

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)841/2024(06)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2024年6月25日舉行的會議

關於文物保育措施的背景資料簡介

目的

本文件就政府當局的文物保育措施提供背景資料，並綜述議員自2022年會期以來，在發展事務委員會（“事務委員會”）及相關小組委員會會議上就此課題提出的意見和關注事項。

背景

政策聲明

2. 政府在2007年頒布下述政策聲明，並以此作為其文物保育工作的指引：“以適切及可持續的方式，因應實際情況對歷史和文物建築及地點加以保護、保存和活化更新，讓我們這一代和子孫後代均可受惠共享。在落實這項政策時，應充分顧及關乎公眾利益的發展需要、尊重私有產權、財政考慮、跨界別合作，以及持份者和社會大眾的積極參與。”

2014年的政策檢討

3. 古物諮詢委員會（“古諮詢會”）於2014年進行歷史建築保育政策的檢討，政府當局接納古諮詢會在該項檢討中提出的

建議。¹ 政府當局已付諸實行的建議包括更新《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》和相關作業備考，藉以為私人業主及業界提供更清晰的指引，以及探討“點、線、面”保育方法的可行性。

4. 關於應否使用公帑購入或徵收私人擁有的歷史建築物，古諮詢會考慮到社會各界對此方案意見分歧，因此建議政府當局不應採納此方案，反而應提供更具吸引力的經濟誘因(例如提供資助、放寬地積比率及換地)，以鼓勵私人業主適時進行保養工程及保護其歷史建築物。

保育歷史建築基金

5. 政府當局於2016年以預留的5億元成立保育歷史建築基金，以資助進行公眾教育、社區參與和宣傳活動，以及學術研究。保育歷史建築基金亦為政府現時一些保育歷史建築的措施和活動(包括活化歷史建築伙伴計劃(“活化計劃”)及歷史建築維修資助計劃)提供撥款。2017年，當局透過保育歷史建築基金推出公眾參與項目資助計劃及主題研究資助計劃。保育歷史建築基金並透過2022年5月4日獲通過的《2022年撥款條例草案》獲批准10億元額外撥款。

優化活化歷史建築伙伴計劃

6. 為進一步優化活化計劃和精簡申請及評選程序，政府當局於2023年12月就該計劃進行全面檢討，並落實優化措施。未來當局不會再每隔數年同時推出4至5幢歷史建築物，而是每一次只會推出較少數(即一至兩幢)歷史建築物接受申請，但推出時間會較頻密(即與上一次申請大約相隔6個月)，以期更妥善分配工作量及加快評選程序。當局亦會提前向公眾公布獲納入計劃供未來申請的歷史建築物，藉此提高透明度及讓有興趣的機構預先做準備。其他主要優化措施包括：容許根據《稅務條例》(第112章)第88條具有慈善身份的非牟利機構夥拍非慈善機構提交申請，以吸引更多優質申請者和創意，提升項目的財務可持續性；以及提高用以應付開辦成本和首兩年營運赤字的一次性資助的上限，由500萬元提高至600萬元。

¹ 2014年12月公布的《歷史建築保育政策檢討報告》。

議員提出的主要意見及關注事宜

7. 下文各段綜述自2022年會期以來，議員就推行文物保育措施的事宜提出的主要意見和關注事項。

法定古蹟宣布制度

8. 議員在審議《2022年古物及古蹟(古蹟及歷史建築物的宣布)(綜合)(修訂)公告》²期間，留意到部分市民(尤其是年輕一代)並不熟悉於2022年獲宣布為古蹟的香港大會堂的歷史及文化價值，因此質疑為何大會堂可符合宣布為古蹟的高門檻。就此，議員認為政府當局應在較早階段(即在古諮詢會向作為主管當局的發展局局長作出相關建議之後及相關法定程序展開之前)告知公眾當局宣布某歷史建築物為古蹟的意向，藉以提高公眾對擬議宣布的認識。議員亦要求當局日後在早於在憲報刊登相關附屬法例前向他們簡介相關建議，以便有更多時間與當局交換意見及回應公眾的關注。

9. 政府當局解釋，自2008年以來，當局已把所有一級歷史建築列為供考慮宣布為古蹟的歷史建築物。由於一級歷史建築是具特別重要價值，在可能情況下須盡一切努力予以保存的建築物，因此其歷史價值已獲確立。宣布古蹟涉及應有的程序，包括與潛在古蹟的私人業主和相關政府部門商討、諮詢古諮詢會及尋求行政長官批准。當局表示，藉2022年宣布古蹟的機會，已就該3幢相關法定古蹟的重要文物價值進行了宣傳及公眾教育工作。當局亦承諾日後在宣布古蹟前，會在切實可行的範圍內盡早讓議員參與。

² 在諮詢古諮詢會及獲得行政長官批准後，發展局局長根據《古物及古蹟條例》(第53章)第3(1)條宣布3幢歷史建築物(即回教清真禮拜總堂、雷生春及香港大會堂)為古蹟。為此，《2022年古物及古蹟(古蹟及歷史建築物的宣布)(綜合)(修訂)公告》(2022年第107號法律公告)於2022年5月20日在憲報刊登，並於2022年5月25日提交立法會進行先訂立後審議的程序。該公告於2022年5月20日在憲報刊登當日即時生效。

在行政評級制度下評估較近期落成的建築物

10. 對於1950年至1959年落成的建築物的評級工作取得進展，議員表示歡迎。他們並促請政府當局加快工作，以確定較近期落成的建築物的文物價值。

11. 政府當局回應稱，當局在2009年開始為1 444幢建築物評級，這些建築物是從主要在1950年前落成的建築物中選出，預計評級工作會在2023年完成。由於評級過程需時甚長，因此在將評級範圍擴展至較近期落成的建築物時，以建於1950年至1959年的建築物為開端，是逐步推展保育歷史建築工作的務實做法。儘管如此，評級工作並不限於上述建築物，其他項目可透過公眾的建議及古物古蹟辦事處（“古蹟辦”）的日常工作納入須進行評級的新項目名單。

12. 議員要求政府當局檢討現行的一套準則及各項準則的相對比重是否適合用來評估1950年後落成的歷史建築物的文物價值，以及透過讓公眾參與相關過程，在推展宣布古蹟的工作方面加入新思維。

13. 政府當局回應稱，古蹟辦已於2019年成立專責小組，為評審1950年後落成的建築物執行準備工作。古蹟辦會將經古諮詢會確認的各項目擬議評級及其文物價值資料上載至古諮詢會的網站，進行為期一個月的公眾諮詢。當局亦舉辦宣傳、公眾教育及參與活動，以助推廣文物保育，以及讓公眾了解文物方面的發展和香港的文物保育工作。

公眾參與及與旅遊界的協作

14. 議員認為，政府當局應加強向有意參與歷史建築保育工作的機構推廣公眾參與項目資助計劃。³與此同時，當局應邀請旅遊界參與，讓獲此資助計劃資助的活動亦惠及旅客，藉以提升獲資助項目的成本效益。議員亦建議加強應用科技，以推廣位處偏遠地點的歷史建築物（包括香港戰時遺蹟），讓公眾人士無須親身前往也可了解建築物的歷史及特色。

³ 公眾參與項目資助計劃於2017年推出，為與文物保育相關的公眾教育、社區參與和宣傳活動提供資助。

15. 政府當局表示，第二期公眾參與項目資助計劃的申請資格已擴闊至所有曾參與歷史建築保育工作的本地非牟利機構，當局並會透過不同渠道，加強有關的宣傳工作。當局亦會研究多項適當措施(包括應用科技)，讓更多公眾人士及身處香港境外的人士欣賞香港的歷史建築。舉例而言，當局會研究在未能對外開放或位於偏遠地點的歷史建築物設置歷史資訊牌及二維碼的可行性，讓公眾了解其歷史背景及文物價值。為積極探討如何善用戰時遺蹟(部分並非建築物)及歷史材料，以更有效推廣抗戰歷史和提升市民的國民意識，政務司副司長將成立跨部門工作組，統籌各政策局的相關工作。

16. 至於與旅遊界的協作，政府當局表示，當局與香港旅遊發展局(“旅發局”)保持緊密聯繫，向其提供與歷史建築相關的資源及節目的最新資訊，以便旅發局向旅客推廣。此外，當局將繼續鼓勵各政府部門讓公眾參觀屬其管理的歷史建築物，並加強與旅遊業界協作，徵詢業界意見，從而挑選具旅遊潛力及應優先開放的建築。

17. 議員促請政府當局加強各政策局(例如發展局和文化體育及旅遊局)之間的合作，同時保育歷史建築和提升文化軟件，以說好香港故事。他們又認為，各政策局共同努力，會有助保育不屬歷史建築評級制度涵蓋範圍的歷史地標。政府當局表示，當局致力探討以跨政策局的協作機制，推行糅合歷史建築及文化遺產相連互補元素的措施。

私人擁有的歷史建築物

18. 議員詢問政府當局有否計劃檢討《古物及古蹟條例》(第53章)，以期透過加強規管及懲處制度，為歷史建築物提供更好的法定保護，以及為保護私人擁有的歷史建築物提供更多經濟誘因。部分議員詢問當局有否檢討歷史建築維修資助計劃，包括所提供的資助額。⁴

⁴ 歷史建築維修資助計劃在2008年8月推出，為私人擁有並已評級的歷史建築的業主提供資助，以進行維修工程。自2016年11月起，每個工程項目的資助上限已由100萬元增至200萬元，而資助範圍亦已擴展，不只涵蓋由私人擁有並已評級的歷史建築，亦涵蓋由政府擁有並出租予非牟利機構的法定古蹟和已評級歷史建築。

19. 政府當局回應稱，在推行保護機制以保育歷史建築物時，不論該等機制是在《古物及古蹟條例》下訂明或在行政評級制度下設立，都需要長時間與有關建築物的業主聯繫。考慮到在評級制度下所取得的成果，當局沒有計劃在短期內修訂《古物及古蹟條例》，因為任何收緊法定規定的舉措對物業業主而言都具爭議，如考慮不周，可導致預期之外的後果。

20. 政府當局補充，當局有就私人擁有的歷史建築物提供經濟誘因，例如放寬地積比率以補償喪失發展權的業主，以及為向政府交出法定古蹟或一級歷史建築原址的業主安排非原址換地。當局會根據每宗個案的情況考慮提供甚麼經濟誘因。此外，當局在歷史建築維修資助計劃下就私人擁有並已評級的歷史建築為業主提供資助。每宗成功申請的資助以200萬元為上限，業主可就一幢已評級的歷史建築同時提交多於一宗申請，以涵蓋不同的維修工程範圍。

活化計劃的成效

21. 議員提到，透過第一期活化計劃將前北九龍裁判法院活化成薩凡納藝術設計學院香港分校的項目，已於2020年6月1日停止營運。議員詢問政府當局會否檢討活化計劃下的項目的可持續性，並考慮在租約中加入條文，訂明非牟利機構因營運赤字而中止項目的後果。

22. 政府當局回應稱，在活化計劃下活化的已評級歷史建築，在一般情況下租期為3年，並可續期，使建築物的用途不會因某特定項目而永久受到局限，而是可隨着時間因應其他創新意念而轉變。根據現行的表現監察機制，相關非牟利機構須向當局提交年度報告，並將項目所產生的任何盈餘再投資，以支持在項目下營運的業務。租約亦訂明，如非牟利機構的表現未如理想，當局可採取哪些行動。

23. 議員問及在活化計劃下活化再用的建築物的使用率為何。政府當局回應時解釋，活化計劃有多項目標，包括以創新方式使用歷史建築物和創造就業機會，特別是在地區層面。為此，非牟利機構可使用有關建築物向特定的用戶群組提供服務，或以社會企業的形式經營業務。政府當局在考慮公眾對有關項目的意見後，已加大力度確保無論項目的性質為何，有

關非牟利機構都要採取積極措施，在切實可行的範圍內盡量方便公眾觀賞有關歷史建築物。

北部都會區的文物保育工作

24. 議員認為，政府當局規劃北部都會區時，應加強各個文物地點的保育及活化工作，以保留地區特色。政府當局亦應推出更積極措施，牽頭推動保育區內具特色及保存價值的文物地點(例如松柏塱客家圍)，從而加強保育歷史建築及推廣旅遊。政府當局回應時表示，會考慮北部都會區內鄉郊地區的歷史及特色，兼顧優化鄉村環境及發揮其發展旅遊的潛力，達至城市與鄉郊結合及發展與保育並存。

立法會質詢

25. 議員曾於多次立法會會議上就文物保育措施提出質詢。相關的超連結載於**附錄**。

最新發展

26. 政府當局將於2024年6月25日舉行的事務委員會議上，向事務委員會匯報各文物保育措施的最新進展，包括如何善用歷史建築物作旅遊用途。

相關文件

27. 附有超連結的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1暨公共申訴辦事處
2024年6月19日

文物保育措施

相關文件一覽表

立法會/委員會	會議日期	文件
《2022年古物及古蹟(古蹟及歷史建築物的宣布)(綜合)(修訂)公告》小組委員會	-	立法會參考資料摘要：《古物及古蹟條例》(第53章)《2022年古物及古蹟(古蹟及歷史建築物的宣布)(綜合)(修訂)公告》[檔案編號：DEVB/CHO/1B/CR/141] 小組委員會報告 [立法會CB(1)399/2022號文件]
發展事務委員會	2022年7月12日	議程 第 III 項：文物保育措施進度年度報告 會議紀要
發展事務委員會	2023年7月25日	議程 第 VI 項：文物保育措施進度年度報告 會議紀要

相關立法會質詢及政府當局所作回覆的超連結：

日期	立法會質詢
2022年11月23日	第9項質詢：“保育北部都會區內的文物地點”
2023年1月18日	第16項質詢：“香港的燈塔”
2023年6月7日	第1項質詢：“戰時遺蹟”
2023年6月28日	第2項質詢：“善用政府擁有的古蹟發展旅遊”
2024年4月10日	第2項質詢：“加強愛國主義教育”