

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院文化建設委員會、臺北縣政府。

貳、案由：臺北縣政府對於樂生療養院院區保存方案，遲未依法進行審查程序，致其文化資產保存定位之爭議不斷，造成諸多損失及傷害；行政院文化建設委員會係中央文化主管機關，卻對臺北縣政府拖延處理樂生療養院文化資產定位而造成諸多爭端與質疑之情事，迄今仍束手無策，均有違失。又臺北縣政府未依法接受相關團體與專家學者申請將該院指定為古蹟，並依法定程序審查，甚至藉辭推託敷衍，亦有怠失。

參、事實與理由：

行政院衛生署樂生療養院（以下簡稱樂生療養院）為臺灣第一所公立漢生病防治與強制隔離之機構，創建於民國（下同）19年，最初名為「台灣總督府癩療養所樂生院」，係日治時期強制收容漢生病患之場所。當時世人對此疾病所知有限，存有諸多偏頗觀念，加以患者會出現皮膚病變及神經肥厚等症狀，面容及手足易產生變形現象。日本為達成在臺灣徹底根絕此疾病之目標，乃採行「強制收容、絕對隔離」之治療政策，導致病患被強制進住該院後，幾乎即註定老死其內之命運，也造成其原來所屬的社會關係幾乎全然被切斷。同時，日本政府透過醫療通報機制發掘病患所在，並動用警察與地方行政系統強制送醫，這種藉國家公權力維護公眾社會健康而不惜枉顧人權之作法，更進一步強化了社會對於漢生病的負面認知。

臺灣光復初期，樂生院更名為「臺灣省立樂生療養院」，國民政府接收之初，因缺乏其他明確防治政策，

仍繼續沿用日治時期之管理措施，使得病患基本人權繼續遭受剝奪與限制，直到政府於51年間訂定「臺灣省癩（癲瘋）病防治規則」（其後修正為「臺灣省癩病防治規則」）後，始宣示防治政策與目標，取消強制隔離措施。惟當時尚無有效治療方式，使得漢生病人受到社會歧視與排斥之處境難以紓緩，隔離事實持續存在。71年間，世界衛生組織確認有效療法，並引進台灣後，病患不再需要隔離治療，樂生療養院患者人數逐年減少，部分院民也在開放後陸續回家。但社會根深蒂固之歧見與恐懼並未消除，且院民長期與世隔絕，社會關係早已疏離，不得已只能再度返回樂生療養院居住，退回到原來與社會隔絕的世界。

83年捷運新莊機廠選址於樂生療養院，決議以有償撥用公有土地之方式，將原院區分期撥用為新莊捷運機廠用地，並將院區遷往後方保留區重建。自此，院民從捷運整地、開工、部分院舍拆除到院區搬遷，持續籠罩在動盪不安之氛圍中，樂生療養院文化資產保存價值、院民人權處境與老化疾病等問題，亦在捷運施工與樂生療養院遷建之過程中一一浮現出來。樂生療養院在專家學者多方奔走不懈、社會團體發動保存運動，以及院民保衛家園行動下，從原先選定2棟建物拆遷異地重組保存、再增加保存未拆除部分約近40%之建物，演變至目前最新保存方案（現存院區55棟建物中，40棟原地保留、9棟拆遷重建）。

樂生療養院係臺灣唯一以國家力量執行強制隔離措施之收容機構，除係臺灣近代公共衛生史中最具代表性場所之一外，亦紀錄著一段污名化的負面歷史，反映著病患基本人權遭受剝奪之事實。惟近年來臺北縣政府及行政院文化建設委員會在處理樂生療養院文化資產保存議題之過程中，因缺乏文化資產保存意識及積極有效處

置作為，引發社會諸多爭議與質疑。案經本院第4屆第4次教育及文化委員會議決議，推派委員調查竣事，茲將臺北縣政府及行政院文化建設委員會所涉違失部分臚列如次：

- 一、臺北縣政府對於樂生療養院院區保存方案，遲未依法進行審查程序，致其文化資產定位不明，爭議不斷。在該院業經行政院文化建設委員會逕列為暫定古蹟之際，臺北縣政府仍未依法完成古蹟之審查；行政院文化建設委員會雖係中央文化主管機關，卻對臺北縣政府拖延處理樂生療養院文化資產定位而造成諸多爭端與質疑之情事，束手無策，均有違失：

- (一)按94年2月5日新修正之文化資產保存法第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：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群。……。三、文化景觀：指神話、傳說、事蹟、歷史事件、社群生活或儀式行為所定著之空間及相關連之環境。……。」同法第4條第1項規定：「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，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。」同法第14條規定：「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、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。古蹟滅失、減損或增加其價值時，應報中央主管機關核准後，始得解除其指定或變更其類別。前二項指定基準、審查、廢止條件與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管

機關定之。……。」同法第17條規定：「進入古蹟指定之審查程序者，為暫定古蹟；具古蹟價值之建造物在未進入前項審查程序前，遇有緊急情況時，主管機關得逕列為暫定古蹟，並通知所有人、使用人或管理人。暫定古蹟於審查期間內視同古蹟，應予以管理維護；其審查期間以六個月為限。但必要時得延長一次。主管機關應於期限內完成審查，期滿失其暫定古蹟之效力。……。」同法第101條規定：「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。」

- (二) 依據94年12月30日發布施行之「古蹟指定及廢止審查辦法」第3條規定：「古蹟之指定，依下列程序為之：一、現場勘查。二、審議並作成指定處分之決定。三、辦理公告。四、直轄市、縣（市）定者，報中央主管機關備查。」又依據94年11月1日發布之「暫定古蹟條件及程序辦法」第4條規定：「地方主管機關主動發現或接獲緊急情況通報時，應立即召集前條暫定古蹟處理小組，經審議通過後，簽請首長核定，逕列為暫定古蹟，並以書面或言詞通知所有人、使用人或管理人。」同辦法第5條規定：「中央主管機關主動發現或接獲緊急情況通報時，應即通知地方主管機關依前條規定程序辦理。地方主管機關應於接獲前項通知起10日內依前條規定完成暫定古蹟核定程序。地方主管機關未依前項辦理時，中央主管機關得依本法第101條規定，逕予代行處理。其代行處理程序準用前條規定。」同辦法第6條規定：「地方主管機關未於本法第17條規定期限內完成古蹟之審查時，中央主管機關得

依本法第101條規定代行處理。其代行處理程序依本法第14條規定辦理。」

- (三)另依據行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）95年4月13日文壹字第0953109904號令釋示略以：「依據文化資產保存法規定，主管機關執行法定業務之相關程序，如指定古蹟或登錄歷史建築、聚落等，均需經由專業審議委員會審議，倘若主管機關未經委員會審議之法定程序而逕自作成行政處分，即違反文化資產保存法之規定。……各級行政機關首長於作成行政處分時，對於審議委員會之專業判斷應予尊重，即使遇到國防安全或國家重大建設時，仍應優先考量文化資產之價值，不應恣意為之，而曲解文化資產保存法的立法宗旨及設置審議委員會之良法美意。」
- (四)查樂生療養院早於90年3月22日曾函請臺北縣政府（下稱縣府）派員勘查該院建物可否指定為古蹟，當時縣府函復表示，捷運工程為國家重大建設，且規劃執行多時，此刻再進行文化古蹟鑑定，實有未妥等語。嗣文建會中部辦公室針對前立法委員羅文嘉質詢樂生療養院保存事項，爰於91年7月10日召開緊急協調會，其結論略以：「請臺北縣政府依據文化資產保存法及相關規定儘速組成審查委員會，……，並完成應有之審查程序。」案經縣府文化局邀集學者專家及相關單位現場會勘後，與會專家學者均認確有保存價值，惟該局並未依據前揭會議決議進行法定審查程序，以作成是否指定為古蹟之決定，卻採召開協調會方式研商保存方案，選擇拆遷重組方式保存較具價值之乙棟建物於樂生療養院新院區內，並經當時縣長蘇貞昌批示：「如擬」後函報文建會。該會雖再函請縣府召開專家學者審

查會或古蹟暨歷史建築審查會審議，以求周延，然縣府以「本案係經縣長核定」為由，認為無需再召開會議，該會遂於92年2月25日函復尊重該府之決定在案。

(五)93年間，樂生保留自救會、青年樂生聯盟、文史團體與專家學者不斷陳情，建議將樂生療養院指定為古蹟，文建會函囑縣府依法進行古蹟指定審查程序，並邀集專家學者及相關單位召開會議後，於93年9月9日函行政院略以：鑑於與會專家學者、文史社團一致強調樂生療養院具有醫療史重要地位暨文化資產保存價值，惟捷運新莊機廠係屬國家重大建設，宜由該院決定。案經行政院召開跨部會協商會議，臺北市政府捷運工程局（以下簡稱捷運局）多次評估提出可行方案，縣府亦召開協調會議後，縣府於94年4月15日函復文建會略以：在不影響新莊捷運完工通車期限原則下，將全力爭取現地保存，該保存之建物，將進行古蹟審查程序。嗣縣府邀集相關領域專家進行研討，又經捷運局再提出六項保存方案，並由縣府轉請行政院核定後，該院秘書長於94年6月27日函請縣府本於權責辦理。縣府經衡酌考量，確定仍選擇2棟建物拆遷重組保存，並於同年7月7日函相關機關並副知行政院在案。惟查前揭保存方式定案後，該府卻未啟動古蹟指定審查程序，此舉造成前揭保存方案之適法性及該院文化資產之定位，爭擾不斷、眾說紛紜，而院民與相關民間團體及專家學者在強烈質疑政府不作為及捷運工程優先之思維下，乃持續不懈，積極奔走陳情。

(六)新修正之文化資產保存法於94年11月1日施行後，樂生保留自救會認為縣府對於樂生療養院拒絕召

開古蹟審查會議，僅進行工程協調，乃於11月3日向文建會陳情，請其逕將該院列為暫定古蹟並進行審查，該會旋於同日函請縣府速依相關規定辦理。惟縣府認為將該院列為暫定古蹟，恐與行政院所核示不影響捷運通車時程之原則，有所扞格，遂於同年15日函復該會在案。嗣文建會見縣府未依首揭規定於期限內完成古蹟之審查，即於94年12月6日召開暫定古蹟處理小組審議會議，決議逕行將該院列為暫定古蹟，並於同年12月12日函縣府，表示該會依文化資產保存法第17條規定，逕列為暫定古蹟，請該府依規辦理後續事宜。然縣府自始即未啟動法定審查程序，竟以「文建會係以暫定古蹟之新法效力，變動先前文化資產保存法規範下所確認之拆遷重組保存方式，顯違反信賴利益與法律不溯及既往原則，是該會函囑辦理事項，窒礙難行」等辭置辯，該會爰於95年2月27日再次行文重申，依文化資產保存法，指定為古蹟或登錄為歷史建築，此係依據專業審議委員會之判斷與決議，並非由主管機關或首長直接進行行政認定；該會業已依法逕予代行暫定古蹟，請縣府儘速辦理審查程序。

- (七) 嗣臺北縣政府為回應民間文史團體對樂生療養院保存之持續關注，並考量縣民對捷運如期通車之高度期待，多次與捷運局研商後，捷運局於95年1月23日再檢討並提出「機廠部分設施移設」方案（即通稱之41.6%保存方案，除原擬方案拆遷異地重組較具紀念價值之2棟建物外，另增加保存約40%之建物）。然縣府經再次召開樂生療養院文化資產價值確認審議委員會議後，決議該院確實具有文化資產保存價值，惟本案係屬國家重要文化資產保存且與國家重大建設適相衝突，遂於同年4月6日函請行

政院以專案處理。案經行政院於同年5月15日函復縣府表示，捷運局檢討提出「機廠部分設施移設」方案，業經該府同意，本方案予以備查。縣府爰於95年6月30日函捷運局表示，樂生療養院現地保存約40%之建物及其土地範圍，將依文化資產保存法，進行保存法定程序。惟查前揭保存方式定案後，該府除仍未依法進行審查程序外，又於96年3月16日張貼公告，限期樂生療養院於96年4月16日前搬遷，引起社會更大關注，並引發激烈抗爭行動，指責政府無視該院之文化資產與人權意涵，卻急於推動不具法律規範效力之保存方案，並強制施工，行政院前院長蘇貞昌乃於同年3月23日明確回應，將責成行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）進行院區保留方案的再評估。

- (八)工程會自96年3月起邀集相關機關單位進行樂生療養院保留方案之再評估與溝通協調，迄至同年5月30日獲致結論，原則同意土木技師公會提出保存範圍及建議（即現存55棟建物中，39棟原地保留，10棟擇要異地重組或重建，6棟拆除），期間文建會持續函請縣府儘速進行該院文化資產審議，縣府亦於96年5月8日明確函復表示，本案請俟保存範圍確定後，即進行文化資產審議程序為宜。惟查工程會協調確定前揭保存方案後，該府卻另指出「應在拆遷重組工程完成及不影響捷運工程施工情形下，再進行古蹟指定審議程序」，因而再度拖延，造成該院雖經各方評價具保存價值，實際卻缺乏文化資產保存定位與法律規範之效力。迨本院約詢時，縣府主管人員猶以「依據文化資產保存法第35條（現修正為第32條），既然古蹟可因國家重大建設而遷移或拆除，乃取捨將該院不指定為古蹟」，藉此推諉

卸責、曲解法令，使得該院文化資產保存定位始終不明，也未因保存方式之定案而平息相關爭議，造成民眾陳情依舊不斷，捷運迄今無法復工，而文建會雖知其問題癥結所在，卻也未能積極採取有效作為。又本案調查期間，文建會為解決該院文化資產保存問題，曾提出登錄為文化景觀之建議，並多次與縣府溝通協調，惟縣府迄未有處理結定。另詢據捷運局表示，原列管捷運通車時程為98年12月31日，現已延至102年2月15日，整體延遲約37.5個月，並預估將增加經費約73億元，所費不貲，形成嚴重浪費。

(九)綜上，近年來樂生療養院院民、相關民間團體與學者專家為爭取將該院建物指定為古蹟，不斷奔走請命，而臺北縣政府明知該院具有文化資產保存價值，卻始終未依法進行審查，甚至屢經文建會促請其依法處理，並在該會依法逕列為暫定古蹟之際，仍未依首揭規定完成古蹟之審查，任令保存方案欠缺法定文化資產保存地位而不斷遭受質疑，並坐視該院文化資產之保存定位爭議持續擴大，最終造成相關機關疲於協調溝通，政府威信盡失，捷運工期延宕，工程經費增加龐大，院民則惶惶不安，其所耗費之有形與無形損失及傷害，實難以估計與弭平。又新修正之文化資產保存法於94年11月1日施行後，文建會基於對地方自治之尊重，固應維護地方政府執行文化資產保存相關業務之權責，惟臺北縣政府不斷曲解法令、拖延處理樂生療養院文化資產定位爭議，該會除以書面函囑地方政府儘速依法完備保存程序外，迄今仍束手無策，並在該院業經列為暫定古蹟，縣府卻未依法於期限內完成審查之際，該會仍未依首揭規定積極處置，此均突顯該

會忽視文化資產保存法第 101 條所賦予之權責，核有違失。

二、臺北縣政府未依法接受相關團體與專家學者申請將樂生療養院全區指定為古蹟，並依法定程序審查，推託敷衍，顯有怠失：

(一)按 94 年 2 月 5 日公布修正之文化資產保存法第 12 條規定：「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。」復按該法施行細則第 8 條規定：「本法第 12 條、第 37 條、第 53 條、第 57 條、第 77 條及第 87 條所定主管機關普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物或自然地景價值者或具保護需要之文化資產保存技術及其保存者，其法定審查程序如下：一、現場勘查或訪查。二、作成是否列冊追蹤之決定。前項第二款決定，主管機關應以書面通知提報之個人或團體。」

(二)查新修正之文化資產保存法於 94 年 11 月 1 日施行後，樂生療養院院民、青年樂生聯盟、相關團體與專家學者為促成現地保存樂生療養院全部建物，紛紛不斷陳情請求臺北縣政府指定古蹟。惟依據縣府於本院約詢時所提出之書面說明略以，在新的文化資產保存法施行後，並無個人或團體提報樂生療養院古蹟指定案，僅是在媒體或相關會議上請該府立即進行古蹟審查程序；另按前揭條文之規定，提報者需提報具古蹟價值建造物之內容及範圍，而非僅憑乙紙公文即可提報。復卷查臺北縣政府提供之相關會議資料，該府對於前揭團體與人士之請求，未見該府告知相關提報方式與程序等紀錄。顯見臺北縣政府不僅未依首揭規定接受申請並進行法定審

查程序，甚至以前揭申請不符相關提報程序等辭推託敷衍，該府身為文化資產保存之主管機關，卻欠缺積極主動之文化保存意識，對文化資產保存法之立法宗旨，亦缺乏主動促成之動力，洵有怠失。

綜上所述，臺北縣政府明知樂生療養院具有文化資產保存價值，卻始終未依法進行審查，甚至屢經文建會促請其依法處理，並在該會依法逕列為暫定古蹟之際，仍未依首揭規定完成古蹟之審查，坐視該院文化資產保存定位爭議持續擴大，最終造成難以估計與弭平之損失與傷害。而文建會對於臺北縣政府不斷曲解法令、拖延處理樂生療養院文化資產定位爭議等情事，迄今仍束手無策，並在該院業經列為暫定古蹟，縣府卻未依法於期限內完成審查之際，該會仍未依法積極處置，核有違失。又臺北縣政府未依法接受相關團體與專家學者申請將樂生療養院全區指定為古蹟並進行法定審查程序，甚至藉辭推託敷衍，欠缺積極主動之文化保存意識，洵有怠失。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。

提案委員：

中 華 民 國 98 年 5 月 12 日