

釋字第 813 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官提出

一、本號解釋聲請案原因事實大要

本號解釋聲請人為位於新北市新莊區的慈祐宮（下稱慈祐宮），其所有的土地，遭普安堂興建「普安堂園區及悟源紀念步道」（含外山門、石砌步道、山壁摩崖石刻、紅磚合院建築等）（下稱土城普安堂）。慈祐宮主張普安堂無權占用土地違法興建地上物，提起民事訴訟請求普安堂拆屋還地，經民事判決勝訴確定，向法院聲請強制執行。尚未執行前，第三人於民國（下同）100 年向新北市政府提報普安堂為古蹟，新北市政府古蹟歷史建築聚落暨文化景觀審議委員會專案小組現勘，並邀請普安堂及慈祐宮出席陳述立場與訴求之後，決議登錄「土城普安堂」為歷史建築。慈祐宮不服而進行訴願、行政訴訟等救濟程序，獲勝訴判決確定，登錄「土城普安堂」為歷史建築之決議乃遭取消。普安堂另於 105 年申請將同一地址之建物改以「百年齋堂普安堂及李應彬藝術家故居」名義申請指定為古蹟或歷史建築，經新北市政府審查後決議登錄為歷史建築，慈祐宮不服而進行行政救濟，遭駁回確定後，聲請釋憲。

二、聲請人釋憲之主張及本號解釋之決定

（一）按「百年齋堂普安堂及李應彬藝術家故居」經普安堂申請後由新北市政府登錄為歷史建築，並未獲得土地所有人（即聲請人慈祐宮）之同意。聲請人主張文化資產保存法（下稱文資法）第 9 條第 1 項規定（即本號解釋之

系爭規定一)：「主管機關應尊重文化資產所有人之權益，並提供其專業諮詢。」於登錄為歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，未以取得土地所有人同意為歷史建築之登錄要件，已剝奪聲請人本於土地所有權，所享有自由利用土地等之權利。本號解釋理由書認為：文資法第 18 條第 1 項規定(即本號解釋之系爭規定三)：「歷史建築……由直轄市、縣(市)主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。」與系爭規定一具重要關聯性，故一併列入審查範圍。審查結論認為，歷史建築登錄可達成充實國民精神生活、發揚多元文化之目的，惟因歷史建築不能離其所定著之土地而存在，因此系爭規定一及三就歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，未以取得土地所有人同意為登錄要件，尚不違背憲法保障人民財產權之意旨。主要理由為系爭規定一及三關於歷史建築登錄之規定，其目的是為了正當公益。

(二) 聲請人另外主張文資法對於指定為歷史建築之所定著土地為第三人所有時，未給予土地所有人相當之補償，致抵觸憲法第 15 條保障人民財產權之規定。就此主張，本號解釋理由書認為，歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，就土地所有人而言，不能對歷史建築所有人行使民法第 767 條規定之物上請求權等財產權能，究其性質，屬國家依法行使公權力，致人民之財產權遭受損失，已逾越其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲，國家應予相當補償。因此要求有關機關應自本解釋公布之日起 2 年內檢討修正文資法；至於以金錢或其他適當方式給予土地所有人相當之補償，立法者有形成自由。

本席同意本號解釋之前述決定，但認為本件聲請案凸顯了文資法之規定有所不足，以致臺灣歷史建築之保存陷於重大危機之中。本號解釋僅針對歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形為解釋，重點在保障該土地所有人之財產權。其他尚有許多歷史建築保護不足之問題有待解決，爰就此提供協同意見如下：

三、臺灣歷史建築所面臨之嚴峻危機及其成因

本號解釋指出登錄歷史建築是為達成充實國民精神生活、發揚多元文化之目的，其根據為憲法第 166 條規定：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物」。按保護歷史建築可以留駐時空，讓過去歲月的活動得以立體呈現，使人民可以回到歷史場域，體會在此居住、生活過的祖先們之所思所為，藉此吟詠歷史情懷，從而獲得啟迪。因此，維護歷史建築對於延續文化、鑄造人民與土地間血脈相連之感情，具有不可取代之功能。先後來到臺灣的族群在不同時代留下獨特風格之歷史建築，呈現當時建築、環境空間美學，彰顯時代精神與生活風貌，實為臺灣土地上之瑰寶。然而遺憾的是，臺灣各時期興建的歷史建築被保留下來的並不多，倖存的少數，持續快速消失中，其原因至少有下列：

(一) 天災地變之毀損

全臺灣有百分之十五的古蹟在 921 大地震和 10 月嘉義大地震中受損害；另外據學者專家及文化建設委員會之調查顯示，尚未被指定為古蹟和文化資產保護範圍之古建築，約百分之七十在地震中損毀¹。

¹ 立法院公報第 89 卷第 5 期委員會紀錄，頁 267。

(二) 為拓寬道路、新建馬路等交通建設以及都市開發下之人 為摧殘

在交通建設與都市開發者的眼中，歷史建築祇是障礙，必除之而後快，如此之例子隨處可見，幾乎每個人都有成長記憶中的老建築被拆除之體驗²。又重大工程進行前依法應先做環境影響評估，然而若工程顧問缺乏文化意識，在其所做的環境影響評估中，歷史建築可能被定位為毫無價值之破舊建物，而無保留價值，待地方文化界人士發現建物面臨被拆除之命運而發動搶救，往往已經來不及了。為了興建臺北環狀線捷運之維修廠而拆遷新店十四張劉氏宗廟、古宅，就是例子。

(三) 逃過天災地變魔手，在交通建設與都市開發的狹縫中倖 獲生存而被登錄為歷史建築者，卻以極快的速度被毀滅

107 年位於臺中市西屯重劃區的張慶興堂，在被指定為歷史建築 5 天後，一夕之間遭到拆除，成為臺灣古建築保護史上，壽命最短的歷史建築³。如此之例子並非絕無僅有，根據民間的調查，105 年有 12 棟被燒燬的古建築（並非每件均具歷史建築之身分），平均每月 1 棟⁴。為何逃過天災地變，在交通建設與都市開發的狹縫中倖存之古建築，被指定為歷史建築之後未受珍惜，反而突然遭焚燬或拆除？其原因並不

² 以本席而言，初中母校臺中市私立衛道中學，由修澤蘭女士設計的修女頭飾形狀之聖堂，位於方舟形狀之船上，有巨大的十字架為船桅，兼具美感與宗教意義，為臺灣建築史上著名之地標，卻因市政府規劃之道路橫穿學校，被迫遷校而遭拆除，迄今仍為建築界人士以及眾多校友心中之痛。

³ 劉新圓，歷史建築與文化資產保存法，國改分析報告，財團法人國家政策研究基金會，2009 年 9 月 30 日，<https://www.npf.org.tw/3/6514>（最後瀏覽日：2021 年 12 月 24 日）。

⁴ 見全能古蹟燒毀王，<https://shaohui.simpleinfo.cc/more/>（最後瀏覽日：2021 年 12 月 24 日）。長期以來在臺灣經常有古蹟或歷史建築被無名火焚燬之案例，例如：臺北市大安區之義芳居古厝於 1876 年興建，經指定為直轄市定古蹟，卻於 1993 年因電線走火而焚燬；大同區之蔡瑞月舞蹈社於 1925 年興建，於 1999 年被核定為古蹟 3 日後即發生火災；中正區之撫臺街洋樓於 1910 年興建，經指定為直轄市定古蹟，卻於 2000 年因鄰房火災延燒遭波及；新北市蘆洲區之秀才厝，臺北縣文化局自 2004 年展開認列古蹟協商，卻於 2008 年遭縱火，已於 2009 年拆除；彰化縣鹿港鎮之鳳山寺於 1824 年興建，為縣立古蹟，卻於 2016 年失火付之一炬。

難理解。從文資法有關歷史建築之規定就可以知道，被登錄為歷史建築對所有人並沒有帶來經濟上之利益，反而要承擔更多之責任，從經濟立場而言是弊大於利，說明如下：

1. 文資法規定，歷史建築由所有人負責管理維護(第 21 條)，若管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得要求限期改善，若屆期未改善，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收歷史建築及其所定著土地(第 28 條)。若有毀損歷史建築之全部、一部或其附屬設施者，則可處新臺幣 30 萬元以上 200 萬元以下罰鍰(第 106 條第 1 項第 7 款)，並應負回復原狀或損害賠償之責任(第 106 條第 4 項準用第 104 條)等，可見被指定為歷史建築，對其所有人除了增加財務負擔外，更多了法律責任。
2. 同法亦規定，歷史建築所有人所享有之福利包括在管理維護、修復及再利用所需經費，主管機關於必要時得補助之(第 30 條第 1 項)。另外就是在百分之五十之範圍內，減徵房屋稅及地價稅(第 99 條第 2 項)以及免徵遺產稅(第 100 條第 1 項)。由上規定可知，歷史建築所有人要負擔管理維護之責任，然而所能獲得政府補助及減稅之利益實極有限。
3. 若是歷史建築所座落之土地具有商業開發價值，在都市更新後改建為豪宅或商場，其所獲得之商業利益極為龐大，比起維護歷史建築所獲得之利益，真是九牛一毛，這也就是被登錄為歷史建築後很快地被燒燬、拆除之原因，造成整體社會之損失。文資法必須針對此問題加以徹底改善，才能達到保護歷史建築之效果。

四、政府應結合民間力量更積極地保存歷史建築

- (一) 目前文資法要求歷史建築所有人負責保存歷史建築之作法其實是不合理也不切實際的，因為歷史建築所有人之後代可能因繁衍而分散各地，子孫對歷史建築之感情不同、個人經濟情況不一，對於管理、維護、修復之責任歸屬與費用之分擔必生複雜之問題。在此情形之下，將歷史建築拆除、焚燬，往往是後代子孫為解決紛爭最快速、有效之方法。為了排除此危機，應由國家、社會共同承擔歷史建築之保存責任。本號解釋認定歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，土地所有人如因定著於其土地上之建造物及附屬設施，被登錄為歷史建築，而形成個人之特別犧牲，國家應對土地所有人給予相當之補償，即本於此意旨。
- (二) 進一步發揮本號解釋之意旨，歷史建築之維護應由政府負擔重要之義務，國家應輔導由公益財團法人負責取得歷史建築之所有權並維修管理，才是長久之道，或是由國家徵收，使歷史建築及其所定著之土地成為國家之資產，再由公權力長期規劃管理。在此安排下，歷史建築及／或土地所有人得以市價取得補償，以兼顧其權益。
- (三) 政府經費有限，完全依賴政府的經費，要徵收全國的歷史建築及其所定著之土地，恐怕力有未逮且緩不濟急，故有必要訴諸全民的力量，公私協力以取得歷史建築及其所定著土地之所有權，並規劃長期維修管理之方法，讓保護歷史建築成為全民運動。歐洲許多國家都有政府結合民間力量以保護具有歷史價值之古建築的作法，如德國政府結合古蹟維護公司辦活動，向民眾介紹古蹟，順便募款；英國則設有信託基金；泰國則納入政府的「社

會經濟發展計劃」，結合藝術文化觀光去做整體規劃等，均可以作為我國保護古蹟與歷史建築等有形文化資產之參考，並應由立法、行政部門積極著手規劃⁵。

五、維護並活用歷史建築需要新思維

保留歷史建築之後更應規劃將其活用，才能彰顯歷史建築之價值，並與人民的生活結合，讓人民產生珍惜、愛護的情感與共識。維護歷史建築除了彰顯文化價值外，如何能創造經濟價值並帶動地方繁榮，這是保護歷史建築最核心也是最困難的工作。若是保留歷史建築卻淪為商品之展售場，即無法呈現歷史建築之美學與文化價值，則為焚琴煮鶴，殊為可惜。因此保留歷史建築必須加入新思維，至少應配合歷史、考古、文化等出版作品以及行腳體驗等活動，擴大體驗歷史建築之縱深。亦應與附近的環境結合，成為空間再造的地標，促進社區良性發展，讓歷史建築促成整體文化水準之提昇，並進而帶動地區經濟發展。德國各個小城、村莊都設有「故鄉博物館」(Heimatmuseum)，往往就設在具有歷史價值之古建築內，成為遊客必到之處，遊子懷念故鄉的地標。

六、未來修法時，應將本號解釋之意旨擴大及於歷史建築與其所定著土地屬同一人所有，以及古蹟等有形文化資產之情形

(一) 因為本號解釋之原因案件為歷史建築定著於第三人土地上之情形，因此本號解釋亦僅就此範圍內為解釋，然而本席認為就歷史建築與其所定著土地屬同一人所有部分，於歷史建築登錄處分對此等所有人受憲法第 15 條

⁵ 以上參見註 4 (最後瀏覽日：2021 年 12 月 24 日)。

保障財產權之保護亦有未足之情形，因此本號解釋之意旨亦應及於歷史建築與土地所有人同一之情況。

- (二) 又本號解釋僅就歷史建築為解釋標的，而未及於古蹟等其他有形文化資產，然而本號解釋所涉及之問題，亦存在於其他有形文化資產。於古蹟之情形，甚至更為嚴重，如臺北市松河街地「陳復禮洋樓」是臺北市列冊 20 年以上追蹤的建物，卻於 110 年 5 月遭建商拆除，而臺北市文化局遲於 110 年 9 月文資委員審議通過為「直轄市定古蹟」⁶。僅此一例，亦足以顯示古蹟之保存與維護面臨比歷史建築更嚴峻之局面。故修法時自亦應將本號解釋意旨及於古蹟等其他有形文化資產之維護與保存。

⁶ 游念育，陳復禮洋樓拆毀 文資會要求重建，中國時報，2021 年 9 月 28 日。