

東海大學行政管理暨政策學系第三部門在職專班
碩士論文

公益信託的公共性之研究－以台灣環境資訊協會為例



研究生：陳琦萍
指導教授：柯義龍

中 華 民 國 一 〇 四 年 六 月

東海大學行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班

研究生

陳琦萍

碩士學位論文

題目：公益信託的公共性之研究
—以台灣環境資訊協會為例

業經審查及口試合格

論文審查及口試委員

指導教授：	柯志弘	104年6月26日
審查教授：	宋興州	104年6月26日
審查教授：	劉兆隆	104年6月26日
所長：	魯俊丞	104年6月26日

中華民國一〇四年六月

謝誌

兩年時間匆匆已過，沒想到此時能順利的寫這份謝誌，過程中同學們總是笑著對我說：「你沒問題的」！但其實內心在走過這段路時，卻充滿了不確定感與驚慌，與外表上的我有著南轅北轍的迥異。

尤記得兩年多前大學四年級即將畢業前夕，系上的老師鼓勵班上的同學加入在職專班的行列，原本於工作、學業兩頭忙的我感到身心俱疲，故無太大的意願再繼續更上一層樓。但在兩位同班同學珍珠姐及秀玉的鼓勵下，我硬著頭皮報名了，因此，在無縫接軌的情況下順利的進入在職專班就讀，很感謝這兩位同學以及系上多位老師的鼓勵，讓我有勇氣再持續下去。

再進入碩士專班就讀，是一個新階段的開始，重新認識了許多同學。最感謝的是我的指導教授柯義龍老師，就是他鼓勵我再繼續求學，且很用心的指導我論文的撰寫。也很感謝系上所有老師的引領，以及系辦的學長姐所提供的協助，還有 102 年在職碩班的同學們，由於你們的互相砥礪，是促使我努力完成論文的動力，尤其是曉雯同學的高壓催促，更讓我不敢再怠慢，加上珍珠姐、秀玉、忠聖大哥相互鼓勵，讓我在兩年內順利完成論文。

除此之外，最要感謝的是我的母親以及兄弟姐妹，由於工作與學業的忙碌，常常都是早出晚歸，對於家中的事務多有疏忽，他們在背後默默的付出與支持，才能給我最大的勇氣與動力。母親甚至在我訪談期間，因為擔心舟車勞頓，不忍我搭乘一般的交通工具，還出資給我搭乘高鐵，讓我的訪談旅程順利且舒適，這份畢業證書希望能與你們分享。

最後也需與未來的同學們分享，我做到了，相信你也可以，希望能有更多的學弟妹能繼續加入東海這個大家庭，因為在東海，你絕對不會孤單。

陳琦萍 謹於

2015 年 6 月

公益信託的公共性之研究—以台灣環境資訊協會為例

摘要

本研究探討台灣環境資訊協會為了保護彰化大城溼地，於反國光石化時推動「全民來認股 守護白海豚」的活動，此活動所運用的方式是利用「宣言信託」為導向，呼籲「公民參與」加入環境信託的行列，亦藉此運動倡議公益信託的概念，讓參與的民眾瞭解何謂「公益信託」。反國光石化在階段性結束後，環保團體所推動之第二階段認股行動「全民來認股 守護濁水溪」運動，從 2010 至今還在持續進行當中。本研究為個案研究法，採質性研究取向，資料來源為立意取樣之方式，深度訪談 6 位含發起人、環境教育學者、環保律師之代表，以及相關文件蒐集。個案時間範圍自 2010 年 4 月至今為止，以公民參與、公益信託、永續發展理論等探討過程中所採用之策略及達成之效果，以及有關公民參與提升方案及永續發展教育之內涵。研究發現，由於環保團體的號召，使得公民參與的能量在極短的時間內得以集結，也提升了公民參與的動能。同時，使得公益信託的概念漸漸的在公民社會中拓展開來，讓許多民眾在該過程中知道在國外已有 200 多年歷史的「公益信託」這個工具，可以用來保護我們賴以生存的環境，以及運用在未來國家永續國土發展中，且佔有重要之角色。運用公益信託的方法，期許在未來能讓更多美麗的溼地、古蹟、文化資產等受到保護，成為可永續經營的國家資產。

關鍵詞：公民參與、非營利組織、環境保護運動、公益信託

A Study on the Publicness of Charitable Trust: Taiwan Environmental Information Association (TEIA) as a Case

ABSTRACT

This research aims to discuss TEIA leading the activity called “National Trust to conserve Taiwanese White Dolphins” in the time period of Kuokuang petrochemical for protecting Changhua Dacheng Wetlands. TEIA uses “Declaration Trust” as a guide to appeal “citizen participation” for joining “Environmental Trust”. Also initiate the participated citizen realizing the concept of “Charitable Trust”. After the time period of “Kuokuang petrochemical”, environmental association begin to advance the second stage called “National Trust to conserve group to Zhuoshui River” from 2010 till now. This research is used “Case Study Method” and constructed by Qualitative research. The data source is taken by Purposive Sampling and In-Depth interviewing six people including originator, environment educator, environmental friendly lawyer and related document collect. The time period of case study is from April 2010 to now. With the theories such as Citizen Participation, Charitable Trust, Sustainable Development, researcher discuss the tactic of activities process and relevant consequence, the promoted plan concerning Citizen participation and the center of education for Sustainable Development. The researcher has found the gathering of Citizen Participation is built in a short time, also promote the motivation of Citizen Participation due to the appealing of Environmental association. In the meantime, the concept of Charitable Trust is also gradually expanded in the society. People will learn the tool called “Charitable Trust” which already exists in overseas more than 200 years, as well as using it to protect the earth we live and being an important role of Sustainable Development. The protection of Cultural heritage will become sustainable National

Asset.

Keywords: Citizen Participation, Nonprofit Organization, Environmental Movement,
Charitable Trust

目錄

謝誌	I
摘要	II
表目次	VII
圖目次	VIII
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究問題與目的	7
第三節 研究範圍與對象及研究方法	8
第四節 研究流程	10
第二章 文獻探討	11
第一節 公益信託緣起	11
第二節 我國公益信託制度	32
第三節 台灣環境資訊協會的緣起與定位	39
第四節 永續發展政策與落實	48
第五節 公民社會與公民參與	61
第三章 研究方法與設計	69
第一節 研究方法選取	69
第二節 研究架構	72
第三節 研究參與者	73
第四節 研究工具	74
第五節 資料整理與分析	76
第六節 研究倫理及資料效度	77
第四章 研究分析與發現	79
第一節 環境信託的公民參與行動分析	79
第二節 永續發展對於環境與文化資產的價值	90
第三節 公益信託的推動方向與法規改革	100
第五章 結論與建議	113

第一節 研究結論	113
第二節 研究建議	117
第三節 對未來的研究建議	120
參考文獻	121
附錄	127
附錄一 濁水溪口海埔地公益信託	127
附錄二 公益信託專章	135

表目次

表 1-1 濁水溪口海埔地公益信託認股進度表.....	3
表 2-1 英國國民信託的發展歷史.....	13
表 2-2 日本公益信託統計表.....	23
表 2-3 台灣環境資訊中心網頁地圖.....	44
表 2-4 全球永續發展之重要歷程.....	49
表 3-1 本研究之資料來源.....	71
表 3-2 研究參與者資料.....	74
表 3-3 訪談大綱.....	76
表 4-1 「環境信託」大事紀.....	82

圖目次

圖 1-1 研究流程圖.....	10
圖 2-1 英國湖區國家公園(Lake District)	16
圖 2-2 白浪島(Brownsea Island)	17
圖 2-3 白浪島上原地主城堡.....	17
圖 2-4 倫敦市區的綠色保護區.....	18
圖 2-5 天神崎的海沿岸.....	25
圖 2-6 台灣公益信託件數與金額統計.....	28
圖 2-7 1980 年代美軍顧問團宿舍舊址.....	29
圖 2-8 濁水溪口海埔地公益信託認股區域.....	31
圖 2-9 公益信託架構圖.....	35
圖 2-10 公益信託申請流程.....	37
圖 2-11 OECD 環境指標架構.....	52
圖 2-12 台灣永續發展的策略綱領架構圖.....	57
圖 2-13 台灣永續發展願景與策略綱領架構圖.....	58
圖 2-14 區域土地資源永續性架構圖.....	59
圖 2-15 台灣永續發展指標系統(2007)	60
圖 2-16 善治的特徵.....	62
圖 2-17 公民參與階梯.....	66
圖 3-1 本研究之研究架構.....	73

第一章 緒論

環境信託最基本的出發點就是「信託環境」，將環境交付到「可信任的人」手上，藉由信託此一「信賴關係」的制度，將財產權轉移給可信賴者（包含公益組織或個人）的管理方式。其目的為保護自然及人文環境以追求公益，其精神與意涵是由下而上自發性發展，強調「讓人民動起來」，透過社會教育的學習過程促進全民參與，保存自然環境景觀資產。而「人民」是國家最強的力量，亦是最大的財團，其核心價值在於提供民眾制度內的參與管道，讓「人人皆可以為環境盡一份心力」，賦予國民共同之權利去保護環境，善盡民間對環境事務的關懷，甚至促進民眾更多的環境自覺，落實環境保護及永續發展所表述的精神。

第一節 研究背景與動機

2008 年國光石化輕油裂解廠計畫在彰化縣大城濕地進行填海設廠，由於石化產業是一種高耗能、高耗水、高排碳的汙染產業，高排碳會提高致癌及呼吸道疾病的風險，不但對於人類身體健康造成損害，更是製造溫室氣體的元凶，農漁業以及生態環境都會造成一定程度的損害。從 2009 年 6 月 9 日國光石化第一次環評審查，由於國光石化區位選擇不當一直爭議不止；另外，這其中還有白海豚保育、用水方案、溫室氣體排放、空氣汙染引發的健康風險、國家石化政策等等相關議題，直到 2011 年上述問題於數次環評中皆未通過而中止，國光石化因此轉移至馬來西亞。

國光石化計畫尚未中止前，台灣環境資訊協會基於對台灣環境生態的保護，於 2010 在網頁上推動「全民來認股 守護濁水溪」的認股行動。其主要目的是要讓全民動起來，運用民眾的力量 1 人 1 股將國光石化用地買回來，讓公民用行動來保護自己的土地。認股行動在 2010 年 4 月的時候展開，當時以 1 股為 1 平方公尺的面積計算，每股以 NTD119 元為單位，該活動的主要訴求即是由全民認股購地，共同守護國家級重要濕地為首要。

當時由台灣環境資訊協會、彰化環境保護聯盟、台灣環境保護聯盟、荒野保護

協會、台灣媽祖魚保育聯盟、台灣蠻野心足生態協會、彰化海岸保育行動聯盟等團體，為了解救數量不及 100 隻的中華白海豚，於 2010 年 4 月 12 日共同發起第一階段「全民來認股，搶救白海豚」的認股運動，第一階段有 5 萬人認股，共募集了 200 萬股。同年 9 月 1 日正式展開第二階段「全民來認股 守護濁水溪」的活動，預計將買下面積共 800 公頃的水鳥覓食地，一樣是 1 平方公尺/1 股，NTD119 元，共要募集 800 萬股。2010 年 7 月 7 日環保團體依信託法向內政部申請「濁水溪口海埔地公益信託」，成為台灣第一件「信託法」申請的信託案，這是台灣史上第一次全民信託運動，其目的是以保護國際級大城濕地，對抗工業開發而發起的活動，並以公共利益為訴求，濁水溪口海埔地公益信託的信託契約書（附錄一）內容指出，該信託的土地所有權人登記為彰化環境保護聯盟，信託目地為：向國有財產局申購濁水溪口 2000 公頃海埔地，每募集足以申購 200 公頃土地之資金，即向國有財產局申購 200 公頃濁水溪口海埔地；申購土地後，應保存其現有之自然狀態，以維護當地自然生態與保育。內政部於同年 7 月 21 日召開審查會議後決議：內政部同意本案公益信託目的事業主管機關；依據信託法第 71 條規定，本案申請人應先完成法人設立登記程序，始符合資格要件；國有財產局表示本案申請人應研擬具體土地取得計劃，洽國有財產局取得可完成讓售相關證明文件後送內政部，再進行後續實質審查作業。

截至 2014 年底為止，全民來認股，守護濁水溪的活動依舊在進行，在台灣環境資訊協會公佈的資料顯示，目前已經認股的狀況如下表 1-1。

表 1-1 濁水溪口海埔地公益信託認股進度表

全民來認股 守護濁水溪 〈目前認股進度〉

守護行動:

全民來認股 守護濁水溪行動

標籤: 全民來認股 守護濁水溪 <行動介紹篇>

第二階段【全民來認股 守護白海豚】認股情況如下，請多支持第二階段認股行動GO!。

	01.大杓鵝	02.黑面琵鷺	03.白鶯	04.黑嘴鷗	05.小燕鷗	06.高蹺鴉	07.萬歲大眼蟹	08.短指和尚蟹	09.沙蠶	10.石首魚	總計
目前認股數	99,412	100,447	84,737	77,896	82,612	84,218	82,104	78,564	69,212	75,197	834,399
尚缺股數	700,588	699,553	715,263	722,104	717,388	715,782	717,896	721,436	730,788	724,803	7,165,601
參與認股人數	23,845		*超過股數將移至其他區域，感謝大家的支持，請繼續支持其他區域。								
*本頁為自動跑程式加總環境資訊協會及彰化環保聯盟之認股資料。											

資料來源：台灣環境資訊協會網頁，2015年3月4日，取自：
<http://www.e-info.org.tw/zh-hant/env-trust/action/19/2492>。

對於「全民來認股、守護濁水溪」的信託活動，截至2015年2月如上表所示，目前的進度只有83萬4千股左右，距離最初設定之目標800萬股來計算，尚缺710萬股左右。雖然距離要達到的目標尚遠，但環境信託的概念也在同年因環保團體抗爭國光石化設立的相關議題，深植在許多民眾心中，讓很多民眾知道了有這類的信託基金，可以用來保護土地與文物，也號召了許多原來不甚瞭解的民眾，進入這個環境信託的殿堂。姑且不論此活動的目標有否達成，但其目的已經明顯的達到，令社會大眾瞭解到原來自己想要保護的土地，可以自己來購買，並委託具有公信的非營利組織來經營，免於土地或是文物受到人類開發的破壞。於前述所示，本研究最主要是想透過介紹「公益信託」，讓更多人瞭解公益信託在領域的運用上與一般的信託有何不同；其次，為使台灣人民能建立自然資源與美景的環境信託，台灣環境資訊協會對於推動公益信託是如何運作，皆是本研究欲探討與瞭解的內涵。

針對國光石化裂解廠計畫是近年來極大規模的開發反對案之一，環保意識抬頭讓台灣的民眾對於這塊土地的熱愛在此事件中充分表露無遺，國光石化違背了「環境正義」，更促使民眾集結力量同起對抗，終至成功的讓政府最後將計畫終止。但此

事件就因而落幕嗎？答案可能是未知的，因為政府隨時都可能改變而重新制定新的政策，或許在將來會持續的開發這塊土地，因此，台灣環境資訊協會所推動的「全民來認股 守護濁水溪」，是一個值得關注與探討的策略，此為研究者的動機之一。

「信託」的概念最早來自於英國，是民間為了規避當時封建制度下不合理的稅制與財產繼承制度，而產生的一種財產移轉與管理方式。一直到 15 世紀時，英國的法院開始承認此制度，並制定相關規定來管理。信託是一種法律關係，擁有資產權利的委託人與具有專業管理能力的受託人之間，可在不違法的狀況下，依據委託人的信託目的及執行方式與受益人的需求等，簽訂信託契約。受託人一切須依此信託契約來代為管理委託人的資產，但其僅是資產的委託管理者，而非擁有者。因此，英國創立了全世界第一個「國民信託」在 1895 年維多利亞時期，由奧克塔維亞·希爾、羅伯·杭特以及哈德維克·羅文斯萊三位捐款成立。此時關於國民信託的主要目的是以自然與歷史環境的保護，由該組織透過購買、捐贈及管理其他文化資產與古蹟的相關事宜（黃素絹，1999：6）。英國國民信託法第四條：「國民信託的目的乃是為了全體國民的利益而保存優美或有歷史價值的土地」。1937 年英國國民信託法做了修正，令信託範圍更加擴大，連同建築物的周遭及建築物。第 21 條規定：「受信託的資產不能轉讓」。此條款讓捐贈人可以安心的將土地或建物信託給基金會（洪秀如，2011：20）。

1996 年台灣信託法與公益信託專章的頒布，直到 2008 年馬政府執政時特別將「環境信託」列為重要政見，台灣從落後國際許久的公益信託才逐漸跟上國際腳步，使得信託不再只是私人理財工具，而能成為靈活運用且具有極佳效能的工具利器。

所謂「公益信託」是指一旦信託所設立的目的是將所產生的利益嘉惠大眾，而非圖利個人或是特定團體，皆為公益信託實現公益福祉的最佳名詞。而「環境信託」則為公益信託的其中一種，是以「環境保護」為主題。藉由公益信託的方式將環境交付到「可信任的人」手中，讓專業者有效管理環境，進而保護自然及相關人文資源以追求群體利益（孫秀如 2013，64）；至於「國民信託」源自於英國的國民信託

組織 (The National Trust)¹，是特別著重於公民參與之公益信託。由於該組織在購買取得文化自然資產設立信託、維護守護信託標的並與全民共享等各方面都獲得英國國民及全球認同，因此也讓國民信託成為公益信託的一種機制與手法。

基於上述，為喚起民眾對於環境的保護，台灣環境資訊協會於 2000 年成立之時，環境信託便是該協會主要設立的目標之一。希望參考全球行之百年之公益信託的經驗，為台灣人民及後世居民建立可以守護環境與自然生態資源的環境信託機制。因此，台灣環境資訊協會致力於各項推廣活動，長期在於資訊收集與分享、棲地守護活動推展、法令政策研究等相關前置作業上努力耕耘，成為台灣推動公益信託的重要團體之一。且於 2008 年經由英國國民信託組織的推薦，順利加入全球「國際國民信託聯盟」 (International National Trust Organization, INTO)，成為聯盟會員，藉此希望獲得更多國際社團在信託運作上的資訊交流與協助 (孫秀如 2013，64)。所以對於台灣環境資訊協會協同許多公民團體一同推動公益信託，將來在台灣這塊土地無論是於環境、人文社會、古蹟資產...等這些屬於公共資產的保護，開創了另一種保護與管理模式，故研究者對於「公益信託」在台灣自然環境、古蹟等保護的未來發展性，有相當的期盼，此為研究者的動機之二。

台灣地狹人稠、資源有限，對於土地的運用開發一直以來都是國家的重大政策，追求經濟成長是開發過程中主要目的之一，故環境保護便可能成為次要的選項。這不是台灣獨有的現況，任何一個以經濟為主的開發國家，相較於環境保護與經濟利益之間，便需要取捨何者其輕，何者為重！因此，常因此而犧牲環境成就經濟利益。1960 年代台灣經濟起飛，工業發展取代傳統農業社會，成為經濟成長的主要發展策略，於是造成許多嚴重的後果，整個生態環境，包括空氣、水源、土地...等皆受到嚴重的工業汙染危害。一直到解嚴之後，許多公民團體注意到這個問題的嚴重性，公民團體便在此時掀起「環保抗爭」的街頭運動，反對許多大型工業的開發案。其中，主要成功的案例莫過於 1994 年德國拜耳來台投資案，原本要設立在台中縣的投資案，因而在 1998 年停止在台設立，這些行動是民眾對於環境保護意識的覺醒。生

¹ 英國國民信託 (National Trust)，2015 年 3 月 2 日，取自：<http://www.nationaltrust.org.uk/>。

態環境不斷的遭受人類無意識的破壞，使得全球暖化、氣候劇變的情況日益嚴重。雖然人類在改造自然和發展經濟方面取得了輝煌成就，但同時在工業化過程中，不合理的開發利用自然資源，造成全球性的環境汙染和生態破壞，對人類本身的生存環境和發展也構成現實威脅，進而引起人們對於人類前途的普遍關注。

「永續發展」(Sustainable Development)一詞最早出現於「國際自然保護聯盟」(International Union for the Conservation of Nature, IUCN)，是於 1980 年所出版的「世界保育策略」(World Conservation Strategy)中，「永續發展」也成為當今國際社會最關注的全球性問題。永續發展的理念不但是國際環境政策的共同目標，也是目前世界各國於國土規劃、環境資源開發及保育所積極採行的指導原則。我國的國土空間規劃與發展隸屬於行政院國家永續發展委員會，前身是行政院經濟部建設委員會。台灣近幾年已陸續制訂國家「二十一世紀議程」、「生物多樣性國家報告書」，並研擬溫室氣體減量策略，以及訂定「國家環境保護計畫」，並推動「綠色矽島」計畫。為積極落實永續台灣的理念，行政院核定國家永續發展委員會設置要點，並由院長擔任召集人，帶領執政團隊推動相關工作。隨即於 2002 年 9 月聯合國永續發展高峰會議後，即發布永續發展行動計畫，並將 2003 年訂為永續發展行動元年，期能帶動國人永續發展的理念與行動，使台灣永保生機。

研究者對於前述的歷史背景與相關國家政策中發現，政府的國土政策走向，會直接影響「土地的價值」，由於我國資源國家化的政策使然，大部分具有環境保護與資源保育之重要棲地皆掌握在國家行政機關，國有土地佔全台土地總面積約 61.8%，民間團體欲取得資源信託管理必須要突破諸如國有財產法、土地法之限制，才能取得永續經營之環境信託財產。而農地則受限於農業發展條例第 33 條規定，私法人不能購買農地，除非是取得許可的農民團體才不受限制。故台灣民眾對於環境保護議題的覺醒，1990 年代的環保抗爭到 2010 年的環境信託運動推展，更是公民參與的最佳呈現。永續發展其中一個理論是以環境、社會與經濟三個面向結合，並以三者的平衡點作為永續發展之中心目標（李永展，1998：47）。但需要注意的是，現實社會發展趨勢並不是以此平衡架構進行，而是無限制擴張經濟，導致環境生態

過度消費而造成社會不公平的情況。台灣「國家發展委員會」也依照此三個構面做為永續發展政策的主要構面，以永續環境、永續經濟及永續社會做為基石來建立永續發展遠景與策略。然而，政府雖以永續的構面制定相關永續政策，但為了國家的經濟發展，對於所謂的三個面向的平衡發展常難以兼顧，而民眾對於政府的政策目標時常與民爭地、與環境及社會對抗，造成民眾對政府的不信任態度，致使很多政策相互間無法達成共識而對立，徒增時間與空間的浪費，這些都是不可漠視的問題。故研究者對於公益信託於永續政策上的意義，是否能因此為台灣的環保運動帶來另外一種契機，是為研究動機之三。

第二節 研究問題與目的

從國光石化設立的抗爭行動，看到公民環保意識抬頭，因此見證了公民力量有無限可能，許多第三部門的號召，環境資訊協會推動的環境信託的行動，更強化公民參與系絡的建構。而從「永續發展」面向觀察，民眾對於環境永續的概念，不斷強化與深植，使得國家在經濟發展政策中受到影響而開始轉化，政府的政策制定也因此而逐漸轉變。透過「全民來認股，搶救白海豚」的認股運動，民眾對於公益信託的認知又往前邁開一大步，顯示台灣的環境運動從以往的抗爭、示威、遊行進展到全民認股的方式，民眾用更積極的方法來保護環境，集結公民的力量對抗財團，以生態保護、人民健康的生活環境為優先考量，透過這樣的力量來共同守護台灣這片美麗的土地，讓所有生存在這塊土地的物種和自然環境能夠和諧共存。且國民信託早已在國際上成為民眾以自主的力量，參與維護環境、文化與史蹟等的重要工具，但在台灣它是一個新興的議題，因此本研究欲瞭解將來對於公益信託的推廣，公益團體如何讓民眾瞭解並且更積極的參與。而台灣的公益信託專章法規對於公益團體取得環境信託又有哪些幫助，未來在公益信託的公共利益上，能否使受託團體更有保障，而讓民眾可安心的將重要環境資產託付給「可信任組織」。

綜上所述，研究者欲研究的問題與目的如下：

一、台灣環境資訊協會所推動的環境信託運動，對於公民參與的積極度，從被動消極的等待政府制定保護區，到主動透過參與行動取得保護區並託付管理，帶來何種正向影响？

二、公益信託在台灣의公共性發展能否影响未來？它有何種重要的指標性？

三、公益信託法對於公益信託的推動有否帶來效用？它讓台灣的公益信託步入國際化趨勢能否有所助益？

四、公益信託在未來對於政府環境永續發展政策能否有影响？

第三節 研究範圍與對象及研究方法

本節分為兩個部分，首先說明研究範圍與對象，其次說明研究方法，茲分述如下：

一、研究範圍與對象

本研究以台灣環境資訊協會為研究對象，研究範圍除以台灣環境資訊協會做為個案研究外，並對其相關活動做資料蒐集、分析及探討，並針對研究相關議題設定同質性團體做為研究範圍的資料蒐集，藉以解釋與分析個案之獨特性與特殊性。

二、研究方法

（一）文獻回顧法

文獻回顧是最常見的研究方法之一，指藉由資料的蒐集、回顧、整理、歸納及分析前人所做的研究結果資料，作為研究基礎，甚至找到新的研究方向；是一種簡易的探討性研究法，在研究中使用既存的文件資料，進行系統性且客觀性的界定、評鑑與證明（楊國樞等人，2000：51）。基於知識是累積的，以及我們是學習他人的研究成果、並在此成果上建立我們的研究假設（朱柔若譯，2002：174），故本研究根據所需之資料蒐集相關理論文獻，包括書籍、期刊、論文、政府機關...等及研究所需之研究方法。

（二）深度訪談法

深度訪談法是為質化研究方法蒐集資料的方法之一，主要定義是研究者「尋訪」、「詢問」和研究主題相關的被研究者，並且與其進行面對面的「交談」和「詢問」，或者透過電話等溝通工具與被研究者進行對談的一種研究方法(林淑馨，2012：220)。

深度訪談的類型包括有三：非結構式訪談、半結構式訪談、結構式訪談。其中，半結構式訪談又稱「半開放性訪談」(semi-open interview)或「半標準化訪談」(semi-standardized interview)(林淑馨，2012：225)。半結構式訪談係事先擬定主題，以一種自然的問話，引領受訪者交談，不像非結構式訪談的鬆散，可由研究者在訪談過程中，自行決定問題順序及用字遣詞，亦可臨場提出更進一步的問題，以符合訪談情境，使訪談內容更具關連性及自然性，同時可避免結構式訪談流於窄化及缺乏彈性的缺失(張培新，2004b：48)。

本研究為具體掌握欲蒐集的資訊，同時並保留讓受訪者自由與充分發揮的空間，故採用半結構式訪談法。訪談對象為三類：1. 專家學者：邀請對於公益信託與環境保護運動有相關研究的學者進行訪談，以瞭解公益信託對於研究對象的環境公益信託現況與發展；2. 台灣環境資訊協會的專職人員及同質性非營利組織專職人員，以瞭解其對於公益信託的推動過程、主要建構方法及策略，對於組織理念及欲完成組織使命的堅持；3. 法律專業人員：對於參與公益信託及環境保護之相關專業律師人員以及土地法律專家等，以瞭解其對於公益信託法的施行影响。

(三) 個案訪談法

所謂個案研究法，係指研究對象為單一個體、一個組織、一個地區或城市、一個制度等，做詳細的解釋、瞭解與分析。期盼經由了解一個個案，進而幫助其他個案，處理各種問題及現象(林淑馨，2012：286)。個案是指具有特殊性及獨特性，且無法複製或拷貝的個別案例。從事個案研究有四個功能：瞭解、解釋、預測及控制，特別偏重「客觀事實的瞭解」以及「主觀的分析」(張紹勳，2004：18)。綜合上述，本文以台灣環境資訊協會進行個案研究，主要是希望針對蒐集的資料，以該會推動的公益信託加以瞭解，並進一步分析。

第四節 研究流程

本文之研究流程如下圖所示：

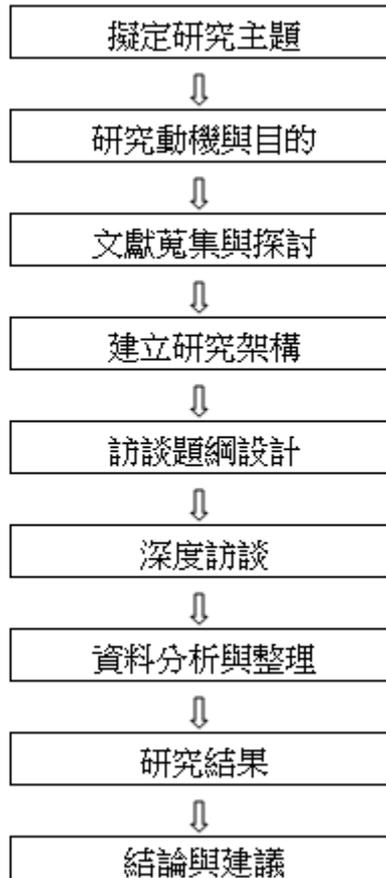


圖 1-1 研究流程圖

第二章 文獻探討

第一節 公益信託緣起

國民環保信託是一種依靠民間力量從事自然環境及歷史文化保護的團體，它的保護方式通常是透過購置、接受大眾捐贈或以簽訂契約等方式獲得財產，然後再給予保護和修復，並對社會大眾開放這些財產。目前全世界已經有近三十個國家和地區建立或正在建立這樣的組織，例如英國、美國、加拿大、日本和我國等，其中成立最早、規模最大、組織最完善、涉及的範圍最廣的當屬英國的國民信託（**The National Trust**），其次，美國及日本也是公益信託發展健全的國家，研究者從英國、美國與台灣的公益信託的重要發展過程以及現況加以整理闡述。

一、英國的國民信託

（一）英國國民信託緣起

公益信託最早發源於英國中世紀，虔誠的基督教與天主教徒將個人財產捐贈給教會救濟貧困之用，隨著數量逐漸增加，教會也利用僧院、修道院綿密的組織，從單純的信仰活動擴展至教育、醫療、農業生產等世俗公益活動，此為公益信託發軔之背景。到了 16 世紀，亨利八世恢復禁止法人享有土地所有權規定，並禁止以宗教為名、設定期間超過 20 年的信託，造成以教會為主體的公益型態式微，而當時國家的社會政策又不發達，民間公益信託轉而被利用，促成以救貧為目的的公益事業興起（方國輝、陳建文，1991：9-10）。英國公益信託制度的發展與基督教倫理精神息息相關，基本上是一種民間自發性的互助行為，也孕育了百年後國民信託的深厚文化基礎。19 世紀，公益信託有被私人濫用作為逃稅工具的趨勢，為防止可能的弊病，當時信託制度發展的重點便在建立公益信託的監督機制。依據 1853 年制定的「公益信託法」（**The Charitable Trusts Act**），英國政府設立「公益委員會」（**Charity Commission**）作為公益信託的監督、檢查與輔導機關，至 1939 年廢止前，公益信託法一直為英國公益活動主要的法律依據。

承上述，因此瞭解英國國民信託的創始背景實際上是為中世紀就開始發展的公

益信託。而英國國民信託主要形成是從 18 世紀中葉，始於英國的工業革命。由於工業革命使得原有的生產技術和生產方式產生根本性的改變，社會生產力在瞬間呈跨越式的提高，同時對於自然界與人類社會也產生極為深刻的影響。如在 1830 ~1850 年間，鐵路建設在英國迅速展開，由於運輸便利促使工廠在英國全國各地遍地開花，使英國成為「世界工廠」的代言人。同時間大量的公有地和閒置用地被侵占，自然資源被大肆揮霍，自然環境遭到嚴重破壞，在這樣的背景下，1865 年英國成立「公有地保護組織」(Commons Preservation Society) (饒傳坤，2006：81)。

「國民信託」(The National Trust)一詞最早出現於 1884 年英國，是由一群想要保存開發下之文化及自然景觀的社會人士於信件中提起，並同時參考全球第一個以全民利益為目標的美國土地信託「麻省公眾保育信託」，且持續的在英國各地奔走之下，國民信託終於在 1895 年正式登記註冊為非營利組織，當時全名為「保存歷史價值及自然美景之國民信託」(The National Trust of Places of Historic Interest or Nature Beauty) (孫秀如，2013：65)。

就研究論述而言，英國國民信託始於 1895 年，由社會事業家奧克塔維亞·希爾 (Octavia Hill)、羅伯·杭特(Robert Hunter)以及哈德維克·羅文斯萊 (Hardwicke Rawnsley)等三位捐款成立。這時期對於有關國民信託保護的重心是兼具自然、環境與歷史，經歷一段民主運作而建立完整之制度 (黃素絹，1999：6)。英國之國民信託(National Trust Act)，係透過會員之招募，以會員之捐款做為收購具有文化保存價值之文化遺產或土地等財源，以達到古蹟或古物保存之目的 (陳雅慧，2004：130)。自然文化資產的保存是英國社會的主流意識，透過政府部門的法規與政策，以及民間、第三部門的實質行動，百年來已創造出「自然文化資產全民共管」的公民行動 (李芝瑩，2011：91)，故英國的國民信託實質背景是由中世紀所留傳下來的公益信託所衍生。因此，國民信託與公益信託實質內涵是相同的，而近年來台灣許多非營利組織所推的公益信託，亦同世界各國的公益信託發展。

(二) 英國國民信託的發展歷程(1895~2015)

英國的國民信託開始至今，已經成為英國女皇之下最大的私人地主，受託的管

理項目繁多，如各類的自然棲地、莊園城堡及歷史遺跡，並擁有英國除英格蘭以外 1/10 的海岸地，所有名下之信託資產也以「For ever, For Everyone(永遠為大眾看顧)」的信念守護著，而這些不當開發威脅的文化、自然景緻也成為英國人民及各國觀光客最愛的去處（孫秀如，2013：65）。關於英國的國民信託從 1895 年至今，走過了 100 多年的歷史，在這期間該非營利組織透過會員捐贈並有許多志工參與，經過百年努力，從第 1 個用 10 英鎊購買具有歷史價值的古老建築物到上述的海岸地，他們的努力成果讓很多值得保護的文化、古蹟、自然資產等得到保護，並且藉由該組織的經營，讓這些保存下來的資源能永續發展、永不凋零，成為公益信託最重要的指標。這 100 多年的過程中，英國國民信託歷經了第一、二次世界大戰，但它並沒有因此就止步，反而更加速的成長茁壯。目前英國國民信託擁有超過 400 萬會員和 6 萬多名志工，每天超過 17 萬人參觀該信託所託管的各項資產與文化活動。它保護及公眾開放的 350 多個歷史建築、花園和古蹟，而且還持續對於森林、沼澤、沙灘、農田、荒地、島嶼、考古遺址、城堡以及自然保護區等，張開託管及保護的大手。

關於英國國民信託的發展歷史過程，研究者從英國國民信託(National Trust)的網頁上，將其該組織重大發展歷史整理如下表 2-1。

表 2-1 英國國民信託的發展歷史

年代	大事紀	主要內容
1884	國家信託的想法誕生	
1894	國民信託成立	
1896	用 10 英鎊購買了第一棟蘇賽克斯(Sussex)-阿爾弗里斯頓牧師古老建築	之家。
1899	第一個自然保護區	
1900	送出 Kanturk 城堡	Kanturk 城堡被證實是為一個偉大的建築，目前為愛爾蘭共和國的古蹟。
1902	購買 Brandelhow 公園	信託基金的創始人之一在 Brandelhow 公園的 Derwentwater 湖畔栽種一棵樹，並於 1902 年 10 月對外開放。
1907	羅伯特·亨特 (Robert Hunter)起草國民信託法	獲得巴林頓苑，在薩默塞特的 16 世紀的鄉村別墅。

表 2-1 (續)

1912	布萊克尼	布萊克尼的諾福克，第一個沿海自然保護區。
1927	購買巨石陣周圍的農田	在巨石陣旁超過 1,400 畝左右的農田由信託基金購買。
1931	國民信託在蘇格蘭成立	它有類似的法定權利，但是為獨立的法制管理。
1934	西威科姆 (West Wycombe)：第一個全村信託案	接受捐贈、免稅管理的土地及建物。
1945	50 歲生日	此時擁有 112,000 英畝土地及 93 處歷史建築，並擁有 7,850 名會員。
1948	戰後合作	與英國皇家園藝學會聯手推出花圃計畫，鼓勵並資助收購花園。
1965	啟動海神計畫	一項保護未受污染海岸線的環保運動。
1970	成立 75 年	會員數已達 226,200 人，並且開始有銷售項目，如茶巾，國家信託企業形成。
1975	成員的里程碑	會員數達到 50 萬人
1981	100 萬成員	
1990	200 萬英鎊的捐款	打著超過 200 萬會員以贏過所有政黨聯合會成員數，並且努力倡議達到捐款目標 200 萬英鎊。
1994	與時俱進	現代運動的聚會所：在漢普斯特德的房子。
1995	百周年紀念	第一個 100 年，國民信託以成為在英格蘭、威爾士及愛爾蘭擁有 58 萬英畝土地與鄉村的監護人，並且擁有 545 英里海岸及 230 棟歷史建築及 130 處重要的花園。
2000	新的開始	重大的全面性結構檢討，改善內部流程讓國民信託與其他團體更有效率的合作。
2001	農業前進	倡議農業發展，重申對於保護自然環境以及農村經濟價值。
2002	公民意識勝過一切	維多利亞城堡在這一年掛牌出售，我們發起募款，超過 5 萬人的捐款及國家文物紀念基金會的撥款在 100 天內籌集了 300 萬英鎊購買。

表 2-1 (續)

2003	紅樓	紅樓酒店(Red House)，1795 年建造。
2007	會員不斷增加	慶祝超過 350 萬會員
2008	志工人數超過 5 萬人	
2011	會員制的里程碑	會員人數達到 400 萬
2012	新的總幹事	2012 年底海倫爵士成為新的總幹事

資料來源：A History of the National Trust, 2015 年 4 月 5 日，取自：
<http://www.nationaltrust.org.uk/what-we-do/who-we-are/our-history/>。

承上表所見，英國國民信託從形成到今日，儼然已成為全英國的第二大地主，僅次於英國政府所轄有的土地面積。1907 年英國國會立法通過「國民信託法案 (National Trust Act)」，期給予該組織宣告土地的「不可讓渡權」，以使信託承諾可永久看顧土地。除非經過英國國會同意，否則無人可以剝奪信託組織看管的土地。同時並明列信託的宗旨是「推動以造福全民、土地之美與歷史資產的永久保存」，這句話具體表達信託的意涵，即為永久性、具有保存的義務、協助民眾享受與體驗的責任 (林明志等人，2009：6)。

1937 年英國國民信託法做修正，使信託範圍更加擴大建築物的周遭及建築物。第 21 條規定受信託的資產不能轉讓，此條款使得捐贈人更加安心地將土地或建築物信託給基金會 (洪秀如，2011：20)。其次，1965 英國國民信託所發起的「海神計劃」(Neptune Coastline Campaign)將位於英格蘭南部多賽特郡 (Dorset)白浪島 (Brownsea Island)全島交付信託，保留國際級瀉湖環境。目前該計畫擁有約佔英格蘭、威爾斯及北愛爾蘭海岸線的十分之一。回顧英國國民信託運動一百多年的足跡，由「一萬人的每人一元比一人一萬元的力量大一萬倍」出發，累積的民間環保社會投資，已為後代搶救不少美麗淨土，讓人民藉著「社會資本」累積「文化資本」與「自然資本」，說明「人民是最大的財團」，可以將無可取代的自然與文化資產永久保存。

(三) 英國公益信託代表性案例

1. 彼得兔保存湖區風光—人人都可以發起，雅翠絲·波特的個人莊園。

創造彼得兔的繪本作家雅翠絲·波特(Helen Beatrix Potter)，是一位卓越的自

然保育者，她所繪製的彼得兔插圖，是以充滿湖區濃郁的英國田野風情為主。而波特以彼得兔系列作品的收入購買湖區的農場與土地，避免開發破壞，在她去世後將 14 座農場與超過 4,000 英畝的土地捐贈給「英國國民信託組織」，永久保存湖區豐富多樣的自然風光與傳統田園景緻。



圖 2-1 英國湖區國家公園(Lake District)

資料來源：環境信託—給大地一個永恆的許諾（21），林明志、孫秀如、耿璐、單德榕、溫于璇，2009，台北：社團法人台灣環境資訊協會。

2. 海神守護之下的海島—白浪島的國民信託

白浪島(Brownsea Island) 面積約 200 公頃，2.5 公里長、0.8 公里寬，位於英國西南部著名的商港及觀光避暑聖地普勒港中的入口，是為形勢顯要的島嶼。白浪島擁有豐富的自然景觀以及歷史文化遺跡，並且具有國際級的潟湖環境，也是許多候鳥的棲息地。島嶼本身不大，但卻有十分精彩的歷史，曾經是軍事重地、瓷土礦區、野生物保護區。這裡更是童子軍的聖地，因為 1907 年，童子軍之父貝登堡即在這裡舉辦第一次的童軍露營，堪稱為童軍的起源地。

1961 年地主過世，這座島被政府要求拍賣以支付遺產稅，坊間開始流傳這裡將被開發成大飯店或豪宅，於是一群關心白浪島的居民自發性的組成請願委員會，要求保護這座島以維持未被破壞的狀態。政府機關同意以這座島抵押作為遺產稅後，

英國國民信託組織和地方達成協議，同意接手這座島，並且進行 10 萬英鎊的募款計劃，以拯救這座島，此為英國國民信託最著名的「海神計畫」，它被譽為 20 世紀全球最成功的保育計畫之一。白浪島有部分原地主建物，也承租給私人企業，將其租賃收入用於維護島上環境使用。



圖 2-2 白浪島(Brownsea Island)

資料來源：環境信託—給大地一個永恆的許諾（34），林明志等人，2009，台北：社團法人台灣環境資訊協會。



圖 2-3 白浪島上原地主城堡

資料來源：環境信託—給大地一個永恆的許諾（34），林明志等人，2009，台北：社團法人台灣環境資訊協會。

3. 用庭院打造野性倫敦—英國·倫敦的生物信託

在繁忙的倫敦市區中，不但有保護區，也有保育類動物，還有足以媲美野外綠地的自家後院，這是倫敦生物信託對倫敦的期待和守護行動，也表現環境信託多樣的能力與面向。

「倫敦野生物信託」(London Wildlife Trust, LWT)為英國野生物信託的 47 個分會之一。除一般環境團體的綠色訴求，如叢林野地一樣充滿各式生命，故倫敦野生物信託讓市民看到不一樣的綠色倫敦。而倫敦市區最主要的保育類動物有二種，其一是锹形蟲 (Stage Beetle)，它是英國最大的陸生甲蟲，因為棲地消失而數量銳減，結果讓倫敦各處的綠地、林地的枯木成為它們的家。其二是水鼠 (Water Vole)，這種水鼠是英國最大的田鼠，在 90 年代曾經快要滅絕，但因為倫敦市沒有牠們的天敵，故使得倫敦市區成為牠們的家，而倫敦野生物信託主要以盡力維護所需棲地，並發展簡單的調查監測方法，請市民們一起記錄保育類動物的一舉一動，用來達到保育的目的。



圖 2-4 倫敦市區的綠色保護區

資料來源：環境信託—給大地一個永恆的許諾（38），林明志等人，2009，台北：社團法人台灣環境資訊協會。

二、美國的公益信託

(一) 美國國民信託緣起

美國的信託組織，主要於 19 世紀末首先由「麻薩諸塞州」(Massachusetts)發展出土地信託組織，它同樣是由民間團體募款方式集資購買森林地，直至 1950 年才從奠基於土地信託之上再另外發展出保育地役權(Conservation Easement)的概念。保育地役權通常用於保育開放空間、野生動物棲地、生態系脆弱土地，以及防止開發有價值之農地。其意義在於以保育上述土地類型為目的，土地所有權人自願與土地信託組織訂立契約，限制自己對土地的使用收益權利(高秦菁，2013：12)。根據美國土地信託聯盟於 2014 年所做的統計，擁有 280 個已獲認可的土地信託 75% 控股，超過 1,600 筆土地信託橫跨美國，計劃約 90 億美元的資金在未來五年要保護超過 1,000 萬畝包括社區、公園及農場等²。

美國的國民信託有不同的名稱，例如：英國國民信託在美分部、土地信託、綠信託等，其中史蹟國民信託主要業務是保存歷史建築與史跡，信託法令為 1966 年公佈之「國家史跡保存法」(National Historic Preservation Act)。自 1999 年開始，美國史蹟國民信託組織開始推動「文化襲產旅遊」(Cultural Heritage Tourism)。美國 2003 年的調查報告指出，2002 年間受訪的 81% 旅遊者自認從事文化與歷史之旅，且從事文化與歷史之旅遊者被發現較一般旅遊者停留較久、花費更多。而其推動可回到 1980 年代同樣由美國史蹟國民信託組織發起的「社區大街運動」(Main Street Movement)許多小市鎮的最主要街道皆以 Main Street 為名，並以歷史保存的經濟發展策略致力於讓小市鎮的中心區再生，迄今已有 1,800 個社區因此改變，將本來破敗蕭條的大街區「由許多當地的故事與具有歷史價值的建築」轉變成有活力的社區中心，而後來都成為文化襲產旅遊的對象(王俊秀，2008)。

1950 年代末期，美國開始正視環境汙染與自然資源保育等議題，民眾逐漸被喚醒的環保意識，發動起環保運動來維護生活空間品質，政府亦通過許多相關的法案，如 1964 年的荒野法(the Wilderness Act of 1964)、1965 年水資源品質法(the Water

² 美國土地信託聯盟，2015 年 4 月 12 日取自網頁：<http://www.landtrustalliance.org/>。

Quality Act of 1965)、1969 年國家環境政策法(the National Environmental Policy Act of 1969)以及 1973 年瀕臨絕種物種法(the Endangered Species Act of 1973) (Zachary Bray, 2010:127-128)等。而在 1959 年學者亦撰文首次提出「保育地役權」此一名詞(高秦菁，2013：14)。保育地役權通常用保育開放空間、野生動物棲地、生態系脆弱的土地及防止開發有價值之農地。保育地役權之意義在於以保育上述土地類型為目的，土地所有權人自願與土地信託組織訂立契約，限制自己對土地的使用收益權利。1981 年美國「統一洲法全國委員會議」(National Conference of Commissioners on Uniform State Law)亦通過「統一保育地役權法」(Uniform Conservation Easement Act)，該法案為一模範草案，其後各洲於制定相關保育地役權之法律時亦參照草案進行立法後又修訂國內稅收法 (Internal revenue Code)，以減免賦稅的方式股利土地所有權人訂立保育地役權契約，使保育地役權成為保育自然環境的利器(陳仲嶙，2012：61-62)。

美國私人選擇使用保育地役權做為環境保育之手段，不但可以減少土地信託組織為取得土地所有權而支付的價金以及養護費用，土地所有權人仍可以在符合契約內容的限制下繼續從事生產活動或是其他產業，並且得依個人需求彈性調整使用的收益方式。舉例來說，農場主人若是在農場的特定範圍內設定保育地役權，則就設定的範圍以外的區域仍屬於自由使用的範疇，並非全面禁止該農場事業經營(高秦菁，2013：13)。而立法者訂定稅法提供稅賦減免作為誘因，用來提高土地所有權人締約的意願。相較於花費大筆資金取得土地所有權進行保育與維護，保育地役權為更具彈性與高成本效益的法律工具。

美國的保育地役權與土地信託組織(Land Trust)兩者之間的發展息息相關，前者的存在使得後者在今日美國境內得以蓬勃發展。土地信託組織係以保存開放空間、涵養水源地、維護野生動植物棲地以及農地，或保護其他自然資源為成立宗旨的非營利組織，通常以透過購買或接受捐贈取得土地所有權或使用保育地役權作為環境保育的手段。

美國最早的土地信託組織為 1891 年成立於麻塞諸塞洲的「公共保留區受託者」

(Trusrees of Public Reservations)。不過，在 19 世紀末前其實已經有一些私人團體持有自然土地，只是「公共保留區受託者」是第一個致力於取得、持有與保存自然景觀與歷史場域為宗旨的私人組織（陳仲嶙，2013：203）。以致至 20 世紀初的數十年間，由民間團體保育土地的思維，仍未成為趨勢。直至 1980 與 1990 年代，土地信託運動才開始大幅起飛。這個發展轉折主要是因為受到政治因素與社會趨勢影響，其過程包括 1960 年代晚期到 1970 年代早期的環境運動興盛、1980 年代雷根政府對環境不友善致使民間保育人士產生危機意識，人口增加與鄉村地區住宅擴增促成地方居民開始保護不斷流失的農地、自然棲地及開放空間的行動，當然包括 1980 年代稅捐法規的修正、1980 年代保育役權法制的推進等法律面的發展。起始至今，土地信託運動已在美國成就非凡，且仍在快速成長當中。根據「土地信託聯盟」（Land Trust Alliance）2010 年調查報告，全美土地信託組織所保育之土地，總和達 4,700 萬英畝，這已經超過美國本土所有國家公園相加大小的二倍。另外，各土地信託組織的理事會成員總共超過 15,600 人，工作人員超過 12,000 人，志工更達 347,000 人。同時，各土地信託組織共吸引了接近 500 萬人的會員或捐助者的支持，此一龐大且持續成長的社群，體現了民間土地保育力量的蓬勃發展。

（二）美國公益信託代表性案例

1. 印第安線農場的小農美夢—美國的社區土地信託

美國麻州的印地安線農場（Indian Line Farm）替無力負擔購地的小農開啟永續經營的典範。印地安線農場原本就是「社區協力農業」（Community Supported Agriculture, CSA）的先驅，在河邊 7 公頃不到的肥沃農地，當地居民付費成為股東農友，這些股東農友只要在每季花至少兩小時協助農務，就可以與其他農友共享農園生產的鮮蔬、鮮果加鮮花。而平日每週 2 天到農園去，就可以有新鮮採收的農穫帶回家。社區協力農業的會員有很多種，例如：全收成期會員、夏季收成期會員、勞力提供會員、大份量花卉會員以及僅花卉收成會員等。因此，有機小農有忠實顧客和經濟來源，而消費者又可以直接與土地親近，用最天然的飲食方法來回饋大地。

2. 美國古厝旅館—美國的歷史保存國民信託

「一趟旅行，除了玩得高興、睡得舒服，是不是還可以期待更多？一趟旅行，除了把握當下、為未來創造美好回憶，是不是還能連接過往的燦爛時光？而歷史不是死的」。美國的「歷史保存國民信託」(National Trust for Historic Preservation) 在旅行中帶著人們停歇在足以述說上一世代的歷史老屋，在這樣的一個「美國古厝旅館」(Historic Hotels of America) 計畫中，旅人和老屋主人將看到活化過往的希望和機會。以教育、宣導、訓練、資源共享等方法推廣歷史保存的國民信託，從 1949 年信託成立開始，除了接受委託、實際管理歷史古蹟，更運用專長和豐富經驗策劃多項專案計畫，帶領民眾認識歷史、保存歷史，目前全美已有超過 20 萬的會員出錢出力支持信託理念，不放棄的想保住屬於每個人的過往點滴；而這些過去的燦爛時光，也將透過古厝旅館展現在大眾眼前。從 1989 年開始的美國古厝旅館計畫，至今已有 211 間旅館加入，除年資皆超過 50 年且在當地或美國史上具代表意義外，能入選成為會員的店家必須忠實呈現旅館的完整歷史，且要盡其所能維護原始建築體和特有的氛圍。因此，所有旅館除具備一定水準的服務和設備，在獨具歷史意義加持下，品質可能都高於一般五星級飯店。而旅館主人一切的努力，都將透過歷史保存國民信託傳遞給所有會員、美國民眾、全球大眾，為古厝旅館帶來永續的商機（林明志等人，2009：42）。三、日本的環境公益信託（一）日本公益信託緣起

日本公益信託，約從 1922 年信託法成立時即有規定，但直至 1977 年才有第一件公益信託的案例。根據其信託法第 66 條第 1 項：「以祭祀、宗教、慈善、學術、技藝或其他公益目的之信託，謂之公益信託。公益信託之設立方式包括依據信託契約、遺囑與宣言信託，且須以書面方式向目的事業主管機關申請許可」，此為對於日本公益信託的意義與範圍作初步界定（李麒，2013：53）。為確保公益信託的適當運作，公益信託應設立信託監察人及營運委員會，故在信託行為期間應至少有受託人、信託監察人及營運委員會共同協助公益信託可持續營運。

在日本，受託人以信託銀行居多，因為日本學者認為信託事業為長期信用機構，較一般人善於從事財務規劃，且透過信託事業之機能，有助於金融與公益機能的結合且帳務清楚，可避免財務資料不實或公益法人不願公開財務資料的困擾。日本對

公益信託稅法的規範對個人與法人採不同的辦法，且稅法上的優惠措施僅適用於金錢捐贈，其他如物質財產或不動產捐贈尚未被納入此優惠範圍。委託人為個人時，可享有免徵捐贈部分之所得稅、遺產稅，若委託人為法人時，其捐贈金額可列入費用認列額度中（方國輝等人，2003：12）；日本之受託人為信託銀行，可享有所得稅、財產轉移、信託財產收益所得及信託土地房屋等不動產等免稅優惠（李麒，2013：53）。

根據日本信託協會總計，至 2002 年公益信託受託案件有 572 件，就案件與受託財產之數額來看，以獎學金支給、自然科學研究補助及都市環境整備、保全為最主要目的（方國輝等人，2003：12）。截至 2007 年 3 月止更達 558 件，其信託財產總額達 682 億日圓，統計如下表 2-2（李麒，2013：55）。

表 2-2 日本公益信託統計表

信託目的	受託件數	單位：100 萬日圓
		信託財產總額
獎學金給付	164 (2)	18,077 (599)
自然科學研究補助	89 (1)	11,568 (49)
振興教育	79 (-)	3,383 (-)
促進國際互動與交流	52 (-)	5,121 (-)
社會福祉	42 (-)	3,943 (131)
振興文化、藝術	33 (-)	6,006 (-)
都市環境之整理、保護	33 (1)	9,182 (-)
自然環境之保護	21 (-)	5,762 (-)
人文科學研究之補助	15 (-)	1,090 (-)
文化財產之保存活動	3 (-)	208 (-)
動植物之保護繁殖	1 (-)	395 (-)
推動綠化	1 (-)	42 (-)
其他	25 (-)	3,510 (-)
合計	558 (4)	68,287 (928)

資料來源：李麒（2013：55-56）。

2010 年 3 月止，日本的公益信託所受託件數為 545 件，信託財產為 653 億日圓，其受託的件數及財產明顯與上列至 2006 年統計的數字比較，反而是趨緩且有萎縮的

狀況（李麒，2013：56）。

日本的公益信託基本架構也是參考英美的模式架構立法，在民間也依據英美的運作模式為學習借鏡。日本與我國比鄰，文化與傳統也較為接近，信託法在日本從 1922 年頒布後多用在私益信託，直至 1970 年代才開始於民間大力推動公益信託，主要也是因為環境的破壞及快速無節制的開發所致。最早於 1965 年由知名作家大佛次郎因故鄉鎌倉市史蹟鶴岡八幡宮後山的御谷開發計畫，於《朝日新聞》刊登連載文章〈正在遭破壞的自然〉，批判日本許多谷都面臨破壞，並介紹英國國民信託制度，將國民信託的概念導入日本，發動鎌倉市全市捐款，用募款所得 1,500 萬日圓買下部分土地「約 1.5 公頃」，成功阻止建商的開發計畫，因而開啟日本第一次的國民信託運動。此後，日本陸續出現以環境信託模式來抵禦開發，號召民眾共同參與保護環境、古蹟文化的環境信託（林明志等人，2009：19）。關於日本的環境信託成功案例如下列：

（二）日本成功的公益信託案例

1. 天神崎自然關懷協會—大自然的守護者

「天神崎自然關懷協會」成立至 2015 年已 42 年，一共保存 17 處土地，所保存的區域不做任何開發，也不做任何改變，保留當地原有的自然景觀，只有在危險地區會以繩索圈起告知，讓民眾與大自然接觸，瞭解大自然的構成與奧妙，希望藉此能引發民眾珍惜大自然的心。1974 年 10 月，天神崎自然關懷協會首次舉辦「心靈淨土土地存款」募款活動，主要以自然環境保護為主要號召，除了呼籲田邊市民共同協助外，也向其他地方人士請求協助故鄉的環境保護。經過一年半的募款活動，一共募得約 390 萬日圓，1976 年 9 月以 350 萬日圓買下神崎山林地區 2,390 平方公尺的土地，是該會所保存的第一號土地，同時也是日本國民信託運動中所保存下的第二片淨土。



圖 2-5 天神崎的海沿岸

資料來源：林明志等人（2009：26）。

2. 知床森林 100 平方公尺的森林夢想

知床半島是位在日本北海道的世界遺產，在當地愛奴族語中稱之為「大地的盡頭」(Siruectoru)。於二次大戰前後，知床半島就如同日本其他地區一樣，人們開始進駐、開發。雖然知床半島嚴酷的自然環境，讓開墾原始地為農田的野心幻滅，但因不當犁耕，造成土地多次的破壞，也留下了大片荒地。1964 年日本政府開始關注知床半島的特殊自然環境，依法評估後，並指定知床半島成為日本第 22 個國家公園。但是這並不是自然環境得以保護的終曲；相反的，因國家公園的美名，讓知床半島一躍成為全日本最受注目的旅遊地區，加上《知床旅情》一曲，讓遊客大量激增，使得當時「日本列島改造論」帶動的土地投機熱潮，讓國家公園內的私有地面臨開發的危機。

因此，在1997年知床半島所在地—斜里町町長藤谷先生體認到，國家公園的原始林已遭受破壞，應立即進行保育，而非繼續讓公園內的私有地進行開發。他以英

國國民信託組織（The National Trust）「邀集公眾加入共同行動」的概念，率先發起日本國民信託行動，同時也開出行動的三大承諾：1. 募款所得將國家公園內的私有地買下進行保護；2. 在遭受已破壞的土地上植樹，恢復原始林的面貌；3. 實踐國民信託的理念：永遠保留這些土地。此行動以每人8,000日圓的金額，購買100平方公尺的土地及植樹的費用，讓民眾在知床半島當「精神地主」，一起圓森林夢。1997年3月，行動展開後20年，藉由49,024位民眾一同參與此行動，籌募總額5億2千萬日圓的金額，已經取得這片地區97%的所有權，同時也達成購買其餘土地的募款目標（林明志等人，2009：30-31）。

3. 龍貓森林的綠色奇蹟

日本知名漫畫家宮崎駿所創作之「龍貓」、「神隱少女」、「貓的報恩」等，這些在台灣耳熟能詳的知名動畫等，其動畫的場景主要是參考日本埼玉縣境內，距離東京市中心約40公里，一片面積約3,500公頃的天然綠地，此為狹山丘陵，主要是繞著狹山湖與多摩湖兩大湖泊，大部分的山谷是沼澤地，而這些動畫舞台正是以狹山丘陵為藍圖。為圓一個動畫夢想，1990年「龍貓故鄉基金會」因此而誕生，希望藉由保護龍貓居住的森林為主題，募集公益基金作為復育森林、鄉村重建、農業體驗等，於是先買下將被開發的重要棲地，讓更多人的力量能夠導入。該基金會以龍貓故鄉號召民眾，以捐款方式保護龍貓所居住的森林，此宣傳方式引起來廣大日本小學生的回响，紛紛捐出自己的零用錢，高達40%的捐款是由學生自主捐款。2008年為止，龍貓故鄉基金會已在狹山地區買下9座森林，約1.56公頃，成為東京居民週末最常去的親子露營地點，也是小學生校外教學的場域（林明志等人，2009：32-33）。

上述案例最特殊的是，真實的世界並無「龍貓」這種動物，牠純粹是由漫畫家所創造出來的一個角色，但由於龍貓的故事喚起民眾心中夢想，而讓民眾將龍貓這個角色真實化，間接產生保護龍貓居住故鄉這樣的議題，而讓珍貴的森林土地得以保存，想必是藏在人們心中對於自然渴望的最佳印證。

綜合上述，日本的公益信託有許多成功案例皆是民眾自發性的投入，他們透過捐款、參與志工的行列，一起推動環境公益信託，讓其境內許多珍貴的土地或人文

資產得以保存，是亞洲地區公益信託的最佳典範之一。

四、台灣的環境公益信託

(一) 台灣環境公益信託緣起

相較於英國與美國的發展，台灣在環境信託部份整整落後近 50 年。除因國情文化與政治環境不同與限制外，政策法律上的配套闕如或不完備是主要的限制因素。追溯台灣的信託法從 1975 年開始研擬以來，一直到 1993 年才因公職人員財產申報法規定公職人員財產要強制信託，為使信託有法源依據，而加速立法速度，於 1995 年正式公告施行。

環境信託是保護生態環境的一種手段，使土地可避開商業性開發或破壞的可能性，保護後，就要實際面臨棲地如何經營管理的問題。目前台灣有關棲地生態的研究亦多著重在特殊的生態環境上，對於一般的小山野地等，並無詳盡的研究資料，目前許多環保團體與學者，透過積極的推動倡議環境信託的觀念，期待透過環境信託運動的開啟，將學術性的研究調查與社區性的志工活動相結合，讓在地居民一同參與環境的管理與調查工作，甚至發展像是英國的保育志工信託組織 (British Trust for Conservation Volunteers, BTCV)，提供志工參與環境信託棲地的保護工作，例如利用假期參與外來種的移除等等，除可降低組織在環境維護上的成本外，還可創造民眾除捐款外的行動參與途徑。

台灣目前對於公益信託，已有許多公民團體及環保人士持續努力推展，但由於台灣的公益信託大多侷限在以信託業者受託個人的財務型信託為主，與國際上由公益法人擔任受託者且管理守護各種自然棲地、古蹟文物等事務型公益信託相差甚遠。惟台灣第一個環境信託案例，是由民眾委託民間組織「荒野保護協會」受託的「環境保護公益信託—自然谷環境信託教育基地」，終於在 2011 年有成功的案例，目前移轉給台灣環境資訊協會託管，它主要是為環境教育以及環境保護等發揮重要功能。這是讓公益信託除一般金錢信託外，亦使自然環境與文化資產保存的行動又往前推進一大步。

(二) 台灣公益信託的成功與曾經發起進行的案例

台灣公益信託的成功案例，從相關文獻中發現，目前已經成功的如前述「環境保護公益信託—自然谷環境信託教育基地」外，目前已經申請的「濁水溪口海埔地公益信託」正在進行當中，這是就環境公益信託為主較為大眾所知的部分。但早在 2001 年 10 月 11 日，台灣第一個公益信託「陳春山法制研究基金」設立，主管機關是為法務部，截至 2014 年第四季，已有 122 件公益信託，其信託總金額規模達到 446 億台幣。且根據 2012 年到 2014 年的統計資料圖 2-1 顯示，信託的數量以及金額每一季都是呈現成長。

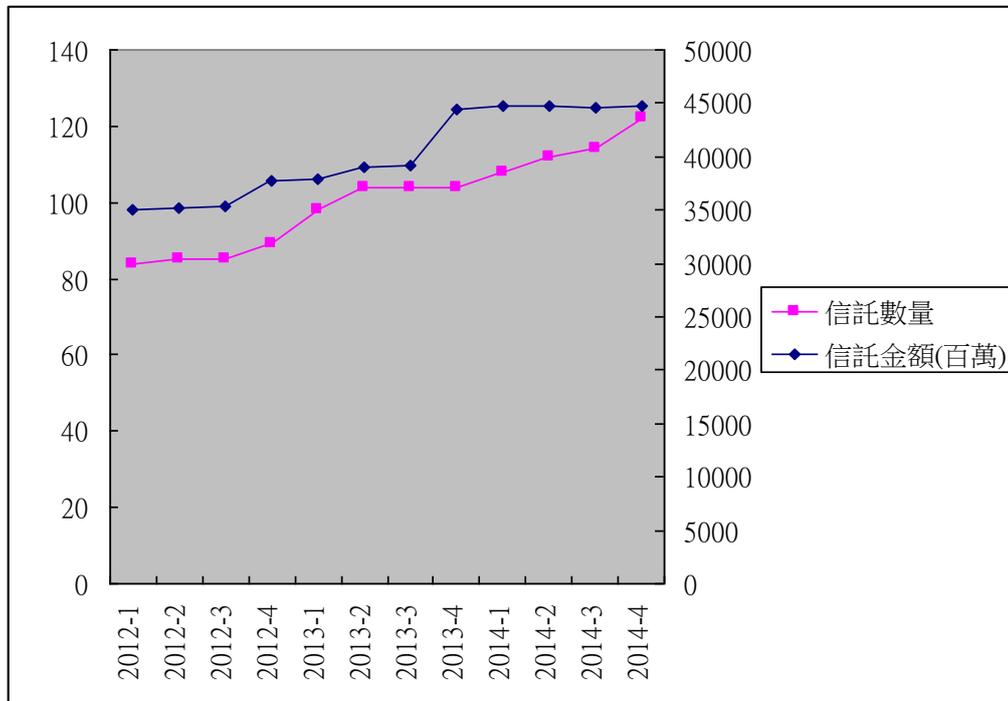


圖 2-6 台灣公益信託件數與金額統計

資料來源：整理自中華民國信託同業公會業務統計資料，2015 年 4 月 15 日，取自：
<http://www.trust.org.tw/home/index.asp>。

根據上述的資料，中華民國信託同業公會業務統計資料是以基金會的財務信託為主，而關於土地、古蹟或是文化遺產等相關的公益信託，正在進行以及成功的案例如下：

1. 台北古蹟公益信託基金—北投古蹟專案

新北投車站是台北市政府古蹟維護的一個專案，由八頭里仁協會運用公益信託模式，推動新北投車站風華再現，將台灣社區營造的運作帶入一個嶄新的里程碑，是全台第一個成立古蹟公益信託基金的非營利組織。八頭里仁協會秉持早年創會初期爭取保留北投公共浴場，修復成為溫泉博物館，並致力推動溫博館公民合營、反對興建北投纜車等社區營造使命精神。為尋求新北投車站獲得更多公民關心參與及社團法人為昭公信使然，於 2007 年 7 月 13 日由協會所屬社區議題委員會倡議以公私協力模式與臺北市政府文化局、永豐銀行等三方共同設立「臺北古蹟公益信託基金－北投古蹟專案」，以「10 萬人的 1 元，勝過 1 人的 10 萬元」之公民參與精神，號召眾人共同推動「新北投車站風華重現運動」(林冠宏，2013：5)，此案例並未成功。

2. 竹掃把市民信託

由清大社會研究所教授王俊秀與新竹塹文化基金會發起「竹掃把市民信託」，希望對新竹美軍顧問團 34 棟舊宿舍拆除後，搶救下來的原始物料、古董燈、老宿舍屋架蒐集保護，計劃到各小學募款，以 500 萬為目標，募到的前在新竹市府文化局對面公園，用原始物料重建「美軍眷村博物館」，相關史料如下圖示。



圖 2-7 1980 年代美軍顧問團宿舍舊址

資料來源：王俊秀（2006：56）。

3. 環境保護公益信託自然谷環境教育基地

是台灣第一個由官方核准的環境信託首例。「環境保護公益信託自然谷環境教育基地」是在3位地主首肯下，委託荒野保護協會進行環境保護，這奠定我國環境信託的種子，並開啟環境保護一個新的模式制度選擇。自然谷於2012年6月正式由3位公民將土地財產權移轉給荒野保護協會，其信託契約也依照國內公益信託許可辦法通過政府審定，是台灣目前截至2015年為止，首例完成環境信託的唯一案例（林彥彤，2014：22）。自然谷環境教育基地並於2014年10月3日由原來的受託組織荒野保護協會，將受託權移轉給台灣環境資訊協會，成為自然谷環境教育基地的受託者³。

4. 濁水溪口海埔地公益信託

此為政府第一次受理以保護濕地的方式申請公益信託，也是第一次「民間向政府買地保護」案例。為保護瀕臨絕種的台灣白海豚以及彰化芳苑、大城濕地（濁水溪口濕地）的海岸環境，2010年7月7日環保團體正式向內政部提出「濁水溪口海埔地公益信託」申請案，要以全民認股的方式向政府正式購買海岸濕地。聲明的團體包括：彰化縣環境保護聯盟、中華民國野鳥學會、主婦聯盟環境保護基金會、台灣生態學會、台灣媽祖魚保育聯盟、台灣環境保護聯盟、台灣環境資訊協會、台灣蠻野心足生態協會、荒野保護協會及台灣國民信託協會等，此案例目前尚在進行中，未真正執行與取得相關土地。濁水溪口海埔地公益信託認股區域圖下列。

³ 自然谷環境教育基地，2015年5月7日，取自：<http://www.e-info.org.tw/zh-hant/natural-valley/support>。

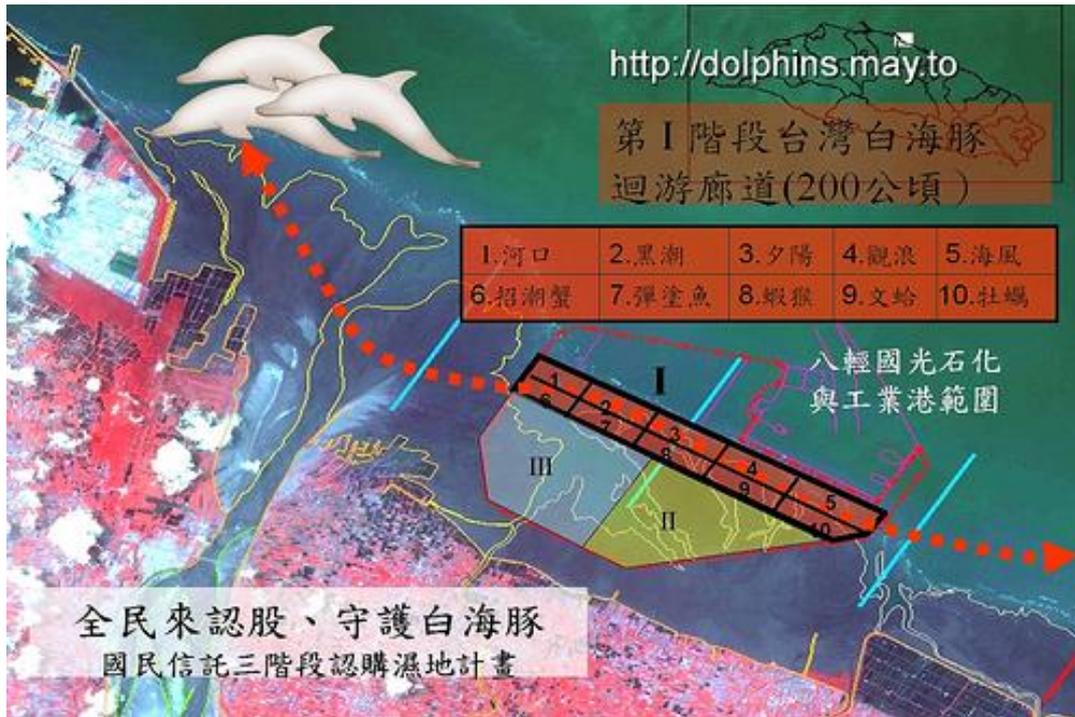


圖 2-8 濁水溪口海埔地公益信託認股區域

資料來源：台灣環境資訊協會，2014 年 3 月 10 日，取自：<http://www.e-info.org.tw/zh-hant/3564>。

5. 文化公益信託基金

南科特定區是國內史上很重要的考古遺址，目前已發現的遺址數高達 60 處，其中有 13 個座落在樹谷園區。由於奇美集團大本營位於南科，故斥資捐助 7,800 萬元成立考古中心，是全國第一個首創的非政府考古組織。另外，捐出 5,000 萬元由文建會輔導成立公益信託基金，以確保考古文化資產得以永續維護並贊助其它考古計劃的執行。該公益信託已於 2008 年 6 月 3 日簽約，並召開第 1 次諮詢委員會。

6. 文化公益信託葉俊麟台灣歌謠推展基金會

此基金會成立於 2007 年底，基金委託人是葉俊麟先生長女，最高法院退休法官葉賽鶯女士。葉俊麟先生是舊情綿綿、淡水暮色、思慕的人等經典作品作詞家，葉女士本著父親對台灣歌謠的執著與熱愛，推展基金到台灣各本土族群，以音樂會以及舉辦比賽方式挖掘台灣歌謠。如台南平埔族西拉雅文化協會所組成的 Onini 竹音樂團、近年相當知名的年輕一輩原住民藝術團體南島舞集、遠從台東前來的「布農文教基金會」，還有流行樂界本就相當熟悉的北原山貓樂團等。

7. 公益信託吾哈進碧教育基金

以協助政府推廣科際整合、科文融合有關的教育（含學校教育、家庭教育、機構教育、社會教育等），以促進台灣社會創新及永續發展為主要目的與宗旨。曾舉辦「全球化時代的王道文化、社會創新與永續發展」研討會。

8. 公益信託星雲大師教育基金

2008年起星雲大師將寫書以及墨寶一筆字所收到的版稅成立「公益信託教育基金」。具體作為包括「Power 教師獎」鼓勵優秀努力的老師們、「真善美新聞貢獻獎」鼓勵優質的新聞從業人員。「三好校園獎」、「三好之人」、「三好家庭」選拔活動等等，甚至體育、戲劇，只要是有益於推動社會「真善美」的各種活動，該信託都樂於給獎以茲鼓勵。

五、小結

綜合上述關於台灣公益信託相關文獻內容可發現，目前台灣公益信託的發展狀況，猶如剛啟蒙的狀態。截至 2008 年 12 月 31 日，真正受理的關於環境、古蹟或是文化資產的公益信託案件，尚未超過 10 件，故對於台灣的公益信託，其努力的空間與成效，尚有一段非常大的距離。依據「公益信託台北市古蹟保存與發展基金」的收支表來看，給付在公益宗旨的金額達 99.55%，而三部門之間協力與合作更是成功地開創治理層面新發展趨勢（曾維莉等人，2013：14）。

第二節 我國公益信託制度

公益信託制度本身係屬一開放式之平台架構，只要信託目的符合公益性要求、信託標的具備財產權之性質，委託人均可藉此法律工具加以運作達成理念及目標。我國環保團體於目前實務上，是將環境信託理念（國民信託理念）直接連結做為我國公益信託制度的推動、落實之平台架構，亦為所謂的環境公益信託（簡稱：環境信託）（林明志等人，2009：8）。

由於前述僅是推動的大方向，即便是在想像中可行，仍需要經過法律要件的檢

驗方為妥當適切。因此，推動者或相關研究者對於公益信託概念本身或多或少都存在有誤解，例如：「環境信託的受託人僅擁有代管權，並沒有所有權，因此受託人無權任意處分信託資產」、「以宣言方式成立環境公益信託，同屬委託人及受託人的主體間，其內部尚存有契約信託之關係」等。故環境信託理念如何在公益信託的架構下進行實踐，有進一步釐清之必要。因此，本章先針對公益信託制度運作之一般要素的文獻進行介紹。

一、公益信託的意義

公益信託為信託制度的一環，係以公益為目的成立信，藉此從事公益活動，因此，有別於私益信託。申言之，公益信託係一種建立於財產移轉及管理的信任關係（方嘉麟，2003：41）。其關係是由針對特定財產為一個明示之意思表示所產生的效果，同時委由特定人保管該財產，並使其負有為公益目的而處理該財產之責任（陳春山，2002：64）。

由於公益目的的執行之結果對於社會全體或可認為合理的大多數民眾，具有實質的社會利益，公益信託在英美法上稱為 Charitable Trust 或 Public Trust，我國學者將其翻譯為「慈善信託者」（王志誠，1996：40）。就各國立法例而言，多將公益信託獨立規定為特殊之信託類型，於我國信託法亦如此規範（賴純慧，1996：11）。

台灣在 1996 年正式公布《信託法》，在《信託法》第 8 章中，即公益信託專章規範「公益信託」，其定義為：「稱公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託」。公益信託在本質上強調「公眾參與」、「目標明確（公益性）」與「資訊公開」的特性，適時提供人民自主性進行環境保護、自然保護、歷史資產搶救、文化保存.....等的有效途徑（林明志等人，2009：7）。能夠有彈性的募集民間資源，以集體力量共同保護屬於大眾公共利益的相關事務。

二、公益信託的構成要件

公益信託的構成要素包括：委託人、信託的主旨、信託的資產、受託人或組織、監察人以及不特定對象受益人等。信託強調的是一種「信賴委託」關係的建立，而此種關係是受到法律所保障，同時並藉由相關機制建立，以使這項「善業」得以確

實執行（林明志等人，2009：9）。

所以公益信託是指由個人或團體捐贈或募集的資金，以公益事業為目的所成立之信託。依信託法公益專章（附錄二）第63條之規定「稱公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託」。可見我國之公益信託範圍極廣，不僅包含慈善，亦包括以其他公共利益為目的者之信託在內。公益信託之設立除可依契約或遺囑之方式外，法人尚得以宣言信託(Declaration Trust)方式為之，使民間機構（法人）積極參與公益活動，且為確保社會公眾之權利，公益信託於對外宣言自為公益信託之委託人及受託人前，應須經目的事業主管機關許可。至於宣言信託關係所生之權利義務，依該法人之決議及宣言內容定之（信託法第71條第3項）（鄒建中等人，2005：114）。所以關於公益信託主要的架構與特色如下：

（一）有意推行社會公益者，無論是私人、法人或者不具法人的團體，皆可為公益信託的委託人。委託人首先應就信託目的和構想與受託人洽商，使受託人充分瞭解該信託的核心內容以及應採的運作模式。由於多需要財產管理及應用相關的專業能力，受託人除「信託法」規定不得為未成年人、禁治產人、破產人外，信託業因而成為受託人最常見的選擇。

（二）委託人與受託人簽定信託契約，決定信託財產及受託人營運權限，同時共同依所關連的主管機關之公益信託許可及監督辦法規定，準備申請書、受託人履歷表、信託事務計劃書及相關受託人、監察人同意書等文件，向目的事業主管機關提出申請。

（三）公益信託經核准收受許可書後，委託人應即將信託財產轉移於受託人「或為必要處分」，同時開立信託專戶與財產信託登記；如為法人採行「宣言信託」者，即可徵求公眾訂定信託契約而加入成為委託人。

（四）受託人於營運範圍和所授予的運用決定權下，管理運用有關的信託財產，同時如設有「諮詢委員會」或「營運委員會」協助公益推動者，可為推薦受助益人選、專業顧問、提供建言等。此後，受託人的公益信託活動執行成果，即應依公益

信託法第72條規定，每年於年度前提出業務計畫書，年度結束後提出處理報告書、年度收支計算表、資產負債表等，經信託監察人審定後，報請主管機關核備。

成立公益信託所需的構成要件及架構，主要還是由大眾較為瞭解的私益信託所延伸出來的信託方式，只是服務的對象由個人轉變為公眾。因此，公益信託契約中最重要三位關係人：委託人、受託人及信託監察人，各肩負相關權利、義務以及對於擔任角色的限制，這些都是為確保「公益信託關係」的完整性及正當性。公益信託的主要架構如下圖。

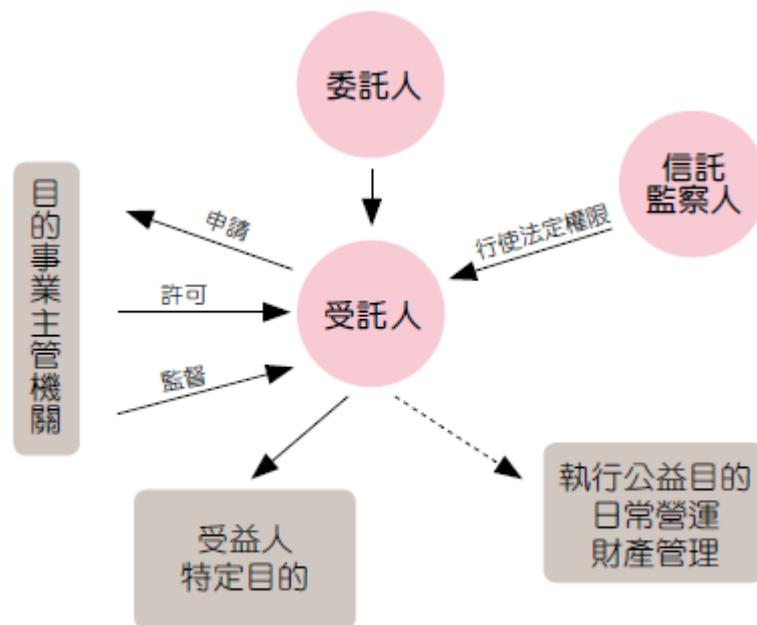


圖 2-9 公益信託架構圖

資料來源：林明志等人（2009：10）。

三、公益信託關係人的身分、權利與限制

前項所述，公益信託契約中最重要三位關係人：委託人、受託人及信託監察人，各肩負相關權利、義務，甚至是對於擔任角色的限制，顧名思義應瞭解這三種角色主要遵守的信託規則如下（林明志等人，2009：10-13）：

（一）委託人以個人需符合的資格來說，需年滿 20 歲的成年人，或已婚之未成年人；亦或是滿 7 歲以上的未成年人為限制行為能力人，需要法定代理人同意；最

後為未滿 7 歲的未成年人、禁治產人或破展人，視為無行為能力人，需要法定代理人同意。其次是為法人。但若成立「他益信託」，則需要應符合組織章程。最終則是外國人。委託人則有請求損害賠償、回復原狀或減免報酬，以及可以監督受託人的權利。而委託相對義務首先是將財產轉移或處分，其次是給付報酬于受託人。

(二) 受託人主要是為管理財產之人，依《信託法》規定，只要不是未成年人、禁治產人、破產人，不論個人或法人皆可成為受託人。當成為受託人時，需要按照法律規定原則管理信託財產。受託人負有受託之財產管理責任，需要對所受託之財產或相關事項等善盡其管理責任。

(三) 信託監察人的權利與義務

1. 受託監察人主要功能是為保護受益人的利益，代替受益人監督受託人執行受託職務，以避免受託人不當管理信託財產。因公益信託受益人通常為不特定之多數，很難有效監督受託人，因此，公益信託必須設置信託監察人。

信託關係人之間的身分規定、權利及義務等，皆是法律規定之要件，必需符合法定要件後才能成為信託關係人。而當這些關係人皆成立後，才会有信託案件產生，請參照《信託法》附錄一。研究者以台灣環境資訊協會所推動之環境信託，做為研究主軸，故於上述之條件成立，以環境信託做為主要的公益信託探討。當決定透過公益信託的管道，環境信託成立相關申請的流程需非常嚴謹，因為環境信託攸關信託事務的公益、公開性、公正性，因此必須設立信託監察人，並向目的事業主管機關提出信託設立申請，相關申請流程如下圖。



圖 2-10 公益信託申請流程

資料來源：林明志等人（2009：16）。

當信託申請流程完成，信託案件始能成立，並且開始執行。故公益信託申請的過程中，首先是為準備期，針對委託案找到適當的委託人，並且開始討論、研議其實際操作與運作方式。其次開始著手簽約時，需要將信託主旨、內容清楚完整簽訂，同時準備設立信託之相關許可申請書，以及將目的事業主管機關指定之文件，送至目的事業主管機關審查。接著目的事業主管機關開始審查委託案件時，將信託之設立是否確定以公共利益為目的、信託授益行為之內容是否確能實現信託目的、信託財產是否確為委託人有權處分之財產權、受託人是否確有管理或處分信託財產之能力、信託監察人是否確有監督信託事務執行之能力、信託事務計畫書及收支預算是

否確屬妥適等項目審核，另外也會徵詢各與其他公益目的事業主管機關業務相關意見等，當目的事業主管機關核准此公益信託案件申請後，發給許可文書。最後，當受託人辦理信託財產之移轉或處分後，即開始執行信託責任。

四、公益信託的委託方式

依照信託法相關規定，無論是私益信託或者是公益信託，其委託方式主要有三大項如下（陳昱成，2014：15-16）：

（一）契約信託

「信託，除法律另有規定外，應以契約或遺囑為之。」信託法第 2 條有明文規定。故法定信託依其信託生效時期及成立方式，可分為契約信託及遺囑信託。契約信託是只信託係基於委託人與受託人間之合意而成立者。依照信託法第 1 條規定，契約信託除需要雙方意思表示一致外，尚需有標的物之現實交付，而在受託人接受財產權移轉或處分（及要物行為完成）之同時，信託及發生效力。

（二）遺囑信託

遺囑信託係指委託人以遺囑之方式，將其財產信託與受託人，使其依信託本旨，為受益人利益或特定目的，予以管理或處分之信託。此種信託常需等委託人死亡時產生效力。

（三）宣言信託

除契約信託與遺囑信託外，信託法第 2 條尚有例外規定，即「法律另有規定」，其係指信託法第 71 條第 1 項之宣言信託而言。所謂宣言信託，係指財產所有人將自己財產權之全部或一部分，以書面或口頭對外宣言，今後為他人立意管理或處分之信託；由於宣言信託之委託人兼為受託人，易茲流弊，故我國信託法採有限度的承認，僅限法人是以「公共利益」為目的者，經決意對外宣言，始得為之。

五、小結

綜合上述，信託是一種「信賴關係」將財產權轉移的管理方法，將信託制度應用於公益信託上，更為保護公共資產帶來另外一種方法。台灣環境資訊協會針對公益信託的運用方式，將環境保護以公益信託的概念，目前是運用「宣言信託」的方

式，集合民間的力量以購買、接受捐贈或簽訂契約等方式取得信託物，用以對抗漫無節制的開發行為。也接受用無論是「契約信託」或者是「遺囑信託」的任何形式，協助托管土地等相關資產。主要目的也是希望為台灣的環境注入一股新的生命，讓環境永續在未來不是一個理想，而是可以實踐的行動。

第三節 台灣環境資訊協會的緣起與定位

一、台灣環境資訊協會

「台灣環境資訊協會(TEIA)」誕生於千禧年，隨著千禧年的到來，網際網絡的開放，是一個知識與媒體爆炸的時代，也是一個人類物質文明發展與環境資源兩難的時代，秉持「真正的關懷來自真實的了解與深刻的體認」的精神，協會希望藉由環境資訊的交流與環境信託的推動，使更多人關懷環境參與行動，建構「人」與「自然」的和諧關係。台灣環境資訊協會最主要工作與產品是接收及翻譯全球的環境資訊與思想，並以「環境資訊電子報」傳送至7萬多位訂戶的電子信箱，另建置「環境資訊中心」網站收錄圖文資料提供查詢，每日的瀏覽人次已超過1萬5千人，以朝向全球華人環境資訊的入口網站為目標，目前為台灣最活躍且最具規模的全球環境媒體，而在環境保護的資訊傳遞上，已成為影響力最大的單位之一，台灣環境資訊協會成立的主要目的有二：

(一) 首先推動環境資訊的交流與普及。環境資訊的交流與普及是啟動環境保護意識與行動的基礎，因為唯有了解與親身感受，才能產生真實的關懷；有豐富多樣性的資訊，才有正確的判斷於決策，也能醞釀有意義的行動。透過大眾參與，方能實踐環境保護與自然保育，促進人與自然的和諧，達到永續發展的目的(余家哲，2005：4)。台灣環境資訊協會以開放網路資源分享做為建構民間團體虛擬地球村的理想，目前支援國內超過40個民間非營利組織的網站空間與電子報發送服務，並開放超過10萬筆的環境資訊文圖及照片的檢索服務，期待為社會大眾提供豐富且多樣化的環境資訊。獨立媒體為「環境資訊中心」，十餘年來持續為台灣的環境資訊留下

紀錄，使民眾成為主動關心議題的「公民」，而非被動接受資訊餵養的閱聽人。

(二) 其次，是環境信託的推展。信託向來是世界各國廣納社會力量，共同保存自然與文化資產的利器，例如：英國發展百年的國民信託基金會(National Trust)⁴，所經營管理的土地、古蹟與生態保育區不計其數。日本目前有 47 個信託組織，積極從事自然及古蹟資產的保存運動。近年來台灣政治社會逐漸成熟，民間參與成為環境保護與自然保育工作上重要的一環，台灣環境協會也盼藉由此契機積極推動國內的環境信託，在台東成功、澎湖東西嶼坪、陽明山雍來…等地，以及近日推動的濁水溪口北岸濕地信託行動，保護瀕危的白海豚以及台灣最後一塊珍貴的濕地。陸續進行相關行動計劃，並持續與國際國民信託聯盟、英國國民信託基金會、日本國民信託組織進行交流，亦多次舉辦環境信託研習坊，討論台灣相關的文獻與個案，期盼逐步落實及推廣台灣環境信託的理念與行動⁵。所以，環境信託與棲地守護是為台灣環境資訊中心最主要推動的目標，他們致力於推動與實踐環境信託，相信土地的守護才是永續的根本。而台灣環境資訊協會的環境信託中心成立於 2007 年，主要任務即為以環境信託做為棲地守護的途徑，除進行環境信託的研究及推廣外，也實際以信託或租地等方式管理維護土地，同時號召志工以工作假期或棲地守護志工等協助土地的維護管理。

台灣環境資訊協會認為，透過大多數人的關懷與參與，台灣環境才有未來。故環境資訊的交流與普及，是啟動環境保護意識與行動的基礎，所以台灣環境資訊協會主要以網頁資訊平台發行電子報，就是希望以此做為基礎，喚起國人對於我們的環境保護議題的重視。因為唯有了解與親身感受，才能產生真實的關懷；有豐富與多樣化的資訊，才有正確的判斷與決策，也才能醞釀有意義的行動，這就是台灣環境資訊協會主要的運作與行動目的（李子君等人，2010：3）。

二、台灣環保運動與環境資訊的關聯

⁴ National Trust：依據該會資料，擁有會員370 萬人與61,000 義工，保護與開放超過300多項歷史古蹟、花園等。參見<http://www.nationaltrust.org.uk/main/w-trust/w-thecharity.htm> (2014/9/3)。

⁵ 台灣環境資訊協會：<http://www.e-info.org.tw/zh-hant/about>。

國內的環境運動研究多集中於1980年代的社運黃金期，以及1990年代的制度化、體制化與組織化的模式。在許多案例，如鹿港反杜邦案(1986)、後勁反五輕(1988)、鹽寮反核自救會(1988)、美濃反水庫(1993)與非核家園等，都可見到明顯地肢體對抗或遊行等場面，無疑地這些都列入環境運動的研究。因為這些運動都符合社會運動的理論。環保運動自1980年代開始，最重要的過程是透過抗爭行動做各種訴求，以引發外界的關注，也被定位為「地方社區要求參與政府決策的過程」(徐世榮，1995：131)。

台灣真正開始環境保護運動較西方稍晚，1980年代才成為社會運動的主流(余家哲，2005：2)。而早期的環保運動，主要以街頭抗爭運動為主，用衝撞、對抗…等方式，做為主要的環保運動方式，而此種運動方式，至今仍是環保運動的主流，因其可以用最快的方式，可透過媒體直接讓社會大眾接收到訊息，最快速也最有爆發力。

然而有環保 NGO 團體，他們運用不同的方式來告訴這塊土地的人們，所有關於國內外的環保訊息，此團體除了本身「在地化」，最特別的是能兼具「全球化」的功能，而「台灣環境資訊協會」即創造了一個這樣的平台。台灣環境資訊協會是一個透過網際網絡的環保資訊平台，它是一個用網際網路做為媒介來發佈資訊做為關懷、倡議環保的 NGO 組織，以此種形式提供環保資訊。實際上有許多民眾鮮少知道，需透過朋友介紹亦或是個人關心環保事務，才可能接觸到台灣環境資訊協會。畢竟台灣環境資訊協會，並非一般商業行為的網路平台，它不會透過廣告形式出現在各個網路上，因此它並非是一般民眾就可以輕易知道的一個 NGO 組織，這類的資訊在網際網絡的世界中，皆屬於「邊緣資訊」的範疇。然而，許多真正好的資訊，往往都來自於這類的邊緣資訊，因為它們不會打著商業廣告來告訴民眾，它們有多麼重要？所以於訊息的傳遞上，如何做才能讓更多的民眾知道有這樣的一個資訊交換、整合、發表的資訊平台，也是台灣環境資訊中心從 2000 年成立至今一直在努力的課題。

網絡資訊就不同，在資訊爆炸的時代中，如何在被這股資訊洪流中脫穎而出，

讓民眾知道如何透過環境資訊協會的平台，關心我們的環境保護運動，這是台灣環境協會最重要的推動方針。近年來台灣媒體環境惡化，完全偏離人民的公共生活需求，媒體本身報導的態度扮演關鍵性的角色。而台灣環境資訊協會，是以環保資訊訴求的 NGO，他們在環境資訊中心每天所發出的電子報，皆是公民生活中，最需去探索與瞭解的資訊，而非那些台灣今日的媒體大多為競逐新聞賣點，偏愛炒作緋聞、迷信等非關國計民生的八卦話題。當然，做為一個環境資訊平台，其所肩負之責任，需具有非營利組織的特性如下根據，根據學者 Salamon 的說法，非營利組織是民間的法人團體組織，是追求保健、教育、科學、社會福利、多元性價值觀等促進公共目的為主的組織，其構成的要件有六項特性如下（林淑馨 2008：11）：

（一）正式的組織：必須要有某整程度的制度化，在某些國家需有正式的章程、定期的會議、會員幹部、規劃運作與過程。

（二）民間的組織：意指非隸屬政府部門的組織，也非由政府部門所掌理。

（三）不從事盈餘分配：意指非營利組織並不是為了組織者獲取利益而存在。

（四）自主管理：非營利組織由組織成員管理所有業務活動，不受政府或贊助企業的外部力量所左右。

（五）從事自願性服務：意指非營利組織的行動或是事務管理上，在某種程度上是義務性與自發性的志工參與。

（六）公益的屬性：是指非營利組織的成立與活動目標，必須為了公共利益為服務導向及以公益為出發點。

故環境資訊協會所從事的各項行為中所見，亦如上述各學者對於 NPO 組織的定義，只是該協會運用的方式，是以網際網絡作為平台來服務社會大眾，利用資訊的交換、發佈、交流…等方式，給予社會大眾知的權利。協會的運作主體為環境資訊中心，主要工作有：

（一）環境資訊電子報的發行。自 2000 年 4 月 17 日起每日發行，至今 2014 年，共有 7 萬多名有效訂戶。電子報有完整的環境資訊內容規劃，包含全球環境新

聞、環境新知與專欄等。

(二) 創建環境資訊中心。將環境資訊數位化，收錄圖文資料 10 萬多筆的資料供民眾閱覽，目前每日瀏覽環境資訊中心已超過 15,000 人次；展開台灣環境事件的歷史紀錄整理工作，出版環境資訊年鑑。

(三) 協助其他民間非營利組織的網站空間與電子報發送。開放網路資源分享是建構民間團體虛擬地球村的理想，目前支援超過 40 餘個國內民間非營利組織的網站空間與電子報發送。這部分實則是社會運動在網際網路上的聯網展現。

(四) 主辦與推動各項環境資訊活動，例如主辦「台灣國民信託講座」、「連結世界保育聯盟(The World Conservation Union, IUCN)系列講座」等。

承前述，我們已然了解台灣環境資訊協會的理念與工作。研究者認為這種模式可以稱之為「環境資訊運動」，既是環境運動也是社會運動的一種。

三、環境資訊協會的資訊內容規劃

環境資訊協會既然是環保資訊交流網站，除前述電子報的發行，網站的功能主要透過資訊交流、保存珍貴的環境資訊、做為環保團體的分享平台以及各種環保運動的推動，故於網頁上皆設計很好的互動資訊模式，有效的規劃各種資訊的發送與排列，讓瀏覽網站的民眾皆能很快速的找到個人想知道的訊息。首先根據環境資訊中心的網頁資訊連結，主要共分為五大環境資訊：

(一) 台灣濕地網：收錄台灣各處保護區內外的濕地環境生態與人文資訊，結合專訪廣播、專欄與時事新聞等輔助資訊，以人與濕地環境共榮共存的脈絡作為網站的核心特色。其許台灣濕地網能成為「海島台灣」最豐富、完整的濕地資料庫，並記錄濕地保育工作者的工作點滴⁶。

(二) 自然之窗：以自然生態影音為環境教育推廣的重要媒材，透過自然影項紀錄及訴說環境故事。收納台灣各地的生態影片，也舉辦講座及放映會推廣自然影項資訊，積極辦理課程與自然影像短片創作比賽，期望透過影像的欣賞及短片拍攝

⁶ 台灣濕地網，2015 年 5 月 2 日，取自：<http://wetland.e-info.org.tw/>。

的親身體驗，讓民眾能理解環境保護的迫切性⁷。

(三) 共築方舟—氣候變遷調適入口網：氣候變遷調適入口網是一個知識性網站，本網站為國家發展委員會委託執行規劃與維護，將生硬的氣候變遷研究轉化為簡單易懂的科普資料，並提供國內外氣候變遷的相關新聞。期望能讓網站使用者瞭解到氣候變遷的衝擊與影響，同時參與氣候變遷的調適與減緩，一同度過氣候變遷所帶來的危機，並掌握因應而生的機會⁸。

(四) 環境通訊網：以環境節日結合活潑的繪本風格，有系統提供環境新聞及環境教育訊息給大眾，並舉辦線上環境影片、影展、綠繪本徵件比賽，以輕鬆有趣而多元的方式接收環境資訊，並方便教師和環境教育從業人員，運用網站資源於課堂及講座使用，讓大眾進一步瞭解環境教育，增加公眾環境教育的學習管道⁹。

(五) 水資源日入口網：針對水資源資訊普及推廣、環境教育推廣及棲地暨水源地保護共三大方向，持續介紹國際水資源日，開闢相關專欄，攜手為台灣及世界水資源奮戰，才能有效實踐水資源的永續¹⁰。

其次，台灣環境資訊協會的相關電子報及網站上的環境保護資訊刊登內容做成網頁地圖，研究者將其整理如下表。

表 2-3 台灣環境資訊中心網頁地圖

每週分類	星期一	星期二	星期三	星期四	星期五	星期六	星期日
專欄話題：生物簡介	鳥類簡介	蝴蝶簡介	台灣特有種	植物簡介	自然生態	一週回顧	開懷篇
	螃蟹簡介	棘皮動物簡介	鯨豚簡介	生物趣聞	知性之旅		自然書寫
					草山之旅		自然人文
螢火蟲簡介	魚類簡介	蝙蝠簡介	綠色人物	昆蟲簡介		自然生命印象	

⁷ 自然之窗，2015年5月2日，取自：<http://green.ngo.org.tw/>。

⁸ 共築方舟—氣候變遷調適入口網，2015年5月2日，取自：<http://www.tcap.ndc.gov.tw/>。

⁹ 環境通訊網，2015年5月2日，取自：<http://enw.e-info.org.tw/>。

¹⁰ 水資源日入口網，2015年5月2日，取自：<http://waterday.e-info.org.tw/>。

表 2-3 (續)

	珊瑚簡介	水中生物	貝類簡介	國內社團	國外社團		享綠生活
專欄	專欄作家						攝影賞析
	金恆鑣、陳昭倫、曉謝、楊家旺、廖本全、李永展、賈福相、陳章波、企鵝、余國信、廖鴻基、李育成、林益仁、林政哲、白子易、艾琳達、蘇逸平、賴偉傑、賴青松、趙世民、鄭先佑、鐘國輝、陳建一、陳玉峰、陳瑞賓、黃怡。						不作核之聲 詩情畫意
專欄話題	「食」在環保	我們的島	綠色電報	漫談環境與健康	台灣黑熊		綠色影展
	生物多樣性	地球公民通訊	法律人談環保	綠色人物	步道旅情		大地之音
	以「河」為貴	環保撬動中國	濕地食堂	離島圓夢曲	牽手護雨林		自然書訊
	搶救寂靜	導讀國家地理	環球 360 度	世界遺產巡禮	生態工程		笑一笑
	透視中國環境	生態工作假期	海洋事務偵探社	島嶼航行	結能減碳		
	地球日	專欄動物	開麥拉南非地球高峰會	走山的人	黑潮觀點		
時事評論	公共論壇、時事漫畫、社論						
書齋	素人作家分享						
專題	另類選舉；缺水專題；生態藝術；無車日；日本國民信託導覽						
節日特輯	針對不同節日所做的各種特輯報導						
理性關懷	水資源	環境的未來	生物的未來	生活的未來	讀者投書		
		全球變遷	生物科技及	生活環保			
		水污染	生物多樣性	環境與經濟			
	能資源	野生動植物					
	土壤污染	保育					
		動植物保育					

表 2-3 (續)

	環境信託	土地倫理	第八屆鯨類生態與保育以及環境教育國際學術				
環境事件	環境關懷事件；環境事件小組；系列報導						
評論	時事漫畫、公共論壇、社論						
環境新聞	台灣新聞、國際新聞、中國新聞、深度報導、2013 年回顧、2014 年前瞻						
綠色課表-活動訊息平台	活動、課程、工作坊、演講、營隊、審查會、公聽會、座談會、研討會、節目預告						
深度報導	深度報導						

資料來源：研究者整理自台灣環境資訊中心，2015 年 3 月 12 日，取自：<http://e-info.org.tw/sitemap>。

透過上列圖表顯示，環境資訊協會的網站平台上，提供非常多的環境訊息給社會大眾，最主要的活動議題如下：

(一) 生態與生物介紹：針對各種生物與生態的生命、活動用生動的文章與圖片，告訴社會大眾相關的資訊，讓民眾從中得到各種關於地球上各種生物與生態的知識，讓民眾對於不論是常接觸或者是未接觸的，從中獲取更多、更豐富的生態知識。

(二) 環境保護議題報導：關於地球上所有環境保護議題的報導。尤其是我們所居住的台灣這塊土地，大大小小的環境保護議題皆囊括在內，讓上網閱讀的民眾，可以知道自己想要關心的議題與不知道的議題。

(三) 環境事件的報導：環境事件如廢核、國光石化的抗爭、阿朗壹古道…等，這些關於與環境有關的事件，皆是網站上報導的重要事件。

(四) 環境新聞的報導：各類關於環境保護、環境生態重建，還有近來因黑心食用油製造的問題，皆是環境新聞報導的重點。

(五) 環境生態影像分享平台：提供平台讓許多學者或是環保人士，有一個生態影像的分享平台，其中，也包含讓非營利媒體將他們的環保節目刊載在此網絡平台，如公共電視「我們的島」相關重要報導，皆在此平台上刊載。

(六) 環保團體的中介媒合平台：做為各個環保團體招募志工的重要中介平台。

(七) 環境信託的推動：此為環境資訊協會最重要的運作計劃。此計劃從 2000 年該協會成立以來，是為推動的重點，以英國的國民信託基金會(National Trust) 為推動此計劃的範本，前述也介紹 National Trust 所推動的環保信託，該信託名下有 300 多項古蹟、花園等，透過付費會員加入的方式，並有數萬名志工的協助維護，讓這些被保護的古蹟等，可以在信託基金會的運作下，提供訪客遊玩與參觀。透過這種方式，也讓基金會有資金可以維護這些受保護的古蹟，讓自然環境得以長久留存不被破壞。

(八) 環境保護基金募款：環境資訊協會對於各種環境保護基金的勸募，無論是在網頁上，或者是在每天發行的電子報上皆有捐款連結，針對不同的專案也有個別的捐款活動，例如：陽明山美軍宿舍群生態與文化保存計畫、2014 海洋/海岸守護計畫、2014 守護杉原灣、2014 守護台灣森林海洋和溼地計畫，勸募字號：衛部救字第 1020174831 號（含大海媽媽圓夢計畫、對抗全球暖化，加入 TEIA 守護大地天使、啟動知識，帶動守護。生物多樣，大地需要你等勸募計畫）等，皆是今年度所推動的各種專案計劃。其次，一般日常捐款有信用卡定期定額、郵局定期定額、ACH 定期定額、一般捐款、台哥大通訊捐款、萊爾富超商連結捐款、中華電信通訊捐款、發票捐贈及志工勸募…等。上列所舉無論是捐款或捐物，皆在隔月的網頁上就會公佈前一個月份該協會所募得之款項，以及捐款人與捐款單位的名單，這些資訊皆以透明、公開的方式處理，如附錄二。

四、小結

關於環境資訊協會，研究者對於該協會所進行的各項活動於上加以介紹，除了網頁平台的運作，他們也招募如發票志工：在街頭上做發票募集的工作。尚有舉辦各種認識台灣環境的活動，讓民眾更親近台灣這塊土地。所以該協會並非完全只在

網際網路上發佈各種資訊，且透過網路資訊投入實際的行動。然而，介紹如此多樣的服務，研究者較著眼的是環境信託這個目標，針對環境資訊協會曾推動過的環境信託，以 2010 年國光石化事件中，為白海豚買回土地的這個環境信託活動，是該協會推動環境信託以來，較為人知且是成功的範例。台灣環境資訊協會對於公益信託不但積極的推動，亦積極的加入國際信託組織，最主要的目的也是為推廣公益信託制度，並且讓我國與世界其他國家的公益信託組織接軌，打開我國公益信託的大門，藉以國際經驗來推動公益信託的使命。

第四節 永續發展政策與落實

一、永續發展的緣起

當 1962 年 Rachel Carson 發表了《寂靜的春天》(*Silent Spring*)為環境與發展議題的代表性專書，本書中主要是從提醒人類在追求進步的過程中，若對環境造成無法復原的傷害，那樣對於追求美好生活的人類又有何種意義(李永展，1995：5)？作者在第一篇的四章中，主要是從永續的發展歷程開始介紹，前段所述 1962 年直至今日，從 1972 年於瑞典斯德哥爾摩所召開的聯合國第一次人類環境會議(*United Nations Conference on the Human Environment*)，亦稱「第一次人類集居地會議」(*Habitat I*)，並且通過《人類環境宣言》，也將每年的 6 月 5 日訂為「世界環境日」。1992 年聯合國在里約熱內盧召開聯合國環境與發展大會(*United Nations Conference on Environment and Development, UNCED*)，總計有 183 個國家元首或政府首長與會。並通過且簽署了《里約熱內盧環境及發展宣言》(簡稱里約宣言，*Rio Declaration*)、《21 世紀議程》(*Agenda 21*)、《氣候變化綱要公約》(*Convention on Climate Change*)、《生物多樣性公約》(*Convention on Biological Diversity*)、《森林原則的聲明》(*Statement of Forest Principles*)等 5 個重要文件。此會議對工業革命以來的「高生產、高消費、高汙染」之傳統發展模式及「先汙染、後治理」的作法加以否定，也從永續發展概念展開到工作的拓展，永續性指標也因應需求而生，永續發展進程

表如下列。

表 2-4 全球永續發展之重要歷程

年份	事件	說明
1962	Rachel Carson	發表《寂靜的春天》，針對人類破壞自然環境的後果提出強而有力的警訊。
1970	聯合國教科文組織	創立「人與生物圈計畫」(Man And Biosphere, MAB)，探索合理利用生物圈資源的科學基礎，以改善人與環境的關係。
1972	羅馬俱樂部	提出《成長的極限》(The Limits to Growth)，強調只有停止地球人口增加和追求經濟發展才能維護全球平衡。
1972	人類環境會議 (又稱第一次地球高峰會議)	在瑞典斯德哥爾摩召開，發表「斯德哥爾摩宣言」，提出 7 條共同觀點，制定 26 條共同原則，此為全球認識環境問題的第一個里程碑。
1973	聯合國	成立聯合國環境規劃署 (United Nations Environment Programme, UNEP)。
1976	赫爾曼·卡恩	提出《第二個 2000 年》，認為更好的科技會使能源枯竭和汙染問題得到補償，世界經濟還將得到發展。
1980	聯合國大會	首次使用「永續發展」一詞，呼籲全世界「必須用研究自然的、社會的、生態的、經濟的、以及利用自然資源過程中的基本關係，確保全球的永續發展。
1981	朱麗安·林肯·西蒙	發表《沒有極限的成長》，認為人類利用的資源有限，但科學技術的進步卻是無限的。
1983	UN 第 38 屆大會	設逆世界環境與發展委員會 (WCED)，其成員由來自科學、教育、經濟、社會及政治方面的 22 名代表組成，由前挪威首相 Gro Harlem Brundtland 擔任主席。
1987	UN 第 42 屆大會	出版 WCED 報告《我們共同的未來》(Our Common Future)，正式提出「永續發展」的意涵，將永續發展定為「滿足當代需要，而不損及後代滿足其需要的發展機會」。
1989	第一次環境與發展會議	討論如何實現永續發展。
1990		《多倫多宣言—世界城市及其環境》(The Toronto Declaration on World Cities and Their Environment) 企圖將永續發展觀念由過去政府中央的施政方案，落實到地方性組織及人民。

表 2-4 (續)

1991	國際自然保育聯盟、聯合國環境規劃署、世界自然基金會	發表《關懷地球—永續生活策略》，將永續發展定義為：「在不超出維持其生態系統的承受力下改善人類的生活品質」。
1992	UN 環境與發展大會 (又稱第二次地球高峰會議；簡稱里約會議) UN 第 42 屆大會	《里約熱內盧環境及發展宣言》(簡稱里約宣言, Rio Declaration) 《21 世紀議程》(Agenda 21)、《氣候變化綱要公約》(Convention on Climate Change)、《生物多樣性公約》(Convention on Biological Diversity)、《森林原則的聲明》(Statement of Forest Principles) 等 5 個重要文件；成立 CSD。《里約宣言》共 27 條原則。
1995	國際標準化組織	頒布標準代號為 ISO 14000 的環境管理系統標準。
1996	第二次人類集居地會議 (又稱城市高峰會議)	在土耳其伊斯坦堡召開的「城市高峰會議」，針對全球都市危機謀求可行之行動與對策，以促使全球達到健康、安全、平等及永續四大目標。
1997	Rio+5、UN 第 19 次特別會議	綜合審議環境與發展問題，認為里約會議以來的永續發展已深入人心，國際立法穩步發展，但全球環境日益惡化的趨勢遠未扭轉。
2002	世界永續發展高峰會議〔里約後十年會議 (Rio+10)〕	此次高峰會的主題為「環境」與「貧窮」，與會拜表簽署 14 項行動計畫，以期落實各項決議，並作為對往後十年的草擬貨執行各項國際公約的範本。
2012	世界永續發展高峰會議〔里約後二十年會議 (Rio+20)〕	此次高峰會討論主題：1. 永續發展及消除貧窮之脈絡下的綠色經濟 (Green Economy within the context of Sustainability Development and Poverty Eradication)；2. 永續發展體制架構 (Institutional Framework for Sustainable Development)；另大會的三大目標為：1. 對永續發展重新作出政治承諾；2. 檢討已執行之永續發展進展及差距；3. 處理新浮現的挑戰。

資料來源：研究者整理。

從以上發展歷程中，研究者將其整理出最主要的原則有三，也就是「布倫特蘭原則」。挪威前首相布倫特蘭夫人 (Gro Harlem Brundland) 領導的聯合國世界環境與發展委員會 (WCED) 在 1987 年發表「我們共同的未來」(Our Common Future) 中分

析其內涵認為永續發展應包含下列三大原則：1. 公平性 (Fairness)；2. 永續性 (Sustainability)；3. 共同性(Commonality)其次是基本內容，主要有四項：1. 人類方面；2. 經濟永續發展；3. 社會永續發展；4. 環境永續發展，最後是「永續發展指標」。我國的永續發展指標是由行政院國家永續發展委員會¹¹所訂定的永續（新版）發展指標（本課程教材 303-319）中是根據聯合國 2007 年 10 月發表之第三版永續發展指標系統為架構所訂定。

其次，透過經濟暨合作發展組織 (OECD)¹²，於 1989 年由七大工業國高方會議要求提出一套系統性的環境指標計畫(programme on environmental indicators)，以提供會員國間環境資訊交流與政策分析之工具。OECD 環境指標計畫有三個主要目標 (OECD, 1998)：

1. 將環境進展加以記錄追蹤。
2. 當各部門（例如運輸、能源及農業）政策形成及實施時，保證環境關懷能被考慮進去。
3. 主要透過環境會計的方式，保證將環境關懷以類似的整合方式考慮到經濟政策之內。

下圖是 OECD 所制定的核心指標群，此為 OECD 會員國共同接受用來做為國際比較使用且每年發表的最少指標群，也是監督環境進展及檢視指標群因子的第一步。核心指標共有 50 個，涵蓋了會員國所關心的主要環境議題。

¹¹ 行政院國家永續發展委員會網頁：<http://nsdn.epa.gov.tw/>

¹² 經濟暨合作發展組織 (OECD) 業務簡介網頁：http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=251&pid=77309&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=1。

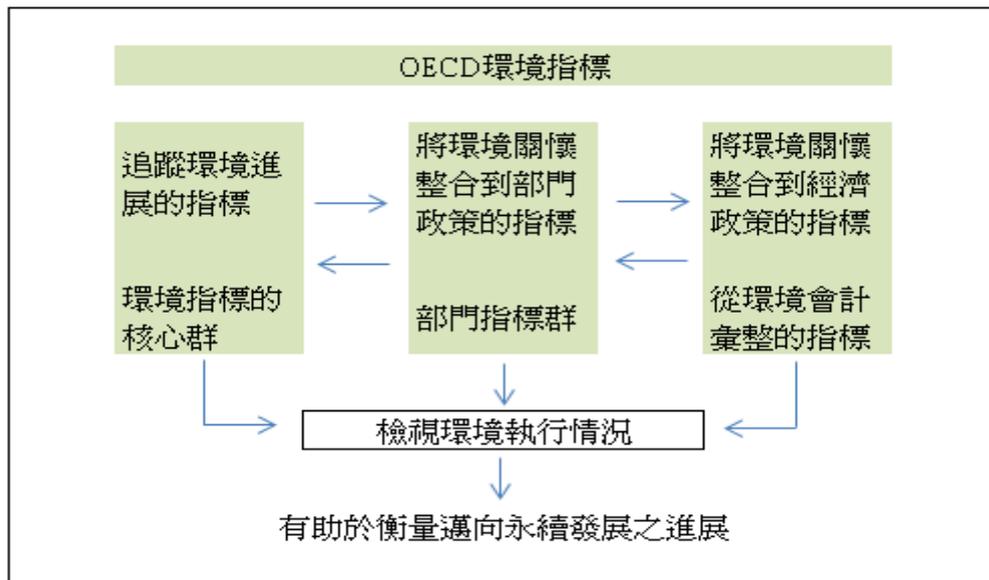


圖 2-11 OECD 環境指標架構

資料來源：永續發展—大地反撲的省思（24 頁），李永展，1998，台北：巨流。

永續發展其中一個理論是以環境、社會與經濟三個面向結合，並以三者的平衡點（中間灰色區塊）作為永續發展之中心目標（李永展，1998：47）。但需要注意的是，現實社會發展趨勢並不是以此平衡架構進行，而是無限制擴張經濟，導致環境生態過度消費而造成社會不公平的情況。台灣的「國家發展委員會」¹³也依照此三個構面做為永續發展政策的主要構面，以永續環境、永續經濟及永續社會做為基石來建立永續發展遠景與策略。

從 1962 年環境與發展的議題開始至今 2014 年，歷經 40 多年的時間，從關心環境與經濟發展的衝突到永續概念的建構，雖然人類都知道，地球只有一個，對於資源的需求也因此而快速的追求與競逐，重視永續發展對於我們所居住的這個星球，是必需要也必需做的一件事。從 1950 年代後，地球人口快速增加，加上科技的進步，網際網絡的快速發展，為人類生活帶來前所未有的改變，「全球化」對於資源的追求與競逐更加劇烈。雖然全球的國家對於永續發展都瞭解並且也努力的推動相關政策，但由於經濟發展主要還是全球每個國家戮力達成的目標，故往往會與永續發展

¹³ 國家發展委員會網頁：<http://www.ndc.gov.tw/>。

政策相衝突，此則讓經濟與永續之間不斷的拉扯、抗爭，難達到平衡的界線。我國在 21 世紀議程下所建構的永續發展願景及策略綱領，最終所期待的也是公平社會，也是期待達到世代公平的一個發展策略，但也如上所述，當經濟發展需求大時，要如何來運作永續發展策略，是考驗國家政策的一個重要問題。接下來，我們將針對土地運的觀點加以探討。

二、土地倫理與全球化影响

「一件事情如果傾向於保存生物社群的完整、穩定和美，那就是對的，否則就是錯的」這句話來自奧波（Aldo Leopold）。而所謂的「土地倫理」便是將傳統對土地的定義予以擴大，它包含土壤、水、植物及動物等(Leopold, 1949)。換言之，土地倫理就是將人類的角色從「土地征服者」轉化成「使用土地的一員」，這意味著對其他使用者及整個物種的尊重。此點看來似乎很簡單，但實際操作時又如何呢？我們把土壤草率的往河流下游丟棄；我們把溪流海洋當作是承受廢水及汗水的容器；我們將植物整個族群連根拔起卻不眨一眼；我們吃掉許多山珍美味及用掉了許多具醫療價值的族群而沾沾自喜。

Leopold 指出，阻礙我們發展土地倫理的最大障礙在於教育及經濟體系，這些系統促使我們遠離對土地的意義及尊敬。當然，一個國家的政策與資訊也是造成這些問題產生的主因，我國的環境保護及永續發展也是從 1980 年代解嚴以後，才慢慢受到許多人們的重視，而從那時候開始，也陸續產生對於破壞環境的抗爭行動。例 1985 年反杜邦事件、1986 新竹李長榮化工污染事件、1988 林園事件，尤其林園事件曾迫使三分之二的石化廠停工，故使公害問題的相關法令與觀點迅速出現（施信民，2006：88-89）。近年來最大的議題則是國光石化及蘇花高，國光石化在許多團體與民間的努力下，取消該計畫而將其轉至馬來西亞；「蘇花高速公路」政策最終版本為 2010 年「蘇花公路改善計畫」。當然，這其中除民眾自身的覺醒外，政治上的運作也是這兩個政策最終改變的一個導向。

我們人類將地球的土地皆私有化，從國家的國土間的劃分到個人的私人土地擁有，皆將土地變成人所控制的一個項目，而土地倫理的概念如前所述，是從「人為

土地一員」的觀點來認知土地的存在。但直至今日，常常聽到人們的對白還是「在農地上挖魚塢，在山坡地上蓋房子有甚麼不好？」基本上，我們在乎的還是眼前的利益，所以對於土地倫理的認知與實踐，根本缺乏基本能力的養成，這也是現今台灣人面對土地經營管理的盲點，「瞭解土地的歷史和傳承」是突破此盲點的不二法門。

「全球化」是自 1990 年代以來，其發展過程中不論是關於經濟、文化、社會、生活…等，所有與人類有關的各種活動，接受到全球化的影响。全球都在看「迪士尼動畫」、每個地方都有「麥當勞」、連非洲最貧窮的國家都有「可口可樂」、還有「微軟化」。除了這些非主流文化充斥著我們的社會，其中主要是市場經濟發展所帶來的巨大的改變，全球性跨國公司因市場需求而快速發展，當然跨國公司也是促進全球化的最大推手。

全球化的最主要特點就是「無疆界」的概念，國與國之間的邊境變得越來越不明顯，例如歐盟，即是國家區域化的最佳明顯範例。全球化帶來商品、文化、資訊的流通，對於喜好新事物的人類來說，是非常好的感覺，但相對也會帶來威脅，如國家的統治能力和意願逐漸消失，反而影响到人們的生活品質及永續發展，尤其將導致三個「治理赤字」：生態赤字、社會赤字、民主赤字。

1. 生態赤字：世界經濟是透過貿易行為進行，雖是貨幣交易，但實際上是進行一場生態貿易，嚴重衝擊地方生態環境及社會環境。

2. 社會赤字：社會赤字是表現於「國家比較利益」與「國際間公平」兩方面。它是自由化及經濟全球化所造成的永續性危機。

3. 民主赤字：全球化使得財貨、資本及人與人之間的便利流通加速領土機能整合，也使得經濟變得更競爭，這種現象直接反應在政治上的問題是，跨國公司為稅賦競爭及財政力量集中而削弱地方、國內及國際間政治組織協商及管制權力，結果使得「市場聲音」取代「人民聲音」。

從土地倫理到都市化及全球化這些過程中，一直環繞著一個重要的議題，就是地球資源是有限的。由於資源的稀少性，使得現今地球上的人類所面臨的浩劫，不但是因為人口過多可能造成糧食不足，更是因為過度消耗而造成地球資源耗竭。永

續發展的概念就是希望透過改變人類的生產、輸出模式，讓資源能有效的循環且不致於損耗，能維護世代的公平性，本研究開始就提到，雖然經過 40 年的努力，但人類依舊還禁錮在這個永續發展的框架中，卻還未能找到真正的出口。所以，許多學者透過努力，致力於瞭解整個地球生態系的相關連結，藉以找尋改變，讓人類在地球上能永續發展，且透過永續發展的概念，讓人們了解唯有透過公民意識覺醒，共同推動保護環境、文化、自然生態等的過程，讓永續發展這個口號能真正的實行。

三、永續發展的意義

永續發展的意義又為何？永續發展是個古老的資源管理觀念與制度，早在中國歷史東周時期就有此概念，孟子梁惠王篇：「斧斤以時入山林，材木不可勝用也」以及「數罟不入洿池，魚鱉不可勝食也」，就是人們提供當代人與後代子孫能永續地利用自然資源，以避免資源耗竭的危機所擬出的方法。近代「永續發展」觀念主要來自人們對於現在的工業社會與經濟發展造成自然資源快速耗竭與環境嚴重污染之危機感，Brundtland 報告將「永續發展」定義為「能滿足當代需要而同時不損及後代滿足其本身需要的能力之發展」。其後，永續發展的觀念被廣泛地應用到政治、社會、城鄉發展、運輸、農業、產業、企業經營、教育及研究發展等課題（蕭代基，1998：44）。

永續發展歷程在前述列表中清楚呈現，這數十年間世界各國對於永續發展的意義與概念皆是以要保護環境、維持生態平衡「生物多樣性」、減碳計畫…等，這些議題不斷的在進行討論，也不斷的在各國間提出改善計畫，但以經濟為主體的國家很難去實現這些概念與目標。而台灣在近 20 年來，在許多公民團體的引領下，民眾的公民意識逐漸抬頭，且這幾年由於整個環境被破壞所產生的效應，如豪雨、乾旱、土石流、空氣汙染、環境汙染等種種問題，更讓民眾意識到除追求經濟效益外，更應該要加速保護我們的土地與環境。

四、台灣的永續發展政策

永續發展政策為當代公共政策最重要的議題之一。我國環境基本法明訂「永續發展係指做到滿足當代要求，同時不損及後代滿足其需要之發展」（第 2 條）並分

別規定執行之要求，一是公私協力，夥伴關係執行，「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任；國民、事業有協助政府實施環境保護相關措施之責任」（第 4 條）。二是倡導聯盟，共同倡導永續發展之理念，「各級政府應普及環境保護優先及永續發展相關之教導及學習，加強宣導」（第 9 條）。三是制度發展，「中央政府應制訂環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之」（第 7 條）。

我國於 2000 年 4 月公布《二十一世紀議程。中華民國永續發展策略綱領》，2002 年 11 月正式將永續發展的定義納入法律「環境基本法第 2 條第 2 項」，並於 2004 年 11 月修正公布為《台灣二十一世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領》。永續發展一詞正式列入法律條文，指做到「滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展」。其主要的內涵為：1. 持續滿足人類需求；2. 各代平等，為符合現在以及未來的需要；3. 全球平等；為求平等，弱勢族群優先；4. 要限制科技與社會組織對環境承載力的傷害；5. 永續發展同價於民主、自由、人權...，其意義、內涵不斷加入新內容。永續發展如同民主是：1. 普是需要；2. 多元地瞭解；3. 難於達成，挑戰很大；4. 不可放棄。

台灣地狹人稠，而「土地資源」的運用一直以來都是我國最重要的問題之一。自《21 世紀議程》及《里約宣言》後，永續發展的理念不但是國際環境政策的共同目標，也是各國規劃、環境資源開發及保育所積極採行的指導原則。作為我國國土利用整體規劃之綱要計畫—「國土綜合開發計畫」亦秉持永續發展之理念，期能透過生活環境的改善、生產環境的建設及生態環境的維護，重建國土空間秩序，達成兼顧環境保育與永續發展的國土空間利用與「三生」有幸的總目標。

我國的國土空間規劃與發展隸屬於行政院國家永續發展委員會，前身是行政院經濟部建設委員會。台灣在近幾年已陸續制訂國家「二十一世紀議程」、「生物多樣性國家報告書」，並研擬溫室氣體減量策略，以及訂定「國家環境保護計畫」，並推動「綠色矽島」計畫。為積極落實永續台灣的理念，行政院核定國家永續發展委員會設置要點，並由院長擔任召集人，帶領執政團隊推動相關工作。隨即於 2002 年 9

月聯合國永續發展高峰會議後，即發佈永續發展行動計畫，並將 2003 年訂為永續發展行動元年，期能帶動國人永續發展的理念與行動，使台灣永保生機。

根據我國「二十一世紀議程：中華民國永續發展策略綱領」之內容，台灣永續發展的策略綱領架構如下圖所示，另外圖 2-13 則是行政院經濟建設委員會於網站上所公佈之台灣永續發展願景與策略綱領架構圖，分別如下列。

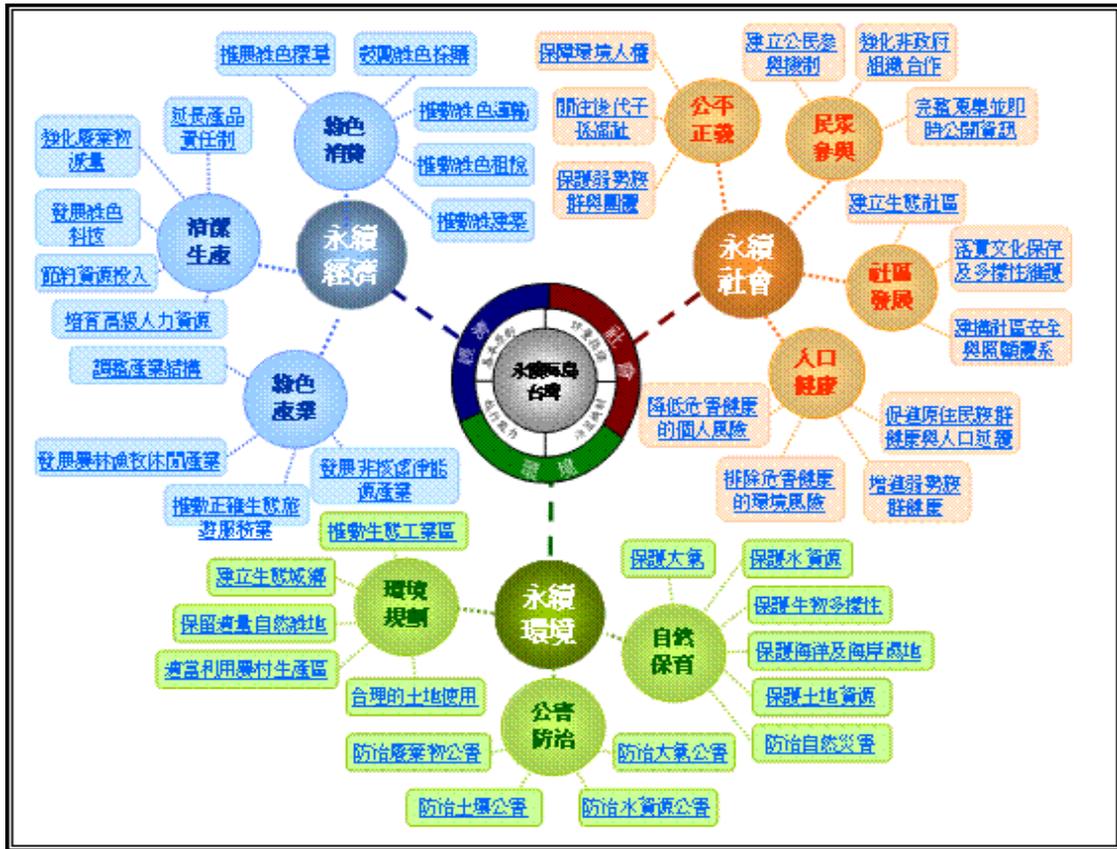


圖 2-12 台灣永續發展的策略綱領架構圖

資料來源：台灣二十一世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領，行政院經濟建設委員會，2004，2014 年 4 月 30 日，取自：http://61.219.187.110/NCSD/category/ptlist_114862.htm。

台灣 21 世紀議程國家永續發展遠景與策略綱領架構圖



圖 2-13 台灣永續發展願景與策略綱領架構圖

資料來源：國家發展委員：台灣永續發展願景與策略綱領架構圖，2015 年 4 月 15 日，取自：
<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000537&ex=2&ic=0000153>。

台灣 21 世紀議程國家永續發展遠景與策略綱領架構，為建設永續海島台灣，在永續經濟方面，朝綠色消費、綠色產業及清潔生產目標規劃；永續環境包含環境規劃、公害防制及自然保育項目；而永續社會積極推展公平正義、人口健康、民眾參與及社區發展。

依據上列圖示，我國國土規劃一樣是以永續經濟、永續環境及永續社會三個面向來制定永續發展的策略綱領，重要的是土地資源永續性的探討，根據其「土地資源永續性指標」擬定準則及指標的選取，我們以這三個面向做為實施目標而歸納出「經濟」（經濟效率）、「環境」（環境整合）及「社會」（公平）三個向度做為建立永續性指標體系的基本架構，如下圖所示。

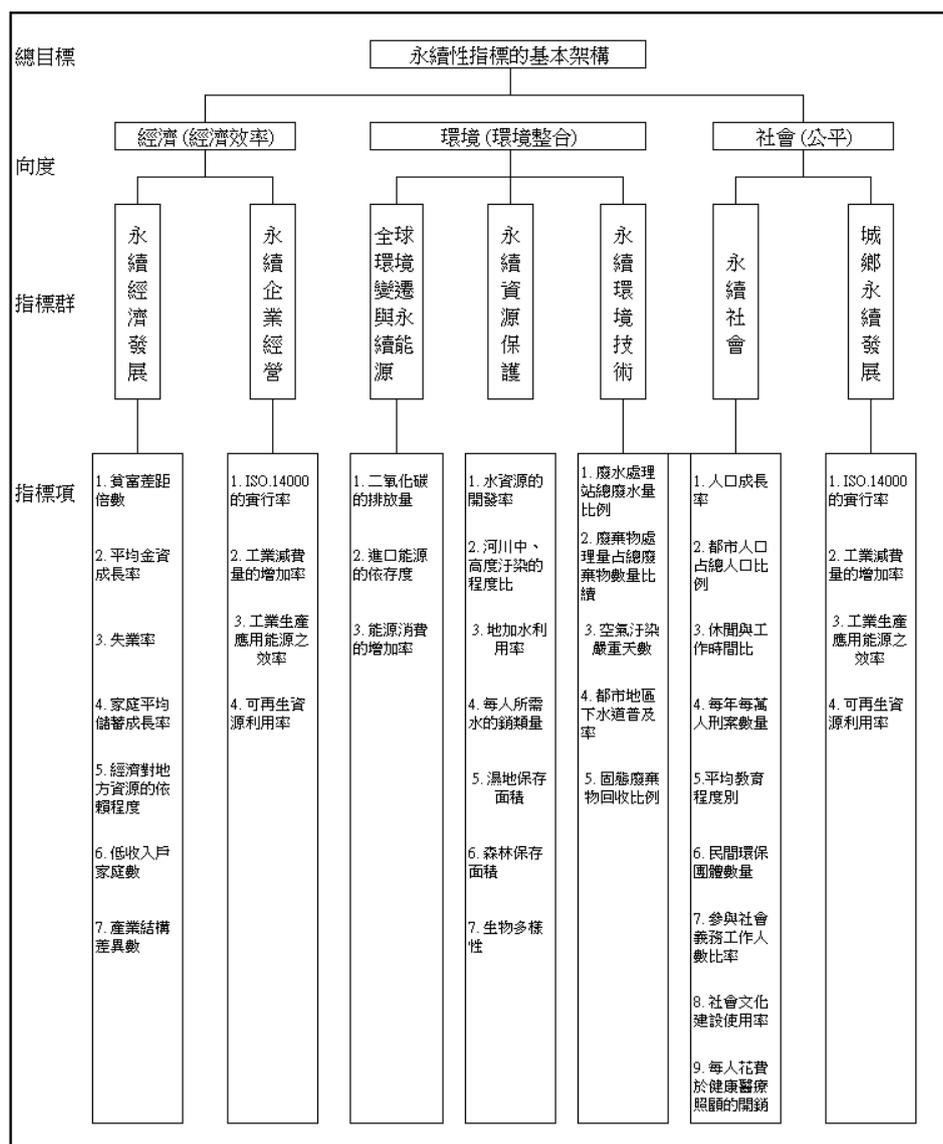


圖 2-14 區域土地資源永續性架構圖

資料來源：永續發展—大地反撲的省思 (236)，李永展，2003，台北：巨流。

上述的重要訊息，永續發展主要是為各方拭目以待的願景，而非是只是一種現

象，因此，這些指標並非垂手可得；許多指標的定義可能亦不十分恰當（李永展，2003：279）。然而永續性指標對於達到資源利用永續基準提供有力工具，而上列圖 2-14 之區域土地永續指標基本架構，僅能提供政策參考芻議。

目前，根據以上這些永續性指標架構，我國行政院永續發展委員會也訂定一套台灣永續發展指標系統，且依據此系統的評量基準，每年公布一份關於永續發展指標系統年度評量結果，從永續發展委員會的網站上，可以追溯到 2005 年的資料。政府機關對於國家永續發展政策是相當的重視，也期待在這些綱領架構中能讓我們所居住的國土，能夠達到永續經營與使用的目標，最重要的是世代的公平性。永續發展指標系統圖示如下。



圖 2-15 台灣永續發展指標系統(2007)

資料來源：行政院永續發展委員會，2015年4月15日，取自：
<http://nsdn.epa.gov.tw/ch/development/TAIWAN.HTM>。

我國根據《21世紀議程》訂定之台灣21世紀議程國家永續發展遠景與策略綱領架構，在本世紀也積極的展開及推動。雖然如此，我們依然時常在每天所發生的社會事件中發現，尚有很多關於違背這些原則的問題不斷產生，如國光石化廠開發

的爭議、阿朗壹古道、苗栗三義外環道、綠能發展抗爭（風力發電）等，這些問題尚待國家政策團隊、公民以及第三部門等團體共同解決。

五、小結

綜合上述，永續發展顯然是全世界自 20 世紀以來至今最重要的指標之一。然而，從文獻中發現，永續發展指標主要包含三大面向：經濟、社會及環境，此三大面向架構下尚有不同的永續發展指標，每個國家也針對其國家地域特性、社會文化等訂定出適合自己國家的永續發展指標。我國屬於海島型國家，故行政院永續發展委員會亦依據我國的地理環境，依照台灣現狀畫出屬於台灣的環境永續指標系統，其中分為海島台灣及都市台灣兩個主要系統架構，在海島台灣的系統架構下可以看到環境汙染及生態資源的現況，是以我國特有的現狀做出分析架構。

第五節 公民社會與公民參與

在民主意識抬頭下，公民參與公共事物已逐漸形成一股風潮，公民參與這個名詞在前述中也提到受到相當普遍的應用。但由於公民參與的定義分歧，因此，國內學者認為，在學術領域上與「公民參與」相類似的概念上有「政治參與」、「社區參與」、「民間參與」、「公共參與」、「公民涉入」(citizen involvement)、「公共涉入」(public involvement) 等不同的名詞，雖然在名稱、使用的學術領域與議題不同，但是其所指涉的意義則大致相似（陳金貴，1992：97-99）。

一、公民社會的建構是公民參與實現

全球化為人類帶來發展，但也因此製造出眾多的跨國性公共問題，如前所述之關於土地倫理問題，以及眾多從環境、生態、社會、經濟…等各種層面相關的公共問題。為有效解決這些層出不窮的公共問題，過去以主權國家為主的「統治」（Governing）形式已不敷所需，強調非國家行為者參與的多層次、「跨國性治理」（Governance）的形式已成為全球解決公共性問題的一種重要模式（袁鶴齡，2007：77）。治理中所提倡的「善治」（good governance）概念比傳統政府與治理的概念

來的廣泛，它傾向於經濟、政治與社會事務的治理過程，透過廣泛利害關係人的共同涉入，以及以人民利益為基礎，對於財務、人力資源的運用過程，並強調功名、效率、透明與課責的原則。在此概念下，政策的運作是高度參與、動態及涉入的。透過公民、非政府組織與政府間的對話與溝通，共同尋求問題的解決方式（陳敦源等人，2007：92）。根據聯合國亞太經濟暨社會委員會（United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific, UNESCAP）的說明，善治擁有八項特徵，它是參與性、共識取向、負責任、透明化、有回應、效能與效率、公平與不排他，以及遵守法規。

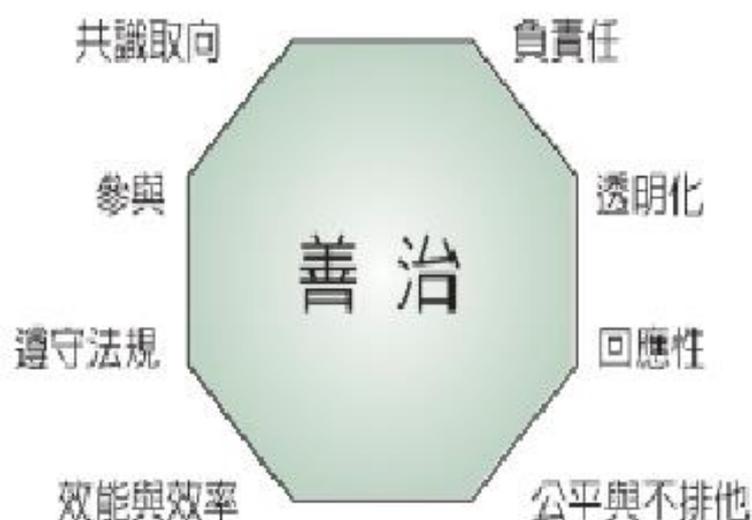


圖 2-16 善治的特徵

資料來源：袁鶴齡（2007：78）。

這個以參與性為基礎及核心價值的八項特徵，一方面顯示善治完全符合民主的基本原則，另一方面也說明有公民參與的治理才能真正稱之為好的治理。公民參與並非是一個概念，在民主政治的發展過程中，它早就被廣泛的討論與實踐。（袁鶴齡，2007：78）。

公民參與不是天生具備，它需要培養與互動練習，才能激發公民參與的動力與動能，公民參與社區治理過程需要培養與讓渡，經由組合、融合、調合、協和等階

段互動與情誼發展，公民的性格與習性比較能植根與盤結，而「形塑公民」的重要事項包括（李宗勳，2009：133）：

（一）從被管理的人民到一起參與管理的公民：讓民眾了解需要透過時間的付出及繳費，共同來承擔責任，因為參與需要「治理成本」。

（二）環境中公民眼光形成一種「自律」氛圍，一種分際及應有的分寸，才能具有「公民資格」。

（三）從感性激情的群眾運動到理性思辨的公民參與，從公共選擇邁向公共判斷的商議民主與更成熟的公民參與。

公民參與是一種公民權力的運用與分配，目的在讓無法掌握權力的民眾，在各項政策制定的過程中，透過意見表達作為政策修訂的參考。Garson & Williams (1982) 指出，公民參與市政府政策管理與執行方面，提供更多施政的溝通管道回應民意，並使民眾能以更直接的方式參與公共事務的行動。DeLeon(1995)在談論政策制定的特徵與義意時，也抱持類似的看法，他認為政策過程中由於菁英參與的缺點，使得民眾的意見在政策過程中顯得薄弱，所以在政策形成的過程中，納人民意就顯得非常重要（許焜發，2008：7）。

Cunningham(1972)的說法，認為「公民參與」係指一個社區中不具任何官方職務的一般民眾執行與參與社區事務有關的決策權力；在他的定義中，特別強調的是不具有任何官方職位、財富地位、特殊資訊或其他正式權力的普通業餘者（common amateurs）；換言之，民眾參與係指非菁英人士透過參與管道取得決策權的民主過程。亦有學者以「公共」（public）這個字取代「公民」，因此出現了另一個名詞「公共參與」，範圍更為寬廣，所謂的公共是除了公民以外，政府官員、民意代表、專家學者、社會菁英、利益團體等都是公共參與者之一；不過，有許多學者認為：公共參與的重心是公民，故與公眾參與的概念差異並不大，就公民的意義而言，所謂的公民並不必然指無權無勢的弱勢族群，那些擁有高度管理技巧、專業知識的如土地所有人、建築師、設計師等受益參與者，亦都是公民的類別之一（丘昌泰等人，2002：5）。

國內學者就公民參與的概念，從不同的角度提出不同的論點並分析。許文傑（2000）從參與主體與參與環境，建構出公民性政府的理念模型，將參與式民主的概念納入公民參與中，強調公民參與是透過參與的行動所表現的公民資格、權利與義務。李麗霞（1987）將公民參與與政治參與兩者的定義加以說明與區別，她認為公民參與的觀念源自於政治參與的概念，政治參與著重對政治系統所造成的衝擊與影响，公民參與則是強調民眾在公共事務上的表達需求的主體性。游欣儀（2003）則是將公民參與的意義聚焦於政治與社會的層面，認為公民參與行為係指公民意識的落實與實踐，主要涉及參與社會生活與政治活動等行為（許焜發，2008：7）。

Thomas(1995)認為公民參與已經開始邁入新公共參與的時代，之所以稱為「新」，主要是因為：1. 傳統的民眾參與僅限定於「政策規劃階段」的參與，但新公共參與則擴大計劃的執行或計畫的評估階段；2. 過去參與大都以菁英為主體，但新公共參與則包含低收入的弱勢族群。因此，許多關懷環境保護、貧窮問題、種族衝突問題的環境主義者、消費者團體及公民團體都成為公民參與中非常重要的工作者（丘昌泰等人，2002：6）。

綜上所述，公民參與的基本意義就是一群公民經由某些管道或方式表達意見，目的是在影响政府或是私部門的決策。經由這些過程同時也產生公民團體，以相互間的利害關係形成了公民社會的互動。

二、公民參與的重要性

公民參與式邁向永續的重要基礎，而要創造出有效的公民參與，除公民參與的意願與能力外，政府也承擔著倡導與落實公民參與制度的重要義務。由於過去傳統官僚政府總是扮演著控制與管理的角色，確經常面對政府失靈的課題，而解決之道唯有依賴「政府與非政府部門的行為者進行良善工作關係的建構」，以防止權威濫用、合理調節市場、理性成果協商、創造市民對話空間、提供資源協助非政府組織自主管理能力提升、積極協助弱勢團體或被社會歧視群體有權參與協商、以及設置民主參與架構等（廖俊松，2012：79）。

Arnstein 著名的「公民參與階梯」如圖 5-2，其主要說明公民參與的本質區分可

分為「無參與」(Nonparticipation)、「形式參與」(Tokenism)與「公民權力」(Citizen Power) 三大類，這三大類可再細分為八項公民參與形式如下(李宗勳，2009：137)：

(一)「無參與」類別之實務表現包括：1. 控制 (Manipulation)、2. 治療 (Therapy)。

(二)「形式參與」類別之實務表現包括：1. 知會 (Informing)、2. 諮詢 (Consultation)、3. 安撫勸慰 (Placation)。

(三)「公民權力」類別之實務表現包括：1. 夥伴 (Partnership)、2. 受託權力 (Delegated Power)、3. 公民控制 (Citizen power)。

上述關於公共決策時公民所能夠發揮的影響力程度，從最少參與到完權主導的 8 個層次，主要解釋如下：

1. 控制 (Manipulation)：當權者藉由教育或遊說等方式，企圖改變或操控民眾的想法與意志。

2. 治療 (Therapy)：當權者透過民眾集會等方式，來對民眾的意志與想法做治療與矯正，用以符合當權者之價值觀或意識型態。

3. 知會 (Informing)：民眾只有獲得資訊的權利，但無影響決策的權利，通常都是當權者已決定決策後，民眾才知道。

4. 諮詢 (Consultation)：民眾只有獲得資訊的權利，無影響決策的權利，雖然民眾有表達意見的管道，但無法真正影響決策制定。

5. 安撫勸解 (Placation)：除諮詢民眾意見外，此時民眾的意見會被採納，因此民眾對於決策開始有影響力。

6. 夥伴 (Partnership)：民眾、地區組織、利益團體與當權者等共同分享決策權力及承擔決策的責任。

7. 受託權力 (Delegated Power)：民眾或各個社群團體受到當權者之授權，因此成為決策者並且對此決策負責。

8. 公民控制 (Citizen power)：民眾不需要授權即成為決策制定者，對決策負有所有責任，此時民眾是真正的決策行動者。

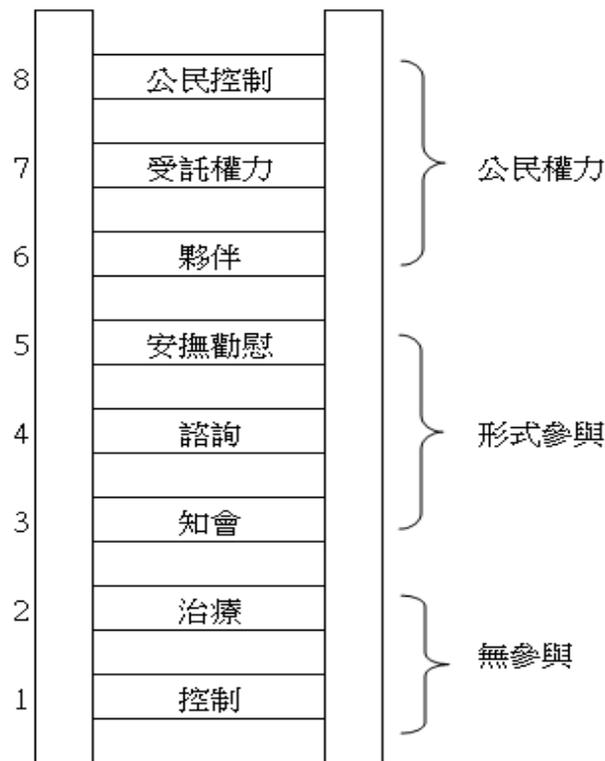


圖 2-17 公民參與階梯

資料來源：何宗勳（2009:138）。

至於要如何建構一個真正有效的公民參與的空間環境呢？King Feltey and Suseld(1998)等學者指出，一般常見的公民參與是將公民置於遠離政策議題的位置，待政府官僚體系形成決策之後，公民才被動說服或配合執行參與，這樣形式的參與並非真正的參與。「真正的參與」(Authentic Participation)是將公民緊隨政策議題的中心位置，擁有即時、實質影响政策過程和結果的機會，而同時政府官僚體系則相對位於遠方，提供公民專業、技術上的諮詢，協助公民決策（廖俊松，2012：80）。Cooper 強調讓公民在規劃階段就能透過對話與討論需求共識，經由相互調是比較能去異求同獲得問題共識。這樣的觀點與 Fischer (2008) 所倡議之有意義的公民參與是一致的（李宗勳，2009：138）。

Berry, Portney and Thomas(1989) 認為影响公民參與的因素有下列四種：1. 有效的消息傳遞；2. 平等的接近機會；3. 有意義的政策衝擊；4. 訂定政策的權力。

所謂有效的消息傳遞，是指必須能夠提供給特定的大多數人參與的消息，透過如大眾傳播、公聽會、聽證會等方式進行使民眾得知與瞭解。平等的接近是一種立基於平等的基礎，給予所有民眾有參與的機會。有意義的政策衝擊是指應給予民眾參與決策制定的機會，且民眾對於決策的制定和形成是有影響力的。訂定政策的權力是讓民眾可以參與政府相關的政策或方案的決定（林芝邑，2010：41-42）。

林水波、王崇斌（1999）則認為影響公民參與的因素，有公民主體性、知情的公民以及直接明等的參與管道，並且可透過四大前題來對此加以解釋，此四大前題分別為：1. 主體性；2. 能力充分性；3. 直接性；4. 平等性。主體性表現在所謂的主權在民和人民同意上，亦即正當性與合法性都是源自於民眾同意，因此民眾參與公共事務就是主體性的表現；能力充分性是指民眾具備對於公共事務相關知識與資訊的瞭解與認知，也就是民眾在公共事務的參與上是有知的權力；直接性則是指民眾是直接參與公共事務，而非間接的透過其他中介機制來參與；平等性是在說明每個民眾的參與與機會皆是平等的，不會因為參與者的差異而有差別待遇，在平等性參與下，每個公民都受到同等的重視與衡量（林芝邑，2010：42）。公民參與對於政治發展而言，意義極其重大。公民參與是民主政治的核心問題之一，無論對於國家政治，還是對於公民社會，公民參與都是實現善治的必要條件。因此，所有的民主價值和意義，只有通過公民參與才能真正實現。換言之，通過公民參與，民主政治才能真正的運轉；倘若沒有公民參與，就沒有民主政治。

綜上所述，公民參與本身最主要的就是行動，當行動形成以後才能激起公民參與本身投入的深度。而公民參與本身的價值就是在積極參與過程中，獲得回應或是產生善的結果，因為有回應才有持續延伸的動力可以讓公民有參與的理由。

第三章 研究方法與設計

本研究採質性研究，以個案研究法探討「台灣環境資訊協會」推動環境信託的發展過程以及運作模式的形成，本章就研究方法選取、研究架構、研究參與者、研究工具、實施程序、資料分析方法及研究倫理分節介紹。

第一節 研究方法選取

一、質性研究取向

質性研究是相對於量化研究的方式，必須在自然的情境下進行，採用多種蒐集資料的方法對於社會現象進行整體性的探索，使用歸納法分析資料及形成理論，通過與研究對象互動對其行為和意義建構或獲得解釋性理解的一種活動（陳向明，2002：15）。因此質性研究多以定位觀察者的活動，包含一套具有詮釋性的物質操作呈現世界。這些操作將世界轉變成一連串的表述，包括實地筆記、訪談、對話、照片、錄音以及自己的備忘錄等。在這個層次上，質性研究以詮釋及自然主義的方法看待世界，即質性研究者在事物原有的環境研究事物，試圖以人們賦予的意義去了解或詮釋現象（林淑馨，2010：23）。

本研究在瞭解「台灣環境資訊協會」推動環境信託對於環境保護的公共性意義以及公民參與相關運用，因此必須透過深度訪談、文件蒐集等才能獲得資料，故採用質性研究取向。

二、個案研究法

Creswell(1998)認為，個案研究是探索一個經過長時間詳盡、深度的蒐集多重資料來源的「有界限系統」或是一個個案或多重個案（張佳怡，2013：43）。「有界線的系統」是由時間、地點做為界限，而方案、事件、活動或是個人，即是所要研究的個案，本研究符合以上定義，探討的是一個有時間界限的活動，因此採個案研究法。時間範圍為2007年起台灣環境資訊協會的環境信託中心成立，以組織的宗旨推動環境信託為目的，且至今尚在進行者。

此時間範圍內，台灣環境資訊中心除推動環境信託理念，且於 2010 年與彰化環境保護聯盟、荒野保護協會等團體，為瀕臨絕種的台灣白海豚、彰化芳苑、大城溼地（濁水溪口溼地）的海岸環境免於因國光石化開發滅絕而消失，採用一些策略呼籲民眾加入環境信託行列，以及受託管理台灣第一個環境信託成功案例「自然谷環境教育基地」的相關策略及環境教育的倡議即為發展內涵。

三、資料來源

個案研究的資料來源有六種，包含文件、檔案紀錄、訪談、直接觀察、參與觀察即實體人造物（林淑馨，2010：301-303）。本研究的資料來源主要以文件以及深度訪談為主，分別說明如下列：

（一）文件

包括信件、會議的議程、行政管理文件以及剪報及其他大眾媒體上出現的文章等，本研究的文件主要來源為個案團體所建置的網站、相關書籍及網路上與本研究個案有關的新聞報導，分別說明如下以及整理如表 3-1。

1. 網站

包含環境資訊協會建置的網站內容「環境信託中心網站」、台灣環境資訊中心建置民眾入口網頁「台灣溼地網」、「自然之窗」、「環境通訊網」、「共築方舟」、「透視中國環境」；台灣荒野保護協會網站、國家發展委員會等。

2. 書籍

關於環境信託的書籍是由台灣環境信託中心由林明志、孫秀如、耿璐、單德榕、溫于璇合編的《環境信託—給大地一個永恆的許諾》，主要內容包含信託的意義、信託的方法、以及信託的成功案例收錄其中。

3. 期刊論文

環境信託在台灣尚在推動階段，但也有一個成功案例—自然谷環境教育基地產生，也引起許多相關學術研究，因此與環境信託相關的學術論文，亦是本研究的資料之一。

4. 新聞報導

於環境信託中心電子報、其它新聞媒體等電子資料庫搜尋個案發展時間內之相關新聞，以與訪談資料及相關書籍做對照。

表 3-1 本研究之資料來源

資料類型	內容	說明
網站及相關網頁	台灣環境資訊協會網站 http://www.e-info.org.tw/zh-hant	環境信託中心網頁：主要介紹信託業務，現行推展的信託案件，以及相關信託的 Q & A。
	荒野保護協會網站 https://www.sow.org.tw/	第一個成功案例的託管者，關於委託案件的相關資訊。
	國家發展委員會網站 http://www.ndc.gov.tw/	永續發展指標內容及相關信息。
書籍	環境信託—給大地一個永恆的許諾	詳細介紹環境信託的意義、發展、信託法規、國外信託案例以及願景。
期刊論文	<ol style="list-style-type: none"> 1.孫秀如(2013)公益信託發展現況與國際趨勢—以台灣環境資訊協會參與國際信託為例 2. 陳順孝(2012)網路社會動員的繼往開來：反國光石化運定的社會科技基礎和行動策略演化。 3. 李芝瑩(2011)英國田野學習協會場域經營簡介：自然文化資產保存之場域管理經驗。 4. 高秦菁(2013)。以保育地役權為我國私人土地保育另闢新徑—以英美為立法借鏡。 5. 張佳怡(2013)。以社會行銷理論探討「全民來認股 守護白海豚」的行動策略應用。 6. 李宗勳(2009)。公民社會與社區參與—從心態期待到空間讓渡。 	從各方面的探討瞭解環境信託的推動，以及公民參與對於環境信託的相關運動發展助益，有助於研究者對於環境信託運動的過程能更全面性的瞭解。

表 3-1 (續)

新聞	7. 陳仲嶙 (2012)。為環境信託開始新視野：論私部門從事土地保育的法律工作類型。	於聯合知識庫搜尋相關個案時間範圍內之相關新聞。
----	---	-------------------------

資料來源：研究者整理。

(二) 訪談

訪談是個案研究最重要的資訊來源之一，可以問關於研究參與者有關的事實，或者是對於事件的看法。訪談可以分為結構式、半結構式以及無結構式。結構式訪談又稱為「標準化訪談」(standardized interview)或「封閉式訪談」(close interview)，訪談對象必須按照統一標準的方式選取，一般選取方式為機率抽樣。半結構式訪談又稱為「半開放性訪談」(semi-open interview)。半結構式訪談意味著研究者對訪談結構具有一定的控制作用，同時也允許受訪者積極參與。通常研究者會準備一份訪談題綱，根據自己的研究設計對訪談者進行提問。無結構式訪談又稱為「開放性訪談」(open interview)，為一種無控制的訪談 (林淑馨，2010：223-227)。

本研究的訪談方法係採用半結構式訪談進行，亦即本研究會先擬定訪談大綱，事先提供給研究參與者，再依照實際訪談狀況進行訪談問題之調整。

第二節 研究架構

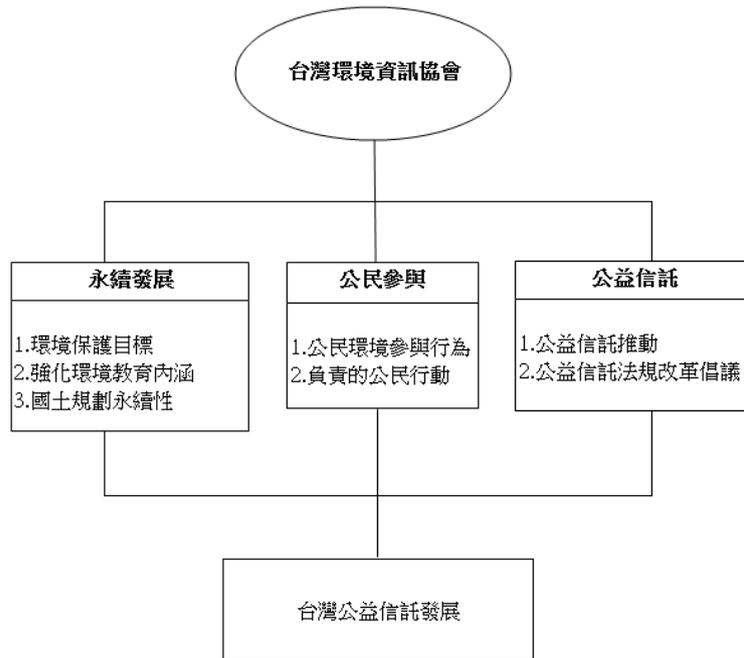


圖 3-1 本研究之研究架構

資料來源：研究者自繪

第三節 研究參與者

本研究目的主要探討「公益信託」的公共性，主要以台灣環境資訊中心該組織為何要推動公益信託，以其目標宗旨為台灣的未來建構公共性價值。依據台灣環境資訊協會與各相關環保團體發起之「全民來認股 守護濁水溪」之相關運動，以及台灣環境資訊協會受託管之成功環境信託案例為立意取樣對象。並再與核心發起團體環境資訊協會所擔任工作之投入方式，瞭解共同發起之團體因各組織之立意宗旨目標不同，確定研究參與者為環境資訊協會之「環境信託中心」主任、專案經理；環境信託推動學者、自然谷環境教育基地捐贈管理者、環境保護律師等，將其列入研究參與者當中。

自 2015 年 4 月起至 2015 年 5 月，共訪談 6 位研究參與者，先寄送電子郵件詢問訪談意願及時間確認，訪談時間與地點由研究參與者指定，每次訪談時間約 30 分鐘以上至 1.5 小時內，訪談之時間順序如下表 3-2 所示。

表 3-2 研究參與者資料

訪談對象任職單位及職稱	工作內容 & 學經歷	代號	訪談日期	訪談時間
台灣環境資訊中心—信託中心專案經理	環境信託研究及專案推動	A1	2015.04.24	1 小時 28 分鐘
台灣環境資訊中心—副秘書長兼信託中心主任	環境信託研究、規劃與環境教育推動	A2	2015.05.14	1 小時 2 分鐘
輔大全人教育中心主任	環境教育及環境保護運動推動	B1	2015.05.14	39 分鐘
生態關懷者協會秘書長	推動環境永續教育，追求生態公益及落實簡樸生活，參與建構台灣生態文化	B2	2015.05.20	34 分鐘
元貞聯合法律事務所主持律師/社團法人環境法律人協會理事長	關注台灣環保問題，並投身「環境基本法」、「國土計画法」、「環境損害賠償法」、「海岸法」等法案及民間版草案之參與	C1	2015.05.08	41 分鐘
自然谷環境教育基地捐贈人暨管理人	捐贈土地成就台灣第一個環境信託案例，同時管理與做環境教育工作	D1	2015.05.24	1 小時 22 分鐘

資料來源：研究者整理

第四節 研究工具

一、研究者

於質性研究中，研究者亦是研究工具之一，以下說明研究者之背景、自我檢視及角色定位。

(一) 研究者背景

研究者一直在企業工作，曾於不同的產業工作，從旅行箱業時曾駐海外管理、電子產業駐海外採購副理、現任化妝品容器產業管理課長，目前就讀於東海大學行政管理暨公共政策學系第三部門在職專班。過往至今的經歷皆在製造業工作，主要的工作內容與研究內容雖無相關，但本於公民自身對於社會環境、永續發展推動關懷等是研究者關心之事物，以及從大學主修行政系，在相關志工管理、永續政策、公共政策的學習訓練中，對於第三部門團體在議題的倡議及運作皆有所了解。修習質性研究相關課程，並自行研讀質性研究書籍及文獻，為研究者進行質性研究之基礎訓練。

（二）研究者自我檢視及角色定位

質性研究不僅受到研究者個人因素影響，其很大程度也會受到研究者和參與者之間關係的影響。研究者在研究的角色定位上，可分為「局內人」與「局外人」。「局內人」係指與研究者對向同屬於一個文化群體的人，彼此之間享有共同或是比較類似的價值觀念、生活習慣、行為模式或生活經歷等，對於事物較有一致性的看法。「局外人」則是指處於某一文化群體之外的人，與群體沒有從屬關係，與「局內人」通常都有不同的生活體驗（陳向明，2002：180-181）。

研究者過去在環保團體的經歷，並無參與任何個案的經歷，於角色的定位上，是與環保團體不屬於同一個文化群體的人，是「局外人」的角色，優勢是比較能以客觀的角度去理解研究參與者的思維以及表達方式，劣勢是因與研究參與者的經驗屬不同文化，對其常用的語言較不容易理解。而研究者在研究工作的角色上，既是訪談者也是謄稿者及資料分析者。

二、訪談大綱

表 3-3 訪談大綱

大綱	說明
對於台灣的公民參與，請問您認為公民在實質投入，要如何提升其「能量」？	啟發公民參與的投入以及動能，以及環境教育內涵。
您認為要如何引領公民參與的「動能」？	
對於環資推動「全民來認股 守護濁水溪」自己的土地自己買回守護行動，您自己的看法為何？	
請問您認為台灣在倡議公益信託的過程中，推動者需要加強哪些作為？公民亦是本身有否影響這些參與行動？	公益信託推動與倡議行動
您對於公眾議題的參與經驗，對於環保團體推動公益信託，是否對台灣的生態環境永續發展提供另外一種方式？	
以目前台灣的公益信託法，對於環境信託保護有哪些實質的助益？	公益信託法規的實質效能
台灣大部分的民眾都不了解公益信託法，您認為要如何讓民眾瞭解公益信託的實質意義？	
公益信託的申請主管機關非單一窗口，您認為有無需要成立一個單一窗口。	政府對公益信託的強化功能
公益信託於國外很多都由代管人管理，您認為這為台灣開啟何種指標？具有的公共性價值為何？	環境永續發展未來指標以及公共性價值
每個國家的環境、自然文化與社會文化皆具有其獨特性，您認為台灣目前在公益信託方面最值得重視的議題為何？	
公益信託在台灣若能像英國一樣成為主流，可能會與國家建設或經濟發展政策形成對立，您認為有否可能影響國家未來的永續發展政策？	

資料來源：研究者整理。

三、研究參與者檢核

研究者於訪談結束之後，將訪談內容謄寫為逐字稿，並從逐字稿中摘錄重要的字句，並提供研究參與者檢核，以檢核重要句與訪談者相符程度。

第五節 資料整理與分析

一、資料分析方法

本研究的資料來源主要以文件及訪談為主。故於資料分析上，Creswell(1998)認為個案研究的資料分析應包括個案的詳盡描述，若個案有大事紀，他建議分析各種來源的資料以決定個案在各階段的進程(張佳怡，2013：53)。本研究是以公益信託探討台灣環境資訊協會在推動環境信託的推動過程，以及對公民社會的影響，於資料的整理與分析上，將所蒐集的文件及訪談資料，依照時序與描述後整理分析，是依賴理論的命題分析方法。

二、訪談資料整理與分析

資料分析是通過一定的分析手段將資料「打散」、「重組」與「濃縮」的一個過程，主要是將資料系統化、條理化後將資料反映出來(陳向明，2002：366)。本研究資料分析的具體步驟如下列：1. 資料文字化；2. 閱讀原始資料；3. 摘錄重要句；4. 形成共同主題。

第六節 研究倫理及資料效度

一、研究倫理

本研究之參與者為共同策劃或研究公益信託之行動環保團體與學者，研究者在進行訪談邀約時已說明研究目的，並事先將訪談大綱提供給研究參與者，在謄寫完逐字稿後，亦將逐字稿與重要字句提供給研究者，請其確認訪談稿內容之真實性。本研究基於研究倫理，除列出參與者任職單位及職稱外，仍將真實姓名予以匿名。

二、資料效度

質性研究的效度表達的關係是相對的，不是一種絕對的「真實有效性」，因此質性研究中的「效度」概念，是用來評量研究報告與實際研究的相符程度，而效度檢驗的手段，則有證偽法、三角檢驗法、反饋法、參與者檢驗法及蒐集豐富的原始資料等(陳向明，2002：549)。本研究效度為三角檢驗法及參與者檢驗法，說明如下：

(一) 三角檢驗法

本研究參與者共有 6 人，除其中 2 位分屬於台灣環境資訊協會之外，其他人皆來自不同團體，可根據不同研究參與者之訪談資料進行檢驗。

（二）研究參與者檢驗法

每次進行訪談後，將謄寫過的逐字稿以及從逐字稿中摘要出來的重要句，一同提供給研究參與者檢核，若研究參與者對研究者所整理之內容有不同看法，則尊重研究參與者意見，進行修改。

第四章 研究分析與發現

第一節 環境信託的公民參與行動分析

一、公民社會的參與及有意義的提升公民素養

公民參與不是天生具備，它需要培養與互動練習，才能激發公民參與的動力與動能，公民參與社區治理過程需要培養與讓渡。台灣環境資訊協會以推動環境信託為主要目標之一，由於環境議題常要透過一個事件的發生，讓民眾受到立即性的脅迫時，較能激起公民團體進入參與此項議題，針對台灣環境資訊協會所推動的環境信託亦然，故最早發起讓民眾開始瞭解何謂「公益信託」，亦是由一個因環保團體大力反對激起民眾共同參與的活動，成為公益信託進行的推手。以下分別以該個案推動環境信託後，就其個案的推動環境信託過程所啟發的公民參與進行分析。

（一）公民參與的激發與培養

有意義的參與才能誘引公民自我提升期待層次以及做好自己分內的事，從外在規範逐漸邁向內在之「自律」，從一個需要被管理、被保護的民眾變成一個可以管理自己、防護自己的公民（李宗勳，2009：134）。

人的參與是弱的，這也就是 NGO 會存在的原因…所以它勢必是某一種弱勢，或者是不受重視，它才會是在第三部門投入心力所在做的事情。天生它就是一個相對少數的議題，如果是站在這個地方上的話，我覺得只要有做，都是在幫這件事情加分。（A2-3a）

公民他要行動，就要知道發生了甚麼事？先知道才會有關懷，有了關懷才會有行動。可是從「知道」到「行」，其實它是一條漫長的路。（A1-3a）

我們用第三部門的觀點來看民間參與，政府部門是透過法定的公聽會，包括立法委員的說明會，那實際上是讓民眾的意見可以進去，可是那個不一定有用。…第三部門比較重要的就是說，民間參與是放在第三部門，第三部門的重點就是它要讓很多人成為「公民」，以做為公民，所以最大的公民

參與當然是投票。(B1-1a)

基本上公民參與還是很弱的，我覺得那是因為我覺得我們還是屬於一個比較「後進」的民主國家，主要是我們進入民主的時間不長，1987年解嚴之後才算是一個關鍵。(B2-1a)

公民參與跟以前來比，有越來越多的趨勢，很多的公民組織，這讓我蠻興奮的。但假如在環境生態這個部分，我覺得大部分的人都認知道這個很重要，但是化為行動他還是比較少，我覺得可能還要再一些時間(D1-2a)

根據上述認為，迄今台灣的公民參與在某些狀況之下是弱的，以台灣環境資訊協會倡議的環境信託來看，它本身對於公民是陌生的。

很多時候就像我們去買一樣東西，也不全然都知道這件東西是真的那麼好，有可能是接收到廣告而去買，但是，我覺得這就是人性，然後去到現場，一定會有一些你受到的感動，所以在環保團體中，最重要的是你要走到事件的現場。(A2-3b)

但另外一方面，講白一點就是我們幫他鋪好一條路，例如說：我們提出「守護濁水溪」，我們開了這樣一個平台，大家會參與對不對，但除了我們的平台之外，其他的公民會不會自己能發動能再去做其他事？那其實我覺得，當一個議題當它夠大，或者是這個議題是一個急迫性的時候，那公民是會願意去投入，當知道其嚴重性，大家事都會願意去加入的。(A1-3b)

環境的議題大家其實也知道是很嚴重，就是生態汙染、溫度上升，但是如何落實在我們的生活上，這真的需要一些方法，或者是比較大的事情刺激。像莫拉克颱風啦，整個極端氣候發生，才會覺得真的要去在意水土保持啦，跟要去在意碳排放太多的效應等。所以有時候需要一些激勵，我們能夠做的就是開發一些活動，讓大家參與生態方面的接觸。(D1-2b)

首先要從「教育」切入，不過，教育的方式不能夠儘限於傳統的演講、上

課等方式，體驗教育愈來愈重要。另一個可行的方法，就是將環境教育素材與既有機構、團體、公司行號的活動結合。例如：公司旅遊可以去環境教育場域進行 / 為特定團體設計專用教材。(B2-1b)

綜合上述，無論是 NGO 的工作者、亦或是參與社會運動的學者，依其社會運動的參與經驗中體會，若要「公民參與」，則必需要讓「公民」受到重大事件刺激的影响之下，比較能引起公民參與的意願。一般情況，公民較少主動參與這類行動，需要透過一些方法的運作，才能讓公民即起行動。

所以公民參與的激發與培養，多認為需要透過「培力」的過程，才能激起公民參與的積極度。無論是 NGO 的工作者或者是學者，他們在公民參與的建構過程中，較認同需要透過一個議題的引導，或者是第三部門的積極推動，才能誘發公民參與的行動。

(二) 公民參與到公民社會的進展

由一個公民到公民社會需要厚植社會資本，從消極中立到積極行政中立，建立公共信任關係、開放公共議題空間以及鼓勵自省文化。建構一個「比市場機制及層級節制更深層的社會價值」，是公民參與能長久並經得起對話與檢驗(李宗勳，2009：131-132)。

台灣環境資訊協會倡議的環境信託，就是在建立一個信任的公共平台，透過 2010 年從第一波發起「全民來認股 守護白海豚」的環境信託買地運動，到第二波的「全民來認股 守護濁水溪」運動，持續的希望透過活動建立與民眾對話的平台，讓民眾因為加入認股行動，開始去瞭解何謂「環境信託」。此過程之大事紀如下。

表 4-1 「環境信託」大事紀

日期	大事紀要
2008.06.24	國光石化由雲林轉進彰化大城
2008.11	討論大城溼地環境信託可能性
2009.02	環資會與彰化環盟具體討論與規劃環境信託進行的方式
2012.04.11	國際國民信託聯盟(Oviver Maurice)來台，宣告第一階段啟動
2010.05	活動發起人帶著國小學童於西門紅樓擺攤推廣認股
2010.06.09	農村武裝青年主唱阿達於環保署舉辦「中華白海豚之影响與因應專家會議」會議現場演唱「白海豚之歌」，中途竟被國光石化董事長制止
2010.06.24	第一階段送件倒數一周，知名詩人吳晟於記者會上朗誦詩做《只能為你寫一首詩》，並呼籲民眾加入認股行列
2010.07.06	於總統府前展示認股成果
2010.07.07	由多位小朋友正是以「濁水溪口海埔地公益信託」至內政部送件行政院長吳敦義受訪時表示「中華白海豚從台中游到彰化，不像車子一直走直線，魚也會轉彎」！
2010.08.31	第一階段 200 萬股認股額滿
2010.09.01	第二階段認股啟動
2011.01.24	荒野舉辦「馬總統 請聽孩子們怎麼說」？記者會，30 位小朋友到總統府前送明信片，呼籲保留大城溼地，保護台灣白海豚
2011.04.22	國光石化環評會議做出「全案否決」及「有條件通過」兩案並陳，下個月送交環評大會之結論。環評結論出爐 40 分鐘後，總統馬英九召開記者會宣布不支持國光石化在彰化進行

資料來源：張佳怡（2013：64）。

這個過程即是在建構一種不只是單純的「參與」方案，而是在認同「參與」的價值實踐。

這是先進的民主社會中的一種可能性，值得鼓勵。相對的，整個社會的民主素養必須先提昇，這是社會、政治領域可以協力促成的領域，不能只靠環保團體。(B2-2a)

「全民來認股，守護濁水溪」，那時候你應該知道有一個八輕要蓋在那邊，那我們就想說要把那塊地買下來，那一方面的話，不只是我們的協會推動，

主要是彰化環境保護聯盟，還有一些 NGO 也一起加入這件事情。…環境資訊協會是把這件事情是分開的，因為它整個購地還是一件很重要的決策，那其他的環保團體就可能認為說，八輕結束了，那這個行動就該結束了。…對我們來說的話，這些股民的聲音，我們還是持續的沒有直接 Close，是因為我們相信在未來，我發現有一群人還是願意繼續支持以及守護這塊地的人。(A1-4a)

日本有很多像知床森林，他們是以知床 100，以 100 平方公尺購地為行動…因為信託本身就是不同的模式，它是非常活的，不是只能用一種方式去做，所以那時候我們從國外的案例，去找可以適用在彰化大城溼地。…我們就是以白海豚先來吸引大家的注意，然後用購地的方式來向政府買下這個溼地，才促成這個行動。(A2-4a)

所謂人民財團的概念，是由下而上的讓很多人加入交小錢，然後可以留下永遠的公共財。所以在白海豚的時候，我們那時候就一起合作一起發起…後來累積了 10 幾萬股，這是第一次用國民信託，就是公益信託的手法，在推動讓白海豚的棲息地留下來，所以 10 幾萬人，說多不多，說少不少，不過這個過程是有讓很多人感動的，就是因為它門檻很低，甚麼叫做「門檻很低」，比如說你要去做其它的事情像捐款，很多人要的是你要捐一億啦、兩億啦，這其實大部分的人都做不起，但是這 1 股是 119 元，所以那個門檻是很低，只要你認同，很多人是可以參與的。(B1-3a)

公民要實質的投入或者是提升他的能量，其實是要先找出鎖定他所關注喜歡的公共議題，…然後要怎樣在這個公共議題去發言或者要去如何規劃去怎麼行動，就可以比較聚焦自己的方向，聚焦自己論述的基礎，我覺得這是個人要去做的。(C1-1a)

公民社會的建構需要公民參與，除專家與市場外，公民的力量也是值得重視的。

Waugh & William(2002: 382)在評論 Louise Comfort 的《共享風險》(*Shared Risk*)

乙書時分析公共參與之所以重要的理由：1. 民眾期望參與決策；2. 公民參與之於過程合法化有其不容忽視的地位；3. 民眾能開拓更寬闊的辯論視野；4. 公民參與能增進個人與群體對當前及未來潛在問題的表達。依據公民參與的程度，發現台灣環境資訊協會所發起的環境信託運動，其公民參與是朝著有意義參與以及追求自我管理的趨勢。

但是要如何建構公民參與的架構，前面文獻中有提到影响公民參與的因素有四種：1. 有效的消息傳遞；2. 平等的接近機會；3. 有意義的政策衝擊；4. 訂定政策的權力。台灣環境資訊協會所發起的「全民來認股 守護濁水溪」環境信託運動，即涵蓋了上列要素，公民參與信託可以從消息來源瞭解議題的訊息，透過參與的行動開始接近議題的核心，「環境信託」方案成為有意義的政策，這些過程讓公民加入議題行列時，可以明白的表達自己的看法與立場，建構一個完善公共議題空間，在那個空間內充分表達自己的意見，而最終可以加入訂定政策的權力。當公民參與形成一股力量，可以讓政府無法做的、企業不想做的事，透過公民協商讓第三部門做得更好，這是跨入 21 世紀全球化的環境影响下所帶動的風潮。

但公民參與除本身知道外，還需要具備瞭解與分析議題，如此在參與的過程中，才會了解議題本身對於社會整體的好與壞。公共事務本來就沒有實質的對錯問題，在不同的時空背景下情境下，原本不適用的理論到了下個世紀卻成為最適合當代的理論。然而，每一個公民參與者除維護自己的利益外，漸漸的透過教育瞭解到也需要維護下一個世代的利益，當我們在享受當代的發明時，便要思考對未來是否造成無法挽回的損害。

從公民參與的角度切入，我國目前公民參與的氛圍在許多議題上是較弱的，例如環境保護，當然與上個世紀來比較，現在無論是在媒體資訊、傳輸媒體的運用如電腦網絡、手機透過社群訊息的帶動，公民參與的主要價值，最後要形成甚麼樣態，這是我們所關心的角度。

（三）有意義的公民參與能量提升

公共參與被視為最重要的關鍵、政策對話、訴訟外的紛爭解決、告知義務規定

等制度是可以促成公民之能的提升，並且有助於他們形成集體共識。

我有來做公益信託，大家花點小錢，或是花點時間，來保護一個文化、生態的公共財。……還有一種就是……一種公民機制叫做「訴訟」。公民訴訟也是變成一種，他是在六個環境法中有公民訴訟，那公民訴訟為甚麼也是非常重要的公民參與，因為他就是當政府不做為的時候，我們除了上街頭以外，我們還有一個方式，去告「你沒有作為」，那這個叫做公民訴訟。(B1-5a)

公共參與可以運用訴訟成為工具，讓公民參與能有出口，可以強化公民參與，降低公民參與門檻。

如果我們今天比較有一個，有公信力、有實力這樣子的一個基金…基金會也好或者是協會也好，反正就是一個 NGO 他有比較多的公益基金，那遇到這種情形，他第一時間就可以去跟地主說要買，那因為他已經用一個公益信託，一個宣言信託就已經出來了喔。那之後呢，其實他遇到這種問題，他就可以直接花錢去買，甚至可以跟建商競價把它買過來，那這樣當然對環境，或者是這種文化資產，或者會有另外一種永續保存的通路出現，這樣子的大方向，我們當然非常的支持。(C1-4a)

NPO 組織可以把計劃好的策略，運用在工作目標上，讓公民參與變成實際行動且有用的工具。

老實講，我們是台北的團體，台北的團體其實沒有在在地生根的時候，你可能會覺得是在中央決策的一種感覺，沒有在地的話，對於在地的議題、在地的人不熟悉，其實你是沒有辦法去做一些在地保育的事情…。所以我們有這樣的想法，是不是在那裡成立工作站，可以跟在地有更多的結合，這是我們協會自己的想法。至於購地這件事，還是一直有持續在認股的民眾，它一直都有在進行。(A1-5a)

重視在地的公民組織，在社區形成一種共同維護公共財，使得公民參與能真正落實。

知道這個事情，我們信託之後就會遇到更多這樣在「核心」的人，老實講，這個事情以它現在認股的費用，是沒有辦法推的，實際上會「虧本」（台語）又會倒。因為光是寄那些郵件的費用就倒了。所以看的是一個公民的熱情，真的對土地的關心，那大家都有意識到這樣的事情，這樣像在國外叫做「國民信託」，這樣的公民參與。無論是誰，就是你能夠做就去做。(D1-3a)

NGO 在倡議議題過程中，時常運用議題的話題性透過的媒體的炒作，或者是抗爭行動先引民眾注意，在民眾參與過程中，積極的將議題的核心概念給與民眾，讓民眾開始有公民參與的架構產生。

當我們在思考公民參與是否等同於公民權力的時候，Arnstein(1969)提醒我們應該從公民是否在資訊分享、目標與政策設定、稅賦資源分配、計劃執行與利益配置過程，更為自我幫助(self-help)與公民參與(citizen involvement)。Kells 等所提供民參與的關鍵在於「人」的問題，人的問題從初始進程階段如何增加參與人數的「數量」困境，到了進程基段將邁向如何提升參與態度與參與層次即能力之「素質」瓶頸，需要發掘真正投入的「公民」在哪裡（李宗勳，2009：136）。

所以，一個公民運動還是必須要從行動開始，而行動的方法是一個策略引申，成就一個成功的案例。

因為環境信託本身具有彈性，所以我們協會可能就跟不同的團體合作，不一定就直接去做棲地保育的工作，但是我們可以把我們的專業跟其他的團體做

分享。然後透過我們擅長的方式，也許可以找到合作的機會，這時候我們就可以促成一件事情。(A2-4b)

所以我們要開始在政策上，開始去不管是遊說，還是怎麼樣開始建構這種讓公民參與可以非常友善的機制，也就是門檻降低的機制，效果增大的機制，這個都可以做。(B1-5)

就永續發展的問題的實際解決而言，除了專家與市場之外，公民的力量也是值得重視的。在民主務實主義的論述中，公共參與被視為最重要的關鍵，政策對話、「訴訟外的紛爭解決」。告知義務規定等制度是可以促成公民知能的提升，並有助於她們形成集體共識（何明修，2010：121）。所以無論是在任何的一種形式下，民眾要組織成為一個可以行動的團體，首先就是要有集體共識，當其有了集體共識以後，自然會朝著一個方向前進，從中獲得能量提升，而形成實際且有意義的參與。

二、負責任的公民參與

公民參與除在過程中積極投入外，最重要的是要讓自己的投入成為有價值的行動，而此行動最終也會讓自己成為一項負責的公民參與。公民的力量不可忽視，卻也常讓參與變成政客操弄思維的一種工具，要讓公民參與是理性的，除自利的行為外，更要形成利他的觀點，讓公民參與除可以為後代的生活建構一個美好的社會外，也讓公民參與的表達意見能真正有正確的方向即讓政府看到其不能忽視的力量。

台灣其實有些人現在會在意的說，沒有人要捐地、賣地啦，因為私有土、私有財的觀念是祖傳的，可是其實現在看大家賣農地賣得很兇，就覺得以前那種說甚麼不賣地那種傳統觀念，其實那一種自我包袱已經不存在了，我覺得現在的社會已經不是我們想像的還在傳統的農業社會，如果是的話，你也不會看到苗栗的土地現在消失的那麼快。(A2-6a)

公民參與不是口號，而是要跳脫舊有的傳統框架，為未來的世代建立一個和諧且能生存的社會。

一般的信託都是來自民間跟民間。政府如果要把土地交出去，我們簡單講的：標售、一個出租、一個透過 ROT、BOT 不管，就是類似這樣子契約的形式經營。對，沒有一個說我政府這塊土地沒有具體的規劃，然後民間用一個宣言信託就強制要把我土地買走，人民跟人民之間也不可以，你不可以強迫說你募足了錢，可是我就不想賣給你，我就想賣給工業開發，為什麼？因為那是他的自由。所以他們這個整體為了保護環境、反對國光石化或保護白海豚，這我都知道，但是方法不對。我也跟他們講過，但他們也是當做當時的反國光石化運動的一個策略之一，所以他們只敢讓有興趣的人來做「認股」登記，不敢去收錢，因為一收錢後面就會無法善後。(C1-2a)

公民參與的過程中，亦要瞭解並不是自己所表達的理念與行動，才是正確具有意義。自己的理念目標不一定是他人的理念目標。國家所要保障的是全民而非單一個體或是群體，所以行動的結果不一定必須要變為成功的樣態，而是行動背後的實質意義。

「白海豚會轉彎這件事」，那個事件讓認股的人非常的多，導致感覺上第二階段的認股人數就比較少，整個議題的轉向就是在環評的事件結束的時候，也漸漸的淡了。你就說民眾的參與的話，一直到後來當它結束的時候，我其實也覺得蠻有趣的，民眾他們對於這件事情，一派的人是不是也是跟其他的 NGO 一樣，覺得八經已經結束了，那認股可能就不存在了。或者是一派的人會不會跟我們一樣，會希望還是繼續認股？但這件事情其實是這麼明白的了解。……後面還是有人持續認股，一直到今年，還是有人持續的在行動，這是一個蠻奇妙的情況。(A1-5b)

我捐給它，至少我都會去關心我那個事情（捐款）是發生了甚麼狀況？這個就是一個人捐 1 元，等於 1 個人捐 1 萬塊。一萬個人捐 1 元與 1 個人捐 1 萬元，這個效果是有差別，當然是有好有壞，就我們找一萬個人，我們看到的是公民參與的意願，就是一萬張選票，那我們找一個 1 萬元一個，那以政治人物來說，那個又沒甚麼，因為只有一個人而已，所以它在意的是這個事情。…但是如何讓那個事情會延續下去，就像環資他們在推工作假期，或者是在推活動，推這些任何事情，就從這些開始，就像你跟誰掛勾就會產生關聯。

(D1-3b)

一個成功的公民參與的行動，會持續的在支持者心中發酵，縱使經過多年、甚至是十幾二十年的努力，很多公民參與行動還是在背後會默默的支持自己心中最重要的理念，就如同柯媽媽經過 10 幾年的努力倡議，終於成功的推動「第三責任險」，讓車禍的受害者與家屬都能獲得賠償。縱使金錢的補償無法喚回心愛的家人，但又何嘗不是對受害者的家屬一點點生活上的補償。

在教學裡面，也一再的強調大學要跟附近的社區裡面結合，所以一路走來，你看今天的研討會也是一樣的內容。…我不知道。但是我們要做對的事情，就是我們認為這是對的事情，所以去做了。只要能夠去種下一些種子，那這些同學未來是很有機會，成為公民的機會是非常大的。成為公民不只是投票而已，除了公民還要去做一些關心社會相關的議題，那經過這樣的脈絡，其實你成為公民的機會還蠻大的。所以基本上只要你能要做對的事情，那理念這樣做，其實到後面我們不要談說結果怎麼樣，其實那個過程它是有教育的，它是會讓人感動的，那後面我覺得就會有產生公民的結果會出現。(B1-2a)

公民參與包含了教育人民成為公民，這個教育的過程之中，亦是「公民參與」負責任的行動與作為。

綜合上述，公民參與最主要的原則就是知情、互惠、公平、開放、理性與公共利益等原則表現在過程中。透過一個議題、一個運動的過程激發公民參與關注公共議題，使民眾逐漸提升為具備公共精神與關注公共利益的好公民，讓公民參與形成負責的態度。其實，公民參與就是在激發民眾從被動的角色轉化為主動的角色的過程，好的過程讓公民參與轉化為負責任的行動，建構一個公民參與應有的正確態度與觀點。

第二節 永續發展對於環境與文化資產的價值

一、環境與文化的永續發展需要延續

由一個社會學家的觀點來看，要把環境問題從一個已存在的實質問題提升到社會運動的層次，並不只是一個測量上的問題…關鍵性的地方是要把它視為一個社會問題，而且把它視為合法的社會運動，而不僅僅是單純的一個技術問題（蕭新煌，1987：145）。無論永續發展是如何的崇高，最後均要層層轉化為具體措施，並落實在環境或民眾中（呂育誠，2003：59）。

台灣有趣的是因為夠小，其實你只要能夠保存那些小塊，它其實展現的生命力就會超過你的想像。…所以我也沒有期待全台灣的棲地都能夠環境信託，像英國那麼大，當然我們就想說，如果你願意。像現在有一些新一代的，他們可能繼承到家裡薪傳的土地，他們其實是願意用信託的方式捐出來，因為有些已經在限制發展區了，那他其實也不會再回去耕作，然後賣錢也不一定會賣的很好，那有時候他們會願意，那我覺得就是給願意的人一個機會跟管道，那環境信託就是在提供這樣一個不同的管道。(A2-6a)

因為現在比如說有很多像歷史建築，文化資產這類的，如果地主~~因有可能地主對土地的利用不夠瞭解，或者是加上一些想要開發的開發商的索使，但

其實他是可以保留。…如果我們今天比較有一個，有公信力、有實力這樣子的一個基金，…基金會也好或者是協會也好，反正就是一個 NGO 他有比較多的公益基金，那遇到這種情形，他第一時間就可以去跟地主說要買，那因為他已經用一個公益信託，一個宣言信託就已經出來了喔。那之後呢，其實他遇到這種問題，他就可以直接花錢去買，甚至可以跟建商競價把它買過來，那這樣當然對環境，或者是這種文化資產，或者會有另外一種永續保存的通路出現，這樣子的大方向，我們當然非常的支持。(C1-4a)

永續環境是需要透過薪傳的方式延續，可是當土地不在被人們重視，只是被用來做為炒作賺錢的工具，那永續的意義即會消失，但「環境信託」的方式可以延續人們永續發展的夢想。

那時候最簡單的方法就是借他們錢，讓原住民把地買下來，因為他們的地方要被開發成靈骨塔，那是原住民的地，那是原住民保留地，就只有原住民可以買。那民間想要買去當靈骨塔，後來就原住民來找我，我們就想要做信託阿，把許多人找來，開過幾次會，但是緩不濟急。所以最簡單方法就是去借錢，然後把它買下來、保存下來，那個到現在都還保留下來，買下來在做教育，很棒。(C1-3a)

坦白講，台灣因為是個海島，那台灣的生物多樣性也一直受到外來的影響，那台灣如果要永續發展，你在環境跟文化一定是個主流。包括像山一樣思考，像海一樣思考，文化更是如此，因為文化是自己可以認同這塊土地的重要原因，如果台灣的環境、文化不能成為主流在公益信託，那台灣在未來的永續發展機會不太大。(B1-7a)不是所有保育的事情就是政府的事情，其實民眾可以有自己的力量，可以加入。那這個力量的加入，我相信當環境意識提升的時候，大家是會願意做這樣的行動。所以，那你說它會開始永續發展的另外一種方式，我覺得這個「是」，但是它更重要的是，要告訴民眾說，不是它的

事，是大家的事，是公共事務。(A1-6b)

要把公益信託的標的從單純是慈善型的，就應該還要擴張到環境保護、文化資產、歷史建築、古蹟、博物館等，那博物館裡面就可以兼那個文化藝術的創作。(C1-5b)

環境與文化的永續發展，需要經過認同、行動後，才能形成民眾對於「永續發展」概念形成新的共識與價值，並且讓永續發展能真正的落實在民眾的生活之中。

很多文獻就在講那個國民信託的部分，對~那還有就是像荒野保護協會，你看他們宗旨一開始就是購地圈護，並沒有直接點明公益信託、或是國民信託，但它就是有圈地維護這樣的想法，這也都有在進行。…那是否為台灣開啟了永續的另外一種方式？我相信是。如果你是以一個，好~我們現在最常在推公益信託的工作，我們常會被問到：這個是政府的責任，那我們為甚麼要怎樣~~怎樣~~~，(A1-6a)所以台灣一直是在一個變動的，官員比較不習慣看的長遠，因為我們永遠都在政治的威脅之下。…我們現在在推永續面對的是這樣的情況，我們對我們的國家未來會不會存在，每一個人還都有不同的解釋，這跟其他的國家他們不同，許多國家不用去顧慮這樣的議題是不太一樣的。就在一個不安定的狀況之下，我們試圖拋開那些政治，去想這塊土地的未來，但又不能說不去理政治，但我們現在以環境永久為一個標的，相對我在選擇甚麼政黨，至少我有一個依據。(A2-6b)

NGO 對於永續發展的功能，是透過努力不斷的告訴民眾，這樣是做才是對的。因為有理想才能成為一個專業的 NGO 組織，重要的是需要讓民眾瞭解，組織對於自己的目標與宗旨是明確的，而且是真正對於公共利益的導向目標是有價值的，民眾才會相信其組織是在為社會大眾做事。

無論是 NGO 或者是學者的觀點，無論是環境、文化資產…等，若要達到「永續」

皆要透過延續、傳遞目標才可能漸漸形成，倘若什麼事情都不做，那更無法讓這些想法與目標得以實現。總歸一句，無論是主張、倡議、行動參與等這些作為，皆是為達成最終目標的手段，但事實上都是在重新詮釋或重塑有關與參與者的運作特性與價值觀。例如政府施政原來可能只考量是否合乎法定程序即可，但為符合「公民參與」的主張，則可能要增闢與民眾溝通或互動的管道。因此，無論是民眾本身對於永續發展的認同與行動，或是 NGO 在實現永續發展的宗旨，還是政府在施行永續發展的政策，皆同時實踐或發揚其間所附加的各種價值主張，並且接受新的價值觀。

二、內化永續發展—透過教育形成

永續發展的定義很簡要：「滿足當代之需要，而不損及後代滿足其需要的發展機會」(WCED, 1987:8)，在此定義下，永續發展包括兩個重要概念(李永展、陳錦賜，2001：46)：

(一) 需要(needs)：尤其是世界上貧困人民的基本需要，應放在特別優先的位置來考慮。

(二) 限制(limitations)：科技和社會組織對於使用環境以滿足眼前和未來的需要能力上所施加的限制。

從上述對於永續的定義中以及前述文獻中所闡述的永續發展概念建構的歷史進程中，我們可以清楚的認知「永續發展」並非是憑空創造的概念，而是從社會發展所面臨的限制衍生而來。因此我們開始用教育、文宣、行動…等各種方法，讓永續發展在民眾的心中成長。

從以前的解說導覽到現在越來越多就是實際去做，會越來越多，會比較需要像透過這些活動讓更多人去接觸，但這背後又看到一個現象就是，反而是住在都會區的人，他缺乏大自然的接觸，所以他反而有一個渴望，但是住在這種環境偏鄉的，他可能會覺得「有那麼嚴重嗎」？我有在這裡的國小代課，這裡的小朋友，可能他們只是課本上教到，可是他們對自己的家鄉反而是陌生的，而是嚮往都市。但是真正要保護這樣的地方，其實靠都市是沒有辦法的，因為土地權不在他們手上，是在當地的這些人手上，所以在地人必須要

有認知，他們其實是住在都市很嚮往的地方，他們應該要意識到他們自己所在的環境很棒。…比如說像活動需要慢慢的去引導，在台灣在發展上還有一些要慢慢補足，那因為可能發生一些狀況之後，大家才會較有一個認知說，這個是一個很重要的事情。(D1-2a)

除了近年來無論在政府或是民間部門所推廣的實地導覽或者是實做體驗，這些接觸管道主要目的是為了讓民眾瞭解關於我們生活周遭的環境、文化資產等都是需要重視與保護，而且這些都是人類文明最重要的一部分。

日本的遺產只留給老大，留給繼承人，不留給小的。這個意思也就是說，老大你要開始傳承家業，那你就有機會傳承。那台灣如果將財產平均分為三個，那父親也沒有說你老大要接家業，那常常會斷掉阿。我舉這樣的例子也就是說，唉~有人已經說遺產留給老大，那有傳承。第二個例子，你留財產給後代，基本上負面的多比較多。第三個，為什麼遺產只有土地跟錢？為什麼遺產不是「教養」、不是教育，我的意思是說：你給小孩子教育，這是你給他最好的遺產阿，其它不要了。我就是說把那個遺產的概念，轉成教養，轉成不是用錢、用土地算的。那你把小孩子好好的培養，你不覺得這個就是最好的遺產嗎？(B1-7a)

我一直覺得環境教育的推廣，不能只靠環教學院、環保團體…。應該要融入既有的教育體系。…像我開環境倫理課這就是一個例子，我真的沒有想到要把協會做大，可是我可以開環境倫理課，讓環境倫理在每一個地方都可以開始，那就比我一個團體的效用還要大。同樣像現在環教所阿甚麼，因為我的例子是教會體系，然後教育體系如國、中、小阿，就是你這些觀念轉化成…在既有的教育體系裡頭可以使用，那影响才會大。(B2-5a)

既有的教育體系，也要深刻的融入永續教育，所謂的環境倫理即是永續發展中

的要項，土地是地球上任何生物形式生存的根本元素，這是無法改變的事實。

像我們看到的如 Nature Trust 它可能有一些古蹟資產，那我們看到案例的情況之下，其實它在做的部分，除了做古蹟維護，也有做一些文化教育的部分，也開放給民眾參觀遊玩。最主要的目的是把這些地方保護下來，更重要的是讓人們透過這個地方感受到不同的守護，會有更多的想法。所以我覺得它可以是 Case by case，也可以透過信託會去創造更多的公共利益。像我們剛剛所提的 Nature Trust，它們除了自己做也持續的與周遭的地方溝通，而我們的自然谷教育基地也一樣，除了維護以外，也持續的與地方溝通，才會有更多的可能。(A1-7a)

實際的案例最能啟發民眾對於事件或是概念，一個好的案例加上好的故事，讓永續發展可以透過信息的傳遞，帶入實地教育的功能，讓民眾對於永續發展的內涵有更深切的瞭解。

人類是具有自我意識、有期望、有想像力、創造力的動物，這意謂著他們不會被侷限在既定範圍內而根據固定的行為去行動，有時候無法看到明顯的答案，卻能找到新的解答，而這些都需要透過教育過程，吸收、自我探索後才能有所體悟，所以透過教育的本質，尤其期望從小就做起，讓永續發展的概念從小就烙印在自己的意識中，才有可能在長遠的未來看到成效。

三、永續的國土規劃

在全球化的資源分配下，財富是被少數富有的國家占為己有，且是透過犧牲多數貧窮的國家而取得；而以國家而言，擁有絕大財富者仍是少數階級，大部份的人還是處於相對貧窮的狀態。就生態的觀點來看，所謂把餅做大以分配一種更大的公平性之經濟成長，其實反而導致不公平與差異的擴大，因為一種不平等制度之發展不會導致公平的結果。所以，我們當反省在國民所得增加的同時，我們為此付出的代價是甚麼？有可能是一個荒蕪的地球！也有可能是再度成為冰封的地球！未來真

正會變成如何沒人知道，只知道現在地球這片土地已經傷痕累累（李永展，2003：128）：

（一）建構國土規劃永續性

台灣地狹人稠，而「土地資源」的運用一直以來都是我國最重要的問題之一。自《21世紀議程》及《里約宣言》後，永續發展的理念不但是國際環境政策的共同目標，也是各國規劃、環境資源開發及保育所積極採行的指導原則。所以國土規劃政策，即是未來永續發展脈絡最重要的一環。

經濟裡面包含了很多像資源的分配，它沒有分配在該有的地方，你看它可能是讓銀行的貸款，那芭樂票越來越多，雖然看起來好像蓋了很多東西，但我覺得那不是實質的經濟，…其他歐洲國家他們在古蹟上保護的很好，他們其實沒有因此而窮困或是沒有發展，反而一直號稱在發展的國家，衰敗的會更快，因為他包含連自己的資源都消失了。像我們如果真的沒有農地，光是我們的糧食來源，像現在每個國家都要搶水，那這些我們未來要面臨的環境所造成的經濟影響，才是我們要面對的。我們現在糧食的自給率只有約 30%。

(A2-13b)

一般國土規劃就有分都市計畫跟非都市計畫，那第三個就是國家公園，那信託如果成為主流，信託的區塊不要說能有多大，就算是佔有 0.01%來說好了，那其實又不是在體制內的情況。…因為這一題實在是太遙遠了，我不知道能不能影響它。光是一個都市計畫，一個都市計畫是有其人口數，我們台灣都市計畫的人口數加起來就等於全台灣的人口，那全台灣的人口都住在都市裡面嗎？ (A1-11a)

我們如果看內政部的那個…未來叫做「國土計畫」，現在還叫做「區域計畫」，它在 102 年的…那應該是在 103 年的 10 月 17 日公布的「全國區域計畫」草案，區域計畫啦~~它不是草案，它是正式的。它裡面自己講得很清楚阿，我們現在的新訂或是擴大都市計畫浮濫到說，它的目標人口已經可以 2,510 萬

人。也就是說我們現在不要再做任何的都市計畫的時候，光現有的都市土地台灣人都住不完，因為我們現在才 2,300 萬。但是可是每個縣市還是在做都市計畫。(C1-9a)

根據前述的概念就是依照系統的容受力來計算，意指在不降低或不消耗其自然資源的基礎下，支持某一特定人口所需的長期能力，也就是「在未永久減損某個集居地人口維生生態系統的生產力下，該集居地所能永久支持的最大人口數」。所以根據政府的統計資料，現有的都市開發早已經超過可以容受人口數量的容積，因此不免讓民眾質疑政府持續在開發的這些如工業區、都市等，是否與我國的未來發展劃上等號？因此，民眾對於政府的開發政策或者是財團對於現有土地的開發，一直以來都受到關注，且開始擔心影响到後代的福祉。

國土規劃主要問題是，沒有均衡的發展，資源的分配不均可能讓土地浮濫的開發，破壞自然景觀與生態，也造成與民搶地的狀況。如研究中所提案例彰化「大城溼地」因為國光石化開發的抗爭、近兩年所發生如苗栗「大埔事件」、吵了快 10 年的台東「美麗灣開發案」，皆是政府在發展經濟、土地開發過程中所造成引起的社會反對運動。

所以，目前台灣的並沒有全國性整體的國土規劃，而是在國家發展委員會中所提出的自 1996 年制訂「國土綜合開發計畫」，而目前國家發展委員會亦只是計劃「國土空間規劃發展」。內政部於 2013 年 10 月 17 日公布實施「全國區域計畫」，依照此計劃內容，還是以地方為主，並非以全國性的國土規劃為主軸。因此，我國的國土規劃依舊是將規劃的權力放在地方政府的手上，然以一個國家整體發展而言，國土規劃放在地方政府的決策下，勢必會受到地方派系的影响，而導致難以均衡發展。

(二) 公民參與影响國土永續發展方向

公民之所以站出來進行倡議、投票、訴訟…等，這些作用與對話過程，主要是為讓所在的社會、國家裡，最重要的還是要建構一個更好的未來。為了這個理想，有許多民眾自願站出來發聲；有許多公益團體願意協助民眾對抗一些不公不義的事

件；有許多社經地位較高的領導者，願意挺身而出帶領民眾為了走向更美好的未來而進行抗爭，這種每天發生在我們周遭的行動，代表的是一種「生命的價值」。當民眾有正確的認知，瞭解生命的本質為何，就會讓這些價值顯現，而引領走向未來更好的面向。針對我國國土的永續發展，「國家發展委員會」根據 21 世紀議程制定所謂的台灣永續發展的策略綱領架構，但實際上我國還是以經濟發展為主要導向，對於這些所謂的永續發展並沒有實質的政策落實。因此，一個公民的參與代表著「由下而上」的啟發，讓國土永續發展能因此展開。

我覺得應該會吧，如果公益信託會成為主流，那表示民意是支持這件事的，那台灣政府很容易就受民意的影響。如果它真的成為主流，我覺得政策一定會跟著修改。(A2-13a)

我不曉得能不能對永續發展政策有所影響，可是在國光石化，馬政府的態度的轉變，我突然覺得很有趣，那個有趣點是兩個點，一個點就是國光石化，另外一個點就是嘉義朴子。嘉義朴子我有去訪問他們，那時候他們有要參考認股的一個方式買回日新醫院，他們覺得它是一個歷史建物，那剛好是涂醒哲家族的一個房子就是了，以前是一個醫院，那他們家是醫生世家。那間房子他們想要買下來，那當初好像是要賣給別人，他們也跟地主談好了一個價格，然後一個人多少要買。那時候先把它列為暫定古蹟，他們就跟地主談，就募集資金要把它買下來，當然，到那個時間沒有募集資金，沒有募集到這麼多，但是他們還是持續的在推廣。然後有做一些倡議，有辦一些文化活動，最後不知道是嘉義市還是嘉義縣把它列為古蹟了。…實際上我認為會有一些影響，當很多人去在意這件事情的時候，政府機關反而會因為民眾的在意而去在意這件事。我不曉得這個對於永續發展政策會不會有影響，但是在兩次的單一事件裡面，都有看到結果的呈現。當然，兩次都沒有讓我們可以買下來，可是主要的目的都有達到。(A1-11b)台灣因為是個海島，那台灣的生物多樣性也一直受到外來的影響，那台灣如果要永續發展，你在環境跟文化一

定是個主流。一定要變成主流，包括像山一樣思考，像海一樣思考，文化更是如此，因為文化是自己可以認同這塊土地的重要原因，如果台灣的環境、文化不能成為主流在公益信託，那台灣在未來的永續發展機會不太大。(B1-8a)

當有行動時，就可能因「一髮動全身」，民眾對於公共政策的參與積極度，皆有可能會改變政府的施政態度與方向。

它其實根本不會對立，因為既有的建設，已經發展規劃好的土地，要給人去發展工業、發展居住的土地已經夠了。…那對於你的文化資產，一樣都可以都保存，把這些都保存下來，根本不缺。但是，這樣政客就無利可圖，我花那麼多得錢去選舉，可能花了好幾千萬，阿我沒有從土地連本帶利賺回來，怎麼可能。阿所以才會產生衝突，這個衝突我覺得不是實質的衝突，而是政客貪婪所造成的衝突，所以其實這是一個假議題。那如果我們去做實質的國土規劃，我們好好把我的自然保育跟文化資產保護放到我們的國土規劃，絕對不會有任何的影響。(C1-9b)

「與國家許多的建設或者是經濟政策形成對立狀況」？，這是任何環境運動主要面對的挑戰，不只公益信託，因此，根本的問題是整個社會，包括政府、企業，都要有典範轉移的能耐，才能跟得上時代的需求。(C2-9a)

一個能影响政策方向的公民行動，是公民與政府都要建構正確的觀點與站在相同的方向，朝著同樣的脈絡前進，才有可能讓彼此達到雙贏的成效。例如，我國自 2005 來積極推動「六星計劃」，其中一項「社區治安」大力的推動「守望相助」鼓勵各區成立守望相助隊，並且加以輔導培訓，讓在地的民眾進入自己的社區進行巡守社區、村里、防竊、防盜及脫序行為，收到很好的成效。上述的例子就是一個政府真正瞭解到事件的核心問題，並且積極的改善維護，由於政府的資源有限，因此借助民眾的力量協助政府加強這些維安工作。

因此，國土政策亦是如此，要經過認同，站在同一個方向後才會化解對立，並且彼此合作，讓民眾成為國家的助力，且共同守護國土。這些都是經過公民參與過程影响彼此的認知與態度，使得許多國家亦能站在人民的思維去考慮政策的可行性及後果。所以「永續的國土規劃」不只是政府應該做的事情，也是人民應當做的事情，而當這些曾經「迷失」的方向得到另一個答案，或許在這些改革的過程中，也能重新導正到另一個方向進行。

第三節 公益信託的推動方向與法規改革

一、公益信託推動策略

公益信託是屬於「公共性價值」法規，其定義為：「稱公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託」。公益信託在本質上強調「公眾參與」、「目標明確（公益性）」與「資訊公開」的特性，適時提供人民自主性進行環境保護、自然保護、歷史資產搶救、文化保存…等的有效途徑（林明志等人，2009：7）。故現有許多公益團體也努力的在此方向努力紮根與進行，讓民眾瞭解「何謂公益信託」，也在一個重大的環境保護議題中，展開公益信託的倡議，讓很多原來不知道公益信託的民眾，紛紛加入並且瞭解其中的意義，這不但開啟台灣對於環境、文化資產、古蹟…等的保護，並有另外的選項，也讓民眾從原來的「衝撞」行動參與，轉化為更「實質」的行動參與，所謂實質的行動參與，就是讓這些運動成為民眾可以掌控的因素。

台灣環境資訊協會從 2000 成立以來，除建置一個具有公信力的「環境資訊平台」，同時「環境信託」亦是該協會最主要的目標之一。創辦人看到環境生態的破壞，為台灣這塊土地帶來浩劫，因此就開始創立一個資訊平台，透過資訊的交流傳遞，告訴民眾地球正在發生甚麼事、我們的國家正在發生甚麼事。此資訊平台主要的訴求就是資訊公開透明，讓許多原來民眾不知道的事情，透過資訊整理發行的過程讓更多人瞭解政府在做甚麼、民眾在做甚麼，而企業、公益團體又在做些甚麼，而這

些資訊也成為民眾最重要的環境資訊來源。

關於環境信託，台灣環境資訊協會於 2009 年至 2010 年推動兩階段的購買溼地認股行動，第一階段是「全民來認股 保護白海豚」，第二階段是「全民來認股 守護濁水溪」進行招募民眾捐款買地的行動，因此展開「宣言信託」的倡議運動，雖然目前並沒有真正的買下該溼地，但已經達到倡議環境信託的目的。可是一個行動的成功並不止於倡議的目的，而是要真正的完成這個任務。

那在我們研究那麼多，為什麼我們推的是環境信託，我們覺得信託才是一個永久保護的方式。政府如果真的願意將其成為保護區，那是我們很樂意見到的，但我們目前看起來政府在做保護區，它沒有相對的執法人員的話，其實這個保護區不一定真的可以保護。再來是，有些保護區還是有許多居民生活在保護區之內，這也不是我們覺得可以永久存在的，所以我們還是傾向是環境信託，這就是我們協會還沒有放棄環境信託，目前還是可以看到我們繼續在認股。我們也知道團體的態度跟難處，所以接下來本身我們在處理的事。

(A2-5b)

大家對於這個行動跟八輕這個事件是一起的？還是分開的？那其實意思是不一樣的。因為一開始的時候，大家會覺得那是為了阻擋八輕而有了這個行動，那還是說這個行動跟八輕是分開的，因為不管怎麼樣，八輕走了之後還是會有其他的開發案加入，會有很多覬覦這塊地的開發案，那是不是就把它買下來會一勞永逸，(A1-4b)

一個策略的運用，持續是一種方式，能讓曾經參與的民眾知道事件尚未落幕，我們還是有機會將它信託。

可以~就是第一步走出去一個真正的案例，大概大家就會知道這是一個好的制度，未來可以運用，這是我自己主要在做就是從這個法律制度面盡量的去

幫他們鋪路。那實際要去落實、要去做的人，當然就是像國民信託協會啦、環資啦、像荒野啦，他們每一個都有興趣。…其實北投車站回家已經講很久了，那個事情，當然那個事情還是有公有財產的問題啦，但是如果以那個它事先規劃好幾年，如果可以早一點讓它形成一個風氣。就是可以想辦法把那個來放在彰化，可不可以說：啊這些呢改可以用買的，土地呢政府可以捐出來，或者是找一塊私有土地把它買下來，然後可以放，這樣子就可以實實在在的，完全是一個私人在運作的。(C1-4a)

事實上是為了讓議題升高所使用的一個策略。像以前還有辦路跑，就是以守護白海豚為號召，讓民眾參與，就是不斷的跟那個地方有關聯。最好是能夠讓它成，也許可能要透過一些方法跟他講，轉換一些方法，就是現在比較務實啦來講，要做甚麼樣的事情。比如說：真的要捐一筆錢，那比原來預期還要多一點。(D1-3b)

需要有一個好的案例，才成形成一股風潮，讓環境信託的概念慢慢的進入民眾的腦中，漸漸的讓環境保護的選項多一個。

前述文獻中提到，與我國鄰近的國家日本，他們發展公益信託約在 1970 年代，那個時空我國對於公益信託完全都沒有概念，但他們的公民團體與民眾，已經漸漸的開始積極參與，也發展出不錯的成效，其中有諸多成功的案例現在也成為我國學習的模範，如天神崎自然關懷協會、尼可·亞方森林基金會、龍貓森林、知床森林等。其中龍貓森林與知床森林更是「宣言信託」的典範，皆是由民眾自願性發起並且集資一起將故鄉的森林買下，然後公益信託加以保護。而「宣言信託」就是當時他們發起的信託策略之一，透過小額的集資但很多公民的參與，讓買地的夢想成真。

華人一般的文化大概有土私有財，他們覺得所有全放在自己身上比較放心，我們公益信託出去之後就不是我的，因為那其實就是捐贈，所以大家可能還是會怕，那可以「抵稅」可以甚麼其它的，他們可能也不見得那麼的清楚，

因為公益信託裡面它其實有抵稅的效果，那可能這部分就如我們講的，制度面~~我們整個法律上的制度對公益信託這個還是那個沒有可親近性，大家還是很陌生，阿當然一般人也不太願意。(C1-4a)

「遺囑信託」就是，台灣應該要好好推動，就是因為台灣的遺產，都平均分給子女，而這個是會造成很負面的因素就是，兄弟姊妹為了搶遺產，搞到最後非常難看的場面，所以應該這樣把這個公益信託跟遺囑信託結合。如果你認為你留下遺產，會造成兄弟姊妹的反目，你寧願這時候把錢或者是土地捐給公益信託這個意思，所以這個事情在台灣是可行的，也就是說，它門檻也是很低，我就不給兄弟姊妹，我就是要給某個特定團體。(B1-6a)

「遺囑信託」也是一個很好的環境信託策略，英國的國民信託其實有很多就是於早期就發展，許多私人土地的地主了解到將土地與古蹟永久保存，才能為後世留下更多美好的事物，於是有許多人在過世後就將土地捐給英國國民信託組織，交付給他們託管，也讓那些遺留下來的土地能不被開發，而保留最美麗原始的樣貌。主要案例有波特的湖區風光、倫敦的生物信託等，很多都是透過地主捐贈讓一塊土地或者是建物、古蹟等成為信託的標的，也讓自然美景得以留存。

當然，這同樣需要有一個成功的案例，才成形成一股風潮，讓環境信託的概念慢慢的進入民眾的腦中，漸漸的讓環境保護意識進入民眾的心中。我們台灣第一個環境信託案例即是以捐贈信託為主要的方式，它是由三位地主將自己購買的土地捐出，目前委由台灣環境資訊協會託管。而這三位地主也因為有相同的理念，因此一起購買新竹縣的這塊名為「自然谷環境教育基地」然後捐出成為台灣環境信託史上第一個成功的案例。

自然谷原名南何山，土地由三位荒野保護協會會員向民眾購買所有，並於 2012 年 6 月 1 日簽訂環境信託，並由荒野保護協會通過許可接受信託。荒野協會在信託之初，原聘一秘書於谷內協助信託基地之環境教育及宣導事務之聯絡、規劃及執行，於 2012 年 12 月，荒野自然谷環境信託教育基地之業務轉由新竹分會秘書接手，也

就是新竹分會負責信託教育基地之保育、教育及調查等工作，相關細節如下。

(一) 保育部分：以維護信託教育基地之生物多樣性為主，盡量減少人為的干擾，維持其原本之生態模式，期待能由原來耕作之次生林漸漸恢復為原始闊葉林之面貌。

(二) 調查部分：先以蜘蛛調查為主，並將調查成果以免費解說、攝影展、摺頁或帶隊解說方式，讓一般民眾能共享並感受大自然多元生態之美麗。

(三) 教育部分：仍以解說教育優先，由解說員協助植物、動物或棲地其他生物之解說。

此自然谷環境信託教育基地為臺灣第一個信託案例，主要是想讓此處生物多樣性能夠順利保護，讓經營信託教育基地之經驗能夠分享給將來的其他單位，更希望全臺灣能夠有更多土地能夠真正完整保留給後代，而不是變成零零碎碎的破碎生態系。因此，有了這個案例，我國在環境信託的腳步終於邁開，但還是有很多的民眾不知道這個信託的由來與功能，無論是環保團體或者是一般公民，若要推動公益信託讓我國的民眾知道或是瞭解，還需要一段長遠的努力過程。

二、公益信託法的改革倡議

(一) 租稅優惠

私部門於推動對土地管理或監護以直接達成土地保育之工作時，可能運用於取得土地之管理或監護的法律工具繁多，不僅有公益信託。它們各自是在指稱保護文化資產與自然環境的公益團體，或是以環境保育為目的之公益信託，還是以一種由民間力量直接保護土地的理念，而廣泛地包含各種取得管領或監護土地以進行保育之行動（陳仲嶙，2012：49）。國民信託取得資產的方式，主要包括獲捐贈、遺贈、簽訂保存誓約、購買等方式。而其取得者，未必僅限於土地或建築物之所有權，理論上包括各種財產上的權利或利益，且也可能以受信託之方式接受財產（陳仲嶙，2012：56）。

根據上述，我國的公益信託是在信託法中的「公益信託專章」中，訂定出公益信託相關的法律規定，而依據目前個公益信託專章，從第8章第69條開始到85條，皆

是公益信託的法規內容，主要以公益信託為對象所設定的法條。法規的規範主要是要讓民眾有所依據，不會有模糊的界線或難以釐清的責任歸屬，所以針對我國信託法的公益信託專章，非營利組織在運作過程中，有否難以運作或有模糊不清之處，是目前我國推動公益信託最主要討論的內容之一。

對，這是我們現在在努力的，其實這需要有誘因。像之前租稅的減免有考慮到非營利組織或公益團體，但沒考慮到公益信託，那公益信託一直是一個灰色地帶。所以我們現在要面臨的修法是在這個地方，因為信託業法規是進入到銀行業本身就可以免稅，那反而是NGO不行，所以這件事情其實是要去修改的。(A2-10a)

因為公益信託若是信託到那些所謂的信託業者，就有一些免稅各方面的優惠，那到NGO，到公益團體的時候，它是不是一定免稅，就是沒有完全一定。那公益信託本身信託到NGO的話，它是不是可以完全免稅，沒有那麼的清楚，有時候還要個別去認定，那當然這些知識不夠普及。…只有大財團比較知道要如何節稅，比如說王永慶就用他爸媽的名義各捐49億，這是台灣史上最大的公益信託，放在台灣銀行。那他達到節稅的目的，只是偶而拿來發發慈善獎學金、清寒獎學金，就只是做那件事情。阿其實那個重點是在節稅之用，「沽名釣譽」。那錢怎麼用？還是掌握在他指定的那些家族手裡，那沒有真正的開放性的公益，那我覺得這些就是從法制面應該要去改的部分。(C1-5a)

先募一筆錢，這個錢不一定就馬上做信託，可能用來做宣導會更好，就可以這樣。那當然要遊說那些法，我剛剛講的那些各個稅法，讓它那個租稅可以真正的落實，很明確的法條拿出來看，不會那個我們去跟地主說：我們是一個公益團體，那你拿法條跟他說卻沒有很清楚，還要個案認定，有可能會但是不一定會，要個案認定不會很明確。不像只要你信託給信託業者就直接免稅，那個是很匪類的，根本講就是那些銀行沒有做事，只想要拿到業務。

(C1-8a)

財團設立的公益信託或是基金會那是用來節稅用的，財團的基金會或公益信託根本不是真正的公益信託，只是運用該內容作為節稅的工具。不要把公益信託基金應該是要將錢用在公益，要對台灣有貢獻，不是用來侮辱公益信託的理念。(B1-9a)

公益信託的針對 NPO 或 NGO 團體的免稅並沒有明確的規定，而公益團體在推動與倡議公益信託政策時，免稅制度能否影响民眾參與公益信託的想法？例如，如果民眾要運用遺囑信託將自己的資產留給公益團體，是否能有免稅的機制，讓此公益團體在倡議時有明確的法令依據使得信託的標的物，能真正落實與推動。

陳仲嶙（，2012：116）表示，信託本係源於英美法系中，著重公平和良心的衡平法制之獨特性產物，其深深涉入英美國家經濟和種種人民生活之內，從而信託如前所述，必備的要件是：「信託財產」，正如美國信託法所明確規定：「除非有信託財產，否則不能有效設立信託」。公益信託自亦無能免於此一基本要件，惟其有別於其他商事信託、私益信託者，乃因另具下列便利、公共、多樣等特性而突顯出法制本身的價值。由於信託是委由第三方代為管理，故在於信託的管理方面需要有其下列的特性：

1. 營運的便利性

公益信託的設置，英美法系國家是在信託設立後，向慈善委員會或檢察長辦理「登記」；大陸法系包括我國，則普遍實行應先經管理機構事前核准設立，惟這項作法本屬於涉及社會公益的慎重考量，無損於我國公益信託的設置、營運等便利特性。其一，公益信託不需另行籌備主事務所，一般直接採以銀行（信託部門）為受託人即可成立；其二，在管理上亦無須特別聘用專任職員，其花費自可較其他公益基金會儉約；其三，其經營得依信託財產之多寡來決定有關費用的處置，不但可具有必要的宏大規模，其經費之應用亦將較富彈性；其四，況且為了促進公益事業的發展，公益信託多能適用稅收優惠政策。

2. 目的的公共性

成立公益信託必須是使社會公眾達到一個足夠大的部分受益，同時信託產生的公共利益必須是客觀的。

但是依照我國公益信託的遺產及贈與稅法、所得稅法、房屋稅條例、加值型及非加值型營業稅法等規定，在符合一定要件下，得享有租稅之優惠，茲分述如下（廖文達，2007：27-29）。

(1) 遺產稅之優惠

遺產稅及贈與稅法第 16 條之一規定，遺贈人、受遺贈人或繼承人提供財產，捐贈或加入於被繼承人死亡時已成立之公益信託，並符合下列各款規定者，該財產不計入遺產總額：

- a. 受託人為信託業法所稱之信託業。
- b. 各該公益信託除為其設立目的舉辦事業而必須支付之費用外，不以任何方式對特定或可特定知人給予特殊利益。
- c. 信託行為明訂信託關係解除、終止或消滅時，信託財產轉移於各級政府、有類似目的之公益法人或公益信託。

(2) 贈與稅之優惠

因委託人提供財產成立、捐贈人或加入符合遺產及贈與稅法第 16 條之一各款規定之公益信託者，受益人得享有信託利益之權利，依同法第 20 條之 1 規定，不計入贈與總額。

(3) 所得稅法上之優惠

a. 受益人免納所得稅之優惠

依所得稅法第 4 條之 3 規定，營利事業提供財產成立、捐贈或加入符合各款規定之公益信託者，受益人享有該信託利益之權利價值免納所得稅，不適用同法第 3 條之 2 及第 4 條之第 1 項第 17 款但書規定：

- (a) 受託人為信託業法所稱之信託業。
- (b) 各該公益信託除為其設立目的舉辦事業而必須支付之費用外，不以任何方

式對特定可得特定知人給予特殊利益。

(c) 信託行為明訂信託關係解除、終止或消滅時，信託財產移轉於各級政府、有類似目的之公益法人或公益信託。

b. 適用捐贈規定之優惠

依所得稅法第 6 條之 1 規定，個人及營利事業成立、捐贈或加入符合公司法第 4 條之 3 各款規定之公益信託之財產，個人得適用該法第 17 條綜合所得稅列舉扣除額之規定，在所得總額百分之二十額度內，申報捐贈之扣除，但對政府之捐贈不售金額限制；營利事業得依所得稅法第 36 條規定，列到捐贈費用，額度除對各級政府之捐贈及經財政部專案核准之捐贈不受金額限制外，於以不超過所得額百分之十為限。

c. 給付公益信託之所得、利益之規定

依所得稅法第 89 條之 1 規定，扣繳義務人給付公益信託之所得，除短期票券利息所得、政府舉辦之獎券中獎獎金外，得免依同法第 88 條規定扣繳稅款。另公益信託實際分配信託利益時，應以受託人為扣繳義務人，依規定辦理扣繳。

(4) 房屋稅上之優惠

依房屋稅條例第 15 條第 1 項第 11 款規定，經目的事業主管機關許可設立之公益信託，其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，免徵房屋稅。

(5) 營業稅上之優惠

依加值型及非值型營業稅法第 8 條之 1 第 1 項規定，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；第 2 項規定，前項標售、義賣、義演之收入，不計入受託人之銷售額。

綜上所述，依據其稅法的規定以及相關工作者在推動公益信託過程中，針對公益信託租稅的研究以及實際的運作面對政府之稅法規範，都說明目前公益信託的稅法分為兩種情況。1. 受託人若為信託業者（現行法規主要是對於信託銀行業），則

可以直接免稅；2. 由於是明定受託人為信託業者，但公益團體並非是信託業者，故在免稅的規定中必須重新認定。因此，公益團體在進行公益信託過程，若要獲得免稅的優惠，必需要經過國稅局重新認定是否符合免稅資格。

前述中亦提及，公益信託的目的主要是以公共性為目的，屬於公共性的資產是要讓社會大眾都能獲得公共利益，而非受益特定對象。由於我國的公益信託發展是近幾年才開始漸漸在公益團體間萌芽，而大部分的民眾也尚未有公益信託的概念，故國家對於公益信託的重視亦未成形。公益團體除要推展公益信託進行倡議外，也必須促使國家能夠重視相關法令，如免稅的規定更加明確，讓真正想要做公益信託的團體，能讓珍貴的環境、文化等資源獲得更多的維護與保護。因此，根據上述可以理解為公益信託本身是要使社會公眾大部分都能受益，當非營利組織在推倡公益信託時，期望能給予租稅的優惠，讓以公共性目的為主的組織，能夠因此受益而為社會大眾做更多的事。

（二）更高的公益信託法之法源依據

1907年英國國會立法通過「國民信託法案(National Trust Act)」，期給予該組織宣告土地的「不可讓渡權」，以使信託承諾可永久看顧土地。除非經過英國國會同意，否則無人可以剝奪信託組織看管的土地。同時並明列信託的宗旨是在「推動以造福全民、土地之美與歷史資產的永久保存」，這句話具體表達信託的意涵及為永久性、具有保存的義務、協助民眾享受與體驗的責任（林明志等人，2009：6）。

好~如果我知道這塊我只能承租十年，我不能永久規劃的時候，那我可能會有所保留或有所限制。像這個案子就發生在「關渡自然公園」，不能說是發生在這邊，我們有聊過，他們的案子只有三年，委託的部分是三年，最多就是九年，那九年結束之後呢？那是不是就要換其他人經營，那經營團隊可能就要更換，那就會造成一些影響。(A1-8a)

契約形式無法保障自然環境永久保存，唯有讓環境信託法規中設立門檻，讓許

多欲保留的自然環境、文化資產能得以永久留傳。

畢竟財產也是他在憲法上受到保障的權力。所以我們可以透過公益信託這樣子，我們可以去可以把它買下來，而不是我一塊地我都不能動。那當然表面上文化資產有容積移轉，但自然保育沒有容積移轉，對不對喔~所以就是說用公益信託的方式做，那我覺得其實附帶的我們也可以嘗試說，那自然保育跟文化資產保存還是可以同時訂一些容積移轉，當它容積賣出去之後，這個地價就可以便宜一點，用公益信託買回來。(C1-10a)

現在大家的心態就是能夠搶回來一塊就是一塊，因為現在是流失的速度很快，對我來說，只要能救回一塊就是一個任務的達成，這大概是台灣環保團體的心態。…那最重要的是每個在地團體或者是個人都可以就近的去守護他們最近的那塊土地，所以我們強調的就是資源分享。(A2-11b)

財產的轉移複雜，除了土地本身尚有地上物，當分屬不同權利人時，也很難以讓信託的條件成立，例如土地所有權人想要捐贈，但土地上有許多地上物的所有權人卻不肯讓渡，造成實際上會因產權問題而無法釐清或託管的狀況。若是可針對公益信託制定完善的法規制度，則有助於公益信託的發展。

也許會有，但不清楚台灣能否達成，但反觀英國的國民信託卻可以做到，那是英國給予國民信託很高的位階，因為受到法律的保障。就是英國國民信託託管的土地，英國政府要做甚麼事情，也必須要得到他們的同意。他們沒有強制徵收這個部分，就是他就不想讓你用，你想都別想。這個最主要也是因為早期的國民信託運動，促使國會立法給予很高的位階所形成的一種關係。但以台灣來講，以現在的法令沒有辦法，但是當有很多人去關心，不讓你去動它，那是不是會有另外一個選項。(D1-10a)

更高的法律位階可以讓公益信託能真實的達到永續的目標，目前台灣的《公益信託法》是用一般的私益信託法所延伸制定，並沒有真正為公益信託設計一套專用的法源，故於法規的設計上則只是依據私益信託法的相關法條設立公益信託法專章，並且只是加入解釋公益信託意義之法條，並非實質上的公益信託。因公益信託本身無論是環境、古蹟、文化資產…等等，在條件上都可能不只是單純的產權問題。

例如：一塊民眾想要保護的自然環境，上面可能有私人建物，也有私人的經營產業，這些若沒有很明確的規範，在土地信託過程中可能會引起一些糾紛。縱使大眾都認為該土地的自然資源豐富，為了不被浮濫開發而需要信託，但也不能趕走原來居住在土地上的民眾，因為只要是國家的人民皆受到憲法第 10 條規定：人民有居住及遷徙之自由；以及第 15 條之規定：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。因此，法律明確的規範亦是推動公益信託的團體及社會大眾，需要倡議遊說的主要目標之一。

第五章 結論與建議

第一節 研究結論

一、公民參與方面

本研究發現公民參與在公益信託發起社會運動的運用策略中，形成參與行動的動力，在台灣環境資訊協會所發起之環境信託的號召之下，引發民眾為了維護環境而即起參與，透過行動策略運用的口號，加上媒體宣導的助燃，讓整個環境信託運動過程成為一個成功的案例及典範。唯美中不足的是，由於受限於相關法規的影響，無法成功真正的信託該溼地，讓公民參與徒為形式上的參與，而非真實的參與。

雖然結果並非完美，但台灣環境資訊協會本著協會的功能，透過網際網絡的電子報發送，還有網路平台上資訊的分享，依舊持續的針對環境信託做宣傳與倡議，也持續接受第二階段發起之「全民來認股 守護濁水溪」的環境信託運動。雖然 B1 與 C1 曾說明，認為此運動是階段性策略運動，最好的方式應該在於國光石化開發案落幕後也要隨之落幕，因為該運動於當時的時空背景下，礙於法規的規範，可能是無法成功讓該溼地真正成功的被環境信託，這樣的結果可能造成在民眾熱切的參與之後，卻沒有得到一種宣洩的出口，會認為行動是徒勞無功。因此，他們認為最好的方式是要結束那種大型環境信託方式，轉而運用其它的策略，例如：先進行購買較小的土地、建築或是文化資產等，從小面積開始做，讓成功的案例增加，較能激勵公民參與的意願。

然而發起團體的 A1 與 A2 則認為，雖是沒有真正信託當時發起集資購買的溼地，可是策略是成功的。他們希望這個公民參與的行動不會因此而終止，因為有可能在未來是可以成功，且讓當初參與認股行動的民眾可以在時機成熟時，發揮即時的集體效應而令目標達成。站在學者與實務工作者的觀點，或許面對問題的看法有所歧異，但彼此的期望都是希望公民參與的形成是有價值的、有意義的，而不只是空泛的理論建構，當然，公民參與的期望亦需要透過民眾的自我提升。

學者王俊秀於 2008 針對國民信託發表在〈Taiwan News〉的一份報導，他寫道：

「國民信託」使人民藉著「一萬人每人的一元其力量大於一人的一萬元之一萬倍」。讓人民藉著「社會資本」來累積「文化資本」與「自然資本」，不但說明「人民是最大的社團」，也說明「人民是最大的財團」。前述說明，民眾的力量或許微薄，但經過集體的參與其力量增加萬倍，而這個集體的過程就是公民參與重要的一環。民眾因為關心公共事務，因此聚集加入公共事務的參與、討論、甚至是倡議行動，都能為公共事務帶來正向的影響。

當然，多位參與研究者皆共同認為，在台灣資訊如此發達的社會型態，公民參與的行動還是較弱的，公民社會的建構需要公民參與，但是當公民意識不足或者是未收到正確的資訊時，很難激發公民參與的動力，沒有動力就沒有參與。而且一個成熟的公民參與的社會，除公民的行動力外，亦需要提升公民自身的素質。為能夠提升公民的行動力與素質，倡議者必須要針對這些問題去創造利於公民參與的環境，以及能引發公民參與興趣的議題，這個過程也是「培力」公民社會的積極運動。

二、公益信託於永續發展方面

為什麼要公益信託？主要就是希望一個國家於環境、古蹟、文化資產等，這些值得保護的標的能夠永續發展。永續發展的意義不是破壞，而是如 **Brundtland** 報告將「永續發展」定意為「能滿足當代需要而同時不損及後代滿足其本身需要的能力之發展」。又如前述所談之永續發展的意義，其實永續發展早在中國就是一個古老的資源管理觀念與制度。東周時期記載就有此概念，孟子梁惠王篇：「斧斤以時入山林，材木不可勝用也」以及「數罟不入洿池，魚鱉不可勝食也」，就是人們為提供當代與後代子孫能永續地利用自然資源，以避免資源耗竭的危機所擬出的方法，無論是中國古代或是現代西方的永續發展的意義與概念，兩者皆有異曲同工之妙。

今日，公益團體推動名為「環境信託」、「國民信託」或者是「公益信託」，它們在名稱或有不同，但背後的實質意義是相同的。之所以要公益信託，就是希望透過信託的方法，達成保護環境、文化資產、古蹟等這些值得保護的重要資產。人類賴以生存的空間基石是「土地」，而人類在經歷的數千年的演化歷史，為後代所留下的是淵源流長的人文資產，這些不會隨著時間的消逝跟著消失，反而會形成更有價值

的遺物。因此，研究參與者皆認同，公益信託的成功能影响國家永續發展政策的方向，也可能會影响國土規劃的政策方向。當然，在此時尚未看到持續的影响，不過國光石化開發案的撤銷，正是公益信託的倡議與參與的過程中，讓政府看到民眾的想法與決心，或因此而讓這個開發案無法繼續。因此，公益信託對於國土、文化資產、古蹟的永續經營與發展，應為正向的影响。多數研究者也覺得，公益信託是值得推動的社會公益活動，只要方向正確，絕對能影响政府對於政策制定的態度與方向。

而永續發展於我國雖然訂定各種指標，也明確的列出指標性系統需要達成的均衡目標，然而在經濟發展的需求下，環境永續以及社會永續向來都是被忽略的範疇。我國在國家治理的部分，由於一直處於不穩定的狀況，不同於英國政體是長期較為穩定的狀態，故許多政策的推動皆積極的以經濟發展為主，在經濟為主體的導向之下，過度開發儼然是開發中國家最嚴重的問題，且過度開發也代表著對於環境、生態、文化資產的不友善。所以，永續發展的概念亦需要透過教育的過程，讓此觀念深植在民眾的心中，這樣也才能在未來發揮效用，民眾若能瞭解到永續發展的重要性，無論是環境永續、經濟永續、社會永續這三個面向，都是能夠達到平衡，使得公平正能夠伸張。可是無論是開發中國家或是已開發國家，以資本主義的型態經營的國家，很難有上述三個面向的平衡，但是民眾之所以願意站出來，就是為自己發聲，為一個永續的未來發聲。針對永續發展教育，A1、A2、D1 皆認為，透過活動的舉辦去體驗，能夠加深民眾對於永續發展的意義更加瞭解，而且也能夠創造公民參與的橋梁。而 B1 與 B2、C1、D1 亦認為，透過環境教育及生命教育的課程，能夠讓公民意識提升。首先要讓民眾瞭解自己所處的環境到底是甚麼，體驗生命的意義到底是甚麼，此過程期望參與者能夠認同並且加入行動。這些過程除了引領公民參與之外，還有就是透過教育引發環境永續的內涵，讓永續發展除開發以外，還能夠保護以及延續傳統的一種行動。

三、公益信託的推動及法規方面

公益信託於我國尚為萌芽階段，雖然台灣環境資訊協會、台灣國民信託協會於

近年來雖積極的推動，但就實質上民眾對於公益信託的瞭解非常有限。大家可能比較知道「信託」，也不知道信託還有分為「私益信託」及「公益信託」。就公益信託的部分是以「公益信託專章」作為主要的法規依據，並非獨立的專法。因此，在於法規中尚有部分對於公益信託的委託、受託，其相關的法規解釋有其模糊地帶，部分法規沒有明確的針對公益信託專章去做規定或解釋，造成 NGO 團體成為受託者時，許多租稅優惠有可能無法適用，理由是稅法的規定中，未提到公益團體可以直接免稅的法規，而是以信託業者為免稅的對象，然而，我國的信託業者就是銀行。

在公益信託的推動過程中，最重要的是讓民眾知道「公益信託」是甚麼，運用媒體資訊、文宣、議題營造等方法，讓公益信託的概念讓民眾透過簡單易懂的方式去瞭解。有心參與的民眾自然會去瞭解何謂「公益信託」。B1 與 C1 認為，一個好的推動方法，可以讓民眾真正的瞭解公益信託的本質。B2 與 D1 也認為，公益信託可以透過教育的方法，讓民眾學習如何用自己的力量去保護有價值的資產。台灣環境資訊協會 2010 年所推動反國光石化的環境信託「全民來認股 守護白海豚」運動，讓當時有心參與的民眾終於了解了甚麼是公益信託，不只是一時的感動，而是實質建構公益信託的藍圖。

其次，由於公益信託在台灣未成氣候，因此，我國雖有「公益信託專章」的法規依據，但真正要讓信託成功，除此法的依據外，需要更高的法源才有可能讓信託成功的案例增加。研究參與者大多認為，現行的法規無法與其它的相關法規配套，例如一般土地的地權、地上物、國有土地等，如果要將其信託買下，可能會引發不同的問題。C1 認為政府的經營是要對全民負責，國家的土地是全民的，沒有理由因為環保團體或是部分民眾認為那個土地需要保護，國家就必須要讓渡。私有土地及地上物更是如此，私有財的觀念在我國是一種根深蒂固的觀念，很難受到「因為它是重要的土地、古蹟、文化資產」這樣的概念，就會願意出讓或是轉賣給保護組織，今日你有錢可以買，其它的財團也有錢可以買，民眾在處理私有財的時候，通常是以利己的先決條件去決定要如何處理，並不會考量到這個地方以後會具有何種價值去處理。今天民眾有一塊地、一棟房子或是祖先流傳下來的文化資產，當他想要轉

賣時一定是以出價最高者為優先順序。因此，法規的配套與政策的制定，絕對會影響需要保護的環境、土地、文化資產等，這些對於後世有價值的東西才可能真正的有所依據而受到保護。

所以法規的改革亦是推動公益信託團體需要去積極面對以及倡議的部分，例如像英國的「土地不可讓渡」、美國的「地役權法」等這樣的較高的法源依據，如此才更有可能性去推動公益信託。如果只是倡議自己的理念，卻不從會影響自己的政策方向或法規去推行修訂，很多的行動可能會失敗且無效。因此，公益信託未來的發展亦要從政策制度面及法規制度面去進行改革，才能讓公益信託的推動更加的有成效。

第二節 研究建議

一、對提升公民參與的建議

公民社會的參與需要經常自省不是「如何到達目的地」而已，更需要環顧「我們現在的樣子與身分與我們原初的目標一致嗎」？為了這樣的價值，公民團體在於發動公民參與的過程，更需要將自己的目標明確設立，並且將組織的根基與價值成為力量，並為這些價值而進行動員與行動的連結，帶領公民投入公共事務的關心、行動，進而形成一股凝聚力。讓公民參與價值能真正落實，勿讓其成為空泛的行動。

台灣的公民參與除公民本身的參與力道不夠外，且各個公民參與的平台除了在重大事件發生時，才會有相關的連結或者是以結盟的方式集結，進而推動公民行動，例如 2010 年的守護白海豚事件。若是在非有重大事件時，民眾對於公共事務大多較為冷漠而且被動，不會主動去參與各項公共議題，亦不會主動去瞭解有哪些公共議題是該關心的，必須要由一些非營利組織或者是中介團體，起來號召或者是發起一些活動讓民眾參與，才有可能激發民眾參與的行動。由於這樣的現象，台灣的公民參與行動尚待加強及努力。除一些非營利組織的努力推動外，關注公共事務及議題的個人，亦可以發揮影響同儕的能量，透過許多關注議題與朋友討論的方式，讓許多人加入公民參與行動。而教育的紮根也是公民參與的重要基礎，一套好得公民教

育體系，可以提升公民素質，也可以提升公民對於社會事務的關懷，而這些需要藉由教育的力量才能培養。

羅夫·錢森(Rolf Jensen)，在 1999 年出版的專書《夢想社會》(*The Dream Society*) 中所說，21 世紀最重要的應建構一個人類的「信念市場」，一個為人類理念而堅持奮鬥的意志與行動網絡，其目的在形成具有凝聚力的意識形態，珍惜龐大社會階層與公民社會所應追求的價值(李宗勳，2009：142)。公民參與需要有人帶領，公益團體推動公共事務最重要的資源就是「公民」。而公民社會是需要累積的，如何提升「人民的素質」及群族性格的成熟，需要透過長期的培力，而不只是追求短期的氛圍營造。公民參與需要先建構一個完整的公民社會，改變行動理念與聯盟相互界定互動過程中，建立起在公共利益中有可以享有個人利益，同時也能符合「具有共識目標」以及對「群體有益的事情」。所以在建構的過程中，需要讓參與者認知到，參與、關心一個公共議題，不但在未來具有公共利益且對自身也有利益，這樣更能獲得公民參與的行動能量。

二、對公益信託於永續發展的建議

我們都認為透過大多數人的關環與參與，台灣的環境才有未來！因此，身處於 21 世紀的台灣民眾，相信大部分都是關心我們的土地、環境、古蹟、文化資產。所以公益信託的發展，無非是為台灣的保護運動注入一股新潮，這股新潮或許陌生，但就是要經過教育的薰陶，漸漸地在民眾的心中構築公益信託這座塔。

(一) 重要的非正規教育

本研究發現，在發起認股運動時，除國光石化對於環境危害的宣導，重要的是透過自然生態保護的故事，如白海豚快要絕跡的故事，啟發民眾對於事件的關心，進而加入或同起倡議認股來推動公益信託。這是非正規教育累積公益信託對於永續發展概念的重要性，因為加入體驗自然的活動而讓感動化為行動，民眾能自己想去瞭解公益信託為何，它為環境、古蹟、文化資產…等的永續性，創造另一條路。因此，無論是哪個團體要發展公益信託，最重要的是先讓參與者瞭解公益信託的本質，這樣才能強化參與者共同前進的動力。

（二）強化公益信託對於永續的概念

自 20 世紀末以來，永續發展一直都是前衛的議題，關於永續發展的論述，從國家政策制定、地方發展倡議、企業、民眾生活中無處不在。永續發展的面向太廣，民眾想要關心的議題也太多，需要做的就是讓民眾瞭解真正的永續發展是甚麼，永續的基礎概念清楚、瞭解以後，才能知道自己對永續的看法是正確的。永續發展主要還是建立在公平正義的架構上，均衡發展才是人類生活中能真正獲得公平正義的方式。因此當民眾知道公益信託這件事對自己是好的，對自己的後代是好的，那他自然就會去跟隨，去執行、去共同參與。

三、對公民團體的建議

（一）公益信託法改革倡議的建議

本研究發現參與研究者對於台灣的《公益信託專章》多有其見解，主要是台灣的公益信託專章非獨立為公益信託所制定的法規，而是以信託法為基礎制定的法規，其法規內容對於公益信託的推動助益不大，造成實質上公益信託的公共性根本無法建構與發揮而大打折扣。因此，台灣要推動公益信託尚需要各個遊說團體在於法規制定與相關政策的倡議，讓政府與國會看到人民的需求，制定較適宜之法規才能推動其成效。

（二）催生國土計劃政策的改革

我國國土面積狹小，人口稠密，一個好的國土規劃才能真正讓土地發揮最大的功能。從來都沒有一份真正的「國土計劃」或法規做為台灣國土永續發展的基石。或許有許多人都認為，以前沒有好好規劃，那現在做來得及嗎？正因為以前沒有人去做，那現在更要有人開始去做。沒有好的國土規劃，導致我國地方政府各自為政導致土地的過度開發而引申許多社會問題，如環境汙染、水汙染、住宅區與工業區並立無區隔…等太多的問題需要解決。因此，公民團體亦可倡議催生國土計劃法，一個能有公民參與，政府重視人民聲音的方式所催生出來的國土計劃法，將來可能成為台灣國土永續發展的依歸。

第三節 對未來的研究建議

一、對公益信託參與人的研究

本研究僅針對公益信託的公共性議題研究，研究參與者僅限於公益信託推動規劃者、公益信託研究者、公益運動律師及公益信託捐贈者。公民團體發起環境信託認股運動，雖然有 7 萬多位參與的認股人，但是他們有否感受到規劃者透過活動想要傳遞的理念，想要保護環境的真正價值及重要性，本研究並未探討。而公民參與的主體對象目標是人的行為改變，因此建議可以針對公民參與者的後續行為進行探討。

二、對公益信託與公民利益關聯性的研究

經濟學的第一個概念就是「人的任何行為都是自利的」，當人們在選擇公共議題時，一樣會先考量這個議題對於自身有無實質的利益或者是其它價值。當然，公民素養的提升也可能改變民眾對於自利行為的轉換，在於「利己」與「利他」之間的選擇，時常會出現矛盾的決策。因此公益信託與公民利益之間的關聯性，亦是有趣且值得探討的題目。

參考文獻

一、專書

- 方國輝、陳建文 譯（1991）。《日本對公益信託制度之研究》。台北：財政部金融局。
- 方嘉麟（2003）。《信託法之理論與實務》。台北：元照。
- 朱柔若 譯（2002）。《社會研究方法—質化與量化取向》。台北：揚智文化。
- 林明志、孫秀如、耿璐、單德榕、溫于璇（2009）。《環境信託—給大地一個永恆的許諾》。台北：社團法人台灣環境資訊協會。
- 林淑馨（2010）。《質性研究—理論與實務》。台北：巨流。
- 李永展（2003）。《永續發展—大地反撲的省思》。台北：巨流。
- 林淑馨（2012）。《質性研究—理論與實務》。台北：巨流。
- 周儒（2011）。《實踐環境教育：環境學習中心》。台北：五南。
- 胡幼慧（1996）。《質性研究：理論、方法及本土女性主義研究實例》。台北：巨流。
- 陳向明（2002）。《社會科學質的研究》。台北：五南。
- 楊國樞（2000）。《社會及行為科學研究方法》。台北：東華書局。
- 張紹勳（2004）。《研究方法》。臺北：滄海書局。
- 蕭新煌（1987）。《我們只有一個台灣—反汙染、生態保育與環境運動》。臺北：圓神出版社。

二、期刊論文

- 王志誠（1996）。論公益信託—信託法第八章之評釋。《法律評論》，**62**：4-6，36-47。
- 王俊秀（2006）。美軍眷村在新竹：口述歷史的觀點。《竹塹文獻雜誌》，**37**，52-75。
- 丘昌泰、洪鴻智、陳金貴（2002）。建立市民導向的社區參與制度：北市經驗之評析。《行政暨政策學報》，**35**，1-44。
- 余家哲（2005）。全球化、法制化與國家發展。《中山大學中山學術研究所》。
- 何明修（2010）。從污染受害者到環境巡守者：大寮空汙事件之後的社區參與。

- 公共行政學報，**35**，119-141。
- 李芝瑩（2011）。英國田野學習協會場域經營簡介：自然文化資產保存之場域管理經驗。台灣林業，**37**（6），94-96。
- 李永展、陳安琪（1998）。從生態足跡觀點探討臺灣的永續發展。經社法制論叢，**22**，437-465。
- 李永展、陳錦賜（2001）。永續發展之反思。建築與規劃學報，**2**（1），43-57。
- 李麒（2013）。論日本公益信託制度。法學論著，**64**（4），52-72。
- 李宗勳（2009）。公民社會與社區參與—從心態期待到空間讓渡。公共行政學報，**30**，131-148。
- 呂育誠（2003）。「永續發展」觀點對地方政府管理意涵與影響之研究。公共行政學報，**9**，59-88。
- 林冠宏（2013）。回顧、曲折與展望。北投社雜誌，**67**，5-7。
- 袁鶴齡（2007）。全球化趨勢中的公民參與。研考雙月刊，**31**（5），74-85。
- 徐世榮（1995）。試論科技在地方環保抗爭運動中所扮演的角色—以後勁反五輕抗爭為例。台灣社會研究季刊，**18**，126-152。
- 孫秀如（2013）。公益信託發展現況與國際趨勢—以台灣環境資訊協會參與國際信託為例，**15**，62-79。
- 許焜發（2008）。由「樂生事件」論教師公民參與之信念與實踐。教師實踐與研究，**21**（1），1-32。
- 陳雅慧（2004）。古蹟保存與財產權保障之研究。玄奘法律學報，**2**，85-146。
- 陳順孝（2012）。網路社會動員的繼往開來：反國光石化運定的社會科技基礎和行動策略演化。傳播研究與實踐，**2**（1），19-34。
- 陳春山（2002）。公益信託的理念與制度。律師雜誌，**268**，62-70。
- 陳仲嶙（2012）。為環境信託開始新視野：論私部門從事土地保育的法律工作類型。科技法學評論，**9**（2），45-96。
- 陳仲嶙（2013）。美國的保育役權及其對我國之借鏡價值。國立中正大學法學集刊，

41, 193-237。

陳敦源、黃東益、蕭乃沂（2002）。電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與。

研考雙月刊，28（4），36-51。

陳金貴（1992）。公民參與的研究。行政學報，24，95-128。

曾維莉、陳慧如、黃守良（2013）。落實公意理念的另一種選擇。非營利組織管理

學刊，15，1-25。

廖俊松（2012）。城鄉新風貌與公民參與：臺中市的經驗探討。環境與藝術學刊，

11，69-96。

鄒建中、廖文達（2005）。公益信託之法治與爭議。財金論文叢刊，3，113-126。

賴宗裕（2000）。跨世紀國土規劃願景之芻議--以成長管理及永續發展之觀點論述。

經社法制論叢，25，257-285。

蕭代基（1998）。永續發展的意義與政策方向。經濟前瞻，56，44-49。

饒傳坤（2006）。英國國民信託在環境保護中的作用及其對我國的借鑒意義。浙江

大學學報（人文社會科學版），36（6），81-89。

三、學位論文

林芝邑（2010）。公司協力與公民參與的都會治理整合途徑—以新莊中港太排改造計畫為例。國立政治大學政治學系碩士學位論文，未出版，台北市。

林彥彤（2014）。從組織經濟學觀點探討環境信託契約—以自然谷為例。國立中山大學政治學系碩士學位論文，未出版，高雄市。

高秦菁（2013）。以保育地役權為我國私人土地保育另闢新徑—以英美為立法借鏡。國立清華大學科技法律學系碩士學位論文，未出版，新竹市。

黃素絹（1999）。古蹟保存之經營管理---國民信託之應用。國立台灣大學碩士學位論文，未出版，台北市。

洪秀如（2011）。高雄市市民對石化產業設於海埔地之相關議題、國民信託認知與環境行動之研究。康寧大學資產管理與城市規劃學系碩士學位論文，未出版，台

南市。

陳昱成（2014）。公益信託之運作與相關問題之研究。國防大學管理學院法律學系碩士論文，未出版，苗栗縣。

廖文達（2007）。我國與美國公益信託之比較研究。朝陽科技大學財務金融學系碩士學位論文，未出版，台中。

賴純慧（1996）。公益信託之研究—以信託法為中心。東海大學法律學系碩士論文，未出版，台中。

張培新（2004b）。台灣宗教性非營利組織運作的社會資本考察：以慈濟功德會為例。國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系博士學位論文，未出版，台北市。

張佳怡（2013）。以社會行銷理論探討「全民來認股 守護白海豚」的行動策略應用。國立臺灣師範大學環境教育研究所碩士學位論文，未出版，台北市。

四、英文文獻

Aldo Leopold. 1949. *This essay is excerpted from Aldo Leopold's book A Sand County Almanac*. 2015 年 4 月 10 日，取自：
http://www.waterculture.org/uploads/Leopold_TheLandEthic.pdf。

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. 1993. *Agendas and instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Waugh Jr., & William L. 2002. *Public Administration Review*, Valuing Public Participation in Policy Making. 62(3): 379-383.

Zachary Bray. 2010. *Reconciling Development And Natural Beauty: The Promise Dilemma Of Conservation Easement*. 34 Harv. Envtl. L. Rev.119.

五、其他文獻

方國輝、孫華翔、彭俊亨、陳碧琳（2003）。文化公益信託法律關係、設立監督及實物運作研究報告。行政院文化建設委員會。

李子君、溫于璇 (2010)。2010 公益信託國際講座—進入信託的永續大門。台灣環境資訊協會，1-44。

六、網路等電子化資料

文化公益信託葉俊麟台灣歌謠推展基金無名部落格。2015 年 4 月 15 日，取自：

<http://www.wretch.cc/blog/taiwansongs>。

王俊秀 (2008)。「國民信託」運動與社會資本。2015 年 4 月 10 日，取自：台灣環境保護聯盟網頁：<http://www.tepu.org.tw/?p=536>。

台灣環境資訊協會。2014 年 8 月 26 日，取自：<http://www.e-info.org.tw/zh-hant>。

台灣荒野保護協會。2015 年 3 月 10 日，取自：<https://www.sow.org.tw/>。

竹掃把聯盟。2015 年 4 月 15 日，取自：http://tw.myblog.yahoo.com/bamboo_broom_tw。

行政院環境保護署官網。2015 年 4 月 15 日，取自：http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=1000531164347。

行政院國家永續發展委員會網頁。2014 年 10 月 5 日，取自：<http://nsdn.epa.gov.tw/>。

全國法規資料庫。2015 年 5 月 30 日，取自：<http://law.moj.gov.tw/>。

百略學習教育基金會。2015 年 4 月 15 日，取自：<http://www.mlf.org.tw/>

佛光山全球資訊網。2015 年 4 月 15 日，取自：<http://www.vmhytrust.org.tw/origin>。

英國國民信託基金會 (The National Trust, U.K.)。2014 年 8 月 26 日，取自：<http://www.nationaltrust.org.uk/main/>。

財團法人樹谷文化基金會。2015 年 4 月 15 日，取自：<http://www.tvf.org.tw/cistcenter01.php>。

國家發展委員會。2014 年 4 月 30 日，取自：<http://www.ndc.gov.tw/>。

美國土地信託聯盟 (The Land Trust Alliance)。2015 年 4 月 12 日，取自：<http://www.landtrustalliance.org/>。

附錄

附錄一 濁水溪口海埔地公益信託

信託契約書

委託人姓名：彰化縣環境保護聯盟

統一編號：20383357

戶籍地址：彰化縣鹿港鎮中山路 354 號

聯絡電話：04-7764467

受託人名稱：彰化縣環境保護聯盟

代表人：蔡嘉陽

聯絡地址：彰化縣鹿港鎮中山路 354 號

聯絡電話：04-7764467

信託監察人(一)：吳勝雄

聯絡地址：

聯絡電話：

信託監察人(二)：劉郁純

聯絡地址：

聯絡電話：

信託監察人(三)：林三加

聯絡地址：

聯絡電話：

***本信託案尚由內政部進行審核，未審核通過前，監察人之個人資料將予以保留，不予公開。**

緣濁水溪口的泥灘地海域，不僅為台灣白海豚迴游覓食的棲地，更是彰化淺海養殖漁業區、國際候鳥重要之覓食生態環境，為以公益信託方式向國有財產局購買 200 公頃之_____（詳見圖一，實際面積以實測為準）以為台灣白海豚迴游廊道，永續保存珍貴之自然環境與生態。委託人_____（以下簡稱甲方）與受託人彰化縣環境保護聯盟（以下簡稱乙方）經雙方同意，共同簽訂本公益信託契約（以下簡稱本契約），約定條款如下，以資遵守：

第一章 總則

第一條 信託名稱

本公益信託之名稱為「濁水溪口海埔地公益信託」（以下簡稱本公益信託）。

第二條 信託目的

本公益信託之目的如下：

- 一、 向國有財產局申購濁水溪口 2,000 公頃海埔地，每募集足以申購 200 公頃土地之資金，即向國有財產局申購 200 公頃濁水溪口海埔地。
- 二、 申購上開土地後，應保存其現有之自然狀態，以維護當地自然生態與保育。

第三條 主管機關

本公益信託之目的事業主管機關為內政部營建署。

第四條 信託之生效

本公益信託於報請主管機關許可，並經委託人簽署後生效。其內容如有變更，應依內政業務公益信託許可及監督辦法向主管機關申請或核備後獲准後生效。

第五條 信託期間

自主管機關許可之日起算，除有第三十一條之事由外，本公益信託永久有效。

第二章 信託財產

第六條 信託財產的種類、名稱、數量及價額

1. 本契約之信託財產至 99 年 7 月 1 日止，總額現值為新台幣（下同）1 萬元。於本信託存續期間內，並得持續對公眾募集。
2. 本公益信託為宣言信託，受託人於本公益信託有效期間內，得繼續接受委託及信託財產，並應每季公開收支報表。
3. 受託人因本契約信託財產之管理、處分所取得之孳息或其他財產，均歸屬於信託財產。

第七條 信託財產之保存

本公益信託之信託財產，應統一存放於下列信託專戶：

戶名：彰化縣環境保護聯盟

銀行名稱：第一商業銀行 鹿港分行

帳號：462-10-072-671

第八條 信託財產之移轉

1. 本公益信託對公眾募集時，僅接受現金與現金支票為信託財產。
2. 委託人應於簽署本契約之同時，交付信託財產新台幣____元予委託人，並有義務使委託人就系爭財產取得完整且無負擔之權利，包括但不限於簽署必要之文件或辦理必要之手續。
3. 委託人瞭解，其移轉受託人之信託財產，依法不得扣抵綜合所得稅。

第九條 信託財產之獨立性

1. 如受託人破產時，信託財產不屬於破產財團。
2. 任何人均不得對信託財產聲請強制執行，但為履行本信託之目的，或法律另有規定者，不在此限。
3. 屬於信託財產之債權不得與不屬於該信託財產之債務相互抵銷。

第三章 信託財產之管理方式

第十條 信託財產與受託人其他財產之分別管理

本公益信託之信託財產應與受託人自有財產及其他信託財產獨立分別管理，並設立獨立銀行專戶管理之。

第十一條 購地

1. 本信託契約財產款項達到 2 億 3 仟 8 佰萬元時，即應向國有財產局申購第一筆濁水溪口 200 公頃之海埔地（下稱上開土地）。
2. 系爭土地所有權人應登記為本公益信託受託人即彰化縣環境保護聯盟。

第十二條 信託財產之管理

1. 信託財產所生之收益應按月計算並為帳務處理，信託收益視為信託財產之一部分；信託收益得依信託目的，將信託收益歸入信託財產或為本信託之管理費用。
2. 受託人應依信託目的及法令規定，管理、運用及處分信託財產。
3. 除經信託監察人決議以事前書面同意或法令許可情形者外，受託人不得將信託財產出售、設定擔保物權或負擔債務。
4. 委託人依本契約移轉予受託人之信託財產，將全數使用於購買濁水溪口海埔地。
5. 本信託之管理費用，應由受託人另行募集之。

第十三條 信託財產管理方式之變更

1. 委託人同意，受託人對本信託財產有完整且排他之管理權限。
2. 本公益信託之信託財產管理方式，非經信託監察人決議以事前書面同意，不得任意變更。如信託監察人無法行使同意權，或原定之管理方法因情事變更致不符合信託目的時，受託人得向主管機關申請變更信託財產管理方式。
3. 受託人違反前項之規定，為信託財產處理方式之變更時，委託人或信託監察人或諮詢委員得於知悉之日起一年內，向法院聲請撤銷，委託人、信託監察人、諮詢委員有數人者，得由其中一人為之。如信託財產因此而受有減損者，受託人並應賠償信託財產所受之損害。

第四章 委託人

第十四條 委託人之資格與人數

除無行為能力人、受監護或破產宣告之人外，本公益信託契約之委託人得由自然人或法人充任之。限制行為能力人或受監護人為委託人時，應檢附法定代理人或監護人同意書。

第十五條 委託人之權利

委託人得行使之權利如下：

1. 要求受託人每季定期公開信託財產處理情形，並公告相關文件與帳目；
2. 如受託人有違反義務之行為，或故意使信託財產受損害，委託人得請求受託人返還其違反義務所得之利益及請求損害賠償；

3. 於受託人未依第 13 條第 2 項規定為信託財產處理方式之變更時，依第 13 條第 3 項行使其權利。

第十六條 委託人之稅費負擔

委託人因本契約所生之任何稅捐或費用，應由委託人自行申報繳納及負擔費用。

第五章 受託人

第十七條 受託人之資格與人數

本公益信託設之受託人為彰化縣環境保護聯盟。

第十八條 受託人之義務

1. 受託人依委託人之指示處理信託事務，應依信託法、內政業務公益信託許可及監督辦法等相關法令及本信託契約之約定，以善良管理人之注意義務為之，且尊重諮詢委員會之決議，並不得有虛偽、詐欺或其他足致委託人誤信之行為。
2. 受託人處理信託事務時，應負忠實義務，就本信託財產應與其自有財產及其他信託財產分別管理及分別造具帳簿，且不得以任何名義享有信託利益或為任何法令禁止之利益衝突行為；除法令另有規定外，亦不得將信託財產轉為自有財產，或於信託財產上設定或取得權利。
3. 受託人應於每一年度終了後三個月內檢具下列文件，送信託監察人審核後，報請主管機關核備：
 - a. 該年度信託事務處理報告書。
 - b. 該年度收支計算表及資產負債表。
 - c. 該年度終了時信託財產目錄。
4. 前開第一款至第三款所定文件，受託人並應於其執行信託事務之場所公告之。
5. 受託人應於每一年度開始前三個月，檢具經信託監察人審核後之該年度信託事務計畫書及收支預算書，報請主管機關核備。
6. 受託人應隨時配合主管機關就信託事務及信託財產狀況之檢查提出報告，必要時應配合要求提供相當之擔保或為其他適當之處置。
7. 信託監察人得隨時請求閱覽、抄錄或影印帳簿、收支計算表或信託財產目錄等文件，並得請求受託人說明信託事務處理情形，受託人不得拒絕、妨礙或規避。
8. 受託人於信託監察人或諮詢委員會之委員有內政業務公益信託許可及監督辦法第十二條所載情形之一時，應於事實發生後一個月內，以書面向主管機關申報。
9. 受託人於本公益信託消滅時，應依內政業務公益信託許可及監督辦法第二十八條及第二十九條之規定，辦理應辦理之事項。
10. 除經委託人事前書面同意或依法令規定有義務揭露者外，受託人不得將委託人之個人資料提供或洩漏予與本契約履行無關之第三人知悉。

第十九條 受託人之報酬

本公益信託之受託人為無給職。

第二十條 受託人任務終了

1. 受託人之任務，於其解散、破產宣告或設立登記遭撤銷時終了。
2. 新受託人於接任處理信託事務前，原受託人之法定代理人、破產管理人或清算人仍應繼續依本契約之規定，保管信託財產，就信託事務處理作成結算書及報告書，並對信託事務之移交採取必要措施。法人合併時，其合併後存續或新設之法人亦同。

第二十一條 受託人之辭任或解任

1. 受託人非有正當理由，且經主管機關許可，不得辭任。
2. 受託人有違背職務、其他重大事由或有內政業務公益信託許可及監督辦法第十六條規定之情形時，信託監察人得向主管機關聲請將其解任。
3. 於新受託人接任處理信託事務前，原受託人仍應繼續依本契約之規定，保管信託財產，就信託事務處理作成結算書及報告書，及對信託事務之移交採取必要之措施。

第二十二條 受託人違反本契約義務之責任

若受託人違反第十八條之規定，致受有利益者，應依委託人或信託監察人之請求將利益歸還於信託財產。

受託人因管理不當致信託財產受到損害、違反信託本旨或處分信託財產時，委託人、信託監察人得請求受託人回復原狀，或以金錢賠償信託財產所受之損害。

第六章 信託監察人

第二十三條 信託監察人之人數與資格

1. 本公益信託設置信託監察人 3 人。由林三加律師、吳勝雄先生、劉郁純會計師共同擔任。
2. 信託監察人除就信託財產之保存行為得單獨為之者外，應以過半數之決議執行職務，但法律另有規定或主管機關另有指示者，不在此限。

第二十四條 信託監察人之職責

信託監察人應依善良管理人注意義務，為國土永續發展及生物多樣性保存之目的履行職務，包括但不限於：

1. 有權監督受託人對信託財產管理、運用或處分行為
2. 有權要求受託人改正不符信託目之不當行為或撤銷違反信託目的之處分，並得請求以金錢賠償信託財產所受損害或回復原狀。
3. 檢查信託事務執行及信託財產狀況。
4. 得以自己名義，於受託人違背職務或有重大事由時，向主管機關聲請解任該受託人，或對受託人進行與本契約有關之訴訟上或訴訟外行為。
5. 審核受託人製作之報告、財產目錄及收支計算表、年度信託事務計劃書、收支預算書等文件；

第二十五條 信託監察人之報酬

本公益信託之信託監察人為無給職。

第二十六條 信託監察人之任期、辭任或解任

1. 本諮詢委員會委員任期為五年一任，任期屆滿時，應由受託人另行選任之。
2. 信託監察人非有正當理由，且經諮詢委員會同意並經主管機關許可者，不得辭任。
3. 信託監察人怠於執行職務或有其他重大事由時，諮詢委員會得選任新信託監察人並解任原信託監察人；諮詢委員會不能或不為選任者，受託人得向主管機關申請，請求將原信託監察人解任並選任新信託監察人。

第七章 諮詢委員會

第二十七條 諮詢委員會設立

1. 本公益信託應設立諮詢委員會，由社團法人台灣環境資訊協會、台灣環境保護聯盟、社團法人中華民國荒野保護協會、社團法人台灣蠻野心足生態協會、台灣生態學會、社團法人中華民國野鳥學會、陳章波博士、汪中和博士、王建平博士共同組成。
2. 諮詢委員會之委員為無給職。
3. 委託人、受託人及信託監察人配偶、三親等以內之血親或二親等以內之姻親，不得逾現有委員人數三分之一。

第二十八條 諮詢委員會職責

本公益信託諮詢委員會之職責，包括但不限於：

1. 協助信託業務規劃及執行；
2. 擔任受託人處理信託事務之顧問。除諮詢委員會之決議違反法令規定或有明顯不當之情形外，受託人應尊重諮詢委員會之決議。倘受託人違反諮詢委員會決議致有害於本公益信託之虞時，信託監察人得糾正或制止之。

第二十九條 諮詢委員會決議方式

1. 諮詢委員會每年至少開會一次，必要時得隨時召開。第一次諮詢委員會由受託人擔任召集人，並選任諮詢委員會主席。日後諮詢委員會之召集由該被選任之主席召開，但主席無法召集會議時，則由受託人或信託監察人召集之。
2. 諮詢委員會決議，應有過半數委員出席，出席委員過半數之同意行之。
3. 有關諮詢委員會召集及決議程序，得類推人民團體法及相關法令之規定處理。

第三十條 諮詢委員會委員任期及辭任

1. 本諮詢委員會委員任期為五年一任，任期屆滿時，應由受託人另行選任之，並經信託監察人同意並由受託人公告後生效。
2. 諮詢委員會委員於任期中，如有違法失職，得由信託監察人經主管機關之核准，隨時將其解任。

3. 任一委員辭任或解任時，受託人得另行選任遞補之。
4. 委員之選任、解任及辭任均應由受託人向主管機關申報。

第八章 契約之變更、解除與終止

第三十一條 公益信託消滅事由

1. 本公益信託於下列情事發生時消滅
 - a. 保育濁水溪口濕地之目的已無達成可能；
 - b. 本公益信託經受託人、諮詢委員會及信託監察人同意消滅；
 - c. 本公益信託經主管機關撤銷其許可者。
2. 本公益信託因前項任一事由而消滅時，委託人與受託人間之信託關係即行終止。

第三十二條 公益信託消滅後之申報義務

前條第 1 項情事發生後，受託人應於一個月內將消滅之事由及年月日，向主管機關申報。

第三十三條 結算及報告

受託人於本公益信託消滅時，應就信託事務之處理作成結算書及報告書，並取得信託監察人之承認，於取得承認後十五日內，向主管機關完成申報。

第三十四條 信託終止信託財產之歸屬

1. 本公益信託消滅時，信託財產之歸屬依下列順序定之：
 - a. 已購買之土地，其所有權應由全體委託人共有之。
 - b. 尚未購買土地之信託財產，應捐贈台灣媽祖魚保育聯盟專戶：
戶名：社團法人台灣蠻野心足生態協會
銀行名稱：兆豐國際商業銀行 城中分行（代號：017）
帳號：017-09-15465-1
2. 本信託財產無法依前項規定移轉予權利人時，諮詢委員會得決議以類似之目的使本公益信託繼續存續，或使本信託財產移轉於有類以目的之公益法人或公益信託。

第九章 附則

第三十五條 準據法及管轄法院

本契約應依中華民國法律解釋並執行之，本契約之任何爭議，各當事人應本於善意依誠信原則協商解決，如自任一方通知他方開始協商之日起三十日內無法完成解決時，雙方當事人同意以台灣彰化地方法院為第一審管轄法院。

第三十六條 契約份數

本契約簽署壹式貳份，由委託人與受託人各執乙份為憑，另肆份正本檢送主管機關存查。

委託人姓名（簽章）：

統一編號：

戶籍地址：

聯絡電話：

受託人名稱（簽章）：彰化縣環境保護聯盟

代表人：蔡嘉陽

聯絡地址：彰化縣鹿港鎮中山路 354 號

聯絡電話：04-7764467

中華民國九十九年月日

附錄二 公益信託專章

第八章 公益信託

第 69 條

稱公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託。

第 70 條

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。前項許可之申請，由受託人為之。

第 71 條

法人為增進公共利益，得經決議對外宣言自為委託人及受託人，並邀公眾加入為委託人。

前項信託對公眾宣言前，應經目的事業主管機關許可。第一項信託關係所生之權利義務，依該法人之決議及宣言內容定之。

第 72 條

公益信託由目的事業主管機關監督。目的事業主管機關得隨時檢查信託事務及財產狀況；必要時並得命受託人提供相當之擔保或為其他處置。受託人應每年至少一次定期將信託事務處理情形及財務狀況，送公益信託監察人審核後，報請主管機關核備並公告之。

第 73 條

公益信託成立後發生信託行為當時不能預見之情事時，目的事業主管機關得參酌信託本旨，變更信託條款。

第 74 條

公益信託之受託人非有正當理由，並經目的事業主管機關許可，不得辭任。

第 75 條

公益信託應置信託監察人。

第 76 條

第三十五條第一項第三款、第三十六條第二項、第三項、第四十五條第二項、第四十六條、第五十六條至第五十九條所定法院之權限，於公益信託由目的事業主管機關行之。但第三十六條第二項、第三項、第四十五條第二項及第四十六條所定之權限，目的事業主管機關亦得依職權為之。

第 77 條

公益信託違反設立許可條件、監督命令或為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。其無正當理由連續三年不為活動者，亦同。目的事業主管機關為前項處分前，應通知委託人、信託監察人及受託人於限期內表示意見。但不能通知者，不在此限。

第 78 條

公益信託，因目的事業主管機關撤銷設立之許可而消滅。

第 79 條

公益信託關係消滅，而無信託行為所訂信託財產歸屬權利人時，目的事業主管機關得為類似之目的，使信託關係存續，或使信託財產移轉於有類似目的之公益法人或公益信託。

第 80 條

公益信託關係依第六十二條規定消滅者，受託人應於一個月內，將消滅之事由及年月日，向目的事業主管機關申報。

第 81 條

公益信託關係消滅時，受託人應於依第六十八條第一項規定取得信託監察人承認後十五日內，向目的事業主管機關申報。

第 82 條

公益信託之受託人有左列情事之一者，由目的事業主管機關處新台幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰：

- 一、帳簿、財產目錄或收支計算表有不實之記載。
- 二、拒絕、妨礙或規避目的事業主管機關之檢查。
- 三、向目的事業主管機關為不實之申報或隱瞞事實。
- 四、怠於公告或為不實之公告。
- 五、違反目的事業主管機關監督之命令。

第 83 條

未經許可，不得使用公益信託之名稱或使用易於使人誤認為公益信託之字。違反前項規定者，由目的事業主管機關處新台幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。

第 84 條

公益信託除本章另有規定外，適用第二章至第七章之規定。

第 85 條

公益信託之許可及監督辦法，由目的事業主管機關定之。

第 九 章 附 則

第 86 條

本法自公布日施行。

本法中華民國九十八年十二月十五日修正之條文，自九十八年十一月二十三日施行。