

議題研析

一、題目：文化資產保存財務規劃問題研析

二、議題所涉法規

文化資產保存法、文化資產保存法施行細則

三、背景說明（緣起）

據報載，臺北高等行政法院近 5 年審結「文資身分認定」行政訴訟案件共 16 件，行政機關敗訴的案件就高達 10 件，其中又有 8 件行政法院係以文化資產審議會（以下簡稱審議會）「財務規劃」不足為由而判行政機關敗訴，讓文化資產保存難度提升，並成為近年文資界最關注的議題¹。

四、問題爭點

現行文化資產保存法（以下簡稱文資法）施行細則第 14 條第 3 項規定：「前項評估應包括『未來保存管理維護』、指定登錄範圍之影響。」並未如同 106 年 7 月 27 日修正前同細則第 7 條之 1 定有「財務規劃」等文字，導致實務上常就主管機關交付審議會審議所附具之評估報告，其內容是否須包含該文化資產未來保存管理維護之財務規劃而衍生爭議。

五、探討研析

（一）文化資產價值評估規定之修正理由

¹ 翁靖祐，文資保存之爭 1》文化局處 5 年 10 敗！文資保衛戰失利 關鍵在「財務規劃」，自由時報電子報，115 年 5 月 17 日，網址：<https://art.ltn.com.tw/article/breakingnews/5439637>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 9 日。

106 年 7 月 27 日修正前文資法施行細則第 7 條之 1 規定：「主管機關依本法規定進行文化資產指定、登錄之審議時，應依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、文化、藝術、科學、自然等價值，及**未來管理維護財務規劃**、指定登錄範圍之影響進行評估。」此一規定為 104 年 8 月 31 日所增訂，其理由為當時文資法並無明定各類文化資產指定、登錄前，應有事先之評估機制，顯有未妥，為使文化資產之指定、登錄程序更為完善，並有助於未來文化資產之管理維護工作²，故予增訂。

前開規定嗣經主管機關於 106 年 7 月 27 日修正為同細則第 14 條：「……（第 2 項）主管機關將文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及保存者登錄、認定之個案交付審議會審議前，應依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行評估。（第 3 項）前項屬古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀及自然地景類別者，應評估**未來保存管理維護**、指定登錄範圍之影響。」當時修正理由以有關未來管理維護之**財務規劃**、指定登錄範圍之影響評估，並不適用於各類別文化資產，爰新增第 3 項，明定須進行未來保存管理維護、指定登錄範圍影響評估之文化資產類別³。

現行規定於 111 年 1 月 28 日修正發布，該次修正為使主管機關製作評估報告時有所依循，並減少外界疑慮，爰於第 2 項增訂主管機關應依評估結果作成報告，內容應包括專案小組成員、個案基本資料說明、相關會議紀錄、文化資產價值評估內容及評估結果等各細項，惟因該條僅作原則性、共通性之規定，有關評估報告之各細項內容，自得由主管機關依個案特性及實際需要填載⁴。

² 參照文化部 104 年 8 月 31 日文授資局綜字第 10430076501 號令、行政院農業委員會農林務字第 1041701201 號令會銜增訂發布文資法施行細則第 7 條之 1 條文對照表說明。

³ 參照文化部 106 年 7 月 27 日文授資局綜字第 10630078113 號令、行政院農業委員會農林務字第 1061701666 號令會銜修正發布文資法施行細則條文對照表之第 14 條說明。

⁴ 參照文化部 111 年 1 月 28 日文授資局綜字第 11130006591 號令、行政院農業委員會農林務字第

（二）文資法施行細則第 14 條第 3 項所定評估「未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響」，其內容須否包含財務規劃

文資法施行細則第 14 條第 3 項雖規定前項評估應包括「未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響」，而未如同 106 年 7 月 27 日修正前定有「財務規劃」等文字，對於專案小組所作成提供審議會進行文化資產指定、登錄審議時參酌之評估報告，其內容須否包含財務規劃之評估乙節，文化部曾函釋⁵指出，「財務規劃」與該審查標的是否具歷史、藝術、科學等價值尚無直接關聯，且為免於指定、登錄時因考量後續財務規劃而就具文化資產價值者不予以指定、登錄，106 年修正發布條文爰將「財務規劃」等字刪除。主管機關從而援引前開函釋作為文化資產評估報告尚無需考量財務規劃之依據。

然而，前開函釋意見並未為行政院所採納。司法實務見解⁶認為，文資法施行細則第 14 條雖歷經數次修正，但只是針對文化資產項目而異其評估內容，反而是從原本僅須評估「未來保存管理維護財務規劃」，擴及於「未來保存管理維護」的全面性評估，修正後的文義涵蓋範圍，反較修正前更為廣泛、周延。不論是從文義解釋、歷史解釋，均無從得出文資法施行細則第 14 條第 3 項有意使主管機關審議會審議時，可以不用審酌未來保存管理維護的「財務規劃」此一因素。是以，專案小組進行未來保存管理維護、指定登錄範圍影響評估，乃至後續審議會進行審議時，自仍應評估、審酌登錄文化資產未來保存管理維護的「財務規劃」，始屬適法。

（三）建議改進方向

有論者認為現行法規對於財務規劃之規範不夠明確，導致地方政府、法院經常無所適從，建議文化部應就此訂定明確規範。又目前各

1101702722 號令、海洋委員會海科文字第 1110000480 號令會銜修正發布文資法施行細則條文對照表之第 14 條說明。

⁵ 參照文化部 108 年 7 月 4 日文授資局綜字第 1083007154 號函。

⁶ 最高行政法院 113 年度上字第 165 號行政判決。

主管機關所組成之審議會，委員專業多聚焦於文化資產的「價值論述」而非「財務規劃」，若要求審議會委員去落實財務規劃，依現行制度恐是力有未逮。另有專家指出，若要審議會進行嚴謹的財務規劃，建議文化部導入估價師等具備相關專業人員協助評估⁷。至於「未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響」評估該如何進行，司法實務見解⁸認為，應視文化資產之種類、狀態、保存之目的、方法，決定應為評估之細項。以歷史建築登錄為例，至少應包括文化資產之價值估算、維護管理之財務預算及所坐落土地面積大小肇致價值減損之預估；如有移地保存之選項時，尚應評估移地技術之可能及其費用，方足供衡量判斷，此一見解亦值納入參酌。

查文資法中央主管機關業依據該法第 17 條第 5 項、第 18 條第 5 項及第 19 條第 4 項規定之授權，分別訂有「古蹟指定及廢止審查辦法」、「歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法」及「聚落建築群登錄廢止審查及輔助辦法」等法規命令，定明古蹟指定與歷史建築、紀念建築及聚落建築群登錄基準、廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他應遵行事項。鑒於近來司法實務見解咸認文資法施行細則中所稱「未來保存管理維護」之評估係包含「財務規劃」在內，為使主管機關辦理文化資產指定、登錄、審議相關程序有所依循，宜建請中央主管機關蒐集各直轄市、縣（市）實際案例及處理經驗，研議將文化資產未來保存管理維護及其財務規劃之評估內容及實施方式，明確規範於文資法施行細則或前開辦法，以利實務作業並完備法制。

撰稿人：黃嘉文

⁷ 翁靖祐，文資保存之爭 3》行政訴訟頻吞敗！學者批法規不夠明確 籲文化部訂定標準，自由時報電子報，115 年 5 月 17 日，網址：<https://art.ltn.com.tw/article/breakingnews/5439645>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 9 日。

⁸ 最高行政法院 111 年度上字第 744 號行政判決。