

原直轄市定古蹟陳悅記祖宅 容積移轉等情案

調查委員：田秋堃、蔡崇義

中華民國109年4月16日

案由

有關市定古蹟陳悅記祖宅容積移轉等情案，經最高行政法院(105年度判字第638號)判決臺北市政府敗訴確定，撤銷古蹟陳悅記祖宅管理維護計畫及容積移轉公告，該市定古蹟並於107年公告為國定古蹟。據訴，臺北市政府疑曲解判決定讞結果，自行認定須返還之容積僅為多筆移轉其中之一筆，而非公告中全部移出之容積，又疑以現階段進行之緊急搶修計畫及修復再利用計畫，行補正容積移轉程序瑕疵之圖。究自105年判決定讞後，臺北市政府有無妥適處理容積返還等情，事涉文化資產保存及維護課題，有深入瞭解之必要案。

調查經過

履勘

國定古蹟
陳悅記祖宅

調卷

臺北市政府
文化部文化資產局
文化部

諮詢

國立臺北商業大學
蕭文杰助理教授

國立臺灣藝術大學古蹟藝術（2場）
修護學系陳教授板

臺灣文化法學會秘書長
廖鳳玳律師

淡江大學建築學系
黃瑞茂教授

本全律師事務所詹順貴律師

詢問

5個單位
32人次

本院履勘發現 (1/4)

■本院於108年3月4日履勘「陳悅記祖宅」發現有古蹟原貌遭變更、部分區域屋瓦破損、屋頂中脊斷裂、牆體開裂、原有木棟架斷裂、為方便修復施工原木古門檻被鋸掉及文物遺失等情形。

➤ 屋脊剪黏消失不見(左)、窗戶型式變更且封閉(右)



本院履勘發現 (2/4)

- 門檻被鋸掉(左)、原有木棟架斷裂(右)



- 古蹟遭到不當修復



本院履勘發現 (3/4)

- 文物遺失，原貌(左，本院諮詢委員提供)、現況(右)



本院履勘發現 (4/4)

➤ 古蹟隳壞情形



調查意見一

文化資產保存法授權訂定的古蹟土地容積移轉辦法第10條第6款條文未臻明確，將強度差異甚大的「古蹟管理維護計畫」與「古蹟修復、再利用計畫」以「或」字連結，導致行政機關擇其輕者而為之，無法達到既使古蹟得到保存，又讓古蹟所有人得到補償之立法目的。文化部身為該法主管機關允應儘速修正上開條文，俾免行政機關執行困擾。

文化資產保存法 (94年2月5日修正)

■第1條：為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。

■第20條：(現行條文移列第23條)

古蹟之管理維護，係指下列事項：一、日常保養及定期維修。二、使用或再利用經營管理。三、防盜、防災、保險。四、緊急應變計畫之擬定。五、其他管理維護事項。

古蹟於指定後，所有人、使用人或管理人應擬定**管理維護計畫**，並報主管機關備查。

古蹟所有人、使用人或管理人擬定管理維護計畫有困難時，主管機關應主動協助擬定。

第一項**管理維護辦法**，由中央主管機關定之。

文化資產保存法 (94年2月5日修正)

■第21條：(現行條文第24條略同)

古蹟應保存原有形貌及工法，如**因故毀損**，而主要構造與建材仍存在者，應依照原有形貌修復，並得依其性質，由所有人、使用人或管理人提出計畫，經主管機關核准後，採取適當之**修復或再利用**方式。

前項**修復計畫**，必要時得採用現代科技與工法，以增加其抗震、防災、防潮、防蛀等機能及存續年限。)

第一項再利用計畫，得視需要在不變更古蹟原有形貌原則下，增加必要設施。

古蹟修復及再利用辦法，由中央主管機關定之。

文化資產保存法 (94年2月5日修正)

- 第35條第1項及第3項：(現行條文第41條參照)
古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其**原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用或享有其他獎勵措施**；其辦法，由內政部會商文建會定之。(第1項)
第一項之容積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得解除。(第3項)

古蹟土地容積移轉辦法第10條

- 辦理容積移轉時，應由送出基地所有權人及接受基地所有權人會同檢具下列文件，向該管直轄市、縣(市)主管機關申請許可：一、申請書。二、申請人之身分證明文件影本；其為法人者，其法人登記證明文件影本。三、協議書。四、送出基地及接受基地之土地登記簿謄本。五、送出基地及接受基地之土地所有權狀影本。六、古蹟管理維護計畫或古蹟主管機關核定之修復、再利用計畫。七、送出基地所有權人及權利關係人同意書或其他相關證明文件。八、其他經直轄市、縣(市)主管機關認為必要之文件。

古蹟管理維護計畫與修復、再利用計畫

■古蹟管理維護辦法第19條第1項：

古蹟之**管理維護**，所有人、使用人或管理人應建立管理維護資料檔案，彙整後定期送主管機關**備查**。

■古蹟修復及再利用辦法第13條：

古蹟**修復或再利用**，所有人、使用人或管理人應將修復或再利用計畫**報主管機關核准**後為之。

主管機關收到前項計畫後，應**召開文化資產審議委員會審查**。

■「古蹟管理維護計畫」與「古蹟修復、再利用計畫」二者**強度差異**甚大。

陳悅記祖宅各次土地容積移轉情形

次數	掛件時間	核准時間	接受基地	移出容積 (平方公尺)
1	97.6.2	97.6.30	松山區民生段115-6地號等1筆土地	1,163.15
2	97.8.19	97.9.26	南港區經貿段80-3、80-4、81-3地號等3筆土地	829.30
3	98.2.19	98.4.24	南港區經貿段80-3、80-4、81-3地號等3筆土地	207.30
4	99.7.6	99.9.6	大安區金華段三小段204-1地號等11筆土地	1,076.31
5	100.1.11	100.2.9	南港區經貿段29-3地號等1筆土地	755.67
			移出容積總計	4,031.73

最高行政法院105年度判字第638號判決 (1/2)

■最高行政法院105年11月30日105年度判字第638號判決臺北市府「上訴駁回」確定

- 古蹟之**管理維護計畫**，係為落實古蹟經常性、臨時性工作以強化管理維護所為之規劃，古蹟所有人、使用人或管理人僅須於擬定後**報主管機關備查即可**，此與古蹟「**因故毀損**」，古蹟所有人、使用人或管理人負有**擬定修復或再利用計畫**，**報經主管機關核准**之義務者，顯不相同。
- 申辦古蹟土地容積移轉，究應檢送古蹟土地容積移轉辦法第10條第6款所定之古蹟管理維護計畫，抑或古蹟主管修復、再利用計畫？**應於具體個案視該古蹟是否「因故毀損」致有修復、再利用之必要而定。**

最高行政法院105年度判字第638號判決 (2/2)

■最高行政法院105年11月30日105年度判字第638號判決臺北市府「上訴駁回」確定

- 不得僅因其法文使用「或」字，即謂無論古蹟有無「因故毀損」，申請人均得自行擇一檢送古蹟管理維護計畫或古蹟修復、再利用計畫，否則殊不足以達成保存古蹟之目的。
- 該古蹟本體向臺北市府提出土地容積移轉申請前即有「因故毀損」之情形，祭祀公業法人臺北市陳悅記(下稱陳悅記祭祀公業)亦知悉其出售該古蹟土地容積之目的在於「修復」古蹟，基於保存古蹟之原有形貌及完整性之目的，古蹟所有人、使用人或管理人負有依文資法第21條規定提出古蹟修復、再利用計畫之義務

諮詢學者意見

- 文化資產保存法修法納入私有古蹟時創立容積移轉，基本目的是要讓私有古蹟得以保存。
- 為了古蹟保存而移轉容積，在古蹟沒能保證修復時，就不只是補償而已，否則，容積就變成衍生性商品。
- 就文化資產保存法看，文化資產的保存是目的，容積移轉是手段。文化資產的容積移轉包涵2個層面，一是填補權益受損、一是負擔管理維護或修復再利用的經費。此二者是否可完全脫勾，是需要去討論的。
- 法條規定是『或』，但並非任意性的二擇一，而是應去盤點欲保存的文化資產的現況，若現況沒有破損、傾倒之虞，或許用管理維護計畫去保存；若現況已經嚴重毀損破壞，就需要修復再利用計畫。這2種情況不是可以隨便選擇，最後行政法院的看法是應依現況而定，不是一個絕對的任意性。

小 結

- 文化資產保存法第1條明載其立法目的係為「保存及活用文化資產」，由該法授權訂定之古蹟管理維護辦法、古蹟修復及再利用辦法及古蹟土地容積移轉辦法等，均不應悖離該立法目的。
- 因古蹟土地容積移轉辦法第10條第6款條文使用「或」字，且文資法中央主管機關欠缺明確函釋之情形下，臺北市政府文化局明知「陳悅記祖宅」嚴重傾圮亟待修復，在執行過程中卻忽視立法意旨，率爾核可陳悅記祭祀公業及皇翔建設以「古蹟管理維護計畫」向該府都發局申辦古蹟土地容積移轉，且陳悅記祭祀公業並以此「古蹟管理維護計畫」，與其他不同的接收基地所有權人，再陸續完成4次容積移轉案，總計移出容積達4,031.73平方公尺，而「陳悅記祖宅」迄今未能辦理修復，全然無法達到保存文化資產的目的。

調查意見二

臺北市政府於97年6月至100年2月間陸續核可**業有因故毀損情形**之原直轄市定古蹟「陳悅記祖宅(老師府)」以相同的**古蹟管理維護計畫**，共計完成5次古蹟土地容積移轉，移出容積總計達4,031.73平方公尺；其中97年6月第1次容積移轉案，經最高行政法院105年11月30日105年度判字第638號判決，臺北市政府「上訴駁回」確定，**原行政處分自失其效力**；然當時各移入容積基地均**已建築完成**，領得使用執照，並陸續移轉予**第三人**，惟臺北市政府自105年11月最高行政法院判決後迄今(109年4月)**已歷3年餘**，**仍未能處理或補正**，對於容積移出基地、移入基地及後續房屋購買人之權益均影響甚鉅，該府核有怠失。

文化部與營建署說明 (1/2)

■文化部陳主秘

- 行政法院的判決對行政機關有拘束力，法院判違法，應撤銷或補正；法院沒判，但可類推適用。
- 法院判決意旨是自始無效，但用社會最大利益來看，不可能把房子拆掉，因此，陳悅記祭祀公業必須還錢，讓建商去買別的容積來補正；另一方式則是把古蹟修復完成，移出去的容積就是合法的。
- 法院判決後，定格除了權益受損，還要盡維護的義務，所以必須提出修復再利用計畫才可容積移轉。現在容積移轉的行政處分被撤銷，且已完成交易，涉及第三方。剩餘4案沒被撤銷，應可補正。

文化部與營建署說明 (2/2)

■營建署廖組長

- 文化部文化資產局之前的觀念是補償歸補償、修復歸修復。
- 文化資產法古蹟容積移轉條文具權利補償，未必與修復再利用連結，但是政府補助不可能全面，應課予私有古蹟所有權人修復再利用之義務；一個案子被撤銷，後面一定都輸。
- 雙方協議，困難度高，如能補正修復再利用程序可能較容易。

諮詢學者意見

- 目前最高行政法院僅針對第1筆容積移轉案作出判決，其餘幾筆的解決方式，可透過訴願，讓主管機關自我審查，撤銷處分，因**其他幾筆事實與第1筆法律事實相同**。
- 行政法院很明確地認定，依『陳悅記祖宅』當時的狀況以及容積移轉的條件，應要提修復再利用計畫才可以辦理容積移轉。已移出容積被撤銷後，**形式上看起來是違章**，但這違章是可以補正的，應該要求建設公司另外移入容積補正。本於相同法律意旨，應該相同適用方式。
- 已被撤銷，名義上雖然是補正，其實**程序上應重新來過**，包括召開派下大會。
- 基於社會的最大利益，即便是第1次的移轉已經被撤銷，形式上是一個違建，也不支持去把它拆掉，當時市政府公文說可以另外買(容積)，但另外買也有難度，或也有可能去要求移出單位**將修復再利用計畫寫得更精確完整，並將預算信託，重新送審**，也是一個補正的方式。

臺北市政府說明

- 105年12月29日邀集相關單位召開府內研商會議及106年1月20日邀集府外專家學者召開研商會議，考量除97年6月30日作成之行政處分依據判決結果逕行撤銷外，其後4次古蹟土地容積移轉之各該容積移轉接受基地多已領得使用執照、完成銷售及產權移轉於不知情之善意第三方，影響土地及建築物所有權人權益甚鉅，爰數次邀請陳悅記祭祀公業過局就古蹟修復及再利用計畫提供必要之協助與諮詢。
- 106年4月21日函請陳悅記祭祀公業儘速完成前揭計畫並檢具過府。
- 文化局以本案古蹟現況與100年3月18日核備「修護及再利用工程設計圖說」有明顯落差，於106年6月16日函請陳悅記祭祀公業重新提送修復及再利用計畫，惟當時該祭祀公業所送報告書未依古蹟修復及再利用辦法規定撰寫，經該局同年7月10日檢退後，該祭祀公業即未再提送修正內容，故迄今尚無經核定之古蹟修復或再利用計畫。

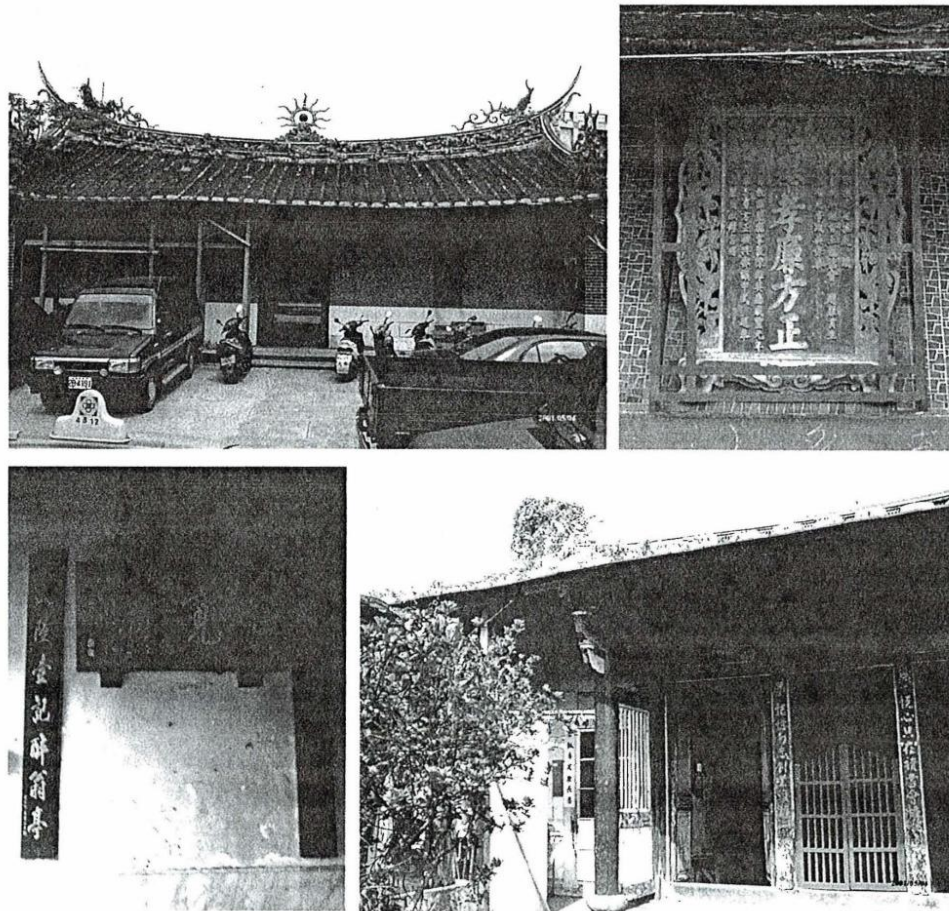
小 結

- 「陳悅記祖宅」以相同的**古蹟管理維護計畫**共計完成5次古蹟土地容積移轉案，其第1次容積移轉案經最高行政法院105年11月30日105年度判字第638號判決確定，該行政處分自失其效力，而後續4次容積移轉案，與第1次容積移轉之**法律事實相同**，其適法性亦有疑慮，此影響容積移出基地、移入基地及後續房屋購買人之權益甚鉅，臺北市政府本應本諸權責儘速妥為適法之處理。。
- 該古蹟修復及再利用報告書經市府文化局於**106年7月10日**檢退後，陳悅記祭祀公業即未再提送修正內容，臺北市政府亦**未積極續處**，致迄今尚無經核定之古蹟修復或再利用計畫，遑論補正古蹟土地容積移轉程序。

調查意見三 (1/2)

臺北市政府雖函復稱「陳悅記祖宅老師府第一期修復工程」整體工程並無原貌遭破壞或構件遺失等情事，惟本院於108年3月履勘發現，該古蹟確有原貌遭變更、部分區域屋瓦破損、屋頂中脊斷裂、牆體開裂、原有木棟架斷裂、為方便修復施工原木古門檻被鋸掉及文物遺失等未經妥善修復及管理維護之情形，臺北市政府身為原直轄市定古蹟陳悅記祖宅(老師府)之主管機關，顯未善盡文化資產保存職責，確有違失，承辦人員實難辭其咎。

「陳悅記祖宅」第一期修復工程(公媽廳)工作報告書(期初報告書)(92年7月) 封面頁之照片



調查意見三 (2/2)

陳悅記祖宅(老師府)雖經如此損毀，仍能於107年8月22日取得國定古蹟資格，然該古蹟本體現況確實墮壞，亟待修復，國定古蹟主管機關文化部允應積極輔導祭祀公業法人臺北市陳悅記儘速進行古蹟修復計畫及工程，並汲取之前修復失誤教訓，以妥善保存珍貴的文化資產。

現行文化資產保存法第24條

- 古蹟應保存**原有形貌及工法**，如因故毀損，而主要構造與建材仍存在者，應基於文化資產價值優先保存之原則，**依照原有形貌修復**，並得依其性質，由所有人、使用人或管理人提出計畫，經主管機關核准後，採取適當之修復或再利用方式。所在地直轄市、縣(市)主管機關於必要時得輔助之。(第1項)
- 前項修復計畫，必要時得採用現代科技與工法，以增加其抗震、防災、防潮、防蛀等機能及存續年限。(第2項)
- 第一項再利用計畫，得視需要在**不變更古蹟原有形貌**原則下，增加必要設施。(第3項)
- 古蹟辦理整體性修復及再利用過程中，**應分階段舉辦說明會、公聽會，相關資訊應公開**，並應通知當地居民參與。(第5項)

陳悅記祖宅歷年修復情形

年度	事件	市府文化局 補助經費(元)	執行單位
89	陳悅記緊急支撐工程	389,851	市府文化局委託發包
90	陳悅記老師府修復與再利用評估報告	900,000	補助陳悅記祭祀公業辦理
91	臺北市第三級古蹟陳悅記老師府第一期修復工程委託規劃設計	1,100,000	補助陳悅記祭祀公業辦理
92	陳悅記祖宅老師府第一期修復工程	0	陳悅記祭祀公業辦理 (契約經費12,500,000元)
92	三級古蹟陳悅記祖宅老師府公館廳緊急搶修工程暨全區植栽清理工程	1,300,000	補助陳悅記祭祀公業辦理
93	三級古蹟陳悅記祖宅老師府公館廳整修工程	3,600,000	補助陳悅記祭祀公業辦理
96	公館廳三進緊急搶修工程	120,000	補助陳悅記祭祀公業辦理

陳訴人陳訴

- 陳悅記祭祀公業於92年間辦理之「陳悅記祖宅老師府第一期修復工程」及「公館廳緊急搶修工程暨全區植栽清理工程」、93年間辦理之「公館廳整修工程」、96年間辦理之「公館廳三進緊急搶修工程」，疑有**不當修復**情形，致公媽廳屋脊剪粘消失、屋頂瓦作不符原貌規格，並導致漏水隱患、屋頂木構(梢楠)遭抽換為福杉，且遭運走消失、部分牆體未有毀損卻遭打掉抽換、原門窗木構(梢楠及烏心石)遭抽換成劣質材料且非原貌，並遭運走消失、地鋪尺二磚遭電鑽破壞，且新鋪面尺寸與原貌不符、文物於修復過程中被卸下而後消失(含對聯、牌匾)及假設工程損毀古蹟原貌等情形。

臺北市政府說明

- 「第一期修復工程」施工期間文化局多次邀請專家學者辦理現場施工會勘、說明會或由議員主持陳情會議，說明各項施工疑義之改善情形；工程如遇施工困難或材料替代等情事，均依當時文資法施行細則第46條第2款之修復原則規定進行**替代方案**，並無原貌遭破壞或構件遺失等情事。
- 管理人陳悅記祭祀公業於工程期間並無表達相關文物逸失情事。
- 陳悅記祭祀公業所送「第一期修復工程」工作報告書(期初報告書)，已載明**文物將收納保護**，且工作報告書並未載明文物遺失或毀損紀錄。
- 工作報告書(期初報告書)針對住戶派下員陳君反映文物問題，施工單位皆有回應處理。

107年8月22指定為國定古蹟

- 陳悅記祭祀公業於107年10月16日依據文資局「文化資產保存修復及管理維護補助作業要點」規定向臺北市政府提出「保護棚架及緊急加固工程」之經費補助申請，經文化部108年1月3日審查會議結論，核定計畫總經費為2,520萬元，同意補助2,394萬元(95%)，另請配合編列相對之配合款126萬元(5%)，並請再依核定經費調整計畫內容及時程。
- 陳悅記祭祀公業於108年6月4日函送修正後計畫予臺北市政府文化局轉送文資局辦理複審，文資局則於108年7月10日核定修正後「陳悅記祖宅(老師府)保護棚架及緊急加固工程」經費補助計畫，再次函請陳悅記祭祀公業儘速提出修復再利用計畫及管理維護計畫
- 文化部後續將持續輔導，並針對已核定之鋼棚架與緊急加固工程予以監辦督導。

調查意見四

臺北市政府未依文化資產保存法相關規定，會同古蹟主管機關(該府文化局)會勘確認保存區土地及建築構造物現況，逕行許可古蹟保存區內該市大同區文昌段一小段92-4、92-8等地號土地改做停車場使用，導致古蹟保存區內原有牆體構造物遭拆除、原有地面遭刨除鋪上柏油只為方便少數人停車之用，而涉及古蹟滅失情事，顯見該府對於古蹟保存區之使用管理草率輕忽，核有疏失。

文化資產保存法相關規定

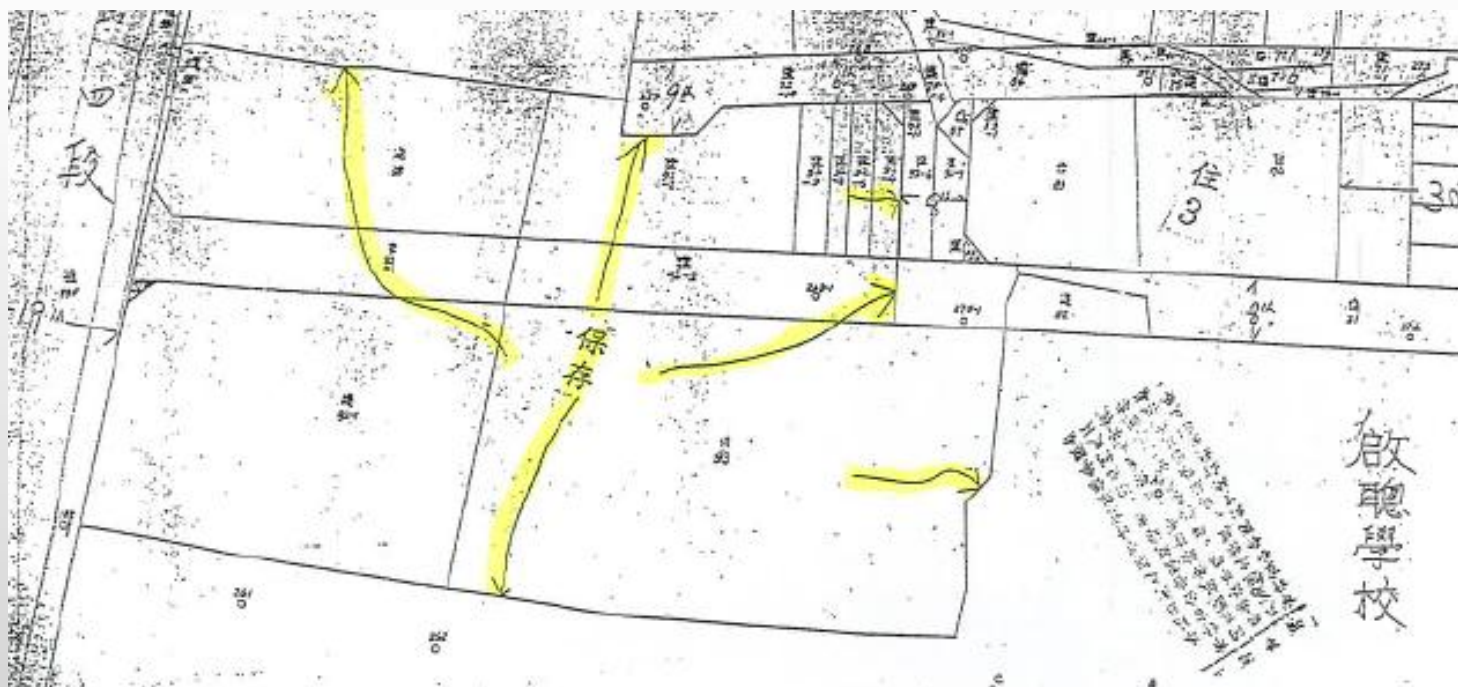
- 第33條第1項：為維護古蹟並保全其環境景觀，主管機關得會同有關機關擬具古蹟保存計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。
- 第36條：依第33條及第34條規定劃設之古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區及特定專用區內，關於下列事項之申請，應由目的事業主管機關會同主管機關辦理：一、建築物與其他工作物之新建、增建、改建、修繕、遷移、拆除或其他外形及色彩之變更。二、宅地之形成、土地之開墾、道路之整修、拓寬及其他土地形狀之變更……。

臺北市政府說明

- 本案古蹟公告範圍為大同區文昌段一小段88、88-1、92-2、92-5、93、93-1、93-2地號等7筆土地，而保存區劃設範圍為大同區文昌段一小段88、88-1、92-2、92-5、93、93-1、93-2、92-3、92-4、92-8、92-9地號等11筆土地。
- 大同區文昌段一小段92-3、92-4、92-8、92-9地號等4筆土地之土地使用分區分別於69年7月8日經都市計畫變更為「名勝古蹟用地」範圍、74年4月25日變更為「保存區」，但非屬古蹟公告範圍。經比對69年地形圖歷史圖資，該處已無建物座落。
- 停車場範圍涉及大同區文昌段一小段92-4、92-8地號等2筆土地，係私人所有，該土地於100年間已為空地，並於104年9月改建為停車場使用，故無涉古蹟滅失之情事。

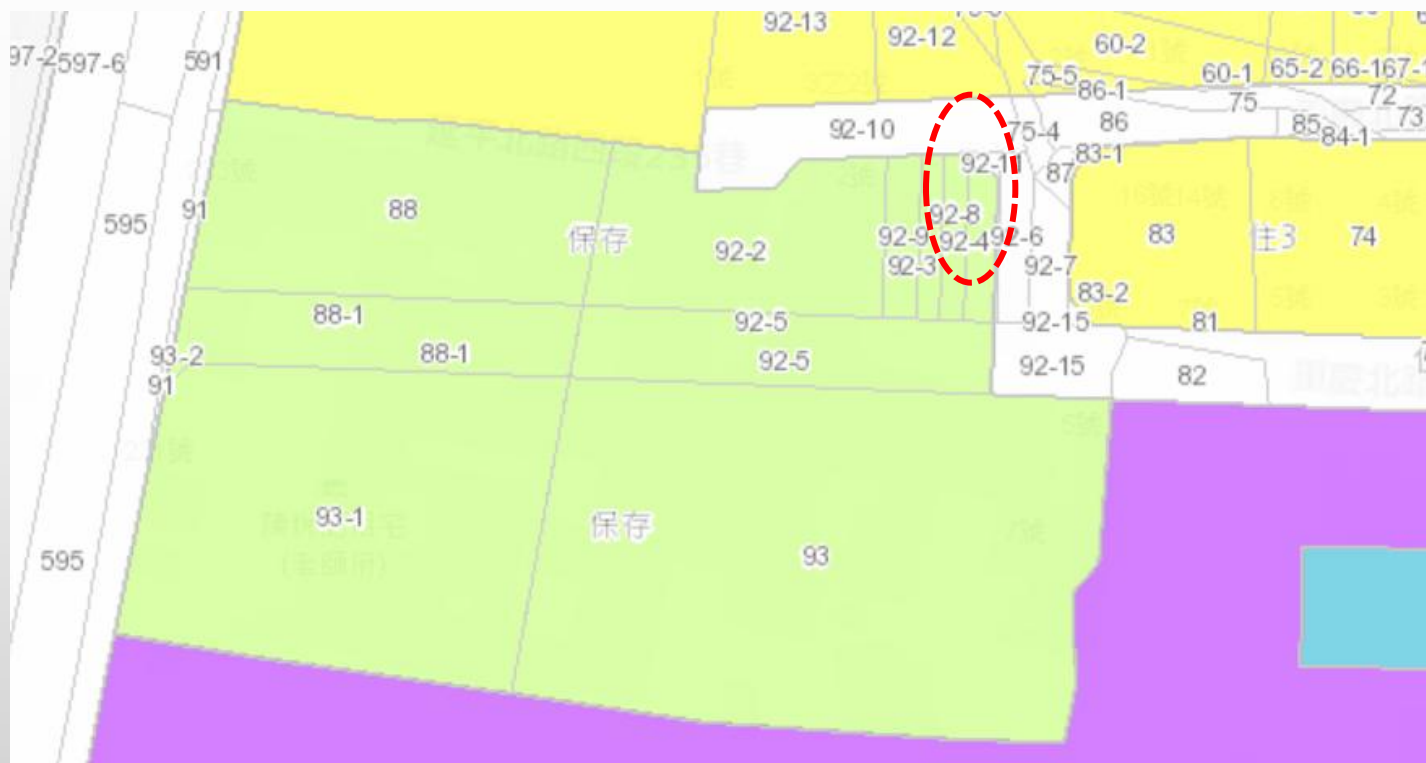
陳悅記祖宅古蹟保存區 (1/2)

- 臺北市大同區文昌段一小段92-9、92-3、92-8及92-4等4筆地號土地確係依都市計畫程序劃定之「古蹟保存區」
 - 內政部74年8月19日公告，三級古蹟陳悅記祖宅(老師府)保存區範圍



陳悅記祖宅古蹟保存區 (2/2)

- 臺北市大同區文昌段一小段92-9、92-3、92-8及92-4等4筆地號土地確係依都市計畫程序劃定之「古蹟保存區」
 - 臺北市政府工務局查詢系統，臺北市地標地圖查詢結果



104年1月間該保存區內仍有牆體構造物

■陳訴人提供之照片

(保存區變更前)民國 104 年 1 月 21 日



(保存區變更後) ←



- 原有牆體構造物遭拆除、原有地面遭刨除鋪上柏油只為方便少數人停車之用，而涉及古蹟滅失情事。

處理辦法

- 一、函請文化部會商內政部營建署研處見復。
- 二、提案糾正臺北市政府。
- 三、函請臺北市政府議處相關人員見復。
- 四、函請文化部積極辦理見復。
- 五、函復陳訴人。
- 六、送請教育及文化委員會、內政及族群委員會
聯席會議處理。

簡報完畢

謝謝

