

【專題報導】

中央機關代行處理文化資產保存初探 — 以古蹟、歷史建築為例

A Preliminary Study on the Preservation of Cultural Heritage by the Central Government's Agent—Take the Historical Site, the Historical Construction as An Example

廖寄萍 Liao, Chi-pingⁱ

■ 摘要

隨著國內文化資產保存意識的高漲，公民團體對文化資產保存的關注也越加密集，並對於許多地方主管機關所作成之不保存或不具價值之行政處分，認為地方主管機關有不作為或違法作為而要求中央主管機關代行處理之訴求；惟中央政府代行處理涉及對地方政府執行權責之干預，雖在行政處理程序上有保障地方政府陳述或申辯之權利，然以地方政府立場而言，中央政府代行處理是一種宣告地方政府失能而為之強烈侵犯地方執行權的手段，容易因見解歧異而造成中央與地方之間的衝突與對立；本文嘗試探討我國有關文資保存爭議案件中，涉及訴求中央代行處理古蹟、歷史建築類別保存之案例，探討中央機關以監督立場代行處理之要件，並提出可能的建議。

關鍵詞：代行處理、文化資產、保存

ⁱ 文化部文化資產局研究助理（通訊作者 / ch0301@boch.gov.tw）

收件日期：2020/2/3；接受日期：2020/5/8

■ Abstract

With rising domestic awareness of the importance of preserving cultural assets, civic groups in Taiwan have become more concerned about the administrative decisions made by many local authorities. They fear that important cultural assets are not preserved or that structures of no value are unnecessarily preserved. They think that the local authorities have done something wrong or illegal. The central competent authority is required to act on behalf of these claims. However, action on behalf of the government involves the intervention of the local government's executive powers and responsibilities. Although the administrative process guarantees the local government certain autonomy, from the standpoint of the local government, the central government can potentially violate local executive rights. This situation can easily cause confrontation between the central and local governments due to differences in opinions. This study involves cases of appeals to the central government to deal with the preservation of historical monuments and historical buildings, discussing the requirements for central government agencies to act on behalf of the supervisory position, and proposes possible ways forward.

Keywords: Central Planning Authority, Cultural Heritage, Preservation

ⁱ Research Assistant, Bureau of Cultural Heritage, Ministry of Culture (Corresponding Author / ch0301@boch.gov.tw)
Received Date: 2020/2/3; Accepted Date: 2020/5/8

一、前言

隨著國內文化資產保存意識的高漲，公民團體對文化資產保存的關注也越加密集，並對於許多地方主管機關所作成之不保存或不具價值之行政處分，認為地方主管機關有不作為或違法作為而要求中央主管機關代行處理之訴求；惟中央政府代行處理涉及對地方政府執行權責之干預，雖在行政處理程序上有保障地方政府陳述或申辯之權利，然以地方政府立場而言，中央政府代行處理是一種宣告地方政府失能而為之強烈侵犯地方執行權的手段，容易因見解歧異而造成中央與地方之間的衝突與對立；本文論述嘗試探討我國有關文資保存爭議案件中，涉及訴求中央代行處理古蹟、歷史建築類別保存之案例，探討中央機關以監督立場代行處理之要件，並提出可能的建議。

二、我國有關中央代行處理規定

依據我國《地方制度法》第 76 條規定，代行處理係直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之地方自治團體對於應履行之法定義務，依法應作為而不作為，怠於行使而致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，得由行政院、中央各該主管機關代行法定義務之強烈的監督措施與作為。在文化資產保存上，素有文化憲法之稱的《文化基本法》，以及《文化資產保存法》、《暫定古蹟條件及程序辦法》，對於地方政府有違法或怠於履行義務時，賦予中央政府依法介入或代行之相關規定。

（一）《地方制度法》第 76 條

《地方制度法》第 76 條第 1 項：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙

地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」規範行政院、中央各該主管機關「得」代行處理的要件，是地方自治團體依法應作為而不作為，並致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作時；情況急迫時得逕予代行。

《地方制度法》第 76 條第 3 項：「行政院、中央各該主管機關、縣政府決定代行處理前，應函知被代行處理之機關及該自治團體相關機關，經權責機關通知代行處理後，該事項即轉移至代行處理機關，直至代行處理完竣。」規範代行處理前應盡通知義務，代行處理機關的責任應至代行處理事項完竣。

《地方制度法》第 76 條第 2 項：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對前項處分如認為窒礙難行時，應於期限屆滿前提出申訴。行政院、中央各該主管機關、縣政府得審酌事實變更或撤銷原處分。」及第 5 項：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。」賦予地方自治團體提出申訴及行政救濟之權利。

（二）《文化基本法》第 9 條

《文化基本法》第 9 條第 3 項：「中央政府對地方政府文化保存義務之履行，有監督義務；地方政府違反法律規定或怠於履行義務時，中央政府應依法律介入或代行之。」其文義上的中央政府包含中央主管機關，地方政府包含直轄市與縣市政府，爰當直轄市與縣市政府等地方政府組織違法或怠於履行義務時，此

法規範了行政院、中央主管機關等中央政府組織「應」依法介入或代行的要件。

(三)《文化資產保存法》第 110 條

《文化資產保存法》第 110 條：「直轄市、縣（市）主管機關依本法應作為而不作為，致危害文化資產保存時，得由行政院、中央主管機關命其於一定期限內為之；屆期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」規範行政院、中央主管機關「得」代行處理的要件，是直轄市、縣市主管機關應作為而不作為致危害文化資產保存，通知限期改善仍不作為者，情況急迫時得逕予代行。

(四)《暫定古蹟條件及程序辦法》

《暫定古蹟條件及程序辦法》第 8 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關未於本法第二十條第三項所定期限內完成古蹟指定或歷史建築、紀念建築、聚落建築群登錄之審議程序者，行政院、中央主管機關得依本法第一百十條規定，逕予代行處理。」規範行政院、中央主管機關「得」代行暫定古蹟要件，係直轄市、縣市主管機關未依《文化資產保存法》第 20 條第 3 項規定期限（暫定古蹟其審議期間以六個月為限；必要時得延長一次）完成指定或登錄程序。

《暫定古蹟條件及程序辦法》第 8 條第 2 項：「前項代行處理程序依本法第十七條至第十九條規定辦理。」規範行政院、中央主管機關代行暫定古蹟之程序。

(五) 小結

文化資產保存有其社會公益性質，綜合我國代行處理之規定，在直轄市政

府所轄文化資產保存有危害之虞時，由行政院代行處理，縣市政府所轄之文化資產保存有危害之虞時，由中央文化主管機關代行處理之要如下。

1. 一般代行處理

- (1) 直轄市、縣市主管機關依法應作為而不作為。
- (2) 因其不作為致嚴重危害公益／文化資產保存。
- (3) 性質上適於代行處理。
- (4) 代行處理前應先通知限期為之，屆期仍不作為者。

2. 即時逕予代行處理

- (1) 直轄市、縣市主管機關依法應作為而不作為。
- (2) 因其不作為致嚴重危害公益／文化資產保存。
- (3) 情況急迫。

在符合上開要件下，行政院、中央主管機關始得代行處理文化資產保存，值得注意的是，《地方制度法》、《文化資產保存法》以及《暫定古蹟條件及程序辦法》對於代行的規定均為「得」代行處理，此說明前述各項法規在中央政府代行處理的立場上，並非強制性之義務，賦予了行政院及中央主管機關有選擇作為或不作為之自由；然而《文化基本法》對於代行的規定，則為「應」依法律介入或代行之，在中央政府代行處理的立場上，屬中央政府之強制性義務。倘有古蹟、歷史建築類別保存案例依據《文化基本法》第 9 條第 3 項規定，「應依法律」

啟動介入或代行政程序，則應回歸專責法律之規範，即《文化資產保存法》第 110 條或《暫定古蹟條件及程序辦法》第 8 條之「得」代行處理，由強制性義務變成非強制性義務，在立場上恐有所矛盾，提供中央主管機關思考《文化資產保存法》第 110 條或《暫定古蹟條件及程序辦法》第 8 條修法之必要性。

另外值得思考與討論的爭點，是「情況急迫得逕予代行處理」中，所謂的情況危急係屬一種不確定的法律概念，當法律涉及不確定法律概念時，中央與地方之間容易產生見解歧異；又，行政院、中央主管機關非司法裁判機關，倘以行政法制及監督指導的立場，對於直轄市、縣市政府執行過程作出「應作為而不作為」或者「違法作為」等判斷，容易造成中央與地方認知上的爭議、衝突或對立。

三、中央代行處理文化資產保存事項之性質

國家對於地方自治團體之監督，在密度上分為合法性監督與合目的性監督，一般而言，上級機關對自治事項作合法性監督，對委辦事項作適當性（合目的性）監督（林文清、羅際芳，2007：79-80）；又以司法院釋字第 498 號解釋（1999）：「……地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關……中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重……」說明中央政府對於地方自治團體辦理自治事項時，

僅能為合法性監督，當地方自治團體辦理自治事項作出行政處分後，倘中央政府認為該行政處分「有違法」時，始可依據《地方制度法》第 75 條或相關法源（各性質所屬之專責法）命其撤銷、變更、廢止或停止其執行，倘屬適法，則中央政府無權干預；另以司法院釋字第 553 號解釋（2002）：「……地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似……後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更……」說明中央政府對於地方自治團體辦理委辦事項時，可以作適法性（合法性）監督，亦得作適當性（合目的性）監督，不僅可監督其是否適法，亦可監督其是否適當，當地方自治團體辦理委辦事項作出行政處分後，倘中央政府認為該行政處分「有違法」或「適法但有不當」時，始可依據《地方制度法》第 75 條或相關法源（各性質所屬之專責法）命其撤銷、變更、廢止或停止其執行。

又，依《憲法》第 108 條第 1 項第 20 款規定：「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。」可知，立憲原意將文化資產保存事項歸屬由中央立法並且執行，或交由地方自治團體執行之委辦事項，基此，若中央主管機關委由地方自治團體執行文化資產保存事項，地方自治團體須依法律、

中央主管機關所訂之法規或規章規定，在中央主管機關指揮監督之下執行中央主管機關交付辦理之事務，並負行政執行責任（薛琴、羅傳賢、江榮祥、張朝博，2013：21）。然依據《地方制度法》第18條：「下列各款為直轄市自治事項：……四、關於教育文化及體育事項如下：……（四）直轄市文化資產保存。……」及《地方制度法》第19條：「下列各款為縣（市）自治事項：……四、關於教育文化及體育事項如下：……（四）縣（市）文化資產保存……」又明確規範文化資產保存事項為直轄市及縣（市）政府之自治事項。

再者，依《文化資產保存法》第4條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。但自然地景及自然紀念物之中央主管機關為行政院農業委員會（以下簡稱農委會）。」文化資產保存管轄權係屬多層次之權限分配；又，依據《文化資產保存法》第6條第1項規定：「主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，進行審議」、《文化資產保存法》第17條第1項規定：「古蹟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。直轄市定、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查」、《文化資產保存法》第18條第1項規定：「歷史建築、紀念建築由直轄市、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」、《古蹟指定及廢止審查辦法》以及《歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法》等規定，明確直轄市、縣市政府依法定程序辦理直轄市定、縣市定古蹟審查指

定以及歷史建築審查登錄之行政處分，係為地方政府之自治事項；《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、研究、人才培育及加值運用工作，得設專責機構；其組織另以法律或自治法規定之」，直轄市、縣市之文化主管機關在推動文化資產保存事項上亦屬地方自治事項。然，《文化資產保存法》第7條：「文化資產之調查、保存、定期巡查及管理維護事項，主管機關得委任所屬機關（構），或委託其他機關（構）、文化資產研究相關之民間團體或個人辦理；中央主管機關並得委辦直轄市、縣（市）主管機關辦理」，中央主管機關委託地方主管機關辦理文資保存事項，又屬委辦事項。

自治事項與委辦事項為《地方制度法》建構之法律概念，由上述綜理發現，地方政府辦理文化資產保存似同時擁有地方自治與委辦事項的性質，有學理曾論述，我國地方自治制度之缺失，在於自治事項／委辦事項劃分不清，《地方制度法》固然規定有「撤銷廢止」乃至「代行處理」之制度，但上級監督機關行使時必須審慎為之，以免引起地方政府個別或整體之反彈，反而有害國家社會之安定（黃錦堂，2000：312）；以本文探討之「代行處理文化資產保存事項」而言，中央與地方在文化資產保存權限上的劃分，有學理認為，按《地方制度法》第76條規定，代行處理之標的限於「地方自治團體依法應作為而不作為，而適於代行處理者」，適於代行處理之標的一般認為限於委辦事項，是否及於自治事項則有疑義（薛琴等人，2013：24），此說明「代行處理」事項一般多屬委辦事項，然因各專責法源界定不清，可能也有及於自治事項之疑

慮；因此，亦有學理認為文化資產保存並非截然二分為地方自治事項或委辦事項，地方自治團體在執行文化資產保存上，部分屬自治事項、部分為受委辦事項（李宛臻，2019：46）。本論述認為，現行文化資產保存的實際情形，從《憲法》、《地方制度法》、《文化資產保存法》及相關子法對文資保存事項之規定與權責界定觀之，是兼具地方自治與委辦事項的性質，因此中央代行處理文化資產保存應可謂對地方政府採取的「兼具合法性與合目的性監督」的干預手段。

又，中央與地方在文化資產保存權限上的劃分，除前述的自治事項、委辦事項以外，尚有司法院大法官釋字第 550 號解釋肯認之「協力義務事項」（李宛臻，2019：40），其「協力義務事項」之概念，恰與《文化基本法》第 22 條第 1 項：「全國性文化事務，由文化部統籌規劃，中央政府各機關應共同推動。中央政府與地方政府應協力文化治理，其應協力辦理事項得締結契約，合力推動。」明文闡述文資保存為中央與地方政府協力推動事項之立意相符合，在「協力推動文資保存」上，建議應確實賦予地方自治團體在文化資產保存事項上享有一定程度之自治權限，而非由中央政府專權主導；由地方自治團體主導，依地方特色及歷史記憶發展在地文化及保存，中央政府則立於協助地位，透過地方自治團體自主、規劃與實踐文化資產保存事項，有發揚在地文化及減輕中央政府負擔之優點（李宛臻，2019：57）。以上學理論據可供中央主管機關執行文化資產保存實務上之參考。

四、訴求中央代行文化資產保存案例探討

近年來因網路通訊發達，涉及文化資產保存爭議並訴求由中央代行處理案例日益增多，本文以近年來時事報導文資保存爭議案件涉及訴求由中央代行處理之案例進行探討。

（一）嘉義郡役所（舊市府大樓）逕列為暫定古蹟

1. 案例經過

本案起因於嘉義市政府預定拆除舊市府大樓並於該基地新建該府北棟辦公大樓，然舊市府大樓係日治時期興建之「嘉義郡役所」建築，是嘉義市日治時期發展象徵，故地方文史工作者多次陳情期望能予以保留並指定為古蹟，嘉義市政府續於 2005 年召開古蹟評鑑會議，決議為「暫不予指定」，地方文史團體對該決議多次陳請中央主管機關（當時為行政院文化建設委員會，以下簡稱文建會，今改制為文化部）依據《文化資產保存法》介入處理（余雪蘭，2009）。

經查閱中央主管機關歸檔之相關文卷資料，當時文建會考量文化資產保存應秉持審慎態度，認為嘉義市政府於 2005 年召開之古蹟評鑑會議決議並不生該建築指定古蹟之法律效力，亦未明確審認確定嘉義郡役所之文化資產價值，無法釐清該建築後續保存作為，故於 2006–2008 年間多次行文嘉義市政府，請該府依《文化資產保存法》相關規定辦理該建築物之文化價值評估，惟該府未辦理相關的文資價值評估措施；2009 年文建會文化資產總管理處籌備處（今文化部文化資產局）訪視瞭解嘉義郡役所情形後，建議嘉義市政府儘

速召開文化資產審議委員會，惟該府仍維持 2005 年古蹟評鑑會議「暫不予指定」之決議，未再進行該建築文化資產價值之審議，並決定辦理拆除發包事宜，對此，文建會認為個案在未依文化資產法定程序完成審查前不宜拆除，行文請該府依《暫定古蹟條件及程序辦法》規定進行暫定古蹟，並依規定程序審查其文化資產價值，然該府仍未依文建會通知啟動暫定古蹟程序，爰文建會依據《文化資產保存法》及《暫定古蹟條件及程序辦法》規定，啟動代行暫定古蹟程序並組成「暫定古蹟處理小組」，於 2009 年 5 月 21 日辦理現勘，現勘決議嘉義郡役所「逕列暫定古蹟」。嘉義市政府不服中央主管機關代行逕列暫定古蹟之行政處分，依法提起訴願，惟訴願被駁回，嘉義市政府遂依法啟動審議程序，經該府 2010 年 2 月 8 日召開嘉義市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會第 2 屆第 5 次會議進行審議，審議決議為「不指定」，文建會賡續於 2010 年 3 月 29 日公告嘉義郡役所暫定古蹟失效（文化部文化資產局，2010）。

2. 分析及探討

個案係中央啟動代行逕列暫定古蹟，經地方政府提出行政救濟後仍維持原行政處分之少數案例之一，論點在於「嘉義郡役所」雖經地方政府召開古蹟評鑑會議並決議為「暫不予指定」，然經中央主管機關瞭解後認為該會議尚未確定嘉義郡役所之文化資產價值，使其行政程序之合法與合理性遭受質疑，故先行通知協調地方政府依法完成文化資產價值審議程序，然地方政府依舊維持古蹟評鑑會議決議而未積極辦理該建築物之文化價值評估且已有預定拆除嘉義郡役所之決定，爰中央主管機

關依法通知地方政府執行暫定古蹟程序，然於法定期限屆滿後地方政府仍未完成暫定古蹟，應可認定地方政府有「依法應作為而不作為」情事，故中央主管機關依據《文化資產保存法》及《暫定古蹟條件及程序辦法》規定，啟動代行暫定古蹟程序；至個案終經地方政府依法啟動審議程序並決議「不指定」後，中央主管機關始公告暫定古蹟失其效力。

本文前曾探討，地方政府辦理文化資產保存係同時擁有地方自治與委辦事項的性質，中央代行處理文化資產保存事項之性質則是一種兼具合法性與合目的性之監督，由此個案可知中央政府的立場是，只要地方政府在文化資產保存執行過程中，依法經過完整與審慎的法定行政程序後，不論其審議結果為「指定為古蹟」、「登錄為歷史建築」或「認定不具備文化資產價值」，中央主管機關應會尊重地方政府本其自治權責所辦理之審議結果，認其行政作為及行政處分有正當性。

然，個案最後結果在文化資產保存上的爭點，在於民間文史團體與嘉義市政府審議委員會對於建築物之文資價值認定有所落差，民間文史團體無法接受地方政府文資審議決議，並對於地方政府審議委員會之公信力與公正性存在質疑，個案似有「適法但有不適當」之虞，中央主管機關宜對審議程序進行適當性（合目的性）監督；惟查閱相關文卷資料，中央主管機關未加以探討個案審議結果之適當性，即以尊重地方政府本其自治權責完成之審議結果，公告暫定古蹟失其效力，恐有「僅於合法性監督而未善盡適當性（合目的性）監督」之虞。

（二）普安堂文化資產保存爭議

1. 案例經過

本案起因於新北市土城區普安堂新堂、舊堂、外山門、內山門、禪修室建造物部分定著土地與土地所有權人慈祐宮有產權上的糾紛，系爭土地經法院於2010年判決確定屬慈祐宮所有，普安堂不服判決且拒絕承租土地，故慈祐宮聲請法院強制執行，於2013年12月拆除石碑、新堂等建造物。惟普安堂之文化資產價值經新北市政府依據《文化資產保存法》規定程序分別於2012年及2013年辦理審議，期間雖多次協調產權爭議未果，普安堂仍於2014年1月2日公告登錄為歷史建築，土地所有權人不服提起訴願及訴訟之行政救濟程序，案經臺北高等行政法院審理，認為歷史建築定著土地應以文化價值內涵及必要之保存範圍進行審議討論，判決撤銷普安堂登錄歷史建築公告，普安堂提起上訴後，最高行政法院於2016年2月18日判決駁回（行政院院臺專第1030001406號，2014；新北市政府文化局，2016）；新北市政府於依法院判決結果及《文化資產保存法》規定重啟審議程序，於2016年8月17日公告「土城普安堂」登錄歷史建築，建築本體範圍為「外山門、現存石砌步道、山壁摩崖石刻、觀音堂舊堂紅磚合院建築（含正身及左右護龍，不含右方增建部分）」建築本體範圍須另參照公告後附相對位置圖。

2. 分析及探討

個案原屬土地私權爭議，然涉及文化資產保存，引起當地居民、民間文史團體、文資保存專家學者及媒體等多方

關心，尚有立法委員針對「普安堂有遭拆毀之急迫情況，中央未逕予代行處理」部分提出質詢，普安堂亦曾向臺北高等行政法院聲請由文化部代新北市政府逕列普安堂為暫定古蹟，惟個案最終未由中央代行處理，探討分析理由如下：

- (1) 個案首要思考須回歸代行處理之要件係「新北市政府依法應作為而不作為，因其不作為致危害文化資產保存」，新北市為直轄市，倘有前述情形得由行政院命其於一定期限內為之，屆期不作為者得代行處理，情況急迫者得逕予代行處理。
- (2) 經瞭解，個案經新北市政府依據《文化資產保存法》規定，分別兩次接受普安堂建築物所有權人提報，辦理專案小組現勘，並召開兩次審議會辦理審議，審議決議「普安堂不指定古蹟，而『外山門、現存石砌步道、山壁摩崖石刻、合院磚造建築現存之正身壁體』建議登錄為歷史建築，但須俟取得土地所有權人同意後再行公告」，2014年1月2日新北市政府公告登錄普安堂為歷史建築，經臺北高等行政法院審理判決撤銷，經普安堂上訴後再經最高行政法院判決駁回，新北市政府再依據《文化資產保存法》規定重啟審議程序，於2016年8月17日公告「土城普安堂」登錄歷史建築；以文化資產價值審議程序而言，尚不可謂新北市政府有依法應作為而不作為之情事。
- (3) 中央主管機關（文化部）針對新北市政府辦理審議認定具有歷史建築價值部分，於2013年12月29日行文請新北市政府盡速完成文化資產登錄程

序，並於同年 12 月 15 日行文臺灣新北地方法院，建請法院暫緩拆除具有歷史建築價值部分，該部分於強制執行拆除當日經法院事務官協調諭知延展強制執行；因新北市政府為直轄市政府，中央主管機關（文化部）居中協調法院強制執行與文資保存事宜後，並無陳報行政院依《文化資產保存法》規定啟動程序，初判係中央主管機關認為新北市政府尚無依法應作為而不作為情事，且法院事務官已諭知延展強制執行，似已不符「情況急迫得逕予代行處理」之要件。

綜上，個案雖爭議延燒多時，然尚無「地方政府應作為而不作為」、「情況急迫」須由中央啟動代行處理之條件，故中央主管機關並未陳報行政院代行處理。惟此個案之土地與建物產權不同，是很多文化資產或具有文化資產潛力建築物都存在的問題，私有產權之間的糾紛與訴訟往往影響文化資產保存甚鉅；以個案而言，位於新莊區的慈佑宮擁有「普安堂」座落土地的所有權，可能與所謂的「媽祖田」和日治時期臺灣齋教受到打壓的歷史有關，「普安堂」為私人的齋教團體，早年為了稅賦等原因將土地資產以「媽祖田」的名義把土地共同登記在媽祖名下，但後來的土地登記制度，「慈佑宮」成了實質的土地所有人，雖然於法並無不合，但易讓人質疑司法的正義性（林燕如，2014）；故在私有文化資產保存的產權爭議上，有無更具突破性的行政或司法救濟途徑，值得中央主管機關進一步探討。

另，個案有一爭點，即當強制執行命令啟動時，中央介入代行暫定古蹟是否能免除強制拆除部分，臺北高等行政法院以下見解是值得深入思考的：

- (1) 摘錄臺北高等行政法院發布之新聞稿：「三、未查，聲請人（普安堂）乃因債權人慈祐宮持民事拆屋還地確定判決之執行名義，聲請新北地院民事執行處實施強制執行之結果而有遭拆除之危險，並非因相對人（文化部）未依《文化資產保存法》第 101 條但書規定¹代新北市政府逕列普安堂為暫定古蹟所致，且聲請人自承：『縱本件聲請准由相對人（文化部）代新北市政府暫時逕列聲請人（普安堂）為暫定古蹟，亦無規定普通法院民事執行處應即停止執行，至多僅得由執行法院斟酌《強制執行法》第 10 條第 3 項之規定，變更或延展執行期日等語』，是聲請人所為本件假處分之聲請，實無從達到防止或避免建造物遭民事執行處拆除之目的，亦難認有定暫時狀態之必要性」（臺北高等行政法院新聞稿，2014：4-5）。
- (2) 普安堂之拆除危險，係土地所有權人依法院判決聲請強制執行之結果，並非中央機關未依據《文化資產保存法》規定：「直轄市、縣（市）主管機關依本法應作為而不作為，致危害文化資產保存……但情況急迫時，得逕予代行處理。」逕列暫定古蹟而導致普安堂有被拆除之急迫情況。

¹ 臺北高等行政法院新聞稿發布時間為民國一〇三年 1 月 15 日，稿內所稱之《文化資產保存法》第 101 條，係民國一〇〇年 11 月 9 日修正公布、民國一〇一年 5 月 1 日施行之《文化資產保存法》第 101 條：「直轄市、縣（市）主管機關依本法應作為而不作為，致危害文化資產保存時，得由行政院、中央主管機關命其於一定期限內為之；屆期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」

(3) 縱使法院准由中央主管機關依據《文化資產保存法》規定代行逕列暫定古蹟，亦無規定應即停止強制執行，至多得由執行法院斟酌《強制執行法》第 10 條第 3 項之規定，變更或延展執行期日，無從達到防止或避免建造物遭民事執行處拆除之目的，亦難認有定暫時狀態之必要性。

(三) 市定古蹟「施家古厝」古蹟修復爭議

1. 案例經過

本案係新北市政府辦理市定古蹟「崎仔頂施家古厝」修復工程，該工程於 2012 年 5 月 19 日開工，原預計於 2013 年 5 月 18 日完工（古蹟正廳、左右護龍及門樓圍牆等修復範圍），因施家古厝位於淡水地區 6 號計畫道路上，在地居民及文史工作者之間對於道路開闢與古蹟保存無達成共識，致古蹟修復工程因市議會凍結預算而於 2013 年 1 月 15 日停工，嗣於 2014 年 12 月 26 日復工後，僅完成古蹟正廳修復（含部分屋頂）及保護棚架等工項，又於 2015 年 9 月 1 日再次停工，中央主管機關（文化部）於 2018 年 5 月 8 日召開該工程之現勘督導會議，要求新北市政府於 2 個月內擬具復工計畫，期限屆滿後新北市政府並未提送復工計畫，文化部賡續於 2018 年 12 月 14 日行文新北市政府，就該修復工程延宕情事，管理機關（構）長期以來未依法執行古蹟修復及保護責任，而任其遭受毀損部分事實，顯已違反《文化資產保存法》第 8 條及第 21 條規定，請新北市政府本主管機關權責，依法追究管理單位相關人員違失責任（監察院，2019b）；因新北市政

府為直轄市政府，爰文化部在初判該府有應依法作為而不作為情事時，另陳報行政院，請行政院同意依據《文化資產保存法》第 110 條規定，命其文化資產主管機關新北市政府於一定期限內依據《文化資產保存法》第 28 條及同法第 106 條第 1 項規定進行裁處，倘新北市政府逾期未依行政院所命事項辦理，並請行政院同意依據《文化資產保存法》第 110 條規定逕予代行新北市政府主管機關權責。

個案經文化部陳報行政院後，行政院行文法務部徵詢代行處理意見，依據法務部回復可知，法務部對本案代行處理之見解為：「當新北市政府怠於依據《文化資產保存法》第 28、106 條規定執行文化資產保存工作致危害文化資產保存時，行政院得依《文化資產保存法》第 110 條規定命新北市政府於一定期限內為之，屆期不作為時，行政院得代行處理以避免文化資產損害」（法務部法律字第 10703519630 號，2019）；然個案最終未由中央代行處理修復工程，而由新北市政府賡續辦理修復並於 2019 年 8 月 30 日復工。

2. 分析及探討

個案以中央文化主管機關（文化部）立場觀之，認為管理機關（構）新北市立淡水古蹟博物館（以下簡稱淡博館）長期以來未依法執行古蹟修復及保護責任，顯已違反《文化資產保存法》第 8 條及第 21 條規定，新北市政府身為新北市文化資產主管機關，似有怠行之事，法務部見解亦同意在新北市政府怠於依法執行文資保存工作致危害文化資產保存時，得由行政院代行處理；然新北市屬直轄市，代行處理與否仍需視行政院之立場與看法；

此案最後由行政院回復「請文化部會商有關機關釐清疑義，如有必要再報院續處」（監察院，2019a：8），主要係源於行政院法規會之見解，摘錄如下：

- (1) 行政院依《文化資產保存法》第 110 條規定代行處理前提要件為直轄市主管機關依該法應作為而不作為，即淡博館有因其管理不當致施家古厝有滅失或減損價值之虞，新北市政府卻未通知限期改善，或經通知其限期改善而屆期仍未改善，新北市政府未依該法第 106 條規定裁處罰鍰，亦未依該法第 28 條規定逕為管理維護、修復之情形（監察院，2019a：10）。
- (2) 凡行政法律關係人因行政法規、行政處分等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。在事實上或法律上無法期待人民遵守時，行政法上義務即應受到限制或歸於消滅（法務部法律字第 10403508470 號，2015；監察院，2019a：8-9）。
- (3) 依據新北市政府函說明，施家古厝修復工程受限於現況尚無經費修復，該府仍請淡博館每月至工地巡檢，無任由古蹟遭受風雨摧殘，並搭設棚架以保護未完成修復之左右護龍，目前外牆局部風化狀況尚屬正常，並未嚴重影響其保存價值，亦無毀損或滅失之虞等情。爰在欠缺工程預算情形下，古蹟目前停工，未經完成修復工程，難謂係淡博館管理不當所致，縱新北市政府依《文化資產保存法》第 28 條前段規定通知淡博館限期改善，依上開說明，亦難期待淡博館依限改善。

文化部將古蹟未妥適保存之原因歸咎於淡博館，並認其有《文化資產保存法》第 28 條所定情形，而新北市政府未依該條規定通知其限期改善或裁處罰鍰，請行政院依第 110 條規定辦理，核有未符（監察院，2019a：9）。

- (4) 本件仍請文化部本於權責督導新北市政府解決古蹟修復工程經費事宜及思考有無其他妥適處理方式（監察院，2019a：9）。

綜上，就行政院見解與立場觀之，作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提，而個案修復延宕係缺乏工程預算，在此情況下，即便依據《文化資產保存法》相關規定諭知管理機關（構）或文資主管機關限期改善，在預算未到位前仍難期待其能依限完成改善，難謂管理機關（構）管理不當或文資主管機關依法應作為而不作為，不符合代行處理之要件。而行政院與中央主管機關（文化部）之立場未一致之爭點在於「依法應作為而不作為之定義為何？如何界定依法應作為而不作為？」這是未來中央監督機關在代行處理前必須好好思索的課題。

另，個案在工程發包後仍遭議會凍結預算導致修復延宕，突顯了在文化資產的保存上，立法權擴張干涉及過度制衡行政權的問題，由於地方議會掌控著縣市政的預算，民意代表對各案的關切甚至指導或干預恐難以避免，故中央主管機關在引領文化資產保存的作為上，尚需有突破性與宏觀的法治思維，進一步深思探討「如何在文化資產保存上，取得立法權與行政權的適度平衡」。

(四) 臺中市神岡區「陳清松宅」(原林淑景宅) 逕列為暫定古蹟

1. 案例經過

陳清松宅(原林淑景宅)係屬私有產權，臺中市政府曾於2018年5月依據《暫定古蹟條件及程序辦法》規定將該建物逕列為暫定古蹟，並於同年委託辦理該建物之簡易調查研究，該研究調查結果顯示「陳清松宅」(原林淑景宅)具有文化資產價值(陳俊宏，2019)，惟個案經臺中市政府於2019年5月2日召開臺中市第一屆「古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群史蹟及文化景觀審議會」108年第2次會議進行審議，審議決議為「不予指定為本市市定古蹟、不予登錄為歷史建築、不予登錄為紀念建築」(臺中市文化資產處，2019)；該決議引發民間文史團體擔憂與質疑，多方且多次陳請中央主管機關(文化部)依據《文化資產保存法》介入處理(何定照、洪敬法，2019)。經查閱中央主管機關歸檔之相關文卷資料，因個案有「違法」或「適法但不適當」之爭議，文化部考量文化資產保存應秉持審慎態度，盡其適當性(合目的性)監督之責，於2019年6月11日行文請臺中市政府協助釐清個案執行過程，並請該府檢據相關佐證資料以供查明；然「陳清松宅」(原林淑景宅)之土地所有權人聽聞文史團體串聯陳請中央關切，趁夜於2019年6月11日晚間進行拆除作業，文化部(文化資產局)於接獲通報後，同步通知臺中市政府文資主管機關與當地警察局一起前往現場協調，經協調後所有權人雖已暫停拆除作業，惟現場已有部分建築物構件被拆除(林健生，2019)。

個案經文化部考量市府執行文資審議之所有行政程序尚待查明，而所有權人於現場似有表現出強烈反抗情緒，為避免再有無預警拆除情事，文化部(文化資產局)於現場與臺中市政府協調，請該府逕為啟動暫定古蹟保護，惟該府回應表示，個案業經該府依法完成不指定登錄決定，該府依法礙難重啟暫定古蹟程序；後經文化部初判現場有情況急迫得逕予代行之必要，爰依據《文化資產保存法》及《暫定古蹟條件及程序辦法》規定，啟動代行政程序逕列暫定古蹟。

2. 分析及探討

個案屬中央啟動代行逕列暫定古蹟之少數案例之一，惟本案爭點有二，其一，臺中市政府本其自治權責已依法完成審議程序，審議決議係「不指定古蹟、不登錄歷史建築、不登錄紀念建築」，文化部啟動代行政程序逕列暫定古蹟，是否符合「即時逕予代行處理」之要件？其二，臺中市政府係屬直轄市政府，文化部在初判有代行必要時，未如「施家古厝」案陳報行政院請其同意啟動代行，是否有牴觸《地方制度法》第75條規定？探討分析如下：

- (1) 前文曾探討，中央代行處理文化資產保存事項之性質則是一種兼具合法性與合目的性之監督，地方政府本其自治權責依法完成審議之行政程序，中央本應尊重地方審議結果，惟本案值得探究的是文化部對本案之觀點；初步分析可能是文化部認為臺中市政府曾辦理調查研究報告顯示建築物具有文化資產價值，然審議決議卻呈現截

然不同的結果，個案執行過程恐「存在違失」，爰文化部在初判現場有情況急迫情形，而臺中市政府又不願啟動暫定古蹟程序後，認為臺中市政府有《文化基本法》第 9 條所謂之違法或怠於履行義務之情形，而依法啟動代行政程序。然此個案仍有爭點在於，「個案是否違法或存在行政程序違失」似仍在查明階段當中，且個案未如「施家古厝」案有徵詢法制相關單位或行文法務部函釋等縝密作法，在一切尚待查明之前即啟動代行政程序，無疑宣示地方政府有「怠於履行義務之失能、違法、依法應作為而不作為」之行為，容易引起中央與地方間的衝突對立，對地方政府亦恐有失公允，是值得深思的。

- (2) 另，文化部在初判有代行必要時未如「施家古厝」案陳報行政院請其同意啟動代行，初步推論個案發生時間點在 2019 年 6 月 5 日《文化基本法》公布施行之後，爰文化部依據《文化基本法》第 9 條第 3 項規定：「中央政府對地方政府文化保存義務之履行，有監督義務；地方政府違反法律規定或怠於履行義務時，中央政府應依法律介入或代行之。」以中央政府立場直接啟動代行政程序。然以本案而言，「中央政府『應』依法律介入或代行之」，意謂中央『應』依據文資專責法源之《文化資產保存法》第 110 條、《暫定古蹟條件及程序辦法》規定執行，當臺中市政府（直轄市政府）依《文化資產保存法》應作為而不作為，致危害文化資產保存時，得由『行政院』命其於一定期限內為之；或中央『應』依據《地方制度法》第

76 條第 1 項規定，於臺中市政府（直轄市政府）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得由〔行政院〕命其於一定期限內為之；爰文化部未陳報行政院即逕列「陳清松宅」（原林淑景宅）為暫定古蹟，此作法不符合《文化資產保存法》第 110 條、《暫定古蹟條件及程序辦法》與《地方制度法》第 76 條第 1 項規定，恐有行政程序瑕疵，亦恐牴觸《地方制度法》第 75 條第 2 項規定：「直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」

最後，雖然《文化資產保存法》第 9 條規定尊重所有人權益，並賦予所有人行政救濟之權利，然一般民眾對「私有產權與文資保存並存」之觀念仍未普及，甚至對文化資產有所誤解與恐懼（諸如保存維護資金龐大且困難、擔心指定或登錄為文化資產後產權即被政府徵收等），故文化資產保存長期存在著所有權人、文史保存關懷者、主管機關之間不同立場或觀念上的拉扯；以個案觀之，臺中市政府表示個案因涉及所有權人以生命要脅，該府多次溝通未果，爰文資審議委員在多方審慎考量下，審議表決結果為「不指定古蹟、不登錄歷史建築紀念建築」，可以想見，在攸關所有權人生命與財產權利保障以及文資保存的兩難下，文資委員之考量除了文資上的專業判斷以外，尚有生命財產權的保障或其他的綜合考量，恐難直接論斷該府執行文資審議過程有所違失（余采滢、喻文玟、何定照，2019）；而網路輿論常見「認為地方政

府執行文資審議過程有黑箱作業、文資委員不專業」等等之評論亦恐有失公允。

(五) 小結

本文分別試舉四件未代行及已代行處理之案例，由事件起因、訴求代行與中央主管機關處理作為進行初步探討，茲將各案例彙整如表 1，以利觀其案例之間相同與相異。

五、結論與建議

文化資產保存具有公益性，然以本文列舉案例觀之，在執行文資保存的實務過程中，存在「所有權人私權保障、民間團體對審議結果存疑、立法權干預行政權、中央主管機關在文資保存立場上的矛盾」等情形，有時問題之癥結可能不僅出自於中央或地方政府之行政作為，整體制度恐亦有待改善；近年來，為了提高社會對於文資保存制度的信任，文化部積極推動公民參與文化資產保存，讓公民在文化資產保存上擁有普遍平等之參與權，致力讓文化資產保存制度與過程能更公開透明，亦期望此能盡量避免專權獨斷的影響勢力干預文資專業審議，此立意本為良善，惟需建立在審議結果可受公評以及多方參與者能平和接受審議結果的民主素養上；或許中央主管機關可思考，未來在《文化資產保存法》修法時，將公民團體參與的條件更明確化，如實名制（或立案的社會團體）書面登記並應全程參與（較能獲得完整正確的資訊），或得參與審議表決過程之可行性等。

另，在強制執行命令啟動後，中央機關依據《文化資產保存法》第 110 條規定代行逕列為暫定古蹟，則暫定古蹟期間，

所有人、使用或管理人自應依據《暫定古蹟條件及程序辦法》第 7 條規定，善盡管理維護、避免遭受破壞之責任；倘標的物經《文化資產保存法》相關規定完成審議程序，指定為古蹟或登錄為歷史建築，所有人、使用或管理人更應依據《文化資產保存法》規定，善盡管理維護、避免文化資產遭受破壞之責任；然強制執行命令在標的物打開暫定古蹟或文資身分（指定古蹟或登錄歷史建築）的保護傘之後，僅能變更或延展執行期日，尚無法免除強制執行命令之效力，「拆除危機」問題似仍存在。

再者，一般民眾對「私有產權與文資保存並存」之觀念仍未普及，甚至對文化資產有所誤解與恐懼（諸如保存維護資金龐大且困難、誤認產權將為政府徵收等），故在文資保存執行過程中，往往會有建築物文化資產價值在現勘評估或進入審議之前，建築物遭受突襲拆除或損毀情形，以「陳清松宅（原林淑景宅）」為例，所有權人在聽聞民間文史團體於網路串聯陳情文化部介入代行處理時，似因恐懼焦慮等心理因素，而緊急雇工於夜間進行拆除，造成部分建築構件遭拆之遺憾；因此，在中央政府接受民間陳情後，介入查明及代行處理前，應先協調地方政府主動與所有權人溝通，避免所有權人因恐慌而有突襲破壞之行為。近幾年文化部文化資產局政策性輔導各縣市政府辦理「文資守護方案一分區專業服務中心」，工作項目包括宣導法規政策與正確觀念，或可請專業輔導團隊協助推廣宣導讓「私有產權與文資保存並存」之觀念更普及；另，文化部於 2019 年預告《文化資產保存法》部分條文修正草案，以擴大免稅適

表 1. 訴求中央代行文化資產保存案例彙整

Tab 1. Cases of the preservation of cultural heritage appealed to the Central Government Agency

標的物	嘉義郡役所 (舊市府大樓)	普安堂	市定古蹟「施家古厝」	「陳清松宅」 (原林淑景宅)
文資主管 機關	嘉義縣政府	新北市政府	新北市政府	臺中市政府
審議或保 存概況	嘉義市政府 2005 年召開古蹟評鑑會議，決議為「暫不予指定」；嘉義市政府依該評鑑會議決議，決定發包拆除舊市府大樓。	土地與建築物產權存在爭議，經法院判決確定土地屬慈祐宮所有，慈祐宮聲請法院強制執行拆屋還地。	議會凍結預算，修復工程延宕。	臺中市政府審議決議「不予指定為本市市定古蹟、不予登錄為歷史建築、不予登錄為紀念建築」，民間多方陳情，土地所有權人趁夜進行拆除。
公民團體 訴求	代行逕列暫定古蹟	代行逕列暫定古蹟	代行修復古蹟	代行逕列暫定古蹟
代行處理 機關	1. 得由中央各該主管機關命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。 2. 情況急迫時，中央各該主管機關得逕予代行處理。	1. 得由行政院命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。 2. 情況急迫時，行政院得逕予代行處理。	1. 得由行政院命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。 2. 情況急迫時，行政院得逕予代行處理。	1. 得由行政院命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。 2. 情況急迫時，行政院得逕予代行處理。
	法條依據： 民國九十四年 2 月 5 日修正公布之《文化資產保存法》第 101 條；《地方制度法》第 76 條	法條依據： 民國一〇〇年 11 月 9 日修正公布之《文化資產保存法》第 101 條；《地方制度法》第 76 條	法條依據： 民國一〇五年 7 月 27 日修正公布之《文化資產保存法》第 110 條；《地方制度法》第 76 條	法條依據： 民國一〇八年 6 月 5 日公布之《文化基本法》第 9 條；民國 105 年 7 月 27 日修正公布之《文化資產保存法》第 110 條；《地方制度法》第 76 條
代行處理 情形	1. 中央主管機關初判嘉義市政府於 2005 年召開之古蹟評鑑會議決議未明確審認嘉義郡役所之文化資產價值，故行文該府，並於訪視時建議該府依《文化資產保存法》相關規定辦理，惟該府未辦理相關的文資價值評估措施，並決定辦理拆除發包事宜。	1. 個案經新北市政府依據《文化資產保存法》規定，分別召開兩次審議會議辦理審議，尚無新北市政府有依法應作為而不作為之情事。 2. 中央主管機關居間協調，具有歷史建築價值部分於強制執行拆除當日經法院事務官諭知延展強制執行，尚無「情況急迫得逕予代行處理」之要件	1. 中央主管機關（文化部），認為管理機關（構）長期以來未依法執行古蹟修復及保護責任，顯已違反《文化資產保存法》第 8 條及第 21 條規定，新北市政府身為新北市文化資產主管機關，似有怠行之事。	1. 個案經臺中市政府審議決議為「不予指定為本市市定古蹟、不予登錄為歷史建築、不予登錄為紀念建築」；經民間多方陳情後，中央主管機關（文化部）行文請市府協助釐清個案執行過程。

表 1. 訴求中央代行文化資產保存案例彙整 (續)

Tab 1. Cases of the preservation of cultural heritage appealed to the Central Government Agency (continued)

標的物	嘉義郡役所 (舊市府大樓)	普安堂	市定古蹟「施家古厝」	「陳清松宅」 (原林淑景宅)
	<p>2. 個案未完成文化資產法定程序，有依法應作為而不作為之情事，中央主管機關通知該府啟動暫定古蹟程序，該府未依通知辦理，爰本案依據《文化資產保存法》及《暫定古蹟條件及程序辦法》規定由中央主管機關(文化部)代行逕列暫定古蹟。</p> <p>3. 個案經代行逕列暫定古蹟後，該府提起訴願被駁回，依法啟動審議程序，審議決議為「不指定」，中央主管機關尊重審議結果，公告暫定古蹟失其效力。</p>	<p>3. 綜上，中央主管機關初判尚無「地方政府應作為而不作為」、「情況急迫」須由中央啟動代行處理之條件，爰本案並未陳行政院代行處理。</p>	<p>2. 中央主管機關陳報行政院，請行政院同意依據《文化資產保存法》第 110 條規定，命新北市政府於一定期限內依據《文化資產保存法》第 28 條及同法第 106 條第 1 項規定進行裁處。</p> <p>3. 行政院對個案意見為「請文化部會商有關機關釐清疑義，如有必要再報院續處」。爰行政院並未代行處理本案。</p>	<p>2. 土地所有權人恐慌趁夜進行拆除，中央主管機關與市府前往現場協調；中央主管機關請市府啟動暫定古蹟程序，市府表示已依法完成審議礙難啟動，中央主管機關於現場初判有情況急迫得逕予代行之必要，最後由中央主管機關(文化部)代行逕列暫定古蹟，未陳行政院。</p>
爭點	<p>民間對於地方政府審議決議之公信力與公正性存在質疑。當個案有「適法但有不適當之虞」時，中央政府似僅於合法性監督而未善盡適當性(合目的性)監督。</p>	<p>1. 私有文化資產保存的產權爭議上，有無更具突破性的行政或司法救濟途徑。</p> <p>2. 強制執行命令啟動後，中央政府依據《文化資產保存法》規定代行啟動暫定古蹟程序，尚無法完全免除強制拆除之命令。</p>	<p>1. 如何使立法權與行政權取得適度的平衡。</p> <p>2. 依法應作為而不作為之定義為何？如何界定依法應作為而不作為？</p>	<p>1. 文化資產保存公益性與私權保障間，如何取得平衡。</p> <p>2. 未陳報行政院即逕列暫定古蹟，此作法不符合《文化資產保存法》第 110 條與《地方制度法》第 76 條第 1 項規定，恐有行政程序瑕疵，亦恐牴觸《地方制度法》第 75 條第 2 項規定。</p>

資料來源：作者整理

用對象、擴大容積移轉適用對象、建立容積代金制度、建立「價購」機制、建立土地交換機制等方向，增加私有文資保存誘因，待前述修正草案公布施行後，可思考透過文資守護方案一分區專業服務中心體系協助宣導推廣之可行性，以

提高私有文資所有權人參與保存的意願。又，土地與建物產權不同，亦是很多文化資產或具有文化資產潛力建築物都存在的問題，私有產權之間的糾紛與訴訟往往影響文化資產保存甚鉅，建議後續研究可針對此課題作進一步的探討。

最後，代行處理係法律授權中央政府以較強烈之手段干預地方政府權責事項所為之合法性作為，所為之處分對於地方政府而言可謂侵犯地方政府執行權責之不利處分，雖我國《地方制度法》第 76 條、《行政程序法》均賦予地方政府申訴及行政救濟之權利，然中央政府在代行處分前，應嚴謹審慎的查明個案是否符合代行處理要件，尤其是在界定「依法應作為而不作為」時，應更充分審酌地方政府在執行程序上是否存在其他無法苛責地方政府的因素，以「施家古厝」為例，行政院即認為在缺乏工程預算情況下，即便依據《文化資產保存法》相關規定諭知管理機關（構）或文資主管機關限期改善，在預算未到位前難謂管理機關（構）管理不當或文資主管機關依法應作為而不作為。又，「依法應作為而不作為」之界定，往往因執行過程涉及地方政府依法得裁量判斷者，亦容易有見解分歧的情形，故在中央政府代行處理前，需謹慎保障地方政府有陳述意見、申訴或答辯之機會，避免代行處理之行政程序嚴重侵犯地方自治權。

綜上，為避免中央與地方在文資保存立場上產生衝突與對立，目前對於個案有重大爭議性質需中央介入者，中央主管機關在初步瞭解個案後，盡可能與地方政府協調溝通，同時諮詢文資保存背景及法制領域專家，盡量避免因代行可能產生的摩擦或對立；在所有權人方面，中央主管機關亦主動與所有權人溝通，期能兼顧所有權人權益與文化資產保存，降低個案突遭破壞之可能。惟在代行處理文資保存上，前述積極作為恐仍有不足，故本論述提供以下建議供中央主管機關思考研議：

- （一）研議各縣市文資守護方案一分區專業服務中心協助宣導推廣之可行性：透過文資守護方案一分區專業服務中心協助宣導推廣法規政策與正確觀念，以提高列冊追蹤建築、具有文資潛力建築以及暫定古蹟的所有人、管理人、使用人共同參與保存的意願。
- （二）《文化資產保存法》為文化資產保存體制的特別法，建議未來在修法時：
 1. 研議「直轄市、縣（市）主管機關依本法應作為而不作為，致危害文化資產保存時，『應』由〔中央主管機關〕命其於一定期限內為之；屆期仍不作為者，『應』代行處理。但情況急迫時，『應』逕予代行處理。……」之可行性，並同步探討與《地方制度法》是否產生法規競合。
 2. 研議「於暫定古蹟期間或經指定為古蹟或登錄為歷史建築後，應即停止強制執行命令，倘強制執行之聲請人有所不服，得依法提起行政救濟……」之可行性，並同步探討與《強制執行法》是否產生競合。
- （三）進一步探討「中央主管機關如何在文化資產保存上取得立法權與行政權的適度平衡」課題。
- （四）進一步探討「中央主管機關如何在私有文化資產保存的產權爭議上，研議更具突破性的行政或司法救濟途徑」課題。

參考文獻

- 文化部文化資產局（2010年3月29日）。〈公告有關嘉義市轄內暫定古蹟「嘉義郡役所」業經99年2月8日嘉義市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會第二屆第五次會議決議「不指定」，爰該暫定古蹟同時失效〉。2020年1月19日檢索自 https://www.boch.gov.tw/information_147_48958.html。
- 司法院釋字第498號解釋（1999年12月31日）。
- 司法院釋字第553號解釋（2002年12月20日）。
- 行政院院臺專第1030001406號（2014年1月8日）。
- 余采滢、喻文玟、何定照（2019年6月13日）。〈台中神岡林淑景宅遭所有權人搶拆文化部急列暫定古蹟〉。《聯合報》。2020年1月19日檢索自 <https://news.housefun.com.tw/news/article/163355229698.html>。
- 余雪蘭（2009年5月26日）。〈嘉義郡役所中央逕列暫定古蹟〉。《自由時報》。2020年1月19日檢索自 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/306226>。
- 何定照、洪敬澐（2019年6月11日）。〈神岡林宅文資爭議 文化部槓中市府〉。《聯合報》。2020年1月19日檢索自 <https://udn.com/news/story/11319/3864149>。
- 李宛臻（2019）。〈中央與地方對於文化資產保存之權限劃分〉，《司法新聲》，129，37-58。
- 林文清、羅際芳（2007）。〈我國地方自治法規監督之探討〉，《弘光人文社會學報》，6，77-110。
- 林健生（2019年6月12日）。〈台中神岡林淑景宅 遭屋主無預警拆除〉。《公視新聞網》。2020年1月19日檢索自 <https://news.pts.org.tw/article/434343>。
- 林燕如（2014年1月27日）。〈老屋的困局 — 拆除普安堂〉。《我們的島》。2020年1月20日檢索自 <https://ourisland.pts.org.tw/content/老屋的困局-拆除普安堂>。
- 法務部法律字第10403508470號（2015年07月28日）。
- 法務部法律字第10703519630號（2019年1月4日）。
- 陳俊宏（2019年6月12日）。〈神岡林淑景宅右護龍遭拆 文化部急列「暫定古蹟」：台中市6個月內得再審〉。《ETtoday》。2020年1月19日檢索自 <https://house.ettoday.net/news/1465300>。
- 黃錦堂（2000）。《地方制度法基本問題之研究》。臺北：翰蘆圖書。
- 新北市政府文化局（2016年7月20日）。〈土城普安堂登錄歷史建築〉。2020年1月20日檢索自 https://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=28&parentpath=0,6,27&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201607200024。

臺中市文化資產處（2019年5月27日）。〈臺中市第一屆「古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群史蹟及文化景觀審議會」108年第2次會議紀錄〉。2020年1月19日檢索自<https://www.tchac.taichung.gov.tw/information?uid=91&pid=3787>。

臺北高等行政法院新聞稿（2014年1月15日）。〈臺北高等行政法院審理聲請人普安堂與相對人文化部間聲請假處分事件新聞稿〉。2020年1月20日檢索自https://tpb.judicial.gov.tw/uploads/files/news/news_24.pdf。

監察院（2019a年4月11日）。〈108教調0014〉。2020年1月14日檢索自<https://>

www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=6502。

監察院（2019b年4月11日）。〈淡水施家古厝修復工程嚴重延宕，文化部指責新北市政府不作為，破例提報行政院修復，監委王美玉、楊芳玲要求新北市政府落實古蹟維護工作〉。2020年1月10日檢索自https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13373。

薛琴、羅傳賢、江榮祥、張朝博（2013）。《文化資產保存法整體法治之修正研究成果報告書》（文化部文化資產局委託薛琴建築事務所執行研究計畫，未出版）。