

## 為環境信託開啟新視野：論私部門 從事土地保育的法律工具類型\*

陳仲嶙\*\*

### 摘 要

以民間自己的力量進行棲地之圈護與保育，而非僅寄望政府對管制區域的劃設與執法，在英、美等國已有長久歷史且成績斐然。此一理念在我國雖仍屬起步階段，但經過十多年的醞釀，近年以環境信託為號召的倡議已吸引愈來愈多的關注。本文認為，私部門對土地管領或監護以直接達成土地保育，可作為國土治理的重要環節，而可能運用於取得土地之管理或監護的法律工具繁多，非僅公益信託一端；對相關法律工具更全面的理解，將有助於考量不同脈絡與需求，於個案中尋求適切可行的法律工具，也將有助於在立法政策上進行更完整的思索。

關鍵詞：環境信託、國民信託、國民環境信託、土地信託、信託法、農育權、保育地役權

---

\* 本文為國科會專題研究計畫「環境信託的法律工具」（NSC 99-2410-H-007-043-MY2）之一部分研究成果。作者感謝審查委員的寶貴建議，並感謝高秦菁同學、何琳潔同學、陳哲雄先生、劉珮汶同學於資料蒐集整理與格式校正上的協助。本文其中一章之初稿曾於2011年4月28日「棲地保育的途徑——土地保育之法律工具」論壇中發表，與會專家們提供許多寶貴意見，併此致謝。

\*\* 國立清華大學科技法律研究所副教授；美國威斯康辛大學麥迪遜分校法學博士。

投稿日：2012年2月22日；採用日：2012年9月10日

Cite as: 9 TECH. L. REV., Dec. 2012, at 45.

# **Broadening the Horizon of Environmental Trust: Legal Instruments of Private Approaches to Land Conservation**

Chung-Lin Chen<sup>\*</sup>

## Abstract

The idea and practices that the private sector devotes to land conservation by directly acquiring and managing land have developed for a long time and reached great achievements in many countries such as the U.K. and the U.S. In recent years, this idea, in the name of the “environment trust,” has drawn more and more attention in Taiwan. This article intends to show that private approaches to land conservation could play a critical role in Taiwan’s environmental governance and argue that the legal instruments to be used in private land conservation are potentially diverse, rather than only a charitable trust can be invoked. The comprehensive understanding and comparison of the potential legal instruments in

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University; S.J.D., University of Wisconsin-Madison.

this article will help practitioners to match adequate instruments to specific real contexts and help the legislature to devise a comprehensive law reform.

Keywords: Environmental Trust, National Trust, Land Conservation, Land Trust, Trust Act, Right to Agriculture and Conservation, Conservation Easement

我們必須發展新的展望、保護與滋養的工具，以回復人和自然的關係，並確保我們傳與後世許多代子孫的國家資產，翠綠而豐饒。

—John F. Kennedy<sup>1</sup>

## 1. 前言

經過十多年的醞釀，以民間自己的力量進行棲地之圈護與保育，而非僅寄望政府對管制區域的劃設與執法，已成為達成保育理想上愈來愈受關注與期待的倡議。相關發展在我國，主要是圍繞著「環境信託」之概念而被介紹、宣揚，此一概念除了廣泛出現於環保團體的提倡外，也已吸引了一些環境政策方面之研究。在2010年，以保護白海豚棲息地與國際級重要溼地而發起的「濁水溪口海埔地公益信託」，感召達數萬人承諾捐助之響應，更讓環境信託之實踐邁入重要的里程碑。考察英、美等其他國家相關發展之興盛，令人對在我國的未來發展寄予高度期待，或許此一路徑會是可見的將來在保育工作上最具突破性的一環。不過，相對於保育界的重視，法律觀點的研究卻相當缺乏，本文之目的，即希望在此空缺多提供一些填補。尤其是，國內對於環境信託之理解，因發展上的偶然，有較限縮於以保育為目的之「公益信託」的情形，有待從法律角度進行概念之釐清。

本文認為，私部門於推動對土地管領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，非僅公益信託一端；而對可能之法律工具類型更全面的理解，將有助於考量不同脈絡與需求，於個案中尋求適切可行的法律工具，也將有助於在立法政策上進行更完整的思索。以下將分五章闡明上述觀點：第貳章從理論面向，論述私部門力量在土地保育上可扮演的角色，再從實務面向，舉英國國民信託與美國土地信託之發展為例，印證私部門於土地保育之直接行動的落實；第參章簡要回顧環境信託於我國之發展，呈現我國因受國民信託詞彙之影響，使實務發展

---

<sup>1</sup> ARTHUR M. SCHLESINGER JR., A THOUSAND DAYS: JOHN F. KENNEDY IN THE WHITE HOUSE 659 (2002).

產生侷限之現象，進而引出更全面觀照潛在法律工具的需求；回應此一需求，第肆章即開始探索買賣、贈與、遺贈、公益信託、農育權、租賃、使用借貸、委任（委託管理事務）等模式於國民環境信託上之運用及其優、劣勢；最後，第五章以前章之潛在法律工具的更全面理解為基礎，探討國家在國民環境信託上所扮演的角色，並期待本文之論點，能為未來之實務發展與法制建構開啓較廣闊的視野。

本文所探討的標的，也就是民間透過對土地之管領或監護直接達成土地保育之努力，本文以「國民環境信託」一詞簡稱之，以便於討論。惟此一名詞使用是否最為妥適，本文其實尚感遲疑，如後文第參章將闡述的，僅為權宜之計。就名詞使用值得先做背景說明的是，國內相關討論多使用「國民信託」、「環境信託」、「國民環境信託」等概念，但這些概念之使用往往意涵不明，或有理解上的混淆。它們各自是在指稱保護文化資產與自然環境的公益團體，或是指涉以環境保育為目的之公益信託，還是指涉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，須在個別文獻中探求真意。此一紛雜的名詞理解現象，源自於英國國民信託之顯赫成就、我國保育團體對於描述行動理念之需求、信託一詞在法律上具有特定意涵等因素。整個背景，有待本文於第貳章簡介英國國民信託，再於第參章概覽我國環境信託之發展後，方能充分理解，於此暫不做深論。由於上述名詞理解之紛雜，後文在我國脈絡下提及的國民信託或環境信託概念，因有描述現狀之需要，本文並不先給予一致而明確的定義，合先敘明。

另值得一併於研究範圍上說明的是，本文探討民間透過對土地之管領或監護直接達成土地保育之努力，係一種行為面的論述角度，尤其聚焦於法律工具的觀察，這是國內既有文獻，尚未給予完整關注的主題。相對地，從英國國民信託或美國土地信託等組織，借鏡我國保育團體之發展或法制，此種組織面的觀察角度，則非本文之切入角度。本文雖也介紹到英國國民信託之努力與美國土地信託運動，而觸及一部分組織面的說明，但只是一方面在藉由這些組織引出英美相關行動的發展，二方面為後文析論我國發展上於概念

理解上的問題，鋪陳背景；其對本文澄清概念上的混淆固具重要性，但組織面的觀察並非本文重點。聚焦於法律工具，本文將對我國法下可能採行的法律工具類型做完整探索。至於更進一步的立法論，特別是新的法律工具類型之建構，有待另行給予充分的探討，亦非本文範圍所及，謹此一併說明。

## 2. 私部門土地保育力量作為國土治理的重要環節

### 2.1 私部門力量在保育工作上之淨勝與優勢

保育無疑是政府的重要任務之一，但在實際執行面上卻存在與理想相當程度之落差。在現今面對全球氣候異常、水旱災與土石流頻仍、水資源污染匱乏、環境毒物累積、生物多樣性持續下降等問題之背景下，環境與生態之保育已成我們的社會是否能續存發展的關鍵課題。不幸的是，行政部門在保育工作上之實際成果，卻往往不符期待。其原因主要並非欠缺管制之工具或權限，而可能應歸咎於下述三方面之因素：第一，政府因專業、人力、經費等資源之限制而造成執行不足<sup>2</sup>；第二，政府因政治壓力或官僚態度而執行鬆散或執行意願低落<sup>3</sup>；第三，政府本身也可能是應被管制的對象，此時因利益

<sup>2</sup> 例如高英勳與王鴻濬即分析指出，自然保護區一般缺乏專人管理，並無法獲得有效的財政支援，使管理和保育工作上都面臨挑戰。高英勳、王鴻濬，「自然保護區設置經營管理及評量」，看守台灣季刊，第4卷第3期，頁185-186（2002）。

<sup>3</sup> 即使保育工作從整體福祉角度來看具高度重要性，政府仍無積極從事保育之誘因。這主要是因為，保育所涉及之利益分散，即使加總起來利益極大，每個人個別之利益卻不足以促成有效的行動，遑論將受影響但無發言權的未成年人與後代子孫。相對地，從事開發之特定人或團體，具有高度集中之利益進行政治程序之參與，以促成對其有利之決策。其結果，將導致少數政商團體之利益被過度代表（overrepresentation），也就是所謂「少數偏頗」（minoritarian bias）之政治程序失靈現象。參見陳仲嶙，「環境影響評估事件的司法審查：從比較制度分析重新思考不確定法律概念的審查密度架構」，發表於「公法新課題學術研討會」，頁14-19（2010）。

衝突而更難期待切實管制<sup>4</sup>。整體而言，可以說對於政府管制之倚賴，必須面對政府失靈之問題。

對於政府失靈之制度回應，除了部分問題可能透過政府本身之改革而獲得緩解，更根本的途徑，自然是從政府以外——也就是引入私部門之力量——的方向來思考。在廣大之公眾中，存在許多具備專業知識與技術，又懷抱正義感與公益熱忱之人與團體，借助這些公民社會力量，將在保育目的之追求上獲致更高之效率，補充政府施政之不足。另外，此一模式也有鼓勵利他心與減少制度溢流等之附帶功能<sup>5</sup>。而所謂引入私部門力量之制度設計，在我國法制中其實已不乏其例。如公民訴訟法制，藉由放寬原告適格，並提供費用上之誘因，讓關心環境的民間公益團體透過訴訟，矯正行政機關於執行上之怠惰或疏漏<sup>6</sup>，可說是最佳例證。又如野生動物保育法第 10 條規定，對於野生動物保護區保育計畫之執行，必要時得委託其他機關或團體執行。當主管機關將該等執行事務委託給私人辦理時，行政法上稱為「委託行使公權力」<sup>7</sup>，環境政策學者則有以「分權管理」、「分權制度」為題加以討論者<sup>8</sup>，而從本文之論述來描繪，可以說也是一種引入私部門力量的管制模式。

<sup>4</sup> 上述三方面因素之整理，參見葉俊榮，「環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差」，法學叢刊雜誌社編，跨世紀法學新思維——法學叢刊創刊五十週年，頁 196（2006）。

<sup>5</sup> 參見同前註，頁 197-199。

<sup>6</sup> 我國公民訴訟條款散見於各項環境法規中，條文內容大同小異。以環境基本法為例，該法第 34 條規定：「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。行政法院為判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、監測鑑定費用或其他訴訟費用予對維護環境品質有具體貢獻之原告。」關於公民訴訟法制作為環境事務上政府失靈之制度回應，參見同前註，頁 197。

<sup>7</sup> 在論及委託行使公權力時，行政法學者即有提到「不僅可以減輕公行政之工作負擔，且因私人富有積極、主動及機動之特性，可以產生較高之行政效率。」陳敏，行政法總論，頁 1004（2009）。

<sup>8</sup> 王鴻濬，「環境保護公益信託於濕地經營管理之應用」，發表於「雲嘉南濱海濕地永續發展研討會」（2005），亦可見台灣環境資訊中心網站：<http://et.e-info.org.tw/>

承繼此一思維，針對土地保育，私部門還能透過何種面向之努力扮演更重要之角色？在許多國家已有長久歷史，而於近年亦於我國漸受矚目的國民環境信託，可說是一項關鍵的發展方向。國民環境信託是由民間自己進行土地的圈護與管理，而非苦苦等待政府對國家公園或保護區等管制區域的劃設與保育計畫執行，自然避免政府失靈之問題。同時，國民環境信託運動不具有對抗性，建基於對土地與自然之美的愛，且通常根植於本地社區而與我們週遭生活密切相關，因此較容易獲得民眾的支持與投入<sup>9</sup>。

國民環境信託之實踐在許多國家已結出豐碩果實，其中尤以英國之發展最具全球知名度與影響力，而在英國之發展萌芽時，類似理念也出現於美國，並於後世爆發出充沛的能量，故以下將以英美相關發展為例做簡要介紹，以呈現國民環境信託作為國土保育重要環節之可能性。在英國方面，「國民信託」此一非營利組織在相關實踐上一枝獨秀，並深深影響許多其他國家之發展，亦為我國國內最廣受關注之例子，故國民環境信託之實踐在英國的發展，宜以「國民信託」此一組織為中心進行瞭解。美國方面，在英國國民信託成立的同一年代，也出現了推動類似理念的非營利組織，此類保育團體在美國一般被統稱為土地信託組織，而國民環境信託此類行動於美國之探討，均圍繞著土地信託組織而展開，故以下將以其為中心來認識國民環境信託在美國的發展歷程與現況。其中關於英國國民信託，在國內其實已經許多文獻介紹<sup>10</sup>，故本文擬僅簡要說明，相對地，對於美國之土地信託運動則

---

node/47、<http://et.e-info.org.tw/node/48>（最後點閱時間：2011 年 4 月 29 日）；高英勛、王鴻濬，前揭註 2，頁 186-188。

<sup>9</sup> See RICHARD BREWER, CONSERVANCY: THE LAND TRUST MOVEMENT IN AMERICA 11-12 (2003).

<sup>10</sup> 例如楊崇森，「英國國民信託（National Trust）之發展與對各國之影響」，法令月刊，第 58 卷第 8 期，頁 16-27（2007）；李秋靜，「保育與發展之均衡策略——英國國民環境信託簡介」，台灣經濟研究月刊，第 21 卷第 5 期，頁 32-38（1998）；林正陸，運用國民信託從事鄉村自然環境之保存與管理——以福寶生態園區為例，國立臺北大學資源管理研究所碩士論文，頁 38-48（2004）；林秋芳，環境信託理念



將多做一些著墨。

## 2.2 以英國「國民信託」之努力為例

### 2.2.1 「國民信託」之基本資訊

國民信託（National Trust，全名為 The National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty），是一個以永久保護具歷史意義或自然美麗之地為目的之慈善組織（charity）<sup>11</sup>。名稱中所謂的 national，並非屬於國家或國立之意，而是指國民，也就是表徵著國民以其自身之力量，取得具自然或歷史價值之資產，而予保護管理並開放大眾接近之意<sup>12</sup>。事實上，該組織係獨立於政府之外，基本上並無任何政府財政支援，收入仰賴於會員，以及該組織本身之努力。雖然並無政府的經濟援助，但它享有二項重要之法定特權。一是宣告特定財產為「不可讓與」（inalienable）之權，使其無法被出售，且無國會之明示批准亦無法被強制收買；二則是能在免稅提供下取得資產<sup>13</sup>。

國民信託如下將提及的，最初是依公司法（Companies Act）所成立的非營利組織，組織性質屬「擔保有限責任」（limited by guarantee）<sup>14</sup>。於此種類型，成員在公司設立時無出資義務，只要公司繼續營運，公司成員無須擔負任何責任，其責任只有在公司清算而需要償付公司債務時，才就其所擔保之範圍負責；這是與所謂「股份有限責任」（limited by shares）之公司類型不同之處<sup>15</sup>。擔保有限責任公司廣泛被使用於慈善機構或準慈善機構（例如

---

應用於台灣私有林地經營管理之研究——以龍崎鄉為例，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，頁 35-47（2005）；許獻彰，信託制度作為土地保育工具之研究，國立東華大學環境政策研究所碩士論文，頁 20-25（2001）。

<sup>11</sup> 楊崇森，同前註，頁 16-17；Jennifer Jenkins, *The National Trust*, J. PLAN. & ENV'T L., OCC PAP 17, at 47 (1990).

<sup>12</sup> 楊崇森，同前註，頁 16-17。

<sup>13</sup> Jenkins, *supra* note 11, at 47.

<sup>14</sup> National Trust Act, 1907, 7 Edw. 7, c. 136 (U.K.).

<sup>15</sup> See PAUL L. DAVIES, GOWER AND DAVIES' PRINCIPLES OF MODERN COMPANY LAW 8 (7th

學校、博物館之友、畫廊之友等），不過，股份有限責任公司事實上也有被使用於非營利之目的<sup>16</sup>。如下將提及的，國民信託其後有專屬之法律為其依據，原先依公司法設立之國民信託被新的國民信託所取代，因此，就公司類型的另一組分類來說，其已不再是「登記公司」（registered companies）而是「法定公司」（statutory companies），自無法完全以公司法中的類型來歸類<sup>17</sup>。但其非營利之特徵仍屬無疑，因其所依據之法律已明白設定其公益性質之目的，且規定會員不得就國民信託之收入或財產獲得分紅或任何利益<sup>18</sup>。

雖然該組織最具規模與代表性，不過，懷抱類似使命的公益組織並非僅此一家<sup>19</sup>。而且該組織聚焦於英格蘭、威爾斯與北愛爾蘭，至於蘇格蘭則另有一分立的蘇格蘭國民信託（The National Trust for Scotland）存在<sup>20</sup>。

### 2.2.2 「國民信託」之發展

國民信託最早係由律師 Robert Hunter、社會事業家同時也是婦女運動家 Octavia Hill，及牧師 Hardwicke Rawnsley 三人所創設，於 1895 年 1 月 12 日，作為依據公司法成立之非營利法人，經登記後開始營運<sup>21</sup>。

1907 年，英國國會通過了國民信託法（National Trust Act 1907），以該法建立了新的國民信託，原先依公司法成立的國民信託解散並被新的國民信託所吸收，先前之會員依該法成為新組織之會員<sup>22</sup>，而原先之國民信託之權

---

ed. 2003).

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> 關於此分類，*see id.* at 18.

<sup>18</sup> National Trust Act, 1907, 7 Edw. 7, c. 136, §§ 4-5 (U.K.).

<sup>19</sup> 李秋靜，前揭註 10，頁 32-33。

<sup>20</sup> 參見楊崇森，前揭註 10，頁 18；Jenkins, *supra* note 11, at 47. 關於蘇格蘭國民信託，可參見其網站之簡介：*About the Trust*, THE NATIONAL TRUST FOR SCOTLAND, <http://www.nts.org.uk/About/> (last visited May 12, 2011).

<sup>21</sup> 楊崇森，前揭註 10，頁 17-18。

<sup>22</sup> *See* National Trust Act, 1907, 7 Edw. 7, c. 136, § 3 (U.K.).

利義務，原則上亦均由新的國民信託所繼受<sup>23</sup>。國民信託法作為國民信託之法律依據，規範了該組織之運作及權力。舉其要者，例如第一，該法對其創設目的予以明訂：「為國民之利益，促進永久保存具美麗或歷史價值之土地與建築物，以及得藉以保存其上自然原貌與動植物生命之土地。<sup>24</sup>」第二，國民信託理事會（Board of Trustees）得以決議宣告其被交付之資產係為國民之利益存在，而不能讓與<sup>25</sup>。第三，國民信託得對進入或使用其財產之公眾收取合理之費用<sup>26</sup>。有此國家法律作為該組織之存在與管制依據，無疑對強化公眾信任進而促進其發展有重要助益。

在此之後，國民信託法又數次修正，國民信託能有如今之規模，與其中部分增訂亦有所關連。例如 1937 年國民信託法之修正，擴大了國民信託之目的，使其進一步擴及於保存具建築學或美學上價值之建築物、其所保存之土地或建築物之延伸部分與週遭環境，及建築物內具國民、歷史、美學價值之傢俱、繪畫與動產，並且將讓公眾接近與享受所保存之建築、場所與動產，亦納入其成立目的中<sup>27</sup>。又如 1937 年之修正並創設了「保存誓約」之模式<sup>28</sup>，亦即，土地所有人與國民信託透過契約（agreement or covenant）協議，土地所有人永久或於一定期間不以某些方式計劃、開發或使用土地，而國民信託有權執行契約以免土地所有人有違反約定之行爲<sup>29</sup>。

更加重要的，或許是關於稅捐之減免。首先是 1910 年財政法修正，將讓與資產於國民信託此類公益團體之印花稅免除。其次是 1931 年財政法修正，凡捐贈或遺贈國民信託之保存對象資產，免課遺產稅，同時捐贈人之子孫得作為國民信託之承租人，代代續居於該處，惟負有將其一部分開放公

<sup>23</sup> See National Trust Act, 1907, 7 Edw. 7, c. 136, §§ 8-9 (U.K.).

<sup>24</sup> National Trust Act, 1907, 7 Edw. 7, c. 136, § 4 (U.K.).

<sup>25</sup> National Trust Act, 1907, 7 Edw. 7, c. 136, § 21 (U.K.).

<sup>26</sup> National Trust Act, 1907, 7 Edw. 7, c.136, § 30 (U.K.).

<sup>27</sup> National Trust Act, 1937, 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 112, § 3 (U.K.).

<sup>28</sup> 此一中文名稱係引用自楊崇森，前揭註 10，頁 22。另有稱為「保存協定」者，林正陸，前揭註 10，頁 29。

<sup>29</sup> National Trust Act, 1937, 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 112, § 8 (U.K.).

眾之義務。其後數次修正則不斷擴大免稅範圍。又英國於 1973 年修改賦稅制度，對資產因繼承或贈與之移轉課以「資產移轉稅」，以代「繼承稅」，故現時免除之稅捐為「資產移轉稅」<sup>30</sup>。

發展至今，根據國民信託 2011 年的報告，其擁有之資產高達 255,000 公頃（630,000 英畝）之土地、1,141 公里（709 英里）之海岸線、超過 350 處之歷史建築物、庭園、古代紀念地及自然保留區；同時，其會員數高達 3,800,000 人，且有 61,500 名志工<sup>31</sup>。

### 2.2.3 「國民信託」所採之法律工具

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<sup>32</sup>。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<sup>33</sup>。

在上述法律工具之方式中，以接受捐贈、遺贈或出資購買等來取得土地資產以進行保育者，吾人易於理解，無須本文贅述，較特殊者為保存誓約之制度。如前所提及的，1937 年國民信託法之修正創設了保存誓約的制度，即由土地所有人與國民信託透過契約協議，其中土地所有人承諾永久或於一定期間不以某些方式計劃、開發或使用土地，而國民信託有權執行契約以對抗土地所有人及其後手<sup>34</sup>。原來在普通法中，隨同土地移轉的誓約（covenant）以存在受利益的需役地為前提<sup>35</sup>。但國民信託法創造了一種「法定誓約」（statutory covenant），依該項規定，國民信託被視作「如同」擁有比鄰之土

<sup>30</sup> 楊崇森，前揭註 10，頁 23。

<sup>31</sup> NATIONAL TRUST, GOING LOCAL: ANNUAL REPORT 2010/11, at 0 (2011).

<sup>32</sup> 李秋靜，前揭註 10，頁 36；李秋靜，以國民環境信託進行自然保育之制度探討，國立東華大學自然資源管理研究所碩士論文，頁 56（1997）。

<sup>33</sup> See National Trust Act, 1907, 7 Edw. 7, c. 136, § 4 (U.K.).

<sup>34</sup> National Trust Act, 1937, 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 112, § 8 (U.K.).

<sup>35</sup> Colin T. Reid, *The Privatisation of Biodiversity? Possible New Approaches to Nature Conservation Law in the UK*, 23 J. ENVTL. L. 203, 203, 211 (2011).

地且該誓約係為該比鄰土地而存在一般<sup>36</sup>。也就是說，雖然實際上可能並沒有需役地存在，但透過實定法擬制為國民信託擁有需役地，而可允許訂定誓約以限制土地使用。

不過，在實際運用上，國民信託似乎主要仍仰賴土地之擁有而非保存誓約。國民信託之官方資料似均僅提及擁有資產之數字，而未特別列出依保存誓約保護之資產面積，因而難以確知。如以一本 1996 年的書籍所載之資料為據，則截至 1994 年，國民信託擁有 591,000 英畝之土地，另有 79,000 英畝土地在保存誓約下管領，二者之數量有頗大的距離<sup>37</sup>。且從成長趨勢來看，從二次大戰期間開始，獲得擁有土地之面積即不斷穩定上升，但受保存誓約保護之土地，成長幅度則相當平緩，二者間的差距呈現愈拉愈大之現象<sup>38</sup>。

## 2.3 以美國的土地信託運動為例

### 2.3.1 土地信託組織之概念

在美國，一般所稱的土地信託（land trust），係指透過取得土地或保育地役權（conservation easement）等方法，直接地從事土地保育的非營利組織<sup>39</sup>。它們相當多元，有的以保存農村生活方式為取向，有的以保衛開放空間使免於都市或農村的過度蔓延為目的，有的則是為了保護特定自然資源，

<sup>36</sup> Ian Hodge & Richard Castle, *Covenants for the Countryside*, CONVEYANCER & PROP. L., Mar.-Apr. 1994, at 122, 124-25; National Trust Act, 1937, 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 112, § 8 (U.K.).

<sup>37</sup> JANET DWYER & IAN HODGE, COUNTRYSIDE IN TRUST: LAND MANAGEMENT BY CONSERVATION, RECREATION AND AMENITY ORGANISATIONS 74 (1996).

<sup>38</sup> *Id.* at 73.

<sup>39</sup> See LAND TRUST ALLIANCE, 2005 NATIONAL LAND TRUST CENSUS REPORT 5 (2006); BREWER, *supra* note 9, at 1; Jessica E. Jay, *Land Trust Risk Management of Legal Defense and Enforcement of Conservation Easements: Potential Solutions*, 6 J. ENVTL. L. 441, 446-47 (2000); Nancy A. McLaughlin, *The Role of Land Trusts in Biodiversity Conservation on Private Lands*, 38 IDAHO L. REV. 453, 453 (2002); DOUGLAS E. BOOTH, LAND TRUSTS AND BIODIVERSITY 60 (2007).

例如原始的湖泊或森林使免於開發威脅，另有的則志在保護本地物種與生態資源<sup>40</sup>。不過，它們共同地都是以藉由直接行動進行土地的取得與保護為目標。所謂直接行動，係指志願移轉。這些組織會將自己描述為藉由購買土地來拯救土地。甚至更好的方式，是透過捐贈而取得土地。另外，保育地役權是相對較新的一種方式，藉此，地主保有所有權但放棄部分權利，允許土地信託組織保護土地的保育價值<sup>41</sup>。關於土地信託組織所使用的法律工具，後文將會提供更多的說明。

值得注意的是，土地信託組織與法律上之信託概念並無必然關連。已有美國論者指出，這些組織雖然稱自己為土地信託或甚至使用信託一詞在其名稱當中，但此處的「土地信託」並沒有任何特定的法律意涵。並沒有多少土地信託組織是以真正的信託來架構，或是在任何信託原則的外表下運作的。至少已有一個州——密西根州——已經對該詞彙之使用造成的潛在混淆感到憂慮，因此該州並不允許一般性的土地保育團體將信託一詞包含在其組織名稱中，以避免對組織性質的可能誤解<sup>42</sup>。因此，不論當初土地信託之用語係如何發源而來，如今吾人須小心分辨，當看到土地信託一詞時，意識到其可能指涉的是一種從事土地保育工作的非營利組織，而與信託無關。同時，土地信託也並非某一種法律上的組織類型。如論者所指出的，土地信託一詞並不具有法律上的意義，而適用於廣泛的各種組織<sup>43</sup>。換句話說，只要是透過直接行動從事土地保育工作之非營利組織，無論其法律上之組織態樣為何，吾人均可以土地信託涵蓋之。

此外，另一種稱為社區土地信託（community land trust）之組織類型，與本文所聚焦的以保育為宗旨的組織有異。社區土地信託也是民間組織，通常也是擁有土地的非營利組織，但其主要目的在提供平價住宅，而非從事土地之保育。1968年成立於喬治亞州的「新社區」（New Communities,

<sup>40</sup> *Id.* at 60.

<sup>41</sup> BREWER, *supra* note 9, at 5.

<sup>42</sup> SALLY K. FAIRFAX & DARLA GUENZLER, CONSERVATION TRUSTS 21-22 (2001).

<sup>43</sup> *Id.* at 151.

Inc.)，一般被認為是美國最早的社區土地信託組織<sup>44</sup>。

### 2.3.2 土地信託運動之發展

美國最早的土地信託組織，是 1891 年成立於麻塞諸塞州的「公共保留區受託者」(Trustees of Public Reservations)<sup>45</sup>。創立此一土地信託的想法來自 Charles Eliot，他認為需要存在一個組織，去揀擇與獲取土地使免於開發。在他的推動下，以成立該土地信託為目的之委員會組成，並起草了該土地信託的組織法案送至麻州議會，於 1891 年通過成為法律。雖然在 19 世紀末期已有一些私人團體與政府機構持有自然土地，但這是第一個以致力於取得、持有與保存自然、景觀與歷史場域為宗旨的私人組織。此外，該組織並具有享有免稅優惠，以及將所擁有土地開放予大眾等重要特色<sup>46</sup>。此一土地信託至今仍蓬勃發展著，已擁有超過 27,000 位會員，約 90 筆資產、自然區域與歷史遺址，以及約 200 個保育地役權<sup>47</sup>。

至 20 世紀初期的數十年，仍只有為數不多的土地信託組織形成。例如，說 1940 年時存在 19 個積極運作的土地信託組織，可能已算是樂觀的估計。由民間組織保育土地的思維在當時之所以仍未成趨勢，可能有以下原因：1. 大部分人對此想法仍屬陌生；2. 此時聯邦及州政府對於保育土地亦有所行動，如 1910 年到 1940 年間，即有 18 個國家公園成立，而截至 1938 年，有 196,000,000 英畝的公有林地；3. 社會性因素，即 1930 年到 1941 年為經濟大恐慌時期，多數民眾的重心放在生活溫飽上，而非組成拯救土地的團體；但對既存之土地信託組織而言，此時期卻是最好購買土地、操作土地信託之時機<sup>48</sup>。

在 20 世紀的後段，土地信託組織呈現強勢的增長。例如相較於 1945 年

<sup>44</sup> BREWER, *supra* note 9, at 11.

<sup>45</sup> 於 1954 年將「公共」從名稱中移去，更名為「保留區受託者」(Trustees of Reservations)。 *Id.* at 13.

<sup>46</sup> *Id.* at 16-17.

<sup>47</sup> *Id.* at 19-20.

<sup>48</sup> *Id.* at 31-32.

到 1949 年的 3 個與 1950 年到 1954 年的 7 個，1955 年到 1959 年有 18 個土地信託組織設立。到了 1980 年代中期至 1990 年代中期，新的土地信託組織更是以每週一個或更多的速率誕生<sup>49</sup>。根據土地信託聯盟（Land Trust Alliance）的數據，在 1964 年時，有 22 個州尚無任何土地信託組織存在，但到 1975 年，數目已降至 14 個，1986 年降至 5 個，而到了 1994 年，土地信託組織已遍布全美 50 州<sup>50</sup>。土地信託運動的發展與此時期許多政治社會趨勢相呼應。環境運動的全盛期出現於 1960 年代晚期到 1970 年代早期，而土地信託運動無疑受益於當時興盛的環境關懷。不過，土地信託運動真正大幅起飛是在 1980 年代與 1990 年代。在 1980 年代，雷根政府致力於土地利用而非保護，這意味著關心土地保護者無法從聯邦政府得到什麼幫助<sup>51</sup>。一個最明顯的例子是「土地與水資源保育基金」（Land and Water Conservation Fund）預算的刪減。該基金設置於 1964 年，目的是為野生與遊憩土地之購買提供資金。雷根政府建議的預算數額，從卡特政府最後一年時的 750,000,000 美元銳減為 45,000,000 美元。聯邦經費的消失，成為 1981 年雷根總統就職數月以後，二個全國土地信託會議的一大主題，與會者指出，必須要創造性地思考，發展新的技巧與工具。雖然雷根政府對環境的不友善造成環境保護的重大危機，但對土地信託等保育團體的成長卻具有推促作用<sup>52</sup>。另一個促成 1980 年代末期到 1990 年代土地信託發展的因素，則是人口增加與鄉村地區住宅的擴增，造成農地、森林、溼地、自然棲地及開放空間的流失。在這種情形下，地方居民愈加開始藉由組織土地信託之方式保護剩下的地域<sup>53</sup>。從 1980 年以後土地保育實踐的擴張與相關法律的發展間之關係，亦值得重視。1980 年國會修正稅捐法規，為保育目的之捐贈提供了稅捐減免之優惠；另外，1980 年代早期，統一州法全國委員會議（National Conference of Com-

---

49 *Id.* at 32.

50 *Id.* at 39-40.

51 BOOTH, *supra* note 39, at 61.

52 BREWER, *supra* note 9, at 38.

53 BOOTH, *supra* note 39, at 61.



missioners on Uniform State Laws) 通過統一保育地役權法 (Uniform Conservation Easement Act)，為各州將保育地役權實定法化建立模範草案；其後該統一法被絕大多數州立法採納或參照。這二項法律面向的發展，為土地與保育地役權之捐獻提供重要基礎，也協助解釋了為何相關實踐能如此快速地成長<sup>54</sup>。

最後可以附帶一提的是土地信託聯盟的出現與茁壯。此一組織原名土地信託交流 (Land Trust Exchange)，是從 1981 年一場土地信託組織集會發展出來的，其目的在為如何經營土地信託的新想法提供一個討論的場域，後進而成為各地土地信託的屋脊組織，舉辦全國會議或遊行、出版刊物、為土地信託工作者或受託者提供訓練機會、訂定與更新土地信託應遵循的標準與規範等<sup>55</sup>。

發展至今，土地信託運動已在美國成就非凡，且仍在快速成長中。根據土地信託聯盟 2010 年的調查報告，全美土地信託組織所保育之土地，總和達 4,700 萬英畝，這已超過美國本土所有國家公園相加大小的二倍；且相較於 2005 年，增加約 1,000 萬英畝，相較於 2000 年，增加約 2,300 萬英畝，可見其快速增加之趨勢<sup>56</sup>。另外，投身或參與此類直接土地保育工作的人士，亦已為數眾多。根據同一調查報告，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 萬會員或捐助者的支持。其中尤其值得注意的是，州層級以及地方層級的土地信託組織，參與其中的志工人數，從 2000 年的 54,591 人上升到 2005 年的 80,223 人，增加 47%，到 2010 年更上升至 136,196 人，與 2005 年相較增加 70%，幅度驚人<sup>57</sup>。此一龐大且持續成長的

<sup>54</sup> See Erin B. Gisler, *Comment, Land Trusts in the Twenty-First Century: How Tax Abuse and Corporate Governance Threaten the Integrity of Charitable Land Preservation*, 49 SANTA CLARA L. REV. 1123, 1131-32 (2009).

<sup>55</sup> BOOTH, *supra* note 39, at 61-62.

<sup>56</sup> LAND TRUST ALLIANCE, 2010 NATIONAL LAND TRUST CENSUS REPORT 5 (2011).

<sup>57</sup> *Id.* at 8.

社群，表徵了民間土地保育力量的蓬勃發展。

### 2.3.3 土地信託組織所採之法律工具

土地信託組織達成土地保育目的所採行的工具，主要可分為取得所有權與取得保育地役權二大類，而取得的方式可能是購買，也可能是接受捐贈<sup>58</sup>。除此之外，亦可能採取信託之方式，即土地所有人以保育土地之公益目的，以信託移轉土地財產權（transfer in trust）予受託者，由受託者行使權利實現信託目的<sup>59</sup>。

值得進一步說明的是，在以買賣方式取得土地或保育地役權之情形，有一種特殊型態稱為「減價出售」（bargain sale），即土地所有人以低於市價之價格出售給土地信託組織；此種情形等於是半賣半捐，使土地信託組織得在有限資金下取得土地或保育地役權，而土地所有人仍能拿到一些錢，同時也取得稅捐扣減之地位<sup>60</sup>。美國稅捐法規承認此種買賣之部分構成慈善捐贈，允許出賣人將其售價與該財產現時價值之差額，從其收入中扣減<sup>61</sup>。

更有必要特別介紹的，是保育地役權此一法律制度，因其已成為美國私人土地保育最廣泛被使用之工具<sup>62</sup>。根據土地信託聯盟的調查，總合起來，土地信託組織透過保育地役權加以保育的土地，遠多於透過擁有所有權方式或其他方法予以保育的土地，且數量不斷大幅增長<sup>63</sup>。

<sup>58</sup> See BOOTH, *supra* note 39, at 60; FAIRFAX & GUENZLER, *supra* note 42, at 21; Gisler, *supra* note 54, at 1123, 1127-29.

<sup>59</sup> See RUSSELL L. BRENNEMAN, PRIVATE APPROACHES TO THE PRESERVATION OF OPEN LAND 6-17 (1967).

<sup>60</sup> See C. TIMOTHY LINDSTROM, A TAX GUIDE TO CONSERVATION EASEMENTS 6 (2008); Gisler, *supra* note 54, at 1129.

<sup>61</sup> LINDSTROM, *id.*

<sup>62</sup> Julie Ann Gustanski, *Protecting the Land: Conservation Easements, Voluntary Actions, and Private Lands*, in PROTECTING THE LAND: CONSERVATION EASEMENTS PAST, PRESENT, AND FUTURE 9, 9 (Julie Ann Gustanski & Roderick H. Squires eds., 2000).

<sup>63</sup> LAND TRUST ALLIANCE, *supra* note 39, at 8.

現今的保育地役權可以說完全是州實定法的創造物<sup>64</sup>，而各州之規範顯現相當之多樣性，但也有某程度的一致性<sup>65</sup>。大體而言，此一法律機制，是一土地所有人與土地信託組織（或其他團體）之協議，於其中土地所有人放棄特定權利——特別是發展權（development rights），而土地信託組織則取得執行對該等權利之限制而對抗土地所有人的權利<sup>66</sup>。此協議中對土地上發展或活動之限制，具有物權效力，將隨同土地移轉，可永久地加諸於未來所有土地所有人身上<sup>67</sup>。因此，可以說此一制度是許多法律概念的混合體，帶有契約之特質，亦帶有財產法上地役權之特質，亦帶有信託之特質<sup>68</sup>。更精確一點地說，保育地役權是一種財產上之權利或利益，目的在促成土地等不動產之保育或保存；達成該等目的之方法則是加諸許多限制或義務於可能發生於系爭財產上之活動，因此，限制了土地所有人對財產之使用；保育地役權之有效性，大幅倚賴地役權權利人（easement holder）的投入程度，其勤奮地監督與執行其權利的意願及能力，是有效之保育地役權的基石；可以成為保育地役權權利人者，典型地包括政府組織、公益法人、公益組織、公益信託等；除此之外，亦可設置第三人執行權（third-party enforcement rights），當地役權權利人疏於執行地役權條款時，執行之責即落在第三人組織的身上，有些州對此機制有明確規定，有些州則無；至於保育地役權之期間，多數州允許設定為永久或存在一定期間，而許多州偏好永久的保育地役權，在當事人無特別約定時，預設為永久存續<sup>69</sup>。

保育地上權之所以得到廣泛使用，歸因於其幾項性質。對土地信託組織來說，取得保育地役權並不使其擔負土地管理之責，也無須負擔土地相關稅

<sup>64</sup> LINDSTROM, *supra* note 60, at 4-5.

<sup>65</sup> Todd D. Mayo, *A Holistic Examination of the Law of Conservation Easements*, in PROTECTING THE LAND: CONSERVATION EASEMENTS PAST, PRESENT, AND FUTURE 26, 26 (Julie Ann Gustanski & Roderick H. Squires eds., 2000).

<sup>66</sup> See BREWER, *supra* note 9, at 146.

<sup>67</sup> See BOOTH, *supra* note 39, at 63.

<sup>68</sup> LINDSTROM, *supra* note 60, at 4.

<sup>69</sup> See Mayo, *supra* note 65, at 27-50.

捐或保險費用，因此，與取得所有權之方式相較，其財務負擔較低；而且因為保育地役權之價值一定低於所有權，因此，購買保育地役權一定比購買土地（所有權）來得便宜<sup>70</sup>。故而，保育地役權對於經費不充裕的保育團體來說，顯然是得以較低成本廣泛保育較多土地的方法。對土地所有人來說，若捐贈保育地役權或以低於其市場價格之數額出售保育地役權，而符合聯邦稅捐法規規定時，可以獲得所得稅與遺產稅方面扣減之利益<sup>71</sup>。因此，如果土地所有人對於將其土地開發或供其他耗竭性使用，本來就沒有規劃或者抱持可有可無態度，稅捐誘因就成為推促其交付保育地役權之動因，因為即使在給出保育地役權後，土地所有人其實仍像原本一樣繼續擁有並管理其土地，只是其使用受到限制。而對於有意繼續保存其林地、農場或牧場，但其生活又與其土地無法分離之所有人／繼承人來說，採用贈與或出售土地的方式並不適合，而具有稅捐誘因的保育地役權機制，有可能是其唯一負擔得起的資產保存方式<sup>72</sup>。

### 3. 我國私部門土地保育努力的概念發展及其侷限

相對於在英美等國久遠的歷史，我國私部門土地保育努力之出現，尚屬晚近之事，且因發展上之偶然，概念理解上似乎有集中於信託法上公益信託之傾向。

由民間力量進行棲地保育努力的想法，於我國可追溯自十多年前。1995年成立的荒野保護協會，其成立宗旨謂「透過購買、長期租借、接受委託或捐贈，取得荒地的監護與管理權，將之圈護，盡可能讓大自然經營自己，恢復生機。讓我們及後代子孫從刻意保留下來的臺灣荒野中，探知自然的奧

<sup>70</sup> LINDSTROM, *supra* note 60, at 5.

<sup>71</sup> *Id.*

<sup>72</sup> See LAND TRUST ALLIANCE, *supra* note 39, at 5. See also LINDSTROM, *supra* note 60, at 169; BOOTH, *supra* note 39, at 71.

妙，領悟生命的意義。<sup>73</sup>」顯示民間已開始出現，希望透過自己的力量進行自然野地之監護管理的思維。2000年誕生的台灣環境資訊協會，更明白以「環境信託」為發展重點之一<sup>74</sup>，致力於推動將自然或人文環境託付給值得信賴的民間組織予以管理之理念<sup>75</sup>。該協會透過網站、電子報、出版品、座談會乃至審議式公民會議等方式的努力倡議<sup>76</sup>，使環境信託之概念大大地為人所知，且成為在環境保育工作中新興卻已確立的一塊範疇，可說對相關理念之推進起了相當大的催化作用。另外，台灣國民信託協會也是一個鼓吹類似理念之組織，以「國民信託」為概念主軸，強調以由下而上，由人民累積的社會投資來保護文化財與生態財<sup>77</sup>。2010年，在大城溼地面臨國光石化八輕開發之威脅的背景下，由環保團體所發起的「濁水溪口海埔地公益信託」受到數萬民眾響應，更使環境信託理念之實踐，邁向一個新的里程碑<sup>78</sup>。

饒富興味的是，晚近興起的此一環境信託運動中所謂的環境信託，往往意指以環境保育為目的之公益信託<sup>79</sup>。晚近環境信託運動之發軔，深受英國

73 荒野保護協會宗旨與理念，荒野保護協會網站：<http://www.sow.org.tw/staticPage.do?page=about/about11.htm&id=1011>（最後點閱時間：2011年2月7日）。

74 台灣環境資訊協會成立緣起，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://www.e-info.org.tw/node/270>（最後點閱時間：2011年2月7日）。

75 環境信託：將環境託付給值得信賴的民間組織，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://et.e-info.org.tw/>（最後點閱時間：2011年2月8日）。

76 參見環境信託——給大地一個永恆的許諾，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://e-info.org.tw/taxonomy/term/384/all>（最後點閱時間：2012年5月22日）。

77 國民信託的社會力：典範轉移，台灣國民信託網站：<http://tw.myblog.yahoo.com/jujuwang22/article?mid=15&prev=16&l=f&fid=7>（最後點閱時間：2011年2月8日）；信託社會的典範轉移，台灣國民信託網站：<http://tw.myblog.yahoo.com/jujuwang22/article?mid=1159&prev=830&next=943&l=f&fid=7>（最後點閱時間：2011年2月8日）。

78 關於此一公益信託，參見全民來認股 守護濁水溪，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://et.e-info.org.tw/node/119>（最後點閱時間：2011年4月29日）。

79 參見例如台灣環境資訊協會，環境信託——給大地一個永恆的許諾（2009）；為什麼要環境信託？，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://et.e-info.org.tw/node/139>（最後點閱時間：2011年4月29日）；徐婉婷，以財務模式建構國民環境信託之可行性，南華大學環境管理研究所碩士論文（2009）；林秋芳，

國民信託動人理念之感召與豐碩成果之鼓舞，凡宣揚環境信託者，往往均從英國國民信託談起或以之為標竿<sup>80</sup>。而或許正因為國民信託帶有「信託」一詞，自然而然使吾人聯想到法律上的信託概念，而將環境信託之倡議往運用公益信託的方向推動。影響所及，甚至法律人討論到環境信託時，亦僅從法律上之信託的角度來加以理解<sup>81</sup>。

但是透過前文對英美發展之認識，可以看出英美之國民信託或土地信託，與我國一般理解下的國民信託或環境信託，有所差異。詳言之，英國國民信託或美國土地信託之概念，均在指稱從事土地保育工作之民間組織，係組織面的描述，而非行為面的描述。其使用 trust 一詞，僅在表達信賴、託付管理之一般性意涵，而未必有法律意義在其中。如論及此類組織採取何種法律工具，則包括買賣、贈與、保育地役權、租賃、保存誓約等而相當多元。相對地，我國實務發展上對環境信託之理解，卻變成行為面的描述，而僅聚焦於公益信託此一法律工具。此一現象對我國環境信託運動之發展可能產生侷限。因為公益信託作為保育團體取得管領以推動保育之法律工具，固然有其優點，但未必適用於所有情狀的實務推動。在某些情形，公益信託可以作為絕佳的選項，但在另一些情形，公益信託則可能根本無法成功運用<sup>82</sup>。倘若吾人僅聚焦於此單一法律工具，將使國民環境信託之成立可能大大受到限

---

前揭註 10；許獻彰，前揭註 10。

80 參見台灣環境資訊協會，同前註，頁 18；王俊秀，人民是最大的財團：為「國民環境信託運動」催生，國立清華大學通識教育中心網站：<http://140.114.40.12/faculty/regular/juju/main/3article/18.html>（最後點閱時間：2011 年 4 月 29 日）；王鴻濬，前揭註 8。

81 參見陳仲嶙，「富陽森林公園的空間管制：環境信託的操作嘗試」，台灣土地金融季刊，第 39 卷第 4 期，頁 201-219（2002）；吳行浩，「論環境信託制度之理論與實際：以美國法經驗與對我國之立法借鏡為中心」，高大法學論叢，第 4 期，頁 85-118（2008）；陳美秀，從「全民認股守護白海豚」淺談環境信託，國立成功大學數位學習平台網站：[http://moodle.ncku.edu.tw/file.php/29353/environmental\\_trust.pdf](http://moodle.ncku.edu.tw/file.php/29353/environmental_trust.pdf)（最後點閱時間：2011 年 4 月 29 日）。

82 詳請參見後文註 108 之附隨本文。

制。同時，吾人於倡議法制之革新時，如僅著眼於公益信託一途，亦將使立法建議欠缺統合視野與完整的範疇。因此，本文主張，應該將環境信託相關理念之倡議從法律上的信託中解放出來，從更宏觀的角度，徹底探索私部門進行土地保育的各種潛在法律工具。透過對這些法律工具內涵的瞭解，與其優勢與劣勢的比較，提供土地保育實踐一個更完整的基礎。

由民間力量以直接管領土地之方式進行棲地保育努力的各種可能，如何找到一個適宜的名詞來稱呼呢？環境信託一詞在台灣環境資訊協會的努力下，已成為廣為使用的用語。除此之外，國民信託因為英國國民信託的廣為人知，也大量被使用。比較起來，從荒野保護協會到台灣環境資訊協會，從被保護的標的著眼，因此稱環境信託，而台灣國民信託協會使用國民信託一詞，則似乎帶有強調全民共同參與、資產由全民所共享的言外之意，各有其優點。另外，許多討論所使用之名詞是二者的合併，也就是國民環境信託<sup>83</sup>。但不論何者，目前的名詞使用，已如前所述產生狹隘理解的傾向。一種解決之方式是，我們對於環境信託、國民信託或國民環境信託重新加以理解，使其成為可以涵蓋各種不同的對於自然或人文環境永續保護之法律工具的統稱。另一種方式，則是創造一個新的名詞，以避免誤解；不過，創造什麼樣的新名詞恐仍待集思廣益。因本文尚未能創造一個適合的新詞彙，僅能暫時採取第一種方式。在三個名詞中，國民信託一詞很明確地會與英國「國民信託」組織名稱重疊，環境信託之理解則常被連結到保育環境目的之公益信託，故相對而言，國民環境信託是較可接受的選擇，因既有文獻提及國民環境信託時，多半未必將之限縮為組織描述或公益信託，而容留指涉廣泛理念性意涵的空間。基此，本文暫且仍使用國民環境信託一詞，但僅為權宜之計，對於使用何一詞彙稱之，本文未敢下定論。另外，為求討論之便利，將仿照美國將從事土地保育管理之組織，稱為土地信託組織。

<sup>83</sup> 例如李秋靜，前揭註 32；徐婉婷，前揭註 79；蔡嘉陽，「環境運動的轉型與昇華：『守護白海豚』國民環境信託的緣起」，新使者雜誌，第 118 期（2010），亦可見網站：<http://newmsggr.pct.org.tw/Magazine.aspx?strTID=1&strISID=118&strMAGID=M2010060902266>；王俊秀，前揭註 80。

## 4. 國民環境信託法律工具的全面視野

對私人土地保育努力之法律工具的理解，在破除僅指公益信託之侷限後，概念上更開闊的視野，將有助於考量不同脈絡與需求，運用不同之法律工具以達成環境保育的目的。為呈現國民環境信託之廣泛理解，本節將臚列可能的法律工具選項，說明各該法律工具類型可能如何運用在國民環境信託上，並分析其概念特徵與在國民環境信託實踐上的比較優勢或缺點。

由於國民環境信託的實行，必須使受信賴委託的私人團體或個人，取得對土地一定之管理權能，因此，尋找潛在法律工具的出發點即為：有哪些法律概念涉及使用權限的變動？大體而言，可以先分類為所有權的移轉、農育權的設定，以及透過債權契約授予使用權等情形。首先，若土地信託組織終局地取得所有權，則自然可以居於所有權人之地位，於該地進行保育工作。至於取得所有權之方式，可能是有償或無償；有償的情形即一般通稱之買賣，無償的情形即一般通稱之贈與。另外，依信託法所為之信託也涉及所有權的移轉，但嚴格來說，該所有權移轉係為達成信託目的而來，受託人仍受到一定之限制，而與民法上之所有權移轉情形，有所差異；因此，信託作為國民環境信託之工具選項之一，值得獨立說明。除了所有權之外，其他可能運用於國民環境信託的物權，則有農育權一項。在民法未增列農育權之前，是否得運用地上權從事保育用途，存在解釋上的疑難。而在2010年2月3日增訂公布民法物權編第四章之一後，於他人土地上從事保育之權能內容已明白被放入農育權概念中，因此，透過農育權進行保育工作，已無疑問。其次，國民環境信託也可能以僅透過債權關係之建立，而不涉及物權之變動的方式來達成。在民法債編現有的有名契約中，可能涉及的是租賃及使用借貸，前者有償，後者無償。除此之外，也有可能以委託管理之委任契約的方式，實踐國民環境信託。以下分述之。

### 4.1 買賣、贈與及遺贈

本文此處以「買賣」為標題所指之國民環境信託法律工具，是指土地之



買賣，更精確來說，是指土地所有人，在獲得對價的情形下，移轉土地所有權於土地信託組織之態樣。如為無償之移轉，則屬贈與型態；土地擁有者，除了可能將土地賣給土地信託組織外，也可能基於理念上的認同，願意無償贈與給土地信託組織。

另所謂遺贈，指遺囑人依遺囑對他人無償給予財產上利益之行爲<sup>84</sup>。遺贈雖在生前爲之，然其效力於遺囑人死亡時始發生。其爲無償行爲，給予財產上利益而無任何對價；又其爲單獨行爲，遺贈人爲遺贈時，不須受遺贈人任何表示<sup>85</sup>。而此處以「遺贈」爲標題之國民環境信託模式，係指土地之遺贈，更精確來說，是指土地所有人，透過遺囑無償將土地所有權給予土地信託組織之態樣。不過，值得附帶說明的是，理論上遺贈之標的除可爲特定物或不特定物外，亦可爲用益權<sup>86</sup>。因此，土地所有人除了可將其擁有具保育價值之土地遺贈給土地信託組織之外，亦不排除採取遺贈農育權之可能性，也就是農育權權利設定之遺贈，此時遺贈義務人負有設定之義務<sup>87</sup>。另外，亦可能不涉及物權，而單純以土地之使用、收益爲遺贈，此時與使用借貸之結果類似，受遺贈人得取得土地之占有，返還期限依民法第 1204 條：「以遺產之使用、收益爲遺贈，而遺囑未定返還期限，並不能依遺贈之性質定其期限者，以受遺贈人之終身爲其期限。」關於農育權與使用借貸之說明，詳見後文。

不論是土地之買賣、贈與或遺贈的型態，最終均促成所有權之移轉，其後，土地信託組織即得以所有權人地位進行土地之管理。這意味者土地信託組織得永久而不受限制地進行該土地之使用、收益乃至處分。與其他型態相比，土地信託組織可藉此獲得最大的權限與自由空間。另外，遺贈係於土地所有人死亡時才生效，此點在運用上具有特殊價值。可能存在一些土地所有

84 陳棋炎、黃宗樂、郭振恭，民法繼承新論，頁 341（2009）。

85 同前註，頁 342。

86 同前註，頁 352-361。

87 同前註，頁 360。書中僅提及以「地上權、永佃權、地役權或典權之設定爲內容」之情形，但於農育權當屬相同。

人希望繼續利用土地，但願意於身後捐給土地信託組織，此時即可運用遺贈或死因贈與<sup>88</sup>之方式，而不必即刻或於尚生存時捐出不可。惟此時尚須注意，我國民法採取特留分制度，如原土地所有人（被繼承人）之贈與或遺贈，導致繼承人所得遺產不足特留分之價額時，繼承人得按其不足之數，由遺贈（或死因贈與）財產中扣減<sup>89</sup>。

不過，買賣、贈與及遺贈之模式的實踐，也存在一些現實的困難或缺陷。如原所有權人為國家時，可能由於法令之限制或公務員的消極態度，實際上不易達成<sup>90</sup>。至於在原所有權人為私人情形，該私人即便有永續保育土地的想法，也未必願意將所有權移轉給土地信託組織。首先，祖產觀念對移轉所有權的方式造成阻礙，因為以臺灣傳統觀念來說，土地由祖先傳承而來，富有重大意義，應留予子孫而不可任意失去或變賣<sup>91</sup>。其次，原所有權

<sup>88</sup> 死因贈與，係指因贈與人死亡而生效之贈與，亦即，贈與因意思表示一致而成立，但其生效須待贈與人死亡。與遺贈之差異主要在：死因贈與為契約（死因贈與為贈與之一種），遺贈則為單獨行為。參見邱聰智，新訂債法各論（上），頁 299（2002）。

<sup>89</sup> 陳棋炎、黃宗樂、郭振恭，前揭註 84，頁 396-397。

<sup>90</sup> 舉例來說，擬向國家申購濁水溪口 2,000 公頃海埔地的「濁水溪口海埔地公益信託」，即遭遇國有財產局以「國有財產原為全民資產，其管理處分當依法律規定及配合政策予以執行，本案範圍內國有土地如以保育為主，建議仍應維持國有予以管理之；又查國有財產法及信託法，尚無明文規定可讓售國有土地予以公益信託之受託人」之說法回覆。濁水溪口海埔地公益信託申請案，2010 年 7 月 21 日，內政部網站：[http://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?sn=4434&type\\_code=&search\\_date=201007&pages=1](http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=4434&type_code=&search_date=201007&pages=1)（最後點閱時間：2012 年 10 月 28 日）。其中國有財產局「法無明文可讓售」之說法，引起保育團體之質疑。詳言之，為何無法適用國有財產法第 51 條第一項「非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售」之規定？國有財產局並未釐清。透過本條之目的性解釋，由保育團體永久保育該土地似仍可解為符合本條之要件，若然，則本案應歸咎於國有財產局的消極態度造成之限縮解釋；倘若認為國有財產法第 51 條確實無法涵蓋本案情形，則至少也是法令限制所造成之阻礙。

<sup>91</sup> 溫于璇、孫秀如、耿璐，給棲地保育一條方便之徑，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://e-info.org.tw/node/43261>（最後點閱時間：2012 年 10 月 30 日）。該文

人亦可能擔心，一旦將土地移轉出去之後，即成為與土地不相干之人，倘若受移轉者背棄當初的保育承諾，自己或其他任何人亦無置喙可能。這其實也正是因為，此種模式從土地信託組織的角度言，固然賦予最大的自由，但從公益的角度言，又是一種較欠缺外在監督與拘束的方式。另外，一項法令限制可能造成障礙，即農業發展條例第 33 條本文規定：「私法人不得承受耕地。」將導致許多不再耕作之耕地，即使有意願提供保育，亦無法移轉給以私法人性質存在之土地信託組織<sup>92</sup>。

## 4.2 公益信託

所謂信託，根據信託法第 1 條，係指「委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」其成立方式，依信託法第 2 條規定：「除法律另有規定外，應以契約或遺囑為之。」基此，土地所有人得與土地信託組織締結信託契約，並將土地移轉予該組織，由該組織以名義所有權人身分，在擔負追求信託目的之義務下，進行土地之管理<sup>93</sup>。另外，也可能透過遺囑之方式將土地信託給土地信託組織。而由於本文探討的國民環境信託係為公共利益而存在，因此，所運用之信託類型當屬「公益信託」之型態。所謂公益信託，根據信託法第 69 條，指「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。」自然保育目的雖未被列舉，但屬於一種公益目的應

---

是在討論公益信託的脈絡下，討論到土地為國有及為私有時，因公益信託須移轉所有權而遭遇上述阻礙，本文類推用於說明以買賣、贈與或遺贈等方式移轉所有權之情形可能遭遇之困難；另外，該文所提及之障礙，與筆者 2009 年 6 月 29 日拜訪台灣環境資訊協會環境信託中心人員（即該文三位作者）所得之訪問結果一致。

<sup>92</sup> 此一實務上遭遇之問題，由邱錦和與孫秀如於「棲地保育的途徑——土地保育之法律工具」論壇（2011 年 4 月 28 日）所提供。

<sup>93</sup> 信託之標的在定義上並非僅限於物之所有權，此處以所有權移轉之情形作說明，僅因在國民環境信託脈絡，將土地所有權信託應為最主要模式，並無排除信託其他財產權之可能性的意涵。

無疑義<sup>94</sup>。之所以特別提及屬於公益信託類型，是因為信託法對公益信託之規範，與對私益信託之規範並不完全相同<sup>95</sup>。

公益信託下的關係人，包括委託人、受託人、受益人及信託監察人；除此之外，目的事業主管機關作為公益信託之監督者，亦於公益信託當中扮演一定之角色。其中，受託人係實際地為達成信託目的而從事財產管理或處分之人，因此，可以受託人為中心，再觀察其他人對信託人之監督。在信託關係中，受託人為信託財產的名義所有權人，且實質上享有信託財產之管理處分權<sup>96</sup>。不過，受託人實質上享有之權限範圍，須依據信託契約或遺囑之內容來加以判定。亦即，基於私法自治原則，信託當事人得就受託人之管理方式、對信託財產的運用決定權範圍加以約定，而受託人之權限範圍即受此信託條款之拘束<sup>97</sup>。在受益人方面，於公益信託情形，受益人須為不特定的多數人，這是因為公益信託與私益信託之區別，正在於其公共性，若受益人為特定少數人，則欠缺公益性，而非公益信託<sup>98</sup>。既然受益人為不特定多數人，即難發生與受託人存在實際上之互動關係，故略而不論。公益信託下的

<sup>94</sup> 自然保育利益係一種公共財，因美好而健全之自然生態係由全民所無排除性地共享，且個人之享受自然生態並不減少其他人享受的可能。因此，追求自然保育目的無疑應被理解為係從事公共利益之追求。關於公共財，see MICHAEL PARKIN, *ECONOMICS* 520 (2d ed. 1992).

<sup>95</sup> 根據學者王志誠之整理，公益信託與私益信託之差異主要包括：「一、受益人的屬性不同；二、設立應否經目的事業主管機關的許可（信託法第 70 條）；三、監督機關不同（信託法第 60 條、第 72 條）；四、委託人得否自為受託人（宣言信託）（信託法第 71 條）；五、情事變更時的解決方式（信託法第 16 條、第 73 條）；六、受託人辭任事由（信託法第 36 條、第 74 條）；七、信託關係消滅的特殊情形（信託法第 63 條、第 64 條、第 78 條）；八、信託關係消滅得否轉換（信託法第 79 條）。」參見王志誠，*信託法*，頁 62-63（2009）。

<sup>96</sup> 同前註，頁 200。

<sup>97</sup> 同前註，頁 201-202。所謂信託當事人，係指從事信託行為之當事人而言，例如在契約信託情形，委託人及受託人同為信託當事人；在遺囑信託情形，則僅立遺囑之委託人（遺囑人）為信託當事人；參見同前註，頁 87-88。

<sup>98</sup> 同前註，頁 337-338、347。

委託人，因受到公益目的本身之限制，其權利並不完全等同於私益信託下的委託人，但仍得為監督公益信託事務之執行，而以公益信託利害關係人的地位或身分，行使信託法所規定之特定權利<sup>99</sup>。又鑑於公益信託並無特定之受益人來監督受託人是否善盡職責，我國信託法因此強制設置信託監察人，以保護公益<sup>100</sup>。不過，信託監察人僅立於輔助監督機關之地位，對公益信託之監督，主要係由目的事業主管機關擔負<sup>101</sup>。目的事業主管機關擁有之監督權限，包括檢查權或其他處置權<sup>102</sup>、變更信託條款權<sup>103</sup>、撤銷許可權或其他必要處置權<sup>104</sup>，以及其他原由法院行使之監督權限<sup>105</sup>。

從上述粗略的圖像可以看出，受託人在權限上接近土地所有權受讓人，得以名義所有權人身分，進行信託財產之管理與處分，但其權限之實際範圍，受到信託條款與信託法規定之拘束，並受信託監察人與目的事業主管機關之監督。舉例來說，在國民環境信託脈絡下，重點是特定土地之永續保育，作為信託財產之該特定土地，即不應允許出售變現。因此，委託人與受託人可能需要於信託契約中附加不得移轉之約定，以及在管理方式上之限制

<sup>99</sup> 同前註，頁 344。

<sup>100</sup> 信託法第 75 條：「公益信託應置信託監察人。」信託法第 52 條第二項：「信託監察人得以自己名義，為受益人為有關信託之訴訟上或訴訟外之行為。」

<sup>101</sup> 王志誠，前揭註 95，頁 349；並參見信託法第 72 條第一項：「公益信託由目的事業主管機關監督。」

<sup>102</sup> 信託法第 72 條第二項：「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。」

<sup>103</sup> 信託法第 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。」

<sup>104</sup> 信託法第 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。」

<sup>105</sup> 信託法第 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。」

等。甚至即使沒有明確約定，讓與該特定土地或毀壞其上生態之行爲，解釋上應認爲違反信託本旨之行爲，不應認爲在其權限範圍內。若有此種情事發生，委託人、信託監察人得請求以金錢賠償信託財產所受損害或回復原狀，並得請求減免報酬<sup>106</sup>；委託人、信託監察人得向目的事業主管機關申請或目的事業主管機關依職權，解任受託人<sup>107</sup>。因此，與前一種「買賣或贈與」之型態（以及後文介紹之其他各私法性質法律工具）相較，地主將土地提供出來之意願，除了建基於對特定土地信託組織的信賴外，還加上了「信託條款與信託法可提供外在控制」的這一層信心，因此，如經適度推廣，運用公益信託有可能較買賣或贈與之型態容易被民眾接受。且從確保保育之公益獲得實現之角度言，基於具備較強的外在控制，採用公益信託亦特別值得考慮。

但是因爲信託仍涉及所有權之移轉，也就是在信託後，名義所有權人已從委託人移轉至受託人，如此一來，許多在買賣或贈與模式可能遭遇的困難，在信託也同樣會發生。如前提及的，在土地爲國有的情形，法令限制與公務員態度之問題，以及在土地爲私有的情形，祖產觀念等所造成之推動障礙等，在運用信託作爲國民環境信託之方法時，可能都會存在<sup>108</sup>。

最後宜附帶說明的是，深具里程碑意義的「濁水溪口海埔地公益信託」，雖是以保育目的發起公益信託的首例，但其性質與本文所聚焦的情狀有所差異。本文著重的是土地所有人與土地信託組織間的互動，也就是在土地所有人有意讓土地能永續保育，或土地信託組織希望從土地所有人處獲得土地的保育管理權限時，雙方可以研商採取的法律工具爲何；而信託爲其中一個選項。在此脈絡下，信託財產主要就是具保育價值的土地本身。相對地，「濁水溪口海埔地公益信託」之性質，則是以宣言信託<sup>109</sup>的方式集合大

<sup>106</sup> 信託法第 23 條：「受託人因管理不當致信託財產發生損害或違反信託本旨處分信託財產時，委託人、受益人或其他受託人得請求以金錢賠償信託財產所受損害或回復原狀，並得請求減免報酬。」

<sup>107</sup> 信託法第 76 條。

<sup>108</sup> 溫于璇、孫秀如、耿璐，前揭註 91。

<sup>109</sup> 所謂宣言信託，是一種特殊類型的公益信託。根據信託法第 71 條第一項：「法人為

眾資金，其信託財產為金錢<sup>110</sup>，並非具保育價值之土地；雖然就此一信託而言，所得之資金係以購買濁水溪口海埔地為目的，但是否真能購得，尚屬未知。對保育團體來說，宣言信託確屬一項集合資金推動保育工作的重要工具，但不必然用於國民環境信託；即使用於國民環境信託，使用何種法律工具取得土地之管理權限，仍係另一問題，可以用買賣取得，但亦可在贈與、設定農育權、租賃等方法脈絡下取得。因此，藉由信託取得具保育價值土地以外的財產之情形，與本文所關注之焦點有異。值得注意的是，三位新竹縣芎林鄉華龍村鹿寮坑之地主將其土地信託給荒野保護協會，該公益信託案於2011年6月1日獲得環保署許可，成為我國第一個以公益信託方式推動國民環境信託的案例<sup>111</sup>，未來發展令人期待。

### 4.3 農育權

根據民法第850條之1第一項之界定，「稱農育權者，謂在他人土地為農作、森林、養殖、畜牧、種植竹木或保育之權。」係一種以農業使用或土地保育為目的，存在於他人土地之上用益物權<sup>112</sup>。而由於其用益內容包含甚廣，當事人於設定時就其種類（例如保育）有所約定時，已構成農育權之具體內容，亦應予以登記，以符合不動產物權公示原則之意旨<sup>113</sup>。除此之外，如有對使用方法之約定，或對於將權利讓與他人或設定抵押權之限制約定，

---

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。」

<sup>110</sup> 參見「濁水溪口海埔地公益信託」信託契約書，第二章第6條：<http://et.e-info.org.tw/node/119> [請點入信託契約書（草案）連結]。

<sup>111</sup> 參見自然谷環境信託教育基地——荒野保護協會環境信託網站：<http://sowtrust.sow.org.tw/>（最後點閱時間：2012年11月28日）。

<sup>112</sup> 鄭冠宇，「農育權之制定與適用」，月旦法學雜誌，第179期，頁56（2010）。

<sup>113</sup> 謝在全，「物盡其用與永續利用——民法用益物權之修正」，台灣法學雜誌，第146期，頁12（2010）。

亦得登記，而使發生對抗第三人之效力<sup>114</sup>。由於此項權利明白包含了以保育目的為使用收益之型態，得作為國民環境信託之工具，順理成章。因農育權之得喪變更並無特別規定，故應依循不動產物權得喪變更之一般規定行之。值得注意的是，除以契約合意設定之方式外，亦不排除以遺囑遺贈農育權之可能性，也就是農育權權利設定之遺贈，此時遺贈義務人負有設定之義務<sup>115</sup>。

農育權人取得土地的使用、收益之權，對於無權占有或侵奪該土地者，得請求返還之；對於妨害其農育權者，得請求除去之；有妨害其農育權之虞者，得請求防止之<sup>116</sup>。不過，農育權人之使用收益權限仍受有限制。根據民法第 850 條之 6 第一項：「農育權人應依設定之目的及約定之方法，為土地之使用收益；未約定使用方法者，應依土地之性質為之，並均應保持其生產力或得永續利用。」故農育權人不得以毀壞土地生產力或造成無法永續利用之方法進行使用收益，而且土地所有人亦得就該農育權之目的與使用收益之方法，予以特別約定。倘若農育權人有所違反，且經土地所有人阻止而仍繼續為之，根據同條第二項前段，土地所有人得終止農育權。另關於農育權之存續期間，原則上最長為二十年，但在以造林、保育為目的之情形，考量到此類目的之達成，往往需要更加長久之時間，因此不受二十年之限制<sup>117</sup>。國民環境信託即屬保育目的之情形，故無期間上限，土地所有人若願意設定長達超過二十年之農育權，亦無不可。倘若未定期限，根據民法第 850 條之 2 第三項準用第 833 條之 1，由法院因當事人之請求，斟酌農育權成立之目

<sup>114</sup> 對使用方法之約定方面，民法第 850 條之 9 準用同法第 836 條之 1 第二項。對農育權人將權利讓與他人或設定抵押權之限制約定方面，民法第 850 條之 3 第一項、第二項；並參見陳立夫，「新物權法之土地登記問題芻議」，法學叢刊，第 55 卷第 3 期，頁 28-29（2010）。

<sup>115</sup> 陳棋炎、黃宗樂、郭振恭，前揭註 84，頁 360；註 87 之補充內容。

<sup>116</sup> 民法第 767 條第二項準用同條第一項規定。

<sup>117</sup> 陳榮隆，「新用益物權及占有綜覽」，月旦法學雜誌，第 179 期，頁 47（2010）；鄭冠宇，前揭註 112，頁 61；民法第 850 條之 1 第二項：「農育權之期限，不得逾二十年；逾二十年者，縮短為二十年。但以造林、保育為目的或法令另有規定者，不在此限。」



的、造林或保育之種類、性質及利用狀況等情形，定其存續期間，或於農育權成立之目的已不存在時，終止其農育權。

農育權人享有土地之使用、收益權能，且其農育權性質為對世之物權，因此與前二種類型相較，其權利地位相去並不太遠。尤其在以保育為目的之情形，又無存續期間之強制上限規定，因此與永久存續之所有權或公益信託比較，亦無重大劣勢。但在此同時，某一農育權之設定目的及使用方法，可透過約定及登記構成該農育權具體之權利內容，而對農育權人權利行使形成限制。雖然從土地信託組織角度來說，這成爲一種限制，但對抱持保育意識的土地所有人而言，卻可能因爲認知到在農育權人違反保育用途時，可以終止農育權，反而較有意願提供土地；這是與第一種類型「買賣或贈與」模式相較可能有的優點。此外，在設定農育權情形，土地所有人雖已喪失使用、收益權能，使其所有權之實質內容已被大幅壓縮，但在名義上無疑仍爲所有權人，且不排除有朝一日仍可能取回使用收益之權。在前二種模式——買賣或贈與以及公益信託——情形，因涉及所有權之移轉，一般民眾之祖產觀念可能造成實施上的阻礙，但若運用農育權，則無此問題，因爲土地所有人並不喪失所有權人身分。因此，在土地爲私有之情形，運用農育權有可能較前二種模式具有突破性。

不過，在土地爲公有之情形，因農育權涉及物權之登記，或許不見得較前二種模式更能突破法令限制與公務員態度之問題。

#### 4.4 租賃

土地信託組織亦可能透過與土地所有人締結租賃契約，承租土地以進行管理。

承租人藉由租賃契約取得使用、收益之權，惟租賃契約爲債權契約，租賃權係債權性質，與前幾三種模式涉及物權不同。租賃契約之成立並無要式規定，因此依一般契約之原則，只要當事人意思表示合致，即可成立生

效<sup>118</sup>。不過，仍應注意民法第 422 條規定：「不動產之租賃契約，其期限逾一年者，應以字據訂立之，未以字據訂立者，視為不定期限之租賃。」債權契約原則上僅具對抗相對人之效力，不過，承租人既占有租賃物而為占有人，占有之效力自然存在。例如根據民法第 960 條，得防禦他人對其占有之侵奪或妨害，被侵奪後亦得即時取回<sup>119</sup>。另外，根據民法第 962 條：「占有人，其占有被侵奪者，得請求返還其占有物；占有被妨害者，得請求除去其妨害；占有有被妨害之虞者，得請求防止其妨害。」此一占有之物上請求權，與所有權人或農育權人得主張之民法第 767 條之物上請求權相似，但前者僅有一年的短期消滅時效<sup>120</sup>，後者在已登記之不動產情形，無消滅時效適用<sup>121</sup>，故仍有保障程度之差異。

另一方面，租賃權雖屬債權之性質，但我國法制採取物權化之立法，也就是透過各項法律規定強化其效力，使其與物權相接近<sup>122</sup>。最明顯者為「買賣不破租賃」原則——即租賃關係存續中，承租人對於取得租賃物所有權或其他物權之人，亦得主張其租賃權——為民法第 425 條所承認<sup>123</sup>。如此一來，即讓原本僅有相對人間效力之債權，變為具有對抗取得物權之第三人之效力的性質。不過，須注意的是，若為期限逾五年或未定期限之不動產租

<sup>118</sup> 鄭玉波，民法債編各論（上），頁 183（1992）。

<sup>119</sup> 民法第 960 條：「占有人，對於侵奪或妨害其占有之行為，得以己力防禦之。占有物被侵奪者，如係不動產，占有人得於侵奪後，即時排除加害人而取回之；如係動產，占有人得就地或追蹤向加害人取回之。」

<sup>120</sup> 民法第 963 條：「前條請求權，自侵奪或妨害占有或危險發生後，一年間不行使而消滅。」

<sup>121</sup> 謝在全，民法物權論（下），頁 613（2007）。

<sup>122</sup> 參見鄭玉波，前揭註 118，頁 201-204。

<sup>123</sup> 同前註，頁 201、203；民法第 425 條第一項規定：「出租人於租賃物交付後，承租人占有中，縱將其所有權讓與第三人，其租賃契約，對於受讓人仍繼續存在。」第 426 條規定：「出租人就租賃物設定物權，致妨礙承租人之使用收益者，準用第四百二十五條之規定。」

賃，契約須經公證，方得享有「買賣不破租賃」之保護<sup>124</sup>。另外，民法亦有多項規定展現租賃權「永續性」之性質，即允許較長、偏好繼續之存續，以增進社會生活與經濟關係之安定性<sup>125</sup>。相關規定包括幾方面：1.民法第 449 條雖設有最長二十年之限制，但承認當事人之更新<sup>126</sup>；2.民法第 451 條規定：「租賃期限屆滿後，承租人仍為租賃物之使用收益，而出租人不即表示反對之意思者，視為以不定期限繼續契約。」；3.租賃契約之終止，在定有期限之租賃，非有正當理由不得為之，在不定期租賃，雖得隨時終止，但亦有種種限制<sup>127</sup>。

與前三種涉及物權變動之類型相較，租賃在成立上較為簡便。透過租賃契約僅需當事人間合意即可，雖然國民環境信託有存續超過一年之需求，而需要以書面方式為之，否則將變成不定期契約，甚至有超過五年之需求，而須經公證方得受「買賣不破租賃」保護，但至少無須向地政機關登記，故仍較物權變動簡便。又，租賃之使用可能較前三種類型有彈性，例如在期間上，租賃允許採取隨時終止之型態（不定期租賃），雖不利於長期保育目的之達成，但不排除土地所有人只願意在此種條件下提供土地。土地所有人亦可能在加入特殊的終止契約事由的前提下，願意提供土地。因此，租賃較大的彈性，即或許有助於增加國民環境信託被地主接受之機會。

另一方面，租賃權雖經物權化而受到高度的保護，但與前三種物權類型相較，仍稍有不和。例如物上請求權僅有一年時效。又如在期間上，最多只能約定到二十年；此點雖稱不上是保障較弱，但對追求長期保育之國民環境信託而言，確屬較不利之因素。除此之外，承租人在一些行政事務申請上，地位恐不如物權人。例如申請鑑界複丈，依地籍測量實施規則規定，由土地

<sup>124</sup> 民法第 425 條第二項：「前項規定，於未經公證之不動產租賃契約，其期限逾五年或未定期限者，不適用之。」

<sup>125</sup> 鄭玉波，前揭註 118，頁 202。

<sup>126</sup> 民法第 449 條：「租賃契約之期限，不得逾二十年。逾二十年者，縮短為二十年。前項期限，當事人得更新之。租用基地建築房屋者，不適用第一項之規定。」

<sup>127</sup> 鄭玉波，前揭註 118，頁 203-204。

所有權人或管理人向土地所在地登記機關為之，而承租人如欲提出申請，須會同土地所有權人或管理人<sup>128</sup>。

#### 4.5 使用借貸

土地信託組織可與土地所有人締結使用借貸契約，由土地所有人將土地無償交付予土地信託組織進行管理，經一定期間後，再由土地信託組織返還給土地所有人。此種契約與前一類型「租賃」對照，主要差異在是否有償：租賃有償，使用借貸無償。不過，除此之外，二者尚有其他重要的差異之點，因此，本文將二者分別為二個類型介紹。關於二者之其他差異，可由下二段說明看出。另外，使用借貸與第一種類型中的「贈與」比較，二者同屬無償，但贈與涉及財產權之移轉，使用借貸則涉及物之占有的移轉，而無須移轉財產權<sup>129</sup>。

使用借貸之內容僅限於物之使用，因此，使用借貸人僅取得使用之權，而不及於收益之權；此點亦為使用借貸與租賃的差異之一，因租賃之內容包含物之使用與收益<sup>130</sup>。不過，基於契約自由，亦不排除當事人訂定一方無償貸與他方收益之契約，此種情形不成立使用借貸，而屬無名契約；但因其與使用借貸類似，解釋上得類推適用使用借貸之規定<sup>131</sup>。在國民環境信託運用上，即因此須注意，宜明確列入授予收益權之條款，以利保育目的之達成與避免解釋上之爭議。

使用借貸之使用借貸債權為債權性質，與租賃之租賃權同。但如前所述，租賃權在我國法制下已受某程度之物權化，相對地，使用借貸債權則未有此種待遇。因此，若原所有權人將物讓與他人，借用人並無法以存在使用

<sup>128</sup> 地籍測量實施規則第 205 條；關於承租人欲申請鑑界遭遇困難之此一實務經驗，由孫秀如於「棲地保育的途徑——土地保育之法律工具」論壇（2011 年 4 月 28 日）所提供。

<sup>129</sup> 鄭玉波，前揭註 118，頁 301。

<sup>130</sup> 同前註。

<sup>131</sup> 邱聰智，前揭註 88，頁 490。

借貸為由對抗該他人。關於使用，依民法第 467 條第一項：「借用人應依約定方法，使用借用物；無約定方法者，應以依借用物之性質而定之方法使用之。」故雙方得約定使用方法之限制。關於借貸之期限，依民法第 470 條：「借用人應於契約所定期限屆滿時，返還借用物；未定期限者，應於依借貸之目的使用完畢時返還之。但經過相當時期，可推定借用人已使用完畢者，貸與人亦得為返還之請求。借貸未定期限，亦不能依借貸之目的而定其期限者，貸與人得隨時請求返還借用物。」值得注意的是，民法另規定在特定情狀下，貸與人得終止契約，而於契約終止後，借用人自同樣應返還借用物。得終止契約之特定情狀包括：「一、貸與人因不可預知之情事，自己需用借用物者。二、借用人違反約定或依物之性質而定之方法使用借用物，或未經貸與人同意允許第三人使用者。三、因借用人怠於注意，致借用物毀損或有毀損之虞者。四、借用人死亡者。<sup>132</sup>」

在國民環境信託之運用上，使用借貸在成立上簡便、內容上彈性，與前一類型租賃類似。甚至，基於使用借貸無償之性質，相關規定被設計地對貸與人較有利。例如得因「不可預知之情事，自己需用借用物者」，即終止契約請求返還；又如「借貸未定期限，亦不能依借貸之目的而定其期限者，貸與人得隨時請求返還借用物。」；又如「借用人僅取得使用權，而無收益權」。另外，貸與人僅有「容許使用借用物之義務」，而不像租賃情形，負有積極使合於使用狀態之義務<sup>133</sup>。考量這些因素，不排除土地所有人較願意以使用借貸之方式提供土地。

但上述特質為一刀二刃，從土地信託組織角度來看即屬不利。尤其考量

<sup>132</sup> 民法第 472 條：「有左列各款情形之一者，貸與人得終止契約：一、貸與人因不可預知之情事，自己需用借用物者。二、借用人違反約定或依物之性質而定之方法使用借用物，或未經貸與人同意允許第三人使用者。三、因借用人怠於注意，致借用物毀損或有毀損之虞者。四、借用人死亡者。」

<sup>133</sup> 鄭玉波，前揭註 118，頁 309；民法第 423 條：「出租人應以合於所約定使用收益之租賃物，交付承租人，並應於租賃關係存續中，保持其合於約定使用、收益之狀態。」

國民環境信託需求長期而穩定的管理權限，運用使用借貸未必妥適。加上土地信託組織將僅獲得使用權，以及沒有如同在租賃情形的「買賣不破租賃」之保護。凡此種種，均屬運用使用借貸於國民環境信託的不利因素。

#### 4.6 委任（委託管理事務）

所謂委任，依民法第 528 條，係指「當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約。」概念包含廣泛。又同法第 529 條規定：「關於勞務給付之契約，不屬於法律所定其他契約之種類者，適用關於委任之規定。」使許多契約會落入委任的適用範圍。土地所有人可以將土地之管理相關事項，委託土地信託組織處理，但並不將土地之占有交付。因不涉及土地占有之交付，即不屬前二類型「租賃」與「使用借貸」，但既然有管理事務之委託，應可認為屬於委任。本文此處在國民環境信託運用上的委任模式，即特指委託管理而未移轉占有的情形，亦即，土地信託組織協助土地所有人處理土地之管理事務。

此一類型的國民環境信託，在成立上固然簡便，與租賃或使用借貸類似，或尤有甚之（因不涉占有之移轉），但整體而言，可說是在各種模式中較不利於保育目的之達成者。因為在此種模式下，土地信託組織只是受託從事管理事務者，既無物權，亦無占有，基於物權或占有而來的物上請求權，均不具備；當土地上植被生態受到他人破壞時，因無權利受到侵害，亦無法透過民事訴訟請求侵權行為之損害賠償<sup>134</sup>，又因不具備被害人資格，亦無法提出刑事告訴，而刑法第 354 條毀損罪，為告訴乃論之罪<sup>135</sup>。換言之，各種保護土地防免他人侵害之法律途徑，均仍有待土地所有人加以採取；受委託之土地信託組織只能向土地所有人反映，無法自行發動。舉例而言，若有他人進入受委託管理的土地破壞植被開闢菜園，土地所有人得依物上請求權加以排除，並就動植物受損情形向該他人請求損害賠償，並得提出刑事告

<sup>134</sup> 民法第 184 條第一項前段規定：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。」以有權利受侵害為要件。

<sup>135</sup> 刑法第 357 條。

訴，追訴該他人的毀損罪刑。尤其刑事懲罰對一般人往往有較大的嚇阻作用，提出告訴的威嚇可能就足以阻止該他人繼續破壞行為。土地信託組織若透過前揭五種方式之一，可取得所有權或使用、收益權限與占有，亦具有採取前述民、刑事法律途徑之地位，但在僅受委託管理之本類型，則僅能請求土地所有人為之。因此，從國民環境信託目的之實現言，若有機會使用前揭五種方式之一，即以採取前揭方式較為理想。不過，在特定情形，也許此一模式是土地提供者唯一願意使用的模式。

臺北市政府工務局公園路燈工程管理處與荒野保護協會、緯創資通股份有限公司，針對「富陽自然生態公園」所簽訂的認養契約，似即屬此一類型。根據契約規定，認養人（荒野保護協會及緯創公司）負有以下之義務：1.協助認養標的內之相關設施損壞或有影響市容觀瞻、破壞行為者通報；2.協助維護認養標的內之自然生態，並兼及促進生態教育之功能<sup>136</sup>。可以說是一種管理維護事務的委託。而在此同時，契約中並未提及將占有移轉認養人，甚至認養人自己欲使用場地，仍須依「臺北市公園場地使用辦法」及「臺北市公園場地申請使用須知」向公園路燈工程管理處申請，由此可知，認養人並無使用收益權<sup>137</sup>。基此，當公園發生人為破壞時，在法律上得採取行動者仍為公園路燈工程管理處，認養人無此地位；而這與契約中認養人對於人為破壞應「通報」之規定<sup>138</sup>，亦相互呼應。

上述所列者未必窮盡所有的可能，理論上，基於契約自由，仍有可能創造出其他無名契約，謹此附帶提及。

前面介紹之各種法律工具，運用於國民環境信託時各具特點，其各自在比較上之優勢或劣勢，已分別於各小節之最後二段進行析論<sup>139</sup>。不過，由於法律工具種類繁多，如進行交叉比較，不僅呈現上極為複雜，且將如流水帳

<sup>136</sup> 臺北市大安 408 號（富陽自然生態）公園認養契約書第 3 條。

<sup>137</sup> 臺北市大安 408 號（富陽自然生態）公園認養契約書第 6 條。

<sup>138</sup> 參見臺北市大安 408 號（富陽自然生態）公園認養契約書第 3 條、第 8 條。

<sup>139</sup> 於「二、公益信託」小節則為倒數第二段、第三段；於「六、委任（委託管理事務）」則為倒數第二段。

般許多部分並無關注之實益，因此前文之討論，主要係從各法律工具之特點出發，所進行的論述性說明。惟考量到讀者對於某一項前曾提及之進行比較分析的特性因素，在各法律工具中具備與否，可能感到興趣，故整理出下表，或可提供觀察上的一個全面視角，謹供參考。本表之橫軸為法律工具之類型，縱軸則為進行比較之各項特性。進行比較之各項特性因素包括：第一，土地信託組織透過各該法律工具取得之權利性質。第二，土地所有人將土地所有權移轉給第三人時，土地信託組織之權利是否可追及，而向該第三人主張；針對此點，在透過買賣、贈與、遺贈等方式而由土地信託組織取得所有權之情形，此一議題無存在可能，故表格中標示為 N/A<sup>140</sup>。第三，就保育之目的言，各該法律工具是否自然伴隨在目的上的限制，如有，則在土地信託組織有違反目的之行為時，其潛在之法律效果。第四，各該法律工具可能透過何種方式成立。第五，土地信託組織透過各該法律工具取得權限時，是否須支付對價。第六，土地信託組織享有權限之可能存續期間。第七，土地信託組織是否取得使用或收益之權。第八，土地信託組織是否取得土地之占有。第九，土地遭他人侵奪，或所有權或占有遭妨害時，土地信託組織得否向該他人主張民法上的物上請求權。第十，他人損害土地或地上物時，土地信託組織得否依民法侵權行為之規定訴請損害賠償。第十一，他人損害土地或地上物，構成告訴乃論之毀損罪時，土地信託組織是否具有提出告訴之資格。

---

<sup>140</sup> 表格中的 X 表示否定或不具備該項權限，在無該議題存在可能時，即無法標示為 X，故另標示為 N/A。



	買賣、贈與	遺贈	公益信託	農育權	租賃	使用借貸	委任 (委託管理事務)
取得權利性質	物權——所有權	物權——所有權	物權——信託之名義上所有權	物權——農育權	物權化之債權——租賃權	債權	債權
土地所有權轉移是否涉及	N/A	N/A	N/A	○	○	×	×
目的拘束及其效果	無（除非另以契約約定→視約定之效果）	無（除非另以契約約定→視約定之效果）	信託目的之約定→請求金錢賠償或回復原狀；解任受託人	約定並登記保育目的→終止農育權	約定→視約定之效果（損害賠償或終止契約）	約定→視約定之效果（損害賠償或終止契約）	約定→視約定之效果（損害賠償或終止契約）
方式	契約	遺囑	契約、遺囑	契約、遺囑	契約	契約	契約
土地信託組織是否須支付對價（有償/無償）	有償（買賣）、無償（贈與）	無償	無償	有償或無償	有償	無償	無償
期間	永久	永久	信託關係，因信託行為所定事由發生，或因信託目的已完成或不能完成而消滅。	依約定，在以保育為目的之情形無上限。	定期：依約定，但不得逾二十年。不定期：當事人得隨時終止。	定期：依約定。不定期：依借貸之目的而定其期限，否則貸與人得隨時請求返還。	依約定
使用/收益權	使用收益	使用收益	使用收益	使用收益	使用收益	使用（不排除約定收益而成無名契約）	×
取得占有與否	○	○	○	○	○	○	×

	買賣、贈與	遺贈	公益信託	農育權	租賃	使用借貸	委任 (委託管理事務)
對第三人——民事 物上請求權	○ (民§ 767, 無消滅時效)	○ (民§ 767, 無消滅時效)	○ (民§ 767, 無消滅時效)	○ (民§ 767, 無消滅時效)	○ (民§ 962, 時效一年)	○ (民§ 962, 時效一年)	×
對第三人——民事 侵權行為請求權	○	○	○	○	○	○	×
對第三人——刑事 告訴權	○	○	○	○	○	○	×

## 5. 對未來實務與政策發展之啓示：代結論

本文到此，已就私部門於推動對土地管領或監護以直接達成土地保育之工作時，可能運用的法律工具類型進行論述。過去實務推動上，主要聚焦於公益信託此一法律工具，整體發展上不免有些侷限；影響所及，在倡議法制政策改革時，也很自然地主要著眼於公益信託於保育運用上的改革建議，其結果，亦難期待國家於法制決策上有全面性的思考。本文明確指出，私部門於推動對土地管領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，包括買賣、贈與、遺贈、公益信託、農育權、租賃、使用借貸、委任（委託管理事務）等，基於其不同的性質與特色，在具體脈絡下的運用各具優點。

此一對可能之法律工具類型的更全面的理解，無論對於未來的實務推動或國家政策之發展方向，均將有所貢獻。第一，就實務推動而言，對可能之法律工具類型的廣泛理解，將有助於考量不同脈絡與需求，於個案中尋求適切可行的法律工具。例如前曾提及，公益信託一方面是在追求保育目的上最具制度量能者，但另一方面因涉及到所有權名義之移轉，在我國傳統祖產觀

念之背景下，卻在現實上往往不具可行性。買賣、贈與或遺贈等類型，亦有相同困難。在潛在土地提供者不願移轉土地時，是否吾人即無計可施？在對相關法律工具有全面認知後可知，仍可退而求其次，以設定農育權、訂定租賃契約等方式推行。也如前曾提及的，即使是委任性質的委託管理事務，此種看似對保育極度欠缺保障的工具類型，在實務上仍有其價值。因為在具體個案，它可能是土地提供者唯一願意接受的選項。土地提供者願意信託或贈予其財產給保育組織時，當然令人欣喜，但當其不願意時，即使透過的只是委託管理事務契約，也可能為保育邁出重要的一步。

第二，就國家政策而言，在思考相關法制之建構時，應理解到可能的法律工具非僅一端，必須將各種潛在途徑均考量在內，法制規劃方能完整。當然，要清楚掌握這裡所謂的「相關法制」為何，另必須先進一步從國家對於國民環境信託之發展，究竟可以且應該扮演什麼樣的角色談起。國民環境信託固然是民間的實踐，但國家之法令與政策卻與其發展之良窳息息相關。國家並不應僅消極旁觀國民環境信託在現行法制環境下如何演變，而應積極思考如何透過法制設計促進其推展。國家政策改革方向之議題，固已超出本文之範疇，但確實值得未來投入努力；而且本文所提出之觀點，將如何為建構具整體觀照的法制提供基礎，在對國家政策之角色有初步認識後，亦會顯得更加明晰。故以下將略論國家在興利與防弊這二個面向所應扮演的角色，以為未來研究提供可能的方向。

首先，國家須從多個面向協助與促進國民環境信託的發展。相較於其他許多國家，我國之實踐尚屬萌芽階段，有待追趕。而在英、美等國之所以蓬勃發展，與法令環境深具關連性。因此，我國發展上之急起直追，有待透過施政與立法上的積極改變。具體言之，至少有以下三個方向值得考慮：

1. 國家應營造友善的法律與政策環境。在行政部門之施政上，應納入更多保育之意識。舉例來說，在國有土地的出租或出售之政策上，不應再抱持「開發」、「開墾」方屬地盡其利之思維，而在決定租售目的與對象時，將保育也納入選項之一，甚至於特定區域或脈絡下應列為優先的選項。在立法上，也同樣應對過去支配法律思維的開發主義加以改變。農育權的增訂已展

現此一典範的變遷。在 2010 年修法之前，地上權被界定為「以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木為目的而使用其土地之權」<sup>141</sup>，永佃權被界定為「支付佃租永久在他人土地上為耕作或畜牧之權」<sup>142</sup>，可以看出保育意識並未存於以往之立法者意識中，使得維護或回復當地生態原貌之保育利用，似乎無法作為任何一種用益物權之目的；而農育權將保育用途明確列入該權利之內涵，充分表徵新時代價值觀之浮現。承繼此一價值觀，英國的保存誓約與美國的保育地役權是否有參酌引進的價值，亦是接下來法制營造上可以思索的課題。英國的保存誓約與美國的保育地役權為具有共同內涵之制度，此種對土地使用附加限制，但不移轉使用收益權限的特殊物權態樣，為我國法制所無。應用於國民環境信託之脈絡，此種法律工具具有特殊的優點：對土地信託組織來說，無須負擔管理土地的成本，而且取得此種權利的成本亦遠較購買土地為低；對土地所有人來說，則可以繼續於該地維持其依附土地的生活方式。考量這些制度優勢，此種法制似頗有借鏡價值，值得未來進一步研究<sup>143</sup>。

2. 國家應提供足夠的經濟誘因。土地所有人先天上即欠缺將土地進行保育利用之誘因，這是因為採取保育行動雖然對於公眾與後代子孫產生價值，但無法直接對土地所有人產生金錢收益，也就是說，該等行動產生許多外部利益（external benefit），並不會被土地所有人考慮在內<sup>144</sup>。為回應此項問題，法律須給予額外之經濟利益或至少減少其採取保育利用之成本。最常見之手段，即稅捐減免。如前提及之英、美之例，均可看出配合採取稅捐減免之策略，以促成國民環境信託之推進。如採此一政策方法，可能涉及的稅捐法規，包括例如關於土地權益變動得否獲得減免優惠的所得稅法、遺產及贈與稅法、契稅條例、印花稅法等相關規範，以及關於土地信託組織在營運土地時得否獲得減免優惠的土地稅法、房屋稅條例等相關規範，牽涉複雜，有

<sup>141</sup> 2010 年 5 月 6 日修正公布前之民法第 832 條。

<sup>142</sup> 2010 年 5 月 6 日修正公布前之民法第 842 條第一項。

<sup>143</sup> 筆者預定對於美國保育地役權及其借鏡價值，以專文深入探討。

<sup>144</sup> 關於外部利益，see PARKIN, *supra* note 94, at 525.

待未來就各個不同法律工具深入檢討。

3. 國家或可進一步考慮賦予國民環境信託行為更強之效果，使其更具達成永續保育之能量。舉例來說，捐贈、出售、信託土地或設定農育權予土地信託組織之原所有人，會預期土地將得以永久受到保育，但事實上在現行法制下，該等土地仍可成為政府徵收之標的，而成為開發計畫的對象。為維持國民環境信託之效果，或可透過土地徵收條例之修改，對基於永久保育目的而被擁有、受信託或設有農育權之土地，設定更嚴格的徵收要件。惟此一政策，亦須同時考量徵收在特定脈絡（例如興建提供公用之公共設施）所具之公益性，為妥善之設計。

其次，國家在興利的同時，也應兼顧防弊。例如建立稅捐減免之機制時，宜一併思考在制度上與執行上如何防免優惠措施之濫用，以免造成課稅不公、損傷公眾對國民環境信託之信賴<sup>145</sup>。國民環境信託能否獲得成功，相當大程度建立在公眾的信賴上，倘若因濫用或偏離使命而失去公眾信賴，後續發展即難以為繼。因此，在法制上如何強化管制以及提供公眾監督可能性，即值得進一步思考。

上述國家肩負的興利與除弊之任務，牽涉議題眾多，徹底探索相關法律與政策議題雖超越本文範疇，但前文主張之對法律工具的更全面認識，已對未來法制規劃提供了一項重要之觀點。詳言之，在思考如何促進國民環境信託之發展及防免其弊端時，應理解到完整之規劃必須將各種可能的法律工具均考量在內。舉例來說，在建置稅捐誘因之機制時，宜同時檢視運用贈與、遺贈、公益信託、農育權等各種模式時目前之稅捐負擔與相關成本，以規劃一具整體觀照與內在精神一致性的稅捐政策，而非僅片段性地針對公益信託或其他某一種工具。而這是目前我國在推動國民環境信託的立法改革時，相當需要的基本觀點。相信在此一認識下，國民環境信託能有機會在更公平而有效能的法律環境中茁壯。

---

<sup>145</sup> 在美國，土地信託之稅捐濫用問題，以不當方法獲取較多的減免額，於近年引起關注。See Gislser, *supra* note 54, at 1123, 1134-57.

## 參考文獻

### 中文書籍

- 王志誠，〈《信託法》〉，4版，五南出版，臺北（2009）。（Wang, Chih-Cheng, *Trust Law*, 4th ed., Wu-Nan Book, Taipei (2009).）
- 台灣環境資訊協會，〈《環境信託——給大地一個永恆的承諾》〉，臺北（2009）。（Taiwan Environmental Information Association, *Environmental Trust: An Eternal Promise to the Earth*, Taiwan Environmental Information Association, Taipei (2009).）
- 邱聰智，〈《新訂債法各論（上）》〉，元照出版，臺北（2002）。（Ciou, Cong-Jih, *Obligation Law Particular (Part I)*, Angle Publishing, Taipei (2002).）
- 陳敏，〈《行政法總論》〉，6版，新學林經銷，臺北（2009）。（Chen, Min, *General Principles of Administrative Law*, 6th ed., Sharing Culture Enterprise, Taipei (2009).）
- 陳棋炎、黃宗樂、郭振恭，〈《民法繼承新論》〉，5版，三民出版，臺北（2009）。（Chen, Chi-Yen, Tzong-Leh Hwang & Jen-Kong Kuo, *New Interpretations of Inheritance Part of Civil Code*, 5d ed., San Min Book, Taipei (2009).）
- 鄭玉波，〈《民法債編各論（上）》〉，15版，三民出版，臺北（1992）。（Zheng, Yu-Po, *Obligation Law Particular Part I*, 15th ed., San Min Book, Taipei (1992).）
- 謝在全，〈《民法物權論（下）》〉，4版，新學林出版，臺北（2007）。（Hsieh, Tsay-Chuan, *The Civil Code, Law of Property*, vol. 2, 4th ed., Sharing Culture Enterprise, Taipei (2007).）

### 中文期刊

- 吳行浩，〈論環境信託制度之理論與實際：以美國法經驗與對我國之立法借鏡為中心〉，《高大法學論叢》，第4期，頁85-115，2008年11月。（Wu, Hsing-Hao, *A Comparative Legal Analysis to Charitable Trusts in the Context of Environmental Protection Between the United States and the Taiwan*, National University of Kaohsiung Law Journal, no. 4, at 85-115, Nov. 2008.）
- 李秋靜，〈保育與發展之均衡策略——英國國民環境信託簡介〉，《台灣經濟研究月刊》，第21卷第5期，頁32-38，1998年5月。（Li, Ciou-Jing, *Balancing Conservation and Development Strategy: British National Environmental Trust Profile*, Taiwan Economic Research Monthly, vol. 21, no. 5, at 32-38, May 1998.）

- 高英勛、王鴻濬，〈自然保護區設置經營管理及評量〉，《看守台灣季刊》，第4卷第3期，頁183-188，2002年。（Kao, Ying-Hsun & Hurng-Jyuhn Wang, The Management and Assessment of Nature Reserves, Taiwan Watch, vol. 4, no. 3, at 183-188, 2002.）
- 陳立夫（2010），〈新物權法之土地登記問題芻議〉，《法學叢刊》，第55卷第3期，頁23-53，2010年7月。（Chen, Li-Fu, A Study on the Land Registration Issues of the New Real Rights Law, China Law Journal, vol. 55, no. 3, at 23-53, July 2010.）
- 陳仲嶼，〈富陽森林公園的空間管制：環境信託的操作嘗試〉，《台灣土地金融季刊》，第39卷第4期，頁201-219，2002年12月。（Chen, Chung-Lin, Space Regulation of Fuyang Woods Park: Trial Operation of National Trust, Journal of the Land Bank of Taiwan, vol. 39, no. 4, at 201-219, Dec. 2002.）
- 陳榮隆，〈新用益物權及占有綜覽〉，《月旦法學雜誌》，第179期，頁33-53，2010年4月。（Chen, Rong-Long, An Overview of New Usufructs and Possession, The Taiwan Law Review, no. 179, at 33-53, Apr. 2010.）
- 楊崇森，〈英國國民信託（National Trust）之發展與對各國之影響〉，《法令月刊》，第58卷第8期，頁16-27，2007年8月。（Yang, Chung-Sen, The Development of the National Trust in England and Its Impacts on Other Countries, The Law Monthly, vol. 58, no. 8, at 16-27, Aug. 2007.）
- 蔡嘉陽，〈環境運動的轉型與昇華：「守護白海豚」國民環境信託的緣起〉，《新使者雜誌》，第118期，頁20-22，2010年6月。（Tsai, Chia-Yang, Transformation and Sublimation of Environmental Movement: The Origin of the “Guarding White Dolphins” National Environmental Trust, The New Messenger, no. 188, at 20-22, June 2010.）
- 鄭冠宇，〈農育權之制定與適用〉，《月旦法學雜誌》，第179期，頁54-65，2010年4月。（Jeng, Gung-Yeu, A Study on the Legal Regime of Divided Superficies, The Taiwan Law Review, no. 179, at 54-65, Apr. 2010.）
- 謝在全，〈物盡其用與永續利用——民法用益物權之修正〉，《台灣法學雜誌》，第146期，頁1-22，2010年2月。（Hsieh, Tsay-Chuan, The Best Use and Sustainable Use: The Amendments of Usufructs in the Civil Code, Taiwan Law Journal, no. 146, at 1-22, Feb. 2010.）

## 中 國 學 位 論 文

- 李秋靜，《以國民環境信託進行自然保育之制度探討》，國立東華大學自然資源管理研究所碩士論文，1997年6月。(Lee, Chiou-Jing, National Trust for Natural Conservation: The Analysis Policy Implement, master's thesis, National Dong Hwa University, June 1997.)
- 林正陸，《運用國民信託從事鄉村自然環境之保存與管理——以福寶生態園區為例》，國立臺北大學資源管理研究所碩士論文，2004年6月。(Lin, Zheng-Lu, The Conservation and Management for Countryside Environment by Using National Trust: For Example of Fu Bao Eco-Park, master's thesis, National Taipei University, June 2004.)
- 林秋芳，《環境信託理念應用於台灣私有林地經營管理之研究——以龍崎鄉為例》，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，2005年7月。(Lin, Ciou-Fang, The Ideal of National Trust Be Applied to Manage Private Forestland in Taiwan: The Study on Lungchi Country, master's thesis, National Cheng Kung University, July 2005.)
- 徐婉婷，《以財務模式建構國民環境信託之可行性》，南華大學環境管理研究所碩士論文，2009年7月。(Hsu, Wan-Ting, The Feasibility of Constructing National Environmental Trust Using Financial Model, master's thesis, Nanhua University, July 2009.)
- 許獻彰，《信託制度作為土地保育工具之研究》，國立東華大學環境政策研究所碩士論文，2001年6月。(Hsu, Hsien-Chang, Trust as a Tool for Land Conservation, master's thesis, National Dong Hwa University, June 2001.)

## 中 國 論 文 集

- 葉俊榮，〈環境法上的公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差〉，法學叢刊雜誌社編，《跨世紀法學新思維——法學叢刊創刊五十週年》，頁188-214，法學叢刊雜誌社出版，臺北(2006)。(Yeh, Jiunn-Rong, Citizen Suit Provisions in Environmental Law: The Gap Between the Importing Original Rationale and the Actual Results, The Fresh and Trans-century Thoughts in Jurisprudence, edited by China Law Journal at 188-214, China Law Journal Publishing, Taipei (2006).)



## 中文研討會論文

王鴻濬，〈環境保護公益信託於濕地經營管理之應用〉，發表於「雲嘉南濱海濕地永續發展研討會」，雲嘉南濱海國家風景區管理處主辦，臺南（2005）。（Wang, Hurng-Jyuhn, The Application of Environmental Protection Charitable Trust in the Management of Wetland, presented in the Conference of the Sustainable Development of the Southwest Coastal Wetland, Southwest Coast National Scenic Administration, Tainan (2005).）

陳仲嶼，〈環境影響評估事件的司法審查：從比較制度分析重新思考不確定法律概念的審查密度架構〉，發表於「公法新課題學術研討會」，中華民國憲法學會主辦，臺北（2010）。（Chen, Chung-Lin, Judicial Review of Environmental Impact Assessment: Reconsidering the Framework of Judicial Review of Administrative Action from the Perspective of Comparative Institutional Analysis, presented in the Public Law New Issues Conference, Chinese Society of Constitutional Law, Taipei (2010).）

## 其他中文參考文獻

王俊秀，人民是最大的財團：為「國民環境信託運動」催生，國立清華大學通識教育中心網站：<http://140.114.40.12/faculty/regular/juju/main/3article/18.html>（最後點閱時間：2011年4月29日）。（Wang, Chin-Shou, People Are the Largest Enterprise: Promoting “National Environmental Trust” Movement, National Tsing Hua University Center for General Education Website, <http://140.114.40.12/faculty/regular/juju/main/3article/18.html> (last visited Apr. 29, 2011).）

台灣環境資訊協會成立緣起，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://www.e-info.org.tw/node/270>（最後點閱時間：2011年2月7日）。（The Origin of the Taiwan Environmental Information Association, Taiwan Environmental Information Association Website, <http://www.e-info.org.tw/node/270> (last visited Feb. 7, 2011).）

全民來認股 守護濁水溪，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://et.e-info.org.tw/node/119>（最後點閱時間：2011年4月29日）。（Let's Buy Shares to Safeguard the Jhuoshuei River, Taiwan Environmental Information Association Website, <http://et.e-info.org.tw/node/119> (last visited Apr. 29, 2011).）

自然谷環境信託教育基地——荒野保護協會環境信託網站：<http://sowtrust.sow.org.tw/>（最後點閱時間：2012 年 11 月 28 日）。（The Natural Valley Environmental Education Base: The Environmental Trust of the Society of Wilderness Website, <http://www.sow.org.tw/> (last visited Nov. 28, 2011).）

信託社會的典範轉移，台灣國民信託網站：<http://tw.myblog.yahoo.com/jujuwang22/article?mid=1159&prev=830&next=943&l=f&fid=7>（最後點閱時間：2011 年 2 月 8 日）。（The Paradigm Shift of Social Trust, Taiwan National Trust Website, <http://tw.myblog.yahoo.com/jujuwang22/article?mid=1159&prev=830&next=943&l=f&fid=7> (last visited Feb. 8, 2011).）

為什麼要環境信託？，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://et.e-info.org.tw/node/139>（最後點閱時間：2011 年 4 月 29 日）。（Why Environmental Trust ?, Taiwan Environmental Information Association Website, <http://et.e-info.org.tw/node/139> (last visited Apr. 29, 2011).）

荒野保護協會宗旨與理念，荒野保護協會網站：<http://www.sow.org.tw/staticPage.do?page=about/about11.htm&id=1011>（最後點閱時間：2011 年 2 月 7 日）。（The Mission and Philosophy of the Society of Wilderness, The Society of Wilderness Website, <http://www.sow.org.tw/staticPage.do?page=about/about11.htm&id=1011> (last visited Feb. 7, 2011).）

國民信託的社會力：典範轉移，台灣國民信託網站：<http://tw.myblog.yahoo.com/jujuwang22/article?mid=15&prev=16&l=f&fid=7>（最後點閱時間：2011 年 2 月 8 日）。（The Social Force of National Trust: Paradigm Shift, Taiwan National Trust Website, <http://tw.myblog.yahoo.com/jujuwang22/article?mid=15&prev=16&l=f&fid=7> (last visited Feb. 8, 2011).）

陳美秀，從「全民認股守護白海豚」淺談環境信託，國立成功大學數位學習平台網站：[http://moodle.ncku.edu.tw/file.php/29353/environmental\\_trust.pdf](http://moodle.ncku.edu.tw/file.php/29353/environmental_trust.pdf)（最後點閱時間：2011 年 4 月 29 日）。（Chen, Mei-Hsiu, On Environmental Trust from “Guarding White Dolphins by the People”, National Cheng Kung University E-Learning Website, [http://moodle.ncku.edu.tw/file.php/29353/environmental\\_trust.pdf](http://moodle.ncku.edu.tw/file.php/29353/environmental_trust.pdf) (last visited Apr. 29, 2011).）

溫于璇、孫秀如、耿璐，給棲地保育一條方便之徑，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://e-info.org.tw/node/43261>（最後點閱時間：2012年10月30日）。（Wen, Yu-Hsuan, Hsiu-Ju Sun & Lu Keng, Providing a Convenient Path to Habitat Preservation, Taiwan Environmental Information Association Website, <http://e-info.org.tw/node/43261> (last visited Oct. 30, 2012).）

濁水溪口海埔地公益信託申請案，2010年7月21日，內政部網站：[http://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?sn=4434&type\\_code=&search\\_date=201007&pages=1](http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=4434&type_code=&search_date=201007&pages=1)（最後點閱時間：2012年10月28日）。（Charitable Trust Application Case of Jhuoshuei River Tidal Land, July 21, 2010, Ministry of the Interior Website, [http://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?sn=4434&type\\_code=&search\\_date=201007&pages=1](http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=4434&type_code=&search_date=201007&pages=1) (last visited Oct. 28, 2012).）

環境信託——給大地一個永恆的承諾，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://e-info.org.tw/taxonomy/term/384/all>（最後點閱時間：2012年5月22日）。（Environmental Trust: An Eternal Promise to the Earth, Taiwan Environmental Information Association Website, <http://e-info.org.tw/taxonomy/term/384/all> (last visited May 22, 2012).）

環境信託：將環境託付給值得信賴的民間組織，台灣環境資訊協會環境信託中心網站：<http://et.e-info.org.tw/>（最後點閱時間：2011年2月8日）。（Environmental Trust: Entrusting the Environment to Credible Private Organizations, Taiwan Environmental Information Association Website, <http://et.e-info.org.tw/> (last visited Feb. 8, 2011).）

## 英文書籍

- BOOTH, DOUGLAS E., LAND TRUSTS AND BIODIVERSITY (2007).
- BRENNEMAN, RUSSELL L., PRIVATE APPROACHES TO THE PRESERVATION OF OPEN LAND (1967).
- BREWER, RICHARD, CONSERVANCY: THE LAND TRUST MOVEMENT IN AMERICA (2003).
- DAVIES, PAUL L., GOWER AND DAVIES' PRINCIPLES OF MODERN COMPANY LAW (7th ed. 2003).
- DWYER, JANET & IAN HODGE, COUNTRYSIDE IN TRUST: LAND MANAGEMENT BY CONSERVATION, RECREATION AND AMENITY ORGANISATIONS (1996).
- FAIRFAX, SALLY K. & DARLA GUENZLER, CONSERVATION TRUSTS (2001).
- LAND TRUST ALLIANCE, 2005 NATIONAL LAND TRUST CENSUS REPORT (2006).
- LAND TRUST ALLIANCE, 2010 NATIONAL LAND TRUST CENSUS REPORT (2011).
- LINDSTROM, C. TIMOTHY, A TAX GUIDE TO CONSERVATION EASEMENTS (2008).

NATIONAL TRUST, GOING LOCAL ANNUAL REPORT 2010/11 (2011).

PARKIN, MICHAEL, ECONOMICS (2d ed. 1992).

SCHLESINGER, ARTHUR M. JR., A THOUSAND DAYS: JOHN F. KENNEDY IN THE WHITE HOUSE (2002).

## 英ㄉ期刊

Gisler, Erin B., *Comment, Land Trusts in the Twenty-First Century: How Tax Abuse and Corporate Governance Threaten the Integrity of Charitable Land Preservation*, 49 SANTA CLARA L. REV. 1123 (2009).

Hodge, Ian & Richard Castle, *Covenants for the Countryside*, CONVEYANCER & PROP. L., Mar.-Apr. 1994, at 122.

Jay, Jessica E., *Land Trust Risk Management of Legal Defense and Enforcement of Conservation Easements: Potential Solutions*, 6 J. ENVTL. L. 441 (2000).

Jenkins, Jennifer, *The National Trust*, J. PLAN. & ENV'T L., OCC PAP 17, at 47 (1990).

McLaughlin, Nancy A., *The Role of Land Trusts in Biodiversity Conservation on Private Lands*, 38 IDAHO L. REV. 453 (2002).

Reid, Colin T., *The Privatisation of Biodiversity? Possible New Approaches to Nature Conservation Law in the UK*, 23 J. ENVTL. L. 203 (2011).

## 英ㄉ論ㄉ集

Gustanski, Julie Ann, *Protecting the Land: Conservation Easements, Voluntary Actions, and Private Lands*, in PROTECTING THE LAND: CONSERVATION EASEMENTS PAST, PRESENT, AND FUTURE 9 (Julie Ann Gustanski & Roderick H. Squires eds., 2000).

Mayo, Todd D., *A Holistic Examination of the Law of Conservation Easements*, in PROTECTING THE LAND: CONSERVATION EASEMENTS PAST, PRESENT, AND FUTURE 26 (Julie Ann Gustanski & Roderick H. Squires eds., 2000).

## 其他英ㄉ參考ㄉ獻

*About the Trust*, THE NATIONAL TRUST FOR SCOTLAND, <http://www.nts.org.uk/About/> (last visited May 12, 2011).