

# 香港集思会

## 香港历史建筑保育的前路



2014年10月

本报告内容不一定代表香港集思会之立场。

## 香港集思会简介

以「齐思考、创未来」为座右铭，香港集思会是一家独立、无政治背景、非牟利的政策研究机构，由一群热爱香港人士于 2008 年 12 月创立，专门发掘、搜集和研究对香港经济及社会发展富建设性和具创意的建议，给政府、有关人士和公众参考。

透过集思广益，香港集思会的研究工作有三大范畴：一、增加香港的竞争能力；二、促进香港经济及社会持续发展；及三、提升市民的生活质素。详细研究报告及建议请参阅香港集思会网页 [www.ideascentre.hk](http://www.ideascentre.hk)。

## 研究小组简介

**刘励超** 香港集思会顾问、地政总署前署长、前规划地政局副局长及中央政策组前副首席顾问

**唐希文** 香港集思会高级研究主任

2014 年 10 月 31 日

# 目录

摘要		ii
第一章	研究背景及目的	1
第二章	历史建筑的评级制度	3
第三章	活化计划的挑战与策略	8
第四章	「点、线、面」的保育原则	13
第五章	保育私人历史建筑的代价	22
第六章	文物保育资金及架构	28
第七章	结语	36
附录		
附录一	历史建筑保育政策咨询文件讨论问题	38
附录二	近年香港民间的历史建筑保护事件	40
附录三	过去十年香港历史建筑保育的主要发展	42
附录四	市区重建局负责的评级历史建筑活化项目	44
附录五	活化历史建筑伙伴计划资料	45
附录六	参考数据	47

# 摘要

1. 近年香港人的文物保育意识逐渐觉醒，相继出现争取保留囍帖街、永利街、天星码头、皇后码头等社会运动，要求保护宝贵的文化遗产。政府亦开始关注保育历史建筑的议题，于 2008 年推出「活化历史建筑伙伴计划」及「维修资助计划」，分别支持各界活化政府拥有的历史建筑，以及鼓励私人物业的业主保留历史建筑。然而，由于香港寸金尺土、地价高昂，要补偿业主因保存历史建筑而丧失的发展权益所费不菲，而维修及活化这些建筑亦涉及庞大的开支，政府需要动用巨额的公共资源，大众亦要共同承担这笔保育成本，难免会引起社会各界争议。
2. 有见及此，发展局的古物咨询委员会（古咨会）于本年 6 月发表了题为《瞻前顾旧》的历史建筑保育政策咨询文件，阐述香港现行的文物保育措施和情况，当中面对的困难和挑战，并提出了九个开放式的讨论问题（附录一），藉此了解大众愿意投放多少资源进行保育，以及如何优化现时的相关机制。本研究透过与持分者包括市区重建局代表、前古咨会成员、参与活化计划的非政府组织代表进行访谈，并检视文物保育的背景资料及最新发展，尝试响应咨询文件中的主要政策问题，提出五大范畴共二十项建议，供政府与各持分者及关注团体参考。

## 策略建议一：改善历史建筑评级制度

3. 历史建筑评级制度扮演着文物保育政策中的关键角色，负责做好把关及准备工作，亦确定了公共资源分配的优先次序。尽管古物古迹办事处（古迹办）早于 1980 年引入历史建筑物评级制度，但评审标准及过程被指草率，未有广纳民意；而除了达极高门坎的「法定古迹」外，被评为一至三级的历史建筑并不受法例保护，有关当局亦没有为业主提供清晰的保育指引，很多具历史价值的建筑物被大幅改动甚至拆卸，政府亦很难阻止。针对目前的评级制度，本研究作出以下建议（第二章段 2.12）：

- （一）**重新检讨评级标准：**鉴于文物保育需要庞大公共资源，而目前的法定古迹及评级建筑数目过千，有关评级标准宜紧不宜松，应将有限的资源集中投放于有限的评级建筑。政府需检讨整套评审标准及过程，制定具透明度及公信力的评级机制，鼓励各界人士出席公听会提供意见，并增加古咨会成员在评审过程的主动性；

- (二) **增加评级工作的效率：**在土地及物业不断升值，而维修费用日益高昂的前提下，很多业主会急于将历史建筑物拆卸或出售，以避过评级。政府需适度增加古咨会专家小组的资源，提高评级的效率，与时间竞赛，及时保留更多具文物价值的建筑；
- (三) **加强部门协作及巡查：**古迹办尽量巡查已评级私人历史建筑，掌握有关建筑的最新情况；相关部门加强沟通协作，当某一部门接获私人历史建筑改动或拆卸申请时及早通报其他部门，以便古迹办及文物及保育专员办事处（文保办）及时采取应对措施；
- (四) **制定各级历史建筑的标准指引：**就个别建筑给予指引及意见之外，古迹办亦需制定一套在大多情况下适用的标准指引，清楚阐明每一级别的建筑物有何工程可以或不可以进行；
- (五) **制定各级历史建筑的资助安排：**区别不同评级历史建筑可得到的公共资源，例如将历史建筑的评级与可获发的维修资助金额挂勾，鼓励获较高评级历史建筑的业主进行维修保养。

## 策略建议二：优化活化历史建筑伙伴计划

4. 2008年发展局推出了「活化历史建筑伙伴计划」，至今共有16个项目，因政府负担大部分甚至全部重建的费用及首两年营运资助，并只收取象征式租金，因此颇受非牟利机构欢迎。然而，部分投标者因未能符合政府所订的要求，过往不只一次出现「流标」的情况，而中标者为了符合目前《建筑物条例》及相关条例，在技术及资源投放上亦遇到不少挑战。针对目前活化计划的挑战及困难，本研究提出以下建议（第三章段3.21）：

- (六) **适度放宽活化项目的建筑标准：**透过另订针对活化建筑的监管条例，或真正落实「特事特办」的方式，在确保建筑物符合安全标准的前提下，适度放宽活化重建工程的建筑标准，增加翻新及改建工程的灵活性，减低承办机构「进场」的经济负荷，吸引更多机构参与活化计划；
- (七) **协助参与活化项目的非牟利机构提升营运能力：**政府可设立一个平台，邀请商界团体及承办活化项目的非牟利机构自由配对，让商界人士分享营商经验和提供意见；及每年或每两年举行研讨会或工作坊，让众承办机构分享交流，与当局探讨如何优化活化历史建筑计划，并鼓励更多团体参与。

### 策略建议三：落实「点、线、面」的保育概念

5. 不少国家及地区在制订文物保育策略时，应用了「点、线、面」的保育概念，选择把保护范围扩大，不限于个别历史建筑物，还包括整个区域，例如设立「保护区」。若香港要将此概念付诸实行，必须先清楚界定「线」和「面」的规划标准，并审慎地设立相关的保育限制，同时确保各持分者有足够的参与，与大众愿意共同承担背后的代价。以下是相关具体建议（第四章段 4.20）：

**（八）设立符合特定准则的「保护区」：**效法澳门、新加坡等地区，设立「保护区」并制定合适标准，例如区内有一幢或以上已被评级的历史建筑、大部分建筑具有相同或有特色的建筑风格、居民及在该区工作的人士有小区归属感的表现并支持保育历史文物与文化、定期举办有特色的公众活动等。长洲或其部分地区具备以上条件，是可被优先考虑的例子；

**（九）赋予「保护区」法定地位：**为落实规管「保护区」，防止遭受破坏或未经许可的改动，「保护区」经当局接纳后，应纳入所在分区的计划大纲图，受《城市规划条例》保障及规管；

**（十）为「保护区」订立发展限制：**针对该区的特性，订立相关的发展限制，例如建筑物不能超过某高度、必须用于指定类别的用途（或不得用作某种用途）、规定可改装的程度（如只可进行内部改装）等。同时在执行上保留一定弹性，例如可以某些类似的方案替代，尽量减低对物业持有人的负面经济影响。订立发展限制的过程，必须有区议会、地区人士、团体及商户等持分者充分参与。

### 策略建议四：推动私人历史建筑的保育

6. 目前香港 108 项法定古迹中，近一半由私人、宗教、教育等团体持有；而在 1,274 幢经评级的历史建筑物中，更有超过八成属非政府拥有。对私人业主来说，维修历史建筑的费用高昂，相反重建的利益相当丰厚，因此有人选择「先斩后奏」改动或清拆物业，以逃避被评为法定古迹。为了推动私人历史建筑的保育，同时避免过度耗用公帑，本研究提出以下建议（第五章段 5.15）：

**（十一）掌握历史建筑的清拆或改建计划：**发展局应重新指示相关部门，包括民政事务总署，提醒各有关单位及分区办事处，须备有一份全港及各分区中业权为私人拥有的古迹及历史建筑名单，并在知悉它们的任何拆卸或改动计划时，从速通知文保办和古迹办，让两个办事处及时采取应对行动；

- (十二) **制定为私人业主提供诱因的参考标准：**政府应建立一套经济或规划诱因的常设机制，订立具体、透明、得到社会认同的参考标准，例如根据建筑物的历史评级或其他考虑因素、建筑物被活化后对公众的开放程度，有系统地制定各种非现金补偿方式，以减低社会争议，并为与私人业主协商提供基础；
- (十三) **容许以「公共用途」为由收回法定古迹所在土地：**明确地把文物保育界定为《土地收回条例》(香港法例第 124 章)内的「公共用途」，当未能透过经济或规划诱因与法定古迹的私人业主达成保育协议时，可考虑引用该条例作为最后手段，强制收回达法定古迹级别的历史建筑，并按照法例作出赔偿，保障私人业主应得的权益；
- (十四) **进一步筛选应收购的历史建筑：**通过实施上文 3 (一) 段建议的检讨及收紧历史建筑评级标准，政府可挑选最值得收购的法定古迹 / 较高级别历史建筑，以确保公帑用得其所。

## 策略建议五：重整文物保育架构

7. 历史建筑保育涉及多个政策部门及咨询组织，属于跨部门及界别的政策，像古咨会及文保办由发展局管辖，但古迹办则隶属民政事务局，因各部门的分工并不清晰，难免造成混乱，或会影响保育工作的效率。此外，要长远在港推行保育工作，除了依靠政府的财政支持，法定文物信托基金亦担当非常重要的角色。本研究就此提出以下建议（第六章段 6.13）：

- (十五) **加强现有文物信托的角色：**与其另设新的文物信托基金，更有效的方法是加强卫奕信勋爵文物信托的角色，包括强化部分被忽略的职能（如资助私人已评级历史建筑的维修及活动），或加入新增的工作（如收购私人已评级历史建筑，接收、保育及活化政府拥有的历史建筑等），为此政府或要修订该信托的法例（香港法例第 425 章）；
- (十六) **整合及协调相关政策局及部门的职能：**政府须检讨、协调，以及整合政府各相关政策局和部门及现设 / 新增文物信托的角色、职权及职责，彼此分工合作，避免浪费资源，提升文物保育工作的整体效率；
- (十七) **开拓文物保育的收入来源：**除了政府的一次性拨款及定期资助，文物信托基金亦要透过其他渠道筹募资金，例如赚取投资收入、加强鼓励市民及企业捐款、举办有特色的筹款活动、成立具吸引力的会员制度、利用彩票盈余资金等；

**(十八) 为保育活化历史建筑项目提供配对资助：**信托亦可考虑让私人历史建筑业权人选择资助形式，进行有关的保育及活化计划，一为定期或定额资助，二为设有金额上限的配对资助，奖励后者「自食其力」、「多劳多得」；

**(十九) 加强学校的文物保育教育：**目前政府正准备展开新高中通识课程的检讨工作，可考虑把文物保育的内容加入通识课程，并在「其他学习经历」的课时安排学生参观历史建筑，培养他们在保育历史建筑及文物方面的意识。教材及支持可由文物信托基金或有关部门提供；

**(二十) 利用新媒体宣传保育信息：**善用各新媒体如社交媒体、流动平台进行公众教育及宣传工作，加深一般市民对保育历史建筑问题的认识，向政府提交意见，推动社会各界一同参与文物保育工作。

**8.** 历史文物是无价而不可再生的，一经破坏便难以挽回，加上涉及私有产权、财政考虑（如收购、赔偿、维修、活化开支）、小区整体规划等问题，如何保育它们是一项相当复杂的议题，而如何避免保育工作所需公共资源影响政府推行其他政策（包括自然保育），亦是另一项重大挑战。政府历年来虽就类似问题数次咨询公众，仍未能针对以上两个问题制定全面的历史建筑保育政策。政府应于今次公众咨询后，制定平衡保育工作与经济发展的明确政策、采取务实具体的措施，使香港成为一个走在时代前端、而不失其历史文化遗产的城市。

# 第一章 | 研究背景及目的

## 研究背景

**1.1** 半个世纪以来，香港的经济及城市发展普遍被视为硬道理，文物保护发展一直追不上经济急剧增长的步伐。近年政府开始关注这个问题，然而期间不少历史建筑、特别是私人拥有的建筑，仍因得不到政策保护而遭拆毁，令社会错失了珍贵的文化遗产。当公民社会日渐成熟，本土意识提升，相继出现保卫旧天星码头、皇后码头、永利街等事件（见附录二）；有政党和民间团体开始形成具组织的文物保护运动，引起社会更多人关注及回响，甚至成功透过舆论压力逼使政府保留部分历史建筑，包括原属私人拥有的建筑。从一连串民间运动可见，现时很多市民关心城市的生活历史、文化遗产，渴望保留心目中富历史价值及特色的建筑。

**1.2** 为了响应社会对保护历史文物的关注，政府十年前首次发表《文物建筑保护政策检讨》咨询文件，之后推出一系列有关文物保育和活化的措施，例如 2005 年起为 1,444 幢历史建筑进行评估；2007 年成立文物保护小组委员会，跟进具独特文物价值的建筑或地点的个别项目；2008 年设立活化历史建筑咨询委员会，推行活化历史建筑伙伴计划及维修资助计划；2012 年公布《文物历史建筑的活化再用和改动及加建工程实用手册》，协助历史建筑的活化再用和改动及加建工程等（见附录三）。

## 研究目的

**1.3** 尽管社会普遍认同要保护历史建筑，但因涉及公共资源的运用，而重建、维修保养建筑物的金额所费不菲，加上香港住宅及商业发展项目对土地的需求日增，在制定有关政策时必须谨慎而行，以免顾此失彼。而除了保育政府拥有的历史建筑，行政长官于去年的《施政报告》亦提出要保护私人历史建筑，当中要补偿业主丧失的发展权，或会涉及庞大的金额、经济或规划诱因，更容易引起社会争议。

**1.4** 有见及此，古咨会于本年 6 月发表了保育历史建筑咨询文件，展开为期两个月的公众咨询，内容包括检讨公共资源运用方式、如何利用城市规划加强私人历史建筑的保育，了解大众愿意投放多少资源进行保育工作，并探讨成立文物保

育基金的可行性等<sup>1</sup>。本研究透过深入访谈<sup>2</sup>、桌面研究进行资料搜集及分析，尝试响应咨询文件中提及的政策性问题，同时检视现存历史建筑评级机制的不足、近年活化历史建筑计划的经验及成效，就保育历史建筑提出策略建议。本报告将探讨以下五个主要问题：

- (一) 评级机制的检讨：实施多年的历史建筑评级机制是否行之有效？它面对哪些问题及批评？可以如何改善？（第二章）
- (二) 活化计划的成效：现有活化历史建筑的各项计划是否成功？当中面对甚么挑战？各持分者有何应对策略？（第三章）
- (三) 保育的小区规划：如何实践「点、线、面」的保育原则？是否需要就有关建筑订立发展限制？（第四章）
- (四) 经济及规划诱因：政府为保留私人历史建筑，社会需要付出甚么代价？各种诱因及补偿形式是否吸引及可持续？（第五章）
- (五) 保育资金及架构：长远的保育资金从何而来？香港是否需要成立新的法定文物信托基金？目前的保育架构是否有不足之处？（第六章）

---

<sup>1</sup> 諮詢期於 2014 年 8 月 4 日完結，古諮會表示，這次共發放了 4,000 份問卷收集意見，市民在論壇上意見分歧。

<sup>2</sup> 共訪問了 4 個參與「活化歷史建築伙伴計劃」的機構，全屬非政府組織，並與市區重建局代表、前古諮會成員進行訪談，唯未能成功接洽私人歷史建築的業主。

## 第二章 | 历史建筑的评级制度

**2.1** 除了上文提及 2005 年被拣选的 1 444 幢歷史建筑，公众亦向古咨会提交了 219 个为其他项目评级的建议（新增项目 / 類別），现时合共 1,274 幢历史建筑物已获评级，其中仅 231 项为政府拥有。根据《古物及古迹条例》（香港法例第 53 章），古物事务监督（由发展局局长担任）可宣布某一地方、建筑物、地点或构筑物为古迹，以作保护。任何人不得对古迹进行挖掘、拆卸或改动。截至 2014 年 10 月底，香港共有 108 项法定古迹，当中 59 项为政府拥有，其余 49 项则为非政府拥有<sup>3</sup>。

**2.2** 另一方面，古迹办早于 1980 年参考英国的做法，引入历史建筑物评级的制度，把未获宣布为法定古迹、但具文物价值的建筑评定为三个级别，当中以一级历史建筑的文物价值较高，其次是二级，最后是三级（见表 2.1）。一般而言，一级歷史建筑会被列入「备用名单」，有较大机会被列为法定古迹；而当某幢二级歷史建筑受到威胁，或其业主主动聯絡古迹办，该建筑亦有一定机会被考虑列为法定古迹（如甘棠第）；至于三级歷史建筑，则被界定为「还未足以获考虑列为古迹的建筑物」<sup>4</sup>。

**表 2.1: 具文物价值建筑的评级制度（截至 2014 年 10 月 24 日）**

级别	文物价值 / 保育要求	数目	例子
法定古迹	具极高文物价值而受法例保护的历史建筑物、考古、古生物地点或构筑物	108	中环圣约翰座堂、上环文武庙
一级历史建筑	具特别重要价值而可能的话须尽一切努力予以保存的建筑物	165	沙田曾大屋、中环旧牛奶公司仓库
二级历史建筑	具特别价值而须有选择性地予以保存的建筑物	344	山顶白加道 47 号、鲗鱼涌林边屋
三级历史建筑	具若干价值，并宜于以某种形式予以保存的建筑物；如保存并不可行则可以考虑其他方法（如拍摄相片记录）	475	太子道西 179 号、西营盘兴汉道 19 号

数据源：古物咨询委员会

<sup>3</sup> 包括由私人（公司或個人）、宗教、教育、宗族或其他團體持有。

<sup>4</sup> 古物古迹办事处（2008 年 11 月）。「檢討《古物及古蹟條例》（第 53 章）下的古蹟宣布制度與古物諮詢委員會的評級制度之間的關係」，古物諮詢委員會委員備忘錄。

## 評級制度的準則

**2.3** 現時歷史建築評級機制的對象，主要是上世紀五十年代以前的建築物，古咨會分別按其「歷史價值」、「建築價值」、「組合價值」、「社會價值和地區價值」、「保持原貌程度」及「罕有程度」六項標準評分<sup>5</sup>。古咨會的專家小組由歷史學家、香港建築師學會、香港規劃師學會和香港工程師學會的會員組成，而古迹辦亦會負責進行背景研究、實地考察的工作，協助古咨會根據建築物的文物價值進行評級，過程中同時會接納公眾對有關歷史建築的意見。

**2.4** 不過，由於古迹辦以有限的資源，在九年間為逾千幢歷史建築完成評級工作（當中包括公眾主動提議的新增項目），難免令人覺得其考證不夠嚴謹，部分建築物被質疑要重新評級。例如最近有民間機構發現，被評為二級歷史建築、現已被納入私人重建項目的牛池灣前聖若瑟安老院建築群，當年曾是「反清」的重要基地，認為其歷史價值嚴重被低估，要求改列為法定古迹，實行原貌保育。

**2.5** 此外，古咨會中有前任及現任成員均指出，委員會的角色相對被動，每次開會只靠聆聽古迹辦準備的簡短匯報，未能深入研究關於該歷史建築的資料便通過評級。有前古咨會成員形容，整個評審過程相當「行政主導」，儘管有客觀的評分準則，但對於各級歷史建築的定義却很含蓄，感覺上不夠科學化，無法體現評級的真正意義。

**2.6** 事實上，過去亦曾發生有關歷史建築評級的爭議。2012年6月，舊政府總部中座及東座被評為一級歷史建築，至於西座本被專家小組建議評為三級歷史建築，後來改為二級，惟部分保育人士仍未滿意，極力質疑古咨會的決定。後來古咨會進行公眾諮詢<sup>6</sup>，並於同年12月舉行投票，獲逾半數古咨會委員支持「升級」，最終舊政府總部西座同获评一級歷史建築。當時有委員直言評級備受社會關注，令他們承受政治壓力，甚至建議改為不記名投票<sup>7</sup>。這次「連升兩級」的「政府山事件」，反映團體壓力或會影響當局的評級決定。

**2.7** 另一方面，評級過程亦會審視在2005年前已被評級建築物，當中不少獲得「跳級」待遇，像香港大會堂、半島酒店、中環和平紀念碑等，本來未獲賦予任何評級，却一下子被評為一級歷史建築。與此同時，也有不少歷史建築「被降級」，例如元朗十八鄉天后古廟、城門水塘菠蘿坝等，均從一級歷史建築降至第三級；

<sup>5</sup> 在第二階段，所有建築物再按歷史、類型和組群性三個參數進行比較評分，從而覆核該等建築物在第一階段所得評分。

<sup>6</sup> 在接獲的逾2,000份意見書中，約9成認為應保留西座，並傾向將西座提升至較高評級。

<sup>7</sup> 當時的古諮會主席認為，要保持古諮會一貫的透明度，因而拒絕有關建議，保留原有記名投票的方式。

資料來源：明報（2012年12月18日）。「學者轉軚 西座評一級歷史建築」。

甚至有其他建築遭剔出歷史建築的名單，像鯉魚門的天后廟、大埔泰亨祠堂村天后宮及文帝古廟、鑽石山大磡村石寓（喬宏故居）、屯門沙洲天后宮等，在重新評估後均跌至不獲評級。

**2.8** 然而，現時有關升降級的決定並沒有清晰的标准，當局亦未有說明相隔多久會重新評級，有時會令業主摸不着頭腦。以長洲北帝廟為例，該建築曾於 2002 年復修，把綠色瓦屋頂換成金黃色，古諮會指工程令原真性被扣減，於是把評級由一級降至二級，長洲居民認為更改評級的原因並不合理，一度惹起爭議。

### 評級的實際影響

**2.9** 除了各級別的标准有欠清晰，有關制度亦只屬行政評級，被評為一至三級的歷史建築不受任何法例保護，業主仍可自由拆卸名下的歷史建築。早在 2003 年，民政局長在提及文物保護政策時，已直言政府不輕易動用《古物及古蹟條例》賦予的全部權力，而是等到歷史建築瀕臨清拆的時候，才會出手補救<sup>8</sup>。直至今日，政府依然採取被動的保護策略，當有被評為一級的歷史建築面臨拆卸威脅，或進行可能影響建築物文物價值的改動或重修工程，引起文物保育團體關注及媒體報道時，才有可能介入事件，例如宣布該建築物為「暫定古蹟」<sup>9</sup>。然而，二級或三級的歷史建築理論上較少機會「跳級」至「暫定古蹟」，因此評級制度中的保育要求根本阻止不了該等建築業主進行拆卸、重建或進行其他建築工程。換言之，行政評級基本上如同「無牙老虎」，對保育私人擁有的歷史建築的實際作用極之有限。

**2.10** 雖然古蹟辦會將評級通知其物業擁有人，已評級建築物資料亦會同時發給相關政府部門（如規畫署、屋宇署、地政總署），以便在接獲有關建築物的重建或改建計劃時，可以通報發展局文保辦及古蹟辦。然而，古蹟辦只會定期巡查法定古蹟及政府擁有的評級歷史建築<sup>10</sup>，並無定期視察私人已評級歷史建築的安排<sup>11</sup>。目前在古諮會評級或擬評級的 1,444 幢建築名單中，已有 18 幢被拆卸，當中包括曾廣受注目的何東花園（詳見第五章）。另外有些將被評級的建築雖未有清拆，卻進行了大幅度改建，失去了原有的歷史特色，結果古諮會未予評級。審計署於 2013 年的報告更指出，部分已評級的歷史建築拆卸或改動前，並未得到屋宇署及地政總署的批准，又或署方並無通知文保辦<sup>12</sup>。

<sup>8</sup> 政府新聞公報（2003 年 2 月 13 日）。「立法會：文物保護政策動議辯論」。

<sup>9</sup> 在十二個月內，暫定古蹟與法定古蹟的待遇一樣，其本身用途和物業擁有權並不受影響。古蹟辦須與業主在十二個月內達到協議，而與私人土地範圍內的暫定古蹟相關的宣布不可延期。

<sup>10</sup> 古蹟辦目前最少每年巡查各法定古蹟一次，並每三年巡查評級政府歷史建築物最少一次。

<sup>11</sup> 古蹟辦只會在以下情況視察私人已評級歷史建築：(a)接獲公眾查詢或投訴；(b)在古諮會通過有關建築物的建議評級之前；(c)當得知有關建築物有被拆卸風險；及(d)在處理維修資助計劃申請期間。

<sup>12</sup> 審計署（2013）。「古蹟及歷史建築物的保育」，《第六十號報告書》。

**2.11** 有前古咨会委员指出，评级制度并没有具体规定有关歷史建築物应如何保存，又没有法例规管，难免会令业主感到无所适从。根据古迹办的说法，任何已评级歷史建築物的实际保存措施，都必须根据个别建築物的结构、狀況、特色及技术可行性等因素来决定<sup>13</sup>。如此一来，业主和有关建築師在考虑保育或重建的发展计划时，并没有任何清晰、统一的标准可以依从。

## 建议

**2.12** 历史建筑评级制度是文物保育政策最关键的一环，为整个文物保育政策做好把关及准备工作，确定公共资源分配的优先次序。在检视现行的历史建筑评级制度后，本研究作出以下建议：

- (一) **重新检讨评级标准：**鉴于文物保育需要庞大公共资源，而目前的法定古迹及评级建筑数目过千，有关评级标准宜紧不宜松，应将有限的资源集中投放于限量的评级建筑。政府需检讨整套评审标准及过程，制定具透明度及公信力的评级机制，透过公众咨询增加市民参与，鼓励各界人士出席公听会提供意见<sup>14</sup>，并增加古咨会成员在评审过程的主动性；
- (二) **增加评级工作的效率：**在土地及物业不断升值，而维修费用日益高昂的前提下，很多业主会急于将历史建筑物业拆卸或出售，以避过评级。政府需适度增加古咨会专家小组的资源，提高评级的效率，与时间竞赛，及时保留具文物价值的建筑；
- (三) **加强部门协作及巡查：**相关部门（包括规划署、屋宇署、地政总署、文保办及古迹办）应加强沟通协作，掌握评级历史建筑的最新情况，在接获私人历史建筑改动或拆卸申请时及早通报其他部门，以便古迹办及文保办及时采取应对措施。最理想是把目前定期（见脚注 10）巡查古迹及政府已评级建筑的工作，扩展至定期视察所有已评级历史建筑（若业主不容许古迹办进入建筑物内检查，视察建筑物的外部亦可提供有用数据，协助他们更新记录，及早采取有效的保育行动），当中需列明巡查的密度（如每年最少 1 次）及检查清单；
- (四) **制定各级历史建筑的标准指引：**尽管建筑物有很多不同种类及建筑特色，但就个别建筑物给予指引及意见之外，古迹办亦需制定一套在大多情况下适用的标准指引，清楚阐明每一级别的建筑物有何工程可以或不

<sup>13</sup> 古物古蹟辦事處，「香港具文物價值的建築物評估常見問題」，[http://www.aab.gov.hk/form/aab1\\_faq\\_chi.pdf](http://www.aab.gov.hk/form/aab1_faq_chi.pdf)

<sup>14</sup> 自 2005 年 9 月開始，古諮會已設立公開會議，歡迎公眾旁聽。但若有關的歷史建築物涉及機密資料或敏感問題，如私人業權等，古諮會會在閉門會議中討論。而在評審社會特別關注的歷史建築前，古諮會亦會按個別情況和需要進行公聽會（如皇后碼頭），聽取社會各界及民間關注團體對保育或活化再利用該建築物的意見，然後作出評審。

可以进行（例如甚么地方可以或不可以拆卸），以减少业主的疑虑；

- (五) **制定各级历史建筑的资助安排：**除了区别不同评级历史建筑业主的责任，亦应区分他们可得到的公共资源，例如将历史建筑的评级与可获发的维修资助金额挂勾，鼓励获较高评级历史建筑的业主进行维修保养。

## 第三章 | 活化計劃的挑戰與策略

**3.1** 除了以保存(Preservation)、重建 (Rebuild)的方式保育，很多國家近年傾向透過修復更新、活化再利用(Revitalization)，為歷史建築加入新特色，再轉化為切合現代需要的實際用途。早於 1998 年，政府已把位於金鐘的美利樓拆成組件遷至赤柱海傍重組，並於 2000 年重新開幕，地下大堂設立展覽廳，介紹美利樓舊日的風貌，二樓及三樓則用作高級食肆<sup>15</sup>。2002 年，產業署透過商業招標形式活化被評為法定古蹟的舊赤柱警署，最後租予惠康超級市場，成功保存警署的歷史風貌及建築風格<sup>16</sup>。同年政府亦收購了中環衛城道甘棠第，修葺後改建為孫中山博物館，於 2006 年起開放給公眾參觀<sup>17</sup>。

**3.2** 此外，市區重建局（市建局）及其前身土地發展公司，一向負責其重建範圍內相關的保育及活化工作。市建局的其中一個宗旨，就是「保存有歷史、文化或建築學價值的建築物、地點及構築物」（《市建局條例》第 5 條 e）。在政府的支持下，市建局亦會進行其重建範圍以外的保育項目，例如茂蘿街／巴路士街唐樓、衙前圍村、前中環街市等（見附錄四），不過該局近年已甚少參與新的活化工作。除了市建局，香港賽馬會慈善信託基金亦在文物保育方面扮演一定角色，歷年來曾資助多個項目，包括金鐘香港賽馬會復修軍火庫、石硤尾賽馬會創意藝術中心、大嶼山分流炮台、屏山文物徑等，最近更斥資 21 億元，與政府合作活化中區警署建築群<sup>18</sup>。

### 活化歷史建築伙伴計劃

**3.3** 發展局於 2008 年起推行「活化歷史建築伙伴計劃」（下稱「活化計劃」），希望鼓勵社會更多不同團體積極參與歷史建築的保存。該計劃希望能達至四個主要目標<sup>19</sup>：第一、保存歷史建築，並以創新的方法，予以善用；第二，把歷史建

<sup>15</sup> 美利樓仍在金鐘的時候本是一級歷史建築，當被遷移至赤柱後，由於位置不同、建築物料亦有所改動，所以由一級歷史建築降至不予評級。

<sup>16</sup> 當時有人擔心超級市場的人流會對古蹟帶來傷害，亦有保育團體批評產業署金錢掛帥，漠視物業的歷史文化意義，但惠康超級市場至今仍繼續成功租用該赤柱分店，亦未再聞反對意見。

<sup>17</sup> 甘棠第原為二級歷史建築物，後來被政府收購並改建為孫中山博物館，並於 2010 年被評為法定古蹟。

<sup>18</sup> 建築群由三組建築物組成，包括中區警署、前中央裁判司署及域多利監獄，活化項目共涵蓋 16 幢具歷史價值或建築特色的建築物和數個戶外空間。

<sup>19</sup> 發展局文保辦網頁，<http://www.heritage.gov.hk/tc/rhbt/about.htm>

筑改建成為獨一無二的文化地標；第三、推動市民積極參與保育歷史建築；第四、創造就業機會，特別是在地區層面方面。

**3.4** 在此計劃下，發展局會主動物色適宜作活化再利用的政府歷史建築，再邀請非牟利機構遞交活化建議書<sup>20</sup>，被挑選的機構可獲一次性撥款，以應付建築物大型翻新工程的部分或全部費用，並獲得不多於 5 百萬元資助，以應付開辦成本及首兩年的營運開支。「活化計劃」一般會保留建築物的外觀、裝飾及建築結構，其餘地方則會被重新裝潢，甚至會加建新的建築，再供市民大眾共享。截至現時為止，過去三期「活化計劃」、共 11 個項目（薩瓦納藝術設計學院未有獲得政府資助）共花費約 11 億元公帑資助，有關資料詳列於附錄五。

**3.5** 過去四期「活化計劃」共推出 16 個項目，因政府負擔大部分甚至全部重建的費用，並只收取象徵式租金（大部分是每年 1 元），一般頗受非牟利機構歡迎。根據受訪機構表示，它們參與計劃最基本的目標，是想透過保育及活化歷史建築物，為市區環境帶來平衡，同時滿足持續發展和文物保育兩者的需要，同步發揮經濟及社會效益。

**3.6** 有受訪機構亦強調，在保存建築物以外，亦致力保留小区的生活方式及氛圍，並透過計劃幫助区内有需要人士。舉例說，灣仔是聖雅各布福群會的「发源地」，与小区的关系极之密切悠久，它們負責的「藍屋建築群」計劃罕有地採取了「留屋留人」的方式<sup>21</sup>，同時活化了「人」與「文化」。至於浸會大學便把雷生春活化成中醫藥保健中心，定期舉辦義診，為区内弱勢社群服務，每日預留 20% 的門診名額予綜援人士。

**3.7** 部分活化後的歷史建築，則為本港某些行業如文化創意業提供平台，培育社會所需人才，較為人熟悉的例子有中環鴨巴甸街元創方（PMQ）、灣仔茂蘿街 7 號「動漫基地」等。有關機構一般為本地設計師、藝術家提供低於市價租金的場地，協助他們舉辦展覽、活動，鼓勵他們彼此交流、合作，希望把本土藝術家帶到國際舞台。

## 活化过程的主要困难

**3.8** 尽管非牟利机构对大部分活化项目反应踊跃，但因部分未能符合政府所订的要求，过往不只一次出现「流标」的情况。其中被评为法定古迹的景贤里，本属第三期「活化计划」的项目之一，但当时发展局指最后入围的两个方案皆有不同

<sup>20</sup> 建議書需詳細說明如何保存有關的歷史建築，有效發揮其歷史價值；社會企業可如何營運；以及如何令社區受惠。

<sup>21</sup> 決定留下來的租客，在活化工程進行期間被安排搬至其他地方，租金由計劃負責支付。而這批舊租客只需付原有租金，直至合約完結；新租客則需付市值租金。

足之处<sup>22</sup>，评分不达标，所以无法通过委员会的门坎。事后政府特地为计划举办巡回展览，并进行市民意见调查，于去年底第四期的「活化计划」中重新推出项目，并于5月底截标，至今仍待公布结果。

**3.9** 至于前虎豹别墅的活化计划，发展局于2011年曾两度公开招标，征求以商业方式将别墅活化，但两次均招标失败。最终政府放弃以商业运作模式进行保育，将虎豹别墅纳入第三期「活化计划」，提出承投机构须拥有不少于1.2亿元资本，并须设展览空间介绍别墅和万金油花园的历史及建筑特色，每周至少六天免费对外开放，以及提供免费导赏团。文保办表示，之前两次招标均只收到一份商业标书，且不符合指定要求，结果两度「流标」，直至第三期「活化计划」才被判予胡文虎慈善基金负责，与香港中乐团合作活化为音乐训练中心。

**3.10** 此外，政府为非牟利团体提供的诱因，很可能演变成社会争议及冲突，令有意参与活化的机构却步。圣公会在「圣公会建筑群」计划中（属「保育中环」项目之一），原本决定在中环地段增建综合大楼，并把部分的规划用途（包括幼儿园、神学院及附属住宿设施）迁往该会的毕拉山地段内。由于计划不用经城市规划委员会（城规会）通过，而可放宽中环综合大楼的高度限制，并在毕拉山得到额外发展空间，因而受到中西区区议会质疑。最终圣公会要降低新建大楼的高度，未有善用所有地积比率；加上过程中要不断更改图则，因而造成工程延迟。

**3.11** 受访机构一致认为，活化过程最大的困难是技术问题。鉴于很多文物建筑已有数十年至逾百年历史，重建后却须符合现时《建筑物条例》的设计及工程标准，大大增加了工程的难度。即使屋宇署已公布了《2012年文物历史建筑的活化再用和改动及加建工程实用手册》<sup>23</sup>，但有受访者指执行仍未到位，极少「特事特办」、考虑现实的限制及建筑物的实际用途，所以手册的真正作用不大。

**3.12** 另有受访者指出，很多技术问题并非完全无法克服，只是涉及难以负担的庞大费用。在某个活化个案中，有关机构在尽量不影响建筑物的外观及特色的情况下，在原有的建筑内加建了一幢走火楼梯及一部升降机，负责人坦言，要成功满足目前《建筑物条例》及《消防条例》的要求，成本委实不轻。不过，据有关机构的经验，消防处会弹性处理不同个案，像建筑物的楼梯阔度本身不足够，也可以透过其他防火设施弥补不足。

**3.13** 活化过程的另一个主要阻碍，是有关部门的审批制度欠缺弹性，当有因不同政策目标而制定的标准或要求出现矛盾、又或是互不协调时，尽量保存文物建筑的特色并非部门审批时较优先的考虑因素，前中环街市的「城中绿洲」项目就

<sup>22</sup> 有關建議分別把建築活化為水墨館及證婚場地。有指標書評分着重技術範疇，佔達三成，即要符合《建築物條例》、交通評估及翻新成本等。

<sup>23</sup> 實用手冊提供了部分實用建議、替代方案及個案研究，以協助歷史建築的活化再用，使之符合《建築物條例》有關樓宇安全和衛生標準的規定。

是其中一例。市建局早于 2009 年敲定「飄浮綠洲」為设计方案<sup>24</sup>，但于 2013 年 10 月正式申請建築許可時，屋宇署指圖則中加建的漂浮空間是新建築，未能符合 2011 年落實的《可持續發展指引》，經過多番改動，最終在 2014 年 8 月才獲屋宇署批准。負責該項目的建築師批評屋宇署的審批制度僵化、官僚，令項目寸步難行；而近年建築工程價格上升<sup>25</sup>，相信之前預算的 5 億元工程造價會不敷應用。

**3.14** 即使圖則成功獲得通過，活化後的建築物亦同時受到多方規管，如建築署、文保辦均會定期巡查。有受訪機構指出，文保辦的要求非常嚴格，曾試過以「違規建築」的理由，要求他們拆去臨時搭建、用作一次性活動的舞台及椅子。該受訪者形容政府官員依章辦事，似是怕被質疑官商勾結，但事實上它們並不是商業機構，不明白為何政府會有此顧慮。他覺得政府一方面鼓勵保育活化，另一方面各種僵化規則令人却步。

## 活化建築的經營策略

**3.15** 一般非牟利機構參與活化計劃，都強調要承擔社會責任，但由於在開業兩年後，政府不會再提供任何資助<sup>26</sup>，機構自此需要「靠自己」、自負盈虧。政府與非牟利機構簽訂的租約為期三至十年不等，並設三年檢討機制，如經營情況欠佳，約滿後發展局有權收回建築物。為了能繼續運作，有關機構必須制定合適的營運策略，包括引入商業元素，確保獲得經常性收入。

**3.16** 有受訪者直言，某幾種營運模式較容易「回本」，例如經營酒店、醫療中心、餐廳等，但又認為活化建築不應局限於這幾種業務。現時不少活化計劃的主要收入均來自租金，部分供公眾入住，像大澳文物酒店、We 啤藍屋、YHA 美荷樓青年旅舍；部分用作商舖，如元創方、西港城、動漫基地；另外部分提供場地租用服務，例如元創方、饒宗頤文化館。

**3.17** 雖然租金可提供穩定的收入來源，但因不少合符條件的租客也享有租金優惠，機構的實際收入未必很可觀。以某受訪機構的活化項目為例，樓上的租戶只需支付遠低於市價的租金，有關機構更會補貼各工作室的管理費、水電費及冷氣

<sup>24</sup> 「飄浮綠洲」由本地建築師設計，完整保留中環街市具特色的外牆、橫向窗戶、水磨石大樓梯外，也會在原建築上增設一個半透明的「漂浮空間」。

<sup>25</sup> 有測量師表示，由 2009 年至今，本港建築工程費已急升 38%，當中以工人薪金及材料等升幅為主。

資料來源：蘋果日報（2014 年 8 月 9 日）。「財爺出手相助料圖則日內獲批 活化中環街市拖五年終上馬」。

<sup>26</sup> 現時政府會資助非牟利機構應付開辦成本、以及最多在首兩年營運期間出現的赤字，上限為 500 萬元。

费等。在这情况下，必须吸纳知名的大品牌租用地铺，收取市价租金来「拉上补下」，否则难以维本。

**3.18** 与此同时，活化计划亦要善用人力资源，减省开支，像蓝屋建筑群就会要求进驻艺术家（artist in residence）负责教授艺术班，担当「香港故事馆」的导赏工作；而由圣雅各布福群会负责、与蓝屋计划合作的香港故事馆湾仔文化旅游导赏团，大多是由湾仔区居民或大专生担任导赏员，他们以义务性质服务小区，只收取少量车马费。

**3.19** 总结各受访机构的经验，小区参与对活化建筑的持续发展十分重要，因为唯有吸引人流，才能为该地方增添「人气」，真正做到物有所用。之前提到不少历史建筑被活化作文化艺术基地，有受访机构忆述初开业时，很多艺术工作者只会「关上门自己搞艺术」，不懂得自我宣传、与人合作；后来它们协助租户举办装置艺术展，又利用社交媒体发起各种互动节目，近日渐渐多了公众参与，相信可间接带动生意额，亦可让更多市民认识活化项目蕴含的历史和文化。

**3.20** 受访机构一致认为，商业与保育两者可以没有冲突，能从中取得平衡。其中一间受访机构表示，在设计「最赚钱」的酒店业务时，亦坚持酒店要与四周的环境融合，不能给人「太商业」的感觉；它们更拒绝了想进驻的几家连锁餐厅，以非常优惠的租金，邀请了一间社企提供餐饮服务，藉此强调互助精神，结果生意额也很不错。由此可见，商业与保育并非不能共存，只要同时兼顾两个角度，配合适当的经营策略，大可创造双赢的局面。

**3.21** 针对目前活化计划的成效，持分者面对的挑战及困难，本研究提出以下建议：

- （一）**适度放宽活化项目的建筑标准：**透过另订针对活化建筑的监管条例，或真正落实「特事特办」的方式，在确保建筑物符合安全标准的前提下，适度放宽活化重建工程的建筑标准，增加翻新及改建工程的灵活性，减低承办机构「进场」的经济负荷，吸引更多机构参与活化计划；
- （二）**协助参与活化项目的非牟利机构提升营运能力：**非牟利机构在经营有商业元素的活化项目时，若能获得商界（特别是负责市场推广、财务策划）人士担当义务顾问，分享营商经验和提供意见，应有助有关机构持续经营。为此，政府可设立一个平台，邀请商界团体及承办活化项目的非牟利机构自由配对；及每年或每两年举行研讨会或工作坊，一来让众承办机构分享经验、与当局探讨如何优化活化历史建筑计划，二来可鼓励更多团体参与活化计划。

## 第四章 | 「點、線、面」的保育原則

**4.1** 早在 1931 年的《雅典憲章》(The Athens Charter)<sup>27</sup>，已提到要注意保護歷史遺址的整個環境，包括不同建築物之間的協調，很多歐洲國家在重建時都以此為城市規劃的藍本。之後聯合國教科文組織於 1972 年通過的《保護世界文化和自然遺產公約》(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)，為保護文物的整體環境訂立具體細則，中國於 1985 年加入為締約國，有關公約亦適用於香港<sup>28</sup>。然而，目前香港的文物保護仍主要針對單棟建築，甚少顧及所處地區的氛圍和面貌。

### 「點、線、面」的協同效應

**4.2** 政府於 2004 年發表的《文物建築保護政策檢討諮詢文件》，曾提出「點」、「線」、「面」的保育理念<sup>29</sup>。事隔十年，古咨會以「瞻前顧舊」為題檢討歷史建築保育政策<sup>30</sup>，重新提及關於「點、線、面」的問題：「為了保存一些有文物特色的街道或地區（例如大澳、九龍城、大坑、西營盤等），我們是否應該限制這些街道或地區內的发展（例如限制街道上或區內建築的高度、用途和設計，以及街道的闊度等）？」

**4.3** 參與活化計劃的受訪機構一般認同，在資源充足的情況下，應該把保育的對象規模盡量擴大，從個別的老建築物（點），擴展至某個地面範圍內的建築物群組，小者可以是一條街道（線），大者可以是幾條街道構成的小区（面）。其實，政府於 2009 年宣布的「保育中環」計劃（詳見圖 4.1 及表 4.1），當中共涉及八個不同項目（除了中環新海濱和美利大廈之外，其餘也屬評級歷史建築），可說已用上近似「點、線、面」的概念，以地區為本的方式進行大規模保育及活化。當時的行政長官表示，保育中環可為小区重新注入生命、活力及生氣，令本港居住及工作環境更具吸引力，最終提升本港的國際競爭力。

<sup>27</sup> 全名《雅典歷史文化紀念物修護憲章》(Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments)，為 1931 年在雅典舉行的「第一屆國際歷史文化紀念物建築師與技師會議」通過的七項決議，其內容至今仍廣為其他國際憲章或宣言等採用。

<sup>28</sup> 公約至今共有 187 個締約國家和地區，是獲得批准國家數量最多的國際法律文書之一。

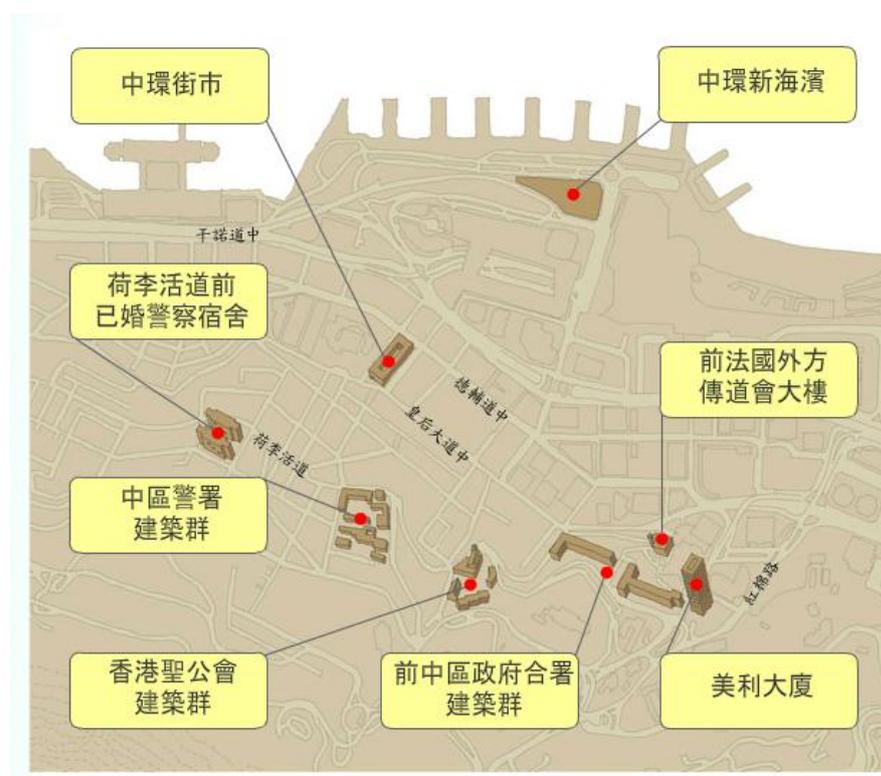
<sup>29</sup> 民政事務局（2004）。《文物建築保護政策檢討諮詢文件》，

<http://www.info.gov.hk/archive/consult/2004/heritage.pdf>

<sup>30</sup> 古物諮詢委員會（2014）。《「瞻前顧舊」：歷史建築文物保育政策檢討諮詢文件》，

[http://www.builtheritagereview.hk/common/info/BH\\_consultation\\_tc.pdf](http://www.builtheritagereview.hk/common/info/BH_consultation_tc.pdf)

图 4.1: 保育中环项目涉及的建筑物



数据源：发展局

表 4.1 「保育中环」涉及的项目

保育建筑物 / 场所	历史建筑评级	保育方式
中环新海濱	未有评级	政府会以公私营合作模式把用地打造成文娱枢纽和多元化用途区, 并发展低层建筑作展览、零售、娱乐、文娱及小区用途
中环街市	三级	市区重建局会把中环街市活化成为城中绿洲, 提供休憩空间及绿化环境
中区警署建筑群	法定古迹	由香港赛马会发展为一个结集文物、艺术、文化及旅游的中心, 并推广现代视觉及表演艺术
美利大厦	未有评级	由发展商透过公开招标承批, 在进行适当的改建工程及设置相关辅助设施后, 改建为酒店

表 4.1 「保育中环」涉及的项目（续）

保育建筑物 / 场所	历史建筑评级	保育方式
前中区政府合署	一级	中座及东座两幢大楼预留作律政司的办公室；西座大楼会进行更新，供律政司未能迁往中座及东座办公室及与法律相关的非政府组织使用
前法国海外传道会大楼	法定古迹	2015 年或以后律政司会接收该大楼，并于大楼内提供地方予法律服务和解决争议机构使用
荷里活道前已婚警察宿舍	三级	改建成元创方，于 2014 年 5 月启用，提供展览馆、创作室、办公室及商铺等设施，供与创意行业使用，并设置中央书院遗址展览中心及历史遗迹展示区
香港圣公会中环建筑群	一级（其中三幢）及二级（其中一幢）	圣公会将保留中环地段内全部四幢历史建筑，用作宗教及小区服务，并研究是否可修改该地段用途，当中包括兴建私家医院

数据源：立法会发展事务委员会<sup>31</sup>

**4.4** 现时中环保留了不少具特色的历史建筑，除了「保育中环」涉及的项目，还有前准将官邸、些利街清真寺、砵甸乍街、旧牛奶公司仓库、香港中华基督教青年会必列者士街会所等一级历史建筑。有受访者指出，单是荷里活道前已婚警察宿舍（现活化成元创方）、中环街市和中区警署建筑群三个地标，便各有规模和特色，相信日后可形成「三角关系」，吸引不同区域的人到访，形成一个「面」。他认为三者的分工清晰，活化后的中区警署以现代艺术及表演艺术为主；中环街市会打造成「城中绿洲」，着重公共休憩空间；而元创方就扮演创意地标角色，并主力举办展览、会议及主题活动（如夜市）。

**4.5** 受访者一致认为，当不同的历史建筑聚集于同一区或邻近地区，比较容易带来「协同效应」，令该地方更有生气，并刺激相关的经济活动，真正达到「活化」的目的。浸会大学在活化雷春生堂之前，早年负责石硤尾工厦（现为赛马会创意艺术中心）的活化项目，原来当时浸会大学曾希望同时活化美荷楼及前北九龙裁判法院，分别为艺术家提供住宿及展览场地，透过三幢建筑物打造一个「北九龙艺术区」，合办各种大型活动，可惜最终未能如愿。

<sup>31</sup> 立法會發展事務委員會（2014年6月24日）。「歷史建築保育政策檢討、文物保育措施進度報告及有關保存在工地發現的歷史遺蹟的政策」。

**4.6** 有受访者更认为，「点、线、面」的保育原则不一定局限于评级的历史建筑，而是由历史建筑为中心，连结起普通民居、商铺、公共空间，以凝聚整个小区的氛围。例如位于荔枝角道的浸会大学中医药学院雷生春堂，两年前开幕以后，附近开始出现很多中药店、中医诊所，渐渐形成连系人与环境的「线」，并发展为另一个具小区特色的「面」，带动旧区的经济发展。

**4.7** 以「点、线、面」形式保育固然可带来协同效应，但值得注意的是，即使是保育政府拥有、毋须以巨额向私人业主收购的历史建筑，事实上也绝非零成本，因为保留这些建筑物的同时，意味着放弃了它们潜在的经济价值，为此付出「机会代价」。例如「保育中环」涉及的范畴广泛，占地甚广，为了减低发展密度，令该区的甲级写字楼、商业楼宇的供应更见紧绌；而个别历史建筑物的地价也不菲，像元创方去年的地块市值已为 30 亿元<sup>32</sup>、中环街市于政府宣布将其改作保育项目时市值更逾 80 亿元<sup>33</sup>，单是这两者加起来的市值，已相等于 2014/15 年政府预算卖地收入的 16%<sup>34</sup>。也就是说，保育这些建筑物间接令库房收入减少，影响到政府调拨公共资源应付其他政策范畴的需要，这些隐性的保育代价，市民也需要正视和愿意共同承担。

## 界定「点、线、面」的准则

**4.8** 此外，尽管大部分人均同意较全面、具规模的保育原则，但在落实前，先要界定哪些「点」、「线」及「面」值得保育<sup>35</sup>。现时个别的历史建筑物（即所谓的「点」）有六项准则作订定级别的基础<sup>36</sup>，已然引起社会上不少争议，保育私人历史建筑物的往绩更是差强人意；「线」和「面」牵涉的建筑（特别是私人物业）数目更多，公众关注程度更大，相信质疑及反对的声音必定会更激烈。

**4.9** 古咨会的咨询文件指出，第一步是界定它们的「特色和风貌，然后订立一套广为公众接受的保育准则。」（咨询文件第 23 段），并列举了大澳、九龙城、大坑、西营盘等地区，作为有「文化特色」的街道或地区的例子。然而，大澳的新建棚屋多于旧有，建筑设计亦新旧有别，棚屋的排污问题尚未解决，昔日有特色的经济活动如晒盐、腌制咸鱼虾膏已停止或式微；九龙城近十多年来发展成地方风味食肆大本营，昔日的九龙城寨特色已不复再。若以食肆为地区特色准则，本港尚有如鲤鱼门及西贡甚至兰桂坊等可被考虑；大坑虽有一年一度属国家级非物质文化遗产的舞火龙盛会，以及刚被评为法定古迹的莲花宫古庙，但该区存在

<sup>32</sup> 文匯報（2013 年 1 月 16 日）。「活化中環，打造本港創意硅谷」。

<sup>33</sup> 明報（2009 年 8 月 13 日）。「中環街市倡升歷史評級保原貌」。

<sup>34</sup> 根據《2014-2015 財政年度的政府財政預算案》，賣地收入預算為 700 億元。

<sup>35</sup> 從古諮會的 219 新項目名單來看，屬於「線」的例子有大澳街市街、薄扶林村「一排村屋」等；屬於「面」的例子則有大澳棚屋、元朗舊墟和赤柱懲教署多座職員宿舍等。

<sup>36</sup> 六項準則包括「歷史價值」、「建築價值」、「組合價值」、「社會價值和地區價值」、「保持原貌程度」及「罕有程度」。

不少汽车修理铺与精品小餐厅，亦有不少新的建筑物在兴建中，与现存的旧建筑显得格格不入。以上地区的特色和风貌，未必足以支持它们成为「线」和「面」的保育对象。

**4.10** 由于「文化特色」难以清楚界定，而且保育的对象不仅是个别建筑，更包括这些文物所在的城市或乡郊环境，若不设立一套获得社会认受、严谨而透明的标准，全港可进行「点、线、面」保育工作的项目将会多不胜数，受影响的建筑物业主、住客、商店亦不计其数，所需要的金钱及资源亦难以预计。

**4.11** 此外，香港很多较旧小区的环境正急剧转变，有受访者就指湾仔的「个性」已跟往日有很大分别：石水渠街原有的车房、艺术工作室全搬到后街，大街则开设大量酒吧、西式食肆；蓝屋对面的街道亦已被大集团收购，准备兴建新酒店。如此一来，要以「线」以至「面」的概念保育整个湾仔区，可说是无从入手。

**4.12** 在没有公认的准则下，公众提名或会成为「点、线、面」保育的推动力，但可能引发后遗症。2010年前，市建局本已收购了上环整条永利街的楼宇作重建，但因一部本港制作的电影在该处取景，唤起了部分市民的「集体回忆」，令一些关注组织发起保育永利街的运动<sup>37</sup>。政府和市建局在一轮怀旧热潮压力下，决定取消重建项目，改划为综合发展区。时至今日，市民对永利街的热情和好奇不再，街道平日的气氛颇为冷清，令人质疑当初以响应部分市民要求、保留其笼统集体回忆作保育准则，一方面未能达到真正保育「点、线」的目的，另一方面却浪费了应付社会迫切建屋需求的有限土地资源。

**4.13** 环顾世界各地著名城市的旧城区、广场和步行街，建筑物大多能保持过百年、甚至数百年之久的原貌，即使是新建筑物，风格及外貌也和其他旧建筑物非常协调，街上的店铺大部分历史悠久，以售卖土制产品的个体户为主，区内更可能有历史名人故居的博物馆或古老的教堂（内地则有寺庙或祠堂）。这些地方既有建筑物的硬件，也有文化特色的软件，一般人气旺盛，是当地居民消闲或购物的好去处，不会只充斥着外地游客。若以上述的共通点作为香港挑选保育「线」和「面」的条件，相信合适的街道和小区并不多。

<sup>37</sup> 2009年，本地製作的電影《歲月神偷》在永利街取景拍攝，模仿深水埗的舊社區，電影於2010年獲得柏林影展獎新生代單元兒童組最佳電影水晶熊獎，令不少年輕人參觀和拍攝該街道，爭取完整保留永利街的聲音日益壯大。市建局遂於2010年3月宣布，將永利街剔出重建項目，改劃成綜合發展區。

## 历史保护区的发展限制

**4.14** 事实上，不少国家及地区已应用「点、线、面」的概念，把保护范围由个别历史建筑扩展至整个区域，但在挑选「保护区」时会有特定的标准。以一直致力保育的新加坡政府为例，当地共设立了四类「保护区」(Conservation Area)，包括历史区(Historic Districts)、住宅历史区(Residential Historic Districts)、次住宅区(Secondary Settlements)和别墅区(Bungalows Areas)；根据当地的《规划法令》(The Planning Ordinance)，被列入保护区的建筑或需符合罕有建筑类型的准则，当局亦会考虑它们能否加强所在地区的特性和视觉特色，可见清晰界定有关标准的重要性。

**4.15** 值得注意的是，各类保护区在可供发展之余，亦设有不同的保育限制（表 3.2）；所有跟地区特色不协调的行业，例如超级市场和汽车陈列室，均不可在区内营运。由此可见，《瞻前顾旧》咨询文件中建议的高度、用途和设计限制，在外地已有实践先例，问题是香港土地供应紧张，土地有价，任何限制土地最大发展潜质的行政措施，遑论立法建议，必会受到私人物业业权人及商户强烈反对，因此在制定有关标准及限制时要审慎行事。

**表 4.2 新加坡的四大「保护区」**

保护区	发展空间及保育限制
历史区(Historic Districts)	历史建筑物必须完整地保留下来，不得进行任何改动，但可改作商业或住宅用途
住宅历史区(Residential Historic Districts)	业主可为屋宇进行内部改装，亦可在原来的屋宇后面加建建筑物，但高度需低于主楼屋顶
次住宅区(Secondary Settlements)	业主可在住宅后面加建建筑物，但高度须受该区的高度规管
别墅区(Bungalows Areas)	文物别墅的主楼必须保留下来，但可在别墅两侧或后面加建新的建筑物

数据源：新加坡市区重建局<sup>38</sup>

**4.16** 近年同样致力保育建筑遗产的澳门，亦把历史建筑附近的地区，如议事亭（澳门前市政厅）旁的整个广场和周边街道，划为一个「文化与文物」专区，确保邻近的发展项目与专区的历史特色互相协调。当地更设有「澳门历史城区」，20 多座历史建筑由相邻的广场和街道连接而成，当中包括为人熟悉的妈阁庙、

<sup>38</sup> Urban Redevelopment Authority (2011).

<http://www.ura.gov.sg/uol/~media/User%20Defined/URA%20Online/Guidelines/Conservation/Cons-Guidelines.ashx>

郑家大屋、玫瑰堂、东望洋炮台、大三巴牌坊等（见图 4.2），区内大部分建筑物保存良好，城区更于 2005 年获列入世界文化遗产名录<sup>39</sup>。

图 4.2：澳门历史旧城区涉及的建筑物



数据源：澳门政府文化局

**4.17** 为了确保城区整体风貌的协调，延续其历史空间特征及氛围，澳门当局认为有必要对城区的建设发展条件进行适当的控制，例如针对建筑的楼宇高度、体量、材质、式样等作出规限。近日政府便就《澳门历史城区保护及管理计划》的框架进行公开咨询，提出景观管理监督、建筑限制条件、城市肌理的维护措施及改造限制，以及建筑修复准则四大讨论问题<sup>40</sup>（表 4.3），希望能保持历史城区的真实性及完整性。由此可见，在设立保护区 / 历史区后，仍需实施一定的规管及限制，才可让保育区持续发展。

<sup>39</sup> 澳門文物網，<http://www.macauheritage.net/cn/Default.aspx>

<sup>40</sup> 澳門政府文化局（2014 年 10 月 10 日）。「《澳門歷史城區保護及管理計劃》框架公開諮詢」。

表 4.3 《澳門历史城区保护及管理计划》框架内容

保育方向	发展限制
景观管理监督	管理并限制广告招牌，尊重建筑的设计，避免破坏或遮挡建筑的特色元素，以构建整体和谐协调的街道风貌及景观视廊
建筑限制条件	对已评定的不动产进行原真性和整体性的保护，并对区内建筑的高度、体量、样式等方面作出适当规定
城市肌理的维护措施及改造限制	致力维持具城区肌理特征的道路之走向及宽度，保护开放空间节点（特别是前地）的形态及其与街巷的连接关系，尊重城区的空间形态和特征
建筑修复准则	确保能尽量保留文物建筑的材料、技艺、设计的真实性，重现或保持原有之建筑特质及空间特色，满足使用的安全性及可持续发展

数据源：澳门政府文化局

### 「点、线、面」保育的执行问题

**4.18** 除了界定「线」和「面」的准则，为该区设立保育限制，整件事由谁来做和如何做到，具体上的执行与操作，亦是另一项重大挑战。就如部分受访者所言，外国很多时都采用「从上而下」的模式，例如由市长发起大规模保育，一呼百应，项目顺利起动。因此，香港需要有一个具执行权力及权威性的机构，负责协调不同部门及组织，才能统筹整区的保育计划；并要有充足的财力资源或筹款能力，才能做到「线」及「面」这般较大规模的保育工作。

**4.19** 最符合上述条件的，当然是政府或法定机构。之前提到的「保育中环」所涉及的项目，绝大部分是政府建筑物，要同步进行活化、协调建筑物的风格及用途，自然相对容易。不过，过程也绝非没有波折，像圣公会中环建筑群、中环街市及前中区政府合署的活化计划，就分别引起不同纷争，不是被质疑有利益输送，就是未能符合建筑标准，又或有人不同意有关评级，可见就算由政府出手，计划也可能面对不少障碍。

### 建议

**4.20** 若香港要将「点、线、面」的保育原则付诸实行，把保留及活化历史建筑纳入小区规划、社会可持续发展的蓝图之中，必须先清楚界定「线」和「面」的规划标准，并审慎地设立相关的保育限制，同时确保各持分者有足够的参与，和大众愿意共同承担背后的代价。以下是相关的具体建议：

- (一) **设立符合特定准则的「保护区」：**效法澳门、新加坡等地区，设立「保护区」并制定合适的标准及限制，例如区内有一幢或以上已被评级的历史建筑、大部分建筑具有相同或有特色的建筑风格、居民及在该区工作的人士有小区归属感的表现并支持保育历史文物与文化、定期举办区内独有的公众活动等。长洲或其部分地区具备以上条件，是可被优先考虑的例子。至于建议和审评「保护区」的程序和机制，可与历史建筑评级的程序大致相同；
- (二) **赋予「保护区」法定地位：**为落实规管「保护区」，防止遭受破坏或未经许可的改动，「保护区」经当局接纳后，应纳入所在分区的计划大纲图，受《城市规划条例》保障及规管。此做法与现时于分区计划大纲图上显示受法例保护的「自然保育区」相同；
- (三) **为「保护区」订立发展限制：**为免破坏区内原有的建筑格局，应针对该区的特性，订立相关的发展限制，例如建筑物不能超过某高度、必须用于指定类别的用途（或不得用作某种用途）、规定可改装的程度（如只可进行内部改装）等。同时因应技术上的困难，在执行上保留一定弹性，例如可以某些类似的方案替代。订立发展限制的过程，必须有区议会、地区人士、团体及商户等持分者充分参与。

## 第五章 | 保育私人历史建筑的代价

**5.1** 根据现行由古咨会进行的历史建筑评级制度，获评为一级、二级和三级的历史建筑均属「行政评级」，不受任何法例保护，只要符合土地契约、建筑及城市规划等规定，业主仍可自由拆卸名下的历史建筑，因此评级制度实为「无牙老虎」。很多业主在拆卸建筑物之前，并不会通知屋宇署或地政总署。在 2009 年 3 月至 2013 年 2 月期间，位于新界的一幢三级历史建筑及五幢建议三级历史建筑，在未获屋宇署或地政总署的批准前已被拆卸<sup>41</sup>。

### 保育私人历史建筑的困难

**5.2** 从业主的个人利益而言，部分历史建筑的设施简陋，例如没有升降机、卫生环境（如洗手间）恶劣，加上维修费用高昂<sup>42</sup>、工程需时甚长，他们自然不愿保留物业、负责维修工作。相反，重建的利益却极其丰厚，一般人倾向把物业拆卸，或直接卖给地产商图利，业主更可保留在物业重建后迁回的权利。若政府要给予业主经济诱因，例如出资收购，吸引他们保护私人历史建筑，必会涉及巨大的公帑开支；有关的赔偿金额及补偿方式，亦需得到公众认同和社会支持。

**5.3** 目前香港 108 项法定古迹中，近一半由私人、宗教、教育等团体持有；而在 1,274 幢经评级的历史建筑物中，更有超过八成属非政府拥有<sup>43</sup>。之前被评为一级历史建筑的何东花园遭业主清拆、属二级历史建筑的山顶卢吉道百年老宅改建为酒店，最近位于坪洲、属三级历史建筑的前大中国火柴厂亦拒绝政府的保育建议<sup>44</sup>，向城规会申请放宽发展密度，以兴建洋房和住宅。这些个案反映政府要说服私人历史建筑的业主进行保育并不容易，过程中需要面对极大的挑战。

**5.4** 私人业主「先斩后奏」、逃避物业被评为法定古迹早有先例，与此同时，政府在处理有关问题时经常不够主动，表现得后知后觉。以湾仔司徒拔道的景贤里为例，早于 2004 年时，业主已有意将建筑物清拆重建，曾跟政府联络但未有回

<sup>41</sup> 審計署（2013 年）。「古蹟及歷史建築物的保育」，《第六十號報告書》。

<sup>42</sup> 政府雖已推出私人擁有已評級歷史建築維修資助計劃，鼓勵業權人保育舊建築物，資助額亦由原來的 60 萬元增至 100 萬元，但很多業主認為資助額有限，作用不大。

<sup>43</sup> 發展局文物保育網站，「1444 幢歷史建築物的評估報告」，<https://www.heritage.gov.hk/tc/buildings/1444HistoricBuildings.htm>

<sup>44</sup> 古蹟辦指出，相關部門在 2012 年曾與業主開會研究發展連保育的方案，並在實地考察後，向業主提出保育建築的建議，惟遭到業主拒絕。

資料來源：信報（2014 年 9 月 26 日）。「坪洲火柴廠重建料觸礁」。

复<sup>45</sup>，其后在 2007 年将土地出售。新业权人开始清拆瓦顶时引起公众舆论，政府当局才到场勘察，并跟新业主接触。而当双方商讨保育方案时，业主仍继续进行拆卸，等到政府宣布将它列为暂定古迹，工程已造成难以补救的破坏，之后的复修工程所费不菲，建筑物的历史意义亦大打折扣<sup>46</sup>。

**5.5** 当然，亦有部分私人业主认同保留历史建筑十分重要，而小区参与亦可发挥活化的真正意义。被评为三级历史建筑的跑马地毓秀街 11 号，其业主本身是一名相机收藏家，特地花费逾亿元将建筑物活化成全港首间摄影博物馆<sup>47</sup>，展出摄影作品、相机和书籍。博物馆刚于 2014 年 9 月开幕，市民只需提早预约即可免费参观，业主称现时反应相当热烈；而他更会亲自带领每星期三至四次的导赏团。他认为要鼓励更多私人业主参与保育，政府必须推出更多措施，例如税务优惠或配对基金<sup>48</sup>。

## 吸引业主保育的诱因

**5.6** 观乎其他国家及地区的经验，政府会提供各项经济诱因及规划诱因，鼓励私人业主保护具有文物价值的地方。最基本的方式是提供税务扣减或豁免，另外是放宽原有的规划限制及建筑规定（详见表 5.1）。以澳洲为例，拥有具历史价值的建筑物业主，可向另一地点的发展商出售因保育问题而未能行使的物业发展权；该发展商接收转移过来的物业发展权后，可兴建较一般准许下面积较大的建筑物。

表 5.1 部分国家 / 地区为保育私人历史建筑提供的诱因

国家 / 地区	经济 / 规划诱因
新加坡	豁免保育建筑物补地价及提供停车场的规定；放宽文物别墅的地积比率限制；物业如用作慈善用途可获豁免缴交物业税
日本	提供低息贷款，用作维修及保养历史建筑；减免各种税项如固定资产税、特别物业税、城市规划税
澳门	豁免各种税项如物业税、城市建设税、物业转移税及所得补充税；在指定时间内宽减营业税；与发展商交换土地

<sup>45</sup> 發展局事後解釋，景賢里業主所寄的信件封面上沒有註明景賢里的名字及任何關於保育的問題，故此忽略了景賢里的規劃建議信件。

<sup>46</sup> 2007 年 9 月，發展局以號外形式緊急刊憲，宣布景賢里為暫定古蹟，但有關歷史建築只有 8 成可以修復。

<sup>47</sup> 業主在兩年前以 9,000 萬元購入物業，再花費 1,500 萬元進行改建。博物館命名為「F11 攝影博物館」，地下及一樓作舉辦展覽之用，而二樓則為 Leica 相機私人博物館。

<sup>48</sup> 蘋果生活（2014 年 9 月 18 日）。「Leica 博物館創辦人促政府推動私人保育 歷史建築已是藝術品」。

表 5.1 部分国家 / 地区为保育私人历史建筑提供的诱因（续）

国家 / 地区	经济 / 规划诱因
澳洲	减免物业税及差餉；转移物业发展权；放宽规划及建筑规定；允许地积比率转移及批出额外的地积比率；透过文物拨款计划，以「一对一」配对方式资助业主修复及活化建筑
英国	豁免缴交增值税、遗产及资本增值税；提供「利便发展」(enabling development)的规划诱因，例如容许在某幢历史建筑物座落的范围内兴建新房屋
加拿大	向业主赔偿保护历史建筑造成的经济价值损失；设立保育奖励基金；豁免物业税；减免或豁免入息税；放宽规划及建筑规定，如增加地积比率及建筑密度

数据源：各国政府网页、立法会秘书处、《其他地区文物保育制度的顾问研究报告》<sup>49</sup>

5.7 近年特区政府亦尝试提供各种形式的规划诱因，例如与发展商交换土地、放宽建筑高度、增加地积比率、允许地积比率转移等（见表 5.2）。其中 2008 年被列为法定古迹的景贤里，最后便透过换地协议达成共识，业主把大宅和整个地段交予政府作活化之用，政府则把毗邻一幅面积相若的地段批予该业主，以供发展私人住宅。业主除须按既定政策，为换地支付约 5,800 万元的地价差额（有关换地地皮市值逾 5 亿元），亦须斥资修复景贤里，有关工程已于 2010 年底完成。

表 5.2 近年政府透过提供诱因保育的私人历史建筑

历史建筑	历史评级	经济 / 规划诱因
景贤里	法定古迹	政府以换地形式，把毗邻景贤里一幅面积相若的人造斜坡以市价批予景贤里业主，供私人发展用途；而业主则把大宅和整个地段交予政府
下亚厘毕道 1 号圣公会建筑群	3 幢一级历史建筑及 1 幢二级历史建筑	政府批准转移地积地率，以保存香港圣公会位于下亚厘毕道 1 号的四幢历史建筑
中华电力总办事处大楼的钟楼 <sup>50</sup>	拟议一级历史建筑	城规会批准把建筑物高度从主水平基准面以上 80 米放宽至 100 米，把地积比率由 5 倍放宽以至 5.5 倍，以及把钟楼用作康体文娱设施

<sup>49</sup> 發展局於 2013 年委託香港大學建築學院、中文大學建築文化遺產研究中心進行有關研究。

<sup>50</sup> 2009 年，大樓被古蹟辦建議評為一級歷史建築。2011 年，中電申請建議以保育連發展模式重建，保留鐘樓建築，並設立兩間博物館，一間以電力為主題，另一間回顧香港歷史。

表 5.2 近年政府透过提供诱因保育的私人历史建筑（续）

历史建筑	历史评级	经济 / 规划诱因
白加道 47 号 (Villa Blanca)	二级历史建筑	城规会批准把地积比率从 0.5 放宽以至 0.545，以保存白加道 47 号部分正立面
山顶普乐道 8 号 (前法国驻港总领事官邸)	二级历史建筑	城规会批准把地积比率由 0.5 率放宽至 0.548，以保存普乐道 8 号建筑物的前面部分
长洲戏院	三级历史建筑	城规会批准把地积比率由 0.4 率放宽至 0.472，并把上盖面积限制从 20%放宽至 36.8%，以保留整座戏院，内部改建为食肆及商店
薄扶林道谭雅士大宅 (Jessville)	三级历史建筑	局部撤销薄扶林的发展限制，让地政总署可考虑业主的修订契约申请，活化作私人住宅的住客会所
太子道西 179 号	三级历史建筑	城规会批准把地积比率从 9 略为放宽至 10.23，以保存位于太子道西 179 号的店屋的前面部分

数据源：发展局

**5.8** 然而，这种非原址换地的方式很容易惹起社会争议。2014 年初，有私人发展商与政府商讨后，双方同意将被评为一级历史建筑的甘道 23 号 Carrick 大宅改划作文物保育用途，并以与大宅对面一幅原划作「绿化地带」的地皮交换，改划作兴建一幢低密度住宅。不过，城规会在公众咨询期间接获大量反对意见，主要认为山顶绿化地带有限，项目会令现时绿色的植被消失，工程亦会对周边环境造成空气、水源及土壤污染，担心会造成不良先例。在这个案中，市民似乎偏重自然保育多于文物保育。

**5.9** 此外，私人历史建筑的业主，未必愿意以开放建筑予公众参观来换取当局批准该建筑的发展计划。其中一例是被评为三级历史建筑的谭雅士大宅 (Jessville)，业主原本想在地段上兴建两幢大厦，将大宅改成会所，并向发展局承诺每星期将大宅对公众开放一日。不过，该地段后来只兴建一幢私人住宅大厦，业主更以私隐为由不开放予公众参观。政府与业主经过一轮商讨后，对方只愿意每年在谭雅士伉俪生辰日，才有限度开放予市民进入大宅旁的观景区，近距离观赏大宅外貌。业主称在没有公帑补贴下，这个是唯一可行的方案，反映就算成功保留私人历史建筑，亦未必可让公众参与其中。

## 收购及征收历史建筑

**5.10** 古咨会咨询文件《瞻前顾旧》提出的问题之一，是政府应否以公帑购入或强制征收私人拥有的历史建筑作保育用途，其实收购这种做法早有先例。位于卫城道的甘棠第原为二级历史建筑物，由耶稣基督末世圣徒教会管理，教会在 2002 年向屋宇署递交拆卸计划书，获得屋宇署批准。当拆卸工作即将开始时，古迹办才因公众压力提出反对。最终政府以 5,300 万收购甘棠第，并用 9,100 万进行修葺及改建为孙中山博物馆，并将其定为法定古迹。

**5.11** 近期例子则有何东花园。这座建于 1927 年的中式大宅及私人花园，于 2010 年被列为香港一级历史建筑，同年业主申请重建大宅，政府一度把它列为暂定古迹。不过，业主反对建筑被评为法定古迹，发展局曾提出换地但被业主拒绝<sup>51</sup>，其后政府亦曾提出 30 亿元补偿方案，但仍与业主索偿的 70 亿元相距甚远，更坚持不会开放物业让公众参观。最终行政长官与行政会议向发展局作出指示，放弃将何东花园列为法定古迹，业主去年开始拆卸工程。

**5.12** 即使政府愿意以市价收购私人历史建筑，相信不少个案仍会像何东花园一样，双方未能达成协议。某些国家会动用公权强征土地，以新加坡为例，其政府获《保存古迹法令》(Preservation of Monuments Act)赋权，可将某古迹交由古迹保存局保护<sup>52</sup>，而古迹保存局更可向新加坡总统提出收购受保存令保护的任何土地、遗址或古迹；当土地被强制收购，支付给业权拥有人的赔偿，将会按照发出保存令当日的市值计算<sup>53</sup>。

**5.13** 事实上，政府一直引用《土地收回条例》(香港法例第 124 章)，以「公共用途」为由，强制收回私人土地和建筑，进行发展新市镇和公共设施，以及市建局未能成功收购已划为重建项目的私人土地。若把保育视为一种「公共用途」，政府可强征私人历史建筑物的土地，名正言顺进行保育。强征土地及历史建筑作文物保育的问题，是港人一向强调私有产权，市建局的收地过程亦面对不少阻碍，有人称有关条例是「尚方宝剑」；一旦采用法律途径强征土地保育，必然有持分者觉得条例过于严苛，会损害私有产权，引发社会争议，甚至被政治化。

**5.14** 何东花园保育失败的案例，反映政府需要检讨保护私人历史建筑的政策，制定应如何运用公共资源保育建筑的指引，尤其是收购或征收有价值的历史建筑，或透过城市规划及法例予以规范，或两者并用。若选择以巨额收购有关建筑

<sup>51</sup> 當時政府建議把何東花園周邊的網球場及綠化地帶，合共 11,520 平方米的土地作交換。但業主認為換地的地段發展潛力受到限制，而綠化地帶改變用途須經過城市規劃程序，認為會延誤或遭公眾反對，故不接受方案。

<sup>52</sup> 在未有取得古蹟保存局的書面同意下，受保存令保護的古蹟不可被拆卸、移走、改動或翻新或進行加建。

<sup>53</sup> National Heritage Board, "About Preservation of Sites and Monuments", <http://www.nhb.gov.sg/NHBPortal/>

物，虽然能保障私有产权，但每个项目动辄花上数以十亿元，而全港共有逾千幢由私人拥有的古迹及历史建筑。假设政府选择只收购当中 49 项非政府拥有的法定古迹，而每幢建筑收购价平均为 10 亿元<sup>54</sup>，所需的公帑已高达 490 亿元，超过 2014/15 年度政府总开支的一成，高达医疗开支的八成半<sup>55</sup>，更贴近过去五年每年平均卖地收入<sup>56</sup>。这个费用还未包括首次大型维修、日后例行保养的经常性开支<sup>57</sup>，难免有人会质疑，把公共资源花在历史保育上是否用得其所。

## 建议

**5.15** 为了推动私人历史建筑的保育，同时避免过度耗用公帑，本研究提出以下建议：

- (一) **掌握历史建筑的清拆或改建计划：**为避免甘棠第及景贤里等个案历史重演，发展局应重新指示相关部门，包括民政事务总署，提醒各有关单位及分区办事处，须备有一份全港及分区中业权为私人拥有的古迹及历史建筑名单，并在知悉它们的任何拆卸或改动计划时，从速通知文保办和古迹办，让两个办事处及时采取应对行动；
- (二) **制定为私人业主提供诱因的参考标准：**政府应建立一套经济或规划诱因的常设机制，订立具体、透明、得到社会认同的参考标准，例如根据建筑物的历史评级或其他考虑因素，例如建筑物被活化后对公众的开放程度，有系统地制定各种非现金补偿方式（见表 5.1 及表 5.2），减低社会争议，并为与私人业主协商提供基础；
- (三) **容许以「公共用途」为由收回法定古迹所在土地：**明确地把文物保育界定为《土地回收条例》（香港法例第 124 章）内的「公共用途」，当未能透过经济或规划诱因与法定古迹的私人业主达成保育协议时，政府可考虑引用该条例作为最后手段，强制收回达法定古迹级别的历史建筑，并按照法例作出赔偿，保障私人业主应得的权益；
- (四) **进一步筛选应收购的历史建筑：**通过第二章建议的检讨及收紧历史建筑评级标准，政府应可挑选最值得收购的法定古迹 / 较高级别历史建筑，以确保公帑用得其所。

<sup>54</sup> 政府曾建議用 30 億元收購及保育何東花園，而政府用來跟景賢里換地的地皮估計市值逾 5 億元（業主需補 5,800 萬元地價）。

<sup>55</sup> 根據《2014-2015 財政年度的政府財政預算案》，政府的總開支約 4,111 億元，當中基礎建設開支 780 億元、教育開支 754 億元、社會福利開支 619 億元、醫療衛生開支 567 億元。

<sup>56</sup> 根據地政總署資料，2009/10、2010/11、2011/12、2012/13 及 2013/14 年度的賣地收入，分別約為 145 億元、441 億元、699 億元、597 億及 575 億元，即每年平均賣地收入為 491 億元。

<sup>57</sup> 第三章曾提及，第一至三期「活化計劃」所涉及的 11 個項目，已花費政府約 11 億元資金，其中約 10.7 億元為建設成本，約 3,600 萬元為首兩年的營運資助。

## 第六章 | 文物保育资金及架构

**6.1** 正如前文所言，不论是政府支持保育私人历史建筑，或是由政府推动的活化计划，均涉及大量公帑开支。若要发挥「点、线、面」的大规模保育原则，所需的公共资源更难以量估，单靠政府有限的资金将难以持续发展。有见及此，发展局的文保办于 2011 年委聘顾问进行研究<sup>58</sup>，探讨在香港设立法定文物信托基金的可行性、架构和推展计划，报告建议的文物保育基金主要负责推行外展及教育工作、进行技术研究和课题研究，作为私人拥有的已评级历史建筑的资助机构，以及持有、维修、保育及活化政府拥有的历史建筑。

### 文物信托的角色

**6.2** 当提及成立保育历史建筑文物的信托基金，受访者一致认为用意良好，能进一步确定保育的重要性及决心，原则上非常支持，但同时担心基金未能发挥应有的功能。事实上，现时政府已有两个政策局、至少六个部门、两个办事处及三个委员会参与制定文物保育政策及提供支持，包括发展局、民政事务局、民政事务总署、康乐及文化事务署（康文署）、建筑署、屋宇署、规划署、地政总署、古迹办、文保办、古咨会、活化历史建筑咨询委员会、城规会等；若再成立一个文物信托基金，必须清晰界定其职能，并理顺与上述政策局和各部门的工作关系，否则或会架床迭屋，令架构徒添混乱，保育成效事倍功半。

**6.3** 举例说，顾问报告提及的外展、教育及研究工作，正是文保办和古迹办目前的主要职责之一。至于建议由新基金来评审活化历史建筑伙伴计划的申请项目，代表它会取代现时活化历史建筑咨询委员会的角色。此外，香港现已设有由民政事务局支持的卫奕信勋爵文物信托<sup>59</sup>，其中有关提供信息、教育及推广，以及部分文物修复及维修的工作，均与顾问报告倡议的文物信托基金的功能相似，双方或会出现角色重迭，浪费社会资源。

**6.4** 值得注意的是，有别于部分国家如澳洲、英国的文物信托基金，顾问报告所建议的新基金不会负责制定政策；它亦不像韩国、英国的信托基金般，会直接收购区内值得保育的建筑物（详见表 6.1），或会减弱它对保育的整体影响力。此外，顾问报告提倡新基金着手建立文物保育数据数据库、拟备保育的手册及指引，

<sup>58</sup> GHK (Hong Kong) Limited、宝鼎管理顧問有限公司（2013）。《香港設立法定文物信託的可行性、架構和推展計劃研究》。

<sup>59</sup> 衛奕信勳爵文物信託於1992年底成立，初期共籌得約4,200萬元，2013年的營運資金有7,000多萬元。

这些工作由古迹办或文保办负责，似乎更为合适。

### 6.1 部分国家与本港文物信托基金的职能及资金来源

国家 / 信托基金	成立年份	主要职能	主要资金来源
澳洲国民信托 (新南威尔士)	1947 年	制定及推行保育政策，管理名下物业，教育及宣传	出售物业、政府拨款、遗赠、郊野管理服务收入、会员费
加拿大遗产基金会	1973 年	敦促政府为文物保育提供经济诱因，推行活化计划，管理名下物业，教育及宣传	出售物业、政府及大学拨款、举办会议和研讨会、捐款及遗赠、会员费
英国国民信托	1895 年	审议保育政策，收购可发挥活化效应的新物业，管理名下物业，教育及宣传	会员费、企业捐赠及遗赠、餐饮收入、租金、政府及欧盟拨款、投资收入
韩国国民信托	2000 年	购买值得保育的物业，开放予公众参观，生产环保和文化产品	会员费、捐款
香港卫奕信勋爵文物信托	1992 年	鉴别、修复及翻修古迹古物，为历史文物及传统仪式作纪录，出版，举行展览及会议，研究及公众教育	投资项目收益、利息及股息收入、捐款
顾问报告建议成立的文物信托基金	—	外展及教育，技术及课题研究，资助私人已评级历史建筑的维修及活动，持有、维修、保育及活化政府拥有的历史建筑	租金及租借费用、入场费、会员费、公众活动计划及筹款活动的收入、启动资金的投资回报、政府补助

数据源：《香港设立法定文物信托的可行性、架构和推展计划研究》、卫奕信勋爵文物信托网页

## 资金来源及可持续性

**6.5** 在香港成立文物信托基金的另一挑战，是有关资金从何而来，如何确保基金能有效并持续运作。事实上，外国不少信托基金均入不敷支，以澳洲国民信托（新南威尔士）为例，它在 2011 年的亏损额为 160 万澳元（约 1,300 万港元），若非依靠出售资产及政府拨款，相信该信托基金难以继续运作<sup>60</sup>。而韩国国民信托就一直靠热心民众主动捐赠、集资购地，因此规模始终有限，持久性亦成疑。

**6.6** 为应付预计每年达 6,000 多万元的营运开支，顾问建议政府向新基金注资 9 亿元作为启动基金，另每年拨款 1,000 万元。然而，成立文物信托基金的其中一个重要目的，正是争取政府拨款以外的财政支持，以增加计划的灵活性及可持续性。除了动用公帑，根据英国国民信托（英托）的经验，基金最主要的经费来自会员费及捐款，以 2011 年为例，英托共有约 400 万名会员，会费收入约 1.24 亿英镑（约 15 亿港元）。

**6.7** 反观香港的情况，虽然近年个别历史建筑的存废曾引起一些临时组成的群组（包括青年）和舆论的短暂关注，但古迹办于 1997 年推出的「文物之友计划」及 2004 年推出的「青少年文物之友计划」，目前分别只得约 820 名及 270 名成员<sup>61</sup>，计划的公众认知度不高，宣传刊物的接触面亦相当有限。至于优先资助保育香港非物质文化遗产的卫奕信勋爵文物信托，于 2012 年的捐款收入只得 9 万多元<sup>62</sup>，反映港人认为保育（包括私人建筑）是政府的责任，亦无保育工作需要巨额公帑及机会成本的意识，以捐款行动支持保育的承担偏低。由此看来，新设基金若依靠公众捐献，有关部门必须先要加大力度宣传及推广文物保育，设法提升公众人士及商界捐款保育的意欲，否则基金很容易陷入财政困难。

**6.8** 另一个可供参考的方案，是效法现时英国国民彩票的做法，透过文物彩票基金拨款，定期提供经常性资金来源。英国当局把部分收益直接拨予文物彩票基金，过去二十年来合共拨款逾 60 亿英镑，用于 36,500 个保育历史景点、自然环境和文化传统等项目<sup>63</sup>。事实上，本港现时的六合彩盈余资金，均会拨入社会福利署奖券基金用作慈善用途，资助教育、社会、保健、艺术文化等项目，当中部分或可用于保育工作。

<sup>60</sup> GHK (Hong Kong) Limited、宝鼎管理顾问有限公司（2013）。《香港设立法定文物信托的可行性、架构和推展计划研究》。

<sup>61</sup> 古物古蹟办事处（2013 年 12 月）。「古物諮詢委員會委員備忘錄進度報告」。

<sup>62</sup> 衛奕信勋爵文物信托（2014）。《衛奕信勋爵文物信托年报（2012-2013）》。

<sup>63</sup> Heritage Lottery Fund, "About Us", <http://www.hlf.org.uk/aboutus/Pages/AboutUs.aspx>

## 文物保育架构的发展

**6.9** 除了确保有长远的资金来源，本港现有的文物保育架构（包括卫奕信勋爵文物信托）亦有检讨及重整的空间。前文曾经提及，历史建筑保育涉及多个政策部门及咨询组织，属于跨部门及界别的政策。政府早于 1976 年在民政事务局下成立古咨会及古迹办，主要负责审议和监督文物古迹保育，但前者现时改为由发展局管辖，后者虽仍隶属民政事务局，却执行古物事务监督（即发展局局长）的行政工作，有受访者形容此架构「相当奇怪」，亦不时造成混乱。此外，2008 年发展局正式成立文保办，当时政府称其目的是协调政府各部门，但对于古迹办、古咨会和文保办的角色却没有十分清晰的区分（见表 6.2），或会影响保育工作的效率。

**表 6.2 本港推行文物保育政策的主要部门 / 组织**

部门 / 组织	成立年份	负责政策局	主要职能
古物咨询委员会（古咨会）	1976 年	民政事务局 于 2007 年 移交发展局	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 就宣布法定古迹/暂定古迹，以及任何与古物、暂定古迹、或古迹有关的事宜提供意见；</li> <li>➤ 按行政评级制度，把个别历史建筑评定为一至三级；</li> <li>➤ 就修缮及保护历史建筑和结构、提倡保护及必要时勘察历史遗址，提高市民对香港文物的认识和关注。</li> </ul>
古物古迹办事处（古迹办）	1976 年	民政事务局	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 负责执行古物事务监督（发展局局长）的行政工作，向古咨会提供秘书处服务和行政支持；</li> <li>➤ 鉴定有历史价值的建筑，安排古迹的保护及维修工作，安排合适的历史建筑活化再利用，宣传及教育活动等。</li> </ul>
城市规划委员会（城规会）	1992 年	发展局	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 拟备香港某些地区的布局设计，以及适宜在该等地区内建立的建筑物类型的图则；</li> <li>➤ 在非法定图则及其规划说明文件，阐明保护法定古迹、历史建筑物、具考古价值地点和其他文物的规划意向。</li> </ul>

表 6.2 推行文物保育政策的主要部门 / 组织 (续)

部门 / 组织	成立年份	负责政策局	主要职能
卫奕信勋爵 文物信托	1992 年	民政事务局	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 鉴别、修复及翻修遗迹、古物及古迹，以及其他历史、考古及古生物的物体、遗址或结构物；</li> <li>➤ 在古物及古迹以及其他遗址或结构物所在处提供设施，以协助公众人士进入及欣赏；</li> <li>➤ 为具历史价值的地点、传统仪式作视听及文字纪录；</li> <li>➤ 出版有关的书报、期刊，及制作纪录带、纪录碟及其他物品；</li> <li>➤ 举行展览及会议，提高公众人士对香港文物的关注及兴趣。</li> </ul>
文物保育专员办事处 (文保办)	2008 年	发展局	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 推行「活化历史建筑伙伴计划」，并资助私人已评级历史建筑进行维修；</li> <li>➤ 就新的基本工程项目实施文物影响评估机制，并为保存私人历史建筑而制定经济诱因；</li> <li>➤ 作为处理文物事务的中心，负责本地和海外的联系工作。</li> </ul>
活化历史建筑咨询委员会	2008 年	发展局	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 审议活化计划的申请及资助金额，监察和评核有关项目的成效，并就其未来发展提出建议。</li> </ul>
建筑署文物组	2008 年	发展局	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 负责就活化计划的申请提供意见，协助文保办推行相关项目，包括提供技术咨询服务、古迹及已评级历史建筑维修服务等。</li> </ul>

数据源：各政府部门及相关组织网页

**6.10** 事实上，政府自 2007 年成立发展局后，似乎倾向把物质文化（主要是建筑物）的保育工作拨归该局，以达至保育与发展平衡。不过，民政事务局辖下的康文署及古迹办仍保持一定程度的参与，例如为古咨会提供部分服务（如准备评级历史建筑的背景资料），并负责管理多个本地文物保育场地（如中西区文物径）。香港现时唯一的文物信托基金卫奕信勋爵文物信托，亦为民政事务局局长辖下的法定组织，发展局未有向它提供正规的行政支持。

**6.11** 另一方面，根据《卫奕信勋爵文物信托条例》（香港法例第 425 章），信托的其中一个主要职能是「鉴别、修复及翻修《古物及古迹条例》（香港法例第 53 章）意指的遗迹、古物及古迹，以及在香港的其他历史、考古及古生物的物体、遗址或结构物」，以及在「所述的古物及古迹以及其他遗址或结构物所在处提供设施，以协助公众人士进入及欣赏该等遗址或结构物」。然而，目前信托只集中出版书报期刊、进行研究及教育活动、举办讲座及展览等较「软性」的工作。

**6.12** 回顾过去二十年来，卫奕信勋爵文物信托共动用了约 4,100 万元资助，用于超过 150 个保育文物的项目，当中只有十项属于「维修及修复」私人拥有的已评级历史建筑（见表 6.3），其余百多项均为「教育及推广」、「研究及出版」的活动，似乎未有充分发挥在鉴别、修复及活化历史建筑方面的职能，相信是因为信托的资金有限。信托于 2013 年的营运资金只有 7,000 万，比政府用于单一保育项目（翻新旧大埔警署耗资逾 6,000 万）的费用仅多一点而已。

**表 6.3 卫奕信勋爵文物信托历年曾资助的维修及修复计划**

受助人 / 机构	资助计划	完成日期
基督科学教会香港第一分会	修葺教堂屋顶	1995 年 3 月
基督科学教会香港第一分会	修葺、修复及翻新教堂范围	1999 年年中
圣约翰座堂	圣约翰座堂 Li Hall 翻新重铺屋顶工程	2000 年 5 月
圣士提反女子中学	保存圣士提反女子中学校舍的外观和结构	2000 年 8 月
圣安德烈堂	圣安德烈堂旧牧师住所及看门人宿舍翻新工程	2001 年 9 月
圣约翰座堂	翻新及修葺圣约翰座堂屋顶	2008 年 6 月
香港神托会基督教灵基中心	维修历史建筑物的中式瓦片金字屋顶	2008 年 12 月
罗防有先生	重修罗家祠	2009 年 4 月
林村乡公所	林村天后庙维修工程计划	2009 年 7 月
圣士提反书院	圣士提反书院文物馆内部展览装置及文物保育	进行中

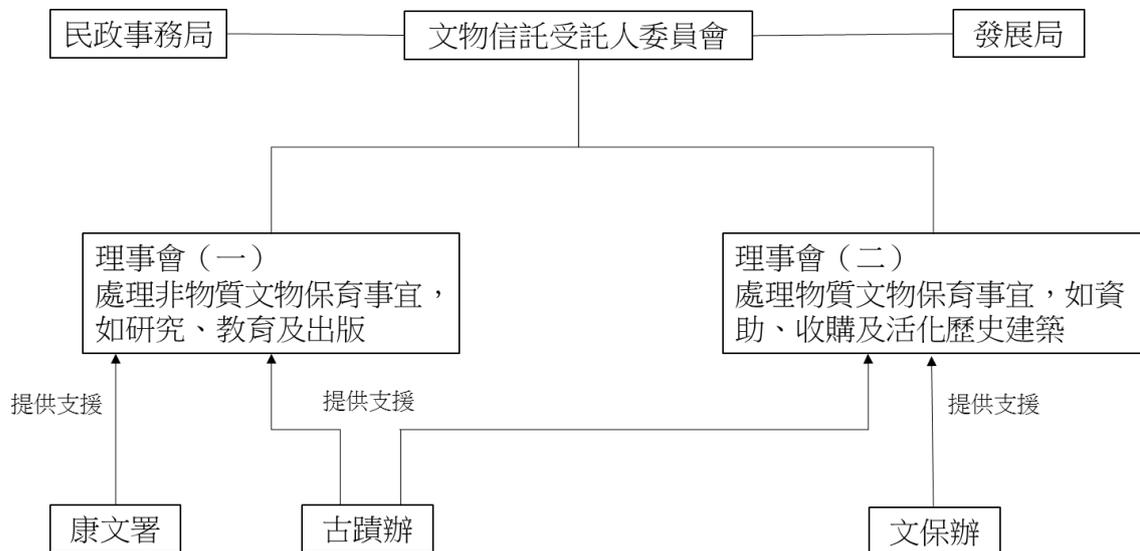
数据源：卫奕信勋爵文物信托网页

## 建议

**6.13** 针对长远的保育工作及资金来源，包括在香港设立法定文物信托基金的需要及可行性，本会提出以下建议：

- (一) **加强现有文物信托的角色：**与其另设新的文物信托基金，更有效的方法是加强卫奕信勋爵文物信托的角色，包括强化部分被忽略的职能（如资助私人已评级历史建筑的维修及活动），或加入新增的工作（如收购私人已评级历史建筑，接收、保育及活化政府拥有的历史建筑等），为此政府或要修订该信托的法例（香港法例第 425 章）。现有的理事会可一分为二（见图 6.1），理事会（一）专责处理非物质文物事宜，由民政事务局支持；理事会（二）则由收编在卫奕信勋爵文物信托内的活化历史建筑咨询委员会组成，专责处理物质文物（建筑物）保育事宜，并由发展局提供支持（文保办可提供相关的秘书处服务，技术及行政支持）。理事会应有比例成员由受托人委员会成员出任。受托人委员会除民政事务局局长为当然委员外，亦应加入发展局局长。

图 6.1 有关卫奕信勋爵文物信托架构重组的建议



- (二) **整合及协调相关政策局及部门的职能：**无论政府最终决定(a)成立新的法定文物信托基金；或(b)不成立新的法定文物信托基金；或(c)如上述建议加强现设的卫奕信勋爵文物信托的角色，仍须检讨、协调，以及整合政府各相关政策局和部门及现设 / 新增文物信托的角色、职权及职

责，彼此分工合作，避免浪费资源，增加文物保育工作的整体效率；

- (三) **开拓文物保育的收入来源：**除了政府的一次性拨款及定期资助，文物信托基金亦要透过其他渠道筹募资金，例如赚取投资收入、加强鼓励市民及企业捐款、举办有特色的筹款活动、成立具吸引力的会员制度、利用彩票盈余资金等；
- (四) **为保育活化历史建筑项目提供配对资助：**信托亦可考虑让私人历史建筑业权人选择资助形式，进行有关的保育及活化计划，一为定期或定额资助，二为设有金额上限的配对资助，奖励后者「自食其力」、「多劳多得」；
- (五) **加强学校的文物保育教育：**目前政府正准备展开新高中通识课程的检讨工作，可考虑把文物保育的内容加入通识课程，并在「其他学习经历」的课时安排学生参观历史建筑，培养他们在保育历史建筑及文物方面的意识。教材及支持可由文物信托基金或有关部门提供；
- (六) **利用新媒体宣传保育信息：**为了加深一般市民对文物保育的认识，可善用各新媒体如社交媒体、流动平台进行公众教育及宣传工作，加深一般市民对保育历史建筑问题的认识，向政府提交意见，推动社会各界一同参与文物保育的工作。现时古迹办举行每年一度的古迹周游乐，似有加大力度宣传的必要。

## 第七章 | 結語

**7.1** 历史文物是无价而不可再生的，一经破坏便难以挽回，造成无法以金钱或其他方法弥补的损失，如何保育它们是一项相当重要而复杂的议题。社会上各持分者包括政府、历史建筑拥有者、保育团体、发展商、非政府组织、市民大众对此抱有不同见解，加上涉及私有产权、财政考虑（如收购、赔偿、维修、活化开支）、小区整体规划等问题，要多方面达成共识并不容易，必须深入研究、集思广益，才能凝聚市民的向心力，平衡保育工作与经济发展，使香港成为一个真正的优质城市。

**7.2** 回顾十年前政府推出的《文物建筑保护政策检讨》，提出了不少政策性问题的咨询公众，结果当局只拣选了千多幢建筑进行历史评级，却没有进一步在保育历史建筑的政策方向上作重大修改，市民的反应亦不见热烈；直至 2007 年重新进行咨询后，当局才开始推出一系列的文物保育措施。观乎近年民间多次发起保育个别建筑的运动，当中包括不算很老旧、却被认为盛载着港人「集体回忆」的建筑，可见香港的公民及本土意识已显著提升，大众增加了对保育的支持，积极参与影响历史建筑物存亡的城市规划工作，亦反映了当前政策与市民的要求存在落差。

**7.3** 十年前市民的不同反应，促成了这次古咨会的《瞻前顾旧》咨询文件，针对目前历史文物保育引起的社会舆论及争议，重提了不少过往政策检讨涉及、但其后政府没有积极跟进甚至回避的议题，例如保育私人历史建筑的原则、成立文物保育基金的可行性等，以响应大众对文物保育发展的关注。本研究建议有需要尽快加强历史建筑的保育，制定清晰的政策及有效的行政措施，包括设立或修订有关机制的标准（如历史建筑评级的规范、活化计划的建筑条例规定、保护区的挑选准则及限制），以保存香港文化及历史中宝贵的跨代资产，但社会各界对保育历史建筑物愿意付出多少经济及其他代价的问题上，意见依然不一。

**7.4** 本研究认为，以下是保育历史建筑工作中最为关键的问题，需要政府评估及尽早作出决定：

- （一）确定保育历史建筑（特别是私人物业）在政府整体施政中的重要性，以及保育与各项政策（例如教育、医疗、社会福利等）在资源分配上的比重；
- （二）确定保育历史建筑（特别是私人物业）对广大市民的重要性，并评估公众准备集体付出的代价，包括意味着政府要放弃某些收入来源（如卖地、

商业发展)，削減其他政府服务如医疗、教育、自然保育方面的开支；

(三) 假设公众对(一)和(二)予以肯定，下一步需要运用现有法例、或修改法例、或立法来代替或支持目前的行政措施，以确保真正达到历史建筑保育的目标；

(四) 若然民意对(一)和(二)出现分歧，不论是维持现时不足的政策和措施，或是加强有关安排，也无可避免地会被不同的持分者（特别是那些金钱利益受影响的人）批判。

**7.5** 我们认为，回避作出会引起争议的政策决定并非是一项明智的选择，因为我们可以清楚预见，假若维持现状，更多类似何东花园、谭雅士大宅（Jessville）的个案将会陆续出现，继续引起社会争议，令保育私人历史建筑的工作寸步难行。假若每次都要根据具体情况处理，可能会令公众觉得政策欠缺一致性和整体方向，亦容易引致偏袒及不公平。有见及此，我们促请政府采取果断行动，考虑下列的改善措施及政策：

(一) **改善历史建筑评级机制：**重新检讨评级标准，增加评级工作的效率，加强部门协作及巡查，制定各级历史建筑的标准指引及资助安排（第二章）；

(二) **优化活化历史建筑伙伴计划：**适度放宽活化计划的建筑标准，协助参与活化项目的非牟利机构提升营运能力（第三章）；

(三) **落实「点、线、面」的保育概念：**设立符合特定准则的「保护区」，赋予「保护区」法定地位，为「保护区」订立发展限制（第四章）；

(四) **推动私人历史建筑的保育：**掌握历史建筑的清拆或改建计划，制定为私人业主提供诱因的参考标准，容许以「公共用途」为由收回法定古迹所在土地，进一步筛选应收购的历史建筑（第五章）；

(五) **重整文物保育架构：**加强现有文物信托的角色，整合及协调相关政策局及部门的职能，开拓文物保育的收入来源，为保育活化历史建筑项目提供配对资助，加强学校的文物保育教育，以及利用新媒体宣传保育信息（第六章）。

# 附录一 | 历史建筑保育政策咨询文件讨论问题

以下是发展局古物咨询委员会于《瞻前顾旧》历史建筑保育政策咨询文件中，向公众提出的九个开放性问题：

**问题一：**「我们应否透过法例规管或限制私人业主拆卸或改动他们拥有的评级历史建筑？若然如是，有关规管的范畴和形式应该如何，以及不同评级的历史建筑应否有不同的处理方法？」

**问题二：**「我们应否以公帑购入或强制征收私人拥有的历史建筑作保育用途？若然，是否需要特定前提（例如视乎有关建筑的文物价值、赔偿准则及形式或有关建筑是否向公众开放）？」

**问题三：**「为了保存一些有文物特色的街道或地区（例如大澳、九龙城、大坑、西营盘等），我们是否应该限制该些街道或地区内的发展（例如限制街道上或区内建筑的高度、用途和设计，以及街道的阔度等）？」

**问题四：**「《建筑物条例》以保障楼宇安全和卫生标准为大前提。我们应否放宽或豁免条例对历史建筑的规管？」

**问题五：**「你认为香港应否成立文物保育基金？若然，文物保育基金应负责什么职能？运用公帑支持基金的运作又是否恰当？若然，你认为应该支持基金哪些职能？」

**问题六：**「为进一步鼓励私人业主保育他们拥有的历史建筑，我们应否向他们提供更多诱因？若然，我们应提供什么额外诱因（例如在补偿因保育而引致的损失时，不仅提供发展面积相若的补偿，还应向业主提供额外的发展面积；或设立一个属于香港的文物保育奖项，以表扬那些对文物保育作出贡献的业主）？」

**问题七：**「除了资助业主维修其历史建筑外，我们应否就因保育所引致的额外顾问费用和建筑成本，向业主提供资助？我们应否就文物价值较高的历史建筑提供较高的维修资助金额？」

**问题八：**「你认为我们应在哪方面加强文物保育的公众教育、咨询和宣传工作？可透过什么渠道和方法加强有关工作？」

**问题九：**「若某些历史建筑未能对外开放，你会接受其他观赏方法吗（例如透过三维激光扫描、照片及测绘记录等形式，让市民大众观赏有关法定古迹和历史建筑的内外情况）？」

数据源：古物咨询委员会

## 附录二 | 近年香港民间的历史建筑保护事件

保育对象	日期	事件发展
中环天星码头	2006年11月	政府因为要展开「中区填海第三期工程」，以解决中环交通问题，决定清拆天星码头及钟楼。一群香港市民自发在码头静坐，并有人潜入已围封的钟楼内示威
	2006年12月	多个民间团体到政府总部抗议，要求政府保留天星码头，但政府指出码头只有48年历史，不符合「已到或超过50年的法定历史古迹」的最底门坎
		示威人士展开两次占领行动，但政府坚持连夜清拆钟楼，有保育人士到礼宾府抗议
		民政事务局（民政局）表示会检讨保护文物建筑政策，研究把「集体回忆」、「社会价值」加入成为文物评级因素。新建天星码头外貌模仿1920年代旧天星码头设计及保留旧天星码头报时钟声
中环皇后码头	2006年12月	同样因为「中区填海第三期工程」，政府需清拆皇后码头。多个团体争取保留码头，政府承诺会尽量保留合适的组件，另觅合适的地方重置码头
	2007年5月	古咨会首次以公开会议方式，为原本不在评级历史建筑名单中的皇后码头评级，最终码头被评为一级历史建筑；400名文化艺术界人士在报章刊登广告，要求原址保留皇后码头
	2007年7月	三名本土行动的保育码头人士，于码头进行静坐绝食抗议，要求原址保留皇后码头
	2007年8月	警方展开清场行动，开展清拆皇后码头工程
湾仔利东街（囍帖街）	2005年11月	政府收回利东街的业权，让市区重建局展开市区重建项目，但遭部分居民反对，要求保留这段「历史意义浓厚」的街道
	2006年10月	市区重建局展开清拆及招标工作，但有居民坚持反对清拆
	2010年5月	重建工程正式动工，项目提供约1,300个住宅单位，及一个名为「囍欢里」的婚嫁主题购物商场

保育对象	日期	事件发展
中区政府合署建筑群（政府山）	2010年9月	政府公布中区政府合署建筑群保育计划，提出将西座改建为商业及休憩用途
	2011年2月	十多个团体、四十多名专业人士组成「政府山关注组」，要求政府总部用地列为「历史保护区」，以保留原有建筑
	2012年6月	原本被专家建议为三级历史建筑的西座，被古咨询会暂评为二级历史建筑并进行公众咨询；接获意见中 94%希望将整座政府山列为法定古迹
	2012年12月	古咨会把西座重评为一级历史建筑；政府决定放弃将西座拆卸及重建，保留整座政府山建筑群，交予律政司及法律相关的非政府组织使用
上环永利街	2008年11月	永利街被纳入市区重建局重建项目，原本只会保留其中三幢唐楼，其余重建为住宅大厦
	2009年12月	一部本港制作的怀旧电影在永利街取景拍摄，把该处模拟成深水埗的旧小区，引起公众关注，有组织呼吁原址保留整条永利街的建筑
	2010年3月	城规会把永利街从重建项目的核准图中剔出，市区重建局复修在永利街已收购的物业，改划成「综合发展区」

数据源：发展局及市区重建局网页

## 附录三 | 过去十年香港历史建筑保育的主要发展

日期	主要政策 / 发展
2004 年 2 月	民政局发表《文物建筑保护政策检讨》咨询文件，就文物保护的宏观理念，包括就「应保护哪些文物建筑」、「怎样保护文物建筑」，以及「代价多少，由谁承担」等三大问题咨询公众
2004 年 2 月	耶稣基督后期圣徒教会议会计划拆卸及改建中环卫城道属二级建筑的甘棠第，政府与教会达成协议，以 5,300 万元进行收购，并动用 9,100 万元进行修葺，将甘棠第改建为孙中山博物馆
2004 年 11 月	民政局表示当局会着手研究成立文物信托基金、推行适当的规划措施及提供经济诱因、创新及可持续的方式活化再用受保护的文物建筑、促进公众参与文物保育等策略
2005 年 3 月	古迹办从全港大约 8,800 幢楼龄超逾五十年的建筑中拣选 1,444 幢历史建筑，由专家小组进行深入评估，并向古物咨询委员会提交拟定评级，供委员会考虑及审议进行文物评审
2007 年 1 至 2 月	民政局举办一连串公众论坛，解释政府当局在保育文物建筑方面的政策和措施，并就政府当局应保护香港哪些文物建筑和怎样保护文物建筑征询公众意见
2007 年 5 月	民政局辖下成立由官员及立法会议员组成的文物保护小组委员会，跟进与具独特文物价值的建筑物或地点有关的个别项目，例如衙前围村项目（预计于 2018/19 年落成）
2007 年 10 月	《施政报告》提出为全面开展文物保育工作，将推动一系列的文物保育措施，当中包括规定凡涉及历史文物建筑的所有新基本工程项目必须进行文物影响评估
2008 年 2 月	发展局推出「活化历史建筑伙伴计划」，邀请非牟利机构合作，将政府拥有的历史建筑及法定古迹活化再用。当局向非牟利组织提供非经常性拨款、象征式租金、非经常性补助金等财政援助

日期	主要政策 / 发展
2008 年 4 月	发展局成立文物保育专员办事处，以便推行及检讨文物保育政策，以及担任本港和海外的联络人
2008 年 5 月	发展局成立活化历史建筑咨询委员会，主要由来自历史研究、建筑、测量、社会企业、财经等界别的非官方成员组成，就活化政府历史建筑提供意见，协助评核活化历史建筑伙伴计划的申请及进行监察
2008 年 8 月	发展局推出「维修资助计划」，透过向私人拥有的已评级历史建筑之业主提供资助，使他们可以自行进行小型维修工程，使这些历史建筑不致因日久失修而破损
2009 年 4 月	「维修资助计划」每宗成功申请的资助额上限，由港币 60 万元增加至港币 100 万元
2009 年 6 月	屋宇署参考海外 7 个地区经验后，向业界公布《活化历史建筑实用手册》的暂行本，为如何符合《建筑物条例》提出设计指引
2009 年 10 月	行政长官在《施政报告》公布「保育中环」措施，目的是保留中环的社会、历史及建筑特色，同时为这个地区注入新生命和活力
2011 年 11 月	发展局的文物保育专员办事处委聘 GHK (Hong Kong) Limited 进行研究，探讨在香港设立法定文物信托基金的可行性、架构和推展计划
2012 年 5 月	屋宇署公布《2012 年文物历史建筑的活化再用和改动及加建工程实用手册》，提供实用建议、替代方案及个案研究，以协助历史建筑的活化再用和改动及加建工程，俾使符合《建筑物条例》有关楼宇安全和卫生标准的规定
2013 年 1 月	行政长官在《施政报告》中，提出须检讨保育私人历史建筑的政策，包括就公共资源动用的程度和方式制订更具体的机制和准则，以及研究是否需要透过城市规划以加强保育私人拥有的历史建筑
2014 年 6 月	发展局发表以《瞻前顾旧》为题的历史建筑保育政策咨询文件，针对私人历史建筑保育政策检讨进行为期两个月的咨询，就如何保护历史建筑、保护历史建筑的资源运用以及公众参与历史建筑保育等三大方向，提出九大问题，包括探讨成立文物保育基金的可行性，应否向私人历史建筑物主人提供更多诱因等（详见附录一）

数据源：发展局、古物咨询委员会、立法会发展事务委员会

## 附录四 | 市区重建局负责的评级历史建筑活化项目

项目	建成年份	历史评级	活化用途
上环西港城	1906 年	法定古迹	于 1991 年改建，并于 2003 年翻新
中环街市	1939	三级历史建筑物	「城中绿洲」项目预计于 2017/2018 年完成第一期，整个项目于 2019/2020 年竣工
湾仔茂萝街 / 巴士路士街	1910 年代	二级历史建筑物	改建为「动漫基地」，已于 2013 年完工
西营盘余乐里 11-12 号、余乐里 1-2 号及 9-10 号	1930 年代	余乐里 9-10 号为三级历史建筑物	部分建筑特征元素会予以保留，作为公众休闲设施及成为园景设计的特色。项目预计将于 2014/2015 年完成
湾仔船街 18 号	1930 年代	二级历史建筑物	于 2009 年改建为私房菜馆
湾仔皇后大道东 186 - 190 号	1930 年代末	三级历史建筑物	将建成综合发展区，预计于 2015 年完工
湾仔庄士敦道 60 - 66 号	1888 - 1900 年代	二级历史建筑物	于 2007 年活化为中菜馆、英式主题餐厅及生活品牌店，现时部分店铺已易手
太子道西 / 园艺街	1930 年代	二级历史建筑物	已于 2014 年完成翻新工作，骑楼式唐楼将用作商业及 / 或文化用途
旺角上海街 / 亚皆老街	1920 年代及 1960 年代	二级历史建筑物	自 2008 年 9 月开展项目，骑楼式唐楼将用作商业及 / 或文化用途，但因收购过程不顺利，最近才正式开始进行活化

数据源：市区重建局

# 附录五 | 活化历史建筑伙伴计划 资料

历史建筑	评级	活化用途	建设成本 (百万元)	营运资助 (百万元)	完工日期
第一期					
石硤尾前北九 龙裁判法院	一级	萨瓦纳艺术设计 学院(香港分校)	无需资助	无需资助	2010年7 月
旧大澳警署	二级	香港历史文物保 育建设有限公司 大澳文物酒店	69.13	无需资助	2011年 12月
旺角雷生春	一级	香港浸会大学中 医药学院—雷生 春堂	29.16	2.56	2012年1 月
前荔枝角 医院	三级	香港中华文化促 进中心饶宗颐文 化馆	270.31	4.57	2013年9 月
马湾芳园书室	三级	圆玄学院「芳园 书室」旅游及教 育中心暨马湾水 陆居民博物馆	10.71	2.96	2012年9 月
深水埗美荷楼	二级	香港青年旅舍协 会美荷楼青年旅 舍	220.33	5	2013年8 月
第二期					
旧大埔 警署	一级	嘉道理农场暨植 物园公司绿汇学 苑	58	1.84	2014年 第3季
九龙城石屋	三级	圣雅各布福群会 石屋家园 <sup>64</sup>	45.6	2.33	2014年 第2季
湾仔蓝屋建筑 群	一级	圣雅各布福群会 We 啤藍屋 <sup>65</sup>	79.4	4.17	2015年 第4季

<sup>64</sup> 協辦機構：五旬節聖潔會永光堂有限公司

<sup>65</sup> 協辦機構：社區文化關注及香港文化遺產基金會有限公司

历史建筑	评级	活化用途	建设成本 (百万元)	营运资助 (百万元)	完工日期
第三期					
大坑虎豹别墅	一级	胡文虎慈善基金虎豹乐园 <sup>66</sup>	130.5	4.28	2017年 第3季
中环必列啫士街街市	三级	新闻教育基金香港有限公司 香港新闻博览馆	65.9	5	2016年 第4季
前粉岭裁判法院	三级	香港青年协会 领袖发展中心	87.5	3.05	2016年 第4季
第四期					
大坑书馆街12号	三级	待定	待定	待定	待定
薄扶林旧牛奶公司高级职员宿舍	一级	待定	待定	待定	待定
上水何东夫人医局	二级	待定	待定	待定	待定
湾仔景贤里	法定古迹	待定	待定	待定	待定
政府总资助额 (截至第三期)			建设成本 (百万元)	营运资助 (百万元)	
			1,066.54	35.76	
			1,102.3		

数据源：发展局文物保育专员办事处

<sup>66</sup> 協辦機構：HKAM Foundation Limited

## 附录六 | 参考数据

1. GHK (Hong Kong) Limited、宝鼎管理顾问有限公司 (2013)。《香港设立法定文物信托的可行性、架构和推展计划研究》。
2. Heritage Lottery Fund, “About Us”,  
<http://www.hlf.org.uk/aboutus/Pages/AboutUs.aspx>
3. National Heritage Board, “About Preservation of Sites and Monuments”,  
<http://www.nhb.gov.sg/NHBPortal/>
4. The Lord Wilson Heritage Trust, “Background and Objectives”,  
[http://www.lordwilson-heritagetrust.org.hk/en/introduction/background\\_objectives/background\\_objectives.html](http://www.lordwilson-heritagetrust.org.hk/en/introduction/background_objectives/background_objectives.html)
5. Urban Redevelopment Authority (2011).  
<http://www.ura.gov.sg/uol/~media/User%20Defined/URA%20Online/Guidelines/Conservation/Cons-Guidelines.ashx>
6. 文汇报 (2013 年 1 月 16 日)。「活化中环, 打造本港创意硅谷」。
7. 古物古迹办事处 (2013 年 12 月)。「古物咨询委员会委员备忘录进度报告」。
8. 古物古迹办事处 (2008 年 11 月)。「检讨《古物及古迹条例》(第 53 章) 下的古迹宣布制度与古物咨询委员会的评级制度之间的关系」, 古物咨询委员会委员备忘录。
9. 古物古迹办事处, 「香港具文物价值的建筑物评估常见问题」,  
[http://www.aab.gov.hk/form/aab1\\_faq\\_chi.pdf](http://www.aab.gov.hk/form/aab1_faq_chi.pdf)
10. 古物咨询委员会 (2014)。「《瞻前顾旧》: 历史建筑文物保育政策检讨咨询文件」。
11. 民政事务局 (2004)。「《文物建筑保护政策检讨咨询文件》」。
12. 立法会发展事务委员会 (2014 年 6 月 24 日)。「历史建筑保育政策检讨、文物保育措施进度报告及有关保存在工地发现的历史遗迹的政策」。

13. 地政总署,「卖地纪录」, <http://www.landsd.gov.hk/tc/landsale/records.htm>
14. 明报 (2009年8月13日)。「中环街市倡升历史评级保原貌」。
15. 明报 (2012年12月18日)。「学者转軚 西座评一级历史建筑」。
16. 信报 (2014年9月26日)。「坪洲火柴厂重建料触礁」。
17. 财政司司长 (2014)。《2014-2015 财政年度的政府财政预算案》。
18. 发展局 (2014)。《其他地区文物保育制度的顾问研究报告》。
19. 发展局 (2012年12月4日)。「发展局局长出席前中区政府合署西座及何东花园事宜记者会开场发言」。
20. 发展局文物保育专员办事处,「活化历史建筑伙伴计划」, <http://www.heritage.gov.hk/tc/rhbtp/about.htm>
21. 发展局文物保育专员办事处,「1444 幢历史建筑物的评估报告」, <https://www.heritage.gov.hk/tc/buildings/1444HistoricBuildings.htm>
22. 新闻公报 (2003年2月13日)。「立法会: 文物保护政策动议辩论」。
23. 审计署 (2013)。「古迹及历史建筑物的保育」,《第六十号报告书》。
24. 澳门文物网, <http://www.macauheritage.net/cn/Default.aspx>
25. 澳门政府文化局 (2014年10月10日)。「《澳门历史城区保护及管理计划》框架公开咨询」。
26. 苹果日报 (2014年8月9日)。「财爷出手相助料图则日内获批 活化中环街市拖五年终上马」。
27. 苹果生活 (2014年9月18日)。「Leica 博物馆创办人促政府推动私人保育 历史建筑已是艺术品」。
28. 卫奕信勋爵文物信托 (2014)。《卫奕信勋爵文物信托年报 (2012-2013)》。

附注:

封面照片来源: 政府古迹办及文保办网页