

# 公私協力建構-「臺北古蹟公益信託基金- 北投古蹟專案」之研究

林冠宏<sup>1</sup>

國立空中大學 講師

## 摘要

自 1980 年代以來，世界各國政府在連串的改革歷程中，由「傳統公共行政」模式過渡至「新公共行政」再進步至「新公共管理」，而後乃至現今強調以服務為導向之「新公共服務」治理模式。由於行政治理思維變換，民眾角色由「顧客」轉化成「參與者」，故此，以「公私協力」為藍本所進行之「臺北古蹟公益信託基金-北投古蹟專案」案例，對於現代公部門與民眾互動，協力治理而言更顯彌足珍貴。

本研究乃探索非營利組織、企業、政府三方協力，運用「10 萬人的 1 元勝過 1 人的 10 萬元」公民參與運動方式，成立公益信託基金，用以迎回及重建「新北投車站」實例。本研究聚焦於公部門對於與私部門合作所採行之新公共服務觀點，以及在「公益信託」框架下，三方交互運行衍生之代理行為與責任等向度，據以建立研究架構與途徑。

研究者經由參與觀察暨實務操作經驗，佐以相關之文獻論點，闡述公民如何積極參與治理，以公益信託為成就目的之橋樑，以及公益信託模式對於公共服務所產生之實益。本文同時以代理理論觀點，提出一個公私協力推動公益信託三方角色輪動與責任的架構。本文結論為藉由公益信託倡導公民參與公共事務策略，期能為臺灣推動公益信託相關研究，提供實務經驗建議與操作策略參考。

**關鍵字：**公私協力、公益信託、新北投車站

---

<sup>1</sup> 國立空中大學講師，台北市八頭里仁協會第六屆理事長，現任八頭里仁協會社區議題委員會主任委員

# **The Public-Private Partnership via Public Trust: the Case of Taipei New BeiTou Historical Site Project”**

**Lin, Kuan-Hong**

National Open University Lecturer,

Taipei City Peitou Association 6<sup>th</sup> President, currently as Peitou Association Community

Discussion Board Chief Committee

## **Abstract**

The concept of public-private partnership is used as a backbone in developing this case study that investigates non-profit organization, enterprise and government in a series of collaborations to preserve a historical site. Based on a grass-root approach, there has been a movement for the people to participate in the preservation of the New BeiTou Train Station. As the first of its kind, a public trust fund was set up for, and the subsequent implementation includes public sectors' employment of new public service viewpoint, and innovative cooperative processes among the private and the non-profit sectors.

Through action research, this study elaborates a successful citizens' initiative: utilizing public trust as a bridge for achieving goal, participate collectively in public affair (historical site preservation), learning-by-doing in managing the operating process of the public trust. By adopting the agency theory, this study proposes a three-direction framework (the 3-way interactions and responsibilities from public-private partnership) that conceptualizes the mechanism of the public trust fund, and its dynamics over time. The study concludes by demonstrating the actual benefits public trust fund model creates for the public service, and suggesting public trust as an important vehicle for civil participation, and lastly advocating further trust related studies in Taiwan.

**Key words: public-private partnership, public trust, civil participation, New BeiTou Station**



## 壹、前言

公共管理之所以追求效能，不僅是為政策的合宜性背書，更是擁護行政治理正當性的重要指標。自 1980 年代以來，世界各國由於受到 70 年代兩度石油危機之影響，衍生出經濟衰退、政府預算支出赤字擴大、人民對於通貨膨脹不滿等因素影響；歐美各國政府紛紛尋求著手改善公部門管理體制與公共服務品質提升等作為，在改革過程中，為防止行政治理革新浪潮向管理主義方面過度傾斜，使政府與人民關係再度趨於惡化；於是推動包括；導入民間資源進入公共服務領域、建立小而美政府、引進企業管理制度進入國營事業、擴大自由市場經濟等作為。在連串的改革歷程中，由「傳統公共行政」模式過渡至「新公共行政」再進步至「新公共管理」，乃至現今強調以服務為導向之「新公共服務」治理模式；由於行政治理思維變換，民眾角色由新公共管理論者將民眾視為「顧客」之視角，轉化成新公共服務觀點之「參與者」或「公民」來看待。爰此，本研究乃以「公民參與」精神為底蘊，由公私協力運用公益信託案例為引信，探討臺灣公部門現今與公民互動，提供參與公共事務機會、協力治理等實務經驗進行研究。

本研究案例「社團法人台北市八頭里仁協會」為北投地區非營利組織(Non-Profit Organization)公元 2007 年 7 月 13 日由該協會倡議發起「新北投車站風華重現運動」，以「10 萬人的 1 元勝過 1 人的 10 萬元」公民參與理念，邀集公部門、企業，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」，首開臺灣公私協力透過國民信託模式，成立公益信託基金用以維護古蹟、重建歷史建物之先例。

社區非營利組織經由反省鄉土歷史文化深層意義、匯集參與社造民眾能量，運用公益信託模式，提供公民參與機會進行信託運動；由於係以公益信託基金模式操作，在行動過程中形成下列三種觀察面向；一、私部門採行何種策略使公部門願意以新公共服務思維加入運動。二、於「公益信託」框架下，協力三方交互運行衍生之代理行為與責任對於運動是否形成正向助益。三、以公益信託模式推展公民運動，是否能提供公民參與的更多機會。此三向度探究如若成立，除其具有強化未來推動公益信託指標意義外，更因該基金係由公私協力所設立，對於當前公共治理強調「新公共服務」<sup>2</sup>觀念築起維繫其示範之作用。

<sup>2</sup>李宗勳(2007)。財團法人國家政策研究基金會，〈國政研究報告〉，從「新公共服務」及「組際學習」新視野檢視台北市社區、學區安全聯防行動方案【A Study from the New Vision of New Public Service】。公元 2000 年丹哈特夫婦提出「新公共服務」論點，強調：「1. 以輔導代替引導 2. 政府應建立公共利益分享觀



當前非營利組織對於公民參與、公私協力等議題多有著墨與倡議，但對於提倡公民參與信託運動成功案例則少見端倪。且我國比諸先進國家推動公益信託運動起步甚晚，實務篇章不多；爰此，本研究期望由操作經驗、相關理論、法規、協力模型等深入探討形成綜論與建議，希冀為公私協力推展公益信託課題，提供經驗建言與策略運用參考。

## 一、研究背景

文化是常民生活的累積，對於鄉土歷史而言；風俗、地名、著名建築、物產等皆是地方固有特色與彰顯榮耀之代表，而自 1995 年臺灣啟動社區營造歷程以來，地方非營利組織則大多扮演守護鄉土文化、宣揚社區價值之角色；本案例倡議單位「社團法人台北市八頭里仁協會」為北投在地非營利組織，長期關注地方社造發展，對於「新北投車站風華重現運動」議題運用公益信託模式進行公共議題倡導，是以對於研究案主及運動緣由背景加以簡述，用以增進論述啓承。

### （一）八頭里仁協會

公元 1995 年初，北投國小資優班師生於北投公園進行鄉土教學活動時，發現一幢年久失修殘破不堪的建築物，經查考文獻得知該建築物乃於 1913 年落成啓用之「北投公共浴場」。由於建物破敗，加上台北市政府將北投空中纜車起始站址選定於此，故準備將其拆除。師生們咸認為此建築物不但典雅優美，更是地方代表性文化資產，見證了北投溫泉文化及社區發展歷史。於是積極向市政府陳情，建議將其重新修復，指定為古蹟，並將其規劃為「溫泉博物館」。

因陳情過程屢遭挫折，但學生熱愛鄉土文化舉動，撼動了在地士紳自省「有為者亦若是」之情懷。於是由地方士紳、學者等倡議籌組非營利組織，於 1995 年 9 月 24 日成立「社團法人台北市八頭里仁協會」為此案奔走，終有所成。<sup>3</sup>公元 2007 年 7 月 13 日由該協會所屬社區議題委員會倡議結合；臺北市政府文化局、永豐銀行<sup>4</sup>共同設立「臺北古蹟公益信託基金－北投古蹟專案」，用以推動「新北投車站風華重現運動」。

3. 關注與民眾誠信及和諧關係 4. 長期協力、網絡共享 5. 將市民主義與公共服務凌駕企業精神之上」。2013 年 3 月 19 日取自網際網路：<http://www.npf.org.tw/post/2/581>

<sup>3</sup> 社團法人台北市八頭里仁協會（2013）2013 年 3 月 20 日取自網際網路：<http://www.peitou.org.tw>

<sup>4</sup> 永豐銀行前期分為：銀行、信託部、信用卡公司，其後合併為「永豐金控」。



## （二）新北投車站

北投地區自然地景及溫泉盛名遠播，<sup>5</sup>日據時期為因應接待日本皇室貴胄及大量遊客前來北投從事溫泉等觀光體驗，為便利交通運輸，臺北州廳斥資興築由北投站連接「磺港後」，即今：新北投一地，總長 1.22 公里支線鐵道。新北投車站落成於公元 1916 年 4 月 1 日，日據時期稱為「新北投乘降場」、「新北投驛」，由於北投公共浴場及車站陸續興建完成，在地溫泉觀光產業隨之興起。復因「新北投」地名乃由此站名而來，綜合上述緣由，證明該車站與社區具有密不可分的情感連結。

新北投車站為北淡線碩果僅存木構造老車站，因該建築風格高雅，服務桑梓多年，承載許多北投鄉親共同回憶，對於北投居民而言，其代表鄉土歷史意義重要性不可言喻。因此，如何使新北投車站風華重現，正是社區公民投入公益信託運動致力之目標。

## 二、研究動機

公私協力貴在不同領域、不同觀念及各自承受不同條件制約團體，仍能堅持合作推動社會改革與主張實現。反之，組織間合作如不能開誠佈公、致力解構藩籬，則不但無法成事，對於各自發展皆喪失學習機會；以公益信託模式，號召公民參與歷史建築風華重現之社會運動，其動機或可歸因於第三部門<sup>6</sup>自解嚴以來從事社會運動常給予各界之印象多和抗爭劃上等號，對於公部門而言，第三部門倡導社會改革議題往往形成「麻煩製造者」的印象，是故，公部門對於公民社會倡導議題往往敬而遠之，因此，非營利組織應秉持民主之公民資格論點，採行公私部門最大公約數的方法，期使公私協力成功經驗達陣。

三方協力從事公益信託過程，衍生諸多窒礙難行困境，如何藉由代理行為角色變換、權力下放移轉，產生合作契機，成就設定理想，此亦為本研究觀察重點。以公部門而言；法令、圖利標籤尤如兩大門神鉗制施政治理靈活度，而企業參與公益

<sup>5</sup> 公元 1904 年日本與俄國為爭奪偽滿洲國與朝鮮半島控制權，於中國東北爆發戰爭，史稱「日俄戰爭」，隨著戰事膠著，大量日本傷兵後送來台，於北投日軍衛戍醫院（即今：北投國軍 818 醫院）進行傷病治療，療傷期間官兵接觸體驗北投溫泉之美，痊癒後回防駐地或返鄉，紛將北投溫泉美名廣為傳播，因此慕名而來遊客日漸增多。

<sup>6</sup> 學者西奧多·李維特（Theodore Levitt, 1973）首先提出第三部門（The Third Sector）概念，統稱那些處於政府與企業之外的社會組織，而其後於 1993 年時，管理學大師彼得·杜拉克亦提出：「知識社會必須由三大部門組成，其一為公共部門，即政府，其二為私人部門，即企業，其三為社會部門，即非營利組織」。筆者自行整理



合作不免令人懷疑是否存在假公濟私之動機；非營利組織鑑於人民團體人事更迭，重視責信度核心價值所影響，對於信託財務如何在不影響合作機制下採行最適策略。此種代理合作交互影響行為亦是本研究擬從實際參與案例觀察進行研究之動機想定。

### 三、研究目的

本研究乃以探尋公私協力、代理行為等向度進行公益信託案例研究，希冀提供其他非營利組織及學界、公部門、企業對於未來以公益信託模式推動公益運動之參考；歸納本研究目的如下：

- (一) 闡述公私部門運用公益信託協力推展公民運動可獲得何種治理效果。
- (二) 代理觀點導入公私協力推動公益信託之三方角色輪動與責任剖析。
- (三) 如何藉由公益信託鼓勵公民參與公共事務策略。
- (四) 公私協力各部門結盟策略運用分析。

### 四、研究方法

#### (一) 參與觀察法

本研究採取個案描述及觀察參與方式進行實證研究，佐以新公共服務觀點、代理理論等進行文獻檢閱及蒐集分析。探討公民參與觀點與組織間合作契機，再以法律面向、操作經驗等，試論當前公益信託成案途徑，形成對於公私協力推展運動之相關論述。

#### (二) 資料分析法

檢閱相關專書、期刊及其他次級資料進行分析。以質性研究為主軸，參考案例調查揭露數據為參考；歸納形成結論，綜上所述是為本研究運用方法。

### 五、研究限制

- (一) 本研究以政府、企業、非營利組織三方協力進行古蹟公益信託運動推展與



分析代理行爲策略爲研究核心，對於其他公益信託模式或案例差異等，未納入本文研究範疇。

（二）本文限於時間、經費等因素限制，採行案例觀察經驗描述及資料蒐集分析，以論文案例爲研究主體，歸納形成結論；鑑於本研究係以運動建構及運作策略爲研究主體，故對於案例建物最終採行返鄉遷建或重建，不在本研究探索行列。

（三）研究論述所提及關係人姓名，除經當事人應允，其餘皆以匿名爲之。

## 貳、名詞定義與理論探討

本章主要對於研究過程之重要名詞及相關文獻與參考理論進行解釋與探討，茲將名詞解釋與參考理論分述如下：

### 一、名詞解釋

#### （一）公私協力

由於行政治理思維轉變，民眾角色由「顧客」轉化成「參與者」；再者，爲求妥善處理民主社會治理所產生「二律背反」<sup>7</sup>的狀態，公私部門逐漸認知各自無法承擔公共治理責任，於是雙方開始尋求合作治理模式，奠定公私協力基礎。「公私協力」進而形成夥伴關係，以治理角度言之；政府基於國家行政合作之需要，必須借重企業、非營利組織合力解決行政效率與品質不佳等難題，在此概念下傾向產生一種新的合作行爲，此種模式稱其爲「公私協力行爲」(Public-Private-Partnership)，簡稱爲 (PPP)。

<sup>7</sup> 「二律背反」原指：康德所提出的哲學概念。意指對同一個對象或問題所形成的兩種理論或學說，強調雖然各自成立但卻相互矛盾的現象。本研究則借其引喻為：社會治理產生 1. 「政府失靈」(Government failure)；政府被認為是彌補市場缺點的重要機制，然而由於經濟、社會快速變遷，以及民主政治特性，政府本身施政亦可能發生失靈危機。2. 「市場失靈」(Market Failure)；經濟學的最基礎假定：人是理性自利的，因此，在自由公開的競爭市場中，買方與賣方都會為自己的利益做出最佳決定，進而達成供需平衡，然而在部份因素，例如：自然獨佔、資訊不對稱等情況下仍有可能產生市場失靈之現象。黃新福、盧偉斯（編著）。(2006) 非營利組織與管理。台北：國立空中大學。(頁 32~34)





圖 2-1 公私協力模型

資料來源：本研究自行繪製

綜上所述，本研究試將「公私協力」釋義為：公、私部門為增進公民參與、解除行政治理困境、滿足公民社會需求、創造公共價值，共謀協力達成合作目標之歷程。

## （二）公益信託

「公益信託」首見於 1895 年由英國所成立之「國民信託」(The National Trust)，主要是以「1 人的 10 萬元不如 10 萬人的 1 元」號召眾人匯集「聚沙成塔」之精神，投入運動的概念，俾使達成公民參與公共用益及其財務管理之目的。

按我國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」。公益信託之受益人須為不特定多數人。因此，採用公益信託所成立之基金，為求取信於社會大眾、防止不當行為發生，一般多會成立監察人制度或組成諮詢管理監督委員會辦理捐助範圍之確認、贊助對象選定、公益設施種類及支出審定及其他受益相關建議與監督。

本研究案例為運用「公益信託」模式，促成公私協力合作。探究為何採用此法，主要係考量臺灣氣候多潮，古蹟建物容易腐朽風化，為使其存留傳世，勢必需要可觀費用加以維護，如遇緊急搶救須施以立刻行動價購時，公部門往往因科層往返及預算勻支緩不濟急之故，無力搶救；又古蹟、歷史建物經保存、修復、重建，累積



數目不斷攀升，絕非政府財政得以應付。故此，八頭里仁協會為滿足社區公民情感需求、彰顯北投歷史文化傳承，擷取國外公益信託基金成功經驗，倡議由三方協力<sup>8</sup>成立「台北古蹟公益信託基金－北投古蹟專案」，號召全民參與共同護持北投古蹟。

## 二、適法依托三面向

經檢閱相關文獻及經驗顯示，目前在我國推動公益信託能否成案，倡議單位於行動前須審度下列主客觀三大面向，試論之：

### （一）法律主觀面向

我國公益信託法源依據尚稱明確，舉凡信託法第 69 條及歸屬於其他各主管機關之公益信託相關法規等皆屬之。此為案例推動公益信託法律面向之依托。

### （二）公私協力客觀面向

公共議題日趨複雜，非跨域合作無法突破治理困難。倡導建立「非政府參與者已成為地方公共事務與服務提供系統的必要組成部份」之思維。公私協力は建立在平等、相互尊重與注重溝通協調之基礎上，各協力單元在共事態度上無法以威權管制態度來進行運作，此為政府部門對於協力合作之遂行，必須將其統治權力適度下放之具體轉變。

### （三）經驗競合選擇面向

非營利組織與公部門、企業進行協力合作，亦可因議題主張無法契合反之對抗，選用何種模式進行操作，<sup>9</sup>除端視第一、第二部門對於社會責任、環境友善、人群福祉、文化保存等公共議題產生重視程度或釋出善意支持而定；另對於第三部門所提出吸引結盟策略亦是影響運動成敗的另一大關鍵要素。

歸納我國公益信託相關辦法，可得知我國行政部門對於各單位提供公益信託申請業管歸屬與其辦法名稱。由於法源及主管機關明確，促使「新北投車站風華重現運動」得以運用「公益信託基金」模式順利推動，就法制面向觀察，政府部門制訂法律效率與公民參與實踐之遂行關係密切。

<sup>8</sup> 「三方協力」係指由：臺北市政府文化局、社團法人台北市八頭里仁協會、永豐銀行信託部三個單位合作成立「台北古蹟公益信託基金－北投古蹟專案」。

<sup>9</sup> 結盟模式本研究試分為：1. 互利共榮 2. 各蒙其利 3. 逼戰求合 4 單方讓利。



表 2-1 我國公益信託相關辦法一覽表

相關公益信託辦法名稱	公益信託宗旨	申請主管機關
內政業務公益信託許可及監督辦法	係指以從事民政、戶政、役政、社會、地政、性侵害防治、家庭暴力防治、營建、警政、消防或其他有關內政業務為目的。	內政部
銀行相關業務公益信託許可及監督辦法	係指其設立及受託人經主管機關許可，並以從事有關銀行相關業務之學術或法制研究之贊助、國際合作與國際交流之促進或其他公共利益為目的之信託。	行政院金融監督管理委員會
教育公益信託許可及監督辦法	係指以從事各級各類學校教育、社會教育或其他與教育相關事項為目的。	教育部
體育公益信託許可及監督辦法	係指以從事體育學術研究、全民運動推廣、競技實力提升、國際體育交流、運動設施興建與經營管理或其他有關體育業務為目的。	(體委會) 2013 年 1 月 1 日起改制為體育署
文化公益信託許可及監督辦法	係指以公共利益為目的從事有關文化藝術事業，其設立及受託人經主管機關許可之公益信託。	文化部
法務公益信託許可及監督辦法	係指以從事法制研究、法律服務、矯正事務、更生保護、保障人權或其他與法務相關事項為目的。	法務部
原子能業務公益信託許可及監督辦法	係指以公共利益為目的，協助原子能民生應用研究發展、核能管制、輻射防護、放射性物料管理或其他有關原子能業務之信託。	(原子能委員會) 2013 年起改制為環境資源部
消費者保護公益信託許可及監督辦法	係指以從事消費者保護事務及相關法制研究、保障消費者權益、扶植消費者保護團體或推動其他與消費者相關事項為目的。	(消費者保護委員會)2013 年 1 月 1 日起改制為消費者保護處
環境保護公益信託許可及監督辦法	係指以從事有關環境保護事務為目的之信託。	(環境保護署) 2013 年起改制為環境資源部

資料來源：本研究部份更新重製，原文參考引用自：信託公會（2006）信託與我：認識信託的第一本書。  
臺北市：宏典文化。（頁 98）



### 三、新公共服務觀點

自 1980 年代蘇聯解體進入冷戰後期，由於國際政治情勢隨之和緩，故世界局勢由原來北約、華沙陣營聚焦於軍事及政治等兩極對抗，逐漸轉為關注經濟發展及政府管理，嚐試解決大規模政府體制所引發赤字擴張、運作失靈等後遺症。由美、英為首的民主國家掀起一波以「新右派管理主義」為基礎之行政改革運動，倡導「小而美」政府的優越性，將強調競爭力、市場機制、績效管理、人民即是顧客等企業管理思維導入公部門，用以振興景氣解決治理困境，於是開拓了「新公共管理」(New Public Management, NPM) 時代。

然而在一片尋求政府治理的革新潮流中，過度強調市場機制、績效管理等成果，一連串民營化、外包等作為，導致政府領導治理地位逐漸為企業、財團所取代；受到競爭力、績效成長等迷思影響，使政府守護公共利益功能愈加弱化，嚴重打擊公民權利及民主課責機制的發展。有鑑於此危機產生，關心此議題人士及學者專家開始尋求反思並提出批判論點，用以改革「新公共管理」偏重功利之作為與觀點，其中乃以 Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 夫婦於《Public Administration Review》期刊所發表之「新公共服務：以服務代替導航」(The New Public Service: Serving Rather than Steering) 為代表；該文主張以「公共利益」、「信任合作」、「服務代替導航」、「共享」等理念，來改善新公共管理對於公共服務產生的惡劣影響。<sup>10</sup>

新公共服務試圖取代新公共管理的具體主張，可歸納為下列五面向：

#### (一) 公民非顧客

新公共管理採行「顧客導向」將民眾視為顧客，而新公共服務則主張公部門應將公民視為治理過程的「參與者」，公民有權利主張加入治理行列。

#### (二) 動態的利益觀

新公共管理認為，加總個人利益即等於社會利益，而新公共服務則藉由三方部門不同意見整合，決定最適之治理政策，以動態的「公益價值」取代靜態的「共益總額」。

<sup>10</sup> 林淑馨 (2012)。公共管理。高雄市：巨流圖書公司。(頁 112-113)



### （三）以協力取代迴避

新公共管理論者認為，行政治理愈少愈好，除用以迴避圖利、施政績效不張等問題外，對於創造社會利益問題，主張由私部門擔綱執行最能產生效果；新公共服務論者則認為公、私部門應該尋求合作，整合多方意見才能使政策趨近圓滿。

### （四）破除權力無限的迷思

行政治理過程中，新公共管理觀點認為公部門為達成施政目標，可擴增權力範圍，視「行政指導」為圭臬，而新公共服務論者則主張公部門治理職權必須加以限定，超越及模糊部份必須以對話、積極合作來服務人民需求。

### （五）社會資本的累積

新公共服務觀點主張，透過人際關係網絡鏈結，形成社會資本累積，據此建立公民參與信任感，方能培養出以公民治理為中心的協力服務模式。運用公益信託模式形成運動便是社會資本累積的具體代表。

## 四、代理理論

代理觀點首見於 Adam Smith (1723~1790) 所著《國富論》其中一段質疑；董事代理股東管理財務之話語：「此類股份公司的董事們，身為他人錢財的管理人，而非其本身錢財管理人，吾人誠難預測，他們會以私人合夥的合夥人，時時照顧本身錢財的那種熱忱的警戒心，來照顧它」。<sup>11</sup>而代理觀點形成理論 (Agency Theory) 則係於梅克林 (Meckling) 與簡森 (Jensen) 於 1976 年所提出，原係詮釋；資源提供者與使用者間的契約關係，而後漸次發展成為「契約成本理論」；最初用於企業及財務管理面向。近來「代理理論」被援用於公共行政範疇，多為探討「新公共管理」所推行之代理人模式；因資訊不對稱、各自追求利益極大化等因素影響，為確保履行承諾之實現，故發展出「簽約外包」等契約行為。

由於「簽約外包」等契約行為阻礙公民積極參與公共決策之權利，形成決策思維與現實需求相去甚遠的窘態層出不窮，導致公民逆向抵制與對抗衝突時有所聞，最常見諸於廣為興建公共造產，但因其地點不適，大而不當或缺乏維護操作經費以至無法發揮效能，善加使用，形成所謂「蚊子館」。此為對於公共管理最具代表性之

<sup>11</sup> 丁文拯 梁永貴 合著 (2007)。管理會計—代理理論與系統思考之運用。臺北市：雙葉書廊。(頁 56)



諷刺稱謂，亦是代理理論之於公共管理所面臨的瓶頸與挑戰。

將「代理理論」以新公共服務視角來置入檢測本研究案例，主要選擇其中之「代理人關係」及法律適用兩角度切入，排除契約、外包等干擾變素。所謂關係主體乃指：「被代理人、代理人、和相對人等三方。被代理人是代理人代表自己行使法律行為之人，而代理人則是代行被代理人法律行為之人，相對人則是和代理人實行法律行為之人。」代理之適用定義則為：「得喪變更權利義務之法律行為，主要用於主體間之行為設立，也適用於法律行為以外之約定，如公益信託、申請代辦、代理訴訟等皆屬之。」

非營利組織與第一部門、第二部門攜手建構協力模型時，由於各自可歸類於己方之不能，或法令限制等因素，致使產生權力代理或代理管理等課題，對於界定管理授權及代理責任劃分，及透過代理方式突破不合時宜限制達成公民運動目標，具有研究解釋依循脈絡效果，本研究於理論回饋篇幅再從參與本案例各部門如何鑲嵌代理關係進行探討。

## 五、研究架構

本研究架構依循研究動機，區分包含：公私協力、公益信託、代理行為等三向度，依據民主之公民資格論點、代理理論，採用參與觀察、資料分析等方法歸納分析，經由理論回饋後形成結論與建言，茲以下列研究架構圖表示之。



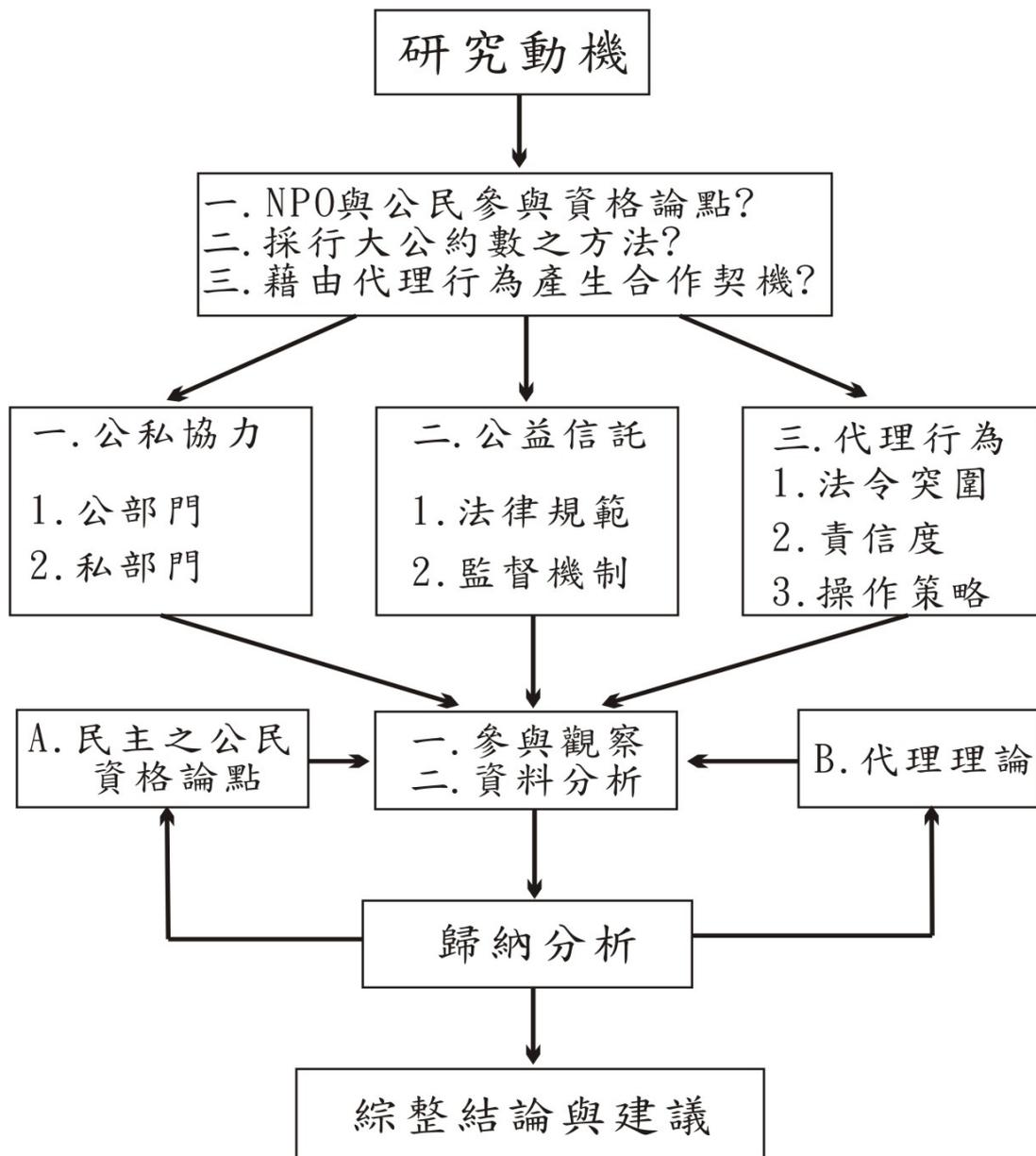


圖 2-2 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製



## 參、公民運動之實踐

「公益信託臺北市古蹟保存與發展基金－北投古蹟專案」簡稱「臺北市古蹟公益信託基金－北投古蹟專案」，自公民意識蘊釀至具體推動成案，其間經過多年努力，本案例運動過程乃公民社會如何從無感、反思，到社區非營利組織運用公私協力推展公益信託運動，各時期進展與協力策略建構是為本章介紹剖析焦點，試將系列過程以運動時期歸納方式及相關計劃，說明協力參與策略，闡述如何推展運動過程。

### 一、運動時期歸納

本研究根據參與觀察及相關歷史文件記錄，援自車站拆遷伊始至成立公益信託基金推動「新北投車站風華重現運動」、進入實質談判、檢討重建階段等歷程進行回顧，將之分類歸納，以茲說明全案推動公民參與、公私協力等策略思維及其時代背景。

表 3-1 「新北投車站風華重現運動」演變時期歸納表

項目	紀元 時序	時期名稱	分期依據
一	1988 年~ 1994 年	無感時期	1988 年代，臺北城市推動多項大型公共建設，政府部門竭力宣傳工程施工必要性及完工後所帶來之便利性，形塑出「除舊佈新」與「現代科技」進步憧憬，包含本研究及相關在地文史工作者，回憶當時車站拆除情境感想，咸認為「無感」，故將此時期定名為：「無感時期。」
	當期摘要： （一）1988 年 7 月 16 日，北淡線全線停駛。 （二）1989 年 10 月 16 日為興建台北捷運將新北投車站拆除。 （三）新北投車站蒙彰化「台灣民俗村」收留。 （四）至 1994 年臺灣首次出現「社區營造」一詞。		



表 3-1(續)

項目	紀元 時序	時期名稱	分期依據
二	1995 年~ 2006 年	運動前期	<p>1995 年起，文建會開始推動「社區總體營造」計畫，引起社區公民開始重視鄉土文化之意義，於是地方士紳開始籌組非營利組織，並參與社區相關公共議題倡導，此時公民開始反思：老車站對於在地之意義，構思使其重返新北投之可行性與方法。</p> <p>但因臺灣民俗村營運正常，且社區民眾曾於 2005 年與臺北市政府文化局組團拜訪該公司，並未獲得正面回應；故此時期對於車站任何主張及方法尚處於眾聲喧嘩之狀態，未有具體可行方法及作為發生，因此稱爲：「運動前期」。</p>
	<p>當期摘要：</p> <p>(一) 1995 年文建會推行「社區總體營造」</p> <p>(二) 1995 年爲爭取保留北投公共浴場（即今：北投溫泉博物館）台北市八頭里仁協會成立。</p> <p>(三) 1996 年 1 月 26 日「信託法」施行。</p> <p>(四) 2003 年~2005 年，議員開始關切新北投車站返鄉質詢。</p> <p>(五) 2004 年 12 月，臺北市文化局長核可：若台灣民俗村同意返還新北投車站，相關經費如火車站之拆遷、重組等費用由文化局續行辦理。</p> <p>(六) 2005 年 6 月文化局廖前局長向台灣民俗村施董事長表達北投居民企盼車站返回原址。</p> <p>(七) 2006 年「公益勸募條例」施行。</p>		
三	2007 年~ 2011 年	信託運動期	<p>由於 2006 年「公益勸募條例」施行，復因「公益信託基金」設立門檻金額調降，八頭里仁協會乃倡議運用公私協力模式，成立「公益信託臺北市古蹟保存與發展基金—北投古蹟專案」；嗣後，台灣民俗村因經營不善遭法院拍賣，公民參與運動，於此進入等候司法程序完成、推展公益信託運動理念及計劃談判準備時期，本研究稱爲「信託運動期」。</p>



表 3-1(續)

	<p>當期摘要：</p> <p>(一) 2007 年公私協力成立：公益信託臺北市古蹟保存與發展基金－北投古蹟專案。</p> <p>(二) 2007 年 7 月 13 日，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。</p> <p>(三) 2007 年 11 月 29 日，彰化縣政府將新北投車站列為暫定古蹟。</p> <p>(四) 2008 年 10 月文化局協助八頭里仁協會設立全國首創：公益信託募款告示牌於新北投捷運站廣場。<sup>12</sup></p> <p>(五) 2007~2012 年 3 月台灣民俗村由於被債權人申請假扣押，進入漫長法拍程序。</p>		
	2012 年~ 2013 年	運動前進期	<p>2012 年 4 月底台灣民俗村拍賣法定程序完成，拍定人為日榮資產公司及大佛山股份有限公司(新北投車站座落於:日榮資產公司拍定持有土地及建物產權)。</p> <p>由於產權持有人已然確定，參與運動各方咸認重啓協商及擴大號召公民參與時機到來，故將此時期定名為：「運動前進期」。</p>
四	<p>當期摘要：</p> <p>(一) 2012 年 5 月 2 日臺北市文化局函請彰化縣文化局於辦理車站之鑑定會勘及審議委員會會議時，加邀臺北市文化局列席，表達臺北市文化局、市民之意見。</p> <p>(二) 彰化縣文化局召開台灣民俗村園區暫定古蹟會議，臺北市文化局二科劉科長率員列席（彰化縣文化局三度將新北投車站列為「暫定古蹟」<sup>13</sup>）</p> <p>(三) 2012 年 5 月 14 日上午，八頭里仁協會與文化局前往日榮資產公司拜會，商討新北投車站返鄉可行性與建議。</p>		

<sup>12</sup> 「全國首創」之詞，引述自：王俊秀（2012）人民財團與信託社會。新北市：巨流。（頁 118）

<sup>13</sup> 暫定古蹟條件及程序：第一條 本辦法依文化資產保存法（以下簡稱本法）第十七條第五項規定訂之。按暫定古蹟時程，每次 6 個月，依法可遞延一次。彰化縣文化資產審議委員會，已於於 2007 年 9 月~2008 年 2 月進行首次暫定古蹟程序，復於 2008 年 2 月~7 月再次將新北投車站暫定為古蹟，嗣後，未再繼續指定為永久古蹟，其指定暫定古蹟次數已使用完畢，然其於 2012 年 5 月三度啟動暫定古蹟程序，除顯示彰化縣文化局僅能採取宣示維護古蹟之行政命令外，更突顯地方政府對於古蹟實質維護缺乏人力、財力之無奈。



表 3-1(續)

四	<p>(四) 2012 年 5 月 14 日下午，八頭里仁協會與文化局前往台灣民俗村會勘，見諸歷史建物於點交期間遭受重大破壞，新北投車站門、窗被盜，擴建銜接處坍塌，靠山坡處站體蟲蛀嚴重。</p> <p>(五) 2012 年 6 月 19 日新北投車站第 1 次專案小組會議，會議討論：相關單位態度、修建費用（迎回整建：義輝工程公司初算約需新台幣 1,700 萬元【含拆解、運送、重組】，原貌新建：若主結構以檜木興建約需新台幣 3,400 萬元）。</p> <p>(六) 臺北市文化局建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、若日榮資產願以「合理價格」讓售新北投車站，則臺北市政府可接受。</li> <li>2、北市府應與社區團體繼續合作推動「新北投車站風華重現運動」。</li> <li>3、無論是重建或新建，所需資金缺口由三方協力共同完成，以填補臺北市文化歷史之缺漏。</li> <li>4、三方擬定 2013 年 6 月為談判車站價購、捐贈迎回之最後洽談期限。</li> </ol> <p>(七) 2012 年 10 月 18 日新北投車站第 2 次專案小組會議，會議討論：新北投車站重建、民間募款策略、重建期程、企劃書撰寫、相關單位配合事項。</p> <p>(八) 2013 年 1 月 31 日於北投區公所舉辦車站重建座談會，聽取社區民眾建議。</p> <p>(九) 2013 年 2 月 5 日文化局同意由八頭里仁協會撰寫重建計劃書初稿完成。</p> <p>(十) 2013 年 3 月 16 日八頭里仁協會結合臺灣國民信託協會等非營利組織，於龍邦僑園會館舉辦「讓靈魂回家」紀錄片播映暨座談會，整合溝通各方建議。</p> <p>(十一) 2013 年 3 月 19 日，臺北市文化局召開第一次跨局處會議，對於車站用地撥用、公私部門各自負責事項、預算編列、後續產權歸屬等意題進行研商。</p> <p>(十二) 2013 年 3 月 31 日北投各界組團前往新竹火車站慶賀該站百週年慶。</p> <p>(十三) 2013 年 4 月 20 日，日榮資產公司正式函覆同意捐贈車站予臺北市政府。</p> <p>(十四) 2013 年 4 月 28 日，彰化縣政府召開文化資產保存資審查會，解除新北投車站古蹟之指定。</p>		
五	2013 年~ 2016 年	風華重現期	<p>由於日榮資產公司同意捐贈車站，加上彰化縣政府希望臺北市政府於「暫定古蹟」措施解除後「無縫接軌」，且北投民眾亦期盼車站早日返鄉。爰訂定 2016 年 4 月 1 日新北投車站百週年慶前重新落成為目標，此拆遷、返鄉、重建時期稱之為：風華重現期。</p>



表 3-1(續)

	<p>當期摘要：</p> <p>(一) 2013 年 5 月~2013 年 8 月北投各界及臺北市文化局共同籌劃拆遷、重建相關工程事宜。</p> <p>(二) 2013 年 8 月~2013 年 12 月預擬拆遷工程期。</p> <p>(三) 2014 年~2015 年預定重建施工期。</p> <p>(三) 所有拆遷、重建施工、影像全程記錄事宜。</p> <p>(三) 預定最遲於 2016 年 4 月 1 日前完工重新落成啓用。</p>
--	--

資料來源：參考「新北投車站」次專案小組會議資料及本研究參與實務整理而成。

## 二、協力參與策略

「新北投車站風華重現運動」得以匯集三方合作推動，主要源於下列幾項策略要素，茲按各部門區分方式，說明策略運用。

### (一) 非營利組織部份

八頭里仁協會推展案例運動時，思考採行對策包含：自我檢核、協助突破法令限制、協力宣傳、提供公民參與及對話平台，其具體作為：

1、在自我檢核部份，協會自忖為社團法人形式，係以人為標的單位，為免除人謀不臧，提高公民參與意願，故採納學者建議；<sup>14</sup>以公益信託模式，成立「臺北古蹟公益信託基金-北投古蹟專案」，並參與前期所進行之相關研究<sup>15</sup>，以科學研究精神及嚴以律己態度，釋放主宰權力提倡公民運動。

2、前文所述，文化局為政府部門，受公益勸募條例約束，不得主辦此類勸募活動，經由第三部門主辦、文化局及永豐金控協助方式，突破法令限制，確立公私協力合作成案。

3、由協會進行相關活動規劃、公益信託告示牌豎立<sup>16</sup>、執行推展、運動 LOGO 設計，並由協會提議建請在地知名音樂家創作「心愛ㄟ老車站」歌曲等活動，據以

<sup>14</sup> 建議指導者：王俊秀，現任清華大學清華學院院長、臺灣國民信託協會理事長。

<sup>15</sup> 八頭里仁協會重要幹部參與王俊秀主持之新北投火車站公益信託基金生命週期分析表問卷調查工作。

<sup>16</sup> 公益信託告示牌設置於新北投捷運站廣場（每季由永豐金控提供募款餘額報告，更新公佈於告示牌，取信社會大眾）。



提供該運動宣傳推廣及公民參與活動平台。<sup>17</sup>

## (二) 永豐金控部份

- 1、捐款並協助臺北市文化局成立「臺北古蹟公益信託基金」。
- 2、由該行信託部擔任基金受託人，義務為北投古蹟專案進行捐款代管工作。
- 3、另由子公司永豐信用卡公司發行「臺北好玩卡-北投古蹟專案卡」，由永豐銀行根據信用卡持有人每筆消費金額千分之 3.5，提供等額捐款予北投古基專案帳戶。
- 4、截至目前為止，共計捐款餘額為新台幣陸拾壹萬餘元，究其金額不高之原因，乃有幾項因素影響及策略運用：

- (1) 該車站於2012年4月前處於拍定人未定狀態，無法確立洽談之對象，故部份大額捐款人表達對於購回或新建車站採取先行觀望態度，待處置原則明朗再進行捐輸。
- (2) 該案核心理念係以「10萬人的1元，勝過1人的10萬元」此種普及參與為底蘊，因此，在運動尚未進入「風華重現期」之時，對於宣導北投民眾認知參與保存在地文化的號召，比起迅速累積捐款額度更為重要；此點可由車站拆除初期居民之冷寞，時至今日北投民眾對於新北投車站議題多可朗朗上口可見一般。
- (3) 為了不使車站拍定人對於公益信託購回及補償車站對價有過高期待，故永豐銀行、協會對於募款累積採取正常不強力宣傳等方式為之；此點乃為協力三方討論形成之共識。

## (三) 臺北市文化局

公部門對於公私協力必須體認「夥伴關係」(Partnership)的重要性，方能成就成功之契機，臺北市文化局就此向度而言，採取了下列實際行動：

- 1、下放主導權力；從啓動記者至第一次專案會議等數年合作過程，包括：公益信託基金每 6 個月 1 次之諮詢委員會、相關會勘、專案會議、活動舉辦皆邀請其他部門共同參與，如係私部門關於本案倡議事項亦多所尊重與配合，採取協作態度。

<sup>17</sup> 八頭里仁協會為協助案例宣傳，除進行活動 LOGO 設計外，尚舉辦包含：2004 年(懷念老車站 轉來新北投)、2005 年(公益音樂會：長榮交響樂團擔綱演出)2007 年(鬧熱花車迎車去ㄟ)、2007 年(女巫情調走唱列演唱會：陳明章老師主唱)、2008 年(溫博十年 公益進站)、2009 年(公益音樂會：YWCA 管弦樂團擔綱演出) 啟動記者會、豎立公益信託告示牌、車站模型製作、印製新北投車站老照片手扎(楊燁等人提供照片)、新北投車站老照片展等活動。



2、體認「與時俱進」的文資維護重要性；不迴避過去政策造成後果，勇於面對現狀，採取必要行政措施，例如：行文彰化地方法院，探詢爭取車站與其他產權分割拍賣之可行性、主動行文彰化縣文化局要求代表北投居民列席關於車站古蹟鑑定審查會，表達對於本案之關切及主張。

3、不以行政績效為首要，重視公民參與過程意見表達，用務實追求長期合作態度，取得私部門信任，尋求本案最終利益極大化。

4、對於協力私部門提供必要之物資與非物資資源。<sup>18</sup>

#### （四）小結

上述三方協力策略之運用對於該案發揮出下列效果：

1、總合增益：集合各部門力量，發揮 1 加 1 大於 2 之總合增益效果。

2、空間換取時間：使協力各部門皆成爲主角，創造平等地位之對話協商空間，換取公益運動長效運作之時間。

3、擴大參與：經由公私部門以民主平權、創新方式協作建構公益平台，促使不同政治立場公民排除其先入爲主觀念，吸引其參與運動，並使參與便利性大幅增加，創造蔚成運動風潮的有利條件。

### 三、彈性與靈活的合作機制

自第一次專案會議舉行後，各部門對於車站萬一無法返鄉時，達成擬具替代方案共識；咸認以 2013 年 6 月爲迎回談判最後期限，因此，公私部門展開新建規劃之預備工作；在臺北市文化局方面，著手進行車站重建初步估價及站址套繪等工作，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，因此建議以該公司所組成之非營利組織；上善基金會接續擔任受託人業務；八頭里仁協會則開始構思未來重建車站之經費勸募及尋求木構造技術支援、舉辦各項活動使公民參與力量更加凝聚與發揮。

2012 年 2 月臺北市文化局同意由八頭里仁協會草擬企劃撰寫「新北投車站重建計劃書」初稿完成，供協力各方參考分工合作內容如下圖示：

<sup>18</sup> 對此項而言：物資部份，例如：活動及模型製作、印刷品等非使用信託基金等經費，而非物資部份：包括：會議場地提供、行政協調、具名背書等事項。



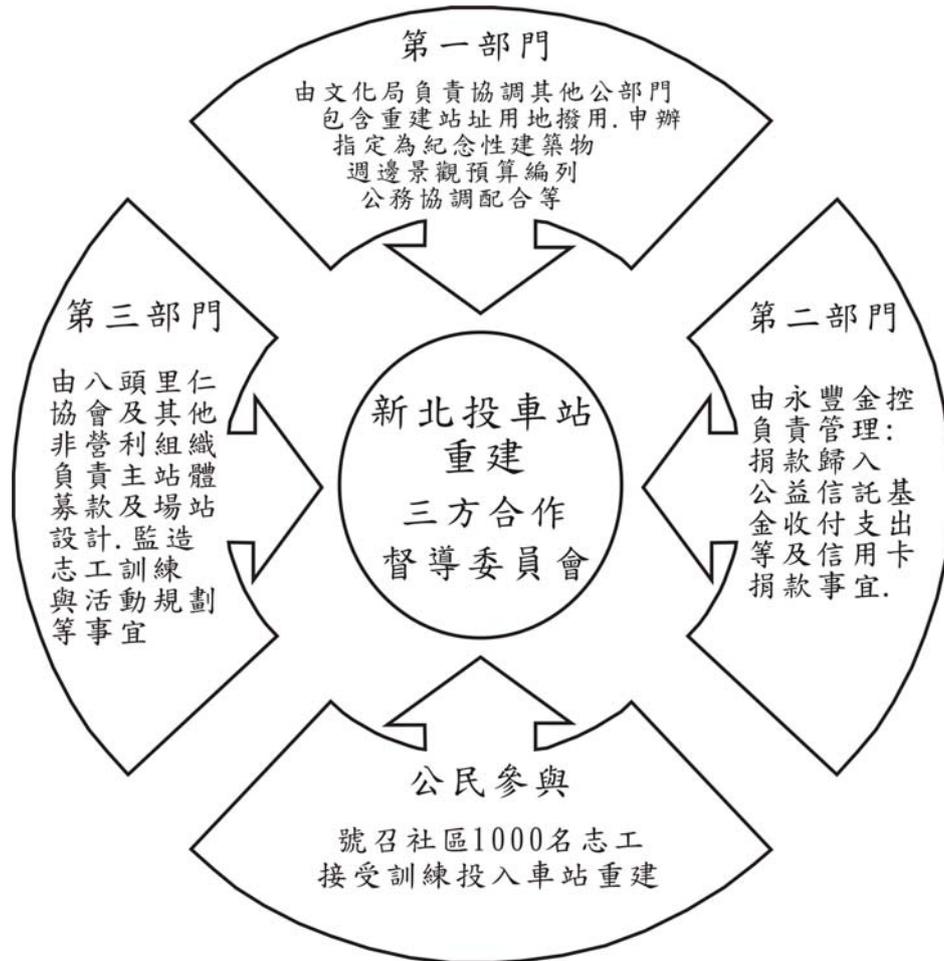


圖 3-1 新北投車站重建公私協力職掌分配圖

資料來源：新北投車站風華重現運動三方合作企劃書（頁3）

當協力運動遭遇瓶頸，合作各方更應加強溝通，共商後續推動機制，使公益信託運動得以繼續推展達成預定目標。2007年三方協議成立公益信託基金時，未雨綢繆事先商定基金乃用於：迎回、購回、或重新建造車站及維護社區古蹟、歷史建物與相關藝術文化活動之用，故公、私部門如遭遇車站無法返鄉時，仍能即刻施以對策因應，俯觀今昔，證諸孫子兵法云：「多算勝，少算不勝，而況于無算乎？吾以此觀之，勝負見矣」。<sup>19</sup>實是當年合作洞燭機先之決策。

公民參與貴在實踐，公私協力要達成行動目標必須掌握合作模型儘可能避免出現失誤；例如協力夥伴公益屬性背離或錯誤的資源混合，對於協力效果則將出現重大干擾。公私協力各部門須體認各自差異，<sup>20</sup>避免因部門主觀條件影響合作客觀成

<sup>19</sup> 鈕先鍾（2010）孫子三論—從古兵法到新戰略。臺北市：麥田，城邦文化。（頁49）

<sup>20</sup> 公部門特性：1. 受預算、法規約束，遇事反應效率較差。2. 具有行政獨佔性。3. 監督單位多重。4. 施政須顧及公平、公正、公開三原則。私部門特性：1. 各協力之私部門無從屬關係，注重協調溝通，缺乏



效，即使產生干擾變數，宜應設法將其降至最低，公部門應努力將私部門參與公共事務之地位「檯面化」、「合法化」，而私部門則為協力策略遂行、爭取其他外部資源而努力，雙方以互補、共同承擔責任方式進行協作，此為本研究所稱協力策略之精神。

## 肆、案例驗證與理論回饋

公私協力必須經過接觸、試探、溝通，最後進入協議乃至促成合作等過程；非營利組織以民間力量欲與公部門及財團達成「以平等待我」之合作，則選擇策略正確與否將是影響案例成敗之關鍵。孫子兵法謀攻篇有云：「故上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵，其下攻城」。<sup>21</sup>吾人常見私部門倡議「公私協力」者眾，然玉成其事之案例則實如鳳毛麟角；如何掌握合作分寸，引導公部門參與公益信託遊戲機制，並成為其施政目標，此為研究本案例所探求之要義，茲從新公共服務觀點對應公私協力前期如何成就合作契機，以及處於代理關係狀態下，三方如何協力互動進行分析驗證。

### 一、協力成功基礎要素

公部門與私部門於合作時，當會產生多項影響成功與否的協力過程要素與形塑公民參與之條件，而判斷公部門於實務可行之理論依據，本研究乃參酌新公共服務觀點，包含以下四種核心概念下：

（一）民主之公民資格論點（Theories of Democratic Citizen），該論點主張公民應積極參與治理，此點與現實狀態並無二致。

（二）組織人文主義與新公共行政（Organizational Humanism and the New Public Administration），則認為公部門應具備開放、信任，建立更為誠實與人性化之網絡，提供予人民更妥善的服務，此點已由實務經驗予以驗證。

（三）社群及公民社會模型（Models of Community and Civil Society），其標榜在建構公民社會之社群事務上，政府扮演著鼓勵與促進支持的發動機，經由社群連結可將公民需求予以整合，擴大公民參與之經驗培養。

約束力。2. 私部門熱情有餘，追求使命必達，常忽略現實可行性。3. 容易養成公益父權心態。

<sup>21</sup>鈕先鍾（2010）孫子三論－從古兵法到新戰略。臺北市：麥田，城邦文化。（頁63）



(四) 後現代公共行政 (Postmodern Public Administration)，其精神特別重視以「對話」來進行分析討論，由於對話過程包含理性與感性、本位直覺與經驗，此亦是新公共服務所標榜的充分討論及傾聽之精神。

爰上述四種核心概念可將其區分為：公民參與及公私協力兩大構面，以公民意識為起始點，無論是爭取環境許可，促成解放溝通管道，建立公私部門建立經驗分享再引導經驗產生創新衝動，而後經由行動啓發三方尋求靈活與彈性運作，最終創造互利共榮，此即公民參與構面所形成之協力成功條件。

又以公私協力構面探討，本研究仍主張以公民意識為起始，經由促進公部門權力釋放，從而施行改革，於改革過程配合時機採行各項必要行動，而行動之成敗則有賴於協力各方之互信，建立信任後方可珍惜經營達到互利共榮成果，此為公私協力構面觀察依據，本研究將此兩大構面基礎觀察歸納成以下十項操作成功要素：

1、環境許可：包含政治體制、地利等條件，經由公民意識有力爭取或經歷時間條件成熟下，趨向解放的形勢。

2、公民意識：公民對於公共事務經歷自省、內化等過程達成部份共識，再經由議題倡導爭取有利環境與促進權力釋放。

3、權力釋放：會促使合作對方，穩固合作機制與意向，伺時機配合改革。

4、時機機遇：正所謂「天時」、「人和」缺一不可，時機到來將引領改革發動，促使權力加速釋放，例如：配合議題從速修改法令等。

5、信任維繫：協力雙方培養相互信任待時機成熟立刻行動，努力經營達成互利共榮。

6、溝通管道：當環境基礎條件滿足時，溝通管道趨向平衡不易向對方傾斜，透過管道從而建立經驗交流。

7、經驗分享：協力雙方藉由經驗交流，獲取新知，累積引導創新觀念成形。

8、創新衝動：創新觀念建立尚有賴臨門一腳之衝動付諸實行方得竟全功，故創新須仰賴一鼓作氣之行動，才能踏出成功的第一步。

9、靈活彈性：公部門最為人所詬病之處在於觀念保守、科層僵化，與私部門合作時，除接收其創新知識外，更需藉以啓發治理靈活度，通權達變應付合作事宜，方能達成合作目標，創造互利共榮。

10、互利共榮：成功不必在我，雖是眾多非營利組織矜持之信念，如經由公私協力圓滿成就公共事務，公務員及其部門依法敘獎，就組織而言其倡議之使命價值



亦可獲得彰顯，自然托高社會對於組織信任度與認同感，對於拓展組織規模、鼓勵成就更大志業，顯有加持與激勵之效果。

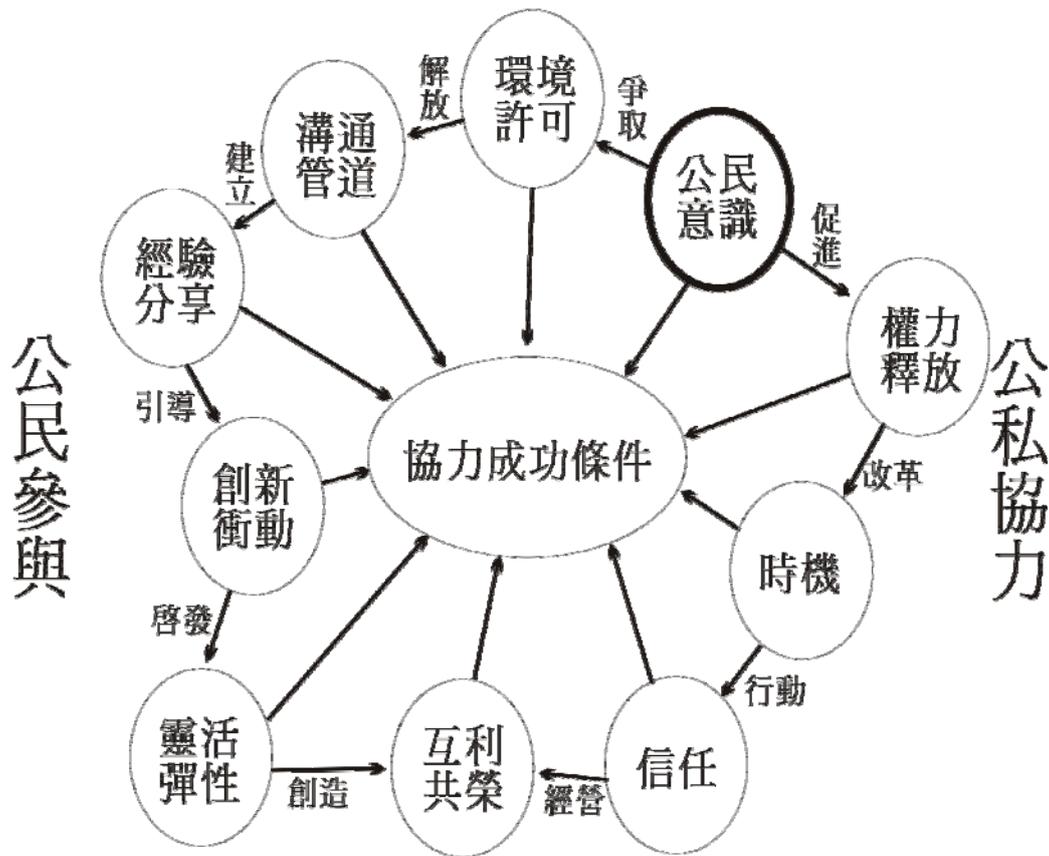


圖 4-1 協力成功要素構面圖

資料來源：本研究自行繪製

## 二、代理關係對應

按前述代理人關係理論形成代理行為，在推動協力合作過程，分析政府、企業、非營利組織，面臨各自無法勝任或突破之課題時，如何透過代理行為轉換及三方相互對應分屬代理角色及權利事項轉嫁，達成合作程序進展，使協力建構公益信託基金成為事實，並進行長期操作。茲以區分公益勸募、財務管理、信託運動推展等三類型，以及代理關係圖示進行觀察基礎說明：

### （一）公益勸募對應現象

政府受限於公益勸募條例制約，無法主動辦理募款事宜，此時由 NPO 權充代理人發起並執行募款任務，此階段文化局轉而成為被代理人協助監督之角色，而銀行則成為代理人託管基金之相對受託人。



## (二) 財務管理對應現象

協會每每屆期改選，唯恐募得善款因人事更迭有負所託，再者為擴大公民參與結合其他非營利組織共襄盛舉，未免遭受「一己之私」之責難及提高責信度等考量，故於此類型轉為被代理人角色，募得款項統由銀行擔任代理人執行管理業務，而公益信託基金監督暨諮詢管理委員會則由文化局擔任召集人，扮演銀行之相對人監督角色。

## (三) 運動推展對應現象

銀行（企業）在進行公益信託運動推展時，由於永豐銀行為鼓勵公民參與，特別委由信用卡部門發行「臺北古蹟公益信託基金－北投古蹟專案卡」，並承諾捐出每筆刷卡金額千分之 3.5 費用挹助公益信託基金推展運動，但企業參與公益行為時，稍有不慎容易為外界誤解政府有圖利之嫌，是故，在運動推展類型時銀行退居於第二線轉任被代理人角色，協會則擔任負責推展運動代理人角色，而文化局則繼續以相對人立場參與協助及擔任監督職責。

上述三方在不同類型時各有其變換對應角色與所負責事項，雖各司其職但不影響其參與協力之功能，亦無因角色變換剝奪其參與權利，此為引用代理關係之基礎想定。

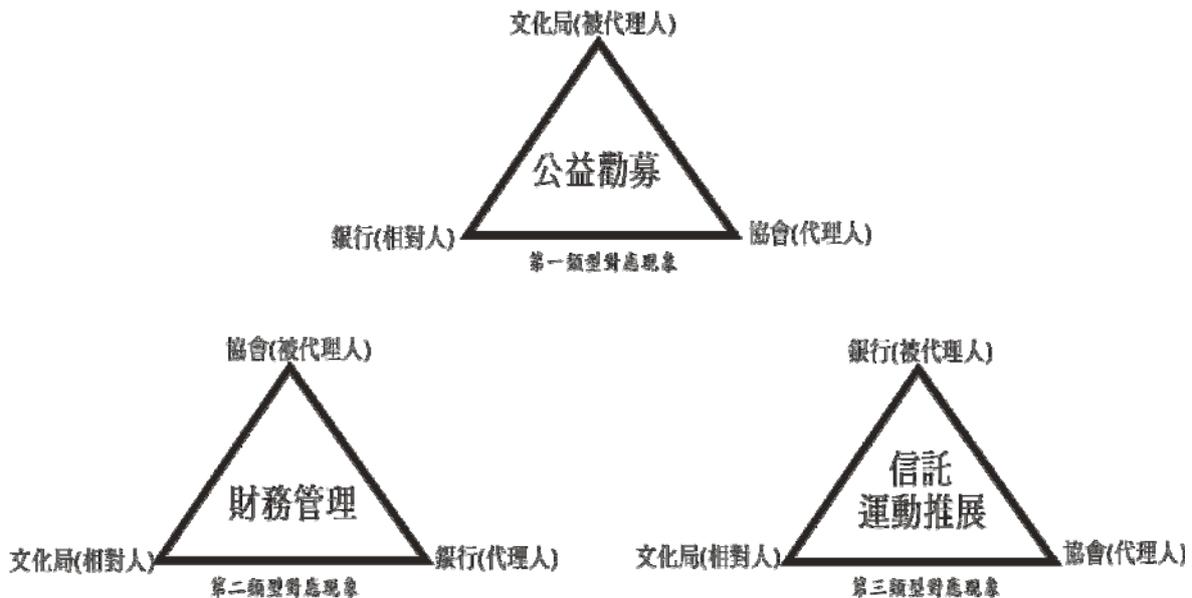


圖 4-2 代理關係類型對應圖

資料來源：本研究自行繪製



經由理論引據及基礎觀察分析可得知，各部門進行協力合作時首要係以尊重現有法令規定為原則，再運用權力、角色變換等迂迴方式達成共識目標；本研究按各部門對應現象印證代理理論適用於公私協力之可行性，茲述如下：

### （一）第一部門

按公益勸募條例第五條明訂：「各級政府機關（構）得基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈，不得發起勸募。但遇重大災害或國際救援時，不在此限」。由於受此限制，對於推動募集善款之作爲，政府部門無法自主施行；結合非營利組織，適度下放參與權力，透過一種治理機制（Governance Mechanisms）<sup>22</sup>，使不同部門相結合追求組織效能極大化，而組織效能乃指本研究案例之公益勸募所建構公共利益而言。因此，當第一部門不得從事公益勸募時，協助非營利組織設立公益信託勸募平台並使其由代理角色取得參與決策討論之權力，印證代理理論適用於公私協力之可行性。

### （二）第二部門

企業參與公私協力最大難題在於企業非屬公益勸募條例第五條所明定之勸募團體，自不得進行自主勸募。故此，企業欲參與公益勸募，效法第一部門釋出部份權力、資源與第三部門合作；從主理人（The Principal）授與代理人（The Agent）資源或決策權向度施行，代理關係便應運而生。永豐金控提供免費代管公益信託基金，並配合發行信用卡，按消費額度千分之 3.5 計算提撥捐款，每季定期向三方彙報募款餘額等措施，授權 NPO 組織可運用企業稱謂代理推廣公益勸募，對於三方協力之決策權力分享，亦符合代理關係之論述。

### （三）第三部門

社團法人伴隨屆期改選，人事更迭時有變化，如有遇人不淑等情事產生，勢將危及勸募基金，非營利組織爲考量責信度（accountability）風險之影響，運用代理觀點，以信託模式進行勸募，使「錢」、「權」兩者分立。<sup>23</sup>透過代理關係運用，釋出善款保管及自行動支權力，對於公部門而言亦可透過擔任諮詢委員參與捐款管理，杜絕違失機會助益甚多。

<sup>22</sup> 代理理論的核心議題是，如何透過治理機制（Governance Mechanisms）或控制形式解決代理問題，亦即如何使主理人與代理人的利益一致，使他們有誘因，能共同追求組織效能最大化。Gareth Jones（著）、劉韻僊等（譯）（2012）。組織理論與管理。臺北市：臺灣培生教育。（頁 69~70）

<sup>23</sup> 台北古蹟公益信託基金-北投古蹟專案，推廣勸募工作由八頭里仁協會執行，募集款項則交付永豐金控保管，如有運用之必要，須由單位提案送交該基金諮詢管理委員會討論核可，方得動支使用。



## 伍、結語

本研究從新公共服務與代理關係等觀點結合實務操作經驗進行探討；公民社會以何種策略引導公部門協力建構公益信託，又建立公益信託平台過程三方如何協力克服困難，以及維繫三方長期合作呵護公益信託之共識等；如就公民運動精神而論，自臺北古蹟公益信託基金-北投古蹟專案宣佈成案開始，即已代表本案成功達陣。茲將本研究結論、政策建議、未來發展分述如下：

### 一、研究結論

本研究經由參與實務操作及探究相關理論歸納以下結論，包含；(一)公私部門經由公益信託運作可產生對於公共服務之示範效果。(二)善用代理方法致力謀求成功(三)提倡公益信託鼓勵公民參與公共事務。(四)結盟模式樣態。上述研究結論，試論之。

#### (一) 公共服務之示範效果

公部門雖具有行政裁量等獨佔權力，然面對公民應主動積極參與公共決策之浪潮來臨，亦須與時俱進，尋求改變。面對法令約束窒礙難行，經由代理關係角色互換（老大換人做）等輪動措施，將權力權宜釋放，使非營利組織以「第三者政府」之姿，參與公共決策，就結果論並無減損政府威信，反而達成合作理想，贏得民眾支持與讚賞，在企業部份，傳統行政思維不易與企業劃上等號，究其原因不外乎是容易產生「官商勾結」、「圖利廠商」等聯想，所以公部門對於單獨和企業合作常以「退避三舍」之保守心態因應；經由非營利組織及公民架橋，權充政府與企業之介質，企業除可投身公益貢獻外，在協力事項上亦可經由政府及非政府組織權力釋出，取得決策參與之地位。故以公私協力建構公益信託模式，對於當前政府推動之公共服務局決策具有示範性效果。

#### (二) 善用代理方法致力謀求成功

案例操作顯示三方合作得以順利成案，部份原因實可歸功於靈活運用代理人輪動關係，藉以突破各自受限之不能，代理關係巧妙之處在於；當代理人角色轉換成被代理人時，其原有責任亦隨之轉嫁於被代理人，然因其地位仍處於三方協力框架下，所以其參與決策權力不受影響，但卻可因此主理地位移轉突破瓶頸；而當代理



人與被代理人轉換成爲相對人時，雖無法直接執行該項業務，但卻可以監督者之姿對於代理人及被代理人實行監察之效果，經由靈活運用代理角色扮演，謀求公益信託長期操作，乃本案例實證之一大特點。

### （三）鼓勵公民參與公共事務

推動公私部門協力合作，當以建構「互信」爲首要，此說看似容易，然就觀察實務操作而言困難重重。由複數以上的部門在政府治理的眾多領域進行協力工作，建立長期的聯盟關係而努力促成制度，以達成政府不能獨自完成之工作；其中各方對於「信任」之思維便可能成爲一種刺激因子，一但處理不善便會立即面臨破局窘境。非營利組織常於議題倡導時面臨與公部門及第二部門關係取向抉擇，包含：敵對關係（對抗）、委託關係（契約限制）、互補關係（各取所需）、合作關係（人情）等難題。因爲上述面向存續，使公部門與私部門間存在猜疑、利用等影響互信之變項，故非營利組織與公部門、第二部門建立互信攜手合作推動公共事務可謂難上加難。公益信託模式就今日而言，實爲各部門及公民認同之最大公約數，利用信託使公、私「結網」(Networking)形成「行政網絡」(Administrative Network)促成協力，經由公益信託相關活動號召公民參與；本案例經過將近七年之考驗，建立成功操作模型，實乃肇因於「互信」基礎建立，方能「互相扶持」推展運動於不墜。

### （四）結盟模式分析

觀察本案例操作過程三方於合作時採行各種結盟模式，試分述如下：

#### 1、互利共榮

本案就環境及部門驅力觀點而言，由於其爲全國首創之維護文化古蹟公益信託基金；且臺北市爲全國首善之都，公部門自有只許成功不許失敗之壓力，公部門業管單位必將全力經營使其成案，而企業如能協助此案順利推動，對於企業形象助益甚大，非營利組織則可藉由成案，長期參與推廣公益信託運動，以戰練兵培養組織人材，故就本項而言，三方皆會卯足全力使其成案，形成互利共榮之結盟樣態。

#### 2、各蒙其利

以臺北古蹟公益信託基金—北投古蹟專案之基金剖析，該基金可區分爲臺北古蹟公益信託基金及北投古蹟專案基金，存款帳號區分爲二，前者爲護持臺北市所有文化古蹟，而後者僅爲供應新北投車站與維護北投一地而設，然公部門對外統稱基



金合計金額，一則壯大基金聲勢，二則便於管理。非營利組織對此亦樂見合併管理，究其原因乃可省去負擔北投古蹟專案給付銀行管理費用，就此向度觀之可謂；各蒙其利。

### 3、逼戰求合

三方於合作推動新北投車站風華重現運動過程，一度由於業管單位首長頻頻更迭，復因受限於彰化台灣民俗村拍賣官司期程冗長，公部門及企業曾顯露疏離態度，幸賴非營利組織對信託運動鏗而不捨，持續辦理各項活動，<sup>24</sup>力邀合作各方共同參與各項活動，擴大宣傳效果持續加溫，形成正向壓力，促使協力各方加強凝聚合作推動公益信託基金，此為應用逼戰求合達成合作之策略。

### 4、單方讓利

基金協議成立時，為鼓勵國民參加公益信託風氣，永豐金控特別推出「臺北古蹟公益信託基金－北投古蹟專案卡」，凡辦理此信用卡者，除原有信用卡提供福利不變外，特按每筆刷卡消費金額，提撥千分之 3.5 經費投入公益信託基金，此以拋磚引玉之作為，即是為協助維護公益信託基金單方讓利的具體行動展現。

## 二、政策建議

公私協力貴在實踐，其方法在於跨域溝通、交流、分享、信任與互動。在傳統公共行政年代民眾對於行政管理之印象即是「弱勢群體的敵人」，公務員是精英份子而不是民眾的僕人，他們有時寧願追逐一些惡劣政策，卻視而不見的避開弱勢群體的需求（Lipsky,1968; Kirlin, 1973）<sup>25</sup>。時至今日，公共行政已漸次轉變為盡力促成「最大限度可行性公民參與」（Maximum Feasible Participation）之行政思維，因此在新公共行政（The New Public Administration）理論驅力下，公私協力運作出現蓬勃生機。但因法令不合時宜、行政保護能力不佳、公民參與鼓勵不足等因素，造成地方政府有心無力無法妥善維護古蹟導致力損壞以及基金能量未能快速累積等不利影響，由於上列因素多與法令與政策面向相關，本研究試提出下列政策建議：

<sup>24</sup> 八頭里仁協會為推廣「新北投車站風華重現運動」，邀請長榮交響樂團、淡水走唱團、YWCA 管絃樂團、鼓霸爵士大樂團等藝文團體多次蒞臨社區進行公益演出，並舉辦 10 屆北投藝術嘉年華系列活動，累積參與活動人數達 10 萬人次以上，對於宣傳「公益信託」運動，形成正向壓力與助益。

<sup>25</sup> John Clayton Thomas. (1995). Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers. John Wiley & Sons, Inc. p.14



### （一）法令修訂建議

經由研究發現，彰化縣文化局主張；按文化資產保存法第四條：前條第一款至第六款古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物及古物之主管機關，在中央為行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。由於法律規定採用屬地主義，故新北投車站由於已拆遷至彰化縣花壇鄉，法定歸屬由彰化縣政府管轄，再就法拍購置建物產權角度觀之，日榮資產係經由法院公開拍賣價購而得，自可主張其為善意第三者，與歷史情結無涉，觀察本案，就法律面向而論，臺北市政府即使以法律訴訟進行聲索事宜，成功機率渺茫。

臺北市政府文化局曾敦請行政院文化部<sup>26</sup>出面主持協調，然文化部回應：「權責機關為彰化縣政府，請北市府自行協調，與中央權責無涉」。此舉正使新北投車站陷入「釣魚台」般之情境，返鄉無門；爰此，建議行政、立法部門應儘速推動修改文化資產保存法，使未來地方治理機關本位心態得以消彌，不再產生類似古蹟移置他鄉產生返還爭議之困境。

### （二）行政保護能力不佳

彰化縣政府自 2007 年 9 月起至 2012 年 5 月止，三度將新北投車站施以指定為暫定古蹟的“行政保護措施”，但自指定日迄今，車站站體日趨破敗，更有甚者，每當公益信託運動迭有部份進展時，彰化縣府隨即啟動指定機制，但本研究長期對於車站維護保存進行觀察，並未察覺彰化縣政府積極保護之作為，究其原因應為缺乏維護古蹟人力及財力所致。本研究認為；對於地方政府無力維護古蹟之擔憂，並不能減損公民參與的熱情，相反的是更激發公民實踐的信心。對於暫定古蹟的行政裁量權，建議設立「觀察評鑑機制」；由中央統籌建立古蹟維護專家學者文史資料庫，隨機抽選數名學者專家組成評鑑團，訂立古蹟維護評鑑標準，對於管轄暫定古蹟或永久古蹟單位，施以無預警隨機抽查，發現嚴重違復古蹟保存之作為，或怠惰維護不力者，立刻由中央或其指定相關縣市、非營利組織進行接管，以降低因行政保護能力不佳所造成之文化資產受損等情事再度發生。

### （三）公民參與鼓勵不足

公益信託鼓勵因子不足，以致無法吸引公民參與不外乎下列幾項原因：

<sup>26</sup> 原行政院文建會已於 2012 年 1 月 1 日改制為：文化部。



1、活動當下雖可使感動發生，因而促使個人或社群捐助信託基金運動，伴隨活動結束，感動褪去，捐助公益基金熱忱逐漸淡出，因此為方便公民參與，建議提供更加便捷的捐款途徑（例如：古蹟信用卡結合悠遊卡等功能），強化捐款便利性，以利基金數額累積。

2、對於捐助者所捐助之財貨，政府雖訂定若干免稅鼓勵措施，因條件嚴苛，造成口惠實不至的現象，因此，對於因公益捐輸產生抵免額度之限制，應予取消，達到「捐多少，抵多少」之目標，自然可對捐款者，造成極大鼓勵效果；公民參與越多公益運動，則原為政府應辦事務自可轉嫁予公民社會來執行，所節約之預算，可能遠比減少稅收來的更大更多。

3、鼓勵公民參與不僅要有免稅、榮譽表揚等誘因，對於建立管道鼓勵公民參與，顯得更為重要。故應授權地方自治機關簡化「公益信託基金申辦流程」，要求公營行庫對於公益信託基金託管達成免收或象徵性酌收管理費之要求，促進公益信託基金業務之發展。

公民參與有其隨機性與偶然性等特徵<sup>27</sup>，但公部門可以新公共服務精神，創造公民社會參與公共政策的最適環境，使我國各類型公益信託基金能充分運用公私協力模式快速壯大與發展。

### 三、未來發展

新北投車站風華重現運動係以公私協力建構古蹟公益信託基金模式進行推動，努力迄今已獲得日榮資產公司善意回應，而彰化縣政府更以解除古蹟暫定之行動具體支持北投迎回重建；雖然至本研究截稿為止尚未進行車站拆遷工作，然後續依循公私協力既定目標，相信於公元 2016 年 4 月 1 日前必能重新矗立於它原來情感聯結的站址。設若以公民參與運動精神及公益信託基金得以成案而言，則當 2007 年 7 月 13 日臺北古蹟公益信託基金－北投古蹟專案啓動之日，實已預告此公民社會運動終將獲得成功。

當非營利組織由議題倡導漸次進入公共事務決策同時，除應秉持初衷維護非營利公益價值外，更需藉由公私協力建構之公益信託平台，學習協力溝通與運動推展

<sup>27</sup> 所謂隨機性，係指自發沒有恆定規律，不受約束的自由參與。而偶發性則例如：路見不平拔刀相助之參與，因環境條件不同，不會有類似參與情況發生。



以及操作過程中各部門合縱連橫之應對策略；展望未來，除可持續關注車站返鄉重建的變項因素外，對於如何協助其他非營利組織學習申辦公益信託之典範轉移、創造團隊經營公共事務能量，使公民團體由建言者躍升為參與者再進步至公共事務領導者等研究，皆是未來研究公益信託或關心公私協力及公民參與之研究者可繼續追尋深入探究之目標。



## 參考文獻

### 一、專書

- 王志誠 (2006)。信託法。臺北市：五南。
- 王俊秀 (2012)。人民財團與信託社會。新北市：巨流。
- 中華民國信託商業同業公會 (2006)。信託與我:認識信託的第一本書。臺北市：宏典文化。
- 丘昌泰 (2010)。公共政策—基礎篇。臺北市：巨流。
- 林水波 (2011)。公共管理析論。臺北市：五南。
- 林淑馨 (2012)。公共管理。高雄市：巨流。
- 黃俊英 (2007)。行銷學原理。臺北市：華泰文化。
- 陳春山 (2007)。2020 全球趨勢與全球治理。臺北市：聯經。
- 鈕先鍾 (2007)。孫子三論。臺北市：麥田,城邦文化。
- 楊崇森 (2010)。信託業務與應用。臺北市：三民。
- 傅篤誠 (2003)。非營利事業行銷管理。嘉義市：中華非營利組織管理學會。
- 丁文拯、梁詠貴 (2007)。管理會計—代理理論與系統思考之運用。臺北市：雙葉書廊。
- 黃新福、盧偉斯 (編著) (2006)。非營利組織與管理。臺北：國立空中大學。

### 二、期刊論文

- 王振軒 (2010)。提升簡政便民的服務品質—以臺北縣跨機關服務整合經驗為例。地方  
政府治理新秩序公共論壇學術研討會。新北市：臺北縣政府研考會論文集 (頁  
179~184)。
- 劉宜君、白碧戀 (2007)。非營利組織運用關係網絡管理之研究-台北市喜願協會之個案  
分析。公部門與公民社會發展學術研討會。臺北市：國立臺北大學公共行政暨政策  
學系論文集 (頁 26~28)。

### 三、譯著

- Gareth Jones (著)、劉韻僖等 (譯) (2012) 組織理論與管理。臺北市：臺灣培生教育。
- E. S. Savas (著)、黃煜文 (譯編) (2005) 民營化歷程—公部門·非營利·企業的夥伴  
雙贏之道。臺北市：五觀藝術管理。



## 英文文獻

- John Clayton Thomas. (1995) .Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers. John Wiley & Sons, Inc. p.14
- Salamon, Lester M. (2004) .Global Civil Society Dimension of the Non Profit Sector Volume, Sokolowski and Kumarian Press, Inc. p.5
- Robert Agranoff and Michael McGuire. (2003) .Collaborative Public Management New Strategies for Local Governments, Georgetown University Press.p.24

## 參考網站

- 社團法人台北市八頭里仁協會，<http://www.peitou.org.tw>
- 財團法人國家政策研究基金會，〈國政研究報告〉，從「新公共服務」及「組際學習」新視野檢視台北市社區、學區安全聯防行動方案【A Study from the New Vision of New Public S】。2013 年 3 月 19 日。取自網際網路：<http://www.npf.org.tw/post/2/581>

