

立法會
發展事務委員會

回應發展項目產生屏風效應的問題

目的

本文件旨在告知各委員政府已採取措施，以回應發展項目產生「屏風效應」的問題。文中亦特別闡述政府就事務委員會秘書在2008年1月3日來信所提事項的回應。

背景

2. 香港是人口高度密集的城市，我們自然會強烈希望匱乏的土地資源得以地盡其用。基於本港山勢起伏的地形，加上須盡量避免侵佔郊區，因此我們過往基於需要採用了密集式發展，以配合不斷增長的人口和經濟發展所帶來的房屋及社會需求。這種發展模式使我們在運用土地及提供必須的基建設施(例如污水、供電和集體運輸系統)上更具效益。此外，由於就業機會仍集中在較都市化的地點，密集式都市發展的另一個好處，是使市民可以節省來往居所與工作地點之間的交通時間和費用。

3. 近年，我們的發展日趨成熟，大眾對城市面貌日益關注，市民因而對高層建築和高密度發展所帶來的影響有較深刻的感受。與此同時，大眾對改善居住和工作環境的期望日趨殷切。公眾最為關注的是發展項目的設計、布局、密集程度、通透程度和對外的連接，以及休憩用地等問題，這些問題均會直接影響四周環境的質素和特色。近期，愈來愈多市民要求當局採取行動，制止進行會產生「屏風效應」的發展項目。雖然「屏風效應」並無特定的定義，但屏風效應的現象一般是指高密度和體積龐大的樓宇對附近居民的通風環境造成影響。我們面對的挑戰是要平衡大眾在社會、環境和經濟上的需要，從而可支援日後發展，並同時提供理想的環境，以回應公眾的訴求。受到現有街道的布局及私人物業的權益問題的限制，我們未必能夠輕易重新規劃原有的都市結構，以切合公眾現時的期望。不過，在某程度上，我們會有空間採用新的規劃措施，以回應

有關問題。

促進可持續及均衡的發展

4. 在過去幾年，為實現規劃目標，我們已採取了多項規劃措施，以促進可持續的規劃和樓宇設計。這些措施包括頒布《香港規劃標準與準則》，並定期予以更新。有關標準與準則載有用以釐定各項土地用途和設施的規模、位置和用地需求的準則，當中包括住宅發展密度、休憩用地和綠化等標準。

5. 在 2003 年，經詳細諮詢公眾後，我們在《香港規劃標準與準則》加入「城市設計指引」。指引內載有城市設計的主要考慮因素，以及評估城市設計所採用的綱領。有關的考慮因素包括樓宇一般的密集程度和布局、為免山脊線和海港景觀被遮擋而採用梯級式樓宇高度設計、提供通風廊、觀景廊、在路面提供建築線後移地帶等。根據「城市設計指引」，在規劃新發展時，必須考慮到樓宇的設計和布局，以及對周邊環境可能帶來的影響，特別須評估發展在景觀質素和空氣流通方面的影響。

6. 我們在 2003 年 8 月發出的全城清潔策劃小組報告內，承諾探討能否規定日後進行規劃時，所有大型發展或重建方案皆進行空氣流通評估。在 2005 年 5 月，政務司司長辦公室發表「為香港制訂首個可持續發展策略」，提出多個策略目標，包括促進可持續城市規劃及設計規範的策略目標，更特別提及樓宇影響景觀廊或阻礙空氣流通的問題。

7. 規劃署在 2003 年展開了「空氣流通評估方法可行性研究」，並在 2005 年後期完成該研究。其後，該署將一個以表現效能為本的空氣流通評估方法及一套有助達致空氣流通目標的意向指引加入《香港規劃標準與準則》之中，並於 2006 年 8 月公布。

措施

8. 在 2006 年 7 月，前房屋及規劃地政局與前環境運輸及工務局聯合發出針對空氣流通評估的技術通告。根據這份技術通告，空氣流通程度已正式獲認可為規劃大型發展和重建方案時其中一項考慮因

素。負責進行大型政府項目的部門／決策局或有關當局須在項目規劃及設計階段進行空氣流通評估，確保會適當地考慮空氣流通方面的影響。

9. 這份技術通告的頒布，顯示了政府在規劃大型發展項目及制訂規劃方案時帶頭進行空氣流通評估的決心。除了為啓德規劃檢討進行空氣流通評估外，我們又為位於北角油街的政府出售用地及添馬艦政府總部大樓進行空氣流通評估，並將會為位於前北角邨的政府出售用地和即將進行的中環填海計劃城市設計研究進行空氣流通評估。

10. 該份技術通告為大型政府項目進行空氣流通評估提供清晰的框架及適時的內部指引，我們更鼓勵半官方機構和私人機構以自願方式把空氣流通評估納入其發展項目的規劃和設計過程中。在重建項目方面，市區重建局已採納該技術通告的指引，為規劃中的大型項目(例如卑利街／嘉咸街項目及利東街項目、觀塘市中心重建項目)進行空氣流通評估。至於尚未有核准規劃方案的鐵路物業發展項目(包括新的鐵路幹線)，香港鐵路有限公司(港鐵公司)會在規劃和設計有關項目時顧及政府有關空氣流通的指引，如有需要，會進行空氣流通評估。

2007 至 08 年《施政報告》

11. 行政長官亦在 2007 至 08 年《施政報告》中承認，在過去幾年，市民擔心高密度樓宇造成所謂「屏風效應」，影響通風及令溫度上升。他說，雖然現時對「屏風效應」尚未有科學化的定義，但我們相信透過稍微降低發展密度，可擴大樓宇之間的距離及提升樓宇設計，這不但會使樓宇更加美觀，亦會產生改善通風的效果。

12. 為了落實行政長官許下的承諾，締造優質的城市環境，規劃署已在發展局的督導下，逐步檢討各區的《分區計劃大綱圖》(大綱圖)，在有充分理據下修訂有關的規劃參數，以減低發展的密度。我們亦正在檢討西鐵南昌站和元朗站已批核的上蓋物業發展計劃，從而減低有關物業的發展密度。最近，我們檢討了數幅政府出售用地的發展密度及樓宇高度。此外，城市規劃委員會(城規會)亦已主動檢討和修訂大綱圖，加入合適的規劃參數，以充分配合規劃意向，

為日後發展提供指引及回應市民的訴求。這些措施有助解決發展項目產生「屏風效應」的問題。

對事務委員會秘書 2008 年 1 月 3 日來信(a)至(f)項要點的回應

(a) 政府會否就已列入或將會列入勾地表的所有政府用地進行空氣流通評估；若否，政府採用什麼準則來釐定應為某幅用地進行空氣流通評估

13. 所有獲納入供申請售賣土地一覽表(俗稱「勾地表」)的出售用地，均須符合有關大綱圖和經有關部門核准的圖則所訂定的土地用途、規劃意向、發展限制及其他要求(以下簡稱要求)。由 2007 至 08 年度勾地表開始，政府已根據在 2006 年 7 月發出的空氣流通評估聯合技術通告，決定個別出售用地是否需要進行空氣流通評估。如有需要，我們便會進行空氣流通評估，以評定發展項目對行人道上風環境的影響，並在賣地條件內加入有關規定，確保區內的空氣流通情況不會受到不良影響。

(b) 會在賣地條件中加入什麼發展參數以防止屏風效應

14. 「屏風效應」並無劃一及確切的科學化定義，但我們明白到市民對此課題所關注的，主要是發展對城市景觀和空氣流通的影響。在出售用地獲納入勾地表前，相關的政府部門會確保這些用地的發展均符合大綱圖和經部門核准的圖則所訂定的要求。因應個別用地的情況，政府亦會在賣地條件內加入合適的發展參數，例如上蓋面積、最高總樓面面積／地積比率、建築物高度、平台大小、非建築用地、建築線後移地帶等。這些發展參數，都會在勾地表內每幅出售用地的賣地條件中清楚列明，而當有關用地可供申請時，有關賣地條件會上載至地政總署網站。這些措施可幫助避免日後發展這些出售用地時對附近地區的景觀和空氣流通情況造成不良的影響。

(c) 對於透過修訂相關地段的契約條件重新發展的用地，政府可以並將會採取什麼措施，防止新的發展項目產生屏風效應

15. 個別私人地段的重建計劃亦必須符合大綱圖和經部門核准的圖則所訂定的要求，而契約修訂必須提交政府審批。

16. 在處理契約修訂的申請時，有關的政府部門會審核有關用地的詳細資料，以確保擬議的契約修訂事項符合大綱圖和經部門核准的圖則所訂定的要求。與上文第 14 段有關出售用地的情況相似，重建地段的契約條件將會加入合適的發展參數，以避免重建計劃對附近地區的景觀和空氣流通情況造成不良的影響。

17. 地政總署會就契約修訂的申請徵詢規劃署及其他相關部門的意見，以便在經修訂的契約內訂明各項恰當的條款，當中包括規劃署為處理「屏風效應」問題而建議的規劃參數及其他部門的規定。

(d) 南昌及元朗站的物業發展項目及其他鐵路發展項目所興建的樓宇，可能會產生屏風效應，該等項目的規劃及設計現況如何

18. 政府正與港鐵公司商討，以期檢討擬議南昌站和元朗站上蓋發展項目的發展密度和改善整體布局設計。實際降低的發展密度會視乎個別用地而定，因為每幅用地均有其特色，附近環境亦各有不同。港鐵公司現正就這兩個項目進行全面的設計檢討。不同的方法，例如減少樓宇座數、檢討建築物高度、調整樓宇的排列、減少停車位數目等，都在考慮之列。有關項目亦會進行不同的技術評估，包括空氣流通評估，以證明初步的改善方案在技術上可行，然後港鐵公司才會與政府進一步商議，並聽取地方社區人士的意見，繼而提交修訂總綱發展藍圖供城規會考慮。

19. 至於其他現時已有核准規劃方案的項目，應可容許繼續推展。這些項目在工程計劃設計階段已加入相關環境考慮因素，並在詳細設計階段再加以改良，務求使設計更為完善。至於尚未有核准規劃方案的項目(包括新的鐵路幹線)，會按照最新的規劃標準及設計指引規劃和設計，包括按需要進行空氣流通評估。

(e) 為探討能否就風環境確立更多可量化的準則／標準及其他事宜，當局正進行「都市氣候圖及風環境評估標準」研究，有關的進度如何

20. 政府會按照 2007 至 08 年《施政報告》所作出的承諾，逐步檢討不同地區的大綱圖，如有需要，亦會檢討有關的規劃參數以降低發展密度。若大綱圖涵蓋可作賣地用途的用地，有發展及重建壓力的地區，以及具獨特環境和特色而須加以保護的地區(例如維港沿岸

及重要山脊線的景觀廊)，將會優先處理。由 2006 年 12 月至今，當局已檢討了 5 份大綱圖(即北角、黃泥涌、何文田、馬頭角及元朗)，並在大綱圖內加入了發展限制。其餘 53 份大綱圖的全面檢討亦會逐步進行，以加入合適的發展限制。

(f) 為訂定清晰的發展限制，作為個別發展項目的指引，當局對現有的分區計劃大綱圖進行全面檢討，有關的進度如何；以及

21. 「都市氣候圖及風環境標準可行性研究」旨在製備一張香港都市氣候圖，從風環境的角度確定易受氣候影響的地區。該研究會為制定空氣流通標準提供科學和客觀的基礎。有關標準可在擬備圖則，以及評估主要發展及規劃方案對風環境的影響時應用。該研究現正處於資料搜集和分析階段，預料會在 2009 年年底完成。研究顧問現正制訂擬備香港都市氣候圖的方法。香港都市氣候圖的草圖會於 2008 年年底左右備妥，以徵詢公眾的意見。該研究會於 2009 年探討制訂一套空氣流通基礎標準的可行性。

結論

22. 政府會致力締造一個讓市民安居樂業的環境，以回應公眾的訴求。我們會繼續與立法會、區議會、相關界別的專業人士及所有持份者緊密合作，按照公開、具透明度及有公眾諮詢的程序，共同為規劃香港的發展而努力。

發展局

2008 年 1 月