

第 1 章

發展局

古蹟及歷史建築物的保育

香港審計署
二零一三年三月二十八日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

古蹟及歷史建築物的保育

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.18
審查工作	1.19
當局的整體回應	1.20
鳴謝	1.21
第 2 部分：古蹟的宣布	2.1
古蹟及暫定古蹟的宣布	2.2 – 2.6
暫定古蹟個案	2.7 – 2.12
遇到的挑戰	2.13 – 2.19
第 3 部分：歷史建築物的評審	3.1
建議評級歷史建築物的評審	3.2 – 3.5
公眾所轉介的建築物的評審	3.6 – 3.12
第 4 部分：政府古蹟及已評級歷史建築物	4.1
政府古蹟及已評級歷史建築物的保育	4.2 – 4.19
歷史建築物的活化	4.20 – 4.26
第 5 部分：私人古蹟及已評級歷史建築物	5.1 – 5.2
政府為減少私人歷史建築物被拆卸或改動個案而進行的工作	5.3 – 5.11
私人古蹟及已評級歷史建築物的視察及維修	5.12 – 5.25

	段數
第 6 部分：文物保育的推廣	6.1
關於古蹟及已評級歷史建築物的公共資訊	6.2 – 6.6
文物教育和宣傳	6.7 – 6.12
第 7 部分：未來路向	7.1
工作成績	7.2 – 7.3
面對的挑戰	7.4 – 7.8
須留意的事項	7.9
文物保育政策的檢討	7.10 – 7.11
審計署的建議	7.12 – 7.13
當局的回應	7.14 – 7.17
附錄	頁數
A：為政府古蹟舉辦導賞團的情況 (二零零九至二零一二年)	71 – 73
B：活化計劃下的歷史建築物 (二零一三年二月)	74

古蹟及歷史建築物的保育

摘要

1. 文物及歷史建築是社會瑰寶，記載了城市過往的重要發展。妥善的保育及推廣制度有助人們培養社會歸屬感和推動旅遊業。根據《古物及古蹟條例》(第 53 章)，古物事務監督(由發展局局長擔任)可宣布某一地方、建築物、地點或構築物(因其歷史意義)為古蹟，以作保護。任何人不得對古蹟進行挖掘、拆卸或改動。截至二零一三年二月，香港共有 101 項法定古蹟，當中 57 項為政府擁有，其餘 44 項則為私人擁有。

2. 此外，古物諮詢委員會(古諮會)推行一套行政評級制度，把歷史建築物分為三個級別(即一級歷史建築，二級歷史建築和三級歷史建築)。一級歷史建築具特別重要價值，二級歷史建築具特別價值，而三級歷史建築則具若干價值。截至二零一三年二月，香港共有 917 幢已評級歷史建築物(包括 153 幢一級、322 幢二級和 442 幢三級歷史建築)，當中 203 幢為政府擁有，而 714 幢則為私人擁有。

3. 古物古蹟辦事處(古蹟辦)隸屬康樂及文化事務署，職責包括保護和保存香港的考古及建築文物，以及讓市民更容易接觸本地的文化遺產，以加強市民對文化遺產的認識、了解和欣賞。此外，發展局轄下的文物保育專員辦事處，職責包括為古蹟辦提供政策支援及指導，以及推展文物保育及活化項目。2012-13 年度，古蹟辦和文物保育專員辦事處的預算開支分別為 9,800 萬元和 4,500 萬元。

古蹟的宣布

4. 古物事務監督如發現歷史建築物有拆卸風險，可根據《古物及古蹟條例》，宣布有關建築物為暫定古蹟，為期 12 個月。此舉是為了向該建築物提供即時保護，使其免遭拆卸。在一九八二至二零一二年期間，五幢歷史建築物(即羅便臣道猶太教莉亞堂、屯門馬禮遜樓、薄扶林道 Jessville 大宅、司徒拔道景賢里和山頂道何東花園)被宣布為暫定古蹟。其後，馬禮遜樓及景賢里被宣布為古蹟。猶太教莉亞堂及何東花園被列為一級歷史建築，而 Jessville 大宅則被列為三級歷史建築(第 2.2 及 2.7 段)。

5. **從何東花園個案汲取經驗** 二零一一年十月，古物事務監督在評估其文物價值後，公布擬宣布何東花園為古蹟。行政長官會同行政會議其後指令，不得把何東花園宣布為古蹟。發展局表示，政府未能與業主就相關補償金及開放花園讓公眾參觀的問題達成協議。在這方面，審計署的研究顯示，一些海外國家訂有法定條文，協助政府為保育目的收購私人歷史建築物(第 2.16 至 2.18 段)。

歷史建築物的評審

6. 在一九九六至二零零零年期間，古蹟辦對全港歷史建築物進行了一次全港性調查，並識別了 1 444 幢有高文物價值的建築物。在二零零二至二零零四年期間，古蹟辦對該 1 444 幢建築物進行了評審。在二零零五至二零零九年期間，古諮會的評審小組更進行深入評估，並在二零零九年，古諮會公布該 1 444 幢建築物的建議評級。其後，在古諮會確認建築物評級前，古蹟辦向相關私人建築物的業主作出諮詢，亦告知相關政府建築物的決策局或部門。截至二零一三年二月，在該 1 444 幢建築物當中，有 53 幢 (4%) 列作古蹟，917 幢 (63%) 為已評級歷史建築物、276 幢 (19%) 則不予評級。另外 23 幢 (2%) 已被拆卸，其餘 175 幢 (12%) 的建議評級則尚未獲確認(第 1.7、1.8、1.12、1.13 及 3.2 段)。

7. **1 444 幢歷史建築物的評級工作尚未完成** 二零一零年三月，發展局告知立法會發展事務委員會，古諮會已訂立目標，在二零一零年完成 1 444 幢歷史建築物的評級工作。然而，截至二零一三年二月，即原定目標日期後兩年多，尚有 175 幢歷史建築物未獲確認評級。此外，截至二零一三年二月，除該 1 444 幢歷史建築物外，古蹟辦亦收到公眾轉介共 202 幢建築物作歷史價值評審(第 3.3、3.4 及 3.8 段)。

政府古蹟及已評級歷史建築物

8. 大部分政府古蹟和已評級歷史建築物已由各決策局或部門使用，其中一些並設有導賞團服務(第 4.5 及 4.14 段)。

9. **10 幢未撥用的政府已評級歷史建築物缺乏保育** 審計署的審查發現，截至二零一三年二月，在 203 幢政府已評級歷史建築物當中，有 10 幢並未撥

給任何政府決策局或部門使用。審計署注意到，該些政府已評級歷史建築物長期缺乏打理，並由於欠缺妥善維修保養，一些建築物破舊失修，可能會對遊人安全帶來風險(第 4.3 至 4.8 段)。

10. **閒置不用的政府古蹟及已評級歷史建築物** 審計署的審查亦發現，截至二零一二年十二月，在已撥給決策局或部門或非政府機構使用的 57 項法定古蹟和 193 幢(203 幢減 10 幢)已評級歷史建築物當中，有一項政府古蹟及五幢政府已評級歷史建築物長期閒置不用，年期由 6 至 20 年不等(第 4.3、4.5 及 4.9 段)。

11. **很多政府古蹟及歷史建築物並無安排導賞團** 審計署的審查發現，在二零零九至二零一二年期間，在 57 項政府古蹟當中，當局並沒有為 36 項(63%)安排導賞團，而在 203 幢政府已評級歷史建築物當中，當局則沒有為 152 幢(75%)安排導賞團。當局沒有為該等古蹟及歷史建築物安排導賞團，未能有效加強市民對文化遺產的認識、了解和欣賞(第 4.14 及 4.16 段)。

私人古蹟及已評級歷史建築物

12. 根據《建築物條例》(第 123 章)，私人建築物的擁有人需要取得屋宇署的批准，才可對建築物展開拆卸或改動工程。此外，根據《建築物條例(新界適用)條例》(第 121 章)，如取得地政總署發出的豁免證明書，新界小型屋宇的擁有人可在無須獲得屋宇署的批准下，進行拆卸或改動工程。為保育私人歷史建築物，發展局自二零零九年十月起責成屋宇署及地政總署，如有任何關於拆卸或改動古蹟和已評級歷史建築物的申請，應通知文物保育專員辦事處及古蹟辦。接獲該通知後，文物保育專員辦事處及古蹟辦會與業主商討保育建築物的方案，包括政府提供一些經濟誘因(第 5.3 及 5.4 段)。

13. **一些私人歷史建築物被拆卸而事前未有通知文物保育專員辦事處及古蹟辦** 審計署的審查發現，在二零零九年三月至二零一三年二月期間，位於新界的一幢三級歷史建築及五幢建議三級歷史建築，在未獲得屋宇署或地政總署的批准已被拆卸。然而，屋宇署沒有就此等拆卸對相關業主採取執法行動。此外，在接獲有關一幢三級歷史建築及一幢建議三級歷史建築的拆卸計劃後，地政總署未有把該等計劃知會文物保育專員辦事處及古蹟辦，該兩幢建築物其後均被拆卸(第 5.5 至 5.9 段)。

文物保育的推廣

14. *很多古蹟及已評級歷史建築物外面未有豎設資料牌* 在古蹟及已評級歷史建築物外面豎設資料牌，有助市民尋找其位置，亦可提供關於其歷史價值的資訊。然而，審計署注意到，很多政府和私人古蹟及幾乎所有政府和私人已評級歷史建築物外面，均未有豎設資料牌 (第 6.4 段)。

審計署的建議

15. 審計署的各項建議載於本審計報告書第 7 部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議發展局局長應：

古蹟的宣布

- (a) 檢討現行的文物保育機制，特別是涉及私人歷史建築物的情況，並從何東花園的個案汲取經驗，以及參考海外做法 (第 7.12(a) 段)；

歷史建築物的評審

- (b) 責成古蹟辦執行秘書，為 175 幢尚待跟進的歷史建築物制訂確認評級的工作計劃 (第 7.12(b)(i) 段)；

政府古蹟及已評級歷史建築物

- (c) 採取措施，確保所有未撥用的政府已評級歷史建築物 (特別是審計署指出的 10 幢未撥用建築物) 均妥為維修保養和善用 (第 7.12(c) 段)；
- (d) 責成文物保育專員盡可能為政府古蹟及已評級歷史建築物定期舉辦導賞團 (第 7.12(e)(i) 段)；

私人古蹟及已評級歷史建築物

- (e) 責成古蹟辦執行秘書推行宣傳活動，讓業主知悉在拆卸歷史建築物之前，必須獲得屋宇署的同意 (第 7.12(f)(i) 段)；
- (f) 提醒相關決策局或部門須就私人歷史建築物的任何拆卸或改動計劃，通知文物保育專員辦事處和古蹟辦 (第 7.12(g) 段)；及

摘要

文物保育的推廣

- (g) 責成古蹟辦執行秘書在所有政府古蹟及已評級歷史建築物外面豎設資料牌，以及游說私人古蹟及已評級歷史建築物的業主，盡可能同意在其建築物外面豎設資料牌 (第 7.12(i)(i) 及 (ii) 段)。

16. 審計署亦建議，對於六幢長期閒置不用的政府歷史建築物，相關政府部門應採取行動，確保建築物得到善用 (第 7.13 段)。

當局的回應

17. 當局同意審計署的建議。發展局局長亦感謝審計署進行是項審查工作。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 文物及歷史建築是社會瑰寶，記載了城市過往的重要發展。妥善的保育及推廣制度有助人們認識城市歷史，培養社會歸屬感。在香港，這些瑰寶亦有助推動旅遊業，提升香港作為亞洲國際都會的吸引力。然而，隨着住宅及商業發展項目對土地的需求日增，除非政府採取積極有效的保育措施，否則這些瑰寶可能無法保存。

1.3 《古物及古蹟條例》(第 53 章) 於一九七一年制定，自一九七六年起生效。根據該條例，古物事務監督 (由發展局局長擔任——註 1) 有多項權力及職責，以保存具有歷史、考古及古生物學價值的物體。根據其中一項權責，古物事務監督如認為某一地方、建築物、地點或構築物因具有歷史、考古或古生物學意義並符合公眾利益，可於徵詢古物諮詢委員會 (古諮會——註 2) 的意見，並獲香港特別行政區行政長官批准後，宣布該處為古蹟，以作保護 (註 3)。首項古蹟是一九七八年宣布的大浪灣石刻。照片一至八顯示了八個香港法定古蹟。

註 1：古物事務監督過往曾先後由下列職位人員擔任：民政司 (負責港島及九龍區) 及新界政務司 (負責新界區) (一九七六至一九八二年)；市政總署署長 (一九八二至一九八五年)；文康市政司 (一九八五至一九八九年)；文康廣播司 (英文職稱 Secretary for Recreation and Culture) (一九八九至一九九六年)；文康廣播司 / 文康廣播局局長 (英文職稱 Secretary for Broadcasting, Culture and Sport) (一九九六至一九九八年)；民政事務局局長 (一九九八至二零零七年)；以及發展局局長 (由二零零七年七月至今)。

註 2：截至二零一三年二月，古諮會有一名主席和 22 名委員。他們來自社會不同界別，每屆任期兩年。

註 3：根據《古物及古蹟條例》，除非獲古物事務監督批給許可證，否則任何人不得對古蹟進行挖掘、拆卸、改動、種植樹木或堆積垃圾等行為。任何人如無許可證而對古蹟進行工程，可被檢控，一經定罪，可處罰款 100,000 元及監禁一年。

照片一至八
八個法定古蹟

照片一



大浪灣石刻

照片二



鶴咀燈塔

照片三



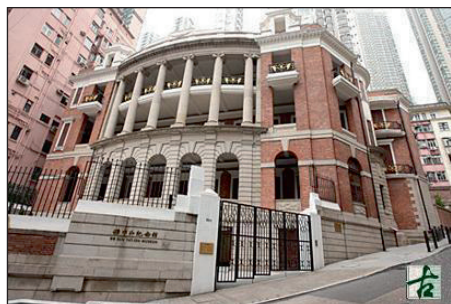
前九廣鐵路鐘樓

照片四



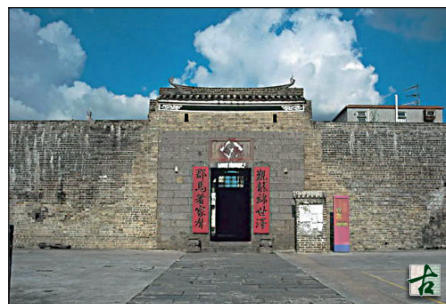
香港天文台

照片五



甘棠第

照片六



觀龍圍門樓

照片七



羅屋

照片八



文武廟

資料來源：古物古蹟辦事處的記錄

古物諮詢委員會

1.4 古諮會是一個法定組織，於一九七六年根據《古物及古蹟條例》成立，職權範圍包括就下述事項向古物事務監督提供意見：

- (a) 應否將某地方、建築物、地點或構築物宣布為古蹟或暫定古蹟(註 4)；
- (b) 就任何與古物、暫定古蹟或古蹟有關的事宜，或向其諮詢的事宜；及
- (c) 就下述事項而採取的相關措施：
 - (i) 提倡修繕及保護歷史建築和結構；
 - (ii) 提倡保護及必要時勘察歷史遺址；及
 - (iii) 提高市民對香港文物的認識和關注。

古物古蹟辦事處

1.5 古物古蹟辦事處(古蹟辦——註 5)在一九七六年成立，目前隸屬康樂及文化事務署(康文署)。就有關建築文物的事宜，發展局向康文署提供政策指令。此外，古蹟辦為古諮會提供秘書處服務和行政上的支援。古蹟辦由一名執行秘書掌管，工作包括：

註 4：古物事務監督如發現某歷史建築物有被拆卸風險，可於諮詢古諮會後，宣布該建築物為暫定古蹟。位於私人土地範圍的暫定古蹟的宣布，在作出宣布起計的 12 個月期間內有效，不可延期。

註 5：古蹟辦過往曾先後隸屬以下部門：市政總署(一九七六至一九八五年)；布政司署轄下文康市政科、文康廣播科(英文名稱 Recreation and Culture Branch)、文康廣播科(英文名稱 Broadcasting, Culture and Sport Branch)(一九八五至一九九七年)；文康廣播局(一九九七至一九九八年)；民政事務局(一九九八至一九九九年)；以及康樂及文化事務署(由二零零零年一月至今)。

- (a) 保護和保存香港的考古及建築文物；
- (b) 通過保存文物，促進香港史前史和歷史的研究工作；
- (c) 讓市民更容易接觸本地的文化遺產，以加強市民對文化遺產的認識、了解和欣賞；
- (d) 鼓勵和推動市民參與文物保護的工作；
- (e) 培養市民的歸屬感和認同感，鞏固香港的獨特文化；
- (f) 加強與本地和海外機構的合作，以促進文物保存和教育的工作；及
- (g) 對香港的文物實行具創意的活化再利用，以促進旅遊業的發展。

截至二零一三年二月，古蹟辦的編制為 117 人 (包括 70 名常額人員及 47 名合約人員)，2012-13 年度的預算開支為 9,800 萬元。

評級制度

1.6 自一九八零年起，古諮會推行一套行政評級制度，按文物價值，把歷史建築物分為下列三個級別：

- (a) **一級歷史建築** 具特別重要價值而在可能範圍下須盡一切努力予以保存的建築物；
- (b) **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；及
- (c) **三級歷史建築** 具若干價值，並宜於以某種形式予以保存的建築物；如保存並不可行，則可以考慮其他方法。

該行政評級制度並非根據法例訂立。因此，已評級歷史建築物並無免被拆卸的法定保障。發展局表示，政府一直採取措施，因應建築物的文物價值，保護和保存已評級歷史建築物。在一九八零至一九九六年期間，共有 398 幢建築物根據該制度獲得評級。

由二零零五年起為 1 444 幢歷史建築物進行評審

1.7 在一九九六至二零零零年期間，古蹟辦對全港建於一九五零年之前及其他具有歷史價值的建築物進行了一次全港性調查，以編製一份香港歷史建築物清單。調查記錄了約 8 800 幢建築物，古蹟辦從中挑選出 1 444 幢 (16%) 文物價值較高的建築物，在二零零二至二零零四年期間進行評審。

1.8 二零零四年十二月，根據一次文物保育公眾諮詢的結果，古蹟辦制訂了六項評審歷史建築文物價值的準則，即歷史價值、建築價值、群體價值、社會價值和地區價值、保持原貌程度，以及罕有程度。二零零五年三月，古諮會成立了一個評審小組 (成員由古蹟辦執行秘書以及六名本地專家和歷史學家組成)，負責對該 1 444 幢建築物的文物價值進行深入評估。

二零零七年的文物保護政策

1.9 在二零零七年九月的會議上，行政會議建議，行政長官指令：

(a) 採用以下的政策聲明，作為文物保護的指引：

“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”；及

(b) 推行以下一系列措施：

(i) 當局暫時主要以行政而非立法方式落實文物保護措施；

(ii) 在政府方面，當局應：

- 設立內部機制，規定新的基本工程項目須因應需要進行文物影響評估；及
- 訂立計劃，藉着邀請非牟利機構經營社會企業，把政府擁有的歷史建築活化再利用；

(iii) 在屬於私人的文物方面，當局將會：

- 原則上接受有需要提供合適的誘因，協助保護私人擁有的歷史建築，並承諾積極讓有關持份者參與訂定合適措施，包括換地和轉移發展權益；及
 - 對私人歷史建築維修保養的資助範圍，由法定古蹟擴大至已評級的建築物 (但須附加一些條件)；
- (iv) 發展局增設文物專員辦事處，協調政府推展文物保護的工作，以及建立本地和海外的聯繫網絡；
- (v) 長遠來說，研究在香港成立文物保護信託基金，以便接掌文物保護工作，並更有效地動員社會各界予以支持；及
- (vi) 積極推動公眾參與，確保充分考慮持份者和關注團體的意見後，才為上述措施定案，落實推行。

文物保育專員辦事處

1.10 發展局於二零零八年四月成立文物保育專員辦事處，由文物保育專員掌管 (見第 1.9(b)(iv) 段)，職責包括：

- (a) 推展文物保育新措施，包括：
 - (i) 實施活化歷史建築伙伴計劃 (活化計劃)；
 - (ii) 為新基本工程計劃實施文物影響評估機制；
 - (iii) 訂定經濟誘因，以推動私人歷史建築的保育；
 - (iv) 把財政資助擴大至涵蓋已評級私人歷史建築的維修；及
 - (v) 推展文物保育及活化項目；
- (b) 就文物保育事宜擔任本港和海外的聯絡中樞點；
- (c) 倡導持份者和市民大眾參與文物保育措施的實施工作，並與有關機構聯繫；
- (d) 為古蹟辦提供政策支援及指導；
- (e) 就文物保育政策、法例和做法進行研究；及
- (f) 監督處理對於公眾和傳媒就文物保育事宜的所有查詢、投訴和建議。

截至二零一三年二月，文物保育專員辦事處的編制為 36 人，2012-13 年度的預算開支為 4,500 萬元。

文物影響評估的進行

1.11 由二零零七年制訂文物保護政策 (見第 1.9 段) 起至二零一三年二月止，工務部門就新的政府基本工程項目完成了 19 項文物影響評估。有關部門須根據其評估結果，推行一些緩解措施，以減少工程項目對相關古蹟及歷史建築物造成的不良影響。

在二零零九年三月至二零一三年二月期間進行的歷史建築物評級

1.12 二零零九年三月前，已有 86 項法定古蹟。二零零九年三月，古諮會根據評審小組的評審結果 (見第 1.8 段)，公布 1 444 幢建築物 (註 6) 的建議評級如下：

• 建議一級：	212 幢
• 建議二級：	366 幢
• 建議三級：	576 幢
• 建議不予評級：	290 幢
總計：1 444 幢	

在二零零九年四月至七月期間，古諮會就建議的評級諮詢公眾。二零零九年七月，古蹟辦去信 (註 7) 相關私人建築物的業主，邀請他們就建議的評級表達意見，以及就有關建築物提供更多資料。根據古諮會二零零九年九月採取的“逐步進行”處理方法，古諮會首先會對業主沒有在諮詢期內提出意見的建築物確認評級。其後，古諮會會對業主曾提出疑問或要求從名單中剔除的建築物的評級作出考慮。至於政府建築物，古蹟辦會將建議的評級告知相關決策局或部門，然後才向古諮會提交評級建議，供古諮會確認評級。

1.13 截至二零一三年二月，古諮會已確認該 1 444 幢建築物中大部分的評級，詳情載於表一。

註 6：該 1 444 幢建築物包括 543 幢先前已獲古諮會評級的建築物。

註 7：古蹟辦在信中向業主闡明評級的目的、每個評級的定義及評級工作可能帶來的影響。假如業主有計劃發展其建築物，則古蹟辦亦會鼓勵業主與古蹟辦及文物保育專員辦事處商討保育有關建築物的方案。

表一

1 444 幢建築物
(二零零九年三月及二零一三年二月)

詳情	截至 2009 年 3 月的 建議評級 (數目)	截至 2013 年 2 月的 確認評級 (數目)
(a) 法定古蹟	—	53 (15 項古蹟——註 1)
(b) 一級歷史建築	212	153
(c) 二級歷史建築	366	322
(d) 三級歷史建築	576	442
(e) 不予評級	290	276
(f) 建築物已被拆卸	—	23 (註 2)
(g) 建議評級尚未獲 古諮會確認	—	175 (註 3)
總計	1 444	1 444

資料來源：審計署對古蹟辦及屋宇署記錄的分析

註 1：由於有某些位處同一地點的建築物被組合為一項古蹟，該 53 幢建築物被宣布為 15 項古蹟 (44 幢政府建築物被宣布為 9 項古蹟，另外 9 幢私人建築物被宣布為 6 項古蹟)。例如，大潭水塘群 22 項歷史構築物被宣布為一項古蹟。

註 2：在該 23 幢已被拆卸的建築物當中，古諮會已經確認 13 幢評級 (2 幢評為二級、5 幢評為三級及 6 幢不予評級)，但尚未確認餘下的 10 幢評級 (9 幢建議為三級及 1 幢建議不予評級)。古蹟辦表示，在該 23 幢建築物當中，有 5 幢建築物的一些外牆或具建築特色的部分已被保留。

註 3：古蹟辦表示，在該 175 幢建築物當中，有 8 幢曾進行大規模改建工程。

截至二零一三年二月的古蹟及已評級歷史建築物

1.14 截至二零一三年二月，全港共有 101 項法定古蹟及 917 幢已評級歷史建築物 (見表二)。法定古蹟包括建築物、考古地點、石刻、窑爐及炮台。

表二

古蹟及已評級歷史建築物
(二零一三年二月)

評級	政府物業 (數目)	私人物業 (數目)	總計 (數目)
<u>法定古蹟</u>			
• 截至 2009 年 3 月	48	38	86
• 2009 年 4 月至 2013 年 2 月	9	6	15
	——	——	(見表一 (a) 項)
小計	57 (註)	44	101
<u>已評級歷史建築物</u>			
• 一級	58	95	153
• 二級	89	233	322
• 三級	56	386	442
	——	——	——
小計	203	714	917
總計	260	758	1 018

資料來源：審計署對古蹟辦記錄的分析

註： 在該 57 項政府古蹟當中，有 39 項為建築物，18 項為考古地點、石刻、窑爐及炮台。

1.15 政府古蹟及已評級歷史建築物主要由建築署負責維修，私人古蹟及已評級歷史建築物的維修工作則由業主負責。如私人古蹟的業主同意把有關建築物向公眾開放，則古蹟辦會為該法定古蹟進行修復和維修。

近年重要的文物保育事件

1.16 近年社會大眾對香港的文物保育日益關心。政府於二零零七年制訂文物保護政策，並於二零零八年成立文物保育專員辦事處，以加強文物保育的工作（見第 1.9 及 1.10 段）。近年在保育方面引起社會大眾關注的事件包括：

- (a) 二零零六年拆卸舊天星碼頭；
- (b) 二零零七年拆卸皇后碼頭；
- (c) 二零零八年宣布景賢里為古蹟（見第 2.11 段）；
- (d) 二零一一年擬宣布何東花園為古蹟（見第 2.12 段）；及
- (e) 二零一二年決定保留舊中區政府合署西座。

政府的文物保育政策

1.17 政府的政策目標，是在尊重私有產權和文物保育兩者之間取得適當平衡。在尊重私有產權的大前提下，政府有需要為擁有歷史建築的私人業主提供合適的經濟誘因，以鼓勵他們保育有關的歷史建築。

1.18 行政長官在二零一三年《施政報告》中，提出政府有需要檢討保育私人歷史建築的政策。

審查工作

1.19 鑑於社會大眾對文物保育日益關心，審計署最近就政府在保育古蹟和歷史建築物方面的工作進行審查，以期找出可予改善之處。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 古蹟的宣布（第 2 部分）；
- (b) 歷史建築物的評審（第 3 部分）；
- (c) 政府古蹟及已評級歷史建築物（第 4 部分）；
- (d) 私人古蹟及已評級歷史建築物（第 5 部分）；

引言

- (e) 文物保育的推廣 (第 6 部分)；及
- (f) 未來路向 (第 7 部分)。

審計署在本審計報告書指出政府在保育香港文物的工作方面可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

當局的整體回應

1.20 當局同意審計署的建議，發展局局長亦感謝審計署進行是項審查工作。

鳴謝

1.21 在審查工作期間，下列決策局或部門的人員充分合作，審計署謹此致謝：

- 發展局；
- 康文署；
- 建築署；
- 屋宇署；
- 衛生署；
- 政府產業署；
- 地政總署；
- 規劃署；及
- 水務署。

第 2 部分：古蹟的宣布

2.1 本部分探討古物事務監督近年在宣布古蹟方面所採取的行動，以期找出可予改善之處。

古蹟及暫定古蹟的宣布

2.2 《古物及古蹟條例》在一九七六年生效，為法定古蹟提供法律保護（見第 1.3 段）。該條例在一九八二年修訂時加入有關暫定古蹟的宣布的條款。根據該條例，法定古蹟及暫定古蹟均受到保護，除非獲古物事務監督批給許可證，否則任何人不得對此等建築物進行挖掘、拆卸或改動工程。關於古蹟及暫定古蹟的宣布詳情如下：

- (a) **古蹟的宣布** 古物事務監督如認為任何地方、建築物、地點或構築物因具有歷史、考古或古生物學意義並符合公眾利益，可於諮詢古諮會，並獲行政長官批准後，藉憲報公告宣布該處為古蹟以作保護。如擬宣布為古蹟的地方位於私人土地範圍，古物事務監督須將擬作出的宣布的意向通知書，連同顯示擬宣布為古蹟的位置的圖則，送達該私人土地的擁有人（及任何合法佔用人）。該擁有人或合法佔用人可在接獲通知後，向行政長官提出呈請反對該項擬作出的宣布。行政長官可指示不得作出該項擬作出的宣布，或將反對轉交行政長官會同行政會議。行政長官會同行政會議考慮有關反對後，可指示作出該項古蹟的宣布，或在作出其認為適當的更改或附加其認為恰當的條件後才作出有關宣布，或不得作出此項宣布。行政長官或行政長官會同行政會議作出的指示為最終決定；及
- (b) **暫定古蹟的宣布** 古物事務監督如發現位於私人土地範圍的歷史建築物有拆卸風險，可於諮詢古諮會後，宣布該建築物為暫定古蹟，為期 12 個月。此舉是為了向該建築物提供即時保護，使其免遭拆卸，並讓古物事務監督有時間考慮應否宣布該建築物為古蹟。該 12 個月的期限不得延長。在宣布建築物為暫定古蹟後，古物事務監督須將該項宣布的公告，連同有關的圖則送達私人土地的擁有人（及任何合法佔用人）。而該擁有人或合法佔用人可隨時向古物事務監督申請撤回該項宣布。如古物事務監督不同意撤回宣布，擁有人或佔用人可向行政長官提出呈請，反對該項宣布。在這情況下，行政長官可指示撤回有關宣布，或將反對轉交行政長官會同行政會議。行政長官會同行政會議考慮有關反對後，可指示該項宣布維持

不變，或該項宣布維持不變但須作出其認為適當的更改或附加其認為恰當的條件，又或須撤回該項宣布。行政長官或行政長官會同行政會議作出的指示為最終決定。

向古蹟及暫定古蹟的擁有人作出補償

2.3 根據《古物及古蹟條例》，如任何人士擬在古蹟或暫定古蹟的範圍內進行工程，必須向古物事務監督申請許可證。如古物事務監督拒絕批給許可證，古蹟或暫定古蹟的擁有人或合法佔用人可就被拒絕批給許可證而蒙受或將會蒙受的經濟損失提出補償申索。在事先獲行政長官批准下，古物事務監督可向該擁有人或合法佔用人支付款項以作補償。補償額可由擁有人／合法佔用人與古物事務監督協定。在沒有協議的情況下，則可由區域法院作出評定和裁決。

近年宣布的古蹟

2.4 康文署的管制人員報告指出，每年有兩至三幢歷史建築物會被揀選擬宣布為古蹟。在尋求古諮會支持和行政長官批准其把建築物宣布為古蹟的建議之前，古蹟辦會先徵求私人建築物的業主或政府建築物相關決策局或部門的同意。

2.5 在二零零八至二零一二年的五年期間，古物事務監督把下列 10 幢政府建築物 (註 8) 和 8 幢私人建築物 (註 9) 宣布為古蹟：

註 8：在該 10 幢政府建築物當中，有 9 幢曾評為一級歷史建築及 1 幢曾評為二級歷史建築。

註 9：在該 8 幢私人建築物當中，有 4 幢曾評為一級歷史建築、2 幢曾評為二級歷史建築、1 幢曾評為三級歷史建築及 1 幢並非評級歷史建築物。

(I) 宣布為古蹟的 10 幢政府建築物

- (a) 青洲燈塔建築群 (二零零八年)
- (b) 黃泥涌水塘 3 項歷史構築物 (二零零九年)
- (c) 香港仔水塘 4 項歷史構築物 (二零零九年)
- (d) 九龍水塘 5 項歷史構築物 (二零零九年)
- (e) 薄扶林水塘 6 項歷史構築物 (二零零九年)
- (f) 大潭水塘群 22 項歷史構築物 (二零零九年)
- (g) 城門水塘紀念碑 (二零零九年)
- (h) 甘棠第 (二零一零年)
- (i) 下白泥 55 號碉堡 (二零一一年)
- (j) 英皇書院 (二零一一年)

(II) 宣布為古蹟的 8 幢私人建築物

- (k) 瑪利諾修院學校 (二零零八年)
- (l) 景賢里 (二零零八年)(於二零零九年十一月成為政府古蹟——見第 2.11 段)
- (m) 葉定仕故居 (二零零九年)
- (n) 仁敦岡書室 (二零零九年)
- (o) 文武廟 (二零一零年)
- (p) 廣瑜鄧公祠 (二零一零年)
- (q) 東華三院文物館 (二零一零年)
- (r) 聖士提反書院的書院大樓 (二零一一年)

古蹟的宣布

2.6 古物事務監督在宣布上述 10 幢政府歷史建築物為古蹟時並沒有遇到困難。至於把上述 8 幢私人歷史建築物宣布為古蹟，政府為了適當尊重私有產權，採取了下列措施：

- (a) 關於景賢里 (見第 2.5 段 (l) 項)，政府在二零零八年宣布該建築物為古蹟後，與業主簽立換地文件，取得該建築物的業權；及
- (b) 至於其餘七幢私人建築物 (見第 2.5 段 (k) 及 (m) 至 (r) 項)，有關業主經政府努力游說下，同意讓這些建築物宣布為古蹟。政府承諾支付這些建築物的修復及維修費用，而有關業主則同意讓公眾按編定的日期和時間參觀這些建築物。

暫定古蹟個案

2.7 在一九八二年 (當局於該年制定有關宣布暫定古蹟的法例條文——見第 2.2 段) 至二零一二年期間，古物事務監督得悉下列五幢私人建築物有拆卸風險後宣布其為暫定古蹟：

- | | |
|-------|---------------------------|
| (I) | 羅便臣道猶太教莉亞堂 (一九八七年) |
| (II) | 屯門馬禮遜樓 (二零零三年) |
| (III) | 薄扶林道 Jessville 大宅 (二零零七年) |
| (IV) | 司徒拔道景賢里 (二零零七年) |
| (V) | 山頂道何東花園 (二零一一年) |

古物事務監督考慮這些建築物的歷史價值後，宣布馬禮遜樓及景賢里為古蹟。猶太教莉亞堂及 Jessville 大宅後來分別被列為一級及三級歷史建築。至於何東花園，儘管古物事務監督在二零一一年十月公布擬宣布其為古蹟，行政長官會同行政會議在二零一二年十一月指令不得作出有關宣布。何東花園目前屬一級歷史建築。上述五宗個案的詳情載於第 2.8 至 2.12 段。

(I) 羅便臣道猶太教莉亞堂

2.8 猶太教莉亞堂建於一九零一年，是一幢東猶太風格的兩層高建築物，一九八七年被宣布為暫定古蹟，其後於一九九零年被列為一級歷史建築。

(I) 羅便臣道猶太教莉亞堂
(私人一級歷史建築)



1. 一九八七年，古物事務監督得悉業主有意重新發展該猶太教堂（當時並未評級）後，宣布該教堂為暫定古蹟。
2. 其後，業主決定不重新發展該教堂，古物事務監督於是撤回該項宣布。
3. 一九九零年，古諮會將該教堂列為一級歷史建築。

資料來源：古蹟辦的記錄

(II) 屯門馬禮遜樓

2.9 馬禮遜樓建於一九三六年，原為一所別墅的一部分，於二零零三年四月被宣布為暫定古蹟，及於二零零四年三月被宣布為古蹟。馬禮遜樓被宣布為古蹟後，業主沒有再提出重新發展，也沒有向政府要求金錢補償。為減輕馬禮遜

樓的損壞，業主其後同意讓政府對建築物進行小規模維修工程。不過，業主不同意開放該建築物讓公眾參觀。

(II) 屯門馬禮遜樓 (私人古蹟)



1. 二零零三年三月，業主向屋宇署(註 10)提交申請，要求該署批准該建築物的拆卸圖則，以進行重新發展。古物事務監督得悉業主有意重新發展該建築物(當時並未評級)後，於二零零三年四月宣布該建築物為暫定古蹟，屋宇署亦不批准該建築物的拆卸圖則。
2. 二零零三年十月，古物事務監督把擬宣布該建築物為古蹟的意向通知業主。二零零三年十一月，業主向行政長官提出呈請，反對該項擬作出的宣布。
3. 二零零四年三月，行政長官會同行政會議指令駁回該項呈請。同月，古物事務監督獲得古諮會支持和行政長官批准，宣布該建築物(包括建築物面積 480 平方米和通道面積 770 平方米)為古蹟。

資料來源：古蹟辦的記錄

註 10：根據《建築物條例》(第 123 章)，建築事務監督，即屋宇署署長，獲賦予權力審批拆卸圖則和同意展開有關工程。為簡約起見，本審計報告書稱建築事務監督為屋宇署。

(III) 薄扶林道 Jessville 大宅

2.10 Jessville 大宅為住宅建築物，建於一九三一年，大宅內有一間大屋、一幢用作傭人宿舍的附翼和一個花園。大宅於二零零七年四月被宣布為暫定古蹟，及後於二零零八年被列為三級歷史建築。

(III) 薄扶林道 Jessville 大宅 (私人三級歷史建築)



1. 二零零七年四月，古物事務監督得悉業主有意重建大宅（當時並未評級）後，宣布大宅為暫定古蹟。自此，古物事務監督一直與業主商討，游說業主不要拆卸大宅。古諮會於二零零八年將大宅列為三級歷史建築，其後古物事務監督撤回有關宣布。
2. 二零零九年四月，業主提出一個寓保育於發展的方案，保存大宅作私人住宅單位的住客會所，並在該地段興建兩幢新住宅大樓。在二零零九年九月的行政會議上，行政會議建議，行政長官指令局部撤銷薄扶林發展限制，讓地政總署可以考慮業主的修訂契約申請，以便落實大宅的寓保育於發展方案。二零一零年，古諮會確認大宅為三級歷史建築。
3. 二零一一年十一月，業主就保留大宅提出修訂方案，業主只會興建一幢新的住宅大樓，而大宅則會被保留及被改建為四個住宅單位。二零一三年二月，政府告知立法會發展事務委員會，在處理業主的修訂方案時，會考慮所有相關的因素，包括大宅向公眾人士開放的方式及公眾的意見。

資料來源：古蹟辦的記錄

(IV) 司徒拔道景賢里

2.11 景賢里建於一九三七年，是以中國文藝復興風格建造，並糅合優秀的中西式建築特色的罕有例子。該建築物於二零零七年九月被宣布為暫定古蹟，並於二零零八年七月被宣布為古蹟。

(IV) 司徒拔道景賢里 (政府古蹟)



1. 二零零七年九月，業主在景賢里（當時並非評級歷史建築物）展開拆除工程（包括拆除屋頂瓦片、裝飾瓷磚和窗框等），該等工程無須得到屋宇署批准。拆除工程展開後不久，傳媒就該工程的報道令公眾關注到有需要保育該幢並非評級歷史建築物。同月，古物事務監督宣布該建築物及其花園為暫定古蹟。二零零八年七月，景賢里被宣布為古蹟。
2. 經磋商後，地政總署與業主在二零零九年十一月達成協議，業主同意把建築物交給政府保育，而政府則會批出毗鄰的 4 700 平方米土地（與景賢里佔地面積相若），供業主作私人發展。業主亦同意自資進行修復工程，恢復景賢里的原來面貌。
3. 業權轉移程序完成後，景賢里在二零零九年十一月成為政府物業。

資料來源：古蹟辦的記錄

(V) 山頂道何東花園

2.12 何東花園建於一九二七年前後，由一幢樓高兩層的中國文藝復興風格建築物、一幢用作工人宿舍的附樓，以及一些中式亭樓和寶塔等構築物組成。二零一一年一月，何東花園被宣布為暫定古蹟，目前屬一級歷史建築。

(V) 山頂道何東花園
(私人一級歷史建築)



1. **宣布為暫定古蹟** 二零零九年三月，古蹟辦公布何東花園為建議一級歷史建築。二零一零年十月，屋宇署根據《建築物條例》(第 123 章)，批准業主的拆卸圖則，以便進行重建。二零一一年一月，古諮會確認何東花園為一級歷史建築。古物事務監督得悉業主的重建計劃後，在古諮會的支持下，宣布何東花園為暫定古蹟。

2. **擬宣布為古蹟** 二零一一年九月，業主向行政長官提出呈請，反對當局宣布何東花園為暫定古蹟。(行政長官會同行政會議其後於二零一二年一月指令，關於何東花園列為暫定古蹟的宣布應維持不變，業主提出的反對應予駁回。) 二零一一年十月，在獲得古諮會支持下，古物事務監督公布擬宣布何東花園為古蹟。

(待續)

(續)

3. **業主的反對及當局的最終決定** 二零一一年十一月，業主向行政長官提出呈請，反對當局擬宣布何東花園為古蹟。二零一二年十二月，古物事務監督公布，行政長官會同行政會議已經指令，不得把何東花園宣布為古蹟。古物事務監督亦公布，雖然當局已向業主提供經濟誘因，但仍未能就保育建議（包括擬議的重新發展規限和開放何東花園供公眾參觀的安排）與業主達成協議。

資料來源：古蹟辦的記錄

遇到的挑戰

政府的文物保育措施

2.13 一九七六年生效的《古物及古蹟條例》於四十多年前（一九七一年）制定。為保護有高文物價值的建築物免被拆卸，條例列載有關於宣布古蹟和暫定古蹟的法定條文（見第 2.2 段）。此外，古諮會由一九八零年起，實施一套行政評級制度，按文物價值，把歷史建築物分為三個級別（見第 1.6 段）。二零零七年十月，發展局告知立法會：

- (a) 《古物及古蹟條例》只訂明一種保育方式（即宣布建築物為古蹟），有欠彈性。根據該條例，除非獲古物事務監督批給許可證，否則任何人均不得在古蹟或暫定古蹟之上或之內挖掘、進行建築工程，種植或砍伐樹木。由於有以上種種限制，業主沒有誘因同意將其名下物業宣布為古蹟；
- (b) 政府原則上接受有需要提供合適的誘因，協助保育私人擁有的歷史建築物，並承諾積極讓有關持份者參與訂定合適措施，包括換地和轉移發展權益（見第 1.9(b)(iii) 段）；
- (c) 評級制度並無法律效力。假如私人已評級歷史建築物的業主決定拆卸其建築物，除非古物事務監督宣布該建築物為古蹟或暫定古蹟，否則政府無法阻止有關拆卸；及

- (d) 發展局已考慮過應否修訂《古物及古蹟條例》，以保護已評級的歷史建築物。經詳細審議後，發展局在現階段不建議修訂法例，理由如下：
 - (i) 修訂《古物及古蹟條例》的工作龐大而費時，不利於早日在文物保護工作上取得成果；及
 - (ii) 為審慎起見，應待 1 444 幢歷史建築物（見第 1.8 段）有評審結果後，才決定是否修訂相關法例。

2.14 在二零零八至二零一二年的五年期間，古物事務監督成功取得八幢私人建築物的業主同意，把該等建築物宣布為古蹟（見第 2.5 段），包括景賢里。有關業主亦同意讓公眾參觀該等古蹟。在一九八二至二零一二年期間，古物事務監督亦把五幢私人建築物宣布為暫定古蹟（見第 2.7 段）。該五幢建築物當中，除何東花園外，有兩幢的文物價值達到古蹟所要求的極高門檻，最後古物事務監督宣布其為古蹟，另外兩幢則分別獲古諮會評為一級及三級歷史建築。

2.15 整體來說，政府推行第 2.14 段所述的措施，看來能有效地把私人建築物宣布為古蹟或暫定古蹟，特別是以景賢里的個案為例。然而，在何東花園的個案中，政府卻遇到挑戰，詳見下文。

從何東花園個案汲取經驗

2.16 在何東花園的個案中，古物事務監督在獲得古諮會的支持下，於二零一一年十月公布擬宣布何東花園為古蹟。古物事務監督公布有關意向時，應認為何東花園的文物價值已達到古蹟所要求的極高門檻，即使可能需向業主作出金錢補償，亦應將之宣布為古蹟。然而，經詳細考慮到業主的反對及相關資料後，行政長官會同行政會議其後指令，不得把何東花園宣布為古蹟。發展局表示，政府未能與業主就補償金及開放花園讓公眾參觀的問題達成協議。

2.17 《古物及古蹟條例》訂有機制，如古物事務監督拒絕就私人擁有的古蹟或暫定古蹟批給拆卸或改動工程許可證（或就條例中賦予古物事務監督的行使權力），其擁有人或合法佔用人可就蒙受或將會蒙受的經濟損失提出補償申索。因此，如古物事務監督宣布某私人建築物為古蹟，並拒絕就該古蹟批給拆卸或改動工程許可證，但又未能與業主就保育建築物的方案達成協議，業主可因被拒絕批給許可證，就所蒙受或將會蒙受的經濟損失提出補償申索。在這情況

下，業主可收到補償金並保留古蹟的業權，另可全權決定是否開放該古蹟讓公眾參觀。

有需要檢討現行機制

2.18 審計署認為，發展局須檢討現行的文物保育機制，特別是保育私人歷史建築。發展局在進行檢討時，需要從何東花園的個案汲取經驗，考慮本審計報告書所載的審查結果及建議，以及參考海外做法。審計署的研究顯示，英國和西澳洲省訂有法定條文，以協助政府為保育目的收購私人歷史建築物。詳情如下：

英國

- (a) 在英國，《1979 年古蹟及考古地區法令》規定，國務大臣可為保育目的強制收購任何古蹟。《1961 年土地補償法令》訂明，在評估強制收購古蹟補償額方面，基本原則是補償額應等同土地“如由自願賣家在開放市場賣出”的價值。

西澳洲省

- (b) 在西澳洲省，《1997 年土地管理法令》規定，就強制收購土地而言，當局可取得任何由個人擁有的土地權益，以保存具歷史價值的地方。法令又訂明，補償額應為收購當局與申索人議定的收購價格，或由法庭決定的價格。

最新發展

2.19 在二零一三年二月二十日的古諮會會議上，發展局邀請古諮會協助政府檢討保育私人歷史建築的政策，包括就檢討範圍、檢討方法及有關時間表提出建議。

第 3 部分：歷史建築物的評審

3.1 本部分探討文物保育專員辦事處和古蹟辦為保育目的而對歷史建築物進行的級別評審。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 建議評級歷史建築物的評審 (第 3.2 至 3.5 段)；及
- (b) 公眾所轉介的建築物的評審 (第 3.6 至 3.12 段)。

建議評級歷史建築物的評審

3.2 二零零九年三月，當局根據評審小組的評審結果，對有關的 1 444 幢歷史建築物作出建議評級，加以分類。當中有 212 幢建議為一級，366 幢建議為二級，576 幢建議為三級，另外 290 幢建議不予評級 (見第 1.12 段)。由二零零九年開始，在古諮會進行評級確認工作之前，古蹟辦會聯絡有關建築物的業主，徵求他們同意建議的評級。截至二零一三年二月，該 1 444 幢建築物當中，有 970 幢獲確認為古蹟或已評級歷史建築物、276 幢則不予評級、23 幢已被拆卸，其餘 175 幢的建議評級則尚未獲確認 (見第 1.13 段表一)。該 1 444 幢建築物的建議評級和其中 970 幢建築物的確認評級詳情，載於古蹟辦網頁 (網址：<http://www.amo.gov.hk>)。

1 444 幢歷史建築物的評級工作尚未完成

3.3 二零一零年三月，發展局告知立法會發展事務委員會，古諮會已訂立目標，在二零一零年完成所有 1 444 幢歷史建築物的評級工作，並會在該年內為約 100 幢由公眾新轉介的歷史建築物進行評審。發展局在二零一零年十一月、二零一一年七月和二零一二年二月，向發展事務委員會匯報評級工作的進展，以及已獲確認評級的建築物數目。

3.4 截至二零一三年二月，即二零一零年年底目標完成日期後兩年多，該 1 444 幢歷史建築物當中尚有 175 幢未獲確認評級。古蹟辦表示，在尚未確認評級的 175 幢歷史建築物中：

- (a) 有 58 幢歷史建築物 (13 幢建議為一級、37 幢建議為二級及 8 幢建議為三級) 是由中國人民解放軍管理的軍事用地及構築物。文物保

育專員辦事處和古蹟辦須透過保安局安排與解放軍商討有關建築物的評級；

- (b) 有 116 幢歷史建築物 (12 幢建議為一級、20 幢建議為二級、81 幢建議為三級及 3 幢建議不予評級) 為私人擁有物業。古蹟辦已就評級事宜，努力與業主磋商，但大多數業主反對建議的評級，或對建議評級提出疑問。根據古諮會的“逐步進行”處理方法，古諮會首先會就沒有收到反對意見的建築物進行確認評級，繼而確認那些業主曾提出疑問或要求從名單中剔除或要求提高評級的建築物。要確認這 116 幢私人建築物評級，須得到有關業主同意。因此，古蹟辦難以為確認評級的工作設定時限；及
- (c) 餘下的一幢歷史建築物是中環街市 (建議為三級)，屬政府物業，快將在市區重建局的活化項目下重新開放使用。待活化項目落實後，古諮會會考慮確認中環街市的評級。

3.5 鑑於該 175 幢歷史建築物的評級確認工作遇到困難，而且需時解決有關問題，審計署認為古蹟辦須為這些建築物的評級確認工作制訂計劃。

公眾所轉介的建築物的評審

3.6 除了 1 444 幢歷史建築物之外，不時會有公眾人士向古蹟辦轉介有可能成為古蹟或歷史建築物的項目 (大多為建築物)，要求古蹟辦評估其歷史價值並考慮為其進行評級。如接獲此類公眾轉介，古蹟辦會按處理一般查詢的做法，給予回覆，然後把轉介個案存檔。古蹟辦並會安排就有關建築物的歷史價值作初步評審，包括在互聯網蒐集資料和進行實地視察。其後，古蹟辦如認為該建築物具有若干文物價值，便會把有關的轉介個案提交古諮會的評審小組作進一步評估。

3.7 古諮會在二零零九年九月的會議上決定，待完成 1 444 幢建築物的評審後，才進行另一項獨立的評審工作，審議所有新轉介而須作級別評審的建築物，但有切實需要 (例如出現拆卸風險) 的建築物會靈活處理，提早審議。

3.8 截至二零一三年二月，在 1 444 幢歷史建築物以外，古蹟辦接獲由公眾轉介而須作歷史價值評估的建築物共有 202 幢（註 11）。該 202 幢建築物當中，有 18 幢曾出現拆卸的風險，而古蹟辦得悉後已作出初步評估，並將之列為建議評級建築物，然後提交古諮會評審。截至二零一三年二月，在 18 幢建築物當中，古諮會已確認其中 15 幢的評級（6 幢評為一級、3 幢評為二級、4 幢評為三級及 2 幢不予評級），惟該 18 幢建築物中有 3 幢（2 幢的評級已獲古諮會確認及一幢尚待確認——註 12）已被拆卸。

評審新轉介建築物進度緩慢

3.9 古蹟辦定期把新轉介的建築物數目告知古諮會。古蹟辦在二零一一年二月向屋宇署、地政總署及規劃署提供一份載列 147 幢有關建築物的清單。上述部門如接獲清單所載建築物的業主提交拆卸或改動計劃，便會通知古蹟辦。對於政府建築物，古蹟辦得悉有關計劃後，會考慮應否進行文物影響評估。至於私人建築物，古蹟辦會聯絡和游說業主保育其建築物（見第 5.4 段）。然而，截至二零一三年一月，古蹟辦仍未更新該份清單，以致有 55 幢（202 幢減 147 幢）新轉介的建築物尚未被納入清單之內（註 13）。

3.10 如第 1.13 段表一所述，有 23 幢歷史建築物已被拆卸。為盡量減低在古蹟辦不知情的情況下歷史建築物被拆卸的風險，古蹟辦須更新有可能成為歷史建築物的清單，並適時分發予屋宇署、地政總署及規劃署。

3.11 鑑於為前述 1 444 幢歷史建築物中尚待跟進的 175 幢確認評級需時（見第 3.5 段），審計署認為，古蹟辦須與古諮會磋商，考慮在確認尚未被評級歷史建築物的級別時，同時評審由公眾新轉介的建築物。

註 11：在 202 幢建築物中，115 幢由政府擁有，78 幢由私人擁有，其餘 9 幢則橫跨政府土地及私人土地。

註 12：古蹟辦表示，在 3 幢建築物當中，有 2 幢建築物的一些外牆或具建築特色的部分已被保留。

註 13：在這 55 幢建築物中，1 幢經重新分類已列作 4 幢建築物，所以這 55 幢建築物已成為 58 幢建築物。在這 58 幢建築物中，31 幢由政府擁有，23 幢由私人擁有，其餘 4 幢則橫跨政府土地及私人土地。

最新發展

3.12 在二零一三年二月二十日的會議上，古諮會同意在處理 1 444 幢歷史建築物中尚待確認評級的建築物同時，開始着手處理新轉介的建築物。這項安排已在立法會發展事務委員會二零一三年二月二十六日的會議上作出匯報。古蹟辦亦已更新新轉介的建築物清單，並提交古諮會。二零一三年二月二十八日，古蹟辦把已更新的清單分發予屋宇署、地政總署和規劃署。

第 4 部分：政府古蹟及已評級歷史建築物

4.1 本部分探討相關各決策局或部門保育政府古蹟及已評級歷史建築物的情況。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 政府古蹟及已評級歷史建築物的保育 (第 4.2 至 4.19 段)；及
- (b) 歷史建築物的活化 (第 4.20 至 4.26 段)。

政府古蹟及已評級歷史建築物的保育

4.2 發展局保存和使用政府歷史建築物的策略，是通過活化再利用，既保育政府歷史建築物，同時亦予以善用。

4.3 截至二零一三年二月，政府擁有 57 項古蹟及 203 幢已評級歷史建築物 (見第 1.14 段表二)，由不同的決策局或部門及非政府機構管理，例如大潭水塘群的法定古蹟由水務署管理。在上述 57 項政府古蹟當中，39 項為建築物，其餘 18 項為考古地點、石刻、窯爐及炮台。至於上述 203 幢政府已評級歷史建築物，其中 193 幢已撥給不同的決策局或部門或非政府機構使用，餘下 10 幢則未撥作任何用途 (見表三)。

表三

政府古蹟及已評級歷史建築物
(二零一三年二月)

負責管理的決策局或部門 或非政府機構	法定古蹟 (數目)	已評級歷史建築物 (數目)
康文署	30	34
水務署	6	33
政府產業署	4	22
發展局	4	18
其他 20 個決策局或部門	13	81
3 個非政府機構	0	5
未撥用的歷史建築物	0	10
總計	57	203

資料來源：古蹟辦、建築署、文物保育專員辦事處、政府產業署、地政總署及水務署的記錄

4.4 大部分政府歷史建築物由建築署轄下物業事務處提供維修保養服務(註 14)，有關的翻修及維修保養工作在 2012–13 年度的預算開支為 3,110 萬元。

缺乏打理或閒置的 16 幢政府歷史建築物值得關注

4.5 雖然政府擁有的 57 項古蹟和 203 幢已評級歷史建築物大部分已由負責的決策局或部門予以善用，但審計署注意到其中 16 個長期缺乏打理或閒置不用，情況如下：

- (a) 有 10 幢政府已評級歷史建築物並未撥給任何決策局或部門(見第 4.6 至 4.8 段)；及

註 14：其中一些建築物由相關的決策局或部門負責維修，例如與水務有關的建築物和設施由水務署維修，郊野公園設施則由漁農自然護理署維修。建築署表示，未撥用或未批租政府土地上的建築物，並非由該署負責維修保養。

- (b) 有一項政府古蹟和五幢政府已評級歷史建築物分別撥給不同的決策局或部門管理，但已長期閒置不用（見第 4.9 至 4.12 段）。

10 幢未撥用的政府已評級歷史建築物缺乏保育

4.6 截至二零一三年二月，未撥用的政府已評級歷史建築物有 10 幢（見表四）。

表四

10 幢未撥用的政府已評級歷史建築物
(二零一三年二月)

建築物	評級
(a) 薄扶林舊牛奶公司高級職員宿舍（見個案一）	一級歷史建築
(b) 調景嶺茅湖山觀測台（見個案二）	一級歷史建築
(c) 西貢魔鬼山軍事設施	二級歷史建築
(d) 龍虎山松林炮台	二級歷史建築
(e) 城門水塘以南城門碉堡	二級歷史建築
(f) 歌連臣角燈塔	三級歷史建築
(g) 沙頭角公路粉嶺沙頭角支線孔嶺站	三級歷史建築
(h) 八鄉利達橋	三級歷史建築
(i) 火藥洲火藥庫（近鴨脷洲）	三級歷史建築
(j) 元朗會仙橋	三級歷史建築

資料來源：古蹟辦及地政總署的記錄

個案一

薄扶林舊牛奶公司高級職員宿舍 (政府一級歷史建築)



1. 一八八六年，文遜爵士創立牛奶有限公司，利用薄扶林一幅土地作乳牛牧場。
2. 高級職員宿舍建於一八八七年，樓高兩層，佔地約 232 平方米，是牛奶公司在香港現存的最古舊建築物。古蹟辦認為，該建築物可讓人回想起一家香港企業的成功故事。
3. 二零零九年十二月，古諮會通過把舊牛奶公司高級職員宿舍確認為一級歷史建築。

審計署的評語

4. 截至二零一三年二月，該項一級歷史建築長期缺乏打理。由於缺乏妥善維修保養，建築物已破舊失修，而且四周被圍封並閒置不用，亦沒有安排開放讓公眾參觀。

資料來源：古蹟辦的記錄及審計署於二零一二年十二月拍攝的照片

個案二

調景嶺茅湖山觀測台 (政府一級歷史建築)



1. 觀測台位於調景嶺茅湖山高處山坡，建於一八九八年前，供滿清官兵駐紮。
2. 一九零五年，觀測台所在地段租予一間名為 Hong Kong Milling Company 的麵粉廠。麵粉廠於一九零八年倒閉，傳說廠東就地自縊身亡，此地及後改名為調景嶺。後來，該地段築起多間小屋，至一九九零年代後期被清拆。
3. 二零零九年十二月，古諮會通過把觀測台確認為一級歷史建築。觀測台四周並無圍封，可沿寶琳南路的行人徑前往。

審計署的評語

4. 截至二零一三年二月，該項一級歷史建築長期缺乏打理。由於缺乏妥善的維修保養，引致破舊失修，加上四周並無圍封，可能會對遊人安全帶來風險。

最新發展

5. 二零一三年三月，地政總署告知審計署，地政總署會聯絡古蹟辦，為安全起見把調景嶺茅湖山觀測台圍封，作為過渡措施，以待當局定出計劃，予以善用。

資料來源：古蹟辦的記錄及審計署於二零一三年一月拍攝的照片

4.7 二零一一年十月，文物保育專員辦事處提醒各決策局或部門須妥善維修轄下的已評級及建議評級歷史建築物，而古蹟辦及建築署可提供所需的技術意見。建築署表示，由於上述政府已評級歷史建築物並未撥給任何決策局或部門，建築署只能提供緊急維修服務，以處理迫切的建築損毀及危險情況。二零一二年九月，為確保政府已評級歷史建築物不會缺乏打理，文物保育專員辦事處要求地政總署對未撥用的政府已評級歷史建築物負起管理和維修保養職責。二零一三年二月，地政總署告知審計署：

- (a) 當某決策局或部門或非政府機構再不需要某幢政府建築物，該決策局或部門或非政府機構通常須根據有關的撥地或租賃條件把建築物拆卸，然後把空置土地交還地政總署，以便該署保護有關土地免遭非法佔用和挖掘。除非有關土地即將出售，又或土地連同建築物很可能會撥給另一個決策局或部門使用和維修保養，否則地政總署通常不會接受土地連同建築物一併交還的安排；
- (b) 地政總署已於二零一一年二月向文物保育專員辦事處表示，管理和維修保養未撥用土地上的政府已評級歷史建築物，不屬地政總署的職責範圍。在管理未批租及未撥用政府土地方面，該署主要負責根據《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)，防止該等土地被非法佔用和挖掘；及
- (c) 地政總署沒有管理和維修保養已評級歷史建築物的專業知識，該署已向文物保育專員辦事處建議，維修保養工作應交由具備這方面專長的專業人士負責。

4.8 鑑於有關地點具有歷史價值，審計署認為，10 幢未撥用的政府已評級歷史建築物長期缺乏打理，並且欠缺妥善維修保養，引致破舊失修，情況並不理想。發展局作為負責文物保育的決策局，須採取措施，確保所有未撥用的政府已評級歷史建築物均妥善維修，並予以善用。

閒置不用的政府古蹟及已評級歷史建築物

4.9 審計署的審查發現，在 250 個已撥用的政府古蹟及歷史建築物 (57 項古蹟及 193 幢已評級歷史建築物——見第 4.3 段表三) 當中，有一項政府古蹟及五幢政府已評級歷史建築物長期間置不用，年期由 6 至 20 年不等 (見表五)。

表五

長期閒置不用的政府古蹟及已評級歷史建築物
(二零一二年十二月)

建築物	古蹟或 已評級 歷史建築物	負責部門	閒置年期
(a) 黃竹坑新圍舊民居 (見個案三)	二級 歷史建築	康文署	20 年 (由 1992 年起)
(b) 大潭篤原水抽水站 第 2 號員工宿舍 (見個案四)	古蹟	水務署	6 至 10 年 (由 2002 至 2006 年起) (註 1)
(c) 域多利道扣押中心	三級 歷史建築	政府產業署	10 年 (由 2002 年起)
(d) 舊山頂道山頂倉庫	二級 歷史建築	水務署	8 年 (由 2004 年起)
(e) 上水何東夫人醫局 主樓	二級 歷史建築	衛生署 (註 2)	7 年 (由 2005 年起)
(f) 上水何東夫人醫局 平房	二級 歷史建築	衛生署	7 年 (由 2005 年起)

資料來源：審計署對康文署、水務署、政府產業署及衛生署記錄的分析

註 1：員工宿舍的四個單位分別由二零零二、二零零三、二零零五及二零零六年開始閒置不用。

註 2：衛生署表示，自二零零三年七月所有普通科門診診所由衛生署轉交醫院管理局管理後，上水何東夫人醫局主樓已改由醫院管理局管理。

個案三

黃竹坑新圍舊民居 (政府二級歷史建築)



1. 黃竹坑新圍舊民居建於一八九零年，是港島現存兩幢中國傳統民居之一。一九八一年，古諮會通過把這幢古屋確認為二級歷史建築。一九九二年八月，政府以 350 萬元收購這幢舊民居，打算闢作民俗博物館，納入當時的黃竹坑公園發展計劃內。古蹟辦自一九九三年起負責管理這幢舊民居。當局後來於一九九九年擱置黃竹坑公園發展計劃。截至二零一二年，當局已用了 150 萬元翻新和維修該民居。

審計署的評語

2. 在一九九二至二零一二年的 20 年期間，這項二級歷史建築一直閒置不用，亦沒有安排開放讓公眾參觀。

最新發展

3. 該幢舊民居已由二零一三年一月十九日起，逢星期六、日及公眾假期開放，讓公眾參觀。開放安排只屬試驗性質，會於適當時候檢討成效。二零一三年三月，康文署告知審計署，由於黃竹坑新圍舊民居坐落偏遠鄉村，沒有任何附屬設施，難以安排合適的用途。

資料來源：古蹟辦的記錄及審計署於二零一二年十二月拍攝的照片

個案四

大潭篤原水抽水站第 2 號員工宿舍 (一項政府古蹟的一部分)



1. 大潭篤原水抽水站第 2 號員工宿舍建於一九三六年，位於大潭水塘區內。
2. 宿舍的四個單位分別由二零零二、二零零三、二零零五及二零零六年開始閒置不用。
3. 二零零九年三月，古蹟辦公布宿舍為建議一級歷史建築物。
4. 二零零九年九月，古物事務監督按古諮會的建議，宣布大潭水塘群 22 項歷史構築物 (包括這幢員工宿舍) 為一項古蹟。
5. 自二零零九年起，這幢員工宿舍已納入大潭水務文物徑的範圍，當局並安排超過 50 個導賞團，讓公眾參觀。

審計署的評語

6. 在二零零六至二零一二年期間，宿舍四周被圍封，但閒置不用。

資料來源：古蹟辦的記錄及審計署於二零一三年一月拍攝的照片

4.10 關於域多利道扣押中心 (見第 4.9 段表五 (c) 項) :

- (a) 此中心原先納入 2001-02 年度的賣地計劃中，但賣地一事後來延至 2004-05 年度。二零一零年，地政總署確認有關土地已不在賣地計劃之內。同年，域多利道扣押中心被確認為三級歷史建築。政府產業署曾多次嘗試為該中心物色合適使用者，但都未能成功，原因是建築物殘破失修、間隔有所局限，而且沒有足夠停車設施。政府產業署自二零零二年十二月以來，曾在一些日子租出有關物業供拍攝電影；及
- (b) 根據建築署於二零一一年年初提供的意見，此中心已破舊失修，基於安全理由，不適宜使用或開放讓公眾參觀。二零一三年二月，教育局邀請有意人士提交意向書，把扣押中心用作教育用途。

4.11 關於上水何東夫人醫局主樓及平房 (見第 4.9 段表五 (e) 及 (f) 項)，醫院管理局於二零零五年七月通知衛生署，設於何東夫人醫局主樓的普通科門診診所因早前屋頂瓦片崩塌，須暫時關閉。二零一三年一月，醫院管理局同意把主樓交還衛生署處理。

4.12 審計署認為，有六幢政府歷史建築物長期間置不用，情況並不理想。負責這些古蹟和已評級歷史建築物的四個政府部門 (即康文署、水務署、政府產業署及衛生署) 須採取行動，確保善用有關的建築物。

很多政府古蹟及歷史建築物並無安排導賞團

4.13 雖然有一些政府歷史建築物缺乏打理及／或閒置不用 (見第 4.6 段表四和 4.9 段表五)，審計署注意到大部分政府古蹟及已評級歷史建築物已由負責的決策局或部門使用，當中有些並已作出安排，開放予公眾參觀，包括下列一些例子：

- 公眾可以到達一些位於露天場地／公眾地方的歷史建築及景點 (例如一些考古地點)。
- 一些歷史建築物可讓公眾欣賞其外部建築 (例如一些政府辦事處和活化建築物)，而當局偶爾會安排免費導賞團。
- 一些指定讓公眾參觀的歷史建築物，當局並安排免費導賞團 (例如博物館)。
- 二零一一年十二月和二零一二年十二月，文物保育專員辦事處和古蹟辦舉辦“古蹟周遊樂”活動，讓公眾欣賞一些文物景點 (一些選定的景點並設有導賞服務)。
- 二零一二年，文物保育專員辦事處舉辦一系列公眾教育活動和節目，鼓勵社會各界團體更多參與文物保育。舉例來說，該辦事處在二零一二年六月至十二月期間，在八個地點 (即文物徑或古蹟景點) 舉辦“古蹟大發現”巡迴展覽。

4.14 提供導賞團是促進文物保育和推廣公眾欣賞古蹟及歷史建築物的有效方法。然而，審計署從文物保育專員辦事處及古蹟辦所提供的資料發現，在二零零九至二零一二年期間，在 57 項政府古蹟當中，當局並沒有為 36 項 (63%) 安排導賞團 (見附錄 A)，而在 203 幢政府已評級歷史建築物當中，當局則沒有為 152 幢 (75%) 安排導賞團 (見表六)。

表六

政府古蹟及歷史建築物的導賞團安排
(二零零九至二零一二年)

類別	總計 (數目)	有安排 導賞團 (數目)	無安排 導賞團 (數目)
古蹟			
考古地點	18	1	17
建築物及構築物，包括辦事處、 古屋、公園、監獄、活化建築物、 學校及水務構築物	27	12	15
博物館	7	7	0
燈塔	4	0	4
空置 (見第 4.9 段個案四)	1	1	0
總計	57	21	36
已評級歷史建築物			
建築物及構築物，包括橋樑、辦 事處、監獄、宿舍、活化建築物、 學校、街道及水務構築物	186	49	137
博物館	2	2	0
未撥用建築物 (見第 4.6 段)	10	0	10
空置 (見第 4.9 段表五)	5	0	5
總計	203	51	152

資料來源：審計署對文物保育專員辦事處及古蹟辦記錄的分析

4.15 文物保育專員辦事處認為，全年持續為所有政府古蹟及已評級歷史建築物安排導賞團的做法，或不合乎成本效益，因為地點偏遠及基於保安和公眾安全方面的理由，並非所有政府古蹟及已評級歷史建築物均適宜舉辦導賞團。

4.16 在文物景點安排導賞團，有助加強市民對文化遺產的認識、了解和欣賞(見第 1.5(c) 段)。因此，文物保育專員辦事處須與古蹟辦、有關的決策局或部門及非政府機構合作，盡可能定期為政府古蹟及已評級歷史建築物安排導賞團或宣傳活動。

缺乏關於視察政府古蹟及歷史建築物的指引

4.17 按照古蹟辦的做法，是每年會視察政府的考古地點、石刻、窑爐及砲台最少一次，以及每年視察政府古蹟建築物四次。審計署的審查發現，就 39 項政府古蹟建築物(見第 4.3 段)而言，古蹟辦在二零一一年沒有視察其中四項，而在二零一二年則沒有視察其中三項。二零一三年三月，古蹟辦告知審計署：

- (a) 建築署已定期視察政府建築物，並發出手冊，指導各決策局或部門查探常見的建築損毀情況；及
- (b) 古蹟辦在二零一一及二零一二年分別沒有視察的四項和三項政府古蹟建築物均為水務構築物或燈塔，這些建築物一直由有關的決策局或部門妥善管理。

4.18 古蹟辦表示，考慮到可用的資源及近年政府古蹟數目不斷增加，古蹟辦由二零一三年起按風險為本的原則視察政府古蹟建築物，詳情如下：

- (a) 涉及工程的政府古蹟列為最優先的視察項目；
- (b) 古蹟辦會負責管理並對公眾開放的政府古蹟列為較優先的視察項目；及
- (c) 至於由其他決策局或部門負責管理及維修保養的政府古蹟，古蹟辦會在有關的決策局或部門報告發現損毀情況時提供意見。

4.19 然而，審計署注意到，古蹟辦並無制訂關於視察政府古蹟及已評級歷史建築物的指引。審計署認為，古蹟辦須制訂和發出關於定期視察政府古蹟及歷史建築物的指引。指引應包括視察工作的檢查清單及視察次數。指引亦應分發予負責的決策局或部門，以便定期視察這些古蹟及歷史建築物，這有助當局適時發現古蹟及已評級歷史建築物的建築損毀情況。

歷史建築物的活化

4.20 二零零八年二月，發展局推出活化計劃，藉以活化再利用政府歷史建築物。活化計劃旨在：

- (a) 保存歷史建築，並以創新的方法，予以善用；
- (b) 把歷史建築改建成為獨一無二的文化地標；
- (c) 推動市民積極參與保育歷史建築；及
- (d) 創造就業機會，特別是在地區層面。

按照計劃，非牟利機構（註 15——見第 1.9(b)(ii) 段）獲邀提交申請書，就如何以社會企業形式，使用選定的政府歷史建築物在提供服務或營運業務方面提出建議。非牟利機構須在申請中提供詳細計劃，說明如何保育有關建築物的歷史價值，以及就財務可行性而言，如何營運社會企業，並使區內居民受惠。活化歷史建築諮詢委員會（註 16）負責審批申請，並監察獲選經營者的表現。

註 15：按照計劃，非牟利機構須為《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條所界定具有慈善團體身分的機構。

註 16：委員會於二零零八年成立，由一名非官方成員擔任主席，其中三名成員分別來自文物保育專員辦事處、建築署及康文署，另外九名成員來自社會各界。

4.21 按照活化計劃，文物保育專員辦事處可向獲選的申請者提供財政資助，包括：

- (a) 就每幢活化建築物每年收取一元的象徵式租金；
- (b) 一次過撥款，以應付建築物大型翻新工程的部分或全部費用；及
- (c) 一次過撥款，以應付社會企業的開辦成本和最多在首兩年營運期間出現的赤字，上限為 500 萬元，但先決條件是該社會企業預計可在兩年後自負盈虧。

在二零零八年二月至二零一三年二月期間，當局向活化計劃預留 20 億元，用於活化計劃及相關項目的建設工程。截至二零一三年二月，政府在這兩方面開支為 5.49 億元。

4.22 截至二零一三年二月，當局已物色三批共 14 幢歷史建築物納入活化計劃，進展如下 (詳情見附錄 B)：

- **第一批 (共六幢歷史建築物) 於二零零八年二月推出** 文物保育專員辦事處已與六個非牟利機構簽訂租約，讓他們分別在該六幢建築物內經營業務，其中四幢已開放給公眾使用 (見附錄 B 中(a) 至 (d) 項)。
- **第二批 (共五幢歷史建築物) 於二零零九年八月推出** 文物保育專員辦事處已就該五幢建築物的其中三幢，公布獲選的非牟利機構名單，由他們負責活化工作。截至二零一三年二月，當局仍未與有關機構簽訂租約。至於其餘兩幢建築物，其中一幢已從計劃中剔除，另一幢則撥入第三批歷史建築物重新推出。
- **第三批 (共四幢歷史建築物，其中一幢原屬第二批但其後撥入第三批重新推出) 於二零一一年十月推出** 當局於二零一一年十月邀請非牟利機構提交申請書。二零一三年二月，文物保育專員辦事處就該四幢建築物的其中三幢，公布獲選的非牟利機構名單，由他們負責活化工作。餘下一幢將於日後重新推出以供申請。

租約沒有規定匯報參觀者資料

4.23 提供導賞團，是促進文物保育和推廣公眾欣賞文物建築歷史價值的有效方法。文物保育專員辦事處認為，為使社會企業維持財政穩健，活化計劃下的租戶須一方面為營運目的而提供優質服務，另一方面亦為市民提供免費導賞團，在兩者之間須取得平衡。

4.24 參觀者資料，如參觀者人數、類型（例如屬本港居民還是海外遊客）和他們所提出意見等資料，有助於監察活化計劃的成效和改善相關的策略。審計署審核了第一批共六幢活化建築物的租約（見附錄 B），發現租約雖然規定租戶須為參觀者安排導賞團，但並無規定租戶須定期向文物保育專員辦事處提交導賞團詳情和相關的參觀者資料。因此，文物保育專員辦事處無法評估活化建築物的受歡迎程度和公眾對有關安排的滿意程度。審計署認為，活化計劃下批出的租約應加入條文，規定租戶定期提交有關資料。

4.25 審計署審核該六份租約時，亦發現租約對導賞團的規定各有不同（見表七）。

表七

各份租約中的導賞團規定
(二零一三年二月)

第一批歷史建築物	導賞活動次數規定
前北九龍裁判法院	最少平日每日一次導賞團及每年兩次開放日
舊大澳警署	最少平日每日三次導賞團及每年兩次開放日
雷生春	最多每日兩次導賞團
前荔枝角醫院	最少平日每日一次導賞團，周末及假期每日三次導賞團及每年兩次開放日
芳園書室	最少每星期五次導賞團
美荷樓	最少每星期有六日提供最少每日一次導賞團及每年兩次開放日

資料來源：文物保育專員辦事處的記錄

4.26 如表七所顯示，一些租約訂明的導賞團規定較其他租約為多，其中雷生春的租約並無規定導賞團和開放日的最少次數。此外，惟前荔枝角醫院和美荷樓除外，其他四幢建築物的租約都沒有訂明周末及假期的最少導賞團次數。審計署明白活化計劃下的建築物會按各自的運作需要決定導賞團的安排，但審計署認為文物保育專員辦事處須盡可能在租約中訂明平日、周末及假期的每日導賞團最少次數，以及每年的開放日最少次數。

第 5 部分：私人古蹟及已評級歷史建築物

5.1 本部分探討有關決策局或部門在保育私人古蹟及已評級歷史建築物方面所採取的行動，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 政府為減少私人歷史建築物被拆卸或改動個案而進行的工作 (第 5.3 至 5.11 段)；及
- (b) 為避免私人古蹟及已評級歷史建築物因缺乏保養以致破舊失修而進行的視察及維修工作 (第 5.12 至 5.25 段)。

5.2 截至二零一三年二月，全港共有 44 項私人古蹟及 714 幢私人已評級歷史建築物 (見第 1.14 段表二)，其中有 65 幢私人已評級歷史建築物分別由三個法定組織 (即華人廟宇委員會、醫院管理局及市區重建局) 擁有。二零零七年十月，發展局告知立法會，私人歷史建築物面對兩大問題，分別是有遭受拆卸的威脅，以及缺乏維修保養以致破舊失修。發展局並表示政府會採取措施解決有關問題。

政府為減少私人歷史建築物被拆卸或改動個案而進行的工作

相關法例

5.3 《建築物條例》(第 123 章)、《建築物條例 (新界適用) 條例》(第 121 章) 及《城市規劃條例》(第 131 章) 訂有條文，以規管私人建築物的拆卸或改動工程，有關條文如下：

- (a) 根據《建築物條例》，除非屬小型工程或獲豁免審批的工程，否則任何人士如擬由他人代為在私人建築物進行建築工程（例如拆卸或改動工程），必須委任一名認可人士（註 17）負責擬備及提交圖則，供屋宇署審批。有關圖則獲批後，該名認可人士必須在展開工程前取得屋宇署的同意。該條例訂明，任何人士在未取得屋宇署批准或同意而對建築物進行拆卸或改動，可被檢控。
- (b) 根據《建築物條例（新界適用）條例》，在取得地政總署就建築工程（包括建造、拆卸及改動）發出的豁免證明書後，在符合豁免準則的新界小型屋宇（小型屋宇——註 18）進行以上工程時，可獲豁免而不受《建築物條例》的具體條文（包括須委任認可人士及取得屋宇署批准及同意的規定）規管。
- (c) 根據《城市規劃條例》，私人土地擁有人如欲更改土地用途，而新用途是在有關的法定規劃圖則下未獲許可的用途，則須向城市規劃委員會申請許可。規劃署向城市規劃委員會提供秘書處支援服務。

減少私人歷史建築物被拆卸的機制

5.4 為保育私人歷史建築物，發展局自二零零九年十月起責成屋宇署、地政總署及規劃署，如收到任何關於拆卸或改動古蹟、暫定古蹟、已評級歷史建築物及建議評級歷史建築物的申請，又或是關於發展這些建築物所位處的土地的申請，應通知文物保育專員辦事處及古蹟辦。二零一零年三月，發展局向屋宇署、地政總署、規劃署、康文署、民政事務總署及所有分區民政事務處發出通函，闡述上述的行政監察機制。發展局亦責成文物保育專員辦事處及古蹟辦，當接獲有關決策局或部門的通知時，應採取下列行動：

- (a) **法定古蹟及暫定古蹟** 古蹟辦應發信通知業主，表示根據法定要求，除非獲古物事務監督批給許可證，否則任何人不得對私人法定古蹟或暫定古蹟進行拆卸或改動工程。就暫定古蹟而言，文物保育

註 17：認可人士指名列於屋宇署所備存的認可人士名冊的建築師、工程師或測量師。

註 18：地政總署表示，該署一直有就新界興建小型屋宇的建築工程發出豁免證明書，但在豁免證明書內並無具體提述拆卸工程。

專員辦事處應與業主商討保育建築物的方案，包括政府提供一些經濟誘因；

- (b) **一級歷史建築** 古蹟辦應把一級歷史建築的歷史價值及政府可能作出的干預（例如根據《古物及古蹟條例》宣布該建築物為暫定古蹟）告知業主。文物保育專員辦事處應與業主商討保育建築物的方案，包括政府提供一些經濟誘因；
- (c) **二級及三級歷史建築** 古蹟辦應去信二級或三級歷史建築的業主，建議他們研究可否採用“寓保育於發展”的方案，把建築物納入日後的發展計劃，而不把建築物完全拆卸。古蹟辦亦應與業主商討保育建築物的方案，包括政府提供一些經濟誘因；及
- (d) 如最終發現原址保存已評級或建議評級的歷史建築物並不可行，古蹟辦應去信業主，要求業主向古蹟辦提供照片及繪圖記錄以供存檔，並保留具文物價值的建築構件。

一些未獲屋宇署同意的建築物拆卸工程

5.5 根據古蹟辦及地政總署實地視察的結果，審計署注意到，在二零零九年三月（古諮會當時公布 1 444 幢歷史建築物的建議評級——見第 1.12 段）至二零一三年二月期間，在 23 幢已被拆卸的建築物（見第 1.13 段表一）當中，五幢位於新界的建築物的業主並未就其拆卸工程獲得屋宇署的同意或地政總署就建築工程發出的豁免證明書（註 19）。此外，另一幢新轉介並等候古諮會評審的歷史建築物（建築物 A），在未獲得屋宇署的同意或地政總署就建築工程發出的豁免證明書的情況下已被拆卸。六宗個案的詳情載於表八。

註 19：在該 23 幢已被拆卸的建築物（見第 1.13 段表一）中的另外 18 幢，其中 6 幢為不予評級的建築物，其餘 12 幢建築物的業主已就拆卸工程獲得屋宇署的同意或地政總署的豁免。

表八

六幢未獲屋宇署同意或地政總署豁免
而被拆卸的私人歷史建築物
(二零零九年七月至二零一一年十二月)

建築物	地區	評級	得悉拆卸的日期 (註)
A (見個案五)	元朗	建議三級歷史建築	2011 年 12 月
B }	沙田	三級歷史建築	2011 年 9 月
C }	元朗	建議三級歷史建築	2010 年 11 月
D } (見第 5.6 段)	元朗	建議三級歷史建築	2009 年 12 月
E }	沙田	建議三級歷史建築	2009 年 11 月
F }	大嶼山	建議三級歷史建築	2009 年 7 月

資料來源：古蹟辦、屋宇署及地政總署的記錄

註：此為古蹟辦或地政總署發現有關建築物已被拆卸的日期。

個案五

拆卸建築物 A

1. 建築物 A 位於元朗，是一幢兩層高住宅樓宇，建於一九三九年。二零零八年三月，屋宇署批准由建築物的業主（一間有限公司）所委託的認可人士提交的拆卸圖則，並加入古蹟辦的要求，規定業主在徵求該署同意展開有關拆卸工程前，應提交建築物的照片及繪圖記錄。
2. 二零一一年六月，經公眾轉介後，古蹟辦把建築物列為建議三級歷史建築。二零一一年十二月，古蹟辦在接獲公眾投訴後進行實地視察，發現建築物已被拆卸。然而，在工程展開前，屋宇署並未接獲任何徵求其同意的申請，政府亦未獲提供建築物的照片及繪圖記錄。
3. 二零一二年二月，屋宇署要求有關認可人士提交拆卸工程的調查報告，但其後認可人士在二零一二年三月聲稱對工程不知情。二零一二年四月，屋宇署要求業主提供其對工程所知及其參與情況的資料。二零一二年十二月，屋宇署去信催促有關的業主公司及其四名董事回應該署在二零一二年四月作出的查詢。二零一三年一月，其中一名董事聲稱對工程不知情。二零一三年二月，在根據《建築物條例》所列明的 12 個月檢控時限（註）屆滿後，屋宇署基於證據不足決定終止調查。
4. 古蹟辦表示，該建築物的門樓仍留在原址。

審計署的評語

5. 一幢建議三級歷史建築未經屋宇署同意便被拆卸，並不符合《建築物條例》的規定。此外，政府亦未獲提供該歷史建築物的照片及繪圖記錄。

資料來源：古蹟辦及屋宇署的記錄

註：根據《建築物條例》，檢控行動可在屋宇署發覺相關罪行後 12 個月內展開。在本個案中，12 個月的檢控時限於二零一二年十二月屆滿。

5.6 至於建築物 B 至 F（見第 5.5 段表八），在未獲得屋宇署的同意或地政總署就建築工程發出的豁免證明書的情況下已被拆卸，審計署注意到屋宇署沒有就此對有關業主採取執法行動。

5.7 二零一三年二月及三月，屋宇署及地政總署告知審計署：

屋宇署

- (a) 當接獲違例拆卸新界小型屋宇(見第 5.3(b) 段)的舉報時，該署會按照現行打擊違例建築工程的執法政策，根據《建築物條例》進行調查並採取執法行動，當中首要考慮的是有關建築物的安全是否受到影響，以及會否對生命財產構成迫切危險。屋宇署的執法行動包括在根據《建築物條例》所列明的檢控時限內，發出法定命令及對有關人士作出檢控。屋宇署亦會對施工中的個案採取相應行動；
- (b) 就第 5.5 段個案五的建築物 A 而言，該署終止調查是因為沒有足夠證據指明是誰涉及相關的拆卸工程。至於建築物 B 至 F (見第 5.5 段表八)，由於這些個案不涉及安全問題，因此屋宇署不會採取進一步的執法行動；

地政總署

- (c) 按照一貫做法，業主無須就新界小型屋宇的拆卸工程通知地政總署。如有現存構築物需要拆卸，都只屬於同一地點的建造工程的一部分；及
- (d) 地政總署有可能在有關業主完成拆卸工程後，就建築工程向其申請豁免證明書時，才知悉有關的拆卸工程。

5.8 為了令公眾更加認識《建築物條例》中有關拆卸建築物的規定，古蹟辦須就有關的規定推行宣傳活動，特別是涉及歷史建築物的情況。

**一些私人歷史建築物被拆卸而事前未有通知
文物保育專員辦事處及古蹟辦**

5.9 在第 1.13 段表一所提及的 23 幢已被拆卸的建築物中，審計署亦發現，就兩幢位於元朗的歷史建築物(建築物 G 及 H)，地政總署在發出建築工程豁免證明書之前，沒有把相關的拆卸計劃告知文物保育專員辦事處及古蹟辦。相關的建築物後來被拆卸(見個案六)。

個案六

拆卸建築物 G 及 H

1. 位於元朗某鄉村內的兩幢相連單層歷史建築物 (建築物 G 及 H)，建於一八八四年，由同一業主擁有。二零零九年八月，古蹟辦通知業主，因為該兩幢建築物是村內保存得最好的屋宇，所以已把該兩幢建築物列為建議三級歷史建築。
2. 二零一零年三月，地政總署就業主提出重建該兩幢建築物的申請，發出豁免證明書，但未有就此知會文物保育專員辦事處及古蹟辦。
3. 二零一一年八月，地政總署的實地視察發現該兩幢建築物仍然完整保留。一個月後，古諮會確認把建築物 G 評為三級歷史建築。
4. 二零一一年十一月，古蹟辦的實地視察發現該兩幢建築物已被拆卸。

審計署的評語

5. 地政總署在向業主發出建築工程豁免證明書之前，並未把其已知悉的拆卸計劃通知文物保育專員辦事處及古蹟辦，有違發展局的規定。結果，文物保育專員辦事處及古蹟辦未能在該兩幢建築物被拆卸前取得其照片及繪圖記錄。

資料來源：古蹟辦及地政總署的記錄

5.10 發展局表示，按照古蹟辦的慣常做法，如得悉任何私人歷史建築物有拆卸計劃，便會安排製備有關建築物的照片記錄，而在某些情況下，因為未能取得業主同意，所以不能安排製備有關私人歷史建築物室內部分的照片及繪圖記錄。審計署認為，發展局須提醒相關的決策局或部門有關的規定，在得悉古蹟、暫定古蹟、已評級歷史建築物或建議評級歷史建築物有任何拆卸計劃時，須通知文物保育專員辦事處及古蹟辦，以便該兩個辦事處可以採取所需行動，盡可能保育有關建築物，又或在這些建築物被拆卸前製備照片及繪圖記錄。

最新發展

5.11 二零一三年三月四日，發展局向屋宇署、地政總署、規劃署、康文署、民政事務總署及所有分區民政事務處發出通函，提醒他們有關減少私人歷史建築物被拆卸風險的監察機制，並要求他們每半年向署內有關人員傳閱發展局於二零一零年三月所發出的通函（見第 5.4 段）。

私人古蹟及已評級歷史建築物的視察及維修

5.12 古蹟辦過往的慣常做法是每年視察所有政府古蹟建築物（見第 4.17 段）和私人古蹟四次。如有私人古蹟須作維修或保養，古蹟辦會進行所需工程，但條件是業主須同意開放建築物讓公眾參觀，欣賞其歷史價值。

5.13 至於私人已評級歷史建築物，古蹟辦會在不同的情況下進行視察，例如：

- (a) 接獲公眾查詢或投訴；
- (b) 在古諮會通過有關建築物的建議評級之前；
- (c) 當得知有關建築物有被拆卸風險；及
- (d) 在處理維修資助計劃（見第 5.22 段）申請期間。

缺乏關於視察私人歷史建築物的指引

5.14 審計署審查古蹟辦的記錄，發現在 44 項私人古蹟當中，有 6 項 (14%) 在二零一一和二零一二年經古蹟辦人員視察的次數不足四次。此外，審計署注意到，一如政府古蹟的視察工作（見第 4.19 段），古蹟辦並未有就私人古蹟的視察工作制訂指引。

5.15 審計署亦發現，在 714 幢私人已評級歷史建築物當中，古蹟辦在二零一一年和二零一二年分別只視察了 243 幢 (34%) 和 240 幢 (34%)。古蹟辦亦未有制訂任何關於視察私人已評級歷史建築物的指引。因應審計署的查詢，古蹟辦表示：

- (a) 私人歷史建築物的維修屬業主的責任。古蹟辦有時或未能進入私人已評級歷史建築物，原因是一些歷史建築物業主和村民不歡迎古蹟辦不請自來，以致古蹟辦難以找出這些建築物內的損毀地方；及
- (b) 為善用資源，古蹟辦在獲悉私人已評級歷史建築物的拆卸或重建計劃後，會優先視察有關的建築物。

5.16 審計署認為，古蹟辦須制訂並發出指引，按周期視察私人古蹟和已評級歷史建築物，特別是已獲政府資助其維修工程及開放讓公眾參觀的相關建築物（例如寺廟和祠堂），以找出以下情況：

- (a) 建築物有須緊急處理的損毀，特別是會危及安全的情況，例如牆壁出現嚴重裂縫；
- (b) 建築物有被拆卸或改動的風險（例如有跡象顯示有關建築物短期內會被拆卸或改動）；及
- (c) 已被拆卸的建築物。

定期視察私人歷史建築物，雖然有時可能只局限於視察建築物的外部，但亦可以提供有用資料，讓古蹟辦作出規劃及採取有效的保育行動，以及有助古蹟辦更新有關歷史建築物數目和狀況的記錄。

私人古蹟的預防性維修調查成效不大

5.17 在二零零九年十一月至二零一一年一月期間，古蹟辦對私人古蹟進行預防性維修調查，以找出潛在維修問題，並作出相關補救行動的建議。二零一零年一月，古蹟辦制訂了一個關於預防性維修調查工作的五年計劃，涵蓋當時所有 40 項私人古蹟。然而，該調查計劃在二零一一年二月中止，當時 40 項古蹟中只調查了 19 項。二零一三年一月，古蹟辦告知審計署，有關調查屬一項試驗計劃，旨在就選定古蹟的一般狀況編製資料庫。

5.18 審計署認為，古蹟辦須為其餘 21 項私人古蹟及由二零一零年至今所宣布的 4 項私人古蹟進行預防性維修調查。調查所得資料，將有助為這些古蹟制訂保育策略。

5.19 審計署亦注意到，在一些個案中，古蹟辦人員需要很長時間才完成預防性維修調查報告。舉例來說，在已進行的 19 項調查中，有 10 項需時超過六個月才完成報告。此外，古蹟辦並沒有向有關私人業主提供調查報告，以供參考。審計署認為，古蹟辦須訂定完成調查報告的目標時間，並提醒相關人員須按時完成報告，因為有些調查可能發現須緊急處理和採取行動的情況。古蹟辦亦須向有關建築物的業主提供調查報告。

5.20 古蹟辦人員在二零零九年十一月至二零一一年一月進行調查期間，共發現 773 處建築損毀，並把這些損毀情況分為兩類，分別是“須予緊急處理”(134 處須緊急處理的損毀——例如涉及牆壁出現嚴重裂縫)及“須予一般處理”(639 處一般損毀——例如涉及漆料剝落)。審計署的審查發現，古蹟辦未有從速修復在預防性維修調查中所發現的建築損毀。舉例來說，審計署注意到，截至二零一三年一月，下列損毀經發現後超過 24 個月仍未修復：

- | | |
|-----|---|
| (a) | 94 處須緊急處理的損毀 (佔全數 134 處已發現的相關損毀的 70%)；
及 |
| (b) | 530 處一般損毀 (佔全數 639 處已發現的相關損毀的 83%)。 |

5.21 二零一三年二月，古蹟辦告知審計署：

- (a) 古蹟辦在訂定該 40 項古蹟的維修工程優先次序時，已採用務實的方法，首先處理最緊急的個案，然後處理緊急程度較低的個案 (例如一些不危及安全的個案)；及
- (b) 未修復的損毀不會即時危及安全，所以可容後處理。

審計署認為，古蹟辦須制訂工作計劃、訂定目標時間，並迅速採取行動，以修復在調查過程中所發現的私人古蹟的建築損毀，特別是須緊急處理的個案。

維修資助計劃參與率偏低

5.22 二零零七年十月，發展局告知立法會，因為業主可能不願意或沒有財力負擔維修保養，以致私人已評級歷史建築物日久失修。為協助私人已評級歷史建築物的業主保育其建築物，文物保育專員辦事處由二零零八年八月起推行維修資助計劃，為業主提供資助 (每宗申請的資助額上限為 100 萬元)，使他們可

以進行維修工程。維修資助計劃的撥款來自由康文署掌管的一筆整體撥款(註 20)。

5.23 根據維修資助計劃，私人物業業主須委聘具備合適資格的顧問和掌握文物專業知識的專門承辦商進行維修工程，並且在完成維修工程後的十年內：

- (a) 保證不會拆卸有關建築物，或轉讓這些建築物的業權；及
- (b) 容許有關建築物作合理程度的開放讓公眾參觀。

5.24 審計署的審查發現，在二零零八年八月至二零一三年二月期間，文物保育專員辦事處收到 44 宗維修資助計劃的申請，當中涉及 37 幢私人已評級歷史建築物(佔所有 649 幢合資格建築物的 6%——註 21)。截至二零一三年二月，文物保育專員辦事處已批准了 27 宗申請，當中涉及 22 幢建築物，總資助額為 2,400 萬元。二零一三年二月，文物保育專員辦事處告知審計署：

- (a) 作為一項政府新推出的措施，當時預計以中度規模推行此維修資助計劃；及
- (b) 維修資助計劃並非旨在涵蓋所有私人已評級歷史建築物，因為一些業主本身有經濟能力維修其建築物。

5.25 維修資助計劃已推行超過四年，現時是文物保育專員辦事處檢討該計劃的適當時機，以期從中找出參與率偏低的原因，並確定該計劃能否有效地為業主提供誘因，使他們維修其私人已評級歷史建築物。

註 20：2008-09 至 2012-13 年度，用於歷史建築物修復工程的核准整體撥款總額為 4,100 萬元。

註 21：在 714 幢私人已評級歷史建築物當中，有 65 幢分別由三個法定組織擁有(見第 5.2 段)。根據維修資助計劃，這些組織並不符合獲得財政資助的資格。

第 6 部分：文物保育的推廣

6.1 本部分探討文物保育專員辦事處及古蹟辦在推廣文物保育方面所採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 關於古蹟及已評級歷史建築物的公共資訊 (第 6.2 至 6.6 段)；及
- (b) 文物教育和宣傳 (第 6.7 至 6.12 段)。

關於古蹟及已評級歷史建築物的公共資訊

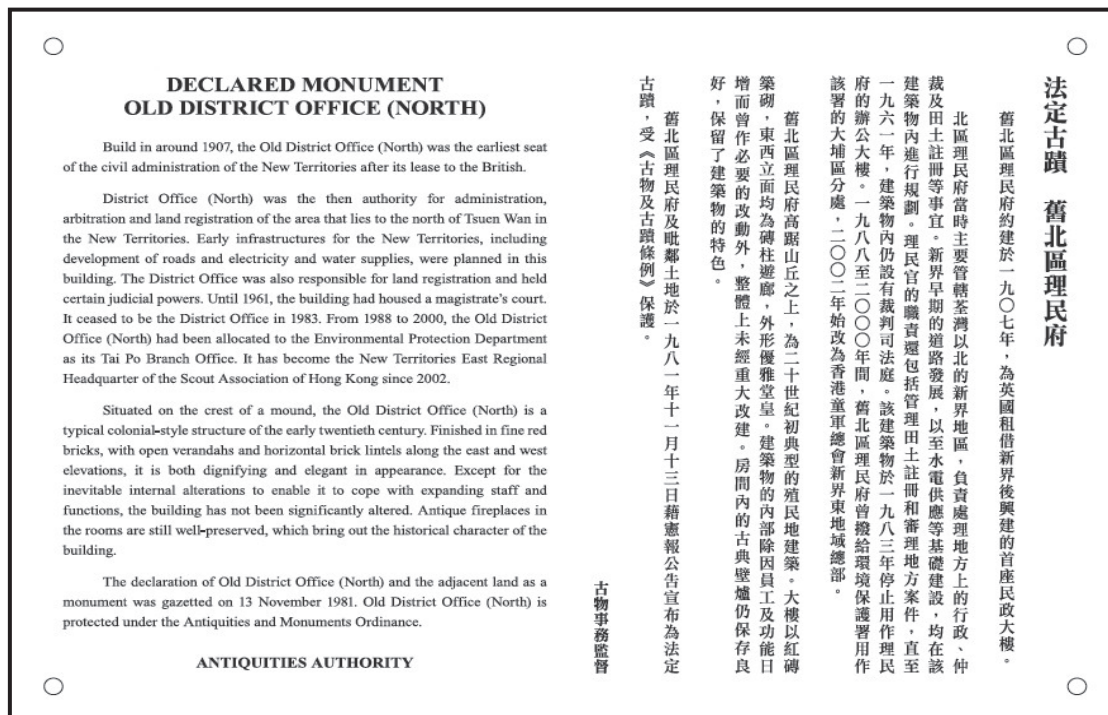
6.2 文物保護政策的重要原則，是市民受惠共享和持份者積極參與 (見第 1.9(a) 段)。豎設資料牌 (見第 6.3 至 6.5 段) 有助公眾取得關於古蹟及歷史建築物的資訊。

很多古蹟及已評級歷史建築物外面未有豎設資料牌

6.3 古蹟辦在一些古蹟及已評級歷史建築物外面豎設資料牌 (見圖一的例子)。

圖一

在一項古蹟外面豎設的資料牌



資料來源：古蹟辦的記錄

6.4 在古蹟及已評級歷史建築物外面豎設資料牌，有助市民尋找其位置，亦可提供關於其歷史價值的資訊，更有助市民向政府報告有關古蹟及建築物的拆卸風險和失修問題。然而，審計署注意到，截至二零一三年二月，多項政府及私人古蹟和幾乎所有政府及私人已評級歷史建築物外面並未豎設資料牌。沒有豎設資料牌的古蹟及歷史建築物包括：

- (a) 15 項政府古蹟 (佔總數 57 項的 26%) 和 5 項私人古蹟 (佔總數 44 項的 11%); 及
- (b) 202 幢政府已評級歷史建築物 (佔總數 203 幢的 99%) 和 708 幢私人已評級歷史建築物 (佔總數 714 幢的 99%)。

6.5 審計署認為，古蹟辦須採取行動，在所有政府古蹟及已評級歷史建築物外面豎設資料牌，以提供關於其歷史價值的資訊。此外，古蹟辦亦須游說私人古蹟及已評級歷史建築物的業主，特別是獲政府資助維修其建築物的業主，盡可能同意在其建築物外面豎設資料牌。

並未全面以中英文提供導賞團資料

6.6 文物保育專員辦事處的網頁載有連結，連接四幢已開始運作的活化歷史建築物(見附錄 B 中(a)至(d)項)的網頁。截至二零一三年二月，這些網頁一般以中英文提供導賞團的時間表和相關資料，惟前北九龍裁判法院的資料只有英文版本。審計署認為，文物保育專員辦事處應規定所有參與活化計劃的租戶在其網頁提供中英文資訊，讓更多公眾可以閱覽。

文物教育和宣傳

6.7 古蹟辦負責籌辦推廣文物保育的教育和宣傳活動，例如導賞團、講座、工作坊和展覽。在二零一零至二零一二年的三年期間，古蹟辦每年舉辦 1 200 至 1 500 項教育和宣傳活動。每項活動完畢後，古蹟辦都會進行問卷調查，以了解參加者對活動的意見。

6.8 古諮會在二零零四年十二月的會議上表示，持續做好文物教育和宣傳工作以加強社會人士的文物保育觀念，至為重要。二零零五年二月，古諮會通過一項文物教育和宣傳策略，以便古蹟辦按照此策略，籌辦相關計劃和活動。該項策略包括：

- (a) 文物教育和宣傳工作的推行原則包括維持推廣工作的可持續性、與非政府界別建立伙伴關係、鼓勵社區參與，以及促進社區自行舉辦活動的能力；
- (b) 建立一套有系統的機制，訂定每年工作目標和表現指標，並定期進行意見調查，以了解持份者的需要，並監察和評核古蹟辦所舉辦活動的成效；及
- (c) 每兩年一次制訂具備主題、工作項目、目標和評估成效指標的計劃。另外，古蹟辦須於每年年底向古諮會提交來年的文物教育和宣傳計劃。

二零零五年十一月，古蹟辦告知古諮會，上述策略會用作古蹟辦在文物教育和宣傳工作方面的指導原則。

缺乏涵蓋全港的文物保育調查

6.9 根據古諮會的文物教育和宣傳策略，古蹟辦須定期進行意見調查，以了解持份者的需要（見第 6.8(b) 段）。二零零九年，文物保育專員辦事處委聘的顧問完成一項意見調查，對象為中學生，以了解他們對政府推動文物保育工作的意見。調查涵蓋 795 名中學生，結果發現：

- (a) 62% 的受訪者認為政府在這方面的工作做得不足、7% 認為足夠和 31% 沒有意見；
- (b) 58% 的受訪者認為學校在這方面的工作做得不足、11% 認為足夠和 31% 沒有意見；及
- (c) 23% 的受訪者對政府的文物保育工作表示不滿意、10% 表示滿意、57% 表示一般和 10% 沒有意見。

在二零零九至二零一二年期間，為配合古蹟辦的工作，文物保育專員辦事處舉辦了 23 次文物教育和宣傳活動，包括為中學生舉辦導賞團，以及向中學派發教材。

6.10 二零零七年十月，發展局告知立法會，當局在制訂文物保護政策時，會更深入全面諮詢市民。然而，審計署注意到，古蹟辦未曾進行任何涵蓋全港的調查，以了解公眾在文物保育方面的需要、對政府在這方面的工作成效的看法，以及對可予改善之處提出意見。審計署認為古蹟辦須進行有關調查。

一些文物教育和宣傳計劃未有提交古諮會

6.11 根據古諮會在二零零五年制定的文物教育和宣傳策略(見第 6.8(c) 段)，古蹟辦須每兩年一次制訂具備主題、工作項目、目標和評估成效指標的計劃(兩年計劃)，並在每年年底向古諮會提交來年的文物教育和宣傳計劃(周年計劃)。

6.12 然而，審計署注意到，古蹟辦只分別在二零零五年十一月和二零零九年二月向古諮會提交二零零六和二零零九年度的周年計劃。除此以外，古蹟辦在二零零六至二零一二年期間沒有編訂和提交任何兩年計劃，另外在二零零七、二零零八，以及在二零一零至二零一二年期間，亦沒有編訂和提交周年計劃。審計署認為，古蹟辦須編訂有關計劃並提交予古諮會，以便其監察文物教育和宣傳工作的成效。

第 7 部分：未來路向

7.1 本部分探討香港在文物保育方面的未來路向，並就可予進一步改善之處提出建議。

工作成績

7.2 自《古物及古蹟條例》於一九七一年制定並於一九七六年生效以來，在古諮會委員以及文物保育專員辦事處和古蹟辦人員的不斷努力下，截至二零一三年二月，當局共宣布了 101 項古蹟，並確認了 917 幢歷史建築物的評級。

7.3 在宣布私人建築物為古蹟或將其列為已評級歷史建築物方面，文物保育專員辦事處及古蹟辦已取得不少私人建築物業主的同意，保育他們擁有的建築物。能夠取得業主的同意，部分個案有賴文物保育專員辦事處和古蹟辦努力游說，以及業主願意貢獻社會，另外則有賴透過向業主提供經濟誘因而得以成事(例如景賢里個案——見第 2.11 段)。文物保育專員辦事處亦推出維修資助計劃，向私人已評級歷史建築物的業主提供財政資助，以維修有關建築物。在保育政府古蹟及歷史建築物方面，文物保育專員辦事處近年推出活化計劃，以期善用有關建築物。

面對的挑戰

私人歷史建築物的保育

7.4 政府的政策是在尊重私有產權和文物保育之間取得適當平衡。政府認同，在尊重私有產權的大前提下，當局有需要為擁有歷史建築的私人業主提供適合的經濟誘因，以鼓勵或換取他們保育有關的歷史建築。

7.5 除每年揀選一至兩幢私人歷史建築物擬宣布為古蹟之外，發展局亦已推行機制，定出並採取適當行動(例如宣布古蹟或暫定古蹟，以及提供經濟誘因)，保育有拆卸或改動風險的私人已評級及建議評級歷史建築物。對於 714 幢私人已評級及 116 幢私人建議評級／不予評級歷史建築物(見第 1.14 及 3.4(b) 段)而言，發展局只會在從屋宇署、地政總署及規劃署得悉業主計劃拆卸或改動有關建築物時，才會接觸業主，游說他們保育有關建築物。由於評級制度只

屬行政措施，沒有法律依據，上述處理方式看來是保育私人已評級及建議評級歷史建築物的務實做法。

7.6 近年，從一些公眾示威活動和傳媒報道可見，公眾日益關注政府的文物保育措施和策略。其中，何東花園的個案顯示了古物事務監督計劃把一幢具有重大歷史價值的私人建築物宣布為古蹟時遇到的挑戰。雖然古物事務監督曾公布擬把何東花園宣布為古蹟，但最終未能成事。有見及此，發展局或須檢討有關保育具有重大歷史意義的私人建築物的法例條文(見第 2.13 至 2.18 段)。在檢討過程中，發展局須認真審視保育這類建築物的最佳方法，參考何東花園個案中遇到的挑戰、持份者觀點、公眾意見和海外做法(見第 2.18 段)。

7.7 審計署在是次審查工作中亦發現，一些私人已評級或建議評級歷史建築物在文物保育專員辦事處或古蹟辦不知情的情況下被拆卸(見第 5.9 及 5.10 段)。發展局亦須在這方面加強工作。

政府歷史建築物的保育

7.8 截至二零一三年二月，有 57 項政府古蹟及 203 幢政府已評級歷史建築物由不同的決策局或部門及非政府機構管理，雖然大部分已被善用，但有 16 幢歷史建築物(一項古蹟及 15 幢已評級歷史建築物)已長期缺乏打理或閒置不用(見第 4.5 段)。其中，有 10 幢已評級歷史建築物並未撥給任何決策局或部門，結果缺乏打理，有部分因欠缺妥善維修保養，以致破舊失修。發展局須確保妥善維修這些建築物，以達到保育的目的。此外，為便利市民享用並欣賞這些政府古蹟及歷史建築物，當局應盡可能為公眾安排更多導賞團(見第 4.14 至 4.16 段)。

須留意的事項

7.9 審計署在是次審查工作中發現以下主要事項：

第 2 部分：古蹟的宣布

- (a) 政府在計劃把一幢私人歷史建築物宣布為古蹟時遇到挑戰(第 2.13 至 2.18 段)；

第 3 部分：歷史建築物的評審

- (b) 在 1 444 幢歷史建築物當中，有 175 幢的評級確認工作很久仍未完成 (第 3.3 至 3.5 段)；
- (c) 由公眾新轉介的 202 幢建築物，會留待 1 444 幢歷史建築物的評級確認後才進行評審 (第 3.6 至 3.11 段)；

第 4 部分：政府古蹟及已評級歷史建築物

- (d) 一項政府古蹟及 15 幢政府已評級歷史建築物因長期缺乏打理或閒置不用，部分已破舊失修 (第 4.5 至 4.12 段)；
- (e) 很多政府古蹟及已評級歷史建築物未有安排導賞團以鼓勵公眾欣賞其文物價值 (第 4.13 至 4.16 段)；
- (f) 古蹟辦並未制訂關於視察政府古蹟及已評級歷史建築物的指引 (第 4.17 至 4.19 段)；
- (g) 第一批活化計劃下的租約並無規定租戶須向文物保育專員辦事處提供參觀者資料 (第 4.24 段)；

第 5 部分：私人古蹟及已評級歷史建築物

- (h) 一些私人歷史建築物被拆卸而事前未有通知文物保育專員辦事處及古蹟辦 (第 5.9 及 5.10 段)；
- (i) 古蹟辦並未制訂關於視察私人古蹟及已評級歷史建築物的指引 (第 5.14 至 5.16 段)；
- (j) 古蹟辦在二零一一年二月至二零一三年二月期間並未就尚待跟進的 25 項私人古蹟進行任何預防性維修調查 (第 5.17 及 5.18 段)；
- (k) 古蹟辦在預防性維修調查過程中所發現的損毀問題，大部分在發現超過兩年後仍未修復 (第 5.20 及 5.21 段)；
- (l) 維修資助計劃的私人已評級歷史建築物的參與率偏低 (第 5.22 至 5.25 段)；

第 6 部分：文物保育的推廣

- (m) 多項政府及私人古蹟以及幾乎所有政府及私人已評級歷史建築物外面都沒有豎設資料牌 (第 6.3 至 6.5 段)；
- (n) 活化計劃下一名租戶並未在其網頁以中文提供導賞團資訊 (第 6.6 段)；
- (o) 古蹟辦並未進行涵蓋全港的文物保育調查 (第 6.9 及 6.10 段)；及
- (p) 古蹟辦並未完全按照要求，向古諮會提交周年計劃及兩年計劃 (第 6.11 及 6.12 段)。

文物保育政策的檢討

7.10 二零一二年十二月，發展局局長在記者招待會上公布，該局會着手檢討保育私人歷史建築的政策。二零一三年一月，行政長官在二零一三年《施政報告》中表示，總結過去數年的經驗，政府有需要檢討保育私人歷史建築的政策。同月，發展局告知立法會發展事務委員會：

- (a) 發展局會檢討現行保育私人歷史建築的政策，以更切合市民的期望；及
- (b) 檢討範圍包括動用公共資源以保育私人歷史建築的程度和方式、是否有需要就向業主提供經濟誘因方面制訂劃一的機制和準則，以及應否透過城市規劃以加強保育這些建築物。政府亦會研究成立文物信託基金會否有助保育這些建築物，以及在香港成立有關基金的可行性。

7.11 審計署歡迎當局計劃就政府的文物保育政策進行檢討。在這方面，審計署注意到，在行政長官會同行政會議於二零零七年九月批准的一系列措施當中，其中一項是由當局進行研究長遠來說應否在香港成立文物信託基金，以便接掌文物保護工作，並更有效地動員社會各界予以支持這項工作 (見第 1.9(b)(v) 段)。二零一一年十一月，發展局委聘顧問進行研究，探討在香港成立法定文物信託基金的可行性、相關架構和實施計劃。在日後進行的檢討中，發展局須參考該研究報告的結果，以及本審計報告書的審查意見和建議。

審計署的建議

7.12 審計署建議發展局局長應：

第 2 部分：古蹟的宣布

- (a) 檢討現行的文物保育機制，特別是涉及私人歷史建築物的情況，並從何東花園的個案汲取經驗，以及參考海外做法；

第 3 部分：歷史建築物的評審

- (b) 責成古蹟辦執行秘書：
 - (i) 為 175 幢尚待跟進的歷史建築物制訂確認評級的工作計劃；
 - (ii) 更新有可能成為歷史建築物的清單，並適時分發予屋宇署、地政總署及規劃署；及
 - (iii) 與古諮會磋商，考慮在確認在上述 (i) 段提及的尚未被評級歷史建築物的級別時，同時評審由公眾新轉介的建築物；

第 4 部分：政府古蹟及已評級歷史建築物

- (c) 採取措施，確保所有未撥用的政府已評級歷史建築物 (特別是審計署指出的 10 幢未撥用建築物) 均妥為維修保養和善用；
- (d) 責成古蹟辦執行秘書制訂並發出關於定期視察政府古蹟及已評級歷史建築物的指引，並分發給負責的各決策局或部門，以便定期視察該等古蹟及歷史建築物；
- (e) 責成文物保育專員：
 - (i) 聯同古蹟辦、負責的各決策局或部門和非政府機構，盡可能為政府古蹟及已評級歷史建築物定期舉辦導賞團；及
 - (ii) 要求參與活化計劃的租戶定期向文物保育專員辦事處提交參觀者資料報表，並在有關的租約內訂明舉辦導賞團的規定；

第 5 部分：私人古蹟及已評級歷史建築物

- (f) 責成古蹟辦執行秘書：
- (i) 推行宣傳活動，讓建築物的業主知悉在拆卸歷史建築物之前，必須獲得屋宇署的同意，或在重建歷史建築物之前，獲得地政總署就建築工程發出的豁免證明書；
 - (ii) 如古蹟辦得悉任何私人歷史建築物有拆卸計劃，須採取積極行動以製備該等建築物的照片和繪圖記錄；
 - (iii) 為定期視察私人古蹟及已評級歷史建築物制訂並發出指引；
 - (iv) 就尚待跟進的 25 項私人古蹟進行預防性維修調查；
 - (v) 訂定完成古蹟調查報告的目標時間，並提醒古蹟辦人員須按時完成報告，以及向有關業主提供調查報告；及
 - (vi) 制訂工作計劃、訂定目標時間，並採取迅速行動以修復在進行古蹟調查期間所發現的建築損毀問題，特別是須予緊急處理的情況；
- (g) 提醒相關的決策局或部門須就私人歷史建築物的任何拆卸或改動計劃，通知文物保育專員辦事處和古蹟辦；
- (h) 責成文物保育專員為維修資助計劃進行檢討，以確定該計劃參與率偏低的原因，以及計劃是否有成效；

第 6 部分：文物保育的推廣

- (i) 責成古蹟辦執行秘書：
- (i) 採取行動，在所有政府古蹟及已評級歷史建築物外面豎設資料牌；
 - (ii) 游說私人古蹟及已評級歷史建築物的業主，盡可能同意在其建築物外面豎設資料牌；
 - (iii) 進行涵蓋全港的調查，以了解公眾在文物保育方面的需要、對政府在這方面的工作成效的看法，以及對可予改善之處提出意見；及
 - (iv) 按照古諮會的文物教育和宣傳策略，編訂周年計劃和兩年計劃，並提交古諮會；及

- (j) 責成文物保育專員規定所有參與活化計劃的租戶在其網頁提供中英文資訊。

7.13 審計署亦建議，對於六幢長期間置不用的政府歷史建築物，康樂及文化事務署署長、水務署署長、政府產業署署長和衛生署署長應採取行動，確保建築物得到善用。

當局的回應

7.14 發展局局長同意第 7.12 段所載的審計署建議。他表示：

第 2 部分：古蹟的宣布

- (a) 古諮會在古蹟辦的支援下，會在二零一三年年底前擬備諮詢文件，然後與發展局一起收集公眾對保育私人歷史建築物的政策的意見；

第 3 部分：歷史建築物的評審

- (b) 為私人歷史建築物進行評級時遇到的問題，其處理方案將會在保育私人歷史建築的政策檢討時探討。古蹟辦會繼續更新新轉介建築物的清單，並每兩個月一次分發給屋宇署、地政總署及規劃署；

第 4 部分：政府古蹟及已評級歷史建築物

- (c) 他已責成地政總署尋求政府產業署協助，為未撥用的政府已評級歷史建築物物色使用者，並委託建築署或其他合適的機構進行維修工程；
- (d) 古蹟辦會最少每年視察政府古蹟一次，以確保其得到妥善維修和使用。至於政府已評級歷史建築物，古蹟辦會最少每三年視察一次，以確保使用者妥善維修建築物。古蹟辦會就視察工作發出指引；

- (e) 發展局一直並會繼續挑選合適的歷史建築物，為公眾在“古蹟周遊樂”等宣傳活動中安排相關導賞團。發展局鼓勵各負責管理古蹟及已評級歷史建築物的決策局或部門可視乎情況，為公眾舉辦導賞團。要成功地舉辦導賞團，必須有足夠的宣傳；
- (f) 在第三批活化計劃下，文物保育專員辦事處要求非牟利機構須每半年進行一次參觀者滿意程度調查，並把調查結果提交該辦事處。文物保育專員辦事處日後與非牟利機構簽訂相關租約時，會一律在租約內訂明規定，要求該機構須每半年提交一次參觀者滿意程度調查結果；
- (g) 至於在租約內訂明舉辦導賞團的規定，須視乎活化項目的業務性質和實地環境的限制，文物保育專員辦事處一直並會繼續與非牟利機構商議，並適當地在租約內訂明平日及周末／假期每日舉辦導賞團和每年舉辦開放日的最少次數；

第 5 部分：私人古蹟及已評級歷史建築物

- (h) 日後古蹟辦把歷史建築物的建議評級告知有關業主時，會提醒業主，如欲對有關建築物進行工程，須遵守相關條例和規例的規定。地政總署會繼續按情況需要，向公眾宣傳該署所負責執行的條例和規例的規定。屋宇署會繼續推出宣傳計劃，讓公眾更加認識進行建築工程所須遵守的法律規定，以作為該署推動樓宇安全文化的措施之一；
- (i) 古蹟辦會最少每年視察私人古蹟一次，以確保建築物獲妥善維修和使用。至於私人已評級歷史建築物，古蹟辦會每兩年視察建築物外部一次，以便更新記錄。古蹟辦會就視察工作發出指引；
- (j) 古蹟辦已展開行動委聘顧問，就尚待跟進的 25 項私人古蹟進行預防性維修調查；
- (k) 二零一三年二月二十六日，發展局向立法會發展事務委員會匯報，該局已邀請古諮會協助政府檢討保育私人歷史建築的政策。初步的檢討範圍包括就動用公共資源以保育私人歷史建築的程度和方式，制訂更具體的機制和準則，亦會檢討維修資助計劃；

第 6 部分：文物保育的推廣

- (l) 古蹟辦會與相關決策局或部門聯繫，視乎實地環境，在政府古蹟及已評級歷史建築物外面豎設資料牌。至於在私人已評級歷史建築物外面豎設資料牌的事宜，古蹟辦需要考慮私人業主的意願、實地環境限制、公眾安全規定，以及相關持份者的意見；及
- (m) 在第三批活化計劃下，文物保育專員辦事處已要求非牟利機構在其網頁提供中英文資訊。該辦事處日後與非牟利機構簽訂相關租約時，會在租約中訂明規定，要求該等機構必須在其網頁提供中英文資訊。

7.15 康樂及文化事務署署長亦同意第 7.12(b)、(d)、(f) 及 (i) 段所載的審計署建議。

7.16 康樂及文化事務署署長、水務署署長、政府產業署署長和衛生署署長同意第 7.13 段所載的審計署建議。他們表示：

水務署署長

- (a) 關於舊山頂道山頂倉庫 (見第 4.9 段表五 (d) 項)，水務署已嘗試為倉庫物色用途；

政府產業署署長

- (b) 關於域多利道扣押中心 (見第 4.9 段表五 (c) 項)，政府產業署最近與教育局和古蹟辦商議，研究把扣押中心予以善用；及

衛生署署長

- (c) 關於何東夫人醫局的主樓和平房 (見第 4.9 段表五 (e) 及 (f) 項)，衛生署考慮到主樓和平房的實際狀況，認為未必適合讓公眾參觀及舉辦導賞團。衛生署一直有聯絡相關的決策局或部門 (例如政府產業署及文物保育專員辦事處) 及醫院管理局，以期適當使用此建築物的主樓及平房。衛生署會繼續與相關各方聯繫，跟進有關建築物的使用情況。

7.17 地政總署署長表示，該署會加強現行指示和程序，以確保各分區地政處會就任何對歷史建築物有影響的重新發展或修改土地契約申請，通知文物保育專員辦事處和古蹟辦。

為政府古蹟舉辦導賞團的情況
(二零零九至二零一二年)

A. 21 項有舉辦導賞團的政府古蹟

I. 考古地點

1. 碗窰村碗窰

II. 建築物及構築物

2. 薄扶林水塘 6 項歷史構築物
3. 前法國外方傳道會大樓
4. 前九龍英童學校
5. 下白泥 55 號碉堡
6. 香港禮賓府
7. 香港天文台
8. 大埔前政務司官邸
9. 景賢里
10. 英皇書院
11. 舊北區理民府
12. 大夫第
13. 中環舊最高法院外部

III. 博物館

14. 舊三軍司令官邸
15. 甘棠第
16. 羅屋
17. 舊病理學院
18. 舊大埔墟火車站
19. 上窰村
20. 三棟屋村

IV. 空置古蹟

21. 大潭水塘群 22 項歷史構築物，大部分有被使用，除了空置的大潭篤原水抽水站第 2 號員工宿舍

B. 36 項沒有舉辦導賞團的政府古蹟

I. 考古地點

1. 分流炮台
2. 李鄭屋漢墓
3. 九龍寨城南門遺蹟
4. 大浪灣石刻
5. 龍蝦灣石刻
6. 石壁石刻
7. 黃竹坑石刻
8. 長洲石刻
9. 滘西洲石刻
10. 蒲台島石刻
11. 東龍洲石刻
12. 大廟灣刻石
13. 佛頭洲稅關遺址
14. 分流石圓環
15. 東涌小炮台
16. 東涌炮台
17. 東龍洲炮台

II. 建築物及構築物

18. 黃泥涌水塘 3 項歷史構築物
19. 香港仔水塘 4 項歷史構築物
20. 九龍水塘 5 項歷史構築物
21. 中區警署
22. 都爹利街石階及煤氣路燈
23. 前中央裁判司署
24. 前九廣鐵路鐘樓
25. 前九龍寨城衙門

附錄 A

(續)

(參閱第 4.14 段)

II. 建築物及構築物 (續)

26. 舊總督山頂別墅守衛室
27. 城門水塘紀念碑
28. 荃灣海壩村古屋
29. 沙田王屋村古屋
30. 舊赤柱警署
31. 舊灣仔郵政局
32. 域多利監獄

III. 燈塔

33. 鶴咀燈塔
34. 青洲燈塔建築群
35. 燈籠洲燈塔
36. 橫瀾燈塔

資料來源：古蹟辦的記錄

附錄 B

(參閱第 4.22、4.24 及 6.6 段)

活化計劃下的歷史建築物 (二零一三年二月)

建築物	參與計劃的 社會企業	實際／目標 開放日期
第一批建築物 (二零零八年二月推出)		
(a) 深水埗前北九龍裁判法院 (二級歷史建築)	藝術學院	2010 年 9 月
(b) 舊大澳警署 (二級歷史建築)	酒店	2012 年 3 月
(c) 旺角雷生春 (一級歷史建築)	中醫藥及健康護理 中心	2012 年 4 月
(d) 前荔枝角醫院 (三級歷史建築)	文化中心	2012 年 6 月
(e) 馬灣芳園書室 (三級歷史建築)	文化中心暨博物館	2013 年第 1 季
(f) 石硤尾美荷樓 (二級歷史建築)	旅舍	2013 年第 2 季
第二批建築物 (二零零九年八月推出)		
(g) 九龍城石屋 (三級歷史建築)	主題茶座	2014 年第 3 季
(h) 舊大埔警署 (一級歷史建築)	推廣可持續生活的 中心	2014 年第 4 季
(i) 灣仔藍屋建築群 (一項一級歷史建築和一項三級歷史建築)	多用途服務綜合大樓	2015 年第 3 季
(j) 前粉嶺裁判法院 (三級歷史建築)	(撥入第三批建築物 重新推出)	(待定)
(k) 沙田王屋村古屋 (古蹟)	(從計劃中剔除)	(不適用)
第三批建築物 (二零一一年十月推出)		
(l) 景賢里 (古蹟)	(將於日後重新推出)	(待定)
(m) 銅鑼灣虎豹別墅 (一級歷史建築)	音樂學校	
(n) 中環必列啫士街街市 (三級歷史建築)	新聞博物館	
(o) 前粉嶺裁判法院 (三級歷史建築)	青年領袖發展中心	

資料來源：文物保育專員辦事處的記錄