

## 第二章 相關文獻探討

### 第一節 公益信託制度、定義、法源、種類

#### 一、公益信託制度之簡介

本研究首先定義公益信託及回顧其設立之相關法制規定，接著分析目前國內公益信託申請設立之概況，比較我國公益信託與財團法人性質，藉由國外公益信託運作情形，以深入探討公益信託與社會福利實踐間之關聯性，並分析其利弊。

#### 二、公益信託之定義與法源

信託依信託目的可分為公益信託與私益信託。私益信託是委託人為了自己和其他特定人的利益而設定的信託。公益信託為英美法的產物，在英美法上稱為 Charitable Trust (慈善信託)，我國公益信託係援用日本之信託法用語，法律關係為委託人基於對受託人的信任而產生的委託代理關係。美國學者詹森和麥克林 (Jensen and Meckling, 1976) 認為其為一人或多數人 (委託人 Principal) 委託一人或多數人 (代理人 Agent) 根據委託人利益從事活動，並相應地授予代理人決策權的契約關係。

##### (一) 學者見解

公益信託之意義，國內法學者楊崇森教授認係指為了法律上慈善目的而設立，美國信託法權威鮑爾 (Bogert) 認為公益信託係指依據衡平法院之認定，該信託目的之執行結果，對於社會全體或相當多數人而言，帶來實質社會利益的一種信託。

##### (二) 法律定義

1. 英國：西元 1601 年，伊莉莎白女王一世制定「公益用益條例」(Statute of Charitable Uses)，成為現代公益法制之基礎，其公益目的之種類係採「列舉」方式。
2. 美國：美國信託法法律整編第三四八條對慈善信託之定義：「關

於財產之一種信任關係，其財產是由意圖創造此一財產之意思表示而產生之效果，同時委任一人保管其財產，並負有為慈善目的而處理該財產之責任」。

3. 日本：日本信託法第六十六條規定：「祭祀、宗教、慈善、學術、技藝及其他公益為目的之信託」為公益信託，除上述以外之信託皆屬私益信託。再者，公益信託必須直接與社會全體利益有關，凡僅間接有關或結果使其然者均不足為公益信託。
4. 我國：對公益信託之定義大體上仍不出各國立法例及學者所下的定義，係將 Charitable Trust 稱為公益信託，於信託法第六十九條之定義為：「稱公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公益為目的之信託」。因此，我國公益信託之範圍及應用，非僅以慈善為目的，凡涉及文化、宗教等社會發展，均得透過公益信託制度以發展公益及社會福利；且係以不特定多數人之利益為目的。信託財產可包括提供不特定多數人獎助學金、推展社會福利、保護環境、創辦文化藝術活動、研究科技，甚至開拓國際交流等相關基金或其他財產。

## 二、公益信託之種類

日本學者田中實先生參考英美法上公益信託之實際運作，將公益信託分類如下（賴源河、王志誠，民 92）：

### （一）維持基本財產的公益信託、動用基本財產的公益信託：

係以作為信託財產的基本財產是否得加以動用，作為區分的標準。前者係在信託條款中規定僅得以公益信託的基本財產所生的孳息或利益從事公益活動；後者係在信託條款中規定受託人得於信託期間，動用基本財產以從事公益。兩者區別之實益在於，前者適合於信託財產規模較大，可作為成立財團法人組織之替代方式；後者則適合於規模較小或不適宜成立財團法人之組織，且委託人無意使信託永久存續的情形。

### （二）單獨出資公益信託、共同出資公益信託：

係以捐資對象所為的分類。前者係指信託財產由特定的個人或

家族所捐資成立，或由企業及民間團體單獨捐資成立者，在美國稱之為家庭基金會或私人基金會（Family Foundation、Private Foundation）；後者係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。兩者區別之實益，主要可能在於管理的寬嚴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，而且在租稅處理上，前者可能必須課予較高的稅賦。

### （三）一般目的的公益信託、特定目的的公益信託：

係就美國基金會（Foundation）的公益目的所為的分類。前者係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。本項區分在認定信託目的上具有實益外，在採設立許可主義的國家，此一分類亦具有實益。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，而且如其公益目的過於抽象，不夠具體，在公益性的判定上亦較為困難。

### （四）事業經營型公益信託、獎助型公益信託：

係以受託人給付內容為分類標準。前者係指直接經營公益事業的公益信託（Operating Foundation）；後者則係指以對受益人給付獎助金為內容的公益信託（Granting Foundation）。兩者區分的實益在於，前者的受託人須直接負責事業的經營，受託人必須具備特殊的知識能力；後者則受託人的職責僅為將信託收益負責分配於合乎受益資格的受益人，較易於執行。

## 第二節 公益信託之關係人與法律關係

### 公益信託之關係人與法律關係

#### （一）委託人（Settler）

以設立公益信託為目的，將財產權委由他人管理或處分之人，為公益信託之委託人，與私益信託相同，委託人須具有處分財產之行為能力外，得為自然人或法人，亦得為一人或數人。

雖然公益信託之委託人，類似財團法人之財產提供者，惟財團法人之財產提供者，除非擔任財團董事或其他職務，否則與財團法人之間並無特別之關係；而公益信託之委託人，於公益信託成立後，委託人仍是特別利害關係人，具有請求選任信託管理人、對於信託財產之強制執行表示異議、請求變更信託財產之管理方法及請求法院解任受託人等權限。

## （二）受託人（Trustee）

接受委託人財產權或處分，依一定之公益目的，就信託財產為管理或處分之人，為公益信託之受託人。受託人與委託人相同，可以是自然人或法人，亦可為一人或數人。受託人為數人時，信託財產為其所共有，除別有約定外，信託事務之處理，應由受託人共同為之，共同受託人對於因處理信託事務所負擔之債務，須負連帶責任。

因受託人為信託財產對外唯一有管理及處分權限之人，為利監督及維持公益信託之正常運作，受託人須具有權利能力及得享受特定財產權之人，並應經目的事業主管機關許可，其辭任除須有正當理由外，亦應經目的事業主管機關許可。

## （三）受益人（Beneficiary）

依信託行為享有信託利益之人，為信託受益人，自然人及法人皆得為受益人，惟由於須具公益性，故受益人須為不特定之多數人。

由於公益信託係以社會全體之利益為目的，即不可能有具體之受益人，因「一般社會」尚難為權利之主體，只能以公益信託之反射效果享受利益，而非以權利享受利益。因此，在公益信託中，與私益信託受益人具有相同法律地位之受益人，理論上並不存在，僅能自不特定之多數人中確定其受益人。

依信託法理，信託受益人原則上並不以信託行為成立時存在或特定為必要，只須於為受益行為時可得而確定，該信託即為有效。故若受益人係特定之公共機關或特殊法人時，如具有公共性質，由於其背後存在不特定多數人之利益，亦得為公益信託之受益人。

## （四）信託監察人

由於公益信託之受益人係不特定多數人，無法自行保全其權益，因此信託法規定，公益信託應置信託監察人，主要為保護受益人之權益及監督受託人執行職務，並獨立於委託人、受託人及受益人之外，以自己名義，為受益人為有關信託之訴訟上或訴訟外之行為，且應以善良管理人之注意執行其職務。

依信託法規定，受託人於申請公益信託設立許可時，必須向目的事業主管機關提出信託監察人之履歷書、願任同意書及身分證明文件等；信託存續期間，信託監察人有變更者，須為變更之申報；信託監察人辭任或解任時，除信託行為另有訂定外，指定或選任之人得選任新信託監察人；信託監察人如有怠於執行其職務或有其他重大事由時，指定或選任之人得解任之，目的事業主管機關亦得因利害關係人或檢察官之申請將其解任。

### 第三節 公益信託之設立、特色與優點

信託法第 85 條規定，公益信託之許可及監督辦法，由目的事業主管機關定之。爰依公益目的各目的事業主管機關依前揭法源均訂有許可及監督辦法。

#### 一、登記性質、成立與生效要件

依信託法第七十條第一項規定，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，亦即公益信託之委託人(即財產所有人)欲以其財產設立公益信託，除須以契約、遺囑或宣言等方式為信託行為外，其設立及其受託人並應經目的事業主管機關許可。爰我國公益信託之成立與生效要件係採「許可制」。

公益信託之目的事業主管機關，須視各該公益性質而定，以學術為目的之公益信託，其目的事業主管機關為教育部，以文化為目的之公益信託為文建會，以宗教或社會業務為目的者為內政部；公益性質牽連二機關以上主管者，各機關均為目的事業主管機關。

我國公益信託依目的事業主管機關別分類如下：

- (一) 法務公益信託許可及監督辦法：以從事法制研究、法律服務、矯正事務、更生保護、保障人權或其他與法務相關事項為目的，其設立及受託人經法務部許可之公益信託（第二條）。
- (二) 內政業務公益信託許可及監督辦法：以從事民政、戶政、役政、社會、地政、性侵害防治、家庭暴力防治、營建、警政、消防或其他有關內政業務為目的，其設立及受託人經主管機關許可之公益信託（第三條）。主管機關在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府（第二條）。
- (三) 體育公益信託許可及監督辦法：以從事體育學術研究、全民運動推廣、競技實力提升、國際體育交流、運動設施興建與經營管理或其他有關體育業務為目的，其設立及受託人經行政院體育委員會許可之公益信託。
- (四) 消費者保護公益信託許可及監督辦法：以從事消費者保護事務及相關法制研究、保障消費者權益、扶植消費者保護團體或推動其他與消費者相關事項為目的，其設立及受託人須經行政院消費者保護委員會許可之公益信託（第二條）。
- (五) 文化公益信託許可及監督辦法：本辦法所稱文化公益信託，係指以公共利益為目的從事有關文化藝術事業，其設立及受託人經主管機關許可之公益信託。本辦法所稱主管機關，在中央為行政院文化建設委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
- (六) 原子能業務公益信託許可及監督辦法：以公共利益為目的，協助原子能民生應用研究發展、核能管制、輻射防護、放射性物料管理或其他有關原子能業務之信託，其設立及受託人須經行政院原子能委員會許可（第二、三條）。
- (七) 環境保護公益信託許可及監督辦法：以從事有關環境保護業務為目的，其設立及受託人經主管機關許可之公益信託（第三條）。
- (八) 教育公益信託許可及監督辦法：以從事各級各類學校教育、社會教育或其他與教育相關事項為目的，其設立及受託人經主管機關許可之信託。信託財產未達一定金額，且其主要受益範圍

在單一之直轄市或縣（市）者，主管機關得委由該直轄市或縣（市）政府為許可及監督，並辦理本法及本辦法所定主管機關應辦理事項。

（九）銀行相關業務公益信託許可及監督辦法：以從事有關銀行相關業務之學術或法制研究之贊助、國際合作與國際交流之促進或其他公共利益為目的之信託（第三條）。

有關各目的事業主管機關訂定之許可及監督辦法，謹列表如下：

法規名稱	主管機關	發布日期
法務公益信託許可及監督辦法	法務部	85年12月4日
內政業務公益信託許可及監督辦法	內政部	89年12月30日
體育公益信託許可及監督辦法	行政院體委會	91年8月5日
消費者保護公益信託許可及監督辦法	行政院消保會	91年10月2日
文化公益信託許可及監督辦法	行政院文建會	91年12月9日
原子能公益信託許可及監督辦法	行政院文建會	92年3月26日
環境保護公益信託許可及監督辦法	行政院環保署	92年5月14日
教育公益信託許可及監督辦法	教育部	93年1月20日
銀行相關業務公益信託許可及監督辦法	行政院金管會	93年6月30日

## 二、公益信託之特色與優點

公益信託之營運大部分與一般私益信託相同，主要差異在於公益信託之設立及其受託人，應經目的主管機關之許可，業務由目的主管機關監督，受託人非經許可不得辭任，公益信託一定要置信託監察人等。

（一）公益信託之特色下：

1. 設立手續簡便、服務社會的目標可即時達成：僅需由受託人向主管機關申請許可；不受應有一定規模以上創立基金之限制（無創立基金之下限）；不必成立團體或登記法人，信託事務由

- 受託人處理；個人或企業服務社會的心願可直接而快速達成。
2. 營運方式靈活、有效率：信託基金可依信託目的充分運用，不受本金或孳息之限制；不必配置相當營運人力、辦公處所及設施設備，可節約營運經費；不受營運人力及經費不足之限制。
  3. 業務執行規範嚴謹、信託財產受一定的安全管制：受信託法、信託業法之規範；受託人應依信託本旨，以善良管理人之注意處理信託事務；信託財產與受託人財產分別管理，不屬於受託人之遺產或破產財團，除特殊情形外，受託人有親自處理信託事務之義務。
  4. 受益人的利益受到適切保護：受益人為不特定多數人（含政府機關、慈善團體），且公益信託設置信託監察人，以保護受託人之利益。
  5. 受託人（或捐助人）之善行義舉受彰顯：公益信託名稱可明列受託人（或捐助人）或企業名稱，以彰顯其善行義舉，受託人並享有相關課稅減免規定。
  6. 有償法律行為：受託人受委託人之委託為公益目的，管理或處分信託財產，受託人得依約取得報酬。
  7. 要式行為：公益信託須以書面形式，如契約、遺囑或其他法律、行政法規等書面為之。
  8. 主管機關許可：須經公益事業目的主管機構許可，始得以公益信託名義從事公益活動。

## （二）選擇以信託業者為受託人之優點

1. 高度信賴關係：信託法律關係之成立，除訂立契約外，尚須將委託人之財產移轉至受託人名下，故信賴程度成為信託關係是否成立之前題。
2. 信用風險：委託人須移轉信託財產至受託人名下，故受託人之信用風險攸關信託財產安全及信託關係之有效執行。一般民事信託以個人擔任受託人，其信用風險較大。
3. 永續經營：個人管理財產之生命週期有限，法人為永續經營之生命體。惟信託契約之存續期間視委託人之需求而定。
4. 管理能力：信託業者具專業管理能力，且其具監察人制度，不



僅保存信託財產完整性，更能達到累積財富效果。

### (三) 以銀行為受託人之優點

1. 受法律保障：銀行兼營信託業受目的主管機關監督，信託業法對信託業處理信託事務應注意之義務、禁止行為、賠償責任及罰則均定有明文，對委託人及受益人具法律上之保障。
2. 產權單一化：財產所有權移轉予信託銀行，使銀行擁有單一所有權（形式所有權），發揮財產管理效益。
3. 專業經營能力：銀行擁有法律、會計、投資分析、不動產、稅務等各種不同領域之專業人才。
4. 健全之組織與領導系統：決策、執行、績效評估、考核業務相輔相成。
5. 具備完善之資訊整合系統。
6. 會計獨立且透明化，公平公正，使信託財產獨立化。
7. 報酬經濟化與合理化。
8. 誠信佳：專業信用評等機構定期對銀行進行信用評等，當銀行信用評等惡化時，委託人或監察人可立即更換委託人。
9. 個人生命有限：以自然人為受託人時，若自然人去世，須重新選任受託人，徒增信託成本。萬一委託人也不幸去世，則信託契約可能終止。以銀行為受託人，信託契約不因委託人存在與否而消滅，使委託人所託付之任務得持續執行。