

# 第一章 前言

## 財團法人監督法制的思考方向

### —從教育部擬官派私立學校會計主任的報導談起

一個又一個的私立學校弊案，已經將整個社會對於私立學校管理不善及對於主管機關的不滿牽引到最高點。根據報載，私立學校的主管機關—教育部為了「有效整頓私校」、「徹底解決私校最為人詬病的財務問題」，決定修改私立學校法，收回行之多年的學校會計稽核權，全部改由教育部指派會計師進行年度查帳工作，教育部並考慮將私立學校會計主任改為官派，根本杜絕私校財務弊端。(註：中國時報九十年八月二十一日第一版報導)。

或許有人會問，私立學校的問題和本書的主題「財團法人監督法制」到底有什麼關係呢？從體制上而言，我國的私立學校，全部都是財團法人的組織，而且私立學校由於攸關「十年樹木、百年樹人」的大計，正是我國財團法人制度下，被最嚴格監督的財團法人類型之一，不但財務上有法律的嚴格監督(現行私立學校法第六十七條已賦予主管機關相當大的權限)，發展上亦受到重重限制，無法展現各校的教學特色。在這樣嚴格的監督下，不但弊案仍層出不窮，而且無法發展出教學特色的結果，更使得私立學校完全無法與資源充足的公立學校競爭，完全喪失私立學校應用來開創多元化教育體系的功能。尤其諷刺的是，如果我們看一看最近喧騰一時，愈演愈烈的「景文—大學詩鄉」弊案，涉案的層級，已經從教育局昇高到教育部的前部長及次長。如果我們再進一步回顧過去報章雜誌對於其他私立學校的弊案的「內幕報導」，部份官員們的行為，更是不堪聞問。作為法律人，筆者深

深了解檢察官的偵訊並不代表涉嫌人就必然有犯罪行為，而所謂的「內幕報導」其真實性亦有待進一步調查，但是，我們是不是應該再思考一下，「主管機關高度介入，就可以杜絕弊案」的簡單邏輯，是不是正確？政府公權力的介入，是不是根本解決問題的方式呢？

本文的目的，並不在於強調教育部「己身不正、何以正人」，欠缺強力「整頓」私立學校的正當性；而是希望以私立學校現有的嚴格監督體系的尚且無法發揮效用為例，說明「嚴格監督」絕非防止弊案的法寶。撇開「權力造成腐化」的問題不談，財團法人做為政府及民間營利機構以外的「第三部門」，就是要藉由其獨立自主發展的特性，使其為社會開創出不同的空間，展現更大的活力，如果一切的監督只是以「防弊」為出發點，以私立學校為例，層層的監督，不但未能收到效果，更使得私立學校幾無活力可言，只能淪為教育體系的二軍，這豈是私立學校存在的目的？

我國財團法人監督法制的紊亂，向來為人所詬病，現時由於行政程序法的實施，絕大部份的監督「法令」已經面臨欠缺法源的問題，而到了不能不修正檢討的地步，當此之時，正是財團法人監督體系合理化、健全化的契機。為此，我們不辭鄙陋，提出本事務所研究的成果供社會先進參考，並在此提出呼籲，在民智已開，資訊發達的現代社會，政府官員「作之君、作之師」的角色應該成為過去，體制改革的思考方向，應該是如何善用龐大的民間力量及社會資源，將其導入正途，為社會大眾謀取最大的福利。如果一昧的迷信政府的力量，擴張政府的介入機制，不但無法收到預期效果，並可能徒使龐大的官僚體系，再淪為弊案發展

的溫床，這絕非社會之福，相信亦非制度設計者所樂見。

本書主要由民法及行政程序法的角度，對於目前我國財團法人監督法制作一個整體性的檢討，並針對近年來相當引人注意的「政府捐助之財團法人」的概念，進行分析、討論，並對於未來我國財團法人監督法制的立法方向，提出具體可行的建議。主要架構如下：

第一章 前言

第二章 我國財團法人法制概說

第三章 行政程序法對財團法人的影響

第四章 外國立法例

第五章 國內財團法人監督爭議整理

第六章 財團法人現行準則檢討

第七章 財團法人監督機制立法方向

第八章 結論

第一章的部分為前言及架構介紹。第二章則是對我國財團法人的現行法制作說明，介紹財團法人之概念及一般性的規定，第三章則論及行政程序法於民國九十年一月一日開始施行後，勢必對向來之各種行政管制措施有所影響，則財團法人與行政機關間的互動會有如何的變動，亦值得關切。在對我國現行法制有所了解之後，第四章將引介美國、日本之立法例，以及國際間關於非政府組織的立法原則，作為比較法上的參考。第五章則是針對國內財團法人與主管機關間曾經就有關監督、董事及監察人人選之爭議之實際案例，加以整理並提出問題加以討論，主要範圍會集中在政府出資成立財團法人概念的辨正，以釐清爭議產生的根

源。第六章則實際就經濟部所公布之「經濟事務財團法人設立許可及監督準則」及「經濟事務財團法人設立許可及監督作業要點」之規定，由財團法人在民法上的定位及行政程序法對於主管機關行政行為的規範，探討前述準則及作業要點規定的合法性。第七章則提出本書建議國內財團法人監督機制的立法方向，供立法者及主管機關參考。第八章則為結論。