

公益信託之法制與爭議

鄒建中¹

廖文達²

摘 要

公益信託是指為了慈善、文化、藝術等公益目的，或公法人團體需要而創設的信託，有別於私益信託主要目的在於自己投資獲利。先進國家如美、日等其企業家，常於往生前將遺產信託捐助於非營利事業，而我國社會一方面對公益信託運作尚屬漠生，大眾捐款對象不免以財團法人居多，然另一方面設置財團法人基金會者，又常著重於本身財產的避稅，而未能真正落實：「取之社會、回饋社會」的公益推廣。

吾人以為一項好的政策、法制，自應予以貫徹推行。就公益信託其立法旨意，在達成非營利事業體的社會關懷與實踐；其特色則具有營運的便利、公益的普及、內容多元豐富等優點；惟良善的觀念與設計仍常存有缺失或盲點，應有必要在公共論述上特加以檢視。本文即本乎此，探究公益信託的設立架構與區別，並就相關的可能疑義討論和提供建言淺見。

關鍵字：公益信託、慈善信託、財團法人

* 作者非常感謝評審委員的寶貴意見。

¹ 朝陽科技大學財務金融系所助理教授。

² 朝陽科技大學財務金融研究所。

壹、研究主題與目的

我國信託法制的發展，主要係採由營利法人、企業組織募集基金或發行證券的方式，從而在民眾即成為個人的一種投資理財（Investment Trust），本質上偏屬於商事信託。(1) 至若為維護遺產或社會共同利益者，則大多未採以信託的管道。信託關係依照受益對象的不同，本可以分為私益信託（Private Trust）和公益信託（Public Trust）兩類型；私益信託是指以個人或法人團體，因為自身的利益而交付的信託業務，是全球信託業務中的最主要部分；而公益信託是指由個人或團體捐贈或募集的資金，以公益事業為目的所成立之信託。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」。可見我國之公益信託範圍極廣，非僅包含慈善，亦包括以其他公共利益為目的者之信託在內。公益信託之設立除可依契約或遺囑之方式外，法人尚得以宣言信託（Declaration Trust）方式為之，使民間機構（法人）積極參與公益活動。且為確保社會公眾之權利，公益信託於對外宣言自為公益信託之委託人及受託人前，應須經目的事業主管機關許可。至於宣言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（信託法第七十一條第三項）。

在英美法下公益信託被稱之為「慈善信託（Charitable Trust）」，係指私人出資從事善舉之行為，但不含我國祭祀、祠堂等可能係為特定族群利益的信託者。國外有名之基金會成立已久，諸如洛克斐勒基金會（Rockefeller Foundation）、福特基金會（Ford Foundation）、卡內基基金會（Corporation of New York）等，均係為了法律上慈善之目的而設立的信託，為不特定多數人之利益，基於教育、宗教、科學、醫學或其他慈善目的而成立之組織，對美國社會本身慈善事業之推動，扮演相當重要之地位。近日由於「南亞大海嘯」的國人捐款撥付問題，公益信託的制度建構又浮上檯面成為焦注話題。吾人以為一方面，我國有關公益信託法制已日趨完備，另一方面國外的實踐頗見成效；因此，本文即試著探討公益信託的基本架構與可能爭議，並就另一公益財團法人分析其差異性，期有助公益信託的落實與推行。

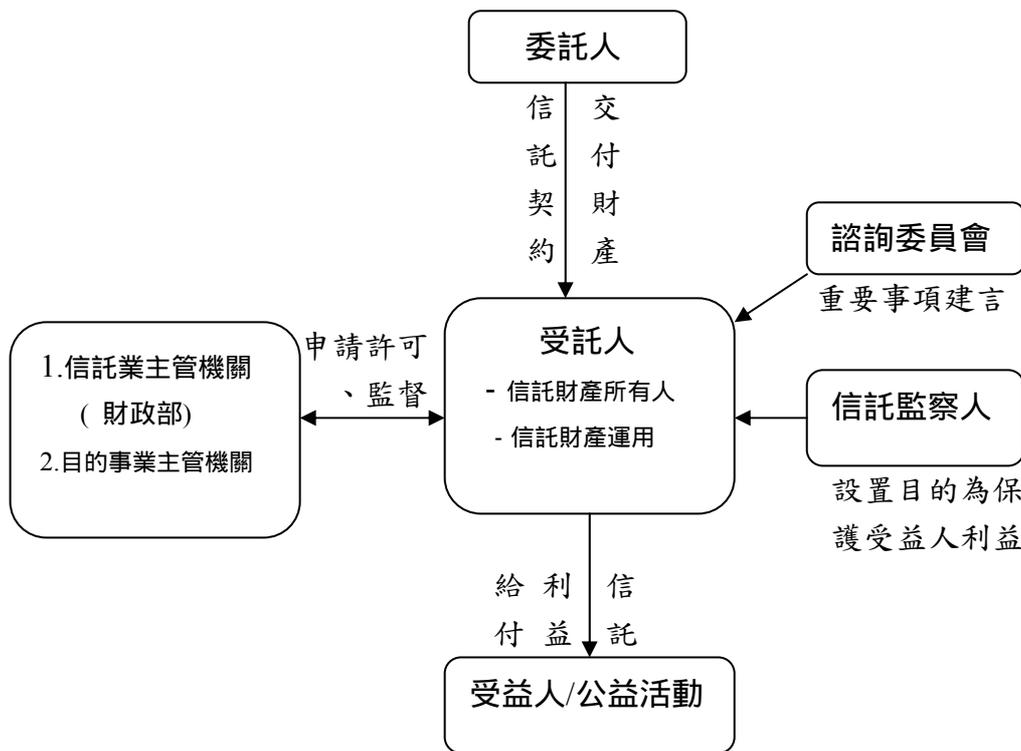
貳、公益信託之架構與特色

一、公益信託之架構

任何信託的基本核心均應含括委託人、受託人及受益人，而公益信託可如下圖所示，在設立時有幾個大致作業程序：(2)

- (一) 有意推行社會公益者，不論私人、法人或不具法人的團體，皆可為公益信託的委託人。委託人首應就信託目的與構想與受託人恰商，使受託人瞭解該信託的核心內容與應採的運作方式，由於多需財產管理及應用的專業能力，受託人除「信託法」規定不得為未成年人、禁治產人、破產人外，信託業因而成為最常見的選擇。

- (二) 委託人與受託人簽定信託契約，決定信託財產及受託人營運權限；同時共同依所關連的主管機關之公益信託許可及監督辦法規定，進一步準備申請書、受託人履歷表、信託事務計劃書及相關受託人、監察人同意書等文件，向目的事業主管機關提出申請(3)。
- (三) 公益信託經核准收受許可書後，委託人應即將信託財產轉移於受託人(或為必要處分)，開立信託專戶與財產信託登記；如為法人採行「宣言信託」者，即可徵求公眾訂定信託契約而加入成為委託人。
- (四) 受託人於營運範圍和所授予的運用決定權下，管理運用有關的信託財產，同時如設有諮詢委員會(或營運委員會)協助公益推動者，可為推薦受助益人選、專業顧問、提供建言等。此後受託人的公益信託活動執行成果，即應依法令規定，每年於年度前提出業務計畫書，年度結束後提出處理報告書、年度收支計算表、資產負債表等，於經信託監察人審定後，報請主管機關核備。



圖一、公益信託基本架構(4)

二、概念與特色

公益信託仍屬於信託內涵的延伸，吾人掌握其概念亦有先認知信託的核心精義的必要，同時公益信託在信託類型中有何異乎它者的特色、優點，也有進行分析的法理價值。

（一）信託意義

信託是財產移轉和管理的一種手段設計。我國信託法第一條的界定是：「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。」而英美國家則從信任忠實的特別關係觀點出發，如謂：「信託者是一種忠實於對方的關係，其中持有財產所有權者負有為他人利益管理處分該財產的衡平（法）義務（A trust is a fiduciary relationship in which one person is the holder of the title to property subject to equitable obligation to keep or use the property for the benefit of another）。」（5）可見信託主要表現出的意義是委託人移轉獨立可確定的財產，受託人管理處分之，而由特定受益人享受信託利益。

信託從而必備的要素有二：（6）一為財產移轉占有；委託人移轉財產權給受託人，應有外觀的明顯型式，且客體係財產權而能依金錢計算價值者。二為財產管理處分；受託人應即依信託本旨從事「積極的」管理或處分（含事實及法律上處分）有關信託財產。這當中受託人僅取得信託期間的信託財產管理權能，其信託財產的信託登記可謂是「名義上所有權人」，而受益人才是真正坐享該信託財產利益的「實質上所有權人」。（7）

（二）公益信託的特色

信託本係源於英美法系中，著重公平和良心的衡平法制之獨特性產物，其深深涉入英美國家經濟和種種人民生活之內，從而信託如前所述，必備的要件是：「信託財產」，正如美國信託法所明確規定：「除非有信託財產，否則不能有效設立信託。」（8）公益信託自亦無能免於此一基本要件，惟其有別於其他商事信託、私益信託者，乃因另具下列便利、公共、多樣等特性而突顯出法制本身的價值。

1、營運的便利性

公益信託的設置，英美法系國家是在信託設立後，向慈善委員會或檢察長辦理「登記」；大陸法系包括我國，則普遍實行應先經管理機構事前核准設立，惟這項作法本屬於涉及社會公益的慎重考量，無損於我國公益信託的設置、營運等便利特性。其一，公益信託不需另行籌備主事務所，一般直接採以銀行（信託部門）為受託人即可成立；其二，在管理上亦無須特別聘用專任職員，其花費自可較其他公益基金會儉約；其三，其經營得依信託財產之多寡來決定有關費用的處置，不但可具有必要的宏大規模，其經費之應用亦將較富彈性；（9）其四，況且為了促進公益事業的發展，公益信託多能適用稅收優惠政策。

2、目的的公共性

成立公益信託必須是使社會公眾達到一個足夠大的部分受益，同時信託產生的公共利益必須是客觀的。（10）此一特性，一方面強調流向大眾的社會利益

份量要充足，假如接受利益的團體很小，援助他們僅構成小的社會利益，甚或提供利益給委託人的親戚，僅管所提供的是教育、慈善捐助性質，均因其社會性不足或本質屬於「互助」，而不應被視為公益（捐助親屬以私益信託即可達成），這正是學者所指出公益應有的認知見解：「接受公益信託利益的人並非受益人而只是中間人或媒介的事實。(11)」另一方面言，太過模糊、抽象難以捉摸，如鼓勵祈福禱告者可賜福有益大眾來籌設的公益信託，恐不能論斷符合實際的公共利益；因此，公益信託必須採以明示信託的方式創設，並經該目的事業機關加以實際上審核，而有別於私益信託，常可見基於當事人本意的「推定」或為維護公平正義的「法律擬制」之設立方式。

3、受益人的限制性

公益信託的受益人，一般以為應是不特定的對象，亦即在信託成立時，受益人常常是尚應等待事後來加以選定的。首先，委託人不得兼為受益人，這是公益信託（他益信託）與商事信託（自益信託）的一大差別，商事信託係投資人委由信託機構操作基金而當然自為受益人。其次，受益人不得由委託人在信託文件中指定具體的某某人，委託人可以訂定的是受益人條件、選擇方法、範圍或人數、金額等；而更重要的辨別是，不特定對象是指：「最終享受信託利益的人」，因此以地方社區、財團法人基金會、紅十字會等為特定範圍的受捐款者，但最終信託利益由這些受捐贈者選拔的不特定人獲得，仍能構成公益信託。(12)

4、方式及內容的多樣化

公益信託的設立方式，除了普遍採用「依契約」設立，以及可依遺囑設立外，法人團體尚可依「宣言信託」來設立（信託法第二條、第七十一條）；宣言信託的優點是法人機構本身同時為委託人和受託人，財產僅需宣言劃分而不必如前述一般信託方式，應將信託財產進行實際移轉，從而特定信託財產仍由機構運用來創造收入以推展公益事務，並免於支付委由他受託人時應負擔的費用酬勞，和移轉財產權的相關稅款。更且公益信託的內容類別繁多，以對應的主管機關言，商事信託主要為財政部門，然公益信託則舉凡內政、法務、教育、文化、環保、消費保護、科技發展（如92年3月訂定的原子能業務公益信託許可及監督辦法）等部門皆可，依信託法第六十九條所舉，幫助老弱殘疾貧困的「慈善信託」，幫助求學、研究和藏書等的「教育信託」，推動文化藝術、技藝傳承的「文化信託」，支助宗教的機構、人員、活動等的「宗教信託」，以祭祀祠堂或公墓維護的「祭祀信託」，其他如改善社區生活品質、都市更新或保護特殊自然景觀、生物等信託，公益信託幾乎含括了人類生活與生存的所有面向。(13)

三、公益信託之監督

公益信託成立後，公益事務的執行便主要落在受託人身上，受託人本乎信託本旨擁有對信託財產相當廣大的管理處分權，諸如保存、利用、改良，甚至為達

信託目的而得為必要的權利設定、債務承擔或訴訟上之行為；(14)因此為避免受託人罔顧公益、逾越權責，監督機制有其絕對的必要性。

(一) 目的事業主管機關之監督

由信託法第八十五條之規定，可見公益信託本身之行政監督及干預頗為強烈。所謂之目的事業主管機關，應為依目的事業之性質而定，而非信託法之主管機關，例如：以學術為目的者，應經教育部之許可；以宗教為目的者，應以內政部為主管機關。其監督及處分之職權如下：

- 1、信託事務及財務之檢查（信託法第七十二條第二項及第三項）。
- 2、信託條款之變更權（信託法第七十三條）：
此係仿照英美法的近似原則（Cy Pres Doctrine），於公益信託目的達成不可行的情況下，授權予以變更條款，替代以另最接近原目的者而使信託續存。（15）
- 3、管理處分決定權：
在公益信託中法院之權限，依信託法第七十六條之規定由目的事業主管機關行之。包括受託人將信託財產轉為自有或取得權利的不得以事由下「自易行為」之許可（第三十五條第一項第三款）、受託人解任之許可（第三十六條第二項）、信託之新受託人選任及處分（第三十六條第三項、第四十五條第二項）、遺囑之新受任人指定（第四十六條）、信託監察人報酬之決定（第五十六條）、信託監察人之辭任許可（第五十七條）、信託監察人之解任（第五十八條）、信託監察人之選任（第五十九條）等。
- 4、違反設立許可、監督命令等之撤銷權（第七十七條）。
- 5、不實申報、妨礙檢查等之處罰（罰鍰）權（第八十二條、第八十五條）。
- 6、設立許可及監督的行政規章訂定權。（第八十五條）

(二) 信託監察人：

信託監察人設置目的，在於使公益信託為公益之經營而符合不特定受益人之利益，基於其法律地位應類似法人中的監察人角色，有關的權責不妨參酌類推於民、商法的規定適用；惟就信託監察人之選任、職權及解任等，自應適用信託法第五十二條以下之明確規範。

- 1、應盡職務上注意義務（信託法第五十四條）：
不問有償或無償均應盡善良管理人的注意。
- 2、有多數信託監察人時，除法院另有指定或信託行為另有訂定外，職務之執行以過半數決之（第五十五條）。
- 3、信託監察人可酌予報酬（第五十六條）。
- 4、其他如上述經主管機關，所許可之信託監察人辭任（第五十七條）、怠於執行職務或有其他重大事由時之解任（第五十八條）、新信託監察人之選任（第五十八條）等。

參、公益信託與財團法人之比較

社會運作的三大支柱，有政府、企業與非營利事業體，非營利事業體的滿足需求者效率和照顧營利企業所不願涉及的領域，突顯其重要和價值性，我國目前經濟發展已今非昔比，雖近年來景氣欠佳，但一般民眾和法人從賑災（如九二一地震、南亞海嘯）、捐贈慈善團體（如慈濟功德會）、推廣藝術、獎助教育等方面，可看出從事公益活動的日益盛行；而就公益事務的推動，已往我國是以財團法人為主。然財團法人於設立資格及組織頗有限制，公益信託如經大力推廣，似有成為未來民間積極參與公益事務的另一重要方式，而與財團法人模式並存或互補，甚或有所取代，故在研究上有必要將公益信託與財團法人二者做一比較：

表 1 財團法人與公益信託對照表

項 目	財 團 法 人	公 益 信 託
1.法源	民法	信託法
2.權利主體	為具人格的權利主體	非權利主體
3.成立方式	捐助章程或遺囑	信託契約或遺囑
4.特殊成立方式	無	宣言信託（限法人）
5.登記	目的事業主管機關許可，再向法院登記法人	目的事業主管機關
6.財產獨立性	未規定	信託財產應具獨立性
7.財產所有權	財團法人	受託人
8.剩餘財產歸屬	各級政府	各級政府或其他公益法人、公益信託
9.設置固定辦公場所	需要	不需要
10.設置專責人員	需要	不需要
11.資金使用方式	只能使用孳息做公益	本金及孳息皆可使用
12.意思機關	董事會	得設諮詢委員會
13.內部監督機關	得設監察人	信託監察人
14.公益執行者	法人自身	受託人（或及所委任具專業能力者）
15.納稅義務人	法人自身	受託人
16.免稅比例	和創設目的有關之支出，不低於孳息與經常性收入的 70%	無比例限制訂定
17.存續期間	成立後不得任意解散	可約定一定存續期間

--	--	--

從上表得知：

- 1、公益信託之設立，依信託法之規定，僅須委託人與受託人簽訂契約，並經目的事業主管許可，即得成立。而設立財團法人除須取得目的事業主管機關許可外，尚須向法院辦理法人登記，登記事項有變更時，應辦理變更登記，成立手續較煩雜。
- 2、公益信託於設立後，由受託人負責管理信託事業之運作，而財團法人設立時，依規定應置董事若干名，此外，並應設置事務所。且為維持事務所之運作，不可避免須聘請專任職員，故固定支出較多。公益信託所委任的受託人，常是銀行（信託部）或專業信託公司，無須額外另聘專任之職員為管理，人事及設備等費用得以減省。
- 3、公益信託的金錢運用，其本金及孳息皆可使用，可以將錢用到滴水不剩，該信託即可結束；而財團法人則有不可動用本金的限制，只能運用孳息。而且以信託業為受託人時的稅賦優惠，並無財團法人的設限比例門檻。
- 4、公益信託無存續之限制，而在財團法人方面為確保其永續性，所以成立後不得任意解散。
- 5、二者的差異性，亦存在著相輔相成的可能。學者以為公益信託可強化政府與民間的合作與夥伴關係，協助無活動能力的財團法人轉型。(16) 吾人認為財團法人應可受公益信託捐贈，再由其選定最終不特定的受益人；或者以法人身分自為委託及受託人設立「宣言信託」，再依信託法第七十一條規定廣邀公眾加入為委託人。如是公益信託擔任財源尋找及財務上管理，財團法人從事直接服務工作以及績效的檢討改進，似亦為一項不錯的公益推行抉擇。

肆、公益信託相關爭議問題探討

從上述相關的討論中，公益信託作為提供民間、企業參與公益慈善活動，有其高度價值和可行性，惟其中仍可能存有商權爭議的地方，以下即嘗試加以進一步分析。

一、公益信託可否永久存續？

我國信託法對是否可為永續存在之信託，並無明文加以規定，英美法上對於私益信託的存續期間，則有禁止永續原則(rule against perpetuities)的適用(17)。私益信託、商事信託通常要求在信託條款訂定有明確期限，縱

使無明定期間亦不得違反「禁止永續原則」的最長期限；我國信託法基本上為英美法之繼受，援引此一禁止原則合乎比較法的解釋法則。(18)至若公益信託存續期間應否有一定之限制，英美國家以普通法上禁止永久存續或禁止不確定之原則，對慈善信託並不適用，基本上只要受益人存在，且慈善目的在當時法律許可範圍內，即可永久存續。吾人以為公益信託既無財富累積及控制財產未來歸屬，亦無關剝奪下一代支配能力或資產的尚失流通性等應避免信託永續原由；(19)相對的是委託人、捐讓人完全是無償的奉獻，就促進整體社會利益上，對委託人的權限自應多予維護。而另一方面言，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。

二、「信託監察人」是否應強制設立？

依信託法第七十五條之規定，公益信託應設置信託監察人；信託監察人定為必要機關，則此際即具有受益權和信託利益的管控權能，從而得代行使受益人所應有的監督性權限。由於一方面公益信託的受益權於信託設定後已產生，但最終受益人常有待選拔而尚未特定或存在，對此受益權未歸屬的浮動狀態，有必要先行保障受益人權益；(參考信託法第五十二條規定)另一方面，基於公益信託不同於私益信託以自身獲益為目的，其攸關一般社會大眾之利益，公益信託監察人尚發揮代公權力監督之性質，因此應強制設立信託監察人來保障受益人之利益。

惟公益信託：1、仍屬「契約」行為，就私法自治精神，應盡量給予當事人自主選擇性；2、監察人制度以設置在社團法人為常態，蓋其為組織法而有必要仿權力分立制衡機制，公益信託的信託財產捐獻既應公示而獨立劃分，委託人可說純為社會著想而不可能藉此避稅、獲利，如此連公益性的財團法人都可不設置，似無在公益信託強行規定必備的理由；3、信託監察人可能不願意無償為監督事務，倘公益信託財產不多、活動單純，亦似無必要強其設立信託監察人而負擔額外開支；4、公益信託如受託人係信託業，則依信託業法應設「信託財產評審委員會」、內部控制及稽核人員，同時尚存在有公司本身的監察人，況即或包括非信託業在內，公益信託均有目的事業主管機關的監督，而廣義的司法監督如涉違法侵權，自仍有檢察官及利害關係人等向法院聲請追訴。因此吾人以為監察人宜由當事人自主決定設立，而不必強制必備。

三、有無設置諮詢委員會（營運委員會）之必要？

我國信託法並無規定強制設置諮詢委員會，惟於日本之信託實務上，則常設有類似的「營運委員會」，該委員會之設置目的在於使公益信託獲得圓滿之運作，主要擔任受託人的遴選和管理事務的顧問，但並無信託的監督或決定之職權。(20) 諮詢委員會應究應否為公益信託之必備機關，在支持的立場上言，對公益信託的受託人方面，信託目的的專業知識、公益活動的安排設計均屬不可缺少的條件（如陳春山法制研究公益信託，擬對金改碩士論文優良選拔獎助、舉辦金融改革及立法研討會），然而不管受託人係信託業或自然人，恐無法完全符合上述能力的要求，此時則須經由諮詢委員會之設置以補其不足。

惟若規定諮詢委員會為公益信託之必備機關，雖可能使公益信託更能達其公益之目的，但仍需考慮成本問題以及是否有充足的人才擔任諮詢委員；其次，公益信託內容廣泛多元，如係僅為一般智育獎學金、貧困救助的頒發，自可訂定標準而直接採用校方成績記錄、戶政資料，似並非有另覓專家的必要，可見將諮詢委員會列為公益信託「得」設置的機關，較具彈性和合理。

四、信託生效宜改為登記設立

我國信託法規定公益信託的設立應經目的事業機關之許可，並規定目的事業機關如撤銷許可該公益信託即消滅，顯係採取公益信託許可生效主義。公益信託初期推動，採以設立許可的批審作法，含有防止濫設而害公共利益的想法。吾人則仍基於公益慈善事業有待鼓勵和彈性的立場，以為採登記或報備制度而予事後監督即可，理由如：1、英國設專責慈善（公益）委員會而採事後登記制，受託人於信託成立後向該委員會提交信託文件及相關資料，辦理登記作業即可，美國各州公益信託主要由州檢察長監督，受託人在信託成立後應向檢察長申請登記，我國信託法制沿襲英法，其長期發展成熟模式自有高度參考的價值；2、私益信託如本文第二章所論應有財產的移轉占有，而公益信託不但移轉占有的公示外，尚應主管機關（且可能因涉不同公益性質而有多個目的主管機關）許可才具合法效力，論者或謂基於維護公益需要，惟實際上正好相反，私益信託既存為自己利益，利之所在則推廣甚易，然而公益信託正有待嘉惠大眾的資金溢注，在成立和生效要件應較私益信託為寬鬆；3、公益信託不但內容多樣且型式亦可多元，有的是本金與收益分離而只允動用孳息者，有的是個人獨立設立，有的是單位、企業所籌設，有的是著重在向大眾募集資金的，故論者(21)有謂公益信託的受託人倘未事先申請，然已有信託財產用於公益用途，將造成法律關係複雜且滋生實務上困擾，以及如「本金與收益分離信託」而同時用於公益私益混合者，更突顯許可生效制的窒礙難行處。

五、其他疑慮析論

其他公益信託可能的疑義，吾人以為尚包括：受益人未確定是否有違信託原則、信託終止後權利應歸屬何人、應否另設置專責機關等，茲扼要說明如下：

- 1、公益信託目的在使不特定之多數人受益，這些不特定人所享有者，本質上並非享受利益之權利，而只是公益信託反射效果的作用而已；但是此際公益信託的受益人得依信託目的，可得確定為某一範圍時，其就信託財產之反射效果享受一定利益的地位，應屬此廣義之受益人。因此公益信託尚不能論以抵觸信託的委託人、受託人、受益人三大確定基本原則，這亦即是法律客體的「確定」，不必現時存在只需可得而確定的法學見解。
- 2、信託法第七十九條規定公益信託消滅，無信託財產歸屬人時得採英美法的近似原則（Cy Pres Doctrine）移轉信託財產。條文中所謂的「財產歸屬權利人」應做何解？公益信託原始目的是為了多數不特定人之利益，所以如適用信託法第六十五條於信託關係消滅的可歸屬於委託人或其繼承人時，與公益信託之本旨有違。況且第七十九條尚規定在未指定歸屬權利人時，「目的事業主管機關得為類似之目的，使信託關係存續，或使信託財產移轉於有類似目的之公益法人或公益信託。」應可論以「財產歸屬權利人」係指特別指定為信託財產之歸屬權利人，而排除一般信託上法定歸屬權利之委託人或其繼承人。
- 3、對於設置公益信託專責機構一事，如公益信託涉及多重目的時，不免受到多重部會的管轄，相較於英美法下統由檢察長（美制）或委由慈善委員會（英制）監理；我國的多軌並行監理制度，雖就公益信託監理之經驗得參考交流，而作為汰劣存優的改進，或遇有某一主管機關疏失，尚可由其他主管機關彌補不足。缺點則可能有設立手續繁雜、各部會之標準不一、形成人力物力重複浪費（如報表報告反覆製作提報）。因此，未來如公益信託廣為社會接受時，在效率和明確監督事務的前提下，似可仿照「公平交易委員會」、「公共工程委員會」等，在行政院下設一「公益信託委員會」，由單一之主管機關為設立許可、監督之監理。（隨事務之滋長而為組織之分化，本即是行政權能的特色）

伍、結語與建言

就我國而言，自信託法公布以來，最先公益信託之成立，已有民國九十年經法務部核准設立之「公益信託陳春山法制研究基金會」，及民國九十一年內政部的「公益信託王長庚社會福利基金會」，不但為我國信託制度之運用立下新的里程碑，亦開啟國內非營利組織多元化發展之序幕，相信未來公益信託之發展在信託知識的推廣下，將會逐漸取代政府與財團法人，成為民間從事慈善事業的一股巨大力量。吾人最後僅依研究心得，提出下列建議並代結語：

(一) 提升全體國民的生活品質，是我們邁向富裕社會最大的意義所在。目前政府財政赤字龐大，推行社會福利乃至各類公益事務，可說舉步惟艱！而思考以民間力量補強政府福利的不足，應可效法英美國家大型企業、富豪「公益信託的回饋社會模式」，有鑑於此，各級政府首應鼓勵並協助這些經濟優勢者參與「非營利事業」的公益推展。

(二) 建構良善的法制，是推行任何政策的必要基石。公益信託既涵蓋如此廣泛，似不宜僅在信託法中列舉數條條文為已足，此一如證券投資信託、都市更新信託、金融資產及不動產信託等，均另訂定有單行法律適用。其次，現行信託法所規定的監督機制，吾人以為信託監察人可參酌財團法人模式，是否設置由當事人考量該信託需求決定，同時目的事業主管機關的監理模式，在未來可考慮設一中央專責機關；公益信託的生效要件，則不宜嚴格過私益信託。總之，我國公益信託法制尚待更多的實務經驗，作為進一步後續修法的論據。

(三) 公益信託可與財團法人相輔相成。從前文說明財團法人可扮演公益信託的推廣角色，試想公益信託應非權利義務的主體，而係一項管道、途徑，相反的是財團法人具有法律所賦予行為能力的人格權，二者結合有其高度價值；況採用宣言信託的法人方式設立公益信託，一般企業（或信託業）固亦甚佳，惟其常設有企業經營理念下的財團法人基金會（如天仁茶葉公司設茶藝基金會），更可由該基金會名義成立信託，如是駕輕就熟而公益理念一致，顯然在理論和事實面皆頗合宜。

註 釋

1. 我國早期的借名登記、計程車靠行方式、「信託讓與擔保」（債務人居期不償，債權人可就已移轉所有權的財產充抵貸款）、寺廟產權登記個人名下等作法，因非屬民法債篇的27種有名契約，可說多係遊走於法律邊緣的無名契約類型。近期信託發展，則以金錢信託的商事信託為主，而逐發展資產證券化等衍生性金融產品；法制推展概況如下：

1986 信託購買國外有價證券 → 1988 購買國外基金 → 1991 安養信託 → 1992 員工持股信託 → 1996 國內信託共同基金 → 1996 信託法母法施行 → 1999 撫育遺孤信託 → 2000 信託業（法）機構規範 → 2001 保險金信託 → 2001 公益信託 → 2002 金融資產（各類貸款債權、應收賬款）證券化 → 2003 不動產證券化（投資信託、資產信託）。

2. 參見「法務公益信託許可及監督辦法」（法務部民國85年12月4日制定）、「文化公益信託許可及監督辦法」（文建會民國91年12月9日制定）、「環境保護公益信託許可及監督辦法」（環保署民國92年5月14日制定）。

3. 目的事業主管機關，如文化藝術類的公益信託，在中央為行政院文化建設委員會，地方為直轄市政府、縣（市）政府；惟另應注意者，中央主管機關可能因公益性質而涉及數個單位，並且如受託人是信託業者（銀行信託部、信託公司），仍應申報取得財政部主管機關的許可。

- 4.本圖參考自建華銀行及台新銀行公益信託宣導文件。
- 5.George T.Bogert：Trusts,West Publishing Co.,6th ed, p.1 (1987)。
- 6.參見方嘉麟：《信託法之理論與實務》，元照出版有限公司出版，2003年3月初版，頁44。王志誠：〈信託法與信託業法〉，載於王文字主編：《金融法》，元照出版有限公司出版，2004年7月初版，頁195-196。
- 7.謝哲勝：《信託法總論》，元照出版有限公司經銷，2003年6月初版，頁45。
- 8.American Institute of Law ,Restatement (second) of Trusts,clause 74 (1959)。
- 9.允許受託人考量運用公益信託財產（本金及孳息）從事經營活動，乃是各國信託法制的通例，以免信託資金受到通貨膨脹影響而縮值，甚因公益支出流失而造成信託無法存續。
- 10.參見何寶玉：《信託法原理研究》，中國政法大學出版，2005年3月一版，頁330、331。
- 11.謝哲勝：〈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—分區法律座談會會議手冊》，行政院文化建設委員會編印，2003年9月，頁27。
- 12.學者陳春山認為，公益信託以不特定多數人為受益人，但得為特定之族群（此可視為指定的僅是範圍）；謝哲勝認為在少數（美國法院）案例，以一大群可特定的人為受益人的公益信託，通常必須是將利益移轉給成員不固定的某些人，並且要經過一段較冗長的時間。吾人以為二人的學術觀點應係近似本文所論。參見陳春山：〈公益信託的理念與制度〉，同註11手冊，頁19；謝哲勝：〈公益信託相關法律關係〉，同註11手冊，頁26。
- 13.以亞洲的國家日本而言，各大公司法人多有設置公益信託，截至2003年3月，信託案件達572件金額為七百一十二億日圓，依信託目的劃分的下表所列示，可看出公益信託的含蓋廣泛多樣特色：

信託目的	受託件數	信託目的	受託件數
講學金給付	172	自然科學研究助成	90
人文科學研究助成	15	文化財保存活用	3
教育振興	82	社會福利	44
藝術文化振興	34	自然環境保全	16
動植物保護繁殖	1	都市環境整備、保全	31
綠化推進	1	國際協力、國際交流促進	58
其他	25	總合：	572件

（本表節引自陳春山，同註11手冊，頁16。）

- 14.賴源河、王志誠：《現代信託法論》，五南圖書出版公司出版，2003年2月3版，頁96。
- 15.我國公益信託明定，信託條款變更的前提條件是：「發生信託行為當時不能預見之情事時」，與文中英美法的「次接近原則」（Cy Pres Doctrine），對照下顯得較為嚴苛，如美國Restatement (second) of Trusts的第399條乃採：「實

現該公益目的變得不可能、行不通或是構成違法時」的情況，並未要求必須是委託人所不能預見，而只需因後來情事發展造成確實困難即可，可說較務實且能呼應慈善、公益的公共政策推行。

16.方國輝：〈文化公益信託基本概念〉，同註11手冊，頁8。

17.禁止永續原則，基本內容是指：信託成立時生存的全部受益人死亡後加21年為限，信託必須終止；至於超過後或者是信託喪失效力，或者係得由受益人多數決終止、利害關係人聲請法院終止。

18.謝哲勝，同註7，頁163。

19.see Graham Moffat and Michael Chesterman ,Trust Law Text and Materials,George Weidenfeld and Nicolson Ltd.,p.293 (1988) .

20.參見陳春山，同註11手冊，頁19。

21.參見方嘉麟，同註6，頁197-198、331-332。