

二零零七年三月九日
討論文件

立法會民政事務委員會
文物建築保護政策

目的

本文件載述文物建築保護政策檢討工作的最新進展情況。

背景

現行政策

2. 我們現行的文物保護政策，是支持和提倡保護香港的文物，基本原則是：

- (a) 保護文物而非接管文物；
- (b) 保護與否應取決於建築的文物價值，而不僅是其歷史長短；
- (c) 應在保護文物的需要與其經濟代價之間取得平衡；以及
- (d) 應充分顧及私人業權。

文物建築保護的現行架構

3. 香港的有關賦權法例是於一九七六年生效的《古物及古蹟條例》（第 53 章）。根據該條例，民政事務局局長是古物事務監督，如他認為某一地方、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，可徵詢古物諮詢委員會意見，並獲得行政長官批准後，藉憲報公告宣布該處為法定古蹟，以作保護。該條例只訂明一種保護文物建築的方法（即把建築物宣布為法定古蹟），頗欠彈性。建築物被宣布為法定古蹟後，如要作任何改建，均須按嚴格規定進行。截至二零零七年一月三十一日，香港共有 81 項法定古蹟，其中 63 項為建築物，18 項為石刻、炮台及考古遺址。

4. 古物諮詢委員會是法定組織，成員來自社會各界，負責就任何與古物或古蹟有關的事宜向古物事務監督提供意見，是政府提倡本港文物保護工作的重要夥伴。康樂及文化事務署轄下的古物古蹟辦事處為古物諮詢委員會提供秘書處服務和專業支援，也就文物保護事宜為政府提供專業意見。

5. 古物古蹟辦事處除了把文物建築宣布為古蹟，藉以提供法定保護外，另設立了一套評級機制¹。多年來經考慮古物諮詢委員會的意見後，古物古蹟辦事處把大約 500 幢文物建築按其文物價值列為一級、二級或三級建築物。這套評級機制是古物諮詢委員會及政府的一般文物評審指引，並無法定效力。

二零零四年的公眾諮詢

公眾反應

6. 二零零四年二月，我們就文物建築保護政策檢討作為期三個月的公眾諮詢。具體而言，我們邀請市民就“應保護哪些文物建築”、“怎樣保護文物建築”，以及“代價多少，由

¹ 現行的評級機制是一項行政措施，用以識別文物建築，把不同價值的文物建築列為一級、二級或三級，以作保護：

一級歷史建築指具特別重要價值而必須盡可能予以保存的建築物；

二級歷史建築指具特別價值而須有選擇性地予以保存的建築物；以及

三級歷史建築指具若干價值，但還未足以獲考慮列為古蹟的建築物。這些建築將予以記錄在案，以備日後揀選。

誰承擔”等三大問題，發表意見。我們共收到 150 份意見書，包括大約 500 項意見，當中不少意見來自專業團體和關注團體。市民大眾對於上述三個基本問題也沒有明確共識。我們已於二零零四年十一月在立法會民政事務委員會的會議席上，匯報該次公眾諮詢的結果。

文物建築調查

7. 自二零零四年十二月起，我們參照公眾諮詢所得的意見，檢討並制訂了一套評審歷史建築文物價值的新準則²。古物諮詢委員會轄下的專家評審小組在二零零五年三月起，從全港大約 8 800 幢樓齡超逾 50 年的建築中揀選大約 1 400 幢歷史建築進行文物評審。評審結果會供古物諮詢委員會考慮，以期選出可宣布為法定古蹟或進行評級的建築。諮詢委員會也可根據評審結果，研究現時的評審和評級機制是否需要修改，以及如何修改。

8. 自二零零四年諮詢公眾後，我們亦研究了其他改善措施。但由於議題複雜，並且在政府內部或整體社會普遍缺乏共識的情況下（特別在願意付出多少代價來保護文物建築方面），現時尚未完成制訂具體的建議。

最新發展

公眾論壇

9. 因應市民近期日益關注文物建築保護，我們在一月及二月舉辦了一連串公眾論壇，讓市民了解我們現行的文物建築保護政策及措施，以及在我們完成政策檢討前，就應保護哪些

² 用以決定文物價值的新評審準則涵蓋多個方面，包括歷史意義、建築特色、罕有性、群體價值、社會價值、集體回憶和真確性。

文物建築和怎樣保護文物建築發表意見。具體而言，我們已舉行三類論壇，分別是：

- (a) 為區議員及其他地區人士舉行三場地區論壇（港島區、九龍區及新界區各一場）；
- (b) 為全體市民舉行三場公開論壇；以及
- (c) 為主要的持份者組織及有關的學術和專業人士舉行一場聚焦小組討論。

我們已在上述各場公開論壇簡介現行文物建築政策及措施。有關簡介現載於附件。

10. 這一輪文物建築公眾討論的回應令人鼓舞，有超過600人出席論壇。我們也利用其他途徑（如電台和電視節目、網站論壇和電郵）發放訊息和收集公眾意見。從各種途徑收到的初步意見摘要如下：

- (a) 公眾普遍認同需要切實改善以下現行的文物建築保護政策和做法：
 - 現行的評審和評級準則；
 - 制訂保護和活化再利用文物建築的措施；
 - 制訂不同的財政方案，支持文物建築保護工作，例如設立文物信託基金；
 - 擴闊和深化公眾參與文物保護事宜；及
 - 政府各政策局和部門之間的協調。
- (b) 不少意見指出《古物及古蹟條例》的不足之處。該條例只提供一種保護形式（即宣布為法定古蹟的），並只限於保護歷史建築物。公眾促請政府對文物保護採取“全盤考慮方式”。“全盤考慮方式”不單涉及修改文物評審和評級的機制，也把法定保護方式由獨立的個別樓宇擴闊至建築群、保護區和地帶。

- (c) 雖然多數人支持需要在文物保護與經濟發展之間取得平衡，但對於平衡點何在卻意見紛紜。此外，有人建議應就不同的保護方案進行經濟和社會成本效益分析，以助評審。
- (d) 公眾對個別歷史建築和地點的保護方式提出具體的關注。這些歷史建築和地點包括荷李活道已婚警察宿舍前址、中區警署建築群、皇后碼頭，以及涉及已評級的歷史建築和具文物價值的地點(包括灣仔街市、藍屋、利東街、太原街和交加街)的市區重建局發展項目。
- (e) 雖然很多人注意到為確保文物保護工作更有效進行，可能需要頗大的資源承擔，但對於財政來源的討論則相對較少。這方面的建議包括政府撥款、私人捐款予文物信託基金、抽取部分博彩稅收入和推行文物稅。

11. 我們正計劃就文物建築保護工作涉及的多個主要課題進行一項公眾電話意見調查，從全港市民中抽取在科學上具代表性的樣本，蒐集他們的意見。同時，我們正整理從公眾論壇和其他途徑得到的公眾意見及評論。

古物諮詢委員會

12. 我們了解社會各界對加強市民參與文物保護事宜的訴求。為此，我們檢討了古物諮詢委員會的成員組合和運作模式。我們已把委員人數從 21 名增至 28 名，成員背景也更加多元化，使新一屆古物諮詢委員會的成員組合更均衡，包括來自社會各個範疇和行業的人士。諮詢委員會經改革後，會採用更開放、更透明及更富問責性的運作模式，並且會成立設有增選委員的專責委員會，邀請社會各界、關注團體及持份者參與古物、古蹟及文物建築保護的事宜。此外，古物諮詢委員會在向政府提供意見前，也會盡可能考慮區議會對文物建築及地點的意見。

未來路向

13. 由三月底起，民政事務局局長將會親自出席 18 個區議會的會議，就文物建築保護這課題，尤其是每區的歷史建築物和地點，與區議員討論。

14. 我們將會繼續持開放的態度，聆聽社會各界的意見，並會考慮這次與公眾交流意見的結果，以制訂一籃子具體的改善建議。視乎公眾討論的結果，我們預計可於二零零七年下半年公布文物建築保護的建議及措施。

民政事務局
二零零七年三月

附件

香港文物建築的保護



現行的文物建築政策

四項基本原則

- 保護文物而非接管文物
- 保護標準取決於文物價值，並非純粹歷史長短
- 應在文物保護與經濟代價間取得平衡
- 充份顧及私人權益



與文物保護有關的法例

- (1) 《古物及古蹟條例》 (《香港法例》第53章) (1976年)
- (2) 《環境影響評估條例》 (《香港法例》第499章) (1998年)
- (3) 《城市規劃條例》 (《香港法例》第131章) (1939年)
- (4) 《市區重建局條例》 (《香港法例》第563章) (2001年)

法定保護機制

- 現行文物保護法例：《古物及古蹟條例》（《香港法例》第53章）
- 古物事務監督（民政事務局局長）於徵詢古物諮詢委員會，並獲行政長官批准後，藉憲報宣布法定古蹟
- 法定古蹟的主要評審準則：具有歷史、考古或古生物學意義而符合公眾利益
- 除獲得古物事務監督的准許，任何人士不得拆卸或改動法定古蹟

古物諮詢委員會

- 是一個法定組織，就有關保存古物古蹟事宜，向古物事務監督提供建議
- 委員會成員由行政長官委任，來自社會不同界別的專業人士和學者



古物古蹟辦事處

- 是政府行政機構，隸屬康樂及文化事務署
- 專責文物古蹟的調查、研究、保護、修復、教育和推廣，並為古物諮詢委員會提供秘書處支援



文物建築評級機制

- 其他文物建築由古物諮詢委員會分爲三級，用作挑選法定古蹟的內部參考
 - ① 一級：有極重要價值，必須全力保存
 - ② 二級：有特別價值，在可能的情況下須予以保存
 - ③ 三級：有若干價值，須予以記錄
- 考慮評級的主要因素包括：
 - (1) 年代
 - (2) 建築特色
 - (3) 與本地歷史事件及人物的關係

法定古蹟

- 已宣佈的法定古蹟：至今共有81項，其中63項為文物建築，其他18項為石刻、炮台及考古遺址



已列為法定古蹟的中式文物建築：廖萬石堂及樊仙宮



已列為法定古蹟的西式文物建築：
前法國外方傳道會大樓(終審法院)及香港大學本部

已評級的文物建築

分類數目		業權	
一級	117	政府	232
二級	185	私人	218
三級	194	華人廟宇委員會	21
總數	496	其他	25
		總數	496

- 已評級的文物建築的名單，可於古物古蹟辦事處的網頁(<http://www.amo.gov.hk>) 下載



一級文物建築：
聖母無原罪主教座堂



二級文物建築：舊牛奶公司寫字樓(藝穗會)



三級文物建築：深水埗警署

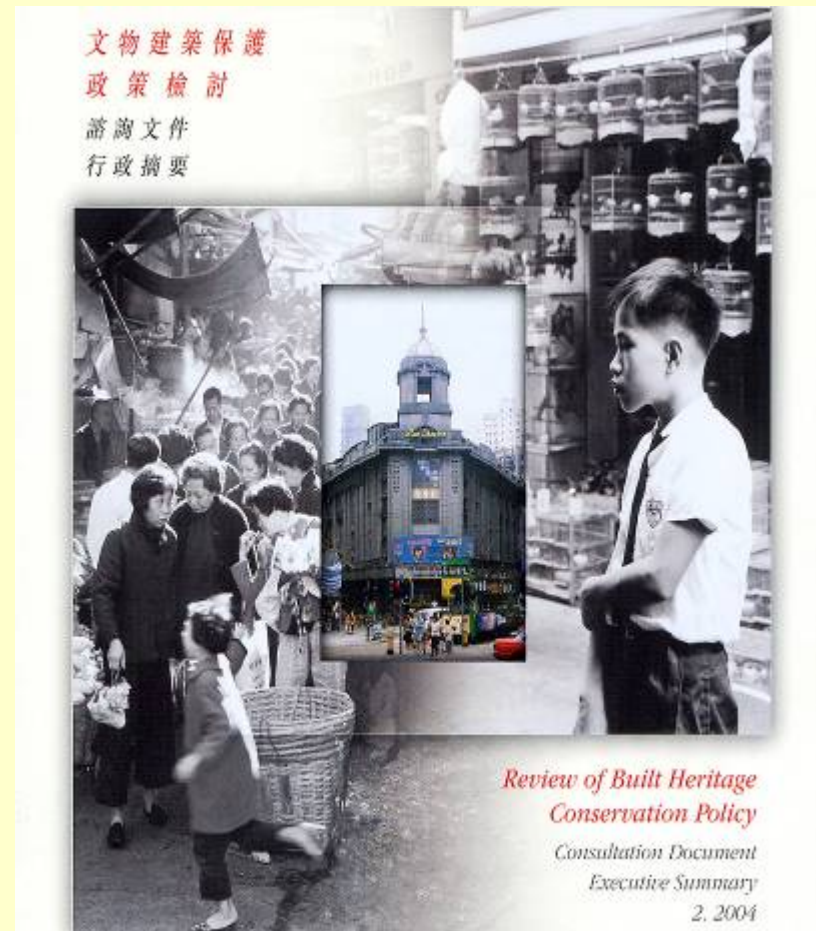
文物建築行政監察機制

- 古物古蹟辦事處與規劃署和屋宇署建立了監察機制
- 凡有發展計劃影響建於1960年前的建築物，必須徵詢辦事處的意見



文物建築保護政策的檢討

- 民政事務局在於**2004**年就文物建築保護的宏觀政策概念進行公眾諮詢
- 諮詢要點包括：**(1)** 應保護哪些文物建築；**(2)** 怎樣保護；和**(3)** 代價多少和由誰承擔
- 共收集了**150** 份意見書，共五百多項意見



2004 年公眾的意見

- 應保護具歷史和建築價值的文物建築，一些包含社會集體記憶的建築也應考慮保護
- 須因應不同情況採用不同的保護方法，包括原址保留、局部保留或只保留外牆部份等
- 文物建築應發揮社會功能，透過活化再利用和彈性處理，加進現代的意義，成為活的古蹟
- 應由現行做法的「點」(即單幢建築的保護)，延伸至「線」(即街道)及「面」(即區域)

- 賦予主導機構適當的權力，包括對城市規劃、建築物及土地發展等相關管制權力，提高文物建築保護工作的效率
- 支持政府的原則：應保護文物而非接管文物，充分尊重私人業權，並在保護文物的需要和經濟代價之間取得平衡
- 成立文物信託基金，從社會籌集資源，培養公眾對文物保護的認同和責任感
- 支持推行經濟誘因措施，鼓勵私人物業擁有人保護文物建築

文物建築普查

- 古物諮詢委員會於2005年底委任了一個專家小組，對1,440幢於1950年以前落成的建築物進行深入的評估
- 專家小組使用了新的評審準則，涵蓋多方面因素評定文物價值，包括：
 - (1) 歷史意義
 - (2) 建築特色
 - (3) 罕有性
 - (4) 群體價值
 - (5) 集體回憶/社會價值
 - (6) 真確性
 - (7) 完整性
- 評估預計於2007年底完成，委員會會考慮專家報告，研究將建築物列為法定古蹟或予以評級

文物建築的修繕和活化再利用

- 一直沿用《威尼斯約章》(The Venice Charter) (1964)、《巴拉約章》(The Burra Charter) (1999)及《中國文物古迹保護準則》作為文物建築修繕的指引
- 修繕水平得到國際的認同。已有八幢文物建築榮獲聯合國教科文組織亞太區的文物古蹟修復獎項：

中區半山的猶太廟

大埔頭敬羅家塾

西貢鹽田仔天主堂

尖沙咀聖安德烈堂

滘西洲洪聖古廟

中區聖母無原罪主教座堂

薄扶林東華義莊

上水應龍廖公家塾



東華義莊



敬羅家塾

- 文物建築活化再利用涉及高昂的修復費用，並需在保存文物結構和符合現代屋宇和安全條例中取得平衡



文物建築修繕及活化再利用個案



伯大尼修院：已改建為香港演藝學院校舍



甘棠第：已改建為孫中山紀念館

未來路向

- 政府正考慮制訂改善保護文物建築政策的具體措施，包括：
 - (1) 制訂全盤機制，以評估文物及制定保護方法
 - (2) 成立文物信託基金，以可持續的方式活化再利用文物建築
 - (3) 推行適當的經濟誘因措施，鼓勵私人物業擁有人保護文物建築
 - (4) 加強文物教育及宣傳
- 新措施的制訂需時，涉及修改現行的文物建築評估準則和《古物及古蹟條例》，並須就保護私人文物建築制訂新的機制

公眾對文物保護的關注

- 公眾最近就保存文物建築比前數年更表達關注
- 希望更詳細地向公眾解釋我們的文物保護工作
- 收集公眾對應保護哪些文物建築，以及怎樣保護的意見
- 開拓更多渠道，擴闊公眾對文物建築保護的參與，讓政府及古物諮詢委員會可更廣泛和深入地收集和吸納社會各界的意見