

# 歷史建築保育政策 檢討報告



古物諮詢委員會  
**Antiquities Advisory Board**

2014年12月

目錄

	<u>頁</u>
前言	i
報告摘要	iii
	<u>段落</u>
<b>第一章</b>	<b>引言</b>
1.1	背景 1
1.2	公眾教育活動 9
1.3	公眾參與和諮詢 11
<b>第二章</b>	<b>歷史建築的保護</b>
2.1	限制私人歷史建築的拆卸及改建 14
2.2	購買及徵收私人歷史建築 26
2.3	「點」、「線」、「面」的理念 38
2.4	私人歷史建築的改動及加建工程 51
<b>第三章</b>	<b>保護歷史建築的資源</b>
3.1	歷史建築基金 62
3.2	經濟誘因 76
<b>第四章</b>	<b>歷史建築保育的公眾參與</b>
4.1	公眾教育和宣傳工作 95
4.2	公眾參與和諮詢 107
4.3	向公眾開放歷史建築 114
<b>第五章</b>	<b>建議摘要</b> 123

## 前言

1. 歷史建築是城市的瑰寶，既是歷史文化的印記，也是城市變遷的見證，讓市民找到文化的歸屬和身份定位。見到社會對保育這些寶藏的投入和熱情日漸增加，古物諮詢委員會(古諮會)深感鼓舞。同時，面對公眾對歷史建築及文物保育的關注，古諮會明白必須更堅定地履行自有的職責，以專業和開放的態度向古物事務監督提出建議。
2. 在進行檢討期間，我們蒐集到不少公眾人士的意見，當中既有相對一致，亦不乏持相反立場的觀點。古諮會在報告中如實反映蒐集得來的意見，並以這些意見為基礎，提出符合社會利益和期望的建議。這個過程可算是甚具挑戰。首先，保育歷史建築非單一議題，往往橫跨規劃、城市設計、公帑運用、樓宇安全和衛生、以至個人權利等眾多範疇。公眾對議題的理解在深度與廣度上存在差異，實屬合理。其次，即使有主流意見的課題，古諮會作為政府在文物古蹟保育方面的諮詢組織，必須作通盤考慮，謹慎衡量建議對私人業權等社會核心價值的影響，並顧及建議的可行性。
3. 在公眾參與和諮詢活動的過程中，我們與公眾人士有不少交流。從中我們察覺到他們基本上認同保育歷史建築的重要性，亦希望歷史建築保育的政策和制度可走得更遠更前。我們認為要配合這些意願和訴求，除了推動政府向前走之外，亦應抓緊時機提升公眾的認識。例如，在「發展或保育」的問題上，除了「發展不保育」和「保育不發展」之外，公眾不妨多探討現時常用的「寓保育於發展」方案的利弊，或參考其他地方的做法評估香港的情況。譬如說，《布拉約章》說明新建築包括對具重要文化價值地點的加建或其他改動，在尊重及不歪曲或掩蓋該地點的重要文化意義和不減損對該地點的詮釋和欣賞的情況下，亦可以接受。這一套理念應怎樣在香港應用，實在值得更深入的討論。

4. 事實上，在本報告提出的建議之中，至為重要的，是令社會對保育歷史建築，有更深更廣的理解。畢竟，保育歷史建築不能單靠政府投入資源，而必須與市民(包括私人歷史建築業主)攜手，加強社會整體對歷史建築保育的認知和重視，自發支持及參與保育項目，進而保留及維護歷史建築。

5. 本報告以古諮會在 2014 年 6 月發表的諮詢文件作為框架，逐一梳理當中的問題。各個範疇之間互相呼應、相輔相成。當局在考慮建議時，應該融會貫通，注意建議背後的政策方向考量。

6. 我在此多謝各位古諮會的同事，以及參與是次政策檢討的各界人士。我謹代表古諮會特別多謝提交意見的市民，你們的聲音令這次檢討更完善，讓我們更全面掌握社會大眾的想法。古諮會寄望這個檢討能啟導保育歷史建築保育政策的未來方向，推動政府、私人歷史建築業主、持份者和市民大眾共同邁進，讓我們的未來世代可以生活在一個具有獨特歷史文化氛圍的國際城市。



古物諮詢委員會主席林筱魯

## 報告摘要

1. 古物諮詢委員會（古諮會）應當局邀請協助檢討歷史建築保育政策，並於 2014 年 6 月發表《瞻前顧舊—歷史建築保育政策》諮詢文件。經過公眾諮詢、公眾參與活動及電話訪問蒐集意見後，古諮會在同年 12 月完成檢討，並向當局提交本報告。
2. 近年文物保育日益受市民重視，當中部分議題在社會引起爭議。這些議題大多涉及私人業權、公共資源分配和運用、拆卸重建等方面的考慮。古諮會希望透過是次檢討《瞻前顧舊》，一方面檢視過往的經驗並了解社會的期望，另一方面，落實推動歷史建築保育政策向前邁進的方針，並在關鍵的議題上，向當局建議未來施政的原則和方向，回應社會的轉變。
3. 本報告提出的建議，可歸納為下列三方面的工作。

### (I) 成立歷史建築保育基金

4. 古諮會建議當局成立一個專為保育歷史建築而設的基金，用以資助公眾教育、宣傳活動和學術研究，以及公眾參與和諮詢項目，並把當局現時有關保育歷史建築的部分措施和工作，納入資助範疇（第3.1、4.1及4.2節）。
5. 古諮會認為政府應加強有關保育歷史建築的公眾參與和諮詢的工作。就個別保育項目及社區層面的議題，當局應與區議會和其他非政府組織等夥伴合作，方便公眾參與和提出意見（第4.2節）。在公眾教育和宣傳工作現有基礎上，當局可以利用具創意的方法及渠道，加深公眾（包括私人歷史建築的業主）對歷史建築保育的理解和認識，例如適時妥善保養歷史建築的重要性（第4.1節）。這些公眾活動應透過上述的歷史建築保育基金獲得資助。

## (II) 提供更多誘因和便利措施

6. 古諮會明白，為確保使用者的安全，私人歷史建築的改動及加建工程須符合《建築物條例》的標準。不過，在考慮專業團體和公眾的意見後，古諮會認為當局應在不影響樓宇安全和衛生的前提下檢視《建築物條例》、有關的守則及 *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*，鼓勵和便利私人業主保護及活化再用其歷史建築。政府應推動業主採用「效能為本」的替代方案進行活化工程，以符合有關條例的規定（第 2.4 節）。

7. 至於應否以公帑購入或強制徵收私人擁有的歷史建築，古諮會認為社會對此未有共識，因此不宜實行（第 2.2 節）。古諮會亦建議當局整合並提升誘因和便利措施，鼓勵私人業主保留、活化再用和適時保養其歷史建築（第 2.1 節）。當局應透過更有系統的機制，向私人業主提供放寬地積比率、換地等經濟誘因，並按照歷史建築的規模、樓宇狀況及文物價值而訂定，以及廣作宣傳（第 3.2 節）。

8. 古諮會認為，為尊重私有產權，不應強制規定歷史建築必須向公眾開放，作為以公帑資助維修保養歷史建築的先決條件；大前提應是歷史建築得以保存。政府擁有的歷史建築應盡量開放予公眾參觀。在業主同意下，政府應確保透過某些形式公開展示已評級的私人歷史建築，例如開放讓市民參觀或瀏覽有關檔案紀錄。至於獲政府提供財政資助作保育維修的已評級私人歷史建築，若業主提出私隱或結構穩定等充分理據，當局應彈性處理開放予公眾參觀的要求。當局應在適當情況下借助新科技為歷史建築備存詳細的紀錄，並方便公眾查閱有關紀錄（第 4.3 節）。

### (III) 進一步的工作

9. 古諮會建議當局在未來的日子研究應否設立法定評級制度，保護已評級歷史建築，並兼顧私有產權（第 2.1 節）。此外，為落實「點」、「線」、「面」的理念，當局應先選定具有獨特文物價值的建築群，探討按「點」、「線」、「面」的理念保育及保護的可行性。中期措施方面，古諮會建議當局應為具文物價值的建築群進行專題調查或測繪，如有需要可擬定適當的保育策略和保護措施，並作日後規劃之用（第 2.3 節）。

## 第一章 引言

### 1.1 背景

1. 本報告闡述古物諮詢委員會（古諮會）為改善現有文物保育制度，提交政府考慮的各項建議。自2013年年中，古諮會為檢討私人擁有的歷史建築的保育政策（政策檢討），開展了廣泛的公眾參與活動。本報告的建議為這項政策檢討的結果。

2. 市民普遍認為，歷史建築能反映本港歷史與社會的變遷；對保育歷史建築的關注，亦與日俱增。雖然文物保育工作自2007年推展至今，已累積一定經驗，但與此同時，私有產權、歷史建築的拆卸重建與公共資源分配之間的矛盾時有出現。保存何東花園<sup>1</sup>的嘗試舉步維艱，因此我們認為現正是適當時機，重新審視上次文物政策檢討後所訂原則及方向，尋找日後的路向。

3. 本章介紹政策檢討的背景，並詳述期間進行的公眾教育宣傳活動公眾參與活動及諮詢工作的細節。

### 2013年《施政報告》

4. 行政長官在2013年的《施政報告》<sup>2</sup>表示，政府總結過去數年保育歷史建築面對的挑戰以及汲取的經驗後，認為應檢討現行保育私人歷史建築的政策。2013年2月，發展局局長邀請古諮會協助政府進行政策檢討，務求能在尊重私有產權與保護文物建築之間取得平衡。

---

<sup>1</sup> 何東花園屬一級歷史建築。政府無法按《古物及古蹟條例》（香港法例第53章）與業主協定經濟補償，亦未能採納其他「寓保育於發展」的方案。2011年10月，古物事務監督宣布擬將何東花園列為古蹟。不過，行政長官會同行政會議考慮到業主提出反對以及各項相關因素，最終指示不得根據《古物及古蹟條例》把何東花園宣布為古蹟。最終何東花園大宅拆卸重建，供私人發展。

<sup>2</sup> 2013年《施政報告》第89段。



## 歷史建築保育政策檢討的範圍

5. 古諮會在《施政報告》設定的框架下，提出透過政策檢討探討以下數項重要議題：如何在尊重私有產權及平衡發展需要的前提下加強對歷史建築的保護；如何共同分擔保育的成本，以及大眾願意投放多少公眾資源進行保育工作。

6. 以上的議題，都是針對保育歷史建築的工作遇到的挑戰而擬定的。保育歷史建築為社會帶來有形無形的益處。另一方面，在香港，私人擁有的歷史建築，包括以個人、公司或機構（例如慈善機構或祖堂）名義持有的建築物，均屬私人財產，受《基本法》保護。私人業主有權在符合現有法例的框架下決定如何使用、發展和改動（包括改動、重建或拆卸）他們擁有的歷史建築。

7. 不論歷史建築屬私人還是政府擁有，均涉及一定的保育成本。一些建築本質上是古舊的建築物，加上地價及更新（即修復已破舊的歷史建築）費用高昂，保育這些歷史建築涉及的金額可以有很大差異。縱使政府一直都有提供經濟誘因及維修資助，鼓勵私人業主保育其歷史建築，然而有些業主仍會考慮拆卸重建。不少歷史建築因而被不恰當地改動，或者面臨失修破損及拆卸的威脅。不過，當私有產權受到損害，若要補償業主因保存這些歷史建築而失去的發展權，會涉及龐大的金額。

8. 政策檢討的主要對象是私人歷史建築，即私人擁有的法定古蹟，以及一級、二級及三級歷史建築<sup>3</sup>。另外，當局邀請並資助非牟利機構參加「活化歷史建築伙伴計劃」（活化計劃），以活化政府歷史建築的形式參與保育。由於該計劃備受關注，政策檢討審視如何把經濟誘因用作保護歷史建築的資源時，連同該計劃作整體考慮。

---

<sup>3</sup> 評級制度於第二章詳述。

## 1.2 公眾參與教育活動

9. 古諮會認為進行政策檢討向政府建議可行的改善措施前，必須了解主要持份者的意見。為此，古諮會自2013年下半年起舉行多次會議，與規劃署、屋宇署、旅遊事務署等相關政府部門的代表會面，並會見立法會議員、18區區議會正副主席，以及市區重建局、衛奕信勳爵文物信託、相關專業團體<sup>4</sup>、關注團體、已評級歷史建築的業主的代表等政府部門以外的持份者，蒐集各方對以下主要範疇的意見：

- (a) 現行的歷史建築評級行政制度；
- (b) 兼顧保育私人歷史建築與尊重私有產權的方法；
- (c) 利用城市規劃工具保育歷史建築或具有文物價值的地區；
- (d) 有關歷史建築的樓宇規定；
- (e) 設立文物基金；
- (f) 提供經濟誘因鼓勵私人業主保育歷史建築；
- (g) 文物保育的公眾教育、諮詢和宣傳工作；以及
- (h) 開放歷史建築，讓公眾參觀及欣賞。

---

<sup>4</sup> 相關專業團體包括以下學會／組織：

- 香港建築師學會
- 香港建築文物保護師學會
- 香港規劃師學會
- 香港工程師學會
- 香港測量師學會
- 香港園境師學會
- 香港項目管理學會
- 香港城市設計學會

10. 此外，為配合推出諮詢文件，古諮會先舉辦一系列活動，提高公眾對保育歷史建築的關注，讓市民可以掌握更全面的資料，然後再針對政策檢討諮詢文件提出意見。公眾教育宣傳活動在2014年3月至6月期間舉行，內容如下：

- (a) 舉辦「瞻前顧舊」巡迴展覽，介紹古蹟宣布及評級制度，以及現行的歷史建築保育政策；
- (b) 舉辦五場公眾講座，涉及多方面的主題，向公眾介紹歷史建築保育工作、培養市民欣賞歷史建築，以及講述活化香港歷史建築的故事；
- (c) 舉辦四個工作坊，以手工藝展現本港歷史建築的美感，其中的「動漫基地保育漫畫創作」工作坊與動漫基地合辦，以中學生為對象，邀請年輕漫畫家及插畫家示範繪畫兼具教育意義和創意的歷史建築漫畫／插畫；
- (d) 設計專屬網頁（[www.builtheritagereview.hk](http://www.builtheritagereview.hk)）及Facebook專頁，並編印資料小冊子，介紹歷史建築保育政策檢討的背景以及現行的保育政策；以及
- (e) 製作短片，介紹現行的文物保育政策及措施，並推廣歷史建築保育工作。短片已上載至上述專屬網頁。

### 1.3 公眾參與活動及諮詢

11. 政策檢討公眾諮詢工作在2014年6月至8月期間進行。本報告提出的建議及結論主要參照以下途徑蒐集所得的意見：

- (a) 諮詢文件：古諮會在2014年6月4日發表《瞻前顧舊－歷史建築保育政策》諮詢文件<sup>5</sup>。公眾諮詢為期兩個月，於

---

<sup>5</sup> 諮詢文件可於以下網址瀏覽：[www.builtheritagereview.hk/tc/condoc.html](http://www.builtheritagereview.hk/tc/condoc.html)。該文件諮詢公眾對加強保育本港歷史建築的措施的意見，提出以下關鍵問題：

2014年8月4日結束。我們收到約100份個人（包括已評級歷史建築的業主）及團體（包括關注團體、專業團體及學術機構等）就政策檢討提出的書面意見，形式包括電郵、信件、傳真及網上回應表格；

- (b) 簡介會：古諮會代表出席立法會發展事務委員會及鄉議局的會議，與18區區議會正副主席會面，簡介諮詢文件，並應邀出席區議會會議。古諮會並舉辦一場公眾論壇及三場專題研討會，主動邀請公眾及相關持份者（包括專業團體、已評級歷史建築的業主、關注團體等）參與；以及

- 
- 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？不同評級的歷史建築應否有不同的處理方法？
  - 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）？
  - 三. 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）？
  - 四. 《建築物條例》以保障樓宇安全和衛生標準為大前提。我們應否放寬或豁免條例對歷史建築的規管？
  - 五. 你認為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，你認為應該支持基金哪些職能？
  - 六. 為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）？
  - 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？
  - 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？
  - 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）？

(c) 電話訪問：古諮會委託獨立調查公司進行四輪電話訪問，蒐集市民大眾對政策檢討提出的關鍵問題的意見；每輪訪問大約1 000人，合共約4 000人<sup>6</sup>。電話訪問的結果已上載到文物保育的專屬網站<sup>7</sup>。

12. 為期兩個月的諮詢期結束後，我們參考蒐集所得的公眾意見，按以下三大範疇提出建議：如何加強保護歷史建築並兼顧私有產權及發展需要；如何共享及善用公共資源以保育歷史建築；如何鼓勵公眾參與保育歷史建築。下文章節會詳細闡述各項建議。

13. 政策檢討的背景已詳述如上。下文第二至四章會分析公眾參與及諮詢工作蒐集所得的意見，隨後詳述古諮會的意見及建議。各項建議針對的範疇雖有分別，並且載於不同章節，但原則一致，互相呼應。各項建議的摘要見於下文第五章。

---

<sup>6</sup> 受訪者接受電話訪問的時間有限，因此每輪只提問三至五題。四輪訪問都有提出保護私人擁有已評級建築以及購入或強制徵收私人建築這兩個較關鍵的問題；受訪人數約有 4 000。其他問題則只在其中一輪提問，受訪人數約有 1 000。這些問題關乎「點」、「線」、「面」的保育理念、放寬或豁免遵守《建築物條例》的法例規定、增設維修資助、提供額外經濟誘因、設立文物保育基金、開放歷史建築供市民參觀，以及公眾教育及宣傳工作。

<sup>7</sup> 電話訪問的結果已上載到 [www.builtheritagereview.hk/tc/kportal\\_3\\_1.html](http://www.builtheritagereview.hk/tc/kportal_3_1.html)。

## 第二章 保護歷史建築

### 2.1 對拆卸及改動私人歷史建築的規管

#### 目前情況

#### *評級制度*

14. 古諮會自1980年起採用歷史建築評級制度，作為行政機制，藉此提供客觀基礎，以評定本港歷史建築的文物價值，利便政府考慮應否及如何保存某幢建築／構築物。目前，評級制度不適用於考古遺址、古代遺物以及其他不屬歷史建築或構築物的項目。

15. 按照現行制度，歷史建築的評級根據六項準則<sup>8</sup>進行，分別為：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、罕有程度。具文物特色的建築列為一級、二級及三級歷史建築。一級歷史建築同時列入具有高度價值的文物建築的備用名單，古物事務監督（即發展局局長）會考慮是否根據《古物及古蹟條例》宣布為古蹟。各級定義如下：

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。
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。
三級歷史建築	具若干價值，並宜以某種形式予以保存；如保存並不可行則可以考慮其他方法（如保留相片記錄）。

---

<sup>8</sup> 評估準則的考慮因素見於古諮會網站：  
[http://www.aab.gov.hk/form/special\\_meetings/AAB-SM-B-chi.pdf](http://www.aab.gov.hk/form/special_meetings/AAB-SM-B-chi.pdf)。

16. 評級本身不會使建築物獲得《古物及古蹟條例》給予的法定保護，讓建築物免受拆卸或改動。有時已評級歷史建築改動或翻新後，原有的設計及建築特色會有變化，可能會影響其文物價值。除非古物事務監督進而根據《古物及古蹟條例》把建築物宣布為古蹟或暫定古蹟，否則只要業主能符合土地、建築及城市規劃方面的規定，便可拆卸或改動名下的歷史建築，政府並無法例條文可以援引，加以阻止，政府人員若未經業主同意，亦無權進入已評級歷史建築進行視察或記錄。建築物一經宣布列為暫定古蹟或古蹟，即受上述條例相關的機制保護，例如除非獲古物事務監督批給許可證，否則不得進行任何建築／拆卸工程。

### 內部監察機制

17. 自2008年起，政府設立內部監察機制，加強保護私人歷史建築。根據這個機制，政府部門如得悉某幢已評級歷史建築將會進行工程，須立即通報發展局文物保育專員辦事處（文保辦）和康樂及文化事務署古物古蹟辦事處（古蹟辦），以便及時聯絡有關業主，考慮如何保存該幢建築。

18. 透過上述機制的監察，以及在其他行政及法定程序的支援下，過往曾有不少已評級歷史建築得以保存，免受拆卸。例如應用「寓保育於發展」概念而得以保存的歷史建築項目有：景賢里（法定古蹟）<sup>9</sup>；中環下亞厘畢道香港聖公會地段內的會督府（一級歷史建築）、聖保羅堂（一級歷史建築）、教堂禮賓樓（一級歷史建築）及舊聖公會基恩小學<sup>10</sup>（二級歷史建築）；薄扶林Jessville大宅<sup>11</sup>（三

<sup>9</sup> 景賢里於2007年9月15日宣布列為暫定古蹟，獲為期12個月的臨時法定保護，避免再受當時已在施工的非結構性工程破壞。政府可以利用12個月法定期的時間，為保育景賢里與業主商定換地方案。根據換地方案，業主自資修復景賢里後須把大宅及整個地段交予政府；待獲得城市規劃方面的批准後，政府會把毗鄰景賢里一幅面積相若的土地批予景賢里業主以供發展。該幅土地的地積比率與景賢里同為0.5，樓層高度以三層為限。景賢里業主有權向行政長官提出呈請，反對把景賢里列為古蹟，不過由於換地方案進展順利，業主選擇不提出反對。在業主全力配合下，景賢里在2008年7月11日宣布為古蹟，獲永久法定保護。

<sup>10</sup> 2011年6月7日，行政長官會同行政會議批准修訂香港聖公會（聖公會）位於下亞厘畢道建築群（中環地段）的土地契約，以及就聖公會另一幅位於畢拉山金文泰道的地段（畢拉山地段）進行原址換地，徵收象徵式地價，以落實中環地段全部四幢歷史建築最理想的保育方案。根據聖公會提出的「寓保育於發展」方案，聖公會會保存中

級歷史建築)及長洲戲院<sup>12</sup>(三級歷史建築)。

## 公眾意見

19. 公眾回應諮詢文件問題一<sup>13</sup>時，部分意見認為現有的行政評級制度未能有效保護私人擁有的已評級歷史建築。在改善現行制度方面，有人認為行政評級制度應改為法定制度，讓已評級歷史建築在法律上享有與法定古蹟相若的保護。在電話訪問中，與上述意見相同(即認同政府應規管或限制私人擁有的已評級歷史建築的拆卸或改動工程)的受訪者所佔百分比，高於意見相反者。在受訪者當中，共有19.8%非常贊成規管或限制私人擁有的已評級歷史建築的拆卸或改動工程，大致贊成者則有35.2%。另一方面，44.9%的受訪者意見不同或保持中立<sup>14</sup>。不過，當贊成規管或限制的受訪者，回應施加的限制應否與歷史建築的評級相稱，以及應作出甚麼限制時，得出的意見未能形成主流<sup>15</sup>。

---

環地段內全部四幢歷史建築，以新建築物取代其餘現有建築物，為其宗教及社區服務提供所需空間，並會把中環地段內部分原有用途和原擬透過重新發展中環地段而在該址提供的所需額外空間遷往畢拉山地段。

<sup>11</sup> Jessville 大宅因落實「寓保育於發展」方案得以保存。2013年3月26日，行政長官會同行政會議局部撤銷薄扶林發展限制，讓地政總署可以考慮 Jessville 大宅業主修訂的契約申請，以落實該幢建築的「寓保育於發展」修訂方案。

<sup>12</sup> 為保存長洲戲院，城市規劃委員會轄下鄉郊及新市鎮規劃小組委員會在2013年12月13日批准地積比率從0.4略為放寬至0.472，上蓋面積限制從20%略為放寬至36.8%。

<sup>13</sup> 問題一原文為：「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？」

<sup>14</sup> 整體受訪者當中，有21.3%表示大致同意維持現行政策，即容許私人業主決定是否保存、改動或拆卸其已評級建築物；10%表示非常同意；12.6%表示中立，另有1%的受訪者表示不知道或不理解。

<sup>15</sup> 被問及是否所有評級歷史建築物均應受規管或限制，這群受訪者當中有33.5%認為只應限制或規管一級歷史建築，37.9%認為只應限制或規管評級較高的歷史建築(即一級及二級歷史建築)，25.9%認為所有已評級建築，不論其評級，均應限制或規管。這群受訪者被進一步問及規管或限制私人歷史建築改動工程的範疇時，28.2%的受訪者大致同意凡涉及歷史建築物外部及內部任何範圍的改動工程，不論其評級，均應規管或限制；19.4%的受訪者表示非常同意。另一方面，這群受訪者當中有34.4%同意不同評級的歷史建築，處理方法應有分別，例如評級較低的建築的外觀應保持原貌，但內部改動則無須規管或限制；12.8%的受訪者則表示非常贊成。



20. 雖然有人建議加強保護已評級歷史建築，但亦有其他意見認為法定要求或會剝奪已評級歷史建築業主的私人產權，引發補償的問題，擔心若當局打算制定法例，或會促使已評級歷史建築的業主加快拆卸，以免遭受規管。此外，有人認為較實際的做法，是提供具吸引力的誘因，鼓勵業主保留其建築。從蒐集所得意見看來，市民普遍贊成保育歷史價值較高的歷史建築物，以維護社會大眾的利益。

### 古諮會的意見

#### *評級制度的性質*

21. 古諮會認為，任何評級制度應足以有效保護具重大文物價值的私人歷史建築，以免遭受拆卸或改動。法定評級制度能確保歷史建築獲得更佳保護。不過，不同評級的建築物應否一律獲得法定保護，避免拆卸或改動，公眾的意見並不一致。對於以立法形式規管或限制歷史建築的方法及幅度，仍有待市民大眾全面探討。

22. 若法定評級制度已落實執行，這個機制理應能處理業主因反對其已評級歷史建築受限制及規管而可能提出的呈請，並能處理因失去已評級私人物業的發展權而提出的索償。古諮會認為，政府應顧及法定評級制度對私有產權的影響、以及社會對法定評級制度的支持及接受程度，研究在未來的日子應否及如何落實推行這個制度。

#### *善用現行評級制度及做法*

23. 與此同時，政府應盡量向業主提供各種誘因，促成並協助業主保護及適時保養其已評級建築。對於政府致力推動「寓保育於發展」的概念，並透過現有行政方法（例如向已評級建築業主提供誘因）及法定程序（例如為古蹟提供法律上的保護），保育文物價值甚高的歷史建築，古諮會予以正面評價。

24. 不過，保護私人歷史建築現有的機制及做法仍可改進。與其待內部監察機制通報才聯絡已評級建築的業主，政府可考慮主

動提出商討，令業主更加了解已評級建築在保育及保養方面的需要。假如業主正在考慮重建其已評級建築，政府應告知可以提供哪些誘因及協助。古諮會認同按評級向業主提供不同的誘因及協助有其好處，有關細節必須審慎研究、仔細列明。政府須確保按歷史建築評級提供的誘因具透明度。

## 建議

### 25. 古諮會建議政府：

- (a) 善用現行機制，向已評級建築的業主提供誘因及支援，讓建築物得到適時保養以免失修，並減低已評級建築進行大規模改動的風險；
- (b) 在未來的日子研究應否設立法定評級制度，保護已評級歷史建築，並兼顧私有產權。

## 2.2 購入及強制徵收私人歷史建築

### 目前情況

26. 截至2014年12月計算，目前全港108項法定古蹟當中約有45.4%並非政府擁有，998幢已評級歷史建築當中約有76.7%不屬政府所有。如有歷史建築面臨拆卸威脅，古物事務監督可根據《古物及古蹟條例》第2A條把該建築宣布為暫定古蹟，提供即時法定保護。根據該條例第8條，古蹟的擁有人或合法佔用人如因古物事務監督拒絕向暫定古蹟或法定古蹟的拆卸或改動工程批出許可證而蒙受或相當可能蒙受經濟損失，可以索取補償<sup>16</sup>。在上述情況下，擁有人可獲得經濟補償並保留古蹟的業權。因此，《古物及古蹟條例》在一定程度上體現了對私有產權的尊重。截至2014年12月，當局從未接獲任何根據該條例第8條提出的申索。

27. 以上的法定保護僅適用於古蹟及暫定古蹟。過往當局曾以不同方式強制徵收或購入歷史建築。例如沙田圓洲角的王屋<sup>17</sup>因附近重建為公園而得以保留。景賢里業主接納換地安排，向政府交出景賢里，換取毗鄰一幅面積相若的用地作發展用途<sup>18</sup>。和昌大押則由市區重建局購入。政府從來沒有以保育文物為理由，購入或強制徵收私人已評級歷史建築而制定政策或法律條文。

### 公眾意見

28. 諮詢文件問題二<sup>19</sup>涉及購入或強制徵收私人擁有的已評

---

<sup>16</sup> 《古物及古蹟條例》第8(3)條訂明，根據第2A或4(2)條送達通知後，暫定古蹟或古蹟的擁有人或合法佔用人因其後訂立的合約或作出的任何事情而蒙受或可能蒙受的經濟損失，不得根據第8條判給補償。

<sup>17</sup> 王屋村建於19世紀，在19世紀末葉前一直是商旅的貿易站。1980年代中期，政府強制徵收王屋村，發展為休憩公園（現稱王屋花園）。村內的古屋（稱為王屋）位處新建公園之內，獲政府保留，1989年宣布為古蹟。

<sup>18</sup> 景賢里個案詳情載於註9。

<sup>19</sup> 問題二原文為：「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）？」

級歷史建築作文物保育用途。大部分意見書回應時對有關建議表示審慎贊同，並提出一些附加條件。例如強制徵收甚或以公帑購入歷史建築，只可在「極為特殊的情況」下進行，必須符合「嚴格而理據充分的條件」並能達到「極高的門檻」，或「按個別情況」考慮。意見書並闡明，擬購入或強制徵收的歷史建築，必須具有獨一無二的歷史或文化價值，而且面臨即時拆卸的威脅，日後有其可用之處又或有長遠用途，並且對公眾來說具有特別的意義。

29. 在某些範疇，提出的意見可謂大相逕庭。有人認為政府購入或徵收歷史建築，必須經業主同意，但亦有人認為，這是當雙方無法達成協議時，不得已之下最後的辦法。另外，有人認為尚算完好的歷史建築才值得動用公共資源，不過，亦有人認為動用公共資源的前提，是當歷史建築出現結構問題。

30. 有人提出是否購入或強制徵收歷史建築加以保育，應考慮其他因素，例如把該建築物的市值與發展價值加以比較計算，以及社會在財政方面的承擔。不少人指出，強制徵收應只是保育歷史建築的其中一個方法，應先探討可否利用其他途徑（例如經濟誘因及規劃工具），促成與私人業主商議。有人提出技術問題，例如政府購入或強制徵收歷史建築，日後作何用途、如何出售，以及應否和如何向業主補償。

31. 在電話訪問中，60.9%的受訪者贊成政府以公帑購入歷史建築作保育用途，26.4%表示反對。51.7%受訪者認為應購入或強制徵收評級較高的歷史建築。然而，假如私人業主無意保育歷史建築、拒絕向政府出售或拒絕接受換地建議，贊成強制徵收者只得32.6%，反對者則有20.9%。連同上一段所指自始便反對政府以公帑購入歷史建築的26.4%受訪者計算在內，贊成與反對的人數均不過半。

### 古諮會的意見

32. 古諮會認為，動用公帑購入或強制徵收私人歷史建築作文物保育用途的做法較為敏感，影響甚廣。例如，購入歷史建築的準則和方法以及強制徵收物業補償金的計算方法，都可能引起爭議。許多私人擁有已評級歷史建築的重建計劃，某程度上受到根據《城

市規劃條例》（香港法例第131章）公布的分區計劃大綱圖的現行規劃管制及相關土地契約條件所管制。若這些已評級建築面臨拆卸威脅，當局可加以保護，包括根據《古物及古蹟條例》第2A條把建築物宣布為暫定古蹟，提供即時而具時限的法定保護，以及按照現行做法提供「紓困」（即換地等經濟誘因）方案，吸引業主保育其歷史建築。

33. 從近年累積的經驗所見，雖然部分歷史建築的業主認為新建樓宇的潛在價值更為吸引因而選擇重建，不過，若有合適的經濟誘因（例如放寬地積比率及換地），也有不少業主願意與政府商談「寓保育於發展」方案的條件。事實上，過往政府曾利用各種不同的經濟誘因，令不少已評級歷史建築免遭拆卸。

34. 從公眾諮詢及電話訪問蒐集所得意見看來，市民雖然贊成動用公帑購入歷史建築或提供補償，但態度偏向保守。事實上，市民為購入或強制徵收歷史建築加設種種條件或前提，足見公眾對有關準則意見分歧。

35. 古諮會不支持強制購入或強制徵收歷史建築以保護建築物避過發展，認為以提供經濟誘因方式保育建築看來頗有成效，不過仍可改進。除了運用公共資源（例如用於購入或交換土地又或提供經濟誘因涉及的資源），最終當局亦應培育公眾自發保護歷史建築，並且樂意適時保養歷史建築以免失修。

36. 基於以上各點，當局應繼續以「寓保育於發展」的方式保護歷史建築，並考慮提供更多經濟誘因，鼓勵私人業主保育其歷史建築，不應為強制購入或徵收建築物而實施新法例，或使用公帑直接購入歷史建築。《古物及古蹟條例》第8及第9條關於向法定古蹟及暫定古蹟的業主提供現金補償的現有條文應予保留。下文第三章會深入討論政府提供經濟誘因的情況。

## 建議

37. 鑑於社會未有共識，古諮會認為不應強制購入或強制徵收私人歷史建築，亦不應使用公帑直接購入歷史建築。古諮會建議政府應提供更具吸引力的經濟誘因，如提供財政資助、放寬地積比率、換地等，以便利業主適時保養及保護歷史建築。

## 2.3 「點」、「線」、「面」的理念

### 目前情況

38. 近年，不少人提倡以「點」、「線」、「面」的理念來保育歷史建築，認為不應只保育個別建築物（即「點」），而須顧及「線」（例如某條街道）以至整個「面」（例如某個地區）。這個理念的重點在於不僅要保育個別建築物，還要兼顧建築物所在的城市環境或鄉郊環境。此外，一些保育人士提倡「歷史城市景觀」的新概念，認為文物建築見證城市的社會經濟及文化發展，故應確立文物保育與發展的關係，進行整體規劃時加以詳細考慮，朝着可持續發展的目標邁進。

39. 在本港，部分小型的公共歷史建築群在現有機制下獲得一定程度的保護。政府已按個別情況，在分區計劃大綱圖中把建築群重新劃作「其他指定用途」，加以保育並活化再利用。「保育中環」計劃包含的前中區警署建築群<sup>20</sup>及荷李活道前已婚警察宿舍<sup>21</sup>便是一例。為規管歷史或文物地點內的發展項目，政府考慮用地上現有歷史建築的文物價值後，為「其他指定用途」地帶設定適當的規劃限制，規限新項目的建築高度、設計及布局，相關的土地契約亦已加入特別保育條款。

40. 「其他指定用途」地帶並非專為法定古蹟、歷史建築群或文物地點而劃定的標準分區。劃定上述地帶只屬個別安排，主要用於大型的活化再利用計劃或活化計劃。現時，法定規劃圖則<sup>22</sup>的圖則說明書上大多已列出該圖內的法定古蹟及已評級建築。任何有關土地用途或發展項目的建議，如會影響這些地點或建築物及其周

---

<sup>20</sup> 前中區警署建築群由前中區警署、前中央裁判司署及舊域多利監獄三幢法定古蹟組成，現劃作「其他指定用途」（歷史地點保存作文化、康樂及商業用途），藉此保育及復修古蹟，發展為文物旅遊景點，供本地居民及海外遊客參觀。

<sup>21</sup> 荷李活道前已婚警察宿舍由三幢三級歷史建築（前已婚警察宿舍大樓）及一個具考古研究價值地點（前中央書院遺址）組合成，現劃作「其他指定用途」（文物與創意產業及有關的用途）。

<sup>22</sup> 法定規劃圖則分為分區計劃大綱圖及發展審批地區圖兩類，由城市規劃委員會根據《城市規劃條例》擬備。

圍地區時，必須先行徵詢古蹟辦的意見。不過，相關的法定規劃圖則只顯示文物建築所在地點較廣泛的用途（例如「鄉村式發展」地帶內的一間祠堂），不會提供具體的細節。

### 公眾意見

41. 公眾回應諮詢文件問題三<sup>23</sup>時，提出各種不同的意見及看法。有人贊成限制歷史建築周圍一帶的發展，以保存歷史建築的肌理，並認為《古物及古蹟條例》只着眼於個別建築物，欠缺保育街道或地方的理念。有人甚至認為保育工作應超越文物建築，涵蓋非物質文化遺產、地方的文化意義以至自然景觀。

42. 數份意見書提出哪些地方值得實行「點」、「線」、「面」理念的疑問。意見書認為大部分最常引用的例子因重建而面貌已大大不同，當局應評估各處的文化價值及特色，從中選出合適的地方。建議保育的地方包括前中區警署建築群以及唐樓、棚屋等歷史建築群。此外亦有人提出應向其他城市的舊城區借鑑。數份意見書亦認為，鄉郊地區較城市環境更適合實踐「點」、「線」、「面」的保育理念。

43. 較保守者明白要保育「面」實有困難。他們覺得完全禁止整條街道或整個地區重建的做法不合情理，但把保育「線」的做法改為施加某些條件（例如高度限制）則可以接受。反對「點」、「線」、「面」理念者，認為保育工作不應剝奪發展土地的權利。他們指出，本港可用作重要發展的土地資源本已不足，若保育的範圍更廣，只會令問題雪上加霜。實施限制及規管，會影響物業及周圍土地的發展潛力及價值。部分意見書指現時評級工作已經困難種種，因此不贊成進一步設限。另有意見指若當局要限制發展，必須訂立保償架構以作配合。

---

<sup>23</sup> 問題三原文為：「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）？」



44. 至於「點」、「線」、「面」的理念應如何實踐的問題，很多人建議把保護歷史建築所需的管制措施，納入城市規劃的整體流程，例如把管制措施變成規劃意向。他們認為《城市規劃條例》條理分明，涵蓋甚廣，若善加利用，足以達到上述目的。規劃方面的規管，幅度應與有關建築物／地方的文化價值相稱，或按個別情形而定。除規劃方面的管制，部分受訪者提倡以行政方式施加限制，亦有人建議提供經濟誘因，以保存某條街道或某個地方的文物特色。

45. 在電話訪問中，贊成與反對為達致保育而限制有關地方的發展的受訪者人數大致相若。例如，就某地方建有二三十年歷史的建築物而言，42.3%的受訪者贊成為達致保育的目的限制該處的發展，反對者則有40.3%。被問及若施加的限制會影響歷史建築周圍建築物改動工程的範圍，是否仍贊成施加這些限制，43.6%的受訪者表示贊成，38.7%則表示反對。

#### 古諮會的意見

46. 古諮會認同這個課題涵蓋極廣，橫跨規劃及城市設計等眾多範疇。從公眾諮詢蒐集的意見看來，市民大眾曾考慮以下多個因素：發展需要、私有產權、財政、對持份者及普羅大眾的影響、落實的可行程度，以及歷史建築及其周遭景物能否保留原有風貌、保持完整。這些考慮因素極為重要，公眾意見不一，可以理解。

#### 找出「線」與「面」

47. 古諮會分析公眾意見後發現，市民沒有清楚點出可以實踐「點」、「線」、「面」保育理念的地方或地區。因此，當局必須進行研究及測繪工作，找出具文物價值的地方。古諮會認為，香港有不少地區饒具文化特色，當局也應考慮為全港各區進行評估。

#### 如何實踐

48. 政府曾以劃定「其他指定用途」地帶的方式處理某些小型歷史建築群（上文第39段所指建築），現應深入探討這個做法可

否用於其他具文化價值的建築群或歷史地點。政府可參考較早前的經驗<sup>24</sup>，探討如何在土地用途地帶內劃出指定地區；在指定地區進行的發展，必須證明能與周圍環境協調，並獲城市規劃委員會通過。

49. 綜合過往經驗以及公眾諮詢所得的意見，古諮會認為，在現階段為保育歷史建築推出新的指定分區或地區來全盤落實「點」、「線」、「面」的理念，不但會引來爭議，而且時機尚未成熟。當局應先加緊進行準備工作，研究全港不同的「點」，再朝着「線」及「面」的方向進發。

### 建議

50. 古諮會建議政府：

- (a) 先進行研究，探討按「點」、「線」、「面」的理念保育及保護某些具有獨特文物價值的建築群是否可行；以及
- (b) 中期而言，為具有文物價值的建築群進行專題調查或繪測；如有需要可擬訂適當的保育策略及保護措施，並作日後規劃之用。

---

<sup>24</sup> 1990年代後期，政府曾提出討論指定特別設計區（即具有建築、考古、文化或歷史價值的地區）。特別設計區的構思與一般土地用途地帶不同。特別設計區並非地帶，而是在土地用途地帶內的指定地區，裏面可劃分成「住宅」、「商業」、「政府、社團或社區」及其他土地用途地帶。如實行該項建議，任何人士如申請在特別設計區內進行發展，必須提交建築群體設計圖或景觀圖，顯示擬進行的發展與周圍環境的關係協調，並獲城市規劃委員會核准。有關當局在審議《2000年城市規劃條例草案》時，公眾對劃設特別設計區的建議意見分歧，因此當時未有落實這項構思。

## 2.4 私人歷史建築的改動及加建工程

### 目前情況

51. 《建築物條例》（香港法例第 123 章）的作用，是「就建築物及相關工程的規劃、設計和建造訂定條文，就使危險建築物及危險土地安全訂定條文，就為防止建築物變得不安全而對建築物作定期檢驗及相關修葺訂定條文，以及就相關事宜訂定條文」。建築物的改動及加建工程（包括復修及大型維修），必須符合《建築物條例》規定的標準，以保障使用者及佔用人的安全。若有關的建築物能符合建築物規例在樓宇安全和衛生方面規定的標準，屋宇署會視乎個別情況的特殊情形，考慮修改或豁免遵守某些條文。

52. 顧名思義，歷史建築是歷史悠久的建築物。其設計與設備，通常不能達到現今樓宇安全和衛生的標準，亦不符合現行的法定要求。若建築物須加設新設施，或活化再利用作原來用途以外的用途，通常需要進行某個程度的改動或加建。另一方面，歷史建築若要符合《建築物條例》的規定，可能要進行大規模的改動，或會影響原來的建築特色。

53. 目前，屋宇署設有一套既定機制，根據以效能為本的方法判斷可否採用替代方案以符合有關樓宇安全和衛生標準的規定。為此，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》（《實用手冊》）<sup>25</sup>，提供實用建議、替代方案及個案研究，以助活化再用歷史建築，並使改動和加建工程能符合《建築物條例》有關樓宇安全和衛生的規定。屋宇署亦曾在 2009 年重新發出《認可人士、註冊結構工程師及註冊岩土工程師作業備考—保育歷史建築》（APP-69）（《作業備考》）<sup>26</sup>。

---

<sup>25</sup> 《實用手冊》可在屋宇署網址([www.bd.gov.hk/english/documents/guideline/heritage.pdf](http://www.bd.gov.hk/english/documents/guideline/heritage.pdf)) 下載。

<sup>26</sup> 《作業備考》主要告知業內人士涉及歷史建築、古物及文物的施工建議書的法例要求。當中特別指出，除非事先獲古物事務監督根據《古物及古蹟條例》第 6 條發給許可證，否則屋宇署可反對在古蹟或暫定古蹟進行建築工程。該條例第 6 條訂明，除非獲古物事務監督發給許可證，否則禁止在暫定古蹟或古蹟之上挖掘或施工。

## 公眾意見

54. 回應諮詢文件問題四<sup>27</sup>時，部分意見書（主要來自專業團體）建議，如業主承諾妥善管理，屋宇署可視乎個別情況，考慮放寬部分條文，或豁免私人歷史建築遵守《建築物條例》的某些條文。這些意見認為，《建築物條例》是規範性極高的法例，主要規管對象是多層現代樓宇，用於樓層一般較少的私人歷史建築或會多於實際需要，對業主亦會造成沉重的經濟負擔。再者，要在符合《建築物條例》的規定下改動歷史建築，費用會相當高昂，更重要的是有時改動或會有損其主要文物特色。嚴厲執行《建築物條例》，或會令業主望而卻步，無意保育歷史建築加以活化再利用。

55. 部分意見書贊成並認同屋宇署擬備《實用手冊》及《作業備考》的做法。然而，《實用手冊》的不足之處，是未有提供一套署方認受的準則。遵循《實用手冊》例子的做法，亦不會視為能符合《建築物條例》的規定。因此，意見書建議把《實用手冊》升格為正式文件，把手冊內的示例定為標準的核准項目。也有建議指短期而言當局應針對樓宇管制定出清晰的豁免準則，在未來的日子則應為私人歷史建築制定一套專用的樓宇守則。

56. 另有意見反對放寬或豁免私人歷史建築遵守《建築物條例》的規定。舉列的反對理由大致相同，均指一旦放寬或豁免遵守規定，結構穩定、消防安全、逃生途徑、樓宇安全和衛生標準就會受到妨害。當中有意見認為這些問題可以補救，例如採用以效能為本的方法或適當的管理方法、徵詢專家的意見、定期進行安全視察。

57. 在電話訪問中，受訪者被問及政府應否放寬或豁免對歷史建築執法，接納其他為確保安全而實行的措施（例如加裝消防花灑）。當中49.4%表示贊成。不過也有39.6%的受訪者反對，另有9.2%表示中立。

---

<sup>27</sup> 問題四原文為：「《建築物條例》以保障樓宇安全和衛生標準為大前提。我們應否放寬或豁免條例對歷史建築的規管？」

## 古諮會的意見

58. 古諮會認為，安全是執行《建築物條例》首要的考慮。雖然如此，由於歷史建築建成已有多時，容許私人法定古蹟及私人歷史建築進行改動及加建工程時享有若干彈性，藉此鼓勵業主保持建築物完整，亦屬合宜。古諮會部分委員建議借鑑新界豁免管制屋宇獲豁免的做法，執行《建築物條例》時加入適當的彈性。當局可徵詢專業人士的意見，再決定是否准予豁免或放寬。

59. 古諮會分析公眾意見後發現，市民對樓宇安全和衛生極為重視；不過，對於政府應否放寬或豁免對歷史建築執行法定要求，以及是否接納其他為確保安全而實行的措施，則有不同意見。古諮會認為，只要能確保安全和衛生標準不受影響，古諮會傾向接納專業團體及業內人士在上述技術問題方面的意見，並建議探討增加樓宇管制的彈性。

60. 當局可賦予屋宇署酌情權，針對以效能為本的方法或管理方法列明適用條件，豁免古蹟及私人歷史建築遵守某些樓宇規定。此外，屋宇署可以參考浴室及廚房另設照明及通風規定的做法<sup>28</sup>，在《作業備考》列出各項技術規定，批准對規限作出標準修訂，方便歷史建築的活化再利用。從本地及海外的一些例子所見<sup>29</sup>，以效能為本的方法及其他替代方案效果相當理想。因此，古諮會認為無須另行制定一套樓宇守則。

---

<sup>28</sup> 屋宇署發出《照明及通風規定－以效能表現為本的方法》(APP-130)作業備考，列明可居住的房間和住宅廚房配備的天然照明和通風的替代效能標準，並訂明若申請達到上述的效能標準，建築事務監督會接受申請修改《建築物（規劃）規例》的訂明規定。據古諮會委員所知，以往要靠進行工程方能符合照明和通風方面的規定，現在則「提升」為以發出《作業備考》的形式說明替代效能標準。

<sup>29</sup> 屋宇署曾委託顧問公司，就活化歷史建築如何遵從現行《建築物條例》的樓宇安全規定，制訂更全面的設計指引。顧問在進行研究時，分析了英國、澳洲、加拿大、中國、新加坡、日本、美國和德國等八個國家的有關法例和規定。根據研究資料，有關國家（除美國的加州及新澤西州外）都未有概括地放寬樓宇安全和衛生標準，當中英國和澳洲主要都是在原有的樓宇安全和公眾衛生法規下，接納「以效能為本」為原則的方法，按其具體情況，由專業人士處理個別個案的替代方案，以達致法規所訂定的效能，香港的機制與當時研究中的國家做法相若。

建議

61. 古諮會建議政府檢討《建築物條例》、有關的作業備考及實用手冊，如有需要可加以修訂，以鼓勵及便利私人歷史建築的業主保育並活化再利用其建築物。以上措施應無損樓宇安全和衛生標準。

## 第三章 保護歷史建築的資源

### 3.1 歷史建築保育基金

#### 目前情況

62. 過去五年，用於文物保育的經常開支總額超過 5.71 億元，平均每年超過 1.14 億元。此外，發展局已預留 20 億元推行活化計劃及相關活化項目。政府文物保育措施的資金主要由文保辦和古蹟辦分配。除衛奕信勳爵文物信託（文物信託）（詳見第 63 段）外，並無其他專責機構負責監管文物保育的社會資源。

#### *衛奕信勳爵文物信託*

63. 文物信託<sup>30</sup>於 1992 年根據《衛奕信勳爵文物信託條例》（香港法例第 425 章）成立，宗旨是透過籌辦活動以及資助社區組織或個別人士推行與文物有關的活動及研究項目，保存並保護香港的文物。文物信託有權取得、持有及出售財產。近年，有見及文保辦推行歷史建築保育的措施和項目，文物信託以推廣及支持本地非物質文化遺產為重點，致力促進本地文化及傳統持續發展。

#### *《香港設立法定文物信託的可行性、架構和推展計劃研究》*

64. 發展局在 2011 年 11 月委聘顧問，研究在香港設立文物基金的可行性、架構和實施計劃<sup>31</sup>（2011 年研究報告）。2011 年研究報告建議基金可接手文物保育工作方面的非法定職能，例如外展和教育、學術研究和檔案管理，以及建立外地對口單位及私營機構的聯繫。此外，還可執行現時屬發展局職責範圍的維修資助計劃<sup>32</sup>和

---

<sup>30</sup> 衛奕信勳爵文物信託的網頁（[www.lordwilson-heritagetrust.org.hk](http://www.lordwilson-heritagetrust.org.hk)）載有詳細資料。

<sup>31</sup> 顧問報告於 2013 年 4 月完成，可於以下發展局網頁瀏覽：  
[www.heritage.gov.hk/tc/online/statutoryheritagetrust.htm](http://www.heritage.gov.hk/tc/online/statutoryheritagetrust.htm)

<sup>32</sup> 發展局於 2008 年推出維修資助計劃，對象已從古蹟擴大至私人已評級歷史建築，形式為向私人擁有的已評級建築提供資助以進行維修工程。每宗批出的申請以 100 萬元

活化計劃<sup>33</sup>的行政和監察工作，以及有關歷史建築的維修、保育及活化工程等。

## 公眾意見

65. 公眾回應諮詢文件問題五<sup>34</sup>時，不少意見贊成成立文物保育基金，但亦有數分意見書對於在現有階段成立基金表示保留。雖然公眾對成立文物基金的傾向頗為明顯，但對於擬議基金的成立方式、職能、經費的模式和來源方面，則意見不同。

66. 成立方式方面，有人提議基金設定為法定機構、非政府機構、公共機構、或由委員會與秘書處組成獨立或半獨立於政府的機構，讓保護歷史建築的措施更能有效推行，不受官僚制度和政治影響。另一方面，有人提議政府應繼續負責推行及管理各項措施和計劃（例如維修資助計劃和活化計劃）。他們認為基金設於發展局，亦有助協調規劃署和屋宇署等不同政府部門。數份意見書提到古諮會可負責管理基金的資源。部分意見贊成成立新的基金以取代文物信托。有人認為擴展文物信托的規模更為恰當，也有些人提議另行成立獨立的基金，與文物信托並存。倡議以獨立實體形式成立新基金的意見指出，須確保文物信託與新基金彼此能互相配合。

67. 基金的職能方面，意見書大多提到資助及籌辦文物保育的教育、公眾參與和宣傳活動，其次為進行研究計劃；下文第 4.1 及 4.2 節將會詳加闡述。整體而言，公眾期望基金負責監管歷史建築的修復、維修、管理、再利用及活化，以達到觀賞及教育的目的。部分意見認為，基金應協助歷史建築的業主籌募維修費用及／或在維修方面能財政獨立。他們視基金為提供財政支援的機構，

---

為資助上限，資助以發還方式發放。有關維修資助計劃的討論見本報告第 3.2 節。

<sup>33</sup> 為促進文物保育，發展局於 2008 年推出活化計劃，邀請非牟利機構參與保育工作，以創新的方法活化再用政府歷史建築，供市民大眾參觀使用。活化項目的撥款須個別獲立法會財務委員會批准。

<sup>34</sup> 問題五原文為：「你認為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，你認為應該支持基金哪些職能？」



特別是支援財政有困難的歷史建築私人業主。附帶職能方面，有人認為基金應在政府與業主之間擔當調解的角色，向業主提供意見和建議，分享如何妥善保育歷史建築的專業知識，並代表業主聯繫不同的政府部門及外地對口單位，甚至訓練建築工人進行保育工程。數份意見書提及基金應否購入及收購歷史建築的問題。正反意見都有人支持，一如第 2.2 節中有關購入或強行徵收私人歷史建築的看法；既不反對也不贊成的人則提議基金擔當守護或管理歷史建築的角色。

68. 許多意見特別提到歷史建築保育項目成本甚高，基金必須有足夠的資金可供運作。大部分人認為基金的初期資金或「種子基金」應來自政府；另有人認為資金可來自公私營機構。經常資源的來源方面則有多個提議，包括私營機構的捐款、香港賽馬會慈善信託基金或獎券基金的捐贈、稅收、地價收入、堆填費、向發展商及旅遊業徵稅，以及基金商業營運賺取的收益等等。至於收取會員費所得收入，數份意見書認為文物保育的意識剛開始紮根，恐怕暫時尚無大量會員可為基金帶來可觀的收入。有意見認為歷史建築保育需要龐大的資源，基金能否賺取經常收入、能否吸引捐款，是成敗的關鍵所在。

69. 有些意見引用 2011 年研究報告的資料，質疑每年 6,900 萬元<sup>35</sup>的有限收入不足以實行基金擬推出的措施（例如為歷史建築進行費用高昂的復修、修復及維修工程）。部分意見反建議成立資金的合適水平，但大多並無提出確實金額。

70. 在電話訪問中，61.3%的受訪者贊成即時成立文物基金，大約 23%認為不應成立。至於基金的職能，45%的受訪者認為基金應接辦政府資助的維修及活化歷史建築項目，其次是舉辦宣傳和公眾教育活動（40.2%），以及進行學術研究（31.2%）。

---

<sup>35</sup> 見於 2011 年研究報告第 6.4 節。顧問估計信託的收入約為 6,900 萬元，包括租金、租借費用、入場費、會員費、公眾活動計劃的收入、籌款活動的收入、種子基金的投資回報，以及政府補助。因此建議信託向政府申請注資 9 億元作為種子資金，以賺取所需收入應付每年開支。

## 古諮會的意見

### 基金的職能

71. 古諮會認為當局應成立一個歷史建築保育基金，以資助公眾教育和學術研究為重點，並且把當局現時一些工作（例如歷史建築修復、維修和活化）納入資助範圍<sup>36</sup>。資助嚴謹認真的研究工作，尤其有助發展歷史建築保育工作的方向，並可探討哪些保育項目值得繼續推行。古諮會對基金資助的公眾教育和宣傳工作的意見，會在下文第4.1節討論。

72. 古諮會分析公眾意見後發現，與動用金錢購入歷史建築相比，公眾較接受政府以提供資助計劃（例如維修資助計劃）及其他誘因（如放寬地積比率）的方式保育文物。正如上文第2.2節指出，公眾對於使用公共資源購入或強制徵收私人歷史建築未有共識，因此古諮會認為現有階段基金不應購入私人歷史建築。

### 基金的成立

73. 古諮會認為，基金應以最有效率的方式成立，履行上述各項職能。古諮會曾探討多個方案，包括(i)成立新基金取代文物信託；(ii)以文物信託為基礎加以發展，不成立新基金；以及(iii)一面保留文物信託，一面成立新基金。古諮會認為，文物信託的工作範疇包括非物質文化遺產等文物，不限於歷史建築。新基金若包含文物信託，不符合專為保育歷史建築而設的目的，因此方案(i)並不可行。至於方案(ii)，古諮會注意到，文物信託對文物有關的活動提供的資助相對有限<sup>37</sup>；除非獲大量注資，否則不足以接辦保育歷史建築的工作。古諮會亦認為，把保育歷史建築的工作加於文物信託，凌駕其現有職能和架構，並不恰當。鑑於以上各點，古諮會認

---

<sup>36</sup> 雖然「古諮會的建議」一欄討論的部分範疇與 2011 年研究報告的建議類似，本報告不應視作接納 2011 年研究報告的建議。

<sup>37</sup> 根據《衛奕信勳爵文物信託年報 2012-13》的資料，文物信託在 2012 至 2013 年度獲得 200 萬元捐款，只有約 159 萬元用於資助與文物有關的活動（每個項目的資助額大約由 44,000 元至 360,000 元不等），當中只得數個項目與歷史建築保育相關。

為方案(iii)，即成立新基金並保留文物信託，較為合適。資金可按既定的準則分配。長遠而言法定基金有其潛在優點，因此古諮會不排除基金以這個形式成立，不過，若採用行政方式，基金可在較短時間內成立，開始運作。當局應審慎考慮新基金的應用範圍及職能，與文物信託如何分工。

74. 古諮會認為，基金應專為有關保育的活動而設。古諮會考慮公眾意見後，認為目前不應規限基金的財政開支，可待政府擬定新基金的應用範圍時再行制定。

### 建議

75. 古諮會建議政府成立一個專為保育歷史建築而設的基金，資助非政府機構和其他團體進行公眾教育和宣傳活動以及學術研究，以加深公眾對歷史建築保育的理解和認識。基金亦應該將當局現時有關保育歷史建築的部分措施和工作納入基金的資助範疇，例如活化歷史建築、向業主推廣適時保養以免失修的重要性等。古諮會認為基金不應用以購入或強制徵收私人擁有的歷史建築。

## 3.2 經濟誘因

### 目前情況

76. 政府一直提供不同類型的經濟誘因，鼓勵私人業主保留其歷史建築，力求在保育歷史建築與尊重私有產權之間取得務實的平衡。提供經濟誘因涉及動用公共資源，因此政府會視乎歷史建築個別的情況，獨立處理每宗個案，提出最合適的經濟誘因方案。業主若接納經濟誘因，政府通常會要求業主遵守某些條件，例如在合理範圍內開放其建築物讓公眾參觀。有關向公眾開放歷史建築的討論見於下文第 4.3 節。

### *保育私人歷史建築的經濟誘因*

77. 近年，政府推出各種與規劃及土地用途有關的誘因，例如放寬地積比率和換地，以鼓勵私人歷史建築的業主採納寓保育於發展而非拆卸的方案。一如第上文2.1節所述，當透過內部監察機制通報後，當局會即時與業主聯絡，研究可否以補償可發展面積的損失的方式，換取業主保留歷史建築。

78. 在保育景賢里的個案中，政府把毗鄰一幅發展參數相近的新批土地批給業主，以換取保留該項古蹟。三級歷史建築長洲戲院獲城市規劃委員會轄下鄉郊及新市鎮規劃小組委員會批准，把地積比率限制由0.4倍略為放寬至0.472倍，以及把上蓋面積限制從20%放寬至36.8%，得以保留。至於二級歷史建築普樂道8號的前面部分，則因為城市規劃委員會轄下都會規劃小組委員會批准地積比率從0.5倍略為放寬至0.548倍而得以保留。

79. 發展局在2008年推出維修資助計劃，資助已評級歷史建築的業主，進行維修保養工程。定期和妥善的維修保養可以延續歷史建築的壽命。資助額根據申請人提供的資料釐定，每宗批出的申請以100萬元為資助上限。業主若接受資助，就要接納若干條件，包括未經政府同意不得拆卸或轉讓業權，以及在工程完竣後一段協定的期間，在合理範圍內開放其建築物讓公眾參觀欣賞。

### 活化歷史建築伙伴計劃

80. 發展局在2008年推出活化計劃，邀請非牟利機構提交建議書，以社會企業形式活化再用某些的政府歷史建築。若能提出充分理由，政府會以下列形式給予資助：

- (a) 批出一筆過撥款，以支付建築物大型翻新工程的部分或全部費用；
- (b) 就建築物收取象徵式租金；以及
- (c) 批出一筆過撥款，以應付社會企業的開業成本以及可能出現的虧損（以開業首兩年為限，上限為500萬元），先決條件是預計該計劃可在開業初期之後自負盈虧。

活化項目的撥款須個別獲立法會財務委員會批准。

81. 當局已推出四期活化計劃，共有16幢政府擁有的歷史建築獲活化再用。當局已預留20億元以資助該計劃及相關的活化工程項目。

### 公眾意見

82. 公眾回應諮詢文件問題六和問題七<sup>38</sup>時，大多認為政府應推出有效的經濟誘因，以鼓勵業主保留私人歷史建築。有些人倡議誘因應該「促進發展」，利用發展所得收益抵消保育項目的成本。有些人認為，提供資助支付維修保養歷史建築的成本費用，或保育工程相關的額外費用，誘因才算有效。有些人以引述過往經驗，指曾有數宗經濟誘因奏效的例子，不過，當局應建立更有系統的機制，

---

<sup>38</sup> 問題六原文為：「為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）？」；問題七原文為：「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？」

而非以個別處理的方式提供誘因。此外，亦有意見書把本港歷史建築一一列出，指並非全港的歷史建築均具有重大發展潛力，因此提供誘因要有特定目標。

83. 建議的誘因大多與規劃有關，另有建議提出直接或間接與金錢有關的誘因。涉及規劃工具的誘因方面，有些建議提及轉移發展權益、換地、放寬地積比率等等。有些意見詳述實施這些建議及機制的細節，例如說明如何在鄉郊和城市地區落實轉移發展權益，以及應如何計算發展權益。對於提供額外可發展面積，也有不同的意見，有人支持，也有人反對。後者認為按照因保育而失去的額外可發展面積作出補償便已足夠。提供額外的發展權益，或會令政府與私人業主商議時處於下鋒，而且在任何情況下，提供這項誘因，必須獲得規劃及土地方面的批准。

84. 公眾大多同意按照歷史建築的文物價值提供誘因。有些人強調資助或誘因的多寡不應純粹以歷史建築評級的高低作考量，還須考慮其他因素，例如歷史建築所在地點、須進行維修保養及復修（修復）所涉及的工程、是否會開放給公眾參觀，以及其文物價值。

85. 在電話訪問中，56%的受訪者認為放寬私人歷史建築的地積比率，有助鼓勵私人業主保留其歷史建築；亦有 29.8%的受訪者持相反意見。

#### *維修資助計劃*

86. 資助維修歷史建築方面，有人認為維修資助計劃應提高資助上限，擴大應用範圍，藉此提供更多誘因吸引已評級建築的私人業主進行維修和復修工程。以100萬元為上限的資助額，不足以支付大部分工程的費用，私人業主要把維修工程分成不同項目，分開申請，才能獲得足夠資助。許多人建議與其規定劃一的資助額，不如根據某些條件按比例批出資助，例如歷史建築的評級、業主的財政狀況、擬進行的工程類別等。也有人建議加快發還中期資助或安排預支資助，以增加計劃對業主的吸引力。

87. 在電話訪問中，46.5%的受訪者贊成增加維修私人歷史建築的資助額，另有37.4%反對。此外，41%的受訪者同意應按歷史建築的評級釐定不同的資助額，即歷史建築評級越高，可獲的資助金應該越多。另一方面，59.2%的受訪者認為應向私人業主提供額外的補助，支付因保育或活化歷史建築而引致額外的顧問費用或翻新工程開支，藉此鼓勵私人業主保存其歷史建築。同時，亦有27.7%的受訪者認為上述額外資助對保育私人歷史建築並無幫助。

### *其他誘因*

88. 除與規劃有關的誘因外，有人提議加入其他間接的財務誘因，例如扣除稅項、提供地價折扣、豁免政府地稅及差餉，以鼓勵私人業主保留及適時維修其歷史建築。提供直接財務誘因的建議，包括把擬備文物影響評估及保育管理方案的費用納入資助範圍。其他與金錢無關的誘因包括加強政府與私人機構之間的合作，以及精簡政府部門的工作程序。有人認為誘因無須直接與文物保育有關，例如可改善鄉村地區的市政服務，以換取保育歷史建築。

89. 至於應否設立保育歷史建築獎項以表揚私人業主或團體的問題，支持者認為設立的獎項應具公信力，並且須廣作宣傳。業主及團體可能視獎項為某種社會責任以及社會大眾的認同。其他意見指獎項不會帶來實質的經濟利益，相信不能成為誘因，不過亦可作宣傳推廣之用。有人認為已有類以計劃（例如聯合國教科文組織亞太區文化遺產保護獎），上述獎項無須設立。

### 古諮會的意見

90. 古諮會明白，在私人歷史建築的保育工作上，業主是當局重要的夥伴。上文第2.2節的結論指政府不應購入或強制徵收私人歷史建築，有鑑於此，當局宜提供具吸引力的誘因，鼓勵業主保留及適時保養其歷史建築。

91. 古諮會認同政府一直以來透過提供不同性質和方式的經濟誘因保護歷史建築，以及利用這個方法，完成多個「寓保育於發展」的個案。古諮會認為上述機制行之有效，因此現行做法應該規

範化並予以加強，維修資助計劃的應用範圍及資助上限亦須作檢討。轉移發展權益等概念亦會有助保育歷史建築，當局應進行全面研究，以待落實。

92. 提供經濟誘因若具透明度，能令私人業主更加明白其歷史建築的價值，更有動力採用「寓保育於發展」的方案。古諮會認為提供經濟誘因應該更有組織、更加透明，並考慮各種因素，包括評級、文物價值、土地及規劃參數，以及保育工程的性質。向已評級歷史建築的私人業主提供的誘因及支援，亦應該廣作宣傳。

93. 公眾諮詢接獲的意見書較少提及活化計劃。不過，古諮會從簡介會蒐集的意見所知，活化計劃廣泛獲市民大眾認同。不少建築（例如荷李活道前已婚警察宿舍和舊大澳警署）活化後不但成為公眾地標，更是本地市民和外地遊客的熱門景點。政府應該繼續實行活化計劃。

### 建議

94. 古諮會建議政府整合並提升現有經濟誘因，以鼓勵私人業主透過「寓保育於發展」等方案保育其歷史建築。政府應透過更為規範、更有系統的機制向業主提供經濟誘因，並按照歷史建築的規模、樓宇狀況、及其文物價值而訂定，並廣作宣傳。



## 第四章 歷史建築保育的公眾參與

### 4.1 公眾教育和宣傳工作

#### 目前情況

95. 政府一直以各種不同方式進行公眾教育和宣傳工作，包括推出「文物之友」計劃，以及舉辦歷史建築的導賞團、專題講座及展覽、演講、巡迴展覽、比賽、一年一度的「古蹟周遊樂」，以及製作教材、出版刊物和通訊<sup>39</sup>等。

96. 除了與學術機構、專業團體、從事保育工作的人士及關注團體合辦部分活動外，政府還舉辦國際文物保育研討會，邀請內地和海外著名的專家及學者出席，公開讓專業人士以及關注保育文物的市民參與。研討會不但促進文物保育工作的持續專業發展，還有助業內人士分享經驗。此外，古諮會、文保辦、古蹟辦及香港文物地理資訊系統均發放有關文物保育的資訊。

97. 區議會及民間團體經常以不同方式參與推動文物保育的工作。例如區議會倡議在區內設立文物徑及出版地區風物誌。另外，由嘉道理家族推動設立的「我家故事——香港社會發展回顧」檔案庫，也為香港歷史留存詳細的影音文字記錄。

#### 公眾意見

98. 從回應諮詢文件問題八<sup>40</sup>的意見所見，市民普遍支持歷史建築保育的公眾教育和宣傳工作。他們認為這些活動既可提高市民大眾對保育工作的意識，亦可帶來其他社會效益；除了能促進旅

---

<sup>39</sup> 文保辦和古蹟辦出版不同類型的刊物，包括報道政府保育工作最新消息的雙月通訊《活化@Heritage》，以及《保育活化@歷史建築——香港文物保育政策通識教材》。

<sup>40</sup> 問題八原文為：「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？」

遊業或達致經濟目標外，還可以培養對香港的歸屬感以及文化身分的認同、加強不同界別之間的凝聚力、鼓勵市民為保育活動當義工及提供捐助，甚至可能逐步取得市民大眾對歷史建築保育政策的支持等。不少意見書指現時推行的項目相當出色，當中數份特別提到「古蹟周遊樂」。另有部分意見指出，公眾教育和宣傳的目的並非在於提供大量資訊，而是增進公眾對歷史建築的認識、培養欣賞歷史建築的能力。部分意見認為應針對年輕人舉辦更多活動，並建議推出保育歷史建築的獎勵計劃。

99. 數份意見書指出，公眾教育和宣傳活動應向社會傳遞「保育」不等於「不發展」的訊息。保育應是為歷史建築注入新生命，確保能持續發展。其他意見認為，應加強教育，加深業主對歷史建築獲評級後的保存方案及下一步工作的認識，藉此減低業主對評級的抗拒程度。

100. 至於公眾教育和宣傳工作應如何進行的問題，意見書建議與不同的夥伴合作，包括政府部門（例如香港電台及旅遊事務署）、公共機構（例如區議會、鄉議局及鄉事委員會）、學校、私人公司（例如資訊科技和地產公司）等；這些機構或有意透過教育活動提升其形象。

101. 公眾教育和宣傳的形式方面，部分意見提出的建議與現有活動類似，例如：舉辦導賞團、研討會、展覽、歷史建築開放日；製作通訊；藉中小學課程推動保育意識等。其他較傳統的方法包括：製作電視節目；在博物館放置歷史建築模型；製作互動展品；資助大學研究項目；與專業團體一同制定指引，從考古和建築的角度分享資訊及見解；租出歷史建築作拍攝場地等。至於較創新及具滲透性的建議，包括：利用智能電話裝置（例如 QR 碼）、視像識別裝置、全球定位系統及應用程式，以及 YouTube 等其他數碼媒體。在這些意見中，數份意見書建議把文物保育的文件中央存檔，並建立數據庫儲存資料，例如歷史建築修復工程的資料以及歷史建築的詳細標準記錄。另有意見指可訓練長者及市民大眾擔任歷史建築的導賞工作。

102. 在電話調查中，33.2%的受訪者認為現有的公眾教育和宣傳工作足以推動保育歷史建築，39.4%的受訪者認為不足，另有23%表示中立。認為不足的受訪者當中，有41.5%表示應透過學校課程加強教育宣傳，有38.3%表示可利用電子媒體達到宣傳推廣的目的。另一方面，74.5%的受訪者認為歷史建築保育對香港相當重要，認為不重要者有9.1%。然而，只有43.7%的受訪者有興趣深入了解保育工作，44.8%的受訪者不感興趣。

### 古諮會的意見

103. 古諮會認為可利用上文 3.1 節建議成立的歷史建築保育基金，資助推行更多公眾教育和宣傳工作。古諮會認為，近年社會各界對文物保育某部分議題的意見相當兩極化。市民大眾應要明白，若採用可持續的模式，發展與保存歷史建築能並存不悖。從電話訪問結果所見，部分意見互相矛盾，市民對歷史建築保育似乎認識不深。電話訪問亦顯示，接近一半受訪者對保育不感興趣。政府及持份者應主動而有系統地推出公眾教育活動，並可每年設定主題，貫串全年舉行的各項活動。

104. 此外，古諮會認為，具創意的方法和創新的裝置（例如利用數碼媒體平台及智能電話裝置）對年輕人來說或會較具吸引力，或能鼓勵他們參與，因此可多加探討。古諮會認同部分市民的看法，公眾教育的對象應包括擁有歷史建築的私人業主，特別要讓業主知道政府為保育其建築物提供哪些誘因及支援。政府要使私人業主明白，適時妥善維修歷史建築可避免日久失修，增加其使用價值，因此十分重要。如此一來，私人業主或較能欣然接受其物業評為歷史建築，較願意考慮「寓保育於發展」的方案。

105. 古諮會認為，在推動保育歷史建築方面，學校和區議會是合適而重要的合作夥伴。區議會的工作目標和關注重點雖然或較古諮會為廣，不過很多區議會一直相當支持保育的工作。

## 建議

106. 古諮會建議政府在公眾教育和宣傳工作現有基礎上，加深公眾（包括私人歷史建築的業主）對歷史建築保育的理解和認識，例如適時妥善保養歷史建築以免日久失修的重要性。擬成立的歷史建築基金可資助非政府機構及其他團體進行上述工作。當局可探討如何利用更多具創意的的方法（例如電子平台及創新的裝置），進行有關工作。

## 4.2 公眾參與和諮詢

### 目前情況

107. 政府及古諮會一直鼓勵市民大眾進行討論，就文物保育議題提出意見，讓公眾參與歷史建築保育工作。例如2004年進行的文物建築保護政策檢討，就保護歷史建築的範圍及方法等議題蒐集公眾的意見。自2005年起，古諮會把公開會議的討論文件及會議記錄上載互聯網，並開放例會，歡迎市民列席旁聽。為進行今天的政策檢討，古諮會亦舉行一系列的公眾教育宣傳活動，並展開廣泛的諮詢工作，確保公眾有足夠的機會參與檢討過程。

108. 除公眾諮詢和古諮會會議外，公眾還可參與歷史建築的評估工作。2009年公布1 444幢文物價值較高的建築物的擬議評級後，古諮會進行為期四個月的公眾諮詢，徵詢區議會、專業學會、關注團體及歷史建築的業主等各方面的意見。歷史建築評級的資料均上載至有關網站，並載入香港文物地理資訊系統，以供參閱。目前，古諮會根據獨立評審小組<sup>41</sup>的專業意見接納建築物的評級建議後，一般會先進行為期一個月的公眾諮詢，徵詢私人業主的意見，然後才確認擬議評級。現有的安排目的在於加強公眾參與，提高歷史建築評級機制的透明度。

### 公眾意見

109. 回應諮詢文件問題八<sup>42</sup>有關公眾參與和諮詢的議題時，有意見指市民大眾應更積極參與決定地區文物的保育事宜，「由下而上」主導。此外，也可利用 Facebook 等社交媒體，作為公眾參與的平台。

---

<sup>41</sup> 評審小組於 2005 年 3 月成立，負責深入評估歷史建築的文物價值，進行評級工作。小組成員包括歷史學家以及香港建築師學會、香港規劃師學會和香港工程師學會的成員。

<sup>42</sup> 問題八原文為：「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？」

110. 有意見認為極需設立正式而規範化的機制，讓公眾參與評級工作。數份意見書指可借助區議會深入接觸社區，以達到這個目的。現時，雖然市民可在一個月的公眾諮詢期內表達對評級建議的意見，但有人認為應諮詢區議會，以提高諮詢過程的透明度，加強公信力。有意見建議，在地區層面進行諮詢時，除了專家的觀點或技術方面的意見外，還可考慮擬議評級的建築物與社區的關係。另外，應善用古諮會和古蹟辦的網站，解釋公眾參與評級工作的途徑。當局應編製標準表格，了解公眾對歷史建築的文化價值的看法。

### 古諮會的意見

111. 古諮會認為可進一步加強公眾參與和諮詢（包括評級工作）的工作。例如可透過相關的區議會，徵詢公眾對個別保育項目或某幢建築物評級建議的意見。區議會可擔當合作伙伴的角色，在地區層面蒐集公眾的意見。至於涉及政策或全港性的議題，則可採用更全面的模式讓公眾參與和發表意見。古諮會會繼續向古物事務監督提出意見，在適當情況下推展參與活動和諮詢工作，有如今次政策檢討進行公眾參與活動及公眾諮詢一樣。

112. 上文 3.1 節建議的歷史建築保育基金，應考慮資助非政府機構及其他團體舉辦公眾參與活動。

### 建議

113. 古諮會建議政府加強有關保育歷史建築的公眾參與和諮詢工作。就個別保育項目及社區層面的議題，與區議會和其他非政府組織等夥伴合作，方便公眾參與和提出意見。擬成立的歷史建築基金可用作資助非政府機構及其他團體進行以上工作。古諮會會繼續就政策和全港性的議題，在進行全面的公眾諮詢和參與工作後，向古物事務監督提出建議。

### 4.3 向公眾開放歷史建築

#### 目前情況

114. 歷史建築向公眾開放，並非列作古蹟或獲得某個評級的先決條件。另一方面，宣布建築物為古蹟或給予某個評級，既不會影響其業權的狀況，也不會賦予公眾進入的權利。

115. 政府一直鼓勵歷史建築的業主（包括各政府部門），在可行的情況下開放歷史建築，供市民參觀。政府在提供維修資助或經濟誘因鼓勵私人業主保育其建築時，也會與業主協商討論，要求有關的古蹟或歷史建築在合理範圍內對外開放。政府一直藉舉辦「古蹟周遊樂」等宣傳活動，開放合適的歷史建築予公眾參觀，並在合適的地點舉辦導賞團。另外，即使某些歷史建築因私隱等原因無法向公眾開放，通常市民仍可欣賞建築物的外觀。

#### 公眾意見

116. 回應諮詢文件問題九<sup>43</sup>時，大部分意見表示明白私人歷史建築不能讓公眾隨時自由進出。最佳安排是全面開放歷史建築，因為實地參觀才會有親身體驗。若無法安排，局部開放建築物、欣賞建築物的外觀，或在指定時間開放（例如一年一度的開放日等），亦可接受。若以上安排均不可行，則應以照片、數碼媒體或其他公眾容易使用的觀賞方式，記錄歷史建築。

117. 這批意見書接受以其他方式觀賞歷史建築，理由各異。部分人士有此看法，是基於尊重私有產權以及私隱方面的考慮。另有意見解釋指香港土地資源有限，因此需要讓出土地來滿足建屋需求。有人認為歷史建築的文化意義部分來自其實際用途，干擾建築物固有的用途，或會影響其文物價值。有人擔心，要求建築物向公眾開放，會令私人業主不願保存其歷史建築。這些意見認為，只要業主明白建築物的價值以及保育方面的要求，即使建築物不向公眾

---

<sup>43</sup> 問題九原文為：「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）？」

開放或只能有限度開放，欣賞建築物的外觀也是可接受的折衷辦法。

118. 只有數份意見書不接受其他觀賞方法。他們認為歷史建築是社會的資產，並已享用公共資源，向公眾開放合乎情理。若歷史建築因瀕於破損而無法讓訪客參觀，當初是否應予保留，也成疑問。其他意見認為，其他觀賞方法只能輔助但無法替代親身參觀的經驗。

119. 在電話訪問中，72%的受訪者贊成政府資助維修時應要求私人業主開放其歷史建築。另一方面，55.7%的受訪者接受歷史建築在不能向公眾開放的情況下，提供其他觀賞方式，例如虛擬參觀、照片、圖像及文字記錄等。42.3%的受訪者樂意以虛擬參觀的方式欣賞歷史建築，36.1%的受訪者不願意採用這個方式，19.8%表示中立。

#### 古諮會的意見

120. 古諮會認為，對歷史建築的保育工作來說，最重要的是歷史建築得以保存。當局應鼓勵業主盡量向公眾開放其歷史建築，特別是那些享用公共資源(例如獲維修資助計劃資助)的歷史建築。然而，古諮會認為不應強制規定歷史建築必須向公眾開放。如因隱私問題或歷史建築用途的性質(如修道院和用作宗教崇拜的建築物)，令建築物無法向公眾開放，當局應彈性處理，使私人業主不會礙於開放予公眾參觀的要求，抗拒保留歷史建築或拒絕政府在保育方面的支援。此外，市民大眾對政府擁有的歷史建築期望較高，因此應盡量開放予公眾參觀。

121. 古諮會認為，為歷史建築建立詳細的檔案相當重要，尤其是那些不向公眾開放的建築物。雖然建立檔案需時，並且需要投放財政資源，當局仍可考慮採用三維激光掃描等新技術，配合其他觀賞方式。當局應考慮善用新技術，以不同的方式展示歷史建築，讓公眾可以欣賞。



建議

122. 古諮會建議政府：

- (a) 盡量開放由政府擁有的歷史建築予公眾參觀；
- (b) 在業主同意下，確保透過某些形式公開展示已評級的私人歷史建築，例如開放讓市民參觀或瀏覽有關檔案記錄；
- (c) 獲政府提供財政資助作保育及／或維修用途的已評級私人歷史建築，若業主有合理原因（如私隱或結構穩定等問題），應彈性處理開放予公眾參觀的要求；以及
- (d) 在適當情況下借助新科技為歷史建築備存詳細的記錄，並方便公眾查閱有關記錄。

## 第五章 建議摘要

123. 這次政策檢討讓古諮會得悉社會各界最新的看法，並在公眾支持及關注與日俱增的情況下，重新審視對保育歷史建築的立場。古諮會期望本報告的建議，能闡明日後歷史建築保育政策的方向。

124. 把上文各章的建議一一臚列如下，便可見各項建議緊扣相連，因此各項建議應從全盤的角度考慮。例如歷史建築基金（第3.1節）將資助公眾教育和宣傳工作（第4.1節）、學術研究（包括有關「點」、「線」、「面」理念的研究項目）（第2.3節），以及公眾參與和諮詢活動（第4.2節）。檢視《建築物條例》及實用手冊（第2.4節）與檢討向公眾開放的要求（第4.3節）雖然看似互不相關，但是一旦能成功落實，都會成為真正能吸引業主的誘因。儘管本報告部分建議或有待進一步審議，需要較長時間方能完成，古諮會強烈建議政府盡快展開研究，早日落實建議。

建議		段落
<b>第二章 歷史建築的保護</b>		
<b>1</b>	(a) 善用現行機制，向已評級建築的業主提供誘因及支援，讓建築物得到適時保養以免失修，並減低已評級建築進行大規模改動的風險；	25(a)
	(b) 在未來的日子研究應否設立法定評級制度，保護已評級歷史建築，並兼顧私有產權。	25(b)

建議		段落
<b>2</b>	不應強制購入或強制徵收私人歷史建築，亦不應使用公帑直接購入歷史建築。政府應提供更具吸引力的經濟誘因，如提供財政資助、放寬地積比率、換地等，以便利業主適時保養及保護歷史建築。	37
<b>3</b>	(a) 先進行研究，探討按「點」、「線」、「面」的理念保育及保護某些具有獨特文物價值的建築群是否可行。	50(a)
	(b) 中期而言，為具有文物價值的建築群進行專題調查或測繪；如有需要可擬訂適當的保育策略及保護措施，並作日後規劃之用。	50(b)
<b>4</b>	檢討《建築物條例》、有關的作業備考及實用手冊，如有需要可加以修訂，以鼓勵及便利私人歷史建築的業主保育並活化再利用其建築物。以上措施應無損樓宇安全和衛生標準。	61
<b>第三章 保護歷史建築的資源</b>		
<b>5</b>	成立一個專為保育歷史建築而設的基金，資助非政府機構和其他團體進行公眾教育和宣傳活動以及學術研究，以加深公眾對歷史建築保育的理解和認識。基金應該將當局現時有關保育歷史建築的部分措施和工作納入基金的資助範疇，例如活化歷史建	75

建議	段落
<p>築、向業主推廣適時保養以免失修的重要性等。基金不應用以購入或強制徵收私人擁有的歷史建築。</p>	
<p><b>6</b> 整合並提升現有經濟誘因，以鼓勵私人業主透過「寓保育於發展」等方案保育其歷史建築。政府應透過更為規範、更有系統的機制向業主提供經濟誘因，並按照歷史建築的規模、樓宇狀況、及其文物價值而訂定，並廣作宣傳。</p>	94
<p><b>第四章 歷史建築保育的公眾參與</b></p>	
<p><b>7</b> 在公眾教育和宣傳工作現有基礎上，加深公眾（包括私人歷史建築的業主）對歷史建築保育的理解和認識，例如適時妥善保養歷史建築以免日久失修的重要性。擬成立的歷史建築保育基金可資助非政府機構及其他團體進行上述工作。當局可探討如何利用更多具創意的的方法（例如電子平台及創新的裝置），進行有關工作。</p>	106
<p><b>8</b> 加強有關保育歷史建築的公眾參與和諮詢工作。就個別保育項目及社區層面的議題，與區議會和其他非政府組織等夥伴合作，方便公眾參與和提出意見。擬成立的歷史建築基金可用作資助非政府機構及其他團體進行以上工作。古諮會會繼續就政策和全港性的議題，在進行全面的公眾諮詢和參與工作後，向古物事務監督提出建議。</p>	113

建議	段落
9 (a) 盡量開放由政府擁有的歷史建築予公眾參觀。	122(a)
(b) 在業主同意下，確保透過某些形式公開展示已評級的私人歷史建築，例如開放讓市民參觀或瀏覽有關檔案記錄。	122(b)
(c) 獲政府提供財政資助作保育及／或維修用途的已評級私人歷史建築，若業主有合理原因（如私隱或結構穩定等問題），應彈性處理開放予公眾參觀的要求。	122(c)
(d) 在適當情況下借助新科技為歷史建築備存詳細的記錄，並方便公眾查閱有關記錄。	122(d)