

「新民共建、全民共享」 善用中區警署古蹟群的新模式

1. 引言

本建議書由中區警署古蹟關注組（「關注組」）編撰。關注組由多個關注中區警署古蹟群（中區警署、域多利監獄及前中央裁判署，統稱為「中區警署古蹟群」）發展的廣泛專業團體、環保團體及社區組織組成（見本文件末部）。

本建議書的精要不單代表關注組的意見，同時代表社區參與活動的結果，其中包括一項公眾意見調查及於2004年9月25日舉行的社區領袖圓桌論壇。

2. 指導原則

社區強烈認為，發展中區警署古蹟群應該要符合兩項指導原則：

a) 「古蹟第一」原則

在考慮可持續保育中區警署古蹟群時，我們應該首先視保護古蹟及提升古蹟價值為考慮發展的重心。雖然「古蹟第一」原則並非抹殺社區發展而令多方面受惠，例如社會、經濟及旅遊利益，不過，「古蹟第一」的凌駕性原則是要求任何發展項目的規劃、設計及營運，不得只為提高商業利益而犧牲保護古蹟或提升古蹟價值的機會。

b) 中國原則

2000年，中國政府國家文物管理局批准《保護中國文物古蹟的原則》（統稱為「中國原則」）為保護及管理中國文物古蹟的綜合方法。這些原則乃通過國際合作努力並且以威尼斯憲章（1964年）及澳洲 ICOMOS Burra 憲章（1979年制定，1999年經修訂）為藍本制訂而成。因此，中國原則代表當前國際最佳慣例。發展中區警署古蹟群應該以中國原則為依歸，至為重要。

3. 「新民共建、全民共享」模式

「新民共建、全民共享」模式是有別於特別行政區政府發展尖沙咀水警總部時所沿用招標過程的另一種甄選過程，乃根據「古蹟第一」原則及中國原則制訂而成。

「新民共建、全民共享」模式包括兩個階段，公開邀請發展商、非政府機構及慈善信託基金就中區警署古蹟群的發展及營運提交建議書。中標者將可獲取與政府根據公私營合夥模式營運的30年特許經營合約，獲得該古蹟的使用權和特定條件下的發展權，而政府則保留古蹟的產權。相對於政府在尖沙咀水警總部項目中將古蹟產權以批地方

式拱手讓給發展商,特許經營合約的模式可讓政府掌握更多控制權,在特許經營合約期間出現意料之外的情況時,可代表公眾作出干預。為了盡量發揮這個公私營合夥模式的好處,政府應成立明確的獨立架構(例如成立古蹟信託基金),在特許經營合約期間扮演監管的角色。

為鼓勵缺乏資源的團體提出有創意的建議書,甄選過程應分為兩個階段。如缺乏資源的團體成功通過第一階段,其他財團可與該團體合作,進入第二階段甄選程序。每個甄選階段會採用不同的評核準則,並會在投標前向有意投標者全面公開。

「新民共建、全民共享」模式之第一階段——參與甄選資格

有意角逐者將會獲邀提交概念建議書,而有關建議書將會根據以下兩個準則進行評核:

a) 最低保育要求

建議書必須符合古物諮詢委員會對中區警署古蹟群的所有古蹟保護要求,包括對初步修復工作及持續維護工作的要求。

b) 財政上的可持續性

建議書必須能夠提出方案,建議項目可以在所有合理商業情況下自給自足,不需長期依賴公帑補貼。

符合全部兩項要求的建議書方合資格進入下一個階段。

「新民共建、全民共享」模式之第二階段——招標

合資格投標者將會獲邀以自身名義或聯同一個或多個合作伙伴以合夥方式提交詳細建議書。詳細建議書必須以通過第一階段的合資格概念建議書為藍本加以闡述。

第二階應採用以下評核準則:

a) 提升古蹟概念及價值(30%)

- * 古蹟環境的質素及能夠提升古蹟特色,以反映古蹟在文化及歷史上的重要性(10%)
- * 全面及持續的文物管理計劃,確保提升古蹟的長期價值(10%)
- * 落實發展概念的組織架構的專業知識、透明度及獨立性,以監控古蹟保護計劃的規劃、設計及執行(10%)

b) 設計質素、優勢及技術問題(20%)

- * 發展概念的設計質素及創意 (10%)
 - * 管理文物古蹟項目的經驗、專業知識及往績 (5%)
 - * 技術問題，包括符合交通、環境及規劃要求 (5%)
- c) 經濟及旅遊效益 (20%)
- * 在最可能的情況下盼給社區的經濟效益，包括支付給政府的地價收益 (10%)
 - * 是否有能力將古蹟發展為香港地標，以吸引世界各地的旅客 (10%)
- d) 社會及社區效益 (30%)
- * 令社區得益，強化社會凝聚力、歷史使命及本土意識 (10%)
 - * 在質（公眾的投入程度）和量（對公眾的開放程度）方面讓公眾享用的程度 (10%)
 - * 公眾參與項目規劃、設計及管理的深度 (10%)

為取得專業人士及公眾人士均衡的評核意見，我們建議對首三項準則(a)至(c)及最後一項準則(d)採用兩套不同的評核方法。然而，兩套評核方法均可讓公眾有參與的機會。

我們建議就首三項準則成立由政府、專業團體及公民社會組織組成的三方專家評核小組。公眾人士可以透過各社區組織代表提供意見。

至於有關「社會及社區效益」的最後一項準則，對發展項目感到關注的公眾人士就是最佳裁判。公眾評核可以透過特別設計的「知情參與過程」進行，以確保過程全面公開，而且只有在公眾知情下（例如通過展覽、簡介會及工作坊令公眾知情），方可對建議書評分。對「知情參與過程」投放的公眾資源，不但有助甄選最佳建議書，同時可收教育公眾及改善管治之效。

4. 公眾參與及機構建設

鑒於中區警署古蹟群在文化及歷史上的重要性，讓公眾有機會培養對項目的親切感實在非常重要。這有賴公眾在項目各個階段的廣泛參與。以下機制應可加強公眾參與：

- * 在規劃階段 — 公眾有機會參觀古蹟（例如開放日或開放週）、構想古蹟的未來及考慮其最佳用途。由專業規劃師、建築師及社區人員參與協作的公開工作坊將會是有用的機制。構想過程的結果將會對有意投標者編撰建議書提供寶貴的參考價值。
- * 在評核階段 — 公眾有機會透過上述的「知情參與過程」評核每份建議書的優劣，並以有關過程為評核的核心部分。

- * 在營運階段 — 公眾有機會透過持續機制（例如古蹟信託基金），讓公眾代表可以監督古蹟的管理，以及對公私營合夥營運方式持續提供意見。

5. 未來路向

以上建議的「新民共建、全民共享」模式是上月公眾參與活動的結果，同時以「古蹟第一」原則及「中國原則」兩項指導性原則為依歸。如果政府決定採納有關建議，「新民共建、全民共享」模式將會是香港首次嘗試貫徹國際最佳慣例的本地古蹟項目。

即使新做法與傳統投標過程比較，可能需要較長時間及更多公眾資源，然而，關注組有信心，「新民共建、全民共享」模式的結果將會較獲公眾廣泛接受，從而令項目實施更順暢，而甄選過程所花的額外時間也花得有價值。維港填海的例子可作為良好借鏡。

由於普羅大眾對中區警署古蹟群等策略性發展項目的意識日趨提高，公眾在項目整體生命周期的廣泛參與最為重要。假如政府決定採納「新民共建、全民共享」模式的原則保育中區警署古蹟群，關注組成員會考慮與有關政府機關攜手合作，在短期內著手研究詳細機制及動員公眾參與。

中區警署古蹟關注組

- 長春社
- 香港可持續發展公民議會
- 中西區發展關注社
- 保護中區警署古蹟群行動
- 香港建築師學會
- 香港中文大學建築系「活·在建築」計劃
- 美國建築師學會(香港分會)
- 其他公民組織

2004年11月8日

「新民共建、全民共享」 善用中區警署古蹟群的新模式

- ✓ 30年特許經營模式
- ✗ 50年批地模式

「新民共建、全民共享」模式之 **第一階段** — 參與甄選資格

角逐者提交概念建議書

評核準則：

- 最低保育要求
- 財政上的可持續性

符合全部兩項要求的建議書方合資格進入下一個階段

「新民共建、全民共享」模式之 **第二階段** — 招標

合資格投標者提交詳細建議書

評核準則：

- 提升古蹟概念及價值 (30%)
- 設計質素、優勢及技術問題 (20%)
- 經濟及旅遊效益 (20%)
- 社會及社區效益 (30%)

評核方法：

由政府、專業團體及公民社會組織組成的**三方專家**評核小組。公眾人士可以透過各社區組織代表提供意見。

透過特別設計的「**知情參與過程**」進行公眾評核，以確保過程全面公開。

