自治條例，俾資遵循。二、有關地方自治團體得否許可設立財團法人？尊重中央權責機關之意見。

三、鑒於財團法人有區域性或跨區性或全國性之區分，如在直轄市、縣（市）設立者，應屬地方性之財團法人，由地方自治團體自行管理，故建議全國性之財團法人與地方性財團法人應予區分，俾利輔導與管理。

四、如認定依地方制度法第十九條第一項第三款第三目所規定，縣（市）人民團體之輔導（含設立許可權）屬於縣（市）自治事項，地方自治團體基於輔導地方性財團法人之需要，自得依地方制度法第二十五條規定就該自治事項訂定地方自治條例以規範。如認定縣（市）人民團體之輔導（不含設立許可權限）不屬於縣（市）自治事項，中央亦可制定法律明確授權地方自治團體制定地方自治條例，以規範管理。

主席：首先要問現行法律、憲法、地方制度法第十八條、第十九條規定可否找出肯定答案？即財團法人之設立許可屬地方自治事項。否則是否有立法政策形成之空間？有此空間開始考量黃教授所提此是自治事項或委辦事項？內政部八十九年五月九日台（89）內民字第八〇四五四五號函給我們一非常明確訊息即認為是自治事項，則鄉鎮公所是否皆可許可設立財團法人？從法之立場思考，實務之了解是一個角度，現行法律規定是另一角度，而依現行憲法或法律（包括地方制度法）尚無從導出財團法人之監督管理屬於地方自治事項。從而須從立法政策考量，但要斟酌諸多因素，包括現狀及中央與地方機關之負荷等事項。依省府代表所述，省府曾請示中央認輔導包括設立許可可在內，則從地方制度法切入，財團法人之許可設立為該法第十八條、第十九條及第二十條所定的地方自治事項，此為一觀點。本席認邏輯清楚，給我們一個思考方向。

研考會代表：省府代表所提中央委託辦理事項有關人民團體輔導部分，當時我們就在中央要委託省府辦理事項的會議中特別提及人民輔導部分，中央主管機關為內政部，所謂「輔導」是就已設立之省籍之人民團體為輔導，至於新設立部分則無此權限。主席：如此則無法從地方制度法導出這是自治事項之結論。

紀教授俊臣：研考會代表所述確實如此，當時本人亦在場。其中討論中央授權省府辦理之十六項業務中有關人民團體之輔導部分，僅限於既有的人民團體由地方繼續管理。至新設立者，則不包括在內，而由中央處理。個人同意此一看法。至關於地方制度法人民團體之輔導，立法意思確是包括登記許可，惟為避免官僚，爰將用語改為「輔

導」不用「許可」，此是當時立法時考量要儘量尊重人民。但個人要提一問題，即現在內政部在起草幾個法律，當時個人都有參與，是不稱「財團法人」而稱「法人」。另宗教團體亦不稱「財團法人」，而稱「宗教法人」，顯見觀念逐漸在改變。另剛才提到為管理祭祀公業而制定之管理條例亦不稱其為「財團法人」，而稱「法人」。財團法人如受制於民法之規定，其發揮之空間可能甚小。

主席：在日本確有所謂「特殊法人」，惟此類法人與民法無關。

台北市政府代表：依憲法第一百十一條規定屬地方性事務，本府亦有地方自治權。另地方制度法第十八條應從廣意解釋，贊同與會代表所述。蓋依該條第三條第二目規定，直轄市公益慈善事業為自治事項，而財團法人既以舉辦公益性事業為目的，故為前揭自治事項。另依該條第三款第三目規定，直轄市人民團體之輔導事項為自治事項，輔導應包括許可，故財團法人之許可設立為自治事項。至內政部上開函釋認為可依該法第十八條第三款第二目規定而認為屬直轄市公益慈善事業為自治事項，本府亦贊成。另財團法人之輔導管理，其業務涉及公共利益，不單為民事私法事項。本府贊成陳教授愛娥所提民事法律關係非必與民法劃上等號之意見。若為民事法律關係，則非屬地方自治事項之範疇。民法第五十九條規定：「財團登記前應得主管機關之許可。」所稱之「主管機關」，指行政主管機關，則行政主管機關在許可及監督管理作為上均涉及公權利之行使與公共利益，非為民事私法關係。至於黃教授錦堂提到參考德國之立法例，財團法人之監督管理可認屬委辦事及台灣之縣、市較德國大，人民對地方自治團體之期待很高等各節，本府均表贊同。綜用德國之立法例。

高雄市政府代表：高雄市政府目前並未訂定財團法人之自治條例，合先敘明。另外關於財團法人設立之法制，黃教授錦堂提及德國有三種模式，其中第二種認其屬法定地方自治事項，個人較贊同。蓋因涉及人民權利義務事項，其設立條件宜由中央以法律定之，至於其監督管理規範，則交由地方政府在不違反法律或法律授權之法規原則下制定自治條例管理。至於財團法人之設立登記，中央主管機關可參照公司法第七條規定，委託地方主管機關審核之。如寺廟之管理，事實上，地方都有公權力直接介入加以管理。另地方制度法第十九條規定「人民團體之輔導屬地方自治事項。」是否代表即有權訂定財團法人之設立許可條件？此部分較有疑義。

主席：地方制度法第十八條、第十九條及第二十條係關於直轄市、縣、市、鄉、鎮地方自治事項之規定。內政部前開函謂「公益慈善事業」屬自治事項之一，乃著眼其公益性，惟「慈善事業」之定義為何？另一主張其為自治事項之論點係以第十八條、第十九條之「人民團體之輔導」這一款為依據。惟關於鄉（鎮、市）之自治事項，則未明定包括「公益慈善事業」這一款，此是否為有意之安排？即使地方制度法謂其為地方自治事項，此論點究建立在何一條文規定之基礎上？必須再釐清。

台北縣政府：一、本府於一年前即著手研議「教育財團法人」、「文化財團法人」及「環保財團法人」等監督準則，後因縣長裁示統合為一個「財團法人監督準則」，始發現設立門檻不一，是否涉及地方創設財團法人權限等問題。固迄今尚無法完成立法。二、財團法人享有免稅特權，如中央與地方各自為政將造成「免稅黑洞」，全國將有數十種設立標準等亂象。目前因中央所設門檻過高，使大部分財團法人排隊向縣市政府申設許可，本部「是否」核准？「能否」核准？頗為困擾。希望法務部於制定財團法人監督法案時，能通盤釐清此一爭議，明定財團法人之許可權限究意屬誰？以解決地方的困境。台北縣政府：個人意見如下：一、財團法人之輔導是否屬於地方自治事項：民事法律係中央立法並執行事項，憲法第一百零七條第三款定有明文。財團法人之設立許可事項屬民事範疇，殆無疑義。地方制度法第十九條第三款第三目規定，

縣（市）人民團體之輔導屬於縣（市）地方自治事項。次依人民團體法，所謂人民團體組織條例係指社團法人不包括財團法人。另外「輔導」與「設立許可」有間，輔導應不包括設立許可。故依憲法及地方制度法規定，財團法人之設立許可事項具全國一致性，當屬中央權限，而非地方自治事項。二、地方自治團體得否許可設立財團法人：財團法人之設立許可事項具全國一致性，且為避免設立許可標準不一，造成不公平現象，財團法人之設立許可應有全國同一性標準。目前僅內政部、勞委員及體委會就其主管業務訂定準則（職權命令），授權地方自治團體許可財團法人設立，其餘並無任何法律規定，地方政府得許可財團法人之設立。按憲法第十四條規定人民有結社自由，財團法人之設立許可涉及人民結社自由之限制，須符合憲法第二十三條所定之要件，以法律或法律明確授權之命令始得為之（參司法院釋字第四七號解釋）。故地方自治團體只有依法律或法規命令，始得許可財團法人之設立。三、財團法人應否區分為全國性財團法人與地方性財團法人：社團法人與財團法人本質不同，社團法人係人的集合體，財團法人係財產之集合體，社團法人得因會員之住所而產生地域性社團，惟財產即無地域性概念，則當然無法設立「地方性財團法人」。目前，中央部會以「捐助財產數額」、「事務所所在地」、「財團名稱」作為區分中央或地方性財團法人之依據。惟本質上，法人僅得以業務種類作為區分標準，而業務並無區域性概念。譬如股份有限公司，只以營業項目區分，並未以資本額、營業區域或名稱區分「全國性公司」或「地方性公司」。財團法人僅有就其目的事業作為區分標準，而無全國性財團法人與地方性財團法人之分類。四、地方自治團體得否訂定自治條例，以規範管理地方性財團法人：法人非依本法或其他法律之規定，不得成立，民法第二十五條定有明文。法人設立之許可創設權利義務主體，具有高度統治權性質，因此須受嚴格依法行政原則所支配。地方制度法第二十五條前段規定，直轄市或縣（市）得就其自治事項，制定自治法規。自治法規係規範地方自治事項，而法人設立許可，係中央權限並非地方自治事項，故地方自治團體無權訂定自治條例以規範財團法人之設立許可。假設，各地方自治團體對財團法人之管理，各自訂定自治條例，則全國關於財團法人之監督管理將有三十餘種法律勢必造成法令錯亂，而財團法人亦將寸步難行。故財團法人應由中央作垂直分類，由行政部各部會依其主管業務，作全國一致性規範，以達監督管理財團法人之效果。五、其他：目前民法對於財團法人採取雙軌制，地方法院負責登記、處分及清算等事項，目的事業機關負責許可、業務監督及解散等事項，為使行政機關有效監督，應採單軌制，由行政機關統一監督管理，透過一條鞭方式，讓財團法人之法制更上軌道。

法務部法規會：一、依憲法、民法、地方制度法之相關規定，地方自治團體似無許可設立財團法人之權責。二、憲法、地方制度法有關中央與地方權限劃分，從文義解釋上而言，由於相關文字過於概括，所以解釋空間甚大，並無助於釐清相關爭議。

主席：地方制度法第二條第二款所定之自治事項，指法律規定應由地方自治團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項，則倘於財團法人設立許可及行政監督條例中明定將此類事務交由各地方自治團體執行，是否符合上開規定之範圍？

黃教授錦堂：本次討論有很多地方制度法之問題，個人所著「地方制度法基本問題之研究」已有詳細論述。基本上，我認為在制定地方制度法第十八條到第二十條時犯了很大之錯誤。即當時可能將地方辦理之事項做歸納，其中屬於地方辦理事項均歸納為地方自治事項，這是錯的。其實地方辦的很多是委辦事項，即中央立法，地方執行，並由中央監督。又所謂「自治」，一般認為其典型為地方有立法權、執行權，此實為謬誤之由來。例如：地方制度法第十八條第六款第二目規定直轄市建築管理屬地方自

治事項，即地方有立法權、執行權，則是否營建署要撤掉？都市計畫之擬定若全部屬地方，中央無任何審核權，是否內政部都市計畫委員會就解散？第十八條規定選舉是地方自治事項，則立法委員選舉是如何辦理？事實上選舉時選票印製，不准有任何偏差，但第十八條認為是地方自治事項。個人認為將由地方立法並執行之事項一概認定為地方自治事項，不僅與憲法規定不符，且不符台灣向來之傳統不符，更為舉世所無之法制。從比較法而言，全世界尚無國家將其建築事項全部歸屬地方自治事項，而由各都市自行決定其建築之標準等事宜。我國向來各項專業法律並未特別界定自治事項或委辦事項，故如於條文中明定：「主管機關在中央為……，在地方為……。」，此即為典型之委辦事項。委辦事項原則上地方自治團體無立法權，僅負責執行，且並應受中央嚴密監督。何謂「委辦事項」？何謂「地方自治事項」？目前最大之問題在於內政部並無能力訂定一基本之劃分標準，致造成全國性混亂。個人認為正本清源之道便是依地方制度法第二十二條訂定施行綱要加以完整劃分。惟因牽涉複雜，故第一次可僅作原則性劃分，俟第二次以後再作精密切分，以臻完善。

內政部民政司：地方制度法第十八條到第二十條所定地方自治事項，係參酌實施地方自治綱要、省縣自治法、直轄市自治法等相關規定，並經邀請中央各部會及地方政府開會研商而定。至於該自治事項與中央之權限如何劃分，於地方制度法第二十二條另規定授權本部會商相關機關擬訂施行綱要定之。惟經本部承辦單位研究認為如擬訂施行綱要，該施行綱要性質上似屬法規命令，而涉及中央之權限事項，似應以法律定之，不宜以法規命令訂定，故經簽奉本部部長核准，將該條規定刪除，現修正草案已函送立法院審議中。另個人認為地方制度法第十八條到第二十條所定地方自治事項，係基本之事項，而地方自治團體因此所制定之自治法規，依同法第三十條之規定，自不得牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規，如有牴觸，上級機關或自治團體，自得宣告該自治法規無效。又如涉及中央權限之事項，似可由各該專業法律之規定內容來判斷何者屬中央權限之事項或屬地方自治事項，當不致發生因地方制度法第十八條第六款第二目規定直轄市建築管理係屬地方自治事項，而產生營建署是否要撤掉之疑慮。陳教授愛娥：地方制度法第十八條到第二十條規定地方自治事項，如涉及中央權限事項，究應如何劃分，在解釋上恐見仁見智，主要係因受憲法第一百零七條至一百一十一條關於中央與地方之權限規定之限制，故難以明確訂定自治之事項，此涉憲法層次問題，故不能因地方制度法第十八條至第二十條已列地方自治之事項，即認中央無該事項之權限。個人贊同內政部代表所提應從各該專業法律之規定內容來判斷何者屬中央權限之事項或屬地方自治事項之意見，惟並非均可從其專業規定內容予以判斷。另個人認為不宜以財團法人屬於人民團體，財團法人之設立許可係屬於人民團體之輔導為由，而認財團法人之設立許可監督為地方自治事項。亦不宜以財團法人為公益慈善事業之法人為由，而認亦屬地方自治事項。宜就財團法人之監督與許可等事項，予以認定應由中央立法，且就某些事項，可交由地方執行（即採委辦方式），如此，地方自治團體亦保有其自主之空間，似較可行。

黃教授錦堂：授與地方自治團體保有自主之空間，其方式係採委辦方式或規定某些事項屬地方自治事項，似有討論空間。至於全國性之財團法人，其管理係由中央政府直接管理或授權由地方政府管理為宜，據個人了解，在德國係授權由地方政府管理，可供參考。另所稱「地方性之財團法人」，該財團法人之章程規定事項及其目的等，自應與地方性有密切關聯，方足稱之。

主席：黃教授似認即使是地方性之財團法人，其監督、許可及管理等事項，仍宜由中央立法，至於採委辦方式或規定某些事項屬地方自治事項，可於立法時為政策性之考

量。

紀教授俊臣：如採委辦方式，依財政收支劃分法第三十七條第二項之規定，其經費應由委辦機關負擔，故地方制度法第十八條至第二十條明列地方自治之事項，其目的之一可能在於減輕中央政府財政之負擔。另其目似在限定地方自治事項之範圍，如故如有增減，自須循修法途徑或另以法律為特別規定。至於地方制度法上開條文所列地方自治之事項，如涉及中央之權限者，依同法第二十二條規定，應由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，可惜內政部未完成該施行綱要，以致產生解釋上之爭議。另地方制度法第二十條未列鄉鎮市人民團體之輔導為鄉鎮市自治事項，其原因係配合人民團體法已修正刪除鄉鎮市人民團體之相關規定，而未予列入。

陳司長美伶：據個人了解，地方自治團體就地方性財團法人之輔導事項，訂定自治條例，係因教育部有關財團法人之監督準則，最近一次修正取消關於地方性財團法人部分，該部並函請地方自治團體自行訂定自治條例規範所致，可否請內政部於「財團法人設立許可及行政監督條例」草案尚未研擬完成前，如遇有地方自治團體函送上述之自治條例時，暫緩予以核備，以免本草案完成立法程序時，該等自等條例須配合修正，而產生困擾。

內政部民政司：由於地方自治團體所訂定自治條例，並非均函報本部核備，據了解乃函報各目的事業主管機關核備，如目的事業主管機關認有疑義，才會來函徵詢本部之意見，故建議由本部對地方自治團體函送上述之自治條例，暫緩予以核備，似有實際上之困難。惟如有必要，是否建請行政院函知各部會辦理，請卓 酌。

黃教授錦堂：關於財政收支劃分法第三十七條第二項規定：「其經費之負擔，除…外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔」，其「委辦事項」係指具有「新增性」「整體性」「突發性」等性質之事項。

主席：本部討論題綱所列問題，並非在求取標準答案，而係期望能建立公平合理長久之制度，各位提出之寶貴意見，本部收獲良多。由各位討論中可知，在現行憲法及地方制度法等規定下，實無法認定對於地方性財團法人之監督管理係屬地方自治事項。上開情形，似有立法之空間，可作為立法政策考量而於本監督條例明確定之。另請本部法律事務司調查、蒐集目前已成立地方性財團法人之數量、種類、設立許可之依據，及地方自治團體就此現已訂定之自治條例或監督準則等相關資料，以供參考。謝謝各位。

主席：林錫堯

紀錄：姜玉玲

陳品芳

鄭昭綠

劉永吉