

立法會
發展事務委員會

防止新發展項目造成屏風效應及
降低已發展地區的發展密度的措施

目的

當局已在2008年2月21日的特別會議上告知委員關於處理發展項目造成「屏風效應」問題而推行的措施(見事務委員會文件CB(1)605/07-08(04)號)。本文件旨在告知委員推行各項措施的最新情況，特別是西鐵南昌站和元朗站已批核的上蓋物業發展項目及分區計劃大綱圖的檢討工作。本文件亦就事務委員會秘書在2008年10月31日來函中所提事項作出回應。

西鐵南昌站及元朗站物業發展項目的檢討

2. 行政長官在2007至08年《施政報告》中公布，我們會逐步檢討各區的分區計劃大綱圖，在有充分理據的情況下修訂有關的規劃參數，以減低發展密度，藉以推廣優質城市和環境，並按需要減低發展密度。我們亦會檢討西鐵南昌站和元朗站已批核的上蓋物業發展項目，從而減低有關物業項目的發展密度。發展局(在規劃署提供支援下)一直都與香港鐵路有限公司(港鐵)緊密合作，檢討西鐵南昌站和元朗站兩個已批核方案，以期減低有關物業項目的發展密度。

已批核方案

3. 西鐵南昌站的物業發展項目所在地帶，在西南九龍分區計劃大綱草圖編號S/K20/21上被劃為「綜合發展區」(見附件一的用地位置圖)。最近期的總綱發展藍圖(申請編號A/K20/82)是在2004年10月15日獲城市規劃委員會(城規會)批准的(已批核方案)。已批核方案包括在用地以北興建一排10座的高層

住宅大廈(主水平基準以上 179.7 米至 196.5 米)及 1 座高層寫字樓(主水平基準以上 188.2 米);另在用地以南興建一排 9 座的低層住宅大廈(主水平基準以上 67.5 米),這些物業均坐落在 5 層高平台上,平台包括鐵路車站、公共交通交匯處、停車場及商場(見附件 2 已批核方案的平面圖)。已批核方案涉及的總樓面面積為 369 600 平方米,可提供 4 247 個住宅單位,總地積比率為 8.0 倍。

4. 西鐵元朗站的物業發展項目所在地帶,在元朗分區計劃大綱核准圖編號 S/YL/18 上被劃為「綜合發展區」(見附件三的用地位置圖)。最近期的總綱發展藍圖(申請編號 A/YL/125)已在 2005 年 1 月 28 日獲城規會批准(已批核方案)。已批核方案包括兩部分,分別是南北面用地,合共興建 9 座住宅大廈。5 座坐落於現有元朗站大堂之上北面用地,建築物高度由主水平基準以上 110.05 米至 149.25 米;另外 4 座大廈坐落在南面用地,建於 3 層高的平台之上,平台包括商場、停車場、一個公共交通交匯處,建築物高度為主水平基準以上 160.5 米至 174.5 米(見附件四已批核方案圖)。已批核方案涉及的總樓面面積為 160 842 平方米,可提供 2 214 個住宅單位,總地積比率為 4.64 倍。

檢討所考慮的基本因素

5. 港鐵與規劃署及其他相關的政府政策局和部門合作,進行全面檢討,以期改善西鐵南昌站及元朗站物業發展方案,達致下述主要目標:

- (a) 減少整體的建築物體積、引入通風廊／景觀廊,並調整樓宇排列,以增加附近建築物的空氣流通和改善景觀看透度;
- (b) 提供休憩空間及採用其他城市設計措施如後退／階梯式平台設計和提供「通風窗口」等,以改善居住環境的質素;
- (c) 將鐵路上蓋物業的房屋供應維持在合理水平,以滿足社會需要;鼓勵乘坐鐵路以改善路面交通擠塞情況及減少

環境污染，達致可持續發展的規劃理念；以及

- (d) 在減低物業發展密度與善用有限的土地資源之間取得平衡。

6. 為符合上述目標，我們已考慮了不同改善方案，當中亦考慮到多方面因素，包括用地的特點、技術可行性及已建的項目預備工程。我們已針對不同的技術限制，探討可改善的空間，制訂可推薦的修訂方案。

西鐵南昌站的建議修訂方案

7. 考慮到上文第 5 至 6 段闡釋的目標及因素，我們建議在已批核方案中減少 1 座住宅大廈及 1 座寫字樓，所減少的樓面總面積為 66 493 平方米(見附件二的建議修訂方案圖)。建議修訂方案的主要改善措施摘述如下：

- (a) 減少總樓面面積及地積比率：整體總樓面面積減少 18%，由 369 600 平方米減至 303 107 平方米；地積比率由 8 倍減至約 6.6 倍；住宅單位減少 926 個(由 4 247 個減至 3 321 個)，較已批核方案減少 22%；
- (b) 優化通風廊／景觀廊：減少兩座大樓後，在建築物之間提供兩道寬約 28 米(在 1 座與 3 座之間)和 30 米(在 6 座與 8 座之間)的通風廊／景觀廊，高層住宅大廈由本來一列排開改成 3 組，以改善附近住宅的通風和景觀看透度(見附件五建議修訂方案示意圖)；
- (c) 降低建築物高度：高層住宅大廈的建築物高度會由主水平基準以上 179.7 米至 196.5 米降至主水平基準以上 169.7 米至 181.7 米；建築物高度減少約 10 米至 14.8 米，有助改善建築物在景觀方面的影響；
- (d) 降低平台高度：通過把已批核方案內建議的有蓋公共交通交匯處遷往位於附近的綜合發展區 6 號用地，與該處原有的臨時露天公共交通交匯處合併(見附件一的用地位置圖)，並把大部份泊車位設置於新建議的兩層地庫停

車場，把平台由 5 層改為 3 層。此外，採用階梯式的設計把臨深旺道的平台高度大幅減少 12 米，以增強路面的空氣流通和改善行人的視覺觀感；

- (e) 加強空氣流通：根據港鐵進行的空氣流通評估，引入通風廊和降低平台高度後，富昌邨及南昌邨的通風情況(以風速率計算)較已批核方案分別改善約 20%及 10%；以及
- (f) 改善城市設計：在地面增設約 1 000 平方米的園景露天廣場及在深旺道旁引入後退及階梯式平台設計，減低平台的體積，並增加可供社區生活之用的路面空間。(見附件六的露天廣場示意圖)。

西鐵元朗站的建議修訂方案

8. 至於元朗站發展項目，考慮到上文第 5 到 6 段的目標及因素，我們建議減少在已批核方案中最近新元朗中心的兩座住宅大廈(分別坐落於南北面的用地)，合計可減少的總樓面面積為 24 480 平方米(見附件四的建議修訂方案圖)。建議修訂方案的主要改善措施摘述如下：

- (a) 減少總樓面面積及地積比率：整體總樓面面積減少 15%，由 160 842 平方米減至 136 362 平方米；地積比率由 4.64 倍減至約 3.93 倍；住宅單位減少 456 個(由 2 214 個減至 1 758 個)，較已批核方案減少約 21%；
- (b) 優化通風廊／景觀廊：減少兩座住宅大廈後，北面用地會提供一道寬約 130 米(在 3 座與 5 座之間)的通風廊及景觀廊；並在南面用地 3 座大廈之間提供兩道分別寬約 30 米(在 6 座與 8 座之間)及 18 米(在 8 座與 9 座之間)的通風廊及景觀廊；這將有助改善新元朗中心的密封效應(見附件七建議修訂方案示意圖)；
- (c) 降低建築物高度：北面用地的建築物高度由主水平基準以上 110.05 米至 149.25 米降至主水平基準以上 106.85 米至 142.85 米；而南面用地的建築物高度由主水平基準以上 160.5 米至 174.5 米降至主水平基準以上 158.5 米

至 167 米，建築物高度減少約 3 米至 10.9 米，有助改善建築物在景觀方面的影響；

- (d) 降低平台高度：將已批核方案內南面用地平台內的整層停車場取消，並以兩層地庫停車場取代，使南面用地的平台高度降至較新元朗中心的平台低約 11 米。把原先按規劃位於南面用地地面的公共交通交匯處遷移亦有助降低平台高度，並可騰出空間興建露天廣場及社區設施；
- (e) 加強空氣流通：根據港鐵進行的空氣流通評估，引入通風廊和降低南面用地平台高度後，新元朗中心平台的通風情況(以風速率計算)會較已批核方案改善 13%；
- (f) 改善城市設計：在南面用地增設約 1 200 平方米的露天廣場，並在地面加入約 30 米闊的通風窗口，以改善空氣流通和園景設施(見附件八的露天廣場示意圖)；以及
- (g) 提供政府、團體及社區設施：會在南面平台地面預留總樓面面積約 1 600 平方米供社區用途。實際用途須待與有關政府部門商議後決定。

9. 當局與港鐵為制訂這些方案進行了廣泛而深入的工作。我們相信已因應各項目標取得適當平衡。有一點必須注意的是，鐵路上蓋的住宅項目具吸引力，亦有效地提供房屋，尤其是較大眾化的房屋。經修訂的方案已減少的單位數目合計為 1 382 個。

下一步

10. 政府與港鐵會着手諮詢深水埗區議會及元朗區議會。經進行諮詢後，港鐵會確定方案，並準備所需文件，以便正式提交城規會審議，提交時間預定在 2009 年上半年。西鐵南昌站的物業發展項目預計約在 2010 年施工，在 2016 年左右完工；西鐵元朗站的物業發展項目則預計約在 2011 年施工，2016 年左右完工。上述暫定時間表會因應配合行政長官在 2008 至 09 年《施政報告》中強調需穩定樓市的政策方向作出調整。

檢討分區計劃大綱圖

11. 為落實當局減低發展密度的政策目標，規劃署正逐步檢討不同地區的分區計劃大綱圖(大綱圖)，在有充份理據下修訂有關的規劃參數以降低發展密度。正如事務委員會文件CB(1)605/07-08(04)號所載，當局將會優先處理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)。

12. 為落實這個目標，規劃署至今已完成檢討 11 份大綱圖及 2 份大綱圖的部份地區，並在適當的土地用途地帶訂立最高建築物高度和其他發展限制。這些大綱圖涵蓋以下地區：元朗、北角、何文田、馬頭角、黃泥涌、紅磡、西半山區、尖沙咀、鰂魚涌、慈雲山／鑽石山／新蒲崗、筲箕灣、茶果嶺／油塘／鯉魚門(部分)及將軍澳(部分)。其餘 30 份大綱圖的檢討亦會逐步進行，以加入合適的建築物高度和其他發展限制。

13. 大綱圖的檢討工作重點主要在訂定建築物高度限制方面，至於在大綱圖的地積比率限制的全面檢討，除了規劃與城市設計方面的考慮，亦必須以基建容量(特別是交通影響)的詳細評估結果作為基礎。由於涉及的工作繁複，上述檢討會在較後階段才進行。規劃署亦會因應情況的變化，不時檢討一些地帶的土地用途。

14. 決定在大綱圖加入發展限制時，城規會會考慮相關的規劃因素，包括該區現時的地形、該區的特色、現時和已規劃的建築物高度輪廓、城市設計、空氣流通、基建容量、私人發展權、市民的訴求，以及整體的公眾利益。分區計劃大綱圖檢討需要涉及多個法定程序，而且需要龐大人手處理意見書和公眾意見，是一項耗時的工作。社會各界對檢討工作有不盡相同的意見。每當加入建築物高度限制的大綱圖公布後，我們會接獲大批來自社會各界的意見書，既有反對亦有贊成的聲音。意見分歧主要是反映出不同持份者有不同的訴求和利益。支持加入建築物高度限制的公眾、立法會議員、區議員、當地居民及環保團體認為有需要保護環境、保留原有地區特色、盡量減少過高建築物對景觀及空氣流通的不良影響。部分人士甚至要求政府訂立更嚴謹的建築物高度限制，並減低地積比率，務求達致

更佳環境。另一方面，發展商及土地擁有人認為加入建築物高度限制會影響其物業的重建潛力，並剝削他們的發展權。他們指出，加入建築物高度限制為發展過程帶來不明朗因素，並減低土地擁有人投資物業發展項目的意慾，此舉尤其會損害正面臨衰退危機的香港經濟。

檢討可作賣地用途用地的發展密度

15. 雖然大綱圖檢討工作會涵蓋所有用地(不論土地的擁有權)的土地用途，我們已加大力度，確保可出售的政府用地，其發展密度不會引起令人關注的問題。舉例來說，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所訂定的土地用途、規劃意向、發展限制及其他條文(下文統稱為要求)。2008-09 年度勾地表在本年 2 月 29 日公布時，我們強調政府已審慎審核各幅出售用地，並已(或會)在賣地條件內訂明合適的發展參數，例如建築物高度限制、最高總樓面面積或地積比率。某些用地亦會視乎情況訂明上蓋面積或非建築用地等條件。例如，位於九龍塘義德道 3 及 5 號的出售用地，在計算准許總樓面面積時，須扣除斜坡面積，以降低有關發展密度。

16. 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(關於空氣流通評估，請同時閱覽下文第 27 至 29 段)。

17. 規劃署至今已根據上述技術通告就 9 幅可出售用地進行或正在進行空氣流通評估，並會把評估時確定的適當發展限制加入賣地條件內。舉例來說，根據紅磡地區研究中所提建議，在紅磡紅鸞道劃為「綜合發展區(1)」、「綜合發展區(2)」及「住宅(甲類)2」用途的可出售用地，其發展密度已經減低。我們已就有關建議諮詢當地居民和公眾。這些措施將有助確保可出售用地的日後發展不會對附近地區在景觀和空氣流通方面帶來不良影響。

18. 勾地表內出售用地的賣地條件一俟準備就緒，都會上載到地政總署網站。由於市民日益關心發展密度問題，2009-10年度及日後的勾地表會繼續採用上述安排，以回應市民的關注，這樣亦有助促進優質的居住環境。

私人地段的重建

19. 個別私人地段的重建計劃亦必須符合相關大綱圖所訂定的要求或城規會給予的規劃許可，如需要進行契約修訂才可落實重建建議，則當局會因應個別用地的情況考慮契約修訂／換地，申請必須得到政府准許才可進行契約修訂／換地。

20. 在處理契約修訂／換地的申請時，地政總署會就該等申請徵詢規劃署及其他相關部門的意見，有關的政府部門會審視有關用地的詳細資料，以確保建議的契約修訂／換地符合大綱圖所訂定的要求或城規會給予的規劃許可。政府亦會在經修訂或新契約內加入合適的發展參數，例如最高總樓面面積或地積比率、建築物高度、上蓋面積、非建築用地等，以符合相關用地的規劃意向。

21. 如土地契約並無載有任何發展限制，例如實際上沒有什麼限制的舊契約，該類土地的發展密度仍須符合相關大綱圖的要求，例如在地積比率方面所訂明的限制。即使相關的大綱圖目前並未訂立任何發展限制，私人土地的發展必須符合《建築物條例》下建築物(規劃)規例附表1的規定，該附表視乎建築物的高度，訂明住宅及非住宅的最高地積比率及上蓋面積。

海旁用地及鐵路物業發展用地

22. 相關的大綱圖已載有海旁用地的建築物高度及其他發展限制，這些大綱圖涵蓋海旁兩岸市區，包括北角、鰂魚涌、尖沙咀、紅磡、茶果嶺／油塘／鯉魚門、啟德、九龍灣、觀塘(南)、西南九龍及筲箕灣。

23. 所有鐵路發展方案必須符合規管私人發展的法定規定，包括相關大綱圖或城規會所給予的規劃許可所訂立的發展限

制。此外，所有鐵路發展必須符合契約條件和《建築物條例》。

24. 現時已有核准規劃方案的項目，應可容許繼續推展；而尚未有核准規劃方案的項目(包括新鐵路幹線)必須按照最新的規劃標準與設計指引進行規劃及設計，包括按需要進行空氣流通評估。

25. 大綱圖的修訂(包括訂立的發展限制)必須根據《城市規劃條例》展示供公眾查閱。城規會必須根據《城市規劃條例》處理公眾意見。所有持份者均有機會就擬議的發展限制發表意見。

26. 至於重要用地及綜合發展用地，例如位於北角油街的前政府物料供應倉庫及鐵路站上蓋物業，當局會擬備規劃大綱，為日後發展提供指引。大綱圖上某些土地用途地帶的建議發展方案或須根據《城市規劃條例》向城規會申請批准。對於這類發展方案或其他規劃申請，公眾均有機會就提交的發展方案發表意見。公眾意見會連同相關的發展方案提交城規會考慮。

空氣流通評估

27. 需要進行空氣流通評估的項目類別已載於2006年7月公布的空氣流通評估技術通告內，顯示當局已主動率先在規劃大型項目時進行空氣流通評估。市民可登入發展局網頁(<http://www.devb-plb.gov.hk/eng/circulars/index.htm>) 瀏覽該技術通告。

28. 負責大型政府工程，為新發展區及綜合重建區進行規劃研究，以及擬訂新規劃圖則及規劃圖則主要修訂的各個政府部門／局，均會視乎需要按照該技術通告進行空氣流通評估。當局亦會按照該技術通告的規定為個別出售用地進行空氣流通評估。我們亦會鼓勵半官方機構如市區重建局及私人發展商為其發展項目進行空氣流通評估。在個別「綜合發展區」地帶，我們或要求其總綱發展藍圖須連同空氣流通評估結果一併呈交城規會批准。至於其他須申請規劃許可的用地，空氣流通評估可列為規劃批准的附帶條件。

29. 我們知道委員關注空氣流通標準的擬訂工作。規劃署正

在進行「都市氣候圖及風環境評估標準可行性研究」，當中包括檢視有關為香港都市空氣流通制訂風環境的標準及完善空氣流通評估系統等工作。有關的技術研究包括實地量度、香港不同地區風環境基準研究的部分工作，都市氣候舒適度調查、草擬都市氣候分析圖等已經完成。上述研究結果會提供科學化且客觀的基礎，有助日後訂定行人道風環境標準及完善空氣流通評估系統等工作。

可持續的建築環境

30. 發展局局長在 2008 年 10 月 22 日就本年度的《施政報告》及施政綱領內有關發展局推行的措施(見立法會事務委員會文件 CB(1)55/08-09(01)號)指出，我們快將就建立優質及可持續建築環境的措施諮詢公眾。我們一方面會致力回應市民對建築物的體積及高度的關注；另一方面亦會探討樓宇提供環保和可持續設施所帶來的效益。相關的政府部門已詳細檢討在樓宇提供環保設施的現行安排，亦檢討了根據《建築物條例》豁免計算的總樓面面積是否需要設定上限。我們已進行多項調查和研研究，以評估現時豁免計算總樓面面積措施的成效和公眾對環保設施政策的看法。我們亦已委聘顧問進行研究，就提升都市居住環境的可持續樓宇設計提供意見。

31. 由於有關議題複雜，而且對香港的建築環境有廣泛影響，我們認為在修改政策之前，需要邀請公眾參與。可持續發展委員會已答允與政府合作進行公眾參與過程，以便找出一套可取方案。我們現正與該委員會進行籌備工作，以期可在 2009 年年初推展全港性的公眾參與過程。我們會向事務委員會匯報有關的進度。

32. 根據初步擬訂的大綱，公眾參與過程將探討下述基本議題：

- (a) 如何解決為鼓勵樓宇提供必要、環保和完善生活設施而提供額外總樓面面積的措施，與公眾對建築物體積及高度所引起的環境及視覺問題的關注這兩方面理念之間的明顯對立？

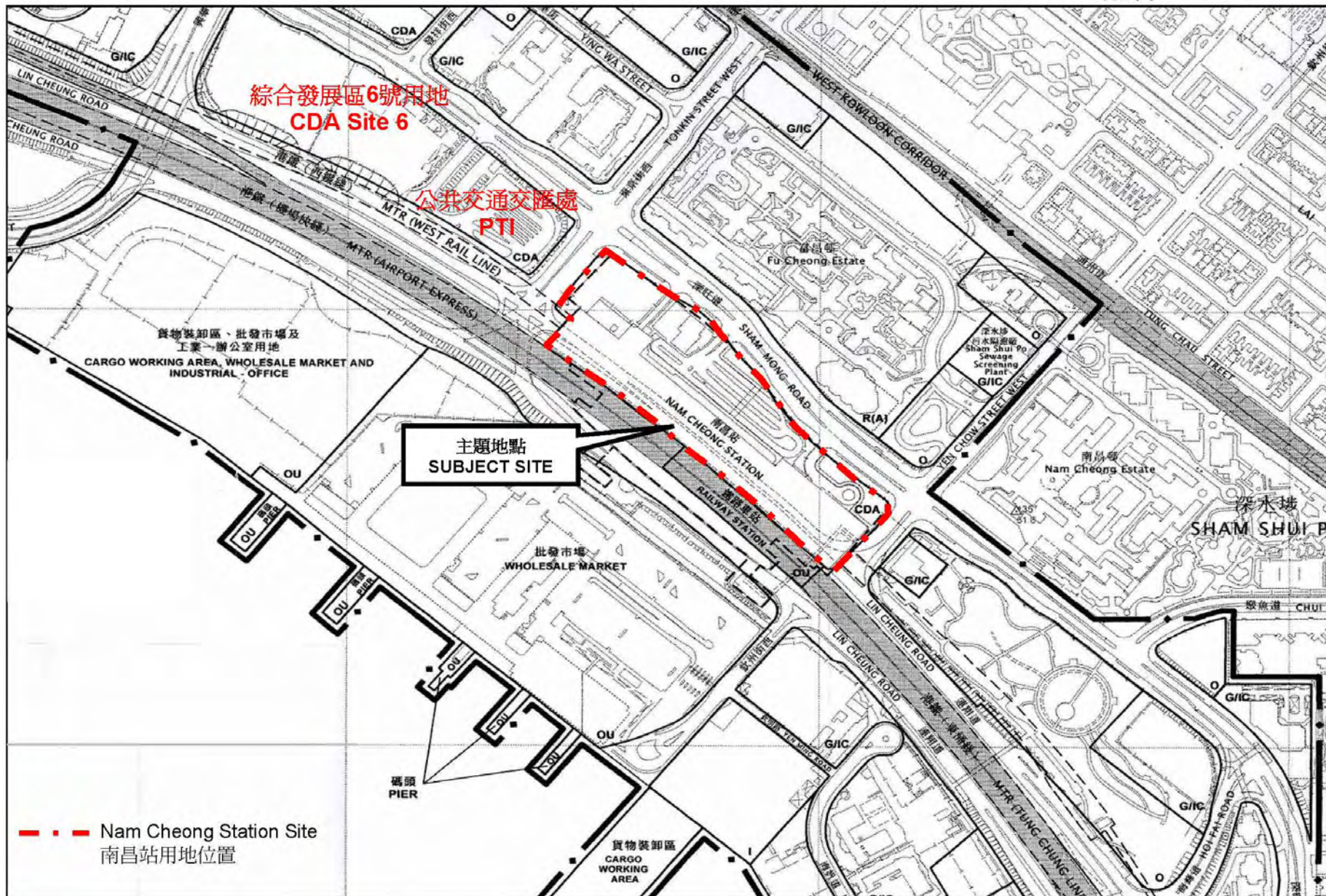
- (b) 應否強制樓宇遵守環保、可持續及能源效益的更嚴格標準？若然，如何在新建及現存樓宇中實施？若否，則應採取何種措施或誘因，鼓勵落實有關標準？
- (c) 如何推動業界和公眾在面對可能增加建造成本的前提下，更廣泛地認同及支持提升樓宇的可持續性的措施？

徵詢意見

33. 歡迎委員就本文件發表意見。

發展局

2008年11月



南昌站用地位置圖
 Nam Cheong Station Site – Site Plan

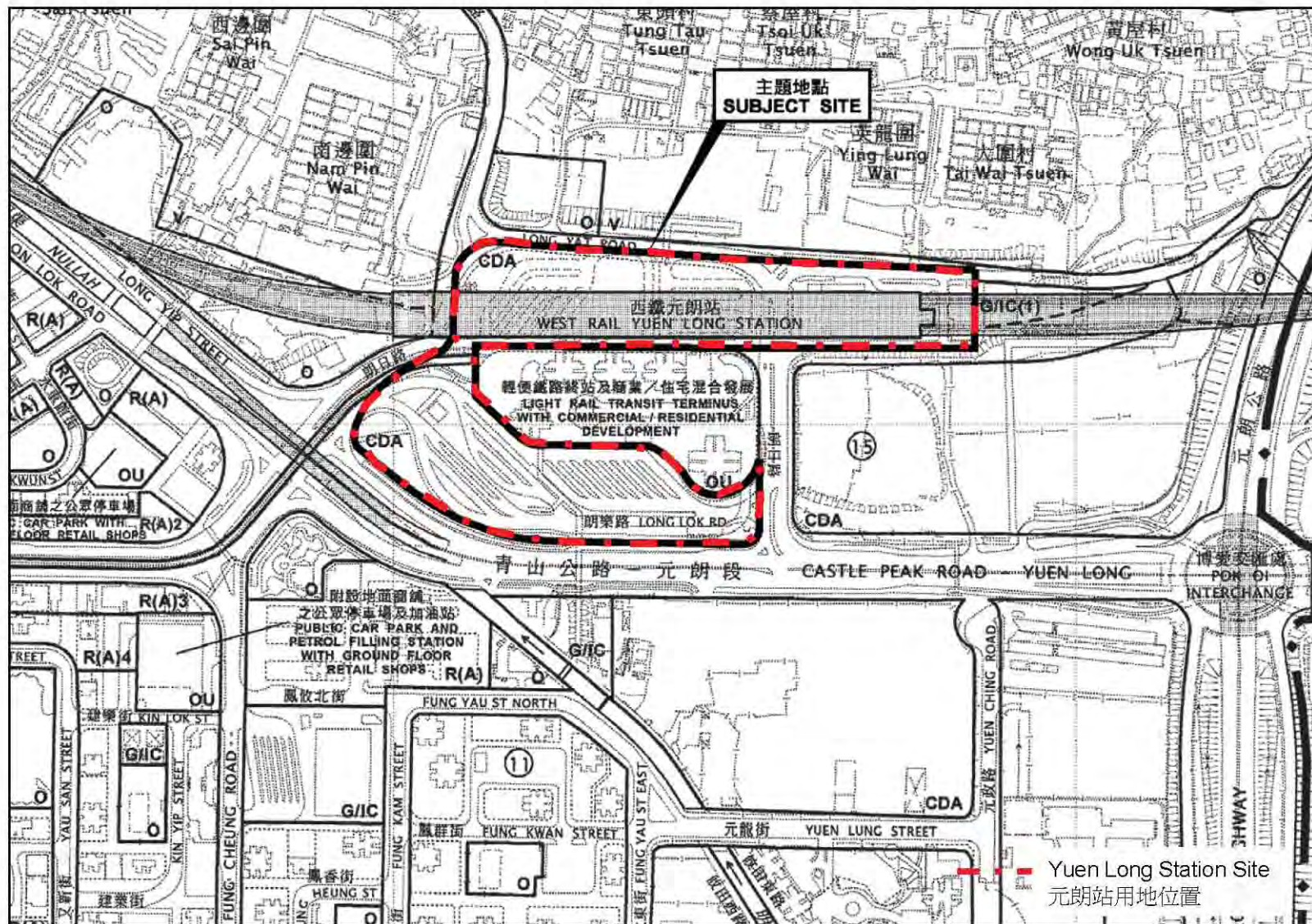
(取自西南九龍分區計劃大綱草圖編號S/K20/21)
 (Extracted from Draft South West Kowloon OZP No. S/K20/21)



建議修訂方案 Proposed Revised Scheme



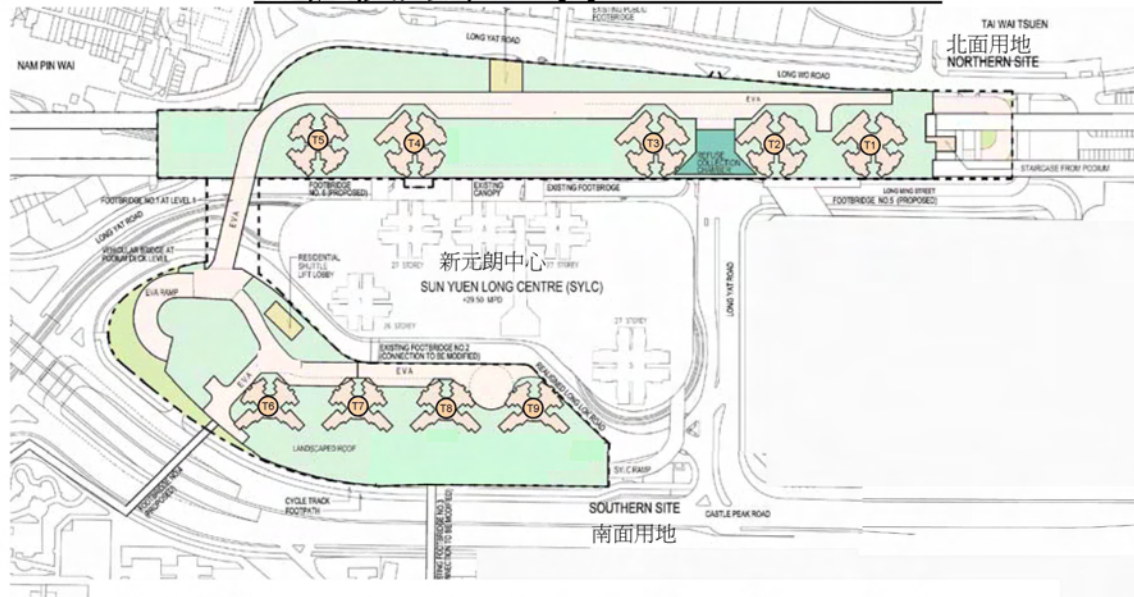
南昌站用地已批核方案與建議修訂方案



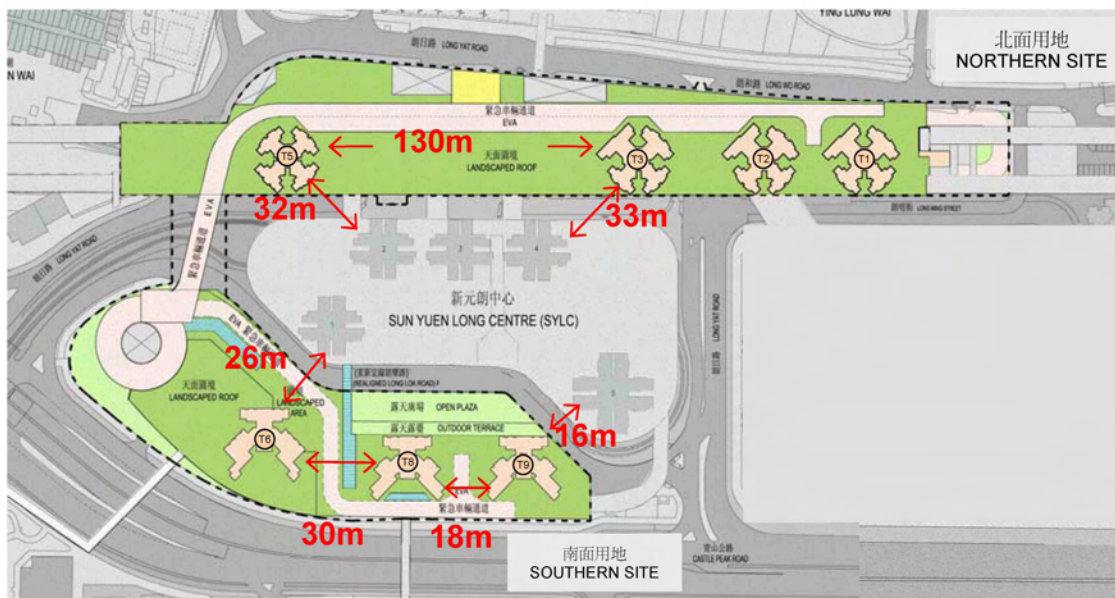
(取自元朗分區計劃大綱核准圖編號SYL/18)

(Extracted from Approved Yuen Long OZP No. SYL/18)

元朗站用地位置圖
Yuen Long Station Site – Site Plan



建議修訂方案 **Proposed Revised Scheme**



元朗站用地已批核方案與建議修訂方案

已批核樓宇高度

Approved Building Height



南昌站用地建議修訂方案示意圖

Nam Cheong Station Site – Indicative Image of Proposed Revised Scheme

已批核方案
Approved Scheme



建議修訂方案
Proposed Revised Scheme



南昌站用地建議修訂方案的露天廣場示意圖 (從深旺道望)
Nam Cheong Station Site – Indicative Image of the Open Plaza in the
Proposed Revised Scheme (Viewed from Sham Mong Road)



南面用地 Southern Site

已批核樓宇高度
Approved Building Height



元朗站用地建議修訂方案示意圖

Yuen Long Station Site – Indicative Image of Proposed Revised Scheme

已批核方案
Approved Scheme



建議修訂方案
Proposed Revised Scheme



元朗站用地建議修訂方案中南面用地內的露天廣場示意圖
Yuen Long Station Site – Indicative Image of Open Plaza on Southern Site in
the Proposed Revised Scheme