

香港集思會

香港歷史建築保育的前路



2014年10月

本報告內容不一定代表香港集思會之立場。

香港集思會簡介

以「齊思考、創未來」為座右銘，香港集思會是一家獨立、無政治背景、非牟利的政策研究機構，由一群熱愛香港人士於 2008 年 12 月創立，專門發掘、搜集和研究對香港經濟及社會發展富建設性和具創意的建議，給政府、有關人士和公眾參考。

透過集思廣益，香港集思會的研究工作有三大範疇：一、增加香港的競爭能力；二、促進香港經濟及社會持續發展；及三、提升市民的生活質素。詳細研究報告及建議請參閱香港集思會網頁 www.ideascentre.hk。

研究小組簡介

劉勵超 香港集思會顧問、地政總署前署長、前規劃地政局副局長及中央政策組前副首席顧問

唐希文 香港集思會高級研究主任

2014 年 10 月 31 日

目錄

摘要		ii
第一章	研究背景及目的	1
第二章	歷史建築的評級制度	3
第三章	活化計劃的挑戰與策略	8
第四章	「點、線、面」的保育原則	13
第五章	保育私人歷史建築的代價	22
第六章	文物保育資金及架構	28
第七章	結語	36
附錄		
附錄一	歷史建築保育政策諮詢文件討論問題	38
附錄二	近年香港民間的歷史建築保護事件	40
附錄三	過去十年香港歷史建築保育的主要發展	42
附錄四	市區重建局負責的評級歷史建築活化項目	44
附錄五	活化歷史建築伙伴計劃資料	45
附錄六	參考資料	47

摘要

1. 近年香港人的文物保育意識逐漸覺醒，相繼出現爭取保留囍帖街、永利街、天星碼頭、皇后碼頭等社會運動，要求保護寶貴的文化遺產。政府亦開始關注保育歷史建築的議題，於 2008 年推出「活化歷史建築伙伴計劃」及「維修資助計劃」，分別支援各界活化政府擁有的歷史建築，以及鼓勵私人物業的業主保留歷史建築。然而，由於香港寸金尺土、地價高昂，要補償業主因保存歷史建築而喪失的發展權益所費不菲，而維修及活化這些建築亦涉及龐大的開支，政府需要動用巨額的公共資源，大眾亦要共同承擔這筆保育成本，難免會引起社會各界爭議。
2. 有見及此，發展局的古物諮詢委員會（古諮會）於本年 6 月發表了題為《瞻前顧舊》的歷史建築保育政策諮詢文件，闡述香港現行的文物保育措施和情況，當中面對的困難和挑戰，並提出了九個開放式的討論問題（附錄一），藉此了解大眾願意投放多少資源進行保育，以及如何優化現時的相關機制。本研究透過與持分者包括市區重建局代表、前古諮會成員、參與活化計劃的非政府組織代表進行訪談，並檢視文物保育的背景資料及最新發展，嘗試回應諮詢文件中的主要政策問題，提出五大範疇共二十項建議，供政府與各持分者及關注團體參考。

策略建議一：改善歷史建築評級制度

3. 歷史建築評級制度扮演著文物保育政策中的關鍵角色，負責做好把關及準備工作，亦確定了公共資源分配的優先次序。儘管古物古蹟辦事處（古蹟辦）早於 1980 年引入歷史建築物評級制度，但評審標準及過程被指草率，未有廣納民意；而除了達極高門檻的「法定古蹟」外，被評為一至三級的歷史建築並不受法例保護，有關當局亦沒有為業主提供清晰的保育指引，很多具歷史價值的建築物被大幅改動甚至拆卸，政府亦很難阻止。針對目前的評級制度，本研究作出以下建議（第二章段 2.12）：

- （一）**重新檢討評級標準**：鑑於文物保育需要龐大公共資源，而目前的法定古蹟及評級建築數目過千，有關評級標準宜緊不宜鬆，應將有限的資源集中投放於限量的評級建築。政府需檢討整套評審標準及過程，制定具透明度及公信力的評級機制，鼓勵各界人士出席公聽會提供意見，並增加古諮會成員在評審過程的主動性；

- (二) **增加評級工作的效率**：在土地及物業不斷升值，而維修費用日益高昂的前提下，很多業主會急於將歷史建築物拆卸或出售，以避過評級。政府需適度增加古蹟會專家小組的資源，提高評級的效率，與時間競賽，及時保留更多具文物價值的建築；
- (三) **加強部門協作及巡查**：古蹟辦盡量巡查已評級私人歷史建築，掌握有關建築的最新情況；相關部門加強溝通協作，當某一部門接獲私人歷史建築改動或拆卸申請時及早通報其他部門，以便古蹟辦及文物及保育專員辦事處（文保辦）及時採取應對措施；
- (四) **制定各級歷史建築的標準指引**：就個別建築給予指引及意見之外，古蹟辦亦需制定一套在大多情況下適用的標準指引，清楚闡明每一級別的建築物有何工程可以或不可以進行；
- (五) **制定各級歷史建築的資助安排**：區別不同評級歷史建築可得到的公共資源，例如將歷史建築的評級與可獲發的維修資助金額掛勾，鼓勵獲較高評級歷史建築的業主進行維修保育。

策略建議二：優化活化歷史建築伙伴計劃

4. 2008年發展局推出了「活化歷史建築伙伴計劃」，至今共有16個項目，因政府負擔大部分甚至全部重建的費用及首兩年營運資助，並只收取象徵式租金，因此頗受非牟利機構歡迎。然而，部分投標者因未能符合政府所訂的要求，過往不只一次出現「流標」的情況，而中標者爲了符合目前《建築物條例》及相關條例，在技術及資源投放上亦遇到不少挑戰。針對目前活化計劃的挑戰及困難，本研究提出以下建議（第三章段3.21）：

- (六) **適度放寬活化項目的建築標準**：透過另訂針對活化建築的監管條例，或真正落實「特事特辦」的方式，在確保建築物符合安全標準的前提下，適度放寬活化重建工程的建築標準，增加翻新及改建工程的靈活性，減低承辦機構「進場」的經濟負荷，吸引更多機構參與活化計劃；
- (七) **協助參與活化項目的非牟利機構提升營運能力**：政府可設立一個平台，邀請商界團體及承辦活化項目的非牟利機構自由配對，讓商界人士分享營商經驗和提供意見；及每年或每兩年舉行研討會或工作坊，讓眾承辦機構分享交流，與當局探討如何優化活化歷史建築計劃，並鼓勵更多團體參與。

策略建議三：落實「點、線、面」的保育概念

5. 不少國家及地區在制訂文物保育策略時，應用了「點、線、面」的保育概念，選擇把保護範圍擴大，不限於個別歷史建築物，還包括整個區域，例如設立「保護區」。若香港要將此概念付諸實行，必須先清楚界定「線」和「面」的規劃標準，並審慎地設立相關的保有限制，同時確保各持分者有足夠的參與，與大眾願意共同承擔背後的代價。以下是相關具體建議（第四章段 4.20）：

（八）**設立符合特定準則的「保護區」**：效法澳門、新加坡等地區，設立「保護區」並制定合適標準，例如區內有一幢或以上已被評級的歷史建築、大部分建築具有相同或有特色的建築風格、居民及在該區工作的人士有社區歸屬感的表現並支持保育歷史文物與文化、定期舉辦有特色的公眾活動等。長洲或其部分地區具備以上條件，是可被優先考慮的例子；

（九）**賦予「保護區」法定地位**：為落實規管「保護區」，防止遭受破壞或未經許可的改動，「保護區」經當局接納後，應納入所在分區的計劃大綱圖，受《城市規劃條例》保障及規管；

（十）**為「保護區」訂立發展限制**：針對該區的特性，訂立相關的發展限制，例如建築物不能超過某高度、必須用於指定類別的用途（或不得用作某種用途）、規定可改裝的程度（如只可進行內部改裝）等。同時在執行上保留一定彈性，例如可以某些類似的方案替代，盡量減低對物業持有人的負面經濟影響。訂立發展限制的過程，必須有區議會、地區人士、團體及商戶等持分者充分參與。

策略建議四：推動私人歷史建築的保育

6. 目前香港 108 項法定古蹟中，近一半由私人、宗教、教育等團體持有；而在 1,274 幢經評級的歷史建築物中，更有超過八成屬非政府擁有。對私人業主來說，維修歷史建築的費用高昂，相反重建的利益相當豐厚，因此有人選擇「先斬後奏」改動或清拆物業，以逃避被評為法定古蹟。為了推動私人歷史建築的保育，同時避免過度耗用公帑，本研究提出以下建議（第五章段 5.15）：

（十一）**掌握歷史建築的清拆或改建計劃**：發展局應重新指示相關部門，包括民政事務總署，提醒各有關單位及分區辦事處，須備有一份全港及各分區中業權為私人擁有的古蹟及歷史建築名單，並在知悉它們的任何拆卸或改動計劃時，從速通知文保辦和古蹟辦，讓兩個辦事處及時採取應對行動；

- (十二) **制定為私人業主提供誘因的參考標準**：政府應建立一套經濟或規劃誘因的常設機制，訂立具體、透明、得到社會認同的參考標準，例如根據建築物的歷史評級或其他考慮因素、建築物被活化後對公眾的開放程度，有系統地制定各種非現金補償方式，以減低社會爭議，並為與私人業主協商提供基礎；
- (十三) **容許以「公共用途」為由收回法定古蹟所在土地**：明確地把文物保育界定為《土地收回條例》(香港法例第 124 章)內的「公共用途」，當未能透過經濟或規劃誘因與法定古蹟的私人業主達成保育協議時，可考慮引用該條例作為最後手段，強制收回達法定古蹟級別的歷史建築，並按照法例作出賠償，保障私人業主應得的權益；
- (十四) **進一步篩選應收購的歷史建築**：通過實施上文 3 (一) 段建議的檢討及收緊歷史建築評級標準，政府可挑選最值得收購的法定古蹟／較高級別歷史建築，以確保公帑用得其所。

策略建議五：重整文物保育架構

7. 歷史建築保育涉及多個政策部門及諮詢組織，屬於跨部門及界別的政策，像古諮會及文保辦由發展局管轄，但古蹟辦則隸屬民政事務局，因各部門的分工並不清晰，難免造成混亂，或會影響保育工作的效率。此外，要長遠在港推行保育工作，除了依靠政府的財政支援，法定文物信託基金亦擔當非常重要的角色。本研究就此提出以下建議（第六章段 6.13）：

- (十五) **加強現有文物信託的角色**：與其另設新的文物信託基金，更有效的方法是加強衛奕信勳爵文物信託的角色，包括強化部分被忽略的職能（如資助私人已評級歷史建築的維修及活動），或加入新增的工作（如收購私人已評級歷史建築，接收、保育及活化政府擁有的歷史建築等），為此政府或要修訂該信託的法例（香港法例第 425 章）；
- (十六) **整合及協調相關政策局及部門的職能**：政府須檢討、協調，以及整合政府各相關政策局和部門及現設／新增文物信託的角色、職權及職責，彼此分工合作，避免浪費資源，提升文物保育工作的整體效率；
- (十七) **開拓文物保育的收入來源**：除了政府的一次性撥款及定期資助，文物信託基金亦要透過其他渠道籌募資金，例如賺取投資收入、加強鼓勵市民及企業捐款、舉辦有特色的籌款活動、成立具吸引力的會員制度、利用彩票盈餘資金等；

(十八) **為保育活化歷史建築項目提供配對資助**：信託亦可考慮讓私人歷史建築業權人選擇資助形式，進行有關的保育及活化計劃，一為定期或定額資助，二為設有金額上限的配對資助，獎勵後者「自食其力」、「多勞多得」；

(十九) **加強學校的文物保育教育**：目前政府正準備展開新高中通識課程的檢討工作，可考慮把文物保育的內容加入通識課程，並在「其他學習經歷」的課時安排學生參觀歷史建築，培養他們在保育歷史建築及文物方面的意識。教材及支援可由文物信託基金或有關部門提供；

(二十) **利用新媒體宣傳保育信息**：善用各新媒體如社交媒體、流動平台進行公眾教育及宣傳工作，加深一般市民對保育歷史建築問題的認識，向政府提交意見，推動社會各界一同參與文物保育工作。

8. 歷史文物是無價而不可再生的，一經破壞便難以挽回，加上涉及私有產權、財政考慮（如收購、賠償、維修、活化開支）、社區整體規劃等問題，如何保育它們是一項相當複雜的議題，而如何避免保育工作所需公共資源影響政府推行其他政策（包括自然保育），亦是另一項重大挑戰。政府歷年來雖就類似問題數次諮詢公眾，仍未能針對以上兩個問題制定全面的歷史建築保育政策。政府應於今次公眾諮詢後，制定平衡保育工作與經濟發展的明確政策、採取務實具體的措施，使香港成爲一個走在時代前端、而不失其歷史文化遺產的城市。

第一章 | 研究背景及目的

研究背景

1.1 半個世紀以來，香港的經濟及城市發展普遍被視為硬道理，文物保護發展一直追不上經濟急劇增長的步伐。近年政府開始關注這個問題，然而期間不少歷史建築、特別是私人擁有的建築，仍因得不到政策保護而遭拆毀，令社會錯失了珍貴的文化遺產。當公民社會日漸成熟，本土意識提升，相繼出現保衛舊天星碼頭、皇后碼頭、永利街等事件（見附錄二）；有政黨和民間團體開始形成具組織的文物保護運動，引起社會更多人關注及迴響，甚至成功透過輿論壓力逼使政府保留部分歷史建築，包括原屬私人擁有的建築。從一連串民間運動可見，現時很多市民關心城市的生活歷史、文化遺產，渴望保留心目中富歷史價值及特色的建築。

1.2 為了回應社會對保護歷史文物的關注，政府十年前首次發表《文物建築保護政策檢討》諮詢文件，之後推出一系列有關文物保育和活化的措施，例如 2005 年起為 1,444 幢歷史建築進行評估；2007 年成立文物保護小組委員會，跟進具獨特文物價值的建築或地點的個別項目；2008 年設立活化歷史建築諮詢委員會，推行活化歷史建築伙伴計劃及維修資助計劃；2012 年公布《文物歷史建築的活化再用和改動及加建工程實用手冊》，協助歷史建築的活化再用和改動及加建工程等（見附錄三）。

研究目的

1.3 儘管社會普遍認同要保護歷史建築，但因涉及公共資源的運用，而重建、維修保養建築物的金額所費不菲，加上香港住宅及商業發展項目對土地的需求日增，在制定有關政策時必須謹慎而行，以免顧此失彼。而除了保育政府擁有的歷史建築，行政長官於去年的《施政報告》亦提出要保護私人歷史建築，當中要補償業主喪失的發展權，或會涉及龐大的金額、經濟或規劃誘因，更容易引起社會爭議。

1.4 有見及此，古諮會於本年 6 月發表了保育歷史建築諮詢文件，展開為期兩個月的公眾諮詢，內容包括檢討公共資源運用方式、如何利用城市規劃加強私人歷史建築的保育，了解大眾願意投放多少資源進行保育工作，並探討成立文物保

育基金的可行性等¹。本研究透過深入訪談²、桌面研究進行資料搜集及分析，嘗試回應諮詢文件中提及的政策性問題，同時檢視現存歷史建築評級機制的不足、近年活化歷史建築計劃的經驗及成效，就保育歷史建築提出策略建議。本報告將探討以下五個主要問題：

- (一) 評級機制的檢討：實施多年的歷史建築評級機制是否行之有效？它面對哪些問題及批評？可以如何改善？（第二章）
- (二) 活化計劃的成效：現有活化歷史建築的各項計劃是否成功？當中面對甚麼挑戰？各持分者有何應對策略？（第三章）
- (三) 保育的社區規劃：如何實踐「點、線、面」的保育原則？是否需要就有關建築訂立發展限制？（第四章）
- (四) 經濟及規劃誘因：政府為保留私人歷史建築，社會需要付出甚麼代價？各種誘因及補償形式是否吸引及可持續？（第五章）
- (五) 保育資金及架構：長遠的保育資金從何而來？香港是否需要成立新的法定文物信託基金？目前的保育架構是否有不足之處？（第六章）

¹ 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。

² 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 | 歷史建築的評級制度

2.1 除了上文提及 2005 年被揀選的 1 444 幢歷史建築，公眾亦向古諮會提交了 219 個為其他項目評級的建議（新增項目／類別），現時合共 1,274 幢歷史建築物已獲評級，其中僅 231 項為政府擁有。根據《古物及古蹟條例》（香港法例第 53 章），古物事務監督（由發展局局長擔任）可宣布某一地方、建築物、地點或構築物為古蹟，以作保護。任何人不得對古蹟進行挖掘、拆卸或改動。截至 2014 年 10 月底，香港共有 108 項法定古蹟，當中 59 項為政府擁有，其餘 49 項則為非政府擁有³。

2.2 另一方面，古蹟辦早於 1980 年參考英國的做法，引入歷史建築物評級的制度，把未獲宣布為法定古蹟、但具文物價值的建築評定為三個級別，當中以一級歷史建築的文物價值較高，其次是二級，最後是三級（見表 2.1）。一般而言，一級歷史建築會被列入「備用名單」，有較大機會被列為法定古蹟；而當某幢二級歷史建築受到威脅，或其業主主動聯絡古蹟辦，該建築亦有一定機會被考慮列為法定古蹟（如甘棠第）；至於三級歷史建築，則被界定為「還未足以獲考慮列為古蹟的建築物」⁴。

表 2.1：具文物價值建築的評級制度（截至 2014 年 10 月 24 日）

級別	文物價值／保育要求	數目	例子
法定古蹟	具極高文物價值而受法例保護的歷史建築物、考古、古生物地點或構築物	108	中環聖約翰座堂、上環文武廟
一級歷史建築	具特別重要價值而可能的話須盡一切努力予以保存的建築物	165	沙田曾大屋、中環舊牛奶公司倉庫
二級歷史建築	具特別價值而須有選擇性地予以保存的建築物	344	山頂白加道 47 號、鯽魚涌林邊屋
三級歷史建築	具若干價值，並宜於以某種形式予以保存的建築物；如保存並不可行則可以考慮其他方法（如拍攝相片記錄）	475	太子道西 179 號、西營盤興漢道 19 號

資料來源：古物諮詢委員會

³ 包括由私人（公司或個人）、宗教、教育、宗族或其他團體持有。

⁴ 古物古蹟辦事處（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，古諮會分別按其「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⁵。古諮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，而古蹟辦亦會負責進行背景研究、實地考察的工作，協助古諮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，由於古蹟辦以有限的資源，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，要求改列為法定古蹟，實行原貌保育。

2.5 此外，古諮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蹟辦準備的簡短匯報，未能深入研究關於該歷史建築的資料便通過評級。有前古諮會成員形容，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卻很含蓄，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，極力質疑古諮會的決定。後來古諮會進行公眾諮詢⁶，並於同年12月舉行投票，獲逾半數古諮會委員支持「升級」，最終舊政府總部西座同獲評一級歷史建築。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⁷。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，卻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、城門水塘菠蘿壩等，均從一級歷史建築降至第三級；

⁵ 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。

⁶ 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。

⁷ 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）。「學者轉軼 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、大埔泰亭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標準，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 除了各級別的標準有欠清晰，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⁸。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」⁹。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（如規劃署、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¹⁰，並無定期視察私人已評級歷史建築的安排¹¹。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¹²。

⁸ 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」。

⁹ 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。

¹⁰ 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。

¹¹ 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。

¹² 審計署（2013）。「古蹟及歷史建築物的保育」，《第六十號報告書》。

2.11 有前古諮會委員指出，評級制度並沒有具體規定有關歷史建築物應如何保存，又沒有法例規管，難免會令業主感到無所適從。根據古蹟辦的說法，任何已評級歷史建築物的實際保存措施，都必須根據個別建築物的結構、狀況、特色及技術可行性等因素來決定¹³。如此一來，業主和有關建築師在考慮保育或重建的發展計劃時，並沒有任何清晰、統一的標準可以依從。

建議

2.12 歷史建築評級制度是文物保育政策最關鍵的一環，為整個文物保育政策做好把關及準備工作，確定公共資源分配的優先次序。在檢視現行的歷史建築評級制度後，本研究作出以下建議：

- (一) **重新檢討評級標準**：鑑於文物保育需要龐大公共資源，而目前的法定古蹟及評級建築數目過千，有關評級標準宜緊不宜鬆，應將有限的資源集中投放於限量的評級建築。政府需檢討整套評審標準及過程，制定具透明度及公信力的評級機制，透過公眾諮詢增加市民參與，鼓勵各界人士出席公聽會提供意見¹⁴，並增加古諮會成員在評審過程的主動性；
- (二) **增加評級工作的效率**：在土地及物業不斷升值，而維修費用日益高昂的前提下，很多業主會急於將歷史建築物業拆卸或出售，以避過評級。政府需適度增加古諮會專家小組的資源，提高評級的效率，與時間競賽，及時保留具文物價值的建築；
- (三) **加強部門協作及巡查**：相關部門（包括規劃署、屋宇署、地政總署、文保辦及古蹟辦）應加強溝通協作，掌握評級歷史建築的最新情況，在接獲私人歷史建築改動或拆卸申請時及早通報其他部門，以便古蹟辦及文保辦及時採取應對措施。最理想是把目前定期（見註腳 10）巡查古蹟及政府已評級建築的工作，擴展至定期視察所有已評級歷史建築（若業主不容許古蹟辦進入建築物內檢查，視察建築物的外部亦可提供有用資料，協助他們更新記錄，及早採取有效的保育行動），當中需列明巡查的密度（如每年最少 1 次）及檢查清單；
- (四) **制定各級歷史建築的標準指引**：儘管建築物有很多不同種類及建築特色，但就個別建築物給予指引及意見之外，古蹟辦亦需制定一套在大多情況下適用的標準指引，清楚闡明每一級別的建築物有何工程可以或不

¹³ 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

¹⁴ 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。

可以進行（例如甚麼地方可以或不可以拆卸），以減少業主的疑慮；

- (五) **制定各級歷史建築的資助安排**：除了區別不同評級歷史建築業主的責任，亦應區分他們可得到的公共資源，例如將歷史建築的評級與可獲發的維修資助金額掛勾，鼓勵獲較高評級歷史建築的業主進行維修保育。

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肆¹⁵。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¹⁶。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¹⁷。

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、大嶼山分流砲台、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¹⁸。

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¹⁹：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

¹⁵ 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。

¹⁶ 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。

¹⁷ 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。

¹⁸ 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。

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

築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²⁰，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 百萬元的資助，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（薩凡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，亦致力保留社區的生活方式及氛圍，並透過計劃幫助社區內有需要人士。舉例說，灣仔是聖雅各福群會的「發源地」，與社區的關係極之密切悠久，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²¹，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，為區內弱勢社群服務，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。

活化過程的主要困難

3.8 儘管非牟利機構對大部分活化項目反應踴躍，但因部分未能符合政府所訂的要求，過往不只一次出現「流標」的情況。其中被評為法定古蹟的景賢里，本屬第三期「活化計劃」的項目之一，但當時發展局指最後入圍的兩個方案皆有不

²⁰ 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。

²¹ 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。

足之處²²，評分不達標，所以無法通過委員會的門檻。事後政府特地為計劃舉辦巡迴展覽，並進行市民意見調查，於去年底第四期的「活化計劃」中重新推出項目，並於5月底截標，至今仍待公布結果。

3.9 至於前虎豹別墅的活化計劃，發展局於2011年曾兩度公開招標，徵求以商業方式將別墅活化，但兩次均招標失敗。最終政府放棄以商業運作模式進行保育，將虎豹別墅納入第三期「活化計劃」，提出承投機構須擁有不少於1.2億元資本，並須設展覽空間介紹別墅和萬金油花園的歷史及建築特色，每周至少六天免費對外開放，以及提供免費導賞團。文保辦表示，之前兩次招標均只收到一份商業標書，且不符合指定要求，結果兩度「流標」，直至第三期「活化計劃」才被判予胡文虎慈善基金負責，與香港中樂團合作活化為音樂訓練中心。

3.10 此外，政府為非牟利團體提供的誘因，很可能演變成社會爭議及衝突，令有意參與活化的機構卻步。聖公會在「聖公會建築群」計劃中（屬「保育中環」項目之一），原本決定在中環地段增建綜合大樓，並把部分的規劃用途（包括幼稚園、神學院及附屬住宿設施）遷往該會的畢拉山地段內。由於計劃不用經城市規劃委員會（城規會）通過，而可放寬中環綜合大樓的高度限制，並在畢拉山得到額外發展空間，因而受到中西區區議會質疑。最終聖公會要降低新建大樓的高度，未有善用所有地積比率；加上過程中要不斷更改圖則，因而造成工程延遲。

3.11 受訪機構一致認為，活化過程最大的困難是技術問題。鑑於很多文物建築已有數十年至逾百年歷史，重建後卻須符合現時《建築物條例》的設計及工程標準，大大增加了工程的難度。即使屋宇署已公布了《2012年文物歷史建築的活化再用和改動及加建工程實用手冊》²³，但有受訪者指執行仍未到位，極少「特事特辦」、考慮現實的限制及建築物的實際用途，所以手冊的真正作用不大。

3.12 另有受訪者指出，很多技術問題並非完全無法克服，只是涉及難以負擔的龐大費用。在某個活化個案中，有關機構在盡量不影響建築物的外觀及特色的情況下，在原有的建築內加建了一幢走火樓梯及一部升降機，負責人坦言，要成功滿足目前《建築物條例》及《消防條例》的要求，成本委實不輕。不過，據有關機構的經驗，消防處會彈性處理不同個案，像建築物的樓梯闊度本身不足夠，也可以透過其他防火設施彌補不足。

3.13 活化過程的另一個主要阻礙，是有關部門的審批制度欠缺彈性，當有因不同政策目標而制定的標準或要求出現矛盾、又或是互不協調時，盡量保存文物建築的特色並非部門審批時較優先的考慮因素，前中環街市的「城中綠洲」項目就

²² 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。

²³ 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。市建局早於 2009 年敲定「飄浮綠洲」為設計方案²⁴，但於 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²⁵，相信之前預算的 5 億元工程造价會不敷應用。

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卻步。

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²⁶，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 嘩藍屋、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

²⁴ 「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」。

²⁵ 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」。

²⁶ 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。

費等。在這情況下，必須吸納知名的大品牌租用地舖，收取市價租金來「拉上補下」，否則難以維本。

3.18 與此同時，活化計劃亦要善用人力資源，減省開支，像藍屋建築群就會要求進駐藝術家（artist in residence）負責教授藝術班，擔當「香港故事館」的導賞工作；而由聖雅各福群會負責、與藍屋計劃合作的香港故事館灣仔文化旅遊導賞團，大多是由灣仔區居民或大專生擔任導賞員，他們以義務性質服務社區，只收取少量車馬費。

3.19 總結各受訪機構的經驗，社區參與對活化建築的持續發展十分重要，因為唯有吸引人流，才能為該地方增添「人氣」，真正做到物有所用。之前提到不少歷史建築被活化作文化藝術基地，有受訪機構憶述初開業時，很多藝術工作者只會「關上門自己搞藝術」，不懂得自我宣傳、與人合作；後來它們協助租戶舉辦裝置藝術展，又利用社交媒體發起各種互動節目，近日漸漸多了公眾參與，相信可間接帶動生意額，亦可讓更多市民認識活化項目蘊含的歷史和文化。

3.20 受訪機構一致認為，商業與保育兩者可以沒有衝突，能從中取得平衡。其中一間受訪機構表示，在設計「最賺錢」的酒店業務時，亦堅持酒店要與四周的環境融合，不能給人「太商業」的感覺；它們更拒絕了想進駐的幾家連鎖餐廳，以非常優惠的租金，邀請了一間社企提供餐飲服務，藉此強調互助精神，結果生意額也很不錯。由此可見，商業與保育並非不能共存，只要同時兼顧兩個角度，配合適當的經營策略，大可創造雙贏的局面。

3.21 針對目前活化計劃的成效，持分者面對的挑戰及困難，本研究提出以下建議：

- （一）**適度放寬活化項目的建築標準**：透過另訂針對活化建築的監管條例，或真正落實「特事特辦」的方式，在確保建築物符合安全標準的前提下，適度放寬活化重建工程的建築標準，增加翻新及改建工程的靈活性，減低承辦機構「進場」的經濟負荷，吸引更多機構參與活化計劃；
- （二）**協助參與活化項目的非牟利機構提升營運能力**：非牟利機構在經營有商業元素的活化項目時，若能獲得商界（特別是負責市場推廣、財務策劃）人士擔當義務顧問，分享營商經驗和提供意見，應有助有關機構持續經營。為此，政府可設立一個平台，邀請商界團體及承辦活化項目的非牟利機構自由配對；及每年或每兩年舉行研討會或工作坊，一來讓眾承辦機構分享經驗、與當局探討如何優化活化歷史建築計劃，二來可鼓勵更多團體參與活化計劃。

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)²⁷，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²⁸。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²⁹。事隔十年，古諮會以「瞻前顧舊」為題檢討歷史建築保育政策³⁰，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發展（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，從個別的舊建築物（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區（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，保育中環可為社區重新注入生命、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。

²⁷ 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。

²⁸ 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。

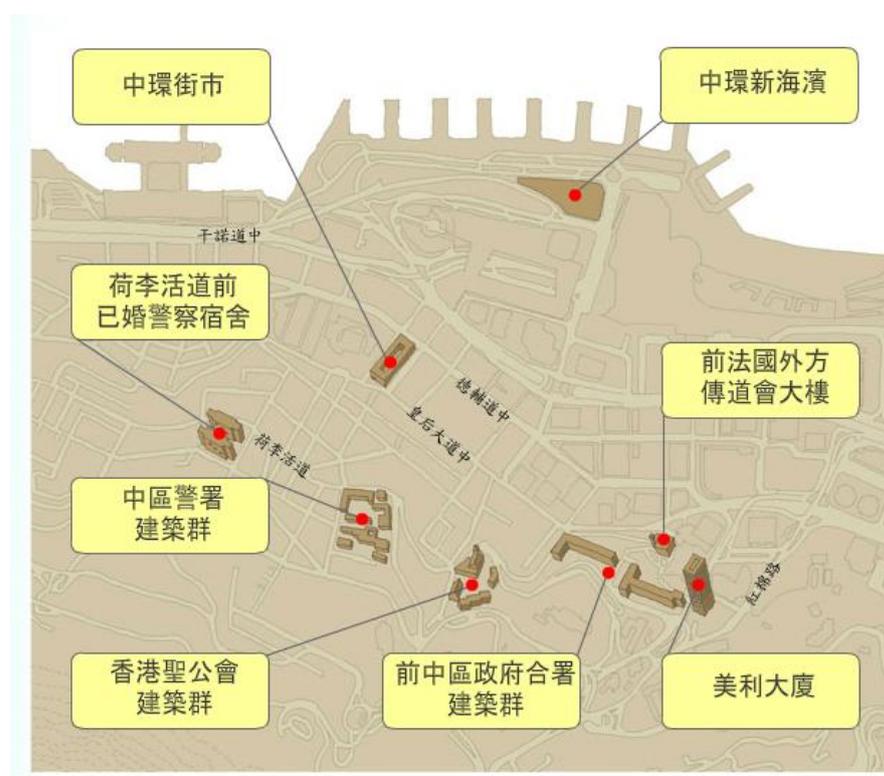
²⁹ 民政事務局（2004）。《文物建築保護政策檢討諮詢文件》，

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

³⁰ 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

圖 4.1：保育中環項目涉及的建築物



資料來源：發展局

表 4.1 「保育中環」涉及的項目

保育建築物／場所	歷史建築評級	保育方式
中環新海濱	未有評級	政府會以公私營合作模式把用地打造成文娛樞紐和多元化用途區，並發展低層建築作展覽、零售、娛樂、文娛及社區用途
中環街市	三級	市區重建局會把中環街市活化成為城中綠洲，提供休憩空間及綠化環境
中區警署建築群	法定古蹟	由香港賽馬會發展為一個結集文物、藝術、文化及旅遊的中心，並推廣現代視覺及表演藝術
美利大廈	未有評級	由發展商透過公開招標承批，在進行適當的改建工程及設置相關輔助設施後，改建為酒店

表 4.1 「保育中環」涉及的項目（續）

保育建築物／場所	歷史建築評級	保育方式
前中區政府合署	一級	中座及東座兩幢大樓預留作律政司的辦公室；西座大樓會進行更新，供律政司未能遷往中座及東座辦公室及與法律相關的非政府組織使用
前法國海外傳道會大樓	法定古蹟	2015 年或以後律政司會接收該大樓，並於大樓內提供地方予法律服務和解決爭議機構使用
荷里活道前已婚警察宿舍	三級	改建成元創方，於 2014 年 5 月啓用，提供展覽館、創作室、辦公室及商舖等設施，供與創意行業使用，並設置中央書院遺址展覽中心及歷史遺蹟展示區
香港聖公會中環建築群	一級（其中三幢）及二級（其中一幢）	聖公會將保留中環地段內全部四幢歷史建築，用作宗教及社區服務，並研究是否可修改該地段用途，當中包括興建私家醫院

資料來源：立法會發展事務委員會³¹

4.4 現時中環保留了不少具特色的歷史建築，除了「保育中環」涉及的項目，還有前准將官邸、些利街清真寺、砵甸乍街、舊牛奶公司倉庫、香港中華基督教青年會必列者士街會所等一級歷史建築。有受訪者指出，單是荷里活道前已婚警察宿舍（現活化成元創方）、中環街市和中區警署建築群三個地標，便各有規模和特色，相信日後可形成「三角關係」，吸引不同區域的人到訪，形成一個「面」。他認為三者的分工清晰，活化後的中區警署以現代藝術及表演藝術為主；中環街市會打造成「城中綠洲」，著重公共休憩空間；而元創方就扮演創意地標角色，並主力舉辦展覽、會議及主題活動（如夜市）。

4.5 受訪者一致認為，當不同的歷史建築聚集於同一區或鄰近地區，比較容易帶來「協同效應」，令該地方更有生氣，並刺激相關的經濟活動，真正達到「活化」的目的。浸會大學在活化雷春生堂之前，早年負責石硤尾工廈（現為賽馬會創意藝術中心）的活化項目，原來當時浸會大學曾希望同時活化美荷樓及前北九龍裁判法院，分別為藝術家提供住宿及展覽場地，透過三幢建築物打造一個「北九龍藝術區」，合辦各種大型活動，可惜最終未能如願。

³¹ 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 有受訪者更認為，「點、線、面」的保育原則不一定局限於評級的歷史建築，而是由歷史建築為中心，連結起普通民居、商舖、公共空間，以凝聚整個社區的氛圍。例如位於荔枝角道的浸會大學中醫藥學院雷生春堂，兩年前開幕以後，附近開始出現很多中藥店、中醫診所，漸漸形成連繫人與環境的「線」，並發展為另一個具社區特色的「面」，帶動舊區的經濟發展。

4.7 以「點、線、面」形式保育固然可帶來協同效應，但值得注意的是，即使是保育政府擁有、毋須以巨額向私人業主收購的歷史建築，事實上也絕非零成本，因為保留這些建築物的同時，意味著放棄了它們潛在的經濟價值，為此付出「機會代價」。例如「保育中環」涉及的範疇廣泛，佔地甚廣，為了減低發展密度，令該區的甲級寫字樓、商業樓宇的供應更見緊絀；而個別歷史建築物的地價也不菲，像元創方去年的地塊市值已為 30 億元³²、中環街市於政府宣布將其改作保育項目時市值更逾 80 億元³³，單是這兩者加起來的市值，已相等於 2014/15 年政府預算賣地收入的 16%³⁴。也就是說，保育這些建築物間接令庫房收入減少，影響到政府調撥公共資源應付其他政策範疇的需要，這些隱性的保育代價，市民也需要正視和願意共同承擔。

界定「點、線、面」的準則

4.8 此外，儘管大部分人均同意較全面、具規模的保育原則，但在落實前，先要界定哪些「點」、「線」及「面」值得保育³⁵。現時個別的歷史建築物（即所謂的「點」）有六項準則作訂定級別的基礎³⁶，已然引起社會上不少爭議，保育私人歷史建築物的往績更是差強人意；「線」和「面」牽涉的建築（特別是私人物業）數目更多，公眾關注程度更大，相信質疑及反對的聲音必定會更激烈。

4.9 古諮會的諮詢文件指出，第一步是界定它們的「特色和風貌，然後訂立一套廣為公眾接受的保育準則。」（諮詢文件第 23 段），並列舉了大澳、九龍城、大坑、西營盤等地區，作為有「文化特色」的街道或地區的例子。然而，大澳的新建棚屋多於舊有，建築設計亦新舊有別，棚屋的排污問題尚未解決，昔日有特色的經濟活動如曬鹽、醃製鹹魚蝦膏已停止或式微；九龍城近十多年來發展成地方風味食肆大本營，昔日的九龍城寨特色已不復再。若以食肆為地區特色準則，本港尚有如鯉魚門及西貢甚至蘭桂坊等可被考慮；大坑雖有一年一度屬國家級非

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

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

³⁴ 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。

³⁵ 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。

³⁶ 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」。

物質文化遺產的舞火龍盛會，以及剛被評為法定古蹟的蓮花宮古廟，但該區存在不少汽車修理舖與精品小餐廳，亦有不少新的建築物在興建中，與現存的舊建築顯得格格不入。以上地區的特色和風貌，未必足以支持它們成為「線」和「面」的保育對象。

4.10 由於「文化特色」難以清楚界定，而且保育的對象不僅是個別建築，更包括這些文物所在的城市或鄉郊環境，若不設立一套獲得社會認受、嚴謹而透明的標準，全港可進行「點、線、面」保育工作的項目將會多不勝數，受影響的建築物業主、住客、商店亦不計其數，所需要的金錢及資源亦難以預計。

4.11 此外，香港很多較舊社區的環境正急劇轉變，有受訪者就指灣仔的「個性」已跟往日有很大分別：石水渠街原有的車房、藝術工作室全搬到後街，大街則開設大量酒吧、西式食肆；藍屋對面的街道亦已被大集團收購，準備興建新酒店。如此一來，要以「線」以至「面」的概念保育整個灣仔區，可說是無從入手。

4.12 在沒有公認的準則下，公眾提名或會成為「點、線、面」保育的推動力，但可能引發後遺症。2010年前，市建局本已收購了上環整條永利街的樓宇作重建，但因一部本港製作的電影在該處取景，喚起了部分市民的「集體回憶」，令一些關注組織發起保育永利街的運動³⁷。政府和市建局在一輪懷舊熱潮壓力下，決定取消重建項目，改劃為綜合發展區。時至今日，市民對永利街的熱情和好奇不再，街道平日的氣氛頗為冷清，令人質疑當初以回應部分市民要求、保留其籠統集體回憶作保育準則，一方面未能達到真正保育「點、線」的目的，另一方面卻浪費了應付社會迫切建屋需求的有限土地資源。

4.13 環顧世界各地著名城市的舊城區、廣場和步行街，建築物大多能保持過百年、甚至數百年之久的原貌，即使是新建築物，風格及外貌也和其他舊建築物非常協調，街上的店鋪大部分歷史悠久，以售賣土製產品的個體戶為主，區內更可能有歷史名人故居的博物館或古老的教堂（內地則有寺廟或祠堂）。這些地方既有建築物的硬件，也有文化特色的軟件，一般人氣旺盛，是當地居民消閒或購物的好去處，不會只充斥著外地遊客。若以上述的共通點作為香港挑選保育「線」和「面」的條件，相信合適的街道和小區並不多。

³⁷ 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。

歷史保護區的發展限制

4.14 事實上，不少國家及地區已應用「點、線、面」的概念，把保護範圍由個別歷史建築擴展至整個區域，但在挑選「保護區」時會有特定的標準。以一直致力保育的新加坡政府為例，當地共設立了四類「保護區」(Conservation Area)，包括歷史區(Historic Districts)、住宅歷史區(Residential Historic Districts)、次住宅區(Secondary Settlements)和別墅區(Bungalows Areas)；根據當地的《規劃法令》(The Planning Ordinance)，被列入保護區的建築或需符合罕有建築類型的準則，當局亦會考慮它們能否加強所在地區的特性和視覺特色，可見清晰界定有關標準的重要性。

4.15 值得注意的是，各類保護區在可供發展之餘，亦設有不同的保有限制（表 3.2）；所有跟地區特色不協調的行業，例如超級市場和汽車陳列室，均不可在區內營運。由此可見，《瞻前顧舊》諮詢文件中建議的高度、用途和設計限制，在外地已有實踐先例，問題是香港土地供應緊張，土地有價，任何限制土地最大發展潛質的行政措施，遑論立法建議，必會受到私人物業業權人及商戶強烈反對，因此在制定有關標準及限制時要審慎行事。

表 4.2 新加坡的四大「保護區」

保護區	發展空間及保有限制
歷史區(Historic Districts)	歷史建築物必須完整地保留下來，不得進行任何改動，但可改作商業或住宅用途
住宅歷史區(Residential Historic Districts)	業主可為屋宇進行內部改裝，亦可在原來的屋宇後面加建建築物，但高度需低於主樓屋頂
次住宅區(Secondary Settlements)	業主可在住宅後面加建建築物，但高度須受該區的高度規管
別墅區(Bungalows Areas)	文物別墅的主樓必須保留下來，但可在別墅兩側或後面加建新的建築物

資料來源：新加坡市區重建局³⁸

4.16 近年同樣致力保育建築遺產的澳門，亦把歷史建築附近的地區，如議事亭（澳門前市政廳）旁的整個廣場和周邊街道，劃為一個「文化與文物」專區，確保鄰近的發展項目與專區的歷史特色互相協調。當地更設有「澳門歷史城區」，20 多座歷史建築由相鄰的廣場和街道連接而成，當中包括為人熟悉的媽閣廟、

³⁸ Urban Redevelopment Authority (2011).

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

鄭家大屋、玫瑰堂、東望洋炮台、大三巴牌坊等（見圖 4.2），區內大部分建築物保存良好，城區更於 2005 年獲列入世界文化遺產名錄³⁹。

圖 4.2：澳門歷史舊城區涉及的建築物



資料來源：澳門政府文化局

4.17 爲了確保城區整體風貌的協調，延續其歷史空間特徵及氛圍，澳門當局認爲有必要對城區的建設發展條件進行適當的控制，例如針對建築的樓宇高度、體量、材質、式樣等作出規限。近日政府便就《澳門歷史城區保護及管理計劃》的框架進行公開諮詢，提出景觀管理監督、建築限制條件、城市肌理的維護措施及改造限制，以及建築修復準則四大討論問題⁴⁰（表 4.3），希望能保持歷史城區的真實性及完整性。由此可見，在設立保護區／歷史區後，仍需實施一定的規管及限制，才可讓保育區持續發展。

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

⁴⁰ 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 《澳門歷史城區保護及管理計劃》框架內容

保育方向	發展限制
景觀管理監督	管理並限制廣告招牌，尊重建築的設計，避免破壞或遮擋建築的特色元素，以構建整體和諧協調的街道風貌及景觀視廊
建築限制條件	對已評定的不動產進行原真性和整體性的保護，並對區內建築的高度、體量、樣式等方面作出適當規定
城市肌理的維護措施及改造限制	致力維持具城區肌理特徵的道路之走向及寬度，保護開放空間節點（特別是前地）的形態及其與街巷的連接關係，尊重城區的空間形態和特徵
建築修復準則	確保能盡量保留文物建築的材料、技藝、設計的真實性，重現或保持原有之建築特質及空間特色，滿足使用的安全性及可持續發展

資料來源：澳門政府文化局

「點、線、面」保育的執行問題

4.18 除了界定「線」和「面」的準則，為該區設立保育限制，整件事由誰來做和如何做到，具體上的執行與操作，亦是另一項重大挑戰。就如部分受訪者所言，外國很多時都採用「從上而下」的模式，例如由市長發起大規模保育，一呼百應，項目順利起動。因此，香港需要有一個具執行權力及權威性的機構，負責協調不同部門及組織，才能統籌整區的保育計劃；並要有充足的財力資源或籌款能力，才能做到「線」及「面」這般較大規模的保育工作。

4.19 最符合上述條件的，當然是政府或法定機構。之前提到的「保育中環」所涉及的項目，絕大部分是政府建築物，要同步進行活化、協調建築物的風格及用途，自然相對容易。不過，過程也絕非沒有波折，像聖公會中環建築群、中環街市及前中區政府合署的活化計劃，就分別引起不同紛爭，不是被質疑有利益輸送，就是未能符合建築標準，又或有人不同意有關評級，可見就算由政府出手，計劃也可能面對不少障礙。

建議

4.20 若香港要將「點、線、面」的保育原則付諸實行，把保留及活化歷史建築納入社區規劃、社會可持續發展的藍圖之中，必須先清楚界定「線」和「面」的規劃標準，並審慎地設立相關的保育限制，同時確保各持分者有足夠的參與，和大眾願意共同承擔背後的代價。以下是相關的具體建議：

- (一) **設立符合特定準則的「保護區」**：效法澳門、新加坡等地區，設立「保護區」並制定合適的標準及限制，例如區內有一幢或以上已被評級的歷史建築、大部分建築具有相同或有特色的建築風格、居民及在該區工作的人士有社區歸屬感的表現並支持保育歷史文物與文化、定期舉辦區內獨有的公眾活動等。長洲或其部分地區具備以上條件，是可被優先考慮的例子。至於建議和審評「保護區」的程序和機制，可與歷史建築評級的程序大致相同；
- (二) **賦予「保護區」法定地位**：為落實規管「保護區」，防止遭受破壞或未經許可的改動，「保護區」經當局接納後，應納入所在分區的計劃大綱圖，受《城市規劃條例》保障及規管。此做法與現時於分區計劃大綱圖上顯示受法例保護的「自然保育區」相同；
- (三) **為「保護區」訂立發展限制**：為免破壞區內原有的建築格局，應針對該區的特性，訂立相關的發展限制，例如建築物不能超過某高度、必須用於指定類別的用途（或不得用作某種用途）、規定可改裝的程度（如只可進行內部改裝）等。同時因應技術上的困難，在執行上保留一定彈性，例如可以某些類似的方案替代。訂立發展限制的過程，必須有區議會、地區人士、團體及商戶等持分者充分參與。

第五章 | 保育私人歷史建築的代價

5.1 根據現行由古諮會進行的歷史建築評級制度，獲評為一級、二級和三級的歷史建築均屬「行政評級」，不受任何法例保護，只要符合土地契約、建築及城市規劃等規定，業主仍可自由拆卸名下的歷史建築，因此評級制度實為「無牙老虎」。很多業主在拆卸建築物之前，並不會通知屋宇署或地政總署。在 2009 年 3 月至 2013 年 2 月期間，位於新界的一幢三級歷史建築及五幢建議三級歷史建築，在未獲屋宇署或地政總署的批准前已被拆卸⁴¹。

保育私人歷史建築的困難

5.2 從業主的個人利益而言，部分歷史建築的設施簡陋，例如沒有升降機、衛生環境（如洗手間）惡劣，加上維修費用高昂⁴²、工程需時甚長，他們自然不願保留物業、負責維修工作。相反，重建的利益卻極其豐厚，一般人傾向把物業拆卸，或直接賣給地產商圖利，業主更可保留在物業重建後遷回的權利。若政府要給予業主經濟誘因，例如出資收購，吸引他們保護私人歷史建築，必會涉及巨大的公帑開支；有關的賠償金額及補償方式，亦需得到公眾認同和社會支持。

5.3 目前香港 108 項法定古蹟中，近一半由私人、宗教、教育等團體持有；而在 1,274 幢經評級的歷史建築物中，更有超過八成屬非政府擁有⁴³。之前被評為一級歷史建築的何東花園遭業主清拆，屬二級歷史建築的山頂盧吉道百年老宅改建為酒店，最近位於坪洲、屬三級歷史建築的前大中國火柴廠亦拒絕政府的保育建議⁴⁴，向城規會申請放寬發展密度，以興建洋房和住宅。這些個案反映政府要說服私人歷史建築的業主進行保育並不容易，過程中需要面對極大的挑戰。

5.4 私人業主「先斬後奏」、逃避物業被評為法定古蹟早有先例，與此同時，政府在處理有關問題時經常不夠主動，表現得後知後覺。以灣仔司徒拔道的景賢里為例，早於 2004 年時，業主已有意將建築物清拆重建，曾跟政府聯絡但未有回

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

⁴² 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。

⁴³ 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>

⁴⁴ 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」。

覆⁴⁵，其後在 2007 年將土地出售。新業權人開始清拆瓦頂時引起公眾輿論，政府當局才到場勘察，並跟新業主接觸。而當雙方商討保育方案時，業主仍繼續進行拆卸，等到政府宣布將它列為暫定古蹟，工程已造成難以補救的破壞，之後的復修工程所費不菲，建築物的歷史意義亦大打折扣⁴⁶。

5.5 當然，亦有部分私人業主認同保留歷史建築十分重要，而社區參與亦可發揮活化的真正意義。被評為三級歷史建築的跑馬地毓秀街 11 號，其業主本身是一名相機收藏家，特地花費逾億元將建築物活化成全港首間攝影博物館⁴⁷，展出攝影作品、相機和書籍。博物館剛於 2014 年 9 月開幕，市民只需提早預約即可免費參觀，業主稱現時反應相當熱烈；而他更會親自帶領每星期三至四次的導賞團。他認為要鼓勵更多私人業主參與保育，政府必須推出更多措施，例如稅務優惠或配對基金⁴⁸。

吸引業主保育的誘因

5.6 觀乎其他國家及地區的經驗，政府會提供各項經濟誘因及規劃誘因，鼓勵私人業主保護具有文物價值的地方。最基本的方式是提供稅務扣減或豁免，另外是放寬原有的規劃限制及建築規定（詳見表 5.1）。以澳洲為例，擁有具歷史價值的建築物業主，可向另一地點的發展商出售因保育問題而未能行使的物業發展權；該發展商接收轉移過來的物業發展權後，可興建較一般准許下面積較大的建築物。

表 5.1 部分國家／地區為保育私人歷史建築提供的誘因

國家／地區	經濟／規劃誘因
新加坡	豁免保育建築物補地價及提供停車場的規定；放寬文物別墅的地積比率限制；物業如用作慈善用途可獲豁免繳交物業稅
日本	提供低息貸款，用作維修及保養歷史建築；減免各種稅項如固定資產稅、特別物業稅、城市規劃稅
澳門	豁免各種稅項如物業稅、城市建設稅、物業轉移稅及所得補充稅；在指定時間內寬減營業稅；與發展商交換土地

⁴⁵ 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。

⁴⁶ 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。

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 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 部分國家／地區為保育私人歷史建築提供的誘因（續）

國家／地區	經濟／規劃誘因
澳洲	減免物業稅及差餉；轉移物業發展權；放寬規劃及建築規定；允許地積比率轉移及批出額外的地積比率；透過文物撥款計劃，以「一對一」配對方式資助業主修復及活化建築
英國	豁免繳交增值稅、遺產及資本增值稅；提供「利便發展」(enabling development)的規劃誘因，例如容許在某幢歷史建築物座落的範圍內興建新房屋
加拿大	向業主賠償保護歷史建築造成的經濟價值損失；設立保育獎勵基金；豁免物業稅；減免或豁免入息稅；放寬規劃及建築規定，如增加地積比率及建築密度

資料來源：各國政府網頁、立法會秘書處、《其他地區文物保育制度的顧問研究報告》⁴⁹

5.7 近年特區政府亦嘗試提供各種形式的規劃誘因，例如與發展商交換土地、放寬建築高度、增加地積比率、允許地積比率轉移等（見表 5.2）。其中 2008 年被列為法定古蹟的景賢里，最後便透過換地協議達成共識，業主把大宅和整個地段交予政府作活化之用，政府則把毗鄰一幅面積相若的地段批予該業主，以供發展私人住宅。業主除須按既定政策，為換地支付約 5,800 萬元的地價差額（有關換地地皮市值逾 5 億元），亦須斥資修復景賢里，有關工程已於 2010 年底完成。

表 5.2 近年政府透過提供誘因保育的私人歷史建築

歷史建築	歷史評級	經濟／規劃誘因
景賢里	法定古蹟	政府以換地形式，把毗鄰景賢里一幅面積相若的人造斜坡以市價批予景賢里業主，供私人發展用途；而業主則把大宅和整個地段交予政府
下亞厘畢道 1 號聖公會建築群	3 幢一級歷史建築及 1 幢二級歷史建築	政府批准轉移地積地率，以保存香港聖公會位於下亞厘畢道 1 號的四幢歷史建築
中華電力總辦事處大樓的鐘樓 ⁵⁰	擬議一級歷史建築	城規會批准把建築物高度從主水平基準面以上 80 米放寬至 100 米，把地積比率由 5 倍放寬以至 5.5 倍，以及把鐘樓用作康體文娛設施

⁴⁹ 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。

⁵⁰ 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 近年政府透過提供誘因保育的私人歷史建築（續）

歷史建築	歷史評級	經濟／規劃誘因
白加道 47 號 (Villa Blanca)	二級歷史建築	城規會批准把地積比率從 0.5 放寬以至 0.545，以保存白加道 47 號部分正立面
山頂普樂道 8 號 (前法國駐港總領事官邸)	二級歷史建築	城規會批准把地積比率由 0.5 率放寬至 0.548，以保存普樂道 8 號建築物的前面部分
長洲戲院	三級歷史建築	城規會批准把地積比率由 0.4 率放寬至 0.472，並把上蓋面積限制從 20%放寬至 36.8%，以保留整座戲院，內部改建為食肆及商店
薄扶林道譚雅士大宅 (Jessville)	三級歷史建築	局部撤銷薄扶林的發展限制，讓地政總署可考慮業主的修訂契約申請，活化作私人住宅的住客會所
太子道西 179 號	三級歷史建築	城規會批准把地積比率從 9 略為放寬至 10.23，以保存位於太子道西 179 號的店屋的前面部分

資料來源：發展局

5.8 然而，這種非原址換地的方式很容易惹起社會爭議。2014 年初，有私人發展商與政府商討後，雙方同意將被評為一級歷史建築的甘道 23 號 Carrick 大宅改劃作文物保育用途，並以與大宅對面一幅原劃作「綠化地帶」的地皮交換，改劃作興建一幢低密度住宅。不過，城規會在公眾諮詢期間接獲大量反對意見，主要認為山頂綠化地帶有限，項目會令現時綠色的植被消失，工程亦會對周邊環境造成空氣、水源及土壤污染，擔心會造成不良先例。在這個案中，市民似乎偏重自然保育多於文物保育。

5.9 此外，私人歷史建築的業主，未必願意以開放建築予公眾參觀來換取當局批准該建築的發展計劃。其中一例是被評為三級歷史建築的譚雅士大宅 (Jessville)，業主原本想在地段上興建兩幢大廈，將大宅改成會所，並向發展局承諾每星期將大宅對公眾開放一日。不過，該地段後來只興建一幢私人住宅大廈，業主更以私隱為由不開放予公眾參觀。政府與業主經過一輪商討後，對方只願意每年在譚雅士伉儷生辰日，才有限度開放予市民進入大宅旁的觀景區，近距離觀賞大宅外貌。業主稱在沒有公帑補貼下，這個是唯一可行的方案，反映就算成功保留私人歷史建築，亦未必可讓公眾參與其中。

收購及徵收歷史建築

5.10 古諮會諮詢文件《瞻前顧舊》提出的問題之一，是政府應否以公帑購入或強制徵收私人擁有的歷史建築作保育用途，其實收購這種做法早有先例。位於衛城道的甘棠第原為二級歷史建築物，由耶穌基督末世聖徒教會管理，教會在 2002 年向屋宇署遞交拆卸計劃書，獲得屋宇署批准。當拆卸工作即將開始時，古蹟辦才因公眾壓力提出反對。最終政府以 5,300 萬收購甘棠第，並用 9,100 萬進行修葺及改建為孫中山博物館，並將其定為法定古蹟。

5.11 近期例子則有何東花園。這座建於 1927 年的中式大宅及私人花園，於 2010 年被列為香港一級歷史建築，同年業主申請重建大宅，政府一度把它列為暫定古蹟。不過，業主反對建築被評為法定古蹟，發展局曾提出換地但被業主拒絕⁵¹，其後政府亦曾提出 30 億元補償方案，但仍與業主索償的 70 億元相距甚遠，更堅持不會開放物業讓公眾參觀。最終行政長官與行政會議向發展局作出指示，放棄將何東花園列為法定古蹟，業主去年開始拆卸工程。

5.12 即使政府願意以市價收購私人歷史建築，相信不少個案仍會像何東花園一樣，雙方未能達成協議。某些國家會動用公權強徵土地，以新加坡為例，其政府獲《保存古蹟法令》(Preservation of Monuments Act)賦權，可將某古蹟交由古蹟保存局保護⁵²，而古蹟保存局更可向新加坡總統提出收購受保存令保護的任何土地、遺址或古蹟；當土地被強制收購，支付給業權擁有人的賠償，將會按照發出保存令當日的市值計算⁵³。

5.13 事實上，政府一直引用《土地收回條例》(香港法例第 124 章)，以「公共用途」為由，強制收回私人土地和建築，進行發展新市鎮和公共設施，以及市建局未能成功收購已劃為重建項目的私人土地。若把保育視為一種「公共用途」，政府可強徵私人歷史建築物的土地，名正言順進行保育。強徵土地及歷史建築作文物保育的問題，是港人一向強調私有產權，市建局的收地過程亦面對不少阻礙，有人稱有關條例是「尚方寶劍」；一旦採用法律途徑強徵土地保育，必然有持分者覺得條例過於嚴苛，會損害私有產權，引發社會爭議，甚至被政治化。

5.14 何東花園保育失敗的案例，反映政府需要檢討保護私人歷史建築的政策，制定應如何運用公共資源保育建築的指引，尤其是收購或徵收有價值的歷史建築，或透過城市規劃及法例予以規範，或兩者並用。若選擇以巨額收購有關建築

⁵¹ 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。

⁵² 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。

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

物，雖然能保障私有產權，但每個項目動輒花上數以十億元，而全港共有逾千幢由私人擁有的古蹟及歷史建築。假設政府選擇只收購當中 49 項非政府擁有的法定古蹟，而每幢建築收購價平均為 10 億元⁵⁴，所需的公帑已高達 490 億元，超過 2014/15 年度政府總開支的一成，高達醫療開支的八成半⁵⁵，更貼近過去五年每年平均賣地收入⁵⁶。這個費用還未包括首次大型維修、日後例行保養的經常性開支⁵⁷，難免有人會質疑，把公共資源花在歷史保育上是否用得其所。

建議

5.15 爲了推動私人歷史建築的保育，同時避免過度耗用公帑，本研究提出以下建議：

- (一) **掌握歷史建築的清拆或改建計劃**：爲避免甘棠第及景賢里等個案歷史重演，發展局應重新指示相關部門，包括民政事務總署，提醒各有關單位及分區辦事處，須備有一份全港及分區中業權爲私人擁有的古蹟及歷史建築名單，並在知悉它們的任何拆卸或改動計劃時，從速通知文保辦和古蹟辦，讓兩個辦事處及時採取應對行動；
- (二) **制定爲私人業主提供誘因的參考標準**：政府應建立一套經濟或規劃誘因的常設機制，訂立具體、透明、得到社會認同的參考標準，例如根據建築物的歷史評級或其他考慮因素，例如建築物被活化後對公眾的開放程度，有系統地制定各種非現金補償方式（見表 5.1 及表 5.2），減低社會爭議，並爲與私人業主協商提供基礎；
- (三) **容許以「公共用途」爲由收回法定古蹟所在土地**：明確地把文物保育界定爲《土地回收條例》（香港法例第 124 章）內的「公共用途」，當未能透過經濟或規劃誘因與法定古蹟的私人業主達成保育協議時，政府可考慮引用該條例作爲最後手段，強制收回達法定古蹟級別的歷史建築，並按照法例作出賠償，保障私人業主應得的權益；
- (四) **進一步篩選應收購的歷史建築**：通過第二章建議的檢討及收緊歷史建築評級標準，政府應可挑選最值得收購的法定古蹟／較高級別歷史建築，以確保公帑用得其所。

⁵⁴ 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）。

⁵⁵ 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。

⁵⁶ 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，分別約爲 145 億元、441 億元、699 億元、597 億及 575 億元，即每年平均賣地收入爲 491 億元。

⁵⁷ 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 億元爲建設成本，約 3,600 萬元爲首兩年的營運資助。

第六章 | 文物保育資金及架構

6.1 正如前文所言，不論是政府支持保育私人歷史建築，或是由政府推動的活化計劃，均涉及大量公帑開支。若要發揮「點、線、面」的大規模保育原則，所需的公共資源更難以量估，單靠政府有限的資金將難以持續發展。有見及此，發展局的文保辦於 2011 年委聘顧問進行研究⁵⁸，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，報告建議的文物保育基金主要負責推行外展及教育工作、進行技術研究和課題研究，作為私人擁有的已評級歷史建築的資助機構，以及持有、維修、保育及活化政府擁有的歷史建築。

文物信託的角色

6.2 當提及成立保育歷史建築文物的信託基金，受訪者一致認為用意良好，能進一步確定保育的重要性及決心，原則上非常支持，但同時擔心基金未能發揮應有的功能。事實上，現時政府已有兩個政策局、至少六個部門、兩個辦事處及三個委員會參與制定文物保育政策及提供支援，包括發展局、民政事務局、民政事務總署、康樂及文化事務署（康文署）、建築署、屋宇署、規劃署、地政總署、古蹟辦、文保辦、古諮會、活化歷史建築諮詢委員會、城規會等；若再成立一個文物信託基金，必須清晰界定其職能，並理順與上述政策局和各部门的工作關係，否則或會架牀疊屋，令架構徒添混亂，保育成效事倍功半。

6.3 舉例說，顧問報告提及的外展、教育及研究工作，正是文保辦和古蹟辦目前的主要職責之一。至於建議由新基金來評審活化歷史建築伙伴計劃的申請項目，代表它會取代現時活化歷史建築諮詢委員會的角色。此外，香港現已設有由民政事務局支援的衛奕信勳爵文物信託⁵⁹，其中有關提供資訊、教育及推廣，以及部分文物修復及維修的工作，均與顧問報告倡議的文物信託基金的功能相似，雙方或會出現角色重疊，浪費社會資源。

6.4 值得注意的是，有別於部分國家如澳洲、英國的文物信託基金，顧問報告所建議的新基金不會負責制定政策；它亦不像韓國、英國的信託基金般，會直接收購區內值得保育的建築物（詳見表 6.1），或會減弱它對保育的整體影響力。此外，顧問報告提倡新基金著手建立文物保育資料數據庫、擬備保育的手冊及指

⁵⁸ GHK (Hong Kong) Limited、寶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》。

⁵⁹ 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。

引，這些工作由古蹟辦或文保辦負責，似乎更為合適。

6.1 部分國家與本港文物信託基金的職能及資金來源

國家／信託基金	成立年份	主要職能	主要資金來源
澳洲國民信託 (新南威爾士)	1947 年	制定及推行保育政策，管理名下物業，教育及宣傳	出售物業、政府撥款、遺贈、郊野管理服務收入、會員費
加拿大遺產基金會	1973 年	敦促政府為文物保育提供經濟誘因，推行活化計劃，管理名下物業，教育及宣傳	出售物業、政府及大學撥款、舉辦會議和研討會、捐款及遺贈、會員費
英國國民信託	1895 年	審議保育政策，收購可發揮活化效應的新物業，管理名下物業，教育及宣傳	會員費、企業捐贈及遺贈、餐飲收入、租金、政府及歐盟撥款、投資收入
韓國國民信託	2000 年	購買值得保育的物業，開放予公眾參觀，生產環保和文化產品	會員費、捐款
香港衛奕信勳爵文物信託	1992 年	鑑別、修復及翻修古蹟古物，為歷史文物及傳統儀式作紀錄，出版，舉行展覽及會議，研究及公眾教育	投資項目收益、利息及股息收入、捐款
顧問報告建議成立的文物信託基金	—	外展及教育，技術及課題研究，資助私人已評級歷史建築的維修及活動，持有、維修、保育及活化政府擁有的歷史建築	租金及租借費用、入場費、會員費、公眾活動計劃及籌款活動的收入、啟動資金的投資回報、政府補助

資料來源：《香港設立法定文物信託的可行性、架構和推展計劃研究》、衛奕信勳爵文物信託網頁

資金來源及可持續性

6.5 在香港成立文物信託基金的另一挑戰，是有關資金從何而來，如何確保基金能有效並持續運作。事實上，外國不少信託基金均入不敷支，以澳洲國民信託（新南威爾士）為例，它在 2011 年的虧損額為 160 萬澳元（約 1,300 萬港元），若非依靠出售資產及政府撥款，相信該信託基金難以繼續運作⁶⁰。而韓國國民信託就一直靠熱心民眾主動捐贈、集資購地，因此規模始終有限，持久性亦成疑。

6.6 為應付預計每年達 6,000 多萬元的營運開支，顧問建議政府向新基金注資 9 億元作為啟動基金，另每年撥款 1,000 萬元。然而，成立文物信託基金的其中一個重要目的，正是爭取政府撥款以外的財政支持，以增加計劃的靈活性及可持續性。除了動用公帑，根據英國國民信託（英託）的經驗，基金最主要的經費來自會員費及捐款，以 2011 年為例，英託共有約 400 萬名會員，會費收入約 1.24 億英鎊（約 15 億港元）。

6.7 反觀香港的情況，雖然近年個別歷史建築的存廢曾引起一些臨時組成的群組（包括青年）和輿論的短暫關注，但古蹟辦於 1997 年推出的「文物之友計劃」及 2004 年推出的「青少年文物之友計劃」，目前分別只得約 820 名及 270 名成員⁶¹，計劃的公眾認知度不高，宣傳刊物的接觸面亦相當有限。至於優先資助保育香港非物質文化遺產的衛奕信勳爵文物信託，於 2012 年的捐款收入只得 9 萬多元⁶²，反映港人認為保育（包括私人建築）是政府的責任，亦無保育工作需要巨額公帑及機會成本的意識，以捐款行動支持保育的承擔偏低。由此看來，新設基金若依靠公眾捐獻，有關部門必須先要加大力度宣傳及推廣文物保育，設法提升公眾人士及商界捐款保育的意欲，否則基金很容易陷入財政困難。

6.8 另一個可供參考的方案，是效法現時英國國民彩票的做法，透過文物彩票基金撥款，定期提供經常性資金來源。英國當局把部分收益直接撥予文物彩票基金，過去二十年來合共撥款逾 60 億英鎊，用於 36,500 個保育歷史景點、自然環境和文化傳統等項目⁶³。事實上，本港現時的六合彩盈餘資金，均會撥入社會福利署獎券基金用作慈善用途，資助教育、社會、保健、藝術文化等項目，當中部分或可用於保育工作。

⁶⁰ GHK (Hong Kong) Limited、寶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》。

⁶¹ 古物古蹟辦事處（2013 年 12 月）。「古物諮詢委員會委員備忘錄進度報告」。

⁶² 衛奕信勳爵文物信託（2014）。《衛奕信勳爵文物信託年報（2012-2013）》。

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

文物保育架構的發展

6.9 除了確保有長遠的資金來源，本港現有的文物保育架構（包括衛奕信勳爵文物信託）亦有檢討及重整的空間。前文曾經提及，歷史建築保育涉及多個政策部門及諮詢組織，屬於跨部門及界別的政策。政府早於 1976 年在民政事務局下成立古諮會及古蹟辦，主要負責審議和監督文物古蹟保育，但前者現時改為由發展局管轄，後者雖仍隸屬民政事務局，卻執行古物事務監督（即發展局局長）的行政工作，有受訪者形容此架構「相當奇怪」，亦不時造成混亂。此外，2008 年發展局正式成立文保辦，當時政府稱其目的是協調政府各部門，但對於古蹟辦、古諮會和文保辦的角色卻沒有十分清晰的區分（見表 6.2），或會影響保育工作的效率。

表 6.2 本港推行文物保育政策的主要部門／組織

部門／組織	成立年份	負責政策局	主要職能
古物諮詢委員會（古諮會）	1976 年	民政事務局 於 2007 年 移交發展局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 就宣布法定古蹟/暫定古蹟，以及任何與古物、暫定古蹟、或古蹟有關的事宜提供意見； ➤ 按行政評級制度，把個別歷史建築評定為一至三級； ➤ 就修繕及保護歷史建築和結構、提倡保護及必要時勘察歷史遺址，提高市民對香港文物的認識和關注。
古物古蹟辦事處（古蹟辦）	1976 年	民政事務局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 負責執行古物事務監督（發展局局長）的行政工作，向古諮會提供秘書處服務和行政支援； ➤ 鑑定有歷史價值的建築，安排古蹟的保護及維修工作，安排合適的歷史建築活化再利用，宣傳及教育活動等。
城市規劃委員會（城規會）	1992 年	發展局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 擬備香港某些地區的佈局設計，以及適宜在該等地區內建立的建築物類型的圖則； ➤ 在非法定圖則及其規劃說明文件，闡明保護法定古蹟、歷史建築物、具考古價值地點和其他文物的規劃意向。

表 6.2 推行文物保育政策的主要部門／組織（續）

部門／組織	成立年份	負責政策局	主要職能
衛奕信勳爵 文物信託	1992 年	民政事務局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 鑑別、修復及翻修遺跡、古物及古蹟，以及其他歷史、考古及古生物的物品、遺址或結構物； ➤ 在古物及古蹟以及其他遺址或結構物所在處提供設施，以協助公眾人士進入及欣賞； ➤ 為具歷史價值的地點、傳統儀式作視聽及文字紀錄； ➤ 出版有關的書報、期刊，及製作紀錄帶、紀錄碟及其他物品； ➤ 舉行展覽及會議，提高公眾人士對香港文物的關注及興趣。
文物保育專 員辦事處 （文保辦）	2008 年	發展局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 推行「活化歷史建築伙伴計劃」，並資助私人已評級歷史建築進行維修； ➤ 就新的基本工程項目實施文物影響評估機制，並為保存私人歷史建築而制定經濟誘因； ➤ 作為處理文物事務的中心，負責本地和海外的聯繫工作。
活化歷史建 築諮詢委員 會	2008 年	發展局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 審議活化計劃的申請及資助金額，監察和評核有關項目的成效，並就其未來發展提出建議。
建築署文物 組	2008 年	發展局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 負責就活化計劃的申請提供意見，協助文保辦推行相關項目，包括提供技術諮詢服務、古蹟及已評級歷史建築維修服務等。

資料來源：各政府部門及相關組織網頁

6.10 事實上，政府自 2007 年成立發展局後，似乎傾向把物質文化（主要是建築物）的保育工作撥歸該局，以達至保育與發展平衡。不過，民政事務局轄下的康文署及古蹟辦仍保持一定程度的參與，例如為古諮會提供部分服務（如準備評級歷史建築的背景資料），並負責管理多個本地文物保育場地（如中西區文物徑）。香港現時唯一的文物信託基金衛奕信勳爵文物信託，亦為民政事務局局長轄下的法定組織，發展局未有向它提供正規的行政支援。

6.11 另一方面，根據《衛奕信勳爵文物信託條例》（香港法例第 425 章），信託的其中一個主要職能是「鑑別、修復及翻修《古物及古蹟條例》（香港法例第 53 章）意指的遺跡、古物及古蹟，以及在香港的其他歷史、考古及古生物的物體、遺址或結構物」，以及在「所述的古物及古蹟以及其他遺址或結構物所在處提供設施，以協助公眾人士進入及欣賞該等遺址或結構物」。然而，目前信託只集中出版書報期刊、進行研究及教育活動、舉辦講座及展覽等較「軟性」的工作。

6.12 回顧過去二十年來，衛奕信勳爵文物信託共動用約 4,100 萬元資助，用於超過 150 個保育文物的項目，當中只有十項屬於「維修及修復」私人擁有的已評級歷史建築（見表 6.3），其餘百多項均為「教育及推廣」、「研究及出版」的活動，似乎未有充分發揮在鑑別、修復及活化歷史建築方面的職能，相信是因為信託的資金有限。信託於 2013 年的營運資金只有 7,000 萬，比政府用於單一保育項目（翻新舊大埔警署耗資逾 6,000 萬）的費用僅多一點而已。

表 6.3 衛奕信勳爵文物信託歷年曾資助的維修及修復計劃

受助人／機構	資助計劃	完成日期
基督科學教會香港第一分會	修葺教堂屋頂	1995 年 3 月
基督科學教會香港第一分會	修葺、修復及翻新教堂範圍	1999 年年中
聖約翰座堂	聖約翰座堂 Li Hall 翻新重鋪屋頂工程	2000 年 5 月
聖士提反女子中學	保存聖士提反女子中學校舍的外觀和結構	2000 年 8 月
聖安德烈堂	聖安德烈堂舊牧師住所及看門人宿舍翻新工程	2001 年 9 月
聖約翰座堂	翻新及修葺聖約翰座堂屋頂	2008 年 6 月
香港神託會基督教靈基中心	維修歷史建築物的中式瓦片金字屋頂	2008 年 12 月
羅防有先生	重修羅家祠	2009 年 4 月
林村鄉公所	林村天后廟維修工程計劃	2009 年 7 月
聖士提反書院	聖士提反書院文物館內部展覽裝置及文物保育	進行中

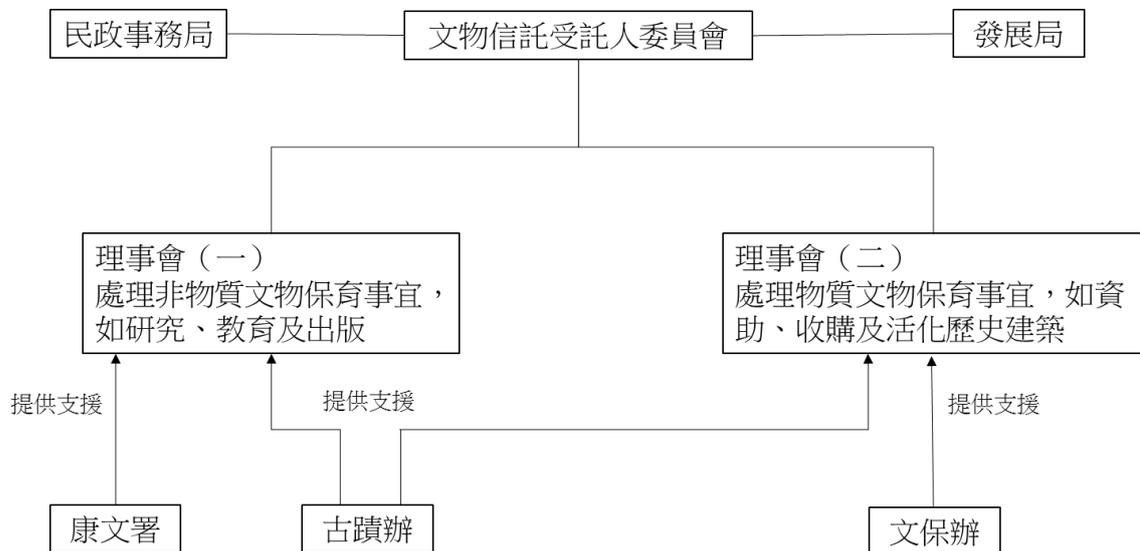
資料來源：衛奕信勳爵文物信託網頁

建議

6.13 針對長遠的保育工作及資金來源，包括在香港設立法定文物信託基金的需要及可行性，本會提出以下建議：

- (一) **加強現有文物信託的角色**：與其另設新的文物信託基金，更有效的方法是加強衛奕信勳爵文物信託的角色，包括強化部分被忽略的職能（如資助私人已評級歷史建築的維修及活動），或加入新增的工作（如收購私人已評級歷史建築，接收、保育及活化政府擁有的歷史建築等），為此政府或要修訂該信託的法例（香港法例第 425 章）。現有的理事會可一分為二（見圖 6.1），理事會（一）專責處理非物質文物事宜，由民政事務局支援；理事會（二）則由收編在衛奕信勳爵文物信託內的活化歷史建築諮詢委員會組成，專責處理物質文物（建築物）保育事宜，並由發展局提供支援（文保辦可提供相關的秘書處服務，技術及行政支援）。理事會應有一定比例的成員由受託人委員會成員出任。受託人委員會除民政事務局局长為當然委員外，亦應加入發展局局长。

圖 6.1 有關衛奕信勳爵文物信託架構重組的建議



- (二) **整合及協調相關政策局及部門的職能**：無論政府最終決定(a)成立新的法定文物信託基金；或(b)不成立新的法定文物信託基金；或(c)如上述建議加強現設的衛奕信勳爵文物信託的角色，仍須檢討、協調，以及整合政府各相關政策局和部門及現設／新增文物信託的角色、職權及職

責，彼此分工合作，避免浪費資源，增加文物保育工作的整體效率；

- (三) **開拓文物保育的收入來源**：除了政府的一次性撥款及定期資助，文物信託基金亦要透過其他渠道籌募資金，例如賺取投資收入、加強鼓勵市民及企業捐款、舉辦有特色的籌款活動、成立具吸引力的會員制度、利用彩票盈餘資金等；
- (四) **為保育活化歷史建築項目提供配對資助**：信託亦可考慮讓私人歷史建築業權人選擇資助形式，進行有關的保育及活化計劃，一為定期或定額資助，二為設有金額上限的配對資助，獎勵後者「自食其力」、「多勞多得」；
- (五) **加強學校的文物保育教育**：目前政府正準備展開新高中通識課程的檢討工作，可考慮把文物保育的內容加入通識課程，並在「其他學習經歷」的課時安排學生參觀歷史建築，培養他們在保育歷史建築及文物方面的意識。教材及支援可由文物信託基金或有關部門提供；
- (六) **利用新媒體宣傳保育信息**：為了加深一般市民對文物保育的認識，可善用各新媒體如社交媒體、流動平台進行公眾教育及宣傳工作，加深一般市民對保育歷史建築問題的認識，向政府提交意見，推動社會各界一同參與文物保育的工作。現時古蹟辦舉行每年一度的古蹟周遊樂，似有加大力度宣傳的必要。

第七章 | 結語

7.1 歷史文物是無價而不可再生的，一經破壞便難以挽回，造成無法以金錢或其他方法彌補的損失，如何保育它們是一項相當重要而複雜的議題。社會上各持分者包括政府、歷史建築擁有者、保育團體、發展商、非政府組織、市民大眾對此抱有不同見解，加上涉及私有產權、財政考慮（如收購、賠償、維修、活化開支）、社區整體規劃等問題，要多方面達成共識並不容易，必須深入研究、集思廣益，才能凝聚市民的向心力，平衡保育工作與經濟發展，使香港成爲一個真正的優質城市。

7.2 回顧十年前政府推出的《文物建築保護政策檢討》，提出了不少政策性問題諮詢公眾，結果當局只揀選了千多幢建築進行歷史評級，卻沒有進一步在保育歷史建築的政策方向上作重大修改，市民的反應亦不見熱烈；直至 2007 年重新進行諮詢後，當局才開始推出一系列的文物保育措施。觀乎近年民間多次發起保育個別建築的運動，當中包括不算很老舊、卻被認爲盛載著港人「集體回憶」的建築，可見香港的公民及本土意識已顯著提升，大眾增加了對保育的支持，積極參與影響歷史建築物存亡的城市規劃工作，亦反映了當前政策與市民的要求存在落差。

7.3 十年前後市民的不同反應，促成了這次古諮會的《瞻前顧舊》諮詢文件，針對目前歷史文物保育引起的社會輿論及爭議，重提了不少過往政策檢討涉及、但其後政府沒有積極跟進甚至迴避的議題，例如保育私人歷史建築的原則、成立文物保育基金的可行性等，以回應大眾對文物保育發展的關注。本研究建議有需要盡快加強歷史建築的保育，制定清晰的政策及有效的行政措施，包括設立或修訂有關機制的標準（如歷史建築評級的規範、活化計劃的建築條例規定、保護區的挑選準則及限制），以保存香港文化及歷史中寶貴的跨代資產，但社會各界對保育歷史建築物願意付出多少經濟及其他代價的問題上，意見依然不一。

7.4 本研究認爲，以下是保育歷史建築工作中最爲關鍵的問題，需要政府評估及盡早作出決定：

- （一）確定保育歷史建築（特別是私人物業）在政府整體施政中的重要性，以及保育與各項政策（例如教育、醫療、社會福利等）在資源分配上的比重；
- （二）確定保育歷史建築（特別是私人物業）對廣大市民的重要性，並評估公眾準備集體付出的代價，包括意味著政府要放棄某些收入來源（如賣

地、商業發展)，削減其他政府服務如醫療、教育、自然保育方面的開支；

- (三) 假設公眾對(一)和(二)予以肯定，下一步需要運用現行法例、或修改法例、或立法來代替或支援目前的行政措施，以確保真正達到歷史建築保育的目標；
- (四) 若然民意對(一)和(二)出現分歧，不論是維持現時不足的政策和措施，或是加強有關安排，也無可避免地會被不同的持分者(特別是那些金錢利益受影響的人)批判。

7.5 我們認為，迴避作出會引起爭議的政策決定並非是一項明智的選擇，因為我們可以清楚預見，假若維持現狀，更多類似何東花園、譚雅士大宅(Jessville)的個案將會陸續出現，繼續引起社會爭議，令保育私人歷史建築的工作寸步難行。假若每次都要根據具體情況處理，可能會令公眾覺得政策欠缺一致性和整體方向，亦容易引致偏袒及不公平。有見及此，我們促請政府採取果斷行動，考慮下列的改善措施及政策：

- (一) **改善歷史建築評級機制**：重新檢討評級標準，增加評級工作的效率，加強部門協作及巡查，制定各級歷史建築的標準指引及資助安排(第二章)；
- (二) **優化活化歷史建築伙伴計劃**：適度放寬活化計劃的建築標準，協助參與活化項目的非牟利機構提升營運能力(第三章)；
- (三) **落實「點、線、面」的保育概念**：設立符合特定準則的「保護區」，賦予「保護區」法定地位，為「保護區」訂立發展限制(第四章)；
- (四) **推動私人歷史建築的保育**：掌握歷史建築的清拆或改建計劃，制定為私人業主提供誘因的參考標準，容許以「公共用途」為由收回法定古蹟所在土地，進一步篩選應收購的歷史建築(第五章)；
- (五) **重整文物保育架構**：加強現有文物信託的角色，整合及協調相關政策局及部門的職能，開拓文物保育的收入來源，為保育活化歷史建築項目提供配對資助，加強學校的文物保育教育，以及利用新媒體宣傳保育信息(第六章)。

附錄一 | 歷史建築保育政策諮詢文件討論問題

以下是發展局古物諮詢委員會於《瞻前顧舊》歷史建築保育政策諮詢文件中，向公眾提出的九個開放性問題：

問題一：「我們應否透過法例規管或限制私人業主拆卸或改動他們擁有的評級歷史建築？若然如是，有關規管的範疇和形式應該如何，以及不同評級的歷史建築應否有不同的處理方法？」

問題二：「我們應否以公帑購入或強制徵收私人擁有的歷史建築作保育用途？若然，是否需要特定前提（例如視乎有關建築的文物價值、賠償準則及形式或有關建築是否向公眾開放）？」

問題三：「爲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），我們是否應該限制該些街道或地區內的發展（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）？」

問題四：「《建築物條例》以保障樓宇安全和衛生標準爲大前提。我們應否放寬或豁免條例對歷史建築的規管？」

問題五：「你認爲香港應否成立文物保育基金？若然，文物保育基金應負責什麼職能？運用公帑支持基金的運作又是否恰當？若然，你認爲應該支持基金哪些職能？」

問題六：「爲進一步鼓勵私人業主保育他們擁有的歷史建築，我們應否向他們提供更多誘因？若然，我們應提供什麼額外誘因（例如在補償因保育而引致的損失時，不僅提供發展面積相若的補償，還應向業主提供額外的發展面積；或設立一個屬於香港的文物保育獎項，以表揚那些對文物保育作出貢獻的業主）？」

問題七：「除了資助業主維修其歷史建築外，我們應否就因保育所引致的額外顧問費用和建築成本，向業主提供資助？我們應否就文物價值較高的歷史建築提供較高的維修資助金額？」

問題八：「你認為我們應在哪方面加強文物保育的公眾教育、諮詢和宣傳工作？可透過什麼渠道和方法加強有關工作？」

問題九：「若某些歷史建築未能對外開放，你會接受其他觀賞方法嗎（例如透過三維激光掃描、照片及測繪記錄等形式，讓市民大眾觀賞有關法定古蹟和歷史建築的內外情況）？」

資料來源：古物諮詢委員會

附錄二 | 近年香港民間的歷史建築保護事件

保育對象	日期	事件發展
中環天星碼頭	2006年11月	政府因為要展開「中區填海第三期工程」，以解決中環交通問題，決定清拆天星碼頭及鐘樓。一群香港市民自發在碼頭靜坐，並有人潛入已圍封的鐘樓內示威
	2006年12月	多個民間團體到政府總部抗議，要求政府保留天星碼頭，但政府指出碼頭只有48年歷史，不符合「已到或超過50年的法定歷史古蹟」的最底門檻
		示威人士展開兩次佔領行動，但政府堅持連夜清拆鐘樓，有保育人士到禮賓府抗議
		民政事務局（民政局）表示會檢討保護文物建築政策，研究把「集體回憶」、「社會價值」加入成為文物評級因素。新建天星碼頭外貌模仿1920年代舊天星碼頭設計及保留舊天星碼頭報時鐘聲
中環皇后碼頭	2006年12月	同樣因為「中區填海第三期工程」，政府需清拆皇后碼頭。多個團體爭取保留碼頭，政府承諾會盡量保留合適的組件，另覓合適的地方重置碼頭
	2007年5月	古諮會首次以公開會議方式，為原本不在評級歷史建築名單中的皇后碼頭評級，最終碼頭被評為一級歷史建築；400名文化藝術界人士在報章刊登廣告，要求原址保留皇后碼頭
	2007年7月	三名本土行動的保育碼頭人士，於碼頭進行靜坐絕食抗議，要求原址保留皇后碼頭
	2007年8月	警方展開清場行動，開展清拆皇后碼頭工程
灣仔利東街（囍帖街）	2005年11月	政府收回利東街的業權，讓市區重建局展開市區重建項目，但遭部分居民反對，要求保留這段「歷史意義濃厚」的街道
	2006年10月	市區重建局展開清拆及招標工作，但有居民堅持反對清拆
	2010年5月	重建工程正式動工，項目提供約1,300個住宅單位，及一個名為「囍歡里」的婚嫁主題購物商場

保育對象	日期	事件發展
中區政府合署建築群（政府山）	2010年9月	政府公布中區政府合署建築群保育計劃，提出將西座改建為商業及休憩用途
	2011年2月	十多個團體、四十多名專業人士組成「政府山關注組」，要求政府總部用地列為「歷史保護區」，以保留原有建築
	2012年6月	原本被專家建議為三級歷史建築的西座，被古諮詢會暫評為二級歷史建築並進行公眾諮詢；接獲意見中 94%希望將整座政府山列為法定古蹟
	2012年12月	古諮會把西座重評為一級歷史建築；政府決定放棄將西座拆卸及重建，保留整座政府山建築群，交予律政司及法律相關的非政府組織使用
上環永利街	2008年11月	永利街被納入市區重建局重建項目，原本只會保留其中三幢唐樓，其餘重建為住宅大廈
	2009年12月	一部本港製作的懷舊電影在永利街取景拍攝，把該處模擬成深水埗的舊社區，引起公眾關注，有組織呼籲原址保留整條永利街的建築
	2010年3月	城規會把永利街從重建項目的核准圖中剔出，市區重建局復修在永利街已收購的物業，改劃成「綜合發展區」

資料來源：發展局及市區重建局網頁

附錄三 | 過去十年香港歷史建築保育的主要發展

日期	主要政策／發展
2004年2月	民政局發表《文物建築保護政策檢討》諮詢文件，就文物保護的宏觀理念，包括就「應保護哪些文物建築」、「怎樣保護文物建築」，以及「代價多少，由誰承擔」等三大問題諮詢公眾
2004年2月	耶穌基督後期聖徒教會計劃拆卸及改建中環衛城道屬二級建築的甘棠第，政府與教會達成協議，以5,300萬元進行收購，並動用9,100萬元進行修葺，將甘棠第改建為孫中山博物館
2004年11月	民政局表示當局會着手研究成立文物信託基金、推行適當的規劃措施及提供經濟誘因、創新及可持續的方式活化再用受保護的文物建築、促進公眾參與文物保育等策略
2005年3月	古蹟辦從全港大約8,800幢樓齡超逾五十年的建築中揀選1,444幢歷史建築，由專家小組進行深入評估，並向古物諮詢委員會提交擬定評級，供委員會考慮及審議進行文物評審
2007年1至2月	民政局舉辦一連串公眾論壇，解釋政府當局在保育文物建築方面的政策和措施，並就政府當局應保護香港哪些文物建築和怎樣保護文物建築徵詢公眾意見
2007年5月	民政局轄下成立由官員及立法會議員組成的文物保護小組委員會，跟進與具獨特文物價值的建築物或地點有關的個別項目，例如衙前圍村項目（預計於2018/19年落成）
2007年10月	《施政報告》提出為全面開展文物保育工作，將推動一系列的文物保育措施，當中包括規定凡涉及歷史文物建築的所有新基本工程項目必須進行文物影響評估
2008年2月	發展局推出「活化歷史建築伙伴計劃」，邀請非牟利機構合作，將政府擁有的歷史建築及法定古蹟活化再用。當局向非牟利組織提供非經常性撥款、象徵式租金、非經常性補助金等財政援助

日期	主要政策／發展
2008年4月	發展局成立文物保育專員辦事處，以便推行及檢討文物保育政策，以及擔任本港和海外的聯絡人
2008年5月	發展局成立活化歷史建築諮詢委員會，主要由來自歷史研究、建築、測量、社會企業、財經等界別的非官方成員組成，就活化政府歷史建築提供意見，協助評核活化歷史建築伙伴計劃的申請及進行監察
2008年8月	發展局推出「維修資助計劃」，透過向私人擁有的已評級歷史建築之業主提供資助，使他們可以自行進行小型維修工程，使這些歷史建築不致因日久失修而破損
2009年4月	「維修資助計劃」每宗成功申請的資助額上限，由港幣 60 萬元增加至港幣 100 萬元
2009年6月	屋宇署參考海外 7 個地區經驗後，向業界公布《活化歷史建築實用手冊》的暫行本，為如何符合《建築物條例》提出設計指引
2009年10月	行政長官在《施政報告》公布「保育中環」措施，目的是保留中環的社會、歷史及建築特色，同時為這個地區注入新生命和活力
2011年11月	發展局的文物保育專員辦事處委聘 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
2012年5月	屋宇署公布《2012年文物歷史建築的活化再用和改動及加建工程實用手冊》，提供實用建議、替代方案及個案研究，以協助歷史建築的活化再用和改動及加建工程，俾使符合《建築物條例》有關樓宇安全和衛生標準的規定
2013年1月	行政長官在《施政報告》中，提出須檢討保育私人歷史建築的政策，包括就公共資源動用的程度和方式制訂更具體的機制和準則，以及研究是否需要透過城市規劃以加強保育私人擁有的歷史建築
2014年6月	發展局發表以《瞻前顧舊》為題的歷史建築保育政策諮詢文件，針對私人歷史建築保育政策檢討進行為期兩個月的諮詢，就如何保護歷史建築、保護歷史建築的資源運用以及公眾參與歷史建築保育等三大方向，提出九大問題，包括探討成立文物保育基金的可行性，應否向私人歷史建築物主人提供更多誘因等（詳見附錄一）

資料來源：發展局、古物諮詢委員會、立法會發展事務委員會

附錄四 | 市區重建局負責的評級 歷史建築活化項目

項目	建成年份	歷史評級	活化用途
上環西港城	1906 年	法定古蹟	於 1991 年改建，並於 2003 年翻新
中環街市	1939	三級歷史建築物	「城中綠洲」項目預計於 2017/2018 年完成第一期，整個項目於 2019/2020 年竣工
灣仔茂蘿街／巴士路士街	1910 年代	二級歷史建築物	改建為「動漫基地」，已於 2013 年完工
西營盤餘樂里 11-12 號、餘樂里 1-2 號及 9-10 號	1930 年代	餘樂里 9-10 號為三級歷史建築物	部分建築特徵元素會予以保留，作為公眾休閒設施及成為園景設計的特色。項目預計將於 2014/2015 年完成
灣仔船街 18 號	1930 年代	二級歷史建築物	於 2009 年改建為私房菜館
灣仔皇后大道東 186 - 190 號	1930 年代末	三級歷史建築物	將建成綜合發展區，預計於 2015 年完工
灣仔莊士敦道 60 - 66 號	1888 - 1900 年代	二級歷史建築物	於 2007 年活化為中菜館、英式主題餐廳及生活品牌店，現時部分店舖已易手
太子道西／園藝街	1930 年代	二級歷史建築物	已於 2014 年完成翻新工作，騎樓式唐樓將用作商業及／或文化用途
旺角上海街／亞皆老街	1920 年代及 1960 年代	二級歷史建築物	自 2008 年 9 月開展項目，騎樓式唐樓將用作商業及／或文化用途，但因收購過程不順利，最近才正式開始進行活化

資料來源：市區重建局

附錄五 | 活化歷史建築伙伴計劃 資料

歷史建築	評級	活化用途	建設成本 (百萬元)	營運資助 (百萬元)	完工日期
第一期					
石硤尾前北九龍裁判法院	一級	薩凡納藝術設計學院(香港分校)	無需資助	無需資助	2010年7月
舊大澳警署	二級	香港歷史文物保育建設有限公司大澳文物酒店	69.13	無需資助	2011年12月
旺角雷生春	一級	香港浸會大學中醫藥學院－雷生春堂	29.16	2.56	2012年1月
前荔枝角醫院	三級	香港中華文化促進中心饒宗頤文化館	270.31	4.57	2013年9月
馬灣芳園書室	三級	圓玄學院「芳園書室」旅遊及教育中心暨馬灣水陸居民博物館	10.71	2.96	2012年9月
深水埗美荷樓	二級	香港青年旅舍協會美荷樓青年旅舍	220.33	5	2013年8月
第二期					
舊大埔警署	一級	嘉道理農場暨植物園公司綠滙學苑	58	1.84	2014年第3季
九龍城石屋	三級	聖雅各福群會石屋家園 ⁶⁴	45.6	2.33	2014年第2季
灣仔藍屋建築群	一級	聖雅各福群會We 嘩藍屋 ⁶⁵	79.4	4.17	2015年第4季

⁶⁴ 協辦機構：五旬節聖潔會永光堂有限公司

⁶⁵ 協辦機構：社區文化關注及香港文化遺產基金會有限公司

歷史建築	評級	活化用途	建設成本 (百萬元)	營運資助 (百萬元)	完工日期
第三期					
大坑虎豹別墅	一級	胡文虎慈善基金虎豹樂園 ⁶⁶	130.5	4.28	2017年 第3季
中環必列啫士街街市	三級	新聞教育基金 香港有限公司 香港新聞博覽館	65.9	5	2016年 第4季
前粉嶺裁判法院	三級	香港青年協會 領袖發展中心	87.5	3.05	2016年 第4季
第四期					
大坑書館街12號	三級	待定	待定	待定	待定
薄扶林舊牛奶公司高級職員宿舍	一級	待定	待定	待定	待定
上水何東夫人醫局	二級	待定	待定	待定	待定
灣仔景賢里	法定古蹟	待定	待定	待定	待定
政府總資助額 (截至第三期)			建設成本 (百萬元)	營運資助 (百萬元)	
			1,066.54	35.76	
			1,102.3		

資料來源：發展局文物保育專員辦事處

⁶⁶ 協辦機構：HKAM Foundation Limited

附錄六 | 參考資料

1. GHK (Hong Kong) Limited、寶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》。
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
5. Urban Redevelopment Authority (2011).
<http://www.ura.gov.sg/uol/~media/User%20Defined/URA%20Online/Guidelines/Conservation/Cons-Guidelines.ashx>
6. 文匯報 (2013 年 1 月 16 日)。「活化中環，打造本港創意硅谷」。
7. 古物古蹟辦事處 (2013 年 12 月)。「古物諮詢委員會委員備忘錄進度報告」。
8. 古物古蹟辦事處 (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。
9. 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
10. 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》。
11. 民政事務局 (2004)。「《文物建築保護政策檢討諮詢文件》」。
12. 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」。

13. 地政總署，「賣地紀錄」，<http://www.landsd.gov.hk/tc/landsale/records.htm>
14. 明報（2009年8月13日）。「中環街市倡升歷史評級保原貌」。
15. 明報（2012年12月18日）。「學者轉軚 西座評一級歷史建築」。
16. 信報（2014年9月26日）。「坪洲火柴廠重建料觸礁」。
17. 財政司司長（2014）。《2014-2015 財政年度的政府財政預算案》。
18. 發展局（2014）。《其他地區文物保育制度的顧問研究報告》。
19. 發展局（2012年12月4日）。「發展局局長出席前中區政府合署西座及何東花園事宜記者會開場發言」。
20. 發展局文物保育專員辦事處，「活化歷史建築伙伴計劃」，<http://www.heritage.gov.hk/tc/rhbtp/about.htm>
21. 發展局文物保育專員辦事處，「1444 幢歷史建築物的評估報告」，<https://www.heritage.gov.hk/tc/buildings/1444HistoricBuildings.htm>
22. 新聞公報（2003年2月13日）。「立法會：文物保護政策動議辯論」。
23. 審計署（2013）。「古蹟及歷史建築物的保育」，《第六十號報告書》。
24. 澳門文物網，<http://www.macauheritage.net/cn/Default.aspx>
25. 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」。
26. 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」。
27. 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」。
28. 衛奕信勳爵文物信託（2014）。《衛奕信勳爵文物信託年報（2012-2013）》。

附註：

封面照片來源：政府古蹟辦及文保辦網頁