

開創民間新活力 展現企業關懷情

◎陳星宇

內政部社會司專員

——提昇社會福利基金會功能之策略與取向

壹、前言

近年國內各類基金會如雨後春筍般的設立，是至為明顯的社會現象。就經濟面而言，當個人擁有財富之後，有能力參與公益事盡是極為自然的事應該給予嘉許；就政治面而言，大眾參與公共事務之能力已日趨成熟，應該予以認同；就社會心理面而言，需要層次的提昇，追求自我的實現，更是人性使然，應該予以支持。因此臺灣地區目前在各類各級主管相關登記的基金會總數超過一千八百個，雖然擁有如此龐大數量的基金會，但社會大眾對基金會之營運却有不少的負面評價。民間非營利機構發揮社會功能，企業團體善盡社會責任，大家有共識關懷全民福祉；這些是福利國家的重要指標。因此當個人與企業紛紛尋找管道成立基金會之際，談論基金會之定位及其功能之提昇應是當前極為重要之課題。

貳、基金會的本質

由於慈善事業發展的方式與法系使用名稱之差異，對基金會之認知及其內涵常易令人混淆。就法律觀點而言，我國民法係屬大陸法系，對於非營利之法人主體除於社團及財團予以界定外，在現行

法規上並無有關基金會之規定；就連相關稅法及「教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準」亦未見其踪影。但從實務觀點而言，基金會被視為財團法人型態之一種已是頗為大家接受的事實。

在英、美法系上，營利企業的對應體就是非營利組織，以美國為例，申請設立須受設立時、地的法令約束，其免稅資格的取得尚需向國稅局申請許可，且其章程或信託契約中須具備如下條款：

- (一) 活動範圍以稅法上所定之公益目的為限。
- (二) 不參與或從事立法遊說活動、選舉活動等特定之政治活動。
- (三) 解散時，其餘存之基本財產等應捐贈與政府、地方自治團體或其他從事公益之財團等。

(四) 禁止與自己交易或持有超額之特定事業股票，亦禁止不當之投資。

在非營利組織中，慈善基金 (Charitable Foundation) 包括公益信託型基金與法人型基金兩種。前者目前在國內仍付之闕如，財政部研擬信託法時考慮予以納入；後者就是國內常見的財團法人基金會。

基金會既為財團法人之一種，因此係為特定目的之促進與實現

，以捐助財產為基礎而具有權利能力之組織體。其成立要素須具備：(1)特定之目的；(2)一定之基金或財產；(3)活動之董事。

叁、當前我國社會福利基金會之現況分析

基金會之設立，適當的經濟（基金）規模是要件之一，社政機關基於上述認知，採取較嚴謹的審查標準，因此社會福利相關基金會之數額至八十一年四月底止計有二百零五個，基金總額約四十五億元，年度支出金額估計為十五億元。各基金會因其設立時間，集資方式之不同，以致在個別發展上各異其趣。例如：

林大川係中部地區甚為成功之生意人，為人樂善好施，為獎掖清寒學子，三十餘年前設立慈善基金會，提供獎助學金，濟助貧窮，曾傳為美談。三十餘年後的今天，林氏基金會依然存在，但是在社會經濟繁榮的背景下，設立基金二百萬元已喪失其原有之影響力，而且原先設定的功能，社會的需要性已逐年降低。該會應如何發展，遂成為家族董事們所困擾之問題。

永昶企業為國內三大企業之一，基於理財策略，回饋社會及稅捐優惠之考慮，於五年前設立永昶社會福利基金會。五年來對於公益活動雖屢有參與，但受益對象狹隘，企業利益氣息過重，致使社會大眾對其評價普遍不高。

方舟基金會係由幾個關懷殘障同胞，理念相同之好友，共同集資一百萬元創立的法人，憑着熱忱和媒體的配合，在幾次成功的勸募活動中，募集到數千萬元的經費，積極開拓工作範圍，工作人員也增加到四十餘人，唯財源結構皆靠民間善款，常有無以為繼之隱

憂。

前述個案簡單說明當前基金會運作時遭遇不同情況之挑戰，解決之道除了配合社會變遷因素外，基金會本身、社會大眾及政府輔導策略三者間共同的努力都是必要條件。

肆、提昇基金會功能之策略

當前基金會功能不彰，有其先天的因素，如基金不足，管理制度不全等現象；後天因素，如人謀不臧、董事結構老化等情況；外在因素，如通貨膨脹；內在因素，如所用非人等問題。以下有幾個具體策略以供參考：

(一) 建立社會資源分類使用的管道

1. 長遠而言，應持續宣導，建立聯合勸募制度，穩定吸收零散捐款，爰以資助社區公益活動之需要。短期而言，小規模之基金會應建立合辦經營之關係，降低支出成本，集中經費，以完成相同的計畫。

2. 金融銀行應配合信託制度，試（開）辦公益信託，培養國人遺囑或定額捐助之習慣。另一方面透過金融保值、增值之經營方式，使捐款人及受益人皆能得到最高之效益。

3. 應有相當規模之財產及基金才比較適合設立基金會，以避免設立浮濫，藉名捐募數量過多，功能不顯之弊端。

(二) 基金會設立前應有周全之準備及認識

1. 基金會設立前不僅要考慮個人或企業之稅賦優惠，更要認識基金會具備：提供服務、資源再分配及彌補公共行政不足之功能。

否則易淪為企業避稅之工具。

2 認識法人有其生命周期。基金會如無完整的財務組織、理財能力，將無法調適快速的社會變遷，終將有功能喪失之時。

(三)培養自治、自律的工作關係

1 基金會之結構須揚棄過濃之家族或企業主控色彩，其屬性才能活潑與開放。國內目前家族及企業過度操控的情形甚為普遍，形成健全發展的不利潛因。

2 經營階層專業化。針對目的事業之需要擇用專業人員，有利於基金會地位之提昇，也才有能力與理念使基金會的活動邁向國際化。值得欣慰的是，近年新設立的基金會專業化的程度已有提昇之現象。

3 基金會應建立完整之資料檔案和會計、人事制度，並有義務陳報及公開徵信資料，應確實依規定辦理。在設立許可機關有限人力監督下，公益法人缺乏自治自律的工作態度，使主管機關管理與基金會自主權之間常形成惡性循環，而不利於社會發展。雖然自治自律是極高的理想，但應為共同奮鬥的目標。

(四)社政主管機關應加強輔導與監督工作

1 社會福利法規對各類機構之設立程序及獎勵方式尚缺乏明確之規範，宜逐步明訂之，以避免機構設立之動機因無程序規定及法人身份，遂以設立基金會為手段，再附設機構，形成雙重管理之窘境。

2 承辦人員應熟悉法規，建立相關資料檔案。仿效日本之相談制度，提供設立前之諮商服務，以做好事前之溝通工作。除完成基礎知識指導外，應確認：(1)目的及事業的公益性；(2)法人營運的健

全與永久存續性；(3)審查設立資金之最小額度。

3 運用資訊系統，全盤建立法人檔案。建立完整資料是為管理決策的最好工具，亦為評鑑時的最好基準。靜態資料應包含：法人會所、人事、財務結構、功能等資料；動態資料應包括：年度財務收支、董事改選等資料。建立周全檔案，在整體業務易人或檢討時，才能達到經驗傳承之目的，否則將因缺乏管理檔案及經驗而造成無法提供完整服務及善盡輔導監督之責。

4 結合財政及司法部門，發揮積極性輔導功能：(1)定期清理喪失活動能力之法人，透過評估及輔導後，撤銷解散之。(2)不當節稅個案，協調財政部門處理之。(3)涉及不法之個案，聯繫司法機關處理之。

伍、結語

近五年來，社會福利事業在政府部門正大幅增加預算，大力推動。民間方面也因經濟繁榮與社會進步而強化參與的意願。工業化、都市化的過程，對傳統的家庭結構與價值形成極大衝擊，需要完整的社會安全體系來增進人民的福祉，但來自民間及企業的參與和關懷，却是另外一股不容忽視的力量。人民已逐漸成熟能思考社會的需要，並化做有形的組織與計畫來面對社會的挑戰。我們樂見民間社會福利基金會欣欣向榮，以更廣大的觸角去發掘社會的需要。企業在賺取財富之際，亦應體認企業倫理之重要性，並展現關愛社會之情，在合作、自治的精神下，與政府公共部門密切配合，共創更璀璨的明天。