

【研究論文】

臺灣當前推動文化資產信託業務的幾點芻議

The Feasibility and Drawbacks of Placing in Trust Taiwan's Cultural Heritage

吳秉聲 Wu, Ping-shengⁱ
陳思廷 Chen, Szu-tingⁱⁱⁱ

榮芳杰 Rong, Fang-jayⁱⁱ
黃心蓉 Huang, Patricia H.^{iv}

■ 摘要

近幾年臺灣各地有許多為回應老舊建築拆除而發起的老屋保存搶救運動，在這些搶救過程中，「信託」做為文化資產良善保護工具的可能性不斷被提出。但自 1996 年「信託法」頒布後，至今臺灣尚無老舊建築信託成功的案例。除了因為國內規定只有銀行業者擔任受託人才能享有公益信託稅賦優惠的法令限制外，是否還有其他因素影響文化資產信託在臺灣的實踐？本研究嘗試透過文獻分析與實地訪談英國文化資產信託組織的管理階層，探究信託在臺灣推動的理想與障礙。研究發現指出臺灣對文化資產管理專業的忽視，以及文化資產民間組織的營運策略不明等現象都是信託相關討論需優先關注的議題。

關鍵詞：信託、文化資產、遺產組織、國民信託、經營管理

ⁱ 國立成功大學建築學系副教授

ⁱⁱ 國立清華大學環境與文化資源學系副教授（通訊作者 / f.j.rong@mx.nthu.edu.tw）

ⁱⁱⁱ 國立成功大學法律學系副教授

^{iv} 國立臺北教育大學藝術與造形設計學系副教授

收件日期：2019/10/07；接受日期：2019/12/04

■ Abstract

In the past few years, many campaigns have been launched in Taiwan to save historical houses, and putting those houses in trust to ensure the safeguarding is one of the popular proposals. But ironically, since the passing of the Trust Law in 1996, no historical house or building has been successfully put in trust. The stipulation that only bank-trustees qualify for certain tax deduction schemes designed for charitable trusts is a major hindrance. But is there any other factor that impedes the implementation of a trust system in the Taiwanese heritage sector? Through the analysis of literature and interviews carried out in the U.K. with the management level of the organizations such as the National Trust and English Heritage, this paper aims to study the feasibility of heritage-in-trust in Taiwan. The findings suggest that insufficient attention given to heritage management professionals and unclear management policies in heritage organizations in Taiwan are the top issues to be addressed.

Keywords: Trust, Cultural property, Heritage organization, National trust, Management

ⁱ Associate Professor, Department of Architecture, National Cheng Kung University

ⁱⁱ Associate Professor, Department of Environmental and Cultural Resources, National Tsing Hua University
(corresponding author / fj.rong@mx.nthu.edu.tw)

ⁱⁱⁱ Associate Professor, Department of Law, National Cheng Kung University

^{iv} Associate Professor, Department of Arts and Design, National Taipei University of Education

Received Date: 2019/10/07; Accepted Date: 2019/12/04

一、研究緣起與問題意識

近幾年臺灣各地有許多為回應老舊建築拆除而發起的老屋保存搶救運動，在這些搶救過程中，我們經常會聽到大家希望能夠倣效英國「國民信託」的成功經驗，一人捐一點錢把老房子買下來，透過「信託」的機制保存老屋。¹然而，到目前為止，臺灣還未能有任何一個案例是透過這樣的觀念被保存。究其因，其實是臺灣社會還無法分辨文化資產「信託」與群眾「募資」之間的差異，也同時忽略了文化資產信託背後所隱含的是永續的管理維護工作。這也是臺灣目前除了有成立數筆文化公益信託基金外，尚未發現任何一個將不動產產權信託給特定受託人的成功案例。

本研究為 2018 年國立成功大學完成文化部文化資產局委託執行「臺灣文化資產成立信託機制之可行性評估研究」後的部分研究成果。旨在探究臺灣社會普遍支持文化資產信託能解救老房子保存問題的原因，以及遠在英國的那些文化資產信託組織為何能夠得到市民的認同，進而積極的執行文化保存的工作。此外，也希望釐清臺灣需要甚麼樣的民間組織（或中介組織）來解決政府部門無法處理的文化資產問題，以及臺灣現行的非營利組織與其他國家的文化資產「信託組織」之間的差

異。有鑑於過去國內的相關研究大多聚焦在信託組織的理論與實例探討，對於信託主體是有形文化資產的相關研究則較少著墨。本研究將從有形文化資產本體作為信託業務的實質物件來探討信託業務在臺灣現行的法令與觀念下，為何仍無法出現第一起有形文化資產信託個案的原因為出發點。另一方面，也藉由訪談英國三種型態的文化資產信託組織主管人員，檢視更多文化資產信託組織在經營管理上需要關注的實務議題。

是故，本文主要幾個研究問題如下：

1. 釐清文化資產信託的本質與方法
2. 文化資產公益信託與一般信託的差異
3. 文化資產組織在信託事務上扮演何種角色與功能
4. 臺灣目前執行文化資產信託的困難與機會為何

二、研究方法

本研究透過文獻分析與實際訪談的方式，探討英國文化資產組織的結構與目標，及其對於文化資產保存事務所提供的專業服務和社會文化意義、臺灣政府部門又該如何提供民間創造文化資產組織的可能性，最後將綜整臺灣目前執行文化資產信託的可能困境與解決策略。

¹ 〈臺私有古蹟需獎勵 推動信託制度〉，《大紀元》，2017 年 12 月 31 日
<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/31/n10011823.htm>
 〈靠容積救文資？學者：這樣做才行〉，《聯合新聞網》，2019 年 7 月 19 日
<https://udn.com/news/story/7266/3937526>
 〈搶救瀕危古蹟 苗栗縣盼中央成立信託協議價購〉，《自由時報》，2018 年 7 月 16 日
<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2490041>
 〈文化部救文資 將仿英國成立公益信託〉，《聯合新聞網》，2018 年 7 月 30 日
<https://udn.com/news/story/12388/3280094>

在英國數個不同性質的文化資產組織中，至少有三種樣態較為接近臺灣所需要探討的類型。首先是受到國家法令高度保障的民間組織「國民信託」（National Trust）；其次是 2015 年才剛從英國的「數位化、文化、媒體和體育部」（Department for Digital, Culture, Media & Sport）中進行內部組織改造的「英格蘭遺產」（English Heritage）及其「英格蘭遺產信託」（English Heritage Trust）。第三種樣態則是由大量純民間團體所成立的文化資產信託組織，如「地標信託」（Landmark Trust）等。本研究分別面對面的在 2017 年 8 月 25 日訪談「地標信託」的公關室主任 Caroline Stanford，在 2017 年 8 月 31 日訪談了「英格蘭遺產」執行長 Kate Mavor，以及在 2017 年 8 月 29 日拜訪了身兼「國民信託」威爾斯地區執行長與「國際國民信託組織」（International National Trusts Organization，以下簡稱 INTO）執行長的 Justin Albert。在三個不同組織型態的訪談題綱上，本研究共同的問題主要聚焦在該組織營運狀況的困難與商業模式為何，以及作為文化資產信託組織的社會責任與團隊戰略目標如何制定與執行。

三、國際間文化資產信託概念的發展與實踐

（一）自然與文化資產信託的百年影響力

作為各國「國民信託」（National Trust）組織的起源，英國的國民信託對於

文化資產保存有著啟發性的影響力。1895 年 1 月，英國的國民信託由三位慈善家 Octavia Hil（1838 - 1912）、Robert Hunter（1844 - 1913）和 Canon Hardwicke Rawnsley（1851 - 1920）三人共同成立。除了三位慈善家之外，西敏公爵（Duke of Westminster）（1825-1899）也是成立之初相當重要的金主。20 世紀初葉，受到當時遺產稅金額龐大的壓力，許多貴族後代無力負擔老房子或莊園的修復和營運，因此開始透過信託的方式，交由國民信託進行維護與管理。國民信託首次在 1894 年依《1862 年至 1890 年公司法》（the Companies Acts 1862-1890）成立為非營利組織。由於發展迅速，英國國會在 1907 年議會通過第一個《國民信託法》。自此以後，國民信託成為受英國特殊法保障的民間文化資產組織。由於「信託」乃是一種財產管理制度，為英美法系國家之特殊產物，是一種忠於財產、以財產為主體的概念，再加上英國上議院立法賦予國民信託組織可以宣告名下資產擁有「不可讓渡」（inalienable）的權限，使得委託人可以放心的委託自身財產給國民信託這個專業組織，國民信託因此得以迅速茁壯。

今天，英國國民信託已經擁有超過 775 英里的海岸線、超過 248,000 公頃的土地、以及 500 多座古老的房屋、城堡、古蹟建物、花園和公園以及自然保護區。可以說是世界上目前資產最為龐大的文化資產信託組織。根據國民信託

² 請詳見 <https://nt.global.ssl.fastly.net/documents/annual-report-201617.pdf>

2016/2017 之年度財報，² 英國國民信託當年的支出成本高達 5.36 億英鎊（較前一年度多出 5%）。又，同年度收入則是 5.92 億英鎊（較前一年度的 5.22 億英鎊成長超過 10%）。

國民信託組織近年在運作上的最重要突破，就是追求管理古蹟場所的專業人員多元化，不再受限於單一專業科系。威爾斯國民信託的執行長 Justin Albert 表示，早期文化資產場域可能會比較直覺的需要歷史或是博物館背景的人才，但目前國民信託則更重視真心喜歡文化資產，甚至以擅長溝通、熱愛人群等特質為重的人才。因此，員工訓練和志工訓練是國民信託組織內部很重要的一環，以讓來自不同領域的員工隨時與時代接軌。Justin Albert 也指出以前國民信託組織對於文化資產的態度是保守的，認為入場參觀是一種品味的流露、不會積極鼓勵公眾入場。但過去五、六年來，國民信託努力改變原有菁英文化的氣息，讓文化資產變得更活潑開放，與人們可以有更多互動的機會。

對於歷史悠久的英國國民信託來說，其當前最大的挑戰不只是保存具有特色的自然與文化資源，同時也包括面對這些自然與文化資源造成威脅的極端氣候。也因此，國民信託除了招募志工之外，也與景點周圍的社區合作，讓當地的居民一起參與資產的維護，藉此提高土地的植被覆蓋率、並且吸引野生動植物回到田野之中。尤其在每年的「古蹟日」中，

文化資產所在地點附近的社區，也會在國民信託的引領之下扮演主導的角色。國民信託的目標是希望在 2020 年之前，使用資源中有 50% 來自土地中的可再生資源，並且減少 20% 的組織整體能源耗損。

在英國國民信託的推波助瀾下，國際間也形成一種信託群組的氛圍。最知名的莫過於「國際國民信託組織」，該組織成員皆是世界各國以「信託」概念（無論是金錢信託或不動產信託）作為維護文化與自然資源為手段的非政府或非營利組織。INTO 的前身是國際國民信託會議（International Conference of National Trusts），由英國、美國、加拿大、澳洲、韓國等地區的文化資產信託組織所組成。本來只是資訊交換平臺的研討會，但在 2007 年印度新德里舉辦的第十二屆國際國民信託會議中，當時的成員確認了 2003 年所頒布的「愛丁堡宣言」（Edinburgh Declaration），決定轉向成立國際性的聯盟，以更有組織性的方式推展理念、協助各國信託業務的成長。2017 年時，INTO 遍佈世界各地的組織成員已達 76 個。³

英國的「國民信託」是受到《國民信託法》的保護與規範，美國的「美國歷史保存國民信託」（National Trust for Historic Preservation）則是在國會頒布特許狀之後開始運作。加拿大雖然沒有國家立法保障，民間也自主成立了「土地與文化社會國民信託」（The National Trust

³ 請詳閱 INTO 年報 <https://intoorg.org/wp-content/uploads/2018/05/INTO-Annual-Report-2017.pdf>

for Land and Culture (B.C.) Society) 和「加拿大國民信託」(The National Trust for Canada) 等社團法人組織，推動國內的歷史文化資產保存。不論何者，所有的 INTO 會員名義上都是民間的非政府組織，實際運作則可以從經費結構看出一些差異。大部分的信託都以會員會費、小額募款為主要收入來源；少部分有政府補助的信託，則是以專案的方式向政府承攬採購案，進行特定文化資產的維護或教育工作；第三項財務來源才是景點的門票收入。

綜觀這些信託組織，雖然其名稱皆有信託的字樣，但實際上每個組織的運作情形都會因各國法令、社會結構、保存對象等條件而有所不同。在某些國家（如加拿大、韓國），甚至會因為論述、方法的不同，衍伸出不同的文化資產信託組織；也有如英國、澳洲等國，在同樣的國民信託架構下，因應國內不同地區的需求而產生名稱不同、但位階相同的平行單位。儘管有些歧異，這些組織仍然共享了一個目標和使命，即在保存特定的歷史、自然與文化資源、如非洲岩石藝術信託 (Trust for African Rock Art, TARA) 的成立宗旨，是在保存、紀錄、推廣非洲大陸上豐富的遠古岩石藝術 (rock art)；蘇門答臘文化資產信託 (Sumatra Heritage Trust) 的宗旨，則是要保護蘇門答臘島上的有形與無形文化資產等。

從 INTO 會員的狀況看來，建立有規模的會員制度與募款機制，是讓財務穩定運作的不二法門。雖然會員的部分會因為

國家大小、或成立宗旨的不同而有數量上的差異，然而大致上都呈成長狀態。簡而言之，以會員為基礎 (member-based) 的財務和運作是 INTO 會員的共同特色。

(二) 英國文化資產信託組織的發展現況

英國「國民信託」在國家法令的保護下得以茁壯的原因在於英國上議院立法賦予「國民信託」這個唯一的民間組織可以宣告名下資產擁有「不可讓渡」(inalienable) 的權限，這使得委託人可以放心的委託自身財產給「國民信託」這個專業組織，而不用擔心受託人未來會將其產權售出或轉讓。相較於臺灣屬於大陸法系以「人」為主體的出發點，信託財產交付給受託人（銀行）後，即由受託人取得信託財產的所有權（銀行可以逕行處分），這是兩種截然不同的思考習慣。過去這一百多年的經營已經奠定了社會大眾對該組織的信任度，但也因為組織多次變革，目前的國民信託所採取的其實是接近複合型企業的管理模式，不僅有兼具文化公益性質的目標，同時也有商業經營的行銷手法。在國民信託成立之後，英國又陸續出現了各種與文化資產議題有關的各種信託組織，在英文的組織名稱上均冠有 "trust" 的字眼，但其實這些組織卻不一定會執行金錢以外的不動產「信託」。換句話說，英國許多文化資產信託組織其實是委託人將一筆大額資金移轉給民間組織進行運用，比較接近臺灣的財團法人（基金會）或公益性財團法人的概念，⁴而接受這筆資金的受託單位，則必須要依照委託人對於文化資產議題的期待執行業務，所以接受文化資產不

動產信託的案例並不多，大部分民間文化資產組織在購買老屋前也都會經過非常嚴謹的財務試算評估，才會投入資金。

由於信託標的、財務考量及經營方式的不同，英國至少出現了數種樣態的文化資產信託組織，例如以企業型態運作的「國民信託」、以照顧國家文化資產為重的「英格蘭遺產信託」、經營民宿的「地標信託」、專注宗教遺產再利用的「歷史教堂信託」（Historic Chapels Trust）、關心文化資產教育的「遺產教育信託」（Heritage Education Trust）、社會企業型態的「查爾斯王子再生信託」（Prince's Regeneration Trust）等。⁵多樣的信託組織反映了英國民間對不同文化資產相關議題的回應。亦即，政府部門所無法細膩關照的各式文化資產保存課題，會由民間組織扮演起補強的角色，讓文化資產的事務不只有來自政府部門的投入，還有更多民間力量的崛起。

特別值得一提的是「英格蘭遺產信託」的靈活度。「英格蘭遺產信託」的前身是由英國「數位化、文化、媒體和體育部」（Department for Digital, Culture, Media & Sport）（以下簡稱文化部）負責監督的行政法人—「英格蘭遺產委員會」

（English Heritage）。英格蘭遺產委員會主管英國國有超過 400 座以上的文化資產，致力於修復、活化古蹟，讓後代子孫可以享受文化資產傳承所帶來的驕傲與感動。在專業的意見陳述上，除了站在公部門諮詢的角色提供專家學者對於古蹟保存的意見之外，在英格蘭本島也陸續勘察超過 15,400 處的古代遺址、500,000 棟登錄的歷史性建築物以及 9,000 多處的古蹟保存區，並對其中瀕臨危險或是極須修復的古蹟做出即時救援處理工作（榮芳杰，2000）。

然而，英國文化部也意識到英格蘭遺產委員會要同時管理維護 400 處的國有文化資產及負擔文化資產政策與法令的行政工作，最後只會顧此失彼，於是決定在 2015 年 4 月 1 日將原來的英格蘭遺產委員會被分割為兩大單位，分別是：（1）「歷史英格蘭（委員會）」（Historic England, HE），承繼原先英格蘭遺產委員會在法律上的行政職權（如審定文化資產地位之公法權限）；以及（2）「英格蘭遺產信託」（English Heritage Trust, EHT）。這個由英國政府出資 8 千萬英鎊註冊成立的慈善公益信託組織（2011 年登記），將沿襲原先英格蘭遺產委員會的名稱與組織形象符號（logo），但專司負

⁴ 依照臺灣民法規定，從事公益目的之法人可以財團法人與公益社團法人形式為之，前者係以捐助財產成立，依財團法人法第 2 條第 1 項定義：「本法所稱財團法人，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人。」；後者則係偏重以人的集合組織而設立及活動，亦得管理他人捐助財產。

⁵ 這些所謂的信託組織其實信託目的如同信託名稱一樣，大多非常聚焦在一件事情上，因此便容易爭取資源與取得社會認同，這點是本文強調英國在文化資產組織運作上跟臺灣的差異之處。因此，關鍵不是單一文化資產組織將古蹟拿來做為民宿有多特殊，而是該組把所有名下的古蹟都作為民宿來經營，且強調的是住宅類文化資產價值的呈現，這是該組織唯一堅持要做的事情，這點是臺灣目前實務上還沒能見到的情況。

⁶ 請詳見 <https://www.civilsociety.co.uk/news/english-heritage-charity-will-be-self-financing-by-2023.html>

責文化資產的營運管理。既有文化資產相關財產權仍屬於國家所有，僅由國家特別授權「英格蘭遺產信託」管理此 400 多處國有文化資產至 2023 年。⁶

英國文化部的此項政策揭露了兩個事實，其一是即便是以中央政府的財政能力負擔龐大的國有文化資產的管理維護費用仍很吃力，必須要透過更彈性的財務操作來面對文化資產自給自足的永續經營課題。其二則是政府部門的組織結構與行政效率並無法給予文化資產管理工作更優質的管理績效，必須以新的「英格蘭遺產信託」去面對文化資產信託組織間的競爭，無論是招募會員或是接受募款，接下來 EHT 都要面臨「國民信託」及所有其它民間文化資產組織的市場競爭，一起接受民眾的評比。

至於民間版的信託組織「地標信託」的操作大致可以分為兩個時期，首先是創辦人 John Smith 主掌時的草創時期。在這個階段，機構主要靠著創辦人的財力，在英國大量購置岌岌可危的老房子，轉作民宿之用。1990 年創辦人退休之後，機構進入了必須獨立自主運作的時期，開始以租用或接受信託等方式取得老房子的空間營運。由於「地標信託」是一個民間的慈善組織，政府所給予的補助相當稀少，機構的財務主要仰賴小額募款以及民宿出租收入。

地標信託公關室主任 Caroline Stanford 認為，遺產保護對於英國人而言是一個根深柢固的想法，小額募款是一種讓大

家都有機會參與的機制，地標信託大部分的資產作為民宿出租也都保持全年八成以上的入住率，這些收入會全部先繳回機構，再讓機構依交叉補助的精神（Cross-Subsidized），視每個資產維護所需費用予以分配。另外，地標信託沒有會員制度，這是和其他信託機構最大的差異。為了保持人事精簡，地標信託總部總共只有 35 個員工，其中還有一半是兼職。維修、法律等事項，都是機構另外尋找專業協助，自己的維修部門只負責突發的緊急狀況，而不負責所有例行性的工作。此外，每個房子都會聘用一個管理員（通常是女性），這位管理員不用是歷史、文化相關專業背景，但須具有相當生活經驗的管家資格（life-experienced "expert"）。

四、臺灣文化資產保存與管理所遭遇的困難與對策

（一）保存臺灣文化資產所面臨的管理維護問題

1982 年臺灣《文化資產保存法》頒布之後，公部門並未意識到古蹟的保存與管理課題才是文化資產永續發展重要的關鍵；相反的，當時主政者的思維多從建築本身的硬體維護角度切入。這種思維除了使得臺灣文化資產行政權力分散於教育部、農委會等許多部會的業務外，也讓當時文化資產的管理經營缺乏與硬體規劃相對應的軟體論述，整體的保存視野與觀念無法與國際接軌（黃素絹，2000；中華民國文化資產維護學會，1999）。此外，這一版的《文化資產保存法》，主要採取凍結式的保護，強調

保留「本來」的面貌，並且限縮使用的範圍與空間，反而助長民眾對古蹟產生僵硬刻板的印象（王世安，2016）。

2000 年《文化資產保存法》修法之際，我國政府也針對古蹟管理提出專屬的維護辦法。當時政府在參考日本、美國、德國等國的制度之後，將《文化資產保存法》第 28 條與第 29 條之 1，也就是有關古蹟管理維護的規定進行了修正，並且制定《古蹟委託管理維護辦法》。《文化資產保存法》修正的一個直接考量則與 1999 年的九二一大地震有關。安全、耐震為重的前提，開啟了人們對於「保存」古蹟的不同想法：原來保存不能只是原封不動，也必須隨著科技的進步而有所調整（薛琴，2014）。

這些思考和修正，反映了文化資產管理思維的改變；但對於第一線管理、維護古蹟的地方政府而言，法令的原則還是不等於具體的行動指引。以致於雖然制度上有所變遷，古蹟的維護與管理實務上仍舊原地踏步，因而有《文化資產保存法》在 2005 年重大修正之舉。2005 年的修法將古蹟的維護管理工作，從本來凍結式的保護措施，轉向夾雜了保存、再利用、多元化的活潑思考，並且在這次修法中，古蹟的管理維護工作也能夠委任、委託或委辦，許多公有古蹟的營運因此成為採購法中可被勞務採購的商品。⁷如此的思維與政府 2000 年推動效能政府之政策有著密切的關係。有批判者認為這是政府

朝向新自由主義（Neo-Liberalism）的表徵，透過外包、採購的方式，放任自由市場恣意掠奪與破壞（Harvey，2010）；在文化資產的管理方面，外包的制度也導致文化資產過度商品化的疑慮（郭肇立，2009）。也有支持者認為此舉將有助於政府提升效益，透過公私協力的方式讓古蹟得以引入民間的資金與生命力，達到官民雙贏（李宗勳，2004）。

即使各方意見有異，不可否認的是，2005 年的修法試圖從過去古蹟管理維護權責紊亂的現象著手。本來的《古蹟委託管理維護辦法》經過這次修法後更名為《古蹟管理維護辦法》，直接納入文化資產保存法第 20 條所提到的古蹟管理維護事項，包括「日常保養及定期維修」、「使用或再利用經營管理」、「防盜、防災、保險」、「緊急應變計畫之擬定」等項目，讓公部門在執行此時能有更具體明確的業務內容，以利實務工作檢核之用（榮芳杰，2017）。不過維護辦法雖嘗試將古蹟管理維護權責回歸所有人、使用人或管理人，但對於這些角色之間的關係卻還是缺乏進一步的說明。

繼 2005 年的修訂後，《古蹟管理維護辦法》在 2012 年又再經歷大幅度的修正。不僅針對災害預防有了更明確的指示，也引進了「管理維護計畫」這個專有名詞（榮芳杰，2017）。儘管目前「管理維護計畫」的細節與實施，在臺灣的古蹟保存事務中還未能發揮最大的效益，

⁷ 事實上臺灣早在 2000 年就公布實施「促進民間參與公共建設法」（簡稱促參法）。臺北市文化局也很早就率先積極推動古蹟委外經營。2005 年的修法，可以說是將委外經營的經營方式會遇到的問題加以文字化和規範化。

但這次的再修正也足以說明，臺灣古蹟維護政策隨著時代與需求不同而有所調整的必要性，臺灣的古蹟管理維護從此正式進入新一階段的問題與挑戰，其中也涉及信託制度的機制與應用。

總體來說，臺灣目前的文化資產管理維護現況，在《古蹟管理維護辦法》這個有強烈「類別導向」（古蹟）的框架下，並無法用一個核心價值來管理文化資產法中所有類別的文化資產。不僅如此，長久以來關注建築本體的日常維護工作，也讓文化資產管理維護議題的範疇限縮。長久以來專業管理組織多只重「灑掃庭除」的傾向始終未曾獲得注意，就信託的脈絡來看，此現象所暴露的正是臺灣文資界對文化資產信託業務中「受託人」角色的掌握仍舊非常有限。

（二）臺灣文化資產信託概念的發展與實踐

國內最早進行文化資產信託研究的學術報告，可以追溯到 1999 年清華大學王俊秀教授在國科會的專題研究計畫，以「永續臺灣『典範轉移』之社會性策略案例研究：國民信託運動之探討」為主題揭開了英國「國民信託」（the National Trust）組織研究的發展脈絡，並且帶動了文化資產信託觀念引進臺灣的序幕（如表 1）。爾後，包括黃素絹（2000）、榮

芳杰（2000）等人陸續就國民信託應用在文化資產保存領域的作法進行深入的討論。2004 年 12 月，由安信信用卡公司擔任委託人，建華銀行⁸擔任受託人，向臺北市政府文化局申請臺灣第一起文化公益信託—「公益信託臺北市古蹟保存與發展基金」，並且由建華銀行推出「臺北好玩卡」認同卡，由建華銀行捐出消費金額的 0.35% 予「公益信託臺北古蹟保存與發展基金」，⁹作為協助臺北市文化古蹟的修復、保存與發展之用。事實上，臺北市古蹟保存與發展基金的主要經費來源也的確一直都是仰賴「臺北好玩卡」之提撥金額為大宗（李威蒂，2011）。受此先例啟發，2007 年 7 月 13 日八頭里仁協會也與「臺北古蹟公益信託基金」受託單位永豐銀行合作，於新北投車站原址舉行記者會，集官方、企業、非營利組織共同宣佈發起以「10 萬人的 1 元勝過 1 人的 10 萬元」全民投入概念，成立「臺北古蹟公益信託基金—北投古蹟專案」。

2008 年，王俊秀接受當時的文建會委託，進行「文化資產保存與活用之公益信託機制與手法的操作模式研究」。由於過去相關研究論文與報告大量關注公益信託與文化資產之間的關聯，其第八章的「公益信託」專章也集結了文化資產保存與維護工作的重要討論。然而，

⁸ 2002 年建華金控成立，合併前的華信商業銀行更名為建華商業銀行。2003 年建華金控收購原由華信銀行與 ING 集團合資成立的「安泰信信用卡」的股權後，將其納入金控子公司，並更名為「安信信用卡」。2005 年，建華金控與臺北國際商業銀行決定合併，12 月 26 日，臺北國際商業銀行以換股方式成為建華金控百分之百持股的子公司。合併後改由臺北商銀最大股東永豐餘集團主導營運，最初曾計畫在合併後改名為「臺北華信金融控股公司」，但在 2006 年決定更名為「永豐金融控股公司」，同年 11 月 13 日旗下兩家銀行建華商業銀行和臺北國際商業銀行合併，合併後以建華商業銀行成為存續公司，並配合金控之新名稱更名為「永豐商業銀行」，而金控之子公司安信信用卡和建弘證券也更名為「永豐信用卡」和「永豐金證券」。

⁹ 截至 2017 年 12 月流通數為 1,894 張信用卡，信託基金餘額僅有 445 萬元。

表 1. 臺灣目前與文化資產有關的信託大事記

Tab 1. Major events relating to heritage-in-trust of Taiwan's cultural properties

時間	事件	備註
1995 年	「信託法」正式頒佈施行	
1996 年	清大王俊秀教授發起籌備「臺灣國民信託協會」	
1999 年	王俊秀教授完成國科會專題研究計畫——「永續臺灣『典範轉移』之社會性策略案例研究：國民信託運動之探討」	
2000 年	榮芳杰完成成大建築所碩士論文《從英、美二國古蹟組織探討臺南市公有古蹟經營管理策略之研究》	
	黃素絹完成臺大城鄉所碩士論文《古蹟保存之經營管理：國民信託之應用》	
	頒佈《信託業法》	
2001 年	中華開發工業銀行經法務部核准通過「公益信託陳春山法制研究基金」	臺灣第一個公益信託
2002 年	文建會頒佈《文化公益信託許可及監督辦法》	
2003 年	國藝會發表由方國輝所主持的「文化公益信託法律關係、設立監督及實務運作」整體研究計畫報告	
	臺北市文化局輔導永豐金控創設「臺北古蹟公益信託基金」	
2004 年	臺北市府文化局輔導成立「公益信託臺北市古蹟保存與發展基金」	臺灣第一個文化公益信託
2007 年	「臺灣國民信託協會」成為 INTO（國際國民信託聯盟）成立之簽署團體	
	社團法人「臺北市八頭里仁協會」倡議發起「新北投車站風華重現運動」，邀集公部門、企業與非營利組織，三方協力共同宣佈成立「臺北古蹟公益信託基金—北投古蹟專案」。	
2008 年	王俊秀教授完成文建會委託研究報告「文化資產保存與活用公益信託機制與手法的操作模式研究」	
2010 年	「臺灣國民信託協會」（Taiwan National Trust）正式成為「國際國民信託聯盟」（International National Trusts Organisation, INTO）的正式會員	目前「臺灣環境資訊協會」與「臺灣國民信託協會」都已是 INTO 的會員。
2011 年	「臺灣國民信託協會」（Taiwan National Trust）正式在內政部立案成立	
2017 年	文化部文化資產局委託國立成功大學執行「臺灣文化資產成立信託機制之可行性評估研究」	

資料來源：本研究整理

表 2. 「公益信託臺北市古蹟保存與發展基金」設置與發展時程

Tab 2. The background and development of the "Taipei Heritage Preservation and Development Fund Charitable Trust"

時間	內容	說明
2004 03.11	簽訂信託契約	安信信用卡公司擔任委託人，建華銀行擔任受託人，向臺北市政府文化局申請臺灣第一件文化公益信託「公益信託臺北市古蹟保存與發展基金」
2004 04.10	「臺北好玩卡」發行	臺北市首創引進的古蹟公益信託基金，由安信公司發行認同信用卡，持卡人每筆消費金額的千分之三點五，作為古蹟保存發展信託基金，由建華銀行設置專戶，為信託基金財產做最適切的管理處分，建華承諾免收信託管理費。
2004 08.13	發給許可書	臺北市政府文化局會同財政局、法規會於七月進行審查，八月核發許可書。
2006 07.20	建華金控更名永豐金控， 建華銀行也改名永豐銀行	建華金控於 2005 年 8 月 26 日召開股東會，通過以股份轉換方式，將臺北國際商銀納為建華金控子公司，並於 2006 年 7 月 20 日更名為永豐金控。
2006 08.04	安信信用卡改名永豐信用卡	原建華金控子公司臺北國際商銀的信用卡資產併入安信信用卡，受到建華金控改名影響，安信信用卡在合併後也更換名稱為永豐信用卡。
2007 07.13	新北投車站專案成立	由文化局、八頭里仁協會、永豐銀行共同舉行「新北投車站風華重現運動」啟動記者會，宣告公益信託基金成立。
2013 06	受託人變更	永豐金控則因銀行與信託部合併，依法不能再擔任受託人工作，臺北市古蹟保存與發展基金也經臺北市政府同意變更受託人，新的受託人由「財團法人上善人文基金會」接手。

資料來源：本研究整理

信託法自 1995 年頒佈至今已逾 20 年，與文化資產有關的公益信託個案卻寥寥可數。表 2 所列是截至目前以文化公益信託為主的信託帳戶，且全部都是以「金錢信託」的方式操作，並未涉及到文化資產的土地或建築本體的信託內容。其中，「公益信託臺北古蹟保存與發展基金」的基金使用狀況主要設定在新北投車站、北投古蹟，以及臺北市所屬各級古蹟的維護經費上，但據報載本基金也即將結束帳戶。

我國的《信託法》承襲英美信託法觀念，因此委託人若計畫將文化資產轉讓

給受託人，受託人必須取得信託財產（土地或建物）的所有權，並於信託目的內對信託財產有完全處分權。但受託人若無文化資產管理專業（如銀行業者）或怠於管理維護者，抑或受託人再將文化資產信託財產讓與給非專業組織，均將造成文化資產信託之效用大打折扣。由於執行信託任務的受託人是否有足夠能力執行文化資產保存與管理維護工作一事尚待社會檢驗，即使信託制度已經獲得立法保障，但國內至今尚未能出現金錢信託以外，還無法以文化資產土地或建物進行文化公益信託的可能原因也在於此。

臺灣曾有不少想要透過信託方式留下老舊建築的保存運動，例如新北投車站、嘉義朴子日新醫院、臺中天外天劇場…等，最後大多在社會大眾無法確認可被信任的受託人身分下，無法順利完成真正的文化資產信託任務。其中前述所及的新北投車站曾有相關的「北投古蹟公益信託基金專案」，希望以國民信託的方式籌措購回車站的資金。但由於該次信託方式還是採金錢信託，因此仍無法透過募集資金的方式價購新北投車站。

另一個接近群眾募資的案例則是位於嘉義縣朴子區的日新醫院，日新醫院是臺灣早期罕見的庭院別墅型日式醫院。2013年11月初，醫院所有權人擬將土地與建物賣給建商，因此引起保存人士關切，遂啟動提報文化資產機制讓日新醫院在同年11月底通過為暫定古蹟。2014年5月2日，地方團體成立「社團法人朴子日新醫院保存協會」並發起「愛日新，我認股」，全民募款設立「朴子醫療文物館」活動。當時也在知名的募資平臺上推動專案計畫，¹⁰雖然認股與募資行動最後均未達到預期目標金額，但所幸經由蘇明修教授的居中協調下，最後醫院在2015年4月由朴子配天宮買下，未來將作為醫療文化館與配天宮文物館使用。

（三）臺灣現行信託制度與英國信託制度的差異

在前述英國與臺灣的信託發展歷程中可以發現，英國的文化資產信託事務得

以蓬勃發展，一方面歸功於國民信託組織享有全國唯一的法令政策保障，在一百多年來組織不斷的成長與經營下，奠定了社會大眾對其組織的信任體質，使得國民信託組織在私部門的募款工作上立於不敗之地。另一方面，其他非國民信託組織系統的民間文化資產組織，絕大部分仍透過信託一筆基金的方式委由專業的文化資產團隊進行信託基金的運用與管理。這點無論是臺灣過去常見的財團法人基金會，或是透過文化公益信託一筆基金的方式，在臺灣其實不難做到。但臺灣的文化資產市場規模較小，且文化保存工作的在地屬性強烈的情況下，民間的文化資產組織並無法全靠執行特定文化資產保存議題而生存，勢必全方位的爭取政府部門的各種計畫或預算補助，導致於每一個民間組織都有三頭六臂的能力，但卻無法深化為專精於特定文化資產議題的獨立組織，甚至成為全國性可被大眾信任的民間文化資產組織。臺灣民間文化資產組織普遍的在地特質，反而只能解決地方文化資產的問題，而無法有全國性的視角來面對全國性的文化資產議題。另一方面，信託（Trust）一詞在我國的法律語境中，指的是一種涉及所有權移轉的財產管理手段。既然《信託法》已明文規範委託人、受託人、受益人與主管機關之身份與權責，我國既有針對文化資產信託之研究，也大多是在《信託法》的法律情境中，設想文化資產活化再利用之法律可能手段（王俊秀，2008）。然而，本研究發現國人對於「信託」一詞的想像乃源自

¹⁰ 詳見 <https://www.flyingv.cc/projects/3289>

表 3. 臺灣與英國文化資產信託制度的實務現況比較

Tab 3. Comparison of current status of Taiwan's and British cultural heritage trusts

	英國	臺灣
法令依據	National Trust Act (1907)	信託法 (1995)
文化資產信託手段	金錢信託、不動產信託皆有	金錢信託 (公益信託可享稅賦優惠)
受託人專業領域	民間文化資產專業組織	銀行業 (公益信託限定受託人爲銀行業者)
信託財產管理、目的及運用方法	多元目標 例如：文化資產教育、修復、社會企業	獎學金分發、補助古蹟修復

資料來源：本研究整理

於英國太多的文化資產民間組織其組織名稱都是以 trust 結尾，無論是「地標信託」、「國民信託」、「英格蘭遺產信託」…等組織都是如此，因此很自然的將該組翻譯成中文的「信託組織」。事實上，英國的信託用法並非完全等同於臺灣的信託概念，而是比較接近公益性的私法人（如：基金會）的概念。英國公益信託所涉「信託」之內容，可能是來自於外部資金的信託或捐贈，並非必然指涉文化資產建築本體或土地的信託，因此各組織對於文化資產信託的內涵與文化資產產權歸屬之配置，必須逐案檢視（表 3）。

五、臺灣文化資產信託業務的現況觀察與分析

前述提到的個案，無論是以信託名義為出發點的新北投車站，或是以接近群眾募資的方式操作的日新醫院，兩者共同的

部分都是期待募集足夠的「金錢」來購買有潛力成為法定文化資產的物件，但兩者也都忽略了成為法定文化資產需要面對的管理維護現實問題。本文藉由 5W1H 分析法的角度，先試圖說明文化資產信託業務的始末，以釐清一些信託的基本概念。

首先，文化資產信託是「誰」（who）可以啟動與執行？依《信託法》第一條規定：「稱信託者，謂委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」文化資產信託應該是由文化資產的土地或建物所有人擔任委託人，尋找可被信任執行信託事務的受託人進行信託行為，這裡的受託人可以是公法人或私法人，也可以是目前《信託業法》所指涉的銀行業者。但若是公益信託，則必須依據《信託法》第 70 條之規定，其受託人必須經目的事業主管機關之許可。

由於文化資產信託行為在任何「時間」(when)點都可以發動，因此只需要委託人與受託人達成信託契約的規定即可。不過我們可以更進一步的提問，為何所有權人需要把自己的土地或建物財產信託給別人(受託人)呢？通常信託最常發生在遺產稅率較高的國家，當所有權人的資產過高而不願意付出高額遺產稅予政府時，便有可能將名下的不動產、現金或其他資產信託給特定人(受託人)，進行財產移轉的信託契約行為。所以信託行為一定會涉及到「受益人」這個角色，依據《信託法》第17條定義：「受益人因信託之成立而享有信託利益」，信託契約本身委託人與受託人會達成某種程度的信託利益給受益人。但若是採公益信託，則此受益人必須是不特定多數人。

依據中華民國信託業商業同業公會107年的年報顯示，¹¹該公會的會員機構計有55家(銀行兼營者有43家，信用合作社兼營者有1家，及證券商兼營者有11家)。換句話說，現行制度下臺灣的信託業者(受託人)就是銀行、信用合作社與證券商三種型態。其中，信託業者取得主管機關許可之主要信託業務項目，以金錢之信託(55家)、有價證券之信託(46家)、金錢債權及其擔保物權之信託(36家)、不動產之信託(35家)等項目為最多。目前臺灣辦理信託之業務項目中以金錢信託的業務為最大宗，約為新臺幣7兆373億餘元，占受託資產總餘額比率高達86%。其次為不動產

之信託受託資產餘額為新臺幣7,853億餘元，占受託資產總餘額之10%及有價證券之信託受託資產餘額為新臺幣2,970億餘元，占受託資產總餘額之4%。

在這些信託業務中，由於過去幾年政府為推廣公益信託，已陸續頒布法務、消費者保護、文化、原子能、環境保護、教育、內政、銀行、社會福利、公共治理與社會發展及勞動力發展等類別之「00公益信託許可及監督辦法」，各目的事業主管機關也受理相關公益信託的申請。因此，從民國九十年十月十一日國內第一件公益信託「陳春山法制研究基金」成立後，目前公益信託的案件已逾200件，內容涵蓋法務、文化、教育、內政或社會福利等不同公益目的。其中屬於教育公益信託的有75筆，但屬於文化公益信託的數量在整體數量來看是最低的，僅有6筆(如表4)。

在這6筆的文化公益信託個案中可以發現幾個現象：

1. 目的事業主管機關只有兩個單位，一個是文化部，一個是臺北市政府，某種程度反映了文化公益信託成立在首都所扮演的角色與意義。

2. 以文化資產為信託訴求的有2筆，分別是「文化公益信託樹谷文化基金會考古文化資產維護推廣基金」與「公益信託如雪文化教育基金」。前者依據2017年

¹¹ 請詳閱中華民國信託業商業同業公會107年年報 <http://www.trust.org.tw/upload/annual107.pdf>

表 4. 目前全國文化公益信託性質的個案

Tab 4. Current national cultural public welfare trust cases

受託人	公益信託 帳戶名稱	目的事業 主管機關	信託目的	成立年度 / 消滅年度	公益信託主管機 關成立許可文號
財團 法人 上善 人文 基金會	公益信託 臺北市古 蹟保存與 發展基金	臺北市政府	為從事文化資產維護與發揚，針 對臺北市之古蹟與歷史建築，以 公民參與及永續發展的精神，結 合公私部門，共同推動文化資產 保存、推廣與活化、再利用事業。	2004	n/a
上海 商業 儲蓄 銀行	傅培梅飲 食文化教 育基金公 益信託	臺北市政府	傳承傅培梅女士以美食帶給臺灣 人幸福之精神，獎勵從事中國飲 食研究開發及改良創新之優秀人 才，以達發揚。	2006	北市教社字第 09536058300 號
臺灣 銀行	文化公益信託葉 俊麟臺灣歌謠推 展基金	臺北市政府	鼓勵臺灣歌謠之創作、提昇臺灣 歌謠之品、推展臺灣歌謠之研究， 並促進臺灣歌謠之國際化。	2007/2018	府文化一字第 09606248000 號
華南 商業 銀行	文化公益信託樹 谷文化基金會考 古文化資產維護 推廣基金	文化部	考古文化資產保護維護、推廣考 古學知識及培育考古專業人才、 提升考古學及保存科學技術。	2008	文壹字第 0973133819-1 號
玉山商 業銀行	阿瘦公益信託文 教基金	文化部	提升文化水準為主要目的，將文 化藝術推廣至全國。	2009	文壹字第 0983424020 號
華南 商業 銀行	公益信託如雪文 化教育基金	臺北市政府	促進文化環境改造、文化觀光休 閒旅遊之發展暨協助文化資產之 保存、修護、管理維護等。	2009	府文化二字第 09800398100 號
華南 商業 銀行	詹秀蓉文化公益 信託	臺北市政府	宣揚中華文化及培養相關優秀人 才為主要目的，並以從事對社會 之急難救助為次要目的。	2013	北市文化一字第 10203166100 號

資料來源：本研究整理

的信託年報來看，該信託捐助給國立臺灣史前文化博物館 200 萬元，臺南市文化資產保護協會 50 萬元，臺南市文化資產管理處 200 萬元，以及臺灣考古學會 50 萬元，合計 500 萬元，大多是對於考古相關活動的經費補助。後者為頂新集團成立的文化公益信託，依據這幾年的信託年報來看，大部分都是捐助經費給頂新集團魏家的古厝，也是法定歷史建築身分的永靖魏成美公堂，執行魏成美公堂的管理維護計畫撰寫、因應計畫的撰寫等項目。

3. 臺灣第一個文化公益信託「公益信託臺北市古蹟保存與發展基金」2004 年成立至今已經轉換受託人多次，目前受託人已經從永豐商業銀行改為財團法人上善人文基金會。¹² 換句話說，現在的受託人或受益人已經無法依據《遺產及贈與稅法》第 16 條之 1，以及《所得稅法》第 4 條之 3 之規定享有公益信託的相關賦稅優惠。這個案例也凸顯了目前國內的文化公益信託若是受託人為銀行業者的困境，同時任意的更改受託人也造成文化資產信託原欲達到的永續發展目標受到影響。

4. 目前全國的文化公益信託，無論受託人是何種身分，全部都是金錢信託。透過捐助金錢的方法達成信託目的，這樣的操作模式其實跟過往的財團法人基金會的目標一樣，差別在於成立信託基金比成立財團法人的程序與資金規模更簡便、彈性與快速。綜上所述，目前國內的文化公益信託尚未脫離過去成立財團法人基金會執行公益補助的習慣，更遑論目前的文化公益信託個案，即便是關注文化資產議題，也未能真正考慮到文化資產信託所應關照在不動產議題上的討論。

（一）臺灣在文化資產「信託」、「募資」與「價購」觀念上的混淆

在臺灣諸多的文化資產保存運動史上，有許多的個案在「信託」、「募資」與「價購」的模糊概念間遊走，而不自知。主要原因都是社會大眾想要解決保存老房子「當下」的問題。於是，最快速與直接的方式就是想像可以跟英國的國民信託一樣，靠著募集大眾的捐款來買下老房子，達到保存的目的。但一般大眾不知道的是英國的國民信託並非經常性的「價購」老房子，甚至臺灣的社會氛圍忽略了英國的國民信託是在創立組織初期，用自己的第一桶金，買下老房子，持續用心的經營老房子的使用與維護，最後讓社會大眾認同這樣的永續理念後，進而才願意持續再捐款給國民信託做更多保護老房子的事情。

反觀臺灣部分的文化保存運動者，誤以為「信託」是透過跟大眾募集資金的做法就能達到跟英國一樣的信託成效。然而，臺灣目前普遍對於文化資產信託的操作想像其實是「募資」與「價購」的結合，但這並不是臺灣《信託法》所定義的信託行為。根據美國全國群眾募資協會（National Crowdfunding Association, NLCFA）之定義，「群眾募資」（Crowdfunding）為社會大眾透過小額資金的贊助，發揮群體集結的力量，支持個人或組織使其目標或專案得以執行完成。因此，在臺灣知名的群眾募資品牌 FlyingV 的官方網站上可以用古蹟兩字搜尋到一些募資專案（圖 1），其中也不乏欲透過募集資金再進行價購的專案，但最終仍是未能達到預期募資目標。

在臺灣早已頒布實施《信託法》的情況下，國內任何民間組織或個人都可以提出信託需求。相反的，英國給臺灣的借鏡並不單純是英國的信託法令，¹²而是他們積極推動文化資產組織在文化資產管理維護方面的專業性，這才是英國民間的文化資產組織得以成功的關鍵。從研究團隊在英國訪談觀察的經驗可以發現，如何轉移財產、管理財產，其實與「信託」的法律手段本身並無太大關聯（吳秉聲，2018：155-194）。英國信託組織成功運作的關鍵，在於擁有多樣化、

¹² 財團法人上善人文基金會在 102 年接受永豐商業銀行股份有限公司的委託，於 103 年 1 月 28 日完成信託財產移轉作業及結算書報告書的移交工作，正式接手公益信託臺北市古蹟保存與發展基金的信託任務成為該信託的受託人。

¹³ 英國國民信託法賦予國民信託組織可以宣告名下資產擁有「不可讓渡」（inalienable），使該資產能永續保存發展，不受國家公權力（如徵收）或其他私人取得之影響，但臺灣因尚未見此保存決心與諸多利益糾葛影響，似乎難以制訂類似專法。



圖 1. FlyingV 募資平臺上搜尋「古蹟」兩字所顯示之部分專案名稱

Fig 1. Search results for "Monuments" on the FlyingV fundraising platform

資料來源：作者製作

資金募集管道多元、且具備相當專業能力的團隊。了解這些組織的運作方式、人員編制、財物管理，才是真正落實文化資產信託的關鍵。當然，大部分英國的文化資產信託組織，其實是把第一桶金用金錢信託的方式完成信託契約，但後續對於組織任務與目標的確定與執行才是他們成功的緣由。但也不是所有的文化資產組織都如此成功，曾經在英國非常知名且重要的「市民信託」（Civic Trust）組織，成立於 1957 年，但是卻因為無法在英國社會募集更多的營運資金投入在他們所倡議的信託目標下，最後在 2009 年終止信託契約。

（二）臺灣文化資產的「公益信託」與「一般信託」的差異

在臺灣，如果現在就想要將老房子或法定文化資產進行信託行為的話，委託人可能會先面臨到「公益信託」與「一般信託」的抉擇。依據《信託法》第八

章「公益信託」專章第 69 條之定義：「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。」由於臺灣早年的公益事業的發展，過去以成立財團法人的方式進行為多。但自從《信託法》頒布之後，公益信託漸漸成為有心從事公益活動人士的另一個選擇。與財團法人相較，公益信託具有：

1. 不必取得法人資格，設立手續較為簡便，個人或企業提出具服務社會之信託目標即可；
2. 無須成立辦公室及設置專職人員，可節省費用之支出；
3. 不受捐助財產規模及存續期間之限制，且可動用基本財產。再加上目前的公益信託受託人若為銀行業者，還能獨享更好的賦稅優惠，使得許多短時間內故欲從事公益事業而無法達成財團法人規模時，寧可採用公益信託模式，這

也是為何在這幾年爆發「假公益、真投資」新聞事件¹⁴的主因。

由於公益信託有著比過去成立財團法人基金會更簡便的程序，再加上公益信託的稅負優惠條件包括：《遺產及贈與稅法》提出捐贈或加入被繼承人死亡時已成立之公益信託，不計入遺產總額。以及提供財產成立、捐贈或加入公益信託，不計入贈與總額。《所得稅法》則提出營利事業成立公益信託，受益人之受益權免納所得稅。以及個人及營利事業成立、捐贈或加入公益信託可列捐贈扣除。《房屋稅法》則提出公益信託所有之房屋提供公益信託直接使用者，免房屋稅。同時也免加值型及非加值型營業稅。甚至，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，依據《加值型及非加值型營業稅法》第8條之1不僅可免徵營業稅之外，若其標售、義賣及義演之收入，還可不計入受託人之銷售額。

上述的優惠條件其實非常適合臺灣有形文化資產類型的保存工作，主要是因為古蹟或歷史建築等類型的法定文化資產大多是建築實體空間，這些具有特殊文化資產價值的空間在現行法令下，不僅需要妥善的原貌保存，也同時會需要透過「可適性再利用」（adaptive reuse）的概念進行空間活化。因此，臺

灣現行的信託相關法令針對文化公益信託的賦稅優惠是有其誘因的。只可惜，現行《所得稅法》第4條之3、《遺產及贈與稅法》第16條之1等均限制僅「受託人為信託業法所稱之信託業之公益信託」才享有賦稅優惠，獨惠信託業者（金融業），造成適用其他《所得稅法》、《遺產及贈與稅法》後形成對一般公益信託不合理的課稅結果，似有違反憲法平等原則之虞。賦稅優惠政策旨在促進大眾投入公益事務，獨惠信託業者的作法已經限縮了公益信託的發展止於金融給付型，阻礙事務處理型公益信託之發展。

同樣的，《所得稅法》第4條之3立法目的原為鼓勵以公益信託方式為促進社會公益，具有輔助公共支出之作用，為鼓勵民間參與公益活動。公益信託賦稅優惠的標準應視其「行為」是否具有公益性，不看主體的身分。只要是符合公益的信託，不管誰當受託人都應當享有平等的稅捐優惠。如僅設限受託人身分為信託業者，方能享有賦稅優惠，將會限縮並扭曲公益信託的發展方向。

（三）臺灣文化資產民間組織的資訊不透明與任務不明確

在本研究訪問英國的幾個民間的文化資產組織過程中，均發現到他們非常重視文化資產的經營管理與常民生活之間的行為連結。特別是商業模式對文化資

¹⁴ 請詳見 <https://www.storm.mg/article/345526>

產場域的衝擊與必要性。英格蘭遺產信託的執行長 Kate Mavor 表示，她 2015 年接手英格蘭遺產，也就是英格蘭遺產開始從行政法人轉為民間慈善組織的轉捩點。她不清楚過去英格蘭遺產作為政府部門的管理問題，但現在英格蘭遺產轉型為英格蘭遺產信託組織後，就是希望可以不受政府部門經費運用與管理僵化的限制，也不想忍受政府補助款越來越少的問題。因此，他堅信他以前在國民信託擔任執行長的經驗，文化資產的空間保存就是「要有足夠的 commercial 才有好的 conservation。」Kate 強調，這是她的理念，也是她願意挑戰這份新職位的初衷。在目前的財務情況下，英格蘭遺產信託沒有打算要收購其他的文化資產。轉型成為民間組織，是希望有更大的彈性和自由，募集更多的款項做更多的管理維護工作。

英國的情況反映的是受託人的身分是現階段能否執行文化公益信託的關鍵，因為要成為一個可被社會大眾信任的「文化資產組織」，必須經過時間的考驗與提出過去具體的實績。這也是為什麼英國「數位化、文化、媒體和體育部」(Department for Digital, Culture, Media & Sport) 在 2015 年決定將 English Heritage (英格蘭遺產) 分割為兩個部門時，選擇讓 English Heritage 這個品牌與企業識別符號一起轉型為民間慈善組織 English Heritage Trust，繼續延續他在英國市民心目中的文化資產品牌形象。

反觀目前國內公益信託事務和財務報告分散於不同的受託人的官網上公告，

或是現地公告，資訊散落各處，檢視、監督不易，為增加公益信託的監督管理，應該要以公開透明化資訊，讓社會大眾了解文化資產組織作為公益信託的受託人，究竟如何照顧好文化資產的願景規劃，使大眾得以檢視與監督之。這也回應到國人其實期待的不是文化資產的信託與否，而是更期待管理文化資產的組織能夠有照顧好文化資產的執行能力。

(四) 臺灣社會普遍對於「有土斯有財」念的束縛

臺灣目前私有產權的保存爭議是大家最關注且最容易與文化資產信託連結在一起的主因。由於臺灣土地或建物的產權繼承習慣，往往造成單一地號上的建物所有人少則 10 數人，多則上百人的情況非常普遍。在此情況下，若真要將土地或建物的產權全部移轉給特定受託人，所有人又無法獲得任何利益的情況下，臺灣要實踐古蹟或歷史建築信託的可能性將大為降低。

另一方面，現行的信託相關法令對於信託「財產」可以任意處分的常態來說，文化資產具有其不可任意「處分」的限制性，這部分在現行法令是尚未規範的。因此倘若未來信託相關法令需要進行修法時，必須要考慮「文化資產信託」獨特的保護屬性。甚至還必須考慮土地所有權人與建物所有權人均有可能是不同人，或是多人的狀況時，該如何執行公益信託的相關規定？以及相關稅賦減免的優惠又該如何執行的問題。另一種修法的可能性是，為了鼓勵公私有的法定文化資產能

夠信託給適當的受託人，未來可朝像文化資產公益信託在不得任意處分其資產的情況下，是否要給予高度的稅賦優惠，藉此能夠回應永續的文化資產保存。

因此，本研究認為推動良好的文化資產公益信託，首先應考量落實公益信託制度之兩個重點：1. 公益信託契約保障讓文化資產保存與管理能永續執行；2. 雖然受託人擁有信託財產所有權，但基於信託之公益目的，在契約設計上應讓受託人僅擁有經營管理權利，而限制其資產處分權，並使之受公益信託監察人和目的事業主管機關的監管，確保受託人盡到善良管理人之責任。此外，也要同時檢討公益信託相關法令與政策推動的成效，例如：現行的文化公益信託無論是藉由金錢信託或是其他信託標的，是否有確實的執行文化公益信託的原始目的？以及中央目的事業主管機關是否善盡監督文化公益信託執行成效的責任問題。

六、結論與建議

在本研究的執行過程中，我們必須承認英國社會對於民間文化資產組織的接受度是高於臺灣的，但這結論並不意外。主要的原因還是在於這些文化資產組織都必須仰賴民間資源的挹注，無論是金錢或是人力。因此，英國民間的文化資產組織必須「證明」給英國社會讓大家知道他們有真實的在照顧與管理文化資產，並且積極的將文化資產的價值呈現在大家面前。在此概念下，英國的民間單位也意識到龐大的政府機器是不可能照顧到

所有文化資產必須要被關注的各種問題。因此，民間的力量開始介入各種政府部門無法關照到的文化資產議題，無論是教育、活化再利用、經營管理，甚至是社會企業或是社會設計等。這些議題都已經被英國社會的民間組織引導至文化資產的場域之中，這一切無非是為了讓英國的歷史環境能夠與英國民眾的當代生活連結在一起，甚至是在歷史環境下創造更好的生活品質。基於此，本研究有六點觀察分享如下：

（一）英國的文化資產信託組織，大多以信託基金之實成立，而非信託不動產

英國的國民信託在臺灣擁有非常高的正面評價，導致於許多老舊建築的保存運動都期望臺灣能有一個像英國國民信託一樣的組織，能夠將其建築物的產權買下，進而做更積極的保護與利用。這樣的狹隘想像可能需要被適度的修正，原因在於英國的國民信託的確有文化資產其不動產的部分整個信託給國民信託的案例，但這是因為國民信託享有政府專法授予不可讓渡權的保護，因此並不代表其他民間的文化資產信託組織擁有這樣的公信力能夠被民眾願意信託其資產。換言之，目前英國大部分的文化資產信託組織都是透過特定大額資金的金錢信託方式，授予這筆信託基金的專業團隊執行更高規格的文化資產任務。對英國社會而言，國民信託在法令上的優勢是他們願意將財產移轉給國民信託的主因。但其他私部門的文化資產信託組織則是回到組織營運的專業受到社會大眾肯定才得以持續的運作到現在的原因。

（二）文化資產信託組織的成功要件是：資金、團隊、目標缺一不可

綜觀英國文化資產組織的運作方式不難發現，第一桶金的信託動作是必要的。但接下來的問題會是信託一筆基金的委託人，他會希望執行文化資產任務的受託人能夠具備文化資產專業的能力，這也是目前臺灣文化資產信託仍無法看見成功案例的主要原因，因為受託單位通常不具備文化資產的專業能力。

（三）文化資產組織的多元性有助於文化資產事業的發展

從本研究所舉的七種樣態來看，英國的文化資產事業透過民間組織的能量創造了各種以文化資產為主題的延伸產業鏈。尤其是信託組織的成立宗旨與目標，完全具體的反映在透明公開的年度營運報告中。因此，信託組織的專業公信力便能夠取信於社會大眾，這對於該信託組織欲募集社會大眾的資金挹注是有整面的幫助與效益。反觀通常不太透明的財務報表，以及年度營運成果無法緊扣當初信託基金或組織成立時的設定目標時，該信託組織的成長空間則有可能受到影響。這些樣態的出現反映了英國社會對於文化資產應用的多元想像。

（四）須創造文化資產經營管理人才的流動與經驗傳承

英國文化資產組織之間的專業人才流動是非常平常的事情，這也是英國在文化資產領域可以創造就業市場的關鍵。地標信託現任的執行長 Dr. Anna Keay 是英國的建築史學家，擅長領域是十七世

紀英國歷史。但他在 2002 至 2012 年間則任職英格蘭遺產委員會，擔任文化資產部門的審查主管，負責歷史財產、文物及公共文件的保存。現任英格蘭遺產信託的執行長 Kate Mavor 則是在 2009-2015 任職於蘇格蘭國民信託的執行長。另一個有趣的案例是威爾斯國民信託的現任執行長 Justin Albert 則是國民信託總部特別從美國挖腳過來的專業人才，Justin Albert 不僅是國際國民信託聯盟（INTO）的執委會成員，同時也是美國知名的電視節目製作人，國民信託組織之所以聘請他到英國擔任威爾斯國民信託的執行長，主要是要借重他的公關能力，期望他替威爾斯國民信託開創更佳的募資機會，以即創造文化資產與民眾更好的溝通對話模式。

（五）臺灣在實踐文化資產保存目標的觀念需要突破

受制於臺灣社會普遍對於「有土斯有財」觀念的束縛，以及民間的文化資產保存團體或組織的規模較小，且通常都具有強烈的在地性格與特質，使得文化資產全國性的共通問題不容易透過單一民間組織的力量獲得全國性的媒體關注。這個看似缺憾的現實問題，並非臺灣不能突圍的機會。若參考英國的經驗不難發現，英國社會普遍早已從搶救或追求指定文化資產身分的階段，進階到關注成為法定文化資產身分之後的永續發展階段。在以永續發展為目標的前提下，文化資產的管理維護工作遂成為諸多民間文化資產信託組織可以努力的目標。

換言之，臺灣未來若想要創造更多的文化資產組織接受不同委託人的委託需求，無論是古蹟的託管或代管，甚至是所有權人願意信託整筆建物或土地的產權給可被信任的民間文化資產組織。在這之前，臺灣都必須要先有一個文化資產團體或組織，對於文化資產的管理維護工作有實際被社會大眾認可的實戰績效，這個組織可以是私法人型態的民間組織，也可以是公法人型態的行政法人，無論是哪一種組織型態，臺灣有形文化資產的實務需求將會是先建立起超越一般 O.T 或促參法委外經營下的純商業模式，而回到以文化資產價值為主體的管理維護模式。

(六) 信託法及其相關法令的監督與稅賦優惠制度需要正視文化資產的實務需求

當文化資產信託的觀念要進入臺灣的法令體系時，本研究已經確認在私益信託方面臺灣早已隨時可以誕生第一起文化資產信託個案。但事實上仍無法出現第一起案例的原因，在於國人對於私有產權要移轉給第三方的受託人存有太多的疑問與權益補償問題。因此，當私益信託在法令上不是問題的情況下，要想要創造第一個個案的機會就必須仰賴公益信託所給予的稅賦優惠是否具有市場誘因。

然而現行的《所得稅法》、《遺產及贈與稅法》、《加值型及非加值型營業稅法》等法令都涉及到文化資產在指定或登錄之後進行後續的管理營運時所需要面對的現實問題。然而這些稅賦優惠的問題其主管機關都並非文化單位所能觸及，

因此，如何在社會共識與政府部門都意識到文化資產保存的工作已非單純的文化事務，在文化部部長強調「部部都是文化部」的概念下，臺灣文化資產信託業務的未來發展將會是最好的試金石。

誌謝

感謝三位匿名評審對於本文在觀點及分析上的寶貴意見，並感謝文化部文化資產局在「臺灣文化資產成立信託機制之可行性評估研究」計畫上的經費支持與行政協助。最後，也向在移地研究過程中，英國 Landmark Trust 公關部主任 Caroline Stanford、英國 National Trust Wales 執行長 Justin Thomas Albert，以及英國 English Heritage Trust 執行長 Kate Mavor 的協助，一併致謝。

參考文獻

王世安（2016）。《臺灣有形歷史保存法制發展史（1895-2015）：從國家目標與權利保障之互動談起》，臺灣大學法律學研究所學位論文，臺北：臺灣大學法律學研究所。

王志弘、王珣民（譯），Harvey, D.（原著）（2010）。〈從管理主義到企業主義〉，《資本的空間：批判地理學芻論》，頁 512-544。臺北：群學出版社。

王俊秀（2008）。《文化資產保存與活用之公益信託機制與手法的操作模式研究成果報告》，臺北：行政院文化建設委員會。

吳秉聲（2018）。《臺灣文化資產成立信託機制之可行性評估研究成果報告》，臺中：文化部文化資產局。（未出版）

李宗勳（2004）。〈公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程〉，《公共行政學報》12（9），頁 41-77，臺北：國立政治大學。

李威蒂（2011）。《文化資產保存國民信託機制探討》，臺北：臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文。

郭肇立（2009）。〈戰後臺灣的城市建築保存與公共領域〉，《建築學報》67 期，頁 81-96，臺北：臺灣建築學會。

黃素絹（2000）。《古蹟保存之經營管理：國民信託之應用》，臺北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

榮芳杰（2000）。《從英、美二國古蹟組織探討臺南市公有古蹟經營管理策略之研究》，臺南：國立成功大學建築研究所碩士論文。

榮芳杰（2017）。〈以價值為基礎的古蹟管理維護計畫架構：臺灣、澳大利亞與英國之比較研究〉，《建築學報》99 期，頁 97-121，臺北：臺灣建築學會。

薛琴（2014）。〈文化資產保存觀念變革與修法理念之探討〉，《文化資產保存學刊》27 期，頁 93-104，臺中：文化部文化資產局。

Cintron, L. G. 2000. *Preserving National Culture: The National Trust and the Framing of British National Heritage, 1895-2000*. Cambridge: Harvard University.

Sawers, D. 1998. "The National Trust: the Private Provision of Heritage Services." *IEA READINGS*, 47: 97-116. London: Institute of Economic Affairs.

Taylor, R. 2006. "The National Trust." A. Hems, & Blockley, M. (Ed.), *Heritage Interpretation*, pp. 97-109. Abingdon: Routledge.