

壹、案由：據悉，新北市新店區之碧潭吊橋橋墩基座遭劃入都市更新案範圍內，衍生吊橋安全及文化資產保護爭議，新北市政府嗣於民國(下同)102年8月5日雖將碧潭吊橋公告為市定古蹟，惟對於碧潭吊橋橋墩基座保存範圍之認定是否合理有據？事涉不同單位權責，是否衡平妥善處理古蹟維護與都市更新議題？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據悉，新北市新店區之碧潭吊橋橋墩基座遭劃入都市更新案範圍內，衍生吊橋安全及文化資產保護爭議，新北市政府嗣於民國(下同)102年8月5日雖將碧潭吊橋公告為市定古蹟，惟對於碧潭吊橋橋墩基座保存範圍之認定是否合理有據？事涉不同單位權責，是否衡平妥善處理古蹟維護與都市更新議題？均有深入瞭解之必要等情。案經本院函詢及調閱新北市政府、文化部、財政部、交通部臺灣鐵路管理局有關案卷資料，並於105年3月22日上午赴現地履勘，再分別於同日下午及同年4月8日邀請專家學者就本案相關議題諮詢、交流意見及提供建言，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、碧潭吊橋係臺灣8景12勝之一，不僅為熱門觀光景點，亦是公告市定古蹟，每逢假日人潮絡繹不絕。因此，新北市政府審核碧潭吊橋保存範圍內土地開發行為時，除須注意不得破壞古蹟完整性外，更應兼顧吊橋結構配置組成之穩固，以確保遊客及當地居民生命財產安全。

(一)碧潭吊橋(原名碧橋)建於日據後期昭和12年(即民國26年)，坐落於新北市新店溪中游碧潭風景區上方，橋塔及墩座定著於安坑、新店兩側土地，橋塔間距200公尺，橋長186.6公尺。探究碧潭吊橋興建之背景，係考量當時安坑至新店交通不便(多倚賴渡船或竹蛇籠穿越新店溪)，為因應新店溪兩岸經濟發展需求(安坑一帶農、礦產品仰賴交通運輸至臺北貿易)，地方人士不斷倡議建橋，以解決碧潭每逢雨季或天候不佳，溪流湍急導致交通中斷之問題。而碧潭吊橋完工後，一直扮演聯絡新店溪東西岸之交通要衢，可供人、車、馬通行(惟無法負

荷大型車輛)，直至下游 110 縣道碧潭大橋(混凝土橋，43 年完工)和福爾摩沙高速公路(即北二高)碧潭橋(86 年完工)陸續開通後，方卸下公路橋梁角色。由於碧潭早期即為臺灣 8 景 12 勝之一，吊橋完工後與之融為一體，不僅具備歷史、文化、藝術價值，更成為國人共同美麗的記憶，因此成為熱門旅遊景點，每逢假日遊客如織，帶動周邊觀光產業蓬勃發展。

(二)100 年間，新北市政府審議通過並核定發布實施「新店區碧潭段 130 地號等 29 筆地號土地都市更新案」(下稱碧潭都更案)之更新事業計畫。然而，因該都更案計畫於距離碧潭吊橋主索鋼纜錨座(下稱錨座)約 1 公尺處興建高層大樓，引發民眾關切，質疑此舉將危及吊橋結構安全。102 年 2 月間，有民眾及團體申請將碧潭吊橋列為古蹟，經新北市政府完成文化資產保存價值會勘及召開文化資產審議委員會等法定程序，於同年 8 月 5 日將碧潭吊橋正式公告為市定古蹟(北府文資字第 1022377603 號)。依據文化資產保存法第 30 條、第 31 條規定，營建工程及其他開發行為，不得破壞古蹟之完整，政府機關策定重大營建工程計畫時，亦不得妨礙古蹟之保存及維護。

(三)103 年 3 月間，新北市政府為確保碧潭吊橋之原貌保存及安全性，委外辦竣市定古蹟碧潭吊橋修復或再利用計畫，建議古蹟保存範圍以錨座位置向外延伸，南北向保留 3 公尺，東西向之鄰橋塔側保留 10 公尺，反橋塔側則建議保留 3 至 10 公尺。同年 12 月間，該府召開古蹟保存範圍檢視成果審查會，確認古蹟保存範圍為錨座前後 10 公尺、左右側 3 公尺，並經古蹟審議委員會審議通過保存範圍。105 年 3

月 22 日、4 月 8 日，本院舉辦諮詢會議，多數與會專家學者亦指出：碧潭吊橋已指定為古蹟，所有的開發，應以該古蹟本體保護為優先考量，又為保護碧潭吊橋之絕對安全，錨座不宜遷移，錨座前後 10 公尺、左右 3 公尺之古蹟保存範圍已屬最低要求等語。

(四) 綜上，碧潭吊橋係臺灣 8 景 12 勝之一，不僅是熱門觀光景點，亦為公告市定古蹟，每逢假日人潮絡繹不絕。因此，新北市政府審核碧潭吊橋保存範圍內土地開發行為時，除須注意不得破壞古蹟完整性外，更應兼顧吊橋結構配置組成之穩固，以確保遊客及當地居民生命財產安全。

二、地方政府審議都市更新計畫時，應考量古蹟及周邊景觀之整體風貌，以體現其歷史空間價值，並應配合都市計畫之擬定與檢討，針對具有歷史、文化、藝術、紀念價值亟須保存維護之地區預為規劃設計，俾能建構都市空間發展秩序，避免類似本案都更計畫通過於前、市定古蹟公告於後之情事再次發生。

(一) 據新北市市定古蹟碧潭吊橋修復或再利用計畫載述，碧潭吊橋對於整個碧潭的人文景致，有著畫龍點睛之妙，對於許多老一輩的臺灣人而言，其記憶中之碧潭風景，如長虹般跨越兩岸之吊橋是不可或缺的，亦無法以其他型式之橋梁所取代。由古至今，不僅文人墨客吟詩弄月，多少情侶泛舟談情，代代流傳。更何況吊橋周邊尚有新店渡遺址、開天宮、瑠公圳取水口、太白樓、和美步道及碧潭樂園遺址，其價值不僅在於吊橋本身的歷史意義，更可串連上述周邊文化資產，成為以碧潭吊橋為主的文化景觀圈。

- (二)再按本院諮詢專家學者指出：碧潭吊橋與新店地區的歷史人文發展關係密切，其橋梁工法、造型、設計施工者深具特色，已成為景觀名勝，另串連新店溪中上游水利、電力、產業等歷史文化元素等，深具文化資產價值。……碧潭的整體景觀，在於山景、水景與吊橋承載過去多年來的庶民生活記憶，但是從對岸碧潭路望向碧潭市街，面目人事已非，近年來高層建物不斷興建，造成山景與潭景嚴重衝擊，現有建物樓層更高，更貼近吊橋與潭面，因此對景觀的衝擊更大。……為避免類似案件再次發生，建議新北市政府就所有可能被列為古蹟或歷史建築(含公共工程)者，預做都市發展規劃，以免發生都市更新案申請核定在前，而古蹟指定在後，致造成爭議等語。
- (三)根據前述，碧潭吊橋不僅見證新店、安坑地區發展史及橋梁工程史，更結合周邊文化資產與人文景觀，呈現無可替代之獨特性與稀少性，極具歷史、文化、藝術價值及各時代表現地方營造技術流派特色，其歷史意義與文化價值之重要性不言可喻。然而，新北市政府未能事先透過都市計畫通盤檢討，針對此等具有歷史、文化、藝術、紀念價值之文化資產空間脈絡，預為劃定保存範圍與制定發展策略，喪失古蹟整體規劃保存之先機，加上於審議碧潭都更案事業計畫時，未先調查工程地區有無具古蹟價值之建造物，忽略碧潭吊橋及其周邊環境景物所獨具之時代意義價值及凝聚國民集體記憶之功能，以致未能依都市更新條例第6條第5款規定，將亟須辦理保存維護之碧潭吊橋周邊，優先劃定為更新地區，直到民眾、團體抗爭後，始將碧潭吊橋公告為古蹟，造成都更計畫通過於前、市定古蹟公告於後

之失序情形，導致爭議與民怨發生。

- (四)綜上，地方政府審議都市更新計畫時，應考量古蹟及周邊景觀之整體風貌，以體現其歷史空間價值，並應配合都市計畫之擬定與檢討，針對具有歷史、文化、藝術、紀念價值亟須保存維護之地區預為規劃設計，俾能建構都市空間發展秩序，避免類似本案都更計畫通過於前，市定古蹟公告於後之情事再次發生。

三、碧潭吊橋錨座乃維繫主索發揮支撐功能之重要構件，其重要性不言自明。惟吊橋東岸錨碇基礎固定於私有土地下，周遭廢棄物堆置、雜草叢生，加上與錨座連接之吊橋主纜穿越民宅，缺乏有效阻絕管制保護，一旦遭到人為破壞，後果恐一發不可收拾。新北市政府允應儘速排除私人產權問題，加強錨座周邊管理措施，以確保橋梁主索安全。

- (一)碧潭吊橋屬單跨型吊橋，由塔柱、塔柱基礎、錫鋼球型支承、主索、吊索、主索轉向鞍座、主索背拉基座(即錨座)、縱橫梁與橋面版、抗風索、橋名柱與橋欄杆等主要構件組成。其間無縱梁補強，主索以鋼纜為主，採他定式錨碇，橋塔為混凝土造，支承為球軸式，塔柱位於岸上，橋面在兩橋塔間，邊跨為引道，橋塔與錨座間無吊索，亦無橋面版。
- (二)參照新北市市定古蹟碧潭吊橋修復或再利用計畫，碧潭吊橋有別於一般常見吊橋，其橋面板下之縱梁僅將橋板載重傳遞至橫梁而非連續主梁，並不分擔主索載重，因此載重全由主索及支撐、錨碇主索之塔柱、錨座承擔。考量主索錨碇基礎係利用其自重以及周遭土壤所提供之側向土壓力，形成穩定之錨碇效應，建議本案之保存範圍除隱蔽於地下之錨碇

基礎外，應包含其周遭一定範圍之土體，以免其受擾動而致影響吊橋安全。

(三)由前述可知，碧潭吊橋主索係吊橋結構安全之首要構件，而維繫主索發揮支撐功能即是做為主索錨碇基礎之錨座，其重要性不言可喻。然而，本院前於105年3月22日現地履勘時卻發現，碧潭吊橋東岸主纜錨座固定於私有土地下，土地周遭廢棄物堆置(如水箱、汽座、水管、保麗龍等)、雜草叢生，加上與錨座連接之吊橋主纜穿越民宅，淨空不足，現場阻絕管制保護措施亦付之闕如；至於西岸主纜錨座雖有圍籬防護，惟仍缺乏有效之管理，恐無法防止有心人士蓄意破壞。依據新北市政府105年5月27日新北府城更字第1053414548號函查復本院表示：東岸錨座及部分纜線位屬私人土地範圍，且由私人產權構造物包圍，為封閉狀態，故無法裝設安全監控儀器及埋設監測線路。該府觀光旅遊局業於105年5月6日偕同警察局至現地會勘研議碧潭吊橋安全維護問題及如何避免人為蓄意破壞。查碧潭吊橋東側錨座周遭附近已有3處設有巡邏箱(新店捷運站、新店路196號及文中路與北宜路交叉口)，已請警察局加強碧潭吊橋東側上開各點之道路巡邏，以確保碧潭吊橋東側錨座安全。且待私人產權問題排除後，該府會將東側錨座納入例行性安全巡檢範圍、安裝監測儀器並持續長期監測，以落實其安全管理機制等語。

(四)綜上，碧潭吊橋錨座乃維繫主索發揮支撐功能之重要構件，其重要性不言自明。惟吊橋東岸錨碇基礎坐落於私有土地下，周遭廢棄物堆置、雜草叢生，加上與錨座連接之吊橋主纜穿越民宅，缺乏有效阻絕管制保護，一旦遭到人為破壞，後果恐一發不可

收拾。新北市政府允應儘速排除私人產權問題，加強錨座周邊管理措施，以確保橋梁主索安全。

四、為使都市更新順利推展，都市更新條例第27條明定公有土地應一律參加都市更新。惟該條文不僅欠缺公益性審認標準，亦未排除公有土地不宜併同更新之例外情形，更未規範公有土地達一定規模比例時之主導開發方式，致外界質疑聲浪不斷。內政部允應正視上開問題，確實檢討改進，以杜絕有心人士透過都市更新手段以小吃大，避免精華區國有土地遭到蠶食鯨吞。

(一)都市更新條例第1條開宗明義規定，都市更新係為促進都市土地有計畫之再開發利用，進一步復甦都市機能、改善居住環境，並增進公共利益。又為避免延宕都市更新之推展，同條例第27條第1項明定，都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理，不受土地法、國有財產法、預算法及地方政府公產管理法令相關規定之限制。

(二)以本案都市更新為例，更新單元總面積 3,774.07 平方公尺，其中公有土地面積 2,477.51 平方公尺，約占更新單元土地總面積之 65.6%。依據新北市政府 105 年 1 月 29 日新北府文資字第 1050173705 號函查復本院略以：財政部 98 年 1 月 10 日修正都市更新事業範圍內國有土地處理原則規定，國有土地(含公用土地及非公用土地)面積合計達 500 平方公尺，且占該都市更新單元土地總面積二分之一以上者，得專案報經財政部核定，由主辦機關主導辦理更新。惟本案更新事業計畫係於 97 年 4 月 3 日已提出申請，在申請當時並無大面積公有土地應由政府主導更新之政策及規定，故本案該府依都市更新條

例規定之法定程序辦理審議核定，公有土地則依該條例第 27 條規定參與更新等語。

- (三)有鑑於公有土地數量有限且為全民重要資產，其管理處分應以促進公共利益為重要考量。惟按現行都市更新條例之規定，雖強制公有土地及建築物應「一律」參與都市更新，卻未針對是否具備公益性訂定審認標準，且未排除公有土地及建築物有特定用途或合理利用計畫不宜併同更新之例外情形，更未明確規範公有土地及建築物達一定規模或比例時之主導開發方式，加上被迫參與都市更新權利變換分回房地之用途缺乏有效政策引導，致有外界質疑部分有心人士藉由都市更新條例第 27 條公地一律參與都市更新之規定，以小吃大、鯨吞蠶食精華區公有土地，導致都市更新變質為房地產開發，淪為都會區房價炒作原兇之一。
- (四)綜上，為使都市更新順利推展，都市更新條例第 27 條明定公有土地應一律參加都市更新。惟該條文不僅欠缺公益性審認標準，亦未排除公有土地不宜併同更新之例外情形，更未規範公有土地達一定規模比例時之主導開發方式，致外界質疑聲浪不斷。內政部允應正視上開問題，確實檢討改進，以杜絕有心人士透過都市更新手段以小吃大，避免精華區國有土地遭到蠶食鯨吞。

調查委員：包宗和、尹祚芊