

「2022 中華民國營建工程學會第二十屆營建產業永續發展研討會」

古蹟、歷史建築於建管因應計畫之探討

林崇陽 (Chung-Yang Lin)

中國科技大學建築系

*李惠瑛(Hui-ying Li)

中國科技大學建築系

摘要

建築物於新建、增建、改建或修建時，必須依照建築法規取得建築照及使用執照，但古蹟及歷史建築常因必須維持原貌等種種原因，無法按照現行建築及消防法規辦理。本論文將說明當前相關法令之處理程序；因應計畫之撰寫重點與審查原則等。關鍵的議題加以探討，例如，重新認識現行建築法規於古蹟或歷史建築之意義；強調建立災害風險評估觀念之重要；因應措施取決於古蹟及歷史建築之再利用強度；文化主管機關與建築主管機關之權責劃分建議；使用人或管理人於日常管理維護上對建管之重點事項等。本文提出審議因應計之建議，具體研擬出階段之審議項目檢核表，可供未來古蹟、歷史建築之因應計畫撰寫人及各級古蹟或歷史建築主管機關參考。

關鍵字：古蹟及歷史建築，建築管理，因應計畫

A discussion on the construction management response plan of historic sites and historical buildings

ABSTRACT

The purpose of laws and regulations related to building management and fire safety is to ensure that buildings will not collapse in the event of an earthquake or fire, and that the fire evacuation facilities and fire-fighting equipment installed can create more time for escape and evacuation while waiting for rescue. However, historical sites and historical buildings are mostly single-storey buildings with simple unit structures and simple uses. Once a fire occurs, escape is usually not a problem, but burning is the problem. Even if various fire evacuation facilities and fire fighting equipment are set up in accordance with modern building and fire protection laws, once they are fully integrated, they may not be effective enough and will be destroyed in an instant. Therefore, the daily maintenance, fire prevention management and necessary restrictions on reuse of historic buildings are far more important than refuge facilities and fire-fighting equipment.

Keywords: monuments and historic buildings, construction management, response planning

作者聯絡資料(字體 8，論文發表人請於其姓名前註記*)

姓名	服務單位	職稱	地址	電話	E-mail	是否出席?
林崇陽	中國科技大學 建築系	研究生	基隆市信義區東信路 236 巷 30 號 3 樓	0925596866	Kk12144@gmail.com	否
*李惠瑛	中國科技大學 建築系	研究生	台北市北投區光明路 200 號 6 樓之 19	0925002838	Karenli1206@hotmail.com	否

壹、前言

建築管理及消防安全相關法令的目的，是要確保建築物於發生地震或火災時能不傾倒，所設置的防火避難設施及消防設備能創造更多逃生及避難時間，以等待救援。但古蹟與歷史建築多為單層獨棟，單元構造簡單，用途單純，一旦發生火災，通常逃生不是問題，燒毀才是問題。即使依照現代建築、消防法令設置了各式各樣的防火避難設施與消防裝備，一旦祝融，可能尚未及發揮功效，瞬間即付之一炬。因此，古蹟歷史建築之日常維護、防火管理及再利用必要限制條件之重要性遠遠高於避難設施與消防設備。

貳、法令對古蹟、歷史建築使用許可之處理

(一) 文資法說明

文化資產保存法(以下稱《文資法》)22 條明定：「為利古蹟、歷史建築及聚落之修復及再利用，有關其建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受《都市計畫法》、《建築法》、《消防法》及其相關法令全部或一部之限制;其審核程序、查驗標準、限制項目、應備條件及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會同內政部訂之。」基此，文建會於民國 96 年 6 月 25 日會銜內政部發布〈古蹟歷史建築及聚落修復或再利用建築管理土地使用消防安全處理辦法〉(以下簡稱古歷聚建土消處理辦法)，嗣於 99 年 10 月 19 日第一次修正公告。該辦法規定：「古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用，於適用建築、消防相關法令有困難時,所有人、使用人或管理人除修復或再利用計畫外，應基於該文化資產保存目標與基地環境致災風險分析，提出因應計畫，送主管機關核准。」同時規定了因應計畫應包含的內容項目。

第 4 條要求古蹟及歷史建築於修復或再利用時，若適用建築、消防相關法令有困難，才能基於文化資產保存目標與基地環境致災風險分析，提出因應計畫，送主管機關核准。而因應計畫的內容則規定包括：(1)文化資產之特性、再利用適宜性分析。(2)土地使用之因應措施。(3)建築管理、消防安全之因應措施。(4)結構與構造安全及承載量之分析。(5)其他使用管理之限制條件。

由上可知，因應計畫必須伴隨修復或再利用計畫同時提出。基本上，提出因應計畫之目的是希望不強調對建築物增加防火避難設施或消防安全設備，而應改由日常管理手段來防災，及災害發生時採取緊急因應措施來避災與減災。因此，它需先分析建築物之各種特性及價值，指

出其保存目標，再對整體環境進行致災風險評估分析，包括評估建築物本身結構強度，計算出承載能力，以決定再利用之使用強度，及相關管理限制；至於防火避難設施及消防設備不足之處，就要提出因應措施，期於災害發生時，降低傷亡與損失。

第 5 條界定了審查因應計畫時各級文化資產之主管機關與地方建築及消防主管機關之權責關係：在國定古蹟方面，文建會須會同該古蹟所在地之建築及消防主管機關來審查；在直轄市、縣(市)定古蹟及歷史建築方面，該直轄市、縣(市)文化局須會同屬同一直轄市、縣(市)之建築及消防主管機關來審查。因應計畫一旦審查確定，即可決定是全部或部分排除現行法令，且審查結論必須加註因公共安全之使用必須限制之特別條件。

第 6 條規定兩件事，一是古蹟、歷史建築修復或再利用工程竣工時，要由主管機關會同古蹟、歷史建築所在地之建築及消防主管機關，依原核准之因應計畫辦理現場查驗，通過後，由主管機關許可其使用。二是竣工書圖及因應計畫，應送古蹟、歷史建築所在地之建築及消防主管機關備查。依據《文資法第 10 條》，接受政府補助之文化資產應將上述資料提送主管機關妥為收藏。

第 7 條是 99 年修法時才增訂的，比照一般建築物之公共安全檢查簽證申報，及各類場所消防安全設備檢修及申報作業，要求古蹟、歷史建築修復完成後，主管機關應依竣工書圖及因應計畫進行日常管理維護之查核，必要時，可會同古蹟、歷史建築所在地之建築及消防主管機關為之。

(二) 使用執照與使用許可函之差異

一般建築物之使用執照申請及取得程序規定於《建築法》第 70~72 條如下：

第 70 條：建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣(市)(局)主管建築機關應自接到申請之日起，10 日內派員查驗完竣。其要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為 20 日。

第 71 條：申請使用執照，應備具申請書，並檢附下列各件：

- (1)原領之建造執照或雜項執照。
- (2)建築物竣工平面圖及立面圖。

建築物與核定工程圖樣完全相符者，免附竣工平面圖及立面圖。

第 72 條：供公眾使用之建築物，依第 70 條之規定申請使用執照時，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關應會同消防主管機關檢查其消防設備，合格後方得發給使用執照。

古蹟及歷史建築之使用許可申請及取得程序規定於〈古蹟及歷史建築聚落處理辦法〉。

第 6 條：古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用工程竣工時，由主管機關會同古蹟、歷史建築及聚落所在地之土地使用、建築及消防主管機關，依其核准之因應計畫查驗過後，許可其使用。

由上述可知，古蹟及歷史建築使用許可之申請審查程序、權責機關、送審文件皆與一般建築有所不同。實務上，古蹟及歷史建築之使用許可目前僅由其主管機關發出一紙公函，並沒有類似使用執照有其固定表格格式。

(三) 古蹟及歷史建築建照、施工勘驗及使用照

按一般情形，古蹟及歷史建築建於實施《建築法》之前，因此沒有建造執照與使用執照。較常見情況是古蹟或歷史建築之修建，依照《建築法》規定，建築物之基礎、柱、承重牆壁、樓地板、屋架或屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者，應請領建造執照；但《文資法》第 22 條已宣告古蹟及歷史建築不受《建築法》及其相關法規限制，因而排除了《建築法》體系之建照執照請領及使用執照申請。回到《文資法》體系後，古蹟不論公有或私有，依照〈古蹟修復及再利用辦法〉第 7 條規定，修復或再利用前應先提出計畫，經報主管機關核准後即可進行工程設計及施工。至於公有及接受政府補助之私有歷史建築，依《文資法》26 條之規定，準用《文資法》21 條，故仍須先提出修復或再利用計畫送請主管機關核定，未接受政府補助之歷史建築則可依《文資法》36 條規定，由主管機關予以輔導；但修復或再利用工程之規劃設計書圖與施工過程，依〈古蹟修復及再利用辦法〉第 8 條規定，古蹟及歷史建築，不論公有或私有皆應受主管機關之指導監督。

使用執照與使用許可函之差異

	一般建築物	古蹟、歷史建築
法規	建築法 70-72 條	古蹟聚建土消處理辦法第 6 條
提出申請	竣工後，由起造人會同承造人及監造人申請。	工程竣工時，由主管機關會同古、歷史建築紀念建築及聚落建築群所在地土地使用、建築及消防主管機關，依其核准之因應計畫查驗通過後許可其使用
申請時應檢附資料	原領之建造執照或雜項執照。 建築物竣工平面圖及立面圖。	原奉准之因應計畫核定函。 修復或再利用之竣工平面圖及立面圖。
受理並查驗	所在地主管建築機關應自接到申請之日起，10 日內派員查驗完竣。供公眾使用之建築物，主管建築機關應會同消防主管機關檢查其消防設。	由主管機關會同古蹟聚所在地之建築及消防主管機關查驗。惟並未規定自受理至查驗完竣之時限，建議未來可考量訂定。
查驗依據	原核准之建築及消防設計圖說。 建築技術規則。 各類場所消防安全設備設置標準。	核准之因應計畫。
核准使用	使用執照	使用許可函

(四) 變更設計與因應計畫

由於古蹟與歷史建築於設計階段無法就隱蔽部分深入了解，又從設計到開工往往已經過了數

年，所在修復施工過程中定會發現損壞部分遠比設計階段看到的為多，為求工程順利完工，往往須要進行變更設計。若變更部分仍完全依原貌修復，變更設計頂多是原有工項數量追加，或新增工項要進行議價，對建築物原先做成之建築管理、消防安全檢討結果應不致有所改變，因應計畫也就不必調整，不用重新提送審查，工程可以繼續進行，只要在將來竣工書圖上繪製標註清楚即可。

但是，變更若涉及外貌之改變或再利用強度之調整，必要時，要修正修復或再利用計畫重新提報主管機關備查；而原先建築管理、消防安全之檢討結果也將隨之變化，所提因應計畫也要跟著修正，並重新提報主關機關。在主管機關尚未核准前，該變更部分不得施作。

若屬應修正重新提送而未提，將在施工勘驗或竣工查驗時，被發現設計書圖及因應計畫無法與現已施作完成之工項、樣貌或再利用吻合之情形，此時主關機關勢必要求停工，重新提送設計書圖及因應計畫，嚴重者可能涉及行政處罰甚至民事刑罰。若是古蹟，可依《文資法》第97條第1項第1規定處以新台幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並勒令依原核定計畫限期改善，或補提送修正之設計書圖及因應計畫送審。對已竣工者，除前述罰鍰外，可同時勒令補提修正計畫送審，審查同意後備查，若審查無法同意，則可再依《文資法》第94條第1項第2規定，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣20萬元以上100萬元以下罰金；再依《文資法》第95要求其復原，復原有困難者，應賠償其損害。不過，目前相關文資法令尚未對歷史建築訂定相關罰則，建議未來可研議訂定。

參、因應計畫撰寫及解析

一、因應計畫書架構

由『古蹟歷史建築物及聚落修復或再利用建築管理土地使用消防安全處理辦法』第4條規定，基於文化資產保存目標基地環境致災險分析提出因應計畫之5大項目，其內容據文化部文化資產局102委託制定「古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用因應計畫書圖製作及審查作業方式研習手冊」之內容定義所述，如下列：

(一)文化資產之特性、再利用適宜性分析：

針對文化資產所在之自然環境、人文背景、建築材料的使用多變、工藝技術的差異及匠師設計之呈現等特性，對於文化資產再利用的方案進行評估。

(二)土地使用之因應措施：

由於古蹟歷史建築於興建時期並無土地使用之相關規範，相關區域計畫、都市計畫及相關土地使用管制規範均為後期所訂定，若新建(原地重建)及增建，均須考量法規之適用，但所處之土地使用分區及使用地目得以檢討變更因應之。

(三)建築管理、消防安全之因應措施：

建築管理就防火區劃、內部裝修、避難層出入口及走廊樓梯等項目進行檢核；消防安全則考量以法定滅火設備為主，非法定防護設備為輔，提升防火安全為考量。在適用建築、消防相關法令有困難時，得以工程手法(設施設備的替代)改善及管理層面(限制、管理著手，再由文化(古蹟)、消防及建築背景之專家、學者代表聯席審查之，而核訂之因應計畫將作為公共安全管理及建築管理之依據。

(四)結構安全及承載量之分析：

經結構技師檢核勘查，判斷資產標的的結構狀況，評估載重程度，確保未來再利用的使用強度，不超過最大乘載量，以維資產之永發展。

(五)其他使用管理之限制條件：

對於日後公共安全有關之事項，納入因應計畫中審查，以利後續在使用管理階段能納入管理維護計畫中，例如日常維護自主檢查、緊急應變用火用電使用之限制等項目。

因應計畫將依上述所列項目進行檢討，由主管機關會同當地各該管建築、消防主管機關，邀集專家、學者審核之，依會議審議結果排除部分或全部現行法令之適用。

提送上地使用，建築管理及消防安全之因應計畫，其需於工程完工後經過查驗，使核發使用許可，同意其使用。主要依《文化資產保存法》、《古蹟歷史建築紀念建築及聚落建築群建築管理土地使用消防安全處理辦法》第六條，古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群修復或再利用工程竣工時，由主管機關會同古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群所在地之土地使用、建築及消防主管機關，依其核准之因應計畫查驗通過後，許可其使用。

二、文化資產的特性分析

以現況因應計畫之交資特性分析，欲保存之資產類型有下列：

(一)建築本體：

由於時代背景及文化融合的影響，文化資產的形態多元而豐富，依建築時序區分其形態所示：

- 1、日式木造建築：19世紀初日治時期所建造之木造房舍，經過歷年修建工程，為提升其建築結構強度，現多以磚木造輔以強化。
- 2、傳統閩南式建築：主要結構為磚造，屋頂覆蓋紅瓦，牆面為磚石造，門面或內裝多為木造家具，為群聚式的1樓合院建築。
- 3、西洋式鋼筋混凝土建築：近代所建設之洋房建築。

(二)建築內部文物：

收藏、展示之古物，如書信、雕像、生活及禮儀器物或藝術作品等。由於文物材質型態不同，故其脆弱程度不盡相同，如有火害、煙燻或水損等。

(三)古蹟意象：

由於建築物歷年的變遷，亦或因戰亂或大火的肆虐，加上環境外在的影響因素，造成建築本體毀損，不得已於原地重建，因具不可再現性，故採用當代建材及工法重建，其價值為保留過去生活型態之歷史意涵。

肆、結論與建議

古蹟及歷史建築一旦發生火災，通常逃生不是問題，燒毀才是問題。所以其日常維護、防火管理及再利用必要限制條件之重要性遠遠高於避難設施與消防設備。

古蹟及歷史建築於修復或再利用時為了要維持原貌，無法滿足現行建築及消防相關法令，因應計畫應運而生。但目前各主管機關於審議因應計畫時，並無依循標準，通常要求撰寫人逐條檢

討建築、消防相關法令，這種作法值得商榷。未來應朝古蹟及歷史建築再利用之風險評估來研究，釐清再利用行為下之內外環境致災風險因子，再一一對應提出降低風險至可接受程度之因應措施，方較為客觀、經濟及有效。

古蹟歷史建築之修復若能遵照原貌保存之原則，他的格局、結構、建材皆繼續維持，過去既能安然存在那麼長的時間，那何須新增防火避難設施或消防設備，除非其再利用行為致使原貌產生某種程度上之改變例如，內部增加空調設備、照明設備或廚房設備，或在其周圍環境有了新增之致災因子等等，則有需要於內部或外部加設防火避難設施與消防設備。

近來，隨著國人對於歷史人文及休閒育樂生活的重視，文物資產活化再利用的案件日漸增多，為保護文物資產於開放後的建築結構無虞及內部使用人員的安全，在修復及再利用期間訂定的因應計畫日益受到重視，然而當前對於因應計畫排除法規適用及相關硬體設施、軟體管理的配套作為，在審查會議中仍有許多可精進的作為空間：是以，本研究以送審制訂的古蹟、歷史建築物之因應計畫書為對象，探討建築管理及消防安全相關措施，進而提出對於日後撰寫及審查因應計畫書之作業對策建議，希冀能對於古蹟、歷史建築物日後在管理營運中提升其防災應變力及限縮災害波及侵害的範圍並提升存活度。提出以下建言供相關主管機關及權責單位參考：

建構評估撰寫因應計畫的流程要件：

(一) 建議對於未來因應計畫的撰寫及審查作業，可建構一套評估撰寫的流程要件或檢覈單據，檢驗各要項的內容及快速驗證的模式。

(二) 建築管理與消防安全的調和：

僅具備被動式的防火機制尚不足以防範火災的侵襲，儘管在建築管理作為上符合防火要求，仍可以在消防安全的管理措施強化管理及增進使用人的應變作為。

(三) 教育與研習的推展：

國內對文化資產的重視在近年來才逐漸提升，且逐次辦理講習後，因應計畫書的撰寫越益符合國際上對於文化資產護的意旨，故文資單位可持續推動相關教育研習的辦理，讓更多的民眾及執行修復及再利用的單位強化對於相關議題的認識，並提升對於風險評估及相關撰寫內容的精進。

伍、參考文獻

參考文獻

- 1.黃天浩 古蹟暨歷史建築修復入門-修復觀念與技術的介紹
- 2.林炳耀 施邦築 古蹟及歷史建築於建管及消防因應計畫之審理方式探討
- 3.古蹟及歷史建築管理維護」之「應建立管理維護資料檔案之彙整內容檔案格式及送期間與方式等事項」委託案成果報告書
- 4.彰化縣文化局 古蹟歷史建築及聚落核發使用許可及日常管理維護查核作業手冊表格
- 5.陳嘉欣 簡賢文 古蹟歷史建物因應計畫書之撰寫評估分析
- 6.葉世文 閻亞寧 古蹟力使建築修復程序與執行的整合研究
- 7.古蹟歷史建築及聚落核發使用許可及日常管理維護查核作業手冊表格
- 8.歷史建築「八田與一宿舍群」再利用因應計畫
- 9.新竹文化局 市定古蹟「新竹州警察局高等官舍」修復工程因應計畫

10.文化部文化資產局 古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用因應計畫之書圖製作及審查作業方式研習計畫