

香港設立法定文物信託的 可行性、架構和推展計劃研究

報告摘要

二零一三年四月十六日



G H K

GHK (Hong Kong) Ltd

香港灣仔皇后大道東 145 號恒山中心 19 樓

電話：(852) 2868 6980 傳真：(852) 2530 4302 電郵：email@ghkint.com.hk

Www.ghkint.com

聯同

寶鼎管理顧問有限公司

Boydén

management consulting

報告摘要

1. 本研究的背景和目的

香港在管理和保育文物資產¹工作上，面對很多挑戰，反映了二十一世紀的香港在體制、法律和行政方面的情況，以及具體的地理和社會因素。文物保育的課題十分複雜，所涉及的政策層面甚廣，故文物保育屬政府多個政策局／部門和機構的職權範圍。香港文物保育法律架構的應用範圍狹窄，僅提供一種形式的法定保護（即宣布有關文物為古蹟），而文物保育亦需要與其他政府政策競爭撥款。此外，香港可供發展的土地短缺，市場對重建發展的需求甚大，政府必須兼顧較大的保育目標與尊重私人業主的權益和意願，並在兩者之間取得平衡。儘管市民日益關注文物保育工作，但相關的民間組織仍在萌芽階段，而透過捐款和會員參與的保育文化亦尚未成形。

為回應對上述挑戰，政府已表明，可於文物保育措施落實五年後，考慮在香港成立文物信託基金的長遠方案，以支持文物保育工作和更有效地動員社會各界支持。

二零零七年頒布的文物保育政策在落實近五年後，發展局的文物保育專員辦事處（保育辦）於二零一一年十一月委聘 **GHK (Hong Kong) Limited** 進行研究，探討在香港設立法定文物信託基金的可行性、架構和推展計劃。

2. 香港須探討的重點問題和借鑑海外與本地的經驗

我們分析過香港的需要，並在與政府代表和其他知曉有關情況的人士深入探討，以及檢視海外的文物機構後²，發現如在香港設立文物信託基金，須解決下列重點問題：

¹ 就本研究而言，「文物」的定義涵蓋古蹟、歷史建築物或考古或古生物地點或構築物，以及與這些建築物、地點和構築物有關的文化和歷史元素。

² 現已選取下列四個機構作為案例進行詳細研究：澳洲國民信託（新南威爾士）、加拿大遺產基金會、英國國民信託及英格蘭遺產管理局。此外，**GHK** 團隊亦廣納從下列亞洲文物保育機構所得的啓示：日本的京町屋再生研究會公益信託、台北市古蹟保存與發展基金、韓國國民信託、新加坡保育諮詢委員會和印度國民藝術文化遺產信託基金會。

- 為何需要在香港設立信託基金？
- 香港的信託基金可做什麼？
- 香港的信託基金是否必須是法定機構？
- 如何動員香港公眾支持？
- 會員制的文物保育機構在香港是否可行？
- 如何控制香港的信託基金的開支？
- 如何籌募香港的信託基金的經費？
- 如何確保香港的信託基金有效運作？

為解決上述問題，我們已從海外和本地的研究汲取了不少值得借鑑的經驗：

- 在香港設立文物信託基金可帶來不少效益 — 包括向公眾表達政府對保育文物的決心；加入獨立角度審議政策；藉機下放選定的政府職能予信託基金，以提高效率；解決香港各界競爭撥款的問題(包括解決爭取經常撥款的困難)³；對持份者而言，有更穩妥的經費安排，可更靈活推行計劃；擴大支持文物保育的擁護者群組(包括藉加強與普羅市民、個人、機構和商界聯繫)；以及提供平台，與國際文物團體建立聯繫。
- 不過，必須慎防潛在風險 — 包括若由獨立的信託基金負責推行政府政策和計劃，可能會影響有關政府政策和計劃的公眾認受性；政府資源重疊；公眾參與不足；以及財政出現困難，無以為繼。

³ 由於活化歷史建築伙伴計劃(活化計劃)適用於政府擁有的歷史建築，故預計這些政府擁有的物業的工程費用應由政府支付，而非從文物信託基金的資源撥付；由文物信託基金支付有關費用，可能令信託基金捐款者和會員以為信託基金贊助政府經費。因此，除非政府把這些歷史建築的業權交予信託基金，並由信託基金主理其活化工作，否則預期有關活化工程的經費仍會由作為業主的政府支付。

- 關於職能方面，信託基金很可能推行外展及教育工作、提供技術及研究服務，以及資助保育文物。為建立公信力，信託基金須持有若干物業，藉此證明已植根社區。不過，信託基金不大可能肩負制訂政策的職能，但可就政策方針提出建議。
- 信託基金如要從政府取得啓動資金和公共物業，幾可肯定必須是法定機構，並須向政府或立法會提交已審計帳目／年報。
- 為動員公眾支持，信託基金需有充分獨立的地立，足可在重要事務上爭取主導權和籌務經費。盡責、誠信、透明、專業精神及社會參與，都是重要元素。
- 如能使會員認為會費物有所值，會員制是實際可行的。從國際實例可見，一般而言，持有龐大物業組合的機構，較容易建立廣大會員群組，但香港的文物信託基金難以擁有龐大物業組合。在文物物業數量未達關鍵水平的情況下，小機構仍有能力招攬會員，方法是帶頭拯救重要文物資產；向會員提供其他福利(例如購物折扣、享用信託基金設施的權利、會員專享活動、家庭活動、刊物及持續專業發展研討會等)。因此，為招攬和留住會員，香港的文物信託基金需制訂積極和具創意的外展計劃，並具備成熟的市場推廣能力。
- 為控制成本，因應信託基金的資源選納物業至為重要。其他措施包括主動維修和定期按計劃維修；動員義工；外判非核心服務；以及彈性處理永久／合約員工的聘任及薪級水平。
- 關於經費來源，機構如缺乏穩定的經常資金，舉辦活動時便須依靠政府資助 — 這或會導致其財政無法持續運作，亦令機構無意作出長遠規劃和拓展其能力。為確保信託基金可在沒有政府資助下財政自給，方法之一是提供一筆過撥款和立法把一批可帶來收入的物業轉歸信託

基金，以提供經常收入。最理想的方法是提供一筆過撥款，足以支付核心經費、應急費用和部分營運開支。⁴

- 為確保信託基金有效營運，其主席須大力擁護信託基金的宗旨；設立成員組合和人數均合宜的董事會；以專業態度和創業精神營運；以及確保妥善管治(包括規定信託基金須向政府／立法會提交已審計帳目／年報)。此外，信託基金必須展現它是切合時宜的－成功的信託基金應能提高公眾對文物的興趣和鑑賞能力；吸引會員和公眾參與；以及令會員認同文物保育是促進公益。
- 確立健全的監察和評估職能，並制訂與目標緊密掛鉤和可衡量的主要表現指標，以提高信託基金的成效。

3 為分析信託基金結構和落實方法而建議的信託基金形式

世界各地的文物信託基金，無論形式或規模均各有不同。GHK 團隊為本研究進行海外和本地實例研究後，已提出一套簡明框架，用以分析各種文物信託基金的形式。這框架應用劃一詞語界定不同信託基金形式及其組合元素，以便在同一基礎上進行比較和討論。研究主要探討下列三個問題(3R 方法)：

- 一個文物信託基金應有多大職權 (remit) ？
- 在其指定職權範圍內有什麼主要職責 (responsibilities) ？
- 應有什麼資源 (resources) 才能有效地履行職責 ？

GHK 團隊以這套框架為本與政府交換意見，加上團隊內的知識／經驗，並借鑑從本地和海外實例所汲取的經驗後，就信託基金的職責範圍提出建議，詳情見下表 ES-1 和 ES-2。

⁴ 預計須為活化計劃的經費向政府申請撥款；這筆經費很可能佔擬議文物信託基金的大部分預算。

表 ES-1：建議信託基金的職責範圍

職責	元素
外展和教育	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 提供資訊和舉辦推廣運動* ▪ 出版計劃(通訊刊物等)* ▪ 教育計劃* ▪ 牽頭與國際社會建立聯繫、制訂最佳做法和建立關係網絡
技術研究和課題研究	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 應用文物保育及管理的研究成果* ▪ 建立資料數據庫 ▪ 擬備手冊／指引
作為私人擁有的已評級歷史建築的資助機構	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 執行維修資助計劃(資助計劃)的行政和監察工作 ▪ 資助與選定歷史建築有關的活動@
持有、維修、保育及活化政府擁有的歷史建築	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 物業修復@ ▪ 物業管理 ▪ 物業維修@ ▪ 評審活化歷史建築伙伴計劃(活化計劃)的建議項目(即取代活化歷史建築諮詢委員會現時的角色)，並負責行政和監察工作〔但預計活化計劃的經費將由政府承擔〕 ▪ 推行先導計劃和鑑定新計劃@

註：*標示衛奕信勳爵文物信託正執行同類工作；@標示按《衛奕信勳爵文物信託條例》(第425章)規定，衛奕信勳爵文物信託可執行有關工作，但現時沒有積極參與有關工作。

表 ES-2：並非屬信託基金的職責範圍

職責	元素
文物保育	<ul style="list-style-type: none">▪ 法律和規管角色▪ 宣布古蹟▪ 為歷史建築評級▪ 經濟誘因(換地、收購土地等)▪ 與《文物影響評估》有關的角色和職能
制定政策	<ul style="list-style-type: none">▪ 制定政策目標▪ 設計推行政策的方法和計劃

4. 結構和推展計劃

在本報告內，GHK 團隊為上文簡介的建議信託基金形式提議管治、組織、運作和財務安排。有關信託基金的建議特色概述如下。

董事局及管治架構

- 採納私營機構的管理作業方式，使信託基金按商業機構的方式運作，可提高效率和減省開支。
- 董事局的人數應可靈活增減，其組合應包括一名受人敬重、具魅力和經驗豐富的主席，最好來自私人機構。其他成員應廣泛代表不同界別，包括相關政府部門、社會企業、相關專業界別、大企業、學者和旅遊業界別。
- 由四個小組委員會為輔，處理信託基金的營運細節工作，包括會籍、傳訊、審計和財務及一般事務。
- 主席和董事局會定期向相關政策局報告，並須每年向立法會提交工作報告。

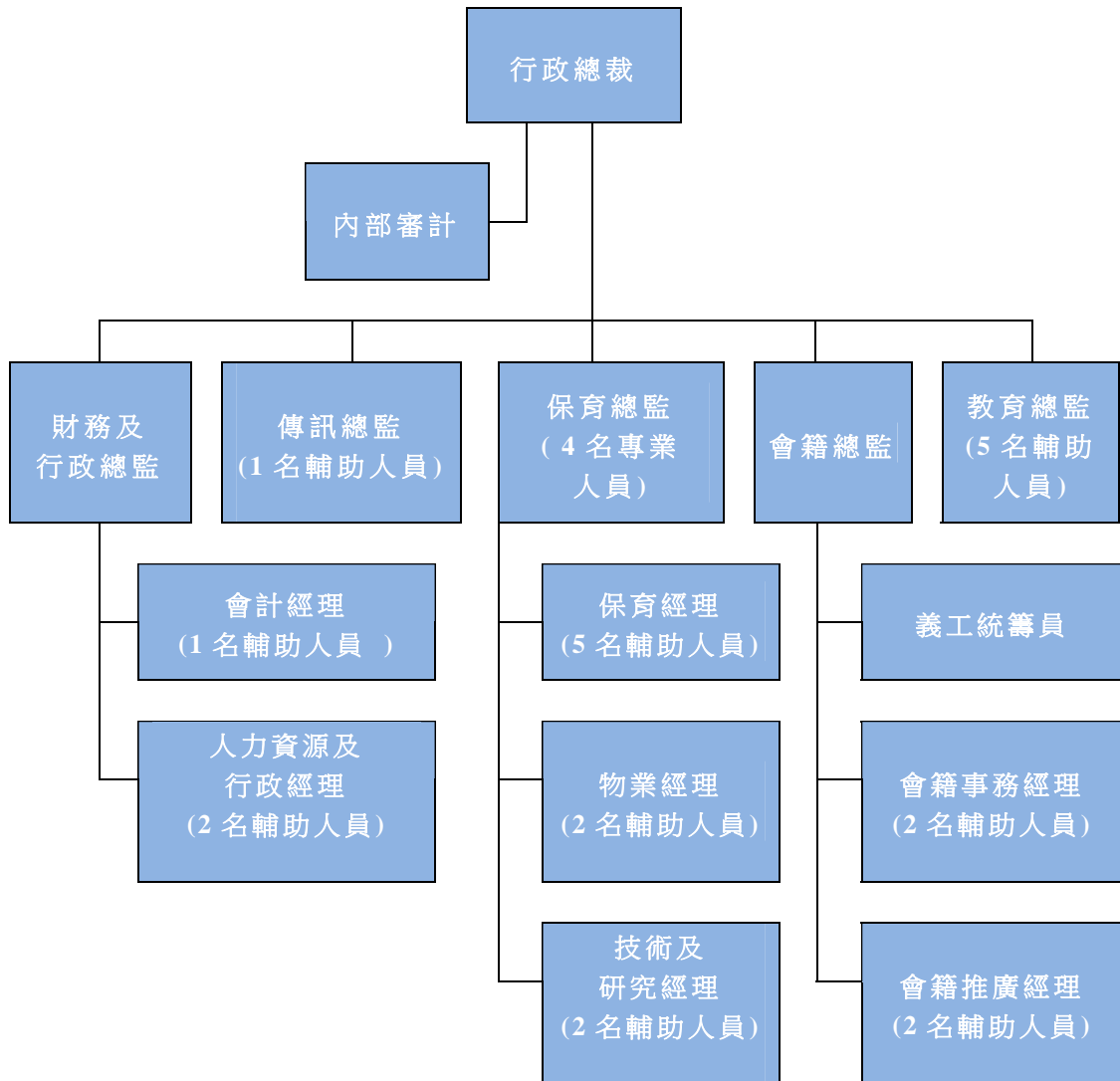
- 董事局和高層行政人員會制定並發布信託基金的理想、使命和信念，並會制訂主要表現指標，用以定期評審表現。

內部組織架構

圖 ES-1 載列信託基金的組織架構。行政總裁轄下有五名總監：

- 財務及行政總監負責所有財務和行政職能，包括人力資源、法律事務及採購事務；
- 保育總監是信託基金與政府之間的中介人，負責處理物業業權和維修工作。保育小組會領導信託基金執行與活化計劃和資助計劃有關的職務。
- 會籍總監的主要工作是招募和留住會員，包括個人及公司會員，並須為會員提供日常服務及答覆查詢。會籍總監轄下設有義工統籌員，負責招募、訓練、激勵和調派義工，以協助推動信託基金的工作；
- 教育總監負責制訂、推行和評估學習和參與計劃，服務對象為社會不同群組，包括通常不會參觀文物的人士，例如較難接觸的年青人、幼童、長者和家庭；以及
- 傳訊總監會利用不同媒體和通訊方式，建立、維持和管理信託基金的聲譽，並會向特定目標對象傳遞重要信息，使信託基金與公眾建立並維持友好關係，增進彼此了解。

圖 ES-1：建議組織結構



開支及收入結構

我們就信託基金最終的形式進行了高層次財務分析，對可能的收入和開支作出偏向保守的評估，以供參考。

我們假設信託基金的結構精簡，而且會在合適和可行情況下將部分職能外判予私營或非牟利機構。信託基金將有完整的員工團隊，並有按定期合約聘任的專業人士輔助，提供所需服務。

信託基金可能有的收入來源包括租金和租借費用、入場費、會員費、公眾活動計劃的收入、籌款活動的收入，以及啟動資金的投資回報和政府補助。

信託基金在初期的總收入估計為每年 6,900 萬港元，大部分來自投資收入(假設有 9 億港元啓動資金，每年收入為 4,500 萬港元)和租金收入(每年 2,100 萬港元)。

我們假設信託基金是財政自給，每年的開支與收入大致相若。主要開支為員工(每年 3,200 萬港元)、教育和公眾活動計劃(每年 1,000 萬港元)、撥款維修私人歷史建築(每年 1,000 萬港元)，以及專業服務費／顧問研究費用(每年 500 萬港元)。

調整政府的角色和職責

在區分擬議文物信託基金與政府之間的職責時，必須確保既能全面涵蓋現時由政府負責的職能，同時又避免工作重疊。在現階段，預計古物古蹟辦事處會繼續履行現有的大部分職務，但其教育及宣傳組和與活化計劃和資助計劃有關的部分職務，則會移交予信託基金。

保育辦的保育和公共事務職能會移交予信託基金，但其輔助古物事務監督根據《古物及古蹟條例》履行法定職務的責任，則會移交予政策局。活化歷史建築諮詢委員會的初步審批活化計劃的職責可移交予信託基金。古物諮詢委員會、衛奕信勳爵文物信託、建築署和屋宇署所擔當的角色大致不變。

推展和過渡計劃

圖 ES-2 列出推展信託基金和從政府轉移職責的時間表，以供參考。

圖 ES-2：推展／過渡期的參考時間表

職務-每月一欄	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36			
審議建議	■																																						
與持份者商討		■																																					
公眾諮詢工作			■	■	■																																		
分析在公眾諮詢工作期間所收集的意見						■	■																																
敲定擬議文物信託基金的細節								■																															
取得政策支持									■	■																													
向相關的立法會事務委員會簡介											■	■																											
督導小組													■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
法律框架													■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
委任主席																									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
協定組織結構及財政預算																										■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
安排辦公處所																										■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
招聘行政總裁和財務及行政總監																													■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
考慮延攬政府員工																																					■	■	
籌劃移交責任																																					■	■	
招聘其他經理																																					■	■	

信託基金的部分職能是「新設」的，包括財務管理、會員制、義工，還有若干倡導及傳訊的元素。其他由政府移交的職能包括教育、課題研究和技術研究、保育和公共事務。

GHK 團隊認為，最理想情況是讓信託基金從第一天開始(即按照表 ES-2 所列時間表的三年之後的第一天)便已有本身的職能和員工，屆時主席及主要的董事局成員、行政總裁和財務、傳訊、保育及教育總監均已委任，而財務總監和一

個與政府緊密合作(或由政府借調)的小組將負責安排核心辦公地方和有關器材，以便信託基金一開始運作便可使用。

5. 結語

GHK 團隊認為，一個計劃周全的文物信託基金可解決前文所述的一些與體制、法律和行政有關的問題。

從海外實例可見，在社會因素方面，信託基金可進一步肯定民間建築和相關的非物質文化遺產的地位。信託基金所舉辦的社區外展活動、教育計劃和提供的公眾資訊，也會促使社會更重視香港的文物。作為會員制機構，信託基金亦可樹立公民社會參與公共事務的典範，有助推動會員文化。信託基金如運作暢順，將可使人看到成為會員可得的利益。

設立信託基金可表明，政府有意更積極探索如何以創新方法利用文物資產和另類保育模式。擬議文物信託基金不大可能大幅度紓減市場要求重建歷史地點的壓力，但信託基金下的項目所採用的活化再利用模式，別具創意，規劃完善，或可使發展商得到啓發，從而提出新的解決方法。信託基金亦可鼓勵公眾討論香港的社區問題，以及文物在建築環境質素方面可起的作用。

此外，新文物信託基金可為歷史建築開拓新穎和別具創意的用途，例如創造教育活動場地，或為歷史建築裝置節能系統，以示範有利環境持續發展的建築良策。這有助展示活化歷史建築為社會、環境及社區所帶來的裨益。通過新文物信託基金的傳訊計劃和刊物廣為宣揚，信託基金可與香港和國際社會分享有關經驗。文物信託基金亦有助保護建築物別具特色、純粹的本土風格，為香港的市區增添趣味，令市容更添姿采。

文物信託基金與政府機關不同之處，在於較易採用創新的營商方式營運，也更方便招聘具備合適相關私人機構和志願機構工作經驗的員工。信託基金既具有非牟利機構的營運彈性，同時又能聘任優秀專才，使信託基金可靈活地與私營機構建立聯繫，因時制宜，更可吸引社會上一些有心

人參與保育工作。在最理想的情況下，只要信託基金管理得宜，並有務實的業務計劃，預計信託基金所需的公帑有限。如採用商業方式營運，信託基金更可開拓多個收入來源，包括會籍、活動和處所租金。

然而，儘管信託基金可帶來不少裨益，但亦須面對若干風險和不明朗因素，例如：

- 若由獨立的信託基金負責推行政府政策和計劃，可能會影響有關政府政策和計劃的公眾認受性；
- 多設一層官僚架構所招致的開支；以及
- 會員和捐獻文化未成形，以致需要倚賴政府撥款。

我們預期文物信託基金將無法獨立運作，或全盤接掌一些政府現有的保育計劃和措施。事實上，現時保育私人擁有的歷史建築的工具，很多都難以移交予法定信託基金，例子之一是酌情運用規劃手段和經濟誘因的安排，因為這會涉及公帑。此外，我們預計信託基金亦不能直接解決法律架構適用範圍狹窄的問題。

運用公帑保育私人擁有的歷史建築，必須得到持份者的共識。至於私人擁有歷史建築的保育政策和其他問題，例如應否為保育歷史建築而使用公帑補償私人業主；應在甚麼情況和條件下使用公帑；應否就向業主提供經濟誘因訂立統一的機制；以及應否透過城市規劃加強文物保育工作等，信託基金均可就相關政策的取向提供意見，以供參考。不過，保存私人擁有的歷史建築所牽涉的問題錯綜複雜，信託基金不大可能完全解決，至少不可能在短期內解決。

在香港，為社會目的而成立的會員制機構並不普遍。從國際上實行會員制的文物機構的經驗可見，大部分機構都是由一小撮熱心人士發起，然後通過不同方法逐漸壯大會員規模。由此可見，拓展會員群組需時甚久，而且必須持續推行創新和具吸引力的計劃，才可招攬和留住會員。從財政上而言，信託基金在設立初期會非常倚賴政府的資助，

例如活化計劃經費便可能佔擬議信託基金的大部分預算，並需為這筆經費向政府申請撥款。不過，由於社會各方均會競爭政府撥款，所以信託基金能夠推展的工作可能會受到限制。

在實際情況下，由於要求進行重建的市場壓力甚大，與較大的文物保育目標背道而馳，會令信託基金的工作倍添困難和變數。由於香港可供發展的土地極為短缺，加上文物評級被視為對物業的價值和發展潛力造成負面影響，業主很可能仍然抗拒其物業接受評級。

總括來說，信託基金可引入其他方法，配合政府保育香港文物的工作，但不能完全取代政府的角色。新設的文物信託基金或會引起部分人士質疑，因為香港已有衛奕信勳爵文物信託，還有數個政府部門負責處理歷史建築。不過，**GHK** 團隊認為，只要有公眾大力支持，一個計劃周全、資源充足和按前文所述原則推展職務的文物信託基金，大可另闢蹊徑，積極推動社會人士參與保育文物資產，而無需重覆現有機構的職能。假以時日，如信託基金能取得佳績，當有助加強香港對文物的保護。

GHK 團隊已提供分析方法和工具，以便在香港推展設立信託基金的工作。由於持份者和公眾人士的支持是信託基金成功的關鍵，所以須先就設立信託基金一事進行廣泛諮詢。如要設立信託基金，香港需要從長遠角度考慮，對信託基金的期望要務實合理，而且應從實際情況考慮如何把各種職責託付予新設的文物信託基金。