

《中華民國聯合國反貪腐公約第二次國家報告》

平行報告

報告人：

社團法人臺灣誠正經營暨防弊鑑識學會

目錄

目錄.....	i
前言.....	ii
摘要.....	ii
一、 緒論.....	1
二、 營利組織-公司.....	2
(一) 組織內部結構力量的運作及強化.....	2
(二) 組織外部力量的引導.....	4
(三) 建議.....	5
三、 具公益性質之營利組織--醫療社團法人及營利長照社團法人.....	6
(一) 組織內部治理及外部監督.....	6
(二) 建議.....	7
四、 公益組織（非營利組織）.....	7
(一) 組織內部治理及外部監督.....	7
(二) 建議.....	9
五、 結論.....	10

前言

我國雖非聯合國會員，為致力國際合作反貪腐，前於 2016 年自主承諾履行聯合國反貪腐公約。本學會社團法人臺灣誠正經營暨防弊鑑識學會以推動私部門誠正經營為宗旨，自 2019 年起連續三年受邀參與國際審查各機關落實結論性意見及國家報告之審查，爰以本學會長期關注之私部門反貪腐為重點，就《中華民國聯合國反貪腐公約第二次國家報告》提出平行報告，俾供公私部門有關單位卓參，齊力提升我國私部門反貪腐效能。

摘要

我國公部門推動私部門反貪腐工作，目前較著重於營利組織之誠正經營。透過組織內部結構力量的運作及強化以及組織外部力量的引導，公部門除透過法律規制以懲罰推動預防外，在建立誠正經營的正向循環中，亦扮演引導營利組織自發或潛移默化形成誠正經營文化之力量，卓有成效，促使公司治理觀念及作為在我國企業中日益精進深化。惟傳統理論上應受更高監管密度之公益組織，因不如資本市場受到高度關注，導致無論在制度完整性或落實程度方面，均有待強化。

鑒於組織治理健全實乃反貪腐之根本，而資訊揭露則為組織內外監督得以有效落實之基礎，在私部門組織目的已不再以營利、公益截然二分之國際潮流下，我國在推動私部門反貪腐時，尤其針對公益組織，實應仿效發展較為成熟之公司治理經驗，積極引導公益組織建立有助於誠正經營之內部規範，推動建置有助於公眾接近、監督之資訊公開平台，進一步亦得考慮建立具有公信之公益組織評鑑制度，引進公眾力量，填補公部門人力資源限制所造成之空缺，使公、私部門得以有效協力，促進私部門組織之誠正經營。

一、緒論

私部門組織在我國法制下大分為社團法人（以及未登記為法人之社會團體）與財團法人二種型態：前者由人組成，後者由財產組成。依所從事活動之性質，我國將社團法人區分為以營利為目的或以公益為目的，財團法人則必須以公益為目的¹。公司為最典型的營利社團法人；公益社團法人為人民團體法上的社會團體，包括推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、社會服務或其他公益者，及以聯誼為目的者，如宗親會、同鄉會、同學校友會等，以及政治團體即政黨；亦得包括協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的的職業團體，如自願組織之工商同業公會、依專門職業法律規定組成之專門職業公會，以及農會、漁會、各種工會等。另有依醫療法成立之醫療社團法人及醫療財團法人、依長期照顧服務機構法人條例成立之長照機構社團法人及長照機構財團法人，以及依私立學校法成立的學校財團法人。循此分類，除公司法外，現行私部門組織相關法規多係於解除戒嚴後逐步建立之規範，以開放並管理私部門之活動；並為鼓勵私部門投入公益活動，對公益組織提供各種補助及租稅減免等優惠。

近四、五十年來國際環境變化快速，儘管我國私部門組織相關規範制定時間較晚，國際社會相關概念急速地演進，使我國以上開分類方式固化規範的模式，逐漸顯露其窮。以營利為目的之企業，因有強烈經濟誘因與國際經商環境接軌，在公司法制及治理觀念的演化下，不再只談股東及債權人利益，發展出企業社會責任，要求企業採取維護利害關係人利益的永續作法。以公益為目的之團體，也不固守以捐助或捐贈資金作為運作、活動之經費來源，被鼓勵依其公益宗旨採取創新的自營模式，形成所謂的社會企業。在營利與公益不再截然二分的情況下，對於私部門組織的監管，公部門已採取哪些有利貪腐防制之適當作為、是否尚有精進之需求，將在本報告中擇其重點說明，並初探未來精進的方向。

聯合國反貪腐公約中，針對私部門組織的部分，主要在第 12 條、第 21 條及第 22 條；其中第 21 條所關切者為私部門實體間所發生的賄賂行為、第 22 條所關切者為對私部門實體財產之竊取、侵占行為，均屬刑事法律規範範圍之問題，已有許多學者專家表示意見，不擬於本報告中論述，僅就第 12 條²所指出之議題，

¹ 我國傳統上尚區分中間團體一類，指不適合歸屬營利社團、亦不適合歸屬公益社團之團體，如職業團體、同鄉會等。但有認為並無特別將中間團體歸為一類之必要，歸為公益團體即可，因二者實僅係活動所欲照護公益範圍之廣狹分別而已。參照法院辦理社團法人登記注意事項第 1 條規定，法院辦理之社團法人登記，以公益社團法人為限；而根據我國法人登記實務觀察，職業團體及同鄉會均有在法院登記成為社團法人者，足徵法院係採取後者見解。

² 聯合國反貪腐公約第 12 條 私部門

「各締約國均應依其國家法律之基本原則採取措施，以防止涉及私部門之貪腐，加強私部門之會計及審計標準，並酌情對不遵守措施之行為制定有效、適度且具有警惕性之民事、刑事或行政處罰。

為達到這些目的而採取之措施得包括下列事項：(a) 促進執法機構與相關私營實體間之合作；(b) 促進制定各種旨在維護相關私營實體操守標準及程序，包括正確、誠實及妥善從事商業活動和所有相關職業活動，並防止利益衝突之行為守則，及在企業之間及企業與國家間

彙整說明如后。

二、營利組織—公司

營利組織行為取向，除受法律規制以外，主要仰賴企業主自身所主導企業文化的形塑，提供資金之銀行或機構投資人予以引導、牽制，以及重要客戶對於往來供應商的要求。此三者足以形成正向循環。其中後二者對於導正偏重營利企業的行為，尤有企業內部自發而致之實效。而公部門除透過法律規制以懲罰推動預防外，在建立誠正經營的正向循環中，亦扮演引導營利組織自發或潛移默化形成誠正經營文化之力量。

(一) 組織內部結構力量的運作及強化

我國私部門營利組織型態主要為社團法人，多數為公司；³且因公司資本得分為股份，而能透過股票上市吸納資本市場資金，故大規模的企業均為公司組織。因為營利事業法人得將其事業所得利益分配予其組成員（即社員或股東），事業終了時若有賸餘財產，亦歸屬其組成員，故在法制上內建自我監督機制，如公司法上以監察人及股東會作為監督董事執行職務之機關，董事會係經理人的選任監督機關，且主要股東通常具有充分監督組織以維護自己財產的誘因，而能透過董事、監察人對經理人及員工採取監督措施、形成監督力量。雖仍有少數股東權益是否被適當維護的問題，但在不涉及公眾的情況，立法政策上並不思考特別提升

之契約關係，促進良好商業慣例採用之行為守則；(c) 增進私營實體透明度，包括酌情採取措施，以識別參與公司設立及管理之法人與自然人身分；(d) 防止濫用對私營實體之管理程序，包括政府機關對商業活動給予補貼和核發許可證之程序；(e) 在合理期限內，對原公職人員之職業活動，或公職人員辭職或退休後在私部門之任職，進行適當之限制，以防止利益衝突。前揭限制僅須此種活動或任職與該公職人員任期內曾擔任或監管之職權具有直接關連；(f) 確保民營企業依其結構及規模實行有助於預防與發現貪腐之充分內部審計控制，並確保此種民營企業帳冊和必要之財務報表符合適當之審計及核發執照程序。

為了預防貪腐，各締約國均應依其國家關於帳冊和紀錄保存、財務報表揭露及會計和審計標準之法規採取必要措施，以禁止從事下列行為，而觸犯本公約所定之任何犯罪：(a) 設立帳冊外之帳戶；(b) 進行帳冊外之交易或與帳冊不符之交易；(c) 浮報支出；(d) 登錄負債科目時謊報用途；(e) 使用不實憑證；及 (f) 故意於法律規定之期限前銷毀帳冊。

鑒於賄賂為本公約第 15 條和第 16 條所定犯罪構成要件之一，各締約國均應拒絕對構成賄賂之費用實行稅捐減免，並在適用之情況拒絕對促成貪腐行為所支付之其他費用，實行稅捐減免。」

³ 不具法人資格之營利事業為獨資或合夥。除公司外，營利社團法人尚有有限合夥、合作社等組織型態。至於醫療社團法人，醫療事業主管機關行政院衛生署（今衛生福利部）1988 年 6 月 3 日衛署醫字 725382 號函釋從醫療行為的觀點，認為：「醫療屬非營利性之行業，一般人員不得為之，不准其辦理涉及醫療之商業登記。」惟醫療法規定醫療社團法人的社員得按其出資額，保有對法人之財產權利，或將其持分全部或部分轉讓於第三人，並得享有分配結餘之權利；且未如醫療財團法人受有解散清算後賸餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之法人或團體之限制。財政部賦稅署 2006 年 7 月 13 日台稅發字第 9504526550 號函釋認：「醫療社團法人之結餘可按出資比例分配予社員，具有營利之性質，應屬所得稅法第 11 條第二項規定，以其他方式成立之營利事業。」參照民法第 44 條規定，似應認其屬營利社團法人。又長照社團法人則區分為以公益為目的及非以公益為目的者。為便於說明，有關醫療社團法人及長照社團法人，將於本報告第三、四部分分析之。

介入程度，而交由股東間依約定（章程或股東協議）或由其代表（董事會、經理人）自治，例如是否將企業資金用於政治獻金或其他捐贈、是否將營業利益多數作為提升員工薪資或福利之用，亦可決定是否追究公司負責人之故意或過失違法行為；法制上僅以普遍適用的法律規範防治，例如對賄賂、背信、侵占、詐欺等行為之處罰，以及商業會計法中對會計憑證、帳簿、財務報表之規範。

1. 股東層面

惟在股權過度分散導致代理成本上升的組織，如股票上市公司，因經營權與所有權高度分離，較難期待市場上股票投資人積極採取監督行動，且資本市場秩序之維護亦涉及公眾利益，不適當完全交由參與者自治，我國公部門遂採取以下二種方法，強化股東力量：

a. 以準政府組織作為上市、上櫃及興櫃公司股東團體訴訟原告

最早係於 2002 年立法成立財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心（下稱投保中心），由其為市場上股票投資人之利益以及資本市場秩序維護之公益，提起團體訴訟，包括代表股東請求董事、監察人對其損害公司利益之行為，如非常規交易、特別背信等，及代表證券投資人請求公司、董事、監察人等對財報不實等證券詐欺行為，負擔賠償責任，以及代表股東行使公司法上所賦與聲請法院解任不適任董事、監察人之權力，協助市場上股東有效行使監督董事行為的權限。2020 年間修正證券投資人及期貨交易人保護法第 10 條之 1 更擴展其權限，將經理人納入其所提出團體訴訟之求償對象範圍，並使遭投保中心提起解任訴訟之董事、監察人無從以再行當選之方法迴避解任裁判之效力，包括解任事由不限於起訴時任期間所發生者，且經法院裁判確定解任起三年內，不得充任上市上櫃或興櫃公司之董事、監察人及法人董事、監察人代表，使公司治理機制更能有效落實。事實上，投保中心確實在監督股票公開發行公司的環節中發揮重要功能，特別是在已經嚴重損害公眾股東利益的情形。

b. 引導機構投資人積極採取股東行動

2016 年間在主管證券交易之金融監督管理委員會（下稱金管會）指導下，臺灣證券交易所股份有限公司（下稱證交所）協同臺灣金融服務業聯合總會、臺灣集中保管結算所及中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會共同發布我國機構投資人盡職治理守則，利用主管機關力量，促使機構投資人，包括運用自有資金或集結客戶、受益人資金進行投資的資產擁有人（例如保險、退休基金等業者）及協助客戶管理資金並進行投資運用的資產管理人（例如投資信託、投資顧問等業者）為資金提供者（可能包含客戶、受益人或機構投資人本身之股東）之長期利益關注被投資公司，以投資作為誘因，透過股東會出席、投票權行使、與被投資公司經營層對話，甚至發表公開意見、與其他機構投資人合作形成更大的影響力，在平時即參與被投資公司之公司治理，同時也促進資本市場上專業投資人意

見流通，協助大眾投資人識讀相關資訊，以落實股東會對企業經營的監督。於此同時，主管機關要求上市上櫃公司自 2020 年起每季揭露 5% 以上股東持股資訊，且股東會議案須逐案票決，自 2021 年起董事、監察人選舉均應採候選人提名制，以及相關資訊揭露的強化，使機構投資人得以適當的資訊為基礎，採取適當作為。

2. 董事層面

再者，在公司治理結構中，董事會本為核心。我國公司法沿襲歐陸法系制度而來，除股東會對於重大事項之法定核決權限外，平時負責監督董事會及經營層者，原為同樣由股東會選任之監察人。惟因我國法上對於監察人並無獨立性之要求，以往甚常見董事、監察人均為同一法人股東所指派⁴，故失能情況普遍。2006 年證券交易法修法首次引進英美法系所演化出的獨立董事及審計委員會制度，目前全體上市上櫃公司，在金管會偕同證交所、櫃買中心之要求下，均已設置審計委員會取代監察人，並負責審議公司內部控制制度、涉及董事或監察人自身利害關係之事項以及重大交易等等，以在董事迴避表決之外，減少實質利益衝突的影響。事實上，我國上市上櫃公司採行審計委員會制度初期，獨立董事與監察人同樣面臨淪為花瓶的質疑，惟隨監管力量的強化，尤其是投保中心對獨立董事施加不亞於其他董事之團體訴訟壓力，而獨立董事並無從或甚少能分享公司股權利益⁵，故而能發出保留或反對意見，發揮牽制其他董事或影響股東之力量。

(二) 組織外部力量的引導

除強化企業在公司治理架構下的內部監督力量外，我國私部門反貪腐更來自於行政部門的大力推動，包括主管中小企業之經濟部、主管股票公開發行公司之金管會，以及對上市公司有監理權的證交所、對上櫃公司有監理權的財團法人證券櫃檯買賣中心（下稱櫃買中心）。

1. 引導建立公司誠信經營規範

經濟部中小企業處編製中小企業誠信經營手冊，證交所及櫃買中心訂定上市上櫃公司治理實務守則、永續發展實務守則、誠信經營守則，以及上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例、股份有限公司誠信經營作業程序及行為指南參考範例等，兼採強制及引導的方式，促使中小企業及上市上櫃公司均有可以依循的誠信經營指引。其中與反貪腐最密切相關的誠信經營守則中，除強調企業內部稽控、教育訓練、績效獎懲、檢舉制度外，亦提示對於供應商之篩選及行為要求，甚至不僅限於有形利益，亦涵蓋智慧財產、競爭利益、內線資訊等無形利益。

⁴ 我國公司法第 27 條不僅允許法人股東隨時更換其所指派、經股東會選任之董事、監察人，該條第 2 項於 2002 年修法前，甚未禁止同一法人股東同時指派代表擔任董事、監察人。

⁵ 依公開發行公司獨立董事設置及應遵循事項辦法第 3 條規定，獨立董事本人及其配偶、未成年子女或以他人名義持有公司已發行股份總數不得達 1% 或為持股前 10 名之自然人股東。惟我國法規未完全禁止獨立董事分享公司獲利。

2. 藉由公司治理評鑑激發企業優化反貪腐措施之動力

為引導企業強化公司治理，並協助投資人及企業瞭解公司治理實施成效，證交所及櫃買中心自 2014 年起共同委託財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會辦理公司治理評鑑，評鑑對象原則上包括全體上市上櫃公司，評鑑指標包括董事會組成與職能相關、資訊揭露、針對特定議題之內部控制制度如智慧財產管理、反賄賂等制度之建立等；藉由評鑑指標之逐年加強，強化公司治理水準，並以排名引導企業間良性競爭。公司治理評鑑實行迄今已進入第 9 屆，成為我國上市上櫃公司健全公司治理及誠信經營的重要指引，諸多上市上櫃公司每年在評鑑指標發布後，即著手規劃如何調整跟進，期望在公司治理方面成為標竿企業。

(三) 建議

鑒於公司治理評鑑制度已見成效，透過該制度深化我國上市上櫃公司內部反貪腐落實，並以該等企業作為引導中小企業誠信經營的動力，實可被更進一步期待。據實務觀察，除基於外國客戶要求、國際化程度較高的企業外，目前即便規模較大之上市上櫃公司所建立的反貪腐制度，許多仍僅停留在依照主管機關頒布之股份有限公司誠信經營作業程序及行為指南參考範例訂定內規，尚未進一步結合既有稽控環境予以有效落實。亞洲公司治理協會於 2020 年亞洲公司治理觀察報告恰呼應本學會之觀察，肯定我國公司治理評鑑發揮敦促上市上櫃公司提升公司治理的功能，但也同時指出我國的「範本文化」。建議法務部偕同金管會，推動我國公司治理評鑑強化對於企業反貪腐內部控制實際活動及相關資訊揭露品質的評估：從目前有無制度之別，進一步區別企業是否根據自身業務活動風險為基礎予以適當調整，並視實際活動狀況及相關資訊揭露之具體程度，予以差別化評價⁶，以賦予上市上櫃企業實質提升反貪腐內控品質的誘因，並使投資大眾、公民團體及主管機關能辨識並協助落後的企業，增進我國私部門反貪腐工作的效能，有助於從源頭減少舞弊發生的機會。

最後，鑒於企業違法行為通常均得歸咎於內部稽控措施欠缺或失靈，而法律責任的配置事實上有驅動企業相關資源投入之作用，故建議進一步探究在不同情境下，我國法律民事、行政、刑事責任課與對象為企業法人，抑或董事長、有故意或過失之董事或其他公司負責人等個人時⁷，對於貫徹公司治理的不同程度影響，以財務誘因促使投資大眾凝聚力量，推動企業重視並精進反貪腐作為。

⁶ 公司治理評鑑指標目前僅對企業是否設立誠信經營專責單位、訂定誠信經營政策並揭露相關執行情形等制度之有無進行形式審查，建議引導建立以風險為基礎的具體、細部之控制措施，例如是否提供不當餽贈或受贈之判斷標準；是否分別情形提供可操作的行為指引，如申報、退還、呈交專責單位等等；是否對於往來供應商進行貪腐風險評估、是否有確保不與貪腐廠商往來之機制；是否允許匿名檢舉、受理檢舉單位是否適當等等。

⁷ 關於企業違法行為，除民事責任外，行政責任依法得施加於有故意或過失之所有公司負責人，實務上普遍均僅對公司董事長個人處以罰鍰；除環境相關之特別刑法外，普通刑法中對貪腐行為之處罰，不及於法人。此種責任承擔模式，雖有其道理，但在違法行為使企業整體受益之情形，唯恐不利藉由投資人財務誘因，促使企業採取改善措施。

三、具公益性質之營利組織—醫療社團法人及營利長照社團法人

我國醫療社團法人、營利長照社團法人之目的事業雖具公益性質，但組織內部結構及運作類似公司，且具有「營利」屬性⁸。依據醫療法，醫療社團法人得於章程中明定，社員按其出資額，保有對法人之財產權利，並得將其持分全部或部分轉讓於第三人；倘社員對法人財產具有持分，擔任董事、監察人之社員將其持分全部轉讓於第三人時，自動解任；其結餘得分配予社員；法人解散後，除合併或破產外，其賸餘財產之歸屬，依組織章程之規定，未如財團法人法第 33 條規定，限制其賸餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之法人或團體；亦未如社會團體許可立案作業規定第 7 條規定，不允許以收入之全部或一部屬於特定之私人或營利為目的之團體、不允許解散時將賸餘財產歸屬於自然人或以營利為目的之團體，或會員、受益人之繼承人繼承其權益。長期照顧服務機構法人條例對營利長照社團法人之規範亦同。

(一) 組織內部治理及外部監督

以利益歸屬著眼，醫療社團法人及營利長照社團法人有近似典型營利組織即公司之特性，而與公益社團法人不同，故醫療法及長期照顧機構法人條例亦均仿照公司治理之內部結構，規定醫療社團法人及營利長照社團法人必須設置監察人；且擔任董事、監察人之社員將其全部持分轉讓於第三人時，應自動解任；僅對其董事資格及董事會組成，有多於公司之限制，且在例外情形，如董事任期屆滿未能改選或出缺未能補任，顯然妨礙董事會組織健全之虞者，中央主管機關得選任董事充任之；董事違反法令或章程，有損害該法人或其設立機構之利益或致其不能正常營運之虞者，中央主管機關得解任董事一人、數人或全體，召開社員總會重新改選之。

又醫療社團法人及營利長照社團法人之會計、財務制度，亦均仿照公司制度，僅要求年度結餘分配予社員前，提撥 10% 以上供研究發展、人才培訓等社會服務或社會福利之用（簡稱社福金），提撥 20% 以上作為營運基金，以確保結餘部分用於公益以及財務穩定；且須委任會計師查核簽證財務報告；此外，醫療法及長期照顧機構法人條例並對醫療法人及長照機構法人設有限制；且非經中央主管機關核准，不得對其不動產為處分、出租、出借、設定負擔、變更用途或對其設備為設定負擔；並強化主管機關監督，賦予中央主管機關隨時命令醫療法人提出財務、業務報告或檢查其財務、業務狀況之權。另外，全民健康保險法等相關法令要求醫療社團法人在內的醫事服務機構領取保險費用達一定數額者，應公告其財務報告，接受社會公眾監督。

對於醫療法人，主管機關衛生福利部近年來定期委託民間組織，輔導訪視醫

⁸ 參註 3。

療法人及審查其財報，其重要目的之一即在於避免醫療法人財務報告編製過於簡陋，可能致使屬於全民社會資產之社福金編列金額被低估稀釋。

(二) 建議

我國以社團法人型態所組織之醫療機構及營利長照機構目前已有相當數量，其等對社會之影響未必亞於具有相當規模之企業；且醫療社團法人、營利長照機構社團法人與醫療財團法人及其他長照機構法人同樣享有政府補貼及稅負優惠，而社員對組織財產享有利益，更難免道德風險，故對其規範需求實不低於醫療財團法人極其其長照機構法人。然由上開說明可知，我國相關法規似未要求醫療社團法人、營利長照機構社團法人按一定標準建立內部控制制度，且似未積極督促該等機構建立、落實誠信經營等行為守則，與公司或醫療財團法人、長照財團法人之制度完整度均有落差。考量政府人力有限，全憑主管機關監督，應非長久之計，實宜思考以公開、透明且公眾容易接近之資訊揭露方式，例如將醫療社團法人定期申報主管機關的財務報告，比照醫療財團法人，統一公開於主管機關網站，引進公眾監督，以免形成私部門反貪腐漏洞。

四、公益組織（非營利組織）

公益組織之事業目的並非營利，故又稱非營利組織。但如前所述，非營利組織在定義上，非指其不得就提供財貨或勞務獲取報酬。由於國家鼓勵私人從事公益事業，在某種程度上補充政府功能，故由民間出資成立或維持運作之私部門非營利組織，無論係社團法人（及不具法人資格之社會團體）抑或財團法人，均得享稅負減免的優待。是為限定公益組織財產及政府、公眾投入資源確實用在公益，我國規範公益組織不得將收支結餘或財產分配予董事、監察人、經理人、社員或會員，該等人員只有管理權限，並非組織財產的權益人。⁹

由於在非營利組織組織利益與組成員利益關聯薄弱，而相對欠缺監督組織的自利動機；另一方面，非營利組織通常收受公眾資金、接受政府補助、享受租稅優惠，故有賴強化組織治理與外部監督，以避免腐敗。而無論內部治理或外部監督，均必須以取得適當資訊為基礎，故如何促使公益組織資訊公開、透明，並容易為公眾檢視，實屬重要課題。

(一) 組織內部治理及外部監督

⁹ 我國尚未針對社會團體特別立法，雖有社會團體法草案多年，但截至目前，政府管理社會團體之法源依據仍為人民團體法。依據內政部所頒布社會團體許可立案作業規定，公益社會團體不得以收入之全部或一部屬於特定之私人或營利為目的之團體；解散時賸餘財產亦不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體，而應歸屬所在地之地方自治團體或主管機關指定之機關團體；權益不得繼承；且不得以營利事項項目為其任務。此外，政治團體依政黨法規定，政黨不得經營或投資營利事業，並不得從事為宣揚理念或從事活動宣傳所為之出版品、宣傳品銷售或其權利授與、讓與以外之營利行為；解散清算後之賸餘財產歸屬國庫。

基於所照護公益範圍之廣狹，我國法律對於各種非營利組織之監管，有不小之差異。相較於對營利組織及其他公益組織，我國法規對職業團體如工商同業公會、專門職業公會、各種工會，以及大多數之社會團體之監管程度最低，因該等團體不論是否依法登記為社團法人而取得獨立法人格，性質均為人的組合，故原則上採行傳統公司治理模式，以總會或會員（或會員代表）大會為最高機關，必要有董事或理事，除特別法律有要求者外得不設監察人或監事，除特別法律另有規定得連選得連任；惟變更章程應得主管機關之許可；主管機關亦得監督其業務、檢查其財產狀況及其有無違反法令；董事或監察人違反法令或章程，足以危害公益或法人之利益者，主管機關得請求法院解除其職務，並為其他必要之處置。主管機關並訂有普遍適用之工商團體財務處理辦法、社會團體財務處理辦法，以供該等團體適用，並要求其定期公告財務收支。對於享有較多社會資源之團體，如國民體育法所定中華奧林匹克委員會及其他具有國際體育組織正式會員資格之全國性體育團體等特定體育團體，則有較高規範，例如應委任會計師查核簽證財務報表。

對財團法人之監管，則在法務部積極推動下，基於民法之基本架構，終於2018年完成財團法人法之立法。財團法人之組織治理結構亦以董事為核心，除特別法律有要求者外得不設監察人，且因係由財產組成而無社員或會員，故無由權益者監督，而必須逕由主管機關介入管理。財團法人法規規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，應建立內部控制及稽核制度，報主管機關備查；其財務報表應經會計師查核簽證，並應依主管機關之指導，訂定誠信經營規範。基於財團法人法之授權與責成，各機關為自己主管之財團法人，已依其性質制定財團法人會計處理準則及財務報告編製準則，要求財團法人公開財務報表並委任會計師查核簽證財務報表；並積極推進財團法人財務資訊透明化及組織治理。

較為特殊者為醫療法人、長照機構法人及學校法人。此等大型醫療照護、教育機構，均具有延伸政府之功能，長期、持續受領政府以各種方式給予之補助或補貼，如醫療服務的報酬，有相當比例來自全民健康保險經費，長期照顧服務機構則受以稅收制成立之長照基金補助，私立學校經費亦有相當比例得獲教育部獎勵補助，並均享有高度稅負優惠，殊有必要以更高密度的組織治理與監督，保護組織永續營運及公共政策穩健延續。醫療法、長期照顧服務機構法人條例及私立學校法有原則上屬特別高度之監管設計。例如衛生福利部要求所有醫療財團法人財務報表，均須委任會計師查核簽證，且揭露在衛生福利部網站，並委託民間組織，輔導訪視醫療法人及審查其財務報告，及提供教育訓練以加強董事組織治理知能；教育部則依私立學校法等相關規定，要求學校財團法人均委任會計師查核簽證財務報告並予以公開，更為大專院校設置大專院校校務資訊公開平臺，便利社會公眾檢視、監督私立大專院校之財務運用。如此甚有利於導入社會公眾資源

與專業，與主管機關協力監督財團法人。主管機關亦制定實施辦法及範本，提供財團法人參考，使誠信經營守則及內部控制程序的制定，於財團法人組織有較普遍的落實。此等努力，俱為我國公私部門協力防免私部門貪腐之有力作為，殊值肯定。惟財團法人法立法較晚，鑒於已觀察到財團法人實務運作發生之諸多問題，相較於較早立法之醫療法及沿襲醫療法規則訂定之長期照顧服務機構法人條例，對於其他財團法人反而有較嚴格之規範。在此情況下，居於特別法地位而優先適用之醫療法、長期照顧服務機構法人條例規定與財團法人法規定不一致之處，應如何協調修正，以免輕重失衡，實值進一步研議。¹⁰另外，如前所述，醫療社團法人及營利長照社團法人被歸類如營利組織之治理及監督模式，未與醫療財團法人、公益長照社團法人及財團法人受一致性監管措施，前已敘及，茲不贅言。

(二) 建議

我國傳統法理上雖認為應對於公益組織施以較嚴格之監管，但由於營利組織與資本市場秩序有關，無論政府或民間，均對營利組織投入較多資源，相關制度發展亦較快速；相形之下，對公益組織反而長期缺乏組織治理方面之制度性管理，亦少持續性的公眾關注，僅仰賴目的事業主管機關有限人力。此外，除公益社團法人、社會團體與財團法人間在法規上受監管程度即有落差外，財團法人彼此間因各主管機關資源差異，受監管密度亦不免有高低合理性之問題。

由於組織治理實乃誠正經營之根本，且誠如本報告緒論中首揭述，營利與公益實非截然二分，我國對於非營利組織之監管，實得借鏡公司治理模式，對於財產規模及組成員人數均屬有限者，在社員總會或會員大會、理事會、監事會之架構下由其自治，但在提供政府補助、補貼或稅負優惠之情形，對於未能有效內控措施之組織，應使其喪失資格；針對財產規模較大、組成員人數較多、影響社會層面較廣泛，或享有繼續性政府補助、補貼或稅負優惠之團體，則應要求建立公開、透明之財務、業務辦法，以及適當之內部控制制度、誠信經營管理制度，並透過第三方公正機構，對其制度有效性及資訊揭露品質進行驗證，以作為其得享政府補助、補貼或稅負優惠之資格條件。

參考美國非營利組織若要保有稅賦優待資格，必須每年向美國內地稅局（Internal Revenue Service, IRS）提交非營利組織申報表（Form 990）。資訊揭露密度依組織財產及收入規模而異，除有稅務資訊及財務資訊外，更包含組織治理的現況，例如是否明文制定利益衝突規則、是否明文制定吹哨者保護規則、於前次提交 Form 990 後是否變更重要組織治理規則、關鍵員工或管理階層之薪酬是

¹⁰ 例如法務部民國 109 年 12 月 15 日法律字第 10903517190 號函釋要旨：「醫療財團法人之董事改選，已以醫療法第 33 條第 2 項為特別規定，而得排除財團法人法相關規定之適用，應由衛生福利部依醫療法相關規定本於權責予以審認。」財團法人法規定財團法人對單一公司持股比率不得逾該公司資本額 5%；衛生福利部基於醫療法授權所定醫療法人及長照顧服務機構法人條例所定長照機構法人對於單一公司投資上限則為公司實收股本之 20%。

否依獨立人員或客觀資料決定等。非營利組織提交的 Form 990，均可在 IRS 網站下載，經年累積下，已為美國蓄積大量非營利組織治理與財務的資料庫，且催生眾多監督非營利組織的民間機構。相關民間機構依自行訪查之結果，將非營利組織治理、效能、財務、勸募等指標，以簡明方式呈現在網站平臺，作為社會公眾評估是否捐款的依據。例如美國明智捐贈聯盟（BBB Wise Giving Alliance）就各非營利組織均設計一頁式的網頁，建立能簡明呈現各公益組織治理、效能、財務、勸募等指標的平臺，讓公眾能一眼初判組織治理的概況，包含防止利益衝突、勸募成本、預算計畫等指標是否符合一定標準，公眾若有深入查詢需求，可點擊相關欄位取得進一步資訊，例如勸募成本占捐助金額的具體比例等，作為社會公眾評估是否捐款的依據，進而促成公益組織良性競爭，自發提升組織治理與誠信經營。

借鏡美國經驗，我國對於非營利組織之監管，亦可考慮由公部門推動既有相關財團法人基金會或新設財團法人基金會建立資訊公開平台，敦促非營利組織依法公開財務資訊及經會計師查核簽證之財務報告，以及其他關於內部治理之重要資訊；並採行類似公司治理評鑑之模式，由該財團法人基金會規畫客觀、進步指標，建立具有公信力之評鑑機制，且可逐年強化；該評鑑之結果，可供政府機關衡量是否給予各項補助、補貼或稅負優惠，同時使公眾更容易接近非營利組織之治理資訊，並加以比較，亦即引進公眾監督，與公部門協力促進非營利組織健全治理。

五、結論

我國傳統上對私部門組織治理及監管制度，區別其組織目的為營利或公益，採取差異化設計，固有其基礎。惟隨著營利組織規模及影響力日漸擴大，加上公司治理概念之發展，企業營利與環境、社會公益實已相融不可分；較大規模企業進入資本市場後，更因我國政府採取以公私協力模式，完善資訊揭露制度及資源、責任配置，而進一步健全發展；反觀公益組織之治理及監管，因為政府資源有限，相形見絀。

鑒於非營利組織為私部門反貪腐不可或缺之一環，我國近年推動財團法人法及相關子法之制定雖已有成，仍建議各主管機關進一步協力，促進公益組織資訊揭露品質與社會公眾取得資訊的便利性；並考慮借重公司治理評鑑的經驗，建立公益組織評鑑制度，引進公眾監督，促進非營利組織良性競爭，公私協力共同促進私部門營利組織及公益組織之誠正經營。

主筆人
理事鍾元珧律師

研究小組
施硯笛律師、李旻珊律師

社團法人臺灣誠正經營暨防弊鑑識學會

會址：臺北市信義區基隆路一段 333 號 27 樓 2701 室
網址：<https://www.tiebf.org.tw/> 電郵：service@tiebf.org.tw
電話：(02) 2729-1890