

南華大學非營利事業管理研究所碩士論文

THESIS FOR THE DEGREE OF MASTER

DEPARTMENT OF NONPROFIT ORGANIZATIONS MANAGEMENT

NAN HUA UNIVERSITY

非營利組織從事公益信託之研究

Nonprofit Organization Is Engaged In The Research Of Charitable Trust

研究生：陳俊宏

GRADUATE STUDENT : CHUN-HUNG CHEN

指導教授：傅篤誠博士

ADVISOR : DUU-CHENG FUH

中華民國九十四年六月

南 華 大 學

非營利事業管理研究所

碩 士 學 位 論 文

非營利組織從事公益信託之研究

研究生：陳俊宏

經考試合格特此證明

口試委員：王振乾
傅連誠
楊志誠

指導教授：傅連誠

系主任(所長)：王振乾

口試日期：中華民國九十四年五月十八日

謝 誌

當口試教授楊老師志誠，告知我已通過了論文口試，剎那間，心情除了高興之外；這兩年來研究所的學習過程，猶如海浪一般，翻湧浮現在前。

兩年前，帶著一顆欣喜的心，走進了非營所寬廣浩瀚的學海範疇；期間浸濡於王所長振軒，徐所長清俊，傅老師篤誠，林老師吉郎，呂老師朝賢，黃老師德舜，蘇老師進強等相關專業科目的研習，讓個人受益良多；尤其是在老師專精與熱忱的指導下，個人不僅在學術的學習上能獲得了深度與寬度，而且在實務的運作上也能獲得應證與支援；特別的是，每與師長就個案或學理的探討過程，個人亦能從中學習到師長做人處事的態度與智能；於此，雖然這兩年碩士研究的時光已轉眼流逝，但在老師的薰陶下，個人學習所得的效能，其價值卻勝過十年二十年的職場學習，在此，對曾教授過我的所有師長，獻上誠摯感恩的謝意。當然，同學們的熱情相助，亦讓我深刻感受到友誼的真摯可貴，好同學們，也謝謝你（妳）的照顧。

再則，這篇「非營利組織從事公益信託之研究」的論文，最後能夠通過完成，我要虔誠的感激我的恩師 傅篤誠老師；傅老師，不論在論文初期，對我應如何釐清論文方向與如何確定研究議題；在期中，當我面對研究過程的困頓時，應如何開發思考邏輯的潛能；於至到最後整篇論文應如何整合與研判，均能簡明扼要、提綱挈領的給予我適當的引導與調整，讓我能思維泉湧，振筆如風，於致終能完成這篇論文；然而更可貴的是，傅老師，不僅讓我藉論文的研討過程，學習到如何從事問題研究的方法，也讓我在過程中學到如何剖析議題與解決問題的能力。傅老師，謝謝您！謝謝您的教授與指導，學生定銘記五內，奉為圭臬。

最後，願以此論文獻給我敬愛的雙親，謝謝您們對我無窮無盡的關愛與付出；同時也獻給我的愛妻健容，謝謝妳的辛勞持家，讓我能無後顧之憂的戮力完成碩士學業。回想，這一路走來，我是何其有幸，有這麼多的良師益友與可愛家人在自己身邊相扶相持，所以，我要誠摯並大聲的告訴您們：有您們為伴，真好。

論文摘要

現階段的非營利組織，因面臨著同質性組織的募款競爭與企業界對非營利組織的商機爭奪，導致其生存發展的空間，正逐漸被排擠與壓縮，更甚者，面對著世界經濟景氣的波動，非營利組織，也面臨如何培植自己獨立自主的經營能力，來排除對捐贈的依賴，以達成組織使命的變革管理（change management）的衝撞。在此架構下，經學術界與實務界相互驗證後，得知，公益創投（venture philanthropy）與社會企業（social enterprise）因能合乎非營利組織的社會目的與經濟目的雙重底線（double bottom line）的要求，所以，目前正主導著非營利組織未來的發展。因此，本文從非營利組織的社會企業面向，針對非營利組織對社會福利、社會需求、社會利益的專業性功能，來探討非營利組織是否有能力來從事公益信託之受託，是否有能力來增進社會整體利益。經本文以內容分析法中的質性分析與演繹方法的探討，得到結論如下：

- (A) 贊助型非營利組織（社區基金會）從事公益信託之受託，不但能彰顯出公益信託的效益，更能創造出公益信託的外部經濟與社會利益擴散效應，對國家社會福利的發展，具有實質正面的意義。
- (B) 推動公益信託，宜藉贊助型非營利組織（社區基金會）的專業性功能，讓公益信託能為社會大眾所用，以充分發揮社會公益的實質功能。
- (C) 不宜使用行政手段，特別是利用稅賦政策，將公益信託造成排他性（exclusive）的效應，而阻礙公益信託之推動。關於此點，本文建議，對公益信託其受託人為信託業的免稅優惠政策，應考慮廢除。
- (D) 非營利組織，從事公益信託之受託，其實際執行者亦須擁有信託專業證照，方能執行相關作業。
- (E) 基於信託業營利本質的考量，信託業可從事收費性之信託監察人或保管銀行的服務，以協助贊助型非營利組織（社區基金會）就公益資產投資與管理的相關事宜。
- (F) 政府社會責任（GSR）的規劃與運作，應給予法律上之正式法源，以期在非營利組織功能失靈與企業社會責任功能失靈時，能發揮國家所應扮演的制式輔助功能。

關鍵字：社區基金會、公益信託、社會利益

ABSTRACT

At present, nonprofit organization is facing the homogeneous organization competition in raising funds, and facing the profit organization competition. Therefore, nonprofit organization must exclude dependence on donation cultivate independent ability of management, and change the method of management to achieve the mission of nonprofit organization. Because, the venture philanthropy and social enterprise could conform the require went of nonprofit organization it will be the leading development of nonprofit organization. This study also concern theory and practice from the charitable trust and the nonprofit organization, on a basis of the social benefit effectiveness we put forward three assumption questions and a practice question. And by the qualitative analysis and deductive method, we study the sponsorship nonprofit organization (community foundation) in engaging the charitable trust.

We conclude the research as follows:

- (A) The sponsorship of nonprofit organization (community foundation) in the bailee of charitable trust not only can show benefit of charitable trust clearly, but also its external economy and social interests that can create charitable trust even more spread the effect, to the development of the national social welfare.
- (B) Promote charitable trust should make use of the professional function of sponsorship nonprofit organization (community foundation), enable charitable trust to be used by the people, in order to be fully worthy of social public good.
- (C) The government shall not use the administrative method, specially uses the taxes policy to create the exclusiveness to the bailee of charitable trust. About this point, this study suggests that the charitable trust bailer is the tax-free policy of trust institution, should be considered to abolish.
- (D) In order to safeguard and promote the execution quality of charitable trust, when nonprofit organization engaged in the bailee of charitable trust, the executor must have the license.
- (E) Since a trust institution must make a profit, trust institution can is engaged in the charge bank or the trust supervisor to, help nonprofit organization in managing of charitable assets must be a pay service.
- (F) The plan and operation of government social responsibility (GSR) should offer the formal legal source in law. In case the function of nonprofit organization and corporate social responsibility does not execute. Government social responsibility enables to execute the auxiliary function of the country.

Key words: Community Foundations、 Charitable Trust、 Social Interests

目 錄

第一章：緒論	1
第一節：研究背景	1
一、捐贈者指定用途基金之發展趨勢	1
二、股權信託「受益人不特定」之爭論	1
三、金管會，二年內將推出「金融業服務法」	2
四、NPO 如何擺脫對贊助的依賴	3
第二節：研究動機與目的	4
一、研究背景之申論：	4
二、動機與目的：	5
（一）研究動機：	5
（二）研究目的：	5
第三節：研究限制	6
第二章：文獻探討	7
第一節：非營利組織之概論	7
一：非營利組織之定義	7
二：非營利組織之功能	9
三：非營利組織之發展	13
第二節：公益信託之概論	27
一：公益信託之定義	29
二：公益信託之功能	35
三：公益信託之發展	37
第三節：公益信託受託人之義務與權限	42
一、公益信託受託人之義務	43
二、公益信託受託人之權限	46
第三章：非營利組織從事公益信託受託之可行性分析	50
第一節：研究方法	50
第二節：研究架構	51
第三節：問題研究	52
一、我國公益信託未來發展趨勢	52
二、問題假設	54
三、問題探討	55
第四節：小結	72

第四章：公益信託推動之探討	74
第一節：公益信託推動之現況	74
第二節：公益信託推動之政策面	76
第三節：公益信託推動之效益面	80
第四節：小結	82
第五章：結論與建議	83
第一節：結論	83
第二節：建議	84
參考文獻：一、中文文獻	85
二、英文文獻	87

圖表目錄

一、圖目錄：

圖 3-2-1：公益信託流程圖

49

二、表目錄：

表 3-3-1：國際貨幣基金（1995）與行政院主計處（2004）公告的數據資料 51

非營利組織從事公益信託之研究

第一章：緒論

第一節：研究背景

一、捐贈者指定用途基金之發展趨勢

美國，2003年5月8日，《聖荷西水星報》(San Jose Mercury News)的報導指出，過去幾年產生的高科技新貴與上一代留下的高額遺產，是社區基金會 (Community Foundations) 以及其他公益組織接受捐贈者指定用途基金(Donor-Advised Funds) 業務的主要來源。

根據美國波士頓大學社會福利研究所 (Boston College Social Welfare Research Institute) 的研究指出，這兩類的資產額度，在未來的50年，總數將高達41兆美元，預計其中的6兆美元將會投入公益慈善。因此受到金融機構相當的重視，並積極設立具公益性質的捐贈者指定用途基金來開拓市場。

現任加州聖馬刁市 (San Mateo) 半島社區基金會 (Peninsula Community Foundation) 總裁的Sterling Speirn指出，由金融機構來設立慈善基金，有其便利性與效率性；但是這些金融機構畢竟非基金會，也不是以社區需求作為基金管理的目的地，因此很難將這些金融機構視為公益慈善組織。

二、股權信託「受益人不特定」之爭論

民國九十三年七月初，鴻海董事長郭台銘，為化解企業在分配盈餘時，因會計原則認定員工分紅配股不列為費用的不合理現象；將自己持有的鴻海股票8萬張與夫人林淑如的6000張，共計8.6萬張，市價合計約超過100

億元，委託中信銀執行股權信託，並指定未來孳息部份，分配給予具有特殊貢獻的員工，此舉不但化解企業在分配盈餘時的不合理現象，也創下由大股東自行負擔員工分紅的國際首例。

然而，此次郭台銘董事長「本金自益、孳息他益」指定用途的股權信託，卻因信託業與財政部對「受益人不特定」的定義，見解不同，引爆爭論。其深層誘因在於「受益人不特定」的認定結果，將影響到課徵不同稅賦的問題，因為過去對股權信託孳息部分，視為他益信託，國稅局會先對委託人課贈與稅，然後再對受益人課所得稅；財政部若認定為自益信託，則孳息部份須對委託人採累進稅率課徵所得稅，最高稅率為 40%，於此將會影響到委託人與信託業者從事股權信託的避稅效果與節稅績效。

近日，財政部林全部長指示賦稅署以新聞稿方式，針對郭台銘董事長「本金自益、孳息他益」指定用途的股權信託作出澄清；若信託契約中約定，委託人保留將來指定受益人時，因為信託利益是歸屬於委託人所享有，是屬於「自益信託」，在信託成立時，免課徵贈與稅；但信託財產在信託期間發生收入，其淨收入須併入當年度所得額課徵所得稅。

三、金管會，二年內將推出「金融業服務法」

民國九十三年七月，政府為加強對金融業管理，成立了金管會。金管會主委龔照勝廿三日宣布，二年內將推出「金融業服務法」，無論是銀行、保險或證券，投信皆以負面表列方式，明確訂出遊戲規則，並落實差異化管理。

龔照勝表示，為了終結目前政府對金融管理，政出多門、標準不一的紊亂現象，金管會著手提出一個金融業服務法，將保險、銀行、證券、投信等商品全部規範在一套法律之下，以「功能別」取代「行業別」的管理，以此做為台灣發展為區域金融中心的法律架構。龔照勝說：在他的構想中，金融相關法律應採負面表列為原則，凡是政府未禁止的事項，業者都應有

發揮的空間。「未來金管會將明確訂立遊戲規則，只做裁判，不做保母或教練！」

四、NPOs 如何擺脫對贊助的依賴

在 2004 年 6 月的 Alliance 雜誌中,有一篇關於 NPOs 新財源的會議報導。此會議是由對英國非營利組織嫻熟的公司 (Action Plannin) 所舉辦。

該會議主要的議題是，NPOs 如何利用知識的建構與社會企業的運作，創造出新的、永續的資源，讓非營利組織有能力來擺脫對贊助的依賴。在會議中有數項論點非常引人注目：

- (1) 部門或文化可能會成為發展企業的障礙。
- (2) 社會企業並非只是想法與創意，而是創業的方式。
- (3) 耐心是非常重要的，因為規劃的過程需要較常的時間。
- (4) 利潤可能需要幾年才能顯現，因此長期投資是必須的。
- (5) 企業與公益須分開，因為風險必須要受到管制。

據報導，該會議吸引了約 450-500 名代表參加,雖然參加的對象鎖定為英國的 NPOs，但也吸引許多國際的 NPOs 前去學習與交流。

第二節：研究動機與目的

一、研究背景之申論：

(一) 捐贈者指定用途基金之發展趨勢：

金融機構介入慈善資源，將引發採用捐贈者指定用途基金的公益組織的高度關注，因為，這不僅是將面臨資源分配的競爭壓力，也攸關這些金融機構掌控巨額的慈善金額後，如何面對非營利組織所強調的責信度（accountability）執行的問題。

(二) 股權信託「受益人不特定」之爭論：

財政部對不特定人信託做出必須「依契約內容實質課稅」的說明，雖然可望解決鴻海事件的爭論，亦可釐清這類信託長期存在的爭議。但對「受益人不特定」的定義，卻並未做全方面的解釋；因此未來我國的信託業除了公益信託之外，財政部還必須不斷針對個別案件，做出受益人是否屬於「不特定或尚未存在」的認定來解決紛爭。因此，公益信託將會是信託業務未來發展的重要面向之一。

(三) 金管會，二年內將推出「金融業服務法」：

一個國家的經濟發展，除了自己擁有獨特的資源與科層價值外，更須要有明確的法令與稅制，若國家的法令與稅制不確定，則將造成國力的內耗與國際投資的怯步；像美僑與歐洲商會代表，日前就透過「2002/2003 年台灣白皮書」，建議台灣主管機關，應設置稅法解釋機制，以減少意外的稅負風險的訴求一般；因此，金管會以「功能別」取代「行業別」的管理，做為台灣發展為區域金融中心的法律架構，對現今紊亂的金融管理有其正面意義；當然，也應依「功能別」對公益信託業務，擬定出正確可行的政策。

(四) NPOs 如何擺脫對贊助的依賴：

現在非營利組織的經營，正面臨著未來慈善資源的不確定，以及營利組織逐漸的介入分配資源的壓力，面對此趨勢，非營利組織要如何借用組織或志工的知識，從事社會企業的經營，以擴大組織吸納資源與整合資源的能力，累積組織的節餘款，擁有獨立自主的財務，擺脫對贊助源的依賴，完成組織的使命，將是現今非營利組織須面臨的重要課題。

二、動機與目的：

(一) 研究動機：

未來金管會將以兩年的時間研議實施，以「功能別」取代「行業別」的金融管理政策；面對此一金融管理政策的改變，非營利組織的專業能力，在功能上是否能獲得適當的角色認定，進而讓非營利組織在現有的組織或未來在金融專業人員的參與組合下，能從事於公益信託受託的產業化經營；讓非營利組織，不但能獲得社會企業的節餘，亦能發揮非營利組織的社會功能，扮演著具有責信度的中介機構，將慈善資源做最有效的分配與運用，以利未來公益信託的推動與執行。此思維，是為本論文的研究動機。

(二) 研究目的：

本論文的研究目的，在於針對非營利組織，是否有能力從事公益信託之受託？在公益信託的存續期間，是否能發揮贊助型營利組織（社區基金會）的執行功能？是否有能力推動公益信託？進行深入研究，以期能在非營利組織與公益信託的理論與實務上，完成研究報告，提供行政部門在研議新的管理機制時，作為制定政策的參考。

第三節：研究限制

- 一、本文研究的目的，在於針對我國贊助型非營利組織從事公益信託對公益信託的執行與公益信託推廣能力的探討，因此對於相關操做型的非營利組織，將不列為研究的對象。

第二章：文獻探討

第一節：非營利組織之概論

一：非營利組織之定義

有關「非營利組織」(non-profit organization NPO)的定義，在沙樂門(L.Salamon)和安海爾(H. Anheier)所著《定義非營利部門》(defining the nonprofit sector)一書中表示，即使經過十三個國家學者共同參與「約翰·霍普金斯非營利組織比較研究計畫」後，在對非營利組織定義上，仍只達到一小部份的共識¹。由此可知「非營利組織」所存在的內部差異性和外部複雜性，讓現今的學術界，尚無法下一個簡單而又明確的定義。雖然如此，「非營利組織」既然存在於人類的社會活動，則必然有其價值與意涵，因此，今依國內外學者對「非營利組織」的論述，試著對「非營利組織」(non-profit organization NPO)的定義，來做通則式的界定。

非營利組織(nonprofit organization)一詞，源自於美國國內稅制(internal revenue code, IRC)的法條，對於那些為公共利益而工作的團體給予免稅的鼓勵(Hodgkinson,1989)。而美國法學界接受「非營利組織」一詞，泛指政府以外，並非以營利為設立目的之私法上組織，並因為其在美國社會具有非常重要之地位，故將非營利組織設立與運作所引發之相關法律問題，歸納為一個研究領域。²

Thomas Wolf(1990)對非營利組織的定義作如此界定：³

1、必須具備有公眾服務的使命。

¹ 顧忠華，2000，台灣非營利組織的公共性與自主性，〈台灣社會學研究〉，第四期，pp.145-189.

² Hansmann, Henry "The Role of Nonprofit Enterprise", 89 Yale L.J., 1980, p807

³ 蔡勝男，2002，非營利組織獲取社會資源之管道與困，境新視野：公共電視的發展與未來 國際研討會，公共電視文化基金會主辦，p3

- 2、必須在政府立案，並接受相關法令規章的管轄。
- 3、必須為一個非營利或慈善的機構。
- 4、其經營結構必須排除私人利益或財物之獲得。
- 5、其經營得享有免除政府稅收的優待。
- 6、享有法律上的特別地位，捐助或贊助者的捐款得免列入免（減）稅的範圍。

L. S. Salamon 的 (the john hopkins comparative nonprofit sector project)

對非營利組織的定義：

- 1、組織性 (organized)：

組織必須有制度化的運作過程、定期的會議和某種程度的組織呈現。

- 2、私人的 (private)：

組織完全由民間來組成和運作，是分立於政府之外，不屬於政府的一部份，但接受政府的支援。

- 3、非利潤分配的 (nonprofit distributing)：

組織也會有商業行為，但所得利益必須作為事業目的之用，不得分配給予任何私人。

- 4、自主管理的 (self-governor)：

組織是自行管理業務，而不受外部的控制。

- 5、志願服務 (voluntary)：

組織的有些業務是由志工來處理，董事在某種程度亦可視為志工的一種，因此非營利組織在某種意義上具有志願性。

江明修 (1994) 對非營利組織的定義作下述的界定：

- 1、具備法人資格。
- 2、以公共服務為使命。
- 3、享有免稅優待。

- 4、不以營利為目的。
- 5、組織盈餘不分配給內部成員。
- 6、具有民間獨立性質之組織。

陸宛蘋（2001）對非營利組織的定義，作如下建議：

- 1、必須具備有公益使命。
- 2、必須是正式合法的組織，接受相關法規的管理。
- 3、必須是不以營利驅動為目的的組織。
- 4、組織經營必須是非利潤分配私人的結構。
- 5、組織本身享有政府稅法上的優惠。
- 6、贊助或捐給該類組織的捐款亦可享受稅法上優惠。

綜合上述國內外學者的觀點，吾人可歸納出「非營利組織」較具通則式的定義。

「非營利組織」：以公益為使命，不以分配節餘為目的，擁有賦稅減免資格，並依法成立之民間正式組織。

二：非營利組織之功能

要探討非營利組織功能之前，吾人應先界定，非營利組織的分類為何？

肇因各學者研究的重點與觀察的角度不同，使得非營利組織的分類，在界定上有著不同的準則。今將各類別不同的基礎說明，整理如下：

（一）依法律的分類：

吳寧遠（1998）所謂的非營利組織，應包括：

社團法人 --- 公益法人（社團）、中間法人（同學會）

財團法人 --- 一般為公益性質的團體，如基金會、宗教、團體、醫院、學校。

非法人社團 --- 依人團法申請成立，但未登記之社團。

(二) 依業務活動分類：

Salamon (1997) 提出一套非營利組織的國際性分類，嘗試以最主要的業務活動作為分類之依據，歸納出12個主要的活動團：

- 1、文化與休閒：文化與藝術。
- 2、教育與研究：初中高等教育。
- 3、社會服務：社會服務提供。
- 4、環境：環境保護。
- 5、發展與住宅：經濟社會與社區發展。
- 6、宗教。
- 7、法律與司法：法律倡導與政治。
- 8、慈善中介組織。
- 9、國際性活動。
- 10、健康維護：醫院與復健。
- 11、商業與專業組織。
- 12、其它。

(三) 依組織的本質分類：

司徒達賢 (1999) 利用CORPS架構，從本質上對非營利組織進行六項分類，其分類如下：⁴

- 1、互益型組織：在互益型的非營利組織中，組織只有參與者與組織活動，並不提供外部顧客服務，例如：同鄉會、運動團體。
- 2、公益型組織：非營利組織的參與者與組織活動之存在，都是為了向某些人提供服務者稱之。
- 3、捐贈型組織：組織中的營運資金來自於向他人募款時稱之。

⁴ 司徒達賢，非營利組織的經營管理，1999年，p38。

4、商業型組織：組織中的主要資金來源為向顧客收取服務所產生的金錢時，偏向商業型組織。

5、專業型組織：在組織決策核心的組成份子，皆為專職人員或志工，其藉由本身的專業、理想與熱情來領導該組織者稱之。

6、企業型組織：還有一些非營利組織由其捐款的企業所主導，其組織的使命與行動皆配合該企業，就是一種企業型組織。

(四) 依事業目的分類⁵：

1、公益性組織：以提供公共服務為目的的非營利性組織，具有輔助政府功能之作用，且能視社會實際需要，從事多樣化的社會服務工作。

2、互益性組織：以提供會員集體利益為目的，其性質和營利部門較相近，而不具有慈善目的，但與傳統營利事業不同之處在於以提供會員集體利益為最終的，較不具有明顯的個別對價關係。

3、政治性組織：主要指政黨，因其性質特殊，故在民主政治中較具有公共政策的指標。

(五) 依籌措財源分類：

1、捐贈型非營利組織：此類型組織其財源主要來源，為社會捐助或補助。

2、商業型非營利組織：此類型組織其財源主要來源，為財貨或勞務的銷售收入。

(六) 依組織控制分類：

⁵ 戴志聰，我國財政部稅務改革委員會，將非營利組織區分成三大類「事業目的」、「籌措財源方式」與「組織控制方式」，1198年。

1、互助型非營利組織：其組織的董事會由贊助人所決定並加以控制。

2、企業型非營利組織：其組織之運作不受贊助人之正式控制或監督。

由上述資料，陸宛蘋（1999）認為，非營利組織須依據需要（組織內部或外部服務對象的需要）而扮演不同或多重角色。進而言之，非營利組織面對目前快速變遷的社會，在實務上，非營利組織須依當時的主客觀環境變化與組織管理策略，同時扮演多重功能的角色，才能得以生存與發展。

於此，吾人能瞭解非營利組織的分類後，今可進一步對非營利組織功能進行探究。傅篤誠（2003）在其所著「非營利事業行銷管理」（Non-Profit Organization Marketing）書中論述；非營利事業組織的服務是在；「確保人類基本人權的需求得以滿足」。為了確保此一需求的滿足，我們要把這些基本的權力需求轉化為各種“議題”訴求（issue orientation），對這些議題分門別類的去推動社會對它們的認同，轉移對個人基本權利的需求為社會共同的訴求，讓大家來共同維護並滿足這些基本人權的需求。⁶此一觀點，隱然的點出了非營利組織功能的基本架構。今進一步將目前國內外學術界對非營利組織功能的論述整理如下：

Kramer（1987）將 NPO 的功能歸納為四種：

- 1、開拓與創新的角色功能
- 2、改革與倡導的角色功能
- 3、價值維護的角色功能
- 4、服務提供的角色功能

蕭新煌（1991）將民間組織的社會角色分成：

- 1、積極的：提醒、諮詢、監督角色
- 2、消極的：制衡、挑戰、批判角色

王振軒（2003）將（NPO&NGO）⁷的功能劃分為八種：

⁶ 傅篤誠著 非營利事業行銷管理 2003年 p27。

⁷ 王振軒著 非政府組織概論 2003年 p48~51。（註：南華大學教授群的共識，跨國界的非營利

- 1、促進社會公益
- 2、改革倡導與價值維護
- 3、彌補制度失靈的缺失
- 4、提供多元社會協調、溝通的管道
- 5、以靈活的組織，達成高效率的目標
- 6、促進國際社會彼此的瞭解
- 7、訓練國際性專業人才
- 8、提供國際認可的機會

綜合上述觀點，本文將目前非營利組織的功能整理區分為：

- 1、社會公益的推動—如喜憨兒的照顧
- 2、社會價值的維護—如男女工作平等
- 3、社會議題的倡導—如非核家園、愛滋防治
- 4、社會機制的平衡—如市場失靈與政府失靈的彌補
- 5、社會資源的中介—如國際聯合勸募協會（united way）
- 6、社會國際的參與—如國際展望會、路竹會、國合會

三：非營利組織之發展

隨著人類文明的發展，非營利組織，為人類生命存在的意涵所做過的努力，已留有重要的貢獻。因此，有關非營利組織的發展與過程，是值得吾人深入瞭解與學習的；而目前美國非營利組織的發展，在世界上是最熱絡與成熟的國家，因此，探討美國非營利組織的演變與發展，或能對全球非營利組織的發展做進一步的瞭解。

美國在英國殖民地時期，英國雖然在1601年已制訂了公益用益法，作為

從事社會公益之準則，但美國法院為鼓勵民眾發揮慈善，提倡社會公益，共同解決社會問題，特允許設立公益信託以外之組織。

1776年美國獨立後，許多州不承認英國法制之效力，而為使教堂、學校、研究機構、博物館、醫院、孤兒院、紅十字會等不同之機構、組織或團體，或慈善組織能成為法人機構繼續運作，因此許多州制定相關法案，賦予公益法人明確之規範，此時公益法人(charitable corporation)已經成為公益事業之主流⁸。以加州為例，在1850年制訂「公司法」(act concerning corporations)以建立公益法人之架構，界定被允許之公益目的、董事會與董事之選舉、財產持有及抵押之要件，以及相關規範。

二十世紀後，因為社會上營利與非營利組織快速增加，原法制無法加以導引與規範，與至須修正法律規定來滿足及組織架構之需求，因此各州之公司法中出現三種不同目的之法人：營利法人(business corporation)、非營利法人(nonprofit corporation)、中間法人(cooperative corporation)⁹。而且非營利法人在其規模擴大後，更突破傳統非營利法人的經營模式，對其所提供的服務收取費用；至此，非營利組織已從單純的慈善行為，逐漸演變為「商業的非營利法人」(commercial nonprofit corporation)。因此有將非營利法人獨立立法，並賦予特別規範之要求。

在1954年，由美國法律協會(American law institute)及美國律師協會(American bar association)擬訂「模範非營利法人法」(model nonprofit act)；其中僅針對「模範商業公司法」(model business corporation act)條文中，刪除不適宜非營利組織之條文，如發行股票部分，允許於法人解散時，得將淨資產分配給成員等。所以，加州在1980年制訂之非營利法人法¹⁰，有三方

⁸ Hamilton, Robert W, The Law of Corporations in a Nutshell, West Publishing Co1991at 6.

⁹ Hansmann, Henry “The Evolving Law of Nonprofit Organizations: Do Current Trends Make Good Policy?”p809中間法人之典型為俱樂部(club)，其設立之目的係為構成員間之利益。

¹⁰ 1987年，美國校訂模範非營利法人法(Revised Model Nonprofit Corporation Act)，即以加州之立法為依據。

面的規範：

- 1、依據其事業目的之不同，分為兩大類，宗教目的及非宗教目的，非宗教目的之法人再分為公共利益（public benefit）以及相互利益（mutual benefit），並負不同程度之信賴義務。
- 2、賦予非法人協會負信賴義務。
- 3、允許非營利主體從事「商業活動以達到其為公眾利益之目標」。

於此，在瞭解美國非營利組織的發展後；今再以學術的角度，對非營利組織的興起與發展，作相關深入的探討。

江明修（1998）將非營利組織的發展，整理重點分類為四個學科：

（A）社會學科：

- 1、干擾理論（disturbance theories）：（David Truman）所提出。

此理論側重社會變遷對社會關係或制度所造成的壓力。而由於在「社會運動」的研究中，此理論強調應重視倡導組織支持者其抱怨、憤怒、不滿的感受與體驗，故又被稱為「不滿理論」（discontent theories）。¹¹

- 2、開創者理論（entrepreneurial theories）：

此理論乃著重於議題訴求之設定；以及在建立一個新的倡導組織時，領導者「開創者」（entrepreneur）他必須讓組織成員察覺到，在加入組織之後自身所能獲得的利益。是故，Salisbury（1969）稱此理論為「交換途徑」（exchange approach）。¹²

- 3、政治良機理論（political opportunity theories）：

此理論強調，一個較能包容社會產生需求的政治環境，較易形

¹¹ Craig Jenkins 1987 p298

¹² 同上註

成倡導組織。¹³

4、社會運動 (social movement)：

在「干擾理論」與「開創者理論」中，已約略提及在「社會運動」的理論意涵。因此就非營利組織而言，社會運動可視為非營利組織的起源之一；因此，無論社會運動的組成方式與過程為何，將能促成相關議題的非營利組織的產生，並以期促進社會改革與變遷。¹⁴

5、志願主義 (voluntarism)：

指由個人、團體或正式的非營利組織，依其自由意願與興趣，本著協助他人、改善社會之意旨不求私人財力與酬報，經由個別或集體之方式所進行的人類服務 (Ilsley,1990；傅麗英，1995：39)。換言之，志願服務者，為對社會或非營利組織，貢獻一己之心力，而義務參與相關組織活動的概念；非營利組織，也藉此而得於迅速推動各項議題與組織發展。

6、公民參與 (citizen participation)：

公民參與理論認為運用民間力量參與服務工作，是基於民主化理念、公民參與公共事務決定的意識增強，而形成一種志願服務的動力。¹⁵

(B) 經濟學科：

1、市場失靈論 (market failure)：

市場失靈，是指社會資源在完全競爭市場的假設下，無法自動地調整，以達成社會資源的最佳配置。與此，非營利組織，以服務大眾的心志，適時的介入，以彌補社會的不均。

2、政府失靈論 (government failure)：

¹³ 同上註

¹⁴ 江朝棟 非營利組織領導功能之研究 2003 p22

¹⁵ 江朝棟 非營利組織領導功能之研究 2003年 p23。

政府失靈，是指執政者在面對選舉的壓力，在為求勝選的政治考量下，對於公部門的預算編列、政策規劃，將國家資源傾向於有利自己一方的執行，與致不能將整體國家經濟資源做有效的分配，造成無法達到真正公平照顧國民的義務與責任。因此，在建構社會福利的運作上，非營利組織以無私的角色，消除此一社會的不平。

3、制度選擇論 (institutional choice)：

在經濟學領域中，「市場失靈」與「政府失靈」或可部份解釋非營利組織興起之原因，Christoph Badelt (1990) 提出概念較為寬廣的「制度選擇論」，以解釋非營利組織的興起。

(C) 政治學科：

1、第三者政府論 (third party government)：

Lester M. Salamon (1995) 提出「第三者政府論」以釐清角色問題，並說明非營利組織興起的原因。Salamon 認為，事實上政府向來是扮演資金提供與方向指引的角色；政府實際的服務，則是透過代理人 (government by proxy) 或各種管道的方式，轉交於非營利組織及私人機構代勞。此即所謂「第三政府」型態。此型態的特質是，這些機構在公共資金的支配及公權力的運用上，具有實質程度的自由裁量權，以實際執行政府的公共目的。

2、組織優勢論 (organization superiority)：

對任何型態的組織而言，組織結構須發展到法規完整、專業分工、層級效率、依法行使職權等特性，才能夠在變動的環境中適應與穩定的發展。非營利組織，亦須有「理想型」(ideal type) 組織的結構。

(D) 跨學科：

民社理論 (theory of the commons)：

Roger A. Lohmann (1992) 提出了「民社理論」，以作為各學科

間解釋非營利組織志願行動 (voluntary action) 之基本原則 (first principles)。民社 (the commons)，係指在任何文化、地域和歷史時間點上，存在於家庭之外，不受市場經濟與政治勢力所左右的社會空間 (social spaces)。其對象包括：俱樂部或其他會員團體、社運團體、宗教團體、藝文團體、或是其他非營利組織或志願團體等皆是。Lohmann 在理論中指出，「民社」的特質在於強調民眾參與，而「民社」的形成，須具備如下的先決條件：

- 1、參與 (participation)：是自由而非強制的。
- 2、目的 (purpose)：凡參與者應一起承擔共同的目標。
- 3、資源 (resources)：係由參與者共享。
- 4、相互性 (reciprocity)：參與亦應包括相互關係之維繫；惟在「民社」中，此關係往往會不當地轉化成為友誼。
- 5、社會關係 (social relations)：公平 (fairness) 為其社會關係之特質。

於此可知，「民社理論」¹⁶所強調的不僅是參與精神；更重要的是，它具體地突顯出，非營利組織是獨立於市場、國家之外，續存於人類社會之中的公共場域。

Milofsky (1979) 以社區主義的觀點，認為非營利組織的成立基本性質在於個人問題的公共化與組織化；增加個人的能力，減少個人對社會、政府的敵意，以帶動社會變遷。Rosenbaum 以歷史學觀點及美國的經驗，整理出非營利組織發展的四種模式：

- 1、民眾互助模式：自清教徒到 20 世紀初
- 2、慈善贊助模式：自 20 世紀初，到 1930 年代

¹⁶ 民社理論：建構了九項假定以解釋非營利組織的志願行動：a. 社會行動 (social action) b. 富裕 (affluence) c. 可靠性 (authenticity) d. 持續性 (continuity) e. 理性 (rationality) f. 近乎普遍性 (near-universal) g. 自主性 (autonomy) h. 內在價值 (intrinsic valuation) i. 普通語言 (ordinary language)

3、人民權力模式：自 1940 年代到 1960 年代

4、競爭與市場模式：自 1960 年代迄今

許士軍(1982)談到：隨著社會發展，有日益增多的社會服務，如文化、教育、家庭計劃、醫藥衛生以及宗教等等，都仰賴這一類非營利組織擔負和提供，它們的效能和效率如何，關係整個社會及其成員之福祉和生活品質甚大。

傅篤誠(2002)將非營利組織的發展區分為¹⁷：

- 1.原始社會時期：非營利組織是以無名有實的方式運作。
- 2.封建社會到資本社會時期：非營利組織是以有錢出錢、有力出力的模式進行活動。
- 3.民主社會時期：非營利組織是以多元價值、整合資源的概念，以組織的方式執行公益使命。

綜合國內外學術界的觀點與論述，我們對身處於二十一世紀、民主社會時期的非營利組織，對於將面對的發展與挑戰，應予更宏觀、更深層的瞭解與突破。然，這幾年因世界經濟景氣衰退，與致企業的經營愈加困難，業者為降低經營成本，在人事的需求上將更趨於精簡，此舉，將導致社會失業率的升高；而民眾和企業在所得銳減的效應下，對非營利組織的捐款也將隨之減少；而政府面對此不景氣亦難自身事外，在稅收減少、財務緊縮的情況下，執政者會因選舉壓力考量，更加在政策執行上形成所謂排擠效應，對社會福利的資源分配，與於削減或他用。再則，非營利組織，近年為加強組織的績效評估與提高組織的責信度，不得不擴大組織規模與職工聘僱，此舉相對導致行政支出增加，墊高整體營運成本；更甚者，銀行的存款利率已呈現長期下降的趨勢，這對藉利息收入來維持運作的非營利組織，更是雪上加霜。所以，目前不論是國內、國外的非營利組織，均受此外在環境變遷的影響，正

¹⁷ 傅篤誠編著 非營利事業的管理 議題導向與管理策略 2002 年 p3。

面臨著資源匱乏的衝擊；因此，如何自行開發營利的管道，延續組織的生命，將會是所有非營利組織未來無法避免的趨勢¹⁸。所以，非營利組織，為確保組織能夠永續經營，組織的使命能夠完成，因而以企業營利的手段，從事組織開源的經營，在國際間，已有一定程度的認知與共識。

面對此一趨勢，社會企業（social enterprise）與公益創投（venture philanthropy）因是兩個能合乎非營利組織，社會目的與經濟目的雙重底線（double bottom line）（northand institute 2001）的經營面向；所以，將會主導著非營利組織未來的發展。而其主要的精神與做法是在於資源的運用、價值的創造與策略管理的經營。今將其涵義分述如下：

A、社會企業（social enterprise）：

美國是全世界非營利組織活動最活躍的國家¹⁹，有關社會企業，在學術上已有相當深入的研究和倡導，在實際的運作上也有許多創新的實務作法。

哈佛大學商學院在 1993 年成立社會企業發展中心（the initiative on social enterprise），它推展的重點在於社會目的企業；發展中心的主要目的有三項：

1. 加強社會企業的領導、管理、治理和企業化能力。
2. 透過社會企業提升企業領袖的能力和承諾，以貢獻社會。
3. 擴展社會企業的知識領域。

史丹福大學的商學院亦體認到社會部門中企業家精神的重要性正逐漸增加，遂於 1997 年成立社會企業家精神發展中心（the social entrepreneurship initiative）。該發展中心的工作項目包括：

1. 社會企業相關的管理議題研究。

¹⁸ 陳金貴 非政府組織夏季論壇 非營利組織社會企業化經營探討 2001 年 p13。

¹⁹ 管理大師 Drucker (1995) 在其所著「巨變時代的管理」(Managing In A Time Of Great Change) 書中論及，非營利組織已成為當今美國社會最大僱主；以美國為例，它們在一九九六年之業務支出高達四千三百三十億美元，這一規模可列名全世界國家經濟前十二名以內。

2.社會企業相關的課程發展。

3.社區發展及學生的實習和生涯發展。

羅伯咨基金會²⁰(the Roberts foundation),提出了「新社會企業家」(new social entrepreneur)的觀念,企圖去為處於國家經濟主流邊緣的人們,提供發展的機會(Emerson & Twersky, 1996)。

社會企業家協會²¹(the institute for social entrepreneurs),認為社會企業家是使用賺取收入策略來自追求社會目標的;該協會強調賺取收入勝於來自慈善捐款與政府補助。社會企業家在協會中所推動的每一件事,都是具有社會目的和財務上自我滿足的期待(the institute for social entrepreneurs 2000)。

在歐盟(EU),為瞭解社會企業的特色和發展情形,於1996年創立了歐洲大學網路,並命名為EMES。其目的是分析歐盟所屬十五個國家出現的社會企業,針對此目的,EMES完成了研究報告並將其出版,書名為「社會企業的出現」(the emergence of social enterprise)(Borzaga & Defourny, 2001)。並將合於下列意涵的非營利組織,稱之為社會企業(social enterprises)(OECD, 2001);

1.有助於動態的社會企業家精神的發展。

2.扮演製造就業機會的重要角色。

3.改進個人和家庭的福利。

4.對抗社會的不公正。

英國為了塑造一種以社區為基礎的社會企業新模式,由下議院通過設立倫敦社會企業(social enterprise London)的組織,以社會企業的經營,有效的輸送公共服務,例如老人及小孩的照顧、健康中心的管理及休閒服務和教育的宣導(West 2001);而倫敦市為促使社會企業能夠發揮服務倫

²⁰ 羅伯咨基金會---以幫助遊民重生的基金會

²¹ 社會企業家協會---協助非營利組織與其他組織結為夥伴的協會。

敦的功能，特別成立倫敦社會企業分會，以增進對社會企業的瞭解，加強企業支持及減少財政上的負擔；(social enterprise London) (2002) 更提出社會企業的三種特性²²，來釐清實務上的作為：

企業導向 (enterprise oriented)：直接參與市場中的產品生產或服務提供，從事實際交易，並從中獲得利益。

社會目的 (social aim)：具有明確的社會目的，包括創造工作機會、訓練及提供地方性服務。

社會所有 (social ownership)：是一個獨立自主的組織，以利害關係人、使用者、案主、地區性社區團體，或是信託人參與為基礎，行使治理權和所有權，利潤分配給利害關係人或作為社區福利。

我國對社會企業的探討較晚，有列文記錄的是 2001 年，由行政院青輔會和花蓮縣青少年公益組織承辦的「福利事業產業化工作坊及福利產業特展」；這是國內第一次以福利事業產業化為考量的研討會，其目的是嘗試建立社會福利機構、志願服務團體、庇護性產業、文史工作室、部落教室及農民合作社系組織的商業經營與合作基礎，以增加組織和產品流動的可能性，進而鼓勵和協助社會福利機構積極發展自有產業並創造財源²³。同年，陳金貴在志工台灣研討會，提出志工組織的社會事業化概念（陳金貴 2001）。

傅篤誠（2004）在其「非營利組織產業化」²⁴的書稿中，對社會企業的涵義作更深入的論述：

社會企業，實際上隱含著將資本主義與社會主義融合在一起的思維。人類社會有社會企業的想法與實踐不是現在才有，中國古時候的井田制度，中共實施的人民公社，以及三自一包的制度，西方國家發展的合作事

²² 金玉琦，2003，非營利組織資源開發新途徑年 p14。

²³ 黃榮墩，2001，建立社會經濟推動社會福利事業產業化，非政府組織夏季論壇。

²⁴ 傅篤誠 上課講義、「非營利組織產業化」書稿 第二章 非營利組織產業化 緣起

業、公社 (commune) 等，都有社會企業的影子。然而這些類似社會企業的發展之所以沒有普及，主要是在「各盡所能，各取所需」(to each according to his needs) 之理想未完全實現之前，只是勉強的達到「各取等份」的假公平分配方式，因為只能各取等份，一些聰明才智與能力高於一般人者感覺對其不公平性，因而未盡全力奉獻自己，最後能分配的資源變得愈來愈少，使整個團體走向貧窮的邊緣，在大家都還沒餓死之前，這些公社（或類似社會企業的團體）只好解散，回歸到資本主義社會追求私人財富的狀態。如何將社會企業的理想付諸實現？可能在分配的過程當中，必須兼顧到「各取等值」(to each according to his value) 的公平訴求，否則一些具有高聰明才智之士無法完全發揮所長，社會整體財富無法增加，人類還是無法完全走出「貧窮的惡性循環」(vicious circle of poverty)。

B、公益創投 (venture philanthropy)：

公益創投，在 1984 年由美國「半島社區基金會」最先提出，其主張將企業創投的作為轉化到公益世界之中。而在 1997 年由 (Christine Letts、William Ryan and Allen Gossman) 三位商管學者共同發表一篇名為 向創投借鏡：基金會與創投公司的比較 (virtuous capital：what foundations can learn from venture capitalists) 的文章；提出贊助型基金會，在涉入非營利組織活動時，除了資金的贈與，也可以模仿創投的模式，提供技術的支援或參與管理運作。基本上，美國對公益創投的運作，有二種模式：²⁵

第一種「公益創投」的模式：

基金會本身經營管理方式的改變，也可以說是基金會與其所補助非營利組織關係的改變。更明確地說，此種模式同時是前述兩種轉變同時發生。如美國與加拿大的「社會創業伙伴」(social venture partners SVP)²⁶，其

²⁵ 鄭讚源 (2002)

²⁶ 係於一九九七年由一軟體大亨所創立的事業，至兩千零二年三月止，已有十九個美國城市與兩個加拿大城市有此種組織 Orloff 2002 年。

主要的工作模式是由一群熱心公益者每人每年捐資五千美元，至少連續兩年，再將所得之資金補助其他非營利組織推動方案。但與一般傳統基金會補助方式不同的是，SVP 並非僅是提供一次一筆資金，然後任令受補助組織自行營運而已，而是提供三至五年的金額，並進一步提供管理技能、社會人脈、志工人力、資訊系統等等，以培養及提升受補助之非營利組織的能力。同時，還定期檢視受補助組織營運狀況，以隨時提供協助。所以有一些文獻將此種模式稱為「高投入獎助」(high engagement grant-making)。在此種模式之下，基金會不但要改變以往單純的補助角色，而且也必需提昇自己本身的能力，或者是採取與其他組織聯盟的方法來補其本身的不足，如此才能對被補助的機構提供更深入、更持久、更有效果的協助。

第二種「公益創投」的模式：

類似高科技產業中常見的「創投基金」(venture capital)，也就是集資貸款給公益事業，再由公益事業償還。美國學術界對公益創投除了在學術上積極研究外，在實務上亦是著力頗深。例如，自 2002 年 5 月起至 2003 年 5 月，由美國耶魯大學「非營利組織研究中心」、高盛基金會 (goldman sachs foundation) 與位於美國費城的 Pew 氏基金會 (the pew charitable trusts) 合作一項研究計畫：「公益創投合作案」(the partnership on nonprofit Venture) 此研究計畫由 Sharon M. Oster 教授主持；此計畫目的，在於期待透過公益創投模式，協助公益團體開闢財源²⁷。

對我國而言，公益創投的概念雖然是較新的觀念；但目前國內已有學者對此觀念加以論述。鄭讚源 (2002) 謂，公益創投在認知上可能有兩種方式：

第一種方式：是基金會改變傳統的經營方式，與其他組織及被補助機構有更長期、更深入的關係，同時也要求被補助機構有更明確的績效。

²⁷募得 450 萬美元的贊助款

第二種方式：則是指公益事業的創立或投資。

林吉郎（2003）指出公益創投是一種具有雙重底限的公益投資，既以非營利組織社會公益的使命與本質，結合商業創投基金模式的長期投資。其基本策略為：將資金投入非營利組織或社會企業並協助內部管理能力建構或技術支援。²⁸

黃德舜（2003）所謂公益創投，是引用商業創投（venture capital）的觀念，透過公益創投組織對非營利組織進行投資，而能創造社會價值及適當的社會投資報酬率（social return on investment）；公益創投組織本身亦是非營利組織，是以投資其他非營利組織為其目的，但會堅持公益創投組織本身的使命計劃及目標（benchmarks），透過其他非營利組織完成社會服務使命。其運作模式有三：²⁹

- 1、僅投資不參與的創投公益基金（venture generated philanthropic funds）
- 2、有限參與的創投公益基金（venture-influenced philanthropic funds）
- 3、類似商業創投公益基金（venture-parallel philanthropic funds）

綜合上述有關社會企業與公益創投的文獻，吾人可瞭解社會企業與公益創投在運作上是有所差異的。今整理如下

社會企業：在面向上—著重於直接從事於非營利組織的企業營利與人力資源的培力（employ）。

在實務上—是屬於操作型組織的的運作模式。

公益創投：在面向上—著重於非營利組織效能的提昇與資源效率的回收。

在實務上—是於贊助型組織的的運作模式。

因此，社會企業與公益創投這兩個面向，對未來非營利組織的發展，深

²⁸ 許俊傑 南華大學 非營利組管理研究所碩士論文 非營利組織產業化--社會企業機制綜合架構規劃之研究 93 年 p6

林吉郎 非營利組織資源開發與整合—理論與實踐 中華非營利事業管理學會 2003 年 p28

²⁹ 同上註 p8

具重要的意義；特別是讓非營利組織在面對捐贈資源逐漸短缺，組織動能不濟時，能藉以提昇組織財源管理的效能與效率，進而累積組織的節餘款，以強化組織的經營績效，確保組織永續經營，來完成組織使命。惟，非營利組織發展至今，相較於之前的各階段的歷史過程，雖已有長足進步；但在分配資源或分享福利上，或許須有如傅篤誠（2004）所提到「各取等值」（to each according to his value）的實質公平概念，對人類的發展與社會的進化，方具有良善循環的策動量能。

第二節：公益信託之概論

信託的觀念，起源於英、美等海洋系國家，是一種為他人利益管理財產的制度。英國早期並不承認信託之合法性，而於十五世紀，信託才受到衡平法院之承認，十九世紀，信託始成為真正之法律關係。

英國信託法隸屬於衡平法院所「專屬管轄 (exclusive jurisdiction)」規範³⁰。著名的衡平法院法官 Sir George Jessel MR 說：「衡平原則，即是法官依衡平法理所創造，是一種去蕪存精，進步、改良、改進後的完美著名原則。³¹」衡平法院之法官較不重視技術性原則，著重於人的基本「良心原則」作出公平、公正之判決；此演變，造成衡平法院 (court of chancery) 對信託制度與發展有著深遠的影響，故被稱為「信託之母」³²。

信託，被學者 (Frederick W. Mitland)³³稱為英美法最重要的貢獻，而且信託是一種最具彈性的運用財產方式，只有委託人的想像力才能限制信託之運用，因為信託的存續期間，財產如何被管理或投資、由誰受益及如何受益等皆由委託人決定。

美國學者 George T. Bogert³⁴認為：「信託乃當事人間之一種信任關係，一方持有財產權，為他方之利益，負有衡平法上之管理或處分之義務。信託設定人欲為創設信託，而受託人係為他人持有財產之人，所持有之財產為信託財產。受益人係為由受託人處受有信託財產利益者，對信託財產有實質上權利」。

英國學者 Underhill 定義：「信託，係受託人受有衡平上義務之拘束，為受益人 (beneficiaries) 之利益去管理、處分其所控制之信託財產之債權關係。受託人

³⁰ 楊楨，英美契約法論，84 年 8 月，p341

(衡平法院管轄範圍又分專屬管轄(exclusive jurisdiction)、共同管轄(concurrent jurisdiction)、輔助管轄(auxiliary jurisdiction)

³¹ D. J. Hayton, "The Law of Trusts", second edition, London, Sweet & Maxwell, 1993, p.27.

³² 川崎誠一著，蔡辰男譯，信託知識，民國 65 年 p7

³³ Jones, Matthew F. "The Other Family Tree: Leaving Your Legacy in a Private Foundation", 63 Alb. L. Rev., 1999, p570.

³⁴ George Gleason Boger, "Handbook of the law of trusts", 4th ed., St. Paul. West Pub., 1973, p.1

得成為受益人中之一人，而受益人之任何一人，亦得請求受託人履行其義務」。

35

依我國信託法第一條之規定，信託係指「委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託之本旨，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」。但由於設立目的不同，導致信託被劃分為二種型態；

一、以私人利益為目的者，稱之為私益信託（private trust）

二、以公共利益為目的者，稱之為公益信託或稱之為慈善信託（public trust, charitable trust）

由以上的概念，我們得知，公益信託，是信託法律的關係；是一種利用信託制度來參與公益事務，是一種結合民間資源從事公益活動的方式。因此公益信託既然是以公共利益為目的，不論是以心理或生理的方向來分配運作，都是為了增進大眾的利益與社會公益，所以，為鼓勵民間參與公益事業，今天有必要以社會利益（social benefits）的面向為基礎，對公益信託的定義、功能與未來發展，做進一步的探討。

³⁵ David B. Parker and Anthony R. Mellows, “The Modern Law of Trusts”, third edition, London Sweet & Maxwell, 1975, p.5.

一：公益信託之定義

我國對公益信託之定義，是依信託法第六十九條之規定；「稱公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託」。而公益信託於英美法中，亦稱為慈善信託 (charitable trust)；依美國信託法法律整編第三四八條之規定，慈善信託乃定義為：「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」。因此綜合言之，公益信託（慈善信託），係以公益（慈善）為目的而創設信託之一種財產信任關係。

由上述定義得知，我國公益信託可應用的範圍極廣，不僅包含慈善，亦涵蓋諸如文化、學術、技藝、宗教、祭祀與其他公共利益為目的之信託在內。而在國外的公益信託事例中，亦可以發現其公益目的的多元性，被運用以振興藝術與文化、自然環境保育以及保存歷史文化資產等目的的公益信託（方國輝 2003）。於此可證，藉公益信託來增進社會利益與促進社會發展，逐漸為世界各國所認同與運用。

依我國信託法規定，公益信託的成立，須符合幾項要件：

委託人：委託人得為個人、法人或不具人格之非法人團體；其最重要的工作為，移轉信託財產，明示信託意旨，並賦予受託人信賴義務。委託人，不必然是財產所有權人，只要可合法地移轉此一財產權即可為委託人。³⁶

受託人：受託人不得為未成年人、禁治產人及破產人³⁷；受託人，應依信託本旨，以善良管理人之注意，處理信託事務³⁸；就其功能而言，公益信託之受託人，需具有財產管理及應用之豐富知識與經驗的行為能力者。

³⁶ 謝哲勝（92）發表於行政院文化建設委員會舉辦「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」

分區法律座談會

³⁷ 信託第二十一條。

³⁸ 信託第二十二條。

受益人：受益人因信託之成立而享有信託利益者。³⁹公益信託，乃為社會利益而設置，其乃以不特定多數人為受益人，但得為特定之族群，其亦得為特定之個人族群或法人族群，為特定之受益人。

信託目的：須有明確之信託意旨，為實踐信託之前提；若信託行為有左列各款情形之一者，無效：⁴⁰

- 1、其目的違反強制或禁止規定者。
- 2、其目的違反公共秩序或善良風俗者。
- 3、以進行訴願或訴訟為主要目的者。
- 4、以依法不得受讓特定財產權之人為該財產權之受益人者。

信託財產：受託人因信託行為取得之財產權為信託財產。⁴¹信託財產，因具有實質法律主體性⁴²，所以，信託財產具有同一性與獨立性。信託財產之同一性，係指受託人因信託財產之管理、處分、滅失、毀損或其他事由取得之財產權，仍屬信託財產。信託財產之獨立性，係指信託財產雖以受託人為形式上之所有人，然其並非受託人之自有財產，故受託人需將自有財產與信託財產區分管理之。

從公益信託成立須具備五項要件得知，信託制度的運作模式，主要是委託人將財產移轉或其他處分給受託人持有，受託人依照信託目的的指示與規範，為受益人等之利益，來管理或處分財產的一種制度。

民國八十五（1996）年一月二十六日，我國正式公佈實施信託法，使我國在推動社會福利的施為上擁有更具多的操作工具；今將公益信託的重點規範條文整理如下：

公益信託的設立：

依信託法第七十條第一項之規定：有關公益信託之設立及受託人，應

³⁹ 信託第十七條。

⁴⁰ 信託第五條。

⁴¹ 信託第九條。

⁴² 同註1。

經目的事業主管機關之許可⁴³。前項許可之申請，由受託人為之。美國公益信託之設立是與其他目的之信託相同，仍為以受託人為財產之形式所有人，具有實質獨立性之法律主體。⁴⁴美國是依美國法律整編信託法第三四九條之規定，慈善信託得經財產所有人之聲明、財產權之移轉或遺囑移轉財產等方式，而設置慈善信託。受託人為慈善目的負有衡平上義務；而公共團體之非特定成員均得為信託之受益人，為公益信託之特色。

公益信託的監督：

依信託法第七十二條第一項規定：「公益信託由目的事業主管機關監督。」第二、三項規定：「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。」。

公益信託的變更：

- 1.受託人變更：信託法第七十三條規定：「公益信託之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。」
- 2.條款的變更：信託法第七十三條規定：「公益信託成立後發生信託行為當時不能預見之情事時，目的事業主管機關得參酌信託本旨，變更信託條款。」

公益信託的撤銷：

信託法第七十七條規定：「公益信託違反設立許可條件、監督命令或為其他有害公益之行為者，目的事業主管機關得撤銷其許可或為其他必要之處置。其無正當理由連續三年不為活動者，亦同。目的事業主管機關為前項處分前，應通知委託人、信託監察人及受託人於限期內表示意見。但不能通知者，不在此限。」

⁴³ 該所謂之目的事業主管機關，是依目的事業之性質而定，而非信託法之主管機關。

⁴⁴ 同註 1。

公益信託的消滅：

1、信託法第七十八條規定：「公益信託，因目的事業主管機關撤銷設立之許可而消滅。」

2、一般信託消滅的原因

公益信託的罰則：

1、信託法第八十二條規定：「公益信託之受託人有下列情事之一者，由目的事業主管機關處新台幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰」

(1) 帳簿、財產目錄或收支計算表有不實之記載。

(2) 拒絕、妨礙或規避目的事業主管機關之檢查。

(3) 向目的事業主管機關為不實之申報或隱瞞事實。

(4) 怠於公告或為不實之公告。

(5) 違反目的事業主管機關監督之命令。

2、信託法第八十三條並規定：「未經許可，不得使用公益信託之名稱或使用易於使人誤認為公益信託之文字。違反前項規定者，由目的事業主管機關處新台幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。」

公益信託除上述的重要規範條文外，尚還有幾項特殊的法則⁴⁵與特性：

(一)、反延遲既得確定原則 (the rule against remoteness of vesting)：

是指受益權必須在某人的終生加上二十一年既得確定，此原則適用於信託，對公益信託也適用；但對公益信託有一例外，既在做財產權作信託移轉時，例如將財產權移轉給甲信託後，在發生某一事件時，將財產權移轉給乙信託，在此情況，此一不確定的事件，不以於某人的終生加上二十一年內發生，為乙信託之有效的要件，只須於將來發生即可。

(二)、轉讓限制和信託期間的原則：

關於受益權不得轉讓期間的限制和信託存續期間的限制期間，對公

⁴⁵ 謝哲勝 92 年 文建會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」講授資料。

益信託都無適用餘地。

(三)、反累積原則：

反累積原則，是指私益信託的收益不得累積加入原本，除非在一定期間內和為了特定人的利益。⁴⁶

(四)、近似解釋之原則：(cy-pre`s doctrine)⁴⁷

近似解釋之原則，是十六世紀中葉到十七世紀初，英國衡平法院為尊重立遺囑人之最終意思表示，對於以遺囑設立之公益信託予以擴張或從寬解釋，是一種彌補遺囑內容欠缺之補充法則。我國信託法第七十九條規定，公益信託在信託關係消滅之際，如無信託財產歸屬權利人⁴⁸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類似目的之公益法人或公益信託。此既採用上揭英美法上之「近似解釋之原則」。⁴⁹

(五)、受益人的不特定性：

美國法院在公益信託的判決中常常提到受益人的不特定性並不會使公益信託無效，但事實上，公益信託必須以不特定的人為受益人。有些人會誤以為接受公益信託利益的人是公益信託的受益人，事實上他們僅是將利益傳給大眾的導管，而大眾才是真正的受益人。⁵⁰

今整理出私益信託與公益信託的差異部份，進而來闡明公益信託的特殊性及其內涵。

1、依信託法第七十條第一項之規定：有關公益信託之設立及受託人，應經

⁴⁶ 依美國普通法，就信託條款指示受託人累積公益信託的收益，如果衡平法院認為期間是合理的，則為有效，對於某些或全部的公益信託的受益可以累積到某一層度，在美國是由成文法所規範。

⁴⁷ 就學說及法律上之解釋，大多已傾向解為 as near as possible。

⁴⁸ 是指信託關係消滅時剩餘財產之權利歸屬人。

⁴⁹ 台灣金融研訓院出版 信託法制與實務 p103

⁵⁰ 同 13 註

目的事業主管機關之許可⁵¹。前項許可之申請，由受託人為之。而信託之受託人，不須經目的事業主管機關之許可。

2、依信託法第二條及第七一條之規定：公益信託可依下列方式設置：契約信託⁵²、遺囑信託⁵³及宣言信託⁵⁴（declaration of trust）。而信託之設置並無宣言信託。

3、依信託法第七十二條之規定：公益信託由目的事業主管機關監督。

依信託法第六十條之規定，信託由法院監督。

4、依信託法第七十四條之規定：公益信託之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。

5、依信託法第七十五條之規定：公益信託應置信託監察人。

信託法第五章為信託監察人之專章。在此加以明列，其用意在於要求公益信託之經營，須符合信託目的及維護受益人之利益。

6、依信託法第七十八條之規定：公益信託，因目的事業主管機關撤銷設立之許可而消滅。

信託，因信託行為所定事由發生或因信託目的已完成或不能完成而消滅。⁵⁵

7、公益信託，必須以明示信託的方式創設。

信託，是以默示信託的方式為之。因法律擬制或推定當事人的意思而成立。

⁵¹ 該所謂之目的事業主管機關，是依目的事業之性質而定，而非信託法之主管機關。

⁵² 契約信託：委託人與受託人欲成立公益信託，除雙方意思表示合致以外，尚須由受託人向目的事業主管機關為設立許可之申請，此許可雖非信託之成立要件，但是卻為公益信託之成立要件。

⁵³ 遺囑信託：除該必基於有效之遺囑，且經受託人允任後，應由受託人向主管機關為設立許可之申請，與契約信託相同，遺囑信託之許可為公益信託之設立要件。

⁵⁴ 宣言信託：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。

前項信託於對公眾宣言前，應經目的事業主管機關許可。

第一項信託關係所生之權利義務，依該法人之決議及宣言內容定之。

⁵⁵ 信託法第六十二條之規定。

二：公益信託之功能

因我國公益信託是編屬於信託法制，所以公益信託的功能亦兼具著信託的特性；而且相對於其他社會公益活動，公益信託更具多方的優勢，今就其功能整理如下：

1、信託，具有資產分割之風險阻隔之功能：

信託 (trusts) 的功能與法人 (corporation) 是非常相似的 (Frederick W. Mitland 1999)。即無論嗣後信託或公司營運之狀況如何，委託人或發起人所受之最大損失，僅是完全失去信託財產或法人之財產。⁵⁶

2、公益信託，具有設立手續簡便、事務執行靈活、營運成本低廉的功能：

公益信託在設立時，沒有資金門檻的限制，只須由受託人向目的事業主管機關提出申請，由目的事業主管機關對該公益信託與受託人許可既可成立；而其相關作業是由受託人依信託目的或該公益信託契約指示執行，無須再經董事會或其行政流程的作業。公益信託因屬於信託性質，因此無須場所、職工等經營成本，只須付給受託人因執行受託業務而必要之經辦費用與信託監察人費用與其它必須之費用等既可。

3、公益信託，具有為委託人實踐個人公益理想之管道⁵⁷的功能：

公益信託能以非法人組織的型態運作，委託人透過信託條款，要求受託人依其意願運用信託財產，達成公益信託的目的。

4、公益信託，具有優於信託各項租稅優惠的功能：

(1) 免納所得稅之優惠：

營利事業提供財產成立、捐贈或加入符合下列各款規定之公益信託者，依所得稅法第四條之三規定，受益人享有該信託利益之權利價值，免納所得稅⁵⁸。不適用同法第三條之二及第四條第一

⁵⁶ 同註腳 1

⁵⁷ Fishman, James J. and Stephen Schwarz, Nonprofit Organizations, Cases and Materials, Westbury, 1995, p63

⁵⁸ 須符合下列三點：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

項第十七款但書規定。

(2) 適用捐贈規定之優惠：

依所得稅法第六條之一規定，個人及營利事業成立、捐贈或加入符合公司法第四條之三各款規定之公益信託之財產，適用該法第十七條及第三十六條有關捐贈之規定。

(3) 遺產稅之優惠：

遺贈人、受遺贈人或繼承人提供財產，捐贈或加入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⁵⁹，遺產及贈與稅法第十六條之一規定，該財產不計入遺產總額。

(4) 贈與稅之優惠：

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十六條之一各款規定之公益信託者⁶⁰，受益人得享有信託利益之權利，依同法第二十條之一規定，不計入贈與總額。

(5) 營業稅上之優惠：

依加值型及非加值型營業稅法第八條之一第一項規定，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。

(6) 房屋稅上之優惠：

依房屋稅條例第十五條第一項第十一款規定，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。

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，信託財產移轉於各級政府、有類似目的之公益法人或公益信託。

⁵⁹ 同上註

⁶⁰ 同上註

三：公益信託之發展

公益信託的發展，應從英國追溯起；⁶¹在 1086 年英國就開始運用「用益」，但因用益使領臣可以逃避封建制度的租稅，使債務人藉此詐害債權人，使宗教團體藉此取得土地，為了確保王室的封建稅捐，1536 年亨利八世通過用益法典，此為後來通稱的信託。⁶²

1601 年英國國會制訂公益用益法典（the statute of charitable uses），在該法典通過前，衡平法院已承認並執行許多公益信託。⁶³公益用益法典成立後，公益用益法典列舉了一些當時比較重要的公益信託，並明文規定當公益信託受託人怠於履行其義務，法院將選任執行官（commissioner）執行信託事務。⁶⁴此為公益信託之前身。

美國公益信託法繼受英國法制；但美國有些州對公益用益法典因不視為普通法的一部份，而不承認用益法典在該州的效力，然而，大多數的州法院都認為，公益用益並非因公益用益法典的制訂而有效，而是獨立於該法典而存在於衡平法，也有些州法院認為該法典是普通法的一部份。另有一些州法院認為該法典並未施行於該州，而是執行信託的衡平法的效力而使公益信託有效。⁶⁵

日本之公益信託法係繼受自美國，是以美國公益信託之法制意義及運作情況為基準；但在日本之繼受過程，卻因大陸法系與英美法系之衝突，而使公益信託之地位有債權說、物權說與具有物權效力之債權說等爭議，導致有學者探討信託法理中能否包含法人格理論。⁶⁶因此，日本，在引進美國之信託制度後，為配合其大陸法系之架構，於其 1992 年所公布施行之信託法（第六十六條至第七十三條係關於公益信託之規定），曾對信託制度作某種程度的調整與變更，以

⁶¹ 謝哲勝 92 年 文建會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」講授資料。

⁶² 謝哲勝著，信託法總論，92 年 p7~11。

⁶³ George T. Gogert, Trusts p212(6th ed. 1991) 謝哲勝 92 年 文建會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」講授資料。

⁶⁴ 同上註

⁶⁵ 同上註 p213-214

⁶⁶ 謝哲勝 92 年 文建會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」講授資料。

致與美國公益信託之原貌已有所出入。日本於信託法公布施行後，約半世紀從未曾被利用過，除因在信託法立法時，日本已有基於民法設置之財團法人存在外，一般大眾對信託法理認識不深所致。直到昭和四十年間（1965~1975年），施行近七十年之公益法人制度，開始出現種種弊端和缺失，如私自收授利益、主管機關安置退休人員、公益法人無力負擔營運費用、公益法人成為規避稅賦之手段。於是由總理府委託公益法人協會，進行整體公益制度作調查及研究，以作為檢討及改進之參考。在信託協會及相關業者之推動及催促下，日本外務省於昭和五十二年（1977年）四月二十二日首先發佈外務大臣所管公益信託受託許可及監督省令，其後建設省、文部省亦相繼於同年五月十一日及六月一日訂定相關許可及監督省令。同年五月二日，「金井海外協力紀念基金」在外務省許可下，成為日本公益信託基金第一號。「齋藤紀念建築技術研究獎勵基金」在建設省許可下，成為第二號⁶⁷；時至平成十五年（2003年）三月為止，其公益信託之件數已有五百七十二件，信託財產總殘值高達七百十一億一千八百四十萬日圓。⁶⁸

我國與日本同為大陸法系，繼受英美信託制度之法制，同樣也產生「信託財產」得否具有法主體性之爭議。就民法的觀點，財產僅得為權利之客體，而不得為權利之主體，權利之主體僅限於自然人、法人或其他法律規定作為權利主體者，然亦有學者主張，信託財產具有不完全之法律主體性，即其非形式上之法律主體，然就法律效果觀之，其具有實質法律主體性。⁶⁹就此等實質法律主體性，得由信託財產之同一性與獨立性可得明證：信託財產之同一性，係指信託法第九條以下受託人因信託財產之管理、處分、滅失、毀損或其他事由取得

⁶⁷陳月珍、鄭俊仁，信託之法制Ⅱ，金融財務研究訓練中心，87年，p16。

謝哲勝 92年文建會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」講授資料。

⁶⁸簡源希 92年國立中正大學法律學研究所碩士論文 公益信託之研究 摘要。

謝哲勝 92年文建會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」講授資料。

⁶⁹陳春山，信託及信託業法專論--理論與實務（財團法人台灣金融研訓院）89年，p65。

謝哲勝 92年文建會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」講授資料。

之財產權，仍屬信託財產；信託財產之獨立性⁷⁰，係指信託財產雖以受託人為形式上之所有人，然其並非受託人之自有財產，受託人需將自有財產與信託財產區分管理。且受託人僅得執行信託條款既有之意旨，包括設立目的及執行方法之限制，不得自行變更信託條款。故公益信託雖不具備法人之地位，但是其仍具有實質法律主體性。

我國公益信託的發展起步較晚，民國八十五年一月二十六日，我國才正式公布實施信託法，截至目前為止，核准設立之公益信託只有五個：

- (一) 民國九十年十月十一日由中興大學陳春山教授，捐贈十萬元，向務部申請設立「公益信託陳春山法制研究基金會」，做為推動公益信託之基金；經法務部許可核准，此基金會成為我國第一個以公益信託成立之基金，為我國信託制度開創出多元運用的新契機。
- (二) 另一個法務公益信託，是由一群政大教授合資捐贈一百萬元，成立「公益信託財經法務新趨勢基金」。
- (三) 原政大教授法治斌⁷¹為著名公法學者，九十二年因心肌梗塞猝然過世，在家屬婉謝奠儀後，由其朋友教授捐贈奠儀三百萬元，成立「公益信託法治斌教授學術基金」。
- (四) 台塑集團負責人王永慶，九十一年以其尊翁之名成立「公益信託王長庚社會福利基金」，目前該基金淨值約六億元，以本金和孳息做為從事輔助社會弱勢團體及社會福利團體的財源。此基金是國內企業界首次成立的公益信託。
- (五) 九十三年九月，國內首宗教育信託—普萊德公益信託教育基金，由普萊德科技董事長兼總經理陳清港、副總經理許華玲夫妻倆，共同捐出五千萬成立，做為關懷貧窮學子的教育、慈善、文化之用，以延續年輕時

⁷⁰同上註，p67~69。

⁷¹ 92年獲提名通過成為大法官

「關懷社會、回饋社會」的理想。⁷²

我國公益信託的設立，須經目的事業主管機關之許可，目前已有幾個目的事業主管機關完成立法作業，今整理如下：

法務公益信託許可及監督辦法(民國 85 年 12 月 04 日)：

本辦法所稱公益信託，係指以從事法制研究、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(以下簡稱本部)許可之公益信託。

體育業務公益信託許可及監督辦法(民國 91 年 08 月 05 日)：

本辦法所稱公益信託，係指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(以下簡稱本會)許可之公益信託。

消費者保護公益信託許可及監督辦法(民國 91 年 10 月 02 日)：

本辦法所稱公益信託，係指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(以下簡稱本會)許可之公益信託。

文化公益信託許可及監督辦法(民國 91 年 12 月 09 日)：

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。

原子能業務公益信託許可及監督辦法(民國 92 年 3 月 26 日)：

本辦法所稱公益信託者，指以公共利益為目的，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。

⁷²上述(二)~(五)四個公益信託，由中信局受託執行。

環境保護公益信託許可及監督辦法（民國 92 年 5 月 14 日）：

本辦法所稱公益信託，指以從事有關環境保護事務為目的之信託。公益信託之許可及監督，由行政院環境保護署（以下簡稱本署）為之。但信託財產未達一定金額者，本署得委辦受託人戶籍所在地或法人主事務所所在地直轄市、縣（市）政府（以下簡稱受委辦機關）為許可及監督，並辦理本法所定目的事業主管機關應辦理事項。前項一定金額，由本署定之。

內政業務公益信託許可及監督辦法（民國 92 年 08 月 22 日）：

本辦法所稱公益信託，係指以從事民政、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。

教育公益信託許可及監督辦法(民國 93 年 01 月 20 日)：

本辦法所稱公益信託，係指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。

銀行相關業務公益信託許可及監督辦法(民國 93 年 6 月 30 日)：

本辦法所稱公益信託，係指其設立及受託人經主管機關許可，並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。

第三節：公益信託受託人之義務與權限

在信託法制中，公益信託受託人，依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，從事信託財產的管理、處分，以實踐信託之公益目的。然而，當信託成立後，「信託」既面臨兩種風險⁷³：

- (一) 為受託人利用被賦予之權限及對信託財產之控制，謀求己身之利益（risk of misappropriation）。
- (二) 為受託人未盡其應有之注意義務，因其疏失導致信託財產或受益人之損失（risk of law-quality service）。

從國內外學者與各國信託法制得知，公益信託的成立，主要是建構於所謂委託人與受託人的信賴關係（fiduciary relation）。而 Fishman（1995）謂此信賴關係所負之義務，即所為信賴義務⁷⁴。信賴義務（fiduciary duty）是信託法制之核心，其目的係希望藉由賦予受託人高標準的忠實義務與注意義務，以避免受託人與信託財產及受益人發生利益衝突之情事；並要求受託人具備較一般人更高的專業知識或技能，謹慎行事並善用裁量權限，以避免不適當之處分與事務執行⁷⁵。

因此，為規避公益信託存在的風險，公益信託受託人，在實際執行公益信託時，須遵守那些義務與權限，在規範上應進一步說明。

⁷³ Tamarr Frankel, Fiduciary Duties as Default Rules, 74 Or. L. Rev. 1995 年 p1216-1220。
姜博譯 91 年 國立台北大學法學學系 碩士論文 公益信託與公益目的之實踐 p73

⁷⁴ Fishman, James J. and Stephen Schwarz, Nonprofit Organizations, Cases and Materials, Westbury 1995年 p150.

⁷⁵ Association for Investment Management and Research(AIMR), Standards of Practice Handbook, AIMR, Seventh Edition 1996 年 p155。

一、公益信託受託人之義務：

在信託關係中，公益信託受託人，基於信賴關係而執行相關受託事項，其應遵守的義務，可具體概分為⁷⁶：

（一）絕對之義務：因信託條款之規定而不會改變之義務，包括：

- 1、不置於與信託財產發生利害衝突之忠實義務。
- 2、分離自有財產與信託財產。

（二）履行信託條款之義務：受託人須以較一般人更為謹慎之行為，履行信託條款，其具體之執行範圍與行為標準，則會因為信託條款之規定而有所差異，包括：

- 1、按信託條款之真意履行義務。
- 2、親自履行信託事務之義務。
- 3、為信託財產創造收益之義務。

由上述兩點，公益信託受託人，應盡那些義務已清楚的界定；今以其重要義務的內涵，作深入的剖析，讓公益信託受託人在執行時，能克以遵守，以達成信託之本旨。

（一）受託人忠實義務：

是指受託人不得置身於與受益人利益可能衝突的位，且受託人處理信託事務不得為自己或第三人謀取利益，簡言之，受託人處理信託事務，需以受益人之利益唯一考量。⁷⁷陳春山（2000）委託人基於信賴關係而授與受託人處理事務之權限，受託人當然應盡其忠實義務⁷⁸。

（二）受託人分離自有資產與信託財產的絕對之義務：

依我國信託法第二十四條第一項亦規定，受託人應將信託財產與其自有財產分別管理。其用意在於保護信託財產之特定性與獨立

⁷⁶ 同上註3

⁷⁷ 姜博譯 91年 國立台北大學法學學系 碩士論文（公益信託與公益目的之實踐）p75

⁷⁸ 陳春山 89年 信託及信託業法專論 台灣金融研訓院 三版 p78。

性，且為防止受託人濫權或在不同信託財產間有不公平管理之情事。依信託法第二十四條第一項後段規定，信託財產為金錢者，得以分別記帳方式為之，但是仍然必須以獨立帳戶分離自有資產與信託財產。

(三) 受託人履行信託條款之義務：

實踐委託人在信託條款所表達之意願，是公益受託人最主要的義務⁷⁹；我國信託法雖未明文規定受託人有履行信託條款之義務，但是信託條款所規定事項，依私法自治原則，只要該約定之事項不違反強行禁止規定或公序良俗，且符合公益性，該條款即為有效的，公益信託受託人，在信賴關係下負有履行信託條款之義務。⁸⁰

(四) 真意履行義務：

我國民法第九十八條之規定，對於法律行為未約定或不明時之解釋原則，應探求當事人之真意，不得拘泥於所使用之文句。即須瞭解當事人在該當法律行為所表示之效果意思。其所探求者，並非表意人內心之意思，亦非相對人主觀上所瞭解之意思，而是法律行為上表示所具有之客觀意義。⁸¹

(五) 親自執行信託事務之義務：

我國信託法第二十五條規定，受託人應自己處理信託業務。但信託行為另有訂定或有不得已之事由者，得使第三人代為處理之。美國法律整編第一七一條規定，依通常合理之要求，受託人應親自履行之行為，受託人對於受益人負有義務，不得委任他人為之。⁸²我國信託法第二十八條第一項之規定，同一信託之受託人有數人時，信託財產為其共同共有。第二項又規定，前項情形，信託事務之處理

⁷⁹ Rounds, Jr. Charles E. and Eric P. Hayes, *Loring a Trustee's Handbook*, Little, Brown and Company, 1997 Edition, 1997, p113.

⁸⁰ 同第五註 P82.

⁸¹ 王澤鑑 民法總則 90年 p280

⁸² 司法院、政治大學譯 美國法律整編 信託法 76年 p 510。

除經常事務、保存行為或信託行為另有訂定外，由全體受託人共同為之。受託人意思不一致時，應得受益人全體之同意。受益人意思不一致時，得聲請法院裁定之。公益信託，因無確定之受益人，所以受託人有數人時，對其信託事務之處理，若有意思不一致時，可聲請法院裁定。

(六) 為信託財產創造收益之義務：

Rounds (1997) 謂為信託財產投資並創造收益 (make trust property productive) 之義務是受託人最原始的義務。⁸³而公益信託受託人，為受益人之利益，管理或處分信託財產，並以創造收益來維持公益信託之永續性，是信賴關係下之必然義務。

(七) 社會投資之義務：

社會投資 (social investing)，是指受託人下投資決策時，除考量財務之標準外，亦兼顧本身之社會責任與投資標的本身之社會評價⁸⁴。我國信託法下，實踐公益目的，為公益信託義務之核心，故只要受託人能證明不為該社會投資即會妨礙公益目的之實踐，即使對於整體報酬會有損失，仍得為社會責任之投資。⁸⁵

⁸³ Rounds, Jr. Charles E. and Eric P. Hayes, *Loring a Trustee's Handbook*, Little, Brown and company Edition, 1997年 p149

⁸⁴ Solomon, Lewis D. and Karen C. Coe "Social Investment by Nonprofit Corporation and Charitable Trusts: A Legal and Business Primer for Foundation Managers and Other Nonprofit Fiduciaries" 1997年 p 214

⁸⁵ 同註5 p110.

二、公益信託受託人之權限：

美國法律整編信託法第三百八十條之規定，公益信託受託人得行使之權限為⁸⁶：

- (一) 信託條款中明文規定者。
- (二) 為達成信託目的所必要或適當而非信託條款所禁止者。

在我國信託法中，並未明文規定受託人的權限範圍，但是，在信託關係成立後，受託人依信託法，即成為信託財產的名義所有人，並依信託本旨，為實質所有人（受益人）之利益或為特定之目的，從事信託財產的管理、處分。再則，探究於私法自治之原理，信託當事人得於不違反公序良俗或強制禁止規定之條件下，自由約定管理處分權之內容⁸⁷。

所以，基於信託關係，並依信託條款的規定，公益受託人，對信託財產具有管理、處分之權限。因此，受託人只要不違反義務、不違反法律或公共政策與公益信託之公益性，受託人之權限皆得行使之。故受託人之權限主要來自於委託人之明示或默示，並因法院之判決及制訂法之規定而補充⁸⁸。其權限可歸納成下列幾項：

- (一) 明示之權限：(express powers)

所謂明示之權限⁸⁹，是指受託人的權限，由信託條款所賦予。

- (二) 默示之權限：(implied powers)

依美國普通法，除了明示之權限外，為使受託人履行信賴義務，只要委託人未明示或暗示拒絕賦予受託人該權限，仍賦予受託人默

⁸⁶ 同註 10 p 636.

⁸⁷ 陳春山、黃子能及王志誠著 信託之法制 I 金融財務研究訓練中心 87 年 p110.

⁸⁸ Wellman, Richard V., Lawrence W. Waggoner and Olin L. Browder, *Palmer's Cases and Materials on Trusts and Succession*, Foundation Press, Third Edition, at 779.

⁸⁹ Bogert, George Gleason, *Handbook of the Law of Trusts*, West Publishing Co., Third Edition, 1952, p 363.

示之權限。⁹⁰

(三) 裁量之權限：(discretionary powers)

是指若信託條款給予受託人，可選擇履行方式之權限，則可說受託人享有裁量權。其包括出售及出租信託財產，為訴訟行為及管理信託財產。

(四) 受託人得不遵循信託條款之權限：

美國法律整編第一六七條規定，在下述三種情況私益信託之受託人，得不遵循信託條款規定之情形⁹¹：

A、信託條款之履行將使信託目的無法達到或受到重大損害時，法院得命受託人為未授權或禁止之行為。

B、前項情形，如其情況急迫，受託人於逸離信託條款前無請求之機會，得不經法院之許可。

C、第一項情形，受託人明知或應知其情事之存在，未經法院逸離者，應負其責任。

因為公益信託不受禁止永久存續原則之拘束，故在未來面對不可知的情事變化的可能性更大。所以，美國法律整編第三八一條規定，法院如認為公益信託條款之履行為不可能或違法、或由於委託人之不知且不期望之情形致該履行違反或重大阻礙信託目的之達成時，法院得命令或允許公益信託之受託人逸離信託條款。我國對受託人得不遵循信託條款之權限，在信託法第七十三條有所規範，其條文為：公益信託成立後發生信託行為當時不能預見之情事時，目的事業主管機關得參酌信託本旨，變更信託條款。

(五) 親自執行信託事務之權限：

受託人若無法親自處理所有的信託事務時，尤其是需要特別之

⁹⁰ 同註5 p83.

⁹¹ 司法院、政治大學譯 美國法律整編信託法 司法院 76年 p508.

知識或技能的情況，受託人得以以理性之謹慎與注意選任受任人或代理人，並為代理人或受任人之監督人。⁹²而受託人事前需為合理之調查，包括其過去之績效及信譽。執行中必須監督、檢查工作之進展，並對於工作之目標給予明確之指示。對於委任受任人處理事務，受託人需盡上述之義務，始得於受任人本身有違反義務之情形免責。⁹³

(六) 為信託財產創造收益之權限：

公益信託受託人，為信託財產創造收益之過程，須注意兩個原則，以合乎因信賴關係，為信託財產創造收益的義務。

A、.謹慎人原則：

美國法律整編第二二七條規定，除法律或契約另有規定外，受託人對於信託財產之保存與收益之正常性及數量，應以一個謹慎處理自己事務之人處理自己事務相同之注意為之。⁹⁴

B、商業注意原則：（ordinary business care）

係公司法之原則，原是要求公司之董事，以誠實及善意履行其義務，並依當時的經濟環境及事實盡普通及合理之注意。美國統一機構基金管理法（uniform management of institutional funds Act）為使公益組織之資產能更有效的運用，賦予公益受託人更有彈性與較低標準之信賴義務，以迎合快速變遷的經濟環境。

(七) 社會投資之權限：

社會投資並非放棄一般標準，僅係一種可以實踐公益目的之手

⁹² Bogert, George Gleason, Handbook of the Law of Trusts, West Publishing Co., Third Edition 1952 年 p 382.

⁹³ 同上註 p 385

⁹⁴ 同註 10 p545

段，受託人為投資決策時，仍應以現代資產配置的理論，評估整體之風險與報酬、資產之多樣化及成本之考量，在數個可能會導致相同結果之投資選擇中，受託人才附隨地考量社會責任。⁹⁵

⁹⁵ Association for Investment Management and Research(AIMR), Standards of Practice Handbook, AIMR Seventh Edition, 1996, p157。同註70，p109

第三章：非營利組織從事公益信託受託之可行性分析

第一節：研究方法

本文所欲探討的範疇，是有關我國非營利組織，從事公益信託（受託）的相關研究；惟蒐集現有國內外相關的書報、文獻、期刊、研究報告、學術論文等後，卻發現相關資料篇幅數量微少，無法達到運用量化研究的標準。因此，本文祇能就國內外相關文件（document）及檔案（archives），採用內容分析法（content analysis）的質性分析（qualitative）與演譯（deduction）方法，從事相關理論與實務的分析研究。

所謂質性分析，是指以研究資料的內容意義，來了解資料的背景及其意圖所產生的結果。其優點，可探究出文件背後的動機及目的，較能真實展現內含的深層意義，對研究的品質要求而言，較具效度。但其缺點則是不嚴密、不精確、不客觀、研究的品質較不具信度。因此，運用質性分析的效能，須有如魯賓⁹⁶所言，質性研究，除了看資料的外在意義，也須分析資料的內在意義。

所謂演繹方法，是運用理論的架構，整合他人經驗與學術的研究，將所呈現的洞察與產生的結果，來檢視所欲探究的假設或問題的一項方式。

與此，本文欲以內容分析法中的質性分析與演繹方法來進行研究，則必須避開研究者的主觀迷思，盡量以文獻研究、法規條文、個案內容、相對論述等所呈現的觀點，輔以社會大眾能接受的邏輯，做客觀的敘事分析（narrative analysis）；以期本文的研究過程與結果，具有有效度的品質，並且能如 Earl Babbie 所認為，讓理論符合事實⁹⁷。

⁹⁶魯賓(Allen Rubin)等著 趙璧華、朱美珍編譯 研究方法：社會工作暨人文科學領域的運用 2000年 P461

⁹⁷ Earl Babbie 社會科學研究方法 李美華等譯 1998年 p.78

第二節：研究架構

本文所欲研探的是公益信託受託人的不同，對公益信託與社會利益有何正反面效應；並藉由理論與實務間相互驗證比較，進而來釐清目前公益信託的法制與稅賦，是否有其不盡周詳或有須調整之必要；因此，本文研究的架構，在於公益信託受託人與受益人之間的探討。今以公益信託流程圖表，明示本文之研究架構。

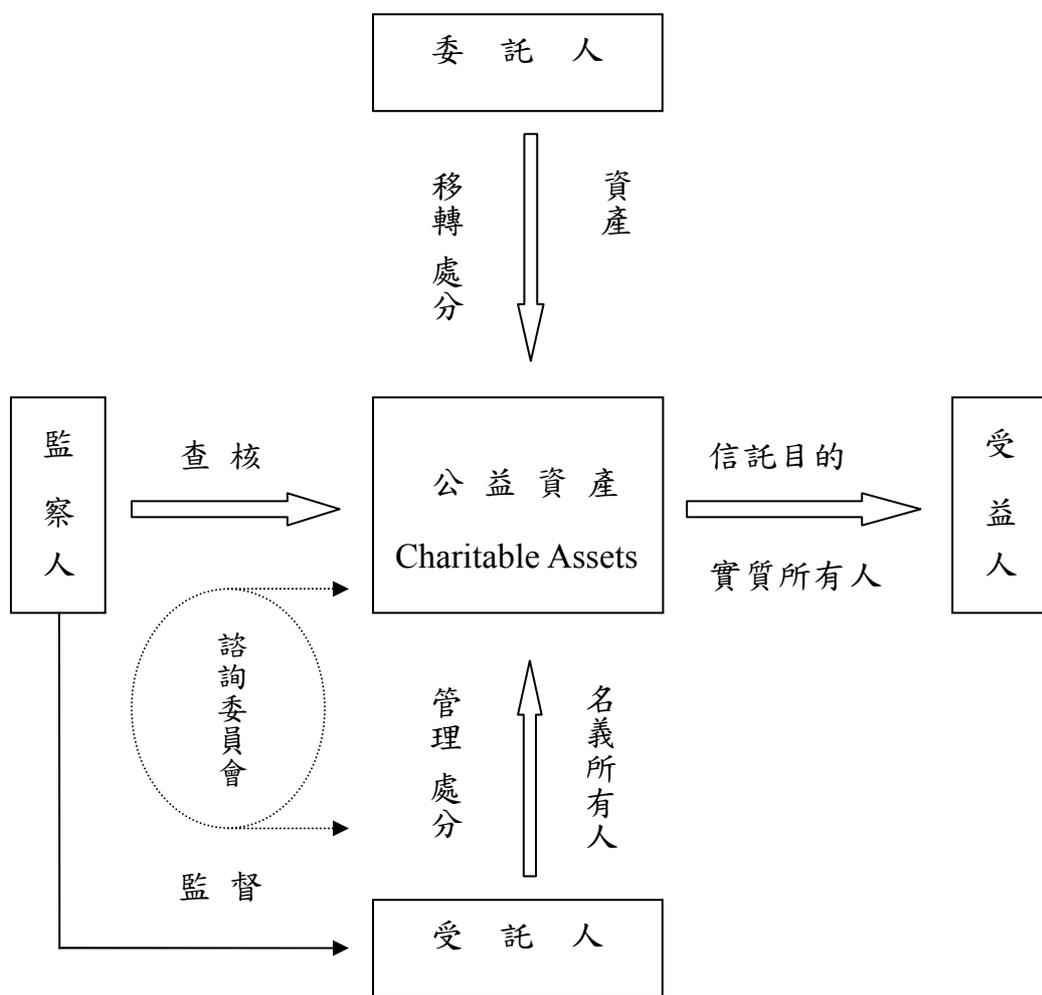


圖 3-2-1：公益信託流程圖⁹⁸

⁹⁸資料來源：本研究自行整理（諮詢委員會，非必設關係人，故以虛線標示）

第三節：問題研究

一、我國公益信託未來發展趨勢：

我國信託法，係以日本（1922）所公布施行之信託法及韓國於（1961）所公布之信託法為藍本，並參酌英美信託法理與個案判例制定完成，並於民國八十五年（1996）一月二十六日正式公布實施，於此，讓我國在有關信託之權利義務關係與信託財產之管理處分，建立起法源基礎。爾後在民國八十九年（2000）七月十九日公布信託業法；民國九十年（2001）五月二十九日立法通過，不動產信託登記、信託課稅相關七項稅法（所得稅法、加值型及非加值型營業稅法、遺產及贈與稅法、土地稅法、平均地權條例、房屋稅條例、契稅條例等）；民國九十一年（2002）頒布金融資產證券化條例、九十二年（2003）不動產證券化條例施行⁹⁹。與此，我國信託法制已日趨健全，信託業務量也逐年大幅成長。¹⁰⁰

然檢視我國公益信託的發展，在信託法（1996）年公布實施後，於民國九十年（2001）才由中興大學陳春山教授，首先向法務部申請設立「公益信託陳春山法制研究基金會」，至今僅有五個公益信託申請核准設立¹⁰¹，公益信託金額總計六億五千四百壹拾萬元；而相較於日本公益信託的發展，日本於（1922）信託法公布施行後，迄半世紀之後，昭和五十二年（1977）五月二十日，在外務許可下，第一件公益信託「公益信託今井記念海外協力基金」才成立。而時至平成十五年（2003）三月為止，其公益信託之件數總合已有五百七十二件，財產總殘值高達七百一十一億一千八百四十萬日圓。¹⁰²

因此，鑑之於日本公益信託發展的規模與時程，我國現階段的公益信託發

⁹⁹ 劉萬基金管會 第四組 信託業法部份條文修正草案 2004.8.26

¹⁰⁰ 張菁芳 金管會 第四組 信託業務發展現況 2004.6.24

¹⁰¹ a 公益信託陳春山法制研究基金會（10萬） b 公益信託財經法務新趨勢基金（100萬） c 公益信託法治斌教授學術基金（300萬） d 公益信託王長庚社會福利基金（6億） e 普萊德公益信託教育基金教育（5,000萬）。

¹⁰² 簡源希 92年 國立中正大學法律學研究所 碩士論文 公益信託之研究 摘要。謝哲勝 92年 文建會「文化 公益信託法律關係、設立監督及實務運作」講授資料。

展，應屬於所謂的萌芽階段。若根據表 3-3-1 國際貨幣基金（1995）與行政院主計處（2004）公告的數據資料，吾人可瞭解，雖然目前我國公益信託的發展規模尚屬萌芽階段，但若以個人年所得的成長趨勢為基準，參佐日本公益信託發展的時程與個人年收得成長來推論，未來，我國的公益信託的發展，會隨國家經濟的發展，社會福利觀念的提昇，企業社會責任的加強，社區總體需求的建構，將可能呈現出成長的趨勢。

表：3-3-1 臺灣、日本、美國經濟成長之比較

國別		台 灣		日 本		美 國	
ER	PI	經濟 成長率	個人 年所得	經濟 成長率	個人 年所得	經濟 成長率	個人 年所得
單位		%	美元	%	美元	%	美元
年							
1950-59		7.9	165	7.8	300	3.3	2,445
1960-69		9.7	245	11.2	1,092	3.9	3,747
1970-79		9.8	1,182	4.5	5,488	2.6	8,619
1980-89		8.0	4,602	4.1	15,688	2.7	17,547
1990-99		6.7	13,235	1.4	32,230	2.3	24,242
2000-04		7.3		5.1		4.9	

資料來源：本研究收集整理於 International Financial Statistics, IMF varies issues. 1995 年。
行政院主計處 2004 年 11 月 22 日公告數據。

二、問題假設：

依前言所述，我國公益信託的未來發展，可預期將隨著國家經濟的發展，社會福利觀念的提昇，企業社會責任的加強，社區總體需求的建構，而呈現出成長的趨勢。然而，依目前所公佈實施的公益信託相關法規與稅制，確存在著一些不明確的解釋與衝突，如，想以稅負減免的政策，來引導公益信託的受託人由信託業擔任。此舉，或有欲對信託資產本金提出保護與防弊的思維，但卻衝撞到信託法第二十一條受託人的法源¹⁰³；並可能對慈善大眾想藉公益信託，為公共利益提供實質貢獻的目的，造成不彰的影響；故，站在社會福利的面向上，或有須做較深入研究的必要。

因此，本文欲針對目前我國公益信託的現況，在學理與實務上，提出三個問題，以探討我國公益信託受託人，由信託業擔任或由（贊助型）非營利組織¹⁰⁴擔任，對公益信託的本旨與目的的執行，對社會福利、社會責任、社區營造、公益信託、銀行信託業、非營利組織等可能造成的正反面的效應，做較深入的探討；以期對目前公益信託的法制與作為能提出建言，並進而希望公益信託在未來能對社會利益提供實質的幫助與貢獻。

第一個問題：公益信託的定位為何？

第二個問題：公益信託受託人，由信託業擔任，其效益為何？

第三個問題：公益信託受託人，由（贊助型）非營利組織¹⁰⁵擔任，其效益為何？

¹⁰³ 未成年人、禁治產人及破產人，不得為受託人。

¹⁰⁴ 類似美國社區基金會之功能。

¹⁰⁵ 贊助型非營利組織，如美國社區基金會。

三、問題探討：

問題(1)、公益信託的定位為何？

本文提出此一問題，在於想從理論與實務來釐清公益信託的定位，當公益信託的定位能獲得確認，則才能進一步對現有信託法與公益信託法制提出對焦與修正，進而讓公益信託在未來能發揮其應有的特性，創造出社區更多樣式（diversification）的福利。因此，今以理論與實務的兩個面向，對公益信託的定位進行研究。

在理論上，依我國信託法第一條之規定，信託係指「委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託之本旨，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」。又因其設立目的不同，信託被劃分為二種型態：

(a) 以私人利益為目的者，稱之為私益信託（private trust）

(b) 以公共利益為目的者，稱之為公益信託或稱之為慈善信託（public trust, charitable trust）

而有關公益信託，我國對公益信託之定義，是依信託法第六十九條之規定；「稱公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託」。而公益信託於英美法中，亦稱為慈善信託（charitable trust）；依美國信託法法律整編第三四八條之規定，慈善信託乃定義為：「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」。

因此，綜合上述的定義申論，吾人可釐清，公益信託（慈善信託），係以公益（慈善）為目的，並依信託法所創設的一種財產信任關係；是一種利用信託制度來參與公益事務的過程，是一種引導民間資源從事公益活動的手段。

在實務上，本文試引述有關善因行銷（cause-related marketing）對公益與行銷界定的正反觀念，來做為推論的研究邏輯參考。

波特指出，如果企業捐了七千萬，卻花了一億的廣告費去告知社會大眾，這類「公益行銷」的方法，真的能改善公司形象嗎？波特，歸結這類的公益行銷，是行銷，而不是公益。¹⁰⁶探究波特的邏輯，應在於其認定該企業捐款目的，是在於企業形象的建立而非社會公益的執行。

傅篤誠（2003）謂，長榮航空公司在 921 大地震後，立即推出客戶購買其機票，長榮航空馬上以客戶的名譽捐出 200 元（NT）給 921 救災委員會；此舉，（a）長榮航空公司並沒有調高票價（b）災難發生馬上實施，長榮航空並沒有針對增加銷售量做完整規劃。因此，這項善因行銷，「善因」的成分大於「行銷」的作用。¹⁰⁷探討該作者對此現象的解讀，應是研判出長榮航空公司此次捐款的目的是在於公益，而不是行銷。

由上述的論述重點，吾人可獲得一項觀念，任何人類的社會行為或意圖規劃，其起源的確立與目的的達成，為該行為或意圖的本旨與功能。進而言之，不論其經營策略或目標管理（MBO）的過程為何，其本旨與目的的定位，才是該行為或意圖的真正涵義。

因此，從理論定義與實務目的的探討，吾人或可確認出公益信託的定位；公益信託，是某特定公益資產，以公共利益為目的，而有別於現有社會福利運作模式的另一種作為；換言之，公益信託是一項公益施為，一項社會利益的佈施；而信託制度，祇是公益信託為達成其公益目的，所運用的方式與過程。故可得知，公益信託的定位，是公益意圖，而非信託商品。

¹⁰⁶ 何琦瑜·陳名君 天下雜誌第 294 期 社會責任 2004.3.1

¹⁰⁷ 傅篤誠 非營利事業-行銷管理 2003 p164

問題(2)、公益信託受託人，由信託業擔任，其效益為何？

民國八十九年(2000)七月十九日，我國信託業法正式公布實施；於此，終於建立了我國信託業行政管理與業務承攬的法源基礎。依信託業法規定，信託業可分為：¹⁰⁸

- (1) 經財政部許可，以經營信託為業，並取得信託業營業執照之信託公司
- (2) 經財政部許可兼營信託業務，並取得兼營信託業務營業執照之商業銀行。

而信託業可經營之業務，依信託業法規定計有：金錢之信託、金錢債權及其擔保物權之信託、有價證券之信託、動產之信託、不動產之信託、租賃權之信託、地上權之信託、專利權之信託、著作權之信託及其他財產權之信託等。我國信託業務發展，從信託業法正式公布後，截至九十三年(2004)第一季為止，信託業務承做總餘額合計達一·七三兆元，其中最大宗者為金錢信託達一·六七兆元，其次為有價證券信託達二八二億餘元、不動產信託一五八億元。¹⁰⁹由上述對信託業的背景說明，吾人對信託業與信託業務或能有較清楚的了解；今進一步針對信託業擔任公益信託受託人，執行公益信託，對風險(risk)，稅賦(taxation)，社會利益(social interests)的運作，會產生何種效益，進行理論與實務之探討。

(A) 風險：

一般而言，當委託人將信託財產轉移，由受託人進行信託資產管理、處分時，信託財產即面臨兩種風險：¹¹⁰

a、為受託人利用被賦予之權限及對信託財產之控制，謀求己身之利益

¹⁰⁸ 劉玉枝「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」分區法律座談會 信託業在公益信託中所扮演的角色。截至目前為止，我國尚無專設之信託公司，目前只有 59 家商業銀行兼營信託業務。2003.9

¹⁰⁹ 同註 4

¹¹⁰ 參佐本文 註 56。

(risk of misappropriation)。

b、為受託人未盡其應有之注意義務，因其疏失導致信託財產或受益人之損失 (risk of law- quality service)。

針對 (a) 項風險，信託業法第五十一條訂有罰則：信託業違反信託法第二十四條規定¹¹¹，未將信託財產與其自有財產或其他信託財產分別管理或分別記帳者，其行為負責人處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。信託業違反信託法第三十五條規定¹¹²，將信託財產轉為自有財產，或於信託財產上設定或取得權利者，其行為負責人處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。

針對 (b) 項風險，信託業法第三十四條訂有罰則：信託業為擔保其因違反受託人義務而對委託人或受益人所負之損害賠償、利益返還或其他責任，應提存賠償準備金。

因此，在理論上，由信託業擔任公益信託受託人，能因透過銀行信託部門的內部監控，銀行、信託主管機關的外部的監督管理，信託業法對信託業訂定重罰等，或可達到擔任公益信託受託人的要求。再則，為規避信託資產本金損失之風險，為確保信託資產存續期間之利益，為盡忠實、善良受託人之義務；受託人被要求需具備多元之金融、財務、稅務、投資等相關能力，以利執行信託財產之管理與處分。鑑之目前我國信託業皆是由商業銀行兼營，故，有能力來執行相關信託業務。

今，另外從實務面來做相關的辯證 (dialectic) 探討。

民國九十年 (2001)，政府為拯救經營出問題的金融機構，成立了 RTC (Resolution Trust Cooperation)；RTC 從成立到現在，共花了納稅人 1,000 多

¹¹¹第 24 條：受託人應將信託財產與其自有財產及其他信託財產分別管理。信託財產為金錢者，得以分別記帳方式為之。

¹¹²第 35 條 信託業違反法令或信託契約，或因其他可歸責於信託業之事由，致委託人或受益人受有損害者，其應負責之董事及主管人員應與信託業連帶負損害賠償之責。前項連帶責任，自各應負責之董事及主管人員卸職之日起二年內，不行使該項請求權而消滅。

億元；金管會預估，RTC 在民國九十四年（2005）七月結束前，約有十家左右經營不善金融機構需要處理，而 RTC 模規也須從目前的 1,400 億元擴大到 4,200 億元，如果要加上該處理的農漁會信用部，規模恐怕又不止於此。依金管會規劃，將以延長徵收金融業營業稅六年，加上擴大存保費率級距，作為充實存保基金財源，預定將存保基金規模，從現在的 100 多億元擴大到 2,000 億元。¹¹³

此訊息的背景意涵，點出了我國目前商業銀行及周邊的金融機構，正面臨著嚴肅的體質改造與嚴酷的結構重整的問題；例如商業銀行如何將廣義逾放下降、如何維持適當的資本適足率、如何擴大規模來提高國際競爭力等。然而因政府鎖定銀行不能倒的原則，因此祇能內耗國家資源，擴大百姓負擔，來拯救經營不善的金融機構；面對此現象，中研院研究員吳中書認為，讓金融機構有壓力，尋求合併、改善，由市場機制來發揮，讓不好的商業銀行關門，「銀行不能倒」神話不能再死守。¹¹⁴或許，如此才能有效全面提升商業銀行與其他金融機構的經營能力。

因此，檢視目前國內信託業皆由商業銀行兼任，而商業銀行的經營品質尚未全面提昇之際，若財政部以政策來誘導公益信託，一概由銀行信託業來担任受託人，在商業銀行經營品質良莠不齊的情況下，要期待能全面規避國內某些基金會所存在的一些違法亂紀的情事¹¹⁵，是否能盡其功，不得不令人存疑；再則，若僅以信託業本業營利的面向來思考，不注重公益信託的功能別而以行業別來主導，藉政策引導，讓信託業担任公益信託之受託人，更有失公信。因為，這與日前金管會主委龔照勝揭示，為了終結目前政府對金融管理，政出多門、標準不一的紊亂現象，金管會著手提出一個金融業服務法，將保險、銀行、證券、投信等商品全部規範在一套法律之下，以「功能別」取代「行業別」的

¹¹³ 邱金蘭 經濟日報／台北報導（迎接後 RTC 時代）2004.09.22

¹¹⁴ 同上註

¹¹⁵ 如，成為財團、企業或個人的逃稅管道，或讓基金會假公益之名圖利特定人等

管理，以此做為台灣發展為區域金融中心的法律架構，¹¹⁶似乎有所衝突。

所以，政府若不能真正落實對不肖商業銀行與基金會的查核與風險控管，而單想藉銀行法、信託法、信託業法等相關法規，達到全面防堵與規避不法的期待，似乎有重新定調的必要。

(B) 稅賦：

民國九十年（2001）五月二十九日立法通過，所得稅法、加值型及非加值型營業稅法、遺產及贈與稅法、土地稅法、平均地權條例、房屋稅條例、契稅條例等七項信託課稅的稅法。而在此七項稅法中，特別明訂遺產及贈與稅法、所得稅法、加值型及非加值型營業稅法、房屋稅條例等四項稅法與條例，對公益信託提供免稅的優惠¹¹⁷。但是，要達到此四項稅法與條例的免稅優惠，則須合乎下列三項條件：

(一) 受託人為信託業法所稱之信託業。

(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。

¹¹⁶ 節錄本文第一章 緒論 研究背景（三）

¹¹⁷ 各項相關免稅的優惠稅法與條例如下：

遺產稅之優惠：遺贈人、受遺贈人或繼承人提供財產，捐贈或加入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，遺產及贈與稅法第十六條之一規定，該財產不計入遺產總額。

贈與稅之優惠：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十六條之一各款規定之公益信託者，受益人得享有信託利益之權利，依同法第二十條之一規定，不計入贈與總額。

免納所得稅之優惠：營利事業提供財產成立、捐贈或加入符合下列各款規定之公益信託者，依所得稅法第四條之三規定，受益人享有該信託利益之權利價值，免納所得稅，不適用同法第三條之二及第四條第一項第十七款但書規定

適用捐贈規定之優惠：依所得稅法第六條之一規定，個人及營利事業成立、捐贈或加入符合同法第四條之三各款規定之公益信託之財產，適用該法第十七條及第三十六條有關捐贈之規定。

房屋稅之優惠：依房屋稅條例第十五條第一項第十一款規定，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：依加值型及非加值型營業稅法第八條之一第一項規定，受託人因公益信託而標售或義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。

(三) 信託行為明定信託關係解除、終止或消滅時，信託財產移轉於各級政府、有類似目的之公益法人或公益信託。

根據上述法條與但書規定得知，依目前的信託相關稅法，公益信託，若由信託業担任公益信託之受託人，將能獲得遺產及贈與稅法、所得稅法、加值型及非加值型營業稅法、房屋稅條例等節稅之效益。

但，關於對公益信託提供免稅的優惠的實務效益如何，資誠會計師事務所，高文宏（合夥會計師）與劉維良（稅務法律服務部協理）共同在實用稅務月刊¹¹⁸，發表一篇：信託制度對個人資產規劃之運用；文中針對信託節稅與公益信託等問題，各提出實務面的論述。高、劉兩位專家認為：

1. 信託節稅的功能有限¹¹⁹。其理由分析如下：

- (1) 受益人所獲得之資產不完整，只有本金或孳息部分。
- (2) 忽視資產在信託期間之成長價值。
- (3) 由信託主導資產持有人之資產分配。
- (4) 忽略其他資產移轉方式。

2. 公益信託之鼓勵。理由如下：

(1) 降低公益信託成本：

若需委託專業信託公司擔任受託人，信託成立時及信託期間，將需支付一定費用與受託人，此項增額成本將降低資產持有人成立公益信託之意願。

(2) 無法有效降低基金會之流弊：

目前直接將資產捐贈與基金會，尚不需繳納贈與稅，然而基金會將因直接持有鉅額資產而可能發生弊端，且利用基金會從事圖利特定人之不法情形亦時有所聞，藉由資產交付委託人成立公益信託，將可增加資產管理運用之透明度，有助於社會公益事業之健

¹¹⁸ 實用稅務月刊 319 期 2001 年 7 月 p22-25

¹¹⁹ 釋例篇幅頗大，緩以附註（1）表列

全發展，雖然受託人非為專業信託公司，政府仍應給予捐贈人免納贈與稅之優惠，以茲鼓勵。

(3) 社會不公平現象：

資產所有人欲成立公益信託從事公益活動，又要享受免課贈與稅之優惠，條件之一即要以專業投資公司擔任受託人，此又令人有為專業投資公司圖利之想像空間，實應避免。

由高、劉兩位專家的論述重點，應可瞭解到他們欲表達的觀點；目前我國信託制度雖以日趨完備，但在實際執行信託業務時，具有管理與執行權利者，應善盡忠實義務人之責任，將受託之資產規劃在實質獲利之範圍。信託絕非專門解決稅務問題之工具。而有關公益信託之政策，則須放置於社會公平之上，切勿造成圖利特定行業或個人之現象。因此，若財政部利用稅賦免稅方式，誘導公益信託由信託業來擔任受託人，站在稅賦與信託制度的立場，似乎有些偏頗。

(C) 社會利益：

我國目前銀行信託業，所接受的公益信託業務，均屬於所謂金錢信託的性質；而銀行信託業在公益信託受託人的角色上，則扮演著財務給付型的功能¹²⁰；因此其作業方式，在理論上，如我國信託稅制的導管理論¹²¹（conduit）一樣；銀行信託業承受委託人的公益資產後，經對公益資產的管理、處分，依信託契約或信託本旨，將本金或孳息有效的分配、引導於非特定之受益人，既於完成所受託之責任。¹²²其運作模式，類似於冬令救濟、重陽敬老，對於受益人實質的後續性協助著力甚少。

相似的現象，在美國已引發最早採用捐贈者指定用途基金之公益組織的

¹²⁰ 張國仁 工商時報／台北報導（法務部昨天邀集相關單位研商後達成共識，同意公益信託除現行「財務給付型」外，應容許有「事務經營型」公益信託存在。）2004.08.12

¹²¹ 導管理論：信託是信託人為受益人之利益，將信託利益移轉與受益人之一種手段或導管。姜博譯 91年 國立台北大學法學學系 碩士論文 公益信託與公益目的之實踐 p27

¹²² 王信人 工商時報／台北報導 2004.08.21

高度關注，如美國現任加州聖馬刁市(San Mateo)半島社區基金會(Peninsula Community Foundation)總裁的 Sterling Speirn 指出，雖然這些金融機構掌控巨額的慈善金額，卻很難將這些金融機構視為公益慈善組織，畢竟其既非基金會，也不是以社區需求為基金管理導向。¹²³因此，對於社會福利、社區需求並不充分瞭解的管理者，能否將公益資產配置到給真正的需要的人或組織，進一步將社會利益之效應實現，著實令人懷疑其功能；因此，若由銀行信託業擔任公益信託之受託人，則將較無法充分達成公益信託的社會利益。

¹²³ 本文第一章第一節（一）

問題(3)、公益信託受託人，由(贊助型)非營利組織担任，其效益為何？

本文欲探討的非營利組織，是屬於贊助型(grant making)的非營利組織；所謂贊助型非營利組織，主要是，提供捐贈者與受贈者之公益資金中介服務(charitable foundation intermediary)；一般而言，贊助型非營利組織，均以基金會型態成立。¹²⁴我國基金會(2000)，有四成七為操作型¹²⁵(operating)基金會，五成三為贊助型基金會，其中三成一為純贊助型基金會。¹²⁶根據美國基金會中心(The Foundation Center)(2001)的統計，操作型基金會佔全美基金會總數的5.7%，其餘皆為贊助型基金會。¹²⁷美國學者Salamon(1995)將美國的公益資金中介組織大致區分為分為以下類型：¹²⁸

- a. 私人基金會(Private Foundations)：有時亦稱為獨立基金會(Independent Foundation)。一般由個人或家族捐贈永久基金(endowment)成立，利用永久基金投資之孳息運作，多半不主動對外募款，因此在美國法律上被定義為單一捐贈來源的「私人公益組織」(Private Found charities)。
- b. 企業基金會(Corporate Foundations)：為企業設立以實踐其公益行為的組織。它和企業內部進行的公益捐贈計畫(一般稱為「企業社會責任計畫」)最大的不同點是，企業基金會須以更專業、更具持續性的執行其公益理念及計畫，且比較不會立即、直接受到企業本身發展或盈虧的影響。
- c. 聯合募款組織(Federated Funders)：是代表一群服務性團體向不同的對象進行募款，並代表眾多的捐贈者每年撥款給這些團體的組織，它所帶來的好處是以共同募款降低各個組織募款的成

¹²⁴ 何偉敏 社區基金會之發展趨勢 講座資料 2001年 喜馬拉雅研究發展基金會主辦 p2

¹²⁵ 操作型基金會，以推動專案執行為主要工作；或直接傳遞社會福利服務。

¹²⁶ 官有垣 非營利組織在台灣的發展 中國行政評論 2000年 p89

¹²⁷ 王士峰 非營利組織募款管道之研究 NPO 高階經理人系列講座 2001年 p80

¹²⁸ 同 28 註

本，然而也面臨所得資源分配、以及如何同時為不同類型組織尋找捐贈者等困境。

d.社區基金會（Community Foundations）：社區基金會，自一特定地理範圍內，向不同部門的捐贈者募得主要資源並建立成永久基金；在社區內針對社區需求進行的公益活動提供支援，也為想要在社區內建立、捐贈公益基金，但不想自行負擔行政和法律程序的捐贈者提供不同的選擇和服務。社區基金會所談的社區概念，是以發起及參與成員的認同為依據，地理範圍可自縣市，擴展到州、國家、甚至涵蓋數個國家的區域。在美國出現的型態以市、州、數個州聯合成的區域為主。

由上述對公益資產中介組織的分類介紹，可得知，本文所欲探討的贊助型非營利組織，應以社區基金會為主。因此，今以社區基金會為例，試以其担任公益信託受託人，對風險，稅賦與社會利益的運作效益為何，進行理論與實務之探討。

（A）風險：

有關我國財團法人監督之法律，原則上是依據民法的規定；現行民法對財團法人之主管機關採用「登記主管機關」與「許可及業務監督主管機關」分立二元制；按民法第三十條規定，財團法人之登記主管機關為「該法人事務所在地之法院」；而許可及業務監督主管機關為行政院各中央部會及地方行政機關。¹²⁹在台灣，管理財團法人基金會的法令是散見於行政院部分部會制定的監督準則，係屬行政命令位階，並無一整合性的管理法令，亦無一統一的主管機關。¹³⁰而相關公益信託受託人之罰則，祇有信託法第八十二條之規範，其條文為，公益信託之受託人有左列情事之一者，由目的事業主管機關處新台幣二萬

¹²⁹ 官有垣 非營利組織在台灣的發展 中國行政評論 2000年12月 p92

¹³⁰ 同上註 p99

元以上二十萬元以下罰鍰：

- 1、帳簿、財產目錄或收支計算表有不實之記載。
- 2、拒絕、妨礙或規避目的事業主管機關之檢查。
- 3、向目的事業主管機關為不實之申報或隱瞞事實。
- 4、怠於公告或為不實之公告。
- 5、違反目的事業主管機關監督之命令。

江明修 陳定銘（1999）謂，我國目前基金會在營運上存有若干問題：¹³¹

- 1、基金會淪為企業避稅之工具。
- 2、企業以基金會名義經營營利事業。
- 3、基金會以特定少數人為受益對象。
- 4、基金會成為政治獻金的管道。
- 5、政治人物利用基金會累積政治資源。
- 6、政府附設之基金會成為民意機構監管死角，並用以安排人事及消化預算。

由上述資料得知，目前基金會存在著這麼多的問題，而又無強而有力的法制來加以規範，對於能否規避信託資產本金損失之風險，確保信託資產存續期間之利益，著實令人懷疑。

然而在理論上，或還有其它可供參酌的地方；

- (a) 依信託法第七十條規定，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。¹³²
- (b) 以責信度（accountability）與透明度（transparency）為主，輔以事業之功能性，篩選有能力並為社會所認可之基金會，以從事公益信託之受託。¹³³

¹³¹ 江明修 陳定銘 我國基金會之問題與健全之道 中國行政評論 1999年6月 p47

¹³² 截至2004年6月止，我國共有法務、體育、消費者保護、文化、原子能、環境保護、內政、教育、銀行等九個目的事業主管機關已完成監督辦法。

¹³³ 雖然目前國內存在不宵的基金會，但不可否認的亦有很多優質的非營利組織，可以篩選為之。

倘若目的事業主管機關能依上述法規與理論來審核公益信託之設立及其受託人之核准；則對具有組織責任度與運作透明度的贊助型非營利組織（社區基金會），並不能限制其有所為之可能。

在實務上，贊助型非營利組織（社區基金會），欲成為公益信託之受託人，能否達到規避風險的要求，鑑之目前我國非營利組織之現況，多數的非營利組織在財務規劃（financial management）與資產配置（asset allocation）尚無能力來執行。然，美國許多大型的基金，包括公益信託及退休基金因為所管理的基金數額龐大，信託事務亦相對複雜，故有將信託財產之經營權與信託事務執行權分離之設計，由金融機構負責信託基金之財務管理，而信託財產該如何運用之決定交由管理委員會（governing committee）管理。¹³⁴我國信託法第二十五條規定，在信託行為另有訂定或有不得已之事由者，才得使第三人代為處理。又信託法第七十五條規定，公益信託應置信託監察人。此法是屬強制性，既公益信託成立運作，須設置信託監察人，以監督公益本旨之執行。

因此，贊助型非營利組織（社區基金會），担任公益信託之受託人時，除了上述可委託第三人代為處理專業之事務外，亦可遴選出會計師或銀行信託業為信託監察人，或將具有專業之個人或組織整編為諮詢委員會之成員，以輔佐贊助型非營利組織（社區基金會）從事信託財產之管理與處分執行。於此，在專業代理人與信託監察人的協助下，贊助型非營利組織（社區基金會）亦可達成規避風險之功能。

綜合上述理論與實務的研討，吾人可以瞭解，具有責任度與透明度的贊助型非營利組織（社區基金會），若為公益信託之受託人，在相關制度的搭配下，並不會損及規避公益信託資產所存在風險的要求。

¹³⁴ Scott, Austin Wa keman, the Law of Trusts III, Little, Brown and Company, Third Edition, 1967, at 2767.

(B) 稅賦：

基金會，在稅制上的優惠，可以分成捐贈行為以及基金會本身的優惠兩大類：¹³⁵

(a) 捐贈行為在稅制上的優惠：包括所得稅、遺產及贈與稅、土地增值稅等四類。

(b) 基金會本身在稅制上的優惠：包括所得稅、土地稅、房屋稅、娛樂稅、印花稅、營業稅、關稅等七類。¹³⁶

因此，若由基金會來擔任公益信託之受託人，除目前在政策上欲將公益信託引至信託業之免稅優惠外，非營利組織的稅負減免優惠，比之其他可為受託人如會計師、投資顧問公司、法人或自然人¹³⁷，更有其優勢；再則，若以長期而言，相較於銀行信託業的營利目的，社區基金會對公益資產具有較低成本負擔的效益。因社區基金會是非營利組織，其組織特性具有社會公益與社會慈善使命感，所以，在其非營利組織稅負減免優惠或在非營利組織未來社會企業的架構下，其免費或較少收費的作為，對公益信託長期成本而言，是較具有效益的。

綜合言之，在現今稅賦的面向上，基金會與銀行信託業，擔任公益信託之受託人，將呈現出不同的特質；銀行信託業，擔任公益信託之受託人，在捐贈行為的四項免稅優惠¹³⁸，是優於基金會；但若以長期運作成本考量，社區基金會，擔任公益信託之受託人，因其本身有稅制的七項優惠，所以，在降低運作與稅賦成本上，是較優於銀行信託業。

(C) 社會利益：

關於贊助型非營利組織（社區基金會），從事公益信託之受託，對社會

¹³⁵ 同 35 註 p48

¹³⁶ 尚可增列地價稅、房屋使用稅

¹³⁷ 根據信託法，第二十一條規定，未成年人、禁治產人及破產人，不得為受託人。（負面表列，其餘皆可）

¹³⁸ 本文 第三節.(三).問題(二).(b) 稅賦 內容

利益會產生何種效益的問題；本文擬以社會利益的理論基礎與社區基金會實務功能來作研討。

所謂社會利益，根據「社會利益說之父」美國社會學法學派（Sociological Jurisprudence）羅斯柯·龐德（Roscoe Pound, 1870—1964）謂，社會利益說認為，法律不應該自我滿足於純粹邏輯的推理之中，反之，其應重視社會的實象，致力於調整社會的衝突利益。換言之，社會利益說反對吾人所熟悉的概念法學（Begriffsjurisprudenz, Jurisprudence of Concepts），而認為法律的目的應該是在「犧牲利益綱目內最少量的利益以滿足利益綱目內最大量的利益」的法律價值準則下，致力於均衡社會的衝突利益（the balancing of conflicting interests）。

139

因此，從法學嚴謹的論述，吾人可引申得知，社會利益的理論基礎，架構於社會利益須犧牲最少量的利益以滿足最大量的利益，當社會利益為多數（大量）滿足時，社會的衝突利益將獲得均衡。故，進而言之，公益信託的社會利益，須盡可能的去讓較多數的需求獲得滿足；更甚者，站在社會利益的面向，公益信託應藉社會慈善的思維，公益目的的執行，創造出更多的經濟外溢效應，讓受益人能擁有實質的長期利益，進而擴建受益人未來的經營效度，以期待有朝一日能厚植社會利益的寬度，造福更多須要協助的弱勢組織或個人，讓國家的總體經濟實力能向上提昇。

在實務上，何偉敏（2001）將社區基金會（贊助型非營利組織），所扮演的角色與執行的功能，分類為下列幾項：¹⁴⁰

¹³⁹ 蘇銘翔 國立臺灣大學法律學研究所碩士論文 宗教取財與詐欺罪之研究-以社會利益說（Theory of Social Interests）及政教分離為理論基礎 2002年 p41~42

馬漢寶《龐德社會利益說之理論的基礎》載於西洋法律思想主流之發展 1999年 p33。

《博聞強記的大法學家—羅斯寇 龐德》載於大學雜誌 第130期 大學雜誌社出版 1980年 p51。

蔡紫興 龐德社會法學之研究 台灣大學法律研究所碩士論文 1980年 p2~3。

¹⁴⁰ 同 28 註 P15。（亞洲基金會專案經理）

1. 永續的發展者：

社區基金會集合社區資源，建立長期持續的永久基金，隨著環境的變化因應社區內最重要的需求，催化社區種種發展。

2. 捐款管理者：

社區基金會協助捐款者和接受捐款組織管理投注於社區發展的捐款，協助雙方更有效的利用捐款。

3. 社區領導與社區認同的推動者：

社區基金會透過獎助方案協助凝聚社區成員對社區的認同感及對社區發展的責任感，並協助培育社區內不同部門的領導人才，參與社區內草根組織或基金會的運作。

4. 合作關係的中介者：

社區基金會於本身董事會中促成跨部門成員的合作參與，也作為社區內草根組織與不同部門捐贈者合作的橋樑。

5. 草根組織能力建構者：

除了獎助之外，社區基金會提供社區內草根組織之組織建構的技術上協助或訓練，以加強其推動社區發展的能力。

6. 獎助影響評估者：

為了確實瞭解、反應社區發展需求，社區基金會時時評估其獎助造成的效果與影響，根據評估結果不斷修正獎助方向與策略。

藉由上述的分類，吾人對社區基金會多樣化的角色與功能，已有蓋括式的瞭解，然而其中最為特別的有兩個重點：

- (1) 社區基金會，提供社區中其他組織在建構上的技術協助與訓練，以期加強社區整體公益發展的能力。
- (2) 社區基金會，在捐款管理者的角色與功能上，同時滿足著捐款者和社區需求者兩個面向，已成為公益資產的專業中介組織。

與此，社區基金會具有同時滿足捐款者和社區需求者，並能提供社區中

其他組織的技術協助與訓練的特殊能力，所以，社區基金會若從事公益信託之受託人，將更能彰顯出其執行公益的效率。因為以整個公益信託的運作而言，社區基金會的功能，不但能充分表達委託人的慈善意圖，也能將公益信託的本旨實質的放之於受益人，讓受益人不僅短期受惠，也能協助其未來組織或個人的茁壯發展。

所以，綜合社會利益的法學理論與社區基金會的實務功能，對於贊助型非營利組織（社區基金會），從事公益信託之受託，對社會利益而言，不但能將公益信託委託人慈善的目的貫徹始終的執行與達成，也更能創造出公益信託的外部經濟與社會利益擴散效應。所以，贊助型非營利組織（社區基金會），從事公益信託之受託，對國家社會福利的發展，具有實質正面的意義。

第四節：小結

本章研究的主題，在於非營利組織從事公益信託受託之可行性分析，經由三個假設問題的探討，並藉理論與實務的對焦，獲得如下的結論。

一、公益信託的定位

從理論與實務的探討，可將公益信託定位為：公益信託，是某特定公益資產，以公共利益為目的，而有別於現有社會福利運作模式的另外一種作為。公益信託是一項公益施為，一項社會利益的佈施；而信託制度，祇是公益信託為達成其公益目的，所運用的方式與過程。故可得知，公益信託的定位，是公益意圖，而非信託商品。

二、公益信託受託人，由信託業擔任，其效益為何？

(一) 風險：鑑之我國公益信託的政策與法規，信託業擔任公益信託之受託，在規避信託資產本金損失風險上，能透過銀行信託部門的內部監控與銀行、信託主管機關的外部監督管理以及信託業法對信託業者訂定違法之重罰機制等，可達到規避風險的目的。在確保信託資產存續期間之利益上，因我國信託業皆由商業銀行來兼營，所以在金融、財務、稅務、投資等相關作業上，皆有能力來執行公益資產的管理與處分。因此，我國信託業擔任公益信託之受託人，在理論與實務上，能盡忠實、善良受託人之義務，並且能達到擔任公益信託受託人之要求。

(二) 稅賦：依目前的信託相關稅法規定，公益信託若由信託業擔任公益信託之受託人，將能獲得遺產及贈與稅法、所得稅法、加值型及非加值型營業稅法、房屋稅條例等節稅之效益。

(三) 社會利益：信託業擔任公益信託受託人，因無法深入於對受益人提供實際與長期的服務與協助。所以，信託業擔任公益信託之受託，無

法創造出社會利益之擴散效益。

三、公益信託受託人，由（贊助型）非營利組織¹⁴¹擔任，其效益為何？

- （一）風險：依現階段我國大多數非營利組織而言，在規避信託資產本金損失風險與確保信託資產存續期間之利益上，尚無實質執行能力。但對一些具有責信度與透明度的贊助型非營利組織，在目的事業主管機關依法規與理論來審核，並且在專業代理人與信託監察人的協助下，贊助型非營利組織（社區基金會）亦可達成規避風險之功能。
- （二）稅賦：非營利組織，在免稅上可分為捐贈行為以及基金會本身運作上的優惠，但在公益信託的稅賦政策上，公益信託的設立，非營利組織的免稅優惠是被排除。但若以公益信託長期而言，贊助型非營利組織在運作上的免稅優惠，對公益信託有降低成本的效益。
- （三）社會利益：贊助型非營利組織（社區基金會），若從事公益信託之受託，因為，贊助型非營利組織（社區基金會）具有同時滿足捐款者和社區需求者之功能，並且能提供社區中其他組織的技術協助與訓練的特殊能力，所以，贊助型非營利組織（社區基金會）不但能充分表達委託人的慈善意圖，也能將公益信託的本旨實質的放之於受益人，讓受益人不僅短期受惠，亦能協助社區組織或個人的茁壯發展。於此，不但能將公益信託委託人慈善目的貫徹始終的執行與達成，也更能創造出公益信託的外部經濟與社會利益擴散效應。

¹⁴¹ 贊助型非營利組織，如美國社區基金會

第四章：公益信託推動之探討

第一節：公益信託之推動現況

民國九十年（2001）十月十一日，學者陳春山教授，個人捐贈十萬元，向法務部申請設立「公益信託陳春山法制研究基金會」。此基金會為我國第一個以公益信託之名成立之基金，並且是以推動公益信託為目的之基金；此舉，不但為我國信託制度開創出更多元運用的契機，也為社會公益的運作提供多樣式的選擇。該學者更於九十二年（2003）九月在行政院文化建設委員會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」分區法律座談會，發表一篇「公益信託的理念與制度」的文章，其中對公益信託的推動，提出睿智務實的建言：公益信託推動有兩項工作，第一項乃各部會必須訂定公益信託的辦法，另一項為各基金會應擔任公益信託的推廣者。¹⁴²因為，初期推動公益信託，當以法治健全為首要工作，所以，必須由各部會訂定監督及許可辦法，於法治之推動過程中，必須使公益信託成為合理之運用機制，而非轉為避稅或逃稅之工具，主管機關於許可或監督各公益信託時，及銀行擔任受託人時，必須注重公益信託是否實踐其理念。¹⁴³

整合陳教授的邏輯思維，其卓見在於，想推廣公益信託，首先，應將公益信託建立在制式法規上，爾後，在由對社會公益運作熟稔的非營利組織（基金會）鼎力協助，才能將公益信託的功能發揚光大，讓有心從事社會慈善目的的組織或個人能藉公益信託來達成其關心社區，憐憫大眾的慈善意圖。

於此，截至九十三（2004）年六月為止，我國已有九個目的事業主管機關或部門完成了公益信託的許可與監督辦法¹⁴⁴，此情況對公益信託的開辦與推動，具有正面意義。然而第二項的工作，從我國目前成立五件公益信託¹⁴⁵，均由中信局擔任受託人（governing board）的情形而言，基金會應擔任公益信託的推廣者，

¹⁴² 行政院文化建設委員會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」分區法律座談會 2003 年【公益信託的理念與制度】p14

¹⁴³ 同上註 p23

¹⁴⁴ 本文 p41~42

¹⁴⁵ 本文 p40~41

在目前尚無任何進展。

為何，由基金會擔任公益信託推廣者的工作，至今尚無法彰顯其績效與功能，其中的原因為何？站在推動公益信託的立場，實應針對相關政策、法規與實務做進一步的研究，以了解在政策上與法規上是否有不切實際的規範，在實務運作上是否有滯礙難行的限制；爾後，並針對所發現之問題，提出排除或修正的方法，以期待公益信託能為社會公益開發出新的範疇與注入新的動能。因此，為關注公益信託未來發展的推動，本文試著從政策面與效益面來做相關探討。

第二節：公益信託推動之政策面

首先應確立一個觀念，公益信託，因為是建立在一種財產信任關係上，所以，其中心是以公益資產¹⁴⁶為主。既然公益信託的中心是公益資產，所以，可瞭解其資產的涵蓋面將是多樣化的；在資金水位上，多者可以上億元少者亦可以拾萬元；而在資產規模上，大者可以是機構、基金會或建築物，小者也可以是一個獎盃¹⁴⁷。換言之，當社會大眾有公益意圖時，不論是現金、有價證券、實物、建築物、機構組織皆可運用信託的制度，來達成對社會公益奉獻的心願。因此，在推動公益信託時，須留意公益信託的屬性，不能單以金錢信託為公益信託之重心，反而，為應以全面性的思維，為各類型的公益信託建立其可行之運作架構。

九十二年（2003）國家文化藝術基金會執行長方國輝¹⁴⁸在一篇「從公益信託到文化公益信託」的文章中，將公益信託未能有效推廣的原因，陳述如下：根據本會之調查，除社會大眾對於公益信託制度不熟悉，以致缺乏利用公益信託制度的動機，和信託業不十分重視公益信託業務的推動外，財政部規定公益信託之受託人須為信託業，才能享有在稅制上之優惠，因此信託法第七十一條的宣言信託，如非信託業擔任委託人，實務上會很難推動，也使得熟悉文化公益之法人組織，如果成為受託人，將無法享有稅賦優惠等困擾。

此實務性的論述，對於目前公益信託未能有效推廣，具有實質的參考性。因為就目前已有九個部會完成公益信託的許可與監督辦法，但在稅賦優惠的考量下，會讓有意藉公益信託來從事社會慈善目的的組織或個人，傾向選擇銀行信託業為其受託人，例如，九十三年九月，國內首宗教育信託—普萊德公益信託教育基金成立，為何不選擇以教育基金會或專業教育機構來担任其受託人，以利執行其教育信託之相關作業¹⁴⁹，反而，委託對教育文化不盡瞭解的金融業（中信局）

¹⁴⁶ 參考本文第三章第二節 p53

¹⁴⁷ 姜博譯 91 年 國立台北大學法學學系 碩士論文 公益信託與公益目的之實踐 p90
Mercury Bay Boating Club Inc. v. San Diego Yacht Club 案

¹⁴⁸ 九十三年（2004）九月十五日任期屆滿，卸下執行長，轉任教於臺中健康暨管理學院。

¹⁴⁹ 民國 93 年（2004）01 月 20 日 教育公益信託許可及監督辦法制定完成

成為其公益信託之受託人，在合理的推論下，或許免稅優惠是其決策時的一項重要誘因，亦說不定；因此，若此模式繼續發展，則對現今與未來更多部會完成公益信託的許可與監督辦法的制定，將成為消極性與聊備式的法條，對各類型公益信託的開辦與推動，將無法給予適當的幫助，對公益信託的推動，將會造成舉步維艱的困境。

此問題的造成，究其因是在於，當政府或法學專家在制定公益信託的法規時，深刻體會到公益信託是有別於基金會的另外一種公益慈善制度，未來對社會福利將會有新的助益，因此，須防範與未然，避免公益信託變成如問題基金會的運作模式一般。又因信託法對公益信託之受託人的資格認定採負面表列的作法¹⁵⁰，所以，祇好利用稅務政策的免稅優惠，讓銀行信託業來擔任公益信託的受託人，以期透過銀行信託部門的內部監控，銀行、信託主管機關的外部監督管理以及信託業法對信託業訂定重罰等，來達到其防微杜漸的期望。此觀點，對匡正社會公益的運作與對規避公益資產的風險，其理想性是無庸制疑的。

然而，經本文在此面向上的探討¹⁵¹，卻發現，欲規避公益資產的風險，就算是銀行信託業，在實務上，因經營效能的水準不一，也不見得能全面達到此目的。而且，若公益信託須由多方專業共同結合來受託執行時，此免稅優惠將會讓有意出資的組織或個人舉步不前，進而造成該項公益信託因無資金奧援而無法運作的窘境。例如，目前為搶救台灣萍蓬草（一名水蓮花）¹⁵²，由台灣學校網與台灣資訊教育發展協會共同發起，並結合聯合荒野保護協會桃園分會及桃園縣野鳥學會等至少有 10 個組織之相關單位的專業人士包括社區營造、環保、資訊、教育及地方生態、文史等，積極與環保署¹⁵³合作提案，希望建立全國第一個保護環境的公益信託，來達到保育瀕臨絕種水蓮花的目的；然而可惜的是，此項努力至今尚未能完成成立；其未能完成的原因或許很多，但資金奧援的不足或許是其主因之

¹⁵⁰信託法第 21 條：未成年人、禁治產人及破產人，不得為受託人。

¹⁵¹ 本文 p61~62

¹⁵² 其生育地位於桃園龍潭八張犁，被農委會公告為保育類水生植物，目前在原生棲地僅於四口野池塘，面臨滅絕的危機。

¹⁵³ 民國 92 年（2003）5 月 14 日已完成許可與監督辦法

一。由此案例或可佐證，公益信託必須放置於能為各類型公益信託所用的功能，對推動公益信託才能具有真正的效率。若祇藉政策性的免稅優惠，誘導銀行信託業成公益信託的受託人，其結果，明著是要保護公益資產，但實際上卻會將公益信託束之高閣，無法有效的推動。因此，在公益信託將隨著國家經濟發展而成長之際，為了讓公益信託能為社會大眾所用；在政策上，以銀行信託業為公益信託受託人的免稅優惠，應以廢除或修正。

當該政策廢除或修正後，為維持公益信託的作業品質與風控，可制定非營利組織從事公益信託受託時，其實際執行者須通過信託業業務人員信託業務專業測驗¹⁵⁴的要求，雖然執照（license）不是作業品質與風控的保證，但對實際執行者須通過測驗的要求，是藉以證明其已具有該領域所要求的基本知識與能力的水準；當其要執行公益信託相關業務時，較能依公益信託及信託法等規定，盡受託人應盡之善良、忠實之責任與義務，並依信託本旨為受益人尋求最大之利益。此舉，不但可加強實際執行者的能力，藉以提昇公益信託的執行品質，進而達到規避風險，保護公益資產的期望，亦可在推動各類公益信託的發展上，提供較實際與優質的幫助。

再則，當非營利組織從事各類型社會公益活動時，除了該組織的職工與志工須面對推動業務所面臨的各項問題外，其組織在法規適應、資金管理、資訊收集、專業執行、整合協調等亦將遭遇到多層次、多面向的挑戰；若組織在常態運作的管理機制上無法有效的克服，則對其組織的使命與社會公益的推動，將陷入無法達成的危機。

如何克服與解決此問題，國際學術界與企業界已開始關心並介入其中，如享譽國際的策略大師哈佛大學教授 麥可波特，把社會公益也納入增進企業總體競爭力的一環。富邦金控 共同執行長蔡明忠從財務的角度說：「企業社會責任勢必是企業在全球化趨勢下，能夠獲得認同的一張通行證，」。為了要得到全球投資人的認同，企業社會責任就成為企業經營必要的元素。「如果你完全沒有社會

¹⁵⁴此測驗，委由金研院辦理，與銀行內控，同為法定考試項目。

責任的覺醒，就不會得到該有的評價，」。而歐美各國對企業公益的投入，早已有了更「進階」的做法和討論。只要「給」對方法、企業公益對企業而言不只是「付出」，而是「得到」，是「長期、有遠見的自利行為」。如，IBM從一九九四年就開始的「重新創造教育專案」，提供免費的技術支援和金錢贊助，讓公立學校發展他們所需要的軟體和應用。後來許多創新應用就是從這個專案中衍生¹⁵⁵。《哈佛企管評論》指出，「這不是慈善，而是研發，是策略性的事業投資，」因為傳統企業的志願服務活動，只搔到問題的表面，公司只是把錢丟出去，然後走掉。但接受者需要的不只是錢，而是一種持續、可複製、結構化的改變。世界企業永續發展協會(WBCSD)並將此共同理念定義¹⁵⁶為企業社會責任¹⁵⁷ (CSR)：企業社會責任，是企業承諾持續遵守道德規範，為經濟發展做出貢獻，並且改善員工及其家庭、當地整體社區、社會的生活品質。¹⁵⁸時至今日，學術界與企業界正努力投入於此理念的發展，希望能藉企業社會責任的功能，來彌補非營利組織本身無法克服的結構性的問題；然而，企業社會責任的執行，因每個國家的政治環境不同，執政者的政黨的理念不同，對克服與解決非營利組織功能性失靈的問題，會顯現出不同的績效。因此，在國家體制上，為解決非營利組織失靈，或市場失靈的問題，政府的社會責任執行，應是協助非營利組織推動社會公益時，面對法規適應、資金管理、資訊收集、專業執行、整合協調等各項問題的最後解決者。以上述水蓮花為案例，當公益信託在政策不當，企業社會責任無法運作時，政府社會責任的執行，將是公益信託在推動上，最後寄予行政救濟的最後期待。

¹⁵⁵ 利用聲音辨識系統教孩子閱讀、以及連結家長和老師的數位系統，讓家長可以在家中或社區中心看到小孩在學校的狀況。

¹⁵⁶ 世界企業永續發展協會(WBCSD)邀集六十個企業界及非企業界意見團體(opinion formers)，在一次國際會議中共同將企業社會責任定義之。

¹⁵⁷ 企業社會責任 (corporate social responsibility) 簡稱 (CSR)。

¹⁵⁸ 何琦瑜·陳名君 天下雜誌 第 294 期「社會責任」2004.3.1

第三節：公益信託推動之效益面

再則，若各贊助型非營利組織（社區基金會）為公益信託推動者時，能否將公益信託發揚光大，本文試著從社會利益的效益面做進一步探討。

國立中正大學法律學系教授謝哲勝先生，九十二年（2003）在「公益信託相關法律關係」文中提出，接受公益信託利益的人並非受益人而只是中間人或媒介；信託的重要要件應該不是受到援助的人特定與否，而是流向大眾的社會利益的份量，假如接受利益的團體很小，援助他們僅構成小的社會利益，則法院應不將該信託視為公益信託而享有公益信託的特權，假如接受利益的團體很大，即使成員可以特定，援助他們構成足夠的社會利益，而可以將該信託視為公益信託。¹⁵⁹此論述的要義，在於公益信託的受益人並非是真正的受益人，而公益信託的認定，是由流向大眾的社會利益的份量來做判斷。進而言之，公益信託的執行，應以社會利益的總體效益為訴求，盡可能的將社會利益擴散至社會大眾。

為呼應謝教授，對公益信託所提出社會利益的效益論點，今將本文第三章就銀行信託業與社區基金會（贊助型非營利組織）各為公益信託的受託人，對社會利益產生何種效益的探討結果，敘述如下：

- (1) 我國目前銀行信託業，在公益信託受託人的角色上，扮演著財務給付型的功能，在執行上，只要將本金或孳息有效的分配與引導於非特定之受益人，既完成所受託之責任；再則，因銀行信託業對社會福利、公益需求等專業項目並無專業素養，所以，對於受益人實質的後續性協助著力甚少。因此，由銀行信託業擔任公益信託之受託人，將較無法充分達成公益信託社會利益的效益。
- (2) 社區基金會，因具有同時滿足捐款者和社區需求者的界面，並且能提供社區中其他組織的技術協助與訓練的特殊能力，所以，對整個公益信託的執行而言，不但能充分表達委託人的慈善意圖，也能將公益信

¹⁵⁹行政院文化建設委員會「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」分區法律座談會 2003 年 p26~27

託的本旨實質的放之於適當的受益人，讓受益人不僅短期受惠，也能協助其未來組織或個人的茁壯發展。所以，社區基金會（贊助型非營利組織），從事公益信託之受託，對社會利益的效益而言，不但能將公益信託委託人慈善的目的貫徹始終的執行與達成，也更能創造出公益信託的外部經濟與社會利益擴散效應。

由上述論點可得知，從社會利益的效益面來說，藉社區基金會（贊助型非營利組織）來推廣公益信託，在理論上是合乎邏輯，在實務上是比銀行信託業來得有效益。因此，未來公益信託，應藉熟稔社會福利、社會責任與社區營造的社區基金會（贊助型非營利組織）來推廣，以期能為社會利益開發出更多的效益。

第四節：小結

有鑑於，我國公益信託將隨國家經濟的發展而呈現成長的趨勢，本文試著從政策與效益兩個面向，對國內公益信託的現況，進行相關探討，並針對所獲得的結果，提出建議，希望對未來公益信託之推動能有所幫助。今將所得之結果與建議整理如下：

- (a) 銀行信託業，為公益信託之受託人的免稅優惠，應考慮廢除。
- (b) 非營利組織，欲成為公益信託之受託人，其實際執行者，須擁有信託專業證照。
- (c) 應藉贊助型非營利組織（社區基金會）來推動公益信託。
- (d) 國家應發揮政府社會責任（GSR）¹⁶⁰，居間協調或輔導，一些超越非營利組織或企業社會責任能力所及的社會公益需求。

¹⁶⁰本文正式提出此概念，政府社會責任（governmental social responsibility）簡稱（GSR），是希望國家在政府失靈的現象中，能如企業在市場失靈的反省中，以積極的思維，對社會提出回饋自利性的社會公益行為。政府社會責任（GSR）的建構基礎，是在於行政部門執行社會公益之整合性的效益觀念。

第五章：結論與建議

第一節：結論

本文的主軸，在於探討非營利組織從事公益信託之研究；為求能較深層貼近於公益信託的面向，本文試提出三個假設問題與一個實務問題，以建立本研究由內而外、由理論而至實務的結構性探討。並且從非營利組織的社會企業面向，以社會利益的效益為基準，深入研究非營利組織若從事公益信託，在獲得社會企業利益之餘，是否有能力來推動公益信託，是否有效率來增進社會整體利益。

經，上述假設問題與實務問題的探討，本文對非營利組織從事公益信託之研究，獲得如下結論：

- 一、非營利組織（社區基金會）從事公益信託之受託，不但能彰顯出公益信託的效益，更能創造出公益信託的外部經濟與社會利益擴散效應，對國家社會福利的發展，具有實質正面的意義。
- 二、推動公益信託，宜藉非營利組織（社區基金會）的專業性功能，讓公益信託能為社會大眾所用，以充分發揮社會公益的實質功能。
- 三、不宜使用行政手段，特別是利用稅賦政策，將公益信託造成排他性（exclusive）的效應，而阻礙公益信託之推動。關於此點，本文建議，對公益信託其受託人為信託業的免稅優惠政策，應考慮廢除。
- 四、非營利組織（社區基金會）從事公益信託之受託，為確保公益信託之執行品質，公益信託受託人之實際執行者，須擁有信託專業證照。
- 五、基於信託業營利本質的的考量，信託業可從事收費性之信託監察人或保管銀行的服務，以協助贊助型非營利組織（社區基金會）就相關公益資產的投資與管理。
- 六、政府社會責任（GSR）的建制，應予法律之正式法源基礎與運作規劃，以期能發揮國家所應扮演的輔助功能。

第二節：建議

本文在研究過程，因涉入各項問題的探討，在其中發現了幾個非營利組織在未來必須勇於面對的議題，今，藉本文提出，以供有興趣之學者或來者，進行相關之研究，以期能提昇我國非營利組織之效能，進而促進國內社福之發展。

一、國內贊助型非營利組織的實務運作研究

我國目前贊助型非營利組織，大多數僅致力於個人或團體獎助金之發放，對於社會企業與公益創投的實務運作藉入甚少；因此，為提昇與擴大贊助型非營利組織的實務功能，為操做型非營利組織，開創一道活水源頭；贊助型非營利組織的實務運作，值得吾人投入更多心力去研究。

二、社區基金會的發展與整合研究

我國集集大地震（September.21.1999）、美國紐約雙子星恐怖攻擊（September 11.2001）、南亞海嘯大災難（December.26.2004）等重大事故的賑災作業中，導引出許多公益資源統籌、作業協調執行，重建規劃整合等效率不彰問題；因此，如何將社區基金會多層次與多元化的功能，落實運作？如何將社區基金會具有的特殊區域性的角色與跨國資源，做有效的平台整合？有待學術界與實務運作，進一步的研究。

三、政府社會責任的研究

此議題的重點，是當國家面對政府失靈時，政府如何效法企業界在面對市場失靈時，如何以企業社會責任對社會提出回饋自利性的社會公益作為，以彌補因市場失靈而對社會所造成的負面效應。特別是，當政府同時面對企業社會責任失靈與慈善公益失靈時，政府如何以政府的社會責任，就相關問題或情況，進行制式的資源整合或行政救濟，以解決問題或改善情況。此面向，值得學者專家就相關法源基礎的建立與實務操作的建構，進行深層研究。

參考文獻

一、中文文獻：

1. 川崎誠一著，蔡辰男譯（1976），「信託知識」。
2. 王振軒（2003），「非政府組織概論」。
3. 王士峰（2001），「非營利組織募款管道之研究 NPO 高階經理人系列講座」。
4. 王澤鑑（2001），「民法總則」。
5. 王信人（2004），工商時報／台北報導。
6. 司徒達賢（1999），「非營利組織的經營管理」。
7. 司法院、政治大學譯（1987），「美國法律整編—信託法」。
8. 台灣金融研訓院（2001），「信託法制與實務」。
9. 江朝棟（2003），「非營利組織領導功能之研究」。
10. 江明修、陳定銘（1999），「我國基金會之問題與健全之道」中國行政評論。
11. 邱金蘭（2004），「迎接後 RTC 時代」經濟日報／台北報導。
12. 李美華等翻譯，Earl Babbie 著（1998），「社會科學研究方法」。
13. 何琦瑜、陳名君（2004），「社會責任」天下雜誌。
14. 何偉敏（2001），「社區基金會之發展趨勢」喜馬拉雅研究發展基金會主辦。
15. 官有垣（2000），「非營利組織在台灣的發展」中國行政評論。
16. 林吉郎（2003），「非營利組織資源開發與整合—理論與實踐」中華非營利事業管理學會。
17. 金玉琦（2003），「非營利組織資源開發新途徑」。
18. 姜博譯（2002），「公益信託與公益目的之實踐」國立台北大學法學學系碩士論文。
19. 高文宏、劉維良（2001），實用稅務月刊 319 期。
20. 馬漢寶（1999），「龐德社會利益說之理論的基礎」載於西洋法律思想主流之發展。
21. 許俊傑（2004），「非營利組織產業化--社會企業機制綜合架構規劃之研究」南華大學非營利組管理研究所碩士論文。
22. 黃榮墩（2001），「建立社會經濟推動社會福利事業產業化」，非政府組織夏季論壇。
23. 張菁芳（2004），「信託業務發展現況」金管會 第四組。
24. 張國仁（2004），工商時報／台北報導。
25. 陳春山（2000），「信託及信託業法專論—理論與實務」財團法人台灣金融研訓院。
26. 陳金貴（2001），「非政府組織夏季論壇 非營利組織社會企業化經營探討」。
27. 陳月珍、鄭俊仁（1998），「信託之法制 II」金融財務研究訓練中心。

28. 陳春山、黃子能及王志誠著 (1998),「信託之法制 I」金融財務研究訓練中心。
29. 傅篤誠編著 (2002),「非營利事業的管理 議題導向與管理策略」。
30. 傅篤誠著 (2003),「非營利事業 行銷管理」。
31. 傅篤誠 (2004),「非營利組織產業化」上課講義。
32. 楊楨 (1995),「英美契約法論」。
33. 蔡勝男 (2002),「非營利組織獲取社會資源之管道與困境」新視野：公共電視的發展與未來 國際研討會，公共電視文化基金會主辦。
34. 蔡紫興 (1980),「龐德社會法學之研究」台灣大學法律研究所碩士論文。
35. 魯賓(Allen Rubin)等著，趙璧華、朱美珍編譯 (2000),「研究方法：社會工作暨人文科學領域的運用」。
36. 劉玉枝 (2003),「信託業在公益信託中所扮演的角色」文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作分區法律座談會，行政院文化建設委員會舉辦。
37. 劉萬基 (2004),「信託業法部份條文修正草案」金管會 第四組。
38. 戴志聰 (1997),「非營利機構組織理念經營型態與服務對象關係之研究-以臺灣原住民文教組織為例」東華大學國際企業研究所碩士論文。
39. 謝哲勝著 (2003),「信託法總論」。
40. 謝哲勝 (2003),「文化公益信託相關法律關係」文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作分區法律座談會，行政院文化建設委員會舉辦。
41. 簡源希 (2003),「公益信託之研究」國立中正大學法律學研究所碩士論文。
42. 蘇銘翔 (2002),「宗教取財與詐欺罪之研究-以社會利益說 (Theory of Social Interests) 及政教分離為理論基礎」國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
43. 顧忠華 (2000),「台灣非營利組織的公共性與自主性」台灣社會學研究。

二、英文文獻：

1. Association for Investment Management and Research, (AIMR) (1996), Standards of Practice Handbook, AIMR, Seventh Edition.
2. Bogert, George Gleason. (1952), "Handbook of the Law of Trusts", West Publishing Co, Third Edition.
3. Drucker (1995), "Managing In A Time Of Great Change".
4. D. J. Hayton (1993), "The Law of Trusts", second edition, London, Sweet & Maxwell.
5. David B. Parker and Anthony R. Mellows (1975), "The Modern Law of Trusts", third edition, London Sweet & Maxwell.
6. Fishman, James J and Stephen Schwarz (1995), Nonprofit Organizations, Cases and Materials, Westbury.
7. George Gleason Boger (1973), "Handbook of the law of trusts", 4th ed, St. Paul. West Pub.
8. George T, Gogert. (1991), Trusts , 6th ed.
9. Hansmann, Henry (1980), "The Role of Nonprofit Enterprise", 89 Yale L.J..
10. Hamilton, Robert W. (1991), "The Law of Corporations in a Nutshell".
11. Jones, Matthew F. (1999), "The Other Family Tree: Leaving Your Legacy in a Private Foundation", 63 Alb. L. Rev. .
12. Rounds, Jr. Charles E and Eric P. Hayes (1997), Loring a Trustee's Handbook, Little, Brown and company Edition.
13. Scott, Austin Wakeman (1967), the Law of Trusts III, Little, Brown and Company, Third Edition.
14. Solomon, Lewis D. and Karen C. Coe. (1997), "Social Investment by Nonprofit Corporation and Charitable Trusts: A Legal and Business Primer for Foundation Managers and Other Nonprofit Fiduciaries".
15. Tamar Frankel (1995), Fiduciary Duties as Default Rules, 74 Or. L. Rev..