

《市區重建策略》檢討 公眾參與階段 專題討論二：文物保育與舊區活化 討論摘要

日期： 2009 年 6 月 13 日（星期六）
時間： 下午 2 時 30 分至 5 時
地點： 香港灣仔駱克道 3 號 香港小童群益會 502 室
出席人數： 71 人（包括督導委員會委員 1 人，發展局、市建局及康樂及文化事務署代表共 8 人以觀察員身份出席，及來自香港建築師學會的小組主持共 6 人^{#1}）

世聯顧問代表、主持人麥黃小珍簡介《市區重建策略》檢討背景後，指出有發展局及市建局的代表在場聆聽意見，並邀請與會者進行公眾簡報及小組討論。要點如下：

公眾簡報摘要

簡報一

題目：市建局在保育中的角色

講者：《市區重建策略》檢討督導委員會委員、香港大學建築系教授 - 龍炳頤教授

現行的《市區重建局條例》（《市建局條例》）專注於市區重建，沒有清楚說明市建局應該/有權保育什麼、怎樣進行保育等。今年年初，市建局因應政府的要求研究並開展唐樓保育，其中一項目為位於太子道的一排唐樓。可是，這項目受到不少反對，這正顯示市建局按法例進行保育與社會人士的訴求在具體執行上存在分歧。

根據現行的《古物及古跡條例》，法定古蹟(monuments)受法例保護，而歷史建築(historic buildings)本身並沒有法律定義，已評級歷史建築(graded historic buildings)亦沒有法律地位。相反，根據世界遺產公約(World Heritage Convention)，文化遺產可分為三種：文物(monuments)、建築群(groups of buildings)及遺址(sites)。講者建議在《市建局條例》中讓市建局能將例如整個灣仔區變為古蹟區域(heritage zone)，保留包括有趣的無形文化，而並非只保育個別建築物而已。

賠償方面，市建局以七年樓齡賠償方法進行收購，而《古物及古跡條例》則列明賠償額由當局與業主協商，若業戶反對，個案則須轉送區域法院。講者建議乘《市區重建策略》檢討的機會，可進一步探討《古物及古跡條例》與《市建局條例》之間的協調。

^{#1} 由專題討論二起，所有討論摘要將以上述的分類方式記錄出席人數。

簡報二

題目：文物保育與舊區活化

講者：長春社 - 何小芳女士

活化旨在強化不同區域的經濟及環境網絡，而文物保育則為保留地區色彩及保留其社區功能。文物保育不單是要保留建築物的價值與優點，更是為保存社會的特色、歷史和本質。

政府聲稱對文物保育已有相關政策，不過，相比其他地區，香港的政策則顯得乏力與不足。例如，澳洲和國內已嚴格規定文物保育必須在原址進行，而香港則沒有此規定，導致例如金鐘美利樓需遷移至赤柱，而其評級亦因此由一級建築降格為普通建築。

講者亦關注許多歷史建築在復修後的用途，例如舊赤柱警署被改裝為超級市場、美利樓化身為餐廳、和昌大押則被改為高級餐廳，質疑這是否「土紳化」的一種。

講者總結認為，當前的挑戰是香港並沒有妥善的文化保育政策，保育和活化往往是臨時地及主觀地決定，也只依靠個別政府官員的努力，缺乏持續性。政府也欠缺前瞻性規劃及內部協調（如有關樓宇及防火規定），她希望政府可以重視社區人士的意見。

簡報三

題目：上海街用戶評論重建式活化方案

講者：上海街街坊 - 陳永志先生

講者認為市建局在文物保育的過程中將「軟件」（即街坊）遷走，只剩下保育建築物的軀殼。他認為街坊應為社區的一部份，不應被逼搬遷，不然經過「保育」過程後，社區會面目全非。他亦質疑政府和有關決策官員對文物保育的取向和誠意。

簡報四

題目：在舊區活化中建設文化藝術中心及公園

講者：深水埗街坊 - 林振雄先生

講者認為舊區活化的過程忽略了當區的文化和藝術特色。他建議政府在深水埗興建藝術館或文化中心之類的場地以舉辦文化藝術活動並反映區內的文化和歷史，例如沙田和西灣河均有這類場地。他亦建議深水埗區可專為南亞裔居民設立社區文化建設，因為他們已居於深水埗一段頗長時間。講者亦希望政府可盡快展開「雷生春」保育項目。

簡報五

題目：容積率轉移

講者：社區文化關注 - 岑學敏先生

容積率轉移是指爲了達到保存具歷史價值的建築物的目的，而將業權人的發展權轉移。這個概念起源於 1968 年美國紐約市的《地標保存法》，該法例將獲評定爲具歷史意義或美學價值的建築物、街道或地區，指定爲特別設計區 (specially-designed areas)，並對私人開發行爲作出限制。爲了彌補此等限制對業主可能造成的損失，遂透過業權轉移 (即把物業的發展權由一處轉移到另一處)，保障業主利益。單在紐約市商業區裏就有最少十多個歷史城區，紐約中央車站及另一個非常富特色與歷史價值的火車站都是根據容積率轉移而得以保存的。1978 年聯邦法院裁定，容積率轉移仍然保障產權人的經濟利益，是合憲的政策。

在日本及台灣，亦有很多成功的例子。台北市政府通過指定「迪化街」爲專用區，保存該街區的歷史建築群。台北市政府亦透過容積率轉移，不用強制徵地及支付補償金，就可補償業權人無法拆卸樓房再加建的損失，達致成功地保存歷史建築、文化資產的目的。

要確保容積率轉移不被濫用，則要注重嚴格限制及規定容積的轉移和接收，包括適用的用途、轉移和接收的地點及容積額等。

簡報六

題目：尖沙咀前水警總部重建項目

講者：城市大學講師 - 王煒文先生

相比外國及上海等城市，香港現在遺留下來的歷史建築物已經很少，因爲很多具地方或殖民地色彩的建築物、甚至具歷史價值的街道都已經被拆卸。而一些被保留的歷史建築物(例如孫中山紀念館等) 的規模亦很小。

講者以尖沙咀前水警總部的個案進行闡述。尖沙咀前水警總部有一百二十年歷史，當時尖沙咀有一座小山，而水警總部建於小山之上，面向維港港口。2003 年，長江實業以三億多元投得前水警總部的五十年發展及使用權。小山今日經已夷平，整座建築經過翻新後充滿殖民地色彩，亦透過先進技術保留或移植了有歷史性的古樹及古老石壁。在增加商業元素後，前水警總部料將成爲旅遊點。

講者認爲香港人對待文物保育應盡量多思考和多提出意見、減少爭拗，但亦要抱有平常心，因爲文物保育是一個既漫長又昂貴的過程。

簡報七

題目：灣仔舊街市及和昌大押

講者：灣仔街坊 - 黃秀屏女士

灣仔舊街市 (灣仔街坊稱之為「大街市」)建於 1937 年，背後充滿了歷史文化、社區網絡和特色。講者指出，灣仔舊街市的鋼架結構採用 1930 年代最先進的建築技術，當時該技術用作興建紐約帝國大廈及舊金山金門大橋等。現在灣仔舊街市的後半部份被拆卸，頂部將興建 46 層高的住宅大廈，只保留前半部份外殼，遭到很多灣仔區街坊反對。灣仔街坊曾經要求政府在拆卸前向發展商買回街市，但最後因為費用太高而沒有實行^{註 2}。

另外，活化後的和昌大押內的天台應為公共空間，但現在普通市民如要使用必須預約，餐廳有優先使用權^{註 3}。講者認為，社區活化項目缺乏公眾參與，更漸漸變成一種商業活動，例如公眾必須光顧和昌大押內的餐廳才能夠進入或參觀該幢歷史文物。

講者認為市建局應注意活化的過程和做法，以達致活化中保存社區網絡、社區特色和歷史文化的目的。

小組討論匯報摘要

小組討論共分六組進行，匯報摘要如下：

1 保育和活化的條件和原則

1.1 保育和活化的客觀條件

有與會者認為選定某舊區或舊樓作保育和活化時，應考慮的客觀條件包括：建築時期（例如戰前樓宇）、建築方式（包括其稀有程度，以及是否由名設計師或建築師設計）、藝術性、歷史價值（例如是否與某歷史事件、名人有關）、文化價值及社會脈絡（例如某項目能否展現該年代人民的生活概況、社區脈絡）等。

關於「文化遺產」的界定，有與會者認為與歷史及文化的承傳及演變相緊扣（例如一些新界地區的廟宇可能與家族的代代承傳有關）。亦有與會者建議通過例如編製民族誌（如中西區地方誌）等方法去發掘未聽到的故事。

此外，亦有與會者認為保育是市區更新的重點，但事前必須經過仔細規劃；在進行研究及評估時，不應只考慮單一建築物，更應顧及其附近周邊地區的情況。與會者亦認同保育和活化前的評估及研究非常重要，應該進行「社區普查」，除了翻查歷史人物及名人古迹外，也應一併研究某區的文化和本土特色、歷史建築和社區組成元素等；獲得研究結果後，便可以詳細討論如何進行保育和活化。有與會者認為上述

^{註 2} 基於各種原因，包括市建局須履行前土發公司與發展商所簽訂的合約，要求向發展商買回街市的方案並不可行。

^{註 3} 市建局譚小瑩澄清和昌大押天台在契約上為私人空間，但當時基於良好意願，讓公眾在私人空間內也有機會欣賞歷史建築，將來市建局在類似情況下會明確界定私人空間和公共空間。

的前期工作，政府應提供資源，但不應負責執行。

由於保育涉及廣泛的議題，有與會者亦理解政府面對業權問題及市民未必支持某區的保育計劃，因此建議成立保育委員會（Heritage Commission），邀請各專業團體（例如香港建築師學會、香港規劃師學會）、大學參加，能為香港各區的保育項目提出獨立而專業的建議，亦可藉此推動公眾參與活動或進行不同研究。

很多與會者都提出社區參與的重要性，關於社區參與的優先次序，有與會者建議應該首先顧及當區居民，然後再諮詢專業人士或非政府機構，最後才是區外人士，要讓參與者擁有一定決策權，從而尊重社區的不同需要。有與會者亦指出，「以人為本」中的「人」，應該指當區居民。例如：當局提出保育和活化中西區的計劃時，打算將結志街闢建為老店街，原本沒有計劃預留地方予濕貨市場，但透過社區參與，政府聽取了街坊的訴求。雖然，以社區參與方式推行保育可能需時較長，但相對現時由上而下推行保育的方式，效果會較為理想。

1.2 保育和活化的原則

有與會者建議以「活化後建築物使用者」的角度切入。有別於外國主要牽涉已荒廢區域的活化個案，香港的舊區仍保留豐富的社區網絡；因此，活化應該以「不破壞社區網絡」為原則。另有與會者指出，當進行文物保育時，應「原汁原味」地保留原有風貌、建築物的氛圍、原來的用途及社區活動，或將之轉化為社區設施（例如藝術表演場地）。

另外，不應把發展項目和保育項目分開，而規劃亦需以地區為本。以中環嘉咸街為例，保育的概念應涵蓋整個鄰近社區的網絡、商業活動及社區活力等，而非只保育一至兩間舊店，應考慮劃定保育區。

某些與會者指出，難以定立保育和活化的原則：既要發展，又要照顧當區居民的需要，更要做到最少的改動及保護文物，實在難以平衡各方利益；希望當局繼續加以努力。

2 政府、市建局和業主的責任

2.1 政府的責任

有與會者提出，政府必須重新審視發展的目的，到底是為了地產商、整體香港經濟發展、某某建築物，還是當地居民。政府應該增加撥款支持保育和活化工作，例如成立基金以提供資助，不應由政府或業主獨力承擔所有開支。當中，有與會者建議應推行平衡政策，以平衡市民與發展商的需要及利益。

具體而言，有與會者建議政府應參考外國經驗，如業主希望把一些確定有歷史價值

的建築物出售，他們可以選擇售予政府，而不是發展商。不過，亦有與會者建議政府不應直接購買物業，而應由一個政府體制以外的機構負責，例如民間法定機構或獨立的專責局等。除了收購物業外，亦應向受影響居民提供不同選擇，如復修、可走可留、地積轉移等。

有與會者認為，不應只把某些單一建築物評定為歷史建築，建議政府成立如紐約地標保護委員會的專責機構，專責審批社區或政府的提案，並將某些區域或街道指定為地標作保育。政府亦可考慮成立一個文化局或提升現時負責文物保育的文物保育專員辦事處或古物古蹟辦事處等的地位，讓它們與其他相關部門一樣擁有同等的決策權。

此外，席間有人提出，政府各部門（包括發展局）和市建局等的政策和條例應配合文物保育進行，避免過份嚴謹。現時建築物若未能百分之百通過消防條例的要求，便無法正式獲批准使用；衛生、環保等各方面的標準亦越來越高，以致保育成本不斷增加。事實上，歷史建築物通常都未能符合消防安全(建築物)條例，因此政府在進行保育時應考慮對這些舊建築物作出豁免。社會亦必須取得理智的平衡，使發展成本降低。

2.2 市建局的責任

有與會者認為，市建局並不是政府部門，亦無決策權，所以保育政策不應該只由市建局負責，而是由政府（如發展局、古物古蹟辦事處）承擔責任。有些地區發展保育的方向正確，但必須深入探討發展和土地運用的方法，例如如果引入高級餐廳，會否破壞原有的建築結構或特色等。

有部份人士認為市建局應該持中立態度，積極瞭解市民的意見。與會人士指市建局應把資源投放到真正需要保育及活化的舊區上。若某地區本身仍具生命力，便不應清拆，亦不一定需要市建局介入。對於市建局的工作目標，有人提議重新排列優先次序：保育優先、其次活化、再而修復，最後才是重建。另外，部份在場人士指出，市建局應先進行地區研究，再收集足夠資料並進行大綱規劃，然後諮詢當區居民及商戶，給予其參與討論的機會。

2.3 業主的責任

有與會者認為，政府在保育上責無旁貸，應提供資助及誘因，鼓勵業主及市民保留和保護建築物。不少人擔心部份長者業主，縱使很希望保育，但未必能夠承擔樓宇復修的開支。

對於如何鼓勵業主積極參與保育，有與會者認為當局應向社區人士提供更多元化的選擇，而不應以一種綑綁式手法將不同業主一併處理。若居民或商戶選擇離開，應該給予適當補償；若有居民或商戶希望「樓換樓」、「舖換舖」，也應該如他們所願。假如業主可以有選擇權留下，他們或會較願意肩負維修費用或其他相關責任。這樣可以減少爭拗與衝突，亦可實現可持續發展的理念。

不少人認為，無論如何，必須要有一套機制，讓當區居民及支持保育的人士能夠有討論的平台，亦有意見認為當區居民及商戶的意見應優先予以考慮。

對於地積比率轉移，有與會者指出，因土地價值直接對業主造成影響，而業權屬於業主本人，所以業主應該得到適當賠償，以保障業主的權益不會因此蒙受損失。

3 保育、活化與「土紳化」

對於保育或活化是否會造成「土紳化」，會上各人看法不一。有與會者認為，在社區引入西化的咖啡館已可算是「土紳化」的現象，「土紳化」只是程度問題。又有意見認為是否適合「土紳化」應視乎地區特色而定。例如和昌大押位處一個平民化的地區，便不適合「土紳化」；相反，虎豹別墅位處高尚住宅區，鄰近居民都樂意付出較高昂的消費，「土紳化」便不成問題。因此最重要是當局在開展保育或活化項目前，充份諮詢市民的意見，了解每個地區的特色。

另外，有與會者表示，和昌大押是以公權收回的文物，因此必須小心處理這類文物復修後的用途；相反，蘇豪區是自然演化而成的項目，縱使不能肯定受影響居民及商戶是否有足夠表達意願的空間，但相信有合理的議價條件。

4 其他意見

有與會者建議保育前須先進行詳細的社會影響評估，最重要的是必須確定在項目中受影響的被訪者明白自己正在接受社會影響評估調查，以及提升整個評估過程的透明度。有與會者認為現時社會影響評估報告提交城規會後，實際上只由社會福利署審閱，城規會未必真正起到監察作用。

世聯顧問

2009年6月

-- 完 --