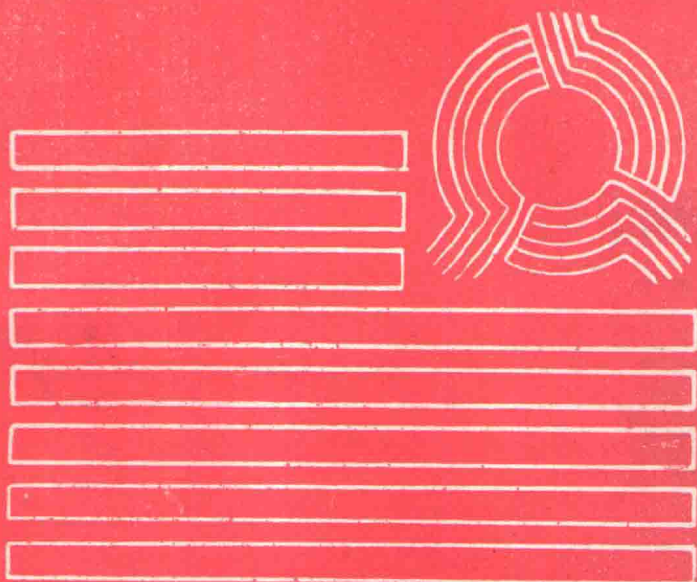




香港规划纵横剖

蒋敬中 撰写

湖南省城市规划协会编印

1993年4月

目 录

第一章:香港规划总叙

第二章:全港发展策略

- 一、人口预测和人口布局
- 二、评估土地发展规模及对填海工程的探究
- 三、研究厘定全港土地功能区划及其利用性质
- 四、扩大港口和机场容量
- 五、扩张与改善主要交通运输网和交通交汇处
- 六、确定全港性公用事业设施、园林绿化设施、康乐福利设施

第三章:新市镇计划与实施

- 一、新市镇计划的动因、业绩与意义
- 二、新市镇计划的总体目标
- 三、新市镇规划建设详例
- 四、两图的制定与实施
- 五、拓展署(处)的权职
- 六、问题、教训

第四章:都会区的重建与拓展

- 一、重建与拓展的客观可能性
- 二、重建与拓展的目标
- 三、试验性重建、综合性重建到重建的新构想
- 四、关于土地发展公司
- 五、油麻地、旺角重建研究报告书

第五章：居屋策划及房地产业的发展

- 一、全港居屋概览
- 二、居屋策划三阶段
- 三、长远房屋策略
- 四、居屋建管机构
- 五、房地产业的发展

第六章：规划编制与审批

- 一、五个层面的规划
- 二、两大类别三家编制
- 三、规划设计与管理的结合、城市规划处的核心地位

第七章：规划立法与管制

- 一、全面和严格的管制
- 二、严格和灵活的临界点
- 三、依靠法制、摒弃人治
- 四、强化规划管制的法规体系
- 五、管制机构与权责

第八章：规划实施的财源问题

- 一、财政安排政策对房屋建设的保证
- 二、非住宅公屋出租盈余是港府的一个巨大财源
- 三、地产业永远挖不尽的“金矿窝”
- 四、多方调动和充分利用私人资金

结束语：借鉴·思考·意见

后 记：

补 记：

第一章 香港规划总叙

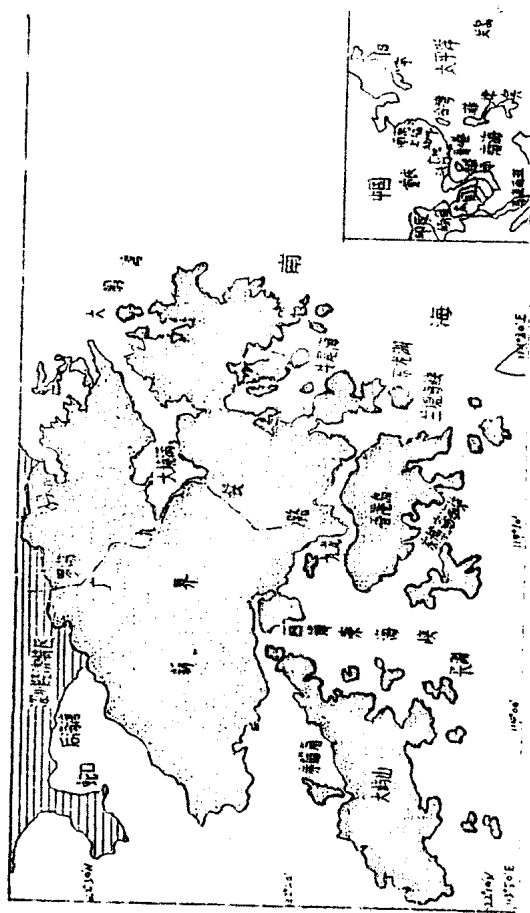
香港,这个享有当代“东方明珠”美称的地方,镶嵌在祖国南海之滨。(图一)

根据满清政府与英国订立的不平等条约——南京条约,香港岛已于 1842 年割让给英国,成为英国的殖民地。而九龙半岛(界限街以南部分)及昂船洲亦于 1860 年相继割让。九龙半岛的另一部分(界限街以北部分)及新界地区则于 1898 年租借给英国,将于 1987 年届满租借期。1985 年 5 月 27 日,中英签定了联合声明,议定全港地区将于 1997 年 7 月 1 日起回归祖国,成为祖国的一个特别行政区。

从 1942 年以后,香港一直以自由贸易为其发展方针。私人企业发展极为自由,而其经济活动完全由市场规律所支配。自 1945 年开始,40 余年的发展,已逐渐演变成为一个商业发达及劳力密集的贸易业和制造业中心,世界第三大货柜转口港,第三大黄金买卖市场,仅次于纽约和伦敦的世界第三大银行金融中心,及远东的一个重要旅游中心。因此,人们赞誉为“东方的百老汇”、“购物者的天堂”、“商业的奇迹”,对世界各地有着较多的吸引力。

香港位于祖国东南海峡珠江河口,北纬 $22^{\circ}9'$ 至 $22^{\circ}37'$,东经 $113^{\circ}52'$ 至 $114^{\circ}30'$ 之间,隔澳门东 65 公里,距广州南 145 公里。

全港,由百余个岛屿组成。最大者有香港岛、大屿山、青衣、鸭利洲及南丫岛。还有九龙半岛及新界地区则与祖国内地深圳特区毗邻。总面积 1071 平方公里,水域面积 1940 平方公里。



图一 香港位置图

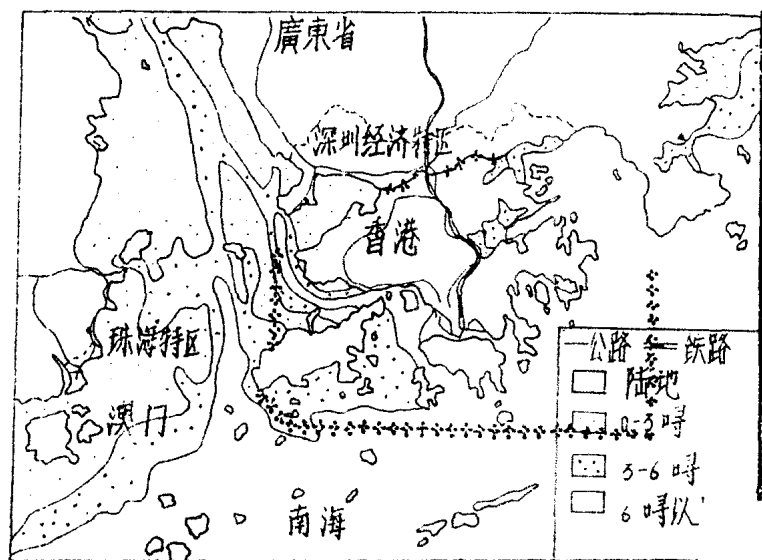
陆地面积分布是：港岛为 80 平方公里，九龙及新九龙（即界限街以北）占地 47 平方公里，新界包括众多岛屿，共有面积约 944 平方公里。

就土地用途说来，陆地可供建造面积只占 20% 左右。土地类别情况大体如下：

	大约面积	百分比	备 注
市区建成区	104	9.7	
郊区已发展用地	74	6.9	包括道路、铁路用地
耕 地	73	6.8	包括果园
鱼 塘	21	2.0	
丛 林	220	20.6	包括天然林和人造林
草地灌木林	533	49.8	包括郊野公园
沼 泽 地	1	0.1	岸边咸水沼泽
荒 地	44	4.1	可供开垦

注：单位：平方公里

居于香港岛及九龙半岛之间的维多利亚海港，是深水又有环山保护，为香港的宝贵资源。（图二）



图二 全港范围示意

香港当局,于1939年制订了城市设计条例,同时成立城市设计委员会负责该条例的实施,这是香港规划的开始。

1947年,亚拔高比爵士在当时港府地政工务司署的(城市设计组)的协助下,经过调查研究,向港督呈送一个报告书,提出包括兴建海底坠道、更改铁路线位置,拆迁军部设施、划出工业及住宅用地、在新界地区的乡郊建设新市镇等多项具体建议,并建议设置一个专职部门,担负编拟并执行详细规划的工作。1948年9月,报告书正式公布。1953年,将城市设计组改为城市设计科,开始了对香港未来发展问题的系统研究及其详细规划的编

制。

从 1953 年起至 1973 年,可说是城市规划取得很有成绩的阶段。在城市设计委员会的监督下,设计科工作重点放在编订规划法定图则方面。到了 1953 年,规划工作扩展到地区背景资料的研究和调查工作,在 70% 以上的市区范围内开展了分区规划的编制工作。基于工业发展和楼宇建设对土地的需求,对新界数个小市镇的用地开拓亦同步进行了初步研究。设计科还会同道路及英国道路研究社顾问就香港的道路系统进行了全面总结和研讨。

1962 年和 1964 年,沙田、荃湾两个新市镇的首份发展大纲图分别获港督会同行政局核准公布。

六十年代初期,港府研究将铁路终点站由尖砂嘴迁往红磡,而且订出了兴建海底坠道计划。这对尖砂嘴、红磡及湾仔区的发展模式有很大影响。

1960 年,制订出九龙东北地区的蓝图,其规划面积 546.3 公顷,人口容量 65 万人,规划的重点内容在于房屋的发展建设,并在新浦岗地区划出兴建分层工厂的用地。

1961 年,主要市区的中部地段综合重建计划获得核准并公布。1967 年,研究拟出了市区的(包括西部地段的“试验性重建区”在内)的重建计划。1970 年,制订出该项重点计划的详细规划蓝图,并获得当局采纳。

城市的发展,明显地需要一个全面性大纲式规划。还在 1965 年,设计科遵照土地发展设计委员会(后改为土地发展政策委员会,以下同)的指示,着手制订“土地利用计划表”,于 1970 年完成。1971 年获上述委员会通过,1972 年 5 月,由该委员会照会行政局,1974 年又作了重大修改,重新命题为“香港发展纲领”,成为尔后规划香港的导则。

从香港土地利用计划书制订时起(严格地说是从1973年以后),城市规划步入了一个新的阶段。

1972年,港督还会同行政局通过采纳了“十年建屋计划”。该计划的目标是:要在八十年代中期,为180万人提供足够住所。

为配合“十年建屋计划”的推行并保证其所需求的足够土地,港府决定加速发展新界境内的新市镇及扩展墟镇。1973年,在工务司署辖下成立新界拓展署,专职专责地统筹执行新市镇发展计划。与此同时,设计科亦升格为工务司署辖下的地政测量及城市设计处内的一个独立部门,负责新市镇及市区的规划法定图则事务,新界乡村和市区的分区规划事宜,及“全港发展纲领”的日常性总结研讨事宜。

当年,完成了包括市区21个规划区范围在内的19张法定图则,荃湾、葵涌及沙田三个乡村市镇的规划法定图则亦同时制订。1986年末,又相继制订了包括市区34个规划区范围的32张规划法定分区计划大纲草图,和包括新市镇大部分地区的7张规划法定草图。同时,对市区内需要重建的地域确定了“环境改善区”及“综合性重建区”。

为适应规划工作发展的需要,市区拓展处及发展策略组于1980年同时成立,分别负责市区特别是九龙东北地区的拓展,和制订全港土地发展的策略,作为公共及私人投资的指标。

1982年,从工务司署划分出来,另组建地政署,署下成立城市设计部,处理法定规划图则的执行事务,从事规划调查,地域专题研究及拟定该区域发展纲领,步步推进“全港发展纲领”。

1986年4月,成立城市规划处,纳入同期成立的屋宇地政署领导,其业务范围,职权与城市设计部相同。

八十年代,香港规划开始了将重点放在全港性发展与次区

域发展规划方面。港府委任了顾问团,进一步完备“全港发展策略”的订定,及新界境内的东北、西北、东南、西南各地区和都会区等5个次区域发展潜力的研究等工作。

虽然,港府根据当时的形势,曾于七十年代一度将规划工作的重点放在发展新市镇方面,但此时又回过头来致力于港九市区的重建工作,并且已委任两个顾问团进行了可行性研究。1980年初,又成立土地开发公司,从组织机构上保证旧区重建计划的制订与实施。

随着香港经济的起飞,城市规划已日显其重要。三十余年来,香港的规划史,从着眼于港九区的城市,和着力于城市设计,而渐进为放眼港岛全境的宏观布局和控制,及着力于其发展策略的研究方面。至于微观布置和城市的具体设计,近些年来,则更多地动员私人机构来搞,政府则通过有关几个管制条例提出某些限制性条件,以体现城市规划的意图和目标。这样,在宏观规划方面,真做到有远大目标,有远近相结合的步骤,有可循的图则与章法,而在微观或详细规划方面,集思广益但又活而不乱。宏、微观,远、近期能较好的结合。这个规划工作指导思想和工作重点的转变,是具有现实、历史及策略意义的转变,它必将在香港规划史上写出新的一页。

第二章 全港发展策略

所谓全港发展策略,是指包括港岛、九龙、新九龙、新界及其余岛屿在内,也就是香港全部范围的整体性发展策略。它酝酿研究于 70 年代,于 1980 年制订完成。(为便于阅读,均按港府地域概念术语叙述,都会区——港岛、九龙、新九龙地区。全港——都会区再加上新界各市镇及其他大小五百个岛屿。香港,则称港岛,以下均同)。

全港发展策略,是作为港府长远发展的政策指引的依据。其总的目标就是从人口的预测和有关社会、经济活动的评估中,制定长远的土地用途和交通策略,以求在规定的资源及一定的时间限制下,创造一个最佳素质的生活、工作和适应各项事业的环境。

全港发展策略,未能见到完整的全面介绍文件,但从各种零散资料及考察见闻中综合剖析所知,其主要内容为:

(一) 预测港岛人口增长,及人口历史规模,面向全港进行人口布局。

(二) 评估全港土地的容量,挖掘土地潜力,研究大规模填海获取土地的可行性,制订填海工程计划。

(三) 制订全港土地功能的区划,及其利用性质。

(四) 扩大港口和国际机场容量,加强国际联系的主渠道。

(五) 扩张与改善全港内部主要交通运输网和交通交汇处。

- (六) 确定全港性的各项主要社区设施。
- (七) 居屋发展规划。
- (八) 分期推行新市镇的发展计划。
- (九) 研究制订都会区重建更新的总的导则问题。

全港发展策略对都会区及新界境内五个次区域均有各别的要求。

在次区域内部,发展策略考虑的重点则是确定新市镇建设的方针和目标等,以获得人口、土地和就业单位的平衡,及新市镇与都会区之间,新市镇彼此之间的联系问题。除了(七)、(八)、(九)三项将另章撰述外,其余各项分述如下。

一、人口预测和人口布局

香港,据统计数,1911年为45万余人的城市,至1941年,三十年间,递增了118.3万人,年平均递增3.94万人,年均递增率8.62%。人口剧增的主要因素是外来移民,而且主要是我国内地移民的涌入。抗日战争时期大批居民又逃回祖国内地避难。人口急降至60万人左右。战后6年即至1951年,人口猛增,年平均约23.3万人,达到200万人,年均递增率38.83%,整个50年代年均递增率为5.65%。很明显,内地人口涌进去仍是主要因素。60年代,年平均递增率为2.58%。70年代,年平均递增率2.68%。80年代头5年年平均递增率为1.64%。递增率有逐步下降趋势。这是因为:

1、自70年代起,港府推行家庭计划,出生率由1977年~87年18%稳降至13%,自然净增由12%稳降至8%。

2、港府于1980年修改了移民政策,对移民多所限制,使“净移民人数”降至年约1.4万人。

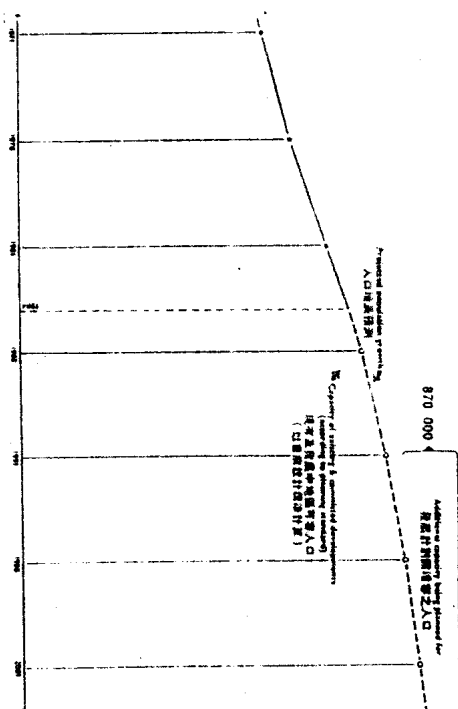
*
香港 1911 年至 1986 年人口数*

年 份	人口数(人)
1911	457,000
1921	625,166
1931	840,473
1941	1,640,000
1951	2,000,000
1961	3,129,648
1971	3,936,630
1976	4,403,000
1981	4,986,600
1986	5,396,000

即使年递增率能如上述稳定或仍稍有下降,经过两个预测研究报告,至本世纪末或下世纪初,外部移民仍将是香港人口增涨的主因,人口规模仍将达 650 万人。

* 人口均根据港府统计处 1969、1982、1986(中期)的户口统计报告,不包括暂住户口,越南难民及短暂离港的香港居民。

香港人口趋势预测及其发展目标表



据当前情况,以建成区计,平均每个平方公里 5.4 万人,确是相当稠密。但由于全港人口大部分集中在都会区,1981 年都会区人口占全港总人口 72.36%,1986 年港岛及九龙地区是成为世界上年均人口密度最高的最稠密的城市化地区,根据统计九龙地区的旺角、观塘及深水埗三个人口高密度地区,每平方公里人口平均分别达到 139,600 人,59700 人,55700 人,设若全港不断增长的人口再继续向都会区畸形集聚、集中,非但很多城市化病将趋于恶化,极不利于全港的进一步发展,甚至可能导致有损于香港在东、南亚甚至世界地区的经济地位和作用,因此探讨全港人口最大容量及面向全港进行人口合理布局,是全港发展的首要策略问题。

全港发展策略通过发展新市镇计划,同时采取极其富有吸引力的政策,还通过对都会区的拓展和重建的途径,及进行人口疏导的方针,扭转了人口流向,由向都会区畸形集聚转为背离都会区而面向全港其余地区分散,人口分布状态渐趋均匀和合理,从而增强了香港的活力。据港府户口统计,人口地理分布状况如下:

年 别 地 区	人口数(千人)	所 占 %
	1961、1971、1981、1986	1961、1971、1981、1986
港 岛	1005 996 1183 1176	
九 龙	725 716 799	
新 九 龙	853 1469 1652 2302	
以上小计	2583 3181 3634 3478	81.15 80.6 72.87 67.5
其它地区	600 756 1352 1762	18.85 19.4 27.13 32.5

从上可以看出,1986年都会区人口非但无增加,且较1981年减少4.2%,其所占全港总人口比例由1961年的81.15%降至67.5%。除都会区以外的其它地区,1986年人口较1981年却增加47.12%,其所占全港人口比例由18.85%增至32.5%。随着全港新市镇计划实施的成功,而这个人口面向全港其它地区的合理流动趋势,还会进一步发展,并有可能加快,根据全港发展策略评估,现有都会区面积所能承担的稍为合理的最大限度人口容量为400万人,而预测全港人口达620万人时,新界境内各次区域地区要承担220万人。本来这个策略目标是完全有可能达到的。

全港发展策略对全港人口分布 及职位基本发展设想

各个次区域	人口(人)职位	
都会区	4,055,600	2,426,200
新界东北	1,022,500	394,700
新界东南	206,200	75,600
新界西北	838,700	324,700
新界西南	56,700	4,300
总计	6,179,700	3,235,500

人口地理分布的合理变化,促使全港其它地区均渐次走向繁荣,都会区则因人口某种程度的松动和相对稳定,亦将有利于拓展和重建,某些社区设施不足的情况亦将较好地得到补充和完善。

二、评估土地发展规模及对填海工程的探究

人口的膨胀必须相应的土地面积承担,因此,在预测人口规模的同时,须探究可供发展的土地规模。

全港陆地面积为 1070 平方公里,水域面积约为 1940 平方公里。

全港土地类别现况表

类 别	大约面积 (平方公里)	所占%	备 注
城市已建成区	104	9.7	包括都会区及新界境内的 六个新市镇
市郊已发展土地	74	6.9	新界郊区市镇、乡村及其它 已发展土地如水塘、道路、 铁路
林 地	220	20.6	天然和人工植林地
草地及灌木林地	533	49.8	包括郊野公园
荒 地	44	4.1	秃地、已侵蚀的花岗岩地 可重新垦植用。
沼泽及红树林地	1	0.1	
耕 地	73	6.8	包括现耕土地和休耕的 果园和菜地
鱼 塘	21	2.0	供养殖淡水及半淡水鱼
总 计	1071<注>	100	

全港陆地按地域则为:

港 岛 80Km²

九龙、新九龙 47Km²

指界线街以北

新 界 943Km² 除了大陆上的土地外,包括 230 多个岛屿。

总 计 1071Km²<注>

全港土地面积近 80% 是难于建筑工程的高山。全港人口

* 注:前面全港土地统计总数中均为 1071Km²,均多了 1 个平方公里。
这是各地域土地未包括小数之故。