

從系統思考探討文化資產保存的衝突結構 - 以鹿港金銀廳為例

李健菁¹ 郭淳瑜²

中文摘要

近年來文化資產的價值日益受到重視，在此趨勢之下台灣也逐步立法對文化資產的認定保存提供依據。隨著社會發展與民眾參與程度的提升，文化資產保存的活動也隨著眾多利害關係角色的互動而漸趨複雜，其牽涉的層面除了傳統文資保存研究論述所涉及的文史與保存專業之外，也會與社會、法規、經濟、政治等層面的因素相互影響。為瞭解文化與社會多元網絡的複雜現象，本研究藉由系統思考的觀點，分析臺灣文化資產保存的現狀，釐清台灣文資審議制度的架構，並以鹿港金銀廳的案例為個案對象，分析其中所涉及不同利害關係角色之間的衝突互動。

研究結果發現在此結構中包含了文資保存與經濟開發的對立、文資團體發動社會運動所衍生之衝擊、以及外部壓力影響文化專業審議的三個衝突結構，對文資保存與審議的活動形成複雜的影響，導致原本文資法強化文資保存的立法目的，在利害關係角色的互動下，反而可能增加了潛在文化資產被破壞的可能。因此如何將這些因素的考量納入此審議制度中，可能是未來制度設計上必須進一步深思的議題。此外如何藉由公眾教育提升社會大眾對於文化資產保存的認知與知識，以降低或避免在社會運動或媒體傳播中造成的片面認知誤

¹ 國立暨南國際大學通識教育中心副教授，jjli@ncnu.edu.tw

² 國立暨南國際大學資訊管理學系碩士，s106213501@mail1.ncnu.edu.tw

差或誤解，進而降低對文資保存專業運作的干擾，也是一項值得持續推動的重要政策方向。

關鍵詞：文化資產保存、系統思考、衝突結構、金銀廳

1. 前言

文化是人類歷史文明的結晶，而文化資產（簡稱文資）則是文化累積的具體呈現，承載多元族群生活的記憶，為後人保留珍貴的歷史足跡。例如：各地的古蹟與歷史建築、古物與技藝傳統，皆為以往傳世的文化印記，值得珍視與保存。1964年通過的〈威尼斯憲章〉，被認為是保護歷史文物建築及場域國際原則。其中，將文化資產賦予定義為：「歷代人類遺留至今的歷史紀念物，見證其古老的傳統」。對於歷史文化紀念物的概念，憲章內文亦明確指出：「不僅是單棟建築作品，並包含在其中所發現的某一特殊文明、重要發展、歷史事件證物之都市或鄉村場域」。文化資產的界定與保存，對人類文明的累積，是一項重要的工作。

2019年，建立逾800年的法國巴黎聖母院遭逢大火而嚴重毀損，受到世人矚目。雖然在災後獲得法國企業及人民的捐資修復，但是任何古蹟建築之修復，僅能試圖接近原貌而難以重製。修復過程中，還需面臨天候、人力、技術與材料的多重考驗。由此可知，文化資產所具有的脆弱、稀有與特殊性，以及重建的困難度。因此，文化資產的價值維護，已成為世界各國重要的文化議題，並且建立相關的規範原則，以避免毀損與破壞。

另一方面，文資保存的工作，雖有其必要性，卻也面臨了來自經濟（Dümcke & Gnedovsky, 2013；蔡繼光，2012）、公眾參與與私人利益（Dolff-Bonekämper, 2010）、政治（Harrison, 2010）、甚至到人權與國際（Vrdoljak, 2013）等各層面的衝突。文化資產保存的各個利害關係角色之間，常會陷入利害衝突的情境而使得文資保存的問題變得十分複雜。例如，1960年代埃及興建亞斯文高壩，但其集水區範圍內有許多千年文化遺址。當時，聯合國教科文組織發動大型的考古遺址拯

救計畫，協助遺址的遷移。從 1960 至 1980 年間，這項行動計畫保存了努比亞遺址 (Nubian Monuments from Abu Simbel to Philae)，為人類保留珍貴的世界文化遺產，而此事件也成為文資保存與經濟開發衝突的代表案例。如何建立適當的架構，以釐清這些衝突背後的結構，一直是此類研究的核心問題之一。

我國在「文化資產保存法」推動立法之後，對文化資產意涵定義為具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之有形及無形文化資產。2016 年文化部對原有的文化資產保存法進行修正，大幅強化了公眾參與在文化資產提報上的權利，也規定了主管機關對提案回應的責任與機制。依其立法之原意，應為保障公民平等參與的權利，並藉此強化文化資產保存工作。然而，新法施行之後，卻出現更多的爭議事件，甚至潛在文資被拆毀或自燃的事件，反映出其中牽涉的複雜結構，值得深入理解。

舉例而言，臺北市曾發生多件文資保存爭議。其中，主張開發的市府公權力，和文資保存團體相抗衡，而喧騰一時。市長柯文哲曾以「文化恐怖份子」形容文資團體的行徑，文資工作者亦不遑多讓，出版《像我們這樣的文化恐怖份子：文化資產與城市記憶守護筆記》，以紀錄抗爭歷程，並藉此作為公權力毀損文資的指控 (洪致文，2016)。

由此觀之，文資爭議事件的發生，涉及諸多利害關係人的糾葛，衍生問題理解的複雜度。對於複雜社會現象的討論，如以單一視角或脫離其脈絡進行剖析，較易失之偏頗。因此需要運用能夠處理複雜關係，並可處理質性與軟性變數的方法論，檢視角色間的互動模式，以較為整體宏觀的角度，作為探討此類爭議事件的研究途徑。

系統動態學源自於美國麻省理工學院 J.W Forrest 教授所創立的研究方法 (Forrest, 1961)，以因果環路來分析社會現象結構，此後被廣泛應用在組織學習與各項複雜議題之研究 (Senge, 1990; Sterman, 2000)，尤其適合用來探討動態議題的複雜演化現象 (Coyle, 1996)。例如，有學者將其應用在支援都市永續環境管理之政策分析 (陳美智, 2007)。此種研究途徑的特點，在於協助分析政策的衝突面，進而提升決策品質，幫助管理者發展組織優勢。系統動態學以及系統思考，也被多方應用在文化資產領域之研究上，例如 Xu and Dai (2012) 使用此方法在世界文化遺產的永續發展議題上，Jiang, Li, and Xu (2010) 則用系統方法對文化資產的旅遊進行探討，Liu and Chen (2015) 使用系統動態學探討文化旅遊的管理，Li and Chen (2019, 2020) 使用系統思考研究博物館的數位發展策略等。

位於彰化縣的鹿港，是台灣深具文化底蘊的區域，其中落成於 1935 年 (日治昭和 10 年) 的金銀廳的文資保存案例，是台灣近年來一項典型的文資保存爭議事件，很能夠反映文資保存爭議背後的複雜關係。因此本研究嘗試以系統動態學的系統思考觀點，以鹿港的金銀廳作為研究個案，探討國內文資保存的爭議現象背後的結構。以此個案研究來探討此文資保存爭議的歷程，以及相關政策的外溢效應。本研究基於郭淳瑜 (2021) 對此個案的初步的探索，透過專家訪談、次級資料整理來界定此個案事件中主要的利害關係人，包含產權所有者、文資保存的公民團體和政府之間的互動關係，並進一步釐清其衝突結構，經濟發展和文資價值的對立，以及這些因素交錯的複雜現象，本研究企盼藉由此案例之闡釋，拓展文資保存研究之新方向，作為未來深入相關議題的參考。

2. 臺灣文資保存的法規沿革與現況

臺灣文化資產保存意識的萌芽，從清代地方志文獻中可見端倪，關於「古蹟」、「名勝」、「遺跡」的詠懷書寫，但尚未見有文資保護的規範。降至日治時期，逐步開展台灣文化資產的調查與記錄工作，並施行相關法規。例如，臺灣總督府仿效日本本土於 1919 年所公布之《史蹟名勝天然紀念物保存法》，另於 1922 年制定台灣地區的相關法規。

1945 年後，邁入中華民國政府施政時期，初始並未實施如 1937 年七七事變前曾運作之〈古物保存法〉。直至 1982 年制定〈文化資產保存法〉(以下簡稱文資法)，開啟了台灣文資保存的新頁。其後，又歷經了多次修法。包括 1997 年的兩次修法、2000 年因應 921 地震緊急修復及精省後文化事權轉移的修法、2002 年的修法，以及 2005 年法規結構的大幅修正等。據此，本研究參酌《臺灣文化資產保存史綱》所定義的分期方式，將 1982 年訂定的文資法稱為 1-1 版，其後四次修法稱為 1-2 版至 1-5 版；而 2005 年的結構性修法稱為第二版(林會承，2011)。2016 年修訂的文資法，因法規改動較多，則將其另視為第三版。

探究歷年文資法的變革，多與爭議案例與文化事權的變動有關，為因應現況而進行調整。例如，1997 年的 1-2 版，增加古蹟土地容積移轉條款。1-3 版則為因應省文化處成立的事權調整，形成古蹟分類上中央和地方的分權指定。2000 年的 1-4 版，則因 921 地震災變，增列緊急保護與修復工程，得於必要時，採用現代技術。1-5 版則是增加法源，使古蹟由保存導向，轉為活用並著重居民權益。

在第一版(即 1-1~1-5 版)文資法的施行時期，已有多次修訂法規，但依然爆發了新莊樂生療養院等諸多文資保存爭議，直至 2005 年第二版文資法的出現，強調文資保存與再利用，並由文建會主掌文化事權。

其後，文建會改制為文化部，彼時文資保存仍爭議不斷，故於 2016 年第三版

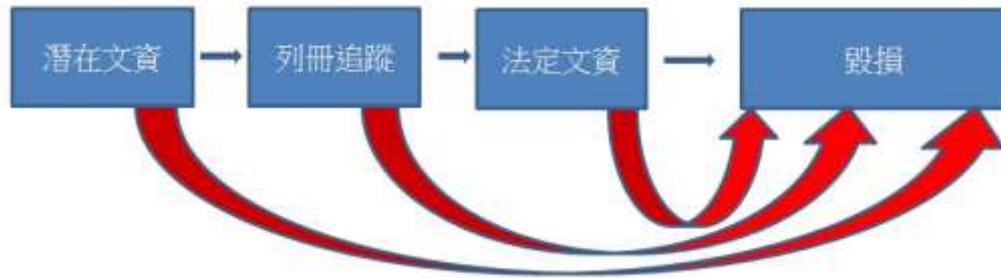
文資法乃醞釀而生，此即為目前通行的文資保存法規。新版文資法之重點，包含強化公民參與、重視多元族群的文資保存、推動文資保存教育、增加相關獎罰規定等。歷年法規的更新，反映了實施狀況的複雜困境，往往超越法規涵蓋之層面。所以，故在此藉由個別案例之分析，以釐清爭議之衝突點，提供文資保存的可行方案。

依據 2016 年修正完成的文資法第三版規定：「個人、團體提報具古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟、文化景觀價值者，主管機關應於六個月內要辦理審議，以決定是否持續列冊或由主管本職責啟動指定或登錄審查程序」。

據此，具有潛在文化資產價值者，經提報後，地方主管機關需訂定「列冊追蹤計畫」，繼而開會審議。若完成「暫定古蹟作業程序」，需通知中央主管機關，否則，中央主管機關可直接代行處理。若經審議完成登錄程序者，即可稱為「法定文資」。

文資的身分類別，無論屬於潛在文資、列冊追蹤或進行審議中者，甚或已經是法定文資，其實皆有被毀損的可能。尤其是潛在文資，若長期無人關注，日久便有崩壞之虞。即便是被認定為法定文資者，亦有可能遭受毀損，如 921 大地震造成諸多古蹟受創。彰化縣的天公壇及關帝廟等，皆曾因火災而需重建。甚且有特殊情況發生，而遭原指定機關取消既定文資身分者，皆可能導致其減損。

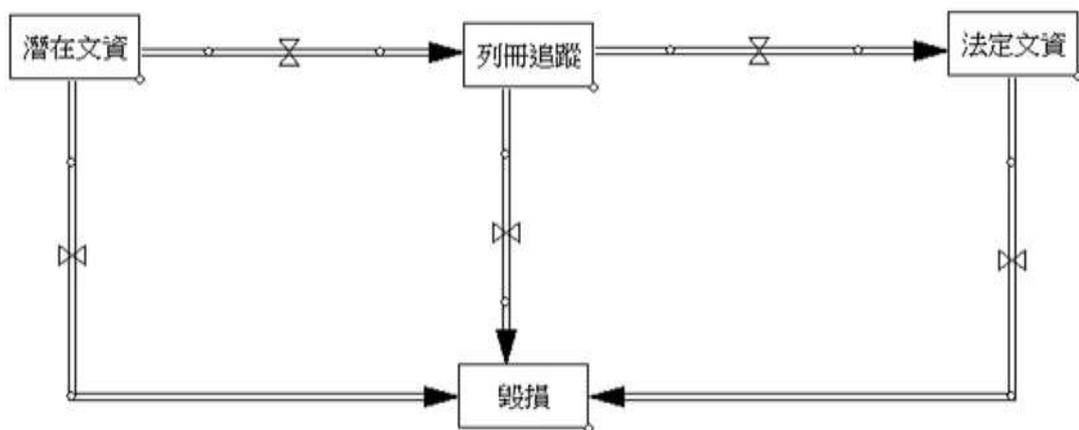
依照文資法的程序，台灣文化資產的認定須經過一個申請與審核的程序。一個潛在的文化資產，經過提報之後可被列冊成為追蹤中的文資，經過排定的專家審核後，可成為法定文資而受到文資法的保護。這些潛在、追蹤、法定文資等，都有機會因為歲月自然老化，或在人們有意無意地損毀活動下，受到損壞毀損。這個程序表達於下圖。



《圖 1》台灣現行文化資產保存程序

本研究以系統動態學的積量 (level) 及率量 (rate) 方式，表述文化資產的保存程序如圖 2，並說明如下：

1. 潛在文資可能會被提報，進而被列冊追蹤、或不予列冊。另外，有些會因天災或人為因素造成毀損。
2. 潛在文資進入列冊追蹤後，部分案例經審議通過，會成為法定文資。其餘未被登錄者，則持續列冊追蹤，在此過程中，亦有可能遭遇毀損。
3. 潛在文資成為法定文資後，除了少數可能被撤除法定身分之外，即便是持續維護的法定文資，也有毀壞的可能。



《圖 2》文化資產保存的結構環路圖

3. 鹿港金銀廳個案

3.1 金銀廳個案的背景脈絡

清代以來的鹿港街道樣貌，於日治時期已漸不復存。1933年（昭和8年）台中州知事竹下豐次以改善居家環境為理由，下令鹿港市區實施市區改善。1934年（昭和9年）強制拆除不見天街（五福街、今中山路），及兩旁商家第一進建築，將原本只有5公尺的街區，拓寬為15公尺的道路，所形成地現代化建築與傳統聚落如同劃開，使清代以來的鹿港樣貌不再，只殘留於耆老的記憶中，並逐漸消逝（楊欽堯，2018）。

本文之研究對象——金銀廳，位於彰化縣鹿港鎮頂菜園（菜園里菜園路），是昔日鹿港富商的私人宅邸。這座建築落成於1935年（昭和10年），適逢日本統治臺灣四十周年。此時正值日治末年，各地建設已有所成，鹿港地區亦是商業鼎盛、人文薈萃之處。

當時，鹿港頂菜園黃家自黃禮永（1863 - 1930）時興起，其所成立的「黃慶源商號」經營碾米和運銷事業。1920年代，適逢臺灣總督府主導的「蓬萊米」栽種熱潮，臺灣米大量運往日本本土銷售，黃慶源商號以地主兼營碾米事業，經營有成致富。

黃禮永曾出任兩次保正，並倡議整修大將爺廟、鹿港天后宮與龍山寺，並協助興建鹿港公會堂，因而菜園黃家聲譽日隆，成為知名仕紳家族。黃慶源商號第二代的黃（則）秋、黃俊（駿）傑兩兄弟，延續父親的碾米事業，並曾任數屆的鹿港街協議會員，可謂政商關係均佳。

1935年黃秋、黃俊傑兄弟為替母親祝壽而興建金銀廳，建築風格融合了傳統中式、閩南式、當代日式與西洋之工藝技法，可謂當時鹿港新建築的代表式樣，並成為官員與地方仕紳之重要社交場所。金銀廳名稱的由來，源自於廳內的木製格扇，共計28片，據悉是薪傳獎木雕大師李松林29歲時的作品（社團法人彰化縣

保鹿運動協會，2015)。格扇正面漆成金色，作為平日宴客及婚禮節慶之用；反面漆成銀色則為喪事時使用。在《鹿港三百年》中記載，此即為鹿港八景十二勝中的「金廳迎喜」(尤增輝，1980)。

日治時期鹿港名醫許讀，娶黃家女兒黃佳嬌為妻，而與黃家有姻親關係。許讀及其子孫三代，皆為寫實攝影愛好者，並曾拍攝多張以金銀廳為背景的相片。當時，金銀廳經常舉辦藝文活動與攝影沙龍，吸引文人雅士駐足流連，在鹿港文化史上曾展現其璀璨風華(楊欽堯，2018)。

1969年(民國58年)，時任農會總幹事的菜園黃家第三代黃錫樞(黃俊傑之子)，因涉及冒貸案，黃家自此式微，逐漸退出鹿港地方仕紳的社交圈，金銀廳亦從鹿港人之記憶中淡出。2000年(民國89年)前後，金銀廳因黃家衰落而乏人管理，格扇多次遭竊。黃家後代僅保留了七成，並已拆卸至他處，未再存放於金銀廳原址。

2012年(民國101年)彰化縣辦理臺灣燈會，主要展場設置於鹿港。原本此地即為觀光景點，又迎來眾多人潮，引起外來投資者的關注，進行土地買賣開發。2014年(民國103年)，已遭法院查封的菜園黃家資產－黃慶源商號、金銀廳兩地產權也在此時易主。

2015年(民國104年)之際，金銀廳的文資保存，開始成為爭議的焦點，以下分述歷年重要事件，呈現其發展脈絡。

2015年(民國104年)：

1. 黃慶源商號遭到拆除，激發鹿港地區文化工作者的重大危機感。

2. 公民團體「鹿港文教基金會」依據文資法第二版第 17 條規定，向主管機關提送「古蹟提報表」，以及「鹿港金銀廳暫定古蹟緊急通報連署書」。
3. 彰化縣文化局組成「暫定古蹟處理小組」調查，至鹿港金銀廳實地會勘，獲得暫定古蹟審查程序，依文資法列為暫定古蹟身份（六個月）。數月後，彰化縣政府文資審議委員會決議：「鹿港金銀廳」暫定古蹟延長一次（追加六個月）。

2016 年（民國 105 年）：

1. 彰化縣文化局召開「文化資產審議會」，決議將金銀廳登錄為彰化縣的歷史建築。
2. 金銀廳格扇所有人研商會議，決議如格扇重回金銀廳，將提送文化資產審議委員會審議，是否具備提升古蹟指定之價值。格扇所有人在金銀廳登錄為古蹟身份的前提下，簽具金銀格扇送返金銀廳中之意願書。
3. 地主不服向文化部提起訴願遭駁回，另提出行政訴訟。

2017（民國 106）年：

1. 台中高等行政法院判決撤銷彰化縣政府公告金銀廳登錄歷史建築原處分。
2. 彰化縣府及文化局接獲文化團體通報，得知地主欲拆除金銀廳，立即通告地主：高等行政法院判決並非定讞結果，金銀廳仍具歷史建築之法定文資身分。

3. 彰化縣府原定召開文資現勘會議，但因時間匆促，地主無法配合到場，為保障其權益故取消現勘。地主針對此次文資現勘的行政處分，提起行政訴訟。
4. 彰化縣府召開文化資產審議會，將金銀廳歷史建築的重要指定條件 - 「鹿港金銀廳格扇」，審議通過為一般古物，認定其文資身分。
5. 彰化縣府進行「鹿港金銀廳」縣定古蹟之審議程序，金銀廳獲得暫定古蹟的另一重保護身份。
6. 彰化縣政府敗訴，最高行政法院裁定撤銷金銀廳歷史建築的身份。
7. 金銀廳案例仍處於縣定古蹟的文資審議程序中，具備暫定古蹟的身份，暫無保存的威脅。

2018 (民國 107) 年：

1. 彰化縣府文資審議會決議：「鹿港金銀廳」延長暫定古蹟期限一次 (追加六個月)。
2. 彰化縣文化局委託進行之「鹿港金銀廳文化資產價值評估報告」完成。
3. 彰化縣府文資審議會決議：「鹿港金銀廳」登錄為歷史建築。
4. 地主因金銀廳再次被指定為歷史建築，提出訴願遭文化部駁回，另提行政訴訟。

2019 (民國 108) 年：

1. 地主對兩次行政處分之異議，皆遭裁定駁回。

2. 高等行政法院判決，撤銷彰化縣政府公告金銀廳登錄歷史建築原處分及文化部訴願決定。

3.2 金銀廳個案的利害關係人與行為分析

承上節所述，金銀廳的文化資產價值，早在菜園黃家鼎盛之時便已展露，其後，也陸續見諸於文獻之中。然而，直到黃慶源商號及金銀廳的產權易主，黃慶源商號被拆除之前，金銀廳仍然只是一項潛在的文化資產。

以往的經驗顯示，面對文資瀕臨毀損之際，透過搶救活動，才喚起大眾的關注。因此，產權轉移和文資毀損，逐漸形成演變效應，且日益增加。因而個案中的主要利害關係人：產權所有者、文資保存團體、文化事權主管機關，三者之間的牽引，產生相互影響的系統結構。

3.2.1 金銀廳個案 - 第一次登錄利害關係人與行為分析

本個案現今之產權所有者，購得黃慶源商號與金銀廳之後，應有其經濟開發的考量。然而，當此件地產另有潛在文資屬性，即具備了公共財的性質，而不再僅是私人財產。因此，當產權的新業主因開發意圖，而拆毀潛在文資的黃慶源商號時，便促使文資保存團體挺身而出，保護危在旦夕的金銀廳，進而引發財產權與文資保存的衝突。

文資保存團體的介入，對於事件的發展趨向，具有關鍵性的意義。為了推進文資保存工作，文資團體展開搶救行動，訴諸大眾認同，爭取主導話語權，進而取得地方政府（文化局處）之支持，以利啟動保存程序。另一方面，此舉卻激化現今之產權所有者與政府間的對立，亦即公權力和私人利益之間的衝突。

在本個案中，彰化縣政府將私人財產付諸審議，並登錄為歷史建築，是否對私人財產權造成限制，以至於這些新的地產業主，不斷透過訴願與行政訴訟，尋求司法之救濟，對公權力表達不滿與對抗？

首先，從地域範圍觀之，金銀廳保存範圍之認定，採用全區保存的概念。因此，彰化縣政府將金銀廳所座落的兩塊地目，均列入保存區域，但金銀廳主體建築所占面積，少於兩地目總面積的 1/4。

其次，本案第一次被登錄為歷史建築的重要因素，與其名稱由來的金銀格扇有關，但此格扇早已不存在於金銀廳內。為彌補此項不足，彰化縣政府曾召開研商會議，若金銀廳被指定為古蹟，格扇所有人允諾將此古物送返原址。但此舉仍無法改變金銀廳並不具有格扇的現存事實。上述兩項因素，便成為目前金銀廳產權所有者主要的訴訟理由。

因此，高等行政法院的判決指出：彰化縣政府強調金銀格扇之價值，作為登錄金銀廳為歷史建築之行政處分，但目前之現址卻並無格扇，故此登錄理由有濫用行政裁量、違反證據法則之實。另外，金銀廳所在區域相關之兩筆土地，經彰化縣政府決議全部劃定為歷史建築公告範圍，則是逾越比例原則，此項行政處分違法，應予撤銷。

最高行政法院一般僅依法律審的認定，而不針對事實裁決。因而在高等行政法院判決援引條文，及事實無誤的情況下，彰化縣政府將金銀廳登錄為歷史建築的行政處分，於 106 年敗訴定讞。

3.2.2 金銀廳個案 - 第二次指定利害關係人與行為分析

金銀廳的法定文資身分，即將被撤銷之際，地方文資團體聞訊，憂其被拆除的可能性增加，即通報縣府文化局，並再度啟動文資審議程序，進行現地勘查。擁有金銀廳產權的新業主，認為此舉有濫用行政處分、侵害權益之嫌。繼而提出行政訴訟。

高等行政法院判決指出：彰化縣政府的文資審議及場勘，並非改變金銀廳身份的處置，產權所有者無實質的權益侵損。依據文資法規定，主管機關對文資現狀調查，亦為其所具權責。

經彰化縣政府文資審議後，「鹿港金銀廳格扇」被認定為具有文資價值的「一般古物」，增加其作為金銀廳登錄法定文資的論述支撐。但因高等行政法院判決認為，此格扇目前並未存於金銀廳內，不足以作為金銀廳登錄法定文資的充分理由。因此，彰化縣文化局委託學者調查研究，並完成「鹿港金銀廳文化資產價值評估報告」，並以其中所陳述的歷史價值，足以證明金銀廳具有保存的重要性，故再度將其登錄為歷史建築。

面對金銀廳第二次被登錄為歷史建築，產權所有者向文化部提起訴願被駁回，繼而向高等行政法院提出行政訴訟。而在 2019 (民國 108) 年，高等行政法院以「107 年訴字第 371 號判決」，撤銷彰化縣政府公告金銀廳登錄歷史建築原處分及文化部訴願決定。

此判決文中明確指出：第二次登錄時的理由，大量使用「鹿港金銀廳文化資產價值評估報告」的陳述觀點，但因當時金銀廳封閉，並未開放供調查，故其報告論述多依據文獻及他人研究所得，缺乏真實現況之理解，論證太過薄弱。

第一次登錄時，有關全區土地保留的設定，在前項訴訟案中，被認為有違反比例原則之虞。而在此次登錄中，地域範圍限縮至主體建築物，和投射範圍的周遭數尺內，但並未說明其保留原因及使用計畫，故無法說服承審法官。

判決文中明確指出此次登錄理由的不足處，更提及文資保存過程缺乏所有權人的參與。面對財產權受損的處境，此時金銀廳的產業主，除了捍衛自身權益之外，未見其能有參與文資保存共同想像的可能性。

此外，作為文化主管機關的縣政府與文化局，文資審議登錄的具體理由，多憑藉於外聘審議委員之觀點。面對限縮人民財產權的重大決策，承審法官認為：縣政府及文化局需有更明確之陳述，有關文資選擇及保存的必要性，否則，未來仍有可能衍生其他爭議。

4. 鹿港金銀廳個案環路結構與分析

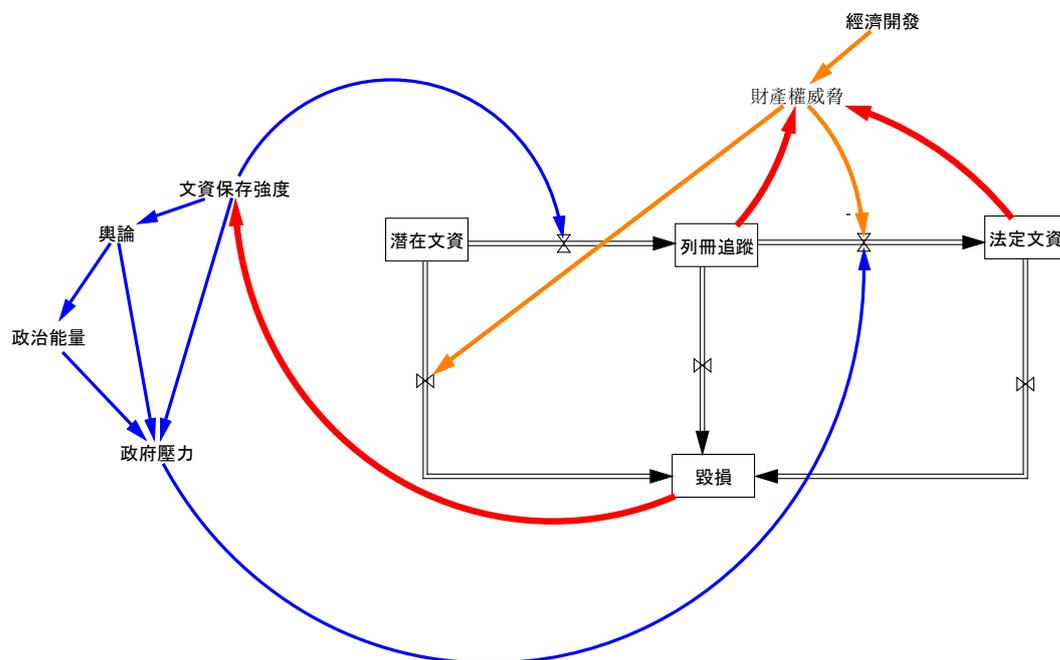
4.1 文化資產的保存程序與環路結構

本研究所討論的案例--彰化鹿港金銀廳之文資保存案，曾兩度被提報登錄為歷史建築，並歷經數年的爭訟（2015~2019年），顯示事件觀點的分歧轉折。第一次被提報審議登錄之際，此案之審理，適用於文資法第2版。在其行政處分遭高等行政法院撤銷後，再提審議登錄時，則是文資法第3版施行時期，可謂跨越兩版法規的適用期程，為一相當經典的案例。

經由前一章之說明，可得知文資保存的因果結構特性，以及關鍵行為的連動效應。若是深入探究，更可窺見在結構之下，涵蓋諸多利害關係人的互動網絡，其行為會影響各階段間的率量變化，使得文資保存的變數增加，進而構成複雜的

系統結構。從金銀廳的個案演進過程，可以發現各利害關係人之間的行為互動，造成文資保存的結構之中，各個率量的變化。其間的互動關係，表達於下圖的模式之中。

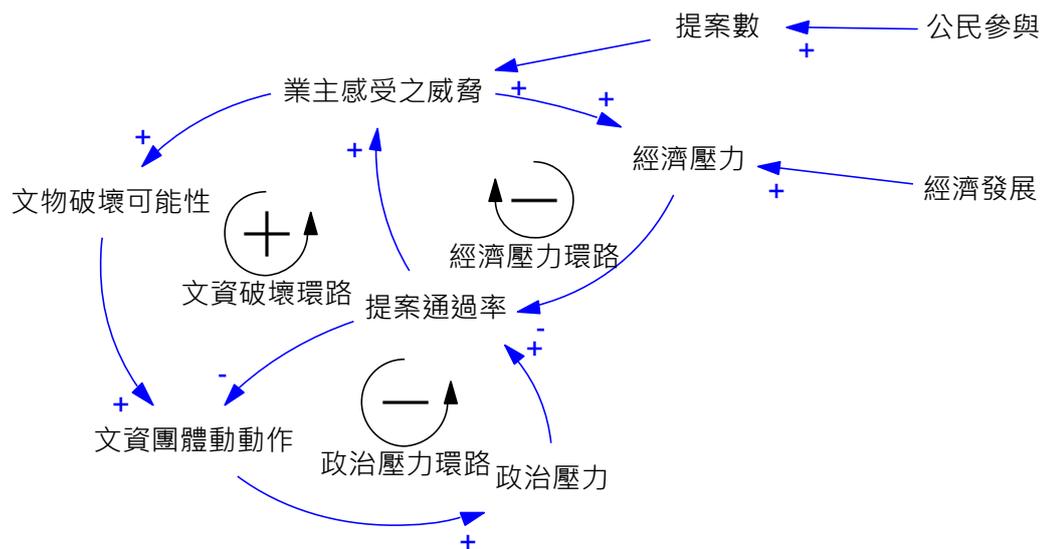
由於文資的列冊追蹤與成立，會造成既有文資擁有者（業主）進行商業開發或轉賣的障礙，導致擁有者感受的威脅感上升，而增加其對文資單位的壓力。隨著經濟的發展，因為文資保存造成的商業利益的傷害也會增加，進而導致經濟層面形成的阻力，甚至造成擁有者有意或無意造成文化資產毀損的可能性。在另一方面，文資的毀損情況會導致文資保存團體更高的危機感，進而透過輿論、社會運動等方式創造政治上的壓力，以加強列冊追蹤以及通過文資核定的速度與通過機會。這兩個利害衝突的角色的互動，讓此原本是單純文化資產保存專業評估的活動變得更加複雜，這些因素的影響結構表達如圖 3 所示。



《圖 3》金銀廳個案與利害關係互動結構

4.2 金銀廳個案因果環路分析

有關文資保存與毀損的互動關係，加上金銀廳個案中的利害關係人行為形成的結構，已呈現如圖 3。根據此結構金銀廳個案中各利害關係角色，依照其各自的心智模式而行動，導致他們之間形成了交互影響的衝突結構。本研究以系統思考來整理此衝突結構的質性因果環路，得出如圖 4 的衝突結構模式。



《圖 4》金銀廳個案衝突結構

文資保存的爭議事件中，最常被觸及的問題，即為保存與開發間的衝突。金銀廳個案中最主要的衝突點。在這個結構中，擁有文化資產的業主，因為資產被列入文資之後，其後續的商業開發、轉售、與應用會因文資法而受到極大的限制，因此會設法在經濟面與法律面，對文資審核的過程施加壓力，以降低被列入文化資產的機會。若經濟面的壓力不足以抵擋，也曾經有發生過業主在有意或無意的情況下，讓文化資產受到毀損而避免被列管。文資團體在面臨文化資產保存的威脅時，往往會透過社會運動，或創造衝突帶動輿論的方式，在政治上對政府施加壓力，以促成文化資產通過審核的機會。由於文資法修法提升公民參與的機會，導致文資提案的門檻降低，讓此衝突結構更加容易被激化。

綜上可知，本研究個案屬於文資保存中常見的典型 - 開發與保存的衝突對立。從潛在文資轉變成法定文資的身份，即為私人財產轉變為公共財的過程，最終導致私人財產權益與公共利益間的衝突，釀成產權所有者（個人）與政府（公權力）之間的對抗。

5. 結論

文資保存牽涉的層面複雜，也常會引起相關利害關係角色的爭端，其牽涉的層面除了傳統文資保存研究論述所涉及的文史與保存專業之外，也會與社會、法規、經濟、政治等層面的因素相互影響。本研究運用系統思考觀點，以鹿港金銀廳的文資保存個案為對象，分析其背後潛藏的衝突結構。研究結果顯示文資保存爭議之衝突點，導因於私人與公共利益之利害衝突，而藉由較為宏觀與動態的研究取向，建立因果環路結構，有助於解析複雜社會現象之演變，洞察當前文資保存的爭議點，作為深入解決問題的參考架構。

在金銀廳個案中，涉及不同利害關係人的互動行為，主要的關鍵角色包括：產權所有者（業主）、文資團體、與地方政府（文化局處）。綜整本研究之探討，歸納出文資爭議的衝突點如下：

一、文資保存與經濟開發的衝突：此為文資保存中最常見的衝突形式，除了私人財產權和政府公權力的對立之外，還出現了新舊產業主之間的利害關係。金銀廳法定文資的成立，是損害新業主的財產權，但卻保存舊業主的祖先基業。

二、文資團體發起社會運動所造成的衝突：為了尋求大眾認同，文資團體積極發聲，倡議保存金銀廳的文化行動，取得民眾的支持，和公權力的介入，但也

同時波及擁有產業的地主，萌生財產失去的危機感，進而造成金銀廳的全面對外封閉。

三、政治介入與專業判斷的衝突：文資保存運動透過連結政治能量，涉入文化事權單位對於法定文資的行政處置，促使文資保存的價值判定，受到外在因素的影響。面對高等及最高行政法院的質問，縣府及文化局對文資保存之詮釋，仍需建立裁量的專業基礎。

從因果環路圖可得知，此衝突結構中包含了經濟發展壓力，與政治影響壓力兩個不同利害關係角色所導致的環路，再加上因私人財產權被剝奪的威脅感，與文資保存毀損的危機感，共同導致系統的動態演變加劇，引發連續的增強反饋行為。從現象觀之，此為私人財產所有者與文資保存公權力之間的衝突，如自系統層面分析，各類利害關係角色的參與施力，形成互相牽動加強的循環態勢，而不僅是單向靜態的發展。系統結構具有持續調整和演化的特性，導致原本文資法強化文資保存的立法目的，在利害關係角色的互動下，反而可能增加了潛在文化資產被刻意破壞的可能。

綜上所述，鹿港金銀廳歷經兩次被登錄為歷史建築的事件，僅是文資保存爭議中的冰山一角，卻顯示出當今文資保存的現況與困境。政府雖有維護歷史遺產的理念，並訂立相關的文化政策，然而，文資意識的普及，與提報權的擴展，卻也催化了利益衝突的動機和行為。因此，如能從系統觀點體察利害關係人的行為模式，應有助於理解現象之下的問題結構，以提供未來文化政策制定與執行者的參考，方能趨近文資保存的願景與目標。

從衝突結構中可以發現，文資審議的獨立性與公正性，在形式上雖受制度的保障，但在實務上卻容易受到政治、經濟、社會、輿論的壓力，而在執行面受到干

擾影響。因此如何將這些因素的考量納入此審議制度中，可能是未來制度設計上必須進一步深思的議題。此外如何藉由公眾教育提升社會大眾對於文化資產保存的認知與知識，以降低或避免在社會運動或媒體傳播中造成的片面認知誤差或誤解，進而降低對文資保存專業運作的干擾，也是一項值得持續推動的重要政策方向。

6. 參考文獻

- Coyle, R.G. (1996), *System Dynamics Modelling A Practical Approach*. Chapman & Hall, London.
- Forrester, J. W. (1961), *Industrial Dynamics*, The MIT Press (Wright-Allen Series in SD).
- Jiang, J., Li, J., & Xu, H. (2010). System dynamics model for transportation infrastructure investment and cultural heritage tourism development: a case study of Xidi and Hongcun historical villages. In 28th International system dynamics Conference, Seoul, Korea (Vol. 978).
- Jian-Jing Li, Jian-Hung Chen (2020) Exploring the Impact of Digital Content Policies to Public Museums - the Case of National Palace Museum in Taiwan. International Conference of the System Dynamics Society, Bergen, Norway.
- Li, Jian-Jing; Chen, Jian-Hung (2019, June) Redefining the Roles of Public Museums for Cultural-Creative Industries- the Case of National Palace Museum. R&D Management Conference 2019, Paris, France.
- Liu, G., & Chen, J. S. (2015). A dynamic model for managing cultural tourism. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 20(5), 500-514.
- Senge, P. M. (1990), *The Fifth Discipline – The Art and Practice of the Learning Organization*, New York: Doubleday.
- Sterman, John D. (2000), *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, Boston: Irwin McGraw-Hill.
- Xu, H., & Dai, S. (2012). A system dynamics approach to explore sustainable policies for Xidi, the world heritage village. *Current Issues in Tourism*, 15(5), 441-459.

- Dolff-Bonekämper, G. (2010). Cultural heritage and conflict: The view from Europe. *Museum International*, 62(1-2), 14-19.
- Dümcke, C., & Gnedovsky, M. (2013). The social and economic value of cultural heritage: literature review. *EENC paper*, 1, 101-114.
- Harrison, R. (2010). The politics of heritage. *Understanding the politics of heritage*, 5, 154-196.
- Vrdoljak, A. F. (2013). *Human Rights and Culture Heritage in International Law*.
- 尤增輝 · (1980) · 鹿港三百年 · 戶外生活雜誌社 ·
- 林會承 · (2011) · 臺灣文化資產保存史綱 · 遠流 ·
- 社團法人彰化縣保鹿運動協會 · (2015) · 再現金銀廳特展導覽手冊 · 社團法人彰化縣保鹿運動協會 ·
- 洪致文 · (2016) · 像我們這樣的文化恐怖份子：文化資產與城市記憶守護筆記 · 前衛 ·
- 郭淳瑜 · (2021) · 從系統觀點探討文資保存的政策與策略 · 國立暨南國際大學碩士論文 ·
- 陳美智 · (2007) · 系統動態學方法支援都市環境管理政策分析之優勢 · 2007 管理與教育學術研討會 · 中華大學 ·
- 楊欽堯 · (2018) · 鹿港金銀廳文化資產價值評估報告 · 彰化縣文化局 ·
- 蔡繼光 · (2012) 論文化資產的搶救與審查爭議 - 以利記公厝為例 · 文化資產保存學刊, (19) · 23-34 頁 ·

Using Systems Thinking to Analyze the Conflict Structure of Cultural Heritages Preservation —the Case of Jing-Ying-Ting

Jian-Jing Li, Chun-Yu Kuo

Abstract

In recent years, the importance of cultural heritages preservation has been widely recognized. Under this trend, Taiwan has gradually enacted legislation to provide a basis for the identification and preservation of cultural heritages. However, the activities of cultural heritages preservation have become more complex with the increased public participation and stakeholders' conflicts, and are related to social, legal, economic, political factors. This research analyzes the current situation of Taiwan's cultural heritages preservation through the perspective of systems thinking, clarifies the structure of Taiwan's cultural assets review system, and takes the case of Lugang Jing-Ying-Ting as a case study.

This study identified three major conflict structures including the conflicts between cultural heritage preservation and economic development, the impact derived from the social movement launched by cultural heritage groups, and the impact of external pressure on professional evaluation activities. The complex influence of these activities has led to the unintended consequences for the preservation purpose. Therefore, how to incorporate the consideration of these factors into this review system may be an issue that must be further pondered in the future system design. In addition, how to improve the public's awareness and knowledge of cultural asset preservation through public education, so as to reduce or avoid one-sided cognitive errors or misunderstandings caused by social movements or media communication, and thus reduce the interference to the professional operation of cultural heritages preservation, is also an important policy direction worthy of further research.

Keywords: cultural heritages preservation, systems thinking, conflict structure, Jing-Ying-Ting