

立法會CB(2)1215/06-07(03)號文件

**規劃地政及工程事務委員會考察團
在2002年9月前往新加坡、柏林和倫敦研究三地
在城市規劃、市區重建及保存文物古蹟方面的經驗
的海外職務訪問報告摘要**

X X X X X X X X

保存文物古蹟

2.31 近年，社會上越來越多人意識到保存香港豐富文化遺產資源的重要性。正如行政長官在1999年施政報告中指出，“修復和保存別具特色的建築物，不但符合可持續發展的目標，有利於保存不同地區固有文化，更可幫助旅遊業發展。舊區重建工作，要以保護文物的觀念貫串”。策略發展委員會亦明白到保存具歷史和建築價值的樓宇、區域及其他景物，對香港成為亞洲首要國際都會的重要性。為此，政府有需要訂立專門的文物保護政策。

2.32 現時，《古物及古蹟條例》(第53章)是與保存歷史建築物有直接關係的法例。該條例在1976年開始實施，當中訂明的事項包括把歷史建築物宣布為法定古蹟。至今共有77座建築物(包括30項私人物業)獲宣布為法定古蹟。當局成立了古物諮詢委員會，負責就古物及古蹟事宜向古物事務監督(即民政事務局局長)提供意見，包括應否根據《古物及古蹟條例》將某項目宣布為古蹟。古物諮詢委員會亦支持和指導康樂及文化事務署轄下古物古蹟辦事處推行各項工作，在這方面擔當重要的角色。古物古蹟辦事處負責鑒定及記錄各類文物，包括歷史建築物、古老石碑等。該辦事處亦在本港設立了3條文物徑，分別是中西區文物徑、屏山文物徑及龍躍頭文物徑。

2.33 文化委員會在2000年3月成立，就有關發展和推廣文化(包括文化遺產)的整體政策和撥款優先次序，向政府提出建議。委員會的主要工作是制訂一套原則和策略，推動香港的長遠文化(包括文化遺產)發展。此外，民政事務局現正對保存私有歷史建築物及遺址的政策及有關法例進行檢討。關於如何加強保護私有歷史建築物及遺址的問題，將會在民政事務局所進行的檢討中予以探討。

2.34 就市建局而言，該局須推行市區重建策略，當中訂明市區重建應包括保存文物古蹟，而市建局應保存重建項目範圍內的歷史建築物。這方面的工作應包括保存和重修具歷史、文化或建築價值的樓宇、地點及構築物，以及保留有關社區的原有地方色彩和不同地區的歷史特色。在切實可行的情況下，獲保存的歷史建築物應作適當的社區、公共或其他有益的用途，目的是要發揮這些建築物的功能，使其成為市民活動的場所和生活的一部分，而不僅是歷史文物展品。就此，市建局成立了文物保護諮詢小組，

成員來自其他國家，負責協助制訂保存文物古蹟的政策及標準。市建局將訂立市區重建目標區的文物保護策略。

考察團的意見

2.35 香港的規劃機關致力制訂本港的長遠規劃及發展策略，考察團對此表示讚賞，但認為當局應更着重如何盡量利用現有資源，包括現有土地、樓宇、建築文物和海旁地區，以及發掘新的發展機會。就此，當局應研究採取綜合工作方針，在城市規劃過程中涵蓋市區重建和保存文物古蹟的工作。此外，為確保發展計劃能照顧市民的需要，當局可多做工夫，鼓勵更多公眾人士參與規劃過程。在上述各方面，新加坡(第3章)、柏林(第4章)和倫敦(第5章)的經驗可資借鑒。

X X X X X X X

X X X X X X X

保存文物古蹟

3.36 新加坡市區重建局早於1970年代便積極參與文物保護工作，對一些國有物業進行修復工程，使這些物業重新適合作其他用途。該局在1989年制訂文物保護計劃，列出保護文物的準則和進行保護工作的方法，以便在細意修復某些地區和建築物之餘，能同時保留這些歷史悠久的地點和建築物的神髓與風格。至今已有超過5 600幢戰前建築物在憲報公布為受保護的古物古蹟，當中約有三分之二完成了修復工程。

3.37 在保護文物方面，市區重建局的工作涵蓋下列5個範疇：

- (a) 確定和建議將一些具歷史、建築及文化價值的建築物納入受保護行列；
- (b) 鼓勵私人機構參與保護文物的計劃；
- (c) 設立保護文物的法律架構，並提供有關文件／材料，指導業主和專業人士進行保護工作；
- (d) 在釐定政策和指引前諮詢專業人士和受保護建築物的業主；及
- (e) 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方法，以提升修復建築物的水準。

3.38 市區重建局現正發掘更多需要保護的建築物，包括一些極具歷史和建築價值的戰後建築物。在這方面，市區重建局於2002年6月成立了文物保護諮詢小組，就該局所提有關保護建築文物的建議提供意見，以及建議該局研究可否對某些建築物進行保護工作。諮詢小組亦推廣公眾教育，以加深市民對憲報所公布的受保護建築文物的認識。諮詢小組由15名成員組成，這些成員為建築界、藝術界、文物界、教育界、新聞界和政府的專業人士。在此情況下，市區重建局可向更多人宣揚訊息和收集意見。

3.39 為鼓勵各界提升修復建築物的水準，市區重建局自1995年開始一年一度頒發建築文物獎，表揚一些業主、專業人士及承建商在修復古蹟和受保護建築物方面不遺餘力，使這些古舊建築回復昔日光輝，在今天重新使用。新加坡所有古蹟和受保護建築物均可角逐這個獎項。

保護文物的原則

3.40 在新加坡，保護文物的基本原則是“盡量維持原狀、細意修復及小心修葺”。此項原則在不同程度上適用於各類不同的文物古蹟保護區，當中考慮到各區的歷史價值、在周圍地區進行發展的情況，以及每區的長遠規劃意向。

文物古蹟保護區

3.41 新加坡的歷史建築物大部分位於中央區，特別是唐人埠和駁船碼頭。考察團在當地人員帶領下參觀了牛車水(Kreta Ayer)及武吉巴疏(Bukit Pasoh)保護區(唐人埠)、駁船碼頭保護區(圖3.3)和浮爾頓大廈(Fullerton Building)保護區。

3.42 唐人埠在新加坡歷史悠久的地區中規模最大，在過去一個世紀分4個階段發展：1820年代建立直落亞逸(Telok Ayer)區、1830年代建立牛車水區、1900年代初建立武吉巴疏區、1920年代建立丹戎巴葛(Tanjong Pagar)區。市區重建局根據保護唐人埠的計劃，在1989年將上述4個地區指定為文物古蹟保護區，並保留和修復了區內具建築及歷史價值的建築物。至於牛車水及武吉巴疏保護區，區內有兩層及三層高的店屋，建築風格主要屬於此類屋宇在過渡期和後期的建築風格，以及裝飾派藝術風格。店屋是新加坡其中一類重要的建築文物，屬於一些窄而小、商住兩用的排屋。這些簡樸的建築物在1840至1960年期間興建，樓高兩、三層，是邊牆共用的連棟房屋。店屋的地下用作商鋪，樓上是店東的住所。在保護店屋之餘，當局亦容許此類建築物作商業及／或住宅用途。大部分受保護的店屋現已用作商店、咖啡室及食肆。

3.43 駁船碼頭保護區同樣在1989年獲指定為文物古蹟保護區。該處以往一直是新加坡河一帶的買賣活動集中地。河畔一排兩層及三層高的店屋，亦納入受保護建築物之列。這些店屋的建築風格主要屬於此類屋宇在早期和過渡期的建築風格，以及裝飾派藝術風格。

3.44 在市中心核心區的浮爾頓大廈位於新加坡河與濱海灣之間一個歷史悠久的海旁，並坐落在萊佛士坊這個新加坡金融活動樞紐的邊緣。浮爾頓大廈原是一座堡壘，後來成為郵政總局和政府辦公室的所在地。該大廈於1996年獲指定為受保護建築物，並於2001年重建為酒店。

X X X X X X X

X X X X X X X X

保存文物古蹟

4.21 雖然柏林在過去數十年經歷種種變革，並曾遭受大規模的破壞，但市內很多建築均得以保存、修復和擴展。柏林的文物古蹟絕大部分源自19及20世紀。過去200年柏林的工業化和城市化進程，以及柏林由一個普魯士人聚居地發展為德意志帝國的首都，以至最終成為國會及政府的所在地，留下了最多的歷史痕迹。在1995年進行重組的柏林地區文物局，負責保存已有多達200年歷史的古舊建築，並記錄這些建築一直以來的結構狀況，務求確保任何涉及歷史遺蹟建築結構的改動均可盡量減少，只限於一個可以接受的程度，而最重要的是避免清拆文物古蹟，以符合公眾利益。現時，柏林約有8 000個列入受保護行列的歷史遺蹟。

文化古蹟

4.22 聯合國教育、科學及文化組織在1990年及1999年把柏林兩個著名的歷史建築群分別宣布為世界文化遺址：柏林和波茨坦的普魯士皇宮及花園，以及柏林的博物館島。在柏林和波茨坦的世界文化遺址，過去數百年來在歷任普魯士國王統治下建造的皇宮和花園，組成了和諧一致的建築群。至於柏林的博物館島，則是一個由5座獨立而建築風格融和的博物館組成的建築群，館內收藏了19世紀的考古珍品和藝術品。鑑於戰爭對博物館造成了不少破壞，加上現在須應付的參觀人流較以往為多，同時又要符合現代的陳列展品要求，博物館島在未來數年將進行大規模的重建工程。各幢博物館大樓會由一條地下走廊連接起來，參觀人士可循該走廊參觀博物館島。此外，目前在其中一座博物館後面，正動工興建一幢與該館平排的新入口大樓。

4.23 除上述兩個世界文化遺址外，柏林的受保護文物古蹟亦包括不同時代的建築物和構築物，例如勃蘭登堡門(Brandenburg Gate)及奧林匹克運動場。坐落於柏林市主要入口的勃蘭登堡門是柏林的地標。在18世紀末，柏林建造了多座城門，勃蘭登堡門是當中規模最宏偉的，而現在也是柏林碩果僅存的一座城門。勃蘭登堡門的修復工程是柏林保護歷史文物工作的最新例子，歷時接近兩年，採用了妥善周全的文物保護措施及現代激光技術：石匠合共用了56 000個工時，為城門更換數以千計的石塊、修補接縫和清除在第二次世界大戰中遺下的大約10萬個彈孔。

4.24 奧林匹克運動場在1936年當柏林舉辦奧林匹克運動會時正式啟用，現正按照保存受保護建築物的規定進行重修，並作若干改建，以符合現代體育場地的要求。地區文物辦事處、田徑運動員代表及有關的建築師和建築公司，均曾就該運動場的改建計劃提供意見，強調必須盡量保存運動場的原貌。待重建工程完成後，該場地將可容納76 000名觀眾。場館頂部會有一個新的鋼筋混凝土上蓋，並附設透明天幕，與該場館以往那種呆板

的構造截然不同。比賽場地的位置將會拉低2.65米，以便在觀眾席加設兩行座位。日後這個運動場用來舉行2006年世界盃足球決賽的時候，將會呈現一番現代化的新景象。

工業古蹟

4.25 儘管戰爭造成相當的破壞，而在重建過程中又清拆了不少建築物，但柏林現時仍有很多工業古蹟。過往令柏林成為一個工業中心的大型企業，各自建立了本身的工業區，廠房、屋邨、基礎設施、公園和綠化地帶一應俱全。這些地區很多都保存下來。舉例說，在柏林西門子公司屬下的建築物當中，約有半數已列為文物古蹟。該公司在1900至1960年期間興建的廠房，是供生產和發展部門使用。有關的翻新及修復工程在與柏林地區文物局合作之下進行。

X X X X X X X

X X X X X X X

保存文物古蹟

英國文物委員會(English Heritage)

5.50 考察團曾到訪英國文物委員會。該委員會是一間公共機構，負責與保護及推廣歷史遺蹟有關的一切事務。在1984年根據《1983年國家文物法令》成立的英國文物委員會，就所有與保護具歷史價值的已建設環境有關的事宜，向英國政府提供意見，是政府在這方面的首席顧問機關。該委員會與中央政府部門、地方當局、志願團體及私人機構攜手合作，對歷史遺蹟進行保護和改善工程、擴大公眾接觸文物古蹟的途徑，以及促進人們對文物古蹟的了解和欣賞。與此同時，該委員會亦代表國家，肩負管理、保養和修葺逾400項文化遺產(包括石柱群(Stonehenge))的責任。此外，自1999年4月1日與英國皇家歷史古蹟委員會合併行政架構後，英國文物委員會現時負責編製和儲存國家文化遺蹟紀錄，作為國家的歷史建築物和古代遺蹟檔案及資料庫。

5.51 英國文物委員會就那些具特殊建築或歷史價值的建築物列入法定名冊的事宜，向文化、媒體及體育事務部提供意見；就一些對歷史遺蹟構成影響的決定，向文化、媒體及體育事務部和環境、運輸及地區事務部提供意見；以及就影響表列建築物的規劃申請，向各市政區提供意見。表列建築物分為3級——第I、第II*及第III級，以反映建築物的相對建築和歷史價值。第I及II*級的表列建築物可獲得英國文物委員會的撥款，進行大規模的緊急維修工程。在英國，所有建於1700年以前並保存完好(例如維持原狀)的建築物均獲列入名冊，而大部分在1700至1840年期間興建的建築物，亦同樣獲列入名冊。一般來說，建築物須有超過30年歷史，才有資格列入名冊。英國現時約有50萬幢建築物(包括倫敦市內4萬幢建築物)藉列入名冊而受到保護，其中90%屬第II級表列建築物。

5.52 在倫敦，英國文物委員會與大倫敦當局緊密合作，以助制訂市長的土地發展策略。委員會亦與倫敦發展機構共同定出經濟和社會更新策略，以期充分發揮倫敦建築文物對首都經濟的助益。此外，委員會根據房屋固有的建築特質和潛在價值，就倫敦不同時期房屋的保護及改善工程提供意見和指導，並讓住客參與其中。委員會又鼓勵以創新方法充分善用歷史建築物，使這些建築物的用途能配合其歷史特色和結構。舉例說，就位於帕丁頓火車站附近的第II*級表列建築物Monsoon Building而言，英國文物委員會與該建築物的業主和地方規劃機關共同定出一項計劃，既可在室內提供現代化辦公地方，又能同時保留該建築物的重要建築價值。除此以外，英國文物委員會亦負責統籌倫敦3個世界文化遺址(Westminster、Maritime Greenwich及Tower of London)的管理計劃在制訂和推行方面的工作。

5.53 在2001至02年度，英國文物委員會獲政府撥款1億1,000萬英鎊，而本身的業務收入則有3,330萬英鎊，當中包括公眾人士參觀委員會轄下建築文物的入場費、會員繳交的會費，以及零售和飲食方面的收入。在同一年度，英國文物委員會合共動用6,520萬英鎊進行文物古蹟的保護工作(包括運用撥款就建築物和古蹟、文物古蹟保護區、大教堂及考古項目進行保護工作)，並用了5,475萬英鎊進行文化遺產的管理工作，以及1,170萬英鎊進行教育和公共事務方面的工作。

外交及聯邦事務部(Foreign & Commonwealth Office)

5.54 考察團亦曾到訪外交及聯邦事務部，在當地人員帶領下參觀該部位於King Charles Street已完成修復工程的辦公大樓。該大樓在1868年落成，是政府新辦公大樓的一部分，該處的政府辦公室還包括印度事務部和其後設立的殖民及內政事務部。在20世紀，國際事務日趨複雜，令大樓內出現嚴重擠迫的情況。在1960年代，有關當局決定將該大樓拆卸，並在同一地點興建全新的辦公大樓。然而，由於財政資源緊絀，加上公眾人士提出強烈要求，該大樓其後列為第I級表列建築物。在此情況下，清拆該大樓的計劃最終被否決，改為對大樓進行修復工程。外交及聯邦事務部大樓在1984至1997年期間進行持續推展的修復和翻新計劃，不但令大樓內的Fine Rooms及Durbar Court(圖5.4)等地方重現生氣，更使大樓增添25%的可用空間，所需費用卻較清拆和重建該大樓所需的費用少得多。

X X X X X X X

X X X X X X X

6.1 為了維持香港作為亞洲國際都市的地位，制訂一項勾劃出本港長遠可持續發展的策略性計劃，是十分重要的工作。在這方面，考察團察覺到，新加坡、柏林和倫敦一如香港，同樣極為重視制訂此類策略性發展計劃。香港2030研究、新加坡的概念發展計劃、柏林的城市發展計劃，以及倫敦發展計劃草案，均有一共同主題，就是推動城市持續發展，成為更理想的生活地方。為此，這些計劃須確保在市內會有足夠的土地、房屋、運輸及其他設施，以應付人口和經濟增長的需要，務使城市擴展規劃有序，努力締造一個環保城市。

6.2 考察團認為，要成功推行策略性發展計劃，有關的規劃機關必須做到以下各點：

- (a) 認清發展上的限制；
- (b) 盡量利用現有資源(土地、樓宇、建築文物、海旁地區等)；
- (c) 發掘新的發展機會；
- (d) 照顧普羅大眾的需要；
- (e) 採取夥伴合作方針，讓公眾人士、專業團體、有關各方及私人機構參與規劃過程；及
- (f) 採取綜合工作方針，在城市規劃過程中涵蓋市區重建和保存文物古蹟的工作。

發展限制

6.3 在香港，土地資源有限和人口密度偏高，是進行發展的主要限制。現時，在本港1 100平方公里的土地上有672萬5 000人居住，整體人口密度為每平方公里6 250人^(註6.1)。然而，香港島及九龍半島的人口密度，卻分別為每平方公里17 000人及44 200人。為一個人口密度如此高的地方進行發展規劃，是極具挑戰性的工作。人口密度會隨人口增長而不斷上升，但未來的人口增長幅度卻不能確定，主要原因在於外來移民的因素，亦即從內地移居本港的人數。在1997至2001年期間透過單程證計劃從內地來港的新移民人數，在本港的人口增長比率中約佔93%。

(註6.1)

在人口密度方面，新加坡為每平方公里6 055人，柏林為每平方公里3 794人，倫敦則為每平方公里4 668人。

發展機會

6.4 香港需要就發展上的限制研究一些對策。在新加坡，填海闢地是增加土地供應的方法之一(當地的市區重建局估計未來進行的填海工程可額外帶來15%的土地)，但這方法對香港來說並不可取，因為進行填海工程有違公眾保護維多利亞港的意願。事實上，《保護海港條例》(第531章)規定，維多利亞港須作為香港人的特別公有資產和天然財產而受到保護和保存，並為此目的設定一個不准許進行海港填海工程的推定。

6.5 由於本港土地供應大幅增加的機會不大，因此應考慮盡量利用現存有限的資源。在這方面，新加坡和倫敦均採用增加發展密度的方法；但考察團認為，就香港的市區情況而言，若增加發展密度，整個城市甚至會較現時更加密集和擠迫，故此並非一個理想的方法。此外，考察團亦與公眾一樣關注到，在海旁地區高聳入雲的建築物越來越多，遮擋了由內陸地區至海港的觀景廊和山脊線景觀。考察團認為九龍半島和香港島的山脊線景觀應予保存，因此不贊成向高空增加發展密度。

6.6 儘管如此，考察團認為，香港可以更有效的方式運用現有土地、樓宇、建築文物和海旁地區。關於現有土地、樓宇和建築文物，當局可參考以下各方面的經驗：

- (a) 新加坡及柏林在舊區重建方面的經驗，例如重建大巴窯和普倫茨勞山；
- (b) 新加坡對現有房屋大廈／單位進行改善工程的經驗，例如在樓宇主要改善計劃下提供的改善工程方案；
- (c) 柏林及倫敦把過剩工業用地／樓宇改作商業或住宅用途的經驗；及
- (d) 新加坡、柏林及倫敦在保存建築文物的歷史價值之餘，適當善用這些建築文物的經驗。

6.7 至於海旁地區，新加坡把新加坡河發展為河畔住屋、娛樂和飲食設施一應俱全的水道、柏林在林姆爾斯堡灣進行的發展，以及倫敦發展計劃草案中“藍絲帶網絡”(包括泰晤士河)的發展策略，對於推動維多利亞港海旁地區的發展有重要的參考作用。考察團贊成“藍絲帶網絡”發展策略的理念，在海旁地區發展項目中好好利用有關水域，藉此改善當地居民的生活質素。考察團又認為，若海旁地區發展完善，將可增添香港的吸引力，以及促進旅遊業的發展。為此，當局應保護維多利亞港兩岸和港內的景觀，並可參考在“藍絲帶網絡”發展策略下進行景觀管理的建議。

6.8 除盡量利用現有資源外，考察團認為當局亦應發掘新的發展機會，例如發掘新界的發展機會區。在這方面可參考倫敦發展計劃草案中的發展機會區。在倫敦，把某些地區確定為發展機會區的準則是，這些地區能夠提供大量新住宅單位或職位。

照顧普羅大眾的需要

6.9 由於香港的策略性發展計劃是為香港人而制訂，該計劃理應能夠解決市民對房屋、運輸及其他設施的需要。為使香港成為一個更理想的生活地方，考察團贊成綠化街道和綠化高樓大廈，一如在新加坡的公園與水體發展計劃下所建議的做法。考察團亦贊成倫敦發展計劃草案所提出的下述建議：採取措施令土地用途與運輸政策配合得更好，從而改善空氣質素；推廣有助可持續發展的設計和建造；以及保護和善用休憩用地。

夥伴合作方針

6.10 考察團贊成採取夥伴合作方針，讓公眾人士和有關各方可參與規劃過程。政府一向會就各項規劃研究徵詢公眾意見，考察團對此表示讚賞，但認為當局應進行大規模的宣傳活動，以加深市民對有關規劃研究的認識、引起他們在這方面的興趣，從而鼓勵更多市民參與其中。就此，考察團察覺到，新加坡的公園與水體發展計劃和地方認同計劃展覽，為公眾提供相當豐富的資訊，能夠引起公眾人士的興趣。此外，當局亦可考慮為市民和本港的規劃機關安排公開對話的構思，一如新加坡就2001年概念發展計劃讓市民與國家發展部部長公開對話的做法。

6.11 除公眾參與外，考察團亦認為讓專業團體參與規劃過程極為重要。在城市規劃方面，規劃師、發展商、建築師及文物保護組織各自發揮重要的作用。盡早讓上述各方參與規劃過程，將可確保發展計劃順利進行，不但具有水準優越的規劃設計，亦能盡量照顧環境的需要。此外，考察團認為，新加坡市區重建局成立的建築師及城市規劃師國際顧問小組應可提供一個難得的渠道，從中集合和分享國際專家對城市規劃的意見，以及世界各地在這方面的最佳做法。如在香港成立此類顧問小組，對本港的城市規劃亦有幫助。

綜合工作方針

6.12 考察團認為，要成功推行策略性發展計劃，應採取綜合工作方針。從新加坡、柏林和倫敦的經驗清楚可見，重建個別地區及保存歷史建築物／地區，屬於整體城市規劃的一部分，目的是揉合城市的新舊部分，以締造一種融和、延續的感覺，令城市別具特色。然而，在香港，城市規劃、市

區重建及保存文物古蹟的工作是分開進行的。為取得更大成效，考察團認為政府應考慮採取一套全面的方針，確保這3方面的政策及計劃互相配合。

6.13 在保存文物古蹟方面，考察團認為有一點至為重要，就是政府必須訂立一套文物保護政策，使香港的文物古蹟得以持續保存下去。事實上，這不僅是考察團的意見，也是其他立法會議員的意見。在2003年2月13日的立法會會議上，議員通過一項議案，促請政府盡早制訂全面的文物保護政策，以便具歷史價值的文物得以妥善保存。考察團從新加坡、柏林和倫敦的經驗領略到，文物古蹟是這三地鞏固國家觀念和民族意識的基石，也是當地旅遊業經濟的基礎。至於香港，在保存文物古蹟方面應做的工作還有很多，有賴政府致力推行一套全面的政策、公共和私人業主主動對樓宇作妥善保養，以及政府與私人機構為文物保護工作提供財政資助。為鼓勵各界提升修復建築物的水準，當局可參考新加坡每年頒發建築文物獎的做法，藉以表揚在樓宇修復方面不遺餘力的業主、專業人士及承建商。此外，當局應推行普及文物教育，令人人可接觸和欣賞到文物古蹟。在這方面，英國文物委員會的工作有重要的參考作用。

6.14 總括而言，考察團認為新加坡、柏林及倫敦之行作用甚大。考察團成員希望這次訪問活動的考察結果，對其他立法會議員、政府、有關當局和公眾人士亦有助益。

X X X X X X X