



民主黨立法會議員秘書處

Secretariat of Legislative Councillors of The Democratic Party

民主黨對改善屏風效應的意見書

1. 屏風效應的影響

- 1.1 近年新建的屋苑除佔地面積龐大外，樓宇高聳入雲，又設計成接近「一」字形排開，容易造成屏風效應，影響區內的空氣流通，令空氣中的污染物無法吹散，空氣質素變差，加劇空氣污染問題。
- 1.2 由於通風差了，區內熱氣積聚，產生熱島效應。溫度加熱，令更多居民不得不開冷氣，對環境造成一定的循環損害。
- 1.3 屏風樓亦會影響區內的採光及公共衛生。「沙士」便反映了這種高密度病態的城市建設的惡果。〈附件一〉載列屏風樓宇的定義。
- 1.4 景觀上，與鄰近建築物不協調的「超高超大型建築」不但是惡劣的設計，它令局部地方景觀惡化，更令旁邊低矮舊樓受到負面影響，失去景觀和變成暗無天日，令環境本來已經不好的舊樓居民生活質素下降。
- 1.5 在樓價上，對環境被惡化的鄰近樓宇樓價帶來負面影響。
- 1.6 高密度建築對社區、綠地等增加負荷，令本來已經是公園設施不足的市區舊區，其公共設施供應更缺乏；部份地區更會出現局部交通問題。
- 1.7 『規劃標準與準則-城市設計指引』內有「建築物高度輪廓」的指引(見附件一)，政府/城規會/公共機構本身不採用『城市設計指引』會影響公信力，引來官商勾結的批評。
- 1.8 屏風效應造成空氣質素和城市環境惡化，影響香港在國際上的排名和競爭力。

2. 現有問題

- 2.1 過份着重土地發展：在一個以土地投機成長的經濟發展中，城市發展的其他價值如環境、景觀、舊社區意識、鄰近居民環境、城市居民生活質素不被重視。在政策發展方向上，曾蔭權先生參選特首的「進步發展觀」，成立「建設局」，似乎強調建設多於城市環境的改善和保育，發展方向令人憂慮。
- 2.2 城規會欠問責：「城市規劃委員會」欠缺民意代表，亦不向市民 / 立法會問責，城規會成員受到大地產商和政府的游說。《城市規劃條例》中，市民參與不足，區議會對發展項目沒有審批權、沒有否決權、沒有影響力。
- 2.3 規劃過程，漠視民意：現行《城市規劃條例》中，大部分項目的發展商皆沒有責任公布圖則；很多時樓宇建成後，居民才驚覺項目是屏風樓。民主黨鄭家富議員曾接獲馬鞍山居民求助，要求解決九鐵發展項目規劃違反原先的大綱圖則，樓宇過份接近他們的屋苑，影響通風、採光及景觀。居民曾要求索

閱總綱發展藍圖(圖則)(Master Layout Plan)，但均以商業理由遭拒絕。

- 2.4 監察出現漏洞：目前，只有「綜合發展區」土地的發展計劃及市建局重建區需交城規會審議，制度並不完善。以九鐵大圍站上蓋物業發展為例，由於其中 12 幢樓宇坐落在法定規劃圖則的「其他指定用途」土地，計劃發展大綱藍圖毋須交予城規會通過，亦不用諮詢公眾，監察很有限。
- 2.5 漠視「城市設計指引」：『規劃標準與準則-城市設計指引』雖然有「建築物高度輪廓」的指引(附件)。但政府/城規會/公共機構本身不採用『城市設計指引』，地產發展商亦不採用有關指引。
- 2.6 「空氣流通指引」指引作用有限：政府去年通過「空氣流通指引」，以鼓勵發展商在規劃及設計時，要顧及空氣流通因素，及提供進行空氣流通評估的技術指南，但「指引」只適用於政府的主要項目，對私人發展商卻沒有約束力。而就「指引」生效前已獲審批的發展項目而言，更沒有進行任何空氣評估，故對樓宇建成後造成的「屏風效應」將無法估計。

3 建議

- 3.1 政策上，規劃土地用途時，規劃署應設定高度限制及減低發展密度，避免過高及橫向型的樓宇，阻礙通風效能，以減低對居民的影響；亦要對興建「超高超大型建築及屏風式樓宇」有更合理和完善的設計和審批。
- 3.2 改革城市規劃委員會，加強透明度及委任民意代表加入城規會，改善現時由地產商和政府影響城規會的問題，及在決定規劃及土地運用時，更能反映市民的意見。城規會應保留部份席位由專業學會/專業界別自行選舉成員加入，而不應完全由政府指派。城規會主席應改由非官方成員擔任，並設立獨立的秘書處，以增加其獨立性和公信力。
- 3.3 應考慮加強區議會、立法會在發展審批上的功能。應參考外國做法，加強「先諮詢後發展」。在美國紐約市(New York City)，當有關當局接到涉及土地運用的申請後，便會盡快將所有資料文件提供給申請項目涉及的地區分區委員會(Community Board)、區議會(Borough Board)或區議會主席(Borough President)及市議會(City Council)等機構，分區委員會或區議會(視乎土地用途及範圍的規模)均會在指定時限內輪流舉行地區上的居民諮詢會，並向城規會提交居民意見書。當地的城規會(City Planning Commission)進行審議時，又會在指定時限內舉行公眾諮詢會。在紐約市，假若分區委員會及區議會均對申請有保留，而城規會卻接受申請項目，市議會將再進行公眾諮詢，作覆核決定。
考慮採用類似做法，即區議會先視乎情況而進行居民諮詢會，如區議會反對發展項目，而城規會/地政總署/屋宇署又傾向批准的話；便要召開立法會的聆訊會議。然後城規會/地政總署/屋宇署再作最後決定。透過城規會向立法會問責，可改善最終審批發展項目在社會上的接受性。
- 3.4 在不立法的前提下，在目前的『法定圖則』中，特別是在舊區住宅用地和

易受屏風樓宇惡化影響的住宅用地的「規劃意向(Planning Intention)」中，清楚說明要引用「規劃標準與準則-城市設計指引」和「空氣流通指引」等，便可以即時保障有關住宅區，合理審批發展申請。

- 3.5 由於『法定圖則』已經指明應該採用「規劃標準與準則-城市設計指引」和「空氣流通指引」的地區；就「地政總署」和「屋宇署」的審批和專業人士的設計管理而言，便可採用「專業人士作業備考」的方式及說明，規限「地政總署」和「屋宇署」在行使審批權時採用有關指引。
- 3.6 政府亦可在個別地皮的賣地章程中，列出較低的地積比發展參數，及指明在設計上要依據「規劃標準與準則-城市設計指引」和「空氣流通指引」及要求制訂總綱發展藍圖(Master Layout Plan)，減低新建樓宇對附近居民的影響。¹
- 3.7 應研究把總綱發展藍圖(Master Layout Plan)規定成為政府審批圖則的一個標準要求，而地政總署和屋宇署應該在收到有關圖則送審時，把總綱發展藍圖送交城規會，及依據城規會就總綱發展藍圖的要求作出審批，以執行「規劃標準與準則-城市設計指引」和「空氣流通指引」，以及規定發展商為大型發展項目進行空氣流通評估，並公開總綱發展藍圖及評估報告。
- 3.8 在未能完成有關制度的改善之前，政府應就公眾關注及沒有進行空氣流通評估的大型發展項目，進行城市設計和空氣流通評估，並公布有關報告及公開規劃圖則，提出改善建議措施。

民主黨規劃、地政及工務發言人吳永輝
二零零七年二月

¹最近，政府就何文田規劃大綱圖作出檢討，並考慮收緊該區發展密度，包括加入高度限制及減地積比率，將區內高密度發展項目(主要為前山谷道邨、何文田邨、愛民邨及俊民苑等)，減為中密度發展。前山谷道邨二期地皮的土地用途會由住宅甲類用地(最高地積比可達七倍半)轉為住宅乙類用地(地積比僅五倍)。而就元朗區的住宅發展亦加入高度限制，包括住宅(甲類)及住宅(甲類)1用途的地皮，加入地積比及高度限制，住宅地積比最高為5倍，非住宅最高則為9.5倍，而住宅(甲類)用地最高建築物的高限為30層，住宅(甲類)1則為25層。

「規劃標準與準則-城市設計指引」有關「發展建築高度輪廓」要求

1. 在適合的情況下，降低建築物高度以保留眺望山脊線 / 山頂或水域的景觀。
2. 在不同地區規劃不同的建築物高度輪廓。
3. 由高密度的城市核心朝低密度的海旁地區，漸次降低建築物高度。
4. 透過降低建築物的高度，配合鄰近低矮的發展。
5. 利用作政府、機構或社區用途的低矮建築物，作為視覺調劑和緩衝空間。
6. 避免單調乏味的建築模式。
7. 容許在特定的重要地點出現高樓建築樞紐。

屏風樓宇的定義

我們認為「屏風樓宇」的審訂應採用專業人士綜合評審的方式決定，而應該考慮的因素為：

1. 違反規劃標準與準則-城市設計指引」有關「發展建築高度輪廓」要求
2. 該區域是否規劃為高密度住宅區，高密度住宅區負面影響較大而低密度住宅區影響較少
3. 附近有沒有對屏風樓宇比較敏感的受眾，包括低矮而密集的樓宇、過於接近的毗連住宅區
4. 該地區的微氣候和風向，特別是帶有工廠、食肆、交通污染物的汽流積聚
5. 該地區的微氣候和盛行風受阻擋
6. 屋苑內樓與樓之間沒有足夠距離（例如少於 15 米）
7. 在建築群總量、高度上的綜合影響，屋苑內的樓宇佈局
8. 樓宇的位置是具影響性（例：海邊、市中心、通風廊）