

臺北市立建國高級中學 96 學年度人文社會資優班專題研究

從樂生療養院看我國文化資產事業政策（1970—2007）

研究者：黃贊文

初稿日期：民國九十七年六月四日

## 目 錄

<b>第壹章 緒論</b> .....	<b>1-1</b>
第一節 研究動機與目的.....	1-1
第二節 研究限制.....	1-1
第三節 研究架構.....	1-1
第四節 文獻探討.....	1-2
<b>第貳章 樂生療養院</b> .....	<b>2-1</b>
第一節 前身與歷史.....	2-1
第二節 捷運新莊線工程.....	2-3
第三節 對抗過程.....	2-10
<b>第參章 文化資產政策回顧</b> .....	<b>3-1</b>
第一節 我國文化資產政策歷史.....	3-1
第二節 我國文化資產法規.....	3-3
第三節 我國文化資產保存政策之檢討.....	3-5
<b>第肆章 結論與建議</b> .....	<b>4-1</b>
第一節 結論.....	4-1
第二節 建議.....	4-1
<b>參考文獻</b> .....	<b>5-1</b>
<b>附錄</b> .....	<b>6-1</b>

# 第壹章 緒 論

## 第一節 研究動機與目的

古蹟維護與文化資產保存在臺灣都市建設發展歷史中一直有所爭議，多被視為只有衝突而無法兼顧發展。一九七六年，因新生南路擴建而被迫拆遷重建的林安泰古厝開啓往後數十年的文化資產保存運動，催生舉凡文化資產保存法<sup>1</sup>、行政院文化建設委員會<sup>2</sup>乃至各縣市政府文化局等等法規和單位。文化資產相關的報導、研究和關注日益增加，諸如歷史、文化、人權、經濟等等面向，亦屬公民社會應當正視的命題。而今樂生療養院與捷運新莊線工程有所衝突，正可測試目前臺灣社會對於文化資產政策相關議題的認識、關切程度，更是驗證文化資產保存法公佈以降，國家、政府、政黨和公民社會對於相關政策的信念與實踐的最佳契機。

自一九九四年以來，樂生療養院保存與捷運新莊線機廠工程爭論不斷，近年來的研究大多僅關注樂生療養院之歷史、抗爭和院民本身，少有回顧過去的文化資產保存政策。文化資產保存運動始於一九七〇年代，發展至今已近四十年，文化資產保存法公佈以來也修法五次，自然是為了更妥善地保存我國文化資產。個人如是希望透過個人專題研究，初探我國文化資產保存歷程，將樂生療養院置於此脈絡中檢視，藉此敞開一道關於此議題的新大門，並許給臺灣一個文化的未來。

針對此一議題，個人有下列幾點欲嘗試探究：第一，找出樂生療養院作為文化資產之價值與其歷史文化意涵，接著探討樂生療養院與捷運新莊線工程之關係及其形塑出之意義。再來，探討我國文化資產保存政策之歷史、法制、特色與其實踐情形，最後探討我國文化資產保存之現況與未來。

綜合以上，個人研究問題有以下四點：

- (一) 樂生療養院在文化資產方面展現的價值為何？
- (二) 捷運新莊線工程與樂生療養院的衝突與協調的情況為何？
- (三) 自一九七〇年代以降，我國文化資產保存政策如何改變？
- (四) 我國文化資產政策未來該如何發展？

## 第二節 研究限制

在捷運新莊線工程部分，政策計畫牽涉秘密政治協商與政府機關內部規劃，有資料取得不全之情況，僅能就實際執行情形、政府公告和媒體訊息部分進行分析。再者，捷運工程設計涉及建築、捷運相關專業技術，無法對於相關方案進行全面評析，也無法分辨孰是孰非，僅能透過相關公告和報導分析。

文化資產方面，文化乃一抽象名詞，文化價值常以抽象客體上的抽象名詞描述之，容易流於喪失說服力的說詞，客觀性受到影響。

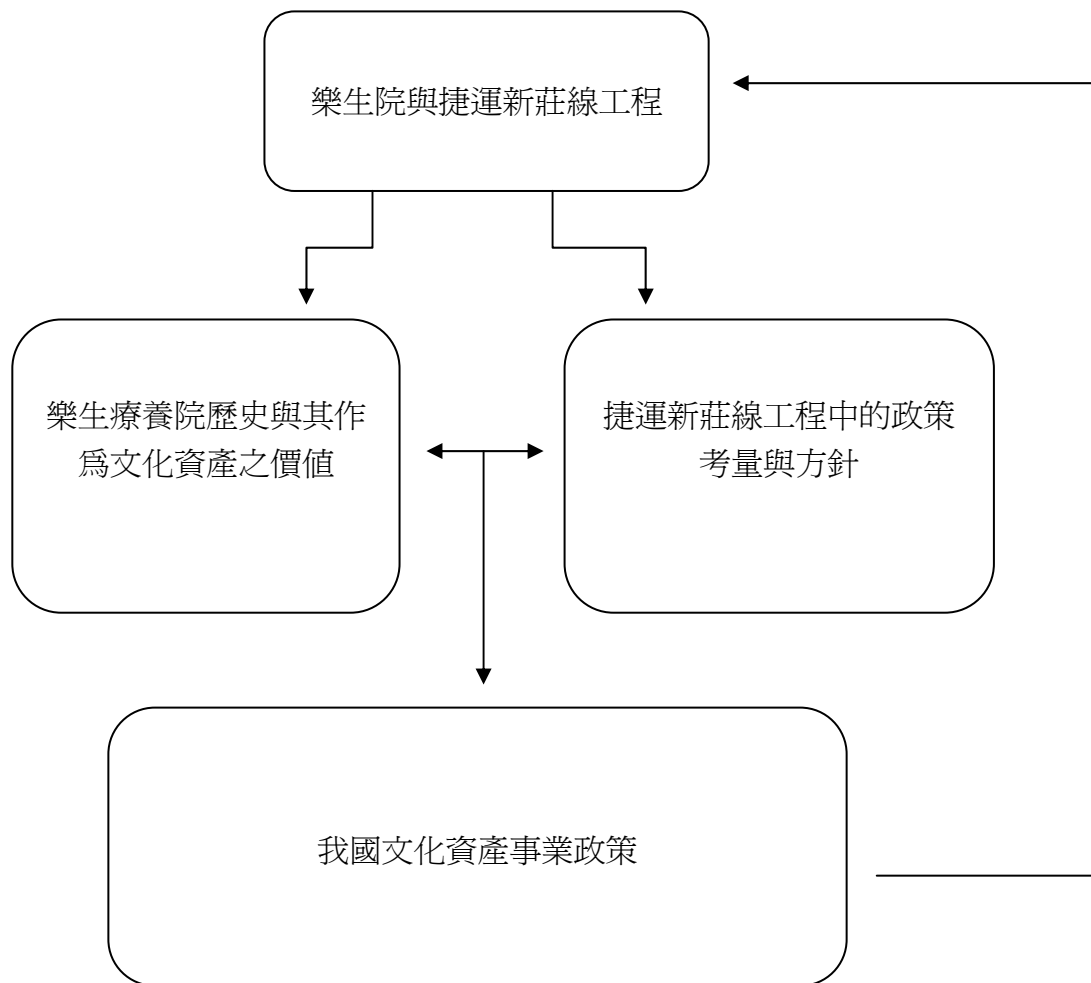
---

<sup>1</sup> 簡稱文資法。

<sup>2</sup> 簡稱文建會。

### 第三節 研究架構

本文欲從樂生療養院歷史與發展歷程分析其在文化資產方面之價值，並以樂生療養院與捷運新莊線工程爭議為起點，回顧我國文化資產事業政策之流轉變化。自公共行政與文化資產政策之間的交互影響中建構關係，將實例與假說進行比對修正，最後歸納我國文化資產政策之過去和現在，藉以提出政府未來之文化資產政策的相關建議。



## 第四節 文獻探討

本研究主要就樂生療養院之保存與捷運新莊線工程進行討論，並針對我國文化資產相關政策之歷史發展、現況和未來多著筆墨，進而探討我國文化資產政策。故文獻回顧主要包含兩個部份，一是有關文化資產的探討，另一則是公共政策的定義，分述如下。

### 一、文化資產：

泰勒 (Edward. B. Tylor) 在《原始文化》(Primitive Culture) 一書中對文化的定義為：「文化是包含知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗和一切人類社會的能力和習慣性的內在的一個複合體……且是人類由生活經驗所獲得的智慧，使他們與其他動物有所分別。」<sup>3</sup>其中知識和法律較為具體及客觀，信仰、藝術、道德和風俗則較抽象及主觀。顯見文化涵蓋的範圍非常廣，且代表著人類歷史發展的歷程。

資產則是具有價值之物，文化資產即為具有文化價值之事物。根據文化資產保存法第三條<sup>4</sup>，文化資產可以是建物或民俗技藝，也能是自然景觀或有人居住的聚落。總之，舉凡具備文化價值<sup>5</sup>的事物都可稱為文化資產，都有保存的價值。文化資產是人類歷史發展的軌跡，不管是具體的或是精神的，都能使人有一種「想像空間的生產」。換言之，人們可以將前人在建築上留下的痕跡賦予現代價值，造就古蹟的重生與新定義。那隱含時間的串聯意義，跨越過去而至現在，也將連結未來，這比書寫有更直接的暗示。<sup>6</sup>如臺灣第一座啤酒廠，建國啤酒廠，在建築與部分設備上具有文化與產業發展史的見證價值，場內的製酒工具與廠房建築是部鉅細靡遺的活歷史，建築本身也呈現台灣建築藝術的演進。因為文化資產有重現歷史之必要性，是以廠內的機具、房舍建築乃至生產方式之介紹，都是必須保存的歷史現場。<sup>7</sup>

文化資產是都市空間中的重要元素，它代表了都市形成的一個過程及歷史，更是公共空間串聯的主角<sup>8</sup>。文化資產亦是都市景觀的一部分，不可或缺且意義不凡。

從法律來看，文化資產相關的法律不勝枚舉，舉凡建築法第八十三條、第一百〇二條；土地法第十四條、第二百〇一條；都市計畫法第十五條；國家公園法第六條、第八條；社會教育法第二條；發展觀光條例第二條、第十二條；房屋稅條例第十四條等等皆有相關<sup>9</sup>。在眾多法條中與文化資產最為相關者莫過於文化資產保存法。

文資法成立的關鍵在於國內古蹟保存運動的興起。該運動自林安泰古厝爭議中開展。一

<sup>3</sup> 轉引自潘玉芳《臺北市古蹟保存歷程的回顧與探討》(中原大學室內設計研究所碩士論文, 2003), 頁 4。

<sup>4</sup> 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：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、古物、自然地景。

<sup>5</sup> 是否具有文化價值是一種價值性判斷，目前我國由中央或地方政府組織相關委員會（也就是文化資產之主管機關）進行相關審核。我國文化資產保存法第六條第一項規定：「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。」第七條規定：「主管機關得委任、委辦其所屬機關（構）或委託其他機關（構）、文化資產研究相關之學術機構、團體或個人辦理文化資產調查、保存及管理維護工作。」中央與地方皆有權訂定文化資產，即是因為地方與國家所認定的文化價值不一定相同。換言之，一個文化資產可能只對於地方有價值，對於國家則不一定。

<sup>6</sup> 潘玉芳《臺北市古蹟保存歷程的回顧與探討》，前引書，頁 5。

<sup>7</sup> 潘玉芳《臺北市古蹟保存歷程的回顧與探討》，前引書，頁 83。

<sup>8</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》(國立臺北大學都市計畫研究所碩士論文, 2006), 頁 3-31。

<sup>9</sup> 陳雅慧《古蹟指定相關法制問題之研究》(國立臺北大學法學系碩士論文, 2000)。

九七〇年代，臺灣經濟起飛，都市更新與公共建設如火如荼地開展，直接改變傳統都市景觀。一九七六年，當時臺北市政府決定依都市計劃藍圖開拓敦化南路，加速經濟發展，但卻必須拆除具有二百年歷史的臺灣傳統古厝，林安泰古厝。此舉引發「拆除」或者「原地保留」之激烈爭議，引發文化界與社會群體的迴響。有些建築師提出道路改道、地下化、將慢車道繞道等折衷方案，力求保護文化資產，然而均被認為花費太高、有礙交通而予以回絕。<sup>10</sup>一九七八年八月，北市政府動工實施都市計劃中關於敦化南路南段的拓寬工程，拆除林安泰古厝，並另覓地方重建。此事件乃文化資產保存與都市計劃在政治、經濟利益上相衝突的典型案列。林安泰古厝拆遷引發往後一連串文化運動，這不只是單純的古建築議題或都市計劃問題，也是一個都市建設與都市文化歷史的問題。爾後，古蹟保存成為公共議題，因而催生了行政院文化建設委員會以及文化資產保存法。

該法於一九八二年公佈實施，其子法「文化資產保存法施行細則」亦於一九八四年公告。自此，臺灣的文化資產保存工作才開始步入合於法治的軌道。該法含總則、古物、古蹟、民族藝術、民俗及有關文物、自然文化景觀、罰則等七章。若仔細探究法條內容，可以發現文資法的文化資產定義有著相當大的解釋空間，並未做出精細的定義，而相關事務的細節也略有不全。這主要是因文化資產的價值不易界定範圍，且相關事務多散落在內政部、教育部等不同機關，使事務權責糾纏難清。是故，文資法自公佈之初即給予執行機關相當大的裁量空間，自始以來也屢次修法多做調整。

一個文化資產保存的相關議題探討相當複雜，除了最初的所有權爭論、保存、補償，還包含活化再利用與經營管理等等面向。<sup>11</sup>文化資產保存法公佈至今數度修法，其修法內容與以上關於文化資產保存的數個要點多有相關。不過在過去臺灣都市發展史上，文化資產的討論通常只限於古蹟本身，鮮少去探究精神層面或是將其活化的問題，就連有形的建物也時有因經濟發展而遭拆除的案例。關於國內對古蹟保存的相關政策研究有許多學者探討過，從過去的研究可以發現，古蹟保存政策往往偏重紀念性價值以及配合都市發展需要，例如拆除臺北城城牆並留下四座城門樓。<sup>12</sup>臺灣在經濟快速發展時期普遍認為文化資產保存是阻礙都市建設的絆腳石，即使在文資法公布實施之後，多數文化資產仍然無法順利地被妥善保護，例如三峽老街、大稻埕長老教會等等。

依據憲法第一百〇八條規定，有關文化之古籍、古物及古蹟之保存由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，因此文化資產保存事務過去主要由中央負責。後來，為使文化資產獲得更妥善的保護，落實文資法的立法初衷，便在法律條文中進行修編，釋放權限<sup>13</sup>，目的即是為使文化資產獲得保存之最大效益。

「從整個政策轉變看來，我們發現古蹟的指定是慢慢地下放到地方政府以及民眾，而其中最重要的轉折是文建會提出地社區總體營造政策，該政策不僅對中央後來相關地古蹟保存政策有所影響，也使地方政府地古蹟保存多了一種方式去運作……。」

14

<sup>10</sup> 喻蘋蘋《與歷史共舞——文化資產保存的困境與生機》（國立臺灣大學新聞研究所碩士論文，1995）。

<sup>11</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書。

<sup>12</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書。

<sup>13</sup> 其性質屬於「中央委任地方作為」。

<sup>14</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書，頁 2-8 至頁 2-9。

古蹟保存勢必須要透過結合地方的文化認同、經濟復甦、都市計劃以及社區整體營造等的「整合性保存 (Integrated Conservation)」的概念，才能奏效。<sup>15</sup>其適法性在於文資法第三十四條：「為維護聚落並保全其環境景觀，主管機關得擬具聚落保存及再發展計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為特定專用區。前項保存及再發展計畫之擬定，應召開公聽會，並與當地居民協商溝通後為之。」

然而在樂生療養院保存爭議中，臺北縣政府文化局應負責之古蹟審查作業延宕多年，內政部更曲解文資法施行細則第 39-1 條：「內政部應將有國定古蹟價值的直轄市、縣(市)古蹟指定為國定古蹟」，不積極作為，督促北縣文化局進行相關職務，如臺大城鄉所夏鑄九教授所言：

昨日(12月1日)臺北縣樂生療養院院民與十餘個民間團體前往內政部陳情，要求內政部進行樂生療養院的國定古蹟會勘與審查。樂生院作為國家級甚至世界級古蹟的保存價值，早已獲得國內權威古蹟與建築專家學者的認可；而這樣一個活古蹟在臺灣公衛醫療史、殖民史、人權史……上的特殊意義，也早成為許多歷史、地理、文化、醫療衛生專家學者的共識。多項支持樂生院區保存的學界、專業界連署，都正在擴大進行中。

然而院區的古蹟審查作業卻遭北縣府文化局延宕多年，而現址因被規劃為捷運新莊線機廠用地，目前院區極可能面臨被拆除的命運，因而求助於古蹟的最高主管單位內政部。不料，內政部官員卻曲解一條「內政部應將有國定古蹟價值的直轄市、縣(市)古蹟指定為國定古蹟」的文化資產保存法施行細則，作為再度將職責推諉至地方政府的理由。

筆者曾任中央與地方政府的古蹟審查委員多年，深諳這僅是內政部不願承擔其職責的推諉之詞。文資法第 27 條清楚規定：「古蹟依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣(市)定三類，分別由內政部、直轄市政府及縣(市)政府審查指定及公告之，並報內政部備查」。如樂生院這般極具保存價值的世界級歷史遺產，內政部當然責無旁貸應負起作為主管機關的責任，進行古蹟審查與指定的作業。

過去許多年文資法的修訂，從來不是為了限制、禁止內政部指定古蹟的權力，而是將原先只有中央政府具備的權力釋放出來，讓地方政府有更多權責，可以共同參與與擔負這個為臺灣社會存留珍貴歷史遺產與集體記憶的重要任務。然而，當初這樣的修法期待的是對於臺灣社會各面向的歷史與文化資產保存懷有熱誠的進步政府單位，帶來的將是各地多元並陳的古蹟、歷史建築修復與社區營造的結合，使臺灣社會更充滿文化的活力。難道只保留少數歷史遺產的保守價值觀，「多做多錯，少做少錯」、「少一個古蹟、少一些責任」的官僚習氣並未過去？看來這些習氣並未因民進黨執政而有所改變。

民進黨政府，作為一個自認為是真正關懷在地與草根歷史的政府，樂生院區這樣書寫了多重歷史意義的空間，並作為這些清楚表達自己留下來心聲的弱勢院民的唯一家園，正是檢證其執政能力，檢證其是否真正關懷臺灣在地歷史與正視人權的機會。而內政部的行政官員，作為一個國家文化資產的最高主管單位、最終保護者，這也是考驗。古蹟指定與仍舊生活其中的弱勢癡瘋病患者的生存權力考驗著執政者與行政官

<sup>15</sup> 潘玉芳《臺北市古蹟保存歷程的回顧與探討》，前引書，頁 104。

員的良心，少了對古蹟極其真實使用的關心，而談什麼世界文化遺產的指定，談什麼歷史課本重編，難免只是矯情的品味與追求國族光榮下做作的虛情假意。古蹟指定就只剩下國家權力的展現，這真是冷血的權力。<sup>16</sup>

華梵人文科技學院建築系徐裕健教授表示，官方觀念在表面上充分反映技術官僚「依法、適法」以及「理性、經濟、效率」之價值觀，本質上隱含著一個「都市發展與古蹟保存基本上是對立的」看法。夏鑄九教授表示，臺灣的經濟發展政策是破壞性的發展、摧毀性的發展。民眾的價值觀建立在物質與金錢的追求上，發展於是成為財富的同義詞。中原大學建築系教授喻肇青教授認為，過去都市計劃成為對古蹟保存的破壞性制度力量，是因為古蹟保存未與都市計劃相結合所致。保存古蹟代表著歷史文化遺留的重要性，可以為被忽略的歷史提供重新塑造與建構的機會，其意義不僅於此，更能營造出具有情感意涵的歷史性空間。<sup>17</sup>

都市計劃無非是為求都市的發展，發展當然不能忽略文化，然而一味地配合古蹟景觀，而阻礙都市發展，使古蹟保存最終仍走向凍結的保存，這肯定是違反文化資產保存的意義。只有透過通盤之都市計劃，文化資產保存、社區總體營造以及都市發展才能妥善結合，文化資產與都市建設皆可兼顧，故最重要的便在國家權力與公民社會擁有多少保護文化的信念，以及如何站在整個都市發展的角度進行合宜計畫。

## 二、公共政策：

自人類組織社會，成立政府之後，對於政府政治權力的運作以及政策措施的施行，即有各種分析、研究、批評及建議。一九五一年，當代政策科學創始人拉斯維爾(Harold D. Lasswell)和學者冷納(Daniel Lerner)合編了一本《政策科學：範疇與方法的最近發展》(The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method)，正式提出政策科學(policy science)的概念，認為社會科學的發展應以政策作為取向，以解決實際問題，實現人類的尊嚴。<sup>18</sup>此外，拉斯維爾和另一名學者坎普蘭(Kaplan)認為：「政策乃係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫。」<sup>19</sup>夏坎斯基(Ira Sharkansky)則認為：「政府的重要活動即為公共政策。」<sup>20</sup>

「政策」是一個相當複雜的概念，其可指一個方案(Proposal)，或可指一項「正在進行之計畫」(an ongoing program)，或可指計畫的目標(the goals of a program)，或可指「一項計畫對其所欲解決之社會問題所產生的影響」(the impact of a program on the social problems that are its target)(Sharkansky, 1972:3)。……拉斯維爾(Harold D. Lasswell)和坎普蘭(Abraham Kaplan)兩位學者在他們一九五〇年合著之《權力與社會》(Power and Society)一書中曾指出：「政策乃係為某項目標、價值與實踐而設計的某種計畫。政策過程包括各種認同、需求和期望之規劃、頒布及執行。」……<sup>21</sup>

<sup>16</sup> 夏鑄九(2004, 12月3日)。〈正視歷史教育，莫做古蹟殺手〉，中國時報。

<sup>17</sup> 轉引自喻蘋蘋《與歷史共舞——文化資產保存的困境與生機》，前引書，頁49至頁50。

<sup>18</sup> 朱志宏《公共政策》(臺北市：三民書局，2002)，頁2。

<sup>19</sup> 轉引自朱志宏《公共政策》，前引書，頁9。

<sup>20</sup> 轉引自朱志宏《公共政策》，前引書，頁11。

<sup>21</sup> 朱志宏《公共政策》，前引書，頁9。



拉斯維爾與坎普蘭認為政策必須是目標取向的，伊斯頓（Dabid Easton）則認為公共政策是政府對社會上的價值所進行的權威性分配。社會上的價值意指社會上一般人認為有價值，也想獲得的東西，如權力、財富等。所謂權威性分配，是指政治系統經由決策制定過程將各種價值分配於系統內的成員。由於價值具有稀少之特性，所以某些成員的報酬難免造成對其他成員的剝奪。其次，價值分配具有強制性，拒絕者便會遭受懲罰。換言之，政府的公共政策制定即是一種資源分配的決策。<sup>22</sup>

雖然關於政策的描述繁多，然公共政策最終的目的仍在服務人民。行政首長、民意代表甚至高級黨工常常走訪民間以了解民間疾苦。在發現民間疾苦後，往往會針對特定問題，制定政策，以期解決問題。當某種需求、挫折或不滿足感為人民帶來了高度的焦慮、緊張或匱乏感，而且促使積極尋找解決或補救的辦法，此時，才有「問題」存在。<sup>23</sup>杜威（John Dewey）認為公共問題即是產生普遍效果的問題，其影響所及，及於參與互動者以外之人。<sup>24</sup>

學者鍾斯（Jones）將制定公共政策一事分為若干階段；一、問題進入政府：認知、定義、匯集與組織、代表；二、政府的行動：政策規劃、合法化；三、政府對付問題：應用與行政；四、政策對政府的影響：反應、評估與評價；五、解決問題或改變：解決或終結。<sup>25</sup>

當公共問題進入政府決策部門之後，便成為政策問題。唐恩（Dunn）認為政策問題有以下幾種特性；一、相互依賴性：政策問題不應該被視為一種獨立的個體，而應該被視為整個問題系統的一個部份，問題系統中的各部份是相互依賴的。政策分析必須要採取總體的觀點，再加以處理；二、主觀性：政策問題的外在條件經常被人們選擇性地加以認定、分類、評估，故政策問題實乃人們心智的產物，經由人們判斷轉化而成；三、人為性：政策問題的存在關係於人們的判斷，換言之，政策問題是人類社會活動的產物，隨人為的認定而存在，問題若離開界定的人或團體就不復存在；四、動態性：一個問題解決後，很有可能又出現新的問題取而代之，即便解決也不能保證老問題不會死灰復燃。情境若發生變化，解決的問題也可能借屍還魂。<sup>26</sup>

至於在規劃政策之前，勢必要進行政策分析以釐清局勢。威瑪（Weimer）和范寧（Vining）兩位學者認為政策分析包含兩個主要活動：問題分析與方案分析。問題分析又分為三步驟；一、了解問題：發現問題背後的真正原因，並提出合理解釋，避免掉入化約論（reductionism）的陷阱，其能有效整合政策目標，並且澄清各種價值觀念，得出明確的結論；二、確立政策目標：政策目標往往多元、衝突、模糊，特別是結構不良的政策問題。再者，政策目標往往具有規範性，時常涉及多種不同的價值，容易引起爭議；三、選擇分析政策目標的方法：一般人常以效率作為政策目標。若以效率作為政策目標，可以採用「成本效益分析法」。若還有效率之外的政策目標，則可採取「多元目標分析法」，以選擇相關標準，進行優劣比較。<sup>27</sup>

總之，在社會的問題與需要進入政府之後，相關機關便開始制定政策，解決問題或滿足人民需求，並規劃出一套計畫作為依歸行政。如根據我國都市計畫法第三條和第五條規定，都市發展應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定發展之計畫，還要對土地使用作合理之規劃，制定都市發展計畫即屬計劃行政的重要課題之一。

<sup>22</sup> 轉引自朱志宏《公共政策》，前引書，頁 10 至頁 11。

<sup>23</sup> 朱志宏《公共政策》，前引書，頁 13 至頁 14。

<sup>24</sup> 轉引自朱志宏《公共政策》，前引書，頁 13。

<sup>25</sup> 轉引自朱志宏《公共政策》，前引書，頁 10 至頁 12。

<sup>26</sup> 轉引自朱志宏《公共政策》，前引書，頁 50 至頁 51。

<sup>27</sup> 轉引自朱志宏《公共政策》，前引書，頁 58 至頁 60。

吳庚前大法官對於計劃行政下了一個定義：「為達成行政上之預定目標（包括抽象的經建設或具體的創設新之事實狀態），於兼顧各種利益之調和以及斟酌相關情況下，準備或鼓勵將各項手段及資源做合理運用之一種行政作用。」<sup>28</sup>針對政府公共工程而言，最重要的是政府各部門對不同價值衝突的協調，其最忌諱的就是在利益衡量中做短期考慮，相關單位與學者都應明確表明立場並協調對結論提出理由。

---

<sup>28</sup> 轉引自沈采瑩《我國古蹟保存法制之現況與展望—以文化資產保存法中古蹟保存規定為中心》（國立臺北大學法學學系碩士論文，2002）。

## 第貳章 樂生療養院

### 第一節 前身與歷史（1897—1994）

#### 一、成院背景（1897—1930）：

醫療設施在都市中具有疾病控制、醫療服務及衛生保健的功能。在不同的時代環境下，會因性質及功能的關係，而陸續出現在都市空間中的不同角落<sup>29</sup>。日本殖民時期，日人為維繫臺灣醫療制度衛生運作，已有分配特別經費。日治初期的醫療政策以防治為主，並因應國際間醫學發展局勢改變政策：一九三四年六月「行政諸法臺灣施行令」施行，日本本國的許多法令開始適用臺灣，包含結核病、麻瘋病、精神病等等，總督府亦開始編列預算，興建大型療養機構。

麻瘋病是古老的疾病，世界各國均有，日本亦不例外。明治維新後，日本國力大盛，惟癩病患人數仍高，故一九〇七年制定「癩預防法」，然而其並未在臺實施。「癩預防法」採取全面隔離手段，此作法乃依據一八九七年於柏林召開的國際麻瘋病學術會議（International Congress of Leprosy）所達成之共識：「麻瘋病無藥可治，要預防須以隔離為手段，其他方法都不行。」此外，早在一九〇一年，臺北醫院醫師青木大勇在對於設立麻瘋病醫院的討論中，提出實際數據指出臺灣醫院治療患者人數為日本母國之八倍，且患者多為具有高度傳染性的「結節癩」，故主張臺灣本地應立即設立麻瘋病隔離院，隔離患者、阻絕傳染，並斷絕其生育，以達根絕麻瘋病之效。雖然「癩預防法」的公佈及設立隔離機構之想法在一九〇〇年代初期即形成，但其並不符合當時日本統治殖民地之方針，又臺灣初期衛生醫療政策以防堵鼠疫為主，故成立癩病隔離機構的意見未被採納。直至內地延長政策時期，為配合樂生院之籌劃始才開展。<sup>30</sup>

一九二七年之前，臺灣總督府並未對癩病投入太多心力，社會上之治療與照顧病患之責，大多落在傳教士所建的醫院、私人設立的善堂，或者由親族家人收留照顧。一九二〇年代，日本治臺政策改採內地延長主義，欲將臺灣劃入「本土」之範圍，其統治方針亦有所轉變。樂生療養院之籌備始於一九一五年，由臺灣總督上山滿之建規劃，編列樂生院建設經費。一九二七年開始實行，一九二九年八月十三日選址新莊，是日開始整地且陸續開工。

#### 二、成院後之發展（1930—1994）：

一九三〇年十月一日「臺灣總督府癩療養所官制」公佈，稱臺灣總督府癩病療養所為樂生院，其位處新莊郡新莊街頂坡角，實地範圍橫跨臺北縣新莊市丹鳳里及桃園縣龜山鄉迴龍村。樂生療養院歸總督府管理，是臺灣第一家官方開辦的麻瘋病患收容所，意將麻瘋病患隔離社會以杜絕疾病傳染。一九三〇年十二月十二日開院式，是月二十二日開始收容病患。院區四周架設鐵絲網，自成一個自給自足的小社會，提供生活娛樂並培養病患興趣，以符合官

<sup>29</sup> 施文堯《日治時期臺灣醫療設施體系發展歷程之研究——以臺北地區為主》（中原大學建築研究所碩士論文，2002），頁1-2。

<sup>30</sup> 陳威彬《近代臺灣的癩病與療養——以樂生療養院為主軸》（國立清華大學歷史研究所碩士論文，2001），頁28。施文堯《日治時期臺灣醫療設施體系發展歷程之研究——以臺北地區為主》，前引書，頁2-23。

方永久隔離的觀念。若要論及當時官方觀念，那麼一九三二年樂生院院長上川豐<sup>31</sup>在《樂生院的使命》中所提出的言論最具代表性：

明治天皇統治時代，我們國家的文化有顯著的進步，教育、經濟、軍事、政治等各方面都有進展。更數次打贏戰爭，在世界中顯露頭角，躋身於世界五大強國，甚至是三大強國。

可是此時，世界有四百四十種非文明的疾病，最嚴重的一種是癩病，是最不文明的疾病，然而我國竟然有近十萬的患者，這些患者流落街頭，過著悲慘的生活，……世界其他國家五大強國、三大強國中已經沒有這種不文明的疾病存在，國恥，這是非常大的國恥。

樂生院的使命便是要消滅癩病，使得日本成為一個真正的文明國家。<sup>32</sup>

諸如此類的論調不勝枚舉，此時的癩瘋病已然不是單純的疾病，而是與殖民母國對自身文化的驕傲等面向相結合，國家與社會影響著對於癩病的觀點。由於癩瘋病患需強制送往樂生院隔離，故當時社會對於此種疾病深感恐懼，政府亦規定，家中只要有人患病，全家都要接受檢查。一九三四年六月「行政諸法臺灣施行令」改正，日本母國所公佈之癩預防法開始沿用臺灣，十月一日「癩預防法」及「賴預防法施行規則」公佈實施，隔離政策執行更加嚴格，院民人數急速增加，院區房舍也隨之擴建，至第二次世界大戰結束時，收容院民已達七百多人之多。<sup>33</sup>

一九四五年日本投降，樂生院名改為「臺灣省立樂生療養院」，由臺灣省衛生局接收，依舊沿用過去隔離政策。一九四八年間，遷臺部隊中陸續發現的癩瘋病患者亦安置在樂生療養院。此後關於癩瘋病的研究陸續發表，一九五二年世界衛生組織召開癩瘋病專家委員會，提議採用新的癩瘋病防治措施，鼓勵各國政府採取人權開放的處理及門診的治療方式。一九五三年，我國開始採用世界衛生組織研發的特效藥，能夠完全治癒癩瘋病，稱為 Dapsone。隔年，樂生療養院開始撤除四周的鐵絲網，一九六〇年正式修改癩病防治法，隨後解除強制隔離措施，院民得以自由出入院區。此外，根據一九六二年癩病防治委員會重新修訂，由臺灣省政府公佈實施之「臺灣省癩病防治規則」<sup>34</sup>，癩瘋病患者可以在樂生療養院外接受治療。<sup>35</sup>雖然樂生療養院試圖打破並修正社會長久來對於癩瘋病的觀念，藉由各地開放式門診使社會大眾了解癩瘋病，然而許多樂生療養院服務人員仍然抱持恐懼心理。醫師之外的護理人員以

<sup>31</sup> 其任期始於一九三〇年，終於一九四五年。

<sup>32</sup> 陳威彬《近代臺灣的癩病與療養——以樂生療養院為主軸》，前引書，頁 30 至頁 31。

<sup>33</sup> 陳威彬《近代臺灣的癩病與療養——以樂生療養院為主軸》，前引書。施文堯《日治時期臺灣醫療設施體系發展歷程之研究——以臺北地區為主》，前引書。王怡乃《身心的烙印——被邊緣化麻風病患生命意義之探討》（靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文，2006）。潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》（國立陽明大學衛生福利研究所碩士論文，2006）。劉集成《樂生療養院志》（臺北縣板橋市：臺北縣文化局，2004）。

<sup>34</sup> 府衛癩字第二二七六號，一九六二年三月十七日。

第三條：「本府（筆者註：臺灣省政府）為使癩病患者能隨地治療，除設置專門療養院外，並指定公立醫院及當地衛生主管機關，設立特別皮膚門診部，免費醫治。所需藥品器材，由本府衛生處統籌撥發。」

第四條：「凡開放性癩病患者，當地衛生主管機關應會商指定療養院住院治療。治療後，如認為可由地方特別皮膚病門診部治療者，應即令其出院，轉入其所在地特別皮膚病門診部治療之。……。」

<sup>35</sup> 劉集成《樂生療養院志》，前引書。

及入院參觀的民眾，全身包覆僅露雙眼，各進出口亦設置碳酸氣體噴槽，出入時皆噴灑，避免麻瘋桿菌停留身上。院內護理人員鄭美如此說道：「那時候大家對麻瘋病仍相當恐懼，護士規定穿長統膠鞋，穿戴手套，整個臉都罩起來，只露出兩隻眼睛，病人看到我們這副模樣無形中感到自卑沉重。」<sup>36</sup>院民金義楨先生回憶說：

「附近的居民好像是知道這樣的情形吧，有時我們需要出去買東西，拿錢給攤販時，攤販不是用手接，而是拿出一個裝個碳酸水的臉盆，要我們把錢丟到裡面消毒，你說他們怕不怕？他們這些舉動對我們的心裡來說，造成了很大的損害……。」<sup>37</sup>

亦有院民如此說道：「樂生院開放以後，社會對這種病還是很歧視，我也就沒有到外面去做生意。我要不是得這種病，我在社會早就有好的工作和收入了。」<sup>38</sup>

此外，〈臺灣省癩病防治規則〉第五條規定：

「經臺灣省立樂生療養院證明確非開放性癩病患者，其就學、就業應與一般人享受同等待遇，不得予以歧視。非開放性癩病患者，如有變型、畸形或創口殘留者，不得從事飲食業或其他與大眾衛生有直接影響之行業。」<sup>39</sup>

因此，即使在醫學標準上是痊癒了，但社會仍舊有另一套標準來檢視癩病患，有人因此出院後又歸返<sup>40</sup>，院民金義楨先生就說：「……與其說樂生療養院是麻瘋病治療的專院，不如改成麻瘋病康復以後的療養院。」<sup>41</sup>

綜合此節所述，樂生療養院於文化資產方面展現的價值可歸納為以下四點：首先，樂生療養院為臺灣歷史中唯一的公立麻瘋病隔離病院，故其在臺灣公共衛生發展歷史中擁有指標性意義；其次，隔離療法取法於當代國際麻瘋病學術會議，是以樂生療養院在世界醫療史中具有重要價值；再來，二十世紀初，凡日本、韓國與臺灣的麻瘋病隔離療養院皆是在日本明治維新後的新帝國主義情懷下成立，目的是消滅不文明的麻瘋病以彰顯其世界強國地位，因此樂生療養院見證了日本殖民史，且其成立也代表日本殖民政策開始進入內地延長主義；最後，在人權史方面，可怕的不是疾病本身，而是人們對疾病所做的事。國家權力應保障人權，社會也應重視人權，然而樂生院民在過去的不當政策和社會誤解下被迫入院，痊癒後也因大眾的排斥而無法回歸社會，只能在院內安養終老。

基於以上，樂生療養院與其院民在歷史文化方面的價值已無庸置疑。

## 第二節 捷運新莊線工程（1994—2007）

捷運新莊線在規劃之初，所需土地龐大，凡所經路線乃至面積更大之維修調度用機廠，徵收匪易，又新莊當地地狹人稠，故初期遭逢困難繁多。捷運機廠需要平坦廣大的土地，樂

<sup>36</sup> 陳威彬《近代臺灣的癩病與療養——以樂生療養院為主軸》，前引書，頁 62。

<sup>37</sup> 陳威彬《近代臺灣的癩病與療養——以樂生療養院為主軸》，前引書，頁 63。

<sup>38</sup> 王怡乃《身心的烙印——被邊緣化麻風病患生命意義之探討》，前引書，頁 75。

<sup>39</sup> 劉集成《樂生療養院志》，前引書，頁 149 至頁 150。

<sup>40</sup> 陳威彬《近代臺灣的癩病與療養——以樂生療養院為主軸》，前引書，頁 64。

<sup>41</sup> 陳威彬《近代臺灣的癩病與療養——以樂生療養院為主軸》，前引書，頁 87。

生療養院地處山坡，本非首選。原先選址地點是輔仁大學後方空地，後因附近居民反對作罷；而後選於離樂生療養院不遠的軍事基地，亦遭拒絕。當地居民不願被捷運局以公告地價徵收民地，要求政府僅能利用公有地進行捷運機廠工程，不得另外徵收民地，並希望政府藉此機會搬遷樂生療養院。當時雙鳳里長陳專森表示：「全體里民的一致看法是，有捷運機廠，就沒有樂生療養院……」。幾經協調衝突，政府當局應許捷運相關計劃將只限於樂生院區，不再徵用私有地。用地爭議定案之後，樂生院內三大教會表示將配合捷運工程，惟希望捷運動用院區前方土地，後方山地留予院民使用。之後各方決議以「先建新院區，後拆舊院區」方式辦理重建。一九九四年十月二十九日，交通部決定樂生院用地變更為醫療用地，進行機廠與療養院遷建之整合計畫。

長期以來，院方和院民的溝通模式仍沿用過去的院民代表制，直至二〇〇二年九月動工行文之前，院民才知悉樂生療養院的土地多已被捷運局徵收<sup>42</sup>，而院方和捷運局都希望院民盡速搬離。當時捷運局公文作出兩點保證：一、不會影響病人的起居的生活權利才施工；二、先建後拆。但是二〇〇二年九月第一次施工時，並未依照約定執行，捷運局和院方也未與院民討論相關計畫。院民不清楚開挖位置，未能尋得臨時安置地點，是以第一波搬遷院民乃匆促搬離。十一月時，因為施工而造成地層下陷，房屋結構不穩，夜晚下雨，施工單位才緊急通知院民在當晚搬離，自尋去處，有些院民因此面臨第二次搬遷。院方讓院民獨自面對兩波搬遷，最後才在要求下搭蓋組合屋，可是搬遷期限往往只有一天，有院民如此說：

「捷運是用命令的要你搬……本來他說分區三天搬完，結果他車子來，只有把重要的東西帶走，其他東西丟掉，然後隔天怪手就來挖掉，院內有幫院民說一聲嗎？應該醫院可以跟捷運講，你慢一點來，病人還有重要東西沒有拿，等他們拿完再來。」<sup>43</sup>

急迫的搬遷造成的影響並不小，對於年歲已高又有肢體障礙的院民更是如此：

「有個游火爐，為了搬家環境不熟，一個盲人……他自己上廁所、走路，把它搬離開那裡之後，環境他不熟，起床當場摔死。」<sup>44</sup>

「還有一個叫做李順德……走那個坡度時摔倒，現在變成植物人，醫院有沒有去關心他一下，捷運公司有沒有去慰問一下，沒有！」<sup>45</sup>

「張子銀，為了要搬家，他怕人家弄壞他的東西，自己載，用代步車結果翻掉，沒死，現在也是植物人啊，這也是搬家來的啊！」<sup>46</sup>

還有位張文賓院民因為四次搬家都自己搬，之後腳腫到最後不得不截肢<sup>47</sup>。搬到鐵皮屋的院民也因為設計不良<sup>48</sup>遇到很多不便，而這一住便是兩年。

<sup>42</sup> 院民蘇秀琴說：「怎麼賣的（指療養院賣給捷運一事）我們都不知道。」郭俊沛、賴志彰《行政院衛生署樂生療養院調查研究》（臺北縣板橋市：臺北縣文化局，2005），頁1-480。

<sup>43</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁49。

<sup>44</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁50。

<sup>45</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁50。

<sup>46</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁50。

<sup>47</sup> 樂生那卡西（製作），被遺忘的國寶【影片與CD唱片】（2005年12月15日），樂生保留自救會、青年樂生聯盟發行。

<sup>48</sup> 如通風和悶熱問題。

自動工以降，院區的百分之七十已遭拆除，許多社會團體與文史工作者因關心樂生療養院而進入此地，亦不乏學者提出相關建議與方案，希望能兼顧樂生療養院和捷運新莊線。臺大城鄉所劉可強教授表示：

去年二〇〇四年十月十八號，行政院林盛豐政務委員委託我做一個院區保留的評估方案。在十二月十八號我提出兩個可行的方案，今年（二〇〇五年）的一月十二號，我收到捷運局對我這兩個方案的一個回應，說在技術面均與現有捷運設施配合調整後，應屬可行。……但是在工期方面需要做一些調整。針對工期的計算，我馬上對捷運局的計算方式做了一個回應，我的評估是工期應只需延後六個月，然後在這之後行政院就沒有再繼續跟我聯絡。……關於最佳的可行方案，技術面王字型行政大樓及附屬建物，暫時遷移後進行開挖工程，可減少土方開挖量七十五萬三千立方公尺，可減少擋土牆面積九千一百平方公尺。……從共構到三贏方案，第一點，院區原地保存為國家重大文化資產，院民日常生活受保障及尊重，保護地方生態、綠化環境。第二點，捷運機廠功能完全保留不受影響。第三點，增加大型綠化平台回饋週邊社區。……在我的評估方案裡，對照捷運局做的施工進度評估，我認為還可以繼續努力，讓工期降到六個月，最長不會超過一年。<sup>49</sup>

專家學者提出之方案，原則上可分為五種<sup>50</sup>。甲方案是捷運公司的原始提案，樂生院區幾乎全部拆除，院民遷往新建院區，迴龍醫院大樓，僅保留澤生舍與盲人舍，留給不願意搬遷的病友繼續居住。乙方案是劉可強教授所提，透過興建一座橫跨平台，讓捷運軌道從樂生下方穿過，或是將捷運維修廠向南方挪移二十七公尺，以保留百分之三十的院區中的百分之九十。丙方案為臺北捷運局的提案，該案與甲案極為相似，只省去一條維修廠的軌道<sup>51</sup>，拆除日治時期所興建的王字型醫療建築，以保留百分之三十的院區中的百分之四十一，此方案已獲臺北縣政府的背書。丁方案為第二次民間提案，由喻肇青教授與數名學者，共同發起「樂生全區原地保留民間專業評估行動」所完成的規劃，並獲得行政院文建會的資金協助，以及英國欣陸公司的背書。戊方案則是喻肇青教授在飛碟電台接受專訪時所提，將維修廠向基地的右方挪移，以減少軌道與樂生院區的交疊之處，並把機電設施移到它處。

其中甲、丙方案雖已獲政府單位認同，但對樂生院傷害大；乙、丁、戊三方案則難度較大：按照劉教授方案，橫跨平台跨距太大，且基地必須重做，施工困難。而若是將機廠扇形進站軌道向南遷移二十七公尺，則停車場、迴龍車站也要一起南移。丁案考量到民國一百年之後，很多條捷運線已經陸續通車，如果把維修廠分散到與其他路線一起共用，就可以省去一大片面積，留下百分之九十的樂生院區，惟目前最靠近新莊線的捷運線是桃園機場線，位在青浦及蘆竹，負責興建的單位是高鐵局，而非北市捷運局，整合有其困難度。此外，新莊線預計採購之車廂與桃園機場線並不一樣，機電設施也不一樣，也因此無法共用同一個維修廠。最後戊方案計畫將維修廠向右方移動，減少軌道與樂生院的交疊之處，並將機電設施移往它處。根據捷運局原始規劃，扇形軌道很早就分岔，故面積大，若讓軌道晚點分岔，則面

<sup>49</sup> 樂生那卡西（製作），被遺忘的國寶【影片與 CD 唱片】，前引視聽資料。即下述乙案。

<sup>50</sup> 相關評論可由此網站了解 [http://noorman.blogspot.com/2007/03/blog-post\\_11.html](http://noorman.blogspot.com/2007/03/blog-post_11.html)。此段與相關方案內容皆擷取自該網站。

<sup>51</sup> 此為中原大學建築系喻肇青教授說法。



積減小，可以留出更多的空地，王字型大樓原地保留，樂生與捷運機廠共構、雙贏。戊案缺點在於扇形的弧度過大，不符合目前臺北市捷運局的設計規範，且太彎可能造成翻車<sup>52</sup>。不過喻肇青教授表示，進場維修的車廂都是空車慢速前進，不至於會出現翻車的情形。高雄捷運採用的也是喻肇青教授所提到的標準，國際上也有實際的案例，沒有理由臺北市捷運無法比照辦理<sup>53</sup>。

綜合以上，甲案已放棄，乙案可被丁案、戊案取代；丙案是行政院強行推動的方案，維修廠進場軌道寬闊順暢，但必須拆除較多的樂生院區，包括最重要的王字型醫療建築，以讓出土地給扇形進場軌道；丁案由於不同的捷運由不同的單位負責施工，車廂不同，機電設施相異，不可能共用同個維修廠；戊案有進場軌道弧度過大的危險，可能造成翻車。

相關工程問題與替代方案其實已爭論許久，專家之間也會因觀點不同造成意見分歧，但捷運局、文建會、臺北縣文化局和內政部並不積極商討相關替代方案之可行性，抑或是考慮修改替代方案之相關細節。依據行政院公共工程委員會全球資訊網於二〇〇七年四月二十五日所發布〈捷運新莊機廠樂生保留工程問題，土木技師公會提出對策〉之新聞稿，捷運局表示相關爭議由文建會決定保留程度，捷運局再據以辦理。然而工程會主委吳澤成卻表示「由文建會或臺北縣政府先指定古蹟不但影響施工，且對捷運通車時程，將產生很大的不確定因素。」：

針對捷運新莊機廠與樂生保存之工程問題，行政院公共工程委員會今（25）日再度邀請相關單位及學者專家，研商工程可行性，會中土木技師公會針對保留樂生案捷運施工時可能面臨的軌道線形、水土保持及施工工法等關鍵問題提出初步因應對策。依據土木技師公會提出的方案，捷運新莊線工程將可依捷運局原訂時程通車，樂生房舍保留的棟數將可達 40 棟，與文建會所提 90%（46 棟）保留方案相去不遠。

會中台北市捷運局對於工程問題並未表示意見，僅提出希望由文建會指定樂生院為古蹟，並決定保留程度，捷運局再據以辦理。工程會表示，由文建會或台北縣政府先指定古蹟不但影響施工，且對捷運通車時程，將產生很大的不確定因素，因捷運機廠工程已施工大部分，樂生院也已拆除大部分，指定古蹟必須兼顧工程可行性，才不致影響施工及通車時程，目前已聚焦的「軌道線形與水土保持」兩大問題，均繫於捷運局內部所訂規劃設計手冊可否配合檢討修訂，希望台北市捷運局能更開放面對，並請交通部基於捷運建設中央機關立場，一週內邀集所屬相關單位，針對捷運軌道規範手冊進行檢討，以協助台北市捷運局突破目前困難；另請土木技師公會於一週內洽捷運局瞭解工程技術問題，確定可行方案後提報下次會議。

工程會表示，自 3 月 20 日至今，針對新莊捷運與樂生保存問題，已有 17 次的相關拜會行程與協調會議，今天的與會各方，對於工程會努力不懈全力溝通協調，均表示高度的肯定，包括樂生自救會等文化保存界專家與新莊地區民意代表及市代表、各領域學者專家等，對於土木技師公會所提的方案有高度的共識，雙方並且同聲在會議

<sup>52</sup> 因為軌道分岔得比較晚，從二十五公尺縮減到五公尺，所以扇形的弧度會變大。

<sup>53</sup> 也有人表示，捷運局考量到現有車廂的規格尺寸，很難符合喻教授所提到的標準。國際上或高雄捷運可以採行該標準，是因為車廂原始設計就是為了該標準而打造，但是臺北捷運不是，因此該提案很難實行。相關數學問題可至此網站查詢 <http://blog.roodo.com/weichen/archives/288853.html>。而前臺北市捷運局副局長闕河淵曾在電視節目上解說樂生工程爭議，其表示彎道幅度其實不成問題，相關工程問題不會造成通車延後，且經費只需增加三到五億。影片網址 <http://www.youtube.com/watch?v=u74KaI9MM64>。



中，籲請台北市捷運局能夠以開放的態度，與工程會共同攜手合作解決問題，達成捷運通車、樂生保存的雙贏目標。

今天的會議結論有二，第一是本案後續進行的方式，因捷運新莊機廠已施工逾半，在確定工程技術可行後，方能確定樂生保存範圍，工程可行性若達成共識，工程會與交通部將全力協助台北市捷運局相關作業程序(包括水保審查、環差審查與變更程序、要徑作業如何加速進行等)，以縮短施工時程，達成如期通車。第二是請中華民國土木技師公會將今日委員意見整合，並拜訪台北市捷運局、新莊機廠工程施工廠商及設計單位了解相關工程技術意見後，在台北市政府捷運局確認可行後，由公會於一週內提出包含施工方式、工期、經費等之最具體可行方案。

今日會議由吳主委主持，與會者有交通部、運研所、文建會、農委會、環保署、台北市政府、捷運局、捷運公司、台北縣政府、新莊市公所、中華、欣陸及中鼎等三家顧問、土木技師公會、樂生自救會律師代表、工程及環保方面的學者專家、環評委員、地方民代等。<sup>54</sup>

在此新聞稿中，文建會與會人員並沒有對此誤解據理力爭，反而在捷運局已經讓步的情況下，放棄讓樂生療養院與捷運共構之機會。

一直以來，文建會與臺北縣文化局遲遲不願主動訂定樂生療養院為文化資產，有很大的原因是為避免其指定造成政治上和經濟上的利益損失。政府相關部會屢次以「捷運將因遭遇困難而延遲通車」欺騙新莊居民，要求拆除樂生療養院。以下是關於替代方案的「分段通車」配套方法的新聞報導：

台北市捷運工程局北區工程處施建的捷運新莊線工程，因新莊機廠受到衛生署樂生療養院拆遷延宕影響，進度嚴重落後，立委、縣議員等民代紛紛建議分段通車；北工處秘書室主任黃常震表示，分段通車可服務三重、新莊地區民眾，可行性相當高。

捷運局北工處長吳沛軫昨天上午在三重工地辦工程說明會，除縣議員胡淑蓉親自參加外，立委曹來旺、黃劍輝及縣議員黃林玲玲、陳啟能都委派代表出席。

北工處總工程司謝宇珩說明捷運新莊線縣轄段各區段標工程施工近況，指捷運新莊線從菜寮站至終點的迴龍站，有 10 公里長的隧道已順利貫通，工程進度大致符合計畫，只有新莊機廠的工程進度嚴重落後 41.61%，主因是工程用地的樂生療養院拆遷受阻，目前還有 55 名院民抗拒遷移，將來不排除強制拆遷。

與會民代及助理、主任等人，當場要求捷運局北工處保證捷運新莊線於民國 98 年如期完工，至少要分段通車到丹鳳站。他們表示，捷運新莊線應比照捷運板橋、土城線分段通車，發揮捷運大眾運輸功能，紓解三重、新莊近百萬人交通壅塞問題。<sup>55</sup>

由於樂生療養院拆遷是為蓋捷運新莊線機廠，並不直接影響捷運線，故可動用蘆洲與中和之機廠支援新莊線，避免因替代方案而造成的延遲通車。況且，替代方案延遲最多不超過一年。不過，對於分段通車方法，縣長周錫瑋予以駁斥：

<sup>54</sup> 行政院公共工程委員會〈捷運新莊機廠樂生保留工程問題，土木技師公會提出對策〉(行政院公共工程委員會全球資訊網，2007 年 4 月 25 日)，<http://www.pcc.gov.tw/cht/index.php?site=2>。

<sup>55</sup> 陳燕模(2006, 7 月 6 日)。〈新莊線分段通車 可行性高〉。聯合報，C2 版北縣要聞。

昨天樂生自救會與青年樂生聯盟學生在記者會上說，捷運新莊線分段通車的可能性極高，但隨後就被縣長周錫瑋反駁表示，新莊機廠無法順利完工，變電站即無法供電，所有車輛皆無法調度，根本不可能分期分段通車。

樂生自救會與青年聯盟是根據去年七月，媒體報導捷運局北工處長吳沛軫等人說，倘若分段通車，就算機廠沒蓋好，仍可通行到丹鳳站。據專家研究，只要變電設施完工，甚至可以先行通車，因此分段通車是政策問題，不是技術問題。

但根據記者去年十二月十九日參加捷運局北區工程處年終記者會時，針對新莊線能否分段通車的問題就教吳沛軫時，他當時表示，要讓三重段先通車並不可能，因為三重與新莊段的電力都要靠新莊機廠供應，新莊機廠無法蓋，包括電力供應與車輛保修作業都無法進行。

但吳沛軫說，讓蘆洲線在九十九年七月通車是可能的，他說，因為蘆洲機廠的興建沒有問題，目前工程處已開始朝先讓蘆洲線通車的作業，電力設施的切換與供應等技術問題並不困難。<sup>56</sup>

然而，新莊線沒有建在樂生的機廠就真會因供電問題而無法分段通車嗎？如記者林家群所寫，早在二〇〇六年七月捷運局北工處長吳沛軫就已表示，在新莊機廠完工前，技術上可先通車至輔大站或丹鳳站，真正受影響的只有迴龍站。況且，捷運局本身就長期使用分段通車模式營運，如土城線初期只通至新埔站，在南港機廠完工前皆由北投機廠支援。二〇〇一年納莉風災時，北投機廠也曾支援淹水的南港機廠。由此可知，捷運局有豐富的分段通車經驗，周縣長說法非屬事實：

捷運新莊機廠工程延宕兩年多，但蘆洲、三重、新莊民眾不必太緊張，因為蘆洲支線通車不致受新莊線影響，新莊線也可在機廠未完工之下，先通車至輔大站或丹鳳站。

捷運局北工處長吳沛軫說，蘆洲支線由捷運中工處施工，目前進度順利。蘆洲支線和新莊線軌道，未來是在台北市大橋國小站交會，蘆洲支線通車時程，不致受新莊線影響。

如果部分樂生院民串連社運人士持續抗爭，新莊線機廠工程勢必再拖延，導致全線通車從預定民國九十八年，延至一百零一年。但機廠沒蓋好，可能只衝擊最後一站迴龍站，對沿線的丹鳳、輔大、新莊、先嗇宮、三重、菜寮、台北橋等站，並無什麼影響。

北工處說，不排除比照土城線初期只通車至新埔站的模式，在新莊機廠完工之前，採分段通車營運。<sup>57</sup>

由以上可知，工程技術問題並非實質癥結，政府保存樂生療養院的意願才是影響捷運新莊線工程的關鍵。

<sup>56</sup> 林家群（2007，4月1日）。〈捷運新莊線分段通？縣長反駁〉。中國時報。

<sup>57</sup> 張力可（2006，7月6日）。〈不受新莊線工程延宕影響，捷運先通蘆洲、丹鳳〉。中國時報。

院民雖是捷運新莊線工程受到最大影響的人<sup>58</sup>，但自始他們即是最被排除在行政程序外的一群：

「結果這個事情就越滾越大，文化局就踢皮球啊，聯盟就想說內政部是文化局的上司啊，就整群跟聯盟還有學者去行政院內政部，結果內政部也是不想負責的態度……然後行政院他也不理、立法院他無權、台北縣政府不管，病人沒辦法了，只好每天去抗爭……我們是弱勢團體，捷運局不把你放在眼裡，他們看說你們這些人士要反彈什麼？我們是弱勢中的弱勢！」<sup>59</sup>

政府不願改變既定政策的撇清態度使院民感覺自己的弱勢，再加上院民知悉當初捷運選址的過程後<sup>60</sup>，使得院民更深深感覺自己是如此不被尊重。

在討論替代方案可行性的同時，新院區於二〇〇五年七月底竣工。自此，希望原地保留並居住的院民遇到的不僅有政府和院方的壓力，還有社會輿論的抨擊。在政府宣傳下，大眾普遍認為政府已蓋新的現代化醫療大樓予院民，政府仁至義盡，只是少數院民不願搬離，於是二〇〇七年三月三十一日，由新莊地區的政治人物（包括里長、民代與縣長）發起之「反樂生大遊行」，帶領近萬名新莊市民走上街頭，高喊：「拼捷運，求生存！」、「樂生不拆，捷運不通」等口號，縣長周錫瑋更跳上宣傳車，把一切捷運延宕、新莊車禍死亡率等責任全歸咎樂生。

根據劉集成《樂生療養院志》<sup>61</sup>，新院區設計在一九九六年確定為現代化醫療大樓，行政主體病房為房屋建築二棟，地上十層，地下二層。<sup>62</sup>然而，在二〇〇二年，樂生院整建計畫曾提報行政院核定，此乃前院長陳京川與院民達成共識之規劃。此計劃之主體建物為四層樓建築，每位院民保有單人房，並有坡道供院民使用代步車上下樓，此設計與二〇〇三年黃龍德院長於院刊<sup>63</sup>提及的並不一致。院刊內的慢性醫療大樓是在一九九八年開始規劃，當時院民近五百人，然黃院長就任時僅剩三百五十位。為善用醫療資源，新院區在地方民代的叮囑下改採現代化醫療大樓設計。

二種規劃始終未在院民之間釐清，直至二〇〇四年八月新院區成形後才揭開謎底。院民心想的「新家」成為「醫院」，令院民失望，也使院民覺得被院方欺騙。二名院民如此表示：

「當初開會是你（指黃院長）自己說要好好找我們商量，結果你都不讓病人知道啊，你如果和病人溝通會這樣嗎？你自己當初怎樣講的？三部代步車並行可以繞到八樓，那現在那個繞到八樓的樓梯到哪裡去啦？難怪病人會反彈嘛！」<sup>64</sup>

<sup>58</sup> 甚至我們也可以說，院民是整個工程中最重要也最需要被尊重的主體。實際上院民早已從過去「附屬於樂生療養院的病人」轉變成為「樂生療養院的居民」了。潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 76。

<sup>59</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 76。

<sup>60</sup> 政府本意並非屬意樂生療養院，是在新莊當地居民的「建議」下才選址樂生療養院，詳見前節。

<sup>61</sup> 劉集成《樂生療養院志》，前引書，頁 214。

<sup>62</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 46 至頁 47。劉集成《樂生療養院志》，前引書，頁 212 至頁 214。

<sup>63</sup> 轉引自潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 54。

<sup>64</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 54。

「以前的院長（指陳院長）有叫輔導員一間一間問要住幾樓，幾個人住，所以後來就說蓋三層樓，可是這個院長被調職，降了四級。結果新蓋的房屋變成八樓，房間小、走廊小、樓梯也不方便我們使用，病人發現的時候已經（二〇〇四年）八、九月了，去問黃院長，他就說這是要照顧病人的。」<sup>65</sup>

新院區設計大致如下：一樓辦公；二樓急性病房；三樓慢性病房；四樓單身女性樂生院民；五樓至七樓其他樂生院民；八樓天主教與佛教堂。病房方面，每房二人至八人，一人一床、一衣櫃和二張椅子，電視機、洗衣機等個人原有物品不可攜帶，對此院民反彈相當大，因為許多物件已是院民的生活必需品。新院區讓院民覺得自己在住院，空調系統令習於自然空氣的院民「感覺不能呼吸」<sup>66</sup>，緩降梯等火災逃生設備也不利院民使用，安全性不足。<sup>67</sup>

歸納此節，捷運局和院方與院民的溝通明顯不足，也未積極商討民間提出之替代方案與相關細節，文化資產相關主關機關也未有效地與其他部會合作保存樂生療養院。

### 第三節 抗爭過程（2002—2007）<sup>68</sup>

自二〇〇二年動工以降，相關外界資源與支援相當多，凡有樂生青年聯盟、臺灣人權促進會等等，但並非所有團體與人員都是長期參與的。有些團體各司其政，在達成目的或因故無法完成目標就解散；有些則是成員流動頻繁而使運作模式多所變動。事實上，真正長期支持的往往是以個人名義參與者<sup>69</sup>。

大致而論，抗爭路線大致可以「文化」和「人權」兩種類別分類。「文化路線」廣義來說有以認養方式以保護院內老樹的「新莊樂生老樹聯盟」<sup>70</sup>和青年樂生聯盟<sup>71</sup>。前者算是最早介入樂生議題的團體，只是並未取得社會大眾共鳴，且重視的是生態而非樂生療養院。後者是最早將焦點置於捷運施工和院民搬遷政策，並採取具體行動的團體<sup>72</sup>。重視議題主要為捷運施工政策與古蹟指定，推動正確麻瘋病知識與介紹樂生療養院和編輯院民口述歷史，三者皆設組分工合作，各司其職。雖然如此，其參與者仍是以古蹟訴求作為切入點，院民尚未成為問題主體。例如二〇〇四年八月三十日，青年樂生聯盟與約十六名之樂生院民前往文化建設委員會召開「原地保存樂生院及捷運機廠設施共構」會議，希望搶救世界性的醫療史古蹟，在場學者亦表示類似樂生院的建築世界僅有二棟，希望縣政府能立即啟動古蹟審查。<sup>73</sup>這時

<sup>65</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 54。

<sup>66</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 55。

<sup>67</sup> 臺灣人權促進會網站 <http://www.tahr.org.tw/index.php/article/2004/10/04/324>。

<sup>68</sup> 早在新莊線選址之初，即有相關異議與抗爭。當時爭議於相關細節本文並不著墨，遂於此註明，以免誤導。欲了解相關事宜可查黃詠光（2007），《樂生故事——樂生院拆遷抗爭中的敘事、主體與抵抗政治》，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

<sup>69</sup> 如臺科大范燕秋教授和滬尾文史工作室紀榮達等人。（潘佩君，2006，頁 61）

<sup>70</sup> 二〇〇二年成立，是最早介入樂生療養院的團體。其訴求主要是認養並搬走院內上百棵的老樹種，所以無法有效取得院民認同，也阻擋不了捷運施工。

<sup>71</sup> 二〇〇四年二月成立，成員有滬尾文史工作室紀容達、新莊社大廖秀春以及長庚、陽明、臺大等約三十名的醫學系學生。是年九月，由於長庚成員逐漸退出而改組。新加入的成員以臺大城鄉所和輔大黑水溝社為主，其他社團與個人成為支援，不再屬於聯盟。從此樂青成為純學生團體，成員約十五名。

<sup>72</sup> 二〇〇三年底，臺科大教授范燕秋、北投生態文史工作室陳林頌和新莊文史工作會翁隨華老師，發起樂生院古蹟保存運動，以專家角度解析樂生歷史和建築，引起文化界人士關心，隔年二月更舉辦為期三日的跨校青年樂生營，進一步成立樂生青年聯盟。

<sup>73</sup> 中國時報，2004/09/01，藝文版。中時晚報，2004/08/30，北縣第八版。

院民雖參與抗爭，卻是類似陳情工具，而非真正主體。<sup>74</sup>在文化資產指定方面，自樂生療養院成為暫定古蹟到喪失暫定古蹟資格，臺北縣文化局屢次延宕樂生療養院之文化資產審查，並未召開正式古蹟審查委員會。內政部方面並未依照文資法施行細則第 39-1 條第一項<sup>75</sup>督促北縣文化局為之，也未依照第一零一條<sup>76</sup>代行其職務，使樂生保存與捷運新莊線工程長期僵持。

人權路線的濫觴在二〇〇四年八月，紀容達老師、范燕秋教授和幾名日本學者開始深入院區與院民討論。經歷過第一次搬遷的院民當時都住在組合屋裡，又面對新大樓落成後的搬遷計畫，惶惶不安。自此，院民開始認知自己是樂生院的主體。九月，日本學者和律師團開始進入樂生院，臺權會亦同時加入，強調人權的法律概念。其主要訴求是，自日治時代院民即被強迫性地遷入院區，在社會上長期飽受歧視，離開故鄉，遠離家人，而今年歲已高，除樂生院外沒有適合生活之地。根據統計，晚年搬遷的老年人死亡率更會升高許多。有鑑於日本癩病患爭取人權運動已久，曾以法律行動得到國家賠償，恢復名譽並提供符合患者意願的照顧，而臺灣卻未推動相關政策，於是在二〇〇四年十一月協助組成「漢生病友人權保障律師團」。該團積極幫助院民向日本政府求償，隔年十月勝訴，獲得補償。

臺權會不僅帶入人權的新概念<sup>77</sup>，更將法律與公私領域的概念帶入樂生療養院保存運動中：

「院民不再需要像過去單純感謝政府長期以來的照顧，更進一步的說，透過人權的論述，政府照顧樂生院院民的晚年生活是院民應有的權利，不需像過去單純感謝政府。」<sup>78</sup>

在二〇〇四年九月的院民座談會上，臺權會的律師便有前去協助說明。從此，透過外來專家的協助，院民開始知道自己可以爭取自己應有的權利：

院民的問題有：「『如果捷運要來拆房子，我們可以把路堵住不讓他上去嗎？』、『如果他來拆，我不搬，有犯法嗎？』、『如果警察來趕人怎麼辦？』、『聽說不搬走的人，院長說要他退院，這是可以的嗎？』……律師當場表示：『如果不想搬走，在行政法上沒有院長所說的規定，所以不搬遷的人不需退院。』」<sup>79</sup>

例如二〇〇五年三月十九日，聯盟在院內舉辦了一場公開選舉，旨在成立院民自己的組織「樂生保留院民自救會」，開始展露院民的主體性。據開票結果，共有一百六十三位院民投票，選出七位委員及二位候補委員。這是第一次關於院民組織的公開投票，意義不凡。自救會成立後，院民的主體性正式開展，不需透過外來團體擔當代言人。雖然委員們往後可以為

<sup>74</sup> 此次陳情實際上有院民表示意見，只是未受重視。其實，院民開始發言可以說是由於介入的人士啟發，如下段等人。

<sup>75</sup> 內政部應辦理並督促直轄市、縣（市）政府調查轄區內直轄市定、縣（市）定古蹟中具國定古蹟價值者，依第三十七條所定程序審查指定之。

<sup>76</sup> 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。

<sup>77</sup> 臺權會辦公室主任吳佳臻曾表示：「最弱勢的人權得以保障，其他人的人權才有指望。」中國時報，2004/09/19。

<sup>78</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 67。

<sup>79</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 67 至頁 68。



全體院民的福利<sup>80</sup>出來發聲，但是外界容易忽略其他院民的想法，院民座談會也開始不再定期舉辦，造成許多院民對於往後事務的認知產生誤差<sup>81</sup>。

雖然院民開始有自己的組織，但外來的團體仍深深地影響院民。有時，外來團體為使自身代言者的角色更為正當，會要求院民依照他們的想法發言<sup>82</sup>。或者，由於院民大多身體不便，無法參與所有活動，外界媒體的焦點要不放在抗爭活動上，要不放在有能力站出來的院民上，使得「全體院民」的形象是塑造出來的，而非真正實況。例如，根據潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》<sup>83</sup>，二〇〇四年九月由聯盟發起的連署行動，連署者有二百一十七名，沒參與者即有一百〇五人。新醫療大樓落成後，樂生院方於二〇〇五年八月底的搬遷院民人數統計，搬入者有一百五十三人，不屬於捷運用地不需搬遷者有四十八人<sup>84</sup>，舊院區尚未搬遷有五十八人，其他七十三人<sup>85</sup>。事實上，並非所有的院民是堅決不搬的<sup>86</sup>。

在大樓竣工之後，雖有設計不符院民需求之處，但在反應之後也逐步改善，有些院民經過思量後，認為新大樓符合晚年生活所需，遂自願搬入居住。有院民說：

**「學生一直來找我們說不要搬，跟外面的人說我們是被騙去的……他們上電台亂講……人家日本律師來看我們的房間，就很驚訝說原來你們住這麼好，就知道之前被學生騙了……。」<sup>87</sup>**

雖說如此，但院民原先居住的地點也對院民的選擇有影響。例如此院民原本居住的舊院區在第一波拆遷就被拆除了，因此遷入組合屋，也就是此院民是在「組合屋」以及「新院區」兩者間做比較。此外，榮民身分的院民居住的區域<sup>88</sup>並不具古蹟價值，且榮患對於國家的服從意願較高，也影響榮患的搬遷意願。

---

<sup>80</sup> 自救會成立後，青年樂生聯盟協助成立自救會秘書處，以接洽其他團體，造成溝通上有所爭執。例如二〇〇五年六月所成立的「樂生院安置政策建議書討論小組」希望調查所有院民看法，卻屢次遭秘書處以「全體院民皆不願搬遷，不需討論安置的第二方案」為由回絕。此外，擔任委員的院民身分不再單純，個人意見表達的自由也開始有所顧忌。

<sup>81</sup> 換言之，形式上其他院民的意見是會被排除的。

<sup>82</sup> 院民訪談：「之前去都講古蹟，還要我們不能講賠償，現在自己在那裡講……。」這種情況即是院民「被消音」了。潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 84。

<sup>83</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 80。

<sup>84</sup> 此部份主要是遷入組合屋的院民，同時也是院民陳情主力。

<sup>85</sup> 重病院外就醫、回歸社區等等……。

<sup>86</sup> 也有院民受到院方的「勸告」而搬遷，且新舊院區的照顧並不相同。潘佩君（2006）頁 89 的院民訪談：「院民之間就是要搬不搬才會分裂，要搬的人都是被指導員勸走。聽說衛生署有給他們錢，要他們去勸院民，拉一個多少錢這樣，護士也幫忙拉。」頁 91 的院民訪談：「捷運既然要蓋對不對，房子一定要拆。醫院的想法是這樣，要拆的話，那我何必還要修？所以房子會漏水啊，那我能怎麼辦？就想要搬過去，不是真的很願意搬。」

<sup>87</sup> 潘佩君《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》，前引書，頁 92。

<sup>88</sup> 例如經生舍。

## 第參章 文化資產政策回顧

### 第一節 我國文化資產政策歷史（1970—2005）<sup>89</sup>

夏鑄九教授於〈臺灣的古蹟保存：一個批判性回顧〉<sup>90</sup>一文指出，一九七〇年代以前是沒有古蹟保存政策的。一九七〇年代以前，臺灣的古蹟<sup>91</sup>保存政策是被忽略的。一來政府由越來越多的財經官員主導臺灣公共政策的發展方向；二來在反共復國的特殊政治環境之下，臺灣特色被忽視、壓抑和遺忘，甚至有仿中國宮廷式建築陸續興建<sup>92</sup>。在一九七〇年代，人們普遍習於看見新蓋的大樓與修繕地煥然一新的古寺，認為未滿百年的建築無保存價值，甚至認為臺灣的古厝僅是中國建築風格的一支，沒有保存意義。這時，建築界開始省思並關注臺灣老建築的保存，由東海大學建築系、漢寶德先生和年輕的教員、助理、學生及省文獻會林衡道先生開始關注傳統建築的保存，並在一九七六年林安泰古厝保存爭議之中開花結果。

當時根據都市計劃，敦化南路必須拓寬，勢必要拆除具有兩百年歷史的林安泰古厝，為解決爭議，因而舉行一場學者專家座談議決。市政府認為林安泰並未列為古蹟，同時都市計畫已公佈，無法更動，並提出「都市計畫是都市發展的理智藍圖」之概念，表示「既然林安泰古厝未列入都市計畫，即代表專家在理智的判斷下捨棄了它」<sup>93</sup>；況且，原地保存在經濟原則上比遷建還來得浪費。對此，建築系徐裕健教授認為：「這些觀念在表面上充分反映了技術官僚『依法、適法』以及『理性、經濟、效率』的價值觀，本質上隱含著一個『都市發展與古蹟保存基本上是對立的』看法。」<sup>94</sup>

對此，建築界本身就分裂對立。反對的建築師與學者從文化的角度認為古蹟保存是墨守傳統的心態，有礙象徵現代文明的新都市建設，如建築師楊仁江表示：「以舊文化演進的歷程來說，舊的不去、新的不來。」亦有建築師認為臺灣古建築僅是中國建築的旁支末流，沒有建築上的價值。<sup>95</sup>支持保存的馬以工則反駁，沒有任何一個城市能夠在短時間內全部拆毀並重建。當新的建築立起，繼續拆毀其他舊建築並另築新樓後，上一個新建築早已變舊了：

**「一個先進國家在盲目享受到文明帶來的一切方便，隨即嚐到文明代價後痛定思痛的慘痛經驗……要承認一個事實，沒有一個城市會在我們有生之年看到她全毀而被重建……。」<sup>96</sup>**

學者王鎮華亦回應：「新舊根本不是衡量文化的標準，好壞才是。」<sup>97</sup>

當時有二位建築師提出將該路段地下化或高架，或者把與古蹟相衝突的慢車道繞道等想

<sup>89</sup> 至今 2005 年是文化資產保存法最後一次修訂之年，故以年為界。

<sup>90</sup> 夏鑄九〈臺灣的古蹟保存：一個批判性回顧〉（空間雜誌 74 期，1995），頁 36 至頁 37。

<sup>91</sup> 筆者個人對於古蹟與文化資產的定義有些差別。筆者以為，古蹟較偏重於「建築」本身的保存，文化資產所包含的範圍則更為廣泛。

<sup>92</sup> 如南海學園建築群。

<sup>93</sup> 林孟章《臺灣古蹟保存政策執行與保存論述關係初探》（東海大學建築工程學系碩士論文，1994），頁 88。

<sup>94</sup> 林孟章《臺灣古蹟保存政策執行與保存論述關係初探》，前引書，頁 88。

<sup>95</sup> 葉乃齊《古蹟保存論述之形成：光復後臺灣古蹟保存運動》（國立臺灣大學土木工程研究所碩士論文，1989），頁 70 至 71。

<sup>96</sup> 葉乃齊《古蹟保存論述之形成：光復後臺灣古蹟保存運動》，前引書，頁 70 至頁 71。

<sup>97</sup> 葉乃齊《古蹟保存論述之形成：光復後臺灣古蹟保存運動》，前引書，頁 70 至頁 71。

法，然而市政府方面認為成本過高，且道路應筆直避免影響行車安全為由回絕，僅答應拆遷重建。林安泰古厝爭議使古蹟保存運動逐漸白熱化，古蹟保存事務也透過媒體公眾化，對於都市年輕知識分子影響更是深遠，古蹟議題的公共化也催生文化資產保存法和行政院文化建設委員會<sup>98</sup>。

一九八二年、一九八四年文資法與其施行細則相繼公佈實施，其援用日本文化財保存觀點，並加以簡化，主要是針對公有的歷史建築物<sup>99</sup>。文化資產保存法的公佈雖寫下文化資產保存法制化的新頁，然臺灣仍處於土地象徵財富的快速經濟發展建設時期，又文化資產保存政策屬「凍結式保存」，對於私人古蹟指定和維護多有難處。

古蹟雖然外觀保有特殊建築風格或紋飾，內部卻多半斑駁失修。因為住屋被列為文化資產，使得居民不能自行改建修復，又得不到合理賠償。以三峽民權街為例，依據一九七一年「三峽都市計畫」，民權街被劃定為十五公尺寬的道路，卻一直未被執行。一九八九年五月，三峽鎮公所開始徵地並準備執行拓寬，當地居民卻動員七十多戶，爭取當地成為文資法保護對象。<sup>100</sup>然而，礙於當時文資法規定，居民無法任意修繕房屋，又週遭土地價格日益高漲，居民於是再度陳情房屋已成危樓，組成「自救會」，以其為日本殖民時代的遺物為由，宣稱「民權街非我族類」，不屬於中華文化，迫使政府取消古蹟指定，內政部於是在一九九三年宣布取消其文化資產資格。

大溪鎮長林煒達：「被列為古蹟（指三峽民權街）很光彩。但是我們的政府能夠給古蹟什麼好處？……因為他們保護古蹟的辦法跟都不合乎實際，修房子都不能修，只能看房子一直倒下來。下大雨時，房子在崩，連去撐、連去修都沒有。目前被劃為古蹟是被它束縛，而不是得到它幫忙。」<sup>101</sup>

國民黨中央黨部、臺灣基督長老教會大稻埕教會和新豐磚窯廠三例則為私人古蹟遭遇都市發展時，所有者自行拆毀建物之案。分析原因，皆是因為都市發展、更新或者重劃所帶來的利益遠大於古蹟指定後的利益。土地的價值會一直上升，然而指定古蹟後的獎勵金只能領一次，在土地象徵財富的都市，自然無法引起古蹟所有者的保存意願，此乃缺乏文化資產教育所致。人民沒有保存概念，也不認為古蹟屬於全體人民，沒有將古蹟公共化的理念<sup>102</sup>。此外，推動保存過程中，主管機關與所有人、人民或附近居民互動甚少，僅依賴公聽會讓民眾有所參與<sup>103</sup>，造成溝通困難，而發展所帶來的利益又大於古蹟保存，自然會造成古蹟保存大多處於劣勢。<sup>104</sup>

不僅私人古蹟的保存不易，就連政府方面也沒有妥善保護文化資產的準備。夏鑄九教授認為在臺灣的都市發展史中，都市計劃一直是破壞古蹟的制度性力量。<sup>105</sup>對於這種情況，中

<sup>98</sup> 此委員會並無實權，成立目的在於協調執掌文化資產事業的各單位，詳見下節。

<sup>99</sup> 相關細節詳見下節。

<sup>100</sup> 林芬《戰後臺灣古蹟保存政策變遷歷程之研究（1945-1996）》（國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，1996），頁 65。

<sup>101</sup> 喻蘋蘋《與歷史共舞——文化資產保存的困境與生機》前引書，頁 48。

<sup>102</sup> 也就是不認為古蹟為公共財。

<sup>103</sup> 當地居民參與公聽會的程度不夠高也成為限制。

<sup>104</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書。

<sup>105</sup> 夏鑄九〈臺灣的古蹟保存：一個批判性回顧〉，前引書。



原大學建築系喻肇青教授認為是因爲古蹟保存未與都市計劃相結合所致<sup>106</sup>。中原大學建築系薛琴教授認為：

「政府早年承續自日據時期的都市計劃，原本就欠缺對本土文化的尊重，以及對古蹟保存的考量不足，以致每遇都市發展與古蹟保存起衝突時，總認為古蹟就是妨礙進步與發展的障礙。」<sup>107</sup>

不過，鹿港古蹟保存區古市街、臺北建國啤酒廠和臺北市草山水道的保存模式則堪爲典範。鹿港古蹟保存區古市街的保存計畫始於一九八一年，其爲首次藉由都市計劃之通盤檢討而變更原有都市計劃的保存工作，走出了古蹟保存與都市計劃相對立的舊局面。夏鑄九認為：「鹿港的經驗再再提醒了專業者必須重視地方居民在規劃、決策、與執行過程中的民眾參與。」<sup>108</sup>

而台灣第一座啤酒廠，建國啤酒廠，在建築與部分設備在文化與產業發展史上有見證作用。場內的製酒工具與廠房建築是部鉅細靡遺的活歷史，建築本身也呈現台灣建築藝術的演進。建國啤酒廠的生產機具、房舍、建築，乃至生產方式之介紹，成爲未來必須保存的歷史現場，也就是歷史重現之必要。<sup>109</sup>

臺北市草山水道是日治時期因應臺北人口快速增加，民生用水和公共衛生等需求日增而建造，奠定臺北市現代化之基礎，也是日治時期全臺唯一的水稻水力發電所。其保存的重要關鍵策略爲「系統性保存」<sup>110</sup>。社區聯盟成員透過反覆的討論與積極的分工，向公共衛生、水資源、環境工程等相關學術領域學者求助，加強說服行政部門、審查委員及傳播媒體，並於重要大型活動中採主動態度。如發佈訊息予媒體、邀請媒體、聯繫媒體接受訪問、製作專題報導等，將活水保存融入生活之中。<sup>111</sup>

除了以上三例，桃園日本神社、臺北縣八里十三行遺址等等皆屬成功<sup>112</sup>的文化資產保存案例<sup>113</sup>。

## 第二節 我國文化資產法規（1982—2005）

在文化資產保存歷史上，有民眾願意也想要保存，但地方政府無權指定之事；也有中央政府認定應該保存，民意卻堅決反對之案例；當都市發展與文化資產保存產生衝突時，對於一個文化資產應該保存與不應該保存，政府機關往往意見分歧，民間團體也彼此爭執。

保存文化資產並不容易，相關討論和爭議也不曾間斷。從重要性而論，中華民國憲法第十三章第五節相關條文有建立文化國之概念<sup>114</sup>，其中第一百六十六條明定：「國家應獎勵科學

<sup>106</sup> 喻蘋蘋《與歷史共舞——文化資產保存的困境與生機》前引書，頁 50。

<sup>107</sup> 薛琴〈台灣都市保存與都市發展的衝突——法規、制度與民意覺醒〉（住都雙月刊 132 期，1998）。頁 27-34。

<sup>108</sup> 轉引自戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書，頁 3-22。

<sup>109</sup> 潘玉芳《臺北市古蹟保存歷程的回顧與探討》，前引書。

<sup>110</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書，頁 4-1。

<sup>111</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書，頁 4-1 至頁 4-7。

<sup>112</sup> 成功是指該文化資產得以保存下來，不至拆毀。

<sup>113</sup> 欲知此二案例可查林芬《戰後臺灣古蹟保存政策變遷歷程之研究（1945-1996）》（國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，1996）。

<sup>114</sup> 王文偉《論古蹟保存之法制度——建構一個符合文化資產保存理念及財產權保障概念的古蹟保存環境》，前

之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」

「所謂『文化國』，乃強調國家之任務不僅在維護民主法治、促進經濟發展與社會和協外，亦強調國家要加強文化建設，以有助於獲得『人性的理念』(geistige Ideale der Menschheit)，而文化憲法的任務，乃在於提升國家的文化水準，使國家成為一個文化國 (Kulturstaat)。」<sup>115</sup>

從複雜性來看，與文化資產保存相關的法規尚有都市計畫法<sup>116</sup>、國家公園法<sup>117</sup>、社會教育法<sup>118</sup>、發展觀光條例<sup>119</sup>等等。綜合以上，文化資產保存之複雜性已相當明顯，確實需要成立一個關於文化資產保存的中心法律，而文資法的出現正為這個問題提供一個解決之道。

文資法於一九八二年公佈實施，含總則、古物、古蹟、民族藝術、民俗及有關文物、自然文化景觀、罰則等七章。由於文資法制定時取法日本之文化財保存觀念，並加以簡化，故其所指古蹟多僅屬歷史建築物。<sup>120</sup>又早期資源有限，古蹟保存偏重於公有的古蹟。當時所頒布的文資法相關規定細節不足，規範不清且規定不全，在接觸私有古蹟保存議題時，相關問題便顯露出來。當時的文資法忽略私人古蹟補償問題<sup>121</sup>，有意捨棄私有古蹟，使得私人保存古蹟意願不高，對於違反文資法規範事宜的罰則又不清楚，無法對違反文資法者施行處分。另一方面，當時文資法和文建會旨在保存中華文化，縮限文化資產保護範圍，。

上節提及的個案有些成功，有些失敗，但除了林安泰古厝外皆為文化資產保存邁向法制化後的案例。林安泰古厝爭議時期，當時現有的法規僅有一九三〇年制定之「古物保存法」，且法中主管機關「中央古物保管委員會」並未在臺灣復會。在無「法」可用的情況下，使林安泰古厝的保存難上加難。在文化資產保存法寫下文化資產保存法制化的新頁後，文化資產保存卻依舊困難重重，相關法規繁雜、文資法規定不足及多權責機關是影響甚大之因素。

喻蘋蘋於《與歷史共舞——文化資產保存的困境與生機》指出：「在臺灣，有關古蹟維護保存的相關法規多達三十一個，然而在面對處理古蹟保存案件時卻找不到一個可用的法令……。」<sup>122</sup>相關法律太多，政府的權責單位又各司其政，才使文化資產事務呈現多頭馬車狀。主管機關凡有內政部、教育部、經濟部、交通部等等，為協調<sup>123</sup>各部會，行政院於一九八一年組織「文化建設委員會」協調會商各相關單位。文建會採取委員會之模式，任務為協

---

引書，頁 39 到 41。

<sup>115</sup> 王文偉，《論古蹟保存之法制度——建構一個符合文化資產保存理念及財產權保障概念的古蹟保存環境》，前引書，頁 42。

<sup>116</sup> 第十五條第一項：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之」之第五款：「名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。」

<sup>117</sup> 第六條第一項：「國家公園之選定標準如左」之第二款「具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。」

<sup>118</sup> 第二條第一項：「社會教育之任務如左」之第六款「保護歷史文物及名勝古蹟。」

<sup>119</sup> 第二條第一項第三款：「觀光地區指風景特定區以外，經中央主管機關會商各目的事業主管機關同意後指定供觀光旅客遊覽之風景、名勝、古蹟、博物館、展覽場所及其他可供觀光之地區。」

<sup>120</sup> 沈采瑩，《我國古蹟保存法制之現況與展望——以文化資產保存法中古蹟保存規定為中心》，前引書，頁 27。

<sup>121</sup> 私人古蹟屬於個人之財產，若定為文化資產，則擁有者之財產權將因此受損，故在文資法修法前，私人古蹟常在通過鑑定之前即遭破壞。

<sup>122</sup> 喻蘋蘋於《與歷史共舞——文化資產保存的困境與生機》，前引書，頁 51。

<sup>123</sup> 如文資法第五條：「文化資產跨越二以上直轄市、縣(市)轄區，其地方主管機關由所在地直轄市、縣(市)主管機關商定之；必要時得由中央主管機關協調指定。」

調機關之間權限，而非業務主管機關，無直接執行職權<sup>124</sup>。文資法第七條明定：「主管機關得委任、委辦其所屬機關（構）或委託其他機關（構）、文化資產研究相關之學術機構、團體或個人辦理文化資產調查、保存及管理維護工作。」文建會為負責策劃、推廣之幕僚單位。如此設計之主因有二：其一為設立之初行政院組織法尚未修訂，是為規避適法性之問題；其二為相關業務職權散布各機關，不易也不宜貿然進行主管業務之移轉。由於文建會採委員會之組織設計型態，屬於協調機關間權限的委員會性質，僅是負責策劃的幕僚單位，在跨部會合作上效果有限。

文資法規定不全一事，已因數年來的五次修法而有所改善，時間依序是一九九七年一月、五月，二千年二月，二千零二年六月和二千零五年二月。增修內容重點分別為「出資贊助或修復古蹟者的租稅獎勵、私有古蹟土地容積率的移轉補償」、「將內政部之古蹟指定權下放地方，取消一、二、三級類別改採國定、省（市）、縣（市）定，並對古蹟修護方式、程序、古蹟保存區之擬定程序做更詳細地定義」、「釐清『歷史建築物』地位、重新定義古蹟、個人與團體之古蹟指定申請、古蹟管理維護之權限事項等」、「私人古蹟捐獻政府、發現古蹟之獎勵辦法」和「中央代行介入機制、暫訂古蹟相關規定」等等。

第一次修法主要是針對私人古蹟保存意願普遍不高，第二、三次是對於古蹟定義以及程序進行相關修正、釐清相關事務以及正名，而第三次修訂更明確指出只有經過「指定程序」才為古蹟。是以欲成為文化資產，必須經過指定並公告，且只有主管機關有指定權限<sup>125</sup>。文資法施行細則第三十七條規定，古蹟之指定應邀機關、學長、專家實地勘察，經審查<sup>126</sup>指定後公告之。第四次增修透過相關獎勵機制，鼓勵私人捐獻古蹟以及發現古蹟。最後一次修訂，則是為避免地方政府因政治、經濟利益或認知不足，刻意不作為<sup>127</sup>，迴避專業古蹟審查程序，造成文化資產的破壞。<sup>128</sup>

雖然文資法屢次修法，實際事務上也多以文化資產保存法為依據，然而職權分散的問題仍未真正解決，實際上建築法、消防法等規範仍在某些層面影響著文化資產保存，現實層面之政治、經濟利益亦增加其困難度。不過，從整個法規的增修來看，文化資產的指定申請限制是漸漸地放寬，開放更多的單位申請，如地方政府以及民眾。歸納以上，文化資產保存法規仍在慢慢改善，有助於使文化資產獲得更完善的保存。

<sup>124</sup> 行政院文化建設委員會組織條例第二條規定：「本會掌理左列事項：一、文化建設基本方針及重要措施之研擬事項。二、文化建設統籌規劃及推動事項。三、文化建設方案與有關施政計畫之審議及其執行之協調、聯繫考、評事項。六、文化資產保存、文化傳播與發揚之策劃、審議、推動及考評事項。」由此得知文建會是負責策劃之幕僚單位。

<sup>125</sup> 文資法第十四條規定：「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。」

<sup>126</sup> 審查程序是一種價值判斷，是否具有文化價值取決於參與會勘的專家和學者們。古蹟審查屬行政處分性質，發動條件可分為主動發動與被動發動。主動發動由主管機關基於文化國理念之要求，以文獻單位為主力，進行調查與研究之工作，對具有文化資產價值者主動指定為文化資產。被動發動基於文資法第十四條第四項之規定：「建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟，主管機關受理該項申請，應依法定程序審查之。」由人民提出指定申請，主管機關必須受理，僅享有形式上審查權，無實質上審查權。王文偉《論古蹟保存之法制度——建構一個符合文化資產保存理念及財產權保障概念的古蹟保存環境》（國立中正大學法律學研究所，2002），頁 58 至 62。

<sup>127</sup> 如刻意不受理文化資產審核申請，或者延宕文化資產審核程序。

<sup>128</sup> 文資法第十七條第一項：「根據進入古蹟指定之審查程序者，為暫定古蹟。」第三項：「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。」

### 第三節 我國文化資產保存政策之檢討

古蹟應該是都市空間中的主要元素，它代表了都市形成的一個過程及歷史，更是公共空間串聯的主角<sup>129</sup>。文化資產是都市景觀的一部分，不可或缺且意義不凡。根據文資法三十六條第一項：「為維護聚落並保全其環境景觀，主管機關得擬具聚落保存及再發展計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為特定專用區。」綜觀我國文化資產保存政策，有以下幾點特色：「職權不統一」、「多凍結性保存」、「未建立審慎專業的評鑑制度」、「保存議題常與政治議題或經濟利益糾結」、「保存工作存在許多不確定的因素」和「文化資產是都市發展附屬品」等。

職權分散部分，在二〇〇五年文資法第五次修法時，文化資產的管理事權統一於行政院文化建設委員會之下，以擴大文建會之職權獲得改善；凍結性保存可分為二個部份，一是對於古蹟修繕限制過嚴，造成古蹟毀損，此部分已透過文資法第二次修法得到改善。二是政府多只指定古蹟而少進行對於古蹟本身以及週遭地區的全盤管理規劃，此部份可望經由自一九九〇年代開始推廣的「社區總體營造計畫」而有所解決；審慎專業的評鑑制度尚待商討；「保存議題常與政治議題或經濟利益糾結」、「保存工作存在許多不確定的因素」和「文化資產是都市發展附屬品」等三點仍仰賴公民教育、媒體監督和社會運動改變。

文資法第三十條規定：「營建工程及其他開發行為，不得破壞古蹟之完整、遮蓋古蹟之外貌或阻塞其觀覽之通道；工程或開發行為進行中，發現具古蹟價值之建造物時，應即停止工程或開發行為之進行，並報主管機關處理。」第三十一條第二項寫明：「政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙古蹟之保存及維護，並應先調查工程地區有無古蹟或具古蹟價值之建造物。」文化資產的保存與都市發展關係密不可分，若是都市計畫永遠等同於國家重大建設，要是政府總以「都市計畫已公佈」、「公共工程已執行」等說辭規避保存文化資產之責任，則文化資產永遠沒有被妥善保存。

**「古蹟保存工作與都市計畫是密不可分的，都市計畫在公共政策的決策過程中，應將古蹟保存納入目標與策略的一環，都市計畫決策與執行單位，亦應隨時與古蹟管理單位密切配合，才能使兩者結合並行。」<sup>130</sup>**

文化資產往往是獨一無二而無可替代的，當文化資產消失以後便不復存在。以整個國家民族而視，文化資產保存政策的政策型態應屬「管制性政策」，是規範性政策。即使沒有人民、利益團體和民意代表的主動要求，國家政府也應扮演主動積極之角色，不能放任破壞文化資產的事宜發生。<sup>131</sup>

<sup>129</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書，頁 3-31。

<sup>130</sup> 薛琴〈台灣都市保存與都市發展的衝突——法規、制度與民意覺醒〉，前引書。

<sup>131</sup> 林孟章《臺灣古蹟保存政策執行與保存論述關係初探》前引書，頁 122。

## 第肆章 結論與建議

### 第一節 結論

從樂生療養院爭議回顧我國文化資產保存政策，與過去有許多相似之處。從政策面而言，公共行政是國家公權力對政府擁有之有限資源所進行的權威性分配，公共政策主導了政府資源應分配在哪些事務，又如何能在有限的時間之內有所政績。在樂生保存爭議中，政府資源主要仍用於經濟發展。並且，樂生保存爭議仍如過去一般多注重保存範圍的劃定，少對其後續如何經營多著筆墨，也未向社會展示其文化資產價值。

過去之文化資產保存鮮少重視保存之觀念、文化資產形塑記憶之氛圍以及共同的文化意識的經營。在樂生案例之中，政府非但沒有倡導保存文化資產，反而以公權力破壞文化資產，延宕文化資產審查進度，使樂生療養院與捷運新莊線機廠工程僵持多年，忽視替代方案並以不當說詞欺瞞大眾，掩藏其沒有保存文化資產之信念。

一九七零年代以降的文化運動不曾停歇，這些日子可說是白駒過隙、日月如梭，卻也是光景冉冉、度日如歲。暮去朝來，文化資產保存政策不斷改進，文化資產保存法陸續增修，求的自然使我國成為文化之國，為的不過是要妥善保存具有臺灣歷史特色，具有多元價值的文化資產。自林安泰古厝與新生南路擴寬到今日樂生療養院與捷運新莊線工程，在樂生療養院衝突爭議之中，過去文化資產保存所遇到的障礙又再度重演。

樂生療養院本身的文化價值，在於提醒人們對於該種疾病的重新思考，以及我們應該如何看待以及對待病患人權之命題，藉以省思現代生活與文明社會的人權價值。如二〇〇三年嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）肆虐之際，民眾之恐懼不下於百年前的社會對麻瘋病之感。對此，樂生療養院或許能夠給予現代人一些新的意義、感想與思維。若是社會漠視此地，臺灣也不會因為一個療養院的保存就改變對於文化資產的認知。即便保存下來，將來仍會發生無數的類似事件，因為民眾依舊將「必然的自利」奉為圭臬，對於院民與往後類似的事件，人民永遠必當只以經濟利益的觀點思量一切，保留的結果終究不會產生任何實質的影響，這便喪失保存文化資產的初衷了。

在今日媒體的傳播之下，民眾會因為樂生而同情還是因保留而厭惡，尚屬未知。從另一個層面而言，在缺乏社會認同的情況下強制保存，無異是另一種對於弱勢的邊緣化。在經濟獲得快速成長的臺灣，盲目謀求財富和追求發展為的是純粹的世俗慾望。我們不能眼睜睜看著文化資產的殞落重回眼前而揮之不去，倘若近四十年的文化運動白走一遭，那臺灣終將與社會學家韋伯（Weber Max）形容之美國無殊——最後這個文化只會發展成「專家沒有靈魂、縱慾者沒有心肝，這個廢物幻想著自己已達到前所未有的文明程度。」。

### 第二節 建議

一個文化資產保存的相關議題探討相當複雜，除了最初的所有權爭論、保存、補償，還包含活化再利用與經營管理等等面向。<sup>132</sup>從一九七〇年代的文化資產運動到今日樂生療養院保存爭議，個人嘗試歸納幾點建議，以許給臺灣一個文化的未來。第一點是文化資產保存計畫應結合社區總體營造計畫和都市計畫，全盤考量文化資產本身之後續經營計畫與週遭景觀

<sup>132</sup> 戴宏文《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，前引書。

之規劃，以有別於過去僅注重保存單一建物之消極<sup>133</sup>的凍結式保存。並且，根據鹿港古蹟保存區經驗，文化資產保存並不能單靠專家和學者的權威性知識，而排除民眾參與相關規劃的機會。進行文化資產保存時，應發展與當地居民更密切的溝通模式，有效宣導文化資產的文化意涵和教育知識價值，取得人民認同及向心力，使文化資產成爲公共領域的主角之一，遂行整合性保存（Integrated Conservation）。

第二，文化資產保存牽涉到文化工作與都市發展工作，又文化局與都市發展局並無法定之溝通討論機制，爲求有效率地訂定並實施整合性保存計畫，政府部門應成立具有文化資產保存主導權力之「文化部」。有鑑於樂生案例中，內政部與臺北縣文化局互相推諉責任，不儘速完成文化資產審核程序，是以需要成立具有文化資產保存政策實權的文化資產保存事務之中央主管機關，取代具有較多規劃、協調和推動等幕僚性質之文建會，以期積極地與其他政府進行跨部會合作，完成整合性的文化資產保存。

第三，由於文化資產指定門檻日益放寬，往後必會遭遇更多質疑，故需將文化資產保存融入教育體制，介紹文化資產保存意義，提升人民熱愛文化之信念，了解文化資產進而認同生活場域之文化資產，乃至培養對歷史、文化和臺灣民族之向心力，順利推動文化資產保存事業。

最後，立刻完成樂生的文化資產審查程序，展示樂生豐富的文化資產與人權價值，積極與捷運局商討二者共存計畫與其細節，並透過分段通車等配套措施儘速服務新莊當地居民，以取得人民之認同。

---

<sup>133</sup> 消極指僅指定文化資產，卻缺乏後續經營計畫，也未形塑人民認同之保存政策。

## 參 考 文 獻

- 王文偉 (2002),《論古蹟保存之法制度——建構一個符合文化資產保存理念及財產權保障概念的古蹟保存環境》,國立中正大學法律學研究所。
- 王怡乃 (2006),《身心的烙印——被邊緣化麻風病患生命意義之探討》,靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文。
- 朱志宏 (2002),《公共政策》,臺北市:三民書局。
- 沈采瑩 (2002),《我國古蹟保存法制之現況與展望—以文化資產保存法中古蹟保存規定為中心》,國立臺北大學法學系碩士論文。
- 林芬 (1996),《戰後臺灣古蹟保存政策變遷歷程之研究 (1945-1996)》,國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 林孟章 (1994),《臺灣古蹟保存政策執行與保存論述關係初探》,東海大學建築工程學系碩士論文。
- 施文堯 (2002),《日治時期臺灣醫療設施體系發展歷程之研究——以臺北地區為主》,中原大學建築研究所碩士論文。
- 夏鑄九 (1995),〈臺灣的古蹟保存:一個批判性回顧〉,空間 74:頁 36-45。
- 許志堅 (2001),〈融合歷史保存之都市發展機制——以臺北市為例〉,空間 138/139:頁 (5)17-(5)20。
- 許哲禎 (1995),《都市保存問題之初步研究》,國立成功大學建築研究所碩士論文。
- 陳威彬 (2001),《近代臺灣的癩病與療養——以樂生療養院為主軸》,國立清華大學歷史研究所碩士論文。
- 陳雅慧 (2000),《古蹟指定相關法制問題之研究》,國立臺北大學法學系碩士論文。
- 郭俊沛、賴志彰 (2005),《行政院衛生署樂生療養院調查研究》,臺北縣板橋市:臺北縣文化局。
- 郭松穎 (2006),《臺灣民主化過程中人權運動的發展與轉型——以「臺灣人權促進會」為分析焦點》,東吳大學政治學系碩士論文。
- 黃詠光 (2007),《樂生故事——樂生院拆遷抗爭中的敘事、主體與抵抗政治》,國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 喻蘋蘋 (1997),《與歷史共舞——文化資產保存的困境與生機》,國立臺灣大學新聞研究所碩士論文。
- 楊子葆 (1989),《臺灣都市交通政策的政治經濟學分析:臺北都會區大眾捷運系統計畫之個案研究》,國立臺灣大學土木工程學研究所碩士論文。
- 葉乃齊 (1989),《古蹟保存論述之形成:光復後臺灣古蹟保存運動》,國立臺灣大學土木工程研究所碩士論文。
- 劉集成 (2004),《樂生療養院志》,臺北縣板橋市:臺北縣文化局。
- 樂生那卡西 (製作) (2005年12月15日),被遺忘的國寶【影片與CD唱片】,樂生保留自救會、青年樂生聯盟發行。
- 潘玉芳 (2003),《臺北市古蹟保存歷程的回顧與探討》,中原大學室內設計研究所碩士論文。
- 潘佩君 (2006),《樂生療養院院民面對搬遷政策的主體性研究》,國立陽明大學衛生福利研究所碩士論文。

戴宏文（2006），《臺北市古蹟保存政策之研究——從公共領域的觀點》，國立臺北大學都市計畫研究所碩士論文。

戴慧琪（2001），《古蹟文化資產價值判定之研究：以文化資產價值的論述為依據》，國立雲林科技大學文化資產維護研究所碩士論文。

薛琴（1998），〈台灣都市保存與都市發展的衝突——法規、制度與民意覺醒〉，住都雙月刊 132：頁 27-34

顏亮一（1993），《都市保存之政治過程：三峽民權街個案》，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。