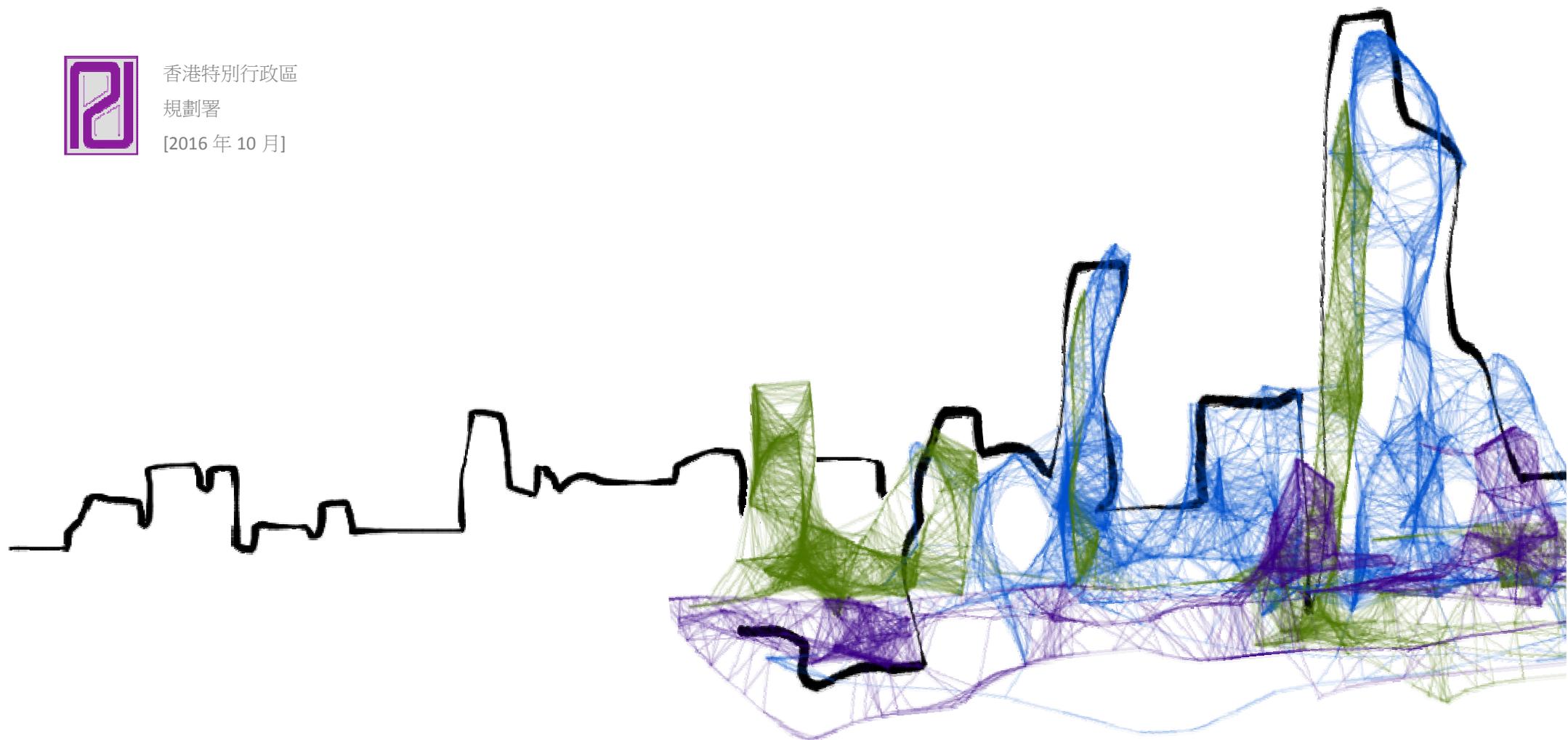


# 《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》—— 土地供應的考慮因素及方式



香港特別行政區  
規劃署  
[2016 年 10 月]



本專題報告是《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》(《香港 2030+》)研究系列的一部分，本報告的研究結果和建議是更新全港發展策略的基礎，並於《香港 2030+》公眾參與書冊中闡述。

## 目錄

前言	3
1. 香港土地及水域概況	4
2. 土地發展的主要挑戰	6
3. 多管齊下的方式以創造發展容量	13
4. 決定土地供應來源優次的考慮因素	24
總結	27
圖列	
圖一 香港土地及水域概況	
圖二 土地發展的主要挑戰	
表列	
表一 土地發展的主要挑戰：敏感及具挑戰性區域	
表二 創造發展容量的主要策略方針及措施	



## 前言

土地是所有活動的載體，亦是一個城市支撐社會及經濟發展和改善生活質素必不可少的資源，所以我們需要創造土地和明智地優化使用如此珍貴的土地。

香港缺乏土地資源，地形多山，我們需要全方位的策略去物色合適及充足的可發展土地，以滿足人口上升及經濟增長帶來的需求。本報告透過分析香港土地發展所面對的主要挑戰，建議多管齊下的方式以創造發展容量，提出決定土地供應來源發展優次的考慮因素和訂立未來土地供應的主要策略方針及措施，創造容量以鞏固可持續發展的基礎，同時作為《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》（《香港 2030+》）的重要元素。

# 1

## 香港土地及水域概況

1.1 香港土地總面積約 1 106 平方公里<sup>1</sup>，當中約 268 平方公里或 24% 為已建設地區<sup>2</sup>。加上已規劃發展地區及正進行規劃研究的地區<sup>3</sup>，已建設地區將增至約 311

平方公里或佔土地總面積約 28% (圖一)。餘下的 72% 土地大多為自然資源、環境或生態敏感的地區、丘陵地形等。而海域 (約 1 649 平方公里) 包含繁忙的海港、航道、自然遺產，以及敏感的海洋生態棲息地。

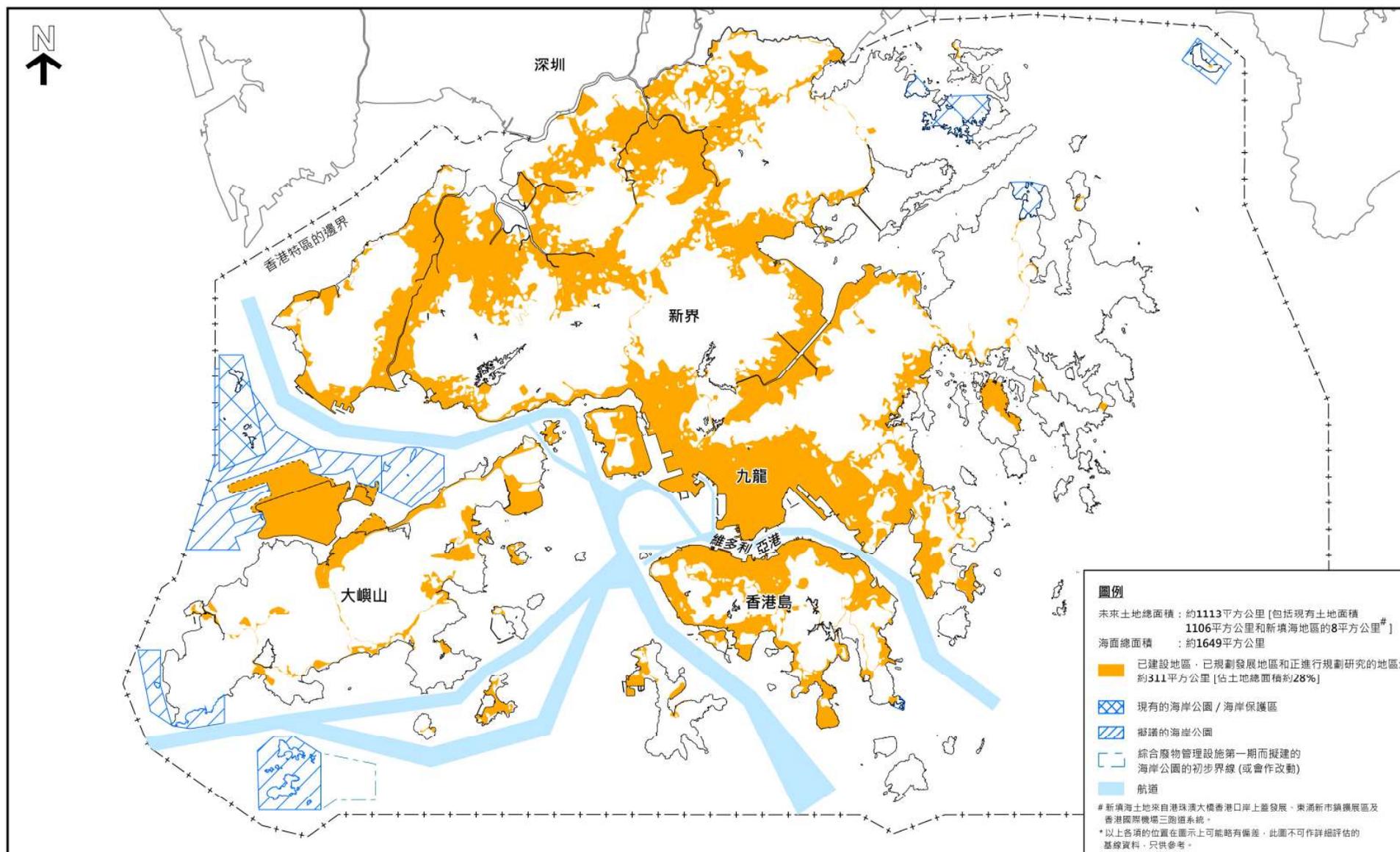
<sup>1</sup> 主要根據現有海岸線，當中不包括高水位線以下的紅樹林和沼澤地區。

<sup>2</sup> **已建設地區**包括住宅、商業、工業、機構、休憩用地、交通用地和其他城市或已建設用地。資料來自「香港土地用途 2015」的土地用途數據，主要根據衛星圖像、規劃署內部調查所得的資料，以及各政府部門的其他相關資料作出更新。

<sup>3</sup> **已規劃發展地區**包括法定圖則內位於發展地帶，但建設地區不覆蓋的地區。**正進行規劃研究的地區**包括正在落實、已規劃及規劃工作大致完成的短期至長期土地供應的土地，例如前安達臣道石礦場、前鑽石山寮屋區、前茶果嶺高嶺土礦場、前南丫島石礦場、粉嶺北新發展區、古洞北新發展區、古洞南、落馬洲河套區、洪水橋新發展區、元朗南、錦田南、機場島北商業區、屯門 40 區和 46 區、啟德發展計劃和九龍東，以及將軍澳第 137 區，亦包括一些填海工程研究，如港珠澳大橋香港口岸上蓋發展、東涌新市鎮擴展區及香港國際機場三跑道系統，但並不包括新界北、東大嶼都會、規模小而分散的土地，如改變土地用途或改劃用途而可能提供的房屋用地，以及其他有待進一步研究的擬議近岸填海工程。部分正進行規劃研究的地區與已建設地區或已規劃發展地區重疊。



圖一 香港土地及水域概況



# 2

## 土地發展的主要挑戰

- 2.1 香港適合發展的土地實在有限，原因是本港有不少土地均擁有珍貴的生態、景觀及歷史和文化資源，有些地點又或帶有技術、基建設施和保安方面的考慮，普遍並不適合發展(圖二及表一)。
- 2.2 大部分擁有生態、景觀及歷史和文化資源的土地位處或已被劃為不同的保育及保護區或地帶。香港約有443平方公里或40%的土地已根據《郊野公園條例》(第208章)被劃為郊野公園及特別地區。這些地區功能多樣，除了為野生生物提供棲息地外，也向市民提供郊野康樂和戶外教育設施。大片的集水區、水塘和水道景物確保本地食水的供應來源；而其中的林地發揮碳吸存作用，有助緩減氣候變化和城市熱島效應的影響。此外，在郊野公園內還有一些法定古蹟、已評級歷史建築、考古遺址和認可墓地。大部分郊野公園並無正式車路直達，配套基建設施亦不足。而較接近現時已發展地區的土地則較零碎或形狀不規則及毗連「綠化地帶」。
- 2.3 在香港，有大片土地被指定為「具特殊科學價值地點」以保護及保育在地質、生態或植物學／生物學具有價值的地方；「自然保育區」以保護天然景觀、生態系統或地形特色；「海岸保護區」以保育及保護天然海岸線和易受影響的天然海岸環境；「限制地區」以限制進入指定範圍內的野生生物棲息地；及「濕地保育區」以保育構成后海灣濕地生態系統重要部分的具生態價值魚塘。現時受保護及保育的地區(包括郊野公園及特別地區、「限制地區」、「具特殊科學價值地點」、「自然保育區」、「海岸保護區」、「濕地保育區」及拉姆薩爾濕地)覆蓋全港約540平方公里的土地<sup>4</sup>。若政府推展位於紅花嶺山的擬議郊野公園及擬議的塱原自然生態公園，受保護的地區將增至約545平方公里。其他擁有生態、景觀及歷史和文化資源的土地，例如林地、法定古蹟、已評級歷史建築及具考古研究價值的地點，都應予充分尊重和保護。

<sup>4</sup> 部分受保護及保育地區重疊，例如大部分拉姆薩爾濕地被劃為「具特殊科學價值地點」及「自然保育區」，而其核心部分亦被列為「限制地區」(米埔沼澤區限制地區)。

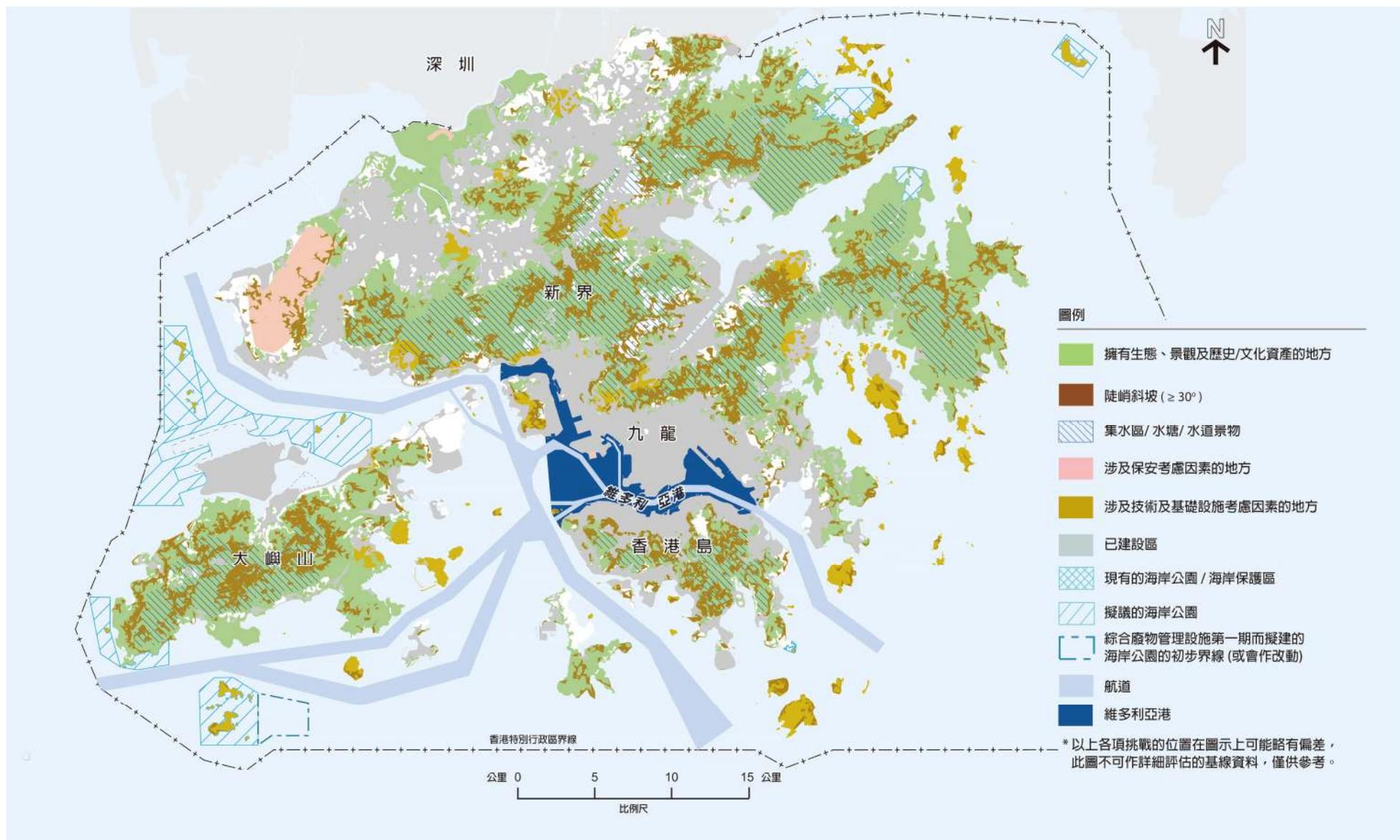
2.4 香港山多的地勢對土地發展亦帶來極大的困難。本港大約一半的土地為坡度超過 20 度的山體。有約 20%的土地坡度甚至達 30 度或以上。雖然坡度超過 20 度的丘陵地形並非完全不可解決的發展限制，但發展這些地區一般需要較高的平整地盤及建築成本，大型發展亦通常不合成本效益及／或有技術上的困難。再者，由於陡峭的地形，這些地區一般沒有正式車路連接及／或基建設施提供，因此並不適合作大型發展。此外，在這些地區的新發展，必需研究天然山坡山泥傾瀉災害的可能性及提供合適的緩解措施，作為發展的一部分。

2.5 至於其他涉及技術及基建設施方面的限制，例如具有潛在危險的裝置及其諮詢區<sup>5</sup>和偏遠島嶼，雖然這些發展限制並非完全不可解決，但發展這些地區的可能性需視乎詳細的評估及可行性研究、有否可行的調置土地、技術上其它可行的方法、創新的緩解措施及／或成本效益和價值方面的考慮。至於涉及保安方面的考慮，軍事用地和禁區的設定均是保安措施的一部分，以達致特定及所需的目的，因此需要繼續保留。



<sup>5</sup> 每一個潛在危險裝置附近都劃有一個諮詢區。如擬在諮詢區內進行任何發展，均須徵詢規劃和管制協調委員會的意見。所劃定的諮詢區的範圍及面積，會視乎當地的地形變化、潛在危險裝置的種類及貯存量而定。

圖二 土地發展的主要挑戰



表一 土地發展的主要挑戰：敏感及具挑戰性區域<sup>6</sup>

敏感及具挑戰性區域	考慮因素
<b>擁有生態、景觀及歷史／文化資源的地區</b>	
<b>郊野公園及特別地區</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《郊野公園條例》(第 208 章) 已為郊野公園和特別地區的指定、發展和管理，提供了法律根據</li> <li>為保育大自然及供郊野康樂及戶外教育之用而設定</li> <li>覆蓋大片的集水區、水塘及水道景物，以確保本地食水的供應來源；亦包括發揮着碳吸存作用的林地，有助緩減氣候變化及熱島效應的影響</li> <li>覆蓋一些法定古蹟、已評級歷史建築、考古遺址及認可墓地</li> </ul>
<b>具特殊科學價值地點</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保護和保育陸上或海上具特殊科學價值的地方，例如稀有或特別品種的動植物及其生境、珊瑚、林地、沼澤，或在地質、生態或植物學／生物學方面具有價值的地方</li> <li>除非有需要進行發展以助保存「具特殊科學價值地點」，否則通常不准進行發展</li> </ul>

敏感及具挑戰性區域	考慮因素
<b>自然保育區</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保護和保存區內現有的天然景觀、生態系統或地形特色，以作保育、教育和研究用途</li> <li>分隔開易受破壞的天然環境如「具特殊科學價值地點」或「郊野公園」，免受發展帶來的負面影響</li> <li>根據一般推定，此地帶不宜進行發展</li> </ul>
<b>海岸保護區</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育、保護和保留天然海岸線，以及易受破壞的天然海岸環境，包括具吸引力的地質特色、地理形貌或在景觀、風景或生態方面價值高的地方，而區內的建築發展會維持在最低水平</li> <li>包括作天然保護區的地方，以防護鄰近發展，抵抗海岸侵蝕的作用，根據一般推定不宜進行發展</li> </ul>
<b>拉姆薩爾濕地</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>包括位於米埔及后海灣內灣濕地的河口潮間泥灘及相鄰的矮紅樹林、蝦塘和魚塘</li> <li>根據《拉姆薩爾公約》被列為國際重要濕地，因應區內獨有的濕地生境的生態價值，獲得正式認同</li> </ul>

<sup>6</sup> 部分敏感及具挑戰性區域重疊。

敏感及具挑戰性區域	考慮因素
限制地區	<ul style="list-style-type: none"> <li>根據《野生動物保護條例》(第 170 章)被指定為限制地區，限制進入指定範圍內的野生生物棲息地</li> <li>包括米埔沼澤區、鹽灶下鷺鳥林及南丫島深灣沙灘的重要野生生物棲息地</li> </ul>
濕地保育區	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育構成后海灣濕地生態系統重要部分的具生態價值魚塘</li> <li>區內是不容許進行新發展項目的，除非該發展項目必須進行以助保育區內地方的生態價值或是基於凌駕性公眾利益而必須進行的重要基建項目</li> </ul>
林地	<ul style="list-style-type: none"> <li>具有碳吸存功能，有助達致低碳生活</li> <li>野生生物的棲息地，同時亦是市民遊樂的好去處</li> <li>風水林是華南獨有的景觀，具有生態特色，在保育、植物學和文化上都是重要的資產</li> </ul>

敏感及具挑戰性區域	考慮因素
法定古蹟	<ul style="list-style-type: none"> <li>包括古物事務監督(即發展局局長)認為因具有歷史、考古或古生物學意義而符合公眾利益而根據《古物及古蹟條例》(第 53 章)宣布為古蹟以作保護的任何地方、建築物、地點或構築物</li> <li>除非按照古物事務監督批給的許可證的規定進行，任何人均不得在古蹟之上或之內挖掘、進行建築或其他工程、種植或砍伐樹木、或堆積泥土或垃圾；或拆卸、移走、阻塞、污損和干擾古蹟</li> </ul>
已評級歷史建築和考古遺址	<ul style="list-style-type: none"> <li>根據有關歷史價值，將歷史建築評為一級、二級或三級。透過事先諮詢發展局之文物保育專員辦事處及康樂文化事務署之古物古蹟辦事處，以行政手段保護這些獲評級的歷史建築</li> <li>考古遺址包括古代建築、古窯、爐床、石刻、農地、廢堆及古代人類的活動痕跡。部分地點受到《古物及古蹟條例》(第 53 章)的法定保護，其餘的則經諮詢古物古蹟辦事處後以行政手段予以保護</li> </ul>
認可墓地	<ul style="list-style-type: none"> <li>保障原居民的傳統權利和權益</li> <li>部分認可墓地位於郊野公園內</li> </ul>

敏感及具挑戰性區域	考慮因素
<b>涉及技術及基建設施考慮因素的地方</b>	
<b>陡峭斜坡</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平整地盤及建築成本較高</li> <li>沒有正式車路連接及／或基建設施提供</li> <li>不適宜作大型發展</li> <li>如新的發展在天然山坡上或其附近，必需研究天然山坡山泥傾瀉災害的可能性及提供合適的緩解措施，作為發展的一部分</li> </ul>
<b>具潛在危險的裝置及其諮詢區</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>潛在危險裝置是必要的設施，主要包括液化石油氣貯存設施(設於油庫、大型倉庫及代用天然氣廠等)、煤氣裝置、氣油或石腦油倉庫、炸藥廠／炸藥庫、在工業氣體設施內的液化氧倉庫和濾水廠內的氯氣倉庫</li> <li>在每一個潛在危險裝置附近劃定一個諮詢區。如擬在諮詢區內進行任何發展，均須徵詢規劃和管制協調委員會的意見。所劃定的諮詢區的範圍及面積，會視乎當地的地形變化、潛在危險裝置的種類及貯存量而定</li> <li>擬在諮詢區內進行發展的建議，須根據風險指引加以評估，以確保有關的裝置對公眾所構成的危險限於可接受的水平</li> <li>控制潛在危險裝置的位置及附近地區的用途、指定潛在危險裝置建築及營運標準，把潛在危險裝置的風險減至最低</li> <li>通常區內並不准許進行大型發展</li> </ul>

敏感及具挑戰性區域	考慮因素
<b>集水區、水塘及水道景物</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>本地食水的供應來源</li> <li>水道景物，例如河流和溪澗是排水系統的一部分，有些亦具生態功能</li> </ul>
<b>偏遠島嶼</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>沒有車路連接，渡輪服務的班次亦疏落</li> <li>若干偏遠島嶼如可提供車路連接或有較頻繁及定期的水上交通服務，或可釋放這些島嶼的發展潛力，儘管渡輪服務的財務可行性將會是一個需要解決的問題</li> </ul>
<b>涉及保安考慮因素的地方</b>	
<b>軍事用地</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>香港駐軍各個軍事用地，均用於防務用途</li> <li>政府沒有計劃改變這些土地的用途</li> <li>香港特區政府如需使用香港駐軍軍事用地的任何部分作公共用途，必須經中央人民政府批准；香港特區政府在取得批准後，應當在中央人民政府同意的地點，為香港駐軍重新提供軍事用地和軍事設施，並負擔所有費用</li> </ul>
<b>禁區<sup>7</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>禁區是保安措施的重要部分</li> <li>作用是維持香港及內地邊界完整，打擊偷渡及其他跨境犯罪活動</li> </ul>

<sup>7</sup> 邊境禁區的覆蓋範圍，由根據《公安條例》(第 245 章)第 36 條制定的《邊境禁區令》附表指明。政府於二零零八年一月公布計劃，

- 2.6 以上只是在空間上可明確指出的主要發展考慮因素。在決定某處地方是否適合發展，還須考慮區內交通基建及其他基建設施的容量、為區內提供新基建或提升現有基建的可行性及成本效益、與現有發展的協調性及協同效應、對擬議發展或周邊地區關於噪音、空氣質素、景觀及通風等潛在環境影響等規劃及發展考慮因素。
- 2.7 對於現時私人遊樂場地契約的土地是否可釋放作其他用途，民政事務局已成立一個跨部門工作小組，以檢討該問題及其他與私人遊樂場地契約政策相關的事項。政府會考慮檢討的結果，以制定處理這些私人遊樂場地契約土地的未來路向。

---

將邊境禁區的陸地範圍，由當時約 2 800 公頃，大幅縮減至約 400 公頃，並已分三個階段縮減。第三階段的邊境禁區縮減由二零一六年一月四日起生效。

# 3

## 多管齊下的方式以創造發展容量

沒有單一的措施既可處理土地短缺問題，又能提供足夠的土地以滿足所有發展需要。顯然，我們需要多管齊下、穩健且靈活的方式，明智地去創造發展容量。

3.1 為維持發展容量以應付現時對可發展土地尚欠的需求及滿足各項預計的社會和經濟需要，我們可考慮以下五大方向：

### 優化土地使用

3.2 香港是個細小的城市，提升或優化土地的使用，絕對是維持發展的其中一個方法。我們應重新審視現有土地的用途和開拓機會以更有效使用土地：

(i) 考慮到基建設施容量和城市設計的因素，在正進行規劃研究的土地或在高密度建設區以外的地方，適當提高發展密度，以加快獲得更多可

發展樓面面積。根據 2014 年《施政報告》及其後在《香港規劃標準與準則》第二章定明，除人口比較稠密的港島北部及九龍半島外，位於主要市區和新市鎮的其他「發展密度分區」內房屋用地的准許最高住用地積比率，在規劃條件許可下，可整體地適度提高約兩成；

(ii) 審視現有用地的用途(例如政府用地)，提升／改劃合適發展的土地，或將未有發展計劃或原先用途已被擱置的預留土地改作其他用途。我們已檢視現時空置、作短期租約或其他不同的短期、「政府、機構或社區」及其他政府用途的政府土地，以及「綠化地帶」用地。透過這方面的工作，我們已物色到共約 150 幅具房屋發展潛力的土地，當中大部分能於 2014/15 年度至 2018/19 年度內作房屋發展，預計可供興建逾 21 萬個住屋單位(當中逾 70%為公營房屋)；

- (iii) 採用垂直城市發展模式，將現時大部分露天及佔地廣但土地運用效率低的用途，如修車工場、回收場及其他棕地作業，視乎技術、營運和經濟的可行性，遷至多層大廈內或採用其他更有效使用土地的方法。在這方面，政府會以洪水橋新發展區作先導地區，研究以更有效率的方式安置本港仍有需要的棕地作業的可行性。政府亦已就為棕地作業擬議的多層大廈展開技術、建築設計、營運模式及商業可行性等方面的可行性研究；以及
- (iv) 推展規劃及工程研究，透過綜合規劃和提升基礎設施發展新發展區和新市鎮擴展區，以在交通運輸及其他基礎設施的提供、聚集經濟及使用不同土地用途產生協同效應方面達至規模效益。東涌新市鎮擴展區、古洞北、粉嶺北及洪水橋新發展區，以及元朗南發展就是其中的例子。

新發展區



洪水橋新發展區



粉嶺北新發展區

### 新發展區及新市鎮擴展區

古洞北及粉嶺北新發展區作為粉嶺／上水新市鎮擴展部分，將提供約六萬個新住宅單位，其中六成為公營房屋單位。新發展區亦會提供約 37 700 個新就業機會。發展完成後，粉嶺／上水／古洞新市鎮的總人口將會有約 460 000 人。

洪水橋新發展區作為新界西北的區域經濟及文娛樞紐，將會是香港新一代的新市鎮，與天水圍、元朗和屯門三個新市鎮在房屋、就業機會及文娛設施供應方面互相補足。洪水橋新發展區的總人口將約為 218 000 人，提供約 61 000 個新住宅單位及 150 000 個新就業機會。

隨着大嶼山的各個交通基建項目預期完成後帶來的未來經濟機遇，東涌新市鎮擴展區將提供約 49 400 個新住宅單位及約 40 000 個新就業機會。連同新市鎮擴展區，東涌新市鎮的總人口將約為 270 000 人。

## 調置土地用途

3.3 為了更好地運用珍貴的土地資源，我們應開拓機會調置土地用途，以騰出優越地段及／或地理位置極便利的地方作其他更有利的用途：

- (i) 把不需要設於優越地段或用途不受地理位置約束的設施搬離市中心，例如一些政府合署及政府設施，藉此騰出市區土地作住宅和經濟用途。對於那些與當區人口相關或在城市設計和通風等方面有特定作用的設施，在審視過程中必須得到適當考慮；
- (ii) 更妥善地使用一些不適合作高密度發展的 land，例如已修復的堆填區，作社區及康樂用途，例如公園、花園、兒童遊樂場、緩跑徑和健身徑等，從而騰出現有土地作高密度發展；以及
- (iii) 確保具高環保及生態價值的自然環境得到保育和改善的同時，騰出保育價值及公眾享用價值低的地點作其他有利用途，例如已建設地區邊緣的土地。

## 修復後的堆填區

香港目前有 13 個已關閉的堆填區和三個使用中的堆填區。通過減少對環境的潛在不良影響及確保安全後，已修復的堆填區可改作其他有利的後續用途。

已修復的堆填區可透過種植而成為綠化區或發展成體育設施、多用途草地球場和休憩公園等不同的公共康樂用途。例如，一部分前大埔船灣堆填區於 1999 年被改建為高爾夫球練習場。又如 2009 年，一部分前醉酒灣堆填區被開發為香港賽馬會國際 BMX 單車公園。2010 年，前佐敦谷堆填區被改作佐敦谷公園。前將軍澳第一期堆填區的濱水地帶於 2012 年建成海濱長廊及單車徑。為了更好地利用日後用途有待確定的已修復堆填區，2014 年《施政報告》宣佈推行活化已修復堆填區資助計劃，鼓勵非牟利組織或體育總會善用這些地方作康樂、環境或其他社區設施用途。

高爾夫球練習場  
(前船灣堆填區)



香港賽馬會國際  
BMX 單車公園  
(前醉酒灣堆填區)

佐敦谷公園  
(前佐敦谷堆填區)



海濱長廊及單車徑  
(前將軍澳第一期堆填區  
的濱水地帶)

## 創造土地

3.4 除了要有效使用我們現有的土地外，我們亦應加緊努力創造新土地和物色土地供應新來源，以滿足社會及經濟發展需要，提供所需空間以改善已建設環境及宜居度，並建立足夠的發展容量以應付未知情況和未來的改變。創造新土地的方法包括：

- (i) 填海是一種高效和高成本效益的方式以創造發展容量，因為並無現有民居，所以不涉及收回土地、清拆及安置問題。鑒於不需搬遷現有社區，社會影響也較低。然而，填海造地必須小心選擇在維多利亞港以外的合適地點以適當規模進行，避免對環境和海洋生態造成不可接受的影響。我們應繼續保護具高生態價值的東部水域及避免在西部水域的環境敏感地區填海，包括現有及擬議受保護的海岸地區。較早前完成的「優化土地供應策略」研究中，建議了五個具潛力的近岸填海地點，即龍鼓灘、小蠔灣、欣澳、馬料水及青衣西南，以及一個位於香港島及大嶼山之間具潛力建設人工島的中部水域，作進一步研究；
- (ii) 破壞景觀的棕地佔了大片的新界鄉郊土地。棕

地作業如貨櫃場、貨櫃車停車場、貨櫃車維修、工業工場、貨物裝卸／整合、露天貯物、回收場、建造用機械及物料存放場等通常與周邊鄉郊用途不相協調，而且對環境、交通和排水造成不良影響。透過全面及綜合規劃，配合提供社區設施及提升基建，部分棕地很有潛力成為土地供應的新來源。正處於不同規劃階段的古洞北及粉嶺北新發展區、洪水橋新發展區及元朗南發展，共涉及約 340 公頃的棕地。政府亦開展了「發展新界北部地區初步可行性研究」，研究涵蓋擁有大量棕地的新界北部的發展潛力。為協助制訂適當的政策及措施以處理棕地事宜，規劃署在 2017 年初將就現時位於新界的棕地的整體狀況及其運作展開顧問研究。研究結果可提供重要的資料，為日後天政府按不同經濟環節或產業的需求，規劃、整合、重置、淘汰或保留棕地；也讓政府可全方位研究棕地的經濟活動如何得到最佳的安排，同時處理土地用途不協調及棕地作業造成的環境及交通問題。研究也提供基礎評估棕地所在地區的發展限制及潛力，支持政府不斷努力通過綜合規劃騰出這些土地供發展之用。由於發展棕地過程中或涉及收地、清拆、賠償及重置安排，以這方法造地只能提供中期至長期的土地供應；以及

## 創新拓展空間



位於洪水橋的棕地



位於元朗南的棕地

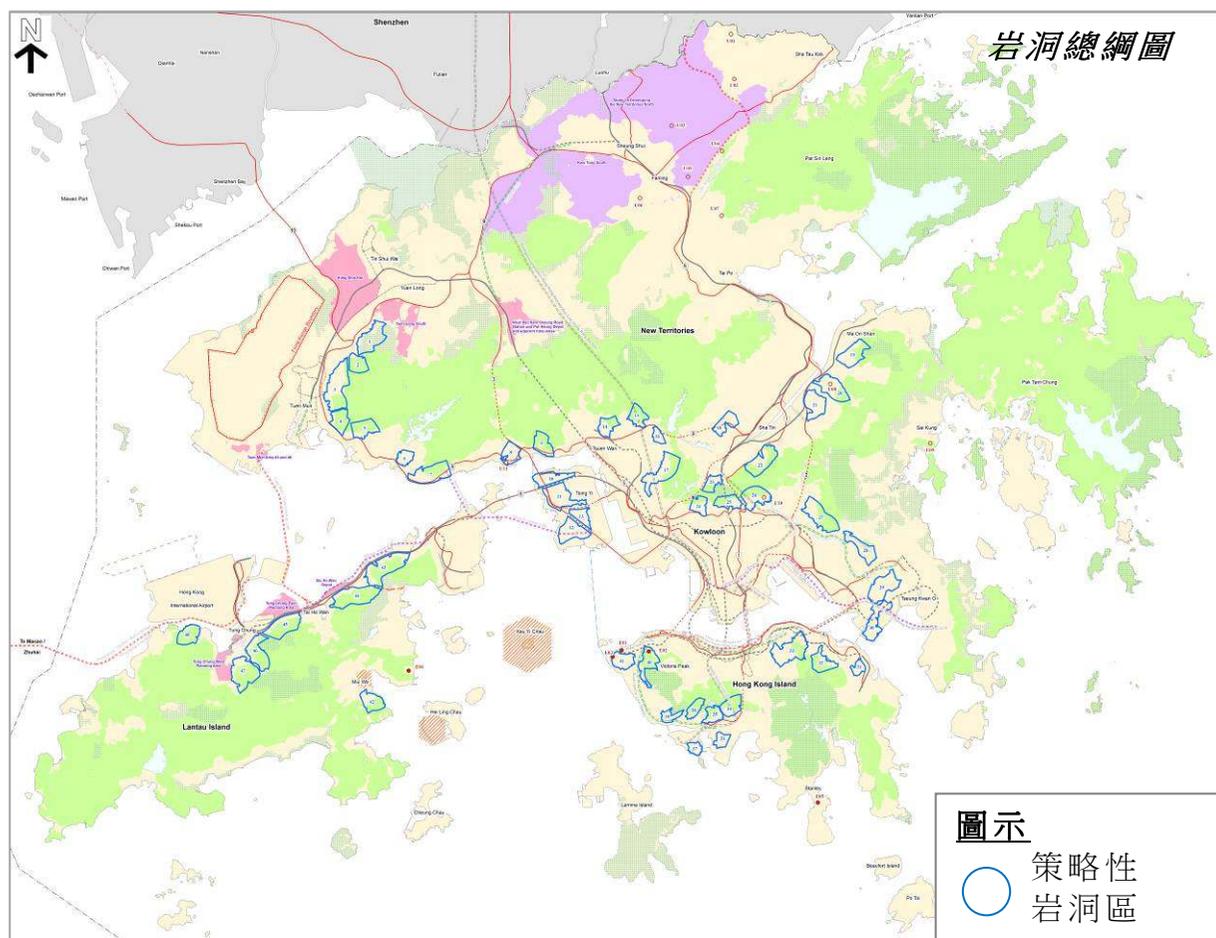
- (iii) 在充分考慮保育價值、公眾享用價值、岩土狀況和基建設施的限制等因素後，審慎挑選合適的未開發土地(包括綠化帶)作發展。

3.5 配合科技的持續進步，可透過創新的造地方法和解決技術問題的方案以釋放發展潛力：

- (i) 探討開拓更多岩洞發展，將合適的新設施或現有的政府設施搬至岩洞內，以騰出地面的寶貴空間作其他更有利的用途。在政府以多管齊下的方式去增加土地供應下，發展岩洞成為一個可持續及創新的方法以增加長遠土地供應。為促進岩洞發展，政府已進行「岩洞發展長遠策略－可行性研究」，目標是訂出全港岩洞總綱圖及指引以推動未來岩洞發展，並訂立初步計劃搬遷合適的政府設施到岩洞，釋放市區土地作發展。研究中制定了一個全港性岩洞總綱圖，當中定明了 48 個「策略性岩洞區」。岩洞總綱圖並非法定圖則，此乃規劃工具以提供概括的策略規劃框架，以指導和促進全港岩洞的發展。「策略性岩洞區」提供了另一空間供應的來源，以安置合適的土地用途，使香港在人口及經濟方面可持續增長。現時已挑選一些政府設施，包括檔案庫、物料試驗所、車輛扣留中心、倉庫、配水庫、垃圾轉運站和污水處理廠／濾水廠作進一步的概括規劃及技術評

估，以在規劃及技術可行性及重置設施的財務可行性方面作出評估。透過一套管理岩洞及地面用途發展的合適機制，可在不影響地面有利土地用途及發展的情況下，使策略性岩洞得以善用。

一經確認後，岩洞總綱圖將可在土木工程拓展署及規劃署的網頁閱覽。經確認的岩洞總綱圖，連同所更新的一系列有潛力可置於岩洞內的土地用途，亦會在《香港規劃標準與準則》相關章節定明；



### 遷移政府設施到岩洞

沙田污水處理廠遷入岩洞可騰出約 28 公頃土地作房屋及其他用途。

此外，為要爭取騰出約 6 公頃土地作其他有利用途，西貢污水處理廠、深井污水處理廠和鑽石山食水及海水配水庫遷入岩洞重置的可行性研究經已展開。

## 香港的岩洞發展實例

赤柱污水處理廠



港島西  
轉運站

狗風灣  
政府爆炸品倉庫



## 搬遷西區海水配水庫至岩洞以騰出地面空間 興建香港大學百周年校園

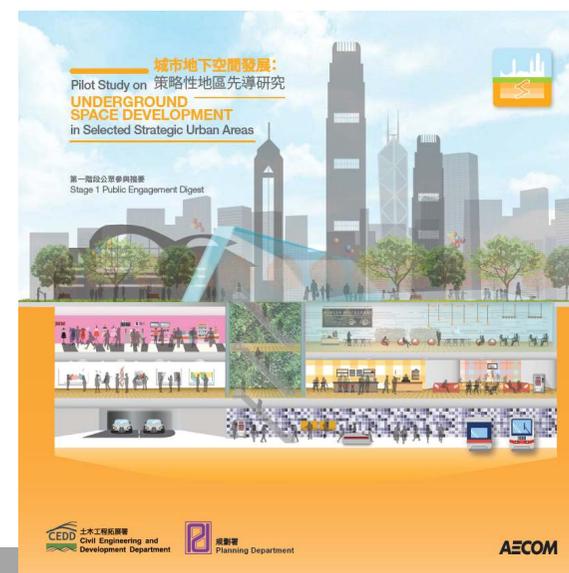


- (ii) 加強更多地下空間的發展以助改善城市環境，尤其在人煙稠密和擠迫的地區，創造額外可用空間作商業和社區用途、重置不相協調的設施，以騰出地面土地作更有利的用途，同時亦可通過提供兩旁設有零售購物點的地下行人通道連接現有的發展、隧道及公共交通設施等以加強市區的連接性和／或釋放發展潛力。政府正繼續進行一項善用地下空間的全港性研究，探討在香港市區及新市鎮更廣泛地實施地下空間發展的機遇和限制。研究結果會為將來規劃和發展城市地下空間提供基礎。一項詳細的地下空間發展研究亦已展開，包括四個策略性地區(即尖沙咀西、金鐘／灣仔、銅鑼灣及跑馬地)，目標是制訂一套地下空間總綱圖，並物色可優先推行的地下空間發展項目；

### 城市地下空間發展先導研究的四個策略性地區



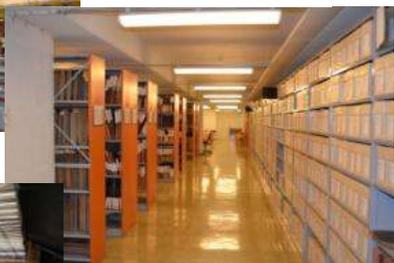
### 「城市地下空間發展：策略性地區先導研究」第一階段公眾參與摘要



## 海外的地下空間及岩洞發展實例



游泳館  
Itäkeskus  
Swimming Hall  
(芬蘭)



國家檔案館  
Notional  
Archives  
(挪威)



場館  
Gjøvik Olympic  
Mountain Hall  
(挪威)

商場  
Beurstraverse Mall,  
(鹿特丹)



地下城  
Underground City  
(蒙特利爾)



- (iii) 運用創新方法與先進科技解決技術及基建方面的限制，使發展潛力得以發揮。例如把潛在危險裝置的相關風險降低(例如可使用創新的方法解決濾水廠儲存和使用氯氣的風險)、解決土力工程上的限制(例如可使用創新護坡技術)等。另外還可以用新技術發展多層式公用事業設施、政府設施和機動車／單車停泊處等；以及
- (iv) 探討進行更多上蓋發展以善用土地。港珠澳大橋香港口岸上蓋發展正進行規劃、工程及建築研究，探討如何善用香港口岸人工島的上蓋和地下空間作商業及其他經濟土地用途以發揮其地理優勢。

「港珠澳大橋香港口岸  
上蓋發展的規劃、工程  
及建築研究」  
第一階段社區參與摘要



## 土地使用週期規劃

- 3.6 香港現時有多個運作中的石礦場和前石礦場。岩石開挖完成後，土地通常會重整美化成綠化地，並與周邊環境融為一體。前石礦場可能適合作有利的後續用途，惟有待進一步研究／勘察。同樣地，香港已關閉的堆填區在修復後，在已減低對周邊地區安全和健康風險後，亦可作其他有利的用途。由於前石礦場和修復後的堆填區通常不會包含有重要生態價值的地區，它的後續有利用途通常較容易獲得公眾認同，前安達臣道石礦場發展就是一例。
- 3.7 為了增加發展機遇和加快騰出前石礦場、前堆填區或其他「臨時」用途的土地作其他有利的後續用途，土地使用週期的規劃必須及早進行，從而探索如何提供最多的可發展土地和分階段騰出可發展土地的可能性。為了盡早及在未來更好地利用該土地，必須在早期已考慮之後的有利後續用途。

### 前安達臣道石礦場發展

安達臣道石礦場佔地面積約為 86 公頃，其中約 40 公頃的平台將在修復工程完成後作發展用途。根據「安達臣道石礦場未來土地用途規劃研究－可行性研究」提出的建議，該地區將可提供約 12 公頃的土地，計劃供 25 000 人入住，提供約 9 410 個住宅單位，私人與資助房屋的比例為 80:20。亦將提供商業用地、政府、機構或社區設施、石礦場公園及休憩空間和美化市容地帶。



# 4

## 決定土地供應來源優次的考慮因素

- 4.1 為滿足香港長遠的社會和經濟需要及社會對優質生活的期望，以及更好地應對不能預知的情況，我們建議採取多管齊下、穩健且靈活的方式，透過善用可發展土地及物色新的可發展土地，以應付需求。我們固然要致力推行以上五個規劃措施以維持將來土地的供應，同時亦必須根據可持續發展的原則審慎考慮其優先次序。
- 4.2 在尋找新的可發展土地時，必需先保護和保育生態、景觀及／或歷史價值高的地點，然後逐步檢討毗連已建設區及基建設施，但屬已荒廢或低保育價值及公眾享用價值的地點。我們建議優先考慮位於已建設地區邊緣的土地或已受破壞的土地（如棕地）。同時亦可先考慮在對生態影響低的水域進行適度的填海。
- 4.3 《香港 2030+》對長遠的土地需求及供應進行了粗略的估算和分析<sup>8</sup>。根據目前最可靠資料的粗略估算，本港在目前至遠期（即 2040 年後）的新增土地總需求將不少於約 4,800 公頃。扣除已落實及已規劃的工程項目所提供的約 3,600 公頃土地（預計會在 2030 年
- 代中期全面落實），我們尚欠逾 1,200 公頃的土地。規模相等於四個啟德發展區的可發展土地面積。
- 4.4 考慮到如此龐大的額外土地需求，以作房屋、經濟、政府、機構或社區、休憩空間和基建配套設施的發展，確實有需要物色具有相當規模的策略增長區作全面的規劃，以引入不同種類的土地用途，有別於見縫插針式或細規模發展這種難持續提供供應的發展模式。
- 4.5 透過綜合發展新市鎮以提供額外土地去滿足各項社會和經濟需要，並配合提供全面的配套基建和社區設施，對香港來說並不是新的措施。自 1970 年代起，政府建設了九個新市鎮<sup>9</sup>。近年新發展區及新市鎮擴展區的發展，包括東涌新市鎮擴展、古洞北和粉嶺北新發展區、洪水橋新發展區及元朗南發展，均採用這種綜合規劃及基建提升方式，透過在交通和基建設施供應、聚集經濟及不同土地用途的協同作用上達致規模經濟。因此，有需要適時確認及規劃新策略增長

<sup>8</sup> 詳情請參閱另一專題報告「綜合土地需求及供應分析」。

<sup>9</sup> 分別為荃灣/葵青、沙田/馬鞍山、屯門、粉嶺/上水、元朗、大埔、天水圍、將軍澳及東涌。

區，以滿足長遠土地需求。

- 4.6 大面積的策略增長區能夠在土地、交通和基礎設施供應、聚集經濟及不同土地用途的協同作用上達致規模經濟。缺乏整體規劃和配套基礎設施，零碎地發展個別土地是難以支持高密度發展的。透過對大面積的策略增長區作全面的規劃及工程研究，才可更透徹考慮整體發展的需要和限制，包括更妥善處理擬議發展帶來的交通及環境影響，提供足夠的基建和社區設施。全面地規劃大面積的發展區可提供更多的機會及彈性採用智能及低碳的措施和更優秀的城區設計。
- 4.7 未來的增長區應位於策略性的地點，當中必須考慮到更加平衡的人口和就業分佈、優化使用現有和已規劃／可能興建的設施、交通和基建、環境的可持續發展、基礎設施的容量、對現有社區的影響、成本效益等。在審視過本文前半部分所述的各項土地發展限制，以及考慮過以上的因素後，我們物色了兩個策略增長區。
- 4.8 《香港 2030+》擬議的兩個策略增長區(即東大嶼都會和新界北)，正可提供機會，透過設立具相當規模的發展土地作房屋、經濟用途、配套社區設施及連繫香港市區的策略性交通基建，以達致均衡的社區發展，與現有的發展產生協同效應，更好利用現有和已規劃／可能興建的交通和基礎設施，並使全港的人口及就業

在空間上的佈局更平均。在策略增長區創造就業樞紐將有助把就業機會與居屋地點拉近，以減少跨區出行，並舒緩主要交通運輸走廊於繁忙時段的交通擠塞。

- 4.9 東大嶼都會主要透過在香港島和大嶼山之間生態價值較低的中部水域填海發展人工島，創建一個包含第三個商業核心區、人口規模可達 40 至 70 萬的智慧型、宜居及低碳的新都會，以提升經濟發展及提供就業機會。
- 4.10 新界北的發展會以綜合規劃的方式進行，並會以更有效的方式善用棕地和荒置農田。新界北發展將成為重要的土地供應來源，以建設人口規模可達 25.5 或 35 萬的新社區，同時發展現代工業及適合位處邊境的產業，以更好利用棕地來改善現有鄉郊地區的居住環境。
- 4.11 對於《香港 2030+》在制定概念性空間框架時考慮了的指導原則、策略增長區及整體的概念性空間框架之詳情，可參閱另一專題報告「概念性空間框架」。
- 4.12 創造發展容量的主要策略方針及措施列於圖表二。

表二 創造發展容量的主要策略方針及措施

主要策略方針	主要措施
優化土地使用	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提升／改劃合適的土地</li> <li>• 搬遷不需要設於優越地點的用途</li> <li>• 把低效且低密度的用途遷入多層大廈</li> <li>• 在規劃條件許可下增加發展密度</li> <li>• 探討更多上蓋發展以善用土地</li> <li>• 探討運用創新方法解決基建／技術／土力工程上的限制以釋放土地發展潛力</li> </ul>
尋找新土地	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 保育並優化具高環境及生態價值的自然環境，物色保育價值和公眾享用價值較低的地方作其他更有效益的用途</li> <li>• 檢討新界的棕地及荒置農地</li> <li>• 探討在維港以外進行適當規模的填海</li> <li>• 探討更多岩洞、地下空間以及上蓋發展</li> <li>• 及早規劃石礦場、堆填區或其他臨時用途的後續用途</li> </ul>



## 總結

我們需要可發展的土地和空間以維持香港社會和經濟的發展，及提供調配空間以提升我們的生活質素(如更大的生活空間及提供更多公共和社區設施)，同時亦可提高我們在未來變幻莫測的形勢中的應變能力，包括各預測假設有任何轉變。土地供應在過去幾年一直滯後，為了維持發展容量，我們需要採用多管齊下、穩健且靈活的方式。然而，在優化土地使用的同時，必須保留生態、景觀及／或歷史價值高的地方。我們建議優先考慮發展已受破壞的地區(如棕地)和位於已建設地區邊緣但已荒廢或低保育價值的地點。另一方面，我們需要尋找具有相當規模的策略增長區，透過綜合規劃引入不同種類的土地用途，使土地和基建設施供應可達致規模經濟。