

古物諮詢委員會
委員備忘錄

檢討《古物及古蹟條例》(第 53 章)下的古蹟宣布制度與
古物諮詢委員會的評級制度之間的關係

目的

本文件旨在就有關界定《古物及古蹟條例》(《條例》)(第 53 章)下的古蹟宣布制度與古物諮詢委員會(古諮會)的評級制度之間關係的建議，徵詢委員的意見。

背景

2. 古諮會曾經在多個場合討論《條例》下的古蹟宣布制度與古諮會的評級制度之間關係的課題。在討論期間，我們已向委員簡介古蹟宣布制度和評級制度的背景。委員知悉，評級制度屬古諮會的內部行政機制，並無法定效力，只有《條例》才能為暫定古蹟和古蹟提供法定保護。為進一步加強文物保育工作，我們在考慮委員所表達的意見後，現把相關資料和意見歸納為以下三個部分：

- (a) 古蹟宣布制度和評級制度的背景(第 3 至 14 段及附件 A 至 D)；
- (b) 委員提出的主要意見及政府的回應(第 15 段及附件 E)；以及
- (c) 我們的建議(第 16 至 25 段)。

古蹟宣布制度

3. 古蹟宣布制度是在《條例》於一九七一年制定時創立，並於一九七六年開始運作。《條例》把「古蹟」界定為「根據第 3 條宣布為古蹟、歷史建築物、考古或古生物地點或構築物的地方、建築物、地點或構築物」。根據《條例》第 3(1)條的規定，「主管當局如認為任何地方、建築物、地點或構築物因具有歷

史、考古或古生物學意義而符合公眾利益，可於諮詢委員會，並獲行政長官批准後，藉憲報公告宣布該處為古蹟、歷史建築物或考古或古生物地點或構築物。」

4. 當局在制定這條新法例時已清楚表明，只會經過嚴格挑選才會援引《條例》。鑑於法定古蹟必須受嚴格的法例管制，這項條件是可以理解的。現把現時採用的部分管制規定扼要概述於下一

- (a) 古物事務監督及其以書面授權的任何指定人士，為施行本條例可於任何合理時間—(i)進入和視察任何古蹟（但必須先行取得其合法佔用人的同意或在不少於 48 小時前，向合法佔用人發出書面通知）；或(ii)可在事先獲行政長官批准下，設欄圍繞、修葺、維修、保存或修復任何古蹟，以及在任何古蹟內挖掘或搜尋古代遺物，並將任何至今始被發現的古代遺物移走；以及
- (b) 任何人均不得在古蹟之上或之內挖掘，進行建築或其他工程，種植或砍伐樹木，或堆積泥土或垃圾；或拆卸、移走、阻塞、污損或干擾古蹟，但如按照古物事務監督批給的許可證的規定進行，則不在此限。任何人違反這項規定，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款十萬元及監禁一年。

古蹟宣布制度的歷史發展詳載於附件 A。

5. 《條例》於一九八二年作出若干實質性的修訂，主要是引入「暫定古蹟」的新程序，以便為值得保護的歷史建築物提供臨時保護。有關「暫定古蹟」的主要管制規定如下—

- (a) 為考慮某地方、建築物、地點或構築物應否宣布為古蹟，古物事務監督可於諮詢委員會後，藉憲報公告宣布該處為暫定古蹟。古物事務監督在作出暫定古蹟的宣布前，無須經行政長官批准；
- (b) 暫定古蹟宣布的有效期只有 12 個月（由作出宣布起計），而與私人土地範圍內的暫定古蹟相關的宣布不可延期；
- (c) 暫定古蹟一如法定古蹟，受到類似的嚴格法例所管制；以及
- (d) 私人土地的業主或任何合法佔用人可通過機

制，申請撤回位於其私人土地的暫定古蹟的宣布。

評級制度

6. 評級制度始於一九八〇年，由古諮會引入作為內部行政機制，並沒有法定地位。根據評級制度，歷史建築物會按其文物價值評級。古物古蹟辦事處（古蹟辦）負責進行背景研究工作，協助古諮會根據建築物的文物價值進行評級。評級制度旨在找出和比較歷史建築物的文物價值，方便古蹟辦考慮是否應該保存和如何保存個別建築物。評級制度並沒有涵蓋非屬歷史建築物的考古地點、構築物及其他項目。評級制度在一九八〇年設立後，在一九九五至九六年間曾稍作修訂。古諮會評級制度的歷史發展詳載於附件 B。為方便參閱，古諮會的職權範圍亦已詳載於附件 C。

7. 根據評級制度，歷史建築物按下列定義分為三個級別，以作內部參考—

一級歷史建築	具特別重要價值而可能的話須盡一切努力予以保存的建築物
二級歷史建築	具特別價值而須有選擇性地予以保存的建築物
三級歷史建築	具若干價值，但還未足以獲考慮列為古蹟的建築物。這些建築物將予記錄在案，以備日後揀選

8. 雖然評級制度並沒有具體規定有關的歷史建築物（一經評級後）應如何保存，但政府當局已一直盡可能採取行政措施，因應建築物的文物價值和實際情況，保護和保存已評級建築物。任何已評級歷史建築物實際的保存措施，都必須根據個別建築物的結構、狀況、特色及技術可行性等因素決定。

9. 雖然已評級建築物不受法例管制，拆卸或干擾都不受《條例》所禁止，但當古蹟辦獲邀就保存、活化再用、活化和重新發展已評級建築物等方面向政府各局／部門、城市規劃委員會及市區重建局提供有關歷史建築物文物價值的意見時，便會參考建築物所得的評級。此外，新的文物保育措施，包括詳載於下文第 22 段的文物影響評估機制、向私人物業業主提供財政資助以作維修用途，以及活化歷史建築伙伴計劃，都與評級制度直接相關。一般市民以往對評級制度及個別建築物所獲評級興趣不大。只有那些對文物事宜甚感關注的人士或有關保育的團體才會留意評級制度。這些人士如認為某些建築物不應拆卸，便會促請古諮會提高建築物的評級。然而，其後發生皇后

碼頭事件，評級制度所引起的關注便大為增加。傳媒大事報道古諮會對皇后碼頭作出的評級，皇后碼頭應否宣布為古蹟以獲得法定保護亦在社會上引起公眾議論，評級制度與古蹟宣布制度之間聯繫的課題便顯得更為突出。

關於古蹟宣布制度與評級制度之間關係的課題

10. 由於評級制度屬內部行政機制，因此建築物評級與古蹟宣布之間並非自動掛鈎或直接聯繫。一九九六年前後，古諮會在某些文件中（文件摘要見附件 B）解釋，一般的做法是，比較個別二級歷史建築而言，一級歷史建築會被較積極地着手列為古蹟。通常當某幢二級歷史建築受到威脅，或其業主主動聯絡古蹟辦，便會被較為積極地考慮列為法定古蹟。此外，如某幢二級乃至三級的歷史建築是在大型計劃的範圍內，例如屬文物徑之內，或是為取得私人業主的信任和支持使保存其他更重要的建築物的程序可以進行，則其列為法定古蹟或會獲得較為積極的考慮。

11. 然而，現時的三級歷史建築被界定為「還未足以獲考慮列為古蹟的建築物」，卻引起關注。這樣描述三級歷史建築令人懷疑其含意是否一級和二級歷史建築便是「足以獲考慮列為古蹟的建築物」。另一方面，三級歷史建築亦會因上文曾提及的特殊和充分的理由而宣布為古蹟。這也許是較難令市民明白的。

當前課題

12. 自從《條例》於一九八二年作最後一次重大法例修訂，以及古諮會的評級制度在一九九五至九六年間稍作修訂後，情況大致良好。正如上文所述，在二〇〇六年年底皇后碼頭事件前後，一些文物保護人士和市民對於《條例》下的古蹟宣布制度與古諮會的評級制度之間是否有聯繫表示疑問。林文瀚法官於二〇〇七年八月十日就朱凱迪及何來訴民政事務局局長一案作出判決，駁回有關民政事務局局長或古物事務監督不把皇后碼頭宣布為古蹟的司法覆核申請。這次判決是法院第一次對《條例》的重要條文作出詮釋。判決書詳述目前的情況，並確定了有關古蹟宣布制度和評級制度的一些基本原則。重點包括—

- (a) 評級制度非屬法定性質—判決書確定評級制度非屬法定性質，而只是內部行政機制；
- (b) 評級與古蹟宣布之間並非自動掛鈎—判決書確定古諮會的評級制度與《條例》下的古蹟宣布制度

之間並非自動掛鈎；

- (c) 古諮會提供意見的角色—判決書確定古諮會擔當提供意見的角色，不能支配古蹟的宣布；
- (d) 古物事務監督具有酌情權—判決書確定古物事務監督在決定應否作出古蹟宣布時，可酌情考慮評級以外的其他相關事宜；以及
- (e) 古蹟宣布的門檻極高—判決書確定「極高門檻」及「文物價值毋庸置疑」等準則是合理、合法的。

—— 判決書的相關摘錄見 附件 D。

13. 儘管如此，政府完全明白市民對文物保育的期望愈來愈高。在二〇〇七年十月發表的《二〇〇七至〇八年施政報告》中，有關的文物保育政策聲明表示政府會致力—

「以適切及可持續的方式，因應實際情況對歷史和文物建築及地點加以保護、保存和活化更新，讓我們這一代和子孫後代均可受惠共享。在落實這項政策時，應充分顧及關乎公眾利益的發展需要、尊重私有產權、財政考慮、跨界別合作，以及持份者和社會大眾的積極參與。」

14. 配合這項新的政策聲明，政府正實施一系列措施，以加強保護和活化再用位於政府和私人土地上的歷史建築物。雖然政府鑑於法例修訂（不論是修訂現有的《條例》或是訂立新的文物保育條例）需時甚久，不能即時改善現時情況，因此在現階段決定不採取修訂法例這途徑，但我們亦明白有需要使政府和古諮會的工作更為清晰，並提高透明度。

委員的意見及政府的回應

15. 現把委員先前提出的意見和提問扼述如下：

- (a) 應否對《條例》作出檢討；
- (b) 應否把集體回憶列為歷史建築物評級的評估準則之一；
- (c) 古物事務監督能否致力研究每幢一級歷史建築，以決定是否宣布為古蹟，而有關過程會以具透明

度的方式進行；

- (d) 政府擁有的一級歷史建築是否亦應宣布為古蹟；
- (e) 會否定期檢討建築物所獲得的評級；以及
- (f) 可否向業主提供清晰的指引，說明各個級別／種類的建築物中，哪些是可以拆卸的，哪些是不可拆卸的。

這些提問和意見為我們審議有關建議提供有用的資料。我們對這些意見的回應見 **附件 E**。

建議

16. 我們已於考慮古蹟宣布制度和評級制度的背景，以及委員的意見後，歸納出一些意見，現於下文各段載列有關建議。

(A) *正式確立古蹟宣布制度與評級制度之間的關係*

17. 我們建議按照下列程序，確立兩者之間的關係：

- 步驟一：古諮會對歷史建築物作出三個類別的評級（一級、二級或三級）。古諮會在評級時須考慮的唯一相關因素是建築物的「文物價值」。古諮會的任務到此為止（除了古物事務監督會按程序規定就古蹟宣布事宜諮詢古諮會）。古諮會無須關注「文物價值」以外是否還有其他考慮因素（例如發展需要、財政影響等）。
- 步驟二：評為一級的歷史建築物將被視作已列入「備用名單」的具高度價值的文物建築，供古物事務監督考慮當中一些建築物是否已達到宣布為古蹟的「極高門檻」。
- 步驟三：政府會致力積極研究古諮會建議的每幢一級歷史建築，以決定是否宣布為古蹟。鑑於進行古蹟宣布的法定程序需時甚久，尤其當中涉及業主在接獲通知後提出呈請的情況，以及考慮到在詳細審議是否把建築物宣布為古蹟的過程中所需動用的資源，古物事務監督將須為列於名單內的一級建

築物訂定優先次序，以供政府考慮。應注意的是，自《條例》制定以來，政府每年平均只作出兩項古蹟宣布。在訂定這些一級歷史建築的優先次序時，考慮因素包括但不限於在評級工作中所顯示的建築物的文物價值／意義、建築物遭拆卸的風險、業主和市民的期望，以及建築物的擁有權。

當古物事務監督決定優先考慮某幢一級歷史建築時，她會要求作為其執行機構的古蹟辦向她提供意見，表示該幢一級歷史建築是否在歷史、考古或古生物學價值方面已達到極高門檻，符合資格根據《條例》宣布為古蹟。古蹟辦可視乎每宗個案的情況和公眾的關注程度，委聘外間專家提供協助。古物事務監督會根據古蹟辦的專業的評估，考慮是否啓動正式作出古蹟宣布的法定程序。

雖然古諮會將在過程中履行其法定職能向古物事務監督提供意見（如古物事務監督根據古蹟辦的專業意見有意諮詢古諮會，以及向行政長官建議作出古蹟宣布），但隨後爭取業主同意或如未能取得同意時處理業主的呈請、根據新的文物保育政策聲明提供補償或經濟誘因等工作，則應由政府當局而非古諮會處理。

18. 上述擬議架構確定了「文物價值」是古蹟宣布的首要因素或必要條件，評級與古蹟宣布之間因而建立了聯繫（即屬行政性質的評級制度其功能之一是初步選出古蹟宣布考慮名單）。然而，兩者的聯繫並非強制性的，因為要宣布一幢建築物為古蹟，除了該建築物必須達到「極高門檻」外，其他因素亦須考慮（這點已載於文物保育政策聲明之中，並在皇后碼頭個案的判決書中得到確認）。換言之，評級並不是古蹟宣布的唯一或充分條件。古諮會的角色將清楚限於從文物角度進行評估，其任務不包括從整體社會利益出發權衡文物價值相對於其他相關因素的份量。

19. 此外，還應注意的是：

- (a) 「文物價值達到極高門檻」這個原則雖然是古蹟宣布的先決條件，但不應一成不變地明確規定建

築物必須先評為一級歷史建築，古物事務監督才可主動根據《條例》第 2A 條把該幢建築物宣布為暫定古蹟，或根據《條例》第 3 條把其宣布為古蹟。只要理據充分（例如有新的證據），便應讓古物事務監督靈活處理，可以建議宣布二級、三級、甚或未獲評級的建築物為古蹟。無論如何，根據《條例》第 3 條的規定，古物事務監督在展開實際的宣布工作前，必須先諮詢古諮會；

- (b) 擬議安排應只適用於歷史建築（涵蓋在評級制度之內），而不適用於考古地點或其他項目（並不涵蓋在評級制度之內）；以及
- (c) 就二級和三級歷史建築而言，政府亦明白社會人士期望當局採取適當行動予以保護。因此，我們必須強調，上述建議並不代表當局無須做任何事去保護二級和三級歷史建築。我們的意見認為，有關建築物應以與其價值相稱的方式來保護，文物價值較高的將獲較優先處理。

20. 我們相信這個包含三個步驟的程序能改善有關情況，並使政府更能保護文物價值高的建築物。簡單來說，建議具備以下優點：

- (a) 一份列出具高度價值可供考慮列為古蹟的文物建築備用名單，首次古諮會同意下正式確立。政府將致力研究古諮會建議的每幢一級歷史建築，以決定是否宣布為古蹟；
- (b) 由於一級歷史建築已被初步列入供考慮宣布為古蹟的名單，所以當這些建築物面臨清拆威脅時，古物事務監督將迅速援引《條例》內的相關條文，宣布有關的一級歷史建築為「暫定古蹟」。這樣做既可即時保護高評級的建築物，亦可提供時間讓古蹟辦完成評估工作，以及讓古物事務監督作出決定；
- (c) 古蹟辦會定期向古諮會匯報有關正獲積極考慮列為古蹟的一級歷史建築名單、評估工作的進展，以及與業主商討的情況等事宜。此外，無論政府決定進行古蹟宣布與否，均會把有關決定和理由告知古諮會，以保持透明度；以及

- (d) 為增加評級制度的透明度，以及鼓勵公眾保護已評級的歷史建築，特別是那些由私人擁有的建築物，政府會通知業主有關建築物所得的評級，以便能夠盡早就有充分理據予以保護的建築物，展開磋商工作。

(B) 改善評級定義

21. 正如上文第 11 段所述，現時對三級歷史建築所作的定義並非完全令人滿意。現時三級歷史建築的定義是「還未足以獲考慮列為古蹟的建築物」。這樣描述三級歷史建築會令人懷疑其含意是否一級和二級歷史建築便是「足以獲考慮列為古蹟的建築物」。為求簡單明瞭和反映評級制度的目的（即主要是評估建築物的文物價值），我們建議保留一級和二級歷史建築的定義，但修訂三級歷史建築的定義如下：

一級歷史建築	具特別重要價值而可能的話須盡一切努力予以保存的建築物
二級歷史建築	具特別價值而須有選擇性地予以保存的建築物
三級歷史建築	具若干價值，並宜於以某種形式予以保存的建築物；如保存並不可行則可以考慮其他方法

(C) 評級制度的應用

22. 新的文物保育措施已賦予古諮會評級制度新的意義或重要性如下：

- (a) 文物影響評估機制規定，有關方面須就因展開政府基本工程項目而對歷史／文物地點及建築（文物地點）造成的影響進行評估，以便保育事宜得到適當考慮。就此而言，所有已評級的歷史建築與根據《條例》宣布的古蹟和暫定古蹟一樣，同被歸類為「文物地點」；
- (b) 為私人物業業主而設的維修資助計劃，計劃範圍已由只資助維修古蹟，擴展至包括已評級的歷史建築在內。具有較高文物價值的建築物（即評級較高的建築物），在撥款方面將獲得較優先處理；以及
- (c) 若干由政府擁有的已評級歷史建築已包括在「活

化歷史建築伙伴計劃」內，由政府提供財政支援，讓非政府團體通過經營社會企業，活化再利用該等建築物。在活化工作中，歷史建築的現有元素能否改變，以及有何種改變，將取決於有關歷史建築的文物價值（即所獲得的評級）。

(D) 給予私人物業業主通知

23. 為增加評級制度的透明度，以及鼓勵公眾保護已評級的歷史建築物（特別是那些由私人擁有的建築物），我們建議主動通知業主其名下建築物已獲評定為一級歷史建築，並告知以下事項：

- (a) 歷史建築物評級機制的整體情況；
- (b) 該建築物已獲評定為一級歷史建築和古蹟會的評估結果（如有的話）；
- (c) 向政府申請維修資助時建築物所需符合的資格；
- (d) 建築物面臨清拆威脅時可能出現的情況：
 - 古物事務監督或會援引暫定古蹟機制，為建築物提供法定的臨時保護；
 - 政府或會提供經濟誘因以保護建築物；
 - 《條例》下有關古蹟宣布的呈請和補償機制；以及
- (e) 建築物進行修復工程的建築圖則若須事先獲得審批，則在有需要時，文物保育專員辦事處可提供服務，協助業主就有關建築物與政府其他相關的局／部門聯絡。

市民將可於文物保育網站和古蹟辦的網站查閱有關一級、二級和三級歷史建築的資料。

24. 在全港約 1 440 幢建築物的全面評估工作完成後，大部分（如非全部）具高度文物價值的歷史建築物，均應已獲得適當的評級。我們稍後會公布有關資料（如透過網站），以供業主和市民查閱。

(E) 古諮會的角色

25. 按照擬議的未來路向，古諮會的職權範圍無須修改；儘管如此，我們相信現時的建議將可釐清古諮會的角色。此外，按照擬議的未來路向，古諮會的角色和評級制度應着重於「文物價值」方面，以此作為唯一的相關考慮因素。

徵詢意見

26. 請委員就上述事宜發表意見。

康樂及文化事務署
古物古蹟辦事處
二〇〇八年十一月

檔號： LCS AM 22/3
LCS AM CON 21/5/5