

香港都市問題研究

李思名

余赴禮

商務印書館出版



香港都市問題研究

李思名 余赴禮

商務印書館

香港都市問題研究

作 者——李思名 余赴禮

責任編輯——江先聲

出 版 者——商務印書館香港分館

香港鰗魚涌芬尼街2號D 僑英大廈五樓

印 刷 者——中華商務聯合印刷(香港)有限公司

香港九龍炮仗街75號

版 次——1987年2月第1版第1次印刷

© 1987 商務印書館香港分館

ISBN 962 07 6027 1

序

本書是筆者在香港浸會學院多年從事研究香港都市問題的成果。作者分別從地理學及經濟學角度去分析香港都市問題。關於這方面的中文參考書不多，希望這本書可補此中的不足。

本書內容適合從事研究都市地理、社會政策及都市經濟學等人士閱讀。在討論各種都市問題時，作者盡量希望做到深入淺出，務求一般讀者可以理解。至於較深入的分析，亦可以從註文所引述文獻中得悉。如此，程度較高或有興趣深入了解香港都市問題的學者，亦可得益。

這書能夠面世，是因為得到各界的熱心支持。在研究及撰寫這本書的過程中，香港浸會學院提供研究經費，使這個計劃能順利進行。此外，浸會學院地理系學生的熱心協助，及香港商務印書館編輯室（尤其江先聲先生）悉心編閱本書初稿，並提出許多寶貴意見，我們在這裏衷心致謝。最後，本書

得各政府部門及商業機構提供所需資料及統計數字，恕未能一一在這裏道謝。

一本這樣篇幅不大而論題涉及多方面的書，其所論述決不敢說是完善無誤，如讀者有任何寶貴意見，敬請隨時提出批評及指正。

李思名

余赴禮

香港浸會學院

一九八六年六月十五日

目 錄

序	i
第一章 導言	1
第二章 土地問題和土地政策	15
第三章 公共房屋的發展及其評價	47
第四章 交通問題及交通政策	85
第五章 都市化與工業發展	112
第六章 環境污染及管制	141
第七章 香港、廣州城市發展比較	176
甲、房屋建設	176
乙、土地利用	209

第一章 導言

一、香港都市化的背景

自十九世紀產業革命以來，人口和資源不斷向城市集中，在一八〇〇年，全球只有2.5%的人居住在二萬人口以上的城市裏，到一九二五年上升至21%，一九五〇年已達28%，而到一九七五年，全世界平均計算已超過39%。八十年代，先進國的城市人口，約佔全國人口百分之六十至八十左右。①而中國跟歐美、日本等先進國相比較，城市化只是在開始階段。中國現時的政策是農村人口不能盲目流入城市，所以中國農村人口仍佔絕大優勢，城市人口只佔14%。②

香港雖是中國南面珠江三角洲的一個港口，但因多年來受到英國的管治，實施資本主義的城市建設，因此它的城市發展，與中國城市在社會主義指引下的都市化情況大為不同。香港城市發展，在東

南亞地區，則與新加坡相似。香港是一個高度工業化的城市地區，而影響它的都市化過程的基本因素大體來自地理、政治及經濟三方面。從地理角度看，香港地區包括香港島、九龍半島及新界，總面積只有約1066平方公里，其中香港島佔79平方公里，九龍半島（界限街以南）佔9平方公里，而新界（包括大嶼山及其他大小島嶼在內）則佔988平方公里。香港的地域，大部分是陡峭山地、沼澤及劣地，只有約百分之二十五面積是適宜人類聚居的。不過，香港因擁有很多離島及漫長不齊的海岸線，因而具有天然海港的形態，適宜船隻作貨運轉口；在地理上，這樣的天然形勢，使香港發展成爲一個港口城市。

另一個影響香港都市發展的因素是政治方面的。一八四二年的《南京條約》及一八九八年的《展拓香港界址專條》，使香港的土地被劃分爲兩類：界限街以北是租借地，直租借至一九九七年；而其以南（港島及九龍）則是割讓地。^③因爲法理上的差異，香港的都市發展便分兩條路線展開：新界（租借地）的工業發展、城市建設、私人投資等，一直受到抑制或不被重視。新界只是作爲連接港島與中國大陸的一個緩衝區，保持着中國鄉村的社區及農

業活動。但界限街以南則迅速發展成爲一個現代化工業地區，擁有大量社會及經濟基本建設。

當然，直接影響香港的都市化是香港本身的經濟發展。香港開埠初期，人口稀少，經濟主要依賴捕魚及農業耕作，其後才逐漸發展商業活動。聯合國對中國禁運期間，香港經濟一度停滯不前。五十年代，港人開始發展勞動力集約的輕工業。最初，香港工業以棉織業爲主，後來發展毛織品；六十年代後期，香港工業除擴展人造纖維及高質成衣外，更拓展其他製造業，如塑膠及電子產品等。自五十年代開始，香港竟由一轉口經濟地區而躍居成爲亞洲主要出口地。過去十年，香港經濟結構有着重大變化，在政府的鼓勵下，香港更由製造業步向金融服務。一九八四年，金融業及有關服務的生產佔香港生產總額百分之十九，僱用本港百分之五的勞動力。香港未來的經濟發展，隨着中國的現代化及開放政策，將繼續鞏固它的國際金融中心的地位，而香港作爲一個高度都市化地區亦勢將愈見突出。

二、香港都市化的過程^④

(甲) 一九五〇年以前香港的都市化概況

當新界於一八九八年成爲租借地時，港島及九

龍人口約有廿四萬，而新界則約有十萬人，居住在四百條鄉村。亦即是說，一八九八年的條約令香港人口增加百分之四十。自此，鄉村人口上升緩慢。一九一一年，新界人口約八萬四千，艇戶人口則為六萬。鄉村居民的生活主要是依靠耕種及捕魚。同年，港島及九龍人口共約三十萬。至一九三一年，香港人口增至約八十五萬，有八成是集居在九龍及維多利亞港周遭十六平方公里的地區，而餘下兩成人口則散居新界各鄉村（見表一）。

一九四九年以前，香港的人口增長，受到中國大陸政治局勢波動的影響。當中國政局動盪時，往往有大批人口從廣東省流入香港暫避，而事後，他

表一 早年香港各區人口分佈（1898至1941）

	港島	九龍	新界	艇戶	總共
1898	241000		100000	—	341000
1901	197800	61100	85100	42300	386300
1911	244499	67497	83795	60948	456739
1921	347401	123448	83163	71154	625166
1931	410921	264675	98905	75250	849751
1941	709294	581043	195000	154000	1639337

資料來源：歷年《香港年報》。

們會返回原址居住。四十年代，移入香港的人口，多數聚居在港島及九龍的市區地方，且大部分是居住在自己蓋搭的寮屋。因當時港府並無任何都市規劃或配套的市政設施，市區的居住環境長期陷於擁擠並受到衛生方面的威脅。簡言之，五十年代以前，香港都市化的動力很大程度源於中國大陸移民的湧入。

(乙) 一九五〇至一九七〇年都市發展向郊區伸延

一九五二年後，雖然大陸居民仍繼續移入香港，但香港人口的高增長率，則主要是由於高出生率所致。一九六一至一九七〇年間，香港人口增長率每年平均是每千人29.6人；其中自然增長率是每千人21.3人。面對龐大住房壓力，港府大量清拆寮屋而將住戶徙置到廉租屋和徙置大廈去。公屋徙置政策有多方面的影響。住在公屋的低收入家庭，享受低廉屋租，這樣對維持社會穩定有一定的作用。此外，透過公屋遷徙政策，人口大量遷移到市區外圍地帶，使到香港都市發展向郊區伸延。公屋建設，自五十年代開始，地點多選址於市區之外圍。一九六一至一九七一年，約有一百萬人入住公屋，約佔當時全港人口的百分之三十。結果是令到港島及九龍人口下跌，而新九龍及荃灣則人口劇增（見表二）。總

表二 1961—1981香港各區人口分佈(千人)

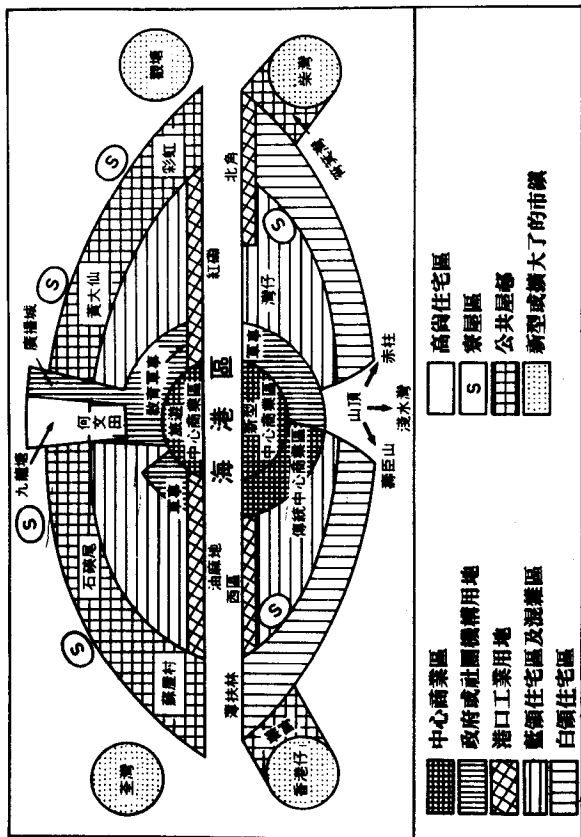
	人口	港島	九龍	新九龍	荃灣	新界鄉村
1961	3130	1005	725	853	82	328
1971	3937	996	716	1469	276	400
1981	4938	1183	799	1652	608	696

資料來源：香港政府統計處，1961、1971、1981年人口普查。

括這段時期，香港城市發展，仍是圍繞港口周遭地域為主（見圖一）。而因城市用地受到經濟、社會及政治規律的安排，整個地域形成爲一個複雜而緊密的都會。至六十年代末期，這個發展到了極限，政府被迫採用人□分散政策。

（丙）一九七〇年以後都市人口分散

上文提到，戰後香港人口集中在維多利亞及九龍之舊城區，使到該處外圍滿佈寮屋。而當時政府仍以港灣中心發展爲主，令到人口高度集中。至一九七六年，各主要市區發展漸趨飽和。都市發展只有指向新界。港府在實施分散人口政策時，採取下列兩個方案。其一是儘量減少干擾傳統農村及社區經濟，其二是發展新市鎮必須使有足夠人口吸引各類投資活動及創造就業機會。首先發展的新市鎮有



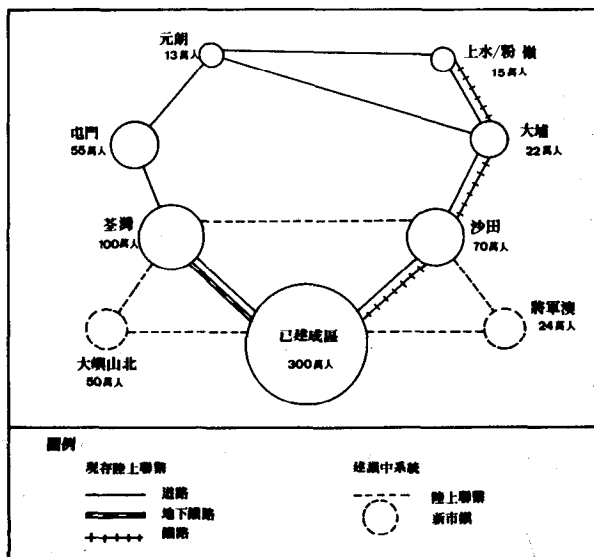
圖一 香港都市發展中的區域功能判分

沙田、屯門及荃灣。其後爲了應付一九七八至八〇年間從中國大陸大量湧入香港的移民，政府自一九七九年開始發展另外三個地區，即大埔、粉嶺／上水，以及元朗。六個新市鎮中，以荃灣人口最多，而大埔、元朗及上水約各容納人口十三萬至廿五萬。到九十年代，荃灣人口預料會增至九十六萬；沙田，七十萬；屯門，五十五萬；大埔，廿萬；粉嶺／上水，十五萬；元朗，十三萬。六個新市鎮到九十年代，人口約共增至二百七十萬左右（表三）。每個

表三 新界各區人口

	1961	1971	1981	1990*
荃灣	76000	266000	600000	958000
沙田	16000	24000	110000	700000
屯門	18000	21000	90000	547000
大埔	16000	21000	40000	216000
粉嶺/上水	21000	33000	50000	149000
元朗	14000	21000	51000	128000
總共	161000	386000	941000	2698000
*估計數字				

資料來源：香港政府統計處，1961、1971、1981年人口普查。



圖二 香港新市鎮與市區聯繫

資料來源：Victor F.S. Sit, "The Policy of Deliberate Urbanization: A Case Study of Hong Kong", in Victor F.S. Sit and Koichi Mera (eds.) *Urbanization and National Development in Asia* (Hong Kong: Summerson Eastern, 1982), pp.80—94.

新市鎮的發展模式大約如下：市鎮外圍是低人口密度之綠化地帶，市鎮的土地，主要是用作公屋建設及工業活動。市鎮的發展策略是首先將大量居民遷入公屋，然後才逐漸引進工業及發展工廠區。因為公屋住戶多數是低收入家庭，此類住戶無能力應付市區的昂貴租金，故願意入住新市鎮公屋；因此公共屋邨在新市鎮興建可大量引入工人階層，而企業家亦樂於在新市鎮建設工廠，因為該等地區有足夠勞動力供應。如是，新市鎮的公屋興建可與工人就業及工廠生產相配合。

雖然，新市鎮有其重要的功能，但市區仍是主要商業及行政中心。它擁有政府機構、商業寫字樓、資訊及各類服務。因此新市鎮與市區的聯繫至為重要。目前，各新市鎮均有公路貫通至市區，部分更有地鐵或鐵路連接。但新市鎮之間的交通服務，則比較遜色（見圖二）。日後將軍澳新市鎮發展後，全港便約有一半人口居住在新市鎮。屆時，香港將由一個單一城市的都會轉變成為一個由多個城鎮組成的城市體系。

三、都市化產生的各類城市問題

城市化過程在世界各大都市已造成種種嚴重問

題，例如城市用地及住房短缺、交通擁擠、環境污染及失業等等。這些問題，所有先進國家及第三世界國家均有存在，香港亦不例外。

經濟發展及人口增加的結果之一是對於各種城市用地需求大增，包括房屋、辦公室、商場、文娛活動設施，以及廠房興建等方面的需求。面對如此龐大的土地需求壓力，香港政府積極進行填海、徵收新界農地，以及拓展新市鎮等以應所需。但其中對有關問題有最大幫助的政策是港府一直以來均在香港實行土地租用制。這個辦法，一則可確保香港稀有的土地能得到充分利用；二則可將土地收益納歸政府庫房，用作為公共事務開支，這是符合社會的公平原則的。本書第二章即詳細討論香港土地的利用及分析租用制的意義。

香港的人口增加，來自早年高出生率及移民的大量湧入——包括中國移民及東南亞難民。人口增加，住宅供應不能配合，租金飛升，一般市民沒有能力負擔高昂租金，結果做成寮屋僭建的蓬勃。港府自五十年代開始，即進行公屋建設，三十年間，香港公屋已住有全港一半人口，而香港政府的房屋委員會亦成為全球最大的住宅發展商之一。第三章除描述香港公共房屋的發展外，更就公屋計劃的經濟效