

## 調查意見

壹、案由：據訴，為國家通訊傳播委員會審查「馬來西亞商 EVERGREEN JADE SDN. BHD. 及馬來西亞商 GOODWILL TOWER SDN. BHD. 申請轉讓安順、博康股權，暨吉隆等11家有線電視股份有限公司申請投資雙子星有線電視股份有限公司」案(中嘉案)，未審酌「公益信託林堉璘宏泰教育文化公益基金」之控股公司參與該投資案之適當性等情案。

貳、調查意見：

一、我國公益信託制度未臻健全，致有公益信託之信託財產規模龐鉅，惟多為未具高度流通性及變現性之財產、公益支出占其支出總額雖高，惟占資產總額之比率卻極低微，甚可能與租稅優惠未成比例等現象，然信託法有關公益信託之相關規定，自85年施行後卻未見實質的檢討修正，法務部為信託法之主管機關，未能適時檢討公益信託相關規定之合宜性，核有急失：

(一)信託法就公益信託之設立許可及監督事項，於第8章設有專章規定，共計17個條文，惟自85年施行迄今，未曾修正。

(二)立法委員王榮璋、段宜康等19人，有鑑於信託法自85年制定以來，僅於98年配合民法修正輔助及監護宣告用語，對於公益信託專章之規範，從未進行實質的檢討修正。然而公益信託政出多門，長期以來監督機制不彰、資訊透明度嚴重不足，導致部分公益信託淪為富人節稅與財團控股之工具，有違公益目的，迭受外界詬病。為改進公益信託制度、健全我國公益環境發展，爰擬具信託法部分條文修正草案。該修正草案指出，實務上部分委託人以未上市、未

上櫃且非興櫃公司之股份或股權，成立、捐贈或加入公益信託之財產規模甚鉅，享有龐大租稅減免利益，且每年度孳息收入占信託財產總額或年度收入總額之比率甚低，此等將股權鎖在公益信託進行控股之方式，顯不符合公益目的並淪為避稅管道。

(三)審計部於106年度中央政府總決算審核報告指出「外界迭有公益信託支出比率偏低，恐有淪為稅捐規劃工具之疑慮」等情。再者，以某公益信託為例，其成立後，歷年未上市櫃股票占資產總額均超過99%，銀行存款占資產總額則均未達1%，致各年度利息收入有限。而該公益信託各年度公益支出雖占各該年度支出總額九成以上，卻僅占各該年度資產總額約1%，且累計之公益支出與其享有之租稅優惠尚不成比例。顯見，現行公益信託制度，公益信託之公益支出雖占其支出總額比率相當高，惟亦可能產生公益支出占其資產總額比率極低，甚與租稅優惠未成比例等現象。另法務部所擬具信託法部分條文修正草案總說明亦稱，鑑於公益信託日益蓬勃，現行規範已不足以因應實務狀況，例如，目前信託財產之類型、管理及運用方法未有明確規範，以致於有價證券可否作為公益信託之財產，或公益信託之財產可否用作投資，迭生爭議；又如各目的事業主管機關就公益信託之財產資訊揭露，規範不一，公眾難以接近取得，不利公眾監督等。

(四)按上開說明，我國公益信託制度未臻健全，且相關規範尚有不足。為完善公益信託法制，法務部自107年4月起邀請專家學者、財政部、金管會及公益信託之目的事業主管機關等相關機關召開15次研商會議，針對公益信託財產之類型及其管理運用、信託事務及財務報表之資訊揭露、會計師查核簽證、公

益信託之年度支出比率、諮詢委員之設置及職權、信託關係人之利益迴避、目的事業主管機關權限之強化等面向進行廣泛且深入之討論，並擬具信託法部分條文修正草案，且自108年8月15日起進行草案預告程序，並於8月29日完成預告程序。

(五)嗣立法院第9屆第8會期司法及法制委員會第11次全體委員會及朝野黨團分別於108年10月23日、11月29日召開會議併案審查立法委員賴士葆等16人擬具「信託法部分條文修正草案」、時代力量黨團擬具「信託法部分條文修正草案」、立法委員陳曼麗等17人擬具「信託法部分條文修正草案」及立法委員王榮璋等19人擬具「信託法部分條文修正草案」等4案，雖經該院於108年11月29日朝野黨團協商併案審查完竣，惟未完成議決，因第9屆立法委員任期於109年1月31日屆滿，故前開信託法修正案因屆期而不繼續審議。法務部刻就立法院審查會議上之討論意見，蒐集相關資料並研擬草案條文，儘速進行後續法制作業程序。

(六)綜上，我國公益信託制度未臻健全，致有公益信託之信託財產規模龐鉅，惟多為未具高度流通性及變現性之財產、公益支出占其支出總額雖高，惟占資產總額之比率卻極低微，甚可能與租稅優惠未成比例等現象，然信託法有關公益信託之相關規定，自85年施行後卻未見實質的檢討修正，法務部為信託法之主管機關，未能適時檢討公益信託相關規定之合宜性，核有急失。

二、現行信託法及目的事業主管機關訂定之公益信託許可及監督辦法，並未對公益信託大量持有單一公司股份進行相關規範，難以避免公益信託形成控股化，影響公益信託從事公益，而有礙公共利益目的之達成。法

務部雖已於信託法部分條文修正草案增訂公益信託購買股票，以及對單一公司持有股份比率之限制，惟遲未完成修法，是以，在信託法完成修法前，為避免發生公益信託加速控股化之現象，相關機關允宜研謀周妥之處理：

(一)馬來西亞商EVERGREEN JADE SDN. BHD. 及GOODWILL TOWER SDN. BHD. 於107年5月7日向經濟部投審會申請轉讓國內投資事業安順開發股份有限公司(下稱安順公司)及博康開發股份有限公司(下稱博康公司)等2家股份有限公司普通股股權，並於同年月22日補正說明後，經濟部投審會於同年月28日函詢通傳會審查意見。嗣吉隆電視股份有限公司(下稱吉隆)等11家有線電視系統經營者於107年5月31日向通傳會申請擬投資雙子星有線電視股份有限公司(下稱雙子星)，及公平交易委員會於同年6月11日函詢通傳會對該等事業結合案之意見。通傳會遂於107年7月4日審查「馬來西亞商EVERGREEN JADE SDN. BHD. 及馬來西亞商GOODWILL TOWER SDN. BHD. 申請轉讓安順、博康股權暨吉隆等11家有線電視股份有限公司申請投資雙子星有線電視股有限公司」案(即中嘉案)。

(二)公益信託林堉璘宏泰教育文化基金(下稱林堉璘公益信託)經教育部104年6月16日函准設立，委託人為林堉璘先生，受託行為國泰世華商業銀行股份有限公司(下稱國泰世華銀行)，設立時信託財產為新臺幣(下同)3,000萬元。104年該公益信託受贈泰賀投資股份有限公司(下稱泰賀投資)及朝隆投資股份有限公司(下稱朝隆投資)全部股份，受託人國泰世華銀行因信託關係而持有該等公司股權。107年5月間，泰賀投資及朝隆投資成立璽兆投資股份有限

公司(下稱璽兆投資)及銓陞投資股份有限公司(下稱銓陞投資)並與其他投資人共同投資泓策創業投資股份有限公司(下稱泓策創投)，再由泓策創投成立泓勝投資股份有限公司(下稱泓勝投資)，泓勝投資再成立泓順投資股有限公司(下稱泓順投資)。泓順投資則於中嘉案後取得安順及博康公司之股權(如圖2)，並透過安順公司子公司中嘉網路股份有限公司間接持有吉隆等11家有線電視股份有限公司，承接中嘉集團現有經營權。

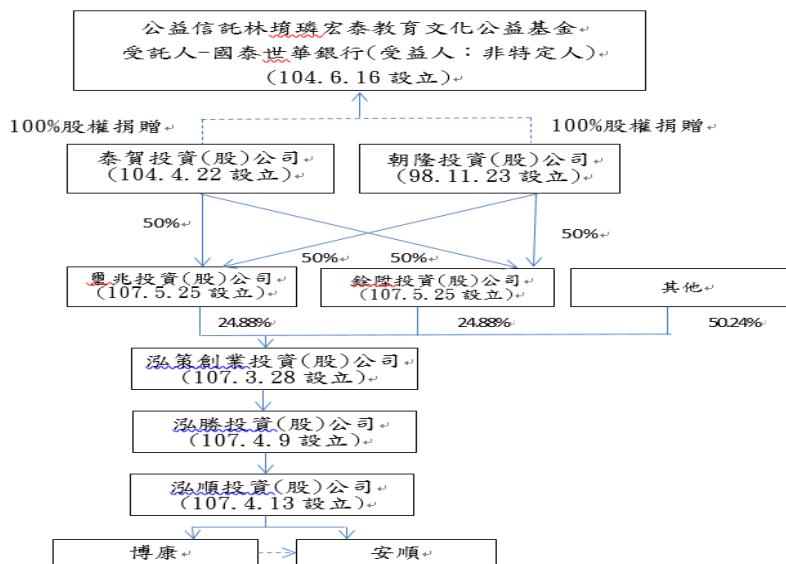


圖1 中嘉案上層股東架構

資料來源：本院修正自通傳會提供之書面資料

(三)有關陳訴人陳訴通傳會屢屢迴避討論中嘉案之投資，不符公益信託之教育公益目的及有悖於過往審查慣例，無視財務槓桿風險過高的問題等情：

### 1、中嘉案公益信託審查部分：

(1) 通傳會於107年7月4日召開中嘉案之專家學者諮詢會議，部分專家學者指出「目前的困難在於本案之投資架構與交易形式均符合法律規範，通傳會僅能確定法律形式，難以窺見其經

濟實質，所以缺乏經濟實質之證據能夠證明本案有違反任何規定」、「有線電視系統為營利事業，此一100%透過多層次投資架構的實質帶有控制權成分投資行為，是否符合其公益教育目的，及非營利事業機構應有之投資方式，則有待商確」、「本案公益信託以持有泰賀投資與朝隆投資之股份，並透過其二公司交互持股璽兆投資與銓陞投資，而投資持有部分泓策創投之股權(合計49.76%)，進而成為本案交易後間接掌控中嘉集團與雙子星系統業者之上上層投資公司。縱然本案交易均依信託法規定進行，但仍應理解本案之投資行為是否符合公益信託之目的，應由主管機關教育部基於職權認定」。

- (2) 法務部於107年9月12日函復通傳會表示，有關所詢林堉璘公益信託持有未上市公司股票，該等公司再透過多層次轉投資方式投資中嘉公司等情，就其公益信託財產之管理運用是否違反公益信託之設立目的及許可條件？有無損及原所欲達成之公益目的？應由目的事業主管機關教育部及通傳會就相關投資過程、方式及其他行為模式等，本諸權責調查認定，如有疑義，請洽公司及投資法規主管機關經濟部。
- (3) 金管會則於107年9月13日函復通傳會表示，查現行信託法及目的事業主管機關訂定之公益信託許可及監督辦法，尚無限制公益信託不得受贈股票。林堉璘公益信託雖受贈泰賀投資及朝隆投資100%股權，惟中嘉案之投資主體為璽兆投資與銓陞投資等5家法人股東成立之泓策創投。璽兆投資與銓陞投資為泰賀投資及朝隆

投資分別持股50%之轉投資公司，惟投資中嘉屬璽兆投資與銓陞投資之財務決策，尚非林堉璘公益信託以其信託財產所進行之投資行為。公益信託之法據為法務部主政之信託法，其設立許可及監督，依信託目的屬各目的事業主管機關權責，且公益信託違反設立許可條件、監督命令及其他有害公益之行為者，目的事業主管機關得撤銷其許可或為其他必要之處置。故林堉璘公益信託之持股架構是否違反其設立許可條件、監督命令或其他有害公益之行為，宜由目的事業主管機關教育部審認。

- (4) 通傳會於107年9月25日召開中嘉案聽證會，會中教育部代表之鑑定意見略以，依照信託法、法務部函釋意旨，公益信託財產管理、處分及運用，是為了實現該公益信託設立目的而為之，不是以投資為目的。該案在各層投資公司的結構都屬於未公開發行公司，相關公司未來盈餘分配難以確定是否能回到林堉璘公益信託。該案涉及該公益信託內容部分，捐贈公益業務支出相較於投資顯不相當，該公益信託參與該案顯然未符合其教育目的。若相關部會(金管會、法務部等)，就涉及到信託法、信託業法、公司治理等疑義作成解釋獲得主審部會採納並審查通過，教育部尊重各部會，但教育部仍希望整個投資案若有獲利可以回歸公益信託，增加公益信託的收益以及提升教育信託公益績效。
- (5) 通傳會於108年9月26日查復本院表示<sup>1</sup>，該會准

<sup>1</sup> 參見通傳會108年9月26日通傳平臺字第10800507020號函。

駁有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件，係依有線廣播電視法第23條第4項授權訂定之有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件准駁標準辦理。至於公益信託得否以其財產或透過多層次轉投資方式參與有線廣播電視系統經營者，應以信託法或公益信託之法律規範明定，並由其目的事業主管機關判斷。林堉璘公益信託之持股架構是否違反其設立許可條件，監督命令或其他有害公益之行為，宜由目的事業主管機關教育部審認。有關公益信託相關議題，該會雖非信託法之主管機關，亦非中嘉案中公益信託之目的事業主管機關，但通傳會仍於107年8月24日函詢法務部及教育部相關事項，並經該二機關函復，該會為慎重審查該案，於107年9月25日召開中嘉案聽證會，教育部不再堅持中嘉案難謂符合教育公益目的而係尊重各部會，該會僅就中嘉案涉及有線電視事業監理進行審查。嗣中嘉案基於受讓人及利害關係人所為之書面承諾及同意遵行相關條件為前提事實基礎，經通傳會第833次委員會議決議以附負擔予以核准。

- (6) 本院諮詢之專家學者表示，「如果將來政府在核准這樣重大案件，附負擔是很好的方式，即使法律上有欠缺，可以follow這樣的規則」、「完全反對通過中嘉案，但有要求總比沒有要求好」、「為避免教育部所擔心的泓順投資中嘉的盈餘不會上繳其母公司、進而透過璽兆、銓陞、泰賀、朝隆而進入本公益信託的財產，進而影響本公益信託從事公益的財源，則上述負擔附加方式或許可謂是在現行法制下不得

不為之權宜。」等。

(7) 林堉璘公益信託透過財團法人林堉璘宏泰教育基金會辦理堉璘臺灣奉獻獎/鼓勵獎、創新教育師培計畫、堉璘獎學金、消防救護人員教育訓練、弱勢族群防災教育宣導及捐贈重粒子癌症治療中心儀器設備資金等業務。該公益信託自104年成立至108年底，公益支出共新臺幣(下同)8億5,283萬元，占依所得稅法第4條之3、遺贈稅法第16條之1規定享有之租稅優惠70億9,982萬6,618元之比率約12.01%。又，107年12月5日通傳會第833次委員會決議以附負擔核准中嘉案，其中利害關係人承諾：同意將媒體識讀教育及媒體品質提升，納入公益信託從事教育文化之規劃；林堉璘公益信託基金履行10年公益總額至少40億元，其前5年不低於15億元，後5年不低於25億元，並將公益極大化。公益總額至少每年10%金額，投入前揭項目；以上承諾事項，泓順投資應每年向通傳會陳報辦理情形。通傳會於109年3月18日查復本院表示<sup>2</sup>，中嘉案利害關係人(林堉璘公益信託)刻正依中嘉案承諾事項辦理，其承諾事項及辦理情形略以，林堉璘公益信託與國立臺灣大學（下稱臺灣大學）簽訂「堉璘獎學金-臺灣大學」獎學金專案以提升媒體識讀教育及媒體素養，金額為4億5,000萬元，108年已撥入1億2,200萬元至臺灣大學專戶，109年、110年、111年、112年各年預計捐入8,200萬元；中嘉網路股份有限公司捐助臺北市五校聯盟108學年度第1學期

<sup>2</sup> 參見通傳會通傳平臺字第10900100810號函。

微課程鐘點費，以使學生有充分自主學習之空間與能力，提早展開生涯探索，金額為37萬6,200元；達勝財務顧問股份有限公司及振瀚資本股份有限公司捐助臺灣大學法律學院「達勝中嘉獎學金」，以培育商事法人才，讓優秀臺灣大學法律學院學生赴美一流大學攻讀LL.M. (Master of Law)及J.D. (Juris Doctor)學位，108年捐助金額為605萬元，至110年將捐助1,815萬元。

- (8) 按上開說明，通傳會為審查中嘉案，召開之專家學者諮詢會議、聽證會之討論均涉公益信託之目的，且該會亦函詢法務部、金管會及教育部等意見，故尚難謂通傳會屢屢迴避討論中嘉案之投資不符公益信託之教育公益目的等情。惟「公益信託林堉璘宏泰教育文化公益基金諮詢委員會」雖函復本院表示<sup>3</sup>，林堉璘公益信託從未參與投資，也未就任何投資案之決策做出指示等語。然依據馬來西亞商Evergreen Jade Sdn. Bhd. 及Goodwill Tower Sdn. Bhd. 申請書所載，璽兆投資及銓陞投資為林堉璘公益信託透過投資架構所實質控制之投資公司。又金管會表示：「受託人國泰世華銀行對信託財產之運用不具實質影力，且依經濟部上開函釋，受託人國泰世華銀行對因信託關係所持有之公司股權，不具控制力」等語。顯見，林堉璘公益信託對於泰賀投資、朝隆投資、璽兆投資及銓陞投資尚難謂不具實質影響力，惟通傳會以附負擔核准中嘉案後，林堉璘公益信託倘依承

---

<sup>3</sup> 參見公益信託林堉璘宏泰教育文化公益基金諮詢委員會109年2月10日第10902001號函。

諾事項從事公益，其公益支出占資產總額或所享租稅優惠之比率將隨之增加。另現行信託法及目的事業主管機關訂定之公益信託許可及監督辦法，尚無限制公益信託不得受贈股票及大量持有單一公司股份，而法務部雖已於信託法部分條文修正草案增訂公益信託購買股票，以及對單一公司持有股份比率之限制，惟修法未完成前，尚難避免發生公益信託加速控股化之現象。

## 2、中嘉案之財務審查部分：

(1) 通傳會於108年9月26日查復<sup>4</sup>本院表示，有關中嘉案該會除審查申請案件之財務資料，並經該會聘任之財務人員進行審查，又經公聽會、專家學者會議之財務專家表示意見，再參考金管會107年9月3日函復：「……按授信業務係銀行業務自主範疇，其是否核貸係由銀行依徵信規範逕行評估決定，本會並無泓勝投資申貸相關資訊」及107年9月25日聽證會，中國信託商業銀行股份有限公司之「買方已取得聯貸銀行團同意，承接中嘉集團現有負債，因沿用既有的授信架構，沒有新增的負債，所以我們覺得這樣的負債水準不會增加中嘉經營壓力。」與台新國際商業銀行股份有限公司之「台新銀行主辦這次股東融資主要考量，聯貸案的股東背景非常殷實，財力實力皆具；以控股公司股權做擔保品，風險可控，銀行沒有徵提12家系統台的保證，無論是擔保品或利息支出上不會增加下層系統業者經營壓力，我們銀行團同意此貸

---

<sup>4</sup> 參見通傳會108年9月26日通傳平臺字第10800507020號函。

款。」意見，經該會第833次委員會議審議通過。是以，中嘉案之財務審查，通傳會除審查相關財務資料外，並聘任財務人員進行審查，且經公聽會、專家學者會議之財務專家表示意見，再參考金管會函復、中國信託商業銀行股份有限公司及台新國際商業銀行股份有限公司之意見，嗣經通傳會第833次委員會議審議通過。

<sup>5</sup> 參見通傳會109年1月10日通傳平臺字第10800710960號函。

<sup>6</sup> 金管會就本院詢問事項提供之書面說明。

之淨值予以核算。買方出資來源之貸款比率則係以貸款金額占買賣價金之比率( $75/165=45\%$ )認定，併此敘明。

(四)綜上，現行信託法及目的事業主管機關訂定之公益信託許可及監督辦法，並未對公益信託大量持有單一公司股份進行相關規範，難以避免公益信託形成控股化，影響公益信託從事公益，而有礙公共利益目的之達成。法務部雖已於信託法部分條文修正草案增訂公益信託購買股票，以及對單一公司持有股份比率之限制，惟遲未完成修法，是以，在信託法完成修法前，為避免發生公益信託加速控股化之現象，相關機關允宜研謀周妥之處理。

三、教育部於104年6月16日核准林堉璘公益信託設立，惟迄至107年9月10日始督導其受託銀行國泰世華銀行就信託契約中涉及諮詢委員會、信託監察人逾越或限制受託人權責等條文進行修正，顯有疏怠：

(一)信託法第1條規定：「稱信託者，謂委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」同法第22條規定：「受託人應依信託本旨，以善良管理人之注意，處理信託事務。」同法第70條第1項規定：「公益信託之設立及其受託人，應經目的事業主管機關之許可。」又同法第75條規定：「公益信託應置信託監察人。」且其立法理由係「公益信託攸關公益，且其受益人不特定，難以監督受託人，故有設置信託監察人之必要，爰於本條明定之。」是以公益信託之信託監察人係為監督受託人而設置。

(二)法務部於93年10月20日以法律字第0930700508號函教育部等機關略以：「由於我國信託法第八章『公

益信託』對於諮詢委員會之設置，未見定有明文，且目前各目的事業主管機關依該法授權訂定之公益信託許可及監督辦法，對於此一諮詢性機制之組織、職權及其他相關事項，亦未有所著墨。為因應實務運作需求，實有進一步加以釐清之必要，以利公益信託之推展。本部爰於93年度9月15日邀集學者專家及相關目的事業主管機關研商後，綜合彙整討論結果略以：『（一）諮詢委員會設置之目的係在輔助受託人處理信託事務，僅具顧問之性質，尚不得代行受託人或信託監察人之權限。……（三）受託人管理、處分信託財產及處理信託事務，應依信託本旨為之（信託法第1條及第22條參照）。信託行為訂定受託人處理信託事務須徵詢諮詢委員會之意見者，如為貫徹信託本旨及為達成信託目的所必要，受託人即應受其拘束。惟由於受託人乃信託財產對外唯一有管理處分權之人，故此項限制僅具內部約定之性質，並不影響受託人對外所為法律行為之效力，而受託人亦不能以有上開限制而免除其對外之法律責任。……』」法務部於103年5月12日以法律字第10303506000號函內政部略以：「公益信託諮詢委員會之設置，僅為輔助受託人，提供受託人執行與管理處分信託財產之建議與意見，並無執行信託事務之權限。」法務部於106年5月5日以法律字第10603506280號函復教育部略以：「信託行為中，如約定由信託監察人擔任指示受託人管理處分信託財產之指示權人，因信託監察人同時兼具兩種身分，職務上恐有利害衝突，將難以充分發揮信託監察人之設置目的。」法務部於107年12月3日以法律字第10703516860號函金管會略以：「本件貴會來函說明二所述『……信託業擔任公益信託之受託人，

並與委託人於公益信託契約約定，受託人對信託財產之管理、運用、處分及各項權利之行使，應依諮詢委員會書面指示辦理，受託人未被賦予裁量權』之情形，委託人於信託契約中將信託財產之運用決定權，全部保留由諮詢委員會行使，恐已逾越信託法賦予公益信託受託人之權限，且有悖於諮詢委員會之設置目的，而與公益信託法制有所未合。」

(三)林堉璘公益信託經教育部於104年6月16日以臺教社(三)字第1040078823號函准設立，委託人為林堉璘先生，受託行為國泰世華銀行。依其信託契約約定，信託監察人係為受益人之利益，監督該公益信託管理及運作之人，諮詢委員會主要目的則係對受託人處理信託業務等相關事項提供諮詢。惟該信託契約卻又約定信託財產之管理、運用、處分及各項權利之行使，受託人應依諮詢委員會及信託監察人之書面指示辦理。

(四)教育部於107年9月10日、107年10月29日及107年12月11日數次督導林堉璘公益信託之受託銀行國泰世華銀行就信託契約中涉及諮詢委員會、信託監察人逾越或限制受託人權責等條文進行修正。該部並於108年2月22日請國泰世華銀行儘速就所提契約內容，與委託人完成信託契約修正並報該部辦理變更。該銀行雖先後2次將變更契約文件報教育部，均經該部退請修正。嗣國泰世華銀行於108年9月3日再次將變更契約文件報教育部，經審核後，教育部已於108年9月12日以臺教社(三)字第10801330086號函同意該信託契約變更。

(五)按信託法第75條之立法理由，公益信託之信託監察人係為監督受託人而設置，且依教育部104年6月16日核准之林堉璘公益信託之信託契約約定，信託監

察人本係為受益人之利益，「監督」該公益信託管理及運作之人，又依據法務部相關函釋，諮詢委員會僅具「顧問」性質，且依上開公益信託契約約定，設立諮詢委員會之主要目的，係提供受託人意見，惟上開公益信託契約卻又約定信託財產之管理、運用、處分及各項權利之行使，受託人應依諮詢委員會及信託監察人之書面指示辦理，亦即該公益信託設置諮詢委員會顯非僅「顧問性質」或「提供意見」，信託監察人亦非僅「監督」公益信託管理及運作，致該公益信託契約相關約定存有矛盾之現象。教育部迄至107年9月10日始督導林堉璘公益信託之受託銀行國泰世華銀行就信託契約中涉及諮詢委員會、信託監察人逾越或限制受託人權責等條文進行修正，顯有疏怠。惟教育部已於108年9月12日同意該信託契約變更，併此敘明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請法務部檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請教育部檢討改進見復。
- 三、調查意見函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、司法及獄政委員會、教育及文化委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：趙永清

王幼玲