

# 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。