

臺灣古蹟管理之課題與方法

紀俊臣

壹、前言：臺灣古蹟管理之困境

依文化資產保存法第三條第二款規定：「古蹟：指依本法指定、公告之古建築物、傳統聚落、古市街，考古遺址及其他歷史文化遺蹟。」（註一）說明法定古蹟，係包括古建築物、傳統聚落及古市街之地上古文化財（cultural goods），考古遺址之地下古文化財，以及其他非屬上揭之歷史文化遺蹟。由於法定古蹟之含蓋範圍廣泛，但須經權責機關之指定與公告程序，遂使古蹟之範圍不致過於寬廣。

文化資產保存法（以下簡稱文資法）第五條第一項規定：古蹟之主管機關，在中央為內政部，直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。過去古蹟向由民政部門承辦業務，如在內政部為該部民政司；在直轄市政府為該府民政局；在縣（市）政府為該府民政局。至地方政府依地方行政機關組織準則成立該府之文化局後，不論直轄市、縣（市）多已將該項文化資產保存業務，由民政局移轉至文化局，此項業務主管機關之大幅變動，是否符合文化行政之「專業化」（specialization）頗值得政府再造之重視。

事實上，古蹟主管機關之多元化，對於古蹟管理勢必肇致「人人管理，人人無管理」之管理漏洞。此外，古蹟種類頗多；等級亦不一，地方財政匱乏，管理及維修技術人才不

足、維修方法不具科學性，在在使得國內古蹟維復極具挑戰性和高困難度。九二一大地震，臺灣中部之古蹟，更是毀之殆盡；倖好文化工作者及大學院校教授不遺餘力，積極展開各項可能之搶救古蹟工作。至今因經費編列不足，搶救成效不符合專家學者之期待，而有古蹟如同現代建築物般之管理，致使管理維復成就有限，肇致臺灣古蹟不堪重大天然災害之摧毀，以及人為之破壞。

古蹟固然係國家之文化財，就國家發展觀光而言，其更是國家最重要之觀光資源（tourism resources）；尤其臺灣發展島內觀光及外籍人士來臺觀光，其爭取觀光旅客之最吸引力條件，就是充實具文化財之觀光資源，督促該等文化資產之有系統管理，並且建構配套之旅遊機制，當可有效減少國人國外觀光數，相對增加島內觀光誘因，國家金融次序亦可穩定發展。質言之，當前發展島內觀光事業，對於主管機關管理古蹟之作爲，勢須給予必要之關注，甚至應依發展觀光條例之相關規定，主管機關間能相輔相成，共生共榮（註二）。

貳、臺灣古蹟管理績效不彰之緣由

關於公共組織的管理，本來就因常有政治因素的介入，而不易彰顯績效（performance）（註三）；尤其事涉公共財和私有財公用化的「古蹟」（historic buildings），其複雜的法

律關係所形成的利益衝突，乃肇致管理的困境，或謂管理失靈（managerial failure）。

一、古蹟主管機關不一

臺閩地區之古蹟，其主管機關依文資法第五條第一項，在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。乍看似頗符合一般公共管理之規定，問題在管理維護機關。按在民國八十九年二月九日以前，依文資法第二十八條規定，古蹟係由所在地地方政府管理維護，但對於私人或團體所有之古蹟，除得委託當地地方政府管理維護外，係由所有人或受託人管理維護。公有古蹟由地方政府管理維護，在地方政府長達十二年未增加任何正式編制之情況下（註四），其力有未逮，當屬事之必然。至於私有古蹟，除非委託地方政府管理維護外，如責由民間自行維護，不是基於維護無實益（註五），而任其荒廢；就是依所有人之喜好，不願維護古蹟之原貌下，恣意修復。此對古蹟之保存，自然有不利之衝擊。

現行文資法第二十八條規定：

古蹟由所在地直轄市、縣（市）政府管理維護之。但公有古蹟得由主管機關授權管理使用之政府機關或委託自然人或登記有案之公益性法人管理維護之。前項私有古蹟，必要時得委託古蹟所有人或受託人或登記有案之公益性法人管理維護之。

前二項委託管理維護辦法由中央主管機關定之。

旨在調整既往古蹟之管理維護機制之不善現象。目前國定古蹟如臺北市博愛特區國定古蹟；即：總統府、臺北賓

館、行政院、司法院、監察院等，均已由內政部責成各該政府機關自行寬列預算維護，但其他古蹟除一級古蹟紅毛城，係由內政部僱有專人管理外，其餘均由地方政府管理，而私有古蹟則仍維持現制。既然法律可授權專業公益法人管理，內政部應即責成主管司研擬「委託管理維護辦法」草案，並及早發布施行，促使管理維護之組織，更具專業化和公益化。

二、古蹟分級分類多元

民國八十六年五月十四日前之文資法第二十七條規定：

古蹟由內政部審查指定之，並依其歷史文化價值，區分為第一級、第二級、第三級三種，分別由內政部、省（市）政府民政廳（局）及縣（市）政府為其主管機關。

古蹟喪失或減損其價值時，內政部得解除其指定或變更其等級。

質言之，此際之古蹟係由內政部依其歷史、文化之價值，指定並公告該古蹟為有一、二、三等級之分，而遇古蹟喪失或減損其價值時，亦由內政部解除其指定或變更其等級。儘管類別有三，但指定並公告之權責；甚至解除指定或變更等級之權責，均統由內政部依法處理，職權集中，管理工作可作統一規劃。

然而，民國八十六年五月十四日，修正文資法第二十七條：

古蹟依其主管機關，區分為國定、省（市）定、縣（市）定三類，分別由內政部、省（市）政府及縣

(市)政府審查指定之，並報各該上級主管機關備查。

古蹟喪失、減損或增加其價值時，除依第三十六條之一第三項之規定辦理外，應報上級主管機關核准後，始得解除其指定或變更其類別。

此項古蹟審查指定之調整，固然可落實地方自治，卻因以往由內政部指定之一、二、三級古蹟未有配套之調整規則，致使臺閩地區之古蹟，分類多元而不能窮盡，如何管理更生問題。

民國八十九年二月九日修正公布之文資法第二十七條，祇因應「精省」而刪除「省定古蹟」，致省定古蹟何去何從，卻未有所規範。臺閩地區之古蹟，依文資法先後修正後之指定情形，可分為：

1. 內政部指定公告：一級、二級、三級等三類古蹟。
2. 內政部、省(市)政府、縣(市)政府分別指定公告：國定、省(市)定、縣(市)定等三類古蹟。
3. 內政部、直轄市政府、縣(市)政府分別指定公告：國定、直轄市定、縣(市)定等三類古蹟。

儘管內政部已有法未修正前之因應規定；即：一級古蹟視同國定古蹟，二級古蹟在省視同國定古蹟；在直轄市視同直轄市定古蹟，三級古蹟在直轄市視同直轄市定古蹟，在縣(市)視同縣(市)定古蹟，省定古蹟視同國定古蹟，臺閩地區古蹟指定公告統計，如表一所示。祇因文資法未加規範，內政部僅能以此過渡性做法，處理古蹟維護工作之權責劃分，正說明分類分級多元，已造成當今古蹟管理作業之不順暢(註六)。

表一 臺閩地區古蹟數統計

合 計	縣(市)定(含 視同縣(市)定)	直轄市定(含視 同直轄市定)	國定(含視同國 定)	新分類 / 舊分類	
				一級	國定
			7	二級	省定
			24	三級	直轄市
			4	定二、 三級	縣(市)
		54	43	定三級	計
		38			
	65				
	192				
427	257	92	78		

註：資料統計至民國八十八年十二月底止。

三、古蹟維修技術欠缺

國內大專院校建築系（科）及研究所，固然已逐年重視古建築物之教學和研究，甚至樹德技術學院、中原大學都已成立專系或專組，以培養古蹟維修之人才，但此等人才一旦投入就業，仍以勞心之設計為主；其能投入勞力之施工幾稀？政府每年編列預算，從事各類古蹟之維修，實際施工人員多屬經驗傳承，而無深厚之學理作基礎；尤其多年來國內古蹟學者專家多主張以維持原形原貌修護古蹟，甚至強調須採取傳統工法修復，卻忽略臺灣位處地震帶、溫熱帶，耐震固然不可忽視；即使防腐、防蟻，亦不可疏漏。但九二一大地震所震垮之古蹟，有些正好修復完工未久，而其他如板橋林家因蟻害嚴重封園，即是在維修技術上不盡符人意的結果。

內政部已敦聘學者專家就「古蹟修護」訂定「作業準則」（註七），該項報告已完成多時，務望內政部將書面研究報告，能再邀請學者專家會商後，正式發布為維護古蹟之作業規範。民間團體如能就我國古蹟之特質，如木料保存進行學術性之研討，參酌國外之維修經驗，相信有裨於維修技術之提昇（註八）；尤其文資法第三十條已有下列之鬆綁規定：

古蹟應保存原有形貌及文化風貌，不得變更，如因故損毀應依照原有形貌及文化風貌修復，並得依其性質，報經古蹟主管機關許可後，採取不同之保存、維護或再利用方式。

古蹟之發掘、修復、再利用，應由各管理維護機關（構）提出計畫，報經古蹟主管機關許可後始得為

之。

前項修復計畫之提出，必要時得採用現代科技與工法，以增加其防震、防災、防蛀等機能。

如能善用規範，維修技術之改善，應非難事。

四、古蹟維護經費不足

就現行制度而言，古蹟維護之主管機關仍屬古蹟所在地之地方政府，此種修復權責係屬於行政程序法之「委任」，而非「委託」，蓋行政程序法第十五條第一項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」地方制度法第十八條及第十九條，係將直轄市及縣（市）之文化資產保存，分別列為各該自治團體之「自治事項」，而非委辦事項。質言之，除非國定古蹟；否則直轄市定古蹟及縣（市）定古蹟皆屬自治事項之範圍，依地方制度法第七十條第二項，應就其各自自有財源優先編列預算支應，而依財政收支劃分法第三十七條第二項，既屬自治事項，就應由該自治團體自行負擔。問題是除臺北市外，各直轄市及縣（市）之財政皆非常困乏，一般性經常門開支已顯不足，更遑論對古蹟之編列維修經費。至謂國定古蹟，依地方制度法與行政程序法競合時，優先適用地方制度法之原則，該等國定古蹟法律授權地方政府管理維護，應係地方政府執行中央機關委辦事項，其經費依法應由中央機關編制，交由地方政府辦理委辦業務，固不待言。

在此財政困境下，各地方政府都有賴於內政部之編列補助性預算支應，內政部是項經費每下愈況。在緊縮經常門經費下，內政部維修國定古蹟已顯不足，至對直轄市定、縣

(市)定之古蹟維修經費，自然勿庸多論矣！新政府鑑於計畫型補助經費恐有支用不當之情事，已決定九十年年度減少是項預算之編列(註九)，地方政府在一般補助款未指定用途下，豈可能多編古蹟維護費用，未來古蹟維修經費匱乏，應可想見。

五、古蹟再生民衆缺席

文資法第二十九條之一，對於古蹟之管理維護，已於第一款規定：「使用與再利用經營管理」，說明未來之古蹟管理，應著重於「使用」(usable)與「再利用」(reuse)，而再利用旨在促使古蹟與生活相結合，並規劃為觀光重要景點。

對於再利用係近些年來古蹟主管機關相當重視的課題，行政院推動文化資產保存小組及推動觀光規劃小組，對於古蹟之再利用，皆有相當明確而積極的決議，但成效如何，則尚待觀察。基本上，古蹟之再生利用或謂古蹟活化，需要當地民衆之熱心參與，始克達到正面效果。內政部過去數年來，曾與地方政府、古蹟管理所有人舉辦地方性之「古蹟盛會」，曾細心邀請民俗專家規劃，結合全國薪傳之民俗傑出人士，在古蹟所在辦理活動，參加人士相當踴躍，可惜內政部長官未給予應有重視，主管司舉辦意願日形低落。地方政府乃至內政部，對於古蹟之再生，如能妥善規劃，積極作為，如民國八十九年四月間在紅毛城，與荷蘭在華機構合辦荷蘭在臺古文化之展覽，帶來民衆參觀人潮，即是值得再推廣之作法成例。民衆在古蹟再生之角色，應係古蹟再生之關鍵助力力量，如能多所參與，相信成功在望。

參、當前臺灣古蹟管理之課題

由上述對臺灣古蹟管理績效不彰之說明，臺灣古蹟之維護管理績效提昇，應考量輕重緩急；即以有限的維修經費，依優先順序進行修復之規劃與施工，始能逐漸展現其維修成果。

一、震災古蹟搶救為先

民國八十八年九月二十一日凌晨，在中臺灣造成重大災害之「集集大地震」及其隨後陸續發生之餘震，對於中臺灣之「好山好水」固然受創空前；即使是古蹟，亦多處嚴重受損，如處地震帶之霧峰二級古蹟林家花園：即幾夷為平地，修復不但費時、費力，即使技術亦不容易。據報告：在九二一集集與十月的嘉義大地震後，全臺灣受損古蹟有五十九處；其中一級古蹟五處、二級古蹟五處、三級古蹟三十八處、縣(市)定古蹟十一處；亦即全臺灣大約有百分之十五古蹟在該次大地震中受損，其中一級古蹟受創占百分之二十以上。對於此次震災雖屬不可抗力，但該等古蹟過去均曾花費龐大經費修復，卻仍受到重大摧殘，不但可看出過去維修技術之可議；維修成效不彰，應係偷工減料之合理懷疑，當不為過。

固然有人主張震災受損之文化資產修復，不但古蹟應即施工，就是「歷史建築」亦應依九二一震災重建暫行條例第三十條規定儘速登錄和修復(註一〇)，但限於中央經費之短絀，如能由已公告為古蹟者，先進行修復計畫規劃，經完成法定程序後，即由內政部撥付經費修復。內政部曾於民國八

十九年一月三日，邀集相關學者專家，就「震災後受損古蹟緊急修復計畫相關事宜」進行討論，經初步同意核定搶修經費為八二、六九二、九四〇元，已由內政部就現有經費撥付，另尚有行政院撥付之二八六、〇〇〇、〇〇〇元（註一）。對於震災搶救古蹟經費雖可動支四九七、九九九、〇〇〇元，但此項經費就古蹟之修復，並不夠修復霧峰林家花園二級古蹟之用（據學者專家估計林家花園復建需二十億元）；如再用於修復歷史建築，將對古蹟之修復產生嚴重之排擠效果。因之，行政院在新政府成立後，已積極展開災區重建工作，應將災區古蹟列為修復首要任務，行有餘力，始將歷史建築亦列為修復對象。

二、一級古蹟維護搶先

臺灣地區經列為一級古蹟有二十四處，列為國定古蹟有七處，此等國寶級古蹟之維護和管理，自當優先維護其原形原貌。因此，內政部在古蹟經費的編列，應該因應新政府之預算編製方法，將以往採取「中程計畫」或「長程計畫」分期實施之「計畫型補助」方式，全面檢討。依文資法第二十八條第一項：「古蹟由所在地直轄市、縣（市）政府管理維護之。但公有古蹟得由主管機關授權管理使用之政府機關或委託自然人或登記有案之公益性法人管理維護之。」前段之規定，如就國定古蹟言之，係屬於「委辦事項」，而非「自治事項」，如依財政收支劃分法第三十七條第二項前段，屬委辦事項者，由委辦機關負擔之原則，已非「補助經費」，而係「法定負擔」之年度經常門或資本門支出範圍。內政部應改弦易轍，為一級古蹟編列法定支出預算，且因一級古蹟

年代較久，須採特殊工法維修，其預算依文資法第三十條之前段：「古蹟之修復由政府機關辦理時，其修復工程應視為特殊採購」，不受「政府採購法」之限制，在發包施工應可便宜行事。

至謂一級古蹟中，有若干係屬「私有古蹟」，文資法第二十八條第二項既規定「前項私有古蹟，必要時得委託古蹟所有人或受託人或登記有案之公益性法人管理維護之。」其立法意旨係將私有古蹟之管理維護「機關化」（officialization）；即管理維護係屬政府權責。雖說依比例原則得「委託」民間之非官方辦理修復事宜，但依行政程序法第十六條第三項「委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」一級古蹟即使係私有者，內政部亦須編列法定預算自行或委託管理維護，其情形與公有一級古蹟之修復應無二致。

三、國定古蹟維修提前

前述一級古蹟與國定古蹟之差別，除因文資法修正緣故外，蓋國定古蹟既然指定公告遠落後於一級古蹟之後，應係其「歷史、文化、藝術、科學、紀念或其他學術價值」，有異於一級古蹟（註二），遂在指定或然律趨高中入選。其指定價值應有等差；當然有些原可列國定古蹟或一級古蹟之以遲未指定公告，係政治干預使然（註三）。

國定古蹟不論何時指定公告，既由文資法賦予內政部主管機關之權責，內政部雖可依文資法「委辦」地方政府管理維護，但其經費編列一如一級古蹟之編列模式，殆無異議之處。在此值得重視者，即在政治干預下延宕指定為一級或國

定古蹟者，常有被無端破壞，或為其他使用考量，而大興土木者。就臺北博愛特區之國定古蹟言，其為因應行政首長之更迭，內部固然屢有調整，即使是外貌亦在國家慶典之「特別整修」中，破壞有加。內政部固然已注意及此，責成建築物使用機關，應依文資法及其相關法規規定，訂定維修之「行政規則」，但過去之破壞情形不能不謂嚴重，當下應即辦理修復工程之施工規劃（註一四），並在完成審查作業後，即行以回復原形原貌並兼顧耐震、耐火及防蛀之基本維修法則下，展開修復工程之施工。

事實上，一級古蹟或國定古蹟並非全是古建築物，尚有源自數千年所遺留之「史跡」或「遺址」（historic spot or historical site），如一級古蹟臺東卑南遺址、國定古蹟高雄鳳凰鼻頭遺址，都是世界級之文化資產，內政部應即辦理各項遺址之維護措施，如加強巡邏、避免盜採或盜掘，對於遺留於地表上之古物，應協調教育部進行鑑定，並且設置展示館，以遺址再生之方式呈現國人面前，該等古蹟將是未來最具吸引力之景點，豈可坐視不管，任其荒蕪？

肆、臺灣古蹟管理之現代應用方法

依文資法第二十九條之一規定：

古蹟之管理維護係指左列事項：

- 一、使用與再利用經營管理。
- 二、防盜、防災、保險。
- 三、日常維護。
- 四、定期維修。
- 五、緊急應變計畫之擬定。

六、其他古蹟管理維護事項。

說明關於古蹟之管理維護，在內容上包括：使用與再利用之經營管理，防盜、防災、保險等作為，以及緊急應變計畫之擬定；在時程上則包含：日常維護及定期維修二項。換言之，古蹟之管理維護業務，有常態性之日常維護，並且重視防盜、防災、保險，注意使用和再利用之經營管理，而定期性則為定期維修，以及緊急應變計畫之擬定，或是其他重大事涉管理維護之政策作為事項。就因為管理維護並非易事，其如能善用現代化之管理方法，應可收事半功倍之效。

理論上，古蹟之類的公共管理（public management），應採取全面品質管理（total quality management; TQM），著眼於長期的遠景，以民眾的需求滿足為重心，強調組織學習，使古蹟管理能持續不斷，並且強調事先預防而非事後檢測，建構文化資產保存著有績效之「責任政府」（responsive government），並且重視服務品質創新（service quality initiatives; SQI）（註一五），使古蹟管理完美無缺。

一、利用科技維護古蹟

目前國內古建築類之古蹟多屬木料建築，其年久失修，加上臺閩地區位處潮濕地帶，白蟻侵蝕危害最大。對於防蛀或防蟻，目前有二種方法：一為科學性或化學性之防腐，即以木材防腐劑 CCA（鉻化砷酸銅，copper-chrome-arsenic）防腐；一為生物性之殺死白蟻。生物性處理時間緩慢，化學性處理因含劇毒，影響環境保護，皆有其功能上之盲點。新的木材保護劑，係以無鉻、無砷為研發方向，我國宜由權責機關試驗開放使用（註一六），至於採用生物性防腐法，因係

治本減少白蟻之滋生，其成效雖有美國自由女神像之成功經驗，但國內不論行政機關或營建廠商多因有時間上壓力而未能多所採用，基於修復古蹟不忘環保之理念，政府主管機關似宜協調管理機關有試用之意願。

事實上，對於採用科技維護古蹟，既已成為「保存科學」(Preservative Science)之一門新興科學，國內大學院校即應積極進行研究和發展，內政部、教育部、文建會及國科會、研考會等相關中央部會，宜編列預算支援研討或開發，促使古蹟維護管理之技術或藝術，在臺灣開闢一片天地，並在世界學術領域上有一席之地。

二、寬列經費維護古蹟

古蹟之日常維護，其經費比較有限，可由古蹟使用機關以日常業務費支應，至於定期維修，如前述，不但在經費編列上係屬無旁貸，應由行政機關以法定支出編列預算，而對於分處臺閩地區各地之一級古蹟或國定古蹟，內政部除責由中央重要使用機關寬列預算，定期依法定程序辦理維修事宜外，應主動編列非計畫型之補助費或資本門支出，直接以「代收代付款方式」，委辦地方政府辦理維修工程；必要時，採紅毛城方式自行管理，亦無不可。此外，對於權屬自治事項的二級、三級古蹟或直轄市定、縣市(定)古蹟，鑑於地方財政困難，且舉借已臨近公共債務法之上限，內政部自當編列一般性補助經費，以增裕地方歲入預算方式，支援地方辦理古蹟之定期維修事宜。

三、儘量徵購民有古蹟

如前述臺東卑南遺址、高雄鳳鼻頭遺址，皆已列為世界級之文化資產，其位處民有土地，為體卹土地所有人土地使用之長期受到管制，且因屬非土地使用分區、或農業用地地區，農作物生產必然影響遺址之維護，內政部應協調國有財產局，徵購該等民有土地，以利古蹟保存區之整體維護之規劃或施築。

文資法施行細則第五十四條：「徵收私有古蹟……所定著之土地，其徵收補償，應徵詣該管古蹟主管機關及學者專家意見。」此說明私有古蹟之土地固可依法徵收，但土地徵收條例在民國八十九年二月二日公布施行後，該條例第三條所規定之被徵收限制於「事業」使用，而非指一般管理使用，且該條例復規定「依法得徵收」，此「法」係「法律」；即總統公布之法律，而非泛指包含法規命令在內之廣義法律。因之，學理上應採取購買之方式，而非公告現值之強制徵收，始符依法行政之原則，即使花費較多，但就世界級文化資產之保存言，應是理當採取之管理維護必要途徑。

四、試行產權移轉古蹟

徵購古蹟係在維護土地所有人權益中最不得已之方法；尤其私有古蹟常涉有其先人努力之遺跡，如強制取得土地，在情理上似有不妥之處，亦違反比例原則，更非誠信行使公權力之方法。文資法第三十六條之一規定：

經指定為古蹟之私有民宅、宅廟、宗祠所定著之土地或古蹟保存區之私有土地，因古蹟之指定或保存區之劃定，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由主

管機關定之。

前項所稱其他地區，係指同一都市主要計畫地區，或區域計畫地區之同一鄉鎮（市）內之地區。前項樓地板面積之移轉得優先辦理。

第一項之樓地板面積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存區之管制不得解除。若其價值喪失或減損應按原貌修復之。

內政部已依該條文訂定「古蹟土地容積移轉辦法」（民國八十九年九月七日發布施行），對於私有民宅、宅廟、宗祠列為古蹟者，得依該辦法申請容積移轉，以維護古蹟土地所有人權益。自辦法發布後，因容積移轉範圍限於以鄉（鎮、市）範圍（第五條第二項），減少土地所有人申請容積移轉之誘因，迄今尚無適用案例。至該條第一項後段，訂定等值補償辦法，因補償基準設算公式不易擬訂，內政部並未有起草之動作。

既然法有明定，內政部宜參酌民意，審慎修正該容積移轉辦法，將移轉範圍至少擴大至縣（市）內之任何一宗可建築之非都市土地建築使用為限。關於計算公式：

$$\begin{aligned} & \text{接受基地移入之容積} \\ &= \text{送出基地移出之容積} \\ & \times \frac{\text{申請容積移轉當期} \\ & \quad \text{送出基地之公告土地現值}}{\text{申請容積移轉當期} \\ & \quad \text{接受基地之公告土地現值}} \end{aligned}$$

是否真能維護民眾特別犧牲之權益乙節，主管機關應參酌市價之波動，作必要之調整，俾能獲致立法所擬之實益，終致古蹟管理之可行性提昇。

五、訂定規範修復古蹟

內政部委託樹德技術學院研究古蹟修復作業準則之訂定，該報告中訂有「內政部古蹟修復作業要點草案」（註一七），對於古蹟修復之可能發生情形，均有相關技術性之考量或規範；即使是古蹟調查研究報告之製作、修復設計圖之製作，亦有技術性或原則性之規制，其可行性應予重視。

內政部為求慎重，並廣納相關領域學者專家及地方政府承辦人員之意見，應即指派高級長官會商研議，作成規範以供參辦。此外，文資法新修正條文，授權訂定之法規命令，既有完成立法之時限，內政部自當如期起草完成，該授權立法，包括：

1. 委託管理維護辦法（第二十八條第三項）。
2. 古蹟修復工程採購程序（第三十條之一第一項）。
3. 重大災害古蹟應變處理辦法（第三十條之二第二項）。

三項法規命令，內政部主管司應會同中央相關部會研擬草案，為簡化法規宜研究合三為一；如因技術困難，亦可分別起草，但時限完成在即。至望內政部善盡立法之責，古蹟管理法制將愈趨完備矣。

六、培訓專才養護古蹟

國人士大夫觀念，對於勞心工作趨之若鶩，但對於勞力

工作避之猶恐不及，此誠然是不正確之就業觀念；尤其在古蹟維修工程上。蓋古蹟維修須了解該古蹟之歷史流變，更需具備傳統工法及其他可能失傳之工藝職能，此當非純勞力者可得為者。大學院校既已漸趨重視文化資產之保存，就應本諸科際整合 (interdisciplinary integration) 學術發展原則，培育文武兼具之古蹟維修人才。

此外，內政部已定於民國八十九年七月起實施替代役方案，如未來社會服務役中，能提撥一定比例之替代役人力，從事古蹟養護工作，不論在看管、環境整理；尤其導覽方面多所貢獻，地方政府之古蹟管理人力匱乏，應可有效疏解。事實上，大學院校畢業生，依法需服兵役者，如屬歷史系、建築系、古蹟維護系畢業生，與其進入軍中投閒置散，浪費人力，不如安排彼等改服古蹟維護之替代役，更能貢獻國家與社會，內政部主管司應可就此可行性善加規劃。

伍、結語：今日不作，明日會後悔——古蹟再生此其時

以上對於我國當前古蹟管理之問題，概略提出檢討，由研究中發現問題尚屬不少，但內政部及各級地方政府之執事人員，祇要能掌握管理問題之癥結所在，多方徵詢學有專精之學者專業意見，儘速採取必要之改善作法，相信古蹟風貌很快回復原貌；如能規劃再利用或再生之計畫，詳細規劃執行「臺閩地區古蹟維護計畫」(第三期) (註一八)，把握下列實施策略：古蹟之規劃及修復、充實古蹟軟體設施、古蹟再利用計畫、國際古蹟資訊及人員交流活動、古蹟行政人員赴國外短期專題進修、辦理古蹟研習會、古蹟基本資料資訊

化建檔及更新、考古遺址普查、古蹟宣揚工作，相信古蹟管理必有美好的明天，而古蹟成為國家重要觀光資源之「活化政策」(living policy) 指日可待矣！

【註釋】

註一：此項對於「古蹟」之界定，係依民國八十九年二月九日，總統明令修正公布之文化資產保存法條文。按古蹟界定，原無「傳統聚落及古市街」二項，現行條文加入此二項，旨在以大範圍確保文化資產之獲致保護。

註二：發展觀光條例第十六條規定，古蹟之主管機關應嚴加維護，禁止破壞；第十七條修復規定，觀光主管機關對古蹟應會同有關主管機關調查登記，並維護其完整；古蹟如有受損，應通知管理機關或所有人，擬具修復計畫，經會同審查後，即時修復。其規範目的，就在於促使相關權責機關能協同管理古蹟，以維護得之不易的觀光文化資源。

註三：江岷欽與林鍾沂：公共組織理論，(臺北：國立空中大學，民國八十九年二月)，頁一四。

註四：臺閩地區各縣(市)政府於地方行政機關組織準則(八十八·八·十二發布施行)未訂定前，有長達十二年以上未曾增加任何正式編制員額；目前正依上揭準則制定各該縣(市)政府組織自治條例，並依法調整組織規模中。

註五：由於古蹟依文資法施行細則第四十一條，須開放供大眾參觀，不免有妨礙私人隱私權 (privacy right) 之行使，民間對古蹟之指定多採排斥態度；苗栗縣公館鄉「五谷宮」在指定古蹟前，即被業主拆除，即為一例。

註六：由於古蹟指定公告係行政處分之作成，今因文資法未有明確之過渡性規定，內政部之權宜措施，一旦事涉權限爭

議，乃至提起行政爭訟，在管轄機關方面將會滋生爭議。內政部應注意及此，促請行政院文建會儘快提出通盤性之修正草案函請立法院修正文資法為宜。

註七：朱元祥：古蹟修護作業準則訂定之研究，高雄：樹德技術學院傳統藝術中心，民國八十九年二月。

註八：如臺北「臺環企業股份有限公司」，即曾於民國八十九年二月舉辦「古蹟木料保存與修護技術研討會」，就木料保存邀請國外學者專家來華講解和研討，即是值得鼓勵之作法。中國工商專校建築科亦每年定期舉辦「科學保存」古蹟之技術性研討會，相信有助於維修技術之增進。

註九：新任行政院主計長林全在向唐飛院長簡報九十年中央政務總預算時，指出地方補助將回歸財政收支劃分法精神，儘量減少計畫性補助，增加一般性補助，用以穩定地方財政收入。見中國時報，民國八十九年六月六日，第六版。

註一〇：范異綠：「以文資法修法期待臺灣文化資產保存的新願景」，震災地區文化資產搶救工作國際研討會，（民國八十九年六月三日），專題演講文，頁二。

註一一：詳見呂清源：「內政部搶救震災古蹟的歷程與成果」，震災地區文化資產搶救工作國際研討會，前揭書，頁七～八。

註一二：依文資法施行細則第三十八條規定：

古蹟等級依左列各項評定之：

一、所具歷史、文化、藝術、科學、紀念或其他學術價值。

二、時代之遠近。

三、與重要歷史事件或人物之關係。

四、表現各時代之特色、技術、流派或地方之特色。

五、數量之多寡。

六、保存之情況。
七、規模之大小。
八、附近之環境。

註一三：國定古蹟如總統府、臺北賓館、司法院、行政院、監察院，在內政部審查指定過程中，皆有強大之政治力阻撓，如無總統府前秘書長黃昆輝與內政部前司長紀俊臣之協調，詳細分析指定國定古蹟之政治、文化價值，相信至今可能尚未列為古蹟。因之，一級古蹟與國定古蹟有時恐不易區別其價值之軒輊。

註一四：內政部已委託學者專家就臺北賓館、行政院之維修工程進行規劃作業。由於臺北賓館係參照凡爾賽宮興築，其施工方法更引起日本文化財學者專家之重視，曾於臺北舉辦國際學術研討會，應有益於該工程之修復施工。其他如監察院，業已編列預算委託學者專家進行維修之規劃作業。比較令人憂心者，即總統府之維修工程，不但事涉政治及安全考量，進行維修規劃作業困阻加多，即使進行施工，其技術困難度，亦非其他古建築物可比。

註一五：Klaus H. Goetz and Helen Z. Margets, "Intergovernmental Relations and Service Quality Initiatives", *Responsive Government: Service Quality Initiatives* (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development; OECD, 1996), p. 181. Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1995), p. 23.

註一六：Eric Loh, "Research and Developing in Wood Preservation", 古蹟木料保存與修護技術研討會，（臺北：臺環企業股份有限公司，民國八十九年二月），頁九。

註一七：詳見朱文祥：前揭書，頁五六～六五。

註一八：內政部配合國家文化政策（或稱文化白皮書）所提出之「臺閩地區古蹟維護計畫（第三期）」，業經行政院核定實施，其時間係由九十至九十三年度，經費為古蹟規劃研究、古蹟修復工程、古蹟再利用計畫及充實古蹟軟體設施等四項，合計新臺幣二十八億六千萬元整。鑒於本文中說明，新政府政策上調整「計畫型補助經費」，該計畫之可行性降低，內政部宜重新檢討和調整。

作者簡介

姓名：紀俊臣
現任：臺北市立師範學院教授