

# 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

吳行浩\*

## 摘 要

傳統上，我國環境保護之管制策略，主要可區分為以污染排放許可證發放為中心的管制機制，以及按污染排放量徵收污染稅（費）的經濟誘因手段兩種型態。然而不論係採用行政管制手段亦或是污染稅（費）的徵收的方式，皆是由政府所主導並形成國家（管制者）與人民（被管制者）的對立關係。如此規範架構將使人民有環境保護是政府責任的印象，並導致民眾因欠缺環境倫理的認知，消極的逃避擔負環境責任，增加政府稽查與執法的困難與行政成本。據此，未來環境保護應朝向調整政府與人民彼此關係的方向而努力，亦即由對立關係轉化為夥伴關係。「環境信託」是一個不需由政府主導，而是由民間自發集合民間資金與資源、自我管理與經營環境公共財的替代性手段。基於公益信託設立簡便、信託財產運用彈性與運作成本低廉、委託人得落實自身公益理念等優點，對於我國民間自主保護生態的現況而言，透過環境信託的發展，確有可能開啟我國民間自主保護環境生態的新契機。然而環境信託的發展能否於我國開花結果，實有賴於建構一個健全的法律制度以相應配合。本文為啟拋磚引玉之效，將由

---

\* 國立高雄大學財經法律系 助理教授，美國印第安那大學布魯明頓校區法學博士 (S.J.D)  
本文感謝兩位匿名審稿人寶貴的意見，使本人獲益良多，所有文責當由作者自負。

法律面向切入，探討為健全我國環境信託制度所涉及的法律問題，並以美國相關法制的研究為中心藉以提供我國未來修法方向之建議。本文第二部份將介紹美國環境信託的發展經驗與相關法律環境的特色。本文第三及第四部份將檢視我國現行公益信託規範內容與特色，並以美國法之發展經驗為借鏡，作為建構我國健全的環境信託法律環境的參考依據，並就未來修法方向提出具體建議。

# **A Comparative Legal Analysis to Charitable Trusts in the Context of Environmental Protection between the United States and the Taiwan**

Hsing-Hao Wu\*

## **Abstract**

Environmental protection has now moved to a new age that requires more collaborative approaches to tackle new environmental challenges. Biodiversity protection, for instance, requires citizen's active participation to protect wildlife habitat owned by private parties. Environmental trusts have provided appropriate means to establish citizen-based environmental management programs. Environmental trusts are intended to protect specific environmental interests in accordance to environmental protection purposes specified by the donor. It also provides landowners incentives to donate their lands because the trustee should be bound to manage the land consistent with donor's specified environmental protection purposes. Moreover, landowners could benefit from tax incentives as a result from the establishment of an environmental trust. This article focuses on the evaluation of promise and limits of relevant law and policy with respect to environmental trusts in the United States and Taiwan. This article first analyzes judicial opinions as well as academic comments regarding to perpetual conservation easement in the U.S. jurisdiction. I will

---

\* Assistant Professor in Law, School of Law, National Kaohsiung University. S.J.D.,Indiana University-Bloomington. The author can be reached via email. hsiwu@nuk.edu.tw

then outline some of drawbacks of Taiwan's charitable trust law. By learning from U.S.'s experience with respect to modification and termination of perpetual conservation easement, the concluding part of this article provides some suggestions for future regulatory reforms of Taiwan's environmental trusts law.

# 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

吳行浩

## 目 次

壹、前言	
貳、美國環境信託制度之特色	
一、美國環境保育信託相關法規概說	
二、環境信託相關法律之適用與競合	
三、永久保育信託的變更或終止	
四、環境信託的監督機制與租稅獎勵	
參、美國法制對我國未來立法方向之借鏡	
一、環境信託受託人的資格與專業能力	
二、環境信託的變更與消滅：更細緻化之規範	
三、環境信託的監督機制	
肆、我國環境信託的發展前景—代結論	

關鍵詞：環境信託、公益信託、慈善信託、國民信託、信託法、公益團體、非營利組織、近似原則、

Keywords: trusts law, charitable trusts, national trust, environmental trust, non-profit organization, tax incentives, perpetual conservation easement, cy pres, land use control

## 壹、前言

上世紀八十年代以來，民眾環境意識覺醒起，民眾對環境公害事件層出不窮，政府因欠缺完整環境法制且執法力度低落，無法回應民眾對環境品質的需求，因而逼使民眾以體制外抗爭督促政府儘速建構完整有效的環境管制架構。行政院環境保護署在此一氛圍下應運而生。環保署成立後隨即參酌外國立法例與實務經驗，通過一連串環境立法與政策工具的設計。我國目前環境保護立法策略主要區分為以環境許可為中心的管制架構，以及以提供經濟誘因為主的政策工具兩種。許多環境事務領域雖不乏完整的管制法規，政治力的介入或是行政資源（包括人力、物力與資金）的不足，使得環境法令執行的成效大打折扣。為能有效達成提昇環境品質、污染控制與生態保育等目標，單純仰賴政府執法並無法全面獲得效果。觀察先進國家環境事務的推動經驗後發現，尤其近年環境永續經營強調「全球思考，在地行動」的核心價值，環境團體功能與規模有逐漸擴大與強化的趨勢。環境團體結合關心環境保護的民眾，透過參與環境決策、監督環境主管機關執行法令，甚至取代政府職能直接從事環境復育工作等努力，真正落實與協助政府達成環境永續的理念或目標。民眾參與環境事務程度越高，不但能補足政府失靈、突破政府財政困難亦能跳脫環境與經濟孰輕孰重的零合思辨。由民眾自發性的直接從事環境保護或文化景觀復育工作的方式，可遠源自英國的國民信託（National Trust）。英國的國民信託係一個公益性組織，該組織透過與個人或團體成立信託關係，取得具有文化價值、自然景觀與環境保護價值的不動產，並依信託本旨予以經營管理。國民信託發展至今已有上百年的歷史，目前會員已超過 300 萬人，擁有之土地面積超過 20 萬公頃，目前是全英國最具規模與影響力的環境自然與文史保育團體<sup>1</sup>。國民信託為能有法源基礎，英國國會於 1907 年正式通過國民信託法<sup>2</sup>，以資規範公益信託的法律關係。除英國外，美國與日本民間團體與個人亦有利用公益信託方式，集合社會資源達成保護自然生態或文

<sup>1</sup> 參照 李秋靜，保育與發展之均衡策略—英國國民環境信託簡介，臺灣經濟研究月刊，第二十一卷五期，頁33，1998年5月。

<sup>2</sup> 國民信託法，*National Trust Act, 1907, 7Edw. 7, 4 (Eng.)*.

化資產的成熟發展經驗。例如日本公益信託基金規模相當可觀，按統計至平成六年止，日本公益信託基金總額已達 429 億日圓<sup>3</sup>。

依據我國信託法有關公益信託的規定，民眾得以公益為目的設立信託關係，直接從事公益慈善事業<sup>4</sup>。環境的保護或生態的復育，其目的在於維護國民健康、保存自然景觀與維持生態平衡，解釋上符合公益信託應以公益為目的定義。環境信託是由民間集合社會力量，透過信託方式將私有或公有土地所有權移轉至具有環境生態保護專業或能力的受託人，以委託人永久保護環境的意思，永續經營與管理信託財產，並由不特定的多數人享有經永續管理的自然生態或文化景觀的共同利益的信託方式。環境信託是一個不需由政府主導，而是由民間自發集合民間資金與資源、自我管理與經營環境公共財的替代性手段。至於信託目的達成與否的關鍵，仍在於受託者專業經營能力、監督機制與誘因設計等重要因素是否能妥善規範。因此，環境信託的發展能否於我國開花結果，甚至蔚為風潮，實有賴各國立法例與實務經驗的比較，進而建構符合我國本土適用的法制規劃。但本文限於研究人力與資源之不足，僅能就公益信託法制發展已具有相當長歷史的美國信託法關於土地保育之規範與沿革經驗作為研究中心。本文將以美國法經驗作為我國相關法制之修法借鏡，提出我國環境信託制度發展未來可行之具體修法建議。筆者期許本文得以啟拋磚引玉之效，吸引國內更多法學先進對於環境信託法律及其他外國立法例進行更深入之比較研究，使得我國環境信託法制發展更加成熟與健全。本文第二部份將介紹美國環境信託發展經驗與相關法制的特色。第三部份將探討我國環境信託的法律基礎、目前發展現況與未來面臨的挑戰。本文第四部份將檢討我國環境信託相關法律規定，並就國外經驗提供我國未來健全環境信託法律環境的參考，並就修法方向提出建議。

---

<sup>3</sup> 參照 陳春山，公益信託的理念與制度，律師雜誌，第二六八期，頁65，2002年1月。

<sup>4</sup> 信託法第六十九條規定：「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。」

## 貳、美國環境信託相關法制之特色

美國公益信託主要係繼受自英國的信託制度。英國的信託制度源自於用益權制度(Use)。早期普通法院並不認為不動產受讓人違背讓與人指示而為使用收益時，讓與人得以尋求司法救濟。直至十五世紀，衡平法院對於用益權制度的態度開始有所轉變。衡平法院基於公平與正義，對於受讓人違反讓與人指示使用收益的情形，仍提供救濟管道以資保障讓與人權利。自十七世紀以降，衡平法院不但進一步確認用益權制度，並開始以信託(trust)概念取代之。現代信託制度的成文立法，自十九世紀末年起開始蓬勃發展，例如受託人法(Trustee Act-1893)、公設受託人法(Public Trustee Act-1896)、信託變更法(Variation of Trust Law-1958)與受託人投資法(Trustee Investment Act-1961)等相繼頒布實施<sup>5</sup>。英國針對公益信託制定，亦訂有成文法典如國民信託法(National Trust Act-1907)、公益信託法(Charity Act-1960)與公益受託人登記法(Charitable Trustees Incorporation Act-1972)。

環境信託係以環境生態保育、自然景觀維護與國民健康促進為其信託目的，法律性質上屬於慈善信託的一種(Charitable Trust)。美國環境信託的發展初期，相當程度參考英國有關慈善信託的法律制度與實務判例。美國的環境信託中針對土地作為信託財產的信託種類稱之為永久性保育制度(Perpetual Conservation Easement)，此種信託關係之信託目的在於提供信託財產永續性的自然景觀或生態保護。有關美國永久保育信託制度的發展背景、實務運作所面臨的法律挑戰、相關法律規範架構，以及學說判例將於後文分述之。

### 一、美國環境保育信託相關法規概說

美國有關信託的法律概念，主要係由普通法(Common Law)亦即法院對於信託法律關係的判例、判決所形成。美國法有關信託的概念早期繼受自英國，但有關信託的種類、成立方式與經營監督機制等事項，透過實務

<sup>5</sup> 參見 王志誠，信託法，頁4至5，五南出版社，2005年3月。



經驗的累積與學界持續提出的建議，已逐漸發展出美國獨有之特色。信託關係性質上屬民商法規，故無聯邦實定法以資規範，而是由各州自行制定。各州的立法一般係源自於判例與習慣<sup>6</sup>。除各州所制定之法律外，美國法律協會(American Law Institute)所出版的信託法整編(Restatement of Law-Trust)透過彙整與分析法院相關判例，以條文化形式提供相當具有權威性的說明<sup>7</sup>。美國信託法整編對於法院與實務界影響相當大，相關內容亦會逐步形成模範法典並提供各州制定之信託法典作為修正之參考。例如規範基礎信託法律關係的統一受託人法(Uniform Trustee Act)與統一信託法(Uniform Trust Act)；與公益信託基金的資金運用與監理相關的統一共同基金法(Uniform Common Fund Act)；以及規範受託人變更或終止信託條款的統一受託人權限法(Uniform Trustee Power Act)等。晚近，由美國統一州法委員會於2000年所制定的統一信託法典(Uniform Trust Code)，乃彙集各州之法規範精神、實務判例與學說見解所制定的模範信託法典<sup>8</sup>。有關環境信託制度的法源基礎，主要是由統一信託法典及州法有關慈善信託部份規範所構成。然而本文除探討傳統的慈善信託規範之外，另將介紹近年來快速走紅的永久性保育制度。

永久性自然保育的法律關係的建立，主要是由地主明示以永久保存現有自然景觀狀態為目的，移轉土地管理或所有權予公益團體或地方自治團體，並要求受讓人應依契約之意旨管理與保存該筆土地。這種法律關係自80年代以來發展相當迅速，但不論地主是以有償或無償方式移轉所有權至公益團體或地方自治團體，地主必須明示以「自然保育」(conservation easement)作為權利移轉之目的，地主始能符合聯邦與州法有關租稅獎勵的要件<sup>9</sup>。永久性保育制度的合意不但拘束契約直接當事人，亦將拘束未來

---

<sup>6</sup> 參見 陳春生，我國信託法制之發展，月旦法學雜誌第七期，頁79，1995年11月。

<sup>7</sup> 美國法律整編是由美國法律學院(American Law Institute)所出版，由法學專家研析法院相關判例，經密集的討論獲致結論後，有系統的以條號編列方式說明判例法。美國法律整編雖非實定法，卻因其學術地位崇高，法院判決及州法的制定皆深受美國法律整編的影響。

<sup>8</sup> 參見 王志誠，信託法，同前註5。

<sup>9</sup> 有關美國聯邦稅法的獎勵，參見 Internal Revenue Code §§170(h)(1)，(h)(2)(C)，(h)(5)(A)(2006)；州法如維吉尼亞州法，*Va. Code Ann.* §58.1-512C.2 (2006)。

土地的受讓人對於土地的用途。商業、工業與其他約定的用途，將因永久保育契約的效力而遭禁止<sup>10</sup>。永久性保育制度主要目的在於禁止任何土地所有權人，以分割或開發該筆土地方式危害自然資源、破壞動植物棲息地、污染空氣、水或土壤。然而為因應社會、經濟與地理條件的變遷，因永久性保育制度過度嚴格限制土地之使用，土地現狀反而使得環境保護的目的無法達成。有鑑於此，法界人士紛紛呼籲重新檢視傳統信託法以符合現狀並促進未來環境信託的發展<sup>11</sup>。本文將針對近來美國法界所關切的法律議題，分別敘述如下：

## 二、環境信託相關法律之適用與競合

永久保育法律關係建立後，究應適用何種法律規範，學說與實務認為應視土地所有人所明示的移轉的權利標的性質而定<sup>12</sup>。若土地所有人移轉永久管理權予受讓人時，該法律關係適用財產法有關永久性用益物權的相關規範。因其並非本文所探討之範圍，故不加以詳述。本文所探討的係以移轉所有權予受讓人，而成立信託關係的部份。若土地所有人將土地之所有權移轉時，並未以明示限制受託人使用或管理方式時，永久性保育關係仍應遵循契約自由原則，適用私人信託的規定。惟受讓人若為慈善機構(charitable organization)，則應適用聯邦或州法對於慈善機構的規範要求，例如使用收益財產應符合該組織之設立宗旨並不得將衍生利益交付任何私人<sup>13</sup>。若土地所有人將土地所有權移轉給政府機關或公益團體，並以明示限制受讓人應依公益目的使用或管理特定土地時，永久性保育的法律關

---

<sup>10</sup> See Elizabeth Byers & Karin Marchetti Ponte, *THE CONSERVATION EASEMENT HAND BOOK* 1, 21(2d ed. 2005), Available at <http://www.lta.org> (last visited Feb. 21, 2008).

<sup>11</sup> See e.g., Susan French, *Trust Law in the 21<sup>st</sup> Century: Perpetual Trusts, Conservation Servitudes, and the Problem of Future*, 27 *CARDOZO L. REV.*, 2523, 2534 (2006); Jesse Dukeminier & James Krier, *The Rise of the Perpetual Trust*, 50 *U.C.L.A. L. Rev.* 1303, 1342 (2003); Nancy McLaughlin, *Conservation Easement: Perpetuity and Beyond*, 34 *ECOLOGY L. Q.* 673,705-6 (2007).

<sup>12</sup> Nancy McLaughlin, *Perpetuity and Beyond*, *id.* at, 683.

<sup>13</sup> Nancy McLaughlin, *Rethinking the Perpetual Nature of Conservation Easement*, 29 *Hard. Envtl. L. Rev.*, 421, 431 (2005); Austin .Scott & William Fratcher, *The Law of Trust* § 348.1, at 8-9 (4th ed. 1989).

係即符合慈善信託的要件，適用各州有關慈善信託的相關規範<sup>14</sup>。例如慈善信託關係變更或終止的程序、公益監督機制與要求慈善信託受託人使用收益方式必須符合慈善目的等。

隨著永久性保育制度的蓬勃發展，美國統一州法制定委員會<sup>15</sup>於 1981 年頒布統一永久性保育法(Uniform Conservation Easement Act)。統一永久性保育法雖是針對永久性保育所制定之特別法，但該法並未全然排除傳統信託原則之適用。美國有二十五個州與哥倫比亞特區參考統一永久性保育法制定其州法，並非排除法院以衡平法(equity law)或其他慈善信託法原則為依據，終止或變更永久性保育制度之權限<sup>16</sup>。統一永久性保育法規定土地捐贈人若無明示受讓人應依保育目的使用財產時，私法自治(private ordering)原則仍有其適用。學者批評若將永久性保育認定為私法上的捐贈，將使保育目的因契約雙方當事人的約定而任意終止，代表公益的監督將無法介入<sup>17</sup>。然而統一永久性保育法規範內容中，最重要的特色在於保育目的之監督與確保。據此，統一永久性保育法限定永久性保育的受讓人資格，必須是政府機關、地方自治團體與非營利性機構。因為公益團體或政府機關，受到個別組織法的約束與管理，間接的得以確保保育目的之達成。

<sup>14</sup> Nancy McLaughlin, *Rethinking the Perpetual*, *id.* at 432; Austin .Scott & William Fratcher, *id.*, at 16.

<sup>15</sup> 美國統一州法制定委員會成立於 1892 年，其任務在於制定統一模範法典，提供各州民商法整合之用。目前該委員會以已制定約 250 個統一或模範法典，並統一許多具有疑義的法律內容解釋。美國統一州法制定委員會之財源由各州政府提供，委員由各州之州長自法官、律師、法學教授、議員或其助理中選任之。美國統一州法制定委員會所制定的統一或模範法典草案，必須經二十個州以上同意，並經州議會通過始生法律效力。

<sup>16</sup> See Uniform Conservation Easement Act (1981) § 3(a)(4)；州法如 ARIZ. REV. STAT. ANN. § 33-273.A.4 (West 2003); ARK. CODE ANN. § 15-20-409(a)(4) (Michi2003); DEL. CODE ANN. tit. 7, § 6903(a)(4) (2004); D.C. CODE ANN. § 42-203(a)(4) (2004); FLA. STAT. ANN. § 704.06(9)(d) (West 2005); GA. CODE ANN. § 44-10-4(a)(4) (Harrison 2002); IND. CODE ANN. § 32-23-5-6(a)(4) (West 2004).

<sup>17</sup> Mary King & Sally Fairfax, *Public Accountability and Conservation Easement: Learning from the Uniform Conservation Easement Act Debates*, 46 NAT. RESOURCES J. 65, 67 (2006).

綜言之，永久性保育所適用的法規，主要以統一永久性保育法為主要規範準則（以該州將其納入州法體系為前提），並以土地捐贈人是否明示土地使用限制而作為私人贈與、附條件贈與以及慈善信託的區分標準。當永久性保育被定性為私人贈與時，該法律關係將適用傳統財產法的規定。若被定性為附條件贈與或慈善信託時，該法律關係則應適用信託法相關之規範。

### 三、永久保育信託的變更或終止

永久保育信託的終止或信託條款的變更，涉及公益目的是否能續行，因此成為學者議論與法院關切的重點。受託人或永久保育信託變更或終止，法院的審查基準主要是受託人逸脫信託條款(administrative deviation)與近似原則(cy pres)。下文將就這兩種信託原則的適用要件、審查重點與爭議問題，分別敘述如下。首先說明逸脫信託條款與近似原則的適用要件：永久保育信託經土地所有人明示(通常以訂立書面契約方式)要求受讓人使用財產應符合保育目的限制時，有關永久保育關係的終止或變更，始有慈善信託法的適用。倘若土地捐贈人賦予相當大的裁量權限，例如受讓人得任意處分、改良或開發，如因情事變更而非贈與人訂約時知悉或可得知悉者，受託人並不能應捐贈人要求變更信託條款或終止永久保育關係。受託人惟有因情事變更若繼續執行信託指示將實質損害(substantially impair)自然保育目的成就時，法院經捐贈人或受託人請求，認為必要時得允許受託人行使逸脫信託條款。受託人經法院許可後，為因應情事變更得從事贈與人授權範圍外，甚至贈與人明示禁止的行為<sup>18</sup>。另一種情形是因情事變更導致自然保育目的不可能或事實上不可能成就時(impossible or impracticable to serve charitable purposes)，法院經捐贈人或受託人之請求，引用近似原則的標準加以審查。法院經審查後得宣告替代計畫(substitution plan)，並使替代計畫內容竭盡可能的貼近(as near as possible)原有的自然保育目的與管理方法<sup>19</sup>。

<sup>18</sup> St. Joseph's Hospital v. Bennett, 22 N.E.2d 305, 307 (N.Y. 1939).

<sup>19</sup> Austin .Scott & William Fratcher, *supra* note 13, § 399, at 479.

如前文所述，統一永久保育法限定受託人必須是政府機關或非營利性組織，而政府機關或非營利性組織係代表公益持有形式所有權，受益人即為一般公眾。因此當有情事變更發生並損害自然保育目的的成就時，受託人應本於捐贈人與公眾的利益，主動請求法院發動永久保育信託的變更或終止的審查程序。然而不論法院採用何種審查程序，因永久保育信託的受益人為社會公眾，各州檢察總長(attorney general)得代表公益提起訴訟，請求法院進行逸脫信託條款(administrative deviation)或近似原則(cy pres)的審查程序，或以參加人身份直接參與司法程序<sup>20</sup>。除了各州檢察總長、捐贈人與受託人外，統一永久保育法對於當事人適格的態度相當寬鬆，不論是土地捐贈人、受託人、或是被賦予執行永久信託條款權限的第三人皆可提起逸脫信託條款(administrative deviation)與近似原則(Cy Pres)的審查程序。

近似原則(Cy Pres)主要是處理公益信託因違法，或情事變更發生致公益信託目的不能或執行上難以實現時，法院依請求審查是否得將原信託關係轉化，使其盡可能近似原始公益意願的審查程序。但為保護委託人意願，若透過信託契約內容等事證的探求，確認委託人並無概括公益意願(general charitable intent)時，法院將判決信託關係終止，信託財產將回歸委託人或其繼承人。近似原則的審查程序可區分為三個階段：第一階段法院將審查委託人對於永久保護的信託意旨，是否已經因情事變更以致信託目的「不可能或執行上難以實現」(Impossibility or Impracticability)。至於法院對於「不能或執行上難以實現」檢視標準的內涵為何，學者有認為究為事實上無法或難以達成，亦或是受託人欠缺意願執行信託條款，個案判斷上並非類型的區分而是取決於程度的差異<sup>21</sup>。法院對於不可能或有重大困難的內涵，主要依據具體個案事實作判斷，並無一個客觀的統一標準。對於不能或執行上難以實現信託目的內涵，倘若解釋範圍太過廣泛，實務上可能會僅因欠缺經濟效益為理由，而認定信託目的不可能或有重大困難以達成。例如信託目的若為保持土地的空曠(open space)，若信託財產附近

<sup>20</sup> See *id.* § 391,360-1.

<sup>21</sup> See *id.*, § 348.1, at 530.

的土地已被開發為商業區時，保持土地的空曠將被認定欠缺經濟效益，並符合不可能或有重大困難的標準<sup>22</sup>。

據此，學者觀察法院在處理 *Cy Pres* 案件時，通常會較偏重保護地方或州的經濟利益，並忽略全國人民對於土地保育的信託利益<sup>23</sup>。學界亦有支持實務所採取較寬鬆標準者，他們認為過度限縮解釋並不見然得以保障公益，某些情形甚至會妨礙信託目的有效達成<sup>24</sup>。如果對於不可能或執行上難以實現信託目的內涵採取相當保守的解釋，將會造成許多負面影響。既使以推動土地信託為成立宗旨的非營利性組織，其所管理的信託財產仍可能以社會經濟條件的變遷，導致信託土地不再發揮保育作用，甚至可能有害於公共利益。例如某一塊土地設定為永久保育信託，捐贈人明示其信託目的是保存其沼澤地的自然景觀狀態。但隨著時間的經過，四周已開發成高級住宅區。如果仍保留沼澤地的自然景觀與生態，可能使附近居民暴露在病媒蚊孳生或是鱷魚出沒的風險。綜言之，美國信託法對於不可能或有重大困難的內涵，欠缺原則性的統一標準，因此永久保育信託關係可能被法院判決終止或變更信託條款，純粹只是因為欠缺經濟效益，亦或是某些土地僅能發揮些微的保育效果或甚至已經對公益有害，因囿於捐贈人的明示限制，法院駁回終止或變更永久保育信託關係的情形。<sup>25</sup>未來仍有賴於學界、實務界與立法者，就訂立一個客觀的不能或執行上難以實現信託目的內涵的原則規範。

<sup>22</sup> See, e.g., *Towne Estate*, 75 Pa. D. & C 215, 217 (Pa. Orphans' Ct. 1950); 倘若捐贈人的指示相當明確時，法院有時仍會作出與現況不符的判決，例如 *In re Thorne*, 102 N.Y.S.2d 386, 387, 389 (N.Y. Sur. Ct. 1951)案，本案紐約上訴巡迴法院認為系爭土地雖已作為公園使用，但仍必須符合遺囑明文限制捐贈土地僅能供通路使用的信託意旨，因此駁回受託人之主張，亦即限制公園不能野餐、休閒與釣魚使用將使得信託目的達成有重大困難。

<sup>23</sup> John Harte, *Land Use, Biodiversity, and Ecosystem Integrity: The Challenge of Preserving Earth's Life Support System*, 27 *ECOLOGY L.Q.* 929, 961-63 (2001); Robert Keiter, *KEEPING FAITH WITH NATURE* 1, 183 (2003).

<sup>24</sup> Nancy McLaughlin, *Rethinking the Perpetual*, *supra* note 13, at 470.

<sup>25</sup> 例如 *In re Thorne*, 102 N.Y.S.2d 386, 387, 389 (N.Y. Sur. Ct. 1951)案，本案紐約上訴巡迴法院認為系爭土地雖已作為公園使用，但仍必須符合遺囑明文限制捐贈土地僅能供通路使用的信託意旨，因此駁回受託人之主張，亦即限制公園不能野餐、休閒與釣魚使用將使得信託目的達成有重大困難。

Cy Pres 第二階段:法院將審查是否有足夠之事證，證明永久保育信託土地的捐贈人具有概括授權慈善信託目的之意思表示。當法院經相關事證審查後，認定捐贈人具有概括授權慈善信託目的之意思，即可進入第三階段也就是發展替代方案計畫。但若法院認為捐贈人於信託契約內容中，相當明確指示其信託目的時，Cy Pres 程序將無法續行，法院將判決永久保育信託關係終止。法院對於捐贈人是否具有概括慈善信託目的的真意的探求，主要係針對永久保育信託契約內容、捐贈人的家庭背景、財產狀況與慈善事業推動經驗等事項，綜合檢視並判斷之<sup>26</sup>。永久保育信託契約若有載明信託目的存續期間為「永久」者，法院仍需檢視其他相關事證，而非直接否認捐贈人具有概括慈善信託目的之可能性<sup>27</sup>。公益信託的終止不可避免的將影響社會公眾（受益人）信託利益與利害關係人權益，因此美國法律整編與統一永久性保育法，係採用推定方式認定贈與人具有概括授權慈善信託目的，除非委託人或其他利害關係人得以提出反證推翻之<sup>28</sup>。

Cy Pres 第三階段:當法院認為永久信託已因情事之變更，以致信託目的不能或有重大困難無法達成。委託人或其他權利人亦無法提出反證，推翻捐贈人具有概括慈善信託目的時，Cy Pres 即進入擬定替代方案的階段。有關替代方案的擬定，其重點在於其內容必須竭盡可能的接近(as near as possible)捐贈人所明示的信託條款內容。如同第一階段有關不能或執行上難以實現信託目的內涵標準，替代方案的擬定並無原則性規範，僅能由相似的事實與其相對應的實務判例加以歸納，進而形成準則或參考方向。有關替代方案之擬定方向與考量因素的準則，與 Gift of Homestead 相關的案件具有相當的參考價值。例如 *In re Du Pont* 案中，涉及捐贈人將祖傳房屋及大筆資金捐獻於某醫療機構，並指示房屋與資金將供建設復健病人使用的醫院。復健病人專屬醫院改建四十二年後，因醫療水準提升以致復健

<sup>26</sup> See *Rogers v. Attorney General*, 196 N.E.2d 855, 860-62 (Mass. 1964)，本案中法院認為口頭證據並不能證明已死亡捐贈人是否有概括授權慈善信託目的，必須由其他客觀事實加以判斷。

<sup>27</sup> Austin .Scott & William Fratcher,, *supra* note 13 § 399.2, at 499; American Institute of Law, RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 67, at 513 (2001).

<sup>28</sup> See Restatement of Trust, *id.*; Uniform Trust Code § 414, cmt. (2000).

病人專屬醫院已不合時宜。因此該醫療機構將供復健病人使用的醫療設施，由原址遷移至新建的現代化醫院內。本案經提告後進入 Cy Pres 程序，法院認為醫療機構雖可因情事變更，將復健病人專屬醫院遷址，但剩餘的捐助資金仍必須資助祖傳房屋的其他慈善用途。如此才能最貼近捐助人原來的慈善信託目的，亦即是保留祖傳房屋歷史紀念的價值<sup>29</sup>。

其他如 *In re Neher* 案，某位女士死後以遺囑方式將生前居住的房屋捐贈給鎮，並指示將其改建為醫院藉以紀念她的丈夫。該鎮於七年後向法院起訴，並引用近似原則主張該鎮並無經費將該屋建為醫院。但因該鎮有一座現代化醫院鄰近捐贈財產的座落地點，該鎮請求法院准許將該房屋設為鄰近醫院的附屬建物，並供醫院行政工作使用。紐約上訴法院准許變更信託條款，但要求該鎮所提出的替代方案仍然必須達成慈善目的，並符合紀念捐贈人丈夫的意旨<sup>30</sup>。由上述案例的判決結果，可歸納出法院相當重視捐贈人的主要慈善目的(central intention)。若因情事變更必須更改信託目的時，即使受託人將捐贈人原來指示的信託目的更改為其他慈善信託目的，法院通常會引用近似原則予以尊重。永久保育信託的案件，法院對於因情事變更致信託目的不能或執行上難以實現的信託財產，經受託人、州檢察長或其它利害關係人引用近似原則之訴，法院通常判決結果為：(1)變更原信託條款，使原信託土地作其它保育用途，例如由保護沼澤生態目的變更為公園用途；(2)若情事變更使得信託財產無法變更其它保育用途時，法院會傾向終止信託關係並允許受託人出賣，並將賣得之價金購買其它具生態保育價值的土地。

#### 四、環境信託的監督機制與租稅獎勵

有關永久保育信託的監督，因其設立以廣大公眾為受益人，受託人對於永久保育的信託財產管理，是否符合設立當時所宣布的公益信託目的，確實有公共監督的必要。美國法對於永久保育信託的監督，主要係就永久保育信託有違法情事發生，或因情事變更以致信託目的不能或執行上難以

<sup>29</sup> See *In re Du Pont*, 663 A.2d 470 (1994).

<sup>30</sup> *In re Neher*, 18 N.E.2d 625 (N.Y. 1939).



實現時，公共監督機制始能啟動。

公共監督的機制，主要係由州檢察長與法院共同行使。當州檢察長認為永久保育信託有變更或終止的可能時，依職權得代表受益人(公眾)之信託利益提起近似原則訴訟。美國法並無要求信託監察人的設置，地方行政機關對於永久保育信託亦無實質監管權。永久保育信託的成立條件、程序或是受託人管理信託財產的方法等，與私益信託並無顯著的差異。兩者主要的區別在於信託目的是否基於為公益。其次，慈善信託亦享有私益信託所無的租稅獎勵。例如聯邦所得稅法與地方稅如贈與稅(Gift Tax)或土地移轉相關稅捐(Property Tax)，針對永久保育信託的委託人或土地捐贈人均設有租稅獎勵的條款。雖然稅法提供土地所有人經濟上的誘因，同時透過租稅優惠條件的限制，亦有貫徹公權力監督之作用。

例如依據聯邦內地所得稅法(Internal Revenue Code)§170(h)(2)(c)的規定，納稅人將土地捐贈作為保育用途，納稅人得以信託利益價值範圍內免納所得稅。聯邦內地所得稅法所授權制定的法規命令亦設有條件限制，藉以達成公共監督的目的。捐贈人若欲享有聯邦稅之減免，依聯邦內地所得稅法§170(h)所授權制定之法規命令規定：委託人應於信託契約內明示下列內容：(1) 捐贈土地之所有權立即移轉至受託人；(2) 本約訂立後若有情事變更以致信託目的不可能或難以達成，法院經審查後得以判決終止信託關係之情事發生。信託關係終止後，不動產若有任何買賣行為，其出賣所得之價金必須依據雙方的約定比例歸屬於受託人。受託人所得之價金之比例，必須與契約訂立時合意的比例相同，不得因情事變更而有所調整；(3) 受託人若依前項規定取得之財產，其管理與運作仍應依照原始的信託目的方式為之<sup>31</sup>。前述之法規內容規範，其規範意旨在於確保公益信託關係終止後，就原信託財產所衍生之利益仍歸屬於公眾，避免委託人或其繼承人以成立永久保育信託之名行逃稅之實，失去由全體納稅人賦予委託人租稅優惠的合法性基礎與政策目的。

---

<sup>31</sup> See Treas. Reg. § 1.170A-24 (as amended by T.D. 8069, 51 Fed. Reg. 1496 (Jan. 14, 1986)); Treas. Reg. § 1.170A-14(g)(6) (2004).

## 參、美國法制對我國未來立法方向之借鏡

我國環境信託於現行法的分類下，屬於具有公益目的之信託關係。公益信託的法源基礎，主要以民國八十五年一月二十六日所公布實施的「信託法」為主軸。我國信託法於草擬時，相當程度係參酌同屬大陸法系之日本信託法相關規定，以資作為我國信託法之基本架構<sup>32</sup>。信託雖為英美固有的法律制度，因為我國整體法律環境較近似於同屬大陸法系的日本，因此仍考慮以參考日本法架構方式制定信託法規。因為日本信託法仍有相當程度繼受自英美法學說判例，因此我國信託法於實務運作上若遇有構成要件解釋困難或欠缺明文的法律依據時，難以避免的仍必需參考英美法相關判例與學說，以資作為我國實務判決或修法方向之參考依據。如前文所述，環境信託的運作於英美兩國已有相當成熟的經驗，實務運作上所面臨的挑戰與相關法制上的因應，對健全我國環境信託法制仍具有相當的參考價值。

### 一、環境信託受託人的資格與專業能力

環境信託於我國法的分類上，應屬公益信託的一種。信託法第六十九條雖未明文規範環境保護目的屬於以公共利益為目的之信託，惟信託法第六十九條屬例示規定，因此透過法律條文的文義解釋，環境保護目的符合信託法第六十九條所稱：「其他以公共利益為目的之信託。」<sup>33</sup>據此，環境信託相關法律關係，應適用現行信託法有關公益信託的相關規定。信託法第70條第1項則規定：「公益信託之設立及其受託人，應經目的事業主管機關之許可。」至於公益信託的「目的事業主管機關」，應視其公益性質而定。因此環境信託的設立，原則上應向行政院環境保護署申請許可。

環境保護屬於高度的專業與科技性的領域，其中與環保信託最為相關的首推生物多樣性保護。然而生物多樣性保護中如特定物種棲習地之復育工作，需要足夠的專業知識與行政資源才能推動。據此，環境信託較其他

<sup>32</sup> 參見陳春生，我國信託法制之發展，同前註6，頁78；王志誠，同前註5，頁16。

<sup>33</sup> 參見王志誠，信託法，同前註5，頁256。

公益信託而言，對於受託人的資格審查與事後監督或輔導，需要更細部的規範設計與較強的規範密度。綜觀我國現行法律對於環境信託受託人資格的規定，僅有信託法第七十條規定公益信託設立之受託人，應經目的事業主管機關許可。至於受託人資格方面，信託法則無明文限制。有關環境信託受託人資格之規範，立法者因受限於環境專業能力的欠缺，因此若能授權具有專業能力之主管機關，透過委任立法方式針對環境信託制定許可監督法規，較能有效規範環境信託的審查許可程式並合乎環境專業人士的期待。

據此，行政院環保署依據信託法授權於九十二年五月十四日訂定環境保護公益信託許可及監督辦法<sup>34</sup>，以資作為規範許可條件與監督管理環境信託運作的法規命令。下文將針對環境保護公益信託許可及監督辦法之特色，分別敘述如下。雖然吾人期待該監督辦法對於受託人資格審查、監督與輔導有更詳盡的規範，惟現行環境保護公益信託許可及監督辦法僅要求受託人申請受託人許可時，應備具受託人履歷書及身分證明文件<sup>35</sup>。另外則是指示主管機關就受託人許可之准駁，應審查事項中包括受託人是否確有管理或處分信託財產之能力一項<sup>36</sup>。如前所述，現行法並未就受託人設資格或條件限制，亦未就主管機關審查受託人是否確有管理信託財產能力明列應考慮之因素或判斷基準。現行法因為欠缺對於受託人資格條件的客觀標準，等同將主管機關審查受託人是否具備專業能力，達成生態保育的信託目的視為是主管機關的判斷餘地。倘若於實務運作上環保署僅注重受託人的財務狀況、行政管理經驗或甚至與主管機關的配合程度，相對的忽略受託人的專業能力與管理經驗等因素時，將會排除規模相對較小的國內環保團體接受委託管理信託財產的可能。

除此之外，依據我國所得稅法、遺產及贈與稅法相關規定，公益信託必須符合受託人為信託業法所稱之信託業始能符合申請租稅優惠的要件

---

<sup>34</sup> 參見信託法第八十五條規定。

<sup>35</sup> 參見環境保護公益信託許可及監督辦法第四條規定。

<sup>36</sup> 參見環境保護公益信託許可及監督辦法第六條規定。

37。租稅優惠所能提供的經濟誘因，往往是土地所有人成立環境信託最重要的考慮因素。因此實務運作上，委託人為能享有租稅優惠，只能以信託業者作為環境信託的受託人。然而依據信託業法規定，信託業係以經主管機關許可經營信託為業之機構或銀行，信託業之組織應以股份有限公司為限<sup>38</sup>。我國稅法如此規定並未考量特定公益信託目的之達成，並非僅有財務管理經驗與能力為已足。實務上殊難想像信託業（通常是金融業者），有足夠的專業能力與資源從事自然生態保護或是棲息地復育等工作。

綜言之，現行信託法與相關稅法規定對於規模相對較小的環保團體、學術團隊或甚至個人，申請擔任環境信託受託人極度不利。如此對於環境信託的發展，可能會發生「外行領導內行」的畸形發展。值得注意的是日本公益信託實務的發展，日本公益信託常見有「營運委員會」之設置。營運委員會之設置目的在於促進公益信託目的之達成，其成員由受益人代表所組成，主要之職權為受託人之遴選及提供受託人管理事務之諮詢<sup>39</sup>，如此規範設計頗值得吾人參考。本文建議環境保護署對於環境信託申請案件，應設置一個常態性質的環境保護公益信託許可及監督諮詢委員會。委員會得由環保署官員、學者專家與環境團體代表組成，定期召開會議討論環境信託申請、變更與終止等事事項，並以決議方式提供環保署准駁的建議。透過專家學者的參審，受託人資格不再侷限於財務狀況或組織規模，審查委員得以其專業審查受託人是否具備專業能力管理信託財產。甚至國外環境團體若有意願擔任受託人，諮詢委員會亦得考量國內技術與專業能力不足等因素，准許國外公益團體(如綠色和平組織)擔任我國環境信託的受託人。其次，我國稅法未來應將公益信託符合租稅優惠之條件放寬，受託人資格不應以信託業者為限。惟有透過環境信託諮詢委員會的建立，以及稅法有關公益信託租稅獎勵的條件的放寬，土地捐贈人才有意願以及有信心，委託專業人士或團體管理信託財產。

---

<sup>37</sup> 參見 所得稅法第四條之三、第六條之一規定；遺產及贈與稅法第十六條之一、第二十條之一規定。

<sup>38</sup> 參見 信託業法第二條、第十條規定。

<sup>39</sup> 參見陳春山，公益信託的理念與制度，同前註3，頁67。

## 二、環境信託的變更與消滅：更細緻化之規範

前文介紹美國環境信託之規範特色，主要集中在公益信託關係變更與消滅的探討。美國公益信託經過一段相當長時間的發展，有關公益信託關係變更與終止議題的州法規範、判例與學說數量可觀並形成相當嚴密的法律與理論體系。我國公益信託發展目前尚屬萌芽階段，若依目前現行法之規範運作，本文認為可以參酌美國法，於現行法基礎上作更細緻化的規範或是提供主管機關作成撤銷或變更許可處分的判斷基準。

本文首先探討我國現行法有關公益信託的變更或終止之規範概況。依信託法規定環境信託因目的事業主管機關撤銷設立許可而消滅<sup>40</sup>。有關環境信託條款的變更，信託法仿照美國法近似原則之規範，規定公益信託成立後，若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>41</sup>。環境保護公益信託許可及監督辦法對於環境信託消滅之規範，則僅要求受託人應依信託法第八十條規定於信託關係消滅後一個月內，將消滅之事由及年月日，向環保署或受委辦機關申報<sup>42</sup>。有關信託條款之變更，該辦法僅規定受託人應向本署或受委辦機關申請，並應檢具申請書並說明變更信託條款理由、信託條款變更案及新舊對照表以及變更後之信託事務計畫書及收支預算書。由信託法與相關法規命令的規範觀察，信託法對於環境信託的消滅的規範，僅授權主管機關有撤銷公益信託成立許可之權限。環境保護公益信託許可及監督辦法則要求受託人於信託消滅後應申報主管機關。

我國信託法對於信託關係消滅的原因，採取公益與私益信託不同之規範。有關私益信託部份委託人若享有全部信託利益時，委託人或其繼承人得隨時終止契約<sup>43</sup>。委託人若未享有全部信託利益時，除契約另有約訂，委託人及受益人得隨時共同終止契約<sup>44</sup>。信託法就公益信託關係消滅原

---

<sup>40</sup> 參見信託法第七十八條規定。

<sup>41</sup> 參見信託法第七十三條規定。

<sup>42</sup> 參見環境保護公益信託許可及監督辦法第六條規定。

<sup>43</sup> 參見信託法第六十三條規定。

<sup>44</sup> 參見信託法第六十四條規定。

因，則規定為因目的事業主管機關撤銷設立許可，以及因信託目的已完成或不能完成而消滅<sup>45</sup>。至於私益信託有關意定終止信託關係之規定，是否亦適用於公益信託關係值得吾人探討。國內有學者認為公益信託委託人不可能享有全部信託利益，受益人又為不特定多數人，故無信託法第六十三條及第六十四條之適用<sup>46</sup>。本文雖贊同公益信託之委託人不可能享有全部信託利益，故不得依信託法第六十三條規定隨時終止信託關係。但是否有信託法第六十四條規定之適用，亦即公益信託委託人是否絕對不可能與受益人共同終止信託關係部份則有疑問。依通常情形公益信託之受益人雖為不特定多數人，但若委託人於信託契約內明示受益人範圍並限制信託目的，使受益人可得確定時，或保留終止信託關係權利時，並非不可能由委託人或其繼承人與受益人共同終止信託關係。例如某捐贈人明示其捐贈土地供某地方自治團體設籍居民環境生態研究使用，設該鎮之鎮民代表大會通過決議，同意與委託人或其繼承人共同終止信託，解釋上仍有信託法第六十四條適用才屬允當。

公益信託關係消滅另一事由，亦即信託法第六十二條所規範公益信託因信託目的完成或不能完成而消滅。受託人僅需依信託法及監督命令規定向目的事業主管機關申報即可，由法規內容觀之信託若有信託目的完成或不能完成，信託關係當然消滅，受託人申報僅發生備查效力，相關法令並未賦予目的事業主管機關審查與准駁的權限或義務。信託目的是否完成實務上雖然易於判斷亦較無爭議，但針對信託目的是否「不能完成」，純粹由當事人主觀意思判斷而免於公益監督，難以避免有當事人間勾串侵害公益等不法情事發生的可能，如此規範確實有檢討之必要。

有關環境信託條款之變更，信託法僅規定若有信託行為當時不可預見情事發生時，目的事業主管機關得依職權，參酌信託本旨後變更信託條款<sup>47</sup>。環境保護公益信託許可及監督辦法則要求受託人應提申請書敘明理由，並檢具變更後之信託事務計畫書與預算書等文件，以作為目的事業主

<sup>45</sup> 參見信託法第六十二條規定、第八十條規定。

<sup>46</sup> 參見王志誠，信託法，同前註 5，頁 27。

<sup>47</sup> 參見信託法第七十三條規定。

管機關審查之參考<sup>48</sup>。私益信託的信託條款，受託人本可與委託人或受益人合意變更之，因此不需特別規定。至於公益信託因涉及公益故現行法規定信託條款的變更應經目的事業主管機關許可。至於環境保護公益信託許可及監督辦法之規範，則為賦予環境信託受託人對於環境信託關係消滅後的申報義務，以及對於信託條款變更申請的協力義務。現行法對於信託條款變更程序，明確規範由目的事業主管機關依職權或依受託人申請審核。然而依據信託法之規定，目的事業主管機關惟有信託行為當時不可預見情事發生時，始能發動審查程序。如此規範要件似乎過度狹隘。信託行為當時得否預見該情事發生，究應依目的事業主管機關依職權認定亦或是探求委託人設立信託意思為主，相關法規並無明確規定。委託人雖能預見其發生但發生與否不確定時又該如何認定？如此規範的結果，將徒增目的事業主管機關認定上之困擾與調查證據的負擔。

有鑒公益信託關係的消滅攸關受益人的信託利益（公益）重大，為能有效維護公益，相關的法律規範需要更加明確與細緻。然而現行法對於公益信託關係的消滅規範僅止於消滅事由與主管機關權責等事項，對於公益信託得否意定終止、受益人或其代表人得否主動申請主管機關撤銷設立信託許可、利害關係人若對於公益信託關係因信託目的完成或不能完成而消滅有爭執時，其救濟途徑究應循司法程序或行政救濟程序等規定則付之闕如。另外有關信託條款的變更，現行法雖明確規範目的事業主管機關得依職權或申請，依信託本旨逕行變更信託條款。但現行法就信託行為當時得否預見該情事之發生，以及信託本旨的認定標準亦無明確之規範或指示。

針對以上對於現行法的檢討，本文建議未來有關公益信託之變更或消滅得參酌美國法經驗，尤其是近似原則的理論與實務判例，以資作為未來修法方向或實務運作的準則。本文建議未來修正方向為：（一）未來信託法得修正，公益信託關係如因信託目的已完成或不能完成而消滅，或因委託人與受益人共同終止信託關係有爭執時，利害關係人或檢察官得為自己利益或代表公益向法院起訴，請求法院以判決確認信託關係是否有效。（二）

---

<sup>48</sup> 參見環境保護公益信託許可及監督辦法第十三條規定。

委託人、受託人或檢察官代表受益人，若認為信託目的不能或難以達成時，得請求主管機關撤銷公益信託設立許可。目的事業主管機關若怠於審查並作出准駁處分，申請人得以目的事業主管機關違反作為義務為由提起訴願<sup>49</sup>。(三) 信託法第七十三條對於信託條款變更，必須限於公益信託成立後發生信託行為當時不能預見之情事，始能依信託本旨變更之。本文建議將是否發生信託行為當時不能預見之情事要件刪除，參酌美國法近似原則之精神，將條文內容修正為：「公益信託成立後因情事變更致信託目的不能或難以達成時，目的事業主管機關得依職權或依委託人、受託人、檢察官與利害關係人申請，參酌信託本旨變更信託條款。前項有關信託條款的變更，目的事業主管機關應儘可能接近信託行為當時，委託人所明示之公益信託目的。」(四) 目的事業主管機關或法院審理所謂「不能或難以完成」信託目的的判斷基準，得參考前文所述美國法對於近似原則的三階段審查。本文建議相關審查標準得規定於各目的事業主管機關制定的監督命令。例如環境保護公益信託許可及監督辦法第十三條得增列第二項規定：「本署或受委辦機關對前項之申請，應就下列事項審查之：一、信託目的若繼續執行是否會危害公益；二、委託人是否有明示信託條款不得變更，或經調查其他事證後推定其並無概括的環境公益目的。三、情事變更致信託目的難以達成，是否僅是管理信託財產不符合成本效益或其他經濟上的理由；四、申請人對於信託條款變更之提案，其內容是否具體可行並儘可能接近信託行為當時，委託人所明示之公益信託目的。」

### 三、環境信託的監督機制

依據我國信託法規定，環境信託的監督主體係由目的事業主管機關環保署所擔任。如此制度之設計，主要參考日本信託法規範，而與美國法由法院及各州檢察長負責不同<sup>50</sup>。我國信託法對於公益信託監督的嚴密程度，不亞於民法規定由目的事業主管機關對於公益法人監督的程度。雖然公益信託設立程序較為簡便，仍應於設立時先行取得目的事業主管機關許可。觀其主要的立法理由是因公益信託的設立攸關公益，為避免公益信託

<sup>49</sup> 參見 訴願法第二條規定。

<sup>50</sup> 參見 王志誠，同前註 5，頁 271。



設立冒濫或有掩護逃稅等不法情事發生，故採取設立許可主義。我國信託法對於公益信託成立採取許可主義，並賦予行政機關監督權限之相關規定係屬強行規定。因此公益信託利害關係人不得藉協商或特約排除相關規定，學者認為公益信託之受益人既為不特定多數人，事實上難以遂行協商且將耗費過高的成本，故我國信託法針對公益信託關係並無設有任意法之規範設計<sup>51</sup>。但考量我國慈善事業的發展，受限於公益法人設立相關法令限制與嚴密監督等理由，一直無法如先進國家般蓬勃發展。許多慈善事業因規模小又限於法令嚴密控制，轉而以非法人團體型態發展與推動，反而使公權力無法有效監督其運作。以環境信託為例，現行法不但要求信託設立應申請許可，受託人資格亦須目的事業主管機關許可始能擔任。信託法如此繁瑣及嚴密的監督規範，將可能降低土地所有人成立公益信託意願，亦可能發生如前文所述有外行領導內行的弊病。然而公益信託的設立，其法律關係相當單純且所影響公益的程度亦較公益法人為輕。本文認為公益信託的設立程序應盡量使其簡便，尊重委託人意願並減少行政干預與監督，始能鼓勵公益信託的發展。

若依現行法運作模式，如前文所述，本文建議環保署得設立環境公益信託諮詢委員會，透過專業審查減少不必要的行政干預與增加公益信託的設立成本。長期目標則是透過修法，達成法令鬆綁的效果(deregulation)。本文建議未來修法時，對於公益信託的設立得採取備查制。本文建議信託法將公益信託應經目的事業主管機關之許可規定修正為：公益信託以遺囑或信託契約而設立。受託人依法應於信託關係生效後一個月內，將載明信託關係生效日期之信託契約或遺囑、受託人身份證明文件及信託財產登記證明，向目的事業主管機關申報。至於公益信託成立後，目的事業主管機關對於信託事務與財產狀況的檢查權，以及對於必要狀況的處置權，為保障社會公眾利益，本文建議仍予以保留<sup>52</sup>。然而為配合公益信託之設立由許可制修正為備查制，有關公益信託的消滅事由將僅剩下信託目的已達

<sup>51</sup> 參見 王志誠，信託法之二面性－強行法規與任意法規之界限，政大法學評論第七十七期，頁 185，2004 年 2 月。

<sup>52</sup> 參見 信託法第七十二條第二項規定。

成，以及信託目的不能達成。如前文所述，本文建議有關公益信託的消滅，受託人、委託人、檢察官與利害關係人，若對於信託目的是否已達成或不能達成使信託關係消滅有爭執時，應向法院提起確認公益信託關係是否無效之訴。至於公益信託條款之變更，為考量目的事業主管機關平時行使檢查或處置權，對於特定公益信託狀況較法院了解，本文建議仍保留目的事業主管機關的變更信託條款權，但得依前文所述將美國近似原則審查基準納入監督命令。另外，我國信託法第七十五條規定：「公益信託應設置信託監察人。」信託監察人依法必須設置時，勢必增加設立公益信託的困難與技術性障礙，降低土地所有人設立公益信託的意願。依本文修法方向之規劃，公益信託的日常運作既已受有目的事業主管機關的監督。公益信託之受益人權益，亦得由檢察官代表公益向法院為訴訟行為。基於上述理由，本文建議將信託法規範公益信託強行設置信託監察人的規定刪除。

## 肆、我國環境信託的發展前景—代結論

我國傳統上對於公益事業的推動主要由財團與社團法人為活動主體，但囿於法令上的限制。財團法人就其設立要件與運作主要係依據民法之規定，財團法人之設立必須具備：(1) 捐助章程之訂立並明定法人之目的；(2) 一定之捐助財產；(3) 活動組織三個要件，經主管機關許可後向該管法院申請設立登記<sup>53</sup>。財團法人需設有董事會，依據捐助章程所規定之公益目的，就一定之捐助財產，管理該特定之財產。財團法人的設立，其主要目的在於使一定財產成為獨立的權利主體，並永續經營目的事業。我國另一種公益經營活動體為公益性社團法人，公益社團法人係指以不特定多數人之利益為目的之社團，例如農會、工會、同業公會等。社團法人的設立依據民法規定，必須事前取得主管機關的許可後，備具社團章程載明社團目的、董監事人數及其任免方式、社員資格及出資等重要事項，向法院申請設立登記。主管機關對於發起人的申請案件，依據人民團體法之規範作為准駁的依據<sup>54</sup>。如前文所述，財團與社團法人之設立，必須事前取

<sup>53</sup> 參見 民法第五十九條、六十條與第六十一條規定。

<sup>54</sup> 參見 人民團體法第八條規定。

得主管機關許可，始能向法院申請設立登記，就設立程序上較為煩瑣。其次，財團與社團法人設立後，就法人財產的運用，必須依據捐助章程與社員總會決議。此外，財團法人的捐助財產動支受到相當嚴密的行政監督，主管機關依據民法第三十二條規定及各目的事業主管機關制定的監督管理辦法，依職權得隨時檢查其財產狀況<sup>55</sup>。財團法人對其捐助財產雖得用於投資，但必需專案申請許可且投資與其設立目的相關聯的事業。相關投資收益不得歸於私人，必須供財團法人業務使用者<sup>56</sup>。

由於財團法人的財產運用受到法令與行政機關相當多的限制與監督，如此嚴密的控管機制雖然可以避免犯罪或逃漏稅等情事，相對而言也可能因缺乏彈性而對於公益目的之達成形成阻礙。相較於我國現行公益法人的運作上的限制，若以成立公益信託的方式成就公益事業，設立程序僅需事前申請目的事業主管機關許可即可，較公益法人設立除取得主管機關許可外，尚需向法院申請設立登記簡便許多。其次，公益信託並非權利主體，因此信託法並未要求受託人資格。受託人對於信託財產的管理方式相當彈性，僅須不違背信託本旨並且不損害受益人(通常是公眾)的信託利益即為適法。最後則是信託法並未要求公益信託的運作應設置活動組織，公益信託運作的行政資源主要建立於受託人既有基礎之上。故而相較於財團或社團法人依法應設置完整的董監事組織而言，公益信託運作成本對於委託人而言相對節省許多。以環境保護領域而言，因環保與經濟發展本質上仍存有衝突，因此具有資力的企業較不願意捐助財產成立以環境保護工作之推動為目的的財團法人。況且依據環境保護財團法人設立許可及監督準則之規定，設立財團法人所捐助之財產中，現金部分不得少於新台幣五百萬元<sup>57</sup>。對於我國環境保護為財團法人的發展而言，無疑是一大阻礙。至於以公益社團法人推動環境保護工作方面，國內雖有數個公益社團法人以環保為其宗旨，但社員人數與國外動輒數萬人的規模相比，仍有極大的

<sup>55</sup> 民法第三十二條規定：「受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。」

<sup>56</sup> 參見 環境保護財團法人設立許可及監督準則第二十條規定。

<sup>57</sup> 參見 環境保護財團法人設立許可及監督準則第六條規定。

進步空間。除此之外，社團財產運用尤其是不動產之處分，必須經社員總會決議，程序上亦相當煩瑣而缺乏彈性。

我國公益信託制度雖然並未如英美法規範，將信託財產視為獨立的權利主體。但基於公益信託設立簡便、信託財產運用彈性與運作成本低廉等優點，對於我國民間自主保護生態的現況而言，透過環境信託的擴大使用，確有可能開啟我國民間自主保護環境生態的新契機。例如許多珍貴或瀕臨絕種的物種之棲息地受到人為活動威脅或破壞時，若僅仰賴政府出資並派用專業人士加以保育，恐因政府財政困難而無法發揮具體成效。透過環境信託制度的推動，社會公眾或民眾團體得以委託人地位，透過小額捐款或捐贈私人土地方式委託專業團體管理具生態保育價值土地，突破公益事業傳統上以公益社團法人或財團法人作為經營主體的限制。此外，透過環境專業人士或團體的空間管理，亦能激發民眾環境自覺與發揮環境教育的功能<sup>58</sup>。

雖然環境信託的設立與運作較公益法人簡便與彈性，並有提供民眾自主參與或協助政府擔負環境任務之私權機制等優點。因環境信託之信託利益歸屬於社會公眾，對於環境信託的公共監督仍有其必要性。基於上述公益確保理由，我國信託法對於環境信託仍設有許多行政監督之規範：例如環境信託應取得主管機關許可始能設立<sup>59</sup>；主管機關透過信託申請文件的審查，確保公益信託確實具備公益目的；公益信託關係成立後，主管機關仍得隨時檢查信託業務及財產狀況<sup>60</sup>；以及信託條款的變更與公益信託的

<sup>58</sup> 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，頁 14，台灣土地金融季刊第三十九卷第四期，2002 年 12 月；盧道杰，環境信託前瞻：從匯聚社會力談環境信託可著力處，立報教育專題深入報導，(上次瀏覽 2008/8/15)，  
<<http://iwebs.url.com.tw/main/html/lipo1/152.shtml>>

<sup>59</sup> 參見 信託法第七十條規定：「公益信託之設立及其受託人，應經目的事業主管機關之許可。前項許可之申請，由受託人為之。」

<sup>60</sup> 參見信託法第七十二條規定：「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。」

許可撤銷，屬於目的事業主管機關之監督權限等<sup>61</sup>。至於公益信託並未如私益信託，係由法院進行監督，其利弊分析前文已有論述，在此不再贅文。由現行法觀之，公益信託之公共監督密度並不亞於財團法人，因此受益人權益可獲得完整的法律保障。雖然如此，公益信託較財團法人而言，仍有設立簡便與財產運用彈性等優點。據此，我國若能結合公益團體與政府的資源，持續推廣環境信託制度，應可導引民間力量參與環境事務，並能協助政府遂行如環境生態保育等任務。未來我國環境信託相關法制若能參酌英美法判例與學說，就公益信託制度的變更與終止、受託人資格放寬與相關稅制配套與法院監督角色等議題，能夠更加明確與細緻化，俾能刺激民間自主參與自然生態與資源保護的意願，並能提供同時保護委託人意願與受益人（公眾）信託利益的健全法律環境。

---

<sup>61</sup> 參見 信託法第七十三條、第七十六條與第七十七條規定。

## 參考文獻

### 中文書目

- 1.陳春山，我國信託法制之發展，月旦法學雜誌第七期，1995年11月。
- 2.陳春山，公益信託的理念與制度，律師雜誌，第二六八期，2002年1月。
- 3.謝哲勝，信託法總論，元照出版社，2003年6月。
- 4.謝哲勝，信託法，元照出版社，2007年3月。
- 5.王志誠，信託法，五南出版社，2005年3月。
- 6.王志誠，信託法之二面性－強行法規與任意法規之界限，政大法學評論第七十七期，2004年2月。
- 7.李秋靜，保育與發展之均衡策略－英國國民環境信託簡介，臺灣經濟研究月刊，第二十一卷五期，1998年5月。
- 8.陳仲麟，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三十九卷第四期，2002年12月。

### 外文書目

- 1.Austin .Scott & William Fratcher, The Law of Trust § 348 (4th ed. 1989).
- 2.American Institute of Law, Restatement (Third) of Trusts § 67 (2001).
- 3.Elizabeth Byers & Karin Marchetti Ponte, The Conservation Easement Hand Book (2d ed. 2005).
- 4.Robert Keiter, Keeping Faith With Nature (2003).
- 5.Mary King & Sally Fairfax, Public Accountability and Conservation Easement:
- 6.Learning from the Uniform Conservation Easement Act Debates, 46 Nat. Resources J. 65 (2006).
- 7.John Harte, Land Use, Biodiversity, and Ecosystem Integrity: The Challenge of Preserving Earth's Life Support System, 27 Ecology L.Q. 929 (2001).
- 8.Jesse Dukeminier & James Krier, The Rise of the Perpetual Trust, 50 U.C.L.A. L. Rev. 1303 (2003).
- 9.Kevin Bowman, The Short term Versus Dead Head: Litigating Our

Dedicated Public Parks, 65 U. Cin. L. Rev. 595 (1997).

10. Susan French, Trust Law in the 21st Century: Perpetual Trusts, Conservation Servitudes, and the Problem of Future, 27 Cardozo L. Rev., 2523 (2006).

11. Nancy Mclaughlin, Rethinking the Perpetual Nature of Conservation Easement, 29 Hard. Env'tl. L. Rev., 421 (2005).

12. Nancy Mclaughlin, Conservation Easement: Perpetuity and Beyond, 34 Ecology L. Q. 673 (2007).

