

《市区重建策略》检讨 公众参与阶段 专题讨论二：文物保育与旧区活化 讨论摘要

日期： 2009 年 6 月 13 日（星期六）
时间： 下午 2 时 30 分至 5 时
地点： 香港湾仔骆克道 3 号 香港小童群益会 502 室
出席人数： 71 人 (包括督导委员会委员 1 人，发展局、市建局及康乐及文化事务署代表共 8 人以观察员身份出席，及来自香港建筑师学会的小组主持共 6 人^{#1})

世联顾问代表、主持人麦黄小珍简介《市区重建策略》检讨背景后，指出有发展局及市建局的代表在场聆听意见，并邀请与会者进行公众演示文稿及小组讨论。要点如下：

公众演示文稿摘要

演示文稿一

题目：市建局在保育中的角色

讲者：《市区重建策略》检讨督导委员会委员、香港大学建筑系教授 - 龙炳颐教授

现行的《市区重建局条例》（《市建局条例》）专注于市区重建，没有清楚说明市建局应该/有权保育什么、怎样进行保育等。今年年初，市建局因应政府的要求研究并开展唐楼保育，其中一项目为位于太子道的一排唐楼。可是，这项目受到不少反对，这正显示市建局按法例进行保育与社会人士的诉求在具体执行上存在分歧。

根据现行的《古物及古迹条例》，法定古迹(monuments)受法例保护，而历史建筑(historic buildings)本身并没有法律定义，已评级历史建筑(graded historic buildings)亦没有法律地位。相反，根据世界遗产公约(World Heritage Convention)，文化遗产可分为三种：文物(monuments)、建筑群(groups of buildings)及遗址(sites)。讲者建议在《市建局条例》中让市建局能将例如整个湾仔区变为古迹区域(heritage zone)，保留包括有趣的无形文化，而并非只保育个别建筑物而已。

赔偿方面，市建局以七年楼龄赔偿方法进行收购，而《古物及古迹条例》则列明赔偿额由当局与业主协商，若业户反对，个案则须转送区域法院。讲者建议乘《市区重建策略》检讨的机会，可进一步探讨《古物及古迹条例》与《市建局条例》之间的协调。

^{#1} 由专题讨论二起，所有讨论摘要将以上述的分类方式记录出席人数。

演示文稿二

题目：文物保育与旧区活化

讲者：长春社 - 何小芳女士

活化旨在强化不同区域的经济及环境网络，而文物保育则为保留地区色彩及保留其社区功能。文物保育不单是要保留建筑物的价值与优点，更是为保存社会的特色、历史和本质。

政府声称对文物保育已有相关政策，不过，相比其它地区，香港的政策则显得乏力与不足。例如，澳洲和国内已严格规定文物保育必须在原址进行，而香港则没有此规定，导致例如金钟美利楼需迁移至赤柱，而其评级亦因此由一级建筑降格为普通建筑。

讲者亦关注许多历史建筑在复修后的用途，例如旧赤柱警署被改装为超级市场、美利楼化身为餐厅、和昌大押则被改为高级餐厅，质疑这是否「土绅化」的一种。

讲者总结认为，当前的挑战是香港并没有妥善的文化保育政策，保育和活化往往是临时地及主观地决定，也只依靠个别政府官员的努力，缺乏持续性。政府也欠缺前瞻性规划及内部协调（如有关楼宇及防火规定），她希望政府可以重视社区人士的意见。

演示文稿三

题目：上海街用户评论重建式活化方案

讲者：上海街街坊 - 陈永志先生

讲者认为市建局在文物保育的过程中将「软件」(即街坊) 迁走，只剩下保育建筑物的躯壳。他认为街坊应为社区的一部份，不应被逼搬迁，不然经过「保育」过程后，社区会面目全非。他亦质疑政府和有关决策官员对文物保育的取向和诚意。

演示文稿四

题目：在旧区活化中建设文化艺术中心及公园

讲者：深水埗街坊 - 林振雄先生

讲者认为旧区活化的过程忽略了当区的文化和艺术特色。他建议政府在深水埗兴建艺术馆或文化中心之类的场地以举办文化艺术活动并反映区内的文化和历史，例如沙田和西湾河均有这类场地。他亦建议深水埗区可专为南亚裔居民设立社区文化建设，因为他们已居于深水埗一段颇长时间。讲者亦希望政府可尽快展开「雷生春」保育项目。

演示文稿五

题目：容积率转移

讲者：社区文化关注 - 岑学敏先生

容积率转移是指为了达到保存具历史价值的建筑物的目的，而将业权人的发展权转移。这个概念起源于 1968 年美国纽约市的《地标保存法》，该法例将获评定为具历史意义或美学价值的建筑物、街道或地区，指定为特别设计区 (specially-designed areas)，并对私人开发行为作出限制。为了弥补此等限制对业主可能造成的损失，遂透过业权转移 (即把物业的发展权由一处转移到另一处)，保障业主利益。单在纽约市商业区里就有最少十多个历史城区，纽约中央车站及另一个非常富特色与历史价值的火车站都是根据容积率转移而得以保存的。1978 年联邦法院裁定，容积率转移仍然保障产权人的经济利益，是合宪的政策。

在日本及台湾，亦有很多成功的例子。台北市政府通过指定「迪化街」为专用区，保存该街区的历史建筑群。台北市政府亦透过容积率转移，不用强制征地及支付补偿金，就可补偿业权人无法拆卸楼房再加建的损失，达致成功地保存历史建筑、文化资产的目的。

要确保容积率转移不被滥用，则要注重严格限制及规定容积的转移和接收，包括适用的用途、转移和接收的地点及容积额等。

演示文稿六

题目：尖沙咀前水警总部重建项目

讲者：城市大学讲师 - 王炜文先生

相比外国及上海等城市，香港现在遗留下来的历史建筑物已经很少，因为很多具地方或殖民地色彩的建筑物、甚至具历史价值的街道都已经被拆卸。而一些被保留的历史建筑物(例如孙中山纪念馆等) 的规模亦很小。

讲者以尖沙咀前水警总部的个案进行阐述。尖沙咀前水警总部有一百二十年历史，当时尖沙咀有一座小山，而水警总部建于小山之上，面向维港港口。2003 年，长江实业以三亿多元投得前水警总部的五十年发展及使用权。小山今日经已夷平，整座建筑经过翻新后充满殖民地色彩，亦透过先进技术保留或移植了有历史性的古树及古老石壁。在增加商业元素后，前水警总部料将成为旅游点。

讲者认为香港人对待文物保育应尽量多思考和多提出意见、减少争拗，但亦要抱有平常心，因为文物保育是一个既漫长又昂贵的过程。

演示文稿七

题目：湾仔旧街市及和昌大押

讲者：湾仔街坊 - 黄秀屏女士

湾仔旧街市 (湾仔街坊称之为「大街市」)建于 1937 年，背后充满了历史文化、社区网络和特色。讲者指出，湾仔旧街市的钢架结构采用 1930 年代最先进的建筑技术，当时该技术用作兴建纽约帝国大厦及旧金山金门大桥等。现在湾仔旧街市的后半部份被拆卸，顶部将兴建 46 层高的住宅大厦，只保留前半部份外壳，遭到很多湾仔区街坊反对。湾仔街坊曾经要求政府在拆卸前向发展商买回街市，但最后因为费用太高而没有实行^{註2}。

另外，活化后的和昌大押内的天台应为公共空间，但现在普通市民如要使用必须预约，餐厅有优先使用权^{註3}。讲者认为，社区活化项目缺乏公众参与，更渐渐变成一种商业活动，例如公众必须光顾和昌大押内的餐厅才能够进入或参观该幢历史文物。

讲者认为市建局应注意活化的过程和做法，以达致活化中保存社区网络、社区特色和历史文化的目的。

小组讨论汇报摘要

小组讨论共分六组进行，汇报摘要如下：

1 保育和活化的条件和原则

1.1 保育和活化的客观条件

有与会者认为选定某旧区或旧楼作保育和活化时，应考虑客观条件包括：建筑时期（例如战前楼宇）、建筑方式（包括其稀有程度，以及是否由名设计师或建筑师设计）、艺术性、历史价值（例如是否与某历史事件、名人有关）、文化价值及社会脉络（例如某项目能否展现该年代人民的生活概况、社区脉络）等。

关于「文化遗产」的界定，有与会者认为与历史及文化的承传及演变相紧扣（例如一些新界地区的庙宇可能与家族的代代承传有关）。亦有与会者建议通过例如编制民族志（如中西区地方志）等方法去发掘未听到的故事。

此外，亦有与会者认为保育是市区更新的重点，但事前必须经过仔细规划；在进行研究及评估时，不应只考虑单一建筑物，更应顾及其附近周边地区的情况。与会者

^{註2} 基于各种原因，包括市建局须履行前土发公司与发展商所签订的合约，要求向发展商买回街市的方案并不可行。

^{註3} 市建局谭小莹澄清和昌大押天台在契约上为私人空间，但当时基于良好意愿，让公众在私人空间内也有机会欣赏历史建筑，将来市建局在类似情况下会明确界定私人空间和公共空间。

亦认同保育和活化前的评估及研究非常重要，应该进行「社区普查」，除了翻查历史人物及名人古迹外，也应一并研究某区的文化和本土特色、历史建筑和社区组成元素等；获得研究结果后，便可以详细讨论如何进行保育和活化。有与会者认为上述的前期工作，政府应提供资源，但不应负责执行。

由于保育涉及广泛的议题，有与会者亦理解政府面对业权问题及市民未必支持某区的保育计划，因此建议成立保育委员会（Heritage Commission），邀请各专业团体（例如香港建筑师学会、香港规划师学会）、大学参加，能为香港各区的保育项目提出独立而专业的建议，亦可藉此推动公众参与活动或进行不同研究。

很多与会者都提出社区参与的重要性，关于社区参与的优先次序，有与会者建议应该首先顾及当区居民，然后再咨询专业人士或非政府机构，最后才是区外人士，要让参与者拥有一定决策权，从而尊重社区的不同需要。有与会者亦指出，「以人为本」中的「人」，应该指当区居民。例如：当局提出保育和活化中西区的计划时，打算将结志街辟建为老店街，原本没有计划预留地方予湿货市场，但透过社区参与，政府听取了街坊的诉求。虽然，以社区参与方式推行保育可能需时较长，但相对现时由上而下推行保育的方式，效果会较为理想。

1.2 保育和活化的原则

有与会者建议以「活化后建筑物使用者」的角度切入。有别于外国主要牵涉已荒废区域的活化个案，香港的旧区仍保留丰富的社区网络；因此，活化应该以「不破坏社区网络」为原则。另有与会者指出，当进行文物保育时，应「原汁原味」地保留原有风貌、建筑物的氛围、原来的用途及社区活动，或将之转化为社区设施（例如艺术表演场地）。

另外，不应把发展项目和保育项目分开，而规划亦需以地区为本。以中环嘉咸街为例，保育的概念应涵盖整个邻近社区的网络、商业活动及社区活力等，而非只保育一至两间旧店，应考虑划定保育区。

某些与会者指出，难以订立保育和活化的原则：既要发展，又要照顾当区居民的需要，更要做到最少的改动及保护文物，实在难以平衡各方利益；希望当局继续加以努力。

2 政府、市建局和业主的责任

2.1 政府的责任

有与会者提出，政府必须重新审视发展的目的，到底是为了地产商、整体香港经济发展、某某建筑物，还是当地居民。政府应该增加拨款支持保育和活化工作，例如成立基金以提供资助，不应由政府或业主独力承担所有开支。当中，有与会者建议

应推行平衡政策，以平衡市民与发展商的需要及利益。

具体而言，有与会者建议政府应参考外国经验，如业主希望把一些确定有历史价值的建筑物出售，他们可以选择售予政府，而不是发展商。不过，亦有与会者建议政府不应直接购买物业，而应由一个政府体制以外的机构负责，例如民间法定机构或独立的专责局等。除了收购物业外，亦应向受影响居民提供不同选择，如复修、可走可留、地积转移等。

有与会者认为，不应只把某些单一建筑物评定为历史建筑，建议政府成立如纽约地标保护委员会的专责机构，专责审批社区或政府的提案，并将某些区域或街道指定为地标作保育。政府亦可考虑成立一个文化局或提升现时负责文物保育的文物保育专员办事处或古物古迹办事处等的地位，让它们与其它相关部门一样拥有同等的决策权。

此外，席间有人提出，政府各部门（包括发展局）和市建局等的政策和条例应配合文物保育进行，避免过份严谨。现时建筑物若未能百分之百通过消防条例的要求，便无法正式获批准使用；卫生、环保等各方面的标准亦越来越高，以致保育成本不断增加。事实上，历史建筑物通常都未能符合消防安全(建筑物)条例，因此政府在进行保育时应考虑对这些旧建筑物作出豁免。社会亦必须取得理智的平衡，使发展成本降低。

2.2 市建局的责任

有与会者认为，市建局并不是政府部门，亦无决策权，所以保育政策不应该只由市建局负责，而是由政府（如发展局、古物古迹辨事处）承担责任。有些地区发展保育的方向正确，但必须深入探讨发展和土地运用的方法，例如如果引入高级餐厅，会否破坏原有的建筑结构或特色等。

有部份人士认为市建局应该持中立态度，积极了解市民的意见。与会人士指市建局应把资源投放到真正需要保育及活化的旧区上。若某地区本身仍具生命力，便不应清拆，亦不一定需要市建局介入。对于市建局的工作目标，有人提议重新排列优先次序：保育优先、其次活化、再而修复，最后才是重建。另外，部份在场人士指出，市建局应先进行地区研究，再收集足够资料并进行大纲规划，然后咨询当区居民及商户，给予其参与讨论的机会。

2.3 业主的责任

有与会者认为，政府在保育上责无旁贷，应提供资助及诱因，鼓励业主及市民保留

和保护建筑物。不少人担心部份长者业主，纵使很希望保育，但未必能够承担楼宇复修的开支。

对于如何鼓励业主积极参与保育，有与会者认为当局应向社区人士提供更多元化的选择，而不应以一种捆绑式手法将不同业主一并处理。若居民或商户选择离开，应该给予适当补偿；若有居民或商户希望「楼换楼」、「铺换铺」，也应该如他们所愿。假如业主可以有选择权留下，他们或会较愿意肩负维修费用或其它相关责任。这样可以减少争拗与冲突，亦可实现可持续发展的理念。

不少人认为，无论如何，必须要有一套机制，让当区居民及支持保育的人士能够有讨论的平台，亦有意见认为当区居民及商户的意见应优先予以考虑。

对于地积比率转移，有与会者指出，因土地价值直接对业主造成影响，而业权属于业主本人，所以业主应该得到适当赔偿，以保障业主的权益不会因此蒙受损失。

3 保育、活化与「土绅化」

对于保育或活化是否会造成「土绅化」，会上各人看法不一。有与会者认为，在社区引入西化的咖啡馆已可算是「土绅化」的现象，「土绅化」只是程度问题。又有意见认为是否适合「土绅化」应视乎地区特色而定。例如和昌大押位处一个平民化的地区，便不适合「土绅化」；相反，虎豹别墅位处高尚住宅区，邻近居民都乐意付出较高昂的消费，「土绅化」便不成问题。因此最重要是当局在开展保育或活化项目前，充份咨询市民的意见，了解每个地区的特色。

另外，有与会者表示，和昌大押是以公权收回的文物，因此必须小心处理这类文物复修后的用途；相反，苏豪区是自然演化而成的项目，纵使不能肯定受影响居民及商户是否有足够表达意愿的空间，但相信有合理的议价条件。

4 其它意见

有与会者建议保育前须先进行详细的社会影响评估，最重要的是必须确定在项目中受影响的被访者明白自己正在接受社会影响评估调查，以及提升整个评估过程的透明度。有与会者认为现时社会影响评估报告提交城规会后，实际上只由社会福利署审阅，城规会未必真正起到监察作用。

世联顾问

2009年6月

-- 完 --