

二零零二年四月二十六日會議
討論文件

立法會
規劃地政及工程事務委員會
法定圖則上的「綜合發展區」地帶

目的

1. 本文件的目的是，向委員簡介在法定圖則上對「綜合發展區」用地的規劃。

背景

2. 二零零一年十一月二日在規劃地政局局長向委員講述二零零一年行政長官施政報告時，有委員提出一些關於「綜合發展區」地帶的問題。規劃署署長承諾擬備一份有關「綜合發展區」地帶的資料文件，內容包括「綜合發展區」地帶的概念、指定這類用地的準則、有關在這類地帶進行發展的規定，以及在法定圖則上已劃作「綜合發展區」地帶的土地的數目和分布情況。

「綜合發展區」地帶

3. 綜合發展通常是指根據審慎制定的綜合發展計劃進行發展或重建。指定「綜合發展區」用地是一項規劃上的措施，目的是解決市區舊區重建的問題、為鄉郊地區提供新發展機會，以及確保特殊地點有適當的布局設計。
4. 當局於一九七六年開始在分區計劃大綱圖內納入「其他指定用途」註明「綜合發展／重建區」地帶，其後於一九八八年，城市規劃條例（下稱「條例」）明文把這地帶定為「綜合發展區」地帶。根據條例第 4(1)(f)條的規定，城市規劃委員會（下稱「城規會」）有權在法定圖則上把某幅土地指定為

「綜合發展區」用地。在「綜合發展區」地帶進行發展，須獲得城規會給予規劃許可。有關申請須以總綱發展藍圖的形式提交，以確保申請人進行全面規劃，以及盡可能把整個地帶納入發展計劃。

現時的情況

5. 一九九八年九月，法定圖則上指定為「綜合發展區」用地的土地共 157 幅，總面積達 822 公頃。二零零二年三月，「綜合發展區」用地減至 130 幅，總面積 750 公頃。在減去城規會近期同意改劃作其他用途的土地⁽¹⁾後，餘下的「綜合發展區」用地為 114 幅。這 114 幅用地按大概地理位置、土地類別及面積的分析載於下文表 1。

表 1：「綜合發展區」用地按地點、面積及土地類別的分析

大概地點	土地類別 數目(面積若干公頃)			合計
	政府土地	半官方機構*	私人土地	
香港	3(8.2)	10(11.2)	5(7.6)	18(27.0)
九龍	4(11.7)	20(91.1)	22(66.7)	46(169.5)
新界	5(52.4)	10(89.2)	35(318.0)	50(459.6)
合計	12(72.3)	40(191.5)	62(392.3)	114(656.1)

* 已經／將會撥予半官方機構的土地

6. 在很多情況下，當局是按發展機構的要求指定「綜合發展區」用地，這些發展機構包括半官方機構如香港房屋協會、地下鐵路公司、九廣鐵路公司、前土地發展公司⁽²⁾及私人發展商等。另外有些「綜合發展區」用地，是因應就某些圖則上的用途地帶提出的反對意見而指定的。在這 114 幅用地之中，超過 80% 屬

⁽¹⁾ 城規會於二零零二年三月十五日通過有關「綜合發展區」地帶的最新檢討時，原則上同意把共 12 幅土地改劃作其他用途。連同二零零一年檢討同意改劃作其他用途的 4 幅土地，有關土地的改劃會待詳細改劃用途地帶建議獲得城規會通過後刊登憲報。

⁽²⁾ 市區重建局於二零零一年五月一日成立，取代以往的土地發展公司。

於這兩個類別。餘下的用地，則是基於不同情況指定為「綜合發展區」地帶。這 114 幅用地的不同情況摘要載於下文表 2。

表 2：114 幅「綜合發展區」用地的現況

背景	用地數目		
	已獲核准總綱發展藍圖的用地	未獲核准總綱發展藍圖的用地	合計
按半官方機構及私人發展商要求指定的用地	58	26	84
因應就法定圖則提出的反對意見而指定的用地	5	6	11
位於政府土地上並已經／將會撥作私人發展的用地	2	10	12
為確保可實施全面規管(尤其是基於環境理由)而指定的用地	0	2	2
原為改善鄉郊地區的環境而指定但其發展密度及土地用途須予檢討的用地	0	5	5
合計	65	49	114

在 114 幅「綜合發展區」用地之中，有 65 幅或 57% 已獲核准總綱發展藍圖以進行發展。

為何指定「綜合發展區」用地？

7. 指定「綜合發展區」用地，是促使市區重建及重整的有效規劃措施。香港不少舊區目前正備受多方面問題所困擾，例如街道設計過時，基礎設施、社區設施或休憩用地不足，以及不相協調的用途迅速繁衍等。由於在「商業」或「住宅」一類的傳統用途地帶內，私人發展商有當然權利進行零碎的發展，上述問題並非私人發展商以一般「拆建」程序發展所能解決。指定「綜合發展區」用地，是鼓勵發展商合併土地，以便有足夠面積進行綜合發展並同時提供社區設施和休憩用地。合併土

地發展，亦有助於把土地的發展潛力盡量發揮，以及令發展的布局設計更具效益。市區大部分「綜合發展區」用地均屬於這個類別，顯著的例子包括黃埔花園、城市花園／和富中心、時代廣場，以及前土地發展公司的發展計劃如中環中心和新紀元廣場等。荃灣的愉景新城發展項目的例子，更好說明「綜合發展區」如何讓發展商在重整工業區時得到較大的規劃空間，以解決工業／住宅鄰接的問題。

8. 在鄉郊地區，有些土地往往因為缺乏或沒有足夠的基礎設施，或因為存在不相協調和不符合規劃的土地用途，以致發展潛力受到限制，但指定「綜合發展區」用地，可提供在這些土地進行發展的機會。藉着進行綜合發展，可確保基礎和社區設施足夠，以及不符合規劃的用途受到淘汰。小欖的浪琴軒／海琴軒發展計劃，便是成功的例子。

9. 此外，特殊地點如環境易受影響的地方，或在市區設計、環境美化、建築、歷史或景觀方面價值高的地方，如劃作「綜合發展區」地帶，可為城規會提供一個審議發展計劃布局設計的機制，以確保有關發展與附近地區相協調。這類別包括西九龍填海區的「綜合發展區」地帶，以及京士柏道和九龍仔已婚軍人宿舍舊址。前者位於海旁顯著位置，因毗鄰西九龍高速公路以致備受環境限制，後者則位於景觀和環境美化價值高的地區。

指定「綜合發展區」用地的準則

10. 一般原則是，如果沒有其他規劃機制可達到所擬規劃目的，城規會始會把一幅土地指定為「綜合發展區」用地，而且會在仔細考慮過有關土地的規劃意向、土地情況、業權、發展計劃的實施機會及其他發展限制後才指定這類用地。土地面積是考慮因素之一，但對於甚麼是「綜合發展區」地帶的理想面積，則無嚴格規定。城規會在作出決定時，會因應每幅用地的情況個別考慮。城規會指定「綜合發展區」用地的準則載於附錄 I。

有關「綜合發展區」地帶的規定

11. 如擬在「綜合發展區」地帶內進行發展，申請人須向城規會提交總綱發展藍圖以供審批，城規會會在接獲申請後兩個月內考慮有關申請。「綜合發展區」地帶的規劃意向，在有關分區計劃大綱圖的《說明書》內闡明，基本發展規範如地積比率／總樓面面積及有關提交總綱發展藍圖的詳細規定，則在分區計劃大綱圖的《註釋》中訂明。為提高發展的確定性，規劃署會擬備一份規劃大綱，列明各項規定，例如主要用途、樓宇分布、車輛通道、停車位及上落客貨設施，以及所需的政府、機構或社區設施和休憩用地。

12. 為確保有關土地用於綜合發展，「綜合發展區」地帶的規劃意向是把整個地帶納入發展計劃，但容許分期進行。對於並非單一業權的「綜合發展區」用地，倘若發展商能夠提出證據，證明確已盡力收購該幅用地的餘下土地以進行發展，但卻無法與土地擁有人達成協議，城規會會考慮容許發展計劃分期進行，或甚至在發展商提出要求時，容許把有關的「綜合發展區」用地劃分為面積較小的用地，以便落實發展計劃。

監察「綜合發展區」發展計劃的實施

13. 有些地產建設業人士認為，「綜合發展區」地帶會凍結該土地內的個別發展項目，導致某些人因規劃而蒙受損害。為此，城規會自一九九八年起，每年均檢討所有已指定為「綜合發展區」用地超過 3 年的土地。某幅「綜合發展區」用地的綜合發展計劃有機會落實，或有其他良好理由予以保留，才會保留作「綜合發展區」地帶，否則會改劃作其他用途，以免妨礙物業發展。有些時候，當局亦可能會檢討發展密度，以確定可否將之提高以增加進行重建的吸引力。已完成發展的「綜合發展區」用地將會改劃作其他用途地帶，目的是避免要就對已完成的計劃作出輕微修訂而提出不必要的申請。

14. 在過去 4 年(即一九九八年十一月以來)，合共有 52 幅「綜合發展區」用地(142 公頃)改劃作其他用途。連同城規會通過改劃用途地帶的 16 幅用地，已經／正擬改劃作其他用途的土地共有 68 幅(235 公頃)。在這 68 幅用地之中，已經發展的

有 44 幅，尚待發展的 24 幅。這 68 幅「綜合發展區」用地按發展類別及改劃年份的分析載於表 3。

表 3：一九九八年以來已經／正擬改劃作其他用途的「綜合發展區」用地

年份	已經／正擬改劃作				合計 (面積若干公頃)
	住宅用途	商住用途	商業用途	其他用途	
1998	0	0	0	0	0
1999	0	0	1 (0.7)	2 (3.1)	3 (3.8)
2000	12 (41.3)	3 (2.6)	1 (0.04)	1 (0.6)	17 (44.6)
2001	15 (69.3)	0	5 (4.5)	1 (8.9)	21 (82.7)
2002	9 (7.3)	0	0	2 (3.5)	11 (10.8)
將會改劃用途的用地	16 (93.3)	0	0	0	16 (93.3)
合計	52 (211.2)	3 (2.6)	7 (5.3)	6 (16.1)	68 (235.2)

促進「綜合發展區」發展計劃的措施

15. 為加深市民對「綜合發展區」地帶的認識，以及簡化這類申請的處理程序，城規會自一九九九年以來已頒布 4 套規劃指引，列明指定「綜合發展區」用地的準則、有關提交總綱發展藍圖的規定、履行規劃許可附帶條件的一般規定，以及可容許對已核准計劃作出輕微修訂的情況。作出輕微修訂的要求，可由規劃署署長或有關地區規劃專員核准⁽³⁾。

16. 規劃署亦已制定一套機制，以促使及監察「綜合發展區」發展計劃的實施。城規會會按年要求發展商／代理商填寫表格，以了解他們在履行規劃許可附帶條件時有否遇到任何困

⁽³⁾ 這類申請會加快處理，由有關地區規劃專員批核的申請會於 4 個星期內處理，由規劃署署長批核的則在 6 個星期內處理。自城規會於一九九九年五月頒布這項指引後，已有 165 宗申請根據城規會轉授的權力予以核准。

難。基於所得資料，規劃署會與有關部門合作解決這些問題。為免在處理總綱發展藍圖時各有關機構的工作重疊，規劃署與地政總署已達成協議，同意經城規會核准的總綱發展藍圖，亦可算符合在批地條款內有關總綱發展藍圖的規定(如有的話)。

結論

17. 指定「綜合發展區」用地，已證明是重整市區及淘汰不符合規劃用途的一項有效規劃措施。規劃署會採用這種積極的做法以促進「綜合發展區」用地的發展，並會因應不斷轉變的環境繼續定期進行檢討，藉以密切監察「綜合發展區」發展計劃的進度。

規劃署

二零零二年四月

指定「綜合發展區」地帶的準則

(摘自城市規劃委員會規劃指引編號 17 – 指定「綜合發展區」地帶及監察「綜合發展區」發展計劃的進度)

3. 指定「綜合發展區」地帶的主要準則

規劃意向

3.1 「綜合發展區」地帶的設立，旨在達致下列目標：

- (a) 促使市區舊區進行市區重建及重整土地用途；
- (b) 鼓勵殘舊地區（包括舊工業區）進行市區重整，並且淘汰不符合規劃意向的用途，例如鄉郊地區的露天貯物及貨櫃後勤用途；
- (c) 提供合併土地及重整道路模式的機會，並確保各種土地用途及基礎設施互相配合，從而善用土地的發展潛力；
- (d) 促使在交通、環境及基礎設施容量備受限制的地區，以及受到互不協調的土地用途鄰接的問題困擾的地區，以整體協調的規劃進行發展；
- (e) 確保發展計劃所涵蓋的地區適時提供足夠的政府、機構或社區設施、運輸及公共交通設施和休憩用地，且在可能情況下，紓緩鄰近地區設施不足的情況；以及
- (f) 確保極具景觀及美化環境價值的地區，以及別具設計特色或歷史意義的地點在整體發展規模及發展設計上均受到適當管制。

土地類別／擁有權／租用權

3.2 對於一些受較新的批地條款約束而尚未分配的政府土地，包括預算撥供香港房屋委員會興建公營房屋

的土地，在受到特殊的環境限制或基於地區特色而需要委員會對其布局設計施加管制的特殊情況下，才會劃為「綜合發展區」地帶。

- 3.3 對於土地發展公司發展計劃或香港房屋協會的市區改善計劃所涵蓋的土地，一般都會指定為「綜合發展區」地帶，其中一個原因是防止這些地點進行零碎的發展／重建項目，以致無法有效地推行綜合重建及市區重整工作。
- 3.4 對於涉及私人土地的「綜合發展區」用地（撥供土地發展公司或香港房屋協會發展的「綜合發展區」除外），基於業權分散會影響「綜合發展區」發展計劃的實施機會，故此，在劃為「綜合發展區」地帶時，大部分私人土地通常應由單一業權所擁有，不過，委員會是會按個別情況考慮每幅用地的。由於「綜合發展區」地帶的劃設或會影響第三者的發展／重建權利，發展商必須述明其擁有的土地以及是否有計劃收購綜合發展計劃的餘下土地。
- 3.5 在劃設「綜合發展區」地帶時，土地擁有權只是其中一個考慮因素，委員會還會考慮其他因素，例如是否需要促使市區舊區進行市區重建工作及重整土地用途，以及淘汰不相協調及不符合規劃意向的用途，尤其對於土地發展公司發展計劃及香港房屋協會的市區改善計劃而言，由於在收地方面均設有機制，故此土地擁有權並非關鍵因素。

實施機會

- 3.6 委員會把某幅土地指定為「綜合發展區」地帶之前，必須有跡象顯示某幅土地的綜合發展計劃有機會落實。有關方面必須提供土地類別及輔助基礎設施的資料，並須進行初步評估，以證明擬議發展的技術可行性。倘若指定「綜合發展區」地帶的建議是由發展機構提出，則建議書內必須述明發展計劃的預計發展進度，以供委員會考慮。

面積

- 3.7 明顯地，發展計劃的土地面積愈大，在發展計劃內納入公共設施、重整土地用途（包括更改道路模式）及盡用發展潛力的機會愈大。不過，究竟面積多大的土地才足以進行綜合發展或重建計劃，則無嚴格的規則可循。委員會在作出決定時，會因應每幅用地的規劃意向及特色，按個別情況考慮每幅土地。