

文化政策

WTO 架構下的古物分級管制由 ——1996 故宮瑰寶赴美事件談起

李戊崑

The Control of Antiques' Classification under WTO Structure—From the Event of National Palace Museum's Collections Touring Exhibition in America, 1996 / Lee, Wuh-kuen

故宮瑰寶赴美展出距今五年有餘，造就「全民美育」事件。其間行政上重要過程和協調重點，甚具參考及省思價值。未來文化部或文化專責機關即將因組織法之修正而成立。鑒於故宮及其他公立博物館所藏古物為台灣地區所有古物之絕大多數，似可預採目標管理方式，按專業立場指定國寶、重要古物、古物，造具表冊報主管機關存案，主管機關再召集相關機關、學者專家複審各分級要點，報陳行政院核准完成法定程序，再依據此法規，審查指定其餘公私古物保管單位中之「國寶」及「重要古物」。對於 WTO 成員國間的文物交流之促進，尤具重要意義！

國立台灣美術館
National Taiwan Museum of Fine Arts

壹、緣起

國立故宮博物院(以下簡稱故宮)和美國紐約大都會博物館共同擬議辦理「中華瑰寶展」，籌備工作從 1993 到 96 年，其間相距三年有餘。當時，我國駐美代表處居間協調，頗為辛苦。雖然爭議發生時，外交部發言人引述部長在行政院院會審議此案態度，表示：「此案自始即由故宮出面連繫，若有任何具體成果，外交部不敢居功。」謙沖態度，印象猶新。起初，大都會博物館東方部前主任、華裔學人方聞博士，曾由駐美代表處提送展覽計畫，轉外交部送交文建會主政，該部、教育部及行政院新聞局共同參加的「國際文化交流會報」討論，決議：「活動有益於文化外交之推展，請外交部再提『對外工作會報』討論。」嗣後，由故宮改商請教育部會同文建會代為提報；並由行政院六組召開會議，原先故宮希望由外交部、教育部、文建會、新聞局及僑委會平攤我方經費（此數額之合為全部展覽經費之半數），共同分列於民國八十六年度各機關預算，惟由於與會各部會代表之剖析、辭讓，行政院秘書處乃決議：「建請外交部悉數編列。」化解故宮難言之隱。其後，爭議事件發生時，教育部依據文化資產保存法（以下簡稱文資法）臨陣受理出國文物審查的把關工作，一再受到質疑，各媒體爭相報導，成為一次意外的「全民美育」事件，不但全民思索此事，也引發了監察院諸公的注意。此事件發生至今，已經五年多，正值政經變革、行政院組織法修正之時，有待未來文化部或文化專責機關協同相關機構繼續努力。

貳、故宮瑰寶赴美事件經過

- 一、1996 年爭議事件伊始已如前述，以下僅補擇錄行政上重要過程和協調重點。
- 二、故宮於 1996.1.8 向教育部提出申請赴美進行「中華瑰寶展」巡迴展出，展品計 475 組件書畫及器物。教育部首度受理此案，於 1.13 假福華飯店召開審議會。
決議：
 - （一）本展費時三年餘，對宣揚中華文化，促進國際文化藝術交流，意義重大，會中咸認有出國展出必要。
 - （二）展品受豁免司法拘押保障問題，部分委員認為既已刊登美國公報，應已足夠。惟為慎重計，仍請法務部邀請外交部、文建會及法律專家再深入研究確認，必要時可請美方有關部門予以澄清。
 - （三）非限展品 448 件，於下次會議推派委員，會同故宮專業人員，個別檢視，以完成出國前應有之審議作業。

(四) 限展品(此為故宮內規) 27 件，除特殊原因者外，其餘出國展出，仍應維持每年展出不超出四十天之規定，並以在紐約大都會博物館或分二批在大都會博物館或華盛頓特區博物館展出為原則。

(五) 有關展品之包裝及運送安全暨隨護專業人員之充實，應請故宮再予檢討加強，同時洽請我方與美方相關安全單位協助。

三、教育部為加速展品個別檢視審查作業，經邀請文建會副主委劉萬航(召集人前故宮科技室主任)、台大藝術史研究所客座教授傅申(前美國史密斯松尼博物館東方部門主任)、文化大學華崗博物館館長陳國寧、國立歷史博物館館長黃光男及國立台南藝術學院籌備處主任漢寶德及台灣大學人類學系教授張振華等組成六人小組；於 1.18 第二次審議會，在國立中央圖書館舉行時，推舉組成。小組於 1.19 至 1.21 完成審查。另是次會議之後二日，法務部亦就「豁免司法扣押」問題開會，邀請台大政治系國際法教授俞寬賜、政大外交系國際法教授趙國材、東吳大學法律系國際私法教授陳榮傳、中山大學中文系教授簡錦松、律師謝諒穫、李念祖、黃國鐘及教育部、外交部及文建會等參加，會中建立以下共識：

(一) 依 1965 年美國公法第 89-259 號 (public law 89-259) 「短期性參展文物豁免司法扣押法」之規定，凡外國重要文物進入美國借展期間，得依文物所有人或保管人與美國政府或境內之文化或教育機構所簽訂之契約，在此等文物進入美國境內之前，向美國總統或其指定人(在本法為聯邦新聞署署長)中請，如經認定具有重要文化價值及符合美國國家利益，且將該項資訊刊載於聯邦公報 (Federal Register)，則該批文物得豁免於司法扣押。本案故宮中華瑰寶赴美展覽，已符合此項規定。經查該法於 1965 年施行迄今，實務上尚無任何判例，故依該法應可認定該批文物已享有豁免司法扣押之保障。次查，美國 1979 年「台灣關係法」第 4 條第 1 項規定，中美雙方雖無外交關係及承認，應不致影響美國法律應適用於與台灣有關之事項，故前述「短期性參展文物豁免司法扣押法」應可適用於我國送至美國展覽之文物，似無疑義。綜合言之，兩法已分別自「程序」及「實體」兩方面提供法律保障。

(二) 此次赴美展出之故宮文物，具有無可取代之藝術及歷史價值。美方並

不能禁止中共或其代理人提出任何法律上之主張，故可能仍有若干風險，如法院錯誤受理之風險、程序上拖延之風險或政治因素介入之風險等等，故為消弭國人之疑慮，法務部作成下列二項建議：

1. 洽請美國官方協助部分：
 - (1) 洽請美國聯邦新聞總署之法律顧問，提出本案之書面法律意見。
 - (2) 如中共或其代理人向美國法院提出司法扣押之聲請時，請美國大都會博物館以侵害美國國家利益之理由，請求聯邦司法部長命令聯邦檢察官向法院聲請駁回、拒絕或廢棄該扣押之聲請。
 - (3) 建請外交部透過美國在台協會洽請美國國務院或新聞總署以「法院之友」之名義，參加訴訟，向法院提出對我有利之見解。
2. 安排民間法律顧問協助部分：建請故宮洽請美國大都會博物館之法律顧問或教育部洽請美國著名之律師，對於本案之相關法律疑義研提法律意見，作為參考，必要時公諸社會，以化解各界不必要之疑慮。

四、1.23 教育部又於國立中央圖書館召開本案第三次會議，會中決議：

- (一) 限展品書畫中宋崔白《雙喜圖軸》，非限展品中五代梁關仝《關山行旅軸》、宋劉松年畫《羅漢軸》、宋夏圭《山水軸》、宋人貴《子母雞圖軸》、元吳鎮《洞庭漁隱軸》、元倪瓚《松林亭子軸》、明邊文進《三友百禽圖軸》、明馬賦春《塢村居圖軸》、明唐寅《陶穀贈詞圖軸》等九件以及宋汝窯《水仙盆》、宋官窯《葵花式洗》、明永樂窯《青花天球瓶》、清雍正窯《琺瑯彩竹雀》(一對)、清乾隆《畫琺瑯三多瓶》、清乾隆窯《琺瑯三多盒》等六組七件器物展品，經六人小組會勘完成審查，皆不宜出國展覽。
- (二) 法務部函稱，美國 1965 年「短期性參展文物司法扣押法」及 1979 年「台灣關係法」已分別自「程序」及「實體」兩方面提供法律之保障，目前並無明顯不適用豁免司法扣押之疑慮；建議故宮協調大都會博物館及相關單位（會外交部）參照法務部之意見，積極辦理。

五、故宮赴美展出文物經行政院參考教育部意見後核准，展品於 2 月初起運，為安全計，分批運往。展覽已自 3.12 起至 5.19 止，在紐約大都會藝術博物館展出；並於 6.28 至 8.25，在芝加哥藝術博物館；10.14 至 12.8，在舊金山亞

洲藝術博物館；1997.1.27 至 4.6，在華盛頓國家藝術博物館繼續展出，全程巡迴期間，展品情況安全良好，各界反應熱烈。

參、古物分級管制之省思

- 一、故宮為文資法第 9 條所訂中央古物保管機構，應適用文資法及其施行細則有關「古物」各條規定。此外故宮和古物主管機關處於平行地位，有否逕辦古物出國權限？尚有疑議。業有專管，就像「銓敘部」及「人事行政局」主管人事銓審諸事，各機關所屬人員亦當受相關人事法規規範。此次故宮文物 400 餘件，若推定屬「國寶」或「重要古物」部分者，出國時依文資法第 23 條經教育部轉請行政院核准，一般「古物」或「非古物」則無此核准之必要。
- 二、教育部目前並未依文資法第 10 條規定，要求故宮將所藏古物造具表冊層報教育部存案，且該部亦未依同法第 11 條就古物之文化價值特高者指定為「國寶」；珍貴稀有者指定為「重要古物」，此次故宮文物出國展品中，屬國寶及重要古物者究竟有多少？一般古物或非古物又有多少？均因此無法明確區分，宜及早彌補。
- 三、因教育部未要求造具表冊並指定古物層級，亦肇致財政部海關總署各關受理貨物進出口申請時，無從判定該等貨物究竟是否為國際貨物分類制度 (H.S.) 中華民國貨物分類表第 97 章第 6 節所列「古物」，予以減免關稅，並依文資法予以限制出口。現行情況雖有教育部指定所屬博物館邀集專家會勘勉強應急，仍非長遠正途。
- 四、故宮所藏古物大部分是二次大戰後隨政府輾轉來台之北平故宮文物，出國展覽常要求比照「白俄文物」(蘇俄共黨政府當局亦主張其所有權)，由邀請展出之政府作豁免司法扣押之保證，惟東吳大學法律系國際私法教授陳榮博於法務部舉辦本案專案會議，表示：「若美方刊登聯邦公報豁免司法扣押，未能充分獲得保障，大陸當局若在美進行法律爭訟，必須以我方為政治實體為之，此舉將以承認我方之具體存在為前提，在文物安全保存情況下，我國將獲得突顯客觀存在之好處。」此一看法，頗具參考價值。
- 五、監察院因此事件對教育部未依法列管古物並訂定古物出國審查法令；故宮保存古物未依法及早中辦文物出國手續，均提「糾正」，惟未限定其完成期限，至今不得實質解決，誠有不足。

肆、結語

未來文化部或文化專責機關即將因組織法之修正而成立。此主管「古物」之業務必將順勢由教育部移撥。鑒於故宮及其他公立博物館所藏古物及相關文物為台灣地區所有古物之絕大多數，似可預採自標管理方式，先請故宮參依文資法古物分級方式自行訂定要點，按專業立場指定國寶、重要古物、古物，造具表冊報主管機關存案，主管機關再召集相關機關、學者專家複審各分級要點，報陳行政院核准完成法定程序，再依據此法規，審查指定其餘公私古物保管單位中之「國寶」及「重要古物」。其次，亦宜斟酌保有台灣地區已過世且產生至今未滿百年美術作品、手稿、譜曲及其他重要文物，直接列入「國寶」，善加保護之可能。如此則國寶及古物之管理將可趨於完整。此外，我國剛以「台澎金馬」關稅領域身分進入 WTO，在其揭業全球化、自由化之體制下，大力消弭障礙，促進成員國間之文物交流，尤具重要意義！



國立台灣美術館
National Taiwan Museum of Fine Arts