

第六章 研究結果與貢獻

第一節 研究結果

我國信託法業於民國 85 年 1 月 26 日公布施行，嗣於 89 年公布實施信託業法；惟信託法制完備後，公益信託迄今仍未被從事公益活動者廣泛利用，從我國自 91 年至 93 年公益信託設立之案件數觀之，其執行成效明顯不彰，本研究發現謹臚列如下：

- 一、公益信託目的之一，係對於特定團體之成員或特定工作範圍之人，給予福利或救濟，其與財團法人適合之公益型態有所不同，在公益活動之推動上，應可發揮互補之功能，二者猶如車之二輪，不可或缺。
- 二、公益信託乃係對於想從事公益活動，而無財力設置財團法人，或不願意捐助財團法人者，提供另一項選擇。惟民眾及政府機關對於信託概念模糊，缺乏具有公信力之信託業評量機制，委託人對於信託業者之信賴程度低，使公益信託執行績效不佳。
- 三、民間捐助之對象，向以財團法人居多，且金額較小，如以之為信託財產，信託業者受託之意願不高，亦使公益信託難以推廣。
- 四、對委託人而言，公益信託之優點與特色，縱然較財團法人便利，然其租稅方面之優惠，僅與財團法人相當，尚且不足以構成吸引力。對政府而言，如公益信託能有效運作，使社會福利支出逐漸透過私部門執行，進而減少對公部門之依存度，或可相對減少政府支出，對政府財政狀況應當有所助益。
- 五、大體歸納，因係民眾及政府機關對信託觀念均認識不深，加以各目的事業主管機關多未建立公益信託相關資料庫，民眾無管道可查詢公益信託執行情形，與了解公益信託之案例，致使公益信託之發展呈現遲緩狀態。
- 六、國外公益信託的發展之共同特徵如下：

- (一) 各個國家因國情不同，而對公益信託採取不同程度的優惠措施，惟以租稅優惠為主，又以遺產稅的課徵為刺激公益信託的發展之最，各國稅法慣例大多就公益信託之信託財產、收益給予租稅優惠，以利公益信託之推動。
- (二) 國外公益信託的規模日益擴大，美國公益基金由 1975 年之 21,877 件，成長為 2002 年之 64,843 件，成長幅度為 296.4%(表 4-2)，大幅促進國民經濟和社會公益之發展。

第二節 研究貢獻

一、國際間值得我國借鏡之處

英國、紐西蘭及澳洲等先進工業國家在政策及立法上之共同趨勢或特色值得我國借鏡，茲臚列如后：(陳文炯，2005)

- (一) 促進個人與團體之財富與福利：先進工業國家之信託法規皆透過高品質之財政或金融服務，以提昇個人或團體之財富與福利。
- (二) 鼓勵民間團體參與公益信託：英國、紐西蘭及澳洲等先進工業國家係由中央或聯邦政府負責規劃與推動，民間團體與地方組織在政府的監督與管理下(訂有相關辦法)，亦積極參與公益信託之服務。
- (三) 我國公益信託採多軌制之監理，亦即公益信託目的一個以上時，須向各目的事業主管機關許可，則跨部會許可之公益信託案件設立程序將較繁瑣。相較之下，美國公益信託由檢察長(the Attorney General)負監理之責，此一元化之監理制度，可免除各部會標準不一致所生之困擾。
- (四) 因公益信託之信託目的不同而有不同服務範圍¹⁸：

¹⁸ 參閱：陳文炯，民 91，精挑你的信託商品，永然文化出版股份有限公司，頁 287。

- 1、英國：「託兒信託」係全國性與童照護公益信託；「蕭伯納信託」主要係針對身心障礙者成立之全國性社會業務公益信託。
 - 2、美國：美國公益基金會（Charitable Foundation）包含公益信託及公益法人，未特別區分此二種公益活動之法律制度。
 - 3、日本：如日本之「認定特定公益信託」，係「特定公益信託」之公益目的，再符合特定公益目的及經認定具有相當績效之信託（詳第五章第四節）。
 - 4、澳洲：各州依不同之公益目的而有不同的服務範圍（詳第四章第四節）。
 - 5、紐西蘭：「婦女健康行動信託」屬醫療信託；「公共信託」係協助委託人生前或往生後之管理與保護其家庭利益與資產。
- （五）隨時修訂法規以增加信託服務項目：英國、澳洲配合信託需求及社會福利變遷擴大服務範圍與水準，並翻修公益信託法案。

二、公益信託與社會福利之問題探討：

（一）公益信託與財團法人的互補性

公益信託與財團法人，均屬為提供一定財產從事社會公益活動而成立，一般而言，財團法人之組織較為嚴密，營運較為獨立，故規模較大，且具永續性之公益事業，須組織及設備完善，始能遂行目的者，以利用財團法人制度較為適宜；反之，資產規模較小，不容易維持獨立事務所與專任職員費用者，則以設立公益信託為宜。

捐助人本身如具備公益活動之知識與能力，且亦有參與事務執行之意願者，可選擇設立財團法人，否則可選擇以設立公益信託之方式為之。

（二）委託人範圍的界定

信託乃是由委託人的法律行為而設定，其一經有效成立，則轉化為以信託財產為中心之財產管理機構，而獨立於委託人、受益人及受託人的個人意思之外。我國信託法對於信託關係人之受託人、受益人、信託監察人等，均設有專章規範，至委託人部分，則未有

明確規定。

依我國信託法第一條規定：「稱信託者，謂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」。換言之，不論自然人或法人，只要具有財產之所有權與處分財產之行為能力，均得為委託人。

又公益信託係為了公益目的而設立，政府之各項社會福利支出，亦為增進社會之整體利益，而政府本身具有法人人格，在不違反其他相關法律之前提下，似可以委託人身分，將其所管理之公有財產移轉設立公益信託，藉以促進公益措施執行績效之提升。

（三）促進中大型企業成立公益信託

公益信託在日本迅速發展後，各大公司均設置各種公益信託；而美國也有諸多企業基金會，其資金來自企業公司之捐贈，主要為提供資金支援其他辦理公益之非營利組織，並建立企業之良好形象。

目前我國大型企業多以捐助設立財團法人，或捐獻資金如提供獎學金、出資認養地下道、公園之維護等方式實踐公益，惟企業參與公益活動之觀念似仍未普遍被接受。企業個體乃為營利而存在，相較於企業自社會大眾所賺取之報酬，其所應擔負之社會責任亦應相對提高。為加強企業之社會責任，政府應積極研議相關措施，以促進中大型企業成立公益信託。

（四）積極發掘並建立嶄新型態之合作模式

目前已成立之諸多財團法人中，有以公部門運用國家預算履行公共任務而成立之公設財團法人，而財團法人之監督管理，並無法律明定必須設置監察人，如其捐助章程中並未載明設置，則無內部監察機制。

為有效運用政府資源，如以公設財團法人之部分財產設立公益信託，藉助信託法對於公益信託監察管理之相關規定，對公設財團法人之運作發揮第二重監督，並透過財團法人與公益信託互補之性質，二者相輔相成，可使公益信託與政府部門、地方政府更有效結

合，發揮加乘效果。

三、研究建議

(一) 仿效日本設置營運委員會

建立公益信託授給對象之一定條件與認定標準，加強對受託人於公益信託授給對象甄選作業之監督與管理。

(二) 鼓勵中大型企業設立公益信託

由政府機關編列預算，對設立公益信託者及其所從事之公益活動予以適當補助，以協助其營運及維持其正常運作。

(三) 行政機關積極研議規劃

應發掘並建立嶄新型態之合作模式，使公益信託與政府部門、地方政府能有效整合資源，發揮乘數效果。規劃以政府現有資產設立公益信託，提高營運管理績效。

(四) 加強宣導

主管機關應積極與信託商業同業公會所屬會員及相關部會研商，規劃全面性、積極性的宣導活動，編印宣導手冊、製作短劇或藉由媒體專文介紹，將公益信託之知識及觀念傳輸予大眾。

(五) 提高信託業之可信賴程度

- 1、強化信託財產報告透明度：受託人之報酬及各項費用應予揭露，以方便委託人評估其合理性，避免帳目不清，信託利益流向不明。
- 2、強化內部控制及風險控管：受益對象之選擇等是否確實按信託契約約定運作，避免圖利特定人。
- 3、強化外部監理機制，例如信託監察人、管理委員會等組織，以維持公益信託運作之公正性。

第三節 後續研究建議

- 一、本研究重點在於探討公益信託與財團法人之互補性，及各國公益信託制度與稅制之比較，有關公益信託之相關稅捐減免，對政府稅課收入所可能產生之影響，不失為未來值得探討的議題與研究方向。
- 二、公私部門及學者專家研議於信託法就委託人設制專章規範其權利與義務，並建構公益信託之模擬運作試算介面。
- 三、當慈善公益失靈時，政府與其周邊相關法人團體應如何就法律、稅務、及實務案例協助非營利事業研擬諸如公益信託之創新資金募款方式，擴充其募款方向，使公益信託與政府部門、地方政府能有效整合資源，發揮乘數效果，亦為一值得研究之方向。
- 四、鑑於民間基金會等財團法人對公益信託之法人制度瞭解不深，致公益信託於國內之個案成長緩慢，俟未來公益信託個案件數趨於成熟，可進行問卷調查，建議未來研究方向可探討財團法人對公益信託的認知情形，及財團法人從事公益信託之可行性。
- 五、政府本身具有法人人格，似可研議於不違反其他相關法律之前提下，以委託人身分，將其所管理之公有財產移轉設立公益信託，藉以促進公益措施執行績效之提升。