

# 次一等古蹟或另一類文資？ 論「歷史建築登錄制」之定位

洪伯勳<sup>1</sup>

## 摘要

過去「歷史建築」因適用拆除無罰則的「登錄制」，往往被視為《文化資產保存法》內的爭議類別。然而歷史建築何以適用「登錄制」而非「指定制」，以及歷史建築與登錄制的結合是否仍有意義，卻缺少充分討論。筆者整理歷史資料與相關政府文書，發現「登錄制」最初係用以補充古蹟指定的「強制性」，故採取「鼓勵」的性質，並與數量較多而價值較低的「歷史建築」相結合。但歷史建築表彰的在地性，卻隨時代演變開始挑戰古蹟的獨特性，且兩者在概念與法規上的難以區分，則引發政治操縱文資審議的疑慮。為此，政府採取修法與函釋將「強制」的特性加入登錄制內（特別是取消毀損的罰則），並重新強調歷史建築與古蹟屬性不同之處，試圖再次完善「歷史建築登錄制」的保存功能。但筆者分析指出，這樣的發展與修正，一方面未能有效解決古蹟與歷史建築之間既有的模糊性，另一方面又因為登錄制度的鼓勵性質已於近年產生變化，同時為文化部 2017 年推出的「私有老建築保存再生計畫」挪用，而讓「歷史建築登錄制」（包含 2016 年修法後出現的子類別「紀念建築」）的定位顯得更為曖昧。是否應尊重現實發展而將歷史建築併入古蹟指定體系之下，成了迫切需要討論的問題。

關鍵詞：文化資產保存法、指定制、登錄制、歷史建築、私有老建築

---

<sup>1</sup> E-mail: s264288@gmail.com

## 前言

在臺灣，文化資產的人為破壞一直是敏感的問題<sup>2</sup>。然而大部分的毀損或拆除，是發生在建築物成為文化資產或取得暫定古蹟身分之前，因此並無法律可以懲罰。但讓社會大眾難以接受的是，許多已登錄為「歷史建築」的文化資產，卻仍遭所有權人拆除的事件，例如高雄舊城國小的「閩南式三合院」、「四海之家旅社」<sup>3</sup>，以及臺北市的「原專賣局後站倉庫」、「南港煙囪」等（蕭文杰，2018）。甚至位於臺中市的張慶興堂，更在登錄為歷史建築的5天後就遭到拆除，被譏為臺灣「壽命最短」的歷史建築（劉新圓，2009）。

究其原因，一般認為乃是在2016年修正《文化資產保存法》（以下簡稱《文資法》）之前，歷史建築所適用的「登錄制」並未對拆除破壞行為訂定罰則，所以不具有嚇阻的作用。就有學者表示，「文資委員若不指定『古蹟』，只有登錄『歷史建築』，等於是替拆除文化資產開了小門」（蕭文杰，2018），也引發了後續文資團體督促政府修法，對歷史建築增訂罰則之舉。但是，為何歷史建築適用與古蹟的「指定制」不同的「登錄制」？又「登錄制」代表的意涵是什麼？或應該是什麼？卻未在修法過程中得到充分的討論。

因此，本文的研究目的是，**考察歷史建築最初適用「登錄制」而非「指定制」**

的原由，又隨著時代演進，釐清歷史建築與登錄制的結合是否仍然適切。具體而言，可分為下面3個研究問題：

一、檢視「歷史建築」產生之特殊背景，以及歷史建築與登錄制結合的意義。

二、分析「歷史建築登錄制」的實作問題與加入罰則的原因。

三、探討「歷史建築登錄制」加入罰則後的影響。

為了回答上述問題，本研究首先透過官方資料與相關新聞考察「歷史建築登錄制」在臺灣出現的脈絡，以及其所代表的意義；接著分析「歷史建築登錄制」的演變所造成的內部矛盾與實作問題。最後，筆者主張須重新檢視「歷史建築登錄制」的定位，特別是釐清與「古蹟指定制」之間的關係，來建立更為合理的文化保存制度。

## 「歷史建築登錄制」的概念演變

### 一、「歷史建築登錄制」的起源

原來在1982年訂定的《文資法》中，建築類的文化資產僅有「古蹟」一類，而「歷史建築」作為新的類別，起因於1999年的「九二一大地震」。當時劇烈的地震

<sup>2</sup> 例如維基百科上可查到「臺灣文化資產遭破壞列表」，網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%96%87%E5%8C%96%E8%B3%87%E7%94%A2%E9%81%AD%E7%A0%B4%E5%A3%9E%E5%88%97%E8%A1%A8>（瀏覽時間2021/04/20）。另外，在臺灣有一特殊的老屋「自燃」現象，用以戲稱當有財團或地主打算進行開發，或是當得知自身建物被政府列冊，未來有可能被指定登錄為文化資產之際，該範圍內的老建物就會離奇失火，造成建物「自然」消失且無人需要負責的狀態。可參考〈每月都有老屋「離奇自燃」！臺灣86件歷史建物被燒光〉，《Etoday新聞雲》，2019年4月16日，網址：<https://www.ettoday.net/news/20190416/1423522.htm>（瀏覽日期：2021/05/20）。在維基百科上亦有整理出「臺灣文化資產火災列表」，網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%96%87%E5%8C%96%E8%B3%87%E7%94%A2%E7%81%AB%E7%81%BD%E5%88%97%E8%A1%A8>（瀏覽日期：2021/04/20）。

<sup>3</sup> 〈拆歷史建築 兩校長挨告〉，《聯合報》，2006年3月18日，版C4。

導致全國各地多所房舍損毀、傾倒，政府擔心影響民眾的居住或使用安全，著手進行大規模拆除，且配合拆除的居民可領取 10 到 20 萬元的補助金<sup>4</sup>。然而，建築學界擔心此舉將剷平災區內所有具價值的歷史性建築，因此成立「九二一文化資產搶救小組」，呼籲要「加把勁搶時間搶救文化資產，至少應該先列出歷史建築的名冊」；同時也要求政府應建立「『歷史建築物』的登錄保護制度，以防範大型工程或自然災害的破壞」<sup>5</sup>。

後續范巽綠等立法委員提案，認為古蹟的定義過於狹隘，導致在地震過後，只有具文化資產身分的古蹟受到保護，其他未獲指定但仍有重要價值的歷史建物就面臨倒塌、毀損的危機<sup>6</sup>，因此主張「若不妥善照顧這些歷史建築物，臺灣日後將〔面臨〕無古蹟存在的歷史文化傳承危機」<sup>7</sup>。她呼籲除了要把傳統聚落與市街加入古蹟中，更要將「歷史建築獨立一項，以期能夠更詳加表徵人類生活與歷史文化

的實質環境營造物」<sup>8</sup>；並參酌日本阪神大地震後發展出的文化財登錄制度<sup>9</sup>，增訂歷史建築的登記保護條文<sup>10</sup>。順著此一趨勢，在《文資法》2000 年的修法中，遂新增了「歷史建築」一類，其定義為：

指未被指定為古蹟。但具有歷史、文化價值之古建築物、傳統聚落、古市街及其他歷史文化遺蹟。（粗體筆者所加）

至於修法理由則是「避免尚未被指定為『古蹟』之文化資產，缺乏所需的保護與管理，致使臺灣日後陷入無古蹟、無文化資產的境況」，也就是一種「預防性」的措施，並且可視為具下述功能者（王惠君主編，2004：156）：

當歷史建築年代更為久遠，或是同時期同類型的建築漸漸消失時，歷史建築可能因此被指定為古蹟，受到更嚴密的保護，此時歷史建築即具有做為古蹟候補的另一層

<sup>4</sup> 〈立法院委員會審查 89 卷第 5 期〉，頁：272。請參見「立法院法律系統」，網址：<https://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@xdd!cecac7caadcecfcbccc881c7c6cfacfccec4cfcdc9cac4cfcdc7cf>（瀏覽日期：2020/07/02）。

<sup>5</sup> 〈歷史性建物 學界陳情緩拆〉，《聯合報》，1999 年 10 月 3 日，版 24。粗體為筆者所加。

<sup>6</sup> 921 地震後，災區內發現近 750 座具有價值、但未被指定為「古蹟」保障的建築物，受到輕重不一的損毀（林會承，2009）

<sup>7</sup> 〈立法院議案關係文書，委員提案第 2799 號〉（1999 年 12 月 15 日），頁：0411。請參見「立法院法律系統」，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcbcfcdcececfcf5cbceced2cbcdcf>（瀏覽日期：2020/12/02）

<sup>8</sup> 出處同註 7，頁：0412。

<sup>9</sup> 進一步考察，日本《文化財保護法》的登錄制度主要是為了因應都市化的開發和生活樣式的變化，造成許多文化財（特別是近代的建築物）來不及受到社會大眾的關注就遭到拆除。因此於 1996 年加入了「以指導、助言、勸告等手段」，標榜為「緩和性保護措施」的登錄制，來保護這些未被指定的文化財（林煥盛，1998：86）。

<sup>10</sup> 出處同註 4，頁：267。另外，臺灣文資保存師法日本的由來已久，如黃翔瑜（2017：31）就指出，1982 年制訂的《文資法》予人一種「出自戰後日本《文化財保護法》之海外翻版的歷史錯覺」。除效仿日本於有形文化財內區分「重要文化財」、「國寶」的二階段分級，將古蹟依重要性劃分為「一、二、三級」之外；又參考其無形文化財之觀念，創設了「民族藝術」、「民俗有關文物」等類別（同上引書：27）。不過，若深入考察，會發現臺灣所施行的登錄制與日本《文化財保護法》的登錄制仍有相當差異，尤其表現在《文資法》係依據明確的客體對象作為文化資產分類的制度（如古物、古蹟、民族藝術），而日本的《文化財保護法》是採有形、無形、紀念物等抽象類別，而建築物、古物等客體對象只作為概念例示的作法（行政院文化建設委員會，2000：1-2；陳唯宗，2015：43）。

意義<sup>11</sup>。(粗體筆者所加)

從立法的過程來看，歷史建築的本意，乃是那些相對於古蹟而言價值較低，但未來有可能成為古蹟的「後備軍」(陳唯宗，2015：40、85；陳昭榮，2011：33)。也因此《文資法》原有的「古物」、「古蹟」等文資類別的「指定」之外，出現了獨特的歷史建築「登錄」制度；並規定「登錄之私有歷史建築物，得在百分之五十範圍內減徵地價稅及房屋稅」<sup>12</sup>，來鼓勵私人提報自家具文化價值的建物為歷史建築。

不過，當2000年修法將「歷史建築」納入《文資法》時，「歷史建築」一詞多半是在籠統的意義下使用，並不必然指稱已登錄的「法定」歷史建築。這點與歷史建築最初乃是為了應對地震而生的緊迫性質有關<sup>13</sup>。一方面，在《文資法》尚未確立歷史建築的法律用詞之前，為了讓資源儘速投入不具法定文資身分的有價值房舍，就先以歷史性建築物、歷史性建築、歷史建物、歷史建築等不同的術語來稱呼這些須立即保護的對象(楊金玉，2005：

14)。直至2001年行政院文化建設委員會(以下簡稱文建會)舉辦了「歷史建築百景徵選活動」，該活動中的歷史建築仍泛指「凡具有空間、文化、社會、產業美學價值的建築、聚落、地景、構造物，足以凝聚地方集體記憶，堪為歷史時代表徵者」，而不一定要具有文化資產身分(行政院文化建設委員會，2002b)<sup>14</sup>。

另一方面，儘管法令初期的重點放在遭地震災害的歷史建築，但亦同步研擬全國歷史建築的補助獎勵制度。為此，文建會於2001年訂定了《行政院文化建設委員會九十年度辦理歷史建築調查作業要點》，並補助地方政府依據初勘、複勘、建議優先登錄、登錄4個步驟，由各縣市委請專家以1至3年的時間普查歷史建築，執行至2003年底計畫截止(林會承主編，2002：446；林會承，2009)。而前述的歷史建築百景活動，亦是要「為各地之歷史建築普查工作踏出第一步」(吳密察總策劃，2004：2)。同樣於2001年頒布的《九二一地震災區歷史建築補助獎勵辦法》，則將災區受損的「歷史建築」分為5類，包括：一、申請緊急加固經文

<sup>11</sup> 王惠君(2004)主編的《歷史建築保存·維護·再利用執行手冊》，雖為屏東縣政府文化局的刊物，不過在該手冊前言提到：「為了希望提供承辦業務的人員、歷史建築所有人、地方文史工作者與從事修復再利用的專業人員能有一些初步的概念與資訊，歷史建築的主管機關——文化建設委員會……決定交由屏東縣政府文化局辦理手冊之製作，使相關人員能有書面的資料來瞭解歷史建築登錄制度的基本出發點……」(頁：III)。爰此，該手冊亦可視為文建會指導下的刊物，而具有一定的代表性。

<sup>12</sup> 2000年版《文資法》，第27條之1。

<sup>13</sup> 依據《921震災重建暫行條例》第二章第五節文化資產重建工作內容，共訂定11個與歷史建築相關的法令，包括地震災區歷史性建築物緊急加固補助經費申請須知、921及1022地震災區私有歷史建築修復專案貸款實施要點、歷史建築復建諮詢委員會設置要點、921地震歷史建築補助獎勵辦法、921地震災區歷史建築修復工程採購辦法、921地震災區公有歷史建築管理維護辦法、921地震災區歷史建築補助獎勵實施計畫、921地震歷史建築補助作業流程、921地震歷史建築修復再利用工程查核作業流程、921地震歷史建築修復再利用工程主辦機關工程管理自主評量表(林會承，2006：707)。

<sup>14</sup> 該活動目的在於「普及歷史文化資產保存的觀念」(行政院文化建設委員會，2002b)，操作方式分為三階段：第一階段由各地方政府自行舉辦「歷史建築十景徵選活動」，第二階段由文建會組成評選小組進行複選，選出150景；最後由民眾投票選出100處。為期3週的活動共收到236萬張選票，被認為是「臺灣有史以來最熱烈的一次文化活動」(吳密察總策劃，2004：2；林會承，2011：101)。

建會審查通過者；二、列入震災地區歷史建築調查之複勘調查報告書者；三、已完成登錄者；四、災區私有歷史建築復建專案貸款實施要點核定者；五、具其他有歷史、文化保存價值者。當中僅有第三類是「已登錄」者，其他4類皆為非法定的「廣義」歷史建築。

因此我們可以說，在2000年到2005年的《文資法》再次修法之間，乃是「廣義」歷史建築與「法定」歷史建築並行的過渡時期<sup>15</sup>。結合前述歷史建築調查作業的初勘、複勘、建議優先登錄、登錄4個步驟，代表有許多被稱為歷史建築的老建築，其實是在複勘名單，又或者是建議優先登錄的名單之中。然而光是優先登錄者，全國總計就有2,025筆<sup>16</sup>，因此地方政府僅能依據各自的人力資源與規定的優先順序<sup>17</sup>，召集委員就名單上的建築進行審議，並依據2000年頒訂的《歷史建築登錄及輔助辦法》之基準<sup>18</sup>，逐步登錄為法定歷史建築<sup>19</sup>。

另外，在這個過渡時期，指定與登錄之間的差異似乎尚不清晰，在2000年的修法理由甚至出現「鼓勵私人建築指定為歷史建築」的錯誤字眼<sup>20</sup>。一直要到2005年的大修法之後（又稱《文資法》第二版

時期），才確立了「指定／登錄」雙軌制（陳郁秀等，2013：65）。其中古蹟、遺址、自然地景為「指定制」；歷史建築、文化景觀、聚落為「登錄制」<sup>21</sup>。這樣的雙軌制度延續至今，讓「歷史建築登錄制」在文資保存中佔有一個特殊的地位。

## 二、指定制與登錄制的性質差異

然而，儘管「歷史建築」已納入法中，但不管是2000年或2005年版的《文資法》，卻未對「指定」與「登錄」的性質多加說明，而須參考文建會在2007年出版的《文化資產實務執行參考手冊》（以下簡稱《參考手冊》）來獲得進一步的資訊（王順治，2007a；2007b；2007c）。該手冊指出，指定制（以古蹟為代表）是「強制性的方法，國家保護政策優先於私人財產權」<sup>22</sup>，要在文化資產類別中「嚴格挑選對國家文化極具價值者，以公權力強制的手段加以保護，使其得以永久維護與保存」<sup>23</sup>，但同時也必須給予指定建物之所有權人較多的補償。至於登錄制（以歷史建築為代表）則為「申報制」<sup>24</sup>，是「對有價值的文化資產以指導、輔導、勸告等作為來進行保存的工作」<sup>25</sup>，即「一種柔性規勸或誘導的方法」，且「基本上都要先

<sup>15</sup> 法定施行《九二一震災重建暫行條例》是到2006年底期限屆滿，而《臺灣文化資產保存年鑑》亦於2006年結束自2001年第一期開始的「震災事務」章節（林會承，2007：695）

<sup>16</sup> 於2003年底計畫截止時統計，全國共計初勘28,903筆，複勘11,007筆，建議優先登錄2,025筆，登錄343筆（林會承，2006：644）。

<sup>17</sup> 如《九二一地震災區歷史建築補助獎勵辦法》就規定，「依本辦法受補助者，應於補助項目執行完成後，配合辦理歷史建築登錄，縣市政府應優先辦理其登錄作業」。

<sup>18</sup> 當時的登錄基準詳見表4。

<sup>19</sup> 按照2000年版《文資法》27條之1規定：「地方主管機關對歷史建築應進行登錄」。

<sup>20</sup> 第27條之1的修法理由，粗體為筆者所加。

<sup>21</sup> 除了廣義的雙軌制外，臺灣還創設了「二階段登錄制」，例如在已登錄的「聚落」中擇「價值較高者」再由中央「再登錄」為重要聚落；以及更複雜的「登錄指定混和制」，例如先由地方登錄一般古物、再由中央指定「價值較高者」為重要古物或國寶。但這部分因為牽涉到其他類型的文資，與本文關係較遠，不另做分析。

<sup>22</sup> 引自《參考手冊》第1冊，頁：111。粗體為筆者所加。

<sup>23</sup> 引自《參考手冊》第4冊，頁：16。

<sup>24</sup> 引自《參考手冊》第1冊，頁：51；第3冊，頁：57。

<sup>25</sup> 引自《參考手冊》第4冊，頁：16。

獲得財產所有權人的同意」<sup>26</sup>。因此，歷史建築的登錄「對擁有者是一種榮譽也是一種責任，讓其保有處分的彈性」<sup>27</sup>。

綜而言之，《參考手冊》明確界定指定制為「強制性保護」，即無論所有權人的意願為何，政府都可以因建物具有高度價值，直接指定為古蹟；同時指定的物件可獲稅金減免、經費補助等獎勵，但拆除破壞者也要受到懲罰。登錄制則是「獎勵性保護」，除了登錄為歷史建築基本上需有所有權人的同意之外<sup>28</sup>，所有權人也保有處分（如拆除）的權利，亦即有類似古蹟的補助經費，但沒有拆除的相關罰則（陳郁秀等，2013：65-66），來「鼓勵社會大眾保有其珍貴的文化資產」<sup>29</sup>（詳表1）。體現在2005年第二版的《文資法》上面，也就形成兩套不同的保護方式與思

維。例如第23條（2016年修法後移到27條）規定，若遇到因重大災害有辦理緊急修復之必要，以及搶修或修復計畫之擬定，登錄制的歷史建築需要「所有人、使用人或管理人同意時」方準用之，而不像指定制的古蹟是由主管機關主動協助。再者，古蹟之禁止遷移拆除、回復原狀等規定，不適用於登錄制的歷史建築上；文建會亦函釋古蹟優先承買權未及於歷史建築等<sup>30</sup>（陳唯宗，2015：89-90）。

然而，儘管上述法條可看出「指定制」和「登錄制」在保護「等級」上面的差異，但仍未解釋何以不同類的文資各自適用指定制或登錄制，僅於修法理由中提到：歷史建築、文化景觀、聚落宜「採取『較低密度管制』，故採用『登錄』，而不用『指定』制」<sup>31</sup>。為此，我們只能再從

表 1. 指定制與登錄制在《文化資產實務執行參考手冊》的差異

	指定制	登錄制
基本性質	強制性	鼓勵性、申報制
保存對象價值	對國家極具價值者	有價值的文化資產
國家或私人優先	國家保護政策優先	私人產權優先
是否須所有權人同意	無須所有權人同意	原則上須獲所有權人同意 (行政機關透過柔性規勸或誘導的方法)
所有權人處分權	所有權人不可自由處分 (拆除有罰則)	所有權人保有處分的彈性 (拆除無罰則)
相關優惠	補助與稅務減免高	補助與稅務減免低

資料來源：本研究整理

<sup>26</sup> 引自《參考手冊》第1冊，頁：111。粗體為筆者所加。

<sup>27</sup> 引自《參考手冊》第2冊，頁：10（另第1冊第51頁有類似條文）。粗體為筆者所加。

<sup>28</sup> 說「基本上」是因為《文資法》內並未提及須所有權人同意，而讓此規範長期處於一模糊狀態。詳見後文討論。

<sup>29</sup> 引自《參考手冊》第1冊，頁：51。

<sup>30</sup> 詳〈行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處98年2月24日會授資籌二字第0981100983號〉，參見「文化部文化資產局官網」，網址：[https://www.boch.gov.tw/information\\_163\\_49162.html](https://www.boch.gov.tw/information_163_49162.html)（瀏覽日期：2020/12/05）

<sup>31</sup> 最清楚的是《文資法》第16條論聚落的修法理由：「聚落之保存，應於所在地居民有保存共識的前提下進行，方能與在地生活相結合，爰於第一項明定聚落由所在地居民或團體向地方主管機關申請，經審查後登錄之……與其他文化資產如古蹟、遺址相較，聚落採取較低密度的管制，故採用『登錄』，而不用『指定』制」。另外第55條、91條的修法理由，則提到文化景觀、歷史建築都有「較低密度管制」特性。

古蹟與歷史建築各自具有的特性，以及當時的時空脈絡，來推論可能的適用關係。

### 三、歷史建築的性質與登錄制的適用

如前所述，歷史建築最初具有古蹟「後備軍」的意涵<sup>32</sup>，且在《參考手冊》中也指出，因為歷史建築不受「創建年期久遠者」<sup>33</sup>、「具稀少性，不易再現者」等古蹟標準的限制<sup>34</sup>，所以通常現存數量較多；又比起建築本身的藝術性，歷史建築更重視與在地文化、歷史的連結，例如「村子裡的土地公廟，或是巷口的雜貨店」都有可能成為歷史建築。相對的，古蹟則是「指人類創作中應流傳千秋萬世的偉大的作品。它常是當代的建築精英，或者是地方的重要地標」。簡言之，歷史建築具有「生活性、一般性」，而古蹟則有「紀念性、獨特性」（王惠君主編，2004：156）<sup>35</sup>（詳表2）。

表 2. 古蹟與歷史建築之性質差異

	古蹟	歷史建築
性質差異	紀念性、獨特性	生活性、一般性
年代長短	創建年期較久	無創建年期限制
稀少性	具稀少性	不需具稀少性
重視價值	藝術性	地方歷史價值
適用保護制度	指定制	登錄制

資料來源：本研究整理

然而，由於兩者各自適用登錄制與指定制，也就隱含了「生活性、一般性」的歷史建築因為數量較多，因此重要性尚不如「紀念性、獨特性」的古蹟。這也才能說明何以歷史建築與古蹟雖然是相同類型的建築，即「憑依的客體樣態」是相同的（陳唯宗，2015：83）<sup>36</sup>，但歷史建築卻僅需「低密度」的管制方式，甚至所有權人可自由處分，並無相關罰則。換句話說，其背後的邏輯乃是「古蹟／指定／較重要」以及「歷史建築／登錄／較不重要」的等級二分。

## 「歷史建築登錄制」的實作問題與其發展

儘管《參考手冊》概念性地區分了「古蹟指定制」以及「歷史建築登錄制」，但何以看似清楚的雙軌制度，最後卻淹沒在歷史建築沒有罰則的批評聲浪中呢？筆者認為，這是由於時代的演進以及實務操作上的問題，讓前述的差異與等級二分遭到了嚴厲挑戰。

### 一、古蹟與歷史建築的區分難題

隨著 20 世紀後期的全球化趨勢，強調地方性的聲浪高漲，以及國族主義、菁英式的文化遺產觀受到批評（文芸、傅朝卿，2013），世界遺產自 1994 年起，亦

<sup>32</sup> 如文建會在修法草案的會議中就提到：「對歷史建築業主給予鼓勵，但不強制保存，因為『古蹟』和『歷史建築』應有所差別，如果價值夠高，就應該認定古蹟；但如果不夠古蹟標準，但有具有特別之歷史意義，則登錄為歷史建築。」（引自楊金玉，2005：14-15。粗體筆者所加）

<sup>33</sup> 不過，最早歷史建築登錄的審查基準中，仍有「創建年期久遠者」，且「建議歷史建築距今應至少五十年以上」的規定（行政院文化建設委員會，2002a：7）。後來 2006 年修正的《歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法》才移除有關年期久遠的基準。

<sup>34</sup> 引自《參考手冊》第 1 冊，頁：52。

<sup>35</sup> 有關此參考書目的代表性，請見註 11。

<sup>36</sup> 如 2006 年《文化資產保存法施行細則》第 2 條：「……古蹟及歷史建築，為年代長久且其重要部分仍完整之建造物及附屬設施群，包括祠堂、寺廟、宅第、城郭、關塞、衙署、車站、書院、碑碣、教堂、牌坊、墓葬、堤閘、燈塔、橋樑及產業設施等。」代表兩者適用的建築對象是完全相同的。

開始反思其「文化紀念物／古蹟的概念」(monumental concept)<sup>37</sup>，認為有過度強調歐洲的、宗教的、古老的、菁英等的偏見 (Harrison, 2013: 128)，而轉向重視「認同政治」(identity politics) 與「再現」(representation) (Ibid.: 117)。因此，歷史建築代表的「生活性、一般性」的重要程度，已經隨著時代的發展逐漸追上古蹟的「紀念性、獨特性」，進而影響到後續《文資法》與實務上的運作。

這當中至關重要的，是在 2005 年第二版的《文資法》中，定位「**歷史建築非次一等古蹟，而是另一種類別**」<sup>38</sup>，取消了「未被指定為古蹟者」才能成為歷史建築的限制（詳表 3）。換言之，原來「歷史建築登錄制」的定義，是僅就那些不具有古蹟身分的建物來做考慮，且審議後若認為有文資價值，也只會登錄歷史建築，不會直接變成古蹟。但隨著該定義的修正，就會直接導致古蹟與歷史建築之間的競合關係，即每一棟身分未定的建築物都可能在審議後成為古蹟或是歷史建築。

然而，若審視《文資法》與相關辦法，會發現區分古蹟與歷史建築的方式遠非明確，甚至是不斷變化的。一方面，最初當 2000 年頒定《歷史建築登錄及輔助辦法》來因應「歷史建築」類別的出現之時，古蹟卻無相對應的指定辦法，而是放在《文化資產保存法施行細則》（以下簡稱《施行細則》）底下，造成兩者在指定與登錄的基準上無法相互對照比較（因古蹟採用的是「綜合評定」，而歷史建築則是「基準認定」，詳表 4）。另一方面，為因應第二版《文資法》而於 2006 年制訂的《古蹟指定及廢止審查辦法》，又將原來放在歷史建築基準的「具稀少性，不易再現者」、「具建築史上之意義，有再利用之價值及潛力者」，挪用至古蹟的基準底下（詳表 4），造成古蹟與歷史建築在不同時間點的認定上，其判斷基準可能會是完全相同的。

如果說，上述的問題尚可歸咎於制度施行初期的不穩定，那若以 2005 年後修正的《文資法》與相關指定登錄辦法為

表 3. 古蹟與歷史建築於《文資法》歷次修法中（第 3 條）的定義變遷

年份	古蹟定義	歷史建築定義	說明
2000 年	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。	歷史建築：指 <b>未被指定為古蹟</b> 。但具有歷史、文化價值之古建築物、傳統聚落、古市街及其他歷史文化遺蹟。	敘明歷史建築為未被指定為古蹟者，可明確區分兩者。
2005 年	古蹟、歷史建築、聚落：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群。	歷史建築：指 <b>歷史事件</b> 所定著或具有 <b>歷史性、地方性、特殊性</b> 之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。	古蹟與歷史建築整併在一款，難以區分，須個案判斷。
2016 年	古蹟：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化、藝術價值之建造物及附屬設施。	歷史建築：指 <b>歷史事件</b> 所定著或具有 <b>歷史性、地方性、特殊性</b> 之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。	試圖強調歷史建築的見證歷史之價值，以及地方性的特色。呼應了早期傅朝卿 (2001)、漢寶德 (2009) 區分建築史與一般歷史的想法（詳本文後面討論）

資料來源：本研究整理

<sup>37</sup> 一般 Monument 在世界遺產的脈絡是譯為「文化紀念物」（大陸則用「文物」一詞），但就《文資法》的脈絡，Monument 則對應為「古蹟」，故此處兩種譯法皆列出。值得注意的是，臺灣《文資法》將古蹟與 Monument 對應的譯法，其實是限縮了 Monument 的範圍，同時又會消除其「紀念」的意涵，實弊多於利。

<sup>38</sup> 《參考手冊》第 1 冊，頁：53。粗體為筆者所加。

基準，是否就能判斷古蹟與歷史建築的差異呢？可惜的是，兩者的區分方式仍不明確：首先，2005年第二版《文資法》第3條將古蹟與歷史建築放在同一款內，皆指「人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群」，無法區辨兩者之不同（詳表3）。其次，《施行細則》第2條規定，古蹟與歷史建築除了皆為「年代長久且其重要部分仍完整之建造物及附屬設施群」，並加入祠堂、寺廟等具體例示外，依然沒有就法律的位階

上來區分兩者。第三，即便從古蹟指定與歷史建築登錄的辦法來看（詳表4），由於兩者皆重複納入母法的「歷史、文化價值」、「建築史」等概念（陳唯宗，2015：39-41），且歷史建築登錄基準所強調的「地域性」或「民間性」的認定有其模糊之處，故仍難謂可明確區分兩者（王順治，2009：36、53-54）。總體而言，古蹟指定、歷史建築登錄基準呈現「**規範密度不足欠缺明確性**」的樣態<sup>39</sup>。

儘管文建會於2006年曾函釋：「依現

表 4. 比較古蹟指定與歷史建築登錄之歷年認定基準

年份	古蹟指定及廢止審查辦法	歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法 <sup>40</sup>
2000年版本	（尚無相關辦法。而是放在《施行細則》第38條下） 古蹟之審查指定，依下列各款綜合評定之： 一、所具歷史、文化、藝術價值。 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。 九、其他有關事項。	歷史建築之登錄，應參考下列基準： 一、創建年期久遠者。 二、具歷史文化意義，足以為時代表徵者。 三、表現地域風貌或民間藝術特色者。 四、具 <b>稀少性</b> ，不易再現者。 五、具 <b>建築史上之意義</b> ，有再利用之價值及潛力者。 前項基準，直轄市、縣（市）主管機關得依地方特性，另定補充規定。
2006年版本	古蹟之指定，依下列基準為之： 一、具 <b>歷史、文化、藝術價值</b> 。 二、重要歷史事件或人物之關係。 三、各時代表現地方營造技術流派特色者。 四、具 <b>稀少性</b> ，不易再現者。 五、具 <b>建築史上之意義</b> ，有再利用之價值及潛力者。 六、具其他古蹟價值者。 前項基準，直轄市、縣（市）主管機關得依地方特性，另定補充規定。	歷史建築之登錄，依下列基準為之： 一、具 <b>歷史文化價值者</b> 。 二、表現 <b>地域風貌或民間藝術特色者</b> 。 三、具 <b>建築史或技術史之價值者</b> 。 四、其他具歷史建築價值者。 前項基準，直轄市、縣（市）主管機關得依地方特性，另定補充規定。
2017年後版本	古蹟之指定，應符合下列基準之一： 一、具 <b>高度歷史、藝術或科學價值者</b> 。 二、表現各時代營造技術流派特色者。 三、具 <b>稀少性</b> ，不易再現者。 國定古蹟之指定基準，係擇前項已指定之古蹟中較 <b>具重要</b> 、保存完整並為各時代或某類型之典範者。	歷史建築之登錄，應符合下列基準之一： 一、表現 <b>地域風貌或民間藝術特色者</b> 。 二、具 <b>建築史或技術史之價值者</b> 。 三、具 <b>地區性建造物類型之特色者</b> 。 合於歷史建築登錄基準之建造物與附屬設施物，如屬與歷史、文化、藝術等具有重要貢獻之人物相關者，得登錄為紀念建築。

資料來源：本研究整理

<sup>39</sup> 出自監察院調查報告〈104教調0026〉，頁：11-12。請參見「監察院全球資訊網」，網址：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=4624>（瀏覽日期2021/04/20）。粗體筆者所加。

<sup>40</sup> 該辦法最早於2000年訂定時叫做《歷史建築登錄及輔助辦法》，2006年修正後改為《歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法》。由於《文資法》於2016年修法後自歷史建築中另立一項「紀念建築」，故本辦法於2017年修正，又改名稱為《歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法》。

行古蹟指定基準，『稀少性』列為評定基準之一，即可為『古蹟』及『歷史建築』辨別之基準」<sup>41</sup>；且此一標準確實較符合古蹟的獨特性，並於 2006 年後再無更動，應可作為區隔兩者的有效判準（詳表 4）。然而，文建會同年的函釋卻又表示古蹟的指定「只要符合指定基準之一者」即可<sup>42</sup>，造成古蹟之指定無須符合稀少性條件，嚴重削弱了該基準的效力（陳唯宗，2015：41）。

當法條無法作為區分古蹟與歷史建築的判準時，即產生了「不確定法律概念」（陳唯宗，2015：41；王順治，2009：47、48）。最終判斷兩者的方式，只能如文建會函釋所言，由於「其歷史文化意義、價值、構造、建材等形式不一，其審議基準宜具概括性之規定，再由審議委員『專業判斷』後審議決定之」<sup>43</sup>。導致古蹟指定與歷史建築登錄，「看似依照客觀基準判斷，然實為審議委員之意志所決議。因此審議委員之『專業遴選』與『指定登錄』之審議基準，應視為同等重要」（王順治，2009：53）。然而，專業遴選與專業判斷一事，卻又因委員會成員係由地方首長選定與核定，以及由首長（或指定人選）擔任文資審議會之召集人兼任主席等因素，讓地方首長對於文資的指定或登錄與否，有相當的影響力<sup>44</sup>。亦有學者質疑在審議的過程當中，行政單位有多種方式操控審議的結果（蕭文杰，2018、2019；洪致文，2016、2019）。此外，過去諸如中正紀念堂事件、新舞臺事件，都

有政治主導審議結果的爭議。諸多原因，讓保存團體對於審議會的「專業」判斷不具信心，引發接連不斷的文資抗爭事件。

## 二、歷年文資爭議所帶出的問題

當歷史建築的認定出現爭議，其所適用的登錄制度也就同時受到了質疑。前面提到，原來登錄制度的原意係「鼓勵」的性質，並未強制保存，亦無相關拆除罰則，2005 年的第二版《文資法》仍維持此原則。好處是，當各縣市政府遇到不願意保留建物的所有權人時，可先用「歷史建築」當作協商保留的緩衝類型。畢竟若無罰則，同時又能獲得稅捐減免或修繕補助，會較容易得到所有權人同意（陳啟信，2019：245）。這也符合《參考手冊》所說，行政單位在落實登錄制時，要「對於一般的文化資產保存以指導、助言、勸告等基本作為，是一種緩和性保護措施」<sup>45</sup>。另一方面，由於歷史建築的登錄係由地方政府主導，能在因地制宜下發展出不同的保存方式與保存對象，讓文資保存類型更為多元（同上引書），也部分說明了歷史建築過去 20 年得以快速成長的現象。

然而，歷史建築登錄制作為「『預防重於治療』的保存政策」（林會承，2011：133），卻因為前述古蹟與歷史建築的判斷困難，以及部分歷史建築遭到屋主甚至政府的自拆，讓人開始質疑登錄制在保存重要老建築上的效力。例如本文開頭提到的臺中市「張慶興堂」、臺北的「原專賣局

<sup>41</sup> 〈行政院文化建設委員會 95 年 7 月 5 日文中二字第 0952053200 號函〉，請參見「文化部文化資產局官網」，網址：[https://www.boch.gov.tw/information\\_163\\_49218.html](https://www.boch.gov.tw/information_163_49218.html)（瀏覽日期：2020/11/25）。

<sup>42</sup> 〈行政院文化建設委員會 95 年 6 月 23 日文中二字第 0952052990 號令〉，請參見「文化部文化資產局官網」，網址：[https://www.boch.gov.tw/information\\_163\\_49233.html](https://www.boch.gov.tw/information_163_49233.html)（瀏覽日期：2020/11/25）。

<sup>43</sup> 出處同註 41。粗體筆者所加。

<sup>44</sup> 在 103 年地方特考文化行政類科「文化資產概論與法規」就出現了這樣的時事考題，引自蕭文杰（2019）。

<sup>45</sup> 引自《參考手冊》第 2 冊，頁：10。

後站倉庫」與「南港煙囪」等，皆遭人為拆除；或是公有的歷史建築如臺北的「原內湖庄役場」、「內湖路統制倉」、「公賣局球場」，更由政府帶頭拆毀（蕭文杰，2018），而引發先登錄乃是為了之後方便拆除的疑慮，讓登錄制蒙上了「開小門」的污名。

另外，多年來接連不斷的文資爭議，也更把歷史建築的保存方式往古蹟拉近，影響了登錄制的鼓勵性質，特別是所有權人的同意與否一事。原先，政府對此事的態度是曖昧的，例如《參考手冊》內雖提到，歷史建築的登錄基本上須獲所有權人的同意，但該原則從未寫入《文資法》與相關辦法當中，故歷史建築的登錄始終屬於行政機關單方的行政處分（楊佳燕，2008：72）。一方面，2000年的《文資法》就規定「地方主管機關對歷史建築應進行登錄」<sup>46</sup>；另一方面，2005年的《文資法》亦提到「文化資產所有人對於其財產被主管機關認定為文化資產之行政處分不服時，得依法提起訴願及行政訴訟」<sup>47</sup>，來讓文資審議能依據專業審查，無須考量所有權人是否同意。不過在實務上，由於私有建築的登錄涉及私人財產權益，若所有權人意願不高，地方政府通常亦不會強加登錄（楊金玉，2005：34）。

這種法條與實務之間的模稜兩可，其實也是為了保存歷史建築而生的運作模式。簡單來說，儘管政府依法可不顧所有權人意願登錄為歷史建築，但《文資法》卻並無拆除的罰則；倘若不顧所有權人

意願即行登錄，所有權人亦可能因為不服，而於登錄後直接拆除建物，反而淪為雙輸的局面。因此，2005年的大修法就拿掉了「應」進行登錄的字眼，改為「由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄」。而地方政府亦常以該版《文資法》第9條的「主管機關應尊重文化資產所有人之權益，並提供其專業諮詢」，來為所有權人同意的重要性做背書。

然而，這樣的「潛規則」，卻因為文資保存的爭議事件，而被迫浮上臺面檢討。例如在歷史建築登錄制的施行初期，地方政府就有多起因「所有權人有疑義」而未做登錄的案例<sup>48</sup>，引發了新聞報導批評「同意制」不切實際之論。認為就實務面來看，老房子大多是因為產權複雜難解，子孫難以改建、出售，才能保存至今；且這些繼承人的意見不一，若要整合至每個所有權人都同意，實有困難。另外，依據當時的規定（《九二一地震災區歷史建築補助辦法》），接受政府補助修繕的歷史建築，在修復後的5年內依規定不得拆除或改變面貌，更造成部分所有權人認為損害其後續開發利益，不願登錄<sup>49</sup>。

儘管如此，中央主管機關仍未言明歷史建築登錄與所有權人同意之間的關係，如地方政府曾於2006年函詢文建會，若「所有權人『不同意』指定古蹟或登錄歷史建築」，是否仍應公告一事，文建會的函釋卻僅提到建物所有人之不同意對古蹟指定並無影響，但有關登錄歷史建築的部分則隻字未提<sup>50</sup>。但這樣的曖昧狀況，終

<sup>46</sup> 第27條之1。

<sup>47</sup> 2006年《文資法》第9條第2項。

<sup>48</sup> 例如彰化縣政府在2001年提報的私有的社頭斗山祠、鹿港元昌行、鹿港十宜樓；公有的自來水公司的不老泉、彰化市中山堂、彰化市公所，都因尊重所有權人之意願而作廢。

<sup>49</sup> 相關討論詳見〈公告五歷史建築兩座異議已撤銷縣府決定日後提報時以公家建物為優先〉，《聯合報》，2001年9月7日，版18；〈登錄歷史建築公家單位沒興趣水公司不老泉、彰化市中山堂、市公所一一婉拒文化局感到意外〉，《聯合報》，2001年10月4日，版17。

<sup>50</sup> 〈行政院文化建設委員會95年6月23日文中二字第0952052990號令〉，請參見註42。

究因新北市的幾起重大文資爭議事件，讓同意制的潛規則被徹底提出檢視。

爭議起於 2012 年的普安堂保存事件，當中出現了土地與建物所有權人意見不同的狀況。儘管審議的結果為應登錄為歷史建築，然而新北市政府卻以「俟取得土地所有人同意後」為但書，並最終因土地所有權人不同意而未予登錄，引發了普安堂建物所有權人的絕食抗議。文化部最終於 2012 年底明確函釋《文資法》第 9 條規定之「『尊重所有權人權益』……非在表明私有文化資產之指定或登錄，均應徵得所有人同意後始得為之」<sup>51</sup>，從法的角度消除此一模糊空間<sup>52</sup>，並要求新北市政府撤除該但書與登錄歷史建築<sup>53</sup>。隔年 2013 年的 1 月，新北市鶯歌區又發生協興瓦窯遭拆的事件。經監察院調查，發現該瓦窯列於新北市「91 年度歷史建築清查計畫」之「建議應登錄之歷史建築」中，然新北市政府卻以所有權人曾「表達反對之意」故未予登錄，導致後續拆除憾事。遭監察院認定新北市政府曲解《文資法》規定，並依法提案糾正<sup>54</sup>。經歷了這兩個案件，歷

史建築登錄制的同意制潛規則終被移除，回歸到母法與文化部函釋辦理。

然而，當同意與否的模糊空間已消失，這就代表後續修法的制訂罰則勢在必行。否則將陷入政府可以不顧所有權人同意而登錄，但所有權人仍有權利拆除且無罰則的窘境。因此到了 2016 年的第 7 次《文資法》修法，時任文化部長洪孟啟就表示：

我們原來認定歷史建築是基於鼓勵的性質，由所有人申請登錄，之後我們進行登錄的準備作業，但是……很多人聽說它要認定為歷史建築，就會儘速破壞它，所以我們在這次修法增訂破壞歷史建築的行政罰<sup>55</sup>。

從這段文字就可以看出歷史的流變，歷史建築由原本九二一地震後的鼓勵性質，經歷了容易遭拆所引發的爭議，成了挑戰了中央主管機關的保存能力的一個漏洞。於是在 2016 年的大修法中，加入了毀損歷史建築須處 30 萬元以上 200 萬元

<sup>51</sup> 102 年 12 月 19 日〈文授資局蹟字第 10230102471 號函〉。粗體筆者所加。

<sup>52</sup> 關於此一準則，文資局後續又多次發文提醒。如 103 年 3 月 26 日再次說明《文資法》第 9 條「非在表明私有文化資產之指定與登錄，均應徵得所有權人同意後始得為之……其所有權人同意與否，更非文化資產指定、登錄之前提要件」（103 年 3 月 26 日〈文資局蹟字第 1033002389 號函〉）；又 108 年 8 月 27 日〈文授資局綜字第 1083009249 號〉提到：「文化資產之所有權處分比例，與主管機關是否指定或登錄無涉；且對於具有歷史、藝術、科學等文化價值者，主管機關亦得依職權啟動指定或登錄審查程序，建造物或土地所有權人之同意比例，並非文化資產指定登錄之考量要件。有關建議將應有所有權人持有一定比例始得申請指定登錄為文化資產納入修法內容一事，似有誤解文資法及相關規定」（粗體筆者所加）。

<sup>53</sup> 中央主管機關初期亦採曖昧態度。當普安堂針對新北市政府的行政處分提出訴願時，文化部卻認定「因訴願人〔普安堂〕未與土地所有人達成協議之停止條件成就，而生不登錄『普安堂』為歷史建築之處分效力。準此，原處分機關已依法定程序審查完畢，作成不登錄『普安堂』為歷史建築之處分，故訴願人依訴願法第 2 條第 1 項訴提怠於作為之訴願，顯無理由」，以此駁回普安堂的訴願，直到訴願人絕食抗議才去函要求新北市撤除但書並儘速登錄歷史建築。因此被監察院調查報告斥為「顯見文化部並未善盡文資法有關古蹟及歷史建築中央主管機關之職責」（詳監察院調查報告〈103 教調 0019〉，頁：6）。

<sup>54</sup> 詳見監察院調查報告〈104 教調 0026〉與糾正案〈104 教正 0012〉。

<sup>55</sup> 〈立法院委員會審查第 105 卷第 25 期〉，頁：86。請參見「立法院法律系統」，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdfxt?xdd!cecac7cacdcec9c8c9cf81cccfcacfdcacfcc4cfcc8cac4cfcc8cad9cccfcacfdcacfcc4cfcc87cfc4cfccccc>（瀏覽日期：2020/07/02）。

以下的罰鍰外<sup>56</sup>（古蹟毀損的部分，則是將罰金上限從 100 萬提高到 2,000 萬元），同時毀損的部分還要「回復原狀」或「賠償其損害」<sup>57</sup>。使得歷史建築由原先登錄鼓勵性質的保存觀點，逐漸向古蹟強制化指定的規範推進（陳啟信，2019：245）。

同樣在 2016 年的修法中，為了呼應了歷史建築重要性的增加與受到社會關注的趨勢，再次強調歷史建築與古蹟因「屬性有所不同，不宜一體適用」<sup>58</sup>，而將歷史建築於《文資法》中單獨列為一項，強調其與「歷史事件」或「歷史性、地方性、特殊性」價值相關聯的意義，即著重在「見證（地方）歷史」的特性（詳表 3）；同時，更在登錄的辦法中加入「如屬與歷史、文化、藝術等具有重要貢獻之人物相關者，得登錄為紀念建築」的條文（詳表 4）<sup>59</sup>，而新增了「紀念建築」的子類別，成為「歷史建築（含紀念建築）登錄制」<sup>60</sup>。

上述法規的修正，部分呼應了早期漢寶德 (2009) 的主張，強調古蹟應適用「建築史」的價值，而歷史建築則是適用「一般歷史」的價值，亦即無關乎建築本體，而是具有和歷史人物、歷史事件相關聯的價值，故稱之為「歷史」建築才是適當的。另外，也體現了傅朝卿 (2001) 在歷史建築登錄制施行初期的想法，建議各地可

用「第一」或「唯一」的標準來建構歷史建築，如各鄉鎮的第一所學校、橋梁，或是唯一一根日本時期留下的電線杆等，作為書寫各縣市史的重點項目。簡言之，歷史建築（含紀念建築）的價值能和建築本體分開，重視其歷史見證的特性。因此，古蹟與歷史建築可以被視為「屬性不同」或「互斥」的兩類，各有其特殊性格，不應混雜。

## 當前「歷史建築登錄制」的定位問題

歷史建築的發展歷程，經歷了由次等古蹟（古蹟候補）到自成一類的軌跡，甚至其保存也獲得了強制的性質，看似讓歷史建築得到了該有的地位與定位。但是，「歷史建築登錄制」的運作是否就因此得到合理安排呢？隨著更深入的分析，本文的答案卻是否定的，這樣的發展反而讓「歷史建築登錄制」的定位愈加模糊。

### 一、「歷史建築」的定位尚未釐清

首先，就《文資法》來看，儘管歷史建築的定義已聚焦在「見證歷史」的意義上，然而在其登錄辦法當中，登錄基準卻仍保留「具建築史或技術史之價值者」，更移除了「具歷史文化價值者」之基準

<sup>56</sup> 《文資法》第 106 條第 1 項第 7 款。

<sup>57</sup> 《文資法》第 106 條第 4 項，指出歷史建築的毀損「準用」第 104 條罰則規定。

<sup>58</sup> 《文資法》第 3 條，修法理由之三。粗體筆者所加。

<sup>59</sup> 儘管於 2016 年修《文資法》、2017 年修《歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法》後，明確把與歷史事件、人物相關者歸屬於歷史建築或紀念建築，看似讓歷史建築與古蹟的屬性有所不同。但若看到 2006 年版本的《古蹟指定及廢止審查辦法》，當中古蹟的指定基準亦包含「重要歷史事件或人物之關係」（詳表 4），且在《歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法》內反而無此登錄基準。這代表了將歷史事件與人物相關者歸屬於歷史建築（或紀念建築）的作法，並非既有古蹟與歷史建築的差異，而是把審查基準從古蹟「挪到」歷史建築（或紀念建築）的操縱過程。這一方面讓人聯想到 2006 年《古蹟指定及廢止審查辦法》挪用了 2000 年《歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法》中的兩個審查基準（詳前文討論。又當中「具建築史的意義／價值」在 2017 年又被移回歷史建築的基準中），另一方面也再次證明了古蹟與歷史建築之間難以區分的問題。

<sup>60</sup> 由於紀念建築屬於歷史建築的一個子類別，為利行文，以下仍主要以「歷史建築」來做論述。但 2016 年後，論及歷史建築即包含「紀念建築」的類別在內，除非是須特別強調再以括弧說明。

(詳表 4)，既與母法的意旨有所出入<sup>61</sup>，又與古蹟應重視建築本體之想法混淆在一起，無法形成明確的概念區隔。

其次，就算我們先對該基準存而不論，甚至假設能透過修正辦法來重新調整，以專注於建物見證歷史的價值本身，然而在現實中，卻非常可能出現一棟建築物既有其建築史的價值，但同時又有見證歷史或是地方第一、唯一的特性。若如此，則該歸類在古蹟還是歷史建築就有爭議餘地。倘若古蹟與歷史建築乃是互斥的兩類，那就勢必要創造出第三種「混和」的類別來歸類才適當。否則若判斷其為古蹟，則似乎弱化其歷史見證的性質；若歸類在歷史建築，則模糊了其建築史上的傑出表現，難以自圓其說。第三，若將歷史建築（含紀念建築）見證歷史的邏輯推到極端，那只要與歷史事件或知名人物相關，則幾乎沒有一棟建築不具有保存價值（如每位政府高官、知名學者、大公司董

事長的故居，甚至小鎮醫師的診所、藝術家的工作室等）。如何判定何者或誰具有歷史上的重要意義，又只能回到專業審議中的權力角逐，而難有客觀一致的標準。

除上開問題之外，另一個須正視的現實是，經過多年「古蹟指定制」（不可拆）和「歷史建築登錄制」（可拆除）的施行，已經形塑出歷史建築乃是「降格」古蹟的印象<sup>62</sup>。甚至在《歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法》內，有關廢除歷史建築身分的條件中，亦包含了「經指定為古蹟者」。這如果不用「升格」為古蹟來理解<sup>63</sup>，實難以解釋何以相同的建築物，會突然從保護程度較低的登錄制跳到保護程度較高的指定制<sup>64</sup>。

這也是為什麼歷史建築（含紀念建築）雖然看似在法條上自成一類，卻和其他《文資法》的類別有一個關鍵的差異，是迄今尚未得到解釋的。如長期關注文資議題的管碧玲立委就注意到：

<sup>61</sup> 若深入瞭解，這牽涉到 2017 年版的《歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法》似有逾越母法授權的問題。一方面，該辦法的登錄基準既造成「具歷史文化價值者」的建築無法成為「歷史建築」；另一方面，又規定紀念建築必須先符合歷史建築的基準之後，才能就其中「屬與歷史、文化、藝術等具有重要貢獻之人物相關者」，才得登錄為「紀念建築」，造成後續湯德章故居的保存爭議（蕭文杰，2021）。惟歷史建築與紀念建築之間的差異非本文討論範圍，僅先將兩者視為同一類別處理。

<sup>62</sup> 例如立法委員吳思瑤在討論暫定古蹟議題之時，就提到「……在被暫定的期間它就是古蹟，未來進入實質指定時，就不行降格為歷建……」（詳〈立法院委員會審查第 105 卷第 39 期〉，頁：288，參見「立法院法律系統」，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lcgci/lypdfxt?xdd!cecac7caedcec9cfccc981cecfcafcfcc6cfcec4cfcdceccc4cfcdc7c9>。瀏覽日期：2020/07/02）。

<sup>63</sup> 這個「升格」的設計，早在 2000 年第一版的《歷史建築登錄及輔助辦法》的第 8 條就指出，「歷史建築登錄後，經指定為古蹟者，直轄市、縣（市）主管機關應附記理由廢止其登錄」。又該辦法歷經 2006 年改名為《歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法》、2017 年再改名為《歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法》，該基準皆一直沿用。

<sup>64</sup> 此處值得一提的是臺灣與日本法規體系上的差異。儘管《文資法》的登錄制最早是向日本學習的，但日本的《文化財保護法》卻沒有不同文資類別（如古蹟、歷史建築、傳統藝術）綁特定保存方式（指定制、登錄制）的作法。最早，日本《文化財保護法》內的登錄制度只適用於「有形文化財」的「建築物」上面，這也是臺灣引入歷史建築登錄制的時期。但到了 2002 年之後，《文化財保護法》的登錄制就擴張至其他類型的「有形文化財」，以及「史蹟名勝紀念物」等的大類別。因此，日本施行的「指定制」與「登錄制」是在大的抽象類別下並行。如在「有形文化財」以及「史蹟名勝紀念物」這兩大分類下，各有指定制的最高級「國寶」、次級的「重要文化財」或「特別紀念物」；以及登錄制下的「登錄有形文化財」、「登錄紀念物」。較不會陷入臺灣《文資法》中，由於某類文資綁特定保存方式，造成該類文資可能被視為價值較低的問題。

古蹟有分國定的和市定的，聚落也有分重要聚落和一般聚落，但是歷史建築和紀念性建築就沒有，所以我建議歷史建築和紀念性建築也要分重要和一般<sup>65</sup>。

我們必須追問，何以歷史建築（含紀念建築）迄今仍未在內部進行分級？如果看到現行《文資法》的 14 類，不管是指定制的古蹟、考古遺址，登錄制的文化景觀、聚落，甚至到各種無形文化資產類別等，都有再區分為「國定」與「市定」<sup>66</sup>，或是「重要」與「一般」等級別，為何僅有歷史建築（含紀念建築）與其他類別不同？這是否是歷史建築的定位不明所導致的結果？

儘管有人會質疑，古蹟於 1997 年與 2000 年的《文資法》修法後，已移除了原來一、二、三級的「分級制」，改為「國定、直轄市定、縣（市）定」的「分類制」<sup>67</sup>。換言之，無論過去古蹟的等級

如何區分，現在因「每座古蹟均為獨一無二之文化資產，應無價值等級之分」<sup>68</sup>，皆是平起平坐，只有主管機關的差異。但深入來看，古蹟分級的規則卻從未因此消失。首先，光是《文資法》內廢除「分級制」為「分類制」的第 27 條中，就同時提到「古蹟喪失、減損或增加其價值時……應報上級主管機關核准後，始得解除其指定或變更其類別」，而修法理由則為「其價值增加時可變更其類別」。但倘若每座古蹟都是獨一無二、無價值等級之分，又怎麼會有價值的提升與類別的改變呢？其次，2017 年修正的《古蹟指定及廢止審查辦法》更明文規定：「國定古蹟之指定基準，係擇前項已指定之古蹟中較具重要、保存完整並為各時代或某類型之典範者」<sup>69</sup>，明示了市定古蹟與國定古蹟之間的等級區分<sup>70</sup>。例如當鹿港天后宮在 2019 年變為國定古蹟時，時任文化部長鄭麗君就表示：「恭喜我們鹿港天后宮，

<sup>65</sup> 詳〈立法院委員會審查第 105 卷第 39 期〉，頁：229，參見「立法院法律系統」，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdfxt?xddl:cecac7cacdccc9cfccc981cccacacccc6cfccc4cfcdceccc4cfcdc7c9>（瀏覽日期：2020/07/02）。

<sup>66</sup> 依照《文資法》的分類，應該包含「直轄市定」、「縣（市）定」兩類。但為利行文，此處簡化為「市定」，來表現與「國定」的價值等級差異。

<sup>67</sup> 《文資法》於 1997 年就已修法將原本按照古蹟價值高低，區分為一、二、三級的「分級制」改為「國定、省（市）定、縣（市）定」三類的「分類制」。並把原來的一級古蹟視為「國定古蹟」；省定二級與省轄市二級古蹟視為「省（市）定古蹟」（後來因精省而全部劃為國定古蹟）；省定三級、直轄市第二級及第三級古蹟視為「縣（市）定古蹟」。到了 2000 年為因應凍省，《文資法》再重新將古蹟分為「國定、直轄市定、縣（市）定」三類。一方面將省定古蹟提升為「國定古蹟」，另一方面重新把省轄第三級古蹟視為「縣（市）定古蹟」、直轄市第二級及第三級古蹟視為「直轄市定古蹟」（詳 2001 年《文化資產保存法施行細則》第 76-1 條規定）。另外可見文化部函釋，該「視為」之用詞係屬強制性質（詳〈行政院文化建設委員會 95 年 6 月 2 日文中二字第 0952052507 號函〉，參見「文化部文化資產局官網」網址：[https://www.boch.gov.tw/information\\_163\\_49221.html](https://www.boch.gov.tw/information_163_49221.html)（瀏覽日期：2020/11/05））。

<sup>68</sup> 詳 1997 年《文資法》第 27 條修法理由之二。

<sup>69</sup> 該辦法第 2 條，粗體筆者所加。

<sup>70</sup> 例如臺北公會堂、艋舺龍山寺等市定古蹟在 2018 年變為國定古蹟時，文化部就使用了「升格」為國定古蹟之說（詳 [https://www.moc.gov.tw/information\\_250\\_94779.html](https://www.moc.gov.tw/information_250_94779.html)、[https://www.moc.gov.tw/information\\_250\\_96999.html](https://www.moc.gov.tw/information_250_96999.html)（瀏覽日期：2020/11/05））。且若要細究，這幾個「升格」的古蹟過去乃是二級古蹟，但省屬二級古蹟在精省後直接變成國定古蹟，縣市屬的二級古蹟卻為縣市定古蹟；若用升格之說來看，這幾個縣市二級古蹟當時實為「降級」，現在只是「回到」應有的國定之等級類別而已（劉新圓，2018）。

從今天開始從縣定的古蹟升格為國定古蹟」<sup>71</sup>。因此，合理的推斷是，儘管法律表面上廢除了價值等級，但背後仍然是分級的思維<sup>72</sup>。

我們在歷史建築也觀察到類似的發展。從法律上來看，歷史建築看似從原來的分級制（古蹟候補）轉變成為獨立一類，能與古蹟分庭抗禮。然而，這個分類卻只停留於表象，歷史建築實際上仍未能擺脫「降格古蹟」的刻板印象。筆者認為，這正是何以歷史建築（含紀念建築）無法在內部進行分級的根本原因。因為當其在概念上、法理上、實務上都和古蹟的性質有重疊之處時，如果真的區分出了「重要」歷史建築，那與「市定」古蹟之間的差異會在哪裡？似乎會陷入無止盡的討論而難有令人滿意的答案。

## 二、「登錄制」取消鼓勵性質的影響

除了上述的問題，若再加上歷史建築的「登錄制」已隨著修法喪失其鼓勵性質，更讓事情愈形複雜。在歷史建築登錄制施行之初，是要「鼓勵社會大眾保有其珍貴的文化資產」<sup>73</sup>，所以希望能透過各種勸誘的手法，以及尊重所有權人的意願，來帶起「由下而上」的民間自發保存風氣。因此，歷史建築就算與古蹟憑依

的客體樣態完全相同，或是在實務上的判定尚有其模糊地帶，如果能站穩其乃是基於「鼓勵」的保存手段，那尚能與古蹟作為公權力「由上而下」的強制保存形成對比，有其特殊的存在意義。然而，前文的分析指出，由於歷史建築在實務上的認定困難、現實上的容易遭拆，以及受到政治操作的污名化等原因，使得原來鼓勵的精神逐步遭到取消。又加上毀損的處罰程度尚不如古蹟（歷史建築是行政罰，古蹟則為刑罰），反過頭來讓歷史建築坐實了次級古蹟的位置。

除此之外，鼓勵性質的撤除亦衍生出其他問題。舉例來說，如果所有權人的意願已不具有重要性，那將難以解釋現行《文資法》第 27 條的規定，也就是歷史建築若因重大災害須辦理緊急修復，其要件仍須取得其「所有人、使用人或管理人同意」；而且該條文仍隱含了歷史建築的價值還是低於古蹟，故不受強制修復之限制<sup>74</sup>。另外，「歷史建築登錄制」加入罰則之後，儘管嚇阻了欲自行拆除的所有權人（薛琴，2017：92），但也產生其他的矛盾。特別是當初民眾或許是相信歷史建築沒有罰則，才願意登錄自己的房子。但經過修法後，他們卻不知道政府的態度已經改變，原本鼓勵性質的歷史建築現在已

<sup>71</sup> 詳〈鹿港天后宮升格國定古蹟文化部長頒證書〉，《公視新聞網》，2019年12月3日，文資古蹟。網址：<https://news.pts.org.tw/article/457077>（瀏覽日期：2020/11/05）。粗體為筆者所加。

<sup>72</sup> 不少學者試圖就此矛盾提出解方，特別是已故的建築學者漢寶德與國政基金會的研究員劉新圓，就大力呼籲古蹟應回復過去的三級制度。兩人於2009年連續3篇投書（漢寶德，2009；漢寶德、劉新圓，2009；劉新圓，2009），表示原來《文資法》的分級制度係以「建築史上」的價值，即就美學與營造技術來判斷，所以具有客觀的性質。但是取消了價值區別後，古蹟的指定就被解釋為人的歷史、記憶價值，而與建築本身脫節，缺乏客觀標準。同時，因歷史的價值常隨著解釋者的立場而不同，若理解為常民歷史，則「幾乎沒有一棟古老建築不可視為有保存價值」（漢寶德，2009）。鑒於上述的問題，兩人強烈建議古蹟應當回到分級制，並建議以下規則：第一級由中央複審後，國家負責維護管理，且須依照古法原貌維護、不得行使其他功能的再利用。至於二、三級古蹟則由地方政府自行管理，當中二級的建物結構必須維持，但允許功能改變；三級則容許內部的局部破壞，可因應再利用之需要，改變室內隔間。因此就前述學者的意見，古蹟分級制不僅應該回復，且須關聯到後續保存的強度與方式。

<sup>73</sup> 引自《參考手冊》第1冊，頁：51。

<sup>74</sup> 引自《參考手冊》第1冊，頁：104。

經「強制化」了，進而產生信賴保護是否適用的問題（陳啟信，2019：245）。

讓「歷史建築登錄制」的定位變得更加尷尬的是，原本其「鼓勵」的特色，卻在2017年文化部推出的「私有老建築保存再生計畫」重新出現。這從該計畫的辦理目的可見一斑：

引入民間自發性文化治理力量，保存潛在文化資產（不具法定文化資產身分）之私有老建築，以時間換取新思維，保留未來文化資產的機會<sup>75</sup>。

這個目的無法不讓人想到「歷史建築登錄制」出現時所標榜的精神，甚至其施行的方式，也和初期的「歷史建築登錄制」如出一轍：包括接受補助修繕的房屋於幾年內不得改建，然超過時限後要拆除亦無處罰<sup>76</sup>，以及透過地方政府委託專業團隊，協助與說服所有權人進行修繕與保存的作業（即登錄制強調的「柔性規勸或誘導」），訴求「公私協力」的民間力量自主性（劉佳盈，2020：20）<sup>77</sup>。換言之，當「歷史建築登錄制」脫離原來的立意之

際，文化部又開創了新的方案，讓鼓勵民間自主保存的精神得以另闢他徑，延續下去<sup>78</sup>。但卻也弔詭地威脅到「歷史建築登錄制」自成一類的獨特性。

總結來說，我們可以按照時序分成三階段來說明「歷史建築登錄制」的發展。第一階段是從2000年到2005年，當時歷史建築作為古蹟的預備軍，儘管地位較低，但定位明確；且因為適用的登錄制具鼓勵的性質，更有由下而上的意義，能作為既有古蹟指定制的補充，擴大了保存的範圍（如圖1）。

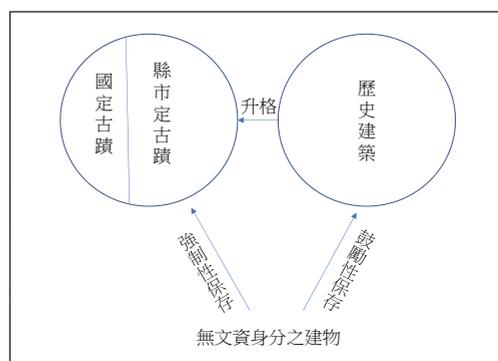


圖1.「古蹟指定制」與「歷史建築登錄制」於2000-2005年的概念圖（圖片來源／本研究繪製）

<sup>75</sup> 詳計畫網站：<https://obs.moc.gov.tw/home/zh-tw/guide>（瀏覽日期：2020/10/05）。粗體為筆者所加。

<sup>76</sup> 歷史建築最初期施行的補助規定為，接受政府補助修繕後，在修復後的五年內依規定不得拆除或改變面貌（詳《九二一地震災區歷史建築補助獎勵辦法》第10條）。後來在2005年《文資法》修法後，明定為「公有及接受政府補助之私有古蹟、歷史建築及聚落，應適度開放大眾參觀。」（第27條），而未納入修復後幾年內不得拆除的規定。

<sup>77</sup> 若仔細比較《九二一地震災區歷史建築補助獎勵辦法》與《文化部辦理私有老建築保存再生計畫補助作業要點》，能發現更多的類似之處。例如審核原則包含申請人的配合意願（如配合款額度較高者）；補助修繕金額原則上最高為二分之一，但若屋主願意於保存期間內做公益使用者，得予超過該限制等。另外，在修復原則上，私有老建築則同《九二一地震災區歷史建築修復工程採購辦法》第18條之「原樣保存修復為原則」，要「依原有風貌、構造、材料（類似）、工法等進行修復為原則」。

<sup>78</sup> 儘管如此，該計畫另有許多問題。首先，「私有老建築保存再生計畫」一開始是因應前瞻基礎建設計畫而生，是否能成為文化部的長期固定計畫，仍有待觀察。其次，雖然該計畫把老建築視為「潛在」的文資，但又與《文資法》脫鉤，造成執行的困難。例如該計畫補助要「恢復原有文化歷史脈絡之建物本體……並依原有風貌、構造、材料（類似）、工法等進行修復為原則」，但執行上卻又不像歷史建築可以準用《古蹟修復及再利用辦法》，使得整體修復的品質，多了難以掌控的變數。第三，老建築作為「潛在文資」，照理說應該由文化資產局統一處理，然而該計畫卻因為不屬於《文資法》適用的範圍，最後交給文化部內的文化資源司來執行。姑且不論該司是否有專業的人才來辦理，最重要的是無法將老建築的修復跟既有的文資體系聯繫起來，出現接合上的落差。

第二階段則始於 2005 年的《文資法》修法，由於移除了「排除古蹟」條款，沒有文資身分的建築都有可能成為歷史建築或古蹟，進而讓辨識產生了模糊空間，需經由專業審議判斷。從這時開始，歷史建築的定位就擺盪在「次一等古蹟」或「另一類文資」間的曖昧狀態。不過，此時歷史建築因為仍適用於拆除無罰則的登錄制度，尚能讓鼓勵保存的意涵繼續留存，而在理念上有其獨特性（如圖 2）。

但到了第三階段，也就是經過 2016 年《文資法》的修法，以及 2017 年「私有老建築保存再生計畫」的引入之後，不僅古蹟與歷史建築間的差異未得到釐清，「歷史建築登錄制」的鼓勵性質又已不在，甚至為其他計畫所挪用。因此在概念上更像是古蹟與歷史建築一組，私有老建築一組的樣態<sup>79</sup>（如圖 3），讓「歷史建築登錄制」存在的正當性受到質疑。

## 討論與建議

經由本文的分析，我們瞭解到「歷史建築登錄制」產生的背景因素，從最初

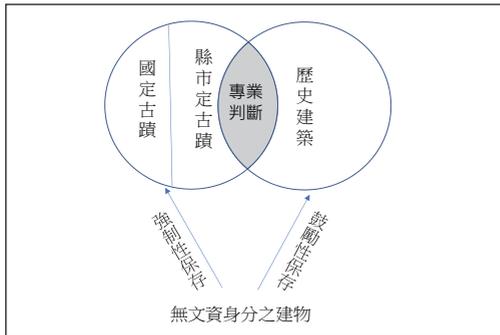


圖 2. 「古蹟指定制」與「歷史建築登錄制」於 2005-2016 年的概念圖（圖片來源／本研究繪製）

救災的權宜性措施，逐步確立其「鼓勵」性質的特色，來與「古蹟指定制」的「強制性」互補，擴大了保存的策略與範圍。但一方面因著時代演變，歷史建築的地位開始提升；另一方面，由於《文資法》於 2005 年的修正，讓古蹟與歷史建築的認定成了競合的關係，進而衍生出審議過程的疑慮。同一時間，則因為拆除歷史建築無罰則所引發的爭議，威脅了中央政府保存文資的立場，而逐步加入強制性的元素來回應民意。使得歷史建築與古蹟的差異在尚未釐清下，「登錄制」的鼓勵性質就已消失。加上文化部 2017 年推出的「私有老建築保存再生方案」採用了原先登錄制的鼓勵保存意涵，亦讓「歷史建築登錄制」自成一類的正當性受到質疑，而與「古蹟指定制」在概念上更難區分。甚至，歷史建築類別的存廢將成為關鍵的議題（陳啟信，2019：249）。

從前文討論可知，儘管 2016 年的修法試圖重新區分古蹟與歷史建築，但不管是概念上或實務上，仍難以清楚將歷史建築獨立一類。就現實而言，或導因於一開始震災制度的起源，或導因於與登錄制綁

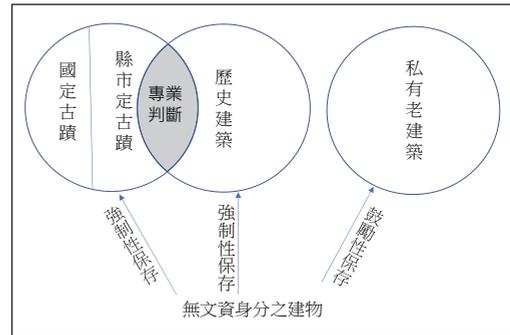


圖 3. 「古蹟指定制」與「歷史建築登錄制」從 2017 年迄今（2021 年）的概念圖（圖片來源／本研究繪製）

<sup>79</sup> 此處尚未談到公有與私有建築之間的差異。不過因為「歷史建築登錄制」最初強調的是私有建物與其產權這一塊，在這個意義上來說，確實「私有老建築保存再生計畫」取代（或延續）了「歷史建築登錄制」的精神。至於公有的建物仍只能留在古蹟與歷史建築這個區塊，而和該計畫無關。但若更詳細地就私有、公有的差異進行討論，則將超出本文所要討論的範圍，故僅能留待後續相關研究。

在一起的長期影響，社會大眾仍認為歷史建築的價值低於古蹟。於是，造成了在母法中「另一類」的文資，但在運作上卻仍是「次一等」的古蹟。因此，我們是否應該正視歷史發展的現實，將歷史建築明確定義為次等古蹟，就成了迫切需要討論的議題<sup>80</sup>。其次，當2017年新修的《古蹟指定及廢止審查辦法》已確立了國定古蹟、市定古蹟的等級差異，且《歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法》中，亦暗示了古蹟與歷史建築之間的等級區分之際，順著這個脈絡，幾乎可推論出「國定古蹟／古蹟／歷史建築」的等級體系，只是此一潛在的等級體系尚未獲得官方與學界的關注與討論。最後，當古蹟與歷史建築的性質已經隨著文資爭議而不斷拉近，直到為歷史建築制訂了罰則，離開了登錄制的原意。那麼，是否該將歷史建築納入上述等級體系，並且更名為「指定制」會更為恰當並符合現實，亦即**整併為「國定古蹟／古蹟／歷史建築指定制」**，則是隨之而來必須面對的問題。

## 參考文獻

- 行政院文化建設委員會，2000。日本文化財保護法。臺北：行政院文化建設委員會。
- 2002a。文化資產之歷史建築業務資源手冊。南投：行政院文化建設委員會中部辦公室。
- 2002b。2001 歷史建築百景專輯。臺北：行政院文化建設委員會。
- 文芸、傅朝卿，2013。當代社會中遺產價值的保存與維護，建築學報，84：77-96。
- 王順治，2007a。文化資產實務執行參考手冊，1. 總則、古蹟與歷史建築。臺北：行政院文化建設委員會。
- ，2007b。文化資產實務執行參考手冊，2. 聚落、文化景觀。臺北：行政院文化建設委員會。
- ，2007c。文化資產實務執行參考手冊，4. 傳統藝術、民俗及有關文物。臺北：行政院文化建設委員會。

就法律上看，上述整併後的制度，其實更能體現尊重憲法所保障的財產權的要旨，亦即透過等級體系的適用，清楚呈現上下層級之關係，以給予不同法律效果，即強度不同之管制與保護措施（陳唯宗，2015：43、85）<sup>81</sup>。同時也讓歷史建築在納入罰則之後，能與古蹟的標準一同考量，來為是否提供更高的補助措施做法理上的背書。然而，此一整併亦勢必牽涉到後續法律、辦法的大幅修正，甚至是重新評定既有古蹟與歷史建築的價值與位置等。筆者期待後續能有更多相關的研究投入此一議題，以期建立更為完善與合理的文資保存制度。

## 誌謝

衷心感謝兩位匿名審查委員提供的寶貴建議與相關事例，以及國立臺灣藝術大學藝術管理與文化政策研究所諸位師長的指教，讓本研究更臻完善。筆者在此一併致上謝意。

<sup>80</sup> 例如劉新圓(2009)就認為，歷史建築因其保障確實較低，建議直接定位為「次等古蹟」來明確化其保障，且讓其再利用的原則比古蹟更為彈性。

<sup>81</sup> 可參考註 72 討論等級區分與保存強度之間的關聯性。

- ，2009。文化資產保存法有關古蹟歷史建築指定登錄之研究。內政部建築研究所自行研究報告。
- 王惠君主編，2004。歷史建築保存·維護·再利用執行手冊。屏東：屏縣文化局。
- 吳密察總策劃，2004。臺灣歷史建築百景專輯。臺北：行政院文化建設委員會。
- 林會承主編，2002。2001 臺灣文化資產保存年鑑：古物·古蹟·歷史建築。臺南：國立文化資產保存研究中心籌備處。
- ，2006。2005 臺灣文化資產保存年鑑：古物·古蹟·歷史建築。臺南：國立文化資產保存研究中心籌備處。
- ，2007。2006 臺灣文化資產保存年鑑：古物·古蹟·歷史建築。臺南：國立文化資產保存研究中心籌備處。
- ，2009。歷史建築清查，臺灣大百科全書。2021 年 4 月 18 日檢索自 <http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=4896>。
- ，2011。臺灣文化資產保存史綱。臺北：遠流出版公司。
- 林煥盛，1998。百年經驗：日本的文化財保護法發展歷程，歷史文物，8(9)：83-90。
- 洪致文，2016。像我們這樣的文化恐怖份子：文化資產與城市記憶守護筆記。臺北：前衛出版社。
- ，2019。不具文資價值背後：如何程序合法地「做掉」文化資產？鳴人堂。2020 年 8 月 26 日檢索自 <https://opinion.udn.com/opinion/story/11400/3869114>。
- 陳郁秀、林會承、方瓊瑤，2013。文創大觀 1：臺灣文創的第一堂課。臺北：先覺出版社。
- 陳昭榮，2011。我國古蹟指定法制之研究。國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 陳唯宗，2015。私有歷史性建造物之強制保存的法律關係論：兼論日本法制。國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 陳啟信，2019。由 2016 年修訂後《文化資產保存法》探討國內文化資產保存觀念變遷：以建築類文化資產為例，第十九屆文化山海觀國際研討會議論文集，頁：235-250。2020 年 3 月 2 日檢索自 <https://shanhaikwun.weebly.com/31532213132006123622.html>。
- 黃翔瑜，2017。戰後臺灣《文化資產保存法》的早期形構及其發展 (1945-1984)，博物館學季刊，31(4)：5-39。
- 傅朝卿，2001。歷史建築及其登錄之課題與問題，彰化藝文特刊，11：3-5。
- 楊金玉，2005。臺灣歷史建築緊急修復機制初探：以 921 以後震災重建區歷史建築為例。國立成功大學建築研究所碩士論文。
- 楊佳燕，2008。文化資產審議與行政程序法：以古蹟指定及歷史建築登錄法制實務為例。國立臺北教育大學文教法律研究所碩士論文。
- 漢寶德，2009。文資保存法該修補了，財團法人國家政策研究基金會國政分析。2020 年 8 月 20 日檢索自 <https://www.npf.org.tw/3/5791>。
- 漢寶德、劉新圓，2009。古蹟應實施分級制，財團法人國家政策研究基金會國政分析。2020 年 8 月 20 日檢索自 <https://www.npf.org.tw/3/5511>。
- 劉佳盈，2020。潛在文化資產保存補助之法律關係：以文化部私有老建築保存再生計畫為中心。國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 劉新圓，2009。歷史建築與文化資產保存法，財團法人國家政策研究基金會國政分析。2020 年 5 月 10 日檢索自 <https://www.npf.org.tw/3/6514>。

- ，2018。改為國定古蹟就升格了嗎？財團法人國家政策研究基金會國政分析。2020年8月20日檢索自 <https://www.npf.org.tw/1/18427>。
- 薛琴，2017。2016年版《文化資產保存法》之修訂及其意義，文化資產保存學刊，40：77-93。
- 蕭文杰，2018。那些年你以為被保存的「歷史建築」怎麼了？ARTouch。2020年5月12日檢索自 <https://artouch.com/column/content-226.html>。
- ，2019。文資的100種死法：那些「想做掉」與「被做掉」的文化資產，鳴人堂。2020年8月23日檢索自 <https://opinion.udn.com/opinion/story/11472/3890166>。
- ，2021。臺灣價值≠文資價值？臺南「湯德章故居」被判不具文資身分的幾項質疑，鳴人堂。2021年5月20日檢索自 <https://opinion.udn.com/opinion/story/11472/5329136>。
- Harrison, R., 2013. *Heritage: Critical Approaches*. Milton Park, Abingdon; New York: Routledge.

#### 作者簡介

洪伯勳現為阿姆斯特丹大學文化分析研究所博士候選人。

## Secondary Monuments or Alternative Cultural Heritage? On the Positioning of “Registration of Historic Buildings”

Po-Hsun Hung\*

### Abstract

In the past, the category of “historic building” in the Cultural Heritage Preservation Act was controversial as registered historic buildings could be demolished without penalty. However, the “registration” versus the “designation” of historic buildings and the meaning of historic building registration have rarely been discussed. In this study, relevant historical and official documents were analyzed. From the results, in contrast to the “compulsory” designation of monuments, the registration system for historic buildings was meant to be “encouraging” in nature, due to their large numbers. Over time, the locality of historic buildings challenged the uniqueness of monuments. In addition, the legal and practical ambiguity between historic buildings and monuments raised suspicion of political manipulation by review committees. Therefore, the central government incorporated a “compulsory” feature into the registration system through legal amendments and official declarations (no need for owner’s consent and addition of penalties for demolition). Moreover, an attempt was made to clarify the differences in the attributes between historic buildings and monuments and to revamp the system for registration of historic buildings. However, this study argues that, on the one hand, such developments and amendments have failed to provide a clear legal and conceptual distinction between monuments and historic buildings. On the other hand, recent changes in the nature of the registration system and the launch of the preservation and revitalization of private old buildings program by the Ministry of Culture in 2017 have led to ambiguity in the positioning of the registration system for historic buildings (including the sub-category of commemorative buildings). Whether historic buildings should be incorporated into the monument designation system, based on the current reality, must be urgently addressed.

Keywords: Cultural Heritage Preservation Act, designation, registration, historic buildings, private old buildings

\* PhD Candidate, Amsterdam School for Cultural Analysis, University of Amsterdam;  
E-mail: s264288@gmail.com