

日本規範非營利組織的法制改革之研究

林 淑 馨*

摘 要

- 一、前 言
- 二、日本非營利組織的意涵與範疇
- 三、日本非營利組織的發展與法規制訂的經過
- 四、特定非營利活動促進法的內容及意義之析評
- 五、日本非營利組織制度的課題
- 六、結語：日本經驗的啓示

近年來，非營利組織在臺灣的發展逐漸受到各界的重視。但國內非營利組織的相關研究除了介紹美國的理論外，多是以國內個案為例的本土性研究，而欠缺其他國家的介紹或相關論述，這對於發展中的我國非營利組織而言，或許會影響其吸收各國經驗，降低其參與國際性活動的能力。

有鑑於此，本文的研究目的在以非營利組織興起背景和我國類似，卻已經完成非營利組織法規修訂的日本為例，擬藉由文獻檢閱來瞭解該法律規範的內容與架構，分析其所代表之意義，以及對於日本非營利組織制度所產生之影響與所面臨的困境，並經由日本經驗的啟示對於我國非營利組織制度進行反思與檢討。

研究發現，如參考日本經驗及我國非營利組織的運作現況，下列幾項因素適值得我國參考與借鏡的：一、積極透過立法建構非營利組織發展環境；二、確立政府與非營利組織合作的夥伴關係；三、資訊公開與財務透明；四、稅賦優惠的誘因設計。

關鍵字：日本、非營利組織、非營利組織法、公益法人

* 東海大學公共行政系副教授。

投稿日期：二〇〇四年四月十二日；接受刊登日期：二〇〇四年五月七日。

東吳政治學報/2004/第十九期/頁 71-110。

一、前言

近年來，非營利組織（nonprofit organization，簡稱 NPO）在台灣的發展逐漸受到各界的重視，尤其是在九二一大地震發生時，以慈濟為首的非營利組織發揮相當大的救援力量，同時也協助災後的重建，促使社會或政府開始正視非營利組織所扮演的角色和發揮的功能，進而引發國內一連串有關非營利組織研究的出現；有探討非營利組織的經營管理（陳金貴，1994；司徒達賢，1999；李嵩賢，2003），有從社會參與角度切入來討論非營利組織的角色與功能（徐世榮，1999；江明修、陳定銘，2000），或分析非營利組織的結構問題，如法律架構（陳惠馨，1997；馮燕，2000）、行銷募款（林雅莉，2000；陸宛蘋，2000）、課稅問題（許崇源、吳國明，2000），或以單一個案為例來探究非營利組織本身的功能或與政府、企業間的關係（黃木添、王明仁，1998；黃慶源、朱斌好、高明瑞，2001；洪如玉，2002）等等。

無疑地，上述豐碩的研究成果對於瞭解非營利組織的基礎理論，或是國內非營利組織的發展狀況及問題有相當的貢獻。惟作者認為，就研究內容而言，雖然國內有關非營利組織的研究已屬多樣，但多傾向於探討非營利組織的管理與領導（如人力資源管理、行銷、募款、績效指標與評估），抑或非營利組織本身的功能與角色（如組織特質與功能、服務功能、社會參與），鮮少從制度面來論述非營利組織的缺失。另外，就研究對象來說，國內非營利組織的相關研究除了介紹美國的理論外，多是以國內個案為例的本土性研究，而欠缺其他國家的介紹或相關論述，這對於發展中的我國非營利組織而言，或許會影響其吸收各國經驗，降低其參與國際性活動的能力。

有鑑於此，在本文中，作者欲以非營利組織興起背景和我國類似，卻已經完成非營利組織法規修訂的日本為例，擬藉由文獻檢閱來瞭解該法律規範的內容與架構，分析其所代表之意義，以及對於日本非營利組織制度所產生之影響與所面臨的困境。同時，探究如何建構我國非營利組織政策，使國內

非營利組織的發展能更臻為健全。職是之故，本文首先介紹日本非營利組織的意涵與範疇；其次，整理該國非營利組織的發展與法規制訂的經過；再進一步瞭解該法的具體內容與修訂過程，探究其意義，並嘗試剖析非營利組織的問題點；最後，作者希望藉由日本經驗的援引，提供國內發展非營利組織的參考與借鏡，以建構一個更完整的非營利組織環境。

二、日本非營利組織的意涵與範疇

一般而言，提及非營利組織的定義，不論台灣或日本，最廣為人所引用者，不外乎是霍普金斯大學教授 Salamon 的定義。根據 Salamon 的說法，非營利組織是民間的法人組織，也是以追求保健、教育、科學進步、社會福利、多元性價值觀的促進等公共目的為主的組織，其構成包含下列六項特性，分別是正式組織（Formal）、民間的組織（Private）、不從事盈餘分配（Non-profit-distributing）、自主管理（Self-governing）、從事自願服務（Voluntary）與公益的屬性（philanthropic）（Salamon, 1987；1992）。另一也常為非營利組織研究者所介紹引用的，則是 Wolf 的定義。根據 Wolf 的說法，非營利組織的定義必須具備如下的特徵：公益使命、為正式合法的組織，接受相關法令規章的管理、不以營利為目的、組織經營結構必需是不以獲取私利的、組織享有政府稅賦上的優惠、捐贈給該機構的捐款可享受稅賦優惠（Wolf, 1990）。

在日本，一般認為所謂的非營利組織是指從事非營利活動的組織，為避免在概念上與政府的行政組織或特殊法人等非營利性組織發生混淆，因而多加「民間」兩字，將之譯為「民間非營利組織（團體）」，以有別於行政組織或特殊法人（中村陽一，1999；前田成東，2000）。在本文中為求用語在概念上統一並避免產生混淆起見，將以中文之非營利組織稱之。

大抵而言，有關日本的非營利組織所指涉的概念大致脫離不了上述 Salamon 和 Wolf 所言之內容，一般多指獨立於政府或民間企業之外，從事各

種非營利活動的非政府或民間組織。其與私人企業不同的是，強調組織不從事盈餘分配（藤田由紀子，1998；山內直人，1999a）。此外，非根據民法所設立的公益法人、學校法人、社會福利法人、醫療法人、宗教法人等法人或具有法人資格的一般團體也包含在非營利組織的範疇之內（牛山久仁彥，1998；今田忠，2000）。

然而，即便日本非營利組織一詞在概念上和內容上與其他國家有共通之處，但有部分學者認為，前述Salamon和Wolf所提示之非營利組織的定義（構成要素），係根據西方國家標準而整理的，對於現代非營利組織研究的發展雖有重要貢獻，但是否惟有這些要素才足以表達非營利組織的概念與本質，卻是值得深思。¹從現實的觀點來看，上述的定義因僅能適用在特定國家，卻無法用以完全解釋日本的非營利組織（藤田由紀子，1998；塚本一郎，2001a；加藤洋二郎，2001；田中敬文，2002）。以Salamon的定義為例，加藤洋二郎指出，該定義是以美國的非營利部門為對象，並以該國國內稅法第501條C項（Section 501(c) of the Internal Revenue Code）中所指稱之包括教育、科學、宗教法人組織、社區團體以及公民和社會福利團體等合於免稅規定組織的概念為主軸而訂定的，因此，在文化、思想、政治制度及法律規範等方面都有適用上的限制。²

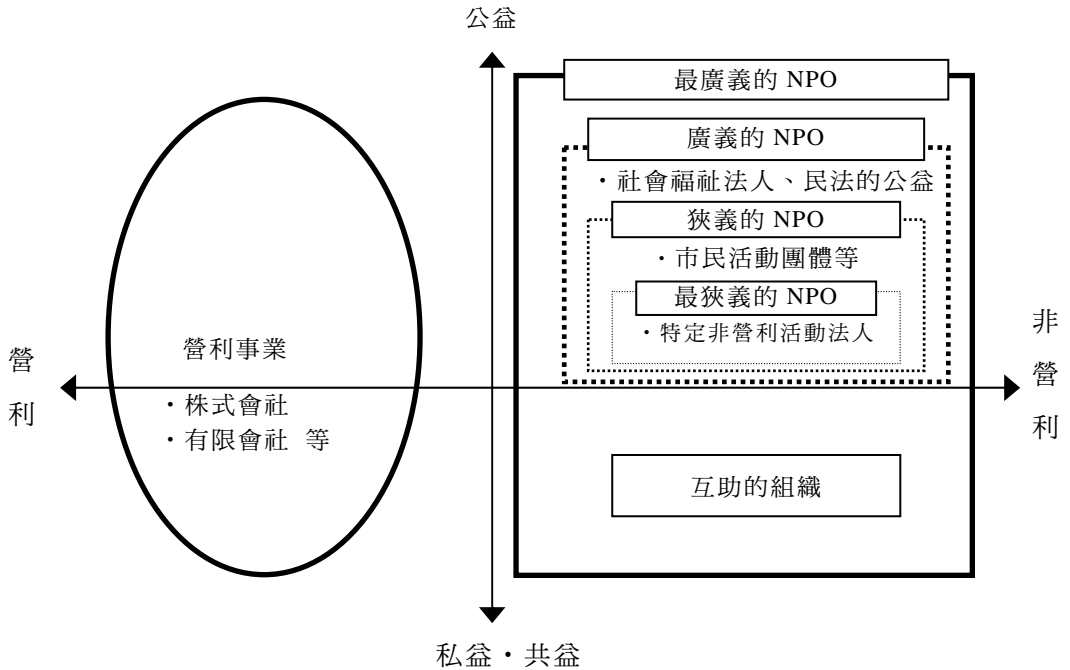
針對此點，塚本一郎也批評，西方學者對於非營利組織的定義基本上是以「從事盈餘分配與否」作為判斷該團體是否為非營利組織的重要指標，但如此的標準卻未必適用於日本社會。如根據美國的相關法律規定，日本非以營利為目的，卻將利潤分配給組織成員的協同組合（合作社）或共濟（互助）

-
1. 對此，中正大學教授官有垣在〈非營利組織研究的本土化〉一文中也表達了同樣的看法，認為根據西方學者觀點而整理出的定義，是否是一個適當的標準，足以用來判斷台灣社會裡哪些團體或機構是非營利組織，乃值得進一步探究（官有垣編，2000：7）。
 2. 加藤洋二郎指出，如以合於免稅的非營利組織所揭櫫之目的而言，關於「慈善」的概念，則美國和歐洲國家有極大的不同，美國所謂「慈善」的概念較歐洲國家所涵蓋範圍更為廣泛。

組織則被排除在非營利組織的範圍外。³ 若暫且不論協同組合對日本社會經濟所帶來的影響，⁴ 而從其所發揮之改革與倡導的社會功能來看，協同組合除了以低廉的價格提供優質的商品外，還運用服務經驗展開輿論與遊說，促使社會重視食品添加物的管制，並致力於反對公害和環境破壞等運動與議題的倡導。而消費生活協同組合法第九條（最大奉獻原則）也規定，該組織不得從事以營利為目的之事業，同時，法律上也認同其為非營利組織。⁵ 因此，塚本一郎認為，在考量日本現實環境的情況下，有必要重新定義日本的非營利組織，以符合現況。上述將協同組合或共濟組織排除在非營利組織範圍外的說法被視為是「狹義的非營利組織」，主要包含醫療法人、社會福利法人、學校法人、公民活動團體（志願團體）、特定非營利活動法人（NPO法人）、財團和社團等公益法人等。反之，將協同組合或共濟組織納入非營利組織範圍內者，乃稱為「廣義的非營利組織」（塚本一郎，2001a、2001b）。

相形之下，日本內閣府所提出的『最終報告』中對該國非營利組織所代表的意涵有更明確、詳細的區別。如圖一所示，日本非營利組織的概念可以粗略分為廣狹兩義，如再予以細分，由內而外，依次有「最狹義」、「狹義」、「廣義」、「最廣義」四種類型。所謂「最狹義的非營利組織」，係指根據非營利組織法所設立之十二項（後改為十七項）特定非營利活動法人；「狹義的非營利組織」乃是指公民活動團體等；「廣義的非營利組織」是指社會福利法人、民法上的公益法人等，而「最廣義的非營利組織」所涵蓋的範圍相當廣泛，除了上述各項團體、法人的集合外，還涵蓋不以營利為目的卻從事盈餘分配之互助性組織（如協同組合、共濟組織等）在內。

-
3. 關於「協同組合」等究竟是否可視為是非營利組織，眾說紛紜。有學者認為，如根據美式的定義或國際的比較研究，則將利益還原給組織成員的「協同組合」則應排除在外（田中敬文，2002），但也有學者持相反的看法，認為不可忽視在日本經濟發展過程中佔有重要地位的「協同組合」，應將其納入非營利組織的範圍（經濟企画庁，1998；塚本一郎，2001a）。
 4. 以生協（生活協同組合，類似我國的農會）為例，目前全日本約有 700 多個生協，近 2000 萬的社員。
 5. 國內學者對於消費合作社是否為非營利組織有持保留的看法，認為消費合作社多只服務部分己身的會員，公共利益屬性不強，是否可被歸納為非營利組織，值得商榷（官有垣編，2000：6）。



圖一 日本非營利組織的概念圖

資料來源：內閣府 (2001)。

綜合以上分析得知，非營利組織本身的概念會因個別國家的時空條件差異而有所不同。在日本，所謂的非營利組織是指依非營利組織法、民法、各種特別法規所設立的「特定非營利活動法人」、「公益法人」、「宗教法人」、「醫療法人」、「學校法人」等具有法人格之組織，另外也包括不具有法人格之公民活動團體與各種協同組合。在本文中，因受到篇幅與研究主題的限制，乃將討論的範圍限縮於包含「特定非營利活動法人」與「公民活動團體」之狹義的非營利組織定義。

最後，在探討日本非營利組織時，有一項必須釐清的概念，亦即不論是歐美或台灣，因非營利組織的概念是強調獨立於第一部門（政府）和第二部門（民間企業）之外的非營利性組織，一般又稱之為第三部門。然而在日本，所謂「第三部門」的用語是專指「由國家或地方自治體和民間共同出資成立、

營運的事業」，或「公私混合組織（企業）」而言（今村都南雄編，1993；藤田由紀子，1998），和歐美或我國多將「第三部門」和「非營利組織」的概念視為相同而混合使用有所不同。

三、日本非營利組織的發展與法規制訂的經過

（一）日本非營利組織的發展緣起

從歷史來看，以日本民間為主體而展開的公益性活動，主要包括來自古代傳統地緣型相互扶助活動，或以佛教等宗教為基礎的勵志性活動，甚或近年來民間企業所從事的社會貢獻活動等等。但是由公民來從事所謂的公益性活動，則緣起於一九六〇年代後期。當時的公益活動多以公害防治運動、自然保護運動、消費者運動等議題為主，而後漸擴展至福利、教育、環境等相關議題，甚至進一步延伸到保健、文化、國際交流等領域。但是這個時期因尚未使用非營利組織的用語，普遍稱這類型的活動為「志願性活動」（綜合研究開發機構，1994）。

直到八〇年代，將有關政府或民間企業所無法提供的公共性服務交由非營利性的組織去施行，也就是非營利組織的構想才逐漸導入日本社會（松原明，1999）。邁向九〇年代，非營利組織用語雖已普遍流傳在日本國內，但真正導致非營利組織迅速發展的契機卻是在一九九五年一月十七日所發生的阪神大地震。此次的大地震雖然帶給日本嚴重的損失，但卻也因而促使以公民為主之志願性活動的興起。所以，有學者甚至指出：倘若沒有發生此次的大地震，日本社會對於非營利組織也不會呈現如此高度的關心。⁶

另一方面，政府開始正視公民活動的重要性，也是起於阪神大地震之後。一九九五年二月，經濟企劃廳（現改稱內閣府）聯絡了十八個省廳的事

6. 詳細內容請參閱松下啟一（1998）。

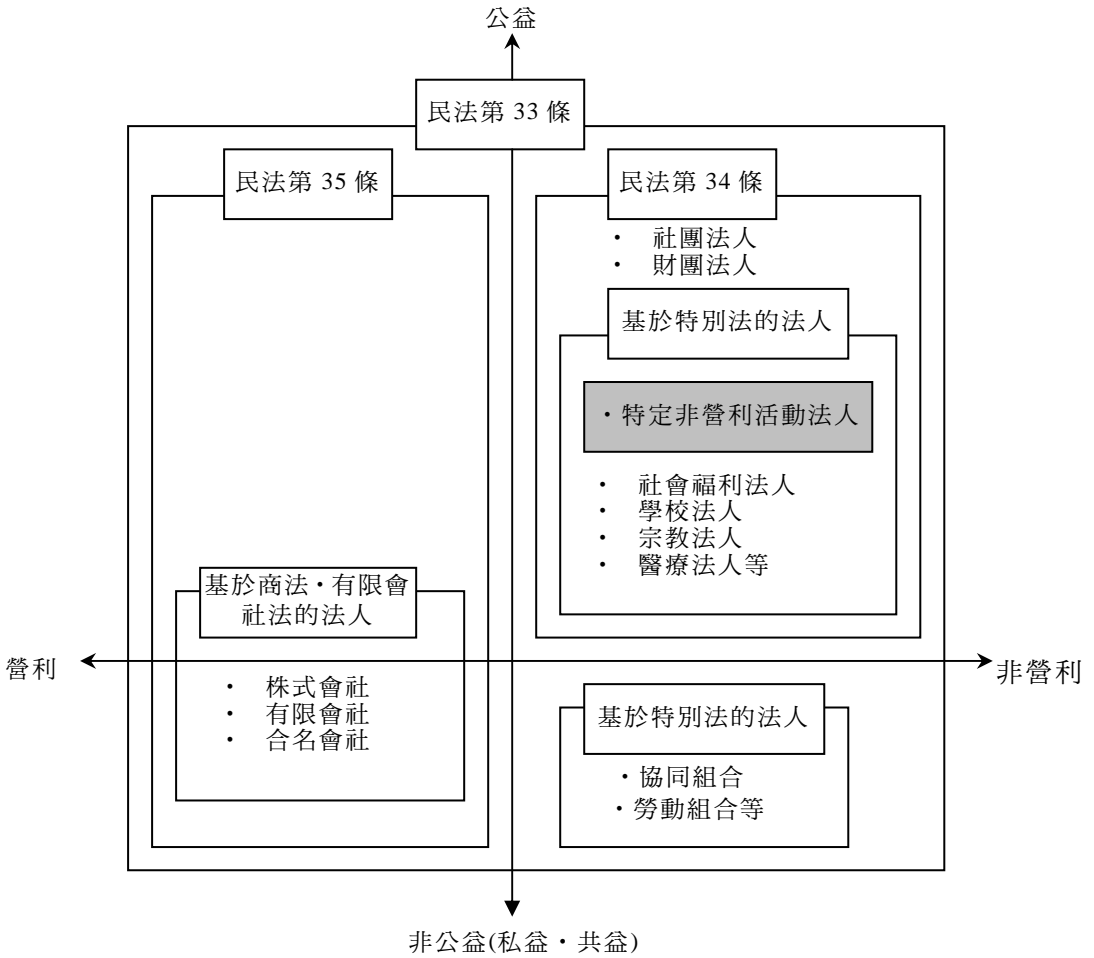
務局，設置「關於志願服務問題關係省廳聯絡會」（以下簡稱聯絡會）。若檢視此聯絡會的設置綱領則可以發現，其主要是以支援志願服務組織所從事的公益活動為目的，並檢討志願服務組織之法人格的取得、稅制優惠措施及其保險等事項。同年十月，聯絡會雖欲提出有關新的法人制度案之中間報告書，但因執政黨提出法案權屬於國會議員之建議，聯絡會於是撤回此次的發表，之後法律制定的主導權乃轉移至國會議員（松下啓一，1998）。

因有感於欲瞭解日本非營利組織的發展需先對其公益法人制度有所瞭解，以下，先介紹與非營利組織法關係最密切的公益法人制度，再描述非營利組織法的制定背景和經過，並探討其所代表之意義。

（二）日本的公益法人制度

1. 民法和公益法人

民法中的法人，以其設立的目的為標準，可分為營利法人和公益法人。相對於營利法人只要滿足形式要件並登記即可成為法人，公益法人卻需是以公益為目的之社團，於登記前應獲得主管機關的許可才得以成為法人。根據日本民法第三十四條所示，狹義的公益法人係指「以（祭祀、宗教、慈善、學術、技藝等）公益為目的」，並獲得主管機關許可而設立之「不以營利為目的之財團法人或社團法人」。另外，關於私立學校、宗教團體、社會福利等設施、組織或是醫院等醫療機構，在日本有個別的法律予以規範，分別受到文部省（相當我國的教育部）、厚生省（相當我國的衛生署）等的監督。其中，宗教法人因受憲法二十條（宗教的自由）的影響，不論是設立或監查都極為寬鬆，但是學校法人或社會福利法人的成立是採取許可制，實際的許可標準非常嚴格。尤其是社會福利法人，由於幾乎所有活動財源皆來自公的補助，主管機關的監督更是相當嚴格（電通總研，1996）。據此，一般將上述社會福利法人、學校法人、宗教法人等基於民法以外的特別法而成立之各種法人視為是廣義的公益法人（參考圖二）。



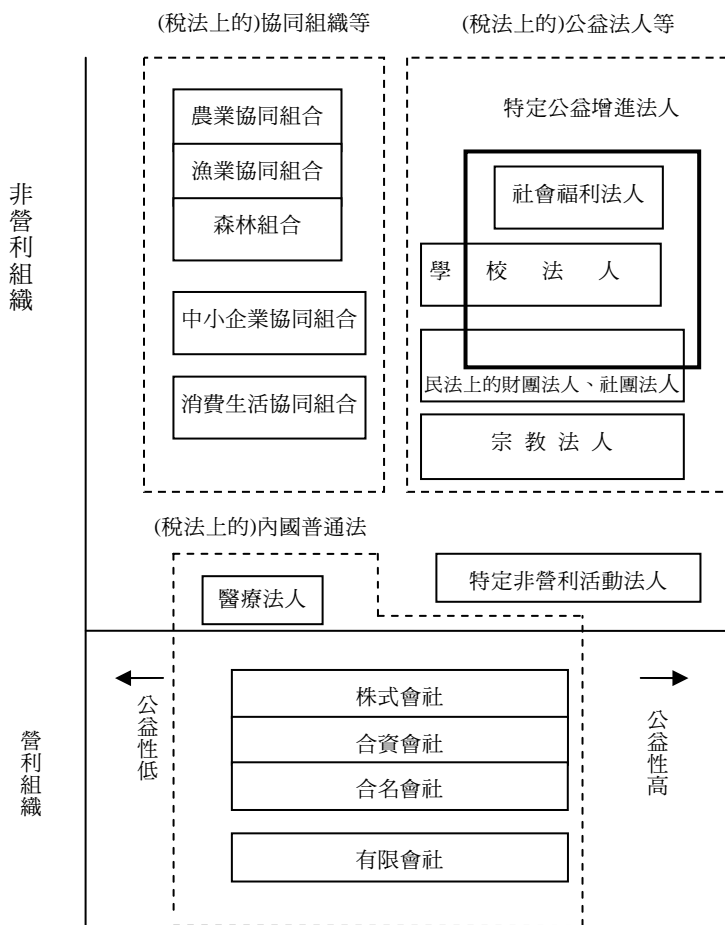
圖二 日本的公益法人制度⁷

資料來源：內閣府（2000）。

另外，若根據法人格將日本的主要組織型態予以分類，則如圖三所示，

7. 上圖右下方中所謂「基於特別法的法人」，包含「協同組合」與「勞動組合」。前者類似我國的「合作社」，後者則類似「工會」性質。兩者雖同屬於「非營利」性質，但其組成卻非為「公益」，而是「私益」或「共益」，因而被排除於「公益法人制度」之外。

橫軸代表「公益的程度」，縱軸則表示「營利與否」。從分佈範圍來看，日本稅法上所指稱的公益法人乃是指包含受到特別法規範的「社會福利法人」、「學校法人」、「民法上的財團法人、社團法人」和「宗教法人」，而不在此範圍內的公民團體，則因沒有法人格，難以獲得稅賦優惠及社會大眾的信賴，因此，在日後新訂的非營利組織法中，根據其活動內容將之分類，稱為「特定非營利活動法人」。



圖三 日本法人的概念圖

資料來源：山內直人（1999a：135）。

2. 公益法人的問題點

(1) 法人格取得不易

如上所述，日本的法人制度是依據民法所訂定，由於現行民法在距今約一百多年前就已制訂，當時並未預期日後的民間非營利活動會有如此般的發達，因此難以因應時代的改變和社會需求的多樣。如民法第三十三條規定法人法定主義，亦即法人的設立需根據法律，但因相關內容相當嚴格，需經由一定的書類審查，才可獲得主管機關的認證，一般民間非營利團體不易取得法人格，從而難以獲得社會大眾的信賴，進而影響草根性非營利團體的發展。因此，如何建立一套便於民間非營利團體取得法人格的制度，則為日後公益法人制度改革的重點。

(2) 過大的行政裁量權

日本憲法第二十一條雖承認人民有結社的自由，但卻未賦予公民團體以法人資格，而民法中也缺乏對於非營利法人的一般性規定，僅根據設立目的將法人分為公益法人和營利法人，但有關公益法人的設立要件，民法中並沒有具體規定。因此，有關公益法人的設立和監督，乃是依據一九九六年九月內閣會議決議之「公益法人的設立許可及指導監督基準」，採用許可制。但因有關許可的標準沒有明文的規定，完全交由主管機關裁量，所以主管機關擁有相當大的權利，得以對公益法人的資金、事業內容等要求進行實質審查，甚至得以此裁量權來作為交換人事安排的條件，⁸ 成為引發日後改革公益法人的問題點。

(3) 優惠稅制問題

為鼓勵個人或企業從事公益贈與，多數國家的稅法中對於捐贈非營利組織之款項有扣抵優惠之規定，以減輕捐款者之稅賦負擔，但日本的公益法人制度卻非如此。在該制度設計下，即使是公益法人，若非將款項捐給適用抵

8. 關於此點，詳細請參閱山內直人（1999a：147）。

扣優惠之「特定公益增進法人」，⁹則難以獲得稅賦優惠。然而，截至二〇〇〇年四月一日為止，在全日本 23,000 多個公益法人中僅有不到 1,000 個團體被認定為「特定公益增進法人」，因此，如不改善此公益法人制度，積極賦予個人或企業捐款誘因，則非營利組織的財務籌措將更加艱辛，影響該組織的發展。

(三) 特定非營利活動促進法的制定背景與經過

1. 法律制訂前的政治與社會動向

幾乎所有研究日本非營利組織的相關文獻都認為，引發制訂特定非營利活動促進法的直接契機是一九九五年的阪神大地震（藤田由紀子，1998；前田成東，1999；山內直人，1999a），因為在此地震之前，雖有輿論指出有必要賦予非營利組織以法人格，卻沒有任何正式的提案或具體建議（松下啓一，1998）。

當時的政府機構（環境廳、厚生省、外務省等）多已體認到在政策實現的過程中，需倚賴非營利或非政府組織協助的事實，經濟企畫廳甚至在第十三次與第十四次國民生活審議會的部會報告中，提出建立賦予非營利組織法人格的制度。另外，民間研究機構（如住信基礎研究所、總合研究開發機構、日成基礎研究所等）也於一九九四年二月到三月間陸續完成非營利組織的相關研究報告。而公民團體方面，有提出關於「改善公益捐助稅制」的提案者（自由人權協會），也有提出「公益優惠稅制改善建言」者。此後，有關制訂非營利組織法的相關活動即積極展開。

整體言之，這時期不論是政府或民間研究機構，甚或公民團體所做的調查或提案，都將非營利組織定位為是僅次於政府、企業的第三部門，而非傳

9. 所謂「特定公益增進法人」，是指包括財團法人、社團法人、社會福利法人等公益法人中，對於教育與科學的提振，或社會福利之增進有貢獻之法人。

統僅提供志願服務者。換言之，阪神大地震前日本的政治與社會動向主要傾向於將非營利組織予以制度化。

2. 特定非營利活動促進法的制訂經過

如翻閱阪神大地震後之復興、賑災的相關研究發現，在這段重建的過程中，表現最傑出、貢獻較卓越者並非是政府機關或是傳統的公益法人，而是所謂的「草根性非營利組織」或志願團體（山內直人，1999a）。然而，如前所述，在以民法為基礎的公益法人制度下，小規模的草根性非營利組織是不容易取得法人資格。也因此，阪神大地震時，許多志願團體或公民團體原本可以發揮充分即時、彈性的功能卻受到限制，導致大地震之後，除了由經濟企劃廳召開「聯絡會」外，同時由政府執政三黨（自民黨、社會黨、先趨黨）結合成非營利組織企畫小組，對於如何使小規模草根性非營利組織能夠較容易地取得法人資格進行制度討論（山內直人，1999a；雨宮孝子，2002）。之後，各政黨雖提出執政三黨案、新進黨案、民主黨修正案、共產黨案等多項提案，但因無法達成協議，於一九九六年中止法案的審議，直到翌年，執政三黨和民主黨聯合提出「公民活動促進法案」，各黨才又恢復有關非營利組織法案的討論、審議，執政三黨和民主黨同意共同修正「公民活動促進法案」，並於同年五月二十八日，在眾議院內閣委員會中進行三法案的審議。這期間，公民團體與各政黨在各地交換意見，其意見在某種程度下也被執政三黨和民主黨納入共同修正案中。因之，有學者指稱，日本特定非營利活動促進法的制訂可視為是公民參與立法的精神表現（雨宮孝子，2002）。

一九九八年二月二十六日，執政三黨和民主黨聯合提出的「公民活動促進法案」被修改為「特定非營利活動促進法」（一般稱之為非營利組織法，簡稱NPO法），¹⁰三月十九日在眾議院以全員一致通過的情況下，順利通過

10. 之所以加上「特定」兩字，主要是因非營利組織法的適用對象並不包含所有非營利組織，而是文中所列舉之保健、醫療、福祉等十二項特定的事業活動，同時也限定於以公益性為旨趣之非營利組織（松

此法案，並於同年十二月一日施行，但在其附則（但書）部分規定：「特定非營利活動促進法在施行三年後（二〇〇一年），需根據實際施行情況進行調查，對於優稅措施再做進一步之檢討」（山內直人，1999a；齋藤力夫、田中義幸編，2001），為日後該法的修訂奠定正當、合法的基礎。

四、特定非營利活動促進法的內容及意義之析評

（一）特定非營利活動促進法的內容推移

1. 特定非營利活動促進法的概要

一九九八年三月於眾議院通過的特定非營利活動促進法，一般被視為是民法第三十四條公益法人的特別法，其主要的制訂目的在於規範從事「特定非營利活動」的團體，全文共五十條，分總則（第 1、2 條）、特定非營利活動法人（第 3~45 條）、¹¹ 稅法上的特例（第 46 條）與罰則（第 47~50 條）四章及附則。由於篇幅的限制，本文無法對該法的內容做詳細的介紹，僅就組織的成立面向與政府的管理監督面向為主軸，進行分析、討論，以深入瞭解該法通過後對日本的非營利組織及其與社會互動之影響。

（1）立法目的及範疇界定

如探究特定非營利活動促進法的制訂目的，該法第一條中即明確規定「賦予從事特定非營利活動之團體以法人格，促進公民的自由性社會貢獻活動的健全發展，且致力於公共利益的增進」為目的。

此外，該法對於被賦予法人格之對象與活動內容有明文規定。如根據特定非營利活動促進法第二條第一項中所指稱的「特定非營利活動」，係指謀

下啟一，1998）。而「公民」一詞之所以被刪除，主要在於自民黨本身討厭「公民」兩字，因而將其刪除（山內直人，1999a）。

11. 第二章特定非營利活動法人又分為通則、設立、管理、解散及合併、監督、雜則六節。

求關於（1）保健、醫療或福利的促進；（2）社會教育的推動；（3）社區營造的推動；（4）文化、藝術或運動的振興；（5）環境保護；（6）災害救援；（7）區域安全；（8）人權擁護或促進和平；（9）國際協力；（10）男女共同參與社會形成的推動；（11）兒童健全發展的培育；（12）提供前項所揭示活動之團體營運或聯絡、建議、援助等之活動。然而，除了上述所規定的十二項活動內容外，欲成為非營利組織法人還需包含下列幾項充分要件（2條2項、12條1項）：

第一、非以營利為目的，亦即不以追求組成會員的經濟利益。即便有盈餘，最後也不得將此盈餘分配給會員。

第二、關於會員資格的取得與喪失，不得賦予不當條件。

第三、有給職的會員，需在會員總數的三分之一以下。

第四、不以宣揚宗教教義、支持或反對某政治主義或政黨、推薦特定公職候選人或政黨為目的之團體。

第五、會員需有十人以上。

第六、非為暴力團體或其成員所成立之團體。

綜上所述內容得知，在特定非營利活動促進法中所指稱的特定非營利活動法人，除以前述所指稱的十二項活動為其內容外，主要是指不以營利為目的，同時不以宣揚宗教教義或政黨理念，以及支持或反對特定公職或政黨候選人之依該法成立的團體。

（2）成立與解散

凡符合上述要件的團體，為取得法人資格，持會員名冊、成立使命、財產清冊、事業計畫書和收支預算書等資料及申請書，向事務所所在地的主管機關提出申請，取得認證，即可成為非營利組織法人。主管機關基本上是指都道府縣的知事（首長），當特定非營利活動法人的業務跨越二個以上目的事業主管機關者，得由經濟企畫廳長官為其主管機關（9、10條）。主管機關在二個月內將上述文件資料公告後，若無正當理由，需在四個月內決定予以認證或不認證。如一旦決定不認證，需將理由寫成書面予以通知（13條）。

此外，特定非營利活動法人基於以下事由得宣告解散：（1）會員大會的決議；（2）條款中所規定解散事由的發生；（3）無法達成事業目的；（4）會員的不足；（5）合併；（6）破產；（7）基於第 43 條規定被取消成立的認證（31 條 1 項）。

（3）組織結構與運作

特定非營利活動促進法中對於法人的營運可分別從組織與會計原則兩方面來規範：

（1）組織結構：規定特定非營利活動法人需設理事三人以上及監事一人以上（15 條）。理事和監事所扮演的角色和功能分別是，理事為特定非營利活動法人的代表（16 條），非營利組織的業務需由過半數的理事來決定（17 條）。而監事則負責監察理事執行業務或法人財產的狀況（18 條）。另外，至少每年需召開會員大會一次（30 條），理事認為必要時得召開臨時大會，或是在全體會員五分之一以上同意的情況下，也得以召開臨時大會。

（2）會計原則：根據非營利組織法第二十七條規定，其會計原則包含收入和支出需根據預算，會計簿需遵從正規的簿記原則詳細記載，財產清冊或收支計算書等需根據會計簿清楚填寫收支及財務狀況的真實內容等（27 條）。

另外，特定非營利活動促進法中規定，在每年的三月之內，需將前一年的事業報告書、財產清冊、借貸對照表、收支計算書、幹部名冊、有給職名冊等製成檔案文件（28 條）。特定非營利活動法人必須每年一次繳交上述文件資料給主管機關。而根據內閣府的規定，主管機關需保存這些資料三年，如發生民眾要求查閱的情況，需予以查閱（29 條）。

（4）行政監督

當初特定非營利活動促進法制訂的目的即是為降低主管機關對非營利組織的行政裁量或干預，因此，特定非營利活動促進法中有關行政監督部分，僅止於必要的最低限度。如主管機關雖得以要求非營利組織法人報告其業務、財產的狀況，或入內進行檢查，但此種情形的發生也僅限於組織違反

法律或相關規定時。另外，入內檢查也以書面上所記載之理由為限（41 條）。當主管機關發現特定非營利活動法人不符成立要件或未適當的營運時，得以發出命令，限期改善（42 條）。若特定非營利活動法人違反改善命令時，主管機關得取消設立的認證（43 條）。

(5) 稅制上的優惠措施

許多國家為鼓勵社會大眾從事公益活動，促進非營利組織的發展，所採行的優惠稅制措施，在此次的非營利組織法中則未被提到。在稅制上，特定非營利活動法人被視為等同於其他公益法人，適用一般法令，未給予任何特殊優惠。另外，特定非營利活動促進法中對於個人（法人）的捐贈者並沒有抵扣優惠規定（46 條）。

最後，整理特定非營利活動促進法的重要內容如以下表 1 所示。

表 1 1998 年特定非營利活動促進法（NPO 法）的概要

法人名稱	特定非營利活動法人
法規性質	民法第 34 條公益法人的特別法
定義與要件	<ul style="list-style-type: none"> • 從事特定非營利活動為主要目的 • 不以營利為目的 • 會員資格的取得與喪失，不得賦予不當條件 • 有給職會員需在總會員的 3 分之 1 以下 • 不以宗教、政治活動為目的，或政黨候選人 • 非暴力團體或其團員設立之團體 • 10 人以上之會員
成立	<ul style="list-style-type: none"> • 需接受主管機關的認證 • 主管機關需於 4 個月內決定認證或不認證（其中，需於受理後 2 個月內公告）
主管機構	<ul style="list-style-type: none"> • 事務所所在地之都道府縣知事 • 業務跨越兩個區域以上時，主管機關為經濟企畫廳長官

組織運作	<ul style="list-style-type: none"> • 需設理事 3 人以上及監事 1 人以上 • 業務需由過半數的理事決定 • 監事負責則監察理事執行業務或法人財產狀況 • 每年至少需召開會員大會 1 次，理事認為必要時得召開臨時大會，或全體成員 5 分之 1 以上同意，也得以召開臨時大會
解 散	<ul style="list-style-type: none"> • 非營利組織法人基於以下事由得以宣告解散： 會員大會的決議 條款中所規定解散事由的發生 事業目的無法達成 會員不足 合併 破產 基於第 43 條規定被取消成立的認證時
行政監督	主管機關得以要求非營利組織進行業務、財務狀況的報告、入內檢查，提出改善命令
稅制上的措施	等同其他公益法人，未給予優惠
附 則	實施以後 3 年內修正

資料來源：作者自行整理

2. 特定非營利活動促進法的修正

特定非營利活動促進法制訂的過程中，歷經政黨的折衝、協商，同時也歷經公民團體和國會議員間多次的討論，由於公民團體在立法過程中發揮著重要的功能，有學者認為這是公民參與立法的一種表現（前田成東，1999）。然而，法規的制訂並不代表制度已經建構完成，當初為使特定非營利活動促進法能順利通過，盡快實施，在眾議院內閣委員會的附帶決議中指出「需於該法律開始施行起的三年內，對特定非營利活動的稅賦等制度進行檢討，並做成結論」。該法的附則中也規定，特定非營利活動促進法實施後三年內需針對賦稅優惠部分進行檢討、修正，為日後特定非營利活動促進法的修正埋

下伏筆。因此，聯絡會於二〇〇〇年十一月三十日提案，希望能著手進行特定非營利活動促進法的修正。之後，陸續展開一連串的討論，終於在二〇〇一年秋天的臨時國會中，開始處理特定非營利活動促進法的修正案。

大抵而言，二〇〇二年所修正之特定非營利活動促進法的內容主要有四，茲簡述如下：

- 一、追加特定非營利活動的種類：為求非營利組織能迅速因應民眾新的、多樣的需求，將特定非營利活動法人的分類由原本的十二個項目擴大到十七個項目，新增關於謀求資訊化社會的發展、科學技術的振興、經濟活動的活性化、支援職業能力的開發或雇用機會擴充的活動、消費者保護活動等五個項目。
- 二、簡化認證的申請手續：簡化的內容包括（1）省略非營利組織法第十條中關於申請書所需附加的資料；如成立者的名冊、成立當初的財產目錄、記載成立之初事業年度的書面資料。（2）綜合非營利組織法第十條中關於申請書所需附加的資料；如會員名冊及有給職會員名冊、就任承諾書與宣誓書之整合。
- 三、強化排除暴力團體的措施：主要目的在於避免暴力團體假借非營利組織的名義，從事不法活動，新增的內容如（1）為排除暴力團體，根據非營利組織法第十二條規定的認證基準，擴大抵觸特定非營利活動法人要件之暴力團體的範圍，包括暴力團體、暴力團體控制下的團體、暴力份子控制下的團體。（2）當懷疑特定非營利活動法人為暴力團體或其成員為暴力團體的一分子時，主管機關得聽取警察當局的意見，而警察當局需向主管機關陳述意見。
- 四、課稅的特例：將被視為鼓勵特定非營利活動法人發展的稅賦優惠措施納為非營利組織法的內容。該法第四十六條第二項規定，特定非營利活動法人基於租稅特別措施法而適切經營組織，並因促進公益而受到國稅局長官認定的情況下，個人或法人對該特定非營利活動法人或對於該特定非營利活動之捐贈、贈與，得以抵扣所得稅、法

人稅等。

最後，作者比較特定非營利活動促進法修訂前後之重要條文內容，如以下表 2 所示。

表 2 特定非營利活動促進法修訂前後之內容比較

時間 更改項目	特定非營利活動促進法	
	修訂前（1998-2002）	修訂後（2002-現在）
認證活動項目	12 類	17 類
認證手續	繁複	簡化
行政監督	未特別強調排除某團體	強化排除暴力團體措施
稅賦優惠	未納入	納入

資料來源：作者自行整理

整體而言，由於修訂後的特定非營利活動促進法擴大特定非營利活動的種類，簡化認證程序，避免過大的行政裁量，同時，將稅賦優惠措施納入該法的內容中，有助於促進公民活動的參與。因此，如以法規的適用性與完整性來分析，新修訂之特定非營利活動促進法的內容顯然較能彌補民法的公益法人制度之缺失。

(二) 特定非營利活動促進法實施後的概況

究竟特定非營利活動促進法實施後對於公民活動的參與有何影響？調查顯示，特定非營利活動促進法實施後受認證的法人數，至二〇〇四年一月底，累計的申請數有 16,752 件，認證數有 15,151 件，不認證數 55 件，解散者有 145 件（參考表 3）。根據內閣府所做的統計，非營利組織法人的認證在非營利組織法實施後的第一年內超過 1,000 件，二年內超過 2,000 件，三年半內更超過 7,000 件。由此觀之，受認證的非營利組織法人幾乎每年以倍

數在成長。

另一方面，受認證的非營利組織法人的活動領域也非常多樣，截至二〇〇三年九月三十日為止，以保健、醫療、社會福利的領域最多，將近六成，高達 58.07%，其次是社會教育領域，占 47.45%，接著依次為社區營造（39.18%）和兒童健全發展的培育（38.43%）。如表 4 所示，日本非營利組織法人的活動領域幾乎集中在社會福利部分，此或許是因日本乃一高齡化社會，長期照護服務需求的擴大，及受二〇〇一年新實施的「公的介護保險制度（照護保險制度）」影響所致，¹² 促使許多照護類非營利組織增加。此外，如以分佈區域來看，東京都受認證的非營利組織法人最多，其次為大阪府、神奈川縣、千葉縣、北海道、兵庫縣等地。

12. 日本導入「介護保險」制度，乃是為因應隨著高齡化社會的來臨，日益增加的長期照護服務的需求，其主要內容之一為開放民間加入營運，擴大服務提供量。

表 3 基於特定非營利活動促進法的申請受理數及認證數、不認證數¹³
(1998/12/01 – 2004/1-31)

所轄廳名	受理數 (累計)	認證數 (累計)	不認 證數 (累計)	解散數	所轄廳名	受理數 (累計)	認證數 (累計)	不認 證數 (累計)	解散數 (累計)
北海道	604	534	0	3	京都府	429	388	0	2
青森縣	100	88	0	2	大阪府	1365	1212	0	7
岩手縣	136	125	0	1	兵庫縣	541	490	2	7
宮城縣	247	222	0	2	奈良縣	108	98	0	2
秋田縣	92	83	0	1	和歌山縣	99	90	0	1
山形縣	129	117	0	0	鳥取縣	58	51	0	0
福島縣	196	166	0	1	島根縣	64	57	0	0
茨城縣	198	184	0	1	岡山縣	203	183	1	3
栃木縣	188	175	0	2	廣島縣	252	225	1	4
群馬縣	313	297	0	5	山口縣	153	138	0	2
埼玉縣	467	411	0	2	德島縣	66	63	0	0
千葉縣	631	567	0	2	香川縣	98	88	2	1
東京都	3396	3106	17	34	愛媛縣	124	112	0	2
神奈川縣	976	889	0	8	高知縣	109	98	0	2
新潟縣	209	183	0	3	福岡縣	528	473	1	9
富山縣	82	71	0	0	佐賀縣	85	79	0	0
石川縣	121	113	0	0	長崎縣	139	129	0	0
福井縣	111	101	0	2	熊本縣	186	173	1	0
山梨縣	94	89	0	0	大分縣	147	129	1	1
長野縣	337	299	0	5	宮崎縣	95	92	0	0
岐阜縣	202	180	0	0	鹿兒島縣	111	104	0	0
靜岡縣	375	351	0	5	沖繩縣	136	131	0	1
愛知縣	491	453	0	4	都道府縣計	15186	13778	27	134
三重縣	230	212	1	6	內閣府	1566	1373	28	11
滋賀縣	165	159	0	1	全國計	16752	15151	55	145

資料來源：內閣府（2004）。

13. 由於部分受理的NPO正在審查中，暫時無法分類，因此表 3 中的「認證數」、「不認證數」與「解散數」三者的總和不等於「受理數」。

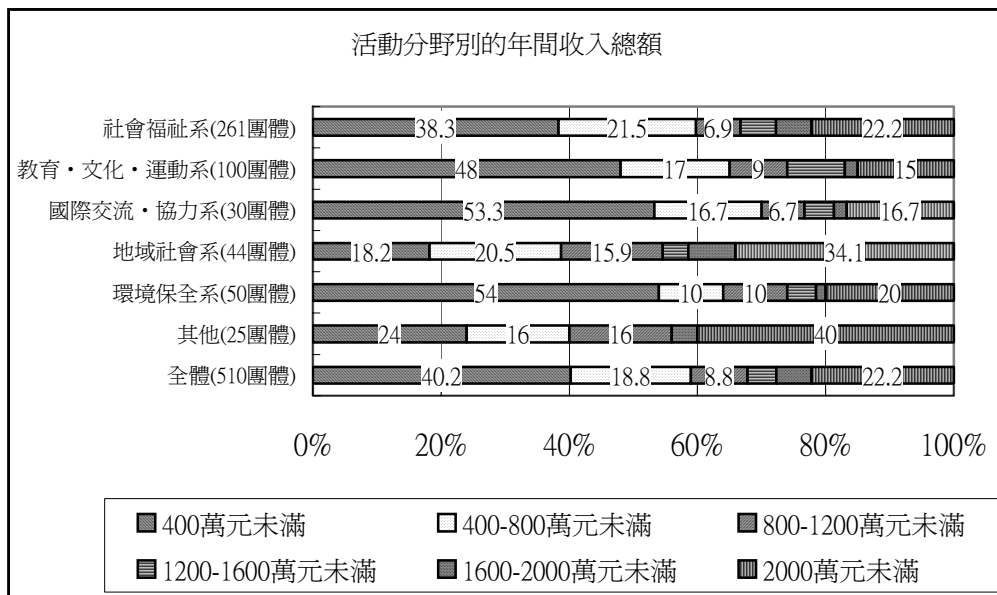
表 4 特定非營利活動的種類（2003 年）（複選）

活動種類	數量	比例（%）
保健、醫療或福祉的增進	8,512	58.07
社會教育的推動	6,955	47.45
社區營造	5,742	39.18
文化、藝術或運動的振興	4,027	30.39
環境保護	3,835	28.94
災害救援	954	7.2
地域安全	1,119	8.45
擁護人權或促進和平	2,111	15.93
國際協力	3,131	23.63
男女共同參與社會形成的推動	1,275	9.62
兒童健康培育	5,102	38.51
資訊化社會的發展	126	0.95
科學技術的振興	58	0.44
經濟活動的活性化	159	1.2
支援職業能力的開發或雇用機會擴充的活動	163	1.23
消費者保護的活動	68	0.51
提供前項所揭示活動之團體營運或聯絡、建議、援助等之活動	5,400	40.75

資料來源：內閣府（2004）。

如以財務規模來觀察非營利組織法人發現，年收入不滿 1,200 萬日圓的非營利組織約有七成；其中，不滿 400 萬日圓者占四成。但卻也有兩成的非營利組織年收入超過 2,000 萬日圓。此現象顯示：在日本，小規模的非營利組織佔總數的絕大多數，而多數非營利組織的資金來源並不充裕也不穩定，此種問題並未因特定非營利活動促進法的實施而獲致解決。若以組織類別來加以細分，資金不滿 400 萬日圓的非營利組織中，「環保」（54.0%）與「國

際交流、協力」(53.3%)類的非營利組織超過一半，而「教育、文化、運動」類的非營利組織也將近五成，占48.0%，顯示在日本這幾種類型的非營利組織規模較小。



圖四 各領域非營利組織的年間收入總額

資料來源：山本啓等編(2002:192)。

(三) 特定非營利活動促進法的制訂意義

雖然日本國內對於特定非營利活動促進法的評價不一，甚或有學者批評，該法的內容有許多不足之處，但日本非營利組織學會發起人之一的山內直人教授卻認為，若從立法過程來看，特定非營利活動促進法的制訂有下列兩項值得特別注意之處：一是特定非營利活動促進法是由議員提案立法。在日本，由於許多重要法案都是由行政官僚起草，以內閣提案的方式向議會提出。因此，特定非營利活動促進法的制訂不同於以往，除了公民團體在立法過程中積極參與外，乃是由國會議員主動提案進行討論，可視為是議員立法

的一種表現。另一是特定非營利活動促進法的制訂意謂著各政黨年輕議員領導能力的發揮。在特定非營利活動促進法制訂之初，各政黨雖各自提出版本，但爲了使該法能儘速通過，各黨年輕議員發揮其領導力，經由不斷的協商、溝通，使得包含共產黨在內的所有政黨在一致同意的情況下通過該法（山內直人，1999a）。然作者認爲，除上述所言外，該法的制訂或許也可視爲是各政黨在建立非營利組織法人制度的方向上是一致的，以致於最後能產生共識。除此之外，有關非營利組織的制訂意義還包括下列幾個項目，茲分述討論如下：

第一、排除行政官僚的裁量，簡化認證手續。特定非營利活動促進法的立法精神在於保障法人的自律性、公民的自發性及自由活動，尊重法人營運的自主性，以多樣的形式竭力抑制來自行政的干預。其在法律的定位上被視爲是民法的特別法，在法文中列舉出保健醫療、福利、社會、教育、環境、災害救援、國際協力等十二項事業活動目的，任何團體只要以上述任何一項爲活動目的，經由業務所在地的都道府縣知事「認證」爲「特定非營利活動法人」即可。

因之，該法最大的特徵即在不同於過去民法的許可制，盡可能將認證的手續予以明文化、明確化與透明化，用以排除行政官僚的裁量（山內直人，1999b；內閣府，2003），同時使主管機關的窗口明確化（前田成東，2000）。因而，特定非營利活動促進法的制定爲一般民間非營利團體開拓一條可以取得特定非營利活動法人資格的道路，也可視爲是日本爲健全非營利組織制度所投注心力的具體表現。

第二、顯示公民團體對於取得法人格的必要與迫切。有學者指出，公民團體在成立初期，通常難以獲得社會的信賴。然而，公民團體如欲從事持續的活動則需取得社會大眾的信任，所以有必要取得法人的資格成爲權利義務的主體，具有權利能力和行爲能力，以便利組織活動，使團體得以「法人」名義，對外代表全體組成人員從事法律行爲，以提高對外的信用（兩宮孝子等，1997；田中敬文，2002）。因此，特定非營利活動促進法的制訂反映出

日本社會中的公民團體期盼藉由明文的法律規定，使非營利組織取得合法性的地位，以獲取社會大眾信賴。

第三、奠定非營利組織法人的說明責任，並達到「公民查核」的目的。如前所述，特定非營利活動促進法的特徵之一在於尊重非營利組織法人的自主性，極力避免行政過度的介入。因此，特定非營利活動促進法中規定，該法人負有說明的責任，需公開自身的資訊以獲取民眾的信賴（29條）。另一方面，經由非營利組織法人的解釋、說明，民眾可以更瞭解非營利組織的經營與運作情形，除可以達到查核非營利組織運作的目的，同時增進民眾對非營利組織的信賴，有助於非營利組織募集更多的資源。而內閣府的報告書中也指出，如此的制度設計，基本上為其他法人制度所缺乏（內閣府，2003）。基於此，特定非營利活動促進法的實施應可視為是一種資訊公開制度的落實，使民眾得以藉此透明制度，瞭解非營利組織的運作，從而增進對非營利組織的信賴，長遠來看，應有助非營利組織的發展。

第四、法人格的賦予措施意謂政府對非營利組織的行政監督權由中央移轉至地方。由前述資料得知，特定非營利活動促進法的實施有促進公民活動團體取得法人格的效果。另一方面，因公民活動團體與區域特性有密切的關係，在公民活動團體取得法人格後，有關具體的管理權限將交付給各地方政府（辻山幸宣，1998）。換言之，原本該組織活動的行政監督責任和行政裁量權將從中央移轉到地方政府（都道府縣）。所以，有關民間非營利團體法人格的賦予應可視為是排除中央政府統治之地方分權時代來臨的一種象徵。

第五、促進非營利組織的增加，達到鼓勵非營利組織多樣發展的功能。如前所述，自從特定非營利活動促進法施行至去年（二〇〇三年十二月底）止，已歷經五年。這段期間，日本全國受到認證的非營利組織法人的總數超過 15,000 個，最初（一九九九年二月開始）每個月平均約有 140 多個非營利組織法人產生，且有日益增加的趨勢（中村陽一，2001；山岡義典，2001）。基於此，如欲檢視非營利組織法施行的成效，短期來看，法人數目的增加應可視為是其成果之一。另外，若分析相關文獻發現，傳統日本社會的志願活

動多偏重於社福類服務的提供（前田成東，1999），顯示社福類非營利組織在日本占有重要的地位。然而，從一九九八年制訂的特定非營利活動促進法所規範的內容及日後增訂的項目來看，特定非營利活動促進法的制訂改變了過去以社福為主的服務供給方式，鼓勵志願服務的活動範圍朝多樣發展。

五、日本非營利組織制度的課題

相較於美國非營利組織發展環境的健全成熟，日本和台灣的非營利組織可以說是仍處於剛起步的階段。然不同的是，日本因非營利組織法的制定、施行，甚或修訂，賦予許多民間非營利團體以法人格，在有關非營利組織的管理上較我國制度化、透明化。因此，在本小節中，作者嘗試整理並分析日本非營利組織所面臨的課題，以作為我國未來發展非營利組織時之借鏡。茲分述如下：

（一）不平等的相互依存關係

在日本，政府為減輕財政負擔，以非營利組織來代替行政機關用以提供公共服務的作法非常盛行。一般談到政府和非營利組織間的關係，幾乎將非營利組織視為是政府的代理組織。換言之，若政府是公共服務的計畫者、管理者，那麼非營利組織充其量只是計畫的執行者，未擁有實質的裁量權，因而容易淪為行政機關的附屬單位（武智秀之，1996；藤田由紀子，1998；磯崎陽輔，1999）。

基本上，政府和非營利組織在財源、人力、資訊等資源方面均呈現密切的互動關係。以財源而言，不穩定、匱乏的資金幾乎是困擾許多非營利組織的問題。在此情況下，為能繼續營運，多數非營利組織會轉向政府尋求支援，以稅賦減免、低利融資、發放補助金等方式，減輕沈重的經濟負擔。而政府方面，因非營利組織所提供之服務可以彌補政府功能不足或服務不周的缺陷

（一般稱之為政府失靈），所以也盡量利用各種方案，以減輕非營利組織的負擔；如在新修訂的特定非營利活動促進法中規定，特定非營利活動法人受國稅廳長官的認定得以適用捐款抵免。而各地方政府為減緩非營利組織的負擔，有實施地方稅減免者，¹⁴或是以契約外包的方式將服務委託給非營利組織來提供，或是以補助金的方式援助非營利組織的各項活動。由此觀之，政府機關對非營利組織的金錢性援助可分為直接或間接兩種方式，也因之，非營利組織對政府的依存關係日益增加。

在如此的關係下，自然也影響非營利組織的人事任用。原本非營利組織的經營即不是靠利潤動機的驅使，而是靠使命的凝聚，也因此人力（尤其是專業人力）的募集上較政府部門或民間部門困難，往往需要政府部門支援相關的專業人才，以致產生組織過於依靠政府部門專業人才的弊病。有學者即指出，受到前述不平等之依存關係的影響，非營利組織容易淪為政府行政部門為了協調組織內部的人事，利用其為安插相關人事或安排欲退休人員轉任的地方（武智秀之，1996），影響非營利組織在羅織優秀、合適人才方面的自主性。

但事實上，若從前述所提有關非營利組織的定義來探討，非營利組織存在的意義不應僅是行政機關的替代，而需擁有獨立自主的能力。但從以上的論述得知，日本的非營利組織長期被置於政府的控制下，較難以發揮獨立自主的功能。因此，如何減少政府對非營利組織的介入，消除政府和非營利組織間不平等的依存關係而成為一獨立自主機構，就成為日本非營利組織的重要課題。作者認為，如欲避免非營利組織過度依存政府部門，其基本前提是非營利組織本身需具備穩定、健全的財務基礎。因為惟有在不過度或單一依賴政府財源補助的情況下，非營利組織才能擺脫來自政府的影響，獲得獨立自主的經營裁量權，建立非營利組織和政府間的平等合夥關係，此乃日本非

14. 如宮城縣或埼玉縣，為了免除特定非營利活動法人的縣民稅，還修改自治條例（新川達郎，2002：116-137）。

營利組織今後所應致力解決的問題。

(二) 稅賦優惠問題

如前所述，日本特定非營利活動促進法的制定雖然意味著非營利組織法人日趨制度化，但多數日本學者認為：如欲健全非營利組織的發展環境，有關非營利組織的租稅減免問題卻仍有再檢討的空間。¹⁵

如根據前述非營利組織成立的要件來分析，非營利組織的設立即非以獲取「營利」為目的，在力求獨立、自主的情況下，如何獲得民眾的捐款就為非營利組織存續的要素之一。就常理而言，非營利組織因從事社會公益活動，政府應採取租稅優惠或減免等措施予以鼓勵。但從一九九八年所制訂的非營利組織法來看，日本政府對於個人或企業捐獻給非營利組織的金額有嚴格的規定，需占個人所得或公司資本額的一定比例，非在此範圍之內，無法成為稅賦減免的對象。因此，對於個人或企業而言，原本欲藉由捐款而達到減免稅的目的難以達成，自然喪失鼓勵社會大眾捐款的誘因，進而直接影響非營利組織欲求穩定財源基礎之目標的達成。¹⁶ 此種情況原本期待藉由二〇〇一年特定非營利活動促進法的修正而獲致改善，但從該年十月一日至翌年五月十七日止，僅有五件申請案通過得以進行減免租稅來看，此部分仍有相當改善的空間。

15. 關於此點，多數日本非營利組織研究的學者都曾經於論文中提及（田中尚輝，1998：45-46；山內直人，1999b：126；齋藤力夫、田中義幸編，2001：8-9）。

16. 針對此種情形，田中尚輝指出：日本政府應轉變過去中央集權的心態，跳脫過去大藏省（現在的財務省）集中財政管理的體制，認同社會的多元價值觀念，促進形成多元性社會，使非營利組織的租稅優惠措施得以落實（田中尚輝，1998：45）。而山內直人則認為，日本可以參考美國採用所得稅扣繳方式，對於捐款者予以減稅的誘因，設計稅額扣除方式的捐獻稅制（山內直人，1999b：138）。

(三) 主管機關的監督與管制問題

不同於民法第三十四條規定，公益法人之成立需獲得主管機關的許可，特定非營利活動促進法中僅規定欲取得法人格之團體需向業務所在地之主管機關（都道府縣）提出申請並獲得認證即可。如進一步比較分析發現，特定非營利活動促進法的制訂雖改變民間團體取得法人格的程序，有助於非營利組織的發展，但金澤大學法學部教授山本啓卻對此提出質疑，認為是否應賦予主管機關權取消非營利組織法人認證及入內進行檢查的權利，特別是如何確保主管機關在行使取消認證這項權限時是保持公正、客觀的立場。因此，他認為，如欲避免政府部門的權限過度擴大而影響非營利組織的發展，或許可以考慮將入內檢查、取消認證等權限的判別交由法院來執行。¹⁷

綜上所述得知，日本雖然欲藉由特定非營利活動促進法的制訂來彌補公益法人制度的缺陷，改「許可」為「認證」以解決民間非營利團體不易取得法人格之問題，但卻又因賦予業務所在地之主管機關（都道府縣）予以較大的權限而遭致批評。因此，如欲避免非營利組織法遭到不當的惡用，作者認為在民間非營利團體取得法人格，向主管機關提出必要文件資料之後，可以依據資訊公開原則將該組織的營運和服務提供情形予以公布，並交由公民自行判斷，以達到促進非營利組織活動發展之目的。

(四) 相關制度的整頓配合問題

對日本非營利組織而言，特定非營利活動促進法的制定只能視為是改革非營利組織制度的開始，其周邊相關制度的改革也是必要且迫切的，如資金籌措、優稅措施等（山內直人，1999b）。另外，基於民法所設立之財團法人或社團法人，甚或根據各個特別法而成立的社會福利法人、學校法人、宗

17. 詳細請參閱雨宮孝子（2002：52）。

教法人等，關於其獲利事業課稅問題、資訊公開遲緩等與既得權相衝突之問題也需再加以討論。換言之，如欲建構一有利於非營利組織發展的環境，並非僅靠單一特定非營利活動促進法的制訂與執行即可，與此有關的周邊制度與法規都需逐步配合修正，如是，才不致於淪於「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的弊病。

(五)、關於非營利組織的再定位問題

在日本，傳統的非營利組織被視為具有「行政補強」的功能，一般多以「補助、獎助」作為實施方法，但是從最近厚生勞動省開始將部分業務「委託」給非營利組織的情況來看，或許可視為是非營利組織和政府部門間另一種新的關係的開始(山內直人編，1999;前田成東，2000;谷本有美子，2001)。然而，不論非營利組織與政府間的關係是「補助、獎助」，亦或「委託」，該組織原本即需具有獨立自主的性質，同時也應擁有「政策提案」的能力，而非僅是政府部門的「補助、委託」單位(松下啓一，1998)。因之，隨著日本非營利組織環境的日益健全，發展逐漸蓬勃，其本身的定位或許正逐漸改變。究竟非營利組織與政府間應如何保持互補卻又獨立的關係，其間分際的掌握則是一個頗值得深思的問題。

六、結語：日本經驗的啓示

從以上日本非營利組織制度改革的過程與內容得知，雖然日本和我國的非營利組織發展並不如歐美國家，但近年來日本積極建構一健全非營利組織的發展環境，卻是不爭的事實。反觀我國，雖然隨著社會環境迅速變遷，國內非營利組織的數量不斷成長，對民主社會的形成也產生相當之影響，顯示國內非營利組織所扮演的角色與功能與日俱增，但非營利組織的發展環境卻不甚完備，有關非營利組織的規範與監督，散見在民法、人民團體法及相關

行政命令中。雖然民國九十一年行政院青年輔導委員會（以下簡稱青輔會）嘗試研擬「非營利組織發展法」草案（共二十五條），以確保公民社會中多元組織的自主與互動，但完整的非營利組織法卻遲遲無法制訂完成。因此，爲了促進國內非營利組織的發展，使其能對社會做更多的積極貢獻，如參考日本經驗及我國非營利組織的運作現況，作者認爲有下列幾項因素是值得我國參考與借鏡：

（一）對國內規範非營利組織的相關法制進行全盤檢討

如比較日本與我國非營利組織發展的背景可以發現，兩國皆因遭逢大地震而引發契機與國人的重視。惟不同的是，日本於一九九五年一月遭遇阪神大地震後，因有感草根性公民團體的重要性，在取得各政黨共識的情況下，於一九九八年三月順利通過非營利組織法案，於同年十二月正式施行，有助於非營利組織的發展。台灣方面，雖也於一九九九年九月歷經了九二一大地震，但因我國對於公益法人的設立與管理之法源爲「人民團體法」，爲避免疊床架屋，主管機關內政部不支持非營利組織法之訂定，因而由青輔會所主導草擬之「非營利組織發展法」，遲遲未能通過。因此，在評估日本作法是否能成爲我國參考之前，或許應先對國內規範非營利組織的相關法制進行通盤的分析檢討，如果現行法制足以因應、適用於各類非營利組織，在避免疊床架屋的前提下，自然不宜再制訂非營利組織法；倘若現行法規因散見各處，呈多頭馬車狀態，無法提供非營利組織一明確的發展方向，或許可以考慮建構一非營利組織法。

（二）確立政府與非營利組織合作的夥伴關係

由日本非營利組織的發展經驗得知，爲減輕政府財政負擔，經常以非營利組織來替代政府機關用以從事公共服務的提供。但如欲使非營利組織的制度得以健全，能獨立、自主的發展，需盡量避免非營利組織淪爲公共服務的

計畫執行者，成為政府機關的附屬單位，用以替代政府提供公共服務的情況發生。

因此，非營利組織可以嘗試運用本身的優勢，如（1）對新方案而言，所需的起始時間較短；（2）有助方案的革新；（3）容易依地方條件來修改方案；（4）較易服務那些困難服務的個案等（呂朝賢，2002）作為籌碼，使政府不得不與之合作，並運用政府穩定與充足的經費，以彌補非營利組織經費不足之困境。換言之，如何強化非營利組織的優點，使政府不得不與之聯手，建構一政府與非營利組織合作的夥伴關係，則是未來我國非營利組織發展所需注意之處。

（三）資訊公開與財務透明

非營利組織因得依捐募相關法令規定，從事捐募活動，因此，為使民眾瞭解非營利組織營運的情形，增進民眾對非營利組織的信賴，有必要賦予非營利組織公開相關資訊的義務。對此，在日本的特定非營利活動促進法中規定，非營利組織法人負有說明的責任，需公開自身的資訊（事業計畫書、收支預算表、資產負債表、業務報告書及財產目錄等）以獲取民眾的信賴。另一方面，經由非營利組織的說明，民眾得以瞭解非營利組織的經營與運作情形，有助於非營利組織募集到更多的資源。

反觀我國，由於台灣的非營利組織大都依照民法、人民團體法及各種特別法規所設立，似乎較強調對非營利組織的管理防弊功能，反而忽略了非營利組織的資訊公開與財務透明的重要性。然而，若從青輔會所研擬之「非營利組織發展法」草案第十條第一項的內容「非營利組織應於每年年度開始前或年度終了後三個月內，將其業務計畫書及收支預算表，或業務報告書、收支決算表、資產負債表及財產目錄等各項營運資料提請會員大會或理、監事會通過後，送主管機關備查，並主動公開之」來看，此法規的精神與內容與日本的非營利組織法是相近的，顯示資訊公開與財務透明的觀念與作法，已

逐漸在我國得到認同與重視。

(四) 稅賦優惠的誘因設計

如前所述，造成日本非營利組織改革的主要因素之一，乃是公益法人制度的設計缺乏誘因，個人或企業對於民間非營利團體的捐款難以獲得稅賦優惠所致。然而，在一九九八年公佈實施的特定非營利活動促進法中卻未對此問題做成具體回應，僅在但書中提及將於該法實施後三年內針對稅賦優惠部分進行檢討修正，引發日後特定非營利活動促進法的修訂。由日本經驗觀之，如欲促進非營利組織的發展，並擁有相當的獨立與自主性，穩定且充足的財源是相當重要。在不過度依賴政府補助的情況下，如何於合理的範圍內，賦予個人或企業租稅優惠的誘因，則是值得注意的課題。

相較於日本，在青輔會所研擬的「非營利組織發展法」草案中有提到稅賦優惠的概念，如該草案第十一條中規定「依本法設立登記之非營利組織，應減免其稅捐。對依本法設立登記之非營利組織捐贈者，應減免其稅捐」。因之，如該法案能順利通過，即意謂賦予捐助公益組織的個人或企業減免租稅的誘因，可以達到鼓勵民眾踴躍捐款的目的，對於我國未來非營利組織的發展有積極鼓勵之效益。

參考書目

- Salamon, L. M. 1987. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Salamon, L. M. 1992. *America's Nonprofit Sector: A Primer*, New York: Foundation Center.
- Wolf, Thomas. 1990. *Managing A Nonprofit Organization*, New York: Simon & Schuster.

- 山内直人。1999a。《NPO 入門》。東京：日本經濟新聞社。
- 山内直人。1999b。《NPO 最前線》。東京：岩波書店。
- 山内直人編。1999。《NPO データブック》。東京：有斐閣。
- 山岡義典。2001。〈始動する 21 世紀制度改革とNPO〉。中村陽一、日本NPOセンター編著。《日本のNPO 2001》。東京：日本評論社。
- 山本啓等編。2002。《NPO と法・行政》。東京：ミネル書房。
- 中村陽一。1999。〈日本のNPO—21 世紀システムに向かって〉。中村陽一、日本NPOセンター編著。《日本のNPO 2000》。東京：日本評論社。
- 中村陽一。2001。中村陽一、日本NPOセンター編著。《日本のNPO2001》。東京：日本評論社。
- 牛山久仁彦。1998。〈民間非営利組織（NPO）と行政〉。辻山幸宣編著。《住民・行政の協働》。東京：ぎょうせい。
- 内閣府。2000。《国民生活審議会総合企画部会中間報告》。
<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/2000/c/0621kokuseishin/chukan.html>。
 2003/12/11。
- 内閣府。2001。《市民活動団体等基本調査（平成 12 年度経済企画庁委託調査）の概要》。
<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/2001/0409kokuseishin/ref2.html>。
 2003/12/12。
- 内閣府。2003。《市民活動の一層の発展を目指した NPO 法の運用のあり方について》。NPO 法の適切な運用等に関する検討会。
<http://www5.cao.go.jp>。2003/12/12。
- 内閣府。2004。<http://www5.cao.go.jp>。2004/2/27。
- 今村都南雄編著。1993 行政管理研究センター監修。《「第三セクター」の研究》。東京：中央法規出版社。
- 今田忠。2000。〈官・公・民・私—日本のNPOの来し方、行く末〉。塩澤修平、山内直人編。《NPO研究の課題と展望 2000》。東京：日本評論

社。

田中敬文。2002。〈NPO と行政とのパートナーシップ〉。山本啓、雨宮孝子、新川達郎編。《NPO と法・行政》。東京：ミネル書房。

田中尚輝。1998。《ボランティアの時代 NPO が社会を変える》。東京：岩波書店。

加藤洋二郎。2001。〈NPO 概念についての一考察〉。《中京経営紀要》1：109-122。

辻山幸宣。1998。〈住民と行政との新しい関係の構築〉。辻山幸宣編著。《住民・行政の協働》。東京：ぎょうせい。

谷本有美子。2001。〈ボランティアリズムと行政官僚制 NPO と中央省庁のパートナーシップ〉。中村陽一、日本 NPO センター編著。《日本の NPO 2001》。東京：日本評論社。

雨宮孝子、磯部力、江崎芳雄、川井健、松原明、山田誠一。1997。〈NPO 法の検討—市民活動団体の法人化について〉。《ジュリスト》1105：4-37。

雨宮孝子。2002。〈NPO と法〉。山本啓、雨宮孝子、新川達郎編。《NPO と法・行政》。東京：ミネル書房。

松原明。1999。〈NPO の登場〉。中村陽一、日本 NPO センター。《日本の NPO 2000》。東京：日本評論社。

松下啓一。1998。《自治体 NPO 政策》。東京：ぎょうせい。

前田成東。1999。〈市民活動の多様性とNPO法〉。《市民活動の展開と行政》。東京：中央法規出版株式会社。

前田成東。2000。〈民間非営利組織（NPO）と行政組織〉。《法学新報（中央大学法学会）》107，1：341-357。

武智秀之。1996。〈政府と非営利団体〉。《行政過程の制度分析》。中央大学出版部。

斎藤力夫。2001。田中義幸編。《NPO 法人のすべて—特定非営利活動法人

- の設立・会計・税務－（増補2版）》。東京：税務経理協会。
- 経済企画庁国民生活局。1998。《日本のNPOの経済規模》。東京：大蔵省印刷局。
- 〈特定非営利活動促進法〉。1998年3月25日公布。
- 〈特定非営利活動促進法〉。2003年4月9日改正。
- 塚本一郎。2001a。〈現代社会とNPO〉。《地域経済研究センター年報》12：33-39。
- 塚本一郎。2001b。〈福祉社会とNPO〉。《地域経済研究センター年報》12：95-100。
- 新川達郎。2002。〈市民・NPO・行政の新たなガバナンス〉。山本啓、雨宮孝子、新川達郎編。《NPOと法・行政》。東京：ミネル書房。
- 総合研究開発機構。1994。《市民公益活動基盤整備に関する調査研究》。東京：総合研究開発機構。
- 電通総研。1996。《NPOとは何か》。東京：日本評論社。
- 磯崎陽輔。1999。〈民間非営利団体（NPO）〉，三橋良士郎、田窪五郎、自治体問題研究所編《第三セクターの法的検証》。東京：自治体研究社。
- 藤田由紀子。1998。〈NPO〉。森田朗編。《行政学の基礎》。東京：岩波書店。
- 江明修、陳定銘。2000。〈台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略〉《公共行政學報》4：153-192。
- 司徒達賢。1999。《非營利組織的經營管理》。台北：天下遠見出版有限公司。
- 呂朝賢。2002。〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉。《台灣社會福利學刊》2：39-77。
- 李嵩賢。2003。〈非營利組織管理課責初探〉。《人事月刊》37，1：27-35。
- 林雅莉。2000。〈非營利組織的募款倫理〉。江明修編。《第三部門 經營策略與社會參與》。台北：智勝圖書公司。

〈非營利組織發展法（草案）〉。

<http://www.ngo.org.tw/NPODev/index1-2.asp>。2004/3/18。

官有垣編。2000。《非營利組織與社會福利》。台北：亞太圖書公司。

洪如玉。2002。〈一個民間團體在全球化下終身學習的啓示：以主婦聯盟為例〉。《社會教育學刊》31：55-78。

徐世榮。1999。〈新社會運動、非營利組織、與社區意識的興起〉。《中國行政》66：1-20。

許崇源、吳國明。2000。〈我國非營利組織租賃管理之研究〉。《財稅研究》32，5：107-121。

陳金貴。1994。《美國非營利組織的人力資源管理》。台北：瑞興圖書公司。

陳惠馨。1997。〈相關監督法令〉。司徒達賢等著。《非營利組織經營管理研究粹要》。台北：洪健全基金會策劃出版。

馮燕，2000，〈非營利組織的法律規範與架構〉，蕭新煌主編，《非營利部門：組織與運作》。台北：巨流圖書公司。

黃木添、王明仁。1998。〈非營利組織的角色與定位--以中華兒童福利基金會為例〉。《社區發展季刊》81：148-156。

黃慶源、朱斌好、高明瑞。2001。〈非營利組織典範移轉之行銷策略個案研究--以財團法人喜憨兒文教基金會為例〉。《樹德科技大學學報》3，2：45-60。

陸宛蘋。2000。〈非營利組織的行銷管理與募款策略〉。蕭新煌編。《非營利部門：組織與運作》。台北：巨流圖書公司。

A Study on the Reformation of Japan's Regulation of Nonprofit Organizations

Shu-Hsin Lin *

abstract

In recent years, the development for nonprofit organization in Taiwan has drawn great attention. As related study on domestic nonprofit organization takes domestic cases as indigenous study in addition to its introduction of theories from US, a lack of introduction or related discussion from other countries with respect to Taiwan's nonprofit organization under development might probably affect the ability to absorb experience from each country as well as lower the chance to participate in international activities.

In view of this situation, this text aims to understand content and structure of the legal norms, analyze its significance and the effects arising out of Japan's nonprofit organization system the potential predicament, by taking Japan's accomplishment of statutory amendment for the nonprofit organization as example in the light of Japan's rising background for the nonprofit organization to be similar to that of Taiwan, as well as carry out the reflection and review via the inspiration from Japanese experience.

According to the findings, factors listed below are worthy of our reference and would benefit us by referring Japan's experience and the status quo of operation for nonprofit organization in Taiwan: (1) Builds the developmental environment for nonprofit organization actively via legislation; (2) Firmly establish the partnership of cooperation between the government and nonprofit organization; (3)

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tunghai University.

Public relations and financial transparency; and (4) Design of induction for taxation preference.

Key words: Japan, nonprofit organization, nonprofit organization law, public corporation