

文化部公告
中華民國 105 年 6 月 3 日
文授資局物字第 10530052701 號

主 旨：預告訂定「水下文化資產審議會設置辦法」。

依 據：行政程序法第一百五十四條第一項。

公告事項：

- 一、訂定機關：文化部。
- 二、訂定依據：水下文化資產保存法第八條第二項。
- 三、「水下文化資產審議會設置辦法」草案如附件。本案另載於本部文化資產局全球資訊網站（網址：<http://www.boch.gov.tw>），「最新公告」網頁。
- 四、對於本公告內容有任何意見或修正建議者，請於本公告刊登公報隔日起 14 日內陳述意見或洽詢：
 - (一) 承辦單位：文化部文化資產局
 - (二) 地址：臺中市南區復興路三段 362 號
 - (三) 電話：04-22295848-226
 - (四) 傳真：04-22298240
 - (五) 電子郵件：ch0193@boch.gov.tw

部 長 鄭麗君

水下文化資產審議會設置辦法草案總說明

水下文化資產保存法（以下簡稱本法）業經總統一百零四年十二月九日公布施行，以保存、保護及管理水下文化資產，建構國民與歷史之聯繫，發揚海洋國家之特質，並尊重聯合國保護水下文化資產公約與國際相關協議之精神。依據本法第八條規定：「主管機關應召開水下文化資產審議會，進行下列事項之審議：一、以水下文化資產為標的活動之申請。二、就其他非以水下文化資產為標的之活動與其他目的事業主管機關間之協調管理事項。三、水下文化資產之列冊與管理。四、水下文化資產保護區之劃設。五、其他有關水下文化資產保存之重大事項。前項審議會之組成、運作及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。」爰擬具水下文化資產審議會設置辦法（以下簡稱本辦法）草案，共計十六條，其要點如下：

- 一、本辦法之立法依據。(草案第一條)
- 二、水下文化資產審議會之審議職權。(草案第二條)
- 三、審議會之人員組成模式與配置員額。(草案第三條)
- 四、審議會開議時之主席選任方式。(草案第四條)
- 五、得列席審議會審議時之機關(構)。(草案第五條)
- 六、審議會委員之任期與聘任方式。(草案第六條)
- 七、水下文化資產審議會專家學者委員所應具有之專業知識背景。(草案第七條)
- 八、召開審議會前應具備之程式。(草案第八條)
- 九、水下文化資產所有權人或利害關係人或團體列席審議會應具備之程式。(草案第九條)
- 十、審議會審議與決議之程式。(草案第十條)
- 十一、審議會之審議程序。(草案第十一條)
- 十二、審議會委員之迴避規定。(草案第十二條)
- 十三、審議會得設置專案小組及其運作方式。(草案第十三條)
- 十四、審議會與專案小組之經費來源。(草案第十四條)
- 十五、審議會委員為無給職。(草案第十五條)

十六、本辦法施行日期。(草案第十六條)

水下文化資產審議會設置辦法草案

條 文	說 明
第一條 本辦法依水下文化資產保存法(以下簡稱本法)第八條第二項規定訂定之。	本辦法之授權依據。
第二條 水下文化資產審議會(以下簡稱審議會)審議事項如下： 一、以水下文化資產為標的活動之申請。 二、其他非以水下文化資產為標的活動與其他目的事業主管機關間協調管理事項。 三、水下文化資產之列冊與管理。 四、水下文化資產保護區之劃設。 五、其他有關水下文化資產保存之重大事項。	一、明定水下文化資產審議會之審議職權。 二、依據「聯合國教科文組織保護水下文化資產公約」(以下簡稱 UCH 公約)第二十二條規定，為確保本公約之有效實施，締約國應設立主管機關(構)，已設立者應予以加強，負責水下文化資產目錄之編製、保存和更新工作。其目的係為對水下文化資產進行有效保護、保存、展示及管理。又，依據 UCH 公約附件規則第六條規定，締約國應嚴格規範以水下文化資產為標的之活動。因此，任何以水下文化資產為標的之活動計畫，均應受到水下文化資產相關專家之同儕審查與主管機關授權後始能執行。 三、本法第八條第一項各款規定水下文化資產審議會之審議事項範圍，雖明示(explicitly)涵蓋水下文化資產保存、保護及管理之重大事項，唯綜觀本法，仍可能有暗示(implicitly)應提水下文化資產審議會審議之其他事項，例如本法第三十四條有關水下文化資產

	<p>是否發掘出水之認定，第三十五條有關水下文化資產發掘出水之保存維護計畫等，均應屬本法第八條第一項第五款所稱其他有關水下文化資產保存之重大事項，該等事務縱未明白揭示於本法第八條第一項或本辦法第二條，主管機關及審議會本身仍應對此職掌之範圍有明確之掌握，並依法審議，以平衡行政機關裁量權及民眾參與之關係，提升行政權透明度。</p>
<p>第三條 審議會置委員十一人至二十一人，由機關代表及專家學者擔任。</p> <p>前項專家學者應具備第七條所列水下文化資產相關專業背景之一，且其人數不得少於委員總人數三分之二。</p>	<p>一、明定審議會之人員組成模式與配置員額。雖然 UCH 公約規定締約國應設立或加強主管機關或相關機構管理水下文化資產之保護與保存等事項，但該公約並未提及為達成前述主管機關或相關機構之管理目的，應以何種人員組成方式為之。換言之，該等主管機關或相關機構之組成方式，係保留予各締約國之裁量餘地範圍。</p> <p>二、目前有關涉及水下文化資產審議之審議機構，大致上可區分為「專家審議」與「政策協調」兩種國家實踐模式。前者以日本為代表，後者則以美國與澳洲為代表。「專家審議」模式強調以具有水下文化資產管理知識背景相關之專家，審查水下文資產之</p>

	<p>保護、保存、展示及管理等事項。「政策協調」模式強調除了以具有水下文化資產管理知識背景相關之專家進行審議外，尚應慮及主管機關與其他目的事業主管機關間的潛在政策衝突與協調問題。若審議會採「專家審議」模式，原則上除具有水下文化資產相關背景之專家、主管機關、目的事業主管機關應參與審議程序外，其他機關代表均無參與審議程序之必要。若審議會採「政策協調」模式，除水下文化資產相關背景之專家、主管機關、目的事業主管機關應參與審議程序外，其他機關代表亦應列席參與審議程序。</p> <p>三、本辦法考量我國既有之陸域文化資產審議委員會係採專家審議實踐模式，水下文化資產審議會之設置亦採專家審議模式，以利主管機關有效率之運作。又，為真正落實「專家審議」模式，除規定審議會組成所應具有之相關專家背景於第七條外，本條亦規定審議會之專家組成人數，不得少於委員總數三分之二，以確保審議會落實 UCH 公約專家同儕之審查目的。</p>
第四條 審議會置主任委員一人，由主管機關首長為主任委員並兼任主	一、明定審議會開議時之主席選任方式。

<p>席，或由機關首長指定之。</p> <p>主任委員不克出席時，由主任委員指定或由出席委員互推一人擔任主席。</p>	<p>二、本辦法第三條已規定，主管機關首長或其指定之人擔任審議會主任委員，並為審議會開議時之主席。但若主管機關首長或其指定之人有無法參與審議會審議之情形，則審議會即有無法開議之虞。</p> <p>三、依據我國既有中央與地方之陸域文化資產審議委員會組織法令規定，有關主任委員不克出席審議會擔任主席時，可分為「委員互選」與「主委指定」審議會主席兩種模式。本辦法為求審議會順利開議，避免無法順利選出會議主席，爰採兩種模式並行，以避免出現無法開議之情形。</p>
<p>第五條 主管機關得邀請下列機關(構)，指派人員於審議會列席：</p> <p>一、各目的事業中央主管機關。</p> <p>二、直轄市及縣(市)政府。</p> <p>三、公、民營事業機構。</p>	<p>一、明定得列席審議會審議時之機關(構)。</p> <p>二、雖然本辦法有關審議會之設置採「專家審議」模式，但並不代表「政策協調」功能即被完全捨棄。因此，本條透過明定主管機關得視個案，邀請列席參與審議會審議之機關(構)，以讓審議會納入一定程度之政策協調功能。</p> <p>三、除前述之政策協調功能外，本條亦包含重要之程序保障功能。依據本法第三條、第八條與第十條規定，非以水下文化資產為標的之活動，若會造成水下文化資產本身或其周邊脈絡(context)有干</p>

擾或破壞之虞時，其目的事業主管機關應通知本法主管機關並協調之。又，有關其協調管理事項，應經過審議會之審議。據此，第一款爰將個案中之目的事業主管機關，得視情形納入審議會之審議程序，以利目的事業主管機關陳述其意見，並落實機關間合作協調之目的。但目的事業主管機關性質上屬利害關係機關，故受邀出席之目的事業主管機關僅得列席審議會而無投票權，乃屬當然。

四、除中央之目的事業主管機關外，其他機關(構)亦可能有非以水下文化資產為標的之活動(如：電力或電話公司鋪設海底電纜活動)，遂將地方自治團體與公、民營事業機構一併納入審議會得邀請列席之對象，以求審議會審議協調管理事項時意見之周全。

五、除前述政策溝通與程序保障之理由外，納入地方自治團體之目的，亦係為完整蒐集各海域或內水之水下資訊。因此，即便在個案中地方自治團體非屬本法之利害關係機關，有時基於地方自治團體可能更瞭解某些特定海域或內水之水下資訊，審議會自得於個案中邀請地方自治團體

	列席說明之。
<p>第六條 審議會委員任期二年，期滿得續聘之。</p> <p>專家學者改聘時，每次不得超過專家學者委員總人數二分之一；機關代表隨其本職進退。</p> <p>任期中委員出缺時，得予補聘，其任期至原委員任期屆滿之日為止。</p>	<p>一、明定審議會委員之任期與聘任方式。</p> <p>二、目前我國不論中央或地方有關陸域之文化資產審議委員會審議委員任期，均以兩年為一任，本辦法亦從之。</p> <p>三、中央與地方有關陸域之文化資產審議委員會審議委員，均規定僅能連續擔任兩次為限。為避免長期擔任審議委員而可能產生弊端之角度而言，限制審議委員為兩次任期確實有一定程度之必要。然，我國具有水下文化資產相關保存、保護及管理知識之專家學者，與水下文化資產管理先進國家相比，極為缺乏，若繼續沿用陸域文化資產審議委員會之任期限制，恐將陷入無委員得聘任之困境。事實上，本審議會既為合議制之諮詢性機構，享有最終核定權者仍屬本法主管機關；同時，審議委員依據本辦法第十三條，規定亦受行政程序法利益迴避規定之規範。爰此，本辦法不限制審議會委員之續聘次數。倘日後我國水下文化資產相關人才漸備，自得修訂本辦法限制審議委員續聘次數。</p> <p>四、專家學者人數之改聘方式，係影響審議會「專家審議」模式能否</p>

	<p>有效發揮之因素。若審議會專家學者之改聘人數過多，可能造成專家意見及經驗無法累積與傳承，甚至陷入行政機關以政策主導審議會委員之遴聘，並進而影響審議會專業決議之可能。據此，我國各行政機關所設置之各類專家審議會，均規定專家學者改聘時，以不得超過專家學者委員總人數二分之一為原則。如前所述，我國有關水下文化資產之專家人數稀少，改聘人數更應受到不得超過專家學者委員總人數二分之一之限制。</p>
<p>第七條 審議會專家學者委員之遴聘，應包括下列與水下文化資產相關之任一專長：水下考古、考古、人類學、海洋史、藝術史、水下文化資產管理、水下文物保存科學、船舶工藝、海洋探測、海洋及海岸環境、水下文化資產保存法、海洋法、國際法、行政法、海洋政策、外交、國際關係、經濟及其他與水下文化資產相關之專長。</p>	<p>一、明定水下文化資產審議會專家學者委員，所應具有之專業知識背景。</p> <p>二、水下文化資產審議會之相關專家背景，係影響專家審議模式功效得否發揮之核心因素。又，目前我國大部分中央與地方有關陸域之文化資產審議委員會，僅以概括方式規定審議會審議委員所應具備之專業知識背景。但考量到水下文化資產審議事項之高度複雜性與專業性，本辦法將以較為詳細之例示性規定，規定審議會所應優先遴聘之專家學者委員之專業知識背景。</p> <p>三、審議會應納入何種專業知識之專家，可從 UCH 公約之締約目</p>

的、UCH 公約附件規則與相關國家實踐予以推定。依據 UCH 公約附件規則第六條規定，水下文化資產主管機關應確保水下文化資產之文化、歷史與考古資訊被完整記錄。因此，不論是美國、澳洲或日本之審議會，考古與文史學者均為審議會之重要組成委員。

四、同樣依據 UCH 公約附件規則第六條規定，主管機關應詳細地透過標準設定、嚴格要求(demand)水下文化資產相關工作人員之能力及資格，及詳實之檔案資料管制等，才能確保文化、歷史與考古資訊被完整記錄。UCH 公約附件規則亦提到，此等嚴格規範應確保被平等地適用，並在逐步地適用過程中，累積出各國水下文化資產之專業標準。因此，不僅水下文化資產領域之法律學者應納入審議會外，國際海洋法與行政法學者亦應納入審議會，以減少日後主管機關法律適用上之爭議。

五、UCH 公約不僅在處理國家管轄權內水下文化資產之保存、保護與管理，也包含國家管轄權外之「區域」水下文化資產。又，國家管轄權內之水下文化資產，其所有權可能歸屬於他國政府或

私人。凡此情況，UCH 公約規定締約國或締約國與國際組織間，均具有報告與協調義務。據此，水下文化資產之審議亦同時涉及海洋政策與國際關係等事項。據此，本審議會亦宜納入政策與外交領域之專家學者為審議委員。

六、依據 UCH 公約第二十條與附件規則第七條規定之說明，為同時平衡水下文化資產之現地保存、公眾親近(public access)，以及培養水下文化資產保存意識，水下文化資產之管理應在保存維護與公眾親近兩種價值間加以平衡。因此，審議會在審議水下文化資產之維護保存問題時，應從更為廣泛之文化資產管理角度綜合評估之。另，參酌美國涉及水下文化資產審議委員之規定亦可發現，其有關水下文化資產管理之組成來源相當全面。據此，本條亦納入多元化之文化資產管理專家背景於審議會中。

七、由於水下文化資產位於水下之特性，需要透過各種海洋科學探測方法，始能了解水下文化資產之全貌。此外，非以水下文化資產為標的之活動(如：水下爆破)，對於海洋環境或其中之水下

	文化資產亦有產生破壞之虞。本條爰此將海洋環境之專家納入審議會所需之專業背景中。
第八條 審議會得視需要召開；審議會之召開，應至少於會議召開十四日前將開會時間、地點及議程通知各委員，並公告於主管機關網站。但遇緊急事故，必須立即召開者，不在此限。	<p>一、明定召開審議會前應具備之程式。</p> <p>二、有關陸域之文化資產審議規則，並未明訂審議會召開前之公告程式。然而，本辦法已納入利害關係人或團體之參與機制，故審議會召開前，應適時公告審議會開議之時間、地點與議程，以踐行正當之行政程序。</p>
<p>第九條 審議會召開時，應邀請所有權人、相關利害關係人或團體，列席陳述意見。</p> <p>前項利害關係人或團體得以書面、電子郵件或電話，填報列席人員姓名、聯絡電話及地址；每一團體列席人員以一人為限，總人數不得逾十人，由主管機關依填報時間先後定之。但經主管機關邀請列席者，不在此限。</p> <p>列席人員得備妥書面意見，送交審議會參酌。</p>	<p>一、明定水下文化資產所有權人或利害關係人或團體列席審議會應具備之程式。</p> <p>二、依據 UCH 公約附件規則第七條、第八條與第二十三條之規定與說明可見，分享及非水下考古專家之公眾參與，以確保水下文化資產屬於公共財而非水下考古學家或商業公司之寡占財產，已是 UCH 公約實踐之普遍原則。</p> <p>三、雖然目前有關陸域文化資產之審議會明訂應邀請所有權或其他利害關係人參與審議程序，惟僅限於審議會由上而下主動邀請之所有權或利害關係人，缺乏由下而上讓其他潛在利害關係人主動請求參與審議程序並陳述意見之權利。但由於水下文化</p>

	<p>資產保護區之劃設包含水下文化資產及其周邊脈絡，是故保護區之設置範圍較大時，可能會影響各地方如漁捕等既有海(水)域之經濟活動。然，主管機關可能囿於資訊之不足，發生應邀請而漏未邀請之所有權或利害關係人參與審議程序。據此，本條仿效「環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」之規定，訂定潛在利害關係人主動參與審議會之程式。</p>
<p>第十條 委員應親自出席會議，不得委任他人代表出席；審議會會議，以全體委員二分之一以上出席，始得開會。會議之決議，以出席委員三分之二以上之同意行之。</p> <p>前項出席委員中，專家學者委員不得低於全體出席委員人數二分之一。</p> <p>機關代表兼任之委員未能親自出席時，得指派代表列席，並參與會議發言，但不得參與表決。</p> <p>專家學者委員未能親自出席時，得提具書面專業意見，供出席委員參考，並應納入會議紀錄。</p> <p>審議會未依第八條辦理通知及完成公開程序者，不得進行任何表決。但遇緊急事故，必須立即召開者，不在此限。</p>	<p>一、本條明訂審議會審議與決議之程式。</p> <p>二、本條與有關陸域文化資產審議委員會之審議規則相同，應有全體委員二分之一以上出席始得開會。又，為真正落實審議會之專家審議模式，本條進一步規定專家學者委員之最低出席人數，以避免審議會轉變為政府機關行政人員政策主導模式。</p> <p>三、為使不克出席之專家學者委員亦得提供意見於審議會，爰於本條規定無法出席之專家學者委員得提具書面意見，並納入會議紀錄，俾使其他出席之委員亦得於審議程序中參酌該等未出席之專家學者委員之專業意見，以有效落實審議會之充分審議精神。</p>

<p>第十一條 審議會應依下列程序進行：</p> <ul style="list-style-type: none">一、主席致詞。二、主管機關、目的事業主管機關或開發單位簡報。三、列席單位或人員陳述意見。四、就本案相關議題進行討論。五、列席單位及人員，除機關代表、人員外，其他團體、利害關係人及開發單位離席。六、審議會進行審議並作成決定。七、散會。 <p>除有政府資訊公開法第十八條所列事由外，會議之審議結果應予公開。</p>	<ul style="list-style-type: none">一、明定審議會之審議程序。二、為使審議會之會議流程透明，俾確保各單位與利害關係人得預見其所應陳述意見之時點。三、第四款所規定之「討論」，與第六款所規定之「審議」兩者並不相同。「討論」(discussion)主要係指審議委員，就列席單位(人員)或利害關係人等所陳述之事實資訊或意見，有需要釐清之處而與其進行雙向意見交換。「審議」(deliberation)則係指審議委員於列席單位(人員)或利害關係人等離席後，就本辦法第二條所列審議事項，於內部進行之綜合討論以求做成決定(decision)，此時不宜有新的事實資訊陳述。四、為避免審議會之會議紀錄得否公開而有爭議，本辦法參考美國聯邦諮詢審議委員會及國家海洋庇護區諮詢審議委員會規定，於本條明訂除依據政府資訊公開法第十八條有限制或不予公開之事由者外，有關審議會之會議紀錄應公開，以逐步落實審議會之公開透明原則。
<p>第十二條 審議會委員之迴避，適用行政程序法第三十二條及第三十三條規定。</p>	<ul style="list-style-type: none">一、明定審議會委員之迴避規定。二、按審議會審議委員於進行審議時，亦符合依法令從事公務人員之最廣義公務員概念。為避免其

	審議時有偏頗之虞，爰規定審議委員亦有行程序法第三十二條及第三十三條迴避規定之適用。
<p>第十三條 審議會得組成專案小組，推派委員若干人參與，並由審議會主任委員指定一人為召集人。</p> <p>審議會應參酌前項專案小組評估報告或意見內容，審議第二條所列事項。</p> <p>專案小組由審議會委員若干人及國內外專家學者組成，並由主管機關指定專責單位辦理相關行政幕僚作業。</p>	<p>一、明定審議會得設置專案小組及其運作方式。</p> <p>二、為使審議會順利審議本辦法第二條所列事項，審議會得設置人數較少之專案小組，一方面可避免審議會人數多而導致過多無益處之討論。另一方面，人數較少之專案小組亦可就審議會指定之特定範圍議題，提出深度之意見評估。</p> <p>三、本條專案小組性質上較接近美國國家海洋庇護區諮詢審議委員會之工作小組 (working groups)，而可於小組中納入其他非審議委員之其他外部專業人士。如本辦法第六條立法說明所述，我國極度缺乏水下文化資產專業人才，若欲真正落實審議會之專家同儕審查功能，勢需與外國水下文化資產專家合作。但考量外國水下文化資產專家進入審議會開會之低可行性，本條即明訂可依據個案需要（如：是否需要審查以水下文化資產為標的之活動的申請案或參與現場勘查）納入外國水下文化資產專家參與專案小組之運作。</p>
第十四條 審議會所需經費，由主管	一、明定審議會與專案小組之經費

<p>機關編列預算支應。</p>	<p>來源。</p> <p>二、水下文化資產審議會與專案小組運作經費，預期遠高於陸域之文化資產審議委員會。為確保審議會之順利運作，爰規定主管機關應於年度預算中編列審議會與專案小組經費。</p>
<p>第十五條 審議會委員均為無給職。</p>	<p>審議會委員或專案小組之專家學者為無給職。但審議委員出席會議或履行審議會任務時，其出席、審查與差旅等必要費用，主管機關仍應給付之，乃屬當然。又，外國專家學者參與專案小組運作之相關費用，若有其他彈性支付之規定，主管機關得於個案中視需要適用之。</p>
<p>第十六條 本辦法自發布日施行。</p>	<p>明訂本辦法施行日期。</p>