【實務論壇】

從四百石貯水槽到古蹟再利用因應計畫：以國立臺灣博物館南門園區古蹟再利用工程因應計畫審查與落實爲例

鄭鈺琳* / 隗振瑜**（Cheng Yu-lin / Wei Chen-yu）

一、前言：因應計畫以何為應？

耗時多年的國立臺灣博物館南門園區，於102年底正式開園了。小小的園區中錯落著自日本樟腦廠時代以來的老樟樹，坐落其中的紅樓、小白宮兩棟古蹟改建成展場，開園以來即受到不少參觀民眾的好評和喜愛。南門園區不僅在臺北市中心提供了一個兼具知性與綠意的文化場域，也爲國內古蹟修復再利用案例增添了一處新地標。

然而，這個園區從默默無聞到可供眾人使用的公共場域，所需通過的考驗不算少。回顧南門園區的開館過程，在古蹟再利用工程因應計畫竣工查驗的那一天，當主持人文化資產局粘振裕副局長宣布通過時，在場所有的人都不禁大大鬆了一口氣。那意味著籌備多時的南門園區，終於可以順利開館了。什麼是古蹟再利用工程因應計畫？是什麼樣的原因，讓大家對於南門園區因應計畫，寄予許多的期待與盼望？究竟投注了眾多人力物力的因應計畫，到底因應了什麼？

南門園區古蹟再利用工程因應計畫，其實是「國定古蹟專賣局樟腦工場建築管理土地使用消防安全因應計畫」的簡稱，是針對古蹟防災、減災所做出的各項預防措施。同樣針對防災、減災，日據時期做爲工廠使用的南門園區也早有重視，目前保存於園區中央，落成於昭和4年（1929）的磚造四百石貯水槽，正是日據時期遺留下來的消防設施。由於南門工場曾經在明治年間兩度發生火災[1]，因此後續的工場建設也一直將防火、滅火設施列爲要務。昭和4年，由專賣局庶務課長提出興建貯水槽的計畫，將南門工場裡樟腦工場及鴉片工場於製程中所產生的廢水集中貯放，平日可供環境清掃、灑水與灌溉花木之用，發生火災時則可成爲消防用水。該案經專賣局長核可，於物品倉庫與樟腦倉庫之間，興建容量400石（約111.038 m^3）的圓形磚造貯水槽。100年後的今天，四百石貯水槽成爲景觀池與消防預備池，災害的應變重點，也由事後搶救轉由事前預防。

* 國立臺灣博物館展示企劃組專案助理（ylcheng@ntm.gov.tw）

** 國立臺灣博物館展示企劃組組長（cywei@ntm.gov.tw）

[1] 南門工場分別於明治40年（1907）2月大火燒毀新建之燃燒竈，樟腦油再製工廠重油分餾室又於明治43年（1910）1月失火，後者造成再製試驗作業中止。

本文藉由南門園區古蹟再利用工程因應計畫的審查與落實過程，試圖檢視面對古蹟防災減災的需求，南門園區的回應方式；而南門園區因應計畫可以提供怎樣的經驗，做爲日後其他古蹟歷史建物在提擬因應計畫時的參考，以及制度改善的建議。

二、南門消防因應－一波三折的闖關遊戲

南門園區古蹟區域自民國95年（2006）起移撥國立臺灣博物館後，即開始進行古蹟修復及再利用調查研究，將原本做爲工廠與辦公使用的空間，轉型成博物館展示之用途。園區內包含了紅樓（樟腦倉庫）與小白宮（物品倉庫）兩棟主要古蹟建築。其古蹟修復及再利用規劃設計書圖於民國96年（2007）通過文資審查，並於隔年（民國97年）發包，民國98年（2009）起正式動工進行古蹟修復工程，民國100年（2011）竣工。而在古蹟修復竣工後，園區景觀與室內裝修展示的規劃設計及工程作業，緊接在後陸續進場。

原經文資局核定的再利用修復計畫裡，對於消防與無障礙的設計，考量古蹟本身原有特性，在硬體上僅做最基本也最必要的規劃。如紅樓電梯的設計即因結構本身的格子樑間距所限，無法設置符合公共場所無障礙電梯標準之設備，故採取安裝較小型的家用電梯，並輔以人員服務以爲因應。

而古蹟歷史建築需提送因應計畫，其法源是依據《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》，儘管在民國96年（2007）6月即已頒布施行[2]，但一直未曾落實，因此在南門再利用修復計畫提送與核定的當時，尚未被要求另外提擬因應計畫。

直到文化部要求臺博館針對南門園區提送因應計畫的時候，園區古蹟修復已接近完工。根據《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》第4條規定：「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。」儘管園區已經依照文資局核定通過的修復再利用書圖完成修復工程，但園區開館欲取得使用許可函，仍需通過因應計畫。因此在程序上爲符合法令規定，南門園區於古蹟修復完成以後，再補做因應計畫，針對土地使用、消防安全、建物結構與無障礙等項目，依古蹟特性與現況重新提擬改善因應方案。

然而已在進行中的各項工程，無法爲了因應計畫而停工，等待其完成後才重新啓動，因應計畫也無法等到工程完工後再來提擬，因此整個南門園區的因應計畫，就在古蹟現場已經隨著工程進行，而有了或多或少的改變，而計畫本身也要在同步進行的狀態下完成，這也種下了日後因應計畫消防審查時發生多次修改無法順利通過的遠因。此外，也由於古蹟歷史建築的因應計畫撰寫與內

[2] 本法於民國96年（2007）6月頒布施行，並於民國99年（2010）10月增修條文。

容並無太多先例，因此南門園區的因應計畫內容在審查要求下，主要針對法規層面逐條檢討，過程中反映出許多古蹟保存與現行法規的衝突之處。

南門園區因應計畫的審查方式，除文化部文化資產局的長官與專家學者外，依規定[3]亦邀請古蹟所在地的北市消防、建管、都計、文化單位進行聯席審查，分別於民國101年（2012）10月15日與民國102年（2013）7月19日進行初審與複審，於同年8月2日經文化部核定通過。由於原定開館日已迫在眉睫，館方隨即進行現場設施設備發包改善工程。

但是這份文資審查核定的因應計畫，卻在實際執行時遇到了問題。依據核定版因應計畫，主要需針對建築物的防火區劃、局部消防設備與無障礙設施進行改善，包括了：增設防火區劃、更換防火窗、增加消防與逃生設備、劃設無障礙停車位與改善動線等等，其中又以消防設備的變數最多。由於地方政府針對建物消防設備有其一整套既定的審查流程，因此複審會議時消防局即要求因應計畫之消防內容，除經文資審查外，仍需依照臺北市的消防審查程序進行圖審。但直到掛件圖審時才發現，聯席審查時消防局僅大略指出須改善事項，而圖審時依現行消防法規細細檢討，南門園區古蹟的消防設備設置，仍有諸多不符合現行法規的情形，如偵煙設備數量是否足夠、天花板高度不一致的處理方式、防火區劃是否合宜等等，均未在聯席審查時指出。

也因此，儘管因應計畫修正圖說已經文化部文資局核定在案，但在消防圖審的過程又歷經多次修改，要求依空間現況重新檢討增設消防設備。館方爲能如期開館，在消防圖說未能定稿的情況下趕工發包，使得已發包的工程一再中斷、變更或因圖說變更而多次發包，開館時間也因此一再延後。到最後，於竣工查驗時所參照的竣工書圖，其內容已較當初文資局核定版本增加了許多的消防設備和空間上的調整。

三、南門園區因應計畫審查與執行過程遭遇的課題

關於建築物的防減災，現代建築在設計興建與取得使用時，有建築與消防法規的把關，以保障其建物結構與消防設備，足以提供災害發生時人員避難逃生的保障。相對的，古蹟因其興建年代久遠，其建築結構、材質相較於現代建築，其防災應變能力較爲不足，也因此，古蹟、歷史建築如何防災、減災成爲近年古蹟保存的重要討論議題。根據研究指出，臺灣古蹟近年來共計有36起火災災例，均由人爲因素所造成，其共通問題包括了：火災初期偵知（設備）能力不足、無即時災害通報機制、保全監控機制薄弱、消防救災及時性與可及性低、閒置空間管控不足（簡賢文等，2011：22）。

但《文化資產保存法》第22條規定：「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

[3]《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》第6條。

畫法、建築法、消防法及其相關法規全部或一部之限制；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定之。」意即就文化資產保存的向度，古蹟之修復再利用應以保存原有建物空間之原貌與價值爲優先。也因此，在維護建物與人員安全的前提下，另定有《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》，針對古蹟與歷史建築本身條件的限制，要求在適用建築消防相關法令有困難時，應提出因應計畫，以確保古蹟、歷史建築的防災避災能力。

回顧南門園區因應計畫修正核定、工程發包、計畫再調整、多次修正到拍板定案的過程，在執行程序上，南門園區礙於古蹟修復與室內裝修完成在先，因應計畫檢討在後，二次施工的結果，造成部分設施未曾使用又再更新，或拆除重做造成建物局部損傷，如百葉窗戶開口大小不足、北側窗戶拆除重做防火窗扇，這些材料、人力與費用上增加的支出，是南門因應計畫執行時難以避免的結果。就避難防災的效果而言，後續修改、增加消防設備和空間調整，對於火災預防與建物內人員的安全，相較於最初核定的因應計畫，必然有更周延的保障，然而設備增加對於古蹟保存而言是否合宜，則難有定論。以下從南門園區因應計畫的審查與執行過程所遭遇的狀況，或許可以更清楚看見立意良善的因應計畫，在制度與實務面上所面臨到的課題。

（一）因應計畫的內容檢討，防火管理應變措施與設備增改孰輕孰重？

因應計畫的審議與執行，誠如南門園區的狀況，出現不少落實上的矛盾。回頭檢視《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》法規第4條第2項，即明確規範因應計畫的內容應包括：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。

國內學者林炳耀、施邦築（2012：17）認爲以其立法精神而言，因應計畫是爲了古蹟與歷史建築修復再利用時，要維持原貌而無法滿足現行建築與消防相關法令所提出的配套措施。古蹟及歷史建築一旦發生火災，人員逃生通常不是問題，建物燒毀與文物的保護才是關鍵，因此，古蹟與歷史建築的日常維護、防火管理及再利用必要限制條件的重要性，遠遠高於增設避難設施與消防設備。他們認爲，提出因應計畫的目的，是希望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，而非強調對建築物增加防火避難設施或消防安全設備。因應措施主要發揮在防火避難設施與消防設備不足之處，期使在災害發生時降低傷亡與損失。從法規第4條的立法精神來看，他們認爲人員在災害發生時第一時間的反應與防火疏導訓練最爲重要。

然而，現行因應計畫的審議與執行上的問題，在於無明確撰寫依據與準則，致使因應計畫經常落於法規設備的檢討，而非維護管理的因應措施。南門園區因應計畫也的確是架構在法規的逐條檢討上完成。

（二）法規競合與行政審查過程無法相對應

再就增設設備與古蹟風貌可否兩全的面向來看，依《文化資產保存法》第21條第3項規定：「……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。」也就是說，古蹟再利用增設設施設備，不應影響古蹟的原貌與價值。林炳耀、施邦築（2012：9-10）指出，此處的「設施」與消防法規範的增設「設備」並不相同。消防設備指的是滅火設備、警報設備、避難逃生設備、消防搶救設備等等，若增設設備損及或破壞古蹟原有形貌與價值，則有重新檢討的必要。

警察大學消防學系的簡賢文亦認爲，法規第4條第2項所規定的建築管理、消防安全之因應措施，其檢討重點應非僅限於設備檢討。對於古蹟和歷史建築而言，合於法規的設備不見得就是適用的設備。他在〈「國立臺灣博物館」火災風險分析及應變管理對策〉（簡賢文等，2011：22）一文中提到，現行如「建築技術規則」與「各類場所消防安全設備設置標準」等消防相關法規，係針對一般用途的空間營造，可維持有利於內部健康醒著的人能夠自力避難的環境條件，即屬合法；一切只爲合法取照，未考量取照後營運管理的特殊需求，以至傳統依法設置的防火 / 消防設備多造成古蹟保存上的衝突。這樣的做法，也讓古蹟保存的前段規劃在後段再利用設計與申請取照時，在不能違背法規限制的認知條件下，被迫放棄古蹟保存需求上的堅持。

《文化資產保存法》與《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》做爲特別法，理應優於建築法與消防法規等普通法。然而南門園區因應計畫的審查過程，反而是在邊改邊走的情況下，先由文化部文資局邀請地方主管機關進行聯席審查，核定了計畫內容，再送北市消防局做細部審查，中途對原核定內容又多所增修。面對時程壓力和法規要求，後期消防審查期間陸續檢討增設設備，也就不再考量古蹟本體原貌，變成東加一點、西改一點的情況，過程中甚至曾出現每一格子樑裝設一偵煙器的方案，倘若當時無其他可行之替代技術或方法，這樣的做法對古蹟原有風貌影響甚鉅。

從法規面而言，以普通法檢討特別法通過之內容，無法再顧及古蹟整體狀態與空間的適切性，是否會影響古蹟的既有價值，儘管表面上對於空間使用與展示環境影響不大，但似乎就違背了文資法賦予古蹟、歷史建築在文化資產價值保存上的優先性，顯有不合理之處。

但從制度面來看，因涉及人身安全，消防審查原本即有一套運行多年的細緻審理制度，尤其是圖審的過程，許多缺失難以在一次對圖、清圖過程中就立即修正，往往需要多次送審，一般建築如此，古蹟也難例外。即便聯席審查也不易於席間針對所有問題做出反映，這是目前因應計畫送審制度上的困境。

（三）消防專業與古蹟保存專業各行其事，無足夠整合人才

根據研究指出，國內古蹟消防安全設備多採用一般法定消防設備，然而這些設備並不全然符合古蹟保存的需求以

及災害發生時的實際情況。回顧文資法與《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》對於古蹟災害預防的初衷，法定安全設備並非唯一或必要的硬體設備，相對的，面對災害發生時的因應對策才是重點。也就是說，古蹟的消防因應計畫，除了法定安全設備外，應嘗試發展或提出對於古蹟、文物、人員保護更爲合適的替代選擇（簡賢文、連俊傑、謝蕙如、宋依亭，2011：28）。

然而，就南門園區因應計畫的擬定，由臺博館委託建築師撰寫因應計畫，基於不同領域的專業，消防部分的圖說與法規檢討，又由建築師再委由消防設備師等專業人員協助檢討擬定，這應也是目前國內多數古蹟、歷史建物擬定因應計畫時的通常做法。但目前坊間消防專業人員的消防設備配置經驗多以一般建築爲對象，多以法定消防設備的增設調整爲解決方法，加上這些消防專業人員囿於專業訓練與執行經驗，提出之檢討改善方案有其局限，不易注意到古蹟在保存修復的特殊性，若未經過通盤審愼的規劃，即容易落入如南門因應計畫耗時耗工反覆修正又未能定案的結果。南門園區在開館的需求下，部分原本對於古蹟保存的細節，也在時間壓力下犧牲掉，無瑕再檢討是否有其他更精簡有效的作爲。

四、結論與建議

如今，這些過程都隨著南門開館逐漸塵埃落定，從南門園區因應計畫的審查與落實過程，就其效果而言，對於在場人員人身安全的多重保障，是無庸置疑的。但在審查制度與實質內容上都還有很大的改善空間，以減省人力、時間與金錢的消耗。

在制度面，究竟古蹟的建管、消防、土地使用，是否比照一般建物，經過地方政府同樣的審查流程？以及細部審查與聯席審查應何者爲先，如何進行？不同的地方政府執行方式是否也有差異？這些必經的行政程序，各相關行政部門間都有再行協調的必要。

而在因應計畫的內容上，針對古蹟與歷史建築的特殊性，以及不同類型建築物的差異性，若能建立不同的消防安全標準，並發展更靈活有彈性的因應做法，對於古蹟保存與後續使用管理而言，會是較理想的方式。針對古蹟與歷史建築硬體無法涵蓋、改善的地方項目，更應以軟體服務的方式補強，加強後續管理維護。與其擁有高科技的配備，不如強化現場人員的災害意識，加強平日的疏散引導與防災避難練習來得更爲務實。

最後，針對防災環境的養成面，若能透過教育與實務演練，提升消防設備人員與建管、消防等行政人員對古蹟、歷史建築等文化資產的保存觀念，進而發展出更有效的防災實務參採設備與做法，創造安全的古蹟與歷史建築使用環境，以期達到人員安全、文物安全、古蹟本體價值之完整性的三大保護目標。

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館

參考文獻

簡賢文、連俊傑、謝蕙如、宋依亭（2011）〈國立臺灣博物館火災風險分析及應變管理對策〉《文化資產保存學刊》，第17期，臺中：文化部文化資產局，頁21-30。

林炳耀、施邦築（2012）〈古蹟及歷史建築於建管及消防因應計畫之審理方式探討〉《文化資產保存學刊》第19期，臺中：文化部文化資產局，頁5-22。