

我國公益信託稅制探討與實證研究

陳逸芸*

要 目

| | |
|---------------------------|-------------|
| 壹、緒論 | 肆、研究方法與實證模型 |
| 貳、現行公益信託制度之問題探討 | 伍、實證結果與分析 |
| 參、信託法、所得稅法及遺贈稅法 修正草案評析 | 陸、結論與建議 |

提 要

我國公益信託制度運行至今已逾 25 年，規模蓬勃發展且類型趨於多元，惟用於公益支出比率極低且部分人士藉此控制股權或規避租稅，均有違租稅優惠目的。本研究以最小平方法，檢測 2018 年至 2021 年我國公益信託之公益支出與免稅利益、資產總額、當年度收入及不同資產種類之關係，歸納現行問題，進而分析行政院所提信託法修正草案之有效性。

實證結果發現，公益支出與免稅利益、資產總額、當年度收入呈顯著正相關，惟當公益信託所享有之免稅利益、資產規模及當年度收入增加，公益信託並未同時付出等比例之公益支出；另一方面，持有現金資產較能促進公益信託實施公益活動，爰修正草案增訂最低公益支出比率，與增訂財產種類及運用限制，預防公益信託持有龐大非現金資產實有必要。本研究最後提出 2 項建議：(1) 訂定最低公益支出比率須審慎衡量及(2) 未來子法訂定最低現金總額比率之標準須具合理性，期供相關修法參考，以維租稅公平。

壹、緒論

公益信託的存在可促進社會公共利益，使需要的人得到幫助，又可藉由信

* 本文作者為國立政治大學會計學系稅務組碩士。

託的特性，使委託人的善念不斷傳遞下去，對社會而言是一件美事。然而，由於法律制度不完善，近年新聞常出現公益信託的負面報導。有不少研究探討目前公益信託存在合法但不合情理之現象，例如，張衍文(2019)以個案分析法探討現行公益信託制度之不足；王志誠(2020)以比較分析法借鑑美國、日本之公益信託制度，提供我國法律修正方向；楊睿杰(2022)以各立法委員、行政院及法務部提出之修正草案為中心，探討草案能有效解決現狀；游洛晴(2019)以2015年至2017年間臺灣公益信託報告資訊為樣本，以實證方法探討公益信託與公益支出之關聯性。

鑑於部分人士藉公益信託達成股權控制、租稅規避等私人目的，違背政府給予租稅優惠之目的，民間開始出現修法聲浪。為回應社會期待，自2016年4月立法委員賴士葆提出信託法部分條文修正草案，行政院及部分立法委員陸續提出多種不同版本之修正草案，行政院並於2021年4月22日通過信託法部分條文修正草案，2022年4月14日通過所得稅法與遺產及贈與稅法(下稱遺贈稅法)部分條文修正草案。中華民國信託業商業同業公會亦於2019年4月發布「中華民國信託業商業同業公會會員辦理公益信託實務準則」(下稱信託實務準則)，試圖緩和社會大眾不滿及質疑。惟信託實務準則不具法律約束力，立法院亦遲未就兩案進行三讀，修法之路未竟。本文以實證研究分析公益信託存在問題，並依實證結果，進一步探究行政院提出之修正草案條文內容有效性及可行性，以提供實證證據及修法建議。

貳、現行公益信託制度之問題探討

我國公益信託財產總金額及成立家數逐年成長，惟制度層面未跟上步伐。信託法第八章對於公益信託之規範著墨不多，各目的事業主管機關授權制訂之公益信託許可及監督辦法亦未有周全規定，公益信託關係人因此有許多自由決定空間，致社會上出現部分公益信託行為合法、卻不見得合理之現象，主要包含公益支出過低、諮詢委員會缺乏獨立性及公益信託淪為控股化等情形。

一、公益支出過低

2020年監察院曾以我國前十大公益信託為調查對象出具調查報告¹，該調查

¹ 蔡崇義(2020)，監察院調查報告(字號：109司調0062)。

意見指出，我國部分公益信託每年公益支出占信託總資產及孳息收入之比率極微，用於從事公益目的之能量甚低，公益性明顯不足。游洛晴(2019)以2015年至2017年間臺灣公益信託報告資訊為樣本，探討影響公益信託之公益支出因素，研究結果顯示，公益信託享有之免稅利益與公益支出呈負相關，委託人享有免稅利益卻未有相對之公益支出，不符合政府給予公益信託租稅優惠以鼓勵其增進公共利益之期待。縱有上述情形，因現行法尚無規範最低公益支出比率，各主管機關無權干涉公益信託行為，至多僅能以行政指導方式敦促受託人應善盡善良管理人之注意義務，遵從信託本旨處理信託事務，確保公益信託達成公共利益之實現(蔡崇義，2020)。而受託人係遵從諮詢委員會建議分配財產，該委員會成員實際擁有公益信託財產管理及處分之權利，主管機關監督受託人之效果不大。

綜上，當公益信託財力日益龐大，而不將財產再行分配，使其享有租稅優惠之合理性及正當性存疑。尤有甚者，相較於公益團體欲享有所得稅免稅優惠，原則上當年度支出須超過收入60%²，惟並未規範公益信託之最低公益支出，於免稅適用標準上顯較為寬鬆，恐有違公平性及平等原則(謝哲勝、楊現貴，2021)。

二、諮詢委員會缺乏獨立性

依據信託運作原理，原則上應由受託人依信託本旨管理信託財產，執行公益信託事務，惟目前信託法並無設置諮詢委員會之相關規範。實務上考量各公益信託專業性及多樣性，公益信託會額外設置諮詢委員會，成員多由委託人之關係人組成，負責指導公益信託運作、提供建議或推薦捐助對象，確保公益信託運作更能貼近委託人設立目的(中華民國信託業商業同業公會，2020)。

公益信託設置諮詢委員會本僅具顧問性質，輔助並給予受託人處分管理或執行信託財產建議，並無也不應擁有執行信託事務權限³。惟實務上，委託人與受託人簽訂之信託契約條款常賦予諮詢委員會針對信託財產之處分管理，有審核或同意之實質決定權，架空信託法賦予受託人管理處分財產之權利(蔡崇義，2020)。換言之，縱委託人已無償移轉財產並享受免稅利益，仍能憑藉諮詢委員會身分掌握信託財產管理處分之權利。然因現行法規不全，法務部出具之函釋

² 參照教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準第2條第1項第8款規定。

³ 法務部104年7月2日法律字第10403508080號函釋參照。

對於諮詢委員會成員之資格、裁量權限之限制亦無統一見解，致各主管機關難以遵循，對公益信託監管程度也不一。且現行規定下，諮詢委員會不須經主管機關審查成員組成，亦不須公開揭露成員資訊及執行業務內容，缺乏公開透明，主管機關及社會大眾甚難監督諮詢委員會之介入程度。

三、公益信託控股化

不同性質財產變現及產生孳息能力不同，現行法令未針對公益信託訂定信託資產種類限制及最低現金總額比率，捐贈者可任意選擇不同性質財產捐贈，致有心人利用公益信託持有股票進行股權架構安排。詳言之，相較於現金財產，未上市櫃公司股票作為信託財產，變現及孳息能力差，較不利於實行公益活動。現行法並無規範每年最低公益支出，爰捐贈未上市櫃公司股票不僅可享受租稅優惠，亦可長久持有該資產，委託人則藉由諮詢委員會之身分持續控制該資產，以鞏固被投資公司股權，避免因繼承或財務危機而失去經營權。致部分大型公益信託於捐贈時，並非先把股票變現再行捐贈，而係直接捐贈未上市櫃公司股票至公益信託，目的非僅為增進公共利益。游洛晴(2019)曾指出，相較持有現金資產，我國公益信託持有非現金資產對於公益支出貢獻度較低。

參、信託法、所得稅法及遺贈稅法修正草案評析

有鑑於公益信託衍生上述諸多爭議，又各目的事業主管機關因欠缺法源依據管制公益信託，行政院於2021年、2022年分別通過信託法、所得稅法及遺贈稅法部分條文修正草案，惟立法院遲未進行三讀。

一、信託法部分條文修正草案

增修內容大多參考財團法人法之監督管理規定，以設立前及捐贈前實質審查、增訂最低公益支出比率、限制財產運用、增加諮詢委員會及內外部監督機制等方式，嘗試完善公益信託法制。

(一)增訂財產種類限制及要件(修正草案第71條之1、第71條之2)

鑑於非現金資產作為信託財產衍生之爭議，修正草案第71條之1及第71條之2增訂公益信託持有非現金財產之限制及許可要件。原則上現金、其他動產、不動產、有價證券或其他財產權等，均得作為公益信託設立時之財產。惟信託

法授權主管機關得依事業性質，訂定公益信託應持有之最低現金總額比率，確保公益信託有足夠現金支應公益活動。此外，公益信託申請設立時，非現金財產達一定金額者，或設立後接受一定金額以上之非現金財產捐贈者，受託人應先向主管機關提供該財產之運用計畫，徵得主管機關及財政部許可後，始能接受該非現金財產捐贈。本次修正草案使主管機關能積極掌握公益信託持有非現金財產之狀況，確保公益信託之捐贈標的適當合理，防止未來利用捐贈未上市櫃公司股票作為信託財產以達成股權架構安排之機會。

(二)增訂設立許可程序(修正草案第71條之3、第71條之4、第71條之5)

目前公益信託申請設立時應具備之要件，散見於各主管機關所訂公益信託許可及監督辦法，由各主管機關自行審核許可。本次修正草案統一規範公益信託設立程序及要件，並採嚴格實質審查。公益信託於申請設立許可時，應提交第71條之3規定之各項文件，其中信託契約內容應包含第71條之4各款事項。主管機關除審查申請文件是否具備形式要件，應就公益信託是否有第71條之5第1項各款事項為實質審查，若有不符規定之情事，主管機關應不予許可。以事前審查及積極監管方式，防堵公益信託諮詢委員會架空受託人權利、信託監察人監督不力等減損公共利益目的情形發生。且法務部於本次修正草案明確立場，根據第71條之5第13款，信託財產移轉予受託人後，若受託人對信託財產之管理處分(包含對信託財產之投資運用)無裁量權限，則非法所允許。

(三)增訂最低公益支出比率(修正草案第71條之6)

針對現行實務上公益支出過低情形，行政院參考教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準及美國立法例，增訂最低公益支出比率之規範，以敦促公益信託更積極從事公益活動。按修正草案第71條之6第1項：「公益信託依信託本旨辦理信託事務之年度支出，不得低於前一年底信託財產總額百分之二或年度收入總額百分之六十。……」同條第2項更進一步嚴格規定：「公益信託之信託財產屬未上市、未上櫃且非興櫃公司之股份或股權者，其依信託本旨辦理信託事務之年度支出，並應達該項信託財產總額百分之二。」避免藉由限制未上市櫃公司發放股利，壓低公益信託收入，規避以年度收入總額60%計算之最低支出標準。

本條規定最低公益支出，似能提升公益活動量能。惟條文尚未明定「依信託本旨辦理信託事務之年度支出」範圍及信託財產總額中非現金資產之價值計算。詳言之，依信託本旨辦理信託事務之年度支出範圍，是否僅指公益支出，或包含公益信託所有發生之支出(信託管理費、稅捐支出等)？或有認為，可參考美國法上 5% Payout rule 於計算最低公益支出金額時包含適格行政支出之作法，惟行政支出認定複雜，或可採排除行政支出計算方式(謝哲勝、楊現貴，2021)。本研究認為，合格支出範圍應僅包含公益支出，蓋國家係以放棄稅收方式換取公益信託提供公益活動，因此該公益支出應確實用於維護社會大眾公共利益(柯格鐘，2019)。若包含其他支出，公益信託仍可巧立名目提高其他支出，如信託管理費等，降低真正投入公益活動之支出。且相較美國法訂定 5%標準，我國標準已降至資產總額 2%，故以實際投入公益活動之支出計算方較妥適。另外，於信託財產總額包含上市櫃公司股票或土地等非現金財產情形下，是否應以公允價值或以歷史成本計算信託財產總額 2%？本研究認為可參考美國立法例，以非現金資產之公允價值計算⁴。蓋我國公益信託持有之非現金財產多由股票組成，而股票市價往往劇烈變動，以公允價值計算較能準確衡量公益信託實際能力。

(四)增訂信託財產運用限制(修正草案第71條之7)

為避免公益信託成為投資工具，法務部參考財團法人法第19條規定，增訂修正草案第71條之7，明示公益信託之受託人應盡忠實及善良管理人之注意義務，謹慎管理運用信託財產，並以正面表列方式，限制信託財產僅能本於安全可靠原則於條文限制範圍管理運用，包含存放金融機構、購買公債、信託財產總額5%內購買上市櫃公司股票等。草案內容以限制財產運用方式，避免公益信託變相成為控股公司，亦避免公益信託受託人利用信託財產進行高風險投資，虧空信託資產，減損投入公益活動之能量。

(五)增訂捐贈普遍性原則(修正草案第71條之8)

為避免信託利益集中於特定組織，法務部參酌財團法人法第21條規定，明確公益信託於辦理獎助或捐贈時，應符合公平性及普遍性。根據修正草案第71條之8第2項：「公益信託對個別團體、法人或個人所為之獎助或捐贈，除有下列

⁴ Internal Revenue Service (2022), Instructions for Form 990-PF (2022), <https://www.irs.gov/instructions/i990pf>(最後瀏覽日：2023.4.29)。

情形之一者外，不得超過當年度支出百分之十：一、獎助或捐贈予信託行為所定範圍內之特定對象。二、其當年度所為之獎助或捐贈在一定金額以下。三、其他經中央目的事業主管機關許可之情形。」避免左手捐右手，同一筆公益款項在與委託人相關之公益組織間流動，提高各自公益支出比率之情形發生(楊睿杰，2022)。

(六)增訂會計處理原則(修正草案第71條之9、第71條之10)

為解決目前各家公益信託會計處理方法不一問題，修正草案第71條之9規定，公益信託之會計處理應符合一般公認會計原則，受託人取得之會計憑證及法定書類表冊，應分別保存5年及10年以上。此外，根據修正草案第71條之10規定：「公益信託之前一會計年度終了時之財產總額或當年度收入總額達一定金額者，其財務報表應經會計師查核簽證。」擬透過外部第三者查核，增加大型公益信託財務報表之公信力。有學者認為將公益信託與公益團體之財報簽證制度一致化，符合公平性(楊睿杰，2022)。另有認為，要求一定金額以上之公益信託，財報應經會計師查核簽證，有助提高公益信託財務透明度及監督(張衍文，2019)。惟本研究認為，公益信託似不必仿財團法人法制，須經會計師查核簽證。蓋我國現行公益信託運作模式主要以給付型為主，金流相對單純，且目前大型公益信託大多以銀行為受託人。銀行身為專業機構，自應以較高善良管理人注意義務管理信託財產與編製財報，財報虛偽可能性較低。若要求大型公益信託須經會計師查核簽證，須多花一筆簽證費用，不符成本效益，且有違立法者要求公益信託財產應儘量使用於辦理公益信託目的業務之意旨(參見行政院110年4月22日信託法修正草案第75條、第75條之2立法理由)。

(七)增訂監督機制(修正草案第72條之1、第75條、第75條之1)

法務部參酌財團法人法相關規定，加強公益信託監督制度，包含外部監督及內部監督。外部監督方面，修正草案第72條之1增訂公益信託資訊公開揭露制度，受託人應於網路上公開信託契約、收支計算表、信託事務處理報告書等書類表冊。此外，亦須公開該公益信託前一年度接受捐贈、補助之名單清冊與支付捐贈、獎助之名單清冊及其他為利公眾監督之必要且經主管機關指定應限期公開之資訊。內部監督方面，修正草案第75條及第75條之1增加公益信託監察人之消極資格，明定信託監察人不得由委託人充任，有第75條之1情事者，亦不

得充任信託監察人。此外，為避免利害衝突，於第75條第3項明確規範：「信託監察人相互間、信託監察人與委託人或受託人相互間，不得有配偶、三親等內親屬關係，或有自身利害關係。」

(八) 明定諮詢委員會機制(修正草案第75條之2)

為解決諮詢委員會職權不明又無法可約束之爭議，修正草案第75條之2將諮詢委員會納入規範，同意公益信託得設置諮詢委員會，一定規模以上之公益信託並應設置諮詢委員會，以建立公益信託穩定治理機制。諮詢委員會之委員應為無給職，且於行使職權時，不得妨礙信託監察人及受託人執行其權利義務。委員資格方面，第75條之2第3項規定應有一定比例之委員具專業性及獨立性，公益信託受託人並應公開諮詢委員會之成員名單。此乃仿效財團法人董事會之治理規範，以促進公益信託治理。

本研究肯定建立諮詢委員會治理機制之立法規範，惟認為並無強制一定規模以上之公益信託應設置諮詢委員會之必要性。蓋國內公益信託大多為給付型為主，運作上較為單純，本不須諮詢委員會介入。立法目的應為遏阻並改善現行實務上諮詢委員會過度介入之情形，而非鼓勵公益信託成立僅具輔助性質之諮詢委員會，強制設置諮詢委員會之規範似無必要性及合理性。再者，配合修正之所得稅法修正草案第4條之3，針對免稅公益信託須符合之要件，已放寬受託人積極資格，具專業性行政法人等亦可為該公益信託之受託人。爰委託人自可選擇具特定專業之行政或公益法人為受託人，立法者無須強制公益信託另設專業治理單位，致公益信託治理結構複雜化。此外，本條規定之諮詢委員會成員資格嚴格，又為無給職，恐造成無人願意擔任諮詢委員會成員之窘境。

二、所得稅法部分條文修正草案

為健全現行公益信託課稅制度及配合信託法修正，爰配合增修所得稅法，內容主要涵蓋符合條件之公益信託從遞延課稅放寬為免稅、配合信託法修正草案增修相關課稅規定、解決經營型公益信託無法成為免稅條件之困境。

(一) 增修公益信託課稅方式(修正草案第3條之4、第3條之5)

現行所得稅法針對符合第4條之3要件之公益信託課稅方式，係待實際分配信託利益時，併入受益人所得額課稅，已不符現行公益信託運作模式。根據立

法理由說明，經營型公益信託財產主要用於信託目的支出，較無分配財產予受益人之情形，又給付型公益信託多將信託財產捐贈予免稅團體，課稅機會少。此外，部分給付型公益信託之公益支出偏低，財產遲未分配予受益人，稽徵機關無從課稅。因此，修正草案針對符合第4條之3要件之公益信託，將原遞延課稅之規定，修正為原則上免納所得稅。惟公益信託受託人每年應於規定期限內辦理結算申報，向稅捐稽徵機關申報其上一年度之所得額，符合第4條之3公益信託要件且當年度無第3條之5但書之情事者，適用免納所得稅之租稅優惠並得退還已扣繳稅款。反之，不符合上述條件之公益信託，仍應計算應納稅額申報納稅。

(二)修正免納所得稅要件(修正草案第4條之3)

為避免納稅義務人濫用公益信託享受租稅減免利益，捐贈者僅有捐贈予符合所得稅法第4條之3之公益信託始享有租稅優惠。鑑於一併修正之信託法及所得稅法第3條之4針對公益信託有較為嚴謹之監管機制，且為使委託專業行政法人或公益法人作為受託人之公益信託能同享租稅優惠，修正草案第4條之3針對享有租稅優惠之公益信託應符合要件予以調整，包含1.因應公益信託所需之專業，放寬受託人之積極資格：除信託業法之信託業，行政法人及依法設立登記且其創設目的與該公益信託本旨直接相關並於前二年內無稅務違章及欠稅之公益法人，亦可為該公益信託之受託人。2.新增公益信託消極資格：該公益信託須未經主管機關依信託法第77條第1款以外各款規定予以糾正，或依同法第82條規定對受託人裁處罰鍰合計達2次。符合上述要件之公益信託，始能享有所得稅法第3條之5及第4條之3免納所得稅之優惠。

(三)增訂信託財產返還之課稅規定(修正草案第6條之1)

配合信託法修正草案第71條之2及第79條，新增不符規定經駁回或撤銷設立許可者，應將財產返還捐贈人或委託人之規定，增訂相關課稅規範。

三、遺贈稅法部分條文修正草案

增修內容主要包含修正不計入遺產及贈與總額之要件(修正草案第16條之1)、增訂信託財產返還之課稅規定(修正草案第23條之1)、增修遺贈稅申報機制(修正草案第24條之2、第41條)等。

肆、研究方法與實證模型

一、研究假說

政府在稅法上給予公益信託財產捐贈者及公益信託租稅優惠，以犧牲部分稅收方式換取捐助公益團體從事公益活動，目的為提供社會大眾公共利益，節省國家未來財政及行政負擔上之支出(柯格鐘，2019)。是以，國家給予公益信託之免稅利益不應超過公益支出，且享有免稅利益愈大，公益支出應愈大，否則將產生租稅規避誘因。惟游洛晴(2019)研究指出，我國公益信託享有之免稅利益與公益支出呈負相關，其認為係因我國公益信託無存續期間及最低公益支出之限制，加上租稅優惠制度設計，致政府給予公益信託之免稅利益與公益支出關聯無法在短期內呈現效果。本研究預期公益信託享有之免稅利益與公益支出具關聯性，惟不預期方向。依此，設立假說一(H1)如下：

H1：公益信託享有之免稅利益與公益支出具關聯性。

公益信託資產規模愈大，公益信託愈有能力從事公益活動，公益支出應愈多。同理，公益信託當年度收入愈多，公益支出也應愈多，方符成立公益信託之宗旨。我國法規對公益信託之公益支出，目前雖無類似財團法人、教育文化公益慈善機關或團體有最低公益支出比率規範。惟基於三者性質皆係為公共利益目的而設立，預期公益信託資產總額、當年度收入與公益支出呈正向關聯。依此，本研究設立假說二(H2)如下：

H2a：公益信託資產總額(總資產)與公益支出呈正向關聯。

H2b：公益信託當年度收入與公益支出呈正向關聯。

公益信託財產須能有效促進公益活動之開展，否則享有租稅優惠卻無法有效利用信託財產之行為違背立法目的。目前我國並未限制公益信託持有之財產種類，而觀察我國公益信託之財產目錄，主要包含現金、上市櫃公司股票、未上市櫃公司股票、基金及土地等。現金財產變現能力佳，可隨時捐贈信託財產，惟現金產生孳息能力較差，公益信託之永續經營仰賴委託人持續挹注資金；上市櫃公司股票變現能力佳，公益信託財產可藉由股票產生之股利收入增值，有利公益信託永續經營；未上市櫃公司股票變現能力較差，產生孳息能力也較不穩定。故有論者討論允許未上市櫃公司股票作為公益信託財產之妥適性，認為

捐贈未上市櫃公司股票無助達成公益目的，反而有其他目的考量，主張公益信託不宜收受未上市櫃公司股票之捐贈(蔡崇義，2020)。本研究欲探討公益信託資產種類與公益支出關聯性，並預期公益信託持有之資產種類與其公益支出無相關性。依此，設立假說三(H3)如下：

H3：公益信託持有之資產種類與其公益支出無相關性。

二、實證模型

為測試假說H1及H2，檢視公益信託免稅利益、資產總額、當年度收入是否對公益支出有影響，本研究以公益支出取自然對數(Ln_CHAR_EXP)作為應變數，自變數則包含免稅利益取自然對數(Ln_TAX_EXPT)、總資產取自然對數(Ln_T_A)、當年度收入取自然對數(Ln_T_REV)，並加入主管機關差異(AU_DIFF)、信託實務準則實施年度(LAW_EN)為控制變數，進行迴歸分析，提出實證模型(1)如下：

$$Ln_CHAR_EXP_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Ln_TAX_EXPT_{i,t} + \alpha_2 Ln_T_A_{i,t} + \alpha_3 Ln_T_REV_{i,t} + \alpha_4 AU_DIFF_{i,t} + \alpha_5 LAW_EN_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \dots\dots\dots(1)$$

下標號 i 代表個別公益信託， t 代表年度別， α_0 為迴歸模型之截距項， α_1 - α_5 為各變數之迴歸係數。

另外，為測試假說 H3，即信託資產種類對公益支出之影響，本研究將總資產(Ln_T_A)進一步拆分為現金資產取自然對數(Ln_CASH)、上市櫃公司股票取自然對數(Ln_LS)、未上市櫃公司股票取自然對數(Ln_ULS)、其他資產取自然對數(Ln_OA)，提出實證模型(2)如下：

$$Ln_CHAR_EXP_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Ln_TAX_EXPT_{i,t} + \alpha_2 Ln_CASH_{i,t} + \alpha_3 Ln_LS_{i,t} + \alpha_4 Ln_ULS_{i,t} + \alpha_5 Ln_OA_{i,t} + \alpha_6 Ln_T_REV_{i,t} + \alpha_7 AU_DIFF_{i,t} + \alpha_8 LAW_EN_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \dots\dots\dots(2)$$

下標號 i 代表個別公益信託， t 代表年度別， α_0 為迴歸模型之截距項， α_1 - α_8 為各變數之迴歸係數。

實證模型變數名稱及定義如表 1。

表 1 實證模型變數名稱及定義

| 代號 | 變數名稱 | 定義 | 預測方向 |
|--------------------|-----------------|---|------|
| 應變數 | | | |
| <i>Ln_CHAR_EXP</i> | 公益支出 | 公益支出取自然對數 | N/A |
| 自變數 | | | |
| <i>Ln_TAX_EXPT</i> | 免稅利益 | (信託資本+捐贈收入)+(利息收入+股利收入)，取自然對數 | ? |
| <i>Ln_T_A</i> | 總資產 | 總資產取自然對數 | + |
| <i>Ln_CASH</i> | 現金資產 | 銀行存款取自然對數 | ? |
| <i>Ln_LS</i> | 上市櫃公司股票 | 上市櫃公司股票取自然對數 | ? |
| <i>Ln_ULS</i> | 未上市櫃公司股票 | 未上市櫃公司股票取自然對數 | ? |
| <i>Ln_OA</i> | 其他資產 | 其他資產取自然對數 | ? |
| <i>Ln_T_REV</i> | 當年度收入 | 當年度收入取自然對數 | + |
| 控制變數 | | | |
| <i>AU_DIFF</i> | 主管機關差異之虛擬變數 | 區分公益信託之主管機關為中央部會或地方政府，若屬地方主管機關，則 <i>AU_DIFF</i> =0；否則 <i>AU_DIFF</i> =1 | ? |
| <i>LAW_EN</i> | 信託實務準則實施年度之虛擬變數 | 以信託實務準則發布前後為基準，若屬 2018 年報告，則 <i>LAW_EN</i> =0；否則 <i>LAW_EN</i> =1 | + |

三、變數定義

(一)應變數

公益支出(*Ln_CHAR_EXP*)

公益信託之公益支出包含其為公益信託目的捐贈予不特定受益人之支出及其從事公益活動之支出，不包含信託管理費、信託監察費及其他費用等。公益支出多寡顯示該公益信託真正將慈善資源流入社會之程度，因此本研究以公益支出作為欲探討之應變數，並以當年度公益支出總額取自然對數衡量。

(二)自變數

1. 免稅利益(Ln_TAX_EXPT)⁵

本研究探討我國公益信託因租稅優惠所節省之免稅利益與公益支出關聯性，設算之免稅利益包含遺贈稅法不計入遺產及贈與稅總額之免稅利益、所得稅法列報捐贈扣除額或捐贈費用之免稅利益及所得稅法第3條之4之免稅利益。以設算公式計算，將各項免稅利益加總，取自然對數衡量免稅利益對公益支出之影響，並不預期方向。

(1)遺贈稅法不計入遺產及贈與稅總額、所得稅法列報捐贈扣除額或捐贈費用之免稅利益

按遺贈稅法第16條之1及第20條之1，自然人提供財產捐贈予符合規定之公益信託，該財產不計入遺產或贈與總額，免納遺產稅或贈與稅。換言之，若自然人係捐贈予公益信託以外之人，須繳納以該財產價值計算之遺贈稅，爰節省之遺贈稅稅額即是其所享有之免稅利益。依所得稅法第6條之1、第17條及第36條，個人捐贈予符合規定之公益信託之財產，可於申報綜合所得稅時列舉扣除，營利事業捐贈予符合規定之公益信託之財產可列為當年度費用。換言之，若個人或營利事業未進行捐贈，即無法享有扣除額或列為費用之租稅優惠。本研究於衡量本項免稅利益時，因各公益信託財產之捐贈者未必為同一人，無法掌握適用之稅率及免稅額，又乘以單一稅率對迴歸模型變數方向及顯著程度並無影響，故以當年度信託資本及捐贈收入總額，做為衡量遺贈稅法及所得稅法列報捐贈扣除額或捐贈費用之免稅利益。設算公式如下：

$$\text{遺贈稅法及所得稅法捐贈扣除額之免稅利益} = \text{信託資本} + \text{捐贈收入}$$

(2)所得稅法第3條之4之租稅優惠

依所得稅法第3條之4，符合規定之公益信託，其每年由信託財產發生之信託

⁵ 在此排除營業稅及房屋稅租稅優惠之免稅利益衡量。依據加值型及非加值型營業稅法第8條之1：「受託人因公益信託而標售或義賣之貨物與舉辦之義演，其收入除支付標售、義賣及義演之必要費用外，全部供作該公益事業之用者，免徵營業稅。」又依據房屋稅條例第15條第1項：「私有房屋有下列情形之一者，免徵房屋稅……受託人因該信託關係而取得之房屋，直接供辦理公益活動使用者。」依此，公益信託亦享有營業稅及房屋稅之租稅優惠。惟觀察2018年至2021年之各公益信託報告書，甚少有銷售收入及以不動產作為信託財產者，對免稅利益設算之影響微乎其微，且本研究亦難以取得公益信託之營業稅及房屋稅稅額，故不考慮設算營業稅及房屋稅之免稅利益。

利益毋須繳納所得稅，待信託利益於實際分配時，再於分配年度併入受益人之所得計算。換言之，信託財產進入公益信託後，該財產後續發生之利益不對捐贈者課稅，而信託財產產生孳息收入主要來源包含現金、基金、上市櫃公司股票、未上市櫃公司股票等，爰免稅利益包含利息收入及股利收入。因本研究無法掌握各公益信託捐贈者適用之稅率及免稅額，又乘以單一稅率對於迴歸模型變數方向及顯著程度並無影響，故以當年度利息及股利收入總額，做為衡量所得稅法第3條之4之免稅利益。設算公式如下：

$$\text{所得稅法第3條之4之免稅利益} = \text{利息收入} + \text{股利收入}$$

2. 總資產(Ln_T_A)

公益信託資產規模愈大，公益信託愈有能力從事公益活動，公益支出應愈多。游洛晴(2019)實證結果顯示，公益信託資產規模與公益支出呈正相關。本研究以公益信託資產總額取自然對數衡量資產規模對公益支出之影響，並預期呈正相關。

3. 當年度收入(Ln_T_REV)

公益信託收入來源主要包含捐贈收入及財產孳息收入。當年度收入愈高，該公益信託愈有資源投入公益支出。游洛晴(2019)實證結果顯示，公益信託當期收入總額與公益支出呈正相關。本研究以公益信託當年度收入取自然對數衡量，並預期公益信託收入總額與公益支出呈正相關。

4. 現金資產(Ln_CASH)、上市櫃公司股票(Ln_LS)、未上市櫃公司股票(Ln_ULS)、其他資產(Ln_OA)

公益信託財產主要包含現金、上市櫃公司股票、基金、未上市櫃公司股票及不動產等，不同財產種類變現及孳息能力不同。依此，本研究將信託財產分為現金資產($CASH$)、上市櫃公司股票(LS)、未上市櫃公司股票(ULS)三類，其餘資產則放其他資產(OA)，分別取自然對數衡量資產種類對公益支出之影響。

(三)控制變數

1. 主管機關差異(AU_DIFF)

依據各公益信託許可及監督辦法規定，公益信託原則上由中央目的事業主

管機關監督。若申請時信託財產未達一定金額⁶，且主要受益範圍於單一直轄市或縣(市)者，中央主管機關得委託直轄市或縣(市)政府許可及監督，以減少中央主管機關行政負擔。監察院調查報告(蔡崇義，2020)曾指出，各主管機關對公益信託監管程度不一。中華民國信託業商業同業公會委託研究報告(潘秀菊，2012)亦指出，為避免各部會標準不一所生之困擾，應有統一主管機關之必要。另有論者認為，主管機關不同能達成之監督效果不同，蓋公益信託設立者往往舉足輕重，期待地方政府基層公務員為有效監督恐強人所難，建議統一由中央主管機關監督(謝哲勝，2016)。依此，本研究預期公益信託主管機關差異，會造成監督公益信託力度不同，進而影響公益支出。本研究區分公益信託主管機關為中央部會或地方政府，設虛擬變數，地方主管機關 $AU_DIFF=0$ ，中央主管機關則 $AU_DIFF=1$ 。

2. 信託實務準則實施年度(LAW_EN)

為提升社會對公益信託的信賴、加強公益信託的正當性，中華民國信託業商業同業公會依金融監督管理委員會(下稱金管會)指示，於2019年4月17日發布信託實務準則，以自我監督方式減少社會非議。該實務準則要求公益信託揭露更透明、公益支出需達一定數額，以達自我監督效果，故本研究預期準則發布會影響公益信託之公益支出，且預期該準則發布後公益支出較發布前高。依此，本研究以信託實務準則發布前後為基準，設虛擬變數，2018年 $LAW_EN=0$ ，2019年至2021年則 $LAW_EN=1$ 。

四、資料來源

(一)樣本期間與來源

本研究以2018年至2021年間，臺灣公益信託為研究對象，採用之公益信託財務及非財務資料，取自中華民國信託業商業同業公會網站之公益信託揭露資料，包含收支計算表、資產負債表及信託事務處理報告書。

⁶ 根據各主管機關訂定之公益信託設立須知，現行認定標準為申請時信託財產未達新臺幣(下同)3,000萬元，且主要受益範圍在單一直轄市或縣市者。此外，公益信託成立後，若信託財產累計超過3,000萬元，並不會變更地方主管機關為中央主管機關。

(二)樣本篩選

2018 年至 2021 年公益信託原始家數為 1,022 筆，刪除公益信託成立年度 50 筆及未公告公益信託資訊 1 筆，實際採用樣本數為 971 筆。

伍、實證結果與分析

一、敘述性統計分析

表 2 列示各公益信託資產規模分布，2018 年至 2021 年資產規模落在 50 萬元至 3,000 萬元之公益信託共 544 筆，占全體樣本 56%，總資產大於 1 億元之公益信託占 14%，總資產未達 50 萬元之公益信託占 19%，顯示公益信託資產規模落差極大。表 3 列示各公益信託性質之樣本數，2018 年至 2021 年以社會福利為信託目的之公益信託占最多數，占全體樣本 60%，其次係以教育業務為信託目的之公益信託(占 28%)。

表 2 樣本規模分布(N=971)

| 公益信託規模 | 樣本數 | 占全體樣本% |
|------------------------|-----|--------|
| 總資產 ≥ 1 億元 | 140 | 14.42% |
| 3,000 萬元 ≤ 總資產 < 1 億元 | 102 | 10.50% |
| 50 萬元 ≤ 總資產 < 3,000 萬元 | 544 | 56.03% |
| 總資產 < 50 萬元 | 185 | 19.05% |
| 合計 | 971 | 100% |

資料來源：信託業公益信託資料揭露查詢，<https://regsrv.trust.org.tw/trustweb/QueryCharity.aspx>(最後瀏覽日：2022.12.10)。

表 3 樣本性質分布(N=971)

| 公益信託性質 | 樣本數 | 占全體樣本% |
|-----------|-----|--------|
| 內政業務 | 48 | 4.94% |
| 社會福利 | 581 | 59.83% |
| 文化 | 17 | 1.75% |
| 法務 | 50 | 5.15% |
| 教育業務 | 271 | 27.91% |
| 海洋事務 | 2 | 0.21% |
| 公共治理與社會發展 | 2 | 0.21% |
| 合計 | 971 | 100% |

資料來源：信託業公益信託資料揭露查詢，<https://regsrv.trust.org.tw/trustweb/QueryCharity.aspx>(最後瀏覽日：2022.12.10)。

表4列示本研究實證模型(1)及實證模型(2)各項變數之敘述性統計值，顯示公益支出、免稅利益、資產總額、當年度收入、不同種類資產總額等數值之標準差極大，顯示樣本數值分散程度極大。各項變數說明如下：

(一)公益支出

平均數約為804萬元，75分位數約為230萬元，顯示公益支出未達平均值之公益信託占整體75%以上。而971筆樣本中僅有73筆當年度未有公益支出，顯示大多數公益信託於2018年至2021年均實際進行公益活動。

(二)免稅利益

免稅利益方面，平均數為1.5億元，遠大於公益支出平均數。

(三)總資產

公益信託資產規模平均值高達約4.8億元，中位數約為528萬元，顯示信託資產總額呈顯著右偏型態。詳細觀之，971筆樣本中僅有67筆高於平均值。

(四)當年度收入

平均數約為1,780萬元，中位數約為38萬元，971筆資料中有20筆無當年度收入。詳細觀之，有524筆無當年度捐贈收入，顯示大多數公益信託於信託成立後，較少再以捐贈財產形式增加收入，多以公益信託財產產生之股利、利息等孳息作為公益信託財源。

(五)現金資產、上市櫃公司股票、未上市櫃公司股票、其他資產

觀察不同信託資產種類，平均而言，現金資產僅占資產總額9%，上市櫃公司股票約占資產總額35%，未上市櫃公司股票約占資產總額53%，顯示相較現金資產，捐贈者較傾向捐贈非現金資產。

(六)主管機關差異

平均數為0.59，顯示約有59%公益信託由中央部會監督管理，41%由地方主管機關監督管理。

本研究另以公益支出除以資產總額及公益支出除以當年度收入，觀察公益信託之公益支出比率。從表4可知，公益支出除以資產總額倍數之平均值約為8，公益支出除以資產總額倍數之25分位數為0.02，中位數為0.09，顯示約25%公益

信託，其公益支出除以資產總額倍數並未大於信託法修正草案所規定之最低公益支出比率(資產總額2%)。其中部分公益信託之公益支出除以資產總額倍數甚大，主要係因小規模公益信託資產少，多以當年度捐贈收入支應當年度公益支出，使公益支出大於資產總額。此外，由於信託法修正草案對公益信託監管將變嚴格，多家公益信託可能因此欲結束信託關係而逐年捐出信託資產，使信託資產愈來愈少，相對而言，公益支出比率愈大。

此外，公益支出除以當年度收入倍數之平均值為347，25分位數為0.4，中位數為1.01，顯示超過25%公益信託，其公益支出除以當年度收入倍數小於信託法修正草案所規定之最低公益支出比率(年度收入總額60%)，當年度實際公益支出與當年度收入顯不相當。部分公益信託之公益支出除以當年度收入倍數甚大，主要係因大多數公益信託成立後，較少再以捐贈財產形式增加收入，多以公益信託財產產生之股利、利息等孳息作為公益信託財源，收入較少。又相較財團法人法第19條第6項針對財團法人有不得動用本金之規定，公益信託目的本不在於永久存續，因此可動用信託資本支應公益支出，使多數公益信託呈現公益支出大於收入之現象，符合公益信託本質上係導管，提供委託人將信託資產流入社會公益之功能。

本研究發現樣本中有186筆(約占樣本19%)同時符合公益支出除以當年度收入倍數小於0.6，且公益支出除以資產總額倍數小於0.02。此外，從公益信託總體規模觀察，至2021年底，資產總額約達1,200億元，收入總額約達50億元，實際公益支出僅約18億元，即2021年整體公益信託加總之公益支出除以資產總額倍數僅約為0.015，公益支出除以當年度收入倍數約為0.365，皆小於信託法修正草案所規定之最低公益支出比率，顯示我國因委託人將財產捐贈至公益信託而未課徵之稅基龐大，惟財產留置於公益信託，致實際流入社會之慈善資源過低。依此，現行公益信託稅制恐無法有效發揮促進公益之功能，有違立法目的。

表 4 樣本變數敘述性統計(N=971)

| 變數 | N | 平均值 | 標準差 | 最大值 | 75 分位數 | 中位數 | 25 分位數 | 最小值 |
|--------------------------|-----|--------|----------|-----------|--------|------|--------|------|
| <i>CHAR_EXP</i> (百萬元) | 971 | 8.04 | 38.10 | 502.11 | 2.30 | 0.69 | 0.16 | 0 |
| <i>TAX_EXPT</i> (百萬元) | 971 | 153.57 | 865.03 | 11,631.56 | 30.00 | 5.01 | 2.00 | 0.07 |
| <i>T_A</i> (百萬元) | 971 | 477.43 | 2,733.73 | 30,478.84 | 29.95 | 5.28 | 0.85 | 0 |
| <i>CASH</i> (百萬元) | 971 | 44.9 | 216.70 | 2,385.23 | 12.90 | 2.94 | 0.59 | 0 |
| <i>LS</i> (百萬元) | 971 | 164.98 | 1,532.78 | 19,121.84 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>ULS</i> (百萬元) | 971 | 253.33 | 2,153.06 | 30,140.09 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>OA</i> (百萬元) | 971 | 14.23 | 177.17 | 5,112.20 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>T_REV</i> (百萬元) | 971 | 17.8 | 102.91 | 1,323.88 | 2.29 | 0.38 | 0.01 | 0 |
| <i>AU_DIFF</i> | 971 | 0.59 | 0.49 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| <i>LAW_EN</i> | 971 | 0.76 | 0.43 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| <i>CHAREXP/TA</i> | 971 | 7.99 | 86.15 | 2071.01 | 0.36 | 0.09 | 0.02 | 0 |
| <i>CHAREXP/TREV</i> | 971 | 347.31 | 1,680.31 | 27,123.29 | 15.23 | 1.01 | 0.40 | 0 |

註：*CHAR_EXP*=當年度公益支出；*TAX_EXPT*=免稅利益；*T_A*=資產總額；*CASH*=現金資產；*LS*=上市櫃公司股票；*ULS*=未上市櫃公司股票；*OA*=其他資產；*T_REV*=當年度收入；*AU_DIFF*=主管機關差異；*LAW_EN*=信託實務準則實施年度；*CHAREXP/TA*=當年度公益支出/資產總額；*CHAREXP/TREV*=當年度公益支出/當年度收入。

有鑑於公益信託規模及各項數據分散程度極大，本研究進一步以資產總額1億元、3,000萬元、50萬元區分不同規模之4個群組，觀察不同規模下公益信託之敘述性統計。表5顯示，整體而言，規模愈大，公益支出除以資產總額比率及公益支出除以當年度收入比率之平均值均愈小。資產種類方面，規模愈大，公益信託持有之現金占資產總額比率之平均值愈小，未上市櫃及上市櫃公司股票占資產總額比率之平均值則愈大，顯示規模愈大之公益信託，平均而言較傾向捐贈非現金資產。此外，資產總額未達50萬元之公益信託共185筆，其資產平均值約98%由現金組成，且公益支出比率高，表示平均而言，小規模公益信託較無公益支出過低、利用公益信託控股之疑慮。

表5 公益信託樣本變數之平均值—以規模大小區分(N=971)

| | 總資產 <50 萬元 | 50 萬元≤總資產 <3,000 萬元 | 3,000 萬元≤總 資產<1 億元 | 總資產 ≥1 億元 |
|---------------------|---------------|------------------------|-----------------------|--------------|
| 樣本數 | 185 | 544 | 102 | 140 |
| <i>CHAREXP/TA</i> | 40.76 | 0.36 | 0.07 | 0.05 |
| <i>CHAREXP/TREV</i> | 1095.58 | 236.54 | 36.54 | 15.34 |
| <i>CASH/TA</i> | 0.98 | 0.74 | 0.42 | 0.08 |
| <i>LS/TA</i> | 0.02 | 0.14 | 0.47 | 0.35 |
| <i>ULS/TA</i> | 0 | 0.06 | 0.10 | 0.54 |
| <i>OA/TA</i> | 0 | 0.06 | 0.01 | 0.03 |

註：*CHAREXP/TA*=當年度公益支出/資產總額；*CHAREXP/TREV*=當年度公益支出/當年度收入；*CASH/TA*=現金資產/資產總額；*LS/TA*=上市櫃公司股票/資產總額；*ULS/TA*=未上市櫃公司股票/資產總額；*OA/TA*=其他資產/資產總額。

二、相關係數檢定分析

表6列示實證模型(1)及實證模型(2)中各變數之Pearson相關係數及*p*-value。顯示公益支出(*CHAR_EXP*)與免稅利益(*TAX_EXPT*)、資產總額(*T_A*)、當年度收入(*T_REV*)三者相關係數為正值，且皆達1%顯著水準(*p*-value<0.0001)，從單變量統計關係觀之，符合假說H1及假說H2預期。公益支出(*CHAR_EXP*)與現金資產(*CASH*)、上市櫃公司股票(*LS*)、未上市櫃公司股票(*ULS*)、其他資產(*OA*)四者相關係數為正值，且皆達1%顯著水準(*p*-value<0.0001)，顯示公益支出與不同種類資產皆為顯著正相關。公益支出(*CHAR_EXP*)與主管機關差異(*AU_DIFF*)之相關係數亦為正值，達1%顯著水準(*p*-value=0.0002)。公益支出(*CHAR_EXP*)與信託實務準則實施年度(*LAW_EN*)之相關係數則為負值，惟未達顯著水準(*p*-value=0.8144)。

表 6 實證模型(1)及實證模型(2)之 Pearson 相關係數

| | CHAR_EXP | TAX_EXPT | T_A | CASH | LS | ULS | OA | T_REV | AU_DIFF | LAW_EN |
|----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|--------|
| CHAR_EXP | 1 | | | | | | | | | |
| TAX_EXPT | 0.46209 <.0001*** | 1 | | | | | | | | |
| T_A | 0.68943 <.0001*** | 0.52452 <.0001*** | 1 | | | | | | | |
| CASH | 0.52902 <.0001*** | 0.23044 <.0001*** | 0.26411 <.0001*** | 1 | | | | | | |
| LS | 0.66558 <.0001*** | 0.51914 <.0001*** | 0.69573 <.0001*** | 0.27009 <.0001*** | 1 | | | | | |
| ULS | 0.30584 <.0001*** | 0.24290 <.0001*** | 0.78161 <.0001*** | 0.01979 0.5378 | -0.01237 0.7003 | 1 | | | | |
| OA | 0.51580 <.0001*** | 0.36835 <.0001*** | 0.36794 <.0001*** | 0.27386 <.0001*** | 0.51499 <.0001*** | -0.00940 0.7699 | 1 | | | |
| T_REV | 0.76956 <.0001*** | 0.46770 <.0001*** | 0.66607 <.0001*** | 0.48286 <.0001*** | 0.87864 <.0001*** | 0.12695 <.0001*** | 0.54267 <.0001*** | 1 | | |
| AU_DIFF | 0.11745 0.0002*** | 0.12905 <.0001*** | 0.12858 <.0001*** | 0.05466 0.0887* | 0.08109 0.0115** | 0.09466 0.0032*** | 0.06527 0.0420** | 0.09737 0.0024*** | 1 | |
| LAW_EN | -0.00754 0.8144 | -0.04109 0.2008 | -0.00361 0.9107 | -0.00233 0.9422 | 0.00312 0.9226 | -0.00304 0.9247 | -0.04289 0.1817 | -0.03270 0.3087 | -0.01519 0.6363 | 1 |

註：1.變數定義請詳見表 1。

2.「***」表示達 1%顯著水準；「**」表示達 5%顯著水準；「*」表示達 10%顯著水準。

三、迴歸分析

(一)實證模型(1)

本研究使用最小平方法(Ordinary Least Squares, OLS)進行多元迴歸分析。表 7 列示實證模型(1)之迴歸結果， R^2 為 0.3964，F 值 = 126.75(p -value < 0.0001)，顯示迴歸模型(1)對於公益支出約有 40%之解釋度。變異數膨脹係數(VIF)皆小於 10，表示各變數間無多重共線性問題。

於表 7 中， Ln_TAX_EXPT 之迴歸係數為正值，達 1%顯著水準(p -value = 0.0006)，顯示公益信託享有之免稅利益與公益支出呈顯著正相關，符合假說 H1 預期。亦即，公益信託享有免稅利益愈多，投注於社會公益活動之能量愈多。

惟參數估計值僅 0.26012，表示在其他條件不變下，當公益信託享有之免稅利益增加 1%，公益支出僅增加約 0.26%，公益支出增加之百分比幅度小於免稅利益增加之百分比，顯示當享有之免稅利益增加，公益信託並未同時增加等比例之公益支出。 Ln_T_A 及 Ln_T_REV 之迴歸係數為正值，達 1%顯著水準(p -value = 0.0004 及 p -value < 0.0001)，顯示公益信託資產總額及當年度收入與公益支出呈顯著正相關，可知公益信託愈有能力、資產與當年度收入愈高，實際付出愈多，符合假說H2 預期。惟資產總額之參數估計值僅 0.19566，當年度收入之參數估計值為 0.34740，說明在其他條件不變下，當公益信託資產總額及當年度收入增加 1%，公益支出僅增加約 0.2% 及 0.3%，公益支出增加之百分比幅度小於資產總額及當年度收入增加之百分比，顯示當資產總額及當年度收入增加，公益信託並未同時提升等比例之公益能量。

控制變數部分， AU_DIFF 之迴歸係數為正值，達 1%顯著水準(p -value < 0.0001)，顯示公益信託主管機關為中央部會者，公益支出較主管機關為地方政府者為高。 LAW_EN 之迴歸係數為正值， p -value 未達 10%顯著水準(p -value = 0.3190)，顯示在其他條件不變下，2019 年發布信託實務準則後，公益支出並未較發布前高。

表 7 實證模型(1)之迴歸結果

$$Ln_CHAR_EXP_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Ln_TAX_EXPT_{i,t} + \alpha_2 Ln_T_A_{i,t} + \alpha_3 Ln_T_REV_{i,t} + \alpha_4 AU_DIFF_{i,t} + \alpha_5 LAW_EN_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

| 應變數 Ln_CHAT_EXP | | | | | |
|---------------------|----------------|---------|------------|-----------|---------|
| 變數 | 變數說明 | 參數估計值 | t 值 | Pr> t | VIF |
| <i>Intercept</i> | 截距項 | 0.63529 | 0.75 | 0.4512 | 0 |
| Ln_TAX_EXPT | 免稅利益 | 0.26012 | 3.43 | 0.0006*** | 2.34312 |
| Ln_T_A | 總資產 | 0.19566 | 3.56 | 0.0004*** | 3.10074 |
| Ln_T_REV | 當年度收入 | 0.34740 | 10.41 | <.0001*** | 1.91050 |
| AU_DIFF | 主管機關差異 | 0.95889 | 4.29 | <.0001*** | 1.17824 |
| LAW_EN | 信託實務準則 實施年度 | 0.23751 | 1.00 | 0.3190 | 1.00750 |
| N | | 971 | R^2 | | 0.3964 |
| F 值 | | 126.75 | p -value | | <.0001 |

註：1.變數定義請詳見表 1。

2. 「***」表示達 1%顯著水準；「**」表示達 5%顯著水準；「*」表示達 10%顯著水準。

(二)實證模型(2)

表 8 列示實證模型(2)之迴歸結果， R^2 為 0.4074，F 值 = 82.68(p -value < 0.0001)，顯示迴歸模型(2)對於公益支出約有 41%之解釋度。變異數膨脹係數(VIF)皆小於 10，表示各變數間無多重共線性問題。

於表 8 中， Ln_CASH 之迴歸係數為正值，達 1%顯著水準(p -value < 0.0001)，顯示公益信託持有之現金資產與公益支出呈顯著正相關。 Ln_LS 之迴歸係數為負值，達 5%顯著水準(p -value = 0.0102)，顯示公益信託持有上市櫃公司股票金額與公益支出呈顯著負相關。 Ln_ULS 之迴歸係數為負值，但未達 10%顯著水準(p -value = 0.6215)，顯示公益信託持有未上市櫃公司股票金額多寡，與公益支出無相關性。 Ln_OA 之迴歸係數為負值，且未達 10%顯著水準。綜上，根據迴歸結果，公益信託持有不同資產種類，對於公益支出有不同顯著程度及方向之相關性，不符假說 H3 預期。公益信託持有現金資產金額愈多，公益支出愈多；惟公益信託持有上市櫃公司股票金額愈多，公益支出反而愈少；而公益信託持有未上市櫃公司股票金額多寡，則不影響公益支出金額。顯示相較於非現金資產，持有現金資產較能促進公益信託實施公益活動。

表 8 實證模型(2)之迴歸結果

$$Ln_CHAR_EXP_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Ln_TAX_EXPT_{i,t} + \alpha_2 Ln_CASH_{i,t} + \alpha_3 Ln_LS_{i,t} + \alpha_4 Ln_ULS_{i,t} + \alpha_5 Ln_OA_{i,t} + \alpha_6 Ln_T_REV_{i,t} + \alpha_7 AU_DIFF_{i,t} + \alpha_8 LAW_EN_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

| 應變數 Ln_CHAT_EXP | | | | | |
|---------------------|------------|----------|------------|-----------|---------|
| 變數 | 變數說明 | 參數估計值 | t 值 | Pr> t | VIF |
| <i>Intercept</i> | 截距項 | -1.48355 | -1.53 | 0.1263 | 0 |
| Ln_TAX_EXPT | 免稅利益 | 0.37016 | 5.01 | <.0001*** | 2.26377 |
| Ln_CASH | 現金資產 | 0.22992 | 4.47 | <.0001*** | 1.98583 |
| Ln_LS | 上市櫃公司股票 | -0.03996 | -2.57 | 0.0102** | 1.24590 |
| Ln_ULS | 未上市櫃公司股票 | -0.01054 | -0.49 | 0.6215 | 1.28163 |
| Ln_OA | 其他資產 | -0.02331 | -1.05 | 0.2957 | 1.21934 |
| Ln_T_REV | 當年度收入 | 0.36924 | 11.14 | <.0001*** | 1.91151 |
| AU_DIFF | 主管機關差異 | 0.94520 | 4.23 | <.0001*** | 1.19749 |
| LAW_EN | 信託實務準則實施年度 | 0.25033 | 1.06 | 0.2896 | 1.00631 |
| N | | 971 | R^2 | | 0.4074 |
| F 值 | | 82.68 | p -value | | <.0001 |

註：1. 變數定義請詳見表 1。

2. 「***」表示達 1%顯著水準；「**」表示達 5%顯著水準；「*」表示達 10%顯著水準。

陸、結論與建議

一、結論

本研究實證結果發現，公益支出與免稅利益呈顯著正相關，似符合社會期待，惟公益信託所享有之免稅利益增加，公益信託並未同時付出等比例之公益支出。另一方面，公益支出與公益信託資產總額、當年度收入呈顯著正相關，惟資產規模及當年度收入增加幅度遠大於實際公益支出增加幅度，愈有能力之公益信託並未付出愈多。

細論公益支出比率方面，樣本中約有19%之公益信託同時符合公益支出除以當年度收入倍數小於0.6，且公益支出除以資產總額倍數小於0.02之條件。依此，信託法修正草案所規定之最低公益支出比率標準預期能達成促進捐贈效果。本研究另依規模大小區分公益信託以觀察其特性，從平均值來看，公益信託規模愈大，公益支出除以資產總額比率及公益支出除以當年度收入比率之平均值均愈小。顯示平均而言，公益支出比率過低之情形集中於大型公益信託，小型公益信託則較無脫法情形。綜上，現行法給予公益信託租稅優惠，相關法律卻缺乏敦促公益信託實踐公共利益之監督機制，致目前大型公益信託存在公益支出過低，與其所享有之免稅利益不相當之情形，有違促進公益之立法目的，爰信託法修正草案第71條之6增訂最低公益支出比率之規範有其必要性。

本研究進一步探討不同資產種類對於公益支出之影響。實證結果發現，不同種類之資產對於公益支出有不同顯著程度及方向之相關性，相較於非現金資產，持有現金資產較能促進公益信託實施公益活動；此外，縱上市櫃公司股票流動性及變現性較未上市櫃公司股票佳，上市櫃公司股票對於公益支出貢獻度反而較低。綜上，允許公益信託持有非現金財產不但無法有效促進公益，更使公益信託產生悖離公益目的之行為，信託法修正草案第71條之1、第71條之2及第71條之7增訂財產種類及運用限制，預防公益信託持有過於龐大非現金資產，有其必要性。

二、針對信託法修正草案之建議

承前所述，依實證結果，本研究肯定信託法修正草案增訂最低公益支出比率、財產種類及運用限制之必要性，惟該條文內容未臻周全，因此提出2項建議：

(一)最低公益支出比率之訂定標準須審慎衡量，公益支出應達資產總額 2%之限制應適用於所有資產總額達一定金額之大型公益信託

根據實證結果，本研究肯定信託法修正草案第 71 條之 6 增訂最低公益支出比率，以敦促公益信託執行公益活動之必要性。目前該條文針對最低公益支出比率訂為「前一年底信託財產總額 2%或年度收入總額 60%」，惟該公益支出比率之訂定依據恐稍嫌思慮不周。本研究認為可參照美國立法例，考量我國資產長期投資報酬率及通膨率等因素(Steuerle, 1977)，審慎衡量標準之適宜性，避免標準過低無法有效遏阻公益支出量能低之情形，標準過高影響委託人捐贈意願，阻礙我國公益信託發展。

此外，本研究認為公益支出應達資產總額 2%之限制應適用於所有資產總額達一定金額之大型公益信託。詳言之，以當年度收入 60%為最低公益支出比率之標準有利於累積公益信託資產，違反公益信託之反累積原則(Bogert, 1987)，從本研究實證結果亦發現，公益信託規模愈大，公益支出愈小，故原則上不應以收入總額作為計算最低公益支出之衡量標準。惟小規模公益信託本身資產總額少，若以資產總額 2%作為支出標準恐不利其生存，且小規模公益信託較無脫法之舉。是以，本研究認為最低公益支出標準應大小分流，針對資產達一定金額以上之大型公益信託，公益支出最少須超過該公益信託資產總額 2%，未達一定金額之小型公益信託可選擇當年度收入 60%或資產總額 2%孰低計算最低公益支出，以平衡公益信託永續經營及社會公共利益。

(二)未來子法訂定最低現金總額比率之標準須具合理性

根據實證結果，本研究肯定信託法修正草案第 71 條之 1、第 71 條之 2 增訂財產種類限制、第 71 條之 7 增訂財產運用限制，預期能預防未來公益信託持有非現金資產比率過高，防止控股化情形發生。惟基於不溯及既往原則，存續中公益信託似不須受上述條文規範，毋須處分已持有之非現金資產，無法有效解決既存公益信託持有龐大非現金資產衍生之問題，只能依賴每年最低公益支出比率規範，促使該公益信託處分非現金資產。因此，針對第 71 條之 2 授權主管機關訂定最低現金總額比率之規範，建議未來主管機關於訂定相關子法時，標準不應

差異過大⁷，並應明確解釋現金總額比率之計算依據，避免出現不同性質公益信託現金總額比率差異甚大之不合理情形，使委託人因而有成立特定目的性質公益信託之誘因。

參考文獻

一、中文部分

1. 王志誠(2021)，*信託法*，臺北：五南文化。
2. 王志誠、封昌宏(2020)，*信託稅法與實例解析*，臺北：財團法人台灣金融研訓院。
3. 中華民國信託業商業同業公會(2020)，*公益信託 2.0*，臺北：中華民國託業同業公會。
4. 謝哲勝(2016)，*信託法*，臺北：元照出版。
5. 王志誠(2020)，「我國公益信託未來之建議規劃方向」，*中華民國信託業商業同業公會委託研究報告*。
6. 潘秀菊(2012)，「財團法人賸餘財產轉設立公益信託及我國公益信託發展之研究與建議」，*中華民國信託業商業同業公會委託研究報告*。
7. 王志誠(2021)，「實現百年公益信託之思維」，*月旦會計實務研究*，42，13-20。
8. 柯格鐘(2019)，「論公益與宗教團體之免稅優惠」，*財稅研究*，48(2)，1-25。
9. 謝哲勝、楊現貴(2021)，「公益信託處理信託事務年度支出下限相關爭議評析」，*國立中正大學法學集刊*，70，189-244。
10. 林宗毅(2021)，「公益信託的課稅問題」，*國立中正大學財經法律系碩士學位論文*。
11. 張衍文(2019)，「現行公益信託規範的檢討」，*國立中正大學法律系碩士學位論文*。

⁷ 現行財團法人法第9條亦有授權主管機關得訂定現金總額比率之類似規定，而主管機關對於不同性質之財團法人，現金總額比率要求寬嚴不一，影響程度亦不一。舉例而言，衛生福利部目前針對衛生財團法人訂有現金總額比率須達100%之嚴格規定，但未針對醫療財團法人訂定現金總額最低比率。

12. 楊睿杰(2022), 「公益信託制度之分析與檢討」, 東吳大學法律學系碩士學位論文。
13. 游洛晴(2019), 「公益信託與公益支出之關聯性研究」, 國立臺北大學會計學系碩士學位論文。
14. 中華民國信託業商業同業公會, 民國 110 年度第四季公益信託業務統計一覽表, <https://www.trust.org.tw/tw/info/related-statistics/0?year=2021>(最後瀏覽日: 2022.12.10)。
15. 中華民國信託業商業同業公會, 信託業公益信託資料揭露查詢, <https://regsrv.trust.org.tw/trustweb/QueryCharity.aspx>(最後瀏覽日: 2022.12.10)。

二、英文部分

1. Bogert, G. T. (1987), *Trusts*, Minnesota: West Publishing.
2. Steuerle, E. (1977), Payout requirements for foundations, *Research Papers Sponsored by the Commission on Private Philanthropy and Public Needs*, 1663-1677.