

RDEC-RES-090-018 (委託研究報告)

# 國內非營利組織管理法規之研究

行政院研究發展考核委員會編印  
中華民國九十年十二月

RDEC-RES-090-018 (委託研究報告)

## 國內非營利組織管理法規之研究

受委託單位：財團法人台灣亞洲基金會

研究主持人：徐小波

協同主持人：江明修

馮 燕

許崇源

官有垣

劉靜淳

研究助理：梅高文

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十年十二月

## 目次

表次	.....	
提要	.....	
<b>第一章 緒論</b>	.....	<b>1</b>
第一節 研究緣起與研究目的	.....	1
第二節 研究範圍與研究議題	.....	4
第三節 研究方法與研究限制	.....	5
第四節 研究流程與研究進度	.....	7
第五節 立論基礎	.....	9
第六節 名詞界定	.....	21
<b>第二章 各國非營利組織法律制度剖析</b>	.....	<b>25</b>
第一節 台灣	.....	25
第二節 中國大陸	.....	40
第三節 日本	.....	44
第四節 美國	.....	53
第五節 英國	.....	60
第六節 澳洲	.....	70
第七節 小結	.....	74
<b>第三章 財團法人條例草案初稿之擬議與說明</b>	.....	<b>77</b>

國內非營利組織管理法規之研究

第四章	專家意見與回應.....	117
第五章	財團法人條例草案修正版之擬議與說明.....	137
第六章	結論與建議.....	177
附錄一	財團法人條例第一次期中座談會會議紀錄.....	181
附錄二	財團法人條例第二次期中座談會會議紀錄.....	229
附錄三	行政院研考會研究『國內非營利組織管理法規之研究—財團 法人條例』期末報告學者專家座談會紀錄.....	263
附錄四	期末報告審查意見修正說明表.....	275
參考書目	.....	283

## 表 次

表 1-1	研究進度.....	8
表 1-2	非營利組織的分類.....	22
表 2-1	各機關財團法人監督準則規定申請許可之文件.....	34
表 2-2	各機關財團法人監督準則規定之成立基金.....	35
表 2-3	各機關財團法人監督準則規定之捐助章程應記載事項.....	36
表 2-4	各機關財團法人監督準則規定之董事人數與資格.....	37
表 2-5	各機關財團法人監督準則規定之主管機關檢查項目.....	38
表 2-6	各機關財團法人監督準則規定之懲處事項.....	39
表 2-7	各國非營利組織法制比較.....	76
表 4-1	第一次座談會與會者名單.....	117
表 4-2	第二次座談會與會者名單.....	118



## 提 要

關鍵詞：非營利組織；非政府組織；第三部門；財團法人；社團法人、公民社會；責信；透明；慈善；公共利益

### 一、研究緣起

隨著社會環境迅速變遷，社會議題日益多元、動態、複雜與相互關聯，政府部門有限的注意力與資源已無法有效因應多方湧現的問題與需求，公共行政愈來愈依賴國際的、區域的和地方的其他行動者的合作，各式各樣民間自主的非營利組織參與公共問題的解決已成為近年來世界各國的重要趨勢，這些組織通常具有較低的營運成本，且更具彈性、創新與回應能力，其一方面提供資訊、保護弱勢團體、改善社會風氣、扶正倫理價值、進行政策倡導，另一方面也與國際組織進行交流，對國際人道救助提供支援。

非營利組織的蓬勃發展已引發了一場 Salamon (1995:243) 所稱的「全球結社革命」( global associational revolution )，形成與公部門 ( public sector ) 和私部門 ( private sector ) 鼎足而立的第三部門 ( the third sector )。其不僅對人民的生活已產生了相當的影響，其活動與運作也直接影響國家與社會的心理、社會和經濟條件，更影響人民對其自我實現與決定未來的能力強弱之認知與感覺。而以非營利組織作為主要骨幹的公民社會 ( civil society )，也和市場經濟與民主政治共同成為現代社會的三個構成部份。

隨著非營利組織所扮演的角色之重要性與日俱增，政府對於非營利組織的行為規範，如稅法的各項租稅減免規定，以及組織設立、治理行為、責信要求等的監督法則，更是深劇影響非營利組織的發展與功能的發揮( 官有垣，民 89：78 )，然而，目前國內卻仍缺乏一套適當的法律來規範非營利組織的活動，為此，如何健全蘊育非營利組織的公民社會，發展適切法律環境與管

#### 國內非營利組織管理法規之研究

理機制，就成了本研究所欲探究的重要課題。然而，由於非營利組織之範圍甚廣，如依其法律性質而言，有社團法人及財團法人，考量本計畫研究經費與研究時程有限，故決定先著手推動財團法人單一法規之草擬，希望能有助於國內財團法人的健全與發展。

依我國民法之規定，財團法人乃財產的集合體，係為特定與繼續之目的，由捐助人所捐助，並經主管機關許可設立之公益法人。民法中對於財團法人的主管機關採用「登記主管機關」與「目的事業主管機關」分立二元制，前者為法院，後者為行政院各中央部會及地方行政機關。而目前國內關於財團法人基金會之相關法規，除民國十八年所制定民法之原則性規定，人民團體法以及非訟事件法外，主要係由二十個目的事業主管機關為配合監督管理財團法人而分別再行制定之各項監督準則，該等監督準則因缺乏法律明確授權，又涉及人民權利之限制規定，與中央法規標準法及行政程序法之規定未盡相符，基於法治國家理念，實有儘速修訂之必要，至於其他相關配套之規定，例如免稅規定、勸募法規等，亦應配合非營利組織發展予以修正。簡言之，我國政府目前並沒有一個統一的主管財團法人業務之機關，亦沒有一部整合的管理財團法人之法規。

有鑒於此，財團法人台灣亞洲基金會遂召集國內非營利組織法律研究暨修訂小組，邀請學者、專家和具多年財團法人實務經驗之代表，從理論及實務層面廣泛進行討論，尋求及創造一個對台灣非營利組織財團法人基金會之發展最有利的法規環境，從而對相關法令之修正提出建議，作為政府修法之參考，矯正主管機關過去一味防弊之觀念，使政府正視非營利組織之社會功能，站在鼓勵非營利組織蓬勃發展之立場，予以積極輔導，提供非營利組織更多元化之發展空間，期使非營利組織健全發展，積極參與公民社會之建構，扮演社會服務及國際交流之重要角色。



## 二、研究方法及過程

由於本研究的主要研究範圍集中於各國財團法人（基金會）的相關法例之比較，以及我國財團法人現況之探討，為蒐集各國資料與學術文獻進行比較，並了解國內學者專家與實務人員的經驗及看法，本研究所使用的主要研究方法包括文獻檢閱、比較研究與焦點團體訪談法。

### （一）文獻檢閱

本研究蒐集了國內外與非營利組織相關之官方資料、網路資源與學術文獻進行分析比較，從各國的法例與經驗中採擷值得參考的理念與作法，並釐探我國現行法制之優劣所在，俾為將來法規修定時能有所參酌。

### （二）比較研究法

本研究根據文獻分析所得之各國資料，包括美國、日本、英國、澳洲等國家，針對本研究的主要研究問題加以比較分析，尤其著重各國非營利組織不同的發展背景與政經社文系絡之差異，希望能更周延地了解他國之精髓，一方面發揮他山之石可以攻錯之效，另一方面也避免生橘逾淮為枳之弊。

### （三）焦點團體訪談法

焦點團體訪談法是一種團體訪問的質性研究方法，藉由團體成員的互動與討論，可在短時間內針對研究議題觀察到大量的語言互動與對話，幫助研究者取得資料與洞識（胡幼慧，民 85：224）。本研究將於財團法人法規草案完成時，邀請國內學者、專家、政府官員、實務人士進行兩次座談，針對草案內容及國內現況，尋求參與者的觀點與建言，並與本研究團隊進行對話，以結合理論與實務，並獲致新的資料與洞識。

本研究受限於時間與經費有限，資料蒐集方面勢必無法周全，在國際比

### 國內非營利組織管理法規之研究

較方面，僅能進行部份主要國家之文獻比較研究，而無法進行實地研究訪問，難免有所疏漏。再者，對於國內現況之探討，未能個別進行深度訪談，僅以兩次座談會形式進行意見蒐集，亦略顯簡化，盼日後能更進一步研究補充。

### **三、重要發現**

為健全財團法人之運作環境，確保財團法人的公益性，爰擬具「財團法人條例」草案，計二十條，其要點如下：

- (一) 本條例基於民間立場，採低密度的政府管理，以促進財團法人的自治為主，外控為輔，非有必要，不予規範，屬財團法人自治事項者，儘量不予干涉。
- (二) 本條例部分條文內容雖與其他法律條文有所重覆，但基於財團法人實務者與政府機關相關業務人員之便利性，本條例仍予以規定，以強化法律的實用性與明晰性。
- (三) 財團法人的董事會對內負有治理與管控之作用，對外負有募款與拓展之功能，掌有決策之最高權力，亦肩負組織成敗與存續之最終責任，實為財團法人能否自治之關鍵所在。因此，本條例對董事會之運作多所規範，期能有助於健全財團法人董事會，發揮董事會功能，並藉以強化財團法人的責信度。
- (四) 本條例之規範對象為所有財團法人，所有財團法人之設立及運作，均適用本條例之規定，但另設有特別法規範之財團法人，如私校法所規範之財團法人私立學校、醫療法所規範之財團法人醫療院所等，其設立條件若另有規定須經該法主管機關(如私校法為教育部、醫療法為衛生署)許可者，應先取得該法主管機關之許可後，再依本條例之規定辦理設立登記。(第一條)

- (五) 有關政府捐助設立之財團法人，由於捐助人捐出去後，就是受捐助人的財產，無論是行政機關或民間人士捐助的財團法人，均非捐助人財產權的延伸，理論上應屬獨立的私法人，且鑑於政府部門以往常循此方式逃避國會之監督和人事法規之限制，有便宜行事之嫌，故本條例亦將此類財團法人納入規範。惟政府部門若認為其具有特殊之行政目的，有必要作更詳細之規範者，自可在不違反本條例的情況下另立組織法或設置條例因應之。
- (六) 為統一事權，本條例明定財團法人之主管機關為內政部，不再區分登記主管機關與目的事業主管機關，財團法人亦不再區分為全國性與地方性。本條例規定主管機關應設立「財團法人事務委員會」負責處理財團法人相關業務，並應配置專職人員負責，以落實相關業務之實際運作，並確實發揮其功能。同時，本條例明定由內政部長擔任委員會召集人，以突顯委員會之重要性，並明確其權責。此外，為確保財團法人發展委員會之公正性與公益性，強化其公信力，委員中民間團體代表及學者專家之比例各不得少於委員總數三分之一。(第三條)
- (七) 為鼓勵民間踴躍捐輸，積極從事公益活動，促進非營利組織之蓬勃發展，且基於國內財團法人之公益性及其運作效率與效能均較社團法人為高，故主張應降低財團法人設立基金之門檻，惟為避免金額過低造成社會資源之濫用與浪費，本條例明訂以目前各部會最低額度新台幣一百萬元作為財團法人設立基金之最低額度。(第四條)
- (八) 為促進公民社會之自治自律，鼓勵非營利組織多元發展，本條例主張成立財團法人乃憲法所保障之人民結社自由權，故應簡化財團法人設立之程序，以簡單、快速且不昂貴的方式為之。因此，本條例

國內非營利組織管理法規之研究

對於財團法人之設立程序較傾向登記報備制之方向而減少嚴格的許可批准制之色彩，即凡符合登記設立之基本要件者，主管機關即應發給財團法人證書。（第五條）

- （九） 本條例以「組織章程」取代原民法所定之「捐助章程」，因此不論是否以遺囑捐助，設立財團法人均應先訂立組織章程，方可由董事向主管機關申請設立登記。（第五條）
- （十） 組織章程中應訂定董事（監察人）之利益迴避規定，避免任何個人利益或商業利益與財團法人之公共利益產生實際或潛在可能之衝突，如不當的利益分配與交易，以減少循私舞弊之發生，確保財團法人之公益性。本條例並明訂財團法人之董事及監察人均為無給職。（第五條及第七條）
- （十一） 關於外國人擔任董事之人數限制及外國人不得充任董事長之規定，在目前全球化的趨勢及地球村的觀念下，實無必要如此僵化的規定，因此，本條例明確規定外國人得擔任財團法人的董事，且其人數佔總名額的比例由目前多數部會所訂之三分之一放寬為二分之一，另外國人亦得擔任董事長。（第七條）
- （十二） 有鑒於今日網際網路及各項通訊科技之發達，人際間即使處於不同地方亦能同步溝通，因此本條例為因應當前數位科技之發展，允許董事會之召開可以即時視訊方式相互溝通，視其等同親自出席（第八條）
- （十三） 財團法人各項業務之支出除組織章程另有規定外，應以基金孳息、法人設立後所得捐贈及其他收入支應之。但為讓財團法人能靈活運用資產，本條例准許財團法人動支其基金，但動支後之基金餘額不

得低於新台幣一百萬元。(第九條)

- (十四) 財團法人證書、組織章程及年度業務報告與財務報告等申報書表，主管機關應闢專用網站，予以公開，提供大眾閱覽並接受公眾監督，以提高財團法人的責信度與透明度。(第十條)
- (十五) 本條例允許財團法人適度從事銷售貨物或勞務之活動，以補充支持其目的業務活動所需之資金，其所得除應依法納稅外，應全數列歸法人之收入項下，並用於與組織章程所訂業務項目有關之支出，而銷售貨物或勞務之財務紀錄應獨立建立。(第十二條)
- (十六) 為避免財團法人淪為政治人物或政治組織之工具，藉以牟取私人或黨派之政治利益而危害公眾利益，本條例明定財團法人不得為特定個人或組織從事與政治相關之活動。(第十三條)
- (十七) 主管機關得派員查詢財團法人之業務及財務狀況，財團法人若有違反本條例及相關法令之規定，經連續糾正二次而未改善者，主管機關得視情節輕重，依比例原則對財團法人施予懲處，包括公開糾正、取消當年度免稅資格認可、取消捐款者免稅資格認可、重組董事會及撤銷設立登記。若無正當理由停止業務活動持續達二年以上者，主管機關得撤銷其設立登記。(第十六條至第十七條)
- (十八) 基於鼓勵社會資源的適當整合與運用，本條例允許財團法人經董事會之決議後，得與他財團法人進行合併。(第十八條)

#### 四、主要建議事項

本研究計畫在研究過程中，發現許多相關法規均需配合調整或修訂，如民法、稅法、捐募法等。此外，相較於政府輔導、協助、甚至獎勵營利事業的法規與措施不斷推出，非營利組織所受到的重視與協助仍屬杯水車薪，整

#### 國內非營利組織管理法規之研究

體非營利組織的法規環境與運作環境，不論是財團法人或社團法人，依然缺乏全盤性的制度架構。因此，本研究提出以下數項建議，期盼能有進一步的後續研究與具體成果之出現：

##### (一) 立即可行之建議

1. 推動「財團法人條例」之立法：本研究的成果已初步凝聚了國內部份財團法人實務人士與學者專家之共識，接下來必須擴大結合社會各界人士，積極推動財團法人條例之立法，為公民社會之建構再注入一股動能。(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院所屬各機關)
2. 制定「財團法人獎助條例」：本研究所擬訂之「財團法人條例」，旨在鬆綁目前政府加諸於財團法人的高密度監督法規，以強化公民社會之自主性，僅屬初步之研究與作為，為能更進一步活絡社會資源之整合與運用，政府與社會各界實有必要針對如何振興財團法人進行構思，「財團法人獎助條例」的制定已在本研究所舉辦的兩次座談會中形成與會者一致之共識，應作為下一步立法的重點。(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院所屬各機關)

##### (二) 長期性建議--全盤檢討調整國內非營利組織法制

國內非營利組織的活躍與興起雖然已有一段時日，建立公民社會的呼聲也縷縷不絕，但政府對於相關法規制度仍未進行全盤性的檢討與思考，「非營利組織法」與「社團法人法」是否應該制定？其他法規應該如何配合調整修訂？工程雖然浩大，但卻有其必要性與急迫性，亟需更多學界與實務界人士共同投入。(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院所屬各機關)

## 第一章 緒論

為健全國內非營利組織的法規環境，本研究分析了國內現行有關財團法人的眾多法令規章，彙整國內學者專家之意見，並參酌各國的相關法規制度，以第三部門自主自治和建立公私夥伴關係之原則，研究草擬出財團法人的單一法規--「財團法人條例」草案，期能為國內公民社會（civil society）奠定發展之基，並負承先啟後之責。

本章首先說明本研究計畫的研究緣起、研究目的、研究範圍、研究議題、研究方法、研究限制、研究流程和研究進度，並論證本研究的立論基礎，繼之針對本研究所使用之相關名詞用語予以界定。

### 第一節 研究緣起與研究目的

隨著社會環境迅速變遷，社會議題日益多元、動態、複雜與相互關聯，政府部門有限的注意力與資源已無法有效因應多方湧現的問題與需求，公共行政愈來愈依賴國際、區域和地方的其他行動者之合作，各式各樣民間自主的非營利組織參與公共問題的解決已成為近年來世界各國的重要趨勢，這些組織通常具有較低的營運成本，且更具彈性、創新與回應能力，其一方面提供資訊、保護弱勢團體、改善社會風氣、匡正倫理價值、進行政策倡導，

另一方面也與國際組織進行交流，對國際人道救助提供支援。

非營利組織的蓬勃發展已引發了一場 Salamon (1995:243) 所稱的「全球結社革命」( global associational revolution ), 形成與公部門 ( public sector ) 和私部門 ( private sector ) 鼎足而立的第三部門 ( the third sector )。其不僅對人民的生活已產生了相當的影響，其活動與運作也直接影響國家與社會的心理、社會和經濟條件，更影響人民對其自我實現與決定未來的能力強弱之認知與感覺。而以非營利組織作為主要骨幹的公民社會，也和市場經濟與民主政治共同成為現代社會的三個構成部份。

隨著非營利組織所扮演角色之重要性與日俱增，政府對於非營利組織的行為規範，如稅法的各項租稅減免規定，以及組織設立、治理行為、責信要求等的監督法則，更是深刻影響非營利組織的發展與功能之發揮 ( 官有垣，民 89a : 78 )，然而，目前國內卻仍缺乏一套適當的法律來規範非營利組織的活動，為此，如何健全蘊育非營利組織的公民社會，發展適切的法律環境與管理機制，即成為本研究所欲探究的重要課題。然而，由於非營利組織之範圍甚廣，如依其法律性質而言，有社團法人及財團法人，考量本計畫研究經費與研究時程有限，故決定先著手推動財團法人單一法規之草擬，希望能有助於國內財團法人的健全與發展。

依我國民法之規定，財團法人乃財產的集合體，係為特定與繼



續之目的，由捐助人所捐助，並經主管機關許可設立之公益法人。民法中對於財團法人的主管機關採用「登記主管機關」與「目的事業主管機關」分立二元制，前者為法院，後者為行政院各部會及地方行政機關。而目前國內關於財團法人基金會之相關法規，除民國十八年所制定民法之原則性規定，以及人民團體法和非訟事件法外，主要係由二十個目的事業主管機關為配合監督管理財團法人而分別再行制定之各項監督準則或辦法，該等監督準則或辦法因缺乏法律明確授權，又涉及人民權利之限制規定，與中央法規標準法及行政程序法之規定未盡相符，基於法治國家之理念，實有儘速修訂之必要，至於其他相關配套之規定，例如免稅規定、勸募法規等，亦應配合非營利組織發展予以修正。簡言之，我國政府目前並沒有一個統一的主管財團法人業務之機關，亦沒有一部整合的管理財團法人之法規。

有鑒於此，財團法人台灣亞洲基金會遂召集國內非營利組織法律研究暨修訂小組，邀請學者、專家和具多年財團法人實務經驗之代表，從理論與實務層面廣泛進行討論，尋求及創造一個對台灣非營利組織財團法人基金會之發展最有利的法規環境，從而對相關法令之修正提出建議，作為政府修法之參考，矯正主管機關過去一味防弊但又提不出有效作為之情況，促使政府正視非營利組織之社會功能，站在鼓勵非營利組織蓬勃發展之立場，予以積極輔導，提供非營利組織更多元化之發展空間，期使非營利組織

健全發展，積極參與公民社會之建構，扮演社會服務及國際交流之重要角色。

本研究希望能結合理論與實務，調合政府與民間觀點，並與國際立法原則相接軌，其所欲達成的預期目的如下：

- 一、參酌各國法例及我國現況，制定一套財團法人的基本法規。
- 二、營造優質的法律環境以促進非營利組織永續發展。
- 三、加強非營利組織資源的取得與管理。
- 四、增進非營利組織的透明度與責信度。

## **第二節 研究範圍與研究議題**

本研究計畫係以草擬財團法人單一法規草案為主要目的，故主要研究範圍集中於各國財團法人（基金會）的相關法例之介紹和比較，以及我國財團法人現況之探討。緣此，本計劃的主要的研究議題乃以財團法人自設立至終止所涉及的相關議題為考量脈絡，期能真正符合國內財團法人之所需。這些議題包括：

- 一、財團法人設立條件及規範對象。
- 二、財團法人董事資格、國籍及人數。
- 三、財團法人之財源籌措。

- 四、財團法人之運作及經營方式。
- 五、財團法人之資訊公開。
- 六、財團法人之免稅資格。
- 七、財團法人之監督管理。
- 八、單一主管機關問題。
- 九、財團法人之解散與合併。
- 十、外國基金會來台設立分支機構。
- 十一、與其他法律之關係。

本研究即針對上述研究議題，分別草擬出相對應的法律條文，以期有效規範國內財團法人的設立與運作。

### 第三節 研究方法與研究限制

由於本研究的主要研究範圍集中於各國財團法人(基金會)的相關法例之介紹與比較，以及我國財團法人現況之探討與分析，為蒐集各國資料與學術文獻進行比較，並了解國內學者專家與實務人員的經驗及看法，本研究所使用的主要研究方法包括文獻檢閱、比較研究與焦點團體訪談法。

#### 一、文獻檢閱

本研究蒐集了國內外與非營利組織相關之官方資料、網路資源

### 國內非營利組織管理法規之研究

與學術文獻進行分析比較，從各國的法例與經驗中採擷值得參考的理念與作法，並釐探我國現行法制之優劣所在，俾為將來法規修定時能有所參酌。

## 二、比較研究法

本研究根據文獻分析所得之各國資料，包括中國大陸、日本、美國、英國、澳洲等國家，針對本研究的主要研究議題加以比較分析，尤其著重各國非營利組織不同的發展背景與政經社文系絡之差異，希望能更周延地了解他國之精髓，一方面發揮他山之石可以攻錯之效，另一方面也避免生橘逾淮為枳之弊。

## 三、焦點團體訪談法

焦點團體訪談法是一種團體訪問的質性研究方法，藉由團體成員的互動與討論，可在短時間內針對研究議題觀察到大量的語言互動與對話，幫助研究者取得資料與洞識（胡幼慧，民 85：224）。本研究於草擬出「財團法人條例」草案初稿後，邀請國內學者、專家、政府官員與實務人士進行了兩次座談，針對「財團法人條例」草案初稿的內容及國內財團法人的運作現況，尋求專業參與者的觀點與建言，並與本研究團隊進行對話，以結合理論與實務，並獲致新的資料與論點。

本研究受限於時間與經費，資料蒐集方面勢必無法周全，在國際比較方面，僅能進行部份主要國家之文獻分析比較，而無法進

行實地研究訪問，難免有所疏漏。再者，對於國內現況之探討，未能個別進行深度訪談，僅以兩次座談會形式進行意見蒐集，亦略顯簡化，盼日後能更進一步研究補充。

此外，本研究的立場係基於民間社會的觀點，著重非營利組織實務問題的解決，重視其實際運作上所面臨的困境和未來的發展需求，故在研究內容上並不著重純粹法學觀念的論證，研究成員上也以具豐富實務經驗和深入了解實務問題的法律、社會、公行、政策、會計等領域的學者專家為主。

#### 第四節 研究流程與研究進度

本研究首先進行國內外文獻資料之蒐集與檢閱，並先就本研究的基本精神與立場形成共識，繼之比較各國之法例與國內之現況，進而依研究問題分門別類予以彙整，據以擬定「財團法人條例」草案條文初稿。接著，本研究舉辦了兩場座談會，邀請國內相關領域的學者、專家、政府官員和實務人員與會，共同針對「財團法人條例」草案初稿進行對話與討論，以了解草案內容的適用性與可行性，並作為草案進一步修訂之依據。本研究計畫研究期間共計召開了十一次會議，各次會議的日期、進度與內容臚列如表 1-1。

表 1-1：研究進度

日期	進度	內容
90年8月1日	組成研究小組	1. 基本立場共識尋求 2. 研究方法討論 3. 研究人員初步分工 4. 訂定工作進度
90年8月13日	架構擬定與內容分工	1. 擬訂內容架構 2. 內容分工
90年9月11日	內容細項討論	1. 討論草案名稱 2. 各研究成員說明所負責部份之內容細項
90年9月24日	完成「財團法人條例」草案條文初稿	1. 討論財團法人設立條件及規範對象部份 2. 討論財團法人董事資格、國籍及人數部份 3. 討論財團法人設立基金及基金管理部份 4. 討論財團法人財源籌措部份
90年9月30日	完成「財團法人條例」草案內容討論	1. 討論財團法人之運作及經營方式部份 2. 討論財團法人之資訊公開部份 3. 討論財團法人之稅捐減免部份 4. 討論財團法人之監督管理部份 5. 討論財團法人之單一主管機關部份 6. 討論財團法人之解散與合併部份 7. 討論外國基金會來台設立分支機構部份 8. 討論與其他法律關係之部份 9. 討論第一次座談會之邀請名單
90年10月15日	第一次座談會	邀請國內學者、專家與非營利組織實務人員針對「財團法人條例」草案初稿內容進行討論與對話
90年10月29日	討論第一次座談會之意見	1. 第一次座談會發言內容彙整 2. 針對第一次座談會發言內容進行討論 3. 討論第二次座談會之邀請名單
90年11月9日	第二次座談會	邀請第二批國內學者、專家與非營利組織實務人員針對「財團法人條例」草案初稿內容進行討論
90年11月23日	期末座談會	討論兩次期中座談會所彙整之意見，進行「財團法人條例」之修正
90年11月30日	「財團法人條例」草案定稿	1. 完成「財團法人條例」草案之定稿 2. 討論期末報告之內容
90年12月17日	完成期末報告	1. 期末報告內容討論 2. 完成期末報告修訂

## 第五節 立論基礎

基於非營利組織所扮演的角色之重要性與日俱增，開發中國家人民希望政府放鬆對社會的管制與操控，或是建立明確的法律規範，開放並促進各種非營利組織的成立與活動；而在已開發國家中，非營利組織早已成功吸引民眾大量的財務捐贈，惟因一些與非營利組織相關的問題陸續浮現，包括鉅額財富的轉移、捐款的濫用、從事不當的政治活動等等，公眾為確保個人對非營利組織的捐贈能被妥善管理運用而不致浪費，開始出現檢討既有的非營利組織監督機制之聲浪，希望能建立更完善的監督機制。以美國為例，有調查指出，民眾對於非營利部門的信任有衰退的傾向（Independent Sector, 2000a: 1）。在這種情況下，我們應該採取何種立場與精神作為財團法人專法的立法原則？政府應該採取高密度管理或低密度管理？應該設定高門檻的基金額度或低門檻的基金額度？應該鼓勵朝美國式的資助型基金會發展亦或是保持本土運作型基金會居多的財團法人型式？這些問題在在需要從政府與非營利組織的適當角色與責任重新進行根本性的思考。為此，本節擬從非營利組織所體現的公民社會系絡來探討非營利組織與政府之間的關係，並由較「監督」一辭更廣義的「責信」（accountability）概念來探討制定財團法人法律所應立基的原則與方向。

公民社會是在建立民主社會的過程中，與國家和市場一起構成之相互關聯的三個領域之一。公民社會是由志願組成的中介組織所構成的互動場域，其中的各個組織代表著各種不同的，有時甚至是相互矛盾的社會利益，這些組織是根據各自的社會基礎、服務對象、所要解決的問題和開展活動的方式而建立與塑造的，其相對獨立於公權力與家庭、企業等生產或再生產的私部門（UNDP, 1993:1; Schmitter, 1996）。Mouzelis（1995）認為，公民社會必須符合三個特徵：(1)存在著有效保護公民免受國家侵犯之法律；(2)公民被允許自由組織非營利與非政府組織，且公民及組織對政治的參與程度足以監督握有行政與強制工具之官員；(3)在不同公民組織之間，存有相互制衡的多元主義，沒有任何團體可以進行絕對的宰制。由此可知，非營利組織乃是構成公民社會的主體，其所具有之「取私為公」、「去私存公」的「公共」特性，亦與公民社會的理想相吻合。

公民社會與國家的關係本質是非層級節制的，且互不隸屬，它相對於國家，享有對國家的自主性。公民社會愈強大，愈會產生出特別的制度結構來支持公民資格（citizenship）；反之，公民社會愈虛弱，愈容易受到國家與市場領域的宰制（Janoski, 1998:17）。同樣地，非營利組織做為公民社會的組成要素，所展現的亦是民間、非官方、獨立、自主、志願、公益等特性，其可以獨自承擔某些社會管理職能，亦可監督政府的作為，制衡市場的



放任。非營利組織若是放棄這種應有的自主性、民間性與公益性，甘受政府的主導與控制，或受商業利益的介入與操縱，勢將成為官僚權力的延伸或市場私利的競技場，進而弱化公民社會的力量與發展。

由於政府與市場在提供公共財或集體財方面有所不足，產生了「政府失靈」(government failure)和「市場失靈」(market failure)，非營利組織因而有其存在的空間與理由。然而相對地，非營利組織也可能產生「志願失靈」(voluntary failure)的現象，需要政府採取行動來改善非營利組織的缺失並輔助其發展，志願失靈的情形包括 (Salamon, 1995:44-48)：

1. 慈善組織能力的不充分 (philanthropic insufficiency)：非營利組織往往無法獲得足夠充分和可依賴的資源以處理人群服務問題，且經常無法涵蓋所有的地理範圍，使得問題最嚴重的地方反而常無法取得所需的資源。
2. 慈善的特殊性 (philanthropic particularism)：非營利組織及其捐助者經常集中在少數特定的次級人口群體，因而忽視了其他社會次級群體，不僅留下嚴重缺口，也造成重複服務的資源浪費。
3. 慈善的父權性 (philanthropic paternalism)：非營利組織中掌握最多資源者對於組織的運作與決策具有最大的影響力，如

#### 國內非營利組織管理法規之研究

主要捐助者和董事會，服務對象反而因是弱勢群體和純粹受惠者的角色而難以對資源運用擁有發言權。

4. 慈善的業餘性 ( philanthropic amateurism ): 非營利組織長期依賴未受過正式專業訓練的善心志工來從事服務，且對職工無法提供具競爭力的薪資，難以吸引專業人員的參與，因而影響組織運作的成效。

由於非營利組織本身存有以上的問題與限制，政府於是成了回應「志願失靈」的主要制度。政府與非營利組織之間的關係，吾人可以分別從公共服務、公共政策與財務法規三個實務領域中觀察之（江明修，民 89：148-153）：

1. 在公共服務方面，當政府對非營利組織的資源開放程度低，對非營利組織的規範管理混亂並過度規範，且政府與非營利組織彼此信賴程度低時，兩者的互動是對抗、競爭、割裂和疏離的「分裂型關係」。反之，當政府對非營利組織的資源開放程度高，對非營利組織的規範管理明確而寬鬆，且政府與非營利組織彼此信賴程度高時，兩者的互動傾向於互補、和諧、互惠和合作的「整合型關係」。
2. 在公共政策方面，當政治體制較不民主，法令對非營利組織的政策參與限制打壓，雙方互不信任，且非營利組織無法自政府取得足夠政策資訊與資源時，政府與非營利組織間的關

係是「對立式關係」。相反地，當政治體制為多元開放的民主體制，法令對非營利組織的參與具容忍性並加以規則化，雙方建立某種程度的信任與默契，且資源能相互流通時，政府與非營利組織間的關係是「參與式關係」。

3. 在財務法規方面，當政府對非營利組織設置較多的管制規範，從嚴監督與管制，租稅政策較嚴格，且對民間團體資訊流通較少時，屬「國家控制」型態。當非營利組織設立多採報備制，不需審核與監督，多賴自治規範與同業監督，且政府與非營利組織雙方資訊公開透明時，屬「自我控制」型態。

在當前政府與非營利組織互動日益密切的趨勢下，上述何種關係型態對國家社會較為有利？兩者的角色、責任與關係究竟應如何界定才能真正有助於公共利益？對此，我們可以從 Putnam 的研究中獲得啟示。Putnam (1993, 2000) 研究發現，公民社會的程度愈高，社會中的互信與合作程度也愈高，市場機制的運作就更有效率，政府也將更為廉潔並兼具效能與效率，亦即，強有力的公民社會既能促進市場經濟的發展，亦能促進民主政治的運作。因此，由於非營利組織是公民社會中最為積極活躍的重要角色，在維持自主與獨立的前提下，其與政府在促成健全市場經濟與民主政治的目標上，享有共同的利益，彼此之間的較佳關係應該是互惠與合作。然而，一旦政府意欲壓制非營利組織的自主與限制其發展時，雙方的關係將顯現為敵對與衝突。

近年來，政府與非營利組織之間的互動日趨頻繁，非營利組織接受公共資金的情況日益增加，而政府也日益依賴非營利組織的合作與資源，彼此的互依程度漸增，此時雙方必須透過協商建立一套規範彼此角色、責任與互動的治理機制，而非訴諸政府的權威和懲罰。就非營利組織而言，所需要的是支持性的法律與規範架構，一方面制度化並保證公民社會中多元組織的自主與互動，藉此限制國家干預的權力，以及促進社會的開放自治；另方面則需健全非營利組織的責信機制，加強其可信度與透明度，規範其與政府的互動，以落實非營利組織崇高的理想與使命。

以最狹義的解釋來說，責信指涉向上司（higher authority）負責，要求向某種權威來源「說明」（account）個人行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制（Kearns, 1996:7; Mulgan, 2000:555）。此種責信概念採用的是「命令與控制」（command-and-control）的定義方式，所意含的是外部監督（external scrutiny）、辯護（justification）、順服（compliance）、獎懲（sanctions）與控制（control）等意義，責信是透過清楚的法規命令和正式的程序、監督與強制來達成（Light, 1994:273-274; Mulgan, 2000:557）。在這種觀點下，非營利組織的責信管道是藉由遵守明確的法規命令等正式機制的使用，避免違法，避免不當行為，以及對財務進行完善的管理。

然而，「命令與控制」的管制監督模式是以一種由上而下的命

令鏈來達成，政府與非營利組織之間成了一種層級節制的關係，而非平等的自主、對話與夥伴關係。甚且，嚴格的管制監督模式往往會產生不當的干預，影響機構的獨立性與自主性，更會形成目標錯置、使命混淆和形式主義的現象，扼殺非營利組織的創意、彈性和機動等本質，最終造成組織的僵化。

晚近，責信的概念已經擴展出更廣義的其他意涵，包括了個人道德（個人內在品格）、專業倫理（專業所公布和實施的守則）、回應性（追求公民期望或需求的程度）、組織績效（各項計畫與行動的效率與品質）、組織能力（管理與運作的普遍效能）等（Light, 1994; Mulgan, 2000; Weber, 1999; Kearns, 1996）。責信的範疇則涵蓋了適當運用資金的財務責信（fiscal accountability）、遵守適當程序與規則的過程責信（process accountability）、確保工作品質與行動效果的計畫責信（programme accountability），以及重視工作的相關性與適當性之優先性責信（accountability for priorities）（Rochester, 1995:193）。對非營利組織而言，此種責信面向的不斷衍生與擴展，其目的無非是希望藉由更周全的責信方式確保組織使命與公益性的達成，俾以獲取公眾的信心與信任。

Kearns（1996:69-90）也提出了四種責信內容，希望非營利組織能將其整合進組織的策略規劃之中：

1. 法律責信（legal accountability）：要求清楚的權威層級制，

遵守法律的精神與法律的條文。

2. 協商責信 ( negotiated accountability ): 要求對關係人需求的高度回應。
3. 裁量責信 ( discretionary accountability ): 要求在行使自由裁量權時以知識和專業進行正確的判斷。
4. 預期責信 ( anticipatory accountability ): 要求預測未來趨勢，並主動參與及倡導相關立法和行政創制。

依前述廣義的責信意涵觀之，對非營利組織的責信並不侷限於法律或規則的限制與遵守，更重要的是公共利益與公共信任的維持 ( Independent Sector, 2000a:1 ; Kearns, 1996:40 )。這種廣義的責信概念超越了監督控制的技術性責信，轉而強調非營利組織對其關係人 ( constituencies ) 承諾的社會性責信 ( 或公共責信 )，包括對一般公眾、新聞媒體、捐助者、董事、志工和許許多多的其他利害關係人的責任與義務。然而，非營利組織面對如此多樣化的責信對象，所涉及的責信面向包括了公共資訊的揭露、法律與管制的遵守、董事會的監督與信託責任、同儕責信、組織效能、募款倫理與廉潔、對關係人的回應、組織使命的正當性、利益衝突的避免與解決，以及公共資源的管理等等 ( Independent Sector, 2000a:2 )，相對於公共部門與私人部門來說，非營利組織的責信機制似乎顯得較為模糊而不明確。

以私人部門而言，企業組織的責信是向股東負責，接受顧客與消費者自由選擇的市場機制檢驗，生產者能持續獲得有關價格、市場佔有率與經營損益等訊息。另一方面，公部門的責信是最終向選民負責，責信機制明確，具有法律所清楚界定的職責與權力，並有一套正式管道使監督者能夠獲得相關資訊（Rochester, 1995:190-191）。然而以非營利組織而言，利益關係人的多樣性意味著責任對象的多樣性，每一個群體都很重要，但其彼此間的需求卻可能有所矛盾與衝突，例如捐款者的偏好與服務對象的需求之間可能就存有緊張的關係（Rochester, 1995:201）。

Ware（1989:203）曾列出七項非營利組織責信的具體目標，包括：(1)確保服務的供應；(2)保護捐助者的利益；(3)保護服務對象的利益；(4)保護內部職工的利益；(5)在政府提供資助時保證「資金的價值」；(6)維持公平競爭的環境，保護與非營利組織相互競爭的私營機構之利益；(7)保護政府部門不受非營利組織過度的政治影響。換言之，從責信的概念來看，非營利組織所需要的責信機制遠比監督機制更廣泛，其不僅強調外力對非營利組織的監督制約，也強調非營利組織自覺的責任意識，同時亦重視政府、市場與公民社會三者角色與責任的釐清與定位。美國 Independent Sector（2000b：3-4）就曾提出多項強化非營利組織自治與責信的作法，包括能力建立、成立中介組織、協助媒體和公眾更理解非營利組織及其責信議題、教育董事會與其他內外部關係人、強化

報告工具、上網公告組織資訊、設定標準並加以落實。

藉由政府與非營利組織關係以及非營利組織責信的探討可以了解，政府制定與非營利組織相關的法律時，首先必須著眼於如何健全公民社會的發展，而朝向參與式自治將可創造出非營利組織之間及其與公民對話的系絡，促進公民社會的健全。然而，自治具有三個層次，最低層次的自治是法律約束和權威監督的結果；第二層次的自治是輿論監督與道德規範約束的結果；最高層次的自治則已成為行為主體的人格，超越一切的監督而達到自為的境界（周志忍、陳慶云，1999：271）。自治的形成和自我約束的內化其實是一個複雜的辯證過程，很少有人或團體會在無任何外力約束的情況下進行自治，對多數人和團體而言，自治行為的形成仍有賴於外部力量的監督與約束。

另一方面，雖然自治的形成有賴於外控，但愈是依賴政府監督控制的力量，愈是會削弱非營利組織自治的力量，因此，自治與外控之間實必須找出並維持一合理的程度。為了讓自治能從低層次向高層次轉化，由政府所施加的外控必須僅維持在建立輔助性制度的最低限度，以發展為主，規制為輔，藉由促進與強化非營利組織的能力，讓非營利組織可以學習管理他們自己的組織與未來。當然，如果非營利組織接受公共資金的補助或契約時，它們也必須在公共資金的使用上承擔相應的責信，接受政府對資金使用的監督與規制（Hayes, 1996:105）。



促進非營利組織自治品質即是強化公民社會之道，也是轉變國家與社會權力結構的過程。在此一過程中，必須先行改變政府行政人員的觀點，將其以往監督控制者的角色轉變為促進者的角色，他們可以藉由提供支持非營利組織發展所需的資源與資訊，允許公民去形成各式非營利組織，並協助它們參與政策過程。一旦非營利組織能發展出制度化和民主化的自治能力和處理社會問題的社會能力，公民對於他們自己的社會將會承擔更多責任，而非完全仰賴國家政府的權威與行動。

自治與外控、結社自由與政府監督永遠都是一對矛盾辯證的概念，政府管制過多，將會壓制結社自由，放任不管又容易對社會公益和基本人權有所侵害。其中分寸的拿捏唯有透過對國家與公民社會關係的探討，以及對非營利組織責信概念的深究才能獲得適當的釐清。

藉由本節的辯證與檢視，吾人可以主張以下的良性循環是可欲的，即政府應以健全公民社會的角度為基礎，給予非營利組織更大的自治性，充分保障憲法所賦予的公民結社自由，並促進非營利組織的發展。惟有自治，才能自立，非營利組織若能成為自立自治的組織，許多目前政府的社會職能就能由非營利組織來承擔，這不僅有助於公民社會發展，也相對減輕了政府的行政與財務負擔。

以西方的經驗觀之，公民有權利組成各式各樣具備法人性質的組織，使公民社會有充沛的實力表達多元的需求，並有效參與政策制訂過程，如此國家的公共服務功能才可能更為健全。台灣的非營利組織在汲取西方經營管理知識之外，也有必要尊重法人的獨立人格，使非營利組織真正符合其創設目的，而不致成為企業或政府的傀儡（顧忠華，民 87：20）。

總之，財團法人基本法規之擬定，應該保障財團法人的自主性，以自治、透明、公開為指標，以接受媒體、學界、網路、公眾之監督，或財團法人之間的相互監督為原則。換言之，政府應進行法令鬆綁，以低密度的政府管理促成高密度的自我管理。在自治、透明、公開的情況下，財團法人的運作與財務皆需攤在陽光下以供社會大眾檢視，再輔以適度的法律規範，自然會形成汰劣擇優之機制，如此基金門檻的高低即不成問題，而為鼓勵有心人皆能參與社會公益，促進社會的多元活力，基金的門檻似不宜太高。

基金門檻高低所涉及的另一個問題則是財團法人的型態問題。目前國內大多數基金會本身皆直接從事公共服務的遞送，屬「運作型」基金會，這點與美國社會中基金會之運作內涵有很大的不同，美國的基金會主要是以捐款給其他民間機構或政府單位，協助其實施公共服務，屬「資助型」基金會。如果欲以資助型基金會的型態為主，目前國內大多數的財團法人都必須轉變為

社團法人型式方能生存，勢必對國內非營利組織的生態造成極大的衝擊，且許多著有聲譽的財團法人已創造出極佳的運作績效，顯示運作型基金會的型態並未對其有所限制，反而形成台灣非營利組織的一項特色。當然，基於多數非營利組織皆面臨募款的困難，設立資助型基金會仍是值得鼓勵的方向，但也必須同時維持運作型基金會可以生存的空間。

## 第六節 名詞界定

### 壹、非營利組織

非營利組織一詞，不同的學者有不同的界定方式，根據 Wolf (1990:6; 1999:21) 的歸納，非營利組織具有五項特質：

1. 具有公共服務的使命。
2. 為不營利或慈善的法人組織。
3. 排除自利營私的管理結構。
4. 免除聯邦稅。
5. 捐助者享有減稅的優惠待遇。

Hansmann (1980: 840-842) 則以「財源籌措方式」作為縱軸，分為捐贈型 (donative) 和商業型 (commercial) 兩種類別；又將「組織控制方式」列為橫軸，分成互助型 (mutual) 和創業型 (entrepreneurial) 兩種模式。然後可表列成四種類型 (表一)。一

一般而言，非營利組織大多指涉表 1-2 中具有較強烈「公共」性質的和兩種類型。

表 1-2：非營利組織的分類

財源 \ 控制權	互助型	創業型
捐贈型	共同使命團體 (Common Cause)	社會救助機構
商業型	鄉村俱樂部	療養院

資料來源：修訂自 H. Hansmann, 1980: 842.

Salamon (1992) 則具體指出非營利組織的六大特徵，包括：

1. 正式的組織：非營利組織必須具有某種程度的制度化，而非臨時或非正式的民眾集合體，同時也要得到政府制定的法律之合法承認，因而具有法人團體的資格，可以以組織之名與其他團體訂定契約和保管財務。
2. 民間私人性質：它必須與政府機關有所區隔，既不屬於政府的部門，也不應由政府官員組成董事會的多數成員，但此並不意味非營利組織就不能接受政府的財源或是政府官員絕對不能擔任董事。簡言之，一個重要的關鍵就是，非營利組織基本的架構必須是民間私人性質的組織。

3. 利潤不能分配：組織本身可以生產利潤，但必須將組織的利潤運用在機構宗旨限定的任務，再者，組織內部的工作人員不能分配利潤，這和營利組織運作的配股分經情形有很大的不同。
4. 能夠自我治理：非營利組織要能夠自我管理自己的活動，組織本身要有內部的治理程序，不受外在團體的掌控。
5. 志願人員的參與：非營利組織應有某種數量的志願人員參與機構活動，特別是由志願人員所組成具有領導與治理性質的董事會。
6. 公共利益的屬性：非營利組織所提供的服務應具有公共利益的性質，並以服務公眾為職志。

綜合言之，非營利組織的定義可以歸納為：以公共服務為使命之民間性正式組織，其自主且獨立運作，不以營利為目的，享有合法的免稅地位，且捐贈者亦享有稅法上之優惠，其必須在政府法律所規範的權利下運作，運用所獲取之資源，以遞送符合組織宗旨之服務。

## 貳、財團法人與社團法人

我國屬大陸法系國家，對於民間團體的規範係體現在民法之中，民法中並未使用「非營利組織」或「基金會」等詞彙，相近似的概念是私法人中的「社團法人」與「財團法人」。社團法人為

#### 國內非營利組織管理法規之研究

人的組織體，組成基礎為社員；財團法人為財產的集合體，其成立基礎為財產（施啟揚，民 83：116）。

民法中將法人分為公法人與私法人，前者指涉有公權力的政府機關，後者則包含營利與非營利機構或團體。私法人又可分為「社團法人」及「財團法人」，社團法人包括營利性社團法人（如公司、商號）及非營利社團法人，後者又可區分為「中間性社團法人」（如同鄉會、校友會等）和「公益社團法人」。財團法人則有一般性財團法人（如基金會）、特殊性財團法人（如依私立學校法設立的私立學校、依醫療法設立的醫療機構，以及政府捐資成立的財團法人等），以及宗教法人（官有垣，民 89：80）。

## 第二章 各國非營利組織法律制度剖析

本章首先就當前台灣有關財團法人的法律環境進行介紹，並分析其優劣與問題所在，接著分別剖析中國大陸、日本、美國、英國、澳洲等國家的非營利組織法律環境之概況，最後再進行簡單的比較分析。本章所述國家橫跨亞、歐、美和大洋洲四大洲，涵蓋英美法系、大陸法系與社會主義法系，期能更周延地釐探其異同與特性，一方面發揮他山之石可以攻錯之效，另一方面也避免生橘逾淮為枳之弊。

### 第一節 台灣

自 1980 年代以後，台灣的非營利組織數量急遽成長（蕭新煌，民 89），若以組織型態來區分，可以分為社團法人與財團法人，由於本研究係以財團法人為焦點，故本節僅就台灣財團法人的現況問題加以說明。

台灣的財團法人多以基金會的名稱設立，但在實務的運作上除不需會員組織外，與社團法人並無太大不同，大多數的財團法人都不是捐助型基金會，而是運作型基金會，這也構成了台灣獨特的非營利組織文化。

台灣的財團法人雖然蓬勃發展，數量不斷增加，但其在組織內部管理上卻也面臨了一些的問題，包括：(1)組織內部的自我規範；

(2)提升管理的品質與增進專業化的程度；(3)財政來源的不穩定（蕭新煌，民 89：117-118）。此外，財團法人雖然對社會提昇發揮了積極的貢獻，但相對也產生了一些弊端，例如淪為企業避稅的工具或成為政治工具。這些問題在在突顯出當前財團法人法規制度有否缺失或不足，一方面令不法之徒有可趁之機，無法有效規範財團法人的健全發展；另一方面則缺乏賦能培力( empowerment)的機制設計，無法讓財團法人充分培養自治自律的能力與精神。

就財團法人的法規制度而言，目前我國有關財團法人的制度運作主要規定於民法之中，部份則另以特別法（如私校法、醫療法）範定之。由於民法中僅為原則性之規定，各政府主管機關基於管理的需要，又分別制定了相關監督準則與辦法，目前除「法務財團法人設立許可及監督準則」、「青年輔導事務財團法人設立許可及監督準則」、「原子能業務財團法人設立許可及監督準則」已遭其主管部會廢止，另訂作業要點外（「法務部審查法務財團法人設立許可及監督要點」、「行政院青年輔導委員會審查青年輔導事務財團法人設立許可及監督要點」、「行政院原子能委員會審查原子能業務財團法人設立許可及監督要點」），尚有「內政業務財團法人監督準則」、「蒙藏事務財團法人監督準則」、「外交部主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院國軍退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則」、「財政部主管財團法人監督管理辦法」、「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準



則」、「體育財團法人設立許可及監督準則」、「行政院國家科學委員會主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院文化建設委員會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則」、「經濟事務財團法人設立許可及監督準則」、「交通部主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院衛生署監督衛生財團法人準則」、「農業財團法人監督準則」、「勞工業務財團法人監督準則」、「環境保護財團法人設立許可及監督準則」、「大眾傳播財團法人設立許可及監督準則」，以及「大陸事務財團法人設立許可及監督準則」等相關法規，種類繁多，內容龐雜。這些法規繁簡不一，標準有別，但其出發點明顯是以便於機關的管理監督為主，防弊重於興利，限制重於發展。溫信學（民 86：158）即指出，政府對財團法人訂定的法規內容，隱含政府欲引導非營利組織發展方向，透過對組織業務、財務狀況和人事方面的監督，以實現政府的期待。

觀諸世界各國非營利組織的設立程序，約可概分為三種方式：自由設立制、登記報備制和許可批准制。自由設立制是指非營利組織可以自由成立，毋須任何登記手續，如澳洲的慈善信託（charitable trust）和非法人社團（unincorporated association）的設立並不需要登記，但如果欲獲得免稅和大眾捐贈的資格則須登記（McGregor-Lowndes, 53-54；58）；登記報備制則是非營利組織的設立僅需履行一定要件，向政府登記報備存查即可，毋須獲得政府許可批准。許可批准制指非營利組織的設立必須向政府申

請，經過政府審查並許可批准後方能登記成立。

以先進國家的經驗而言，對於非營利組織的設立普遍採用自由設立制與登記報備制並行，一方面保障公民結社的自由，另一方面若欲獲得法人資格以及免稅和接受大眾捐贈的地位，則必須進行登記，接受最起碼的監督管理，以防止對公共利益造成危害。而許可批准制雖然也有助於強化對非營利組織的規範管理，惟對公民結社自由卻是一種限制。以日本「促進特定非營利活動法」為例，以往其他法律規定公益組織必須經過相關政府機構許可批准後才能成立，但特定非營利組織則只要符合法律的規定要件，政府即必須予以認證。

依我國民法第二十五條：「法人非依本法，或其他法律之規定，不得成立。」第三十條：「法人非經向主管機關登記，不得成立。」以及第五十九條：「財團於登記前，應得主管機關之許可。」等規定可知，我國對於財團法人之設立是採取許可批准制，必須經主管機關之許可方能登記，非經登記，不得成立。其中，許可之主管機關為目的事業主管機關，登記之主管機關則為所在地之法院。這些規定明顯與先進國家登記報備制的趨勢不符，反倒較類似於中國大陸的相關規定，例如大陸「基金會章程」第十一條第一項：「建立基金會，由其歸口管理的部門報經人民銀行審查批准，民政部門登記發給許可證，具有法人資格後，方可進行業務活動。」大陸「社會團體登記管理條例」第三條第一項：「成立社

會團體，應當經其業務主管單位審查同意，並依照本條例的規定進行登記。社會團體應當具備法人條件。」以及第九條：「申請成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備。」對照起來，我國目前的法規進步與否也就不言而喻了。

此外，我國財團法人不僅在申請設立登記時必須經目的事業主管機關之許可，設立後的運作仍需受到目的事業主管機關的監督與管理。例如目前我國各政府機關對於財團法人的監督準則或辦法之內容規定可說極為繁瑣複雜，監督管制的範圍極為廣泛，不僅對申請許可之文件規定甚多(表 2-1)，對於成立的基金額度(表 2-2)、捐助章程的內容(表 2-3)、董事會的人數與資格(表 2-4)、董事會議的次數與程序、會計與稽核、預算與決算、主管機關的檢查項目(表 2-5)、懲處事項(表 2-6)等都有繁瑣嚴格的規定，可說是到了層層管制，事事監督的地步。在這種情況下，財團法人不免失去其獨立性與自治性，若是政府再藉由干預式的經費補助或不平等的委託契約等引來干涉非營利組織的運作，則恐將形成非營利組織對政府機關的單向依賴。

雖然我國財團法人相關法規的內容規定繁瑣、嚴格而複雜，但是在實務上卻又因缺乏專業與人力，以致執法寬鬆，裁量標準分歧，僅見形式而不見實質，致令非營利組織無所適從，虛應故事者多而制度健全者少，許多組織內部管理問題極為嚴重卻仍能持

續運作，甚至弊端與亂象叢生卻仍能掩蓋應付而不被主管機關察覺。換言之，法令規章與實務執行之間已產生了嚴重的落差，此時惟有同時從法規與實務進行制度性改革與調整，方能克竟其功。

還有一項更嚴重的缺失存在於我國財團法人監督機制之中，即獨漏社會自治最重要的資訊公開相關規定。資訊公開的重要性在於透過公共責信以維護公共利益與他人權益，藉由資訊的公開化與透明化，讓民眾瞭解與認清哪些組織真正在為公益服務？哪些組織假借非營利名義從事違法之事？哪些組織成為政客的政治工具？哪些組織成為官僚的次殖民地(江明修、陳定銘,民 88:222)? ICNL(民 89:73)在「非政府組織法的立法原則」中即指出，任何從事對公眾利益有重大影響活動的非營利組織，應出版或提供方便大眾取得之有關其財務及運作的報告。晚近各國民眾所要求的，以及相關法律所不斷完善化的，即是資訊公開這一部份。以日本為例，其於 1996 年訂立「公益法人設立許可及指導監督基準」，要求公益法人應將以下資料置放於主事務所中，公開供一般民眾閱覽，包括：(1)章程及捐助行為；(2)董事名冊；(3)社團法人的社員名冊；(4)事業報告書；(5)收支計算書；(6)實質財產增減計畫書；(7)借貸對照表；(8)財產目錄；(9)事業計畫書；(10)收支預算書。而於 1996 年制定之「特殊法人情報公開法」中，也規定特殊法人應將以下資料置放於事務所中，公開供一般民眾閱覽：(1)損益計算書；(2)借貸對照表；(3)附屬明細書；(4)事業報告書；(5)

監事意見書；(6)財產目錄；(7)決算報告書（劉承愚、林美惠，民90：89-90）。再以美國為例，其法律上認可的非營利組織則每年均須填寫國稅局規定的年度報告表(即990表)，以報告該組織的活動及財務狀況。根據美國法律，公眾有權對免稅組織提出查詢要求，受到要求時，免稅組織應提供最近三年的990表以及申請表（1023表）的複本，以便於公眾監督，對於故意使公眾監督失誤者則處以罰鍰。

綜觀當前國內對財團法人的監督困境，很大程度是出在政府機關本位與外控管制為主的立法方向，以致成立基金額度愈修愈高，管制內容愈來愈多，但對於資訊公開、政治中立和稅負問題的規範卻又少之又少。若任令這種發展繼續下去，將很容易產生一種惡性循環，即政府愈加強對結社自由的限制，非營利組織就愈缺乏自主能力，體質愈不健全，此時，政府又施加更多行政壓力，進行更多監督與管制，公民社會也就愈難正常發展。在這種情況下，許多政府原本可交由非營利組織承擔或相互合作的職能，反而因非營利組織的能力不足而需由政府完全負荷，反倒又造成政府職能的擴充與財政負擔的加重。為消弭這種惡性循環，一部簡便可行的非營利組織法典以及一個以促進非營利組織發展為主的統籌機關，實有其必要性，其重點則在於對財團法人的成立應取消許可批准制而改採登記報備制，同時強化資訊公開制度與自治能力。因此，鼓勵非營利組織成立如美國獨立部門

( Independent Sector ) 或基金會會議 ( Council on Foundations ) 一般的「傘式組織」( umbrella organization ) 或中介組織，藉由自治規範設立較高的行為準則，並發揮監督評估的功能，將是更好的作法。

自治與外控、結社自由與政府監督永遠都是一對矛盾辯證的概念，政府管制過多，將會壓制結社自由，放任不管又容易對社會公益和基本人權有所侵害，其中分寸的拿捏唯有透過對國家與公民社會關係的探討才能獲得適當的釐清。政府應以健全公民社會的角度為基礎，給予非營利組織更大的自治性，充分保障憲法所賦予的公民結社自由，並促進非營利組織的發展。惟有自治，才能自立，非營利組織若能成為自立自治的組織，許多目前政府的社會職能就能由非營利組織來承擔，這不僅有助於公民社會發展，也相對減輕了政府的行政與財務負擔。

以西方的經驗觀之，公民有權利組成各式各樣具備法人性質的組織，使公民社會有充沛的實力表達多元的需求，並有效參與政策制訂過程，如此國家的公共服務功能才可能更為健全。台灣的非營利組織在汲取西方經營管理知識之外，也有必要尊重法人的獨立人格，使非營利組織真正符合其創設目的，而不致成為企業或政府的傀儡（顧忠華，民 87：20）。

總之，非營利組織應有其最高之自主性，以自治、責信、透明、

公開為指標，以接受媒體、學界、網路、公眾之監督，或非營利組織之間的相互監督為原則。若能以此一觀點來省思當前政府的監督機制與法規，相信透過政府與非營利組織間相互的學習、合作與互動，所制訂的法律與所建立的制度，將能有助於非營利組織的健全發展，進而創造出具活力的公民社會。

表 2-1：各機關財團法人監督準則規定申請許可之文件

	內政部	外交部	財政部	經濟部	交通部	法務部	教育部	衛生署	環保署	蒙藏會	農委會	勞委會	退輔會	青輔會	國科會	陸委會	原委會	體委會	新聞局	文建會
申請書	✓																			
捐助章程或遺囑影(正)本	✓	✓																		
捐助財產清冊及其證明文件	✓	✓																		
董事名冊及身分證影本	✓																			
董事與監察人間之親屬關係表																				
願任董事同意書																				
法人及董事印鑑清冊	✓																			
董事會會議紀錄	✓																			
監察人名冊、身分證影本、同意書及印鑑			✓		✓	✓														
業務計畫書	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
資金運用說明書 (收支預算書)			✓		✓															
捐助人名冊(以遺囑捐助者免提)		✓																		
捐助人會議紀錄(二人以下免提)		✓																		
財團法人獲准登記成立時,原捐助人同意將捐助財產移轉為財團法人所有之承諾書或其他文件		✓	✓		✓	✓														
人事、會計及財務制度與其稽核制度									✓											
其他經主管機關指定之文件		✓		✓																
由政府機構或團體捐助設立者,應附政府機構核准文書或該團體決議捐助之會議紀錄文件																				
選聘有重要執行業務之人員者,其名冊、姓名及職稱																				✓

註：外交部、衛生署、農委會、退輔會、青輔會、陸委會規定經許可設立後再成立董事會和申報董事會相關文件。

資料來源：本研究小組綜合整理自青年輔導事務財團法人設立許可及監督準則、法務財團法人設立許可及監督準則、原子能業務財團法人設立許可及監督準則、內政業務財團法人監督準則、蒙藏事務財團法人監督準則、外交部主管財團法人設立許可及監督準則、行政院國軍退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則、財政部主管財團法人監督管理辦法、教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則、體育財團法人設立許可及監督準則、行政院國家科學委員會主管財團法人設立許可及監督準則、行政院文化建設委員會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則、經濟事務財團法人設立許可及監督準則、交通部主管財團法人設立許可及監督準則、行政院衛生署監督衛生財團法人準則、農業財團法人監督準則、勞工業務財團法人監督準則、環境保護財團法人設立許可及監督準則、大眾傳播財團法人設立許可及監督準則、大陸事務財團法人設立許可及監督準則。



表 2-2：各機關財團法人監督準則規定之成立基金

部會	金額	部會	金額
內政部	地政：現金一千萬或不動產三千萬； 民政：三千萬；社政：三千萬；警政： 一千萬；消防：三千萬；營建：一千 萬	農委會	依個案認定
外交部	三千萬	勞委會	五百萬
財政部	五百萬	退輔會	依個案認定
經濟部	三千萬	青輔會	五百萬
交通部	依個案認定	國科會	一千萬
法務部	一千萬	陸委會	一千萬
教育部	三千萬	原委會	一百萬
衛生署	一千萬	體委會	中央：五千萬；直轄市：三千萬； 縣(市)：一千萬
環保署	五百萬	新聞局	一千萬
蒙藏會	一千萬	文建會	三千萬

資料來源：同表 2-1

表 2-3：各機關財團法人監督準則規定之捐助章程應記載事項

	內政部	外交部	財政部	經濟部	交通部	法務部	教育部	衛生署	環保署	蒙藏會	農委會	勞委會	退輔會	青輔會	國科會	陸委會	原委會	體委會	新聞局	文建會	
目的、名稱、主事務所及分事務所	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
捐助財產之種類、數額、保管運用方法	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
捐助人姓名或名稱及所捐財產種類與數額				✓				✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓				
不動產處分或設定負擔之程序	✓							✓													
組織、業務項目及其管理方法	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
董事名額、產生方式、任期及其選聘、改(解)聘事項	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
董事會之職權、召開及決議方式	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
設有監察人者，其名額、任期、產生方式及其選聘、改(解)聘事項	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓														
設有董事長者，其任期、權限、產生方式及其選聘、改(解)聘事項		✓		✓						✓		✓			✓						
設有執行首長者，執行首長之進用方式、任期及被授權範圍				✓																	
會計制年、會計年度之起訖期間及預算、決算之編送時限			✓		✓											✓					
解散後剩餘財產之歸屬	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
定有存立時期者，其時期	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓												
捐助章程作成日期								✓													
遺囑捐助設立之財團法人，關於前項之應記載事項，依遺囑之記載，如遺囑無明確記載時，由遺囑執行人依前項規定訂定之	✓	✓				✓	✓	✓					✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
有政府捐助之財團法人之捐助章程應載明其應由政府指派或改派之董事、監察人員額及其方法					✓								✓		✓						

資料來源：同表 2-1

表 2-4：各機關財團法人監督準則規定之董事人數與資格

	董事人數 (單數)	外籍董事 人數(不得 充任董事 長)	三親等內 關係者之 董事及監 察人人數	董事具從 事目的事 業專門知 識(或工作 經驗)者人 數	監察人人 數	外籍監察 人人數	董事、監察 人任期	連選得連 任
內政部	5~19人(宗 教財團法 人為5~31 人)							
外交部	5~15人	1/5	1/5		3~5人	1/3	3年	√
財政部	5~17人				1~5人		3年	√
經濟部			1/3	1/3			3年	√(不得逾 2/3)
交通部	7~23人	1/3(含監察 人)	1/3	1/3			3年	√(董事長 連任以一 次為限)
法務部								
教育部	7~21人	1/3	1/3(監察人 不得有三 親等以內 關係)	1/3	3~5人		3年	
衛生署	9~15人		1/3	1/3				
環保署	7~31人	1/3	1/3		1~5人	1/3	3年	√(不得逾 2/3)
蒙藏會	9~21人		1/3					
農委會								
勞委會	9~15人		1/3		董事名額 1/3		3年	√
退輔會	5~13人	1/3	1/3			1/3	3年	
青輔會	7~21人	1/3	1/3	1/3		1/3	3年	√(不得逾 2/3)
國科會	7~21人			1/3	3~5人		4年	√
陸委會		1/3	1/3					
原委會		1/3	1/3				3年	√(不得逾 2/3)
體委會	7~21人	1/3	1/3	1/3				
新聞局				1/3				
文建會	7~21人	1/3	1/3(監察人 不得有三 親等以內 關係)	1/3	3~5人		3年	

資料來源：同表 2-1

表 2-5：各機關財團法人監督準則規定之主管機關檢查項目

	內政部	外交部	財政部	經濟部	交通部	法務部	教育部	衛生署	環保署	蒙藏會	農委會	勞委會	退輔會	青輔會	國科會	陸委會	原委會	體委會	新聞局	文建會
設立許可事項		√			√	√	√		√	√		√	√	√	√	√	√	√		√
組織運作及設施狀況		√			√		√		√	√		√	√	√	√	√	√	√		√
年度重大措施（及業務辦理情形）		√			√		√		√	√		√	√	√	√	√	√	√		√
財產保管及運作情形		√			√	√	√		√	√		√	√	√	√	√	√	√		√
（預、決算等）財務狀況		√			√	√	√		√	√		√	√	√	√	√	√	√		√
公益績效		√			√	√	√		√	√		√	√	√	√	√	√	√		√
董事、監察人、總經理（或執行長）及職員報酬、薪給之狀況					√										√					
歷次董事會會議紀錄					√										√					
會計帳簿及憑證之保存							√													√
其他事項		√			√		√		√	√		√	√	√	√	√	√	√		√

資料來源：同表 2-1

表 2-6：各機關財團法人監督準則規定之懲處事項

	內政部	外交部	財政部	經濟部	交通部	法務部	教育部	衛生署	環保署	蒙藏會	農委會	勞委會	退輔會	青輔會	國科會	陸委會	原委會	體委會	新聞局	文建會
違反法令、捐助章程或遺囑者	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
違反法令、公共秩序或善良風俗者						√										√	√			√
辦理業務不遵行法令者						√	√								√					
經營方針與設立目的不符者	√	√				√	√									√	√		√	√
未依營運計畫執行業務或經營核准登記範圍以外之業務者			√		√						√	√			√					√
董事會之決議顯屬不當者	√	√	√	√	√				√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
財務收支未取具合法之憑證或未有完備之會計紀錄者	√	√	√		√		√									√	√			√
隱匿財產或妨礙主管機關檢查、稽核者	√	√	√		√		√		√	√						√	√			√
對於業務、財產為不實之陳報者	√	√	√		√		√		√	√						√	√			√
收費率過高者(或收費顯有不當者)	√	√														√				
經費開支浮濫者	√	√	√		√		√									√	√			√
董事、監察人、職員報酬過高者		√							√							√				
財產總額，已無法達成目的事業者	√	√											√							
無正當理由停止業務活動繼續達二年(外交部為一年)以上者		√	√	√	√		√		√						√	√	√			√
受本部之委託辦理國際業務，不遵行政府有關政策之決定者		√																		
捐助人或遺囑執行人不依所定期限將財產移轉予財團法人者			√		√											√				
違反法院登記財產總額之不動產處分			√																	
業務及財務報表未依限或其內容未依規定編送本部查核者			√		√											√				
於年度中虧損達上年度財團法人淨值總額二分之一，或累積虧損達法院登記財產總額二分之一，致其運作不能達設立目的者			√		√											√				
違反董事、監察人任期或年齡之限制規定者					√											√				
違反捐助財產處分、財產運用之規定，未經本部專案許可者					√											√				
活動未事先報經主管機關核定									√										√	
向法人借貸資金、承攬業務或其他行為等有影響公益之虞者									√											
有事實足認為有危害台灣地區安全或社會安定之虞																√				

## 國內非營利組織管理法規之研究

	內政部	外交部	財政部	經濟部	交通部	法務部	教育部	衛生署	環保署	蒙藏會	農委會	勞委會	退輔會	青輔會	國科會	陸委會	原委會	體委會	新聞局	文建會
其他違反本準則之情事者	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

註：財團法人有上列情形之一者，主管機關應予糾正並通知限期改善，逾期不改善者，主管機關得撤銷其許可，並通知財團法人所在地稽徵機關或法院。

資料來源：同表 2-1

## 第二節 中國大陸

中共政權成立之後，為了管理已有的非營利組織，於 1950 年 10 月頒佈了「社會團體登記暫行辦法」，作為社會團體登記管理的法律依據，惟經過多年的發展與變遷，舊法早以無法適應新的需求，於是於 1989 年頒佈施行了「社團登記管理條例」，並進一步於 1998 年 10 廢止舊法，另頒佈新的「社會團體登記管理條例」。1988 年 9 月頒佈了「基金會管理辦法」。

### 壹、組織類型

中國大陸的非營利組織並未有一致的概念，不同學者有不同界定方式，惟一般指稱民間組織，主要包括社會團體與民辦非企業單位（蘇力等，1999）。社會團體指由公民志願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非營利性社會組織，適用 1998 年通過實施的「社會團體登記管理條例」。此外，大陸並無財團法人之法律名稱，故基金會也屬於社會團體法人，但應其並無會員，故另由 1988 年頒佈的「基金會管理辦法」所規範。

民辦非企業單位則是指企業事業單位、社會團體和其他社會力

量以及公民個人，利用國有資產舉辦的，從事非營利社會服務活動的社會組織，適用於 1998 年所頒佈之「民辦非企業單位登記管理暫行條例」。

## 貳、設立登記

各級民政部門為非營利組織的登記管理機關，非營利組織必須經各級民政部門登記方可成立，否則即為非法。但是非營利組織在登記之前，並須先要經過業務主管部門的審核同意，再「歸口」民政部門登記把關，通過後才能取得「社會團體法人登記證書」。至於基金會的設立，必須有人民幣十萬元（或與之等值的外匯）以上之註冊基金，且必須經人民銀行審查批准後，方能由民政部門登記註冊發給許可證。

大陸法律規定，在同一行政區域內，不允許成立相同或相似的公益性社會團體。至於外國人在中國大陸的結社目前僅能依「外國商會管理暫行規定」辦理，但必須先得到中國國際商會的批准，至於其他結社目前在法律上仍被禁止。

## 參、管理與運作

大陸任何非營利組織只能在登記管理機關的管轄範圍內活動，不得越界。非營利組織的內部管理主要有兩種基本模式：第一種模式是見諸於掛靠在政府業務主管部門，並在民政部門進行登記的大型社團。這些非營利組織通常設有理事會，還設置主席

一職，擔任非營利組織的法人，另外也設有幾位副主席，主席與副主席一般由政府機構直接任命，或是與政府業務主管部門有著緊密的聯繫。此類非營利組織的日常運作主要由秘書長負責，並設有全職的財務人員。另一種模式則出現在那些由個人發起，有時是以社區為單位的小型非營利組織中，其內部管理主要依賴組織者個人能力和信譽，以及其與國內外有關機構的聯繫。此類組織較少雇用全職財務人員，也較不依固定程序作決策（Xin Chunying and Zhang Ye, 1999: 105）。

#### **肆、主管機關**

大陸的非營利組織管理是採「分級登記，雙重管理」之模式（蘇力等，1999：27），即非營利組織要同時接受登記管理機關和業務主管部門的雙重管理，前者為各級民政部門，後者為黨政機關及得到其委託的單位。依「社會團體登記管理條例」第七條規定，全國性社會團體由國務院的登記管理機關負責登記管理，地方性的社會團體由所在地人民政府的登記管理機關負責登記管理，跨行政區域的社會團體，由所跨行政區域的共同上一級人民政府的登記管理機關負責登記管理。

在大陸「社會團體登記管理條例」中，對於登記管理機關和業務主管單位的職責皆有明確的規定。登記管理機關負責社會團體的成立、變更、註銷的登記或備案，並對社會團體實施年度檢查，



且對社會團體違反本條例的問題進行監督檢查並對違反本條例的行為給予行政處罰。

業務主管單位則享有對非營利組織進行管理的直接且全面的權力，非營利組織從設立到撤銷，從註冊登記到日常管理，都屬於業務主管單位的管理範圍。

### 伍、財源籌措

「社會團體登記管理條例」第四條規定，社會團體不得從事營利性經營活動。但這並不意味著社會團體不能進行任何收費或可獲取利潤之活動，而是指社會團體不得分配盈餘給會員。

基金會可以向國內企業事業單位、社會團體和其他組織及個人募捐以籌集資金，也可以收受國外的外匯捐贈。此外，基金會不得經營管理企業，但可以將資金存入金融機構收取利息，也可以購買債券、股票等有價證券，但購買某個企業的股票額不得超過該企業股票總額的 20%。

### 陸、資訊公開

大陸「公益事業捐贈法」第二十一條規定，捐贈人有權向受贈人查詢捐贈財產的使用和管理情況，並可提出意見和建議，且對於捐贈人的查詢，受贈人應當如實答覆。

「社會團體登記管理條例」第二十九條則規定，社會團體應當

向業務主管單位報告接受、使用捐贈、資助的有關情況，並應當將有關情況以適當方式向社會公布。

### **柒、稅捐減免**

1993年頒佈的「中華人民共和國企業所得稅暫行條例」，最早對公益機構接受捐贈作了稅收優惠的規定，該條例第六條第四款規定：「納稅人用於公益、救濟性的捐贈，在年度應納稅所得額百分之三以內的部份，准予扣除。」新頒佈的「中華人民共和國公益事業捐贈法具體規定了各項稅收優惠措施，包括（周志忍、陳慶云，1999：78）：

1. 企業法人用於公益性的捐贈在一萬元以上的，在年度應納稅所得額 3% 以內的部份，准予扣除。
2. 公民將其所得捐贈用於公益事業者，其捐贈額在一千元以上且未超過納稅義務人申報的應納所得額的 30% 部份，可以自其應納所得額中扣除。
3. 境外向公益性團體捐贈之用於公益事業的物資，可依法減徵或免徵進口關稅和進口環節的增值稅。
4. 對於捐贈的工程項目，當地人民政府應當給予支持和優惠。

## **第三節 日本**

日本的法律體系原本並不利於非營利組織的發展，一方面是因

為非營利組織的設立登記受到過分的阻礙，另一方面是由於捐助者享受的減免稅賦之優惠很少。然而，1995年阪神大地震發生之後，非營利組織在救災中所發揮的功能獲得民眾的普遍認同，於是日本政府開始著手修訂法規，期能突破舊有法規之限制，促進非營利組織部門之發展。

### 壹、組織類型

日本民法第三十四條規定，「公益法人」意指有關宗教、教會、慈善、科學、美術工藝或其他與公益有關之非營利社團法人或財團法人，其必須由相關政府部門許可後設立，但是通過政府許可的組織並不多。二次戰後，一些特別法的制定，如醫療法、私立學校法、社會福利事業法及宗教法人法，其在法人的設立、組織與營運方面均有詳細的特別規定，且與民法不同，乃形成特別法人。此外，另有公法上的財團法人，稱為獨立行政法人，其職員具有公務員身份(劉承愚、林美惠，民 90:76-79; Yoshinori Yamaoka, 1999:164-165)。

與此同時，日本民間卻仍存在著許多不具正式法人資格的非營利組織，這些組織規模較小、財產較少，故無法適用財團法人或社團法人之相關規定，但由於他們在阪神大地震後的救災表現頗獲社會肯定，日本政府於是制定了「促進特定非營利活動法」，並於 1998 年獲得國會通過，此法稱這類無法依財團法人或社團法人

規定取的法人資格的小型非營利組織為「特定非營利組織」，並將其納入法律中加以規範。

## 貳、設立登記

由於日本民法第三十四條並未明確解釋「公益」一詞的意義，因此公益法人能否設立，很大程度取決於主管部門的主觀意識。依日本民法第三十四條規定，公益法人的設立需經主管機關的許可，係採許可主義，但是戰後各種特別法人的特別立法，幾乎都顯示出認可主義的原則，例如醫療法第四十四條，私立學校法第三十條，社會福利事業法第二十九條等。至於「促進特定非營利活動法」中，亦是採取認可制，即只要設立申請要件符合，政府原則上就必須予以設立（王紹光，1999：214）。

日本「促進特定非營利活動法」中，特定非營利組織法人的設立採認可制。其和其他規範非營利組織法律的不同之處如下（[http://www.jcie.or.jp/civilnet/civil\\_soc\\_monitor/fall\\_99.html](http://www.jcie.or.jp/civilnet/civil_soc_monitor/fall_99.html)）：

1. 其他法律規定非營利組織必須經過相關政府機構批准後才能成立，批准與否取決於政府部門的自由裁量權，並無客觀標準。特定非營利組織則只要符合本法的規定，其認證無需再經過審查與批准。如果一個組織只在某縣內活動，該縣的知事便可加以認證；如果一個組織跨縣活動，則需要中央政府經濟企劃廳加以認證。

2. 其他法律規定財團法人必須至少有約三億日元的資產才能申請設立，本法則已完全取消財產資格的限制。
3. 其他法律規定的申請手續十分繁瑣，政府官員可以藉此對申請案久拖不決，本法則規定負責認證的部門則必須在收到申請後二個月內即作出決定，且原則上不能否決。

### 參、管理與運作

日本的公益法人所從事的活動必須與其宗旨相符，除偶爾舉行以營利為目的的活動外，其公益活動的花費必須佔公益法人全部經費支出的百分之五十以上，亦即營利活動的花費必須不超過全部支出的百分之五十，如果未能符合規定，主管機關有權將公益法人轉變為營利組織，或撤銷其設立許可。

日本的社團法人與財團法人都設有董事、監察人和顧問，董事承擔管理責任，其國籍不影響董事之任用，除非組織章程中另有約定，非營利組織的運作與活動由大多數董事決定。監察人則負責對組織資產進行審查，其不能兼任董事，財團法人的顧問委員會則有權選舉董事並為其提供建議（Takako Amemiya, 1999:149-151）。

此外，日本「促進特定非營利活動法」中也為特定非營利組織參與政治活動作了限制，規定特定非營利組織不得從事服務於某個公民或組織的活動，且不得隸屬於某一政黨。

#### **肆、主管機關**

日本公益法人之設立需經主管機關許可，業務亦歸屬主管機關監督，而所謂主管機關，係指法人的目的事業主管機關。公益法人需於其章程或捐助章程中明示其目的及事業範圍，而目的及事業範圍的不同處，須分別由主管該目的及事業範圍有關事務的總理府及各部會為該公益法人的主管機關。

公益法人的主管機關，原係主管該公益法人目的事業的中央部會，但為求管理監督的效率，對於公益法人的目的事業範圍僅限於一地方或都道府縣內者，中央部會得依「有關許可認可等臨時措施法」(1943年制訂)的規定，將對法人設立許可及指導監督的權限委授與該部會之地方支局或分部，或都道府縣知事，或都道府縣之教育委員會，稱為「機構委任」。

在各主管機關訂定的「監督規則」中，要求欲設立公益法人者，除設立許可申請書外，需添附設立意旨書、章程(社團)或捐助章程(財團)、財產種類及總額清冊、該年度及次年度之事業計畫、該年度及次年度之收支預算書、設立人及預定擔任董監事者之住所、姓名、簡歷及董監事就任承諾書等文件。

日本民法第六十七條規定，法人的業務屬主管機關監督，使得主管機關須監督公益法人，並得依職權隨時檢查公益法人的業務及財產狀況。且根據「監督規則」，可對所管公益法人課以年度

事業計畫書、事業狀況報告書、收支決算書等之定期報告義務，且必要時可進行實地檢查。

關於公益法人的設立許可與指導監督，有關部會為確保設立許可及指導監督的統一性，1996年制定了「公益法人設立及監督標準」，讓各主管官署遵循，俾以適切地從事公益法人的設立許可及指導監督（劉承愚、林美惠，民90：86）。

1998年通過的「促進特定非營利活動法」中規定，特定非營利組織的主管機關為組織主要辦公地點所在地的地方行政部門，但是如果組織擁有兩個或兩個以上主要辦公地點，則由經濟企劃廳負責管轄。

#### 伍、財源籌措

「公益法人設立及監督標準」中允許公益法人進行投資，除非捐款人在提供捐款時已就款項的投資和管理作出其他規定，否則在本金或基金投資管理問題上，公益法人應使固定資產投資可以獲得一定之收益，在進行資產投資時必須確保收回本金並盡可能創造更多回報（Takako Amemiya, 1999:146-149）。

「促進特定非營利活動法」中則規定，特定非營利組織可以從事以營利為目的之活動，其收入可在一定程度上用於特定的非營利活動，但不能影響其非營利活動。

#### 陸、資訊公開

## 國內非營利組織管理法規之研究

日本的公益法人必須就其活動內容和財務情況向主管機關提交報告，如果從事營利活動，則必須向當地稅捐部門提交有關活動內容的報告，但並沒有義務向公眾公布相關資料，惟信託法規規定公益信託必須公開相關資料。

日本於 1996 年制定「特殊法人情報公開法」，依據該法，特殊法人應將以下資料置放於事務所中，公開供一般民眾閱覽：(1)損益計算書；(2)貸借對照表；(3)附屬明細書；(4)事業報告書；(5)監事意見書；(6)財產目錄；(7)決算報告書（劉承愚、林美惠，民 90：90）。

此外，「促進特定非營利活動法」中則要求政府部門必須儘快公布特定非營利組織的設立相關資料，以便於公眾在從申請得到許可之日起二個月的時間內，可在指定地點對非營利組織的情況進行審查。且特定非營利組織必須根據首相辦公室的相關法令，在每年第一季中撰寫一份有關活動情況的報告，並提交資產存貨表、資產負債表、財務報表、要員名單、領取酬勞的要員名單，如果組織成員或其他相關人員請求閱覽上述資料或組織章程及有關該組織登記和證明文件的複本時，除非有正當理由，否則應該允許查閱。

## **柒、稅捐減免**

日本稅法中公益法人有明確的範圍，在範圍內的公益法人自



非營利活動所取得之所得免稅，自營利活動取得之所得按較低的公司稅率課徵，同時，對公益法人的未分配盈餘或清算所得亦免課徵所得稅。至於公益法人之附屬營利公司或財物供給組織，因具有營利性質而被視為一般公司，並按一般稅率課徵公司稅（Takako Amemiya, 1999: 141-146）。

若個人捐獻其財產予公益法人，或經國稅局認定其捐獻有助於促進教育或科學水準，或提昇文化、增進社會福利，亦或其他有促進公益之顯著捐獻者，視同取得資本利得。如果繼承人將其繼承之資產捐贈給國家、地方政府，或者是內閣指定表列有關促進教育或科學、提昇文化、增進社會福利等之公益法人，亦或其他具有促進公益之顯著捐獻者，則繼承前述之財產者得免課遺產稅。

納稅義務人個人每年所為「認可之捐贈」，其數額超過一萬日圓者，僅能部分扣抵納稅義務人之課稅所得，其可扣抵之數額，以不超過納稅義務人總課稅所得之百分之二十五為限。所謂「認可之捐贈」，意指：（1）對政府或具公共目的之市鎮當局所為之捐贈；（2）對民法第三十四條所列之公司、財團法人，或經大藏大臣個別選定，具有教育、科學、社會福利或其他公益目的之公益法人；（3）對日本紅十字會、學校或其他公用事業公司等之捐贈。而在公司稅法中亦准許公司扣除慈善捐贈（Fumitoshi Tamakuni 著，莊文政譯，民 80）。

日本「促進特定非營利活動法」通過時，有關對非營利組織減免稅的分歧爭論仍未化解，因此並未在法案中處理非營利組織減免稅的問題，最後國會只得在補充決議中附加「在本法案生效後二年內，根據特定非營利組織的具體活動將對該組織及促進和支持其發展的稅務系統進行評審並得出相應結論。」雖然該決議沒有法律約束力，但 2001 年 3 月，國會通過「特殊稅法部份修正案」，設定了非營利組織的免稅標準，取代原先由大藏省依民法第三十四條裁量的「特殊公益促進法人」資格，免稅條件如下（[http://www.jcie.or.jp/civilnet/civil\\_soc\\_monitor/law\\_01.html](http://www.jcie.or.jp/civilnet/civil_soc_monitor/law_01.html)）：

1. 總支出的 80% 用在與非營利組織相關的活動。
2. 所收受捐贈的 70% 用在與非營利組織相關的活動。
3. 超過三分之一的總收入來自捐贈或補助。
4. 超過總捐贈 2% 的單一捐贈不能被計算在捐贈總量中，三千日元以下的小額捐贈不能被計算在捐贈總量中，超過總捐贈 50% 的捐贈不能被計算在捐贈總量中。
5. 為了讓非營利組織接受來自多個自治市（municipality）的捐贈，它們必須在多個自治市中執行特定的活動，必須在多個自治市中具有特定非營利活動的受益者，且在一個自治市中的特定非營利活動或其受益者必須不能超過其總活動的 80%。

此一修正案公布之後，卻引發非營利組織的強烈批評，認為上述條件過於嚴苛。根據一項非正式的調查，估計最多只有 10% 的非營利組織被批准接受可免稅的捐贈。而且，若依民法典第三十四條註冊，其利息收入可以免稅，依「促進特定非營利活動法」註冊卻反而不能享受這個待遇( [http://www.jcie.or.jp/civilnet/civil\\_soc\\_monitor/july\\_01.html](http://www.jcie.or.jp/civilnet/civil_soc_monitor/july_01.html) )。

### 第四節 美國\*

在美國，人們可以組織非正式的公益團體，而不需要事先經過核准或登記，除非捐助人想要節稅，或是有個別法律實體的其他需求。美國稅法（Internal Revenue Code）區分了二十九種可以享受減免聯邦所得稅的非營利組織，這些具有免稅地位的組織可以歸為兩大類：一類是公益服務性組織，又稱慈善組織，另一類是會員服務性組織。公益服務性組織一般規定於其中兩款：501(c)(3)款主要包含服務取向的機構，501(c)(4)款主要包含倡議和遊說取向的組織。501(c)(3)款的組織是唯一合於接受可減免稅捐之資格者。美國非營利組織是依稅法 501(c)3 條款來界定，凡依 501(c)3

---

\* 本節內容綜合整理自以下資料：

- 1.大陸民政部赴美考察美國基金會報告。
- 2.王紹光，1999，《多元與統一：第三部門國際比較研究》，浙江：浙江人民出版社，頁 64-124。
- 3.Hopkins, B. R. and J. Blazek. (1997). *Private Foundations: Tax Law and Compliance*. New York: John Wiley & Sons.
- 4.Hopkins, B. R. (1998). *The Law of Tax-Exempt Organizations*. (7<sup>th</sup> ed.) New York: John Wiley & Sons.

條款而成立之機構，無論其名稱為公司、團體、基金會或社團，均為合法之非營利組織，皆享有稅捐優惠。

## 壹、組織類型

美國的非營利組織可以選擇法律形式不同的組織形式，包括非營利公司、信託和未登記非營利公司的協會。非營利公司又有三種主要形式：公益性公司（public benefit corporation）、互助性組織和宗教組織。公益性公司必須向州檢察長辦理登記，包括基金會；互助性組織（包括家庭雇主協會、私人俱樂部等）通常是為了自己成員的利益而設立的，所以不屬於慈善組織。信託則是由遺囑或一份書面文件所建立的一種法律形式，它確立了受託人的法律義務，交由受託人管理信託財產。由於信託也可以是非慈善目的的委託，依照法律它也得不到各項優惠，但是為了慈善目的的信託若要得到稅捐優惠則必須接受州檢察長的管理，受託人必須去登記，且要向檢察長報告。至於所謂未登記非營利公司的協會，則是指由個人或一群人所組成，為了慈善目的而運行的團體。

在美國，基金會大部份專指為其他非營利組織提供資金的組織，其基金主要來自於特定的捐贈者。基金會所具有的特性為：(1)它是一個慈善組織；(2)具有固定的基金來源（經常是個人、家族或企業）；(3)其持續的收入來自投資；(4)主要在資助其他慈善組織，而非運作自己的方案（運作型基金會例外）。美國基金會中

心 ( Foundation Center ) 將基金會區分為四種形式，前三種合稱為資助型基金會：

1. 獨立基金會 ( independent foundations ) : 基金一般來自於某個個人或某個家族，主要從事資金捐助。
2. 企業基金會 ( company-sponsored foundations ) : 類似於獨立基金會，但是是由企業所設立。
3. 社區基金會 ( community foundations ) : 基金通常來自社區多數個人或組織的捐款，其籌款和資助一般在其社區範圍內進行。
4. 運作型基金會 ( operating foundations ) : 基金也多來自私人或家族，但其實際運作方案或計畫以及從事社會公益活動，但是有些也同時提供資金給其他組織。

## 貳、設立登記

在美國，非營利組織的登記很簡單，只需要提交一份兩頁的組織章程，寫明組織名稱、目標以及說明不為任何私人牟利的宗旨，然後向州務卿 ( the Secretary of State ) 登記。此外，為了取得慈善組織的資格，也必須向聯邦政府的稅務機關提出慈善身份申請。在申請時，慈善組織必須向稅務機關說明六點：

1. 它是專為慈善、教育、宗教、科學、文學或其他類似目的

而組織的，並非以營利或私人利益為目的。

2. 它是專為上述目的而運作的。
3. 其收入與資產是永久貢獻給上述目的。
4. 其收入與資產不得受私人利益的運用或支配，但在財貨勞務用於適當用途的情況下，可以支付合理的費用給個人或公司，以補償財貨勞務的市面價值。
5. 不得支持或反對任何公立機構的候選人。
6. 不得從事實質的立法遊說，但可以對公共政策的爭論議題或立法表達意見，但為該目的所花的經費不得超過全年經費的 20%。

美國的非營利組織中，必須要向州檢察長進行非營利性公司登記的只有公益性公司。但美國法律規定，如果互助性組織需要處置運用於慈善目標的一筆財產，它就必須登記，同時要向州檢察長報告組織的慈善財產，否則就得不到各項稅收優惠。宗教組織則通常免除所得稅，且不用登記，亦無須報告。

在美國，欲登記為慈善組織，無論是基金會或協會等公益事業，均無基金額度之規定，僅需繳交美金數百元手續費即可登記成立。

### **參、管理與運作**

美國的非營利組織受型公司法的約束，各州所制定的公司法彼此間雖具有些微差異，但各州都要求董事必須負責管理慈善組織所持有的公益資產。董事必須以慈善組織的利益為主要考量，如果有利益衝突的情形發生，必須向其他董事說明衝突的所在，對於利益衝突的事務也不具投票權。

對於基金會，美國法律規定每年至少要將其資產的 5% 用於捐贈（包括其成本），否則就必須扣稅，此外，基金會如果持有一家公司的股票超過其資產的 35%，或者持有同一公司的和自己控制的股票超過 51%，就必須賣掉。

至於美非營利組織自行解散或由州政府司法部決定解散時，其清理債務後所剩餘之全部資產，將由董事會或州政府司法部決定交由與其宗旨相同或相近的另一非營利組織管理運用，不得另作其他處理。

### 肆、主管機關

從經營目標上來區分，美國國稅局負責審查非營利組織的經營活動是為了慈善目的或營利目的，以決定如何課稅。國稅局的調查工作是連貫性的，除了每年的抽檢之外，對於那些需要特別關注的案例則持續進行追蹤，若發現非營利組織違背其宗旨目的而大肆從事營利活動，國稅局可以撤銷其免稅資格，州務卿則可撤銷其登記。

州檢察長的角色代表所有慈善組織的公共利益，他的責任是調查和審計慈善組織，以發覺其領導者或信託人的錯誤管理、移轉資金或詐欺行為。如果是因為非營利組織領導者的不當行為而造成慈善財產的損失，州檢察長可以提出控告，並要求他們賠償損失。

美國各州都設有對非營利組織進行管理的組織，例如加州設有慈善信託登記處和慈善信託法律暨審計部。前者除負責收取和處理所有公益性公司和慈善信託人提交的財務報告等資訊外，還負責接待要求察看這類文件的公眾，也要紀錄公眾對慈善組織的投訴，並轉交給後者處理。慈善信託法律暨審計部則是由律師和審計員組成的機構，負責對非營利組織財政的濫用、浪費和欺詐行為進行調查和審計，其調查結果將交由法院，以防止某些人轉移資產。此一部門也負責審查和實施有關非營利組織合併、財產出售、人員待遇、組織借款以及章程修改等事宜。州檢察長負責指導上述兩個部門的工作，並根據登記處提供的公眾投訴資訊，要求法律暨審計部進行調查。

## **伍、財源籌措**

美國非營利組織除了採用有獎募捐需得到政府的特別批准外，募捐一般不需報經政府批准。根據美國聯邦法律規定，非營利組織進行募捐時，有義務向被募捐人披露有關資訊，包括募捐



組織的性質和宗旨、所捐款項是否可以抵扣應納稅所得額、募捐的目的及被募捐的款項有多少用於慈善目的，以及募捐組織的電話、地址等。募捐組織不得試圖掩蓋其性質和情況，若不如實披露，一經發現，將受到處罰。非營利組織的募捐情況和內容，必須附在其年度報告中向州檢察長報告。

另外，美國非營利組織可以投資股票市場，且無上限金額之限制，以鼓勵資產多樣化，唯投資應注重風險評估及長期投資。

#### **陸、資訊公開**

凡美國法律上認可的非營利組織，每年均須填寫國稅局規定的年度報告表（即 990 表），以報告該組織的活動及財務狀況，根據州法，有些州政府還要求提交其他的年度資訊。根據美國法律，公眾有權對免稅組織提出查詢要求，受到要求時，免稅組織應提供最近三年的 990 表以及申請表（1023 表）的複本，以便於公眾監督，對於故意誤導公眾監督者則施以五千美元的罰金。

美國聯邦法律規定，任何人都有權向非營利組織要求查看其原始申請文件及前三年的稅表。同時，人們也可寫信給國稅局，了解某非營利組織的財務情況和內部結構。

#### **柒、稅捐減免**

美國符合法律所定義的非營利組織可以享受稅捐上的減免，主要是聯邦稅法上的優惠，除了聯邦稅法外，美國各州對於非營利

## 國內非營利組織管理法規之研究

組織也各自設了一些優惠稅制。例如加州稅法規定，對於獲得免稅資格的非營利組織，還可免除消費稅。另外，為鼓勵人民購買加州政府幫助非營利組織籌集建設資金的特種債券，州政府規定，凡購買此種債券的利息所得可以免稅。

美國聯邦政府對於非營利組織的稅收優惠分為兩部分：一是對非營利組織自身的優惠，二是對於向非營利組織捐贈的機構和個人給予稅收優惠。前者包括所得稅、財產稅、失業稅等，組織不需要課徵所得稅，除非經營與慈善目的無關的商業活動，且組織所擁有的土地、房地產等資產，可以免除土地稅和房屋稅。此外，寄送大宗郵件還可以折扣郵資。至於給予非營利組織捐贈者的稅收優惠包括所得稅、財產稅及遺產稅，例如捐款者之捐款可列為當年度支出項目扣抵，最高可達 50%，捐贈經估價的實物，扣除額為 30% 以下，捐贈數目特別龐大的，可以轉移到今後五年中扣除，至於企業所捐贈的捐款，扣除額度則為當年應稅所得的 5% 以下。

## 第五節 英國\*

---

\* 本節內容綜合整理自以下資料：

1. 王紹光，1999，《多元與統一：第三部門國際比較研究》，浙江：浙江人民出版社，頁 125-133。
2. Smith, J. D., C. Rochester and R. Hedley eds. (1995). *An Introduction to the Voluntary Sector*. London: Routledge.
3. 英國慈善委員會 (Charity Commission) 網站資料 <http://www.charity-commission.gov.uk/>

「慈善的」(charitable)一詞為英國專有之法律名詞，始用於1601年英國國會通過的「伊莉莎白法」(Elizabethan Act)，1891年重新定義為慈善組織的四大主要原則，包括：救濟窮苦、促進教育、宣揚宗教，以及其他有利於社區之意圖。這四大原則沿用至今，做為判斷某組織是否具備慈善組織身份的立法標準，而取得慈善組織身份最大的益處，是在所得稅寬減額的部份。

二次大戰後，許多新的民間組織不斷產生，其意圖之廣已遠非慈善組織四大原則所能涵括，新名詞「志願部門」(voluntary sector)因而誕生，只要是有助益於人群的組織，均屬此類，其認定標準大致如下：

- 1.該組織係為公眾利益而非私人利益而設立。
- 2.該組織雇用一些志願服務且不支薪的人員。
- 3.盈餘不得分配給會員或成員。
- 4.無給職董事會負責管理該組織之事務。
- 5.其資金來自不同單位之捐贈。

七十年代末期，由於經濟不景氣，英國地方政府縮減了提供給志願服務性質和慈善組織的經費，促使某些組織或機構採用公司企業的結構，以便自行取得經費，這個轉變使得志願服務性質和慈善性質組織的定義和身份產生重大的變化。

## 壹、組織類型

英國非營利性組織設立的法源依據為習慣法，在習慣法中，宗旨或目的十分重要，即一組織必須要符合慈善目的的法定定義，才會被界定為慈善組織，並依其所採用的模式或結構，而由不同的法律來加以規範。就性質而言，非營利性組織可分為註冊登記和未註冊登記二種，而登記又可分為四類。

### (一) 登記的組織

登記的組織必須接受英國慈善委員會 (Charity Commission) 和國稅局 (Inland Revenue) 的管理。在英國，英格蘭和威爾斯屬同一行政區域，蘇格蘭與北愛蘭則各有相關的機關和法令管理非營利性組織。申請登記的組織，大致可分為以下四類：

1. 慈善信託 (charitable trusts) : 對於想要擁有財產並接受資金補助的組織而言，慈善信託是最佳的組織結構，它必須向慈善委員會申請登記。這種組織最大的特色是容易成立，且花費不高，可合法經營其財產，並可公開從事募款活動。信託組織必須成立董事會，董事必須負起信託所有的法律責任。
2. 互助會社 (friendly societies) : 為公司型態的組織，大多為以保險為業的公司，其不以謀利為第一要務，而是以謀求人們的福利和保障人們的生活為宗旨。要成為互助會社的條件必須符合 1992 年互助會社法案 (The Friendly Society Act

1992) 所規定的定義，如果此類組織同時登記為慈善組織的話，還必須受到 1992 年和 1993 年慈善法的管理。

3. 有擔保的有限公司 ( limited companies by guarantee ): 有別於一般商業性質的公司，這類型組織不得有股東，所有的獲利必須轉投資在公司上，如果公司破產的話，所有會員必須繳交一鎊至五鎊的名義擔保金。此類型組織亦可向慈善委員會登記，一般通用於大規模的組織，因此組織有正式全職職員、擁有財產、可從事貿易行為及接受大筆捐款，而且會員有權選舉或罷免職員，會員也受到法律上的保障（如破產時）。
4. 工商業公司所設立的組織 ( industrial and provident societies ): 此一類型的組織亦為公司型態，但不用隨時通知所屬登記單位其組織的任何變動，其受 1965 年工商業會社法 ( Industrial and Provident Societies Act 1965 ) 的規範。此類組織可聯合其他相同的組織，共同結合成傘形的聯合組織。一般來說，這類型組織登記申請的審核時間較長，申請費用甚高，修改組織章程的費用也不少，每年繳交年度報告書時還得額外付費。此外，即使組織合乎慈善資格的條件，也無法向慈善委員會申請成為其會員，然而，組織可向國稅局申請慈善資格的認可，以便享受在稅務上的優待。

所有登記的組織都可享有減稅的優惠，也較容易向企業界、政府、其他大型慈善組織或大眾募款。許多組織擁有多種身分，如有些慈善信託組織也具有有限公司的身份，以健全該組織的結構，並能長久發展，或者是互助會社組織同時具有慈善的身份，以便享受稅務上的優惠待遇。

## (二) 未登記的組織

未登記的結社 ( an unregistered associations ) 其目標通常是短期性的，其收入也十分有限，因此沒有雇員，所有事務均由其會員共同運作。選擇不登記的優點是組織隨時可以設立，同時不用花費時間或金錢尋求設定組織章程方面的諮詢，也不用每年繳交會計紀錄。然而，未登記的組織不能以組織名義擁有財產，必須將財產置於某些會員名下，一旦破產，該會員無法像登記的組織之董事或會員能受到法律上的保護，而必須擔負起債務的責任。

## 貳、設立登記

除了某些無需向慈善委員會申請登記為具慈善資格的組織外，有一些組織也可以不用登記，其必須符合年收入未達一千英鎊、未使用土地或建築物，或沒有任何永久之基金。

所有申請登記的組織，必須符合法律上的定義，即必須具有慈善資格，所以組織必須注意其成立宗旨是否符合慈善組織的四大原則。另外，組織必須設立在英格蘭或威爾斯，多數的董事必

須居住在這二區，且大部份的財產也須位於這些地方。

只要填妥登記申請資料袋內應填的資料，包括申請表和所有董事的宣誓書及簽名，連同二份組織章程、過去三年的財務紀錄影本，一起寄到慈善委員會，慈善委員會收到後，會在十五天內寄收件證明給申請者，並開始審核所有文件，如果資料有所欠缺，特別是組織章程，委員會可不予受理。

慈善委員會所審核的要件有：組織的宗旨和活動是否具有慈善性質、檢驗該組織是否需要登記、檢查組織名稱是否恰當，有時委員會會將申請表轉交給國稅局進行審核。只要所有要件都符合委員會所設立的條件，委員會會儘快通過申請，並將該組織的資料登記在慈善組織登記中心，同時將登記確認信和登記號碼寄給申請的組織。一旦委員會認為申請組織的成立宗旨和相關活動並不符合慈善性質，或是章程不切實際，委員會會將其理由告知該組織，並給予該組織申辯之機會。

## 參、管理與運作

### （一）組織章程

慈善組織所設立的組織章程，是經營管理組織最重要的法則，也是慈善委員會審查組織是否具備登記資格的主要依據，更重要的是，日後組織欲向政府或私人單位申請經費時，組織章程也是審核的要件之一，因此，設立組織章程可說是成立組織的首

要工作。

慈善委員會期望所有的組織章程必須涵括以下四大項目，包括組織成立的目的（宗旨）、組織的目的如何實行（權限）、誰來經營組織（董事）、董事如何經營運作（行政規定），慈善委員會提供一些標準範本供需要者參考。組織章程可以各種形式訂定，如信託契據、章程、備忘錄、協會之條款、讓與證書、遺囑、皇家特許狀，或者其他正式文件，所有形式的組織章程都具法律效力。

## （二）董事的責任與義務

在英國的非營利性組織中，董事必須負責組織的營運和法律責任，因此在慈善法中，對董事的身份、義務與責任訂有詳細的規定。1993年的慈善法中明定「慈善組織董事為管理監督慈善單位的行政事務者」。董事的身份亦有所規定，其必須年滿十八歲、未觸犯1993年慈善法第二十七條的規定（即未曾宣告禁制產或觸犯詐欺罪）、不曾被法庭或慈善委員會解除董事職位的董事、有行為能力（非精神病患或身患重疾者）等。

在運用組織的收入方面，董事應確定經費是運用在組織所設立的範圍內，並確保無詐欺或私人牟利的情況發生。管理組織的財務時，董事要確認銀行帳目是交給二人以上管理，且每一種帳目都有詳實的紀錄，最重要的是，組織所有財產都必須交由董事



控制。董事還須注意一些投資事項，例如所有的投資必須符合組織設定的章程或 1961 年所訂定的董事投資法 ( the Trustee Investment Act 1961 )，並隨時尋求專業的協助，同時要避免冒風險。

董事不得同時為受薪職員，除非組織章程中有特別的規定。公開對大眾募款時，董事必須說明款項的用途和募款活動所花費的費用，並事先認可所有以組織名義公開募款的活動或廣告，且董事必須監督不得有強迫募款的情事。

此外，董事必須負責繳交年度報告書和財務紀錄給慈善委員會。自 1996 年 3 月 1 日起規定，只要慈善單位的收入或支出曾超過一萬英鎊，就必須在每年會計年度結束前提出年度財務報告( 委員會會先寄給各組織相關表格 )。這項措施的目的，旨在更新組織的登記資料，並給予一些營運不佳的組織適當的協助，如果組織不繳交年度報告書，或給予錯誤的資訊，將面對取消登記資格等處罰。至於董事的任期，並無法令限制。

#### **肆、主管機關**

英國慈善法於 1853 年正式頒布，至今已經歷了多次修訂。1860 年，專門監督管理慈善組織的「慈善委員會」( the Charity Commission ) 正式成立。慈善委員會具有準司法的權力，其主要目的在於確保慈善組織的健全。慈善委員會並不屬於內閣的政府

機關，但它對法院和內政部負責，它主要管理登記為具慈善資格之組織的各項事務、監督慈善組織、每年更新登記組織的基本資料、給予組織必要的協助，以及調查組織的不法作為，確保組織能合法並有效率的運作，以提升組織的公信力。1993年的慈善法授予慈善委員會更大的權限，其可主動調查組織的財務運作（特別是募款所得經費的去處和使用狀況，或調查組織的銀行帳戶或財產等），並可強制管理不善的組織改變其組織章程。英格蘭和威爾斯共有三個慈善委員會，每一個委員會的辦公室都設有三個部門，分別管理登記事項、行政事務和調查事務。

#### **伍、財源籌措**

若以 1994 至 1995 年登記的慈善組織為例，以投資和貿易活動中所得的收入成長最快，目前已成為多數組織主要的經費來源。1961 年英國政府頒布了慈善機構投資法，之後經過多次修訂。1995 年慈善委員會發佈題為「慈善資金的投資」(Investment of Charitable Funds) 之文件，規定不論投資額大小，所有慈善機構在進行投資之前，必須要徵詢適當和公正的投資建議。此項投資建議必須以書面形式提出，而提供諮詢者必須具備相當的資格和投資方面的經驗。如果投資額度龐大，可以任命專門的投資經理，由董事會授權投資經理來運作。投資經理必須具備法定資格和十五年以上的投資管理經驗。董事會須以書面形式確定投資經理的投資權限並獲得投資經理了解其權限的書面證明。另外，慈善組

織基金會 (Charities Aid Foundation, 簡稱 CAF) 等單位, 亦提供低成本或零利息的貸款, 使組織能有運用資金的管道, 以妥善經營其慈善事業。

#### 陸、資訊公開

英國的非營利組織無論有沒有登記, 若有任何人要求一份最新的帳目影本時, 該組織必須據實呈現。至於已登記的非營利組織, 必須每年定期寄送會計紀錄和年度報告書, 通知慈善委員會有關組織章程的任何變動, 通知慈善委員會關於組織在資料表上紀錄的異動, 以及通知慈善委員會組織解散的消息等。而慈善委員會也會陸續寄送相關消息或建議給組織, 並給予必要的協助。1992年英國的慈善法明確規定: 只要交付「合理的費用」, 公眾有權獲得慈善機構的年度帳目和財務報告。

此外, 有擔保的有限公司由於其為公司的型態, 故受到公司法 (The Company Act 1985) 的諸多限制, 例如每年必須繳交給公司登記處年度報告書和會計紀錄 (若同時也向慈善委員會登記的話, 也要繳交以上文件給慈善委員會), 這些文件也必須公開給大眾查詢, 而組織的董事和其他主要會員必須隨時接受大眾的調查, 並將公司的任何變動通知登記處。

#### 柒、稅捐減免

在英國, 並非所有的非營利組織都可享受減免稅捐之優惠,

## 國內非營利組織管理法規之研究

唯有經過國稅局核准具有慈善身份的組織，才能享受這些福利，其細節明文規定在國稅局出版的慈善組織的減稅法則( Tax Reliefs for Charities ) 中。只要組織能提供其收入是運用於慈善目的之證明，組織便可享受在所得稅上的免稅優惠。一旦慈善委員會或國稅局發現有不法行為，組織將可能失去合法登記的身份，也同時會失去免稅資格。

## 第六節 澳洲\*

澳洲是聯邦制國家，州政府與聯邦政府個別分擔了制定非營利組織法律架構的責任，而這些法律並未有統一的型式。此外，澳洲承襲了英國習慣法的傳統，因此在非營利組織法規的許多方面都類似於英國的制度。

### 壹、組織類型

澳洲非營利組織依其法律形式可以區分為四種類型：

1. 非法人結社 ( unincorporated association ) : 指未辦理法律手續的結社團體，由個人群體為了共同的目標而成立，其存在

---

\* 本節內容綜合整理自以下資料：

1. McGregor-Lowndes, M. (1999). "Australia," in T. Silk (ed.), *Philanthropy and Law in Asia: A Comparative Study of Nonprofit Legal Systems in Ten Asia Pacific Societies* (pp.47-84). San Francisco: Jossey-Bass.
2. 亞太慈善資訊網絡 ( The Asia Pacific Philanthropy Information Network ) 網站資料 <http://www.asianphilanthropy.org/countries/australia/index.html>

的依據是習慣法。近年來，有關非法人結社委員會成員的個人責任與缺少法定代表人所衍生的一些問題，例如財產的擁有和處分以及司法訴訟等問題，使得許多非法人結社選擇轉變為非營利的法人結社。

2. 慈善信託 (charitable trust): 要求財產的受託者能公正管理這份財產，以應捐贈者之要求用於慈善目的，受託人不得謀取個人利益。在某些情況下，受託者可採用結社的形式，信託需符合各州信託法規之規定，但一般並不要求登記。基金會經常採用慈善信託的形式，是一種福利資金中介組織，它不直接提供服務，主要的作用是募集資金，然後轉移支付給福利服務組織。按照規定，基金會的資助只能提供給政府確認的公共福利機構，這又限制了基金會對資助對象的選擇自由，許多小規模的服務組織沒有資格接受基金會資助。
3. 法人結社 (incorporated association): 是具法定代表人的非營利組織，擁有募款和處分財產的權利。各州都有不相同的非營利組織結社法律，有些非營利組織則是由各種議會以特別法案的形式設立的，通常是一些老組織或教堂財產法定的託管機構。
4. 有擔保的有限公司 (company limited by guarantee): 聯邦政府在公司法 (the Corporations Law) 中也允許非營利組織的

## 國內非營利組織管理法規之研究

設立，其必須在章程中列入不分配資產的限制條款，由其成員提供名義上一定數量的金錢擔保，以便在公司解散時償還債務。許多較老的非營利組織都採取這種形式，因為 1980 年以前許多地區都沒有成立非法人結社的機會，而以全國為活動範圍，或從事大量貿易活動的非營利組織，往往成立有擔保的有限公司更為有利。

### **貳、設立登記**

非法人結社不須向任何部門登記，慈善信託亦不必向州政府登記，但若為了減免稅賦或募款，則必須向不同政府部門登記，並保證其活動符合慈善目的。至於欲成為法人結社的組織，則必須辦理登記，各州和地方都設有登記機關，通常設在消費者事務部（Department of Consumer Affairs）或司法部（Department of Justice）內。此外，若欲設立有擔保的有限公司，必須向負責執行公司法的澳洲證券委員會（Australian Securities Commission）提出申請。

### **參、管理與運作**

法人結社不得為非法目的而成立，亦不得分配盈餘給其成員，澳洲的法令也未規定非營利組織必須使用其收入或資產的最低百分比。法人結社內部的管理機構一般為管理委員會，其成員通常是由年度會員大會選舉產生，對於組織的運作負有責任。

有擔保的有限公司雖然也是非營利組織，但它通常具有自然人的一切權利，可以從事商業活動，且在遵守選舉法與組織章程的前提下，可以對立法和選舉產生影響。有擔保的有限公司是由董事會管理，董事由公司的成員提名，並在年度大會上投票選舉產生，任期三年。

#### 肆、主管機關

在澳洲，不同類型的非營利組織有著不同的主管機關。以法人結社而言，各州和地區欲成為法人結社的組織，必須向各州或地方的消費者事務部（Department of Consumer Affairs）或司法部（Department of Justice）辦理登記。若欲設立有擔保的有限公司，必須向負責執行公司法的澳洲證券委員會（Australian Securities Commission）提出申請。此外，各州或地方的檢察總長，依據習慣法及其固有的權限，則是慈善信託的監督人。

#### 伍、財源籌措

慈善信託可以從事與其目的有關的商業活動，但不可從事為受託人個人謀利的活動，目前的趨勢是擴大允許慈善信託投資的範圍，但同時加重受託者的責任。至於法人結社部分，不同地區有不同規定，有些地區不允許從事商業活動，有些地區則要求從事商業活動應受公司法的管理。有關法人結社的投資，除了組織章程的規定外，法令很少加以限制。

## **陸、資訊公開**

慈善信託在澳洲是非營利組織中最保密的形式，除非信託書或特別的法規有所要求，否則不能要求受託人公布信託活動或財務紀錄，但目前澳洲政府有意修改稅法，以杜絕富人將慈善信託當成逃稅的工具。

各地區對於法人結社的報告工作則有不同的要求，有些會要求法人結社必須向其年度大會提交經審計的帳目，並在政府部門中存檔，以供公眾檢查。至於有擔保的有限公司，其年度報告和經審計的財務文件必須呈報澳洲證券委員會，並提交公眾監督檢查。

## **柒、稅捐減免**

澳洲稅務局採用自我評估制，要求非營利組織每年自我評估是否屬免稅類別，但大多數非營利組織仍然申請由稅務局來決定它們的免稅待遇。稅務局可以對非營利組織的情況進行審查和審計，以確保非營利組織自我評估的正確性。

## **第七節 小結**

本章簡單介紹了台灣、中國大陸、日本、美國、英國、澳洲等國非營利組織法制之現況，由這些介紹中可以發現，各國在某些方向上呈現出趨同的現象。例如，各國均傾向簡化登記程序，促進資訊公開；在組織型態上，基金會與協會的組織結構幾乎是各



國的基本類型；在稅捐上，對非營利組織與捐贈者也都訂有免稅之規定。此外，各國也都面對了法規整合、營業或投資行為的規範、資源開發與取得，以及如何強化公眾監督等問題。

然而，受到歷史、文化、地理、法系、政府體制等影響，各國制度彼此間也有其相同或相異之處(參見表 2-7)以我國為例，「民法」制定之初參考了日本「民法」的內容，且兩國均屬大陸法系，所以兩國的非營利組織架構相當類似，但是兩國文化上的差異和官員心態的不同，又造成非營利組織發展的不同。

再以澳洲為例，其為英國人移民建立的國家，屬大英國協之一員，故其法律深受英國法律之影響，但由於澳洲採聯邦制政府，與英國單一制政府不同，所以兩國的非營利組織型態雖然相類似，但澳洲的主要問題卻在於缺乏統一的非營利組織管理制度。

而歐美與亞洲國家之間，則呈現較大的差異性，其差異明顯表現在歐美國家允許以公司型態設立的非營利組織，受公司法之規範，我國與日本則較無類似組織存在。至於中國大陸共產主義體制下的非營利組織，雖然也稱為社會團體和基金會，但其內涵和運作方式卻和民主國家完全不同。

表 2-7：各國非營利組織法制比較

	地區	法系	政府體制	組織類型	主要法規	主要主管機關
台灣	亞洲	大陸法系	單一制	財團法人 社團法人	民法 人民團體法 各特別法 各機關監督準則	法院 目的事業主管機關
中國大陸	亞洲	社會主義 法系	單一制	社會團體 基金會 民辦非企業單位	社會團體登記管理條例 基金會管理辦法 民辦非企業單位登記管理 暫行條例	各級民政部門 業務主管機關 人民銀行
日本	亞洲	大陸法系	單一制	財團法人 社團法人 特別法人 特定非營利組織	民法 各特別法 公益法人設立及監督標準 促進特定非營利活動法	目的事業主管機關 經濟企劃廳
美國	美洲	英美法系	聯邦制	非營利公司（含基金會） 信託 未登記非營利公司的協會	稅法 公司法	州檢察長 國稅局
英國	歐洲	英美法系	單一制	慈善信託 互助會社 有擔保的有限公司 工商業會社	習慣法 慈善法 公司法	慈善委員會 國稅局
澳洲	大洋洲	英美法系	聯邦制	慈善信託 法人結社 有擔保的有限公司	習慣法 公司法 州的結社法規	消費者事務部或司法部 澳洲證券委員會 地方檢察總長

研究之法律規範與組織發展之關係

資料來源：本研究整理

### 第三章 財團法人條例草案初稿之擬議與說明

本研究團隊經過多次的研商與討論，終於完成「財團法人條例」草案之初稿，此一初稿隨即提供給參與兩次期中座談會的學者專家、政府官員與實務界代表，藉由這兩次座談會的研討與交流，本研究獲得了許多寶貴的意見，也根據這些意見對草案初稿內容做了部份修正。本章首先列出「財團法人條例」草案初稿，包含了草案總說明、草案條文和條文之說明，以供讀者對照之用。

#### 壹、草案總說明

隨著社會環境迅速變遷，國內非營利組織的數量不斷成長，所關注的焦點也日趨多元，近年來其蓬勃發展已形成與公部門和私部門鼎足而立的第三部門，對人民的生活亦已產生相當之影響。雖然國內非營利組織所扮演角色之重要性與日俱增，但是有關非營利組織的法律環境卻極不健全，尤其是為數甚眾的財團法人，一直是國內非營利組織的主要骨幹，其所展現的社會活力與對社會公益的貢獻也有目共睹，但卻因缺乏合理的支持性法規而每每陷於經營的困境。

現行法令中有關財團法人之相關規定，主要存在於民法有關法人的各項條文中，惟民法僅為原則性之規定，各政府主管機關基於管理的需要，多個別制定了所管財團法人之監督準則與辦法，現存的有「內政業務財團法人監督準則」、「蒙藏事務財團法

#### 國內非營利組織管理法規之研究

人監督準則」、「外交部主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院國軍退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則」、「財政部主管財團法人監督管理辦法」、「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則」、「體育財團法人設立許可及監督準則」、「行政院國家科學委員會主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院文化建設委員會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則」、「經濟部主管財團法人設立許可及監督準則」、「交通部主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院衛生署監督衛生財團法人準則」、「農業財團法人監督準則」、「勞工業務財團法人監督準則」、「環境保護財團法人設立許可及監督準則」、「大眾傳播財團法人設立許可及監督準則」，以及「大陸事務財團法人設立許可及監督準則」等十幾種相關法規，內容繁簡不一，標準寬鬆有別。

綜觀民法與各部會監督準則的規定，出發點明顯是以便於機關的管理監督為主，防弊重於興利，限制重於發展，早已不符當前之潮流與發展，然而在實務上卻又因缺乏專業與人力，以致執法寬鬆，裁量標準分歧，致令財團法人無所適從。此外，在法律位階上，上述各機關之財團法人監督準則與辦法僅為行政命令，就財團法人的數量與重要性而言，行政命令的法律位階似嫌不足，而在行政程序法實施之後，依行政程序法第一百五條第二項之規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾

越法律授權之範圍與立法精神。」前述行政命令明顯缺乏法律授權。

有鑒於此，參酌各國法制，創造一個對國內財團法人發展最為有利的法規環境，從而對相關法令之修訂提出建議，矯正主管機關過去一味防弊之觀念，使政府正視非營利組織之社會功能，站在鼓勵財團法人蓬勃發展之立場，予以積極協助，提供財團法人更多元化之發展空間，期使財團法人健全發展，積極參與公民社會之建構，扮演社會服務及國際交流之重要角色，實屬刻不容緩之事。

成立財團法人應屬憲法第十四條所賦與的人民結社自由權，應受法律之保障，非必要不得以法律限制之。基於此，制定與財團法人相關的法律時，首先必須著眼於如何健全公民社會的發展，所需要的是支持性的法律架構，制度化並保證公民社會中多元組織的自主與互動，藉此限制國家干預的權力，促進社會的開放自治。而一部簡便可行的財團法人法典以及一個以促進振興財團法人為主的統籌機關，實有其必要性，此乃本法之立法意旨所在。

為健全財團法人之運作環境，確保財團法人的公益性，爰擬具「財團法人條例」草案，計十九條，其要點如下：

一、本條例採低密度管理，自律為主，他律為輔，非有必要，不予規範，屬財團法人自治事項，不予干涉。

- 二、本條例部份條文與現行民法和其他財團法人相關法律規定有所不同，爰於第一條第二項明訂「財團法人之設立及運作，除民法以外其他法律另有規定外，依本條例辦理。本條例未規定事項依民法規定辦理。」以彰顯本條例之法律位階，相對於民法，本條例為特別法，應優先適用。相對於其他特別法，如私立學校法、國家文化藝術基金會設置條例等，本條例為普通法。
- 三、財團法人的董事會對內負有治理與管控之作用，對外負有募款與拓展之功能，掌有決策之最高權力，亦肩負組織成敗與存續之最終責任。因此，本條例對董事會之運作多所規範，期能有助於健全財團法人董事會，發揮董事會功能。
- 四、為避免主管機關藉由施行細則擴大監督限制範圍，本條例主張不須另訂施行細則。
- 五、本條例之規範對象為所有財團法人，凡以從事公益事業為目的，由捐助人捐助一定財產，依本條例及其他法律設立之組織，原則上皆應依本條例之規定辦理。若另設有特別法規範之財團法人，如私校法所規範之私立學校、醫療法所規範之醫療院所、國家文化藝術基金會、國際合作發展基金會、國家衛生研究院等，特別法有規定之事項依特別法，特別法未規定之事項，均依本條例之規定辦理。（第一條至第二條）

- 六、為統一事權，本條例明定財團法人之主管機關為法務部，不再區分登記主管機關與目的事業主管機關，亦不區分全國性與地方性。本條例規定主管機關應設立「財團法人設立及促進委員會」負責處理財團法人相關業務，並應配置專人分組負責，以落實相關業務之實際運作。此外，為確保財團法人設立及促進委員會之公正性與公益性，強化其公信力，委員中民間團體代表、學者及專家之比例不得少於委員總數二分之一。（第三條）
- 七、為鼓勵民間踴躍捐輸，積極從事公益活動，促進非營利組織之蓬勃發展，且基於國內財團法人之公益性及其運作效率與效能均較社團法人為高，故主張應降低財團法人設立基金之門檻，惟為避免金額過低造成社會資源之濫用與浪費，本條例明訂以新台幣一百萬元作為財團法人設立基金之最低額度。（第三條）
- 八、為促進公民社會之自治自律，鼓勵非營利組織多元發展，本條例主張成立財團法人乃憲法所保障之人民結社自由權，故應簡化財團法人設立之程序，以簡單、快速且不昂貴的方式為之。因此，本條例對於財團法人之設立程序改採登記制而非許可制。（第四條）
- 九、捐助章程中應訂定利益迴避之規定，避免任何個人利益或商

#### 國內非營利組織管理法規之研究

業利益與公共利益產生實際或潛在可能之衝突，如不當的利益分配與交易，以減少徇私舞弊之發生，確保財團法人之公益性。本條例並明訂財團法人之董事及監察人均為無給職。

（第四條及第六條）

十、有鑒於今日網路資訊及各項通訊科技之發達，人際間即使處於不同地方亦能同步溝通，因此本條例為因應當前數位科技之發展，允許董事會之召開可以使用電話、視訊、網路等通訊科技相互溝通，視其等同親自出席。（第七條）

十一、財團法人各項業務之支出應以登記財產總額之孳息、法人設立後所得捐贈及其他收入支應之。為讓財團法人能靈活運用資產，本條例准許財團法人動支其基金，但動支後之基金餘額不得低於新台幣一百萬元。（第八條）

十二、財團法人證書、捐助章程及年度業務報告及財務報告等申報書表，主管機關應予以公開，提供大眾閱覽並接受公眾監督，以提高財團法人的責信度與透明度。（第九條）

十三、本條例允許財團法人適度從事營利活動以補充支持其目的業務活動所需之資金，其所得除應依法納稅外，應全數列歸法人之收入項下，並應用於與捐助章程所訂業務項目有關之支出，且營利活動與非營利活動的各項紀錄應明確劃分。

（第十一條）



十四、 為避免財團法人淪為政治人物或政治組織之工具，藉以牟取私人或黨派之政治利益而危害公眾利益，本條例明定財團法人不得為特定個人或組織從事政治活動。(第十二條)

十五、 主管機關得派員查詢財團法人之業務及財務狀況，財團法人若有違反本條例及相關法令之規定，經連續糾正二次而未改善者，或是無正當理由停止業務活動持續達二年以上者，主管機關得撤銷其設立登記。(第十五條至第十六條)

十六、 允許財團法人經董事會之決議後，得與他財團法人進行合併，其合併程序準用公司法股份有限公司之規定。(第十七條)

對照現行國內各部會財團法人監督準則相關法規中之一般性規定，本條例基於自律與低密度管理之原則，許多事項均不予以規定及限制，包括：

一、 有關董事獲聘的資格要件，行政院目前各部會的監督準則中，有少部分規定某類社會背景或專長的人士在董事會裡須佔一定比例。本條例主張，民間組織要聘任何人作為其董事會的成員，自會理性思考，自行斟酌，無須政府越俎代庖，故董事「具目的事業專門知識」的規定無須規範，若有需要，可由財團法人於其捐助章程內載明即可。至於董事人數是否為奇數，因出席人數並不同於董事人數，此規定似不具實益，由財團法人自行決定即可，實無須法律予以規範。

- 二、有關董事會成員的任期、連任的次數限制，以及董事長的連任限制的規範方面，本條例認為這是機構董事會的「內務」，董事如何聘請、是否連任及連任多少次，以及如何換掉不適任的成員，應是機構本身建立運作機制的權責範圍，公權力只宜站在監督和輔導的立場，不宜干涉，故本條例不明定董事的任期及連任限制，而由各財團法人視實際運作需要於捐助章程中自行決定。
- 三、關於外國人擔任董事之人數限制及外國人不得充任董事長的規定，在目前全球化的趨勢及地球村的觀念下，實已無必要作如此僵化的規定，因此，本條例取消是項規定。既然本條例已取消對外國人擔任董事人數及可否充任董事長之限制，外國非營利組織自可依本條例來台設立財團法人，故本條例不再另行規範外國財團法人來台設立分支機構之問題，以避免各國非營利組織體制不同及法規適用所產生之困擾。
- 四、有關董事會的職權、董事會的召集方式、程序，以及不克出席時的代理等規範，本條例均不加以規定，僅載明由捐助章程中規定即可。惟為健全董事會，發揮董事會之溝通及決策功能，避免發生開會時一人代理多人之不當情形，本條例明定每位董事僅以代理一人為限。
- 五、目前各部會之財團法人監督準則多規定財團法人應於年度開

始前，檢具年度預算書及業務計畫書，送主管機關核備。本條例認為，此項規定實為財團法人之自治事項，屬董事會之職權，由董事會執行即可，無須以法律加以規定，亦無須送主管機關核備。

六、現行各部會財團法人監督準則有關會計制度、主管機關檢查事項、糾正及撤銷事項，均以條列方式詳細規定，本條例基於不干涉法人自治事項之原則，均予以簡化，並更改相關用語，以落實低密度之管理與自律之要求。

## 貳、草案條文

條 文	說 明
<p>第一條（立法目的）</p> <p>為辦理財團法人之設立，並促進其組織健全發展，以有效推動公益活動而制定本條例。</p> <p>財團法人之設立及運作，除民法以外其他法律另有規定外，依本條例辦理。本條例未規定之事項依民法規定辦理。</p>	<p>一、明定本條例之立法目的，係以辦理財團法人之設立及運作，並促進其組織健全發展，以有效推動公益活動為目的，而非以管制監督財團法人為目的。</p> <p>二、本條例之規範對象為所有財團法人，若另設有特別法規範之財團法人，如私校法所規範之私立學校、醫療法所規範之醫療院所、國家文化藝術基金</p>

國內非營利組織管理法規之研究

條 文	說 明
	<p>會、國際合作發展基金會、國家衛生研究院等，特別法有規定之事項依特別法，但不應牴觸本法之精神，特別法未規定之事項，均依本條例之規定辦理。</p>
<p>第二條（財團法人之定義）</p> <p>本條例所稱財團法人，謂以從事公益事業為目的，由捐助人捐助一定財產，依本條例及其他法律設立之非營利組織。</p>	<p>一、 明定財團法人之定義。</p> <p>二、 本條例所稱之財團法人為一非營利組織，其必須以從事公益事業為目的，必須由捐助人捐助一定之財產，且必須依本條例及其他法律而設立。</p> <p>三、 美國 IRS 稅法規定基金會必須為「非營利」（not-for-profit）組織。</p>
<p>第三條（名稱、主管機關、基金限額）</p> <p>財團法人應於其名稱之上冠以財團法人。</p>	<p>一、 財團法人名稱之上必須冠以「財團法人」四字，如「財團法人台灣亞洲基金會」，至於是否使用「基金會」一詞則不</p>

條 文	說 明
<p>本條例所稱主管機關為法務部。法務部應設立財團法人設立及促進委員會，民間團體代表、學者及專家之比例不得少於委員總數二分之一。財團法人設立及促進委員會應配置專人分組處理有關業務。財團法人設立及促進委員會之組織規程由主管機關定之。</p> <p>設立財團法人所捐助之財產中，其設立基金之現金總額不得少於新台幣一百萬元。</p>	<p>予限制。</p> <p>二、為統一事權，本條例明定財團法人之主管機關為法務部，不再區分登記主管機關(原為法院)和目的事業主管機關(原為各部會或地方政府)，此乃基於讓法院回歸審判職能，將行政業務歸屬行政機關法務部主管之現代趨勢。</p> <p>三、本條例參照家庭暴力防治法有關「家庭暴力防治委員會」之規定，明定主管機關應設立常設性「財團法人設立及促進委員會」負責處理財團法人相關業務，並應配置專人分組負責，以落實相關業務之實際運作。此外，為確保財團法人設立及促進委員會之公正性與公益性，強化其公信力，委員中民間團體代表、學者及專家之比例不得少於委員總數二分之一。財團法人設立及促進</p>

條 文	說 明
	<p>委員會之組織規程，授權由主管機關依本條例之規定及精神另定之。</p> <p>四、 行政院目前各部會的財團法人監督準則對於財團法人設置的最低基金額度要求極不一致，有高到如體育財團法人規定的五千萬元，也有低到如原子能業務財團法人只需一百萬元即可；介於二者之間的有五百萬元與一千萬元的額度，也有三千萬元的規定；甚至更有五個部會的監督準則並無規定最低的基金數額。</p> <p>其實不唯中央各部會對於各該管轄的財團法人設置最低基金額度不同調，相同的情形也發生在地方政府，舉例而言，省、兩個院轄市及各縣市政府對於地方教育事務財團法人設立的最低基金額度亦呈現「一國多制」。基金額度</p>

第三章 財團法人條例草案初稿之擬議與說明

條 文	說 明
	<p>要求最高的是台灣省與台北市，為二千萬元，最低的是十二個縣市的二百萬元之規定；也有的縣市規定最低額度是一千萬元，如台中市、台南縣市、高雄縣、南投縣；此外，台中縣與基隆市的規定則是五百萬元。</p> <p>本條例為鼓勵民間踴躍捐輸，積極從事公益活動，促進非營利組織之蓬勃發展，且基於國內財團法人之公益性及其運作效率與效能均較社團法人為高，故主張應降低財團法人設立基金之門檻，惟為避免金額過低造成社會資源之濫用與浪費，本條例明訂以新台幣一百萬元作為財團法人設立基金之最低額度。</p>
<p>第四條（捐助章程、設立登記、變更登記）</p>	<p>一、明定財團法人應訂立捐助章程，以遺囑捐助者亦同。據</p>

條 文	說 明
<p>設立財團法人應訂立捐助章程，由董事向主管機關申請設立登記，並取得財團法人證書。</p> <p>前項登記之事項，依民法規定辦理。登記事項有所變更，應於一個月內向主管機關辦理變更登記。</p> <p>主管機關對財團法人設立之申請，其捐助章程內容有違反法律、公共秩序或善良風俗者，得不發給財團法人證書。</p> <p>財團法人之捐助章程應記載下列事項：</p> <p>一、目的及名稱。</p> <p>二、主事務所及分事務所。</p> <p>三、捐助財產之種類、數額及保管運用原則。</p> <p>四、業務項目。</p> <p>五、董事及設有監察人者，其名額、資格、產生方式、任期</p>	<p>此，本條例主張應修正民法第六十條第一項之規定：「設立財團者，應訂立捐助章程。但以遺囑捐助者，不在此限。」</p> <p>二、財團法人之設立一律向主管機關申請登記，由主管機關發給財團法人證書，不再區分全國性與地方性，亦無須再向法院辦理登記。</p> <p>三、為促進公民社會之自治自律，鼓勵非營利組織蓬勃發展，本條例主張成立財團法人乃憲法所保障之人民結社自由權，故應簡化財團法人設立之程序，以簡單、快速且不昂貴的方式為之。以日本、澳洲、美國等國家的非營利組織而言，欲取得法人資格或免稅資格皆是採登記制，因此，本條例對於財團法人之設立程序改採登記制而非許可制，惟為維護社會秩序，確保財團法</p>



條 文	說 明
<p>及選(解)聘事項。</p> <p>六、董事會之組織及其職權。設有監察人者，其職權。</p> <p>七、董事會召集程序及代理出席之規定。</p> <p>八、利益迴避規定。</p> <p>九、解散後賸餘財產之歸屬。</p>	<p>人之基本品質，財團法人捐助章程內容只要不違反第三項所規定之消極條件，即不違反法律及公序良俗，主管機關即應發給財團法人證書。</p> <p>四、依第一項之規定，所有財團法人均應依本條例向法務部辦理登記，取代原先向法院登記之制度，並以登記制取代許可制。因此，本條例主張應修改民法第五十九條：「財團於登記前，應得主管機關之許可。」民法第六十一條第二項：「財團之登記，由董事向其主事務所及分事務所所在地之主管機關行之。並應附具捐助章程或遺囑備案。」民法第三十二條：「受設立許可之法人...。」民法第三十三條：「受設立許可法人...。」民法第三十四條：「法人違反設立許可之條件者...。」民法總則施行法第</p>

條 文	說 明
	<p>十條第一項：「依民法總則規定法人之登記，其主管機關為該法人事務所所在地之法院。」以及非訟事件法和其他法律之相關規定。</p> <p>五、財團法人登記事項，依民法第六十一條第一項之規定辦理，包括(1)目的。(2)名稱。(3)主事務所及分事務所。(4)財產之總額。(5)受許可之年、月、日。(6)董事之姓名及住所。設有監察人者，其姓名及住所。(7)定有代表法人之董事者，其姓名。(8)定有存立時期者，其時期。</p> <p>六、本條例參照各部會財團法人設立許可及監督準則之規定，第四項明定財團法人捐助章程應記載之事項，其中要求應增列利益迴避之規定，避免任何個人利益或商業利益與公共利益產生實際或潛在可</p>

第三章 財團法人條例草案初稿之擬議與說明

條 文	說 明
	<p>能之衝突，如不當的利益分配與交易，以減少循私舞弊之發生，確保財團法人之公益性。</p>
<p>第五條（董事名額與資格）</p> <p>財團法人董事之名額不得少於五人。董事之資格由財團法人於捐助章程內載明。</p>	<p>一、 行政院目前各部會的監督準則對於財團法人的董事會需有多少人組成的規定相當分歧，自五十三人、五十九人、七十二一人、七十三人、七十三一人，一直到九十五人、九十七人及九二十一一人都有。由此反映出隨各部會的喜好而訂定財團法人之董事會的組成人數，從中看不出有何章法可言。</p> <p>董事會人數太多，容易形成數個派系，而最後導致權力為一小撮人操控，違背非營利組織民主的特質，且也開會不易，決策作成流於緩慢；相反地，董事會組成人數太少，不但機構的社區代表性不足，且無足</p>

條 文	說 明
	<p>夠的人才處理機構面臨的各種問題。</p> <p>有學者認為非營利組織的董事會，小規模要優於大規模，因為在人數少的董事會裡成員彼此能夠很快地熟識，且容易緊密溝通而產生有效的工作關係，如此有助於決策的產出。此外，在美國，大多數州政府只規範機構董事會名額的下限，譬如有的州是最少三名，有的則是五名，而規範董事會名額上下限的州則少之又少。</p> <p>因此，有關規範財團法人的董事名額，可仿效美國的作法，只規定董事會人數的下限，本條例主張最少五人，上限留給財團法人盱衡本身的狀況權宜決定。至於董事人數是否為奇數，因出席人數並不同於董事人數，此規定似不具實</p>

條 文	說 明
	<p>益，由組織自行決定即可，實無須法律予以規範。</p> <p>二、有關董事獲聘的資格要件，行政院目前各部會的監督準則中，有少部分規定某類社會背景或專長的人士在董事會裡須佔一定比例。本條例主張，民間組織要聘任何人作為其董事會的成員，自會理性思考，自行斟酌，無須政府越俎代庖，故董事「具目的事業專門知識」的規定無須規範，若財團法人有此需要，自可自行於捐助章程內載明即可。</p>
<p>第六條（董事身份限制）</p> <p>財團法人董事相互間，有配偶及三親等以內血親、姻親關係者，其人數不得超過總名額的三分之一。</p> <p>前項規定於財團法人設有監察</p>	<p>一、財團法人為社會公益團體，為免公器私用，維護財團法人之公益性，其董事（監察人）也應該有一定比例由社會不同部門具代表性的人士擔任，故規範董事（監察人）相互間之親屬關係為消極資</p>

條 文	說 明
<p>人者準用之。</p> <p>外國人得擔任財團法人董事、董事長。其人數佔總名額的比例不予限制。</p> <p>董事及監察人均為無給職。</p>	<p>格要件，仍有其必要性與合理性，本條例依目前各部會監督準則之規定，明定三親等以內關係者不得逾總名額三分之一，日本「促進特定非營利活動法」亦有類似規定。</p> <p>二、關於外國人擔任董事之人數限制及外國人不得充任董事長的規定，在目前全球化的趨勢及地球村的觀念下，實已無必要如此僵化的規定，因此，本條例明確規定外國人得擔任財團法人的董事，且其人數佔總名額的比例不予限制，另外國人亦得擔任董事長。既然本條例已取消對外國人擔任董事人數及可否充任董事長之限制，外國非營利組織自可依本條例來台設立財團法人，故本條例不再另行規範外國財團法人</p>

條 文	說 明
	<p>來台設立分支機構之問題，以避免各國非營利組織體制不同及法規適用所產生之困擾。</p> <p>三、董事會為財團法人之最高決策機構，召開次數有限，多為社會各界人士所義務兼任，並不負責財團法人日常事務之運作與執行，為避免董事名位成為酬庸工具，造成坐領乾薪之現象，或任令財團法人之經費遭私人不當挪用，本條例明定董事及監察人均為無給職，不得支薪，期能杜絕不當私利之介入，並吸引真正關心公益之社會賢達投身參與。</p> <p>四、有關董事會成員的任期、連任的次數限制，以及董事長的連任限制的規範方面，美國的作法是絕大多數的州不干涉非營利機構董事的連任</p>

條 文	說 明
	<p>次數，只有少數州政府設定之。國內多數財團法人亦反對政府以法律明訂董事的任期次數，認為這是機構董事會的一內務一，董事如何聘請、是否連任及連任多少次，以及如何換掉不適任的成員，這些事情應是機構本身建立運作機制的權責範圍，公權力只宜站在監督和輔導的立場，不宜干涉。本條例亦傾向此一看法，故不明定董事的任期及連任限制，而由各財團法人視實際需要於捐助章程中自行決定。</p>
<p>第七條（董事會）</p> <p>財團法人之董事會每年至少應開會二次，須有過半數董事之出席。董事會之決議事項，以出席董事過半數之同意行之。但下列重要事項之決議應有三分之二以上董事之出席，以董事總額過</p>	<p>一、本條例明定財團法人之董事會每年至少應開會二次，且須有過半數董事之出席。固然財團法人的董事會每年開會次數多寡雖不見得與董事會功能運作的良窳有直接的因果關係，但一個經年不開會，或</p>



條 文	說 明
<p>半數之同意行之：</p> <p>一、章程變更。</p> <p>二、不動產之處分或設定負擔。</p> <p>三、法人解散或合併之決定。</p> <p>董事會開會時，董事應親自出席，但捐助章程規定得由其他董事代理者，不在此限。</p> <p>前項代理人以受一人之委託為限。</p> <p>董事會開會時，得以電話、網路等其他可同時互相溝通之方式為之，但捐助章程另有規定者，不在此限。</p>	<p>勉強開個一、二次會以應付法令要求的財團法人，其董事會的功能恐怕與一橡皮圖章一差不多，只是機構處董事務的旁觀者而已。因此，要求基金會的董事會每年至少開會二次，應屬合理。</p> <p>二、明定董事會之一般決議事項採多數決，以過半數董事之出席，出席董事過半數之同意行之。第一項所列舉之重要事項之決議則採絕對多數決，以三分之二以上董事之出席，董事總額過半數之同意行之，以示慎重。</p> <p>三、現行各部會財團法人監督準則多將董事長及董事之選聘及解聘定為重要事項，須經董事會絕對多數議決，本條例則認為此屬董事會之內部事務，由各財團法人自行決定其重要性之程度，於捐助章程中</p>

條 文	說 明
	<p>載明即可。</p> <p>四、 有關捐助章程變更部份，如有民法第六十二條或第六十三條之情形者，應先聲請法院為必要之處分。</p> <p>民法第六十二條：「財團之組織及其管理方法，由捐助人以捐助章程或遺囑定之。捐助章程或遺囑所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，為必要之處分。」</p> <p>民法第六十三條：「為維持財團之目的或保存其財產，法院得因捐助人、董事、主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，變更其組織。」</p> <p>五、 至於董事會的召集方式、程序，以及不克出席時的代理等規範，無須在本條例中規定，</p>

條 文	說 明
	<p>載明由捐助章程中規定即可。惟為健全董事會，發揮董事會之溝通及決策功能，避免發生開會時一人代理多人之不當情形，本條例明定每位董事僅以代理一人為限。</p> <p>六、有關董事會的職權無須在本條例中特別條列出來，僅需在捐助章程中規定應載明「董事會之職權」事項即可。</p> <p>七、有鑒於今日網路資訊及各項通訊科技之發達，人際間即使處於不同地方亦能同步溝通，因此本條例為因應當前數位科技之發展，允許董事會之召開可以電話、視訊、網路等通訊科技相互溝通，視其等同親自出席。</p>
<p>第八條（財產及其管理）</p> <p>財團法人除捐助章程另有規定</p>	<p>一、財團法人各項業務之支出應以登記財產總額之孳息、法人設立後所得捐贈及其他收入</p>

條 文	說 明
<p>外，應以登記財產總額之孳息、法人設立後所得捐贈及其他收入辦理各項業務，非經董事會特別決議，不得動支其基金。財團法人依特別決議動支基金時，不得動支第三條所定最低設立基金之現金總額。</p> <p>前項特別決議應有四分之三以上董事之出席，以董事總額三分之二以上之同意行之。</p> <p>財團法人之財產應以法人名義登記或專戶儲存，不得以自然人名義為之，並不得存放或貸與董事、其他個人或非金融機構。</p>	<p>支應之。此外，為讓財團法人能靈活運用資產，不論用於投資以增加財源，或投入與其設立目的相關業務之推行，本條例准許財團法人動支其基金，惟為確保基金不被任意挪用，此項動支基金之特別決議應極為慎重，不得任意為之，故規定須經董事會四分之三以上董事之出席，董事總額三分之二以上之同意方能行之。</p> <p>二、為維持財團法人之持續運作，避免其資產被掏空，財團法人依第一項特別決議動支基金時，動支後之基金餘額不得低於新台幣一百萬元。</p> <p>三、為避免財團法人之財產遭到私人任意挪用，發生營私舞弊之情形，第三項明定財團法人財產之登記或儲存僅能以法人名義為之，且財團法人之財產不得存放或貸與任何個人</p>

條 文	說 明
	或非金融機構。
<p>第九條（資訊公開）</p> <p>財團法人於年度終了後三個月內，應將業務報告及財務報告提請董事會同意或承認後，送主管機關備查。</p> <p>前項財務報告包括資產負債表、業務活動表、現金流量表及其他必要揭露事項。其編製準則，應依一般公認會計原則處理。</p> <p>財團法人證書、捐助章程及第一項所列申報書表，主管機關應予以公開。</p>	<p>一、目前各部會之財團法人監督準則多規定財團法人應於年度開始前，檢具年度預算書及業務計畫書，送主管機關核備。本條例認為，此項規定實為財團法人之自治事項，屬董事會之職權，由董事會執行即可，無須以法律加以規定，亦無須送主管機關核備。</p> <p>二、財團法人由於享有稅賦優惠與接受大眾捐款，且其運作及活動涉及公眾的權益，故民眾有權了解這些活動的內容。為了避免或減少違法行為的發生，有關財團法人年度業務運作之情形，應要求提供詳盡的財務與營運報告，送主管機關備查，並強制公開。</p> <p>三、除年度業務及財務報告外，財團法人證書與捐助章程所記</p>

條 文	說 明
	<p>載者，為財團法人之基本資料，有助於民眾對組織的了解，因此亦因提供大眾閱覽並接受公眾監督，以要求財團法人對其行為負責，提高財團法人的責信度與透明度。</p> <p>四、為增進財務報告之有用性，規定財團法人應提出之財務報告包括資產負債表、業務活動表(相當於營利事業之損益表及業主權益變動表)、現金流量表及其他必要揭露事項。其編製應依一般公認會計原則處理。為忠實表達財團法人不以營利為目的、接受贈與較多及不屬於任何個人或團體之特性，主管機關應洽請一般公認會計原則制定單位另行針對財團法人之特性，補充訂定適宜之會計原則。</p>
第十條（稅捐減免）	一、財團法人不由任何人所擁

條 文	說 明
<p>經登記設立之財團法人應減免其稅捐。</p> <p>捐贈或遺贈依本條例登記設立之財團法人者，應減免其稅捐。</p> <p>前二項減免稅捐辦法及標準，由主管機關會同財政部定之。</p>	<p>有，也無法分配利潤，其所獲捐贈亦皆用於非營利活動，故應減免其所得稅或其他相關稅捐，目前許多國家都有類似規定。</p> <p>二、 在合理的範圍內，捐助公益組織的個人與企業，應對該捐助款項享有稅賦減免之優惠，以利募集更多資源投入社會公益。</p> <p>三、 本條例明定財團法人及捐贈者皆應減免其稅捐，並要求主管機關必須會同財政部訂定相關辦法，如此可避免財政部藉故取消目前相關之規定，如「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」及其他各稅相關減免規定。</p>
<p>第十一條（不得分配盈餘限制、營利活動）</p>	<p>一、 本條例明定財團法人之淨收入或利潤不得以任何形式分配予任何人。此種「禁止分配</p>

條 文	說 明
<p>財團法人不得有分配盈餘之行為。</p> <p>財團法人得從事營利活動，其所得除依法納稅外，應全數列歸法人之收入項下，並應用於與捐助章程所訂業務項目有關之支出。</p> <p>營利活動與非營利活動之各項紀錄應明確劃分。</p>	<p>盈餘」原則，是區分非營利組織與營利組織的最重要特點。</p> <p>二、 本條例主張應允許財團法人適度從事營利活動以補充支持其非營利活動所需之資金，因為在募款來源有限的情況下，由營利活動所獲致的利潤，可為財源普遍困窘的非營利組織提供必要的支持。但是財團法人從事營利活動的前提是，不得影響其成立目的及所從事之非營利活動，且若財團法人經由從事營利活動取得利潤，該利潤除應依法繳納所得稅、營業稅等相關稅捐外，須全數用於組織之公益性目的，不得直接或間接分配予任何私人。</p> <p>三、 為避免營利活動影響組織成立目的及所從事之非營利活動，範定營利活動的補充性功能，便於內部的管理與大眾的</p>



第三章 財團法人條例草案初稿之擬議與說明

條 文	說 明
	<p>監督，確保財團法人公益性之落實，營利活動與非營利活動的各項業務與財務紀錄有必要加以明確劃分。</p>
<p>第十二條（政治活動之限制）</p> <p>財團法人不得為特定之個人或組織從事與政治相關之活動。</p>	<p>非營利組織並非政黨或政治團體，應不可從事競選活動，例如募款支持候選人競選公職，亦不可以組織之資源為特定候選人、團體或政黨助選，平日亦不能以組織之資源支持特定公職人員或政治人物，亦不可有不當之政治利益交換。為避免財團法人淪為政治人物或政治組織之工具，藉以牟取私人或黨派之政治利益而危害公眾利益，本條例明定財團法人不得為特定個人或組織從事政治活動。根據美國 Internal Revenue Code 501 (C) (3) 條款的規定，基金會的業務與活動不得涉及影響法律的制定，同時也不得用任何的形式來為競選公職的候選人助選。日本「促</p>

條 文	說 明
	<p>進特定非營利活動法」亦規定，特定非營利組織不得從事服務於某個公民或組織的活動，且不得隸屬於某一政黨</p>
<p>第十三條（捐募）</p> <p>財團法人得在相關勸募法規的規範下從事捐募活動。</p>	<p>對於非營利組織而言，募款可能是組織最迫切與最頭痛的議題，在慈善捐助有限且易受經濟景氣影響的情況下，許多非營利組織過著財源困窘，甚至寅吃卯糧的生活。在這種情況下，將難以產生強大、獨立與活躍的第三部門。現行有關捐募活動之規範，主要係依據「統一捐募運動辦法」之規定辦理，此一辦法已數十年未曾修正，且內容簡略，因應時代潮流已有不足，制定捐募法實有其必要性。然而，以美國的基金會而言，捐款並非其主要財源，反而是以經費贊助其他組織或個人為其主要業務。因此，本條款雖在突顯依法捐募對國內財團法人之生存發展乃是極為重要之</p>

條 文	說 明
	<p>事項，但最終仍希望有更多資助型財團法人的設立。</p>
<p>第十四條（會計制度）</p> <p>財團法人應依其實際業務情形、會計事務之性質、內部控制及管理上之需要，釐訂其會計制度。</p> <p>主管機關應釐訂財團法人通用會計制度規範。</p> <p>登記之基金總額達新台幣一億元或當年度收入總額達新台幣一千萬元之財團法人，其財務報告應經會計師查核簽證。</p> <p>財團法人不得委請前三年度內曾受懲戒並公告確定之會計師查核簽證。</p>	<p>一、為健全財團法人之內部管理及運作，本條例要求財團法人應視其組織之實際需要制定其會計制度。而為了讓財團法人的會計制度能有所依循，主管機關應釐訂財團法人通用會計制度規範，以供財團法人比照應用。</p> <p>二、第二項要求財團法人資產總額或年度收入達一定規模者，應接受會計師之查核簽證，如此可要求獲取較多社會資源的大規模組織建立制度並接受監督，同時亦可簡便小規模組織的會計程序。</p>
<p>第十五條（主管機關之查詢）</p> <p>主管機關得派員查詢財團法人</p>	<p>如果有足夠的理由懷疑某財團法人有違背相關法規或捐助章程之行為，或是有民眾提出檢舉，主管</p>

條 文	說 明
<p>之業務及財務狀況，財團法人負責人不得妨礙或拒絕。</p> <p>前項查詢，必要時得聘請專業人士，並請有關機關派員共同為之。</p>	<p>機關有權派遣人員前往該組織對其營運活動相關紀錄、帳簿、文件以及其他書面材料進行查詢，財團法人負責人不得妨礙或拒絕。本條例採用「查詢」一辭，意指其目的旨在了解財團法人之運作情況有無困難或缺失，並提供必要之協助，並非上級對下級的監督與檢查。</p>
<p>第十六條（糾正事項）</p> <p>財團法人有違反本條例及相關法令之規定者，主管機關應予糾正並限期改善，經連續糾正二次而未改善者，主管機關得撤銷其設立登記。</p> <p>無正當理由停止業務活動持續達二年以上者，主管機關得撤銷其設立登記。</p>	<p>一、 如果主管機關有權決定終止非營利組織，非營利組織的獨立性可能會因而受到影響，因此，為確保一個活躍而獨立的第三部門，法律在對其施加制裁前，應事先予以警告，並給予改正之機會。只有在發生最嚴重、明顯的違規時，且已給予機會改正其行為而不改正後，政府方可採取撤銷財團法人設立登記的行動。</p> <p>二、 財團法人之設立旨在從事公</p>

條 文	說 明
	<p>益事業，屬社會公器，自當戮力以赴，兢兢業業，故若已停止業務活動持續達二年以上，又無正當理由者，由主管機關撤銷其設立登記，應屬合理。</p> <p>三、由於本條例對財團法人的設立採登記制，因此民法第三十四條：「法人違反設立許可之條件者，主管機關得撤銷其許可。」應加以修正，以符合登記制之規定。</p>
<p>第十七條（合併）</p> <p>財團法人得以董事會之決議，與他財團法人合併。其合併除本條例另有規定外，準用公司法股份有限公司之規定。</p>	<p>一、財團法人應可出於志願，選擇和其他組織合併，但須各參與合併組織之董事會皆同意方可。此種重大決定必須依第七條之規定，應有三分之二以上董事之出席，以董事總額過半數之同意行之。</p> <p>二、財團法人合併後會出現兩種情況，一為參與合併之財團法</p>

條 文	說 明
	<p>人僅一組織繼續存續而其他組織則因合併而消滅，另一為共同合併為一新設財團法人，參與合併之組織皆因合併而消滅。由於合併後之財團法人可逕行變更章程或設立新章程以決定其未來發展，只要不違背公益目的即可，故本條例並不限定參與合併之財團法人必須為同性質之財團法人。</p> <p>三、公司法有關股份有限公司之合併，規定於第三百十七條至三百十九條，其中包括合併契約之應載事項、合併之程序、債權人之通知及公告、權利義務之概括承受等詳細規定。</p>
<p>第十八條（解散與清算）</p> <p>財團法人經董事會決議解散、主管機關撤銷設立登記，或經法院</p>	<p>一、財團法人經董事會通過後，應可自行決定終止業務和清算資產；或是依民法第六十五條或第三十六條之規定，由法院</p>

條 文	說 明
<p>宣告解散者，應即依民法規定辦理解散及清算。</p> <p>前項經清算後賸餘財產之歸屬應依其捐助章程之規定，但不得歸屬任何自然人或營利團體。章程未規定者，其賸餘財產應歸屬法人住所所在地之地方自治團體。</p>	<p>宣告解散。當財團法人終止與解散時，其賸餘資產應移轉至另一非營利組織或政府，而不可交還至創立者、職員或董事等個人或營利團體之手。</p> <p>二、第二項乃依民法第四十四條第二項之規定：「如無前項法律或章程之規定或總會之決議時，其賸餘財產歸屬於法人住所所在地之地方自治團體。」至於法人住所則依民法第二十九條之規定：「法人以其主事務所之所在地為住所。」</p> <p>三、關於財團法人解散賸餘財產之歸屬問題，教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準第二條第一項第三款規定，財團法人之賸餘財產應歸屬於地方自治團體或政府機關指定之機關團體者，始得享受免稅之優惠，與現行民法</p>

條 文	說 明
	<p>規定不合，且與非營利組織之精神有悖，應予以配合修正。</p> <p>四、民法相關規定包括：</p> <p>第六十五條：「因情事變更，致財團之目的不能達到時，主管機關得斟酌捐助人之意思，變更其目的及其必要之組織，或解散之。」</p> <p>第三十六條：「法人之目的或其行為，有違反法律、公共秩序或善良風俗者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之請求，宣告解散。」</p> <p>第三十七條：「法人解散後，其財產之清算，由董事為之。但其章程有特別規定，或總會另有決議者，不在此限。」</p> <p>第三十八條：「不能依前條規定，定其清算人時，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之申請，或依職權，選任清</p>



條 文	說 明
	<p>算人。」</p> <p>第三十九條：「清算人，法院認為有必要時，得解除其任務。」</p> <p>第四十條：「清算人之職務如左：一、了結現務。二、收取債權，清償債務。三、移交賸餘財產於應得者。法人至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續。」</p> <p>第四十一條：「清算之程序，除本通則有規定外，準用股份有限公司清算之規定。」（公司法第三二二條至三五六條）</p> <p>第四十二條：「法人之清算，屬於法院監督。法院得隨時為監督上必要之檢查及處分。法人經主管機關撤銷許可或命令解散者，主管機關應同時通知法院。法人經依章程規定或總會決議解散者，董事應於十</p>

條 文	說 明
	<p>五日內報告法院。」</p> <p>第四十三條：「清算人不遵法院監督命令，或妨礙檢查者，將處以五千元以下之罰鍰。董事違反前條第三項之規定者亦同。」</p> <p>第四十四條：「法人解散後，除法律另有規定外，於清償債務後，其賸餘財產之歸屬，應依其章程之規定，或總會之決議。但以公益為目的之法人解散時，其賸餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體。如無前項法律或章程之規定或總會之決議時，其賸餘財產歸屬於法人住所所在地之地方自治團體。」</p>
<p>第十九條（施行日期）</p> <p>本條例自公布日施行。</p>	<p>規定本條例施行日期。</p>

## 第四章 專家意見與回應

本研究計畫分別於民國九十年十月十五日和十一月九日舉辦了兩場座談會，邀請國內相關領域的學者、專家、政府官員和實務界代表與會，針對本研究團隊所草擬的「財團法人條例」草案初稿進行廣泛的對話與討論，以彙集各界的意見與看法，並作為進一步修訂條文內容之參考，兩次座談會的與會來賓名單列於表 4-1 與 4-2。本章內容為兩次座談會之意見彙整，至於兩次座談會之全文紀錄則附於本研究計畫的附錄中。

表 4-1 第一次座談會與會者名單

姓名	職稱
紀惠容	勵馨基金會執行長
曾敏傑	罕見疾病基金會執行長
陳文良	聯合勸募執行秘書
孫志慧	傑出人才發展基金會秘書
黃世鑫	中興大學財政學研究所教授
陳惠琪	台灣新世紀文教基金會計畫顧問
陳美伶	法務部法律事務司司長
尤美女	尤美女律師事務所
劉承愚	益思科技法律事務所律師
黃月麗	教育部社教司科長
謝亞杰	行政院研考會研發處專員

表 4-2 第二次座談會與會者名單

姓名	職稱
江顯新	喜瑪拉雅基金會執行長
陳曼麗	主婦聯盟環境保護基金會董事長
林明宏	浩然基金會執行長
張豫偉	光寶文教基金會秘書長
林哲生	洪建全教育文化基金會顧問
林宜君	仰山文教基金會行政組長
陳淑蘭	陽光社會福利基金會執行長
謝亞杰	行政院研考會研發處專員

### 壹、草案精神相關意見

- 一、在財團法人的定位上面，這邊一開始就宣示自律為主，他律為輔，可是因為我們所承襲的大陸法系其實是把財團法人定位在他律法人，所以到底可不可以把它轉化為像人民團體那種自律為主他律為輔，可能是我們目前比較需要突破的地方，是不是能夠把它變成內控、外控機制的考量，而不要去把它定性為他律和自律的概念。（陳美伶司長）
- 二、贊成不訂施行細則。其實現在所有法律的施行細則都不太有用，且施行細則往往不能夠達到其目的，如果能夠透過行政統一解釋的方式讓它更靈活是更好的。（陳美伶司長）
- 三、草案總說明中應該呼應兩個大原則--責信與透明。（陳惠琪女士）
- 四、應該界定非營利組織及其捐贈者之間的關係，而政府只是眾多捐贈者之一。（陳惠琪女士）

- 五、低密度管理應該是低密度的政府管理，高密度的自我管理。  
( 陳淑蘭執行長 )
- 六、立這個法應該針對不同的財團法人有不同的期待和要求，對於真正在運作的財團法人，這個法案提供了多少正面的幫助？相反地，對於尋法律漏洞的財團法人，這個法提供了多少防弊的措施？這個法律應該思考，在積極的促進方面，要把政府的資源再做更多的開發，在防弊的方面，應有管理、評鑑等機制。( 曾敏傑執行長 )
- 七、民法上的規定確實是不清不楚的，既然訂了一個財團法人法，就應該是個母法，將來把民法財團的部份拿掉。如果能夠真的把母法訂出，基本法在這裡，其他都不能規避此法的規定，這會比較有意義。( 尤美女律師 )
- 八、公益信託的趨勢及影響應注意。( 陳淑蘭執行長 )
- 九、本條例是否僅針對新設立登記之財團法人適用？本條例正式通過前已成立之基金會應如何調整適合本條例？( 林宜君組長 )
- 十、未來應訂定財團法人振興法。( 與會者共識 )

**貳、草案條文相關意見**

條 文	意 見
第一條 ( 立法目的 )	一、登記與促進不適合放在一

條 文	意 見
<p>為辦理財團法人之設立，並促進其組織健全發展，以有效推動公益活動而制定本條例。</p> <p>財團法人之設立及運作，除民法以外其他法律另有規定外，依本條例辦理。本條例未規定之事項依民法規定辦理。</p>	<p>起，其在人力編制和權力上有不同思考。( 陳惠琪女士 )</p> <p>二、財團法人與社團法人應一起規範，或採公益法人的概念，內容中再來規定其分類。( 紀惠容執行長、陳文良執秘 )</p> <p>三、應該還要有社團法人條例，甚至非營利組織條例。( 林明宏執行長 )</p> <p>四、在一般用法上，公益與慈善是不同的。( 黃世鑫教授 )</p> <p>五、依第二項之規定，目的事業主管機關還是可以依相關特別法的規定來辦理，因此並未排除目的事業主管機關。( 劉承愚律師 )</p>
<p>第二條 ( 財團法人之定義 )</p> <p>本條例所稱財團法人，謂以從事公益事業為目的，由捐助人捐助一定財產，依本條例及其他法律</p>	<p>一、第三句應改為「由捐助人捐助一定財產成立基金」。( 陳惠琪女士 )</p> <p>二、第二條內文應該沒有疑義，因</p>

條 文	意 見
<p>設立之非營利組織。</p>	<p>為後面有一句「依本條例」。 (黃月麗科長)</p> <p>三、財團法人的定義應界定得更清楚，要符合現狀量身訂做，就地合法，還是要依國外基金會的定義及運作方式。(陳曼麗董事長)</p> <p>四、財團法人、社團法人和非營利組織要界定清楚。(林哲生先生)</p>
<p>第三條(名稱、主管機關、基金限額)</p> <p>財團法人應於其名稱之上冠以財團法人。</p> <p>本條例所稱主管機關為法務部。法務部應設立財團法人設立及促進委員會，民間團體代表、學者及專家之比例不得少於委員總數二分之一。財團法人設立及促進委員會應配置專人分組</p>	<p>一、贊成單一主管機關，如公司的主管機關就是經濟部商業司。(劉承愚律師)</p> <p>二、將現行登記機關和主管機關合併，因跨越了司法院與行政院，較不可行。以法務部為主管機關也有實際困難。設專職單位不符目前政府再造方向，人行局與主計處會有意見。(陳美伶司長、黃月麗科</p>

條 文	意 見
<p>處理有關業務。財團法人設立及促進委員會之組織規程由主管機關定之。</p> <p>設立財團法人所捐助之財產中，其設立基金之現金總額不得少於新台幣一百萬元。</p>	<p>長 )</p> <p>三、法務部願不願意管？有沒有能力管？其他機關願不願意放出來讓法務部管？(林明宏執行長)</p> <p>四、法務部主管業務屬法務體系，較適合作登記，要發揮積極輔導的作用較不適合。(陳惠琪女士)</p> <p>五、非營利組織相當龐雜，如果由法務部統籌，排除目的事業主管機關是否合適，因為政府補助牽涉到的一定是目的事業主管機關。(黃世鑫教授、黃月麗科長、陳淑蘭執行長)</p> <p>六、建議由內政部民政司主管，委員會中民間團體代表至少要有三分之二。(紀惠容執行長)</p> <p>七、建議將「財團法人設立及促進委員」會改名為「財團法人發展委員會」，較為簡潔。(林宜</p>



條 文	意 見
	<p>君組長)</p> <p>八、「分組」兩字可以拿掉，這應屬於內部行政裁量。(林宜君組長)</p> <p>九、是否連帶規定組織的編制與預算？(陳惠琪女士)</p> <p>十、應該明定促進委員會的職權及可做事項。(陳惠琪女士)</p> <p>十一、財團法人是以基金孳息來運作，一百萬元的利息相當有限，且募款難度愈來愈高。(黃月麗科長)</p> <p>十二、一百萬的門檻可能造成到處都是財團法人，且容易成為企業合法避稅的管道。(黃月麗科長、曾敏傑執行長、林宜君組長、陳曼麗董事長)</p> <p>十三、基金會基本上是資金的結合，所以如果沒有一個適當的資金門檻的話，成立很容易，可是事後的運作過程會有很</p>

條 文	意 見
	<p>多的困難，如果連一千萬都沒有能力去籌募，即使成立也只是數目上增加，對台灣的社會並不會有正面影響。（曾敏傑執行長）</p> <p>十四、 建議基金額度為五百萬，至少每個月孳息可以請一位專職人員。（林宜君組長）</p> <p>十五、 如果只要一百萬，還不如用社團就可以了。（黃世鑫教授）</p> <p>十六、 設立基金的部份對財團法人是非常基礎的指標，應該單獨成條。（孫志慧秘書）</p> <p>十七、 應該不用擔心門檻太低的問題，只要回歸市場機制，沒辦法運作的就不會有人去經營。（陳惠琪女士）</p> <p>十八、 不再設基金的限制，而是要求提出申請設立時應附財務規劃報告書和募款計畫</p>

條 文	意 見
	書。(陳淑蘭執行長)
<p>第四條(捐助章程、設立登記、變更登記)</p> <p>設立財團法人應訂立捐助章程，由董事向主管機關申請設立登記，並取得財團法人證書。</p> <p>前項登記之事項，依民法規定辦理。登記事項有所變更，應於一個月內向主管機關辦理變更登記。</p> <p>主管機關對財團法人設立之申請，其捐助章程內容有違反法律、公共秩序或善良風俗者，得不發給財團法人證書。</p> <p>財團法人之捐助章程應記載下列事項：</p> <p>一、 目的及名稱。</p> <p>二、 主事務所及分事務所。</p> <p>三、 捐助財產之種類、數額及</p>	<p>一、 登記的主管機關維持在法院較好，因為登記的業務量很大，且行政機關登記的公信力較不如法院權威。(黃月麗科長)</p> <p>二、 利益迴避很模糊，是財團法人本身的利益迴避？還是董事的利益迴避？如果是財團法人的利益迴避，是不是另增訂一條。(黃月麗科長)</p> <p>三、 「設立財團法人應訂立捐助章程，由董事向主管機關申請設立登記....。」建議修訂為：「設立財團法人應訂立捐助暨組織章程，由董事向主管機關申請設立登記....。」因本條文係規範基金會之董事會職權及組織等相關事宜。(林宜君組長)</p>

國內非營利組織管理法規之研究

條 文	意 見
<p>保管運用原則。</p> <p>四、 業務項目。</p> <p>五、 董事及設有監察人者，其名額、資格、產生方式、任期及選(解)聘事項。</p> <p>六、 董事會之組織及其職權。 設有監察人者，其職權。</p> <p>七、 董事會召集程序及代理出席之規定。</p> <p>八、 利益迴避規定。</p> <p>九、 解散後賸餘財產之歸屬。</p>	
<p>第五條（董事名額與資格）</p> <p>財團法人董事之名額不得少於五人。董事之資格由財團法人於捐助章程內載明。</p>	<p>一、 可考慮在財團法人中設立一席公益董事，代表組織以外的民間力。（陳惠琪女士）</p> <p>二、 目前董事會的選舉是由這屆董事選舉下一屆董事，屬封閉式，有沒有辦法改成開放式？（林宜君組長）</p> <p>三、 董事會的成立方式，應不必排</p>

條 文	意 見
	<p>除「會員制」(民法是否有明文規定董事會之產生方式?),亦即由符合捐助章程規定之人士捐款入會,再由會員大會選出董事。(林宜君組長)</p>
<p>第六條(董事身份限制)</p> <p>財團法人董事相互間,有配偶及三親等以內血親、姻親關係者,其人數不得超過總名額的三分之一。</p> <p>前項規定於財團法人設有監察人者準用之。</p> <p>外國人得擔任財團法人董事、董事長。其人數佔總名額的比例不予限制。</p> <p>董事及監察人均為無給職。</p>	<p>一、外國非營利組織在台能否設分會或代表處的問題。(陳惠琪女士)</p> <p>二、非營利組織能否雇用外國人?其資格和限制要如何規範?(陳惠琪女士)</p> <p>三、在台灣立案的財團法人應有一定責任,對外國人的拘束力較不易被其信服,應該要有本國人的比例限制。(陳曼麗董事長、江顯新執行長)</p> <p>四、連任次數應限制,較能有新陳代謝,免受少數人控制,將來環境健全後再來開放。(林明</p>

條 文	意 見
	宏執行長)
<p>第七條 (董事會)</p> <p>財團法人之董事會每年至少應開會二次，須有過半數董事之出席。董事會之決議事項，以出席董事過半數之同意行之。但下列重要事項之決議應有三分之二以上董事之出席，以董事總額過半數之同意行之：</p> <p>一、 章程變更。</p> <p>二、 不動產之處分或設定負擔。</p> <p>三、 法人解散或合併之決定。</p> <p>董事會開會時，董事應親自出席，但捐助章程規定得由其他董事代理者，不在此限。</p> <p>前項代理人以受一人之委託為限。</p> <p>董事會開會時，得以電話、網路</p>	<p>一、 董事會規範太粗略，因為財團法人沒有股東會，如果要自治，股東會加董事會的職權全部要放在董事會中，而公司法中有關股東會和董事會的規定是很複雜的。(劉承愚律師)</p> <p>二、 若欲自治，董事會的責任要規定明確，要由法律來責信，而非由行政機關來責信。(黃世鑫教授、曾敏傑執行長)</p> <p>三、 董事會規範較嚴很重要，因為董事會是財團法人的核心。(張豫偉秘書長)</p> <p>四、 對董事會的規範太細了。(陳淑蘭執行長)</p> <p>五、 最後一項不須特別提醒，否則會開了方便之門。(林明宏執行長)</p>

條 文	意 見
<p>等其他可同時互相溝通之方式為之，但捐助章程另有規定者，不在此限。</p>	
<p>第八條（財產及其管理）</p> <p>財團法人除捐助章程另有規定外，應以登記財產總額之孳息、法人設立後所得捐贈及其他收入辦理各項業務，非經董事會特別決議，不得動支其基金。財團法人依特別決議動支基金時，不得動支第三條所定最低設立基金之現金總額。</p> <p>前項特別決議應有四分之三以上董事之出席，以董事總額三分之二以上之同意行之。</p> <p>財團法人之財產應以法人名義登記或專戶儲存，不得以自然人名義為之，並不得存放或貸與董事、其他個人或非金融機構。</p>	<p>一、基金額度龐大的基金會是否只要留一百萬就好，這恐怕會造成濫用。（孫志慧秘書、黃月麗科長）</p> <p>二、建議動支基金的部份採比例制，但不得低於一百萬元。（孫志慧秘書）</p> <p>三、舉債我限制應加以規範。（林哲生先生）</p> <p>四、超過最低門檻以外的部份都可以運用，是很進步的觀念。（林哲生先生）</p>
<p>第九條（資訊公開）</p>	<p>一、資訊公開規定是趨勢，應更細</p>

條 文	意 見
<p>財團法人於年度終了後三個月內，應將業務報告及財務報告提請董事會同意或承認後，送主管機關備查。</p> <p>前項財務報告包括資產負債表、業務活動表、現金流量表及其他必要揭露事項。其編製準則，應依一般公認會計原則處理。</p> <p>財團法人證書、捐助章程及第一項所列申報書表，主管機關應予以公開。</p>	<p>繳、更清楚一點。(陳美伶司長)</p> <p>二、捐贈人有權取得組織相關的財務資訊，因此對於捐贈人的資訊公開應該作原則性規範。(陳惠琪女士)</p> <p>三、應該規定一定要上網公開。(紀惠容執行長、江顯新執行長)</p> <p>四、備查是由促進委員會負責還是由主管機關的業務單位負責?(黃月麗科長)</p> <p>五、備查和登記都應委由民間來做。(陳惠琪女士)</p> <p>六、使用資產負債表和餘絀表即可，業務活動表容易引起誤解，較不適合，現金流量表較適用大型組織。(林哲生先生)</p> <p>七、損益表與餘絀表已是通用的會計法，沒有必要為了財團法人去變動。(陳淑蘭執行長、</p>



條 文	意 見
	<p>張豫偉秘書長)</p> <p>八、財務的責信很重要，對財務的規範太少，幾張表就解決了。 (陳淑蘭執行長)</p>
<p>第十條(稅捐減免)</p> <p>經登記設立之財團法人應減免其稅捐。</p> <p>捐贈或遺贈依本條例登記設立之財團法人者，應減免其稅捐。</p> <p>前二項減免稅捐辦法及標準，由主管機關會同財政部定之。</p>	<p>一、對國外非營利組織的捐贈應該規定可以免稅。(張豫偉秘書長)</p>
<p>第十一條(不得分配盈餘限制、營利活動)</p> <p>財團法人不得有分配盈餘之行為。</p> <p>財團法人得從事營利活動，其所得除依法納稅外，應全數列歸法人之收入項下，並應用於與捐助</p>	<p>一、年終給予努力工作的員工福利金或紅利，是否會抵觸不得分配盈餘的限制？(陳曼麗董事長)</p> <p>二、准許從事營利活動就會有利益存在，如果沒有相當的外控，很難防止利益輸送的發</p>

條 文	意 見
<p>章程所訂業務項目有關之支出。 營利活動與非營利活動之各項紀錄應明確劃分。</p>	<p>生，且有關公平競爭的問題也應作規範。(黃世鑫教授)</p> <p>三、營利活動一詞與非營利的本質有矛盾，應改為營業活動。或者依免稅適用標準第二條之一提到的「銷售貨物或勞務」用語，比較明確，第二項建議請改為「財團法人得依法從事銷售貨物或勞務活動」。(黃月麗科長)</p> <p>四、營利活動不應納稅，因為仍是用於組織上。(紀惠容執行長)</p> <p>五、營利活動與非營利活動不用規定應劃分，因為實務上大部份都不會有利潤，只能有點補貼。(張豫偉秘書長)</p> <p>六、營利活動與非營利活動的定義應明確界定與區分。(林明宏執行長)</p>

條 文	意 見
<p>第十二條（政治活動之限制）</p> <p>財團法人不得為特定之個人或組織從事與政治相關之活動。</p>	<p>一、應完全禁止政治活動。（黃月麗科長）</p> <p>二、只要基於利益迴避原則，應該可以從事遊說活動，這部份應界定清楚。（陳惠琪女士、孫志慧秘書）</p>
<p>第十三條（捐募）</p> <p>財團法人得在相關勸募法規的規範下從事捐募活動。</p>	<p>一、是否應先規定財團法人可以從事的行為，之後再規定不得從事與限制的行為。（陳惠琪女士）</p> <p>二、目前誰都可以作勸募，這一條似乎不太有實質作用，不太能夠突顯捐募法對財團法人生存的重要性。（陳淑蘭執行長）</p>
<p>第十四條（會計制度）</p> <p>財團法人應依其實際業務情形、會計事務之性質、內部控制及管理上之需要，釐訂其會計制度。</p> <p>主管機關應釐訂財團法人通用</p>	<p>一、應該要求所有的財團法人都應經會計師查核簽證。（孫志慧秘書）</p>

條 文	意 見
<p>會計制度規範。</p> <p>登記之基金總額達新台幣一億元或當年度收入總額達新台幣一千萬元之財團法人，其財務報告應經會計師查核簽證。</p> <p>財團法人不得委請前三年度內曾受懲戒並公告確定之會計師查核簽證。</p>	
<p>第十五條（主管機關之查詢）</p> <p>主管機關得派員查詢財團法人之業務及財務狀況，財團法人負責人不得妨礙或拒絕。</p> <p>前項查詢，必要時得聘請專業人士，並請有關機關派員共同為之。</p>	<p>一、主管機關的查詢有時很不尊重，要如何才能規範。（紀惠容執行長）</p> <p>二、以目前政府的效率而言，「得」應改為「應」。（林明宏執行長）</p> <p>三、查詢的機制應設計好，要用抽查的方式？或委託認證單位來查詢？（林明宏執行長）</p>
<p>第十六條（糾正事項）</p> <p>財團法人有違反本條例及相關法令之規定者，主管機關應予糾</p>	<p>一、非營利組織成立的目的是要糾正政府，如果政府可以糾正或撤銷，一旦濫用職權，該</p>

條 文	意 見
<p>正並限期改善，經連續糾正二次而未改善者，主管機關得撤銷其設立登記。</p> <p>無正當理由停止業務活動持續達二年以上者，主管機關得撤銷其設立登記。</p>	<p>如何保障財團法人。(曾敏傑執行長)</p> <p>二、雖然沒有很多罰則，但可依刑法和稅法來處分。(江顯新執行長)</p>
<p>第十七條(合併)</p> <p>財團法人得以董事會之決議，與他財團法人合併。其合併除本條例另有規定外，準用公司法股份有限公司之規定。</p>	<p>一、不適合使用準用的方式，尤其公司是營利法人，且那些條文準用在解釋上會產生歧異，合併程序可以簡化，只要把握財產不流到私人口袋即可。(陳美伶司長、陳惠琪女士)</p>
<p>第十八條(解散與清算)</p> <p>財團法人經董事會決議解散、主管機關撤銷設立登記，或經法院宣告解散者，應即依民法規定辦理解散及清算。</p> <p>前項經清算後賸餘財產之歸屬應依其捐助章程之規定，但不得</p>	

國內非營利組織管理法規之研究

條 文	意 見
歸屬任何自然人或營利團體。章程未規定者，其賸餘財產應歸屬法人住所所在地之地方自治團體。	
第十九條（施行日期） 本條例自公布日施行。	

## 第五章 財團法人條例草案修正版之擬議與說明

經過兩次座談會的交流與研討，以及期末審查會之專家指正，本研究獲得了許多寶貴的意見與啟發。座談會及審查會之後，本研究團隊針對與會者所提出的每個意見、觀點、建議、批評與質疑，均反覆進行深入的探討與研究，一方面針對「財團法人條例」草案初稿的條文進行修正，另一方面強化條文說明的部份，詳細說明本研究之立場與精神，並針對各項意見予以回應，以釋群疑。本章即為本研究計畫的主要研究成果--「財團法人條例」草案之定稿，共計二十條。

### 壹、草案總說明

隨著社會環境迅速變遷，國內非營利組織的數量不斷成長，所關注的焦點也日趨多元，近年來其蓬勃發展已形成與公部門和營利部門鼎足而立的第三部門，對人民的生活亦已產生相當之影響。雖然國內非營利組織所扮演角色之重要性與日俱增，但是有關非營利組織的法律環境卻極不健全，尤其是為數甚眾的財團法人，一直是國內非營利組織的主要骨幹，其所展現的社會活力與對社會公益的貢獻也有目共睹，但卻因缺乏合理的支持性法規而每每陷於經營的困境。

現行法令中有關財團法人之相關規定，主要存在於民法有關法人的各項條文中，惟民法僅為原則性之規定，各政府主管機關基

#### 國內非營利組織管理法規之研究

於管理的需要，多個別制定了所管財團法人之監督準則與辦法，或擬定相關作業要點，現有的包括「內政業務財團法人監督準則」、「蒙藏事務財團法人監督準則」、「外交部主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院國軍退除役官兵輔導委員會主管財團法人設立許可及監督準則」、「財政部主管財團法人監督管理辦法」、「教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則」、「體育財團法人設立許可及監督準則」、「行政院國家科學委員會主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院文化建設委員會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則」、「經濟事務財團法人設立許可及監督準則」、「交通部主管財團法人設立許可及監督準則」、「行政院衛生署監督衛生財團法人準則」、「農業財團法人監督準則」、「勞工業務財團法人監督準則」、「環境保護財團法人設立許可及監督準則」、「大眾傳播財團法人設立許可及監督準則」、「大陸事務財團法人設立許可及監督準則」、「法務部審查法務財團法人設立許可及監督要點」、「行政院青年輔導委員會審查青年輔導事務財團法人設立許可及監督要點」、「行政院原子能委員會審查原子能業務財團法人設立許可及監督要點」等相關法規，內容繁簡不一，標準寬鬆有別。

綜觀民法與各部會監督準則及作業要點的規定，出發點明顯是以便於機關的管理監督為主，防弊重於興利，限制重於振興，早已不符當前之潮流與發展，然而在實務上卻又因缺乏專業與人



力，以致執法寬鬆，裁量標準分歧，致令財團法人無所適從。此外，在法律位階上，上述各機關之財團法人監督準則與辦法僅為行政命令或行政規定，就財團法人的數量與重要性而言，行政命令或行政規定的法律位階似嫌不足，而在行政程序法實施之後，依行政程序法第一百五十條第二項之規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」前述行政命令或行政規定明顯缺乏法律授權。

有鑒於此，參酌各國法制，創造一個對國內財團法人發展最為有利的法規環境，從而對相關法令之修訂提出建議，矯正主管機關過去一味防弊之觀念，使政府正視非營利組織之社會功能，站在鼓勵財團法人蓬勃發展之立場，予以積極協助，提供財團法人更多元化之發展空間，期使財團法人健全發展，積極參與公民社會之建構，扮演社會服務及國際交流之重要角色，實屬刻不容緩之事。

成立財團法人應屬憲法第十四條所賦與的人民結社自由權，應受法律之保障，非必要不得以法律限制之。基於此，制定與財團法人相關的法律時，首先必須著眼於如何健全公民社會的發展，其所需要的是一套支持性的法律架構，一方面藉此限制國家干預的權力，促進社會的開放自治，另一方面強化財團法人的責信度與透明度，確保公民社會中多元組織的自主性與公信力。而一部簡便可行的財團法人法典以及一個以促進財團法人發展為主的統籌

機關，實有其必要性，此乃本條例之立法意旨所在。

為健全財團法人之運作環境，確保財團法人的公益性，爰擬具「財團法人條例」草案，計二十條，其要點如下：

- 一、本條例基於民間立場，採低密度的政府管理，以促進財團法人的自治為主，外控為輔，非有必要，不予規範，屬財團法人自治事項者，儘量不予干涉。
- 二、本條例部分條文內容雖與其他法律條文有所重覆，但基於財團法人實務者與政府機關相關業務人員之便利性，本條例仍予以規定，以強化法律的實用性與明晰性。
- 三、財團法人的董事會對內負有治理與管控之作用，對外負有募款與拓展之功能，掌有決策之最高權力，亦肩負組織成敗與存續之最終責任，實為財團法人能否自治之關鍵所在。因此，本條例對董事會之運作多所規範，期能有助於健全財團法人董事會，發揮董事會功能，並藉以強化財團法人的責信度。
- 四、本條例之規範對象為所有財團法人，所有財團法人之設立及運作，均適用本條例之規定，但另設有特別法規範之財團法人，如私校法所規範之財團法人私立學校、醫療法所規範之財團法人醫療院所等，其設立條件若另有規定須經該法主管機關（如私校法為教育部、醫療法為衛生署）許可者，應先取得該法主管機關之許可後，再依本條例之規定辦理設立登

記。(第一條)

五、有關政府捐助設立之財團法人，由於捐助人捐出去後，就是受捐助人的財產，無論是行政機關或民間人士捐助的財團法人，均非捐助人財產權的延伸，理論上應屬獨立的私法人，且鑑於政府部門以往常循此方式逃避國會之監督和人事法規之限制，有便宜行事之嫌，故本條例亦將此類財團法人納入規範。惟政府部門若認為其具有特殊之行政目的，有必要作更詳細之規範者，自可在不違反本條例的情況下另立組織法或設置條例因應之。

六、為統一事權，本條例明定財團法人之主管機關為內政部，不再區分登記主管機關與目的事業主管機關，財團法人亦不再區分為全國性與地方性。本條例規定主管機關應設立「財團法人事務委員會」負責處理財團法人相關業務，並應配置專職人員負責，以落實相關業務之實際運作，並確實發揮其功能。同時，本條例明定由內政部長擔任委員會召集人，以突顯委員會之重要性，並明確其權責。此外，為確保財團法人發展委員會之公正性與公益性，強化其公信力，委員中民間團體代表及學者專家之比例各不得少於委員總數三分之一。

(第三條)

七、為鼓勵民間踴躍捐輸，積極從事公益活動，促進非營利組織

之蓬勃發展，且基於國內財團法人之公益性及其運作效率與效能均較社團法人為高，故主張應降低財團法人設立基金之門檻，惟為避免金額過低造成社會資源之濫用與浪費，本條例明訂以目前各部會最低額度新台幣一百萬元作為財團法人設立基金之最低額度。（第四條）

八、為促進公民社會之自治自律，鼓勵非營利組織多元發展，本條例主張成立財團法人乃憲法所保障之人民結社自由權，故應簡化財團法人設立之程序，以簡單、快速且不昂貴的方式為之。因此，本條例對於財團法人之設立程序較傾向登記報備制之方向而減少嚴格的許可批准制之色彩，即凡符合登記設立之基本要件者，主管機關即應發給財團法人證書。（第五條）

九、本條例以「組織章程」取代原民法所定之「捐助章程」，因此不論是否以遺囑捐助，設立財團法人均應先訂立組織章程，方可由董事向主管機關申請設立登記。（第五條）

十、組織章程中應訂定董事（監察人）之利益迴避規定，避免任何個人利益或商業利益與財團法人之公共利益產生實際或潛在可能之衝突，如不當的利益分配與交易，以減少循私舞弊之發生，確保財團法人之公益性。本條例並明訂財團法人之董事及監察人均為無給職。（第五條及第七條）

十一、 關於外國人擔任董事之人數限制及外國人不得充任董事長的規定，在目前全球化的趨勢及地球村的觀念下，實無必要如此僵化的規定，因此，本條例明確規定外國人得擔任財團法人的董事，且其人數佔總名額的比例由目前多數部會所訂之三分之一放寬為二分之一，另外國人亦得擔任董事長。  
(第七條)

十二、 有鑒於今日網際網路及各項通訊科技之發達，人際間即使處於不同地方亦能同步溝通，因此本條例為因應當前數位科技之發展，允許董事會之召開可以即時視訊方式相互溝通，視其等同親自出席。(第八條)

十三、 財團法人各項業務之支出除組織章程另有規定外，應以基金孳息、法人設立後所得捐贈及其他收入支應之。但為讓財團法人能靈活運用資產，本條例准許財團法人動支其基金，但動支後之基金餘額不得低於新台幣一百萬元。(第九條)

十四、 財團法人證書、組織章程及年度業務報告與財務報告等申報書表，主管機關應闢專用網站，予以公開，提供大眾閱覽並接受公眾監督，以提高財團法人的責信度與透明度。(第十條)

十五、 本條例允許財團法人適度從事銷售貨物或勞務之活動，以補充支持其目的業務活動所需之資金，其所得除應依法納稅

#### 國內非營利組織管理法規之研究

外，應全數列歸法人之收入項下，並用於與組織章程所訂業務項目有關之支出，而銷售貨物或勞務之財務紀錄應獨立建立。（第十二條）

十六、 為避免財團法人淪為政治人物或政治組織之工具，藉以牟取私人或黨派之政治利益而危害公眾利益，本條例明定財團法人不得為特定個人或組織從事與政治相關之活動。（第十三條）

十七、 主管機關得派員查詢財團法人之業務及財務狀況，財團法人若有違反本條例及相關法令之規定，經連續糾正二次而未改善者，主管機關得視情節輕重，依比例原則對財團法人施予懲處，包括公開糾正、取消當年度免稅資格認可、取消捐款者免稅資格認可、重組董事會及撤銷設立登記。若無正當理由停止業務活動持續達二年以上者，主管機關得撤銷其設立登記。（第十六條至第十七條）

十八、 基於鼓勵社會資源的適當整合與運用，本條例允許財團法人經董事會之決議後，得與他財團法人進行合併。（第十八條）

對照現行國內各部會財團法人監督準則或要點等相關法規中之一般性規定，本條例基於財團法人自治與低密度政府管理之原則，許多事項均不再予以規定及限制，包括：

一、 有關董事獲聘的資格要件，行政院目前各部會的監督準則

中，有少部分規定某類社會背景或專長的人士在董事會裡須佔一定比例。本條例主張，民間組織要聘任何人作為其董事會的成員，自會理性思考，自行斟酌，無須政府越俎代庖，故董事「具目的事業專門知識」的規定無須規範，若有需要，可由財團法人於其組織章程內載明即可。至於董事人數是否為奇數，因出席人數並不同於董事人數，此規定似不具實益，由財團法人自行決定即可，實無須法律予以規範。

- 二、有關董事會成員的任期、連任的次數限制，以及董事長的連任限制的規範方面，本條例認為這是機構董事會的「內務」，董事如何聘請、是否連任及連任多少次，以及如何換掉不適任的成員，應是機構本身建立運作機制的權責範圍，公權力只宜站在監督和輔導的立場，不宜干涉，故本條例不明定董事的任期及連任限制，而由各財團法人視實際運作需要於組織章程中自行決定。
- 三、本條例已放寬外國人擔任董事人數之限額，並取消對可否充任董事長之限制，外國非營利組織自可依本條例來台設立財團法人，故本條例不再另行規範外國財團法人來台設立分支機構之問題，以避免各國非營利組織體制不同及法規適用所產生之困擾。
- 四、有關董事會的職權、董事會的召集方式、程序，以及不克出

席時的代理等規範，本條例均不加以規定，僅載明應於組織章程中規定即可。惟為健全董事會，發揮董事會之溝通及決策功能，避免發生開會時一人代理多人之不當情形，本條例明定每位董事僅以代理一人為限。

五、目前各部會之財團法人監督準則多規定財團法人應於年度開始前，檢具年度預算書及業務計畫書，送主管機關核備。本條例認為，此項規定實為財團法人之自治事項，屬董事會之職權，由董事會執行即可，無須以法律加以規定，亦無須送主管機關核備。

六、現行各部會財團法人監督準則有關會計制度、主管機關檢查事項、糾正及撤銷事項，均以條列方式詳細規定，本條例基於不干涉法人自治事項之原則，均予以簡化，並更改相關用語，以落實財團法人自治之要求。

## **貳、草案條文**

### **第一條（立法目的）**

**為辦理財團法人之設立，並促進其組織健全發展，以推動公益活動而制定本條例。**

**財團法人之設立及運作，依本條例辦理。但其他法律對特定財團法人另有設立條件者，應先取得該法主管機關之許可。**

### **【說明】**



- 一、明定本條例之立法目的，係以辦理財團法人之設立，並促進其組織健全發展，以推動公益活動為目的，而非以管制監督財團法人為目的。
- 二、本條例所稱之公益活動，採廣義之界定，包括各項教育、文化、宗教、慈善、社福、衛生、醫療、環保、社區、人權、科學、救災等旨在促進公共利益之活動。
- 三、本條例之規範對象為所有財團法人，所有財團法人之設立及運作，均適用本條例之規定，但另設有特別法規範之財團法人，如私校法所規範之財團法人私立學校、醫療法所規範之財團法人醫療院所等，其設立條件若另有規定須經該法主管機關（如私校法為教育部、醫療法為衛生署）許可者，應先取得該法主管機關之許可後，再依本條例之規定辦理設立登記。
- 四、公司法亦採類似之規定，公司須在經濟部登記，但公司業務若依法律或基於法律授權所定之命令，須經政府許可者，於領得許可證件後，方得申請公司登記，如設立銀行依銀行法須經財政部許可、設立觀光旅館依觀光旅館業管理規則須經交通部觀光局核准。
- 五、有關政府捐助設立之財團法人，由於捐助人捐出去後，就是受捐助人的財產，無論是行政機關或民間人士捐助的財團法

人，均非捐助人財產權的延伸，理論上應屬獨立的私法人，且鑑於政府部門以往常循此方式逃避國會之監督和人事法規之限制，有便宜行事之嫌，故本條例亦將此類財團法人納入規範。惟政府部門若認為其具有特殊之行政目的，有必要作更詳細之規範者，自可在不違反本條例的情況下另立組織法或設置條例因應之。

## **第二條（定義及名稱）**

**本條例所稱財團法人，謂以從事公益事業為目的，由捐助人捐助一定財產，依本條例設立之非營利組織。**

**財團法人應於其名稱之上冠以財團法人。**

### **【說明】**

- 一、第一項明定財團法人之定義。
- 二、本條例所稱之財團法人為一非營利組織，其必須以從事教育、文化、宗教、慈善、社福、衛生、醫療、環保、社區、人權、科學、救災等公益事業為目的，必須由捐助人捐助一定之財產設立基金，且必須依本條例而設立。
- 三、美國 IRS 稅法規定基金會必須為「非營利」( not-for-profit ) 組織。
- 四、財團法人名稱之上必須冠以「財團法人」四字，如「財團法

人台灣亞洲基金會」，以明示其財團法人之屬性，至於是否使用「基金會」一詞則不予限制。

### 第三條（主管機關）

本條例所稱主管機關為內政部。內政部應設立財團法人事務委員會，由內政部長擔任召集人，民間團體代表及學者專家之比例各不得少於委員總數三分之一。財團法人事務委員會應配置專職人員，處理財團法人設立、運作及其他相關業務。財團法人事務委員會之組織規程由主管機關定之。

#### 【說明】

- 一、為統一事權，本條例明定財團法人之主管機關為內政部，統籌財團法人之登記及其他相關事宜，不再區分登記主管機關（原為法院）和目的事業主管機關（原為各部會或地方政府）。此乃基於內政部為公益社團法人之主管機關，目前亦主管多個財團法人，已有管理非營利組織之豐富經驗，將有助於未來國內非營利組織管理之整合與統籌。
- 二、財團法人不再區分為全國性與地方性，其活動範圍亦不受地域之侷限。
- 三、取消目的事業主管機關後，各政府機關之補助或合作事項，仍可以契約方式為之，反而可擴大補助及合作之對象與範圍。
- 四、本條例參照家庭暴力防治法有關「家庭暴力防治委員會」之

規定，明定主管機關應設立常設性「財團法人事務委員會」負責處理財團法人相關業務，並應配置專職人員，以落實相關業務之實際運作，並確實發揮其功能。同時，本條例明定由內政部長擔任委員會召集人，以突顯委員會之重要性，並明確其權責。此外，為確保財團法人事務委員會之公正性與公益性，強化其公信力，委員中民間團體代表及學者專家之比例各不得少於委員總數三分之一，亦即民間團體代表之比例不得少於委員總數三分之一，學者專家之比例亦不得少於委員總數三分之一。財團法人事務委員會之組織規程，則授權由主管機關依本條例之規定及精神另定之。

五、財團法人事務委員會之職掌為處理本條例所訂之財團法人相關業務，包括受理團法人設立登記、財團法人資訊之統籌與公布、受理對財團法人不當行為之檢舉、進行財團法人業務查詢及糾正、針對本條例於實務運作中之疑義問題進行認定與解釋等等。

#### **第四條（基金限額）**

設立財團法人所捐助之財產中，其設立基金之現金總額不得少於新台幣一百萬元。

#### **【說明】**

一、行政院目前各部會的財團法人監督準則對於財團法人設置的

最低基金額度要求極不一致，有高到如體育財團法人規定的五千萬元，也有低到如原子能業務財團法人只需一百萬元即可；介於二者之間的有五百萬元與一千萬元的額度，也有三千萬元的規定；甚至更有五個部會的監督準則並無規定最低的基金數額。

其實不唯中央各部會對於各該管轄的財團法人設置最低基金額度不同調，相同的情形也發生在地方政府，舉例而言，省、兩個院轄市及各縣市政府對於地方教育事務財團法人設立的最低基金額度亦呈現「一國多制」。基金額度要求最高的是台灣省與台北市，為二千萬元，最低的是十二個縣市的二百萬元之規定；也有的縣市規定最低額度是一千萬元，如台中市、台南縣市、高雄縣、南投縣；此外，台中縣與基隆市的規定則是五百萬元。

本條例為鼓勵民間踴躍捐輸，積極從事公益活動，促進非營利組織之蓬勃發展，且基於國內財團法人之公益性及其運作效率與效能均較社團法人為高，故主張應降低財團法人設立基金之門檻，惟為避免金額過低造成社會資源之濫用與浪費，本條例明訂以目前各部會最低額度新台幣一百萬元作為財團法人設立基金之最低額度。

- 二、若基金門檻太高，對於欲藉此避稅之企業或富豪並無實質的限制作用，反而限制了欲投身公益人士之熱忱，藉由資訊公開、公眾監督與主管機關的糾正權力等機制，無法運作或營私舞弊者自然會被淘汰，應可發揮汰蕪存菁之作用。

**第五條（組織章程、設立登記、變更登記）**

設立財團法人應訂立組織章程，由董事向主管機關申請設立登記，並取得財團法人證書。

前項登記之事項如下：

- 一、 目的。
- 二、 名稱。
- 三、 主事務所及分事務所。
- 四、 財產之總額。
- 五、 受許可之年、月、日。
- 六、 董事之姓名及住所。設有監察人者，其姓名及住所。
- 七、 定有代表法人之董事者，其姓名。
- 八、 定有存立時期者，其時期。

前項登記事項有所變更，應於一個月內向主管機關辦理變更登記。

主管機關對財團法人設立之申請，其組織章程內容有違反法律、公共秩序或善良風俗者，得不發給財團法人證書。

財團法人之組織章程應記載下列事項：

- 一、 名稱及目的。

- 二、 主事務所及分事務所。
- 三、 捐助財產之種類、數額及保管運用原則。
- 四、 業務項目。
- 五、 董事及設有監察人者，其名額、資格、產生方式、任期及選（解）聘事項。
- 六、 董事會之組織及其職權。設有監察人者，其職權。
- 七、 董事會召集程序及代理出席之規定。
- 八、 董事及設有監察人者，其利益迴避之規定。
- 九、 解散後賸餘財產之歸屬。

**【說明】**

- 一、 本條例以「組織章程」取代原民法所定之「捐助章程」，因此不論是否以遺囑捐助，設立財團法人均應先訂立組織章程，方可由董事向主管機關申請設立登記。
- 二、 本條例所稱「章程」均指組織章程。
- 三、 財團法人之設立一律向主管機關申請登記，由主管機關發給財團法人證書，不再區分全國性與地方性，亦無須再向法院辦理登記。
- 四、 為便利各地財團法人之登記，主管機關未來可在各地設立或

委派登記機構，亦或允許以郵寄方式登記。

五、為促進公民社會之自治自律，鼓勵非營利組織蓬勃發展，本條例主張成立財團法人乃憲法所保障之人民結社自由權，故應簡化財團法人設立之程序，以簡單、快速且不昂貴的方式為之。以日本、澳洲、美國等國家的非營利組織而言，欲取得法人資格或免稅資格皆傾向登記報備制方向，因此，本條例對於財團法人之設立程序亦較傾向登記報備制之方向而減少嚴格的許可批准制之色彩，惟為維護社會秩序，確保財團法人之基本品質，財團法人組織章程內容只要不違反第三項所規定之消極條件，即不違反法律及公序良俗，主管機關即應發給財團法人證書。

六、依第一項之規定，所有財團法人均應依本條例向內政部辦理登記，取代原先向法院登記之制度。因此，本條例建議應一併修改民法及其他法律相關之規定。

七、財團法人登記事項，與民法第六十一條第一項之規定相同，惟為讓實務界與相關業務人員能清楚依循，一目瞭然，本條款仍予以臚列明定。

八、本條例參照各部會財團法人設立許可及監督準則之規定，第五項明定財團法人組織章程應記載之事項，其中要求應增列董事（監察人）之利益迴避規定，避免任何個人利益或商業



利益與財團法人之公共利益產生實際或潛在可能之衝突，如不當的利益分配與交易，以減少循私舞弊之發生，確保財團法人之公益性。

#### 第六條（董事名額與資格）

財團法人董事之名額不得少於五人。董事之資格由財團法人於組織章程內載明。

#### 【說明】

一、行政院目前各部會的監督準則對於財團法人的董事會需有多少人組成的規定相當分歧，自五十三人、五十九人、七十二一人、七十二三人、七三十一人，一直到九十五人、九十七人及九二十一一人都有。由此反映出隨各部會的喜好而訂定財團法人之董事會的組成人數，從中看不出有何章法可言。

董事會人數太多，容易形成數個派系，而最後導致權力為一小撮人操控，違背非營利組織民主的特質，且也開會不易，決策作成流於緩慢；相反地，董事會組成人數太少，不但機構的社區代表性不足，且無足夠的人才處理機構面臨的各種問題。

有學者認為非營利組織的董事會，小規模要優於大規模，因為在人數少的董事會裡成員彼此能夠很快地熟識，且容易緊

密溝通而產生有效的工作關係，如此有助於決策的產出。此外，在美國，大多數州政府只規範機構董事會名額的下限，譬如有的州是最少三名，有的則是五名，而規範董事會名額上下限的州則少之又少。

因此，有關規範財團法人的董事名額，可仿效美國的作法，只規定董事會人數的下限，本條例主張最少五人，上限留給財團法人盱衡本身的狀況權宜決定。至於董事人數是否為奇數，因出席人數並不同於董事人數，此規定似不具實益，由組織自行決定即可，實無須法律予以規範。

二、有關董事獲聘的資格要件，行政院目前各部會的監督準則中，有少部分規定某類社會背景或專長的人士在董事會裡須佔一定比例。本條例主張，民間組織要聘任何人作為其董事會的成員，自會理性思考，自行斟酌，無須政府越俎代庖，故董事「具目的事業專門知識」的規定無須規範，若財團法人有此需要，自可自行於組織章程內載明即可。如特殊財團法人有其特別需要，可於相關特別法另行立法規範。

#### **第七條（董事身份限制）**

**財團法人董事相互間，有配偶及三親等以內血親、姻親關係者，其人數不得超過總名額的三分之一。**

**前項規定於財團法人設有監察人者準用之。**

外國人擔任財團法人董事，其人數不得超過總額的二分之一。

董事及監察人均為無給職。

**【說明】**

- 一、財團法人為社會公益團體，為免公器私用，維護財團法人之公益性，其董事（監察人）也應該有一定比例由社會不同部門具代表性的人士擔任，故規範董事（監察人）相互間之親屬關係為消極資格要件，仍有其必要性與合理性，本條例依目前各部會監督準則之規定，明定三親等以內關係者不得逾總名額三分之一，日本「促進特定非營利活動法」亦有類似規定。
- 二、關於外國人擔任董事之人數限制及外國人不得充任董事長的規定，在目前全球化的趨勢及地球村的觀念下，實無必要如此僵化的規定，但由於本國法律對於外國人的拘束力有限，為課以董事會必要的法律責任，並防止欺詐之行為，仍有必要限制外籍董事之人數，但其限額則予以放寬。因此，本條例允許外國人擔任財團法人的董事，且其人數佔總名額的比例由目前多數部會所訂之三分之一放寬為二分之一，另外國人亦得擔任董事長。既然本條例已取消對外國人可否充任董事長之限制，且放寬擔任董事之人數，外國非營利組織自可依本條例來台設立財團法人，故本條例不再另行規範外國財

團法人來台設立分支機構之問題，以避免各國非營利組織體制不同及法規適用所產生之困擾。

三、董事會為財團法人之最高決策機構，召開次數有限，多為社會各界人士所義務兼任，並不負責財團法人日常事務之運作與執行，為避免董事名位成為酬庸工具，造成坐領乾薪之現象，或任令財團法人之經費遭私人不當挪用，本條例明定董事及監察人均為無給職，不得支薪，期能杜絕不當私利之介入，並吸引真正關心公益之社會賢達投身參與。

四、有關董事會成員的任期、連任的次數限制，以及董事長的連任限制的規範方面，美國的作法是絕大多數的州不干涉非營利機構董事的連任次數，只有少數州政府設定之。國內多數財團法人亦反對政府以法律明訂董事的任期次數，認為這是機構董事會的「內務」，董事如何聘請、是否連任及連任多少次，以及如何汰換掉不適任的成員，這些事情應是機構本身建立運作機制的權責範圍，公權力只宜站在輔導的立場，不宜干涉。本條例亦傾向此一看法，故不明定董事的任期及連任限制，而由各財團法人視實際需要於組織章程中自行決定。

#### **第八條（董事會議）**

財團法人之董事會每年至少應召開會議二次，須有過半數董事之出席。董事會之決議，除本法另有規定外，應有出席董事過半數之同意。但下列重要事項之決議應有三分之二以上董事之

出席，以董事總額過半數之同意行之：

- 一、 章程變更。
- 二、 不動產之處分或設定負擔。
- 三、 借款金額達基金總額百分之十者。
- 四、 法人解散或合併之決定。

董事會開會時，董事應親自出席，但組織章程規定得由其他董事代理者，不在此限。

前項代理人以受一人之委託為限。

董事會之議事，應作成議事錄。

董事會開會時，得以視訊方式進行。

#### 【說明】

- 一、 董事會功能能否發揮乃財團法人自治能否落實之關鍵，為督促董事會擔負起應盡之職責，本條例明定財團法人之董事會每年至少應召開會議二次，且須有過半數董事之出席，並應作成議事錄，以為憑據。固然財團法人的董事會每年開會次數多寡雖不見得與董事會功能運作的良窳有直接的因果關係，但一個經年不開會，或勉強開個一、二次會以應付法令要求的財團法人，其董事會的功能恐怕與「橡皮圖章」差不多，只是機構處理事務的旁觀者而已。因此，要求基金會的

董事會每年至少召開會議二次，應屬合理。

- 二、明定董事會之一般決議事項採多數決，以過半數董事之出席，出席董事過半數之同意行之。第一項所列舉之重要事項之決議，因涉及章程之變更、組織之存續，以及財產之處分或借款舉債，為求慎重，以三分之二以上董事之出席，董事總額過半數之同意行之。
- 三、現行各部會財團法人監督準則多將董事長及董事之選聘及解聘定為重要事項，須經董事會絕對多數議決，本條例則認為此屬董事會之內部事務，由各財團法人自行決定其重要性之程度，於組織章程中載明即可。
- 四、至於董事會的召集方式、程序，以及不克出席時的代理等規範，無須在本條例中規定，載明由組織章程中規定即可。惟為健全董事會，發揮董事會之溝通及決策功能，避免發生開會時一人代理多人之不當情形，本條例明定每位董事僅以代理一人為限。
- 五、有關董事會的職權無須在本條例中特別條列出來，僅需規定在組織章程中應載明「董事會之職權」事項即可。
- 六、有鑒於今日網際網路及各項通訊科技之發達，人際間即使處於不同地方亦能同步溝通，因此本條例為因應當前數位科技之發展，允許董事會之召開可以即時視訊方式相互溝通，視

其等同親自出席。

#### 第九條（財產及其管理）

財團法人除組織章程另有規定外，應以登記財產總額之孳息、法人設立後所得捐贈及其他收入辦理各項業務。

財團法人非經董事會特別決議，不得動支其基金。財團法人依特別決議動支基金時，不得動支第四條所定最低設立基金之現金總額。

前項特別決議應有四分之三以上董事之出席，以董事總額三分之二以上之同意行之。

財團法人之財產應以法人名義登記或專戶儲存，不得以自然人名義為之，並不得存放或貸與董事、其他個人或非金融機構。

#### 【說明】

- 一、財團法人各項業務之支出除組織章程另有規定外，應以登記財產總額之孳息、法人設立後所得捐贈及其他收入支應之。此外，為讓財團法人能靈活運用資產，不論用於投資以增加財源，或投入與其設立目的相關業務之推行，本條例准許財團法人動支其基金。惟為確保基金不被任意挪用，降低風險，此項動支基金之特別決議應極為慎重，不得任意為之，故嚴格規定須經董事會四分之三以上董事之出席，董事總額三分

之二以上之同意方能行之。

- 二、為維持財團法人之持續運作，避免其資產被掏空，財團法人依第二項特別決議動支基金時，動支後之基金餘額不得低於新台幣一百萬元。
- 三、為避免財團法人之財產遭到私人任意挪用，發生圖利他人或營私舞弊之情形，第四項明定財團法人財產之登記或儲存僅能以法人名義為之，且財團法人之財產不得存放或貸與任何個人或非金融機構。

#### **第十條（資訊公開）**

**財團法人於年度終了後三個月內，應將業務報告及財務報告提請董事會同意或承認後，送主管機關備查。**

**前項財務報告包括資產負債表、業務活動表、現金流量表及其他必要揭露事項。其財務報告之編製，應依一般公認會計原則處理。**

**財團法人證書、組織章程及第一項所列申報書表，主管機關應闢專用網站，予以公開，備供查詢。**

#### **【說明】**

- 一、目前各部會之財團法人監督準則多規定財團法人應於年度開始前，檢具年度預算書及業務計畫書，送主管機關核備。本



條例認為，此項規定實為財團法人之自治事項，屬董事會之職權，由董事會執行即可，無須以法律加以規定，亦無須送主管機關核備。

- 二、財團法人由於享有稅賦優惠與接受大眾捐款，且其運作及活動涉及公眾的權益，故民眾有權了解這些活動的內容。為了避免或減少違法行為的發生，有關財團法人年度業務運作之情形，應要求提供詳盡的財務與營運報告，送主管機關備查，並強制公開。
- 三、除年度業務及財務報告外，財團法人證書與組織章程所記載者，為財團法人之基本資料，有助於民眾對組織的了解，因此亦因提供大眾閱覽並接受公眾監督，以要求財團法人對其行為負責，提高財團法人的責信度與透明度。
- 四、為增進財務報告之有用性，規定財團法人應提出之財務報告包括資產負債表、業務活動表（相當於營利事業之損益表及業主權益變動表）、現金流量表及其他必要揭露事項，其編製應依一般公認會計原則處理。為忠實表達財團法人不以營利為目的、接受贈與較多及不屬於任何個人或團體之特性，主管機關應洽請一般公認會計原則制定單位另行針對財團法人之特性，補充訂定適宜之會計原則。
- 五、業務活動表並非新增之報表，在國內使用名稱不一，以收支

餘絀表最為通用，惟此稱呼與會計上應採用權責發生基礎，而非現金基礎之精神不符，爰依美國一般公認會計原則之用法，稱為業務活動表(The Statement of Activities)。

六、鑑於網際網路之發達與便利，以及資訊社會之趨勢，本條例要求主管機關應闢建專用網站，公開各財團法人之相關資訊，俾供公眾及社會各界查詢及監督。本條例亦主張各財團法人應於其個別網站上公布組織運作及財務相關資訊，但鑑於部份財團法人資源有限，故暫不強制規定。

#### **第十一條（稅捐減免）**

**經登記設立之財團法人應減免其稅捐。**

**捐贈或遺贈依本條例登記設立之財團法人者，應減免其稅捐。**

**前二項減免稅捐辦法及標準，由主管機關會同財政部定之。**

#### **【說明】**

- 一、財團法人為社會公器，不由任何個人或團體所擁有，也無法分配利潤，其所獲捐贈亦皆用於公益之目的，故應減免其所得稅或其他相關稅捐，目前許多國家都有類似之規定。
- 二、在合理的範圍內，捐助公益組織的個人與企業，應對該捐助款項享有稅賦減免之優惠，以鼓勵民眾踴躍捐輸，俾利於募集更多資源投入社會公益。

三、本條例明定財團法人及捐贈者皆應減免其稅捐，並要求主管機關必須會同財政部訂定相關辦法，如此可避免財政部藉故取消目前相關之規定，如「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」及其他各稅相關減免規定。

**第十二條（不得分配盈餘之限制及銷售貨物或勞務之規範）**

**財團法人不得有分配盈餘之行為。**

**財團法人從事符合宗旨之銷售貨物或勞務活動所得，除依法納稅外，應全數列歸法人之收入項下，並用於與組織章程所訂業務項目有關之支出。**

**銷售貨物或勞務時，應建立獨立之財務紀錄。**

**【說明】**

- 一、本條例明定財團法人之淨收入或利潤不得以任何形式分配予任何人。此種「禁止分配盈餘」原則，是區分非營利組織與營利組織的最重要特點。
- 二、本條例主張應允許財團法人適度從事銷售貨物或勞務之活動，以補充支持其非營利活動所需之資金，因為在募款來源有限的情況下，由銷售貨物或勞務所獲致的利潤，可為財源普遍困窘的非營利組織提供必要的支持。但是財團法人從事銷售貨物或勞務活動的前提是，不得影響其成立目的及所從事之非營利活動，且若財團法人經由銷售貨物或勞務取得利潤，該利潤除應依法繳納所得稅、營業稅等相關稅捐外，不得直接或間接分配予任何私人，須全數列歸法人之收入項

#### 國內非營利組織管理法規之研究

下，並應用於與組織組織章程所訂業務項目有關之支出，其相關與否若有疑義，由財團法人事務委員會認定之。

三、由於一般慣用之「營利活動」一詞與財團法人的非營利性質有所抵觸，故本條例以較為具體的「銷售貨物或勞務」一詞替代之。

四、銷售貨物或勞務因涉及與營利事業公平競爭之問題，為避免破壞正常市場秩序，財團法人從事銷售貨物或勞務之活動時，其所得仍應依法繳納應課稅捐。

五、為避免銷售貨物或勞務活動影響組織成立目的及所從事之非營利活動，並妥適範定銷售活動的補充性功能，便於內部的管理與大眾的監督，確保財團法人公益性之落實，銷售活動財務紀錄應獨立建立，以與非營利活動有所區隔。

#### **第十三條（政治活動之限制）**

**財團法人不得為特定之個人或組織從事與政治相關之活動。**

#### **【說明】**

一、目前國內政治人物或政治組織每每以財團法人名義從事政治活動，為導正此種「掛羊頭賣狗肉」之現象，特訂定本條款予以規範。

二、非營利組織並非政黨或政治團體，應不得從事或介入競選活動，例如募款支持候選人競選公職，亦不得以組織之資源為特定候選人、團體或政黨助選，平日亦不能以組織之資源支

持特定公職人員或政治人物，亦不可有不當之政治利益交換。為避免財團法人淪為政治人物或政治組織之工具，藉以牟取私人或黨派之政治利益而危害公眾利益，本條例明定財團法人不得為特定個人或組織從事政治活動。根據美國 Internal Revenue Code 501 (C) (3) 條款的規定，基金會的業務與活動不得涉及影響法律的制定，同時也不得用任何的形式來為競選公職的候選人助選。日本「促進特定非營利活動法」亦規定，特定非營利組織不得從事服務於某個公民或組織的活動，且不得隸屬於某一政黨。

三、財團法人為實現公共利益，在利益迴避之原則下，應得從事與組織宗旨相關之政策倡導與政策遊說，只要不是為了特定個人或組織，並不違反本條款之規定。

四、本條款於實際運作時若有疑義，由財團法人事務委員會認定之。

#### **第十四條（捐募）**

**財團法人得在相關捐募法規的規範下從事捐募活動。**

##### **【說明】**

一、對於非營利組織而言，募款可能是組織最迫切與最頭痛的議題，在慈善捐助有限且易受經濟景氣影響的情況下，許多非營利組織過著財源困窘，甚至寅吃卯糧的生活。在這種情況

下，將難以產生強大、獨立與活躍的第三部門。現行有關捐募活動之規範，主要係依據「統一捐募運動辦法」之規定辦理，此一辦法僅為行政命令，已數十年未曾修正，且內容簡略，因應時代潮流已有不足，故制定捐募法實有其必要性。因此，本條款旨在催生捐募法，並突顯捐募對財團法人之重要性。

二、以美國的基金會而言，捐款並非其主要財源，反而是以經費贊助其他組織或個人為其主要業務。因此，本條款雖在突顯依法捐募對國內財團法人之生存發展乃是極為重要之事項，但最終仍希望有更多資助型財團法人的設立。

#### **第十五條（會計制度）**

**財團法人應依其實際業務情形、會計事務之性質、內部控制及管理上之需要，釐訂其會計制度。**

**主管機關應釐訂財團法人通用會計制度規範。**

**登記之基金總額達新台幣一億元或當年度收入總額達新台幣一千萬元之財團法人，其財務報告應經會計師查核簽證。**

**財團法人不得委請前三年度內曾受懲戒並公告確定之會計師查核簽證。**

#### **【說明】**

- 一、為健全財團法人之內部管理及運作，本條例要求財團法人應視其組織之實際需要制定其會計制度。而為了讓財團法人的會計制度能有所依循，主管機關應釐訂財團法人通用會計制度規範，以供財團法人比照應用。
- 二、第二項要求財團法人資產總額或年度收入達一定規模者，應接受會計師之查核簽證，如此可要求獲取較多社會資源的大規模組織建立制度並接受監督，同時亦可簡便小規模組織的會計程序，不致花費過多成本。
- 三、為建立財團法人財務報告之公信力，明定財團法人不得委請前三年度內曾受懲戒並公告確定之會計師查核簽證。

#### **第十六條（主管機關之查詢）**

主管機關得派員查詢財團法人之業務及財務狀況，財團法人負責人應予以配合。

前項查詢，必要時得聘請專業人士，並請有關機關派員共同為之。

#### **【說明】**

- 一、如果有足夠的理由懷疑某財團法人有違背相關法規或組織章程之行為，或是有民眾提出檢舉，主管機關有權派遣人員前往該組織，對其營運活動相關紀錄、帳簿、文件和其他書面材料進行查詢，財團法人負責人應予以配合。

二、本條例採用「查詢」一詞，意指其目的旨在了解財團法人之運作情況有無困難或缺失，並提供必要之協助，並非上級對下級的監督與檢查。

三、主管機關之查詢係屬被動權限，僅在有不當行為發生或民眾提出檢舉時為之。

### **第十七條（糾正事項）**

財團法人有違反本條例及相關法令之規定者，主管機關應予糾正並限期改善，經連續糾正二次而未改善者，主管機關得依情節處以公開糾正、取消當年度免稅資格認可、取消捐款者免稅資格認可、重組董事會或撤銷其設立登記。

無正當理由停止業務活動持續達二年以上者，主管機關得撤銷其設立登記。

### **【說明】**

一、如果主管機關有權決定對非營利組織施予法律制裁，非營利組織的獨立性可能會因而受到影響，因此，為確保一個活躍而獨立的第三部門，法律在對其施加制裁前，應事先予以勸告，並給予改正之機會。惟有在發生最嚴重、明顯的違規時，且已給予機會改正其行為而不改正後，政府方可採取撤銷財團法人設立登記之行動。

二、為有效規範財團法人之行為，本條款規定主管機關得施予財



團法人之懲處方式，包括公開糾正、取消當年度免稅資格認可、取消捐款者免稅資格認可、重組董事會及撤銷設立登記，主管機關應視情節輕重，依比例原則施予適當之懲處。

- 三、財團法人之設立旨在從事公益事業，屬社會公器，自當戮力以赴，兢兢業業，故若已停止業務活動持續達二年以上，又無正當理由者，由主管機關撤銷其設立登記，應屬合理，惟為維護財團法人之權益，撤銷登記之決定應經「財團法人事務委員會」同意，且是否具正當理由亦應交由委員會認定之。

#### 第十八條（合併）

財團法人得以董事會之決議，與他財團法人合併。

財團法人決議合併時，應即編造資產負債表及財產目錄，其為虛偽記載者，依刑法或特別刑法有關規定處罰。

財團法人為合併之決議後，應即向各債權人分別通知及公告，並指定三個月以上期限，聲明債權人得於期限內提出異議。

財團法人不為前項之通知及公告，或對於在指定期限內提出異議之債權人不為清償，或不提供相當擔保者，不得以其合併對抗債權人。

因合併而消滅之財團法人，其權利義務，應由合併後存續或新設之財團法人承受。

存續之財團法人應即召集合併後之董事會，為合併事項之報告，其有變更章程必要者，並為變更章程。

新設財團法人，應即召集董事會，訂立章程，並向主管機關申請設立登記。

**【說明】**

- 一、基於鼓勵社會資源的適當整合與運用，財團法人應可出於自願，選擇和其他組織合併，但須各參與合併組織之董事會皆同意方可。此種重大決議必須依本條例第八條之規定，應有三分之二以上董事之出席，以董事總額過半數之同意行之。
- 二、財團法人合併後會出現兩種情況，一為參與合併之財團法人僅一組織繼續存續而其他組織則因合併而消滅，另一為共同合併為一新設財團法人，參與合併之組織皆因合併而消滅。由於合併後之財團法人可逕行變更章程或設立新章程以決定其未來發展，只要不違背公益目的即可，故本條例並不限定參與合併之財團法人必須為同性質之財團法人。
- 三、為保障善良第三者之權益，財團法人決議合併後，應立即公告並通知債權人，債權人得主張其權利，且因合併而消滅之財團法人，其權利義務應由合併後存續或新設之財團法人概括承受之。
- 四、因合併而消滅之財團法人，其財產即移轉至合併後存續或新

設之財團法人，不須辦理清算，但為確保財產之確實移轉，不致流入私人口袋，財團法人決議合併時，應即誠實編造資產負責表及財產目錄。

### 第十九條（解散與清算）

財團法人經董事會決議解散、主管機關撤銷設立登記，或經法院宣告解散者，應即依民法規定辦理解散及清算。

前項經清算後賸餘財產之歸屬應依其組織章程之規定，但不得歸屬任何自然人或營利團體。章程未規定者，其賸餘財產應歸屬法人住所所在地之地方自治團體。

#### 【說明】

- 一、財團法人經董事會通過後，應可自行決定終止業務和清算資產，或是依民法第六十五條或第三十六條之規定，由法院宣告解散。當財團法人終止與解散時，其賸餘資產應移轉至另一非營利組織或政府，而不可交予創立者、職員、董事或其他個人或營利團體之手。
- 二、第二項係依民法第四十四條第二項之規定：「如無前項法律或章程之規定或總會之決議時，其賸餘財產歸屬於法人住所所在地之地方自治團體。」至於法人住所則依民法第二十九條之規定：「法人以其主事務所之所在地為住所。」
- 三、關於財團法人解散後賸餘財產之歸屬問題，教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準第二條第一項第三款規

#### 國內非營利組織管理法規之研究

定，財團法人之賸餘財產應歸屬於地方自治團體或政府機關指定之機關團體者，始得享受免稅之優惠，與現行民法規定不合，且與非營利組織之精神有悖，應予以配合修正。

#### 四、民法相關規定包括：

第六十五條：「因情事變更，致財團之目的不能達到時，主管機關得斟酌捐助人之意思，變更其目的及其必要之組織，或解散之。」

第三十六條：「法人之目的或其行為，有違反法律、公共秩序或善良風俗者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之請求，宣告解散。」

第三十七條：「法人解散後，其財產之清算，由董事為之。但其章程有特別規定，或總會另有決議者，不在此限。」

第三十八條：「不能依前條規定，定其清算人時，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之申請，或依職權，選任清算人。」

第三十九條：「清算人，法院認為有必要時，得解除其任務。」

第四十條：「清算人之職務如左：一、了結現務。二、收取債權，清償債務。三、移交賸餘財產於應得者。法人至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續。」

第四十一條：「清算之程序，除本通則有規定外，準用股份有

限公司清算之規定。」(公司法第三二二條至三五六條)

第四十二條：「法人之清算，屬於法院監督。法院得隨時為監督上必要之檢查及處分。法人經主管機關撤銷許可或命令解散者，主管機關應同時通知法院。法人經依章程規定或總會決議解散者，董事應於十五日內報告法院。」

第四十三條：「清算人不遵法院監督命令，或妨礙檢查者，將處以五千元以下之罰鍰。董事違反前條第三項之規定者亦同。」

第四十四條：「法人解散後，除法律另有規定外，於清償債務後，其賸餘財產之歸屬，應依其章程之規定，或總會之決議。但以公益為目的之法人解散時，其賸餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體。如無前項法律或章程之規定或總會之決議時，其賸餘財產歸屬於法人住所所在地之地方自治團體。」

## 第二十條 (施行日期)

本條例自公布日施行。

### 【說明】

- 一、規定本條例施行日期。
- 二、本條例公布施行後，目前各財團法人主管機關(含登記主管

#### 國內非營利組織管理法規之研究

機關及目的事業主管機關)之相關業務，應統一移交由內政部辦理。

- 三、本條例公布施行前已設立之財團法人，其組織或章程若有不符本條例之規定者，依法律不溯既往原則，仍可繼續存立，但主管機關應於其下次辦理變更登記時，協助其改正之。

## 第六章 結論與建議

本研究集合了眾多學者專家之智慧，針對目前國內非營利組織法律環境中最具急迫性的財團法人法規單一化問題進行研究，一方面考量國際潮流與世界趨勢，另一方面衡酌國內現況與本土系絡，終於在很短的時間內草擬出前瞻性與回應性並重、國際化與本土化兼具的「財團法人條例」草案，期能為健全國內非營利組織法規環境發揮奠基之效和承先啟後之功。

檢視本研究的最終成果，相當程度上已經具體回應了當初所預期達成的研究目的，茲說明如下：

### 一、參酌各國法例及我國現況，制定一套財團法人的基本法規。

本研究說明和比較了台灣、中國大陸、日本、美國、英國、澳洲等國家非營利組織的情形與相關規定，橫跨亞、歐、美和大洋洲四大洲，涵蓋英美法系、大陸法系與社會主義法系，在廣度與深度上尚稱嚴謹，最終則針對我國當前的實際情況與需求進行理論與實務的對話，終於制定出「財團法人條例」。

### 二、營造優質的法律環境以促進非營利組織永續發展。

優質的法律環境必須結合前瞻與回應、整合理論與實務、調合政府與民間觀點、兼具國際化與本土化，如此建構出的法

規制度，方具可行性與落實性。「財團法人條例」正是立基於此種視野，所有條文皆是以健全公民社會和建立公私夥伴關係為考量，以確實發揮非營利組織自治之精神，相信定能有效促進非營利組織的永續發展。

### 三、加強非營利組織資源的取得與管理。

「財團法人條例」明訂以新台幣一百萬元作為財團法人設立基金之最低額度，將能鼓勵民間踴躍捐輸，積極從事公益活動，促進非營利組織之蓬勃發展。此外，「財團法人條例」允許財團法人適度從事銷售貨物或勞務之活動，以補充支持其目的業務活動所需之資金，有助於財團法人取得運作所需之資源。再者，「財團法人條例」允許財團法人之間進行合併，亦能鼓勵社會資源的適當整合與運用。最後，一旦非營利組織的透明度與責信度增加，公信力建立之後，非營利組織對於資源的取得必將更為容易。

### 四、增進非營利組織透明度與責信度。

「財團法人條例」強力要求財團法人資訊公開，接受公眾監督，以提高財團法人的透明度。再者，由於財團法人的董事會肩負組織成敗與存續之最終責任，故在「財團法人條例」中對董事會之運作多所規範，即在於健全財團法人董事會，藉以強化財團法人的責信度。而董事（監察人）之利益迴避



規定，及政治活動之限制，亦在減少不當的利益分配與交易，確保財團法人之公益性。

雖然本研究計畫所設定的初步研究目的已經達成，然而在研究過程中，卻也發現目前許多相關法規均需配合調整或修訂，如民法、稅法、捐募法等。此外，相較於政府輔導、協助、甚至獎勵營利事業的法規與措施不斷推出，非營利組織所受到的重視與協助仍屬杯水車薪，整體非營利組織的法規環境與運作環境，不論是財團法人或社團法人，依然缺乏全盤性的制度架構。因此，本研究最後提出以下數項建議，藉以拋磚引玉，期盼能有進一步的後續行動與具體成果之出現：

- 一、推動「財團法人條例」之立法：本研究的成果已初步凝聚了國內部份財團法人實務人士與學者專家之共識，接下來必須擴大結合社會各界人士，積極推動財團法人條例之立法，為公民社會之建構再注入一股動能。
- 二、制定「財團法人獎助條例」：本研究所擬訂之「財團法人條例」，旨在鬆綁目前政府加諸於財團法人的高密度監督法規，以強化公民社會之自主性，僅屬初步之研究與作為，為能更進一步活絡社會資源之整合與運用，政府與社會各界實有必要針對如何振興財團法人進行構思，「財團法人獎助條例」的制定已在本研究所舉辦的兩次座談會中形成與會者一致之共

### 國內非營利組織管理法規之研究

識，應作為下一步立法的重點。

三、全盤檢討調整國內非營利組織法制：國內非營利組織的活躍與興起雖然已有一段時日，建立公民社會的呼聲也縷縷不絕，但政府對於相關法規制度仍未進行全盤性的檢討與思考，「非營利組織法」與「社團法人法」是否應該制定？其他法規如民法、稅法、人民團體法等應該如何配合調整修訂？工程雖然浩大，但卻有其必要性與急迫性，亟需更多學界與實務界人士共同投入。

## 附錄一 財團法人條例第一次期中座談會會議紀錄

時間：民國 90 年 10 月 15 日（星期一）下午 2:00~5:00

地點：喜馬拉雅基金會（台北市復興北路 167 號 9 樓之 1）

### 與會代表：

紀惠容 勵馨基金會執行長

曾敏傑 罕見疾病基金會執行長

陳文良 聯合勸募執行秘書

孫志慧 傑出人才發展基金會秘書

黃世鑫 中興大學財政學研究所教授

陳惠琪 台灣新世紀文教基金會計畫顧問

陳美伶 法務部法律事務司司長

尤美女 尤美女律師事務所

劉承愚 益思科技法律事務所律師

黃月麗 教育部社教司科長

### 委託單位代表：

謝亞杰 行政院研考會研發處專員

### 研究團隊：

江明修 政治大學公共行政系教授

馮 燕 台灣大學社會學系教授

許崇源 政治大學會計學系教授

官有垣 中正大學社會福利學系副教授

## 國內非營利組織管理法規之研究

劉靜淳 理律法律事務所資深法務專員

梅高文 政治大學公共行政系博士候選人

### **執行單位：**

沈泰民 台灣亞洲基金會執行長

何偉敏 台灣亞洲基金會專案經理

陳玉君 台灣亞洲基金會專案助理

### **沈泰民執行長：**

我先簡單說明為什麼想要修訂財團法人條例。亞洲基金會很早就開始關心財團法人的問題，去年十二月開董事會時就提出這個案子，由於非營利組織涵蓋範圍很廣，包括財團法人與社團法人，我們想說首先就從財團法人法開始。目前有二十個不同的中央主管機關訂有二十個不同的財團法人監督準則，法規很凌亂，主管機關也太多，所以我們決定在今年主導修訂一個財團法人條例，整合為單一法規，適用各個階層的政府機關，包括中央政府與地方政府，也提議設置單一主管機關。

為了推行此一專案，我們在今年三月八日召開了半天的研討會，邀請學者專家與非營利組織從業人員來參加，請大家把碰到的問題、困境和應修改的地方提出來討論，那次研討會有了很好的結果。三月十四日到十七日，亞洲基金會與馮燕教授、理律劉靜淳律師和法務部陳美伶司長一起到中國大陸，因為中國大陸已經擬了一套財團法人法律的草案，所以美國的亞洲基金會請我們去看看。我們四人與中國大陸民政部進行了兩天的交流，因為民政

部是主管非營利組織的。這是一次很難得的突破，因為陳司長具有官方身份，而對方也是由民政部官方與我們進行對談，我們對於中國大陸修法的方向也有了一些認識。於是我們開始著手撰寫專案計畫，主張台灣必須修一套財團法人法案，而我們有這個意願，也獲得研考會的支持。於是我們聘請了五位專家學者組成研究團隊開始進行修法的工作，經過一個多月，終於今天將草案呈現在大家面前，請各位專家學者和非營利組織從業人員不要客氣地給我們批評指教，期望透過各位的批評指教，讓我們在下個階段能將草案修訂得更完整。

我們這個研究團隊的主席是政大公共行政系江明修教授，現在就將下面的時間交給江教授。

**江明修教授：**

謝謝沈執行長。我想這個團隊能夠組成，主要是亞洲基金會對台灣整個第三部門的型塑有著一份使命感，非常積極。在第三部門的整個型塑過程中，官方也表現了非常大的興趣，包括陳美伶司長所推動的官方版的相關法律之制定和修正。我們感到非常興奮的一點是，在這個型塑第三部門的過程中，亞洲基金會結合了喜馬拉雅基金會，共同想要從民間的觀點提供一些意見和建言給政府和第三部門的研究學者與實務界人員。感謝亞洲基金會和其他研究團隊成員的協助，整個計畫才能順利進行。

我們先請研究助理說明整個條文之精神何在，再請在座所有貴賓進行大體討論，而後再進入逐條討論。

**《草案總說明》(略)**

**江明修教授：**

本條例最主要的精神就是營造政府和民間公民社會雙贏的夥伴關係，在這種基本精神之下，我們也考量到可行性的問題，以及階段性配合文化與制度的可行發展之進階。接下來請在座所有專家學者就大體的精神面進行討論。

**陳美伶司長：**

很高興今天能夠參加這個草案的發表會，對於這個草案我感到非常佩服，已經趕上我們部裡的腳步了，就整個大體方向而言，我們有相同的理念呈現出來，有很多東西基本上我們大概都有共識了。草擬一個法律能夠在那麼短的時間內把應該有的精神都臚列出來，其實真的是非常地不容易，只不過我比較訝異的是，我們的草案可能會比你們多兩倍到三倍的條文，所以這是我們可能要回去檢討的，為什麼人家十九個條文就把問題都解決了，可以讓我們再做一些刪減的部份。

剛才江教授有特別提到，這樣的法律要考慮其可行性與階段性，我就這個部份提供一點意見。我想這個法的可行性應該是相當高的，唯一不可行的是第三條，因為這邊主要目的是為了能夠統一事權起見，希望明定一個主管機關，這在目前可能是比較為難的。首先，要把登記機關和主管機關合併在一起，也就是跨了兩院--司法院和行政院，可能比較不可行。第二，要把它全部放到法務部，大概也比較不可行，這不是我們要推事情，而是現在確實

有它實際的難處。另外一個就是還要專門設一個所謂的促進委員會，這個部份也是我們認為比較不可行的，為什麼？其實現在常常為了某些議題，大大小小的所謂任務編組已經設太多太多了，其實它沒有功能，也不能說它沒有功能，只是說它的功能效果是會減半的，因為所有的同仁都是去兼辦的，兼辦就不能專職在那上面，如果要設一個專職單位，馬上人事行政局、主計處就開始講話，研考會大概也會有意見。所以對於這樣一個機制我覺得可能可以再去做考量，就部裡面的角度，這個部份可能就會採不同的看法，我現在先保密一下，尚不宜提出來。

另一個比較大的問題是在財團法人的定位上面，這邊一開始就宣示自律為主，他律為輔，可是因為我們所承襲的大陸法系其實是把財團法人定位在他律法人，所以到底可不可以把它轉化為像人民團體那種自律為主他律為輔，可能是我們目前比較需要突破的地方，是不是能夠把它變成內控、外控機制的考量，而不要去把它定性為他律和自律的概念，我覺得這是一個比較大的問題。

另外一個我很高興的就是不想訂一個施行細則。其實現在所有法律的施行細則都不太有用，而且施行細則有時候真的講，過去是擴權，以後則不可能擴權，但是施行細則往往不能夠達到其目的，如果能夠透過行政統一解釋的方式讓它更靈活是更好的，所以這個部份我覺得是很值得讚揚的。

另外一個我會建議要稍微更細緻一點的是資訊公開的部份，因為資訊公開的部份這裡只訂了一個條文，但是這應該是一個趨勢，而且我們甚至和立法院有一個承諾，就是現在有一個法案叫「政府資訊公開法」，原來立法院很

#### 國內非營利組織管理法規之研究

希望說政府只要有捐贈給財團法人，不管是私人的，還是政府全部捐助超過百分之五十，或每年固定補助的這些財團法人，都希望在「政府資訊公開法」中要求它把資訊公開。那一套程序，將來還有救濟，會變得很複雜，所以我們給它一個承諾，就是我們在定這樣一個財團法人的法律時，我們會把資訊公開的部份定位清楚，也就是要財團法人如何的來公開，但是這個部份我們並不希望是由政府部門來監督，而是希望能夠產生一個內控的機制，讓公開的部份能夠做得更徹底。畢竟財團法人是公共利益之所在，希望尤其財務的部份要更透明、更好。

合併也是很重要的部份，只是合併時準用公司法的部份是不是可以再研究一下，畢竟公司是所謂營利的法人，而且現在在立法的政策上面我們不太喜歡用準用，也就是說到底那些準用，那些不準用，到時候又是一番唇槍舌戰，很容易在解釋上產生歧異的地方。如果可以很簡單地用三、四個條文說明它的概念會更好，畢竟它不像公司法那麼複雜，公司法還有債權人的利益、所有股東的利益等等，這是一個財產的問題，如果能夠把握住財產不流到私人的口袋，合併的程序應該可以簡化一點。

#### **陳惠琪女士：**

基本上看起來，這個財團法人條例其重點是放在登記制，以登記制來做低密度的管理，在登記制的底下又成立了一個委員會，這個委員會又有促進的功能，而登記和促進不管是在人力編制和權力上是有不同思考的，促進的話就需要比較管，就是 active，基本上登記和促進這兩個本身就不應該適合



放在一起，這裡面會有組織文化的衝突。第二個來講，如果它是需要積極輔導的話，放在法務部底下我認為不太適合，因為法務部主管業務屬法務體系，比較符合登記制的精神，所以放法務部底下比較不妥當。

接著呼應陳司長所提的資訊公開，因為我今天才知道財團法人是沿用大陸法系的他律法人，我們先不談台灣是大陸法系還是已經混用了英美法系，單純來看國際上對於非營利組織的管理走上透明化的原則而言，在草案總說明或立法原則中應該呼應兩個大原則--accountability 和 transparency。剛才提到準用的部份，我也不認為適合用準用，可是在討論透明度問題時，如果希望公司法或非營利組織法都符合國際上所謂 governance 的原則下來制定的話，先不管它歸屬營利或非營利的話，基本上應該是對它的 stakeholder 負責。在公司法有很明確的說股東在股東大會可以取得很多有關財務的資訊，可是比較麻煩的就是說，非營利組織的 stakeholder 有點不一樣，至少捐贈人有權利取得組織相關的財務資訊，因為捐贈人是廣義的股東。基於這種精神，對於捐贈人的資訊公開應該做到原則性的規範，這是資訊透明的部份。

講到 accountability，這裡有條文提到禁止相關政治活動，應該更廣泛地說不屬於第三部門的活動都不應該去從事，應該規範到不能協助其他人去從事，包括營利和政治活動，我想這些有待若干條文去反映。前提上我認為在這樣的法律中有些東西去準用公司法，公司法又很明顯是營利性的，因此在文字上會引起很多爭議，我建議在訂法律時，尤其在條例說明中，能回歸到 transparency 和 accountability 兩個大概念上去詮釋。

最後我想請教兩點，第一個部份是雖然董事與董事長沒有設限，但是外

### 國內非營利組織管理法規之研究

國非營利組織在台灣有沒有資格設立代表人辦事處，其在法律地位上的取得是不是在這個條例上應該去顧及到。第二個部份是，非營利組織在雇用外國人方面，其資格的取得和限制，要如何規範，現在的非營利組織是完全沒有辦法去雇用外籍人士，如果全球化和國際化是一個趨勢，這些都應該有個明確和一貫的思考。

#### **劉承愚律師：**

如果我們希望把這個概念從他律改為自律的話，必須依靠董事會，因為財團法人沒有股東會的設立。我覺得這個條例對於董事會的規範太過粗略，因為如果股東會不存在，又要自律，變成股東會加上董事會的職權通通要加在董事會裡面，而我們看公司法，股份有限公司是一個自律的法人，其關於股東會和董事會的規定其實非常複雜，有沒有這個必要性，大家可以去討論。

#### **黃世鑫教授：**

就事權統一和自律這兩點，是不是需要斟酌一下，因為我們知道，非營利團體很大的特性就如草案總說明提到的，其實是相當地龐雜，在相當龐雜的情況下，如果要事權統一，要由法務部來統籌的話，如果把目的事業主管機關排除在外，在這種情況下，我們知道，很多非營利組織需要政府的補助，其業務牽涉到的一定是目的事業主管機關，而不可能是法務部，如果有所補助，目的事業主管機關一定會有相當大的監督權限。因此，完全將目的事業主管機關排除在外是不是合適？

其次提到自律和他律，非營利組織的屬性建立在一個基本的假定，即其財源主要來自捐獻。在這種自願捐獻的情況下，其實不需要太多監督，問題是就經驗上來看，問題最大的就是准許它從事營利活動，營利的定義其實是很模糊的。以個人在私立學校諮詢委員會的經驗，私立學校也是財團法人，私立學校的財源真正由捐獻來的其實是零，第一筆捐出去以後，再來主要的財源有兩個，一個是學生的學費，一個是政府補助。當然就看我們對營利如何定義，是以營利動機來講，還是不要有盈餘分配就可以抑止它有這種行為。但是我們發現，在私立學校並不像公司，董事會並不見得有股權，但還是有董事買賣的問題，這是控制權的買賣，董事席位移轉的權利金動輒上千萬或上億，這一定有很大的利益在裡面，利益那裡來？就是因為學費不是捐助的，如果說當董事是要捐助的話，我想每個人都避之唯恐不及，我想景文案大家都很清楚。因此，如果是針對完全由捐獻來的就沒有問題，但是如果說可以從事營利事業，可以從事出售或提供勞務，然後由裡面來偷取財源的話，在這種情況下，如果沒有相當的他律，又訂得那麼寬鬆，包括董事會資格，我很懷疑。如果對照私校法，私校的規範算很嚴格了，但在處理時卻發現規範還不夠。所以在訂這個法的時候，可能要從經驗或實務面來看，看適用對象的性質到底是什麼，也要檢討目前的監督準則對於財團法人是不是真的有過度干預的情況存在，或有規範不夠週延的地方。

我剛剛有提到，我們一直以為財團法人就是捐獻，如果是捐獻，坦白說，沒有什麼問題，但是我們會發現很多財團法人如醫院，靠捐獻的金額不大，在這種情況之下，如果完全要靠自律而減少他律，我是認為有相當的問題。

## 國內非營利組織管理法規之研究

另外一點，也不可能不給財團法人從事營利活動，因為完全要靠捐獻也是很難，但是如果要讓它營利的話，這裡面可能會有濫用的情況，雖然有規定盈餘不得分配，所有收入也必須用於財團法人設立和捐助的目的之上，但事實上這都很難防止利益輸送等事情的發生。

另外，台灣在討論非營利組織時，尤其涉及到可以經營營利事業時，我沒有發現有談到公平競爭的問題。在美國，早期談到非營利組織的課稅是著眼於會不會逃漏稅的方面，晚期主要的著眼點則是公平競爭，這方面可能也要做比較週延的規範。

### **黃月麗科長：**

我先聲明今天來不代表教育部的觀點，是以個人身份參加。我很佩服規劃團隊的魄力，能夠將現在整個制度做一個大扭轉。我想拋出幾個問題，一個是主管機關的問題，以我過去辦過財團法人業務的經驗來看，我也覺得主管機關的統一很重要，可是如果以法務部為單一主管機關，而把目的事業主管機關拋開的話，會有問題，因為財團法人的管理很重要的一項考慮就是資源的整合與運用，如果目的事業主管機關沒有這種設置的話，對於將來整個資源的整合，或是配合它來推動一些政府政策或相關法令，可能會有其困難度。至於登記的主管機關，我認為還是維持在法院比較好，因為行政機關的公信力可能會受到質疑。

另一個是財團法人的營利部份，好像曾做過解釋，這一部份應該是屬於營業活動而不是營利活動，因為如果把它明定為營利，與非營利的本質是不

是會有所矛盾。再來是政治活動的部份，條文明定不得為特定個人或組織，是不是還是可以從事政治活動，只是不能為特定個人或組織，依教育部過去的經驗，我認為完全禁止營利或政治活動會比較合適。至於免稅的規定，好像法人登記後是無條件免稅，個人認為採有條件免稅比較合適。

最後是基金的問題，當然這邊的立意是滿好的，是以一百萬做為比較低的設立門檻，不過以我們和財團法人接觸的經驗，因為將來是用基金的利息來運作，如果是一百萬，其基金利息相當有限，以現在整個社會的大環境來看，募款的困難度可能會越來越高，而且這麼低的門檻可能造成到處都是財團法人，對於其基本的生存和營運可能會有困難，所以這樣的基金門檻是否適合，可能可以再斟酌。

**陳惠琪女士：**

我們是不是可以把所有政府對於非營利組織的捐贈回歸到說，政府就是一個 donor，donor 和其 receiver 之間本來就有一個原則性在，政府不應把它列為特殊的 donor，因為它捐得多，它就要做什麼，那完全是它和個別 NPO 之間的關係。如果這個條例是以 NPO 為本位之精神來考量的話，其實應該去界定 NPO 及其 donor 之間的關係，政府只不過是 donor 之一。如果因為政府有特殊的身分或其給的金額的多寡，那是由政府與個別 NPO 在簽約過程當中來訂定，而不是在法律層面來限制它。

**江明修教授：**

現在政府的角色是誤將自己當成投資者而不是捐助者，將 NPO 當成政府

## 國內非營利組織管理法規之研究

部門的延伸，遂行其政策或規避國會的監督。這部份我們本來也想加以規範，但後來想說還是單純化一點。

**陳惠琪女士：**

因為在國際上，政府在這之間的契約關係有時是 contractor 的關係，回到這原來的關係會比較清楚。

**江明修教授：**

接下來進行逐條討論。

### **《第一條》**

**為辦理財團法人之設立，並促進其組織健全發展，以有效推動公益活動而制定本條例。**

**財團法人之設立及運作，除民法以外其他法律另有規定外，依本條例辦理。**

**本條例未規定之事項依民法規定辦理。**

**劉承愚律師：**

依第一條第二項之規定，私立學校有私校法，財團法人醫院有醫療法，所以目的事業主管機關還是可以依據相關特別法的規定來辦理，我不認為這個條例有把目的事業主管機關排除在外。不知道這種解讀對不對？

另外，我提出一點粗淺的看法給大家參考。我贊成應該將財團法人集中到一個主管機關底下，不管是法務部或內政部，其實大家看公司，股份有限

公司或一般的公司，它的主管機關就是經濟部商業司，從來沒有人爭執過，但是它要去從事一些特別目的的時候，它要去開銀行的時候，對不起，你的自律的部份就要受到金融法和銀行法的限制，你要去開證券公司，證券交易法就把你自律部份封鎖掉了。我想財團法人是不是也從這個角度來思考其規範，就是說，你今天要成立一個財團法人，你就有一個基本的準則在那邊，當你這個財團法人的捐助目的碰到某一個特別法的領域時，那個領域的目的事業主管機關就進來了，我認為第一條第二項應該有涉及到這點。

**黃世鑫教授：**

第一條第一項有關有效推動公益活動部份，當然大家想像公益是無所不包的，但是我們一般在用的時候，公益和慈善是分開的，所以我不太清楚這裡以後是不是要再透過解釋說明公益包括慈善，因為在其他法律中，如稅法，公益和慈善是分開的。所以這裡的規定在法律上是不是週延，我想要在考慮一下。

其次，雖然私立學校排除在外，但是並不是只有私立學校和醫院有問題，其他特別法沒有規範到的財團法人就不會有那些問題，因為只要有營利活動，就會有問題。為什麼我們要把設立門檻提高到三千萬，我們去看很多財團法人，雖然只有一百萬的基金，但卻不須靠捐贈，例如某教育基金會就從事類似補習班的業務，內部會不會有盈餘分配，其實是很難防止的。從利益輸送的角度來看，只要可以經營營利事業，在這種情況之下，你還是相信所謂的自律的話，從過去的經驗來看，可能最後問題會更複雜，會引起很

多不必要的糾紛。

另外在說明欄中，「特別法有規定之事項依特別法，但不應牴觸本法之精神」，這種規定是不是合理，且本法之精神又是什麼？

**馮燕教授：**

我想現在還是先進行大體討論，因為如果精神沒有共識的話，很難進行逐條討論。我想有三個精神我們可以對話一下，第一個，今天在台灣目前的情況下，這個法通過說不定還要十年，誰曉得？兒童福利法最快也花了兩年的時間，少年輔育法搞了十年，家庭暴力防治法民國七十七年至今前後也花了十幾年。以後可能很快，但是我們要談的是從現在到未來的這幾年之內，我們台灣現在對於財團法人基金會到底是應該鼓勵還是不鼓勵？因為我們剛才也聽到一些講法，有人說我們從世界的潮流來看，當然應該鼓勵，NPO 愈多愈蓬勃，社會力發展會愈好，各種需求被看到、被聽到、被滿足的可能性比較高；我們也聽到有人說這樣的話會愈來愈競爭，資源會愈稀薄，非營利組織愈要營業化，和營利行為之間的界限愈模糊，所以門檻是不是要高。我想第一個大體上的精神就是，我們訂這個法是為了要讓非營利組織更多呢？我們是不在乎小而多呢？還是我們希望大家合併？我們到底是要走那一個方向？是不是和景氣也有關係呢？我想這我們還是要真正有一些共識在，要鼓勵還是不鼓勵，這牽涉到我們門檻到底要高還是要低。

第二個，Hall 和 Salamon 對於非營利組織的角色定位就定義不同，Hall 乾脆就說非營利組織是政府的延伸，所以非營利組織就是來幫政府做事的，



所以剛剛有提到把目的事業主管機關擺開，不給它很多管理權限的話，就不容易整合，這是 Hall 這種的講法。Salamon 則認為非營利組織根本就是 third party government，這是純民間的講法。剛才也有人說，所謂整合，政府的角色可以是 contractor，可以是 purchaser，可以當作是 providing 的 market。我想這是第二個要經過討論的，政府所謂的整合，要用那種方式整合？是說都是我的口袋我來整合呢？還是供需之間都把它當作是 free market，所以非營利組織之間彼此也要競爭？

第三個其實最關鍵，如果上述兩個大家都有一些想法，第三個可能就比較 focusing，就是防弊。自律、他律就是兩種不同的防弊機轉，或是如陳司長說的內控、外控，或者是興利、防弊。如果前面兩個有一些釐清，我們有了共同的方向之後，就可以看是要高密度或低密度。

**許崇源教授：**

我補充一點，剛才討論到自律和他律，我們知道在法律的名詞上，財團法人是一個他律法人，但是我們這邊的自律、他律，當我們講自律的時候，是說財團法人中董事的自律、非營利組織團體之間的自律，少一點政府的他律。如果我們又把它用到法律上他律的財團法人，那就混淆了。

**劉靜淳專員：**

剛才提到外國法人的部份，外國法人可能來台設辦事處或設分會，其實這我們都有討論過。就設一個辦事處來說，就和我們現在的公司是一樣的，在這個層面上我們就不會太去規範它的一些瑣事，因為在稅上面我們也不會

## 國內非營利組織管理法規之研究

讓它享受免稅，捐贈人捐的錢也不能享受稅法上的任何優惠。我們當初在討論時其實討論了很久，發現說每個國家都有非營利團體的相關規定，除非我們非常了解當地的情況，可能用各種不同的名詞，在他們的國家是不是相當於我們所認為的非營利組織，或是相當於我們所要去管的財團法人，可能不是很清楚，後來我們討論後，覺得未來可能會讓登記機關很難去決定要如何做。後來決定說，如果你真的想來台灣從事公益活動，目前我們事實上也接受國外的捐贈人來台灣設一個基金會，這個捐贈人進來後也會希望把他想要做的事情在這個地方發揮，所以我們覺得不要對外國人的國籍設限制，因為在國際化的情況下，不管對營利事業或非營利事業，國籍其實都沒有太大的實質作用。

### **陳惠琪女士：**

但是對於國際組織有這個需求的時候，要怎麼解決？因為大多數國際組織要來，先要設個分會或辦事處，才進而決定要不要歸屬這個地方，這個問題怎麼解決？其次，從公司法的觀念上看，也有外國公司虛設行號或是人頭的問題，它有一套檢驗的程序，如果要回歸到市場上去辨別的話，是不是可以沿用對營利組織的基本思維來考量。現在這好像又把非營利組織看成是特殊的、需要給予保護的，因為剛才講的情況其實在一個外國公司也會發生一樣的問題，主管機關如何去認證，是不是有可能去參酌一下。我們鼓勵台灣要和國際社會接軌，很多機構是想來設分會的，要怎麼解決它們的問題？

### **劉靜淳專員：**

以公司而言，如果外國人想來台灣有三種方式：一是設辦事處，設辦事處不能有任何的營利行為，只是設一個聯絡人從事聯絡事項；二是設分公司，就是所謂的認許制度，要準備在當地國家的法人資格證明、授權書、公司章程等文件，經過商業司認證，確定其確實是在國外成立的公司；最後一種則是外人投資的方式，自己來做股東，但是是依中華民國的法律來設立。

**陳惠琪女士：**

所以目前是比较照第三種投資的觀念來的，如果要採第一種或第二種型態的話，是在那個條例下來訂定？

**劉靜淳專員：**

我們當初是想把設分會的部份放進去，但在考量實際運作時就發現，當我認為它是分會時，我也要承認它和台灣的基金會具有同樣地位，但我要如何去確認國外是否也有類似我們的法人證書，因為公司的話會有公司執照或法人資格證明，但我們不知國外基金會是否有同樣的東西。

**黃世鑫教授：**

這會涉及到免稅，舉例來說，如果一家國外私立大學要來設立辦事處，捐錢捐進去後是不是要給他免稅，免稅問題就涉及到國籍，如果捐的錢是用在本國國民的話，大家都沒有話講，但如果是外國基金會的辦事處，捐的錢是拿到國外去的話，大家有沒有辦法接受，這會引起爭議。

**陳惠琪女士：**

我的意思是如果不能免稅就明訂它不能免稅，現在問題是我們沒有清楚的規則告訴你說你可以做什麼？不能做什麼？你做了這個可以享什麼權利和義務？

**江明修教授：**

過去我們在討論這個部份時，其實有一個精神是說，只要它不是在這邊營利，而是從事公益活動，基於世界一家，就比較不做限制，接著也考慮到為與國際接軌或聯盟，應給予外國機構平等性的對待，只是說這種考量是滿複雜的，所以最後重點才放在人的部份，而不是組織部份，不過這可以再討論。

剛才各位談了許多，包括認證機構，是由社會來認證還是由政府來認證？這都涉及到整個第三部門與政府之間的互動關係，我覺得想這其實都滿重要的。另外，以基金會的稅捐減免地位來說，剛才有很多專家提到營利行為或營業行為，是不是以行為或活動本身來界定。此外，有些人不是以公益的理由來捐，或組織不具公益性的話，捐款是不是可以享受稅捐減免的地位，每個地方都需要有認證。這種認證機制本身的發動，是要低密度的情況還是高密度的監督，這確實是價值觀上滿大的差距。

**沈泰民執行長：**

其實我們當初在討論時，大部份是以人性本善為出發點，既然 NPQ NGO 是公益性、慈善性，則政府管愈少愈好。我們問自己的是：在一個理想的社

會裡面，NPO 的法律是如何？我們當然知道這個社會不是很理想，所以也考慮到可行性，而這就必須問道：這麼多的目的事業主管機關，在過去幾十年到底有沒有發生作用？我們每次給他們的報告、報表等，到底有沒有在看？我們的目的是事業他們到底是不是專家？這些人有沒有能力審核我們所做的工作？我們有這樣一個 challenge。也就是說，如果過去都沒有看，這些人也不是我們所做的事情的專家，那他們能不能監督？能不能審核？今天大家可以討論討論。

**曾敏傑執行長：**

我想回到立法的目的，立這個法應該是針對不同的財團法人有不同的期待和要求，例如剛才有提到有些財團法人運作上有瑕疵或鑽法律漏洞，但又有很多財團法人不是這個樣子。所以當我們立這個法的時候，應該思考說，對於真正在運作的財團法人，這個法案提供了多少正面的幫助？相反地，對於尋法律漏洞的財團法人，這個法提供了多少防弊的措施？目前這個條文當中，就幫助正派的財團法人發展而言，這個法案似乎沒有提供政府資源的正面投入去幫助財團法人成長，這個免稅的措施是既有的架構下就有的安排，我們並沒有看到這個法律必須期待政府對於第三部門或財團法人，甚至針對經過某一種適當的評鑑和管理程序所評估出來的某一類財團法人，給予更多免稅以外的幫忙，包括貸款、補助等。目前經濟不景氣，我們看到政府部門提供很多預算和經費去補助企業部門度過景氣的難關，但是我們卻看到第三部門，或是過去經營很好的財團法人，碰到財務困難時，並沒有得到積極的

幫助。所以我認為，這個法律應該思考，在積極的促進方面，要把政府的資源再做更多的開發。

至於原先我們期待要防弊的對象或某一類的財團法人，較多是屬於企業所贊助的財團法人，其利用免稅的關係從事利益輸送，這個法應該在這些地方提供一些防弊的機制和作為，如果沒有這些機制和作為的時候，似乎我們只是去把不同主管機關審核財團法人設立的程序，拼湊起來去尋找最好的共同東西，然後成為目前這樣一個架構。可是在內涵上，也就是我們期待的促進的地方，或是防弊的地方，我們有沒有積極的設計來嘗試去做，我覺得這個地方，如果回到不是設立的問題，而是設立之後評鑑、管理或觀察、運作，就產生法務部有沒有能力監測財團法人發展的問題。

如果這個法能夠讓立法院通過之後，對於能夠從政府預算擠出多少資源來，能得到一個法源的根據，甚至很具體地經過授權評鑑的程序。回應馮老師說的，財團法人應該要積極鼓勵，所以設立門檻要降低，但是在設立之後，管理的程序應該要加強，這種管理應該搭配更多正面的資源，去鼓勵那些運作比較好的、有公信力的團體有更多成長的空間。

**馮燕教授：**

有個觀念我們是不是可以有些激盪，即非營利部門和政府之間的關係到底如何？因為我本來的想法是認為大家平等，各管各的，即政府部門、企業部門和非營利部門大家是平等的，你也不要管我，但我也不能靠你，所以我們希望政府少管，所以談到自律，正如剛剛許老師說的，這種自律並不是到一

個組織本身的 level，很可能是部門之間共同的自律，對每一個組織來說都是他律，就是說這個他律我們希望不是由法律上他律，一定是要政府或司法部門才叫他律，我們認為超越組織之外的，由這個民間部門，我們又稱為 independent sector，這個部門本身是具有自主性的，來互相約制。事實上憑良心說，我們組織和組織之間比政府更了解誰在做什麼好事，誰在做什麼壞事，反而主管機關並不真正那麼了解我們在做什麼，其實同行最清楚，商業界是這樣，非營利組織也是這樣。

其實我們本來的想法是這樣，所謂的自律是說這個部門的自律，所以我們對政府的看法是說，政府反正管不著，當然這樣講很抱歉，但是政府的確人力等各方面不是那麼充分的狀況下，我們希望由這個部門門律，所以我們也就不那麼期待政府補助。事實上政府可以在某種程度卸責，責任可以減輕，換言之，非營利組織大家自立自強，就不會期待要政府補助，補助這概念就應該沒有了。這不是說政府對非營利組織不管，而是政府的資源就用 contracting 的方法，它有它的標準，現在有採購法競標，以後我們再去 work 說，採購法對於人的服務和建築物要分開，不一樣的標準，那是 another issue，可是財團法人和政府之間的關係就是說，I'm not your baby，你不必 nurture 我，你也不應該 control 我。所以政府要整合民間資源還是可以做，但是就不是因為他是我的手下或麾下，所以我來整合他，而是任務取向，或是以資源提供誘因，變成比較 equal 的互動，不知道這可行不可行？或者分階段，在民間體制還不足的時候，先對政府多依賴。

**曾敏傑執行長：**

立法基本上是在尋求法律的正當性和必要性，一方面有個法源根據，另外則有法律可以編列更多預算來從事這個法所嘗試想要達到的目的，目前這個草案似乎是在行政管理層次上解決比較多，並沒有在立法層次上去看到一個社會，包括立法院或行政部門，願意投資比較多的錢去促進這個領域的發展。我覺得目前感覺上還是在管理的層次上，只不過是很多個管理規則的彙整，如果是立法的話，如果我們認為這個立法是正面成立的，應該看到立法部份有搭配很多的想法、很多的預算，願意去促進這個部門的發展。我覺得在那個層次比較高的地方，應該才是立法院討論的原則性東西。如果我們既然是鼓勵的話，這個地方，應該是要搭配高層次的東西和架構出來，設立只是消極的門檻，在運作的過程中，我們也可以要求政府提供我們無息的貸款，這也是很好的想法啊，我們也會有一些經營上的困境，特別是我們非常脆弱。某些時候，如果政府預期這個部門的發展對社會整體是有利的時候，它也可以提供財政上、預算上，甚至人員上、教育上的促進。如果我們是要立法，應該先將焦點提高到基本法的層次上。

**江明修教授：**

其實您所提的情況我們都考慮過，我們也是希望達到振興的情況，例如振興基金、疏困、各種獎勵性措施等，只是階段性來說，可能第一步先鬆綁，先不要綁那麼緊，但我覺得您所提要把促進的方式放進去，可能會有一個危機，就是政府與民間的關係要是變得這麼緊密時，某種程度第三部門就變成



政府的執政者，成為它的民政部門，這個拿捏的部份可能大家要思考一下，當然我知道中小型的民間非營利組織是很艱困的，只是要怎麼拿捏的問題。

**陳惠琪女士：**

我覺得大家聽起來有點混淆是在於說，如果我們還是用商業領域來說的話，我們剛剛把公司法和促產條例兩個混合為一了，我們在這個條例上就會同時希望有非營利組織法人定位這樣的東西，因為它是財團，是個資合，資合的情況延伸出來的權利義務，它受的規範，基本的要件應該把它登錄下來，這裡面如果要再放促進，則公司法和促產條例全部在裡面，真的完全混淆了，這樣的混淆是因為 NPO 有太多需要政府關注的。我非常同意曾執行長要把它提升，可是問題是如果要提升也包括社團法人在裡頭，這就已經不是財團法人條例的問題了。所以這邊應該先釐清的是，我想請教在座的法律專家，財團法人的定位是一個資合組織，不以營利為目的，因此延伸出來它和其他社會國家還有其他人民間的權利義務關係怎麼去訂定？它要做什麼基本的登記？登記基本上不能限制它的發展。NPO 其實好像不是從這樣一個條例來去鼓勵，今天就算剩下一百萬、五十萬的時候，會不會有很多小而壞或錢多有幾個大壞的，基本上不是五十萬或一千萬的問題，而是管理機制的問題。這又回到是自律還是他律？他律是要政府來律還是誰來律？其實回到管理機制面我們就可以釐清一些問題。我們現在就是把許多原始之惡，把過去沒有好的體例的經驗一再混淆，我們要釐清的是，我們今天談的是財團法人條例，所以訂定它是一個資合的非營利組織衍生出來的和社會、法律的關係，其他

的配套措施是不是要放在這裡？回到條例中，這裡面設立的促進委員會就會有點讓人混淆，而且一開始第一條開宗明義就談到說「有效推動公益活動」，推動就是促進，但這如果是規範它的登記，其實就沒有所謂推動，其實不是靠政府推動，登記是你該怎麼登記你就按照那個規定。

**江明修教授：**

我們這樣更加清楚了，可能第三部門振興法之類的法律是下一波。接下來進入逐條討論，剛才第一條已經有發表一些意見了，不知還有沒有意見？

**黃月麗科長：**

第一條來看的話，好像這個條例是特別法，不受民法的約束，可是後面有一些條文又提到說民法的一些條文應該配合來修改，到底這個法是不是特別法？可不可以違背現行民法的規範？如果違背了，是不是要等民法將來修改後這個條例才生效？還是說即使民法不修改，這個條例只要通過立法也一樣是可行的？

**江明修教授：**

我們當然期待民法能修正，如果民法不修正，我們還是特別法。

**許崇源教授：**

在地位上這應該是民法的特別法，其他私立學校法、醫療法等又是這個法的特別法。

**劉靜淳專員：**

現在民法有一些關於財團法人的基本規定，我們最初修訂時是希望跳脫民法的一些規定，等於這是個特別法的規定，但是除民法本身外，其他私立學校法等有的規定的，還是照其規定。可能我們在文字上會再作一些具體的修正。

**陳文良執行秘書：**

是不是可以擴大到公益法人的概念？如果參考日本的制度，公益法人包括社團與財團。

**紀惠容執行長：**

我們自己在運作的過程中，我覺得社團法人與財團法人，一個是 bottom up 一個是 top down，決策機制就不一樣，但是政府管財團法人管得非常多，社團法人比較少，包括基金會一定要列入勞基法，可是社團法人完全不用，所以有人就說我在協會工作沒有保障，但在基金會工作就能被保障，這是非常不同，而且變成兩種機制。所以我們是不是可以有一個比較完整的、針對所有 NGO 的法律，裡面再來規定它的分類，會不會比較好？

**劉靜淳專員：**

我們現在的社團法人在人民團體法中已經作了一些規範，目前我們的人民團體法對於社團法人規定得滿清楚的，財團法人的部份則是各個部會自己去訂規定，內容不一。

**紀惠容執行長：**

為什麼不把財團法人和社團法人放在一起設一個法，困難何在？

**馮燕教授：**

不管如何，財團法人與社團法人之間的異質性太高，同質性太低，而財團法人的同質性比較高一點，所以我們想逐步來，能夠讓財團法人有一個準則就不錯了，將目前的各個準則整合成一個。至於財團法人和社團法人有沒有必要用同樣的方式，我們下次再討論，因為社團法人太複雜了，有社會團體、職業團體、政治團體、政黨等。所以我們先處理財團法人這個部份，因為目前各個監督辦法的內容大同小異，才有可行。我們知道，要做一個變遷，變遷的幅度愈小，抗拒力就愈小。而且，非營利組織是一個從美國翻譯的名詞，我們還是法人的概念，所以我們希望下一步就做民法的修正，對民法法人篇做對應的修正。

**尤美女律師：**

我不清楚制定這個法的目的是在那裡，例如各位剛才提到會出現弊端的，其實都不在我們這個法規範中，私校有私校法，醫療院所有醫療法，政府捐助設立的財團法人都是要規避立法院的監督，所以會產生詬病的部份全部都不在這個法規範裡面，所以我問說這個法到底是要去規範誰？如果是要規範目前這些到處林立實際在做事的財團法人，還是那些企業主用來規避稅金的財團法人，畢竟這是兩個完全不一樣的，一個是設立財團法人但讓它完全在做事的，即需要政府來贊助、來扶持的，另外一個是沒有在做事的，這

兩個極端是把它都納進來規範嗎？如果都納進來規範，會不會該鼓勵的沒有鼓勵到，該規範的沒有規範到？所以立這個法的目的到底是什麼？如果目的只是說將所有的監督準則綜合起來變成這個法，則其意義 目的到底在那裡？因為目前的監督準則就已出現了這麼多的問題，有監督和沒有監督一樣，那綜合起來變成一個法，只是讓它法制化而已。

**馮燕教授：**

其實法制化本身就是一個很大的目的，就是一個滿困難的任務，而且未來非營利組織要能真正變成獨立部門的第一部，要先有一個法制基礎，能以一套法規來規範所有的財團法人其實就是很不容易的一大步了，所以我們一步一步來，如果我們能夠法制化，讓遊戲規則清楚而大家都可以接受，所有財團法人都以這個方式來被設立許可，來被監督，果能如此，我們這次修法的行動就達到目的了。

至於您剛才所提的那兩種財團法人，我們是企圖在這裡面都納入，企圖讓企業的少出軌，讓那些小型的能夠做得更好。或者可再放一個評鑑制度，評鑑的結果要獎勵或怎樣，都是可以思考的。

**劉靜淳專員：**

目前的民法中有一些財團法人的基本規定，但是規定滿簡略的，其實民法中是規定經過許可後主管機關可以去做適當的檢查，但並未賦給主管機關那麼大的權限，可是在整個運作的過程中，主管機關為了去行使監督，慢慢就設了許多監督準則，但大多是抄襲其他部會已有的監督準則，但卻並不知

## 國內非營利組織管理法規之研究

道為何要做這種限制，很多限制其實已經遠超過民法上的限制了。在行政程序法通過後，主管機關很擔心的是到今年年底這些法律通通要失效，失效後就要回到民法上的規定。法務部現在也在訂一個法律，因為沒有法律的授權，就沒有辦法超越民法的規定。雖然目前的監督準則沒有法律的依據，但卻對財團法人加了非常多的限制，其實很多並不合理，也沒有必要規定。所以我們是想把過去不合理的東西拿掉，其實那本來也是法律上沒有的東西，我們讓它更清楚，希望以後財團法人能夠自律，自己監督，要做財團法人董事就要負起民法上的責任，至於主管機關則不要作太多限制。唯一我們很堅持的是，如果你該做公益而沒有去做，我就要對你作出處罰，這個部份訂了就要嚴格去執行，透過這個機制，我們希望鼓勵有心要來做的人不會因為門檻太高而受限。

### **江明修教授：**

目前並不是有弊端我們去規範，而是目前行政命令的位階其實不夠，因為因應公民社會時代的來臨，國家以行政命令來與社會互動，位階是不夠的，且缺少法律授權的依據。尤律師提醒我們去考慮一點，這個法是不是財團法人的母法？我們一直很客氣的話它是民法的特別法，相對於其他特別法，似乎沒有規範的部份我們這個法律才來補充它，事實上應該是要有母法的精神，如此對於教育、宗教、醫院、企業避稅的和政府逃避國會監督的五大弊端團體等才可能會有規範作用。一方面對於真正做事卻苦哈哈小型的基金會能有鬆綁和鼓勵的作用，對於弊端團體要導正它，將其資源投回公共利益，

我覺得走民法這條路也是可行的。

**尤美女律師：**

我覺得民法上的規定確實是不清不楚的，既然訂了一個財團法人法，就應該是個母法，將來把民法財團的部份拿掉。民法中規定財團法人那麼短其實是有點不倫不類的，這是因為以前沒有任何的法律。我比較不贊成的是說，耗費了那麼多專家學者的人力，只是為了把原來的監督準則合法化，其實是一個浪費，有點頭痛醫頭的味道，如果能夠真的把母法訂出，基本法在這裡，其他都不能規避此法的規定，這會比較有意義。

**曾敏傑執行長：**

如果我們這個法是定位在財團法人的母法，我們就有必要對台灣現階段財團法人的屬性作分類，不同屬性的財團法人在這個母法中得到怎麼樣的處理，甚至其主管機關，以法務部負責成立登記當然可以，但是在事後的財團法人的管理與監督，不同性質的財團法人無法產生同樣的慣例，如果這是個母法的話，財團法人在現有架構下的分類，甚至衍生出不同主管機關的特殊性，都要加以考慮。

**紀惠容執行長：**

我一直覺得財團法人和社團法人應該合併。

**《第二條》**

本條例所稱財團法人，謂以從事公益事業為目的，由捐助人捐助一定財產，依本條例及其他法律設立之非營利組織。

**黃月麗科長：**

第二條規定「以從事公益事業為目的」，我們知道，目前的制度有社團法人與財團法人，社團法人以人民團體法來規範，有統一的主管機關，中央主管機關為內政部。它們有一個比較大的不同是社團法人的目的可以是多元的，可以辦跨部會的業務，目前財團法人則不允許這樣。以第二條這樣的規定，不曉得未來財團法人的目的是多元的，還是維持單一的，因為將來主管機關統一之後，是否就可能是多元的，因為滿多基金會的聲音是希望能讓它們的目的是多元的。

**江明修教授：**

我們所界定的非營利組織或財團法人，我們關心的是它是否有非營利的活動，如果我們限制它只能做環保或只能做婦女權益保障，可能或影響它們的活動，因為公共利益活動很多本來是套裝出去的，所以我們覺得不要做太詳細的限制，只要是在公共利益的範圍內都可以接受。

**黃月麗科長：**

如果多元之後，將來的財團法人制度和社團法人制度是滿相近的。我比較擔心的是，裡面有提到目前財團法人的效益比社團法人容易彰顯，我想這是不是制度上的不同，因為財團法人目前有目的事業主管機關。



**江明修教授：**

我們現在就是要質疑目的事業主管機關這個觀念，在國外很少有所謂目的事業主管機關。而且台灣這麼小還要分什麼中央與地方主管，我是民間為什麼要你主管，我要監督政府為什麼變成你來主管我，所以我們連名詞都開始作些修正，在我們的條文中就很少有監督、管理等名詞，希望至少變成比較平等的關係。

**黃世鑫教授：**

但是這一點也要考慮現實面，實務上常看到有些慈善機構沒有登記，這個責任就歸到主管機關了。

**陳惠琪女士：**

問題是登記以後主管機關也不一定能管理，組織的業務範圍應該是歸到章程由董事會去制定，而不是因為主管機關不是這個領域就不能做這個領域的事，它的業務範圍就是自己的自律，不是屬於政府的事。

**沈泰民執行長：**

在美國的話，登記就享有免稅權。

**紀惠容執行長：**

第二條是不是有點語病，「捐助一定財產」有沒有要求說要成立基金，還是沒有，如果沒有的話，我覺得根本不算財團法人，我也可以捐一筆錢給協

會，我仍然可以拿到捐款收據。財團法人與社團法人其實都可以開收據，都可以節稅，所以我強調說這兩個可以合併立法。

**黃月麗科長：**

第二條這樣寫應該沒有疑問，因為捐助人在民法上和捐款人是有其區別的，而且下面還有一句「依本條例」，不是捐財產就完了，還要依本條例去設立的非營利組織，已經把捐助人和捐款人作一區別了，而且捐財產後沒有去設立，並不成為財團法人。

**陳惠琪女士：**

所謂的捐助人是捐助完成立基金的那一些人，其他後面的叫捐款人，所以應該改成「由捐助人捐助一定財產成立基金」。

### **《第三條》**

**財團法人應於其名稱之上冠以財團法人。**

**本條例所稱主管機關為法務部。法務部應設立財團法人設立及促進委員會，民間團體代表、學者及專家之比例不得少於委員總數二分之一。財團法人設立及促進委員會應配置專人分組處理有關業務。財團法人設立及促進委員會之組織規程由主管機關定之。**

**設立財團法人所捐助之財產中，其設立基金之現金總額不得少於新台幣一百萬元。**

**紀惠容執行長：**

我不贊成由法務部，既然內政部管法人，一樣可以管財團法人，所以我建議在內政部民政司，因為這是一個 civil society，應該由民政來管。至於委員會中民間團體代表、學者及專家之比例不得少於委員總數二分之一，我覺得還是太少，因為既然強調是民間的，我認為至少要三分之二以上，因為它就是民間管自己，我甚至覺得全部由民間來做，政府只要有一名進來就好，因為如果我們強調民間 NGO 的自律，我覺得應該通通都是民間來做，政府不應該插手，而是政府應該撥一筆錢給他們去做。這邊都沒有寫到預算，我擔心的是有沒有錢做，因為下面寫說是依據家暴委員會，可是家暴委員會是有基金的，而且政府撥了十億基金給他們，分三年逐次撥付，內政部不需要再撥任何的業務費。

**馮燕教授：**

可是那不是法裡面規定的，是政策配套，而且民間在政府機關內成立一個委員會也很奇怪，三分之二已經很不少了。

**紀惠容執行長：**

菲律賓對民間組織的評鑑或決定誰有權可以節稅，都是民間在做，而且已經建立公信力了。

**馮燕教授：**

那是一個民間組織，不是在政府單位中成立一個委員會。

**許崇源教授：**

訂法務部的原因是因為現在是在法院登記。

**陳惠琪女士：**

促進就要人力編制和經費，所以我建議可以看一下其他法律，因為像兒福法、消保法一通過就連帶有組織的編制和預算，這個條例需不需要有連帶規定？

**江明修教授：**

我們會再把促進的部份再充實，我也贊成設立基金，如果可能的話，各部會、各級政府都設立促進基金。

**黃世鑫教授：**

但是立法院對於預算中的特種基金已經很感冒了，都在裁撤，而且最後績效都會有問題，像糧食平準基金等，最後都虧得一塌糊塗，所以基金的成立會有問題。

**黃月麗科長：**

請問成立設立及促進委員會，當初希望的功能是什麼？現在政府單位都有一個共識，要成立一個新單位只要牽扯到用人用錢的增加都很難，主計處和人事行政局都把關得很嚴。唯一可行的方式，看這制度的設計，目前各部會在辦這個業務的人和經費，是不是將來都移到法務部，也就是說，這個促

進委員會成立以後，各部會有關財團法人的業務是不是就沒有了？沒有了之後，將來這個委員會是專人分組，如果將來通過要設委員會，專人可能的來源就是各部會在辦財團法人業務原有人力的移撥，人事局已經不可能讓你增加一個人力的配置，只能讓你在行政院總額度下由各部會自行調配。

**馮燕教授：**

現在就出現一個問題啦，到底有沒有一個人做這個事情，可能只有二分之一或三分之一的人力。

**謝亞杰專員：**

可能就法務部現有人力作任務編組，現在在修行政院組織法，各部會底下幾乎沒有增設一級單位的空間，移撥的話則涉及各部會願不願意將人力移撥給你。

**孫志慧秘書：**

我是希望能設立個對口單位，不管這個單位的位階在那裡，它是可以和其他行政院的組織協調的，預算也許在各個部會中，但這個單位可以去協調。另外，第三條有關設立基金的部份，對於財團法人來講這是一個非常基礎的指標，應該單獨成條。

**江明修教授：**

因為時間的關係，以下開放各條的討論，請各位提出意見。

**陳惠琪女士：**

提到董事會，如果這邊自律性的東西愈多，可能對政府來講愈放心，它放手的機會就愈大，新的公司法的取向上，對公司董事會都有公益董事的概念，我們是不是也可以比照研訂？亦即在基金會中有一個公益董事，代表基金會以外的人，當然這邊有一點弔詭就是，基金會本身就是從事公益的，但如果把它想像是公司，公司董事會裡面一定有一個代表公司原來 group 以外的，在公司法裡面已經有這樣一個取向，我們是不是可以考慮規範公益董事的空間？

**曾敏傑執行長：**

第十六條是有關糾正事項，其實很多 NGO 形成組織的目的就是要糾正政府，所以應該要有很高的自主性，今天賦予政府可以加以糾正甚至隨便撤銷，如果對此有爭議的處理，要如何保障 NGO 有爭取的管道，否則會變成政府又可以濫用其管理權，對很多運動型或倡導型的財團法人，等於壓縮它的生存空間。

**陳惠琪女士：**

這裡我建議可以參考電信評議委員會，它代表民間的力量滿大的，可以處理一些糾紛事項。

**劉靜淳專員：**

我們當初提出設立委員會的構想，就是因為已經想到將來主管機關可能

濫用其權限，有那麼多民間代表的目的，就是希望由這些民間代表來監督。

**陳惠琪女士：**

應該去明定促進委員會可以做的事項。

**許崇源教授：**

一旦撤銷就屬於行政處分，就會有行政救濟的程序，最後的決定還是法院來決定。

**黃世鑫教授：**

以私校諮詢委員為例，絕大部份都是民間的，現在遇到的情形是，私校諮詢委員想撤銷解散董事會，但卻只有建議權而已，主要還是政府主管單位決定，所以面臨無法可辦。因此，想要自律，董事會的責任要規定明確，要由法律來課以責任，而不是由行政機關來課以責任。因此，如果這邊沒有規定的話，到時要撤銷會根本無法可辦。如果沒有罰則的話，責任歸屬就形同具文。

**曾敏傑執行長：**

這個委員會基本上被賦予設立的審核權力，但撤銷的權力卻委託給行政機關處理，原先希望第三部門有一個公信力組織的委員會來運作的本意，事實上就喪失了，開始和後面不是在同一個委員會，標準就沒辦法一致了。因此必須在法律上明確界定委員會的職掌和任務，而不是由行政機關去界定它

的細則，否則最後還是把球都丟給政府了。

**紀惠容執行長：**

第十一條有關「從事營利活動，其所得除依法納稅外」，這部份我比較有意見，因為公益團體的所得，絕對不是分給股東或董事會，即使從事營利，絕對不是裝到自己口袋，從事營利只是為了這個機構的永續發展，所以我覺得和公司法是完全不同的立意，所以第十一條從事營利活動，我覺得不應該納稅，應該全數歸入法人之下的收入。

第十五條「主管機關得派員查詢財團法人之業務及財務狀況」，我們發現有時主管機關在派員查詢的時候非常不尊重，不知道這邊怎麼樣才能夠達到彼此尊重的目的？

第九條資訊公開部份，規定業務報告及財務報告應送主管機關備查，我覺得很好，因為不是審核而是備查，但是「主管機關應予以公開」，這個公開的方式是不是要規定？我比較建議的是它一定要上網公開，要查詢的就到網路上去查詢。

**孫志慧秘書：**

關於第八條動支基金的部份規定是一百萬，我建議採取比例制，但不得低於一百萬。例如某基金會有十億的基金，只要不低於一百萬，就可以將九億九千九百萬拿去用，讓繼任者或基金會反而受到傷害。因此我建議比例制，讓基金比較大額的可以存續一部份，有繼續運作的空間。



**陳惠琪女士：**

剛才提到第十一條所得是不是要依法納稅，其實我們要思考一個問題，今天如果立法精神是回歸到三個部門要平等，要平等的時就要提到是不是要公平競爭，在國外的不公平競爭是因為非營利組織不需要納稅，所以造成對營利組織反競爭的情形，但在台灣是倒過來。如果今天我們的立法出發點是說，我和其他部門是一樣的，立足點是平等的，就不能只主張要享有權利而不盡義務，如此對這部門的長遠發展來講，才能夠說服社會大眾你是獨立且與別人平等的。

另外，我們立法是不是先規定財團法人可以從事的行為，如捐募或與宗旨相關的活動，以後再規定不得從事與限制的行為，即與非營利事業目的不相關的活動，包括政治與商業。此外，一個非營利組織，例如倡議或環保的團體，如果是有業務往來相關的，可不可以做 lobby？只要基於利益迴避原則，是可以做 lobby，這其實是一個自律的精神，是不是可以列為原則性的規範。

**黃月麗科長：**

第十五條有提到財團法人負責人，不知道是不是董事或董事長。

第十一條第二項「財團法人得從事營利活動」，現在的免稅適用標準有提到銷售貨物或勞務，我覺得這是不是比較明確，我們也不用去自創營利或營業，就改為「財團法人得依法從事銷售貨物或勞務活動」，直接依照免稅適用標準的措辭。

第四條有提到利益迴避的規定，但利益迴避是很模糊的名詞，我想財團法人不可能有利益迴避，既然是非營利組織本身就不會有利益迴避，應該是董事要利益迴避。如果是財團法人本身的利益迴避，我建議是不是增訂一條，如果是通案性質的，看什麼樣子的利益迴避，還是有必要特別的財團法人在章程中訂利益迴避規定，因為如果我是捐助人，我會很疑惑要如何去訂這個利益迴避規定，當然這個用意是滿好的。

另外，財團法人將來必須送年度的工作報告和財務報表給主管機關備查，那再回到第三條這個委員會的設置，這個委員會是要備查這些報表嗎？應該不是吧？應該還是由主管機關的業務單位去備查，這個委員比較像是現在各部會通有的委員會，是屬於諮詢和任務編組的方式，所以才會有民間團體和學者專家。

**江明修教授：**

不是任務編組。

**黃月麗科長：**

那這樣就很奇怪，我原先在想它是不是像美國基金會中心那樣，是提供設立、促進、資訊公開等資源的提供和整合，這樣的組織會比較有意義，如果只是一個諮詢組織，還要訂組織規程，感覺就有點大張其鼓。

再來是一百萬的部份，第八條規定「財團法人依特別決議動支基金時，不得動支第三條所定最低設立基金之現金總額」，這就涉及到一個問題，現在已經存立的基金會，有些基金高達數十億，當這條通過後，它只要留一百萬

就好，如果章程另有規定，當然從其規定，但如果章程沒有規定，似乎只要留一百萬，其餘都可以動用，當然這對於整個社會經濟的景氣復甦可能會滿有幫助。剛才有提到企業成立的基金會會有逃漏稅的情形，我覺得這樣的制度設計，將來會給企業合法的避稅管道，因為只要一百萬，我甚至可以用老婆、小孩的名義，一個人成立十個基金會，我算一算，我每年的盈餘捐一百萬來成立一個基金會更划算，我覺得這個額度太低了。

另外雖有規定兩年不運作就可以撤銷，老實講，教育部成立一千萬的基金會，它成立兩年不運作，它的理由就是說我要累積基金孳息來運作，因為我一千萬的基金孳息真的沒辦法運作，除非它有募到款或政府補助，可是很難，在你剛開始成立時很難募到款，因為你，沒有績效，尤其將來整個資訊公開，我要捐款給它，我看它剛成立沒有績效，政府單位也是一樣，我看它剛成立沒有績效，我憑什麼補助你，所以剛開始兩年，可能法務部或不管那一個統一主管機關，將來就是一一直在那邊輪迴，一下子准許它設立，一下子又糾正它不運作，一下子兩年又撤銷它。

**陳惠琪女士：**

可是這樣可以回歸市場機制，如果一百萬沒有辦法運作，就會沒有人去經營它，不要擔心說我生了它我要不要養它，我覺得我們有些在理念上有混淆。另外一個我想提供給主辦單位，因為剛才一直提到將來要備查或登記，其實現在要備查主管機關也沒辦法備查，因為根本不知道它到底在做什麼，那可思考一個方向，包括現在公司的登記都主張委託給民間做，因為登記是

## 國內非營利組織管理法規之研究

有固定的流程，表格都有一定的，如果這可以委外的時候，就沒有所謂增加政府員額的情況。當它委外的時候，就朝向如紀執行長所說的菲律賓情況，幾乎都是民間在做，民間只不過是得到政府的授權去做這個事情，本身又有更清楚的機制去監督，所以我們不要想說將來備查就一定是要放到政府部門裡面來做，尤其資訊一旦透明化之後，自然就會有市場的監督。

### **紀惠容執行長：**

有關營利活動，既然定義是銷售貨物或勞務活動，其實我們義賣品很多，那這都還要繳稅，我要再說一下，非營利組織在做營利事業是 non-for-profit，這絕對是目的不同，目的不同要把它和以營利為目的的營利事業放在立足點平等，我覺得不可能，而且政府有許多振興中小企業的方案，我們完全沒有享受到這樣的東西。我們已經立足點非常不公平了，又要去繳稅，所以我贊成不應該繳稅。

### **黃世鑫教授：**

如果只是偶爾義賣一下，當然是沒有問題。這個問題倒不是政府要不要去課稅的問題，而是牽涉到公平競爭方面的問題，因為 NPO 愈來愈龐大，捐助愈來愈少，政府的補助又有限，只好從事其他營利活動，但這就會侵犯到市場的那個部份，所以反彈的力量其實是從那邊來的。例如救國團當年從事青少年育樂活動，旅行社就聯合起來抗議，台灣並不是單一的案例，在美國八〇年代以後 NPO 免稅的議題是牽涉公平競爭的議題，而不是政府鼓勵民間方面的問題，這其實是相生相剋的問題。再如新象文教基金會邀請三大男

高音來演唱，和一般營利事業的育樂公司邀請，有什麼不一樣。就是因為這種活動增加以後，這兩個模糊掉了，模糊掉以後自然而然在稅方面產生不公平競爭。

**紀惠容執行長：**

現在社福機構慢慢都在發展一些營利的事業，稱為社福產業，例如伊甸有三分之一的收入是來自營利，這個地方如果要加上課稅，就要少掉很多錢了。或者可以有一個規定，如果你要營利你要成立一個公司，這個公司的繳稅是不是可以有一些特別的優惠。

**陳惠琪女士：**

如果你要進入市場就要跟營利組織是一樣的，問題是政府現在對於營利組織有促產條例，有很多 incentive，所以應該有一些振興方法，NPO 一樣可以貸款、免稅或什麼，然後稅率怎麼樣可以減免，這是從事政策導引，鼓勵往那個方面走。我覺得 NPO 的基本主張要和其他部門平起平坐的話，可能要先盡義務，在長遠才會健全。

**紀惠容執行長：**

我也聽過有關社會產業的討論，尤其是社會主義國家有很多的討論，它們認為不應該去拿中間的 profit，我在做的時候是完完全全為了 benefit 到整個社會。我認為這個東西還需要更細緻的討論，而不是只寫說依法納稅，這裡面有很多的思考，因為我們的目的絕對不是為 profit，如果為 profit，我覺

得繳稅是很正常的。

**黃世鑫教授：**

即使期待營利事業是 profit，它不見得有 profit。

**紀惠容執行長：**

可是它的錢是進來繼續從事公益，有什麼不好呢？又沒有用到誰的身上去。

**沈泰民執行長：**

美國的大學有提供很多服務，聯邦政府有規定你只能 recover cost，包括辦公設施、人事費用等等，你不能夠有 profit，但可以 recover total cost。可以從這方面去想？

**黃世鑫教授：**

但是不一樣，這邊是我不能夠 recover cost，這是財源的收入，是一定要賺的。

**許崇源教授：**

剛才講的依法課稅，倒也不一定要繳稅，像我們現在的規定是說，你賺的錢是不是一定要繳稅呢，就看你公益事業這邊是不是夠花，如果不夠花，可以拿過來花在這上面，那一部份就不繳所得稅，所以依法本身可能還有一些細節的問題。

回到我們原來的部份，我想當時我們在討論時，如果我的認知沒有錯，我們這個法是比較中性的，講到促進其實是比较消極性的促進，就是希望有一個比較健全的法制，而不是一個比較積極面的促進，那是另外一個步驟。

主管機關我認為一定要，它的主要工作是在於收集資訊，然後要公開資訊，大概主要是這個，因為我們希望它少管，管的部份也希望民間介入比較多的這個委員會來做比較合理的仲裁，因為也不能不管，像它到底是不是在做公益，總要有一個單位在管。

至於基金的部份可能是這次比較麻煩的問題，因為現行的規定在二十個部會裡面，最便宜的大概就是搞原子能的，一百萬，最貴的就是搞運動的，要五千萬，所以這邊我們才會選一個最低的標準，就是一百萬，因為實在沒有什麼標準。

**官有垣教授：**

我今天是不準備講話的，因為我們在擬訂這十九條之後，應該聽聽大家對這些條文中所規範事物的看法，可能我們需要一些時間來消化，對於當初為什麼要來訂這一部法，我們有我們自己的一些基本原則，基本上我們是希望管愈少愈好，但是如何管愈少能夠愈好呢？我相信需要集思廣益。

**劉靜淳專員：**

我們是希望管得愈少，但是其實剛剛大家的聲音我們也聽到了，我們可能會再加強一部份，就是鼓勵的同時也要防止那些要利用這個法律來牟利的

**孫志慧秘書：**

我有三點建議，第一個是關於不可以從事政治活動的部份，今天很可惜倡導型的基金會都沒有來，因為過去有很多民間組織一定會對抗政府的政策，不管是不是跟政黨，它可能會跟一些議題結合，會有一些政治的活動，會有一些遊說，我想這是不可避免的，所以可能要界定得更清楚。

第二個是第十四條關於會計師查核簽證的部份，這裡規定「登記之基金總額達新台幣一億元或當年度收入總額達新台幣一千萬元之財團法人」才會，我覺得應該對所有的基金會公平，一百萬的也應該要被簽證，我個人認為應該全部都要。

另外是有關這樣子的會，其實組織的差異性非常大，是不是全部都適用這樣子的規範，可能有一點點問題，我建議可能的話，可以再擴大或用不同的方式，和其他不同的組織再作溝通。

**曾敏傑執行長：**

我覺得基金會和人民團體本質上有很大的差別，人民團體反映憲法上的集會結社自由，但是基金會基本上是資金的結合，所以如果沒有一個適當的資金門檻的話，成立很容易，可是事後的運作過程會有很多的困難，一百萬雖然門檻降低，感覺上放鬆了，可是對於台灣生態帶來什麼樣的影響？過去財團法人的門檻高，所以很多人沒有能力進去，或者我參與某個基金會的籌備過程，大家都花了一年的時間去勸募，這個過程是一種試驗，如果連一千萬都沒有能力去說服一些人捐款給我們，即使我能夠成立的話，也只是數目



上增加，對台灣的社會並不會帶來什麼影響。所以如果我們今天要把這個門檻降低的時候，是不是要先初步了解其他國家在基金會的設立上是不是有這樣的門檻？其次，如果這個門檻降低後，可能會產生的效果是不是符合我們原先所認為的正面效果？可能最後變成中小企業節稅的管道，可能每個人都可以成立一個基金會，每個人都是董事長，這可能會帶來的影響是如何？一百萬的規定還是非常容易，非常鬆散，可能造成的效果一定是正面的嗎？我覺得它基本上和集會結社是兩種不同的設計。

**黃世鑫教授：**

如果說只是理念的，不需要那麼多錢的話，用社團就可以了，我想這一點可能是真的需要考慮的。因為的確已經有弊端發生，如用一百萬設個研究性財團法人，其實卻是營利事業，它也沒有把錢拿到口袋裡，但它也會賺，因為裡面的人是支薪的，這些人又不是董事，這種事是已經存在的。

**江明修教授：**

今天雖然眾說紛紜，但其實我感覺大家的立場都滿接近的，都希望從民間的觀點來營造更好的第三部門生存空間，政府與民間組織之間建立更好的夥伴關係，雖然陳義很高，可是落實的方向也滿具體的，可能還有很多地方需要再修正，感覺起來是滿樂觀的，但十九條要把所有問題處理掉可能是太理想了。各位今天的貢獻真的是非常大，讓我們更有動機去做一件事情，謝謝大家的合作。

國內非營利組織管理法規之研究

**沈泰民執行長：**

代表我們基金會謝謝勞苦功高的研究小組，更特別謝謝大家今天來參加，今天每個人的發言都非常寶貴，給我們很多啟發，我們會順著你們的意見，大家彼此之間會再討論、再修改，謝謝大家。

## 附錄二 財團法人條例第二次期中座談會會議紀錄

**時間：**民國 90 年 11 月 9 日（星期五）下午 3:00~5:30

**地點：**喜馬拉雅基金會（台北市復興北路 167 號 9 樓之 1）

### 與會代表：

江顯新 喜馬拉雅基金會執行長

陳曼麗 主婦聯盟環境保護基金會董事長

林明宏 浩然基金會執行長

張豫偉 光寶文教基金會秘書長

林哲生 洪建全教育文化基金會顧問

林宜君 仰山文教基金會行政組長

陳淑蘭 陽光社會福利基金會執行長

### 委託單位代表：

謝亞杰 行政院研考會研發處專員

### 研究團隊：

江明修 政治大學公共行政系教授

馮 燕 台灣大學社會學系教授

許崇源 政治大學會計學系教授

官有垣 中正大學社會福利學系副教授

劉靜淳 理律法律事務所資深法務專員

梅高文 政治大學公共行政系博士候選人

**執行單位：**

沈泰民 台灣亞洲基金會執行長

何偉敏 台灣亞洲基金會專案經理

陳玉君 台灣亞洲基金會專案助理

**江明修教授：**

今天的會議我們將會說明研究的初步發現，並由實務界來提供意見。我們的出發點是希望站在民間的角度，提出一些將來可能會影響非營利組織發展環境的看法，希望法條的擬定過程對於未來台灣永續發展和公民社會的建立具有正面的貢獻。另外，我們希望採低密度管理而非高密度管理，希望政府和社會之間的互動關係是平等的夥伴關係，透過這種協力關係來思考法條的制定方向。

我先介紹今天的與會貴賓，再請研究助理說明草案條文的精神與重點。

**《草案總說明》(略)**

**江明修教授：**

今天希望能夠聽聽各位的高見，我建議或許可以從兩個方面來討論，首先，從你們的角度來看，那些條文是不切實際的？那些條文是需要修改或刪除的？這是第一個面向，另一個面向是，從各位的實際觀察來看，將來若要讓基金會生存發展得更好，有那些規範或條文應該要增加的？各位可以針對這十九條條文來交換意見。

林哲生先生：

第三條有關基金額度門檻的降低，就發展趨勢來看，我覺得滿好的。但是從台灣目前的基金會來看，基金額度低的團體經營都滿苦的，所以需要尋求其他補助或捐款，從這方面來努力當然也很好，但如果不從這方面去思考，而是去舉債，在低密度的管理下，如果能自由舉債的話，如何保護善意第三人？我把基金會掏空後跑掉，下面接的人就很難過，這是整個社會資源的浪費，所以舉債的限制是不是應加以規範？因為基金太少，自主性就少，為了避免舉債，就應該從政府補助、企業捐款、民眾捐款等方面來作正面思考。

第二點，有關公布財務報表部份提到資產負債表和業務活動表，業務活動表似乎比較不適合，裡面有強調應依一般公認會計原則處理，一般公認會計原則採應計制（Accrual Basis），資產負債表與損益表在企業中是搭配的，我們不是營利單位當然不適用損益、盈虧來算，我們是用餘絀、結餘，如果基金會規模很大，就需要有 Accrual Basis 的部份，但是因為運作很少，用現金制也可以，這將來由專業人員去規範。這個條例用業務活動表不適合，實務者會以為是業務上的報告而沒有數字，用收支餘絀表或餘絀表的名稱就可以涵蓋，會比較好一點。至於現金流量表對各基金會經營很重要，但對官員的監督不是很重要，基金會很簡單的話，一個收，一個支，也不必再編現金流量表，一個基金會如果超過幾億的話，當然是需要。既然是低密度管理，我們把必要的，和會計原理有相關的部份，以資產負債表、餘絀表來代替損益表。基金的變動表其實也不需要，因為基金的變動應該比較少，將來在網路上公布大家都可以查得到，大家也可以作比較，學者研究也很方便。至於

重大事項的介入，在會計原則裡面，這是必要的。

**許崇源教授：**

我知道現在實務上絕大多數都是用收支餘絀表，當時會建議列為業務活動表，是因為美國稱其為業務活動表（the statement of activities），經濟部曾經委託財務會計準則委員會訂定經濟性事務財團法人財務報告編製準則，訂出的草案中所使用的名稱也是這個名稱。因為當我們講收支餘絀表時，正如您所提的，應計基礎和現金基礎是不是會有混淆的問題，但我們又不適合叫「損益」，所以那個表和平常的收支餘絀表大致上是一樣的內容。

**林哲生先生：**

我詢問過一些實務人員，不論是否學過財務或會計，對於業務活動表並沒有想到和這個有相關，因為還不習慣，在台灣會造成困擾。由於「收支」兩個字會被強調是現金制（Cash Basis），營利組織是用損益表，我們 NPO 可以用餘絀表，裡面可以是 Accrual Basis，也可以是 Cash Basis，就不會搞錯。

**許崇源教授：**

在美國的作法上，這張表 cover 了兩張表，就是營利事業的損益表以及，因為沒有業主權益，所以叫淨值變動表。那張表給它兩個名稱，怎麼稱呼它都可以，一張可以稱它為淨值變動表，也可以稱它業務活動表，因為它會包括各種收入和支出。

林哲生先生：

如果這樣的話，就把它分為兩張表：餘絀表和淨值變動表。

許崇源教授：

因為我們沒有像營利事業還有投入資本等那麼複雜。

林哲生先生：

那只要一張就好了。因為會影響我們，所以要很慎重。

林宜君組長：

對於第三條「法務部應設立財團法人設立及促進委員會」，我建議這個委員會改為「財團法人發展委員會」，會比較簡潔一點。其次，因為這個條例是希望政府是低密度地管理財團法人，所以有關「財團法人設立及促進委員會應配置專人分組處理有關業務」，我認為「分組」可以拿掉，要分處、分部或分幾組應該是內部行政裁量，我們如果規定它要分組，我覺得是不是又回到以前那樣要強制它做什麼樣的管理。

有關基金設立金額，我們覺得一百萬是滿低的，因為現在青輔會在推動財團法人之間的資源整合，現在整個台灣，其他地區我不敢說，可是在宜蘭地區我覺得財團法人真的是太過浮濫了，很多性質幾乎都是相同的，但它們的運作狀況並不是很健全，也許一個基金會底下沒有職員，就只有基金，這是不是可以達到設立財團法人的目的？對社會有沒有正面的效果？我覺得這是我們需要去考慮的。我們在地方的基金設立門檻是兩百萬，就已經這麼浮

濫了，我們再把門檻放得更低，是不是太…。我們在說明中看到，國內財團法人的運作效率與效能較社團法人高，其背後的原因就是因為財團法人有固定的基金在，有基本的財力作資源，所以效能才会有，社團法人因為沒有，所以效能沒有財團法人那麼高，因此我們希望門檻不要訂得這麼低，以免資源太過浮濫。現在就已經那麼浮濫，青輔會費了很多力氣希望整合都還不能整合，再把門檻降下來以後，是不是會造成更加浮濫，更難去整合這些資源。

其實我們非常贊成需要有會計師簽證的部份，但是我們有稍微算過，以基金一百萬，一年定存利息算 4%好了，一個月只有三千三的利息收入，一個基金會的會計制度要做得這麼健全，這麼完整，至少要有一個專業會計來做這樣子的事務，一個月三千三我想要請一個會計大概很困難吧，所以我們給它換算，一個基金會至少要有五百萬的基金，4%來算，一年差不多二十萬的利息收入，剛好一個月一萬六的最低勞保薪資，至少可以請一個專業會計，至少讓它可以運作，而不是一個空的基金會。所以我們比較建議基金的部分不要門檻那麼低，我們建議至少要五百萬。

**林明宏執行長：**

我接到這個法案的時候，第一個反應是說，有財團法人條例，有沒有社團法人條例？為什麼沒有非營利組織條例？我在考慮整個非營利組織的時候，從門檻高低的問題這個角度去看，我們主要的目的是讓有心但沒有錢的人有辦法為社會做點事情，如果我們認為財團法人一定要有相當程度的基金來運作時，我們必須要有一條通路讓那些有心但沒有錢的人能做事，光是靠



財團法人條例是不夠的，是不是有另外一條路可以讓它們來走？如果這個問題能夠解決，我們才能夠適當地去訂定到底財團法人成立的最少金額應該是多少。否則今天講一百萬，一百萬的標準從何而來？我覺得這個部份是有關聯性的。

**江明修教授：**

剛才提到青輔會很積極在介入互動關係，但是有時候真的是「吹皺一池春水」，雖然是想幫忙，但是財團法人、社團法人都有其生態，法律或行政管理應讓生態有比較健康的走法，有時候強制去整合基金會似乎比較沒有基礎

**馮燕教授：**

現在社團法人還是用人民團體法在規範，而非營利組織其實不是一個民法的概念，而是英美法的概念，民法中還是財團法人和社團法人，社團法人用人民團體法，一時也不太會改變，人民團體法包括職業團體、社會團體和政治團體，我們之所以將財團法人和社團法人分開來考量，就是因為民法中的區分，所以這裡只規範財團法人。

剛才林執行長提到，如果把財團法人基金額度訂那麼低，對於有心沒有錢的人乾脆去做社團法人算了，社團法人就是讓沒有錢的人的團體用人的力量來做。其實這我們可以再考量，財團法人和社團法人如果說真正差別是以錢財或以人才為基礎，如果錢太低的話，則財團法人的意義何在。早期是有這樣的背景，即政府有相當多的委託方案或優稅待遇只針對財團法人設定，因此在法律上，財團法人在享有社會資源或活動場域是比較受限的，所以有

些有心沒錢的人發現社團法人不是一個好的工具來投入社會服務。但是我們還是應該鼓勵非營利組織蓬勃發展，如果這個社會上財團法人是個比較好的工具的話，這個工具是不是應該具有更大眾化、更普及性的特質，而不是只有有錢人...，我們又沒有法源讓平民百姓可以籌募基金，一定要有一筆下來，再去吸引別的基金。

剛才有提到財團法人的孳息，其實現在很少財團法人靠孳息過日子，基金會的孳息大概用來付健保費。除非很大型的基金會，一般基金會比方您算出來是五百萬，現在其實五百萬以下的基金會很多，五百萬以上的基金會也不見得就只有一個人，真的要 function 大概要有三個人，一個人五百萬，三個人要一千五百萬的孳息才有可能用，在台灣一千萬以下的基金會佔大多數，都在做事也不見得沒做事，所以可見今天在台灣，財團法人平常運作的經費其實是來自募捐，並不是來自基金孳息。當然這就挑戰財團法人的概念是不是整個要改了，我們的財團法人已經不是美國的所謂 foundation 都是 grand-maker，在台灣所有的 operational 的都是 grand-seeker，所以有時英美法的概念和大陸法系的概念混在一起的確也是問題。我們當時訂一百萬也是看在現實上大家都不是靠現金孳息，所以就不從這個角度來看，事實上我們和大陸不一樣，大陸的財團法人可以靠舉債，國際間也是，這是合法的，甚至像 World Bank 根本就是無息貸款給基金會，讓它們可以去做事，而且有很長的時間可以償還，台灣即使沒有這種狀況，可是靠民間的捐款，好像這種小型的基金會也運作得不錯，所以我們就鼓勵基金會多多成立，當然浮濫又是另外一個 issue。

**陳曼麗董事長：**

我們這個組織是用基金會存在台灣這個社會上，但是我們經常在和國外的朋友尤其是美國的朋友作交流的時候，他們都很訝異為什麼台灣的基金會組織和美國的不太一樣，感覺上基金會應該是很多錢的單位，它能夠將錢拿去給人家來申請，但事實上我們不是這樣運作的方式，我們這次在討論財團法人的時候，我就想說有沒有可能把財團法人的定義界定得更加清楚，如果不要以文害義，如果比較能夠名實相符的話，我覺得可以在法案上弄得比較清楚。但正如馮燕教授所說，台灣現在已經有很多財團法人像主婦聯盟一樣是很窮的財團法人，在這種情況下，如果要做一個比較大的變革，可能很多人都會反彈，因為它們的身份地位馬上就會消失。所以我們到底是要做一個符合現狀的法，還是回歸到比較正確的或能夠區隔開來的法案。所以我首先提出來的就是有關 foundation 的定義是不是能夠把它再釐清，就是我們今天制定這個法案，其目標是要往那裡去？如果只是要讓大家就地合法，可能就是按照現在的狀況量身訂做，但如果我們希望真正把財團法人的精神落實，可能要把這個部份劃得很清楚。甚至如果像主婦聯盟這樣的組織，根本就不應該用財團法人的身份存在的話，那就要有一個法案讓它能夠換個身份，或怎麼樣能夠鼓勵它轉型，我覺得都可以，但不要是說讓財團法人基金會的印象愈來愈模糊，誰都可以來做，只要他能夠找到一筆錢，而那筆錢也不夠來養活人，自己都養活不了還要說我是財團法人基金會，感覺上是一個比較財大氣粗的感覺。這個部份如果我們這次能夠把它搞清楚，也許也很好。

第二個要提出來的是，為什麼要把所有的都放到法務部去？法務部在我

的感覺裡面是一個審判的，或是一個在法理上面解釋的單位，如果我們把這些事情給它，等於說是碰到一個頂的，如果有一些要在解釋的時候，好像是沒有再上一個解釋條文的空間在，所以對於法務部的部份我就不是那麼肯定。

第三個是有關第六條外國人的限制，我覺得如果是在台灣立案的財團法人，在台灣應該要有一定的責任，如果全部都是外國人的話，我們對他的拘束力可能不會被他們所信服，所以是不是還是應該要有本國人的比例在裡面，能夠讓這個基金會不管它未來的走向如何，我們除了有法人方面的約束之外，還可以有自然人方面的約束在。

另外，針對第十一條分配盈餘的行為，如果照目前的現狀來說，主婦聯盟馬上會碰到牴觸這條法令的狀況，因為在說明中說不得直接或間接分配予任何私人，但前面提到財團法人也可以有買賣交易的事實存在，在這種情況下，我們有一些員工，平常非常努力工作，到年終當然希望他能有一些福利金、紅利或盈餘等等之類的，如果我們將這句話的精神放在法條中，可能很多單位在現實上會明顯牴觸到，如果我們希望員工沒有這樣的部份，前面卻又鼓勵有經濟的行為存在，後面又不准有這個東西，到時如何去解釋？

**江明修教授：**

剛才林執行長提到是不是要有個非營利組織法，再下來有個財團法人法和社團法人法，在法律上這樣子是比較完整的建構。比較理想的情況是，財團法人和社團法人不是一個身份論，而是一個工具論而已，即有心從事公益的人比較希望從那個管道去做，有時候身份是多重的、變化的，就是要讓民

間有更大的空間。

至於陳董事長所提的就地合法論，怎麼才是一個正確的走法，我們的討論是首先要符合台灣公益組織現實的生存發展，如果一定要符合歐美的理論或原理原則，會讓我們的發展變得很畸形。幾十年來台灣的公益組織已經走出自己的路，單從理論上來糾正這些組織的發展方向，確實不太公平。憲法賦予人民集會結社自由，任何的組合都是合法的，不要只讓有錢人可以做公益，有心人也可以做公益。當然我們很理想很希望有 grand-making，能導入這個部份，我們當然也相當鼓勵這個部份，但是現實上台灣就沒有那麼多 grand-making 的 foundation，如果設定那麼高，台灣可能只有十個基金會合法成立，其他全部打出原形，全部回到社團法人，這對台灣的发展不見得好。

**官有垣教授：**

美國的 foundation，不論是聯邦的法律或是各州的法律，並沒有限制一定要多少錢才能成立，美國的 grand-making foundation 確實是比較多，operational foundation 數目較少，如果以四萬多的基金會來看，大概三分之二以上都是屬於 grand-making，但是三分之一的 foundation 基金額度很大，三分之二的基金會基金額度小，其實小額的佔非常多，所以我們一天到晚聽到的 Rockefeller、Ford 等等，都是基金很龐大的基金會，但是其數量佔美國四萬多中畢竟還是少數。如果我們看美國很多的 community foundation 的話，其實大的 community foundation 不多。其實我們在討論的時候，基本考量到地方人士想成立基金會，可是五百萬湊不出來，如果真的有心做事，可是又

#### 國內非營利組織管理法規之研究

考量到用協會或社團法人會有很多限制，就是說現在都要求要有財團法人的身份在補助或做事上可能會比較好。所以我們的考慮是不是也要配合社團法人的一些規範，這些規範是不是也要改，如此才有辦法讓老百姓做一個很正確的選擇，如果要弄基金會或財團法人就走這條路，如果社團法人就社團法人。我們是希望一步一步來，先從財團法人的法開始，同時來的話可能是力有未逮。

#### **陳淑蘭執行長：**

首先回應第三條的問題，其實法務部最近做了突破性的作法，目前在法務部立案的基金會是全國最低門檻的，也就是零，法務部從上個月開始已經不再設任何基金的限制，它會從你的業務活動中來和你協商。其實所謂低密度管理應該是低密度的政府管理，但是是高密度的自我管理，從這個觀點來看，財團法人不管是用登記制或許可制，在提出申請 proposal 的時候，應該要有財務規劃報告書，裡面清楚規範我這樣子的業務內容，需要有多少的設立基金來 support 我，或是如果我沒有很大額的設立基金，我應該有一個確定的募款計畫來支持我後續永續性的服務，所以法務部的觀點已經開放了。如果我們是認同現有的狀況，去認同具有非常本土、非常有活潑生命力的觀點，更勁爆的應該是不去設任何的基金規範，因為一百萬有跟沒有其實沒有差，正如馮老師講的，以屬於作業型的、服務型的基金會來看，其實百分之百的基金會不可能用孳息來過，非常多的基金會內部只具象徵性的、不動的基金而已，而這些不動的基金在實際運作過程中其實已經造成我們內部非常多的

困擾，從財務的觀點，以我們陽光基金會來看，三千萬的基金幾乎是完全不能動的錢，這部份並沒有對組織的公信力和管理造成任何的利多，反而阻礙活潑的財務運用和管理。

現有的財團法人和社團法人在台灣是非常衝突的，我覺得衝突的地方是它的界限已經愈來愈模糊了，掌握政府資源的單位已經常常被批判說對社團法人和財團法人在資源供應上有不同的作法，但是他們也從善如流了。舉個例，最新的、九一年的內政部最大項的對於公益性專案研討的獎助辦法中，甚至去限定某些屬於資本門的設備器材不准財團法人只能由社團法人和團體來申請，因為它覺得財團法人應該有比較好的財務規劃，它的資源應該放在一些財務上比較困頓的社團法人，所以這種不平等的狀況政府已經改善了。如果這個法我們並不賦予它太多的壓力要去扭轉現有台灣財團法人的情況，如果我們認同台灣本土化發展出來的多元化，我建議最好的作法是不設基金的限額。

另外有關第九條財務報表的部份，可以和第十四條的會計制度一起談，基本上我覺得沒有一個學財務的人去學非營利組織或財團法人財務，上面所有的報表，其實我們常聽到時會計原理原則裡面，所謂的損益表和餘絀表已經是通用的會計法，沒有必要為了財團法人組織去變動。其實財團法人是不是可以用損益表，絕對可以，只是在報表的分析上面有不同的說明而已。是不是需要為財團法人去擬出財團法人通用的會計規範和原則，我個人覺得這樣會把整個財務管理和會計制度都打亂，我覺得不用特別針對這個部份去規範，回到一般會計制度原則即可。

台灣第一個公益信託已經出來了，其勢必會對財團法人造成微妙的衝擊，對於那些很小型的基金會，從事非常單純的活動，財政部和法務部認為從下一年度開始，要大力推動公益信託，希望把一些業務型態非常單純，基金額度非常小，甚至沒有專職人員的這類型的財團法人導入所謂的公益信託，用公益信託的方式來做整個資金的管理，讓作業型的社團法人或作業型基金會來承接公益信託中的委託性服務。

**劉靜淳專員：**

剛才提到法務部把基金數額取消，其實這有個法律的問題，目前財團法人除了民法以外，每個主管機關都訂了監督準則，依照行政程序法，這些監督準則因為沒有任何法源授權，到今年十二月自然會失效，這也是法務部積極要修這個規定的原因，因為民法裡面根本沒有限制，只有說要一定的財產。其實很多主管機關的監督準則只是東抄西抄，很多東西並不是很清楚知道為什麼，甚至設立基金只是因為沒有很多人力可以管基金會，所以把門檻一直提高，設的人就會比較少，我覺得這樣做會阻斷很有心要來做的人。其實基金的孳息都是不夠的，既然是不夠的，為什麼要把這筆錢放在這個地方，又沒有辦法做任何的運用，如果我們讓它可以靈活運用，我覺得會是比较好的機制。

另外剛才提到財團法人舉債的問題，事實上財團法人是可以舉債的，因為它是一個法律的主體，我曾經碰過有組織把它私有的不動產拿去跟銀行貸款或作抵押，其實並不在於說是不是去舉債，而是在於運作的實質。所以



我們在希望主管機關如何把不必要的限制去除，將主管機關的管理放在最低密度。

**張豫偉秘書長：**

有關財務報表部份，我覺得不需要那麼複雜，損益表或收支餘絀表都可以，但應統一用損益表，因為損益表的作法是複式簿記的觀念，而資產負債表和收支餘絀表兩者不是同一個觀念出來的，損益表和收支餘絀表就足以表達經營的狀況了。

十一條提到財團法人可以從事營利活動，我覺得很好，因為從事營利活動表示有能力去獲取資源，但是對於「營利活動與非營利活動之各項紀錄應明確劃分」這點，我覺得並不需要這樣列出來，因為實務上來講，財團法人通常應該不會為了賺錢去做和目的事業無關的事情，例如我們出版很多書，但大概有一半是贈送的，所以雖然是營利手段，但不會有利潤，只能有點補貼。

另外，我們曾經碰過國際文化交流的問題，我們請人來演講或捐給國外機構，目前只有對等的國家，對方也認同我們的基金會，捐款才能免稅，甚至有時也講不出理由為什麼不能免稅，目前既然是地球村的時代，我覺得這應該加以規範。

**江顯新執行長：**

第三條基金額度的部份，假如訂一百萬，其實沒什麼意義，乾脆取消掉算了。另外，有關外國人擔任財團法人董事的比例，如果不予限制的話，將

來很多基金會會變成純粹外國人的基金會，我們不能假設外國人都是好人，說不定外國騙子搞個基金會，募那麼多人，捐那麼多錢，到時候不見了，員工也不管了。所以我認為外人名額應限制比例，三分之一比較理想。

關於第九條財務報表的公布，有沒有可能在條文上顯示出來，公布的資料應經由網路公布，讓公眾來查詢，當然最好儘量簡化報表，對主管機關也可以從上面去備查，一般公眾也可以查詢。如果將來還有適當的條文，可規定如果兩年未將資料公布，則此基金會自動消失。

**林明宏執行長：**

以目前這樣一個法律，由法務部來主管是不是適合？前一陣子文建會要和教育部劃分由誰管那幾個基金會時，好像有錢的基金會都很喜歡教育部，比較沒錢的到文建會去，這其中是不是很客觀公正的作區分，我不曉得，但如果今天這個法案出去，很明顯法務部可能會支持你都來，但是從另外一個角度來講，也會因為沒有限制的登記，以後根本沒辦法管，因為登記太多了，目前的組織架構中並沒有人真正可以去做好管理的工作。再來，目前分屬於各個不同部會的基金會，目前的主管機關願不願意放出來？以這次九二一重建的部份來講，有很多隸屬在教育部的基金會，幫教育部做了許多事情，而這些 credit 對教育部而言，是很重要的事情，你想想看，如果沒有這些基金會的話，教育部能做多少重建工作，可能會被立法院修理得很慘。所以，我們必須就現實的狀況來考量，我們一廂情願地想把這樣的法案拿給法務部管，到底別人願不願意讓它管？到底法務部有沒有能力去管？我覺得這些東

西必須遷就現實狀況來考慮。

至於第六條的規定，到底能不能連任的問題，我覺得大家可以考慮一下。目前這個法案傾向於不去限定連任兩次或三次，要連任多久就多久，可是從目前現實狀況來講，恐怕有連任的限制會比較好，其精神就是希望有新陳代謝的作用，原來的董事長雖然沒辦法繼續擔任下去，至少還是可以以董事的身份參與。如果今天沒有這種限制，一個基金會可能從頭到尾都是由某一個董事長所控制，且控制很久，這是不是我們希望其發展的方向？所以，我個人是偏向於，以目前台灣的現狀來講，還是必須要有連任的限制，等到我們的環境比較完全的時候，再去開放這個部份。

其次，第十一條營利活動的部份，可能大家對於什麼叫做非營利就有不同的定義了，如果這邊對於營利活動和非營利活動沒有明顯界定的時候，一定會碰到模糊的地帶，會產生困擾，因為對稅務機關來講分明是營利的行為，以非營利的觀點來看，雖然是營利的行為，但是它屬於非營利的活動，所以這個部份一定要有明顯的界定，例如，是不是除了孳息、捐贈以外的，都是屬於營利的活動？或是有其他更好的說法。這部份一定要有明顯的劃分，否則以後一定會有認定的問題。

再來是有關第十五條主管機關得派員查詢的部份，我想原始的用意是認為主管機關很想做事，所以有辦法隨時去查看，但反過來講，以目前政府的效率而言，「得」是不是應改作「應」呢？它是不是必須用抽查的方式來做這件事情？還是主管機關應該委託認證的單位來做這種抽查的工作？這個機制如果沒有設計好而太理想的話，會變成法務部會任何一個部門，它根本就不

去查，我想以目前的狀況來講，很多都是如此的。所以，第十五條可以有這個精神，可是可以用別的方法來達到這種監督的目的。

**江明修教授：**

第十五條涉及認證制度的建立，在法務部裡面設發展委員會的目的是在認證，但我們又覺得說由民間來認證比較好，所以這可能要通盤去想。在本條例中，將來政府部門和非營利組織之間介面關係中，政府是被告知的，不是核准的，在這種情況下，也許可以採用更彈性的方式，因為非營利組織不是政府控制的延伸。

**陳淑蘭執行長：**

我覺得屬於法務部會是滿危險的事情，如果我們把目的事業主管機關全部都拿掉，只剩主管機關的時候，它到底有沒有能力來推動、協助或鼓勵財團法人的運作？從實際運作面還有一個問題，就是非常多屬於提供服務、作業型態的財團法人，某部份滿大幅仰賴補助，這部份必須和目的事業主管機關產生非常好的互動，現在非常多的公益慈善型基金會，每一年都在瞪大眼睛看內政部的獎勵辦法，舉例來說，台北市的就業基金當初就有五十五億新台幣，而希望就業工程裡面牽扯到的就有上百億的資金，沒有了目的事業主管機關，這些錢的運作和提供，法務部有沒有辦法取代這個角色？否則到時候還是必須委託下去，等於法務部委託勞政單位來處理有關就業基金專戶的問題，委託內政部處理財團法人社會救助方面的問題，這些委託的單位可能就沒有權責了，那法務部有沒有辦法有那麼多的人事編制來全部容納進來。

**江明修教授：**

這個法律如果運作下去，可能比較不會破壞現狀，反而會開放給別的團體，也許有些團體可能登記在教育部而沒有登記在內政部，現在可以雙邊都去掛號，台北市的團體也可以到高雄市去活動，可能我們在修正時要再明確一點，我們強調開放性和選擇性，這樣資源可以做更廣泛的運用。

**馮燕教授：**

對於財團法人條例草案，我們的一個中心思想是希望成為非營利組織的一個介面，所以會把主管機關的職掌縮小。目前非營利組織對於主管機關有四大期待：第一大期待是，尤其社會服利的單位會期待它做資源的提供。第二大期待要它來做輔導，我不會做的事情來教我做事，所以目的事業好像就還是父母官的心態，認為主管機關比我懂得多，所以會期待它有足夠的人力來輔導我。第三大期待就是監督，也就是防弊，我們擔心浮濫的問題，其實浮濫有什麼關係？有很多立案了沒有做事，對我們真的有任何傷害嗎？第四個期待則是振興和鼓勵。我們對於政府有這麼高的期待，那是因為非營利組織本身搞不太清楚，第一個品質不夠好，第二個數量不夠多，第三個我們對於基金會的專業能力不是那麼清楚，我這為這在早期第三部門發展得不是很健全的時候是合理的，我們現在其實就是想看看我們到底成熟了沒有，在台灣非營利組織是不是可以自立了，所以我們這個財團法人條例的立基點也許會太早了一點，可是我們的看法是希望現在有足夠的人了解財團法人非營利組織是怎麼回事，而且大家有意願自立自強，願意 self-discipline。低密度的

## 國內非營利組織管理法規之研究

他律在要求高密度的自律，所以這裡面政府就不應該有任何鼓勵的事情，如果這整個介面還不夠成熟，還有相當多的基金會滿有潛力但體質還不好的話，也許應該另外還要有一個財團法人的振興條例，像日本已經認知這個階段，所以有一個低密度管理的認證方式，還有一個振興條例。我們其實可以評估台灣是不是要有一個低密度的認證方式，其實所謂主管機關只做一件事，就是認證，而且不需要足夠的人力，只要有頭腦清楚的人就好了，可以委託專業團體來做，不管叫 watch-dog 的專業團體或叫 foundation 的 foundation、foundation center、donors forum，隨便它叫什麼名字，它只要頭腦清楚就好，不需要那麼多人力，因為我們基本上不是要它管，基本上是一個認證。

### **沈泰民執行長：**

不管我們最後是不是在法務部登記，登記只是登記，法務部不能管我們，所以有些人會憂慮它是要審判，其實法務部不作審判的工作。剛才提到九二一地震的情形，恐怕想在這個修法下也不會是個問題，因為政府為了推行一個政策或救濟什麼事情的時候，把錢發給內政部也好，教育部也好，經濟部也好，錢還是會釋放到這幾個部會去，財團法人可以根據內政部或教育部要找人一起合作時，會有一些 requirement，基金會就看說有沒有符合那個 requirement，就去配合政府的政策來推動某些事情，所以是不衝突的，不應該會發生問題的，政策還是能夠推行，反而是自由度比較寬廣一點。

### **陳淑蘭執行長：**

現在財團法人感覺有雙重管理的情況，一個是目的事業主管機關，另外財團法人必須向法院登記，照剛才的講法，根本沒有所謂主管機關，直接向法院登記就好，根本不用法務部來做登記。

**馮燕教授：**

因為民法裡面有主管機關的概念，所以我們下一步希望修改民法。

**許崇源教授：**

您所說的登記，其實我們要的就是要法務部做資料收集的工作，就是把以前法院做的放到法務部，法院是在各個地方，法務部就變成集中在一個地方，我們希望全國有關的資訊可以比較集中，大家可以利用這一方面的資訊，就是把法院的登記拿過來。

**沈泰民執行長：**

登記才有法人資格，只是為了取得法人資格的目的。

**謝亞杰專員：**

如果主管機關只做登記，那第十五條的查詢呢？

**許崇源教授：**

查詢其實是不告不理，因為我們不能假設每一個人都是好的，有人去檢舉，總要有一個人去做事情，所以法務部也是一個好的單位，平常不用主動去查，有人檢舉的時候可能需要去查。

**馮燕教授：**

就是它可以利用檢察權。

**林宜君組長：**

請教一個行政上的問題，如果我們是在法務部登記，後面有提到變更登記等行政事項，是不是通通移到法務部？

**官有垣教授：**

對，就是單一窗口。

**馮燕教授：**

法人資格只有法院能給。

**許崇源教授：**

公司也沒有經過法院，在經濟部登記就是法人，法人就成立了。

**林宜君組長：**

但是法務部是在台北，如果要辦理登記或變更登記等事項，對其他地方不方便。

**江明修教授：**

現在的觀念就是要單一窗口，也不要分中央地方，直接通知法務部就可以了，也不是許可制而是登記制，將來也不用到法院去，因為法人地位的取



得也不必透過法院，更簡單了。

**江顯新執行長：**

將來也可以透過網路辦理登記，郵寄也可以。

**陳淑蘭執行長：**

這個法案其實提供了平台，讓財團法人能夠非常公開地暴露在這個平台上，即高度的自我管理，因為很多東西鬆綁了，但為什麼要針對董事會做那麼的多干預？個人覺得，其實有些規範真的已經太細了，例如董事會一年開幾次會，其實是滿細節的部份，反而它有多少資產，做多少服務，還有很多很重要的東西，想聽聽各位的意見，因為光針對董事會的部份就牽涉到董事會的名額、資格限制、身份、開會次數，甚至還 detail 到可以用網路型式開會，是不是有什麼樣的精神？如果以財團法人的觀點來看，是不是董事會的運作有發生什麼樣的問題？這裡面財務部份的規範反而很少，只要兩張表就解決了，如果以責信來看的話，財務的責信很重要，在業務報告書中也沒有任何反映，就是說財團法人只要交代它的資產負債表和損益表，它做了什麼服務？錢花在那裡？在裡面也沒有任何規範，可是卻規範董事會一年要開幾次。

如果要設立一個平台，針對財務的部份應該要去規範，我覺得目前好像沒有辦法讓財團法人從黑箱作業呈現到台面上，到底要呈現的東西是什麼？

**陳曼麗董事長：**

剛才教授們提到自由的寬廣度，如果今天要成立一個公司，可能還要繳稅，可是這個法案裡面又有減免稅捐的部份，所以以後會鼓勵很多人，如果不想繳稅時，可能會逃到基金會系統中，尤其設立又沒有限制，很多東西又很寬鬆，所以我第一個擔心的是，可能人人都會自己搞一個基金會，因為如果這麼寬鬆的話，我自己找一些人頭，甚至先湊個一百萬，就是很容易，又可以減稅，又可以從事營利活動。如果我是個婦女團體，我要賣衛生棉，因為衛生棉對婦女是有裨益的，我就開始來大賣衛生棉，這部份我可以解釋是用營利手段來創造利潤以補貼基金會，我可以用這樣的解釋來告訴人家，可是事實上我的行為就是在賣衛生棉。這樣子對我們未來的衝擊到底會有多大？我會覺得比較憂心。

**官有垣教授：**

剛才提到董事會，所謂低密度的意思就是要它們自律，自律的重要部份是在於董事會，財團法人董事會的健全影響到整個財團法人的發展，是影響到公益事業能否做得好的重要機制。我們要如何表現責信？董事會我們在國外講說是 trustee，是受託的、受人家信任的，所以我們希望說，你要成立一個財團法人，法務部基本上也不是審查，而是說你登記了，可是我要你把董事會的職權、名額、功能、利益迴避條款等都說明清楚，主要的用意在於，這些都是你這個財團法人自己列出來的，而且法務部主管機關把它 post 出來，經過所謂資訊公開，把所列的東西都公開出來，以後如果你沒有做到，你董事會違反這些，對不起，主管機關就有必要對你作處罰，當初是立基於

此，也唯有如此，才有辦法讓董事會自我負責。

至於要不要列開會多少次，也許有人會說列兩次有什麼意義，其實董事會開不開會關係很重大，如果沒有列的話，有些財團法人不開會，不開會很多事情不能夠決定，所以我認為最低限度兩次，至於要開十次或十二次都是財團法人本身的事情。

**馮燕教授：**

這整個概念有兩大配套措施，一是自律，一是公開。所謂自律，一個是個體自律，財團法人是以財務為主，因循原來財團法人的概念，董事就是叫託管人，就是要課以他們責任，這些自然人要賦與法人生命，有些自然人去維繫這個生命，個體自律就是董事要負責，所以我們想做規定。另外很重要的的是團體自律，我們還有團體，就是大家一直在談的 watch-dog 這樣的組織，因為大家還是要募款，我們為了建立社會公信力，大家會相約一起來維護社會的公信力，讓大家來信任非營利組織，自然會形成介面，專門來檢查這個組織是不是掛羊頭賣狗肉，現在美國有好幾個這樣的組織，日本更是政府出錢請一個民間組織來做這件事，本來是一個，現在是各個地區都有。

第二個配套措施是公開的管道，我認為這應該是政府的責任，法務部就應該有一個公開的管道，可能是網站或一個資料室，要有多種不同的公開管道，讓大家只要有興趣就能夠去查到這些東西。除了政府有公開的管道，每一個組織自己也應該要有自己的公開管道，而不只是出月刊或芳名錄而已，就會有比較清楚的報表。

至於營利組織躲避到非營利組織的問題，這個法令裡面其實規定得滿清楚，就是盈餘不得分配，所有收入都放在法人之下，你可以做，做了，錢就放在那邊，大家就看你那個錢怎麼用，用不到百分之八十就不能減稅，所以這些機制仍然存在。

**許崇源教授：**

陳董事長擔心的這個問題就回答了剛才張秘書長所提營利和非營利為什麼規定要明確劃分的問題。在條文中我們也提到依法納稅，因為這裡面就涉及如何公平繳稅的問題，會不會有人掛羊頭賣狗肉？只要是營利行為一律都是要繳稅，就和我們現在的情況一樣，但是如果非營利這邊不夠用，營利賺來的錢是來彌補非營利這邊的，確實這邊不夠用拿過來這一部份我們是免稅，我們目前的稅就是這樣規定。所以這就是為什麼會規定明確劃分的原因，當然在條文中我們沒有規範到那麼細說怎麼去劃分，這將來自然會形成劃分的方式，例如直接的孳息，或是受贈的，我們就會認定這不是營利行為而來的，但只要是銷售商品勞務的，我們就會歸到是營利而來的，這細節就會出來。

至於財務報表的問題，剛才張秘書長也提到其實和營利事業大部份是相當的，大家可以看到條文底下的說明，我們特別說明這個報表原則上和營利是差不多的，但我們希望訂會計原則的這個機構，能夠特別針對非營利的特性，特別作一個規範，只要補充一般營利事業沒有的，針對這個來作一個特別的規範就可以了。我們希望財務的處理是如此，而不是特別訂一套完全和

別人不一樣的，就像我們今天的政府會計讓大家都看不懂的報表，我們希望的是大家都看得懂的報表。至於非營利組織有人很反對叫損益表，認為只有付出沒有收益，那一部份就不會出現，如美國政府會計就規定，政府出去的報表要有一張討論與分析，可以去增加這個說明，就如營利事業股東會中除了資產負債表、損益表之外，還會有營業報告書一樣，同樣的道理，你也可以出，我們這裡只是規定最低的標準。

**江明修教授：**

上次公聽會有人認為我們對於董事會的監督太少，我們這裡所提出來的都是民法的規範所要的，我們都考量過了。現在民法規定法人的主管機關就是法院，這部份有兩種作法，一種就是把它修正掉，另一種就是乾脆將主管機關放在法院而不是在法務部，登記後也沒什麼管制，將來要認證再由民間或政府來設立認證機制，這也是個可行的方式，就是公公婆婆一個就好。

**江顯新執行長：**

這個法案的內容對好人是自律，事實上對壞人而言，法案內容雖然沒有懲罰很厲害的部份，但是因為沒有特別法的規範，如果詐欺的話，就會依刑法處分，刑法是很重的，假如逃稅的話，就會依稅法來處分。

**張豫偉秘書長：**

將董事會規範得嚴一點是很重要的，因為董事會是財團法人的核心，實際上的情況，依我觀察，大部份的財團法人中，只有極少數的董事是懂事的，

大部份的董事其實是不大懂事的。

**陳淑蘭執行長：**

有一些基金會的董事是由執行長聘來當董事的，就是替他背書的。

**林明宏執行長：**

有關第七條董事會的部份，個人也贊成董事會是要有某種程度的規範，但是不是要那麼細，這部份值得來商確，例如第七條最後規定「董事會開會時，得以電話、網路等其他可同時互相溝通之方式為之」，前面有規定兩次，我可以說我們用電話開了兩次董事會，主管機關如何證明真的用電話開董事會？所以我們在考慮要對董事會作某種限制的同時，後面卻也開了方便之門，我覺得後面那點倒是不用講了，董事會要怎麼開，我不用再去提醒你可以用電話或網路。

另外，既然法案要訂，模糊的名詞一定要去界定它，否則到時候對於營利與非營利活動的界定，一定會有很大的爭議。

**林哲生先生：**

一百萬的門檻訂與不訂都各有利弊，請各位多多研究一下。另外，站在第三部門應做為自主的部門，和其他部門平起平坐，在這樣的精神之下，財團法人和社團法人，從非營利組織的觀點來看，將來訂社團法人的法案時，可能要再回來修改這邊的東西也不一定，所以至少一開始財團法人、社團法人和非營利組織要界定清楚，這部份如果界定清楚的話，也許門檻的部份比

較容易釐清。

另外，希望政府低密度管理，如果是低門檻，經營能力強的或許沒有關係，如果不是的話，主管機關只是登記機關，也沒有辦法幫什麼忙，這對於想要運用這項工具去做稅務運用的人就很方便，這一部份如果能有利弊上的說明會比較好。

其實低門檻、低密度的立意是很好，但是在實際的運作上，你們可以問卷調查一下，我相信基金會一兩年內會膨脹一倍以上，整個品質會比現在好或不好？有沒有淘汰的作用？我希望能夠將財團法人與社團法人在界定上弄清楚。還有現在很多董事會都是橡皮圖章，依賴政府預算的也很多，甚至連本身的理念都跑掉了，所以在立法之前應該多加研究。

**劉靜淳專員：**

我們一直講說一百萬很低，可能大家會濫設，我則是另外一個思考模式，對於有錢人來講，不管是三千萬、五千萬或一億，都無所謂，但對於沒有錢的人來說，如果想要做公益事業，三千萬或五千萬卻是非常困難。

剛才有提到外國人擔任董事的問題，其實我們當初訂這條文的目的，並不是要鼓勵大家去找外國人擔任董事，而是在我碰到的案例中，例如有一個歐洲學校想設財團法人，可是依教育部現在的規定，董事必須有三分之一是中國人，可是外僑學校依規定又不能招收中華民國學生，一方面承認它，一方面又要限制它，這時候找來的中國人董事可能是基於人情請託。為什麼我們在修法時不對外國人做限制，是因為他有這個需求，至於外國人會不會做

壞事，其實就算是中國人還是可能會做壞事。

**許崇源教授：**

大家很質疑一百萬，我們也不會憑空訂出一百萬，財團法人在目前的概念中一定要有錢，在中央二十個部會中，當然法務部最近拿掉了，最低的就是原子能委員會的一百萬，最高的是體委會的五千萬，所以沒有任何標準，我們就拿最低的一百萬，而且一百萬正好和營利事業股份有限公司的最低資本額相同，雖然不是一個很科學的數字，卻是有根據的數字，不是憑空抓來的。

**林哲生先生：**

這裡面有一個觀念很好，就是除了最低門檻之外，超過的部份都可以運用，這是一個很進步的觀念。

**沈泰民執行長：**

我們還考慮到，如果不訂的話，立法委員諸公就會給你訂個一千萬、兩千萬，所以我們就乾脆訂一百萬好了。

**陳曼麗董事長：**

請問立不立案到底有多大的關係？目前在台灣，很多單位其實並沒有立案，但是在公文書中也會把它們的名字列在上面，很有名的就是生態保育聯盟和綠色和平組織。有時我們發現，去立案反而有很多麻煩，例如每年要報



稅、會計師還會來查帳、董事會事後要報到主管單位等等，所以立案不立案到底有沒有那麼重要？

**江明修教授：**

除非是黑道組織，所有民眾的集會都是合法的，所以沒有立案也是合法的，要不要立案由團體自己決定，第一是讓政府知道它在那裡，第二是涉及募款、免稅等與公信力相關的時候，我們鼓勵它去立案，否則捐募行為不能享受稅捐減免。

**許崇源教授：**

至少捐款給它的人在稅上沒有辦法去認列，甚至我個人捐給它還要繳贈與稅，不僅不能列為減項，還要另外繳稅，所以有沒有立案就要考慮到你的資金、你的贊助者的需求。

**林宜君組長：**

目前的董事會選舉是由這一屆的董事選舉下一屆的董事，我覺得這樣子是屬於比較封閉性的，可不可以讓它是開放式的？由所有願意參與董事會的會員來選舉董事，而不是由歷屆董事來選舉下屆董事。

**許崇源教授：**

問題是社團法人會有會員，可是財團法人什麼都沒有。

**江明修教授：**

或許可以規定在選舉時接受外界的推薦。

**林宜君組長：**

法案中規定董事的代理出席以代理一人為限，我們碰到的狀況是有一個董事每次都要委託他弟弟出席，請問是不是一定要董事？或是可委託本會同仁出席？

**馮燕教授：**

一定要是董事才能代理。

**林宜君組長：**

有關張秘書長所提對外補助的部份，其實我們也碰到很多團體來爭取經費補助，有沒有對於財團法人對外捐助或補助行為的相關規定？

**馮燕教授：**

這必須在捐助章程中規定，應該訂有申請辦法或標準，這是屬於自律的部份。

**陳淑蘭執行長：**

第十三條好像不太有實質作用，目前還未修改的統一捐募運動辦法應該在這裡解決，在現在台灣來講，沒有任何人會去限制說你可不可以捐，連個人都可以去登報作勸募，只是沒有讓人家免稅而已。這一條有沒有列其實並不太能夠真的發揮到突顯捐募法對財團法人生存的重要性。

**江明修教授：**

我們是覺得應該讓捐募法有個家，有個根據。

**陳淑蘭執行長：**

第十七條合併部份，以財團法人的觀點來講，其存在目的就是要提供宗旨性服務，如果這個宗旨性服務減少的话，就乾脆進入到所謂的解散清算，沒有所謂的合併，合併一定與原來的目的事業有不一樣的改變，如果我們採用登記制，其實是很簡單的，登記了，完成了，如果發現與原來目的事業不同，乾脆就解散清算。

**許崇源教授：**

但是解散清算以後財產是歸地方政府，但是這個合併可以併進去。

**林宜君組長：**

第十四條規定「當年度收入總額達新台幣一千萬元之財團法人，其財務報告應經會計師查核簽證」，其實我們非常認同會計師簽證，一般來說，這些單位是帳目很多，金額很小，會計程序非常複雜，包括向政府核銷等等很多專案的核銷，但是對宜蘭社區大學來講，它很單純，可能只要兩個收入項就超過一千萬，一個募款收入，一個學費收入，這麼單純的東西是不是要會計師簽證，需不需要再區分不同性質的基金會有不同的方式。

**沈泰民執行長：**

## 國內非營利組織管理法規之研究

亞洲基金會很榮幸有這個機會來 manage 財團法人條例草案的草擬，也很幸運能夠請到五位專家學者，經過三個多月的努力而有了這個草案，謝謝今天所有的參與者，如果沒有你們的意見，我們不知道我們的缺點在那裡，如果能得到各位的肯定，對我們也是很大的鼓勵，所以非常感謝大家撥冗來參加，謝謝。

### **仰山基金會林宜君組長會後補充意見：**

- (一) 本條例是否僅針對新設立登記之財團法人適用？本條例正式通過前已成立之基金會應如何調整適合本條例？
- (二) 第四條：「設立財團法人應訂立捐助章程，由董事向主管機關申請設立登記....。」建議修訂為：「設立財團法人應訂立捐助暨組織章程，由董事向主管機關申請設立登記....。」因本條文係規範基金會之董事會職權及組織等相關事宜。
- (三) 董事會的成立方式，應不必排除「會員制」(民法是否有明文規定董事會之產生方式？)，亦即由符合捐助章程規定之人士捐款入會，再由會員大會選出董事。

## 附錄三 行政院研考會研究『國內非營利組織管理法規 之研究—財團法人條例』期末報告學者專家座 談會紀錄

時間：民國九十一年一月二日（星期三）上午 9:30~12:00

地點：行政院研究發展考核委員會七樓簡報室

主席：研考會紀副主任委員國鐘

顧忠華教授（政治大學社會系）：

- 一、確實有必要重新思考國家與非營利組織之間的關係。
- 二、社團法人與財團法人都是人民在結社自由下組成的團體，也是朝向公民社會發展的重要基層組織，兩者是不是需要有些共通的原則？從公民社會的發展以及內部民主和自律的面向來看，社團法人也許有更重要的意義，這需要更廣泛、更原則性的思考與釐清。
- 三、設立門檻的意義何在？財團法人的實際運作與設立基金之間有沒有必然的關係，必須加以釐清。
- 四、應該回歸到現在的政府如何看待民間團體，何謂夥伴關係？如何才能真正鼓勵民間的發展？
- 五、財團法人條例的定位何在？是母法和基本法的性質？還是把各部會的監督準則整理統一？我覺得本條例的定位有點在兩邊搖擺，有時具宣誓性的母法性質，有時又有詳細的規定，如會計制度，這中間有沒有更清楚

的思考邏輯？這會涉及應該擺放那些條文。

六、有關單一窗口的問題，目前實務上雙重主管機關的效果確實不彰，不如法院與業務主管機關兩者擇一，因此有關單位必須檢討目前法院登記的效力究竟如何？

七、研究計畫未納入法務部的草案，無法進行對照，也缺少對話。

### **朱柏松教授（台灣大學法律系）：**

#### **一、法律定位問題**

（一）民法中原本就有法人一節，而本草案所規範的內容都是屬財團法人本身的權利義務關係，並非針對特別的情況。以人民團體組織法為例，人民團體有其獨特性，民法關於社團法人的規定根本不足以因應，故跳脫出來成立特別法，同理，公司法亦同。民法自民國十九年公佈實施至今，不足以因應現況是實情，但本草案看來並不是為因應特殊情況需強化部份而加以規範。至於需要針對特殊情況來詳細規範的財團法人，早就有獨立的法律來加以規範，但皆不足，如學校法人、宗教法人、醫療法人，僅在私校法、寺廟條例、醫療法中有少數條文。本草案並未針對特定事實、特定人物或特定地方去強化規範，而是因財團法人本身規定有所不足而予以補充規定，如果性質上和財團法人本身的規定屬同一件事，應該是修法的問題，而不是立法的問題，可以用補充條文、制定施行細則或行政命令的方式來加以補充。如果從民法的實務界立場來看，其實透過判例補

充即可。要成立特別法有其特別的條件，要有法的位階成立的單獨背景和條件，有這個條件，立法才有意義。所以定位問題要認真去檢討，否則即使通過，也可能只是徒增困擾。

(二)母法就母法，民法就民法，不足的部份依重要類型，如醫療法、宗教法等，都已有現成的部份，去強化它即可，因為法律的目的在規範社會事實，不要造成困擾。

(三)日本的公團或法人大部份都是政府出資，都是以單獨的特別法來規範。至於促進特定非營利活動法並不是在規範財團法人，而是在規範特定非營利活動團體的權利義務關係，這部份資料可再補充加強。

## 二、一元化問題

(一)財團法人成立的原因是金錢，成立的目的則形形色色，如果規定全歸內政部主管，即一元化，內政部有這個能力嗎？是否會逾越權限？以農會為例，由農委會主管，但其信用部的信用融資業務則屬財政部的權限。

(二)「法人」這個概念是十九世紀耶林所提出的，之前民法的主體定位就是自然人，為了超越生命的界限，才建立法人的概念，為了超越能力的不足，去集合各方的資金，故法人本身是資本主義發展以後的事情，財團法人本身也是私人行為，本草案非常強調「公民」、「公民社會」，據我了解，公民是可以行使政治權力的人民，至於將財團法人定位在公民、公民社會，這部份我不是很了解，而且政府出資的財團法人如何去定位？一旦這個法通過後，這些財團法人都會有

問題。所以一元化的部份需要再慎重考慮。

三、登記問題：目前國內的登記是多元化，土地登記統一由地政機關處理，人民團體組織法第十一條規定向法院登記，內政部是主管機關，公司法則規定向經濟部辦登記，自然人則是向戶政事務所辦登記，但不是登記要件主義。法人則是人格問題，依民法第三十條規定，未登記就不是法人，登記本身是其成立要件，第三十一條規定未變更登記不能對抗。但我們法律關於法人的干預法院介入很深，包括其實際營運、破產和清算都是由法律來干預，故民法總則施行法第十條才規定以法院為登記主管機關，人民團體組織法還不敢跳開，本條例卻予以跳開，「球員兼裁判」，有沒有道理？

四、名稱問題：中央法規標準法第二條規定，法律本身有四種--法、律、條例或通則，法是一般性和原則性的，律則具有特定性，包括特定人、事、地等，不是普遍性的，所以本草案以「條例」為名可能會有問題，因為是普遍性的規範，是否仿人民團體組織法稱為「法」，當然對民法而言仍是特別法。

五、法律不溯既往原則：不符本草案規定的，主管機關要如何協助改正？這會破壞法律不溯既往原則，且內政部有沒有能力，這是兩法的銜接問題。

六、研究陣容：財團法人是民法的事，但研究陣容中法律學者很少，且完全沒有民法學者的參與，而座談會也只有少數法律人士參與。

七、逐條討論

(一) 第一條：第二項會讓現有的財團法人不知道怎麼辦？私校法、醫療



法、寺廟條例等都不是針對財團法人本身的營運、成立和管理來加以規範，若再配合說明理由來看，是矛盾的。

(二) 第二條：「依本條例及其他法律設立」會讓以後的法律補充超越這個法而不受此法約束，未來會慢慢被架空。

(三) 第三條：

1. 因為第二條是定義性概念，第三條是主管機關的問題，因此第一項應挪到第二條。
2. 第一項「財團法人」的文字是僅用於登記，還是對外行文也必須使用？
3. 第二項設立財團法人發展委員會的用意何在？作用為何？是審核、管理或監督？有無必要？如果要包山包海，就必須分組，如醫療組、宗教組等，會搞不完，且合議制很麻煩。
4. 理由欄第三點「財團法人不再區分為全國性與地方性」，以後地方的財團法人也必須向內政部辦理登記，有無牴觸地方自治？可能有問題。

(四) 第四條：為何要硬性規定一百萬？幾年以後是不是還是一百萬？數字如果訂死，將來法律就要經常修改。

(五) 第五條：

1. 第一項與民法第六十一條重覆且牴觸，這涉及與民法的位階問題
2. 第二項「依民法規定辦理」就是依民法總則施行法第十條規定辦理登記，顯然與主管機關為內政部有所矛盾。

3. 第三項規定主管機關還是要審查是否違反公序良俗,還是許可制
4. 理由欄第一點「以遺囑捐助者於設立時亦同」,遺囑捐助者不可能寫捐助章程,這已經不是成立要件,這要避免法律解釋上有所誤導。

(六) 第六條:「董事之資格由財團法人於捐助章程內載明」,與第五條第四項第五款重覆,是贅文。

(七) 第七條有無必要限制?如果全家都熱心公益有何不可?若為了避免逃漏稅,將那一部份管制好就好,應慎重考慮立法之本意何在。

(八) 第八條:

1. 董事會議是指常會還是包括臨時會?是否兩次都要交報表?不太運作的財團法人配合會計年度一年一次就可以了。
2. 第二款「不動產之處分或設定負擔」,由於捐助可能以股票捐助,以股票設定質權可不可以?過半數同意會不會太草率。
3. 第四款「法人解散或合併之決定」,破產要不要?
4. 「視訊方式」的概念很模糊,如何解釋?算不算親自出席?會不會太寬鬆?

(九) 第九條:

1. 「除捐助章程另有規定外」會把下面的規定都否定掉。
2. 允許動支基金與成立財團法人的本意背道而馳。

(十) 第十條:資訊公開應該是對國家,財團法人是私人的,有必要公開嗎?財團法人是金錢的結合,只有執行單位的董事,其他都是受益

者，由受益者來查帳有無必要？

(十一) 第十二條：

1. 生意做到何種程度才算不是營利事業？如何去劃分？只要課稅就是營利事業，義賣本來就不課稅，而積極去創設自身利益應該不行，必須有所防範。
2. 能不能夠轉投資？

(十二) 第十三條：從事與政治相關的學術討論有無抵觸本條？

(十三) 第十四條：可以不用規定。

(十四) 第十六條：何謂「必要時」？多久查詢一次？應規定比較詳細一點。

(十五) 第十七條：撤銷應該是撤銷許可，而不是撤銷登記，既然沒有許可，就沒有撤銷的問題。

(十六) 第十八條：第二項本來就形成偽造文書罪名，故不用再規定，要不然就規定董事可以主動告發。

(十七) 第十九條：民法已有規定，沒有什麼不同，要不然就規定比較詳細一點。

(十八) 第二十條：由於法律不溯及既往，必須要清理，所以施行需要有緩衝，否則效力會有問題。

**黃世鑫教授（台北大學財政系）：**

一、這應該不是草案，而是草案建議案。

二、報告本身的任務已達成，已經沒有問題了。

三、研究方法問題：

(一) 缺乏法律學者的參與，以想當然爾的方式立法，會有問題。

(二) 台灣的歷史經驗觸及得較少，沒有加以系統分析。應該一方面由財團法人的立場來看，現有的規定是不是有過度干預之嫌？另一方面由社會角度來看，政府主管機關對財團法人運作的監督有無不周或不當？亦即目前或過去的財團法人，在現有的法律環境中運作到底面臨了什麼問題，而應該透過立法或修法的途徑來解決？研究報告應該以此為出發點，才不會僅憑想像來訂法，才不會治絲益棼。

(三) 兩個盲點：

1. 政府與財團法人的關係：財團法人的存在與民營化、小政府的潮流是相符的，即財團法人的存在是為了承擔政府的部份功能，這種民營化、小政府的立場是否正確？

2. 認為政府過去只是干預，監督太嚴格：有關許可制與報備制、一元化等的討論，都是認為過去政府對財團法人的約束太多，但這是因為法規太嚴格的限制？還是過去威權體制時代政治情況所導致的？其次，過去政府對財團法人監督太嚴或不足？這問題也沒有澄清。此外，財團法人有好有壞，但是參與研究或座談的都是好的財團法人，他們感受到的都是政府的牽制，卻忽略了不好的財團法人也有很多。

四、條文內容：

- (一)一元化問題：以前在地方就可以登記，現在全部要到中央，對財團法人更不方便
- (二)政府不可能只是形式上監督，業務主管機關並非不辦理登記就不負責，否則專業部份誰要負責？
- (三)假定財團法人都是自律的，這與現實是否相吻合？
- (四)允許財團法人可以從事營利行為(義賣除外)違背財團法人的本質，財團法人本來就是靠捐助來運作，資金用完就自動結束，並不是非它辦不可，且盈餘不分配的很制可以用高薪資來加以逃避。
- (五)設立門檻的限制有抵觸憲法的人民結社自由權嗎？因為財團法人是錢的集合，應與人的結社自由無關，錢不夠可以成立社團法人，對社團法人的限制才會抵觸結社自由。此外，只有一百萬，有成立永續財團法人的必要嗎？
- (六)法律訂了就是要管，主管機關就有責任去管，除非都不訂。

**黃慶元科長(法務部代表)：**

法務部的草案初稿已經完成，希望這個月能開始開會，屆時會邀各位學者專家來指正，我們也會把我們設想不周之處，將今天會議可以參考的部份納入。

**曾中明副司長(內政部代表)：**

- (一)第一次草案與第二次草案的主管機關為何不同？為什麼會從法務部變成內政部？

#### 國內非營利組織管理法規之研究

- (二) 此草案與現有體制和法令的競合上還要再進一步討論。例如，草案只規定某一部會為主管機關，但現有體制架構有規定各級主管機關，有授權才能去管。其次，是不是只有主管機關能管？目的事業主管機關要不要管？
- (三) 基金限額如果要彈性化，就不要限死，授權給主管機關去訂。
- (四) 設立委員會對於財團法人業務的輔導是不是有利？是不是合適？
- (五) 勸募管理條例已由行政院送到立法院待審。

#### **陳愛娥教授（台北大學法學系）：**

- 一、研究團隊無法律學者，造成法律條文的文字整個都有問題，有些是法律上很根本的問題。
- 二、研究中有提到人民團體法，但以財團法人條例而言，它和人民團體法是不會有關的，因為人民團體法是以會員制為主，若此法規的研究是以財團法人為出發點，其實不應該提到人民團體法。
- 三、基本法的觀念是否妥適？從法學方法上或從立法體例上來看，這是不對的，一般性的規定不能強過特別法，別國沒有這種操作方式。再加上如果沒有細部去考量私校法、醫療法的特殊規定是怎樣的情形，就貿然規定，是非常危險的做法。
- 四、目前的操作情況是各目的事業主管機關來監督其業務，若要將其統籌到單一主管機關中，對現實的衝擊到底如何？政治上面妥不妥適？應該再評估。

- 五、關於我國法規的部份，在實際的監督管理運作中，現實的具體困局到底是什麼？並未深入討論，僅泛泛指稱管得太多，事實上是不夠精確的，各部會應有相關研究計畫，可以加以補強。
- 六、財團法人與結社自由權無關，憲法結社自由權是一般行動自由的問題，針對人民團體法也許可以談。且既然一開始就明白提到本研究是以財團法人為主，就不要去旁及到其他非營利組織的部份。
- 七、公部門為了行政目的而捐助成立的財團法人是否屬於非營利組織，仍有待斟酌，依我的觀念，這根本就是完全不一樣的性質，觀念上應該是公法的財團法人，是公部門的部分，應該在概念上就予以釐清，把它排除在外，而有不同的管理機制。
- 八、草案總說明中「為避免主管機關藉由施行細則擴大其監督範圍，本條例主張不須另訂施行細則」，這是對施行細則的誤會，因為施行細則不可以超過母法規定的範圍，如有必要做更細緻的規定，不授權訂施行細則反而會有問題，操作會有困難。
- 九、法律並非全是強行法，尚有補充法的性質。例如條文中提到對董事的召集程序等儘量不要去規定，而是由章程來規定，是否妥適？換言之，我們要求章程規定的內容其實也還不夠嚴密，若法律又沒有補充性的規定，該怎麼辦？在法律上並非有規定就是在管它，而是在作補充性的規範，這些補充性的規範不應省略，草案總說明第二部份的二、四、五點都有這個問題。
- 十、大家好像認為行政組織可以隨便設計，這個觀念是錯的。財團法人發展

## 國內非營利組織管理法規之研究

委員會到底有無必要？要視其任務而定，以目前任務極小化的情況，如果不是有重大決定的情況，而只是庶務性、執行性的監督，委員會是不必要的。

十一、第六條「董事之資格由財團法人於捐助章程內載明」，如果是指積極資格還可以，但如果是消極資格，即有些人我們認為無論如何他都不應該當財團法人董事者，起碼要有些規範。

十二、我贊成低密度管理，但是要有效率，也要符合憲法上比例原則的要求，不可以過度。由此來看，整個條文中對於財團法人的諸般要求，例如第七條董事身份限制、第九條財務管理、第十二條不得分配盈餘、第十三條政治活動限制、第十五條應建立會計制度、第十六條應配合查詢等等，這些在在都要有候補的規定，但整個的候補規定卻只有第十七條，亦即只有一種候補規定，這是不對的。

十三、從行政法觀點來看，登記主義與許可主義一樣，許不許登記就是許可，差別僅在於嚴密程度，即是不是符合要件就一定要准許登記，而沒有任何的裁量空間。



## 附錄四 期末報告審查意見修正說明表

審 查 意 見	修 正 說 明
1.本研究之研究方法採用焦點團體法，在實際的運作上卻是兩次座談會之形式，與原焦點團體之運作方式不同，建議將焦點團體法改成座談討論法或專家座談法，以符其實。	本研究邀請財團法人實務界人士、研究學者與業務主管官員，針對財團法人條例草案內容進行互動與討論，以取得資料與洞識，雖採專家座談之形式，但亦符合焦點團體之運作特性，應屬廣義的焦點團體法。
2.台灣的歷史經驗觸及得較少，沒有加以系統分析，建議增加一節介紹台灣財團法人團體運作的情況，最好能分析其優缺點，以供立法參考。亦即目前或過去的財團法人，在現有的法律環境中運作到底面臨了什麼問題，而應該透過立法或修法的途徑來解決？	已於第二章第一節增加部份內容說明。
3.研究中認為「青年輔導事務財團法人設立許可及監督準則」已經廢除，與事實不符，請再檢視。	「青年輔導事務財團法人設立許可及監督準則」確已廢除，並另訂「行政院青年輔導委員會審查青年輔導事務財團法人設立許可及監督要點」，已於研究中加以說明。
4.社團法人與財團法人都是人民在結社自由下組成的團體，也是朝向公民社會發展的重要基層組織，兩者是不是需要有些共通的原則？從公民社會的發展以及內部民主和自律的面向來看，社團法人也許有更重要的意義，這需要更廣泛、更原則性的思考與釐清。而財團法人的存在與民營化、小政府的潮流是相符的，即財團法人的存在是為了承擔政府的部份功能，這種民營化、小政府的立場是否正確？	公益社團法人與財團法人皆屬非營利組織，兩者之異同及其與公民社會之關係、與政府之關係，確實需要更大篇幅的理論辯證與哲學探討，但由於本研究的焦點為財團法人條例草案之擬訂，且僅為四個月的小型研究，故此部份的理論探討並非本研究之重點所在，僅能點到為止。
5.研究中有提到人民團體法，但以財團法人條例而言，它和人民團體法是不會有關的，因為人民團體法是以會員制為主，若此法規的研究是以財團法	公益社團法人與財團法人皆屬非營利組織，非營利組織有其共同之特性與原則，因此在制定財團法人條例時，不能不從整體公民社會及非營利組織的概念

<p>人為出發點，其實不應該提到人民團體法。且既然一開始就明白提到本研究是以財團法人為主，就不要去旁及其他非營利組織的部份。</p>	<p>加以著手。</p>
<p>6.財團法人條例的定位何在？是母法和基本法的性質？還是把各部會的監督準則整理統一？這中間有沒有更清楚的思考邏輯？</p>	<p>本條例草案為所有財團法人的基本規範，其制定係立基於國家與社會關係之界定、非營利組織之獨特性，以及財團法人之需求，草案精神與旨趣實不同於各部會的監督準則。</p>
<p>7.研究計畫未納入法務部的草案，無法進行對照，也缺少對話。</p>	<p>本研究旨在擬訂民間觀點的財團法人條例草案，提出對案，將來推動立法時必會與官方版本的法務部草案進行對話。</p>
<p>8.本草案所規範的內容皆屬財團法人本身的權利義務關係，並非針對特殊情況需強化部份而加以規範，應該是民法修訂的問題，而不是立法的問題，可以用補充條文、制定施行細則或行政命令的方式來加以補充，不足的部份依重要類型，如醫療法、宗教法等，都已有現成的部份，去強化它即可。</p>	<p>本研究認為以當前財團法人的重要性而言，著實需要一部具備法律位階的單一法規，且不同類型的財團法人之間，也需要有共通的基本規範，而草案中的部份條文也不適合於民法中規定。</p>
<p>9.日本的公團或法人大部份都是政府出資，都是以單獨的特別法來規範。至於促進特定非營利活動法並不是在規範財團法人，而是在規範特定非營利活動團體的權利義務關係，這部份資料可再補充加強。</p>	<p>已於第二章第三節中予以補充加強。</p>
<p>10. 依民法第三十條規定，未登記就不是法人，登記本身是其成立要件，第三十一條規定未變更登記不能對抗。我們法律關於法人的干預法院介入很深，包括其實際營運、破產和清算都是由法律來干預，故民法總則施行法第十條才規定以法院為登記主管機關，本條例卻予以跳開，有沒有道理？</p>	<p>私人公司亦是法人，但其登記主管機關為經濟部，故本條例規定財團法人登記主管機關為內政部，應屬合理，並主張修改民法之相關規定。</p>
<p>11. 中央法規標準法第二條規定，法律本身有四種--法、律、條例或通則，法</p>	<p>觀諸國內實際的立法實例，多以法及條例命名，且不同名稱間似乎並不存在此</p>

<p>是一般性和原則性的，律則具有特定性，包括特定人、事、地等，不是普遍性的，所以本草案以「條例」為名可能會有問題，因為是普遍性的規範，是否仿人民團體組織法稱為「法」。</p>	<p>種嚴格區分。</p>
<p>12. 財團法人是是民法的事，但研究陣容中法律學者很少，且完全沒有民法學者的參與，而座談會也只有少數法律人士參與，因此造成法律條文的文字整個都有問題，有些是法律上很根本的問題。</p>	<p>觀諸國內現行法律，其體例似乎很少完全符合法學理論之規範，且法律制定過程參雜了政治、社會、文化等爭議，並非純粹之法律問題。因此，法律內容與法學理論不能脫離社會現實而存在，財團法人本身最了解其實際的問題與需求，故本研究成員包含各學科中具多年財團法人研究或實務經驗之學者，亦包括具實際處理財團法人法律問題多年經驗的法律實務界人士，對實際問題的了解以及理論與實務的整合更勝於純粹的法律學者。</p>
<p>13. 基本法的觀念是否妥適？從法學方法上或從立法體例上來看，這是不對的，一般性的規定不能強過特別法，別國沒有這種操作方式。</p>	<p>本條例已取消「基本法」的用語。</p>
<p>14. 設立門檻的限制有牴觸憲法的人民結社自由權嗎？因為財團法人是錢的集合，應與人的結社自由無關，錢不夠可以成立社團法人，對社團法人的限制才會牴觸結社自由。</p>	<p>財團法人仍需設立董事會，亦為社會公益團體，故仍屬結社自由之事項。</p>
<p>15. 草案總說明中「為避免主管機關藉由施行細則擴大其監督範圍，本條例主張不須另訂施行細則」，這是對施行細則的誤會，因為施行細則不可以超過母法規定的範圍，如有必要做更細緻的規定，不授權訂施行細則反而會有問題，操作會有困難。</p>	<p>已取消此一說明內容。</p>
<p>16. 第一條第二項：「財團法人之設立及運作，依本條例辦理。本條例未規定</p>	<p>經參酌公司法之類似規定，修改為「財團法人之設立及運作，依本條例辦理。</p>

<p>之事項依民法或其他法律之規定辦理。」會讓現有的財團法人不知道怎麼辦？私校法、醫療法、寺廟條例等都不是針對財團法人本身的營運、成立和管理來加以規範。</p>	<p>但其他法律對特定財團法人另有設立條件者，應先取得該法主管機關之許可。」</p>
<p>17. 公部門為了行政目的而捐助成立的財團法人是否屬於非營利組織，仍有待斟酌，依我的觀念，這根本就是完全不一樣的性質，觀念上應該是公法的財團法人，是公部門的部分，應該在概念上就予以釐清，把它排除在外，而有不同的管理機制。</p>	<p>有關政府捐助設立之財團法人，由於捐助人捐出去後，就是受捐助人的財產，無論是行政機關或民間人士捐助的財團法人，均非捐助人財產權的延伸，理論上應屬獨立的私法人，且鑑於政府部門以往常循此方式逃避國會之監督和人事法規之限制，有便宜行事之嫌，故本條例亦將此類財團法人納入規範。惟政府部門若認為其具有特殊之行政目的，有必要作更詳細之規範者，自可在不違反本條例的情況下另立組織法或設置條例因應之。此已補充於第一條的說明中。</p>
<p>18. 第二條：「依本條例及其他法律設立」會讓以後的法律補充超越這個法而不受此法約束，未來會慢慢被架空。</p>	<p>已拿掉「及其他法律」等字句。</p>
<p>19. 因為第二條是定義性概念，第三條是主管機關的問題，因此第三條第一項應挪到第二條。</p>	<p>已將第三條第一項挪為第二條第二項。</p>
<p>20. 設立財團法人發展委員會的用意何在？作用為何？是審核、管理或監督？有無必要？</p>	<p>名稱已改為「財團法人事務委員會」，其職掌於說明欄中加以說明，為處理本條例所訂之財團法人相關業務，包括受理團法人設立登記、財團法人資訊之統籌與公布、受理對財團法人不當行為之檢舉、進行財團法人業務查詢及糾正、針對本條例於實務運作中之疑義問題進行認定與解釋等等。</p>
<p>21. 財團法人成立的目的則形形色色，如果規定全歸內政部主管，即一元化，內政部有這個能力嗎？是否會逾越權限？業務主管機關並非不辦理登記就不負責，否則專業部份誰要負</p>	<p>主管機關僅負責設立登記、資料之彙整公開、受理檢舉及法令疑義之處理，而非高密度之監督管理，而另設有特別法規範之財團法人，如私校法所規範之財團法人私立學校、醫療法所規範之財團</p>

責？	法人醫療院所等，仍有其特定之主管機關。
22. 財團法人不再區分為全國性與地方性，以後地方的財團法人也必須向內政部辦理登記，有無牴觸地方自治？且以前在地方就可以登記，現在全部要到中央，對財團法人更不方便。	中央主管機關自可委託地方機關或以郵寄方式辦理登記，且本條例旨在強化民間團體自主之能力，減少政府管理之密度，故應無牴觸地方自治之問題。
23. 設立門檻的意義何在？財團法人的實際運作與設立基金之間有沒有必然的關係，必須加以釐清。為何要硬性規定一百萬？幾年以後是不是還是一百萬？數字如果訂死，將來法律就要經常修改。且只有一百萬，有成立永續財團法人的必要嗎？	第四條說明欄中已加以說明。
24. 第五條部份： (1)第一項與民法第六十一條重覆且牴觸，這涉及與民法的位階問題。 (2)第二項「依民法規定辦理」就是依民法總則施行法第十條規定辦理登記，顯然與主管機關為內政部有所矛盾。 (3)第三項規定主管機關還是要審查是否違反公序良俗，還是許可制。而從行政法觀點來看，登記主義與許可主義一樣，許不許登記就是許可，差別僅在於嚴密程度。 (4)理由欄第一點「以遺囑捐助者於設立時亦同」，遺囑捐助者不可能寫捐助章程，這已經不是成立要件，這要避免法律解釋上有所誤導。	(1) 本條例部分條文內容雖與其他法律條文有所重覆，但基於財團法人實務者與政府機關相關業務人員之便利性，本條例仍予以規定，以強化法律的實用性與明晰性。 (2) 本條例為民法之特別法，故與民法牴觸部份優先適用本法。本條例並主張應修改民法相關內容。 (3) 說明部份已修改為「本條例對於財團法人之設立程序較傾向登記報備制之方向而減少嚴格的許可批准制之色彩，即凡符合登記設立之基本要件者，主管機關即應發給財團法人證書。」 (4) 已另以「組織章程」取代原民法所定之「捐助章程」，因此不論是否以遺囑捐助，設立財團法人均應先訂立組織章程，方可由董事向主管機關申請設立登記。此點已於說明欄中加以補充。
25. 第六條：「董事之資格由財團法人於捐助章程內載明」，與第五條第四項第	本條例部分條文內容或有重覆，但基於財團法人實務者與政府機關相關業務人

<p>五款重覆，是贅文。</p>	<p>員之便利性，本條例仍予以規定，以強化法律的實用性與明晰性。</p>
<p>26. 第七條有無必要限制？如果全家都熱心公益有何不可？若為了避免逃漏稅，將那一部份管制好就好，應慎重考慮立法的本意何在。</p>	<p>財團法人為社會公益團體，為免公器私用，維護財團法人之公益性，其董事(監察人)也應該有一定比例由社會不同部門具代表性的人士擔任，故規範董事(監察人)相互間之親屬關係為消極資格要件，仍有其必要性與合理性。</p>
<p>27. 第八條部份：                  (1)董事會議是指常會還是包括臨時會？是否兩次都要交報表？不太運作的財團法人配合會計年度一年一次就可以了。                  (2)第二款「不動產之處分或設定負擔」，由於捐助可能以股票捐助，以股票設定質權可不可以？過半數同意會不會太草率。                  (3)「視訊方式」的概念很模糊，如何解釋？算不算親自出席？會不會太寬鬆？</p>	<p>(1)董事會不同於公司之股東會，故無需區分為常會和臨時會，且第八條已規定董事會之議事應作成議事錄。                  (2)本條例尊重各財團法人董事會之自治權限，若涉及不當行為，另有其他相關糾正機制。                  (3)所謂視訊方式係指以具即時影像及聲音，且可相互溝通之數位通訊方式，本條例視其等同親自出席。公司法亦已加入類似之規定。</p>
<p>28. 第九條部份：                  (1)「除捐助章程另有規定外」會把下面的規定都否定掉。                  (2)允許動支基金與成立財團法人的本意背道而馳。</p>	<p>(1) 自「財團法人非經董事會特別決議...」起已挪為第二項，已解決此一問題。                  (2) 隨著利率不斷降低，以及著眼於資源的可運用性，靠基金孳息已無法支持財團法人之運作，故應重新界定財團法人的存立目的及擴大其資源的運用效益。</p>
<p>29. 資訊公開應該是對國家，財團法人是私人的，有必要公開嗎？財團法人是金錢的結合，只有執行單位的董事，其他都是受益者，由受益者來查帳有無必要？</p>	<p>財團法人屬公民社會組織，由於享有稅賦優惠與接受大眾捐款，且其運作及活動涉及公眾的權益，故其乃社會公器，為社會所有，民眾有權了解這些活動的內容。</p>
<p>30. 允許財團法人可以從事營利行為違背財團法人的本質，財團法人本來就是靠捐助來運作，資金用完就自動結</p>	<p>本條例著眼於財團法人資源的有效運用及永續發展，故主張財團法人得從事銷售貨物及勞務，並設有其他責信機制。</p>

<p>束，並不是非它辦不可，且盈餘不分配的限制可以用高薪資來加以逃避。且生意做到何種程度才算不是營利事業？如何去劃分？只要課稅就是營利事業，義賣本來就不課稅，而積極去創設自身利益應該不行，必須有所防範。</p>	<p>此外，本條款於實際運作時若有疑義，由財團法人事務委員會認定之。</p>
<p>31. 從事與政治相關的學術討論有無抵觸第十三條？</p>	<p>本條款於實際運作時若有疑義，由財團法人事務委員會認定之。</p>
<p>32. 第十六條中何謂「必要時」？多久查詢一次？應規定比較詳細一點。</p>	<p>主管機關之查詢係屬被動權限，僅在有不當行為發生或民眾提出檢舉時為之。此點已於說明中補充。</p>
<p>33. 撤銷應該是撤銷許可，而不是撤銷登記，既然沒有許可，就沒有撤銷的問題。</p>	<p>公司法中亦有撤銷登記之規定。</p>
<p>34. 低密度管理也要有效率，也要符合憲法上比例原則的要求，不可以過度。由此來看，整個條文中對於財團法人的諸般要求，例如第七條董事身份限制、第九條財務管理、第十二條不得分配盈餘、第十三條政治活動限制、第十五條應建立會計制度、第十六條應配合查詢等等，這些在在都要有候補的規定，但整個的候補規定卻只有第十七條，亦即只有一種候補規定，這是不對的。</p>	<p>第十七條已增加不同程度之懲處規定：「財團法人有違反本條例及相關法令之規定者，主管機關應予糾正並限期改善，經連續糾正二次而未改善者，主管機關得依情節處以公開糾正、取消當年度免稅資格認可、取消捐款者免稅資格認可、重組董事會或撤銷其設立登記。」</p>
<p>35. 由於法律不溯及既往，必須要清理，所以施行需要有緩衝，否則效力會有問題。</p>	<p>已於說明中補充「本條例公布施行前已設立之財團法人，其組織或章程若有不符本條例之規定者，依法律不溯既往原則，仍可繼續存立，但主管機關應於其下次辦理變更登記時，協助其改正之。」</p>





## 參考書目

### 壹、中文部份

Fumitoshi Tamakuni 著，莊文政譯，民 80，「日本非營利組織課稅問題」，《財稅研究》第 23 卷第 6 期，頁 39-52。

ICNL ( InternationalCenter for Not-for-rofit Law ) 著，喜瑪拉雅基金會編譯，民 89，《非政府組織法的立法原則（討論草案）》，台北：喜瑪拉雅基金會。

P. F. Drucker 著，余佩珊譯，民 83，《非營利機構的經營之道》，台北：遠流。

R. E. Herzlinger 等著，張茂芸譯，民 89，《非營利組織》，台北：天下。

大陸民政部，大陸民政部赴美考察美國基金會報告。

王紹光，1999，《多元與統一：第三部門國際比較研究》，浙江：浙江人民出版社，頁 163-219。

司徒達賢，民 88，《非營利組織的經營管理》，台北：天下。

全國人大常委會法工委國家法行政法室、中國青少年發展基金會編，2000，《「中華人民共和國公益事業捐贈法」學習輔導讀本》，北京：中國民主法制出版社。

江明修，民 83，《非營利組織領導行為之研究》，行政院國科會專

國內非營利組織管理法規之研究

題研究計畫。

江明修，民 89，《政府與非營利組織關係之理論辯證與實務析探》  
(1)，國科會專題研究計畫。

江明修、陳定銘，民 88，「我國基金會之問題與健全之道」，收錄  
於江明修主編，《第三部門：經營策略與社會參與》，頁 215-267，  
台北：智勝。

江明修主編，民 88，《第三部門：經營策略與社會參與》，台北：  
智勝。

何偉敏，民 80，「發掘在地的寶藏：介紹以美國為主的社區基金會  
之運作與發展現況」，紐約市立大學慈善研究中心獎助計畫學習  
報告。

周志忍、陳慶云，1999，《自律與他律：第三部門監督機制個案研  
究》，浙江：浙江人民出版社。

官有垣，民 89a，「非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法  
人基金會的法令規範」，《中國行政評論》，第 10 卷第 1 期，頁  
75-110。

官有垣，民 89b，「非營利組織的決策與領導」，收錄於蕭新煌主編，  
《非營利部門：組織與運作》，頁 129-176，台北：巨流。

官有垣，民 89c，《非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析》，

台北：亞太。

官有垣，民 90，「內部治理與董事會的功能」，發表於台灣世界展望會、台灣亞洲基金會與喜瑪拉雅基金會主辦之「世紀曙光：非營利組織經營管理新途徑」研討會，民國 90 年 3 月 22 日。

施啟揚，民 83，《民法總則》，增訂六版。

紀惠容、鄭怡世，民 90，「非營利組織主管機關應扮演的角色」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國 90 年 3 月 8 日。

胡幼慧，民 85，「焦點團體法」，收錄於胡幼慧主編，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，頁 223-237。

翁岳生編，《行政法》(上、下冊)，民 87，台北：翁岳生發行。

許世雨，民 81，《非營利部門對公共行政之影響》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

許崇源，民 90a，「非營利組織之經濟活動與免稅資格及資訊透明化」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國 90 年 3 月 8 日。

許崇源，民 90b，「非營利組織的責信與監督機制」，發表於台灣世界展望會、台灣亞洲基金會與喜瑪拉雅基金會主辦之「世紀曙光：非營利組織經營管理新途徑」研討會，民國 90 年 3 月 22

國內非營利組織管理法規之研究

日。

陳志瑋，民 83，《政府捐助的財團法人和政策執行的關聯性》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。

陳美伶，民 80，《統一財團法人主管機關可行性之研究》，法務部。

陳美伶，民 90，「非營利組織的責信與監督機制」，發表於台灣世界展望會、台灣亞洲基金會與喜馬拉雅基金會主辦之「世紀曙光：非營利組織經營管理新途徑」研討會，民國 90 年 3 月 22 日。

陳惠馨，民 84，《財團法人監督問題之探討》，台北：行政院研究發展考核委員會。

陳惠馨，民 90，「由學理面看非營利組織設立程序及監督準則」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國 90 年 3 月 8 日。

馮燕，民 89，「非營利組織的法律規範與架構」，收錄於蕭新煌主編，《非營利部門：組織與運作》，頁 75-108，台北：巨流。

馮燕，民 90，「主管機關如何協助非營利組織實現公益目的」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國 90 年 3 月 8 日。

楊崇森，民 70，《財團法人制度之探討》，台北：行政院研究發展考核委員會。

- 溫信學，民 86，《從法規與財務論非營利組織與政府之互動關係：以社會福利團體為例》，台北：國立台灣大學社會學研究所。
- 葉大慧，民 73，《財團法人管理與監督之研究》，台北：中興大學法律研究所碩士論文。
- 劉承愚、林美惠，民 90，《財團法人主管機關監督權行使方式適法性之分析：以經濟事務財團法人為中心》，財團法人中技社委託研究計畫。
- 劉靜淳，民 90，「由實務面看非營利組織設立程序及監督準則」，發表於財團法人台灣亞洲基金會主辦之「台灣非營利組織法律環境修訂」研討會，民國 90 年 3 月 8 日。
- 蕭新煌主編，民 89，《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流。
- 蕭新煌，民 89，「台灣非營利組織的現況與特色」，《非營利部門：組織與運作》，頁 109-128，台北：巨流。
- 蘇力、葛云松、張守文、高丙中，1999，《規制與發展：第三部門的法律環境》，浙江：浙江人民出版社。
- 顧忠華，民 87，「公民社會與非營利組織：一個理論性研究的構想」，《亞洲研究》，第 26 期，頁 8-23。

## 貳、外文部份

Anheier, H. K. and S. Toepler (eds.). (1999). *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Blazek, J. (1999). *Tax Planning and Compliance for Tax-Exempt Organizations: Forms, Checklists, Procedures*. (3<sup>rd</sup> ed.) New York: John Wiley & Sons.

Fishman, J. J. and S. Schwarz (eds.) (1995). *Nonprofit Organizations: Cases and Materials*. Westbury, New York: The Foundation Press.

Fishman, J. J. and S. Schwarz (eds.) (1995). *Nonprofit Organizations: Statutes, Regulations and Forms..* Westbury, New York: The Foundation Press.

Hayes, T. (1996). *Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations*. Aldershot: Ashgate.

Hodgkinson, V. A., R. W. Lyman, and Associates (eds.). (1989). *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*. San Francisco, California: Jossey-Bass.

Holcombe, R. G. (2000). *Writing Off Ideas: Taxation, Foundations, and Philanthropy in America*. New Brunswick: Transaction Publishers.

- Hopkins, B. R. (1998). *The Law of Tax-Exempt Organizations*. (7<sup>th</sup> ed.) New York: John Wiley & Sons.
- Hopkins, B. R. and J. Blazek. (1997). *Private Foundations: Tax Law and Compliance*. New York: John Wiley & Sons.
- Independent Sector (2000a). "On Accountability." (report 1)  
[http://www.independentsector.org/programs/leadership/accountability\\_report.pdf](http://www.independentsector.org/programs/leadership/accountability_report.pdf)
- Independent Sector (2000b). "On Accountability." (report 2)  
[http://www.independentsector.org/programs/leadership/accountability\\_report\\_2.pdf](http://www.independentsector.org/programs/leadership/accountability_report_2.pdf)
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Leifer, J. C. and M. B. Glomb. (1992). *The Legal Obligations of Nonprofit Boards: A Guidebook for Board Members*. Washington, DC: National Center for Nonprofit Boards.

國內非營利組織管理法規之研究

- Light, P. C. (1994). "Federal Inspectors General and the Paths to Accountability," in T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.267-283). New York: Marcel Dekker.
- McGregor-Lowndes, M. (1999). "Australia," in T. Silk (ed.), *Philanthropy and Law in Asia: A Comparative Study of Nonprofit Legal Systems in Ten Asia Pacific Societies* (pp.47-84). San Francisco: Jossey-Bass.
- McGregor-Lowndes, M. (1999). "Australia," in T. Silk (ed.), *Philanthropy and Law in Asia: A Comparative Study of Nonprofit Legal Systems in Ten Asia Pacific Societies* (pp.47-84). San Francisco: Jossey-Bass.
- Mouzelis, N. (1995). "Modernity, Late Development and Civil Society," in J. Hall (ed.), *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity.
- Mulgan, R. (2000). "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?" *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.



- Rochester, C. (1995). "Voluntary Agencies and Accountability," in J. D. Smith, C. Rochester and R. Hedley (eds.), *An Introduction to the Voluntary Sector* (pp.190-207). New York: Routledge.
- Salamon, L. M. (1995). *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. M. and H. K. Anheier. (1996). *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Salamon, L. M. and H. K. Anheier. (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. New York: Manchester University Press.
- Schmitter, P. C. (1996). "On Civil Society and the Consolidation of Democracy: Ten General Propositions and Nine Speculations about Their Relation in Asian Societies", paper present in the "Third Wave Democracies Conference", Taipei.
- Smith, J. D., C. Rochester and R. Hedley (eds.). (1995). *An Introduction to the Voluntary Sector*. London: Routledge.
- Takako Amemiya. (1999). "Japan," in T. Silk (ed.), *Philanthropy and Law in Asia: A Comparative Study of Nonprofit Legal Systems in Ten Asia Pacific Societies* (pp.131-162). San Francisco: Jossey-Bass.

國內非營利組織管理法規之研究

UNDP. (1993). *UNDP and Organization of Civil Society*. New York:

UNDP.

Ware, A. (1989). *Between Profit and State: Intermediate Organizations in Britain and the United States*.

Cambridge/Oxford: Polity Press in association with Basil Blackwell.

Weber, E. P. (1999). "The Question of Accountability in Historical Perspective: From Jackson to Contemporary Grassroots Ecosystem Management," *Administration & Society*, 31(4), 451-494.

Wolf, T. (1990). *Managing a Nonprofit Organization*. New York: Prentice Hall.

Wolf, T. (1999). *Managing a Nonprofit Organization in the Twenty-First Century*. New York: Simon & Schuster.

Xin Chunying and Zhang Ye. (1999). "China," in T. Silk (ed.), *Philanthropy and Law in Asia: A Comparative Study of Nonprofit Legal Systems in Ten Asia Pacific Societies* (pp.85-124). San Francisco: Jossey-Bass.

Yoshinori Yamaoka. (1999). "Japan," in T. Silk (ed.), *Philanthropy and Law in Asia: A Comparative Study of Nonprofit Legal Systems in Ten Asia Pacific Societies* (pp.163-198). San

Francisco: Jossey-Bass.

Young, D. R., R. M. Holliser, and V. A. Hodgkinson(eds.). (1993).

*Governing, Leading and Managing Nonprofit Organizations*. San Francisco, California: Jossey-Bass.

### **參、網站部份**

英國慈善委員會 ( Charity Commision ) 網站資料

<http://www.charity-commission.gov.uk/>

亞太慈善資訊網絡 ( The Asia Pacific Philanthropy Information

Network ) 網站資料 [http:// www.asianphilanthropy.org](http://www.asianphilanthropy.org)

日本國際交流中心 ( Japan Cener for Inernational Exchange ) 網站

資料 [http://www.jcie.or.jp/ civilnet /nonprofit\\_sector. html](http://www.jcie.or.jp/civilnet/nonprofit_sector.html)

中國大陸民政部網站法律法規資料 <http://www.mca.gov.cn/laws/>