

何佩然 著

1841

香港
城市
規劃
發展
史

城
傳

立
新

2015

中華書局

城傳立新

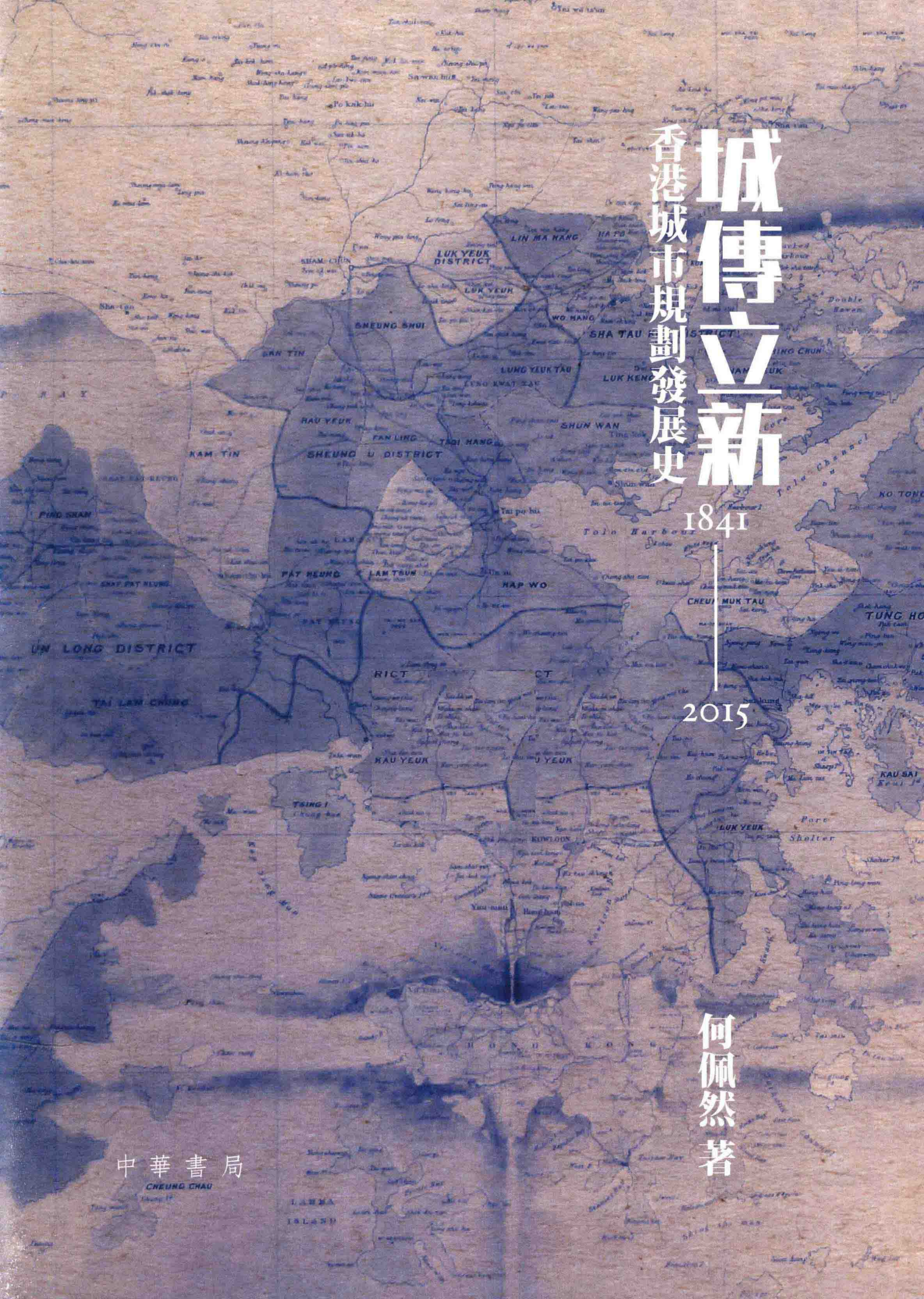
香港城市規劃發展史

1841

2015

何佩然著

中華書局



□ 責任編輯：黎耀強
□ 裝幀設計：霍明志
□ 排版：時潔
□ 印務：劉漢舉

城傳立新—— 香港城市規劃發展史 (1841－2015)

□

著者
何佩然

□

出版

中華書局（香港）有限公司

香港北角英皇道 499 號北角工業大廈一樓 B
電話：(852) 2137 2338 傳真：(852) 2713 8202
電子郵件：info@chungwahbook.com.hk
網址：http://www.chungwahbook.com.hk

□

發行

香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀麗路 36 號
中華商務印刷大廈 3 字樓
電話：(852) 2150 2100 傳真：(852) 2407 3062
電子郵件：info@suplogistics.com.hk

□

印刷

中華商務彩色印刷有限公司

香港新界大埔汀麗路 36 號中華商務印刷大廈 14 字樓

□

版次

2016 年 7 月初版

© 2016 中華書局（香港）有限公司

□

規格

16 開 (236 mm × 210 mm)

□

ISBN : 978-988-8420-02-5

從地理條件來看，香港的版圖雖然狹小，但卻處於南中國及亞洲太平洋的策略位置。自英國人登陸至今這一百七十四年，香港從一個小小的漁村演變成爲今天的繁榮國際大都會，是亞洲地區乃至全球最佳城市之一。香港發展成爲閃耀之都的故事，現由這本龐徵歷史資料與博引官方檔案的劃時代學術巨著，以客觀演繹、見解精闢的分析，娓娓道來。

雖然香港從殖民地發展爲現代大都會的過程充滿挑戰，但用城市規劃編年史的角度去探索的研究卻一直付諸闕如。香港的發展充斥着生與死的掙扎，包含着不同的轉捩點及敏銳的決策。本書的獨特之處在於用縱向把香港從開埠至今的城市規劃，作深入而全面的分析。要完成這項艱巨的任務，須具備史家的睿智，細心處理及洞悉原始材料與數據的能力。何佩然這一位史學者，憑藉過往對香港供水歷史、土地與海港發展、交通等課題的開拓性研究，成就了這本震撼人心、令人印象深刻的作品。

全書分爲六個時段，共有七章，最後一個時段有兩章，以香港發展的過程及原因作爲劃分不同時段的方法。詳細的日期、重要的人物、討論的關鍵，均利用大量參考資料、圖表及數據引證。第一時段有關興建水塘、颱風、火災、瘟疫的資料，尤其讓熟悉早期香港歷史者傷感，作者敘述了災難如何導致當時大量人命傷亡及社會哀慟的事跡。

第二時段追溯香港版圖的擴張，尤其着墨新九龍的規劃。大規模的工程如九廣鐵路、啟德機場爲香港日後的發展奠定基礎。城市規劃的正規化也是在二十世

紀上半葉第二次世界大戰前啟動的。

第三時段詳述日佔時期香港經歷戰爭的考驗，發展成為日軍的資源港，與英國人早年開發香港的政策迥然不同。

接着下來的三個時段涵蓋了香港戰後的急速發展。戰後初期發展由亞柏康比城市發展藍圖主導、有關興建地下鐵路爭議的回顧、中國改革開放政策對香港的影響以及其所帶來的投資新機遇、1990年代興建赤鱗角國際機場，及其後的十大核心工程，如何成為香港以後數十年發展的基石等，書中更闡釋赤鱗角是顧問公司十三個選址的其中之一。1997年香港回歸中國，香港城市管治逐漸開放並朝向可持續的方向發展。

這本著作讓讀者清晰地看到香港的成功，是經過艱苦奮鬥而成，香港今天成為舉世知名的世界級城市，城市規劃明顯在發展過程中發揮它的作用，而重要的政治轉捩點更有利於城市的發展。了解香港歷史，可以啟發我們認識城市的身份並建立未來發展的新思維。城市不斷改變的身份正好與香港鄰近地區以至全球互相呼應。這本堅實的著作是策劃城市未來發展和推動現代化的學者及城市規劃者，作為參考的基礎材料。

(楊汝萬教授是國際歐亞科學院院士、香港中文大學榮譽院士、
地理學榮休講座教授、香港亞太研究所前任所長)

相其陰陽之和，嘗其水泉之味，審其土地之宜，觀其草木之饒，然後營邑立城，制里割宅，通田作之道，正阡陌之界，先為築室。

《漢書·晁錯傳》中記載的一小段文字，既形象，又扼要地記述了造城建家、規劃社區的過程。作為城市規劃師，每次讀到這段文字，我都感受到城市歷史的延續與文化的沉澱。

回顧香港開埠至今，這一百七十多年，不算長卻也不能說短的城市發展歷程，期間挑戰重重，難關處處。西方城市規劃的理論及實踐被引進香港，逐漸構建了與香港本土情況相互適應的規劃理念、策略及體制。這是一個值得我們深入探究的課題。

相對於西方土地資源較豐沛的情況而言，香港總要面對人口多而可發展土地少的挑戰。因此，高密度及高層發展正是回應本土情況而塑造出切合香港的發展模式和城市型態，以滿足香港的經濟及民生發展的需要。上世紀六七十年代，一些西方城市規劃界人士，對高密度城市發展模式還抱有存疑，甚至出現把高層高密度社區整個炸掉推倒的極端案例。然而，今天香港經歷了不同年代的規劃及實踐，高密度緊湊型的城市發展模式，既能充份考慮環境、保育等因素，配以合理的空間佈局及適切的公共設施和休憩用地，高效率的市政服務和城市管理，成功為市民構建了便捷而又充滿活力的城市環境，成為現代城市發展模式的一個典範。

上世紀九十年代，外國城市規劃界開始反思西方城市以汽車為主導，推動「近郊化」(suburbanization)的城市擴展模式，並倡議「公交為導向的發展模式」(Transit-Oriented Development [TOD])。然而，早於上世紀八十年代，

香港制定「全港發展策略」(Territorial Development Strategy)，已明確訂定以公共交通，特別是鐵路為骨幹，協調土地利用及空間佈局。現時香港每天出行交通量約 90% 都是利用公共交通，其中約 40% 是依靠鐵路。全港約 75% 的商業及辦公室樓面面積和約 40% 住宅，都在鐵路車站 500 米可行步行的距離內。

以公交為導向的高密度緊湊型城市發展模式，現已普遍成為全球規劃界認同的最可持續的城市發展模式。香港在這方面既是先行者，更是堅定的實踐者。

由回歸之後到踏進二十一世紀，香港城市規劃的演進也許可以歸納為三方面的蛻變：一、制度更公開及透明；二、工作範式更多元與包容；三、多中心、多軸線空間發展模式的形成及強化。

《2004 年城市規劃（修訂）條例》的實施，使城市規劃制度在規劃資訊的提供、公眾人士發表意見的渠道、城市規劃委員會對規劃申請的審議、法定圖則的制定和公眾申述的考慮等方面，都有更公開和透明的安排。這些制度上的改革，提供了一個更為開放及包容的平台，促進了各方持份者在城市規劃議題上更活躍的互動，使各項規劃建議受到更廣泛和密切的民間關注和監察。

「發展主導」這個曾協助戰後香港有效應對眾多挑戰的規劃範式，雖然仍是規劃工作的主流，但這個範式在操作上必須變得更為多元與包容，才能應對現今複雜多變的挑戰與訴求。城市設計、地方營造、智慧城市、環境保護、生態和文化保育、可持續發展、生物多樣性、氣候變化，以及人口老化等考慮因素，在規劃思維與工作中，佔有愈來愈重要的比重。

經過戰後歷次的策略規劃發展和新市鎮發展，我們在維港兩岸的傳統發展區之外，成功建設了九個新市鎮；在人口分佈方面，形成了多中心空間格局。但是，在經濟活動及就業方面，我們未能形成與之相互對稱的空間分佈，結果做成高流量、長距離的單向通勤流動，各條主幹道在繁忙時段出現嚴重的擠塞。

就業人口在交通上消耗大量時間，亦增加了車輛的碳排放量。現正進行的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》研究的其中一項核心課題，便是倡議利用新界各區的區位優勢和交通基建配套，構建較均衡的人口與職位空間分佈格局，確立及加強多中心、多軸線的長遠策略規劃概念，讓香港能邁向一個可持續、更均衡的空間發展模式。

城市發展是為了使我們的市民有更佳的生活、工作空間和環境。在高密度緊湊型城市模式下，如何不斷改善城市的宜居度，將繼續是香港城市規劃師最大的挑戰，更是一項沒有句號的責任。

我們非常慶幸香港中文大學何佩然教授為香港的城市規劃作廣泛及深入的探究，從歷史角度評說香港的城市規劃工作，並作出一個階段性的總結。這是一本城市規劃師、城市建設從業者及所有關心香港發展人士期待已久的專業著作。我深信這本書能協助我們回顧香港城市發展和城市規劃的歷史，總結經驗，優化城市規劃工作，為市民締造更美好的生活。

我謹藉本書向多年以來為香港城市規劃工作付出大量心力的前輩致敬；也願與各規劃同業及願意參與城市規劃工作的有志青年朋友共勉！

（凌嘉勤，2012－2016 年任規劃署署長）

鳴謝

自2011年初開展至今，這項研究已進入第六個年頭，研究涵蓋的範圍廣泛，資料繁多，至今仍無法完全涉獵。如果沒有各專家、學者及不同機構的幫助與支持，絕不可能在現階段將部份的研究成果出版成專書，作出一個階段性的總結。我首先衷心感激香港特別行政區政府規劃署信賴研究小組就《香港城市規劃歷史及發展》進行研究，並提供大量戰後的珍貴原材料，諸如城市規劃的報告、地圖、統計數據，甚至翻查和核對資料，大大提升了研究的質素及論理的準確性。該署各城市規劃專家、資深同事，包括現任署長凌嘉勤先生，前任署長潘國城博士、馮志強先生、伍謝淑瑩女士、梁焯輝先生，現任副署長李志苗女士、前任副署長盧濟環先生、陳品松先生、黃婉霜女士等，更在百忙中抽空接受訪問，解答在研究過程中所遇到的種種難題，讓我這個歷史研究者可以更深入探討城市規劃的細節及了解困難所在；此外，凌志德先生、陳偉信先生、盧惠明先生、陳月媚女士、關慧玲女士、鄧若薇女士、劉秀儀女士及其他規劃署同事的大力幫忙，完善研究工作，在此謹致最衷心謝忱。

我尤其要感激已過世的梁雄姬女士，沒有她慷慨支持，成立梁保全香港歷史及人文研究中心，香港歷史的研究也不能開花結果。研究中心的各位研究員：梁燕凌女士、張秀珍女士、劉文婷女士，與現職的黃震宇先生，為這項研究計劃辛勤工作，案牘勞形，蒐集資料不遺餘力，使研究能順利取得初步成果。由於研究時間冗長，有不少同事雖已先後離職，但仍在此一一感謝他們對本研究的貢獻。

本書多蒙香港中文大學地理學榮休講座教授楊汝萬教授及規劃署署長凌嘉勤先生作序，方富成先生提供封面構思，他們的支持更確定了城市規劃發展史研究的珍貴之處。本書更獲各政府部門包括香港歷史檔案館、規劃署、路政署、地政署、土木工程署的支持，提供相關資料或地圖；香港收藏家唐卓敏醫生、高添強先生借出珍貴照片，讓讀者可透過地圖及照片資料，從另一角度觀察歷史，增添

研讀的趣味性。此外，香港中文大學逸夫書院李和聲香港歷史資源中心、香港中文大學圖書館、香港中文大學歷史系、香港大學圖書館等研究單位，以及中華書局（香港）有限公司助理總編輯黎耀強先生提供的協助，都是研究能出版的關鍵因素，在此謹向各團體、機構及人士的鼎力支持，致以由衷感激。我的丈夫和女兒對我的鼓勵與包容，賜給我挑戰學術主流的無比勇氣，讓我無拘無束地馳騁於研究的小宇宙裏，不停尋找新論據。無奈個人學養有限，文字、論理與考證的功夫拙劣，研究紕漏之處多不勝數，仍有待改進，希望藉此拋磚引玉，獲各讀者不吝賜正！

引言

城市是人類文明興起的重要表徵。二十一世紀的理想城市，除了要彰顯其政治、經濟及現代科技的成就以外，更積極追求人類與自然環境的和諧共處。因此，有計劃及有系統地進行城市規劃並作出定期檢討，便成了現代城市人改善生活的不二法門。要建構理想城市，規劃所涵蓋的範圍廣泛而且多元，包括諸如空間佈局、城市設計、基礎設施配套，以至城市規劃條例的制定與推行、日常營運與管理等。隨着從事城市規劃的專業人士及關注者不斷增加，社會上不同持份者皆以監察城市規劃為己任，政府在規劃的過程中，經常會遇到政治、經濟及社會發展的挑戰，要達致既定目標，需兼顧的問題愈來愈繁複。

一百七十四年前（即 1841 年），英國人在上環水坑口登陸時，發現香港島缺乏可供發展的土地資源，夏季更受颱風吹襲，小島不但沒有發展農業的條件，甚至不能說是一個理想的居住地。1841 年英人首次在港島進行人口調查，發現只有約 5,450 華人居於島上，大部分為赤柱及筲箕灣的漁民；在此之前，中國政府從未視香港島為城市。2015 年底，全港約有 732 萬人口¹，是一個擁有完善設施的現代城市，堪與全球其他國際大都會媲美。可見香港的崛興與發展，與後天人力資源的投放、城市規劃及利用現代科技克服城市的缺陷，有着密不可分的關係。

城市規劃並不是一門二戰後才興起的專業，只不過從前的稱謂與現代不同。翻查歷史資料，發現城鎮建築規劃（town-building plan）及城鎮擴張規劃（town-extension plan）等專業名詞在二十世紀初才出現，但道路規劃（street planning）一詞則在 1851 年就已經開始使用²。綜觀世界各國著名城市的歷史遺跡，如城牆、道路、廣場、廟宇、供水系統，均充分證明城市規劃對城市的整體發展有着關鍵性的影響³。有研究香港城市發展的地理學家認為戰前香港的城市發展零碎而欠缺全面規劃⁴，這可能是研究者未曾深入細讀城市的發展而已。如果香港的城市規劃並非早在 1840 年代就已開始，又怎樣解釋核心區域具備十九世紀中葉歐洲城市功能的事實呢？

一個城市從無到有的發展過程，取決於地理環境、聚居的人口、經濟資源、鄰近地區的發展狀況，以及客觀的政經形勢。草創階段的規劃有相當大的自由度。當城市

的人口不斷增加、人口結構轉型、政經環境改變、新技術流入，以及外在環境轉變，城市規劃便需要更新。如果早期的規劃不夠全面，所產生的問題會變得十分複雜。舊建築到底應予保留還是拆卸重建，新舊建築並存的作用及文化上的相互關係等，使重新規劃的難度比由零開始更為困難。假如香港的城市發展是從無到有，早期城市的建立及規劃有何特徵？什麼因素會導致城市規劃順應時勢作出應變？人口的增加、結構的轉型、外在政經環境的變遷、可用經濟資源的調配、技術的引進及更新、城規條例的制定等等因素，到底孰輕孰重？多次的再規劃又有何難度？城市重建與新的規劃有沒有衝突？統治者如何利用規劃平衡各方面的利益，達到既定目標？這些都是值得深入探究的問題。

可惜直到今天，有關香港城市規劃發展史的論述不多，大多集中在檢討近年香港城市規劃的得失，尤其側重於土地利用及城規條例的內容與成效⁵，鮮有探討戰前的城市規劃。多年前本人曾就香港的供水系統、土地及海港發展和交通系統等專題，進行過綜合研究，而從規劃政策入手，觀察都市化的發展歷程，則仍屬首次。以下以城市規劃為重點的研究，是希望透過城市規劃的演變過程，解構城市規劃策略的產生、重點與轉變的脈絡，並比較在不同發展階段城市規劃與社會結構轉變的互動關係，了解社會需求如何影響城市規劃，城市規劃又如何帶動社會轉型，並展示不同年代社會及政經環境的改變，如何牽動着自 1841 年至今城市規劃的步伐，而規劃又如何提供前瞻性的構思，引領城市迎接預見的未來。通過這項研究，冀能讓我們再次思考這個城市融匯中西文化特色的源起，及其建立本土獨特風格的過程，為香港的城市研究及未來城市的發展方向帶來新思維。

回顧過去一百七十四年，香港的城市規劃大抵經歷了以下六大發展階段：

第一階段起自十九世紀下半葉——規劃的二元性：一方面利用科技解決資源短缺及克服颱風的吹襲，建立供水系統、填海造地、設立避風港、興建道路及商埠的基本設施，奠定商貿基礎，並透過歐式建築引進西方文化，及推廣西式的文化生活，規劃地區主要集中在港島中環；另一方面，殖民政府漠視來港避亂的華人，對華人社區採

取自由放任政策，加劇了城市的公共衛生及治安危機。在跌宕的政局中，香港輾轉成為轉口貿易港。

第二階段由 1898 年至香港淪陷 —— 版圖的擴張：1898 年簽定《中英展拓界址專條》，租借界限街以北、深圳河以南的土地。隨着中國內地政局的變遷，移入人口不斷增加，城市需要擴充規模，《展拓界址專條》正好提供了新的土地資源。新九龍區域的釐定，制定法例規劃土地用途，擴展交通網絡，開拓郊區，使港島北岸、九龍及新九龍成為重點發展的區域，香港版圖得以擴張。在 1930 年代，為解決香港土地不足的問題，殖民政府曾構思向中國政府購買新界，後因太平洋戰爭而告吹。

第三階段由 1941—1945 年 —— 日軍的資源港：香港在日本軍政府的統治下成為大東亞共榮圈的經濟資源港，作為日軍的軍港，香港無論是在人口、地區的功能、經濟活動的拓展方面，都與英國殖民政府的規劃截然不同，日本人對城市的佈局、農業及其他資源的開發方面所提出的見解，過往鮮有討論，值得大家重新思考。

第四階段由 1945—1978 年 —— 高密度的發展規劃：面對戰後人口劇增的壓力，政府推行高密度的居住規劃，一方面解決新移民的居住問題，另一方面為加工工業提供了大量廉價勞動力，使香港轉型為加工工業城市。為疏導人口，興建了第一代新市鎮，規劃為可以提供就業、日常生活配套設施的綜合社區。城市的發展由科技、管理及官僚體制主導，人的生活方式及規律亦由科技帶領。

第五階段由 1979—1997 年 —— 政治與經濟的角力：自由貿易的經濟體系，讓香港成為國際金融中心、亞洲四小龍之一，香港的經濟地位逐漸取得其他地區的認同。但另一方面，面對中國實施改革開放政策、本地工業北移、經濟轉型，以及 1997 年回歸中國的政治議題困擾，經濟發展並非一帆風順。為淡化中英兩國的政治爭議，政府開拓以大嶼山國際機場為核心的玫瑰園計劃，進一步擴充城市規模至大嶼山，城市的核心區向西伸延，使香港堪與全球其他國際大都會並列。

由 1997 年香港回歸中國至今，是城市發展的第六階段——從蛻變到可持續發展的挑戰：面對政治制度的改變、全球自然環境受氣候變化帶來的衝擊、市民公民意識的提高，政府在提出可持續發展政策的同時，更修訂了公眾諮詢的程序，使城市規劃委員會的角色日益吃重。作為大珠江三角洲的一員，香港要配合內地華南地區的整體發展，城市規劃政策再次轉型，引領香港尋找新路徑。

香港的城市規劃在不同年代所面對的挑戰錯綜複雜，除了因應時代的需要作出相應調整外，也創造了許多具有本土特色的風格，現在就讓我們將箇中底蘊逐一解構。

註釋

- 1 政府統計處：http://www.censtat.gov.hk/hkstat/sub/so20_tc.jsp。
- 2 John Weale, *London Exhibited in 1851*, London, 1851, p.770.
- 3 Lewis Mumford, *City Development*, London, Secker and Warburg, 1947, p.79; John Summerson, *Georgian London*, Baltimore, Penguin Books, 1962; Steen Eiler Rasmussen, *London: The Unique City*, London, Cape, 1948; William Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, London, Routledge and Kegan Paul, 1954; H. J. Dyos, *Victorian Suburb*, Leicester, Leicester University Press, 1961; George Laurence Gomme, *London in the Reign of Victoria*, Chicago, 1898.
- 4 Bristow, Roger, *Land Use Planning in Hong Kong, History, Policies and Procedures*, Hong Kong, Oxford University Press, 1984, p. 27; Talbot, D. Henry, "An Outline of the Urban Development of Hong Kong Island during the Nineteenth Century", in *The Changing Face of Hong Kong*, Hong Kong, the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society, Yle Olde Printer Ltd, p. 50; Tregear, T. R. and Berry, L., *The Development of Hong Kong and Kowloon as Told in Maps*, Hong Kong, South China Morning Post, 1959, p. 8.
- 5 Lawrence Wai-chung Lai, *Town Planning in Hong Kong: A Critical Review*, Hong Kong, City University of Hong Kong Press, 1997; Lawrence Wai-chung Lai with Ki Fong, *Town Planning Practice: Context, Procedures and Statistics for Hong Kong*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2000; Lawrence Wai-chung Lai, *Town Planning in Hong Kong: A Review of Planning Appeal Decisions, 1997-2001*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2003.

目錄

楊汝萬序 i

凌嘉勤序 iii

鳴謝 vi

引言 xii

CHAPTER 1 第一章

規劃的二元性

(1841 - 1898 年)

一、構思 3

1. 選擇據點
2. 規劃

二、創建 9

1. 道路
2. 碼頭
3. 水庫

三、危機 17

1. 火災：填海造地
2. 風災：重建海旁及興建避風塘
3. 鼠疫：重建太平山區

四、管治 35

1. 華洋居住區的劃分
2. 從七約到十約
3. 保安約
4. 衛生約

小結 58

CHAPTER 2 第二章

版圖的擴張

(1898 - 1941 年)

一、契機	69
1. 土地登記	
2. 頒佈收地條例	
3. 處理土地爭議	
二、新九龍	82
1. 深水埗村	
2. 九龍塘	
3. 延展新界租約	
三、基建	98
1. 九廣鐵路總站	
2. 啟德機場	
四、制度化	102
1. 成立城市規劃委員會	
2. 頒佈《城市規劃條例》	
小結	107

CHAPTER 3 第三章

戰爭的考驗

(1941 - 1945 年)

一、日軍的資源港	115
1. 區域劃分與管理	
2. 各區功能	
3. 鄰保制度	
二、流竄	120
1. 遣返原鄉	
2. 人口分佈	
三、自給自足	122
1. 農業部署	
2. 植林計劃	
四、軍港交通	128
1. 海運中轉站	
2. 機場的戰略作用	
小結	132

高密度的發展規劃

(1945 - 1979 年)

一、長遠規劃	139
1. 亞柏康比的規劃藍圖	
2. 規劃署及其前身	
3. 修訂城市規劃條例	
二、市區發展重點	150
1. 規劃港島	
2. 規劃九龍半島	
三、新九龍與新界	163
1. 從徙置區到廉租屋	
2. 新九龍的規劃與發展	
3. 開拓新市鎮	
四、無遠弗屆	192
1. 對外交通——擴建啟德機場	
2. 內部交通——海底隧道及地下鐵路	
小結	203

政治與經濟的角力

(1979 - 1997 年)

一、1980 年代初的發展策略	215
1. 追求經濟增長	
2. 房屋與土地發展策略	
3. 加強中港貿易關係	
二、《中英聯合聲明》前後	222
1. 籌建新機場	
2. 擴建啟德機場	
3. 清拆九龍城寨	
三、玫瑰園計劃	239
1. 融資問題及政治爭議	
2. 機場核心計劃重點	
3. 港口西移	
四、籌措新紀元	252
1. 都會規劃重點	
2. 擴張交通網絡	
3. 發展多元核心	
4. 新界土地政策	
小結	291