

立法會：民政事務局局長就「古蹟保護政策」動議辯論的發言全文
(只有中文)

以下為民政事務局局長何志平今日(一月十七日)在立法會會議
上就余若薇議員提出「古蹟保護政策」動議辯論的發言全文：

主席女士：

我感謝余若薇議員就「古蹟保護政策」提出議案辯論，以及楊森
議員、王國興議員、蔡素玉議員、郭家麒議員、何俊仁議員和楊孝華
議員提出的修正案。從剛才 22 位議員的踴躍發言，可見近期文物建
築保護已廣泛受到社會各界的關注。這亦反映香港整體社會對文物建
築保護的要求，比二〇〇四年政府進行的「文物建築保護政策檢討」
的時期已大大增強，有關的討論也比從前更熱烈和具體。

文物建築保護是文化政策不可或缺的部份，也是一個文化大都會
的必要元素。現行的文物保護政策，是支持和提倡保護香港的文物。
政策的基本原則是：(1) 保護文物而非接管文物；(2) 保護與否應
取決於建築的文物價值，而不僅是它的歷史長短；(3) 應在保護文
物的需要與其經濟代價之間取得平衡；以及(4) 應充分顧及私人業
權。

誠然，香港現在的文物建築保護工作是未如理想的。儘管我們早
在一九七六年已經制訂《古物及古蹟條例》，並且成立古物諮詢委員
會和古物古蹟辦事處推行有關的工作，但我們必須承認，香港現在文
物保護的法律框架和工作，還是追不上時代的發展和需要。

民政事務局於二〇〇四年發表的「文物建築保護政策檢討」諮詢
文件，就文物保護的宏觀理念諮詢公眾，尋求社會的共識，一起能夠
認同文物保護這理念。我們提出了三個基本的議題：應保護哪些文物
建築？怎樣保護？代價多少和由誰承擔？這個諮詢期間，由於香港剛
剛從沙士事件復原，即使我們舉辦多次論壇，又廣泛在社區宣傳及推
廣文物保護意識，收到的意見很多來自專業人士及關注團體，社會的
反應一般。

該次的諮詢結果摘要已於二〇〇四年十一月向立法會匯報。然

而，諮詢由於部分議題十分複雜，政府內部和社會普遍為保護文物建築付出多少代價這問題未能建立整體和強烈共識，但我們吸納了二〇〇四年諮詢得到的意見，並從二〇〇五年初以全方位評估的策略，制訂了一套評估文物建築的新準則，當中包括社會價值和集體回憶等因素，應用於一項全面的文物建築的調查和評估，從本港的 8 8 0 0 幢一九五〇年前建造的建築物當中揀選 1 4 4 0 幢具文物價值的建築物，其中包括較早前已公布的 4 9 6 幢已評級建築物，進行深入評估。這項調查是與古物諮詢委員會轄下的專家小組一同進行，並預期於本年年年底前完成。調查的結果會為社會提供討論基礎，修訂文物建築評審的機制及評估保護文物建築的價值。我們下一步的工作便是跟市民一起討論保護文物建築的代價，關鍵考慮是究竟希望保護多少文物建築，決定這個數目的關鍵考慮是應保留怎樣的和哪些文物建築。

我們原打算於今年年中提出一系列務實可行的措施去改善文物保護的工作，給市民及關注團體討論。因應近日香港社會及市民對文物保護這課題的關注和討論，我們認為應該在提出具體的改善方案和措施之前，再一次與公眾進行討論。為此，民政事務局將在一月及二月期間，就文物建築保護政策，再次與公眾進行討論，以更廣泛和深入地吸納地區和社會各界的意見。我們除了會較全面和詳盡地解說我們現行文物建築保護的實務工作之外，還會與社會大眾全面研究香港有哪些建築物具有足夠的保護價值，以及如何保護的問題。我們會藉此機會提高現行文物保護機制的透明度，讓公眾更深入了解我們這方面的工作，並會以開放持平的態度去聆聽大家的意見。

我想在此再重申，這一、兩個月所進行的討論不是諮詢，亦不是再把諮詢文件重新拿出來，而是跟社會大眾一起再討論，與公眾共同參與文物保護的過程。

以下，我將綜合回應各位議員的建議及意見。

全面而廣泛的諮詢、改革文物保護政策和法例

王國興議員的修正議案建議政府在廣泛諮詢的基礎上改革保育古物古蹟的政策和法例，並訂立修改法例的時間表。一九七六年開始生效的《古物及古蹟條例》只訂明一種保護文物建築的方法，即把文物建築宣布為法定古蹟，以作保護。建築物宣布為古蹟後，如要作出任何改動，須按嚴格規定進行。這個單一的法定古蹟機制，欠缺彈性，有很大的改善空間。很多市民亦曾表示文物建築的保護方式應靈活處

理，因時制宜，並不須要凡舊必保，逢保必全。

為此，我們需要與公眾建立共識，並研究制訂新的評審準則，以便考慮如何修訂受法例保護的文物建築的範圍和保護方式。我們將在二〇〇七年中諮詢市民具體的文物建築保護政策和措施之後，公布有關修改《古物及古蹟條例》的時間表。

全面而廣泛的諮詢、盡快制訂一套完整的文物建築保護政策

蔡素玉議員的修正案促請政府就文物建築保護政策作全面而廣泛的諮詢，盡快制訂一套完整的文物建築保護政策，務求在文物保護與城市發展之間尋求適當的、令社會持續均衡的發展。我相信大家也同意文物保護幾乎都要動用大量的社會資源及公帑，亦涉及很多有關土地用途、城市規劃、市區重建、私人發展權益等等的法律及技術問題。我們必須盡快就評審文物建築的準則凝聚社會共識，才可以具體評估需保護多少文物建築和投放多少的社會資源。所以，我原則上認同蔡素玉議員提出的修正案，這正是我們舉辦一連串討論會的主要原因，希望在落實有關文物建築保護政策檢討的建議之前，再一次跟大家討論和聽取大家的意見。

文物信託基金

余若薇議員的原議案，促請政府設立古蹟保護基金，加強對古蹟的保護。我聽到很多位議員支持這建議。現時文物建築面對其中一個最大的問題就是缺乏適當維修保養，文物建築由於樓齡較高關係，維修費用通常都較為高昂，除非它們現時的使用情況可以帶來經濟上的收益，否則其保護成本極高。

設立文物信託基金的其中一個目的，就是設立專責機構，負責文物建築的復修和管理工作，並成立專用基金，可為文物建築透過籌款和接受捐獻，拓展社會資源。海外很多地方，例如美國、英國、加拿大、澳洲、日本、馬來西亞等，都有設立文物保護基金，以協助政府推廣文物保護工作。我們亦正考慮在香港成立文物建築保護基金作為其中一項保護文物建築的措施，以便更妥善和靈活地進行文物修繕、管理及活化再利用的工作，並鼓勵民間捐獻及參與文物建築的保護與推廣工作，提高市民對文物建築的興趣與認知，以及提供較靈活的機制，配合政府的有關工作。

由於文物建築的修繕和管理，是一項長遠而持久的承擔，需要龐大的財政資源。單是由古物古蹟辦事處負責維修保養的文物建築，在二〇〇五至〇六年度的開支為三千三百萬元。至於活化再利用，須投入的資源更大。例如伯大尼修院，便需要三年時間修復及改建，工程耗資八千萬港元，部分經費由私人 and 企業贊助，現已改建為香港演藝學院校舍。

當然，這些只是我們有關設立文物信託基金的初步構思，對於一些基本的問題，例如究竟我們應該保護些甚麼及多少文物建築、怎樣保護和社會代價是多少，還須要繼續聽取公眾的意見。

古物古蹟認養政策

王國興議員的修正案，提議政府參考外地的古蹟認養政策（Adopt-a-Monument）。我們知道外國有些古蹟認養的做法除了金錢上的捐助外，公眾更可為他們認養的古蹟進行復修、清潔、記錄和教育宣傳等工作，可謂有錢出錢、有力出力，讓公眾（不論是個人、社區或企業）有更多機會接近和了解文物建築，參與保護古蹟的工作。我們原則上同意這是一個值得深入研究的構思，並希望這類計劃可以配合我們構思中的文物信託基金推行，作為其中一項鼓勵民間捐獻及參與文物建築保護及推廣和推動文化榮譽的措施。

文物建築的活化再利用

王國興議員的修正案提議我們需要參考一些海外成功活化文物建築的例子，促進社會多元發展，從而創造更多就業機會。對此，我深表贊同。我相信大家都同意文物建築不單止可供保存和欣賞，我們必須確保受保護的文物建築成為我們現代人生活的一部分，可以發揮社會功能，而不是一件只供陳列的歷史遺物。在動用了社會資源保護之餘，我們必須兼顧文物建築的可持續發展，將它們活化再利用，即是當文物建築原有的功能無法維持，則需要適當的改變用途，使建築可持續利用與發展，使其融入現代生活，甚至發揮活化和更新社區的作用，才能為社會帶來文化、經濟和教育效益，這是令它「重生」的最好方法。與此同時，我們亦應該留意能否保護文物建築周邊的文化特色，希望盡量配合鄰近環境，達至推動旅遊和本土經濟，以及創造就業的目的，務求使昨天的「古物」變成今天的「活物」，這才是保護文物的最重要目標。

保護及活化再利用文物建築的費用高昂，單是一幢建築物已可能需要上億元的公帑，若要賠償因文物保護影響的潛在發展價值更是以數億元計。有好些建議提出將一整條街道，甚至乎整個地區原地保存下來。若果資源是無限的話，我個人當然希望可以把所有文物建築保存下來。然而現實是香港地少人多，城市亦須繼續發展。如何將文物建築活化再利用，而又能配合城市的持續發展，是一個重要的課題。我期望與市民多作討論。

制訂社會效益評估及諮詢程序

余議員的原議案促請政府須制訂社會效益評估守則及妥善的諮詢程序。我相信「社會效益評估守則」是指在進行每項工程或市區發展項目之前，我們必須評估這些項目為文物建築帶來的影響，以及是否合乎社會效益，並羅列出多種不同的保育方案。由於文物建築保護與城市規劃和市區重建息息相關，現時我們已經有一套穩妥的機制評估工程或市區發展項目對文物建築的影響，並就受影響的文物建築諮詢公眾。

香港社會發展迅速，市民對生活質素的要求不斷提高，日益注重都市規劃和整體的居住環境，亦關注在更新社區過程中對舊區歷史文化風貌的影響，以及地區居民的社區網絡。在城市規劃方面，我們現時藉著一系列的法定及行政程序，透過城市規劃和市區更新，適當地保留具歷史及建築價值的文物。現行的《香港規劃標準與準則》包含一套文物保護指引，當中就保護文物（註1）、景觀、文化風俗及傳統方面作出指引。

在制備法定或非法定的土地用途圖則時，政府會充分考慮文物保護。現時可將古蹟及歷史建築物於法定圖則上劃作適當的土地用途地帶予保護，或在相關的法定圖則內加入適當條文，規定任何拆卸、加建、改動及／或修改有關建築物的建議，都必須先取得城規會的規劃許可，方可進行。此外，有關圖則會根據《城市規劃條例》展示，供公眾查閱及表達意見。至於一些並非法定古蹟但已評為具保存價值的歷史建築物，在情況許可下，我們會盡可能根據現行的規劃機制和地契條款，鼓勵擁有人或發展商保護整座歷史建築物或其中的部分。整體而言，城市規劃工作會適當地配合政府的文物保護政策。

在市區重建方面，市區重建局(市建局)自二〇〇一年成立以來，致力採用全面綜合的四大業務策略推行市區更新，包括拆卸重建、樓

宇復修、活化舊區及保存市區更新項目內有歷史價值的建築物。市建局在推展市區更新計劃時，會依循民政事務局的文物保護政策，並與相關機構和持份者，如古物古蹟辦事處、古物諮詢委員會和區議會等緊密合作和聯繫。在切實可行的情況下，將項目內的歷史建築物加以保育，活化再用。

市建局在推展更新計劃時，包括文物保育和舊區活化的工作，會積極諮詢公眾意見，並主動邀請該區區議員、受影響居民、專業團體和持份者參與項目的規劃及設計。市建局在多個位於灣仔、上環、觀塘、旺角以及深水埗的項目推展過程中也舉辦社區工作坊，廣邀專業團體、區議會及居民組織成員參與，並進行社區意向調查。透過上述的社區參與活動，市建局能夠從中瞭解社區對更新項目的訴求和意見。

此外，根據《環境評估影響條例》若干條文下的指定工程項目可能對某些文化遺產地點造成不良環境影響時，環境影響評估將會要求倡議工程的部門進行文化遺產地點（註 2）影響評估。《環境評估影響條例》亦要求環境保護署署長採納古物古蹟辦事處為環境影響評估內文化遺產地點影響評估提供的意見。環境影響評估報告亦會公開給公眾人士閱覽。

除此以外，現行的文物建築保護的諮詢機制主要透過古物諮詢委員會進行。我們認同必須加強公眾參與文物建築保護，拓展公眾表達意見的空間。我們已檢討古物諮詢委員會的運作，及構思在委員會的架構下建立新的諮詢渠道，讓公眾可就評定和如何保護文物建築給予意見。

行政長官已將新一屆古物諮詢委員會的委員數目由 21 人增至 28 人，委員來自不同的社會界別和專業，這個均衡的組合擴大了委員會的社區代表性。我期望新一屆的古物諮詢委員會，會積極蒐集社會各界及民間關注團體就文物保護的意見，使委員會的工作在專業性的基礎上，更具認受性。為此，委員會之下將設立三個專責小組（註 3），就不同範疇的文物保護事宜作深入的研究，並聽取公眾的意見，將意見向委員會反映。我們將廣泛邀請不同界別的社會人士加入成為增選委員，以擴大諮詢渠道。

集體記憶

—————

余議員的原議案促請政府須考慮保存集體回憶。我們理解議員及市民近期對文物建築的關注。集體回憶見證了香港市民曾體驗的文化和社會生活，以及共同經歷過的歷史事件。這些體驗、經歷和回憶，可有助增強市民的歸屬感，以及建構香港人的文化身分。

所以，我們同意保護文物建築不應局限於建築物的歷史和建築特色，一些與建築物並存的集體回憶也應受到保護。正如我較早前指出，我們於二〇〇五年初已經以全方位評估的策略，制訂了一套評估文物的新準則，涵蓋多方面因素評定文物價值，包括歷史意義、建築特色、罕有性、群體價值、社會價值、集體回憶和真確性等因素；並從本港的 8 8 0 0 幢一九五〇年前建造的建築物當中揀選 1 4 4 0 幢具歷史價值的建築物進行深入評估。然而，我希望大家還可以更進一步討論甚麼是「集體回憶」？我們常常談及集體回憶，但似乎沒有多少人對這個字眼多加解釋。究竟多少人才能稱得上是集體呢？又如何證明是集體呢？「回憶」是指多久前發生的事？「集體回憶」的概念較抽象，又因人而異，因時而異，因環境而異，我們應如何選擇及評定要保護的項目呢？「集體回憶」又是否必須凌駕其他因素？我們須如何平衡各種評審準則呢？我同意在這方面我們可以參考一些國際約章如「布拉約章」及其他地方的做法，但更重要的是如何制訂一套合乎香港民情的準則，以及一套能反映及回應社會和市民在這方面要求的機制。為使更清晰了解及掌握市民對集體回憶的看法，我們會為這個概念積極收集公眾意見，尋求共識，以考慮如何擴闊及修訂現時評定文物建築的準則，適當地加入有關「集體回憶」的元素及比重。我們稍後會將新的評定準則諮詢大家的意見。

經濟誘因

王國興議員及揚孝華議員的修正案分別建議向私人業主提件各種經濟誘因，包括換地、地積轉移等，以鼓勵他們保護文物。根據現行的《古物及古蹟條例》，對於已列為法定古蹟的私人產業，政府可引用條例予以保護，防止任何人在未得到政府批准下進行拆卸及干擾。此外，政府又會因應情況和需要，提供維修及保養協助。若業主因有關法定古蹟的宣佈而蒙受經濟損失，可按《古物及古蹟條例》第 8 條的規定申請補償。然而，由於香港物業價格高昂，補償額可能十分龐大，我們並不能輕率運用此權力。故此，我們大多會在徵得有關業主同意及合作後，方會引用有關條例把該建築物列為法定古蹟。

為鼓勵私人參與保護文物建築，我們現正研究各種方法提供適當

的經濟誘因，其中包括引入「地積比率轉移」方法及原址或非原址的土地交換方式來保存文物建築。但是，這些方法涉及相當複雜的技術和法律問題，我們須詳細研究它們的可行性，例如如何計算個別文物建築未使用的發展權、若文物建築的業權是由眾多業主共同擁有時，如何釐定個別業權人的發展權、可轉移的發展權的期限等等。這些問題遠比想像中複雜，並且我們需要參詳有多少及哪些文物建築會符合參與這計劃及考慮所需動用的公共資源是否符合成本效益。另外，大家須考慮一個問題：當我們一旦為宣布為法定古蹟的私人文物建築作出補償後，而業權仍為私人擁有而又不開放給市民參觀或享用，這是否一種有效使用公帑和符合大眾利益的做法呢？

要推行上文提議的經濟誘因，財政承擔並不輕省。除了因保存文物建築而要直接支付給受影響業權人的補償外，建議的經濟誘因，如轉移發展權和交換土地，都會影響政府土地收益，減少庫房收入。其他新措施，實行起來，也需要大量公共資源。尤其是建議中的文物建築保護基金，它的規模及工作成效，很大程度取決於其財政資源。要全面落實這些改善建議，政府和市民皆有責任配合和支持，除了出錢出力，我們也要細心思量，在資源有限的情況下，我們如何將保護私人文物建築的工作成效提升呢？又如何防止有利益輸送之嫌呢？我們在二〇〇四年諮詢期間所收到的公眾回應是要全社會共同承擔有關的代價，但卻沒有就如何開拓社會的資源提具體的意見。在平衡文物建築保護和社會其他需求的前題下，用於其他公共服務的資源會否受到影響呢？因此，這些問題都須要深入探討和謹慎考慮的，也希望市民就這方面向我們表達更具體的意見。

設立保護古物的法定組織

楊森議員的修正案提出設立一個保護古物的法定組織，負責相關諮詢及保護古物工作(包括賠償、徵地及保育等各方面)及相關的諮詢工作，並讓該法定組織可以直接收購及營運任何政府或私人的古蹟項目。我們認為修訂《古物及古蹟條例》，或許加上對現行的城市規劃機制作適度修訂或調整，已可更有效地加強文物保護的工作。此外，賦予一個法定文物保護機構收購私人擁有的文物建築，偏離了我們現行文物建築保護政策其中一個基本的原則：保護而非接管文物。此外，我們經細心研究，認為若要實行這建議，就必須重整相關政策局和執行部門的權責，並需修改多項法例，因為文物保護除了涉及《古物及古蹟條例》外，還涉及《城市規劃條例》、《環境影響評估條例》及《市區重建局條例》。

城市規劃決策過程的公眾參與

對於郭家麒議員及何俊仁議員的修正案，促請政府透過改革城規會及相關的法例，使古蹟保護及文化環境保育等成為本港城市規劃的最重要原則或最重要原則之一。政府認為城市規劃的整體目標應為市民締造舒適、安全、符合社會不同發展需要、可持續發展及能裨益下一代的生活環境及空間。要達致此目標，我們須按每一個案的獨特性，審慎檢視眾多相關因素，尋找最合適的平衡點，從而制訂規劃方案。文物保護及文化環境保育是其中一個重要因素。現時的《城市規劃條例》（城規條例）及按此運作的城規會已能令城市規劃的決策過程充分兼顧各項規劃因素。

余議員的原議案亦促請政府加強區議會、專業團體及居民組織等關注團體對城市規劃決策過程的公眾參與。公眾參與是城市規劃過程的重要一環。自從經修訂的城規條例於二〇〇五年中生效後，整個規劃制度已公開，所有規劃申請及修改圖則申請都要經過公眾展示，並在法定期限內，公眾可向城規會提交意見。在進行規劃研究，制訂圖則，市民皆可參與及表達意見。以啟德規劃檢討為例，公眾（包括地區組織及專業團體）可以在研究的各個階段，參與討論，表達意見，從而建立共識。公眾的意見為及後制訂的啟德分區計劃大綱圖提供了良好的基礎及認同。這個模式，為我們日後的城市規劃的諮詢工作，作為一個典範。城市規劃修訂條例實施了只有一年多，我們看不到有需要就公眾參與再修改法例。

結語

主席女士，香港地少人多，過去的人口增長和城市化的迅速發展，使文物建築保護工作變得十分吃力，其中的過程亦是非常艱鉅和漫長。儘管如此，過去二、三十年來我們一直動用公共資源保存文物建築，亦有更進一步把它們活化再利用。但是，我們沿用文物建築保護機制，已追不上社會的需求。

文物保護是在公民社會的共識下，社會普遍支持及認同政府動用資源和權力，將原屬政府或私人的文物建築建構成市民共同擁有的公共空間，營造文化認同和文化榮譽，這是文物保護政策核心價值之所在。成功保護文物的先決條件，是社會認同歷史文物是共有的文化資產，值得運用公共和社會資源去保有，而業權的持有人亦認同其資產

具有文化價值，透過一定的條件與政府合作。因此，公眾的支持和參與，是成功保護文物建築的基本要素。只有在真正現代化的城市，有足夠的公民意識、家園意識及文化意識的公民，才會有成功的文物保護工作。因此，文物建築保護的檢討，要諮詢的事情，遠遠超乎文物建築保護的技術安排。要思索的問題，包括社會價值觀、生活方式，以至城市的生存策略；最先要釐清的就是香港社會共同的價值觀。

我相信市民和政府的目標是一致的，就是在盡量保護香港的文物建築的大前提下，能夠妥善平衡社會整體的利益。我們希望新的文物建築保護政策，可以一點一滴地建立香港市民的文化認同和文化榮譽感。我們的文化以東西薈萃為主要特色。我們身處的歷史環境，是前人活動的成果；現存的文物建築附有我們這代人的記憶，將成為明天的印記。歷史留下的印記，界定我們的文化身分，是我們集體記憶的本源，無可取代。我們有責任為後代妥為保護這些文物。就此，我期望各位議員、市民大眾繼續踴躍參與討論這個大家關心的課題，建立共識，共同承擔。

多謝主席女士。

完

二〇〇七年一月十七日（星期三）

（註1）包括法定古蹟、歷史建築及考古遺址等。

（註2）在環境影響評估條例下，「文化遺產地點」指《古物及古蹟條例》（第53章）所界定的古物或古蹟（不論該古物或古蹟是一個地方、建築物、場地或構築物或遺蹟），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。

（註3）建議的專責小組職能包括：（1）文物建築保護及再利用；（2）考古、研究、準則及法律；（3）社區參與、教育及宣傳。