

文化資產再生¹如何可行？談臺灣文化資產保存政策與再生現場的困境

A Better Way to Regenerate Historical Sites? On Taiwan's Cultural Heritage Preservation Policy and the Dilemma of the Regeneration Sites

林宜珍* LIN Yi-Chen

位在臺北市金華街上、金山南路至杭州南路口之間的「原臺北刑務所官舍」²，日前完成修復與再利用工程後，主管機關臺北市文化局經由「老房子文化運動」計畫完成媒合民間企業投資經營。得標經營者除了主張未來將運用其擅長之長照背景，將園區打造為全齡生活休閒場域之外，另招募十多組知名餐飲購物店家分租進駐，整體園區以「榕錦生活時光園區」之名於 2022 年 9 月對大眾開放。

本案建築物數量與面積為臺北市核心區少見之文資委外經營規模³，這批以日式宿舍樣式修復的建築群落與庭院，不少進駐廠商強調日本風情，甫開幕便吸引諸多民眾前往遊覽消費。相較於主流媒體大量以出國體驗之辭藻行銷觀光遊憩，許多在社群媒體上的負面意見則批判性地認為，本案還原仿製日治時期獄政體系宿舍空間並全面商業化，忽視近幾十年間此地長期作為法務部宿舍與華光社區的生活軌跡，更刻意淡化 2013 年為籌備開發清整基地而發生的強拆衝突事實。筆者認為這並非僅限於個案爭議，而是暴露臺灣文資保存再生政策與制度上的兩個關鍵困境。

* 國立臺灣藝術大學藝術管理與文化政策研究所博士

PhD in Graduate School of Arts Management and Cultural Policy, NTUA, Taiwan.

1 文資法中的「修復及再利用」指的是建築物修復時必須一併處理為了日後活化可能需使用之基本功能的工程範疇。本文認為建築文資生命的延續，並非只是經營業務並管理建築物本身而已，尚需關照到使用上的倫理問題以及對社會環境的影響，因此本文將經營管理階段以「再生」稱之，以示與「再利用」之區別。

2 於 2013 年登錄為台北市歷史建築。

3 本案由臺北市政府投入一億五千萬元完成修復再利用工程，經營者再依自提之因應計畫投資近六千萬元調整園區無障礙空間與滿足經營需求。資料來源：自由時報「台北刑務所官舍重生，柯文哲優待生意影響居民」，新聞網址：<https://www.cna.com.tw/news/acul/202209070327.aspx>，最後登入日期：2022/9/28。

文資保存再生需正視類型多樣性與歷史記憶連續性

現行〈文化資產保存法〉第3條將有形文化資產的類別區分為：古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、古物、自然地景與自然紀念物等。然而近年產生不易歸類的特殊的保存類型，例如與現代性發展有關的工業遺產，不僅是保存建築，設備、技術、職工也被認為是研究保存的重要範疇；眷村文化資產更是臺灣特有種類，在一片對日治時期歷史與美學的重建中，凸顯出另一組群體的生活過往與臺灣文化地景變遷，關鍵並非建築物是否具有歷史、藝術與科技價值，卻是在於如何延續眷村的記憶與文化；而具有人權、獄政、政治等困難議題背景的文資保存，空間除了作為提醒、反思之外，亦需要成為能夠跨群體溝通與和解的場域，如本案除了清領時期城牆石與日治時期的獄政背景之外，自然不可忽視華光社區居住權爭議的歷史。

上述類型文資的保存再生工作不可能僅落實在建築物的樣式還原而已，空間修復工作無論是還原某個時代或保留改建痕跡，皆不易說明他們所應被重視的歷史連續性和社會溝通；而官方偏好的歷史論述與斷代式的詮釋，貴遠賤近，更無法回應庶民真實經歷的日常記憶。

文化資產的指認是各種權力競爭下的結果，如何將歷史視為連續性的而非斷代的？如何誠實面對各種衝突過往？如何安置各世代族群的不同記憶？誰重要誰又是被刻意遺忘的？這些問題挑戰著現行文化資產由專家指認、獨尊文資特定價值的模式，為了避免呈現某種意識形態的揀選和拼裝，形成官方「建構」、「再造」的史觀，不應在硬體工作完成後才展開與民眾接觸的第一哩路，而是必須持續地透過公民參與匯聚各種多元視角，從個人的微觀經驗中集結某些圖像尋求共感，於再現的詮釋工作中標誌出時間的流變和多元歷史資訊的累加。

這些類型的文化資產其實更接近一種記憶機構，透過物質與非物質保存的互為辯證，不斷追憶、反省、重新詮釋歷史（陳儀芬 2020）。如果排除民眾的角色，只期待他們作為柔順的消費者而不是公民，那麼即使身處在歷史場域也能服從官方論述和資本賦予的情懷，卻無法使文資成為持續生產與論辯的公共領域。

需建立文資委外專屬制度以保障公共性

公有文資有活化使用的必要，然而現行文資法輕忽了再生階段的重要性，缺乏價值觀的指引。目前僅古蹟一類在第23條中說明應將經營管理納入管理維護計畫之中，但《古蹟管理維護辦法》之內容又偏重建築物本體的保養維護、防災應變，對於經營管理的價值觀與任務幾無規範，除了保全建築物之外，並不要求任何歷史詮

釋工作。雖然母法第 21 條之第 2、4 款指出公有文資必要時得直接委由機關或個人管理，或優先與該空間相關之公、私法人合作經營，並以空間相關背景為經營內容，但是極少再利用案例是援用此條文進行委託經營管理，大多走委外出租途徑，且並未賦予公共任務或鞏固公共性的保障條款。

文資委外趨勢的背後是來自上世紀新自由主義與新公共管理風潮推動下，公共行政領域對政府空洞化、公共服務委外化、公共財私有化的操作，滲透進文化保存領域所致。不僅中央國產署主張其所屬公有文資應「引進民間資源修復再利用，減輕政府支出及管理負擔，創造活化效益⁴」；地方政府對公有文資活化缺乏人力財力與城市文化經營的觀點；加上近年古蹟活化被連結上觀光經濟帶動地方發展的想像，因而抱定主意生而不養。

文資目前並沒有專屬的委外政策工具，必須援用中央的採購法招標、促參法引進民間投資的模式，或地方政府採用各自的財產處理辦法招租。但是文化資產不是一般資產，它具有公共財「非競爭性」與「非排他性」的特質，上述的委外工具無法保障這種公共性，文資保存修復完成後，僅能如一般閒置資產進入自由市場待價而沽。

而文資經營管理的實際限制很多，經營者進場後常發現許多隱性成本，例如可能需因設計修改而重走修復再利用或因應計畫流程、文資特殊的裝修工程限制、古蹟特定的管理維護方式，以及與政府交涉額外產生的時間成本等等。經營者更通常沒有意識到自己是代理政府進行公共財管理的工作，無力回應民眾對文資的疑問和訴求。然而公部門通常在契約簽訂後撤守，使認真的經營者可能感到孤立無援，而只想獲利的經營者則會逃避公共任務。

以上皆指出文資委外經營行為本身並不保證有市場性，也沒有陳述應負有何種公共任務，甚至有高度的失敗風險，違背新公共管理概念中認為市場有效率所以應該委外的邏輯。假設文資經營是有利可圖，那麼商人逐利之餘，文資的公共性誰來維護？缺乏公共任務引導的委外，不僅無法將文資的內在價值延續轉化為社會價值或經濟價值，反而可能在新的消費文化後產生文化失憶現象，豈不與文資保存的目的相悖，也扭曲公私協力的真諦。

在地方政府用文資保存作為形塑地方文化與觀光資源的工具性觀點下，臺灣其實已經累積了大量文資再生委外經營案例，但是仍缺乏對社會效益與公共性的檢討。現有的文資委外模式讓乙方承擔過多風險，並將公共性的議題與民眾參與排除在契

4 「國產署啟動文化資產標租新制，引進民間資源修復再利用」新聞稿，網頁：<https://reurl.cc/7pvVoD>，最後登入日期：2022/9/27。

約甲乙兩造關係之外。筆者認為迫切需要設計一套專屬於文資委外經營的機制，以確保委外契約期間政府可以持續挹注資源與行政協助，甲乙雙方得有更多的協商彈性，並且容許公共參與以形成真實的公私協力夥伴關係，共同維繫公有文資應有的公共性。

無論是時間連續性的歷史發展涵構或著重於利害關係人共創的公私協力關係，文化資產都不該被視為靜態的存在，而是一種多重記憶的媒介場域，透過當中的行動來傳達價值與認同，如同一艘在溝通協商中順著時光悠悠前行的「價值之船」，顛覆傳統對於文化資產永恆性的想像（Silberman 2016）。文資再生是跨域治理的問題，並不只靠法律與政策才能運作，決策者與專業者必須體認保存論述的移轉與臺灣各種特有的情境，嘗試著眼於文資再生的動態營造過程以及公共價值的創造。

參考文獻

- 陳儀芬。2000。〈從記憶機構化談文化資產保存〉。《文資學報》，13：33-52。2022年9月28日檢索。
- Silberman, N. A. 2016. "Heritage Places: Evolving Conceptions and Changing Forms." In *A Companion to Heritage Studies* edited by Logan, William. , Máiréad Nic Craith, and Ullrich Kockel, 29-40. Oxford: John Wiley & Sons, Inc.