

第 6 章

發展局

發展局管理的保育歷史建築資助計劃

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://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

發展局管理的保育歷史建築資助計劃

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.14
審查工作	1.15 – 1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：活化歷史建築伙伴計劃的管理	2.1
處理申請	2.2 – 2.10
審計署的建議	2.11
政府的回應	2.12
監察項目的推行情況	2.13 – 2.27
審計署的建議	2.28
政府的回應	2.29
監察項目的表現	2.30 – 2.41
審計署的建議	2.42
政府的回應	2.43
第 3 部分：歷史建築維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理	3.1
歷史建築維修資助計劃的管理	3.2 – 3.20
審計署的建議	3.21
政府的回應	3.22
兩項先導資助計劃的管理	3.23 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26

	段數
第 4 部分：其他管理事宜	4.1
公眾教育、宣傳活動和經驗交流	4.2 – 4.8
審計署的建議	4.9
政府的回應	4.10
申報利益	4.11 – 4.14
審計署的建議	4.15
政府的回應	4.16
未來路向	4.17 – 4.28
審計署的建議	4.29
政府的回應	4.30

附錄	頁數
A：活化計劃下的獲選項目 (2020 年 7 月)	54 – 56
B：發展局：組織架構圖 (摘要) (2020 年 7 月 31 日)	57

發展局管理的保育歷史建築資助計劃

摘要

1. 歷史文物是社會獨一無二的寶貴資產。2007年，發展局為推行新的文物保育政策，對歷史和文物建築及地點加以保護、保存和活化更新，採取一系列的行政措施，包括於2008年4月，在該局轄下設立了文物保育專員辦事處，並推出“活化歷史建築伙伴計劃”（活化計劃）和“歷史建築維修資助計劃”（維修資助計劃）。此外，發展局於2017年1月推出兩項先導資助計劃，即“資助計劃：保育歷史建築公眾參與項目”（公眾參與項目資助計劃）和“資助計劃：以保育歷史建築為主題的研究”（主題研究資助計劃）。發展局負責管理該4項資助計劃。

2. 該4項資助計劃的詳情如下：

- (a) **活化計劃** 活化計劃旨在把政府擁有的空置歷史建築活化再利用。在活化計劃下，非牟利機構會獲邀就如何以社會企業形式使用指定的歷史建築以提供服務或營運業務提交建議書。政府會向非牟利機構提供資助，包括大型翻新工程的資助、開辦成本和營運赤字的資助，以及就建築物收取象徵式租金。截至2020年7月，在2008年2月至2016年11月期間先後推出的5期活化計劃中，共有19個項目獲選（涉及獲批大型翻新工程的資助總額為17.04億元，而獲批開辦成本和營運赤字的資助總額為6,300萬元）；
- (b) **維修資助計劃** 維修資助計劃旨在向私人擁有已評級歷史建築的業主，以及租用政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築的非牟利機構提供資助，讓其自行進行維修工程。截至2020年7月，共有79宗維修資助計劃申請獲批（涉及資助總額為9,660萬元）；及
- (c) **兩項先導資助計劃** 公眾參與項目資助計劃是一項先導資助計劃，旨在資助公眾教育、社區參與和宣傳活動。主題研究資助計劃是另一項先導資助計劃，旨在鼓勵進行以保育歷史建築為主題的優質學術研究，並予以資助及支持。截至2020年7月，公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃分別共有3宗和6宗申請獲批（涉及資助總額分別為590萬元和1,140萬元）。

審計署最近審查了發展局管理的保育歷史建築資助計劃。

活化歷史建築伙伴計劃的管理

3. **在邀請機構提交申請方面有可予改善之處** 發展局負責處理非牟利機構就活化計劃的歷史建築提交的申請。就活化計劃第一至五期收到的申請數目，審計署留意到：(a) 各歷史建築收到的申請數目差距甚大，由 2 至 30 宗不等 (平均為 10 宗)；及 (b) 在最近 3 期活化計劃中，有 2 期的無效申請百分比相對較高 (即分別為 15% 和 19%)。審計署留意到無效申請的常見原因包括申請機構沒有提供評審所需的資料，或提供了不相關的資料，以及沒有填寫申請表格。審計署認為發展局在邀請機構提交申請方面有可予改善之處 (第 2.2、2.4 及 2.5 段)。

4. **工程項目較預定完工日期遲完成** 根據發展局就活化計劃項目發出的指引，非牟利機構有責任密切監察其翻新工程項目的進度，以期令工程能如期完成。為確保工程項目適時交付，非牟利機構須遵守申請撥款文件上註明的工程開展及完工日期，並且盡早展開工程。截至 2020 年 7 月，在活化計劃第一至三期已完成的 12 個項目中，審計署留意到，有 11 個的完工日期較在各自的申請撥款文件所註明的預定完工日期遲了 37 至 560 天 (平均為 284 天) (第 2.16 及 2.17 段)。

5. **需要加強監察工程改動的情況** 根據發展局就活化計劃項目發出的指引，非牟利機構如認為有必需的工程改動，須事先取得發展局的批准，然後才可以向承建商發出工程改動指示。建築署會協助發展局審查工程決算帳目擬稿。審計署留意到有一個項目的工程改動，涉及款項約 1,330 萬元。建築署在審查該非牟利機構提交的工程決算帳目擬稿及相關證明文件後，於 2019 年 12 月向發展局提出意見：(a) 非牟利機構在沒有事先取得發展局批准的情況下，發出多項工程改動指示，而且並無記錄不事先尋求批准的原因；及 (b) 非牟利機構於 2013 年 6 月的核證完工日期後，發出了不少工程改動指示 (第 2.14、2.20 及 2.21 段)。

6. **需要加強監察工程帳目的結算工作** 根據發展局的活化計劃項目指引，非牟利機構須在翻新工程實際完工日期後 1 年內，向發展局提交工程帳目擬稿及其他證明文件。審計署發現，在 11 個申請了大型翻新工程資助並已完成的活化計劃項目中，截至 2020 年 7 月，有 6 個 (55%) 項目的工程帳目仍未結算，包括 3 個已大致完成 3 至 7 年的項目。在這 3 個項目中，有 2 個的工程帳目擬稿分別在翻新工程實際完成 2.3 及 4.7 年後才提交，而餘下 1 個項目的工程帳

摘要

目擬稿截至 2020 年 7 月 (即翻新工程實際完成後 3.2 年) 仍未提交。發展局告知審計署，就工程帳目擬稿設下 1 年提交時限是十分嚴苛的規定。發展局會檢討有關指引，並就非牟利機構提交工程帳目擬稿訂立更符合實際需要的時限。審計署認為，發展局需要加快完成有關檢討，並加強工程帳目結算程序的監察機制 (第 2.21、2.24 至 2.27 段)。

7. **需要確保非牟利機構遵守提交文件的規定** 根據活化計劃項目的租賃協議，為方便發展局監察項目的表現，非牟利機構須在指定時限內向發展局提交項目計劃 (包括業務計劃、財務計劃及樓宇管理計劃)、年中進度報告及周年報告 (包括經審計財務報表)。就 12 個已完成項目，審計署審查了非牟利機構按租賃協議的規定，在開始營運階段，以及在 2015–16 至 2019–20 年度期間提交文件的情況，發現：(a) 就該 12 間非牟利機構須提交的項目計劃，8 間非牟利機構的首份業務計劃及財務計劃是於指定時限過後才提交予發展局，而 10 間非牟利機構的首份樓宇管理計劃是於指定時限過後才提交；(b) 在該 12 間非牟利機構須提交的 40 份年中進度報告中，3 間非牟利機構的 3 份 (7%) 報告截至 2020 年 7 月仍未提交，而 7 間非牟利機構的 24 份 (60%) 報告於指定時限過後才提交；及 (c) 在該 12 間非牟利機構須提交的 39 份周年報告中，1 間非牟利機構的 1 份 (3%) 報告截至 2020 年 7 月仍未提交，而 9 間非牟利機構的 27 份 (69%) 報告於指定時限過後才提交 (第 2.35 及 2.36 段)。

歷史建築維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理

8. **可為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助和加快處理申請** 就 2008 年 8 月至 2020 年 7 月收到的 145 宗維修資助計劃有效申請，審計署留意到：(a) 在經發展局批准的 79 宗 (145 宗中的 54%) 申請中，22 宗 (79 宗中的 28%) 的處理時間超過 2 年。處理時間最長的一宗個案的申請處理時間超過 4 年 (1 554 天)，而餘下 78 宗獲批申請的處理時間為 82 至 1 210 天 (平均為 519 天)；及 (b) 截至 2020 年 7 月，發展局仍在處理 66 宗 (145 宗中的 46%) 申請，當中 4 宗 (66 宗中的 6%) 約在 4 至 5 年前收到。發展局表示，在處理時間較長的已獲批申請中，大多數情況是申請人需時數月以至數年才能提交所需資料，以供批准。審計署認為，發展局可為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助和加快處理申請 (第 3.3 至 3.5 段)。

9. **可為處理就單一歷史建築提交的多個維修資助計劃申請提供進一步指引** 根據申請指引，申請人在維修資助計劃下可就每個已評級歷史建築或法定

摘要

古蹟項目同時提交多於一個申請 (即“多個申請”)。發展局表示，按目前的做法，申請人可就單幢歷史建築的不同範疇於任何時候提交最多 3 個申請。不過，審計署留意到，申請指引和發展局的內部指引均沒有訂明處理多個維修資助計劃申請的做法 (第 3.6 及 3.7 段)。

10. **維修工程獲發展局正式批准後需時甚久才展開** 根據申請指引，受款人須在獲得其維修資助計劃申請的正式批准後 1 年內展開維修工程。在 79 個已獲批維修資助計劃項目中，審計署留意到：(a) 其中 62 個 (79 個中的 78%) 已展開維修工程，由獲得正式批准至展開維修工程相隔 11 天至 3.3 年 (平均為 369 天)。當中 25 個 (62 個中的 40%) 項目由獲得正式批准至展開維修工程相隔超過 1 至 3.3 年，超出申請指引規定的 1 年上限；及 (b) 截至 2020 年 7 月，17 個 (79 個中的 22%) 項目仍未展開維修工程，由獲得正式批准至 2020 年 7 月相隔 29 至 2 261 天 (平均為 560 天)。在 17 個項目中，有 5 個 (29%) 由獲得正式批准至 2020 年 7 月相隔 1 年以上，超出申請指引規定的 1 年上限 (第 3.9 及 3.10 段)。

11. **需要確保受款人遵守提交文件的規定** 根據申請指引，在維修工程完成後的指定期限內，受款人須每年向發展局提交附有相片的簡報，證明已遵從維修資助計劃協議中有關不得拆卸其建築物或轉讓其業權的規定，以及開放該建築物予公眾的條件。就完成工程項目後提交簡報的情況，審計署從 59 個已完成維修工程的項目中，揀選了 5 個進行審查。審計署留意到，截至 2020 年 7 月：(a) 有 2 個項目 (項目工程分別於 2011 年和 2015 年完成) 的受款人在完成維修工程後只分別提交了 3 份和 2 份簡報。另外 3 個項目的受款人則未有提交任何簡報；及 (b) 發展局沒有適時發出催辦信予未有提交或遲交簡報的受款人。在其中 4 個項目中，發展局在受款人完成工程後或最後一次提交簡報約 2 至 3 年後，才向他們發出催辦信 (第 3.17 至 3.19 段)。

12. **在兩項先導資助計劃下推行項目的工作有可予改善之處** 截至 2020 年 7 月，發展局共批准了 3 個公眾參與項目資助計劃項目和 6 個主題研究資助計劃項目。審計署抽查了 2 個公眾參與項目資助計劃項目及 2 個主題研究資助計劃項目，留意到其中一個公眾參與項目資助計劃項目的受資助機構須為中學生、教師和專業人士提供一系列工作坊，以加深社區人士對具文物價值地方的認識。每個工作坊預計可吸引 30 或 40 名參加者。審計署留意到，在 6 個工作坊中，有 1 個 (17%) 的參加人數比目標人數少 62%。發展局表示，該局已與受資助機構跟進情況，了解未能達標的原因。審計署認為，發展局需要繼續監

摘要

察公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的推行情況(第 3.24 段)。

其他管理事宜

13. **由非牟利機構舉辦的活化計劃導賞團有可予改善之處** 根據活化計劃項目的租賃協議，非牟利機構須就該計劃的歷史建築舉辦導賞團。審計署發現：(a) 就 7 個截至 2019 年 12 月營運超過 3 年的項目，在 2016 年 6 月至 2019 年 5 月期間，有 4 個 (57%) 項目的導賞團參加人數下跌了 3% 至 39% (平均為 22%)，在這 4 個項目中，有 3 個的導賞團參加人數在這段期間持續下跌；及 (b) 根據 12 份非牟利機構的租賃協議，有 2 間 (17%) 非牟利機構須提供廣東話、英語和普通話的導賞團。然而，其餘 10 間 (83%) 非牟利機構的租賃協議並無訂明導賞團的語言要求 (第 4.4 段)。

14. **可為參與活化計劃的非牟利機構舉辦更多經驗交流會** 發展局表示，該局在 2008 年至 2020 年舉辦了合共 13 場經驗交流會。審計署留意到：(a) 有 5 年 (即 2013 年、2015 年、2016 年、2018 年和 2019 年) 因沒有新一期項目推出而沒有舉辦任何經驗交流會；及 (b) 發展局表示，該局透過經驗交流會，獲得有助推行活化計劃的寶貴意見。審計署認為，發展局在有需要時可通過適當方式舉辦更多經驗交流會，以期進一步改善推行活化計劃 (第 4.6 至 4.8 段)。

15. **各資助計劃有可予檢討之處** 4 項資助計劃均有可予檢討之處，發展局應參考本審計報告書的相關審查結果和建議，檢討相關事宜，其中包括 (第 4.21、4.25 及 4.28 段)：

- (a) **活化計劃** 活化計劃有 12 個項目已經完成並開始營運，其中 2 個分別在 2017 年 1 月和 2020 年 6 月停止營運。此外，1 幢歷史建築兩次獲納入活化計劃 (即第三和四期)，發展局就此分別收到 5 宗和 11 宗申請。然而經評審後，並無任何申請獲選。該歷史建築其後於 2019 年 12 月再獲納入第六期活化計劃，其截止申請日期為 2020 年 9 月。上述 3 幢歷史建築未知有否項目獲選，但預期任何項目或需要一段長時間才能開始營運，因為截至 2020 年 7 月，只有第一至三期 (第三期於 2011 年 10 月推出) 的項目開始了營運 (第 4.18 段)；

摘要

- (b) **維修資助計劃** 發展局根據古物諮詢委員會於 2014 年 6 月進行政策檢討所提出的建議，在徵詢有關諮詢委員會的意見後，自 2016 年 11 月起，提高維修資助計劃每宗成功申請的資助上限，而資助範圍亦擴大至非牟利機構租用政府擁有的法定古蹟及已評級歷史建築。2019 年 1 月，一位立法會議員關注到維修資助計劃批予每宗成功申請的 200 萬元資助上限仍屬偏低，值得發展局對該計劃進行檢討 (第 4.23 至 4.25 段)；及
- (c) **兩項先導資助計劃** 發展局表示，公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃為 2017 年推出的先導計劃。發展局會透過檢討研究人員和公眾的意見，以及與資助院校、歷史建築業主及其他持份者合作，評估該等計劃的效益，以決定在首輪項目結束後，是否將先導資助計劃恆常化。發展局在可行的情況下，需要盡快展開該兩項先導資助計劃的檢討工作，以制訂未來路向 (第 4.26 及 4.28 段)。

審計署的建議

16. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議發展局局長應：

活化計劃的管理

- (a) 繼續探討措施，為獲納入活化計劃的歷史建築吸引高質素的建議書，並加深申請機構對該計劃申請要求的了解 (第 2.11(a) 及 (b) 段)；
- (b) 繼續監察活化計劃項目的推行情況，以確保項目如期完成 (第 2.28(a) 段)；
- (c) 就建築署所提及的更改令，在可行的情況下，盡早完成其有效性的檢討工作，並採取措施，確保非牟利機構根據發展局的指引就工程改動事先取得發展局的批准 (第 2.28(b) 及 (c) 段)；
- (d) 加快完成檢討有關提交工程帳目擬稿時限的指引，並加強工程帳目結算程序的監察機制 (第 2.28(d) 及 (e) 段)；
- (e) 加強措施，確保非牟利機構遵守活化計劃項目租賃協議訂明的提交文件規定 (第 2.42(b) 段)；

摘要

維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理

- (f) 繼續採取措施，為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助，並盡可能加快處理申請（第 3.21(a) 段）；
- (g) 在申請指引和發展局的內部指引訂明發展局在處理多個維修資助計劃申請的做法（第 3.21(b) 段）；
- (h) 繼續採取措施，以確保獲批的維修資助計劃項目按申請指引的規定，適時展開維修工程（第 3.21(c) 段）；
- (i) 採取措施，以確保受款人根據維修資助計劃協議的規定提交周年簡報（第 3.21(e) 段）；
- (j) 繼續監察公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的推行情況，以找出可予改善之處（第 3.25 段）；

其他管理事宜

- (k) 就由非牟利機構舉辦的活化計劃導賞團，持續檢討該計劃部分項目的導賞團參加人數有所下跌的情況，並考慮在所有租賃協議按情況訂明導賞團的語言要求（第 4.9(a) 段）；
- (l) 在有需要時可通過適當方式舉辦更多經驗交流會，以期進一步改善推行活化計劃（第 4.9(b) 段）；
- (m) 繼續檢討活化計劃的推行情況（第 4.29(a) 段）；
- (n) 持續檢討維修資助計劃的推行情況（第 4.29(b) 段）；及
- (o) 在可行的情況下，盡快展開兩項先導資助計劃（即公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃）的檢討工作，以制訂未來路向（第 4.29(c) 段）。

政府的回應

17. 發展局局長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 歷史文物是社會獨一無二的寶貴資產。香港是一個文明和發展成熟的社會，透過保育及欣賞文物建築，市民期望生活更加豐富美滿，與昔日的社會連繫起來，並且建立身分的認同感。歷史建築包括：

- (a) **法定古蹟** 根據《古物及古蹟條例》(第 53 章)，古物事務監督(即發展局局長——註 1)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而符合公眾利益，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。截至 2020 年 7 月，香港共有 126 個法定古蹟；及
- (b) **已評級歷史建築** 為妥善保育具文物價值的歷史建築，政府以行政方式按歷史建築的文物價值將之分為以下 3 個級別(註 3)：
 - (i) **一級歷史建築** 具特別重要價值而可能的話須盡一切努力予以保存的建築物(註 4)；
 - (ii) **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
 - (iii) **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。

註 1：由 2007 年 7 月起，古物事務監督由發展局局長出任。

註 2：古諮會根據《古物及古蹟條例》成立，就任何與古物、暫定古蹟或古蹟有關的事宜等，向古物事務監督提供意見。古諮會的主席和委員由香港特別行政區行政長官委任。

註 3：在 1996 年至 2000 年期間，古物古蹟辦事處(見第 1.12(b) 段註 13)對本港約 8 800 幢主要建於 1950 年以前的歷史建築進行了一次全港性調查。在 2002 年至 2004 年期間，古物古蹟辦事處再從該 8 800 幢已記錄的建築物中，挑選了 1 444 幢文物價值較高的建築物，給予建議評級，以反映其文物價值。此外，該辦事處亦會審議公眾提出的新項目。

註 4：古諮會同意將所有具特別重要文物價值的一級歷史建築列入備用名單，供古物事務監督考慮宣布為古蹟。

截至 2020 年 7 月，香港共有 1 141 幢已評級歷史建築（分別有 187、385 和 569 幢歷史建築獲評為一級、二級和三級歷史建築）。

歷史建築保育政策

1.3 2007 年，制訂文物保育政策的職責由民政事務局移交至發展局，政府其後公布了新的文物保育政策，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。為推行有關政策，發展局採取一系列的行政措施（註 5），當中包括：

- (a) 2008 年 4 月，發展局轄下設立了文物保育專員辦事處，為發展局局長提供支援，以便推行文物保育政策，並經常檢討政策；
- (b) 2008 年，推出“活化歷史建築伙伴計劃”（活化計劃），藉此鼓勵活化再利用政府擁有的歷史建築（見第 1.5 至 1.9 段）；及
- (c) 2008 年，推出“歷史建築維修資助計劃”（維修資助計劃），擴大資助範圍至私人擁有的歷史建築，以加強其維修保養工作（見第 1.10 段）。

1.4 2014 年，古諮會應發展局邀請，進行了保育歷史建築政策的檢討，總結過去數年保育歷史建築時所面對的挑戰和經驗。2015 年 12 月，古諮會就政策檢討提出的建議獲發展局接納。有關建議包括成立一個專為保育歷史建築而設的基金。發展局根據該建議，在 2016 年 4 月成立了“保育歷史建築基金”（註 6），而《2016 年施政報告》亦公布就此預留了 5 億元。“保育歷史建築基金”除了為活化計劃（見第 1.3(b) 段）和維修資助計劃（見第 1.3(c) 段）提供資助外，亦涵蓋公眾教育、社區參與和宣傳活動，以及學術研究等新措施（註 7）。2017 年 1 月，發展局以先導計劃形式，推出了兩項與這些新措施相關的資助計劃（見第 1.11 段）。

註 5：其他措施包括規定新的基本工程項目進行文物影響評估，並提供經濟誘因（例如放寬地積比率、建築高度和上蓋面積等發展參數），協助保育私人擁有的歷史建築。

註 6：發展局表示，為使古諮會的建議得以早日推行，“保育歷史建築基金”會先以行政措施的形式成立，並在相對較短時間內開始運作。由於法定基金有其優點，長遠而言，該局不排除基金或會向此形式演進。

註 7：截至 2020 年 7 月，《2016 年施政報告》公布在預留給“保育歷史建築基金”的 5 億元中，有 4 億元用作支付活化計劃工程項目的建設成本（見第 1.5(a) 段註 8），其餘 1 億元預留作資助基本工程以外的措施，以保育和活化歷史建築，包括活化計劃（見第 1.5(b) 段）、維修資助計劃（見第 1.10 段），以及 2017 年推出的兩項先導資助計劃（見第 1.11 段）。

活化計劃

1.5 為保存政府擁有的空置歷史建築，以創新的方法予以善用，把歷史建築改建為獨一無二的文化地標，推動市民積極參與保育歷史建築，並創造就業機會（特別是在地區層面方面），發展局自 2008 年推出活化計劃，把指定的歷史建築活化再利用。政府提供的撥款如下：

- (a) 《2007–08 年度施政報告》公布預留 10 億元支付活化計劃項目的建設成本。政府其後就此再預留 14 億元（註 8）。截至 2020 年 7 月，已預留的總資助額達 24 億元（即 10 億元 +14 億元）；及
- (b) 2008 年 2 月，政府預留 1 億元支付活化計劃項目的非工程費用。此外，《2016 年施政報告》亦公布預留 1 億元，用作支付活化計劃項目的非工程費用，以及另外 3 項資助計劃（即維修資助計劃及兩項先導資助計劃）的費用（見第 1.4 段註 7）。

1.6 在活化計劃下，非牟利機構會獲邀就如何以社會企業（社企）形式使用指定的歷史建築以提供服務或營運業務提交建議書。政府會透過以下方式向非牟利機構提供資助：

- (a) **大型翻新工程的資助** 向非牟利機構提供一次過撥款，以支付建築物大型翻新工程的費用。資助由基本工程儲備基金支付（計入總目 708——非經常資助金及主要系統設備中發展局局長管制的分目下）；
- (b) **開辦成本和營運赤字的資助** 向非牟利機構提供一次過撥款，以應付項目的開辦成本和首兩年營運期間出現的赤字，上限為 500 萬元。資助由政府一般收入帳目中發展局的分目支付；及
- (c) **就建築物收取象徵式租金** 獲選的非牟利機構須與政府簽訂租賃協議，並繳付象徵式租金。非牟利機構須遵守租賃協議內所有條款和條件。

1.7 截至 2020 年 7 月，在 2008 年 2 月至 2016 年 11 月期間先後推出的 5 期活化計劃中，共有 19 個項目獲選（見附錄 A）（獲批大型翻新工程的資助合共 17.04 億元，而獲批開辦成本和營運赤字的資助合共 6,300 萬元——見表一）。

註 8：政府就此在《2009–10 年度財政預算案》和《2011–12 年度財政預算案》分別預留了 5 億元，以及在《2016 年施政報告》預留了 4 億元。

最新的第六期活化計劃 (涉及 5 個項目) 於 2019 年 12 月推出，其中 4 個項目的截止申請日期為 2020 年 9 月，1 個項目的截止申請日期為 2020 年 12 月 (註 9)。

表一

活化計劃項目獲批的資助
(2020 年 7 月)

期數	推出日期	獲批大型翻新工程的資助 (百萬元)	獲批開辦成本和營運赤字的資助 (百萬元)	獲選項目數目
一	2008 年 2 月	600 (註 1)	15 (註 1)	6
二	2009 年 8 月	183	9	3
三	2011 年 10 月	388	12	3
四	2013 年 12 月	169	9	3
五	2016 年 11 月	364 (註 2)	18	4
總計		1,704 (註 3)	63 (註 3)	19

資料來源：發展局的記錄

註 1：第一期活化計劃 6 個獲選項目中，其中 1 個項目的非牟利機構沒有申請大型翻新工程的資助及開辦成本和營運赤字的資助，另有 1 個項目的非牟利機構沒有申請開辦成本和營運赤字的資助。

註 2：發展局表示，有關數字是根據非牟利機構的綜合項目建議書所載的計劃所需費用預算計算出來。該局會在適當時候，根據非牟利機構提供的最新及詳細計劃所需費用預算，向立法會財務委員會申請撥款。

註 3：截至 2020 年 7 月，活化計劃下大型翻新工程資助的實際支出為 10.33 億元，而開辦成本和營運赤字資助的實際支出則為 2,400 萬元。

註 9：第六期活化計劃推出時，有 4 個項目獲納入其中，截止申請日期為 2020 年 9 月，其後另有 1 個項目 (與 2020 年 6 月停止營運的 1 個第一期項目有關——見第 1.8(a) 段) 在 2020 年 8 月獲納入該期計劃，其截止申請日期為 2020 年 12 月。

1.8 在 19 個獲選項目中 (見附錄 A) :

- (a) 第一至三期的 12 個項目已經完成，並於 2010 年 9 月至 2019 年 4 月期間開始營運。截至 2020 年 7 月，在該 12 個項目中，有 10 個仍在營運，第一期的其中 2 個項目則分別在 2017 年 1 月和 2020 年 6 月停止營運；及
- (b) 第四和五期的 7 個項目正處於規劃或施工階段。

1.9 發展局表示，活化計劃共有 5 個項目獲得聯合國教育、科學及文化組織亞太區文化遺產保護獎 (聯合國教科文組織獎) 的獎項 (見附錄 A)。位於深水埗的前北九龍裁判法院在 2011 年獲得榮譽獎；舊大澳警署在 2013 年獲得優異項目獎；位於石硤尾的美荷樓在 2015 年獲得榮譽獎 (見照片一)；舊大埔警署在 2016 年獲得榮譽獎；而位於灣仔的藍屋建築群在 2017 年獲得卓越獎項 (見照片二)，為首次有香港歷史建築保育項目獲得此最高級別殊榮。

照片一

獲納入第一期活化計劃的美荷樓



資料來源：發展局的記錄

照片二

獲納入第二期活化計劃的藍屋建築群



資料來源：發展局的記錄

維修資助計劃

1.10 發展局於 2008 年推出維修資助計劃，向私人擁有已評級歷史建築的業主提供資助，讓其自行進行維修工程，從而使這些歷史建築獲得保存，不致因日久失修而破損。維修資助計劃每宗成功申請的資助額上限原定為 60 萬元，其後於 2009 年 4 月提高至 100 萬元。自 2016 年 11 月起，資助額上限由 100 萬元進一步提高至 200 萬元，而資助範圍亦擴大至非牟利機構租用政府擁有的法定古蹟及已評級歷史建築。在 2008 年至 2016 年期間，資助由政府一般收入帳目中康樂及文化事務署（康文署——註 10）的一項整體撥款支付。自 2016-17 年度起，資助由政府一般收入帳目中發展局的分目支付（註 11）。截至 2020 年 7 月，

註 10：2007 年，當制訂文物保育政策的職責由民政事務局移交至發展局時，政府公布把資助範圍由當時資助私人擁有的法定古蹟的維修保養，擴大至私人擁有的已評級歷史建築（即推出維修資助計劃——見第 1.3(c) 段）。自 2008-09 年度起，政府一般收入帳目中康文署的一項整體撥款涵蓋範圍（見第 1.12(b) 段註 13）獲擴大，以支付維修資助計劃下的獲批資助。因此，維修資助計劃雖然由發展局轄下的文物保育專員辦事處管理，但在 2008 年至 2016 年期間是由康文署提供撥款。

註 11：《2016 年施政報告》公布預留 1 億元予維修資助計劃（及另外 3 項資助計劃）（見第 1.4 段註 7），維修資助計劃的開支自 2016-17 年度起由政府一般收入帳目中發展局的分目支付。

共有 79 宗維修資助計劃申請獲批 (涉及資助總額為 9,660 萬元)，而實際支出為 6,300 萬元。

兩項先導資助計劃

1.11 為透過與伙伴 (例如非牟利機構) 合作以加強公眾參與，藉具創意的方法及渠道，加深公眾對歷史建築保育的理解和認識，並探討按“點、線、面”的理念 (註 12) 保育及保護某些具有獨特文物價值的獲選定建築群的可行性，發展局於 2017 年以先導形式推出以下兩項資助計劃：

- (a) **“資助計劃：保育歷史建築公眾參與項目” (公眾參與項目資助計劃)**
公眾參與項目資助計劃旨在資助公眾教育、社區參與和宣傳活動。該計劃邀請了 5 個與保育歷史建築工作有密切關係的專業學會提交申請，每宗成功申請的資助額上限為 200 萬元。截至 2020 年 7 月，共有 3 宗公眾參與項目資助計劃申請獲批 (涉及資助總額為 590 萬元，而實際支出為 200 萬元)；及
- (b) **“資助計劃：以保育歷史建築為主題的研究” (主題研究資助計劃)**
主題研究資助計劃旨在鼓勵進行以保育歷史建築為主題的優質學術研究，並予以資助及支持。該計劃邀請了 8 所頒授認可學位及接受大學教育資助委員會資助的院校提交申請，每宗成功申請的資助額上限為 200 萬元。截至 2020 年 7 月，共有 6 宗主題研究資助計劃申請獲批 (涉及資助總額為 1,140 萬元，而實際支出為 600 萬元)。

發展局管理資助計劃的工作

1.12 發展局轄下 2 個辦事處和 1 個組別負責管理上述 4 項資助計劃 (即活化計劃、維修資助計劃、公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃)：

- (a) **文物保育專員辦事處** 文物保育專員辦事處為發展局局長提供專責支援，以便推行文物保育政策，並經常檢討政策，推展一系列

註 12：在“點、線、面”的理念下，保育範圍會擴大，不限於個別建築物 (即“點”)，而是擴展至“線” (例如某條街道) 以至整個“面” (例如某個地區)。這個理念的重點在於不僅需要保育個別建築物，還要兼顧建築物所在的城市環境或鄉郊環境。發展局表示，該局一直按“點、線、面”的方式推行中環的文物保育措施。

文物保育措施，以及擔任本港和海外的聯絡人。具體而言，該辦事處為管理上述 4 項資助計劃提供支援工作，包括：

- (i) 物色納入活化計劃的歷史建築；
- (ii) 處理上述 4 項資助計劃的申請；
- (iii) 監察上述 4 項資助計劃下項目的推行情況，以及非牟利機構／受款人／受資助機構相關的營運情況；及
- (iv) 處理活化計劃及兩項先導資助計劃資助款項的發放工作，並審核有關的證明文件。

截至 2020 年 7 月，文物保育專員辦事處有 33 名員工參與管理上述 4 項資助計劃的工作；

- (b) **古物古蹟辦事處 (古蹟辦)** 古蹟辦 (註 13) 為古諮會提供秘書處服務和行政上的支援，並為一些歷史建築進行修復和維修工程。此外，古蹟辦亦負責處理維修資助計劃資助款項的發放工作，並審核有關的證明文件。截至 2020 年 7 月，古蹟辦有 12 名員工為文物保育專員辦事處和上述 4 項資助計劃的管理工作提供支援；及
- (c) **財政組** 財政組協助文物保育專員辦事處履行監察活化計劃的職能 (例如就非牟利機構相關的財務狀況進行審查探訪，並檢視有關機構提交的業務計劃、財務計劃和定期報告)。此外，財政組會協助文物保育專員辦事處審核活化計劃申請的財務可行性，以及在財務方面對公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃的申請進行審查。該組亦會處理活化計劃下向非牟利機構發放資助款項的工作。截至 2020 年 7 月，財政組有 4 名員工參與管理上述資助計劃的工作。

1.13 發展局涵蓋上述辦事處和組別截至 2020 年 7 月 31 日的組織架構圖摘要載於附錄 B。

註 13：古蹟辦原先隸屬康文署，於 2019 年 4 月 1 日轉撥至文物保育專員辦事處，以發揮協同效應及精簡日常運作安排。

保育歷史建築諮詢委員會

1.14 保育歷史建築諮詢委員會於 2016 年 5 月成立，接管活化歷史建築諮詢委員會 (註 14) 的工作，並履行額外職責 (例如與兩項先導資助計劃有關的工作)。保育歷史建築諮詢委員會負責審議活化計劃的申請、推薦獲選申請機構及就提供予成功申請機構的資助額和違規行為應採取的行動作出建議、監察維修資助計劃的運作，以及就兩項先導資助計劃向發展局局長提供意見。截至 2020 年 7 月，保育歷史建築諮詢委員會由 1 名主席、18 名非官方成員 (註 15) 及 3 名官方成員 (註 16) 組成。

審查工作

1.15 2013 年，審計署就古蹟及歷史建築的保育完成了審查，範圍涵蓋活化計劃和維修資助計劃的一些事宜 (註 17)。審查結果已納入 2013 年 3 月《審計署署長第六十號報告書》第 1 章內。

1.16 2020 年 5 月，審計署就發展局管理的各項保育歷史建築資助計劃展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 活化計劃的管理 (第 2 部分)；
- (b) 維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理 (第 3 部分)；及
- (c) 其他管理事宜 (第 4 部分)。

註 14：活化歷史建築諮詢委員會於 2008 年成立，負責就歷史建築的活化事宜向發展局局長提供意見，當中包括協助評估活化計劃的申請，並監察成功申請機構其後相關的營運情況。該諮詢委員會在保育歷史建築諮詢委員會成立後，於 2016 年 5 月解散。

註 15：非官方成員來自不同範疇及專業界別，包括建築、歷史研究、社企、工程、測量、城市規劃、財經、商界、藝術文化和私營保育歷史建築的人士。

註 16：3 名官方成員包括文物保育專員、建築署助理署長 (物業事務) 和康樂及文化事務署助理署長 (文博)。

註 17：進行 2013 年的審查工作時，活化計劃和維修資助計劃下已完成項目／已獲批申請的數目相對較少 (第一期活化計劃下有 4 個已完成項目，而維修資助計劃下有 27 宗已獲批申請)。進行是次審查工作時，活化計劃共有 19 個獲選項目 (其中 12 個已經完成)，涉及資助總額為 17.67 億元，另有 79 宗已獲批的維修資助計劃申請，涉及資助總額為 9,660 萬元。

引言

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.17 審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，發展局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：活化歷史建築伙伴計劃的管理

2.1 本部分探討發展局管理活化計劃的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 處理申請 (第 2.2 至 2.12 段)；
- (b) 監察項目的推行情況 (第 2.13 至 2.29 段)；及
- (c) 監察項目的表現 (第 2.30 至 2.43 段)。

處理申請

2.2 發展局負責處理非牟利機構 (註 18) 就活化計劃的歷史建築 (註 19) 提交的申請。該局表示，處理活化計劃申請的一般程序如下 (撮述於圖一)：

- (a) **邀請機構提交申請和初步評審** 發展局會擬備活化計劃的申請指引和計劃下個別歷史建築的資料冊 (註 20)，並邀請非牟利機構提交建議書 (註 21)，以活化指定的歷史建築，而建議用途須以社企形式營運 (註 22)。發展局會為有意申請的機構舉辦工作坊及設有導賞團和簡介會的開放日，讓其更了解相關的歷史建築、申請程

註 18：具備《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條訂明的慈善團體身分的非牟利機構，會合資格申請使用獲納入活化計劃的歷史建築。

註 19：發展局表示，符合以下準則的歷史建築可獲納入活化計劃：(a) 為政府擁有；(b) 一般為空置或沒有決策局／部門使用；(c) 商業可行性有限；及 (d) 具營運社企的潛力 (即非牟利機構可以自負盈虧及自給自足的方式營運社企業務)。發展局會考慮相關決策局／部門的意見，把建築物納入活化計劃。保育歷史建築諮詢委員會或活化歷史建築諮詢委員會 (見第 1.14 段) 會就所揀選的建築物進行討論，並向發展局局長提出建議，以供確認。

註 20：資料冊載有各歷史建築的資料，包括歷史背景及建築特色、保育指引、用地資料和城市規劃事宜。

註 21：發展局表示，非牟利機構須詳細說明如何保存有關的歷史建築，並有效發揮其歷史價值。申請機構亦須就財務可行性，闡明其建議的社企會如何營運，以及如何令社區受惠。

註 22：根據申請指引，雖然社企沒有統一的定義，但通常泛指符合以下準則的業務：(a) 達致特定的社會目的；(b) 能夠賺取盈利和以自負盈虧形式營運；及 (c) 所得的利潤不可分發，而應該主要再投資於本身業務或社區，以達到社企所追求的社會目的。

序和評審準則。此外，發展局會查核收到的申請是否完整和有效(註 23)；

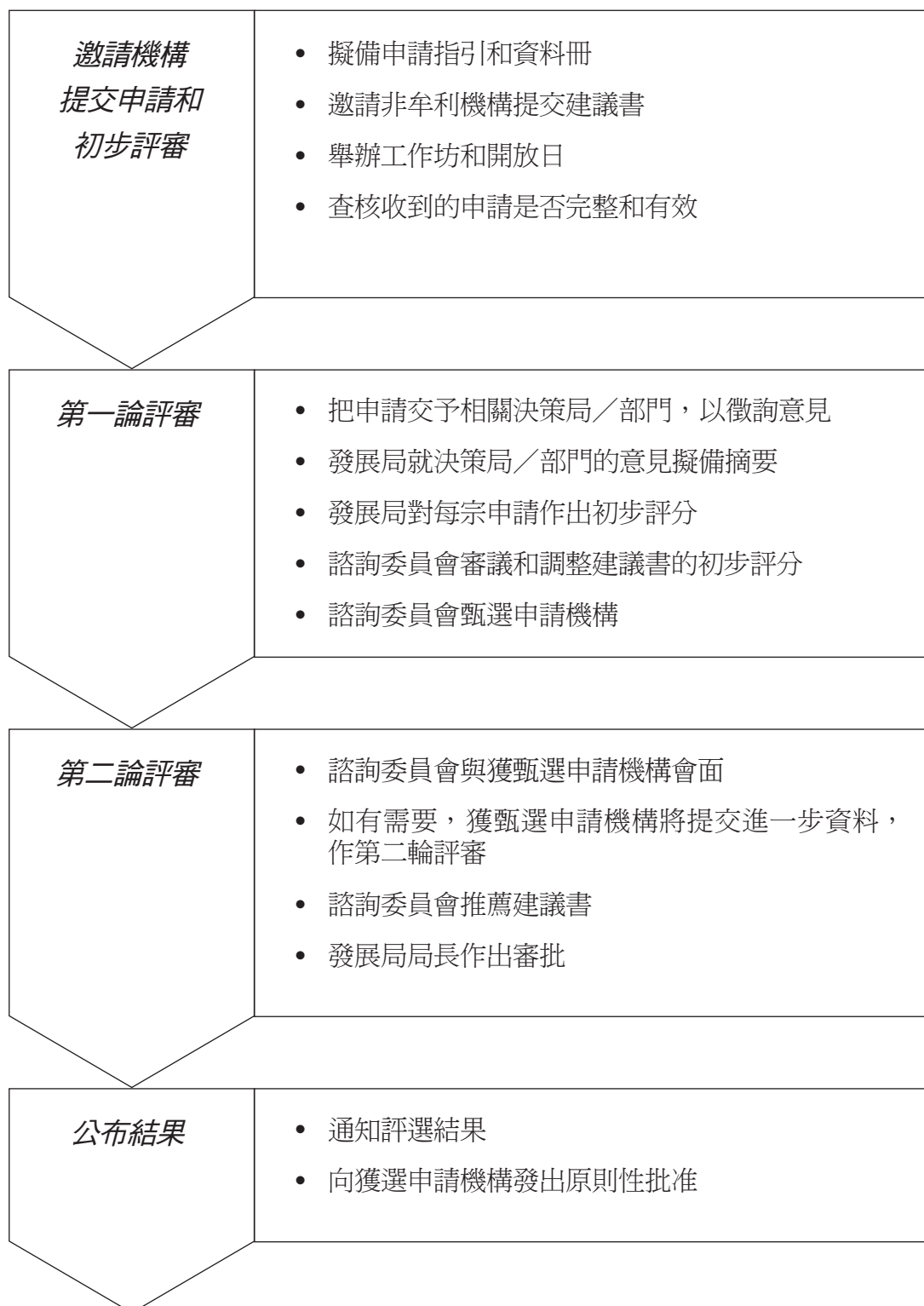
- (b) **第一輪評審** 有效的申請會交予相關決策局／部門，以徵詢意見。發展局會就收到的意見擬備摘要，並根據 5 項評審準則(註 24)對每份有效建議書作出初步評分，然後會把收到的建議書、其擬備的評審表格和初步評分分紙一併交予保育歷史建築諮詢委員會(前身為活化歷史建築諮詢委員會——下稱諮詢委員會)，以供審議。諮詢委員會會權衡各建議書的利弊，並可能調整初步評分，以甄選申請機構進行第二輪評審；
- (c) **第二輪評審** 獲甄選申請機構會獲邀與諮詢委員會會面，介紹建議書的內容。這些機構或須提交進一步資料，作第二輪評審。諮詢委員會推薦的建議書將提交發展局局長審批；及
- (d) **公布結果** 申請機構會獲通知結果，而獲選申請機構會取得原則性批准。政府發出原則性批准通知書後，獲選申請機構須在通知書指定的有效期內，為項目完成所有必要的準備工作及簽訂租賃協議。

註 23：發展局表示，如申請機構未能符合資格準則，未填妥申請表格或未提供所需資料以作評審，有關申請會被視為無效。

註 24：根據申請指引，5 項評審準則為：(a) 彰顯歷史價值及重要性；(b) 技術範疇；(c) 社會價值及社企的營運；(d) 財務可行性；及 (e) 管理能力及其他考慮因素。

圖一

處理活化計劃申請的一般程序



資料來源：發展局的記錄

在邀請機構提交申請方面有可予改善之處

2.3 在活化計劃下，非牟利機構會獲邀提交建議書，以活化指定的歷史建築，並根據其建議用途以社企形式營運有關項目。有意申請的機構須在截止申請日期前，向發展局提交已填妥的申請表格。

2.4 就活化計劃第一至五期收到的申請數目（見表二），審計署留意到：

- (a) 各歷史建築收到的申請數目差距甚大，由 2 宗申請（1 幢於第五期推出的歷史建築）至 30 宗申請（1 幢於第一期推出的歷史建築）不等（平均為 10 宗）；及
- (b) 在最近 3 期活化計劃中，有 2 期（第三和四期）的無效申請百分比相對較高（即分別為 15% 和 19%）。

表二

活化計劃收到的申請數目
(2008 年 2 月至 2016 年 11 月)

期數	可供申請的歷史建築數目 (a)	各歷史建築收到的申請數目 (b)	收到的申請總數 (c)	收到的無效申請總數 (d)	無效申請百分比 (e) = (d) ÷ (c) × 100%
一	7	5 – 30	114	8	7%
二	5	4 – 20	38	3	8%
三	4	5 – 15	34	5	15%
四	4	3 – 11	26	5	19%
五	5	2 – 12	34	2	6%

資料來源：發展局的記錄

2.5 審計署留意到無效申請的常見原因包括：

- (a) 申請機構沒有提供評審所需的資料（例如設施明細表、預計建設成本、業務計劃和財務預算），或提供了不相關的資料；
- (b) 沒有填寫申請表格；
- (c) 申請是以個人名義，而不是以非牟利機構名義提出（見第 2.2 段註 18）；及
- (d) 申請機構並不具備《稅務條例》（第 112 章）第 88 條訂明的慈善團體身分（見第 2.2 段註 18）。

2.6 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

- (a) 關於某些建築物收到的申請數目較少：
 - (i) 活化計劃的主要目的是善用歷史建築，使有關建築可持續長遠讓市民受惠共享。發展局十分強調及着重計劃項目的概念。即使計劃收到很多申請，但不代表發展局能選出優質的建議書。然而，發展局的着眼點應是歷史建築的建議新用途及相關申請的質素；
 - (ii) 就第一期活化計劃而言，大部分獲納入計劃的歷史建築位處市區優質地段，交通四通八達，因此吸引了大量申請。然而，這些申請的質素參差，不少申請機構沒有充分了解計劃的目標及詳細機制，包括評審準則和所要求的營運模式等。因此，很多申請未能符合申請要求。發展局汲取了推行第一期計劃的經驗，修訂了隨後各期計劃的申請指引（例如詳細闡釋評審準則和註明開放予公眾的規定），並在新一批項目推出時，為有意申請的機構舉辦開放日和工作坊，讓其更了解活化計劃及如何填寫申請表格。因此，自第二期計劃起，質素欠佳和對計劃存有誤解的申請數目大幅減少。儘管獲納入計劃的歷史建築數目有所減少，但此後收到的申請總數一直保持穩定（即 26 至 38 宗申請）；及
 - (iii) 收到的申請數目取決於多項因素，例如建築物的性質、地理限制及建築物的規模。特別是第五期計劃有 1 幢歷史建築僅收到 2 宗申請，該幢歷史建築位置偏遠，總樓面面積亦相對較小。這些實際及地理上的限制，可能削弱了該建築物對有

意提交申請的機構的吸引力。2019年12月，發展局推出了最新的第六期計劃，首4幢歷史建築已收到42宗申請，而即使在2019冠狀病毒疫情下，為1幢於2020年8月推出的歷史建築所舉辦的開放日暨簡介會的報名人數仍然眾多；及

- (b) 關於發展局收到的無效申請：
 - (i) 發展局已藉各種途徑協助有意提交申請的機構了解申請要求，包括舉辦工作坊，修訂申請指引和資料冊，並把有關要求刊載於該局網頁、通訊刊物及在巡迴展覽中展示；及
 - (ii) 有些情況是申請機構在提交申請時，因疏忽而引致申請無效（例如沒有使用指定的申請表格），發展局難以防止如此明顯的失誤。

2.7 審計署認為：

- (a) 由於發展局着重申請的質素（見第2.6(a)(i)段），該局需要繼續探討措施，為獲納入活化計劃的歷史建築吸引高質素的建議書；及
- (b) 儘管發展局已藉各種途徑協助有意提交申請的機構了解申請要求（見第2.6(b)(i)段），但該局仍收到一些被視為無效的申請（見第2.4(b)段）。發展局需要繼續探討措施，加深申請機構對活化計劃申請要求的了解。

就甄選申請機構進行第二輪評審的準則設定有可予改善之處

2.8 根據申請指引，活化計劃申請的評審工作分兩輪進行（見第2.2(b)和(c)段）。完成第一輪評審後，諮詢委員會會甄選申請機構進行第二輪評審。

2.9 審計署審查了發展局就第一至五期活化計劃的評審記錄，並留意到：

- (a) **第一期** 在評審第一期7幢歷史建築中2幢歷史建築所收到的申請時，諮詢委員會同意設定一個合格分數，然而，卻沒有就其餘5幢歷史建築預設合格分數；
- (b) **第二至四期** 據所能確定的資料，沒有文件證據顯示諮詢委員會在審議第二至四期下所有歷史建築所收到的申請時，有預設甄選準則（例如合格分數或獲甄選申請機構的數目）；及

- (c) **第五期** 在進行第五期計劃的第一輪評審前，諮詢委員會同意在該輪評審取得合格分數的建議書一般可晉身第二輪評審，而有關申請機構會獲邀與諮詢委員會會面。然而，就某幢歷史建築收到的2宗申請中，1間得分低於合格分數的申請機構卻獲邀與諮詢委員會會面。根據發展局的記錄，由於有關歷史建築位處用地有多項限制，而且已是第二次推出，諮詢委員會成員遂同意給予該申請機構一次機會，出席第二輪評審的會面。

2.10 審計署認為，為貫徹第五期的做法，發展局需要繼續採取措施，以確保進行活化計劃第二輪申請評審時，預設甄選準則並予以遵從，以及記錄任何偏離預設甄選準則的理據。

審計署的建議

- 2.11 審計署**建議**發展局局長應繼續：
- (a) 探討措施，為獲納入活化計劃的歷史建築吸引高質素的建議書；
 - (b) 探討措施，加深申請機構對活化計劃申請要求的了解；及
 - (c) 採取措施，以確保進行活化計劃第二輪申請評審時，預設甄選準則並予以遵從，以及記錄任何偏離預設甄選準則的理據。

政府的回應

- 2.12 發展局局長同意審計署的建議。

監察項目的推行情況

2.13 就政府透過基本工程計劃撥付的活化計劃翻新工程項目，發展局會根據既定機制，向政府申請分配資源。待獲得發展局批准後，非牟利機構可根據訂明的指引(註 25) 委聘顧問，並向決策局／部門取得相關批准(註 26)。工程項目的撥款會按情況由立法會財務委員會或藉獲授權力批出(註 27)，發展局其後會安排接管項目工地，並與相關非牟利機構簽訂租賃協議。待獲得發展局批准後，非牟利機構可委聘顧問和承建商為項目進行翻新工程。

2.14 根據發展局的《活化歷史建築伙伴計劃基本工程項目推展指引》(《活化計劃工程項目指引》)，基本工程項目主要持份者的角色如下：

- (a) **發展局** 發展局是負責活化計劃下所有基本工程項目的決策局，為有關項目提供政策上的支援。文物保育專員辦事處擔當計劃項目的委託人，而發展局常任秘書長(工務)則擔任撥款管制人員，管制活化計劃下所有基本工程項目的開支；
- (b) **建築署** 建築署保育組負責就活化計劃下所有基本工程項目的財務管理事宜向發展局提供技術意見，亦會根據非牟利機構經發展局局長核准的綜合項目建議書和最終設計(包括核准工程預算)向發展局提供技術意見，以供審議。建築署亦會協助發展局審查工程決算帳目擬稿，工程帳目須待建築署的所有意見得以圓滿解決後方會進行結算；及
- (c) **非牟利機構** 非牟利機構擔任工程代理人，並由工程開始至完工擔任最終負責人，確保工程項目按經發展局局長核准的綜合項目建議書推展，並在核准工程預算範圍內完成。

註 25：非牟利機構委聘顧問時，須遵從發展局發出的《非牟利機構就活化計劃的建築及有關顧問服務甄選顧問指引》和《非牟利機構就活化計劃的工料測量顧問服務甄選顧問指引》。

註 26：例子包括取得屋宇署按《建築物條例》(第 123 章)給予的批准，以及由古諮會通過的文物影響評估。

註 27：發展局會根據非牟利機構提供的工程項目最新詳細計劃所需費用預算、時間表及其他技術資料，擬備提交立法會財務委員會轄下工務小組委員會以申請撥款的文件。

2.15 為方便監察工程項目的推行情況，非牟利機構須向發展局和建築署提交以下文件：

- (a) **總時間表** 在收到原則性批准後 2 星期內，提交推行工程項目的總時間表，內容應與綜合項目建議書相符，並載有全部工作進程日期；
- (b) **每月進度報告** 每月提交載有最新項目資料的每月進度報告；
- (c) **每季進度報告** 由工程展開至發出維修證明書期間，按季提交每季進度報告，以監察項目進度及承建商的表現 (註 28)；
- (d) **最終報告** 在項目完工後 1 個月內提交最終報告 (見註 28)；及
- (e) **工程決算帳目** 在翻新工程實際完成後 1 年內備妥工程決算帳目擬稿，以徵詢發展局的意見。建築署會協助發展局審核非牟利機構提交的工程決算帳目擬稿，工程帳目須待建築署對帳目擬稿提出的所有意見得以圓滿解決後方進行結算。

工程項目較預定完工日期遲完成

2.16 根據《活化計劃工程項目指引》，非牟利機構有責任密切監察其翻新工程項目的進度，以期令工程能如期完成。為確保工程項目適時交付，非牟利機構須遵守申請撥款文件上註明的工程開展及完工日期，並且盡早展開工程。非牟利機構如預見工程進度將有任何重大延遲，以致延遲完工，必須立即向發展局匯報。

2.17 發展局表示，自 2008 年 2 月推出 5 期活化計劃 (見第 1.7 段)，截至 2020 年 7 月，第一至三期所有 12 個項目的工程已經完成。審計署留意到，在該 12 個已完成項目中，有 11 個 (92%) 的完工日期較在各自的申請撥款文件所註明的預定完工日期遲了 37 至 560 天 (平均為 284 天)(見表三)。

註 28：發展局表示，承建商表現機制自第三期活化計劃開始實行 (見第 2.18(c) 段)。非牟利機構的顧問須就承建商的表現提交每季進度報告，並在完成決算帳目後提交最終報告。非牟利機構須檢視該等報告，並在完全信納顧問所作評估的情況下，認可及審批報告。

表三

活化計劃下的項目完工日期
(2020年7月)

項目	工程 開展日期	預定 完工日期 (a)	大致 完工日期 (b)	較預定完工日期 延遲的日數 (c) = (b) – (a)
第一期				
1	1.12.2009	17.7.2010	17.7.2010	—
2	4.6.2010	27.8.2011	10.1.2012	136
3	7.1.2011	24.1.2012	1.3.2012	37
4	31.1.2011	21.9.2012	25.6.2013	277
5	31.5.2011	25.3.2012	17.9.2012	176
6	18.7.2011	9.9.2012	29.8.2013	354
第二期				
7	15.1.2013	10.3.2014	23.3.2015	378
8	15.5.2013	9.5.2014	23.4.2015	349
9	19.9.2013	17.11.2015	30.5.2017	560
第三期				
10	13.6.2016	4.11.2017	22.6.2018	230
11	20.6.2016	13.8.2017	11.7.2018	332
12	27.6.2016	24.9.2017	13.7.2018	292

資料來源：發展局的記錄

2.18 2020年9月和10月，發展局告知審計署：

- (a) 一般來說，項目較預定完工日期遲完成，通常是因為一些無法控制的因素（例如惡劣天氣，以及因無法預知的工地情況而導致需要額外時間及進行修訂設計工作）。活化計劃項目的歷史建築尤其如此，因為有關建築往往日久失修，並且有各種工地限制。較常遇

見的問題包括混凝土剝落情況比預期嚴重、未經授權對建築物進行的結構改動並無完整記錄，以及地底狀況比預期複雜；

- (b) 有關 11 個項目較預定完工日期遲完成 (見第 2.17 段表三)：
 - (i) 有 7 個 (64%) 項目已經／將會獲准延長承建商所需的整段額外完工時間。發展局表示，需要額外時間主要是因為出現無法控制的因素，包括惡劣天氣、無法預知的工地情況而導致設計有所改動，以及為符合法例規定須進行額外工作；
 - (ii) 有 2 個 (18%) 項目已經獲准延長承建商所需的部分額外完工時間，而算定損害賠償已從支付承建商的費用中扣除 (佔承建商所需額外完工時間分別為 23% 和 53%)；及
 - (iii) 有 2 個 (18%) 項目已經／將會獲准延長承建商所需的部份額外完工時間，分別為 13% 和 93%，而餘下的額外完工時間的算定損害賠償有待發展局確定；及
- (c) 發展局一直透過召開進度和工地會議，監察活化計劃項目的工程進度，又自第三期活化計劃起實施承建商表現機制 (見第 2.15(c) 段註 28)，以監察工程進度。

2.19 審計署認為，發展局需要繼續監察活化計劃項目的推行情況，以確保項目如期完成。

需要加強監察工程改動的情況

2.20 根據《活化計劃工程項目指引》，非牟利機構有責任監察建築合約所訂的開支，確保開支不超出合約金額。非牟利機構如認為有必需的工程改動，須事先取得發展局的批准 (註 29)，然後才可以向承建商發出工程改動指示，並且不得在事後才申請批准，工程改動指令亦不可在合約完成後發出 (註 30)。

註 29：非牟利機構向發展局尋求批准時，須提交工程改動的理據和工程範圍，以及對成本和時間影響的詳細評估。發展局在發出批准前，可能會徵詢建築署的意見。

註 30：就未有事先取得發展局批准而向承建商發出的所有更改令，非牟利機構須對所造成的時間和成本影響承擔責任。發展局有權拒絕承擔任何未有事先取得其批准，被視作項目範圍以外及／或超出原本合約金額或核准工程預算的任何更改／開支，並從未向非牟利機構發放的資助中扣除未獲批准的更改／開支的金額，或要求非牟利機構退還部分或全部已收到的資助款項。

2.21 活化計劃第一至三期有 11 個項目申請了大型翻新工程的資助 (見第 1.7 段表一註 1)。審計署抽查了核准工程預算金額最高的項目，留意到發展局監察工程改動的工作有可予改善之處，要點如下：

- (a) 一間非牟利機構以 1.955 億元合約金額，向承建商批出項目的主要工程合約。根據 2019 年 8 月的工程決算帳目擬稿，預算最終合約金額增加了 2,660 萬元 (即由 1.955 億元提高至 2.221 億元)，當中包括約 1,330 萬元的工程改動 (例如加設升降機及清除牆身的油漆)；及
- (b) 建築署在審查該非牟利機構提交的工程決算帳目擬稿及相關證明文件後，於 2019 年 12 月向發展局提出意見，包括：
 - (i) 非牟利機構在沒有事先取得發展局批准的情況下，發出多項工程改動指示，而且並無記錄不事先尋求批准的原因；及
 - (ii) 非牟利機構於 2013 年 6 月的核證完工日期後，發出了不少工程改動指示 (註 31)。

2.22 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

- (a) 發展局一直有提醒非牟利機構須適時提交工程改動要求，供其預先批准。然而，有部分改動，尤其是較小型改動，須臨場即時作出決定，以免延誤工程。因此，發展局會先口頭給予原則性批准，而非牟利機構可稍後提交工程改動的詳細理據，待發展局發出書面許可；
- (b) 發展局會致力確保非牟利機構盡量事先就工程改動而取得書面批准；及
- (c) 建築署就非牟利機構在未取得發展局事先批准情況下發出工程改動指示 (見第 2.21(b)(i) 段) 而給予的意見，只根據非牟利機構提交的工程決算帳目擬稿的資料 (註 32) 作出，非牟利機構和顧問仍未提供更改令的補充資料及理據 (包括發展局是否已就任何工程改動口頭給予原則性批准)，以完成工程帳目的結算工作。所有更改令

註 31：發展局表示，該局在 2013 年 8 月至 2014 年 3 月期間 (即核證完工日期後) 批准了 7 份總數為 40 萬元的更改令。

註 32：審計署抽查在相關檔案中的更改令，留意到非牟利機構在未取得發展局事先書面批准的情況下，發出了 4 份總數為 620 萬元的更改令。

都會根據合約條文仔細審閱及檢視，以確定更改令的有效性，以及對成本和時間的影響。有關的檢討工作仍在進行，因此，現時仍未能確定獲正式批准的更改令數目和最終金額。

2.23 審計署認為，發展局需要：

- (a) 就第 2.22(c) 段所提及的更改令，在可行的情況下，盡早完成其有效性的檢討工作；及
- (b) 採取措施，確保非牟利機構根據《活化計劃工程項目指引》就工程改動事先取得該局批准。

需要加強監察工程帳目的結算工作

2.24 根據《活化計劃工程項目指引》，非牟利機構須在翻新工程實際完工日期後 1 年內，向發展局提交工程帳目擬稿及其他證明文件（例如發票及收據正本）。建築署會協助發展局審查工程決算帳目擬稿，工程帳目須待建築署的所有意見得以圓滿解決後方會進行結算。

2.25 就活化計劃第一至三期的 11 個已完成項目的工程帳目（見第 2.21 段），審計署發現，截至 2020 年 7 月，其中 6 個（55%）項目的工程帳目仍未結算，包括 3 個已大致完成 3 至 7 年的項目。在這 3 個項目中，有 2 個的工程帳目擬稿分別在翻新工程實際完成 2.3 及 4.7 年後才提交，而餘下 1 個項目的工程帳目擬稿截至 2020 年 7 月（即翻新工程實際完成後 3.2 年）仍未提交。因此，這 3 個項目均未能符合在翻新工程實際完成後 1 年內提交工程帳目擬稿的規定。

2.26 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

- (a) 非牟利機構進行工程帳目結算時，需要比預期較長的時間以處理所需的事宜（例如承建商就額外工程索取額外費用，以及批准工程延期）；及
- (b) 工程帳目結算工作涉及相關各方進行嚴謹的財務磋商，過程需時。由於保養證明書只能在完工至少 1 年後才發出，而有關工程帳目擬稿的文件應仍未備妥，就工程帳目擬稿設下 1 年提交時限是十分嚴苛的規定。發展局會參照《財務通告第 7/2017 號》訂明的

規定 (註 33)，以及從活化計劃的工程帳目結算工作中汲取的經驗，檢討有關指引，並就非牟利機構提交工程帳目擬稿訂立更符合實際需要的時限。

2.27 審計署認為，發展局需要：

- (a) 加快完成檢討有關提交工程帳目擬稿時限的指引；及
- (b) 加強工程帳目結算程序的監察機制，並按照《活化計劃工程項目指引》，提醒非牟利機構適時提交工程帳目擬稿。

審計署的建議

2.28 審計署建議發展局局長應：

- (a) 繼續監察活化計劃項目的推行情況，以確保項目如期完成；
- (b) 就第 2.22(c) 段所提及的更改令，在可行的情況下，盡早完成其有效性的檢討工作；
- (c) 採取措施，確保非牟利機構根據《活化計劃工程項目指引》就工程改動事先取得發展局的批准；
- (d) 加快完成檢討有關提交工程帳目擬稿時限的指引；及
- (e) 加強工程帳目結算程序的監察機制，並按照《活化計劃工程項目指引》，提醒非牟利機構適時提交工程帳目擬稿。

政府的回應

2.29 發展局局長同意審計署的建議。

註 33：根據《財務通告第 7/2017 號》，基本工程計劃下的工程帳目應盡快結算，並在任何情況下，結算時間不得遲於有關設施啟用後 3 年。

監察項目的表現

2.30 發展局表示，非牟利機構須遵守租賃協議訂明的條款和條件、申請指引、諮詢委員會或政府就項目及歷史建築發出的所有指示和信件所載的條款。為了讓政府監察項目的表現，非牟利機構須定期就項目向發展局提交項目計劃(包括業務計劃、財務計劃及樓宇管理計劃)、進度報告(包括年中進度報告及周年報告)和經審計財務報表。

需要繼續檢視項目的財務可行性及可持續性

2.31 在各期活化計劃下，財務可行性都是揀選項目的5個評審準則之一，而非牟利機構應在項目建議書內展示預計在首兩年營運期後能自負盈虧。為方便發展局進行監察，非牟利機構需要每年向發展局提交項目的經審計財務報表(註34)。此外，發展局會到項目用地進行審查探訪，以從技術、營運及財務角度評核項目的表現。

2.32 審計署審查了截至2020年7月已營運至少兩年的7個項目(註35)在2019年期間完結的會計年度的經審計財務報表，並留意到：

- (a) 截至2019年的年結日，4個項目錄得40萬元至1,160萬元累計盈餘(註36)，當中：
 - (i) 3個項目在2019年期間完結的會計年度分別錄得10萬元、30萬元和430萬元盈餘；及
 - (ii) 1個項目在2019年期間完結的會計年度錄得280萬元赤字；及
- (b) 3個項目在2019年的年結日分別錄得100萬元、180萬元和660萬元累計赤字，而在2019年期間完結的會計年度的赤字分別為20萬元、150萬元和160萬元。事實上，自該等項目於2015年或2017年開始營運以來，已連續2至4個會計年度錄得赤字。

註34：根據租賃協議，非牟利機構須就項目備存獨立帳目。

註35：該7個項目為第一和二期的項目，在2019年的年結日並不相同，有5個的年結日是3月31日，1個是8月31日，1個是9月30日。

註36：發展局表示，錄得1,160萬元累計盈餘的項目把部分營運收入預留作儲備金。截至2019年的年結日，除了1,160萬元累計盈餘外，該項目的儲備金餘額為630萬元。

2.33 2020年9月，發展局告知審計署：

- (a) 發展局一直透過檢視經審計財務報表，以及每年向諮詢委員會作出匯報，定期監察及檢視活化計劃項目的財務可行性及可持續性。此外，該局又敦促在項目財務計劃內預計會出現赤字的非牟利機構，推行改善財務表現的措施；及
- (b) 關於截至2019年年結日分別錄得180萬元和660萬元累計赤字的2個項目（見第2.32(b)段），這些數字均未有計及有關非牟利機構就項目營運首兩年營運赤字可獲得的資助（見第1.6(b)段）。發展局表示，就錄得180萬元累計赤字的項目而言，其最高資助金額為330萬元，而另一個錄得660萬元累計赤字的項目則已經獲批220萬元的資助。有關非牟利機構的項目累計赤字會因應已經／將會獲批的相關資助而有所減少。

2.34 由於就首兩年營運期間的營運赤字所提供的資助屬一次性措施，故此項目在首兩年的營運期後需要達到自給自足。審計署認為，發展局需要繼續檢視活化計劃項目的財務可行性及可持續性，並按需要協助非牟利機構營運有關項目。

需要確保非牟利機構遵守提交文件的規定

2.35 根據租賃協議，為方便發展局監察項目的表現，非牟利機構須向發展局提交下列文件：

- (a) **開始營運階段** 不同項目的租賃協議就非牟利機構提交首個項目計劃（包括業務計劃、財務計劃及樓宇管理計劃）設有不同時限，詳情如下：
 - (i) 第一期有3個項目的非牟利機構須在簽訂租賃協議後6個月內提交有關文件；
 - (ii) 第一期有1個項目的非牟利機構須在開始營運前4個月或指定日期（以較早者為準）前提交有關文件；或
 - (iii) 第一期有2個項目的非牟利機構，以及第二和三期所有項目的非牟利機構，須在開始營運前6個月或指定日期（以較早者為準）前提交有關文件；及

- (b) **定期** 非牟利機構須：
 - (i) 在會計年度完結後的 4 個月內提交已更新的項目計劃；
 - (ii) 在會計年度完結 6 個月後的 2 個月內提交年中進度報告；及
 - (iii) 在會計年度完結後的 4 個月內提交周年報告（包括經審計財務報表）。

如未能提交上述文件，或會導致租賃協議終止。

2.36 就 12 個已完成項目（見第 2.17 段），審計署審查了非牟利機構按租賃協議的規定，在開始營運階段，以及在 2015–16 至 2019–20 年度期間提交文件的情況，發現以下事項：

開始營運階段

- (a) **首個項目計劃** 就該 12 間非牟利機構須提交的項目計劃：
 - (i) **業務計劃及財務計劃** 8 間非牟利機構的首份業務計劃及財務計劃是於指定時限（見第 2.35(a) 段）過後才提交予發展局，逾期 3 至 26 個月，平均為 10 個月；及
 - (ii) **樓宇管理計劃** 10 間非牟利機構的首份樓宇管理計劃是於指定時限（見第 2.35(a) 段）過後才提交，逾期 1 至 36 個月，平均為 13 個月；

2015–16 至 2019–20 年度期間

- (b) **年中進度報告** 在該 12 間非牟利機構須提交的 40 份報告中：
 - (i) 6 間非牟利機構的 13 份 (33%) 報告適時提交；
 - (ii) 3 間非牟利機構的 3 份 (7%) 報告截至 2020 年 7 月仍未提交。每份分別逾期 244 天；及
 - (iii) 7 間非牟利機構的 24 份 (60%) 報告於指定時限（見第 2.35(b)(ii) 段）過後才提交，逾期 1 至 303 天，平均為 69 天；及
- (c) **周年報告** 在該 12 間非牟利機構須提交的 39 份報告中：
 - (i) 6 間非牟利機構的 11 份 (28%) 報告適時提交；

- (ii) 1間非牟利機構的1份(3%)報告截至2020年7月仍未提交，逾期366天；及
- (iii) 9間非牟利機構的27份(69%)報告於指定時限(見第2.35(b)(iii)段)過後才提交，逾期2至399天，平均為93天。

2.37 發展局表示，對於在限期過後仍未提交報告的非牟利機構，該局會作口頭及書面提醒，嚴重延誤的個案則會上報發展局和非牟利機構的管理層，並發出書面勸喻。審計署備悉有關安排，但認為非牟利機構逾期未交文件的情況不利發展局有效監察項目的表現。審計署認為，發展局需要加強措施，確保非牟利機構遵守活化計劃項目租賃協議訂明的提交文件規定。

可善用資訊系統記錄和監察項目表現

2.38 根據發展局的運作指引¹，該局採用一套表現監察制度，確保善用公帑，以及非牟利機構會按照租賃協議提供優質服務。該表現監察制度也可讓發展局及早識別和跟進表現欠佳的情況，以符合危機管理的原則。

2.39 發展局表示，除了租賃協議外，非牟利機構在推行和營運項目時，亦須按照綜合項目建議書、撥款文件、項目計劃、年度預算及周年報告的規定。這些文件就不同範疇訂立了多個量化表現指標，例子包括：

- (a) 訪客數目(例如參與培訓者、酒店賓客、租用設施的賓客、餐廳顧客、導賞團參加者及未經預約的訪客)；
- (b) 所舉辦的活動(例如導賞團的統計數字、有關文物及文化的活動，以及參觀者滿意程度調查的結果)；
- (c) 聘任資料(例如開設的職位及其數目)；及
- (d) 財務表現(例如預期收入和開支)。

2.40 非牟利機構自租賃期開始，須不時向發展局匯報成果。發展局表示，該局藉檢視非牟利機構提交的文件(例如年中進度報告及周年報告)，並對照在第2.39段所述文件內列明的目標及指標，監察非牟利機構項目的表現。審計署留意到，發展局以人手方式監察項目表現。

2.41 審計署認為，發展局需要考慮善用資訊系統，以提升日後該局就記錄、分析和監察非牟利機構項目表現的效率。

審計署的建議

2.42 審計署建議發展局局長應：

- (a) 繼續檢視活化計劃項目的財務可行性及可持續性，並按需要協助非牟利機構營運有關項目；
- (b) 加強措施，確保非牟利機構遵守活化計劃項目租賃協議訂明的提交文件規定；及
- (c) 考慮善用資訊系統，以提升日後發展局就記錄、分析和監察非牟利機構項目表現的效率。

政府的回應

2.43 發展局局長同意審計署的建議。

第 3 部分：歷史建築維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理

3.1 本部分探討發展局管理維修資助計劃及兩項先導資助計劃的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 維修資助計劃的管理 (第 3.2 至 3.22 段)；及
- (b) 兩項先導資助計劃的管理 (第 3.23 至 3.26 段)。

歷史建築維修資助計劃的管理

3.2 維修資助計劃於 2008 年推出，通過向私人擁有已評級歷史建築的業主提供資助，使有關建築物獲得保存，不致因日久失修而破損 (見第 1.10 段)。自 2015 年 4 月起收到的維修資助計劃申請由發展局分兩個階段處理 (即兩個階段處理機制)(註 37)。在第一階段，獲選的申請人會取得原則上批准，並獲准委聘顧問進行技術評核。在第二階段，成功的申請人會取得正式批准。處理維修資助計劃申請的一般程序如下 (撮述於圖二)：

- (a) **審核申請** 發展局收到私人擁有已評級歷史建築的業主或租用政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築的非牟利機構的維修資助計劃申請後，會審核申請是否符合申請指引訂明的基本要求，包括申請人的資格準則 (註 38)、先決條件 (註 39)，以及申請人開放該

註 37：2015 年 4 月前，申請人提交申請表格時須一併附上擬議維修工程範圍及費用預算。發展局收到申請後會評核申請是否合乎資格 (例如提交的資料是否齊全)，並與建築署進行實地視察，巡視有關的歷史建築，從而評估擬議維修工程。發展局批准維修資助計劃申請的過程，只有一個階段。成功取得發展局正式批准的申請人 (不會先取得原則上批准)，須在接獲正式批准當日起 1 年內展開維修工程。

註 38：就私人擁有的已評級歷史建築，申請人須為唯一擁有人、共同擁有人或經所有共同擁有人授權的其中一名共同擁有人。就政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築，申請人須為與政府簽訂租約的非牟利機構租戶。有關機構須具備根據《稅務條例》第 88 條所界定的慈善團體身分。

註 39：就私人擁有的已評級歷史建築，申請人：(a) 在進行維修工程期間及維修工程完成後的指定期限內 (通常為 10 年) 不得拆卸其整幢或部分已評級歷史建築；及 (b) 除非得到政府許可，在指定期限內不得轉讓有關建築物的業權；出租則不在此限。就政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築，申請人須完成維修工程及繳付所有維修工程費用。

歷史建築予公眾參觀的程度 (註 40)。發展局在有需要時會要求申請人澄清及修改其申請的紕漏，並向維修資助計劃評審小組 (下稱評審小組——註 41) 推薦獲選的申請人作進一步審議；

- (b) **評審小組審議申請** 評審小組會根據評審準則審議發展局推薦的申請 (註 42)，並按多項其他因素 (註 43) 排列申請的優次；
- (c) **發出原則上批准和委聘顧問** 發展局會按評審小組的甄選結果向獲選申請人發出原則上批准 (註 44) 通知書。獲選的申請人須與政府簽訂協議，並遵從協議訂明的條款和條件。待取得發展局的批准後，申請人可在有效期內根據訂明的指引甄選和委聘顧問 (註 45)；
- (d) **技術評核和實地視察** 獲委聘的顧問會協助申請人就其歷史建築進行技術評核及擬訂保育方案。此外，發展局及相關決策局／部門會進行實地視察，評審擬議維修工程。發展局會審議申請，並向評審小組作出推薦，供其考慮是否接納有關建議；及
- (e) **正式批准和委聘承建商** 如建議書獲評審小組選定，申請人須簽署承諾書，並遵從承諾書訂明的條件。發展局隨後會向成功的申請人發出正式批准，並根據建議書內的估算以確定核准資助額。待取得發展局的批准後，申請人可甄選並委聘承建商進行維修工程。

註 40：維修工程完成後，申請人須容許該歷史建築在指定期限內 (通常為 10 年) (私人擁有的已評級歷史建築) 或租賃期內 (政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築) 作合理程度的開放予公眾參觀。

註 41：評審小組由文物保育專員辦事處、古蹟辦及建築署的代表組成。

註 42：根據申請指引，評審準則包括：(a) 是否需要進行擬議的維修工程；(b) 維修工程在文物保育方面是否對社會有裨益；及 (c) 法定古蹟或已評級歷史建築能否作合理程度的開放予公眾參觀。

註 43：其他因素包括法定古蹟或已評級歷史建築的文物價值、維修工程的迫切性和遞交申請的時間。

註 44：發展局批出的每項原則上批准均有指定有效期。

註 45：申請人須遵從發展局發出的《歷史建築維修資助計劃甄選顧問指引》委聘顧問。

圖二

處理維修資助計劃申請的一般程序



資料來源：發展局的記錄

可為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助和加快處理申請

3.3 就 2008 年 8 月至 2020 年 7 月收到的 145 宗有效申請，審計署留意到：

- (a) 在經發展局批准的 79 宗 (145 宗中的 54%) 申請 (見表四) 中：
- (i) 22 宗 (79 宗中的 28%) 的處理時間 (即收到申請日期與正式批准申請日期相隔的時間) 超過 2 年；
 - (ii) 處理時間最長的一宗個案的申請處理時間超過 4 年 (1 554 天)。發展局表示，這是個別事件，因有特殊情況以致處理時間較長 (註 46)；及
 - (iii) 餘下 78 宗 (即 79 減 1) 獲批申請的處理時間為 82 至 1 210 天 (平均為 519 天)；及

表四

維修資助計劃申請的處理時間
(2008 年 8 月至 2020 年 7 月)

處理時間	申請數目
1 年或以下	30 (38%)
1 年以上至 2 年	27 (34%)
2 年以上至 3 年	14 (18%)
3 年以上至 4 年	7 (9%)
4 年以上至 5 年	1 (1%)
總計	79 (100%)

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

註 46：發展局表示，有關建築物的結構被視為不穩定，建築物的牆壁傾斜並出現裂縫，同時建築物後面有一堆泥土，因此顧問無法確定上述牆壁結構是否完整。此外，該堆泥土堆放在建築物地段界線外，申請人清除泥土前，花了很長時間確認泥土所在土地的業權。隨後，顧問花了相當長時間對建築物進行詳細檢驗，並擬備建築物的結構評估，而這些工作都必需在取得正式批准前完成。

歷史建築維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理

- (b) 截至 2020 年 7 月，發展局仍在處理 66 宗 (145 宗中的 46%) 申請 (見表五)，當中：
- (i) 28 宗 (66 宗中的 42%) 正待取得發展局的原則上批准 (即第一階段批准)，而 38 宗 (66 宗中的 58%) 正待取得發展局的正式批准 (即第二階段批准)；及
- (ii) 4 宗 (66 宗中的 6%) 約在 4 至 5 年前收到。

表五

正待取得正式批准的維修資助計劃申請 (2020 年 7 月)

收到申請的年度	申請數目		
	正待取得第一階段批准	正待取得第二階段批准	總計
2015-16	—	1	1
2016-17	—	3	3
2017-18	2	13	15
2018-19	2	21	23
2019-20	21	—	21
2020-21 (截至 2020 年 7 月)	3	—	3
總計	28	38	66

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

3.4 發展局表示：

- (a) 已在 2014 年 12 月檢討處理維修資助計劃申請的程序，務求將之簡化，並鼓勵更多私人擁有已評級歷史建築的業主申請維修資助計劃的資助。經檢討後，自 2015 年 4 月起採用“兩個階段批核機制”處理申請（註 47）；及
- (b) 在處理時間較長的已獲批申請中，有些個案須在取得正式批准前處理若干事宜（包括向有關部門取得通行證，以便實地視察位處禁區內的歷史建築；申請人須釐清業權事宜；以及申請人就委聘顧問進行招標）。大多數情況是申請人需時數月以至數年才能提交所需資料，以供批准，因此有關申請的處理時間較長。

3.5 及早完成處理維修資助計劃的申請程序，有助申請人從速推展維修工程。審計署認為，發展局需要繼續採取措施，為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助，並盡可能加快處理申請。

可為處理就單一歷史建築提交的多個維修資助計劃申請 提供進一步指引

3.6 根據申請指引¹，申請人在維修資助計劃下可就每個已評級歷史建築或法定古蹟項目同時提交多於一個申請（即“多個申請”——註 48）。此外，根據發展局的內部指引²，發展局收到就單一歷史建築或歷史建築群的“多個維修資助計劃申請”，可在徵詢評審小組的意見後，按多個申請的累計價值，由有關批核人員審批。

註 47：發展局表示，就以往單一階段的評審程序，有私人擁有已評級歷史建築的業主反映他們沒有關於建築、建造及保育歷史建築的知識或專長，在填寫申請表格時有困難，須自行向保育顧問求助。此外，由於大部分保育顧問屬義務性質，他們不會優先跟進發展局及建築署就技術問題提出的意見。因此，項目維修工程的開展出現延誤，並且令私人業主對申請資助卻步。

註 48：提交“多個申請”的例子包括為單一歷史建築同時提交維修屋頂和維修磚牆的申請，以及就古諮會同一評級項目內的歷史建築群為維修個別結構同時遞交的申請。

3.7 發展局表示，按目前的做法，申請人可就單幢歷史建築的不同範疇於任何時候提交最多 3 個申請（註 49）。不過，審計署留意到，申請指引和發展局的內部指引均沒有訂明處理多個申請的做法。

3.8 就此，一位立法會議員曾於 2019 年 1 月提出，由於維修資助計劃每宗成功申請的資助上限為 200 萬元，有關上限為過低，或會令部分私人擁有已評級歷史建築的業主故意分階段進行建築物維修及保養工程，以透過分別提出不同的申請獲取更多資助。審計署認為，發展局需要在申請指引和其內部指引訂明處理多個維修資助計劃申請的做法（見第 3.7 段）。

維修工程獲發展局正式批准後需時甚久才展開

3.9 根據申請指引，受款人須在獲得其維修資助計劃申請的正式批准後 1 年內展開維修工程。

3.10 在 79 個已獲批維修資助計劃項目（見第 3.3(a) 段）中，審計署留意到：

- (a) 其中 62 個（79 個中的 78%）已展開維修工程（見表六），由獲得正式批准至展開維修工程相隔 11 天至 3.3 年，平均為 369 天。當中 25 個（62 個中的 40%）項目由獲得正式批准至展開維修工程相隔超過 1 至 3.3 年，超出申請指引規定的 1 年上限；及

註 49：發展局表示，3 個申請的限額適用於單一歷史建築，並涵蓋發展局正在處理和已獲批，而維修工程帳目尚未結算的申請。

表六

申請獲正式批准至展開維修工程相隔的時間
(2008 年 8 月至 2020 年 7 月)

申請獲正式批准至展開 維修工程相隔的時間	項目數目
1 年或以下	37 (60%)
1 年以上至 2 年	18 (29%)
2 年以上至 3 年	4 (6%)
3 年以上至 4 年	3 (5%)
總計	62 (100%)

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

(b) 截至 2020 年 7 月，17 個 (79 個中的 22%) 項目仍未展開維修工程，由獲得正式批准至 2020 年 7 月相隔 29 至 2 261 天，平均為 560 天。在 17 個項目中，有 5 個 (29%) 由獲得正式批准至 2020 年 7 月相隔 1 年以上，超出申請指引規定的 1 年上限，情況如下：

- (i) 2 個項目涉及的時間為 1 至 2 年；及
- (ii) 3 個項目涉及的時間為 6 年以上 (2 195 至 2 261 天)。

3.11 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

- (a) 在 25 個由獲得正式批准至展開維修工程相隔 1 年以上的項目 (見第 3.10(a) 段) 中，有 24 個在 2015 年 4 月之前的單一階段評審機制 (見第 3.4(a) 段註 47) 下取得批准。就這 24 個項目，申請人在獲得發展局正式批准後，以招標方式甄選顧問和主要承建商，以致維修工程在正式獲批准後超過 1 年才展開。預計自 2015 年 4 月起在兩個階段評審機制下獲批的維修資助計劃項目的維修工程，可在取得正式批准後 1 年或更短時間內展開；及
- (b) 在 3 個由獲得正式批准至展開維修工程相隔 6 年以上的項目 (見第 3.10(b)(ii) 段) 中，有 1 個的維修工程開展有延誤，是由於該建築物位於偏遠的離島，而通往該處的街渡服務停辦了數年，直至近期才復辦。顧問現時可較容易前往該處，並正加快進行設計工

作，以期盡早展開建造工程。至於另外 2 個項目的工程開展有延誤，原因均為受款人的內部問題，包括受款人相關的委員會成員有變動。在發展局的努力下，2 個項目的問題已獲解決，有關顧問亦正加快進行設計工作，以期盡早展開建造工程。

3.12 審計署認為，發展局需要繼續採取措施，以確保獲批的維修資助計劃項目按申請指引的規定，適時展開維修工程。

維修工程較預定完工日期遲完成

3.13 發展局表示，維修資助計劃秘書處（即發展局文物保育專員辦事處）須不時監察和評估獲批的維修資助計劃項目。如受款人在沒有合理解釋的情況下未能完成工程，或違反協議和承諾書的任何條件，發展局可要求該受款人退還全部或部分資助款項。如預計／留意到維修工程計劃會有延遲（註 50），受款人須在進度報告中說明延遲理由、有關的緩解措施，以及維修工程的修訂預計完工日期。

3.14 審計署留意到，截至 2020 年 7 月，在 62 個已展開維修工程的項目（見第 3.10(a) 段）中，有 59 個（95%）已經完成維修工程，餘下的 3 個（5%）的工程仍在進行中（註 51）。就該 59 個已完成的項目，審計署留意到：

- (a) 20 個（59 個中的 34%）在預定完工日期或之前完成；及
- (b) 39 個（59 個中的 66%）較預定完工日期遲了 4 至 578 天（平均為 88 天）完成。在該 39 個有延遲的項目中：
 - (i) 38 個（39 個中的 97%）已經獲准延長承建商所需的整段額外完工時間；及

註 50：發展局表示，受款人必須按規定就工程的招標工作提交招標報告，並在報告中說明合約工程的開展日期和預計完工日期。顧問按季提交的進度報告須載有合約工程獲批延期後的最新預計完工日期。

註 51：審計署留意到，其中一個項目的工程於 2016 年 6 月展開，預計於 2016 年 10 月完成。不過，截至 2020 年 7 月（即預定完工日期約 4 年後），有關工程尚未完成。發展局表示，這是個別事件，涉及建築物屋頂的防水工程有所缺失，令受款人和承建商出現工程質量糾紛，而有關糾紛最終由顧問和發展局合力解決。有關缺失快將予以糾正（須等待乾燥天氣以便進行工程），而維修工程亦會隨之完成。發展局知悉工程延遲的情況，並已向受款人和顧問發出催辦信。

- (ii) 1 個 (39 個中的 3%) 已經獲准延長承建商所需的 39% 額外完工時間。餘下的額外完工時間的算定損害賠償已從支付承建商的費用中扣除。

3.15 審計署認為，發展局需要繼續監察獲批的維修資助計劃項目的維修工程進度，以確保工程能如期完成。

需要確保受款人遵守提交文件的規定

3.16 根據申請指引，如受款人接受維修資助計劃的資助，便須遵守與政府簽訂的協議所訂明的多項條件，包括：

- (a) 除非得到政府許可，在指定期限內 (通常為 10 年)，不得拆卸其建築物或轉讓有關建築物的業權；及
- (b) 在維修工程完成後，容許建築物在指定期限內作合理程度的開放予公眾參觀。發展局表示，有關開放的規定會視乎各方按個別情況達成的協議而定。

3.17 根據申請指引，在維修工程完成後的指定期限內，受款人須每年向發展局提交附有相片的簡報，證明已遵從維修資助計劃協議中有關不得拆卸其建築物或轉讓其業權的規定，以及開放該建築物予公眾的條件。此外，為確保協議條件已獲遵從，尤其對於未能從其他資料來源 (例如顧問在完工後提交的最終報告和受款人提交的簡報) 確定協議條件已獲遵從的個案，文物保育專員辦事處人員會進行突擊檢查 (例如實地視察)。受款人如違反協議中任何條件，須向政府退還全部或部分資助款項，以及政府酌情決定涉及的行政費用。

3.18 就完成工程項目後提交簡報的情況，審計署從 59 個已完成維修工程的項目 (見第 3.14 段) 中，揀選了 5 個進行審查 (見表七)。

表七

受款人在項目工程完成後提交簡報的情況
(2020 年 7 月)

抽查項目	工程項目完成日期	提交簡報日期	已提交的簡報數目	發展局發出催辦信日期	發展局發出催辦信數目
1	2011年10月	2013年2月 2016年7月 2020年7月	3	2014年11月 2015年5月 2016年6月 2020年7月	4
2	2015年1月	2016年7月 2019年7月	2	2019年6月	1
3	2016年2月	沒有提交任何簡報		2019年6月	1
4	2017年11月			2020年6月	1
5	2018年12月			2020年6月	1

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

3.19 如表七所示，審計署留意到，截至 2020 年 7 月：

- (a) 有 2 個項目 (項目工程分別於 2011 年和 2015 年完成) 分別已完成維修工程 9 年和 5 年，有關的受款人在這段期間只分別提交了 3 份和 2 份簡報。另外 3 個項目的受款人則未有提交任何簡報；及
- (b) 發展局沒有適時發出催辦信予未有提交或遲交簡報的受款人。在其中 4 個項目中，該局在受款人完成工程後或最後一次提交簡報約 2 至 3 年後，才向他們發出催辦信。

3.20 審計署認為，發展局需要採取措施，以確保受款人根據維修資助計劃協議的規定提交周年簡報。

審計署的建議

3.21 審計署建議發展局局長應：

- (a) 繼續採取措施，為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助，並盡可能加快處理申請；
- (b) 在申請指引和發展局的內部指引訂明發展局在處理多個維修資助計劃申請的做法；
- (c) 繼續採取措施，以確保獲批的維修資助計劃項目按申請指引的規定，適時展開維修工程；
- (d) 繼續監察獲批的維修資助計劃項目的維修工程進度，以確保工程能如期完成；及
- (e) 採取措施，以確保受款人根據維修資助計劃協議的規定提交周年簡報。

政府的回應

3.22 發展局局長同意審計署的建議。

兩項先導資助計劃的管理

3.23 公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃是發展局於 2017 年推出的兩項先導計劃。公眾參與項目資助計劃旨在資助公眾教育、社區參與和宣傳活動，以期加強市民大眾對保育歷史建築的理解和認識，推動公眾、歷史建築的私人業主以及其他持份者採取直接和正面的行動，保育和活化歷史建築，並促進公眾參與，以及增加文物保育方面的義務工作機會。主題研究資助計劃則旨在鼓勵進行以保育歷史建築為主題的優質學術研究，並予以資助及支持（見第 1.11 段）。發展局負責監察受資助機構推行項目的情況。

推行項目的工作有可予改善之處

3.24 截至 2020 年 7 月，發展局共批准了 3 個公眾參與項目資助計劃項目和 6 個主題研究資助計劃項目（見第 4.27 段）。審計署抽查了 2 個公眾參與項目資助計劃項目及 2 個主題研究資助計劃項目，留意到其中一個公眾參與項目資助計劃項目的受資助機構須為中學生、教師和專業人士提供一系列工作坊，以加深社區人士對具文物價值地方的認識。根據發展局的記錄，該受資助機構在 2018 年 11 月至 2019 年 4 月期間，在其計劃的 3 個活動下舉辦了 6 個工作坊。根據獲批的資助建議書，每個工作坊預計可吸引 30 或 40 名參加者。審計署留意到，在 6 個工作坊中：

- (a) 有 5 個 (83%) 的參加人數超出目標人數的 15% 至 210%；及
- (b) 有 1 個 (17%) 的參加人數比目標人數少 62%。

發展局表示，該局已與受資助機構跟進情況，了解未能達標的原因（見上文(b)段）。審計署認為，發展局需要繼續監察公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的推行情況，以找出可予改善之處。

審計署的建議

3.25 審計署建議發展局局長應繼續監察公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的推行情況，以找出可予改善之處。

政府的回應

3.26 發展局局長同意審計署的建議。

第 4 部分：其他管理事宜

4.1 本部分探討其他管理事宜。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 公眾教育、宣傳活動和經驗交流 (第 4.2 至 4.10 段)；
- (b) 申報利益 (第 4.11 至 4.16 段)；及
- (c) 未來路向 (第 4.17 至 4.30 段)。

公眾教育、宣傳活動和經驗交流

4.2 發展局表示，該局自 2008 年起根據年度宣傳計劃 (註 52)，以社會各界為對象，推行多項有關文物保育的公眾教育和宣傳活動。在 2015–16 至 2019–20 年度的 5 年間，發展局共舉辦了 21 項全部或部分與活化計劃和維修資助計劃有關的公眾教育和宣傳活動 (例如古蹟周遊樂、開放日和巡迴展覽)，並透過多個渠道 (例如社交媒體、通訊刊物、報章、雜誌和電台) 推廣這些活動。

4.3 非牟利機構就活化計劃舉辦了導賞團和宣傳活動 (例如開放日)，以推廣其項目下的歷史建築。

由非牟利機構舉辦的活化計劃導賞團有可予改善之處

4.4 根據活化計劃項目的租賃協議，非牟利機構須就該計劃的歷史建築舉辦導賞團。審計署的審查發現由非牟利機構舉辦的導賞團有下列可予改善之處：

- (a) **部分項目的導賞團參加人數下跌** 非牟利機構須按租賃協議所訂明的次數舉辦導賞團。審計署留意到，就 7 個截至 2019 年 12 月營運超過 3 年的項目，在 2016 年 6 月至 2019 年 5 月期間，有 3 個 (43%) 項目的導賞團參加人數增加了 8% 至 49% (平均為 26%)，而另外 4 個 (57%) 的導賞團參加人數則下跌了 3% 至 39% (平均為 22%)，在這 4 個項目中，有 3 個的導賞團參加人數在這段期間持續下跌。2020 年 9 月，發展局告知審計署：

註 52：發展局每年會制訂宣傳計劃，涵蓋各項活動、主題和目標組別。

(i) 項目的導賞團參加人數隨年月下跌屬正常現象，因為一般人不會重複參加導賞團；及

(ii) 儘管在 2016 年 6 月至 2019 年 5 月期間某些項目的導賞團參加人數下跌，但同期有些項目的參加人數卻有所增加；及

(b) **部分租賃協議沒有訂明導賞團的語言要求** 根據 12 份非牟利機構的租賃協議，有 2 間 (17%) 非牟利機構須提供廣東話、英語和普通話的導賞團。然而，其餘 10 間 (83%) 非牟利機構的租賃協議並無訂明導賞團的語言要求。發展局表示，非牟利機構可靈活因應參加者的需要，提供不同語言的導賞團。

4.5 就由非牟利機構舉辦的活化計劃項目導賞團，審計署認為發展局需要：

(a) 持續檢討活化計劃部分項目的導賞團參加人數有所下跌的情況；及

(b) 考慮在所有租賃協議按情況訂明導賞團的語言要求 (例如因應參加者的需要，提供不同語言的導賞團)。

可為參與活化計劃的非牟利機構舉辦更多經驗交流會

4.6 活化計劃每推出新一期項目，便會邀請負責現有項目的非牟利機構分享經驗，讓有意提交申請的機構更了解活化過程 (註 53)。發展局表示，自活化計劃於 2008 年推出至 2020 年這 12 年間，發展局舉辦了合共 13 場經驗交流會 (例如工作坊和集思會)(見表八)。審計署留意到在這 12 年間，7 年有舉辦經驗交流會，有 5 年 (即 2013 年、2015 年、2016 年、2018 年和 2019 年) 因沒有新一期項目推出而沒有舉辦任何經驗交流會。

註 53：發展局藉舉辦經驗交流會向參加者簡介如何填寫申請表格、解答申請機構的問題、舉例說明非牟利機構在活化歷史建築時可能遇到的技術問題，以及有關的可行應對措施。

表八

發展局舉辦的經驗交流會
(2009 年 5 月至 2020 年 9 月)

年份	舉辦次數
2009 (註)	2
2010	1
2011	1
2012	1
2013	—
2014	1
2015	—
2016	—
2017	2
2018	—
2019	—
2020 (截至 9 月)	5
總計	13

資料來源：發展局的記錄

註：活化計劃於 2008 年 2 月推出。

4.7 發展局表示：

- (a) 該局透過經驗交流會，獲得有助推行活化計劃的寶貴意見；
- (b) 該局已把良好做法 (註 54) 納入活化計劃各期項目的申請指引最新版本中；及

註 54：良好做法包括改善和闡釋評審申請的準則 (包括社企的定義和管理能力的標準)；容許非牟利機構可更靈活再授權使用、外判和僱用服務；要求非牟利機構把其營運的部分歷史建築指定作展示／解說區，並在申請表格訂明舉辦導賞團的最少次數及其路線；容許更多時間提交申請表格，以及要求非牟利機構為項目成立具備慈善團體身分的特設公司，從而確保項目的帳目清晰獨立等。

- (c) 該局把非牟利機構和建築顧問在過去數年為活化計劃其中 8 個項目 (註 55) 的歷史建築進行改建和加建工程的經驗，納入《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》(《實用手冊》——註 56) 中，並自 2016 年起分階段更新。

4.8 由於經驗交流會只有在推出新一期活化計劃時才舉辦，自 2008 年推出計劃以來，有 5 年沒有舉辦交流會 (見第 4.6 段)。基於發展局和非牟利機構在經驗交流會中可獲得寶貴經驗 (見第 4.7 段)，審計署認為，發展局在有需要時可通過適當方式 (例如現場或網上研討會) 舉辦更多經驗交流會，以期進一步改善推行活化計劃。

審計署的建議

4.9 審計署建議發展局局長應：

- (a) 就由非牟利機構舉辦的活化計劃導賞團：
 - (i) 持續檢討該計劃部分項目的導賞團參加人數有所下跌的情況；及
 - (ii) 考慮在所有租賃協議按情況訂明導賞團的語言要求 (例如因應參加者的需要，提供不同語言的導賞團)；及
- (b) 在有需要時可通過適當方式 (例如現場或網上研討會) 舉辦更多經驗交流會，以期進一步改善推行活化計劃。

政府的回應

4.10 發展局局長同意審計署的建議。

註 55：該等項目為雷生春、舊大澳警署、芳園書室、舊大埔警署、前荔枝角醫院、石屋、美荷樓和虎豹別墅。

註 56：《實用手冊》是由屋宇署發出的設計指引，提供簡明實用的解決方案和替代方案，以便在進行工程時能符合《建築物條例》的建築安全和衛生的規定，這有助規劃和設計歷史建築所進行的活化再用和改建及加建工程，並確保施工安全。發展局表示，《實用手冊》第一、第二及第三期的更新版已分別於 2016 年 7 月、2017 年 12 月及 2019 年 1 月發表，為歷史建築業界和私人業主提供更清晰及具體的指引。

申報利益

4.11 活化計劃、公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃的申請均由保育歷史建築諮詢委員會評審 (註 57)，而維修資助計劃的申請則由評審小組 (註 58) 評審。保育歷史建築諮詢委員會採用兩層申報利益制度。根據該制度，所有成員須：

- (a) 在獲委任加入委員會時及其後每年披露其一般金錢利益。為方便申報利益，成員須填妥標準申報表格，並交回秘書處 (即文物保育專員辦事處)。委員會秘書應備存一份成員利益登記冊，供公眾查閱；及
- (b) 每當在會議上出現利益衝突時作出申報 (註 59)。

申報利益的做法有可予改善之處

4.12 根據保育歷史建築諮詢委員會的文件，主席和成員須於加入委員會時及其後每年以書面形式向委員會秘書登記其個人利益，無論是直接或間接、金錢或其他性質的利益均須予登記。

4.13 審計署審查了保育歷史建築諮詢委員會成員 (包括主席) 在 2016 年 5 月至 2020 年 5 月的申報利益記錄，並發現：

- (a) 發展局任命委員會成員時，並無要求他們申報一般金錢利益，而是在任命日期起計 1 至 2 個月後舉行的首次會議上 (2016 年 5 月至 2018 年 5 月的任期) 或首次會議召開前 6 天 (2018 年 5 月至 2020 年 5 月的任期) 才要求成員申報利益。此外，發展局並無設定交回申報表格的時限。審計署留意到，有些成員在發展局提出要求後甚久才提交表格，情況如下：

註 57：2016 年 5 月前，活化計劃的申請由活化歷史建築諮詢委員會評審。

註 58：發展局表示，評審小組的成員為公務員，必須遵守政府有關利益衝突的規定。他們須申報利益，以確認在每次評審申請工作中沒有利益衝突。

註 59：如成員 (包括主席) 在委員會審議的事宜上有直接個人或金錢利益，須在知悉此事後，在可行的情況下，盡早在討論該事項前向主席 (或委員會) 披露。

其他管理事宜

- (i) 就 2016 年 5 月至 2018 年 5 月的任期，有 3 名成員在發展局要求提交申報表格當日已交回表格，另外 15 名在 2 至 355 天後才交回(平均為 94 天)。最長時間為 355 天，涉及 2 名成員；及
 - (ii) 就 2018 年 5 月至 2020 年 5 月的任期，有 2 名成員在發展局要求提交申報表格當日已交回表格，另外 20 名在 3 至 114 天後才交回(平均為 31 天)。最長時間為 114 天，涉及 1 名成員；及
- (b) 發展局沒有要求保育歷史建築諮詢委員會任何成員在 2016 年 5 月至 2018 年 5 月和 2018 年 5 月至 2020 年 5 月兩個任期內的第二年作周年利益申報。因此，成員並無提交任何周年申報表格。

4.14 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

- (a) 發展局的做法是在首次諮詢委員會會議上或之後要求新成員簽署申報表格。由於新成員獲委任時不了解申報金錢利益的要求和程序，發展局會在首次會議(通常在任命 1 個月後)上向他們說明有關規定的詳情，並要求成員填寫申報表格，在會後盡快交回秘書處。發展局人員會作出跟進，並向未提交表格的成員發出提示。一般來說，由於首次諮詢委員會會議前沒有議題須作討論，因此成員不會出現利益衝突的情況；及
- (b) 就 2020 年 5 月至 2022 年 5 月的任期，發展局在 2020 年 9 月初要求成員於 2020 年 9 月 15 日前申報利益。截至 2020 年 9 月 24 日，在 22 名成員中，有 9 名(41%)已提交申報表格。首次會議的日期待定。

審計署的建議

4.15 審計署**建議**發展局局長應採取措施，確保保育歷史建築諮詢委員會成員在任命時及其後每年申報利益。

政府的回應

4.16 發展局局長同意審計署的建議。

未來路向

4.17 審計署留意到，活化計劃（見第 4.18 至 4.21 段）、維修資助計劃（見第 4.22 至 4.25 段）及兩項先導資助計劃（見第 4.26 至 4.28 段）均有可予檢討之處。

活化計劃有可予檢討之處

4.18 活化計劃自 2008 年推出至今逾 12 年，涉及預留撥款總額為 24 億元（見第 1.5 段）。截至 2020 年 7 月，在 5 期計劃中選出的項目共有 19 個。除了第 2 部分所述事宜（包括處理申請和監察項目的推行情況和表現）外，下列事項亦值得發展局留意及採取行動：

- (a) **有 2 個項目停止營運** 活化計劃有 12 個項目已經完成並開始營運，其中 2 個分別在 2017 年 1 月和 2020 年 6 月停止營運（見第 1.8(a) 段）。就該 2 個項目，審計署留意到：
 - (i) 1 個項目運作了約 3 年，於 2017 年 1 月因經營困難而停止營運。審計署留意到，該項目在 3 年營運期間的訪客人數均未能達標，比原定目標低 31% 至 94%（註 60）。發展局表示，該項目位置偏遠，且受歷史建築的地理限制及項目的業務性質所限，經營環境格外艱難，因此訪客人數不多。該歷史建築其後於 2019 年 12 月再獲納入第六期活化計劃，其截止申請日期為 2020 年 9 月；及
 - (ii) 另 1 個項目營運了 10 年，於 2020 年 6 月停止營運。發展局表示，有關非牟利機構在進行全面分析後，決定停辦該項目。該歷史建築其後於 2020 年 8 月獲納入第六期活化計劃，其截止申請日期為 2020 年 12 月（見第 1.7 段）；及
- (b) **一幢歷史建築獲連續納入兩期活化計劃但沒有建議書獲選** 一幢歷史建築兩次獲納入活化計劃（即第三和四期），發展局就此分別收到 5 宗和 11 宗申請。然而經評審後，並無任何申請獲選。發展局表示，這是由於收到的建議書均未符合諮詢委員會所要求的高

註 60：2013–14 年度至 2015–16 年度的原定目標人次分別為 6 900、30 800 和 42 400，但實際到訪人次分別為 4 741、4 578 和 2 680。

水平。該歷史建築其後於 2019 年 12 月再獲納入第六期活化計劃，其截止申請日期為 2020 年 9 月。

上述 3 幢歷史建築未知有否項目獲選，但預期任何項目或需要一段長時間才能開始營運，因為截至 2020 年 7 月，只有第一至三期 (第三期於 2011 年 10 月推出) 的項目開始了營運 (見第 1.8 段)。

4.19 保育歷史建築諮詢委員會在 2017 年 1 月的一次會議上，討論某個項目於 2017 年 1 月停止營運的失敗經驗 (見第 4.18(a)(i) 段)，當時有成員提出，為免重蹈覆轍，或須檢討活化計劃，以協助其他非牟利機構解決在營運項目時所遇到的問題。此外，諮詢委員會主席表示，活化計劃已推行數年，當時是進行檢討的合適時機。

4.20 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

活化計劃的成果

- (a) 就 2007 年公布的文物保育政策 (見第 1.3 段)，活化計劃是其中一項措施，也是一項旗艦計劃。在該計劃下 12 個已完成項目中，有 5 個獲得聯合國教科文組織獎的獎項 (見第 1.9 段)；
- (b) 發展局採用了公私營協作的新方式推行活化計劃，憑藉非牟利機構和社區的智慧和協作，為舊歷史建築賦予新生命。非牟利機構源源不絕的創新思維和創業精神，成就了如此成功的活化再利用項目；
- (c) 該計劃下的項目讓香港市民有機會參觀和欣賞先前日久失修的歷史建築。此外，舊社區亦得以活化，刺激區內經濟，以及在地區層面創造更多就業機會。總而言之，這些項目不僅給予歷史建築新生命，還為社會帶來各種社會效益；

活化計劃的檢討

- (d) 發展局不時根據非牟利機構提交的年中進度報告和周年報告及文物保育專員辦事處進行的實地視察，以及在非牟利機構的租賃協議續期時，就個別項目進行檢討。此外，該局特別在推出活化計劃首批項目後，於 2009 年 3 月進行了一次全面檢討，向各持份者 (包括有意提交申請的機構和古諮會成員) 收集意見；及

- (e) 2017年3月，保育歷史建築諮詢委員會成員舉行了一場集思會，檢討活化計劃的整體運作，並在會上邀請了2間非牟利機構向諮詢委員會成員簡介項目的營運情況，包括機構在業務運作上遇到的挑戰和困難。該次檢討過後，發展局繼續收集各持份者（包括非牟利機構和諮詢委員會成員）的回應和意見。

4.21 基於第2部分載述的審查結果和建議，以及近年推行活化計劃所遇到的各項事宜（例如項目停止營運，以及一幢歷史建築獲連續納入兩期計劃但沒有任何建議書獲選——見第4.18段），審計署認為，發展局需要參考本審計報告書的相關審查結果和建議，以及該局在推行活化計劃的項目時所得的經驗和非牟利機構遇到的困難，繼續檢討該計劃的推行情況。

維修資助計劃有可予檢討之處

4.22 維修資助計劃是政府於2008年推出的措施之一，藉以向私人擁有已評級歷史建築的業主提供資助，讓其自行進行維修工程，從而延長這些歷史建築的使用期。發展局推行維修資助計劃逾12年，截至2020年7月，該計劃合共收到157宗由歷史建築的私人業主或非牟利機構租戶提交的申請。

4.23 古諮會於2014年就保育歷史建築的政策進行檢討（見第1.4段），並於同年6月進行公眾諮詢，其中一個目的是了解公眾對一些維修資助計劃的關注事項，包括：

- (a) 維修資助計劃所提供的資助是否不足和欠缺吸引力；
- (b) 維修資助計劃的資助額應否按歷史建築的評級釐定；及
- (c) 有關建築須否開放予公眾。

4.24 在檢討政策時，古諮會建議政府提供更具吸引力的經濟誘因（例如資助），以便私人業主適時進行維修工程，保育其歷史建築。就此，有關當局向諮詢委員會徵詢意見後，自2016年11月起，提高維修資助計劃每宗成功申請的資助上限，而資助範圍亦擴大至非牟利機構租用政府擁有的法定古蹟及已評級歷史建築（見第1.10段）。

4.25 2019年1月，一位立法會議員對維修資助計劃表示關注，而其中一個關注事項是批予每宗成功申請的200萬元資助上限仍屬偏低，值得發展局對該

其他管理事宜

計劃進行檢討。基於本審計報告書提出種種關注事項及可予改善之處，發展局需要參考其在推行維修資助計劃時所得的經驗，以及本審計報告書的相關審查結果和建議，持續檢討該計劃的推行情況。

兩項先導資助計劃有可予檢討之處

4.26 發展局表示，公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃為 2017 年推出的先導計劃。發展局會透過檢討研究人員和公眾的意見，以及與資助院校、歷史建築業主及其他持份者（例如參與公眾參與項目資助計劃的“文物之友”）合作，評估該等計劃的效益，以決定在首輪項目結束後（即 24 個月），是否將先導資助計劃恆常化。

4.27 2018 年 3 月，發展局共批准了 3 個公眾參與項目資助計劃項目和 6 個主題研究資助計劃項目。截至 2020 年 7 月，僅有 2 個 (67%) 公眾參與項目資助計劃項目及 1 個 (17%) 主題研究資助計劃項目完成。發展局表示，鑑於 2019 年的社會事件和 2020 年爆發的新型冠狀病毒疫情，發展局批准延長了 3 個 (100%) 公眾參與項目資助計劃項目和 5 個 (83%) 主題研究資助計劃項目的期限，由 3.5 至 12 個月不等（1 個項目的期限維持不變，並如期完成）。在計入延長期限後，截至 2020 年 7 月未完成的項目中，1 個公眾參與項目資助計劃項目的修訂目標完成日期為 2021 年 4 月，而 5 個主題研究資助計劃項目的修訂目標完成日期則為 2020 年 9 月至 2021 年 4 月。

4.28 審計署認為，發展局需要留意尚未完成的公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的進度，並在可行的情況下，盡快展開該兩項先導資助計劃的檢討工作，以制訂未來路向。

審計署的建議

4.29 審計署建議發展局局長應：

- (a) 參考本審計報告書的相關審查結果和建議，以及發展局在推行活化計劃的項目時所得的經驗和非牟利機構遇到的困難，繼續檢討該計劃的推行情況；
- (b) 參考發展局在推行維修資助計劃時所得的經驗，以及本審計報告書的相關審查結果和建議，持續檢討該計劃的推行情況；及

- (c) 留意尚未完成的公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的進度，並在可行的情況下，盡快展開該兩項先導資助計劃的檢討工作，以制訂未來路向。

政府的回應

4.30 發展局局長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.7 至 1.9 段)

活化計劃下的獲選項目
(2020 年 7 月)

項數	建築物	用途	開始營運日期
第一期歷史建築 (2008 年 2 月推出)			
1	深水埗前北九龍裁判法院 (二級歷史建築) (2011 年獲聯合國教科文組織獎榮譽獎)	藝術及設計學院	2010 年 9 月 (2020 年 6 月起停止營運)
2	舊大澳警署 (二級歷史建築) (2013 年獲聯合國教科文組織獎優異項目獎)	酒店	2012 年 2 月
3	旺角雷生春 (一級歷史建築)	中醫藥保健中心	2012 年 4 月
4	馬灣芳園書室 (三級歷史建築)	文化中心暨博物館	2013 年 3 月 (2017 年 1 月起停止營運)
5	石硤尾美荷樓 (二級歷史建築) (2015 年獲聯合國教科文組織獎榮譽獎)	旅舍	2013 年 12 月
6	前荔枝角醫院 (三級歷史建築)	文化中心	2014 年 6 月 (註)

附錄 A
(續)
(參閱第 1.7 至 1.9 段)

項數	建築物	用途	開始營運日期
第二期歷史建築 (2009 年 8 月推出)			
7	九龍城石屋 (三級歷史建築)	主題餐廳	2015 年 10 月
8	舊大埔警署 (一級歷史建築) (2016 年獲聯合國教科文組織獎榮譽獎)	實踐可持續生活模式的中心	2015 年 11 月
9	灣仔藍屋建築群 (一級及三級歷史建築各 1 幢) (2017 年獲聯合國教科文組織獎卓越獎項)	多功能建築組群	2017 年 7 月
第三期歷史建築 (2011 年 10 月推出)			
10	前粉嶺裁判法院 (三級歷史建築)	青年領袖發展中心	2018 年 9 月
11	中環必列啫士街街市 (三級歷史建築)	新聞博覽館	2018 年 12 月
12	銅鑼灣虎豹別墅 (一級歷史建築)	音樂訓練學院	2019 年 4 月
第四期歷史建築 (2013 年 12 月推出)			
13	銅鑼灣書館街 12 號 (三級歷史建築)	火龍文化館	正處於施工階段， 目標營運日期尚待 確定
14	上水何東夫人醫局 (二級歷史建築)	本地生態研習中心	
15	薄扶林舊牛奶公司高級職員宿舍 (一級歷史建築)	活着的博物館	

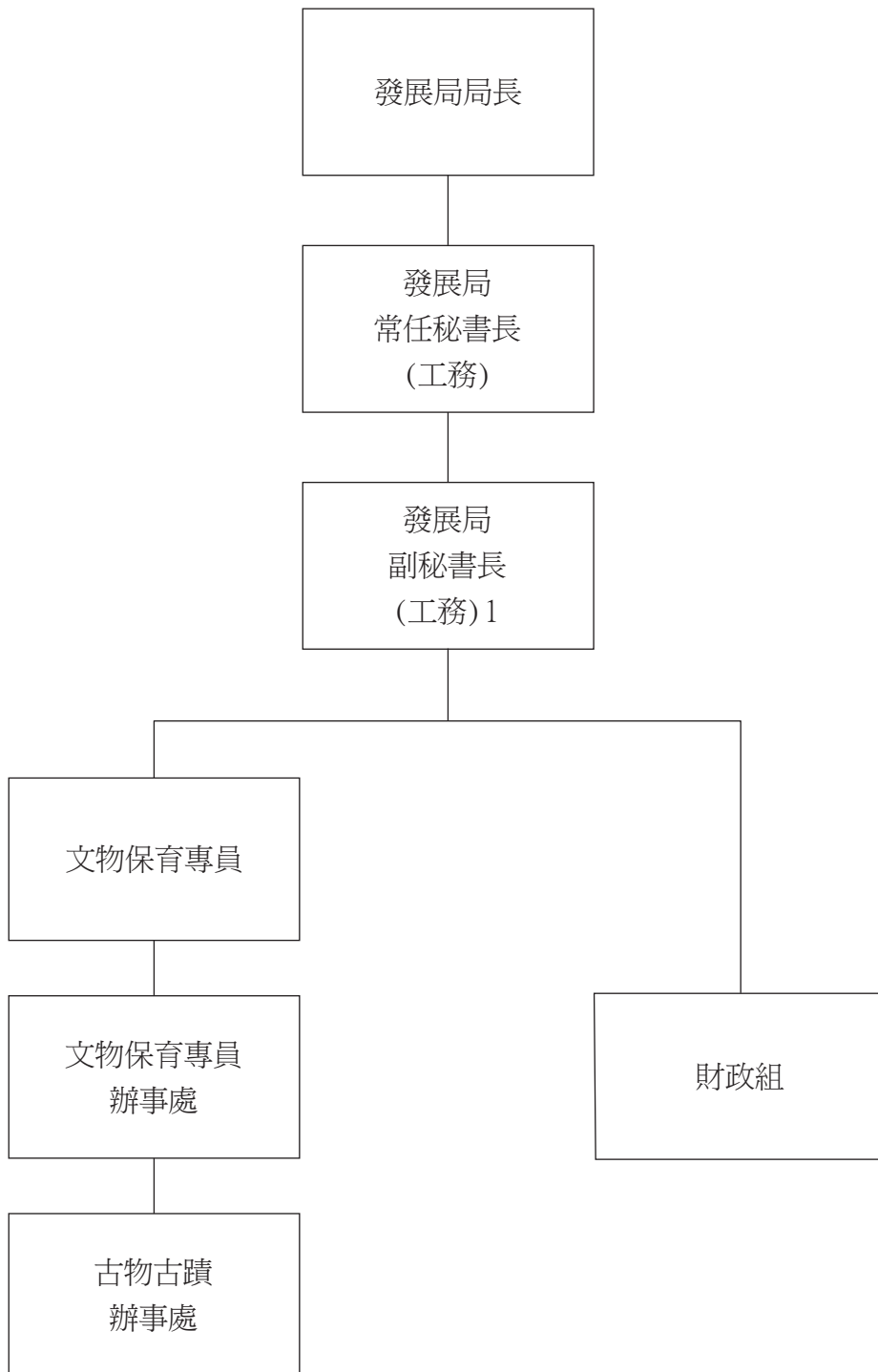
附錄 A
(續)
(參閱第 1.7 至 1.9 段)

項數	建築物	用途	開始營運日期
第五期歷史建築 (2016 年 11 月推出)			
16	中環舊域多利軍營 羅拔時樓 (一級歷史建築)	創意藝術及遊 戲治療中心	正處於規劃階段， 目標營運日期尚待 確定
17	粉嶺聯和市場 (三級歷史建築)	社區小店	
18	元朗前流浮山警署 (三級歷史建築)	導盲犬學苑	
19	屯門前哥頓軍營 Watervale House (二級歷史建築)	推廣積極樂觀 生活態度的中 心	

資料來源：發展局的記錄

註：該項目分兩期，此乃第二期開始營運的日期。

發展局：
組織架構圖 (摘要)
(2020 年 7 月 31 日)



資料來源：發展局的記錄