

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)232/08-09(11)號文件

檔號：CB 1/PL/DEV

發展事務委員會

2008年11月25日舉行的會議

關於發展項目的"屏風效應"及管制發展密度的措施的 背景資料簡介

目的

本文件載述管制發展密度的現行機制及用以改善發展項目的空氣流通情況的措施。本文件亦概述議員及團體代表曾於立法會不同的會議上，就發展項目所造成的屏風效應問題及用以管制發展密度的措施提出的意見及關注事項。

管制發展密度及模式的現行機制

2. 城市規劃委員會(下稱"城規會")根據《城市規劃條例》(第131章)第3條獲賦予法定職能，擬備香港某些地區的布局設計及適宜在該等地區內建立的建築物類型的法定規劃圖則，以促進社區的衛生、安全、便利及一般福利。城規會擬備的分區計劃大綱圖(下稱"大綱圖")載列多項資料，包括訂明個別地區的土地用途地帶以及發展限制的事宜。

3. 整體而言，分區計劃大綱圖訂立地積比率限制，是要劃定不同發展密度的地區，以確保許可的發展水平在基礎設施、環境及交通容量方面得以持續發展，並能配合四周環境的特色。訂立建築物高度限制，則是為了保護重要的山脊線、海港景觀以及本港其他具珍貴地理特徵的景觀，並藉以保留某些地區的特色，以及使建築物與四周的發展和天然景色互相協調。

4. 政府當局在其於2007年5月向發展事務委員會(前稱"規劃地政及工程事務委員會")提供的一份文件中表示，現行的大綱圖共有108份，當中的49份已在所有合適的土地用途地帶，納入地積比率／總樓面面積及樓宇高度的發展限制。至於其餘的大綱圖，大多數亦已對部分土地用途地帶作出限制。近年，公眾對改善居住環境的關注和期望日益殷切。為處理和回應公眾就降低發展密度、減少擠迫的樓宇布局設計，以及提供更多休憩用地等方面所提出的訴求，城規會已採取更全面的方式，逐步更新大綱圖，加入適當的發展限制。

5. 據政府當局表示，當局是透過《建築物條例》及賣地／契約條件執行大綱圖所訂出的發展限制。對於一些大綱圖並無具體訂明發展限制的土地，而所涉及發展又無須向城規會取得規劃許可者，有關土地的發展密度及樓宇高度可藉賣地／契約條件所載的具體條文加以管制，以及受《建築物條例》的《建築物(規劃)規例》附表1的規定(該附表訂明住用建築物與非住用建築物相對於樓宇高度的地積比率及上蓋面積上限)所限，以較低者為準。此舉旨在管制樓宇的體積及樓宇與街道周圍的空間。

6. 政府當局亦在同一份文件內表示，對於環境易受影響的地區或綜合發展區，城規會可要求項目倡議人提交相關的環境及視覺影響評估報告，以確定發展規模不會對環境及視覺造成不良影響。

改善空氣流通的措施

7. 在2003年，經諮詢公眾後，政府當局推出《城市設計指引》，成為《香港規劃標準與準則》新的一章。該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、提供通風廊及觀景廊，以及在路面提供建築線後移地帶等。開列實施《城市設計指引》的安排的《香港規劃標準與準則》第十一章載於**附錄I**。

8. 規劃署於2005年完成了"空氣流通評估方法可行性研究"(下稱"可行性研究")，並根據可行性研究的結果制定了一套改善空氣流通的設計指引，當中包括透過設定主風道及空曠地方和適當的街道布局，就樓宇的設計及布局提供參考，及利用不一律的樓宇高度和結集程度等，以避免阻擋風的流動。當局已於2006年8月將該指引收納於《香港規劃標準與準則》的《城市設計指引》內。

9. 可行性研究亦提出了以表現效能為本的空氣流通評估方法，用作比較不同發展設計對空氣流通的影響。在2006年7月，政府發出一份聯合技術通告，就與空氣流通評估有關的事宜提供清晰的指引。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。該份技術通告為大型政府項目所進行的空氣流通評估提供內部指引。政府亦會為政府可供出售的用地進行空氣流通評估，以評定發展項目對行人道上風環境的影響。

10. 政府當局已委託顧問進行"都市氣候圖及風環境標準可行性研究"，該項研究旨在提供"都市氣候圖"，以鑑定氣候易受影響的地區，以便為制定空氣流通標準提供科學基礎。有關標準可供擬備圖則及評估主要發展對風環境的影響。待有關研究於2009年完成後，政府當局將會探討制訂一套空氣流通基礎標準的可行性。

議員提出的關注事項及意見

11. 發展事務委員會曾於2007年2月27日及2008年2月21日的會議席上，就關於"屏風效應"的課題與政府當局進行討論。在2007年的會議上席，事務委員會曾聽取關注團體及個別人士提出的意見。自2006年12月以來，議員亦曾於立法會會議席上就相關的事項提出多項質詢。議員所提出的關注事項及意見，以及政府當局作出的回應，綜述於下文各段。

問題的成因

12. 在2007年2月27日的會議席上，團體代表指出，高的地積比率加上大的土地面積，會容易造成屏風效應。在批地過程中提供額外和獲豁免的總樓面面積，已導致樓宇體積增加。此外，鐵路的物業發展項目通常興建在大型而狹長的用地上，最可能會成為屏風樓。議員普遍贊同團體代表提出的關注事項，並提出下列其他要點 ——

- (a) 問題的核心在於沿海濱一帶的發展項目密度偏高及高樓大廈林立，阻擋了內陸大廈的視野及空氣流通；
- (b) 當局擬把私人重建項目強制賣地的門檻由90%放寬至80%，可能會導致更多產生"屏風效應"的高樓大廈出現；及
- (c) 倘若樓宇之間有足夠空間，而行人道又夠闊，單是樓宇高度未必會導致"屏風效應"出現。

處理問題的措施

13. 不少團體代表均認為，政府當局有迫切需要制訂一套措施，防止再有新的發展項目造成"屏風效應"。有團體代表建議，政府當局應就本港長遠的規劃策略作理性和科學性的檢討，並應改善有關規劃及樓宇建築的批准機制，藉以確保相關的規劃意向得以有效實行。

全面檢討現有的分區計劃大綱圖

14. 議員認為，政府當局在擬訂大綱圖時，應處理"屏風效應"的問題。設定地積比率及其他發展限制，是防止新發展項目造成"屏風效應"的有效方法。

15. 據政府當局表示，城規會正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。政府當局在其於2008年1月提供予事務委員會的文件中表示，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。

政府出售用地

16. 據政府當局表示，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(下稱"要求")。由2007-08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，政府當局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。

17. 有議員建議，政府當局在將任何用地列入勾地表之前，應先行適當地諮詢環保團體及該區的居民。就此，政府當局表示，勾地表是極為敏感的課題，所以在敲定勾地表之前進行公眾諮詢未必可行。

鐵路物業發展項目

18. 議員對於其他已規劃的鐵路物業發展項目的景觀及空氣流通影響表示關注，有關的發展項目包括西鐵沿線的南昌站和元朗站上蓋發展項目及已規劃的荃灣西站發展項目。

19. 據政府當局表示，南昌站和元朗站的物業發展項目已獲城規會批准。然而，為回應公眾關注，政府當局現正與當地居民協力敲定該兩幅物業用地的物業發展項目在降低發展密度後的修訂方案計劃。若因降低發展密度而引致任何損失，有關的損失亦不會對鐵路公司造成財政方面的影響，因為鐵路公司只是發展有關物業用地的政府代理人。不過，此情況會對政府收入及私人樓宇的供應構成影響。

20. 關於位於西鐵荃灣西站荃灣5、荃灣6及荃灣7區土地上的3個物業發展項目方面，政府當局表示，該等發展項目屬"綜合發展區"用地，發展項目的總綱發展藍圖，分別於2000年至2001年期間，由申請人前九廣鐵路有限公司(下稱"九鐵")呈交城規會審批後獲規劃許可。在審批過程中，城規會已考慮了由前九鐵提交的景觀、交通、環境及渠務影響等研究評估和地區諮詢所得的意見。

21. 政府當局亦表示，由於上述3個發展項目在"空氣流通評估技術通告"於2006年頒布之前已獲得城規會批准，申請人並無需要就這些項目呈交空氣流通評估。臨海的荃灣5及荃灣6發展項目的總綱發展藍圖在有關臨海地帶興建低矮建築物的規劃指引於2003年11月納入《香港規劃標準與準則》的城市設計指引之前，已獲城市規劃委員會批准。關於荃灣5的發展項目方面，雖然有關的總綱發展藍圖已於2000年核准，前九鐵曾主動就核准的總綱發展藍圖提出修訂，當中包括刪減在臨海用地的一幢住宅樓宇，改在非臨海用地興建酒店，以及調整樓宇布局，擴闊了通風廊及觀景廊，藉以改善通風及視野。有關的修訂獲城規會在2005年6月29日批准。

22. 政府當局進一步表示，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。

立法措施

23. 部分議員認為，政府當局應責成所有法定機構(包括市區重建局(下稱"市建局")及香港鐵路有限公司)在規劃新的發展項目時，必須遵守《香港規劃標準與準則》內所載的空氣流通指引。長遠而言，政府當局應以法例強制規定所有發展計劃必須進行空氣流通評估。此外，亦有建議認為，所有大型發展項目的規劃必須經過法定規劃的過程，並須包括公眾諮詢的程序。

24. 議員指出，期望私人發展商不按土地許可發展的潛力盡量發展用地以免造成"屏風效應"¹，是不切實際的想法。因此，政府有責任從各個可行方面着手處理問題，包括行使現行法例所賦予的權力實行規劃管制、堵塞現行法例的漏洞以防被發展商濫用，以及在有需要時制定新的法例。

25. 據政府當局表示，現時超出特定面積大小的政府出售用地會進行空氣流通評估，而綜合發展區的發展項目已受到法定規劃程序的監管。地政總署署長可就政府出售用地的賣地條件施加各項發展限制，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、建築線後移地帶等。至於綜合發展區方面，城規會規定發展商須進行視覺影響評估及空氣流通評估，並建議紓緩措施。政府當局強調，由於空氣流通的科學標準尚待擬訂，倉卒地着手處理進一步立法的工作，可能會略為冒險。再者，立法不當或過度立法可能會對地產發展項目構成重大的不良影響。

26. 政府當局確認，市建局一向嚴格規定轄下所有工程均須符合環境方面的現行規定。為此，市建局決定，對於仍在規劃階段的項目，均須參考空氣流通評估的指引，以符合市民對環境方面的期望。政府當局會繼續繼續鼓勵半官方機構及私人發展商在規劃和設計其項目時自發進行空氣流通評估。

27. 一名議員建議，香港可採用內地所使用的以樓宇高度及樓宇之間的距離為基礎的相關標準。該等標準旨在確保一天內的陽光可照射到街上每處地方。政府當局回應表示，內地目前使用的"天然光"標準未必適用於香港。儘管如此，政府當局會探討在建築規例中列明樓宇高度與樓宇之間距離的標準比例是否可行的做法。

¹ 香港地產建設商會在其提交予事務委員會的意見書內表明，發展商有受信責任按土地許可發展的潛力盡量發展用地，否則可能會引致訴訟。解決"屏風效應"問題唯一的合理且實際可行方法，就是在規劃階段及早處理。當局可在有關的用地於市場推出發售之前，訂定較低的發展密度及較小的建築體積。

其他事宜

28. 議員要求政府當局澄清，現有建築物的發展是否受大綱圖新訂的發展限制所影響。政府當局表示，一般而言，現有建築物不會受大綱圖新訂的發展限制所影響。然而，若大綱圖有所說明，當現有建築物進行重建時，便須按照新訂的發展限制或現有建築物的體積和高度(以較大者為準)重新發展。

29. 至於在檢討現有的大綱圖期間決定是否需要施加發展限制的考慮因素，政府當局表示，城規會會考慮所有相關因素，包括受影響私人物業地契涉及的土地權益，以及須與之相平衡的社會整體利益。其他各種因素，包括交通設施、周圍的地區、建議發展項目的視覺影響、附近樓宇的高度等，亦會加以考慮。

30. 部分議員指出，鑑於香港的獨特環境情況，未必易於找到一個解決問題的萬應靈藥。亦有意見認為，發展項目應受到法律保障，以及不受政治影響和個別人士與團體的挑戰。政府不應使用一些專斷的措施，減低已批准發展項目的發展密度；否則，香港作為國際城市的地位將會受損。

31. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年11月21日

《香港規劃標準與準則》第十一章開列的
實施《城市設計指引》的安排

8. 實施

- 8.1 城市設計指引可以透過現有的法定和行政機制實施。
- 8.2 法定方式包括(1)透過在根據《城市規劃條例》所擬備的分區計劃大綱圖的《註釋》訂定規範，規管建築物的高度、上蓋面積和地積比率等；(2)規定在分區計劃大綱圖上的「綜合發展區」地帶進行發展時須提交總綱發展藍圖，以規管建築物的布局和設計；(3)引用《建築物條例》管制個別建築物的設計；以及(4)根據《古物及古蹟條例》規管歷史文物。
- 8.3 行政機制包括(1)在擬備發展用地的地契條款時，納入有關城市設計的考慮因素，例如「設計、分布和高度」條文。地契條款可列明建築物的設計和分布、高度、屋宇類別的限制、環境美化項目及總綱發展藍圖等的要求；以及(2)就地區或地方層面的新大型發展或重建項目進行城市設計研究，繼而制定更詳細的指引。

發展項目的"屏風效應"及管制發展密度的措施

相關文件一覽表

日期	會議	參考資料
2006年12月20日	關於"改善空氣流通"的口頭質詢於立法會會議席上提出。	議事錄 (第23至28頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1220-translate-c.pdf
2007年2月27日	規劃地政及工程事務委員會與政府當局及團體代表就有關"產生屏風效應的發展項目"的課題進行討論。	討論文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/plw/papers/plw0227cb1-983-7-c.pdf 會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/plw/minutes/pl070227.pdf 跟進文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/plw/papers/plw0227cb1-1406-1-c.pdf 其他文件及意見書 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/plw/papers/plw_ia.htm
2007年2月28日	關於"屏風式樓宇"的書面質詢於立法會會議席上提出。	議事錄 (第7至8頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0228-translate-c.pdf
2007年5月9日	關於"改善香港規劃及減少屏風式建築物"的議案於立法會會議席上動議及遭否決。	議事錄 (第118至170頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0509-translate-c.pdf
2007年6月13日	關於"樓宇造成屏風效應"的書面質詢於立法會會議席上提出。	議事錄 (第61至63頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/floor/cm0613-confirm-ec.pdf

日期	會議	參考資料
2007年6月26日	規劃地政及工程事務委員會討論城市規劃委員會為訂立發展限制而對分區計劃大綱圖作出的修訂。	<p>討論文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/plw/papers/plw0522cb1-1643-4-c.pdf</p> <p>會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/plw/minutes/pl070626.pdf</p> <p>跟進文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/plw/papers/dev0626cb1-299-1-c.pdf</p>
2008年2月21日	發展事務委員會就關於"防止新發展項目產生屏風效應的措施"的課題進行討論。	<p>討論文件 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev0122cb1-605-4-c.pdf</p> <p>會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/minutes/de080221.pdf</p>
25 June 2008	關於"荃灣西站的物業發展項目"的口頭質詢於立法會會議席上提出。	<p>議事錄(第28至34頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/floor/cm0625-confirmed-ec.pdf</p>