

# 台灣公益信託制度下一步\*

陳秋政、陳慧如、彭俊亨\*\*

## 摘要

本文探討近來方興未艾的公益信託法制研議題，並以「社會福利」公益信託為例著手實證研究，歸納相關見解並提出革新建議。研究過程運用次級資料分析、深度訪談及焦點座談等方法，探討下述研究問題：（1）就社會福利公益信託實務領域而言，國內外重要的制度發展趨勢或主張為何？（2）就臺灣推行社會福利公益信託的經驗而言，存在哪些挑戰有待克服？為什麼？（3）綜合國內外實務經驗、發展趨勢之歸納，以及公益信託、社會福利、公共行政及相關領域學者專家的共識意見，對於前述挑戰提出哪些因應策略或具體建議？在結論章則分別針對「制度創設之目的反思、制度運作之挑戰歸納、制度結構之設計分析」三個面向，歸納相關研究發現，並在「制度創新的未來策略」部分提出相應的研究建議。

關鍵詞：社會福利、公益信託、信託法、共同信託

---

\* 本文整理自衛生福利部社會及家庭署委託 106 年度「社會福利科技計畫趨勢研討專案」所屬子計畫--「社會福利公益信託制度發展」，內容不代表委託單位立場。

\*\* 三位作者服務機關依序為「東海大學行政管理暨政策學系副教授兼系主任」、「南華大學非營利事業管理學系碩士班副教授、雲林縣饗饗文教協會理事長」、「財團法人國家文化藝術基金會執行長」。

## 壹、序論

在公益服務及參與日趨普遍而多元的 21 世紀，實務上出現議題發展多元，而且實踐公益的工具日漸廣博的現象。有別於傳統慈善概念，在非營利部門起飛的年代，成立公益組織（例如：基金會、協會、各類社會團體，甚至是社會企業）早已成為主流或頗受注目的公益服務手段。除此之外，依據〈信託法〉<sup>1</sup>以專章規範的「公益信託」，亦行之有年，只是過去較少受到公眾關注。

以「公益信託許可及監督」為關鍵詞查詢「全國法規資料庫」後，獲得「法務(1996.12.4)、消費者保護(2002.10.2)、文化(2002.12.9)、原子能業務(2003.3.26)、環境保護(2003.5.14)、內政業務(2003.8.22)、銀行相關業務(2004.6.30)、社會福利(2014.5.5)、公共治理與社會發展業務(2015.7.31)、教育業務(2015.10.29)、勞動力發展業務(2016.7.15)、體育業務(2015.12.7 已廢止，原業務納入教育業務公益信託)」等 11 項公益信託許可及監督辦法。由此可見公益信託在實務領域的變化及發展迅速的軌跡。<sup>2</sup>

近年來富人捐贈財產成立公益信託的風氣漸開，成立公益信託與捐贈成立財團法人基金會的節稅效果相當，但是成立公益信託的門檻相較寬鬆。依據「中華民國信託業商業同業公會」（以下簡稱信託公會）的統計，截至 2017 年第 3 季，台灣計有 226 個公益信託，而財產總額（意指信託財產本金）已超過新台幣 840 億元（詳見圖 1）；特別是自 2015 年下半之後，社會福利公益信託的成長最為顯著。就基金規模而言，最大的是「公益信託林堉璘宏泰教育文化公益基金<sup>3</sup>」，基金數額達新台幣 301 億元；就社會福利公益信託而言，以「公益信託恩典社會福利基金信託財產專戶」的基金規模最大，數額達新台幣 116 億元。整體信託基金的設立性質而論，社會福利公益信託計有 120 件，約占 53%。

在公益信託漸受重視而廣為採用的發展過程，也爆發了知名企業家委託成立的公益信託，疑似衍生「假公益、真投資」爭議<sup>4</sup>。該報導指出個案公益信託的透明度不佳、未反映公共利益，有心人以此架構控制私人企業股權、逃避稅捐牟取

<sup>1</sup> 在臺灣，〈信託法〉早於 1996 年制定公告施行，〈信託業法〉則是在 2000 年制定通過。隨後陸續訂定的信託登記、信託稅制、〈金融資產證券化條例〉、〈不動產證券化條例〉等，讓我國〈信託法〉制日趨完善。

<sup>2</sup> 本段括號所列為最新修法日期。因體育事務併入教育事務，所以目前共有 11 項公益信託許可及監督辦法。

<sup>3</sup> 根據宏泰集團林家成員透露，這筆帳面將近三百億元的資產，實際上是包括「多年來沒有重估過」的多筆地產，包括信義計畫區松壽路上的 E14（即現在的 ATT4 FUN）、E16、E17（即威秀影城）、E19（即 NEO 19），以及位在敦化北路、民生東路口的宏泰世界、宏泰世紀兩棟大樓，總計超過一萬坪以上的土地，以及數家公司的股票；如果重新計算市價，光是松壽路上四棟、超過六千坪的大樓，恐怕就超過一千億元。2017.11.8 檢索自「今週刊」網站，網址為 <https://ppt.cc/fdEyOx>。

<sup>4</sup> 依 2016 年 4 月 9 日記者姚惠珍以「納稅人，你怎麼可以不生氣？」為題，於「新新聞」報導，宏達電董事長王雪紅於 2009 年 7 月 3 日捐助其所持有之欣東等 8 家投資公司各 10% 股份，成立「公益信託主愛社會福利基金」，其市值約新臺幣 60.55 億元。惟於 2009 年至 2014 年間，卻僅分 2 次捐助 80 萬元從事慈善，引發王雪紅「假公益、真投資」之爭議。前述報導，後由不分區立委王榮璋在立法院第 9 屆第 3 會期的總質詢中，於 2017 年 2 月 21 日質疑臺灣公益信託並未受到充分查核，且成為某些富人避稅的工具。之後，王榮璋於 2017 年 5 月 21 日召開「公益信託專法」公聽會。

私利。除此之外，近來企業經營者疑似使用公益信託作為「控股、節稅」工具的現象漸增，誠如安永會計師林志翔表示「公益信託控股，兼顧做善事、保股權又可節稅，是常見的家族治理方法之一」<sup>5</sup>。換言之，整體公益信託雖擁有數百億多的資產，但是很少人瞭解存在這樣的機制，成就了哪些跟社會公益性相關的效果，亦即公益性未得彰顯，淪為「信託為主，公益為輔」的操作觀感。

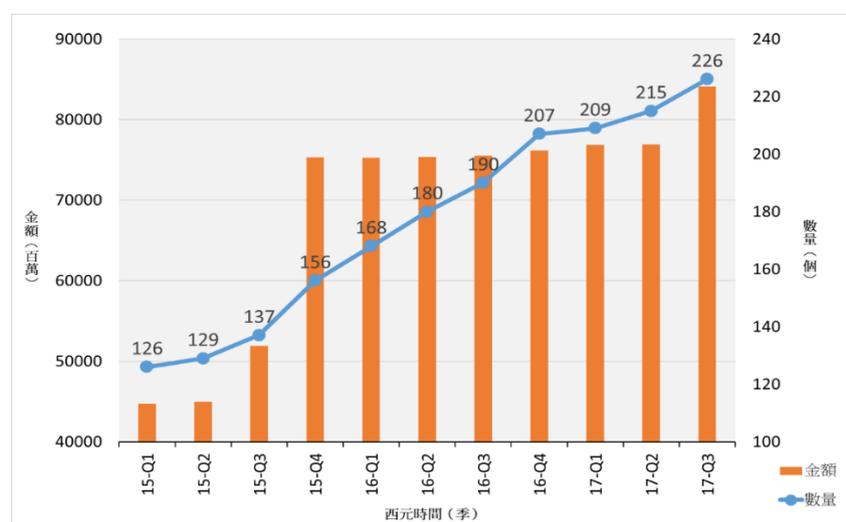


圖 1：台灣公益信託發展現況統計圖

資料來源：本研究整理，取自中華民國信託同業公會網頁，檢索日期為 2017.11.08，網址：<http://www.trust.org.tw/statistics/WebStatistics1.asp?pno=40&mu=4>

有鑑於社會質疑公益信託管理過於鬆散，甚至認為許多公益信託已淪為企業「逃稅」的工具，反而未能發揮應投入公益活動的成立精神，財政部長許虞哲表示，2017 年 3 月 8 日已去函〈信託法〉主管機關，建議法務部修法，要求公益信託至少須將其收益、孳息的 6 成用於公益事業，並提出不符規定的公益信託基金罰則<sup>6</sup>。金融監督管理委員會所屬銀行局，甚至為此彙整意見提出「公益信託監督管理相關爭議之說明」文件，當中亦述及具體變革措施如「為協助公益信託資訊揭露之透明化，將請信託公會配合上開監督辦法修正進度，於信託公會網站設立公益信託專區，彙整連結至各信託業於其網站所揭露之公益信託公告資料，俾利民眾查詢。」

由此可見，公益信託制度發展的過程，在法制面（包括設立申請與核准等）、運作面、管理面、公益面已衍生為數不少的爭議事件與發展挑戰，造成輿論對於

<sup>5</sup> 原報導於 2016 年 7 月 4 日刊登於「泰國世界日報」網站，本研究於 2017.11.8 檢索自網址 <https://ppt.cc/fvxc6x>。

<sup>6</sup> 2017.7.8 檢索自「中時電子報」網站，網址為 <https://ppt.cc/fb1nOx>。該項報導同時也指出，財政部的建議意見包括：(1)〈信託法〉第 77 條有關得撤銷設立許可之規定應修改明確以利執行。(2)〈信託法〉第 72 條公開透明需求之規定仍有改善空間（換言之，受託機構場所公告顯然不合時宜，應在網站上全面揭露）。(3) 建議應加入「會計師簽證」要求。

「社會福利公益信託案例」多有批判。如何能夠透過研究及早規劃作為回應準備，避免另一場慈善風暴的發生，實為各目的事業主管機關的首要業務之一。

本文先彙整公益信託現行的運作架構，提出國內外環境體制的比較分析。透過制度創設的反思以及目前的實務挑戰，我們試圖釐清，公益信託做為另一種實踐公益的工具選擇，其特色及優缺點，以及是否應該比照財團法人概念來調整。

## 貳、相關文獻探討

於下分就現行公益信託發展之政策支持現況，以及公益信託意涵與實務運作架構提出說明，最後比較公益信託與財團法人之異同，以便對實務議題提出回應、累積討論的基礎。

### 一、公益信託發展之政策支持

1996年，臺灣通過〈信託法〉，當時有法學者將國外的公益信託概念帶入，把公益信託放入信託法專章第8章，公益信託除了依循專章的特殊規定外，其他相關事項都以信託法為依歸<sup>7</sup>。依據我國〈信託法〉第69條規定：「稱公益信託者，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公益信託」。由此定義所謂「公益」為一開放性之概念統稱<sup>8</sup>。

相較於一般私益信託裡，公益信託雖模式相仿於私益信託，但有著根本上的差異，私益信託乃為有資產之委託人，將資產交付給受託人第三者，請其代為管理，而這筆資產所得的利益之受益人，則可以是委託人本人或第三者。所謂的信託過程，就是將資產交給銀行代為管理，再以契約方式就雙方的制訂來做限制。公益信託也是來自於這樣的概念，不同的是，公益信託最主要是公益性，以慈善等不特定多數人的利益為目的，委託人的土地、資產或股票，都可以交付信託。我國公益信託在法制上與眾多法律相關連，而租稅優惠則為大眾投入公益信託之最主要之外在誘因，公益信託在相關租稅優惠上，就如下四項稅款，分別受到相應之租稅減免亦或不列入計算等優惠（詳見附錄1）：

### 二、公益信託意涵與實務運作架構

公益信託概念起源於英美法系，其信託標的之管理目的乃是公益而非私益（謝哲勝，2003：3）。依據我國〈信託法〉第1條之規定，「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。」前述條文清楚說明其基本架構內涵乃是「財產所有人（委託人）將其財產權（信託財產）移轉、設定於有管理能力，且足以信賴之人（受託人），由受託人為特定人（受益人）的利益或為特定目的，管理或處分該財產」。換言之，信託關係乃是由委託人、受託人、受益人所構成的信

<sup>7</sup> 如必須有委託人、有目的事業主管機關許可、必須設置監察人、受目的事業主管機關監督等。

<sup>8</sup> 另信託法中所稱「其他公益目的」亦須滿足如下之四項條件：(1) 公益信託其本身必須有利之存在。(2) 設立目的合法。(3) 利益之提供需具公共性，對社會大眾應具便利性及實用性。(4) 最終受益人必須為不特定之多數人。

託契約關係，主要是圍繞著財產權為中心的法律關係，其信託財產的標的則可廣泛指涉動產、不動產。

由於公益信託一般並非著重於信託財產的保全或增值，依〈信託法〉第 69 條乃是重視信託財產的運用是否合乎其設立的公益目的（王志誠、賴源河，2002：28）。因此陳秋政、彭俊亨（2011：107）指出公益信託的運作可以視為委託人將其財產信託於受託人，受託人則依據公益目的從事信託資產的處分與管理，而使一般社會民眾等不特定受益人能夠得到利益，以完成公益信託的設立目的。

就公益信託實務運作架構而論，基於前述信託概念的瞭解以及〈信託法〉規定，並參考相關研究的分析（林顯達，1998；陳春山，2002；方國輝，2003；王俊秀，2008）後，本文由委託人、受託人、監察人、目的事業主管機關、諮詢委員會等行動者之權責與角色，提出了公益信託實務運作架構。為對照近來公益信託運作實務的討論，缺少了外環境的制度系絡探討，研究者並納入媒體及公民作為外在環境的制度變革壓力來源，修正過去偏重內部運作環境的討論而提出現行公益信託之運作架構（詳見圖 2）。

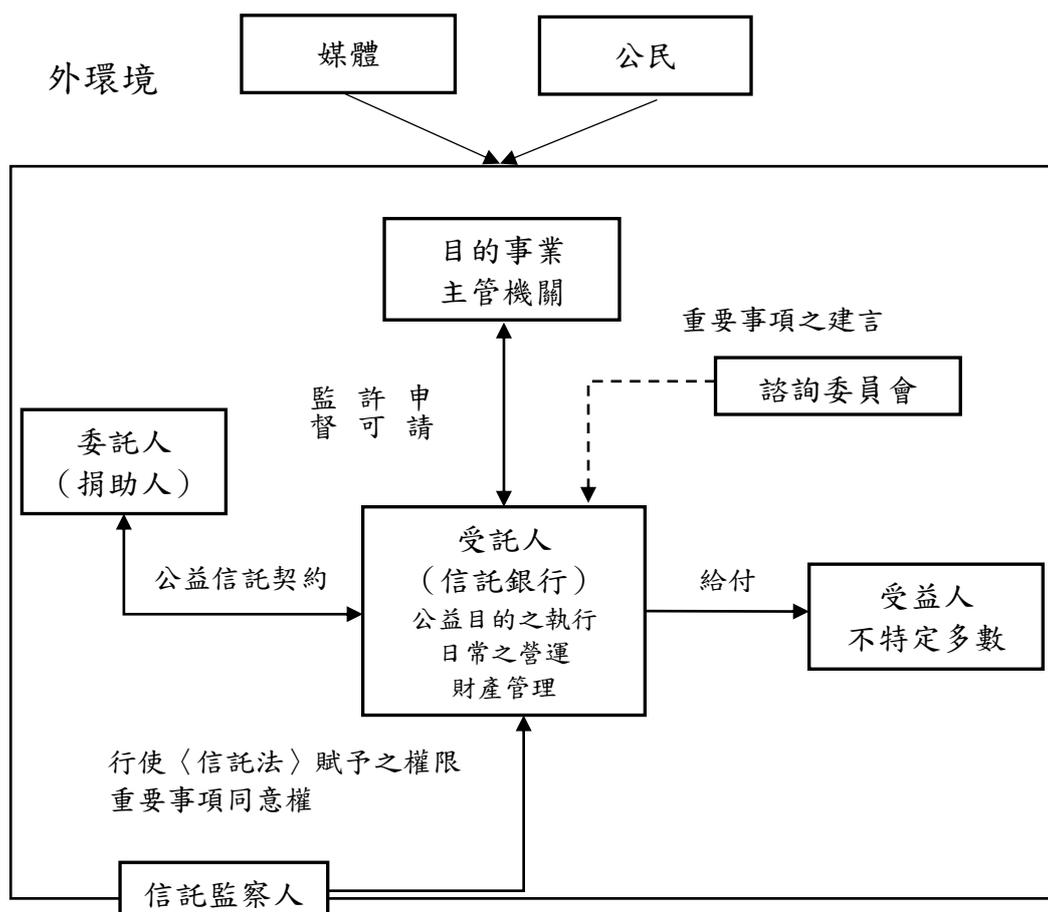


圖 2：現行公益信託之運作架構

說明：虛線關係表示〈信託法〉並未強制要求

### 三、「公益信託」與「財團法人」的差異

綜論當前對公益信託制度的研究成果，可以發現公益信託制度與財團法人同為民間參與公益的制度選項，其在社會展現作用上功能相似（方國輝，1992；潘秀菊，2002）。分析相關文獻對公益信託與財團法人之差異及優劣的比較成果，研究者指出公益信託讓欲投身社會公益之有志之士，得以另闢便捷有效途徑來運用民間資源、實踐公益願景。法務部曾針對公益信託業設立程序的簡便性、營運方式的彈性與效率，比較公益信託與財團法人制度之差異。強調公益信託無須成立法人組織，僅涉及受託人、委託人之間簽訂委託契約，並經主管機關許可設立即可，核准設立後也無須向法院為法人登記。此外，財團法人捐助之財產非具相當規模，無法永續經營；相對的，公益信託可集合大眾小額資金設立，也可以追加信託本金方式營運，又不必支付獨立事務所及人事費用，故縱為小規模資金，亦可設立。另公益信託為給付或遂行其信託目的時，可斟酌情形，或僅以信託財產孳息為給付，或動用到部分信託本金，可將信託財產彈性且有效率地運用於所欲達成之信託目的（陳秋政、彭俊亨，2011：115）。

「公益信託」制度與「公益法人」在制度上實具有若干互補性，部分研究曾以方便性（包括設置、費用、管理）、監督的嚴整性、財產運用的寬廣性、孳息支出的靈活性等面向，說明公益信託具有設立手續簡便、信託金額彈性、免置專任人力、財務透明程度較高、經費運用範圍較廣、無年度計畫支出比例之強制執行要求等優點（方偉達、趙淑德，2007）。

本文參考文獻歸納出二者之間之架構差異，從「法源，權利主體，成立方式，主管機關，設立方式，財產所有權、財產獨立性，組織及場所，意思機關，監督機關，公益執行者，納稅義務人，設立金額限制，資金運用，經費應執行比例存續期間，普遍使用的服務形態，賸餘財產歸屬」等面向，並整理表 2 如下：

表 2：公益信託與財團法人之架構差異

類別	公益信託	財團法人
法源	〈信託法〉	〈民法〉
權利主體	非權利主體（無法人人格）	權利主體
成立方式	1、 信託契約 2、 遺囑 3、 宣言信託（限於委託人為法人時）	1、 捐助章程 2、 遺囑
主管機關	各目的事業主管機關	各目的事業主管機關、法院

設立方式	1、依〈公益信託許可及監督辦法〉向目的事業主管機關申請許可 2、不須向法院登記	1、依〈財團法人設立許可及監督要點〉向目的事業主管機關申請許可 2、經目的事業主管機關許可後，須再向法院登記取得法人資格
財產所有權	1、受託人 2、可依信託契約內容動用信託財產	1、財團法人 2、非經主管機關許可不可處分財產
財產獨立性	〈信託法〉明定信託財產獨立性	獨立於董事、捐助人的自有財產之外
組織及場所	無須設立固定組織與事務所	須設立固定組織與事務所
意思機關	1、受託人 2、得設諮詢委員會（非必設，但應基於專業而組成）	1、董事會（必要） 2、董事須具相關專業
監督機關	信託監察人（必要）	得設監察人
公益執行者	受託人或委託專業能力者	財團法人本身
納稅義務人	受託人	財團法人本身
設立金額限制	規模具彈性，無最低金額限制，小金額亦可設立	視各許可及監督準則之規定
資金運用	得動用本金	只得動用孳息，不得動用本金
經費應執行之比例	未訂定	與創設目的有關之支出，不低於孳息與經常性收入的60%
存續期間	依信託契約約定，具有彈性	不得任意解散
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。
剩餘財產歸屬	1、各級政府 2、其他類似目的公益法人 3、其他類似公益信託	1、各級政府 2、其他類似目的公益法人

資料來源：本研究自行整理，亦參考曹資敏（2006）、潘秀菊（2012）、曾維莉、陳慧如、黃守良（2013）、李智仁（2016）。

### 參、實務運作爭議與挑戰

欲釐清公益信託的運作爭議與挑戰，自當先由瞭解公益信託設置流程著手。回顧相關文獻發現，時任台北市政府文化局副局長的李斌博士<sup>9</sup>，曾以「文化公益

<sup>9</sup> 「臺北古蹟公益信託基金運作經驗分享」演講簡報。2017.11.15 檢索自網址

信託」為例提出相當完備的說明，將公益信託設置流程區分為六個階段，依序為預備、設立、審查、徵詢、核發、執行。在預備階段，申請者必須釐清設置信託的目的與宗旨，以利在設立階段順利填具相關申請表單；嗣後在審查及徵詢階段將針對信託的公益性，以及委託人、受託人、監察人的能力要件進行評估，必要時並徵詢相關業務機關。伴隨公益信託業務的發展、普及推廣，各目的事業管機關多能提供簡便的申請或設置流程供申請人作參考，若以「社會福利」公益信託申請流程為例，詳可查閱「社會及家庭署」網頁<sup>10</sup>。於下依序就運作爭議、國外制度啟發，提出文獻探討成果說明。

### 一、多面向的運作爭議

鄒建中、廖文達（2005：114-115）的研究從公益信託申請設立的作業流程與經驗<sup>11</sup>著手，進一步指出若干實務限制，包括：1、有關委託人、受託人的資格問題；2、委託、受託雙方簽訂契約後，始得著手申請作業；3、開立信託專戶與財產信託登記的推動期程；4、諮詢委員會的設立與功能。

對照公益信託的發展實務，基於〈信託法〉、〈信託業法〉對於受託人的傳統定義，以及〈所得稅法〉第4條之3條第1項第1款規定「受託人為信託業法所稱之信託業」時，營利事業提供財產成立、捐贈或加入符合之公益信託者，受益人享有該信託利益之權利價值免納所得稅。這些都導致以弱勢人事物為服務對象的公益信託實務，絕大多數都以信託業成為最常見的受託人選擇。此外由於各目的事業主管機關考量信託法並未明定公益信託是否應該設置諮詢委員會，也未對信託監察人、諮詢委員的功能、條件、選任迴避等事宜做出規定，長期以來在相關公益信託的許可及監督辦法中亦是付之闕如，而不利公益信託實務之推動與管理。這也導致在實務當中，出現委託人自為信託監察人、信託監察人擔當諮詢委員角色，或是於信託契約中明定諮詢委員掌有信託財產的運用權。

此外，〈信託法〉實施21年來，各方論述亦提出下列挑戰與制度發展期待。首先，陳文炯、潘思璇（2014）認為公益信託之受託人限於信託業者將不利其推廣運用，更帶有歧視的意涵；並具體針對〈所得稅法〉第4條之3第1、4款提出具體修正建議，前者為放寬受託人限制，後者為要求會計簽證。再者，鄒建中、廖文達（2005）的研究曾指出公益信託永久存續的議題<sup>12</sup>、信託監察人是否應強制設立的議題、有無設置諮詢委員會（營運委員會）之必要、信託生效宜改為登

---

[http://www.tainan.gov.tw/Upload/News/AttachFile/12124\\_633189907434213750.ppt](http://www.tainan.gov.tw/Upload/News/AttachFile/12124_633189907434213750.ppt)。

<sup>10</sup> 2017.10.20 檢索自網址

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/VDetail.aspx?nodeid=360&pid=4002>。

<sup>11</sup> 配合政府組織改造，原內政部社會司部分業務自2013年7月23日起移撥至衛生福利部。爰將原參考資料來源更新。正文所述相關歸納，今係參考「社會福利公益信託簡介」，2017.10.20 檢索自「衛生福利部社會及家庭署」網站，網址為

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/VDetail.aspx?nodeid=360&pid=4002>。

<sup>12</sup> 鄒建中、廖文達（2005）指出公益信託不免於因為下列情況的出現而終止：1、信託目的的已實現或已不能實現（雖可轉換近似公益畢竟非原公益目的）；2、資金用盡；3、信託契約所特定終止事由的發生；4、主管機關因違法等事由之撤銷許可；這些情況或可謂為自然的存續限制。

記設立。除此之外，潘秀菊（2016：6）的專書中指出，由於公益信託的認定，是由目的事業主管機關依其目的內容而決定，而目的事業主管機關也是公益信託設立的申請單位，故有關委託人所擬定的目的究竟涉及那一種公益目的，即有賴相關目的事業主管機關予以認定。

從上述相關章節的討論中，可知公益信託作為提供民間、企業參與的公益慈善活動雖具可行性，惟其中仍可能存有商權爭議的地方。李峙暉（2013）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臺灣公益信託推廣緩慢的原因，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。鄒建中等人（2005）則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（轉引自曾維莉等，2013：17）。

又曾維莉等人（2013：17）的研究指出，臺灣公益信託的推展現況爭議，主要發生在「設置程序、受託單位、監督機制、文化價值差異」。首先，在「設置程序」上，我國法規習慣以各主管機關自行訂定監督辦法方式管理之，然而公益信託之公益目的並非僅為單一，時常因其所辦理、執行之活動類型多元，可能涉及多個部會，而使得公益信託在申請時面臨歸屬問題，對於日後目的事業主管機關的管理也易因權責不清而造成踢皮球現象，更可能因此須衍生付出更多溝通成本；再者，而「受託單位」依目前法規規定，僅有其為信託業者時才能享有稅負優惠，然信託業者因本質上為營利機構，其是否具有執行公益活動之專業度、執行力，還有待進一步觀察、討論。另在「監督機制」方面，目前學界對於監察人及諮詢委員會存在的必要性抱持不同看法，但前述研究認為以上二者存在與否並非影響信託運作之核心因素，而是如何在法規中明文規定運作機制及人選公平性，才能真正發揮監督功能。最後，公益信託在臺灣推行、發展較歐美國家緩慢之原因，除了法規上之爭議外，因東西方人民對於將自身財產投入公益之運用分配的想法也截然不同，因此並不能忽略「文化價值差異性」之因素。

## 二、國外制度的參考與啟發

研究者以過去文獻所整理的各國公益信託制度特色比較（方國輝，2003；曾維莉、陳慧如、黃守良，2013），並補充近期的更新，針對法源、主管機關、信託成立方式、設立許可方式、公益信託關係人、剩餘財產歸屬、以及稅制，提出下列一覽表，簡要說明英、美、日與台灣目前的制度概況（詳見表3）。

表3：英、美、日、台公益信託制度特色整理

項次	英國	美國	日本	臺灣
法源 (公 益性 認 定)	1、公益法(一般以 習慣或參考以前 的判例來認定其 公益性) 2、國民信託法	1、源自英國衡平 法院所發展之信 託法則 2、美國法律整編 信託法	1、舊信託法 2、新信託法(法定 規定：信託法第 66條第1項) 3、信託業法	1、信託法 2、目的事業主關 機關許可及監督 辦法 3、信託業法

	3、財政法-經營資產、動產、遺產稅 4、稅法	3、美國統一信託法典 4、稅法	4、公益信託相關法律	4、信託稅法(包括遺產及贈與稅、所得稅法)
主管機關	公益委員會 (Charity Commission)	國稅局 (Internal Revenue Service)	目的事業主管機關	目的事業主管機關
信託成立方式	1、以契約方式成立 2、以遺囑方式成立 3、以宣言方式設立：法人自為委託人及受託人	1、以契約方式成立 2、以遺囑方式成立 3、以宣言方式設立：法人自為委託人及受託人	1、以契約方式成立 2、以遺囑方式成立 3、以宣言方式設立：法人自為委託人及受託人	1、以契約方式成立 2、以遺囑方式成立 3、以宣言方式設立：法人自為委託人及受託人
設立許可方式	登記制	登記制	1、管理型信託業：登記制 2、運用型信託業：許可制	許可制
公益信託關係人	1、委託人 2、受託人(可為營運主體)：個人、委員會+事務局；榮譽職 3、信託管理人(信託監察) 4、營運委員會(營運、諮詢) 5、無信託監察人 6、受益人 7、公益委員會(行政監督)	1、委託人 2、受託人(負責基金管理及運用)：自然人、法人；可求取報酬 3、分配委員會 4、受益人 5、無信託監察人 6、國稅局(年報登錄，必要)	1、委託人 2、受託人：個人、法人；可求取報酬 3、信託管理人 4、信託監察人(必要) 5、營運委員會(營運諮詢) 6、受益人 7、目的事業主管機構(行政監督)	1、委託人 2、受託人：具完全行為能力之自然人及法人 3、信託監察人(必要) 4、諮詢委員會(非必要) 5、受益人 6、目的事業主管機關
剩餘財產歸屬	可及的近似原則	應捐贈政府、地方自治團體或其他從事公益之法人	可及的近似原則	近似原則
稅制	委託人、受託人皆享有優惠(包括所得稅、法人稅、資本利得稅及遺產稅等)。	信託基金欲取得免稅優惠，須在信託契約中具備公益目的、無持有超額特定事業股票等條款，再經由國稅局審核始有該優惠。	委託人為個人或法人之稅法優惠有差異，且此優惠討論僅限於以金錢捐贈的公益信託，其他捐贈如不動產、物質財產等尚無規範。	限受託人為信託業者，得享稅賦優惠。

資料來源：本研究整理

首先，在公益信託成立時，四個國家皆承認得以契約、遺囑和宣言的方式成立公益信託。至於如何認定公益信託的「公益性」，英國以〈公益法〉針對所有公益組織的公益面向進行界定；除了認定「公益」的法源之外，由於英國的國民信託的發展日臻成熟，因此英國亦制定一部專門規範國民信託的專法。日本和我國則是在〈信託法〉中以專章規範公益信託，同時也訂定〈信託業法〉規範主要執行公益信託業務的信託業者。此外，公益信託多仰賴稅負上的優惠作為大眾參與的誘因，因此四國均有設有相關的稅賦規定。在英國，不論是提供公益信託財產的委託人或執行業務的受託人均得享有稅賦優惠，而日本則視委託人係個人或法人而享有不同的稅賦優惠，且此優惠目前僅限於公益信託財產為金錢的情形。我國則受限於信託業者的規定，僅有受託人為信託業者始得享有稅賦優惠。相較之下，美國稅制亦稱繁複，要求欲取得免稅優惠的公益信託須符合特定的要件<sup>13</sup>，再經由美國國稅局的查核後始適用該優惠；優惠也非有或無的二元認定，而是視不同實際運作情況有不同比例差別。

公益信託制度的運行涉及公共性，因此治理議題甚為關鍵，須仰賴外部主管機關的監督和內部的治理機制。在英國，負責外部監督的主管機關係由公益委員會（Charity Commission）主管所有的公益組織，包括公益法人和公益信託，而公益信託設立時也是向公益委員會登記。美國則是由國稅局（Internal Revenue Service）於審查年度財稅報告時監督公益信託營運的狀況；美國公益信託的設立方式亦是採登記制。有異於上述的集中登記制，日本和台灣則視公益信託的目的和業務性質，由不同的目的事業主管機關管理；然而日、台在公益信託設立的方式卻有些微差異：日本將信託業區分為管理型信託業和運用型信託業，前者採登記制，後者則須向主管機關申請許可，而台灣則無此區別，只要是公益信託，設立時即採許可制，須向主管機關申請，經主管機關許可登記後始得成立。

至於公益信託內部的治理機制，此涉及公益信託關係人的安排，委託人、受託人和受益人的設置乃為信託成立的核心角色，四個國家就此設計要件並無歧異，惟就受託人執行信託業務得否領取報酬的規定有所差異，英國認為公益信託的受託人是榮譽職，美國和日本則允許受託人受領合理的報酬。四個國家對公益信託關係人的設置最大不同之處在於內部監督的角色設計。同屬英美法系的英國和美國並不要求公益信託須設置信託監察人，但受託人得依執行業務的需求設立諮詢的單位，例如英國的營運委員會和美國的分配委員會，兩者皆可提供受託人關於公益信託運作的建議。相較之下，在大陸法系的日本和台灣，信託法皆規定公益信託須設置信託監察人用以監督公益信託的運作，同時受託人亦得另外設置諮詢的單位，例如日本的管理委員會和信託管理人，以及台灣的諮詢委員會，於執行業務時尋求專業的意見。

至於信託的存續，當受託人不能遵從委託人指定的目的執行信託業務，或該目的無法實現時，公益信託並不因此而自動失效。英國、日本和台灣規定受託人

---

<sup>13</sup> 可參考美國國稅局網站：<https://www.irs.gov/charities-non-profits/private-foundations/charitable-trusts>。

可以將公益信託剩餘的財產運用在與委託人指定的目的相似的目的，亦即，只要符合一定公益的要求，應盡量維持公益信託的運作，使其公益性得以發揮，此為「近似原則」的內涵。美國則是要求公益信託將剩餘財產捐贈予政府、地方自治團體或其他從事公益之法人。

值得注意的是，英美兩國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，公益目的有問題以及資產運用不當時皆由第三人提出。英國制度採有疑義，送交公益信託的主管機關（Charity Commission）裁決。Charity Commission 每年針對被申訴的公益信託（亦包括基金會）採取介入以了解運作狀況，檢視該組織是否遵守或違反公益信託相關規定，並公開揭露裁決的個案報告<sup>14</sup>，用以也提醒其他組織運作時要注意的事項。若涉及訴訟。在英國是由檢察總長代為提出訴訟；在美國依各州法令不同而異，部分州檢察長具有公益之保護、監督的角色（負責監督管理），若有問題則透過檢察總長代為提出訴訟（曾維莉，陳慧如，黃守良，2013）。

## 肆、專家意見調查與分析

### 一、研究調查設計說明

為瞭解公益信託目前運作上所衍生的一些爭議事件，本研究透過電子資源整合系統進行了平面媒體的資料搜尋，又為兼顧不同媒體之間的代表性，因此選擇中國時報、聯合報及自由時報的數位資料庫進行線上關鍵字檢索。檢索日期設定為2011年1月1日至2017年9月19日，使用「公益信託」及「社會福利」進行文字交叉檢索，總計在中國時報獲得5篇、聯合報4篇、自由時報2篇相關報導；此外也針對「NPOst」檢索相關報導。針對近六年的平面媒體報導，以內容分析法進行報導解析，來探討公益信託的運作現況及分析。對照三家報紙及一家網絡媒體的報導後，歸納發現其核心議題包括「信託為主、公益為輔的發展疑慮；節稅兼控制、公益信託成為投資理財工具的爭議；運作資訊不透明、遊走法規、消極運作的現象；法律規範及配套不足、友善環境營造的議題」。

本計畫整體研究過程除涉及文獻分析之外，依序運用深度訪談、焦點團體座談。前者係在有限的次級資料分析成果之上，分別於2017年9月21日、9月22日執行兩場「前期深度訪談<sup>15</sup>」，受訪者分別是E1<sup>16</sup>、T2<sup>17</sup>。此外，在展開社會福利公益信託的研究之際，為能有效掌握及真實了解我國社會福利公益信託制度的

---

<sup>14</sup> 2017.10.20 檢索自「英國政府網站」，網址為 <https://www.gov.uk/government/collections/case-reports-charity-commission>。

<sup>15</sup> 分析前期深度訪談逐字稿文本後，歸納出主要問題包括「法律相關配套不足、促進公益的程度與民間期待存有落差、免稅優待放寬予否的爭議、受託財產使用權歸屬及財產運用範圍之爭議、利害關係人身份條件限制與迴避、相關權責機關橫向聯繫不足、重要權責之分工不明、缺乏依據」等主題。

<sup>16</sup> 該位受訪者具有豐富的公益信託運作發展經驗、參與〈信託法〉研修小組的實質討論，為〈信託法〉領域專家。

<sup>17</sup> 該位受訪者長期任職於銀行信託部，其服務的銀行承做多件具有社會能見度、代表性的社會福利公益信託。

發展與實務運作現況，研究團隊根據研究目的於台北(國立台灣大學社會科學院)規劃並依照邀訪對象之不同性質召開4場焦點團體座談(10/16、10/18、10/19、10/25)、5場正式的深度訪談(10/13、10/17、10/26、11/14、12/6)，規劃內容兼顧焦點團體專家的代表性，總計邀請政府機關、委託人、受託人，以及學者專家等四類受訪對象，分別與會討論社會福利公益信託制度發展議題，並邀請與會者提供制度運作經驗觀察心得，以及具體的創新變革想法，相關參與出席焦點團體及深度訪談之機關代表及專家學者，總計18人次，詳細參與者編碼名單請見(表4)。

表4：參與出席焦點團體及深度訪談之機關代表及專家學者名單

邀請別	受訪者 編碼	受訪代表性	受訪 日期	文本 代碼
政府 機關 (G)	G1 G2 G3	〈所得稅法〉、〈遺產及贈與稅法〉、 〈營業稅〉、〈房屋稅〉主管機關。	10/25	W4
委託人 (P)	W1	長期投入關注國內公益信託實務發展，迄今已成立五個公益信託，為公益信託委託人之顯著代表。	11/14	S4
	W2	第1個設立的公益信託，同時也是規模較小的代表之一。	10/13	S1
受託人 (T)	T1	公會的角色在於匯聚信託業者實務意見，對制度提供交流平台、意見倡議。	10/17	S2
	T2 T3 T4 T5	各自承辦具有代表性的社會福利公益信託，屬性包括最大規模、最小規模、較具爭議、委託人獨特性等。	10/16	W1
			10/26	S3
學者 專家 (E)	E1	「法學領域」學者專家代表，公益信託委託人，具備公益信託經營管理實務經驗，參與〈信託法〉研修討論。	10/19	W3
	E2 E3	「法學領域」學者專家代表，長期關注公益信託實務發展及制度興革議題。	10/19	W3
	E4	「法學領域」學者專家代表，長期關注公益信託實務發展及制度興革議題。	10/18	W2
	E5	「管理、金融領域」學者專家代表，長期關注公益信託發展。	10/18	W2
	E6	「公益信託領域」學者專家代表，長期關注公益信託議題。	10/19	W3
	E7	長期關注公益信託發展，具備非社會福利公益信託設立及運作經驗。	10/18	W2

	E8	長期投入非營利組織，關注非營利組織及公益環境的發展。	12/06	S5
--	----	----------------------------	-------	----

資料來源：本研究整理

說明：焦點座談會場次及文本代碼以英文字母P為代號，依受訪日期排序有W1、W2、W3、W4共4場；而深度訪談場次及文本代碼則以英文字母S為代號，依受訪日期排序有S1、S2、S3、S4、S5共5場。

本研究依據前期研究訪談、相關文獻檢閱的成果，設計焦點座談及深度訪談的共用提綱，詢問的重點包括社會福利公益信託現行運作體制的適當性與挑戰，公益信託制度的時代性功能與變革需求，公益信託實踐「忠實義務、良善管理」責任與公益使命的議題，信託法的修法重點與論述依據，以及對社會福利公益信託運作機制的變革創新建議等。

在完成焦點座談或深度訪談後，繕打各場次的逐字稿，同時進行必要的行文以獲授權使用訪談內容。緊接著本研究在著手逐字稿文本分析時，運用開放編碼、選擇編碼、主軸編碼等方式原則與順序，歸納出由三個層級所組成的文本分析框架，第一層包括「制度創設之目的反思、制度運作之挑戰歸納、制度結構之設計分析、制度創新的未來策略」。

在「制度創設之目的反思」所轄的第二層文本分析框架中，包括了彈性簡便的公益管道設置背景，公益經營規模縮放自如的特性，區隔給付型（捐贈贊助）與營運型（事務經營型）的公益角色與功能，國家減少管制性角色的治理趨勢，提高公益資源應用率之制度目的與工具定位，堅守責信透明利益迴避的治理要素等內容。

在「制度運作之挑戰歸納」所轄的第二層文本分析框架中，包括了公益信託運作管理是否該比照財團法人，公益信託法制對實務運作的限制合理性，信託財產的運用決定權與管理實務爭議，共同信託（共同受託）的實施意願，信託財產類型的想像與控股手段的爭議，公益信託利害關係人專業度不夠等內容。

在「制度結構之設計分析」所轄的第二層文本分析框架中，包括了委託人角色功能的設置分析，受託人角色功能的設置分析，是否應該放寬受託人適用稅賦優惠的限制，諮詢委員會角色功能的設置分析，信託監察人角色功能的設置分析等內容。

在「制度創新的未來策略」所轄的第二層文本分析框架中，包括了維持公益信託制度創設目的之討論，公益信託制度的結構設計討論，公益信託制度運作問題的因應措施討論，國際趨勢及可行經驗分析等內容。

為確保質性研究的可讀性，本章下述各節引述的焦點座談或深度訪談文本，皆採取「文本編號+已編碼文段起點+已編碼文段終點」作為引述編碼原則，例如「S1-18-18」，表示該段引述文本可對照「MAXQDA 的已編碼文段輸出檔（Excel檔）」，找到文本名為S1，文本編碼起點為18、終點為18的編碼文段對應確認之。

## 二、專家意見分析

於下分就「制度創設之目的反思、制度運作之挑戰歸納、制度結構之設計分析、制度創新的未來策略」面向提出專家意見分析。

### (一) 制度創設之目的反思

於下分就「彈性簡便的公益管道設置背景，公益經營規模縮放自如的特性，區隔給付型（捐贈贊助）與營運型（事務經營型）的公益角色與功能，國家減少管制性角色的治理趨勢，提高公益資源應用率之制度目的與工具定位，堅守責信透明利益迴避的治理要素」等六項內容，引述焦點座談或深度訪談意見，進行共識歸納或衝突意見對照，以利研究團隊在綜整各方意見後提出研究發現與建議。

#### 1、彈性簡便的公益管道設置背景

在 586 份已編碼文段中，總計有 4 段說明與公益管道設置背景有關，相關意見分別是來自 S1、S5、W2 等三份逐字稿文本，在這三場焦點座談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P2、E4、E5、E7、E8 等 5 位學者專家。分析相關意見後發現，受訪者述及公益信託作為一種簡便彈性的公益管道，有其設置的背景考慮與培養公益環境成長之目的，同時也希望減少公益資源運用管理衍生的耗損。如今若因為少數爭議案例而進行通則式的制度變革，反而可能傷害這類公益管道的設置目的。於下引述代表意見<sup>18</sup>：

*但是我們擔心的是不能因為個案來泛指全部，信託畢竟有它的彈性，這裡搞不好有更多其實是個人或小金額，可我們只是為了要棒打幾個個案，好像要全部修法去管，好像又失掉原來信託能發揮的功能。（W2-29-29）*

*公益信託本來是希望創造比較少耗損管理資源的一種方式，讓整個資源可以效益極大化。在這樣的管理制度上，有彈性就相對寬鬆……（S5-11-11）*

#### 2、公益經營規模縮放自如的特性

在 586 份已編碼文段中，總計有 7 段說明與公益規模的經營彈性有關，相關意見來自 S2 此份逐字稿文本，在這場深度訪談中，研究團隊接觸了編號 T1 的學者專家。分析相關意見後發現，委託人可依其需求設立不同規模的公益信託，縱使只有較少的資金，亦可成立公益信託達成其公益目的。於下引述代表意見<sup>19</sup>：

<sup>18</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 S1-21-21、S5-51-51 等已編碼文段。

<sup>19</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 S2-21-21、S2-123-123 等已編碼文段。

比如說像是我們脊椎損傷那個金額也很小，也就是幾十萬，但只是成立的人他經歷過脊椎損傷的傷害，他想要給脊椎損傷的家長，如果他們沒辦法工作，他想要給小孩子獎學金，出發點就是這樣而已，那這個想法可能沒辦法貼近一個財團法人幫忙做，所以他就選擇這樣的方式，那我也不用再去請一人一個月幾萬塊，反正我就願意付給華銀他會幫我看著。(S2-21-21)

### 3、區隔給付型與營運型的公益角色與功能

在 586 份已編碼文段中，總計有 11 段說明與區分給付型與營運型的公益角色有關，相關意見分別是來自 S2、W2、W3、W4 等四份逐字稿文本，在這四場焦點座談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 T1、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、G1、G2、G3 等 11 位學者專家。分析相關意見後發現，現行制度未規定公益信託的業務只限制於金錢給付，雖然看似仍有直接經營運作的空間，然而考量相關的稅務規定和信託業者的專業，欲在現行制度下經營營運型的公益信託有其難度，過去亦有嘗試營運型的案例，但因遭遇困境而難以持續經營。於下引述代表意見<sup>20</sup>：

現在公益信託除了出錢以外沒有做別的事情，95%或是 90%的公益信託都是在做只是給錢，類似我剛剛所說的捐贈，列舉扣除額的工作.... 信託的這個執行的業務就是捐贈，贊助這些公益團體，沒有其他的規劃、沒有其他的活動，或者說沒有其他也許 CP 值更高的這樣一個規劃。(W3-11-11)

我們聽到的後來好像都沒有成案，像板橋林家花園或者陳老師(畫家)，比如說他的家族想要用公益信託去執行他們的紀念館或者是博物館的時候，其實就我們現在的制度來講看起來是有一點難度的，因為他是為了特定標的。(S2-21-21)

### 4、國家減少管制性角色的治理趨勢

在 586 份已編碼文段中，總計有 13 段說明國家減少管制性角色有關，相關意見分別是來自 S1、S2、W2、W3 等四份逐字稿文本，在這四場焦點座談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P2、T1、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7 等 9 位學者專家。分析相關意見後發現，多數受訪者表示國家不應從防弊的立場制訂相關的政策，應盡量鼓勵大眾參與公益，否則將限制公益信託多樣性發展的可能。然而對於國家參與公益信託的程度多寡，受訪者之間的意見有歧異，部分受訪者認為鼓勵公益信託即是在彌補國家公益資源的不足，考量國家資源和人力的有限性，國家參與的程度不宜過高。但也有受訪者從國家負有社會福利等公益的責任出發，認為國家仍應有一定程度的參

<sup>20</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W2-47-47、S2-26-26 等已編碼文段。

與，否則完全仰賴民間從事公益活動，可能導致國家未來的失能。於下引述代表意見<sup>21</sup>：

.....我覺得從去年到今年他(主管機關)就是一個防弊的心態.....  
既然這些資源都不是國家的而是公眾的、個人的資源，而且我個人願意拿出來去作為社會任何一個角落的一件事情，這個資源是個人，我們的想法是認為你應該要領導了多這種人願意出來，你為什麼一定要去想他的錢要怎麼用或者用在哪..... (S2-30-30)  
性善和性惡就決定了法律走向，如果是性惡論討論法律，就是把人當小偷看，那為什麼不把它當好人？我的意思是一切如果以刑法，這樣就應該讓公益信託更加友善，用性善的觀點來規劃未來的公益信託。(W2-11-11)  
我們想把公益信託定位在哪一邊....如果比較傾向於國家的話，那我們法律或是相關的研究，看待他的時候我們就比較當作一個為行使公權力，為促進公益的這樣一個角色來看待，所以我們會給他比較多的實現公益的監督，要求他向國家的施政需要有更高的透明性、更多的資訊公開，然後他如果沒有達到公益的要求的時候，他本來可以享受的那些權利的”利”我們要把它剝奪.....  
(W3-11-11)

##### 5、提高公益資源應用率之制度目的與工具定位

在 586 份已編碼文段中，總計有 10 段說明與利用公益信託提高公益資源的應用有關，相關意見分別是來自 S5、W1、W2、W3 等四份逐字稿文本，在這四場焦點座談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 T2、T3、T4、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、E8 等 11 位學者專家。分析相關意見後發現，受訪者皆肯定公益信託有助於公益資源的擴大，然而這並不意謂公益信託應努力將資源極大化，在累積的同時也需適時地釋出運用，以提升公益資源利用的效率，此特性對於諸如文化或環境等公共財的累積也有助益。於下引述代表意見<sup>22</sup>：

剛才大家提到的每年支出比例，這個其實不會有問題，因為依信託法的法理，本來也有一個叫做反累積原則；反累積原則就是說我不會讓你的錢無限制的膨脹，讓你最後富可敵國那還得了，也就是說跟財團法人一樣的道理，不能讓你無限制的膨脹，因為這些錢就是要來做公益的，你一直累積要幹嘛？就是要適時地釋出嘛..... (W3-79-79)

<sup>21</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W2-11-11、W3-11-11、W3-29-29 等已編碼文段。

<sup>22</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W2-39-39、W2-43-43、W3-29-29 等已編碼文段。

公益信託根本前提是信託人希望資源可以極大化應用，而不是極大化資源。目的是讓這個資源可以被最有效運用，而非擁有最多的資源。(S5-47-47)

## 6、堅守責信透明利益迴避的治理要素

在 586 份已編碼文段中，總計有 33 段說明與責信透明和利益迴避有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S4、S5、W1、W2、W3 等七份逐字稿文本，在這七場焦點座談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P1、P2、T1、T2、T3、T4、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、E8 等 14 位學者專家。分析相關意見後發現，受訪者述及治理要素時，主要涉及公益信託運作的透明度和利益迴避設計的要件。就透明度而言，多數受訪者認為公益信託應將財報公開，以利主管機關和社會大眾的監督，然而也有受訪者對此採取較為保守的態度，認為公益信託財產仍屬民間財產，不應仿照監督國家運作的方式要求其公開所有的資訊。於下引述代表意見<sup>23</sup>：

要把財報透明公開，告訴大家你一年收入多少，要公開給社會大眾看，讓大家檢驗你收了多少錢，錢用到什麼地方去，不必主管機關監督，只要公開透明的話，大家都有眼睛看支出用到什麼地方去。(W2-27-27)

公益信託的這個財產仍然是這個私人財產的一部分，所以我會非常謹慎不要把對國家的那個組織的透明化，或是整個組織的很嚴格的法定要求放在這個關於信託財產的管理上面。(W3-47-47)

至於如何避免利益衝突的發生，討論的重點在於可否同時兼任不同的信託關係人以及具有特定血緣關係的關係人是否必然會構成利益衝突。關於可否同時兼任不同的信託關係人，受訪者的意見部份分歧，雖然基本上應盡量避免重複擔任，但亦有受訪者認為礙於信託規模因素，同時兼任有其成本的考量；不過，受訪者皆同意，公益信託的執行者不應同時擔任監督者，以避免球員兼裁判的情形。此外，具備特定血緣關係是否意味同時構成利益衝突，多數受訪者認為此是考量社會觀感而設計此種機制，然而基於親屬間的特殊信賴關係，開放有血緣關係的親屬擔任信託關係人並無不妥。究竟該如何設計利益迴避的機制，受訪者提出應從行為的結果去認定，而非拘泥於血緣關係的存在與否，否則將於成立時即限制公益信託的運作。於下引述代表意見<sup>24</sup>：

<sup>23</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 S2-33-33、W2-39-39、W3-155-155 等已編碼文段。

<sup>24</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 S2-82-82、S4-126-126、W2-31-31 等已編碼文段。

至於諮委跟監察人的部分，實務上就是這樣操作，而且也有成本消耗，一年至少三萬、六萬、十萬等等，其他四位也就是車馬費或其他費用，也不斷在信託資金當中損耗，當然會有點像中小企業的心態，能省就省，不過盡量還是能夠分開，至少監察人跟受託人絕對要分開..... (W2-35-35)

血緣部分在東方社會，尤其是華人社會的確會有這種羈絆，但是要不要列為幾親等的執法條件.....因為這就等於有利有弊，尤其在少子化時代，再加上信賴感不夠的時候，真的就找不到人了，所以那不會是我考慮的重點。(W2-35-35)

我覺得比較現實的問題是說諮詢委員會要不要規定他不能是幾親等，坦白講我們看多少企業、董事會，董事會都沒有我們家的人，他還是有控制權，因為你們是我派的，所以我還是會覺得說從他的行為面去看會比較妥當.....你去看他的行動結果，我個人覺得那個才是重點。(S2-82-82)

## (二) 制度運作之挑戰歸納

於下分就「公益信託運作管理是否該比照財團法人，公益信託法制對實務運作的限制合理性，信託財產的運用決定權與管理實務爭議，共同信託(共同受託)的實施意願，信託財產類型的想像與控股手段的爭議，公益信託利害關係人專業度不夠」等六項內容，引述焦點座談或深度訪談意見，進行共識歸納或衝突意見對照，以利研究團隊在綜整各方意見後，於第四章提出研究發現與建議。

### 1、公益信託運作管理是否該比照財團法人

在 586 份已編碼文段中，總計有 51 段說明與公益信託是否該比照公益法人管理有關，九份逐字稿文本(S1、S2、S3、S4、S5、W1、W2、W3、W4)皆有提出相關意見，可見此議題的重要性。分析相關意見後發現，對於公益信託是否該比照公益法人的方式管理，受訪者正反雙方的意見皆有。支持者提出的理由在於公益法人在我國行之有年，管理的制度亦較完整，考量公益法人和公益信託皆是為公益目的，比照公益法人的管理模式並無不妥。反對者則認為公益信託和公益法人在設計之初即有不同的考量，應維持公益信託設立的簡便和彈性，保留兩者的區別，給予有意實踐公益的人多元的參與管道。於下引述雙方代表意見<sup>25</sup>：

財團法人跟公益信託都是 NPO 可是他們的運作是不相同、價值也不同，主管機關若用財團法人監理的思維來看待公益信託時有些要求給的有點不太理想。.....公益信託的特色是靈活跟便

<sup>25</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-161-161、W4-9-9、S2-132-132、W3-15-15、W3-87-87 等已編碼文段。

利，……，簡單的話沒有諮詢委員會只要法定的監察人，……，營運成本很低、基本財都可以用也沒有限制你的支出一定要在收入的70%以上，而且也沒有限制你要長期的營運。有時候捐了100萬……用了3年結束了就是結束了沒有任何的負擔，所以兩者的運作是完全不同的。(W1-161-161)

我覺得可以，因為他們都是公益目的，所以免稅都是因為基於有公益目的，所以財團法人的一些限制以及運作方式都可以來要求受託人和諮詢委員會……因為財團法人畢竟在國內已經運作數十年了，從有民法開始就有這些，公益信託畢竟是引入，從1996年我們立法完成到現在，也不過20年左右……但是財團法人畢竟運用這麼久，他一定有一些經驗累積……(W3-45-45)

……這是一個多元選擇的時代，那就更應該讓這兩種制度有區別，所以想要成立財團法人的人就必須要接受財團法人的權利以及義務，不想成立財團法人但是在公益信託這塊可以滿足到他的財產管理，不管是節稅的考量或是企業經營的考量的話，那合法就可以讓他繼續做下去。(W3-47-47)

## 2、公益信託法制對實務運作的限制合理性

在586份已編碼文段中，總計有58段說明與公益信託法制對實務運作的限制合理性有關，九份逐字稿(S1、S2、S3、S4、S5、W1、W2、W3、W4)皆有提及相關意見，可見學者專家對此議題的重視。分析相關意見後發現，相關法制的討論著重在公益信託是否適用公益勸募條例進行以及非信託業者是否可以和信託業者享有相同的稅賦優惠。就前者而言，有受訪者認為應有適當的法規命令規範公益信託的募款，縱使不適用公益勸募條例，也應透過其他方式規範之。於下引述代表意見<sup>26</sup>：

如果不適用公益勸募條例的話，其實我們可能很容易就踩線。我舉例來講，比如說我可不可以把公益信託的捐款帳戶明細放在我的網站或是說放在公益團體的網站?(S3-70-70)

我覺得要解決這個問題，但是也不見得一定要公益勸募條例，比如說另外再有一個行政命令或什麼之類的來規範公益信託的公開勸募。(S3-82-82)

大部分在這邊他們(公益信託)其實也就是在做(公益)，你(法規)一定要規定他做多少，他可能每一年的情況不一樣，所以法律太過細去規定這個東西(每年實際公益行為)，可能也不見得適當。(S1-101-104)

<sup>26</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱S4-30-30、等已編碼文段。

至於非信託業者可否享有和信託業者相同的稅賦優惠，有受訪者認為由於信託業者為金融機構，屬於受到高度監管的機構，例外規定免稅優惠有其正當性，若是非信託業者，則回歸一般信託的規定，並不適用免稅的優惠。然而，也有受訪者認為同樣都是以信託的方式從事公益，應該享有同等的稅賦優惠，否則有偏袒信託業者，歧視非信託業者之嫌。於下引述雙方代表意見<sup>27</sup>：

為何一定要信託業者？因為信託業是金融機構一個高度監理的機關，所以受託人是高度監理的機構其實一定程度確保運作的公正性。如果非信託業者就會像民事信託，民事信託回到民法去管理監理上是差非常多的，所以我認為是個原因。(W1-196-196)  
同樣做公益有不同的稅捐優惠？除非你認為特定的公益是特別需要鼓勵的，否則不是因為特殊的公益為特殊的稅捐優惠，那財團法人跟公益信託究竟為什麼要不同呢？我也不認同財團法人稅捐優惠要優於公益信託，目前沒有壓力，但在信託業有歧視，不是歧視信託業，是太照顧信託業，而歧視非信託業。(W3-79-79)

### 3、信託財產的運用決定權與管理實務爭議

在 586 份已編碼文段中，總計有 22 段說明與財產的運用決定權與管理實務有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S4、W1、W3 等五份逐字稿文本，在這五場焦點座談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P1、P2、T1、T2、T3、T4、E1、E2、E3、E6 等 10 位學者專家。分析相關意見後發現，由於現行法制未具體規定誰具有信託財產的運用權和管理權，導致實務上運作時出現究竟該由委託人、受託人、信託監察人、諮詢委員會或另外設置一個角色負責的爭議。有受訪者認為委託人將信託財產信託給受託人後，僅能提供間接的建議而不宜直接決定如何運用信託財產。受託人雖為名義上信託財產的執行者，但實務上受託人多聽命於信託監察人或具有專業能力的諮詢委員會，導致理應負責監督的信託監察人或僅提供專業建議的諮詢委員會實質上掌握信託財產的運用決定權。然而由信託監察人或諮詢委員會擔任是否會和其本身的功能產生衝突仍有疑義，因此有受訪者提出應在信託法中明確規定信託財產決策權的歸屬，以杜此爭議。於下引述代表意見<sup>28</sup>：

委託人要設立公益信託會享受到稅務上一些優惠而且公益信託是為了將來社會的公共的利益他也不會再回到委託人的手上。所以委託人以目前的瞭解他應該是設立公益信託以後他就應該退

<sup>27</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-15-15、W1-212-212、W2-37-37 等已編碼文段。

<sup>28</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-15-15、W1-135-135 等已編碼文段。

居到第二線，他也許對信託的執行或信託財產的運用可以間接的表示他的建議，但不適合由他提出指示。(W1-11-11)

(現行實務上)信託監察人除了有信託法監督的角色(之外)、他(也)都具有這些決策權，投資、運用還有要捐款對象這些決策權，受託人就是聽命行事。但他(信託監察人)給我們的資料一定要符合相關的規定.....(W1-15-15)

我覺得是監察人或是諮詢委員(應有決定權)，或者在公益信託中創設一個名詞。但最好信託法中有賦予他的這個名詞，就是說他是公益信託的決策者。我們會定位監察人在決策者是因為法規內沒有其他適合的人，所以我們才要定一個決策者這樣子。(W1-19-19)

#### 4、共同信託（共同受託）的實施意願

在 586 份已編碼文段中，總計有 11 段說明與共同信託的實施意願有關，相關意見分別是來自 S1、S4、S5、W1、W2、W4 等六份逐字稿文本，在這六場焦點座談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P1、P2、T2、T3、T4、E4、E5、E7、E8、G1、G2、G3 等 12 位學者專家。分析相關意見後發現，受訪者認為由於信託業者不一定具有經營公益事務的專業，因此考慮和其他公益組織擔任共同信託人是個可行的方案，然而實際上該如何執行、共同受託人之間的權責義務該如何劃分，以及如何適用稅務規範等問題都有待進一步釐清。於下引述雙方代表意見<sup>29</sup>：

.....我們共同受託人責任是共同承擔，受託人的責任是很重的，尤其國內忠實善管的帽子壓下來責任是很重的，不論是公益信託還是任何信託沒有任何人願意跟他人做共同信託即使是銀行跟銀行一起去做也沒人願意，NPO 我們放進來借重他們專業我是覺得說可以透過設計，現在實務運作是有很粗淺的設計比如說衛福我們捐贈給同目的的財團法人，只要財團法人跟我們衛福公益信託目的相同由法人去執行公益事務，這是衛福部可接受的.....(W1-196-196)

.... 這個方向我們其實目前也還沒想過到底行不行，就是說從法治面從信託業法、信託法到底容不容許跟另一受託人擔任共同受託人。我想在信託法上應是無限制，可是信託業法有沒有我們就不太清楚。是不是說現階段？畢竟這個信託業者有高度監理這樣的取向....(W4-251-251)

---

<sup>29</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-212-212、W4-251-251、S4-126-126、S5-37-37 等已編碼文段。

## 5、信託財產類型的想像與控股手段的爭議

在 586 份已編碼文段中，總計有 32 段說明與信託財產類型的想像和控股手段的爭議有關，九份逐字稿 (S1、S2、S3、S4、S5、W1、W2、W3、W4) 皆有提及相關意見。分析相關意見後發現，受訪者指出目前法規並無規定信託財產僅限於金錢，然而信託業者基於其自身專業的考量，傾向接受金錢為主的信託財產，因此信託財產看似限於金錢為實務上運作之結果，期待信託業者具備管理非金錢財產（例如：畫作、房屋等）的能力有其難度。進而有受訪者述及目前實務上最具爭議的信託財產為股份，因投資必然會伴隨可能的風險，考量公益信託的公益性，就此受託人多採取較保守的立場，然而長期持有股份也可能使公益信託淪為控股的手段，與其原先欲達成的公益目的，故如何運用具股權性質的信託財產為現今信託業者遇到的難題。於下引述代表意見<sup>30</sup>：

*我是覺得最複雜還是在於股權的那一塊，不動產相對是單純的，反而是股權。有些不動產他不見得是用不動產進去，不動產是在法人名下，把法人股權捐進去，他也是用股權的方式。(S1-33-33)  
.....我們業者目前手上拿到的公益信託財產其實什麼都有，包括未上市、未上櫃的都有比重是佔這個公司的比重也許比較低也許很高都有。這的確是會造成一些困擾因為坦白說信託業者是營業信託，委託人跟你談個案子時如果沒有一個法規很明顯的界定你該如何處理時，那我們都跟委託人說不適合做太高的風險性投資嗎？(W1-125-125)*

## 6、公益信託利害關係人專業度不夠

在 586 份已編碼文段中，總計有 23 段說明與公益信託利害關係人專業度不足有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S4、W1、W2、W3 等六份逐字稿文本，在這六場焦點座談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P1、P2、T1、T2、T3、T4、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7 等 13 位學者專家。分析相關意見後發現，不僅是受託的信託業者專業僅在金融，缺乏執行其他公益業務的專業能力，負責監督的目的事業主管機關和監察人也常出現欠缺專業的情形，而無法達到實質上監督的目的。於下引述代表意見<sup>31</sup>：

*很多的想像現在做不到的是我們的受託人不夠專業，我必須這樣講，他不專業的東西他也害怕，所以說他怕這個畫捐出去，那回*

<sup>30</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-110-110、W3-41-41、S2-139-139、S4-37-37、S4-116-116 等已編碼文段。

<sup>31</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 S1-43-43、W1-98-98、W2-89-89、W3-75-75、W3-79-79 等已編碼文段。

來一定是真的嗎？我也不知道，他就會害怕，有太多專業的東西在裡面。(S2-150-150)

.....那我自己是覺得公益信託也是這5年間跑得很快，即便10年很少案子，那對目的事業主管機關來講他們不見得是能夠瞭解像我們談到的這些角色、這些信託關係人、這些角色的權利義務複雜性，他們可能不見得瞭解。.....(W1-80-80)

.....所以他為什麼說，我就是撥錢而已，因為撥錢風險是最低的，到時候是諮詢委員會做的，也都不是我做的，你從某個角度來看，他其實就有一點所謂的不作為，那這個不作為本身責任很輕，但不能講說他完全沒有責任，也就是說當然主管機關也會盯他，那不否認。(W3-171-171)

### (三) 制度結構之設計分析

於下分就「委託人角色功能的設置分析，受託人角色功能的設置分析，是否應該放寬受託人適用稅賦優惠的限制，諮詢委員會角色功能的設置分析，信託監察人角色功能的設置分析」等五項內容，引述焦點座談或深度訪談意見，進行共識歸納或衝突意見對照，以利研究團隊在綜整各方意見後，於第四章提出研究發現與建議。

#### 1、委託人角色功能的設置分析

在585份已編碼文段中，總計有19段說明與委託人角色功能的設置分析有關，相關意見分別是來自S1、S2、S4、W1、W2、W3等六份逐字稿文本，在這六場焦點或談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號P1、P2、T1、T2、T3、T4、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7等13位學者專家。分析相關意見後發現，受訪者述及委託人雖在法制上無明確地訂定權責規範，依公益信託個案的不同情況，委託人可能採取主動積極指揮或被動消極減少干預，但其實在公益信託目前實際運作的過程中，受託人的承接、信託監察人的指定、諮詢委員會的設立四者之間委託人皆佔有重要的領導指揮地位。於下引述代表意見：

##### (1) 委託人主動積極指導

分析各方專家學者意見後，發現「委託人」在公益信託的運作架構中，實有擔任「主動積極指導」的角色，其發揮效力的方式始於委託契約的內容。例如委託人也擔任「諮詢委員會成員」，有如設定信託監察人的指定權。換言之，這與一般輿論或理論法制設計的理想概念有所出入。這帶出一項問題，那就是說公益信託捐贈設立者究竟是否該享有信託基金的實質運用決定權，以及公益信託的監察權，甚至透過上述條件而將諸等控制權傳襲至下一代或

偏好的友好同盟手中。對於這項討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析<sup>32</sup>。

*委託人的意見，.....可能最後還是會.....在諮詢委員會裡面，.....所以他可能這個機制他已經把他放在他的諮詢委員會裡面。(S1-40-40)*

*委託人對於這個財產的控制力或者是說還好有一定的程度在，就是說比如說委託人雖然把這個捐出去成立一個信託財產以後，我們還是隨時可以去問受託人說你把我的財產處理得怎麼樣，去請求閱覽說相關的帳冊、紀錄等等。(W3-47-47)*

*剛講到說委託人應退居第二線，但因很特殊原因，假設監察人出缺時就他來指定，如果你不聽他的話他就不指定你當監察人。(W1-135-135)*

## (2) 委託人被動消極減少干預

其實熱心公益之衷，人皆有之，更遑論以行動捐贈成立「公益信託」的委託人。但這樣的初衷經常也因對公益慈善環境、國際趨勢發展的認知不同，而反應出不同的參與實務。有別於前述分析的積極參與，仍有不少意見從制度設計的要旨提出主張，認為委託人應採取「被動消極減少干預」的參與態度。對於這項討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

*比照主管機關所給的意見，就是說委託人不(能)同時當信託監察人及諮詢委員。(W1-15-15)*

*委託人以目前的瞭解他應該是設立公益信託以後他就應該退居到第二線，他也許對信託的執行或信託財產的運用可以間接的表示他的建議，但不適合由他提出他的指示。(W1-11-11)*

## 2、受託人角色功能的設置分析

在 585 份已編碼文段中，總計有 67 段說明與受託人角色功能的設置分析有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S3、S4、S5、W1、W2、W3、W4 等九份逐字稿文本，在這九場焦點或談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 G1、G2、G3、W1、W2、T1、T2、T3、T4、T5、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、E8 等 18 位學者專家。分析相關意見後發現，部分受訪者述及在台灣公益信託受託人是屬消極的，除了信託財產管理專業之外，其他公益目標的達成可能超出受託人的專業範圍，因此決策權通常也不在受託人身上，通常其只是遵照委託人指示執行業務。其運用決定權也會在公益信託成立之初於契約當中明定規範。

<sup>32</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W2-31-31、W2-31-31、W3-75-75 等已編碼文段。

這引發一項討論，那就是「受託銀行是否除了金融管理以外的專業能力，實無力擔當公益信託的決策權」。對此，本研究分析受訪專家學者意見後，發現受託人代表特別指出一項公益信託的運作困境，那就是受託人能不能、該不該負責信託基金運用決定權，在金融管理專業之外，受託人是否還能在公益信託中扮演其它積極性、功能性的角色。對此，多數受訪意見是保守的，但這樣的意見係出自於現實的困境，因為在公益的概念下，受託人可能被期待不能要求符合一般市場慣例的信託管理費，這自然導致受託人不會、不願或不能對公益信託基金投入太多金融管理之外的付出<sup>33</sup>。再者，一切的信託關係起源自信託契約，在許多信託契約當中並未賦予受託銀行太多的權力。當然這有可能是基於受託方的引導，或者是委託方的需求。對於這項討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析<sup>34</sup>。

受託人只是遵照，.....受託人沒辦法去做原始的決策，前面的決策端絕對不是在受託人，應該(會是)在委託人和諮詢委員會。(S1-123-124)

決策絕對不可能受託人都在做，就是你委託人每年給我指示，然後這個指示在信託的宗旨裡面是相符的，就 OK 啦！(S1-133-134)

在台灣公益信託受託人屬消極的，積極能參與的真的不多，這也是個因果循環若一開始幾個公益信託沒有那麼積極投入時你的收費會有一定的限制之後再談的時候就很難，因為一個受託機構積極投入成本是很多的.....(W1-178-178)

### 3、是否應該放寬受託人適用稅賦優惠的限制

在 585 份已編碼文段中，總計有 67 段說明與是否應該放寬受託人適用稅賦優惠的限制有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S3、S4、S5、W1、W2、W3、W4 等九份逐字稿文本，在這九場焦點或談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 G1、G2、G3、P1、P2、T1、T2、T3、T4、T5、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、E8 等 18 位學者專家。受訪者對於是否應納入多元受託人而令其皆享有稅賦優惠，實際上可區分為兩方意見。分析相關意見後發現，支持放寬稅負限制的受訪者述及如果只將焦點聚焦於信託財產的管理上，則會限制、阻礙公益信託的多元發展性，因此希望在受託人稅賦優惠部分能更加彈性；而也有反對者認為，若受託人稅賦優惠開放給非銀行信託業者擔任

<sup>33</sup> 或可參見 W1 文本中所列受訪者見解如後。信託業者有運用決定權，他要符合我們所講的概念：就是說他要去符合其他的法規，等於是說財產是由銀行來決定怎麼來運用，要配置一組專門的人，每個人都要有職務的約定然後怎麼來管理處分運用這些財產。(W1-84-84)

<sup>34</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 S1-127-131、S2-26-26、W3-41-41 等已編碼文段。

的話，則可能會出現不當節稅、逃稅的問題，亦即衍生出開放後應該如何控管、監理的問題。於下引述代表意見<sup>35</sup>

#### (1) 信託業者享有優惠的原因陳述

目前的公益信託運作基於〈遺產及贈與稅法〉第 16 條之 1、〈所得稅法〉第 4 之 3 條第 1 款之規範，導致公益信託委託人考量遺產稅賦相關負擔的減免，而傾向以銀行為受託人。對於這項討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

公益信託在運作時有免稅的優惠所以受託人是高度監理的機構其實一定程度確保運作的公正性..... (W1-196-196)

財政部.....只願意給受託人是信託業務這一塊免稅.....因為他管得到信託業，管不到民事信託，所以他不希望這個部分被拿去做一些可能節稅或者是其他的問題。(S2-30-30)

信託業法有對信託業者訂一些監督管理機制比較有在監管，所以稅法上開放公益信託受託人只有信託業者。(W4-141-141)

#### (2) 支持放寬受託人免稅資格

面對公益信託實務環境的法制安排，仍有不少意見指出這可能不足因應當代公益信託發展的需求，甚至會限制了公益信託的工具貢獻程度。因為未來伴隨著大型公益信託的出現，公益問題的複雜化、公益永續化的操作期待，以及公益信託觀念的推廣議題，都可能有納入更多專業組織參與不同信託目的之需求。對於這項討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析<sup>36</sup>。

公益信託現在講的都是錢，所以信託業者只有銀行，這是很大的錯誤。因為未來信託說不定是人也不是錢，銀行也不會管人、文化、環境，只會管錢，所以要怎麼把信託業者從銀行擴大成為我們的夥伴..... (W2-11-11)

信託業者可能是相關大學科系或文化相關的專業民間團體，這樣就能解構，用公益信託的角度來把信託業者再做些解釋，說不定也是個想像。(W2-39-39)

受託人資格，我們剛才講過這是稅法的問題，.....遺產及贈與稅法 16 條之 1，所得稅法 4 之 3 條第 1 款，這些都應該是要刪掉的，讓只要是非營利法人擔任受託人，然後這個公益信託主管機關已經認可了，那當然就符合公益了嘛。(W3-79-79)

<sup>35</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-15-15、W2-31-3 等已編碼文段。

<sup>36</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W2-37-37 等已編碼文段。

### (3) 反對放寬受託人免稅資格

但有別於支持的意見，也有來自於銀行業者的受託人代表，或是信託公會的意見指出，原始的制度設計就是考量信託本質涉及對信託基金的忠實良善管理責任，而這正是金融業者的優勢。對於這項討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

若受託人開放給非銀行監理上是最大的問題，因為銀行業有洗錢防制法。公益信託在世界上定義是高風險的洗錢防制的工具之一，這部分.....將非銀行的受託人納入規範中，誰要去監理？困難度滿高的 (W1-214-214)

可是在稅法上最有爭議的是，其實信託法沒有規定受託人一定要是信託業，是稅法規定一定要是信託業才能享受免稅，如果不是信託業要如何課稅？ (W2-37-37)

公益信託是為了輔助政府的公共支出，因為政府支出不足，我們希望透過一個政策工具來補足，補足後不希望租稅措施被濫用所以我們才會特定在所得稅法及遺贈稅法裡訂明三大要件.....要符合這三大要件我們才可讓他享有租稅優惠。 (W4-145-145)

不是只有承做公益信託，也有其他的資產管理.....NPO 的素質會影響.....因為不見得在現在反對產業化的過程中，我們所擔心的剝削、品質在 NPO 裡不會發生。.....我不是那麼樂觀覺得 NPO 也可以來經營管理，除非我們有鑑別能力。 (S5-35-35)

## 4、諮詢委員會角色功能的設置分析

在 585 份已編碼文段中，總計有 28 段說明與諮詢委員會角色功能的設置分析有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S3、S5、W1、W2、W3 等七份逐字稿文本，在這七場焦點或談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P2、T1、T2、T3、T4、T5、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、E8 等 14 位學者專家。分析相關意見後發現，但由於目前法規並無強制性規定公益信託必須設置諮詢委員會，因此目前在實務上有設置諮詢委員會的公益信託不多。對於諮詢委員會是否應改為應設，正反兩方皆提出不同考量，部分受訪者認為諮詢委員會能發揮重要功能，並且對於應設置諮詢委員提出更進一步地資格條件、代表性、專業導向、角色功能、任期限制等要求，另外一方則認為在此原則之下更應注意保持彈性原則。於下引述代表意見<sup>37</sup>：

### (1) 諮詢委員會角色基本概念與功能

在討論公益信託是否應設置諮詢委員會時，幾乎所有專家學者皆抱持肯定的見解，只不過角色功能的範圍究竟應當為何，則略有不同。一般還是認

<sup>37</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-15-15、W3-47-47、W2-31-31 等已編碼文段。

為專業諮詢、合議討論較為可行。對於這項討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

諮詢委員會應該是個提供意見、提供諮詢的地位，並不能執行受託人的事務。.....諮詢委員會的確是提供了包括公益方向、如何遴選受益人、如何執行公益事務等，而受託人可以參採他們的決議去執行，如果決議有違公益設立目的時是可不參採的，一般會在信託契約中呈現。(W1-11-11)

諮詢委員會當然他們要做決議也一定形式上就是合議.....(S1-46-46)

## (2) 諮詢委員會為必要設置之考量

當多數意見皆肯定諮詢委員會的設置必要性之後，問題是產生、如何遴聘，應不應該設置資格條件的限制，這部分的討論其實點出實務上的矛盾現象。也就是說，多數意見主張應該要有限制，限制的考量可區分為「專業考量」、「公益考量」，前者認為因應公益信託設置目標及服務內容的多元化趨勢，應該納入專業化諮詢委員會以際受託人專業之不足。後者則是思考親等及消極條件限制的議題，希望藉此減少公私界線模糊的疑慮。但整體而言，對於當下改革的重點仍是「應設」諮詢委員會，但細節部分應保有彈性。這是具有實務精神的看法，因為就算規範了消極條件限制，對有心人而言自有妙計對策而遂行其控制或介入的意志。對於這項討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。<sup>38</sup>

公益的運作.....諮詢委員會扮演一個非常重要的角色，如果我們對諮詢委員會包括組成的成員、資格、是否具有利害關係人、委託人能否擔任委員都能做一個明確的規範的話，.....受託人在經營領域經營公益信託的話會省力很多。.....非常希望將來在法規上能夠有一些修正空間，諮詢委員會這個環節是非常重要的(W1-161-161)

我覺得這個東西(受託人與監察人、諮詢委員會間的條件限制)是兩面的，你如果說外部的監督力量太大在裡面，可能有些人(委託人的意願)就會覺得退縮。(S1-154-157)

公益信託的這個財產仍然是這個私人財產的一部分，所以我會非常謹慎不要把對國家的那個組織的透明化，或是整個組織的很嚴格的法定要求放在這個關於信託財產的管理上面，所以我會站在一個主管機關一個比較形式的、比較這個初階的要求來成立一個諮詢委員會，我認為就足夠了(W3-47-47)

<sup>38</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-131-131、W2-37-37、W3-47-47、S5-37-37 等已編碼文段。

## 5、信託監察人角色功能的設置分析

在 585 份已編碼文段中，總計有 21 段說明與信託監察人角色功能的設置分析有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S4、S5、W1、W2、W3 等七份逐字稿文本，在這七場焦點或談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P1、P2、T1、T2、T3、T4、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、E8 等 14 位學者專家。分析相關意見後發現，目前信託法內雖已有明確訂定公益信託應設置信託監察人，但是對於信託監察人的選任以及並未做更多詳細的規範，因此在實務上可能多有，若信託監察人欲發揮公正監督者的角色，則應避免為公益信託之利害關係人。其實「信託監察人」的設置基礎與監督職責源自信託法，其職責已有明確的規範。但與之相關的議題仍是實務運作出現監督可能淪於形式的疑慮。例如缺乏明確的任期規定而端視個別委託契約的需求或委託人意願而定；再者，缺乏衝突迴避機制，導致真的監督關係存在制度設計的邏輯矛盾；其三，如果監督關係過於嚴格，監督人選任限制有過多，這可能影響公益信託工具的友善性；其四，監察角色的底線是確保受託人落實忠實義務、財產良善管理的責任。對於上述討論，於此列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析<sup>39</sup>：

公益信託信託監察人應該就是按照我們信託法上的監督角色，保障受益人的權益，包括公益目的的落實層面。(W1-11-11)

監察人跟諮詢委員有沒有任期？每個主管機關的見解有的說1年、3年，有的可以一直永續下去，我們的契約也是每個都不一定。(W1-135-135)

公益信託在信託法 75 條規定是一定要設置信託監察人的，如果今天信託監察人同時又擔任委託人或受託人會不會變成利害衝突。(W2-31-31)

監察人徒具形式，我們現在監察人是怎麼找的，受託人找的，我找一個人來監督我，怎麼監督，很難.....。(W3-75-75)

信託監察人是在監督受託人，但是諮詢委員會算是受託人的顧問，對這方面是有專業的，但信託監察人不一定存有專業，可能是法務、財務、稅務方面的專業.....(W2-31-31)

你如果說外部的監督力量太大在裡面，可能有些人(委託人的意願)就會覺得退縮.....(S1-154-157)

忠實義務和財產管理人的責任，在每一位有這個責任的人都應該要負擔，不管是受託人、信託監察人甚至諮詢委員會我都覺得要盡到財產管理人的義務，沒有任何人可以推卻。(W2-31-31)

<sup>39</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W1-169-169、W3-47-47、S1-43-4、S1-135-136、S5-11-11 等已編碼文段。

#### (四) 制度創新的未來策略

於下分就「維持公益信託制度創設目的之討論、公益信託制度的結構設計討論(可納入修法方向、基本信託原則落實策略)、公益信託制度運作問題的因應措施討論(可納入各角色專業度宜加強;提供教育培訓支持;設置專門職位或單位)、國際趨勢及可行經驗分析等內容」等四項內容,引述焦點座談或深度訪談意見,進行共識歸納或衝突意見對照,以利研究團隊在綜整各方意見後,於第四章提出研究發現與建議。

##### 1、維持公益信託制度創設目的之討論

在 585 份已編碼文段中,總計有 18 段說明與維持公益信託制度創設目的之討論有關,相關意見分別是來自 S3、S4、W1、W2、W3 等五份逐字稿文本,在這五場焦點或談或深度訪談中,研究團隊總計接觸了編號 P1、T2、T3、T4、T5、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7 等 12 位學者專家。分析相關意見後發現,受訪者述及,不應對於公益目的定義過於狹隘,對於公益信託標的初設立時應較開放、寬鬆,而對於運作後的信託財產的運用才應做較嚴格的控管,將公益信託的目的擴大,納入更多主體,如此才能使公益更加大眾化。於下引述代表意見<sup>40</sup>:

*公益信託標的的話設立時很開放、寬鬆,但就後面包括信託財產的運用、資源活動的使用要做較嚴格的控管。(W1-190-190)*

*所以我覺得公益信託其實是應該要小而美,比較單純,而且客製化,就任何人都可以做公益.....把公益就是說大眾化。(S4-133-133)*

*我的想法是公益和非公益是兩個橫軸,可是縱軸是所有不同種類都可以放進去。我們現在是在(信託法)69條,以公共利益為目的的信託就稱之為公益信託,但是不一定是這種類型目的就不能成立非公益信託。.....可以自己去搭配,找那個象限,這可以達到真的持續恆久。(W2-59-59)*

##### 2、公益信託制度的結構設計討論

在 585 份已編碼文段中,總計有 51 段說明與公益信託制度的結構設計討論有關,相關意見分別是來自 S2、S3、S4、S5、W1、W2、W3、W4 等八份逐字稿文本,在這八場焦點或談或深度訪談中,研究團隊總計接觸了編號 G1、G2、G3、P1、T1、T2、T3、T4、T5、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、E8 等 17 位學者專家。分析相關意見後發現,對於是否應修改信託法,部分受訪者持保留態度,其認為若是防弊力度拿捏得過當,則可能直接阻礙公益信託的發展。而贊成修法者則認為,應精細地修正、訂定規範,只要不逾越母法授權,對於實務操作上來說會更加明確。除了制度內的規範,部分受訪

<sup>40</sup> 除此之外,相關意見尚可參閱 W2-87-87、W2-39-39、S3-57-57 等已編碼文段。

者更提出了藉由公民團體力量來進行外部監控或是以建立衡量基準對進行公益信託評比等策略，皆可對於公益信託制度的結構更臻完整。於下引述代表意見：

#### (1) 修法重點的討論

回顧受訪意見對公益信託未來應有的修法方向討論，發現多數認為不應脫離或忽略當年制定專章的背景，但是也不宜否認現有法制對於公益信託的專業運作、微觀管理的確存在改善空間。換言之，受訪者意見認為可以從行政監督密度的提高來解決公益信託中，特殊個案的運作爭議；可以從修法定諮詢委員會的設置必要性，以及相關利害關係人的資格條件，來回應公益信託運作環境與實務的改變。對於上述討論，列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

*若真的把他（公益信託）弄得跟財團法人一樣那為何當初要去作公益信託？.....其實應該去控管錢是否用在社會大眾？而非洗錢或捐給自己人，或根本沒在作公益只是去符合3年才做一次公益的要求，我會覺得修法的方向可以朝這個方向去修而非一開始把所有都弄得小小的，.....這樣會影響委託人作公益信託意願，這對社會大眾的福祉有沒有好處這是未必。（W1-190-190）*

*在法律人來看大概會有解釋論跟立法論，能夠解釋掉的就不要再立了，除非真的不行再重啟立法或修法，.....從防弊的角度去箝制，會不會讓原本正要蓬勃發展的公益信託後來上不去，還是會更好我也不曉得.....（W2-31-31）*

*我倒贊成譬如說諮詢委員、受託人資格、監察人等，如果將來能夠有特殊的法或目的事業主管機關許可監督辦法都把他定清楚，那當然最好，母法有授權的話那都可以訂，如果你們立法，要怎麼定都可以嘛.....（W3-83-83）*

*如果能夠立一個專法把諮詢委員的資格以及他的限制，以及受託人的資格還有限制.....。（P 3-41-41）*

#### (2) 是否將公益信託納入公益勸募條例、印花稅法

有別於上述較為廣泛的修法討論，具有委託人、受託人背景的受訪意見中，多數關切「是否將公益信託納入公益勸募條例得公開勸募」、「是否將公益信託納入免徵印花稅」。然而對照上述法規的本文，以及請益主管機關所獲的結論，發現受訪者忽略了公益信託未能適用於上開兩項法規的主因，乃是公益信託不具法人身份所致。想解決上述問題，最直接的方式的確是採修法方式。對於上述討論，列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

.....爭取能夠進入公益勸募條例，不要把我們排除在外，如果公益勸募條例納編成功的話，印花稅真的會變成一個問題、到時候捐贈量大的時候。(W1-53-54)

我覺得要解決這個問題，不見得一定要公益勸募條例，你說覺得這個不妥，另外比如說另外再有一個行政命令或什麼之類的來規範公益信託的公開勸募。(S3-82-82)

換句話說我不要去修那個公開勸募條例，我在信託法本身裡面就可以有一個他的母法，.....，那信託管理條例進到宣言說不定可以有些籌集經費的功能。(S4-24-24)

### (3) 基本信託原則落實策略

部分受訪意見提出採「評比」策略來取代修法途徑，主張藉由「公民團體力量」進行外部監控、建立基準來評比公益信託。希望藉由公正的第三方評比，疏導民間社會的關注，也為公益信託本身引入競爭。對於上述討論，列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析<sup>41</sup>。

有沒有一個團體像公督盟一樣，有沒有一個民間聯盟具有公信力，可以評估這些公益信託的 performance，如果有個民間團體來做這個好像也很有意義。(W2-39-39)

你何不對公益信託基金做一個公益的評比，你去 set up (建立) 你的 benchmark (基準)，比如果這基金的規模，每年的支出，用在哪裡，我既然公益信託我都敢找人做我 fund manager (基金會經理)，難道你不能去幫他搞一個公益的 performance (表現) 的評比嗎？(S4-158-158)

### 3、公益信託制度運作問題的因應措施討論

在 585 份已編碼文段中，總計有 41 段說明與公益信託制度運作問題的因應措施討論有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S3、S4、S5、W1、W2、W3、W4 等九份逐字稿文本，在這九場焦點或談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 G1、G2、G3、P1、P2、T1、T2、T3、T4、T5、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7、E8 等 18 位學者專家。分析相關意見後發現，受訪者述即因目的事業主管機關眾多且權責不一，中央及地方在承接公益信託業務上可能因此而有專業落差，建議宜加強相關單位的承辦人員關於公益信託之資訊，例如與信託公會合作提供相關人員教育培訓支持，並且應統一整合指派單一對口來與受託人接洽、協商，避免多頭馬車情況。於下分就「專業度提升、教育培訓、業務窗口」等面向，提出分析並引述代表意見佐證之<sup>42</sup>：

<sup>41</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W2-85-85 等已編碼文段。

<sup>42</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W3-57-57、W3-69-69、S2-37-37、S2-94-94、W3-83-83 等已編

### (1) 專業度提升有賴教育培訓支持

分析已編碼文本後，發現專家學者在不同場次的焦點座談或深度訪談過程中，不約而同地表達「專業度提升、教育培訓支持」的見解。這些主張主要是基於實務互動經驗的感想或觀察而提出，其內容包括「公益信託並非權責機關核心業務以致人力投資疑似不足」，以及「信託公會提供專業協助或連結公務人力培訓機關提供專業訓練」。對於上述討論，列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

在實務過程中發現政府官員都不知道信託法，特別在地方，所以我覺得信託的教育很重要馬上要做，信託是個好的機制，教育很重要，溝通才不會出問題。(W2-85-85)

我們(信託公會)真的是求他們(主管機關)了解一下，我們的目的是希望說你碰到需求先不要拒絕，外部有很多資源，.....也可以就近問業者。(S2-101-101)

我們應該要建議他們(主管機關)做這個所謂的教育陪訓，也就是說你讓他有能力，.....上到下、橫向他不會有認知落差，這樣碰到的話我的行政指導、行政裁量運用基本上不會有什麼問題，那這樣他就會放心去做.....(S2-155-155)

長期要怎麼讓主管機關人員懂這些事是蠻難的，.....不但主管機關不懂，連專業人士也不懂。信託公會稍微懂可是遇到很多問題，某些部分還是會有侷限，會員可能對信託概念也不夠強，應該變成全民教育。(W2-89-89)

### (2) 設置專門職位或單位

分析不同場次所獲的專家學者意見後，發現公益信託的業務品質穩定與否跟權責機關聯繫窗口是否穩定有相當關係，特別是在地方政府而言。伴隨地方型公益信託的業務開展，以及各方與地方政府的互動經驗後發現，地方政府機關常因不瞭解而排斥，這對於公益信託工具的推廣與業務監督是一項重大挑戰。特別是對地方而言，為數眾多、各有不同業務主管機關的公益信託，要想處理好這項業務，總有摸著石頭過河之感，除了多次述及專業培訓資源之外，更是強調如何設置業務窗口、如何提升其業務承辦能力，以利推廣公益信託業務。對於上述討論，列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析<sup>43</sup>：

(信託)公會一直呼籲希望各縣市政府給我們一個信託窗口，我們願意讓他知道信託是什麼，是希望不要說一有信託的東西，

---

碼文段。

<sup>43</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W3-83-83 等已編碼文段。

因為他不能理解所以他就排斥.....我們其實實務上有面對這種問題，他是因為不了解。(S2-42-42)

我們現在十幾個主管機關，十幾種公益信託，這裡面的專業又是個不確定化的概念，未來要怎麼訂這部分可能需要傷一下腦筋。(W2-31-31)

遊戲規則非常的亂，主管機關當他氛圍嚴格在檢視的時候就會變的很保守，對於業務的發展是非常不好。(W1-80-80)

我們為什麼會建議統一事權的原因在這，就是說如果你統一事權你的標準是一致的。(S2-44-44)

在許可辦法裡面還是另外再立一個法，這樣更好，可以做的層面比較廣，就可以排除補強信託法沒有的地方，也不違背信託法，因為他是特別法，所以這是我的一點建議。(W3-83-83)

#### 4、國際趨勢及可行經驗分析等內容

在 585 份已編碼文段中，總計有 18 段說明與國際趨勢及可行經驗分析等內容有關，相關意見分別是來自 S1、S2、S4、W2、W3 等五份逐字稿文本，在這五場焦點或談或深度訪談中，研究團隊總計接觸了編號 P1、P2、T1、E1、E2、E3、E4、E5、E6、E7 等 10 位學者專家。分析相關意見後發現，受訪者針對英、美、日、中國大陸等各國皆有引述提出不同觀點看法，透過歸納整合汲取各國承做公益信託的相關經驗比較，供我國公益信託未來規劃發展一些可行建議，藉以將公益擴大散播至各地。於下引述代表意見<sup>44</sup>：

##### (1) 公益信託的永續經營需求：以「英國」為例

目前台灣的公益信託法制，雖然留有以「宣言信託」運作的形式依據與空間。但是整體而言，並不像英國有鼓勵採「經營型」運作的經驗，更沒有公益信託委員會可以專責地監管各類公益信託的運作，或協助其發展。特別是在台灣出現多元的公益信託設置需求，以及大規模公益信託越來越多的趨勢。對於上述討論，列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

英國他們有很多公益信託是經營型的，.....比如說我們看他們比較經典的，像莎士比雅的故居用公益信託方式去執行。(S2-21-21)

其實在英國那個公益法，它包括信託、公司，但是另外類型的公司，那也包括社會企業，我覺得這樣就可以把一千人等的法人都規範。不是法人像公益信託，如果被放在這個法裡面，我覺得從法制整理的角度是蠻好的。但是那個就是大動刀，解構後再重新。(W3-105-105)

<sup>44</sup> 除此之外，相關意見尚可參閱 W3-25-25 等已編碼文段。

## (2) 專業組織經營公益信託：以「日本」為例

歸納受訪專家所提供的日本經驗發現，日本對於基金會與公益信託這兩項工具的規範，似乎沒有絕對性的區隔；同時對於諮詢委員會之組成，係採取「應設」之規定，藉此強化公益信託的實務運作能力。對於上述日本經驗，應當可以在往後的研究中，更深入地探討存在哪些可資借鏡的實務與法制。對於上述討論，列舉相關編碼文本如下，以佐證前述實情分析。

*在日本.....Family Office 事實上是活用基金會跟信託，在裡面可以有不同的組合和存在，在美國也是類似如此，當然美國有其他的目的，像比爾蓋茲就有其他的想法。(W2-23-23)*

*根據日本學者說法，營運委員會，因為他對於目的的達成，信託目的達成是最清楚的.....所以他是必要組成諮詢委員會。(W3-41-41)*

## 伍、結論

於下分由研究發現與研究建議，就本研究的委託目的提出說明與具體建議。

### 一、研究發現

於下分就「制度創設之目的反思、制度運作之挑戰歸納、制度結構之設計分析」三個面向，歸納本研究所執行的系列研究活動後，說明相關研究發現。至於「制度創新的未來策略」則列入研究建議，列舉研究過程所獲的啟發。

#### (一) 就「制度創設之目的反思」而論

歸納整體研究所獲意見，主要可區分為「彈性簡便的公益管道設置背景，公益經營規模縮放自如的特性，區隔給付型（捐贈贊助）與營運型（事務經營型）的公益角色與功能，國家減少管制性角色的治理趨勢，提高公益資源應用率之制度目的與工具定位，堅守責信透明利益迴避的治理要素」等六項內容。於下逐項說明研究團隊的歸納發現：

- 1、彈性簡便的公益管道設置背景：研究過程持續獲得提醒的意見，就是莫望公益信託制度的建置背景，主要就是開闢不同的公益慈善工具，擴大並培養第三部門經營管理的友善環境。換言之，研究發現多數意見提醒不宜因個別公益信託運作實務，而衍生通則性的制度變革，進而影響公益環境的發展。
- 2、公益經營規模縮放自如的特性：相對於社會輿論、媒體報導的內容，對於是否應該比照財團法人的要求，讓公益信託的基金或孳息運用比例比照辦理？對此，研究過程所獲見解指出，這在是用上有其困難、也沒必要。原因有如下 3 點：（1）多數公益信託基金規模並不大；（2）公益

信託多從事給付型公益實務，不宜強制規定支出比例；(3) 部分公益信託的財務並非全然以現金為基礎。

- 3、區隔給付型（捐贈贊助）與營運型（事務經營型）的公益角色與功能：我國的公益信託實務發展，目前正轉換於上述兩類途徑之間。越來越多的社會需求期待公益信託可以擔待更多「營運型」的角色與功能，特別是針對少數信託金額龐大的案例。這導致越來越多的聲量，忽略了公益信託在財務規模本就是「小多大少」的結構，實不宜一致而缺乏彈性的管制。
- 4、國家減少管制性角色的治理趨勢：再者，正逢國家的管制性角色持續解構之際，政府機關是否應當對公益慈善活動介入而有漸增的管制舉措，亦是值得思考的論點。具體而言，就算要對公益信託增加正向執行的壓力，也應該優先考慮社會而非政府壓力。
- 5、提高公益資源應用率之制度目的與工具定位：基於增加社會壓力作為正向發展趨力的論點，恰可回應公益信託作為一種簡便而低成本的公益工具，其創發的核心目的乃是提高公益資源應用率。換言之，如何分級管理或許是可行的變革推動方向之一。
- 6、堅守責信透明利益迴避的治理要素：目前公益信託的運作僅有消極條件的負面表列規定，這對照部分委託人則承擔公益信託運作結構的重要角色，抑或監察人肩負信託財產的實質運用決定權，有如諮詢委員會的角色不只是諮詢。上列多元而近乎矛盾的公益信託結構安排並非少見。因此，在探討制度變革之際，研究過程獲得相當聲量，強調課責、透明及利益迴避的制度變革需求。

## （二）就「制度運作之挑戰歸納」而論

歸納整體研究所獲意見，主要可區分為「公益信託運作管理是否該比照財團法人，公益信託法制對實務運作的限制合理性，信託財產的運用決定權與管理實務爭議，共同信託（共同受託）的實施意願，信託財產類型的想像與控股手段的爭議，公益信託利害關係人專業度不夠」等六項內容。於下逐項說明研究團隊的歸納發現：

- 1、公益信託運作管理是否該比照財團法人：延續「制度創設之目的反思」所獲分析觀點，例如：彈性簡便的公益管道設置背景、公益經營規模縮放自如的特性。每每指陳公益信託在制度層面所考量的設計因素，實與財團法人不同。但是在微觀管理層面，本來就有著相近卻不完整的運作管理要求，例如：國家減少管制性角色、堅守責信透明利益迴避。因此，公益信託應該在基礎層面仿效財團法人，但在制度層面則必須構思多元發展的實務需求。
- 2、公益信託法制對實務運作的限制合理性：有關法制層面的限制，主要係圍繞著〈公益勸募條例〉、〈印花稅法〉、〈所得稅法〉第4之3條第

1款、〈遺產及贈與稅法〉第16條之1等規定的討論。細究相關訴求不乏有內在邏輯矛盾的現象，例如要求維持公益信託與財團法人的工具目的差異，但卻同時希望讓不具權利主體身份的公益信託，得以享有法人才得以開展的公益勸募之權。此舉係以信託永續經營為目標而提出的訴求，但前述主張卻可以宣言信託的方式獲得適度補充（被動接受捐款而非主動勸募）。由此可見，法制層面的變革訴求，部分存在錯位的矛盾邏輯，部分則存在公益活動的不公平對待事實。

- 3、信託財產的運用決定權與管理實務爭議：對照研究過程所獲分享，發現原本公益信託架構看似立意良善的監督諮詢互補框架，卻在實務操作層面發生監察人實質掌有決策權、指示權，這類較不適宜的結構關係，進而引發對責信透明利益迴避的變革呼聲。
- 4、共同信託（共同受託）的實施意願：研究過程針對公益信託規模漸大、公益目的日趨多元等現象，提出共同信託的議題討論。但由於共同信託的責任釐清缺乏明確的體制規範及運作實務，再加上公益信託對多數受託銀行而言，是具備企業社會責任而非獲利特色的核心業務，自然對於前述操作因缺乏誘因而卻步。
- 5、信託財產類型的想像與控股手段的爭議：一如受託銀行對共同信託的保守態度，政府機關對於信託財產的類型及其後其營運的模式同樣是缺乏想像或趨於保守。這樣的心態之於變化迅速的公益信託市場，是否能夠達到引領市場、提前預警的制度變革需求，自然是引人疑竇的議題。而這類保守的態度在面對疑似以公益信託實施控股作為的案件時，卻又能發揮應有的行動力，即時運用公權力來著手行政指導與約束，而非單憑個別銀行對信託風險的謹慎程度。
- 6、公益信託利害關係人專業度不夠：回顧研究過程所獲意見指出，當公益信託朝向營運型發展，開始涉獵多元公益目的與實務操作時，受託銀行的專業度便有不足之慮，因為其專業主要還是在金流管理。此外，諮詢委員會設置是否適格，自然是一另項有關專業度討論的重要議題。

### （三）就「制度結構之設計分析」而論

歸納整體研究所獲意見，主要可區分為「委託人角色功能的設置分析，受託人角色功能的設置分析，是否應該放寬受託人適用稅賦優惠的限制，諮詢委員會角色功能的設置分析，信託監察人角色功能的設置分析」等五項內容。於下逐項說明研究團隊的歸納發現：

- 1、委託人角色功能的設置分析：委託人是整個公益信託的首要發起人，在主動或被動接受到公益信託這項公益工具的資訊後，他便可將許多個人的偏好納入與受託人的公益信託契約之中，因此委託人所擔任的角色功能大致是受到個人偏好影響，而在主動積極指導或被動消極減少干預的光譜之間位移。

- 2、受託人角色功能的設置分析：傳統上來說，受託人的角色應當是執行委託契約的內容，加上過去的公益信託目的較為簡單，因此鮮少探討受託人究竟應該享有多大的財產運用決定權，抑或是應該在公益信託之下設置專業團體（例如：諮詢委員會），提供決策選項給受託人來選用與執行。但是伴隨信託目的複雜化，未來受託人的角色功能勢必要有更為精細的討論。
- 3、是否應該放寬受託人適用稅賦優惠的限制：針對〈遺產及贈與稅法〉第16條之1、〈所得稅法〉第4之3條第1款的規定，銀行業者基於財務管理專業及相關考量而抱持較為保守態；相對於此，部分聲量則考量多元發展的目標與挑戰，傾向於開放上述稅賦優惠的限制，進而讓非銀行業者擔任受託人的實務發展，能夠獲得制度性誘因而趨於可能。
- 4、諮詢委員會角色功能的設置分析：有別於國際作法要求應設置諮詢委員會，目前我國信託法制仍是採取「得設」之規定。綜論研究過程所獲意見，絕大多數是贊成改為「應設」。但於此同時，更重要的是諮詢委員會的實質運作如何符合專業，如何妥適地與受託人、監察人之間保有分際，如何避免委員會制的運作設計偏於形式。
- 5、信託監察人角色功能的設置分析：基本上，監察人的角色功能就是確保受託人落實忠實義務、財產良善管理的責任。但這樣的責任說明過於廣泛，以致監察人屢有擴權之實，甚至享有實際的信託財產運用決定權。展望未來，當公益信託邁向營運型發展、當運作規模或信託金額日趨龐大時，監察人如果繼續享有前述權利，那麼也會衍生專業不足、權責不清的疑慮。

## 二、研究建議

就「制度創新的未來策略」而論，歸納整體研究所獲意見，主要可區分為「維持公益信託制度創設目的之討論、公益信託制度的結構設計討論、公益信託制度運作問題的因應措施討論、國際趨勢及可行經驗分析等內容」等四項內容。於下逐項說明研究團隊的歸納發現：

### （一）就「公益信託制度創設目的」之討論

歸納整體研究所獲啟發，建議信託法制主管機關應當維持公益信託制度創設之初的考量，也就是提供彈性、簡便、直接主導的公益參與管道。至於細部的控管，也就是成立之後的實質運作，就交由各目的事業主管機關執行較為高密度的監管。換言之，採取「設立從寬、執行從嚴」的主管策略。但是這樣的策略需要大量的監管資源與人力，以衛福部所主管的社會福利公益信託為例，從信託數、個別信託金額、整體信託金額來看，都有業務負擔過重的無力執行之憂。因此建議應當搭配引進民間社會力量，對於後段監督採取第三方評估的機制，協助縮小

高密度監管的範圍。質言之，就是應當建立「公益信託評估機制」，並委由公正第三方操作為宜。

#### (二) 就「公益信託制度的結構設計」之討論

伴隨公益信託規模日漸成長，未來部分目的事業主管機關將因業務負擔承重、缺乏監管人力而有無力執行之憂。承前所述引入民間資源執行外部監督，一則讓社會力因獲參與而得疏導，二則是彈性組成可補機關專業不足之慮。此外，相關公益信託從事公益勸募缺乏適法性的議題，長遠來看可依營運型公益信託的發展，再視修法時機納入修法，短期則可鼓勵宣言信託來回應資源募集的呼聲與需求。此外，建議應該以建置友善環境為前提，持續將多元公益活動之間存在的經營條件差異，視修法時機而逐步納入修改。

#### (三) 就「公益信託制度運作問題的因應措施」之討論

由於研究過程參與者以政府權責機關之外的利害關係人或學者專家為多，故歸納研究過程所獲意見後發現，多數見解強調因公益信託之捐贈目的多元，經常會導致承辦人員專業無法全盤對應，但困於政府機關員額編制的限制，公益信託業務在不同機關內部的重要性不一，導致「第三章／第四節／參」所論的因應措施雖然具體，但可行性卻有待提升。彙整後，本研究具體建議包括：

##### 1、提升公益信託內部利害關係人的專業

這意指受託人、諮詢委員會、監察人等；建議由信託公會協同民間資源開辦相關培訓課程，供作各方受託人學習交流平台，同時也引進政府機關承辦人員與之互動，預防業務爭議於前而非解決爭議於後。

##### 2、提供政府機關承辦公益信託同仁所需知能

這部分建議以「業務」內容為導向，由中央培訓機關每年開辦「公益信託政策執行班」，調訓中央及地方現職負責公益信託業務同仁，共聚一堂研商問題、分享經驗、吸收新知、跨界互動。

#### (四) 就「國際趨勢及可行經驗分析」之討論

歸納各國經驗後，在有限的研究時間中，本研究針對英國、日本經驗提出後續建議。依據英國經驗，我國應當提前規劃「經營型」公益信託時代來臨後的因應措施與法律政策修改需求。依據日本經驗，應當逐步構思未來「比照規範之風」再起之時，財團法人與公益信託兩造的制度發展與運作，可能存在哪些接軌需求與差距。

參考文獻：

- Charlton, K., Donald, S., Ormiston, J., Seymour, R. (2014). *Impact Investments: Perspectives for Australian Charitable Trusts and Foundations*. Retrieved from The University of Sydney Business School website: [sydney.edu.au/.../BUS10008\\_Impact\\_Investments\\_web\\_sml\\_3.pdf](http://sydney.edu.au/.../BUS10008_Impact_Investments_web_sml_3.pdf).
- Chen, Jennifer (2016.05). *Social entrepreneurship in the greater China: Policy and cases*. NY: Routledge.
- Clarke, R. (2015). Beyond landscape designation: Innovative funding, delivery and governance and the UK protected area system. *Management of Environmental Quality*, 26(2): 172-194.
- Cooke, R., Powell, R., Shaw, R. L., Wallis, S. A. (2015). *Collaborative Research between Aston Research Centre for Healthy Ageing (ARCHA) and the ExtraCare Charitable Trust*. Retrieved from Aston Research Centre for Healthy Aging website: [www.aston.ac.uk/EasySiteWeb/GatewayLink.aspx?allId=245545](http://www.aston.ac.uk/EasySiteWeb/GatewayLink.aspx?allId=245545).
- Ferlie, E., Ledger, J., Dopson, S., Fischer, M. D., Fitzgerald, L., Mcgovern, G., & Bennett, C. (2016). The Political Economy of Management Knowledge: Management Texts in English Healthcare Organizations. *Public Administration*, 94(1): 185–203. doi: 10.1111/padm.12221.
- Littlecott, H. J., Fox, K. R., Stathi, A., & Thompson, J. L. (2015). Perceptions of success of a local UK public health collaborative. *Health Promotion International*, 32(1): 102–112. doi: <https://doi.org/10.1093/heapro/dav088>.
- Loopstra, R., Reeves, A., Taylor-Robinson, D., Barr, B., McKee, M., & Stuckler, D. (2015). Austerity, sanctions, and the rise of food banks in the UK. *BMJ (Clinical research ed)*, 350. doi: 10.1136/bmj.h1775.
- The Charity Commission (2012.03.01). The essential trustee: What you need to know, what you need to do (CC3). (2015, July 10). Retrieved September 17, 2017, from <https://www.gov.uk/government/publications/the-essential-trustee-what-you-need-to-know-cc3>.
- Turner, A., Dallaire-Fortier, C., & Murtagh, M. D. (2013). Biobank Economics and the “Commercialization Problem”. *Spontaneous Generations: A Journal for the History and Philosophy of Science*, 7(1): 69-80. doi: 10.4245/sponge.v7i1.19555.
- Winickoff, D. E., Winickoff, R. N. (2003). The Charitable Trust as a Model for Genomic Biobanks. *The New England Journal of Medicine*, 349(12): 1180-1184.
- Wu, Y. C. (2015). East Asias Trusts at the Crossroads. *National Taiwan University Law Review*, 10(1): 81-125. doi: 10.3966/181263242015031001003.

- 方國輝(1992)。公益信託與現代福利社會之發展。文化大學三民主義研究所博士論文。未出版，台北市。
- 方國輝(2003)。文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作。行政院文化建設委員會委託研究案，台北市。
- 方國輝、陳建文譯(1991)。日本對公益信託制度之研究。財政部金融局、中華民國加強儲蓄推行委員會金融研究小組，台北市。
- 方國輝、陳建文譯(1993)。公益信託之理論與實務(公益信託の理論と實務)。財政部金融局、中華民國加強儲蓄推行委員會金融研究小組，台北市。
- 方嘉麟(2003)。信託法之理論與實務。台北：元照出版社。
- 日本三菱日聯信託銀行(2009)。日本信託法制與實務。財團法人台灣金融研訓院，臺灣。
- 王文宇(2000)。信託法原理與商業信託法制。臺大法學論叢，29(2)，309-416。
- 王志誠、賴源河(2002)。現代信託法論。台北：五南出版社。
- 王俊秀(2008)。「文化資產保存與活用之公益信託機制與守法的操作模式研究」。行政院文化建設委員會委託研究案，台北市。
- 余孟勳(2016年5月19日)。不違法，但也不合理的公益信託制度。NPOst 公益交流站。2017年9月25日檢索自 <http://npost.tw/archives/25260>。
- 余孟勳(2016年5月23日)。當信託遇上公益：如何健全公益信託制度。NPOst 公益交流站。2017年9月25日檢索自 <http://npost.tw/archives/25292>。
- 余孟勳(2016年5月3日)。王雪紅事件之後：公益信託的公共性困境。NPOst 公益交流站。2017年9月25日檢索自 <http://npost.tw/archives/24754>。
- 李 麒(2013)。論日本公益信託制度。法令月刊，64(4)，52-72。
- 李峙暉(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。未出版，台南。
- 李智仁、張大為(2016)。信託法制案例研習。臺灣：元照出版社。
- 杜春緯(2014)。日本高齡社會信託法制的活用及對我國之啟發。國立臺灣大學法律研究所，碩士論文。未出版，台北市。
- 林昀璇(2014年3月19日)。英國國民信託組織的百年歷史(一)。環境資訊中心。2017年12月16日檢索自 <http://e-info.org.tw/node/98083>
- 林昀璇(2014年3月20日)。英國國民信託組織的百年歷史(二)。環境資訊中心。2017年12月16日檢索自 <http://e-info.org.tw/node/98120>
- 林昀璇(2014年4月16日)。英國國民信託組織的百年歷史(三)：營運特色。環境資訊中心。2017年12月16日檢索自 <http://e-info.org.tw/node/98652>
- 林昀璇(2014年5月21日)。英國國民信託組織的百年歷史(四)：運作現況。環境資訊中心。2017年12月16日檢索自 <http://e-info.org.tw/node/99439>
- 林昀璇(2014年6月18日)。英國國民信託組織的百年歷史(五)：對比我國文化公益信託現況。環境資訊中心。2017年12月16日檢索自 <http://e-info.org.tw/node/100131>

- 林昀璇（2014年6月19日）。英國國民信託組織的百年歷史（六）：對比我國文化公益信託現況。環境資訊中心。2017年12月16日檢索自 <http://e-info.org.tw/node/100137>
- 林純存（2006）。應用文化公益信託進行私有古蹟管理之研究。國立成功大學都市計畫學系碩士論文。未出版，台南。
- 林顯達（1997）。公益信託問題之探討。台灣經濟，246，36-41。
- 林顯達（1998）。公益信託未來發展。台灣經濟，263，27-34。
- 姜博譯（2002）。公益信託與公益信託目的之實踐。台北大學法律研究所碩士論文。未出版，台北市。
- 封昌宏（2012）。他益信託課徵贈與稅時點之探討。東海大學法學研究，37，177-231。
- 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。未出版，台北市。
- 理律文教基金會（2015）。20151210 理律沙龍參考資料。2017.11.7 檢索自 [http://www.leeandli.org.tw/download/法理情談/201512/20151210-公益信託推動社會企業%20-%20願景\\_策略及障礙\(參考資料\).pdf](http://www.leeandli.org.tw/download/法理情談/201512/20151210-公益信託推動社會企業%20-%20願景_策略及障礙(參考資料).pdf)。
- 陳文炯（2006）。精挑你的信託商品。台北：永然文化。
- 陳文炯、潘思璇（2014）。論公益信託受託人：以信託業者為限。會計師季刊，259，21-27。
- 陳月珍（1998）。公益信託與財團法人之比較研究。華醫學報，（8），111-120。
- 陳仲麟（2002）。富陽森林公園的空間管制：環境信託的操作嘗試。台灣土地金融季刊，154，201-218。
- 陳俊宏（2004）。非營利組織從事公益信託之研究。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。未出版，嘉義縣。
- 陳春山（2002）。公益信託理念與制度。律師雜誌，（268），62-70。
- 陳秋政、彭俊亨（2011）。臺灣公益信託實務發展之分析。政策與人力管理，2（2），97-135。
- 曾維莉、陳慧如、黃守良（2013）。公益信託：實踐公益的另一種選擇。非營利組織管理學刊，（14），1-25。
- 黃國精（1991）。英美之公益信託。財稅研究。23（5），81-84。
- 解 錕（2011）。英國慈善信託制度研究。大陸：法律出版社。
- 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。
- 管莉婷（2007）。國民信託與我國有關執行之探討。國立東華大學環境政策研究所碩士論文。未出版，花蓮縣。
- 劉承愚、賴文智、陳仲麟（2001）。財團法人監督法制之研究。台北：翰蘆。
- 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。未出版，台北市。

- 劉迎霜 (2015)。我國公益信託法律移植及其本土化：一種正本清源與直面當下的思考。**中外法學**，(27)，151-169。
- 潘秀菊 (2002)。信託法之實用權益。台北：永然文化。
- 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，台北市。
- 潘秀菊 (2016)。公益信託的運用與發展。台灣金融研訓院，台北市。
- 蔡宜廷、石振國 (2014)。非營利組織推廣環境公益信託之案例分析。**中華行政學報**，(14)，35-55。
- 蔡朝安、洪紹書 (2003)。公益信託受益對象問題研究。**稅務旬刊**，(1871)，40-42。
- 鄭策允 (1999)。公益信託制度之研究。輔仁大學法律研究所碩士論文。未出版，新北市。
- 蕭文杰、堀込憲二 (2011)。由文化創意和公益信託的角度思考永續規劃的理念--以「迎新北投火車站回家」與「守護白海豚」活動為例。**設計學研究**，14，257-276。
- 謝哲勝 (2003)。信託法總論。台北：元照。

附錄 1：公益信託租稅優惠法規整理

比較項次		法源	規定
已 優 惠 或 已 開 放	遺產及 贈與稅 之優惠	〈遺產與贈 與稅法〉第 16條	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，並符合下列各款規定者，該財產不計入遺產總額： (1) 受託人為信託業法所稱之信託業；(2) 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；(3) 信託行為明定信託關係解除、終止或消滅時，信託財產轉移於各級政府、有類似目的之公益法人或公益信託。
		〈遺產與贈 與稅法〉第 21條	因委託人提供財產成立、捐贈或加入符合遺產及贈與稅法第 16 條之 1 各款規定之公益信託者，受益人得享有信託利益之權力，不計入贈與總額。
	所得稅 之優惠	〈所得稅 法〉第4條之 3	營利事業提供財產成立、捐贈或加入符合下列規定之公益信託者，受益人享有該信託利益之權力價值免納所得稅。
	房屋稅 之優惠	〈房屋稅條 例〉第15條 第1項第11 條	經目的事業主管機關許可設立之公益信託，其受託人因該信託關係而取得之房屋，直接供辦理公益活動使用者，免徵房屋稅。
	營業稅 之優惠	〈加值型與 非加值型營 業稅法〉第8 條之1第1項	受託人因公益信託而標售或義賣之貨物與舉辦之義演，其收入除支付標售、義賣及義演之必要費用外，全部供作該公益事業之用者，免徵營業稅。
〈加值型與 非加值型營 業稅法〉第1 條之1第2項		前項標售、義賣及義演之收入，不計入受託人之銷售額。	
未 優 惠 或 未 開 放	印花稅 之優惠	〈印花稅 法〉第6條第 1項第14款	「公益信託」並非該條文所規範免納印花稅之對象。
	公益勸 募之允 許	〈公益勸募 條例〉第5條	「公益信託」並非該條文所指稱之勸募團體。

資料來源：整理、增補自廖文達（2007）