

# 調查報告

壹、案由：中央及各縣市地方政府對已發現之遺址及出土遺物之保存維護情形，究現狀如何，是否重視？又我國文化資產保存維護政策及資源配置是否妥適？是否符合文化資產保存法之規定？實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

中央及各縣市地方政府對已發現之遺址及出土遺物之保存維護情形，究現狀如何，是否重視？又我國文化資產保存維護政策及資源配置是否妥適？是否符合文化資產保存法之規定？實有深入瞭解之必要。案經向文化部調閱相關卷證，並於民國（下同）102年7月8日辦理學者專家諮詢會議，聽取中央研究院歷史語言研究所劉益昌教授、國立臺灣大學吳密察教授、國立臺北藝術大學王嵩山教授及長榮大學溫振華教授等專家學者之意見；嗣於同年8月29日約詢文化部文化資產局（以下簡稱文化部文資局或文資局）施局長國隆、臺南市政府文化局葉局長澤山、臺中市政府文化局曾副局長能汀、高雄市政府文化局郭副局長添貴、宜蘭縣政府文化局宋副局長隆全、屏東縣政府文化處曾科長龍陽及相關人員，業已調查竣事，謹提出調查意見如下：

一、文化資產保存工作刻不容緩，且宜全面思考不可偏頗，文化部允應遵循文化資產保存法規定，積極辦理遺址及出土文物典藏與維護工作，惟文化部文化資產局所編列是項預算經費短絀，容有檢討改進之必要。

（一）依據文化資產保存法第3條規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產：一、古蹟、歷史建築、聚落：...。二、遺址：...。三、文化景觀：...。四

、傳統藝術：...。五、民俗及有關文物：...。六、古物：...。七、自然地景：...。」同法第 4 條規定：「前條第一款至第六款古蹟、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：在中央為行政院文化建設委員會（現為文化部）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第 8 條復規定：「公有之文化資產，由所有或管理機關（構）編列預算，辦理保存、修復及管理維護。」爰文化部、直轄市政府、縣（市）政府對於經指定或登錄之文化資產應編列預算，並負有保存、修復及管理維護之責，合先敘明。

- (二) 臺灣文化是由史前原住民南島文化與其後漢人移民文化所共同組成，前者之史前文化資產，如遺址及出土古物等，因年代久遠保存不易，又關乎生存空間情感及文明歷史起源，尤應予以珍惜。依文化資產保存法的規定，直轄市、縣市定遺址保存維護為地方政府的權責，文化部雖依行政程序法將國定遺址委託該遺址所在地之地方政府協助進行管理維護，惟仍應負遺址保存相當責任；又遺址所發掘出土之古物，依規定應由其發掘者列冊送交主管機關指定古物保管機關（構）保管，並由保管機構依其價值，依據文化資產保存法第 64 條及第 65 條之規定，審查指定為一般古物、重要古物或國寶，餘則由保管機關妥善保管並開放作教育展示或學術研究之用。
- (三) 文化部文資局對所掌理各類文化資產項目，本應視其為人類珍貴資產，不分種類一體重視，惟被學者指稱有所偏頗：「臺灣文化其實是由漢人文化及原住民南島文化所共同組成的，據文化部統計指定之

文化資產，有 2,000 多處指定或登錄之文化資產中，和原住民有關的僅約 50 至 60 處，呈現不平衡狀態，這種不平衡亦表現在經費編列上...」、「...該經費分配至各地方政府，各地方政府因經費少而予以輕忽，對出土文物及遺址不在乎。古蹟和歷史建物長年使用文化資產經費應有檢討及重新思考之必要。現在多指定短期文化資產，忽略長期文化資產，指定很小一段文化資產，忽略很長一段文化資產...」<sup>1</sup>；又「再審視近年政府投入古蹟或歷史建築的修復，每棟的經費動輒高達數億元，以臺灣總督府交通局鐵道部修復為例，經費就將近 3 億元。而 Science、Nature、Scientific American 等世界著名科學期刊，每年都有數篇學術論文在探討南島語系民族的起源，而且都會提到臺灣，但政府卻不重視這項天賦優勢，對這套文化體系的保存維護，投入的經費很低，因此文化部及文化資產局必須全面思考文化資產保存的邏輯何在？進而思考如何運用經費，是否可以將一、二棟古蹟或歷史建築暫緩修復，將騰出之經費用在全臺遺址保存以及出土文物的典藏維護，這是整體性的通案。如何針對臺灣遺址進行保存，以及如何針對出土文物典藏維護都是通案」<sup>2</sup>；另「文化界的問題在於文化政策，現有地方政府人力、經費的配置均取決於中央政府的文化政策；這幾年來文化创意產業幾乎侵蝕了文化資產保存工作，90%的經費均被文創產業侵蝕，無形文化資產保存的經費更少，地方政府對此要予以保存幾乎

---

<sup>1</sup>引自本案諮詢顧問中央研究院歷史語言研究所劉益昌教授於 102 年 7 月 8 日本案諮詢會議之發言。

<sup>2</sup>，引自本案諮詢顧問中央研究院歷史語言研究所劉益昌教授於 102 年 5 月 17 日至丸山遺址實地履勘後，在宜蘭縣政府文化局 3 樓會議室座談之發言。

不可能，這種偏向會造成文化保存的重大問題」<sup>3</sup>。

(四)經查，文化部 102 年度主管預算金額為新臺幣(下同)15,584,338 千元，而該部文化資產局辦理有關文化資產保存、修復及管理相關業務，該局 102 年全年預算為 1,061,947 千元，共分為社會發展類(文化資產維護管理及再利用計畫)及公共建設類(歷史與文化資產維護發展計畫第二期)兩大重要施政計畫，其預算僅占文化部總預算約為 6.81%，以文化資產保護之重要性而言，其所占預算比例可謂不高；本年度文化部文化資產局各項分支計畫預算表如附件所示。

再查，94 年新修正文化資產保存法後，始將「遺址」由「古蹟」項目中移出，單獨列為文化資產項目之一，顯示該史前文資亟待保存與維護。惟依據本年度文資局文化資產種類保存維護預算編列內容顯示，有關史前遺址及出土文物典藏部分，其中古物為 683 萬元(占該局全年預算 0.64%，占文化部全年預算 0.04%)，遺址則為 3,868 萬元(占該局全年預算 3.65%，占文化部全年預算 0.25%)，相較於古蹟與歷史建築約 3 億元(占該局全年預算 27.73%，占文化部全年預算 1.89%)，以及傳統藝術與民俗的 1 億 1,261 萬元(占該局全年預算 10.61%，占文化部全年預算 0.72%)，明顯不足，其數額甚且少於聚落與文化景觀的 4,844 萬元(占該局全年預算 4.56%，占文化部全年預算 0.31%)。爰文資局此類預算經費短絀，是否足以支應各縣市對該類文資保存申請之補助案件，已容有疑問，況遺址保存維護工作自 94 年迄今，仍屬起步階段，各縣市政府多已逐步辦理，未來是類經費支出可能逐年增加，

---

<sup>3</sup>引自本案諮詢顧問國立臺北藝術大學王嵩山教授於 102 年 7 月 8 日本案諮詢會議之發言。

文化部允應督促所屬文資局通盤檢討該類預算，並挹注必要資源以因應之。文資局文化資產種類預算如附表 1：

附表 1：文化部文化資產局文化資產種類預算表

單位：新臺幣千元

項目	102年預算	佔文資局全年預算比例(%)	佔文化部全年預算比例(%)	指定、登錄數量 (統計至102年7月底止)
古蹟、歷史建築	294528	27.73%	1.89%	指定國定古蹟90處、直轄市、縣(市)定古蹟692處。登錄歷史建築1,109處。
聚落、文化景觀	48449	4.56%	0.31%	登錄重要聚落1處、聚落11處及文化景觀39處
古物	6835	0.64%	0.04%	登錄國寶191組(501件)、重要古物455組(1,483件)及一般古物470組(7,108件)。
遺址(含水下文化資產)	38688	3.65%	0.25%	指定國定遺址7處、直轄市及縣(市)定遺址36處，共43處。
傳統藝術、民俗及有關文物、文化資產保存技術	112615	10.61%	0.72%	登錄傳統藝術146案，民俗及有關文物100案，指定重要民俗10項11案、指定重要傳統藝術保存者或保存團體共22項24案、指定文化資產保存技術及其保存者共6項保存技術及6位保存者、中央列冊追蹤文化資產保存技術及其保存者共30項保存技術及76位保存者。

(五)綜上，文化部允應遵循文化資產保存法規定，督促所屬文資局通盤檢討該類預算，並挹注必要資源，積極辦理遺址及出土文物典藏與維護工作。

二、為避免出土文物有遭滅失之虞，文化部允宜協助地方政府善用轄內閒置建物做為其長久保存與典藏空間，結合教育及觀光等資源，進而發展成為獨具在地特色之史前文物場址。

(一)依據文化部表示，文化資產保存法於 94 年底修正公布施行後，「遺址」始具獨立保存維護法源。遺址之特性，因多埋藏於地下，發現不易，且其遺跡、遺物分布範圍難能精確掌握，較諸顯而易見之古蹟、歷史建築等文資種類而言，遺址往往於保存維護工作中較居於劣勢者；復以遺址類學者、專家須具考古、人類學、地質學及生態學等專長，養成不易，地方政府於文化資產審議委員會中如未能延攬相關人才，將更難為遺址保存維護法定工作及相關政策發聲。實務上，遺址如經發掘，其出土遺物動輒數萬片乃至數十萬片，甚至有百萬片者，經初步檢視，外觀完整而具文化價值者，可循文化資產保存法對於古物之保存維護程序加以保護，然此類判定工作係需要龐大專業人力及設備的支持。

(二)文化部對於遺址及遺物之保存維護，目前的政策仍以現地保存為主，如因學術研究目的或重大開發政策，有進行試掘或搶救發掘之必要時，始將出土遺物獨立進行標示、紀錄及列冊後，由指定保管機關（構）加以保存維護。目前已完成之國家級遺址展示暨出土遺物典藏博物館，有「國立臺灣史前文化

博物館」，為文化部遺址展示與典藏專責機構；另為因應臺南科學園區大量出土之遺物，並有派出單位「南科考古館」之設置；此外，北部的「新北市立十三行博物館」、中部的「國立自然科學博物館」均為重要且完備的考古人類學研究及出土遺物典藏中心。然史前文資保存維護工作在地方則因各種因素而未獲落實，如文化部受理地方政府主管機關所提送全國 36 處直轄市及縣市定遺址之申請補助案件，多為日常巡查、調查研究或緊急修復案件，屬遺址保護之基礎工作，其所投入資源較難為廣大民眾所理解，亦缺乏現地教育展示之願景與策略；另各縣市政府多囿於經費及人力不足，缺乏典藏空間，出土遺物多暫時存放於臨時借用之倉庫或文化局辦公處所中，典藏設備及空間不完備且均無細部規劃，亦無因地制宜之完整典藏政策。

- (三) 遺址及其出土遺物的發現，有助於民眾了解自我生長環境及種族之歷史脈絡發展，凝聚在地情感，進而增加對家園之認同；這些來自土地之中數量龐大的出土文化資產，訴說著史前時代先民生活的點滴，亟需後人重視與珍藏。面對地方政府財政困窘情況，文化部允應居於文化資產保護領導者地位，輔導並補助地方政府，短期內宜儘速挹注資源，充實地方政府現有典藏空間恆溫恆濕、消防及公安等設備及設施，協助提升文物保存及維護技能，確保已出土文物貯存之安全；長期則應鼓勵地方政府提出閒置空間活化再利用，作為出土文物長久保存維護場址計畫，逐年協助其改善軟硬體設備，使其能漸次成為具地方特色之史前文物博物館規模。各縣市政府亦應體認出土文物的重要性，依據文化資產保存法規定編列相關預算，積極充實現有貯存空間設

備，確保該文物維護與安全，避免有滅失之虞；另應慎選轄內既有遺址範圍內或其鄰近之閒置空間，抑或具文化資產資格之閒置歷史建築加以規劃，活化升級再利用，做為出土文物長久展示、保存與典藏空間。

又為避免原閒置建物作為出土文物展示與典藏空間後，如未加以活化，恐遺世獨立乏人問津，成為另一種形式之閒置空間；地方政府允應依據遺址特性將其建構具有地方特色之展示據點，並積極結合各知名觀光景點，發展為觀光旅遊線上的文化觀光景點；同時結合在地社區及鄉土教育資源，與教育文化融合，使民眾於展示中認識遺址，並發現其文物保存過程的整體自然環境變遷與人文史蹟脈絡等背景，願意去親近、融入。如臺中市政府將牛罵頭文化園區規劃成為結合軍事史蹟及歷史建築空間的重要中臺灣遺址展示據點；臺南市政府將隆田考古展示室亦規劃成為臺灣鐵道開發與遺址歷史共構的現地教材展示區；文化部則與臺東縣政府研商擬將國定八仙洞遺址結合交通部觀光局東部海岸風景管理處之資源，提升為「國際級遺址公園」之構想，均為守護國家重要文化資源並積極發展具有地方獨特性史前文化場址的頗佳案例。另文化部近期推動「建置人文歷史藝術深度旅遊雲端應用計畫」，以多元的文化故事體驗置入觀光遊覽的過程中，讓參觀者可以依照不同的需求客製化旅遊導覽路線，而遺址即為「故事點」推動熱點之一，其將生硬的遺址遺物展示，加入故事元素，使其成為觀光旅遊線上一環，吸引遊客造訪，做法應予肯定。

(四)另各縣市政府出土的史前文物種類繁雜，除了石器、玉器之外，尚且包含金屬器、陶器，甚或為木質



等其他標本，都需要專業典藏人員因應其狀態，施以不同強度且適當的管理及保存維護方式，才能避免該文物毀壞滅失；惟欠缺此類專業人員為各地方政府史前文物保存單位的共同現象，亦亟待重視與解決。文化部允應建立考古遺址及出土文物典藏相關人才資料庫，俾利地方政府延攬該領域專業人員，為遺址及遺物保存維護法定工作及相關政策發聲；又宜延請學者、專家，開設訓練課程，讓地方史前遺址文物展示場址之管理及維護人員均能具有文物典藏及維護的基本能力，使是項工作更臻完備。

(五)綜上，為避免出土文物有佚失及毀滅之虞，文化部允宜協助地方政府善用轄內閒置建物做為其長久保存與典藏空間，結合教育及觀光等資源，進而發展成為獨具在地特色之史前文物場址。

調查委員：黃煌雄