

充分善用土地

一九九七年六月十九日

劉騏嘉小姐
胡志華先生
李兆麟先生

立法局秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區雪廠街 11 號
中區政府合署西座 4 字樓
電話：(852)2869 7735
圖文傳真：(852)2525 0990

目錄

頁數

研究摘要	
略語表	
圖表、附錄、附件一覽表	
第一部分 —— 引言	1
背景	1
研究目的和範圍	1
研究方法	2
第二部分 —— 香港的規劃和分區用途	3
香港的規劃	3
發展密度分區制	4
居住密度	6
私營房屋	6
公共房屋	8
香港的分區用途	9
第三部分 —— 更改居住密度	12
私營房屋	12
公共房屋	16
房屋委員會	16
房屋協會	20
第四部分 —— 分析	22
關注問題	22
人口推算	22
都會計劃	26
基建設施的提供	27
環境標準	29
重建	29
全港分區用途	30
檢討居住密度	30
各政府部門互相矛盾的要求	30
商業中心區過度集中	30
結論	32
附錄	33
參考資料	53

立法局秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法局秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法局圖書館備存。

研究摘要

1. 充分善用土地是指：
 - 為市民提供合理水平的居住環境和康樂設施；
 - 確保本港的人口和所需的基建設施數量二者保持均衡；及
 - 維持有效的土地使用和安全的發展水平及人口水平。

2. 準確的人口推算，對土地和基建設施的供應所進行的規劃非常重要。當局在制訂全港發展策略等全港性計劃及分區計劃大綱圖等地區性規劃時，均以人口推算的結果為依據。這些規劃概述本港現時和未來對土地和基建設施的需求，而此等需求將影響到某一區域的居住密度。若在人口推算工作中低估了實際人口增長率，便無法提供足夠的房屋、住宅單位和土地，以滿足本港在這些方面的需求。

3. 同樣地，若低估了人口增長率，社區基建設施的需要(例如公路網和鐵路網)亦會被低估，因而導致基建設施不足夠。基建設施是限制某地點地積比率的因素之一，若基建設施不足，便會降低土地的有效率使用程度。

4. 與此同時，政府沒有應急計劃，訂明一旦低估人口增長率，應如何保證仍能達到原定目標。同樣地，人口推算數字沒有包含容差，這點導致土地和基建設施供應不足的情況更形惡劣。

5. 都會計劃是根據在1992年所作推算，即到了2011年時本港人口將達到650萬的推算結果而制訂的。計劃其中一個重點目標，是將都會區的人口限制在420萬人之內，餘下的230萬人(現時推算為360萬人)，須安置在非都會區；這麼一來，非都會區的基建負荷將會加重不少，若實際人口增長率超出預算，則情況更為嚴重。

6. 儘管政府知道有必要提供有效的基礎運輸設施，並撥出資金進行和房屋建設有關的基建項目，但在運輸項目方面的支出不但數額少，而且遲遲才能動工。這是因為在處理此等工程的行政工作上出現延誤所致。

7. 環境標準成為充分善用土地的一個主要障礙，因為此等標準往往降低了可以興建的住宅單位數目。但這個問題亦有解決方法，政府可以針對個別區域的條件來考慮有效土地使用密度、合理的環境和康樂設施水平等因素，以訂出各區不同的環境標準。
8. 假如政府現在馬上進行規劃，好好掌握適當的時機，是可以藉重建達到充分善用土地的效果，而在馬頭角進行重建可能正是這樣的一個契機。此項重建工程可在今後五至十年內逐步加快進行，當局可藉此段期間改善基建設施，應付新的土地用途。
9. 一個地區的地積比率如偏低，可以興建的房屋單位數目便受到限制，其發展潛質亦受到局限。根據分區計劃大綱圖，香港已訂定分區用途的住宅區域當中，有四分之一被劃為極低發展密度的區域(地積比率小於一)。此一問題在新界鄉郊地區尤為顯著，在這些地區內，有94.6% 的住宅分區的地積比率低於一。
10. 自1979年採用香港規劃標準與準則後，居住密度準則一直沒有經過重大修改，政府似乎有需要全面檢討此等準則。
11. 房屋和基建設施的建築工程必須準時完成，以滿足本港人口的需要，這樣才可維持有效的土地使用程度。但不同政府部門各有要求，因而令建築工程受到阻延。此外，若修改後的地積比率不獲接納，而申請人又執意上訴，動工時間更因沒有時限而會進一步受到延誤。
12. 商業中心區過份集中於某幾個區域，導致運輸系統須負上極大壓力，政府應考慮訂立措施，將商業中心區分散，使各區的就業機會分佈較為平均。

略語表

ASD	建築署
CDA	綜合發展區
CED	土木工程署
CPLD	規劃及土地發展委員會
CSD	政府統計處
CWRF	基本工程儲備基金
DPA	發展審批地區
DPO	地區規劃處
DR	發展比率
DSD	渠務署
EPD	環境保護署
GF	建築樓面
GFA	建築樓面面積
GIC	政府 / 團體 / 社區
HA	房屋委員會
HB	房屋科
HD	房屋署
HKPSG	香港規劃標準與準則
HOS	居者有其屋計劃
HS	房屋協會
HWD	路政署
LD	地政總署
NEA	屋村淨面積
NSA	地盤淨面積
OZP	分區計劃大綱圖
PB	規劃大綱
PD	規劃署
PELB	規劃環境地政科
PR	地積比率
PRH	租住公屋
PSPS	私人機構參建居屋計劃
R1	住宅發展密度第一區
R2	住宅發展密度第二區
R3	住宅發展密度第三區
R4	住宅發展密度第四區
RLS	資料研究及圖書館服務部
RR1	鄉郊住宅發展密度第一區
RR2	鄉郊住宅發展密度第二區
RR3	鄉郊住宅發展密度第三區
RR4	鄉郊住宅發展密度第四區
RR5	鄉郊住宅發展密度第五區
SCH	夾心階層房屋
SRDS	次區域發展策略
TD	運輸署
TDD	拓展署
TDS	全港發展策略
TPB	城市規劃委員會
WB	工務科
WSD	水務署

圖表、附錄、附件一覽表

		頁數
表 1	按分區計劃大綱圖和發展審批地區圖指定地積比率劃分的住宅用地分佈情況	9
表 2	1997-98 年度至 2001-02 年度完工的房屋委員會地盤的發展比率	16
表 3	需要進行道路改善工程的屋邨例證	17
表 4	採用平台設計的屋邨例證	17
表 5	房屋委員會使用的大廈設計類型	18
表 6	房屋委員會發展西九龍填海區面對的規限	19
表 7	1997-98 年度至 2001-02 年度完工的房屋協會地盤的地積比率	20
表 8	馬頭角一地盤修改地積比率案例	20
表 9	房屋協會面對的限制例證	21
表 10	原擬撥給房屋協會但遭否決的地盤	21
表 11	1992 年人口推算結果和實際人口	23
表 12	1992 年和 1997 年人口推算結果	23
表 13	1992 年人口推算結果	25
表 14	配合房屋發展的基建工程	27
表 15	預定在 1996-97 年度動工的基本工程	28
表 16	基本工程延期動工的原因	29
表 17	勞動人口的工作地點和居住地點	31
圖 1	各級規劃	3
圖 2	香港和九龍的發展密度分區圖	5
圖 3	地盤面積定義	7
圖 4	分區計劃大綱圖和發展審批地區圖劃定的土地用途	11
圖 5	按分區計劃大綱圖和發展審批地區圖指定地積比率劃分住宅用地	11
圖 6	處理重訂分區用途的程序	13
圖 7	處理第 16 條規定的規劃申請的程序	14
圖 8	處理反對個案的程序	15
圖 9	人口和人口每年增長率	22
圖 10	1992 年人口推算結果與實際人口和 1997 年人口推算結果比較	23
附錄 I	各級規劃	33
附錄 II	住宅樓宇的密度管制：發展密度第一區的地區	35
附錄 III	香港的發展密度分區制	36
附件 A	地積比率上限 —— 都會區	38
附件 B	地積比率上限 —— 新市鎮(荃灣除外)	38
附件 C	地積比率上限 —— 鄉郊地區	38
附錄 IV	管制發展的措施	39
附件 D	城市規劃委員會的成員和背景	41
附錄 V	地積比率與發展比率的比較	42
附錄 VI	《城市規劃條例》第 16 條	43
附錄 VII	1997-98 年度至 2001-02 年度完工的房屋委員會地盤的發展比率	44
附錄 VIII	1997-98 年度至 2001-02 年度完工的房屋協會地盤的地積比率	45
附錄 IX	1977 年、1982 年、1987 年及 1992 年人口之推算	46
附錄 X	訂定建屋量指標	47
附件 E	房屋需求模式	48
附錄 XI	都會計劃的目的	49
附錄 XII	房屋科訂定的基建項目清單	50

充分善用土地

第一部分 —— 引言

1 背景

1.1 立法局秘書處資料研究及圖書館服務部(以下簡稱「本部」)應房屋事務委員會轄下的長遠房屋策略檢討小組委員會的要求，進行了充分善用香港土地的研究。在此之前，本部亦曾展開香港土地供應(RP08/96-97)和住宅單位供應(RP09/96-97)的研究，兩者均在 1997 年 4 月完成。

1.2 充分善用土地¹是指：

- 為市民提供合理水平的居住環境和康樂設施；
- 確保本港的人口和所需的基建設施數量二者保持平衡；及
- 維持有效的土地使用和安全的發展水平及人口水平。

2 研究目的和範圍

2.1 本報告的目的是分析如何充分善用土地，及簡要地探討政府的居住密度政策。

2.2 第二部分概述香港的規劃體制，其中包括關於下列項目的討論：

- 香港的規劃；
- 發展密度分區政策；
- 居住密度；及
- 香港的分區用途。

¹ 這項原則遵從了政府的發展密度政策，並得到學術和專業團體的贊同。

2.3 第三部分概述修改居住密度需採取的程序。私營房屋和公共房屋兩者將分開討論。另外，亦會說明私人發展商和公營發展機構面對的難題。

2.4 第四部分分析香港如何充分善用土地。

3 研究方法

3.1 為獲取所需的資料和統計數字，本部審閱了多種材料，這包括立法局會議正式記錄、立法局文件和政府報告。另外，本部與政府官員、學者、專業團體和研究機構代表討論，並向多方查詢資料，曾聯絡者包括房屋科、規劃環境地政科、工務科、房屋委員會、房屋協會、房屋署、規劃署、香港地產建設商會、香港地產行政學會、香港房地產建築業協進會、香港都市規劃師學會、香港工程師學會、香港建築師學會及香港測量師學會。

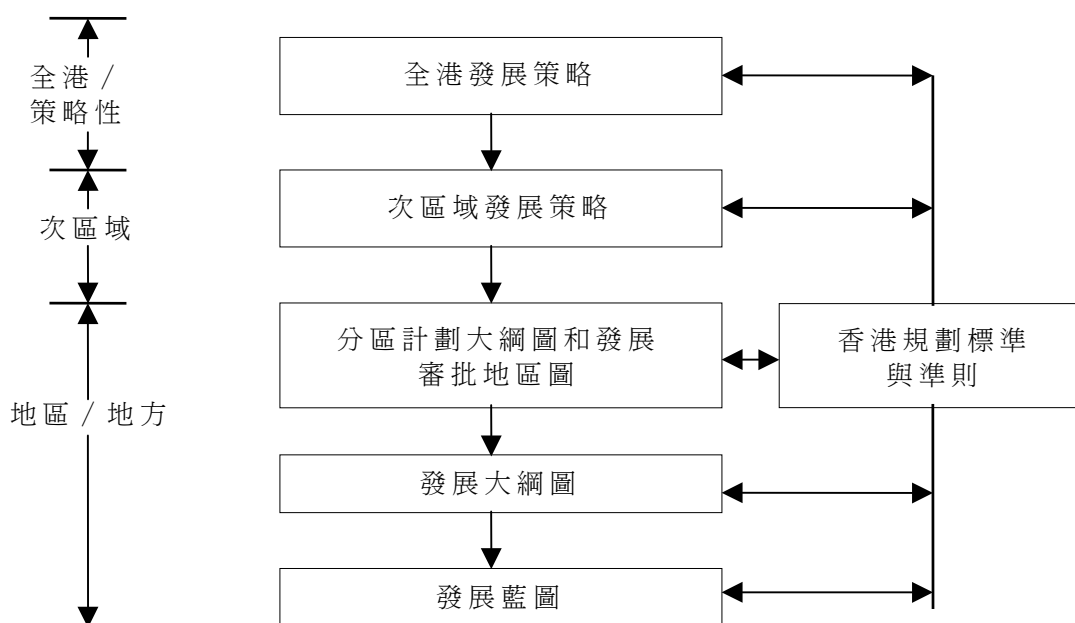
3.2 本研究報告是根據從上述來源蒐集所得的資料凡而撰寫的。

第二部分 —— 香港的規劃和分區用途

4 香港的規劃

4.1 在香港，規劃工作整合了政府關於土地用途的各項政策，考慮事項包括居民住屋需要、基建發展、環境和康樂設施，力求在這些方面求得平衡。規劃工作分成三個層次級別：全港規劃、次區域規劃和地區規劃。圖 1 列出每一層次級別工作涉及的規劃類別。附錄 I 詳細解釋這些計劃和規劃的目的和用途。

圖 1 —— 各級規劃



資料來源： 規劃署《香港的城市規劃便覽》

5 發展密度分區制

5.1 發展密度分區政策規定了香港主要市區的住宅用地發展。這項政策在 1966 年經行政局核准，成為香港規劃標準與準則的組成部分。政策規定了香港島和九龍住宅用地發展程度的上限，將主要市區(見圖 2)劃分為三個發展密度分區：

- | | |
|-------------------|--|
| 住宅發展密度第一區
(R1) | <ul style="list-style-type: none">• 包括香港島和九龍的大部分已建設地區• 核准最高地積比率²：8 至 10(附錄 II) |
| 住宅發展密度第二區
(R2) | <ul style="list-style-type: none">• 主要包括港島半山區和部分中九龍地區• 核准最高地積比率：5 |
| 住宅發展密度第三區
(R3) | <ul style="list-style-type: none">• 包括各低密度住宅區，例如山頂、淺水灣、龍翔道以北地區• 核准最高地積比率：3 |

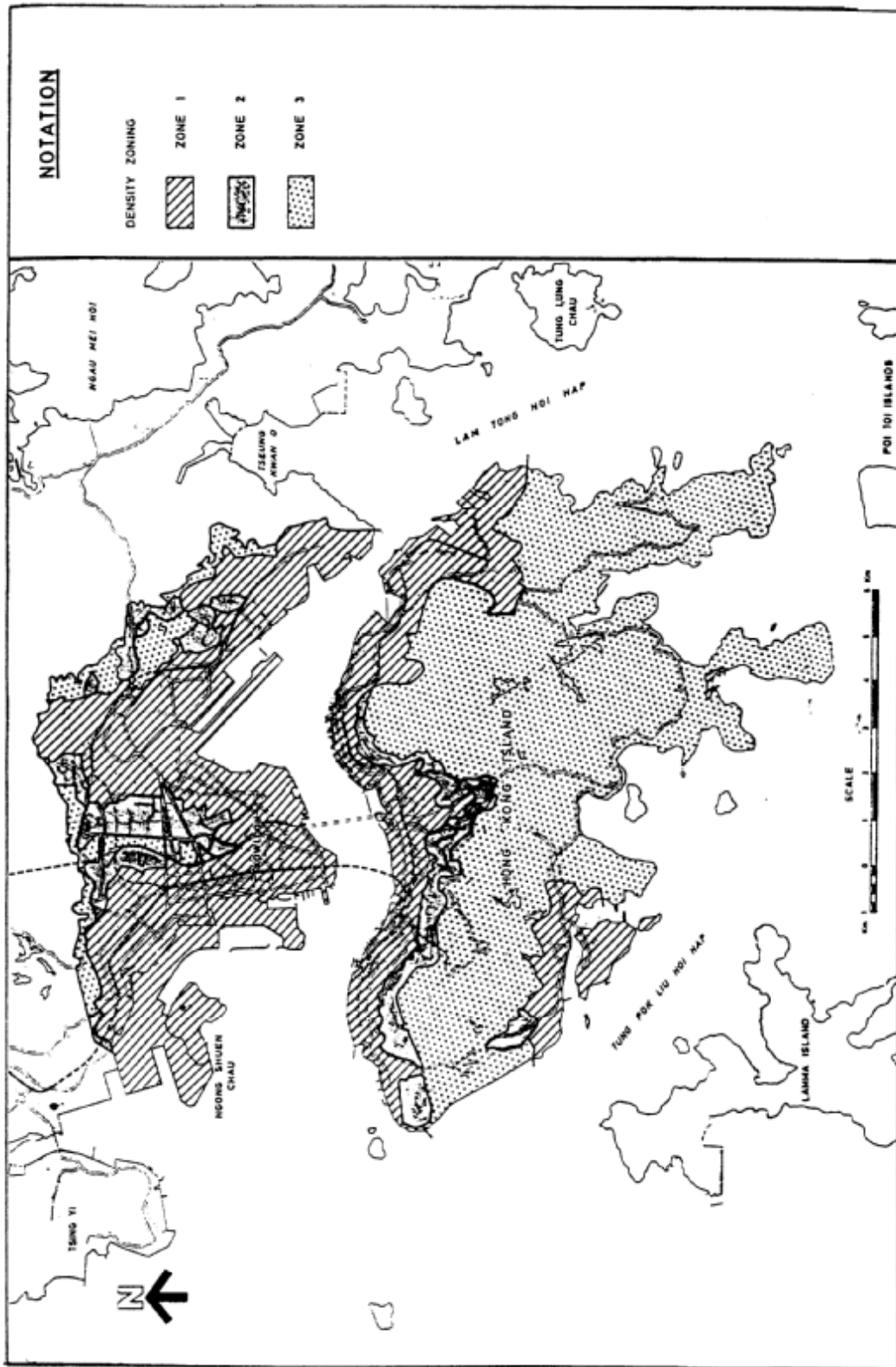
5.2 此外，新界部分區域屬於住宅發展密度第四區，核准最高地積比率為 0.4。若地區的地形、土力、基建設施、保護、環境或其他條件容許進行層數較少和低密度的住宅用地發展項目，可劃入這一分區。住宅發展密度分區制度的詳細資料見附錄 III。

5.3 除密度管制外，亦有其他的發展管制措施，這包括《城市規劃條例》、《建築物條例》和其他條例規定的管制。詳情見附錄 IV。

5.4 香港規劃標準與準則在 1979 年曾作重大修改。修改主要是一方面藉修改居住密度，另一方面運用行政措施，改善居住環境，為居住人口提供更好的康樂設施。自此之後，發展密度分區制基本上再沒有重大改變。

² 地積比率是指建築樓面面積與地盤淨面積的比率。

圖 2 —— 香港和九龍的發展密度分區圖



資料來源： 規劃署、香港規劃標準與準則

6 居住密度

6.1 居住密度是規劃土地用途時一個重要考慮因素。這是一個量度土地被發展項目或人口佔用程度的數值。當局可藉居住密度控制人口的分佈，從而決定對運輸、公用設施、社區設施等方面的基建設施的提供作出規劃。

6.2 房屋發展是以可居住樓面面積與地面面積的比率進行管制。雖然私營房屋和公共房屋在計算居住密度的方法上大致上差不多，但如圖 3 顯示，兩者的地盤面積定義各有差別，因此有需要分開討論兩者的發展密度準則。

私營房屋

6.3 私營房屋的發展密度以地積比率作管制。地積比率是指建築樓面面積與地盤淨面積的比率，換句話說，

$$\text{建築樓面面積} = \text{地盤淨面積} \times \text{地積比率}$$

6.4 若地盤淨面積維持不變，便只有提高地積比率才能增加建築樓面面積。相反地，假如地積比率受到限制，即等如建築樓面面積受到限制，因此地盤的發展潛力亦受到限制。

6.5 由於居住單位面積和每單位居住人數等因素的影響，因此地積比率雖決定了樓宇的建築樓面面積，但對人口密度卻只產生間接的影響。

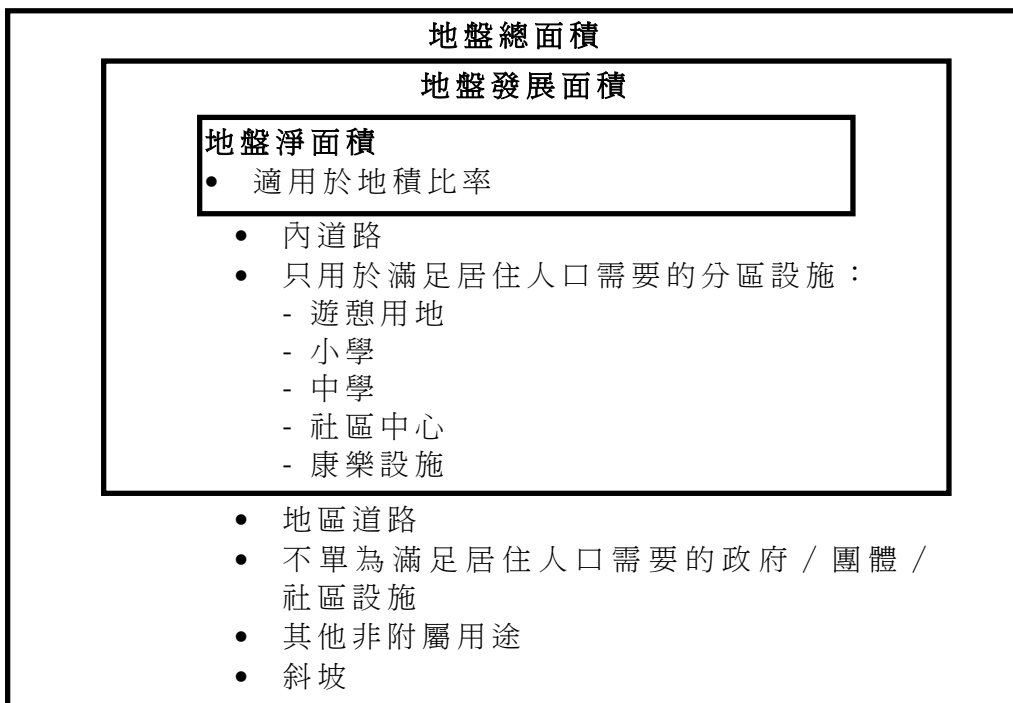
樓宇密度指引

6.6 《建築物（規劃）規例》的第一附表訂明可獲核准的最終的最高地積比率。政府可以利用下列方法在此一水平以下實施限制：

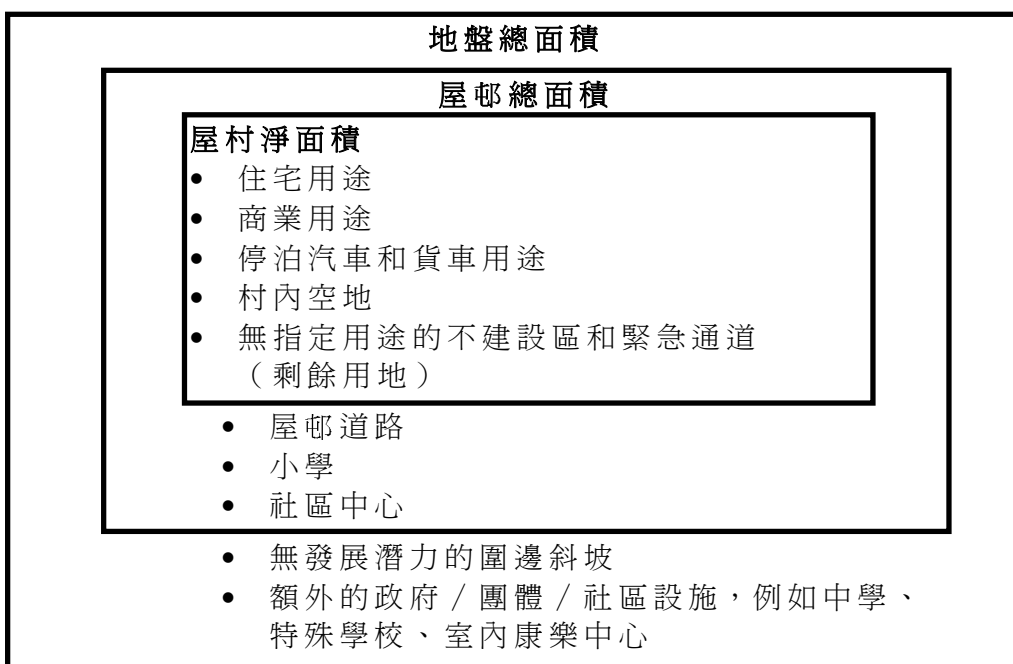
- 分區計劃大綱圖內包含的法定管制方法；
- 機場附近樓宇高度管制(間接方法)；
- 在新的或修訂的批地契約中加入管制發展的條件；或
- 《城市規劃條例》第 16 條中列明的規劃許可。

圖 3 —— 地盤面積定義

私人樓宇



公共房屋



資料來源：規劃署、香港規劃標準與準則

公共房屋

6.7 公共房屋包括出租公屋(公屋)、居者有其屋計劃(居屋)及私人機構參建居屋計劃(私人參建計劃)下興建的屋邨。就公共房屋發展密度指引而言，私人參建計劃並不包括在內，因為此一計劃與私營房屋發展項目類似，所以是受到私營房屋發展密度指引的規範的。

6.8 公共房屋的發展密度以發展比率作管制。發展比率是草擬公共屋邨規劃大綱³的根據，相等於建築樓面與屋邨淨面積的比率。換而言之：

$$\text{建築樓面} = \text{屋邨淨面積} \times \text{發展比率}$$

6.9 若屋邨淨面積維持不變，便只有用提高發展比率才能增加建築樓面。發展比率和用於私營房屋發展的地積比率相似，但用於計算兩者的地盤面積(圖 3)和建築樓面面積在定義上均有差別。發展面積和地積比率的詳細比較見附錄 V。

6.10 香港規劃標準與準則列明公屋和居屋的發展比率同為 5 至 7。這個幅度反映了各類地盤面對的不同限制：

- 對於公屋、居屋和兩者混合發展的屋邨，當局的目標是要在一般的地盤(即沒有受到實質或規劃因素過度限制的地盤)達到6的發展比率；
- 對於受到嚴重限制的地盤⁴，可將發展比率定為5；
- 對於明顯不受限制的地盤(例如地形平坦、形狀規則、交通方便、無高度限制)，可將發展比率定為7。

³ 規劃大綱是說明發展某地盤的規劃意圖、準則和要求的文件。

⁴ 受限制地盤是指發展潛力受實質上或規劃上因素限制的地盤。實質上的限制包括陡峭斜坡或非屋邨道路將地盤分割成細小或不規則形狀的建築區域。規劃上的限制包括低於一般樓宇或人口密度的規劃要求、高度限制和須提供交通通道。

7 香港的分區用途

7.1 香港現時有大約 100 個分區計劃大綱圖和發展審批地區圖，這些規劃顯示了香港不同區域的道路網和建議中的土地用途。土地用途的例子包括住宅用地、商業用地、工業用地、鄉村式發展區、綜合發展區、遊憩用地、政府／團體／社區設施、綠化地帶、保護區、露天貨倉或其他指定用途。

7.2 在 1997 年 3 月底，這些規劃涵蓋的總面積為 48,820 公頃(香港的土地總面積為 109,500 公頃，其中 17,500 公頃是已發展的土地)。在規劃涵蓋的範圍內，有 4,972.34 公頃土地劃作住宅用途(圖 4)⁵。表 1 列出受不同地積比率管制下住宅用地發展項目的分佈情況：高密度發展(5<地積比率≤8)、中密度發展(3<地積比率≤5)、低密度發展(1<地積比率≤3)、極低密度發展(地積比率≤1)。

7.3 劃作住宅用途的土地中，有 2,258 公頃(45.4%)沒有指定的地積比率(表 1 和圖 5)，這類土地在香港島佔所有住宅用地一半以上，在新界新市鎮則佔 84%。分區計劃大綱圖或發展審批地區圖雖沒有註明地積比率，但並非沒有土地的發展密度限制。這類限制最終會受《建築物(設計)限制》所規限，在大多數情況下容許土地有較大的發展密度。

表 1 —— 按分區計劃大綱圖和發展審批地區圖指定地積比率劃分的住宅用地分佈情況(單位：公頃)

地積比率	香港島	九龍	新界新市鎮	新界鄉郊地區	總數
地積比率≤1	121.58 (14.8%)	12.47 (1.2%)	202.46 (9.4%)	966.51 (96.4%)	1,303.02 (26.2%)
1<地積比率≤3	191.95 (23.4%)	108.07 (10.8%)	85.28 (4.0%)	24.99 (2.5%)	410.29 (8.3%)
3<地積比率≤5	80.58 (9.8%)	61.96 (6.2%)	54.13 (2.5%)	4.89 (0.5%)	201.56 (4.0%)
5<地積比率≤8	0.00 (0.0%)	799.70 (79.9%)	0.00 (0.0%)	0.00 (0.0%)	799.7 (16.1%)
沒有指定地積比率	425.94 (52.0%)	18.72 (1.9%)	1,806.51 (84.1%)	6.60 (0.6%)	2,257.77 (45.4%)
劃作住宅用途的土地面積	820.05	1,000.92	2,148.38	1,002.99	4,972.34

註： 1 括號內的數字是該項目佔全欄總數的百分比。

2 新界新市鎮包括荃灣、葵涌、青衣、屯門、元朗、天水圍、沙田、馬鞍山、大埔、粉嶺／上水、將軍澳、東涌。

資料來源：分區計劃大綱圖和發展審批地區圖

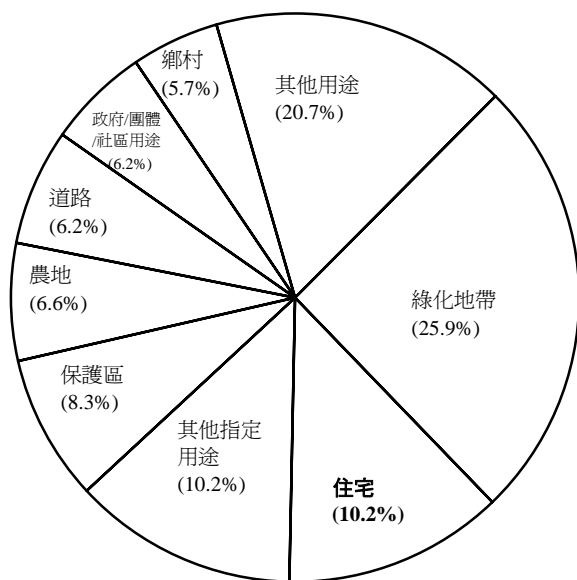
⁵ 劃作綜合發展、鄉村式發展、商住混合發展的地區亦容許進行住宅用地發展項目。

7.4 九龍大部分住宅用地的發展密度甚高，地積比率在 5 和 8 之間。此等限制是在 1993 年 12 月 24 日在憲報上公布的 16 個分區計劃大綱圖所訂定的；其後再有兩個九龍的分區計劃大綱圖在憲報上公布，因此九龍區目前總數共有 18 個分區計劃大綱圖。

7.5 表 1 和圖 5 亦顯示，劃作住宅發展用途的土地中，有 26.2% 的地積比率低於 1。低的地積比率限制了建築樓面面積，繼而限制了可興建的住宅單位數目，在整體上而言，限制了某區域的發展潛力。這個問題在新界鄉郊地區最為嚴重，在這類交通不大方便的區域中，劃作住宅發展用途的土地有 1,002.99 公頃，其中 966.5 公頃(96.4%)的地積比率低於 1。

圖 4 —— 分區計劃大綱圖和發展審批地區圖劃定的土地用途

(規劃方案內的土地總面積： 48,820 公頃)



其他用途 包括：

- 郊野公園
- 遊憩用地
- 工業
- 康樂用地
- 綜合發展區
- 商住混合
- 沿岸保護區
- 露天貨倉

其他指定用途 可包括：

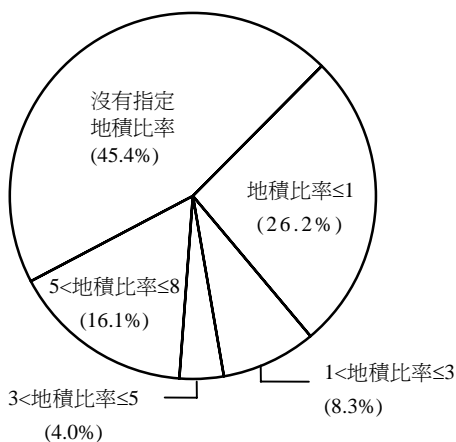
- 停車場
- 貨車停泊場
- 加油站
- 教堂
- 廟宇

劃作住宅用途的土地面積為 **4,972.34 公頃** (佔總數 **10.2%**)。

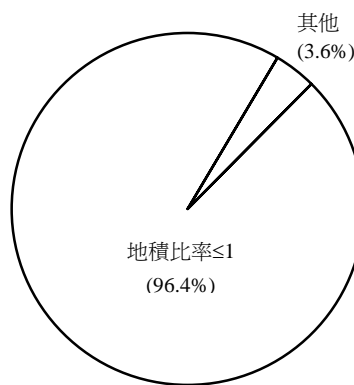
資料來源：分區計劃大綱圖和發展審批地區圖

圖 5 —— 按分區計劃大綱圖和發展審批地區圖指定地積比率劃分住宅用地

總數
(4,972.34 公頃)



新界鄉郊地區
(1,002.99 公頃)



其他：

- 1 < 地積比率 ≤ 3：2.5%
- 3 < 地積比率 ≤ 5：0.5%
- 5 < 地積比率 ≤ 8：0.0%
- 沒有指定地積比率：0.6%

資料來源：分區計劃大綱圖和發展審批地區圖

第三部分 —— 更改居住密度

8 私營房屋

8.1 增加居住密度可提高土地使用的程度。要實施這項轉變，必須增加基建設施以相配合，因此，當地積比率進行修改，發展商可能要暫時停工。若申請遭拒絕，發展工程可以按原定的住宅發展密度展開，但發展進度已落後於人口變化的形勢需要。

8.2 如要申請放寬地積比率管制，申請人需要依照下列一項或多項程序進行：

- 重訂分區用途；
- 按《城市規劃條例》第 16 條⁶規定進行規劃申請；
- 根據《城市規劃條例》提出反對；及
- 行政措施。

8.3 圖 6 列出處理**重訂分區用途**申請的程序。城市規劃委員會必須在三個月內回覆申請人，若委員會否決申請而申請人提出上訴，現時並沒有任何規定檢討申請個案的期限：檢討工作可能經過很長時間才可完成。

8.4 圖 7 列出按《城市規劃條例》**第 16 條規定進行規劃申請**所涉及的程序。城市規劃委員會必須在兩個月內回覆申請人，若委員會否決申請而申請人提出上訴，同樣沒有任何規定回覆的期限。

8.5 圖 8 列出處理**反對分區計劃大綱圖**個案的程序。它並沒有任何關於處理反對個案期限的規定。

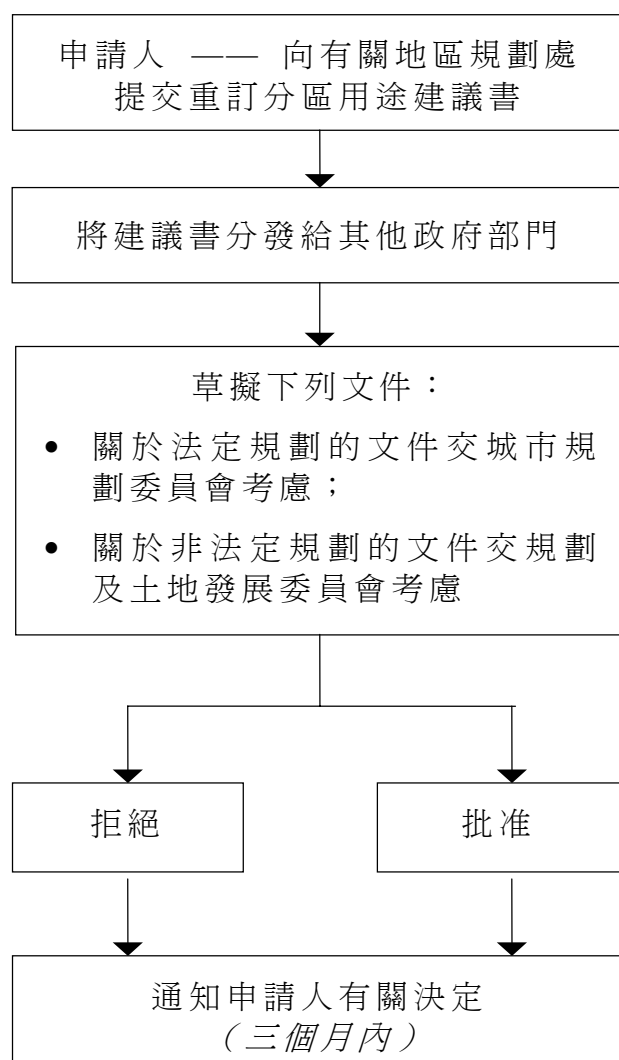
8.6 在審批放寬地積比率申請的過程中，需要**諮詢**多個政府部門的意見。視乎申請內容，這些政府部門可能包括規劃署、運輸署、路政署、拓展署、環境保護署、地政總署、屋宇署、渠務署、水務署、消防處、民航處。由於每個部門依照自己的職權範圍表檢討申請個案，整個諮詢過程可能花費大量時間。

⁶ 《城市規劃條例》第 16 條載於附錄 VI。

8.7 根據規劃署的資料，否決修改地積比率申請的原因通常包括下列一項或多項因素：

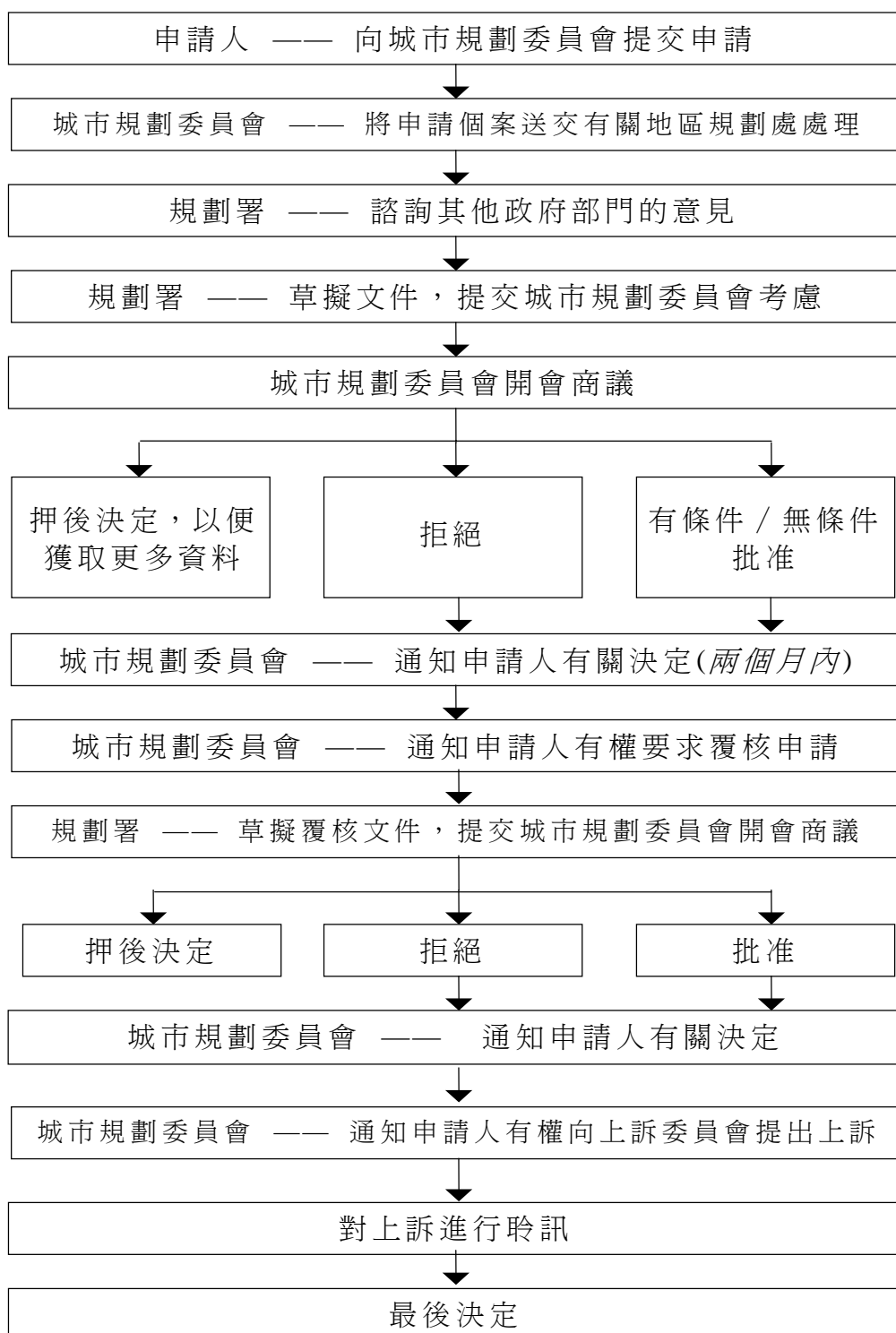
- 基建設施的限制；
- 與相鄰地區的發展程度不相容；
- 申請欠缺或沒有充分的規劃理據支持；
- 建議提高的幅度太大；
- 批准申請會開壞的先例；及
- 超過機場附近地區建築物的高度限制。

圖 6 —— 處理重訂分區用途申請的程序



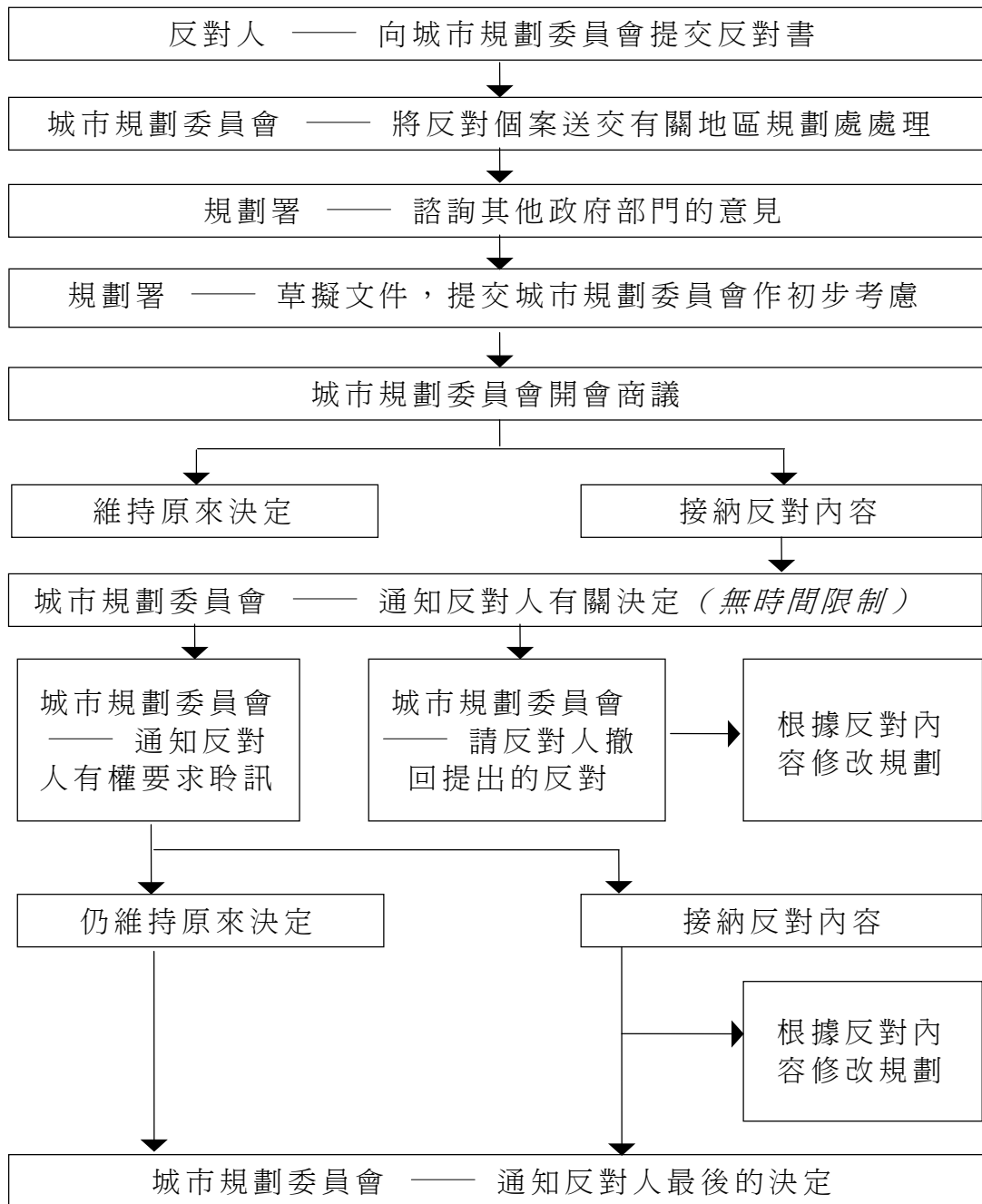
資料來源：規劃署

圖 7 —— 處理第 16 條規定的規劃申請的程序



資料來源：規劃署

圖 8 —— 處理反對個案的程序



資料來源：規劃署

9 公共房屋

房屋委員會

9.1 為釐定地盤的發展比率，有關方面會對每個地盤進行可行性研究，在草擬規劃大綱階段與不同政府部門商議後，再定出最後的發展比率。根據香港規劃標準與準則，公共房屋的發展比率應在 5 和 7 之間，若基礎設施和環境因素許可，發展比率可大於 7。

9.2 表 2 列出 1997-98 至 2001-02 年度期間未來五年中完工的房屋委員會地盤的發展比率。超過半數地盤的發展比率是 5 至 7，而三分之一的發展比率則超過這個上限。此外，有 11% 的地盤的發展比率低於 5。房屋署回覆說，主要是環境和規劃限制、機場附近建築物高度管制和地盤的地形導致這樣低的發展比率。地盤的詳細資料見附錄 VII。

表 2 —— 1997-98 年度至 2001-02 年度期間完工的房屋委員會地盤的發展比率

發展比率	地盤數目	(比重)
發展比率 ≤ 5.0	4	11.1%
5.0 < 發展比率 ≤ 5.5	0	0.0%
5.5 < 發展比率 ≤ 6.0	5	13.9%
6.0 < 發展比率 ≤ 6.5	3	8.4%
6.5 < 發展比率 ≤ 7.0	12	33.3%
發展比率 > 7.0	12	33.3%
總數	36	100.0%

註： 1 遷空地盤面積細小，作用只是在現有屋邨內加建一至兩幢大廈，因此不包括在本表內。

2 上述 36 個地盤的規劃大綱在 1992-93 至 1996-97 年度期間批准或修改。

資源來源： 房屋署

致力充分善用土地的措施

9.3 房屋署表示曾採取下列措施以求充分善用土地：

- 改善道路網(表3)；
- 用平台設置停車場和康樂設施，住宅大廈則興建在平台之上(表4)；及
- 採用適應個別地盤獨特地形的 new 大廈設計(包括興建較高的大廈和單向型大廈，以減輕環境的限制)(表5)。

圖 3 —— 需要進行道路改善工程的屋邨例證

地點	改善道路工程類別			
	(A)	(B)	(C)	(D)
1 何文田南及何文田村	✓	✓	✓	
2 慈雲山	✓	✓		✓
3 彩雲村遷空地盤	✓			
4 高超道 / 油塘 / 鯉魚門	✓	✓		
5 荔枝角	✓	✓		
6 樂富商場第二期改善工程	✓			
7 石蔭村	✓	✓		
8 石籬村	✓	✓		
9 葵涌村	✓	✓	✓	
10 寶琳道地台	✓	✓		
11 秀茂坪村	✓		✓	
12 山谷道村	✓			
13 園東臨時房屋區	✓			
14 興東村和耀東村的遷空地盤	✓			
15 東頭村及延文禮士道	✓		✓	
16 牛頭角上村	✓			
17 屯門第 56 區	✓	✓		
18 青衣第 10 區	✓	✓		
19 白田村	✓		✓	

註：(A) 改善道路交匯處

(B) 擴闊道路

(C) 重新組合道路

(D) 興建新路

資料來源：房屋署

表 4 —— 採用平台設計的屋邨例證

地點	特點
1 長沙灣東 (發展比率：7.04)	<p>平台 A</p> <ul style="list-style-type: none"> 平台建築包括兩層高的商用大樓 6 層高的附屬設施大樓，上面興建兩層長者房屋 <p>平台 B</p> <ul style="list-style-type: none"> 平台建築內有兩層停車場 平台上興建兩幢單向型大廈
2 何文田南 (發展比率：7)	<ul style="list-style-type: none"> 平台建築內設置停車場和住客俱樂部 平台亦有阻隔交通噪音的作用 平台上興建 4 至 9 層特別設計的小型家庭單位
3 鯉魚門道重建地盤 (發展比率：6.8)	<ul style="list-style-type: none"> 平台建築內設置停車場 平台亦有阻隔交通噪音的作用 平台上興建 37 層高的康和式大廈和改成單向型大廈的康和式大廈
4 油塘村第 3 期和第 5 期 (發展比率：6.81)	<ul style="list-style-type: none"> 平台建築內包含停車場和商業設施 平台亦有阻隔交通噪音的作用 平台上興建 11 幢康和式大廈

資料來源：房屋署

表 5 —— 房屋委員會使用的大廈設計類型

大廈類型 (最先採用的年份)	每幢大廈 的住宅單 位數目	特點
和諧一型 第 5、6 款 第 7、9 款 第 8、10 款 (1989 年底)	799 719 614	<ul style="list-style-type: none"> 40 層住宅，大廈呈緊密十字型 可連接第 6、9、10 款的大廈 可在平台上興建
和諧二型 第 1、2、4、5 款 第 3 款 (1989 年底)	714 833	<ul style="list-style-type: none"> 40 層住宅，第 3 款提供最多的住宅單位
和諧三型 第 1 款 第 2、3 款 (1989 年底)	510 480	
和諧三 A 型 第 1 款 第 2、3 款 (1989 年底)	450 420	<ul style="list-style-type: none"> 大廈呈長型，最適合市區重建或遷空地盤 可在平台上興建
新十字型大廈 (1984 年)	370	<ul style="list-style-type: none"> 37 層高，大廈呈緊密十字型
New Annex 1,3 型 第 1 款 第 2 款 (1995 年) New Annex 2,4 型 (1997 年初)	140 180 160	<ul style="list-style-type: none"> 最高 21 層 佔地範圍小，可作不同形狀，以配合地盤的條件限制 二、四型的地下可容行人自由進出
康和式一型 康和式二型 (1997 年初)	320 180	<ul style="list-style-type: none"> 一型：40 層住宅，大廈呈緊密十字型 二型：30 層 大廈可互相連接 可在平台上興建
給長者居住的層數較少大廈 (1995 年底)	最多 197	<ul style="list-style-type: none"> 最高 3 層共 197 個住宅單位，可在停車場或平台上興建
單向式大廈 (1996 年底)	不定	<ul style="list-style-type: none"> 非標準設計，可以充分發揮受噪音限制的地盤的發展潛力
小型家庭房屋發展項目 (1995 年中)	不定	<ul style="list-style-type: none"> 由標準的住宅單位組合而成，以適應特殊的住宅單位組合和地盤條件限制

資料來源： 房屋署

9.4 房屋署表示在 1997 年 3 月與教育署達成協議，將興建學校和設計屋邨的工作結合起來，以求充分善用土地。除獨立的標準型學校外，亦可以考慮把學校作為屋邨的一個組成部分，從而定出專門配合某個屋邨的學校設計。

房屋委員會致力充分善用土地時遇到的難題

9.5 房屋署指出，政府各部門實施不同的規限，各種規限有時候更互相矛盾，這是阻礙土地得以充分利用的因素之一。這些規限減少了可以興建的住宅單位數目，而各種規限之間的矛盾，也延誤了發展計劃。表 6 舉出西九龍填海區的案例，案例中的問題至今仍未解決。

表 6 —— 房屋委員會發展西九龍填海區面對的規限

日期	事件
92 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> 展開關於西九龍填海區建屋地盤的商討。 環境保護署將地盤劃為第 3 類，即需要對地盤進行環境研究，以決定是否適合興建屋邨。 房屋署提出反對，指出在西九龍填海區的發展大綱圖中已將此區定為屋邨發展用途。 環境保護署同意房屋署的意見，但要求樓宇外牆須向後移，直至距離西九龍走廊 45 米。 與此同時，規劃署不接納房屋署將發展比率定為 7 的建議，堅持將最高發展比率定為 6，以便將西九龍填海區人口總數限制於 91,000 人。規劃署認為以地區的基建設施數量而論，這是最多可能容納的人數。
93 年 9 月	<ul style="list-style-type: none"> 房屋署以發展比率 6 和外牆向後移 45 米的環境要求為依據，草擬規劃大綱。 規劃署不同意環境保護署要求的條件，因而不支持規劃大綱。 房屋署研究在一個私人參建計劃的發展項目中使用單向型大廈設計，以減低噪音，同時無須將外牆後移，容納的人口亦可增加 40%。
94 年 8 月	<ul style="list-style-type: none"> 環境保護署同意房屋署的建議。 但拓展署拒絕重新研究人口增加 40% 後對交通的影響。房屋署因此自行聘用顧問公司進行研究，研究結果指出，只要進行細小的改建工程，交通設施可應付人口的增加。 規劃署認為這個增幅會導致人口超出上限，因而提出反對。 由於問題未能解決，規劃署在 94 年 8 月向發展進度委員提出上訴，要求作出決議。 發展進度委員會作出人口增加 25% 的折衷決定。房屋署增加 40% 人口的建議可再考慮，惟須在對西九龍填海區的整體研究結果作出檢討後方可進行。
94 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> 房屋署根據 25% 的人口增幅，向發展進度委員會提交新的建議，建議獲發展進度委員會批准。
97 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> 房屋署開始進行私人參建計劃的發展項目，但將公屋的發展項目押後，等候西九龍填海區檢討研究的結果。研究結果指出，若進行一些細小的改善工程，可容納 40% 的人口增幅。
97 年 2 月	<ul style="list-style-type: none"> 但運輸署反對這個人口增幅，堅決認為運輸網絡無法應付這個增加幅度。問題至今仍未解決。

資料來源： 房屋署

房屋協會

9.6 房屋協會的發展項目與私營房屋相似，其發展程度也是以地積比率衡量。表 7 列出 1997-98 年至 2001-02 年度期間完工的地盤的地積比率。大部分地盤的地積比率在 5 和 8 之間。地盤的詳細資料見附錄 VIII。

表 7 —— 1997-98 年度至 2001-02 年度期間完工的房屋協會地盤的地積比率

地積比率	地盤數目	(比重)
地積比率≤1.0	0	0%
1.0<地積比率≤3.0	1	4%
3.0<地積比率≤5.0	8	32%
5.0<地積比率≤8.0	13	52%
8.0<地積比率≤10.0	3	12%
總數	25	100%

資料來源：房屋協會

修改地積比率

9.7 房屋協會表示，曾在申請修改地積比率時遭遇阻延。馬頭角某地盤是其中一例，地盤批地契約中指定的發展程度比法例規定的要低，房屋協會於是根據第 16 條下對規劃許可的規定申請修改契約。直至獲得批准為止，整個過程共花費一年半時間，若將初步規劃工作包括在內，時間更超過兩年。表 8 列出修改內容。

表 8 —— 馬頭角一地盤修改地積比率案例

	地積比率	建築樓面面積	住宅單位數目
原來方案	5.35	60,435	824
修訂方案	6.963	78,680	900

資料來源：房屋協會

9.8 在申請修改過程中，房屋協會曾諮詢規劃署、運輸署、環境保護署、地政總署對建議中提高發展密度的意見。房屋協會指出，最大的困難是說服有關部門接納修訂方案，這項工作花去了不少時間。

房屋協會致力充分善用土地時遇上之難題

9.9 房屋協會表示，對某些地盤來說，環境管制是限制發展潛力充分發揮的主要因素。表 9 列出其中一些例子。更壞的是，在一些個案中，原擬撥給房屋協會發展的地盤因環境規限和地形而遭否決(表 10)。

表 9 —— 房屋協會面對的限制例證

地盤	限制	解決方法	延誤時間
1 龍蟠街夾心階層房屋	噪音	增加大廈高度	9 個月
2 將軍澳第 13 區夾心階層房屋	噪音	特別設計	7 個月
3 馬鞍山第 77 區夾心階層房屋	噪音； 高度限制	特別設計、 增加大廈高度	9 個月
4 啟德花園 (啟德重建工程)	噪音； 高度限制	特別設計	不適用*
5 寶石大廈 (寶石大廈重建工程)	噪音； 附近工廠排放出煙霧	規劃環境地政 科協助解決	2 年

註：*建築工程和商議工作同時進行。

資料來源：房屋協會

表 10 —— 原擬撥給房屋協會但遭否決的地盤

地盤	限制
1 麗祖路和荔景山道	噪音； 地盤形狀、地形、交通問題
2 美荔道	噪音

資料來源：房屋協會

第四部分 —— 分析

10 關注問題

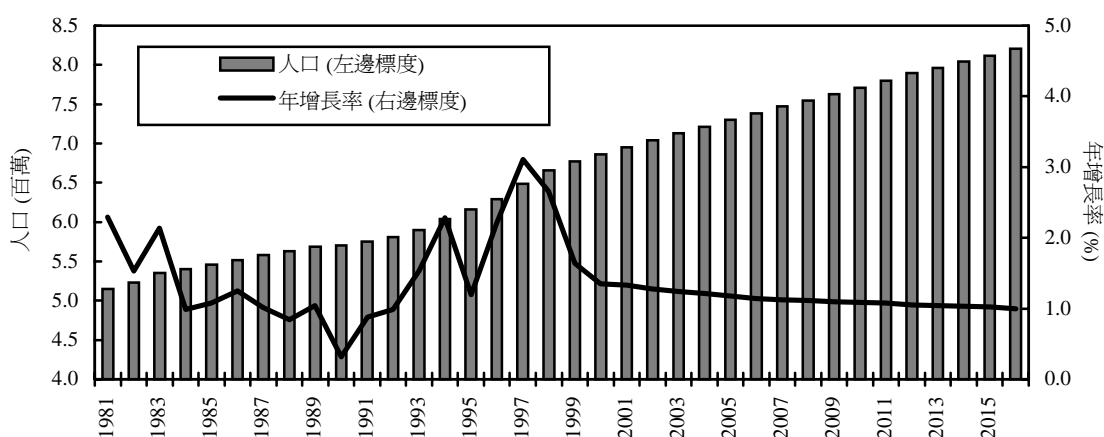
10.1 關於充分善用土地的問題，有幾方面值得注意，包括：

1. 人口推算；
2. 都會計劃；
3. 基建設施的提供；
4. 環境標準；
5. 重建；
6. 全港分區用途；
7. 檢討居住密度；
8. 各政府部門互相矛盾的要求；及
9. 商業中心區過度集中。

人口推算

10.2 規劃土地供應和基建設施時，必須有準確的人口推算數字作為依據。如全港發展策略等全港性計劃及分區計劃大綱圖等地區性規劃，均須根據人口推算結果制訂。這些規劃訂明現時和未來對土地和基建設施的要求，將影響到某區域的居住密度。圖 9 顯示了 1981 年至 2016 年期間的實際人口和人口推算結果。

圖 9 —— 人口(以百萬計算)和人口每年增長率(百分比)



資料來源：政府統計處

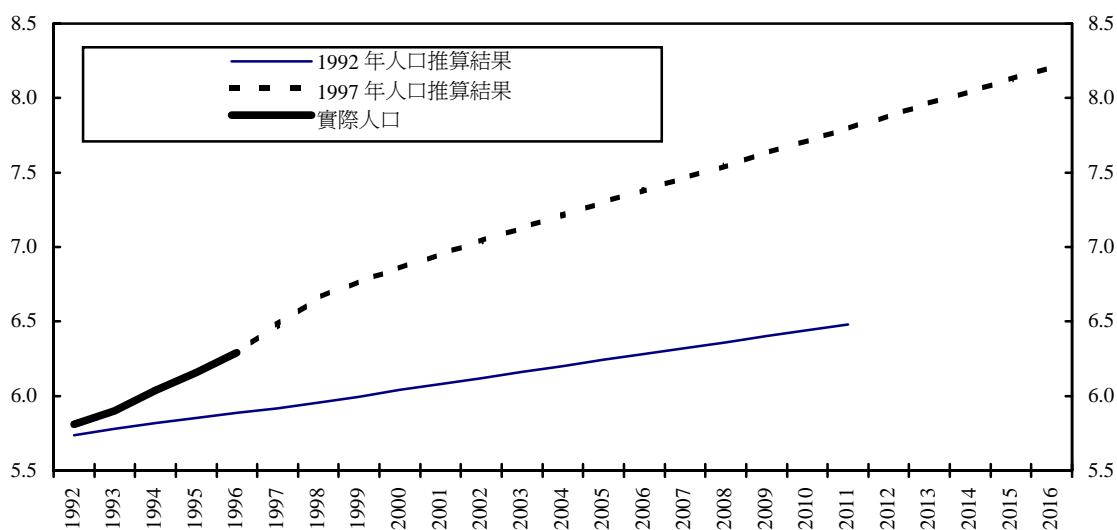
表 11 —— 1992 年人口推算結果和實際人口(以千人計算)

人口(年中)	1992 年人口推算結果(a)	實際人口(b)	低估的人口數目(a)-(b)
1992 年	5,734.9	5,811.5	-76.6
1993 年	5,779.4	5,901.0	-121.6
1994 年	5,816.3	6,035.4	-219.1
1995 年	5,852.2	6,156.1	-303.9
1996 年	5,884.7	6,292.0	-407.3

表 12 —— 1992 年和 1997 年人口推算結果(以千人計算)

人口(年中)	1992 年人口推算結果(a)	1997 年人口推算結果(b)	推算結果誤差(a)-(b)
1997 年	5,916.9	6,478.5	-561.6
1998 年	5,954.1	6,659.4	-705.3
1999 年	5,996.3	6,768.9	-772.6
2000 年	6,039.5	6,860.0	-820.5
2001 年	6,080.5	6,951.0	-870.5
2002 年	6,120.6	7,040.2	-919.6
2003 年	6,161.7	7,127.6	-965.9
2004 年	6,202.2	7,213.9	-1,011.7
2005 年	6,242.3	7,299.2	-1,056.9
2006 年	6,282.1	7,382.6	-1,100.5
2007 年	6,321.7	7,465.4	-1,143.7
2008 年	6,361.3	7,547.9	-1,186.6
2009 年	6,400.8	7,630.6	-1,229.8
2010 年	6,440.3	7,713.6	-1,273.3
2011 年	6,479.8	7,797.1	-1,317.3

圖 10 —— 1992 年人口推算結果與實際人口和 1997 年人口推算結果比較



資料來源： 政府統計處《1992 年至 2011 年香港人口推算》
 政府統計處《1997 年至 2016 年香港人口推算》
 政府統計處《香港統計月刊》

10.3 人口推算由政府統計處負責，推算結果往往是過低的⁷。推算工作在每次人口普查和中期人口統計後展開，上一次的人口普查在 1991 年，中期人口統計在 1996 年進行，因此，人口推算的工作是在 1992 年及 1997 年進行的。

10.4 將 1992 年的人口推算結果與實際人口對照，可見 1996 年的估計人口比實際人口少了 407,000 人(表 11 和圖 10)。根據 1992 年的人口推算結果，1996 年中的人口預計為 5,884,700 人，但事實上有 6,292,000 人。

10.5 若以 1996 年年中的人口作為比較的基準，1977、1987 和 1992 年的人口推算均低估了實際的人口(附錄 IX)。將 1997 年的人口推算結果與 1992 年的人口推算結果相比較，兩者對 2011 年人口的估計相差達 20%(130 萬人)(表 12)，這種估計上的誤差對香港的房屋供應和基建設施構成幾個壞影響。

10.6 首先，本港在房屋方面的需求被低估了。政府是根據一個房屋需求模式對房屋需求作出估計⁸。然後，當局便根據人口增長率估計本港在房屋單位和土地兩方面的需求。若低估了人口數目，對房屋單位和土地的需求也會低估了。(附錄 X 詳細說明此等估計步驟)。

10.7 其次，根據不準確的人口推算結果制訂的計劃，將無法滿足市民對基建設施的需求。因為低估了人口數目，全港發展策略中訂定的社區基建設施(例如公路網和鐵路網)無法應付實際所需。在全港各地區，基建設施不足的情況，最終會使有關方面在提高地積比率的工作上受到限制。根據全港發展策略定出的分區計劃大綱圖亦出現同樣的問題。

10.8 第三，現時的人口基數較過去為大，因此估計一旦出現誤差，其影響將較前嚴重得多。例如，根據 1992 年人口推算結果，1991 年至 1996 年間的人口年增長率估計為 0.7%，實際上，這段期間平均每年的增長率為 2.0%。由於低估了這 1.3%，因而忽略了 407,300 人的需要(表 13)。

⁷ 過去4次的人口推算（即1997年、1982年、1987年及1992年的人口推算）結果見附錄IX。

⁸ 資料研究及圖書館服務部在1996年10月進行了關於這個房屋需求模式的研究。請參閱編號RP01/96-97的報告。

表 13 —— 1992 年人口推算結果

	1996 年中人口	1991 年至 1996 年間每年人口增長率
1992 年人口推算結果 (a)	5,884,700	0.7%
實際人口 (b)	6,292,000	2.0%
低估數目 (a)-(b)	-407,300	-1.3%

資料來源： 政府統計處《1992 年至 2011 年香港人口推算》
政府統計處《香港統計月刊》

10.9 若 1997 年人口推算結果再次把 1996 至 2001 年間每年的人口增長率低估 1.3%，便會把 2001 年的人口較實際低估了 454,000 人。這對土地和基建設施兩方面需求的影響將會更加嚴重。

10.10 第四，入境政策會影響未來 10 年的人口增長速度。根據推算數字，1996 至 2016 年間香港預計會增加 1,913,900 人，其中 1,095,000 人(57%)是來自中國大陸的新移民。作出這項估計時，假設未來仍會沿用現時每日批准 150 個大陸移民來港定居的政策⁹，若日後放寬限額，人口數目又會再次被低估了。

10.11 第五，政府沒有應急計劃，訂明一旦發現低估了人口數目，應如何彌補差距，以達成原訂的目標。另外，人口推算數字沒有包含容差，若當局在提供土地和基建設施時能根據人口推算數目外再加上一個容差，便可減低土地和基建設施不足的問題。

10.12 第六，就計劃進行檢討的工作落後於形勢變化。執行計劃往往要經過冗長的諮詢期才能定案和實行。

⁹ 每日持單程證來港的中國移民限額是 150 人，全年合計共 54,750 人（150 × 365）。預計從 1996 年至 2012 年的 20 年間，香港人口會因此增加 1,095,000 人（54,750 × 20）。

都會計劃

10.13 都會計劃研究在 1990-91 年度進行，其目的是¹⁰：

- 盡量在切實可行的情況下，根據市民的負擔能力及他們希望居住的地區，提供滿足市民房屋需求方面的機會；
- 達致更平衡分佈的就業機會，配合人口集中程度、新公司的地點取向以及交通方便的程度；
- 透過把發展計劃擴展至鄰近的港口填海區及全面市區重建等方式，減低人口密度；及
- 提供選擇繁多及載客量高的運輸系統，而該系統不但在財政上可行和節省能源，而且讓行人可安全及方便地往返各地；

10.14 繼都會計劃研究後，政府於 1993 年展開九龍區發展密度研究，其後於 1993 年 12 月 24 日在憲報刊登 16 個九龍區的分區計劃大綱圖。從整體上來看，這 16 個大綱圖大致上把九龍區的地積比率降低了。其後，政府亦將都會計劃的概念應用到新市鎮和新界其他地區，以限制當地的人口密度。

10.15 都會計劃的多項假設都是以 1992 年人口推算結果為依據。都會計劃根據 2011 年人口 650 萬的推算結果(現時推算為 780 萬)，將都會區¹¹的人口限制在 420 萬之內，這樣，非都會區便必須容納餘下的所有 230 萬人(現在推算為 360 萬人)。將軍澳、東涌和天水圍等地是政府有計劃發展的非都會區，這個人口數目，使得區內基建設施的負荷量大大增加，若人口增長速度比預計為快，情況將更為嚴重。

10.16 都會計劃還有另一弊端，就是計劃的第一期檢討工作遲至 1996 年 11 月才展開。在這時進行檢討，當局須面對人口在過去數年間已告大幅上升，但卻沒有作任何預測的情況，日後實應較頻密地進行檢討。另外，當局應制訂一個時間表，以規定完成檢討的期限、其後所需的諮詢工作和跟進的行動計劃。

¹⁰ 都會計劃的其他目的詳列於附錄 XI。

¹¹ 都會區包括香港島、九龍、新九龍、荃灣和葵涌區。

基建設施的提供

10.17 土地的使用程度是否能達到有效水平，基建設施起著重大作用。由於有關方面遲遲未能認識到人口估計數字出錯，獲取法定或行政許可又要花費長時間，基建工程因此一拖再拖，導致本港基建設施不足。

10.18 消費者委員會發表《競爭政策研究：香港私營住宅物業市場》後，政府作出回應，表示有需要在較偏遠的地區提供充足的運輸基建設施，以配合當地新的房屋發展項目。政府已撥出資金，交由房屋司管理，以加快進行配合房屋發展的基建工程項目。至1997年4月，房屋科已確定63項工程，初步估計支出達145億元。表14按負責的政府部門分類，列出這63項工程的資料。63項工程的詳細資料見附錄XII。

表 14 —— 配合房屋發展的基建工程

部門	工程數目	支出（百萬元）	（比重）
拓展署工程	13	4,185.47	28.9%
水務署工程	13	6,963.76	48.0%
路政署工程	10	1,705.46	11.8%
土木工程署工程	3	157.28	1.1%
建築署工程	23	1,452.04	10.0%
房屋署工程	1	29.82	0.2%
總數	63	14,493.83	100.0%

資料來源：房屋科

10.19 在145億元當中，有差不多一半是撥給關於水務設施的工程。另外，10項道路工程佔去11.8%，而4項在拓展署轄下的工程¹²亦和運輸有關。這14項關於運輸的工程支出合共佔計劃中所有房屋有關工程的38.3%。

10.20 14項工程中的7項屬於B類，其餘7項需進行初步的工程可行性研究¹³。換而言之，雖然人口增長超出預算，但這些工程卻要在數年後才能完成。

¹² 資料來源：房屋科

¹³ 有關方面先對工程項目進行初步可行性研究，工務司和庫務司批署研究結果後，工程項目可劃為B類。其後，有關方面定出工程的詳細設計，經財務委員會批准後，工程項目可升格為A類，可以動工。

10.21 其次，基建設施工程也會遇上延誤。根據《基本工程儲備基金 1996-97 年度預算案進度報告》指出，預定在此年度內動工的 135 項工程中，有 47 項(佔總數 35%)延遲了超過一年，可能在 1997-98 年度或較後時間始能動工。表 15 分類列出 135 項工程的資料。

表 15 —— 預定在 1996-97 年度動工的基本工程(按類別分類)

類別	預定在 1996-97 年度動工的工程	比預定時間早動工的工程	按預定時間動工的工程	遲動工、但仍能在 1996-97 年度內動工的工程	在 1996-97 年度後動工的工程
港口和機場發展	6	0	2	0	4
建築工程	35	3	9	15	8
渠務工程	18	2	10	3	3
土木工程	4	0	1	0	3
道路	9	0	5	1	3
新市鎮和市區發展	36	3	9	6	18
資本補助金、主要系統和設備	16	0	6	4	6
水務工程	8	1	5	1	1
房屋	3	0	0	2	1
總數	135	9	47	32	47

資料來源：工務科

10.22 在 47 項延期動工的工程中，18 項(38%)屬於「新市鎮和市區發展」類別，這類工程索涉運輸和環保問題，其他延期動工的工程則涉及其他「道路」和「渠務」工程。

10.23 《基本工程儲備基金 1996-97 年度預算案進度報告》指出，工程延誤的主要原因是「獲取所需法定和行政許可或決定的時間比預期為長」，另一重要原因是「需要重新定出時間表，以配合有關的工程或符合特別的要求」。表 16 列出工程延誤的各種原因。新市鎮和舊市區的基建設施原本不足，基建工程又延期動工，當地居民面對的困難更形艱鉅。

表 16 —— 基本工程延期動工的原因

原因	受影響的工程數目
1. 獲取所需法定和行政許可或決定的時間比預期長	25
2. 需要重新定出時間表，以配合有關的工程或符合特別的要求	16
3. 公眾人士或有關團體提出反對	11
4. 相關的工程過期才能完工	8
5. 需要修改或檢討工程範圍或計劃	7
6. 地盤未能及時交付	5
7. 因要檢討政策而押後動工日期	5
8. 要保證符合環境規定，因此要花費更長時間	2

資料來源：工務科

環境標準

10.24 私人發展商和公營發展機構都指出環境標準是限制土地獲充分善用的重要因素。在某些案例中，地盤面向道路幹線，大廈外牆需要移後以減低噪音污染的影響。這種建築方法會減少大廈的住宅單位數目。

10.25 但專業團體認為，可以利用多種方法解決噪音問題，包括隔音屏障、平台設計、雙重玻璃窗和空氣調節的客廳和睡房。至於對外牆移後的要求，可以根據個別地盤的條件，對有效的土地使用、當地的合理環境標準、居民需要的康樂設施各因素作出考慮後，再行彈性處理。

重建

10.26 若現在即抓緊適當機會作好重建規劃，當可達到充分善用土地的目標。有專業團體認為，啟德機場停用後，不但可以大幅度放寬對樓宇高度的限制，亦可大幅度改變土地用途。例如，馬頭角區現時是劃作工業用途，區內公司主要經營貨運和其他與機場有關的業務。啟德機場關閉後，這些公司不需要再在此區經營。

10.27 有專業團體建議，由於毗鄰馬頭角的土地主要用作住宅發展，政府可以將馬頭角區的土地用途更改為住宅用途。在未來五至十年，政府可以逐步加快重建工作，以改善區內基建設施，應付新土地用途的需求。

全港分區用途

10.28 低的地積比率限制了某一地區可以興建的住宅單位數目，減低地區的發展潛力，導致土地不能得到充分善用。如上文所述，分區大綱計劃圖和發展審批地區圖涵蓋的住宅用地中，有超過四分之一是劃作密度極低(地積比率 ≤ 1)的發展用途。新界鄉郊地區的問題尤其嚴重，有 96.4%住宅用地的地積比率低於 1。

10.29 區內基建設施不足，是定出低地積比率的原因之一。若能改善基建設施，便可提高地積比率，使這些地區能容納更多的人口，這麼一來，土地便可獲充分善用。

檢討居住密度

10.30 過去 20 年間，香港的人口大幅增加。在 1979 年訂出的居住密度指引現在或須重新檢討。

10.31 自 1979 年採用了香港規劃標準與準則後，這些標準和準則再沒有經過重大的修改，只有在 1981-82 年度加進特定的新市鎮發展標準，曾作出細微的改動。1993-94 雖曾作檢討（最後的檢討報告在 1994 年 11 月發表），但該次檢討的目的並非要改變香港規劃標準與準則第二章和都會計劃中的發展密度規定。

各政府部門互相矛盾的要求

10.32 房屋和基建設施必須及時完成，以滿足市民的需要，這樣才可維持有效的土地使用。在決定某地區地積比率或考慮修改地積比率的過程中，各政府部門可能各持己見，有時候意見甚至互相矛盾。

10.33 對於有關修改地積比率的上訴案件，沒有任何規定指明政府須作最後決定的期限。私人發展商和公營發展機構都指出，上訴程序有可能長達兩年。這種懸而不決和拖延的情況導致土地無法得到有效利用。

商業中心區過度集中

10.34 若商業中心區過度集中於幾個地區，交通設施的負荷量便會拉至極限，始能應付上下班者的交通需要；結果導致區內居住人口與所需基建設施數量不相稱的局面。政府應考慮發展其他地區，使就業機會分佈較為平均。這亦是都會計劃的目標之一。

10.35 在 1996 年，香港的工作人口總數大約是 300 萬人，其中超過半數的人(46.8%)在五個地區工作，即中西區、灣仔、東區、油尖旺、觀塘(表 17)。這個情況說明就業機會集中於某幾個區域。

10.36 但市民的工作地點和居住地點往往並非在同一地區。表 17 也顯示了工作人口的居住地點。這種情況無疑會大大增加交通量¹⁴。

表 17 —— 勞動人口的工作地點和居住地點

地區	在此區工作人數	(比重)	在此區居住人數	(比重)
油尖旺	364,254	12.0%	132,413	4.4%
中西區	333,593	11.0%	146,221	4.8%
灣仔	269,929	8.9%	97,261	3.2%
觀塘	237,953	7.8%	286,749	9.4%
東區	218,147	7.2%	310,850	10.2%
九龍城	199,824	6.6%	192,196	6.3%
葵青	199,394	6.6%	228,490	7.5%
深水埗	165,747	5.4%	174,910	5.7%
沙田	154,611	5.1%	282,692	9.3%
荃灣	131,952	4.3%	141,437	4.6%
屯門	99,357	3.3%	212,645	7.0%
元朗	91,101	3.0%	148,797	4.9%
南區	89,108	2.9%	145,964	4.8%
黃大仙	76,066	2.5%	183,240	6.0%
大埔	66,302	2.2%	127,309	4.2%
北區	54,794	1.8%	100,649	3.3%
其他地區*	291,566	9.6%	131,875	4.4%
總數	3,043,698	100.0%	3,043,698	100.0%

資料來源：政府統計處

註：*其他地區包括西貢、離島區、水上居民。

10.37 明顯地，香港的商業中心區出現過度集中的情況；此一情況對運輸系統構成重大壓力。當局應考慮將商業中心區分散，使就業機會能在各區較平均地分佈。

¹⁴ 在同一區工作和居住的人亦可能增加交通量，但平均來說交通距離較短。

11 結論

11.1 在當局提供土地和基建設施時，能夠掌握準確的人口推算數字是十分重要的。政府應訂立機制或應急計劃，以便一旦發現低估人口數目時，仍可確保能達到原定的目標。此外，人口推算結果應包含容差，以便一旦低估了人口數目，亦可減低土地供應和基建設施不足所引致的問題。

11.2 一旦發現人口推算結果出錯，應盡早作出檢討。

11.3 處理基本工程的工作更加需要互相配合協調。1996-97年度，導致基本工程項目出現延誤的主因是行政問題。若基本工程項目受到阻延，與房屋配套的基建設施即無法及時完工，使偏遠地區的交通設施問題加劇。

11.4 政府應針對個別地點的條件，對有效使用土地、當地的合理環境標準、居民需要的康樂設施各因素作出考慮後，重新定出當地不同的環境標準。

11.5 在發展新地區和重建舊區時，政府需預先改善基建設施，以應付新土地用途帶來的需求。

11.6 居住密度指引似乎有需要重新檢討。

11.7 政府可考慮將商業中心區分散，使就業機會能在各區較平均地分佈。

附錄 I

各級規劃

全港發展策略

全港發展策略提供長遠的規劃綱領，使政府在土地用途、運輸基礎設施發展和環境事宜各方面的政策能夠互相配合；而次區域及各地區規劃的工作，也會根據全港發展策略進行。

次區域發展策略

次區域發展策略是一系列的規劃及發展綱領，為香港五個次區域(即都會區、新界東北、新界西北、新界東南和新界西南)更詳細地區規劃及工作計劃訂定標準。

地區設計圖

地區設計圖是詳盡的土地用途規劃。這些規劃是根據全港及次區域層面的規劃工作時所確定的概略規劃原則而繪製，並分為法定規劃及部門專用規劃兩類。

法定規劃

法定規劃由城市規劃委員會根據《城市規劃條例》的規定而繪製。這類規劃包括：

- 1 分區計劃大綱圖顯示有關的道路系統和擬訂的土地用途。每份分區計劃大綱圖都附有註釋，臚列必定會獲得批准的用途(即第一欄所列的用途)和必須取得城市規劃委員會批准的其他用途(即第二欄所列的用途)。

- 2 發展審批地區圖是市區以外地區的規劃。這些規劃亦顯示各土地用途分區，並附有一套註釋，註明必定會獲批准的用途和必須取得城市規劃委員會批准的用途。發展審批地區圖是臨時規劃，只在首次發出當日起計三年內有效，並且將會在該段期間內由分區計劃大綱圖取代。在分區計劃大綱圖取代發展審批地區圖後，有關的執行規定在那些地區內仍會繼續適用。

部門專用規劃

部門專用規劃並非法定規劃，包括發展大綱圖及發展藍圖。這類規劃通常以較大的比例繪製，為未經平整或新近平整的土地，或是需要作全面規劃的重建區而製備。這些規劃展示土地用途、道路系統，載列土地用途預算、政府／團體／社區設施用途一覽表和提供的遊憩用地。有關地區每年度推行的綜合發展計劃亦納入規劃之內。一經規劃署核准，發展大綱圖及發展藍圖都會對政府在監管、賣地、預留及分配政府用地等各方面的措施具有約束力。

香港規劃標準與準則

香港規劃標準與準則是一政策文件，不但臚列多種土地用途的土地供應標準、預留土地的準則、地點因素及土地需求，而且為擬備公營及私營機構發展工程計劃的規劃大綱提供指引。

就全港範圍而言，香港規劃標準與準則根據長遠預測，釐定各種土地用途的總需求及其分佈情況。就次區域的範圍而言，該標準與準則用於預測次區域的廣泛土地用途需求以及有關土地於各區的分佈。就各區範圍而言，該標準及準則適用於確定作個別用途之土地及設置個別設施的特定地區／地點，以及有條理地作出此等安排。此外，該標準及準則也用於擬備大型發展工程計劃的規劃大綱。

附錄 II

住宅樓宇的密度控制：發展密度第一區的地區

大廈(x)之 高度(米)	地盤上蓋面積所佔百分比			地積比率		
	A類 用地	B類 用地	C類 用地	A類 用地	B類 用地	C類 用地
$x \leq 15$	66.6	75	80	3.3	3.75	4.0
$15 < x \leq 18$	60	67	72	3.6	4.0	4.3
$18 < x \leq 21$	56	62	67	3.9	4.3	4.7
$21 < x \leq 24$	52	58	63	4.2	4.6	5.0
$24 < x \leq 27$	49	55	59	4.4	4.9	5.3
$27 < x \leq 30$	46	52	55	4.6	5.2	5.5
$30 < x \leq 36$	42	47.5	50	5.0	5.7	6.0
$36 < x \leq 43$	39	44	47	5.4	6.1	6.5
$43 < x \leq 49$	37	41	44	5.9	6.5	7.0
$49 < x \leq 55$	35	39	42	6.3	7.0	7.5
$55 < x \leq 61$	34	38	41	6.8	7.6	8.0
$x \geq 61$	33.33	37.5	40	8.0	9.0	10.0

備註： 「A類用地」 指不屬於B類或C類的用地，而且鄰接一條或多條闊度不少於4.5米的街道。

「B類用地」 指位於兩條闊度均不少於4.5米的街道交接處。

「C類用地」 指位於三條闊度均不少於4.5米的街道交接處。

資料來源： 香港法例《建築物(設計)規例》附表1

附錄III

香港的發展密度分區制

香港大致而言劃分為都會區、新市鎮區及鄉郊地區。

都會區

都會區包括香港島、九龍及新九龍，以及荃灣及葵青區。都會區劃分為三個居住密度分區：R1、R2及R3。此等分區許可的最高地積比率載於附件A。

住宅分區第一區(R1)

涵蓋最高發展密度的住宅用地，包括有充足高載客量的公共交通系統提供服務的區域，此等區域一般距離鐵路車站或其他主要交通工具交匯處400米以內。區內之建築物第一至第三層低層往往有大量的商業樓面。

住宅分區第二區(R2)

涵蓋中等發展密度的用地，包括有較少高載客量的公共交通系統提供服務的地方。一般而言，此區並無商業樓面。

住宅分區第三區(R3)

涵蓋最低發展密度的住宅用地，包括只有有限公共交通設施或某些城市設計、交通或環境上的因素導致有特別限制的區域。

新市鎮區

新市鎮區也劃分為三個居住密度分區：R1、R2及R3，劃分標準與都會區相同。此外，如果某些地區在土力／基建設施方面有嚴重的限制，或發展與鄰近低發展密度的鄉郊相約，可把此等地區列入R4，即極低密度分區。此等分區許可的最高地積比率載於附件B。

鄉郊地區

鄉郊地區的密度較上述地區低得多，部份原因是交通、公用設施及社區設施非常有限。此外，在很多情況下，這也是需要保護優美的自然景觀造成的結果。

六個鄉郊居住密度分區涵蓋可能選定為適合發展的部份鄉郊地區，分別是RR1至RR5及鄉村。附件C載有有關地積比率及典型層數的指引。

地積比率規限

規劃署規定，應視附件A、B及C載列的最高地積比率為指標加以遵守。然而，如發展方面有很大的限制(如交通或基建設施之限制，或環境、地形或土力的狀況有所限制)或有特別設計的考慮，可採用低於此指標的最高地積比率。然而，下一個較低密度分區可接受的地積比率規限不可隨之擴闊至最高地積比率以下。

附件A

地積比率上限 —— 都會區

發展密度分區	地區種類	地點	最高地積比率
R1	目前的發展區	香港	8、9、10
		九龍及新九龍	6、7.5
		荃灣、葵涌及青衣	8
	新發展區及綜合發展區	6.5	
R2			5
R3			3

- 備註：
- 1 最高地積比率為8、9及10，須視乎其分別屬於A類、B類或C類用地而定。
 - 2 如為非住宅樓面面積，最高地積比率將會較低。
 - 3 如某些地點的面積超過400平方米，而且有符合香港規劃標準與準則的停車位及上落客貨灣，其最高地積比率可為7.5。如有地積比率超過1.5的非住宅樓面面積，其最高地積比率將會較低。
 - 4 綜合發展區可能會因應地區的情況而獲准採用較高的最高地積比率。
 - 5 在特別管制的地區，最高地積比率可能會進一步受到限制。
 - 6 在荃灣、葵涌及青衣區，如建議的發展計劃是規劃當局擬備或批准的綜合重建發展計劃的整體或是該計劃的一部份，修訂契約以取得比1981年9月前較高的地積比率將獲批准。

資料來源： 規劃署

附件B

地積比率上限 —— 新市鎮區(荃灣除外)

發展密度分區	最高地積比率
R1	8.0
R2	5.0
R3	3.0
R4	0.4

- 備註：
- 1 如無基建設施方面的限制，可獲批准最高地積比率8。
 - 2 如為非住宅樓面面積，最高地積比率將會較低。

資料來源： 規劃署

附件C

地積比率上限 —— 鄉郊地區

發展密度分區	最高地積比率	最高發展用地比率 ¹	典型總層數
RR1	3.6	-	12層
RR2	2.1	-	6層
RR3	-	0.75	泊車處以上3層
RR4	-	0.4	泊車處以上3層
RR5	-	0.2	泊車處以上2層
鄉村	3.0 ²	-	3層

- 備註：
- 1 發展用地比率適用於整個地盤，包括將用作道路及遊憩用地的部份，但不包括斜坡（請參看圖3發展用地的定義）。
 - 2 新界豁免管制樓宇。

資料來源： 規劃署

附錄 IV

管制發展的措施

《城市規劃條例》

規劃申請制度的規定於1974年首次納入《城市規劃條例》。根據該條例第16條，城市規劃委員會¹⁵有權就註釋第二欄的用途作出批核。有關建築物或土地獲准保留目前的用途，直至重建或其用途受到更改。如按照有關規劃或如有需要時，已獲取規劃許可，可進行重建或更改用途。

城市規劃委員會於考慮規劃申請時，一般會考慮多種因素，包括規劃目的及政府政策、發展更大的地區對社會、經濟及環境造成的影響、對交通及基建設施造成的影響，以及是否配合土地用途。

《建築物條例》

根據《建築物條例》，有關當局主要透過下述情況否決建築規劃而管制發展：

- 如違反法定規劃的規定；
- 將導致建築物在高度、設計、種類或預期的用途上與鄰近的建築物不同；
- 如有關建築物同時作住宅用途以及作危險的商業用途；及
- 如在與公用街道沒有足夠連接的土地進行建築工程。

¹⁵ 城市規劃委員會之成員及其背景載於附件D

其他條例

其他限制發展的條例包括：

- 《古物及古蹟條例》——列出受法例保護的古蹟建築物；
- 《郊野公園條例》——規定如事先沒有獲得郊野公園及海洋公園管理局總監批准，不可在郊野公園範圍進行新的發展計劃；
- 環境方面的法例——包括《空氣污染管制條例》、《廢物處置條例》、《水污染管制條例》及《噪音管制條例》；
- 《前濱及海床(填海)工程條例》——規定由地政總署署長公佈有關於前濱及海床上填海的建議；
- 《香港機場(管制障礙)條例》——為飛機的安全及其他有關事宜限制指定地區的建築物高度；
- 《土地排水條例》——規定排水監管區的指定地點，在此等地區進行排水工程，以及其他有關事宜；
- 《海岸公園條例》——規定如事先沒有獲得郊野公園及海洋公園管理局總監的批准，不可在建議的海岸公園或海洋保護區進行新的發展計劃；
- 《道路(工程、使用及補償)條例》——規定公佈道路方面的建議、反對程序、推行道路工程的有關當局，及道路土地用途；以及
- 《水務設施條例》——要求集水區的土地承租人按照總督指定的方式在其已批租土地作排水或處理安排或開發該地。

批約

草擬批約條款時，政府作為批租人，可就發展上的要求作出規定，如用途、地盤上蓋面積、地積比率、建築物高度、非建築面積、設計及佈置、車位及上落客貨規定、環境保護方面的規定，有時也對提供政府／團體／社區設施方面作出規定。如違反批約條款，可採取執行批約條款行動。一般而言，將首先針對住宅樓宇用途不當的情況採取行動。

附件D

城市規劃委員會的成員和背景

(A) 成員

1. 規劃環境地政司(主席)
2. 規劃署署長(副主席)
3. 陳慧芳
4. 陳家駒
5. 戴永新
6. 馮兆榮
7. 香灼璣
8. 蘇慶和
9. 楊革新
10. 陳永堅
11. 龍炳頤
12. 龐創
13. Prof. Anthony WALKER
14. 楊汝萬
15. 蒲祿祺
16. 黃鑾堅
17. 詹志勇
18. 容可尊
19. 湛家雄
20. 陳偉群
21. 鄭維志
22. Prof. Anthony M J COORAY
23. Prof. Alan P JEARY
24. 林國昌
25. 梁天培
26. 呂禮章
27. 房屋司
28. 副運輸司(運輸管理)
29. 政務總署署長
30. 環境保護署署長
31. 地政總署署長
32. 首席政府城市規劃師(地區規劃)(秘書)

(B) 背景*

- 7 政府人員
- 7 學者
- 6 建築師／工程師／測量師
- 3 工業家
- 2 行政人員
- 2 律師
- 2 社會工作者
- 1 商界人士／區議員
- 1 商人

* B部的成員背景資料的編列次序與A部的成員名單次序不同。

資料來源：政務科

附錄V

地積比率與發展比率的比較

	地積比率	發展比率
定義	$PR = \frac{GFA}{NSA}$ <p>地積比率(PR)是指建築物的建築樓面面積(GFA)與地盤淨面積(NSA)之間的比率。</p>	$DR = \frac{GF}{NEA}$ <p>發展比率(DR)是指在進行公共房屋發展計劃時採用的建築樓面面積(GF)與屋邨淨面積(NEA)之間的比率。</p>
適用範圍	地積比率適用於私人房屋、私人機構參建居屋計劃及夾心階層住屋計劃。	發展比率適用於租住公屋、居屋及租住／居屋混合發展計劃。
制約出處	《建築物(設計)規例》及分區計劃大綱圖。負責審批某項計劃地積比率的主管當局是建築事務監督。	發展比率是依循《香港規劃標準與準則》訂定的行政指引而制定。審批發展比率的主管當局是規劃環境地政科轄下的規劃及土地發展委員會。
地盤面積	根據《建築物(設計)規例》，地盤面積是指「建築物矗立的地盤面積」，但街道或後巷的任何部份不會計算在內，因此，地盤面積相等於道路以外的地盤總面積。然而，獨立的政府／團體／社區設施一般不會包括在私人發展計劃的地盤總面積之內。	這裡採用圖3界定的屋邨淨面積。因此，地盤總面積不包括圍邊斜坡、獨立的政府／團體／社區設施及道路。
樓面面積	根據《建築物(設計)規例》，建築樓面面積是指「建築物外牆以內每層樓量度所得的面積...，以及建築物外牆的厚度」但不包括「建築用於或預期只用於停泊汽車或供汽車上落客，或只供任何電梯、空氣調節或暖氣系統的機器或設備或其他類似服務佔用的任何樓面面積。」	建築樓面面積是一項工程的住宅及商業樓面面積的總和。住宅樓面面積是把大廈地底面積乘層數(包括地下)計算出來的。因此，建築樓面面積包括建築物內作非住宅用途的所有地方，例如電梯牆壁、機房及其他類似的任何服務設施用地。商業樓面面積是獨立的商業中心的建築樓面面積，但任何停車場或作非商業用途的樓面面積不計算在內。

資料來源： 香港規劃標準及準則
房屋科

附錄VI

《城市規劃條例》第16條

- 1) 凡草圖或核准規劃，不論是在《1974年城市規劃(修訂及許可)條例》(1974年第59號)生效前或生效後擬備或批准，若規定須就任何目的獲批給許可，須向規劃委員會提出申請批給此類許可。
- 2) 任何此類申請須以規劃委員會認為合適的格式，以書面向規劃委員會秘書提出，並附上規劃委員會認為合適的詳情。
- 3) 規劃委員會須在接獲申請後兩個月內，在申請人不在場的情況下考慮此項申請，除第(4)款另有規定外，可批給或拒絕批給所申請的許可。
- 4) 規劃委員會根據第(3)款所批給的許可，只限於規劃顯示或規定或指明的範圍。
- 5) 任何根據第(3)款批給的許可，可受到規劃委員會認為合適的條件所規限。
- 6) 規劃委員會秘書須以書面通知申請人規劃委員會就根據本條提出的申請所作的決定，若規劃委員會拒絕批給許可，亦須通知申請人有權根據第17條申請覆核。
- 7) 為施行《建築物條例》(第123章)第16(1)(d)及(da)條，規劃委員會根據本條許可的任何事情，不得與根據本條例擬備的任何核准規劃或草圖有牴觸。(由1988年第2號第6條修訂)

(由1974年第59號第3條增補)

資料來源：香港法例《城市規劃條例》

附錄VII

1997-98年度-2001-02年度完工的房屋委員會地盤的發展比率

地盤	住宅單位數目	人口	發展比率
1 愛秩序灣	4,380	13,584	7.2
2 田灣	3,862	11,586	6.26
3 鰂魚涌林邊	1,750	5,775	7
4 荔枝角	3,350	10,288	7.2
5 石蔭	3,604	11,265	7.82
6 葵盛東	5,526	12,648	6.62
7 興華	2,277	7,879	6.1
8 沙田第14B區	4,816	14,883	7
9 馬鞍山第77區	3,440	10,320	6.99
10 粉嶺第49A區	3,806	13,872	5.95
11 元朗分層廠房	312	936	7
12 天水圍第30及31區	9,799	31,376	7.18
13 天水圍第3區	6,580	20,003	6.92
14 天水圍第102區	9,312	30,686	6.96
15 屯門第52區	5,263	17,118	7.03
16 將軍澳第74區	4,558	14,920	7.53
17 將軍澳第57區	1,920	6,260	7.2
18 寶琳路	5,839	18,500	5.75
19 油塘及高超道	11,790	37,770	7.2
20 梨木樹	10,557	不適用	5.55
21 白田重建區	7,500	29,000	4.8
22 長沙灣西	5,585	16,284	7.04
23 幸福街	2,844	7,868	7.7
24 秀茂坪	18,600	66,000	6.87
25 元州街	4,350	14,960	7
26 黃大仙上邨	4,493	15,558	7.01
27 紅磡	1,667	5,635	6.6
28 旺角西	2,687	9,000	5.79
29 竹園邨	370	1,220	7.5
30 東涌第30及31區	9,660	32,217	6.03
31 葵涌	8,512	不適用	6.53
32 將軍澳第59區	11,084	46,771	6.83
33 樂富第7期	640	3,227	3
34 瓊山苑第2期	350	1,155	5.9
35 橫頭磡第13及14期	1,170	3,530	3.3
36 東涌第10區	4,304	15,338	5

資料來源：房屋署

附錄VIII

1997-98年度至2001-02年度完工的房屋協會地盤的地積比率

地盤	住宅單位數目	人口	地積比率
1 翠塘花園(西貢第3區)	970	3,146	2.22
2 茵怡花園(TKO 第19B區)	2,865	8,236	6.79
3 健康邨第2期	648	2,268	9.37
4 啟德第1及2期	1,256	4,396	7.18
5 馬頭角欣榮花園	900	3,932	6.36
6 雅景台(STTL 429)	882	3,087	5.00
7 將軍澳第24區(TKOTL 37)	1,424	4,984	8.00
8 旭輝台(TKOTL 42)	704	2,464	8.00
9 悅海華庭(ALCIL 127)	992	3,472	9.18
10 忠孝街(KIL 11066)	712	2,492	7.34
11 皇后大道中／荷里活道	536	1,715	9.62
12 將軍澳第13區(TKOTL 43)	1,526	5,341	8.00
13 龍蟠街(NKIL 6214)	798	2,793	7.50
14 得怡街(STTL 430)	508	1,778	5.00
15 恆城街(KCTL 456)	420	1,470	5.00
16 荔崗街(KCTL 458)	1,456	3,906	5.00
17 馬鞍山第77區	1,116	3,906	5.00
18 堅尼地城加惠民道29號	496	1,736	8.00
19 屯門第4C區	912	3,192	7.71
20 大角咀(KIL 11107)	680	2,380	5.50
21 西九龍填海區(土地發展局清拆戶)	1,094	3,105	5.50
22 天水圍(第1期)第103區(部份)	1,500	5,250	3.90
23 香港仔惠福道	860	3,010	8.00
24 青衣清心街	700	2,450	5.00
25 Perowns Barracks	500	1,750	4.33

資料來源：房屋協會

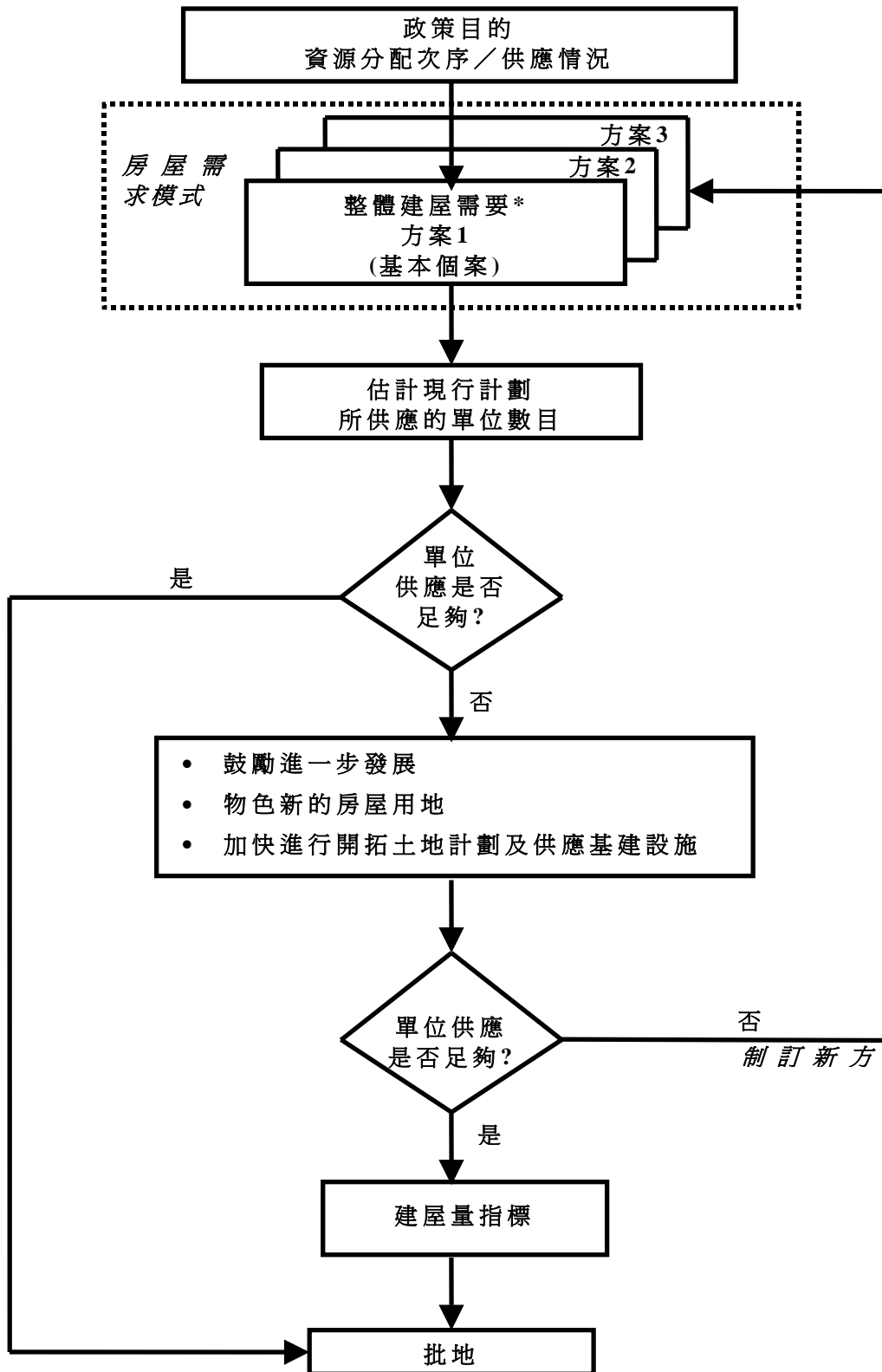
附錄 IX

1977年、1982年、1987年及1992年之人口推算〔以千人計算〕

(年中)	1977年 根據1976年 中期人口統計 推算1977年至 1996年之人口	1982年 根據1981年 之人口普查 推算1982年至 2001年之人口	1987年 根據1986年 之中期人口統計 推算1987年至 2006年之人口	1992年 根據1991年 之人口普查 推算1992年至 2011年之人口	實際人口
1977	4,512.9	-	-	-	4,509.8
1978	4,581.4	-	-	-	4,597.0
1979	4,650.8	-	-	-	4,878.6
1980	4,722.0	-	-	-	5,038.5
1981	4,794.3	-	-	-	5,154.1
1982	4,867.9	5,241.8	-	-	5,232.9
1983	4,941.8	5,352.0	-	-	5,345.1
1984	5,016.5	5,463.2	-	-	5,397.9
1985	5,092.7	5,575.3	-	-	5,456.2
1986	5,169.2	5,687.6	-	-	5,524.6
1987	5,246.2	5,799.9	5,585.0	-	5,580.5
1988	5,322.5	5,911.4	5,647.1	-	5,627.6
1989	5,397.6	6,021.5	5,711.0	-	5,686.2
1990	5,471.3	6,129.5	5,775.3	-	5,704.5
1991	5,543.3	6,235.2	5,840.4	-	5,754.8
1992	5,612.7	6,337.6	5,903.2	5,734.9	5,811.5
1993	5,680.0	6,436.5	5,964.3	5,779.4	5,901.0
1994	5,744.7	6,532.4	6,023.4	5,816.3	6,035.4
1995	5,807.3	6,624.0	6,080.2	5,852.2	6,156.1
1996	5,867.1	6,712.4	6,134.6	5,884.7	6,292.0

資料來源： 政府統計處，《香港人口推算1977-1996》
 政府統計處，《香港人口推算1982-2001》
 政府統計處，《香港人口推算1987-2006》
 政府統計處，《香港人口推算1992-2011》
 政府統計處，《香港統計月刊》

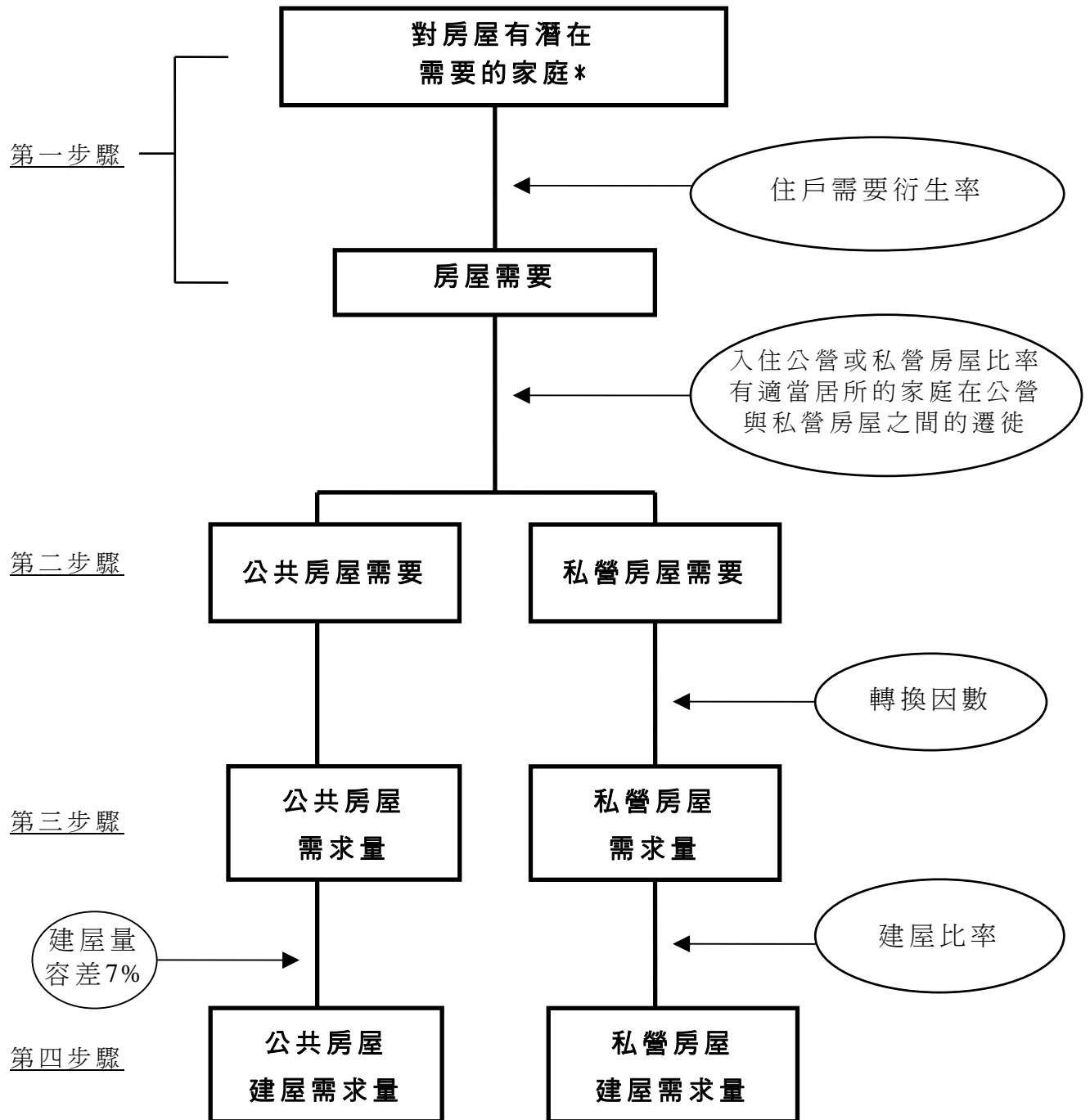
訂定建屋量指標



* 人口是估計建屋需要的一項要素。請參閱附件E。
資料來源： 房屋科

附件E

房屋需求模式



* 人口是估計建屋需要的一項要素。
資料來源： 房屋科

附錄XI

都會計劃的目的

都會計劃旨在：

- 加強香港作為國際港口及機場；作為國際商業、金融及旅遊中心；作為多種輕工業的中心以及港府的中心角色；
- 盡量在切實可行的情況下，根據市民的負擔能力及他們希望居住的地區，提供滿足市民房屋需求方面的機會；
- 達致更平衡分佈的就業機會，配合人口集中程度、新公司的地點取向以及交通方便的程度；
- 重新安置造成嚴重環境問題的活動；
- 透過把發展計劃擴展至鄰近的港口填海區及全面市區重建等方式，減低人口密度；
- 提供地點方便而且遵照新市鎮標準興建的社區設施；
- 製造可促進社區歸屬感的市區模式；
- 保護主要景觀及重要古蹟文物，以及突出其特點；
- 提供選擇繁多及載客量高的運輸系統，而該系統不但在財政上可行和節省能源，而且讓行人可安全及方便地往返各地；及
- 尤其在資源的供應方面及需求上的重大改變等變化無常的環境下，提供可由公營及私營機構推行的策略。

資料來源： 規劃署《都會計劃 —— 既定的策略》

附錄XII

房屋科訂定的基建項目清單

工程計劃	類別	開支 (百萬元)
拓展署工程計劃		
1. B550CL天水圍發展計劃 —— 在第101至108、110、111及117區之地盤平整(部分)	B	86.62
2. B551CL天水圍進一步的發展計劃 —— 工程研究	A	22.93
3. B552CL東涌及大河發展計劃第3期 —— 全面可行性研究	A	44.50
4. B553CL將軍澳新市鎮深化發展及擴展可行性研究	A	28.60
5. B554CL天水圍進一步的發展計劃 —— 優先發展地盤之工程計劃 —— 顧問費用及地盤勘測	B	53.46
6. B555CL天水圍進一步的發展計劃 —— 保護區發展計劃的剩餘土地平整及工程計劃 —— 顧問費用及地盤勘測	B	
7. B558CL新界西北之規劃及發展研究 —— 顧問費用及地盤勘測	B	47.4
8. B559CL新界東北之規劃及發展研究 —— 顧問費用及地盤勘測	B	35.5
9. B560CI香港島南及南丫島之規劃及發展研究 —— 顧問費用及地盤勘測	B	24.0
10. B643TH馬鞍山之主幹路T7	B	885.60
11. 沙田大老山公路及T7改善工程(石門交匯處及T6交匯處之間)		171.18
12. 天水圍進一步的發展計劃 —— 優先發展地盤之工程基建設施及改良工程		1,388.29
13. 天水圍進一步的發展計劃 —— 保護區第101、105至108、109(b)、110至123區之工程計劃及剩餘之地盤平整工程。		1,397.39
水務署工程計劃		
14. B082WC天水圍保護區內之食水及沖廁用水的網絡系統	B	57.33
15. B120WC筲箕灣的高水位供應系統擴展計劃	B	113.25
16. B121WC食水供應擴展至馬鞍山	B	187.92
17. B140WF都會區及新界東北額外處理及輸水設施 —— 第一階段，興建大埔處理設施及泵水站	A	1,339.20
18. B141WF元朗牛潭尾處理工程 —— 設計及興建	A	2,050.92

工程計劃	類別	開支 (百萬元)
19. B202WF都會區及新界東北之額外處理及輸水設施 —— 調查及初步設計研究	A	24.47
20. B211WF由蝴蝶谷主要供應水塘輸送往都會區的設施 —— 西九龍填海區主要鋪設工程	A	64.69
21. B212WF由蝴蝶谷主要供應水塘抽調往都會區第二服務水塘的設施 —— 深水埗第一階段	B	448.51
22. B213WF牛潭尾處理工程 —— 由朗廈至元朗沿青山公路鋪設主要自來水幹管	A	164.16
23. B217WF牛潭尾處理工程 —— 地盤勘測及顧問費用	A	48.66
24. B219WF都會區及新界東北之額外處理及輸水設施 —— 詳細設計	A	52.84
25. B270WF元朗供水設施 —— 丹桂村北之食水供應水塘	B	628.62
26. B272WF都會區及新界東北之額外處理及輸水設施	A	1,783.19
路政署工程計劃		
27. B578TH黃竹坑天橋及有關道路工程	B	201.79
28. B640TH沙田大涌橋路／小瀝源路之天橋	B	109.14
29. B641TH柴灣附近的柴灣道／大潭道交界之行人隧道	B	78.19
30. B642TH北角交匯處及西灣河之間東區走廊段的改善工程	B	723.25
31. B644TH元朗博愛交匯處的天橋	B	155.48
32. 馬鞍山錦英路至大同村間的西沙路擴闊工程		132.08
33. B130TH建議在鴨脷洲橋道及鴨脷洲徑興建行人天橋及改善上述道路	B	97.74
34. 黃竹坑道的行人天橋		35.64
35. 鴨脷洲北海岸路(暫譯)		49.68
36. 西貢清水灣道(近大埔仔)之擴闊工程		122.47
土木工程署工程計劃		
37. 深井進一步的填海		122.58
38. B556CL安達臣(秀茂坪東北)發展計劃之規劃及工程可行性研究	B	18.7
39. B557CL近彩雲道及佐敦谷發展計劃之規劃及工程可行性研究	B	16.0

工程計劃	類別	開支 (百萬元)
建築署工程計劃		
40. B195EP天水圍第110區之小學	B	48.48
41. B196EP天水圍第105區之小學	B	48.48
42. B197EP天水圍第102區之第一間小學	A	51.95
43. B198EP天水圍第102區之第二間小學	A	50.87
44. B199EP天水圍第102區之第三間小學	A	50.87
45. B165ES天水圍第110區之中學	B	58.91
46. B166ES天水圍第106區之中學	B	58.94
47. B167ES天水圍第102區之第一間中學	A	59.83
48. B168ES天水圍第102區之第二間中學	A	58.86
49. 天水圍第101區之小學		50.72
50. 天水圍第111區之小學		50.72
51. 天水圍第101區之中學		65.64
52. 天水圍之警察分區總部		254.61
53. 天水圍第103區之小學		50.72
54. 天水圍第109區之小學		50.72
55. 天水圍第113區之小學		50.72
56. 天水圍第116區之小學		50.67
57. 天水圍第103區之中學		65.64
58. 天水圍第109區之中學		65.64
59. 天水圍第113區之中學		65.64
60. 天水圍第116區之中學		65.64
61. 天水圍第109區之特殊學校		31.33
62. 天水圍保護區之普通科診所		46.44
房屋署工程計劃		
63. 紅磡第二期重建地盤平整工程		29.82
總數		14,493.83

備註：1 所有工程方面的預測／估計開支均按照1996年12月的價格作出及計算。

- 2 除本身是顧問研究工程計劃外，所有工程計劃在賦予類別B前，必須完成初步工程計劃之可行性研究，並由工務司及庫務司批准。隨後需有工程計劃的詳細設計，設計獲財務委員會批准後，此等工程可提升至類別A，工程隨即可以開展。

資料來源：房屋科

參考資料

1. 立法局財務委員會，基本工程儲備基金在1996-97年度展開的新基本工程項目進度報告，FCRI(97-98)02號文件，由財政科提供，1997年4月。
2. 立法局規劃地政及工程事務委員會及立法局房屋事務委員會，〈提供土地及房屋所需時間〉，CB(1)868/96-97(01)號文件，規劃環境地政科提供，1997年2月。
3. 立法局規劃地政及工程事務委員會及立法局房屋事務委員會，〈研究現時問題及有關檢討香港地產發展的批核過程和管制機制的建議〉，CB(1)868/96-97(03)號文件，規劃環境地政科提供，1997年2月。
4. 1996年10月23日立法局會議。
5. 議員提出的議案：土地供應，1994年5月18日立法局會議。
6. 香港法例《建築物(設計)規例——附表1》。
7. 香港法例《城市規劃條例》
8. 《競爭政策研究報告：香港私營住宅物業市場》，消費者委員會出版，1996年7月。
9. 《持恒處變 平穩發展》，香港1997-98財政年度政府財政預算案，財政司動議1997年撥款條例草案的演詞，1997年3月12日。
10. 《香港統計年刊1993年》，政府統計處出版。
11. 《香港統計年刊1994年》，政府統計處出版。
12. 《香港統計年刊1995年》，政府統計處出版。
13. 《香港統計年刊1996年》，政府統計處出版。
14. 《香港統計月刊》，政府統計處出版。
15. 《香港人口推算1997-2016》，政府統計處出版。
16. 《香港人口推算1992-2011》，政府統計處出版。
17. 《香港人口推算1987-2006》，政府統計處出版。
18. 《香港人口推算1982-2001》，政府統計處出版。
19. 《香港人口推算1977-1996》，政府統計處出版。
20. 《香港1993》，布政司署出版。
21. 《香港1994》，布政司署出版。
22. 《香港1995》，布政司署出版。
23. 《香港1996》，布政司署出版。
24. 《香港1997》，布政司署出版。
25. 《1992-93年度香港房屋委員會年報》，房屋委員會出版。
26. 《1993-94年度香港房屋委員會年報》，房屋委員會出版。
27. 《1994-95年度香港房屋委員會年報》，房屋委員會出版。
28. 《1995-96年度香港房屋委員會年報》，房屋委員會出版。
29. 《香港房屋委員會房屋會議演辭匯編》，房屋委員會出版，1996年5月20日至23日。
30. HA, *Review of Residential Densities in Public Housing Estates Final Report*, Shankland Cox Ltd, November 1990.

31. 《群策群力 建屋安民 共拓前路 長遠房屋策略評議諮詢文件》，房屋科出版，1997年1月。
32. 《香港政府政策大綱》，1996年施政報告。
33. 《1996年全港發展策略檢討綜合技術報告》，規劃署出版。
34. 《香港規劃標準與準則》，規劃署出版。
35. 《都會計劃 —— 選定的策略概覽》，規劃署出版。
36. *PD, Review of Density Guidelines for Private Residential Areas Final Report, Shankland Cox Ltd, November 1994.*
37. 《香港城市規劃便覽》，規劃署出版，1995年。
38. 《香港市區重建》，規劃環境地政科出版，1996年6月。
39. 《土地供應及物業價格專責小組報告書》，規劃環境地政科出版，1994年6月。
40. 《香港物業檢討報告1993》，差餉物業估價署出版。
41. 《香港物業檢討報告1994》，差餉物業估價署出版。
42. 《香港物業檢討報告1995》，差餉物業估價署出版。
43. 《香港物業檢討報告1996》，差餉物業估價署出版。
44. 《香港物業檢討報告1997》，差餉物業估價署出版。
45. 《城市規劃委員會年報1995》，城市規劃委員會出版。
46. 《研究現行處理計劃的機制及改善該項機制的建議》，香港地產行政學會出版，1996年12月。
47. 《香港地產行政學會 1996年刊》，香港地產行政學會出版。
48. 《香港地產行政人員協會十週年紀念特刊1985-1995》，香港地產行政人員協會出版。
49. *The Other Hong Kong Report 1993*，中文大學出版社出版。
50. *The Other Hong Kong Report 1994*，中文大學出版社出版。
51. *The Other Hong Kong Report 1995*，中文大學出版社出版。
52. *The Other Hong Kong Report 1996*，中文大學出版社出版。