

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：苗栗縣政府。

貳、案由：苗栗縣政府辦理「擬定高速鐵路苗栗車站特定區」都市計畫，未確實審酌查核所轄後龍鎮「八卦窯」、「包仔窯」及「四方窯」等傳統古窯區位，竟將珍貴之古窯置於道路、停車場等用地上，致「包仔窯」及「四方窯」等因都市計畫公共工程開闢而遭拆除；且未考量四方窯地下煙道殘跡之文化資產價值，執意採「移地保存」方式處理，不僅輕忽文化資產價值，亦將導致苗栗縣後龍地區傳統古窯毀壞殆盡，核有重大違失。

參、事實與理由：

苗栗縣後龍地區「包仔窯」、「四方窯」等傳統古窯，位於「擬定高速鐵路苗栗車站特定區(下稱高鐵特定區)」範圍內，遭高鐵特定區計畫劃設為道路、停車場等用地，雖經苗栗縣柴燒陶藝協會等文史團體不斷陳請保存，仍因開闢公共工程而遭拆除。僅餘四方窯地下煙道殘跡，相關文史團體乃再次陳情將四方窯地下煙道殘跡提報古蹟，現地修復或保存，行政院文化建設委員會(下稱文建會)亦認同此一方式，然苗栗縣政府(下稱縣府)仍決議移地保存。案經本院調查竣事，綜整該府所涉違失如下：

- 一、縣府辦理高鐵特定區都市計畫，不僅未確實審酌計畫區內「名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築」，詳加查核所轄後龍鎮八卦窯、包仔窯及四方窯等傳統古窯區位，藉由相關公共設施用地之劃設藉以保存；復未能落實都市計畫書所載「充分利用四

方窯窯場加以整建開發」，竟將珍貴之古窯置於道路、停車場等用地上，規劃手法草率拙劣，顯有怠失。

- (一)按都市計畫法第15條規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就下列事項分別表明之」，第5款「名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。」
- (二)縣府辦理高鐵特定區都市計畫，前於民國(下同)88年5月3日經該府民政局(當時文化資產之主管機關，文化資產相關業務自89年起移撥文化局)簽復計畫區內並無經文資法劃定之古蹟保存區。嗣高鐵特定區主要計畫及(第一期發展地區)細部計畫於93年3月17日起辦理公開展覽，並經都市計畫說明會、各級都市計畫委員會審議等程序。迄96年11月26日縣府以府商都字第09601758962及09601758952號分別公告高鐵特定區主要計畫書圖及(第一期發展地區)細部計畫書圖，自同年月27日零時起發布實施。
- (三)惟縣府國際文化觀光局(原苗栗縣立文化中心，89年初改制為苗栗縣文化局，96年9月20日更名為縣府國際文化觀光局，下稱文化局)於90年間清查縣內歷史建築，業知該縣後龍鎮之八卦窯、包仔窯及四方窯皆具歷史建築之保存價值；且文化局執行「苗栗縣古窯生態博物館重整規劃設計案」，亦曾邀請當時建設局局長(當時都計、城鄉發展業務主管單位)擔任審查委員。然高鐵特定區主要計畫書圖，不僅未提及包仔窯，且將包仔窯劃入主要連外道路「園道2」(道路寬度25米)範圍內。另高鐵特定區主要計畫書及(第一期發展地區)細部計畫書有關「產業引進構想」雖均明載：「於規劃產業技藝工坊時，鑒於具歷史意義與價值之四方窯即位處計畫區內(屬松興窯業所有，係苗栗地區僅存而國內現存兩座之

一的四方窯，十分珍貴)，故陶藝工坊之設置應充分利用四方窯窯場加以整建開發，未來除做為產業技藝展演場外，亦可設置蔡川竹紀念館(松興窯業創辦人蔡川竹為台灣最早榮獲陶藝大獎者，其研究窯變「鈎釉」之成就及釉藥領域先驅者之角色，堪稱國寶級大師)，並就其見證之苗栗甚至台灣窯業發展史進行系列且完整之介紹，以增添文化藝術園區之文化素材及可看性，並擔負苗栗窯業生態博物館之深度旅遊起點。」惟四方窯於主要計畫圖中，係位於住宅區內；於(第一期發展地區)細部計畫圖中，則橫跨於「住一」、「停6」及道路用地上。

(四)綜上，高鐵特定區計畫係屬新辦都市計畫事業，其主要計畫及(第一期發展地區)細部計畫於93年3月17日辦理公開展覽前，縣府業知具歷史價值之包仔窯及四方窯皆位於高鐵特定區內，僅因所有權人意願欠缺而無法登錄歷史建築，卻未能依上開都市計畫法規定，詳加查核後龍鎮八卦窯、包仔窯及四方窯等傳統古窯區位，並經由相關公共設施用地之劃設藉以保存；而都市計畫相關圖說，亦未能落實都市計畫書所載「充分利用四方窯窯場加以整建開發」，竟將珍貴之古窯置於道路、停車場等用地上，規劃手法無知拙劣，顯有怠失。

二、縣府文化局於高鐵特定區都市計畫辦理期間，未主動提供後龍地區傳統古窯相關研究及調查資料，致「包仔窯」及「四方窯」皆因都市計畫公共工程開闢而遭拆除，核有違失。

(一)文化資產保存法(下稱文資法)第4條：「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(以下簡稱文建會)；在直轄市為直轄市

政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第12條：「主管機關應普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、聚落價值建造物之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。」及第13條：「主管機關應建立古蹟、歷史建築及聚落之調查、研究、保存、維護、修復及再利用之完整個案資料。」

(二)縣府文化局於88年間即委託財團法人慶美園文教基金會辦理「苗栗現存傳統古窯研究與再生方案」，完成苗栗縣共計十餘種傳統古窯之普查，90年12月並據此調查報告撰編出版「苗栗的傳統古窯」一書，介紹苗栗現存傳統古窯，包括包仔窯、蛇窯、登窯、四方窯及八卦窯等，並提出生態博物館的雛形。90年間，並委託學術單位進行全縣歷史建築清查，有關窯廠部分，除具有列為古蹟資格的佐佐木登窯(苗栗市)及具有登錄為歷史建築資格竹南蛇窯(竹南鎮)外，具有登錄為歷史建築資格的鼎隆八卦窯、協明包仔窯及應建立基本史料並紀錄列管之松興川竹窯(即四方窯)皆位於苗栗縣後龍鎮。91年底，該局並以內政部城鄉風貌示範計畫，委託財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會辦理「苗栗縣古窯生態博物館重整規劃設計案」，並於92年1月31日提出執行成果報告書，希藉由生態博物館的概念，將前述竹南蛇窯、登窯、鼎隆八卦窯、松興四方窯、協明包仔窯等5個苗栗傳統窯爐串聯，成為帶動地方發展之觸媒，惟因土地權屬、持股複雜或租賃土地無法配合等，致所有權人意願欠缺，僅能以竹南蛇窯作成示範點並進行修復規劃設計。

(三)另松興四方窯與協明包仔窯皆位於高鐵特定區範圍內，而高鐵特定區主要計畫及(第一期發展地區)細部計畫係於93年3月17日起辦理公開展覽，迄至96

年11月26日始經縣府公告自同年月27日零時起發布實施。縣府文化局於該都市計畫辦理期間，竟未主動提供前揭傳統古窯相關研究及調查資料，致「包仔窯」及「四方窯」遭都市計畫劃設為「道路」、「停車場」等用地，其後雖苗栗縣柴燒陶藝協會等文史團體雖不斷陳情保存，惟最後仍因都市計畫公共工程開闢而遭拆除。

(四)綜上，縣府文化局不僅未確實提供該特定區內具歷史建築價值之傳統古窯資訊，亦未對已列冊在案之「具古蹟、歷史建築、聚落價值建造物」持續追蹤，實有違失。

三、縣府文化局收受苗栗縣柴燒陶藝協會陳情要求現地保存高鐵特定區內之四方窯、包仔窯、八卦窯等古窯群，卻未確實提送「苗栗縣有形文化資產審議委員會」審議，顯有疏失；另縣府一再以「所有權人無保存意願」為由，無視高鐵特定區土地及地上物已公告徵收之事實，且以「財源籌措」及「有礙都市計畫」等事由，建請不予保留古窯群，明顯輕忽文化資產，實有怠失。且縣府未待「苗栗縣有形文化資產審議委員會」議決，更不待文建會開會研商，即草率、粗暴拆除四方窯及包仔窯，實有未當。

(一)96年3月7日縣府以府地權字第0960034098號公告區段徵收高鐵特定區土地及一併徵收公私有土地上之私有土地改良物。97年8月25日縣府函知高鐵特定區區段徵收公共工程範圍內之房屋所有權人，於同年12月5日前自行拆遷完竣。同年11月13日苗栗縣柴燒陶藝協會函縣府文化局，並副知文建會，以高鐵特定區內的四方窯、包仔窯及八卦窯等古窯群已為縣府所徵收，要求現地保存，並依文資法規定啟動暫定古蹟程序。

案經縣府文化局於97年12月16日召開「97年苗栗縣有形文化資產審議委員會第2次會議」審議，對於「松興窯廠內之四方窯及煙囪」登錄歷史建築案之會議現勘紀錄略以：所有權人並無強烈保存意願；若以窯之稀少性看來並未全然具備，且位居高鐵特定區內；綜觀整體保存之主客觀條件要能完整的保留下來尚有疑慮，建議不予討論登錄事宜。復因該次審議會出席委員人數不足，無法議決各案，而改列為座談性質，將擇日再召開審議會追認之。另縣府同年月日綜簽略以：(1)本案經古蹟歷史建築審議委員實地會勘，若採拆移保留技術上亦不可行，故松興窯廠人員並無保留意願。(2)依文資法規定，歷史建築登錄須經所有權人同意，故松興窯窯體之登錄提案未獲通過。(3)本案位置正橫跨住宅區、停車場及道路三部分，若緊急作現地保留，恐妨礙已定案之都市計畫。(4)綜查以上意見及現況，建請不予保留。

另98年1月6日文建會接受文史團體陳情，並與縣府文化局協商訂於1月14日邀請交通部高速鐵路工程局、縣府及地方文史團體等共同研商部分保存的可行性。惟98年1月8日縣府即拆除四方窯、1月9日再拆除包仔窯。迄98年3月10日「98年度第二次苗栗縣有形文化資產審議委員會會議」始同意追認「松興窯廠內之四方窯及煙囪」登錄歷史建築案不予討論登錄事宜。

(二)經查，97年11月13日苗栗縣柴燒陶藝協會函係要求現地保存高鐵特定區內的四方窯、包仔窯、八卦窯等古窯群，惟97年12月16日「97年苗栗縣有形文化資產審議委員會第2次會議」僅對「松興窯廠內之四方窯及煙囪」登錄歷史建築案審議，並未針對四方

窯、包仔窯、八卦窯等古窯群綜合審查。且依縣府文化局90年間對縣內歷史建築清查結果，包仔窯較四方窯更具保存價值，縣府文化局竟未將包子窯等一併提送審議，顯有疏失。

(三)「97年苗栗縣有形文化資產審議委員會第2次會議」審議認為「若以窯之稀少性看來，四方窯並未全然具備」，實與高鐵特定區主要計畫書及(第一期發展地區)細部計畫書有關「產業引進構想」所載：「苗栗地區僅存而國內現存兩座之一的四方窯，十分珍貴」相左。且該次審議委員會以「所有權人並無強烈保存意願」為由，建議不予討論登錄事宜，然而，縣府早於96年3月7日公告區段徵收高鐵特定區土地時，已一併徵收公私有土地上之私有土地改良物，四方窯原窯主應已不再具備所有權，顯見該次會議縣府並未提供充足且正確的資訊，致審議委員做出上揭決定。另縣府以地政局簽：「土地徵收條例施行細則第51條規定，現地保留所需經費不得納入區段徵收開發總費用，窯體如需保留，請自行籌措財源據以實施。」及工商發展局(都市計畫課)簽：「本案窯體現地保存恐有礙都市計畫」等緣由，均非以文化資產的角度考量，建請不予保留四方窯，明顯輕忽文化資產，實為怠失。

(四)另「97年苗栗縣有形文化資產審議委員會第2次會議」因出席委員人數不足，僅能視為座談性質，無法議決各案，會議中雖建議不予討論登錄事宜，並非議決事項，仍須待他日再召開審議會追認。又文建會接受文史團體陳情後，即與縣府文化局協商訂於98年1月14日召會研商，並於同年月8日函知縣府及相關單位，惟是日四方窯即遭拆除、翌日包仔窯亦被拆除殆盡。縣府未待「苗栗縣有形文化資產審

議委員會」議決，更不待文建會開會研商，即草率、粗暴拆除四方窯及包仔窯，實有未當。

四、縣府未能考量善加運用文化財以促進地方發展，反而寄望遙未可知的高鐵場站開發，且執意採「拆移保留、移地保存」方式處理窯體遺跡，置主管古蹟之文建會黃主任委員碧端與其他古蹟專家之專業意見於不顧，致後龍地區傳統古窯將毀壞殆盡，實有未當。

(一)98年2月16日，四方窯、包仔窯等遭縣府拆除後，苗栗柴燒陶創作協會通報發現四方窯尚有特殊窯洞，相關文史團體並於同年月23日陳請加以保存。98年3月5日文建會文化資產總管理處籌備處(下稱文資總處)邀請專家學者前往現勘，發現四方窯上部結構雖已毀損，但下部構造仍屬完整，就文化產業設施而言，值得地方政府審慎評估保存的可能性，建議中央主管機關依文資法規定，通知縣府執行暫定古蹟程序。案經同年月10日「98年度第二次苗栗縣有形文化資產審議委員會議」審議，以「為兼顧高鐵特定區都市計畫及區段徵收計畫已經完成，避免延宕高鐵設站時程」為由，決議「暫不予登錄，但應移地保存」，並認為審議委員會已於會中決定保存方式，因此不須啟動暫定古蹟之程序。

98年5月4日文史工作者鄧○慧等775人透過網路連署，再檢附「苗栗縣古蹟指定提報表」，提請將四方窯列為古蹟，並建議現址修復或殘跡保留。經縣府於同年月14日函復略以，查來函所附提報表陳述內容與縣府98年3月10日召開文資審議會議時之參考資料相同，並未提出相關的新事證或附件，應無重新提審之必要。

(二)按縣府97年12月16日綜簽，認為四方窯若採「拆移保留」技術上並不可行。現四方窯僅餘地下煙道殘



跡，移地保存是否可行，尚屬未知。本院調查時，縣府認為四方窯殘跡既經「98年度第二次苗栗縣有形文化資產審議委員會議」審議決議「移地保存」，乃朝「移地保存」方式進行。惟經詢文建會黃主任委員碧端答稱：「若能原地是最佳，原址設博物館是最佳的」、「可以考慮透過設計讓地面以透明可觀覽等方式看見煙道。這樣做不會干擾高鐵特定區計畫。」文資總處王主任壽來亦認為：「窯體並非在高鐵線上，可以配合變更細部計畫以及公共藝術保留或保存。」

惟縣府文化局於98年5月26日彙整該府相關局處意見，擬具甲、乙二案，呈請該縣縣長裁示。甲案係透過都市計畫手段，將松興窯遺跡以變更細部計畫方式現地保存於公共設施(如兒童遊樂場)內，在「都市發展」及「文資保存」中取得雙贏。惟依工商發展處評估，特定區開發區將較原定時程延宕7-8個月，且保存方式與98年3月10日文資審議會決議決議有異。乙案則依文資審議會決議辦理。98年6月2日苗栗縣劉縣長政鴻批示：依乙案辦理。

- (三)按高鐵特定區主要計畫書及(第一期發展地區)細部計畫書，有關「產業發展特性」明載：「就計畫區所在地之文化資源特色觀察……，目前座落本計畫區內之四方窯……該文化資產之轉化與利用，實為營塑計畫區人文意涵進而創造話題之豐富素材。」及「產業引進構想」明載：「……陶藝工坊之設置應充分利用四方窯窯場加以整建開發，未來除做為產業技藝展演場外，亦可設置蔡川竹紀念館，並就其見證之苗栗甚至台灣窯業發展史進行系列且完整之介紹，以增添文化藝術園區之文化素材及可看性，並擔負苗栗窯業生態博物館之深度旅遊起點。」

惟縣府認為以上僅係屬開發構想，並非唯一方式，對於四方窯之評估處置，均未核實考量其文化資產價值，反而以高鐵設站時程為優先考量，惟高鐵迄今虧損連連，設站時程實屬未知。

(四)綜上，縣府未能考量善加運用文化財以促進地方發展，反而寄望遙未可知的高鐵場站開發，且執意採「拆移保留」方式處理窯體遺跡，置文建會黃主任委員碧端與其他古蹟專家之專業意見於不顧，致後龍地區傳統古窯將毀壞殆盡，實有未當。

綜上所述，苗栗縣政府辦理「擬定高速鐵路苗栗車站特定區」都市計畫，未確實審酌查核所轄後龍鎮「八卦窯」、「包仔窯」及「四方窯」等傳統古窯區位，竟將珍貴之古窯置於道路、停車場等用地上，致「包仔窯」及「四方窯」等因都市計畫公共工程開闢而遭拆除；且未考量四方窯地下煙道殘跡之文化資產價值，執意採「移地保存」方式處理，不僅輕忽文化資產價值，亦將導致苗栗縣後龍地區傳統古窯毀壞殆盡，核有重大違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。