

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

兩岸有形文化遺產保護制度之研究

A Study on the Policy of Cross-Straits

Tangible Cultural Heritage

蔡孟儒

Meng-Ju Tsai

指導教授：吳秀玲 博士

Advisor: Hsiu-Ling Wu, Ph.D.

中華民國 99 年 8 月

August, 2010

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

本論文係蔡孟儒君（P97341016）在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 99 年 7 月 14 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：

吳昆財 劉佳閏 吳子玲

指導教授：

吳子玲

所 長：

邱榮舉

# 目 錄

圖次.....	III
表次.....	IV
中文摘要.....	V
英文摘要.....	VI
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
<b>第一節 研究背景 .....</b>	<b>1</b>
<b>第二節 研究動機與目的.....</b>	<b>3</b>
<b>第三節 名詞定義 .....</b>	<b>5</b>
<b>第四節 研究方法與研究架構.....</b>	<b>13</b>
<b>第五節 研究限制 .....</b>	<b>18</b>
<b>第二章 兩岸有形文化遺產保護制度的建立.....</b>	<b>20</b>
<b>第一節 制度建立的背景.....</b>	<b>20</b>
<b>第二節 制度的沿革.....</b>	<b>30</b>
<b>第三節 現行制度的法源依據.....</b>	<b>44</b>
<b>第三章 兩岸有形文化遺產保護制度的架構.....</b>	<b>52</b>
<b>第一節 行政體制 .....</b>	<b>52</b>
<b>第二節 相關規範 .....</b>	<b>62</b>

第三節 參與人員 .....	72
第四章 兩岸有形文化遺產政策的比較.....	77
第一節 政策制定 .....	77
第二節 政策執行 .....	87
第三節 政策評估 .....	106
第五章 兩岸有形文化遺產保護工作的分析.....	113
第一節 臺灣地區 .....	113
第二節 大陸地區 .....	118
第三節 兩岸交流 .....	121
第六章 結論 .....	127
第一節 研究發現 .....	127
第二節 政策建議 .....	132
參考文獻 .....	135

## 圖 次

圖 1、聯合國教科文組織公約內容關於文化遺產概念之建構.....	11
圖 2、研究架構圖.....	17
圖 3、兩岸有形文化遺產行政管理體系圖.....	52
圖 4、臺灣有形文化遺產管理體系圖.....	54
圖 5、行政院文化建設委員會組織架構圖.....	55
圖 6、行政院文化建設委員會文化資產總管理處組織架構圖.....	56
圖 7、中國大陸文化遺產保護體系圖.....	58
圖 8、中國文化部組織架構圖.....	60
圖 9、中國國家文物局組織架構圖.....	61
圖 10、臺灣有形文化遺產執行程序圖.....	65
圖 11、中國大陸文物古蹟保護工作程序圖.....	67

## 表 次

表 1、聯合國教科文組織與兩岸關於有形文化遺產之概念表.....	8
表 2、《文化資產保存法》歷次修訂重點對照表.....	35
表 3、1982-2008 年台灣文化資產業務主管機關表.....	37
表 4、臺灣有形文化資產保存相關法規彙整表.....	45
表 5、中國大陸文化遺產保護法律文件摘錄表.....	46
表 6、北京市人民政府執行文化遺產保護工作相關法律文件摘錄表...	48
表 7、兩岸不可移動文化遺產比較表.....	94
表 8、兩岸可移動文化遺產制度比較表.....	105
表 9、兩岸有形文化遺產政策評估指標與內容比較表.....	109

## 中文摘要

文化遺產印證人類文明在歷史洪流中的軌跡，一個國家的文化遺產保護制度不僅可以代表人民對於自身文化的態度，亦能反映出公民社會的人文素養。

近年來兩岸交流日趨頻繁，為瞭解兩岸在文化遺產保護制度與政策上的發展與現況，本論文以有形文化遺產為核心，探討兩岸相關制度的建立與沿革，進行政策和工作重點的分析，藉由兩岸有形文化遺產保護制度之比較，歸納雙方的特點和主要問題，並提出政策建議，如建立兩岸有形文化遺產交流的平台、加強專業人才的培訓與經驗傳承、建議明訂文化遺產之分級系統與審核標準、加強文化遺產與文化創意產業之結合等，以供學界與政府部門參考。

關鍵詞：世界遺產、文化遺產、文化資產、文物保護、文化政策

## **Abstract**

Cultural heritage is the imprint of human history. A country's cultural heritage protection system can represent not only the people's attitude to their own culture, but also the humanistic quality of civil society.

In recent years, it is getting frequently on the cross-strait interflow. In order to understand the two sides in the cultural heritage protection system and policy development, the study analyzed the system and the policy of tangible cultural heritage in cross-strait. After comparing the policy of the cross-strait, the study generalized the characteristics and the main issues. To academic and government departments for reference, the major policy recommendations are as follows: 1. Build up a platform for cross-strait interflow of tangible cultural heritage; 2. Strengthen professional training of cultural heritage protection; 3. The grading system of cultural heritage should be more detailed and comprehensive; 4. Strengthen the cultural heritage combined with the cultural creative industries.

Keyword: world heritage, cultural heritage, cultural property, cultural relics protection, cultural policy



# 第一章 緒論

本章說明本論文之研究背景、研究動機與研究目的，釐清「文化遺產」、「有形文化遺產」及「保護」等名詞定義，進行相關文獻回顧，並列出本論文之研究架構，界定研究範圍。

## 第一節 研究背景

1972 年《世界文化與自然遺產保護公約》(The UNESCO Convention concerning the Protection of the World Cultural and National Heritage) 揭示人類應共同承擔文化與自然遺產保護之責任，而世界遺產 (World Heritage, 簡稱 WH) 保護工作經歷了二十年後，於 1992 年成立世界遺產中心，文化遺產保存工作進入跨領域、跨地域的專業經營管理階段 (傅朝卿, 2008: 4)。近來各國極力爭取境內文化景點列入世界遺產名錄，此除可獲得國際提供的經費及專業保存維護技術支援外，亦可讓世界遺產景點之知名度大增，有利於文化觀光事業的推展。另外，厚實的文化資源及因其特色衍生而成之文化創意產業，不僅促成文化交流，亦帶來相當之經濟利益。是以，文化遺產保存政策之推動，係各國文化傳承、推廣及發展觀光之重要基礎。

1987 年中國大陸萬里長城等 6 項文化遺產列入《世界遺產名錄》，自此開啓大陸地區文物保護體系與世界文化遺產保護體系相互融合的嘗試階段。截至 2010 年 5 月，經聯合國教育、科學及文化組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 簡稱聯合國教科文組織, UNESCO) 審核被批准列入《世界遺產名錄》的中國的世界遺產共有 38 項<sup>1</sup>，在數量上僅次於義大利與西班牙，居世界第三位。又 2005 年 12 月中國國務院發佈《關於加強文化遺產保護的通知》，通知內容提及：由於中國大陸境內不少歷史文化名城（街區、村鎮）、古建築、

---

<sup>1</sup> 資料來源：中國世界遺產網 (<http://www.cnwh.org/>)；檢索日期：2010 年 5 月 31 日。

古遺址及風景名勝區整體風貌遭到破壞，且文物非法交易、盜竊和盜掘古遺址古墓葬以及走私文物的違法犯罪活動在一些地區還沒有得到有效遏制，大量珍貴文物流失境外；又過度開發和不合理利用，許多重要文化遺產消亡或失傳等因素，是以，加強文化遺產保護刻不容緩，務必切實做好文物調查研究和不可移動文物保護規劃的制定實施工作，並加快文化遺產保護法制建設。由此通知亦可知，大陸地區已從「文物保護」觀念發展至「世界遺產保護」的工作。

有鑒於臺灣在對文化遺產的保護與經營管理作法應與世界同步，借鏡國際組織對世界文化與自然遺產的保護機制，學習人與自然和諧共處的方法，行政院文化建設委員會（以下簡稱行政院文建會）自 2001 年起舉辦世界遺產系列講座，2002 年初，徵詢國內外專家、縣市政府與地方文史工作者，提報與推薦臺灣具「世界遺產」潛力點名單，並在國內外學者之討論及建議下，選出蘭嶼、棲蘭檜木林區、太魯閣峽谷、金門島、阿里山森林鐵路、金瓜石聚落、紅毛城及週邊地區、三義舊山線鐵道、澎湖玄武岩自然保留區、陽明山國家公園、卑南遺址及玉山，共 12 處世界遺產潛力點（行政院文建會，2004：106），期能將國內文化遺產政策與世界遺產保護接軌。

在全球化背景下，兩岸目前境內之文化遺產保護政策，均朝符合國際脈動同時保持文化特色之方向前進。然兩岸「文化遺產」之界定與內涵有何異同？兩岸文化遺產保護之法制背景為何？兩岸現行文化遺產保護政策與執行遭遇哪些困難？解決之道可否參酌國際案例或其他國家之政策？這些皆是本論文主要探討之議題。

## 第二節 研究動機與目的

本論文之研究動機與研究目的如下：

### 壹、研究動機

全球化之文化經驗，包含大幅增加的身體移動速度、迅速完成數千哩的旅程、周遊世界各國和異國文化直接接觸的經驗（Tomlinson，2001：153）。近年來，旅遊產業開始行銷世界遺產景點，人文深度之旅成為熱門旅遊方式，而文化多樣性的保存與文化交流，也成為廣受重視的課題。另外，由於文化遺產保護意識的覺醒，臺灣文化遺產的保存維護開始面對與現代建設發展之權衡問題，如爭議許久之新莊樂生療養院遷院案，歷經許多紛擾，臺北縣政府終於在 2009 年 9 月將新莊樂生療養院公告登錄為「文化景觀」及「歷史建築」，往後該療養院的建物保存、修復及管理維護等，將受到文化資產法規之保護及限制。在管理與保存方面，國內外學術單位均積極將境內文化遺產加以數位化，運用數位典藏技術掌握文化資源之狀況，並達文化行銷、教育推廣之效果。由於筆者之學經歷背景與前述文化資產發展政策相關，甫以受到國內文化資產相關新聞事件與議題討論之激盪，啟發撰寫本論文之動機。

如想瞭解國際社會對於世界遺產界定與文物保護發展，藉由國際公約、憲章或宣言等文件，是最好的途徑；而欲探討一個國家之文化觀，亦可從法制層面進行觀察與分析，並能由法令規章之立法宗旨、涵蓋範圍及法規內容中，瞭解其境內之文化資源。我國《文化資產保存法》於 2005 年 1 月 18 日修正通過，除參照國際公約及慣例外，部份業務之權責劃分亦更明確，係我國文化資產保護政策之重要分水嶺。本法實施迄今已逾 5 年，由於國人對於文化資產保存逐漸重視，法規及現行政策是否足以因應目前之實務狀況，又其成效為何，宜深入探討。

中國大陸《文物保護法》於 2007 年 12 月 29 日頒布修正，距該法前次修訂亦相隔 5 年，其文化政策之方向，可為未來兩岸文化交流之參考。再者，臺灣自馬政府上任以來，兩岸交流業務蓬勃發展，如江陳會談、大三通、簽訂 MOU 及兩岸故宮交流等，在在顯示兩岸關係日趨緊密，然我國卻囿於國際情勢，究應如何與國際接軌，以及未來宜採何種方式進行兩岸文化遺產保護合作之交流，實值研究。

## 貳、研究目的

### 一、制度方面：

兩岸自 1949 年成分治狀態，復因歷史背景、意識型態以及地理資源的不同，不僅形成不同的文化樣貌，對於文化遺產保護的態度以及制度之研擬，亦有極大的差異。兩岸有共同語言與相連結之文化脈絡，又值此兩岸關係逐漸趨緩之際，對於中國大陸文化遺產制度應有確切的掌握，以因應未來兩岸文化遺產相關交流事務。而藉由比較研究除可瞭解中國大陸現行文化遺產保護制度外，亦應思考如何彰顯臺灣地區文化遺產保護制度之獨特性。

### 二、法規方面：

臺灣社會文化豐富多元，新修訂之《文化資產保存法》於 2005 年公佈施行後，中央主管機關及各級地方政府均面臨法令落實、組織調整、行政作業、社會大眾認同等課題。又長期以來，文化資產保存界定不清、事權分散，在缺乏整合性的系統與前瞻性的培訓規劃下，導致人才匱乏及專業素養不足等困境。中國大陸方面，近年來積極參與國際文化事務，除簽署文化遺產保存相關國際文件外，對於中國境內世界遺產之申請登錄亦不遺餘力，然 2007 年修訂之《文物保護法》，是否能充分反映中國大陸文化遺產特色，並符合國際潮流，其效益仍待驗證。是以，本論文將檢視臺灣《文化資產保存法》及中國大陸《文物

保護法》之法規架構是否完備？有何不足之處？嘗試提出未來修法的重點。

### 三、政策方面：

文化遺產保護應為政府永續經營政策之一，有形文化遺產保護的推動亦為人民參與歷史與傳統的過程。在各界積極推動文化資產保存觀念的努力下，我國的古蹟維護與活化、傳統藝術等無形文化遺產的保存及文化觀光等政策的推動，值得持續推廣。是以，本論文除進行兩岸文化遺產保護制度之比較分析外，並彙整國際潮流趨勢與各國實務經驗，以為我國制度之建立與相關政策制訂之借鏡。

## 第三節 名詞定義

本論文主題為「兩岸有形文化遺產保護制度之研究」，其中「兩岸」，係指《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱《兩岸人民關係條例》）所規範之臺灣地區與大陸地區。依據該條例第2條規定，臺灣地區係指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區；大陸地區：指臺灣地區以外之中華民國領土。至於何謂「文化遺產」、「文化資產」或「文物」？何謂「有形文化遺產」(Tangible Cultural Heritage)與「無形文化遺產」(Intangible Cultural Heritage)？而「保護」與「保存」的差別何在？皆宜進一步釐清。

### 壹、「文化遺產」、「文化資產」與「文物」

「文化遺產」(cultural heritage)為一國際通用之概念，由於世界各國之國情、政治制度與文化資源之差異，對於「文化遺產」的認定亦有不同系統及相異之詞彙。文化遺產的保護是全世界共同提倡的文化策略（傅朝卿，2002：1），在國際間，幾乎每年均有相關宣言、憲章、建議文、決議文、公約或是規範的制定，這些國際文件提供對於文化遺產保存維護之界定及指導原則。而「文化遺產」之內涵，也隨著經濟社會的發展與國際交流之密切互動，在各國長期努

力之下，藉由公約之訂定，產生具有國際共識之定義。

依據 1972 年聯合國教科文組織通過之《世界文化與自然遺產保護公約》，世界遺產分為三類，包括文化遺產（Cultural Heritage）、自然遺產（Natural Heritage）與兼有二者之複合遺產（Mixed Cultural and Natural Heritage）。根據該條約之精神，地球上重要的文化遺產與自然遺產，都是人類祖先所遺留下來的資產，是人類所共有，應妥善保護。又依據公約第 1 條之定義，「文化遺產」包含文化紀念物(monuments)、建築群(groups of buildings)與歷史場所(sites)。聯合國教科文組織之顧問單位 ICOMOS (International Council on Monuments and Sites)，於章程第 3 條定義「文化紀念物」應包含從歷史、藝術、建築、科學或是人類學的觀點來看，具有價值之所有的構造物（及其環境、相關的裝置與內涵），又此定義應包含紀念性雕塑與繪畫作品、考古地之元素或構造物、碑碣、穴居與上述特徵之所有組合物；「建築群」則應包括都市與鄉村中，從歷史、藝術、科學、社會或人種學的觀點來看，因為其在建築、均質性或是景觀中之角色上，具有價值之所有分開的或連接之建築群與周遭環境；而「歷史場所」應包括從考古學、歷史、美學、人種學或人類學的觀點來看，具有價值之所有地形之區域與景觀，人類之作或者自然與人類之作的組合，包括歷史性公園與花園（傅朝卿，2002：4）。

「文化遺產」與「文化資產」之區別，聯合國教科文組織的前日籍局長松浦晃一郎在 2002 年「聯合國文化遺產年」將文化遺產定義作了以下詮釋：「人類的文化遺產是日常生活的記憶。它以許多不同形式的方式呈現，包括了有形的實體和無形的事物...。」因此文化遺產正是反應人類自古以來，在不同地區、場所，基於生存和生活的目的所一直承襲下來的文化事物（榮芳杰，2008：61）。文化資產則是指具有人類文化相關價值之資產。又文化資產的角色主要是反應在實質的「資產」層面，法律所保障的是擁有該文化資產其所有權者的權利，有形的文化資產若有受到法律保障，就必須具有明確的所有權者、明確的地理

位置與範圍等，這些都反映出文化資產在時間與空間上的侷限性（榮芳杰，2008：73）。

相較於其他先進國家，臺灣文化資產保存概念起步較晚，民國 1982 年始公佈《文化資產保存法》，然因政治思維、文化政策及時空環境之變遷，再加上文化全球化對於臺灣文化環境之衝擊，學界對於臺灣文化資產保存之態度日趨積極，歷經二十年之努力，於民國 94 年（2005 年）經立法院修正通過新版之《文化資產保存法》。新法除參照國際保存「世界遺產」的潮流外，也把歷年文化資產保存弊病與衝突，盡量解決（尹章義等，2005：1）。依據《文化資產保存法》第三條規定，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「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」、「古物」與「自然地景」等資產，共有七大類別。

至於中國大陸對於文化遺產界定方面，由於兩岸政治背景、歷史思維及區域內文化資源等因素，對於文化遺產產生「文化資產」及「文物」兩種不同概念，這也反應在「文化」與「文化資產」之內涵、範圍與政策制定之差異。李曉東先生認為中國大陸把文化遺產稱為文物，是有別於其他國家對文化遺產的獨特稱呼，也是中國文化傳統的特色<sup>2</sup>。1982 年 11 月 19 日第五屆全國人民代表大會常務委員會第二十五次會議通過《中華人民共和國文物保護法》，並於 2007 年 12 月 29 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議〈關於修改《中華人民共和國文物保護法》的決定〉進行第二次修正。依據前開法規第 2 條規定，「文物」之範圍包括：1、具有歷史、藝術、科學價值的古文化遺址、古墓葬、古建築、石窟寺和石刻、壁畫；2、與重大歷史事件、革命運動或者著名人物有關的以及具有重要紀念意義、教育意義或者史料價值的近代現代重要

---

<sup>2</sup> 參閱〈兩個相近而不相同的概念——「文化資產」與「文物」〉，《大陸文化資產（文物）維護之行政體制及相關法令之調查報告》，（1994.07）

史跡、實物、代表性建築；3、歷史上各時代珍貴的藝術品、工藝美術品；4、歷史上各時代重要的文獻資料以及具有歷史、藝術、科學價值的手稿和圖書資料等；5、反映歷史上各時代、各民族社會制度、社會生產、社會生活的代表性實物。

綜上，「文化遺產」之範圍大於「文化資產」與「文物」之概念，又臺灣「文化資產」之定義包含「傳統藝術」、「民俗」等「無形文化遺產」，且在文化資產類別中之「自然地景」，與世界遺產之「自然遺產」之概念接近；而大陸「文物」僅指涉「有形文化遺產」而言。藉由聯合國教科文組織與兩岸對於文化遺產之定義，可將文化遺產相近屬性之類別列表如下：

表 1、聯合國教科文組織與兩岸關於文化遺產之概念表

文化遺產 (UNESCO)	文化資產 (臺灣)	文物 (中國大陸)
文化紀念物	古蹟	具有歷史、藝術、科學價值的古建築
	歷史建築	與重大歷史事件、革命運動或者著名人物有關的以及具有重要紀念意義、教育意義或者史料價值的近代現代重要史跡、代表性建築
	古物	歷史上各時代珍貴的藝術品、工藝美術品
		歷史上各時代重要的文獻資料以及具有歷史、藝術、科學價值的手稿和圖書資料等



歷史場所	民俗有關文物	反映歷史上各時代、各民族社會制度、社會生產、社會生活的代表性實物
	-	具有歷史、藝術、科學價值的古文化遺址、古墓葬、石窟寺和石刻、壁畫
	遺址	
建築群	文化景觀	-
	聚落	歷史文化名城、名鎮、名村

資料來源：筆者整理

藉由有形文化遺產之類別與定義，不難發現，人民藉由不同層次之有形文化遺產，與歷史產生連結，建立彼此之間的社會認同感。

## 貳、「有形文化遺產」與「無形文化遺產」

文化遺產依其性質而有不同的分類，大多數的國家將文化遺產區分為有形文化遺產（亦稱物質性文化遺產）與無形文化遺產（亦稱非物質文化遺產）。有形文化遺產指具一定形體或固定空間者，如古蹟、遺址、古物、文化景觀等；而無形文化遺產則是指人類社群團體因其生存環境、與大自然互動及生存歷史條件所創造出一種世代相傳的文化傳統，例如表演藝術、社會習俗、祭典等。

在國際文化遺產概念的變遷過程中，日本之「文化財」（Cultural Property）是非常重要的概念，尤以其提出「無形文化遺產」之保護理念，為國際上劃分「有形文化遺產」與「無形文化遺產」奠定基礎（劉世錦，2008：94）。日本

之《文化財保護法》<sup>3</sup>，係一結構嚴謹且範圍極廣之法規，其保護之文化財可分為七大類，包括：有形文化財、無形文化財、民俗文化財（包含有形與無形兩部分）、史蹟名勝天然紀念物、傳統建築物群、文化財保存技術與埋藏文化財等。日本在文化遺產保護方面為亞洲之先行者，也因為歷史與政治淵源，其對於臺灣文化遺產制度影響甚深，例如臺灣將文化遺產之概念稱為「文化資產」（Cultural Property），與日本將文化遺產稱為「文化財」之作法非常相近。雖然《文化資產保存法》並未像日本《文化財保護法》將文化遺產明確區分有形或無形兩種概念，然而，藉由文資法之分類，不難看出，除傳統藝術、民俗及有關文物兼具有形與無形之概念外，其餘均以有形文化遺產為主。

至於中國大陸方面，由於「文物」一辭本身即具有「有形」之概念，又依《文物保護法》定義之「文物」範圍，亦可看出其內容僅限於有形文化遺產範疇。

2003 年，聯合國教科文組織通過《保護無形文化遺產公約》（Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage），又譯為《保護非物質文化遺產公約》，公約第 2 條明訂「無形文化遺產」指被各群體、團體、有時為個人視為其文化遺產的各種實踐、表演、表現形式、知識和技能及其有關的工具、實物、工藝品和文化場所。各個群體和團體隨著其所處環境、與自然界的相互關係和歷史條件的變化不斷使這種代代相傳的無形文化遺產得到創新，同時使他們自己具有一種認同感和延續感，從而促進文化多樣性和人類創造力。

就聯合國教科文組織實際運作體系而言，無形文化遺產並不包括在世界遺產的範疇內，「世界遺產」與「無形文化遺產」是依《世界文化與自然遺產保護公約》及《保護無形文化遺產公約》兩項公約形成的不同計畫，然而，藉由前述兩項公約之內容，可歸納「文化遺產」之內涵如下：

---

<sup>3</sup> 頒佈於 1950 年 5 月 30 日，後經多次修訂。

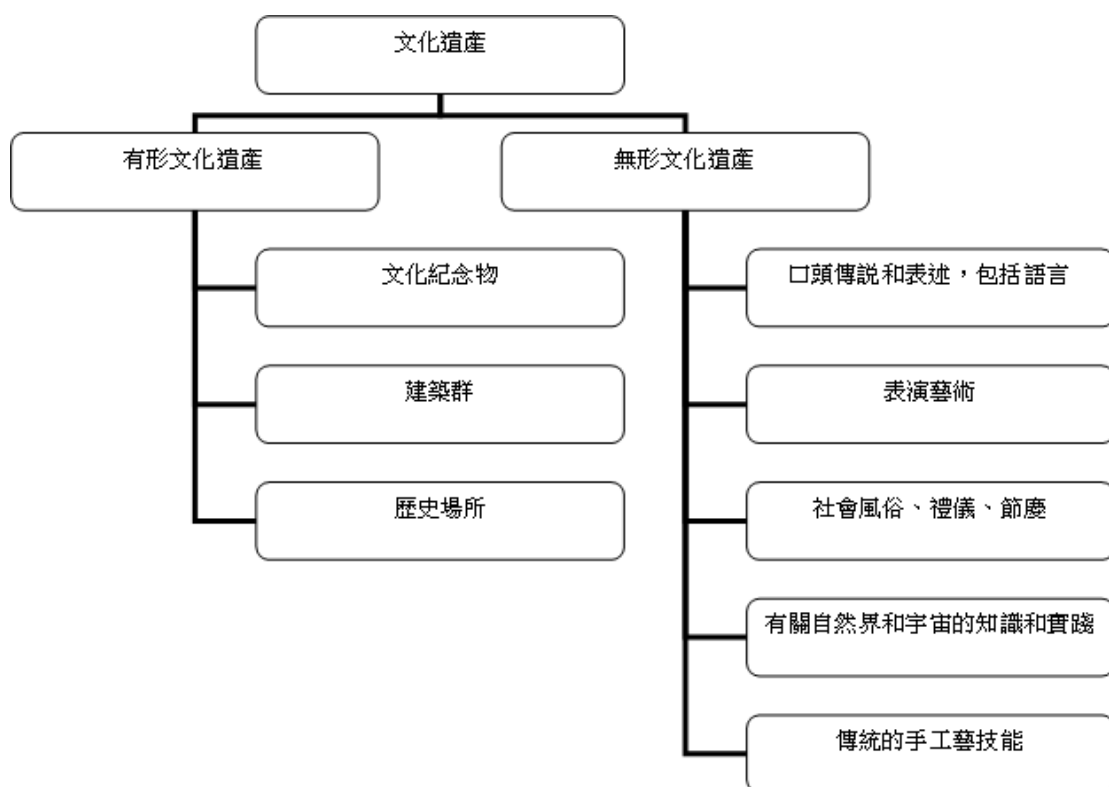


圖 1、聯合國教科文組織公約內容關於文化遺產概念之建構

資料來源：筆者自繪

### 參、「保護」與「保存」

「保護」一詞用於文化遺產方面，具有「保存」、「維護」之內涵，參照國際相關文獻，英文字詞相近用法上有「restoration」、「preservation」、「protection」、「conservation」等，就古蹟與建築修復技術而言，「restoration」意指在建物上有明顯的施工，甚至可擴大為重建之意；「preservation」意指用最小的改變來保留原式樣；「protection」係為保護防止受到損壞與不當的改善建議，但不排除可能的適當性與方案；「conservation」則比單棟建物的「protection」意義更大，且可延伸至不僅包括整個地區，且建物外的特色也可涵蓋在內（林華苑，2002：12）。承前所述，「preservation」一詞，某種程度而言是一種時空凝結的具體呈現，如

保留某一個時期特有的建築風格或採某種技術予以保留某棟建築物；「conservation」所代表的是一種持續不間斷的過程，目的是為了讓遺產的重大意義得以延續到不同世代，使其遺產的本質能夠結合每一個世代的能量與記憶（榮芳杰，2008）。傅朝卿在《國際歷史保存及古蹟維護：憲章、宣言、決議文、建議文》一書中將這兩個英文作出適當區隔，他認為我國常用之「保存」一詞應對照為英文之preservation，而中文之「維護」較能貼近conservation之用法。

對於文化遺產的保護，臺灣以「保存」為準，而日本、韓國制定之《文化財保護法》及大陸之《文物保護法》均以「保護」為準；無論是「保存」或「保護」，都是對國家民族文化之保存、保持與保護。「保存」與「保持」語義相近，而「保護」則是它們共同的目標。亦有學者認為「保存」常用於有形文化遺產，「保持」多用於無形文化遺產，然儘管「保存」、「保持」和「保護」可能針對不同的主體而言，但卻與延續傳統而進行的文化維繫息息相關，可以「維護」一辭概括之（江韶瑩，2009：33）。總結前述之定義，「保存」為靜態地維持文化遺產之狀態，「維護」則是動態地延續文化遺產之內涵，而「保護」即為這些作為之目的。又參考《世界文化與自然遺產保護公約》（The UNESCO Convention concerning the Protection of the World Cultural and National Heritage）及2001年聯合國《保護水下文化遺產公約》（Convention on the Protection of Underwater Cultural），均採「保護」一詞，故本論文亦沿用之。

## 第四節 研究方法與研究架構

制度研究為公共政策研究途徑之一，所謂「制度研究途徑」(institutional study approach)係指研究公共政策運作過程時，由制度的角度切入，藉由探討政府機關結構、特性、權責狀況、彼此關係、實際運作狀況等層面，瞭解公共政策運作的重要因素，並提出適當回應(吳定，1998：42)。是以，本研究擬採制度研究途徑，除探討兩岸文化遺產保存政策之源起、演變與發展外，將置重於研究職司文化保護工作的政府機關之結構和實際運作，並歸納和分析兩岸憲法及相關法律對文化遺產保護的規範與不足之處。

### 壹、研究方法

在研究方法方面，則採比較研究法與文獻分析法，分述如下：

#### 一、比較研究法

比較政治為政治理論的發展核心，對政治科學而言，比較為主要方法之一。比較政治之類型具有多樣性，其中「因某個(預期)分析性的理由而選擇一定數目的國家，分析其相似的政治過程及制度」為常見的應用類型(Peters，2003：1-10)，基於「他山之石，可以攻錯」之理念，透過比較來瞭解不同制度與政策之差異，提供制度制定者設計更完善之公共政策。

兩岸除特殊之歷史淵源外，因應全球化之潮流，兩岸關係依存度日益深化，故本論文將藉由兩岸文化遺產保護制度建立、制度架構、政策執行等層面之比較，並對照國際重要文件，瞭解現今兩岸文化遺產保存制度之規範與現況，提供相關建議。

在兩岸文化遺產保護制度建立比較方面，將由制度建立之背景、制度沿革及現行制度之法源依據作一整體檢視，以瞭解制度發展路徑之異同；再者，藉

由兩岸行政體制、各項規範與人員參與等現行制度架構層面之比較，探討兩岸文化遺產保護之思維。

在兩岸文化遺產實際執行狀況比較方面，由政策之制定、執行、評估三大面向出發，按有形文化遺產之內涵整理政策執行實例，分析兩岸文化遺產保護之工作重點與主要問題，瞭解兩岸各自之政策核心價值與資源特色，並探討兩岸交流之現況與困境。

## 二、文獻分析法

文獻分析法係將目前既有之文獻資料為基礎，就特定主題進行系統化之分析。而分析之文獻資料包含初級資料與次級資料，前者指原始資料，如機構章程、法規、私人日記等；後者指已經過整理之資料，如政府檔案、圖書、期刊論文等各項出版品等。由於文化遺產保護發展迄今，已累積許多國際文件，本論文將整理國際間有關文化遺產保護之法例和重要文獻，瞭解國際社會對於文化遺產之定義與趨勢；又文化遺產保護概念因學界的重視、文物所有權歸屬之宣示及文化觀光的蓬勃發展，於兩岸均引起多方討論，兩岸亦各有相關法規政策及研究著作，可作為實務面向的參考與分析。另外，文化遺產乃跨領域研究學科，除文化藝術領域外，經濟學、管理學、地理學、社會學等亦由不同面向對於文化資產進行論述與探討，是以，本論文擬採文獻分析研究法，對蒐集之資料內容加以歸納整理和分析。

在初級資料分析部分，將以臺灣《文化資產保存法》與中國大陸《文物保護法》為核心，參酌與文化遺產相關之國際文件（如公約、憲章或保護宣言等），按類別整理各項相關法規，以釐清兩岸文物保護制度之源起與脈絡。

至於次級資料分析部分，為瞭解國際社會對於文化遺產之指定與與保存修復策略，傅朝卿於 2002 年編譯《國際歷史保存及古蹟維護：憲章、宣言、決議文、建議文》一書，集結翻譯 28 種重要國際文獻，並以導讀方式比較臺灣與國

際間在相同議題上之異同與落差。本書係由國立文化資產保存研究中心籌備處出版，可作為基本法令與政策工具書之用。該書引進國際思潮，對 2005 年修正公布之《文化資產保存法》影響甚鉅。

由於文化遺產保護之觀念近年方受到重視，又我國文化遺產保存制度直至 2005 年始有重大且符合國際潮流之變革，是以關注國內文化遺產保存政策與制度之專書並不多見。2005 年 1 月立法院通過《文化資產保存法》大翻修後，尹章義等 3 人出版《文化資產保存法概論》，除介紹《文化資產保存法》修正要旨外，亦依《文化資產保存法》所訂之各類別文化資產，整理國內相關案例，對於國內文化遺產保存規定之基本知識和實務面向，多所著墨。

至於大陸地區之文化遺產保存政策研究，文建會曾於 1994 年出版《大陸文化資產（文物）維護之行政體制及相關法令之調查研究》，除簡單比較我國《文化資產保存法》與《中華人民共和國文物保護法》之異同外，亦整理大陸地區文物維護體制及相關法令。然該研究距今逾 15 年，兩岸無論是政治情勢、政府組織與體制、抑或文化遺產政策方向，均有相當大的變化，僅能作為兩岸文化遺產保存政策背景之參考依據。

另中國大陸現任國家文物局局長單霽翔所著《從“文物保護”走向“文化遺產保護”》一書，對於大陸地區文物保護觀念之形成及文物保護政策發展脈絡有詳細的介紹。又為使大陸文化資源更有層次地受到保存維護，中國大陸積極申請登錄「世界遺產名錄」，相關法制亦配合增修，以實踐中國大陸新時期之文化遺產保護理念，該書於 2008 年出版，是瞭解中國現行文化遺產保存政策之重要參考依據。

又自 2008 年起，中國國家文物局委託國務院發展研究中心課題組以每年一主題形式，出版《中國文化遺產事業發展報告》，全書包括主題報告、技術報告、評估報告、調研報告與熱點問題回答五部分，不僅釐清中國文化遺產事業

的管理體制問題並給予政策建議，亦提出質化與量化的效率評估分析方法探討中國文化遺產管理機制，具有相當重要之參考價值。

相較之下，臺灣相關文化遺產保存政策的專書過少，再以「國家圖書館全國博碩士論文資訊網」將關鍵詞「文化遺產」輸入搜尋<sup>4</sup>，檢索結果僅 32 篇，研究之論述主題包括文化經濟、文化觀光、文化政策、及文化資產個案執行之研究。依據上述檢索結果，張柏福曾於 2003 年撰寫《兩岸文化資產保存法制之比較研究》，惟臺灣與大陸分別於 2005 年及 2007 年修訂《文化資產保存法》與《文物保護法》，兩岸文化遺產制度均有相當大的變革，故該研究僅可供制度回顧之參考。另外，由於我國將文化遺產的概念定義為「文化資產」，故檢索 2005 年（文資法修法）後與文化資產政策（制度）相關之碩博士論文，檢索結果顯示，臺灣在文化遺產政策之研究範疇以特定類別為主，尤其是古蹟與建築類，且多數相關文獻僅能提供政策背景或個案執行現況之參考，較少由制度面探討整體之政策脈絡與方向。因此，如何統整相關文獻，並搭配現行政策，作一通盤之檢視，也是本論文必須突破的地方。

另外，國際間對於世界遺產愈益重視，許多國家卻面臨文化資產、文化遺產等相關概念定義之混同或歧異，如何透過該國文化詮釋將相關名詞反映在非英語系國家之文化政策與法律內容，考驗各國政府和研究者的智慧。Robert Pickard 2001 年所編著的《Policy and law in heritage conservation》便探討歐洲 13 個國家的文化遺產政策與相關法令，並介紹各國家不同的保存維護方式與思維。

---

<sup>4</sup> 以 2010 年 6 月 8 日檢索時間為準。另使用「文化資產」or「文化遺產」作為關鍵詞進行檢索，可得 108 筆資料，惟仍以個案研究居多。



## 貳、研究架構

基於前述之文獻分析與政策背景介紹，不難發覺兩岸之文化遺產保存政策受西方社會及國際文獻影響頗深，又有形文化遺產除了代表一個國家文化特色與文化現象之外，文化交流、文化經濟等也成為文化資產衍生性概念之一。在比較兩岸有形文化遺產保護政策的同時，應必須瞭解兩岸在文化遺產詮釋、價值觀念、行銷模式及交流法制之策略，並繪製研究架構圖如下：

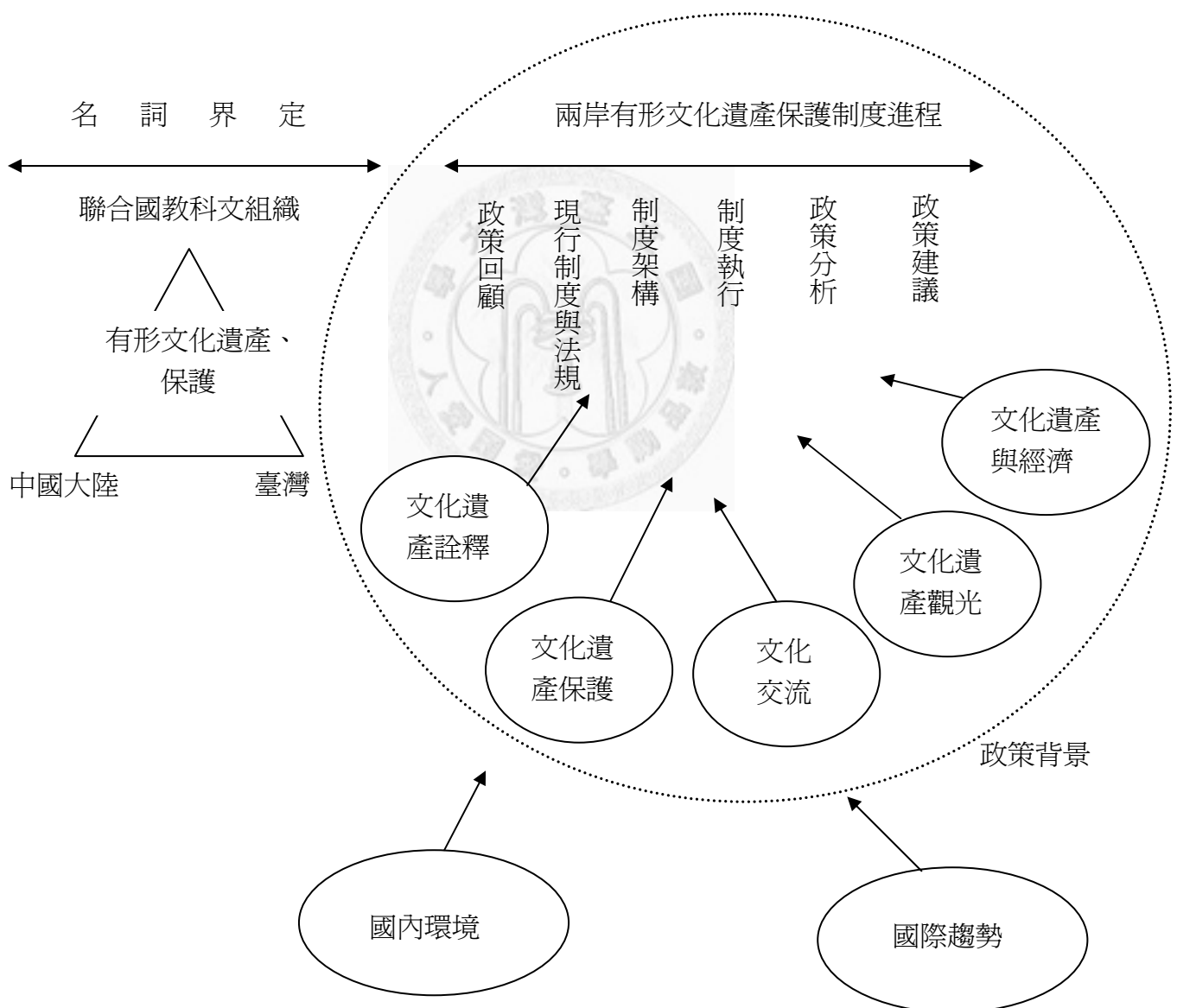


圖 2、研究架構圖

資料來源：筆者自繪

本論文之研究架構，先界定「有形文化遺產」及「保護」之名詞，比較聯合國教科文組織、臺灣與中國大陸對於相關名詞之認知與定義，以確認研究範圍。再者，按兩岸有形文化遺產保護制度之歷程，由政策回顧、現行制度與法規、制度架構、制度如何執行等序時性與階層性之脈絡，進行政策分析並提供建議。另外，就整體背景而言，國內環境與國際趨勢，對於兩岸有形文化遺產制度均有一定程度之衝擊；而在政策執行過程中，文化遺產應如何詮釋、文化遺產之保護思維、文化交流、文化遺產與觀光、文化遺產與經濟發展等議題，均與制度之建立及決策有高度相關性，本研究亦將相關議題併入各章節內容討論。

## 第五節 研究限制

由於有形文化遺產概念發展迄今歷時約數十年，本論文界定時間與主題論述範圍如下，以茲明確：

### 壹、時間範圍

以 2005 年我國修訂之《文化資產保存法》及 2007 年中國大陸《文物保護法》為論述核心，以其公佈施行日期作為前後政策之分界點，除對於政策制訂背景加以陳述外，研究重點在於兩岸各別之政策方向、執行情形、配套措施、其他相關法規與行政制度等之建構與比較。於國際文獻整理方面，則由文化遺產保存初始概念出發，瞭解當今國際文化遺產保存觀念之發展。

### 貳、主題界定範圍

由於文化遺產範疇甚廣，各類別之文化遺產因內涵不同，故其相關法規十分龐雜，行政程序亦有所不同。聯合國教科文組織在「世界遺產」與「無形文

化遺產」之實務運作上，亦依循不同之公約而有兩套不同主體運作系統，雖然部分文化遺產兼具有形與無形之概念（如民俗及有關文物），然本研究論述之主軸範圍界定在世界遺產概念下之文化遺產（不包括自然遺產），以及兩岸有形文化遺產保護制度之比較。又兩岸有形文化遺產之內容，依據臺灣《文化資產保存法》及大陸《文物保護法》所訂定之類別與範圍進行討論。



## 第二章 兩岸有形文化遺產保護制度的建立

各國文化遺產制度之建立，均始於有形文化遺產的保護，國際上對於文化遺產保護的重視亦然，如 1931 年《雅典憲章》（Charter of Athens），是 20 世紀第一個重要的國際古蹟修復憲章，當時世界上有關古蹟保存與維護之觀念尚未成熟，然此憲章仍有許多部分成為日後世界上古蹟保存觀念之主要依據（傅朝卿，2002：19）；又 1954 年《武裝爭議事件中保護文化財產公約》（Convention for the Protection of Culture Property in the Event of Armed Conflict，亦稱海牙公約）揭示「所有對屬於任何人之文化財產的破壞也就是對所有人類文化財產的破壞」，而文化財產意旨「所有對人類而言具有極為重要性的可移動或不可遷徙的文化遺產」；前述憲章與公約內容均為有形文化遺產之範疇。而臺灣文化資產保存發展史，實與古蹟保存維護環環相扣；大陸具現代化觀念之文物保護制度，亦僅限於古物與古建築等有形文化遺產。本章由兩岸有形文化遺產保護制度面出發，回顧 1949 年兩岸分治前後制度之背景，並探討制度及行政體制之沿革，藉由其發展脈絡，瞭解兩岸有形文化遺產保護政策之思維，比較現行制度法源依據之差異。

### 第一節 制度建立的背景

回顧有形文化遺產保存的歷程，歐美對於歷史建築保存的國際性共識與規範，約始於 19 世紀，其後各國紛紛建立有形文化遺產的調查與登錄制度，並設置保護機關並制訂相關法律，以保存境內之文化遺產。

兩岸分治之前，國民政府已於 1928 年設立中央古物保管委員會，並於同年公告《名勝古蹟古物保存條例》。當時學者認為古代建築為傳統文化之精華，應有系統性之調查，1929 年朱啓鈐等人發起成立「中國營造學社」，分為法式組和文獻組，自 1932 至 1937 年抗日戰爭爆發前，先後調查 137 縣市、1823 座各類古代建築，揭示古代建築的歷史、藝術、科學價值，編輯出版相關書刊，其對於中國文

物保護貢獻良多。該學社從事中國傳統建築工作約 20 年，開創中國古建築保護研究專門學科，調查測繪大量實務資料，並將中國古代建築列入文化遺產加以保護（單霽翔，2008：34），奠定中國文物建築保護的基本原則。

而臺灣文化遺產保存法制化及基本觀念的建立則可溯及至日治時期，並多以調查及記錄古蹟或古物等方式進行文化資產保存工作。日本受到歐美史蹟保護觀念的影響，在 1911 年（明治 44 年）初設置「史蹟名勝天然紀念物保存協會」，1919 年（大正 8 年）4 月 10 日，日本帝國議會通過《史蹟名勝天然紀念物保存法》。日本治台期間，移植日本本國之法規，並於 1922 年（大正 11 年）12 月 29 日發佈敕令 521 號，將《史蹟名勝天然紀念物保存法》等法令施行於臺灣。之後歷經臺灣博物學會及各級政府之調查研議，於 1930 年（昭和 5 年）9 月 21 日頒訂《史蹟名勝天然紀念物保存法施行規則》，補充修訂相關規定，使法令更適用於臺灣<sup>5</sup>，巧合的是，國民政府同樣於 1930 年 6 月頒佈《古物保存法》，法規的頒佈對於兩岸文物保護工作具現代性指標意義，惟《古物保存法》囿於當時大陸地區政局動盪，未徹底落實。

1949 年兩岸分治之後，在文化遺產政策的發展背景上，由於政治、經濟與社會結構的差異，而有不同的作為；然也因兩岸特殊的歷史連結，在部分政策思維上實互為影響，茲就兩岸有形文化遺產制度背景分述如下：

## 壹、臺灣方面

1949 年以前，臺灣歷經日本殖民、第二次世界大戰及國民政府遷台，在過去的文化遺產保存歷程中，國家機器扮演著支配性的角色，文化遺產的制度與執政者之政治思維，實難以切割；1949 年國民政府遷台後，曾一度沿用 1928 年《名勝古蹟古物保存條例》與 1930 年之《古物保存法》來執行文化遺產保存維護事

---

<sup>5</sup> 資料來源：臺灣大百科全書（<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=2723>），陳正哲。瀏覽日期：2010 年 5 月 31 日。

務，然因時空變換，另訂適用之法規是必然之途徑。由於臺灣特殊的歷史背景，隨著時代更迭，文化遺產的保存與詮釋，難免涉及政治或意識型態等問題，也成為執政者與臺灣人民在文化認同、社會價值觀等面向產生磨合與連結。臺灣有形文化遺產之保存維護歷程<sup>6</sup>，可分為下列階段：

### 一、1949~1970年：動盪與失憶時期

1949 年國民政府遷臺，在當時的時空環境下，政府全力為反攻大陸作準備，強調中國法統的文化繼承，對於臺灣文化資產保存觀念並不重視（許肇源、連哲民、黃柏璋，2008：272）。1966 年中國大陸發生「文化大革命」，面對當時中共對於中國傳統文化的破壞，政府遂於 1967 年在台推動「中華文化復興運動」，以冀力挽狂瀾。是以，當時國家在文化政策上係以建構正統中原文化為主軸，倡導中華文化復興，建築樣貌也受到政治意識型態的干預，並以中國傳統宮廷式建築形式呈現。另外，文化遺產保存政策著力之主軸，主要係以古蹟等建築類文化資產為主，而其保存或修復與方式，也受政府宣揚中華文化正統所影響，如台北城門在 1965 年被集體改建為清代北方官式建築屋頂，其中閩南式樣的景福門等，也被改成北方宮殿形式的城門樓，而台南延平郡王祠的修建，亦成為中國宮殿形式（林崇熙，2007：70）。夏鑄九認為在 1970 年代以前台灣是沒有古蹟保存政策的，稱之為特殊政治條件下的歷史失憶症（夏鑄九，1998：1）。

### 二、1971~1980年：保護思潮形成時期

1970 年代，由於石油危機造成全球金融海嘯，又逢台灣在國際社會中遭遇退出聯合國、台日斷交、台美斷交重大打擊，原本被壓抑的社會自主力量興起，形成一種地域取向的反動文化。此時期，台灣鄉土運動風起雲湧，在文學方面，鄉土文學論戰為戰後臺灣文學之重要轉折期；在文化資產保存方面，1970 年代初期，由於 1971 年的釣魚台事件與 1972 年中日斷交之影響，促使社會興起反日運

---

<sup>6</sup> 臺灣將文化遺產的概念定名為「文化資產」，已於第一章敘明，是以本章節敘述臺灣在文化遺產發展之相關過程或現況，部分名詞以「文化資產」稱之，以茲明確。

動，1974 年 2 月 25 日內政部發佈「清除臺灣日據時代表現日本帝國主義優越感之殖民統治紀念遺跡要點」，規定舉凡日本神社遺跡、日據時代遺留具有表示日本帝國主義優越感之紀念碑及石築構造物應予徹底清除；民間寺廟或其他公共建築內日據時代遺留之日式裝飾構造物，如日式石燈等，應勸導予以拆除或改裝；日據時代建造之橋樑，經嵌之碑石仍留存日本年號者應一律改換中華民國年號。

然而，臺灣鄉土意識的覺醒確實促使政府開始正視在地的文化資產，民間與政府陸續展開古蹟基礎調查、醞釀制定新的文化資產保護法令、並指定暫定古蹟，同時亦發生幾次著名的古蹟保存運動，促成 1980 年代我國文化資產保存事業邁向法制化的另一階段。

### 三、1981~1996 年：法制化初期與調整時期

本階段是台灣文化資產發展史上之關鍵時期。1981 年 11 月 11 日行政院增設文化建設委員會，1982 年臺灣第一部關於文化資產的中央法令—《文化資產保存法》，將文化資產定義為「古物」、「古蹟」、「民族藝術」、「民俗及有關文物」以及「自然文化景觀」五大類並列出罰則與注意事項。此時期的文化資產保存都是藉由法令的強制性作為唯一的保存手段，忽略觀念宣導，不健全的機制間接使得部分建築遺產遭受更嚴重的破壞。又依據該法第 27 條，古蹟區分為三級，第一級由中央內政部主管，第二級由台灣省民政廳或北高兩直轄市政府主管，第三級由各縣市政府主管。行政院文化建設委員會針對暫定古蹟進行複審，1983 年審查完成第一批「台閩地區第一級古蹟」，同年 12 月 28 日內政部公布臺南赤嵌樓、淡水紅毛城、二鯤鯓礮臺（億載金城）、澎湖天后宮、臺南孔廟、鹿港龍山寺、臺南祀典武廟、澎湖西臺古堡、臺南臺灣城殘跡（安平古堡）、基隆二沙灣礮臺（海門天險）、臺南五妃廟、新竹金廣福公館、彰化孔子廟、嘉義王得祿墓園、臺北府城北門等 15 處為一級古蹟。審視第一批古蹟指定名單，多為漢式建築，仍帶有濃厚之政治主導色彩。

此外，《文化資產保存法》所規範之文化資產各類別，分屬不同主管機關，在彼此各自為政的架構下，文建會顯然無法發揮統籌的功能執行文化資產保存政策。而《文化資產保存法》自 1982 年公布實施至 1996 年始進行第 1 次修訂，其間相隔 14 年，顯見文化資產保護政策的進展十分緩慢。

#### 四、1997~2004 年：反思與發展時期

第一次修正之《文化資產保存法》，於 1997 年 1 月 22 日公布實施；1997 年 7 月 21 日，總統府公布憲法增修條文，其中第 10 條第 11 款明文規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」，對於肯定臺灣之文化多樣性具有宣示性的效果。同年，臺灣省政府文化處成立，「國立文化資產保存研究中心籌備處」啟動。

1999 年，立法院制訂《地方制度法》<sup>7</sup>，並修訂《財政收支劃分法》<sup>8</sup>，地方自治的權力取得法源依據，因此各地方縣市政府開始自籌部份文化資產建設與維護的經費，也開始古蹟管理權責的問題（榮芳杰，2008：54）。2000 年之後的文化資產管理維護工作，在九二一大地震以及文資法的大規模修法之後進入新的階段。2001 年 6 月起，針對《文化資產保存法》展開全面性及結構性的修法，在經過 13 次全體會議、多次的小組會議、以及 4 次研商會議後，於 2002 年底完成修正草案陳報行政院，隨後經行政院邀請主管機關同仁及學者專家多次研商後，於 2003 年完成修正草案，提請立法院審議，2005 年 1 月經立法院通過，2 月總統明令公布，11 月 1 日開始施行。

另一方面，自行政院文建會於 1994 年採取「社區總體營造」策略開始，透過社區的重建，至 2002 年成為國家發展重點計畫。「社區總體營造」係由從社區出發，藉由居民的集體記憶與認同感，發展擴大文化參與的可及性，並透過教育

<sup>7</sup> 1999 年「地方制度法」第二節自治事項中第 18 條規定了直轄市自治事項包括「直轄市文化資產保存」；第 19 條規定縣（市）自治事項包括「縣（市）文化資產保存」。

<sup>8</sup> 1999 年「財政收支劃分法」第三條規定將全國財政收支劃分如下：一、中央。二、直轄市。三、縣、市「以下簡稱縣（市）」四、鄉、鎮及縣轄市「以下簡稱鄉（鎮、市）」。



與宣導機制，鼓勵居民參與關心當地社區文化資產。

又這個時期，政府與民間團體也開始意識到臺灣文化資產保存政策之急迫性，及政策與實務工作窒礙難行之處，故引入國際觀點、參考其他國家文化遺產保存維護之案例，也是本階段重要工作之一。2002 年傅朝卿教授將國際間文化遺產維護相關的重要文獻翻譯為中文，與文建會合作出版，藉以開拓國內民眾的視野。又文建會自 2001 年推動臺灣世界遺產潛力點，邀請國內外學者專家進行評選，並於 2002 年宣布臺灣 11 處世界遺產潛力點。

## 五、2005年迄今：積極與國際接軌時期

2005 年 2 月 5 日新版《文化資產保存法》公布實施，成為臺灣文化資產保存政策之分水嶺，不僅建立文化資產各類別之行政程序，文化資產之修復、保存維護、經營管理等，也透過不同學門的專家學者之經驗累積，使文化資產制度更為完備，逐漸走出為某些特定意識型態服務的陰影。

2009 年 2 月 18 日行政院文建會召集有關單位及學者專家成立並召開第一次「世界遺產推動委員會」，經會勘新莊樂生療養院、桃園台地埤塘、烏山頭水庫與嘉南大圳、屏東排灣族石板屋聚落、澎湖石滬群後，於同年 8 月 14 日第二次「世界遺產推動委員會」決議通過新增 5 處潛力點。因此，目前台灣世界遺產潛力點共計 17 處（18 點）。除此之外，文建會亦更新世界遺產與非物質文化遺產知識庫資料，讓民眾更瞭解世界遺產之相關訊息。

## 貳、大陸方面

中國大陸境內擁有歷史悠久且質量豐富的古代遺存，包括大量古墓葬、古建築、及古遺址之資源，是以在文物發掘與保存方面，長於考古。相較於臺灣將「文化遺產」的概念稱為「文化資產」，大陸地區則將文化遺存以「文物」稱之，其文物事業自 1949 年開始，略可分為六個時期，分別說明如下：

## 一、1949~1966 年：預備時期

1949 年至 1966 年文化大革命前，在「三面紅旗」、「大躍進」等大規模社會動員與動亂之下，所有的工作都是爲了農工生產而努力，這個時期的考古工作因爲配合基本建設而服務，屬於被動發掘與預備階段。

1961 年，國務院頒佈《文物保護管理暫行條例》，規定各級文化行政管理部門必須進行經常性的文物調查工作，並選擇重要文物，依據其價值大小，報人民政府核定公布爲文物保護單位。該條例正式提出「文物保護單位」的名稱與內容界定，規定依據文物之價值分爲三個不同的保護級別，即全國重點文物保護單位、省級文物保護單位和縣（市）級文物保護單位（單霽翔，2008：36），這也是大陸地區文物保護分級制度的濫觴。根據第一次文物普查的成果，編印了各省、自治區、直轄市文物保護單位名單，共計 7000 多處。同時，國務院公布第一批全國重點文物保護單位 180 處<sup>9</sup>。

## 二、1966~1978 年：停頓時期

1966 年至 1978 年文化大革命期間，因爲大多數考古和博物館專業人員都下放農村、填湖造田，從事各種勞動，幾乎所有的考古及文物保存工作都屬於停頓階段。1974 年 8 月，國務院頒佈《關於加強文物保護工作的通知》，使「文化大革命」期間一批珍貴文物倖免於難，自此之後，不定期公布文物保護單位成爲大陸地區文物保護的重要基礎工作。然而，由於十年動亂的關係，此一階段大陸地區的文物事業仍然受到極大的衝擊，文化遺產遭到嚴重破壞，也使後續中國政府

---

<sup>9</sup> 1961 年 3 月 4 日，國務院同意文化部提出的第一批全國重點文物保護單位共計 180 處的名單，依據《文物保護管理暫行條例》之規定，分別指定革命遺址及革命紀念建築物 33 處（如黃花崗七十二烈士墓、中國共產黨第一次全國代表大會會址等）；石窟寺 14 處（莫高窟、龍門石窟等）；古建築及歷史紀念建築物 77 處（大雁塔、小雁塔、頤和園等）；石刻及其他 11 處（蘇州文廟內宋代石刻、溪州銅柱等）；古遺址 26 處（周口店遺址、阿房宮遺址等）；古墓葬 19 處（秦始皇陵、十三陵等）。

的政策，皆以「保護」為主要宗旨，嚴格訂定相關文物犯罪之懲處罰則，期能使文化遺產保護走向正軌。

### 三、1978~1982 年：恢復發展時期

1978 至 1982 年，屬於文化大革命之後的改革開放時期。1978 年，大陸地區召開具歷史意義的中國共產黨第十一屆三中全會，揭示以社會主義現代化建設來實行改革開放的決策，文物事業也受到高度重視。為扭轉前一時期文物經歷的浩劫，使文物工作走上正軌，是這一階段最主要的任務，是以，各項文物規範與調查之初步工作逐步展開，例如 1980 年 6 月召開第一次全國文物工作大會，會議研究討論法制建設、考古發掘、博物館建設、文物出口、對外交流、組織建設等；另 1981 年 1 月國務院批轉國家文物局《關於加強文物工作的請示報告》就文物保護、市場管理、經費投入、人才培養、管理體制和發展博物館事業等提出具體意見和措施。再者，自 1981 年開始，國家在全國範圍內開展文物普查、複查工作，國務院並於 1982 年相繼公布第一批國家歷史文化名城 24 座<sup>10</sup>與第二批全國重點文物保護單位 62 處<sup>11</sup>（陳培軍，2008：2），全國亦爭相設立博物館、紀念館、考古所與文物管理所（徐政夫，1993：2-3）。

1982 年 11 月，第五屆全國人大常委會第 25 次會議通過《中華人民共和國文物保護法》（以下簡稱《文物保護法》），該法是在中國共產黨十二大制訂全面開創社會主義現代化的新局勢下頒佈，是大陸地區第一部由國家最高立法機構頒佈的文物保護法律。由於文物保護法制的進展，1982 年被視為大陸地區文物保護工作的關鍵年。

<sup>10</sup> 中華人民共和國國務院 1982 年 2 月 8 日批准，包括北京、承德、大同、南京、蘇州、揚州、杭州、紹興、泉州、景德鎮、曲阜、洛陽、開封、江陵、長沙、廣州、桂林、成都、遵義、昆明、大理、拉薩、西安、延安等 24 座歷史文化名城。

<sup>11</sup> 依據《文物保護管理暫行條例》之文物類別，分別指定革命遺址及革命紀念建築物 10 處（如太平天國天王府遺址、北京宋慶齡故居等）；石窟寺 5 處（須彌山石窟、樂山大佛等）；古建築及歷史紀念建築物 28 處（都江堰、恭王府及花園等）；石刻及其他 2 處（常德鐵幢、地藏寺經幢）；古遺址 10 處（河姆渡遺址、金上京會寧府遺址等）；古墓葬 10 處（司馬遷墓和祠、宋陵等）。

#### 四、1983~1991 年：調整與探索時期

《文物保護法》頒佈之時，正值中國大陸現代化事業快速發展階段，文物保護工作面臨城市發展、商業開發及其他交通等基本建設之衝擊，如何取得文物保護與國家現代化發展的平衡，在這階段成為最重要的課題。另外，大陸地區盜掘、盜竊及走私文物之情事屢見不鮮，文物安全也面臨種種的考驗。1987 年 11 月，國務院發出《關於進一步加強文物工作的通知》，明確指出大陸地區文物保護工作主要問題有三：一是在實際工作中，對文物的保護和發揮文物的作用、社會效益和經濟效益、統一管理和分工協作等方面的關係還沒有處理好，文物在社會主義精神文明和物質文明建設中的應有作用沒有得到充分發揮。二是文物遭受破壞的情況還相當嚴重，特別是文物走私和投機倒把活動還十分猖獗，盜竊文物、私掘古墓等事件時有發生，屢禁不止。在基本建設施工中忽視文物保護，也使許多文物遭到破壞。產生上述問題的根本原因是，《文物保護法》還沒有很好地得到貫徹執行。三是文物工作的管理體制、幹部隊伍，還不能完全適應文物事業發展的需要，急待改革、調整和充實、提高。又該通知提出當時文物工作的任務和方針在於「加強保護、改善管理、搞好改革、充分發揮文物的作用，繼承和發揚民族優秀的文化傳統，為社會主義服務，為人民服務，為建設具有中國特色的社會主義作出貢獻」，顯見此一階段仍以保護工作為主，是以，1987 年 5 月國務院再頒發《關於打擊盜掘和走私文物活動的通告》，提出打擊文物犯罪活動的具體措施，以遏止盜掘和走私文物的違法活動。

在文物基礎工作方面，1989 年全國文物工作會議把「有保護範圍、有標誌說明、有記錄檔案、有專門保護機構或者人員」（簡稱四有）列為基本措施，並展開西藏布達拉宮、承德避暑山莊等重要文物保護工程。這一個時期，除了密集展開大陸地區見長的考古工作外，亦開始培訓相關人才，並公布第二批國家歷史文化名城 38 處、第三批全國重點文物保護單位 258 處；又此一時期博物館成立的數量亦迅速增加，平均每年增加近 80 座，至 1991 年全國共計 1075 座博物館。

## 五、1992~2001 年：穩定發展時期

1992 年 5 月，國務院在西安召開全國文物工作會議，於會議中提出「保護為主、搶救第一」的工作方針；1992 年 10 月，中國共產黨第十四次全國代表大會於北京召開，確立了中國大陸建立社會主義市場經濟體制的目標，也因為改革開放的深化，在文物保護與經濟建設之間的利弊得失，是此一階段文物保護業務最重要的課題。在文物工作方針的推動下，國務院於 1994 年核定公布第三批國家歷史文化名城；1995 年 9 月，於西安再次召開全國文物工作會議，進一步提出「有效保護、合理利用、加強管理」的原則。這兩次的全國文物工作會議，也奠定日後文物保護工作的方針，並於 2002 年修法時明訂於《文物保護法》中。1996 年及 2001 年，國務院亦先後公布第四、第五批全國重點文物保護單位，各地也分別公布新的省、市縣級文物保護單位。

由於此一階段中國大陸國家經濟快速發展，1982 年頒佈之《文物保護法》已無法因應當時之經濟、政治、以及社會文化體制，故自 1996 年文化部國家文物局開始進行修訂起草工作。另外，1997 年 3 月國務院頒佈《關於加強和改善文物工作的通知》，要求各級政府應把文物保護納入當地經濟和社會發展計畫、城鄉建設規畫、財政預算、體制改革、各級領導責任制等（又稱「五納入」），是項通知內容亦分別納入新修訂之《文物保護法》的條文中。

## 六、2002 年迄今：邁向「文化遺產保護」時期

2002 年 10 月中國大陸頒佈新修訂之《文物保護法》，在文物法制進程上有新的進展，對於不可移動文物，如歷史文化名城、街區村鎮的保護、考古發掘管理、館藏文物保護、民間文物收藏管理、文物進出境管理等都有更明確的規範。2002 年 11 月 8 日至 14 日中國共產黨第十六次全國代表大會在於北京召開，決議將「三個代表」<sup>12</sup>重要思想寫入黨章中，加快推進社會主義現代化。在這樣

---

<sup>12</sup> 三個代表思想要求中國共產黨要：1、始終代表中國先進社會生產力的發展要求；2、始終代表

的背景下，同年 12 月國家文物局在北京召開之全國文物局長會議，國家文物局副局長張柏在會議上的總結講話提到，該會議精神的核心在於落實新修訂的《文物保護法》所提「保護為主，搶救第一，合理利用，加強管理」之工作方針，國務院亦認為此一方針的基本精神不僅符合中國大陸文物工作的固有特點和自身規律，適應其社會主義市場經濟的發展要求和文物工作的實際情況，且與國際社會對文化遺產保護的原則相一致<sup>13</sup>。

## 第二節 制度的沿革

1922 年馬衡（1881-1955）於北京大學成立考古學研究室，1925 年故宮博物院成立，成為發展大陸地區文物研究與典藏的重要機構。1928 年為了制止外國在華機構和人員的隨意考察，在學術界的推動下，國民政府成立「中央古物保管委員會」，同年亦頒發《名勝古蹟古物保存條例》，其中「名勝古蹟」項目包含湖山、建築、遺跡等 3 類；「古物」則包括碑碣、金石、陶器、植物、文玩、武器、服飾、雕刻、禮器、雜物等 10 類。1930 年 6 月，國民政府頒佈《古物保存法》，是中國歷史上由國家公布的第一個文物保護法規，對於兩岸在文化遺產保存維護法規訂定方面影響甚深。

雖然兩岸對於文化遺存產生「文化資產」及「文物」兩種不同概念，然卻不約而同於 1982 年訂定關於文化遺產保護最重要之法規，即中華民國《文化資產保存法》與中華人民共和國《文物保護法》，而其制度背景與促成法規訂定之動力也大不相同。在引入國際文化遺產保護思維後，兩法分別有相當大的變革，《文化資產保存法》於 2005 年進行幅度最大、影響層面最廣之修正；而《文物保護法》

---

中國先進文化的前進方向；3、始終代表中國最廣大人民的根本利益。

<sup>13</sup> 詳見中華人民共和國國家文物局網站（網址：

<http://www.sach.gov.cn:8080/www.sach.gov.cn/tabid/309/InfoID/8517/Default.aspx>）。瀏覽日期：2010 年 5 月 22 日。

則是於 2002 年全面補充修訂，並於 2007 年修正部分法規，兩岸在文化遺產保護制度也隨著法規之修正日趨成熟。本節以《文化資產保存法》及《文物保護法》為核心，探討兩岸文化遺產制度之立法沿革。

## 壹、臺灣方面

日治時期，日本政府於 1919 年公布《史蹟名勝天然紀念物保存法》，1922 年臺灣總督府發布《史蹟名勝天然紀念物保存法在臺施行令》，並於 1930 年頒訂《史蹟名勝天然紀念物保存法施行規則》，設立「史蹟名勝天然紀念物調查會」，在臺灣指定了許多史蹟名勝天然紀念物等文化資產。該法的保護對象包括史蹟、名勝、天然紀念物三大類，其中「史蹟」包括皇室建築、古城址、考古遺址等；「名勝」包括著名的公園、庭園、橋樑、花鳥蟲魚、自然景觀等；「天然紀念物」包括珍貴稀有的動植物、礦物極其相關連的環境。就其類別而言，包括自然、文化及複合遺產，但未及於無形文化遺產<sup>14</sup>。

1945 年戰後，國民政府曾一度沿用中央政府在 1928 頒佈之《名勝古蹟古物保存條例》及 1930 年代的《古物保存法》。《古物保存法》第一條規定，「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；又主管古物保存業務之「中央古物保管委員會」於 1935 年所定之「暫定古物之範圍與種類大綱」中，規範古物種類包含：「古生物、史前遺物、建築物、繪畫、雕塑、銘刻、圖書、貨幣、輿服、兵器、器具、雜物」等，就其類別而言，僅限於文化遺產。然是項法規嚴格來說並未落實，對於臺灣文化資產保存制度的影響不大。

而後，臺灣歷經中華文化復興運動、鄉土運動之衝擊，民間與官方均開始古蹟調查工作，出版品頗多，如林衡道《台灣勝蹟採訪冊》（共 7 輯）、華昌琳與狄瑞德《台灣傳統建築之勘察》、鄭定邦《台灣傳統民居建築》、關華山

---

<sup>14</sup>資料來源：臺灣大百科全書（<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=723>），林會承。瀏覽日期：2010 年 5 月 31 日。

與張一平的《台灣民俗村報告書》等，對於臺灣古蹟之調查，奠定相當重要的基礎。而政府也於 1972 年至 1979 年著手暫定古蹟調查工作，並於 1979 年公布暫定古蹟名單計 344 處。由於古蹟對於人民之共同記憶極為重要，容易引起共鳴，加上經濟發展、政治解嚴，多元文化理念之影響，古蹟保存維護帶動了臺灣各界對文化資產保存的重視。

1982 年頒佈的《文化資產保存法》是臺灣文化資產保存核心法規，其內涵已包括有形文化遺產、無形文化遺產及自然遺產等，迄今共歷五次修訂，茲整理各次修訂重點如下：

#### 一、1997 年第一次修訂重點：

起因於私有古蹟經指定後，受到諸多限建規定，造成古蹟所有人的困擾，於是結合學者提出「容積移轉」的變通辦法，並增訂於第 36 條。另外，為鼓勵出資贊助維護或修復古蹟，其贊助款項得依所得稅法規定列舉扣除，雖然僅能將贊助費用交付國家文化藝術基金會或省（市）、縣（市）文化基金會，但也開啓民眾參與、非政府全額資助的開端。

#### 二、1997 年第二次修訂重點：

- （一）原訂古蹟依其歷史文化價值區分為第一級、第二級、第三級三種，修正為依其主管機關，區分為國定、省（市）定、縣（市）定三類。
- （二）增訂古蹟得依其性質，報經內政部許可後，採取不同之保存、維護或管制方式。
- （三）原法僅限定第一級古蹟非因國防安全或國家重大建設不得遷移或拆除，此次修訂將範圍擴大至全部古蹟。
- （四）增修古蹟保存區內古蹟保存計畫等相關規定。



### 三、2000 年第三次修訂重點：

921 大地震之後，許多歷史建築遭到嚴重的毀壞，是以政府緊急增訂歷史建築亦為文化資產保護之類別；又《政府採購法》於實務方面不適用於古蹟修復等文化事務，因此行政院文建會針對古蹟及歷史建築在修復的程序、管理辦法及指定方面訂定較為周延的法令。其修正重點包括：

- (一) 文化資產類別包括「古物」、「古蹟」、「民族藝術」、「民俗及有關文物」、「自然文化景觀」及「歷史建築」等 6 類。歷史建築指未被指定為古蹟，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跡。又「古蹟」、「自然文化景觀」等定義也略為修正。2000 年修訂之文資法內容，已包含自然、文化、複合及無形文化遺產等類別。
- (二) 為因應精省之政治體制變革及地方制度法之施行，古蹟、民俗及有關文物之主管機關在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府、在縣（市）為縣（市）政府。由原先的國定、省（市）定、縣（市）定修正為國定、直轄市定、縣（市）定。
- (三) 增訂古蹟災害預防之管理維護、後續修復與應變處理等規範。

### 四、2002 年第四次修訂重點：

本次僅修正文資法第 16、31、32 條條文，增訂公有古物複製及再複製之管理辦法，由教育部定之；私有古蹟捐獻政府者優予獎勵之辦法，由內政部定之；無主古蹟發見人之獎勵辦法，由內政部定之。

### 五、2005 年第五次修訂重點：

2005 年文資法進行全面性、結構性之修法，除在文化資產類別及主管機關事權統一等改變之外，也有一些新的觀念及作法，主要有下列變

革：

(一) 立法宗旨的增訂：將原「為保存文化資產」修正為「為保存及活用文化資產」，即將原「凍結式保存」修正為「活用性保存」(黃斌，2008：78)。

(二) 文化資產之分類：將我國文化資產的種類修正為 7 類 9 種，包括 1、古蹟、歷史建築、聚落；2、遺址；3、文化景觀；4、傳統藝術；5、民俗及有關文物；6、古物；7、自然地景。其文化資產之類別更為豐富多元，且符合國際潮流。

(三) 主管機關之改變：除了「自然地景」由行政院農委會主管外，其餘文化資產項目均由行政院文建會主管。

(四) 行政程序之變革：除詳定各類別文化資產普查、指定、登錄等各項行政程序外，亦建置審議制度，透過專家學者辦理文化資產指定與登錄之審查。

(五) 保存措施之改變：強化文化資產預防性的保護措施，並使保存方式更為彈性，強調保存與再利用並重。

(六) 增加保存技術及保存者的保護。

(七) 專章訂定獎勵措施。

依據上述說明內容，將《文化資產保存法》五次修訂重點彙整如下表：

表 2、《文化資產保存法》歷次修訂重點對照表

制定/修訂日期	修訂沿革	文化資產類別	修訂重點
1982 年 5 月 26 日	制定公布全文 61 條	1、古物 2、古蹟 3、民族藝術 4、民俗及有關文物 5、自然文化景觀	
1997 年 1 月 22 日 (第一次修訂)	增訂公布第 31-1、36-1 條 條文	同上	鼓勵民間出資贊助文化資產保護工作。
1997 年 5 月 14 日 (第二次修訂)	修正公布第 27、30、35、 36 條條文	同上	將古蹟分級由第一級、第二級、第三級三種修正為國定、省(市)定、縣(市)定三類。
2000 年 2 月 9 日 (第三次修訂)	修正公布第 3、5、27、28、 30、31-1 條條文及第三章章名；增訂第 27-1、29-1、 30-1、30-2、 31-2 條條文	1、古物 2、古蹟 3、民族藝術 4、民俗及有關文物 5、自然文化景觀 6、歷史建築	1、將文化資產由 5 類修正為 6 類。 2、因應精省及地方制度法之施行，古蹟分級修正為國定、直轄市定、縣(市)定。
2002 年 6 月 12 日 (第四次修訂)	修正公布第 16、31、32 條 條文	同上	增訂關於公有古物複製及再複製、私有古蹟捐獻政府獎勵、無主古蹟等規定。

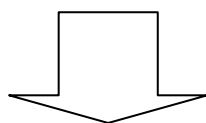
2005 年 2 月 5 日 (第五次修訂)	修正公布全 文 104 條	1、古蹟、歷史建築、聚落 2、遺址 3、文化景觀 4、傳統藝術 5、民俗及有關文物 6、古物 7、自然地景	1、重新界定文化資產範疇，並將其修正為 7 類 9 種。 2、文化資產中央主管機關事權統一。 3、主張文化資產之「活用性保存」。 4、建立審議制度 5、增加保存技術與保存者的保護。 6、專章訂定獎勵措施。
------------------------------	------------------	---	---

在行政組織沿革方面，1982 年公布之《文化資產保存法》，各類別之文化資產分屬不同之主管機關，並分別歸屬在中央政府、省政府以及地方政府三個政府組織層級中（榮芳杰，2008：129）。古物、民族藝術之中央主管機關為教育部；古蹟、民俗及有關文物屬內政部主管；自然文化景觀則由經濟部主管。而文化資產保存之策劃與共同事項之處理，則由行政院文建會會同內政部、教育部、經濟部、交通部及其他相關機關會商決定。自《文化資產保存法》公佈實施至 2005 年修正前，均是主管部門間彼此各自為政，文建會雖有事涉各部會時由該會負責協調之權責，但實際運作上誠難發揮功能。

2005 年《文化資產保存法》修正後，除了「自然地景」由行政院農委會主管外，其餘文化資產項目均由行政院文建會主管，並於 2007 年整合原辦理文化資產業務之文建會第一處、中部辦公室、國立文化資產保存研究中心籌備處及國立傳統藝術中心部分業務及人力，成立「文化資產總管理處籌備處」。另外，行政院文建會為籌設國立臺灣傳統藝術總處，以統籌辦理臺灣傳統藝術與民俗之維護、傳承及發展，並有效整合傳統戲劇及音樂團隊，於 2008 年設立國立臺灣傳統藝術總處籌備處。

表 3、1982-2008 年台灣文化資產業務主管機關表

政府組織 層級	1982 年訂定文化 資產類型爲五類	1982- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2005
中央政府	古物	教育部				
	古蹟	內政部				
	民族藝術	教育部				
	民俗及有關文物	內政部				
	自然文化景觀	經濟部（農委會）				
	歷史建築					文建會
台灣省政府	古物	教育廳	文化處			【精省】
	古蹟	民政廳				
	民族藝術	教育廳	文化處			
	民俗及有關文物	民政廳	文化處			
	自然文化景觀	農林廳				
地方政府	古物	教育局		文化局		
	古蹟	民政局		文化局		
	民族藝術	教育局		文化局		
	民俗及有關文物	民政局		文化局		
	自然文化景觀	農業局				
	歷史建築					文化局



政府組織 層級	2005 年訂定文化 資產類型為五類	2005-2007	2007-2008	
中央政府	古物	文建會（文資中心 籌備處）	行政院文建會文化資產總管理 處籌備處	
	遺址			
	古蹟歷史建築及 聚落	文建會（中部辦公 室）		
	傳統藝術	文建會（傳統藝術 中心）	行政院文建 會文化資產 總管理處籌 備處	行政院文建會 文化資產總管 理處籌備處、行 政院文建會國 立臺灣傳統藝 術總處籌備處
	民俗及有關文物			
	文化景觀	文建會（第一處）	行政院文建會文化資產總管理 處籌備處	
	自然地景	農委會		
地方政府	古物	文化局/文化處		
	遺址			
	古蹟歷史建築及 聚落			
	傳統藝術			
	民俗及有關文物			
	文化景觀			
	自然地景	農業局/農業處		

資料來源：筆者修改自榮芳杰，2007：130。

## 貳、大陸方面

中國大陸將有形文化遺產稱為文物，係源自中國歷代對於古物收藏與研究均以「文物」概念相近，且大陸地區在文化遺產類別之數量方面，即以古物見長，於清朝末年才將古代建築保護的觀念納入文物保護的範疇。「文物」一詞不僅成為大陸地區對於人類在社會活動中遺留下來具有歷史、藝術、科學價值的遺跡與遺物之通稱，隨著大陸地區法規的訂定與增修，文物的內容與概念也不斷被擴充。

1979 年 7 月，全國人民代表大會將違反文物法規、破壞國家保護的珍貴文物等列入《中華人民共和國刑法》，以強調對文物犯罪的懲處。1980 年 5 月，國務院發出《關於加強歷史文物保護工作的通知》，針對文物頻遭破壞和文物工作面臨的嚴峻形勢，提出加強文物保護管理工作的具體措施，亦是改革開放後國務院發出的第一個關於文物工作的重要文件。1982 年 12 月，「國家保護名勝古蹟、珍貴文物和其他重要歷史文化遺產」被列入《中華人民共和國憲法》（陳培軍，2008：2）。

1982 年 11 月 19 日第五屆全國人民代表大會常務委員會第二十五次會議通過《文物保護法》，主要是針對大陸地區十年動亂破壞法制的撥亂反正（李曉東，2002：1）。1991 年 6 月，第七屆全國人大常委會第二十次會議通過《關於修改〈中華人民共和國文物保護法〉第 30 條、第 31 條的決定》，增加應予行政或刑事處罰的文物違法犯罪行為內容，對破壞文物保護管理秩序的行為，明確訂定處罰方式和職責部門，以增強文物保護之法律操作性（張建華，2008：23）。《文物保護法》施行 20 年後，由於大陸地區採開放、擴大的社會主義市場經濟策略，時空環境產生相當的變化，文物法制已無法因應當時文物保護實務工作之需要，因此，大陸地區自 1996 年開始，召集專家學者、聽取各方意見並歸納整理文物保護工作之經驗，研議修法草案。

2002 年 10 月 28 日，第九屆全國人大常委會第三十次會議通過第一次修訂《中華人民共和國文物保護法》，由國家主席江澤民簽署第 76 號令公布實施。1982 年《文物保護法》共 8 章 33 條，2002 年《文物保護法》共 8 章 80 條，除篇章節有部分調整外，條文亦增加 47 條，欲使文物保護政策更為完備。2002 年《文物保護法》之全面補充修訂，係中國綜整 20 年之文物保護工作經驗，展現對於境內文化遺產保護之強烈企圖心而全面修訂之法律，其重點包括充實加強文物保護管理措施、進一步規範文物流通領域的法律規定、強化文物執法等三方面（李曉東，2002：2）。又在 2002 年《文物保護法》內容中，將文物區分為「不可移動文物」與「可移動文物」兩大類別，並在各章節中明訂文物保護單位與文物行政部門執法權相關規定；而 1982 年《文物保護法》僅規定文物出境之條文，亦於 2002 年新法補充文物入境之規定，並更改章節名稱為「文物出境進境」；原法第七章「獎勵與懲罰」部分，則修訂為「法律責任」，並將原法獎勵之條文移至 2002 年《文物保護法》第一章總則第 12 條。

隨著新《文物保護法》之修訂與實施，也代表大陸文物法制邁向更加成熟的階段。2003 年 5 月 13 日國務院第 8 次常務會議通過《中華人民共和國文物保護法實施條例》，補充《文物保護法》之相關規定，使法律內容更為具體，自 2003 年 7 月 1 日起施行。

而後，為適應行政審核工作的需要，2007 年 12 月 29 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議〈關於修改《中華人民共和國文物保護法》的決定〉，修正第 22 條、第 23 條與第 40 條，進一步規範文物通報與審核之流程與行政部門。

《文物保護法》是中國大陸文物保護之根本，而針對不同階段文物保護工作所遭遇的問題，國務院亦先後發布《國務院關於打擊盜掘和走私文物活動的通知》、《國務院關於進一步加強文物工作的通知》、《中華人民共和國水下文物



保護管理條例》、《關於加強和改善文物工作的通知》、《關於加強文化遺產保護的通知》等多項法規或法規性文件（張建華，2008：24），顯示大陸對於文物保護工作，由消極之犯罪禁止，逐漸擴大保護範疇，並逐漸與世界遺產保護之思維接軌。

在國際合作方面，中國大陸自 1985 年起，陸續簽署聯合國教科文組織《保護世界文化和自然遺產公約》<sup>15</sup>、《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公約》（The UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property）<sup>16</sup>、《關於被盜或非法出口文物公約》（UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects）<sup>17</sup>、《武裝衝突情況下保護文化財產公約》<sup>18</sup>，並於 2004 年 8 月正式加入《保護非物質文化遺產公約》，顯示其除了積極參與國際文化遺產保護組織外，也運用國際法律文件與外交手段，追索流失海外之文物。

因文物保護工作經緯萬端，須有輔助文物保護工作之法規，方能執行。例如《中華人民共和國刑法》，其中第六章第四節「違反文物管理罪」明訂違法將珍貴文物出售、盜墓、毀損文物等相關刑責；又如 2006 年實施之《長城保護條例》，對長城所在地各級人民政府及其文物主管部門的職責加以劃分，並針對長城之旅遊開發和保護管理進行規範，條例中規範的專家諮詢制度、總體規劃制度和旅遊容量指標控制作為文化遺產保護的重要措施等，也為日後大運河保護和絲路保護等專項立法工作累積相關經驗（張建華，2008：24）。

至於其他補充之行政規章方面，包括《國家級非物質文化遺產保護與管理

---

<sup>15</sup>聯合國教科文組織 1972 年於巴黎通過此公約。

<sup>16</sup>聯合國教科文組織 1970 年於巴黎通過此公約，中華人民共和國於 1989 年簽署。我國行政院文化建設委員會網站將此公約譯作「嚴禁與防止非法進出口及文化產物轉讓公約」。

<sup>17</sup>國際私法協會 1995 年於羅馬通過，中華人民共和國於 1997 年簽署。

<sup>18</sup>聯合國教科文組織 1954 年於海牙通過此公約，亦稱海牙公約，中華人民共和國於 2000 年簽署。我國行政院文化建設委員會網站將此公約譯作「武裝爭議事件中保護文化財產公約」。

暫行辦法》、《古人類化石和古脊椎動物化石保護管理辦法》、《文物保護工程管理辦法》、《文物行政處罰程式暫行規定》、《世界文化遺產保護管理辦法》、《文物進出境審核管理辦法》、《中華人民共和國考古涉外工作管理辦法》等。

關於中國大陸之文物保護行政組織之沿革，源於 1949 年 10 月中華人民共和國成立後，設置中央人民政府文化部，並於文化部下設文物事業管理局；1951 年 12 月，政務院批准將文化部文物事業管理局與科學普及局合併，設立文化部社會文化事業管理局，主管文物、博物館、圖書館、文化館和電化教育工作；1954 年 9 月，中華人民共和國國務院成立，下設文化部，主掌國家文化事務，即為現行體制之前身。而後，1955 年 1 月，文化部又恢復文物管理局，主管文物、博物館事業，而圖書館與文化館業務仍由社會文化事業管理局管理。

1965 年 8 月，文化部決定將圖書館事業重新劃歸文物管理局領導，文物管理局亦改名為圖博文物事業管理局；1970 年 6 月，根據國務院機構精簡方案，中共決定裁撤文化部，改設「國務院文化組」；1973 年 2 月，國務院決定成立國家文物事業管理局，為國務院直屬局，主管文物、博物館、圖書館工作。文化大革命期間，大陸之文物保護業務幾乎停頓，是以文化部及相關機構之分合與改組，並無影響文物保護之實質效益。1975 年 1 月，第四屆全國人民代表大會第一次會議決議恢復文化部的設置；1980 年 5 月，中央決定將圖書館事業再次從國家文物事業管理局劃出，由文化部新設立的圖書館事業管理局管理，期能使文物與圖書館事業更專業化。

有鑑於文化大革命期間「四人幫」極左路線對於古建築與文物古蹟之破壞，為採取有效之文物政策<sup>19</sup>，1982 年 5 月全國人大常委會第 23 次會議通過關於國務院部委機構改革實施方案的決議，決定將原文化部、對外文化聯絡委員會、

---

<sup>19</sup> 參照 1982 年 5 月 15 日《國務院批轉國家文物事業管理局、國家基本建設委員會關於加強古建築和文物古蹟保護管理工作的請示報告的通知》。

國家出版事業管理局、國家文物事業管理局、外交出版發行事業局合併，組建新的文化部，國家文物事業管理局改為文化部文物事業管理局。1987 年 6 月，國務院批准文化部文物事業管理局恢復為國家文物事業管理局，直接隸屬國務院，由文化部代管，對外獨立行使職權。1988 年 6 月，國家文物事業管理局改名為「國家文物局」，名稱及制度沿用迄今。

由於中國境內有豐富的文化遺產，在管理上實屬不易，加以政策與教育宣導尚未普及時期，文物走私與非法盜墓情事屢見不鮮，為全面推動文物行政監督與執行相關處罰工作，國家文物局於 2003 年成立執法督察處，並下發通知要求各地成立相應之機構。2005 年國家文物局設立政策法規司，專門負責研究起草文物管理的法律法規草案，監督指導文物行政執法和文物安全管理工作。截至 2007 年底，已有 21 個省、市、自治區成立副廳級以上之文物局，大陸各地已建立省級文物行政執法專兼職機構 30 個。

## 參、小結

兩岸不僅同時於 1982 年訂定文化遺產主要法規，即《文化資產保存法》與《文物保護法》，臺灣於 1981 年成立行政院文建會，中國大陸於 1982 年重組新的文化部，其文化遺產制度的起步時間幾乎相同，惟中國大陸文化遺產或文物保護工作之行政組織，雖名稱、隸屬關係與主管工作內容有多次變動，但仍於文化事業部門架構下進行調整，相較於臺灣之文化資產業務曾分屬行政院文化建設委員會、教育部、內政部、經濟部與交通部等單位，大陸地區於行政組織上之變革則較為單純；且在有形文化遺產政策之決策方面，文化部係屬握有實權之主管機關，而行政院文建會雖有協調各部會之權責，然實務上，仍為各部會各自為政之狀態，此為兩岸行政組織成立初期最大之差異。

### 第三節 現行制度的法源依據

憲法是國家與人民間法律上關係的總規範（李惠宗，2007：1），亦為一切法律的基礎；憲法的內容與架構，為一個國家社會價值的根本。兩岸文化遺產保護制度的法源依據均源自於憲法。

#### 壹、臺灣方面

臺灣係依《中華民國憲法》第 166 條規定：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」及憲法第 108 條規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之...二十、有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。前項各款，省於不抵觸國家法律內，得制定單行法規。」1997 年我國第四次修憲於《中華民國憲法增修條文》第 10 條明訂：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」<sup>20</sup>教育文化為我國重要之基本國策，因應過去的歷史變遷以及時代變革，臺灣為一多元文化社會，由憲法增加條文之規定，對於後續文化遺產相關法規之訂定與執行，確有指標意義。

臺灣在文化遺產法令建置方面，除了《文化資產保存法》及其細則外，各中央主管機關為實際業務推動之需要，亦陸續制定相關辦法或要點，包括：《古物分級指定實施要點》、《重要民族藝術藝師遴聘辦法》、《古蹟土地容積移轉辦法》、《古蹟修復工程採購辦法》、《文化藝術獎助條例》、《九二一震災區歷史建築補助獎勵辦法》、《內政部發揚民俗及文物保存補助作業要點》等。

目前臺灣文化遺產保護制度係以 2005 年修正之《文化資產保存法》為核心，其相關子法包括《文化資產保存法施行細則》、《文化資產審議委員會組織準則》、《文化資產獎勵補助辦法》、《文化資產保存技術保存傳習及人才養成輔助辦法》等。又依據《文化資產保存法》第 3 條所列之「文化資產」，有形文化資產包括

---

<sup>20</sup> 現行《中華民國憲法增修條文》第 10 條第 11 項（2005 年 6 月 7 日國民大會複決通過之第七次憲法增修條文施行迄今）。

古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、古物、民俗有關文物等。由於各類文化資產內涵不同，為在實務方面有執行之依據，故在 2005 年文資法大翻修後，亦配合新版法規增訂或修正相關辦法、準則或要點，詳如下表：

表 4、臺灣有形文化資產保存相關法規彙整表

文化資產類別	法規名稱
古蹟、歷史建築及聚落	古蹟指定及廢止審查辦法
	暫定古蹟條件及程序辦法
	古蹟管理維護辦法
	古蹟修復及再利用辦法
	古蹟歷史建築及聚落修復或再利用採購辦法
	古蹟土地容積移轉辦法
	歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法
	古蹟及歷史建築重大災害應變處理辦法
	聚落登錄廢止審查及輔助辦法
	古蹟歷史建築及聚落修復或再利用建築管理土地使用消防安全處理辦法
遺址	遺址指定及廢止審查辦法
	遺址監管保護辦法
	遺址發掘資格條件審查辦法
文化景觀	文化景觀登錄及廢止審查辦法
古物	教育部審查大陸專業人士來臺參觀訪問暨古物來臺展審查標準
	古物分級登錄指定及廢止審查辦法
	公有古物複製及監製管理辦法
	國寶及重要古物進出口作業要點

資料來源：筆者整理

## 貳、大陸方面

中國大陸方面，文物保護制度係依《中華人民共和國憲法》第 22 條第 1 項「國家發展為人民服務、為社會主義服務的文學藝術事業、新聞廣播電視事業、出版發行事業、圖書館博物館文化館和其他文化事業，開展群眾性的文化活動。」及第 2 項「國家保護名勝古蹟、珍貴文物和其他重要歷史文化遺產」規定。中國大陸共制定過四部憲法，現行憲法於 1982 年由第五屆全國人民代表大會通過（又稱《八二憲法》），當時即以訂定前述第 22 條關於文化政策之相關內容，《八二憲法》後續經過 1988 年、1993 年、1999 年和 2004 年四次修正，然其中並無增修關於文物保護方面之相關條文。

中國大陸方面，自執行文物保護工作迄今，以《文物保護法》為基礎，輔以相關條例、部門規章、地方法規、地方政府規章、各種規範性文件等組合而成文物保護法律架構體系已為文物保護工作建立依循之完整脈絡。截至 2008 年，中國大陸制定發布與文物保護和管理相關的法律、法規、規章及規範性文件總數已逾 600 項，其中包括文物保護專門法律 1 部、加入文化遺產保護國際公約 4 項等，由於數量過多，無法一一列舉，故選擇較具代表性者，依法律文件性質分類大陸地區關於文化遺產保護之相關法規如表 5：

表 5、中國大陸文化遺產保護法律文件摘錄表

法律文件性質	法規名稱
法律	中華人民共和國文物保護法
行政法規	中華人民共和國文物保護法實施條例
	長城保護條例
部門規章	文物保護工程管理辦法
	文物行政處罰程序暫行規定
	博物館管理辦法

	古人類化石和古脊椎動物化石保護管理辦法
	世界文化遺產保護管理辦法
	國家級非物質文化遺產保護與管理暫行辦法
	文物進出境審核管理辦法
規範性文件	文物系統博物館風險等級和安全防護級別的規定（GA27-2002）
	國家文物局關於印發《近現代文物徵集參考範圍》和《近現代一級文物藏品定級標準（試行）》的通知
	文物拍賣管理暫行規定
	文物保護科學和技術研究課題管理辦法
	國家文物局突發事件應急工作管理辦法
	文物保護科學和技術研究課題招標評標暫行辦法
	全國重點文物保護單位記錄檔案工作規範（試行）
	文物保護科學和技術創新獎勵辦法（試行）
	全國重點文物保護單位保護規劃編制審批辦法
	全國重點文物保護單位保護規劃編制要求
	國家文物局重點科研基地管理辦法（試行）
	文物保護行業標準管理辦法（試行）
	文物出境展覽管理規定
	文物保護工程勘查設計資質管理辦法
	文物保護工程施工資質管理辦法
	文物保護科學和技術研究課題評審程序暫行規定
	文物保護科學和技術評審與諮詢專家管理辦法（試行）
	大遺址保護專項經費管理辦法
	文物保護特批項目經費安排暫行規定
	國家文物鑑定委員會管理規定
	中國文化遺產標誌管理辦法
	國家文物局高級專業技術資格評定管理辦法

	中國世界文化遺產監測巡視管理辦法
	中國世界文化遺產專家諮詢管理辦法
	文物保護工程監理資質管理辦法（試行）
	文化遺產保護領域國家科技支撐計劃課題管理暫行辦法
	文化遺產保護領域國家科技支撐計劃課題第三方機構評估諮詢管理暫行辦法
	可移動文物修復資質管理辦法（試行）
	可移動文物技術保護設計資質管理辦法（試行）
	國家文物局重點科研基地運行評估規則
	文物出境審核標準

資料來源：筆者整理

就執行面而言，各級人民政府除須遵守國務院發布之法律與各項通知外，亦得在不違背母法或文物保護體系架構下，訂定地方性質之法規、配套規章等政策性文件，俾落實文物保護工作。由於北京是中國大陸的政治與文化中心，茲以北京市為例，依文化遺產性質整理相關法規（含母法）如表 6：

表 6、北京市人民政府執行文化遺產保護工作相關法律文件摘錄表

文化遺產性質	法規名稱
綜合類法規	中華人民共和國文物保護法
	中華人民共和國文物保護法實施條例
	北京市實施《中華人民共和國文物保護法》辦法
	北京歷史文化名城保護條例
	關於實施《北京歷史文化名城保護規劃》的決定
	北京歷史文化名城保護規劃
	關於《北京皇城保護規劃》的批復



	北京皇城保護規劃
	北京舊城歷史文化保護區保護和控制範圍規劃
	北京舊城 25 片歷史文化保護區保護規劃
	城市紫線管理辦法
地上文物	北京市長城保護管理辦法
	關於劃定長城臨時保護區的通知
	關於進一步加強長城保護管理工作的通知
	北京市明十三陵保護管理辦法
	關於加強八達嶺—十三陵風景名勝區規劃管理的規定
	關於嚴格控制頤和園、圓明園地區建設工程的規定
	北京市周口店北京猿人遺址保護管理辦法
	北京市文物保護單位保護範圍及建設控制地帶管理規定
	文物保護工程管理辦法
	紀念建築、古建築、石窟寺等修繕工程管理辦法
	關於舊城歷史文化保護區房屋風貌修繕標準
	關於加強北京城市設計工作的通知
	關於加強和改善世界遺產保護管理工作的意見
	國家重點文物保護專項補助經費使用管理辦法
地下文物	中華人民共和國水下文物保護管理條例
	中華人民共和國考古涉外工作管理辦法
	考古發掘管理辦法
	考古發掘資格審定辦法
	考古調查、探勘、發掘經費預算定額管理辦法
博物館	北京市博物館條例
	省、市、自治區博物館工作條例
	博物館藏品管理辦法
	文物複製暫行管理辦法
	拓印古代石刻的暫行規定

	北京市珍貴文物複製管理辦法
	文物藏品定級標準
	一級文物定級標準舉例
	近現代文物徵集參考範圍
	博物館照明設計規範
	文物出國（境）展覽管理規定
	出國（境）文物展品包裝工作規範
	出國（境）文物展覽展品運輸規定
	文物、博物館單位接受國外及港澳台同胞捐贈管理暫行規定
	關於加強館藏文物管理防止國有資產流失的通知
	全國文物、博物館系統人文社會科學重點研究課題管理暫行辦法
文物市場與文物 入出境	文物出境鑑定管理辦法
	暫時入境文物復出境管理規定
	關於加強古建築物保護和禁止古建築構件出境的通知
	關於文物出口鑑定標準的幾點意見
	關於頒發“1949年後已故著名書畫家”和“1975年至1949年間著名書畫家”作品限制出境鑑定標準的通知
	文物拍賣管理暫行規定
	國有文物收藏單位接受境外捐贈、歸還和從境外追索的中國文物進口免稅暫行辦法
文物安全	北京市利用文物保護單位拍攝電影、電視管理暫行辦法
	文物拍攝管理暫行辦法
	關於使用文物古蹟拍攝電影、電視故事片的暫行規定
	關於加強文物影視、照片拍攝管理工作的通知
	關於嚴格控制文物複製資料的通知
	關於進一步落實《文物系統博物館風險等級和安全防護級別的規定》的通知

	關於審定全國一級風險博物館（單位）的通知
	關於加強文博單位安全技術防範工程管理有關事項的通知
	關於加強安全技術防範工程設計、施工管理有關問題的通知
	關於外商獨資企業從事安防工程管理有關規定
	關於加強古建築防火安全工作的通知
	古建築消防管理規則
	北京市古建築消防管理規定
	博物館安全保衛工作規定
	依法沒收、追繳文物的移交辦法
	關於進一步加強文物行政執法工作的通知

資料來源：筆者整理



登錄世界遺產名錄雖然可以提高景點知名度並帶來觀光效益，然當初聯合國教科文組織制訂世界遺產制度之初衷，在於以國際合作的方式共同保存維護全人類之重要遺產，故聯合國教科文組織世界遺產委員會於 1994 年建立世界遺產監測制度，如保護不力，將遭世界遺產委員會除名。有鑑於此，2006 年中國文化部頒佈《世界文化遺產保護管理辦法》，開始對世界文化遺產和列入《中國世界文化遺產預備名單》的文物保護項目實行監測巡視制度，因保護不善，致使價值、真實性和完整性受到威脅的世界文化遺產，將由國家文物局列入《中國世界文化遺產警示名單》予以公布。另外，國家文物局亦於同年 12 月頒佈《中國世界文化遺產監測巡視管理辦法》，明確規範世界文化遺產的監測程序、職責和內容<sup>21</sup>。

<sup>21</sup> 資料來源：中國共產黨新聞網（<http://theory.people.com.cn/BIG5/11781492.html>）；《世界遺產，如何延年益壽》，楊雪梅。檢索日期：2010 年 6 月 17 日。

### 第三章 兩岸有形文化遺產保護制度的架構

為瞭解兩岸有形文化遺產保護制度之架構，本章就行政體制、相關規範及參與人員三方面進行比較，除瞭解兩岸有形文化遺產組織體系外，藉由執行之基本原則、執行政序、相關財源與教育推廣面向，整理制度脈絡，並探討在是項制度架構下，相關人員如何參與或執行。

#### 第一節 行政體制

兩岸於有形文化遺產保護制度架構均採縱向及橫向單位分工之模式，縱向即中央與地方分層負責之行政管理體制，文化遺產保護的政策方向由中央政府規劃與定調，而地方政府在政策的框架下，就其所管業務訂定符合在地實際需要之法規與政策，以落實文化遺產保護；橫向單位連結方面，由於有形文化遺產在實務運作上涉及文化、交通、教育、觀光旅遊、經濟發展等多重領域，須連結各部門之專業，方能共同維護管理有形文化遺產。

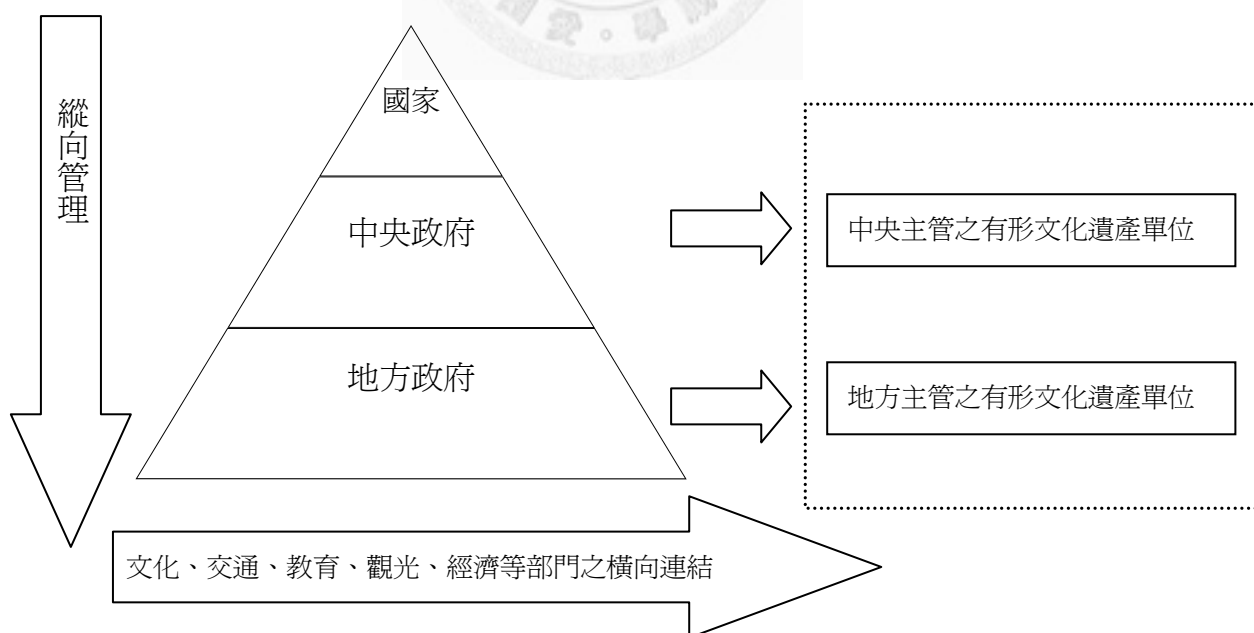


圖 3、兩岸有形文化遺產行政管理體系

資料來源：筆者自繪

為落實文化遺產保護之各項工作，臺灣《文化資產保存法》與中國大陸《文物保護法》均於總則章節內明訂主管機關。臺灣係依文化資產類別區分，即古蹟、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，在中央為行政院文建會、在直轄市為直轄市政府、在縣（市）為縣（市）政府；又自然地景之主管機關，在中央為行政院農業委員會、在直轄市為直轄市政府、在縣（市）為縣（市）政府。如具有二種以上類別性質之文化資產，依據《文化資產保存法》第 4 條規定，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。中國大陸方面，《文物保護法》第 8 條規定：「國務院文物行政部門主管全國文物保護工作。地方各級人民政府負責本行政區域內的文物保護工作。縣級以上地方人民政府承擔文物保護工作的部門對本行政區域內的文物保護實施監督管理。縣級以上人民政府有關行政部門在各自的職責範圍內，負責有關的文物保護工作。」意即在中央為文化部與國家文物局<sup>22</sup>管理全國文物保護工作，地方則由各級人民政府負責相關文物保護工作。

雖然兩岸有形文化遺產管理體系大致相似，然其行政組織與業務管理內容仍有相異之處，茲就兩岸有形文化保護行政體制說明如下：

## 壹、臺灣方面

目前臺灣有形文化遺產保護行政體制架構，中央主管機關為行政院文建會，執行單位為行政院文建會文化資產總管理處籌備處；而其他有形文化遺產相關機構，如國立故宮博物院，係隸屬行政院，為臺灣古物保存之重要單位；又如國立臺灣博物館、國立臺灣歷史博物館等，均為行政院文建會之附屬機關（構）。而在地方政府層級，則由各直轄市、縣市政府之文化處（局）執行有形文化資產保存維護工作。

---

<sup>22</sup> 隸屬於文化部，係國務院部委管理的國家局。

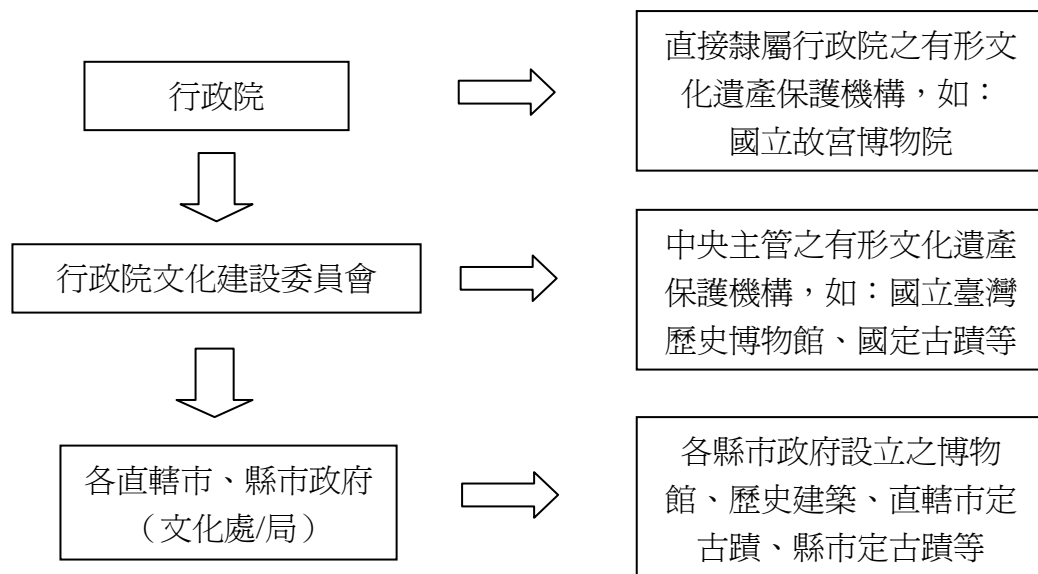


圖 4、臺灣有形文化遺產管理體系圖

資料來源：筆者自繪

行政院文建會是中央政府主管文化藝術事務的主要部門，目前編制除文建會本部支援性的幕僚單位之外，主要由三個業務部門組成，分別負責文化行政和政策研擬，視覺藝術、表演藝術、文學、歷史、藝術、國際文化交流、與文化資產維護等工作。而在巴黎、紐約和東京三地，另設有海外文化中心，為提供對外文化藝術交流的平臺。在推廣機構或單位方面，《文化資產保存法》第 9 條規定：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。

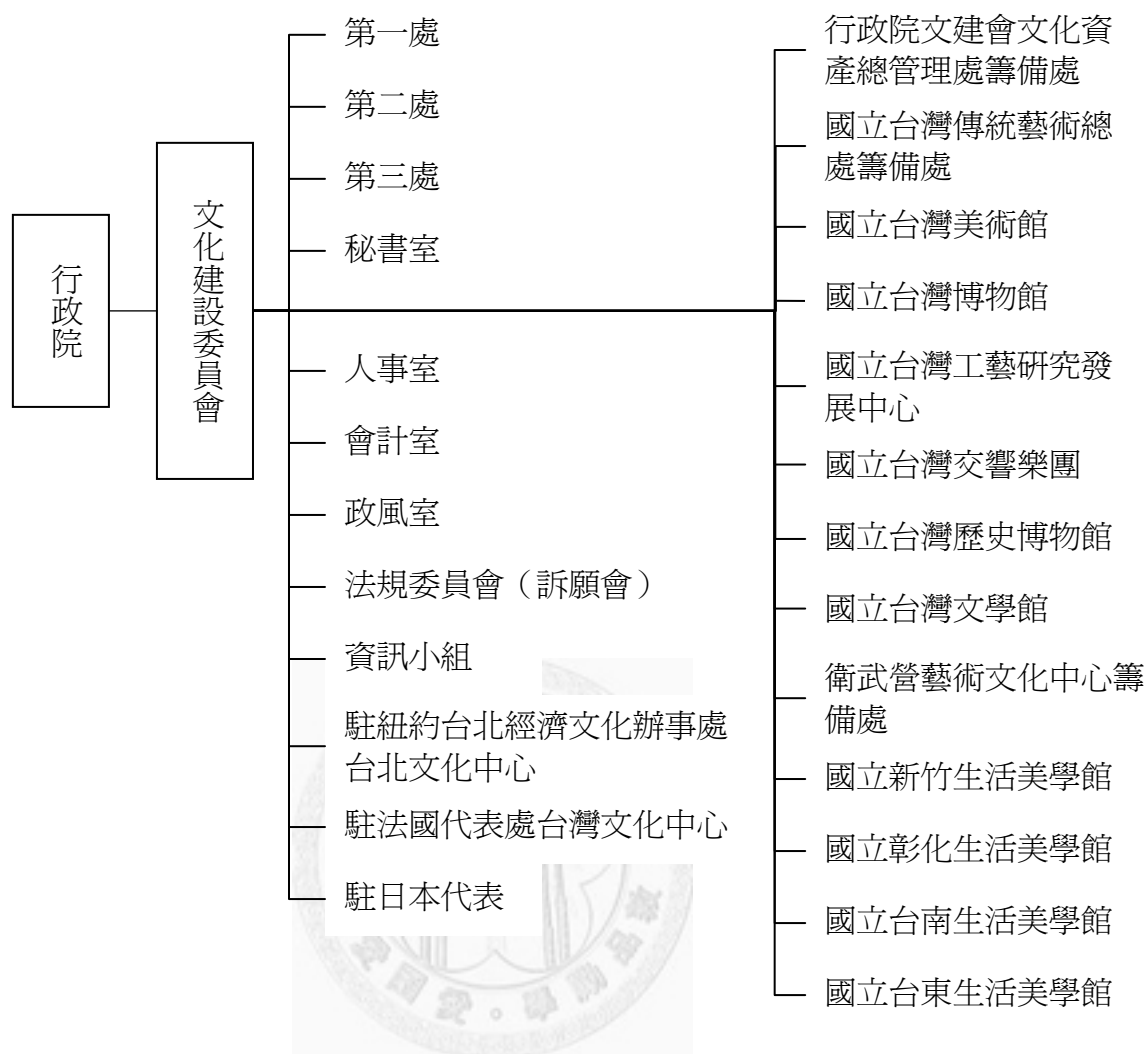


圖 5、行政院文化建設委員會組織架構圖

資料來源：行政院文建會網站

2005 年 11 月《文化資產保存法》第五次修訂施行，除自然地景類之主管機關為行政院農業委員會外，其餘文化資產均事權統一由行政院文建會主責，由於新增業務量相當龐雜，是以，文建會依據《文化資產保存法》第 11 條規定及立法院 95 年度第 6 屆第 2 會期教育及文化、預算及決算兩委員會聯席會議之決議，規劃籌設「文化資產總管理處籌備處」，專責推動文化資產業務。「文化

資產總管理處籌備處」下設「綜合規劃組」、「有形文化資產組」、「無形文化資產組」、「資產維護發展組」、「研究傳習組」等單位，以保存文化資產多樣性、促進文化傳承發展、凝聚集體記憶建立國家文化認同等為組織之目標。

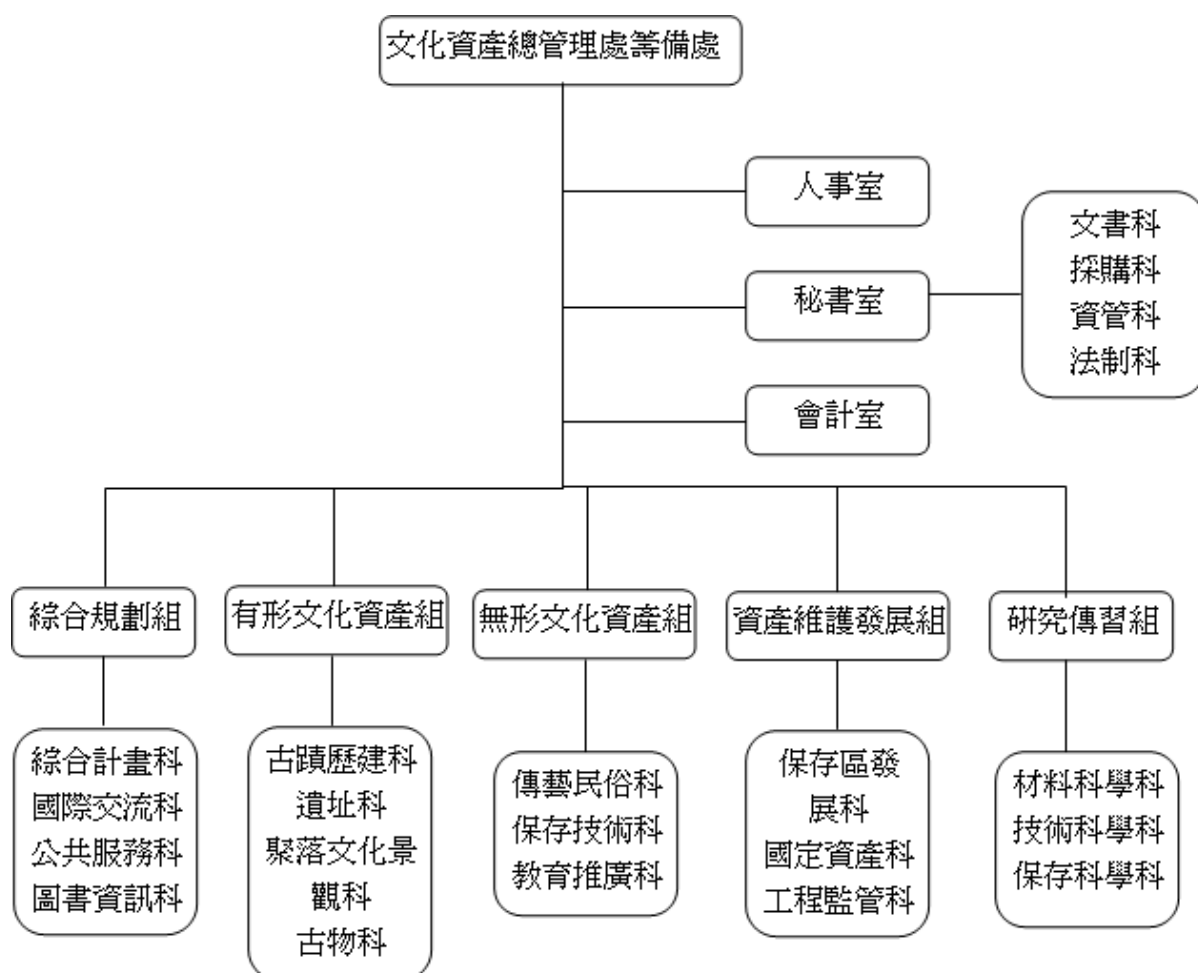


圖 6、行政院文化建設委員會文化資產總管理處組織架構圖

資料來源：行政院文建會文化資產總管理處網站。

除國立故宮博物院由於地位特殊直接隸屬行政院，與文建會為平行單位外，部分博物館則被歸類為教育單位，隸屬教育部，如國立歷史博物館、國立自然科學博物館等。其中國立故宮博物院主要以原北京紫禁城之皇室收藏為



主，而國立歷史博物館則係以河南博物館的收藏為主，由於二者典藏之特殊淵源，也造就日後兩岸有形文化遺產交流之複雜性，此將於本論文第 5 章詳述之。

## 貳、大陸方面

近年來中國大陸積極參與聯合國教科文組織世界遺產保護相關工作，並將許多國際上保存維護之觀念引入大陸文化遺產保護體系，其中參與國際有形文化遺產保護之相關組織（單位）包括「中國聯合國教科文組織全國委員會」、「中華人民共和國住房和城鄉建設部」及「中華人民共和國國家文物局」等。「中國聯合國教科文組織全國委員會」（簡稱中國教科文全委會）<sup>23</sup>，係由教育部領導的跨部門政府機構，負責中國與聯合國教科文組織之間的合作事務。而「中華人民共和國住房和城鄉建設部」則是負責擬定大陸風景名勝區之相關政策規劃，及審核世界自然遺產的申報，並與國家文物局等有關部門審核世界自然與文化複合遺產的申報與歷史文化名城（鎮、村）保護和監督管理工作。至於國家文物局則是大陸境內有形文化遺產之主要主管機關。

依據 2007 年修正之《文物保護法》規定，文物可分為可移動文物與不可移動文物，這兩種文物保護利用特徵又分別形成以分級的博物館和文物保護單位為主要平台之文物保護利用方式（劉世錦，2009：3），如下圖所示：

---

<sup>23</sup>中國教科文全委會目前由以下 28 個國務院職能部門、國家級公共機構和全國性非政府組織和機構組成：

- （1）國務院職能部門：教育部、外交部、科學技術部、文化部、國土資源部、住房與城鄉建設部、水利部、工業與資訊化部、商務部、財政部、國家廣播電影電視總局、國家體育總局、新聞出版署、國家海洋局、國家文物局、國家地震局。
- （2）國家級公共機構：中國科學院、中國社會科學院、新華社以及中央電視臺。
- （3）全國性非政府組織和機構：中華全國總工會、中華全國青年聯合會、中華全國婦女聯合會、中國科學技術協會、中國作家協會、中華全國新聞工作者協會、中國教育學會、中國國際文化交流中心、中國對外翻譯出版公司。

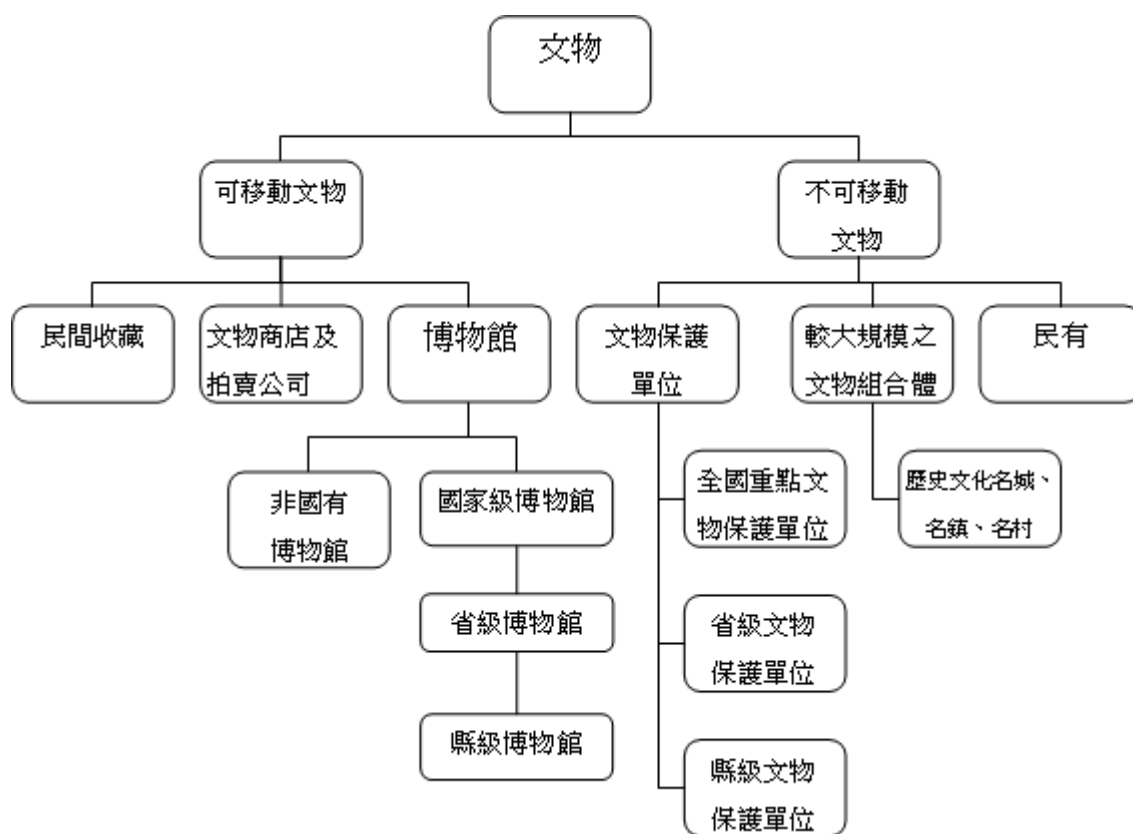


圖 7、中國大陸文化遺產保護體系<sup>24</sup>

由〈圖 7〉可知，中國大陸文化遺產保護體系中，可移動文物概念下之國家級博物館，及不可移動文物概念下之全國重點文物保護單位、歷史文化名城等，均由國務院或國務院文物行政部門核定公布；省級博物館或省級文物保護單位，則由省、自治區、直轄市人民政府核定公布；縣級博物館或縣級文物保護單位分別由市、自治州和縣級人民政府核定公布。

中國大陸之文化遺產保護體系與臺灣較為不同之處，在於國務院定期公布重點文化遺產名單，如重點文物保護單位、歷史名城、國家一級博物館等；而各級人民政府除須配合中央執行各項文物保護政策外，亦依法規賦予之權力公布市級文化遺產保護名單。以北京市為例，國務院自 1961 年至 2009 年陸續公

<sup>24</sup> 資料來源：劉世錦，2009：3。〈文化遺產視野中的文物博物館事業〉，取自《中國文化遺產事業發展報告（2009）》

布六批「全國重點文物保護單位名單」中，北京市共計 98 處，北京市人民政府也視管理需要訂定相關管理辦法或工作規定；另國務院 1982 年至 1994 年共計公布三批「歷史文化名城名單」，北京列於第一批公布之名單中。在地方文物保護工作方面，北京市於 1957 年至 2003 年公布七批「市級文物保護單位名單」，1993 年至 2000 年公布三批地下文物埋藏區，1984 年至 2007 年公布七批「規劃保護範圍及建設控制地帶」，明確規範文化遺產保護範圍，及鄰近地帶之建築限制，如：周口店遺址劃定之控制地帶內，必須保護地形地貌，加強綠化，不得進行建設設施與建築。另外，北京市各區亦公告區級保護名單，例如北京市東城區近現代建築之「蔡元培故居」、通州區之明代「皇木廠古槐」等，顯見大陸文物保護工作係依文化遺產之年代、重要性或文物範圍，層層規範，並由各級政府依法定職權執行。

而大陸地區掌管文化事務之主管機關為隸屬國務院之文化部，主要職責為擬訂文化藝術方針政策、起草文化藝術法律法規草案、擬訂文化藝術事業發展規劃並組織實施、推進文化藝術領域的體制機制改革、對文化藝術經營活動進行行業監管、推動對外文化產業交流與合作等。文化部之重要職責之一為「管理國家文物局」，亦即管理中央主要文物行政之執行部門，文化部組織架構如下圖所示：

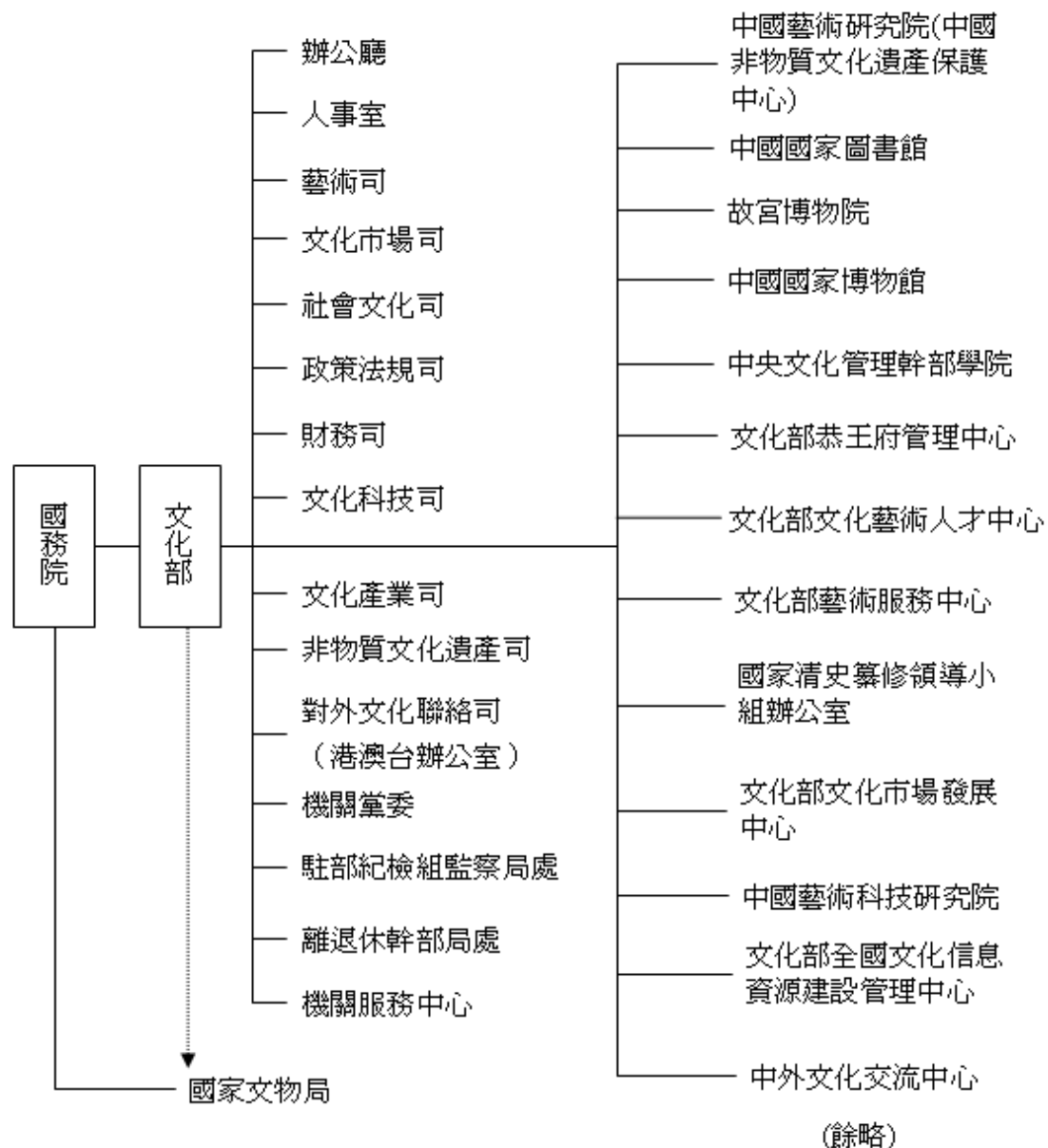


圖 8、中國文化部組織架構圖

資料來源：中國文化部網站。

至於國家文物局之執掌與架構方面，由 2009 年經國務院批准之《國家文物局主要職責內設機構和人員編制規定》中，除強調加強文物行政執法督察職責外，主要職責包括擬訂文物和博物館事業發展規劃與法規草案、協調和指導文物保護工作、負責世界文化遺產保護和管理的監督工作、管理和指導全國考古

工作、文物保護宣傳工作及承辦國務院及文化部交辦的其他事項等。國家文物局的編制架構如下圖所示：

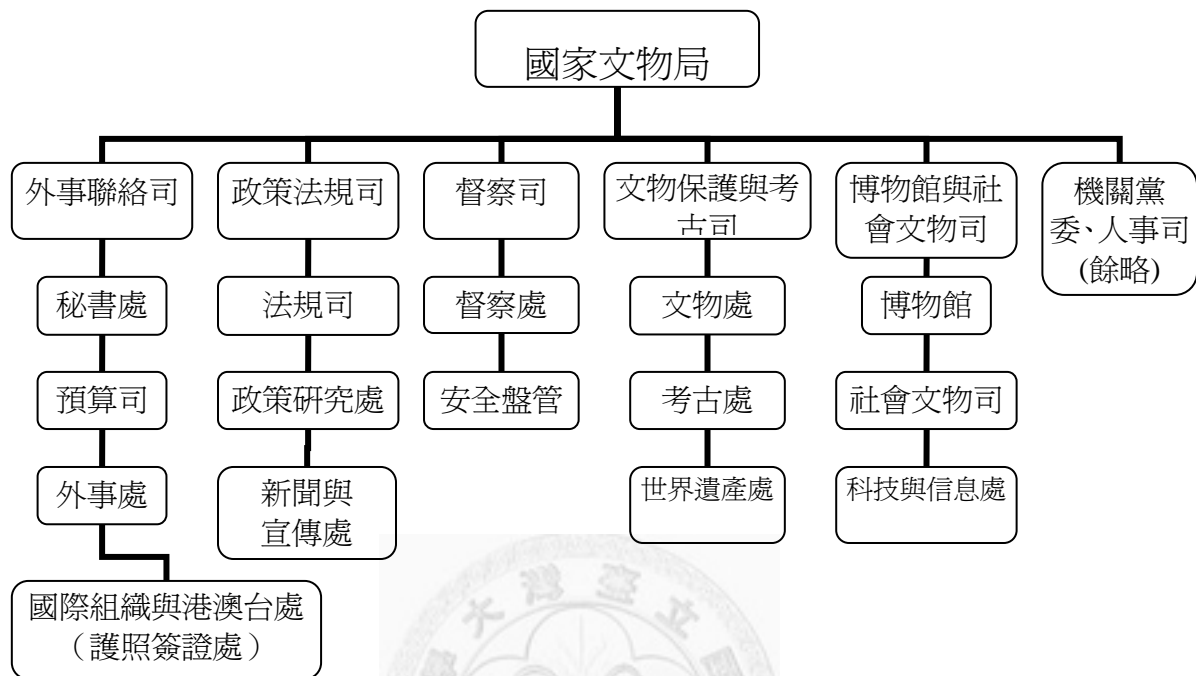


圖 9、中國國家文物局組織架構圖

資料來源：中國國家文物局網站

## 參、小結

就兩岸在文化遺產主管單位進行比較後可知，臺灣行政院文化建設委員會與中國文化部在層級上均隸屬於國家最高行政機關，分別為行政院與國務院。又臺灣除自然地景屬農委會管轄外，無論在有形或無形之文化資產，實際執行單位為文建會文化資產總管理處籌備處；而中國大陸一直以來，自制度或法規以至行政體系，均以有形文化遺產保護為中心，近幾年來雖開始著力於無形文化遺產，並於文化部下設「非物質文化遺產司」，然單就有形文化遺產之管理數量與編制規模而言，中國大陸方面遠超過臺灣。

## 第二節 相關規範

有形文化遺產保護規範大致可分為保存維護與經營管理兩方面，前者主要重點在於文化遺產的提報、登錄、指定及技術上的保存與維護，後者則著重於文化遺產之活化、再利用等經營管理機制。兩岸在有形文化遺產相關規範之法源依據分別為《文化資產保存法》與《文物保護法》，又中國大陸因有許多景點名列世界遺產名錄，是以除了《文物保護法》業已規定者外，亦配合世界遺產中心監測機制，建構文化遺產保護之基本原則；臺灣方面，在政府與學界積極引入國際上保存維護的新思維後，對於文化遺產的保存維護、修復技術、執行原則等也更為彈性與多元，茲就兩岸有形文化遺產保護之基本原則與執执行程序說明如下：

### 壹、基本原則

多數的法規均開宗明義闡釋其立法宗旨，以彰顯法律規範之精神與目的，而這也是後續政策所依循之基本原則。

#### 一、臺灣方面：

《文化資產保存法》第 1 條規定：「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」，即明確揭示政府對於文化遺產的基本原則，不僅在於「保存」，亦須「活化」，並呼應憲法肯定多元文化的理念。

在國際文獻中，文化遺產的真實性（authenticity）原則，一直受國際間重視與肯定。自 1964 年《威尼斯憲章》（International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964）提出「將人類歷代的歷史紀念物具真實性之完整豐富面向傳給後代子孫」，1972 年《世界文化與自然遺產保護公約》亦明訂文化遺產的各項特質中，「真實性」為必要之條件。而 1994 年《奈良真實性文件》提到「文化遺產多依性存在於時間與空間，同時需要對其他文化及其信仰系統之所有面向加以尊重，以完全尊重所有社會中之社會與文化價值之

方式來驗證真實性」<sup>25</sup>，再次強調文化遺產之真實性。前述與「真實性」原則相關之國際文獻，多是指建築類之文化遺產，準此，我國《文化資產保存法》亦有真實性原則之規範，即該法第 21 條規定古蹟保存與修復與再利用之原則，應在保存維護古蹟原有形貌之條件下進行。

## 二、大陸方面：

《文物保護法》除於第 1 條明訂：「爲了加強對文物的保護，繼承中華民族優秀的歷史文化遺產，促進科學研究工作，進行愛國主義和革命傳統教育，建設社會主義精神文明和物質文明，根據憲法，制定本法」的立法宗旨外，亦於同法第 4 條規定：「文物工作貫徹保護爲主、搶救第一、合理利用、加強管理的方針」，確立文物保護的基本原則。

另外，中國大陸《文物保護法》於總則內容中，一再強調文物之重要性，一切機關、乃至於個人，均負有文物保護的責任與義務，如《文物保護法》第 9 條規定：「各級人民政府應當重視文物保護，正確處理經濟建設、社會發展與文物保護的關係，確保文物安全。基本建設、旅遊發展必須遵守文物保護工作的方針，其活動不得對文物造成損害。公安機關、工商行政管理部門、海關、城鄉建設規劃部門和其他有關國家機關，應當依法認真履行所承擔的保護文物的職責，維護文物管理秩序。」顯見政府各項作爲以文物保護優先爲原則。又同法第 7 條：「一切機關、組織和個人都有依法保護文物的義務。」及第 11 條：「文物是不可再生的文化資源。國家加強文物保護的宣傳教育，增強全民文物保護的意識，鼓勵文物保護的科學研究，提高文物保護的科學技術水準。」由以上條文內容可知，《文物保護法》之宣示性字句較《文化資產保存法》爲多，究其原因應與大陸地區盜掘及走私販賣文物猖獗有關。

中國大陸將「真實性」又譯作「原真性」，雖有多篇學術文獻探討大陸地

---

<sup>25</sup> 資料來源：文化資產總管理處學習資源庫摘要內容，網址  
<http://twh.hach.gov.tw/ArticleContent.action?cate=2&id=43>；查詢日期：2010 年 6 月 30 日。

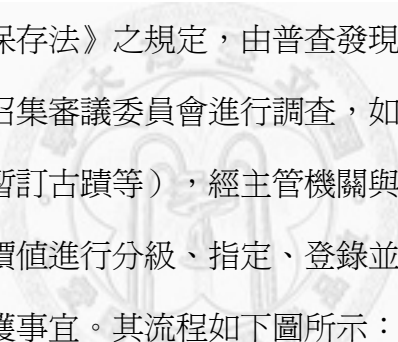
區文化遺產維護之真實性原則議題，但政府尚未將此項原則納入法規或其他通知等規範中。

## 貳、執执行程序

兩岸的官方出版品中，均有關於文化遺產執执行程序之整理或操作指南，相較之下或有不同，大陸地區主要著力於不可移動文化遺產保護執执行程序之制定。茲說明如下：

### 一、臺灣方面

臺灣有形文化遺產之程序規範，雖依文化遺產類別有些許不同，但執行之邏輯大致依《文化資產保存法》之規定，由普查發現、提報、申請開始整個行政流程，後由主管機關召集審議委員會進行調查，如遇有急迫情形則依法啟動緊急狀況處理程序（如暫訂古蹟等），經主管機關與專家學者依評估規範審議後，依文化遺產性質與價值進行分級、指定、登錄並列冊管理，公告後交由管理維護機關進行保存維護事宜。其流程如下圖所示：





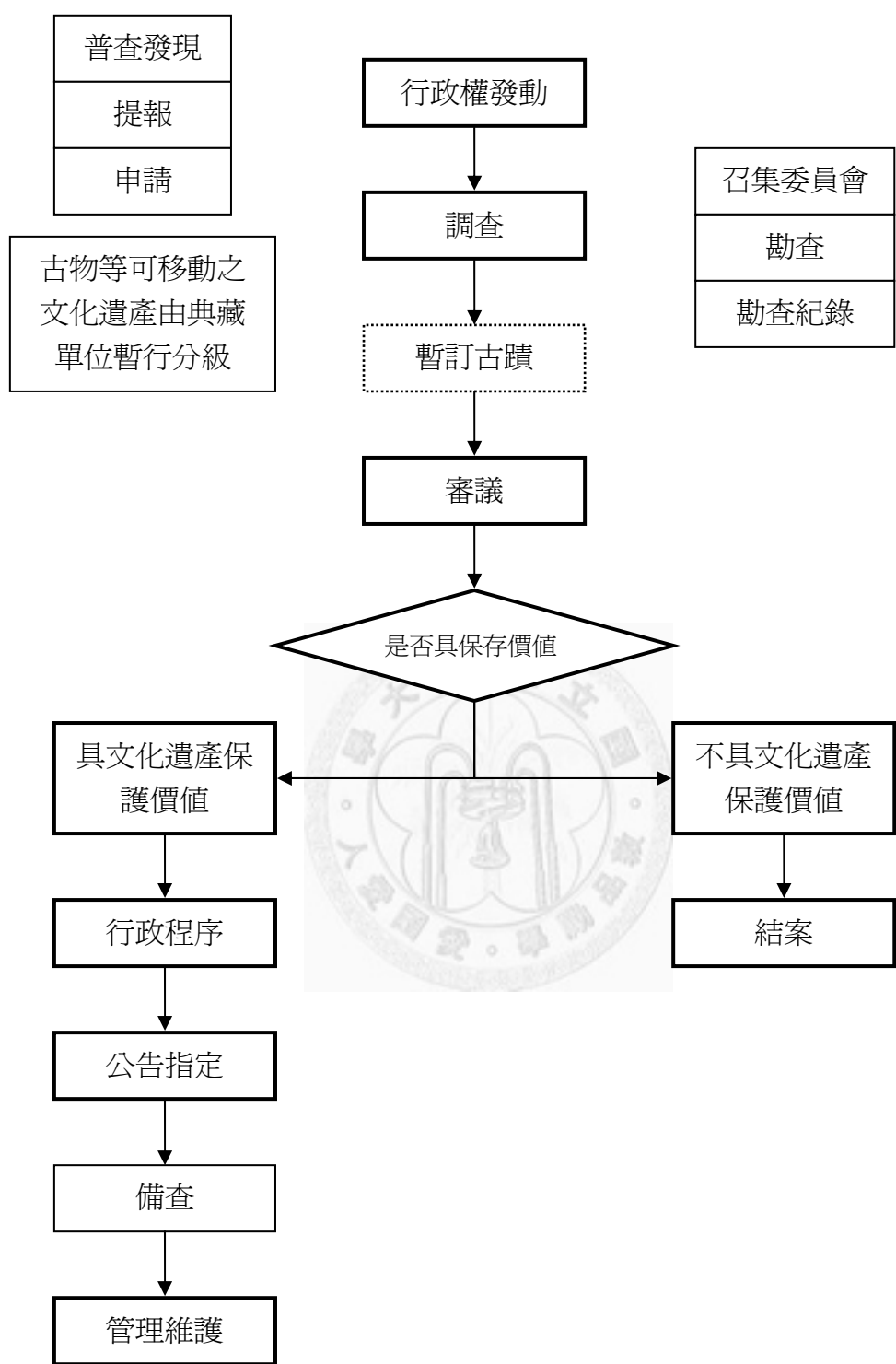


圖 10、臺灣有形文化遺產執执行程序圖

資料來源：筆者修改自《文化資產實務執行參考手冊》，頁 1-38。

## 二、大陸方面

中國大陸方面，國際古蹟遺址保護理事會中國委員會（ICOMOS CHINA）參考《威尼斯憲章》與《布拉憲章》（The Burra Charter， 1979）內容，在《文物保護法》的框架下，制定《中國文物古蹟保護準則》。該準則第二章明確規範保護程序，並於第 9 條規定：「文物古蹟的保護工作總體上分爲六步，依次是文物調查、評估、確定各級保護單位、制訂保護規劃、實施保護規劃、定期檢查規劃」，原則上所有文物古蹟保護工作都應當按照此程序進行。其流程如下圖所示：



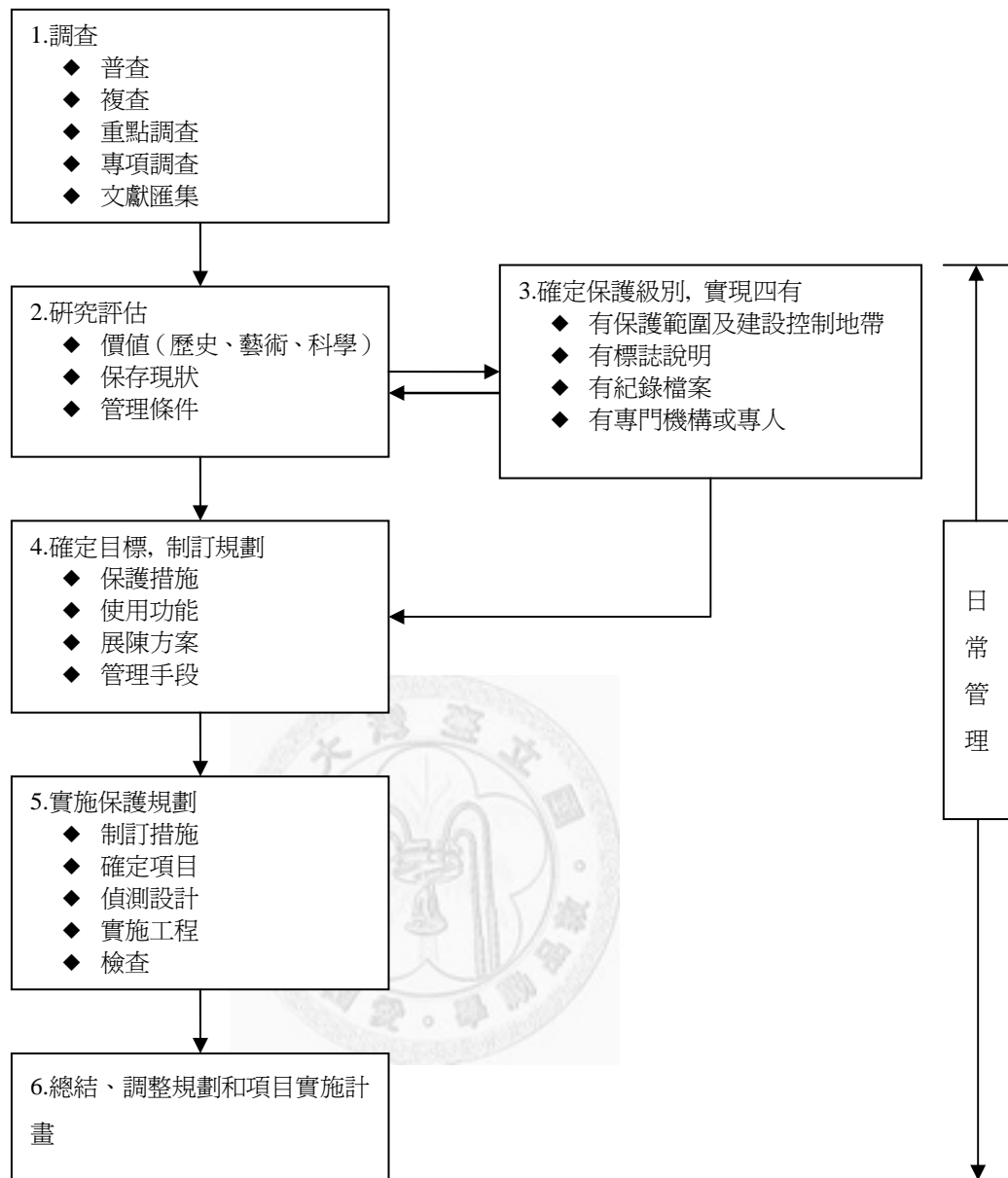


圖 11、中國大陸文物古蹟保護工作程序圖

資料來源：陳同濱，2007：23

至於中國大陸可移動文化遺產方面，依《文物保護法》第 37 條規定，除文物收藏單位既有之藏品及文物行政部門撥交之文物外，公立之文物收藏單位亦可透過購買、接受餽贈、依法交換及法律、行政法規規定的其他方式來取得文物。可移動文化遺產因具有流動性，重以中國大陸文物非常豐富，其工作程序為館藏文物建檔、館藏文物分級與保管、館藏文物保護與利用等流程。

## 參、財源與預算

政府為執行各項政策，應有穩定之財源與預算以編列有關文化遺產工作的執行經費，目前兩岸有關規定如下：

### 一、臺灣方面

臺灣公有之文化資產，依《文化資產保存法》第 8 條規定由所有或管理機關（構）編列預算，辦理保存、修復及管理維護。又因文化遺產衍生之經濟效益，亦可回饋作為管理與維護費用，如《文化資產保存法》第 19 條明訂：「公有古蹟因管理維護所衍生之收益，其全部或一部得由各管理機關（構）作為古蹟管理維護費用，不受國有財產法第 7 條規定之限制」。

### 二、大陸方面

中國大陸對於執行文物保護工作之財源亦於《文物保護法》條文中規範。該法第 10 條明訂國家發展文物保護事業，縣級以上人民政府應當將文物保護事業納入本級國民經濟和社會發展規劃，所需經費列入本級財政預算，且國家用於文物保護的財政撥款隨著財政收入增長而增加。在經費回饋機制方面，同法第 10 條第 3、4 項亦規定「國有博物館、紀念館、文物保護單位等的事業性收入，及國家鼓勵通過捐贈等方式設立文物保護社會基金，專門用於文物保護，任何單位或者個人不得侵佔、挪用」。再依該法第 43 條規定，國有文物收藏單位調撥、交換、出借文物所得的補償費用，必須用於改善文物的收藏條件和收集新的文物，不得挪作他用，任何單位或者個人亦不得侵佔。

## 肆、文化遺產的所有權

「文化遺產的所有權」是指對文化遺產的佔有、使用、經營等權益，與一般所有權的區別在於：文化遺產所有權主體不能隨意處分文化遺產，也不得以

營利為目的來使用或經營文化遺產，這是文化遺產所有權的重要法律特徵（何傳坤，2003：57）。即為保護文化遺產以符合憲法意旨與社會公益原則，對於文化遺產之物權將有所限制，而兩岸分別將文化遺產概念定義為「文化資產」與「文物」，亦含有物權性質，分述如下：

### 一、臺灣方面

依臺灣現行《文化資產保存法》規定，公有文化資產依其性質與分級制度，由主管機關管理與維護；而私有文化資產部分，除有相關維護之限制外，亦立法保障並訂有獎勵措施。在不可移動文化資產方面，公私有古蹟均由所有人、使用人或管理人管理維護，公有古蹟必要時得委由其他機關、團體或個人管理維護，而私有古蹟經主管機關審查後，亦得委由其他機關、團體或個人管理維護。公有古蹟其所定著之土地，除政府機關（構）使用者外，得由主管機關辦理撥用<sup>26</sup>。且該法第 28 條規定，古蹟及其所定著土地所有權移轉前，應事先通知主管機關；其屬私有者，除繼承者外，主管機關有依同樣條件優先購買之權。

至於可移動文化資產方面，公有古物，由保存管理之政府機關（構）管理維護。私有國寶、重要古物部分，依據《文化資產保存法》第 70 條規定，其所有人，得向公立古物保存或相關專業機關（構）申請專業維護，而中央主管機關亦得要求接受專業維護之私有國寶與重要古物，定期公開展覽。而同法第 73 條訂有：私有國寶、重要古物所有權移轉前，應事先通知中央主管機關的規範，除繼承者外，公立古物保管機關（構）有依同樣條件優先購買之權。又如將私有古蹟、遺址或其定著之土地、自然地景、國寶、重要古物予政府，《文化資產保存法》於第 90 條定有獎勵措施，以鼓勵民眾參與文化資產保存工作。

再者，《文化資產保存法》專章訂有獎勵措施，且於各章節規定私有文化

---

<sup>26</sup>中華民國《文化資產保存法》第 18 條。另依《土地法》第 14 條規定，名勝古蹟之土地不得為私有，如已成為私有者，得依法徵收之；如日據時期原屬私有，臺灣光復後登記為公有，依法得贈與移轉為私有者，不在此限。

資產之補償措施或文化資產所有人之權益保障外，各章節不同之文化資產類別，肯定獎勵文化資產推廣者，期能鼓勵人民踴躍參與文化資產保存之各項事務，如《文化資產保存法》第 61 條規定：「主管機關應鼓勵民間辦理傳統藝術及民俗之保存維護計畫，並應就其中瀕臨滅絕者詳細製作紀錄、傳習或採取為保存所作之適當措施」。

## 二、大陸方面

中國大陸在文物所有權方面之規定，亦可分為國有不可移動文物、國有可移動文物、集體或私人所有之文物等。然文物國有，是最主要的、最基本的文物所有權形式（李曉東，2003：70），且明訂於《文物保護法》第 5 條第 1 項：「中華人民共和國境內地下、內水和領海中遺存的一切文物，屬於國家所有。」此亦宣示了所有無主文物均屬國有，國家對於前述文物之所有權取得，屬於原始取得。同條第 6 項則強調：「國有文物所有權受法律保護，不容侵犯」，茲就現行中國大陸國有不可移動文物、國有可移動文物、集體或私人所有之文物三類別之規定說明如下：

### （一）國有不可移動文物：

古文化遺址、古墓葬、石窟寺屬於國家所有。國家指定保護的紀念建築物、古建築、石刻、壁畫、近代現代代表性建築等不可移動文物，除國家另有規定的以外，屬於國家所有。《文物保護法》第 5 條明訂：國有不可移動文物的所有權不因其所依附的土地所有權或者使用權的改變而改變。又同法第 24 條規定：國有不可移動文物不得轉讓、抵押。建立博物館、保管所或者闢為參觀遊覽場所的國有文物保護單位，不得作為企業資產經營。

### （二）國有可移動文物：

可移動文物包括歷史上各時代重要實物、藝術品、文獻、手稿、圖書資

料、代表性實物等，《文物保護法》第 5 條規定，下列可移動文物，屬於國家所有：

- 1、中國境內出土的文物，國家另有規定的除外；
- 2、國有文物收藏單位以及其他國家機關、部隊和國有企業、事業組織等收藏、保管的文物；
- 3、國家徵集、購買的文物；
- 4、公民、法人和其他組織捐贈給國家的文物；
- 5、法律規定屬於國家所有的其他文物。

由上述亦可知中國大陸國有可移動文物之組成與來源，而《文物保護法》又於第 32 條補充說明於中國境內出土的文物之執行規定：「在進行建設工程或者農業生產中，任何單位或者個人發現文物，應當保護現場，立即報告當地文物行政部門...依照前款規定發現的文物屬於國家所有，任何單位或者個人不得哄搶、私分、藏匿。」同法第 34 條：「考古發掘的文物，任何單位或者個人不得侵佔。」另外，同法第 79 條亦規範人民法院、人民檢察院、公安機關、海關和工商行政管理部門依法沒收的文物應當登記造冊，妥善保管，結案後無償移交文物行政部門，由文物行政部門指定的國有文物收藏單位收藏。

### （三）集體或私人所有之文物：

關於中國大陸私人收藏文物方面，屬於集體所有和私人所有的紀念建築物、古建築和祖傳文物以及依法取得的其他文物，其所有權受法律保護。《文物保護法》第 6 條明訂「文物的所有者必須遵守國家有關文物保護的法律、法規的規定」。又同法第 25 條規範：「非國有不可移動文物不得轉讓、抵押給外國人，如欲轉讓、抵押或者改變用途，應當根據其級別報相應的文物行政部門備案，由當地人民政府出資幫助修繕的，應當報相應的文物行政部門批准。」

### 第三節 參與人員

有形文化遺產不僅代表人民集體記憶，亦是人類生活與創作之結晶，故文化遺產與「人」的核心價值密切相關。在有形文化遺產參與人員，由政策制定至文化遺產保護工作的執行與推廣，涵蓋管理者、專業技術人員及一般民眾等三大面向。

#### 壹、管理者

兩岸均於法規中明訂主管機關，其編制已於本章第一節說明，而主管機關內進行法規制定、政策研議、業務督導及文化遺產核定之人員，均屬管理者。以下就兩岸主管機關之領導人員任用依據、職等等說明如下：

##### 一、臺灣方面

在文化遺產保護主管機關之領導人員方面，依據《行政院文化建設委員會組織條例》第 6 條規定，文建會置主任委員 1 人，副主任委員 2 人，前者為特任性質，後者其中 1 人職務比照簡任第 14 職等，另 1 人職務列簡任第 14 職等，其職責在於襄助主任委員處理會務。而行政院文建會下設之文化資產總管理處，目前仍為籌備處性質，其依據《行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處暫行組織規程》第 3 條規定，置主任 1 人與副主任 2 人，前者職務列簡任第 13 職等，必要時得比照專科以上學校校長或教授之資格聘任；後者職務列簡任第 12 職等，必要時得比照教授之資格聘任。

##### 二、大陸方面

文化部領導任用係依據《中華人民共和國國務院組織法》第 3 條規定，各部設部長一人和副部長若干人；又依《中華人民共和國公務員法》第 16 條規定，文化部部長與副部長之領導職務層次分別為省部級正職與省部級副職。國



家文物局領導方面，目前編制為局長 1 人，副局長 4 人，領導職務層次分別為省部級正職與省部級副職。

臺灣與大陸地區在管理者方面最大不同之處在於「審議委員會」之設置。《文化資產保存法》於第 6 條規定，為審議各類文化資產之指定、登錄及其他重大事項，主管機關應設相關「審議委員會」，進行審議；而審議委員會之組織準則，由文建會會同農委會定之。是以，我國中央及地方機關，依文化資產各類別均設有審議委員會，並制定相關行政規則，如「古蹟歷史建築審議委員會設置要點」、「古物審議委員會設置要點」等。審議委員會為 9 人以上 21 人以下，人數依各設置要點定之；審議委員會之委員多聘任機關代表或專家學者，決議各項文化資產之指定、變更、廢止、法令檢討、獎勵、處罰等事宜。又依據《文化資產保存法》第 7 條，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。透過常設審議委員會機制的建立，由跨學科專業之審議委員，辦理文化資產指定與登錄之審查，輔以規定要求主管機關在指定或登錄審查時應邀請所有人、使用人、管理人等參加，增加文化資產審查之多元意見（行政院文建會，2007：11）。而大陸《文物保護法》則無類似審議委員會組織之規定，亦無明訂委託其他文物保護研究相關學術機構或團體辦理文物保護工作之機制。

## 貳、專業技術人員

文化遺產之專業技術人員係指文物修復、文化遺產學術研究等專業研究人員，兩岸於這一方面均有相關人才培育政策，說明如下：

### 一、臺灣方面

近年來行政院文建會積極辦理國際博物館日系列活動等 20 項文化資產人才

培育及推廣計畫，而為使相關技術得以傳承，文建會亦補充規範《文化資產保存技術保存傳習及人才養成輔助辦法》，明訂保存技術之管理維護工作項目及保存者之權利義務。《文化資產保存法》第八章關於保存者之規範，其實務工作上，仍處於初期之探索發展階段，現正逐步建立修復技術人才庫。截至 2010 年 8 月共有 210 筆資料，人才類別包括修復勞務主持人、修復工程工地主任、傳統匠師、保存修復專業技術人才—建築保存修復技術、保存修復專業技術人才—文物保存修復技術、發掘考古及監管人才、水下考古人才、保存修復專業技術人才—保存科學等 8 類，其中「傳統匠師」約佔九成，部分類別仍無資料。

臺灣尚未建制修復師專業證照制度是存在已久的問題，在一些國立級博物館內，部分專業的修復人員亦不屬正式編制人員，而文化資產總管理處籌備處雖有專屬的專業修復人員，但人力著實有限，故許多修復工作即落在各地的修復師與大學研究所身上。臺灣雖已累積許多古蹟或古物修復的經驗，但仍不乏許多美學失敗的修復作品，甚至有修復錯誤的慘痛教訓（王以靜，2007：13），故建立文化遺產修復證照制度，實為當務之急。

## 二、大陸方面

中國大陸目前已建立文物保護修復培訓中心，並開辦全國省級古建築研究所文保中心專業管理培訓班等，惟仍面臨專業人才不夠、保護觀念不足與技術傳承的問題，影響文化遺產保護甚鉅。如 2007 年於紐西蘭舉行之第 31 屆世界遺產大會中，北京故宮、天壇、頤和園、麗江古城、布達拉宮以及三江併流等六項中國大陸之世界遺產，遭到世界遺產委員會警告，需於一年之內進行改善，如次年大會中無法通過驗收，這六項世界遺產將被列入「瀕危名單」的命運，甚至從世界遺產名單中除名<sup>27</sup>。而國家文物局副局長童明康認為大陸地區世界遺產遭到警告之問題在於：一些地方缺乏經驗，例如麗江古城盲目將原住的納西

<sup>27</sup> 資料來源：2007 年 6 月 29 日，中國時報 A10 版。檢索自中央社剪報資料庫；檢索日期：2010 年 8 月 10 日。

族遷出，導致世界遺產的真實性消失；過分追逐商業利益；一些保護、修復工程需與國際接軌，但故宮、頤和園、天壇大修工程卻招致非議<sup>28</sup>。雖然目前大陸地區境內之世界遺產未曾被列入「瀕危名單」，亦無被除名之危險，然世界遺產大會之監測機制，已讓大陸學者開始正視文化遺產保護與管理專業人員匱乏的問題。

### 參、一般大眾

有形文化遺產係人民與社會之重要連結，兩岸就有形文化遺產之相關法規中，均提到保護有形文化遺產為全民共同之責任，就保護文化遺產有功者，如捐獻重要文化遺產、發現文化遺產並主動通報等，均定有獎勵制度；而毀損文化遺產者或違反相關法規者，亦定有罰則，至一般大眾參與文化遺產保護工作現況如下：

#### 一、臺灣方面

目前民眾參與文化遺產保護的方式，尚包括擔任博物館導覽志工、參與社區古蹟保護等。以新莊樂生療養院案為例，由於新莊市人口成長，為解決大量人口通勤所產生的交通問題，政府規劃新莊捷運線的劃設，自 1999 年捷運局證實新莊線機廠將座落在樂生院中央，並從 2002 年 6 月動工之後，拆除了原有樂生院範圍中 70% 區域，其現存的區域，正是漢生病人「隔離區」，對於院民而言甚為恐慌，也開始引起學術界關注，展開一連串文化資產保存運動。樂生院事件的社會運動包含環境保護、文化資產及人權等面向，一開始是於 2002 年 4 月由新莊社區大學所發起的「保護新莊老樹樂生聯盟」，以搶救樂生院內的大樹為主；而從生態觀點轉至樂生院古蹟保護訴求，則是於 2003 年 10 月由范燕秋、新莊文史工作室、北投生態文史工作室陳林頌等民間團體，及陽明大學、

---

<sup>28</sup> 資料來源：2007 年 6 月 28 日大紀元電子報(網址：<http://epochtimes.com/b5/7/6/28/n1757419.htm>)。瀏覽日期：2010 年 8 月 10 日。

長庚大學與高雄醫學的學生響應，強調樂生院建築之保存（許肇源、連哲民、黃柏璋，2008：277）。

新莊樂生療養院在 2009 年 9 月公告登錄為文化景觀及歷史建築前，其過程因涉及都市規劃建設與經濟因素，致使樂生案更為複雜，然由上述案例可知，保護意識的覺醒與民間動員的力量，對於文化遺產保護影響甚鉅。

## 二、大陸方面

目前大陸地區之民眾參與方面，多以文化觀光方式來認識文化遺產，又文物犯罪率居高不下、原住的納西族遷出麗江古城、萬里長城上的「到此一遊」字樣、以及政府部門仍停留於政策宣導等現象觀察，一般民眾在文化遺產保護層面之參與程度仍偏低。



## 第四章 兩岸有形文化遺產政策之比較

本章按政府政策發展過程，由政策之制定、執行與評估三大面向，進行兩岸有形文化遺產政策之比較。其中又依有形文化遺產之性質加以分類，整理並分析兩岸政策之異同。

### 第一節 政策制定

在有形文化遺產政策中，中國大陸係以「不可移動文物」與「可移動文物」<sup>29</sup>之概念訂定相關法規與執行計畫，為確實瞭解兩岸對於境內有形文化遺產執行之異同，前者之政策內容將與我國《文化資產保存法》中「古蹟、歷史建築、聚落」、「遺址」、「文化景觀」等性質相近之三類別進行分析，後者則以「古物」與「民俗有關文物」類別進行比較。

#### 壹、不可移動文化遺產政策之制定

##### 一、不可移動文化遺產之類別與定義

不可移動文化遺產意即伴隨土地或依附於特定空間之文化遺產，臺灣方面，於《文化資產保存法》第3條規範之七大文化資產類別中，「古蹟、歷史建築、聚落」、「遺址」、「文化景觀」、「自然地景」等均屬不可移動文化資產之範疇，前三者之主管機關為文建會，自然地景之主管機關為農委會。將「自然地景」納入文化資產類別，與世界遺產之理念相符合，亦為我國政策與國際潮流接軌之作為，惟自然地景應屬自然遺產範疇，且中國大陸《文物保護法》並無相關規範，是以本研究僅進行「古蹟、歷史建築、聚落」、「遺址」、「文化景觀」三類別之分析與比較，依據《文化資產保存法》暨施行細則分別定義如下：

<sup>29</sup> 日本稱為「不動產文化財」及「動產文化財」。

(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。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。聚落，為具有歷史風貌或地域特色之建造物及附屬設施群，包括原住民部落、荷西時期街區、漢人街、清末洋人居留地、日治時期移民村、近代宿舍及眷村等。

(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。其中遺物包括文化遺物與自然遺物，前者指各類石器、陶器、骨器、貝器、木器或金屬器等過去人類製造、使用之器物；後者指動物、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。而遺跡，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。又前述所定遺物、遺跡及其所定著之空間，包括陸地及水下。

(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，包括神話傳說之場所、歷史文化路徑、宗教景觀、歷史名園、歷史事件場所、農林漁牧景觀、工業地景、交通地景、水利設施、軍事設施及其他人類與自然互動而形成之景觀。

大陸方面，中華人民共和國《文物保護法》於法規內容即將文物區分為不可移動文物與可移動文物兩大類，並於該法第二章專章規範不可移動文物，且於第 3 條明訂不可移動文物為「古文化遺址、古墓葬、古建築、石窟寺、石刻、

壁畫、近代現代重要史跡和代表性建築等」。

國有不可移動文物一般通過成立「文物保護單位」來保護和利用，而在改革開放的過程與都市化的影響下，部分文物保護單位亦冠以博物館或博物院之名，但其主體實質上仍為文物保護單位，而非以收藏館藏文物為主的博物館。然也有許多較大規模的博物院，結合古建築和館藏文物，如故宮博物院，但其管理仍主要按照文物保護單位的體制進行（劉世錦，2008：37）。

另有一類較大規模之不可移動文物、可移動文物與無形文化遺產之組合體，也被歸類為不可移動文物，即保存文物特別豐富並且具有重大歷史價值或者革命紀念意義的城市、街道、村莊等，據《文物保護法》第 14 條規定，由相應級別的人民政府核定公布為歷史文化名城、歷史文化街區和歷史文化村鎮等。

## 二、不可移動文化遺產政策的主要內容

不可移動文化遺產政策依據文化遺產管理之歷程，約可分為不可移動文化遺產保存維護（包含普查、資訊建檔、指定、登錄、分級、修復）、經營管理（包含文化遺產觀光、活化與再利用）、及教育推廣等三大主要內容。茲分述兩岸之相關政策如下：

### （一）臺灣方面

#### 1、不可移動文化遺產保存維護：

按《文化資產保存法》第 12 條、第 37 條及第 53 條規定，主管機關應普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、聚落、遺址、與文化景觀價值之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。同法第 29 條規定，發見具古蹟價值之建造物，應即通知主管機關處理；第 50 條規定，發現疑似遺址，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也應即停止工程或開發行為之進行。

行政院文建會為使地方政府落實不可移動文化遺產之保存維護，訂有「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」，視申請單位與方案之性質，提供相關補助。另外，在不可移動文化遺產普查方面，訂有《行政院所屬各機關機構學校文化性資產清查作業要點》、《行政院所屬各機關機構學校文化性資產清查評估原則》、《行政院文化建設委員會文化性資產調查小組設置要點》、《行政院文化建設委員會古蹟歷史建築審議委員會設置要點》等，建立不可移動文化遺產之原則與審議機制。

另外，在不可移動文化遺產之分級、指定與登錄方面，古蹟與遺址係採「指定」，而歷史建築與聚落則採「登錄」，其原因在於古蹟（遺址）指定是為保護國家重要之文化資產，必須採用具有強制性的方式與法源依據，讓國家保護政策優先於私人的財產權。歷史建築因為是採用登錄制度，多先徵得財產所有人的同意，是一種柔性規勸或誘導的方式（行政院文建會，2007：111）。為使指定程序與原則更為明確，行政院文建會另外頒佈《古蹟指定及廢止審查辦法》與《遺址指定及廢止審查辦法》，至於其餘之不可移動文化遺產（歷史建築、聚落與文化景觀三類），則採登錄審查方式（而非分級與指定制度），由直轄市、縣（市）辦理並報中央主管機關備查。

在有形文化遺產修復方面，政府持續推動國定資產保存、管理維護及再利用相關工作之工程監管制度，並建立完善設計書圖審查機制，擬定完善之施工技術規範，以期修復技術有所依循。古蹟之活化與再利用是不可移動文化遺產之重點政策，而古蹟再利用與古蹟修復具有密切的關連，建立古蹟、歷史建築及聚落修復工程基本圖及施工綱要規範，供規劃設計及修復者參考使用，以及建立國定古蹟修復及再利用工程規劃設計書圖審查



機制及作業準則，供相關單位參考遵循等，均為現有之政策。

## 2、經營管理：

近年來文化遺產觀光是世界各國積極推動的政策之一，其形式包括體驗各種文化村落、參觀歷史建築或歷史事件相關的遺址等（Aplin，2005：135），而行政院文建會除開始推動文化景觀、聚落魅力點發展計畫外，亦於 2009 年 2 月 18 日成立臺灣世界遺產推動委員會，重新檢視臺灣世界遺產潛力點。

2005 年《文化資產保存法》第 1 條即開宗明義說明文化資產之保存與活用為文資法之立法目的，在不可移動文化遺產之經營管理中，古蹟與歷史建築之再利用係發展文化遺產觀光、鼓勵民眾參與之重點政策。目前古蹟與歷史建築再利用政策之作法，除前述之修復作業準則外，古蹟與歷史建築委外管理已成為最常見之模式，一方面是減輕公部門的人事與財政負擔，一方面希望藉由民間多元化的經營創意與專業人才，使文化遺產能夠得到妥適的維護與包裝（榮芳杰，2009：119）。

## 3、教育推廣：

文化遺產之教育推廣係文化傳承與永續經營之基礎，行政院文建會亦推出一系列人才培育計畫，如文化資產保存科學講座、文資法規與推動實務研習、建築大木作技術保存傳習、文化資產保存與觀光－國際博物館日系列活動等 20 項文化資產人才培育及推廣計畫等，另外，為響應推動國際文化資產日主題活動，行政院文建會亦配合全國古蹟日活動辦理文化資產研討會。

## （二）大陸方面

### 1、不可移動文化遺產保存維護：

目前中國大陸在不可移動文化遺產保護方面之政策，主要在於第三次全國不可移動文物普查、全國不可移動文物分級制度、因應天然災害的不可移動文物搶救保護政策等。

## 2、經營管理：

由於文化遺產旅遊帶動了中國大陸之經濟發展，文化遺產之經營管理也隨著市場化而引入民間資源、改變其運行機制，其中許多營利性之社會力量以多種方式參與文化遺產管理，如餐飲、住宿、旅遊商品經營等透過「特許經營」方式取得文化遺產之經營權。中國大陸現已意識到觀光旅遊與文化遺產保護平衡之重要性，故正逐步建制多層次的監督機制，包括國際組織和國際公約監督、行政部門監督、社會公眾和媒體監督等。

## 3、教育推廣：

中國大陸近年來積極栽培文物保護科技人才，然與文物保護之實際需求相比仍顯不足，目前國家文物局除積極引進專業水準較高之人才外，亦辦理各種基礎培訓與專題培訓，並鼓勵相關從業人員參與國際組織開辦之文物保護與修復課程。

# 貳、可移動文化遺產政策

## 一、可移動文化遺產之類別與定義

臺灣文化資產七大類別中，符合「可移動文化遺產」概念者，一為依據《文化資產保存法》第3條第6款規定之「古物」，另一為第3條第5款規定之「民俗及有關文物」。「古物」之定義為「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」；又為因應古物分類登錄作業，我國在《文化資產保存法施行細則》第7條，分別就藝術作品、生活及儀禮器物與圖書文獻詳加解釋：

(一) 藝術作品：指應用各類材料創作具賞析價值之藝術品，包括書法、繪畫、織繡等平面藝術與陶瓷、雕塑品等。

(二) 生活及儀禮器物：指各類材質製作之日用器皿、信仰及禮儀用品、娛樂器皿、工具等，包括飲食器具、禮器、樂器、兵器、衣飾、貨幣、文玩、家具、印璽、舟車、工具等。

(三) 圖書文獻：包括圖書、文獻、證件、手稿、影音資料等文物。

而《文化資產保存法》第 3 條第 5 款規定之「民俗及有關文物」，係指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，屬跨有形與無形文化資產之項目，其所指涉的文物是必須具功能性且依附於民俗活動或習俗，也就是說現仍存在於民俗活動或習俗中，而且是活動儀式過程中必須使用的特定物品，如媽祖繞境活動中的神轎等。

相較於「古物」而言，「民俗有關文物」尚無相關保護機制，為達保存之預期效果，文建會於 2007 年編定之《文化資產實務執行參考手冊》定義「民俗有關文物」與「古物」之分野，共可歸納以下幾點：

(一) 傳統祭典儀式仍存在功能之各項器物，屬民俗及有關文物。

(二) 廟宇中的佛像無論年代長短，因仍為百姓膜拜之對象，應歸為民俗之有關文物。若該尊佛像具相當的歷史、藝術等價值，廟方決議將該尊佛像妥善收藏、保存，可送由古物審議單位審查該尊佛像是否具有古物價值。

(三) 原住民早期使用之古陶器、古首飾、古衣飾、古器具等，若該項器物仍舊於民俗活動或習俗中被族人使用，則屬民俗有關文物之範疇；若該項古器物已失去功能性，但是否具古物價值，則可送古物審議單位辦理審查。

(四) 民俗藝品若具古物價值，可送古物審查單位審查，若審查通過，可依審查結果登錄為一般古物，或指定為重要古物或國寶。

(五) 博物館典藏展示之民俗器物，因已脫離民俗脈絡而不具使用功能，若該項器物年代久遠且具古物標準，可依古物審查程序送審。

至於大陸方面，在文物分類的概念上，依文物遺存的形式，分為地上文物和地下文物；依遺存位置和是否依附土地的關係，分為不可移動文物和可移動文物（周寶中，2006：35）；依保護管理體系，分為館藏文物與民間收藏文物。而《文物保護法》即是按這樣的分類邏輯制訂，其中受國家保護的可移動文物包括：

- (一) 歷史上各時代珍貴的藝術品、工藝美術品。
- (二) 歷史上各時代重要的文獻資料以及具有歷史、藝術、科學價值的手稿和圖書資料等。
- (三) 反映歷史上各時代、各民族社會制度、社會生產、社會生活的代表性實物。

## 二、可移動文化遺產政策主要內容

可移動文化遺產政策依其性質，可分為文化遺產分級、典藏與利用（包括文化遺產複製與衍生商品政策）等面向。茲分述兩岸相關政策如下：

### (一) 臺灣方面

#### 1、古物分級政策：

依據《文化資產保存法》第 64、65、67 及 79 條之規定，國立古物保管機關（構）應就其所保存管理之古物暫行分級，並將其中

具國寶、重要古物價值者列冊，報中央主管機關審查，且應就所保管之古物，訂定其管理維護辦法，報中央主管機關備查，例如庫存設備、展示環境及條件等標準（陳國寧，2006：8）；而私有及地方政府機關（構）保管之古物，由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查；另私有「國寶」與「重要古物」之所有人，得向公立古物保管機關（構）申請專業維護，而公立古物保管機關（構）得要求接受申請專業維護的私有「國寶」與「重要古物」定期公開展覽。

## 2、各級博物館訂有免費參觀時段或免費參觀日活動：

目前登錄至臺灣博物館名錄之公私立博物館共有 465 家<sup>30</sup>，其中多數公立博物館訂有免費參觀時段，如國立故宮博物院每週六 18:30 至 20:30 為免費參觀時段，另 1 月 1 日元旦、5 月 18 日國際博物館日、9 月 27 日世界觀光日及 10 月 10 日國慶日均為免費參觀日。又 2010 年初臺北縣政府為慶祝升格，開放民眾免門票參觀臺北縣所屬博物館，包括淡水古蹟博物館、黃金博物館、鶯歌陶瓷博物館、十三行博物館、國定古蹟林本源園邸、烏來泰雅民族博物館等 6 大館，亦具藝文推廣之成效。

## 3、可移動文化遺產之典藏與利用政策：

古物之另一項特色在於其具珍貴、數量稀少及不可再生性等特質，又展示環境、溫濕度條件及安全防護多有特殊規定，各級博物館或典藏機構為教育推廣或宣傳需要，於規劃部分展覽時則以複製品展出。再者，依據古物或相關藝術品所開發之文化衍生性商品，已成為文化創意產業行銷重點之一，是以，古物複製與其衍生性商

<sup>30</sup> 資料來源：中華民國博物館學會網站（網址：<http://www.cam.org.tw/big5/museum01.asp>）。瀏覽日期：2010 年 8 月 9 日。

品之相關規定十分重要。在古物複製方面，《文化資產保存法》第 69 條規定：「公立古物保管機關（構）為研究、宣揚之需要，得就保管之公有古物，具名複製或監製」，而「公有古物複製及監製管理辦法，由中央主管機關定之」。文建會亦於 2005 年頒佈《公有古物複製及監製管理辦法》，為現今博物館古物複製之依據。惟依據前項辦法第 2 條規定，「古物之複製，指依古物原件予以原尺寸、原材質、原色、原貌再製作者；古物之再複製，指非依古物原件而對古物複製品再予以重複製作者」，至於「複製或監製」之解釋是否包含所有古物之衍生性利用商品，在法律界曾引起爭議。為使文化資產衍生商品有明確之規範，臺灣於 2010 年 2 月 3 日公布《文化創意產業發展法》，該法第 21 條第 1 項規定「為促進文化創意產業之發展，政府得以出租、授權或其他方式，提供其管理之圖書、史料、典藏文物或影音資料等公有文化創意資產。但不得違反智慧財產權相關法令規定」，又第 4 項規定「公有文化創意資產之出租、授權、收益保留及其他相關事項之辦法或自治法規，由中央目的事業主管機關、直轄市或縣（市）主管機關定之」。

## （二）中國大陸方面

### 1、可移動文物分級政策：

可移動文物多收藏於博物館、紀念館或相關研究單位中，因而亦稱館藏文物。館藏文物分為一般文物和珍貴文物兩類，珍貴文物又分為一、二、三級文物，且必須建立文物藏品檔案，由各館依其特色自行分級，各級文物局負責督導可移動文物的保護工作。

### 2、博物館全面免費開放政策：

2008 年，中國大陸中宣部、財政部、文化部和國家文物局共同發

布《關於全國博物館、紀念館免費開放工作的通知》，中國大陸各級文化文物部門管理的公共博物館、紀念館、全國愛國主義教育示範基地全部免費開放，然文物建築及遺址類博物館暫不實行全部免費開放。意即典藏可移動文物之展館，係陳列、展示、宣傳人類文化和自然遺存的重要場所，對人民免費開放，不僅能充分發揮博物館、紀念館之教育功能，亦具傳播文化之重要作用。惟大陸地區是項政策似不包含建築群或遺址性質之博物館，例如位於北京之故宮博物院之門票依淡、旺季而有差別，又民眾須再另行付費參觀珍寶館（寧壽宮區，還包括戲曲館、石鼓館）與鐘錶館（奉先殿區）。又如圓明園遺址，許多遊客反映支付門票進入圓明園景區後只能觀賞荷花，如欲觀賞西洋樓遺址景區及圓明園盛時全景模型展需另行付費，也產生飽受爭議的圓明園「園中園」門票問題（張金玲，2010：129）。

### 3、加強館藏文物安全工作政策：

國家文物局針對各地館藏文物被盜和受損案件頻發的情況，於2010年5月發布《關於加強館藏文物安全工作的緊急通知》，要求典藏單位應落實安全責任、強化內部管理、建立核查機制、及實施責任追究，對於發生文物安全之案件，也應確實通報國家文物局。

## 第二節 政策執行

本節依據第一節歸納之有形文化遺產主要政策面向，分析兩岸有形文化遺產政策執行概況。在保存維護方面，以有形文化遺產之分級與指定為政策核心；在管理層面，不可移動文化遺產係以活化與再利用為主，可移動文化遺產則是以典藏、複製或衍生商品推廣為主。

## 壹、不可移動文化遺產政策之執行

### 一、臺灣方面

在臺灣不可移動文化遺產之類別中，訂有明確分級與指定制度者為古蹟與遺址兩類，並分別依據《文化資產保存法》第 14 條與第 40 條，古蹟與遺址依其主管機關，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。

而古蹟與遺址係採「指定」，而歷史建築與聚落則採「登錄」，其原因在於古蹟（遺址）指定是為保護國家重要之文化資產，必須採用具有強制性的方式與法源依據，讓國家保護政策優先於私人的財產權。歷史建築因為是採用登錄制度，多先徵得財產所有人的同意，是一種柔性規勸或誘導的方式（行政院文建會，2007：111）。

政策與制度規範相輔相成，方能落實施政理念。關於臺灣古蹟之分級指定，依據 2007 年 12 月 4 日修正公布之《古蹟指定及廢止審查辦法》第 2 條規定，古蹟之指定，依下列基準為之，直轄市、縣(市)主管機關得依地方特性，另定補充規定：

- （一）具歷史、文化、藝術價值。
- （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）具稀少性，不易再現者。
- （五）具建築史上之意義，有再利用之價值及潛力者。
- （六）具其他古蹟價值者。



又 94 年 12 月 30 日公布之《遺址指定及廢止審查辦法》第 3 條規定，遺址之指定，以下列基準為之：

- （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。

而其餘之不可移動文化遺產（歷史建築、聚落與文化景觀三類），則採登錄審查方式（而非分級與指定制度），由直轄市、縣（市）辦理並報中央主管機關備查。

為進一步瞭解不可移動文化遺產審查與指定之程序，茲依《文化資產保存法》內容將主管機關審查古蹟與遺址之指定過程整理如下：

#### （一）向中央主管機關申請審查指定

依據《文化資產保存法》之規定，中央與地方主管機關均具有審議不可移動文化資產之管轄權限，主管機關亦應普查或接受個人、團體提報具古蹟與遺址價值之內容及範圍，並依法定程序審查及列冊追蹤。當申請人向中央主管機關申請指定，鑑於中央主管機關所管轄者，為國定古蹟或國定遺址之審查指定，因此，中央主管機關按《文化資產保存法》第 14 條與第 40 條規定啟動法定審查程序後，僅得就該建物或遺址是否具有國定古蹟（遺址）之價值予以審查指定，如審查結果認為不具國定古蹟（遺址）之

價值而不予指定，是否將指定事件移送地方主管機關審查，《文化資產保存法》就此情形並未予以規定。

又《文化資產保存法》第 6 條規定，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；

《文化資產審議委員會組織準則》第 3 條規定，主管機關應視需要得依文資法第三條規定之文化資產類別分設審議委員會，各置委員 9 人至 21 人，由機關代表及專家學者擔任。在審議人員組成方面，依據行政院文建會「古蹟歷史建築審議委員會設置要點」與「遺址審議委員會設置要點」規定，委員會分別置委員 11 至 17 人、11 至 15 人，由專家學者及機關代表擔任，專家學者人數不得少於委員總人數三分之二。而在古蹟歷史建築審議委員會會議召開時，應邀請文化資產所有人、使用人、管理人或其他利害關係人陳述意見。

## （二）向地方主管機關申請審查指定

同樣地，申請人向地方主管機關申請指定，則地方主管機關亦僅得就該建物是否具有直轄市定或縣（市）定古蹟（遺址）價值予以審查指定，如審查結果認為具有國定古蹟（遺址）價值，是否提報中央主管機關予以審查指定，並通知申請人，亦未有明確之規範。

而古蹟（遺址）審議方面，仍係依據《文化資產保存法》暨《文化資產審議委員會組織準則》規定，由各地方政府自行訂定相關法規，如《臺北市文化資產審議委員會設置要點》等。

## （三）同時向主管機關申請審查指定

因古蹟（遺址）指定審查，中央及地方主管機關均具有審查指定權限，如申請人同時向主管機關申請，此時應如何處理則有疑義。惟依據《古蹟

指定及廢止審查辦法》第 7 條規定：「直轄市定、縣（市）定古蹟，經中央主管機關指定公告為國定古蹟者，直轄市、縣（市）政府應即公告廢止其原有之指定」，以及在《暫定古蹟條件及程序辦法》第 8 條規定：「地方主管機關所列之暫定古蹟，經中央主管機關指定公告為國定古蹟者，地方主管機關應即終止其古蹟審查程序及公告廢止原列之暫定古蹟。」而關於遺址指定方面，則無類似前述之規定，似與臺灣境內遺址類別之文化遺產較少有關。

我國現行不可移動文化遺產指定與分級，在古蹟與遺址方面，係以權力分配的方式分為國定、直轄市定及縣市定共三級，惟應於法律上說明中央與地方認定之差別，而在保存與維護方面，亦應補充連貫之系統與思維，俾讓實務工作者有依循參考之法規脈絡。

## 二、大陸方面

大陸不可移動文物區分級別，於《文物保護法》第 3 條做出明確規定：「古文化遺址、古墓葬、古建築、石窟寺、石刻、壁畫、近代現代重要史跡和代表性建築等不可移動文物，根據它們的歷史、藝術、科學價值，可以分別確定為全國重點文物保護單位，省級文物保護單位，市、縣級文物保護單位。」全國重點文物保護單位係由國務院公布的最高級別文物保護單位，程序為國務院文物行政部門在省級、市、縣級文物保護單位中，選擇具有重大歷史、藝術、科學價值的確定為全國重點文物保護單位，或者直接確定為全國重點文物保護單位，報國務院核定公布；省級文物保護單位，意即省、自治區、直轄市人民政府核定公布的文物保護單位，並報國務院備案；市、縣級文物保護單位包括設區的市、自治州、縣、自治縣人民政府核定公布的文物保護單位，並報省、自治區、直轄市人民政府備案。

由上述大陸不可移動文化遺產分級制度可知，與臺灣《文化資產保存

法》相同點在於均以中央、地方主管機關之權力分配方式定級，而相異點則是《文物保護法》於法規中明訂係根據不可移動文物之「歷史、藝術、科學價值」高低或影響程度定級，臺灣《文化資產保存法》無明文規定分級之標準。

而國家文物局於 2006 年公布第六批全國重點文物保護單位，國家文物局局長單霽翔於 2006 年 3 月 30 日接受媒體採訪時，說明評審之基本原則與標準包括<sup>31</sup>：

#### （一）評審原則

- 1、評審對象必須是歷史上遺留下來的真實的實物，其時代、性質、特徵等基本要素須明確。
- 2、對現代重建和嚴重改建過的，一般不予考慮。
- 3、具有代表性、典型性或獨特價值。
- 4、當地地方政府能夠對其實施有效保護和管理，並具備文物保護「四有」（有保護範圍、保護檔案、保護標誌和保護機構）。

#### （二）評審標準

- 1、古遺址：具有重大文物、學術價值的舊石器遺址，新石器時代不同文化類型的典型遺址，歷史時期不同朝代、不同類別、不同地域、不同級別的保存基本完好的典型遺址。
- 2、古墓葬：具有重大文物、學術價值，保存基本完好的帝王陵寢、大型墓葬群及其他具有特殊意義的墓葬等。

---

<sup>31</sup> 整理自中華人民共和國國家文物局網站（網址：  
<http://www.sach.gov.cn:8080/www.sach.gov.cn/tabid/309/InfoID/8555/Default.aspx>）瀏覽日期：2010 年 6 月 5 日。

- 3、古建築：包括元朝及元朝以前的早期木構建築、五代以前的磚石結構建築，及部分時代稍晚、但具有特色或重要價值的建築、明清時期的優秀建築群等。對於具有典型特徵（地區、民族、時代等方面）的古代民居、民族建築等亦充分重視。
- 4、近現代重要史跡和代表性建築：在中國近現代歷史上具有重要影響和作用的人物的故居、墓葬等。例如歷史名人遺跡的推薦重點包括在近現代史上佔有重要地位、對中國近現代歷史進程有重要影響、在某一領域具有突出貢獻、在國內外有重要影響、著名民主人士、愛國華僑、少數民族、國際友人等代表性人物；又如重大歷史事件發生地舊址及遺存的推薦重點包括能反映中國人民反侵略、反壓迫鬥爭的重要歷史事件發生地或重要遺跡、具有標誌性的重大歷史事件的發生地舊址及遺存、具有全局意義的重大戰役舊址、帝國主義和反動勢力侵略、鎮壓、殘害中國人民具有紀念、警示和重要教育意義的重大事件的發生地以及相關的建築物、構築物和設施等；至於代表性建築考慮重點則為 19 世紀 40 年代以來能反映一定時期城鄉建設進程、有明顯建築風格特徵的建築物、構築物和設施，或承載政治、經濟、軍事、文化、教育等歷史發展信息的建築物、構築物和設施等。

綜上，大陸雖於《文物保護法》中規訂依文物之「歷史、藝術、科學價值」定級，惟並無相關子法訂定細項之審定標準，僅有 2004 年頒佈之《全國重點文物保護單位保護規劃編制審批辦法》及《全國重點文物保護單位保護規劃編制要求》，是項文件係規範保護單位之範圍、編制原則及管理程序等，對於審核標準則未有詳細規範。在審定標準之作法上，係國家文物局於公布重點文物保護單位名單時，以公開說明之方式讓大眾瞭解選定文物保護單位名單之理由、標準與原則，而這些標準與原則，可能隨每次

候選之文物保護單位名單而改變。另外，《文物保護法》並無審議委員會之規定，其組織成員或形式亦未見相關辦法。在實務方面，以此次第六批全國重點文物保護單位之遴選、評審工作為例，首先由各省、自治區、直轄市在各轄區內進行初評，各省、自治區、直轄市推薦名單報送國家文物局，後由國家文物局組織來自中宣部、建設部、中央黨史研究室、中央文獻研究室、中國科學院、中國社會科學院、中國城市規劃設計研究院、中國建築設計研究院、故宮博物院、國家博物館、中國軍事博物館、北京大學、清華大學、中國人民大學、天津大學、東南大學、北京建築工程學院、中國文物研究所等單位，包括 60 餘位文物、考古、建築史、黨史、近現代史等方面的權威專家，組成專家評審委員會進行分類評審。經專家評審後，國家文物局提出第六批全國重點文物保護單位初步推薦名單，並分別徵詢中宣部、外交部、發展改革委、財政部、建設部、宗教局、中央黨史研究室、中央文獻研究室等有關部門的意見，彙整專家和有關部門意見後，形成最終推薦名單。

表 7、兩岸不可移動文化遺產比較表

項目	臺灣		中國大陸	
類別	古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、自然地景	文化資產保存法第 3 條	1、古文化遺址、古墓葬、古建築、石窟寺、石刻、壁畫、近代現代重要史跡和代表性建築等 2、歷史文化名城、歷史文化街區和歷史文化村鎮	文物保護法第 3 條、第 14 條
分級制度	古蹟與遺址兩類別之文化資產，依其主管機	文化資產保存法第 14	依不可移動文化遺產之歷史、藝術、科學價值，區	文物保護法第 3 條、第

	關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三級	條、第 40 條	分為全國重點文物保護單位、省級文物保護單位及市、縣級文物保護單位三級	14 條
分級 執行 單位	1、國定古蹟（遺址）： 行政院文化建設委員會 2、直轄市定古蹟（遺址）：直轄市政府 3、縣（市）定古蹟（遺址）：縣市政府		1、全國重點文物保護單位：國務院國家文物局 2、省級文物保護單位：省、自治區、或直轄市人民政府 3、市、縣級文物保護單位：設區的市、自治州和縣級人民政府	
指定 標準	1、古蹟 （1）具歷史、文化、藝術價值。 （2）重要歷史事件或人物之關係。 （3）各時代表現地方營造技術流派特色者。 （4）具稀少性，不易再現者。 （5）具建築史上之意義，有再利用之價值及潛力者。 （6）具其他古蹟價值者。 2、遺址 （1）遺址在文化發展脈	古蹟指定及廢止審查辦法第 2 條、遺址指定及廢止審查辦法第 3 條	1、依文物之「歷史、藝術、科學價值」定級 2、細項之評審原則與評審標準並未明文規定	文物保護法第 3 條

	<p>絡中 之定位及意義性。</p> <p>(2) 遺址在學術研究史上意義性。</p> <p>(3) 遺址文化堆積內涵之特殊性及豐富性。</p> <p>(4) 同類型遺址數量之稀有性。</p> <p>(5) 遺址保存狀況之完整性。</p> <p>(6) 遺址供展示教育規劃之適當性。</p> <p>(7) 具其他遺址價值者。</p>			
審議單位	古蹟歷史建築審議委員會、遺址審議委員會	文化資產保存法第3條、文化資產審議委員會組織準則、古蹟歷史建築審議委員會設置要點、遺址審議委員會設置要點	中宣部、建設部、中央黨史研究室、中央文獻研究室、中國科學院、中國社會科學院、中國城市規劃設計研究院、中國建築設計研究院、故宮博物院、國家博物館、中國軍事博物館、北京大學、清華大學、中國人民大學、天津大學、東南大學、北京建築工程學院、中國文物研究所、外交部、發展改革委、財政部、宗教局等有關部門	無



## 貳、可移動文化遺產政策之執行

### 一、臺灣方面

在可移動文化遺產管理與分級方面，《文化資產保存法》規範之可移動文化遺產包括「古物」與「民俗有關文物」兩類，倘「民俗有關文物」經審議後符合古物之標準，即可依古物審查程序辦理相關保護工作，而「民俗有關文物」多屬具功能性且仍使用中之民俗活動特定用品，故尚未有相關保護機制，因此臺灣之可移動文化遺產在管理與分級上，係以「古物」為代表。而古物依其珍貴稀有價值，分為國寶、重要古物及一般古物三級，國立古物保管機關（構）應就所保管之古物暫行分級，並就其中具國寶、重要古物價值者列冊，而私有及地方政府機關（構）保管之古物由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後辦理公告，報行政院文建會備查。行政院文建會應就前述列冊或登錄之古物，擇期價值較高者，審查指定為「國寶」或「重要古物」<sup>32</sup>。為執行古物分級制度，文建會於 2005 年頒佈《古物分級登錄指定及廢止審查辦法》，依該法第 2 至 4 條規定訂有下列基準：

（一）一般古物之登錄，依下列基準為之，而直轄市、縣(市)主管機關得依地方特性，另定補充規定：

- 1、具有歷史意義或能表現傳統、族群或地方文化特色。
- 2、具有史事淵源。
- 3、具有一定之時代特色、技術及流派。
- 4、具有藝術造詣或科學成就。
- 5、具有珍貴及稀有性者。

---

<sup>32</sup> 見《文化資產保存法》第 63 條~第 66 條。

6、有歷史、文化、藝術或科學價值。

(二) 重要古物之指定，依下列基準為之，中央主管機關得依地方特性，另定補充規定：

1、具有重要歷史意義或能表現傳統、族群或地方文化特色。

2、具有史事重要淵源。

3、具有重要之時代特色、技術及流派。

4、具有重要藝術造詣或科學成就。

5、品質精良且數量稀少。

6、具有重要歷史、文化、藝術或科學價值。

(三) 國寶之指定，依下列基準為之，中央主管機關得依地方特性，另定補充規定：

1、具有特殊歷史意義或能表現傳統、族群或地方文化特色。

2、歷史流傳已久或史事具有深厚淵源。

3、具有特殊之時代特色、技術及流派。

4、具有特殊藝術造詣或科學成就。

5、品質精良且數量特別稀少。

6、具有特殊歷史、文化、藝術或科學價值。

而臺灣在可移動文化遺產之行政程序方面，與古蹟和遺址一樣，皆須配合《文化資產保存法》第 6 條「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」之規

定，成立古物或民俗有關文物之審議委員會，各級主管機關亦陸續訂定相關行政規則，如：文建會於 2006 年 2 月訂頒《古物審議委員會設置要點》、高雄市政府於 2006 年 7 月訂頒《高雄市古物審議委員會設置要點》等，而台北市政府則是於 2009 年 6 月訂頒《臺北市古物、民俗及有關文物審議委員會設置要點》，並廢止原《臺北市古物審議委員會設置要點》。

至於可移動文化遺產之典藏、複製與衍生商品規範方面，《文化資產保存法》第 11 條規定「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。」例如國立故宮博物院（隸屬行政院）訂頒《國立故宮博物院組織法》、國立臺灣歷史博物館（隸屬行政院文建會）訂頒《國立臺灣歷史博物館組織規程》等，均為我國古物保管之專責機關（構）。

而在國立古物保管機關（構）之職責方面，依據《文化資產保存法》之規定，保管機關（構）應就其所保存管理之古物暫行分級，並就其中具國寶、重要古物價值者列冊，報中央主管機關審查，且應就所保管之古物，訂定其管理維護辦法，報中央主管機關備查，例如庫存設備、展示環境及條件等標準（陳國寧，2006：8）；另據該法第 65 條規定，私有及地方政府機關（構）保管之古物，由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查；另私有「國寶」與「重要古物」之所有人，得向公立古物保管機關（構）申請專業維護，而公立古物保管機關（構）得要求接受申請專業維護的私有「國寶」與「重要古物」定期公開展覽。

另外，古物之另一項特色在於其具珍貴、數量稀少及不可再生性等特質，又展示環境、溫濕度條件及安全防護多有特殊規定，各級博物館或典藏機構為教育推廣或宣傳需要，於規劃部分展覽時則以複製品展出。再者，依據古物或相關藝術品所開發之文化衍生性商品，已成為文化創意產業行

銷重點之一，是以，古物複製與其衍生性商品之相關規定十分重要。在古物複製方面，《文化資產保存法》第 69 條規定：「公立古物保管機關（構）為研究、宣揚之需要，得就保管之公有古物，具名複製或監製」，而「公有古物複製及監製管理辦法，由中央主管機關定之」。文建會亦於 2005 年頒佈《公有古物複製及監製管理辦法》，為現今博物館古物複製之依據。惟依據前項辦法第 2 條規定，「古物之複製，指依古物原件予以原尺寸、原材質、原色、原貌再製作者；古物之再複製，指非依古物原件而對古物複製品再予以重複製作者」，至於「複製或監製」之解釋是否包含所有古物之衍生性利用商品，在法律界曾引起爭議。為使文化資產衍生商品有明確之規範，臺灣於 2010 年 2 月 3 日公布《文化創意產業發展法》，該法第 21 條第 1 項規定「為促進文化創意產業之發展，政府得以出租、授權或其他方式，提供其管理之圖書、史料、典藏文物或影音資料等公有文化創意資產。但不得違反智慧財產權相關法令規定」，又第 4 項規定「公有文化創意資產之出租、授權、收益保留及其他相關事項之辦法或自治法規，由中央目的事業主管機關、直轄市或縣（市）主管機關定之」。

## 二、大陸方面

自 1950 年代初期開始大陸博物館等文物收藏單位就已經實行文物藏品分級管理，有的單位分兩級、有的單位分三級管理，各博物館或文物手藏單位自行針對收藏進行定級，直至 1982 年《文物保護法》實施後，大陸地區文物藏品分級管理始完成法制化階段（袁南征，2006：25）。

現行 2007 年 12 月 29 日重新修訂之《文物保護法》，關於可移動文物分級管理規定，係依據第 3 條「歷史上各時代重要實物、藝術品、文獻、手稿、圖書資料、代表性實物等可移動文物，分為珍貴文物和一般文物；珍貴文物分為一級文物、二級文物、三級文物」，意即大陸地區可移動文物

分爲四級，其中一、二、三級爲珍貴文物，其他的爲一般文物。又中華人民共和國文化部根據《文物保護法》和《文物保護法實施細則》之相關規定，於 2001 年 4 月 9 日以文化部第 19 號令頒布《文物藏品定級標準》，除詳列一級文物、二級文物、三級文物和一般文物之定級標準外，並將一級文物定級標準之舉例作爲附錄，係全國統一之法律文件。《文物藏品定級標準》制訂依據，在於文物藏品都必須具有歷史、藝術、科學三個價值，只是程度上有所差異。具有特別重要歷史、藝術、科學價值的代表性文物爲一級文物；具有重要歷史、藝術、科學價值的爲二級文物；具有比較重要歷史、藝術、科學價值的爲三級文物；具有一定歷史、藝術、科學價值的爲一般文物。

茲就一級文物爲例，詳列《文物藏品定級標準》之「一級文物定級標準」如下：

- （一）反映中國各個歷史時期的生產關係及其經濟制度、政治制度，以及有關社會歷史發展的特別重要的代表性文物。
- （二）反映歷代生產力的發展、生產技術的進步和科學發明創造的特別重要的代表性文物。
- （三）反映各民族社會歷史發展和促進民族團結、維護祖國統一的特別重要的代表性文物。
- （四）反映歷代勞動人民反抗剝削、壓迫和著名起義領袖的特別重要的代表性文物。
- （五）反映歷代中外關係和在政治、經濟、軍事、科技、教育、文化、藝術、宗教、衛生、體育等方面相互交流的特別重要的代表性文物。

- (六) 反映中華民族抗禦外侮，反抗侵略的歷史事件和重要歷史人物的特別重要的代表性文物。
- (七) 反映歷代著名的思想家、政治家、軍事家、科學家、發明家、教育家、文學家、藝術家等特別重要的代表性文物，著名工匠的特別重要的代表性作品。
- (八) 反映各民族生活習俗、文化藝術、工藝美術、宗教信仰的具有特別重要價值的代表性文物。
- (九) 中國古舊圖書中具有特別重要價值的代表性的善本。
- (十) 反映有關國際共產主義運動中的重大事件和傑出領袖人物的革命實踐活動，以及為中國革命做出重大貢獻的國際主義戰士的特別重要的代表性文物。
- (十一) 與中國近代（1840—1949）歷史上的重大事件、重要人物、著名烈士、著名英雄模範有關的特別重要的代表性文物。
- (十二) 與中華人民共和國成立以來的重大歷史事件、重大建設成就、重要領袖人物、著名烈士、著名英雄模範有關的特別重要的代表性文物。
- (十三) 與中國共產黨和近代其他各黨派、團體的重大事件，重要人物、愛國僑胞及其他社會知名人士有關的特別重要的代表性文物。
- (十四) 其他具有特別重要歷史、藝術、科學價值的代表性文物。

而在《文物藏品定級標準》所附之「一級文物定級標準舉例」，則是在三個價值重要程度不同的前提下，按照玉、陶器、瓷器、銅器、鐵器、金銀器、漆器、雕塑、石刻磚瓦、書法繪畫等 26 種不同質地之文物，進行

更爲詳細的級別分析，以強化文物保護工作人員之操作性規範。

另外，相較於臺灣以古物爲可移動文化資產之主軸，中國大陸於 2003 年頒佈《近現代文物徵集參考範圍》和《近現代一級文物藏品定級標準（試行）》，原因在於大陸地區之文化單位認爲自改革開放以來，反映社會主義革命和建設的文物收藏過少，所以根據《文物保護法》、《文物藏品定級標準》等法規，結合 1993 至 1999 年開展全國近現代一級文物（革命文物）鑒定確認工作中積累的經驗，加強近現代文物徵集與保護工作，徵集範圍如下：

- （一）反映中國近現代社會歷史變革及有關社會歷史發展的文物。
- （二）反映中國近現代政治、經濟、軍事、科技、教育、文化、衛生、體育、宗教等方面發展的文物。
- （三）反映中國近現代各民族的社會發展及民族關係、民族團結、民族自治、維護祖國統一等方面的文物。
- （四）反映中國近現代各民族的生產活動、生活習俗、文化藝術和宗教信仰等方面的文物。

依據《近現代一級文物藏品定級標準（試行）》第 1 條及第 3 條規定規定，「近現代文物藏品」之定義，是指博物館、紀念館和其他文物收藏單位收藏的 1840 年以來的文物，按照歷史、藝術、科學價值區分爲珍貴文物和一般文物，珍貴文物分爲一級文物、二級文物、三級文物。一級文物必須是經過科學考證，確爲原件、源流具有確鑿依據且數量僅有或稀有的珍貴文物，並應具有以下一項或幾項條件：

- （一）對反映全國性重大歷史事件、人物具有直接見證意義或重要佐證意義的。

- (二) 對反映地方性重大歷史具有直接見證意義或重要佐證意義的。
- (三) 某一領域中的重大發明、發現，具有開創性、代表性或裏程碑意義的。
- (四) 文物反映的物主明確並擁有很高知名度，且能反映物主主要業績的。
- (五) 有確切、生動的形成經過和流傳經過的。
- (六) 載有時代特徵或特殊意義的銘文、註記或圖案標誌的。

目前大陸地區的規範中，博物館、圖書館和其他文物收藏單位對收藏的文物，均必須區分文物等級，設置藏品檔案，並建立嚴格的管理制度，報主管的文物行政部門備案。而依據《文物保護法》第 36 條，縣級以上地方人民政府文物行政部門應當分別建立本行政區域內的館藏文物檔案，國務院文物行政部門應當建立國家一級文物藏品檔案和其主管的國有文物收藏單位館藏文物檔案，意即省、自治區、直轄市人民政府文物行政主管部門則將其行政區域內的一級文物藏品檔案報國家文物局備案。至於文物複製或文物衍生之文創商品等，僅於《文物保護法》第 46 條中規定複製、拍攝、拓印館藏文物時，不得對館藏文物造成損害，而無制定授權機制。



表 8、兩岸可移動文化遺產制度比較表

項目	臺灣		中國大陸	
分類	古物、民俗及有關文物	文化資產保存法第 3 條	依所有權分為館藏文物、民間收藏文物；依文物價值區分為珍貴文物和一般文物	文物保護法第 4 章、第 5 章、文物保護法第 3 條
定義	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	文化資產保存法第 3 條	歷史上各時代重要實物、藝術品、文獻、手稿、圖書資料、代表性實物等	文物保護法第 3 條
分級制度	古物依其珍貴稀有價值，分為國寶、重要古物及一般古物等三個級別	文化資產保存法第 63 條	分為珍貴文物和一般文物；珍貴文物分為一級文物、二級文物、三級文物	文物保護法第 3 條
分級執行單位	1、「國寶」與「重要古物」的等級指定為中央主管機關之權責。 2、國立古物保管機關(構)應就所保存管理之古物暫行分級，並就其中具國寶、重要古物價值者列冊，報中央主管機關審查 3、有及地方政府機關(構)保管之古物，由直轄市、縣(市)主管機關審查登錄後，辦理	文化資產保存法第 66 條、第 64 條、第 65 條	1、博物館、圖書館和其他文物收藏單位對收藏的文物，必須區分文物等級，設置藏品檔案，建立嚴格的管理制度。 2、縣級以上地方人民政府文物行政部門應當分別建立本行政區域內的館藏文物檔案；國務院文物行政部門應當建立國家一級文物藏品	文物保護法第 36 條

	公告，並報中央主管機關備查		檔案和其主管的國有文物收藏單位館藏文物檔案。	
審議單位	中央：行政院文化建設委員會古物審議委員會 地方：直轄市、縣（市）政府之古物審議委員會	文化資產保存法第 6 條	無明文規定	

資料來源：筆者整理

### 第三節 政策評估

由於兩岸之文化遺產保護各有其特色，實難以量化數據進行政策評估，故參採各項國際公約及《世界遺產公約執行作業要點》（The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention），列出文化遺產保護機制之重要指標。其中 2008 年修正之《世界遺產公約執行作業要點》提及，世界遺產保護應具備 5Cs，即加強世界遺產名錄的「可信度」(Credibility)、世界遺產「維護」(Conservation)之有效性、提昇世界遺產締約國保護世界遺產之良好訓練 (Capacity-Building)、藉由「溝通」(Communication)來促使大眾瞭解與支持世界遺產及加強「社區」(Community)的角色<sup>33</sup>。是以，藉由 5Cs 強調要點，分適切性、效能性、回應性與充分性等四項指標來評估兩岸有形文化遺產政策。

#### 壹、政策適切性

為評估文化遺產保護政策之適切性，應由政府是否能充分掌握境內文化遺產資源為出發點，並瞭解政府是否因應國際潮流趨勢或資源狀況修訂及調整文化制

<sup>33</sup> 資料來源：World Heritage (<http://whc.unesco.org/en/guidelines>)；檢索日期：2010 年 7 月 17 日

度。再者，危急文化遺產的要素包括人爲破壞與自然因素，前者包括政治衝突、都市化、工業發展，後者則如全球暖化等現象，然氣候異常變遷似也與人爲因素有關。又因爲旅遊業的快速發展，越來越多遊客到許多尚未建制完整保護機制的古蹟景點，甚至影響當地社區的原始結構。是以，是否訂定監測機制或適時調整法制規定，以利文化遺產保護永續發展，亦爲政策適切性之評估重點之一，故本項評估指標包括「進行有形文化遺產普查與建檔工作」、「適時修正法規與政策以永續保存維護文化遺產」與「政策能依文化遺產資源狀況適時調整」三項。

目前兩岸在政策適切性方面，均有進行有形文化遺產普查工作，近年亦有調整相關法規或訂有配套政策，惟兩岸在都市化、工業發展與文化遺產保護之平衡政策，仍待加強。

臺灣方面，如「惠來遺址」，位處台中市七期重劃區，屬都市精華中心，於2002年5月出土，經考古團隊鑑定後，發現遺址包含新石器時代時期的牛罵頭文化、營埔文化、番子園文化、至近四百年漢人來台開拓的史跡，爲一橫跨四千年文化遺址。然開挖初期，因當時政府未有全面性之文化遺產保護與都市計畫發展規定，泰納渥克博士(Gordon Turner-Walker)<sup>34</sup>對於附近工地仍持續施工感到質疑，並強調在英國，一旦發現考古遺址，政府或私人企業均須依據「開發準則」規定停工，並由專業考古人員進行挖掘，臺灣之法律似未完備。2006年3月，惠來遺址經台中市文化資產審議委員會審查通過爲市定遺址，卻因惠來遺址所佔面積預估超過20億的經濟價值，且政府與民間保護團體間見解不同，導致延宕公告程序，遲至2010年1月6日方正式公告爲台中市首座市定遺址。

大陸方面，以黑龍江省松花江大頂子山航電樞紐工程附屬公路上之紀家屯金代1號遺址爲例，其對於復原金代平民生活極具價值。雖然政府部門與工程指揮

---

<sup>34</sup> 時任雲林科技大學文化資產研究所客座教授。

部已簽訂考古發掘協議書，但該遺跡路段的項目經理為趕工期，對該遺址進行了毀滅性破壞，已失去考古價值（劉世錦，2008：185）。

上述案例均顯見兩岸在文化遺產保護與經濟發展間尚未取得平衡。

## 貳、政策效能性

為使政策發揮應有效能，為明確界定各層級政府之角色與責任，俾增加溝通和決策之確定性，又依據《世界遺產公約執行作業要點》，文化遺產審核應具有公信力，故將此兩項作為政策效能性之評估指標。

在各層級政府角色方面，臺灣目前之文化資產分級制度係以權力分配性質制定，是否達其效能仍有爭議；而大陸方面，由於文化遺產數量較多，依文化遺產之價值訂定分級制度，可達管理之成效；惟目前仍有部分地方政府，未依規定通報中央主管機關文物保護工作相關事項，如文物安全執法政策，依據國家文物局於2010年6月發佈之《關於2010年第一季度文物行政執法與安全監管情況的通報》，部分地方政府對於文物安全與行政違法案件不能及時發現和依法處置，且近五成之地方政府未按時通報，統計報表亦存在虛報、漏報、遲報甚至瞞報的問題<sup>35</sup>。

## 參、政策回應性

回應性是指政策方案是否能夠滿足人民或目標團體的真實需求，其評估指標包括「社區參與」、「辦理各項訓練培育人才」與「建立讓社會大眾瞭解文化遺產之管道」三項。後兩項兩岸均已推出相關政策，如辦理人才培訓計畫、定期舉辦各項研討會及社區活動及實施免費參觀博物館政策等，惟「社區參與」部分，大陸地區仍停留於文物保護宣導階段，自發性文物保護社區團體之氛圍尚未成

---

<sup>35</sup> 資料來源：中國國家文物局，《關於2010年第一季度文物行政執法與安全監管情況的通報》（網址：<http://www.sach.gov.cn:8080/www.sach.gov.cn/tabid/312/InfoID/24828/Default.aspx>）。檢索日期：2010年7月26日。

形。而臺灣方面，「社區」一直以來在文化資產保存運動扮演非常重要的角色，又政府自 1994 年推動「社區總體營造政策」，強調在地化，鼓勵社區民眾參與，符合世界遺產委員會希望藉由加強社區或社群角色來達成世界遺產公約所追求的目標之理念。

#### 肆、政策充分性

檢視政策充分性的指標，即檢視法規制定至計畫方案是否具文化遺產保護之完整性，而藉由前述之研究整理，顯見兩岸在政策充分性方面仍有不足，如臺灣強調精緻多元之文化理念，其水下文化資產、工業遺產等政策僅止於初期階段，而大陸地區為管理質量兼具的文化遺產，故訂有過多繁複龐雜之法律文件與政策方案，亦未見整合措施。

僅就上述政策評估指標與內容整理如下表：

表 9、兩岸有形文化遺產政策評估指標與內容比較表

	評估指標	臺灣地區	大陸地區
政策適切性	進行有形文化遺產普查與建檔工作	文化資產普查為中央與地方政府之例行性業務	辦理第三次全國不可移動文物普查中長期計畫
	適時修正法規與政策以永續保存維護文化遺產	配合 2005 年修正之《文化資產保存法》訂有各項配套政策	配合 2007 年修正之《文物保護法》訂有各項配套政策
	政策能依文化遺產資源狀況適時調整	1、強調精緻多元之文化資產政策 2、經濟發展、都市計畫與文化遺產保護平衡政策仍待加強	1、因應趨勢制訂中國世界遺產保護管理專項法規與監測機制 2、旅遊警示制度、經濟發展、都市計畫

			與文化遺產保護平衡政策仍待加強
政策效能性	明確界定各層級政府之角色與責任，增加溝通和決策之確定性	依文化資產性質訂有分級制度，惟分級制度係以權力分配性質制定，是否達其效能仍有爭議	1、境內文化遺產質量兼具，訂定分級制度可達管理之成效。 2、仍有地方政府未依規定通報中央主管機關文物保護工作相關事項（如文物安全執法政策等）。
	健全文化遺產審核機制，提高可信度	雖訂有審核機制，然其審核委員之遴選及審核標準，仍應更明確	不可移動文化遺產未訂有明確之審核標準。
政策回應性	社區參與	1、藉由社區營造落實民眾參與 2、文化資產之利害關係人得參與文化資產審議委員會	仍停留於文物保護宣導階段
	辦理各項訓練培育人才	辦理人才培訓計畫	辦理人才培訓計畫
	建立讓社會大眾瞭解文化遺產之管道	定期舉辦各項研討會及社區活動	實施免費參觀博物館政策
政策充分性	由法規制定至計畫方案均具文化遺產保護之完整性	水下文化資產、工業遺產等政策僅止於初期階段	法律文件與政策方案繁複龐雜，未見整合措施

資料來源：筆者整理

臺灣蘊藏豐富多元的文化，雖然受限於客觀條件因素，於文化遺產的統計數據上，無法與大陸相比擬，然因為臺灣特殊的歷史背景，融合造就出精緻而具臺灣特色的文化遺產。雖然臺灣相較於西方國家，在文化遺產的推動策略起步較晚，但是在全球化的時代，部分國人對於世界遺產的概念已有基本的認識，加上目前政府與學界合作進行各項文化遺產保存工作的教育與深耕工作，以及文化遺產的活化與再利用之推動等，讓文化遺產逐漸成為民眾生活中的一部分。

中國大陸擁有悠久的歷史與燦爛的古文明，境內文化資源豐富，又近年來中國經濟起飛，以強勢之姿活躍於國際舞台，不僅積極參與世界性的文化遺產保護活動，也於 2010 年舉辦上海世界博覽會，顯見大陸發展「軟實力」的企圖心。而除積極與國際接軌外，大陸國家文物局近年來亦實施許多作為，如 2002《文物保護法》使文物工作方針更為明確，除積極申請世界遺產之登錄外，2007 年更實施第三次文物普查，掌握境內文化資源。

目前兩岸在文化遺產之政策執行方面，均採縱向、層次化之分級保護政策，故其保護之深度與廣度，與兩岸各自之政治體制有密切關連。在不可移動文化遺產方面，中國大陸不定期調查與公告之全國重點文物保護單位，除了強調文化遺產的重要性外，也增加文化遺產的能見度。而臺灣文化遺產數量雖與中國大陸有一段距離，但在保存維護之科技技術與制度著力甚深，其保存維護哲學也隨著時代變遷，有更彈性多元的思維。

而在可移動文化遺產方面，大陸地區文物主管機關管理的對象係典藏單位，也就是「博物館」（如國家級博物館、省級博物館、縣級博物館等），而非「典藏文物」；至於「典藏文物」本身之定級標準，係由博物館或圖書館依藏品分級相關規定，按館藏特色與性質自行分級。而臺灣方面，按法規與政策規定，由典藏單位就所管文物暫行分級，後統一由行政院文建會成立之古物審議委員會審定並公布。兩岸不同之作法，一方面是中國大陸文物量太大，如有全國統一之審議

機制，恐無法執行；另一方面是各館藏之內容不同，評定標準不同，由典藏單位自行分級，較能呈現館藏特色。

至於整體政策之適切性方面，兩岸政策雖有相似之處，近來也受國際潮流影響甚深，仍發展出具各自特色之文化遺產政策；至於政策效能性方面，兩岸均有劃定中央與地方政府之主管權限，惟臺灣地區之分級政策界定不清，致執行上仍有爭議；而大陸地區則是部分政策中央與地方政府在執行上存有落差，如文物安全與行政執法政策等，顯見政策效能性仍待加強。政策回應性方面，兩岸均積極培訓人才，並加強文化遺產宣導政策，而臺灣地區不僅將文化資產與社區總體營造政策結合，其審議機制亦開放相關人員參與，惟民眾並未有決策權；而大陸地區則停留於文物保護宣導階段，民眾參與程度較低。在政策充分性方面，兩岸文化遺產保護制度起步較晚，各項法規政策與行政機制仍未完備，尚有許多調整與改進之空間。





## 第五章 兩岸有形文化遺產保護工作的分析

兩岸自 1982 年分別公佈施行《文化資產保存法》與《文物保護法》之後，文化遺產日漸受到重視，持續發展現代化的有形文化遺產保護制度。由於文化遺產的交流是近年來國際上廣為討論的議題，在全球化的浪潮中，藉由有形或無形的文化遺產進行文化外交，參與國際藝術活動不僅能彰顯各國之文化特色，亦能藉由文化遺產之衍生性商品，帶動文化創意產業發展。現今，有形文化遺產除了普查與保存維護之外，展示傳播與推廣、文化遺產市場化與產業化等也成為各國奠定軟實力基礎的重點工作項目。本章除了分析兩岸有形文化遺產保護工作的重點與問題外，亦針對兩岸文化遺產交流法制進行整理與比較，並藉以省思我國當前之交流法制是否完備。

### 第一節 臺灣地區

參考近來新聞報導、學者關注焦點及行政院文建會之施政計畫後，歸納臺灣有形文化遺產保護工作重點與主要問題如下。

#### 壹、工作重點

##### 一、有形文化遺產保存維護之深耕與傳承

中央主管機關輔導地方政府須持續辦理有形文化資產之審查指定、登錄、廢止、普查、資訊建檔、修復、經營管理（含防火、防災、保險）等工作，並定期考核及召開檢討會議。另外，為建立文化資產永續傳承及保存基礎，培育各項文化資產專業人才，行政院文建會陸續辦理文化資產保存科學講座、文資法規與推動實務研習、建築大木作技術保存傳習、文化資產保存與觀光－國際博物館日系列活動等 20 項文化資產人才培育及推廣計畫，從教育深耕和技術傳承等方面保存維護有形文化遺產。

## 二、有形文化遺產之活化與再利用

臺灣《文化資產保存法》第 1 條揭示其立法目的之一為「保存及活用文化資產」，如果政府僅消極地執行保存政策，而未提供民眾參與或瞭解的機會，則無法落實文化傳承的內涵。近年來政府極力推動各項文化資產之活化與再利用，如原為市定古蹟的臺北舊市府活化再利用後成立臺北當代藝術館；又如淪為廢墟的高雄市立古蹟武德殿，重整活化後成為結合武術、表演空間和文化觀光之多功能景點，均為古蹟活化再利用之成功案例。而曾見證臺灣經濟發展歷史的產業文化資產，也日漸受到重視，如早期臺灣製糖業發達，在各地均有日據時代延續至今的老建築、製糖設備，為賦予這些具有文化歷史建築新的生命，台糖公司配合行政院文建會推動之國營事業產業文化資產清查政策，執行一系列的活化文化資產方案，包括花蓮糖廠的日式迴廊修繕為「創意工坊展示間」以及背包客的青年旅館；雲林虎尾糖廠則利用五分車作為糖廠導覽，並結合在地的布袋戲文化，創造文化觀光產業；高雄糖廠則將台灣第一座現代化製糖工業遺址，打造成現地博物館等，均是有形文化遺產之活化與再利用的佳例。

## 三、建構完善有形文化遺產體制

現今世界各國均積極參與世界遺產申請與保護的活動，當前臺灣雖無法參與聯合國教科文組織的相關工作，但長期以來仍積極推動臺灣的文化與自然資產保護，例如「2010 年國際文化資產日研討會」之主題即為從世界遺產發展趨勢探討臺灣世界遺產潛力點，行政院文建會亦重新建置「世界遺產知識網」，不僅讓國人瞭解世界遺產之現況，更期盼民眾能以國際觀點重新認識臺灣的自然與文化遺產。除已公告之臺灣世界遺產潛力點外，未來將陸續推動金門、馬祖、太魯閣、蘭嶼示範點計畫，並重新檢視各潛力點。臺灣特殊的多元文化資源，仍有許多值得評估的世界遺產潛力點，如桃園陣塘、樂生療養院、烏山頭水庫及嘉南大圳、排灣石板屋、澎湖吉貝石滬等。欲登錄世界遺產名錄，除文化或

自然遺產之價值須具聯合國教科文組織規範之標準外，政府本身之文化遺產維護體制是否完備亦為評估標準之一，未來在有形文化遺產的推動機制方面，將藉由各項展覽或研討會，引進國外申請世界遺產的經驗，作為臺灣之借鏡，建構更完善之有形文化遺產體制。

## 貳、主要問題

臺灣在有形文化遺產保護工作上所面臨的主要問題不單是內部因素，也來自國外的挑戰。

### 一、國際地位之限制

臺灣非聯合國會員國，加上面對國際現實上的政治壓力，致使無法以正式名義加入國際相關組織，故難以進一步推廣臺灣境內之文化遺產。目前作法僅限於選派文化遺產相關人員至其他文化遺產保護先進國家參訪交流，學習相關經驗。

### 二、有形文化遺產保存維護之目的性

有形文化遺產保存之目的性規定，尤其在古蹟與歷史建築類別，相關規範不夠明確，是以產生下列問題：

#### （一）人民認為有保存必要，但政府卻拖延指定：

例如 1930 年成立之樂生療養院，由於政府建設之規劃，面臨強迫拆遷之命運，也引起部分團體強烈之反彈，極力爭取樂生療養院為重要之文化資產。2009 年 6 月 11 日，樂生療養院被列為第一例暫定古蹟已滿三年，政府卻遲未作出決議，監察院甚至依法糾正文建會與文化局多年來對於樂生院古蹟指定工作的推諉怠惰。直至 2009 年 9 月，臺北縣政府於 7 月 8 日召開樂生療養院保存諮詢會，決議

將樂生療養院保存範圍登錄為文化景觀及歷史建築，並於 9 月 7 日公告登錄<sup>36</sup>，該案之爭議終於落幕。

（二）多數人認為未達古蹟標準，但卻指定保存：

例如 2007 年中正紀念堂列為指定古蹟案，於當時即飽受爭議，許多學者亦投書媒體，認為古蹟指定不應當政治化<sup>37</sup>。

（三）其他爭議事項：

例如臺北府城東門，又稱景福門，為三級古蹟，係 1879 年(光緒 5 年)建立。1935 年(昭和 10 年)，日治時期將城門指定為史蹟加以保存。1966 年，政府將整座東門改建為中國北方宮殿式建築，並於山牆上繪製中國國民黨黨徽，修建後只有下半部分保持原有建築<sup>38</sup>。2009 年 5 月 23 日，臺北市政府進行古蹟維護，依據古蹟整建之法令，將已經風化掉的中國國民黨黨徽重新漆上，引起民進黨議員質疑，最後，臺北市政府於 2009 年 6 月 12 日將依此次修復工程前的原貌修復城門，即維持斑駁白色牆面，不再重新塗繪顏色，避免爭議。換言之，未來景福門城門牆面都不會有藍白黨徽。

從上述案例可以發現，不同時期的法律規範與執政者之認定，對於古蹟的指定與維護方式有相當大的落差。文化遺產無論是在文化與歷史之觀點，均無法避免主觀之解釋。尤其在歷史上的重要性來判斷，往往因歷史的詮釋立場而有所不同，而歷史的解釋又無法避免政治立場的影響。是以應將古蹟

<sup>36</sup> 台北縣政府文化局網站，  
<http://www.culture.tpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=188774&groupId=8846>；檢索日期：2010 年 6 月 30 日。

<sup>37</sup> 例如漢寶德於 2007 年 11 月 9 日在中國時報 A22 時論廣場發表〈古蹟指定，不能政治化〉一文。

<sup>38</sup> 承前所述，此時期我國幾無古蹟保存觀念或政策。

之認定依美學、建築學技術、科學保存維護方法等訂定相對客觀之審核機制，避免淪為政爭之工具。

### 三、有形文化遺產之分級

在不可移動文化遺產方面，以古蹟為例，我國現行之古蹟分級制度，係以權力分配的方式分為國定、直轄市定及縣市定古蹟，不僅於法律上沒有說明中央與地方認定之差別，在保存與維護方面，亦沒有連貫之系統與思維。

另在可移動文化遺產方面，依據《文化資產保存法》第 64 條規定，國立古物保管機關（構）應就所保存管理之古物暫行分級，並就其中具國寶、重要古物價值者列冊，報行政院文建會審查。換言之，我國的作法係由典藏機構進行該單位自行分級後，再將相關資料送行政院文建會進行全國性質的審查與指定。由於不同機構各有其典藏特色，對其藏品的標準自然不一致，中央機關及古物審議委員會如何建立整體性的客觀評鑑標準，實有困難。而行政院文建會文化資產總管理處網站公告之古物數量，截至 2010 年 5 月底止，全國古物總數僅 765 組（件），惟我國國立故宮博物院文物已逾 65 萬件，顯見檢驗各機構分級結果、建立全國審查指定機制之困難，而目前多止於各典藏機構自行分級的階段。

## 第二節 大陸地區

參考大陸地區文化相關單位之領導講話內容、學者關注焦點及各項通知後，歸納大陸地區有形文化遺產保護工作重點與主要問題如下。

### 壹、工作重點

#### 一、加強文物安全執法工作

自 2010 年 1 月開始，國家文物局對文物安全與執法工作情況實施輿情監督，每天搜集中國大陸各主要新聞媒體和網路關於文物安全與行政違法案件訊息，並在國家文物局文物安全與執法督察資訊系統發佈，國家文物局亦針對其中的重大案件進行重點督辦。而為全面推進文物行政執法，國家文物局亦在全國試行文物行政執法與安全監管情況公告制度，督導各省級文物行政部門按照《文物行政執法與安全監管情況公告制度工作方案（試行）》，實施文物行政執法和安全檢查<sup>39</sup>。

#### 二、展開第三次全國文物普查工作

為全面掌握中國大陸現存不可移動文物的數量和分佈情況、評估其不可移動文物現有的生存狀態及其發展趨勢以建構科學有效的文化遺產保護體系提供依據、及建立和完善全國不可移動文物檔案和資訊管理系統等，中國大陸從 2007 年 4 月開始展開第三次全國文物普查，預計至 2011 年 12 月結束，分三個階段進行。此次文物普查的範圍是大陸境內地上、地下、水下的不可移動文物，其中包括古遺址、古墓葬、古建築、石窟寺及石刻、近現代重要史跡及代表性建築和其他等六大類文物。普查以調查、登錄新發現的不可移動文物為重點，同時對已登記的近 40 萬處不可移動文物，包括各級文物保護單位進行複查。

---

<sup>39</sup> 資料來源：中國國家文物局  
(<http://www.sach.gov.cn:8080/www.sach.gov.cn/tabid/312/InfoID/24828/Default.aspx>)；瀏覽日期：  
2010 年 7 月 2 日。

### 三、由文物保護邁向文化遺產保護

依據 2009 年 3 月 2 日在北京召開之文物系統全國人大代表、政協委員座談會公布的内容，大陸地區現今文物保護工作之重點係以文化遺產工作為核心，延伸各項業務，例如第三次全國文物普查、震後文化遺產搶救保護、博物館紀念館免費開放、文物安全、文物保護和考古、世界文化遺產、博物館和社會文物事業、外事和宣傳等。而未來的目標，中國國家文物局強調將「整合力量、提高品質」的方向來推動文化遺產事業的全面發展。「整合力量」係指借鑒指南針計畫、中華文明探源工程等工作經驗，充分利用文化遺產日、國際博物館日等平臺加強文化遺產保護宣傳，動員科研院所、高等院校和其他一切社會各界力量，參與到文化遺產保護工作中來。「提高品質」，即絕不以當前文化遺產保護內容空前豐富、需要開展的工作任務空前繁重為藉口，放鬆工作要求；絕不以降低工作品質為代價，換取工作進度。要提高各個環節、各個領域、各個崗位的工作品質，推動大陸地區由文化遺產大國向文化遺產強國邁進。

### 貳、主要問題

中國大陸在有形文化遺產保護工作所面臨的問題，主要來自國內人民素質、經濟快速開發和旅遊人數激增等方面。

#### 一、文化遺產保護教育仍待落實

中國大陸文化遺產保護係採「由上而下」之科層管理制度，除考古或歷史研究等專業學術人員外，一般民眾僅認識文化遺產帶來之觀光利益，對於文化遺產之內涵、詮釋或學術價值等參與程度較低。尤其，藉由大陸相關之法規與行政部門配置，均可看出中國大陸在積極申請世界遺產登錄的同時，文化遺產教育政策主軸仍在於打擊文物犯罪等道德與法制宣導階段，對於文化思想之傳承、公民意

識與保護工作之參與、及民眾對於文化遺產非經濟價值面之瞭解與欣賞，尚未成熟。

## 二、經濟開發與文化遺產保護政策如何平衡

2010 年 6 月 12 日舉行之上海世博會「城市更新與文化傳承」主題論壇中，不少與會專家表達中國大陸文化遺產呈現「重申報、輕管理，重開發、輕保護」現象，文化遺產保護已進入轉折時期，在這樣龐大的數量基礎上，必須把重心從「申報」轉移到「管理」之面向<sup>40</sup>。而在文化遺產與經濟建設之衝擊方面，大型工程建設、城市化建設和新農村建設與文化遺產保護之矛盾，尚未能建構一平衡之機制，如：松花江大頂子山航電樞組工程附屬公路建設破壞紀家屯金代 1 號遺址等即面臨此類問題。

## 三、文化觀光之推廣與旅客人數控管

如中國大陸於 2010 年 6 月 12 日對河南省安陽縣安豐鄉西高穴村的曹操高陵進行挖掘，甚至就考古發掘工作進行現場直播，在遺址備受關注與討論的同時，大陸經濟學家強調，曹操墓所帶來的經濟效益，將會使西高穴村實現小康的歷程縮短十年以上<sup>41</sup>；而當地村民透露，自 2009 年 12 月 27 日學者專家認定該址為曹操高陵後，慕名而來的外地民眾、遊客絡繹不絕，而當地村民也把曹操高陵當成一個非正式的旅遊景點，擺攤做起小買賣，收益頗豐<sup>42</sup>。在市場化的過程中，有形文化遺產之管理過於依賴短期經濟效益，將其作為資產經營，不僅無法充分發揮文化遺產保護功能，使文化遺產之教育功能與公益性降低，且伴隨旅客人數增加而

<sup>40</sup>資料來源：中國園林百科網（[http://www.yuanlin123.com/zx\\_show.asp?id=1960](http://www.yuanlin123.com/zx_show.asp?id=1960)）；《文化遺產保護體制轉折—從重申報到重管理》，園林網采編部；發布日期：2010 年 6 月 13 日。檢索日期：2010 年 6 月 26 日。

<sup>41</sup> 資料來源：2010 年 6 月 14 日中時電子報  
（<http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50503938x112010061400195,00.html>）。

<sup>42</sup> 資料來源：2010 年 6 月 13 日新華網  
（[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-06/13/c\\_12218265\\_2.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-06/13/c_12218265_2.htm)）。



興起之商業與娛樂設施，不僅破壞文化遺產之環境氛圍，亦危急文化遺產之脆弱性、不可再生與唯一性。

反觀其他文化遺產大國，如法國、義大利、西班牙等，其均由文化部門管理文化遺產，旅遊部門只負責遺產的促銷，不參與遺產的直接管理。爲了避免旅遊對遺產的衝擊，這些國家對於遊客進行一定限制，如限制時間、控制人數等。在保護好遺產的前提下，精心開發遺產經濟，從而帶動當地經濟發展，這樣的機制實值得其他國家參考<sup>43</sup>。

### 第三節 兩岸交流

瞭解兩岸有形文化遺產工作重點後，鑒於近來兩岸交流業務蓬勃發展，本節整理兩岸文化遺產交流與展覽規定及交流困境，以期作爲兩岸政策制定相關之參考。

#### 壹、兩岸文化遺產交流相關法規

兩岸均訂有文化遺產交流之規定，分述如下：

##### 一、臺灣方面

在臺灣文化遺產類別中，《文化資產保存法》內明訂交流與展覽之規定者僅「古物」一類，其原因在於古物之可移動性與珍貴稀有等特性。《文化資產保存法》第 71 條規定：「中華民國境內之國寶、重要古物，不得運出國外。但因戰爭、必要修復、國際文化交流舉辦展覽或其他特殊情況有必要運出國外，經中央主管機關報請行政院核准者，不在此限。依前項規定核准出國之國寶、重要古物，應辦理保險、妥慎移運、保管，並於規定期限內運回。」

---

<sup>43</sup>資料來源：新華網

([http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2010-07/23/c\\_12364292.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2010-07/23/c_12364292.htm))；《經濟高速發展同時也要注重文物保護》；發布日期：2010 年 7 月 23 日。檢索日期：2010 年 8 月 11 日。

另外，依據 2007 年 11 月 26 日訂定之《國寶及重要古物進出口作業要點》，境內之國寶或重要古物，因戰爭、必要修護、國際文化交流舉辦展覽或其他特殊狀況必須運出國外者，須於出國日期至少二個月前檢具相關資料向行政院文建會申請；另外，文建會須召集專案小組審查，並報請行政院核定，申請單位須持行政院核准後核發之同意函，依貿易主管機關之法規申辦輸出入相關事宜。又若古物屬華盛頓公約列管物種或其產製品，入出境時均須有華盛頓公約許可證，方能報關。而國寶或重要古物出進口案，由文建會定期提報古物審議委員會。

他國文物赴臺灣交流時，則需依《文化資產保存法》第 72 條規定：「因展覽、銷售、鑑定及修復等原因進口之古物，須復運出口者，應事先向主管機關提出申請。」又有關中國大陸文物來台交流之規定，2007 年修正之《大陸地區古物運入臺灣地區公開陳列展覽許可辦法》第 3 條明訂：「大陸地區古物來臺公開陳列、展覽，應由臺灣地區機關、學校、法人、團體或專業機構，向行政院文化建設委員會申請許可。」同法第 6 條明示「公開陳列、展覽期間，不得逾六個月，並不得與其辦理之他項大陸地區古物公開陳列、展覽之期間重疊。」

而古物入境之申請流程，除展示單位向行政院文建會申請許可外，《大陸地區古物運入臺灣地區公開陳列展覽許可辦法》第 7 條亦規定：「申請案經本會審議核發許可文件後，申請單位應持許可文件，向經濟部國際貿易局申辦輸入許可證，並辦理運入事宜；陳列、展覽結束復運出口時，亦應檢附前述許可文件，依相關貨品輸出規定辦理運出事宜。古物進出口臺灣地區，一案以向同一關稅局辦理進出口通關為原則。」

## 二、大陸方面

有關文物交流之規範，見於《文物保護法》第六章「文物出境進境」之條文內容，該法第 60 條敘明「國有文物、非國有文物中的珍貴文物和國家規定禁

止出境的其他文物，不得出境；但是依照本法規定出境展覽或者因特殊需要經國務院批准出境的除外。」而文物出境之許可，應當經國務院文物行政部門指定的文物進出境審核機構審核。經審核允許出境的文物，由國務院文物行政部門發給文物出境許可證，從國務院文物行政部門指定的口岸出境。

由於中國大陸採文物分級制，歷史上各時代重要實物、藝術品、文獻、手稿、圖書資料、代表性實物等可移動文物，分為珍貴文物和一般文物；珍貴文物分為一級文物、二級文物、三級文物。依據《文物保護法》第 62 條規定，文物出境展覽，應當報國務院文物行政部門批准，一級文物超過國務院規定數量的，應當報國務院批准。一級文物中的孤品和易損品，禁止出境展覽。

又中國大陸在《文物保護法》的架構下，另訂定《文物進出境審核管理辦法》，該法第 8 條規定，下列文物出境，應當經過審核：

- （一）1949 年（含）以前的各類藝術品、工藝美術品；
- （二）1949 年（含）以前的手稿、文獻資料和圖書資料；
- （三）1949 年（含）以前的與各民族社會制度、社會生產、社會生活有關的實物；
- （四）1949 年以後的與重大事件或著名人物有關的代表性實物；
- （五）1949 年以後的反映各民族生產活動、生活習俗、文化藝術和宗教信仰的代表性實物；
- （六）國家文物局公佈限制出境的已故現代著名書畫家、工藝美術家作品；
- （七）古猿化石、古人類化石，以及與人類活動有關的第四紀古脊椎動物化石。

## 貳、兩岸有形文化遺產交流現況

兩岸有形文化遺產交流方面，以博物館展覽為例，1999 年 3 月國立故宮博物院辦理「三星堆展」，向中國大陸四川省三星堆博物館商借文物共 198 組件，內含 259 單件展品，約佔出土文物的五分之一；同年 9 月國立故宮博物院辦理之「漢代文物大展」，即借展自湖南長沙馬王堆的三號墓木槨、一號墓朱地彩繪棺、黑地彩繪棺複製品等 252 件文物；2000 年，中國大陸陝西省一號坑出土的秦兵馬俑文物首次來台，由國立歷史博物館主辦，其中 120 件文物透過陝西省對外文物展覽公司統籌向陝西省秦始皇兵馬俑博物館、寶雞博物館、咸陽博物館、鳳翔博物館、岐山縣博物館、隴縣博物館、寶雞市考古隊等徵集而來，展出期間創下 165 萬參觀人潮。2002 年，國立故宮博物院向中國大陸陝西省 12 個藝術文物館商借 120 組件文物，舉辦「天可汗的世界：唐代文物大展」，共逾 200 件唐三彩、金銀器、宗教、玻璃、飾品瑰寶參展。2006 年，國立自然科學博物館與陝西省文物局共同合作「秦代新出土文物大展—兵馬俑展Ⅱ」，展出由陝西省考古隊在第二號坑與陪葬坑發現的綠面跪射俑、彩繪跪射俑、青銅仙鶴、石鎧甲等 28 組一級文物，以及新出土尚未發表的春秋戰國青銅、陶製禮器與生活用具等共 116 組件珍貴考古文物。2007 年，國立歷史博物館再次向大陸地區陝西省文物局商借新近考古發掘文物，展出 116 組件兵馬俑出土文物。

馬政府上任後，兩岸交流政策趨向開放，文教交流也蓬勃發展。如：2009 年國立歷史博物館與漢陽陵博物館、陝西省文物交流中心、陝西省考古研究院共同主辦之「微笑彩俑—漢景帝的地下王國」展，展出漢陽陵出土文物 200 餘組件；同年 10 月，國立故宮博物院舉辦「雍正—清世宗文物大展」，其中 37 件文物借自北京故宮，係兩岸故宮 60 年來首次合作的展覽；2010 年 2 月國立故宮博物院「黃金旺族：內蒙古博物院大遼文物展」向內蒙古博物院商借 115

組件文物；2010 年 6 月國立歷史博物館與大陸中國文物交流中心共同主辦「英雄再起—大三國特展」，假國立歷史博物館展出 146 件文物；2010 年 6 月台北縣立十三行博物館、鴻禧藝術文教基金會以及浙江良渚博物院共同主辦，假十三行博物館展出 118 件良渚文物。2010 年 7 月國立故宮博物院舉辦「聖地西藏—最接近天空的寶藏」，展品總共有 130 組件，分別借自西藏布達拉宮、羅布林卡等重要座寺、西藏博物館，還有承德避暑山莊和北京民族文化宮等。

至於臺灣地區赴大陸地區展出之文物，受限於目前法律規定，多屬私人收藏之古物，尚未有官方之典藏單位將展品赴大陸地區展出。

### 參、兩岸有形文化遺產交流之困境

由於帝國殖民時代或戰亂時，各國文物常遭掠奪或主權轉移，近年來，國際上追討文物的聲浪高漲，且聯合國教科文組織訂立《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的公約》，對於具爭議性之文物，文物出口國得主張該國為文物所有權人<sup>44</sup>，聲請扣押展覽文物並起訴請求反還。爰此，許多國家制定「司法免扣押」條款。

以 2003 年國立故宮博物院「天子之寶展」赴德國展出為例，在出展之前，即已取得德國官方的「有法律約束力之歸還承諾」，由德國聯邦政府文化及媒體事務局內閣參事簽署，經聯邦政府授權，並加蓋政府鋼印。此項承諾係基於 1998 年 10 月德國聯邦議會通過之「德意志聯邦文物保護法」修訂條例第 2 章第 20 條確定「外國借展文物保證歸還」之規定而來，此一條例在效用上，形同美國聯邦公報確認的「豁免扣押條款」，以及法國的「由外國借至法國展出文物免於司法扣押」之規定，任何第三者皆無足以對文物歸還故宮提出駁議，法院也不受理繳出、扣押、抵當、及沒收故宮文物的訴訟（張奇禎，2004：205）。

<sup>44</sup> 資料來源：〈古美術〉電子期刊（<http://mag.chinatimes.com/mag-cnt.aspx?artid=1619&perid=386>），曾裕洲，《諒解備忘錄帶來新枷鎖》。發表日期：2009 年 9 月 3 日；瀏覽日期：2010 年 5 月 15 日。

近來兩岸故宮交流之話題不斷，又該院典藏原北平故宮博物院（紫禁城）約佔全院藏品 91%，文物是否赴中國大陸展出飽受外界關切。就我國而言，於文化藝術獎助條例第 11 條規定「國外或大陸地區藝術品，經中央主管機關認可展出者，於運送、保管及展出期間，不受司法追訴或扣押。」並於商借藝術品或文物時，提出英文保證函。由於目前中國大陸尚無司法免扣押之規定，是以，目前多以我國向中國大陸借展之模式進行交流。又因政治因素，近年來官方舉辦之展覽，均透過民間單位與中國大陸締結展覽契約，避免國銜之爭議。



## 第六章 結論

經由回顧兩岸文化遺產制度與政策發展、分析兩岸有形文化遺產制度重點與政策概況後，歸納研究發現並提出政策建議。

### 第一節 研究發現

兩岸之文化遺產保護體系，在全球化架構下，均有大幅度的調整與變革，以下分從制度、法規和政策三方面說明之。

#### 壹、制度方面

1972 年《世界文化與自然遺產保護公約》揭示地球上重要的文化與自然遺產，為全人類所共有，整個國際社會有責任通過提供集體性援助來參與保護具有傑出價值的文化和自然遺產。近年來，各國均積極參與世界遺產登錄工作，被列入世界遺產之益處，除了因景點知名度大增而帶來顯著的觀光收入外，更可獲得國際提供的專業技術與資金的支援，維護自然景觀與文物<sup>45</sup>。

而世界遺產保護的觀念與思維，也隨著國際間各項定期會議的研究與討論不斷加強和進步，然而，在各國渴望因世界遺產頭銜而得到更多注目的同時，能否保有地方特色，讓在地居民有參與感和認同感，共同肩負起文化遺產保護的責任，才是文化遺產保護的核心價值。歸納兩岸文化遺產保護制度的現況，可發現：

##### 一、參與國際文化遺產保護體系為時勢所趨

臺灣囿於國際政治上的處境，無法成為世界遺產締約國，然在學者專家與主管機關的努力下，除了翻譯國際相關文件外，2005 年修訂頒佈之《文化資產

---

<sup>45</sup> 世界遺產網站，<http://www.what.org.tw/>；檢索日期：2010 年 5 月 23 日。

保存法》也深受國際潮流影響。「世界遺產」登錄工作有許多前瞻性的保存觀念，為使國人保存觀念與國際同步，行政院文建會分別於 2002 及 2009 年邀請學者專家進行臺灣世界遺產潛力點評選相關工作，目前臺灣世界遺產潛力點共計 17 處（18 點）。

大陸方面，由於身為世界遺產締約國之一，在參與世界遺產推動方面也日趨積極，目前登錄世界遺產名錄共 38 項（包括文化遺產 25 項、文化景觀 2 項、自然遺產 7 項、文化與自然複合遺產 4 項），對於其觀光發展與文物保護政策之現代化產生深遠的影響。然近來「世界遺產」的名號對於大陸地區就如同兩面刃，它能提高遺產保存維護的規格，獲得相關國際資源與技術，使得這些文化遺產有更多的加分效果；而世界各地慕名而來的遊客，其頻繁的交流與文化遺產商業化取向，卻容易稀釋、甚至破壞文化遺產本質，如不加以管制，對於文化遺產的威脅不言可喻。

## 二、民眾參與文化遺產詮釋或審定工作均待加強

臺灣因「市民社會」理念的影響，在鼓勵民眾參與文化遺產保護活動之理念已反映在政府政策內容中。而自 2005 年公布《文化資產保存法》之後，行政院文建會於 2007 年曾出版《文化資產實務執行參考手冊》，匯集實際從事文化資產保存工作之相關專業人員之意見，並對照文化資產相關法規，整理出實務工作程序與基準。然而，在民眾參與文化遺產詮釋或審定工作方面，臺灣現行之古蹟分級制度，係以權力分配的方式分為國定、直轄市定及縣市定古蹟，不僅於法律上沒有說明中央與地方認定之差別，在保存與維護方面，亦沒有連貫之系統與思維。另在古蹟保存之目的性規定，我國亦無明確規範，是以產生人民認為有保存必要，但政府卻拖延指定（如樂生療養院案），或多數人認為未達古蹟標準，但卻指定保存（如中正紀念堂列為指定古蹟案），抑或古蹟修復方式之爭議（如景福門黨徽事件）等，均因規範原則不夠明確，甚難避免政治



因素之干擾或主觀詮釋。臺灣於 2005 年修正公布之《文化資產保存法》已改善古蹟修繕規範過嚴所造成之反效果，使保存修復方式更有彈性，也因為許多自發性的民間團體與在地文史工作者的努力，藉由社區的力量推動古蹟保存，凝聚地方集體記憶，讓古蹟成為在地居民生活的一部分，為臺灣的古蹟保存維護厚築基石。然而，在進行古蹟活化與再利用的同時，政府應考慮古蹟的本質與都市結構、居民生活的關係，如果只以單純閒置空間利用的思維，實無法凸顯古蹟之內涵。另外，在文化資產審議委員會之組成方面，由專家學者及機關代表擔任，而文化資產所有人、使用人、管理人及其他利害關係人，得在會議召開時陳述意見，但沒有作成決議的權力。文化資產成立的關鍵在於人民的文化認同與情感投射，審議委員會之專業導向，其職責係在於反映在地人民對於文化資產之認同，抑或「建構」人民對於文化資產之想像，是值得深思之議題。

而中國大陸在文化遺產審定工作方面，係交由各級文物部門負責，人民參與之主動性低，故文化遺產之詮釋爭議性也較低。惟目前中國大陸之不可移動文化遺產管理機制，部分委由民間企業經營，其提高大部分文化遺產景區門票價格之作法，致使公益功能無法發揮；又因未著力於文化遺產之教育功能，使參觀者無法瞭解其真正內涵，如周口店北京猿人遺址，幾乎無講解之告示或手冊（劉世錦，2008：54）等。如文化遺產未從教育紮根工作開始做起，人民實無法參與文化遺產之詮釋或審定工作。

## 貳、法規方面

兩岸同於 1982 年分別制定《文化資產保存法》與《文物保護法》，其立法背景卻大有不同，前者受到 1970 年代全球金融危機與當時臺灣在國際社會惡劣的處境而展開的鄉土運動所影響，民間與政府部門始對於臺灣在地的古蹟進行基礎調查並有系統地制定法規；後者則受到 1966 年至 1978 年文化大革命對於文化遺產迫害的衝擊，1978 年後中國共產黨決定以社會主義現代化建設來實行

改革開放政策，並開始重視文化政策，積極扭轉文革時期文物經歷的浩劫，使文化遺產保護工作走上法制化階段。比較兩岸於文化遺產保護的相關法規後可發現：

### 一、兩岸法規體系之充分性均有不足

由於兩岸文化遺產保護制度起步較晚，法規實施迄今仍有不足之處，臺灣方面，文化遺產交流機制與相關規定尚未整合於《文化資產保存法》，而臺灣以精緻多元文化為文化遺產保護之主要特色，應拓展各類文化遺產保護面向，惟水下文化遺產、工業遺產等政策僅止於初期階段，未有明確之規範。

大陸方面，為保護榮登世界遺產名錄的境內文化遺產，即訂有相關法規，如《中國世界文化遺產監測巡視管理辦法》等，而這也顯示現行之《文物保護法》已無法保護、管理文化遺產，應朝訂定《文化遺產保護法》的方向思考修正現行法規；又大陸地區幅員遼闊且文化遺產質量兼具，管理上已屬不易，其法律文件與政策方案更是繁複龐雜，未見整合措施，導致影響地方政府及相關單位之執行，應通盤檢視現行法規和執行成效，建立更具層次性的法規體系。

### 二、兩岸均應建立文化遺產保護人才證照制度

兩岸均有文化遺產保護專業人才不足的問題，亦積極辦理各項培訓工作。臺灣雖於《文化資產保存法》中第八章規範保護「文化資產保存技術及保存者」，惟目前仍未建立「文化遺產保護人才證照」之法規機制，面對傳統匠師與技藝逐漸凋零，提升文化遺產保護專業化的密度，使相關人才之專業獲得法規保障與社會認同，實為當務之急。而大陸地區在其法規體系中，尚未有文化遺產保護人才訓練制度的規範，致使文化遺產保護的各項環節，如文化遺產鑑定、修復及管理，尚有相當的落差。

## 參、政策方面

文化遺產保護與經濟發展、都市計畫、旅遊觀光等政策有密切相關，需做好全面性、完整性的規劃，文化遺產方能與現代化社會和平共存。在國際潮流的影響下，兩岸文化遺產保護政策之現況為：

### 一、兩岸在文化遺產保護與經濟發展間尚未取得平衡

有形文化遺產的保護與都市計畫、經濟發展的衝突，是許多國家在執行文化遺產政策必經的陣痛階段，如臺灣捷運新莊線工程與樂生療養院、惠來遺址與台中市七期重劃區規劃案等，如何權衡文化資產與都市開發孰輕孰重，是政府部門必須妥善處理的重要問題。中國大陸境內有豐富之文明，目前更是處於經濟建設快速發展之階段，面對市場開放與文化遺產管理維護矛盾之案例，更是近年來專家學者極度重視的議題。

### 二、政策方向均邁向文化遺產保護之思維

2005 年 12 月，中國國務院發出《關於加強文化遺產保護的通知》，確立文化遺產保護的指導思想、總體目標和具體措施，並宣佈自 2006 年起，每年六月的第二個星期六為中國大陸之「文化遺產日」。是項通知除延伸大陸地區慣用的「文物」概念之內涵外，亦揭示文化遺產包括物質文化遺產及非物質文化遺產，以補《文物保護法》之不足，在全面提升大陸地區文化遺產保護之層級具有重要的意義。

臺灣方面，近年來積極進行世界遺產之宣導，鼓勵民眾參與世界遺產保護機制，並於「2010 年國際文化資產日研討會」中以世界遺產為主題，讓民眾了解世界遺產發展趨勢，建立國人對臺灣世界遺產潛力點之保存意識，亦是將原「文化資產」保護工作帶向「文化遺產」保護之證明。

## 第二節 政策建議

面對全球化的趨勢與兩岸交流日趨頻繁，建構更完備的政策制度才能提升我國之文化競爭力。藉由上述研究發現，本論文提出政策建議如下：

### 壹、建立兩岸有形文化遺產交流的平台

由於文化遺產的交流是近期內國際上廣為討論的議題，在全球化的浪潮中，藉由文化遺產進行文化外交，參與國際藝術活動不僅能彰顯各國之文化特色，亦能藉由文化遺產之衍生性商品，帶動文化創意產業發展。就法制面而言，如將文化遺產區分為「可移動的」與「不可移動的」兩個概念，《文化資產保存法》及其施行細則內規範之「可移動」文化資產包含遺物、民俗及有關文物、古物等，然《文化資產保存法》內明訂交流與展覽之規定者僅「古物」一類，且《文化資產保存法施行細則》第三條所定義之「遺物」<sup>46</sup>，亦屬不能再生產且珍貴稀有者，建議參考大陸《文物保護法》訂定文物入出境與交流方式之專章，以茲明確。

而目前兩岸之可移動文化遺產交流，由於中國大陸迄今尚無「司法免扣押之規定」，是以呈現單向交流，意即中國大陸之文物可至臺灣展出，但臺灣無法出借文物之現象。由於臺灣之古物至其他國家展出，均要求該國提出「司法免扣押」之規定，部分國家亦將是項概念訂定於法律規範中，故未來兩岸交流協議中如未進一步規範文物雙向交流，則兩岸政府均需各自調整法規與政策之規定，始有可能進行雙向交流。

---

<sup>46</sup>文化資產保存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、岩石或土壤等與過去人類所生存生態環境有關之遺物。

## 貳、加強專業人才的培訓與經驗傳承

長期以來，臺灣之文化遺產保護缺乏整合性的系統及前瞻性的人才培育制度，導致文化資產管理經營及行政人員、審議人員專業學養不足，維護修復技術、保存科學研究人才也相當匱乏。另外，政府雖陸續推動各項人才培力措施，然國家整體文化素質之提升及文化資產保護觀念之建立，仍須藉由教育之方式向下紮根。另外，應定期辦理實務工作者間之操作經驗與交流研討會，確實掌握我國文化遺產政策執行狀況，建構更完善的執行模式。

相對地，中國大陸亦面臨人才不足之問題，一方面係因資源投入不足且分配不均，一方面是部分技術產生斷層，致使大陸地區雖有豐沛之文化遺產資源，但在保存維護與教育推廣方面之成效，僅有量的增加，在質的方面，仍須積極培育人才，全面提升文化遺產保護品質。

## 參、建議明訂文化遺產之分級系統與審核標準

就臺灣方面而言，建議將不可移動文化遺產按重要性區分，如年代、維護標準之困難程度或維護規格、藝術價值等，按級訂定審核與維護標準，再分層由各級主管機關進行管理。古蹟與歷史建築類在不可移動文化遺產中佔有大部分的比例，《文化資產保存法》將「古蹟」與「歷史建築」定義為「具有歷史、文化價值之建造物」，然而，無論是在文化與歷史之觀點，均無法避免主觀之解釋。尤其在歷史上的重要性來判斷，往往因歷史的詮釋立場而有所不同，而歷史的解釋又無法避免政治立場的影響。是以應將不可移動文化遺產之認定依學術價值、美學、建築學技術、科學保存維護方法等訂定相對客觀之審核機制，避免淪為政爭之工具。

至於中國大陸方面，雖於《文物保護法》中規訂依文物之「歷史、藝術、科學價值」定級，惟並無相關子法訂定細項之審定標準，又以第六批全國重點文物

保護單位名單公布為例，係由國家文物局公開說明選定文物保護單位名單之理由、標準與原則，未有明確之審核機制或規定。為使各地方政府充分瞭解文物保護單位之重要性，建議須明訂審核標準與審核人員參與機制，俾使政策更為完備。

#### 肆、加強文化遺產與文化創意產業之結合

近年來國際間有「藝術產業化」的趨勢和風潮，「文化創意產業」也成為我國六大新興產業之一。既為產業，「產值」則是最重要的評估指標，於《文化創意發展法》內容中，可以發現文化創意之範疇多在於設計、工藝美術等「具像藝術」之商品化，雖可提升民眾之美學感知，然對於真正充實文化內涵之功能實為有限。2004年「布拉憲章」（Burra charter）曾提到：「詮釋意謂著展現一個地方文化重大意義的所有方式」另補充：「詮釋可能是結合的各種組構物的一種處理方式，...它可以是透過展覽、事件、出版品、藝術作品或是其他形式的呈現，而且是不受地方限制的。」是以，倘若將文化資產的內涵或元素，利用文本的方式呈現，同樣的觀光地點，文化觀光者所凝視的對象、所經歷的空間將有所不同，讀者與遊客將更能體會其蘊含之文化能量，不僅帶動文化觀光，亦可藉由文字創作，發展另一種形式之文化創意產業。

#### 伍、後續研究

由於文化遺產涉及的面向非常廣泛，在有形文化遺產方面，兩岸雖已意識到「工業遺產」之重要性，亦已採取相關保護措施，惟於法規制度、評估審核機制等均未建立，係可進一步研究之議題。又在其他類型之文化遺產，如無形文化遺產、水下遺產等，均可參考其他國家相關案例，進行後續研究。

## 參考文獻

### 一、中文書目

#### (一) 專書

尹章義、尹章華、尹章中（2005），《文化資產保存法概論》，台北：文笙書局。

尹章義、楊祖珺（1994），《大陸文化資產（文物）之行政體制及相關法令之調查報告》，台北：行政院文化建設委員會。

方李莉（2008），《遺產—實踐與經驗》1至3冊，中國雲南：雲南教育。

李惠宗（2007），《中華民國憲法概要—憲法生活的新思維》，初版，臺北：元照。

行政院文化建設委員會（2007），《文化資產實務執行參考手冊 1-4》，台北：行政院文化建設委員會。

李曉東（2002），《文物保存法概論》，中國北京：學苑。

吳定（1998），《公共政策辭典》，台北：五南。

徐嵩齡、張曉明、章見剛（2003），《文化遺產的保護與經營—中國實踐與理論發展》，中國北京：社會科學文獻。

財團法人海峽交流基金會（2003），《兩岸文物交流學術研討會論文集》，台北：財團法人海峽交流基金會。

國立文化資產保存研究中心籌備處（2007），《2006 文化資產文化保存政策國際研討會論文集》，台南：國立文化資產保存研究中心籌備處。

國家文物局（2008），《中國文物事業改革開放三十年》，中國北京：文物。

國家文物局（2009），《中國文物事業 60 年》，中國北京：文物。

傅朝卿譯（2002），《國際歷史保存及古蹟維護：憲章、宣言、決議文、建議文》，  
台南：台灣建築與文化資產出版。

單霽翔（2006），《城市化發展與文化遺產保護》，中國天津：天津大學。

單霽翔（2008），《從“文物保護”走向“文化遺產保護”》，中國天津：天津大學。

劉世錦編（2008），《中國文化遺產事業發展報告 2008》，中國北京：社會科學文獻。

劉世錦編（2009），《中國文化遺產事業發展報告 2009》，中國北京：社會科學文獻。

Aplin, Graeme（2005），《文化遺產》，劉藍玉譯，台北：五觀藝術管理。

Tomlinson, John（2001），《全球化與文化》，鄭榮元、陳慧慈譯，台北：韋伯文化。

Peters, B. Guy（2003），《比較政治的理論與方法》，陳永芳譯，台北：韋伯文化。

## （二）期刊論文

何傳坤（2003），〈考古遺址的文化權爭議〉，收於《博物館學季刊》第 17 卷第 3 期，頁 53-58。

林崇熙（2007），〈文化資產詮釋的政治性格與公共論壇化〉，收於《文化資產保存學刊》第 1 卷第 1 期，頁 64-76。

夏鑄九（1998），〈台灣古蹟保存：一個批判性的回顧〉，收於《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》第 9 期，頁 1-9。

張金玲（2010），〈文化遺產管理中的價值、主題與利益的悖離與協調—非營利制度看圓明園「園中園」門票問題〉，收於《四川師範大學學報（社會科學版）》第 37 卷第 3 期，頁 127-131。

許肇源、連哲民、黃柏璋（2008），〈從新莊樂生療養院事件看台灣都市文化資產保存機制之缺失〉，收於《都市與計劃》第 35 卷第 3 期，頁 269-289。



傅朝卿（2008），〈由土耳其世界文化遺產的經營管理談起〉，《世界遺產》，春季號 01，2008 年 3 月，頁 4-7。

榮芳杰（2009），〈「世界文化遺產的監測機制對文化遺產經營管理的影響與啓示」〉，《中華民國建築學會「建築學報」》，第 67 期，2009 年 3 月，頁 57-80。

### （三）研討會論文

江韶瑩（2009），〈非物質文化遺產保護利用與文化產業發展〉，收於《第一屆兩岸非物質文化遺產論壇論文集》，台中：行政院文建會文化資產管理處籌備處。

徐政夫（1993），〈海峽兩岸文物交流的現況與展望〉，收於《兩岸文物交流學術研討會論文集》，台北：海峽交流基金會。

袁南征（2006），〈文物藏品定級綜述〉，收於《古物普查分級國際研討會論文集》，台南：國立文化資產保存研究中心籌備處。

陳國寧（2006），〈文化資產保存法「古物」章的修訂與分級之執行〉，收於《古物普查分級國際研討會論文集》，台南：國立文化資產保存研究中心籌備處。

劉克成（2007），〈中國 20 世紀近現代文化遺產現狀及其保護〉，收於《文化遺產保護科技發展國際研討會論文集—中國文物研究所成立七十周年紀念》，中國北京：科學。

### （四）學術論文

李惠圓（2003），《台灣文化資產保存的法律分析—以私有文化建築保存為核心》，國立成功大學法律學研究所碩士論文。

林華苑（2002）《古蹟保存政策與再利用策略之研究》，台北：國立政治大學地政學系碩士論文。

張奇禎（2004），《文化資產所有權歸屬與返還請求—以國際及兩岸法制為中心》，  
基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

榮芳杰（2008），《文化遺產管理之常道：一個管理動態變化的維護觀點》，台南：  
成功大學建築學系博士論文。

## （五）其他

王以靜（2007），《台南市政府—日本財團法人松浦史料博物館「國姓爺足跡文物  
特展」卸展歸還文物暨拜會日本相關單位》，台南市政府出國報告。

## 二、英文書目

Hilary, D. C. and Lee, Y. S.(2007). *Cultural heritage management in  
China : preserving the cities of the Pearl River Delta*. London ;  
New York : Routledge.

King, Thomas F.(2004). *Cultural resource laws and practice : an  
introductory guide*. Walnut Creek, Calif. : AltaMira Press.

Peacock, A. and Rizzo, I.(2008). *The heritage game : economics, policy,  
and practice*. Oxford ; New York : Oxford University Press.

Pendlebury, J. R.(2009) . *Conservation in the age of consensus*. London ;  
New York : Routledge.

Pickard, R.(2001). *Policy and law in Heritage Conservation*. London: E &  
FN Spon.

### 三、網際網路

行政院文化建設委員會 <http://www.cca.gov.tw/main.do?method=find&checkIn=1>

中華人民共和國文化部 <http://www.ccnt.gov.cn/>

中華人民共和國國家文物局 <http://www.sach.gov.cn/>

行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處 <http://www.hach.gov.tw/>

World Heritage <http://whc.unesco.org/en/guidelines>

