

國立臺灣大學文學院人類學系研究所

碩士論文

Department of Anthropology, College of Liberal Arts

National Taiwan University, Master Thesis

遺址保存的理論與現實：

淺論《文化資產保存法》的考古規範

Articles in the “Cultural Heritage Preservation Act”

Related to Archaeology : Preservation of Archaeological

Sites in Theories and Practices

林芳儀

Fang-yi Lin

指導教授：陳有貝博士

Advisor : You-bei Chen, Ph.D

中華民國104年07月

July 2015



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

遺址保存的理論與現實：

淺論《文化資產保存法》的考古規範

Articles in the “Cultural Heritage Preservation Act”
Related to Archaeology : Preservation of Archaeological
Sites in Theories and Practices

本論文係林芳儀君（學號R99125001）在國立臺灣大學人類學系完成之碩士學位論文，於民國104年7月29日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

陳有貝

（指導教授）

屈慧麗

陳光烈

林瑋媛

系主任

中文摘要



考古遺址屬於全人類共有的文化資產，應該受到有關法律的規範與保護。

我國文化資產相關法規始於 1930 年，至今已有 80 餘年。從古物、古蹟到遺址，法律對考古學的規範漸趨完善。現行《文化資產保存法》以專章 16 條內文對遺址主管機關責任義務、遺址分級制度、列冊指定法律程序、發掘資格、工程發現遺址的停工義務等進行規範。然而，目前的法條內容多處與考古學理不相合，實務上甚至可能阻礙考古學保存研究工作的進行。

本文從筆者自身經驗出發，藉由過去實務操作的事件案例，點出幾個臺灣考古學正面臨的法規和實務困境，同時針對因應之道提出個人淺見。

筆者認為，要有效阻止頻繁發生的遺址破壞事件，短期急需制訂臨時法規範將所有考古遺址納入法律範疇，中程需對《文化資產保存法》內容及結構進行修訂，長程需推廣考古學的公共教育，引發民眾對考古學的興趣，增加對考古學及遺址的了解，進而認同遺址保存研究的價值。

關鍵字：考古學、考古遺址、文化資產保存法、文化資產保存作業、遺址工程、考古推廣教育

Abstract



Archaeological sites belong to all the peoples of the world. They should be regulate and protect by the laws.

Cultural heritages' law start from 1930s, in ROC. From antiquities, historic monuments to archaeological sites, regulation of the law for archaeology are becoming complete.

Nowadays, "Cultural Heritage Preservation Act" have 16 articles about archaeology, duty of competent authority, classification of sites, record or designated and publicly declared procedures of sites, excavation qualifications, suspended and reported to administration when the site is under construction. However, some of current articles are inconsistent with archaeological concepts, even obstructed protection or research works in archaeology.

This essay take some cases from me to raise some dilemma of law and actual manipulation, regarding some methods to deal with. In my opinion, to keep one from destroying archaeological sites, in the short term, we need temporary prescription to all sites in law. In the middle term, revising articles and structure of "Cultural Heritage Preservation Act". In the long term, archaeological public education is the ultimate for protection work.

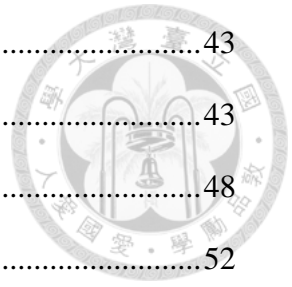
keywords : archaeology 、 archaeological sites 、 Cultural Heritage Preservation Act 、 archaeological public education 、 development project on site.

目錄



第一章 前言與研究緣起	1
第二章 我國文化資產保存法規的發展與變遷	3
第一節 我國首部文物保存的法律規範	4
第二節 新文化資產保存概念的融入：《文化資產保存法》(71 版)	6
第三節 文化資產概念的修正與文化保存概念的強調： 《文化資產保存法》(94 版)	8
第四節 小結	10
第三章 我國遺址保存發展史	12
第一節 關注漸增：1980 年代至 2005 年	12
第二節 大型搶救考古事件：1980 年代至 2005 年	14
案例一：卑南遺址	14
案例二：十三行遺址	16
小結	18
第三節 新的關注與討論：2005 年迄今	19
第四節 工程競合遺址：2005 年迄今	21
第四章 考古實務經驗案例與初步分析	25
第一節 考古遺址、遺物、遺跡之所有權歸屬	25
案例一：遺物所有權—富源遺址發掘的遺物補償價金	25
案例二：遺物採集權：合法性與合理性—東部遺址採集觀光團	28
第二節 法規範疇	32
案例三：發掘的地主同意書要件—公共利益與個人財產法益的權衡	32
案例四：正宮或小三：考古遺址列冊與否的權力問題	38

第三節 公權力執行.....	43
案例五：遺物破壞之法律咎責：亮島人二號無頭記.....	43
案例六：石槽失而復得記：無法有效執行的公權力.....	48
第四節 社會現況.....	52
案例七：試掘經費與土地所有權：我的土地為什麼要我出錢？.....	52
第五章 議題討論與借鏡.....	59
第一節 議題討論.....	59
議題一：我國考古遺址與遺物的所有權究竟歸誰？.....	59
議題二：私人遺址土地的遺址資訊註記制度.....	62
議題三：錯誤的相遇：當工程遇上遺址.....	64
第六章 結語.....	74
參考資料.....	76
網路資料來源.....	79
附錄一、節錄《文化資產保存法》部分條文 (100.11.09 修訂).....	80
附錄二、《古物保存法》全文 (19.06.02 公布；71.05.26 廢止).....	87



圖目錄



圖 1 國定卑南遺址月形石柱現況.....	16
圖 2 十三行遺址搶救發掘情況(圖片引自《十三行遺址：搶救與初步研究》).....	17
圖 3 國定十三行遺址保留區現況.....	18
圖 4 國定十三行遺址保留區及遺址告示牌.....	18
圖 5 在社群網站上由一般民眾自主而成的惠來遺址守護社團(擷取日期：2015.07).....	21
圖 6 臺中惠來遺址公園遺址展示現場.....	22
圖 7 富源遺址山丘全貌.....	26
圖 8 富源石壁，周圍作物為檳榔樹.....	26
圖 9 富源遺址石壁周圍出土的史前鋪石地面.....	33
圖 10 富源遺址私人地主鍾先生多年務農過程中拾獲的穿孔矛簇形器.....	33
圖 11 七腳川遺址原本的旱田情況.....	39
圖 12 農田地表及四周可以看到許多史前陶片.....	39
圖 13 2015 年 1 月農地由旱田變成水田.....	39
圖 14 如今農田及周圍地表不復見史前遺物.....	39
圖 15 水尾庄遺址原先是一處香蕉園(照片攝於 2013 年 6 月 20 日).....	40
圖 16 地表可見大量史前遺物(照片攝於 2013 年 6 月 20 日).....	40
圖 17 水尾庄遺址農地全面翻整(照片攝於 2013 年 11 月 23 日，尹意智).....	40
圖 18 翻整後地表僅能看到少量細碎陶片(照片攝於 2013 年 11 月 23 日，尹意智).....	40
圖 19 馬祖亮島島尾遺址群全貌.....	44
圖 20 亮島人二號首次出土情況顱骨部分清楚可見(2012 年 7 月).....	44

圖 21 亮島人二號出土全貌(2012 年 11 月).....	44
圖 22 缺失的亮島人二號頭骨(2012 年 11 月).....	44
圖 23 亮島人二號頭骨修復後樣貌 (引自《馬祖亮島島尾遺址群發掘及亮島人修復計畫》).....	44
圖 24 月眉 1 號遺址過去地表情況(照片攝於 2013 年 6 月，尹意智).....	49
圖 25 月眉石槽原先在遺址地表情況(照片攝於 2013 年 6 月，尹意智).....	49
圖 26 月眉 1 號遺址整地後的情況(照片攝於 2013 年 12 月，尹意智).....	49
圖 27 月眉石槽原先所在之處(照片攝於 2013 年 12 月，尹意智).....	49
圖 28 港口遺址遠景(2013 年 7 月)	53
圖 29 本事件預定開發地點(2013 年 8 月)	53
圖 30 預定開發地點周圍地表可以看到 多件斧鋤形器(2013 年 8 月).....	53
圖 31 預定開發地點周圍地表可以看到 多件史前陶片(2013 年 8 月).....	53
圖 32 由筆者規劃執行的 2015 新北市考古生活節國定遺址推廣活動	73
圖 33 期望透過活潑有趣的體驗活動 增加一般大眾對考古學的認識及興趣	73
圖 34 藉由推廣教育增加一般民眾對考古學的了解，進而認同遺址的保存維護工作 ..	75




第一章 前言與研究緣起



文化資產屬全人類共有。我國《文化資產保存法》第 1 條開宗明義：『為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。』該法第 3 條第一項第二款，『本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產：…二、遺址：指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡及其所定著之空間。』因此「遺址」屬於文化資產的一部分，其保存維護與活化利用皆很重要。

我國與文化資產相關的法律規範最早始於 1930 年的《古物保存法》。該法規範對象雖係古物，實際上卻是以考古遺物為主要對象(黃翔瑜 2012：61)。該法第 7 條『埋藏地下及由地下暴露地面之古物，概歸國有。』明確指出，考古遺物係歸國家所有。1982 年《文化資產保存法》施行，取代了原有的《古物保存法》。該法參考當時國際上的文化保存概念，以「文化資產」一詞將古物、古蹟、民族藝術、民俗及有關文物和自然文化景觀等五大項目納入範疇，以法律明文給予保護及規範。自此「文化資產」成為我國指稱具有歷史、文化或藝術價值等相關資產的正式名稱。2005 年，基於社會實際需求進行整體結構性修正後的《文化資產保存法》公告施行。該法將「文化資產」的範疇擴大至古蹟、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物、古物及自然地景等七大項目。自此「考古遺址」正式獨立作為法律規範的對象。

2005 年施行的《文化資產保存法》以專章 16 條內文對考古遺址的發掘資格及條件、主管機關應盡責任義務、遺址分級制度、列冊指定等法律程序、工程遭遇遺址的停工義務等內容進行規範。然而，施行不久即有考古學家注意到法規與考古學概念不盡契合之處，有些規範甚至成為考古學研究保存工作的阻礙。



2008 年起因為個人大學時期的法律學習背景，加上對考古學「事件」的接觸和見聞漸增，筆者開始關注我國《文化資產保存法》中與考古遺址相關的條文內容。自 2011 年夏天起，筆者陸續參與幾項田野發掘工作，同時承接部分研究計畫案的助理工作，因而有機會處理田野準備工作的行政業務，與《文化資產保存法》有了實際的接觸，親自體會到法規在實務操作上導致的困境。2013-2014 年間，研究所的尹意智學長承接花蓮縣的遺址監管員工作，在每個月 1 到 2 次隨同赴花蓮巡察的機會中，筆者對於臺灣考古學的發展現況有了更深入的了解，對於現行法規的困境以及可以著墨討論的方向也有了更多的想法。有感於現實中的諸多實務困境，以及法律規範的不完善之處，致使考古遺址的保存維護無法有效執行，筆者決定從自身經驗出發，提出幾個臺灣考古學急需面對與解決的問題，希望能為臺灣考古遺址的保存維護盡一份棉薄之力。

本文架構於第二章先行闡述我國文化資產法律規範的發展與變遷，便於後續理解一些議題之由來脈絡；第三章簡短回顧近年臺灣考古學者對於有關法規提出的疑問和關注，以及 1980 年代至今的幾個遺址搶救事件；第四章以筆者親身經歷和聽聞的考古學實務案例出發，點出我國考古遺址和遺物保存維護的現況困境，並就案例事實進行討論後提出個人的初步想法；第五章針對幾個議題進行深入的分析與討論；第六章是全文之結語，也是筆者對於本研究議題未來發展的一些想法及建議。

第二章 我國文化資產保存法規的發展與變遷



1920 年代起我國政府組織架構調整編制，逐步將古物的保存作業體制化與專業化。1928 年 4 月設置的大學院古物保管委員會是我國首度在政府組織科層中設置專門進行古物、古蹟管理、研究及發掘的組織。該委員會的組織條例也是我國文化保存法制的首創。組織條例第 1 條開宗明義，該組織為『中華民國大學院專門委員會之一，專管計劃全國古物古蹟保管、研究及發掘事宜。』由於涉及「發掘」事宜，筆者認為所稱「古物、古蹟」應涵蓋了考古遺物及遺址。根據黃翔瑜(2012：55)的看法：

首見規範「考古發掘」一項，不僅反映 1920 至 1930 年代中國現代考古學發展的新趨勢，也默默導引國家文化保存標的之典範移轉的事實，即從過去以「款式的古器物」為核心，逐漸向「考古出土物件」遞移的涵攝過程，由此擴大了國家文化保存事業的視野及其範疇。

此外，黃翔瑜(2012：60)認為：

在施政的法理依據上，也由早期行政命令治理（即以政府行政命令進行治理手段）逐漸邁向法制治理（以法律為治理方式）階段。...國民政府文化保存體制的建構及其發展趨勢，似意味著當年中國學術典範移轉及其引發的效應，亦由傳統金石古器物學邁向中國現代考古學的過程。

1927 年 4 月我國對於古物的權責改採保存研究與保存行政分離制：由大學院古物保管委員會及後來的中央古物保管委員會進行研究規劃，特別著重於考古挖掘及古物古蹟保存研究；另由內政部主導保存行政業務，著重於名勝、古蹟、古物保存管理之行政執行(黃翔瑜 2012)。然而，原先文物保存法制化的作業緩步進行，在 1929 年突發的兩個地方爭權事件促使之下，加快了我國第一部規範國家古物法規的制定及施行。

第一節 我國首部文物保存的法律規範



1930年6月2日政府公告《古物保存法》，是我國第一部以明文規範文化資產保存維護相關的法律。該法規範的對象為「古物」，第1條闡明『本法所稱古物指與考古學、歷史學、古生物學及其他文化有關之一切古物而言』。然而，該法其餘條文及子法—《古物保存法施行細則》，皆未再對「古物」做出較明確之定義。該法第7條提到『埋藏地下及由地下暴露地面之古物，概歸國有』，表明「由地下出土」的考古遺物所有權歸屬，同時以法律條文進行規範。綜合前述二項條文內容，考古發掘出土之人工遺物及自然遺留屬該法保護規範的對象，概歸國家所有。

《古物保存法》的制定除了是國家組織編制修改過程中的規劃，外力因素的推進更是一大主因。當時的社會上長期盛行盜掘、盜賣古物的風氣，加上外國人士在我國進行的古物挖掘、收藏、販運行為，以及地方政府對於地下古物權責和管理權限的質疑與挑戰，都是重要的推動力。

1928年12月30日河北省發生的「商震訴辭案」¹，以及1929年10月8日河南安陽殷墟爆發的「何日章案」²，皆為地方政府爭取境內地下古物權責的重要案例。黃翔於(2012: 65)認為，受到這兩起事件的影響，促使中央政府加速推動《古物保存法》的制定。由於法規設計的重點之一是因應處理該二起事件，故

¹ 1928年12月30日，河北省政府主席商震因省內古物盜賣情況嚴重，先行通令全省非經省府許可不得任意在境內發掘古物，並向國府提出訴願，要求中央儘速擬定法律，嚴禁私人發掘古物，保全民族的文化遺產，維護國家的主權之完整(黃翔瑜 2012: 63-64)。

² 1929年10月8日，史語所在河南安陽殷墟考古的現場爆發了「何日章案」，挑起中央研究機構(史語所)與地方文教單位(河南圖書館與民族博物館)對文化保存事權爭奪之激烈對峙。雙方僵持3個月之久。何日章等人認為，出土古物應由在地同意開挖、就地保存。(黃翔瑜 2012: 64-66)

而形成以「考古出土遺物」為法條規範的核心內容；法規中亦明確指出以「中央政府」作為行政管理的權責單位。唯該法名稱似仍沿習我國長期以來對「古物」的慣稱因而未加以更改。



《古物保存法》的條文內容³不僅說明文化保存事業是國家政府的責任，該法第 7 條內文亦彰顯我國境內地下出土之古物皆屬國家所有的觀點。1930 年 6 月 2 日公告施行後全國考古出土遺物的行政權責歸屬中央，釐清了中央與地方政府的文化保存權責。隨後於 1931 年 7 月 4 日公布施行《古物保存法施行細則》，作為法規執行細節的準則。兩部法規針對法規的標的對象、行政組織的設置管理、保存作業流程、古物流通規範、古物保存方式及出土物件所有權等內容進行規範與說明，同時也原則上禁止外國人士在我國境內進行考古發掘，並且加強考古遺物流向國外的限制與規範。

雖然《古物保存法》有意對當時國內的困境提出因應和解決之策，同時也對國家古物的所有權責進行宣示與規範，卻似無法有效落實。黃翔瑜(2012：78-79)認為是因為古物的主管機關位階調降、經費預算的縮減、政府體制內的權責競爭衝突等因素，使得該法效益自 1934 年後漸減；1937 年以後受到戰爭動亂影響，政府無暇管轄國家古物的保存維護及管理，該法之效力幾乎無法施展；1943 年在內政部發起中央古物保管委員會復會的行動，最終卻因教育部基於分別權責的反對意見無疾而終。自此我國有關國家古物的行政管理權責依附於其他單位的業務之下，對古物的保存維護與行政管理無法有效運作，亦無積極作為。

1960 年代中國大陸傳來文化大革命的消息，許多珍貴的古物受到破壞，消失殆盡。與此同時我國政府開始在臺推行文化復興及保存工作，作為因應的政策。自 1930 年至 1960 年代，《古物保存法》已然施行 30 餘載，加上政治動盪後國家體制架構變化，原有的法規已經不適用於社會，故而著手進行修法作業；後因法

³ 《古物保存法》全法條文內容請參見本論文「附件二」。

規修改層面廣大，過程中決定另行制定新法規《文化資產保存法》，並於該法公告施行的同時終止《古物保存法》。

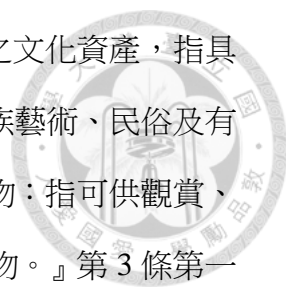


第二節 新文化資產保存概念的融入：《文化資產保存法》(71 版)

20 世紀後半葉，全球社會發展在社會形態及制度上皆有許多改變。世界文化的頻繁接觸及引入對我國文化風俗、生活習慣等有重大的影響及改變；同一時間鄰近的日本、韓國及歐美國家皆已立法保存自己國家的文化資產。鑒於原有《古物保存法》自 1935 年 11 月修正公布後施行已 40 餘載，為有效保存維護宣揚我國文化資產，1968 年起內政部及教育部展開新法修訂工作。歷經多年努力在 1979 年提出「文化資產保存法」草案。

《文化資產保存法》立法說明提到：原有《古物保存法》自 1930 年施行後於 1935 年進行過一次修正，該法條文精簡且多為原則性之規定，對於違反法律規範者應如何處置少有論及，故導致法規執行效果不彰。此外，原先對「古物」範圍及種類的定義係依照 1935 年 6 月訂定的《暫定古物之範圍及種類大綱》，內容包含古生物、史前遺物、建築物等 12 類。建築物該項包含遺址在內，因而使古蹟屬於《古物保存法》的範疇；然而古蹟的保存維護實則不同於古物，因此無法有效受到法律的保護及規範。隨著我國社會的快速發展，工程建設積極進行，急需一個能夠有效保存維護古蹟的因應措施與法律規範。故邀集專家學者進行討論，共同研擬新的法規。

新法規參考國際社會中文化保存的情勢與聯合國教科文組織的相關規定，以「文化資產」一詞統稱規範對象，並依照規範對象性質上的差異，區分為古物、古蹟、民族藝術、民俗及有關文物、自然文化景觀等 5 大項目。新法於 1982 年總統府公報第 3986 號以總統令公告施行，同時廢止原有的《古物保存法》。



《文化資產保存法》第 3 條第一項前段明示，『本法所稱之文化資產，指具有歷史、文化、藝術價值之左列遺產。』包含古物、古蹟、民族藝術、民俗及有關文物、自然文化景觀等五大類別。第 3 條第一項第一款『古物：指可供觀賞、研究、發展、宣揚而具有歷史及藝術價值或經教育部指定之器物。』第 3 條第一項第二款『古蹟：指古建築物、遺址及其他文化遺跡。』由此可知，該法中「考古遺物」和「遺址」分屬於法規的「古物」與「古蹟」範疇，受到不同法律條文規範；除此之外，兩個類別的主管機關也不相同，根據該法第 4 條及第 5 條，「古物」主管機關為教育部，「古蹟」為內政部。

然而《文化資產保存法》規範的對象並非考古學概念上所稱的全部遺址和遺物。該法第 10 條明定「古物」於造冊層報教育部存案後構成，遺址則需經歷「古蹟」的構成要件：該法第 27 條第一項明訂『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。』因此，未經指定的考古遺址非屬於該法所指「古蹟」，也不受到法律保護規範。

有關考古遺址和遺物的所有權，第 17 條第一項明示，『埋藏地下、沉沒水中或由地下暴露地面之無主古物，概歸國家所有。』第 20 條第一項規範，『古物之採掘，由教育部指定公立古物保管機構或核准有關學術研究機構為之。』第 32 條第一項，『埋藏地下、沉沒水中或存在於地上之無主古蹟，概歸國家所有。』上述三個條文皆顯示出，考古遺址與遺物的所有權係歸國家所有。

相對於《古物保存法》時期，因應我國社會對文化資產的保存意識興起，加上多起實務經驗的評估考量(如 1980 年代的卑南遺址搶救發掘)，《文化資產保存法》對於工程期間發見古物與古蹟的情況進行規範。該法第 18 條『公私工程於施工中發見古物時，應即停止工程之進行，並依前條之規定處理。主管機關認為有必要時得繼續發掘古物，唯對於工程延誤或其他損失應酌予補償。』第 33 條

『公私工程於施工中發見古蹟時，應即停止工程之進行，並依前條之規定辦理。主管機關認為有必要時得繼續發掘古蹟，唯對於工程延誤或其他損失應酌予補償。』因此，不論是公家或私人的工程行為，只要過程中發見古物或古蹟，皆需立即停工通報主管機關，並依法律規範進行後續處理。該法第 34 條也提到，『古蹟所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求古蹟主管機關之意見。政府機關策定重大營建工程計畫時，應先調查工程地區有無古蹟。』故而政府機關在制定公共計畫與重大工程時，也必需將古蹟的調查確認納入前置工作，同時徵求主管機關的意見，將工程預定範圍內的古蹟保存維護納入規劃考量。

第三節 文化資產概念的修正與文化保存概念的強調：

《文化資產保存法》(94 版)

《文化資產保存法》(71 版) 施行 24 年後，鑒於未能周全解決許多實務上遭遇的問題，同時為了統一文化事權、釐清文化資產定義、將文化資產保存業務專業化、保障私有文化資產所有人權益、鼓勵傳統技藝宣揚及傳承、強化管理維護與活化文化資產的能力，因而對該法進行一次全盤性的檢修(節錄自立法院議案，院總第 1082 號，委員提案第 4133 號文書)。

2001 年鑒於既有《文化資產保存法》在古物、古蹟、歷史建築等類別法規不夠周延完善，加上存有實務執行之困難，由漢寶德先生主動邀集學者研擬推動修法。同年 6 月文建會邀請主管機關和專家學者進行會商，認為需要整體和結構性的修法方能解決既有問題。2002 年底完成修改草案，歷經行政院及立法院審議修正，於 2005 年 2 月以總統令公布，11 月起施行(參考自林會承 2012: 129)。

本次修法重點包含文化資產類別的調整與增加、主管機關的變更、強調並重保存與再利用、中央及地方政府的分責協同組織架構、古蹟指定與登錄制度的並用、聚落保存的推動等項目。重點變更之一係為了參考聯合國教科文組織的相關

架構以及《保護世界文化和自然遺產公約》精神，將《文化資產保存法》的規範對象修正為古蹟、歷史建築及聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術民俗及有關文物、古物自然地景等七大類別(第 94 卷第 6 期院會紀錄：809-812)。新修法規也強調文化資產保存之優位性，希望能促進公部門對文化資產的積極重視(第 94 卷第 6 期院會紀錄：813)。

新版《文化資產保存法》第 3 條第一項『本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產。』第 3 條第一項第二款『遺址，指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡及其所定著之空間。』第 4 條第一項，將遺址的文化事權歸屬分層，分別屬於中央及地方政府，包含直轄市政府及縣(市)政府。

鑑於考古遺址與古蹟在性質與保存原則等面向的不同，新法將「遺址」專章獨立，以 16 個條文就考古遺址之審查指定、調查、考古發掘者之資格及申請核准程序、容積移轉等予以明定(第 94 卷第 6 期院會紀錄：809)。

基於修法時意欲提升公部門對文化資產保存的積極重視，新法第 51 條第一項『遺址所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。』第二項『政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙遺址之保存及維護，並應先調查工程地區有無遺址或疑似遺址；如有發見，應即報主管機關依第 40 條審查程序辦理。』二項條文賦予公部門制訂都市計畫與公共工程前調查、了解範圍內考古遺址分布情形的必要責任。

同時為了因應國內層出不窮的工程開發與遺址衝突事件，新法第 50 條第二項，『營建工程或其他開發行為進行中，發見疑似遺址時，應即停止工程或開發行為之進行，並報所在地直轄市、縣(市)主管機關處理。』仍對工程期間發見遺址的情況賦予立即停工及通報主管機關的義務。

本次修法也考量我國個人權利維護觀念的興起，第 48 條前段規範『為保護或研究遺址，需要進入公、私有土地者，應先徵得土地所有人、使用人或管理人之同意。』第 48 條後段『為發掘遺址，致土地所有權人受有損失者，主管機關應給予合理補償；其補償金額，以協議定之。』增加對私有遺址土地所有權人的財產權利保障。第 44 條『遺址之容積移轉，準用第 35 條規定。』也提供私有遺址土地所有權人在土地使用上的實質補償。

新法的制定顯示考古遺址逐漸受到較多關注且有專章條文提供規範，然而仍舊並非所有考古遺址皆屬法規保護之對象。新法第 37 條，『主管機關應普查或接受個人、團體提報具遺址價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。』第 40 條第一項前段，『遺址依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣(市)定三類。由各級主管機關審查指定後，辦理公告。』因此僅有經提報、列冊且通過審議、指定及公告程序的考古遺址，始為該法保護規範之標的。

《文化資產保存法》(94 版)自 2005 年起施行至今歷經 2 次修正。然而在考古學的實務操作上仍遭遇許多問題，甚至有許多難以解決的困境。近年來考古學的專家學者開始正視這些問題，不僅以專文指出問題所在，也試圖從學理或是實務經驗上提出一些解決之道。目前《文化資產保存法》的修正作業也正在推動進行中。

第四節 小結

我國對於文化資產的法律規範依照法規依據的不同可以粗略分為三個時期：1930-1982 年《古物保存法》時期、1982-2005 年《文化資產保存法》(71 版)時期、2005 年迄今的《文化資產保存法》(94 版) 時期。

《古物保存法》的施行是我國首次以法律制訂作為文化資產保存手段，也是第一部文化資產相關的法律明文規範。該法明定國家古物所有權之歸屬，同時明

文交代國家古物的管理權責，其意義除了有搶救國家文化資產、避免其遭盜毀、運往國外之現實動機及行動，亦有突顯古物國有、中央政府始具管轄權限之強調。然而法條所指「古物」僅包含出土之考古遺物，尚未將「遺址」整體的空間範圍納入考量。

《文化資產保存法》(71 版)的施行參考國際社會對於文化資產保存的相關制度，以「文化資產」一詞統稱規範對象，並依規範對象性質上的差異區分為 5 個項目，分別以條文規範之。該法試圖解決《古物保存法》過於精簡的原則性規範、制訂罰則以強化法規執行成效，同時對於不同性質的文化資產項目給予不同的維護管理規範，並提供社會發展過程中大量工程建設所需之有效因應措施。此時期中考古遺物和遺址分屬「古物」及「古蹟」之範疇，所有權依舊係歸國家所有。然而，只有經列冊、指定程序的考古遺址始屬於該法所稱「古蹟」，受到法律的保護規範。

修訂後的《文化資產保存法》(94 版)試圖解決過往的問題和困境。在全盤性、結構性的檢視修正之後，文化資產項目也擴充為七大類別。此一時期基於考古遺址的特殊性質，以專章獨立規範。為了強調文化資產保存的優位性，法律條文賦予工程開發及都市規劃對考古遺址的事先調查、事中立即停工、事後配合審查結果的義務。此外，考量個人所有權利的維護，賦予土地所有權人遺址發掘研究的同意權及受損補償權利，另外也可以享有土地容積轉移的實質補償。然而，此時法律上的「遺址」依然只有經提報，通過審議後作成列冊或指定決議，同時完成公告程序的考古遺址始為對象，並未包括所有考古學概念上所稱的遺址。

自 1930 年起迄今，文化資產保存的法律規範在持續努力的修正下漸趨完善，文化資產保存的觀念也逐漸受到社會大眾的認同與重視。雖然如此，現今我國考古學的實務操作上仍有許多難解的問題與困境，受到考古學專家學者和社會民眾的關注，因而再次推動法律規範的修訂作業。

第三章 我國遺址保存發展史



1980 年代起隨著社會發展我國開始大量公共工程的開發建設，許多考古遺址因此遭受破壞。此一現象不僅受到考古學界的重視，許多考古學者為了遺址保存努力奔走，同時也引起了社會大眾的關注，加入考古遺址保存的議題爭論。

下面梳理過去 30 年來臺灣考古學界與社會大眾對考古遺址保存議題的關注與變遷。

第一節 關注漸增：1980 年代至 2005 年

臧振華(1993：19)曾表示考古遺址維護和保存的問題受到廣泛的重視，一方面是因文化資產保存法的公布，但更重要的是由於層出不窮的工程興建與考古遺址衝突事件。透過考古界的不斷呼籲，使政府主管單位和社會大眾逐漸了解考古遺址的重要性以及維護和保存的迫切性。

連照美(1993：30)也曾提到：「大約自 1970 年代以來，隨著經濟發展加速，人口快速膨脹，因應工業化的需要而進行多項開發工作時，頻頻出現考古遺址遭到嚴重破壞的現象，於是自先進國家美國引進了所謂的『搶救考古學』觀念，以便未知的考古遺址在工程建設獲得搶救之機會。」

1982 年《文化資產保存法》公告施行，將考古遺址劃歸古蹟、遺物劃歸古物，分別進行管理規範。因應「搶救考古」的觀念，該法對工程中發見古物、古蹟之標準處理程序有所訂定：第 18 條『公私工程於施工中發見古物，應即停止工程之進行，並依前條之規定處理。』第 33 條『公私工程於施工中發見古蹟時，應即停止工程之進行，並依前條之規定處理。』同時，也對政府重大營建工程的事前責任有所規範，如第 34 條『古蹟所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求古蹟主管機關之意見。政府機關策定重大營建工程計畫時，應先調查工程地區有無古蹟。』就法律條文的內容觀之，考古遺址在面對營建工程的時候應該能夠受

到保障；然而實際上法律規範未能有效執行和落實，遺址遭受破壞的事件時有所聞。陳有貝(2003：4)曾提到，「各種工程若在施工過程中發現遺址，也不見得會立即停工，或據實向主管單位報知」。

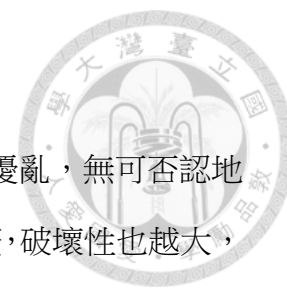
對於 71 版《文資法》第 34 條第一項賦予政府都市計畫的「事前責任」，劉益昌(1990：61)認為：「這是硬性規定，但是顯然未曾執行。目前只有部分環境影響評估中處理遺址的問題，而且程序並不完全。」臧振華(1990：64)也曾表示：「這條規定並未能貫徹實行。… 此處所說古蹟是經內政部指定之古蹟，考古遺址埋藏地下，當然不屬於已指定的古蹟，以致無法受到此條文的保護。所以自「文保法」公布後遭到工程破壞的考古遺址，為數甚多。」

71 版《文資法》在考古遺址保存方面的規範及作用，法令不適當、執法不確實是遺址保存作業面臨的主要問題(劉益昌 1990、臧振華 1990)。連照美(1993：31)也曾直接指出該法在我國文化資產保存工作上的確意義重大，但是大都只是暫時性的「治標」工作，並未能真正的達到文化資產維護與保存的精神。

考古遺址的保存維護究竟該如何進行？有哪些必須強化的面向？考古學者大多認同首要目標是制訂周全、可行的法律規範並且有效執行。除此之外，遺址保存制度的建置、國民守法觀念的強化和落實、增加社會大眾對遺址的了解與認同，都是重要且有待努力的面向(劉益昌 1990、臧振華 1990、連照美 1993、陳有貝 2003)。

鑒於 71 版《文化資產保存法》對考古遺址的規範不夠周全、施行成效不彰且問題重重以及遺址性質在法規適用層面上的困境，在 1986-2005 年間臺灣許多考古學者陸續從考古學的理論與實務經驗出發，提出較為具體的修法建議(劉益昌 1990、1993；臧振華 1990、1993；連照美 1993；陳有貝 2003) 2005 年大幅修訂後的新《文化資產保存法》公告施行。

第二節 大型搶救考古事件：1980 年代至 2005 年



考古學家李光周曾指出，「目前世界上最大的人為破壞與擾亂，無可否認地是來自大的工程建設的施工。並且工程越浩大，施工面積越寬廣，破壞性也越大，擾亂的程度也越高。」[劉益昌 1993：36(李光周等 1982：1)]

1982 年我國公告施行《文化資產保存法》，對於工程建設遭遇考古遺址的因應措施有原則性的規範。法令的制定雖有指標上的重要意義，卻無法真正的有效落實。1980 到 1990 年代，我國多次因工程開發而進行大規模的考古遺址「搶救發掘」計畫，包括今日臺東縣的卑南遺址與新北市的十三行遺址。搶救計畫的發生，黃士強(1993：34)認為皆是因為工程單位未能預先做好環境影響評估，才使得兩處遺址遭到較大程度的破壞。

案例一：卑南遺址

卑南遺址的考古學調查研究始於日治時期，大約在 1896 年日本學者鳥居龍藏發現立於地表上的巨大石柱並留下影像紀錄；1930 年鹿野忠雄發表的文章描述遺址地點有許多豎立的板岩石柱；1945 年金關丈夫與國分直一首次在卑南遺址進行小規模考古試掘；戰後許多學者在此進行調查，但未正式進行發掘工作。

1980 年夏天因為臺灣鐵路局進行南迴鐵路臺東新站的興建作業對遺址產生嚴重破壞，發現大量石板棺及史前遺物，引起古蹟主管機關、考古學和民間的震驚與關注。7 月 26 日因應鐵路工程的進行，臺東縣政府決定委託國立臺灣大學宋文薰進行搶救發掘作業，同時依據《古物保存法》向內政部及教育部進行發掘申請⁴。1980-1989 年由宋文薰與連照美率領的臺大考古隊前後共進行 13 次的搶救發掘工作，發掘面積將近一萬平方公尺出土豐富考古遺物。本次工作也是我國

⁴ 《古物保存法》第8條第二項『學術機關採掘古物，應呈請中央古物保管委員會審核，轉請教育內政兩部會同發給採掘執照。』

史上第一起大規模的考古搶救工作，豐富的出土成果不僅受到考古學界的重視，同時也引起政府單位、民眾和媒體等多方關注，大量精美的玉製飾品更是成為古物盜掘買賣的對象。⁵



實際上卑南遺址在日治時期就已經列為史蹟，禁止民眾進行破壞或挖掘；1975 臺東縣政府也將其列為地方古蹟並提報內政部；1979 年時由內政部評定暫列為三級古蹟，然而 1980 年 7 月鐵路工程對遺址造成嚴重破壞，古蹟主管機關在工程之前卻從未聽聞；我國當時亦無古蹟管理維護的相關法律規範。1987 年內政部重新勘查後依據《文化資產保存法》將遺址評定為一級古蹟⁶。2006 年 5 月 1 日依照新修訂的《文化資產保存法》第 102 條重新指定公告為國定遺址。

在搶救工作及豐富出土遺物之外，卑南遺址也曾因文物保管權的問題備受社會關注。卑南遺址搶救的過程中，出土遺物和人骨因為保存及研究之需，陸續運到臺灣大學人類學系暫時收藏。1992 年起因為臺東史前文化博物館籌備處的機關體制和硬體空間設備逐漸完善，因而多次請求臺灣大學人類學系將標本移交運回臺東；然而皆被臺大以多方面的疑慮加以回絕。1993 年至 2000 年間教育部多次召開協調會，做成臺大移轉文物的決議，卻始終未能被臺大方面接受。此一事件因而受到學術界、立法委員、監察委員、臺東地方民意代表、地方人士、新聞媒體等方的關注，也因而產生些許對於考古學界的批評聲浪。2004 年臺東地方人士組織「討壺聯盟」至立法院陳情，要求臺大移轉卑南遺址出土文物至臺東史

⁵ 前述內容部分整理自連照美 1989〈卑南遺址搶救考古發掘始末〉，《國立臺灣大學考古人類學刊》45:66-84。

⁶ 《文化資產保存法》(71版)第27條第一項，『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。』

前館。立法院與教育部也達成協議，要求臺大自 2005 年起分批歸還卑南遺址出土文物，直至 2007 年始完成全數的標本移交作業。⁷

2005 年公告的《文化資產保存法》第 47 條對於出土遺物的保管單位有了明文規範：由主管機關指定保管機構。該條文的制訂，或許也是考古學界及政府機關對於卑南遺物歸還事件的一個回應方式。



圖 1 國定卑南遺址月形石柱現況

案例二：十三行遺址

1955 年飛行員潘克永在例行性的空軍巡察工作中發現飛機羅盤指針的異常搖晃，因而注意到十三行遺址這個地點。1957 年潘克永邀請國立臺灣大學地質科學系林朝榮教授前往觀察後確認該地為一處史前遺址，並以最小地名「十三行」命名。1959 年石璋如帶領國立臺灣大學考古人類學系的學生進行考古發掘，對遺址人群有了初步的認識；1963 年臺北縣文獻委員會邀請中央研究院民族學研究所劉斌雄主持十三行遺址試掘，證實十三行的確是一處遺址，包含二個文化層堆積：近代漢人文化及以紅褐色網紋硬陶為代表之文化層。1960 年盛清沂將十三行遺址記載於臺北縣志史前志中。1988-1989 年由臧振華主持，高有德及劉益

⁷ 本段事件內容整理自葉美珍 2008〈淺談卑南遺址文物移轉案—觀察者之心路歷程〉，《文化驛站》25：4-7。

昌共同主持「臺灣早期漢人及平埔族聚落的考古學研究計劃」，研究結果顯示十三遺址是一處年代延續了一千多年的史前聚落。1990-1992 年由於遺址被劃定為污水廠預定地，由中央研究院歷史語言研究所前後進行五次搶救考古發掘工作，出土大量且珍貴的考古資料及遺物。1991 年 8 月內政部依據當時的《文化資產保存法》，將十三行遺址指定為二級古蹟。2006 年行政院文化建設委員會依據新修訂之《文化資產保存法》第 102 條重新指定為國定十三行遺址⁸。



圖 2 十三行遺址搶救發掘情況
(圖片引自《十三行遺址：搶救與初步研究》)

十三行遺址的搶救考古工作發生於 1990 年代，距離《文化資產保存法》的公告施行已經有 8 年，卻仍因事前的評估調查未確實執行、法律規範無法有效落實，而面臨工程建設的影響及破壞。雖然事後在學術界及民間聲浪的爭取之下，由中央研究院歷史語言研究所考古團隊進行考古搶救，得以保留部分珍貴的遺物和資訊，然而大多數的遺址面積仍遭受嚴重的損壞。

由於考古遺址是時間的產物，具有遭受破壞就無法復原的特性，故即使進行搶救發掘，對於遺址本身而言仍是一種破壞。此外，搶救考古具有時間壓力，發掘作業無法達到平時的仔細完善，對遺址資訊的保留和紀錄也是有限和選擇性的；

⁸ 以上內容整理自《十三行遺址：搶救與初步研究》及《104年度國定十三行遺址管理維護計畫期中報告》(未出版)。

然而被忽略的訊息大多數卻無法再找回來。因此，若是能夠事先避開工程範圍與遺址的重疊，免去不必要的搶救考古發掘，對遺址的保存維護應該是最好的情況。

即使如此，十三行遺址的搶救事件也還是有其正面的意義。搶救發掘出土豐富的史前遺物，充實考古學者研究的材料，也增加對史前人群及生活面貌的了解；也因此促使公部門加強及落實營建工程的事前文化資產調查作業。臧振華(1993：21)曾說：「受到十三行遺址遭到八里污水處理廠建廠工程破壞事件的影響，中央和地方政府古蹟主管已開始主動要求公、私工程建設和開發計畫，進行工程對考古遺址的影響評估工作，有些公、私工程也會主動在施工前進行對考古遺址影響的評估工作。」此外，透過十三行遺址的搶救事件，我國民間社會對於考古遺址的關注也再度被喚醒，引導社會大眾加入考古遺址保存維護的行列。



圖 3 國定十三行遺址保留區現況



圖 4 國定十三行遺址保留區及遺址告示牌

小結

連照美(1989)曾表示因為時間壓力搶救發掘工作無法比照學術性發掘的標準進行，像卑南遺址如此長期且大範圍的進行搶救工作，實際上損失了許多有關史前人群的生活資訊，付出的學術代價非常大。

黃士強(1993：34)則以正向角度看待卑南遺址與十三行遺址的搶救考古工作。他認為：「值得欣慰的是，由於舉國上下的投入大量心力、時間和財力，使遺址的搶救工仍能圓滿達成。同時由於周詳的發掘，確也揭開了它們神秘的面紗。」

雖然當年發生的二起搶救考古事件對於不可復原的遺址本身造成嚴重損失，然而也可能是我國遺址保存作業的重要轉機：在那之後我國政府對於重大工程遭遇考古遺址的情況和處理措施逐漸有所改變，遺址的保存維護成為重要的考量項目，後來修訂的法律條文亦賦予政府單位開發工程事前的評估責任。然而，法律制定後還需要確切的落實及被遵守才能真正發揮效益。

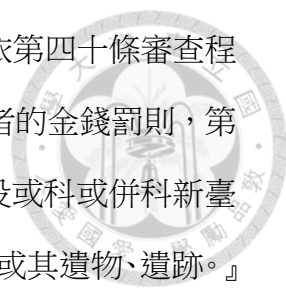
第三節 新的關注與討論：2005 年迄今

2005 年修訂後的新版《文化資產保存法》公告施行，將「遺址」獨立成為專章，針對主管機關的責任事權、考古發掘的資格規範、考古遺址的管理維護制度以及個人權利維護等面向進行規範，同時也將考古學的事權統一，避免事情遭遇多頭馬車的窘境。

新法固然在我國考古文化資產保存維護的面向上有許多進展，卻也存有許多未進的問題和困境。近年來，我國考古學者對於法規範議題的關注包含開發工程遭遇遺址的處理、法定遺址資格、私人遺址土地所有權人的權利行使與考古發掘資格界定等面向⁹。

有關營建工程遭遇考古遺址的情況及程序規範大致仍係沿用自舊法。新法第 50 條第二項，『營建工程或其他開發行為進行中，發見疑似遺址時，應即停止工程或開發行為之進行，並報所在地直轄市、縣（市）主管機關處理。』第 51 條第一項『遺址所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。』第二項『政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙遺址之保存及維護，並應先調

⁹ 前述幾項議題將於本文第四章和第五章進行討論。唯考古發掘資格界定一事暫不於本文討論。



查工程地區有無遺址或疑似遺址；如有發見，應即報主管機關依第四十條審查程序辦理。」然而，為了強化法規的效力，新法中提高對違法者的金錢罰則，第 94 條第一項『有下列行為之一者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金…三、毀損遺址之全部、一部或其遺物、遺跡。』第 97 條第一項『有下列情事之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：…四、營建工程或其他開發行為，違反第三十條、第五十條第二項、第七十五條或第八十六條第二項規定者。』雖然新法對於營建工程破壞遺址行為的處罰金額相對舊法提高，卻仍是讓考古學者存有罰則相對過輕的疑慮(如陳有貝 2005：33)。

關於法定遺址資格的議題其實是沿自舊有法規的困境。陳有貝(2005：28)指出，新法第 3 條第一項對文化資產的定義仍係僅限於「經指定或登錄者」，排除未經指定登錄的考古遺址為法律規範保護的對象。筆者以為，若從行政實務進行考量，要想將全國的遺址都加以列冊、指定確有程序和操作上的困難；然而從考古學的角度來看，每一處遺址都是獨一無二、不可取代的，皆是經過時間淬鍊保留下來，屬於全人類的「文化資產」，實則應全部受到《文化資產保存法》的保護及規範。

2005 年迄今「新版」《文化資產保存法》也已公告施行了 10 年，許多實務上的問題與困境陸續為考古學界所點出，如發掘申請時需要土地所有權人同意書(陳有貝 2013：50)、發掘「資格」界定(陳光祖 2013a)、資格審查該如何客觀執行(陳光祖 2013b)、以個人資格申請發掘的後續問題(陳有貝 2013：54)等。

文化資產保存維護的議題也受到業務相關人員和一般民眾更多的關注，例如自 2008 年至今由社會大眾自主形成的「臺中市惠來遺址保護協會」。該協會前身為「搶救惠來遺址聯盟」，以「保護在地文化資產」為使命，多年來持續為了惠來遺址的保存維護進行爭取，同時也關注國內其他遺址事件，並以公眾力量監督、評論政府執行有關政策。



圖 5 在社群網站上由一般民眾自主而成的惠來遺址守護社團
(圖片擷取日期：2015.07)

鑒於法條的不盡完善以及考古實務上的諸多問題，再一次大幅度的修法或許是我國考古遺址保存維護急需的下一個轉機。

第四節 工程競合遺址：2005 年迄今

近年來隨著工程開發的進行，開發案件遇上考古遺址的事件頻傳，大規模的搶救考古工作時有所聞，例如宜蘭的淇武蘭遺址、漢本遺址，花蓮的花崗山遺址，臺南的籬仔尾遺址等。有些搶救工作引起社會大眾的關注，進而參與遺址保存維護的討論及行動，臺中的惠來遺址就是一個知名案例。

2002 年 5 月 18 日東海大學生物系的陳聖明先生在臺中市衣蝶百貨興建基地附近發現一件陶片，交由國立自然科學博物館(以下簡稱「科博館」)研究人員確認為史前的繩紋陶片。由於遺物和遺址發現地點位於新市政重劃的中心區域，引起市政府和民眾的高度重視。為了解遺址和文化層分布情況，科博館研究人員於工程基地周圍進行調查，發現遺址範圍非常大。調查結果向臺中市文化局通報後，幾經爭取市政府才同意暫緩惠民段 144 號公有抵費地的標售作業，由科博館自行籌措經費進行考古試掘。


發掘結果顯示遺址地點為一處 4000 多年前的生活聚落，將臺中盆地的人類活動使史由明代向前推進。從考古學研究來看，該遺址的發現具有多項重要意義，包含發現繩紋陶文化期相的遺物堆積、提供古環境生態研究、史前文化內涵、人群分布及互動研究等材料訊息(何傳坤、屈慧麗 2005)。鑒於出土遺物豐富、遺址保存情況良好，科博館建議市政府將該地點指定為市定遺址，興建遺址公園並進行局部現址保留，作為考古展示教育的場所，同時也是一種保護文化遺產的新模式，拓展博物館在文化遺產保護和活化利用上的作用及範圍(何傳坤、屈慧麗 2006)。

然而因為遺址位於臺中市重劃區域的精華地段，遺址試掘和保存維護作業影響諸多現實利益，因而經常發生地方人士反對遺址作業的聲浪。2006 年 3 月臺中市文化局遺址審議委員會決議指定惠民段 144 地號為市定惠來遺址，同時將 141 至 146 周邊基地列管為疑似遺址，然而市政府卻遲遲未進行公告作業；經過多方抗議和爭取後，在監察院糾正後臺中市政府終於在 2010 年 1 月完成市定遺址公告。¹⁰



圖 6 臺中惠來遺址公園遺址展示現場

¹⁰ 前述有關惠來遺址的發現、搶救考古及指定始末部分整理自《走在故事之上：遺址與營建工程專書》(臺中：文化部文化資產局)，同時也感謝屈慧麗女士的補充及指正。



然而在新版《文化資產保存法》公告施行之後，惠來遺址完成公告程序之前，2007 年 11 月中旬有民眾發現惠來遺址鄰近的 145 號基地遭受怪手破壞，僅存約 2000 平方公尺的面積尚未被破壞。145 號基地的土地主曾派代表出席 2006 年 3 月的遺址審議會。經臺中市文化局與業主溝通協調後，由沅林建設出資，科博館考古隊自 12 月 1 日起至 1 月 16 日止在周邊尚未被破壞的範圍內抽樣 25 個探坑進行搶救試掘，出土豐富史前遺物(何傳坤、屈慧麗 2007)。事後針對 145 號基地尚未開發之區塊，考古隊建議日後若要進行工程開發，按照《文化資產保存法》相關規定宜先進行地下文化資產調查及評估，以免破壞蘊藏在地下的臺中市重要史前文化遺產(何傳坤、屈慧麗 2007)。

新版《文化資產保存法》於 2005 年公告施行，第 40 條明定『遺址依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣(市)定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。』惠來遺址雖經審議指定為市定遺址，卻因臺中市政府未辦理公告致使遺址指定程序未能完成，無法具有法定遺址身分。然而，141 至 146 等周邊列管基地於遺址審議會上作成疑似遺址的列管決議，實則屬於《文化資產保存法》所稱遺址受到法律規範。因此，筆者認為 145 號基地的開發行為對遺址造成破壞實則已經違反法律規範。

該事件後來係依《文化資產保存法》第 50 條第二項『營建工程或其他開發行為進行中，發見疑似遺址時，應即停止工程或開發行為之進行，並報所在地直轄市、縣(市)主管機關處理。』經文化局協商後停工進行搶救發掘。此一事件突顯出縱使有明訂的法律條文，若是文化資產主管機關未能有效、積極的執行與落實，法律規範對於考古遺址的保存維護效果仍是十分有限。

新版《文化資產保存法》已經公告十年，今日當營建工程遇上考古遺址，兩相權衡之後大多數卻仍是作出搶救發掘的決議。2015 的新聞報導臺中市安和路口發現了至今臺中地區年代最早的考古遺址，年代大約落於距今 4800-4000 年間。

文化資產主管單位表示，該遺址面積約有 8 萬平方公尺，是原本即普查在案的疑似遺址。2013 年起多起工程建案陸續在安和遺址周圍進行，進行考古試掘後確認了遺址的存在；臺中市文化局依照過往七期重劃區遺址遺物異地保存的作法，要求建設公司進行搶救發掘。之後建設公司委託科博館進行考古搶救，出土 48 具年代為 4000 年以前的人類遺骸；該工程基地現已全面搶救完成，出土遺物保存在科博館。未來安和遺址是否列冊保存或指定為市定遺址將尊重文化資產審議委員會的決定。¹¹

這個案例乍看之下是《文化資產保存法》得以有效執行，要求建設公司於工程之前進行考古試掘評估以確認遺址的存在，之後依法進行搶救發掘。然而，筆者不經反思，在確認工程基地有考古遺址之後主管機關為何是要求進行全面搶救發掘，而非要求變更設計以降低對遺址的影響，或是作成原地保存的決議？根據《遺址指定及廢止審查辦法》遺址的指定考量多項因素—「遺址保存狀況之完整性」是其中一個項目。假如遺址範圍因為工程開發而全數進行搶救發掘，指定成為遺址的意義似乎也不存在了。筆者以為，未來文化資產主管機關在面對類似的遺址範圍工程開發案件的時候也許可以再多加思考，盡可能採行兼顧遺址保存維護作業和工程開發的措施。

¹¹ 本事件的資料主要參考自各方新聞內容；同時感謝屈慧麗女士對內容提出的指正及補充。

第四章 考古實務經驗案例與初步分析



第一節 考古遺址、遺物、遺跡之所有權歸屬

案例一：遺物所有權—富源遺址發掘的遺物補償價金

位於花蓮縣瑞穗鄉富源村的富源遺址擁有豐富的史前巨石遺物。也許因為地處偏遠，加上環境保存良好無破壞之虞，長久以來都沒有系統性的考古學研究和發掘工作。2014 年國立臺灣大學人類學系的考古實習課程決定一探究竟，深入了解富源遺址的意涵與內容。

依據現行《文化資產保存法》第 45 條前段『為保護或研究遺址，需要進入公、私有土地者，應先徵得土地所有人、使用人或管理人之同意。』為此考古隊的助理們前往花蓮拜訪多位地主，向他們說明考古工作的內容、方法、範圍地點、富源遺址發掘在考古學研究上的重要性，以及發掘工作對他們土地可能造成的影響及後續復原措施。經過溝通後獲得多數地主的認可與支持，僅表示希望發掘工作能盡量避免影響既有農作物。部分地主也與我們分享他們多年務農過程中所看到或撿拾的遺物，以及他們記憶中富源遺址經歷的變化情況。

富源遺址最顯著的史前遺跡當屬小山丘上的大石壁。石壁寬約 401cm，高約 187cm，厚度約為 15cm，質地為片岩；石壁的側邊有連續的人為打擊修整痕跡。為了增加對石壁及其周圍地區的了解，2015 年的實習發掘決定在四周布設探坑進行研究。查詢地籍資料後知曉石壁坐落的土地為私人地主所有，考古隊的助理們在積極聯繫地主之後前往拜訪，向他們說明考古工作的規畫。

初次接觸時地主表示該塊土地長期以來只有仍住在富源的母親會上去種植一些作物，後來因為母親年歲大、行動較不方便故已許久未曾上去。由於該塊土地上現有種植多株檳榔樹，考古隊助理向地主說明預計設置探坑的位置會挑選檳榔樹之間的空地，不會影響農作物；地主表示檳榔樹非屬他們所有，應該是由鄰

地農民“順便”種植。經過說明後地主表示對於發掘沒有意見，但是仍需向母親說明和詢問意見；由於該周末地主要回家探視母親，因此約定下周再前往拜訪並向她確認最後的意願。事情至此看似順利，然而下次再與地主聯繫時發生了變化。



圖 7 富源遺址山丘全貌



圖 8 富源石壁，周圍作物為檳榔樹

起初地主的先生詢問考古隊發掘工作是否會給他們補償金？依據《文化資產保存法》第 48 條後段，『為發掘遺址，致土地權利人受有損失者，主管機關應給予合理補償；其補償金額，以協議定之。』條文對於損失沒有明確定義，相關法規亦沒有論及；然而考量現行多數考古發掘案例，補償金多在有造成地上物損失或因而損害積極利用行為才會給付。本案地主沒有種植農作物，且依據其陳述和現況對土地也沒有積極的利用行為，因此考古隊助理委婉表示因為地上沒有種植農作物所以無法支付。之後地主的先生又多次詢問補償金的事情，且遲遲未就是否同意發掘工作給予正面回應。考慮發掘工作的時程逼近，最終考古隊與地主達成協商給予一筆補償金，獲得他同意進行考古發掘。

大約半年後，花蓮縣政府文化局決定對富源遺址進行一個委託研究計畫案。由於臺大人類學系已經積累二年的研究成果和經驗，對於富源遺址有較多的掌握及了解，決定委託臺大人類學系進行研究案。根據《遺址發掘資格條件審查辦法》第 6 條，『遺址發掘，應填具申請書，並檢附發掘計畫書、土地所有人、使用人或管理人之同意書。』鑒於過去二年的研究成果，考古隊認為富源遺址的精華區域應該還是位於石壁周遭地域，故希望能加強對該區域的發掘工作以獲得更多的

資訊，增加對遺址人群文化的了解。依照規定發掘申請需要土地所有權人的同意書，考古隊助理再度與石壁地主進行接觸。這一次地主的先生直接提出發掘補償金的要求，他認為考古隊要從「他的土地下面取走考古遺物」應該要付給他一筆物品被取走的補償金。從考古學的學理角度來看，考古遺物係屬全人類共有、非個人財產，且依照《文化資產保存法》的立法意旨，考古遺址和遺物皆屬國有財產，概歸國家所有。因此，無論從考古學理或是法律規範的角度，考古隊都無法認可地主先生的主張；幾經協商討論後雙方仍是未能達成共識。最後考古隊只能放棄對遺址精華區域的發掘工作¹²。

其實本案並非偶然個案，相反的，土地所有權人的同意與否經常決定了一個考古研究案能否順利進行。在我國的考古學發展史上也曾有多位考古學者對此一情況提出討論(連照美 1993；陳有貝 2003)。有關於土地所有權人同意權的議題將留待後續討論；本案筆者想要提出思考的議題係「考古遺物歸誰所有」？「誰可以對遺址和遺物主張權利」？

現行《文化資產保存法》未以條文闡明考古遺址和遺物的所有權歸屬；相對於此，過去施行的《古物保存法》第 7 條第一項、《文化資產保存法》(71 版)第 17 條第一項及第 32 條第一項，皆曾明確表示考古遺址和遺物係屬「國家所有」。現行法規無此類聲明，當考古學家和文化資產行政作業的執行者對一般民眾主張考古遺址和遺物係屬國家資產，個人不得主張及佔有的時候，經常遭遇對方質問法律依據在哪裡的困擾。陳有貝(2013：52)亦曾表示，「2005 年的新版文資法中，狀似「漏列」相關條文，其原因不明。」究竟現行《文化資產保存法》是在修法

12 額外小事件：在與地主接觸的過程中，地主曾經向筆者詢問，「既然法律規範石壁屬於國家所有，為全人類文化資產。政府為何不把它運走，放到別的地方保存？」筆者向他解釋遺址、遺跡原地保留的原則性與重要性。地主聽了之後又提出另一個問題：「既然這樣，那這些屬於政府的東西放在我的土地上，政府是不是應該要付給我一些放置的租金？」

過程中疏漏了此一聲明？或是立法者有意而為之，使其不再為單純國有？考古學者在學理之外是否還有法律依據能夠主張遺址和遺物概歸國有呢？

現行《文化資產保存法》雖缺少條文聲明考古遺物和遺址概歸國家所有，但該法的立法說明提到遺址和遺物屬於國有財產。因此，目前我國的考古遺址和遺物還是屬於國家所有，私人不得主張相關權利¹³。

案例二：遺物採集權：合法性與合理性—東部遺址採集觀光團

在這個網路發達的年代，登入拍賣網站搜尋「石斧」，真的能夠以 300 元直購價格將其帶回家。然而買賣考古遺物的行為實際上已經觸犯法律。

花東地區因為地理及地形因素交通不便，開發建設較臺灣西部地區為晚。相對的，考古遺址的保存現況也因此較我國其他縣市良好，至今仍有豐富的考古資源。近年來，由於一般大眾對考古學神秘、浪漫的想像，加上對遺物所有權錯誤的認知，民間掀起了一陣「古物收藏」的風潮。

如今民間有不少古物辨識、認識考古(遺址)的教學課程，內容除了靜態的室內基礎知識課程，也有兼具動態性、操作性和趣味性的實務田野調查。景色優美又有大量遺址和遺物的花蓮與臺東就成為民間課程進行實務訓練和教學成果驗收的首選之地。

前幾年因為工作的緣故，筆者在花東地區認識幾位民間文史工作者。根據他們的描述，每年寒暑假都會有遊覽車到花東地區的遺址進行參觀與遺物採集，多年來已經帶走大量的考古遺物。除此之外，一些花蓮考古遺址的私人地主也曾向筆者提出疑問：「這些東西很重要嗎？可是常常有很多人會來撿走。」前述兩件事情反應出考古遺址不再只有考古學者會去造訪，考古遺物也不只考古學家會進行採集。

¹³ 有關我國考古遺物和遺址的所有權歸屬議題於本文第五章進行詳細討論。

考古遺物的所有權究竟歸誰所有？深究起來遺址原本的居民已經不存在，其後代大多也不可考，故而可以判定為「無主物」。依據我國《民法》第 808 條前段，『發現埋藏物而佔有者，取得其所有權。』這也符合一般大眾對考古遺物所有權的想像和認知。然而《民法》第 809 條補充，『發見之埋藏物足供學術、藝術、考古或歷史之資料者，其所有權之歸屬，依特別法之規定。』從字面得知考古遺物應該屬於本條文指涉的對象，其特別法應係《文化資產保存法》。現行《文化資產保存法》沒有明文宣告考古遺物的所有權歸屬，但是在該法的立法說明中曾提到「考古遺物和遺址係為國有財產」。因此考古遺物的所有權應屬國家所有，不是個人或私人團體可以佔有的¹⁴。

看似合理的論述卻讓筆者想到了另外一個問題：專業考古學者經常指責非學界人士隨意採集、佔有遺物，反過來思考，專業考古學者又有什麼立場可以採集或佔據屬於國家所有的考古遺物呢？

依據《民法》第 809 條，考古遺物因為具有學術及考古研究上的價值，考古學家依法可以基於研究需求進行適度的採集。然而「研究的需求」、「適度的採集」又該如何界定？是否所有專業考古學者的採集行為皆是為了研究？即使把整個遺址地表的遺物都採集帶走也算是適度呢？

1930 年起至 1982 年我國曾施行《古物保存法》，第 8 條第一項闡明『採掘古物，應由中央或地方政府直轄之學術機關為之。』第二項規範『前項學術機關，採掘古物，應呈請中央古物保管委員會審核，轉請教育內政兩部，會同發給採掘執照。』由此可見當時考古學家也不能隨意採集遺物。該法第 8 條第三項更是明文表示『無前項執照而採掘古物者，以竊盜論。』因此假若考古學家沒有執照卻進行採集行為是非法的。該法第 12 條對於採掘所得遺物去向亦有規範，『採掘所得之古物，得由中央或地方政府直轄之學術機關，呈經中央古物保管委員會核准，

¹⁴ 有關我國現行考古遺物的所有權歸屬議題於本文第五章中進行討論。

於一定期內，負責保存，以供學術上之研究。』故而採掘單位只是基於研究目的在經核准後得於一定期間內保存，並非長期可以保有遺物。

1982 年起至 2005 年我國施行《文化資產保存法》(71 版)，該法對考古遺物之採掘行為亦有相似規範。如該法第 20 條第一項『古物之採掘，由教育部指定公立古物保管機構或核准有關學術研究機構為之。』第二項『前項學術研究機構，需經教育部核發採掘執照，並派員監督，始得採掘。』第 22 條第二項『採掘所得之古物，由公立古物保管機構保管之，但為學術研究之需要，得准由原採掘之研究機構暫行保管。』

然而 2005 年施行至今的《文化資產保存法》(94 版) 對於考古遺物的「採集行為」卻不復見明文規範，僅剩下對發掘行為的相關規定。該法第 45 條第一項，『遺址之發掘，應由學者專家、學術或專業機構向主管機關提出申請，經審議委員會審議，並由主管機關核定後，始得為之。』第 47 條『遺址發掘出土之古物，應由其發掘者列冊，送交主管機關指定古物保管機關(構)保管。』現行《現行遺址發掘資格條件審查辦法》第 2 條第二項『前項遺址發掘，包含遺址發掘之調查、試掘及探勘。』也僅著墨於發掘行為。

查閱現行法規第 45 條的立法說明指出該條文之內容係為 71 版法規條文第 20 條及第 22 條第一項之移列，並做文字修正；立法說明第三點亦指出，遺址發掘有其特殊之專業性，爰明定遺址發掘應由學者專家、學術或專業機構為之(立院 94-6：905-906)。由此推測，舊法規範的『採』掘行為是在 2005 年修法過程中因文字修正而漏失了。此一結果係因立法者對考古學工作的不熟悉導致誤解，從而使其在文字修改中漏失？或是有意使採集遺物的行為脫離法規範而為之？目前筆者尚無充足的資料可作定論。然而從立法說明可以了解立法者認同考古學係屬特殊專業性之學科，因此或許可以由此進行擴增解釋：考古遺物的採集與研究處理亦具有特殊專業性，應由考古學者為之。

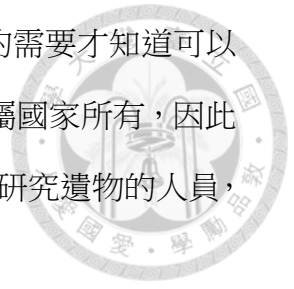
「遺物採集」看似一件隨手之舉，對遺址的影響性似乎也遠遠不及發掘行為，然而就筆者的經驗，沒有節制的採集遺物實際上會對遺址產生巨大影響，也是一項亟需共識和規範的行為。

考古遺址的地表調查工作除了依循舊有的調查與定位資訊，觀察地表是否有史前遺物分布是第一個步驟，也是最重要的判斷指標。假如遺址地表的遺物全部都被撿走，之後來到遺址的人們就很難辨識該地點有考古遺址存在。遺址可能會被忽略：情況好的不會受到人為干擾，地表下的文化層和遺物能夠繼續原地保存；情況差一點的遺址遭受開發工程的破壞，但因未及時發現停工而能夠進行搶救發掘，保留下部分的遺物和訊息；最糟糕的情況是遺址就在開發過程中破壞殆盡。

筆者認為，即使是專業考古學者的遺物採集行為也應該受到一定程度的規範——規範內容可以明文定之，也可以成為一個考古學界的共識約束。考古遺物的採集應該基於「必要性」，包含考古研究和遺物保存兩方面的考量。原則上當遺物面臨立即性的保存危機，確實有必要將其採集以避免消失；另一方面，假若是基於研究的材料需求，筆者認為系統性的抽樣採集就足夠，例如觀察遺址地表遺物的分布情況之後，進行範圍分區和遺物初步分類，依照研究目的按比例進行遺物採集，數量只要能夠符合研究需求和信度即可。例外情況如發現具特殊性的遺物，為了能夠更深入的研究和了解遺址人群的文化內涵，少量的採集行為是可以被理解的。

考古遺物作為全人類共有的文化資產，故而考古學家對遺址和公眾的責任並非止於遺物採集完畢。筆者認為採集的遺物除了必須進行整理和基礎資料登錄，採集者也應該在一定期間內將採集遺物清單、成果資料公開發表在臺灣考古學的傳播管道，如田野考古、年度工作會報、網路平台等，如此其他人才會知道某某遺址擁有一批什麼樣的遺物，由誰進行採集和保存。如此一來有利於更正確、完整的認識考古遺址的文化內涵；二來有助於臺灣考古學研究的推動，透過分享增

加每個學者能夠觸及的資料量；三來未來其他學者如果有研究的需要才知道可以去哪裡尋求資源。學理上考古遺物係屬全人類所有，法律上係屬國家所有，因此採集者和保管單位都只有保存維護的權責，對於其他想要借閱、研究遺物的人員，於理於法都不可以拒絕。



關於過往被私人採集佔有考古遺物，根據不溯及既往的法理原則，筆者認為可以研擬夕陽條款：首先鼓勵私人採集者將遺物資訊公開，使其得以發揮最大的研究效益；其次規範於一定期間之後讓考古遺物重新回歸國家保管體系。

根據筆者近幾年的觀察，我國考古遺址地表遺物正以極快的速度消失中。除了長期性的進行考古學推廣教育，增加社會大眾對考古學和遺址保存維護的認識，如何制定新的規範並使其有效執行，防止遺物任意採集的情況惡化更是一個迫不可待的問題，也是未來臺灣考學界需要努力和自省的方向。

第二節 法規範疇

案例三：發掘的地主同意書要件—公共利益與個人財產法益的權衡

2015 年花蓮縣政府文化局委託國立臺灣大學人類學系對瑞穗鄉富源遺址進行發掘與研究，期望增加對遺址文化內涵的了解。2013-2014 年考古試掘的成果顯示遺址「黃金地段」位於富源石壁周圍，該塊土地目前係屬私人地主所有。由於地主對考古遺址和遺物所有權的主張，認為考古隊從「他的土地下面取走考古遺物」應該要給付一筆物品被取走的補償金，此一想法與考古學理及法理規範有所衝突，因此未能被考古隊接受，最終只能變更發掘地點¹⁵。

¹⁵ 有關事件的細節陳述請參見本章案例一。



圖 9 富源遺址石壁周圍出土的史前鋪石地面



圖 10 富源遺址私人地主鍾先生
多年務農過程中拾獲的穿孔矛簇形器

這個案例並非偶然發生的個案。根據《文化資產保存法》第 48 條前段是 2005 年新增條文，『為保護或研究遺址，需要進入公、私有土地者，應先徵得土地所有人、使用人或管理人之同意。』土地所有權人的發掘同意書是 2005 年以後我國考古發掘申請的必要條件，也經常左右一個考古發掘能否順利進行。

2008 年國立臺大人類學系陳有貝接受臺北縣政府委託(現為新北市政府)進行淡水河北岸沿河平面道路工程之評估，在淡水紅樹林捷運站附近進行考古試掘研究以確認工程預定範圍是否有考古遺址的存在。其中一段調查範圍屬於私人所有而地主不同意進行發掘，多次以消極手法迴避考古隊和縣府人員的聯繫。主管單位(臺北縣政府文化局)希望調查成果能夠如期完成，因此曾經允許在沒有地主同意的情況下可以進行發掘，但是若因此發生法律訴訟需由陳有貝進行承擔。最終該塊土地沒有進行試掘，委託案也以減作的方式結案。陳有貝(2003)認為，該案係以個人之消極不作為阻礙公共工程的進行，但這不應該是《文化資產保存法》立法時所欲見之情況。

根據《文化資產保存法》立法說明，第 48 條條文立意係為了保障和減少私人土地所有權人因為文化資產保存作業招致權益的損害¹⁶。條文前段要求發掘事

¹⁶ 行政院說明第三項：「為彌補土地權利人因發掘遺址造成之損失，爰參酌氣象法第 16 條規定

訂定第二項如上。」洪秀柱委員等提案說明第四項：「修正條文第二項加上『對於土地所有

前得到土地所有權人的同意，後段提供地主協商補償金的權力依據。2005 年之後的考古發掘大多依法於事前獲得私人土地所有權人的同意，補償金則以權利人地上物的損失進行計算和給付。



本案富源遺址的石壁地主針對多年未積極使用的閒置土地以及地表下的考古遺物要求補償金。從考古學理和實務思考，遺址和遺物屬於全人類共有，實務上補償金大部分也是針對地上物損失進行給付；從法律角度來看，依據《文化資產保存法》立法意旨，考古遺址和遺物皆屬國有財產，個人無法主張權利。因此，石壁地主的要求於學理和法理上應該無法成立。

基於法律的規範，類似本案的情況有很大的機率發生。有關第 48 條內文對個人財產權之保障與考古學研究的權利相競合時，如何進行折衷才能合情合理？筆者以為必需重新思考：考古學研究發掘的目的和效益是什麼？對於人民、社會、國家有什麼重要性？

「考古學」有許多不同的定義，綜合來說就是進行科學性、有系統的調查，以發掘為手段獲取埋藏於地下或水下的考古遺留物及遺跡，透過出土資訊的整理和分析後，了解過去人群的生活面貌。

地球發展史上人類的存在非常短暫，個體不到一百年的時光更是微乎其微。一塊土地可能有許多人群居住過，它記錄了人類的歷史，如果我們想要了解人類的發展和前人的生活，考古發掘是一個方法和手段。前人的生活和經驗可以作為後人的借鏡，智利的復活節島是一個著名的考古學研究案例。

該島現為知名旅遊勝地，面積 163.6 公里的島嶼植被稀疏、生物種類單調數量稀少，不利於人類長久生存。因此島上數量眾多的巨大人形石像帶來神秘的推

人及合法使用人因採掘而招致之損失，政府應予賠償』之條文，以保障所有人之權益。」(立法院公報第94卷第六期院會紀錄)

測與想像。考古學的研究發現復活節島曾經綠意盎然，擁有著豐富的動植物生態，也有大量的人群居住。研究顯示，社會中的首領可能為了競爭和彰顯權力，爭相製造大型人形石像 Moai 展示自己的社會地位和力量。為了運送大型石像，人們大量砍伐樹木，對島嶼生態系統造成嚴重的破壞，最終導致生態瓦解而無法支撐大量人口和動物的生存(Kirch 2000)。這個考古學研究成果或許可以作為現代人群社會大量開發破壞自然環境的警惕。

接下來從法學角度思考，「考古學研究」受法律保障和規範的價值為何？制定法律條文的首要目的是為了保障法律上的權益，世界各國因為保護對象和目的不同分別有二分法、三分法及四分法；例如我國刑法即採用三分法的概念，劃分為國家法益、社會法益和個人法益三大類別。

我國《憲法》第 15 條『人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。』第 23 條『以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益所必要者，不得以法律限制之。』前述條文有兩層意涵：人民的財產權利除了前述四項原因不得以法律加以限制；然而個人對財產權並沒有絕對支配力，而是相對性且存有義務性。基於增進公共利益之必要，國家對人民依法取得之財產權得以法律為合理限制，限制的範圍和程度應就行為之目的、限制手段和結果來衡量(董保城 2005：256)。我國大法官會議解釋第 564 號亦有類似論述：『基於公共利益之必要，對人民依法取得之地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制』。

依照現行法規，考古遺址和遺物皆屬國有財產，應該視為國家的財產法益。考古學研究一方面是為了瞭解過去人類的生活，提供經驗給現在的人類參考，二來可以增加現代人對過往及土地的情感。《文化資產保存法》第 1 條也提到，文化資產是為了「充實國民精神生活，發揚多元文化」。廣義來說考古學研究具有

公共目的及公益性。然而，筆者認為考古研究的公益性應該依據「發掘目的不同」而有程度上的區分。

目前我國的考古發掘依據目的原因的差別可以分為兩類：純粹為了研究進行或是因應工程開發進行的評估與搶救發掘(以下簡稱為文資作業發掘)。《文化資產保存法》第 50 條第二項¹⁷要求工程中發見遺址必須立即停工通報，第 51 條第一項、第二項¹⁸對於政府的都市計畫和重大工程要求事先進行遺址調查及確認。因為有了法律的規範，1982 年起我國的考古發掘多是因應文化資產作業進行。

筆者認為，文化資產作業的考古發掘可以依照「行為主體」的不同進行討論：若是為了國家發展規劃、工程建設而進行的評估或搶救發掘作業，基於研究成果對公共利益的影響性大，依照《憲法》第 23 條「為增進公共利益之目的」，在合乎比例原則的情況下，私人遺址土地所有權人不能以個人財產權利進行阻礙；若非因為公共利益進行的開發工程發見遺址，基於遺址屬於全民共有的文化資產以及法律規範，私人土地所有權人也不得主張個人財產權利以積極或消極的手段阻擋遺址評估和搶救作業的進行。然而，基於對個人權利的尊重以及文化資產作業的正向發展，筆者認為委託單位和發掘團隊有責任向私人土地所有人說明發掘的原因以及採取方式，減輕土地所有權人的疑慮，同時針對發掘造成的地上物損失進行補償；地主則負有積極配合之義務。

關於純粹研究性的發掘，雖然考古學的研究本身具有公共目的效益，但是不具有時間上的緊迫性，也沒有立即性破壞的風險，故筆者認為應該與文資作業的

¹⁷ 《文化資產保存法》第50條第二項『營建工程或其他開發行為進行中，發見疑似遺址時，應即停止工程或開發行為之進行，並報所在地直轄市、縣（市）主管機關處理。』

¹⁸ 《文化資產保存法》第51條第一項『遺址所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。』第二項『政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙遺址之保存及維護，並應先調查工程地區有無遺址或疑似遺址；如有發見，應即報主管機關依第四十條審查程序辦理。』

發掘進行區分。法理上對人民權利的限制除了目的性考量，也要求目的和方法手段必需合乎比例原則。筆者認為，純粹研究性的考古發掘不應該對私人土地所有權人的財產權力產生限制。



基於法律對個人財產權的保障，純粹研究性的發掘工作應該事前與土地所有權人進行充分溝通和說明，使其了解考古發掘之目的和意義，進而同意發掘作業的進行；從另一個角度來看，這也是專業考古學者應該承擔的公共教育責任。唯有雙方相互尊重體諒，進行理性溝通協商，才能讓考古遺址的研究和保存達到較為理想的情況。

現行《文化資產保存法》第 48 條立意是為了強化對個人財產權的保障，實際上卻經常造成考古發掘作業受到限制—包含文資作業發掘和純粹研究性發掘，此一結果與法理上賦予個人相對性財產權的想法也不相符。

依筆者之見條文有必要進行修改：針對文資作業發掘提供阻卻土地所有權人行使財產權利的法律依據，同時賦予委託發掘單位說明工作內容的責任；針對純粹研究性發掘工作保障土地所有權人的財產權，發掘工作事前必需進行說明且獲得同意始得為之。

此外，因為考古發掘造成的「損失」範圍也應該以法律明確界定。現行法規第 48 條後段僅提到「致土地權利人受有損失者」應給予合理補償。雖然目前實務多數是針對地上物損失進行補償，但是法理的權利不僅包含積極性，同時也有消極性的權利，依照現行條文應該無法排除土地所有權人對消極性權利損失進行的求償；如此不符合比例性原則，同時也可能造成考古發掘工作背負賠償無限上綱的壓力。因此筆者建議，條文中明示賠償範圍僅針對「有形的損失」為之，包含地上物及地下物。

私人土地上的考古發掘除了法律依據，更需要各方相互尊重、溝通與配合始能順利為之。考古遺址作為全人類的文化資產，除了研究的意義，更是需要被大眾了解，在共識之下一同為保存維護進行努力。



案例四：正宮或小三：考古遺址列冊與否的權力問題

《文化資產保存法》第 40 條第一項『遺址依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣(市)定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。』第 37 條，『主管機關應普查或接受個人、團體提報具遺址價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。』由此可知「法律上」的考古遺址需要經過提報、審查、列冊或指定加公告等 3 個階段始能構成。然而未被列冊、指定，或是未完成公告程序的遺址是否就不等於「考古遺址」了？

在考古學上，過去的人類活動後會留下物品與痕跡，隨著時間被埋藏在地底，之後又被人們所發現的地點稱為「考古遺址」(劉益昌 1992：3)；簡言之即是過去人類活動的地方。因此只要發現考古遺物或遺跡，就可能被判定為一處考古遺址或地點。由此可知，考古學理上對遺址的定義及指涉範疇皆與「法律上的考古遺址」有所不同。

現行遺址列冊制度除了《文化資產保存法》第 37 條有所規範，《文化資產保存法施行細則》第 8 條對於列冊制度的行政程序也有明訂，『…法定審查程序如下：一、現場勘查或訪查。二、作成是否列冊追蹤之決定。』因此未完成法定審查程序者或是未作成列冊追蹤決議之遺址，皆不屬於法律上的「列冊遺址」。

《文化資產保存法》作為考古遺址保存維護的法律依據，卻僅保障了小部分的遺址，而將大部分的遺址排除在對象範疇之外。由於缺乏法律依據，遺址保存的第一線執行人員與承辦人員對於非「法定考古遺址」的破壞行為干涉經常有所顧忌，大多數採取消極的行動，例如柔性勸導或者避而不理。消極的作為與回應有時候可能會導致未列冊遺址遭受嚴重的破壞。

2015 年初花蓮縣吉安鄉七腳川遺址的遺址範圍內，一塊 2013-2014 年間在地表可以看到大量陶片的農地突然由種絲瓜的旱田被填平成水田，地表無法再看到任何遺物；原先土地邊緣也可以看到許多陶片，自此幾乎消失。發現人通報主管單位此一情事，卻因七腳川遺址並非列冊遺址而有所顧忌，第一時間未採取積極的處理手段，承辦人僅表示會聯絡地主告知未來不可以再有類似的行為。



圖 11 七腳川遺址原本的旱田情況



圖 12 農田地表及四周可以看到許多史前陶片



圖 13 2015 年 1 月農地由旱田變成水田



圖 14 如今農田及周圍地表不復見史前遺物

類似的情況如今在全國各地層出不窮，例如 2013 年 11 月花蓮縣瑞穗鄉的水尾庄遺址也曾在一夕之間發生農地全面翻整的事情；該處遺址地表原先可見大量史前陶片和石器，翻整之後地表僅能看到少量細碎的陶片。面對這些未列冊的遺址究竟該怎麼做才能給予適當的保護？「提報與列冊」應該是最直接的手段。依照現行法定程序，遺址提報後將經過現場勘查並且作出決議。然而現勘作業必需考量專業考古學者和行政人員的時間，同時還需要對遺址內涵有一定程度的了解，

實際上的執行成效不如預想。目前我國的列冊遺址資訊並未明確公開，已知的資訊顯示僅小部分遺址屬於被列冊的對象。



圖 15 水尾庄遺址原先是一處香蕉園
(照片攝於 2013 年 6 月 20 日)



圖 16 地表可見大量史前遺物
(照片攝於 2013 年 6 月 20 日)

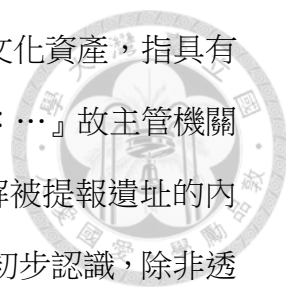


圖 17 水尾庄遺址農地全面翻整
(照片攝於 2013 年 11 月 23 日，尹意智)



圖 18 翻整後地表僅能看到少量細碎陶片
(照片攝於 2013 年 11 月 23 日，尹意智)

在列冊之外，指定遺址也屬於「法定遺址」的範疇。現行《遺址指定及廢止審查辦法》第 4 條『遺址之指定，依下列程序為之：一、現場勘查。二、審議並作成指定處分之決定。三、辦理公告。四、直轄市、縣（市）定者，報中央主管機關備查。』遺址是否應該受到指定則依該法第 3 條的七項評估標準為之：一、遺址在文化發展脈絡中之定位及意義性。二、遺址在學術研究史上意義性。三、遺址文化堆積內涵之特殊性及豐富性。四、同類型遺址數量之稀有性。五、遺址保存狀況之完整性。六、遺址供展示教育規劃之適當性。七、具其他遺址價值者。因此「了解遺址內涵」是遺址能否被指定的重要因素。



現行《文化資產保存法》第 3 條第一項明訂，『本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產：…』故主管機關在決定是否要進行遺址的列冊或指定作業時經常也會要求了解被提報遺址的內涵價值與分布範圍。然而遺址的地表調查工作僅能對遺址產生初步認識，除非透過系統性的發掘工作才比較能夠認識遺址的全面情況。

考古遺址具有不可逆的特性，一旦遭受破壞及發掘就無法復原，因此最佳的保存方式就是不去擾動。若是為了指定遺址而進行發掘，縱使了解其內涵非常重要，卻也對遺址造成破壞與影響；若不進行發掘工作，僅憑地表調查結果又很難說明遺址內涵，主管機關為了行政效益可能不會將其納入提報和審議的行政程序，遺址也無法受到法律的保障。

筆者認為，我國現行法律規範與遺址保存維護的目的實則具有矛盾性。然而隨著我國公共及私人工程開發案件大量增加，考古遺址的確急需有法律提供保存維護或是搶救發掘的依據。針對此一現實困境，筆者就個人想法提出短期與長程的解決方案。

現行遺址的列冊和指定作業對考古專業審查權限有所保留，亦即專業考古學者可以就被提報遺址的實際情況進行判斷和決策。筆者以為，依照法律效果和管理作業的差異，遺址列冊的審查作業與指定作業相比考量點較少。因此，筆者提出短期內因應困境的解決之道是以明文將登載於各縣市遺址普查成果、年度監管紀錄等資料中的遺址「視同列冊」，賦予《文化資產保存法》上的權利保障。陳有貝(2005：30)也曾提出類似的看法：新法既然已經將遺址抽離，何不一併捨棄指定程序，而以全國普查資料做遺址的認定基礎。然而，考量「視同列冊」對私有遺址土地所有權人的權利影響，筆者認為同時應以明文規範主管機關需於一定期間內就「新列冊」遺址的相關訊息以書面通知土地所有權人，使其得以即時了解自己的權利與義務。

不過此作為可能存有法理上的問題。首先有關法律規範的位階性：《文化資產保存法》在法規位階上屬於「法律」，文化資產主管機關的公告屬於「命令」位階。法理上命令的效力小於法律，當兩者牴觸時以法律為主。《文化資產保存法施行細則》第 8 條對於遺址列冊制度的行政程序有所明訂，文化資產主管機關若以公告宣布將普查報告和監管紀錄中的遺址全部「視同列冊」可能會有法規牴觸無效的疑慮。其次，文化資產總管理處籌備處曾於 2011 年作成一函釋，認為「遺址普查報告係屬主管機關普查具遺址價值者之內容及範圍，如未依法定審查程序作成列冊追蹤之決定，則非屬列冊遺址」¹⁹。因此若要採行「視同列冊」的作法還需先行解除既有函釋之效力。

有鑑於短程因應措施無法真正解決困境，實際上還需要長程的解決之道：修正現行法律條文的結構與內容，包含下列幾個方向：

(一)遺址列冊與指定概念的重新釐清：考古學理上所有遺址都是歷史的產物，獨一無二且有其獨特的意涵；因此所有遺址都是文化資產，應該受到法律的保障。陳有貝(2003:3)也曾論述：「任何的遺址皆屬於文化資產的一部分是沒有疑慮的，所有的考古遺址都必須以適當的方式進行保存與處理。」基於行政考量雖然不能將考古遺址全部都進行指定作業，以國家行政資源進行管理維護；然而遺址作為文化資產的一員，應該全部都要受到《文化資產保存法》規範。

(二)現行法規對列冊和指定作業提案前需對遺址內涵有所了解：承前所述，筆者認為此一要求與遺址最佳的保存維護概念有所矛盾。筆者以為遺址列冊除了受到法律規範，最大實益是可以在政府資料上標註遺址資源的分布情況，便於行政管理同時可以減少因工程產生的破壞情況。因此遺址列冊的判定標準和程序不

¹⁹ 內容出自行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處100年10月31日會授資籌二字第1003008484號函。

應該等同遺址指定作業要求提出遺址內涵說明資料，而是應該從簡辦理以達遺址保存維護的最大效益。

筆者認為現行的遺址列冊和指定作業規範似乎導致「雞生蛋、蛋生雞」的循環思考邏輯，也在遺址保存維護的實務工作上形成阻礙。雖然筆者目前尚未能夠提出十足可行的短期因應措施，但從實務上來看，我國確實急需一個解套的方案；此外長期的法規修訂更是必要的發展方向。

值得一提的是，我國多數縣市在進行例行性考古監管作業時也會將一些未列冊的考古遺址納入必需關注的對象。此一作為是否表示主管機關實際上也認可這些非法定遺址的重要性呢？

第三節 公權力執行

案例五：遺物破壞之法律咎責：亮島人二號無頭記

2012年7月馬祖亮島島尾I遺址發現一具人骨遺骸命名為「亮島人二號」²⁰，經過初步清理後判斷為完整人骨且保存狀況良好，但考量人骨發掘保存設備不足，故而決定原地覆土保留等待下回發掘攜帶專業設備前來處理。2012年11月亮島考古隊成員帶著充足的設備及期待的心情重返亮島，小心翼翼地揭開覆土層，卻發現頭骨消失了，僅留下鏟子挖過的明顯痕跡及小部分頭顱底骨。

由於亮島屬於二級離島軍事管制區，出入人員僅有駐守官兵以及考古隊成員，追查月餘就有了發現。一名駐守北竿的陳姓軍醫官聽聞亮島發現人骨的消息，在好奇心的作用下，利用赴亮島支援醫療作業的機會圓鋤挖出亮島人二號的頭骨，帶離亮島之後以郵寄的方式寄回臺中家裡保存²¹；之後軍方及考古隊成員在醫官家中床底下發現以紙箱包覆的亮島人頭骨，幸而頭骨大部分保持完好，但是因為

²⁰ 因為亮島島尾I遺址業於2011年9月發現第一具史前人骨遺骸「亮島人一號」。

²¹ 以上陳述皆為當事人供稱。

受到陳姓醫官的擾動，造成部分骨骼遺失及損傷。由於考古現象受到破壞和擾動，也失去許多有關六千多年前人群墓葬的珍貴考古學訊息。



圖 19 馬祖亮島島尾遺址群全貌



圖 20 亮島人二號首次出土情況
顱骨部分清楚可見(2012年7月)



圖 21 亮島人二號出土全貌(2012年11月)



圖 22 缺失的亮島人二號頭骨(2012年11月)

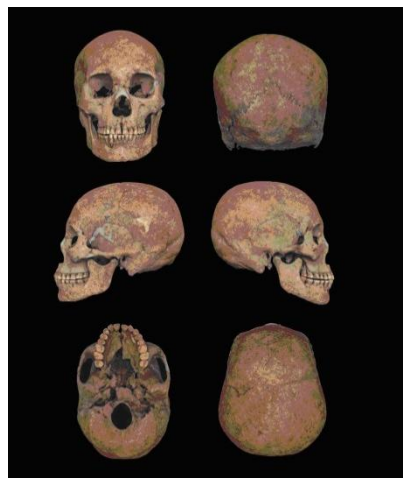
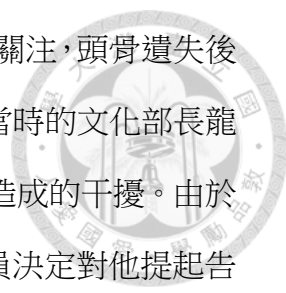


圖 23 亮島人二號頭骨修復樣貌

(圖片引自《馬祖亮島島尾遺址群發掘及亮島人修復計畫》)



亮島人二號的發現在 7 月份已經引起文化部和社會大眾的關注，頭骨遺失後更是受到文化部的重視。在犯行被發現之後，陳姓醫官寫信給當時的文化部長龍應台，信中文字意圖卸責，同時也怪罪考古隊員追查頭骨對他造成的干擾。由於他對自己的行為完全沒有悔意，加上惡意扭曲的毀謗，考古隊員決定對他提起告訴，移送法辦。由於陳姓醫官犯行時為職業軍人，依照當時的規範，他的法律責任需要由軍事法院進行審理，因此後續作業就交由陳姓醫官的上級單位—馬祖防衛部進行。

依照我國現行《文化資產保存法》立法意旨，亮島人二號的頭骨係屬國有財產。陳姓醫官盜取的行為觸犯《刑法》第 320 條第一項，『意圖為自己或第三人不法之所有，而盜取他人之財產者，為竊盜罪，處五年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。』然行為人犯行時為軍人，其刑事犯罪行為要先以《陸海空軍刑法》為首要依據，若無相關規範才回歸《刑法》論處。由於《陸海空軍刑法》對於營區內非軍事用品之竊盜行為並沒有特別規定，因此陳姓醫官的犯罪行為回歸《刑法》竊盜罪論處。

《刑法》第 249 條第二項『發掘墳墓而損壞、遺棄或盜取遺骨、遺髮、殮物或火葬之遺灰者，處一年以上七年以下有期徒刑。』現行法規對於墳墓並沒有年代的限制，因此史前人的墓葬應該亦屬於指涉範疇。陳姓醫官挖掘亮島人二號的墓葬、竊取頭骨的行為符合條文之構成要件。

法律上考古遺址和遺物遺留皆屬於文化資產，考古學理上人骨屬於遺留，因而學理上亮島人二號的頭骨應該屬於文化資產。陳姓醫官竊取的行為造成其毀損，觸犯《文化資產保存法》第 94 條第一項第三款『毀損遺址之全部、一部或其遺物、遺跡。』可處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。此外，依照《文化資產保存法》第 95 條第一項『有前條第一項各款行為者，其損害部分應回復原狀；不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應

賠償其損害。」然而陳姓醫官造成之損害並非他自己有能力可以回復原狀的，必須透過專業考古學者花費時間、心力與金錢去進行修復，而且無法「完全」回復；因此依法修復頭骨之花費應由陳姓醫官負擔。

有關陳姓醫官竊取亮島人二號頭骨的行為在法理上應該如何論罪？筆者以為陳姓醫官竊取亮島人二號頭骨的行為，同時合致《刑法》第 320 條第一項、第 249 條第二項，以及《文化資產保存法》第 94 條第一項第三款之構成要件，然因行為人僅進行「單一行為」卻合致數個法條之構成要件，故產生法條競合關係。法條競合係指行為人基於單一犯意著手進行一個犯罪事實，產生單一犯罪結果，致有數項法條罪名可以同時適用。基於法理上禁止對同一行為進行雙重評價之原則，應由法官就競合之數個法條選擇其一適用，同時排除其他法條之適用，結果為刑法上之單統一罪(黃仲夫 2008)。

法條競合的適用原則在法理上分為特別關係、補充關係、吸收關係及擇一關係。本案陳姓醫官竊取亮島人 2 號頭骨之行為同時構成《刑法》第 320 條第一項(普通竊盜罪)、第 249 條第二項(侵害墳墓屍體罪)，以及《文化資產保存法》第 94 條第一項第三款(毀損遺址)。在刑事罰的法律位階上《文化資產保存法》屬於特別法，《刑法》為普通法，因此本案應就《文化資產保存法》第 94 條第一項第三款，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。

筆者一名就讀法律系朋友對此有不同的見解。他認為陳姓醫官竊取亮島人二號頭骨是一個行為，造成遺骨損壞是另一行為，而為了尋找頭骨挖掘遺址造成損壞又是另一行為。三個行為侵害的法益不同，分別為社會善良風俗、國家財產法益以及遺址存續的保護法益，刑責之論處應該依據《刑法》第 51 條數罪併罰。

筆者以為法律有趣之處即是存有多種可能性，只要解釋合理得當且於法有據，不同的法官就可能產生不同的判決結果。因此上述兩種論罪結果都值得再思考。

然而兩年多過去了卻始終未得到馬祖防衛部對本案判決結果的說明和告知。據了解本案遭遇下列兩項質疑：

(一)亮島島尾 I 遺址的法律地位：首先質疑的是亮島島尾 I 遺址是否屬於法律上的考古遺址？亮島島尾 I 遺址於 2011 年 9 月發現第一具史前人骨「亮島人一號」，同年 12 月發掘出土豐富遺留物及完整人骨遺骸，因而聲名大噪，受到各界關注。2012 年 5 月 3 日召開的「101 年度連江縣文化資產審議委員會」將「亮島島尾遺址群」指定公告為連江縣定遺址；島尾遺址群包含島尾 I 遺址及島尾 II 遺址。根據現行《文化資產保存法》第 40 條第一項前段，『遺址依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。』因此遺址自 2012 年 5 月 3 日起就具有法律上的遺址地位；陳姓醫官犯行時間點為 2012 年 9 月於法律生效之後，沒有不適用《文化資產保存法》之問題。

(二)史前人骨是否屬於《文化資產保存法》的規範對象？該法第 3 條第一項第二款『遺址：指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡及其所定著之空間。』《文化資產保存法施行細則》第 3 條第一項『本法第三條第二款所定遺物，指下列各款之一：一、文化遺物：指各類石器、陶器、骨器、貝器、木器或金屬器等過去人類製造、使用之器物。二、自然遺物：指動物、植物、岩石、土壤或古生物化石等與過去人類所生存生態環境有關之遺物。』由條文內容來看，史前人骨遺骸既不屬於文化遺物亦非自然遺物；但由考古學理來看，人骨遺骸屬於遺留，也是了解過去人群最直接的途徑之一。法律條文中的文化遺物是由人群製作，自然遺物也與他們有關聯；作為考古學研究的主體對象，同時也是考古學材料的製造者，學理上人骨應該屬於文化資產。

由於執法講求行有依據，有關史前人骨的法律定位，筆者以為短期之道可以申請法律解釋，從考古學理上闡明人骨遺骸屬於文化資產的一部分。長期來看仍應在未來修訂相關法令時應該將其明文納入，避免未來再發生類似的爭議。

2013年8月13日我國修法廢除軍事法院，軍人的犯罪行為案件移往一般法院審理。依照「法院辦理軍事審判法修正施行後軍事法院移送軍法案件應行注意事項」第6項第2點，『法院受理軍事法院移送軍法案件之管轄標準如下：…(二)被告未在押者，以犯罪地作為土地管轄之受理標準。…』因此陳姓警官的行為當時若尚未由軍事法院做出判決，依法應將案件移往犯罪地管轄之連江縣地方法院進行審理。

筆者個人期望本案能盡早作出法律判決，讓亮島人二號並非僅是無故遭受毀容。判決結果一來彰顯《文化資產保存法》實際效益，二來可以作為未來相關案件的參考前例，三來對其他有意破壞考古遺址的行為人具有警惕作用。²²

案例六：石槽失而復得記：無法有效執行的公權力

臺灣的花蓮、臺東地區，大約在距今3000-2000年間出現了一些大型石質遺物，考古學界稱之為「巨石遺留」，是新石器時代麒麟文化的代表象徵(葉長庚2013：11)。花東地區可能因為早年交通不易開發較西部地區晚，考古遺址的保存狀況遠較其他縣市為佳，至今許多遺址的地表依然可以見到巨石遺留矗立，例如花蓮縣的富源遺址、豐濱宮下遺址等。

2013年底花蓮縣月眉1號遺址發生「石槽走失記」。花蓮縣壽豐鄉月眉村有兩個列管遺址，分別為月眉1號和2號遺址。月眉1號遺址的土地範圍多年以來做為農地使用，在春夏時分耕種爬藤瓜果，其餘時間種植零星葉菜類作物。整體來說耕種行為對遺址的破壞和影響性皆不大，2013-2014年每個月的例行性巡查都可以在地表上看到不少史前遺物，包含陶片及石器。

²² 小插曲：2012年11月考古隊揭開覆土時意外發現3枚人類牙齒。一度以為是否有其他的人骨遺骸而感到興奮，同時也因為設備和時間僅夠處理一具人骨遺骸而傷腦筋。後來發現3枚牙齒只是亮島人二號遭受破壞時遺落的。

在農地裡有一座被考古學者稱為「石槽」的史前遺跡，整塊由石英雲母片岩打鑿而成，長度約 229 公分、寬度約 161 公分、高度約 27 公分；重量約 1240 公斤(尹意智 2014)。由於外形為漂亮的橢圓形，乍看之下像是一座小水池，筆者起初懷疑是屬於近代的人為石刻作品。長久以來石槽隱沒在農作物與雜草堆中，到訪者少有人能夠發現其確切位置。



圖 24 月眉 1 號遺址過去地表情況
(照片攝於 2013 年 6 月，尹意智)



圖 25 月眉石槽原先在遺址地表情況
(照片攝於 2013 年 6 月，尹意智)



圖 26 月眉 1 號遺址整地後的情況
(照片攝於 2013 年 12 月，尹意智)



圖 27 月眉石槽原先所在之處
(照片攝於 2013 年 12 月，尹意智)

2013 年 12 月花蓮縣遺址監管員尹意智接獲地方文史工作者的通知，月眉 1 號遺址的土地易主，原本位於瓜田中的月眉石槽似乎不見。經過遺址監管員到場確認，月眉石槽的原址確實空無一物，地表上只留下些許石材碎片和清晰可見的怪手履帶痕跡。考量石槽的體積與重量，監管員與文史工作者等人一度推測只是

土地翻整作業中被當成一般石頭埋沒在土堆之下。但是再進一步的確認之後卻發現事情可能沒有這麼單純：石槽可能被人偷走了。

文化局承辦人員很快就前往拜訪月眉 1 號遺址的新地主。地主起初表示他整地的時候就已經沒有看到石槽了。然而，時間點的巧合以及多種跡象都顯示石槽在整地之前應該是存在的。在文化局連番拜訪、追問和施壓之下，某一天地主突然表示他知道石槽被誰拿走同時已經追回；文化局人員接獲消息後立即前往地主家確認發現的過程。地主表示石槽被偷走並且已經準備要被賣到外地作為花園造景，幸好他及時發現把石槽要了回來。文化局人員表示想要確認石槽的情況，地主卻表示他擔心會有其他人把石槽偷走因而將石槽埋在家裡院子底下，並以此拒絕文化局人員的請求。之後歷經多次協商，地主同意「捐出」月眉石槽，但是必須要在壽豐鄉找一個場所進行展示及保存。歷經波折的月眉石槽在 2014 年 6 月起落腳於壽豐文化創意館。

該事件從石槽的遺失到回歸可以說是撲朔迷離、一波三折，最後發現的過程更是天外飛來一筆。筆者在此不打算討論事件的真實性，只想就事件期間第一線人員執行公權力時遭遇的難題進行討論。

在確認石槽遺失後遺址監管員第一個建議是報警處理，對此文化局承辦人員表示遲疑，因為月眉 1 號遺址並非指定或列冊遺址，未受到《文化資產保存法》的規範，如果要報警處理似乎缺乏法律依據？²³ 按照現行法律規範，未經指定或登錄的考古遺址並非法律上所稱遺址，也非該法所稱文化資產；因此也沒有法定主管機關可以行使相關職權。因為月眉 1 號遺址未經列冊或指定，不具有法定遺址身分；花蓮縣文化局亦非其法定主管機關。

現行《文化資產保存法》第 8 條『公有之文化資產，由所有或管理機關(構)編列預算，辦理保存、修復及管理維護。』明示主管機關有管理維護考古遺址的

²³ 關於文資法規範的「遺址」問題，請見本章案例四之討論。

權力。考古遺址的主管機關依該法第 4 條第一項，在中央為行政院文化建設委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。然而在管理維護權限歸屬之外，該法條文對於遺址在開發工程之外遭受破壞的負責單位、權限依據、處理方式等皆未進行著墨。



從考古學理來看現行法定遺址身分的界定是不合理的；從法理上來看，現行法規實際上也不利於遺址保存維護作業，甚至可能加速「非法定遺址」破壞情勢的發生。

筆者認為要處理的問題可以分為兩個層面：第一，現行法規下不具法定身分的遺址地位；第二，當考古遺址遭受工程開發以外的破壞，誰有權力執行公權力？

關於第一個層面筆者已經在前述案例進行討論並提出短期「視同列冊」，長期修訂法規的因應措施²⁴。有關第二個層面的議題，筆者認為考古遺址作為國有財產，當其遭受破壞、毀損時應按照國有財產遭受破壞的行政程序及權責辦理。

《國有財產法》第 5 條『左列國有財產，其保管或使用，仍依其他有關法令辦理…』第四款『其他可供公用或應保存之有形或無形財產』考古遺址和遺物應屬該款條文指稱範圍。然而現行文化資產相關法規中並沒有可供依循的規範。筆者以為，考古遺址作為國有財產遭受人為破壞、毀損時，經個人或機關通報後應由警政機關作為第一線公權力執行者，並且於第一時間到場制止破壞行為的進行，同時對於破壞情況進行蒐證，之後由主管機關依法提出刑事訴訟及民事求償。

然而筆者以為前述的因應措施只是短期內的權宜之計，若從法律和學理上考量遺址和遺物有效的保存維護，還是必需從《文化資產保存法》的修訂著手，將權責單位、處理程序等明文規範，提供遺址保存維護作業第一線執行者有力的法律依據。此外，筆者建議可以參考環境影響評估作業，明文將警政機關納入文化

²⁴ 詳請參見本章案例四。

資產保存作業的有關單位，提供文化資產保存作業第一線的執法協助人員；一方面可以解決文化資產承辦人力不足的問題，二來可以藉由警察的公權地位減少執法過程中產生的爭議與衝突²⁵。



第四節 社會現況

案例七：試掘經費與土地所有權：我的土地為什麼要我出錢？

2013 年花蓮縣政府文化局聯繫國立臺灣大學人類學系陳有貝教授，表示花蓮縣大港口聚落有一處私人土地需要進行考古試掘，不知道能否以無利潤的方式協助地主進行？筆者因此有機會與學長尹意智一同前往拜訪地主了解相關事宜並進行初步討論。

該名地主當時在花蓮大港口的海邊經營一間民宿，因為想要擴大營業故買下民宿隔壁的農地，計畫過戶兩年期滿後要興建新的房舍。然而新購土地在辦理過戶程序時受到承辦人關注進而通知文化局，在文化局人員聯繫後地主才知道他可能買到了一塊遺址土地。

花蓮縣港口遺址位於省道臺 11 縣的大港口聚落，為一處花蓮縣的列冊遺址；遺址中心區域地表可以看到許多陶片和石器分布。2013 年 6 月筆者與尹意智學長第一次前往本案的過戶土地調查時在地表發現多件作工精細的斧鋤形器，另外還有多件陶片與一件完整的陶紡輪。由遺物特徵推測是屬於新石器時代晚期文化的遺物。

25 後續小記：月眉石槽在新居落腳後不久，月眉1號遺址的土地又再度易手。聽聞新地主是多位花蓮民眾以合資的方式買下該地，想要藉由種植樹苗賺取利潤，因此遺址範圍再次以重型機具進行翻整。事後在印滿怪手履帶痕跡的地表上幾乎看不到史前遺物了。

地主表示他在文化局的討論會中得知這塊土地的開發依法必需經過考古調查與試掘工作，筆者也向他補充說明試掘之後是否有發現史前文化層及遺物所產生的幾種不同處理程序。過程中筆者也向地主表明地表調查時已經有發現少數史前遺物分布，因此地底下有原堆積文化層的機率很高。

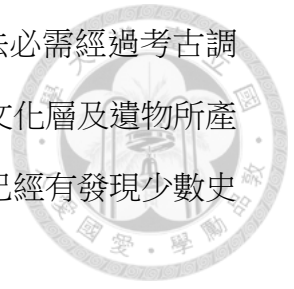


圖 28 港口遺址遠景(2013 年 7 月)



圖 29 本事件預定開發地點(2013 年 8 月)

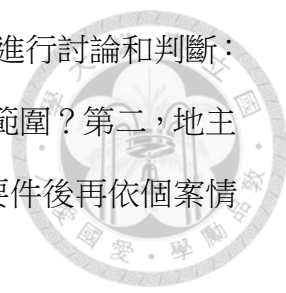


圖 30 預定開發地點周圍地表可以看到多件斧鋤形器(2013 年 8 月)



圖 31 預定開發地點周圍地表可以看到多件史前陶片(2013 年 8 月)

討論的過程中地主再三表示，既然考古遺物屬於國家，考古試掘的經費理當由政府出資，不應該由他來承擔。此外，地主認為假若考古試掘後評估該塊土地因為有遺址而不能興建房舍，那政府想要保護遺址就應該出錢把土地買回去。此時引出一個問題：私人遺址土地上，因為私人目的開發而進行的考古試掘工作經費應該由誰承擔？



筆者以為開發的調查與試掘經費責任歸屬應該從兩個面向進行討論和判斷：第一，地主購買獲取土地之前是否已經知道土地係屬考古遺址範圍？第二，地主對土地進行的開發規劃是否係為了營利用途？綜合上述兩個要件後再依個案情形進行責任歸屬判斷。

第一個面向要先判斷地主購買、獲取土地之前是否知道土地(可能)屬於遺址土地？假如事前就已經知道卻仍決定要購買、獲取，事後又打算進行開發工程，筆者以為調查和試掘的經費應該全數由地主承擔。法理上「明知而使其發生是為故意」，因為地主事先知情故而得到遺址土地並非過失，應為自己的行為負起全責。此外，筆者以為，假如地主明知為遺址土地，且購買、獲取時即計畫將其剷除以利開發，應該依《文化資產保存法》第 94 條第一項第三款論處。

對於「非故意」而獲取遺址土地者，筆者認為試掘經費應該依照獲取的目的和原因，由地主承擔或與主管機關依比例進行分攤。對於事先持有土地，後經調查研究始知土地為考古遺址者，基於法理上「不溯及既往原則」，應該保障土地所有人的權利，原則上應該由主管機關承擔大部分的調查及試掘經費。筆者覺得如此應該可以減少私人遺址土地所有人以破壞遺址逃避法律試掘規範的情況。

第二個面向需要判斷土地的開發係為何故？假如開發土地是為了營利，基於經營成本的概念調查與試掘經費應全數由地主承擔；假如是為了自用，筆者認為應該依照個案情況，酌情由地主和主管機關進行分攤。為何此一狀況不由主管機關全額承擔？筆者認為，考古遺址屬於全民共享之財產，因此基於個人需求造成的破壞仍屬不應該之作為，然而考量法理上個人財產權利處分的保障，雖然允許開發作為的發生，地主仍應承擔部分社會成本而非由國家全面買單。

綜合前述二個面向的分析，筆者就試掘經費的責任歸屬做出下列判斷：

表 1 私人土地之考古試掘經費責任歸屬

	營利用途	自用
事先已知為遺址	開發單位全額負擔。 併罰文資法第 94 條 (因故意加重)	土地所有權人負擔全額。 併罰文資法第 94 條 (酌情減輕)
事先不知為遺址 (新獲得、購入)	開發單位全額負擔。	地主與主管單位分攤， 上限為 6:4(地主：單位)
事後始知為遺址 (長期持有)	基於法律不溯及既往原則 以及個人財產權利的保障， 主管單位提供較多補助， 上限為 5：5(地主：單位)	基於法律不溯及既往原則 以及個人財產權利的保障， 主管機關承擔大部分經費， 依個案情況進行分攤， 比例上限為 3:7 (地主:單位)

有關發掘經費的分攤比例筆者參考自「輔導直轄市及縣市政府與民間推動文化資產保存維護計畫作業要點」B 有形組—文化資產保存維護計畫一覽表。該要點對私有之有形文化資產的規劃設計與施工、監造、工作報告書等計畫類別提供私人負擔比例及中央經費補助之標準。

該要點於「規劃設計類與施工、監造、工作報告書類〈私有〉」之第 2 點敘明『私有直轄市、縣(市)定古蹟、聚落、文化景觀、遺址所有人或管理人自籌百分之二十。』第 4 點『私有古蹟或歷史建築、聚落、文化景觀、遺址除所有權人自籌外，不足額經費依下列原則分攤補助：…(2)私有直轄市定、縣(市)古蹟、私有歷史建築、聚落、文化景觀、遺址：

- ①財力第一級直轄市及縣(市)：補助不足額之百分之二十。
- ②財力第二級直轄市及縣(市)：補助不足額之百分之三十。
- ③財力第三級直轄市及縣(市)：補助不足額之百分之五十。
- ④財力第四級直轄市及縣(市)：補助不足額之百分之六十。
- ⑤財力第五級直轄市及縣(市)：補助不足額之百分之七十。』

考量該要點立意是為了文化資產的保存、管理維護及再利用，相對本案討論的開發建設行為對遺址造成損壞，因為行為目的、成果效用不同，筆者認為不能

直接適用該要點的規範—由土地所有人負擔 20%總經費。此外，該要點中關於中央政府對地方政府的補助金額比例是依照地方政府的財政情況進行分級後為之，筆者認為可以「推定財力情形」作為開發單位及主管機關的經費分攤參考依據。

我國 22 個地方政府的財力共分為五個級等²⁶，其中一級 1 個、二級 4 個、三級 6 個、四級 5 個、五級 6 個；可見 3-5 級為眾數值。筆者認為私有遺址土地開發經費的補助制度設立是為了保障土地所有權人既有的財產權利，減低因文化資產保存工作所造成的損害，故建議補助比例以平均財力為基礎，依個案情形分別補助總金額之 50%~70%。

承表 1 的六種遺址調查試掘經費責任情況，補助金額比例分為下列幾種：(一)開發是以營利為目的，然而土地所有人長期持有遺址土地事前並不知情：開發的目的係為營利故應承擔部分「開發成本」，建議主管機關僅補助金額不超過總經費的 50%。(二)開發以自用為目的，但係新獲取遺址土地且事後始知情：雖然土地所有權人獲取土地時未多加確認而有過失，但是考量開發目的是為了自用，建議主管機關補助金額不超過總經費 60%。(三)開發以自用為目的，土地所有權人長期持有遺址土地且事前不知情：考量開發目的為自用以及對法理上對個人財產權利之保障，建議主管機關給予較高比例之補助；然而開發行為終究會使遺址遭受破壞，故筆者以為補助金額的比例不得高於管理維護計畫之補助比例，因此建議補助金額不超過總經費之 70%。

有關遺址調查和試掘補助經費的來源，筆者認為可以參考現行水污染防治作業：依據《水污染防治法》第 11 條第六項設立「水污染防治特種基金」²⁷；經

²⁶ 五個級等中，數字越小表示地方財力情況越佳，數字越大則反之越差。

²⁷ 2015年2月4日新修訂公告的《水污染防治法》第11條第六項敘明由各級主管機關應設置特種基金作為水污染防治經費，其收支、保管及運用辦法由行政院、直轄市及縣（市）政府分別定之。

費來源依該法第 66-3 條第一項，『各級主管機關依第十一條第六項設置之特種基金，其來源除該條第一項水污染防治費徵收之費用外，應包括各級主管機關依前條追繳之所得利益及依本法裁處之部分罰鍰。』除了徵收防治費，違反《水污染防治法》繳交的部分罰鍰與不當得利也是經費來源；第 66-3 條第二項，『前項基金來源屬追繳之所得利益及依本法裁處之罰鍰者，應優先支用於該違反本法義務者所污染水體之整治。』也表明經費應該優先使用於水污染的改善作業。

筆者建議可以參考上述水污染防治作業設置「遺址保存維護特種基金」，作為工程開發調查試掘作業以及遺址修復維護的經費來源。可行的經費來源包含：一、中央或地方主管機關年度編列預算投入。二、因違反遺址相關法律規範所產生的罰鍰大部分應該進入基金；有鑒於此，破壞遺址的作為必需確實依法辦理及開罰。三、建議參考水污染防治作業程序設置「遺址開發防治費」：我國土地面積狹小，工程開發遭遇考古遺址的機率非常高；因此筆者提出以「開發面積」(平方公尺)作為遺址開發防治費的徵收單位，規範一定面積以上的遺址土地開發案件必需依開發面積繳交防治金；開發面積的計算係以「開發單位或個人」進行積累，避免同一單位或個人經常性地進行小面積的遺址開發案件來規避法律規範。有關開發面積的標準以及徵收費用的金額都仍待進一步的思考和討論。

有關筆者提出的私人遺址土地開發經費構想仍有許多有待處理之處。比方俗話說的「上有政策、下有對策」，我國現行法理為「無罪推定」，如何證明地主購買前是否知情？佐證資料的收集又該由誰負責？都是後續仍需思考的問題。此外，若以「開發目的是否為了營利」作為第二個層次的判斷依據，也可能出現代理易手(就像現在的「豪華農舍」現象)或是事後目的變更(例如原先申請自住，後來改為經營民宿或是非法民宿)，以作為逃避法律規範的途徑。該如何防範這些可能

的問題？筆者以為除了完善配套法規的制定，查核制度的制定與落實也會是重要的關鍵²⁸。

港口遺址的私人遺址土地試掘案件最終協商破局，該土至今仍未進行考古調查與試掘。協商的過程中地主曾多次表示要找怪手把整塊土地挖遍，他認為「什麼都沒有的土地」就不用受到法律的規範。雖然筆者和尹意智學長有柔性勸導地主不要進行違法的作為，實際上也對此事擔心不已。後來每次只要路過港口聚落都會特意繞進去看一下該塊土地的情況。目前因為農地過戶兩年內不得變更地目的規範，該土仍是草木叢生的空地。但是未來呢？轉眼間兩年期限即將屆滿，到時土地下的遺址和遺物又該何去何從？現在我國又有多少個考古遺址正面臨一樣的困境呢？

²⁸ 對於主管單位可以採取的行政作為討論將置於第五章議題三中論述。

第五章 議題討論與借鏡



第一節 議題討論

議題一：我國考古遺址與遺物的所有權究竟歸誰？

這個問題經常出現也困擾著我國的專業考古學者與第一線文化資產保存工作者。在前一章的案例討論中筆者也曾多次著墨此一議題。目前臺灣大多數的考古學家及學理上都認同考古遺物和遺址為全民資產，應該由國家進行管理維護並且將成果提供全民共享，而不應該由個人擁有。但是我國大部分的民眾仍然會認為，只要出現在他的土地或是他「撿到」的即歸他個人所有。

所有權的歸屬不僅決定誰可以擁有考古遺物和遺址，同時也決定了誰有權力「處理」它們。實務上也經常影響到專業考古學者的研究工作、專業與業餘考古遺物的採集和流動，甚至有可能因此與一般民眾產生衝突。

我國對考古遺物和遺址的法律規範最早始於民國 19 年公告的《古物保存法》，該法第 7 條第一項明訂『埋藏地下及由地下暴露地面之古物，概歸國有。』條文中所稱埋藏地下及由地下暴露地面之古物即為考古遺物，依法概歸國家所有。第 7 條第二項也明訂發現人的通報與上繳義務，隱匿者將以竊盜罪論處。

民國 71 年 5 月 26 日【總統府公報】第 3986 號總統令公告施行《文化資產保存法》同時廢止《古物保存法》²⁹。71 版的《文化資產保存法》中，考古遺物

²⁹ 廢止理由在行政院民國69年12月31日函，院總第1082號一政府提案第1981號說明第一項提到，係因《古物保存法》當時施行已逾45年，難以適應「當前」社會之需要，故研擬《文化資產保存法》以達有效保存、維護宣揚我國古物、古蹟、自然文化景觀、民族藝術、民俗及有關文物等文化資產。

劃歸「古物」、考古遺址劃歸「古蹟」³⁰。該法第 17 條第一項明訂『埋藏地下、沉沒水中或由地下暴露地面之無主古物，概歸國家所有。』第 32 條第一項『埋藏地下、沉沒水中或存在於地上之無主古蹟，概歸國家所有。』第 17 條第一項及第 32 條第二項也都規範發現人有立即通報的義務。至此時為止，我國法律都有明確依據闡明考古遺物和遺址係屬國家所有。

2005 年 2 月 5 日《文化資產保存法》大幅修改後重新公告，並於同年 11 月 1 日起施行。新法將遺址自古蹟中抽出以專章規範。該法第 3 條第一項第二款『遺址指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡及其所定著之空間。』同年 3 月 14 日修訂後重新公告之《文化資產保存法施行細則》第 3 條第一項敘明遺物包含文化及自然遺物兩種³¹；第二項敘明「遺跡」指過去人類各種活動所構築或產生之非移動性結構或痕跡；第三項敘明遺址定著空間包含陸地及水下。

《文化資產保存法》中以 16 個條文對於考古遺址的主管機關義務責任、遺址分級管理制度、容積移轉、發掘申請要件、營建工程的事先調查、事中停工義務等事項進行規範，然而 71 版舊法裡面一項重要的聲明條文卻消失了一舊法第 17 條第一項和第 32 條第一項對無主古物和古蹟所有權國有的宣示。

從考古學理上來看，遺址和遺物屬於全人類共有，應該由國家進行管理維護並且將成果供全民享用。假若我國一般大眾在文化資產觀念的基礎教育已經充足完善，法律條文是否明訂遺物和遺址的所有權歸屬倒非必要；然而我國社會的文

³⁰ 71 版《文化資產保存法》第 3 條第一項第一款『古物指可供鑑賞、研究、發展、宣揚而具有歷史及藝術價值或經教育部指定之器物。』第 3 條第一項第二款『古蹟指古建築物、遺址及其他文化遺蹟。』

³¹ 《文化資產保存法施行細則》第 3 條第一項第一款『文化遺物指各類石器、陶器、骨器、貝器、木器或金屬器等過去人類製造、使用之器物。自然遺物指動物、植物、岩石或土壤等與過去人類所生存生態環境有關之遺物。』

化資產觀念知識及推廣教育甫起步，一般大眾的普遍思維仍是「物件誰檢到就歸誰所有，我家土地下面的東西就是我的」，明確的法律規範目前仍然有其必要性。

對於考古遺址的所有權歸屬陳有貝(2013：52)曾進行討論：「2005 年的新版文資法中，狀似「漏列」相關條文，其原因不明，不過此一基本精神於其他條文中仍處處可見(如在文資法中具體規定了破壞遺址的罰則)，而且這也是世界各國一致之主張與共識，當無疑慮。」以及「遺址遺物的所有權在國家，國家必須積極維護，擁有土地者並不同擁有地下之遺址遺物。」

消失的法律規範究竟是立法者的疏忽，或是在個人權利意識高漲的社會風氣中刻意為之？在考古學理和文化資產保存作業中，遺址和遺物為社會大眾所共有，所有權歸屬國家以進行管理維護；然而當一般大眾對此提出法律依據的質疑時卻總是令考古學者及文化資產作業人員難以說明。

近期筆者翻閱當年修法的歷次討論沿革試圖找出所有權歸屬條文消失的原因，終於在【立法院公報】第 94 卷第六期院會紀錄第 79 頁找到解答。行政院對其提出的《文化資產保存法》修訂二版第 29 條條文變更提出說明，內容為：「第一項³²已見於國有財產法第二條第二項，無需重複規定…³³。」現行《國有財產法》第 2 條第二項對「國有財產」進行定義，『凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。』當年立法者依舊認同遺址和遺物係屬國家所有，只是考量《國有財產法》已有類似規範故未在《文化資產保存法》中

³² 指稱舊版條文第32條第一項『埋藏地下、沉沒水中或存在於地上之無主古蹟，概歸國家所有。』

舊版《文化資產保存法》中遺址仍屬於古蹟之範疇。

³³ 本項說明內容後段為「第三項情形如有需要，亦可循土地法有關徵收規定辦理，爰予刪除。」

對應舊版條文第32條第三項：『前項古蹟所定著之土地，必要時政府得予購買或徵收之。』

此項說明也明確點出土地所有權人不等於無主古蹟之所有權人。

重複聲明。因此，如今討論考古遺址和遺物的所有權歸屬議題應該援引《國有財產法》第 2 條第二項，概歸國家所有。

然而，筆者以為作為我國文化資產保存事業的核心法規，《文化資產保存法》仍是應該重申「考古遺址及遺物概歸國家所有」一事，原因如下：一、修訂現行《文化資產保存法》的時候立法者對於此立場觀點並沒有改變；二、修法過程中的討論及意見並非容易閱讀之文件，此一立場亦未清楚、單獨提出，僅在修正說明中提及，故容易被忽略而造成困惑；三、《國有財產法》第 2 條第二項之內容係為廣泛之原則性論述，為避免將來對於遺址和遺物所有權的爭議，在文化資產相關法律規範中以明文闡明是較好的處理方式；四、《文化資產保存法》性質上屬於特別法，再次重申此聲明並無不妥之處。

筆者建議未來修訂《文化資產保存法》時以新增條文的方式重新將「埋藏地下、沉沒水中、由地下暴露而出或存在於地上之考古遺址與遺物，概歸國家所有」的聲明以明文列於遺址專章中，提供考古學實務操作上明確的法源依據。

議題二：私人遺址土地的遺址資訊註記制度

近年來隨著花東地區的開發工程逐漸增加，對於考古遺址造成的破壞也日趨嚴重；除了大型開發案，「私人屋舍的興建」也是其中一個重要因素。在第四章案例七的討論中，筆者針對私人遺址土地調查試掘的經費承擔責任進行討論，提出綜合兩項因素進行判斷，並依個案情況由主管機關提供不同比例經費補助³⁴。

我國考古遺址依照《文化資產保存法》第 40 條分為國定、直轄市定、縣(市)定三個類別；主管機關分別屬文化部、直轄市政府及縣(市)政府。依照我國現行機關單位的預算制度，需於前一年度中期提出隔年度的預算，經審核通過始能後

³⁴ 詳細討論請參見本文第四章之案例七。

執行；因此若於預算年度中突然發生私人遺址土地的調查試掘案件，縣(市)政府的文化局大多數沒有多餘經費可以協助民眾進行處理。

因此筆者提出「遺址保存維護特種基金」的構想，經費來源包括主管單位的年度提撥、違反遺址有關法律規範的罰鍰以及制度性徵收的遺址發掘防治金；特種基金將部分運用在私人遺址土地考古調查試掘的經費補助，以及考古遺址的保存維護作業³⁵。

為了使補助經費發揮真正的遺址保存維護效益，避免事後的代理易手、目的變更等情況的發生造成國家資源的浪費，圖利投機的開發單位及個人，筆者認為主管機關補助之前進行多重確認，事後進行不定期查核都是必要可行的手段。補助制度可以明文對事後目的變更因而獲利者，保留全部補助經費的追訴權；同時也可就個案情況追究開發行為對遺址造成破壞的法律責任。

然而，基於考古遺址遭受破壞就不可復原的特性，筆者以為搶救發掘作為工程開發的因應措施僅是消極的手段，主管單位應該採取積極的預防措施，減少遺址面臨開發破壞的危機。筆者認為主管單位可以在我國現行的土地資訊系統進行「遺址資訊」加註作業。我國目前的遺址範圍主要是依據地籍資料的土地地號進行指定，如此便於在既有的地籍資料系統加註遺址範圍資訊。一來不需另行建置一套行政系統，節省人力與經費；二來資訊整合完成之後也可以充分使用既有行政資源。

過往曾與文化資產行政人員討論此一措施的可行性，他表示在地籍資料上加註遺址資訊有招致地主抗議的風險顧慮。筆者認同他的擔憂，卻也覺得遺址資訊的加註是必要措施。一、土地是否位於遺址範圍是既存事實，並不會因為地籍資料是否有所標註產生差異。二、基於我國民法買賣行為遵循的誠信原則，筆者認為遺址土地的交易轉讓行為，舊的土地所有權人有義務讓新的土地獲得者事先了

³⁵ 詳見本文第四章案例七之說明。

解土地的完整資訊，提供他法律上的應有的權利保障。三、《文化資產保存法》第 44 條提供遺址土地可以進行容積移轉的依據；該法第 91 條第一項也提到『私有古蹟、遺址及其所定著之土地，免徵房屋稅及地價稅。』這些條文係屬私有遺址土地所有人可以在法律上享有的優惠權利，但實際上少有私人遺址土地的所有權人知曉及行使權利³⁶；若是在地籍資料進行遺址訊息加註，也可以作為一個法律優惠條件認證的依據。

政府機關作為公權力的代表，在進行考古遺址保存維護作業的時候，除了消極被動的因應社會需求提出解決方案，主動思考和制定積極的預防之道，降低遺址面臨破壞的風險，才能夠真正有效的保護珍貴的文化資產。

議題三：錯誤的相遇：當工程³⁷遇上遺址

1980 年代至今，營建工程及開發建設成為我國考古遺址保存維護作業上所面臨的最大難題。

2005 年陳光祖整理工程開發行為與考古遺址保存維護相關的法律規範，計有《環境影響評估法》、《環境影響評估法施行細則》、《開發行為環境影響評估作業準則》、《政府政策評估說明書作業規範》、《文化資產保存法》、《文化資產保存法施行細則》、《暫定古蹟條件及程序辦法》、《遺址指定及廢止審查辦法》、《遺址監管保護辦法》、《暫定古蹟條件及程序辦法》等十部法規。但因 2005 年 2 月 5

³⁶ 另外一個原因筆者認為與現今多數私人遺址土地未被列冊或指定為遺址有關。此一情況希望能藉由第四章案例所討論的視同列冊與法規修改作業，使學理上的考古遺址都能獲得法律規範的保障。

³⁷ 由於環境影響評估作業是針對特定區域、特殊項目以及一定規模以上的開發工程進行規範，因此本段討論的「工程開發」暫時排除「個人興建房舍」的行為。有關個人房舍興建的相關討論請參見本文第四章案例七。

日公布施行新修訂《文化資產保存法》，以「遺址」獨立專章進行規範，因此與古蹟相關的法令規範現今大多已不再適用於遺址上。

現行《文化資產保存法》第 50 條第二項『營建工程或其他開發行為中，發見疑似遺址時，應即停止工程或開發行為之進行，並報所在地直轄市、縣(市)主管機關處理。』提供公、私開發工程發見遺址時的行為規範。該法第 51 條第一項『遺址所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。』第二項『政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙遺址之保存及維護，並應先調查工程地區有無遺址或疑似遺址；如有發見，應即報主管機關依第四十條審查程序辦理。』也賦予政府單位在工程建設與都市計畫等作業上事先調查遺址資源且不得妨礙保存及維護的責任。

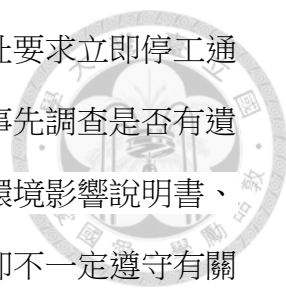
有關私人工程建設的事先調查作業的法律規範始於 1994 年 12 月 30 日公告施行的《環境影響評估法》，規範符合標準的工程開發案件必須事前進行環境影響評估作業。歷經 3 次修正後現行版本於 2003 年 1 月 8 日公告施行。該法第 1 條開宗明義『為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。』所謂「不良影響」根據《環境影響評估法施行細則》第 6 條第一項第四款包含『破壞社會、文化或經濟環境者。』《環境影響評估法》第 4 條第一項第二款說明「環境影響評估」指稱『開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。』綜合上述條文內容，工程開發行為對「文化」有影響或破壞疑慮者，皆應於工程之前進行環境影響評估作業；考古遺址屬於文化資產的一部分，在學理及法理上應該符合此處指稱的「文化」範疇。

環境影響評估作業的相關子法《開發行為環境影響評估作業準則》第 28 條明訂『開發單位應評估開發行為在施工與營運期間，對周遭環境之文化資產（含

水下文化資產)、文化景觀、人口分布、當地居民生活型態、土地利用型式與限制、社會結構、相關公共設施包括公共給水、電力、電信、瓦斯與排水或污水下水道設施之負荷、產業經濟結構、教育結構等之影響；並對負面影響提出因應對策或另覓替代方案。』也讓考古遺址成為環境影響評估作業的一個項目。該準則的附件二「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」共需調查 35 個項目，第 12 個核對項目「是否位於文化資產保存法第三條所稱之文化資產（含水下文化資產）所在地或保存區或鄰接地？」因此開發單位在環境影響評估階段依法必須詢問文化資產主管機關，確認預定開發地點及鄰接地範圍內是否有「法定文化資產」。

《環境影響評估法》第 6 條第一項，『開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。』第二項規定環境影響說明書應載明事項，包含十個項目；其中與遺址有關的項目為：六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。因此，評估作業時若有發現考古遺址，應載於上述各項之中同時提出應對方案。

然而除了前述條文項目，環境影響評估作業的相關法規中少有與文化資產或考古遺址相關的規範。《開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準》自第 3 條起至第 31 條，依序明訂工廠、園區、道路、鐵路、捷運、港口、機場、土石採取、採礦、水利工程、農林漁牧土地開發利用等多項工程建設，發生在特定區域或情況時必需實施環境影響評估；特定區域包含國家公園、野生動物保護區及棲地、重要濕地、自然保護區等範圍；卻沒有與遺址相關之條件情況。筆者以為若是能夠加上「開發範圍內包含文化資產者」作為強制性的要求，或許能夠提升環境影響評估作業對考古遺址的保存維護效益。



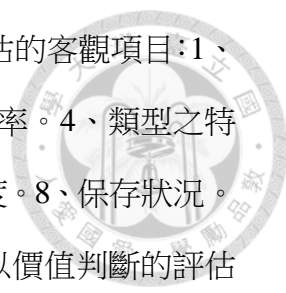
現行《文化資產保存法》第 50 條第二項對工程中發見遺址要求立即停工通報，第 51 條第一項和第二項對政府單位的重大工程計畫要求事先調查是否有遺址資源；《環境影響評估法》第 17 條亦明令，『開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。』實際上開發單位卻不一定遵守有關的法律規範。陳光祖(2005：106)曾指出，「許多環評書件中對文化資產的保護對策承諾不足。」陳有貝(2003：4)也說過，「各種工程若在施工過程中發現遺址也不見得會立即停工或據實向主管單位報知。」顯示現行的法律規範不足以有效運行和保存維護考古遺址。

對於現行作業流程陳光祖(2005)曾經提出改善建議，他認為受到《環境影響評估法》規範的開發案，皆應於工程之前的規劃作業中進行開發範圍與鄰近受影響區域的文化資產調查，評估影響程度並提出因應的保護對策，同時將結果附載於環境影響說明書等文件中。

目前專業考古學者對於開發工程事先必需進行遺址評估一事已有共識(劉益昌 1990、1993；臧振華 1990、1993；連照美 1993；陳有貝 2005、陳光祖 2005)。然而實務上應該如何進行？

在考古學理的觀點，每一處遺址都是獨一無二的存在，彼此之間沒有優劣之分亦無法進行比較；然而考慮實際的行政作業和社會情況，並非每一處遺址都能夠原地保存，評估哪些遺址必需原地保留，哪些可以進行搶救發掘就成為一項勢必得進行的工作。臧振華(1993：21)認為因應工程開發對遺址採取的評價和措施「必須審慎評價每一處考古遺址的文化資產價值，同時要有一個客觀的標準作為決定不同減輕影響對策的依據。」

不同專業考古學者之間可能因為知識訓練、學術背景、性格及處事理念等方面的差異，對同一處遺址作出迥然不同的文化資產價值評估結果。如此不僅影響遺址價值評估作業的客觀性，也會影響決定應對措施的公平性與合理性。



臧振華(1993)曾經提出九項標準作為遺址文化資產價值評估的客觀項目：1、文化期相的代表性。2、考古學術史之地位。3、遺址出現的頻率。4、類型之特殊性。5、面積的大小。6、文化層的多寡。7、文化層堆積的厚度。8、保存狀況。9、社教展示的合適性。將九個項目化為「五級測定數值」輔以價值判斷的評估結果會較具有科學性及客觀性。實際上大多數的內容已經成為 2005 年公告施行的《遺址指定及廢止審查辦法》第 3 條之項目內容，作為評估一處遺址是否進行指定或列冊的依循。然而，對於遺址文化資產價值評分的界線，以及分數因應的遺址保存維護措施(例如評估價值幾分的遺址應該保留，幾分應該進行搶救)目前都還是值得再加以討論的部分。

對於影響評估的作業應該如何進行，劉益昌(1993：37)曾經建議由文化資產主管單位依法獨自進行；陳光祖(2005：106)則認為，顧問公司將文化資產的調查以一個委託案進行總體文化資產調查容易造成疏漏，鑑於考古遺址與其他文化資產的性質差異，建議將遺址調查獨立為一個委託案由考古學專業人士進行作業。

筆者以為劉益昌所提將遺址獨立出來由主管單位依法獨自進行評估作業具有實務上的困難；一來文化資產行政單位的人力有限，二來工程的影響評估作業將有多個主管單位和評估項目，花費的人力、物力與時間都皆必需增加；從文化資產行政作業的角度來看並不理想。

考量實務作業的需求，筆者傾向維持現狀進行一個文化資產調查評估作業；然而為了使調查作業及成果能夠達到效益，筆者認為應該加強相關的法律規範內容，著手點包含下列幾項：

(一)評估人員的專業要求：現行《開發行為環境影響評估作業準則》第 2 條之一對於影響評估者的資格進行規範。從學理上來看考古學是專業科目，為了確實、有效的進行環境影響評估作業，減少對考古遺址的影響及破壞，筆者建

議以法條明定「遺址項目」之評估者應該由具考古學專業知識者為之；資格可以參考《遺址發掘資格條件審查辦法》對發掘者的資格認定。

(二)文化資產主管單位的行政驗證程序：現行《環境影響評估法》第 8 條第一項

『前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：一、將環境影響說明書分送有關機關…。』

筆者認為評估作業的項目有領域專業性，考量我國的文化資產教育尚未普及，故不應該僅在第一階段評估案件有「重大影響」的時候才分送有關單位進行第二階段審查。筆者以為影響評估中有關文化資產(特別是考古遺址)的案件於第一階段就應移交其所屬的主管單位進行複查與確認，減少工程施作期間才發現範圍內有考古遺址的情況。

(三)落實環境影響評估決議之追查：《環境影響評估法》第 18 條明訂『開發行為

進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。』《環境影響評估法施行細則》第 41 條補充說明

『主管機關或目的事業主管機關為執行本法第十八條所定職權，得派員赴開發單位或開發地點調查或檢驗其相關運作情形。』上述兩項條文賦予主管機關在工程期間與完工後對工程單位進行查驗的權力，以確認工程是否依循環境影響評估結果進行。《環境影響評估法》第 19 條更是明文以警察公權力作為查驗職權行使的依靠，『目的事業主管機關追蹤或主管機關監督環境影響評估案時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之憲警協助之。』上述各項法條讓環境影響評估的結果能夠更有成效，然而面對行為違反評估決議的開發單位，筆者認為查驗人員必須確實依法行政才能真正落實查驗制度。

有鑑於環境影響評估作業的行政執法權，筆者認為有關開發工程中的遺址評估決議與後續追蹤作業也可以比照辦理，以法律明文賦予文化資產主管單位相關的責任與權力。作業情形大約可以分為下列幾種形式。



- (一)工程範圍內初步評估沒有考古遺址：工程地點的文化資產主管機關應該在工程期間派員密切注意是否有發見考古遺址；若有發現則依照《文化資產保存法》第 50 條第二項辦理。
- (二)工程範圍內有考古遺址並且決議原地保留：遺址主管機關應該於工程期間派員密集、不定期的抽驗監看，監督工程單位是否確實保存遺址、是否有破壞或影響遺址保存的情事發生；工程結束後也應該再確認遺址是否完好。如果工程期間有破壞遺址的情事發生則依法辦理。
- (三)工程範圍內有考古遺址且決議進行搶救發掘：主管機關應該於搶救考古工作期間派員監督工程單位是否落實應盡責任，搶救工作是否有確實進行，後續出土遺物資料的處理作業是否有依照《文化資產保存法》為之。

目前對於造成遺址毀損的行為，依照《文化資產保存法》第 94 條第一項可處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金；未遂犯亦罰之。第 96 條『法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行職務犯第九十四條之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以同條所定之罰金。』營建工程中的政府單位或是工程承包商皆屬法人，因而對法人內的業務執行者負有監督責任；若行為人因執行業務造成遺址的破壞，依法得對法人處以相同的罰鍰。

相對一般性的遺址破壞行為，營建工程中發見遺址卻未立即停工通報者，依第 97 條第一項得處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；相較之下確實會有罰則過輕的疑慮。從實務情況考量，營建工程對遺址的破壞程度和範圍皆較一般行為對遺址的毀損情況為重，破壞的立即性也較高；且假若工程單位未依法在發見

遺址的時候立即停工並通報主管機關，其破壞行為不容易被發現和即時阻止，對遺址容易造成無法挽回的嚴重破壞。從法理思考，一般性的遺址破壞行為得處自由刑或科、併科 20 萬到 100 萬元的罰鍰；然而對於營建工程違反第 50 條第二項對遺址造成破壞的行為卻僅得處 10 萬到 50 萬元的罰鍰，考量行為人情況與行為影響性，筆者認為現行法律規範對遺址破壞行為的懲罰並不符合比例原則。

營建工程中發見遺址卻未立即停工和通報主管機關依法係屬「故意」行為；筆者認為應該加重對行為懲罰。今年新修訂的《水污染防治法》第 40 條為了強化事業用汙水的管制，減少污染事件的發生，規範事業或污水下水道系統排放廢（污）水未符合放流水標準或是未妥善處理污泥者，得處新臺幣六萬元以上二千萬元以下罰鍰；未依通知限期改善者得按次處罰。筆者以為，罰鍰上限的提高一來可以嚴懲蓄意為之的行為人，二來有喝止違法行為的作用。《文化資產保存法》對於營建工程未依法停工造成遺址破壞的行為，筆者認為可以參考水污染防治作業以提高罰鍰來達到有效喝止的作用。

除此之外，對於營建工程違反第 50 條第二項的行為，筆者認為也可以從《政府採購法》著手加以懲處。該法第 101 條列出 14 項行為，明訂政府機關辦理採購時若發現廠商有相同情形者，在通知廠商後未提出異議者應刊登於政府採購公報之上；這些廠商依據該法第 103 條第一項，自刊登於政府採購公報之次日起，將有一或三年不得參加政府採購案件的投標、作為決標對象或是分包廠商。此一制度係為了排除不適任採購廠商，保障政府採購案件的品質且能夠順利執行。筆者認為，由政府機關委託進行的營建工程案件，基於法律明定尊重和保存文化資產的精神，工程案件的承包廠商亦不得有過破壞遺址的行為。因此，筆者建議於《政府採購法》第 101 條第一項內文加上「曾經有過破壞文化資產行為者」以排除不適任廠商參與政府採購標案；同時亦可於《文化資產保存法》第 50 條追加一項條文『政府委託案件工程單位違反前項者，得立即終止委任關係，移送法辦。』

筆者認為，上述兩項條文內容的設置應該能夠對工程單位產生自我監督壓力，降低違反《文化資產保存法》第 50 條第二項的行為發生機率。

有關開發單位對於搶救考古工作的責任，筆者認為基於考古遺址埋藏於地底下不易發見的特殊性質以及遺物出土後必須善加處理、永久保存維護的特性，法律若僅規範「開發前」必需進行評估作業以及必要的搶救考古工作，並不符合工程開發對遺址破壞造成的影響與後續需求。筆者認為開發單位應該要對搶救工作出土遺物的後續處理、保存維護負起責任；主管機關也負有監督開發單位確實執行的責任。

當開發工程遇上考古遺址，搶救考古的經費來源和時間期程是兩個主要的議題。陳有貝(2005：32)曾表示，「工程開發與遺址搶救的問題重重，最敏感的問題便是遺址搶救的經費來源。」他認為「政府或營利事業之開發工程，因為營利目的而造成國有文化資產的損失，故負有發掘經費之完全責任(陳有貝 2005：37)。」陳光祖(2007：119)也提出地下埋藏文化資產是土地開發的成本之一，因此建議開發單位寬列相關經費(陳光祖 2005：115)。

筆者認同前述看法：因為工程開發導致的搶救考古工作，相關經費應該由開發單位承擔。對於政府的開發工程筆者認為有一個部分需要額外注意：若是在工程過程中發見考古遺址，除非工程委託契約中另有規範或是工程預算本來就有另行編列文化資產處理費用，否則搶救發掘的經費應該由工程承攬單位吸收，不應該轉嫁政府單位及文化資產主管機關。

法律規範的制定與施行終究只是解決開發工程發見遺址的消極應對之策。筆者認為政府單位應該要有一些更積極的作為，例如建立全國性的遺址地籍資料庫，提供一般民眾及工程單位查詢，減少工程遇上遺址的困境³⁸。

³⁸ 詳請參見本章議題二之討論。

孟子〈離婁章句上〉曰：「徒善不足以為政，徒法不能以自行。」關於環境影響評估作業中對考古遺址進行的評估工作，除了制訂周全的法律規範，更需要人民守法與落實才能夠真正達到保存維護考古遺址的效用。陳有貝(2005：39)曾說過，「(環境影響評估法)施行之初，許多開發工程單位有意規避，或主管單位執法避重就輕，以致未要求進行專業考古遺址環境影響評估，待出現考古現象再處理時，無法回復的破壞多已造成，甚至有為數不明的遺址就此完全湮滅。」由此可見，上至政府機關下至黎民百姓，都應該有守法的心態與作為，同時認識且重視文化資產的價值。

反思我國社會大量工程開發破壞考古遺址的原因始於文化資產教育的不足。因此若從文化資產保存作業的長程眼光來看，筆者認為在制定法律規範之後，考古學及文化資產的公共教育是未來要努力的方向。透過提升國民對考古遺址的認識，使其了解並認同遺址的珍貴價值，或許才是減少考古遺址遭受工程破壞的根本之道。



圖 32 由筆者規劃執行的
2015 新北市考古生活節國定遺址推廣活動



圖 33 期望透過活潑有趣的體驗活動
增加一般大眾對考古學的認識及興趣

第六章 結語

本文最初起於筆者的個人興趣，後來因為目睹許多考古遺址遭受破壞的事件，身為文化資產保存作業母法的《文化資產保存法》卻無法有效施展，感慨之餘決定以個人淺薄的經驗和觀點提出一些對文化資產法律規範的想法。

筆者認為，我國考古遺址的保存維護未來有三大努力方向：一是短程應急法律規範的制定與施行，二是中程《文化資產保存法》的內容和架構的修訂，三是長程的考古學公共推廣教育。

短程目標的實施包括賦予考古遺址應有的法律身分與權利。筆者認為可以透過「適用」的行政程序，將各縣市的遺址普查成果、遺址監管紀錄等資料中記載之考古遺址「視為」列冊遺址，讓所有考古遺址能夠受到《文化資產保存法》的保護及規範。

中程目標需要對現行《文化資產保存法》進行內容和結構的修訂。修法過程中應該要納入專業考古學者的建議，同時考量目前實務上的困境進行調整；修訂的法規內容也必須符合我國的法理，在適度限制法律賦予的個人權利之外也要給予尊重，如此才容易被國民接受，也不會因為反彈法規而對遺址造成更嚴重的破壞。此外，有關考古遺址和遺物的國有財產地位、主管機關的權責內涵、遺址列冊和指定程序的流程時間規範、遺址遭受破壞的處理程序、私人遺址土地財產權的有限主張、加重違法行為的刑事責任等，皆是未來修法時需要努力的方向。

長程目標是考古遺址保存維護的必要手段—公共推廣教育。目前我國的考古學公共教育日漸興盛，不僅七處國定遺址每年固定舉辦遺址推廣教育活動，地方縣市政府也經常於考古遺址監管維護計畫中一併舉行地方性的考古推廣活動。筆者認為可以透過輕鬆有趣的活動與課程，讓國民了解考古學及考古遺址之內容與價值，進而引發他們對考古學的興趣，認同考古遺址保存研究的價值。經由傳播

正確的考古學觀念，社會大眾耳濡目染且身體力行，考古遺址的保存維護才能夠永續發展。陳有貝(2003：6)曾經說過的，「遺址不僅只是考古學家做研究的資料庫，同時也是全民共有的文化資產。」



據了解，我國已知的考古遺址約有 2000 多處，然而在文化部文化資產局網頁的統計資料中，僅 43 筆遺址資料登記有案³⁹。雖然此處的資料未包含「列冊遺址」，但仍然可以發現我國大部分的考古遺址實際上都不在現行《文化資產保存法》的範疇中。隨著社會發展，工程開發建設不斷進行，由北部、中部、南部依序進行，近年來到東部地區，我國最後一塊遺址保存較為完好的區域現在也正面臨劇烈、快速的破壞。如果國家政府不能及時拿出有力的因應對策，專業考古學工作者無法積極、有效地影響公權力的制定與執行，正確的考古學概念無法在社會中廣泛傳達，我國最後的考古遺址淨土也將隨著經濟發展快速消失在歷史的洪流之中。



圖 34 藉由推廣教育增加一般民眾對考古學的了解，進而認同遺址的保存維護工作

³⁹ 根據文資局網頁上的文化資產統計表，經「指定」的國定遺址有7處、直轄市定遺址21處、縣市定遺址15處，共計43處。(閱覽日期：104年6月。)

參考資料



P.V. Kirch

2000 *On the Road of the Winds: An Archaeological History of the Pacific Islands before European Contact*. University of California Press, Berkeley.

尹意智

2014 《103 年度花蓮縣遺址監管保護計畫成果報告書》。執行單位：就是你的有限公司。(未出版)

文化部文化資產局

2015 《走在故事之上：遺址與營建工程專書》。臺中：文化部文化資產局。

立法院

立法院院會紀錄：第五屆第六會期第十五次會議紀錄。立法院公報 94(6)：807-1037。

何傳坤、屈慧麗

2003 〈台中市史前文化新發現—惠來里遺址〉《館訊》第 183 期。臺中：國立自然科學博物館。

2004 〈自古根漢美術館預定地新出土史前遺物—淺談中部營埔文化〉《館訊》第 195 期。臺中：國立自然科學博物館。

2005 〈台中市惠來里遺址群發現的重要意義〉《館訊》第 215 期。臺中：國立自然科學博物館。

2006 〈惠來遺址為何及如何保存〉《館訊》第 223 期。臺中：國立自然科學博物館。

2007 〈搶救台中市惠來遺址〉《館訊》第 240 期。臺中：國立自然科學博物館。

林會承編

2006〈附錄一、文化資產事件報導〉《2005 台灣文化資產保存年鑑》臺中：國立文化資產保存研究中心籌備處。



林芳儀

2015《104 年度國定十三行遺址管理維護計畫期中報告》。新北市：新北市立十三行博物館。(未出版)

屈慧麗

2012〈挖掘與再現—推動考古教育的一些省思〉《文化資產保存學刊》21：99-112。

2013〈實踐中的考古學—遺址之監管維護〉《館訊》第 313 期。臺中：國立自然科學博物館。

陳仲玉

1993〈維護曲冰遺址的規劃理念〉《中國民族學通訊》29：25-29。

陳仲玉、邱鴻霖、游桂香、尹意智、林芳儀

2013《馬祖亮島島尾遺址群發掘及『亮島人』修復計畫》。連江縣：連江縣政府文化局。

陳有貝

2003〈從考古遺址性質談文化資產保存〉《2001 台灣文化資產保存研究年會論文選輯》。臺南市：文化保存籌備處。

2005〈現行法令與考古遺址問題探討—新修正的文化資產保存法與環境影響評估法〉《田野考古》10(1)：27-43。

2013〈對文資法之發掘申請條例的相關問題探討〉《田野考古》16(1)：49-60。

陳光祖

2005〈對現行環境影響評估作業文化資產部分工作的意見〉《田野考古》10(1)：105-115。

2007〈遺址類文化資產保存相關法規與執行〉《發現遺址》，pp. 112-130。

2013a〈試論執行遺址相關考古工作的專業資格〉《田野考古》16(1)：133-158。

2013b〈現行遺址發掘資格條件相關規定的檢討與建議〉《田野考古》16(1)：133-158。

連照美

1989〈卑南遺址搶救考古發掘始末〉。《國立臺灣大學考古人類學刊》45:66-84。

1993〈談談「搶救發掘」與考古遺址的維護〉《中國民族學通訊》29：30-33。

張光直

1992〈台灣考古何處去？〉《田野考古》3(1)：1-5。

黃士強

1993〈遺址的搶救發掘工作〉《中國民族學通訊》29：34。

黃仲夫

2008《刑法精義》。臺北：元照出版社出版。

黃翔瑜

2012〈古物保存法的制定及其施行困境（1930-1949）〉《國史館館刊》32：41-83。

葉美珍

2008〈淺談卑南遺址文物移轉案—觀察者之心路歷程〉《文化驛站》25：4-7。
臺東：國立臺灣史前文化博物館。

葉長庚

2013《臺灣史前岩棺—重要古物白守蓮 I 號岩棺保存維護推廣手冊》。臺東縣：臺東縣政府、國立臺灣史前文化博物館。



劉益昌

1990〈考古遺址的保存〉《中國民族學通訊》27：60-63。

1992《台灣的考古遺址》。台北縣：台北縣立文化中心。

1993〈考古遺址保存的一點意見〉《中國民族學通訊》29：35-39。

臧振華

1990〈我國「文化資產保存法」增加「考古遺址」一章芻議〉《中國民族學通訊》27：63-66。

1993〈考古遺址文化資產價值的評價問題〉《中國民族學通訊》29：19-24。

臧振華、劉益昌

2001《十三行遺址：搶救與初步研究》。臺北縣：臺北縣政府文化局。

網路資料來源

全國法規資料庫(閱讀日期：2015 年 1~7 月)

<http://law.moj.gov.tw/Index.aspx>

我愛小來(臺中市惠來遺址保護協會)(閱讀日期：2015 年 6 月)

<https://www.facebook.com/pages/%E6%88%91%E6%84%9B%E5%B0%8F%E4%BE%86%E5%8F%B0%E4%B8%AD%E5%B8%82%E6%83%A0%E4%BE%86%E9%81%BA%E5%9D%80%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E5%8D%94%E6%9C%83/157127564303920>

附錄一、節錄《文化資產保存法》部分條文 (100.11.09 修訂)

第一章 總則	
第 1 條	為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。
第 2 條	文化資產之保存、維護、宣揚及權利之轉移，依本法之規定。本法未規定者，依其他有關法律之規定。
第 3 條	<p>本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產：</p> <p>一、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。</p> <p>二、遺址：指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡及其所定著之空間。</p> <p>三、文化景觀：指神話、傳說、事蹟、歷史事件、社群生活或儀式行為所定著之空間及相關連之環境。</p> <p>四、傳統藝術：指流傳於各族群與地方之傳統技藝與藝能，包括傳統工藝美術及表演藝術。</p> <p>五、民俗及有關文物：指與國民生活有關之傳統並有特殊文化意義之風俗、信仰、節慶及相關文物。</p> <p>六、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、生活及儀禮器物及圖書文獻等。</p> <p>七、自然地景：指具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物。</p>
第 4 條	<p>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。</p> <p>前條第七款自然地景之主管機關：在中央為行政院農業委員會（以下簡稱農委會）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。</p> <p>前條具有二種以上類別性質之文化資產，其主管機關，與文化資產保存之策劃及共同事項之處理，由文建會會同有關機關決定之。</p>
第 5 條	文化資產跨越二以上直轄市、縣（市）轄區，其地方主管機關由所在地直轄市、縣（市）主管機關商定之；必要時得由中央主管機關協調指定。

第 6 條	<p>主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄及其他本法規定之重大事項，應設相關審議委員會，進行審議。</p> <p>前項審議委員會之組織準則，由文建會會同農委會定之。</p>
第 7 條	<p>主管機關得委任、委辦其所屬機關（構）或委託其他機關（構）、文化資產研究相關之學術機構、團體或個人辦理文化資產調查、保存及管理維護工作。</p>
第 8 條	<p>公有之文化資產，由所有或管理機關（構）編列預算，辦理保存、修復及管理維護。</p>
第 9 條	<p>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。</p> <p>前項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，得依法提請訴願及行政訴訟。</p>
第 10 條	<p>接受政府補助之文化資產，其調查研究、發掘、維護、修復、再利用、傳習、記錄等工作所繪製之圖說、攝影照片、蒐集之標本或印製之報告等相關資料，均應予以列冊，並送主管機關妥為收藏。</p> <p>前項資料，除涉及文化資產之安全或其他法規另有規定外，主管機關應主動公開。</p>
第 11 條	<p>主管機關為從事文化資產之保存、教育、推廣及研究工作，得設專責機構；其組織另以法律或自治法規定之。</p>
第三章 遺址	
第 37 條	<p>主管機關應普查或接受個人、團體提報具遺址價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。</p>
第 38 條	<p>主管機關應建立遺址之調查、研究、發掘及修復之完整個案資料。</p>
第 39 條	<p>主管機關為維護遺址之需要，得培訓相關專業人才，並建立系統性之監管及通報機制。</p>
第 40 條	<p>遺址依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。</p> <p>遺址滅失、減損或增加其價值時，主管機關得廢止其指定或變更其類別，並辦理公告。直轄市、縣（市）定者，應報中央主管機關核定。</p>

	<p>前二項指定基準、審查、廢止條件與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>
第 41 條	<p>具遺址價值者，經依第三十七條規定列冊處理後，於審查指定程序終結前，直轄市、縣（市）主管機關應負責監管，避免其遭受破壞。</p>
第 42 條	<p>遺址由主管機關擬具遺址管理維護計畫，進行監管保護。</p> <p>前項監管保護，必要時得委任、委辦其所屬機關（構）或委託其他機關（構）、登記有案之團體或個人為之。</p> <p>遺址之監管保護辦法，由中央主管機關定之。</p>
第 43 條	<p>為維護遺址並保全其環境景觀，主管機關得會同有關機關擬具遺址保存計畫，並依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。</p> <p>前項保存用地或保存區、其他使用用地或分區範圍、利用方式及景觀維護等事項，得依實際情況為必要之規定及採取獎勵措施。</p> <p>劃入遺址保存用地或保存區、其他使用用地或分區之土地，主管機關得辦理撥用或徵收之。</p>
第 44 條	<p>遺址之容積移轉，準用第三十五條規定。</p>
第 45 條	<p>遺址之發掘，應由學者專家、學術或專業機構向主管機關提出申請，經審議委員會審議，並由主管機關核定後，始得為之。</p> <p>前址發掘者，應製作發掘報告，於主管機關所定期限內，報請主管機關備查，並公開發表。</p> <p>遺址發掘之資格限制、條件、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>
第 46 條	<p>外國人不得在我國領土及領海範圍內調查及發掘遺址。但與國內學術或專業機構合作，經中央主管機關許可者，不在此限。</p>
第 47 條	<p>遺址發掘出土之古物，應由其發掘者列冊，送交主管機關指定古物保管機關（構）保管。</p>
第 48 條	<p>為保護或研究遺址，需要進入公、私有土地者，應先徵得土地所有人、使用人或管理人之同意。</p>

	為發掘遺址，致土地權利人受有損失者，主管機關應給與合理補償；其補償金額，以協議定之。
第 49 條	政府機關辦理遺址調查、研究或發掘有關之採購，準用第二十五條規定。
第 50 條	發見疑似遺址，應即通知所在地直轄市、縣（市）主管機關採取必要維護措施。 營建工程或其他開發行為進行中，發見疑似遺址時，應即停止工程或開發行為之進行，並報所在地直轄市、縣（市）主管機關處理。
第 51 條	遺址所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。 政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙遺址之保存及維護，並應先調查工程地區有無遺址或疑似遺址；如有發見，應即報主管機關依第四十條審查程序辦理。
第 52 條	疑似遺址之發掘、採購及出土古物之保管等事項，準用第四十五條至第四十九條規定。
第九章 獎勵	
第 90 條	有下列情形之一者，主管機關得給予獎勵或補助： 一、捐獻私有古蹟、遺址或其所定著之土地或自然地景予政府。 二、捐獻私有國寶、重要古物予政府。 三、發見第二十九條之建造物、第五十條之疑似遺址、第七十四條之具古物價值之無主物或第八十六條第一項之具自然地景價值之區域或紀念物，並即通報主管機關處理。 四、維護文化資產具有績效。 五、對闡揚文化資產保存有顯著貢獻。 六、主動將私有古物申請登錄，並經中央主管機關依第六十六條規定審查指定為國寶、重要古物者。 前項獎勵或補助辦法，由文建會、農委會分別定之。
第 91 條	私有古蹟、遺址及其所定著之土地，免徵房屋稅及地價稅。 私有歷史建築、聚落、文化景觀及其所定著土地，得在百分之五十範圍內減徵房屋稅及地價稅；其減免範圍、標準及程序之法規，由直轄市、縣（市）主管機關訂定，報財政部備查。
第 92 條	私有古蹟及其所定著之土地，因繼承而移轉者，免徵遺產稅。

	<p>本法公布生效前發生之古蹟繼承，於本法公布生效後，尚未核課或尚未核課確定者，適用前項規定。</p>
第 93 條	<p>出資贊助辦理古蹟、歷史建築、古蹟保存區內建築物、遺址、聚落、文化景觀之修復、再利用或管理維護者，其捐贈或贊助款項，得依所得稅法第十七條第一項第二款第二目及第三十六條第一款規定，列舉扣除或列為當年度費用，不受金額之限制。</p> <p>前項贊助費用，應交付主管機關、國家文化藝術基金會、直轄市或縣（市）文化基金會，會同有關機關辦理前項修復、再利用或管理維護事項。該項贊助經費，經贊助者指定其用途者，不得移作他用。</p>
第十章 罰則	
第 94 條	<p>有下列行為之一者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、違反第三十二條規定遷移或拆除古蹟。 二、毀損古蹟之全部、一部或其附屬設施。 三、毀損遺址之全部、一部或其遺物、遺跡。 四、毀損國寶、重要古物。 五、違反第七十一條規定，將國寶、重要古物運出國外，或經核准出國之國寶、重要古物，未依限運回。 六、違反第八十三條規定，擅自採摘、砍伐、挖掘或以其他方式破壞自然紀念物或其生態環境。 七、違反第八十四條第一項規定，改變或破壞自然保留區之自然狀態。 <p>前項之未遂犯，罰之。</p>
第 95 條	<p>有前條第一項各款行為者，其損害部分應回復原狀；不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應賠償其損害。</p> <p>前項負有回復原狀之義務而不為者，得由主管機關代履行，並向義務人徵收費用。</p>
第 96 條	<p>法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行職務犯第九十四條之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以同條所定之罰金。</p>

第 97 條	<p>有下列情事之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、古蹟之所有人、使用人或管理人，對古蹟之修復或再利用，違反第二十一條規定，未依主管機關核定之計畫為之。</p> <p>二、古蹟之所有人、使用人或管理人，對古蹟之緊急修復，未依第二十三條規定期限內提出修復計畫或未依主管機關核定之計畫為之。</p> <p>三、古蹟、自然地景之所有人、使用人或管理人經主管機關依第二十四條、第八十一條規定通知限期改善，屆期仍未改善。</p> <p>四、營建工程或其他開發行為，違反第三十條、第五十條第二項、第七十五條或第八十六條第二項規定者。</p> <p>五、發掘遺址或疑似遺址，違反第四十五條、第四十六條或第五十二條規定。</p> <p>六、再複製公有古物，違反第六十九條第一項規定，未經原保管機關(構)核准者。</p> <p>有前項第一款、第二款及第四款至第六款情形之一，經主管機關限期通知改正而不改正，或未依改正事項改正者，得按次分別處罰，至改正為止；情況急迫時，主管機關得代為必要處置，並向行為人徵收代履行費用；第四款情形，並得勒令停工，通知自來水、電力事業等配合斷絕自來水、電力或其他能源。</p> <p>有第一項各款情形之一，其產權屬公有者，主管機關並應公布該管理機關名稱及將相關人員移請權責機關懲處或懲戒。</p>
第 98 條	<p>有下列情事之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：</p> <p>一、移轉私有古蹟及其定著之土地、國寶、重要古物之所有權，未依第二十八條、第七十三條規定，事先通知主管機關者。</p> <p>二、發見第二十九條之建造物、第五十條之疑似遺址、第七十四條之具古物價值之無主物或第八十六條第一項之具自然地景價值之區域或紀念物，未通報主管機關處理。</p> <p>三、違反第八十四條第二項規定未經主管機關許可，任意進入自然保留區者。</p>
第 99 條	<p>依本法所處之罰鍰，經限期令其繳納，屆期仍不繳納者，依法移送強制執行。</p>

第 100 條

公務員假借職務上之權力、機會或方法，犯第九十四條之罪者，加重其刑至二分之一。



附錄二、《古物保存法》全文 (19.06.02 公布；71.05.26 廢止)

第 1 條	<p>本法所稱古物，指與考古學，歷史學，古生物學，及其他文化有關之一切古物而言。</p> <p>前項古物之範圍及種類，由中央古物保管委員會定之。</p>
第 2 條	<p>古物除私有者外，應由中央古物保管委員會責成保存處所保存之。</p>
第 3 條	<p>保存於左列處所之古物，應由保存者製成可垂久遠之照片，分存教育部內政部，中央古物保管委員會及原保存處所：</p> <p>一、直轄於中央之機關。</p> <p>二、省市縣或其他地方機關。</p> <p>三、寺廟或古蹟所在地。</p>
第 4 條	<p>古物保存處所，每年應將古物填具表冊，呈報教育部內政部中央古物保管委員會及地方主管行政官署。</p> <p>前項表冊格式，由中央古物保管委員會定之。</p>
第 5 條	<p>私有之重要古物，應向地方主管行政官署登記，並由該管官署彙報教育部內政部及中央古物保管委員會。</p> <p>前項重要古物之標準，由中央古物保管委員會定之。</p>
第 6 條	<p>前條應登記之私有古物，不得移轉於外人，違者沒收其古物，不能沒收者，追繳其價額。</p>
第 7 條	<p>埋藏地下及由地下暴露地面之古物，概歸國有。</p> <p>前項古物發現時，發現人應立即報告當地主管行政官署，呈由上級機關咨請教育內政兩部及中央古物保管委員會收存其古物，並酌給相當獎金，其有不報而隱匿者，以竊盜論。</p>
第 8 條	<p>採掘古物，應由中央或地方政府直轄之學術機關為之。</p> <p>前項學術機關，採掘古物，應呈請中央古物保管委員會審核，轉請教育內政兩部，會同發給採掘執照。</p> <p>無前項執照而採掘古物者，以竊盜論。</p>

第 9 條	中央古物保管委員會之組織條例另定之。
第 10 條	中央或地方政府直轄之學術機關，採掘古物有須外國學術團體或專門人才參加協助之必要時，應先呈請中央古物保管委員會核准。
第 11 條	採掘古物，應由中央古物保管委員會派員監察。
第 12 條	採掘所得之古物，得由中央或地方政府直轄之學術機關，呈經中央古物保管委員會核准，於一定期內，負責保存，以供學術上之研究。
第 13 條	<p>古物之流通，以國內為限。但中央或地方政府直轄之學術機關，因研究之必要，須派員攜往國外研究時，應呈經中央古物保管委員會核准，轉請教育內政兩部會同發給出境護照。</p> <p>攜往國外之古物，至遲須於二年內歸還原保存處所。</p> <p>前二項之規定，於應登記之私有古物適用之。</p>
第 14 條	本法施行日期，以命令定之。