

文化搭台，經濟唱戲？中國文物保護法令與 政策變遷歷程分析

殷寶寧

真理大學通識教育學院助理教授

摘要

中國自 1985 年簽署『保護世界文化和自然遺產公約』，迄 2009 年已登錄 38 處世界遺產，居世界第三，儼然為世界文化保存大國。其以龐大國家機器力量，投注於國際文化舞台，但其國內現實狀況是，全球資金流入中國，龐大土地開發商，假借文化保存、文化觀光之名，進行土地炒作之實，「文化保存」成為經濟發展工具，落入學者質疑、憂慮的「文化搭台、經濟唱戲」現象。文化保存工具化使文化保存內涵與價值盡失，造成文化發展危機。文化保存理想性危機成為當代文化保存工作的關鍵挑戰。

本文檢視中國文化資產保存制度近百年來各歷史階段的變革，特別是關切於不同時代社會脈絡，造成文化資產保存制度變遷的軌跡，對照於台灣文化資產保存經驗及限制，解析中國如何以文化保存為策略，取得國際文化論述優勢地位，做為兩岸文化資產保存工作經驗的對照與辯證。

關鍵字：文化資產、文化觀光、中國文物保護、非物質文化遺產、文物保護法

壹、前言

「文化資產保護」工作受到考古學發展的影響。在歐洲，對文物有意識的保護，始於文藝復興時期，當時的保護概念主要是把文物、古蹟當成古代的藝術品，從審美的角度，力求保有其藝術的完整性（張玉春，2008：60）。近代文化資產保存概念約可溯源自 19 世紀的歐洲，經過 100 多年的發展，在 20 世紀下半葉，逐漸成熟並形成體系（陳志華，1992）；1964 年「國際古蹟遺址理事會」（International Council on Monuments and Sites，ICOMOS）通過的『威尼斯憲章』（*Venice Charter*, 1964）為里程碑。該憲章基本理念為：「有重大歷史價值的建築物，飽含著過去歲月的資訊而遺留至今，是人民千百年傳統的活見證。」亦即，國際上對文物保護概念從僅關注古代遺存藝術完整性，逐漸轉為關注文化資產其傳遞、承載的歷史意涵，此即為『威尼斯憲章』主張的認同。此等宣言與國際專業組織持續的國際合作，凸顯出國際文化資產保存概念，以原本聚焦於文物，逐步發展出對古蹟、歷史建築環境場域等人類遺產更為豐富多樣的內涵。

文化資產保存維護理論概念的發展雖充滿價值爭鬥與理想性，但在歷史變遷的動態過程與實質推動工作層面，卻並非如此單一。以中國為例，1980 年代改革開放後，藉由參與國際社會，中國引入國際上較為進步的文化資產保護概念，使中國文化資產保存維護工作之實踐，從原本以文物古玩的收藏為主，迅速與國際社會實踐接軌，將中國傳統文化資產轉型為全球化脈絡下的文化利器，在國內作為凝聚共識、建構中國認同，對外登上國際舞台，爭取鎂光燈焦點，以強化民族自信，建構從經濟強權到文化大國的強國文化政治措辭。「文化」儼然已成為中國爭取在世界舞台亮相、競逐的首要戰場。就此層面言，台灣因未能取得進入聯合國、及其相關國際組織的正式會員資格，在國際性文化資產保存實踐的舞台上，連跑龍套的資格都沒有，遑論粉墨登場，爭取任何文化上的發言權此政治因素產生的限制，高度限縮的台灣在文化保存與國際舞台的發展。

然而，雖然中國以龐大國家機器的力量，投注於國際文化舞台，但就其國內現實狀況來觀察，全球資金流入中國，龐大的土地開發商，假借文化保存、文化觀光之名，進行土地炒作之實，「文化保存」成為取得經濟利益的工具，落入學者質疑、憂慮的「文化搭台、經濟唱戲」¹現象。此現象衍生的課題有三：（1）文化保存工具化：文化保存內涵與價值盡失，造成文化發展危機。（2）文化保存理想性蕩然無存，此為文化保存工作的當代關鍵挑戰。（3）論證了文化保存工作於社會歷史脈絡的高度依存關係。

本文檢視中國文化資產保存維護制度從草創肇始以降，近百年來各歷史階段的變革，特別是關切於不同時代社會脈絡，造成文化資產保存制度變遷的軌跡，對於於台灣文化資產保存經驗及限制，解析中國如何以文化保存為策略，取得在國際社會中文化論述優勢地位，做為兩岸文化資產保存工作經驗的對照與辯證。

貳、動盪歲月中的草創期——以古物為文化資產維護核心

中國邁入現代文化資產保護體制的途徑曲折多變，一方面是文化資產概念上的差異；其次則為國家社會歷史條件變動，使得文化資產保護從法令、政策、理念到體制構成，歷經了長時間的醞釀與轉變。

從概念上來說，中國古來較為重視的文化資產為「器物類」；最早的文物保護體制，也是以古物為先。此獨特的文物保護傳統，係因該等古物、文物與傳統禮樂典章制度的「禮器」、「祭器」有關，承載、記錄與見證了

¹ 此描述為中國著名建築考古學者楊鴻勛教授所言，意指許多意圖活絡經濟之政策、條文、方向中，製造出「文化搭台、經濟唱戲」的模式，將文物當作發展經濟的手段，使得中國文物遭受更嚴重的破壞。原為《中國文物報》對楊鴻勛教授的訪談（1994.4.3），轉引自韓秀（1995b）。

中國文化發展的悠久歷史。如「文物」一詞最早見於《左傳》。《左傳·桓公2年》記載：「夫德，儉而有度，登降有數，文物以紀之，聲明以發之，以臨照百官，百官於是乎戒懼，而不敢易紀律。」說明文物在中華文化傳統中扮演的重要角色（楊伯峻，1993）。

民國初年，古董、古玩、古器等均通稱為「古物」（尹章義、楊祖璿，1994：5）。1913年，清帝遜位後的紫禁城改設「古物陳列所」，為中國第一座博物館（段勇，2009），國民政府內務部並制訂『古物陳列所章程』與『保存古物協進會章程』，此舉說明對「古物」的保護，為當時文化資產保存之首重課題。

1930年，國民政府公佈『古物保存法』，隔年行政院公布『古物保存法施行細則』，為中國最早執行文物保護的法令。這份中國最早制訂的文化資產保存維護法令有幾項特點。

1. 其保存對象的設定，主要為古董、古器等古物，包含公部門或私人所有，特別是大量經由考古挖掘出土的文物。
2. 「考古遺址」、「古蹟」等類型及其所定義之周遭環境，並不在該法令的文化資產保護與關注範圍。
3. 該法透過「中央古物保管委員會」來監督、審查、管理公私有古物的保存與登錄工作，避免大量考古出土文物的盜賣與運出。1928年蔡元培領軍成立的「古物保管委員會」為中國最初的專責古物保存維護機構。
4. 規範地下與出土古物概歸國有；挖掘古物應由專業學術單位、經過許可為之，以防止盜掘。

這幾項特點說明當時中國對文物保存維護的概念尚在起步；凸顯「文物」在中華民族傳統中的重要地位：「文物是中國和中華民族對其文化遺產的稱謂，是一種符號，區別於其他國家和民族對其文化遺產的稱謂，既反映了本民族的文化傳統，又體現了各民族文化的多樣性」（李曉東，2006）。

1930 至 1940 年代，因國家所處的動盪狀態，加上古物保管委員會僅為中央的任務編組，並非行政管理實體，地方政府層級也沒有與之相對應的機構，故各地文物仍處於無人管理的狀態，也未能有效抑止珍貴文物外流。該階段的文物保護工作，端賴各地方政府之作爲；中共在「解放區」內成立文物管理委員會。如 1947 年山東成立「膠東文物管理委員會」，1948 年成立東北文物管理委員會、山東古代文物管理委員會，及頒佈『東北解放區文物古蹟保管辦法』。

1947 年，中國共產黨全國土地工作會議通過的『中國土地法大綱』爲共產黨施行土地改革的重大變革，改變中國封建制度長期以來土地權屬、財富及社會關係，但該大綱對森林湖澤等自然景觀，以及名勝古蹟與附著於土地所有之文物等具文化價值的土地權屬則另行規範。如其第九條丙款規定：「（丙）名勝古蹟，應妥爲保護。被接收的有歷史價值或學術價值的特殊的圖書、古物、美術品等，應開具清單，呈交各地高級政府處理。」

總括而言，1949 年之前的中國，從衰敗的帝制走向共和體制，面臨列強的文物掠奪與強勢文化入侵，許多在中國境內活動的各國考察團，假借學術背景，大量挖掘歷史遺址，盜取中國文物，促使文物保護問題引起中國社會的關注（江琳，2008：8），在國民政府介入，以及當時歸國留學生的參與，引進了西方近代文物保護立法的經驗，中國出現具現代意義的文化資產保護制度，雖屬初試啼聲，但對一個曾被高度壓迫而企圖保護自身文物的國家言，已可窺見其文物保護概念之浮現。

叁、1950 年代以人治爲主的文物保護工作——鄭振鐸、王冶秋與梁思成

1940 年代以降，中國內戰烽火之際，兵荒馬亂、民生困窘，遑論文物保護；故僅有極少數地區，得力於積極奔走、捍衛文物人士的杯水車薪。例如畢生致力於中國傳統建築調查、研究與建築教育的梁思成先生便是其

中重要代表人物。

1948 年，當時「解放軍」已進入清華大學，在整個北平市「和平解放」前夕，梁思成先應邀在解放軍地圖上，標示出北平重要文物古蹟地點，以免工程時遭到破壞；後又接受華北人民政府高等教育委員會之託，主持編寫一份古建築及石刻名單《全國重要建築文物簡目》（梁思成，1949）。參與這項工作者還包含當時清華大學營建系的教師與工作人員朱暢中、汪國瑜、胡允敬、羅哲文。這份簡目在 1949 年 1 月北平「和平解放」之際，印發提供解放軍以免於這些古建築毀於人禍戰火。

長期跟隨梁思成先生工作的羅哲文曾回憶道（侯麗，2009）：

1948 年底，中國人民解放軍包圍北平時，張奚若帶了兩位人民解放軍幹部，來到梁思成家中。在一張北平的軍事地圖上，梁、林夫婦劃出了北平的重要文物古跡和古建築所在地，以避開炮火。北平和平解放後，應解放軍的要求，為了在解放戰爭和接管工作中保護古建築文物，梁思成主持編寫了一本《全國重要建築文物簡目》。這段歷史成為文化遺產保護的一段佳話。²

該份簡目的資料主要為中國營造學社成員多年從事各地調查的心血，列有 450 多筆古建築與雕刻的資料，除有效保護文物免於戰亂外，另一重要意義在於，該份資料成為日後中國進行文物保護重要參考，在原本以古物、文物為主的保護體系中，有系統地納入了古建築類的文化資產，並成為 1961 年「新中國首批重點文物建築保護項目的藍本」³（金磊，2006：641）。

解放軍進入北平後，華北人民政府成立文化接管委員會，其轄下文物部人員陸續接管包括「故宮博物院」、「北平圖書館」、「北平文物整理委員會工程處」和「北平歷史博物館」等處所，並開始徵集革命文物。同時，

² 這段回憶是否因為政治因素而在措辭上有所美化殊難判斷，但部分有識之士致力於戰亂下北京文物保護確為事實。

³ 在梁思成與中國營造學社成立之前，中國傳統建築缺乏系統性的調查研究；中國建築史的基本研究與資料累積，可以說是在梁思成等人與中國營造學社成員集體努力下初步架構而成的。

爲防止古物外流，緊急制訂了臨時法令：1949年4月8日與5月17日，陸續頒佈『爲禁運古物圖書出口令』和『爲古玩經審查鑒別後出口令』；1949年6月6日，文物部併入「華北高等教育委員會」，改名爲「圖書文物管理處」，由王冶秋任處長，此爲中國國家文物局的前身。1949年11月1日，中央人民政府文化部成立，16日，政務院任命鄭振鐸爲文化部文物局局長，王冶秋爲副局長。

在1949年11月至1955年8月，鄭振鐸與王冶秋搭檔擔任文物局政府首長期間，爲中國解放後文物保存工作奠定基礎。包含了文物現況的全國性普查、人力的培訓與法令的制訂等方面工作。

（一）文物現況普查

1950年2月26日，文物局擬定了7種調查表，發公函要求各省市文教機關、圖書館、博物館與文物保管委員會填報，以了解全國各地文物現況。此可謂爲中國首次全國性的文物調查。1953年，第一個5年計畫，中國展開大規模的國民經濟建設；爲避免建築工程中破壞文物古蹟，政務院於10月12日發佈『中央人民政府政務院關於在基本建設工程中保護歷史革命文物的指示』；該指示中規定，一般地面古蹟及革命建築物，非屬必要，不得任意拆除。雖有該指示的頒佈，但依然無法免除現代化開發的壓力——面臨急速開發的首都經濟建設，將古都北平大幅改造爲現代化大都市的聲音四起，包含拆除北京城牆等破壞性舉措出現。梁思成與文物局長鄭振鐸屬力主保留城牆一派，雖無法力挽狂瀾，解救北京浩劫，但此事件間接促成文物保護界更爲積極地進行全國性的文物調查工作。

除了都市開發建設的急速進行，廣大農村地區亦展開大規模基本建設，意識到農業生產機械化等趨勢對文物建築的威脅，1956年4月，國務院發佈『國務院關於在農業生產建設中保護文物的通知』。此通知一方面廣泛宣傳了文物保護的政策法令、普及文物知識，開展了群眾對文物保護工作的認識與參與，最重要的是，這個通知提出以全國爲範圍進行文物普查（羅哲文，1994：17）：「必須在全國範圍內對歷史和革命文物遺跡進

行普查調查工作。各省、自治區、直轄市文化局應該首先就已知的重要古文化遺址、古墓葬地區和重要革命遺跡、紀念建築物、古建築、碑碣等，在本通知到達後兩個月內提出保護單位名單……普查過程中逐步補充，分批分期地由文化部報告國務院批准，置於國家保護之列」⁴。

（二）專業人力的培訓

有鑑於文化資產保存人才不足，文物局與中國科學院考古所、北京大學等單位，聯合開辦「考古人員訓練班」，自1952年到1955年，共舉辦四期，培養341名學員，為中國文物界負有盛名的「文物黃埔四期」，成為中國各地文物考古的先驅人力。1952年起辦理古建築培訓班，受訓人員後來成為中國文物保護研究和古建築保護的中堅份子。與此同時，也在北平研究院史學研究所和中央研究院歷史語言所基礎上，於中國科學院中籌設考古研究所⁵，培養專業人才，「在鄭振鐸、王冶秋、梁思永、夏鼐等人主持下，開始了中國歷史上從未有過的由國家進行的大規模文物保護管理和考古發掘工作」（隗瑞艷，1999）。

（三）法令體系之完備

針對文物保護與考古挖掘相關管理維護工作缺乏法令依據，1950年2月24日，鄭振鐸與王冶秋兩位共同召集了「文物管理工作會議」，邀請包含郭沫若、梁思成、向達、尹達、鄧拓、範文瀾、馬衡、胡繩等專家。會議討論了『為禁運文物圖書出口令』、『為保護全國各地私有古蹟文物圖書令』、『保護有關革命歷史文化建築物暫行辦法』及『古文化遺址及墓葬發掘暫行辦法』等文物法令。1950年5月24日，政務院發布命令，為規定古蹟、珍貴文物、圖書及稀有生物保護辦法，同時頒發『禁止珍貴

⁴ 『國務院關於在農業生產建設中保護文物的通知』，第三條。

⁵ 目前設置於中國社會科學院下考古研究所，其前身為中國科學院哲學社會科學學部考古研究所，成立於1950年8月，鄭振鐸、尹達、夏鼐等人先後擔任所長工作。

文物圖書出口暫行辦法』、『古文化遺址及古墓葬之調查發掘暫行辦法』⁶兩個辦法；這兩部法令為中國最早的文物保護法令，對打擊盜墓和文物走私及開展有序考古發掘的管理提供法令依據（王可，2006）；畢生投注中國文物保護的謝辰生，自與鄭振鐸任職於文物局以降，便負責多項法令制訂工作，他曾回憶道（甄靜慧，2009）：

我從解放前開始跟隨鄭振鐸先生從事文物保護工作。1949年中國解放，鄭先生又把我引薦進文物局。那時候中國文物外流情況非常嚴重，所以我在文物局的第一個任務就是起草新中國第一批文物法令：禁止文物輸出，同時草擬關於考古發掘及古代建築保護的辦法。

1951年法令頒布後，很快就把情況控制住了，這標誌著我國文物大量外流的歷史時代的結束。之後我又陸續起草了『文物保護管理暫行條例』、『中國文物法』等」。

除抑制文物外流，該階段在古物、器物的文物保護外，將文化資產保護的項目與範圍，擴及考古文化遺址、古建築等古蹟，以及在中國文化資產保存類項中，較為獨特的分枝：革命歷史文化建築物。這或許可以解釋，基於對革命解放相關建築等文物的高度關切，連帶使得中國文化資產保存，從原本僅局限於古物、古董等文物，及其相關連的考古挖掘遺址、古墓葬等保護工作，連結、推展到「建築」古蹟類文化資產。這些結合了考古學、博物館、傳統建築、歷史學專家的會商意見，為後續的文物保護管理奠定了分類的基礎。

總結在這個階段中，中國直接碰觸到文物保護幾項關鍵的課題：首先，關於經濟發展與古蹟保護間的緊張；其次，為一般社會大眾對文化資產保存之認知。該階段雖已出現初步的法制化，推動人才培育與文物基礎調查等工作，但對文物保護的認識仍僅限於極少數知識分子與專業者，而非國

⁶ 發佈文號為：政文董字第 12 號令與第 13 號令。

家發展或政策上的共識，文物保護的工作端賴於有心專業者的積極作為；此外，尋求經濟發展及「大躍進」的轉向，是繼文物盜賣課後，另一個高度威脅中國文物保護的因素，間接成為建築物、歷史空間場域環境等類型文化資產的存續，受到關注，並引發保護風潮的作用力量。

肆、文化資產保護體制之合法性建構——從初步法制化到 10 年動亂後的重整

從法令面來說，兩岸之間的文化資產保護法令架構建立時間幾乎同步：台灣的『文化資產保存法』制訂於 1982 年 5 月 26 日；中國的文化資產保護體系為 1982 年 11 月 19 日，經「全國人民代表大會常務委員會」公布了『中華人民共和國文物保護法』（以下簡稱『文保法』），並自公布日起施行。但兩者個別前身的歷史發展脈絡迥異。

1896 年，日本通過『古社寺保存法』，下令殖民地台灣應對古寺院進行保護。1919 年，經帝國議會通過後，台灣總督府發佈『史蹟名勝天然紀念物保存法』，此為日治時期台灣進行自然與文化類史蹟與天然紀念物保護的法令依據。1945 年後，台灣改為適用中國於 1930 年制訂的『古物保存法』，但經歷戰後大幅社會與經濟條件變遷，搶救林安泰古厝等事件引發國內認知到，應大幅修訂不合時宜之『古物保存法』，制訂出符合時代需求的文化資產保存法令。加以聯合國教科文組織於 1972 年 11 月 16 日在巴黎通過的『保護世界文化與自然遺產公約』，對甫於 1971 年失去聯合國代表權的台灣來說，仍具有一定程度影響力，故台灣的『文化資產保存法』可說是以日本『文化財保護法』為藍本，加上『保護世界文化與自然遺產公約』的概念，與台灣當時社會的大中華民族主義論述基調共同醞釀出的產物。

中國國務院於 1961 年 3 月發佈『文物保護管理暫行條例』（以下簡稱『暫行條例』），同時公布第一批全國重點文物保護單位，共 180 處。該『暫

行條例』為 1982 年制訂之『文物保護法』的前身，是中國文物保護最重要的法令依據，也可說是中國在文物保護工作經過數 10 年的飄搖動盪後，累積出文化資產保護的法令架構。中國國家文物局於 1992 年 5 月，發佈『中華人民共和國文物保護法實施細則』，這兩部法令確立中國文物保護的法令架構。『暫行條例』與『文物保護法』雖相隔 20 年，但在歷經中國社會稱為「10 年動亂」的「文化大革命」，及其後政治鬥爭風暴的延燒，直到 1978 年底召開的中國共產黨第 11 屆三中全會，確立中國逐漸形成以鄧小平為核心的第二代領導集體，走向建設「有中國特色的社會主義」改革開放道路，並從此將中共中央的指導思想，由階級鬥爭轉移到經濟建設。

在此政治轉向過程中，為面對文化大革命造成文物與文物保護工作的破壞，及中國進入文物保護工作新歷史時代的轉變，國務院 1980 年 5 月 17 日頒佈具指標性的歷史文件『關於加強歷史文物保護工作的通知』。該份通知文字中，為 10 年動亂對文物的傷害，找到「罪魁禍首」的託詞，並以此取得宣示、推動文物保護工作的正當性：「近 10 幾年來，由於林彪四人幫推行極左路線，煽動極左思潮，鼓吹歷史虛無主義，嚴重破壞法制，使祖國歷史文物經歷了一場浩劫」（中國國務院，1980）。故在『暫行條例』的基礎上，總結中國建國 34 年來在文物保護管理工作的經驗，制訂發佈了『中華人民共和國文物保護法』。

整體檢視這兩部法規，『暫行條例』有 18 條條文，『文保法』擴充為 33 條，後者屬前者之擴充，在主要的保護概念上並無二致。

依據『暫行條例』與『文保法』的第 2 條，文物保護的範圍分 5 大項⁸：

1. 具有歷史、藝術、科學價值的古文化遺址、古墓葬、古建築、石窟寺和石刻；
2. 與重大歷史事件、革命運動和重要人物有關的、具有紀念意義和史

⁷ 中國國務院。1980。〈關於加強歷史文物保護工作的通知〉。

⁸ 兩部法令所欲規範之 5 大項文物保護範圍，僅條次與文字略有出入，大致均相同，此處引用 1982 年版條文。

- 料價值的建築物、遺址、紀念物；
3. 歷史上各時代針對的藝術品、工藝美術品；
 4. 重要的革命文獻資料以及具有歷史、藝術、科學價值的手稿、古舊圖書資料等；
 5. 反映歷史上各時代、各民族社會制度、社會生產、社會生活的代表性實物。

該等法令內容對地上、地下文物保存維護工作更爲系統化、科學化地，同時具體規範了國家保護的範圍：從中央政府到省市自治區擔負的職責；地方保護管理文物的專門機構；文物保護單位公佈的程序；保護管理工作之內容與執行；及文物維護、拆除、遷移、再利用、非法買賣管制、考古挖掘、出口展覽、獎勵、訂定相關子法之權限等均有所規範。其中幾個值得關注的重點。

（一）對革命文物的重視

國際上近年來對「20世紀」文物重要性的重新評估，改寫以往認定文化資產需具備一定年限，及「文化資產」等於「老東西」的觀點，而是關切於文物本身的文化價值。強調新中國解放歷史「革命」意涵的文物爲中國文物保護重點，而非以年限決定其價值的來源，固然形成國際文化資產保存較特殊的狀況，但也凸顯在中國國家意識形態引導下，政治與文化保存間的緊密掛勾。

（二）文物保護單位的構成

一般文化資產的指定或登錄，往往係指稱該「文化資產」所在之地理環境與實存或遺構物，其相關管理或維護機構、或所有權人等，多另以相關法令規範爲主；但在中國的體系設計中，以「文物保護單位」之名稱運作，賦予文物建築本身即構成管理機制與功能，此亦爲國際實踐上較爲獨特之處，或可視爲與中國土地國有，及其集權式組織管理模式有所連結之產物。

（三）確立文物分級制度與概念

文物保存是否宜有分級制度，在概念與學理上的見解歧異。持反對者認為文物均有其價值，不應以人為主觀意見或標準來認定；贊成者以資源有限的前提，進行差異化的保存維護工作。該法清楚界定應以文物的價值，確立其層級屬於縣市級、省及或需報由國務院核定為，具全國性重大價值的「全國重點文物保護單位」。

（四）保護優先於再利用

究竟是以保護為主、或促進文物的有效再利用，為文化資產保存實務上重要的辯論之一，亦為決定一個國家或地區文化保存政策之關鍵。從該條例第 5 條的規定，可以窺見在此階段，以保護文物為優先的價值確立在法條架構中。

（五）工程建設應尊重文化部門意見

在『文保法』第 10 條至第 13 條中，明確規範進行任何城鄉建設規劃時，應會同文化部門，確保範圍內文保單位的保護措施，並進行相關調查，經文化單位的確認同意，以確保工程建設不至於危及文物。此條條文雖看似具前瞻性，但實踐上是否能夠遏止工程凌駕於文化保存的摧毀性建設，未必具有強烈的規範力量。

（六）國務院層級具有最終決定權

相關文物保護、考古挖掘、外國人參與挖掘、重要文物出國展覽等事項，除經中央文化行政管理部分同意外，尚需經過國務院層級的批准，凸顯該法令對文物保存價值層級的重視程度，將文化保存事務與最高政治管轄權掛勾的法令模式，在其他國家經驗亦較少見，此現象或可謂見證中央集權管理模式的歷史經驗。

伍、因應全球化變局下的文化資產保存實踐——2002年的大幅修法

1982年頒佈『文保法』後，包含中國國務院和有關部門、地方政府開始制定一系列配套法規，基本形成了中國文物保護法律法規體系。1992、1995年召開全國文物工作會議，確立國內文物工作的基本方針和原則。1997年國務院頒發『關於加強和改善文物工作的通知』，強調各地政府對文物工作要做到「五納入」，即納入地方經濟和社會發展計畫、納入城鄉建設規劃、納入財政預算、納入體制改革、納入各級領導責任制（朱兵，2002），種種法令、政策之制訂頒佈，構建了從中央到地方對文物保護的體系。

然而，對改革開放以降，快速加入全球化政治經濟變局的中國來說，內部社會面對因追求財富、摧毀性建設的貪婪，大規模的開發，破壞許多文物建築、考古遺址；廣大赤貧農村為求一夜致富，出現大量挖掘盜賣與走私活動；或因對文化遺產、文物建築專業與認識不足，文物行政管理機構與制度不健全，造成館藏文物流失、毀損等事件；或為招攬國外觀光客、換取外匯的短線炒作，對文化遺產造成不可回復的傷害等⁹。對外則積極參與包括「聯合國教科文組織」（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）、「世界遺產委員會」（World Heritage Committee）等國際性文化資產保護組織的運作。1982年中國制訂『文物保護法』後，1985年簽署『保護世界文化和自然遺產公約』（*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*）後，1987年首次便登錄了包括「明清皇宮」、「秦始皇陵及兵馬俑坑」、「莫高窟」、「長城」、「泰山」、「周口店北京人遺址」等六處世界遺產。此後，自1990年起，幾乎是以每年至少一處的登錄速度持續進行，迄於2009年止，已經登錄38處世界遺產，位居全球第3名，僅次於義大利的43處，

⁹ 對於中國大陸改革開放以降，在全國各地文物的嚴重受損情況，可參見韓秀（1995a, 1995b, 1995c）。

西班牙的 40 處，儼然成爲全球文化遺產大國，「申遺」成爲中國近年國際文化外交相當重要的策略，更是國內凝聚社會民族文化認同的絕佳事件性課題。雖然世界遺產並非代表文化資產保存維護的全部，但在全球化的趨勢潮流下，每個地區或國家，莫不致力於藉由文化資產、文化產業等作爲，以彰顯文化主體性，強化其全球競爭的軟實力，以及作爲文化觀光、爭取外匯的具體範疇。在全民追求高經濟成長的企圖下，中國悠久的文化傳統固然成爲促銷觀光業的絕佳利器，但某些「自我毀滅」式的觀光發展模式也成爲文物保存的無形殺手。

面對國內外文物保存上的問題與挑戰，中國全國人大教科文衛委員會經過對相關問題的審視檢討後，於 2000 年時，於第 9 屆全國人大常委會第 18 次會議提出一份《關於當前文物保護法執行中若干問題的報告》，該份報告指出（中國全國人大教科文衛委員會，2000）：

由於不能正確認識和處理文物保護與市場經濟發展的關係、文物保護與兩個文明建設的關係，因此在處理文物的社會效益和經濟效益的關係，文物保護與經濟建設、城市建設的關係，文物保護與改善人民群眾生活的關係，文物保護與旅遊、宗教事業的關係，文物保護與文物流通和文物市場的關係等方面，出現了不少偏差和誤區，使得文物保護法的實施遇到前所未有的困難和複雜局面。

這份報告同時指出中國文物保存五大項主要問題：（1）在基本建設和城市改造中，對文物、歷史文化名城及大遺址的破壞現象相當嚴重。（2）對文物資源存在重利用、輕保護、重經濟效益、輕社會效益的傾向。（3）文物流通市場處於混亂無序的狀態，文物商店處境艱難。（4）文物犯罪活動猖獗，文物的安全形勢相當嚴峻。（5）文物保護工作中人、財、物的投入嚴重不足；並具體指陳現行的『文物保護法』，「在一些方面已不

¹⁰ 《關於當前文物保護法執行中若干問題的報告》。

適應當前社會主義市場經濟條件下文物事業發展的需要。存在一些規定過於籠統、缺乏可操作性的問題，我國參加的『文物保護公約』中的一些原則尚未在國內法中得到反映。因此，建議國務院抓緊進行文物保護法的修改工作，儘快將修改草案提交全國人大常委會審議」（中國全國人大教科文衛委員會，2000）。

從社會主義過度到資本主義體制的中國社會，在文物保護上產生了根本性的、體制與本質上的矛盾，此為 2002 年文物保護法全盤修法的緣由，亦可視為中國放棄原本文物保護思維模式，全面與國際文化資產保存實務接軌的架構。

台灣同樣意識到全球化趨勢下，各個國家與地區在文化領域的競爭，以及國際文化資產保存理論概念與實務的變遷，2005 年也大幅修正了原本的『文化資產保存法』，從原本 61 條條文，全盤架構性地翻修制訂新版文資法，條文增為 104 條¹²。

2002 年 10 月 28 日發佈的『文物保護法』，從原本的 33 條條文，擴充為 80 條。此階段的修正，從文物保護概念上看，有幾項值得關注的重點調整。

（一）確立中國文物保護以「保護為主、合理利用」的方向

相隔 20 年的兩個版本，主要爭議與矛盾在於文物保護立法基本宗旨的分歧：文物保護應以保護為主？還是利用為主？或保護與利用並舉？經過多方論辯、折衝，確立了新版修法仍是以「加強文物保護、完善文物保護制度」為根本立法宗旨，並將此精神與方針具體落實於法條文字中，新法第 4 條：「文物工作貫徹保護為主、搶救第一、合理利用、加強管理的方針。」此段文字構成中國在日後進行文物保護工作的核心規範，特別是當面對觀光產業衝擊時，此核心宗旨節制對文物的超限利用，避免過度擴

¹¹ 同前註。

¹² 該次修法相關討論及細節，可參見殷寶寧（2006）。

張以文化換取外匯的短視，捍衛以文物保護為依歸的價值。第 9 條亦明文規範：「各級人民政府應當重視文物保護，正確處理經濟建設、社會發展與文物保護的關係，確保文物安全。基本建設、旅遊發展必須遵守文物保護工作的方針，其活動不得對文物造成損害」。

（二）回應國際文化資產保存趨勢，將歷史文化街區、村鎮均納入保護

隨著人類文明的不斷進步，各國對文化遺產的關注程度不斷深化。這反映在兩方面：一是對文化遺產重要性的認識越來越深刻。在經濟科技全球化的趨勢下，如何藉由文化資產以保有不同地區、國家、族群之文化多樣性，其重要性價值已遠遠超出傳統意義上對文化資產的認識。其次，對文化資產保護物件的認識不斷擴大，保護程度持續增加。從早期對單體、單棟文物的保護，發展到對文物周邊環境的保護，繼而發展到歷史街區、歷史區域乃至古城鎮完整保護。

延續 1982 年版本提出「歷史文化名城」概念，2002 年繼續往下延伸，增加了對歷史文化城鎮與街區的保護。2008 年 7 月，頒佈施行『歷史文化名城名鎮名村保護條例』，將 110 個歷史文化名城、290 個歷史文化名鎮、239 個歷史文化名村列入保護名單，並舉辦全國性的票選活動¹³，以期喚起民眾關注與參與，建立更為完善之名城名鎮保護措施。

（三）提出可移動與不可移動文物的分類及不同保護模式

有鑑於中國在國際社會文物保護工作的參與、簽訂之相關國際公約，對可移動與不可移動類型文物保護方式差異大，例如『世界遺產公約』規

¹³ 為促進民眾對歷史文化名城名街等的認識，以呼應『歷史文化名城名鎮名村保護條例』頒佈施行的意義，經由文化部、文物局批准，中國文化報社、中華民族文化促進會、中國文物報社聯合主辦了首屆的中國歷史文化名街評選推介活動。並在 2009 年 6 月 11 日公布首屆 10 大名街，分別是北京國子監街、山西平遙南大街、哈爾濱中央大街、蘇州平江路、黃山市屯溪老街、福州三坊七巷、青島八大關、青州昭德古街、海口騎樓老街和拉薩八廓街。

範對象以不可移動文物為主。故在 2002 年版除了延續 5 類的文物定義外，另基於不可移動文物之特性，完善其相關土地權屬等課題之保護。

（四）規範與強化文物保護之經費來源

為確保經費的穩定來源，除在第 10 條規範將文物保護工作經費列入地方政府財政預算外：「國家發展文物保護事業。縣級以上人民政府應當將文物保護事業納入本級國民經濟和社會發展規劃，所需經費列入本級財政預算」。

另外兩項更為積極的作法包含，設定國家財政收支增加，應相對提高對文物保護工作的投資；其次，任何工程建設若危及文物建築等，所需相關保護經費由工程建設單位支付。

（五）對民間文物收藏拍賣等途徑之管理制度

針對越來越多拍賣、私人藝品投資等事宜，架構較為完善文物收藏取得管道。清楚界定、規範包含「文物商店」、「拍賣企業」等行政管理模式。

（六）強化法律責任規範

原本僅 3 條法令規範罰則，2002 年新修訂版，則自第 64 條至第 79 條，共計 16 條法條均為相關罰則，並與刑法相銜接，以期能對盜賣文物、破壞文物者，產生嚇阻控制力量。

兩岸於 2002 年後，均意識到因應全球化發展趨勢，為宣示與國際保存實務接軌的企圖，展現在增修調整文化資產保存法令與架構來看，台灣除了加重破壞文物的罰則，表達關切文化資產的政策立場外，在文化資產應以保護或利用為重的政策性立場宣示；確保文化保存經費來源與預算額度；貫徹從中央到地方的文化保護工作；可移動與不可移動類型保護方式的差異；非物質遺產保護；私有古物的保管、買賣管制；一般社會大眾文物保護教育等層面，呈現在法令架構上，相較於中國應還有值得努力空間。

陸、結論——中國文物保存新趨勢的啟發

從 2002 年新修訂之『文物保護法』約略可窺見，中國清楚掌握善用文化場域及議題，為自己搭起遨翔國際舞台的文化與外交策略。此策略操作從 2000 年後，中國文物保護展現出幾項重要趨勢與現象，均環繞著中國如何善用全球化的歷史脈絡及潮流，以「文化」為自己取得國際發言權，可見一斑。許多中國文化資產保護的新課題，對同樣面對全球化處境的台灣，亦提示某些值得關注的課題。

（一）以積極參與國際社會與相關組織，帶動國民對文化資產的關切

中國自 1987 年簽訂『世界遺產公約』等相關國際條約後，除具體制訂各項辦法、投入預算、以透過專家學者有組織、有計畫地逐年「申遺」；在國內社會更進行一般民眾的教育與動員，不僅讓申遺成為全民共識與參與討論課題，每年暑假的「熱點」，正面效應來說，增加國內民眾對文物保護的意願，透過成為文化大國，擁有文化自信與驕傲之國際公民等文化政治措辭，持續凝聚文物保護的動力能量。

2004 年，中國第 10 屆全國人大常委會第 11 次會議通過，簽署批准聯合國教科文組織『保護非物質文化遺產公約』，成為該公約的第 6 個簽署國。2005 年，聯合國教科文組織下的「國際古蹟遺址理事會」，於中國西安召開第 15 屆理事會，會後並擬定出『西安宣言』，凸顯歷史文物環境所處周邊場域面臨危機，為當前國際文物保護共同面臨課題（傅朝卿，2005）。此等發展說明中國善用其優勢，以積極參與國際文物保護工作，取得國際上的曝光與領導地位。

（二）接軌國際經驗，對文物保護探索課題益加多元

中國積極參與國際社會文物保護的運作，並藉此引入相關的國際文物保護潮流；例如，前述在 2002 年修法，增加對歷史名城名鎮名街的保護，2008 年通過『歷史文化名城名鎮名村保護條例』，以期順應國際上文物保

護的潮流，建立更完整保護機制；繼聯合國教科文組織推動「非物質遺產」（intangible cultural heritage）概念與保護工作，中國在 2004 年，將原本的『民族民間傳統文化保護法』名稱改為『非物質文化遺產保護法』，預計今年通過立法；從『西安宣言』對文物建築周圍歷史空間環境的關注，一直到非物質遺產保護工作的推動，中國在文物保護工作探索議題日益多元深化，累積許多具體成果：如 2001 年，中國的「崑曲藝術」列入聯合國教科文組織首批 19 項人類口述和非物質遺產代表作名單；2003 年，「中國古琴藝術」列入第 2 批 28 項非物質遺產的名單；2005 年，維吾爾族的「木卡姆傳統藝術」，以及中國與蒙古聯合申報的「蒙古族長調民歌」，列入第 3 批公布的 43 項名單中，成為目前登錄項目最多的國家。中國內部亦在 2006 到 2009 年間，3 度公布國家級的非物質文化遺產名錄，共計有 1488 項。

（三）重視國內大眾的社會教育

要持續而深入推動文物保護工作，民眾教育不可或缺，除前述關於申遺等工作積極在中國國內建立民眾的認識外，自 2003 年起，呼籲各級高等教育學校，應展開文化遺產方面的教育工作（于海廣、王巨山，2008）；2005 年 12 月，中國國務院決定，自 2006 年起，每年 6 月的第 2 個星期六為中國的「文化遺產日」，今年為第 4 度的中國文化遺產日，藉由此重要主題推動進行國內文化建設，營造保護文化遺產的社會風氣、提高民眾對文化遺產保護工作重要性的認識，動員社會參與外，在多元民族的中國內部，具有提昇不同民族間文化多樣性的意涵。

（四）正面審視建設性破壞力量對文物保護工作的威脅

在舊價值中，「文化」往往象徵了精緻、階級化、僅屬於少數小眾的特定活動，有其難以跨越的門檻與昂貴的市場價值；但在大眾文化時代，隨著全球化的變遷，各地區、民族或國家莫不以文化作為展現競爭力的場域，文化產業、文化觀光為最典型的轉化模式，而文化建設、文物保護便

成爲捍衛自身文化資源的關鍵。然而，在同一時間軸向上，中國追求經濟成長與致力文物保護的兩股力量，因工業化、都市化與都市開發等創造性的破壞（creative destruction），與企圖以文化贏取經濟利益兩大因素作用下，對文物保護產生莫大威脅。特別是舊城區改造問題，對許多歷史文化名城，其舊城區往往是文化累積最爲深厚精彩之處，但也往往是都市再開發、房地產炒作的黃金地帶。針對都市開發與文化發展之矛盾，中國國務院於 2005 年頒發的『國務院關於加強文化遺產保護的通知』，首次以「文化遺產」取代既有「文物」的用法，亦論及相關威脅國內文化遺產保護工作課題；中國文物保護最高單位「國家文物局」積極主張與立法保障，以避免在都市開發時，對歷史名城、歷史城區產生建設性的破壞，應更全面地思索，文化遺產應該是每個城市競爭的優勢，並企圖將相關指標予以數量化，具體說明文化遺產在中國經濟發展上能提供的貢獻程度，例如，中國目前每年旅遊的收益爲 6,500 億元人民幣，而研究認爲，其中三分之一來自於文化遺產保護的貢獻（單霽翔，2007），然而，文化政策單位的主張，是否真能敵得過在資本主義催動下，瘋狂追逐經濟發展數字與金錢的遊戲，及其造成文化上不可回復的毀滅，情況並不如官方政策言語般的樂觀。

從文化遺產、文物保護角度，觀察中國從近百年前，自列國強權殖民的文化侵略、到歷經國家內部動亂等歷史階段變局，如今看似展現其身爲歷史文化大國的企圖與雄心，並在文化保護法令制度的建構、人力投入、文化經費與大眾教育等層面有所表現；但與此同時，相關文化危機亦從未消滅過，舉凡國際上文物的盜掘、盜賣與外流；歷史文化名城、名街不敵房地產開發利益而遭到剷除；或爲發展觀光，假造出許多人造古街；將文化遺產地過度開發爲主題遊樂園、或房地產高級社區等尖銳課題，亦從未消失，需要更持續而長遠的奮戰與價值的對抗。以文化作爲國家經濟發展的策略，若能使經濟與文化共舉，從本質到目標必能達成多贏局面；然而，若是以文化搭台，想唱的卻只是經濟成長的戲碼，經濟成長如意算盤難以達成，文化倒台也就成爲歷史必然的終結了。

中國挾著文化保護論述在國際舞台上恣意揮灑的操作，也延伸到兩岸的議題上：中國企圖以兩岸共同推動文化資產保護，作為重新建立兩岸關係的切入點。經過多年醞釀，福建省今年夏天，一方面提出以「海峽西岸經濟區」作為兩地商業與經濟合作投資開發的硬體機制，同時傳達希望與台灣共同以媽祖信仰、南音等，聯合申報世界遺產的人類非物質文化遺產；而閩南語系區域內的紅磚建築則可連結整合共同申報世界文化遺產。中國藉由文化遺產保護工作所建構出的兩岸和解方案，尚須經過雙方充分的交換意見與時間的檢驗；然台灣在國際上的孤立狀態，因政治上的對峙，實質造成在地文化保存工作難以藉由國際參與形式，取得開展自身文化主體性的機會。文建會於 2002 年，曾邀請聯合國教科文組織的世界遺產委員專家成員，協助台灣進行世界遺產潛力點的評估，便是意圖突破因政治上的孤立導致台灣可能在文化保存工作觀念與技術，與國際潮流與實務脫節的困境。因兩岸政治局勢的緊張對台灣文化保存工作造成莫大困境，但審視中國推動文化資產保存工作歷程，及其當前面對之課題，舉凡國際間文化資產概念的多元化、對國內社會大眾教育的推廣、以及經濟發展帶來的「創造性破壞」等課題，亦同樣為台灣當前推動文化保存工作、與思考如何在全球化的時代，取得自身文化價值在世界舞台上的展現機會，更應積極關注的課題。

參考書目

- 于海廣、王巨山。2008。《中國文化遺產保護概論》。青島：山東大學出版社。
- 王可。2006。〈他們為文博事業奠基——記鄭振鐸與王冶秋〉《中國文物報》7月5日 (<http://bbs.ccnu.com.cn/frame.php?frameon=yes&referer=http%3A//bbs.ccnu.com.cn/viewhread.php%3Ftid%3D1744169%26page%3D1>) (2009/9/9)。
- 中國全國人大教科文衛委員會。2000。《關於當前文物保護法執行中若干問題的報告》 (<http://www.chinacov.com/displaynews.asp?id=1049>) (2009/09/02)。
- 中國國務院。1980。〈關於加強歷史文物保護工作的通知〉 (http://www.chinaculture.org/gb/cn_law/2004-06/28/content_49661.htm) (2009/9/4)。
- 尹章義、楊祖珺。1994。《大陸文化資產（文物）維護之行政體制及相關法令之調查研究》。台北：行政院文化建設委員會。
- 朱兵。2002。〈論文物保護法的立法宗旨及意義〉 (<http://www.chinacov.com/displaynews.asp?id=1049>) (2009/9/6)。
- 江琳。2008。〈留學生與近代中國的文物保護〉《徐州師範大學學報》（哲學社會科學版）34卷4期，頁8-13。
- 李曉東。2006。〈對《國務院關於加強文化遺產保護的通知》的理解〉《中國文物報》5版。
- 金磊。2006。〈梁思成建築精神解讀：「紀念梁思成誕辰 105 週年」系列活動的啓示與思考〉《重慶郵電大學學報（社會科學版）》18卷5期，頁638-42。
- 段勇。2009。〈古物陳列所的興衰及其歷史地位述評（一）〉 (http://www.wenbo.cc/html/xsyj_xslw/09731941431372E.asp) (2009/9/8)。
- 侯麗。2009。〈羅哲文——與梁思成林徽因等古建築專家的師生緣〉《中國文化報》 (http://big51.chinataiwan.org/twrwk/ywysh/200909/t20090902_988806.htm) (2009/9/2)。
- 殷寶寧。2006。〈解構與重構——新版文化資產保存法評述〉發表於「第九屆文化資產（古蹟、歷史建築、聚落與文化景觀）保存、再利用與保存科學研討會暨 21 世紀文化遺產保存維護國際論壇」。台南：成功大學。11月18-19日。
- 張玉春。2008。〈文物保護與修復相關問題的思考與研究〉《博物館研究》104期，頁60-67。
- 陳志華。1992。《保護文物建築和歷史地段的國際文獻》。台北：博遠。
- 梁思成。1949 [2001]。《全國重要建築文物簡目》（《梁思成全集》第四集）。北京：

中國建築工業出版社。

傅朝卿。2005。〈參加 ICOMOS 第 15 屆大會感言〉（<http://blog.yam.com/ccfu&page=3>）（2009/9/1）。

單霽翔。2007。〈文化遺產是城市資本而不是包袱〉（<http://www.sach.gov.cn/tabid/310/InfoID/8571/Default.aspx>）（2009/9/7）。

楊伯峻。1993。《春秋左傳注》（修訂本）。臺北：洪葉文化。

隗瑞艷。1999。〈百年構築的文物史蹟網——訪中國文物協會副會長謝辰生、俞偉超〉。《中國文化報》（文化百年專題）（<http://www.ccnt.com.cn/china/chwindow/bai/kaogu/2.htm>）（2009/9/9）。

甄靜慧。2009。〈謝辰生——我已決心以身殉城〉（<http://www.kaogu8.com/html/article/talk/2009/0607/95.html>）（2009/9/11）。

韓秀。1995a。〈兩岸文物保護的歷史、影響及心態（上）〉《故宮學術季刊》13 卷 2 期，頁 1-13。

韓秀。1995b。〈兩岸文物保護的歷史、影響及心態（中）〉《故宮學術季刊》13 卷 3 期，頁 151-77。

韓秀。1995c。〈兩岸文物保護的歷史、影響及心態（下）〉《故宮學術季刊》13 卷 4 期，頁 149-63。

羅哲文。1994。《中國古代建築》。台北：南天書局。

Pursuing the Economic Growth in a Cultural Masquerade? A Review on the Process of Lawmaking for Cultural Preservation in China

Pao-ning Yin

*Assistant Professor, College of General Education, Aletheia University
Tamsui, Taiwan*

Abstract

Since China ratified the *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* on December 12, 1985, it has a list of 38 sites of world heritage, ranking third in the world. It seems that China took a great part in global cultural heritage conservation practice. However, in the beginning of 2009, the auction of the bronze heads of the Summer Palace taken by the British and French looters in 1886s, reminded people the cultural catastrophe of the Imperial China. That is to say, China constructed its cultural hegemony by means of cultural heritage practice. Under the context of globalization, “culture” is the base for cultural tourism and industries which can earn a lot of profits, yet the cultural heritage also might be the sacrifice because of the creative destruction.

In this article, by reviewing the legislation process on cultural heritage preservation into 4 stages, I intend to analyze how Chinese people face the challenge on cultural heritage in each stage during these 100 years. In addition, I will make some dialogue about the practice on cultural heritage preservation across the Taiwan Straits.

Keywords: cultural heritage, cultural tourism, cultural preservation, intangible cultural heritage, *Cultural Preservation Law*, China