

# 落實公益理念的另一種選擇

曾維莉<sup>1</sup> 陳慧如<sup>2</sup> 黃守良<sup>3</sup>

1 南華大學非營利事業管理學系研究助理

2 南華大學非營利事業管理學系助理教授

3 華南商業銀行信託部科長

## 摘 要

回顧國內，在公益法人部分無法全數發揮效果，而公益信託，自信託法及信託業法立法完成施行後，已有十餘年，惟成效仍相當有限，相對國外發展落後甚遠。公益信託乃委託人基於對受託人的信任而建立的委託代理關係，不同於一般公益法人係為單獨之權力主體，且於民法規定下法人格具有與自然人相同的人格要件。本文首先從公益信託的定義與類型進行釐清，以了解台灣公益信託的運作結構和各國不同類型公益信託的特色比較；其次從英、美、日、台灣的歷史背景與時代變遷歸納出公益信託的發展脈絡，觀察其法治演變過程以及現有規模特色的差異比較；最後在台灣案例的討論中，進一步分析公益信託和公益法人存在的異同，以及未來推動上可能面臨的法制與文化困境該如何解套。透過從國外的經驗、國內的法制面、稅制面及實務面等不同面向，探討公益信託發展所面臨的問題，本文期藉由問題的探討，得探索出解決方向，提昇國內另一個落實公益活動的機制工具。

**關鍵字：**公益信託、公益法人

# **Charitable Trust in Taiwan: An Alternative Mean to Fulfill Social Mission**

**Wei-li Tseng**

Research Assistant, Nanhua University Graduate Institute of NPO Management

**Jennifer H. Chen**

Assistant Professor, Nanhua University Graduate Institute of NPO Management

**Shou-Liang Huang**

Hua Nan Commercial Bank Trust Department

## **Abstract**

To fulfill philanthropic purposes or social missions, it is more often in Taiwan to adopt the structure of Association or Foundation; in comparison, charitable trust is not a legal entity but a contractual bond for such same objectives. The set up and the development of charitable trust is still at an embryonic stage, despite the related legislature has been promulgated for decades. This paper is therefore set to examine the current state of implementing charitable trusts in Taiwan, with a comprehensive review covering the administrative, the legal, the tax and the cultural aspects. We also analyze the similarities and differences between Taiwan and other countries, to understand the potential of charitable trust in creating or safeguarding the common interests. The paper concludes by highlighting the unique features of charitable trust and exploring options to reduce the current administrative barriers in order to further promote this alternative vehicle.

**Keywords: Charitable Trust 、 National Trust**



## 前 言

社會經濟環境的變遷及家庭組成形態的改變，使得國人對於社會上各種公益議題更加投入。過往多數的民眾行使公益除了對於特定事件提供捐助外，若希望經由有組織性且有計劃性的執行公益活動，都以成立公益法人形式，如財團法人或社團法人。惟公益法人在執行上仍有窒礙之處，如法規上、稅賦制度上、實務執行與監督上，致其形式無法普及化。環顧國內外，由於一般民眾的學識提升，加以民主政法實行，多數國家其社福領域不斷在擴大，惟政府的社福預算卻無等比例成長，致無法全面由公部門照應。於國外先進國家對於不足之處，有很大部分會藉由民間的力量去支撐，而民間對於公益活動之進行，除以公益法人的形式存在外，另有很大部份是以公益信託的型態在進行。

公益信託是一種為委託人執行公共利益之目的而藉由信託機制所成立之財產管理的法律關係，不同於一般公益法人係為單獨之權力主體，且於民法規定下法人格具有與自然人相同的人格要件。公益信託結合了民間資源與信託制度的功能，是在公益法人制度之外另一種運用財產進行公益活動的選擇。公益信託最早起源於英國宗教組織，由富人捐贈財產委由教會進行濟弱扶貧等慈善活動（黃國精，1991）；在歷經工業革命、二次大戰等社會環境變遷，各國對公益信託的認知與實際運用不斷演變，如英國就從富人捐助遺產的慈善信託、演變成為以公民力量保護環境古蹟的國民信託；美國大型公益組織型態也由洛克斐勒等大型家族信託，轉而出現越來越多的社區信託，除了大幅開放一般人參與信託的設立，也以此方式更落實在地的社區營造與關懷。反觀台灣公益信託的設置與實務發展亦行之多年，但究竟在公益事務的推動上扮演著甚麼樣的角色與功能、和原有的公益法人制度存在著那些差異、以及其發展的脈絡與現況和國際的趨勢有何異同，都是本文所要探討的重點。

## 壹、公益信託的定義與類型

### 一、公益信託的定義

各國對公益信託的認定以及定義各有其法源解釋。概括而言，公益信託意指委託人為公益之目的，將財產交付受託人，由受託人依照契約運作以執行公益活動。而公益目的指稱的受益人必須為非特定對象，且該公共利益必須是有重要性的。如美國律法指出：公益信託乃是對於財產的一種信任關係，...委任一人保管其財產，並附有為慈善目的而處理該財產之責任（曹資敏，2006）。日本律法則定義：慈善家等



個人或法人以自己的財產，基於一定公益目的（發給獎學金、補助自然科學、國際互助與交流、保護自然環境等），將財產信託予受託人，受託人為實現委託人成立之公益目的而為信託財產之適當管理、運用稱之。簡言之，社會利益是必要的，且這個公益目的是不限於救濟貧窮，舉凡教育、宗教、文化、藝術、市政等有助於促進社會之目的皆屬之（潘秀菊，2012）。

依據台灣信託法所言：「信託是指委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」而第 69 條更進一步明確定義何謂公益信託，即以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或以其他公共利益為目的之信託。

上述條文清楚說明公益信託的基本架構，關係人包含：財產所有人（委託人）、有管理能力且足受信賴之人（受託人）、以及依公益目的而受惠之不特定人（受益人）（謝哲勝，2003）。台灣公益信託行動架構，係在三方關係建立、以及主管機關監督下運作（詳見圖 1）：

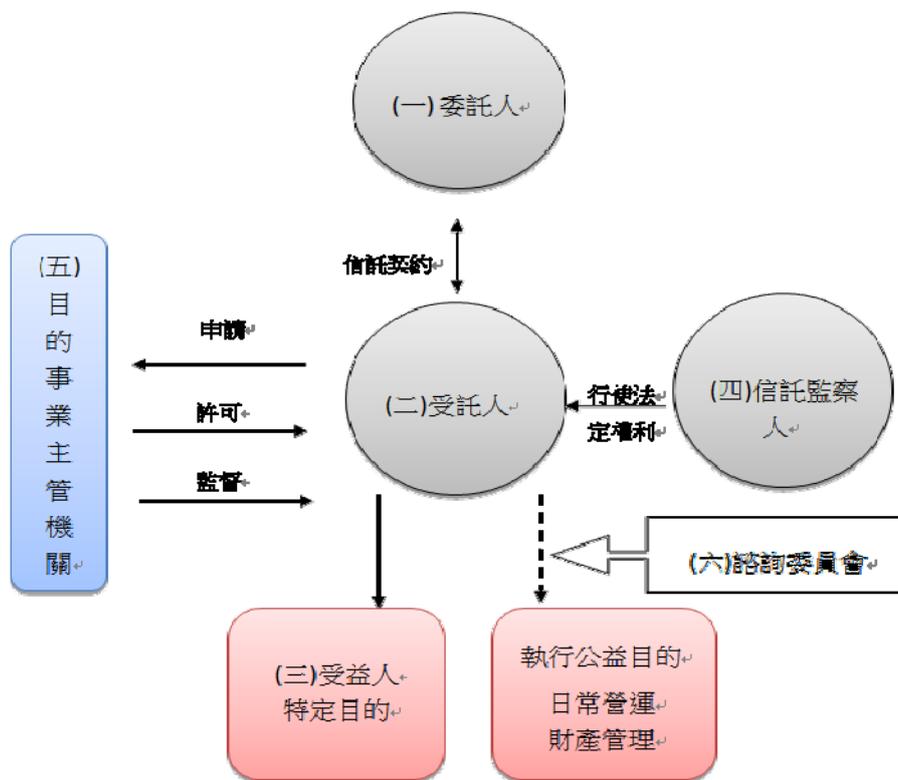


圖 1：台灣公益信託架構 資料來源：本研究整理<sup>1</sup>

<sup>1</sup>參考社團法人環境資訊協會網站 <http://et.e-info.org.tw/node/84>，造訪日期 2012 年 2 月 20 日。

### （一）委託人（Trustor）

信託法第 1 條指出：「稱信託者，謂委託人將財產移轉或為其他處分，使受託人依受託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」，並於第 69 條更進一步明確定義何謂公益信託。從法條的陳述可以了解公益信託的委託，只要成立係以公共利益為目的且為財產所有權者，其委託人得為自然人或法人，並無限制。事實上有關公益信託委託人，主要扮演角色在於移轉信託財產、並明示信託的目的，而不必負責提出設立申請的責任。所以只要是有能力移轉財產之自然人或法人皆可擔任委託人（李智仁，2009）。

### （二）受託人（Trustee）

依信託法第 21 條規定「未成年人、受監護或輔助宣告之人及破產人，不得為受託人」；另第 22 條規定「受託人應依信託本旨，以善良管理人之注意，處理信託事務」，所以從法規可以發現受託人資格應為具完全行為能力者，可為自然人或法人，惟因其主要職務包括：設置信託之申請、信託財產之管理、信託帳務及事務之處置、編製信託財產目錄表及收支計算表，並須定期對目的事業主管機關、委託人及信託監察人報告之責任，受託人的良窳乃是決定公益信託是否能有效達成公益目的之關鍵。加以公益信託具有公共利益，於稅法上亦可比照公益法人得享有優惠，主管機關認定受託人須具較高之專業能力，為避免不當利用，其受託人要求須為信託業者<sup>2</sup>擔任，才可享有稅賦優惠。

### （三）受益人（Beneficiary）

各國法規中皆強調公益信託的成立目的必須是為了提供「不特定的多數人」的公共利益。故強調的是其非特定性，而非其身分條件，一般指稱社會大眾。各國因法規以及解釋認定之不同，受益人不一定是自然人，例如在美國社區基金會的受益人是公益法人團體、以及統一信託法典明定動物信託之規範（李智仁，2009）。

### （四）信託監察人（Trust Supervisor）

台灣信託法第 75 條規定「公益信託應置信託監察人」，是因為受益人為不特定社會大眾的特質，為防止信託資產被濫用、以及監督受託人依法及契約落實公益目

<sup>2</sup> 遺產贈與稅法第 16 條第 1 項：遺贈人、受遺贈人或繼承人提供財產，捐贈或加入於被繼承人死亡時已成立之公益信託並符合左列各款規定者，該財產不計入遺產總額：一、受託人為信託業法中所稱信託業者；二、各該公益信託除為其設立目的舉辦事業而必須支付之費用外，不以任何方式對特定或可得特定之人給予特殊利益；三、信託關係解除時財產轉移政府、有類似目的之公益法人或公益信託。



的之執行，所以透過強制規定，要求公益信託必須設立「信託監察人」，賦予其行使同意權的角色，職責是必須審核受託人每年所提出之年度信託報告，並得以自己名義，為受益人進行有關信託之訴訟上或訴訟外之行爲，以達有效監督之責。

#### （五）目的事業主管機關

信託法第 70、71 條，規定公益信託之設立，應經目的事業主管機關的許可，目的在於防止公益信託濫設，變質為圖謀私利的工具，故台灣公益信託是採取許可制。目的事業主管機關相關之權責包括許可權、檢查權、核備權、變更權、撤銷權等（轉引陳秋政等，2011）。目的事業主管機關之認定，係依成立公共利益目的之性質而定。如以慈善為目的者，屬內政業務主管機關-內政部；以教育為目的者，屬教育業務主管機關-教育部。

#### （六）諮詢委員會

雖然信託法中未述及有關諮詢委員會之設置規定，但參酌英、日等國公益信託實務後，發現多數基於專業諮詢需求的考量會籌組委員會，如英國的公益委員會、日本的營運委員會，差別在於英國的公益委員會是中央等級的官方組織，統籌為所有的公益信託提供各項諮詢服務，而日本與台灣相同，由各公益信託申請之時自行籌組。諮詢委員的主要角色則是針對信託活動提供建言，但其對決策的影響程度則取決於設立時信託契約所訂立的內容。

## 二、公益信託種類

台灣信託法並未特別說明信託的種類有哪些、以及分類標準，但依照委託人、委託目的、信託活動運作方式等觀察面向的不同，我們可以理解信託在基本結構關係之外可能的差異。學者李永然曾定義信託分類（轉引陳秋政等，2011；方國輝，2003），包含公益信託與私益信託、自益信託與他益信託、營業信託與非營業信託、意定信託與法定信託、契約-遺囑-宣言信託、為人而設立或為目的而設立的信託、集團信託、商業信託、社會保障信託、擔保信託等。而日籍學者田中實（1985）則參考英美法律與公益信託運作實務後，依據「基本財產是否動用」、「財產出資來源」、「公益目的的特定性」、「專業執行型／資金贊助型」四個不同觀察面向用以說明公益信託現有的型態（轉引陳秋政等，2011）：

#### （一）維持或動用基本財產的公益信託：



以信託財產的基本財產是否得加以動用，作為區分的標準。維持基本財產是指僅可利用基本財產所生孳息或利益從事公益活動；動用基本財產是指在信託條款中規定受託人得於信託期間動用基本財產進行公益活動。兩者區別在於後者明顯是無意使信託永久存續的情形，所以捐助的基本財產會有耗盡的可能。

#### （二）單獨或共同出資的公益信託：

以捐資對象作為分類標準。前者指信託財產由特定的個人或家族、企業及民間團體單獨捐資成立，在美國很普遍，稱之為家庭基金會或私人基金會（Family Foundation、Private Foundation）；後者指由社會大眾所共同捐資成立的信託，例如英國的國家信託（National Trust）、美國的社區信託（Community Trust、Community Foundation）或日本的亞細亞信託，均採用此種方式設立。兩者區別主要在管理的寬嚴性以及租稅上的差別待遇。前者一般應加以嚴格的管理，以免假公益之名而行私益之實，且可能會課以較高的稅賦。

#### （三）一般目以及特定目的的公益信託：

這項分類主要對採設立許可制的國家而言。前者指信託的公益目的並無特別的限制，而以一般公益目的（general purposes）為其目的；後者則係指將其公益目的侷限於一項或少數特定項目的信託。因公益目的愈廣，所涉及的目的事業主管機關即愈多，其申請許可愈不容易，且目的過於抽象在公益性的執行判定上亦較為困難。

#### （四）事業經營型或獎助型公益信託：

以受託人給付內容的不同為分類標準。前者是指直接經營公益事業的公益信託（Operating Foundation）；後者則指以對受益人給付獎助金為內容的公益信託（Granting Foundation）。事業經營型公益信託的受託人須直接負責事業的經營，故受託人必須具備足夠的專業與知識能力；獎助型公益信託受託人的職責僅為將信託收益負責分配於合乎資格的受益人，較易於執行。

美國為了鼓勵民間參與公益信託而無後顧之憂，則是依受益人特性與受益時間先後的的不同，從稅法清楚規定不同類型的公益信託定義，主要分為無保留權公益信託（Outright Charitable Trusts）、以及分離利益公益信託（Split-Interest Charitable Trusts）兩大類（潘秀菊，2012）：

#### （一）無保留權公益信託：所謂無保留權公益信託，意指委託人在公益信託成立



時，就喪失對信託財產的所有權。

(二) 分離利益公益信託：而分離利益公益信託的特色在於除了公益受益人外，還可以有非公益性質之受益人，且進一步依照受益時間的不同又可再區分為「優先受益權公益信託」(Charitable Remainder Trust)、以及「公益剩餘信託」(Charitable Income or Lead Trust) 兩類：

1. 優先受益權公益信託：指公益受益人在一定期間，對信託財產收益有優先權，直到期滿或公益信託結束時，才將信託財產移轉給非公益受益人。這種方式可以稱為是先公益後私益，因為公益機關受益少，所以稅法給予的優惠相對也少。

2. 公益剩餘信託：是指將運用信託資產所得的年金利息給非公益受益人，例如其配偶或子女，直到此受益人死亡，信託資產就轉移給公益組織，美國銀行受託的公益信託大多是此形式，且還以下列三種不同方式成立信託帳戶以計算非公益受益人的受益權 (方國輝，1994)：

- (1) 聯合所得基金 (Pooled Income Funds)：是一種提供小額財產者參與公益的管道，它集合了公益資源提高投資效益，並提供捐贈者生存期間對共同基金運用所得的受益權。捐贈者死亡後這筆財產捐給指定的公益事業，但在捐贈當年度即享有所得稅之扣抵優惠。例如美國匹茲堡社區基金會規定一般人只需要5千美元就可以加入該基金。
- (2) 公益剩餘年金信託 (Charitable Remainder Annuity Trusts)：受託人每年須付給指定受益人不少於信託財產5%受益權。
- (3) 公益剩餘單位信託 (Charitable Remainder Unitrust)：受託人每年須付給指定受益人不少於信託財產當年淨值5%的年金，且需每年重新估價。

## 貳、各國公益信託發展沿革與現況

### 一、英國

信託最早起源於英國宗教組織，信徒們將財產交由教會進行慈善活動 (黃國精，1991)；爾後在「沒收法」的影響下產生透過遺囑或契約將產權委託他人代為管理的古典公益信託 (曹資敏，2006)，這是公益信託最早的雛形。1601年「公益用益條例」具體明示公益目的以避免濫用，爾後工業革命時期，資本家在傳統慈善觀念影響與



資產分散的需求下，將信託制度和公司模式結合，導致公益信託的設立數飛躍成長。1853 年為防止許多富人濫用信託作為節稅以及移轉財富的工具，遂制定公益信託法（The Charitable Trust Act），到 1953 年廢止之前都是英國最重要的法源依據。

受宗教與慈善傳統的影響，故此英國的公益信託從事救濟的事例甚多，公益目的有鰥寡孤獨、身心障礙、濟貧收容、貧困家庭的水電代繳、親子旅遊、甚至嫁妝提供等，間接亦包含感化院兒童教育、孤兒獎助學金等，足見其對社會福利的多元性。

1960 年設定的公益法（The Charities Act）規定政府必須設置慈善委員會進行監督管理，委員會附屬組織包含公營公益受託保管人（OCC）、公營公益投資基金（COIF）免費提供財產管理服務，1985 年增加公益存款基金 CDF 則負責提高公益事業之收益，此法歷經修訂沿用至今（潘秀菊，2012）。

英國國民信託在資產的來源有所不同，意指：「為若干國民以國民本身的力量來捐助、遺贈、購買等方式，以取得有價值的美麗自然與歷史性的建物，加以保護管理並公開<sup>3</sup>。1907 年英國國民信託法頒布國民信託組織可依法透過購買、捐贈或管理取得自然土地環境或文化資產，「英國國民信託組織」（NT）以法人身份擔任受託人進行營運，採會員招募制，以會員會費、捐款、門票、紀念品販售以及餐廳等收入成立基金，作為日常營運的經費來源。「彼德兔」即是以國民信託方式建立，為世界知名的案例之一，由繪本家碧雅翠絲·波特（Beatrix Potter）在 1902 年創造，她同時也是一位卓越的自然保育者，以彼得兔系列作品的收入購買湖區（Lake District）的土地避免人為開發破壞，去世後並將 14 座農場與超過 4,000 英畝的土地捐贈給 NT 永久保存湖區景致<sup>4</sup>。

故國民信託最大的特色就是普遍的國民參與，有效的運用了第三部門力量的匯集達到公益目的，根據 NT2003 年的統計有超過 310 萬會員、4,000 名職工以及相當數量的義工，接受 NT 保管的文化資產計超過 300 棟歷史建築與花園、47 處產業遺址、49 座教堂以及 9 座史前遺跡，共計 24 萬公頃、600 英里海岸線，為僅次於國家與皇室的第三大地主。不過也因為 NT 過於龐大，故於 1973 年成立一個同名企業公司，經營觀光旅館、餐飲以及商品販售等事業，並在收入提撥一定比例給 NT（方國輝，2002）。

<sup>3</sup> 資料來源：台灣國民信託官網

<http://tw.myblog.yahoo.com/jujuwang22/article?mid=2&prev=10&l=f&fid=5>

<sup>4</sup> 資料來源：環境資訊中心 <http://e-info.org.tw/node/48552>



## 二、美國

美國受英國殖民時期引入信託的概念與制度，後因獨立意識高漲遂於建國後抵制公益信託，19 世紀末期雖有許多富豪投入公益活動，但公益信託一直持續到 20 世紀初才復甦，且以公益信託和公益法人兩種形式在美國分別被採用。1935 年訂定「美國法律整編信託法」、1953 年二版修訂、第三版於 1990 年修正通過。因為其聯邦制度的特性，2000 年再制定「美國統一信託法典」為第一部成文法，提供統一原則以因應各州對公益信託法規的差異，多為補充性規定，與美國法律整編信託法相輔相成。

在美國因為公益信託和公益法人皆稱為公益基金（charitable foundations），故實務操作上各項統計資料並不會針對兩類作區分，無法取得分別的資訊。公益基金常委託信託業者進行管理，或成立非營利組織（NPO），以美國基金會研究中心 2004 年年報資訊，截至 2002 年的公益基金總數量為 64,843 件，規模達 4,351 億美元，捐贈總額 300 億美元，受贈金額為 221 億美元，一般而言財團法人與信託兩種制度的數量比例約為 2：1（曹資敏，2006）。

在各種公益信託類型中，美國的社區基金會（Community Foundation）是一種由多數人共同捐助資產成立之公益組織，通常採信託方式成立，例如 1914 年克利夫蘭基金會（資產規模 3 億 5 百萬美元）就是最早利用信託制度集資、從事地方性公益事務的基金會，其他還有 1923 年成立的紐約社區信託（New York Community Trust）（方國輝，1994）等。社區基金會最大的特色，除了資金來自社會大眾以及個人家庭捐獻等社區基金以外，是在於其公益目的與活動範圍具有區域性例如紐約市，而且非以個人為受益對象，通常是當地的公益組織、藝文團體等；且受託人除了銀行以外還有熟悉當地社區需求的分配委員會（distribution committee）共同掌管資產的運用。

英美國家對公益信託的監督方式雖各有所不同，但皆認為受益人的權益應自行維護，所以無信託監察人這個角色存在，在公益目的有問題以及資產運用不當時由第三人提出訴訟。在英國是由檢察總長提出，在美國由平時負責監督管理的各州州檢察長處理。



### 三、日本

日本第一筆公益信託「今井紀念海外協助基金」是在 1977 年被許可登記，但其實早在 1922 年日本政府就依照英國信託條文而訂出「信託法」。當時是因為在一次大戰後，急需外國資金投資讓許多資金以公司債方式進入日本，為了解決擔保權移轉以及投資人利益問題需求下而訂定信託法，這也是日本公益信託最早的法源。其中第 66~73 條都是公益信託相關條文，並於 2006 年進行全面修法、以及「配合信託法施行相關整備法」的通過，讓信託法更貼近社會經濟發展以及制度的健全。

雖然早在 1922 年就有信託法，但早期在日本公益信託被認為實用性不如公益法人，且對公益信託的認定仍有爭議<sup>5</sup>，爾後因發生公益法人不當管理以及逃稅等問題，且信託法制修訂讓制度更健全、運用更彈性，公益信託才慢慢開始發展。至 1991 年公益信託件數達 344 件，信託財產規模為 268 億日圓，目的範圍包含聾啞、智障兒童、單親貧困子女、病童以及老人福利等（方國輝，1994）。截至 2007 年第一季累計 558 件，信託金額 682 億日元，其中獎學金給付最高 164 件，信託金額 180 億日圓（潘秀菊，2012）。

### 參、台灣公益信託的發展

台灣公益信託法源基礎來自 1996 年訂定的「信託法」，第 85 條點出其設立採主管機關許可制。和私益信託最大的差異在於其以公共利益為目的，且受益人為非特定對象。2001 年 10 月 11 日第一個公益信託「陳春山法制研究基金」設立，主管機關為法務部，截至 2012 年第四季，以信託業者為受託人之公益信託有 96 件，信託金額規模達 376 億台幣。根據 2011 年以及 2012 年的統計資料(如圖 2)，信託的數量以及金額每一季都呈現成長。根據內政部資料顯示單指各級社會福利慈善基金會就有 605 個，相較之下公益信託的數量雖遠少於財團法人組織，但在發展時間僅十多年的條件下此數量也不可小覷。目前前五大信託金額就佔整體規模的八成，最高的為「公益信託恩典社會福利基金信託財產專戶」65 億元、以及「公益信託王長庚社會福利基金」62 億。可以看出目前公益信託的數量雖不及財團法人，但整體信託基金的發展也已具有一定的規模<sup>6</sup>。

<sup>5</sup>指信託法修法前、修法後在目的信託有關受益人以及公益財產等認定問題。

<sup>6</sup>以內政部 2010 年資料顯示共有 605 個社會福利慈善基金會中有 198 個是由內政部核准設，若以法規 3 千萬元設立門檻條件假設，推估其整體規模約為 59 億元。資料來源：基金會發展現況



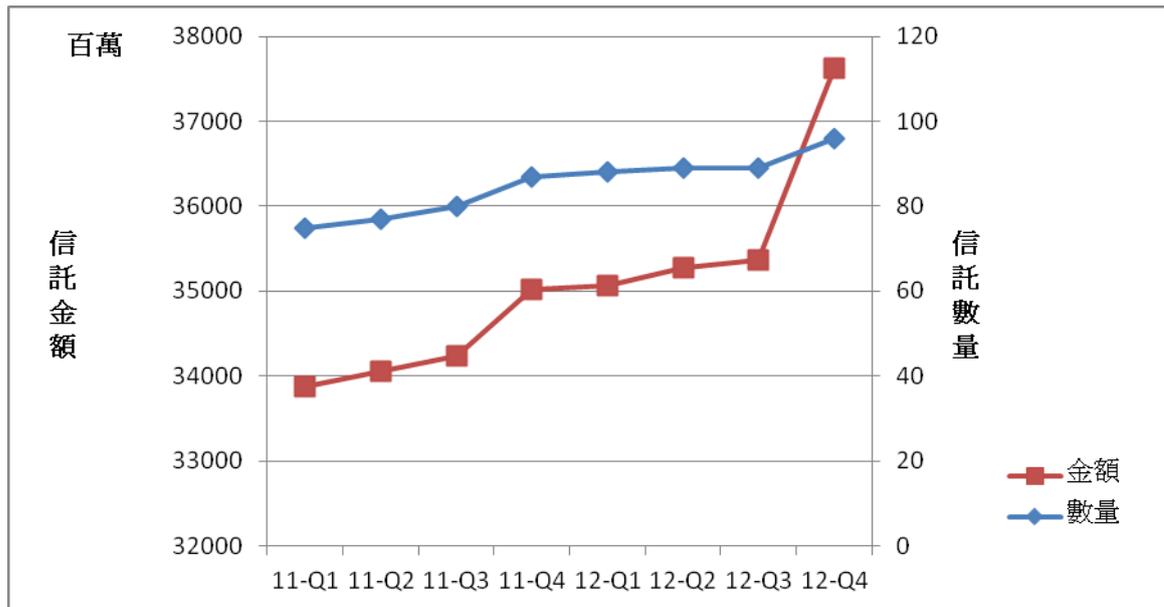


圖 2：台灣公益信託發展現況

資料來源：中華民國信託同業公會業務統計資料

<http://www.trust.org.tw/statistics/WebStatistics1.asp?pno=40>

## 一、台灣公益信託申請流程

依據台灣的法規，公益信託申請是由受託人提出，基本必須準備的文件包含各相關成員身份證明與委任同意書、信託契約、捐贈財產證明、信託監察人履歷、諮詢委員會籌組、信託事務執行計畫書等相關文件。各事業主管機關會審查其目的是否確實具備公益性、委託人對財產是否具有所有權與處分權、以及受託人是否具備執行能力等，在主管機關核可後才可進行財產轉移。圖 3 是以台灣文化公益信託為例的申請流程圖。



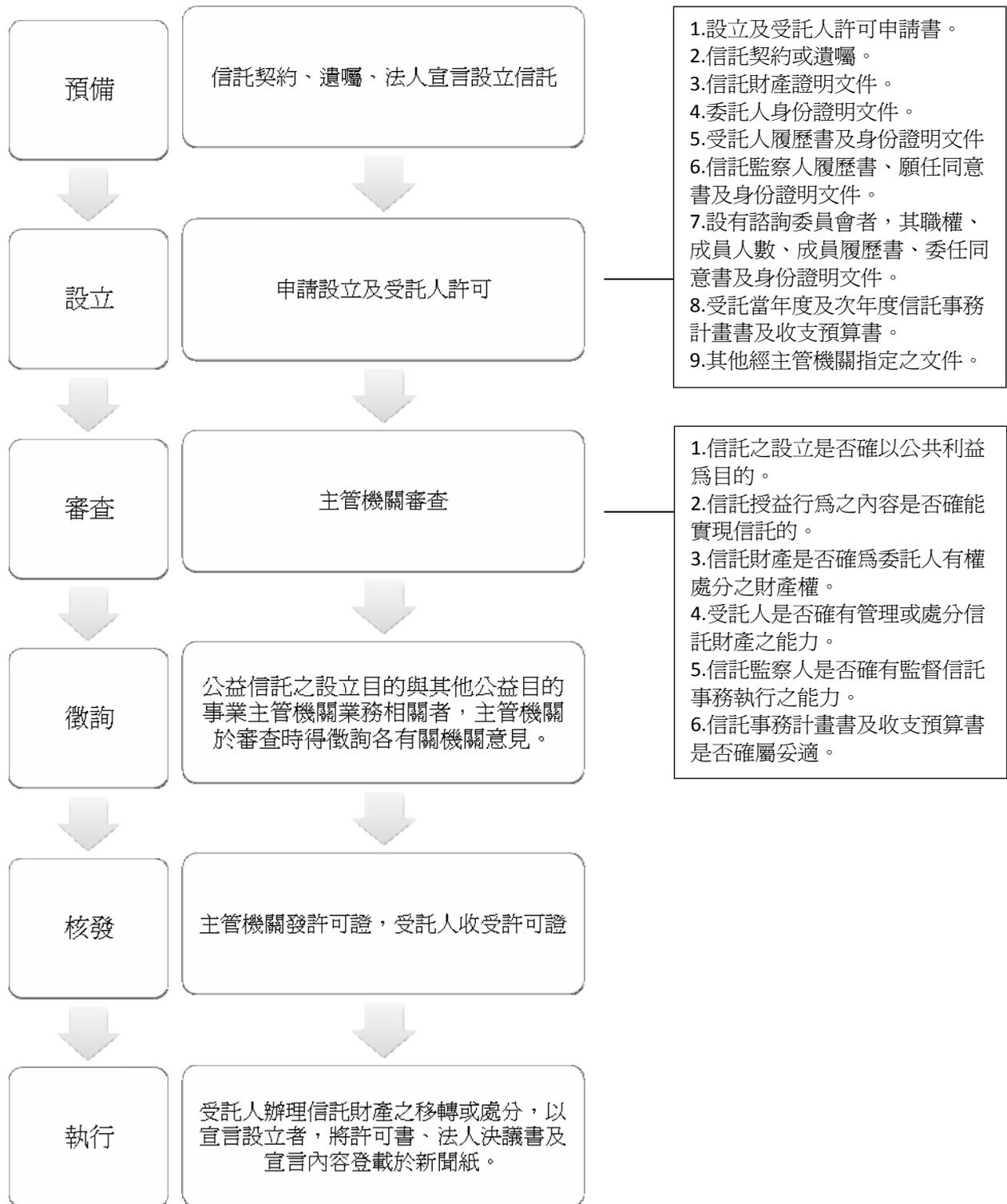


圖 3：台灣公益信託申請流程-以文化公益信託為例

資料來源：陳秋政等，2011；李斌，2009



## 二、台灣公益信託案例

### （一）台北古蹟公益信託基金－北投古蹟專案

新北投車站為台北市政府古蹟維護的一個專案，由八頭里仁協會運用公益信託模式，推動新北投車站風華再現，將台灣社區營造的運作帶入一個嶄新的里程碑，是全台第一個成立古蹟公益信託基金的非營利組織。截至 2008 年 12 月 31 日，依據「公益信託台北市古蹟保存與發展基金」之收支計算表來看，給付在公益宗旨的金額達 99.55%；而三部門之間協力與合作更是成功地開創治理層面新發展趨勢（陳秋政等，2011）。

### （二）竹掃把市民信託

由清大社會研究所教授王俊秀與新竹竹塹文化基金會發起「竹掃把市民信託」，是希望對新竹美軍顧問團 34 棟舊宿舍拆除後，搶救下來的原始物料、古董燈、老宿舍屋架蒐集保護，計畫到各小學募款，以五百萬為目標，募到的錢將在新竹市府文化局對面公園，用原始物料重建「美軍眷村博物館」<sup>7</sup>。

### （三）環境保護公益信託自然谷環境教育基地

是台灣第一個由官方核准的環境信託首例出現了。「環境保護公益信託自然谷環境教育基地」是在 3 位地主首肯下，委託荒野保護協會進行環境保護的目的，這奠定台灣環境信託的種子，並開啓環境保護一個新的模式制度選擇<sup>8</sup>。

### （四）濁水溪口海埔地公益信託

此為政府第一次受理以保護濕地的方式申請公益信託，也是第一次「民間發起以公益信託方式向政府買地保護」案例。為保護瀕臨絕種的台灣白海豚以及彰化芳苑、大城濕地（濁水溪口濕地）的海岸環境，2010 年 7 月 7 日，環保團體正式向內政部提出【濁水溪口海埔地公益信託】申請案，要以全民認股的方式向政府正式購買海岸濕地。聲明團體包括：彰化縣環境保護聯盟、中華民國野鳥學會、主婦聯盟環境保護基金會、台灣生態學會、台灣媽祖魚保育聯盟、台灣環境保護聯盟、台灣環境資訊協會、台灣蠻野心足生態協會、荒野保護協會、台灣國民信託協會<sup>9</sup>。

<sup>7</sup>資料來源：竹掃把聯盟 [http://tw.myblog.yahoo.com/bamboo\\_broom\\_tw](http://tw.myblog.yahoo.com/bamboo_broom_tw)

<sup>8</sup>資料來源：行政院環境保護署 [http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact\\_Newsdetail.asp?inputtime=1000531164347](http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=1000531164347)

<sup>9</sup>資料來源：台灣環境資訊協會 <http://e-info.org.tw/taxonomy/term/35298>



### （五）文化公益信託基金

南科特定區是國內史上很重要的考古遺址，目前已發現的遺址數高達 60 處，其中有 13 個座落在樹谷園區。由於奇美集團大本營位於南科，故斥資捐助 7,800 萬元成立考古中心，是全國第一個首創的非政府考古組織。另外捐出 5,000 萬元由文建會輔導成立公益信託基金，以確保考古文化資產得以永續維護並贊助其它考古計劃的執行。該公益信託已於 2008 年 6 月 3 日簽約，並召開第 1 次諮詢委員會<sup>10</sup>。

### （六）文化公益信託葉俊麟台灣歌謠推展基金

成立於 2007 年底，基金委託人是葉俊麟先生長女，最高法院退休法官葉賽鶯女士。葉俊麟先生是舊情綿綿、淡水暮色、思慕的人等經典作品作詞家，葉女士本著父親對台灣歌謠的執著與熱愛，推展基金到台灣各本土族群，以音樂會以及舉辦比賽方是挖掘台灣歌謠。如台南平埔族西拉雅文化協會所組成的 Onini 竹音樂團、近年相當知名的年輕一輩原住民藝術團體南島舞集、遠從台東前來的「布農文教基金會」，還有流行樂界本就相當熟悉的北原山貓樂團等<sup>11</sup>。

### （七）公益信託吾哈進碧教育基金

以協助政府推廣科技整合、科文融合有關的教育(含學校教育、家庭教育、機構教育、社會教育等)，以促進台灣社會的創新及永續發展為主要目的與宗旨。曾舉辦「全球化時代的王道文化、社會創新與永續發展」研討會<sup>12</sup>。

### （八）公益信託星雲大師教育基金

2008 年起星雲大師將寫書、以及墨寶一筆字所收到的版稅成立「公益信託教育基金」。具體作為包括「power 教師獎」，鼓勵優秀努力的老師們、「真善美新聞貢獻獎」鼓勵優質的新聞從業人員、以及「三好校園獎」、「三好之人」、「三好家庭」選拔活動等等，甚至體育、戲劇，只要是有益於推動社會「真善美」的各種活動，該信託都樂於給獎以資鼓勵<sup>13</sup>。

<sup>10</sup>資料來源：財團法人樹谷文化基金會 <http://www.tvf.org.tw/cistcenter01.php>

<sup>11</sup>資料來源：文化公益信託葉俊麟台灣歌謠推展基金無名部落格 <http://www.wretch.cc/blog/taiwansongs>

<sup>12</sup>資料來源：百略學習教育基金會 <http://www.mlf.org.tw/>

<sup>13</sup>資料來源：佛光山全球資訊網 <http://www.vmhytrust.org.tw/origin>



## 肆、公益信託與公益法人比較

### 一、與財團法人的比較

國內有許多研究針對公益信託與財團法人制度之差異進行比較（如附件二）。簡源希（2004）認為公益信託具有以下便利性：設立手續與規模門檻、營運方式與資金運用、法規較嚴謹、受益人權益保障、以及不具存續問題；陳秋政等（2011）認為公益信託是一種協力治理的表現，在不依賴公部門資源的情況下，從民間動員，也開放讓有心人士共襄盛舉，且跨越組織之區隔。整體而言，普遍認為公益信託在設置以及資金運用上有其便利性，且可以彌補財團法人責信表現不足之缺：以財團法人作為公益服務機制的負面評價，例如有現行監督法制的紊亂、資訊公開制度之不足、公益目的之概念不確定、設立的實質目的係為節稅而非公益、財務不健全與安全性不足之疑慮，以及休眠財團法人的問題等（劉承愚等，2001；陳惠馨，1995：172）。

苑寶華（2011）認為公益信託較適合無力或不願意設置財團法人、以金額給付為目的者，而財團法人較適合金額大且直接經營公益活動者。換言之在相同資產規模下，想直接從事公益活動執行、不想委託他人者適合以財團法人方式。王志誠等認為公益信託制度與公益法人（尤其是財團法人）往往能發揮相輔相成的功效，猶如車之二輪，為公益活動不可或缺的制度（2002：175）。從中華民國信託業商業同業公會的統計資料來看，現有的公益信託件數以及委託規模遠不及財團法人之發展現況。以 2012 年第四季的公益信託名單為例，多數還是以個人名義（例如羅銓教育公益信託）、以及公司行號等<sup>14</sup>，知名的非營利組織並沒有出現在名單中。其中基督教的「公益信託基督教中華信望愛基金」委託金額為 56 億元，以及佛光山「公益信託星雲大師教育基金」、「公益信託人間佛教發展基金專戶」委託金額各為 8 億元以及 500 萬元，是名單中少見的大型知名宗教組織，其中佛光山同時開設兩個不同公益目的的信託更是首創。

故究竟公益信託為非營利組織運作所帶來的是更便利的選擇、還是另一層隱晦不可言的衝擊，導致非營利組織以及掌握台灣大部分捐款資源的宗教組織並沒有意願採用？雖然各項研究者都指向公益信託制度比財團法人要靈活、資金的運用更有效

<sup>14</sup> 統計資料中並沒有顯示委託人是個人或組織，此處意指公益信託設置名稱以個人為命名居多，而非知名的非營利組織。



益，但在監督方面也較嚴謹，各項財務與會計制度變相的必須透過信託業者的管理完全公開，雖然可大幅增加責信表現與執行績效檢視的依據，但是否為非營利組織所樂見、並適用所有類型規模的非營利組織？或是實際執行面上有非營利組織無法承擔之重，值得進一步思考。

## 二、與社團法人的比較

因為公益信託具有資產基礎，而公益性社團法人在民法中因為社員制度被認定是人的集合體，故過去的研究少有將兩者相比較的討論，事實上以公益信託沒有金額上的設立門檻特點來看，兩者並非沒有相似之處。從英國的國民信託、美國的社區基金會案例我們已知，不管是採取會員制度、或是少額固定財產共同出資方式，都看出公益信託在人的集合體特性上不容小覷的龐大動員力量，在維持古蹟文化與保護自然環境的推動展現出不可思議的人次參與深度和廣度；且因為信託對捐款以及資產的認定、運用並不同於公益社團法人「收入」、「支出」<sup>15</sup>的法規規定，一定基礎的資金規模有利於存續性，而資源運用也更具穩定性和靈活性；而法規對公益信託不可無故三年沒有活動的規定，更是可以大幅避免過去公益社團法人常被批評「休眠」的缺失。

## 伍、公益信託的爭議

與國外執行公益信託的經驗相比，因為登記制與許可制的不同，對公益信託的監督與管理機制也有很大差異，故亞洲與英、美國家各存在著不同的執行問題。在美國最大的問題是監督力不強，因為公益信託並非州檢察長的主要職責業務，其主動查核動機相對較弱，故被認為等同是無監督機制（方國輝，2003）。台灣學者李峙曄認為公益信託相關概念不為一般民眾熟悉、以及法制面上規範不完備是導致台灣公益信託推廣緩慢的原因（2012），而執行面則有主管機關權責與審查標準不一、以及信託標的所有權取得困難等障礙。鄒建中提出公益信託是否應永續存在、信託監察人和委員會不應強制規定的建議，並和日本學者同樣提出登記制優於許可制的想法以避免主管機關的多頭馬車。綜合而言，台灣公益信託的推展現況可以從四個方面探討其爭議：

<sup>15</sup> 依台灣稅法規定，公益社團法人每年的支出必須達收入的60%以上否則須繳納所得稅，對於組織而言會因此受限而對資源運用的有效性有所約束。



## 一、設置程序：

學者陳春山在 2003 年就曾提出公益信託法制建全是推動的首要工作，但事實上和財團法人設置的爭議相同，台灣法規習慣以各主管機關各自立法監督的管理方式，而公益目的通常並非僅具有單一解釋與意義，且活動類型以及執行面更是多元可能涉及多個部會，除了必須花費許多溝通成本外，最終結果可能是多頭馬車、也可能落到互踢皮球的局面，讓公益信託在申請的最初就面臨「歸屬」認定的問題，而決定權僅在主管機關一方。

## 二、受託單位：

台灣對多方受託有諸多限制，法人雖得以「宣言信託」設立公益信託並經決議使自己成為委託人及受託人，但卻無法享有相關稅賦優惠。故委託信託業者執行公益活動其專業度與執行力，能否與委託人的期待一致會是風險，雖然得設立諮詢委員會彌補專業之不足，但其權力與影響力的範圍畢竟難以預料。而現今的公益信託規模還在發展階段，不具經濟價值，更導致信託業者接受意願也不高。（劉昇昌，2006）

## 三、監督機制：

對於監察人與諮詢委員會的存在必要性，學界有不同的看法。鄒建中（2005）認為基於契約的精神，應該交由委託當事人自行決定，法律不必強制規定監察人必須設置，而諮詢委員會則確實可以彌補信託業者專業的不足，以現行法規來看是為任意機關。但事實上財團法人制度下亦設有董事會，是否真的發揮治理功能或僅是領取車馬費聊備一格，也是長久以來的爭議。故本文認為，監察人與諮詢委員會不在於存不存在的爭議，而是如何在法規中明文規定運作機制以及人選的公平性（如親屬比例）與普遍性，讓監督可以真正發揮功能。

## 四、文化價值差異：

除了法規上的爭議外，公益信託在台灣推行緩慢，事實上也因為與西方國家存在著文化價值觀上的巨大差異。英美除了源自於富人將大筆資產捐給教會進行慈善活動的傳統外，富豪設立遺囑將身後財產設立信託為後代子孫規畫、以及捐出不



動產給政府做公益的習慣，都是與中華文化家產傳承想法截然不同之處，且捐贈者對於財產處分後控制權力的完全分離接受度也不如西方高，這些都影響了公益信託在台灣的發展，並不單純只是推廣的成效不彰。

## 陸、結語

從國內案例的討論我們可以感受到公益信託的發展已經逐漸改變。過去獨資捐出遺產紀念的獎助型公益信託為居多，現在則有越來越多不同設立型態與目的價值的公益信託成立，如台北古蹟信託、竹掃把市民信託、自然谷等，明顯從社會福利目的擴展到文化古蹟、環境保護以及歷史價值維護等區塊；公益活動也不再是直接的現金給付，而是公部門、信託業、以及非營利組織三部門間的協力治理（陳秋政等，2011）、以及高度社區參與動員實踐的型態。濁水溪口海埔地公益信託更是國民向政府買地、建立信託以達保護濕地目的的首例，引發各界的聯署認同、不同環保組織之間的串聯，雖然政府對此不知所措故遲遲未核准此公益信託申請案，但發揮的影響力之強大結果最後成功影響產業設立政策轉向，堪稱首例尚未許可但已在運作的公益信託，將公民力量藉由信託制度發揮的淋漓盡致；而台灣國民信託協會在2011年成立，更是為整體國民信託的發展和國際接軌，可說是未來公益信託發展的方向。

英美的國民信託與社區信託行之多年，早已顯示並不只是富人、有大筆遺產者才可以參與公益信託，而可以藉由會員的集合、公民的參與，對國家、對社區的所有公共利益進行運作與落實。單純以規模大小、受益給付方式等去區分公益信託適合哪一類型組織進行公益活動太為狹隘，其無資產規模的限制、無須擔心存續性以及事務所解散問題、參與的開放性以及相對嚴謹的責信與績效揭露等特性，各非營利組織可以自我檢視選擇與否的適當性，不能統一而論，但公益信託確實是除了公益財團法人、公益社團法人以外可以參考的另一種有效的制度選擇。在「產留子孫」的文化價值下，美國分離利益形式的公益信託，因為同時照顧了私益與公益受益人的權益，可以解決捐出財產後自身難保或子孫受累的意外，完整照顧委託一方本人與家族的生活保障疑慮，可說是非常適合台灣風俗民情的公益信託類型。畢竟公益信託的發展不過十餘年之久，其制度面以及法規尚未完全健全，實務推展上也有其障礙與爭議，未來可以持續觀察發展比較，以期能更清楚形塑出不同類型公益信託的特性以及適合的運用時機與領域。



## 附錄一：英、美、日與台灣公益信託比較

## 各國公益信託法規與監督許可方式比較

國家	信託法規	監督管理	許可方式	受託人
英國	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公益法 1960 年</li> <li>2. 國民信託法 1907 年</li> <li>3. 財政法-經營資產、動產、遺產稅</li> <li>4. 稅法-收入全免稅</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公益委員會 (中央機關)-公營公益受託保管人、公營公益投資基金、公益存款基金三個附屬組織，免費服務。</li> <li>2. 無信託監察人 (受益人權益應自行維護，有問題由檢察總長代為提出訴訟)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 登記制</li> <li>2. 由委託人意思表示+財產轉移為重點</li> <li>3. 受託人向事務所提出登記，副本送國稅局，承辦人員決定准予與否</li> <li>4. 有疑義才送委員會裁決</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 可以是個人、或委員會+事務局</li> <li>2. 經常是榮譽職</li> </ol>
美國	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 美國法律整編信託法 (1990 年第三版)</li> <li>2. 美國統一信託法典</li> <li>3. 稅法</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 無委員會</li> <li>2. 無信託監察人，由州檢察長負責管理 (受益人權益應自行維護，有問題由州檢察長總轄的公益信託處提出訴訟)</li> <li>3. 各州不同，如加州由國稅署、賦稅委員會負責審查財務與免稅資格等</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 登記制 (由委託人意思表示+財產轉移為重點)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自然人、法人皆可，與公益目的密切相關者</li> <li>2. 可將基金和捐款分別委託</li> <li>3. 可求取報酬</li> </ol>
日本	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 信託業法 1992 年 (參考英國判例法理)</li> <li>2. 舊信託法 2000 年</li> <li>3. 新信託法 2006 年</li> <li>4. 公益信託相關法律</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各事業主管機關</li> <li>2. 信託管理人-不特定多數人 (榮譽管理職，除非公派)</li> <li>3. 信託監察人 (必須)</li> <li>4. 營運委員會</li> </ol>	許可制	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 可求取報酬</li> <li>2. 個人、法人營利個人皆可</li> </ol>
台灣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 信託法</li> <li>2. 目的事業主管機</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目的事業主管機關</li> <li>2. 信託監察人 (必要)</li> </ol>	許可制	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具完全行為能力之自然人及法人</li> </ol>



	<p>關許可及監督辦法</p> <p>3. 信託業法</p> <p>4. 信託稅法（包括遺產及贈與稅、所得稅法--）</p>	<p>3. 諮詢委員會（非必要）</p>		<p>2. 限受託為信託業者，得享稅負優惠</p>
--	--	----------------------	--	---------------------------

資料來源：本文編製



## 附錄二：

## 公益信託與財團法人之比較

項目	公益信託	財團法人
目的機能	均為提供一定財產從事公益活動，法律上所指示之公益目的（信託法第 69 條，民法雖無明文規定必須以公益為目的，但實務上多認定屬公益法人）及社會機能大致相同，唯技術上有差異是因法律結構本身就不同所致。	
法源依據	信託法	民法
權利主體	非權利主體（無法人人格）	公益法人
法律架構	委託人依信託契約約定將財產轉移至受託人名下，由受託人管理處分。	成立法人組織，將捐助財產移轉予財團法人，並成立董事會運作。
主管機關	依公益目的歸屬事業主管機關。	包含業務主管機關、以及法院。
設立方式與程序	以信託方式設立，由受託人向目的事業主管機關申請核准。	以法人方式設立，需先經業務主管機關許可設立，再向法院登記取得法人資格，是為二元制。
組織及事務所	由受託人處理一切事務，無須設立固定組織與事務所。	透過董事會運作，需有專職人員與固定場所。
財產獨立性	信託財產應具獨立性	未規定
財產所有人	受託人	財團法人
設立（捐贈）規模	無限制	各主管機關規定不同，有 500 萬、1000 萬、3000 萬不等。
適合的服務型態	適合純粹以金錢給付為目的的公益業務，如獎學金。	適合直接經營事業類型的公益活動，如圖書館。



資金的運用	得動用本金。	只得動用孳息，不得動用本金。
意思機關	得設諮詢委員會	董事會
內部監督機關	信託監察人	得設監察人
公益執行者	受託人或委託專業能力者	法人自身
納稅義務人	受託人	法人自身
存續期間	依信託契約約定，具有彈性。	不得任意解散，以確保永續性為前提。
營運限制	可依信託契約內容動用信託財產。	對捐助財產有所有權，但非經主管機關許可不可處分。

資料來源：潘秀菊，2012



## 參考資料

中華民國信託業商業同業公會官網，造訪日期 2013 年 2 月 20 日，網址：

<http://www.trust.org.tw/statistics/WebStatistics1.asp?Action=Search&pno=40>

方國輝 (1994)。公益信託對社會福利之貢獻。社會建設，85：5-9。

方國輝 (2003)。文化公益信託法律關係、設立監督與實務運作研究報告。行政院文化建設委員會委託研究計畫。

台灣國民信託官網，造訪日期 2013 年 2 月 20 日，網址：

<http://tw.myblog.yahoo.com/jujuwang22/article?mid=2&prev=10&l=f&fid=5>

社團法人台北市八頭里仁協會官網，造訪日期 2013 年 2 月 20 日，網址：

<http://www.peitou.org.tw/issues/trust>

李峙曄 (2013)。我國環境公益信託制度及其運作障礙之探討。國立成功大學法律學系碩士論文。

李智仁 (2009)。從委託人及受益人觀點談信託法之問題與修法方向。月旦財經法雜誌，16：43-59。

林顯達 (1998)。公益信託未來發展。臺灣經濟，263：27-34。

林顯達 (1997)。公益信託問題之探討。臺灣經濟，246：36-41。

姜博譯 (2002)。公益信託與公益目的之實踐。國立台北大學法學系碩士論文。

苑寶華 (2011)。公益信託租稅優惠之探討。私立中原大學計研究所碩士論文。

曹資敏 (2006)。公益信託之現況及未來發展之研究。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。

陳春山 (2002)。公益信託理念與制度。律師雜誌，268：62-70。

陳俊宏 (2006)。非營利組織從事公益信託之研究。非營利組織管理學刊，4：67-84。

陳秋政、彭俊亨 (2011)。台灣公益信託實務發展之分析。政策與人力管理，2(2)：97-135。

黃國精 (1991)。英美之公益信託。財稅研究，23 (5)：81-84。

董郢 (2012)。公益信託之研究—兼論英美之保護地役權。私立輔仁大學法律研究所碩士論文。

鄒建中、廖文達 (2005)。公益信託之法制爭議。財金論文叢刊，3：113-126。

廖文達 (2007)。我國與美國公益信託之比較研究。私立朝陽科技大學財務金融系碩士論文。

劉昇昌 (2006)。以公益信託從事非營利事業之探討。國立政治大學經營管理碩士學程碩士論文。



潘秀菊（2012）。財團法人剩餘財產轉設立公益信託及我國公益信託發展之研究建議。

中華民國信託同業公會委託研究計畫。

鄭策允（1999）。公益信託制度之研究。私立輔仁大學法律研究所碩士論文。

