

古物諮詢委員會
委員備忘錄

檢討法定古蹟宣布制度與行政評級制度之間的關係和
制定對私人擁有的古蹟及歷史建築物之保護機制

目的

本文件旨在向委員匯報：

- (a) 法定古蹟宣布制度與古物諮詢委員會（古諮會）的歷史建築物行政評級制度之間的關係的檢討結果；以及
- (b) 為私人擁有的古蹟及歷史建築物制定保護機制的事宜。

背景

2. 古物古蹟辦事處（古蹟辦）就《古物及古蹟條例》（《條例》）（第53章）下的法定古蹟宣布制度與古諮會的歷史建築物行政評級制度之間的關係進行檢討。其後，古諮會於二〇〇八年十一月二十六日的會議上通過有關檢討的結果。古蹟辦承諾在新機制實施大約一年後檢討其運作情況。

3. 法定古蹟宣布制度與古諮會行政評級制度之間的關係於二〇〇八年十一月二十六日確立。歷史建築物所獲得的行政評級，亦可作為有用的依據，有助推行各項文物保育措施。

(A) 檢討在新安排下行政評級制度的運作

4. 在新安排下，古諮會將繼續給予歷史建築物評級（即一級、二級和三級），而在執行這項工作時會着重評估有關建築物的文物意義。按以下定義「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」被評為一級歷史建築的建築物，將接納為已列入「備用名單」的具高度價值的文物建築，供《條例》下的古物事務監督（即發展局局長）考慮當中一些建築物是否已達到宣布為古蹟的「極高門檻」，可以獲得法定保護。

5. 政府會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。為此，評定一幢建築物為一級歷史建築必須經過審慎周詳的評估工作，並且必須理據充足。有鑑於 Jessville 的經驗，在確立一幢建築物的一級評級前，古諮會委員應先進行實地視察，並且事先知會業主，以便可以把所有重要的社會和歷史背景考慮在內。
6. 鑑於古蹟宣布的法定程序需時，並且須動用大量資源，古物事務監督將須根據建築物的文物意義、遭拆卸的風險、業主和市民的期望，以及建築物的擁有權等因素，為列於名單內的一級歷史建築訂定優先次序以供考慮。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，但其任務並不包括從整體社會利益出發權衡文物價值相對於其他因素的輕重。此外，隨後爭取業主同意以及提供補償或經濟誘因等工作，將由政府當局處理。
7. 行政評級制度實際上是初步選出古蹟宣布考慮名單的方法之一，以供古物事務監督考慮，但該評級並不是法定古蹟宣布的唯一或充分條件。這個觀點與林文瀚法官就皇后碼頭個案的司法覆核申請所作的判決一致，該項判決確定：「……就根據第3條所作出的宣布而言，委員會的評級只是古蹟辦甄選過程的初步程序。考慮到法定古蹟根據第6條的嚴重後果，主管當局就根據第3條所作出的宣布訂下了相對於行政評級制度下的評級更為嚴格的標準，是絕對合情合理的。」

(B) 評級制度的實施情況

8. 各項新的文物保育措施已賦予古諮會的評級制度新增的意義或重要性如下：
 - (a) 文物影響評估機制實施新規定，訂明有關方面須就政府基本工程項目對歷史建築物及地點（「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。為進行文物影響評估，所有已評級的歷史建築物與根據《條例》宣布的古蹟和暫定古蹟一樣，同被歸類為「文物地點」；
 - (b) 為鼓勵私人擁有的歷史建築物的業主保存其名下建築物而設的「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物在內；
 - (c) 若干由政府擁有的已評級歷史建築物已包括在「活化歷史

建築伙伴計劃」內，由政府提供財政支援，讓非牟利政府機構通過經營社會企業，活化再利用該等建築物。在該項計劃下，歷史建築物的現有元素能否改變，將取決於有關歷史建築物的文物價值（即所獲得的評級）；

- (d) 屋宇署正制訂一套設計指引，以便歷史建築物按建議進行活化再利用，以及改建和加建工程後，符合建築物安全規定。該署會根據每幢已獲評級的建築物的情況作出考慮；以及
- (e) 已評級建築物連同古蹟會一併納入公眾教育工作，以及各區文物徑的發展工作內。

評級制度在以上各方面的實施情況均取得良好進展。詳情請參閱附件。

9. 為增加評級制度的透明度和鼓勵業主保存所擁有的已評級歷史建築物，文物保育專員辦事處承諾會通知由私人擁有的一級歷史建築的業主：其名下建築物所獲得的評級及歷史意義；他們符合資格向政府申請財政資助以維修建築物；政府在建築物面臨拆卸威脅時或會採取干預行動（例如由古物事務監督把建築物宣布為暫定古蹟，以便即時為建築物提供保護）；以及政府願意根據每宗個案的情況，與業主商討如何提供經濟誘因以保存建築物。截至二〇〇九年十一月三十日為止，古蹟辦共接獲 318 項業主就評估結果提出的意見（157 項書面意見及 161 項口頭意見）。古蹟辦會根據由私人擁有的歷史建築物的業主所提出的意見，並在諮詢古諮會轄下專家小組的意見後，覆核初步評估結果，然後向古諮會提交建議，以供審議。

10. 雖然該 1 444 幢歷史建築物評級的確證工作現時仍在進行，但對於一些現時沒有評級但在是次評估工作中獲建議評級的建築物，又或一些已獲評級但在是次評估工作中獲建議提高評級（特別是獲建議評為一級歷史建築）的建築物，有市民關注這些私人物業的業主會否試圖加快對建築物進行有關的重建項目。然而，為回應市民的關注，在建議評級獲古諮會確認之前，我們將會把該等獲建議評級的建築物當作已評級建築物處理。

11. 自法定古蹟宣布制度與行政評級制度之間的關係確立以來，古物事務監督已一直積極考慮把一級歷史建築名單中合適的建築物宣布為古蹟。舉例來說，在該項涉及 1 444 幢建築物的評級工作中，古蹟辦建議把分布於六個戰前水塘的 41 個項目評為一級歷史建築。雖

然當時建議評級尚未獲古諮會通過，但古物事務監督認為該41項具歷史價值的水務設施構築物已達到宣布為古蹟的「極高門檻」。古蹟辦就此事諮詢古諮會，而古諮會在二〇〇九年五月二十一日的會議上表示支持把有關項目宣布為古蹟的建議。該41個項目於二〇〇九年九月十八日宣布為六個古蹟群。

12. 雖然古物事務監督現正採取更積極的方法，從一級歷史建築／建議評為一級歷史建築的建築物的名單中揀選合適的項目宣布為古蹟，但我們必須指出，確立該兩個制度之間的關係，並不會強制古物事務監督宣布所有一級歷史建築為古蹟。要宣布建築物為古蹟，除了該等建築物必須達到「極高門檻」外，亦須考慮其他因素（例如遭拆卸的風險、業主和市民的期望，以及建築物的擁有權）。

13. 就二級和三級歷史建築而言，政府明白社會人士期望當局採取適當行動予以保護。我們認為，有關的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。

14. 雖然該項涉及1 444幢已評級建築物的評級工作，是本港迄今最全面的一次歷史建築物評估工作，但專家小組認為這項工作的範圍和規模或多或少仍受到限制。舉例來說，日後如發現新的資料，個別歷史建築物的評估工作或會有新的發展；又或至今未獲評級的建築物（例如落成不足50年的建築物）過一段日子或會符合資格獲考慮予以評級。事實上，截至二〇〇九年十一月三十日為止，古蹟辦已接獲不少市民提出建議，表示希望當局對109幢至今未獲評級的建築物／項目進行評估。由於日後或會發現更多有關本港文物地點／建築物的資料，因此評級工作將會持續進行，而該1 444幢歷史建築物尚未獲古諮會確認的評級，以及因持續進行評級工作而訂定的已評級建築物名單，或須不時予以修訂。

私人擁有的古蹟及已評級地點和建築物的保護機制

15. 為了更有效地保護私人擁有的法定古蹟、暫定古蹟和已評級歷史建築物免受拆卸的威脅，文物保育專員辦事處在古蹟辦、屋宇署、地政總署和規劃署協助下，訂立了一個行政保護機制。

16. 保護機制以下列方式運作：

- (a) 如私人物業的業主擬對現有建築物進行改建或加建工程或對建築物的用途作出任何重大更改，或重新發展土地，他

或其代表（如一名獲授權人士）須向屋宇署、地政總署及／或規劃署申請批准。

- (b) 如有關地點或建築物為法定或暫定古蹟，屋宇署、地政總署及／或規劃署須立即知會古蹟辦，並把所有往來書信的副本送交文物保育專員辦事處，以供參閱和提供意見。屋宇署、地政總署及／或規劃署並會把申請書的副本互送，以作參考。古蹟辦將以書面通知申請人有關地點／建築物已列為法定／暫定古蹟，除非獲古物事務監督批給許可證，否則不得進行任何建築或其他工程，拆卸、移走、阻塞、污損或干擾法定或暫定古蹟。文物保育專員辦事處將根據每宗個案的情況，主動與業主商討如何提供經濟誘因以保護暫定古蹟。
- (c) 如有關地點或建築物已獲古諮會評級，監察機制將以下列方式運作：
- (i) 當屋宇署、地政總署及／或規劃署收到涉及已評級歷史地點或建築物的申請時，必須立即知會古蹟辦，並把所有往來書信的副本送交文物保育專員辦事處，以供參閱和提供意見。屋宇署、地政總署及／或規劃署並會把申請書的副本互送，以作參考。
- (ii) 古蹟辦收到文物保育專員辦事處就有關申請提出的意見後，會綜合所得的意見，然後向屋宇署、地政總署及／或規劃署作出回覆。屋宇署、地政總署及／或規劃署會在適用情況下於法定時限內繼續處理有關申請，並在給予申請人的回覆中傳達古蹟辦的意見。
- (iii) 就一級歷史地點或建築而言，有鑑於其具有極高的文物價值，文物保育專員辦事處會主動通知有關的私人物業業主，政府可能採取的干預行動（例如由古物事務監督把有關地點或建築物宣布為暫定古蹟，以便即時提供保護），以及當局願意根據每宗個案的情況，與業主商討如何提供經濟誘因以保護其名下地點或建築物。
- (iv) 就二級或三級歷史地點及建築而言，古蹟辦會因應每宗個案的情況提出意見，並向屋宇署、地政總署及／或規劃署發出包括下列各項資料在內的函件，以便轉交申請人：

- 政府願意與業主商討如何提供與有關地點或建築物的文物價值相稱的經濟誘因；
 - 政府透過「維修資助計劃」，以資助方式協助私人擁有的已評級建築物進行維修；
 - 當局建議申請人考慮「寓保育於發展」的方案是否可行；
 - 倘三級歷史建築無法原址保存，則申請人應在建築物拆卸前作攝影和測繪記錄，以及挽救具文物價值的建築構件以作保存。攝影和測繪記錄完成後應提交古蹟辦備存；以及
 - 當局建議申請人與文物保育專員辦事處／古蹟辦商討有關保存已評級歷史地點或建築物的可行方案。
- (v) 文物保育專員辦事處亦已尋求各區民政事務處的協助，倘其屬下人員在履行日常職務時得悉獲建議評級／已評級的歷史地點或建築物進行任何改建工程，或收到相關的投訴／報告，便須通知文物保育專員辦事處／古蹟辦。

17. 制定該保護機制，可在私人擁有的法定古蹟、暫定古蹟，或已評級地點或建築物面臨拆卸威脅、進行改建或翻新工程或用途有重大更改，以致可能影響其文物價值時，及時向有關各局／部門發出通報。當局會主動聯繫相關各方參與制訂保存文物項目的適當措施。

徵詢意見

18. 請委員備悉本文件的內容並就此提出意見。

康樂及文化事務署
古物古蹟辦事處
二〇〇九年十二月

檔號：LCS AM 22/3