

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共政策碩士在職專班
碩士論文研究計畫書

國定古蹟修復治理模式選擇之交易成本途徑分析

指導教授：江瑞祥博士

研究生：周春盛

中華民國 100 年 3 月

目 錄

第一章 緒論	2
第一節 研究動機	2
第二節 問題意識與研究目的	4
第三節 研究範圍與限制	5
第四節 名詞定義	67
第二章 文獻回顧與理論探討	101
第一節 古蹟修復與維護管理相關研究	10
第二節 交易成本理論	21
第三章 古蹟修復工程現況	39
第一節 古蹟修復法令與組織架構	39
第二節 國外修復治理方式之比較	49
第三節 古蹟修復治理模式之交易成本之影響	53
第四章 研究流程方法與設計	63
第一節 研究流程	63
第二節 研究方法	65
第三節 研究設計	67
第四節 章節安排	70
參考文獻	71
壹、中文部分	71
貳、英文部分	73

第一章 緒論

本章主要陳述本研究之動機、實務上古蹟修復遭遇之問題、希望藉此研究達成之目的，及研究範圍與研究可能發生之限制；此外，並將古蹟修復工程之名詞予以明確定義，以利後續章節之分析。

第一節 研究動機

隨著政治經濟全球化世界潮流的影響，文化意識提昇了各國現代文明進步的指標，我國文化保存的法令，參照聯合國教科文組織文化保存觀念的演進，陸續配合公佈推行；目前經行政院文化建設委員會公告之國定古蹟及歷史建築，計約有 1635 處(古蹟 716 處，歷史建築 919 處)¹。在現有之政府組織架構下，以經管使用維護管理者角度，古蹟建築物之修復作業，將面對涉及古蹟建築物調查研究、修復設計審查、古蹟修復特殊採購招標採購²、修復營造廠匠師之選任及工地主任指派執行等事宜；其過程複雜且具高度專業性，實非一般公有建築物維修復之營繕管理單位即可承擔。鑑於古蹟建築物公告指定的數量增加，主管機關與經管使用維護管理機關、古蹟專家學者、古蹟修復設計建築師、具古蹟修復經驗實績之專業營造廠、工地修復主任、專案人員與匠師等各環節參與者，均實質影響古蹟修復成果之良窳，也對於管理機關或使用機關的修復執行績效影響至鉅。尤其只要獲得修復預算經費，在對古蹟建築物的文化累積與堆疊過程、回復原貌的文化認知、歷史意涵的表達、個別行為人或執行團隊在橫向及縱向協調聯繫中，若有輕忽而逕予改變古蹟建築物內部樣態或材料外觀，即喪失保存歷史意義。

¹ 文建會文化入口網，<http://www.hach.gov.tw/>；2011 年 1 月文化資產概況登載資料。

² 特殊採購：係政府採購法中之採購專有名詞，衡量該採購標的物之特殊性，可於招標規定之，明確訂定廠商特定資格及需具備特定施工能力或承攬實績經驗資格等。

政府對於公共建設的投資興建與維護，基於永續公共建設(Sustainable Infrastructure Systems)觀念，往往秉持經濟理性選擇下，以適當方式分擔公共預算資源；而就文化資產保存作業，當推動古蹟建築類修復工程時，在以永續使用及保存原貌為前題下，應以何種治理方式進行修復？而在既有公部門或私部門組織架構中，可否運用新制度經濟(NIE)觀點，在既有法令架構下，執行計畫性公共財的投入？均為古蹟修復之遞送的重要治理課題。茲將古蹟修復所涉之關鍵課題簡述如下。

- (一)現行古蹟審議制度及規範制度，如何影響古蹟修復工程之生產(produce)及代理(agency)效率？目前相關監督課責機制是否足夠？採特殊採購與限制性招標，特定具古蹟實績經驗廠商施作，其資訊蒐集及誘因設計無礙於執行？
- (二)古蹟修復具有高度資產專用性，實際修復時往往與原設計之損壞有所差異，衍生契約變更頻繁情事，契約中雙方承擔高度風險不確定性；再者，可提供管理機關或專業者利用復復技法材料工序資訊與資源不足，提高了工程承攬風險。
- (三)契約雙方（業主、承包商及建築師）在沒有真正「權威」仲裁者之下，對修復工法、材料、修復程序方式、工藝水準與修復成果等，如何確認，以降低雙方不確定性，或完備各種協調機制？
- (四)如何規範參與者之角色定位，甚或考量部分古蹟維護關鍵性業務之民間參與，委由社會團體成立之專責機構負責部分永續之古蹟維護管理業務？或成立專責修復單位之可行性如何？

以上涵蓋面向甚廣，而隨著古蹟修復數量不斷增加，在累積一定修復經驗之基礎上，如何提昇古蹟建築物修復績效及維護作業效能，以逐步建立長遠治理組織架構，亟待謀思預為因應。限於研究時程及資料，本研究以影響古蹟建築物修復及維護管理交易成本中，涉及**協調成本、資訊成本、監督成本等**之面向為作為治理模式選擇分析之探討課題。

第二節 問題意識與研究目的

經公告為國定古蹟之建築物，其公共財之獨特資產特性毋庸置疑，而其歷史歲月刻畫累積的資產專用性(Asset specificity)絕非偶然，但其所標誌的歷史與文化特殊意涵，也因興建年代久遠，隨著建築技術更迭，在建築構法及修復技術上之不確定性(Uncertainty)亦將持續堆疊累積；加以各種維護管理法令之規範，其維護修復之頻率(Frequency)增加且必為永續執行，始能彰顯保存文化之治理績效。以目前文化資產保存法架構下，有關文化資產保存論述中，諸多對於目前現行組織架構及修復契約等呼籲應予改善之政策建議，均僅能提出問題而無法以任何現今公共政策理論或經濟學理論，來解釋該複雜之治理結構應朝向何處。

Williamson(1985：79)之有效治理結構圖，對於具有高度專用性之資產，在交易頻率特定(經常性及偶爾辦理)條件下，所採之「三邊治理」與「統一治理」樣態，對推動「古蹟建築類修復履歷制度」發展之可能性，企待分析。本研究試圖針對現行涉及文化資產保存法及修復法令部分之執行方式，對契約關係與監督管制制度之影響，以新制度經濟學之交易成本觀點進行實證案例探討，並輔以古蹟工程修復階段之治理組織模式分析，以提出古蹟修復治理模式選擇之建議。本研究之主要目的陳述如下。

(一)綜整現行制度架構下，古蹟修繕及維護管理之問題。擬分析古蹟修復採行市場治理所能提供之誘因機制，以及評估古蹟修復量體之需求與經濟規模。尤其在經成立專責機構以將修復工作行組織內部化後，是否可以解決機會主義問題；其信任與商譽之建立評估機制如何建立？尤其過往之古蹟建築物興建，多係遴選最優秀匠師及營造者從事；而當進行修復時，當年匠師或營造團隊累積之經驗所形成的資訊不對稱，若現場監造及外部主管機關之監督機制無法發揮功能時，修復即可能無法達成預期效果。是以，耙梳整理現行制度性下，古蹟修復之變動交易成本，如搜尋與訊息成本、談判與決策成本、監督與執行成本等，將更能全觀性地瞭解目前古蹟建築物修復之問題。

- (二)檢視治理組織現況及其因應策略。將各古蹟建築分類之專業知識整合內部化，一如推展新興引進之工程技術。修復工程之人力資本傳承與教育訓練，除可藉由主要修復匠師之分派駐地管理機關，亦可依區域性、同類屬性之古蹟修營繕管理單位調派管理(依古蹟建築分類要項管制)，經施以教育訓練及培訓各項技藝傳承作業下，採取突破創新變革方式，以整合區域各工項維護修復計畫成為可行採納之治理策略，其是否可改變政府採購慣用之舊制委外方式？
- (三)藉策略性調整治理組織，以降低交易成本。古蹟建築物一經公告指定後，其日常維護與修復作業，在未因故遭遇解編或滅失為古蹟建築物之前，均屬必要且例行之作業。此一作業，可否經由日常維護管理的建置中，再重新出發，而得以依循一套分類標準作業程序，或建置一致性之修復與維護標準，俟經垂直整合治理與技術組織架構下，是否可達簡政功效及降低交易成本？

第三節、研究範圍與限制

近年來，我國文化資產保存作業，隨者民國 92 年文化資產保存法修正後，主管機關已由內政部移轉至文建會；為期配合法令修正，主管機關之組織架構重整後，其業務如何轉型及如何強化公部門治理組織為本研究之重要課題。我國古蹟修復工程歷經 921 地震後，為搶救古蹟及歷史建築而從事大幅度修法，也藉以重新審視古蹟修復體制問題，在此時期呈現集中及高密度的古蹟工程修復作業。是以，本研究擬先以近 10 年來文化資產保存議題之公部門制度法令變遷與修法過程歷史脈絡，從「制度選擇」及「制度功能」探討我國現行文化保存組織架構，以及建築類修復工程與管理維護之近期發展現況。次之，本研究擬採新經濟制度學中之交易成本取徑，探究文化資產保存法重修公布後，古蹟修復工程組織與技術及制度影響所及之各項交易成本（包括資訊蒐集成本、監視成本、協調成本等），在不同修復治理組織下的演繹情形。最後，則擬由交易成本分析途徑，詮釋古蹟修復及日常維護管理使用上，降低交易成本之有效策略運用。

壹、研究範圍：

時間範圍：近十年（1998 至 2010 年）

空間範圍：首都核心區內由內政部於 87 年同時公告為國定古蹟之建築物（總統府、行政院、監察院、司法院、臺北賓館等）

貳、研究限制：

1. 本研究僅探討現公告為國定古蹟，並由政府單位負責修復及維護管理之實務案例，不包括私有古蹟建築或第三部門所經管之古蹟建築物。
2. 因各古蹟建築物現行使用型態而有不同差異，且目前個案之國定古蹟建築物尚未全部修復完成，因此可能出現個案相互比較之適用性。
3. 適逢近期政府組織再造政策之推展，對於機關人力朝向精簡之彈性運用，本研究治理模式如需成立專責修復單位，將需有足夠的區域性試辦成果，並待時間檢證。

第四節 名詞定義

為確實掌握本論文各項古蹟修復專用名詞所指稱之事項要旨及其定義，謹將相關名詞簡單陳述如下。

壹、古蹟修復與維護管理

- （一）古蹟建築物之定義：據法定之建築文化資產，古蹟建築類文化資產，即《文化資產保存法》第 3 條經指定或登錄之「古蹟、歷史建築、聚落：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群」中，屬於古蹟建築類者。

- (二) 古蹟之維護管理：按《文化資產保存法》第 20 條：古蹟之管理維護係指下列事項：日常保養及定期維修、使用或再利用經營管理、防盜、防災、保險、緊急應變計畫之擬定。其他管理維護事項。
- (三) 古蹟修復：古蹟修復《文化資產保存法》第 21 條：古蹟修復應保存原有形貌及工法，如因故毀損，而主要構造與建材仍存在者，應依照原有形貌修復，並得依其性質，由所有權人、使用人或管理人提出計畫，經主管機關核准後，採取適當之修復或再利用方式。前項修復計畫，必要時得採現代科技與工法，以增加其抗震、防災、防潮、防蛀等機能及存續年限等。
- (四) 非結構體修復：古蹟建築物古蹟歷史建築及聚落修復或再利用採購辦法第 9 條古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用採購，符合下列各款情形之一，經各該主管機關核可者，委託未經中央主管機關列冊之建築師或相關專業技師擔任設計、監造工作，或逕行委託工程定作廠商繪製施工圖說及施工：
1. 緊急支撐防護工程。
 2. 不涉及結構體變更之局部修繕工程。
 3. 防蟲、防漏、防蝕、去漆等專業工程。
 4. 須專業技師簽證之結構補強工程。
 5. 涉及特殊修復之專業技術。
- 主體結構修復：涉及古蹟建築物公告之範圍，建築主體結構或主要裝飾及構造部分之修繕或修復。

貳、參與古蹟修復之專業者

- (一) 古蹟專家學者：具有下列資格之一者，得申請列冊為古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用之勞務委任主持人：一、具大專院校教師或相當資格者。具前項資格者，得分別檢具下列文件，向中央主管機關申請列冊，經審核通過後公告之：二、具大專院校教師或相當資格者：1. 經教育部核頒之相關資格證明文件影本。2. 曾擔任古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用相關勞務經驗之證明文件。3. 與修復或再利用保存維護相關著作

至少一篇。

古蹟修復建築師：檢具下列文件，向中央主管機關申請列冊，經審核通過後公告之：具建築師資格者：1.開業文件影本。2.曾擔任古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用相關勞務經驗之證明文件，或曾受中央主管機關或其委託機構培訓合格之證明文件。3.申請修復或再利用計畫及工作報告書勞務委任主持人者，須檢具保存維護相關著作至少一篇。

(二) 古蹟修復廠商：古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用工程定作之廠商，應為依營造業法設立之綜合營造業，且具有下列資格者：國定古蹟部分：具完成二件以上古蹟修復工程之實績，且具有符合第十四條第一項資格之工地主任及第十二條資格之傳統匠師或專業技術人員。

(三) 古蹟修復匠師：前條傳統匠師或專業技術人員，應具有下列資格之一者：

1.依本法第八十八條第一項經中央主管機關審查指定並公告為文化資產保存者。

2.屬內政部刊印之臺閩地區傳統工匠名錄所列之匠師者。

3.曾參與古蹟、歷史建築及聚落修復工作，並載錄於工作報告書中者。

4.領有中央主管機關主辦或委託其他機關、學校、團體辦理傳統匠師或專業技術人員培訓之結業證書者

(四) 古蹟修復主管機關：在中央為行政院文化建設委員會，其負責單位目前為行政院文化資產總管理處籌備處，在地方為各縣市政府文化局。

(五) 古蹟修復管理機關：古蹟如為公部門使用經管之辦公房舍，則由使用單位為管理機關；私人具有產權之古蹟，由所有權人為管理人。

參、古蹟修復法令與制度

文化資產保存法：民國 71 年 5 月 26 日制定公布全文 61 條，其中歷經 1999 年 921 地震為搶救古蹟建築物，於民國 89 年 2 月 9 日修正公布相關條文；並增

訂第 27-1、29-1、30-1、30-2、31-2 條條文，俾利積極指定歷史建築，並賦予彈性條件下，進行老建築之指定及緊急修繕與維護；嗣經因應主管機關由內政部移轉至行政原文化建設委員會，經 94 年 2 月 5 日修正公布全文 104 條；該法施行日期，分別第 92 條自 94 年 2 月 5 日施行，第 1 條至第 91 條、第 93 條至第 103 條自 94 年 11 月 1 日施行。

此外，『文化資產保存法施行細則』、『古蹟管理維護辦法』及辦理古蹟修復工必須遵循之『古蹟及歷史建築修復工程採購辦法』與『政府採購法』，因古蹟建築屬公共使用空間，尚有建築法及消防法規等等適用問題，另有相關營造業法令規定、工程保險、勞工安全衛生及環保等方面之法令之規定等等。

肆、工程採購治理模式

本研究之古蹟修復工程採購方式，以常見之傳統模式即設計－發包－施工 (Design-Bid-Build)、專案管理模式 (Construction Management)、業主委託專案管理統籌設計發包施工管製作業，及統包模式 (Turnkey) —即一般公共工程之設計、施工委由同一廠商辦理 (EPC, Engineer-Procurement-Construction) 等方式作為個案案例分析之主要架構。

第二章 文獻回顧與理論探討

本章主要對於古蹟修復與管理維護之理念發展及實務現況簡單介紹，之後對於本研究所採之交易成本理論發展情形，及古蹟修復之交易成本發生原因與其特性、種類等，先行敘述釐清。接續則就治理結構上，契約類型選擇源於何種資產專用性，以及在公共工程的遞送選擇中，如何修正現行制度俾以掌握研究問題之方向。

第一節 古蹟修復與維護管理相關研究

本節分階段回溯文化資產保護之緣起與保存理念之發展，進而探究實際治理組織之相關議題，並就目前發展現況，略作概述。

壹、文化資產保存理念之發展

論及國內古蹟修復，首先應探究在政治經濟下臺灣文化資產保存的歷史脈絡；依其發展過程，可分為下列階段。

一、日治時期文化資產保存開啟先尤

探討臺灣古蹟問題，不得不追溯至日治時期，陳翼漢引述黃俊銘教授所言：「日治時期臺灣文化資產調查工作有兩大脈絡，分別是官方與非官方的脈絡，而後這兩大脈絡合流為文化資產保存運動，奠定臺灣文化資產保存的基礎。官方脈絡始自臺灣舊慣調查的歷史編纂調查開始。之前日人島田定知於明治 34 年(1901)編錄《日本名聖地誌》時，在第十二篇殖民地《臺灣之部》中，收錄了 203 件臺灣的名勝地誌，明治 40 年(1907)安江正直受命於總督府進

行臺灣建築史史料編纂調查研究工作，成了文化資產調查工作推動的第一人，但真正進行文化資產保存推動者，則是明治 43 年(1910)成立臺灣博物學會」，該學會「針對天然紀念物(動物、植物、礦物三大類)進行調查。」而最為顯著者「明治末年，受日本母國影響大正午年(1916)臺灣總督府任命杉山靖憲編纂《臺灣名勝舊跡誌》，進行匾、聯、碑、社寺廟宇、天然景觀等調查，並開啟以史前、荷西、明鄭、清、日歷史分期為階段的調查。」(陳翼漢，2004，黃俊銘，1996)，由此，開創臺灣文化資產保存之先聲。

對於研究日治時期建築文史者，此一時期，都可以在類似台北州廳誌或其他地方廳誌等官方文獻上，發現除了詳實記載著各年度政府整個施政績效及預算情形外，對於所轄區域內，具有相關歷史建築物或特殊地理景觀，都會特別篇章介紹說明，成為現在研究日治時期興建建築物或尋溯前期明、清治時期，歷代台灣文化資產之重要依據。就此而言，日本對臺灣甚至留存的明、清史蹟，基本上是尊重且積極予有計畫予以保存的，當然，面對都市計畫發展，原先建置的各種類似臺北城牆的建築，僅保留城門外，城牆主體也為了興闢道路，亦難逃被拆除的命運。

二、民國時期的禁錮期

國民政府來台後，初始台灣古蹟保存運動，在台大城鄉所夏鑄九認為：「70 年以前，台灣的古蹟保存是未曾受到注意的，特殊政治脈絡所構建的全面向大陸時空架構，竟然造成台灣本身變成一種看不見的地景，一種被刻意壓抑的，然却又是真實之生存所必需的地方，其表現方式，無異在經濟發展與工業化所伴生的都市化與現代化過程中所浮現的文化運動，當時正逢歐美反文化運動價值觀對建築專業論述的影響，古蹟保存運動得以與鄉土文學運動合流……，其代表人物有東海大學建築系漢寶德先生及省文獻會的林衡道先生引領的田野調查。」而具體發展的結果，為進行法制上的建置，但發展情況却受限於「特別的是在 1982 年文化資產保存法通過與 1984 年文化資產保存

法施行細則實施，古蹟保存的認定邊界會隨著財務條件、制度的能力、工程技術的成熟程度而擴充其認定範圍。」伴隨著經濟及都市建設發展，推動保存運動當中，與既存古蹟建築物產生毀損或衝撞，在此一事例，最突顯的就是台北市新生南北路開闢時，林安太古厝的遷移過程，成了台灣古蹟建築物保存運動的濫觴，然而令人「憂心台灣傳統建築保存的重重挑戰與變局，首先，政策上的優先性考量是最根本的環節，假如我們的政策仍然是經濟掛帥，仍然僅來自於國家對 GNP 提高的能力，則台灣古蹟保存，仍然是次要的業務，再者，古蹟保存作為一種文化工作，它其實有賴於反應靈敏的機構、成熟細緻的法令制度，以及對公共事務關心的市民。」(夏鑄九，1995)，顯然在此一時期，文化資產保存的工作，並無法形成政治工作者的共識，僅喚起保存意識，亦與理想期待有所差距，造成政府保存施政工作尚無法突破的困境。

三、政黨輪替後的尷尬期

隨著政治上台灣朝向經濟建設大幅進度開展，創造亞洲四小龍的經濟奇蹟，接著而來的解嚴及台灣主體意識抬頭，以致 2000 年政黨輪替後，臺灣為應全球化發展及調整政府組織，在 2005 年政府組織再造過程，將原屬內政部民政司主管之古蹟業務，才移撥由文化屬性較恰當的行政院文建會主管，民主進步黨籍立法委員管碧玲，當時即曾出面為古蹟請命並表示：「文化資產保存政策不應「新瓶裝舊酒」，若行政院文建會未能以大格局的古蹟政策說服社會，預算只會越來越少，缺口也會越來越大。」³對於古蹟文化資產保存作業的實際作業方式，亦提出批評：「『文化資產保存法』在民國 1982 年公告施行以來，台灣文化資產的古蹟保存領域，僻處內政部民政司，不僅位置與角色長期處於邊緣，專業知識也與民政專業格格不入，導致二十餘年來保存的核心概念都在『維修』、『修復』中打轉，整個國家可以說沒有『古蹟政策』可言。並以歷年預算數字分析指出，民國 1992 年至 2005 年為止，長達 14 年的

³ 【大紀元 94 年 6 月 13 日報導】

預算僅有 28.7 億元，平均年僅 2 億元，無怪乎台灣多數古蹟的命運仍然有如“春花望露”，在大旱中望甘霖。」對於文化資產的開創性，認為「台灣古蹟政策要有大計劃和大策略，要能透過指標性的古蹟場景，鋪陳出獨特的台灣歷史故事，串連出整體國家文化風貌，才能成為全球觀光旅遊市場的競爭武器，才能勾連國家與地方產業計畫，也才能形成具有說服力的預算系統。若缺乏這樣宏謀的企圖和想像，無論觀光客倍增或主體歷史建構都是空談，更遑論經費預算的爭取。」（大紀元報，2005）

組織與制度的政治經濟分析，一個好的或較為可行的組織制度，必須其所隱含的偏差，能與其內外政經權力體系及經濟社文和理化方向相配合，否則即須進行相關的政治、經濟性調整。（蕭全政，1994）；惟證諸於實際情形，以台北市首都核心區域，各種國定古蹟或市定古蹟修復工程，除類似台北賓館、台北公會堂等建築物，因可全面騰空搬移，進行全面整修在工程技術上亦獲得一些累積經驗外，因其他古蹟使用單位，還受限於在機關單位預算內要籌編大筆預算經費，而一籌莫展，並無法全面性進行整修。並且因著這種只花錢，並無法立即顯示施政績效的工作，隨著政府財政漸趨困難的時候，更為著修復經費無著，而令人憂心。

很不幸地，曾任台北市文化局長的龍應台，最近對於文化發展在整體國家政策與政府預算上的失衡情形，發表意見認為⁴：「在 2008 的中央政府總預算架構上，以看出政府預算在 2005 到 2008 年之間的明顯趨勢是：社會福利、經濟發展、教育、科學、文化的預算或持平或萎縮，而外交和國防的預算在增加中。最突出的是國防預算：在 2008 年，我們交給政府的每一百塊錢裡面有二十塊是拿去買武器、擴軍備的，只有不到十二塊用來發展經濟，十一塊半放在教育，五塊多錢發展科學，一塊三毛錢分給文化發展。真的，就是一塊三。2008 台灣的軍備投資是教育投資的兩倍，是科學投資的四倍，是文化

⁴ 2008 年 01 月 02 日中國時報 A6 版。

投資的二十倍。這樣的藍圖，是你我對台灣未來的想像嗎？」(龍應台，2008)，以上，呼應了政府在組織調整過後，對於功能性方面，却無法確實掌握整體施政方向，其所隱含的偏差仍然存在最基本的預算編列上。

四、晚近案例：

1. 中正紀念堂拆扁及正名風波：國內古蹟前輩漢寶德先生為文表示⁵，「中正紀念堂古蹟指定過程，把這座建築物用指定古蹟的方式來爭取改變使用權，使文化資產保存這個文化工作的範疇，如何再嚴肅的推動下去？近百年來，世界各先進國家的文化界努力奮鬥的目的，就是要使文化與政治脫鉤。這幾乎是不可能的，即使當政者有此誠意尚免不了不經意的影響，如有意利用文化為政治鬥爭的工具，就更可怕了。中共在國共之爭中的勝利，就是利用文化的無形力量做先鋒達成的，因此也促成國民政府來台時對文化界壓制的政策。這些往事，中年以上的人應該仍有記憶，而且是很可怕的記憶。我們好不容易脫離了鬥爭工具式的文化，做些認真的文化工作，幫助國民精神生活水準的提升，拜託在位的大人先生們，為文化工作者留一條路走下去吧！」。(漢寶德，2007)
2. 另一受矚目之，日治時期樂生療養院古蹟抗爭事件，樂生院全區保存的推動，適逢 2005 年 1 月文化資產保存法完成第三次修法，以「文化景觀」的保存類型，確認了有形與無形文化資產整合的重要性。行政院公共工程委員會完成之「台北捷運新莊機廠樂生療養院保存方案」評估方案，含藏了一個破壞重大文化資產的事實：捷運工程影響院舍建築多達四十九棟；重要及代表性建築需拆除重建；可供院民續住的建築僅剩六棟。這是對重大文化資產的一種破壞性作為。樂生院民長期以院作家，社群主體與院區空間綿密互動之生活實踐，更是文化價值的重要內涵。（米富國，2007）。

然而，目前工程會的初步結論，並未能超越「工程掛帥」的緊箍咒，成為

⁵ 2007 年 11 月 9 日中國時報 A22 時論廣場

這一重大文化資產的頭號殺手。文化機構因此淪為附庸，文資法的三次修法亦流於進步假象。果若如此，「樂生院全區保存」的論議終將以「假保存」收場。這不但是由公部門帶頭破壞活生生的文化景觀與古蹟，同時，是由公部門主導「先拆再建」、以「假貨及贗品」取代活史蹟。並且呼籲：「文建會作為文化資產之中央最高主管機關，實不應被動接受「假保存」方案。文建會應刻不容緩、具體展現文化主體性，確實啟動文化資產之指定保存程序，搶救一旦施工即全面崩毀的樂生院。」（2007，米復國）此一工程建設規劃設計階段調查不夠嚴謹，及政府長期漠視弱勢族群權益的社會現象，隨著文化資產的保存議題，讓社會多面向的問題一次浮現出來。就決策者的高度而言，或許在社會公平正義的面向問題，當初捷運路線工程規劃選線設計時，似乎也是想以最經濟的手段，來達成建設的目標，但是全然忽略了必須面對文化與歷史面實存的問題。

3. 再來，同樣是捷運局面對古蹟的方式卻是：「為配合捷運松山線的施工，位於北門旁，有百年歷史的鐵道部台北工場被架高，人力和機具齊力拉，向東南方挪移 30 公尺，待民國 101 年捷運松山線及機場捷運完工後挪回。台北市政府捷運工程局於台北工場舉行祈福儀式，文化局、捷運局官員、學者齊聚。在焚香祈福、獻花、獻酒的儀式中，啟動台北工場的挪移。台北工場周圍基地，北市政府捷運工程局施工單位早已向下開挖約 3 公尺，並以堅固的地樑將古蹟向上頂升，並在下方鋪設鋼軌和實心圓鋼棒。挪移時，以電腦控制的油壓千斤頂來推動，台北工場便隨著鋼棒滾動，緩緩挪移。主辦單位以喜氣的紅色彩帶圍繞台北工場，邀集文化局長等學者專家，象徵以人力挪動台北工場。實際上，古蹟後方有 30 名左右的工程人員正在操作工程機具。」⁶

再者，其文化資產及歷史價值重要性，該建築物「建於 1909 年的台北工場，

⁶ 2007 年 12 月 10 日聯合晚報 7 版。

被指定為市定古蹟，原先是清朝時代的『機器局』。日據時代改由鐵道部管轄，名為『台北工場』。早期業務包含鐵道車輛組立、鐵道鋼材組裝、鐵道及車輛的維修。20世紀初曾製造出10輛長約14公尺的木造客車。其建築樣式融合日式殖民風情，『清骨日皮』富含歷史價值。未來將規畫古蹟園區，並要將現存於國立台灣博物館，由當時台灣巡撫劉銘傳所引進的第一號蒸氣機車「騰雲號」的車頭，轉進台北工場展覽。」⁷由以上古蹟建築物工程遷移及回復所耗資六千餘萬元，在保存工程來看，它是因高雄鐵路地下化遷移日治時期高雄車站，同樣使用挪移方式遷移建築物，以達保存目的之方式來執行，至少在整體思維與政策決定上，是值得肯定的。

貳、古蹟治理組織方面議題

古蹟專業人員領域之界定，舉學界大老、中央主管機關及地方政府、文化古蹟產業中，不同領域代表性人物的觀點；首先，台灣古蹟專業建築師兼世界宗教博物館館長漢寶德認為：「台灣文化組織是自需要中逐漸添置的，如同工具一樣，因此缺乏一貫的理念與效率的架構，而不免紊亂之感。國人對於文化之看法不一，有時視為藝術，有時視為生活與思想方式，有人認為應給予最大的自由，聽任其自然展，有人認為應有在上位者倡導，形成風氣，故在政府人士眼中，有遊移不定之感。影響所及，則呈現之政府組織與政策上的矛盾。」；建議由理念開始整理，文化行政單位的組織，應將文化部擴大為文化、媒體、觀光部。對於民間與地方政府文化部門的贊助，則以成立政府編列算的文化藝術諮議會為宜。(漢寶德，2005)

葉俊榮對於行政院組織改造目標、原則及推動機制，以「政府與民間夥伴關係」、「中央與地方夥伴關係」及「中央行政機關功能調整三大目標」，以目標原則明確，以引領改革而非應付突發、零碎問題；先檢討政府職能、再

⁷ 同註6。

調整組織；先彰顯效益面再處理成本問題；統合規劃、分層執行；時程策略清楚，階段成果陸續呈現。咸認為：行政院組織改造工作應該定位為台灣強化經濟的重要策略、整體政府改造工作的火車頭、國際強化政府效能的重要環節。(葉俊榮，2002)

地方縣市政府組織部分，紀俊臣以台北縣政府為例：為因應文化資產保存之必要性，除將縣立文化中心改制為隸屬縣政府之一級副屬機關之文化局外，並將縣政府業務劃分全面調整，如古蹟業務移由文化局掌管，殯葬業務移由民政局掌管，使長久以來不合理之業務分工得以合理化和專業化，自然有利於縣政府效能之提昇。(紀俊臣，2001)先從健全縣市政府作業，再進一步輔導鄉鎮市的第一線公務人員，才能建立完整的公務人力體系。

劉大和於「文化創意產業國際研討會－全球思考，台灣行動」提及：首先，關於文建會計畫中「人才培育」討論國際人才來台，2003年文建會將文化創意產業裡，人才、人力資源(human capital)確實是關鍵中的關鍵要素，延攬國際人才來台擔任培訓與指導工作，透過彼此深入互動，才能夠真正的傳遞知識的精髓。其次，國內人才赴國際進修：系統性了解國內之需求與國外的專長，進修回國後能將相關的知識、技能擴散給社會其他相關的從業者。最後，人才的國際交流：分別強調引進國外知識、促銷本國的人才及其成果、促使國內與國外的人才合作等不同面向透過長期而扎實的人才資料庫掌握，真正建立有系統的、全盤式的互動。(劉大和，2003)有效結合不同專業人力資源，技術傳承最重要的工作得以落實，保存才有實質意義。

綜上，『文化保存界疾聲呼籲的加強人才培育、寬列經費、增加機構、擴充編制、修改法令等，幾十年來並不足以解決所碰到的問題。從一後段分析來看，文化資產保存領域的邊界模糊，造成對此領域認同的障礙與發展上的困境：例如這新領域缺乏主體性，難以形成專業認同，也就影響著發展自主

性；各領域對文化資產尚未有認同而使各方人才難以流入；文化資產保存自身尚未有專業認同，因而相關人才難以在社會上得到專業尊重與發展空間，更影響著相關人力的再生產；官方沒有意識到文化資產保存的意義，因而產生權責不清及不會積極任事；更可悲的是，文化資產保存常常成為官方包裝自我與遂行政治教化的工具而已。」(林崇熙，2005)。

參、古蹟修復作業執行概要

(一) 古蹟修復中一次性修復與分年編列預算修復

古蹟修復工程，依其產權及管理性質，分為民間及公部門之國有、直轄市或縣市鄉鎮公所所有，而其構造大小各異，建築年代工法不同，指定時期之先後順序不一，又其實體建築物之保存現況不同，當然毀壞或具有結構安全疑慮，評估必須進行修繕之必要性等，均係政府從事古蹟修復預算經費編列考量面向，就實質之政府財政情形，其預算編列方式，亦分別有中長程計畫性編列之方式，或依照年度預算方式，分年編列修復預算經費，進行修繕工程，再者，依照古蹟修復工程採購辦法及文化資產保存法等規定，先期之古蹟調查研究及修復計畫等，必須先有審查竣事之歷史人文與建築興建年代曾發生之修改建等，詳細結合人文、歷史、工程、社會等嚴謹之調查研究結果報告書，才能進行後續之修繕行為；各項資料具備越齊全周詳，俟後之修繕工作，即能越順當地進行。

(二) 文建會文資籌備處技術組之功能及角色

依據行政院文化建設委員會文化資產籌備處組織規程：現行該處處務規程之執掌，分別於綜合規劃組之公共服務科，辦理建立文化資產修復再利用工程調查研究報告書、規劃設計預算書圖、工作報告書等之資料庫建檔、使用、研究與增值合作事項。再者，資產維護發展組工程監管科，負責建置「古蹟歷史建築及聚落修復再利用工程管理制度」。辦理古蹟歷史建築修復再利用工程督導查核。其次，材料科學科，係辦理文化資產保存修復材料研發及技

術移轉，以及協助國內相關研究與修復所需之科學檢測分析。

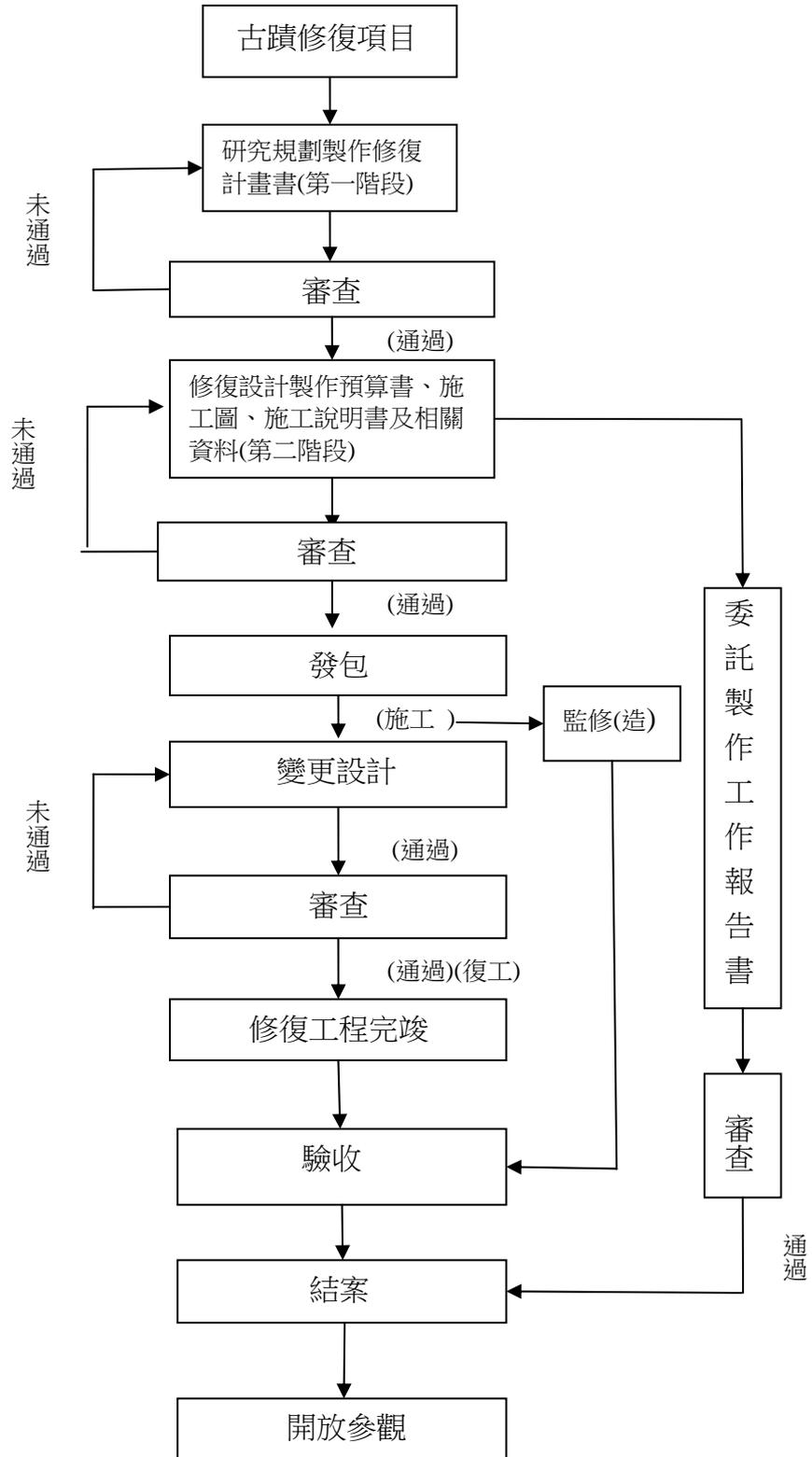
另外，研究傳習組之技術科學科，負責文化資產修復技術研究及技術支援，包括建築類(非結構部分)與文物類文化資產保存修復技術研究(無機材質包括：陶瓷、磚、石及灰作；有機材質包括：紙質、出土及水木質文物；複合材質包括：建築彩繪及壁畫)；尚有保存科學科，辦理保存修復專業人才培育及國際合作交流、推動專業修復人才認證制度、保存修復教育推廣、預防性保存科學及管理維護諮詢、水下文化資產保存及人才培育。

(三) 古蹟修復採購制度

古蹟修復主要制度面，係依據文化資產保存法第 21 條規定：古蹟應保存原有形貌及工法，如因故毀損，而主要構造與建材仍存在者，應依照原有形貌修復，並得依其性質，由所有人、使用人或管理人提出計畫，經主管機關核准後，採取適當之修復或再利用方式。前項修復計畫，必要時得採用現代科技與工法，以增加其抗震、防災、防潮、防蛀等機能及存續年限。第一項再利用計畫，得視需要在不變更古蹟原有形貌原則下，增加必要設施。古蹟修復及再利用辦法，由中央主管機關定之。

另同法第 25 條規定：政府機關辦理古蹟、歷史建築及聚落之修復或再利用有關之採購，應依中央主管機關訂定之採購辦法辦理，不受政府採購法限制。但不得違反我國締結之條約及協定。相關辦理古蹟修復作業流程，詳(圖(2-1)

圖 2-1：古蹟修復作業流程



資料來源：參考轉繪自趙文傑論文(2001)

第二節 交易成本理論

本研究主要以新制度經濟學之交易成本理論，作為論述主軸，藉以耙梳古蹟建築物修復作業產生之相關交易成本。本節擬先行就交易成本之緣起及產生交易成本之特性、原因、種類等加以區辯，進而對目前古蹟治理組織執行修復作業之所採方式，分別加以探討。

壹、交易成本緣起

交易費用係寇斯（Coase）所提概念：即為完成交易所必須度量、界定和保證財產權、搜尋交易伙伴和交易價格、進行交易談判、訂立交易契約、執行交易和監督違約行為，並對其制裁、維護交易秩序的各種交易總和。（費方域，1996a）

威廉姆森（Williamson）認為：「和研究經濟組織其他方法比較起來，交易費用經濟學：具有微觀分析的性質、對行為假設更為自覺、提出並詳盡闡述資產專用性在經濟上重要意義、更加依賴比較制度分析、把工商企業看成一種治理結構而不是當成生產函數、賦予事後的各種契約制度更大的重要性，尤其強調私下管理形式。是以，貫穿於經濟組織問題的比較研究中心的基本觀是：透過區別對待的方式，將各種交易（其特性各不相同）和各種治理結構（其適應能力及關聯成本各異）匹配在一起，交易費用得以節約。」（張群群·黃濤，譯，1999）

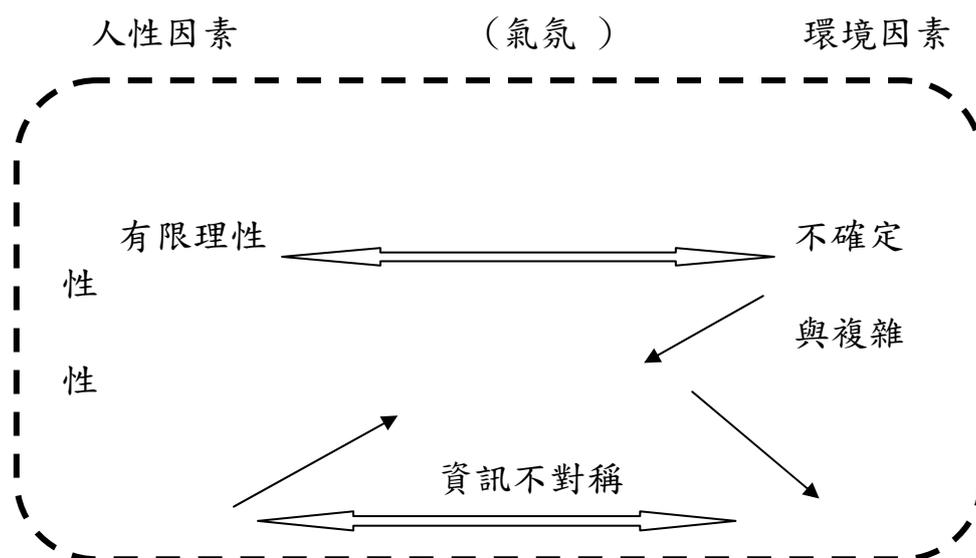
費方域敘述：「綜合而言，交易成本經濟學，寇斯是創立者，因為他最早提出交易成本概念，並用以分析企業性質和替代市場的原因；而威廉姆森則可算是追隨者、發展者，因為他進一步分析了交易成本的決定因素及其對企業組織產生的影響。主要回答問題係：企業是如何降低交易成本的，它的界線何在？相較於阿爾欽和登姆塞茨強調團隊生產的測量成本；克雷普斯強調公司文化和

聲譽的作用，而威廉姆森強調不完全契約下，關於專用性資產投資不足的成本問題」。(費方域，1996a) 另張五常認為：「交易費用可定義為在魯賓遜經濟不可能存在的所有各種各樣的成本，此廣義的定義十分必要，因在現實生活中，要將一種類型的交易費用與另一類型的交易費用區分開來是不可能的，平均成本呈不可分性，但邊際成本卻是可分性的。渠並主張交易費用實際上就是所謂的『制度成本』只要有多餘一個人的經濟中，就會有制度，只要存在制度或社會，一般意義上的成本就會產生，廣義的界定，交易成本範圍確實很廣，包括律師、金融制度、警察、經紀人、企業家經理人、文職人員、傭人等收入；亦即，除了那些與物質生產和運輸過程直接有關的成本以外，所有可想像到的成本都是交易成本。」(1999，張五常)

貳、交易成本發生原因與其特性

交易成本發生原因之探討，旨在用以檢視古蹟修復各階段作業之交易特性。本研究擬由組織失靈架構(圖 2-2)，分別就其成因分述之。

圖 2-2：組織失靈架構



資料來源：Williamson(1975：40)

Williamson 早期的研究主題，即為什麼特定的交易發生在組織內，而不是發生在市場中彼此獨立的企業之間。他強調經濟生活的複雜性、不確定性、有限理性和機會主義，而企業將交易內部化原因，不僅要考慮人類行為的侷限，還必須考慮人類形成信任關係的能力和意願（薛曉源·陳家剛，2007）。交易成本經濟學主要描述交易之三項特性，分別為不確定性、交易頻率及資產專用性，其中又以資產專用性係屬最重要而獨特之交易成本分析特性。

一、 不確定性(uncertainty)

當公共工程遞送之環境不確定性越高，或者交易所涉及事項過於繁雜時，交易成本也將提高，因為買賣雙方將花費更多尋找資訊的成本、敲定詳細價的買賣契約內容，並進行監控。同時也因受限理性（bounded rationality）之影響，買賣雙方無法考慮到交易中每個細節，而使風險提升；此時採用關係契約或垂直整合獲取所需服務，將要較市場採購更為有利。（江瑞祥，2007）

以古蹟修復而言，舉臺灣遭逢 921 地震時古蹟受創最鉅，政府文化單位配合中央重建小組進行搶救措施；但因為古蹟不同年代及規模使用及材料特性不同，受損程度不確定性亟需要大批專家學者或專業人士研判，交易複雜度都增加，致使交易成本提高。又如，97 年間政府為提振國內經濟景氣而執行之擴大內需採購，突如其來的古蹟修復經費，清倉式地促提修復計畫，各地區修復工程標案湧現，造成廠商低價搶標，存在一定的交易風險。但若在平時，因政府各單位修復經費預算編列不易，修繕需求波動平緩，僅可進行日常維護事項等專業性較低之零星小規模修復。以一般工程或古蹟修復工程而言，其不確定性，概以「工程風險」稱之，可只在一定條件下，於一定期間內可能發生各種結果變動的程度。（榮芳杰，2008）

二、 交易頻率(frequency)

政府公共建設生產及遞送服務，某項生產要素交易頻率極高，則交易成

本也將提高，政府將更願意進整合工作。以古蹟修復而言，可分為一次性修復（古蹟全面修復）或分年編列預算修復，或日常維護管理中產生之偶發性修復等型態。目前文建會以分區專業服務中心方式，輔導古蹟管理單位擬定日常管理維護計畫，即以降低目前古蹟頻頻大修之頻率為目標。至於日常維護管理之良窳，間接影響修繕頻率；而政府機構因年度預算編列限制，分年分階段整修結果，衍生施工介面問題。為解決保固範圍與是否確係因該次修繕而造成或建築物產生新的問題，屢屢衍生爭議，增加交易之協商成本。

三、資產專用性(Asset Specificity)

古蹟修復屬文化資產保存之一環，具有特殊專業性。而古蹟建築是人類歷史發展過程中，遺留下來的具體構造物，其見證歷史及文化發展軌跡，具實體歷史之意涵，而可成為民族認同的主要對象；致其維護管理與修復技術專業化之人力資產特殊性，所累積之修復技術或相關知識，則具有專屬於特定建築專業或文史領域(榮芳杰，2008)。其專用性特別適用於個別文化資產保存之行政業務，及古蹟修復專業之延續精神文化物質之保存；如果轉移它用將減損及原有價值。

資產專用性主要之形式，有下列各項，分別敘述之。

(一) 區位專用性(site specificity)

生產時若兩家廠商為降低運送成本或存貨成本，而將廠址蓋在鄰近或交通便利之處所，固定資產之投入，則其遷移重置成本高。至古蹟建築物係定著於原興建保存指定位置，具有專屬遺產之特質，無法移轉卸除或更動；如有遷徙或移置重建，都將減損其古蹟價值或代表性，故其在區位特定性上，是無法複製或仿製的。

(二) 實體資產專用性 (physical asset specificity)

本項係指資產移動性，若移作他用，將減損價值；古蹟建築物具有具

體形貌外觀，且為建築歷史過程特定之產物或特殊用途或具有歷史意涵之實體建築物，刻畫人類歷史事件之活動發展軌跡之重要實體見證，故具有實體資產專用性，無從替代。

(三) 人力資產專用性(human-asset specificity)

此乃指工作中學習的方式累積技術及技能，其無法移作他用；古蹟建築物之修復需要專門之匠師或專業建築師或具實蹟經驗證照之工地主任始得擔任修復工作，全部修復過程必須要有專家學者審議修復計畫書圖文件，獲得同意後，方得進行修復工作。過程當中必須詳實記錄拆解原物之材料或構法等施工過程，參與其修復之廠商以必須具有相關古蹟之修復經驗，故其參與修復之人力資產具有特定專業技能或知識，係具有人力資產專用性。

(四) 特定資產(dedicated assets)

廠商對於某特定交易對象，持續投入特殊設備或人員之投資，即可累積成廠商特定資產。古蹟建築修復匠師之技術技法或工藝水準，具有一定之傳統流派或工藝顯露於修復成果上，其非一般普通技術性之建築工班所能承攬施作，亦有別於現代使用之建築材料或施工規範；其工藝工法資產專用性與修復主體之專用性資產，十分明確。

(五) 品牌資產(brand name capital)

此尤指產品在消費者心目中的商譽；如果累積有好的形象或商譽，即容易爭取到交易合作關係。古蹟建築物修復工程，負責監修之古蹟專業修復建築師或營造廠商，在古蹟修復從事特定修復項目之專業施工廠商，其歷年完成之工程實績修復個案，是否具有一定之專家學者認同或獲得主辦機關或文化主管機關暨民眾對修復成果接受之程度，讓各營造廠商之品牌資產，在古蹟業界具有一定之評價或認同。

(六) 時效性特色(temporal specificity)

指特定時間內作出之資產投資。古蹟建築物修復具有高度社會關注力及政治效應，因有法定維護管理及修復之責任及義務，在辦理修復工程時，亦成為文化或古蹟界關注之焦點；此如 921 等天災所致之大區域古蹟受損情形，其修復過程具有一定之時效性，如無完善之搶修策略，將造成更大之破壞。而一般因預算經費不足或編列困難等情形，亦有延宕修復而造成古蹟更進一步破壞之情況。因古蹟不可修改及重建，其係永久保存為目標，具有時效之時間軸無限延伸之情形。

參、交易成本種類

古蹟修復交易成本產生種類，可分為事前成本及事後成本兩大類。

一、事前成本

總括：包含搜尋交易對象所需成本、確定交易對象所需成本、起草契約的成本、就契約條款進行談判所需的討價還價成本等。

(一) 資訊蒐尋成本

古蹟修復資訊之搜尋，以古蹟修復建築師及具古蹟修復經驗之承攬承商而言，必須要注意相關政府採購資訊之機關上網招標之採購公告，相關古蹟修繕之各機關年度預算之編擬，亦可顯現機關所欲進行修繕之項目或規模。此外，各古蹟管理人或機關承辦人，亦有可能在初步規劃或徵詢修復方式時，可能透露部分工程推動之資訊，此亦可視為廠商資訊蒐集之方式；同樣，業主或古蹟管理單位，在前置規劃階段，或預擬修護設計與算金額或修復工程規模金額之確認階段，亦必須經由古蹟專業建築師事務所之工程專業人員協助，或由古蹟專業施工廠商先行勘估工程施作方式或修復材料之初估概算價款，以方便進行年度預算之編擬。此一資訊蒐集，必須仰賴信譽極佳之古蹟教授、專家學

者推薦，或主動徵詢近期那一位古蹟修復建築師之屢約情況較佳，或經由向其他古蹟管理機關之承辦人員洽詢探聽，甚而經由古蹟主管機關承辦人等近期審查案件累積之資訊中，獲取表現正常、具有服務熱誠之古蹟建築師或專業者，以協助提供較佳且有信譽保障之技術服務或修繕服務。

導因於交易成本中之資訊不對稱議題，古蹟修復工程業主與蹟修復建築師及修復廠商間，各行為人古蹟修復市場明顯存在資訊不對稱現象。此如業主管機關對參與投標廠商之財務狀況、施工能力等資訊瞭解較少，一般廠商對政府機關為主之古蹟管理維護單位，其付款能力較少擔心，政府工程付款風險較低。此外，古蹟修復承辦及主管人員或工程主辦單位對修繕重視程度，或其要求工地管理或施工品質的水準界定不一等，均可能導致資訊之獲取或對資訊之瞭解不夠充裕，影響投標承攬意願。資訊不對稱，將導致道德危機及逆選擇問題，降低古蹟修復市場資源配置效率及市場交易效率，從而導致交易成本增加。凡此，主辦單位必須注意如何以最有效方式及迅速符合政府採購法與文化資產保存法之規定，而尋得最有經驗及最佳之修復團隊，達成修復目標。至於修廠商則就古蹟修復工程資訊之取得、實質修復計畫案件內工項及材料與工法之技術效率等要件，如何適時獲得招標資訊，並組成符合投標須知規定資格工地主任及優秀匠藝技法匠師之團隊，係為資訊蒐集之目標。

（二） 協商談判成本

舉凡招標及邀標或徵選或遴選廠商之簡報過程、現場答詢或競標承諾事項之協商談判及決標過程之議價等、工程標之押標金準備及計算標案投標金額與決標後主要材料工項與供應商間的協商談判、及主要匠師及工班等協商細部工項之進行、或預擬契約訂定等活動均屬協商談判。

協商談判成本可能始於古蹟管理單位對於修復工程之如何進行、採用修復方式、修復範圍及規模與預算金額多寡等之認定；此均需有特定之諮詢或協商談判對象。而修復專業廠商部分，需取得特定技藝匠師之協助參與投標

競標，亦需先行進行協商談判，議定施作係採用，實作數量單價、或帶工不帶料或施作工項估驗計價後之拆帳比率等等方式。此外，對於古蹟工地主任之預擬遴選作業，亦必須先行考量業主契約規定要求及工程複雜度或工項多寡、工區遠近及是否必須全程在場督工，及與其他零星工地可否同時兼辦進行，以減省人事成本等等，以進行與古蹟修復工地主任間之協商談判。至於承攬廠商尚須評量本身材料供應、各分包商間以及古蹟以外各專業工種間之高度協商及密集協調配合情況，此所耗費者，即為協調成本，係屬交易成本重要之一環。

甚而，工程執行履約期間中，涉及變更設計、或工期爭議、或修復施工成果品質等等，主要透過工地會議、專家學者訪視勘查建議、或文建會委託之日常分區訪視現勘記錄等等，均需進行協商談判，以確定古蹟修復作為正確，並符合契約要求及古蹟修復原理原則等規範事項，以符實需。至於契約中產生索賠或契約爭議處理或訴訟等等事項，更需要進行協商談判，其為耗費於完成法定程序之時間及產生之交易成本。

(三) 契約締約執行成本

古蹟修復工程訂定契約前，須提送廠商施工計畫、勞工安全衛生防護計畫、分項施工計畫、工地事務所配置計畫、施工動線計畫、防災及消防安全計畫、材料檢驗計畫、三級品管檢驗廠商選定等等。依文化資產保存法及政府採購法等制度面之規定，已形成單一修復工程簽訂總契約數量較一般工程來得多；此除業主古蹟管理單位、承攬設計監造古蹟建築師、具古蹟實績經驗廠商、施工記錄廠商、古蹟維護管理廠商等之自律外，均有賴契約規範。此外，文建會委託分區之訪視服務小組、施工督導小組；廠商部分則隱含有匠師、工地主任、技師、施工品管及勞工安全衛生專業人員、分包專業廠商、材料供應商等等之契約。此外，古蹟修復建築師事務所派任監造駐地或現地工程師等或專案經理等，均需透過個別契約簽定，建立整體交易成本產生之

組織架構，並且在契約執行中，各方發生有簽約、審核、評估等等行為，凡此種種都增加交易成本。

二、 事後成本

古蹟修復工程完成招標作業後，執行契約階段之交易成本，分別有；正常執行契約之成本：監督成本、協調成本、保證成本、材料檢驗成本等非正常執行契約：變更設計成本、談判成本、第三方仲裁或鑑定成本、契約中斷損失等；解除契約衍生成本，契約終止引起各種無形損失，再簽契約之成本等等。(李俊杰，2005)。各項成本簡要敘述如下。

(一) 監督成本

主辦單位：委託監造或專案管理廠商監督工程進行，及地區建管、勞工安全衛生檢查及環保單位、國定古蹟管理機關等等。

文建會：古蹟及歷史建築分區輔導及訪視團隊、施工中督導。

工程會：中央採購稽核及查核小組。

由於業主或古蹟管理機關對於古蹟修復工程之管理能力囿於專業知識有限，往往必須透過委外監造等方式執行監督職責。文化建設委員會對於古蹟修復工程之監督方式，目前係分北中南三區方式，按年度委託大專院校研究室組成維護管理訪視小組，除針對個別工程之修繕，亦有輔導及訪查之紀錄。至於古蹟修復工程設計階段之設計成果，文建會依規定邀集相關專家學者召開審查會議，共同監督古蹟修復方式；而古蹟修復工程之修復施工記錄期中或期末報告審查，亦可視為專家學者審查會議之延續性工作，據以完整瞭解廠商於古蹟修復過程實際之執行情形，從而對進行修復之記錄圖像文字等，備具流傳或供作下一次修繕或其他類工法古蹟建築物修繕之重要參考依據。以上各種，皆係依據現行古蹟修復制度面，進行監督作業；而就各參與監督與被監督者，均產生交易成本。

（二）執行成本

古蹟修復工程招標決標後，承攬之具古蹟修復實績經驗廠商，按契約訂定契約日期開工後，將亦產生多樣之交易成本。其主要項目，多以營建修繕項目之生產成本以外所生之項目，舉如：廠商執行階段所需工程管理費用之支出，如工程保險費、工地事務所建置或租賃費、工地用水用電費、電話通訊費、交通資費、材料檢驗費、三級品管費用、工地安全維護費及勞工安全衛生費用等等。一般政府採購所生之成本則以工程預算編列的工程管理費用相關資費為主。

至於古蹟專業建築師或負責營建管理廠商或施工記錄廠商之執行交易成本，除投保工程設計專業保險、工地人員保險及電信資費及預擬招標文件紙張等費用外，用於文字影像等記錄資材，施工記錄書籍刊印等，均屬執行階段之交易成本。

三、古蹟修復各階段衍生之交易成本

古蹟修復工程各階段衍生之交易成本可概述如下。

（一）設計階段對交易成本的影響：

古蹟承攬建築師對於業主修復之意圖，如未能充分瞭解需求，造成設計過程中重複溝通，勢必設計成果反覆修改，導致溝通成本上升問題；倘若建築師事務所設計人員不足，或古蹟專業知識與設計能力不足，處處需仰賴古蹟專業廠商提供設計施作方案，甚至專案古蹟修復項目之評估，如無既往修復之確實可供參考案例，均需由古蹟專業廠商提供，古蹟修復建築師事務所經理人員，其僅具彙整轉繪圖樣及校核清點設計數量等能力，將影響設計成果良窳，增加交易成本。

（二）招標階段對交易成本的影響：

業主或管理機關對於自行擬定招標組織方式，或經由委託古蹟專業建築師

擬定招標組織架構，進行相關標前準備、底標設置、價格審查、評標辦法等契約草案安排，招標決標定價方式、廠商與業主間之風險分擔、契約完整性之檢討，相關因應現場實際需要，擬定於招標文件中之特定條款規定事項或施工注意事項等等，均影響事後交易成本。

(三) 施工階段對交易成本影響：

業主或管理機關對工程施工執行階段，主要為工期進度、品質要求、估驗計價進度、及修復成效功能等等，四大項目之項目績效管理目標，檢討有無不合理的績效指標或如何進行單一的績效評價體系，如遭遇修復工程項目產品之品質具隱蔽性，應如何檢驗或確保品質，如涉及古蹟實體拆解後，涉及工程變更和工期延宕或施工品質未達檢驗標準之索賠管理等等，均屬施工階段影響之交易成本。

此外，包括古蹟修復工程計畫之人力資源管理、修復團隊文化、修復工程風險管理、修復工程溝通管理、修復進行中涉及之爭議管理等等，亦均為影響交易成本之項目。以上彙整重要項目下(表 2-1)

表 2-1：古蹟修復交易成本總類與內涵

交易成本總類	內 涵
事前(ex ante)交易成本	
搜尋資訊成本 (Searching Cost)	主辦單位：如何以最有效方式及迅速符合政府採購法與文化資產保存法規定，尋得最有經驗及最佳之修復團隊，達成修復目標。 修復廠商：對於古蹟修復工程資訊之取得，實質修復計畫案件內工項及材料與工法之技術效率等要件，適時獲得招標資訊，並組成古蹟修復具符合投標須知規定資格工地主任及邀約具優秀匠藝技法之匠師。
協商與決策成本 (Negotiating Cost)	招標及邀標或徵選或遴選廠商之簡報過程，現場答詢或競標承諾事項之協商談判及決標過程之議價等，工程標之押標金準備及計算標案投標金額與決標後主要材料工項與供應商間的協商談判，及主要匠師及工班等協商細部進行之

	預擬契約訂定等活動。
締約成本 (Constructing Cost)	訂定契約前，廠商施工計畫、勞工安全衛生防護計畫、分項施工計畫、工地事務所配置計畫、施工動線計畫、防災及消防安全計畫、材料檢驗計畫、三級品管檢驗廠商選定等等。
事後(ex post)交易成本	
監督成本 (Monitoring Cost)	主辦單位：委託監造或專案管理廠商監督工程進行。國定古蹟管理機關（業主）之承辦人及主管人員之監督。 文建會：古蹟及歷史建築分區輔導及訪視團隊、施工中督導。 工程會：中央採購稽核及查核小組。
執行成本 (Enforcement Cost)	訂定契約開工後，廠商執行階段所需工程管理費用之支出，工程保險、工地事務所建置、工地用水用電、通訊、交通資費、材料檢驗、三級品管費用、工地安全維護、勞工安全衛生等等。
轉換成本 (Transfer Cost)	古蹟修復工程具有高度資產專用性，主要因古蹟建造興建之年代久遠，其興建當時之工程材料、工程技術與施工方法等，均與現代工程迥異；故其專業不具有轉換於現代工程技術之價值，但就現場施工技術而言，部分新建建築強調運用仿古建築元素之外觀裝飾構造，仍有聘請具古蹟修復專業之匠師，在現代建築上，施作諸如銅皮圓拱頂或石板瓦等情事。

資料來源：作者自行整理

肆、治理結構與契約關係

古蹟修復工程在公共工程中，由政府採購法規定屬於特殊採購類別，且由特別法古蹟、歷史建築及聚落修復及再利用採購辦法規定其採購招標方式，兼而構成匡定其治理模式。辦理修復工程乃以契約構成業主或管理機關與受委託單位間之治理關係。視古蹟建築物損壞或修復規模或複雜程度，業主主辦單位所規劃之採購招標方式，基本上即已決定其治理模式之構成方式；其間相關權利義務及風險分擔等，即規定於契約內，以作為雙方履約執行之依據。亦即「研究治理方法採納契約科學的指導思想，但把仲裁者和制度設計專家結合在一

起，其目的不僅僅是要解決正在發生的衝突，還要在事先認識到潛在的衝突，並設計出預先防止或緩解衝突的治理結構。」(張群群·黃濤，譯，1999)

圖 2-3：有效之交易契約與治理

交易性質		資產專用性(Asset specificity)		
契約 治理		非專屬性 (低) (Non-Specific)	混合性 (中) (Mixed)	獨特性 (高) (Idiosyncratic)
頻 率	偶 爾	一般性修繕 古典契約/(市場治 理) Market Governance	主體結構修繕 新古典契約/三方治理 (Trilateral Governance)	
	經 常 性		日常維護管理之修繕 關係契約 / 雙方治理 (Bilateral Governance)	非主體結構修復 關係契約/統一治理 (Unified Governance)

資料來源：Williamson,1985:75 (粗體中文部分，由作者加註)

由 Williamson 對有效之交易契約與治理(圖 2-3)，約略分類經營古蹟及一般建築物經由資產特性及交易頻率下，其治理模式相互對應之分類。

一、契約類型：

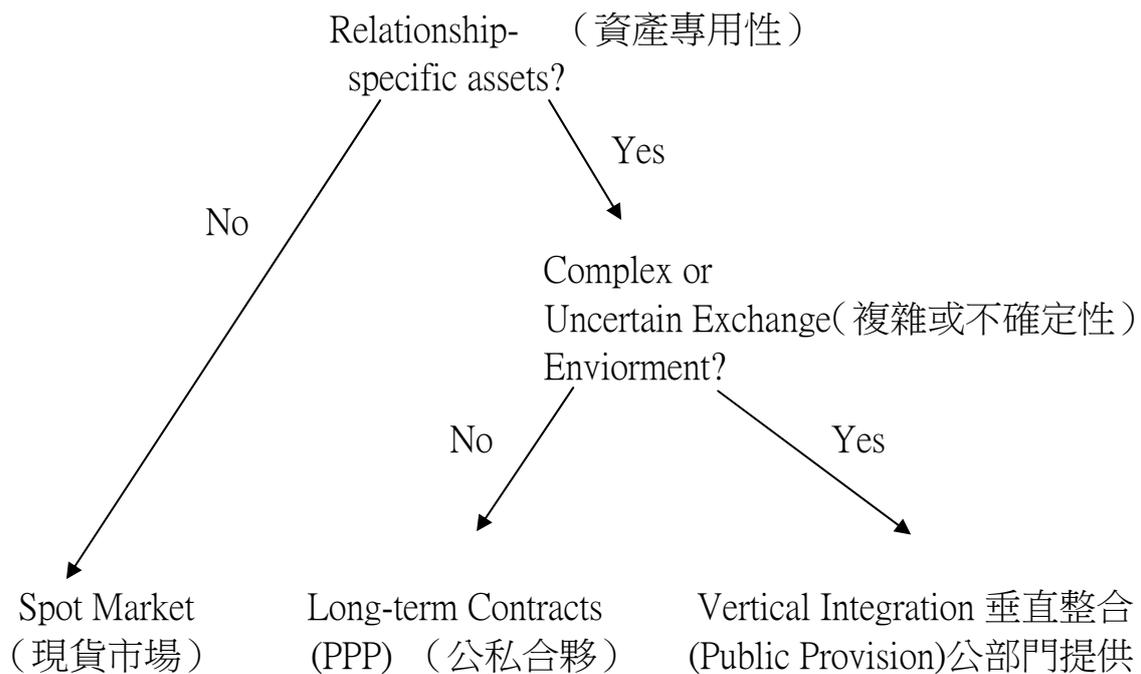
- (一)古典契約 (classical contract)：建立於市場資訊完全流通，且未來不確定性極低的理想市場；政府採購一般具標準化的服務商品時，其所採的制式契約。類此，可處理一般建築物修繕(非古蹟區域)或不影響古蹟本體建築物及裝飾外貌特色之零星修繕(辦公室屏風、燈具換修等)。
- (二)新古典契約 (new classical contract)：當交易情況之不確定性提高時，需要事先預知未來情況加以充分陳述，其所耗費成本大，並以垂直整合的治理機制加以監督。古蹟主體結構修繕及日常維護管理，可歸為此類。
- (三)關係契約 (relational contract)：由於外在環境因素複雜，交易失敗的風險甚大，有時交易雙方會願意捨棄投機心理，以長期的作承諾替代短期契約；一般政府將公共建設委外時所擬定之規範契約。古蹟非主體結構(平台

屋頂修漏、木構造蟲蟻防治等)及日常維護管理之檢查及評估與修繕，似可朝此方向思考。

二、古蹟修復工程於遞送公共建設之選擇

古蹟修復工程具有高度資產特性，技術及風險不確定因素及外部制度環境與施工品質與技術之掌控資訊不明確。為降低古蹟修復工程各階段風險，覓得最優秀之匠師擔綱修復工項，達到修舊如舊之正確衡量成本，其遞送方式之選擇、如何確保工程順利進行、招標方式及修復組織之設計、遞送模式之探討等，即形成具有極具探討研究價值之問題。(圖 2-4)

圖 2-4：資產專用性影響治理選擇



新制度經濟學認為「習俗、規範、政治、司法、財產權與契約法，均被視為改變治理競爭成本變動的參數 (shift parameter)」(Davis 和 North, 1963b, 74) (Eirik G.Furubotn & Rudolf Richter, 311)。而依照古蹟建築資產特性，經參考Williamson 各種契約模型(表 2-2)，可發現修復治理具有有限理性、機會主義及資產專用性等隱含的契約特殊性存在。此如，工程需具備有專業古蹟修復主管機

關冊列審核建築師擔綱，又其修復營造廠具備古蹟個案工程之實績經驗之限制，必須與古蹟匠師聯合具結送審資料及承諾全程參與古蹟修復工作之先決條件下，始得從事古蹟修復工作。故其有別於一般市場交易之條件，非屬現貨市場之一般營造廠商可從事承攬之工程。以資產專用性為考量，其修復工程之複雜及文化資產保存法規定的制度架構下，係屬（圖 2-4）表列右翼分支；而併同考量古蹟年代久遠、使用者更迭、建構於建築本體或裝潢裝飾建築採料之生產年代不同、以及技術工法在不同年代等顯著差異，即可潛藏著承攬或負責修復設計者（古蹟專業建築師）不確定性。如何依據修復調查或局部損壞調查研析全部修復所需之材料、工項、技術需求或數量多寡（例如，可能古蹟粉刷層一敲除後，其剝落或影響是延續性大面積的剝落情形，又如隱藏於裝飾面板下或地板材料之打除拆卸與天花板卸除後，發現各種原始夾層或不同年代增修未拆除的構材等等），都對交易成本在契約執行階段，產生不確定性增高情形。

至於古蹟修復在經確認其交易成本及環境後，可採私人參與公共建設之長期契約方式，伺經委託古蹟專業建築師以雙邊治理治理形式，並承攬古蹟相關修復設計或管理維護工作，藉由專用性之投資，以支持重複性交易。惟受限於歷史建築與古蹟修復及採購辦法，及政府採購法等制度性因素，修復僅最多委託 4 年，屆期仍應再次招標。對此，管理機關一則可以重新評價受委託代理人古蹟專業建築師之信任關係；亦可在契約執行階段，賦予管理機關適當監督權力。此外，修繕作業委託之設計合約，若一併委由該建築師事務所進行，則可產生充分之誘因；此將可降低機會主義之風險，彰顯契約信賴關係與建築師事務所之聲譽。

表 2-2：各種契約模型

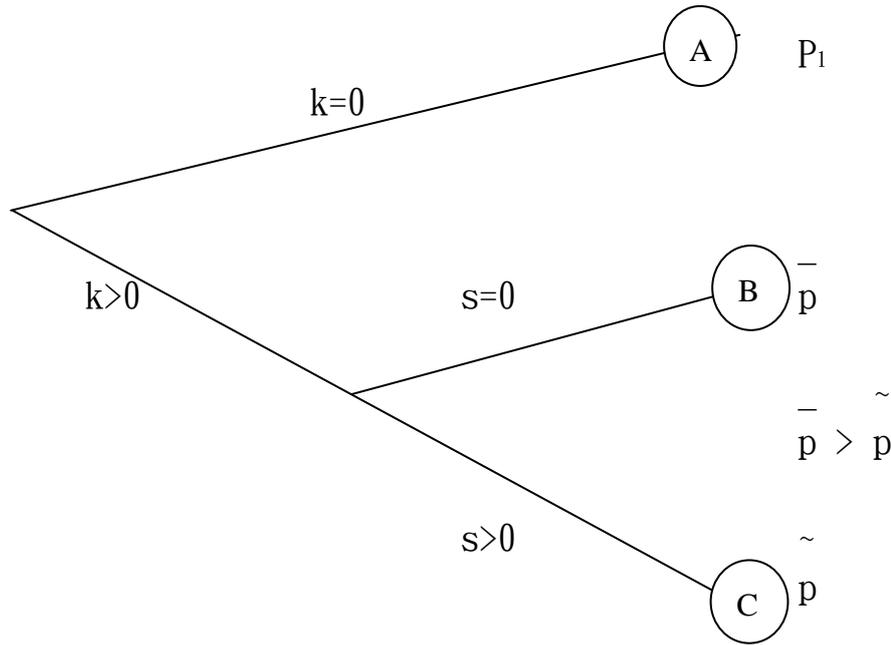
行為假設		資產專用性	隱含的契約過程
有限理性	機會主義		
0	+	+	計劃
+	0	+	承諾
+	+	0	競爭
+	+	+	治理

註：+ 在顯著的程度上存在。
 0 被認定為不存在。
 1

資料來源：Williamson, 1985, p31

Williamson 對治理世界的描述曾有：「當把有限理性、機會主義、和資產專用性結合在一起，這些觀念中每一種都將失去作用，此時，代表計畫必然不完備（有限理性下）、預料詐欺承諾的失敗（機會主義下）、各方當事人配對的一致性事關重大（即資產專用性）。」是以，組織運作即為宜在組織內交易，以便在有限理性方面可實現節約，而同時保障交易免受機會主義危害。(Williamson, Oliver E. (1987)著，張群群·黃濤，譯，1999，212)，透過各種契約模型（表 2-2），在有限理性、機會主義、資產專用性明顯存在時，隱含契約過程中之治理模式；是以，如何在適當的經濟規模中，降低交易成本並追求適總效益最大化殊為重要。而政府機關在古蹟匠師人力資產專用性長期不足，及認證制度未臻完善下，藉由組成匠師專業的地區性修復工程團隊，並將培育古蹟匠師納入政府公部門，即係期以降低交易成本，累積古蹟修復人力資本，永續文化資產的保存。此一作法在初期雖將增加人事資本投入或交易成本，但無形的歷史社會資本累積，則有機會在增進古蹟修復後之品質與績效提昇上，實現交易總收益最大化之效果。

圖 2-5：簡化的契約圖示



資料來源：Williamson,1985，p33

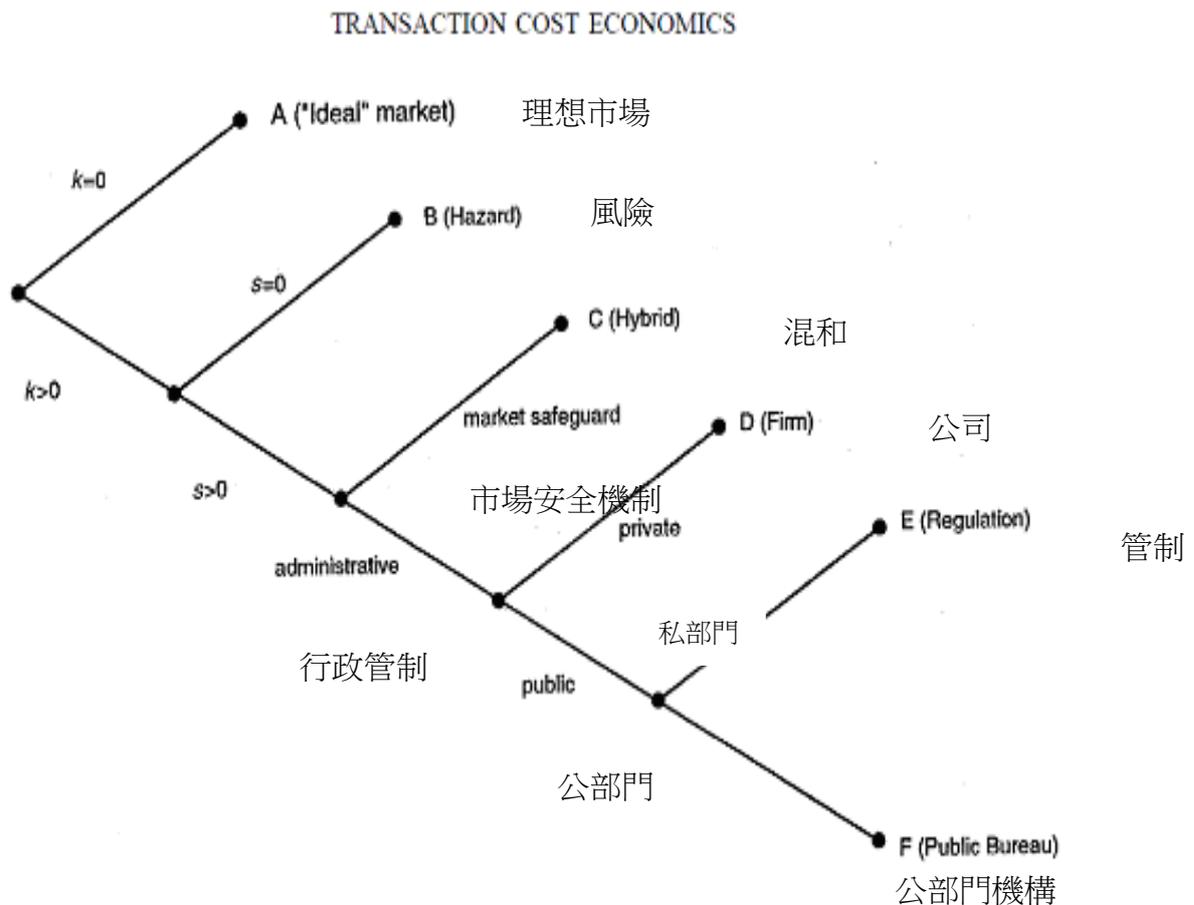
- k：作為交易專用性資產的衡量尺度。(強調技術)
- s：任何一種預防措施程度大小。(契約治理/預防措施)
- p：預期的盈虧平衡價格。(價格)

上圖乃假定某種商品或技術可以用兩種備擇技術中的一種來提供，其中一為通用技術，另一為專用技術。用 k 來衡量交易專用資產性，通用性技術的交易中 $k=0$ ，而專用性技術 $k>0$ 。古典市場遞約滿足 $k=0$ 類型的交易條件，但一旦不可忽略的交易專用資產處於風險之中，市場治理就會引起風險，這對交易雙方可透過激勵設計保障條款，以保護此類交易的投資；該圖即以 s 表示保障條款的保障能力，而 $s=0$ ，表示不提供任何保障。(圖 2-5) 表示三種簡化契約之締約結果。此一保護性保障條款一般可採三種形式；第一種是規定某種類型的節約費用或對提終止合約的罰金；第二種就是用私人安排代替法庭安排，比如用仲裁解決爭端；第三種就是將交易嵌入到複雜的交易網絡中。正如 Williamson 所言，此一簡化契約圖示適用於各種各樣締約問題（李俊杰，2005）；對古蹟修復工

程領域也不例外。

新制度經濟學邏輯中，組織（包含制度與參與的人們）正是關係契約網絡；有效關係契約可適用於市場關係、廠商、非營利機構、政治實體、政府企業等。（嚴愛靜·郭冠宏等譯，2005）。（圖 2-6）表示簡化契約之延伸結果，而如以古蹟修復工程之類別，藉由行政管制措施，進行相關維護管理作業，將可保障文化資產之永續使用；而其所示市場安全機制之契約條款規定，即隱含公、私有古蹟之管理維護範圍。在充分之行政管制作業規定下，其可由公部門或私部門提供，而擴展擇採方式之選擇。

圖 2-6：簡化契約圖示之延伸



第三章 古蹟修復工程現況

本章主要闡述在現有古蹟制度法令，以及古蹟修復工程與管理維護之執行現況與方式，以釐清古蹟修復工程所面臨何種問題。首先擬先就古蹟修復法令與制度設計中，使用管理單位如何執行修繕之過程及其所依據法令組織架構為何？其次，擬與其他國家在修復治理方式上之差異，作一比較；再來，因修復治理模式之不同，亦將有不同招標方式及其衍生之交易成本，是以擬探討如何以交易成本研究途徑，尋求策略性達成降低交易成本之可行性。

第一節 古蹟修復制度與組織架構

本節主要以古蹟修復制度面，對各階段修復作業影響交易行為人之制度性規定，進而探討可能之古蹟修復治理結構與適用之契約法則，並就影響交易成本之工程及勞務契約定價方式加以探討。

壹、古蹟修復制度

擬就古蹟現行文化資產保存法及相關施行細則與子法之規定，因應政府採購法辦理實質古蹟修復之工程採購作業，釐清各種交易訂定契約之影響規定來源。

表 3-1：古蹟修復工程之契約(制度性)規定

契約(制度)規定	主 要 內 容
一、調查研究報告書 (資訊蒐集)	主管機關應建立古蹟、歷史建築及聚落之調查、研究、保存、維護、修復及再利用之完整個案資料。 修復或再利用計畫，包括下列事項： (一)文獻史料之蒐集及修復沿革考證。 (二)現況調查，包括環境、結構、構造與設備、損壞狀況等調查及破壞鑑定。

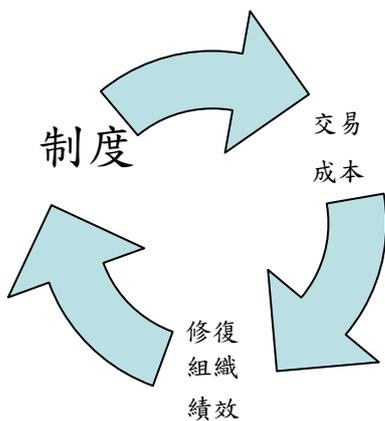
	<p>(三)原有工法調查及施工方法研究。</p> <p>(四)必要之考古調查、發掘研究。</p> <p>(五)傳統匠師技藝及材料分析調查。</p> <p>(六)修復原則、方法之研擬及初步修復概算預估。</p> <p>(七)必要解體調查之範圍及方法、建議。</p> <p>(八)按比例之平面、立面、剖面、大樣等必要現況測繪及圖說製作。</p> <p>(九)再利用必要設施系統及經營管理。</p> <p>(十)其他相關事項。</p>
<p>二、修復設計技術服務委託(建築師)</p> <p>(資訊蒐集)</p> <p>(協調成本)</p>	<p>規劃設計，包括下列事項：</p> <p>(一)必要調查之資料整理分析。</p> <p>(二)規劃及設計方案之研擬。</p> <p>(三)現況之測繪。</p> <p>(四)修復或再利用圖樣之繪製。</p> <p>(五)必要之結構安全檢測及補強設計。</p> <p>(六)施工說明書之製作。</p> <p>(七)工程預算之編列。</p> <p>(八)都市計畫法、建築法、消防法及其他相關法規之檢討。</p> <p>(九)其他相關事項。</p>
<p>三、修復設計書圖審查</p> <p>(協調成本)</p>	<p>古蹟修復或再利用，所有人、使用人或管理人應將修復或再利用計畫報主管機關核准後為之。</p> <p>主管機關收到前項計畫後，應召開文化資產審議委員會審查。</p>
<p>四、投標廠商資格限制</p> <p>(資訊蒐集)</p> <p>(協調成本)</p>	<p>古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用工程定作之廠商，應為依營造業法設立之綜合營造業，且具有下列資格者：</p> <p>國定古蹟：具完成二件以上古蹟修復工程之實績，且具有符合第十四條第一項資格之工地主任及第十二條資格之傳統匠師或專業技術人員。</p>
<p>五、招標階段規定</p> <p>(資訊蒐集)</p> <p>(協調成本)</p>	<p>政府採購法及相關子法</p>
<p>六、修復匠師之審查與材料工法之決定</p> <p>(監督成本)</p>	<p>施工、監造，包括下列事項：</p> <p>(一)施工廠商清點、統計原有構件及文物之督導。</p> <p>(二)施工廠商施工計畫、預定進度、傳統匠師或專業技術人員、重要分包廠商及設備製造商資格之查對。</p>

(協調成本)	<p>(三)施工廠商放樣、施工基準測量及各項測量之校驗。</p> <p>(四)原貌與設計書圖不符時之建議及處理。</p> <p>(五)施工廠商辦理原用材料保存、修復或更新與品質管理工作之督導及查核。</p> <p>(六)施工廠商執行舊有文物之保護、工地安全衛生、交通維持及環境保護等工作之督導。</p> <p>(七)履約進度及履約估驗計價之查核。</p> <p>(八)有關履約界面之協調及整合。</p> <p>(九)新添設備之適宜性建議、測試及試運轉之監督。</p> <p>(十)竣工文件及結算資料之協助製作。</p> <p>(十一)工作報告書及工程驗收之協助。</p> <p>(十二)協辦履約爭議之處理。</p> <p>(十三)其他相關事項。</p>
<p>七、修復階段之外 部監督</p> <p>(監督成本)</p>	<p>古蹟修復或再利用工程之進行，應受主管機關之指導監督。</p> <p>前項指導監督，主管機關得邀集機關、專家或學者召開工程諮詢會議。</p> <p>前項諮詢會議，得為規劃設計之審查、協助審查廠商書件、指導修復工程進行、審查各項計畫書圖及其他必要之諮詢。</p>
<p>八、工作報告書之 製作</p> <p>(監督成本)</p> <p>(資訊成本)</p>	<p>工作報告書，包括下列事項：</p> <p>(一)施工前損壞狀況及施工後修復狀況紀錄。</p> <p>(二)參與施工人員及匠師施工過程、技術、流派紀錄。</p> <p>(三)新發現事物及處理過程紀錄。</p> <p>(四)採用科技工法之實驗、施工過程及檢測報告紀錄。</p> <p>(五)施工前後、施工過程、特殊構材、開工動土、上樑、會議或儀式性之特殊活動與按工程契約書要求檢視等之照片、影像、光碟及紀錄。</p> <p>(六)施工前、施工後及特殊工法之圖樣或模型。</p> <p>(七)修復工程歷次會議紀錄、重要公文書、工程日誌、工程決算及驗收紀錄等文件之收列。</p> <p>(八)其他必要文件。</p>

資料來源：自行整理

古蹟修復工程是以追求經濟效率為目標，但在現行修復制度下，由交易成本分析途徑所概分之組織績效形式(圖 3-1)，將產生若干無法掌控之情事，舉如：不確定性（實質修復內容之工項未經拆解及工法施作之具體成效等等）及資訊不完整（如何覓得徵選委託最佳聲譽之古蹟專業建築師、具古蹟實績經驗廠商與該傳統工法工項中最優秀之傳統匠師）等，均對古蹟工程修復業主或管理單位，產生極大挑戰。而如何設計古蹟修復之組織架構，以確保修復工程按正確之古蹟修繕原則及技術與專業知識累積之方式，即須增加組織誘因設計（招標條件，後續保留項目之履約權利）與監視（增加專案管理之協助業主處理行政業務）或藉由修復團隊組織功能之控制機制（專案管理廠商亦具古蹟專業建築師資格及古蹟修繕經驗、施工記錄廠商全程紀錄拍照繪圖，補充拆解調查研究資訊不足）、合作機制（工地會議討論施工問題及文建會古蹟訪視團隊之具體修復建議事項）等，減低古蹟修復工程不確定性與資訊不足之缺憾。

圖 3-1：制度循環影響圖



資料來源：作者自繪

貳、治理結構與契約法則

組織經濟學之研究途徑有二，一為強調正式研究途徑，另一為非正式或半

正式研途徑。前者處理有效率的組織設計(efficient design of organizations)問題，後者處理資源配置的機制，並後續發展出代理理論；其研究範圍放在較為實際的問題，例如，組織關係的契約觀點、關注階層控制理論、以及運用不完全契約模型以及訊息不對稱及信任的可信承諾問題等等。(Eirik G.Furubotn & Rudolf Richter , 327)

榮芳杰認為，臺灣文化遺產管理工作，往往重視管理問題較多，而忽略支配管理的治理問題，畢竟治理層級所做的決策內容，決定了後續管理計畫執行的方向。管理與治理分屬兩種不同層面的行為，管理本身所涉及的實際計畫執行、組織運作與目標績效等等，但治理偏向是政治，是權力運作關係，也是一種外在的觀點，涉及到的是誰有權力來指揮組織運作的方向。(榮芳杰，2008)

一、治理結構之組成方式：

古蹟修復工程其執行方式，由經管單位(使用者)角度思考，列舉如下。

1. 傳統：委託規劃設計(含監造及施工記錄) + 施工廠商

參照古蹟主管機關審查通過之修復計畫內容，因古蹟建築物之資產專用性，非屬一般市場交易，故首先即需委託具有古蹟實績經驗，且在主管機關審查通過並公告冊列之歷史建築及古蹟專業建築師中，搜尋相關資訊，並側重古蹟業界之修復專業程度或與業主配合是否良好，以及修復完成後之古蹟整體工程評價為何？此即突顯契約執行之信任與聲譽等相關衡量成本。

其次，經由院內預算規劃小組之年度編列概算審查會議，說明古蹟修復之急迫性及必要性，經衡量全院各項預算分配情形，及有無達成逐年減列預算幅度之目標，即可彙送機關概算需求表單至行政院主計處審查。之後，與行政院主計處承辦人員溝通該筆古蹟修復概算之預定執行修復內容，及預期可達成之施政成果與獲致之效益；經相互協調意見之交換與溝通，並證明可如何有效地在年度內確實執行該筆預算，並經考量以往年度之執行績效，審酌修復工程經費額度，而得匡列於年度機關預算內，待送立法院審議通過後，即於年度內辦

理修復工程招標事宜。

2.專管：委託規劃設計（含監造）＋專案管理＋施工廠商＋施工記錄

古蹟管理單位為彌補單位承辦人員之古蹟修復資產專用性不足，及避免古蹟修復之資訊不對稱現象，乃引進工程專案管理模式，委託具有信譽及古蹟專業建築師或工程管理顧問公司（即勞務部分加編專案管理費用），代表業主（甲方）全程進行各項修復工程前置規劃及設計審查、招標文件審查與等設計階段及施工階段之協調及審查作業，以替代人力資產專用性較低之古蹟管理機關。

3. 統包：專案管理（含監造）＋統包廠商（設計及施工）＋施工記錄

由於古蹟修復設計審查及修正與現場施工之間差異大，導致不確定性高，為能減少工程變更設計等協調時間及交易成本，在既有勞務採購部分，採專案管理（含監造）架構。而其治理組織中，設計及施工部分係委由施工廠商結合古蹟古蹟專業建築師聯合承攬，並在專案管理有效監督下，加速設計施工部分之連慣性，解決可能產生隱藏古蹟建築物修復過程而衍生之不確定性，並減少施工界面以期加速縮短工期。此方式並因減少契約數量，相對減少設計施工協調聯繫作業，而得以降低交易成本。

此外，維護管理部分亦可分為：

- 1.自行辦理。
- 2.委託古蹟專業建築師（定期檢查及專業檢查）＋自行辦理（日常維護檢視與古蹟安全防護）

二、治理組織之結構關係

經由上述思考，衍生本研究比較分析之三種古蹟修復工程治理組織如下。

- （一）**傳統治理管理結構（BDD）**：即一般公共工程設計、招標、施工（Design-Bid-Build）。此一治理結構係由古蹟管理單位依照文資法，送請古蹟主管機關審查通過之『古蹟調查研究及修復計畫』內容項目，或各別因年度預算評估計畫修復需求，或新發現危急古蹟之損壞調查結果，進行委託見古蹟專業建築師進行修復項目之規劃設計。依照文化資產保存法第 21 條規定，將設計完成之修復

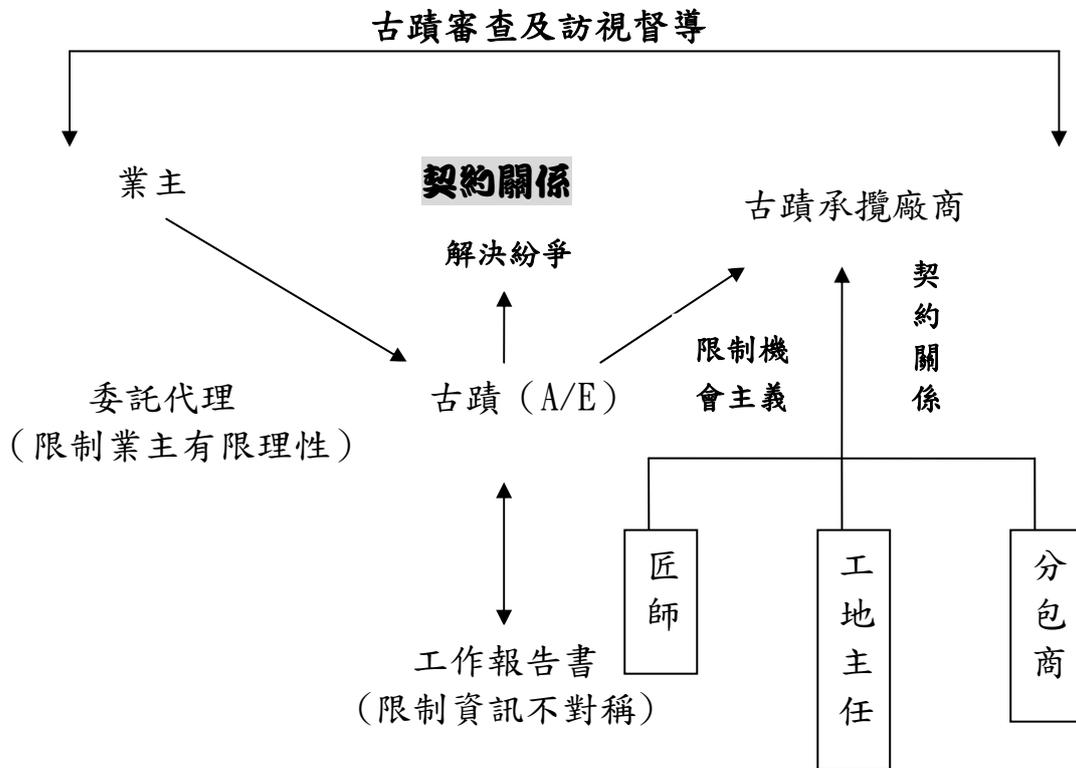
設計書圖及預算等文件，送請主管機關文建會審查；文建會所屬文化資產保存籌備中心承辦單位，即按照修復設計內容，以內部簽辦並邀請修復設計涉及之專業領域專家學者參與審查。

經由主辦單位或文建會召開之專家學者審查會議，修復設計建築師除歷經設計簡報及回應專家學者現場提問或書面審查意見外，亦必須現場回答設計緣由或由參與之機電技師或專業之修復匠師，並向專家學者說明技術上或材料上或歷史考究等理念；部份涉及專業領域較為不易現場說明回答者，尚須會後蒐集資料向與會提問人進行後續溝通協調，俾獲得正式簽認；而經確認修復工法或材料可行或符合古蹟技術規範常規後，始得再次召開後續之第二次審查會議。此一治理結構因礙於專家學者排定出席與會時間不易確定，又屢有重疊或因故無法出席情況，或另聘新的審查教授或專家學者，而必須重複溝通設計原則及方向，導致時程延宕，產生許多事前交易成本增加之現象。

就此，主辦機關因應設計書圖審查之不確定性及何時通過之不確定，必須配合審查次數之多寡或通過與否而增加辦理時程，也往往因重覆審查演變成接近預算年底後始獲審查通過。在極短期限內，不僅古蹟修復設計建築師不僅須修正完妥招標圖說、訂定廠商資格、設計修復內容、投標須知及契約草案等，亦必須於指定地點會同政風單位，辦理公開閱覽。期間如有廠商提出異議，需向政風單位提出書面或口頭意見，再由政風單位轉知主辦單位針對公開閱覽提問者，或請求說明者或欲意赴修復施工現場提供解說等；就此，主辦機關及修復設計建築師，均必須予以回應說明，待無廠商提出質疑或均認為無疑義後，其招標圖說文件及設計內容，始得辦理後續公開上網招標等作業。

政府採購法規定之特殊採購，備標需時較久且不以古蹟修復工程金額為認定標準，故類此達公告金額新台幣一佰萬以上工程預算經費之修復工程個案，僅其招標階段之作業方式，相近於一般工程之巨額採購作業方式相同，至其累積之作業時間及所耗交易成本則呈增長情事。(詳圖 3-3)

圖 3-3：古蹟修復工程（DBB）契約關係治理架構圖



資料來源：作者自繪

(二) 專案管理(PCM)委託監造：因古蹟修復工程之專業性高，修復技術與一般修繕迥異，在既有之古蹟修復工程採購辦法之外，為確保設計審查施工過程之順利，得以委託技術服務專案管理廠商之採購規範，另案徵選委託具有古蹟修繕實績經驗之古蹟專業建築師或工程顧問公司擔任專案修復工程之專案管理工作，代表業主或古蹟管理機關。其職責在於監督履約情形、執行控管設計進度、工程進度、施工估驗計價進度、施工品質管制查驗結果之簽證與安全衛生督導、協調各施工廠商工作介面或變更設計之審核確認、工期延長之審查、代表業主出席古蹟修復工程設計圖說審查會議之修復技術，與古蹟現況發言說明之代表等。

(三) 統包治理管理結構 (Turnkey)：即一般公共工程之設計、施工委由同一廠商辦理 EPC (Engineer-Procurement-Construction)。此一辦理方式，必須依照政府採購法「技術服務廠商徵選辦法」訂定徵選廠商評選標準。評選過程之前置作業上，須先行內部簽准辦理評選方案，並組成聘選作業工作小組，以訂定相關評選主要項目，及評分配比及簡報方式、決選規定等等。經機關簽擬核定方案及下達決策採此方式辦理後，為防止承辦單位自行遴選外聘評選委員之弊端，行政院公共工程委員會曾修改相關前置作業規定，要求承辦單位於該標案採購工作小組召開採購工作會議後，即需上公共工程委員會採購網站，於評選委員會之登錄及選定外聘評選委員之作業網站，輸入關鍵字，由電腦選任該採購案之政府採購法規定之外聘委員，俾利進行評選小組會議召開討論評選進行方式，及評選配分合理性之檢討等作業。彙整如下(表 3-2)。

表：3-2 國定古蹟台北州廳(監察院)重要古蹟修復工程之團隊選擇⁸

工程團隊組成方式	工程名稱	主要團隊契約項目
DBB 傳統招標規畫設計施工	「國定古蹟監察院屋面修復工程」	1. 委託規劃設計監造契約 2. 工程招標承攬契約 3. 委託施工記錄契約
PCM 專案管理委託監造	「國定古蹟監察院防火隔間改善工程」	1. 委託規劃設計監造契約 2. 委託專案管理廠商契約 3. 工程招標承攬契約 4. 委託施工記錄契約
EPC 統包(設計含施工)	「國定古蹟監察院木構架修復及屋頂銅皮局部檢修工程」	1. 委託規劃設計施工契約 2. 委託專案管理及監造契約 3. 委託施工記錄契約

資料來源：本研究自行整理

⁸ 王惠君，2007，《國定古蹟監察院白蟻防治及木構架修復工程施工記錄》，2008，《國定古蹟監察院北翼防火隔間改善工程施工記錄》，2010，《國定古蹟監察院屋面修復工程施工記錄》等工作報告書，臺北：國立臺灣科技大學建築文化研究室。

三、政府採購工程契約定價方式：

(一)工程契約計價方式：

1. **契約實作數量結算：**依照工程招標所定工程詳細表項目內，各工項之單價分析，明確訂定有各項工作之每計價單位之施工材料用量、大工、小工、技術工等工種所需時數，得據以累計計算每一計價單位。依照現場施工量測實際施作數量之數量計算紀錄，可據以計算該工程內施工承商可獲得之估驗計價款，而得向甲方業主請款。當然在計價前，相關竣工圖面標繪之尺寸與現場實際尺寸是否相符一致，均需要會同設計監造單位及甲方業主代表會同抽測，或全面檢測；俾確認後，始可在竣工圖樣或估驗計價單或結算數量計算上，具結簽證。

本項計價方式之優點為適用於工程數量較不明確之工程，並預期可能有許多數量增減變更，可免生爭議，並對於廠商較具保障，使其成本利潤易於掌握，致公平性較獲認同。其缺點為甲方之工程預算及最後結算之經費額度不易掌控，工期時間不易估算等。此外，現場施工協調及會勘等等行政協調及簽辦公文等程序較多，亦將產生事後交易成本。

2. **總價承攬契約：**工程施工承攬階段，雙方對於設計數量明確性較有共識，施工範圍及隱藏可能之工程數量增加可能性不大，追加預算情形較少之情形。其優點為甲乙雙方對工程總價控管及實際施工資材之使用，掌控較易；設計監造對於施工內容明確，檢省施工協調會勘等行政作業程序。惟其缺點在於工程之設計無法在資訊完全掌控之情況下，因資訊不完全或不確定性與複雜性實非能在交易前階段考量預測周延。依照政府採購法規定，僅有超過百分之十上下部分，才有增減變更契約價款追加或減漲之空間；對於整體工程而言，如果單一項目工程數量及價款較高，產生之交易成本受限於該制度性之規定，可能損失較大，相對而言增加施工階段交易成本。

(二) 政府採購勞務契約定價方式：

1. **服務成本加公費法：**以承攬廠商（建築師事務所、工程顧問公司、委託專業技術服務之學術團體等）所採實際提供技術服務時數之計價方式，提供專業人員（建築師、繪圖員、行政支援人員等等）及各種參與承攬案件，相關服務人員每月之勞務工資時數、加計其周邊所需執行之資源耗材（電腦、電話費、印表機、行政文書、機具等等）計算實際每單位日或月時數，累計其數量及單價，憑單據證明實支費用，據以核銷及請領相關技術服務款項。
2. **工程結算總價百分比法：**按照採購工程契約承攬契約執行後，工程總結算金額之多寡，據以結算技術服務費用，其係按照建築物酬金標準表所列不同工程類別，按照既定之制度性規定，給付不同百分比之技術服務費用，因其實際最後工程結算金額不易於事前掌控，以致於其工程執行期間，尚無法掌握所需投入資源多寡，對於成本之掌控，甲乙雙方多較處於不易明確化之情況。一般而言，較常使用於工期較短、工程施工項目明確、較少產生變更設計之工程內，較符合此種單純之設計價方式。此一方式，業主較不願意核對一些設計監造或顧問公司繁瑣之人力出工等等報表；相對而言，建築師事務所或顧問公司，因節省製作相關人員出工及點工與所耗資材出具證明等行政支出，也較能接受此種單純之技術服務費用計價方式。
3. **固定價格總價承攬**

按照委託採購工程之規模大小及複雜程度，以固定委託技術服務總價款金額，經甲乙雙方議定後承攬之。其較適用於服務項目簡單及服務時間明確，廠商承攬風險因素較低，努力水準明確，及係具有重複性或需經常辦理之委託技術服務契約為主。

第二節 國外修復治理方式之比較

古蹟建築物之保存作業，遵循聯合國教科文組織修復指令下進行，其他國家

於修復治理組織之作法及架構為何？本節予以概述之。

壹、修復組織

有關日本、法國、英國各國修復組織之組成及其修復方式，分述如下。

日本：由於地方指定文化財不若國家指定重要文化財般，對於監造修復設計團體、主任技術者等資格均有相當嚴格之規定，因此，大致上是以地方直營、委託二種方式進行，亦有部分案例委託一般建築師事務所、大學任教之建築史學者，或類似財團法人文化財保護技術協會之文化財專家門執行。日本不論以何種方式進行修復工程，皆以一案委託到底之方式進行，並不再細分階段進行委託。(張 瓏，2006，61)

英國：古蹟保存組織結構主要分為中央政府、地方政府與公益團體三大層級；中央政府部分，藝術與文化部門下，「建築與歷史環境司」主要負責認定、保存、改善英國的歷史環境，包括歷史建築的登陸、列管古老遺址、保護保存區、管理歷史建築產業等任務。其特殊者，由『英格蘭遺產』(English Heritage)係英國政府在歷史環境維護上唯一正式顧問，其任務為 1.保護英格蘭的歷史遺址、古代遺跡、建築和地區。2.促進民眾接近並享有這些遺產。3.增加對歷史遺產的認識與瞭解，以加強保護。特別值得一提的是，公益團體在英國有許多『國民信託』，目前最大的是「歷史遺跡和自然景觀國民信託」，創立者宗旨，成立基金來保護和收購受到開發和工業化威脅之鄉村和建築。

英國在古蹟維護政策是以考古與規劃為規劃政策指南，列管建築物和保存區的法規，主要有都市與鄉村規劃法案、規劃（列管建築和保護區）法案及規劃政策指南（規劃與歷史環境）等制度面規範。(張 瓏，2006，35)

法國：法國文化資產相關保存、管理與研究機構，可分為：1.行政體系下的相關文化資產保存機構，中央專一單位係『建築與文化資產司』專業管理相關文化資產保存事物，屬全國性文化資產保存之決策及規劃單位，2.各行政區

域地方政府的文化事物部。3.基層單位。4.代表性文化資產保存事物專員。5.文化資產保存委員會。6.研究機構或組織。7.公益組織（推廣暨託管系統下的相關文化資產保存組織）。8.古蹟建築博物館等等。（張 瓏，2006，40）

貳、組織架構之比較

現行古蹟修復工程組織架構，較接近於混和治理結構。其中主管機關之制度設計，以委託特定專業具有審查合格公告之規劃設計建築師及具有古蹟實績經驗施工廠商為主，其受機關委託訂定相關之契約，參照(表3-3)分述如下：

一、在組織工具部分：

(一) 誘因激勵部分之設計：委託規劃設計建築師契約中，除比照『公共建築規劃設計酬金標準表』中，提供以設計費用佔工程完工造價最高之第五類之服務費用百分比率，較一般其他第一至第四類，屬於公共建築市場即可供應之規劃設計委託案，提供最高之規劃設計費百分比，作為提供規劃設計之主要誘因。

又因應古蹟規劃設計階段或施工監造時，屢因不確定因素頻繁，導致契約隱含之變更設計，及後續審查與核定及施工材料定製，或技術工法確認等等因素，導致修復工期延長等等不可預期產生，即不完全契約態樣在履約過程經常發生之狀況。同樣，古蹟修復承攬廠商部分，復工程照契約履約完成，完工過後有累積實績及人力資本經驗之誘因設計等。

(二) 治理組織管理控制部分：古蹟修復建築師對於規劃設計之成果，必須經過使用管理機關之審查，並續經主管機關專家學者之審查修正，以迄審查修復設計書圖及修復工法確認通過後，始得辦理招標作業。而施工過程，承攬廠商除有監造單位之品質管控、施工進度控制管理控制，亦受外部控制，包括主管機關之抽核、中央採購施工查核督導小組查核、主管機關委託地區性之施工輔導學術機構之管制與協助等等。

二、績效因素部分：

- (一) 自主調適：規劃設計建築師在古蹟修復之外部環境下，必須要努力爭取多方承攬不同年代之建築樣貌及技術工法之古蹟修復個案，經由累積之實務經驗，在績效提昇方面才有實質助益；對於監造過程中，因變更設計案處理，涉及機關預算執行，有較佳之修復經驗，可解決面臨各種不確定因素，達成績效目標。
- (二) 合作調適：古蹟建築物使用單位對於古蹟修復計畫之提送時機，及主管機關文建會組成審查委員會，係按照個案修復項目排定古蹟專業領域之專家學者，進行審查結果及後續承攬廠商之修正圖說文件作業，均需協調合作，在契約條款合理規定期限內，監督受委託規劃設計建築師事務所依契約規定期限內辦理修正圖說，俾供審查或現場施作；其中因修復工法及材料之使用，修復設計建築師必須掌握匠師提供之資訊，協調最佳符合原工法技術下如何達成修復後維持原貌之原則。

表 3-3：市場、層級、混合治理架構的區分特質(要素)

特質	治理架構		
	市場	混合	層級
工具			
誘因激勵	++	+	0
管理控制	0	+	++
績效因素			
調適(自主)	++	+	0
調適(合作)	0	+	++
契約法則	++	+	0
++ 強 + 中度 0 弱			

資料來源：Williamson(1991：281)

如何在我國現有文化資產保護法制度架構下，參照各國修復優點，以治理架構最少變動之方式達成減少交易成本之目標，提供思考方向。

第三節 古蹟修復治理模式對交易成本之影響

本節將運用以上討論之交易成本理論，耙梳古蹟修復工程與管理維護作業，個別影響並建立其關聯架構。

壹、建立古蹟修復之交易成本分析模式

一、行為假設

(一) 有限理性

古蹟修復建築物之所以在文化資產保存法規定下，必須先進行調查研究及修復計畫，確定古蹟興建年代及相關技術工法材料等研究，係因其有別於一般新建建築物，可以以理性分析業主需求、規劃設計符合業主需求之建築物，是以，即期待能在有限理性之下，先行確認各項與現代工程之間差異性，探究考證確實之施工技術，就符合文化資產保存法法令及聯合國教科文組織之古蹟修復修復最新概念及原則下，進行古蹟實質相關修復作業。

(二) 投機主義

當把有限理性、機會主義、和資產專用性結合在一起；此時觀念中每一種都失去作用，在計畫不完備、預料詐欺承諾的失敗、由於資產專用性配對事關重大，是以，組織規則即為：組織交易以便在有限理性方面可實現節約，而同時保障交易免受機會主義危害。(Williamson, Oliver E. (1987)著，張群群·黃濤，譯，1999，212)；古蹟修復工程，對於交易費用經濟學強調投機主義之前提，

倘一個未具相當實績經驗之修復建築師或匠師，無法在可信承諾中，獲致一定程度以上之修復成果，難免危害古蹟建築物，且造成使用單位困擾，不但無法恢復原有古蹟建築原貌，更有可能喪失其歷史價值。

二、 交易情境特性

Coase 曾提到：一家企業內部的協調成本和外部的交易成本是由該企業從其他企業那裡購買要素的能力所決定，並且其他企業供給這些要素的能力部分地依賴他們的協調成本和交易成本，而這些協調成本和交易成本也同樣依賴於其他企業，我們所面臨的是一個複雜的互相關聯的結構。如果再加上法律、社會制度、文化以及諸如數字革命的技術變化（他會導致資訊成本的顯著下降）等影響。就會得到一個互相關聯複雜的集合，其性質要經過長期不懈地努力才能有把握。（劉剛·馮健等譯，2003）

（一）環境不確定性與複雜性：

1. **管理單位眾多**：文資處、文化局、建管處、都計處、國有財產局、消防等機關，牽涉修復過程之各種適法性管制措施之制度性規定，具高度複雜性。

國定古蹟中央主管機關為文化建設委員會文化資產籌備處，相關修復設計圖說或修復估作報告書等，負責審查作業；地方有縣市政府文化局，修繕工程涉及供公眾使用之公共建築物，須由建管單位核發審查室內裝修許可證；都市計劃單位對於類似都市景觀改造而增設之夜間照明設備之補助審查；國有財產局對於財產管理部分，屬珍貴不動產之管理與登記事項；地方政府消防單位，配合室內裝修審查進行消防設備審查外，例行性亦進行年度消防安全檢查等。

2. **協調單位眾多**：編列修復預算經費限制、修復規劃設計成果之機關內部溝通與，審查會議專家學者不同意見之折衷協調，程序繁瑣，不確定性掌控困難。

3. **委託契約眾多**：多重代理之監督與協調，益形增加執行過程困難度。

(二)少數交易

1. **專業廠商數量少**：委託古蹟修復建築師（評選）、修復廠商之家數，依制度性規定產生少數交易情形。
2. **地域性影響**：加以古蹟指定數量一定，承攬及需求單位固定，造成修復廠商或建築師明顯產生地域性限制，參與古蹟修復工程之意願方面，極易產生少數交易狀況。

(三)資訊不對稱

1. **原始圖集資料**：歷史資料欠缺、無原始興建圖集及使用材料資料、專家學者掌握資訊、廠商（匠師）修復能力。
2. **業主專業能力**：業主對專業知識之掌握能力不足、相關技術資訊及經驗交流無整合、預算掌控於立法機關等。
3. **廠商專業能力**：廠商實績經驗累積之真實性（實習性質、流動性）、信譽之良窳及信任關係之資訊掌控不易。
4. **主管機關資訊提供**：主管機關提供資訊之未儘完善（修復匠師名冊無法運用、修復建築師團隊成員之客觀評估能力指標）。

(四)交易氛圍

1. **委託代理問題**：由古蹟建築物之調查研究以迄個案之修復或維護管理等涉及契約關係之委託，業主必須委託專業建築師或古蹟專家學者或修復專業營造廠商或專業廠商依各種報核、審查及核可施作等程序，每次均面臨訂定契約後產生之委託代理問題。
2. **hold-up 問題**：因每階段之調查研究或修復設計等，個別古蹟建築物均獨具高度知識專業累積效果，其延續辦理下一階段設計或修繕，極度仰賴曾參與之古蹟修復建築師或專業廠商，俾使修復工程順利推動，業主減少監督成本；惟極有可能產生 hold-up（綁架）問題，資訊或技術掌控於單一廠商。
3. **聲譽問題**：就契約部分自動執行協定，有賴古蹟修復專業廠商或匠師修復

成果之品牌商標，在修復之交易過程能信守諾言的聲譽扮演重要的角色。

4. **誘因設計問題**：古蹟修復市場因其資產專用性，使用單位評估是否以延續性契約來獲取一致性服務或減省介面產生問題，極盡可能在研擬委託契約時，考量給予適當誘因設計，俾優良廠商提供延續性之服務、甚而一些具同性質之年度小型修繕工程，也於接續服務之範疇中，以增加適當誘因。
5. **主導修復之古蹟專業建築師之道德危機**？工地主任專業程度與參與修復累積之經驗，是否足堪領導匠師進行相關修復作業，如僅能提供行政協助，就技術部分無法有效協調各工種配合，將影響修復品質及成效。

三、交易標的物

(一)標的物獨特性

1. **交易雙方額外投入程度**：古蹟修復廠商對於欲承古蹟修復工程，必須具備實績經驗部分，並累積相當之修復經驗及承攬一定數量之修復工程；業主對於古蹟之日常維護管理及翔實紀錄等，均有助於修繕工程之進行。
2. **各階段招標委託技術服務與修復廠商資格限制**：對於古蹟修復制度性規定之基本要求，業主於修復過程前中後，均須評估符合資產專用性程度之參與修復與執行廠商資格之限制。
3. **修復過程中之新發現與變更設計之協調**，舉如；是否須重新送審？古蹟修復因隱蔽部分之不確定性高，或拆解後遇不同年代修復材料之問題，衍生之變更設計等協調甚或必須再求主管機關審查確認等發生機率極高。
4. **外部監督**：契約關係規定之監督外，主管機關文建會分區訪視督導、及當地主管勞工安全衛生之勞檢單位、地區消防單位要求之施工中防災計畫書、環保單位之空污費繳交等等，均影響交易成本。

(二)標的物品質可辨識程度

1. **事前成本中契約品質規定**：研擬修復作業準備前，設計階段對修復品質修復技術之認知與材料規範之解釋、是否對修復材料進行現場試作、傳統技

藝部分如何檢驗？

2. 事後執行成本：為符合公共工程委員會之品質查驗規定，無相關規範下，是否淪為形式上的書面作業？如何驗收與保固問題？舉如：磚牆面去漆後產生白華、復原為麻絨灰泥牆之材料稻梗黏土蟲卵等等。
3. 資訊與累積知識之成本：古蹟修復工作報告書建置之完整性，回饋到日常維護管理，並可資訊技術工法等等公開，供各界檢視並利於相同年代建築物修復之參考運用。
4. 如何建立評鑑制度？廠商聲譽及信任影響古蹟修復工程至鉅，如何建立公正客觀合理之評鑑制度，是除了制度性規定以外，供作業主重要參考依據。

表 3-4：古蹟建築治理(契約)各階段交易成本

委外評估內容		交易成本類型	交易成本產生原因		降低交易成本方法
規劃設計階段：事前規劃及確認設計項目（古蹟修復項目及評估委外契約執行方式）	古蹟損壞達修繕必要情形	資訊成本（評估成本）	DBB		
			PCM		
			EPC		
	協調成本（規劃成本）	DBB			
PCM					
EPC					
成本效益分析或可行性分析	協調成本（評估成本）	DBB			
		PCM			
		EPC			
規劃招標及修復團隊作業方式	協調成本（規劃成本）	DBB			
		PCM			
		EPC			

委外評估內容		交易成本類型	交易成本產生原因		降低交易成本方法
招標階段： 招標方式（古蹟修復項目及評招標及決標執行方式）	訂定廠商資格及匠師條件	資訊成本 （搜尋成本）	DBB		
			PCM		
			EPC		
		協調成本 （擬約成本）	DBB		
			PCM		
			EPC		
	招標及決標方式	（決策成本）	DBB		
			PCM		
			EPC		
	訂定底價及廠商估驗計價給付條件	協調成本 （規劃成本） （激勵成本）	DBB		
			PCM		
			EPC		

委外評估內容		交易成本類型	交易成本產生原因		降低交易成本方法
施工階段： 施工廠商執行契約（契約執行方式）	監造及專案管理施工團隊之組成	監督成本 資訊成本	DBB		
			PCM		
			EPC		
	工地進度或品質檢驗	協調成本 （執行成本）	DBB		
			PCM		
			EPC		

	之協調 事務		EPC		
	變更設 計之審 查及議 價	協調成本 (執行成本)	DBB		
PCM					
EPC					

貳、治理組織產生之交易成本

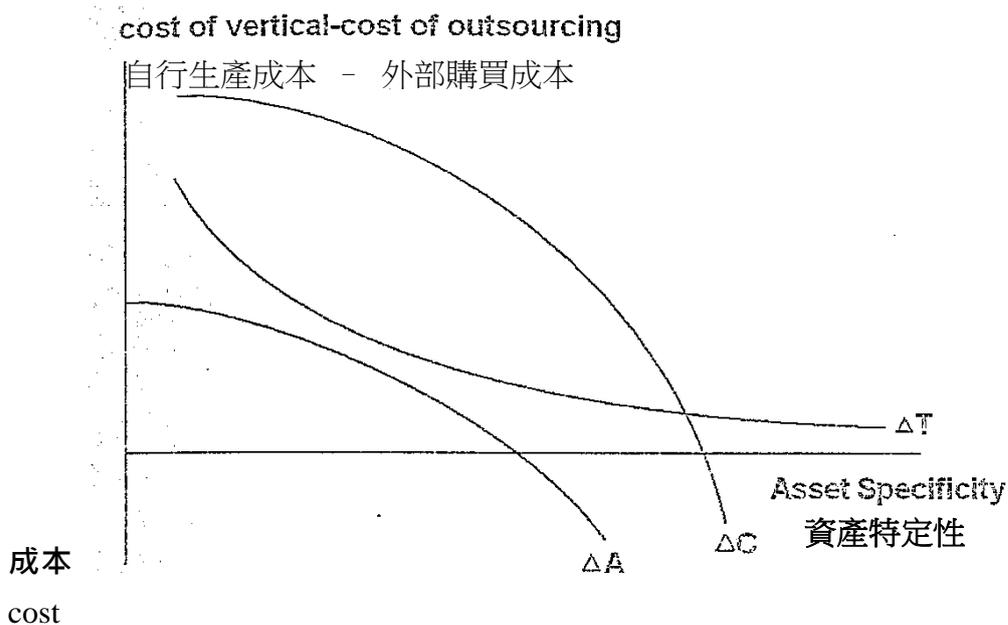
賀方域稱：『治理組織理論對經濟組織目的作了如下嚴密的論述；為經濟地運用有限理性，同時保護交易免受機會主義風險，就需要建立相應的治理結構』（賀方域，1996d）；在早年內政部主管文化資產保存法期間，該部公告之供選擇承攬古蹟修復建築師人數長期不足，以古蹟修復完工報告書紀錄之修復匠師難覓，主管機關提供資訊不足，其兩者負有主要古蹟工程修復技術專有者（specific assets），修復工程技術之知識專有普遍性不足，專家學者對於手中掌握之資訊或文史資料，流通性或提供業界作為修復技術改善之實用狀況不多，無相關交換古蹟修護工程技術之資訊平台，累積古蹟修復專業知識及技術創新等，古蹟市場交易無法達成該知識累積或僅集中在參與較多古蹟修復工程之少數古蹟修復建築師，基本上，已歸屬獨占狀態，因缺乏政府組織治理機制統籌，故欠缺比較，造成古蹟修復外部環境產生市場失靈現象，古蹟管理使用單位，無法確知或選擇具有一定聲譽或評價不錯的建築師事務所。

經過文化資產保存法修法，古蹟業務於民國 94 年統籌由文化建設委員會下設之文化資產籌備處下，設立古蹟修復之技術組等研究單位，與古蹟使用管理單位原期待創立技術諮詢或成為古蹟專業審查或修復技術指導單位，有極大落差。

治理組織理論之應用：由交易成本經濟學角度，考量治理組織之選擇時，結合技術效率及代理效率兩者，以兩種成本均衡所構成之生產組合，形成下(圖 3-4)所示：政府興辦工程，可對應出市場購買與自行生產之界線；一般房屋修

繕，其資產專用性小於 ΔC 與橫軸交點，市場組織具有規模經濟性，宜採市場組織；當資產專用性高 ΔC 與橫軸交點時，宜採自治或垂直整合知統一治理方式，歸類於此一型態。

圖 3-4：市場購買與自行生產之界線



資料來源：Williamson(1981：560)

參、重新構思古蹟修復治理模式

古蹟修復工程，因資產專用性高，其修復立法制度層級及管制制度，造成須訂定多項契約，每一個契約的訂定，產生之交易成本，並且增加協商成本、資訊成本、監督成本影響各種交易成敗及績效環節，詳見(表 3-5)，產生於交易成本之中，對於追求最大經濟效率，也帶來可能產生修復保存遲滯之風險，相對加大交易成本的負擔。是以，「交易費用經濟學強調一個前提，即『開始時存在著市場』，而並不馬上採用內部組織，內部組織只當契約（相對而言）失效時才予以採用。」(Williamson (1987)著，張群群·黃濤，譯，1999，215)

茲考量古蹟修復治理組織中，委託人與代理人所產生之交易成本，列舉如

下表：其討論重點，在於個別產生交易成本所屬總類，與對應於現行法規制度面問題之焦點，分別作細緻之探討，評量現行制度之優缺點，進而在符合經濟規模及範圍經濟與學習效果等比較下，對治理組織重新建構方式，產生對話，評核古蹟修復工程在委外或自辦（成立專責機構）間，作最適之選擇。

表 3-5：委託人與代理人產生之交易成本

	交易成本總類		討論制度問題焦點
委託人	監察院	文建會	1. 評選委員會 2. 審查會議 3. 驗收小組 4. 訪視小組 5. 施工記錄
	協調成本 資訊成本	履約成本 (監督成本)	
代理人	建築師	承攬廠商、匠師	1. 古蹟建築師審查機制 2. 古蹟承攬廠商資格 3. 廠商工地主任之委派 4. 延聘匠師 5. 修復工程保固與課責
	協調成本 資訊成本 監督成本	履約成本 監督成本 (執行成本)	
核心問題	1. 修復施計畫 介面 2. 工程執行委 託契約形式 3. 修復團隊組 成 4. 外部單位之 協調聯繫	1. 施工計畫 2. 材料檢驗 3. 變更設計 4. 監造人力	1. 文化資產保法規定之古 蹟修復條文 2. 政府採購法之相關規定 3. 建築法及消防法等規定 4. 環保勞安等法令規定

資料來源：作者自行整理

經濟途徑對組織的預測能力，建立之假定：不同組織形式間的競爭激烈，強到足以確保唯有最有效率者才能存續下來，這可節省辨識下不同組織形式之不同特質的困難度，這樣的特質可在特定情境下促進該組織的經濟效率。(浩平、蕭羨一譯，2003) 古蹟修復之治理方式，能否在此思維下，重建有不同思維？

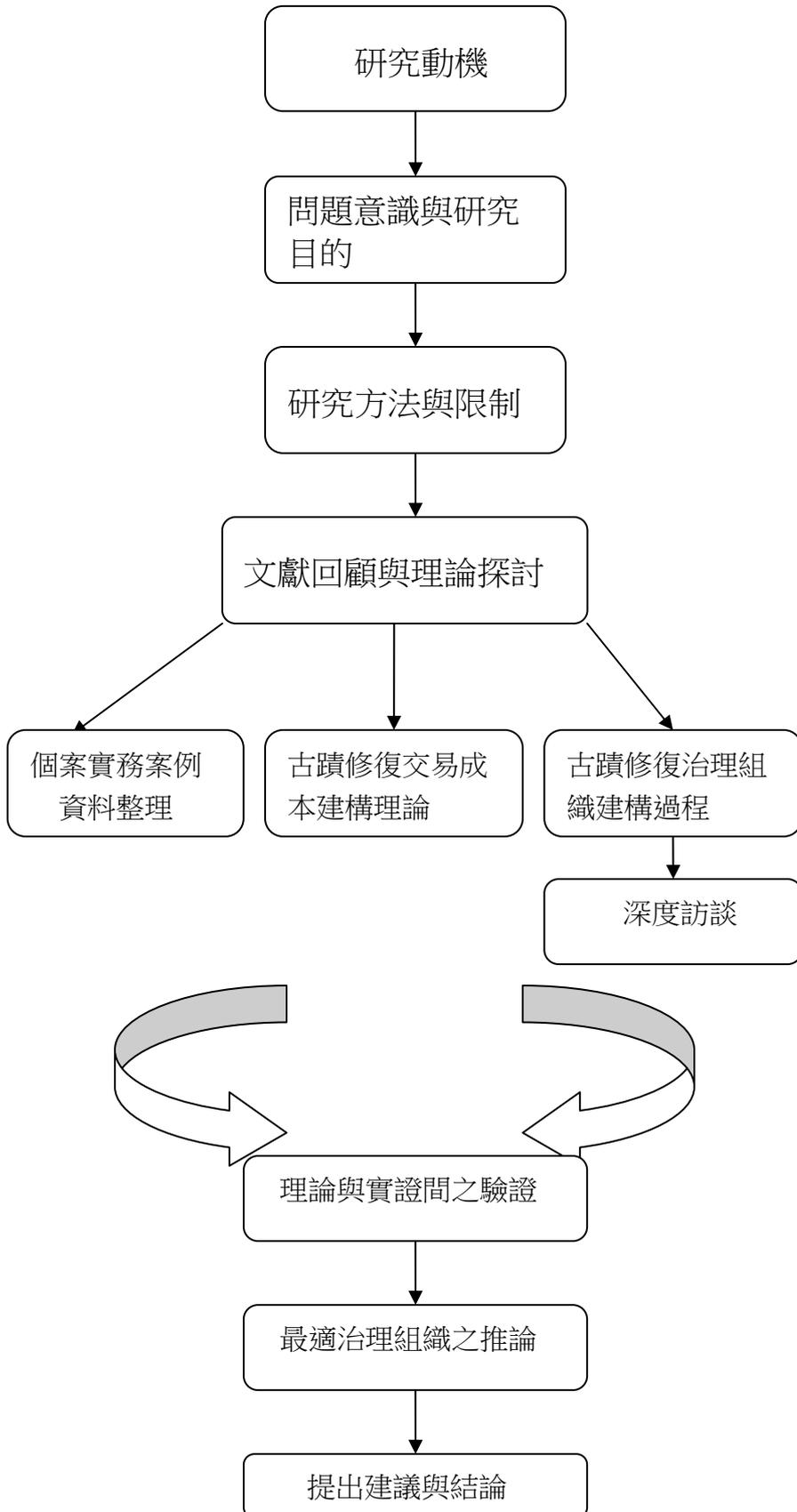
第四章 研究流程方法與設計

本章就本研究流程之設計及研究方法與預擬訪談名單及提問問題等等，簡述之。

第一節 研究流程

本研究首先針對現行涉及文化資產保存法及修復法令部分之執行方式上，以新制度經濟學交易成本為主要分析方式，藉實務案例介紹探討，以交易成本分析主要之契約關係與監督方式等面向，在現行古蹟修復與管理維護執行方式中產生之影響，輔以古蹟修復治理組織模式之形成過程，與主要現況分析，與專家學者及實際操作者之訪談，就公共行政理論與實務上，進行治理選擇之檢討，俾提供管理單位在組織架構及修繕作法上，以經濟效率及達成降低交易成本為方向思考主軸，提出較有理論依據之思考模式或積極建議，達到古蹟建築物永續使用之目的。

圖 4-1：研究流程圖



第二節 研究方法

本研究方法部分，採個案研究、文獻分析、參與觀察法等方式，並對相關主要行為者進行訪談蒐集意見，回饋問題以獲得理論與實務相印證。

壹、個案研究方法：

以監察院古蹟建築物修復歷程為主。列舉近年三項重要修復工程：包括以傳統 DBB 設計發包施工方式之『國定古蹟監察院屋面修復工程』；以專案管理 (PCM) 方式發包施工之『國定古蹟監察院防火隔間改善工程』及以統包方式 (EPC) 發包施工之『國定古蹟監察院白蟻防治及木構架修復工程』為古蹟修復組織個案制度比較之基礎案例分析。

此一研究，主要探討交易成本理論之應用，以及代理理論多重代理下，古蹟修復各階段，其制度法令改變，對於古蹟修復契約執行之交易成本影響。進而，假設在 Williamson 基本治理架構下，從交易頻率與資產專用性，探究選擇古蹟修復契約之招標採購及管理維護運用上，三邊管理或雙邊管理衍生之交易成本及影響因素，並分析朝向專責古蹟修復單位『縱向一體化』之可能性，以達永續保存及降低交易成本之主要目的。

監察院為五院之一的重要憲政機關，而值此建國百年之際，同樣，監察院自民國 47 年遷入辦公現址，即國定古蹟建築物—日治時期重要的官署建築物「台北州廳」房舍內，已經超過半個世紀。1912 年（民國 1 年）臺灣總督府編列預算，隨即於同年 12 月開始，由總督府技師森山松之助設計，土木建築請負業者（即營造公司）『澤井組』施工興建代表著臺灣殖民北部地區僅次於臺灣總督府之最高地方行政機關辦公廳舍。

貳、文獻分析法 (Literature Review)：

藉由國定古蹟臺北州廳（現為監察院）近期之古蹟修復工程實際案例，蒐集相關招標前之需求規劃書、投標須知、廠商評選辦法等前置作業規定；以及決標後之規劃設計監造廠商或專案管理廠商訂定之勞務委託契約、與工程施工廠商所訂定之施工契約及與學術單位辦理古蹟修復工程之施工記錄契約等等，作為本研究之基礎分析資料。

參、參與觀察法 (Participant Observation)：

（訪談：包括：古蹟專家學者、主管機關及使用單位承辦人員、古蹟專業修復建築師、匠師）

研究架構：

一般而言，交易成本分析理論應用研究方式，多半以交易特性與治理模式選擇的相關性來檢證交易成本的適用性。換言之，即以治理模式（自辦、委外）視為交易特性（如資產專用性）中交易情境（環境特性）之（1.環境不確定性與複雜性 2.少數交易 3.資訊不對稱 4.交易氣氛）等變數之函數。

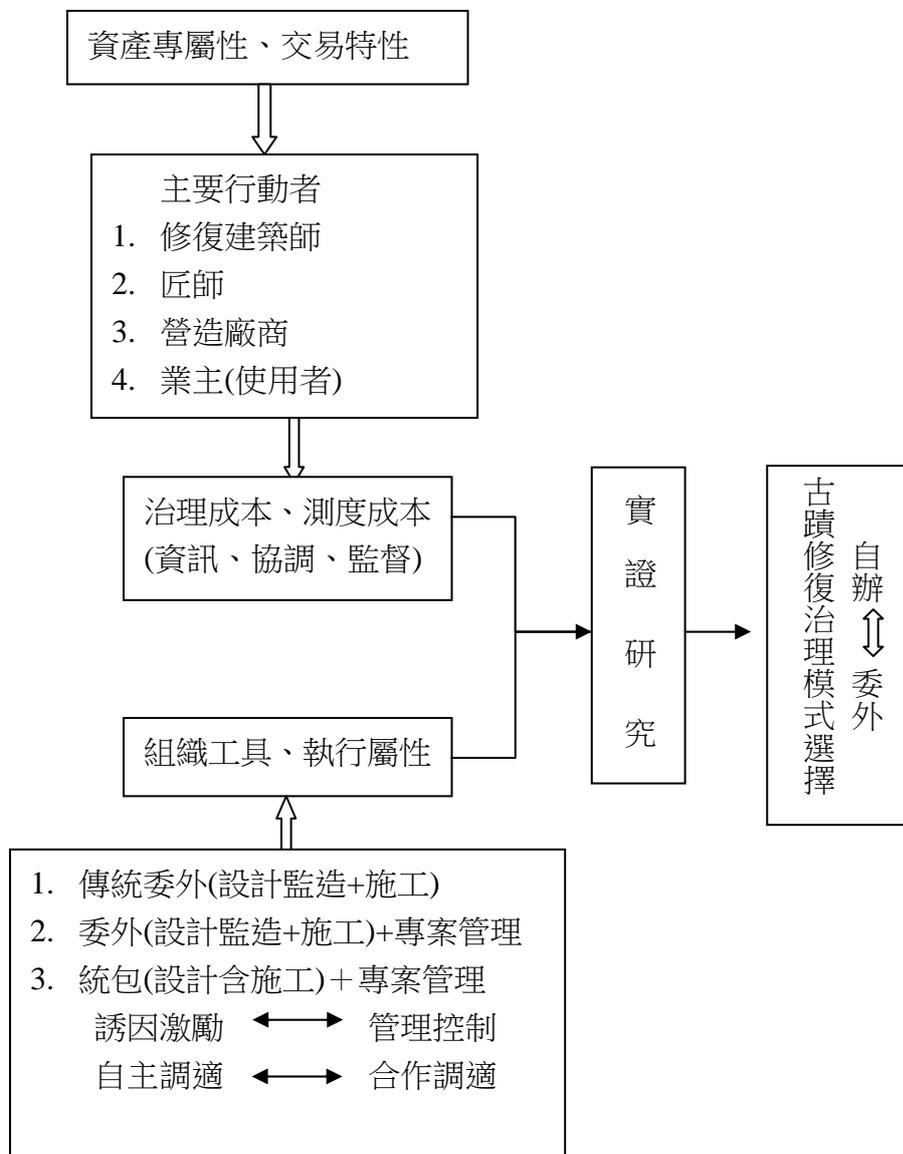
表 4-1：古蹟修復與治理組織模式之交易成本

主要行動者	交易成本種類	形成因素
委外模式 (民間) DBB、PCM、 EPC	協調成本『高』	
	資訊成本『低』	
	監督成本『高』	
自辦模式 (機關) 官僚組織	協調成本『低』	
	資訊成本『低』	
	監督成本『低』	

第三節 研究設計

茲試擬本論文研究架構如下(圖 4-2)，主要研究目的係獲致修復模式採古蹟管理單位(使用者)自辦，或委外辦理修復作業。

圖 4-2：研究架構圖



茲為瞭解目前實際參與古蹟修復者，對於國定古蹟修復治理模式之意見，分別對公部門、專家學者、古蹟專業建築師、專業廠商及古蹟管理人員從事深度訪談，該分類組成係針對同類組參與者，於監督或執行國定古蹟修復工程，可區分影響交易成本之最大因素，擬定問題，以作為分析交易成本影響治理模式之實證資料。

深度訪談預擬名單

類別	編號	機關或廠商	職稱
政府部門	A1	文建會	未定
	A2	文資籌備處	組長
	A3	審計部	審計官
專家學者	B1	台科大建築系	教授
	B2	中原大學建築系	教授
古蹟專業建築師	C1	廠商負責人	建築師
古蹟專業廠商	D1	廠商負責人	董事長
	D2	專業匠師	傳統石作瓦作
	D3	古蹟工地主任	工地主任
古蹟管理人	E1	政府機關管理	科長
	E2	私人管理	寺廟主持人

擬提問問題：

<p>政府部門</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 古蹟修復工程，由設計至招標等契約關係涉及多重代理及協調事項，如何減少協調之交易成本？ 2. 依據文化資產保存法古蹟修復設計書圖說、招標階段審查文件等審查作業，達成之監督功效如何？ 3. 藉修復組織層級簡化或有效資訊之提供，可覓得最優修復匠師？ 4. 以古蹟管理機關建置古蹟修復專責單位，是否有助於古蹟管理維護及修繕？
<p>專家學者</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 古蹟修復工程專家學者參與方式，可否以指定長期關注個案各種審查，以減少監督交易成本？ 2. 對修復施工紀錄部分，延續歷次古蹟修復經驗之傳承，宜否進行委託修復建築師辦理？ 3. 藉修復組織層級簡化或有效資訊之提供，可覓得最優修復匠師？
<p>古蹟專業建築師</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 古蹟修復工程，協調業主實際需求與匠師修復成果，如何達成雙方目標，以減少協調交易成本。 2. 就修復設計書圖說及現場實際施工，如何掌握時程及監督成本？ 3. 藉修復組織層級簡化或有效資訊之提供，可覓得最優修復匠師？
<p>古蹟專業廠商</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 古蹟修復工程資訊之獲得是否充分，如以廠商分級或匠師評比聲譽，獲取承攬修復工程機會，可減少交易成本？ 2. 覓得修復工程匠師是否容易，以現行修復招標階段規定組成修復團隊，如何降低協調成本？ 3. 藉修復組織層級簡化或有效資訊之提供，可覓得最優修復匠師？
<p>古蹟管理人</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 古蹟修復工程，如何覓得有經驗且值得信賴之專業建築師，以減少交易成本。 2. 對古蹟修復設計書圖說、招標階段審查文件等審查作業，必須付出之監督成本如何？ 3. 如何經由修復組織層級簡化，落實修復工程找到最佳修復匠師？ 4. 以古蹟管理機關建置古蹟修復專責單位，是否有助於古蹟管理維護及修繕？

第四節 章節安排

第一章 緒論

第一節 研究動機

第二節 問題意識與研究目的

第三節 研究範圍與限制

第四節 名詞定義

第二章 文獻回顧與理論探討

第一節 古蹟修復與維護管理相關研究

第二節 交易成本理論

第三章 古蹟修復工程治理組織選擇比較

第一節 古蹟修復法令與組織架構

第二節 國外修復治理方式之比較

第三節 古蹟修復治理模式對交易成本之影響

第四章 個案討論

第一節 國定古蹟臺北州廳建築歷史沿革

第二節 古蹟修復階段之修復治理組織之個案分析

第三節 選擇古蹟修復治理之方式

第五章 結論

第一節 研究結論

第二節 研究建議

參考文獻

參考文獻

壹、中文部分：

- 王惠君，2007，《國定古蹟監察院白蟻防治及木構架修復工程施工記錄》工作報告書，臺北：國立臺灣科技大學建築文化研究室。
- 王惠君，2008，《國定古蹟監察院北翼防火隔間改善工程施工記錄》工作報告書，臺北：國立臺灣科技大學建築文化研究室。
- 王惠君，2010，《國定古蹟監察院屋面修復工程施工記錄》工作報告書，臺北：國立臺灣科技大學建築文化研究室。
- 張 瓏，2006，《臺灣建築類文化資產保存之推動策略研究》，台北：台灣大學管理學院高階公共管理組碩士論文。
- 江瑞祥，2007，〈公共建設執行之組織形式甄選〉，臺北：《公共行政學報》第 22 期，頁 149~161。
- 李俊杰，2005，《基予交易成本分析的建設項目治理結構研究》，中國：中南大學管理科學與工程碩士學位論文。榮芳杰，2008，《文化遺產管理之常道：一個管理動態變化的維護觀點》，高雄：成功大學建築系博士論文。
- 吳義剛，2007，〈交易成本、制度演進與經濟績效〉，中國安徽：《經濟問題》2008 年第 7 期，頁 4~8。
- 邱鼎，1998，《工程契約資訊不對稱問題之研究—以監督機制為例》，臺北：臺灣大學土木工程研究所碩士論文。
- 紀俊臣，2001，〈縣市政府組織再造法制之設計〉。臺北，《中國地方自治》。
- 浩平、蕭羨一譯，Murray J.Horn 著，2003，《公共行政之政治經濟學 - 公部門制度選擇》，臺北：商周出版社。譯自 The Political Economy of Public Administration : Institutional Choice in the Public Sector, Cambridge University Press : New York, 1995。
- 林崇熙，2005，〈邊界與游移：文化資產保存體系與人才培育的再思考〉。懷古幽情

- 再思歷史，桃園縣忠烈祠之旅。
- 夏鑄九，1995，〈1949 年以來臺灣的傳統建築保存〉台北：《都市發展研究》，頁 55~57。
- 傅朝卿，2005，〈文化遺產之經營管理〉。臺南，台南社區大學世界文化遺產課程。
- 張五常，1999，〈交易費用的範式〉，北京或香港：《社會科學戰線》，第一期，頁 1-8。
- 張群群·黃濤，譯，Williamson, Oliver E. (1987)著，1999，《反拖拉斯經濟學 - 兼併、契約和策略行為》，北京：經濟科學出版社。譯自 *Antitrust Economics - Merger, Contracting, And Strategic Behavior*。
- 葉俊榮，2002，〈行政院組織改造的目標、原則及推動機制〉。臺北，《國家政策季刊》。
- 許惠珠，2003，〈交易成本理論之回顧與前瞻〉，台北：《Journal of China Institute of Technology Vol.28》，頁 79~98。
- 陳翼漢，2004，〈歷史與文化資產之於『過去』〉，台北：《博物館學季刊》，頁 79~84。
- 陳敦源，2000，《新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視》，臺北：89 年度國科會補助研究計畫。
- 費方域 a，1996，〈契約人假定交易成本的決定因素 - 威廉姆森交易成本經濟學評述之一〉，中國上海：《外國經濟與管理》1996 年第 5 期，頁 26~48。
- 費方域 b，1996，〈交易、合同關係的治理和企業 - 威廉姆森交易成本經濟學評述之二〉，中國上海：《外國經濟與管理》1996 年第 8 期，頁 8~15。
- 費方域 c，1996，〈層級制：制度比較研究 - 威廉姆森交易成本經濟學評述之三〉，中國上海：《外國經濟與管理》1996 年第 8 期，頁 34~38。
- 費方域 d，1996，〈交易成本理論和委託代理理論之比較 - 威廉姆森交易成本經濟學評述之四〉，中國上海：《外國經濟與管理》1996 年第 8 期，頁 38~41。
- 趙文傑，2001，《臺灣傳統匠師參與古蹟修復工作之研究》，桃園：中原大學建

築研究所碩士論文。

漢寶德，2005，〈建立文化組織的合理架構〉。臺北，《研考雙月刊》。

薛曉源·陳家剛，2007，《全球化與新制度主義》，臺北：五南圖書。譯自中國北京社會科學文獻出版社中文簡體字版。

嚴愛靜·郭冠宏等譯，Eirik G.Furubotn & Rudolf Richter (2005) 著，2009，《制度與經濟理論（第二版）》，臺北：五南圖書。譯自 Institution & Economic Theory – The Contribution of the New Institutional Economics (2e)。

劉剛·馮健·楊其靜·胡琴等譯，Claude 科克（法），Coase, R. H. North, D.C. Williamson, O.E.等著，2003，《制度、契約與組織 – 從新制度經濟學角度的透視》，北京：經濟科學出版社。譯自 Institutions, Contracts and Organizations – Perspective from New Institutional Economics。

劉大和，2003，〈文化創意產業的基礎機制-人才培育與文化平台〉。文化創意產業國際研討會。

廖炯志，2006，〈公部門推動產業文化活動之組織運作與網絡整合〉。

蕭全政，1994，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，第5期，頁78以下。

蔡秀涓，2006，〈OECD 國家策略性人力資源管理政策重要議題與啟示〉。『推動策略性人力資源管理、建構效能政府』學術研討會。

貳、英文部分：

Coase, R. H.(1937), The Nature of the Firm. In Williamson, Oliver E and Winter, Sidney G (ed.) (1991), *The Nature of the Firm : Origins, Evolution, and* Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications : A Study in the Economics of Internal Organization*. New York : Free Press.

Williamson, Oliver E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, Vol. 87, No.3, pp.548-577.

Williamson, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism : firms,*

- markets, relational contracting*. New York : Free Press, 1st ed.
- Williamson, Oliver E. (1986). *Economic Organization : Firms, Markets, and Policy Contro*. New York : New York University Press.
- Williamson, Oliver E. (1988). Visible and Invisible Governance. *The Journal of Finance*, Vol. 43, No.3, pp.567-591.
- Williamson, Oliver E. (1991).Comparative *Economic Organization :The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. University of Californic Berkeley. pp. 281.
- Williamson, Oliver E. (1999). Public and private bureaucracies: ATransaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law Economics & Organization*, Vol. 15, No.1, pp.306-342.
- Williamson, Oliver E. (2005). The Economics of Governance. *The American Economic Review*, Vol. 95, No.2, pp.1-18.