

從政策角度談公益信託之發展與前瞻 —兼論原住民保留地信託之運用

李智仁

台灣金融研訓院金融研究所代所長暨大陸金融研究室督導

摘 要

我國信託法中規範公益信託制度，旨在透過此制度落實公共利益。然而，由於制度設計上有所不足，加以行政與司法實務上的認知缺憾，導致使用此制度者並非如同預期者眾。近年來，由於國人公共意識概念高漲，投入環境保育及文化發展之活動日益增多，其他公益活動也陸續展開，公益信託之運用也有復甦之機。本文旨在檢視現行信託法中之公益信託制度相關規範，並指出實務運作所面臨的問題，並提出公益信託在原住民保留地方面之運用，並歸結於公共議題的協力理論。無論從公共政策抑或立法政策來看，公益信託制度有其存在之必要性與重要性，相信未來在各界的戮力合作下，公益信託的癥結將可陸續拔除，迎向坦途。

關鍵字：原住民，公益信託，國家信託，信託監察人

Policy Viewpoints on the Prospect of Charitable Trust: with An Application of Aboriginal Clan Reservation Development and Management

Chih-Jen Lee

Deputy Director of Financial Research Institute and Greater China Center

Abstract

Charitable trust scheme was regulated in Trust Law of Taiwan aimed at the implementation of the public interests. However, due to the design of the system is inadequate to cognitive defects on the administrative and judicial practices, led to the use of this system is not as expected by many people. In recent years, due to rising the people public awareness concept, investment in environmental conservation and cultural development of the increasing activities of other public service activities gradually. This paper aims to examine the relevant specifications of the system of charitable trust in the existing trust law, and pointed out the problems faced by the practical operation, and proposed use of the charitable trust in an aboriginal reserve and third theory due to public issues. The necessity and importance of its existence from the point of view of public policy or the legislative policy, system of charitable trust, I believe in all the branches of cooperation in the future, the crux of the charitable trust will be successively unplug.

Keywords: indigenous peoples, charitable trust, national trust, supervisor of trust



壹、前言

公益信託於英美法上稱為慈善信託（Charitable Trust），日韓則與我國同，均以公益信託名之。無論是美國或其他國家關於公益信託之定義，大抵均認其乃關於財產的一種信任關係，並由受託人肩負以公益為目的而處理該財產之責任。而該信託目的之實現，將對整體社會中之多數人帶來實質社會利益的一種信託。我國信託法中獨立專章規範公益信託，即該法第八章所涵蓋的第 69 條至第 85 條；依據第 69 條所為之定義知，所謂公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託，條文前段以條列方式進行列舉，後段則以概括方式進行規範，隱含著符合信託法關於「公益」之法律義涵且經主管機關認同，以公共利益為目的之信託，均可適用之。此等寬鬆之認定方式，對於社會公益發展應有所助益。

然而，由於公益信託之成立所涉及之組織運作、監理程度與稅賦優惠問題甚廣，容有深入思考之必要；再者，近年來成立公益信託之筆數有微幅上升之趨勢，在該制度之實踐層面上，近年來有何需特別關注之處？同時，放眼未來，我國公益信託如何被善加利用，以達到普惠大眾、強化國計民生之效益，誠值政府與民間之專家學者共同探討。筆者雖知野人獻曝，惟仍希冀參與此意義深遠之工程。

貳、公益信託概論與發展概況

由於國民所得日漸提高，民眾對於公益活動之參與度亦逐步提升，加以企業人士亦有秉持回饋社會意念，積極從事公益活動者，各類以公益為目的之非營利組織或以財團法人或以社團法人之方式成立公益法人，在近年來魚貫而生。伴隨著信託法的問世，公益信託概念亦普遍為國人所接受，成為與公益法人相輔相成之重要制度。雖言公益法人與公益信託均以公益目的為設立初衷，但二者仍有不同。除明顯可見的在法律依據或設立方式上有所不同外，二者在設置之便宜性、費用之伸縮性、管理之節約性、監督之嚴謹性、運用之寬廣性以及支出之靈活性等重點上，均有所不同（李智仁、張大為，2010）。亦有學者指出，一般言之，公益法人較適合於直接從事於經營事業類型之公益活動，例如從事圖書館、美術館、博物館等文化或從事體育館等運動設施之管理經營；反之，對於提供獎學金或研究開發獎助金等以金錢為給付目的之公益事務，採用公益信託之方式較採用公益法人（相對於營利法人及



中間法人)或財團法人(相對於社團法人)之方式較為理想(方國輝,1992)。姑且不論公益信託與公益法人之間係屬取代或互補關係,然隨著時代的變遷與發展,實有必要針對公益信託進行基礎要件之檢視,同時一窺近期發展概況。

一、公益信託之義涵與要件再探

信託法第 69 條將公益信託規範為以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託,惟因其仍為信託制度之一環,因此同法第 84 條亦規定,公益信託除本章(即公益信託章)另有規定外,適用第二章至第七章之規定,俾利公益信託在適用上不致出現法律闕漏。然而,在法律之適用上疑惑在所難免,法務部及其他相關主管機關之解釋也在促進公益信託的進步工程上,扮演了重要的角色。此外,公益信託的設立,依信託法之規定有三種方式,分別為:(一)依契約設立之公益信託;(二)依遺囑設立之公益信託以及(三)依宣言信託(亦即財產所有人以自己為受託人,而為他人利益而持有財產的宣示)方式所設立的公益信託。其中,以宣言方式設立的公益信託,除了該信託在對公眾宣言前,必須先經目的事業主管機關的事前許可外,還必須由法人以決議之方式對外宣言自己是委託人及受託人。至於公益信託的消滅,則有信託行為所定事由之發生、信託目的已達成或不能達成以及撤銷設立許可等三種事由。不過,與一般信託有所不同者,在於公益信託的繼續性。所謂公益信託的繼續性,是指信託法第 79 條所規定,在公益信託關係消滅,而無信託行為所訂信託財產歸屬權利人時,目的事業主管機關得為類似之目的,使信託關係存續,或使信託財產移轉於有類似目的之公益法人或公益信託。

應注意者,公益信託制度存在多年,各項要件在實施中經過理論與實務之激盪者在所多有,但其中最值得注意者,乃該制度之現行規範中,關於公益性要件及監理機關所滋生之問題,分析如下:

(一) 公益性應如何認定

誠如前述,信託法中採取列舉與概括方式並列之規範方式,企盼藉由「其他以公共利益為目的」之規範模式,使公益信託之效益涵蓋層面擴及慈善、文化、學術、技藝、宗教與祭祀幾項目的外之公益作為。但公益範圍之認定往往因為時空環境變遷而有所不同,所謂公共利益或公益性究應如何判別,即成首要問題。依專家學者之見地,公共利益之有無應就事務之內涵加以判斷,基礎應著重客觀評價,至於捐贈者之主觀動機如何,在所不問(王志誠,1996)。質言之,公共利益條件之滿足應



符合以下要件：1.需有利益存在、2.利益須合法、3.利益需具有公共性以及 4.受益對象不特定。其中，利益需具有公共性一點，係指利益之內容有助於社會安全與文明者而言，亦即該利益之存在，對於社會大眾具有方便性與實用性之謂也。從而，交通、水電、郵政等公用事業所供應之服務，其利益固然具有公共性，舉辦文化或藝術活動、興辦教育或環境保育事業等，其所產生之利益也可謂具有公共性¹（方國輝，1992）。此外，假使接受該利益之團體較小，加以援助僅滿足小部分的社會利益，縱令所提供者在社會觀感中趨向公益，但恐因公共性不足或本質上屬於互助性質，而未被視為具有公共性（鄒建中、廖文達，2005）。

（二）公益信託之監督

依信託法第 72 條第 1 項之規定，公益信託由目的事業主管機關監督。揆諸其他國家法例，美國主要是由各州檢察長負責監督，英國則多由獨立公益委員會（Charity Commissioner）負責，並享有諸多類似法院之司法審查權²；至於日本，依該國之信託法規定，係由公益目的事業主管機關負責。三種立法例互有優勢，而我國因為現行民法有關公益法人之監督機關為目的事業主管機關，故信託法對於公益信託採自由目的事業主管機關監督之模式，較符合我國現行民事法制（王志誠，2005）。另應注意者，法務部於 2010 年 2 月 8 日法律決字第 0999006101 號函中表示：「關於各公益信託之目的事業主管機關應視其公益之性質而定，且各機關均為該公益信託之目的事業主管機關，係按信託法第 70 條規定之，因此，公益信託之信託目的，可包括二個以上之公益目的，並且應向該公益信託主要公益目的之事業主管機關申請設立。倘若無法判斷何為其主要之公益目的時，應探究委託人設立公益信託之真意而定之。」此項見解為目前公益信託之目的事業主管機關難決的問題，提供了方向，也有助於落實信託法第 70 條第 2 項規定由受託人提出申請許可之規範。

此外，由於公益信託之受益人本質上為不特定多數人，並無特定之受益人監督受託人是否善盡職責。為確保公共利益，信託法第 75 條遂規定：「公益信託應置信託監察人。」以強制公益信託設置監察人之方式，保護不特定多數受益人之利益或公共利益。但應注意者，公益信託由目的事業主管機關監督，因此信託監察人究應扮演何種角色？有認為信託監察人理論上雖亦為公益信託之監督機關，但應僅立於

¹ 另應注意者，2009 年法律字第 0980038417 號函中謂：「雖然公益信託委託人擬捐贈境外未上市上櫃之股票，雖有使委託人實質控制或經營境外公司之虞，惟倘該信託利益仍係以社會急難救助、身心障礙者救助及宗教教義研修流布為目的，尚無抵觸公益信託之意旨。」此項函釋之寬容程度係屬罕見，是否妥適尚待商榷。

² See UK Charities Act (1993) § 16(1).



輔助監督機關之地位（王志誠，2005）；亦有認為此際信託監察人不僅具有受益人之受任人或輔助人之地位，尚應包含代國家行使公權力監督之性質（潘秀菊、陳重見，1996）。然而，無論公益信託之信託監察人定性為何，是否強制設置乙事成為爭議所在。徵諸英美公益信託制度中，並未設有信託監察人制度，復以公益信託既已由目的事業主管機關監督，若再強制要求設置信託監察人，是否疊床架屋，不無疑問。另考量公益信託雖具公益性，然基於私法自治之精神，亦有必要賦予契約當事人自主性，從而本文以為檢視此項規範之妥適性，有其必要。

二、公益信託之發展概況

美國的公益信託源自於英國，其發展態樣呈現多樣性。除了慈善目的以外，與傳統的英國公益信託相較之下，在應用上更為廣泛，舉凡救濟貧窮、促進教育、發展宗教、增進健康...等目的，均可納為公益信託之目的。在日本方面，雖然公益信託制度在 1922 年（大正 11 年）所訂定的信託法中即設有規定，但卻一直到 1977 年（昭和 52 年）才有第一筆公益信託的問世。自此而後，從昭和 53 年起至今，平均每年增加 20 餘件，頗為可觀；推究其發展如此成功的原因，主要係因日本信託協會、主管機關以及學者專家同心協力加以研究推展所致。至於我國目前發展之景況，依中華民國信託業商業同業公會 2012 年第四季關於公益信託業務之統計顯示，截至 2012 年底業者共計承作公益信託 96 件，總金額達新台幣 37,625.62 百萬元，相較於 2011 年底在件數及金額上有小幅增長。然對照信託業其他業務以觀，公益信託之比例仍難謂大宗。

對照鄰國日本，公益法人於明治 29（1896）年制定相關法規，公益信託則於大正 11（1922）年信託法問世之際創設。嗣後，由於公益法人在經營上出現諸多人謀不臧之現象，公益信託制度逐漸受到重視，並於昭和 52 年成立第一件公益信託，對於獎助自然科學、保護自然環境、促進國際交流以及其他公益領域卓有貢獻，也背負著活用民間資金挹注於公益活動之期待。而日本信託法自大正 11 年制定以來，經歷長達八十餘年時間未進行重大修正，然鑒於時代之變遷與實務之需求，無論在學術或實務界，均有修法之提議³（寺本昌廣，2007）。也因此，2004 年 9 月 8 日於法務省所召開之法制審議會第 143 次總會中，即進行了是否全面修正信託法之諮詢。

³ 例如 1985 年由四宮和夫教授所領導之「信託法研究會」即曾發表「信託法修正草案（第四草案及修正第四草案）」、2001 年以前田庸教授為首之「商事信託研究會」亦曾發表由學者及實務家共同研擬之「商事信託法要綱」，即屬著例。



其後，並決定在同會之下設置專門之「信託法部會」。此部會由日本信託法權威學者能見善久教授主持，自 2004 年 10 月 1 日起至 2005 年 7 月 15 日止，經歷 18 次會議之審議，提出「信託法改正要綱」草案。2005 年 9 月起，審議之工作繼續進行，直至 2006 年 1 月 20 日時，提出名為「信託法改正要綱案」之結論，繼於同年 2 月 8 日召開之第 148 次法制審議委員會中一致通過此案（寺本振透，2007）。在前開要綱案通過後，法務省即依據「信託法改正要綱」草擬信託法與相關配套草案，於第 164 次國會中提出。但因故耽擱，直到第 165 次國會時方續行審議。國會於 2006 年 12 月 8 日通過信託法與相關配套法案，並於 12 月 15 日公布。新法分為 13 章，共計 271 條條文，施行日期原則上自公布日起算於 1 年 6 個月內以行政命令方式發布之。

新法之產生，除了係針對原信託法中規範不足之處，所為的修正與增補外，同時也受到其他國家在同時期增訂之法制所影響，而有所啟發。例如信託制度發源地之英國於 2000 年所制定之新「受託人法」(Trustee Act)、美國於 2000 年 10 月公布將「統一信託法典」(Uniform Trust Code) 納為模範法典之一、1999 年「歐洲信託法基本原理(8 原則)」之發布以及 2001 年中國大陸信託法之制定，均突顯了信託法逐漸受到國際社會之重視所呈現之國際化現象（寺本昌廣，2007），也形成日本反躬檢視原有法制缺失之動力。經由學術界與實務界之協力與共識，洞悉了原有法規管制過嚴，致生新型信託商品發展瓶頸之問題，同時也參採了英美法制之精神，而融入新法規範中，企盼再造信託發展榮景。其中值得注意者，在於新法中刪除公益信託專章，而於平成 18（2006）年訂定公益法人制度相關三法，將公益法人制度改革法以及修訂後之公益信託法（於大正 12 年 1 月 1 日即訂定）等法律進行整合（新井誠、神田秀樹、木南敦，2011）。是否有助於公益信託之發展，目前仍待觀察。

參、公益信託實務發展上面臨之問題

依前揭討論，在信託法定有明文要件之狀況下，容有公益性認定及監督機關之適用等疑義；然於公益信託實務之發展上，吾人仍可發現推進之幅度如鯁在喉，綜觀其問題所在，有二者較為明顯，亦即受託人資格與租稅優惠問題。

一、受託人資格問題

公益信託因事涉公益，其專業性備受考量，此於信託法條文中即明顯可見。首先，在受託身分上，依信託法第 71 條第 1 項之規定：「法人為增進公共利益，得經



決議對外宣言自為委託人及受託人，並邀公眾加入為委託人。」即將以宣言信託方式承作公益信託之主體限於法人組織；再者，公益信託之設立及其受託人，應經目的事業主管機關之許可，且該許可之申請，亦須由受託人為之(信託法第 70 條參看)，主要亦在依憑受託人之專業。此外，當公益信託關係消滅時，受託人應於依第 68 條第 1 項規定取得信託監察人承認後 15 日內，向目的事業主管機關申報，此亦為信託法第 81 條所明文。另外，信託法之立法者對於公益信託受託人之財務狀況以及事務處理能力尤為重視，因此在信託法中亦規定目的事業主管機關得隨時檢查信託事務及財產狀況；必要時並得命受託人提供相當之擔保或為其他處置。受託人應每年至少一次定期將信託事務處理情形及財務狀況，送公益信託監察人審核後，報請主管機關核備並公告之(信託法第 72 條第 2 項及第 3 項參看)。此外，在民事信託情形，受託人除信託行為另有訂定外，僅須經委託人及受益人之同意即得辭任，或於具備不得已之事由時亦得聲請法院許可其辭任(信託法第 36 條第 1 及 2 項)；然於公益信託情形，受託人非有正當理由，並經目的事業主管機關許可，不得辭任(第 74 條)，足見規範上之差異性與重視之程度。

然應注意者，公益信託由於信託目的千緯萬端，此亦為信託法依目的不同而異其目的事業主管機關之緣由。以環境信託為例，由於環境保護屬於高度之專業與科技性領域，其中與環境信託最為相關者首推生物多樣性保護。然而生物多樣性保護中如特定物種棲息地之復育工作，需要足夠的專業知識與行政資源才能推動。據此，環境信託較其他公益信託而言，對於受託人之資格審查與事後監督或輔導，需要更細部之規範設計與較強之規範密度(吳行浩，2008)。惟我國現行法對於環境信託受託人之資格並無明文，僅有應經目的事業主管機關許可之規定。為使環境信託切實可行，行政院環保署遂依信託法之授權於 2003 年 5 月 14 日訂定環境保護公益信託許可及監督辦法，作為環境信託之運作與細部規範依據。觀察該辦法第 6 條第 1 項針對受託人申請時之審查事項，作有如下規範：「本署或受委辦機關對第四條第一項申請，應就下列事項審查之：一、信託之設立是否確以公共利益為目的。二、信託授益行為之內容是否確能實現信託目的。三、信託財產是否確為委託人有權處分之財產權。四、受託人是否確有管理或處分信託財產之能力。五、信託監察人是否確有監督信託事務執行之能力。六、信託事務計畫書及收支預算書是否確屬妥適。」其中第 4 款所稱「受託人是否確有管理或處分信託財產之能力」係屬合理規範，惟窮究其意，仍可能對於該能力應如何判斷有所存疑；同條第 2 項曰：「公益信託之設立目的與其他公益目的事業主管機關業務相關者，本署或受委辦機關於審查時，得



徵詢各有關機關意見。」雖寓有廣徵意見之美意，仍未能突顯對於受託人資格以及其是否具備所需專業能力之客觀標準。職是之故，現行法等同將主管機關審查受託人是否具備專業能力以達成生態保育之信託目的視為主管機關之判斷餘地，倘若主管機關未有明確基準，而僅注重受託人之財務狀況、行政管理經驗或與主管機關之配合程度，卻忽略受託人之專業能力或經驗時，將會排除規模較小的環保團體接受委託管理信託財產之可能（吳行浩，2008）。

依此類推，若以信託財產之財務價值作為出發點，受託人資格著眼於其自身的財務狀況與經營管理能力，固然無妨；惟假使該受託人不具備公益信託所需之專業，往往使公益之美旨無法落實，徒留遺憾。況且，觀諸信託業承作公益信託意願不高之原因，也多希望所承作之信託目的單純明確且易於執行（如金錢信託），以減少日後產生之紛爭；同時，特別在從事事業經營型公益信託時，因非信託業者之專長，往往敬謝不敏，倘若信託財產規模不夠大，亦不易形成誘因（方國輝，2007），然此亦為該業種之屬性使然。

二、租稅優惠問題

依我國所得稅法與遺產及贈與稅法之相關規定（如所得稅法第 4 條之 3 及第 6 條之 1；遺產及贈與稅法第 16 條之 1 及第 20 條之 1），公益信託必須符合受託人為信託業法所稱之「信託業」始能符合申請租稅優惠之條件。既有此項限制，委託人囿於租稅優惠之考量，自然多以信託業法上所稱之信託業作為公益信託之受託人。揆諸遺產及贈與稅法第 16 條之 1 之規範本旨，係從公益之觀點，將公益信託與公益法人在稅制上作同一處理。然而，此等規定忽略信託行為與捐助行為之不同，影響了信託制度效能之發揮，讓有意參與公益者望之卻步，也連帶影響了公益信託的多元化運用。此外，上開規定仿日本作法，將受託人限定為信託業者，導致信託法第 71 條之宣言信託無法積極發揮，甚至產生阻力（方國輝，2007）。諸多團體與個人近年來不斷提出修改建議，實值主管機關傾聽。

肆、公益信託未來發展上之期許

縱使我國的公益信託在發展上仍有強化空間，諸多法令配套仍有調整必要，然不容否認者乃公益信託存在與運作之價值。無論路有多遠，公益信託的發展總是值得期待。



一、實踐

(一) 近期實踐經驗

除了大家耳熟能詳的英國國民信託 (National Trust) 以及日本龍貓國民信託 (Totoro National Trust) 外，我國第一宗環境信託「自然谷環境教育基地」的設立也振奮人心。除此之外，透過公益信託與文化創意之結合，「迎新北投火車站回家」的信託案備受矚目；爲了保障生態，濕地公益信託與補償銀行機制之建立也引起熱烈討論。未來，如何再透過公益信託之廣泛運用捍衛屬於大眾的價值，將是信託制度的重要使命之一。

(二) 原住民保留地公益信託之芻議

原住民保留地依原住民保留地開發管理辦法第 5 條之規定，其所有權人爲中華民國，管理機關爲中央主管機關。惟原住民保留地開發管理辦法第 17 條前段規定：「依本辦法取得之耕作權或地上權登記後繼續自行經營或自用滿五年，經查明屬實者，由中央主管機關會同耕作權人或地上權人，向當地登記機關申請辦理所有權移轉登記。」因此原住民保留地於符合一定條件之情形下，仍會移轉所有權至原住民個人名下，此時政府爲維持保護原住民之政策，防止原住民保留地所有權移轉於原住民個人後再移轉至非原住民之個人，遂於原住民保留地開發管理辦法第 18 條第 1 項規定原住民取得原住民保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉之承受人以原住民爲限。前述之法令限制，實務上發現有下列問題：(一) 過去原住民保留地由於法令的限制，原住民僅具有土地使用權，不具有土地所有權，不能用保留地作爲金融機構信貸的對象，造成原住民向金融機構借貸不易，缺乏資金來開發土地的資源；(二) 原住民與非原住民間私下的山地保留地承租與讓渡使用的狀況頻繁，目的即在取得現金，以因應生活所需；(三) 原住民缺乏土地開發的資本與經營管理的技術，無法對保留地進行開發與利用，即使從與非原住民間私下取得資金，亦不容易維持。爲解決前揭問題，促進原住民保留地之活化流通，使得原住民易取得資金便成爲當務課題，本文試從原住民在取得土地所有權之後，以成立原住民集體的信託方式，提供原住民以土地進行金融信貸，並以信託具有財產獨立性之特質，來活化原住民保留地，又保護原住民保地免歸屬非原住民，提出探討⁴。

⁴ 參考李智仁、張大為，〈「原住民互助金庫」擔任原住民保留地信託委託人及受託經理機制之可行性探討〉，行政院原住民族委員會諮詢文件，2013 年。



1、現行法令下對原住民保留地所有權之歸屬限制

山坡地保育利用條例第 37 條規定：「山坡地範圍內山地保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以原住民為限；其開發管理辦法，由行政院定之。」另依原住民保留地開發管理辦法第 17 條規定：「依本辦法取得之耕作權或地上權登記後繼續自行經營或自用滿五年，經查明屬實者，由中央主管機關會同耕作權人或地上權人，向當地登記機關申請辦理所有權移轉登記。前項土地，於辦理所有權移轉登記前，因實施都市計畫或非都市土地變更編定使用土地類別時，仍得辦理所有權移轉登記與原耕作權人或地上權人。」據此，原住民保留地僅取得耕作權或地上權登記後繼續自行營業或自用滿五年之耕作權原住民或地上權原住民，始能辦理所有權登記。需注意者，原住民取得原住民保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉之承受人以原住民為限。前項政府指定之特定用途，指政府因興辦土地徵收條例規定之各款事業需要（原住民保留地開發管理辦法第 18 條參看）。

原住民取得耕作權、地上權、承租權或無償使用權之原住民保留地，因死亡無人繼承、無力自任耕作、遷徙或轉業致不能繼續使用者，經原住民保留地土地權利審查委員會通過後，由鄉（鎮、市、區）公所收回之。前項耕作權、地上權之登記，應訴請法院塗銷。但於存續期間屆滿後，由直轄市或縣（市）主管機關囑託登記機關辦理塗銷登記（原住民保留地開發管理辦法第 19 條）。依本辦法收回之原住民保留地，得由鄉（鎮、市、區）公所公告三十日後，按下列順序辦理改配與轄區內之原住民：一、原受配面積不足，且與該土地具有傳統淵源關係者。二、尚未受配者。三、原受配土地面積較少者。原住民有違法轉讓、轉租原住民保留地者，不得申請受配。第一項收回之原住民保留地，其土地改良物，由鄉（鎮、市、區）公所通知土地改良物之所有權人限期收割或拆除；逾期未收割或拆除者，由鄉（鎮、市、區）公所逕行處理。前項土地改良物為合法栽種或建築者，經鄉（鎮、市、區）公所估定其價值，由新受配人補償原土地改良物所有權人後承受（原住民保留地開發管理辦法第 20 條）。

綜上所述，原住民保留地所有權之歸屬，係屬於符合資格之原住民，受讓人亦以原住民為限，或政府興辦土地徵收條例規定之各款事業需要。暫且不論原住民償還能力之高低，一般商業銀行因該原住民保留地之抵押價值不高，且應買人限於原



住民，若住民以該地抵押借款，因抵押權無法完全實行之缺點，將造成公民營銀行不願對原住民融資⁵。此外，原住民保留地開發管理辦法第 28 條提供非原住民得承租該原住民保留地之管道：「非原住民在本辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，得繼續承租。因都市計畫新訂、變更或非都市土地變更編定為建築用地之已出租耕作、造林土地於續訂租約時，其續租面積每戶不得超過零點零三公頃。非原住民在轄有原住民保留地之鄉（鎮、市、區）內設有戶籍者，得租用該鄉（鎮、市、區）內依法得為建築使用之原住民保留地作為自住房屋基地，其面積每戶不得超過零點零三公頃。」其結果，造成防止原住民以外之平地人進入使用該原住民保留地之立法意旨大打折扣。又因該租賃權人身分為非原住民，若以此進行抵押權或擔保物權之設定，銀行有機會借此使用該原住民保留地，亦更弱化原住民保留地融資之效力。

2、國外之作法—以澳洲為例

澳洲的原住民保留地信託（Aboriginal Lands Trust, ALT）始於 1966 年，澳洲人從過去的經驗中認識到原住民的土地和文化資源是能用來取得改進原住民生活福祉的資產，但是在土地及文化資源使用的過程中，政府施政的重點在於土地和文化資源的管理，以避免在改進原住民生活福祉的利用中，破壞了原住民土地和文化資源。在此等情形下，信託無疑是個良好的選擇，在相關人士的推動下，澳洲於 1976 年訂定「北方領土直轄區原住民土地權法（Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976)」，該法第 4 條規定：「(1)部長得以在政府公報中刊登公告的方式，成立原住民土地信託，為依據原住民傳統而有權使用或佔有土地的原住民之權益，持有在北方領土內該土地的產權，不論就地點、時間、狀況、目的或許可而言，傳統權利是否合適，部長並應成立土地信託，以持有第一表中標示之土地」詳言之，ALT 的主要功能有三：一是辦理原住民的土地和海洋管理；二是幫助原住民的商業和經濟發展；三是促進原住民住房興建和公共基礎設施之建設。

ALT 的重要特徵如下：必須為當地原住民之利益管理而占有使用。ALT 之受託人須確保與負責，受託財產土地的管理，符合當地原住民之意願，此其一；ALT 之受託人為了開發土地，於必要範圍內可為土地開發之談判、財務安排，並且承擔或者管理工程進度，此其二；ALT 之受託人為維護土地所有之原住民利益，可採取保

⁵須注意者，「山坡地保育利用條例」、「原住民保留地開發管理辦法」因具有特別法優先適用之法律效果，故「地籍清理條例第 11 條」到第 16 條及「國稅稽徵機關承受行政執行處無法拍定不動產作業要點」將無適用之餘地。



護或維護土地權利之措施，且 ALT 受益人一定為當地原住民，此其三也。

3、原住民保留地公益信託制度之創設

搭配原住民保留地開發管理辦法第 20 條之分配原則，復依同法第 24 條第 1 項所規定：「為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。」再依第 26 條第 1 項之規定：「依第 24 條規定申請開發或興辦時，原住民已取得土地所有權者，應協議計價層報直轄市、縣（市）主管機關同意後參與投資；投資權利移轉時，其受讓人以原住民為限。原住民已取得耕作權、地上權或承租權，應協議計價給予補償，並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。」綜合可知，不論依據何種理由開發，受讓人均以原住民為限，非原住民不能成為取得該原住民保留地或相關權利之可能。然而，因原住民本身之資力不足，若強迫原住民依循一般金融管道融資進行開發，係屬不能。

本文以為，可導入信託法第八章「公益信託」之規定，若原住民保留地進行開發，或原住民意欲將該原住民保留地設定抵押權進行融資時，此時可由法規強制規定藉由公益信託制度為之。此時該原住民保留地之所有權人或使用權人為委託人，以自己或他原住民為受益人，原住民互助金庫⁶為受託人，進行該開發利用等公益性事項，搭配原住民保留地本身之文化、技藝、觀光、民宿、遊憩、音樂、電影等公益事項，進行公益信託。此時該原住民保留地之所有權或使用權仍為委託人所有或使用，僅在公益信託之目的下與信託本旨之範疇，由受託人以所有權人或使用權人之身分進行該原住民保留地之處分、利用或管理，由受託人扣除法律規範之必要費用外，其餘盈餘依據與受託人之約定比率，分別歸屬公益信託專戶及包括委託人在內之受益人享有，或由委託人指定之具有原住民身分之受益人享受盈餘。而公益信託之期限原則上為永續經營，如此一來，該原住民相關法規劣後於水土保持、國土法等相關法規之後而無法盡情使用之狀況，因公益信託之介入後，相關法規之方向將趨於一致，不會產生水土保持、環保法規限制原住民保留地使用之衝突。此外，增加對於原住民將原住民保留地以信託方式交由原住民互助金庫依據國土政策進行系統性、計劃性、區域性、特殊性之利用與開發，與環境保護政策相配合，而突破

⁶原住民信託如交由現有銀行承作，怕銀行基於商業考量，原住民因收入或財力不足等因素，恐怕無法達成預期之融資目的，行政院原住民委員會近年來籌設具備社會企業與政策性銀行精神之原住民互助金庫，企盼透過政府補貼或財務輔導，協助原住民活用資產，將比照農業金庫之運作模式。



目前對於身處集水區或環境保留區之原住民保留地無法讓原住民任意使用之困境。除此之外，公益信託之架構係以行政院原住民族委員會作為委託人，受託人為原住民互助金庫，信託財產為原住民保留地及金錢，信託目的為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦。

除此之外，原住民將自己私有的保留地成立之擔保信託或一般民眾或企業所成立之與原住民有關之信託，為使信託財產能夠聚集更有效率，可藉由信託財產合併管理之方式由原住民互助金庫成為原住民公益信託與其信託之共同受託人，由原住民互助金庫統一整體規劃及利用，此時一方面因信託財產增加，可增加收益外，一方面由原住民金庫作為受託人統一規劃辦理，可確保信託並無偏離保護原住民整體利益之可能。由於公益信託必須由信託監察人進行監察，確保公益信託之目的切實達成。此時，可由原住民族綜合發展基金或原民會擔任信託監察人，對原住民金庫擔任受託人之原住民公益信託進行監察。

二、期許

公益信託具有協力之特質，公益活動推展時亦極度仰賴具備信任基礎的協力關係。論及公共議題時，多數研究亦強調跨部門參與及合作的特色，若對照公益信託之實務運作架構，亦可將其協力組織區分為「委託人、受託人、信託監察人、目的事業主管機關以及諮詢委員會成員」等利害關係團體或個人（陳秋政、彭俊亨，2011）。綜據上文可知，委託人、受託人、信託監察人及目的事業主管機關等層面，均面臨待解決之問題，均有賴主管機關一同面對並消弭之。然而，在協力關係之構成上，尚有一造即「諮詢委員會」乃我國信託法所無，此種於日本公益信託中常見之組織（亦有稱為「營運委員會」者），其目的在促進公益信託目的之達成，主要任務為受託人之遴選與管理事務之顧問，但並無信託之監督權。鑒於受託人無論是信託業者或個人，均難謂具備對於該公益目的之充足之專業能力，或可設置該等委員會補其不足。我國實務上公益信託之設置亦多設有諮詢委員會或營運委員會，以利公益目的之達成。



伍、結語

近年來，物質慾望的反噬讓人們開始嚮往公益，不論透過基金會或其他公益平台之架構，均係企盼落實自己的一份公益作為，在這片土地上種下一顆愛的種子，並靜候其發芽。

公益信託制度在近年來受到重視，且背負著高度期待。然而，由於相關法制與配套措施尚未暢達，目前所見之成效仍屬有限。所幸者，仍有不同的團體繼續堅持自己的公益思維，一齊將期許轉化為實際，並逐步透過公益信託制度實踐多元的公益目的。本文嘗試檢視法律規範中的要件，同時剖析實務運作所面臨的問題，並提出公益信託在原住民保留地方面之運用，並歸結於公共議題的協力理論。無論從公共政策抑或立法政策來看，公益信託制度有其存在之必要性與重要性，相信未來在各界的戮力合作下，公益信託的癥結將可陸續拔除，迎向坦途。



參考文獻

- 王志誠(1996)。論公益信託—信託法第八章之評釋，法律評論，62(4-6)，39。
- 王志誠(2005)。信託之基本法理 (p147、165)。台北市，元照。
- 方國輝(1992)。公益信託與現代福利社會之發展 (博士論文，中國文化大學，1992)，p156、p355。
- 方國輝(2007)。公益信託與遺囑信託推動現況之探討。信託法十年學術研討會論文集 (p19-20)。台北市：法務部。
- 寺本昌廣(2007)。逐條解說新しい信託法 (p4-6)。東京都，商事法務。
- 寺本振透(2007)。解說新信託法 (pi-ii)。東京都，弘文堂。
- 李智仁、張大為(2010)。信託法制案例研習 (p204-205)。台北市：元照。
- 吳行浩(2008)。論環境信託制度之理論與實際：以美國法經驗與對我國之立法借鏡為中心，高大法學論叢，4：102-103。
- 鄒建中、廖文達(2005)。公益信託之法制與爭議，財金論文叢刊，3：117。
- 新井誠、神田秀樹、木南敦(2011)。信託法制之展望 (p429)。東京都，日本評論社。
- 潘秀菊、陳重見(1996)。信託監察人制度之探討，國防管理學院學報，17(2)：60。
- 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)：105。

