

公益信託的今世與來世研討會

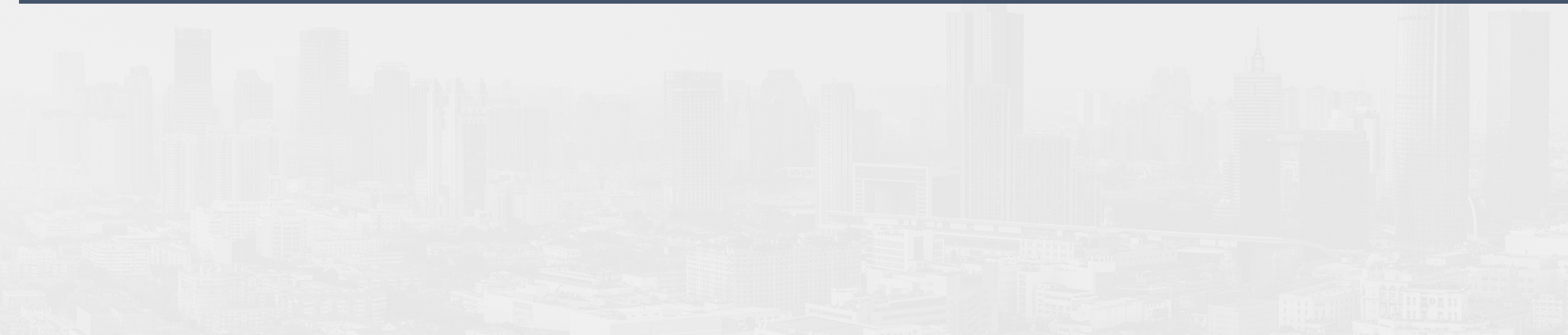
我國信託法制再思考- 以公益信託修法方向為中心

中原大學財經法律系蔡鐘慶助理教授

2022年10月7日

01

前言



一、前言

我國信託法就公益信託之設立許可及監督事項，於第八章設有專章規定，共計17條文。惟自1996年施行迄今已26年，未曾修正，有鑒於現行規範已不足以因應實務狀況。例如：目前信託財產之類型、管理及運用方法未有明確規範，以致有價證券可否作為公益信託之財產或公益信託之財產可否用作投資，迭生爭議。為因應實務所需，行政院院會於2021年4月22日通過「信託法部分條文修正草案」完善公益信託制度，促進公益。本文試圖藉由對我國信託法制作一鳥瞰，並針對我國公益信託修法草案加以評析，希冀能為我國信託法制之進步盡一份心力。

一、前言

1

近年公益信託接二連三爆出爭議新聞，尤其大型公益信託接連挨轟「公益信託控股化」、「公益支出比率過低、假公益真投資」之後，輿論的不信任，使得這塊掛著「公益」的招牌蒙塵。政大法學院方嘉麟教授接受媒體採訪時也苦笑：「本來我們做學術活動可以先預支，信託業受託人也讓我們預支，憑單據報銷；但一八年之後，受託人就不願意預支經費給我們辦研討會。我們要先墊錢，才可以請錢。整體要處理的文件也愈來愈多。」公益信託的規模大小是否監督的方式不同，值得討論。

參見陳亭均，公益信託陷死水急待新遊戲規則激活，今周刊1262期，2021-02-24，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183016/post/202102240048/>

一、前言

監察院109司調0062號監察委員蔡崇義調查「中央部會名義上應督導管理國內137個公益信託基金，依信託法第69條規定，係指「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。」

1. 事業主管機關有否落實所訂定公益信託之許可及監督辦法？
2. 各基金是否有捐助自家上市櫃股票，名為公益信託避稅，實為控制自家股票？
3. 是否有「左口袋捐給右口袋」，以達實際操控基金之目的？

一、前言

4. 是否公益信託諮詢委員會、信託監察人與委託人關係緊密，讓公益信託委託人或其家族成為實際操控人？
5. 是否將「公益信託控股化」，即先以少數現金成立公益信託後，再加碼捐贈大量未上市櫃投資公司股票給公益信託，以此多層控股手法，達到實質掌控集團上市公司股權的目的？

為求實益有效，僅先以國內十大公益信託基金為調查對象案」報告。

一、前言

我國公益信託目前面臨到的問題

1. 是否有公益信託控股化情形?家族傳承鎖股權?
2. 是否有以公益之名行投資之實：公益信託以其持有資金購買公司股權
3. 前十大公益信託資產合計達新台幣1000億元,最近年度支出卻不到百分之一。

CONTENTS 目錄

2

監察院報告

3

我國公益信託現行規定

4

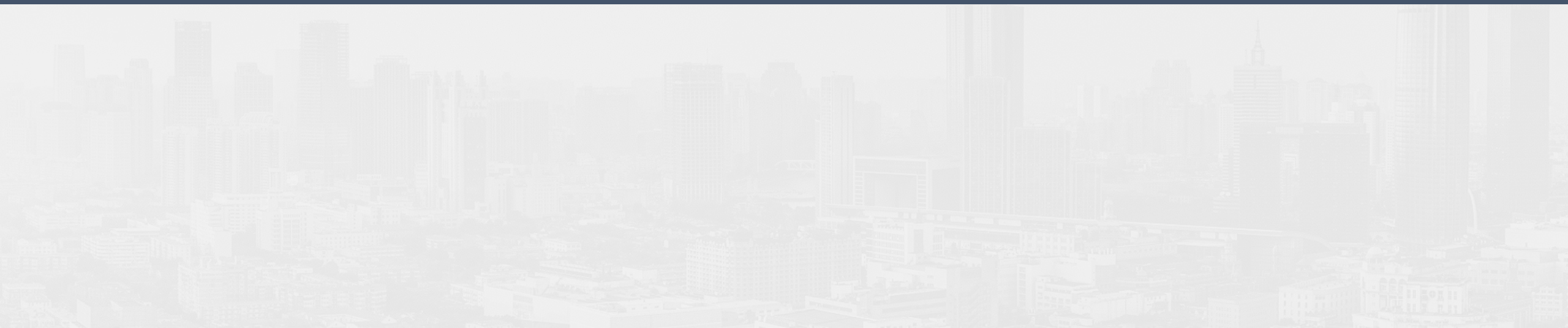
我國信託法修正草案

5

結論

02

監察院調查報告



二、監察院調查報告

1. 公益信託係為促進一般公眾之利益，故信託財產須有助於信託目的之實現，並基於公益信託具有輔助公共支出之功能，我國稅法規定符合要件之公益信託得適用相關租稅優惠。經查，國內十大公益信託之委託人或捐贈人以未上市(櫃)公司股票成立或捐贈公益信託之信託財產龐鉅，部分於成立後受贈高達數十億元至297億餘元之股票，惟當中有部分之公益信託，每年度孳息收入及用於公益活動支出占信託財產之比例極微，從事創設目的活動之能量偏低，公益性明顯不足。

二、監察院調查報告

2. 國內十大公益信託當中有部分之公益信託其依信託本旨用於信託事務之支出(下或稱符合信託本旨之支出、公益支出)偏低：

依中華民國信託業商業同業公會之公益信託揭露資料，以金額觀之，104年至108年以公益信託王○庚社會福利基金之捐贈支出平均達2億9,723萬7,500元最高，其次為公益信託林○璘宏○教育文化公益基金1億4,492萬6,250元，及公益信託王○樣社會福利基金1億2,416萬9,023元；反觀，以公益信託恩○社會福利基金之捐贈支出平均僅294萬4,008元最低，其次為公益信託○愛社會福利基金304萬2,500元，及公益信託基督教中○信望愛基金336萬2,500元。

二、監察院調查報告

3. 公益信託乃結合民間資源與信託功能之法律制度，公益信託係指委託人為促進一般公眾之利益，將其財產權之一部或全部移轉於受託人，使其依照公益目的及信託本旨管理及處分信託財產之信託關係。公益信託本以執行公益為目的，公益信託之信託財產應用於公益活動支出，而非以投資或控股為目的，如公益信託資產龐大，其公益支出宜有相對適當比例。

二、監察院調查報告

4. 教育部、衛福部及內政部雖均表示已加強審酌公益支出與財產總額之比例，促請積極運用或請提供具體運用計畫，惟亦表示因信託法未明定，基於法律保留原則，尚難審認信託財產無法或難以達成公益目的，爰未依信託法第77條規定執行撤銷、廢止其許可或為其他必要處置，即令通報財政部，財政部亦表示如否准租稅優惠據以不無疑義；恐使公益信託易於被利用作為投資或控股為目的，淪為控股及避稅管道。

二、監察院調查報告

5. 信託法如經修法後，依信託法部分條文修正草案，明定公益信託接受現金以外之財產捐贈前，應報請中央目的事業主管機關會同財政部許可；**惟因禁止法律溯及並明定除經中央目的事業主管機關核准外，不得對單一公司持股比例超過該公司資本額5%，既往原則，如新法通過施行後，仍有賴中央目的事業主管機關透過行政指導之方式，或由賦稅機關透過租稅相關規定，藉以輔導或敦促其將該信託財產作為公益支出使用。**

二、監察院調查報告

6. 國內十大公益信託之捐助對象多有為關聯之公益團體及公益信託者，衛福部及教育部等相關目的事業主管機關允應秉其權責就公益信託最終受益對象是否屬不特定人之情形持續加強追蹤查核，必要時尚應促其說明釐清，以符合受益對象為不特定多數人之公益性目的，確保公益信託就特定人或團體之捐贈已遵守普遍性及公平性原則。另，藉由公益信託與關聯之財團法人間轉手捐贈之安排，一筆公益支出在現行稅法下恐有可享多次免稅效果之虞，未盡合理。法務部與財政部允宜妥謀善策，俾免公益信託捐助關聯公益團體及公益信託之行為淪為避稅管道。

二、監察院調查報告

7. 國內十大公益信託於信託契約賦予諮詢委員會就信託財產之運用決定權，依法務部相關函釋，恐與公益信託制度之本旨有違，惟除教育部已督導公益信託林○璘宏○教育文化公益基金修正信託契約外，衛福部及內政部卻迄未監督該等信託契約之修正，內政部並表示宜於信託法修正時具體明文規定。法務部允宜儘速釐清與內政部間就公益信託諮詢委員會之職權之相關法令疑義，並由相關目的事業主管機關一致遵循。俾免公益信託持有鉅額股票且仍由委託人之關係人(諮詢委員會)實質掌握該財產之管理、處分等權利，淪為集團控股情形。

二、監察院調查報告

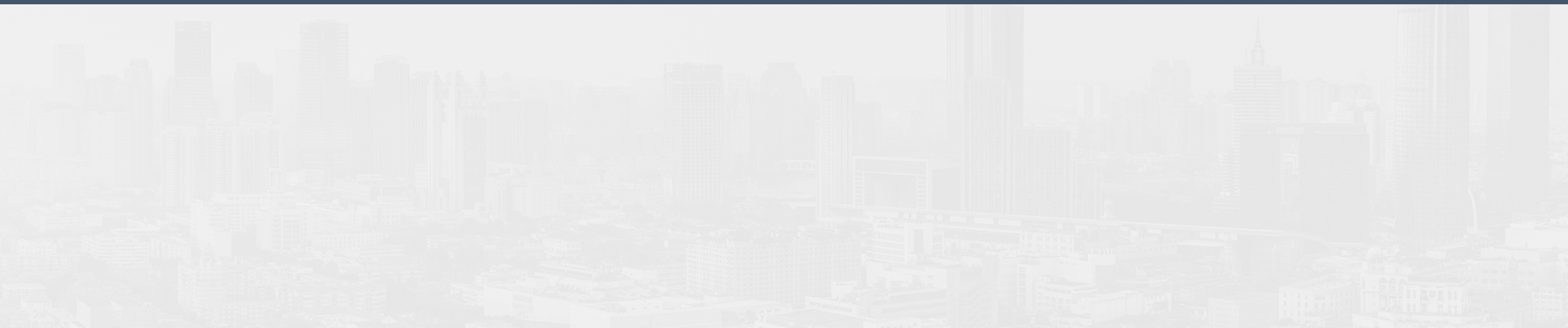
8. 我國稅法規定公益信託之受託人須為信託業者方享有租稅優惠，惟隨公益信託發展，對於環境或文化資產保存等類之「經營型」公益信託，現行稅法規定得享租稅優惠之信託業者未必具有該方面之專業管理能力，故目前實務上多以捐助其他公益團體及個人之方式執行。財政部表示將研議放寬符合一定條件具公益性質之法人擔任受託人之可行性，允宜儘速推動修法，俾落實租稅中立性原則。

監察院109司調0062調查報告之內容詳見

<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=17322>

03

我國公益信託現行規定



一、什麼是公益信託？

- 公益信託顧名思義就是為創造公共利益而成立的信託，舉凡為了達到慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的，都可以設立公益信託（我國信託法第69條）。
- 公益信託在英美等先進西方國家已行之有年，耳熟能詳的諾貝爾基金會就是國際性公益信託的典範。

二、我國公益信託申請與權利義務關係

1. 我國信託法第70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。前項許可之申請，由受託人為之。」例如：「法務公益信託許可及監督辦法」第2條以及「文化公益信託許可及監督辦法」第3條皆有相關申請規定。
2. 我國信託法第71條第1項則規定：「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」其立法理由：為期集合多數人之少量資金，以集腋成裘方式，匯成大額資金，以增進公共利益。例如美國之社區基金會（community foundation），除採用法人方式成立者外，亦有採用宣言信託方式設立，其成效良好。美國社區基金會之制度，殊有引進之價值。

三、公益信託之監督

1. 我國信託法第72條規定：「公益事業管理機構應當檢查受託人處理公益信託事務的情況及財產狀況。受託人應當至少每年一次作出信託事務處理情況及財產狀況報告，經信託監察人認可後，報公益事業管理機構核准，並由受託人予以公告。」
2. 此外我國信託法第74條規範受託人非經許可不得辭任。
3. 我國信託法第79條:公益信託因目的事業主管機關撤銷設立之許可而消滅，而無信託行為所訂信託財產歸屬權利人時，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。此規範在學說上稱為“近似原則”。

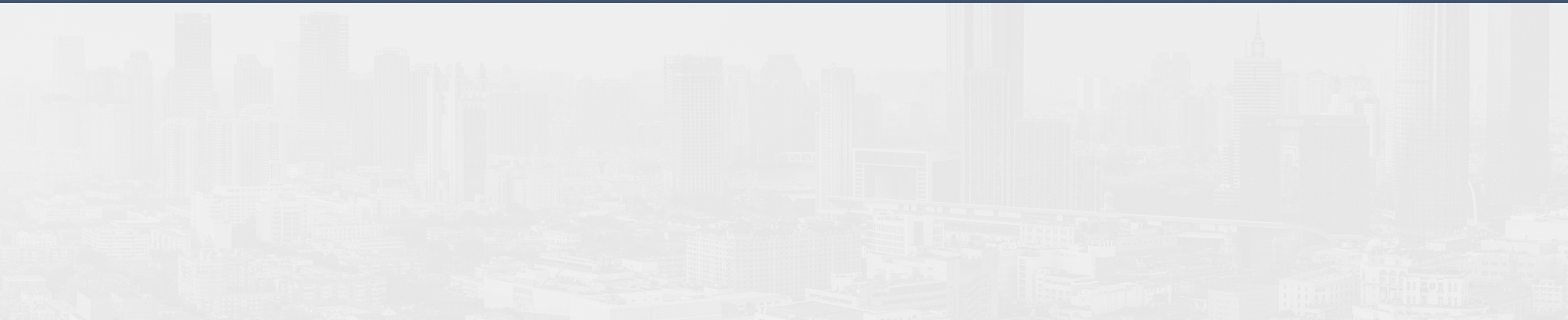
四、公益信託申報義務

受託人申報義務:

1. 我國信託法第80條：「公益信託關係依第六十二條規定消滅者（信託關係，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。），受託人應於一個月內，將消滅之事由及年月日，向目的事業主管機關申報。」
2. 第81條：「公益信託關係消滅時，受託人應於依第六十八條第一項規定取得信託監察人承認後十五日內，向目的事業主管機關申報。」

04

我國信託法修正草案



一、修法緣起

公益信託:

1. 係指委託人為促進一般公眾之利益，將其財產權之一部或全部移轉於受託人，使其依照公益目的及信託本旨管理及處分信託財產之信託關係。
2. 信託法就公益信託之設立許可及監督事項，於第八章設有專章規定，共計17個條文，惟自1996年施行迄今，未曾修正。鑒於公益信託日益蓬勃，現行規範已不足以因應實務狀況；又如各目的事業主管機關就公益信託之財務資訊揭露，規範不一，公眾難以接近取得，不利於公眾監督。為因應實務所需，並符公益，爰擬具信託法部分條文修正草案。

二、此次修正草案重點

此次修正草案重點計有19點，其中之重點茲簡述如下：

1. 增訂公益信託設立時之財產類型。(修正條文第71條之1)
2. 增訂受託人申請設立公益信託時應提出之文件及信託行為應記載之事項。(修正條文第71條之3、第71條之4)
3. 增訂公益事務年度支出占年度總支出之最低比率。(修正條文第71條之6)
4. 增訂受託人管理及運用信託財產應負擔之義務及其方法。(修正條文第71條之7)

5. 增訂公益信託之財產達一定規模者，其財務報表應經會計師查核簽證。(修正條文第71條之10)
6. 明定中央目的事業主管機關應定期派員實地查核公益信託，以及受託人每年度應報請中央目的事業主管機關備查之書類表冊及應提出之期限。(修正條文第72條)
7. 增訂公益信託之資訊揭露制度。(修正條文第72條之1)
8. 增訂公益信託達一定規模者，應設置諮詢委員會；並明定諮詢委員會之職權，以及諮詢委員之利益迴避與專業人員比率及無給職。(修正條文第75條之2)
9. 增訂過渡條款，使本法本次修正施行前已許可設立之公益信託，有依修正後規定補正之機會。(修正條文第83條之1)

三、重要修正草案條文增訂或修正理由

1.增訂公益信託設立時之財產類型

修正草案第71條之1：“公益信託設立時之財產，除現金外，得以其他動產、不動產、有價證券或其他財產權代之。中央目的事業主管機關得依所掌業務性質，訂定現金總額之比率。此修正另一沒公開說出來的目的是希望杜絕公益信託控股化。”

2.增訂公益事務年度支出占年度總支出之最低比率

我國現行的《信託法》僅規定公益信託不得三年不做公益活動，而無其他規範。為了杜絕“殭屍公益信託”，本次修正草案增設第71條之6：「公益信託依信託本旨辦理信託事務之年度支出，不得低於前一年底信託財產總額百分之二或年度收入總額百分之六十。但為實現公益信託目的之本旨且經中央目的事業主管機關認定有正當理由者，不在此限。公益信託之信託財產屬未上市、未上櫃且非興櫃公司之股份或股權者，其依信託本旨辦理信託事務之年度支出，並應達該項信託財產總額百分之二。」

3.增訂公益信託受託人謹慎原則

草案第71條之7規定：

①公益信託之受託人應盡忠實義務，以善良管理人之注意，基於謹慎原則，管理及運用信託財產。

②信託財產之管理及運用方法如下：

一、存放金融機構。

二、購買公債、國庫券、中央銀行儲蓄券、金融債券、可轉讓之銀行定期存單、銀行承兌匯票、銀行或票券金融保證發行之商業本票。

三、購置辦理業務所需之動產及不動產。

四、本於安全可靠之原則，購買公開發行之有擔保公司債、國內證券投資信託公司發行之固定收益型之受益憑證。

五、信託財產總額百分之五範圍內購買上市、上櫃公司股票，且對單一公司持股比率不得逾該公司實收資本額百分之五。但經中央目的事業主管機關核准者，不受百分之五之限制。

六、本於安全可靠之原則所為其他有助於增加財源之投資；其項目及額度由中央目的事業主管機關定之。

4.增訂公益信託財務報表一定規模應經會計師查核簽證

- 公益信託之財產總額或年度收入總額達一定金額以上者，其財務報表應經會計師查核簽證。前項之一定財產總額或年度收入總額，由中央目的事業主管機關定之。
- 其乃為加強監督管理，財產總額或年度收入達一定金額以上之公益信託，除須依第七十二條之一第一項規定為一般性之財務揭露外，其財務報表尚須經會計師查核簽證，爰為第一項規定。至於該一定財產總額或年度收入總額，則於第二項授權由中央目的事業主管機關依其業務性質定之。

5.增訂公益信託之資訊揭露制度

草案第72條之1規定：

受託人應於其資訊網路公開下列資訊：

- 一. 信託契約；以遺囑設立信託者，其遺囑中與公益信託有關之部分；法人以宣言設立信託者，其法人決議及宣言內容。
- 二. 前條第三項及第四項經中央目的事業主管機關備查之書類表冊。
- 三. 前一年度之接受補助、捐贈名單清冊及支付獎助、捐贈名單清冊，且僅公開其補助、捐贈者與受獎助、捐贈者之姓名或名稱及補(獎)助、捐贈金額。
- 四. 其他為利公眾監督之必要，經中央目的事業主管機關指定應限期公開之資訊

6.增訂公益信託達一定規模者，應設置諮詢委員會(草案第75條之2)

其修正理由：

一、本條新增。

二、公益信託之規模大小不一，委託人或受託人如認為有設置諮詢委員會之需要，得依信託行為設置諮詢委員會，以協助公益信託之推動與執行或為受託人處理信託事務之意見諮詢；惟為建立公益信託穩定治理機制，一定規模以上之公益信託應設置諮詢委員會，爰為第一項規定。

三、諮詢委員會之功能主要在於協助公益信託之推動與執行或為受託人處理信託事務之意見諮詢，屬於輔助之性質，其行使職權，應以不妨害受託人及信託監察人之權利義務為限，爰為第二項規定。

四、第三項明定諮詢委員會委員間、諮詢委員與信託監察人間、諮詢委員與受託人間，具有一定親屬關係，或諮詢委員為委託人本人者，宜有一定比率之限制，以避免利益衝突。

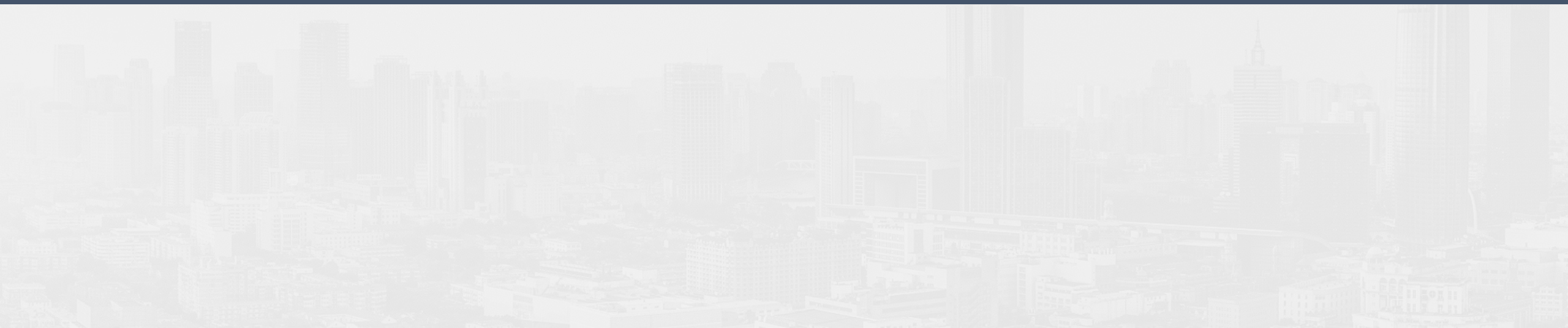
五、受託人應公開諮詢委員會成員名單，且為確保諮詢委員會之專業性，諮詢委員中具備會計、法律或與公益目的相關專業人員，合計不得少於總人數三分之一，爰為第四項規定。

六、第五項明定受託人依第四項規定公開諮詢委員會成員名單，應於其處理信託事務之場所及資訊網路為之，並準用第七十二條之一第三項規定，中央目的事業主管機關得設置網站命受託人上傳該資訊。

七、明定諮詢委員為無給職。

05

結論



五、結論

依信託公會網路揭露資訊2021年度

1. 公益信託王○庚社會福利基金共執行經費3億300萬餘元。
2. 公益信託林○璘宏○教育文化公益基金共執行經費1億4800萬餘元。
3. 公益信託王○樣社會福利基金共執行經費7800餘萬元。
4. 公益信託恩○社會福利基金信託財產專戶執行經費1270萬元。
5. 公益信託○愛社會福利基金執行經費1194萬元。
6. 公益信託基督教中○信望愛基金執行經費1376萬元。

我們對於有努力在做公益的公益信託應給予掌聲，也看到不少公益信託在公益上所做的努力，但公益信託本旨是公益，在管理上也應該集思廣益，尋找最妥適的方式，期待更多的人能設立公益信託投入公益事業讓我們社會更美好！

信託公會網址：<https://www.trust.org.tw/>

五、結論

修正草案增訂過渡條款，使本法本次修正施行前已許可設立之公益信託，有依修正後規定補正之機會（修正條文第83條之1），惟此部分亦是未來在審議時最難解決之問題。修正草案條文規定：本法本次修正施行前已許可設立之公益信託，不符合修正施行後第71條之5第1項第13款後段、第72條之1第1項第1款、第75條第2項、第3項、第6項、第75條之1、第75條之2第3項、第4項、第6項及第79條第1項有關受託人應對信託財產之管理處分具裁量決定權、信託行為內容公開、信託監察人之資格條件、信託監察人及諮詢委員之利益迴避、無給職、諮詢委員專業人員組成比例及賸餘財產歸屬對象者，允宜給予補正期限。

五、結論

我國遺產及贈與稅法第20條之1規定：因委託人提供財產成立、捐贈或加入符合第16條之1各款規定之公益信託，受益人得享有信託利益之權利，不計入贈與總額，這也是為何我國有許多高資產者成立公益信託。

著名信託法學者謝哲勝教授曾指出，財團所成立的公益信託，有見控股化的模式，但「公益信託控股化」暗藏很高的管理風險，特別是多層次控股架構，透明度大幅降低，也會讓有心人士有操控空間。此外，公益信託最大的目的乃在做公益，而非成為有錢人逃稅之方法，所以或可思考要求公益信託每年支出一定比率之信託財產做公益，以避免失去設立公益信託之初衷。草案也做類似的規定，未來如何具體落實，究竟是要支出一定比率或是年度收入總額多少百分比，還有待立法院審議時討論。

五、結論



感謝各位專家學者聆聽!