

議題研析

一、題目：文化資產影響評估制度淺析

二、議題所涉法規

文化資產保存法

三、背景說明（緣起）

據報載¹，某地方政府辦理道路新建工程，因附近有距今 3,000 年以上、屬紅毛港文化類型之「店子窩遺址」，因此，將辦理遺址監看，後續施工倘發現相關文化資產，將請廠商依文化資產保存法（下稱文資法）規定辦理。

四、問題爭點

文化資產之保存、維護、宣揚及權利之轉移等，文資法雖已有相關規範，惟該文化資產與週遭開發行為間相互之影響，我國係採取被動式審議模式，然國際間有針對文化資產進行影響評估之機制²，爰簡介該制度，以供我國法制之參考。

五、探討研析

（一）世界遺產影響評估指引及工具

有鑑於世界遺產面臨週遭開發壓力之威脅與日俱增，聯合國教育科學文化組織（United Nations Educational, Scientific and

¹ 彭健禮，周邊曾挖出 3000 年遺址 拱天宮南側聯絡道開闢辦理遺址監看，自由時報，114 年 4 月 6 日。

² 金門日報社論，導入國際趨勢建立文化資產影響評估機制的重要性，114 年 3 月 15 日，網址：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1273/575705>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 14 日。

Cultural Organization, UNESCO)、國際文化遺產保存研究中心 (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, ICCROM)、國際文化紀念物與歷史場所委員會 (International Council on Monuments and Sites, ICOMOS), 及國際自然保護聯盟 (International Union for Conservation of Nature, IUCN) 於 2022 年共同出版「世界遺產影響評估指引及工具」(Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage context), 以期於決定開發計畫前, 有一套完整方式評估其可能造成之影響, 防止世界遺產遭受破壞, 並尋求具永續性之替代方案³。該指引建議依照下列程序辦理影響評估:

1. 檢視辦理影響評估之必要性 (Screening)⁴: 包括檢視規劃中之開發行為 (proposed action) 之類型、規模、特性、對週遭環境之敏感程度及可能產生之影響類型。倘若該世界遺產具有國際重要性, 則不論該開發行為之規模, 皆應辦理影響評估; 又針對一連串小規模之開發行為, 亦應將其可能造成之間接、累積的影響納入考量。
2. 設定評估工作之範圍 (Scoping)⁵: 透過與權利人、當地社區和主要利害關係人協商決定進行該項評估應蒐集之重要資料、預期之重大影響、該評估應涵蓋之地理區域與時間⁶ (time period) 及可能之替代方案。
3. 基準評估 (Baseline Assessment)⁷: 以該世界遺產之現況為基準, 推估開發行為進行與否對該世界遺產可能產生之變化, 除為進行該項評估所需蒐集現行資料外, 可能尚須進行額外之研究, 及了解

³ ICCROM, Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, available at : <https://www.iccrom.org/publication/guidance-and-toolkit-impact-assessment-world-heritage-context>, last visited : April 14, 2025.

⁴ UNESCO、ICCROM、ICOMOS、IUCN, Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, 2022, p.32.

⁵ UNESCO、ICCROM、ICOMOS、IUCN, *supra* note 4, p.34.

⁶ 例如可能涉及野生動物遷徙或其他季節性活動, 如農業活動或儀式等。

⁷ UNESCO、ICCROM、ICOMOS、IUCN, *supra* note 4, p.36.

相關法制及管理系統。

4. 了解規劃中之開發行為及替代方案（The Proposed Action and Alternatives）⁸：開發行為部分應包括各階段之工作項目及輔助該開發行為之設施，如開闢之連通道、架設之供電線路等，皆應納入評估；替代方案部分，應徵詢當地居民、社區、利害關係人意見，及早規劃具有技術上及經濟上可行性之數個方案，經過評估、比較後，說明較佳方案之選擇。
5. 識別並預測可能之影響（Identifying and Predicting Impacts）⁹：識別影響時，應將該世界遺產之保存價值、規劃中之開發行為及替代方案等皆納入考量，並包括生物、社會、文化、經濟、健康等各層面之正面及負面影響；識別出可能之影響後，可透過量化分析、專業意見及案例研究等方式預測影響之程度及可能性。
6. 影響評價（Evaluating Impacts）¹⁰：此階段主要在於評斷開發行為可能造成之負面影響是否重大且無法接受，亦可透過量化分析、專業意見及案例研究等方式協助判斷。
7. 緩和負面影響與促進正面影響（Mitigation and Enhancement）¹¹：透過緩和措施及修正開發規劃以避免（例如去除開發行為中最可能造成負面影響之部分）或減少（例如開發行為採用不同之技術進行）負面影響；開發行為亦可透過提供當地居民工作機會、提供當地所需之健康、教育等設施或協助回復受污染之土地等措施促進正面影響。

依上開程序進行影響評估後，應作成影響評估報告，進行決策並持續追蹤，倘若開發行為經批准、推動，則應建立長期之追蹤、監測

⁸ UNESCO、ICCROM、ICOMOS、IUCN, *supra* note 4, p.38-40.

⁹ UNESCO、ICCROM、ICOMOS、IUCN, *supra* note 4, p.40-43.

¹⁰ UNESCO、ICCROM、ICOMOS、IUCN, *supra* note 4, p.44.

¹¹ UNESCO、ICCROM、ICOMOS、IUCN, *supra* note 4, p.45-46.

機制，確保相關緩解措施得以具體落實，該世界遺產獲得妥善保護及永續發展¹²。

（二）比較法之借鏡及修法建議

UNESCO 等機構共同出版之「世界遺產影響評估指引及工具」，係針對「世界遺產」周邊規劃之開發行為可能造成之影響進行評估。我國之重大開發行為，雖有須進行環境影響評估之規定¹³，惟觀察其評估項目與程序，並未特別針對文化遺產之影響層面進行通盤考量；而文資法第 33 條至第 35 條、第 57 條及第 58 條等條文，雖有關於政府機關策定重大營建工程計畫，不得妨礙文化資產之保存及維護，並應先調查工程地區有無相關文化資產，如有發現，則應待主管機關進行審查；營建工程或其他開發行為進行中，倘發見相關文化資產時，應即停止工程或開發行為之進行，等待主管機關處理等規定，惟尚欠缺針對開發計畫涉及文化資產之完整影響評估機制，建議主管機關參考上開「世界遺產影響評估指引及工具」，研議於文資法增訂文化資產影響評估機制之可行性。

撰稿人：陳育靖

¹² UNESCO、ICCROM、ICOMOS、IUCN, *supra* note 4, p.48-52.

¹³ 環境影響評估法第 5 條。