立法會
Legislative Council

立法會CB(2)1417/07-08號文件

檔　號：CB2/SS/1/07

2008年3月28日內務委員會會議文件

《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》
小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》小組委員會的商議工作。

《古物及古蹟(暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》

2. 在2007年4月20日，民政事務局局長作為《古物及古蹟條例》(下稱"該條例")(第53章)訂明的主管當局(下稱"主管當局")，根據該條例第2A(1)條作出《古物及古蹟(暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》(下稱"宣布公告")。上述宣布公告宣布把香港薄扶林道128號鄉郊建屋地段第324號內的建築物和相連土地，以及在有關土地上搭建的所有構建物(合稱為"大宅")列為暫定古蹟，由2007年4月開始，為期12個月，除非主管當局提前予以撤回。

3. 大宅為歐洲式私人住宅，大約建於1931年，以譚雅士先生的妻子譚杜佩珍的英文名字(Jessie)為名，稱為"Jessville"。譚雅士為大律師，並於1947年獲委任為裁判司。大宅具意大利文藝復興時期的建築特色，同時糅合裝飾派的藝術風格，總樓面面積約為1 340平方米。

4. 在2004年9月14日，大宅業主向屋宇署提交申請，要求該署就其拆卸圖則給予批准，但業主當時並無透露任何重建計劃。根據《建築物條例》(第123章)，除非有關建築物是法定古蹟或暫定古蹟，否則建築事務監督不可以保存文物為理由，拒絕就拆卸圖則給予批准。建築事務監督遂於2004年11月12日就拆卸圖則給予批准。

5. 鑒於大宅面臨被拆卸的威脅，主管當局建議根據該條例第2A條，宣布大宅為暫定古蹟，並於2004年11月3日諮詢古物諮詢委員會(下稱"古諮會")。古諮會支持宣布大宅為暫定古蹟的建議。其後，由於業主暫停拆卸計劃，亦沒有向建築事務監督申請展開拆卸工程，當局自此暫緩宣布大宅為暫定古蹟，直至2006年為止。

6. 在2006年11月10日，業主重新展開拆卸工程前的程序，並就修訂已獲核准的拆卸圖則向建築事務監督申請批准。建築事務監督於

2006年12月7日作出批准。在2007年3月29日，業主的認可人士向建築事務監督提出申請，要求准予展開拆卸工程。建築事務監督回覆認可人士的法定限期為2007年4月25日。在此情況下，並根據古物及古蹟辦事處(下稱"古蹟辦")當時掌握的資料對大宅的文物價值作出評估後，主管當局決定行使該條例第2A條賦予他的權力作出宣布公告，以保護大宅免遭即時拆卸的威脅，並讓主管當局有時間就大宅是否具有足以使其列為法定古蹟的歷史價值作出全面的考慮。

《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》

7. 根據2007年7月1日政府政策局的重組安排，文物保護方面的政策職責由民政事務局移轉給發展局。經諮詢古諮會並獲其一致支持不宣布大宅為古蹟及撤回宣布公告後，發展局局長作為該條例訂明的主管當局，在2008年2月1日作出《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》(下稱"撤回公告")，以撤回宣布公告。撤回公告已於刊登憲報當日(即2008年2月1日)生效。

8. 在撤回有關宣布後，大宅不再受該條例的法定保護。古諮會在其行政評級制度中把大宅評為III級。III級歷史建築是具若干價值，但還未足以獲考慮列為古蹟的建築物。大宅可否保存，由大宅業主考慮決定。

小組委員會

9. 在2008年2月15日的會議上，內務委員會同意成立小組委員會，負責研究撤回公告。余若薇議員獲選為小組委員會主席。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。小組委員會曾與政府當局舉行兩次會議，並聽取了3個團體和一名個別人士的意見。該等團體和個別人士的名單載於**附錄II**。

小組委員會的商議工作

10. 委員深明成立小組委員會的目的，是要研究與撤回公告有關的事宜。雖然團體代表在討論的過程中曾提出關乎文物保護的政策事宜，但委員只就撤回公告而考慮該等政策事宜。根據此項原則，委員曾就下列事宜進行討論 ——

(a) 評估大宅的文物價值；

(b) 進行有關評估的權威性；

(c) 保存大宅的可供選擇方案；及

(d) 對撤回公告作出修訂的法律效力(如有的話)。

11. 小組委員會就上述事宜的商議結果載於下文各段。

評估大宅的文物價值

12. 委員察悉並深切關注到，當局宣布大宅為暫定古蹟及撤回有關宣布之時，就大宅的歷史和建築價值所得的結論前後存在重大差異。當主管當局在2007年4月打算宣布大宅為暫定古蹟時，有關的立法會參考資料摘要表示，大宅業主譚雅士"*這位本港二十世紀中葉華人精英階層代表人物.....譚雅士作為社會領袖.....，其影響力遍及社會不同的層面。*"[1] 然而，主管當局在10個月後決定不應把大宅列為古蹟及應撤回宣布公告時，有關的立法會參考資料摘要則形容譚雅士的影響為時短暫。他被指由於擔任公職時間短，社交活動不太活躍，影響力亦不大。他對社會的貢獻和他的聲望，並不足以使香港市民對他留有印象。[2]

13. 委員認為大宅的建築價值同樣出現評價前後不一致的情況。當局宣布大宅為暫定古蹟時，大宅被形容"*是具有意大利文藝復興時期古典復興主義特色的住宅，同時揉合裝飾派的藝術風格。建築物的設計、裝飾和工藝不單精細，而且別樹一幟。*"但在撤回有關宣布時，相關的評估則變為："*圓拱和涼亭的造工只屬一般，故此建築價值不高。古蹟辦首次見到大宅的內部裝修時，發現並無特別之處。*"[3] 委員曾要求當局解釋就大宅的歷史及建築價值所作的評估何以在10個月內出現如此重大的差異。

14. 古蹟辦在2008年就大宅進行全面評估後認為，大宅確實具有一些文物價值，但價值卻並未足夠達到法定古蹟所要求的高水平。據政府當局所述，古蹟辦於初期及其後進行的全面評估中，就大宅多個方面(例如保持原貌程度、罕有性和完整度)文物價值的評估並無改變。至於其他方面，在宣布把該大宅列為暫定古蹟前，古蹟辦一直未能進入該大宅，亦未能與其業主直接對話。古蹟辦初期對大宅建築價值所作的評估，是根據遠觀其外貌而作出；而有關大宅的一般文物價值的評估，則是根據古蹟辦當時所得的資料作出。古蹟辦於宣布大宅為暫定古蹟後取得業主的同意，並於2007年年底進入大宅進行實地視察。根據收集所得的新資料，古蹟辦再度評估大宅的建築價值，並擬備了一份報告，當中載有其對大宅的文物價值所作的全面評估，以供主管當局考慮。在評估大宅的歷史價值時，古蹟辦曾考慮在2007年發出的立法會參考資料摘要(下稱"2007年立法會參考資料摘要")所載有關譚雅士的歷史事蹟，並把大宅與其他前身為住宅而且獲列為古蹟的歷史建築(例如大學堂及馬禮遜樓)作出比較。儘管政府當局認為就陳述方式而言，沒有需要在2008年發出的立法會參考資料摘要(下稱"2008年立法會參考資料摘要")中重提有關譚雅士的歷史事蹟，但古蹟辦在分析譚先生對本港社會的歷史影響時，確曾考慮該等歷史事蹟。2008年立法會參考資料摘要並無否認2007年立法會參考資料摘要所提及譚先生的歷史事蹟，而前者反映了古蹟辦經詳細分析有關事蹟後所得的意見，包括古蹟辦認為譚先生對本港社會的影響為時短暫，而該大宅在本港歷

---

[1] 民政事務局於2007年4月發出的題為"保存薄扶林道128號的建築物"的立法會參考資料摘要[檔號：HAB/CS/CR 4/1/83]

[2&3] 發展局於2008年2月發出的題為"撤回把薄扶林道128號的建築物列為暫定古蹟的宣布"的立法會參考資料摘要[檔號：DEVB/CS/CR 4/1/83]

史中並未與任何重大歷史事故有關連。至於大宅的建築價值，2008年立法會參考資料摘要載有古蹟辦根據所得的一切資料(包括由實地視察獲得的資料)對該大宅的建築價值作出重估後的意見。關於大宅的社會價值方面，古蹟辦曾把該大宅的文物價值與其他歷史建築互作比較，以達致全面評估的目的，而該等資料載於2008年立法會參考資料摘要內。古蹟辦強調，2007年所作的評估與2008年所作的全面評估並無矛盾之處，而且毫無疑問的是，該項全面評估準確而真實地反映了古蹟辦對該大宅的文物價值的意見。

進行評估的權威性

15. 委員關注到，有別於在景賢里個案中委任獨立專家以評估其文物價值的做法，就大宅的文物價值所作的評估工作是由古蹟辦進行。曾向小組委員會提出意見的團體代表和個別人士亦表達了類似的關注。他們對古蹟辦是否本着獨立和公正的原則進行評估表示存疑。他們認為，有關的評估過程中可能已計入大宅文物價值以外的考慮因素。其中一個外在因素就是大宅的發展價值，而政府當局在決定應否宣布大宅為古蹟一事上有明顯的利害關係。團體代表指出，若不把大宅宣布為古蹟，大宅業主便可進行重建，而就修訂契約須向當局支付的土地補價可能相當可觀。古蹟辦是主管當局轄下的執行機構，由它對大宅的文物價值作出評估，根本不能視作獨立和公正。因此，團體代表認為，委任一名外間專家進行評估工作，以獲取獨立的專業意見，實至為重要。

16. 政府當局強調，古蹟辦是以專業、公正和客觀的原則履行其與研究、識別、審核和保存香港歷史建築和考古遺址有關的職能。政府當局表示，古蹟辦可根據每宗個案的特點及複雜程度，決定應否由內部專才進行評估及／或聘請外間專家進行有關工作。政府當局認為古蹟辦的內部專才已具備足夠的相關專業知識和專長，可對該大宅進行歷史和建築價值的評估，因此無須委託獨立專家負責該項工作。就景賢里的個案而言，委任外間專家的目的，是要評估已造成的損壞和修復的可行性。有關景賢里的文物評估工作是由古蹟辦進行。政府當局亦消除任何有關古蹟辦內部專才在執行職務時是否獨立和公正的疑慮。政府當局指出，透過修訂契約方式重新發展大宅用地而帶來的土地補價，從來不是當局的目標或考慮因素。古諮會已把大宅評為III級歷史建築，業主可考慮會否保存該大宅。業主可透過修訂契約提出重建大宅的建議，以達致興建新建築物和保存大宅本身的目的。任何有關大宅的重建建議，均須取得城市規劃委員會(下稱"城規會")的規劃許可，並會由城規會獨立考慮。此外，大宅業主就修訂契約提交的申請(包括支付十足市值的土地補價，若情況適用的話)將由地政總署按照既定程序予以考慮。

17. 政府當局強調，宣布某建築物為暫定古蹟，隨後未必一定將其列為古蹟。宣布大宅為暫定古蹟的目的，是要給予該大宅暫時法定保護，使之免遭即時拆卸的威脅，並讓主管當局有時間就應否把該大宅列為古蹟作出全面考慮。主管當局在決定應否宣布大宅為古蹟時，考慮了古蹟辦所作的全面評估(古蹟辦曾把大宅的文物價值與其他用途相若並已獲列為古蹟的歷史建築進行比較)，以及古諮會的意見。12名

古諮會委員曾於2007年11月16日視察大宅。在2008年1月25日的會議前，古諮會委員獲發一份載有對大宅文物價值作出詳細評估的文件。經討論後，古諮會委員一致支持政府當局不宣布大宅為古蹟及撤回宣布公告的意向，以免除大宅所受的限制和業主所面對的不明朗情況。

18. 團體的一些代表對古諮會履行職責時的獨立性表示質疑，因為其委員均由行政長官委任。古諮會委員劉秀成議員告知委員，古諮會曾深入討論大宅的文物價值，而在評估應否宣布大宅為古蹟時，其建築價值是最重要的考慮因素。他認為古諮會委員已妥為履行他們的職責。

19. 儘管政府當局作出上述解釋，梁家傑議員始終認為，在缺乏文物保育政策和並無獨立一方去評估大宅文物價值的情況下，未能消除他對當局以行政手段來達致政治目的的憂慮。依他之見，由於政府當局已和業主就保存大宅的可行方案舉行了數輪討論，而業主曾表示願意考慮在重建計劃中保留大宅，因此不能排除主管當局可能就是在此情況下作出不宣布大宅為古蹟這個順水推舟的決定。

20. 政府當局指出，古蹟辦是以專業方式獨立地進行全面的文物評估工作，而有關撤回宣布公告的決定是經過恰當和專業的程序作出的。自政府於2007年10月宣布新的文物保育政策後，政府原則上已接納有需要以適當的經濟誘因，以便保存私人擁有的歷史建築。然而，要落實提供誘因的措施，情況頗為複雜，因為當中涉及數個不同範疇，包括規劃、地政和建築管制。此外，每宗個案的情況亦各有不同。基於上述背景，政府當局現正與大宅業主商討可行的經濟誘因方案。政府當局曾向立法會匯報，當局在開始時將採用按個別情況的方式處理，而大宅亦屬該等個案之一。政府當局強調，這些討論是獨立地進行，而且與古蹟辦所作的全面文物評估沒有任何關係。

<u>保存大宅的可供選擇方案</u>

21. 委員察悉，大宅業主已向城規會呈交改劃用途地帶申請，當中提出了4個重建方案，並已表明屬意其中一個方案，就是保存大宅，並在現有用地範圍內興建3幢建築物，而此方案並不涉及任何土地交換。該項改劃用途地帶申請原定於2008年3月28日由城規會屬下都會規劃小組委員會審議。然而，業主其後要求城規會押後考慮該項申請，直至5月中旬為止。該項要求將於2008年3月28日由城規會予以考慮。若該項改劃用途地帶申請獲城規會批准，有關的分區計劃大綱圖將作出修訂，新的規劃將加入一項透過規劃許可機制保護該大宅免遭拆卸的條款。若建議中的重建計劃的契約修訂其後亦獲地政總署批准，而假定業主屬意保存該大宅，則可在契約修訂的條件中反映須保存大宅此點。

22. 除了在重建大宅時施加限制或條件外，委員曾研究有何其他保存大宅的選擇方案。委員察悉，古諮會在其評級制度中把大宅評為III級。III級歷史建築是具若干價值，但還未足以獲考慮列為古蹟的建築物。小組委員會曾討論大宅的評級可否予以覆核。委員察悉，有關評級只屬行政措施，並不會提供任何法定保護的作用。現時並無任何

法例條文就覆核有關評級作出規定。即使大宅被評為I級歷史建築，即指具特別重要價值而必須盡可能予以保存的建築物，政府當局亦無法阻止業主拆卸大宅，除非透過宣布大宅為古蹟或暫定古蹟。

23. 小組委員會的法律顧問認為，在此個案的情況下，主管當局實際上只能把私人土地內的大宅宣布為暫定古蹟一次。政府當局表示，若主管當局在考慮個案的所有情況後認為有需要並有充分理據，該條例似乎並無任何具體條文禁止主管當局第二度宣布某建築物為暫定古蹟。不過，主管當局只是在最近才全面考慮大宅的文物價值，並已撤回宣布公告，因此不大可能具有充分理據，再次宣布該大宅為暫定古蹟。

24. 委員察悉，另一個保存大宅的可行方案，是就撤回把大宅列為暫定古蹟的宣布申請司法覆核。然而，委員認為這並非立法會適宜採取的行動。

<u>對公告作出修訂的法律效力</u>

25. 委員質疑撤回公告是否有需要在刊登憲報後即時生效。政府當局解釋，鑒於該等情況實屬罕見，當局在這個案中曾研究各個有關範疇，以尋求最佳的取向做法，然後才發出撤回公告。政府當局曾考慮暫定古蹟的宣布對業主有何影響。政府當局認為，一旦主管當局作出不宣布大宅為古蹟及撤回宣布公告此兩項決定後，便應發出撤回公告，而該公告應盡快生效。若暫定古蹟的宣布並非立即撤回，業主將要繼續受該條例第6條所訂的規限，這對業主並不公平。若主管當局作出撤回宣布公告的決定後，宣布公告的撤回卻稍遲才生效，這會構成不明朗情況，以至對有關業主造成難處。除此以外，政府當局亦考慮到，當主管當局於2007年4月宣布大宅為暫定古蹟時，該項宣布公告即時生效。因此，當局應就撤回公告作出相同的安排。這做法可讓大宅業主即時免受宣布公告所施加的各項限制。政府當局強調，發出撤回公告在法律上恰當，而且在各方面亦屬合理和公平。即使不作出撤回公告，宣布公告無論如何亦會於2008年4月19日以後失效。

26. 由於政府當局並不認為具備充分理據再次宣布該大宅為暫定古蹟，小組委員會曾研究廢除撤回公告的法律效力。根據《釋義及通則條例》(第1章)第34條，撤回公告須由立法會按先訂立後審議的程序處理，但該撤回公告已於2008年2月1日刊登憲報當日生效，即宣布公告已於該日撤回。第1章第23(a)條訂明，凡條例將另一條例全部或部分廢除，不得因此而恢復任何在該項廢除生效時並無施行或並不存在的事情。立法會通過的決議及撤回公告均在第1章第3條下"條例"的定義範圍內。因此，如立法會通過決議廢除撤回公告，該項廢除不會恢復在該決議生效時不再有效或不再存在的宣布公告。

27. 雖然如此，小組委員會認為適宜和有需要把撤回公告廢除，以反映委員不滿政府當局在處理宣布大宅為暫定古蹟及撤回有關宣布的相關事情上的處事手法。委員強調，政府當局應給予足夠時間，讓立法會完成制定立法建議所需的適當程序。如非必要，由立法會按先訂立後審議的程序處理的附屬法例，不應在審議期屆滿之前生效。

28. 劉秀成議員表明反對廢除撤回公告的建議。

需予跟進的政策事宜

29. 在研究撤回公告的過程中，委員和團體代表就文物保護提出了以下意見：

(a) 建築物和地點的文物價值評估機制應更具透明度和獨立性；

(b) 建築物和地點的文物價值評估準則應予更新，以符合國際趨勢；

(c) 城市規劃在文物保護方面應發揮日益重要的角色；

(d) 古諮會應重組為一個獨立的法定機構，以接管古蹟辦的職能；及

(e) 《古物及古蹟條例》應予修訂，以加強文物保護工作。

30. 小組委員會同意把上述意見轉交民政事務委員會考慮和跟進。

建議

31. 小組委員會同意由主席在2008年4月9日的立法會會議上動議議案，把撤回公告廢除。

徵詢意見

32. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年3月27日

附錄I

《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》
小組委員會

委員名單

主席	余若薇議員, SC, JP
委員	蔡素玉議員, JP 石禮謙議員, SBS, JP 李永達議員 梁家傑議員, SC 劉秀成議員, SBS, JP (總數：6名委員)
秘書	梁慶儀小姐
法律顧問	曹志遠先生

附錄II

《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》
小組委員會

曾向小組委員會提出意見的
團體及個別人士名單

1. 文化傳承監察
2. 公民黨
3. 香港建築師學會
4. 秦維廉先生

立法會秘書處
議會事務部2
2008年3月27日