

從文資法修訂 談與世界遺產保護趨勢之接軌

撰文 | 李智仁 (實踐大學企業管理系助理教授)

圖片提供 | 新北市立淡水古蹟博物館

2016年7月12日立法院三讀通過「文化資產保存法」修正案，同年7月27日經總統公布全文113條並施行，宣示政府保障文化資產的決心。本次修法中參酌聯合國世界《保護世界文化和自然遺產公約》(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)及無形(非物質)文化遺產等公約，對文化資產類別定義與保存原則等規範重點，落實於法案條文中，使我國文化資產之保存工作，得進一步與國際接軌。本文認為有形或無形文化遺產之保護重點應該側重於該文化遺產的持續性、完整性與親近性，在未來新法的適用過程中，亦可進一步檢視是否呼應。而徒法不足以自行，政府機關與民間如何良好對談並促成合作，共同面對文化資產保存上的實際問題，也是本文的重點所在。

On July 12th, 2016, the amendment of "Cultural Heritage Preservation Act" was passed on the third reading, on July 27th of the same year, the act was announced and implemented so as to show the determination of the government for protecting cultural assets. During the process of amendment, the "Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage" and other intangible cultural heritage conventions were taken into consideration so that the definition for types of cultural assets and the rule for preserving as well as other related codes could be put into effect in order that the preservation work on the cultural assets of Taiwan can be one step closer to international standards. In this article, the essence of tangible or intangible cultural heritage protection should focus on the persistency, integrity and affinity of cultural heritage and in the future, the new law can be used to examine its validity. But we could not only depend on the new laws. The government and the local how to communicate and cooperate to face the problems of preservation the cultural heritage were also an important point of this article.

人類透過傳承與繁衍，將生命與知識進行延續甚至賦予新生；而民族文化與世界文明，則有賴文化資產蘊藏其資訊，藉由後人的開啟與解讀，讓文化價值與脈絡世代流傳。縱使世界各地有其區域性之文明更替，但文化資產之保護議題所具有的跨地域性，世界各國也逐步形成共識。從而，《聯合國憲章》(United Nations Charter)第一條第三項中便規定，聯合國的宗旨是

為「促成國際合作，俾解決國際間關於經濟、社會、文化及人類福利性質之國際性問題，並於不分種族、性別、語言或宗教的前提下，增進並激勵對於全體人類的人權及基本自由之尊重」。而眾所周知的聯合國教育、科學暨文化組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) 也在 1945 年 11 月 16 日由 44 個聯合國會員國在倫敦成立，宣告致力於文化遺產保存與維護工作之推動與援助。

2016 年 7 月 12 日立法院三讀通過《文化資產保存法》修正案，也同樣宣示著政府保障文化資產的決心，於同年 7 月 27 日經總統華總一義字第 10500082371 號令修正公布全文 113 條；並自公布日施行。

世界遺產的國際保護趨勢

由於時代與歲月之更迭，以及各國法制化過程的差異，文化資產之定義與範疇或有所不同；更有甚者，文化資產是否應具普世性抑或僅具原屬性，也產生過不同觀點的論辯。然不容忽視者，文化資產應當屬於人類的共同遺產，除了能在合理法制基礎下共同保護與管理外，也可讓全體人類共享；惟為保障民族的文化認同，讓文化資產能夠成為民族文化得以依附的載體，也應當保障文化資產不受他國侵奪（或被侵奪者可行使追索權），以全備民族的文化自信，並促使民族文化脈絡得以延續。而上述觀點，也是文化資產保護的重要基礎，無論是透過制度的設計抑或法制之建立。

觀察國際間保護的趨勢與法制實踐過程，可以發現 1956 年 12 月 5 日 UNESCO 在第九次大會中，即通過決定國際間考古發掘應用的原則，稱為《國際考古發掘原則建議書》（Recommendation on the International Principles to Archaeological Excavations）。該文件主要內容旨在規範考古發掘的定義、原則、國際合作、古物交易、嚴防秘密發掘及走私各國在佔領區的發掘與歸還方式。會議中也要求會員國家應在本國內，採用一切法律程序，配合國際考古發掘原則，使其精神得藉由法制產生實際效力。其次，UNESCO 也在 1970 年 11 月 14 日於巴黎通過《關於禁止和防止非法進出口文化財產和非法轉讓其所有權的方法公約》，該公約亦旨在透過國際間的合作保護各國文化財產之安全，同時也要求會員國必須制定國內相關規章或法律以資保障。而在各類國際公約中，最重要者首推 UNESCO 於 1972 年巴黎第 17 屆會議中所通過的《保護世界文化和自然遺產公約》（Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage）。公約內容總計 34 條，並分為八個部分；第一部分為文化和自然遺產的定義，第二部分為文化和自然遺產的國家保護與國際保護，第三部分為保護世界文化和自然遺產政府間的委員會，第四部分規定保護世界文化和自然遺產基金，第五部分為國際援助的條件和安排，第六部分為教育計畫，第七部分為報告，第八部分為最後條款，就文化遺產和自然遺產保護而言乃最重要之公約。



巴黎塞納河畔的艾菲爾鐵塔為世界最高的文化遺產

鑒於 1972 年《保護世界文化和自然遺產公約》此等規範性文件對於文化遺產之保護產生有效且深遠之影響，UNESCO 於 2003 年 9 月 29 日至 10 月 17 日在巴黎舉行的第 32 屆會議中，考量 1989 年的《保護民間創作建議書》、2001 年的《教科文組織世界文化多樣性宣言》和 2002 年第三次文化部長圓桌會議通過的《伊斯坦布爾宣言》(Declaration of Istanbul) 中，均強調無形文化遺產 (亦有稱為非物質文化遺產) 的重要性，同時慮及無形文化遺產與有形文化遺產和自然遺產之間相互依存的關係，以及無形文化遺產對於人類社會在創作、保護、保持和創新方面均可發揮影響，也可為文化多樣性與人類創造性有所貢獻，從而在 10 月 17 日會議通過了《保護無形文化遺產公約》(Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage)，這是一項關於無形文化遺產保護的重要國際公約，也成為各會員國制定相關國內法時的國際法依據。

而無論有形抑或無形文化遺產，保護的重點應該側重於該文化遺產的持續性、完整性與親近性。所謂「持續性」，意指對於文化遺產的保存應屬完善，但並非永遠停滯不動而不可流通 (如於外地策展)，只要在得以保障其不致毀損的情況下即可；而「完整性」則在強調該遺產所

欲彰顯的文化價值與邏輯不應當被切割或碎片化，若能還原至遺產應有的起初狀態，應盡力為之或給予配合；最後，「親近性」的意涵在於強調文化遺產與人類間的互動與親近本質，因為文化遺產既屬人類共同遺產，在不影響或破壞文化認同的前提下，所有人都應該有權利去接觸、欣賞及運用，也因此，文化資產應該有一個適當的國際分布，俾增進親近機會。

總體而言，保護文化資產（無論有形或無形）的意識已得到世界大多數國家的認同，並有國際公約以及各國具體化的法律進行規範與保障，實為人類之大幸。誠如 1954 年《海牙公約》的前言所言：「任何文化資產如遭受損失，就是全人類遺產所遭受之損失。」也如 1972 年《世界保護自然及文化遺產公約》的前言中所述，「文化遺產構成人類共同遺產（world heritage of mankind）的一部分」，所傳達者無他，亦即文化遺產的傳承不單只是區域性的任務，而是全人類的共同使命。

文化資產保存法之修訂與接軌

「為保存及活用文化資產，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」這是我國《文化資產保存法》第一條所揭櫫的立法目的，與上文中所提的各類精神大致相符。追溯本法的立法沿革，係於 1982 年 5 月 26 日頒布，立法之初由於參考日本法律，加上對於文化資產維護的經驗不足，政府部門對文化資產尚未形成清楚概念，從而當時的法律主要為日後的古蹟維護提供了法律基礎，在國情不同狀況下，實務運作上產生了不少問題（例如技術上之需求或相關補償等規定都不合時宜）。

經過多年運作與摸索後，無論就決策、規範、定義或技術等層面，在法制的呈現上日臻成熟。2016 年 7 月 27 日修正通過後的《文化資產保存法》，共計 11 章 113 條，修正重點包括：保障文化資產保存普遍平等之參與權，並擴大公民參與程序；新增紀念建築及史蹟類別，並針對我國特有珍貴之植物、礦物、特殊地形及自然現象等增加自然紀念物之類別，以強化臺灣土地與歷史之連結；透過學校教育體系，來實施文化資產保存教育；明訂原住民族文化資產特別辦法，重視多元族群文化資產之保存；增加對文化資產保存工作之獎勵規定；提高對破壞文化資產之處罰等。此外，本次修法除可解決目前文化資產保存實務上，擴大公民參與之問題，且新增紀念建築、史蹟及自然紀念物等類別，以此強化臺灣土地與歷史之連結。另值得重視者，在於將聯合國世界文化遺產及非物質文化遺產等公約中，對文化資產類別定義與保存原則等規範重點，落實於法案條文中，以遵守此等國際公約之精神，使我國文化資產之保存工作，得進一步與國際接軌。本次修正可以說是歷次修正幅度最大，而影響層面最廣的一次，也可以說是文資法自 1982 年制定執行以來，依照過去許多實際執行的困境、並且考量時空背景不同，所做出的全面性修正，意義非凡。

本次修法對於文化資產賦予嶄新定義，旨在落實聯合國前揭有形與無形文化資產保護公約之內容。新法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：

一、有形文化資產：

(一) 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。
(二) 歷史建築：指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。
(三) 紀念建築：指與歷史、文化、藝術等具有重要貢獻之人物相關而應予保存之建造物及附屬設施。
(四) 聚落建築群：指建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝術或科學價值之建造物群或街區。
(五) 考古遺址：指蘊藏過去人類生活遺物、遺跡，而具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域。
(六) 史蹟：指歷史事件所定著而具有歷史、文化、藝術價值應予保存所定著之空間及附屬設施。
(七) 文化景觀：指人類與自然環境經長時間相互影響所形成具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域。
(八) 古物：指各時代、各族群經人為加工具有文化意義之藝術作品、生活及儀禮器物、圖書文獻及影音資料等。
(九) 自然地景、自然紀念物：指具保育自然價值之自然區域、特殊地形、地質現象、珍貴稀有植物及礦物。

二、無形文化資產：

(一) 傳統表演藝術：指流傳於各族群與地方之傳統表演藝能。
(二) 傳統工藝：指流傳於各族群與地方以手工製作為主之傳統技藝。
(三) 口述傳統：指透過口語、吟唱傳承，世代相傳之文化表現形式。
(四) 民俗：指與國民生活有關之傳統並有特殊文化意義之風俗、儀式、祭典及節慶。
(五) 傳統知識與實踐：指各族群或社群，為因應自然環境而生存、適應與管理，長年累積、發展出之知識、技術及相關實踐。

定義無法窮盡，自古皆然。在新法施行後，因為定義所產生的疑義或所衍生的問題（例如古蹟依據主管機關分類或再利用等議題是否有不同的適用標準）也會逐漸形成，但吾人仍樂觀其成，相信在論證中能夠促使我國文化資產保護法制更臻完備，也會讓我國的法制與國際接軌的密度更高。

淡水文化資產保存之現在與未來

2002年初，文化部（原行政院文化建設委員會）陸續徵詢國內專家學者並函請縣市政府及地方文史工作室提報，推薦具「世界遺產」潛力之潛力點名單。該年底並邀請國際文化紀念物與歷史場所委員會（International Council of Monuments and Sites, ICOMOS）副主席西村幸夫

(Yukio Nishimura)、日本 ICOMOS 副會長杉尾伸太郎 (Shinto Sugio) 與澳洲建築師布魯斯·沛曼 (Bruce R. Pettman) 等教授來臺現勘各潛力點，於 2003 年正式公布 12 處臺灣世界遺產潛力點，並於 2010 年底調整增至 18 處。其中，淡水紅毛城及其週遭歷史建築群即為人文遺產潛力點之一。有鑑於此，新北市政府文化局（原臺北縣文化局）為迎接「挑戰 2008 國家重要發展計畫」，並針對古蹟的保存、維護、再生及世界遺產資料的收集等方向努力，冀望透過結合社區總體營造的力量，經營出一個具優質文化的觀光重鎮，於 2005 年 7 月 1 日成立了「淡水古蹟博物館」，對全國的古蹟保存與觀光營運，均為嶄新的嘗試。

喜迎文資法修訂之際，不容諱言者，雖然新法擴大文化資產的保護範圍，但是否具備足夠的經費用以保護、修復或維運，甚至給予所有權人應有的補償或獎助？依據文資法第 11 條所設立的文化部文化資產局（簡稱文資局），除應持續與地方政府合作，共同保存維護全國文化資產外，透過基本資料建檔、詳實的調查研究、定期追蹤紀錄以保存文化資產的價值與脈絡；淡水古蹟博物館的屬性較為特殊（歷史建築群本身便是文化資產、且多具備開放性空間），加以有形與無形文化資產的分布狀態具有高度敘事軌跡與文化脈絡，應與文資局進行深度且完整的規劃，並善用各類金融制度（例如藝術品信託）協助補足可能的資金缺口，讓文化資產的保存工作更符所需、更切實際。

「文化權為基本人權，國家除了尊重創作自由，更應積極建構支持體系，讓所有人平等地近用文化資源，達到實現文化公民權目標。」這句話不僅是文化部鄭麗君部長的施政理念，也是與國際趨勢接軌的體現。文化資產的良好保存與利用，是文化權的實踐，當然，也考驗著政府與人民的集體智慧。