To: "panel_dev@legco.gov.hk" <panel_dev@legco.gov.hk>
From: Fg Fg
Date: 11/14/2012 11:04AM
Subject: 本人對"新界東北新發展區規劃及工程研究"的意見
(See attached file: e5959fe5beb73.pdf)

http://www.inmediahk.net/lr01

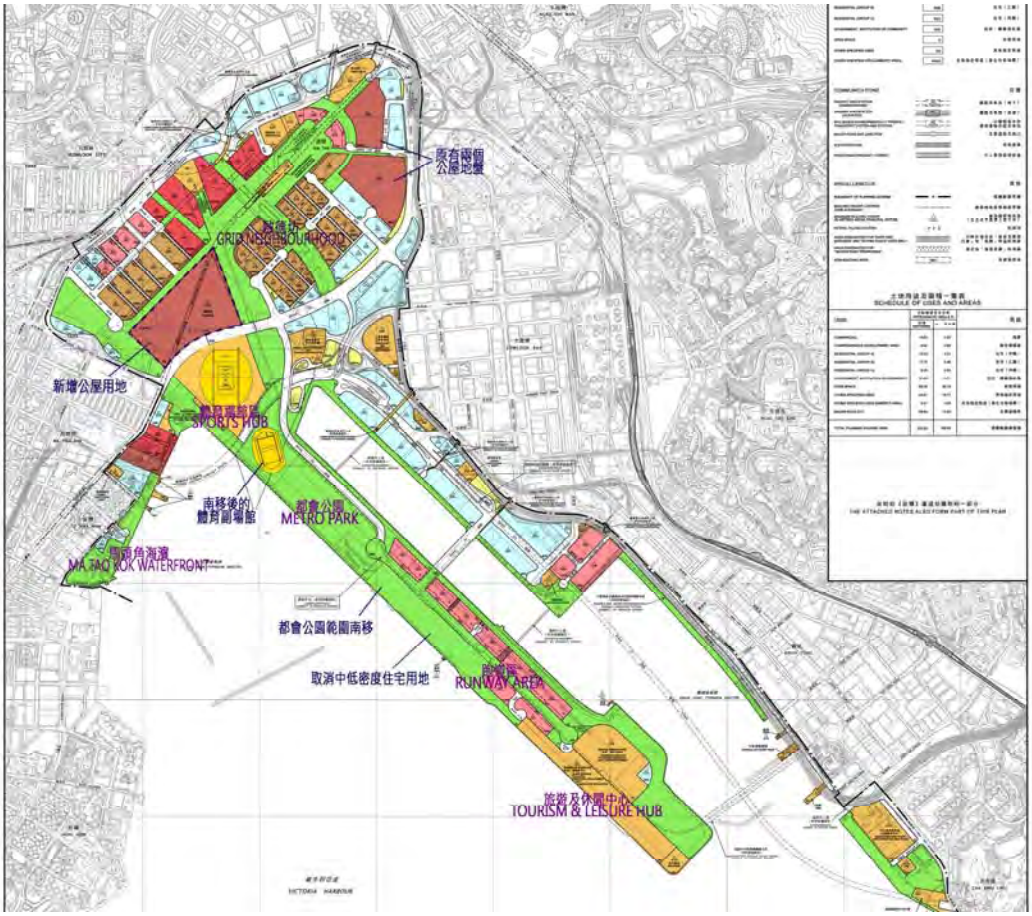
善用土地方案　以啟德代東北

基於上述種種考慮，本土研究社提出的主要建議包括：將啟德規劃中的體育副場館，南移至舊啟德跑道開端的新位置上，騰空約 11 公頃土地興建公屋或居屋。（詳見附圖）如此區內公營房屋用地的比例，亦僅由 3% 增加至 6% ，或相當於區內住宅用地面積的接近 50% ，此舉已可額外容納 3 萬人口，令公屋或居屋居民佔區內總人口的 37% ，重新提升至接近 60% 。不要小看這 3 萬人口增幅，它已相當於原啟德規劃總人口約 35% ，或新界東北規劃總人口逾 20% 。
以下兩項簡單修改就能優化計劃：
1) 適度提高啟德發展區的建築密度公營房屋比例(回覆長策提出的 6 成公屋、4 成私樓比例)
2) 取消區內「低密度豪宅區」
3) 將康體設施稍移出跑道，騰出一土地作公營房屋發展

提供相關資料
http://www.inmediahk.net/taxonomy/term/506514

增加啟德發展密度

保留體育場館、額外容納3萬人口的另類方案研究



本土研究社

2012年10月

1. 研究背景

- 剛結束的新界東北新發展區規劃諮詢，披露了政府坐擁大量空置住宅用地、卻仍一味向未被破壞、不宜作大規模開發的鄉郊埋手，突顯了「有地冇人用」、「有人冇地用」的荒謬情況
- 由於著意盡快增加土地供應，近期政府同時亦開始放風，研究提高現有發展區的建築密度，以增加區內可容納的人口數目，例如啟德便可能取消興建體育館的計劃，將原有土地改為住宅用途，但已引起體育界的強烈不滿
- 此舉其實反映政府的一貫作風，就是集中向弱勢群體、休閒或公共設施搶地，卻沒有優先善用現有的住宅用地
- 若按土木工程署的準則，每100萬人需要1000公頃住宅用地，再加上1400公頃配套設施，則啟德328公頃理應可以居住13.67萬人；但現時最終全區亦只有8.98萬人口，人口密度遠較上述標準低三分之一（附件一）
- 與此同時，啟德原規劃的住宅用地只有36公頃，僅佔328公頃總面積的不足11%，出租公屋更僅佔總面積的不足3%
- 除此之外，啟德原規劃中未有照顧到復建居屋的需要，除上月「梁十招」的1.1公頃土地，並無預留土地作興建居屋之用
- 啟德發展計劃正是最佳例子，反映政府未有善用現有住宅用地，卻一味向不適宜作大規模開發的鄉郊埋手。此項增加啟德發展密度的另類方案研究，將有助扭轉現行一般規劃發展邏輯的偏差

2. 研究方向

- 在保留啟德體育館設施，及不大幅上調住宅用地面積的前提下，仍可適度提高發展密度，增加區內可容納的人口數目
- 盡量減少改動原有規劃，避免引起額外的紛爭，令啟德發展工程一再延誤，成為土地囤積及炒賣的新借口
- 可考慮減少以至取消啟德中低密度豪宅計劃，用地改為興建公屋及居屋之用，令區內土地資源更有效率使用
- 此舉可將區內總人口的數目，由8.98萬人重新提升至約12萬人，較為接近政府上述「1%土地能住100萬人」的規劃準則
- 此舉亦將公營房屋原來只容納區內總人口的37.7%，重新提升至1990年代末《長遠房屋策略》60%的水平

3. 研究結果

3.1 歷史回顧

- 由於2004年初終審法院的裁決，同年年中開始進行的啟德規劃檢討，以「不填海」作為發展概念的起點，敲定啟德發展區的總面積為328公頃
- 在2005年底進行的第二階段公眾參與，進一步敲定三個規劃概念大綱圖，包括：以居住為主題的「綠茵都市」，以商務與旅遊為主題的「魅力啟德」，及以康樂為主題的「體藝之都」
- 在三個概念大綱圖中，「綠茵都市」建議的住宅用地面積為58公頃，可興建4.6萬住宅單位；「魅力啟德」建議的住宅用地面積為43公頃，可興建3.3萬住宅單位；「體藝之都」建議的住宅用地面積為44公頃，可興建2.4萬住宅單位（附表一）
- 在2006年中進行的第三階段公眾參與，所擬備的初步發展大綱草圖，住宅用地面積進一步下降至38.2公頃，可興建3萬住宅單位，接近第二階段公眾參與各個概念中的下限
- 由2004至2006年進行的公眾參與，不斷將住宅用地面積及興建單位數目下調，可歸因於當時經濟低迷、投資炒賣相關的住宅用地需求減少，特區政府推出「孫九招」穩定樓市後，卻缺乏對長遠土地供應的政策視野；政府則著意推動香港新產業和地標的出現，遊輪碼頭和大型體育館均應運而生；而當時公眾對啟德大幅降低發展密度，亦呈現較為強烈的訴求
- 上述種種，雖然能令啟德發展成擁有大量綠化帶的花園城市，卻大大限制了土地資源的有效率使用；事實上，將生活環境質素與發展密度掛勾，而不是與協調和均衡的空間規劃掛勾，乃是一個極大的偏見和誤解。只要通過適當的設計及建築物佈局，適度提高發展密度不但不會影響生活環境質素，同時更有助促進社區關係和活力（同時參看附件一）
- 其實即使在不大幅上調住宅用途面積的前提下，啟德發展區仍可通過整調公私營住宅比例，重新適度提高發展密度

3.2 公私營住宅比例

- 在目前施工中的啟德規劃，實際僅有的36公頃住宅用地中，儘管只有25.5%土地面積被劃作出租公屋，但亦已足以興建13300單位，足夠3.4萬人居住；相反餘下74.5%私人住宅地，卻僅能居住5.6萬人
- 若從公私營住宅的人口比例計算，出租公屋人口僅佔區內總人口37.7%，不但遠低於1990年代末《長遠房屋策略》的60%比例，亦遠低於近期新界東北規劃建議的43%
- 若從住宅用地的人口密度計算，出租公屋每公頃能住約3700人；相反私人住宅每公頃

只能居住2000人，土地使用效率只及公屋略高於五成

- 通過減少以至取消啟德中低密度豪宅計劃，適度提高公營房屋用地的比率，將令區內土地資源更有效率使用，增加區內可容納的人口數目
- 在2012年9月推出的「梁十招」增加住宅供應措施中，已將啟德原有市建局「樓換樓」用途的1.1公頃土地，改為興建居屋之用，但僅佔區內住宅用地面積不足3%；由於啟德原規劃中並無預留任何居屋用地，有關比率仍存在進一步上調的空間

3.3 具體建議

3.3.1 原體育場館區

- 體育副場館及室內體育館，可南移至舊啟德跑道、原都會公園區的位置上，騰空近11公頃興建公屋或居屋。如此區內公營房屋用地比例，亦僅由3%增加至6%，或相當於住宅用地面積的50%
- 部分室內體育館設施可設於新增公屋或居屋用地內
- 新增公屋或居屋的用地面積，與目前興建中的兩條屋邨相若，將可興建逾1萬個公屋或居屋單位，額外容納逾3萬人口，已相當於原啟德規劃總人口約35%（附表二）
- 公屋與原有中密度商住混合的啟德「次發展區」重新整合和協調發展，並與西北面的九龍城舊區互相呼應
- 重新整合後的「次發展區」，只要規劃及設計得宜，仍可保留大量的綠化帶，以及原規劃所強調「住宅發展地塊較小，避免平台式的設計，具有良好的通風設計」，與毗鄰的啟德坊協調和配合
- 重新整合後的「次發展區」，住宅樓宇位於沙中線及機場隧道上方，但只要樁柱位置分佈得宜，將不會額外帶來基建成本的上升
- 重新整合後的「次發展區」，毗連沙中線啟德站及土瓜灣站、D1及D2地區幹道，並有單車徑及行人網絡，連接九龍城及土瓜灣，新增人口的交通配套問題不大

3.3.2跑道休閒區

- 體育主場館維持在原有位置，但體育副場館及室內體育館南移至舊啟德跑道起點上，對日後工程和實際使用情況的影響極微
- 舊啟德跑道底部設有600米濶的缺口改善水質，但它並不影響體育副場館南移工程
- 原都會公園則需要南移，取代原跑道休閒區內的中低密度豪宅及商業設施
- 採取平台公園的概念，在都會公園的底部適度保留原則劃的娛樂、會議及零售設施，增加公園的規劃彈性和多元化用途，產生元素互動的協同效應（附件二）
- 原有規劃將中低密度豪宅建於舊啟德跑道，其實並不恰當，因為會帶來不必要的路面

交通壓力，並破壞體育場館區直至（以遊輪碼頭為重心的）旅遊及休閒中心的整體佈局

- 經過重新設計的都會公園，位於舊啟德跑道的中央，南北兩端分別為體育場館區及遊輪碼頭，可產生更加有機互動和整體呼應，更能發揮舊啟德跑道的地標和市民中心功能

4. 建議的優點

- 適度增加現有發展區的建築密度，以容納更多新增人口的需要
- 新增11公頃興建公屋或居屋，公營房屋用地比例僅由3%增加至6%，已足以令原啟德規劃人口增加約35%，或相當於新界東北規劃總人口逾20%（附表三）
- 新增公屋或居屋所在的啟德「次發展區」，仍能保留原有的規劃特色，與總體佈局協調和配合
- 新增公屋或居屋並無帶來額外的基建開發成本
- 體育場館區的位置只需略為改動，但原有功能仍悉數保留下來
- 部分室內體育館設施可設於新增公屋或居屋用地內，為該幅土地增加多元性，亦能為新增公屋或居屋與體育場館區之間增加互動
- 跑道休閒區除中低密度豪宅以外，娛樂、會議及零售設施仍能相程度保留，並與都會公園產生協同效應
- 都會公園、體育場館區及遊輪碼頭，可產生更加有機互動和整體呼應
- 此舉對原有規劃的改動極為有限，不會令啟德發展工程再度延誤

5. 建議的缺點

- 減少原定的中低密度豪宅區用地，將減少政府的賣地收入
- 新增人口的確會對原定基建增加負苛，需要再作詳細評估其可行性
- 建議會提高啟德發展區西北部發展密度，有可能影響附近通風效果，需要再作仔細評估，但可透過適當的設計及建築物佈局減低通風影響
- 為了盡量善用土地資源的考慮，本研究對新增公屋或居屋用地所提議的建築物高度限制，將比其西北及東北面的「住宅（乙類）」地帶的建築物高度限制為高，因此新建公屋或居屋有可能為附近帶來負面的視覺影響。但略為減少新增公屋或居屋的高度，或者提高「住宅（乙類）」地帶的建築物高度，也是可以考慮的

附表一：啟德第二階段公眾參與的三個概念比較

建議土地用途	面積 (公頃)					
	概念一		概念二		概念三	
辦公大樓	-	-	3	0.9 %	-	-
混合用途(辦公大樓、酒店及零售)	10	3.1%	20	6.1%	19	5.8%
混合用途(住宅及商業)	9	2.7%	5	1.5%	-	-
高密度住宅	41	12.5%	33	10.1%	14	4.2%
中密度住宅	17	5.2%	10	3.1%	18	5.5%
低密度住宅	-	-	-	-	13	4%
政府/機構及社區，其他指定用途	45	13.7%	42	12.8%	43	13.1%
都會公園、跑道公園及海濱長廊	42	12.8%	48	14.6%	50	15.2%
地區及鄰舍休憩用地	56	17.1%	64	19.5%	54	16.5%
多用途體育館(附休憩用地)	24	7.3%	24	7.3%	24	7.3%
體育/康樂	-	-	-	-	16	4.9%
郵輪碼頭	5	1.5%	5	1.5%	5	1.5%
道路網絡、美化市容地帶及綠化地帶	79	24.1%	74	22.6%	72	22%
合共：	**328**	**100%**	**328**	**100%**	**328**	**100%**

附表二：啟德發展區內公屋發展參數比較

	1A區 (啓晴邨)	1B區 (德朗邨)	建議新增公屋地盤
面積	3.45公頃	5.7公頃	約11公頃
地積比率	住用: 6.3; 非住用: 0.3	住用: 5.51; 非住用: 0.1	住用: 5.5-6; 非住用: 0.1
發展內容	6幢35-40層高樓宇, 每層20-24個單位	8幢41層高及1幢36層高樓宇	預計可發展13-15幢32-35層高樓宇
單位總數	約5200個	約8100個	約8320 - 12600個
預計入住人口	34000人		約27000 - 36000 人
最高建築物高度	主水平基準線上120米		建議保持在主水平基準線上100-110米

附表三：啟德發展區原規劃與新建議參數比較

	原規劃		新建議	
	用地面積	居住人口	用地面積	居住人口
公營房屋	9.2公頃 (25%)	34 000 (38%)	20.2公頃 (50%)	約65 000 (55%)
私營房屋	26.9公頃 (75%)	55 800 (62%)	20.3公頃 (50%)	約53 000 (45%)
總住宅用地及人口	36.1公頃 (100%)	89 800 (100%)	40.5公頃 (100%)	約118 000 (100%)

附件一：從啟德發展密度看土地供應不足

優化土地供應諮詢三月底結束，大量增加土地供應似是全城共識，彷彿不用腦袋思考已視之為當然。尤其是當局提出建立土地儲備，卻不道明未來實際規劃用途，就更彷彿叫市民只管信賴政府，繼續沉醉在「無知是最幸福」中，安於黑箱作業的規劃過程，並將香港最珍貴的公共資源，拱手讓予一少撮特權人士。

優化土地供應諮詢的重點之一，是維港以外的25填海選址，相信一面倒反對的人數極有限，問題是填海能否切合市民的真正需要，還是只為了大集團利益服務。根據土木工程拓展署的簡報（「優化土地供應策略:
維港以外填海及發展岩洞」，4-1-2012），香港未來共需4500公頃土地，以安置2039年的額外180萬人口，其具體計算方法，是每一百萬人需要1100公頃（即林鄭月娥局長所謂「多開發1%」）住宅用地，同時需要1400公頃的配套設施。

但這個空洞的假設是否合理？且讓我們從現實中，看看現時啟德新發展區的實例。在2004年採用「零填海」方案後，整個發展區的總面積減至328公頃，若按土木署的準則，理應可以居住13.6萬人；但現時所見的啟德發展計劃，最終全區亦只有8.6萬人口，發展密度遠較上述標準低三分之一！假如按照啟德作為新發展區的典型，則日後香港應該需要7000公頃，而不是4500公頃土地才對！

為什麼會出現如此重大的偏差？且讓我們進一步看看啟德的具體土地用途，原來整區只有38.2公頃是劃作住宅用途，佔整區總面積僅略高於一成，其餘主要用途尚包括休憩用地（110.6公頃）、體育館（23.2公頃）、商業（23公頃）、郵輪碼頭（7.7公頃）等。可見土地對促進香港的社會發展、產業發展同樣重要，並不能單單傾向建興住宅一途，但這卻在優化土地供應中全無著墨。

然則香港未來是否需要更多土地，才能同時滿足未來的住宅與非住宅需要？那又未必。原來在啟德新發展區的38.2公頃住宅用地中，其中只有9.2公頃（24%）被劃作出租公屋，但亦已足以興建13300單位，足夠3.4萬人居住，囊括了整區總人口接近四成。由此我們可以輕易推算出，就算住宅用地的比例不再增加，假如悉數用作興建公屋的話，已能居住逾14萬人，若是興建居屋的話，相信亦能吸納相近數目的人口。

那麼問題到底出在哪裡？那自然是發展密度和地積比率之上。區內公屋的地積比率可達到5倍以上，但私人住宅只在3至4倍左右，低密度豪宅更3倍以下。因此住宅的市場價值愈高，耗用的土地資源便愈大，而且有更大的機會，乃是用作炒賣而非居住用途，空置率遠較公屋居屋為高，解決住宅需要的能力自然愈低；相反假如政府能像新加坡般多建公屋居屋，則住屋和置業需求早已迎刃而解。例如啟德只需增撥約10%的土地建公屋居屋，便可容納多10萬人口，大大紓緩未來填海的迫切性。

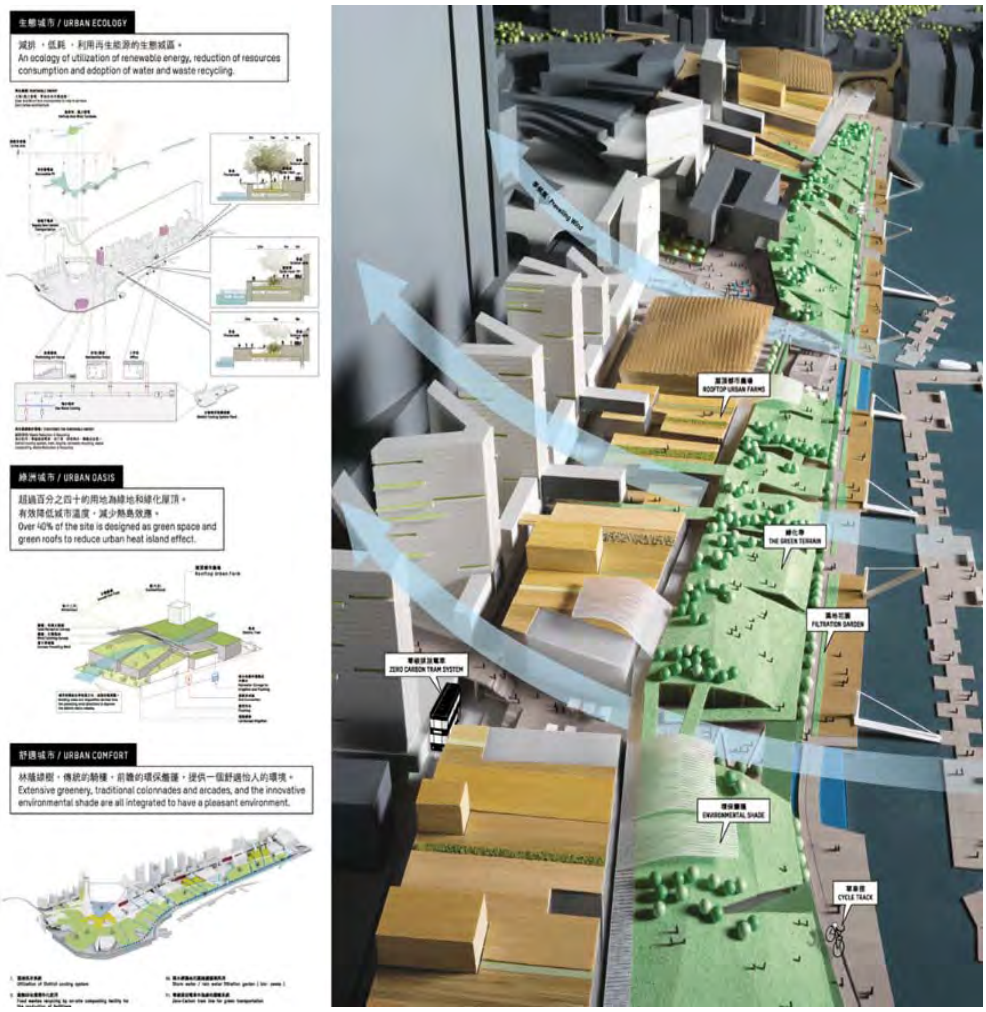
然則私人住宅又能否提高地積比率，以容納更多人口？看來降低香港總體發展密度，「提升居住環境質素」，彷彿不知從何開始，亦變成了毋須思考的全城共識。問題是追本溯源，這種定見到底又是從何而來？我想主要是來自兩方面：第一是1997前後的建屋高峰期，出現了將軍澳和天水圍等局部極高密度的新市鎮，甚至被認為是帶來社區問題的根源之一。但問題是撇除這些極端的特殊例子，其他區域的發展密度亦不低，居住環境問題卻遠沒有那麼嚴重，那日後是否亦一律有必要降低密度，才能滿足市民對環境質素的期望？

這便涉及第二方面，亦是更加關鍵的因素：那就是全城聲討的屏風樓現象，令所有人均覺得發展密度是罪□禍首。但假如大家能更事實求是，便會發展屏風樓問題的出現，其實並非源於總體分區規劃的高發展密度，而是只在於個別樓盤超乎尋常的極高發展密度，兩者之間的差別可說是差之毫厘，謬之千里。事實上，正是由於總體發展密度不斷降低，才更有利於個別發展商，申請將個別樓盤的發展密度不斷提高，形成同一區內發展密度極不平衡的怪現象。

其實居住在1990年代以前落成公屋的居民，普遍皆不會感到居住環境過於擠迫，更絕不存在屏風樓壓境的慘狀。可見居住環境質素並不一定和發展密度掛鈎，反而更加與合理的規劃佈局有關。這個月剛好亦是香港大會堂五十周年，正如筆者前文所述，大會堂高低座錯落有致的佈局，竟承載多不勝數的繁複功能，其可用性甚至要比面積大三十多倍的西九文化區要高，可見合理的密集綜合土地利用，並不一定比低密度的擴散式發展為佳。

如何在有限土地資源和商當發展密度之間，尋求一個市民接受的平衡？美國經過數十年偏重市郊(suburb)的城市擴張模式(urban spawl)後，近年亦重新出現偏重集約城市 (compact

city)、強調更有效利用土地的新城市主義運動(new urbanism)，詳見Emily Talen《New urbanism and American planning: the conflict of cultures》一書的介紹。澳洲學者Barrie Shelton等(2011)的新書《The Making of Hong Kong: From Vertical to Volumetric》，更將香港視作集約城市模式的典範，只要得到恰當的運用，擠迫不再是負面反而是正面的規劃元素。這些討論，對香港土地供應不足的問題均具有重要啟示。

附件二：嚴迅奇西九文化區「文化經脈」方案

採用平台花園式的設計佈局，有助增加規劃彈性及土地用途多元性，，產生元素互動的協同效應。