

調 查 報 告

壹、案由：據訴：台中市政府遲未完成「惠來遺址」法定公告程序，迄今已逾3年，且未善盡保存維護責任，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

一、台中市文化局直接否准民眾對惠來遺址保存區之提案，雖未違反當時之文化資產保存法之規定，惟民眾觀感未佳，殊值檢討

按文化資產保存法（91年6月12日公布，為舊文化資產保存法）第3條第1項：「本法所稱之文化資產，指具有歷史、文化、藝術價值之左列資產：二、古蹟：指依本法指定、公告之古建築物、傳統聚落、古市街，考古遺址及其他歷史文化遺蹟。」同法第27條第3項規定：「各級主管機關得接受個人與團體之古蹟指定申請，並經法定程序審查指定之。」另文化資產保存法（94年2月5日修正公布，施行日期由行政院以命令定之。同年10月31日行政院發布第1條至第91條定自同年11月1日施行，為新文化資產保存法）第37條規定：「主管機關應接受個人或團體提報具遺址價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。」

查91年5月起，台中市七期重劃區陸續挖出古物，後經台中市政府命名為惠來遺址。94年3月23日民眾陳○雄等12人連署惠來遺址保存提案，請台中市文化局接受團體提報具遺址價值者之內容及範圍，依法定程序審查。惟同年5月27日台中市文化局中市文資字第0940002941號函復陳○雄先生說明略以：經洽詢本案土地主管單位復以，本案土地係七期重劃區土地所有權人提供，應依都市計畫規劃使用，另該土地

位於七期重劃區之菁華地段，價值匪淺，且已規劃為……多項重大建設之財源，為都市發展之考量，不宜指定為遺址保存區。行政院文化建設委員會（下稱文建會）向本院陳稱：94年3月陳○雄等民眾提案，還是要適用舊法令審查程序，可先請1或2位專家審查後，進行列冊與否之決定，惟當時法令未詳細規範審查委員資格與人數。

綜上，文化資產保存法修正公布後，施行新舊法銜接期間，該新法長達8個月後，行政院方正式賦予主管機關應接受民眾提報遺址之實施規定。故台中市文化局94年5月否准民眾申請惠來遺址指定為遺址保存區之提報案，雖尚未違反舊文化資產保存法第27條第3項規定，然審視文化資產保存法對於民眾提報遺址保存區之規範，已由主管機關「得接受申請」改為「應接受提報」，該「得接受申請」之舊法令，是否符合公益，不宜任憑主管機關之主觀，而應以客觀公正為之，尤在多元社會尚須透過公開討論形成共識，以提供文化發展之有利條件來實現公益。惟該局未深究文化資產保存法修正法令之原始用意，直接否准民眾對惠來遺址保存區之提案，使民眾觀感未佳，殊值檢討。

二、文化資產保存法雖無明訂遺址指定至公告之期限，然台中市政府遲未辦理惠來遺址公告，行政流程所耗時間不免過長，致社會疑慮叢生，政府威信損耗，宜檢討改進

按文化資產保存法（94年2月5日修正）第6條：「主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄及其他本法規定之重大事項，應設相關審議委員會，進行審議。」又，同法第40條第1項：「遺址依其主管機關，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。」及第 40 條第 2 項：「遺址減失、減損或增加其價值時，主管機關得廢止其指定或變更其類別，並辦理公告。直轄市、縣（市）定者，應報中央主管機關核定。」與第 40 條第 3 項：「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。」另，遺址指定及廢止審查辦法第 5 條之規定：「遺址指定及廢止審查辦法主管機關對審議指定之遺址，應辦理公告。」

95 年 3 月 30 日台中市遺址及古物審查委員會會議決議通過指定「惠民段 144 抵費地」之惠來遺址為市定遺址，並將惠民段 144 號土地周邊區域 141、142、143、143-1、145 及 146 號等 6 筆土地，通過列冊進行監管保護。同年 4 月 25 日台中市文化局簽擬：「奉核後，依會議決議事項、文化資產保存法與相關子法進行指定公告及相關事宜。」同年 5 月 5 日台中市長胡志強批示：「宜如議會決議力爭中央補助報列為國定遺址。」

台中市文化局遂於 95 年 5 月 19 日函請文建會惠予專案全額補助購置惠來遺址及後續興建博物館費用。同年 6 月 30 日文建會函復該府，有關業經遺址及古物審議委員會決議通過指定為市定遺址，應依遺址指定及廢止審查辦法第 5 條之規定，對惠來遺址辦理公告程序，同時函報中央主管機關備查，以符合文化資產保存法之規定。惠來遺址指定為市定遺址與未來指定為國定遺址並無直接關係，指定之目的在確認該遺址的價值與後續之監管保護工作。惠來遺址經指定公告後，倘有國定古蹟價值時，再報該會依法核處。

台中市文化局向本院陳稱略以：因地政、建設單

位及地方上對於惠來遺址指定為市定遺址部分有爭議，所以沒有立即進行公告，而依據市長批示請文建會釋示，得不到正面答覆，文建會認為遺址不見得要全面開挖，我們委託的國立自然科學博物館認為惠來遺址還有精華區，95年3月30日的遺址及古物審議委員會具有專業判斷，但是無論考古界或各界都還有不同的意見，因此台中市文化局在等國立自然科學博物館確認精華區後再做最後的認定。基此，迄未公告惠來遺址為市定遺址。

文建會函稱，95年3月30日惠來遺址由台中市遺址及古物審查委員會通過指定為市定遺址，然台中市政府未完成法定公告程序，仍非屬完成程序之法定文化資產，故無依照文化資產保存法第40條報請該會備查之程序。按現行文化資產保存法及「文化資產審議委員會組織準則」，並未規定地方政府主管機關辦理公告指定遺址之期限，惟該府迄今仍未完成公告程序，於法雖無不合，然其行政流程所耗時間不免過長，該會就此案例，將檢討現行法規，有無未盡允合之處。

綜上，台中市遺址及古物審查委員會自95年3月30日指定惠來遺址為市定遺址後，因同年5月5日台中市胡志強市長批示，宜如議會決議力爭中央補助報列為國定遺址。是以，台中市政府迄未公告惠來遺址為市定遺址。文建會函稱台中市文化局自審議委員會通過指定市定遺址迄未公告部分，於法雖無不合，然其行政流程所耗時間不免過長。故台中市文化局陳稱需俟惠來遺址精華區確認後，方能做最後認定之行政作為，顯有推託之意。基此，文化資產保存法雖無明訂遺址指定至公告之期限，然台中市政府遲未辦理惠來遺址公告，行政流程所耗時間不免過長，致社

會疑慮叢生，政府威信損耗，宜檢討改進。

三、文建會未積極督促台中市政府落實執行相關法令與函釋，應檢討改進

按遺址指定及廢止審查辦法第 5 條：「主管機關對審議指定之遺址，應辦理公告。」另文建會 95 年 4 月 7 日文壹字第 095110427-1 號令規定：「文化資產保存法第 6 條規定之審議委員會，係主管機關內部基於專業考量所設，主管機關審議各類文化資產之指定、登錄或其他重大事項時，均應經由該審議委員會審議程序，以提供機關首長專業判斷意見；委員會決議事項係屬諮詢性質，原則應予以尊重，惟機關首長如有其他政策考量，得斟酌其他情事作成決定。」又，同年 6 月 20 日文建會文壹字第 095211343-2 號解釋令規定：「文化資產審議委員會依其專業能力所為之審議決定，其所屬之各級主管機關除能提出具體理由，足以動搖該專業審議之可信度及正確性，否則即應尊重其判斷，另各級主管機關於指定古蹟公告前，對該程序及審議，有違法或顯然不當之情事時，亦得加以審查外，若無前述二種情形下，各級主管機關即應受審議委員會審議結果之拘束，始符合文化資產保存法第 6 條、古蹟指定及廢止審查辦法第 4 條第 1 項暨權責相符之法理，爰…… 95 年 4 月 7 日文壹字第 0951104271-1 號令應予補充。」另，文化資產保存法第 40 條規定：「遺址依其主管機關，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。」

文建會 94 年 10 月 24 日即勘查惠來遺址現場，並建議台中市政府依新修正之文化資產保存法之法定程序辦理，而該會亦分別於 95 年 4 月及 6 月函釋審議委

員會作成指定市定遺址之決議，最後以各級主管機關於指定公告前，對該程序及審議有違法或顯然不當之情事外，各級主管機關應受審議委員會審議結果之拘束。然自 95 年 3 月台中市遺址及古物審議委員會指定惠來遺址為市定遺址起，至本院調查本案期間，台中市政府遲未公告，該審議委員會決議形同具文乙節，查文建會 96 年 11 月 13 日邀集相關單位召開「台中市惠來遺址後續處理事宜討論說明會」未解決惠來遺址公告問題，卻同意補助台中市政府依專業考古團隊調查惠來遺址鄰近地區精華區之行政作為，並對本院函稱該府迄今仍未完成公告程序，於法無不合之處，核與該會要求各級主管機關應受審議委員會審議結果拘束之函釋暨遺址指定及廢止審查辦法第 5 條規定，有矛盾之處；另該會於 98 年 2 月 18 日函請台中市政府依法辦理，查該會對函復結果之簽辦情形，僅簽以持續關注及追蹤後續發展。文建會未審度地方自治法第 19 條第 1 項第 4 款規定縣(市)自治事項為縣(市)文化資產保存，而文化資產保存法授權各級主管機關審查指定後，辦理公告，並未授權縣市政府從指定遺址到公告期間可以延宕 3 年多之久，該會顯未恪盡職責。基此，文建會未積極督促台中市政府落實執行相關法令與函釋，導致該府之審議委員會決議形同具文，另有關文化資產保存法從遺址指定到公告，疏漏期限部分，均應檢討改進。

四、依現有事證，難謂台中市文化局未善盡責任以保存維護惠來遺址情事

文化資產保存法(94年2月5日修正)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。」

查台中市政府於91年5月發現惠來遺址相關出土遺物後，92年即請該府警察局協助現場安全維護並加強巡邏，並將該遺址出土遺物皆收藏於國立自然科學博物館文物典藏庫。台中市文化局向本院陳稱略以：惠來遺址雖尚未公告，但是目前簡易遺址公園及相關展示設施同樣能發揮文化教育功能。另文建會約詢資料表示，台中市政府施以簡易遺址公園，以遺址教育方式來進行保存維護惠來遺址，並已完成公園改善第2期工程，目前正進行草皮養護及樹木移植、規劃施作遮雨廊道等工程，種種作為，尚難認定該府對於該遺址之維護不利。該會並向本院陳稱：台中市政府對於惠來遺址之監管保護做得很好，所以文建會沒有辦法代行處理。因文建會知道台中市政府對於惠來遺址的公告有困難，但是文建會認為遺址保護一定要做好，所以持續補助台中市政府進行相關保存工作。

本院依據台中市政府所提供資料，查核該府歷年對於惠來遺址之發掘、調查、管理費用迄至98年9月止，不列入私有土地計畫經費、文建會補助款、台灣省台中水利會計畫經費，僅該府就投入913.65萬元。同資料來源，查核文建會歷年對於惠來遺址搶救、展示維護補助費用，除古根漢美術館與新市政中心計畫經費外，共計325萬元。

綜上，台中市文化局為避免潛在文化資產遭到開發壓力之威脅，業請國立自然科學博物館將巡查監管對象從文化資產保存法等相關法規所規範的指定遺址，擴及至列冊遺址和疑似遺址22處，其中含括惠來遺址，並將出土遺物妥善收藏於國立自然科學博物館文物典藏庫。另本院查核台中市文化局對於惠來遺址相關投入經費較文建會投入經費為2.8倍之高，而文建

會亦陳稱該府已盡維護惠來遺址之所能，該會無法代
行處理，故依現有事證，難謂台中市文化局未善盡責
任以保存維護惠來遺址情事。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請台中市政府確實檢討改進見復。
。
- 二、調查意見三，函請文建會確實檢討改進見復。
- 三、調查意見一至四，函本案陳訴人。
- 四、上網公布調查意見。