

2007 年 12 月 20 日

討論文件

立法會民政事務委員會

文物保育政策

目的

本文件旨在就 2007 年 10 月 11 日發出的立法會參考資料摘要《文物保育政策》所載列的文物保育措施，向委員匯報有關措施現時的落實情況。

背景

2. 行政長官在 2007 年 10 月 10 日發表的《2007-08 年施政報告》中，公布一系列的文物保育措施。2007 年 10 月 11 日，我們向委員發出立法會參考資料摘要《文物保育政策》（載於**附件**），載述文物保育的新政策聲明，以及上述措施的進一步詳情。當局亦於 2007 年 10 月 15 日向立法會發展事務委員會和民政事務委員會作出簡報。

現時情況和未來路向

3. 隨後，政府已進一步制定有關措施，最新情況如下：

(a) 文物影響評估

所有新基本工程項目的倡議者和相關工務部門，均須研究工程項目會否影響具有歷史及考古學價值的地點或建築物（下稱“文物地點”）。若有影響，便須進行文物影響評估。一般來說，最理想是避免影響文

物地點。但如確實無法避免文物地點遭受一些影響，便須訂定緩解措施，並須令古物古蹟辦事處滿意。此外，必要時應邀請公眾參與（例如諮詢區議會等）。工程項目倡議者向工務小組委員會及財務委員會申請撥款進行建造工程時，須在工務小組委員會文件中附加一段文字（須交由古物古蹟辦事處審批），說明工程項目會否影響任何文物地點。如有影響，應說明會採取的緩解措施、有關影響，以及公眾是否支持。

自2007年11月22日開始，所有呈交予工務小組委員會申請撥款的文件均已遵照上述規定，加上“對文物的影響”一段。

我們將於2007年12月向工務部門發出技術通告，載述進行文物影響評估的詳情。評估過程將於一年後予以檢討，研究有否改善空間。

(b) 把政府擁有的歷史建築活化再用

行政長官在競選宣言中指出，有必要採用具創意的方法保存歷史建築，並擴闊其用途，把這些建築物轉化為獨一無二的文化地標。我們正訂定“活化歷史建築伙伴計劃”，以便把政府擁有的歷史建築活化再用。這計劃具有雙重目標：既要保存歷史建築，又要善加利用，以符合社會最大利益。我們更希望藉此機會，推動市民積極參與歷史建築的保存，同時讓這些建築物以社會企業形式用於創新的用途。首批納入計劃的歷史建築共有 7 幢。當局在 2007 年 11 月 8 日就計劃舉行簡報會，蒐集可能有意申請者的意見，簡報會共有逾 200 人參加，來自大約 100 個非政府機構和專業團體。我們希望在 2008 年首季開始計劃，而計劃的細節載於本委員會將討論的另一份文件（立法會 yy 號文件）。

(c) 為私人擁有的歷史建築的保育提供經濟誘因

當局已原則上接受有需要提供合適的誘因，例如換地、轉移發展權益等，協助保育私人擁有的歷史建築。不過，要落實這項措施卻頗為複雜，因為涉及數個不同範疇，包括規劃、地政和建築管制等。此外，

每宗個案情況各異。有鑑於此，我們在開始時將採用按個別情況的方式處理。我們現正積極就薄扶林道 128 號 (Jesville) 和司徒拔道 45 號(景賢里)研究這些措施，而該兩個地點分別在 2007 年 4 月及 2007 年 9 月列為暫定古蹟；

(d) 為私人擁有的歷史建築的維修提供資助

一直以來，政府會向法定古蹟或將會成為法定古蹟的私人物業，提出負責維修和修復工程。不過，政府過往並沒有協助已評級為歷史建築的私人物業進行維修。為了提供誘因使這類歷史建築得到妥善維修，我們會把現行計劃擴大，以協助法定古蹟和已評級歷史建築的業主進行修葺和修復。業主須委聘具備合適資格的顧問和掌握文物專業知識的專門承建商，按照康樂及文化事務署發出的文物保育指引進行有關工程。當局會視乎跨部門評審小組進行技術評審的結果，以及有否經費，按個別情況審批申請。有關建築物的歷史價值、工程緊急程度等因素，均會考慮。作為給予資助的條件，政府會要求業主同意若干條件，例如在合理程度上開放建築物予公眾參觀。政府現正制訂實施細節，然後在數宗個案試行；

(e) 成立文物保育專員辦事處

在民政事務局把文物政策移交發展局負責後，發展局沒有首長級人員專責處理這項範圍廣泛而備受關注的工作。為解決這個問題，同時令政府在文物保育方面的工作更廣為人知，並建立本港和海外聯繫網絡，當局建議在發展局開設文物保育專員一職（首長級薪級第 2 點）並由若干人員支援。這項措施的細節，載於本委員會將討論的另一份文件(立法會 zz 號文件)。

(f) 文物信託基金

英國和新加坡等多個國家，均已成立法定信託基金，以便進行文物保育工作。當局已開始研究外地的經驗，並考慮該經驗是否適用於本港。不過，成立信託基金是較長遠的工作，只會在現時的建議付諸實

行後一段日子（譬如數年後）才會探討；以及

(g) 公眾參與和宣傳

行政長官在競選宣言中承諾，政府會優化文物保育政策，並會更深入全面諮詢市民。自施政報告在 2007 年 10 月 10 日發表後，當局已就新的文物保育措施為多個團體（如古物諮詢委員會、市區重建局、地產建設商會）、專業學會以及市民舉辦簡報會。此外，亦在傳媒節目中接受訪問。當局並會在新一屆區議會任期開始和後勤事宜訂定之後，就文物保育措施諮詢區議會的意見。

徵詢意見

14. 請議員備悉上述進展並就未來路向提出意見。

發展局

2007 年 12 月

檔號：DEVB(CR)(W)1-55/68/01

立法會參考資料摘要

文物保護政策

引言

在二零零七年九月二十五日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指**
令－

(A) 採用以下的政策聲明，作為文物保護的指引－

「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。」

(B) 並推行以下一系列措施－

(a) 當局暫時主要以行政而非立法方式落實文物保護措施；

(b) 在政府方面，當局應－

(i) 設立內部機制，規定新的基本工程項目須因應需要進行文物影響評估；以及

(ii) 訂立計劃，藉着邀請非牟利機構經營社會企業，把政府擁有的歷史建築活化再利用；

(c) 在屬於私人的文物方面，當局將會－

- (i) 原則上接受有需要提供合適的誘因，協助保護私人擁有的歷史建築，並承諾積極讓有關持份者參與訂定合適措施，包括換地和轉移發展權益；以及
- (ii) 把現有對私人歷史建築維修保養的資助範圍，由法定古蹟擴大至已評級的建築物(但須附加一些條件)；
- (d) 發展局增設文物專員辦事處，協調政府推展文物保護的工作，以及建立本地和海外的聯繫網絡；
- (e) 長遠來說，研究在香港成立文物保護信託基金，以便接掌文物保護工作，並更有效地動員社會各界予以支持；以及
- (f) 當局積極推動公眾參與，確保充分考慮持份者和關注團體的意見後，才為上述措施定案，落實推行。

理據

文物保護政策聲明

2. 我們定出以下政策聲明，作為文物保護工作的指引 –

「以適切及而可持續的方式，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。」

文物保護措施

3. 下文第 4 至 34 段說明上述一系列措施的細節。

(A) 不循立法途徑加強文物保護的理據

4. 規管本港文物保護的主要法例，是一九七六年生效的《古物及古蹟條例》。除此之外，在某些情況下，《環境影響評估條例》（《環評條例》）亦容許政府行使若干權力，保護受發展威脅的歷史建築。另外，我們可以制訂新條例。當局權衡利弊後，認為暫時不應循此途徑跟進。理由詳見下文。

(i) 修訂《古物及古蹟條例》

5. 根據《古物及古蹟條例》（該條例），古物事務監督由發展局局長擔任。古物事務監督如認為任何地方、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，可於徵詢古物諮詢委員會（委員會）的意見，並獲行政長官批准後，藉憲報公告宣布該處為受保護古蹟。截至二零零七年九月一日，全港共有 82 個法定古蹟，當中 64 個為建築物（例如聖約翰座堂、香港禮賓府），18 個為石刻、砲台及考古遺址（如蒲台島石刻、東涌砲台）。

6. 除法定古蹟外，委員會還視乎歷史建築的文物價值，以行政方式列為一級（例如美荷樓）、二級（例如甘棠第）或三級（例如中環街市）歷史建築。截至二零零七年九月一日，歷年來已評級的現存歷史建築共有 495 幢。

7. 該條例只訂明一種保護方法（即宣布建築物為古蹟），有欠彈性。根據該條例第 6(1) 條，任何人均不得在暫定古蹟或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、污損或干擾暫定古蹟或古蹟，但如獲古物事務監督（即發展局局長）批給許可證，則不在此限。由於以上種種限制，業主沒有誘因同意當局宣布名下物業為古蹟。然而，即使業主不同意，古物事務監督經諮詢委員會，並獲行政長官批准後，可藉憲報公告宣布某私人物業為古蹟。在這種情況下，物業業主可根據該條例第 8 條，向法院申請補償。

8. 歷史建築評級制度只是委員會實行的內部機制，用以識別具有文物價值的建築，再以行政方式妥為保護。現行評級制度把歷史建築分為一級、二級或三級：

- (a) **一級歷史建築**：具特別重要價值而必須盡可能予以保存的建築物；

- (b) **二級歷史建築**：具特別價值而須有選擇地予以保存的建築物；以及
- (c) **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。

這個制度並無法律效力，評級亦不會令建築物受到法定保護。已評級的私人歷史建築，如業主決定把建築物拆卸，(同時沒有土地、城市規劃等方面的限制)，除非古物事務監督把該建築物宣布為古蹟或暫定古蹟，否則政府無法阻止拆卸。

9. 以往為歷史建築評級通常比較上沒有系統。為了更全面而有系統地評級，委員會的專家小組由二零零五年三月起，從全港大約 8 800 幢樓齡超逾 50 年的建築物中，揀選大約 1 400 幢歷史建築(包括 495 幢已評級建築)進行文物評審。委員會可根據評審結果，研究應保護多少文物建築，以及怎樣保護。評審工作預期在二零零八年內完成。

10. 我們已考慮過是否須修訂該條例，保護已評級的建築物，並把保護範圍由個別建築物擴展至建築群，甚至整個保護區。經詳細審議後，我們暫不建議修例，理由如下 -

- (a) 修訂該條例的工作龐大而費時，不利於早日在文物保護工作上取得成果；以及
- (b) 修訂該條例，難免要賦予已評級的歷史建築法定地位。專家小組評審約 1 400 幢建築物的工作會在二零零八年內完成。在此之前，我們不知道修例會涉及多少幢建築物，亦不知道確實的影響。為審慎起見，應等候評審結果，詳細商議後才作出決定。

(ii) 利用《環評條例》

11. 《環評條例》對「文化遺產地點」有所提述。根據《環評條例》附表 1，文化遺產地點的定義是「《古物及古蹟條例》所界定的古物或古

蹟(不論該古物或古蹟屬於地方、建築物、場地或構築物抑或遺蹟)，以及古物古蹟辦事處識別為具有考古學、歷史或古生物學價值的任何地方、建築物、場地或構築物或遺蹟」。任何建築物／場地一經識別為「文化遺產地點」，全部或部分位於該地點範圍內的建造工程，必須在履行《環評條例》下的法定程序及獲發環境許可證後才可進行。根據《環評條例》發出的評估影響技術備忘錄，訂明須要遵從的準則，包含在一般情況下保護及保存「文化遺產地點」需得到優先考慮的推定。此外，在「文化遺產地點」附近進行某些工程，不論是公共抑或私人性質，均須在動工前根據《環評條例》取得環境許可證。

12. 迄今只有根據《古物及古蹟條例》宣布為法定古蹟的地點，才會歸類為「文化遺產地點」，使相關的工程須根據《環評條例》申請環境許可證。然而部分已評級的建築物，雖則當局沒有充分理由宣布為法定古蹟，但卻有充分理據歸類為「文化遺產地點」，從而令它們可以受《環評條例》保護。我們曾考慮可否為這類已評級的建築物擬訂名單及評估影響。不過，經詳細考慮後，我們認為識別過程會極為複雜，因為會涉及有關經識別地點和識別準則的爭論，其他問題包括把經識別的地點刊憲和處理因此而受影響的私人業主提出的上訴或反對意見。識別地點亦可能引致私人業主不滿當局決定把其物業列入名單，又或有人認為某一文物地點應該列入名單，但最終落選。因此，我們暫不建議跟進。

(iii) 訂立新條例

13. 我們亦曾考慮訂立新的文物保護條例。但是，由於制定新法例仍需面對與上文所述相若的問題，過程亦頗為費時，故無法即時改善現時的情況。因此，我們亦建議暫不跟進這方案。

14. 總括而言，我們建議制訂一套全面及可持續實施的新政策和行政措施，加強保護政府和私人文物。

(B) 建議政府採取的措施

15. 我們建議政府採取以下兩項新措施 –

- (i) 就新的基本工程項目進行文物影響評估；以及
- (ii) 訂立計劃，推廣及協助活化再利用屬政府擁有的歷史建築。

(i) 為新的基本工程項目進行文物影響評估

16. 我們建議規定所有新基本工程項目的倡議者和相關工務部門，須研究工程項目會否影響具有歷史及考古學價值的地點或建築物(下稱“文物地點”)。若有影響，便須進行文物影響評估。一般來說，最理想是避免影響文物地點。如確實無法避免文物地點遭受一些影響，便須訂定緩解措施，並須令古物古蹟辦事處滿意。此外，必要時應邀請公眾參與(例如諮詢區議會等)。工程項目倡議者向工務小組委員會／財務委員會申請撥款進行建造工程時，需在工務小組委員會文件中附加一段文字(須交由古物古蹟辦事處審批)，說明工程項目會否影響任何文物地點。如有影響，應說明會採取的緩解措施、有關影響，以及公眾是否支持。機制細節見附件A。

17. 建議的內部機制確保由工程項目最初階段開始，已能就政府提出的發展需要與文物保護之間，取得最適當的平衡。內部機制還有以下好處—

- (a) 顯示政府決意加強文物保護；以及
- (b) 在初期便讓公眾參與。

18. 建議的新行政規定理論上可能不利於迅速推展工程項目，而政府和立法會均十分重視工程項目的進度。不過，大型項目在設計階段往往需要預留時間，進行各類影響評估(例如環境、交通或排水系統)，文物影響評估可以同步進行。至於規模較小的項目，預計一般對文物地點的影響不大，故此項目因進行文物影響評估而受到的延誤，應可接受。

19. 總的來說，即使這項建議會令工程項目出現延誤，並非表示不值得實行，當中反映社會的抉擇。另一個例子是應否為避免影響文物地點而採用造價較高的方案，以致開支增加。面對這些問題時，當局會提交所有相關資料，以供考慮。最終的決定是出於有意識的「選擇」，決非「偶然」。

(ii) 把政府擁有的歷史建築活化再利用

20. 行政長官在競選宣言中指出，有必要採用具創意的方法保存歷史建築，並擴闊其用途，把這些建築物轉化為獨一無二的文化地標。事實上，確有不少政府擁有的文物建築閒置，這種情況備受關注。為落實行政長官的承諾，我們建議推行嶄新的活化再利用計劃。這項計劃具有雙重目標：既要保存歷史建築，又要善加利用，以符合社會最大利益。我們更希望藉此機會，推動市民積極參與歷史建築的保存，同時讓這些建築物有創新的用途。

21. 在制訂該計劃時，我們曾考慮應否採用公開招標方式，讓從事商業營運的私營企業可以參與(例如尖沙咀前水警總部的用途)或與非政府機構以社會企業*形式合作。我們建議採用社會企業方法，原因如下 -

- (a) 因翻新和維修保養費用不菲，很多空置歷史建築的商業空間不大。我們擬納入該計劃的建築物包括雷生春、舊大埔警署和前荔枝角醫院。那些被評估為具商業價值的歷史建築，如山頂餐廳，不須納入這計劃；
- (b) 過去數年，不管是否需要政府資助，非政府機構有不少經營社會企業的構思，而該計劃會注入更多動力，鼓勵非政府機構提高企業精神；

*附註 社會企業主要是為了達致社會目標，而非為了替企業的股東或擁有人賺取最大的利潤，大部分盈餘都會為着這目標再投資於企業本身或社會。現時有兩個由公帑資助的社企計劃：一個由社會福利署營運，目的在推廣聘用殘疾人士；另一個由民政事務總署營運，目的在地區層面創業扶貧。基本上，社會企業須財政自給而且可持續，不過考慮到計劃的社會目標，政府在上述兩個計劃中提供非經常補助，以資助社會企業的開業成本(例如購買設備)及初年(一般限於最初兩年)的經營赤字。

- (c) 由於此等活化再利用屬非牟利性質，政府會較易於提供資助和其他支援，協助有關建築物更新；以及
- (d) 推廣社會企業，協助在地區層面創造就業職位，亦是行政長官競選宣言中的另一承諾，而社會企業的成功有賴政府、商界和市民三方攜手合作，因此商界亦可在這計劃內以某種形式支持活化再利用歷史建築。

22. 活化再利用計劃的運作模式綜述如下 –

- (a) 在政府擁有的歷史建築中物色適宜作活化再利用的建築，以納入該計劃。我們擬先以大約六至八幢建築物試行該計劃，然後參考這階段的經驗而作出檢討；
- (b) 《稅務條例》第 88 條所界定的非牟利機構，會獲邀遞交上述建築物用途的建議書，詳細說明如何保存有關的歷史建築，並有效彰顯其歷史價值；如何配合社會企業的需要；以及如何令當地社區受惠。因應建築物的建議用途，當局或需修訂分區計劃大綱圖，或就各項事宜徵求城市規劃委員會批准；
- (c) 為加強公眾參與，會就建築物的可能用途諮詢相關區議會；
- (d) 成立評審委員會，審議建議書及相關事宜，成員包括政府和非政府專家；
- (e) 技術方面，政府會為非牟利機構提供一站式服務，服務範疇涵蓋文物保護、土地用途和規劃、樓宇建築，以及遵從《建築物條例》等，並會設立秘書處，以監察該計劃的運作；以及
- (f) 我們希望盡可能讓更多關注團體有機會參與，加上不少有意申請的團體未必有能力承擔全部費用，因此我們打算為該計劃，提供不同形式的資助，當中可包括 –

(i) 按成功申請者的建議為建築物進行大型翻新工程

我們建議支付建築物翻新的全部或部分費用，以配合成功申請者建議的用途。翻新工程大多由非牟利機構聘用的私人建築師／專家進行，在特殊情況下才會牽涉建築署；

(ii) 向成功申請的非牟利機構收取象徵式租金

非牟利機構的建議獲採納後，當局(作為業主)會與該機構(作為租客)簽訂有法律約束力的租約。不過，由於營運屬於社會企業性質，當局只會收取象徵式租金；以及

(iii) 向獲選的非牟利機構提供資助，協助該機構應付最初兩年營運出現的赤字(如有的話)

由於活化再利用須以社會企業的形式推行，而營運團體非為牟利。因此，我們建議在有理據支持下，為這些社會企業提供財政援助，以應付最初兩年的開業成本及經營赤字，但先決條件是建議的社會企業預計可在開業兩年後自負盈虧。另一項規定是社會企業日後所得的盈餘，須按照原先申請書上陳述的目標，全數再投資於企業，以支持企業的營運／擴充。

我們建議把計劃稱為“活化歷史建築伙伴計劃”。詳情將於稍後公布。

(C) 針對私人歷史建築的建議措施

23. 關於私人擁有的歷史建築，目前存在兩大問題 –

(a) 歷史建築遭受拆卸重建的威脅

現時，根據《古物及古蹟條例》，私人擁有的法定古蹟不得拆卸。不過，若私人歷史建築只獲評級而不足以列為法定古蹟，或

尚未列為法定古蹟，一旦業主決定把建築物拆卸，便不受任何法定保護。因此，我們需要制訂措施，解決這個問題；以及

(b) 缺乏維修保養以致破舊失修

對於私人擁有的法定古蹟，政府一直有提供修葺和定期保養，條件是業主同意把建築物開放予公眾參觀。不過，政府並沒有為已評級的歷史建築提供同類協助。令人關注的是，已評級的歷史建築，業主可能不願意或沒有財力負擔維修保養，以致建築物日久失修。

24. 為解決上述第一個問題，政府須採用有效的行政方法，防止私人擁有的歷史建築遭到拆卸。輿論似乎傾向政府利用經濟誘因，如轉移地積比率或換地方式，以補償業主失去之發展權益。

(i) 換地及轉移發展權

25. 換地方面，可安排原址或非原址換地。如屬原址換地，歷史建築原址可與毗連的政府土地(如有的話)合併發展，即業主交出擬保存歷史建築所在的地段，政府重新向業主批出地段，新地段由交回地段與政府土地組成。這是假設業主在政府重新批出交回的地段後，會負責管理地段上的歷史建築。假如歷史建築原址旁並無政府土地，可考慮非原址換地，即業主交出歷史建築原址給政府，以換取價值或發展潛力相近的政府土地。這是假設業主不會管理交回地段上的歷史建築；該建築物會移交政府管理。不論是原址抑或非原址換地，同樣會涉及政府土地，而業主須繳付原址地價與合併或新地段地價的差額。由於非原址換地對土地行政影響重大，故此在現行政策下，只會在有特別例外理由時才予以考慮，並須由行政會議按個別情況予以批核。

26. 顧名思義，換地根本就是交換土地，故亦屬轉移發展權益的一種形式。此外，亦有其他轉移發展權益的方案，例如透過修訂契約，把歷史建築所在土地的未行使發展權益轉移予屬於同一業主的其他發展項目。這種權益轉移是以修訂契約形式，抵銷接收發展權益項目的部分應支付相關地價。任何此類發展權益的轉移，均會牽涉釐定所涉土地的價值及發展潛力等難題，而且或會招致訴訟。其中一個簡單的方案，是把原先不受批地條

款限制的歷史建築所在土地的未行使發展權益，轉移到同一業主的其他土地，但須修訂契約方可重新發展，這方案局限最多，故此吸引力亦最低。

27. 我們也曾探討轉移發展權益的其他方案，例如自由買賣發展權益證書，以及准許接收地段的整體樓面總面積超過分區計劃大綱圖及建築物規例訂明的最高可建樓面總面積。如果落實這些方案，需要對法例作出重大修訂，及政府有責任於日後贖回證書。我們還要處理複雜的行政事宜，並顧及公眾對接收地段發展密度過高的反應。

28. 我們原則上接受有需要提供合適的誘因，協助保護私人擁有的歷史建築，但卻認為，在未有進行更深入的研究和諮詢持份者之前，貿然建議採用任何一種經濟誘因計劃，實非審慎之舉。因此，當局會負責積極讓有關持份者參與訂定合適措施，包括換地和轉移發展權益。

(ii) 維修歷史建築的財務優惠

29. 目前，政府會向法定古蹟或將會成為法定古蹟的私人物業，提出負責維修及修復工程。這些工程的撥款來自康樂及文化事務署（康文署）總目 95 項下兩個非經常帳分目，即分目 653「古蹟修復工程(整體撥款)」及分目 600「工程」。個別工程項目由哪個分目撥款，視乎費用而定。費用為 30 萬元或以下的項目記入分目 653，超過 30 萬元的項目記入分目 600。過去兩年，分目 653 及分目 600 的平均開支分別為 130 萬元及 520 萬元。不過，政府並沒有協助維修已評級為歷史建築的私人物業。

30. 為使撥款安排更靈活，符合私人物業業主的需要，我們建議把現行計劃擴大，以協助法定古蹟和已評級歷史建築的業主進行修葺和定期保養。業主須委聘具備合適資格的顧問和掌握文物專業知識的專門承辦商，按照康文署發出的保護指引進行有關工程。當局會視乎跨部門評審小組進行技術評審的結果，以及有否經費，按個別情況審批申請。有關建築物的歷史價值、工程緊急程度等因素，均會考慮。作為給予資助的條件，我們會要求業主同意若干條件，例如在合理程度上開放建築物予公眾參觀。

31. 我們現正制訂建議細節，稍後會按照既定程序，申請所需的非經常及經常撥款。

(D) 成立文物專員辦事處

32. 在民政事務總署把文物政策移交發展局負責後，發展局沒有首長級人員專責處理這項範圍廣泛而備受討論的工作。為解決這個問題，同時令政府在文物保護方面的角色更廣為人知，並建立本港和海外聯繫網絡，我們建議發展局開設文物專員一職(首長級薪級第二點)，並由若干非首長級人員支援。我們稍後會就此按照既定程序尋求批准。

(E) 文物保護信託基金

33. 英國和新加坡等多個國家，均已成立法定信託基金，以便進行文物保護工作。政府會研究外地的經驗，並考慮外地經驗是否適用於本港。不過，成立信託基金是較長遠的工作，只會在現時的建議付諸實行後一段日子(譬如五年後)才會探討。

(F) 公眾參與和宣傳

34. 一如行政長官在競選宣言中承諾，政府會優化文物保護政策，並會更深入全面諮詢市民。政府會採取以下措施：

(i) 與古物諮詢委員會攜手合作提高其透明度，並讓市民更多參與該委員會的歷史建築評級工作

為提高該委員會的透明度，我們已實施若干改善措施，例如開放部分會議讓公眾旁聽、讓公眾就建築物的評級提出意見等等。我們會朝這方向繼續工作，進一步提高透明度，以符合社會的期望；

(ii) 讓公眾參與訂定建議行政措施的細節

我們會公布相關建議，讓公眾、持份者和關注團體參與。其後，或會邀請市民參與文物影響評估，務求在項目推展前達成更大共識；

(iii) 公布文物建築資料

我們已於二零零七年公布開列 495 幢歷史建築的名單，這些建築物已獲古物諮詢委員會給予文物評級。委員會委聘的專家小組，現正對 1 400 多幢歷史建築進行評審。我們會考慮在評審工作於二零零八年年底完成時，以最合適的方式公布資料。我們會盡量提高透明度；

(iv) 邀請非牟利機構參與活化再利用文物建築

我們會邀請並協助非牟利機構申請活化再利用計劃的項目，這樣政府不但能顧及市民對文物保護的意見，亦可推動社區積極參與實際的保護工作；以及

(v) 宣傳推廣政府的文物政策及措施

宣傳活化歷史建築伙伴計劃，以及為私人擁有的歷史建築而設的誘因計劃等。

建議的影響

B 35. 建議對財政、公務員、經濟、環境及可持續發展會有影響，詳見附件 B。建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。

公眾諮詢及宣傳

36. 二零零七年一月至六月期間，民政事務局舉辦一連串公眾論壇，並出席 18 次區議會會議，以收集公眾對文物保護的意見。我們會按上文第 34 段所述的方式，繼續讓公眾參與這重要事項。

查詢

37. 有關本文件的查詢，請致電 2848 1199 與發展局總助理秘書長（工務）3 唐嘉鴻先生聯絡。

發展局

二零零七年十月

文物保護政策

附件一覽表

附件 A – 基本工程項目的文物影響評估機制

附件 B – 建議的影響

基本工程項目的文物影響評估機制

目的

在推行政府新的基本工程項目(包括財務委員會／工務小組委員會批核的大型項目，以及小型丁級項目，但不包括例行保養及小型維修工程)時，我們會要求所有工程項目倡議者和工程代理確定相關項目會否影響任何現有的法定古蹟、已評級建築物或具有考古學價值的場地(以下統稱為“文物地點”)。如有影響，他們應進行文物影響評估。如對文物地點的影響無法避免，在推展工程項目前，須擬訂緩解措施，並展開公眾參與過程，盡量收集公眾意見。建議的機制概述如下。

建議的機制

工程項目初期

- (a) 工程項目倡議者及其工程代理須(以核對表)向古物古蹟辦事處確認，有關項目是否全部或部分位於任何“文物地點”的範圍內。
- (b) 收到核對表後，古物古蹟辦事處應確認結果；即使該工程項目並非全部或部分位於“文物地點”的範圍內，古物古蹟辦事處會從較宏觀的角度審視該工程項目會否影響附近任何“文物地點”的文物價值。
- (c) 如屬下列情況，古物古蹟辦事處會規定進行文物影響評估：
 - i. 該項目全部或部分位於“文物地點”範圍內；及／或
 - ii. 古物古蹟辦事處認為位於該項目附近的“文物地點”，文物價值會受影響。

(d) 基本工程項目如須要提交技術可行性說明書，項目倡議者及其工程代理應在說明書內加入一段聲明：

- i. 我們已就本項目是否需要進行文物影響評估諮詢古物古蹟辦事處。該部門認為無需進行該評估；或
- ii. 我們已就本項目是否需要進行文物影響評估諮詢古物古蹟辦事處。該部門認為需要在項目的設計階段進行該評估。

古物古蹟辦事處的意見，須夾附在技術可行性說明書。項目倡議者及其工程代理在判斷項目是否表面上技術可行時(*根據財務通告第11/2001號，技術可行性說明書基本上需要確定這一點*)，除了需要顧及環境保護和可持續發展外，主要考慮因素還包括上述初步結果，即是否需要進行文物影響評估。此舉可確保早期已注意到應在發展需要與文物保護之間取得平衡。

設計階段

(e) 如古物古蹟辦事處認為需要為現有文物地點進行文物影響評估，評估工作會在項目設計階段，由項目倡議者及其工程代理進行，評估結果須提交古物古蹟辦事處認可。如現有文物地點受到影響，文物影響評估須載述保護計劃。項目倡議者／工程代理可參考“環境影響評估程序的技術備忘錄”附件19“*文化遺產地點影響評估的指引*”。該附件大致涵蓋：

- i. 基線研究
- ii. 評估方法
- iii. 影響評估
- iii. 緩解措施

- (f) 假如無法避免影響現有“文物地點”，應盡早讓公眾(例如區議會、分區委員會及其他文物保護方面的持份者)就有關項目建議提出意見。當局應設法避免或盡量減少影響“文物地點”。不過，如基於項目的可行性、設計限制或所涉費用，並涉及公眾利益，而無可避免對文物地點有一些影響，項目倡議者／工程代理需擬備不同設計方案，連同相應成本及其他影響的資料，以供市民在公眾參與過程中(以及其後供立法會)考慮。

- (g) 若某一項目屬於《環境影響評估條例》的“指定工程項目”，而環境保護署署長已要求項目倡議者進行“文化遺產地點影響評估”，則無須就同一地點進行文物影響評估。

向工務小組委員會提交文件

- (h) 項目倡議者向工務小組委員會提交文件，申請撥款進行建造工程時，需在工務小組委員會文件加入一段文字(須經古物古蹟辦事處審批)，說明有關項目會否影響“文物地點”；如有影響，會採取什麼緩解措施，以及市民在公眾參與過程中是否支持建議的措施。

建議的影響

對財政及公務員的影響

假如項目會影響“文物地點”，項目倡議者及其工程代理須進行文物影響評估，並研究多個方案，探討如何盡量減低影響，並計算有關費用。此外，在推展項目前，須盡力收集公眾意見。進行文物影響評估對財政的影響，會視乎個別基本工程項目而定。新增的工作量預料會由有關決策局／部門吸納。至於活化再利用由政府擁有的歷史建築，我們會從非牟利機構所建議的文物保護項目中選出個別項目，按照既定的資源分配工作程序就個別項目申請非經常撥款，並徵求財務委員會批准。我們已在政府一般收入帳目另行預留 1 億元，為期五年，以資助活化再利用計劃(或活化歷史建築伙伴計劃)的營運，包括按照現有社會企業計劃的準則，對在歷史建築內營運的社會企業在有論據支持下在最初兩年予以財政資助，以應付初期營運的開支。向租用歷史建築的非牟利機構收取象徵式租金，會令政府少收租金，但我們會挑選商業價值不高或低微的歷史建築，以納入該計劃。至於為私人擁有的歷史建築而設的換地和轉移發展權益，對財政可能構成的影響將會在考慮了相關政策後，才予以評估。政府會視乎有否資源，向已評級的私人歷史建築提供資助，做法與現時為法定古蹟而設的資助計劃無異。我們會按既定資源分配工作程序尋求所需的額外經費及人手。

對經濟的影響

2. 整體而言，建議既反映當局綜合各方意見，全面致力於文物保護，同時顯示當局會以實事求是的態度，在長遠經濟發展與社會對擴大文物保護範圍的訴求之間作出平衡。個別的建議對經濟亦會有影響。

3. 首先，規定進行文物影響評估可能暫時或在某程度上導致工程項目延誤或增加籌備時間。然而，有關規定可回應公眾對文物保存的關注，避

免在項目剛展開或即將展開時，因關注團體提出反對而出現不必要的延誤。較長遠而言，建議有助政府順利完成基本工程項目，令持續疲弱的建造業勞工市場好轉。

4. 其次，活化再利用政府擁有的歷史建築，可確保善用這些建築物，造福社會。此舉可令歷史建築成為吸引本地及海外訪客的景點，引入有經濟效益的商業活動，更重要是創造就業機會。換言之，這些具有獨特文物價值的歷史建築，會重新富有經濟價值。

5. 第三，換地及轉移發展權益的建議(如日後落實的話)可令相關措施更有彈性，提供誘因保護已評級的私人歷史建築。這些建議可帶動樓宇及建設方面的投資，從而為建造工人提供就業機會。

對環境的影響

6. 文物影響評估的建議有助避免基本工程項目對文物地點造成不必要的影響，以及把不良影響減至最低。在活化再利用的計劃下，在法定古蹟內進行的修復工程，須遵守《環境影響評估條例》的規定。

對可持續發展的影響

7. 受保護的文物予人歸屬感，突顯歷史文化的承傳，增加社會的文化及歷史資產，使我們的城市更富吸引力。文物影響評估程序、活化再利用的計劃和為保留私人歷史建築而提供之各項誘因計劃在實行後，預料本港歷史建築會受到更妥善的保護。此舉有助落實可持續發展原則，促進香港多元文化及歷史資產的活力。在文物影響評估程序中加強公眾參與，亦符合聯合國地球高峰會通過的《廿一世紀議程》所提倡的共同參與可持續發展模式。