

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)869/16-17 號文件

檔號：CB1/SS/8/16

2017 年 4 月 28 日內務委員會會議文件

《古物及古蹟(暫定古蹟的宣布)(紅樓)公告》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《古物及古蹟(暫定古蹟的宣布)(紅樓)公告》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 根據《古物及古蹟條例》(第 53 章)第 2A(1)條，古物事務監督諮詢古物諮詢委員會("古諮會")後，可藉憲報公告宣布某地方、建築物、地點或構築物為暫定古蹟。根據《古物及古蹟條例》第 2B(1)條，有關暫定古蹟的宣布，除非由古物事務監督提前撤回，否則在作出宣布起計的 12 個月期間內有效。根據《古物及古蹟條例》第 2B(2)條，宣布私人土地範圍內暫定古蹟的有效期，不可延長至超出上述 12 個月的時間。憑藉《古物及古蹟條例》第 6(1)條，第 2A(1)條公告的作用是禁止任何人在暫定古蹟之上或之內進行挖掘、建築工程、拆卸及若干其他作為，但如按照古物事務監督批給的許可證的規定進行，則不在此限。根據《古物及古蹟條例》第 19(2)條，任何人違反第 6(1)條的規定，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 100,000 元及監禁 1 年。

《古物及古蹟(暫定古蹟的宣布)(紅樓)公告》(2017 年第 37 號法律公告)

3. 《古物及古蹟(暫定古蹟的宣布)(紅樓)公告》("《紅樓公告》")是由發展局局長¹根據《古物及古蹟條例》第 2A(1)條發出，

¹ 根據《古物及古蹟條例》(第 53 章)第 2 條，發展局局長為古物事務監督。

並於 2017 年 3 月 13 日在憲報刊登及於同一天實施。《紅樓公告》宣布新界屯門丈量約份第 300 約地段第 36 號內稱為"紅樓"的建築物為《古物及古蹟條例》所指的暫定古蹟。

4. 紅樓位於屯門青山農場前址，是一幢兼具中西建築特色的兩層磚屋。該農場原本由李紀堂擁有。李氏曾追隨孫中山先生，並為反清革命組織興中會的成員。在 1901 至 1911 年期間，青山農場曾用作儲存軍械。革命黨人為配合策劃起義，在此地點製造和試驗軍火。此處既是革命志士聚集之地，亦是遭清廷追捕的革命黨人藏身之所。古諮會在 1981 年把紅樓評為一級歷史建築，其後曾於 1985 年、1995 年、2009 年及 2011 年討論紅樓的評級。

小組委員會

5. 在 2017 年 3 月 17 日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會以研究《紅樓公告》。劉國勳議員當選小組委員會的主席。小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會曾與政府當局舉行兩次會議審議該公告。

6. 為了讓小組委員會有更充裕的時間研究《紅樓公告》，姚思榮議員代表小組委員會作出預告，於 2017 年 4 月 12 日的立法會會議上動議一項決議案，以延展該公告的審議期至 2017 年 5 月 10 日的立法會會議。在 2017 年 4 月 12 日的立法會會議休會待續時，有關擬議決議案的議項未能在會議上處理。因此該公告的審議期已於 2017 年 4 月 12 日的立法會會議上屆滿。

小組委員會的商議工作

7. 鑒於紅樓具有高的歷史價值，尤其因為紅樓位處的青山農場前址與孫中山先生在 1900 年代領導的革命活動有密切關連，小組委員會大致上歡迎及支持《紅樓公告》。下文各段綜述小組委員會的商議工作。

紅樓的文物價值及宣布紅樓為暫定古蹟

8. 小組委員會認為，立法會參考資料摘要(檔號：DEVB/CHO/IB/CR/14/39)("立法會參考資料摘要")附件 B 所載的紅樓文物價值評估報告過於簡短。委員要求當局提供詳細資料，說明古諮會自 1981 年以來曾就紅樓的評級進行的商議工作及作

出的考慮。

9. 政府闡釋，古諮會自 1980 年以來一直就歷史建築採取評級制度。根據有關評級制度，一級歷史建築具特別重要價值；二級歷史建築具特別價值；及三級歷史建築具若干價值。紅樓原本被納入中式建築的名單內，其暫定評級為二級歷史建築。在 1981 年，古諮會察悉，紅樓的建築特色屬西式建築，並且認為應把紅樓評為一級歷史建築。古諮會亦考慮應否根據《古物及古蹟條例》第 3(1)條把紅樓宣布為古蹟，但古諮會委員不支持宣布紅樓為古蹟，因為他們認為不能確立紅樓與孫中山先生之間有直接關連。在 1985 年 4 月，古諮會覆檢一級歷史建築的情況，並維持紅樓一級歷史建築的級別，但沒有建議宣布紅樓為古蹟。在 1995 年 2 月，古諮會覆檢早前給予紅樓的評級。當時就紅樓所作的文物價值分析，與立法會參考資料摘要附件 B 所載大致相同，包括難以考實紅樓的建築年份，以及未有證據證實紅樓與孫中山先生領導的革命活動直接有關。古諮會委員察悉，紅樓具備 1920 及 1930 年代建築物的某些特點，而現有紅樓的位置及布局與 1900 至 1905 年測繪圖所示的位置及布局並不相同。古諮會委員認為紅樓最早可能只是建於 1920 年代，故此懷疑坊間流傳紅樓這幢建築物本身(相對青山農場整個地點)與革命活動直接有關的說法未必屬實。古諮會最終沒有調整早前對紅樓作出的評級。古諮會自 2005 年起採用 6 項準則(即歷史價值、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)評估歷史建築的文物價值。古諮會最近根據上述 6 項評審準則評估 1 444 幢歷史建築的評級時曾一併覆檢先前就紅樓所作的評級。古諮會已徹底考慮所有透過進行廣泛研究所得的資料，以及在公眾諮詢期間收到的意見及補充資料。在 2009 年 12 月，古諮會考慮獨立歷史建築評審小組的評審結果、根據上述評審準則就紅樓文物價值進行評估的報告，以及集體回憶²作為其中一項重要的評級因素後，確認維持紅樓一級歷史建築的級別。在 2011 年 6 月，古諮會因應一名古諮會委員的要求，討論有關宣布紅樓為古蹟的建議。由於不能確定紅樓是否建於 1911 年之前，故此難以確定紅樓與辛亥革命相關的程度，古諮會當時同意，除非有新證據證明紅樓與相關革命活動直接有關，否則暫時不會考慮宣布紅樓為古蹟。

10. 政府解釋，自 2005 年 9 月起，古諮會已公開舉行其例會，市民亦可查閱古諮會公開會議的討論文件及紀要。按照既定的做法，就紅樓作出評估的報告亦已於 2009 年上載古諮會的網頁。

² 政府表示，集體回憶屬於“社會價值和地區價值”的準則。

11. 小組委員會詢問，古諮會自 1981 年來一直維持紅樓一級歷史建築的級別，為何在 2017 年 3 月又決定建議宣布紅樓為暫定古蹟。

12. 政府解釋，紅樓在 2016 年 11 月售予其現任業主睿麗有限公司。鑒於在 2017 年 2 月中，有人在紅樓附近進行移除植物及清拆臨時構築物的工程，屋宇署已提醒紅樓的業主，根據《建築物條例》(第 123 章)，在有關地點進行拆卸工程，須事先得到屋宇署的批准及同意。³屋宇署自 2017 年 2 月 18 日起至 2017 年 3 月 13 日當局宣布紅樓為暫定古蹟為止，每天均派員到紅樓實地視察。與此同時，古諮會在 2017 年 2 月 28 日舉行的特別會議上，討論應否建議古物事務監督宣布紅樓為暫定古蹟。古諮會當時認為，由於紅樓並非面對被即時拆卸的威脅，而政府亦一直與紅樓的業主討論保育方案，故暫時無須啟動宣布紅樓為暫定古蹟的程序。儘管如此，在 2017 年 3 月 8 日，有人發現並有廣泛報道指紅樓的兩扇窗戶被拆除，而且可能會有進一步的拆卸工程。屋宇署於同一天按《建築物條例》第 23 條⁴向業主發出法定命令，要求業主停止有關工程。鑒於紅樓面對被即時拆卸的威脅，古諮會在其 2017 年 3 月 9 日的會議上建議古物事務監督宣布紅樓為暫定古蹟，為該建築物提供即時的法定保護。

13. 政府指出，在宣布紅樓為暫定古蹟後，紅樓會有 12 個月的臨時保護，不會遭到拆卸。在有關期間，政府可與紅樓的業主共同探討保育紅樓的可行方案，同時亦可考慮是否根據《古物及古蹟條例》將紅樓宣布為古蹟，以永久保護該建築物。根據《古物及古蹟條例》第 2B(2)條，宣布把私人土地內的建築物列為暫定古蹟的有效期，不可延長至超出上述 12 個月的時間。因此，政府須審慎考慮作出有關宣布的時間。

³ 根據《建築物條例》第 14(1)條，任何人未事先獲得建築事務監督(即屋宇署署長)對按規例向他呈交的文件書面批准；及對經批准的圖則所顯示的建築工程的展開書面同意，不得展開或進行任何建築工程。根據第 2(1)條，"建築工程"一詞包括拆卸。

⁴ 《建築物條例》第 23(1)條作出相關規定，訂明凡屋宇署署長認為任何建築工程正在於違反《建築物條例》任何條文的情況下進行，他可藉送達書面命令，規定停止該工程，直至命令被撤回為止。

須在 12 個月期間採取的行動

就紅樓進行獨立評估

14. 小組委員會委員察悉，屯門區議會及鄉議局均支持當局宣布紅樓為古蹟，並殷切期望能確保政府及古諮會在上述 12 個月內積極跟進有關事宜。小組委員會部分委員要求政府披露，歷史建築評審小組根據相關歷史建築評估表格("評估表格")逐一就上述 6 項準則給予紅樓的評分，以了解紅樓是否達到可宣布為古蹟的"極高門檻"，而政府即可集中在所需範疇重新評估紅樓的文物價值。部分委員促請政府在上述 12 個月內就紅樓進行獨立及全面的專家研究，以清楚確立該建築物及其文化景觀的文物價值，包括確定紅樓建於何年及與孫中山先生領導的革命活動的關係。

15. 政府解釋，古諮會自 2005 年以來便採用上述 6 項準則評估歷史建築的文物價值。在決定本港歷史建築的文物價值，從而斷定是否有需要保育有關建築方面，該評級制度提供客觀的基礎。一級歷史建築只會在達到可宣布為古蹟的"極高門檻"時，當局才可考慮宣布有關建築為古蹟。獨立歷史建築評審小組於 2005 年 3 月成立，受委託根據評級制度深入評估歷史建築的文物價值。該小組的成員包括歷史學家及香港建築師學會、香港規劃師學會和香港工程師學會的成員。歷史建築評審小組個別成員使用評估表格作為指引，以按該 6 項準則就歷史建築的文物價值進行初步評估。歷史建築評審小組繼而會進行討論，並就有關建築物的擬議評級提出建議，供古諮會考慮。古諮會在公開的會議上就有關建築物的評級進行討論時，會考慮歷史建築評審小組的評估結果及在進行公眾諮詢期間所接獲的意見及補充資料。

16. 陳淑莊議員指出，政府在 2011 年宣布何東花園為暫定古蹟後，曾就何東花園的文物價值進行兩項獨立評估。她質疑，政府為何拒絕就紅樓進行獨立評估。部分委員關注到，歷史建築評審小組進行的評估可能只集中於紅樓這幢建築物本身的價值。他們認為，紅樓的價值在於其文化景觀的重要性。就此，何君堯議員指出，把景賢里及前法國外方傳道會大樓宣布為古蹟(兩者的建築年份均與紅樓相若)，顯示在保存文物建築方面，歷史意義為重要的考慮。

17. 小組委員會認為，在評估紅樓的文物價值時，由於紅樓構成香港人集體回憶的重要元素，此因素應較該建築物的建築年份及建築特色等獲較高的評分比重。小組委員會委員認為，紅樓使人聯想到香港在中國革命史上的角色，因此有充分理據宣布紅

樓為古蹟。部分委員進一步指出，自 1950 年代以來，本港的親國民黨組織在台灣國慶日一直有在紅樓及毗鄰的中山公園舉行慶祝活動。他們認為，古諮會應考慮應否亦按"點、線、面"的方法，把中山公園(或當中的紀念碑)與紅樓一併宣布為古蹟。

18. 小組委員會重申，政府需要就紅樓的文物價值進行獨立評估。在 2017 年 4 月 10 日的會議上，小組委員會通過姚松炎議員動議的下列議案，促請政府進行獨立評估：

"本小組委員會促請古物古蹟辦事處就紅樓的文化地境古蹟價值進行獨立專家研究，在暫定古蹟期完結前提交立法會發展事務委員會討論，並交給古物諮詢委員會重新考慮，是否列為法定古蹟。"

19. 政府表示，評估一幢歷史建築的文物價值時，當局會根據"保持原貌程度"的評估準則考慮一幢建築物的文化環境及相關文化景觀，而根據"社會價值和地區價值"的評估準則，會計及社會認為某幢建築物所具的重要象徵意義及有關文化身份的考慮。換言之，根據評級機制，不但只是評估實體建築物的建築價值，亦會評估有關該建築物的相關文化景觀及社會價值的因素。就景賢里而言，當局計及該建築物具本港罕有的獨特中西建築特色等考慮因素後，宣布景賢里為古蹟。前法國外方傳道會大樓具有高的文物價值，因為該建築物反映殖民地時期香港的宗教及行政管理歷史，並且具有獨特的建築特色。

20. 就紅樓的情況而言，政府強調，古諮會於 2009 年 12 月確定維持其一級歷史建築的評級時，已妥為考慮獨立歷史建築評審小組的評估結果，以及在進行公眾諮詢期間所接獲的意見及補充資料。政府重申，獨立歷史建築評審小組自 2005 年 3 月起成立，負責按評級制度深入評估歷史建築的文物價值。該小組的成員由不同範疇的專家組成，當中包括歷史學家，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。該小組以公正的方式進行有關評級。在目的及設計方面，政府認為歷史建築評審小組的建議與獨立評估不相伯仲。

21. 政府指出，在何東花園的個案中，當局委聘顧問是旨在全面評估該建築物的文物價值。然而，與何東花園有所不同，古物古蹟辦事處("古蹟辦")於過去數十年評估紅樓的文物價值時，已研究所有關於紅樓的現有資料。與此同時，古蹟辦會就紅樓的文物價值進行深入的研究。除覆檢以往進行評級工作時曾研究的資料外，古蹟辦亦會審閱民間組織提交的文件，並從不同來源尋找

有關紅樓的資料，以就紅樓的文物價值作出更完善的評估。政府向委員保證，當局在重新評估紅樓的文物價值時，會採取開放的態度，不但會考慮建築物的年齡，亦會考慮所有相關因素及資料。在接獲新的資料時，古諮會一貫的做法是邀請歷史建築評審小組覆檢以往進行評估工作的結果。根據現行做法，古蹟辦會向古諮會提交有關紅樓的最新評估報告。此外，政府亦會根據《古物及古蹟條例》第 3(1)條，就古物事務監督應否把紅樓宣布為古蹟諮詢古諮會。政府補充，如古物事務監督藉憲報公告宣布某建築物為古蹟，有關的公告為一項附屬法例，須由立法會按先訂立後審議的程序制定。

就保育方案與紅樓的業主進行討論

22. 小組委員會問及政府與紅樓的業主就有關該建築物的保育方案進行的討論，包括政府會提供的經濟誘因，以及為紅樓現有租戶作出的安排。關於考慮就保育紅樓向紅樓的業主提供補償，朱凱迪議員指出，紅樓位處的地段已劃作農業用途，因此在發展方面受到限制。依他之見，增加地積比率將不會是保育紅樓的適當方案。他促請政府考慮向紅樓的業主提供補償時須計及上述因素。

23. 政府表示，自 2017 年 2 月中以來，當局一直與紅樓的業主就保育方案進行討論，現時披露有關細節並非恰當的做法。根據現行文物保育政策，政府確認，在尊重私有產權的大前提下，當局會提供合適的經濟誘因，以鼓勵私人業主保育其業權下的歷史建築。當局現時提供的經濟誘因包括補償私人業主因保育歷史建築而蒙受的損失，例如就他們提出放寬地積比率、建築物高度及/或上蓋面積的規劃申請，給予政策上的支持，以鼓勵他們以"寓保育於發展"的方式保育及活化其歷史建築。政府指出，紅樓位處的地方已劃為"綠化地帶"。就"綠化地帶"提出放寬發展限制的規劃申請須當局給予政策支持。至於紅樓的現有租戶，社會福利署一直協助他們尋找其他居所。據當局了解，現時只有兩個租戶仍然居住在紅樓，社會福利署會繼續向他們提供協助。

監察及保護歷史建築

24. 小組委員會關注到，目前的政策或會誘使發展商以低價購入一幢歷史建築，然後將之破壞或拆卸，藉以就保育有關建築物可得的補償與政府討價還價。小組委員會詢問，政府會如何監察及保護已評級的歷史建築。小組委員會促請政府積極採取行動保護已評級的歷史建築免遭破壞及拆卸，並問及當局向

已評級歷史建築、暫定古蹟及古蹟的業主作出補償的機制。

25. 政府表示，當局已設立一個監察機制，以監察就法定古蹟/暫定古蹟或已評級歷史建築作出的任何拆卸/改動。相關政府部門(包括規劃署、屋宇署及地政總署)透過接獲申請或查詢，或在其人員執行日常職務(例如定期巡查)時，如知悉任何可能威脅由私人擁有的古蹟/暫定古蹟或已評級歷史建築的情況，會立即通報文物保育專員辦事處及古蹟辦。此監察機制有助文物保育專員及古蹟辦適時與有關的私人業主採取跟進行動。此外，根據《建築物條例》，進行任何拆卸及改動工程前，須先取得建築事務監督批准。在有關工程展開前，須取得建築事務監督同意。

26. 關於保護已評級的歷史建築，政府表示，古諮會在2009年3月宣布已完成1444幢歷史建築的評估工作。該等建築物的相關評估結果及評級已上載古諮會的網頁讓公眾查閱。目前本港有大約100幢私人擁有的一級歷史建築，主要為廟宇、教堂及祖堂。自2008年以來，古物事務監督已積極覆檢個別建築物(例如一級歷史建築)是否已達到可宣布為古蹟的"極高門檻"，以及應根據《古物及古蹟條例》宣布為"古蹟"，以永久保護。根據現行的做法，在宣布歷史建築為古蹟前，須與有關建築物的業主達成協議。除非古物事務監督已批給許可證，否則不得就已宣布為暫定古蹟及古蹟的建築物進行任何建造、拆卸或挖掘工程及其他工程。

27. 政府確認在尊重私有產權的大前提下，當局有必要向歷史建築的私人業主提供合適的經濟誘因，以補償他們因保育相關建築而蒙受的損失。鑒於每個情況均有所不同，為達到有關政策目標而需提供的經濟誘因，會按個別個案的情況審慎考慮。透過提供經濟誘因成功保育私人擁有已評級歷史建築的例子有多個(例如透過城市規劃委員會批准略為放寬地積比率及上蓋面積而得以保育的長洲戲院)。此外，政府自2008年起推行"維修資助計劃"，以資助的形式協助私人業主就私人擁有已評級歷史建築進行全面維修工程。

建議

28. 小組委員已完成審議工作，委員普遍支持《紅樓公告》。

徵詢意見

29. 謹請內務委員會委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017年4月27日

《古物及古蹟(暫定古蹟的宣布)(紅樓)公告》小組委員會

委員名單

主席 劉國勳議員, MH

議員 田北辰議員, BBS, JP
姚思榮議員, BBS
馬逢國議員, SBS, JP
麥美娟議員, BBS, JP
郭家麒議員
張超雄議員
葉建源議員
盧偉國議員, SBS, MH, JP
尹兆堅議員
朱凱迪議員
何君堯議員, JP
周浩鼎議員
邵家輝議員
邵家臻議員
陳淑莊議員
劉業強議員, MH, JP
鄭俊宇議員
姚松炎議員

(總數：19名委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 盧志邦先生