

財團法人法帶來的公益責信要求 與未來發展預期

陳文良

國際社會福利協會中華民國總會秘書長

財團法人法歷經多年討論，在本(107)年 6 月於立法院三讀通過，並於 8 月 1 日，由總統公佈施行。這次能夠快速通過主要關鍵影響在於，我國政府因為加入「亞太洗錢防制組織」(Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)，在這個會員組織中，同儕評鑑的結果提出我國在公司與財團法人相關工作的重大缺失，需要一部專法來規範財團法人的責信與透明度。同時也針對政府設立的財團法人有了著手重新掌握資源與董事會多數席次的法源，為「轉型正義」鋪路。

壹、責信與透明度相互加乘

談責信(accountability)很難不談透明度(transparency)，這兩個概念是相互加乘的效果，從許多強調責信的機構或研究，把責信分成責任義務(obligation) 層次和自願性(voluntary)的層次 (2014, PACE)，責任義務的層次，也就是我們一般所說的他律，來自國家法律的規範，相對而言，自願性的層面也就是由民間自發性形成的自律組織，或者說同儕互評與共識形成的氛圍所訂定的準則。

責信的意涵包括了資訊透明度加上公眾參與程度或是意見表達管道的多元程度，也就是說，公益團體所揭露的訊息，以及對於這些訊息如果有意見需要表達時，管道是開放多元而且能夠獲得積極回應的，換言之，這是一個社會民主化到一定的深度才能形成的公民社會遊戲規則。

從過去 20 年的經驗回顧臺灣責信度的發展，2006 年公益勸募條例公布施行以來，對於公開徵信與取得政府許可字號以進行公開勸募的規範，讓社會大眾對於取得政府認證的公信力有了依據，儘管個別民眾對此的認識不深，在公益團體之間形成了一種自我約束與對公眾揭露、徵信以及答覆疑慮的文化。不過也由於這個法本

身「管募不管捐」，這些年主動申請公益勸募的所得金額相較於臺灣的募款能量，相當低（過去三年，平均 21-24 億之間，而臺灣的募款市場是 400 億臺幣左右）。

貳、科技帶來資訊溝通普及化

自從 1995 年以來網際網路的發明、2008 年後個人行動裝置快速普及化，進而帶來了各種社群媒體工具的持續創新，短短不到十年之間，幾乎徹底打破了過去媒體資源由少數人（富人與政府）壟斷的局面，因而，許多公益團體有了前所未有的絕佳機會，突破以往的方式接觸支持者，相對而言，也要對更多不特定對象交代結果，更不用說對於已經擁有一定知名度的公益團體，必須面對傳統媒體以外，在網路上興起的專業領域論壇所掀起的輿論壓力。

雖然，對公益團體而言，偶而會有被民粹（鄉民）威脅的感覺，特別是某些案例當中，涉及服務使用者隱私的議題，機構往往啞巴吃黃連有苦說不清，但是，整體而言，對於公益團體所執行的業務與資源運用透明度的揭露壓力逐漸形成新的責信風氣，對捐款人與社會大眾責信與透明度的維繫可以說漸漸成了所有公益組織的日常，換言之，鄉民即公民（netizen）。

參、公民與專業人員期待不同

2014 年美國「活躍公民參與公益組織」（Philanthropy for Active Civic Engagement, PACE）與 Kettering 基金會共同針對 25 個公益組織負責人進行了一個圓桌會議與深度訪談。

他們針對上述的社會開放趨勢，把責信歸納成兩種，資訊型責信（Informational accountability）與關係型責信（Relational accountability），研究者發現公益團體的專業人士、意見領袖傾向認為資訊型責信是重要的，而一般社會大眾反而認為後者才是他們信任的。

責信的方式有很多層次，透明度是最基本的，除了訊息公開揭露，還包括了與公益團體互動的利害關係人對於這些資訊取得的可近性、所揭露訊息的可理解程度，過去 20 年，公益團體多半以在自家首頁上提供年報與財務查核報告書的下載，作為基本的責信，然而，與其被動接受這些他律性質的法律規範，積極主動揭露並以淺顯易懂的方式進一步說明就是公益團體開創獨特品牌形象的一個絕佳機會。

肆、財團法人法將會帶來什麼改變

在這個時代趨勢的基礎上，我們來檢視這次通過的財團法人法在責任要求有哪些規範，從實務經驗中，這個法的執行會帶來什麼結果提出個人的觀點。

財團法人法的立法說明當中提到：「對民間捐助之財團法人採低密度監督，依私法自治原則，尊重其章程自由，並鼓勵其自治，避免作過多限制，以期建構周延之法制環境，確實達成鼓勵財團法人積極從事公益、增進民眾福祉之目標。」

話雖如此，觀諸具體條文，依照國情經驗研判，主管機關在大環境的壓力之下，施行細則恐怕會加諸許多層面的規範於民間財團法人，以免媒體施加輿論壓力同時引來監察院調查懲處。

回顧我國自 1986 年解除戒嚴以來，民間社會力蓬勃發展，從那個時候開始公益性質的財團法人與社團法人數量激增，然而，財團法人的設立，除了主管機關依照業務屬性各自建立監督管理辦法，同時也依據該業務領域的規模設置了中央與地方層級不同的設立基金門檻，考量社會變遷的快速，越來越多企業與高淨值資產人士也透過設立基金會來取得稅務與財產處分的優惠，因而，對於民法中賦予財團法人所應具備的「公共財」性質，也有必要透過明確的規範形成公眾對此一性質法人的認識。

從財團法人法的逐條說明當中所述：「目前中央各目的事業主管機關辦理財團法人之設立許可及監督管理，係以民法相關規定及本於其權責個別訂定之行政規則、職權命令為依據。惟民法規範財團法人之條文僅有數條，且均為原則性規定，上開行政規則、職權命令之內容復多涉及人民權利義務事項，有違反法律保留原則之虞。」可以看出來是提供多年的行政命令與辦法一個明確的法源依據。

伍、財團法人法對治理角色課以高度責任

從這個法的內容來看，我分別從董事會治理責任、資訊揭露、財產管理、以及與全球治理接軌等面向來看：

- 一、強化董監事治理的責任與角色：過去有「社會賢達、地方仕紳、知名人士」背書的董事性質將會轉變為專業性、關係導向與明確責任的身份與角色，因而，獲邀擔任董事，不能再只是與有榮焉，而是能否承擔所具

備的責任，能否信任、認同這個組織的設立宗旨與價值，不然，依據財團法人法第二十八條，是有賠償責任的。同時從十五條到十八條當中也明確對於董事監察人的利益衝突與迴避原則做了明確的規範。

- 二、與全球治理的接軌：針對資助恐怖組織與洗錢防制的規範，
- 三、對捐助財產與基金的管理：財產管理的「公共財化」限制單一公司持股比例與基金投資比例。
- 四、強制揭露與公開徵信：第 25 條第三款規定由主管機關設置網站接受各基金會上傳資料。未依規定提供者處以行政罰。
- 五、其餘包括企業型家族型基金會的董事會席次限制、防黑條款董監事與負責人不得涉及組織犯罪。
- 六、對於監察人的財務與法遵角色給予明確說明。
- 七、對休眠法人的退場機制是這次新法當中值得肯定之處，或許可以釋出閒置資金。同時也提供經營不善或是人才凋零的法人解散或合併。
- 八、外國或是國外註冊財團法人的落地與法人資格，間接排除中國大陸的財團法人。

整體來看，這部幾乎全部依照行政院版本通過的「財團法人法」可以說是綜合政府各部會長期以來管理與應付財團法人基金會的各種情境與案例的彙整，消極地來說是鬥智鬥法的結果，積極期待來看，對公民社會的發展，這是個令人失望的法案，與公益勸募條例一樣，是個管理思維勝過發展思維的法案。

但是，或許這也是現階段政府、企業與民間組織之間的權力平衡狀態的寫照，儘管經歷了兩次政黨輪替，我們的文官體系給政務官們的建議仍舊是嚴加管制民間捐助成為公共財的公益財團法人對於財產的運用，同時針對董事監察人的治理課以更為明確的責任。

對於外國註冊的財團法人來臺設立組織的法人資格，這次給了法源，這部分可以解決臺灣過去許多國際組織來臺設置分支機構，受限於本國法律與國際組織自身的品牌形象、運作模式之間的衝突，往往帶來失敗的結果，雖然，原因不會只有法律基礎的問題，但是提供此一機會或許能夠帶來新的可能性，間接能夠促成臺灣非政府組織的國際化程度與深度。執政黨兩次執政對於聯合國諮詢地位組織有一種迷思，往往也因而間接受騙，使得有著 **hidden agenda** 的非政府組織投其所好地在國外設立登記擠破頭想取得該資格，但是，在臺灣卻也未能健康發展，這種刻意

討好政策的形式，在實質上是否是一種良好的責任，更是令人起疑。

徒然只有財團法人法，切入各種規範限制，立法通過總統公佈實施到施行細則出爐正式施行，我們看見了企業基金會持有的財產大脫逃，紛紛設立了公益信託。看似多了許多選擇，實則呼應了美國 20 世紀初，洛克斐勒基金會等富人家族設立基金會所遊說立法引起的政策辯論，究竟這種私人基金會還算不算公共財，如何揭露如何享有不同程度的免稅資格，一直以來也都是動態發展的。稅法的相對應規範應該要有相對應的做法，讓私人基金會依照公共化程度不同而享有不同程度的免稅資格與優惠。

陸、臺灣需要成立「基金會中心」

公益勸募條例通過後，民間成立了「臺灣公益團體自律聯盟」，財團法人法通過後，臺灣應該需要一個「基金會中心」(Foundation Center)提供各種資訊與數據，作為未來國人與跨國從事公益者在臺灣發起任何公益活動時的參考。

柒、結論與建議

最後，在這個法目前的規範下，未來幾年我們將看到幾件事發生：

- 一、企業與家族基金會出脫持股成立大型公益信託，甚至到海外設立公益信託，寧可選擇以社會企業或是公司登記型態存在，以減少「政府干預」。
- 二、擔任董事監察人的各界人士，將需要檢視自己所擔任職務所承擔的治理責任與風險，承諾擔任董事監察人前需要仔細考慮，然後開始會有基金會需要提供訴訟險，或是對於董事會的決策提供完整資料，不然將找不到人當董事。
- 三、董事會與執行長之間的張力提高：隨著過去多半以榮譽職、志願職與背書性質的董事組成受到法律規範賦予的責任提高，過去基本上授權、默契、「信任」的董事會角色開始要重視內部資訊公開透明與決策溝通的張力，尤其當董事會都由創辦人邀請，考量社會視聽，組織需求或是乖乖牌性質的董事開始要求提供更完整的資訊，或是針對所提供的資料詢

問更多問題時，董事會治理與組織管理之間需要一段不短的時間找到新的平衡。另一方面，關於如何擔任董事也就有了培訓需求。

- 四、董事會組合開始跨領域，以幫助組織更具策略性的營運：隨著治理責任的明確化，董事會組成要能因應這個期待，對於執行長的適任性與績效評估就更為重要了，同時，隨著基金會的發展，需要配合決策需求組合出不同專業領域的人士在董事會中發揮功能。而不致於淪為執行長的橡皮圖章或是親友團，間接造成執行長或是創辦人、董事長獨裁的問題。

「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，新的法令通過實施總說明了這部法律相關議題的大環境當下的平衡狀態，實施之後才有機會往新的平衡去發展而進行修正。無論滿意與否，都從這個新的起點開始持續跨部門溝通倡議，也形成國人對財團法人基金會將會有新的責信期待。

參考資料

財團法人法（民 107 年 8 月 1 日）

中華民國法務部。107 年 8 月 1 日總統公布之「財團法人法」（含總說明、逐條說明）。取自：<https://www.moj.gov.tw/cp-1065-106401-8a0cb-001.html>

Bare, J. (2010). Philanthropy, evaluation, accountability, and social change. *The Foundation Review*, 1(4), 9.

Rourke, B. (2014). *Philanthropy and the limits of accountability: A relationship of respect and clarity*. Dayton, Ohio: Philanthropy for Active Civil Engagement (PACE), Charles F. Kettering Foundation.

作者簡介

陳文良

現職：國際社會福利協會中華民國總會秘書長

耕莘文教基金會董事

天主教善牧基金會董事

曉明基金會董事

社團法人一起夢想協會理事

衛生福利部公益彩券回饋金複審委員

新北市仁愛啟智基金會董事

學歷與證照：暨南國際大學社會政策與社會工作博士班研究

美國賓夕法尼亞大學(University of Pennsylvania)社會工
作碩士

美國賓州社會工作師證照考試及格(1997)

東吳大學社會工作系畢業

經歷：國際聯合勸募組織大中華區網絡發展總監(2014 - 2016)

中華聯合勸募協會副秘書長、秘書長 (2002-2012、2012-2014)

