



香港 城市規劃檢討

黎偉聰 著



商務印書館 100

創於 1897



香港 城市規劃檢討

黎偉聰 著

香港經濟研究中心
香港經濟政策研究會議

商務印書館

【香港經濟政策叢書】

叢書策劃 …… 王于漸教授

叢書主編 …… 陸炎輝博士

香港城市規劃檢討

出 版 人 …… 陳萬雄

作 者 …… 黎偉聰

策 劃 …… 廖劍雲

責任編輯 …… 鄧昭、黎耀強

封面設計 …… 楊啓業

出 版 …… 商務印書館（香港）有限公司

香港鰗魚涌芬尼街 2 號 D 僑英大廈

印 刷 …… 陽光印刷製本廠有限公司

香港柴灣安業街 3 號新藝工業大廈 6 字樓 G 及 H 座

版 次 …… 1997 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

© 1997 商務印書館（香港）有限公司

ISBN 962 07 6244 4

Printed in Hong Kong

版權所有 不得翻印

出版說明

“跨越 97，邁向 21 世紀”是本套【香港經濟政策叢書】其中一項主要的出版目標。

際此香港回歸中國的歷史性時刻，一群經濟學者發起了一個史無前例的大規模經濟研究計劃，以經濟專業的角度，勾畫出香港未來的發展藍圖。這個由香港經濟研究中心推動，集合了逾 30 位本港及海外大學的經濟學者之經濟叢書編寫計劃，可說是香港學術界的創舉，也代表了各位專家學者對香港未來及經濟前景的熱切關注及期望。

商務印書館（香港）有限公司有幸獲得本套深具歷史意義的叢書之出版權，適逢 1997 年是本館的一百周年館慶，本套叢書之隆重出版，正好作為商務印書館館慶的其中一份獻禮。

最後，我們更希望在這裏感謝香港經濟研究中心主任王于漸教授，以及本套叢書之主編陸炎輝博士的大力襄助，若非他們之辛勤努力及與作者之緊密聯繫，本套經濟叢書實難在這個歷史性的時刻，呈獻給邁向 21 世紀的廣大讀者。

商務印書館

編輯出版部 謹識

【香港經濟政策叢書】書目

(I) 香港與區域經濟

- 放任政策下的政治經濟學
- 香港與華南的經濟協作
- 香港的通貨膨脹
- 貿易與投資：中國大陸、香港、台灣
- 旅遊業與香港經濟
- 香港與亞太區的經濟關係

王于漸
宋恩榮
邵啟發
馮國釗
鄺啟新
范耀鈞

(II) 貨幣與金融

- 香港的貨幣體系
- 聯繫匯率制度
- 香港——國際金融中心
- 上市公司管治架構
- 保險業的發展

陸炎輝
關蔭強、雷鼎鳴
饒餘慶
何圻基、張仁良
余德麟

(III) 基礎設施與工業

- 科技與工業發展
- 競爭政策與企業監管
- 電訊政策及數碼匯流
- 港口設施及貨櫃處理服務
- 交通政策的經濟分析
- 能源市場的競爭
- 食水及排污服務私營化

鄺啟新
鄭國漢、武常岐
穆烈 (M.L.Mueller)
鄭國漢、王于漸
侯道光、程騰歡
林本利
林本利、陳裕昌

(IV) 人力資源

- 急變中的勞動市場
- 移民與香港經濟
- 青少年發展與政策

孫永泉、陳明智
林潔珍、廖柏偉
王易鳴、陳錦祥

(V) 土地與房產

- 私人住宅市場
- 公屋私有化評論
- 建屋安民——21世紀的房屋政策
- 中港金融及地產市場
- 香港城市規劃檢討

邵啟發
王于漸
王易鳴
劉佩瓊
黎偉聰

(VI) 社會與民生

- 老有所養——退休保障評議
- 收入分配與經濟發展
- 醫療改革的經濟分析
- 犯罪與懲治的經濟分析

雷鼎鳴
呂漢光
何樂生
梁兆輝

前 言

香港過去的經驗顯示，香港經濟的成功，有賴它簡單、可預測及高透明度的商業及政策環境，而香港繁榮的基礎，亦在於維護私有產權、保持開放及競爭的市場，以及制約政府的干預。

近年香港經濟經歷了急劇的結構轉變，引起各界廣泛討論經濟政策所應擔當的角色。與此同時，香港回歸中國，經濟問題變得更加多面化。過往的商業及政策氣候能否延續，遂成為大眾之疑慮。

iii

際此經濟和政治均處於轉接的階段，各方面人士都會對現行的經濟政策重新評估，而其中定會有改變現行制訂政策架構及重訂未來公共政策方針的建議。因此，對經濟事務有認識的人士，有必要重申過去香港經濟制度成功之處，指出將來可能出現的困難，分析及了解各個經濟領域，並釐定適當的政策，以維持香港的繁榮。

某次與同事陸炎輝的談話中，產生了聯同大專界其他經濟學者有系統地探討香港經濟政策的構思。在隨後的幾次和其他同事的會議中（後命名為“香港經濟政策研究會議”），這個構思逐漸成形，而“香港經濟政策研究計劃”亦於 1996 年推出，參與者包括香港各大學中約 30 名

經濟學者。這是香港學界經濟學者首次大規模的攜手合作，為公共政策進行研究及提供意見。這個計劃代表了我們對香港的關懷和希望，以及我們對香港經濟前途的信心。

香港經濟研究中心有幸統籌這個大型的研究計劃，並承蒙社會各界人士給予我們誠懇的鼓勵和慷慨的支持，謹在此致以衷心的感謝。此外，本研究計劃的成果，得到香港商務印書館和香港城市大學出版社以叢書形式分別出版中英文版本。兩家出版社的負責人及編輯們為出版事宜勞碌奔波，孜孜不倦，亦在此致謝。

香港經濟研究中心主任

王于漸 謹識

序 言

香港地少人多、樓價高企、租金昂貴，已是人所皆知的事實。土地既然是香港珍貴的資源，如何使用土地，便成為直接影響香港經濟表現的重要課題。

由於土地原則上為政府所擁有，只是通過契約形式租予土地使用者，政府在土地使用上的干預和角色便特別明顯，而政府的土地用途規劃更具體地界定土地的使用。這一點使香港的土地資源有別於其他資源。政府的規劃工作如何進行？能否配合香港經濟發展的需要？如何影響香港市民的居住就業環境及交通往來？這些問題都值得分析和深究。

在土地和樓宇價格持續上升的壓力下，要維持香港的競爭力，必須增加可用土地面積或將現有土地轉用於較高增值活動上，這包括填海、開發新土地、更改土地用途、舊區重建等。然而，這些活動涉及起碼兩方面的問題。首先是土地原有使用者的私有產權可能會受到侵佔。政府有必要在重劃土地用途和以尊重私有產權為基礎的自由市場經濟體系間取得平衡，這一點要得到各有關專業人和土地使用者的深刻了解。

此外是環境保護問題。土地的開發和重新規劃，少不免對環境造成一定的影響。在環保意識越來越受重視的今

天，這個問題不容忽視。

香港特區政府以增加住宅單位、平抑樓價為重點政策之一，勢必加速土地開發和舊區重建，因此現時正是檢討和分析香港土地用途和城市規劃的適當時機。

本書的出版，正是針對上述有關的問題和機遇。作者黎偉聰博士，曾受過經濟、法律和城市規劃三方面學問的訓練，著有多種有關香港城市規劃的論文和專書。他在本書中以產權經濟學的角度，並結合了法律的觀點，分析現時香港土地用途規劃的法例和程序，並提供具體的改善建議。

本書涉及多方面的範圍，對測量、規劃、建築、工程等各專業人士，以及發展商、土地和物業投資者，都具有參考價值。

香港經濟政策叢書主編

陸炎輝 謹識

鳴 謝

首先在此感謝香港大學經濟金融學院王于漸教授給予本人參加香港經濟政策研究計劃的機會。此外，作者也要感謝三位不記名的論文評判、數位規劃署和環境保護署的同事，他們對本書的初稿給予了很多寶貴的意見。

本書部分內容已獲有關出版人批准，同意轉載。其中計有第 2 章：香港大學出版社、《規劃與拓展》學刊；第 5 章：香港經濟研究中心、香港大學出版社及中文大學出版社。

vii

本書的中文翻譯工作，也因房地產及建設系畢業生石美枝小姐之助，而得以早日完成。本人在此對上述政府機構及同學的幫助，深表謝意！

黎偉聰

香港大學房地產及建設系（原測量系）

目錄

出版說明	i
叢書書目	ii
前言	iii
序言	v
鳴謝	vii
圖表	xiii

第 1 章 緒論	1
1.1 背景	3
1.2 土地用途規劃在經濟學上的意義	4
1.3 私有產權的侵犯	5
1.4 發展權配給機制	6
1.5 目的	7
1.6 本書結構	8
1.7 前提	9

第 2 章	規劃與經濟：規劃的的經濟意義	15
2.1	規劃的範圍	17
2.2	庇古派的規劃理論	18
2.3	干預主義的精神	20
2.4	城市規劃的全面檢討	22
第 3 章	合約性土地用途管制的演進	27
3.1	合約性規劃	30
3.2	規劃圖則的等級	35
3.3	以規劃作為合約性產權的首次分配	37
3.4	已存在的私有產權的侵犯與廢止	39
3.5	土地用途規劃牽涉到的“租值消散”和 “追求租值”	48
3.6	《城市規劃條例全面檢討》諮詢文件中 建議部分對產權的影響	52
第 4 章	地區性規劃與執行規劃管制中 的產權問題	61
4.1	規劃申請、覆核與上訴	63
4.2	利用降低地積比率來降低土地用途級別	69

4.3 綜合發展區及公營機構進行的市區重建	72
4.4 執行規劃管制	78
4.5 分區界線問題	82
第 5 章 以土地用途規劃作為發展權配給機制	89
5.1 規劃與發展權的配給	91
5.2 規劃帶來的樓價問題	93
5.3 政府規劃管制的壓倒性影響：土地和 房屋供應架構	107
5.4 遲來的反應：都會區的新土地供應	112
5.5 倚賴新界作為新土地供應來源	117
5.6 維多利亞港填海與新界發展之爭	124
5.7 機械性的房屋計劃	128
5.8 落伍的發展管制	134
第 6 章 重要問題與建議	147
6.1 《城市規劃條例草案》中的重要問題	149
6.2 基本原則及建議	155
6.3 詳細建議	159
6.4 結語	166

參考書目	169
索引	179

圖表

圖 3.1	規劃圖則的等級	35
圖 3.2	住宅（乙類）之第一欄及第二欄用途	41
圖 4.1	撤回規劃上訴申請的理由	70
圖 4.2	1977-1995 年間經香港處理轉運的 TEU 單位	79
圖 5.1	住宅樓宇平均價格（1980-1993 年）	94
圖 5.2	環境投訴與 CDA 概念下發展的住宅土地 百分率的關係	97
圖 5.3	有兩戶或以上同住一居住單位之百分比	99
圖 5.4	自置居所與租住居所之比例	101
圖 5.5	1989 年及 1993 年住宅物業價值估計	102
圖 5.6	居住在公共屋邨之人口百分比	104
圖 5.7	房屋發展的土地轉化過程	108
圖 5.8	政府賣地收入與實際住宅樓價（以當年 價格計算）	116
圖 5.9	政府賣地收入與實際住宅樓價（以固定 價格計算）	116

圖 5.10	1991-1994 年間經規劃署考慮的規劃 申請比較	135
圖 5.11	1991-1994 年間經規劃署考慮的覆核 申請比較	135
表 4.1	有“露天貨場”分區的分區計劃大綱圖	82
表 5.1	住宅樓宇樓價指數	94
表 5.2	綜合發展區（CDA）概念下發展的住宅 土地之百分比，以及該區的環境投訴 數字（1991 年）	98
表 5.3	住所中的住戶數目	99
表 5.4	自置居所與租住居所之比例	100
表 5.5	1989 年及 1993 年住宅物業總值估計	101
表 5.6	居住於公共屋邨之人口百分比	103
表 5.7	私人單獨業權之土地上的大規模發展	113
表 5.8	1980-1993 年間由政府批出之住宅用地	115
表 5.9	市區土地與新界或總土地供應量的比例	118
表 5.10	1985-1994 年間在都會區的主要公共屋邨土地 ...	119
表 5.11	有關海港填海的批評及政府之回應撮要	127
表 5.12	1980-2011 年間公營及私營房屋的供應量	130
表 5.13	規劃申請獲批准 3 年以後的環境投訴數目	138

緒論

1.1 背景

1.2 土地用途規劃在經濟學上的意義

1.3 私有產權的侵犯

1.4 發展權配給機制

1.5 目的

1.6 本書結構

1.7 前提

