

發文字號：法務部 101.06.06 法律字第 10103104750 號函

發文日期：民國 101 年 06 月 06 日

要旨：法務部就「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」第 5 點規定有違法律保留原則一案之查復書

主旨：有關大院囑查財團法人臺灣營建研究院陳訴「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」第 5 點規定有違法律保留原則乙案，本部意見如後附查復書，請察照。

說明：復大院 101 年 4 月 9 日院台業二字第 1010102871 號函。

正本：監察院

副本：行政院、內政部、本部資訊處（第 1 類）、本部法律事務司（4 份）（均含附件）

附件：法務部對於監察院 101 年 4 月 9 日院台業二字第 1010102871 號函委託調查財團法人臺灣營建研究院陳訴「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」第 5 點規定有違法律保留原則一案之查復書

一、案由：

財團法人臺灣營建研究院陳訴：該院依其捐助章程第 6 條規定遴聘之第 10 屆董事長及董事，向內政部營建署申請辦理董事長及董事變更登記驗印事宜，詎該署以不符「內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點」（以下稱系爭要點）第 5 點規定為由，要求補正洽商行政院人事行政局等程序，該要點有違憲法第 23 條法律保留原則之規定，損及權益等情乙案。

二、依據：

監察院 101 年 4 月 9 日院台業二字第 1010102871 號函。

三、調查事項：

（一）內政部有無依本部 98 年 3 月 27 日法律字第 0980700225 號函及行政院 98 年 4 月 23 日院臺教字第 0980018474 號函，辦理檢討系爭要點？倘有，其檢討情形為何？

（二）另據內政部 101 年 1 月 12 日台內營字第 1000252964 號、3 月 9 日內授營建管字第 1010801781 號函略以：系爭要點係該部基於主管財團法人業務權責及執行需要，訂頒規範細節性、技術性事項之行政規則，未涉法律保留事項，且系爭要點第 5 點規定，屬監督財團法人業務執行事項之措施，尚未直接干涉人民基本權利

乙節，是否屬實？究系爭要點有無指稱涉及人民權利義務事項？有無明確法律授權依據？有無牴觸法律保留原則？倘該要點相關規定涉及人民權利義務事項或牴觸法律保留原則，該部上開函復內容是否適法？有無相關具體改善措施？

四、調查經過：

(一) 有關調查事項（一）部分：

此部分涉及內政部辦理檢討系爭要點之事實認定，因本部無相關資料，經本部於 101 年 5 月 9 日以法律字第 10100557040 號函詢內政部，該部於 101 年 5 月 16 日台內法字第 1010190627 號函復本部略以：系爭要點前於 96 年 5 月 30 日訂定，期間曾於 98 年、99 年進行修正，為落實行政院「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」、「政府捐助之財團法人財務監督要點」及「政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定」等規定意旨，並持續完備該部主管財團法人設立許可及監督相關事項，爰於 101 年 3 月 22 日以台內法字第 1010131300 號令修正發布全文；另為解決實務上政府捐助之財團法人，因捐助機關未依規定指派董、監事或報請行政院核派董事長時，致主管機關無法許可其變更登記以落實財團法人監督事宜之問題，於 101 年 4 月 10 日以台內法字第 1010146054 號令修正發布第 5 點，增訂第 4 項規定「前 3 項人員之指派或推派，捐助機關因故未能辦理者，得由主管機關為之。」賦予主管機關指派或推派之權限。

(二) 有關調查事項（二）部分：

1. 本部與本問題相關之函釋：

本部曾於 89 年 12 月 8 日以法 89 律字第 000541 號函建議各部會略以，民法針對財團法人之設立許可、行政監督及相關罰則均定有明文，各機關對於主管之財團法人訂有設立許可及監督之職權命令，因欠缺法律明確授權，且其內容不乏涉及人民權利義務之事項，與法律保留原則不合，應配合行政程序法之施行檢討修正。如該職權命令之規定內容有逾越民法、中央法規標準法或其他法律及法律授權命令之規定者，請刪除該規定，或廢止該職權命令。另本部 99 年 10 月 11 日法律字第 0999035685 號函、101 年 3 月 14 日法律字第 10100015220 號函略以，有關財團法人董、監事之資格、選任方法及董事會職權之行使，因

涉及該私法人之權利義務事項，應由法律或經法律授權之法規命令予以規範，各主管機關有關財團法人設立許可及監督管理之職權命令及行政規則既未經法律授權，自不得就該事項加以規範。

2. 已採之改善措施：

監察院 99 年 9 月 27 日糾正行政院有關政府捐助之財團法人 7 大行政監督問題（99 財正 60 號）。行政院為回應上揭糾正案，督促所屬機關善盡監督管理政府捐助財團法人之責，並強化政府捐助之財團法人之規劃、協調及推動等行政監督事項，爰於 100 年 2 月函頒「政府捐助之財團法人行政監督專案小組設置要點」，成立「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」（以下簡稱專案小組）。行政院並參照上揭糾正案意旨，於 100 年 2 月至 101 年 2 月間陸續訂定「政府捐助之財團法人從業人員薪資處理原則」、「政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點」、「政府捐助之財團法人績效評估作業原則」、「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」、「政府捐助之財團法人財務監督要點」及「政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定」等通案性行政規則。本部為該專案小組法制工作分組之主辦機關，鑒於各主管機關刻正配合行政院函頒之通案性行政規則，訂修財團法人相關規定，為健全法制規範，本部於行政院研究發展考核委員會 101 年 5 月 9 日召開「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」第 5 次會議中，提案「建請各主管機關就財團法人設立許可及監督管理之職權命令及行政規則，檢討是否符合法律保留原則」，經會議決議通過，行政院研究發展考核委員會於 101 年 5 月 16 日以會管字第 1012360367 號函送會議紀錄略以：「請各主管機關於 101 年 9 月 15 日前將檢討結果送法務部彙辦，並提報本小組下次會議。」本部並於 101 年 5 月 30 日以法律字第 10103104470 號函請各機關就提案說明三、四，將檢討結果如期提送本部。

五、調查結論：

- (一) 按憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配（司法院釋字第 614 號解釋參照）。86 年修憲後，我國中央政府體制已具備雙元民主的特性，行政權在規範上已有獨立之民主正當性，又法

制上行政程序法的命令訂定程序，已提高命令訂定過程的透明度及公民參與之機會。在行政事務龐雜、變遷迅速，立法不及、不足之情形下，行政部門必須自行掌握能兼具彈性、效率與專業的規範工具，以務實回應施政之需求（司法院釋字第 680 號解釋許宗力、謝在全大法官協同意見書參照）。又法律保留之範圍，亦即何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異（司法院釋字第 443 號解釋理由書參照）。

（二）次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。有鑒於強化政府捐助之財團法人監督機制之重要性，行政院於 99 年 3 月 25 日函送立法院審議之「財團法人法」草案，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（「財團法人法」草案總說明參照）。另監察院 98 年 12 月 15 日 98 財正 59 號糾正案文略以，財團法人各目的事業主管機關未能善盡監督管理之責，致財團法人財產之項目內容標準各異，造成政府累計捐助基金比率之計算失準，影響立、監兩院對受政府捐助基金逾 50% 之財團法人之監督，顯示行政院未能督促所屬善盡監督管理財團法人之責，核有不當。監察院 99 年 9 月 27 日亦糾正行政院有關政府捐助之財團法人 7 大行政監督問題（99 財正 60 號）。是以，各主管機關對於政府捐助之財團法人，確有加強監督之必要性。

（三）前揭行政院訂定之通案性行政規則中，「政府捐助之財團法人從業人員薪資處理原則」第 6 點規定：「政府捐助之財團法人現行薪資規定，與本原則所定不符者，主管機關應督促財團法人配合會計年度或新僱用契約修正之。（第 1 項）政府捐助之財團法人未依本原則相關規定辦理者，各級政府及公營事業均不得給與補（捐、獎）助，至改善時始得恢復。（第 2 項）」又「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」第 4 點、第 5 點係有關董（監）事任期之規定，第 6 點規定：「財團法人捐助章程之內容與前二點規定不符者，主管機關應督促其於一定期間內依法定程序修正捐助章程。」上開規定，均係以未直接對外發生法規範效力之方式，達成強化監督政府捐助財團法人之要求。查系爭要點第 5 點規定，雖涉及董事、監察人之選任方法及比例，但其規範對象為政府捐助之財團法人，揆諸法律保留原則之範圍及規範密度應考量憲政體制之影響及行政部門務實回應施政之需求，並應視規範對象之不同而容許合理之差異，在財團法人法完成立法前，政府捐助之財團法人仍有強化監督之必要性，故在上開規定未直接對外發生法規範效力之前提下，應認為係對於主管機關之行政自我拘束，未抵觸法律保留原則。

- (四) 次查內政部 101 年 3 月 9 日內授營建管字第 1010801781 號函略以，民法第 32 條、第 59 條至第 65 條規定等明定主管機關對財團法人之許可監督權限，該部基於內政業務主管機關對於財團法人之業務監督權責及執行需要，訂定系爭要點，係規範細節性、技術性事項之行政規則。由於行政規則係上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定（行政程序法第 159 條第 1 項規定參照）。財團法人經許可設立後，其捐助章程所定之董事會組成方式及擔任資格，縱與現行主管機關所定設立許可及監督之規定不符，仍應優先適用其捐助章程之規定（本部 100 年 7 月 21 日法律字第 1000700516 號書函參照）。故該等財團法人依捐助章程規定改選董（監）事時，主管機關不宜以拒絕許可或備查之方式，致使財團法人無法向法院辦理變更登記。如認該等財團法人之捐助章程或遺囑所定之組織或重要之管理方法不具備，或基於維持財團之目的或保存其財產之必要，而認其董、監事之資格及董事會之職權，存有適用上之疑義者，應視具體個案情形，依民法第 62 條或第 63 條規定，聲請法院為必要之處分或變更其組織（本部 101 年 3 月 14 日法律字第 10100015220 號函參照）。

六、處理意見：

- (一) 在財團法人法完成立法前，政府捐助之財團法人仍有強化監督之必要性，系爭要點第 5 點規定在未直接對外發生法規範效力之前提

下，未抵觸法律保留原則。惟為免引發爭議，健全法制規範，內政部仍宜依前揭專案小組第 5 次會議決議，審慎檢討系爭要點是否符合法律保留原則。

- (二) 財團法人臺灣營建研究院之捐助章程所定之董事會組成方式及擔任資格，縱與系爭要點規定不符，仍應優先適用其捐助章程之規定，故該財團法人依捐助章程規定改選董（監）事時，內政部不宜以拒絕許可或備查之方式，致使該財團法人無法向法院辦理變更登記。

七、相關佐證資料：

- (一) 本部 101 年 5 月 9 日法律字第 10100557040 號函。
(二) 內政部 101 年 5 月 16 日台內法字第 1010190627 號函。
(三) 本部 89 年 12 月 8 日法 89 律字第 000541 號函。
(四) 本部 99 年 10 月 11 日法律字第 0999035685 號函。
(五) 本部 101 年 3 月 14 日法律字第 10100015220 號函
(六) 監察院 99 年 9 月 27 日 99 財正 60 號糾正案文。
(七) 政府捐助之財團法人行政監督專案小組設置要點。
(八) 政府捐助之財團法人從業人員薪資處理原則。
(九) 政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點。
(十) 政府捐助之財團法人績效評估作業原則。
(十一) 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。
(十二) 政府捐助之財團法人財務監督要點。
(十三) 政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定。
(十四) 行政院研究發展考核委員會 101 年 5 月 16 日會管字第 1012360367 號函。
(十五) 本部 101 年 5 月 30 日法律字第 10103104470 號函。
(十六) 司法院釋字第 614 號解釋。
(十七) 司法院釋字第 680 號解釋許宗力、謝在全大法官協同意見書。
(十八) 司法院釋字第 443 號解釋。
(十九) 預算法第 41 條第 4 項及決算法第 22 條第 2 項。
(二十) 行政院於 99 年 3 月 25 日函送立法院審議之「財團法人法」草案總說明。
(二十一) 監察院 98 年 12 月 25 日 98 財正 59 號糾正案文。
(二十二) 行政程序法第 159 條。
(二十三) 本部 100 年 7 月 21 日法律字第 1000700516 號書函。

