

---

---

## 資料摘要

### 新加坡的文物建築保護政策

#### 1. 背景

1.1 與許多其他已發展國家相比，新加坡在文物保護方面的發展相對較遲<sup>1</sup>。直至八十年代中期，新加坡才把保護歷史文物列為國家政策議程首要處理的事項。在此之前，新加坡政府並沒有重視保存歷史文物的工作。在六、七十年代，新加坡面對房屋嚴重短缺、人口急速膨脹和貧民區過度擠迫等問題，加上經濟極需急速發展，市區重建的重要性因而凌駕於文物保護之上，以提供更多房屋，並把新加坡建設為現代化和高效率的工商業中心。政府進行了多項大型工程清拆貧民區、發展市中心大片土地，以及興建公共房屋和新的基礎建設。不少新加坡的文物建築因而被拆卸，藉以騰出土地作進行市區重建之用。

1.2 到了八十年代中期，多項因素的出現，導致政府在文物保護政策上作出修改。新加坡於八十年代初期在濱海南(Marina South)完成大規模的填海工程後，減輕了需拆卸優質古舊建築以用作進行新的商業發展項目的壓力。在1983年，到訪新加坡的旅客人數下降，此情況亦進一步促使新加坡政府檢討過往市區重建凌駕文物保護的政策。

1.3 在1983年，到訪新加坡的旅客人數按年計下跌3.5%，這是自1965年以來首次出現跌幅。旅客數目下跌，促使新加坡政府在1984年成立旅遊專責小組(Tourism Task Force)，負責探究潛在的問題和找出可行的補救措施。旅遊專責小組把1983年旅客數目下跌，歸咎於新加坡旅遊景點的褪色，認為新加坡在致力建設為一個現代化大都會的同時，卻失去了古舊建築、傳統活動和熱鬧街頭活動所散發的東方色彩和魅力<sup>2</sup>。旅遊專責小組繼而提出多項建議，其中包括保留唐人埠(Chinatown)和許多其他歷史地區，藉以吸引旅客重臨新加坡。

---

<sup>1</sup> 請參閱 Urban Redevelopment Authority (2006b)。

<sup>2</sup> 請參閱 Teo & Huang (1995)。

1.4 基於上述背景，政府的政策在八十年代中期已從初期的純粹“拆卸和興建”，轉變為在城市規劃政策中加入文物保護這元素。在1986年，新加坡政府發表保護建築物計劃總綱(Conservation Master Plan)，訂定有關保護新加坡歷史地區的準則和方法。在1987年，國家的保育當局——市區重建局(Urban Redevelopment Authority)——率先在歷史區進行數項試驗性的文物修復及保育計劃，以顯示政府對文物保育的承擔，以及保育工作在技術和經濟層面的可行性。此外，新加坡政府亦推出經濟誘因，鼓勵私人參與文物保護工作。

1.5 在1989年，新加坡通過新的《規劃法令》(Planning Act)，把保育確立為規劃工作之一。《規劃法令》特別就下述事項訂定條文：(a) 劃定保護區(conservation area)，在保護區內的發展受到特定的管制；及(b) 國家保育當局(即市區重建局)有權就保護區內的任何建築物或土地發出指引。隨着規範保護區的立法框架制定後，市區重建局刊憲公告新加坡首10個保護區<sup>3</sup>。

1.6 由於新加坡在八十年代中期開首進行保育工作的努力，故此不少歷史建築得以逃過被拆卸的厄運，並在往後受到保護。近年市區重建局的着眼點已超越戰前建築物，進而保護在第二次世界大戰後建成的重要建築物和地區。市區重建局表示<sup>4</sup>，這些建築物和地區具有重大的社會和歷史價值，尤其可作為新加坡現代化和工業化時代的象徵。此外，它們印證了新加坡建築風格的蛻變，也是新加坡當地先驅建築師優良的作品範例。

## 2. 文物保護的體制安排

2.1 新聞、通訊及藝術部(Ministry of Information, Communications and the Arts)以及國家發展部(Ministry of National Development)是負責新加坡文物保護工作的主要政府機關。新聞、通訊及藝術部透過古蹟保存局(Preservation of Monuments Board)執行有關工作，而國家發展部則透過市區重建局執行有關職能。

<sup>3</sup> 這10個保護區分別為牛車水(Kreta Ayer)、武吉巴疏(Bukit Pasoh)、直落亞逸(Telok Ayer)、丹戎巴葛(Tanjong Pagar)、小印度(Little India)、Lampong Glam、駁船碼頭(Boat Quay)、翡翠山(Emerald Hill)、Cairnhill以及克拉碼頭(Clarke Quay)。

<sup>4</sup> 請參閱 Urban Redevelopment Authority (2006b)。

---

---

## 新聞、通訊及藝術部

2.2 新聞、通訊及藝術部的工作目標，包括為新加坡人建立強烈的社區精神、國民身份、認同感和包容精神。文物保護被視為達致此項目標的要素之一。就此，新聞、通訊及藝術部轄下設有一個法定機構，即古蹟保存局，以協助保護新加坡的國家古蹟。

### 古蹟保存局

2.3 《保存古蹟法令》(Preservation of Monuments Act)於1971年1月29日制定，古蹟保存局根據該法令於1971年成立。在1997年4月1日，原隸屬國家發展部的古蹟保存局歸由新聞、通訊及藝術部管轄，成為該部轄下的一個法定機構。古蹟保存局的組成，包括主席以及10至17名由新聞、通訊及藝術部部長委任的成員，他們的任期為兩年，並可以續任。《保存古蹟法令》第5條訂明，古蹟保存局的目標是：

- (a) 保存具有歷史、傳統、考古、建築或藝術價值的古蹟；
- (b) 保護和鞏固受保護古蹟的設施；
- (c) 激發公眾對保護受保護古蹟的興趣和支持；及
- (d) 採取恰當的措施，保留與保護古蹟有關的所有紀錄、文件和數據。

2.4 古蹟保存局亦獲賦權，就把某幢特定建築物或構築物刊憲將其列為國家古蹟的事宜，向新聞、通訊及藝術部部長作出建議。此外，古蹟保存局亦有權(a)檢查古蹟；(b)接受捐款、資助、動產及／或不動產的禮物；(c)透過資助或貸款支付涉及維修、收購和處置古蹟的費用；及(d)規管公眾進入有關古蹟，並就進入有關古蹟收費。

---

---

## 國家發展部

2.5 國家發展部的職責是藉長遠規劃為新加坡進行環境建設，藉以改善新加坡的基礎設施和環境，使其成為一個繁盛和朝氣蓬勃的世界級都市，提供營商、居住和休閒環境。國家發展部部長的工作範疇涵蓋多個方面，包括土地用途規劃、市區重建和建築物保護、公共房屋、建造業、公園和綠化地帶。國家發展部透過轄下多個部門和法定機構執行其職能，而市區重建局是其中負責新加坡規劃和文物保護的法定機構。

## 市區重建局

2.6 作為國家發展部的法定機構，市區重建局進行策略性規劃，確保土地的妥善運用。在環境建設方面，市區重建局負責擬備長遠策略性發展計劃和詳細地區發展計劃，然後作出統籌和領導，把這些計劃付諸實行。特別是透過推行賣地計劃，提供穩定的政府土地供應，以供房屋和工商業發展用途。

2.7 市區重建局除了是國家規劃機關之外，亦被指定為國家"保育機關"，獲《規劃法令》授權發出保育指引、就把某些地區刊憲並將其納入受保護行列的事宜向國家發展部部長提供意見，以及就修復工程發給規劃許可 (planning permission)。上述指定具有重要的象徵意義，不單明確界定市區重建局在文物保護方面的角色，亦正式把城市規劃和城市保育這兩個範疇交由同一機構負責。

2.8 在文物保護方面，市區重建局的工作涵蓋下列5個範疇，分別是：

- (a) 規劃和研究 —— 鑑定和建議將具歷史、建築及文化價值的建築物納入受保護行列；
- (b) 促進和統籌 —— 鼓勵私人機構參與文物保護計劃；
- (c) 規管 —— 設立文物保護的法律架構，並提供有關文件和資料，藉以支援業主和專業人士進行文物保護工作；
- (d) 諮詢 —— 在制定政策和指引前諮詢專業人士和受保護建築物的業主意見；及
- (e) 推廣 —— 讓各界更深入了解文物保護工作，以及與專業人士和受保護建築物的業主分享進行修復工程的適當措施，以提升修復建築物的水準。

### 3. 法律架構

3.1 在新加坡，保護歷史文物的法定權力是由《保存古蹟法令》和《規劃法令》所授予。此外，《市區重建局法令》授權市區重建局執行《規劃法令》所載的保育條文。《保存古蹟法令》只限於保護獲承認為國家古蹟的個別建築物，而《規劃法令》則可用以保護位於保護區內的特定地區、單幢建築物或建築羣。

#### 《保存古蹟法令》

3.2 《保存古蹟法令》於1971年制定，其目的是設立古蹟保存局，並予以法定機構地位，以保存具有歷史、傳統、考古、建築或藝術價值的古蹟，令整個國家受惠。該法令亦載述規管下述事項的條文：(a)古蹟保存局的成員人數、宗旨和權力；(b)進入古蹟的權力；(c)新聞、通訊及藝術部部長發出保存令(preservation orders)的權力（詳情請參閱第4.9段）；(d)保存令的效力；(e)古蹟的保養；(f)強制收購古蹟；及(g)蓄意損害、損壞或以其他方式對任何古蹟作出滋擾的罰則。

#### 《規劃法令》

3.3 現行的《規劃法令》於1998年通過，旨在對新加坡的土地用途規劃作出規管。《規劃法令》的權力均授予主管當局(competent authority)執行，而主管當局須受國家發展部部長所監察。一般的做法是委任市區重建局的總規劃師(Chief Planner)為《規劃法令》下所設的主管當局，負責履行規劃和保育的職責<sup>5</sup>。

3.4 《規劃法令》亦容許國家發展部部長把具有建築、歷史或藝術價值的處方劃定為"保護區"。保護區可以包括特定地區、單幢建築物或建築羣。保護區內任何發展項目均受嚴格規管，而"主管當局"(即市區重建局的總規劃師)可就保護區內任何建築物或土地的保護工作發出指引。

---

<sup>5</sup> 根據《規劃法令》第5條，國家發展部部長可在憲報刊登公告，委任他或她認為適合的人士擔任主管當局，負責施行《規劃法令》。

---

---

## 《市區重建局法令》

3.5 《市區重建局法令》於1989年制定，旨在落實市區重建局與國家發展部轄下兩個前部門(即規劃署(Planning Department)和研究及統計組(Research and Statistical Unit))的合併事宜。該合併令市區重建局從規劃署接掌監管和管理土地規劃和發展管制的工作，以及就該等事宜向政府提供意見。在合併前，市區重建局是國家發展部轄下的一個法定機構，專責進行新加坡的市區重建項目。

3.6 《市區重建局法令》述明市區重建局的權力和職能，包括促進土地的平整、發展和重建等主要職能。上述法令第6條亦賦權市區重建局在新加坡履行下述兩項與文物保護有關的職能和職責：

- (a) "就保存和保護具有歷史、傳統、考古、建築或藝術價值的任何古蹟及土地，向政府作出建議或提議"；及
- (b) 履行"由本法令或根據本法令或任何其他成文法委予市區重建局的其他職能和職責"。正是此項權力讓市區重建局的總規劃師出任《規劃法令》下所設的主管當局，具有實施《規則法令》所載的保育條文的權力。

## 4. 新加坡的文物保護制度

4.1 在新加坡，歷史遺產可分為下述兩個不同的類別：國家古蹟和保護區。

### 國家古蹟

4.2 在新加坡，國家古蹟指極具藝術、歷史、社會及／或科技價值的地點、建築物、構築物或紀念物<sup>6</sup>。古蹟保存局將55幢歷史建築物刊憲列為國家古蹟，當中包括26幢宗教建築物、18幢公共／機構的建築物、6幢商業大廈、兩間酒店和3幢教育大樓。

---

<sup>6</sup> 請參閱《保存古蹟法令》第2條。

- 4.3 國家古蹟可分為4類，每類須受不同的保育限制<sup>7</sup>：
- (a) 第一類包括其原來的建築和用途均須保留的國家古蹟。大部分公共和宗教建築物屬於這個類別；
  - (b) 第二類包括其原來的建築和用途均須保留的建築物，但在修復後其用途有所提升的國家古蹟<sup>8</sup>；
  - (c) 第三類包括其原來建築已被保留的建築物，但在修復後的用途則有所改變的國家古蹟<sup>9</sup>；及
  - (d) 第四類的國家古蹟容許對原來結構作出若干改動，但須保存建築物的整體歷史和建築特色<sup>10</sup>。

#### 揀選國家古蹟的準則

4.4 新加坡在揀選國家古蹟時會考慮4項因素，即藝術、歷史、社會和技術價值<sup>11</sup>。

#### 藝術價值

4.5 建築作品的藝術價值可由其設計、風格、建造形式和樓齡反映出來。建築物或建築羣的藝術價值與地點和環境有關，而且是一種感官知覺。後者的準則包括對建築物的形狀、規模、顏色、構造和物料等因素的評價。

---

<sup>7</sup> 請參閱 Ministry for National Development (1996)。

<sup>8</sup> 萊佛士酒店(Raffles Hotel)便是其中一個例子。該酒店在 1989 年關閉以進行大規模裝修工程，工程費用達 1 億 6,000 萬新加坡元(8 億 2,900 萬港元)。酒店於 1991 年重開，其新翼部分設有一個購物商場，並增設新的房間。請參閱 Wikipedia (2008)。

<sup>9</sup> 舉例而言，前聖約瑟書院(St. Joseph's Institution)是著名的天主教男校，該書院於 1992 年在刊憲後被列為國家古蹟。經修復後的書院於 1996 年重新用作博物館。

<sup>10</sup> 一些由私人擁有的國家古蹟可作局部保留，但必須證明現有建築物未能有效用作指定用途。請參閱 Chui & Tsoi (2003)和 Home Affairs Bureau (2004)。

<sup>11</sup> 請參閱 Urban Redevelopment Authority & Preservation of Monuments Board (1993)。

---

---

### 歷史價值

4.6 歷史價值可在反映新加坡先驅者的珍貴貢獻的建築作品中發現。某個地方由於對某個歷史人物、事件、階段或活動造成影響，或受到某個歷史人物、事件、階段或活動的影響，因而具有歷史價值。某些事件或歷史淵源可能非常重要，以致不論該地方的建築設計或其後經歷甚麼變遷，該地方仍然保留其歷史價值。

### 社會價值

4.7 社會價值指建築物包含令其成為整個國家或社羣在精神、政治或國家文化感情方面的聚焦點的特質。

### 技術價值

4.8 技術價值取決於在興建時採用的建築技術的罕有程度和質素，以及在多大程度上，該建築物、構築物、古蹟或地區可反映某一段時期的建築技術。

### 對國家古蹟的保護

4.9 新加坡政府獲《保存古蹟法令》賦權，可指令新聞、通訊及藝術部部長按古蹟保存局所作出建議發出保存令，將某古蹟交由古蹟保存局保護。保存令生效期間，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，除非是基於公眾或物業的安全而有緊急和即時需要進行上述工程的情況下，則當別論。任何人士如欲對保存令提出反對，可於該命令公布後的3個月內以書面形式向部長提出。部長如拒絕撤銷有關命令，任何人士不能對此決定提出上訴。

4.10 此外，古蹟保存局可向新加坡總統提出收購現時受保存令保護的任何土地、遺址或古蹟。在這情況下，土地如被強制收購，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。



## 保護區

4.11 市區重建局表示<sup>12</sup>，單靠保存古蹟本身並不足以建設一個具有獨特文物和個性的城市。因此需要對具備源遠流長的歷史、建築風格和氣氛的整個地區加以保留，使城市保持活力和突顯獨特性。新加坡至今已設立超過90個保護區。

4.12 在新加坡，保護區可分為4大類，每個保護區各有不同的保育限制。4大保護區分別是：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)。除了上述分類之外，亦有一些主要由下述特色構成的較細的保護區：(a)別具特色的街區，區內的歷史建築物構成別具風貌的街景，表現獨特的都市個性；及(b)具有特殊建築、歷史、傳統或藝術價值的建築物<sup>13</sup>。

## 歷史區

4.13 歷史區是新加坡最舊的地區(包括唐人埠、回教文化區(Kampong Glam)、小印度和駁船碼頭)，而且主要由在相鄰街區興建的店屋<sup>14</sup>組成。這些地區的歷史建築物必須完整地保留下來，不得進行任何改動，但可改作商業用途。

## 住宅歷史區

4.14 住宅歷史區鄰近市中心一帶，區內多間外觀吸引和華麗的屋宇，在狹窄的街上並排而立，古意盎然。業主可將其擁有並排而列的屋宇進行內部改裝，以滿足現代家居的標準。他們亦可在原來的屋宇後面加建高度低於主樓屋頂的建築物。

## 次住宅區

4.15 次住宅區是在1900年代初在城市邊緣發展的地區。業主可在後面加建建築物，但高度須受該區的高度規管。

<sup>12</sup> 請參閱 Urban Redevelopment Authority & Preservation of Monuments Board (1993)。

<sup>13</sup> 《規劃法令》第9條訂明，保護區可包括(a)特定地區；(b)單幢建築物；或(c)建築羣。

<sup>14</sup> 店屋在傳統上被設計成一個商住兩用的單位，地下用作商鋪，樓上是店東的住所。

## 別墅區

4.16 別墅區指於第二次世界大戰之前建成的古舊別墅羣。該等別墅是在沿海地區，或遠離市中心的郊區興建，屬於大型獨立屋宇，各具不同的建築特色。文物別墅的主樓必須保留下來，但亦可在別墅兩側或後面加建新的建築物，以避免影響歷史主樓的獨特性。若別墅座落於一大幅的土地上，該幅土地亦可分成細幅土地作新的發展。

## 劃定為保護區的準則

4.17 根據《規劃法令》第9條，新聞、通訊及藝術部部長如信納某些地區或建築物具有特殊的建築、歷史、傳統或藝術價值，而其特色或外觀需要受到保存、美化或修復，他或她可指定該等地區或建築物為保護區。此外，被選定列入受保護的建築物，或需符合在建築物類型罕有性此項準則，以及它們能否加強所在地區的特性和視覺特色<sup>15</sup>。

## 對保護區的保護

4.18 《規劃法令》第12條禁止在保護區內進行任何工程，除非取得市區重建局的書面許可(即保護許可(conservation permission))，則作別論。保護區內的工程指(a)在保護區內對土地進行任何發展；或(b)在保護區內對建築物進行裝飾、髹漆、翻新或其他工程(不論是外部或內部工程)，而該等工程或會影響建築物特色或外觀。在對保護區內進行工程給予許可時，市區重建局或會施加限制，規定申請人必須遵守其就文物保護所發出的任何指引或規定。

## 5. 保護文物所採用的策略

5.1 新加坡政府採用多管齊下的方式來保護文物，包括活化再利用歷史建築物、推行"新舊相融"的策略、保護文物的公私營夥伴合作，以及保育與城市規劃相結合。

---

<sup>15</sup> 請參閱 Urban Redevelopment Authority (2006a)。

## 活化再利用歷史建築物

5.2 在土地匱乏的新加坡，失去土地發展機會一直是文物保護的關注重點。市區重建局認為必需在新發展計劃與文物保護兩者之間，小心作出平衡。就此，新加坡採取了務實的策略，容許活化再利用歷史建築物，對建築物原來的外型應可盡量予以保留，但亦可進行改裝以配合新的用途。

5.3 在新加坡，活化歷史建築物的一個著名例子，就是把贊美廣場(Chijmes)改作新的用途。贊美廣場的前身為Convent of the Holy Infant Jesus，在1990年按政府的土地售賣計劃出售，其後按市區重建局所載的指引進行修復。原來的十九世紀新古典主義的建築物現已改裝為一個飲食和娛樂場所。此外，小教堂被改為一個多用途場地，以供進行表演和舉行特別活動。小教堂大部分的原有建築特色，尤其是高及天花的彩色玻璃窗，均被一一保留下來。

## 推行"新舊相融"的策略

5.4 市區重建局採用了"新舊相融"的策略來保護文物，准許發展商在古舊和受保護建築物之間，透過騰空地盤(infill developments)來發展新的高樓大廈<sup>16</sup>。中華廣場(China Square)便是成功實行這項策略的一個例子，在商業中心區旁邊揉合了新舊建築物，締造融和的氣氛<sup>17</sup>。在1996年，市區重建局把中華廣場的一幅土地售予私人發展商，建造一幢16層高的辦公大樓。市區重建局亦刻意把19間店屋包含在該幅土地之內，由私人發展商進行修復。發展商於1998年完成該項在同一幅土地內新舊建築物刻意的混合發展。物業發展商修復店屋的外觀，對內部亦進行改裝，以切合新的用途。此外，新辦公大樓的設計亦顧及附近的店屋，不但選用統一的物料和顏色，亦提供有蓋的行人道連接店屋，以及在店屋的後門進行大規劃的翻新工程。

## 保護文物的公私營夥伴合作

5.5 新加坡的文物保護項目的一項特色，是公私營機構在保護文物建築方面的緊密合作關係。這種夥伴合作關係是建基於市區重建局在過往的二十年間，推行了下列循序漸進的措施，以鼓勵私人參與文物保護的工作：

<sup>16</sup> 騰空地盤是在已廣泛發展的市區內開闢空地、或發展區內未盡其用的土地的做法。

<sup>17</sup> 請參閱 Urban Redevelopment Authority (2006b)。

---

---

### 政府修復歷史建築物的試驗計劃

5.6 在八十年代中期，市區重建局率先進行5個試驗計劃，修復在歷史舊區的141幢由政府擁有的歷史建築物。這些計劃不僅刺激公眾的興趣和認識，亦向私營機構表達政府對保育的承擔。此外，這些計劃就激發公眾信心而言相當重要，令其感到古舊建築物是可以保留和修復的，而在保育方面也是經濟可行的。再者，這些計劃亦作為實驗場地，用作引進、發展和測試有關保育設計、推行和管理所涉及的各项修復技術。

### 為鼓勵私人參與保育而推行的土地出售計劃

5.7 在成功推行各項試驗計劃後，市區重建局着手透過每年一度的土地出售計劃，向私人機構出售政府擁有的受保護物業，以供其進行修復工程。該項措施對並無擁有任何歷史建築物的發展商和企業家，提供參與保育計劃的機會。

### 政府對私人參與文物保護的支援

5.8 為配合私人參與修復歷史建築物方面的工作，市區重建局在保護區提供基礎建設和其他附屬設施(例如行人通道和怡人的休憩用地)。舉例而言，多個保護區已進行環境改善工程(例如建造行人專用區)，以加強公眾地方的吸引力，以及鼓勵在受保護建築物的範圍外進行活動。

5.9 新加坡政府亦推出一系列的優惠措施，進一步鼓勵私人參與文物保護的工作。這些優惠措施包括豁免補地價和提供停車場設施的規定(關於優惠措施的詳情，請參閱第6.2至6.11段)。

### 發出保育指引

5.10 除了鼓勵和促進私人參與文物保護之外，市區重建局亦發出保育指引，為保護區的修復工程提供規範。擬在保護區內進行修復工程的業主、建築師和工程師，必須遵守有關指引。

5.11 保育指引訂明多項事宜，包括受保護建築物的保育原則、規劃範圍和修復指引。舉例而言，有關指引訂明用於保護區內修復建築物的建築物料和設計。此外，保育指引訂明若干限制，規限改動核心地區<sup>18</sup>內修復建築物的用途，以維持這些地區的氣氛和特色。與核心地區特色並不協調的行業，例如汽車陳列室、工場和超級市場，均不可在區內營運。

5.12 市區重建局的保育指引亦載有文物保護的基本原則，即"盡量維持原狀、細意修復及小心修葺"。根據此項原則，受保護建築物原來的結構和建築部分應予保留和修復。假如該等部分須予維修或更換，它們的特色亦必須加以保留。如有任何構思令建築物或構築物的原狀或現狀得以保存，則不可對該等建築物或構築物作出任何改動或進行拆卸。

5.13 在翻新和改裝建築物以切合新的用途時，應透過加固和維修結構部分，使現有結構得以保留。如要對結構部分進行改動或加固工程，應以最為小心和盡量保護的方式進行，並應盡可能使用原來的方法和物料。

#### 文物保護與城市規劃相結合

5.14 在新加坡，文物保護的工作與城市規劃配合得宜，並非單純是可有可無的附加項目。首先，新加坡的文物保護和城市規劃工作，均由單一的政府機關(即市區重建局)集中處理。這項安排可讓新加坡的發展充分考慮到文物方面的事宜，並透過周詳而全面的規劃，加強現有的文物建築與日後發展的兼容性和創意。

5.15 新加坡把保護文物建築納入為策略性規劃和發展須顧及的重要一環，從其擬備國家中長期環境建設的策略性規劃——概念發展計劃(Concept Plan)和規劃總綱(Master Plan)，即可證明此點。

---

<sup>18</sup> 核心地區是歷史舊區內相關族裔活動的地方。請參閱 Urban Redevelopment Authority (2006a)。

## 概念發展計劃

5.16 概念發展計劃主導新加坡的規劃與發展，該計劃透過對土地用途和運輸作出廣泛長遠的規劃，為國家的環境建設提供指引。概念發展計劃每10年檢討一次，最近一次的檢討於2001年7月完成。2001年概念發展計劃勾劃出新加坡在未來40至50年的發展宏圖，尤其是在21世紀把新加坡建設成一個繁榮的世界級都市，使其不僅成為一個工作地方，而且亦是預計有550萬人口的安居之所<sup>19</sup>。

5.17 2001年概念發展計劃的7項主要建議為：(a)注重對本土身份的認同；(b)在熟悉的地方建造新房屋；(c)居高臨下的城市生活——設有景觀的單位；(d)提供更多康樂的選擇；(e)提供靈活性較高的營商環境；(f)環球商業中心；及(g)廣泛的鐵路網絡<sup>20</sup>。注重對本土身份的認同的這項建議，提倡對富有特色和集體回憶的建築物和其他地標多加保護，從而保留對新加坡的認同感。換言之，2001年概念發展計劃把文物列為一個重要的課題，旨在塑造一個朝氣蓬勃的新加坡。

## 規劃總綱

5.18 概念發展計劃的理念轉化成名為規劃總綱的周詳工作計劃。規劃總綱在憲報公報，並且每5年修訂一次，旨在為新加坡未來15年的發展提供指引。概念發展計劃載述策略性的方向，而規劃總綱則是一個全面的土地分配規劃，當中提及土地的理想用途、不同地方內進行各種活動的地點，以及發展密度的限制。

5.19 新近的規劃總綱在2003年刊憲<sup>21</sup>，根據本土身份認同計劃(Identity Plan)而訂定，後者在2002年制訂，旨在為規劃總綱的檢討工作提供指引。本土身份認同計劃着眼於通過規劃來達到認同、保留和加強本土身份這項信念。就此，市區重建局揀選了15個重要地區推行本土身份認同計劃。這些地區可代表新加坡發展史上某一時期的特色，而且區內的街景各具風貌，不但擁有特別的建築，而且區內的活動在當地社羣心目中亦佔一個特殊地位。

<sup>19</sup> 自於1971年制訂首個概念發展計劃後，多個概念發展計劃的重點不斷經歷演變。起初的重點在於解決新成立國家的基本需要和基礎建設。最近期的概念發展計劃(即2001年概念發展計劃)則着重維持經濟增長和提供優質生活。

<sup>20</sup> 請參閱 Urban Redevelopment Authority (2001)。

<sup>21</sup> 市區重建局已開始籌備編製2008年規劃總綱的工作，預期在2008年年底刊憲。市區重建局在2008年5月23日至6月20日期間將總綱草案公開展覽，以供市民參觀和提出意見。

5.20 本土身份認同計劃建議透過以下方法，保護和保留獲市區重建局揀選的15個地區的歷史和特性：

- (a) 鑑定重要的建築物，並將之納入受保護行列；
- (b) 保留和鞏固文物建築環境的現有特色和規模；及
- (c) 確定和容許現行的社區活動繼續進行和持續發展。

就此，本土身份認同計劃不僅對個別建築物進行保護，同時亦識別具有特色的地區和街道。這些地區和街道因本身的社區生活、風貌和活動呈現獨特的姿采。

## 6. 為保護文物提供的誘因

6.1 新加坡政府雖沒有向受保護建築物的業主直接資助或提供稅項寬免，但有提供經濟和規劃誘因，鼓勵私人參與文物保護的工作。

### 經濟誘因

#### *豁免補地價*

6.2 根據《規劃法令》，發展商和土地擁有人必須取得市區重建局的書面許可，才可進行土地發展計劃。發展商和土地擁有人獲得的書面許可，如獲准許增加發展密度或更改規劃總綱訂明的用途，便須補地價。換言之，補地價是因政府批准回報較高的發展計劃，致使土地價值有所提升而徵收的稅項。

6.3 市區重建局就保護區內進行的土地發展，訂定下列獲得豁免補地價的條件：

- (a) 該發展是為保護有關土地上的建築物；及
- (b) 市區重建局有關保育的所有規定已獲完全遵從。

如保育工程只是針對建築物的某個部分而進行，補地價的豁免則只適用於受保護的部分<sup>22</sup>。

---

<sup>22</sup> 請參閱 Urban Redevelopment Authority (2006a)。

## 稅務豁免計劃

6.4 新加坡政府並沒有向受保護建築物的業主提供任何直接的稅項寬免。雖然如此，物業如用作慈善用途則可獲豁免繳交物業稅，亦即是非牟利的古蹟(例如由宗教團體擁有的古蹟)無須繳交物業稅。此外，新加坡亦設有稅務豁免計劃，鼓勵各界捐款予國家古蹟。舉例而言，古蹟保存局推出"捐款予國家古蹟的稅務豁免計劃"(Tax Exemption Scheme for Donations to National Monuments)，以幫助非牟利國家古蹟的擁有人／受託人或管理委員會籌集資金，以及利用捐款修復古蹟。從2002年1月1日起，上述計劃的捐款者可就捐款獲得雙倍稅務豁免(即捐款額的兩倍)。

6.5 在"捐款予國家古蹟的稅務豁免計劃"下，古蹟保存局會為每個國家古蹟開設一個銀行戶口以供存入捐款，並向有關古蹟的擁有人提供收據簿，以便向捐款者發出收據。當古蹟保存局獲取足夠的捐款額後，便可展開復修工程，古蹟擁有人將可從古蹟保存局獲得資金，以支付相關的工程費用<sup>23</sup>。

6.6 國家文物委員會(National Heritage Board)亦推出了另一個類似的稅務豁免計劃，名為國家文物基金——中央基金(National Heritage Fund-Central Fund)，藉以支持和鼓勵以宣揚新加坡文物為己任的非牟利團體的發展<sup>24</sup>。國家文物委員會於1993年成立，屬於新聞、通訊及藝術部轄下的法定機構，旨在推廣多項事宜，其中包括提高市民對新加坡的藝術、文化和文物的認知、欣賞和了解。

## 規劃誘因

### 豁免泊車位不足的徵費

6.7 新的發展項目必須提供停車位以應付本身的需求。陸運局(Land Transport Authority)現時推行的泊車政策強制規定，新的發展項目必須提供一定數量的泊車設施。發展商如未能符合上述規定，須要繳付泊車位不足的徵費。

<sup>23</sup> 請參閱 Preservation of Monuments Board (2004) 和 McCleary (2005)。

<sup>24</sup> 國家文物基金——中央基金計劃於2002年設立，該計劃准許認可非牟利機構向國家文物委員會開立可予扣稅的戶口。但凡向屬於國家文物基金——中央基金計劃成員的文物組織作出的現金或其他認可捐獻，均可享有雙重稅務減免優惠。



6.8 就受保護建築物而言，若其完全遵從保育指引，而進行的保育工程按照核准圖則完成，則有關建築物必須提供停車場或繳付泊車位不足的徵費的規定，將可獲得豁免。

### 建築樓面面積獎勵計劃

6.9 市區重建局於2004年推出一項名為建築樓面面積獎勵計劃 (Gross Floor Area Incentive)，藉以加強保護文物別墅在經濟上的可行性。對於須受地積比率限制的地點，該計劃准許文物別墅的業主將其建築物的建築樓面面積，計算為超過規劃總綱所容許的額外樓面面積。自願把其別墅進行保護工程的業主，以及按市區重建局的措施保護別墅的業主，均可受惠於這項獎勵計劃。

### 靈活的保育指引

6.10 市區重建局在實施適用於保護區的保育指引時顧及多方利益。一如第4.12至4.16段所述，新加坡的保護區有4大類，即歷史區、次住宅區、別墅區和住宅歷史區。最為嚴格的指引適用於歷史區，該區的業主必須保存整幢歷史建築物。不同的保育策略應用於其餘3類保護區。

6.11 次住宅區內受保護建築物後面的部分，可按規劃總綱所訂的地積比率和高度限制發展。在別墅區，只有主屋是必須予以保留的。附屬建築可予拆卸，以供主屋進行擴建之用。至於住宅歷史區，業主可在主樓後面加建較矮的建築物，讓業主有較大彈性改動其物業，以滿足現代家居需要。保育指引的靈活性有助受保護建築物的業主抵銷在保護文物方面所涉及的機會成本。

## 7. 文物保護的資助機制

7.1 根據《保存古蹟法令》，古蹟保存局在國家古蹟擁有人的要求下，或會承擔保存、維修或管理古蹟或進行擴建所涉及的費用<sup>25</sup>。除此之外，新加坡政府並沒有訂立任何資助機制，協助私人業主保護他們的歷史建築物。

<sup>25</sup> 請參閱《保存古蹟法令》第11(1)條。

7.2 市區重建局表示，修復和維修歷史建築物的工程須由有關的業主發起，而費用亦是由他們支付。為推動私人資助文物保護的工作，市區重建局提供財政誘因，鼓勵私人保護他們擁有的歷史建築物，或收購由政府擁有而未經修葺的歷史建築物進行修復工程。古蹟保存局亦有推出稅務豁免計劃，鼓勵各界作出私人捐款，以保護新加坡的國家古蹟。此外，新加坡賽馬博彩管理局(Singapore Totalisator Board)亦有對新加坡的文物保護項目提供資助。賽馬博彩管理局是一個法定機構，將從經營新加坡賽馬會(Singapore Turf Club)(新加坡主要的賽馬會)和新加坡彩票公司(Singapore Pools Limited)(新加坡的合法彩票營運者)所賺取的利潤用作捐款，以惠及本地社區。

## 8. 公眾參與文物保護工作

8.1 市區重建局和古蹟保存局，過往在鑑別和釐定須受保護的建築物時，一直擔當主導的角色<sup>26</sup>。近年新加坡政府推出了數項措施，推動公眾參與文物保護工作，包括設立保育諮詢委員會(Conservatory Advisory Panel)、推行私人業主自發保育計劃(Conservation Initiated by Private Owners' Scheme)、採取鼓勵公眾參與決策過程的模式，以及舉辦一年一度的"建築文物獎項"("Architectural Heritage Awards")活動，對新加坡的優質修復工程予以嘉許。

### 保育諮詢委員會

8.2 保育諮詢委員會於2002年成立，其職責是就文物有關的事宜擔任市區重建局的顧問。尤其是委員會負責向市區重建局提出可列入受保護行列的建築物，以及加強公眾教育，使他們認識已刊憲的文物建築。

8.3 成立保育諮詢委員會的目的，亦是要推動更多市民參與保育的過程，特別是就市區重建局提出的建議提供多角度的意見。為達致這個目的，委員會由不同背景的成員組成，例如政府官員、醫生、學者、建築界的專業人士，以及藝術和文物界別的專家。

---

<sup>26</sup> 請參閱 Ministry of National Development (2003)。

## "私人業主自發保育計劃"

8.4 新加坡鼓勵物業業主參加"私人業主自發保育計劃"，自願就他們具有建築或歷史價值的建築物進行保育工程。這些業主可享有多項經濟誘因，例如豁免補地價和提供停車場的規定，作為他們進行保育工程的回報。

## 鼓勵參與決策過程的模式

8.5 市區重建局近年來均會在諮詢相關團體(例如專業團體、發展商和其他持分者)後，才訂定新的保護區、保育政策和指引。舉例而言，市區重建局和新加坡建築師協會(Singapore Institute of Architects)在2005年就1989年起實施的保育指引共同進行檢討。經修訂的保育指引於2006年公布，當中考慮了從座談會所獲得的意見和建議。這些座談會的出席者包括經常提交保育發展申請供市區重建局審批的業主／發展商、建築師、工程師和承建商。

8.6 此外，在製備2001年概念發展計劃時，有關方面亦從多個渠道收集公眾的意見，其中包括傳媒、聚焦小組討論和為期10個月的諮詢期內舉行的公開座談會<sup>27</sup>。尤其是"本土身份認同與土地的密集使用"("Identity vs Intensive Use of Land")這個聚焦小組，共有30名不同社會背景的成員參加，共同討論構成新加坡本土身份的元素，並建議有何方法保留和加強本土身份。聚焦小組舉行了多次會議、實地視察，並與有關當局和市民進行討論，以便取得不同持分者的意見。聚焦小組所提供的眾多意見和建議其後獲得接納，並納入2001年概念發展計劃內。

8.7 在製備2003年規劃總綱的過程中，有關方面亦容許公眾透過下列途徑作出參與：

- (a) 設立了3個專題小組，成員包括不同背景的人士，目的是評估規劃總綱草案制訂的建議；
- (b) 與居民和非政府組織等持分者進行討論，徵詢他們對規劃總綱草案的意見和反應；及
- (c) 提供多個渠道讓市民大眾提供意見和建議，包括就規劃總綱草案舉辦3個月的展覽，讓市民參觀及分享他們就展覽所提出的意念的看法。

---

<sup>27</sup> 公開座談會是由國家發展部部長主持，旨在聽取公眾的意見和反應。

---

---

## 建築文物獎項

8.8 為表揚和推動優質的歷史遺產復修工程，市區重建局自1995年起，每年均會頒發建築文物獎項。所頒發的獎項可分為兩個類別。甲類獎項是為國家古蹟以及歷史區和別墅區內的受保護建築物而設。這類建築物的評估以它們在多大程度上遵從了優質的復修原則為標準。乙類獎項是為住宅歷史區和次住宅區內融合新舊特色的發展而設。乙類獎項的保育工程的評估準則，包括舊有元素的修復效果和新元素的創意及建築優點，以及怎樣從舊有元素得到靈感。

---

余肇中  
2008年9月29日  
電話：2869 9695

---

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

---

---

**參考資料**

1. Chan, Y.L. (2005) Conservation and Change? A Singapore Case of Urban Conservation and Development. In: *ICOMOS 15th General Assembly and Scientific Symposium*. 17-21 October, Xian, China. Available from: <http://www.international.icomos.org/xian2005/papers/2-9.pdf> [Accessed 25 September 2008].
2. Chu, C. & Uebergang, K. (2002) *Saving Hong Kong's Cultural Heritage*. Civil Exchange. Available from: <http://www.civic-exchange.org/publications/2002/Cultural%20Heritage%20Conservation%20E.pdf> [Accessed 7 January 2008].
3. Chui, H.M & Tsoi, T.M. (2003) *Heritage Preservation: Hong Kong & Overseas Experiences*. Conservancy Association. Available from: [http://www.conservancy.org.hk/heritage/Heritage\\_Report\\_eng.pdf](http://www.conservancy.org.hk/heritage/Heritage_Report_eng.pdf) [Accessed 25 September 2008].
4. Grant, M. (1999) *Singapore Planning Law: Commentary on the Planning Act 1998*. Singapore, Butterworths.
5. Henderson, J.C. (2002) Heritage Attractions and Tourism Development in Asia: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore. *International Journal of Tourism*, Vol. 4, pp.337-344.
6. Henderson, J.C. (2005) Planning, Changing Landscapes and Tourism in Singapore. *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 13, No. 2, pp.123-135.
7. Home Affairs Bureau. (2004) *Review of Built Heritage Conservation Policy: Consultation Document*. Available from: <http://www.info.gov.hk/archive/consult/2004/heritage.pdf> [Accessed 25 September 2008].
8. Jones, R. & Shaw, B.J. (2006) Palimpsests of Progress: Erasing the Past and Rewriting the Future in Developing Societies – Case Studies of Singapore and Jakarta. *International Journal of Heritage Studies*, Vol. 12, No. 2, pp.122-138.
9. Khublall, N. & Yuen, B. (1991) *Development Control and Planning Law*. Singapore, Longman.
10. Kiang, C.K. (2004) Preserving the Cultural (Built) Heritage of Cities. In: Freire, M. & Yuen, B. (eds.) *Enhancing Urban Management in East Asia*. Ashgate.
11. Kiang, H.C. (undated) *From Architectural Heritage to Identity in Singapore*. Available from: [http://www.macauheritage.net/vision/pdf/vision\\_145.pdf](http://www.macauheritage.net/vision/pdf/vision_145.pdf) [Accessed 25 September 2008].

12. Kong, L. & Yeoh, B. (1994) Urban Conservation in Singapore: A Survey of State Politics and Popular Attitudes. *Urban Studies*, Vol. 31, Issue 2, pp.249-267.
13. Luck, K.M. (2004) Singapore: A Skyline of Pragmatism. In: Bishop, R. (eds.) *Beyond Description: Singapore Space Historicity*. New York, Routledge.
14. McCleary, R.L. (2005) *Financial Incentives for Historic Preservation: An International View*. Available from: [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=hp\\_theses](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=hp_theses) [Accessed 25 September 2008].
15. Ministry of National Development. (1996) *Speech by Mr Lim Hng Kiang, Minister for National Development at the 25th Anniversary Dinner of the Preservation of Monuments Board*.
16. Ministry of National Development. (2003) *Speech by Dr Vivian Balakishnan, Minister of State for National Development & Trade and Industry: Making Conservation Relevant in the 21st Century*. Available from: [http://www.mnd.gov.sg/Newsroom/speeches/speeches\\_snd2003\\_161003.htm](http://www.mnd.gov.sg/Newsroom/speeches/speeches_snd2003_161003.htm) [Accessed 25 September 2008].
17. *Planning Act*. Available from: <http://statutes.agc.gov.sg/> [Accessed 25 September 2008].
18. *Planning (Development Charge – Exemption) Rule*. (2001) Available from: [http://www.ura.gov.sg/legal/PartB/PLANNING\\_DEV\\_CHARGE\\_EXEMPT\\_RULES.htm#984555721-000061](http://www.ura.gov.sg/legal/PartB/PLANNING_DEV_CHARGE_EXEMPT_RULES.htm#984555721-000061) [Accessed 25 September 2008].
19. Preservation of Monuments Board. (2004) *Tax Exemption Scheme for Donations to National Monuments in Singapore*. Available from: <http://www.mica.gov.sg/PMB-tax.pdf> [Accessed 25 September 2008].
20. *Preservation of Monuments Act*. Available from: [http://statutes.agc.gov.sg/non\\_version/cgi-bin/cgi\\_retrieve.pl?actno=REVED-239&doctitle=PRESERVATION%20OF%20MONUMENTS%20ACT%0A&date=latest&method=part](http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-239&doctitle=PRESERVATION%20OF%20MONUMENTS%20ACT%0A&date=latest&method=part) [Accessed 25 September 2008].
21. Teo, P. et al. (2004) *Changing Landscapes of Singapore*. Singapore, McGraw-Hill.
22. Teo, P. & Huang, S. (1995) Tourism and Heritage Conservation in Singapore. *Annals of Tourism Research*, Vol. 22, No. 3, pp.589-615.
23. Urban Land Institute. (2007) *Singapore Conservation Programme*. Available from: [http://www.uli.org/AM/Template.cfm?Section=Press\\_Releases1&Template=/CM/HTMLDisplay.cfm&ContentID=71891](http://www.uli.org/AM/Template.cfm?Section=Press_Releases1&Template=/CM/HTMLDisplay.cfm&ContentID=71891) [Accessed 17 July 2008].

- 
- 
24. Urban Redevelopment Authority. (2001) *News Release: URA Releases Concept Plan 2001 after Extensive Consultation*. Available from: <http://www.ura.gov.sg/pr/text/pr01-34.html> [Accessed 25 September 2008].
  25. Urban Redevelopment Authority. (2002) *News Release: URA Launches Identity Plans for 15 Areas in Singapore*. Available from: <http://www.ura.gov.sg/pr/text/pr02-42.html> [Accessed 25 September 2008].
  26. Urban Redevelopment Authority. (2004a) *Architectural Heritage Singapore*. APD Singapore Pte Ltd.
  27. Urban Redevelopment Authority. (2004b) *Circular on Extra Gross Floor Area (GFA) for All Bungalows Conserved in Future on Sites with Gross Plot Ratio (GPR) Control*. Available from: <http://www.ura.gov.sg/circulars/text/dc04-13.html> [Accessed 25 September 2008].
  28. Urban Redevelopment Authority. (2006a) *Conservation Guidelines*. Available from: <http://www.ura.gov.sg/conservation/Cons%20Guidelines.pdf> [Accessed 25 September 2008].
  29. Urban Redevelopment Authority. (2006b) *News Release: Singapore's Conservation Programme Wins Prestigious Urban Land Institute Award for Excellence 2006: Asia Pacific*. Available from: <http://www.ura.gov.sg/pr/text/pr06-49.html> [Accessed 17 July 2008].
  30. *Urban Redevelopment Authority*. (2008) Available from: <http://www.ura.gov.sg/> [Accessed 25 September 2008].
  31. *Urban Redevelopment Authority Act*. Available from: <http://statutes.agc.gov.sg/> [Accessed 25 September 2008].
  32. Urban Redevelopment Authority & Preservation of Monuments Board. (1993) *Objectives, Principles and Standards for Preservation and Conservation*.
  33. Wikipedia. (2008) *Raffles Hotel*. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Raffles\\_Hotel](http://en.wikipedia.org/wiki/Raffles_Hotel) [Accessed 26 September 2008].
  34. Yuen, B. (ed.) (1998) *Planning Singapore: From Plan to Implementation*. Singapore Institute of Planners.
  35. Yuen, B. (2005a) Searching for Place Identity in Singapore. *Habitat International*, 29(2), pp.197-214.
  36. Yuen, B. (2005b) Strengthening Urban Heritage in Singapore: Building Economic Competitiveness and Civic Identity. *Global Urban Development*, Vol. 1, Issue 1, pp.1-8.
  37. Yuen, B. (2006) Reclaiming Cultural Heritage in Singapore. *Urban Affairs Review*, Vol. 41, No. 6, pp.830-854.
- 
-