

## 景觀

# 城市：一個極複雜的個體

• 潘國城

### 香港奇景

凡到過香港的人，都會被香港極端矛盾對立的景觀所震撼。一方面香港擁有世界上最密集的樓群，最擁擠喧鬧的商業區。1991年，600萬人口中有57.8%集中在香港島和九龍半島，使得人口密度最高的地點達每平方公里117,000人，這無疑是世界人口密度的頂點。維多利亞港夜間的燈火更是如同科幻世界。但是另一方面，香港的高山、綠地和廣大的郊野也常使那些僅僅把香港當作一個鬧市的人感到驚奇。世界上很少有像香港這樣的城市，還有85%以上的未建設土地。你只要開車十幾分鐘，就可到郊野爬山、露營、燒烤。有時行走幾個小時碰不到一個行人，甚至在山村間可以看到成群的野牛在那裏吃草遊蕩。

有人批評香港這種城區高度密集和廣大郊野並存的奇觀，是政府有意限制郊區城市化造成的，其目的為促使城建土地短缺以使地價高昂；而興建大型屋邨則代表着實用經濟目標控制城市設計思想，把大眾貧困加以制

度化：另外，作為一個世界著名的大城市，香港欠缺顯示「偉大」的種種特色，等等<sup>①</sup>。對於這些意見，我認為今日的大城市，每個都是非常複雜的個體，都是過去和現在數不清的因素和推動力的相互影響的結果。要理解這些事物，就應從每個適當的角度來分析，要拋開個人的愛惡和成見，包括個人專業或學術上的愛好。香港的市容之所以形成現在的狀況，是香港特殊的地理自然條件與經濟發展需求互相作用的結果，也顯示了城市規劃的作用和成果。也許，香港的城市規劃和發展模式，對於像中國大陸這樣人口眾多，但某些自然資源稀缺的國家如何在經濟迅速發展前提下保持生態環境不被破壞，以及這種模式將出現的種種新問題，都有啟發和借鑒意義。

### 土地稀缺和經濟發展的矛盾

自70年代起，香港經濟的發展成就已為全世界所矚目。1983至1993年間，香港年總產值平均增長6.29%。

1993年，人均總產值達到了19,000美元，是亞洲生產總值最高的地方之一。根據經濟發展的一般規律，高速度經濟增長一定伴隨着快速城市化運動。但是都市化在香港卻碰到了在世界其他地區極罕見的限制，這就是土地的極度稀缺。

眾所周知，香港的總面積只僅僅超過一千平方公里。照理說，這個數目並不算太小，它是新加坡的1.7倍。但是和新加坡不同的是，這些土地中絕大部分(70%以上)是坡度高的山地。要把這些山地變為城市發展用地，必需投入極大的資源。而且，這些山坡大部分是集水區，不能城市化：它們也是香港境內景觀質量甚高的地帶，是城市景觀的重要組成部分，也是經過城市規劃師和其他專業人員用了不少精力，以及社會投入了不少資源來經營，才能保護下來和發展成今天的美麗風景區。因此，把這些山地作大規模城市化發展的機會很低，而剩下來比較平坦而可容易用作城建區的土地，面積甚小：這些土地中，還有許多土質較好的農地，我們也不應隨便讓它們城市化。因此，香港城建區的面積可以說是極小的。

移山、填海和近郊城市化(或稱市郊化)，都是能提供較多城市發展土地的辦法。然而，這在工程上和徵用農地上雖已用了很多資源，其所能提供的土地面積卻還是極有限的。而且，就算我們不考慮資源問題，我們也不能把太多的山移平、太多的海填去和太多的郊區城市化，因為這樣會對香港寶貴的天然美景、水質和城市郊野的平衡，帶來巨大的惡果。所以，香港的城建區的土地面積，是不

可能有太大的擴展的。

那麼，在經濟迅速發展的情況下，城市建設的需求與土地稀缺的尖銳對立又如何解決呢？依據目前的估計，到了2011年，香港總人口會達到700萬左右。這裏，我們可以看到，香港發展一個幾乎無可避免的選擇是：盡可能保留美麗的郊區和山林，並利用極有限的土地，重新設計城市，使它能成為一個具有極高效率並能容納愈來愈多人口的地區。這就是商業區和城市的高度密集化並向空間發展。要達到保護環境與城市密集化雙重目標，就需要周密嚴格的城市規劃。香港的城市規劃機構和制度正是順應着這一歷史需求產生的。在配合經濟急速發展之同時，為了讓居民能有一個滿意的居住和工作環境，香港採用了一個極具靈活性但十分有效的城市規劃制度。它包括舊城改建、港口和經濟發展必須設施的興建、人工設計新市鎮安置居民等等，其規模之大，計劃之周密是很值得注意的。

## 城市規劃和新市鎮

香港的城市規劃主要由兩個機構負責，一個是布政司委員會土地及工程小組，再配合發展進度委員會，規劃環境地政科。另一個是城市規劃委員會，由規劃環境地政司擔任主席，其組成人員中有6名為政府官員，24名為非政府人員。政府中負責城市規劃的是規劃署，它接受有關政策委員會和規劃環境地政科的政策指示，並為城市規劃委員會提供服務，負責制定、監管和檢討城市與郊區規劃政策與各項建設計劃。城市規劃分三個層

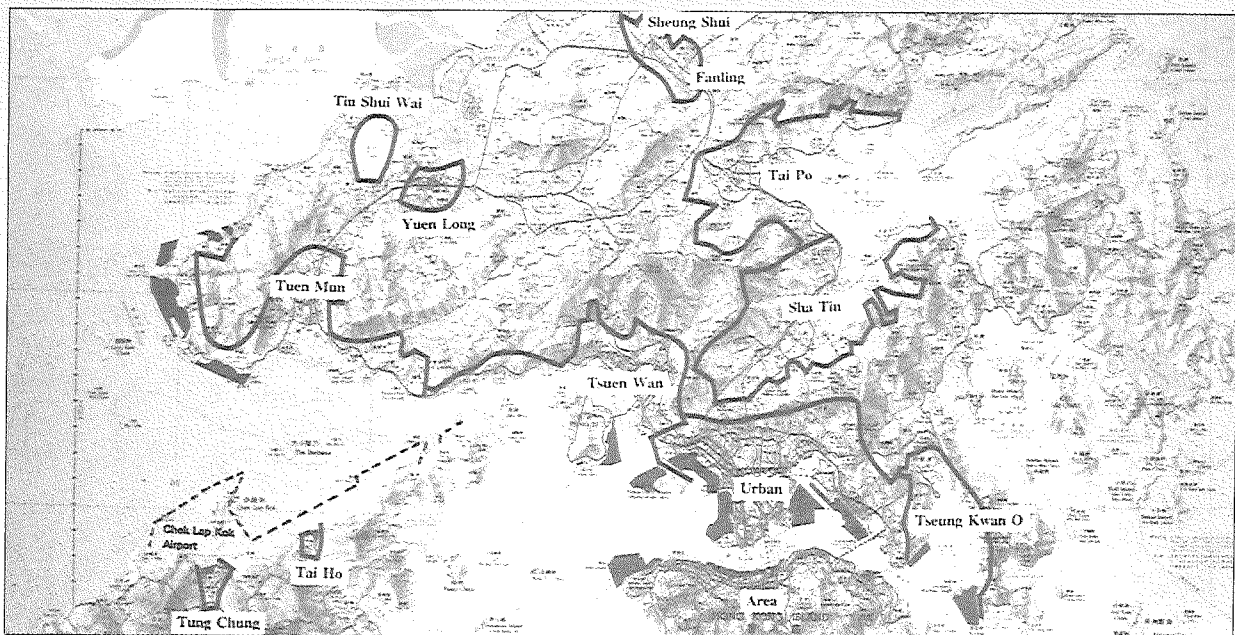
次展開，先制訂全港發展策略，再訂出次區域層面的發展策略，最後訂出地區性層面的各類法定及行政規劃圖則。

近十年來，香港城市規劃一個令人矚目的成就，就是建立了8個新城鎮，把200多萬居民從舊城區及其他地區搬出來，遷入新城鎮。其實，香港自70年代初就開始在新界建立大規模新市鎮工作。現在香港的新市鎮已有9個，它們是荃灣、沙田、屯門、大埔、元朗、粉嶺／上水、將軍澳、天水圍及北大嶼山（東涌及大嶼）。據拓展署資料顯示，到公元2000年，這9個新市鎮可容納350萬以上人口，將有效地緩解應經濟高速增長所導致的城市人口急驟擴張問題。由於土地資源的極度稀缺，必須在有限的面積中建設起容納相當多人口的建築群，其中包括公共房屋、私人樓宇和居民生活的娛樂場所、商店、學校，以及由突然出現的高密度人口區所帶來的全港交通新問題。於是新市鎮的建設必

定是一個由盡可能全面詳盡的規劃為指導的過程。為了使新市鎮的發展保持在整體性規劃設計之下，各個政府部門需要密切合作，以及建立政府與民間承建商及各種技術系統之間廣泛有效的合作結構。

這裏，特別需要指出的是，香港是一個法治地區，城市內發生的事都要有法律根據。有關土地利用、樓宇、建築設計等，都不能由城市規劃部門單方面決定。更何況香港城建區大部分土地地契，是許多年前政府與土地使用者簽訂的合同，這一切造成規劃部門和社會各方面合作的複雜性。在新市鎮建設中，設計藍圖由政府制訂，而具體的實施則很大部分是依賴私人承建商和靈活有效的市場機制。政府城市規劃起指導審批作用，其工作量是相當繁重的。如1992年規劃部門共審查了近4,800多個申請。香港城市規劃的智慧在很大程度上取決於如何通過立法和市場力量來實現總體性的計劃。

香港新市鎮位置



## 整體性與靈活性

城市規劃要獲得成功的一個重要關鍵就是，規劃一定要密切配合經濟的發展。由於規劃的實施需要經過相當長的時間，為了使得最後結果不與經濟發展現實脫節，城市規劃最重要是依靠社會力量對經濟發展作廣泛研究，以作出盡可能準確的預測作為規劃的基礎。例如要制訂香港港口發展的規劃，必須先對過去歷史和現狀進行全面分析，並建立起對今後發展盡可能準確的預測。經研究估計，到2006年，倚靠本港的船隻將超過每年3,300艘，其中大多是全槽隔式貨櫃船。為了確保港口設施足以配合貨物吞吐量的預期增長，需要計算包括停泊處的長度、貨輪進出佔用水域和處理貨物所需的土地面積等等。

城市規劃師知道，無論用甚麼先進的科學方法來分析，也不可能準確預測未來的發展。他們的責任，是要利用和引領已知的發展動力和因素，使它們能改善城市的現況和提供一個未來的滿意環境。因此，城市規劃採納了幾個處理的方法，盡量減少產生錯誤結果的機會。首先，城市規劃師對城市採用「全面性概念」(holistic approach)來看事物。他們不會只以某一個原則或理論作基礎來認識城市內的問題，或以社會內某一團體或經濟個體的利益或需求為唯一的規劃目標。他們會評估所有因素，照顧各社會組織和階層的需求，然後達成折衷建議來規劃城市將來的發展。城市規劃師也不會把城市的各地區分隔開來考慮。城市規劃工作的對象是城市和整體居民，不是其中某一部分。規劃

師更不能全依賴他們自己專業的理論或對社會的理解，來決定他們所提出的計劃。他們會在適當的時間諮詢市民的意見，以求規劃的結果更能反映市民的需求，而不是只能滿足專業理想和理論。

城市規劃師的第二個處理方法，是採用「漸進適應法」(incremental approach)。一個城市規劃方案訂定後，在實踐時期中，規劃師會不斷觀察實況，並在有需要時相應地修改規劃，使計劃更接近最新的要求和情況，更能反映預測的將來和未來社會發展的目標，減少或甚至避免以偏概全的惡果。這方面最重要的是建立一個定期根據經濟發展和新現實檢討原有規劃的修正系統。就拿香港港口和機場的規劃為例，1989年12月完成的《港口及機場發展策略研究》是一個初步的規劃，但因為採用的數據是1989年的，到1991年就必須用新的數據進行修訂。在新的數據基礎上完成《1991年港口發展策略檢討》後，就可以指出原先計劃中哪些項目應該修正。城市規劃中最重要，是使這個修正過程程序化和制度化。

## 高密度發展的成功與問題

香港是國際金融中心之一，它在金融方面的規模和作用僅次於紐約、倫敦和東京。它有分屬於43個國家的外資銀行及接受存款公司，有133間持牌外國銀行，其中包括排名全球首100間當中的72間。商業金融運作的首要條件是高效率，而達到此目標的一個重要方法，是縮短企業活動點之間距離，亦即主要把許多企業聚集

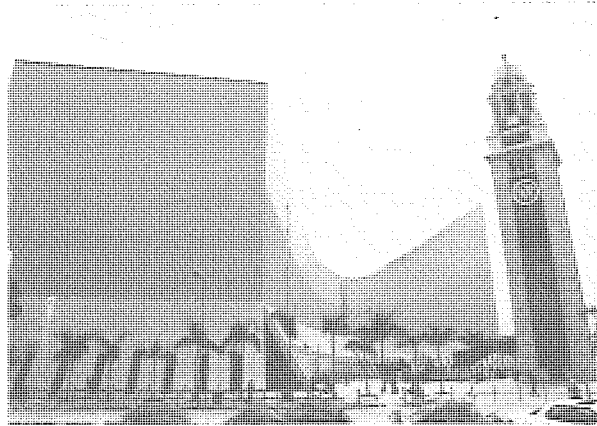
在很細小的地區內，而這些地區，也要有方便的交通系統。在香港，城市和商業區的高度密集無疑有利於商業和金融業效率的提高。香港作為世界上商業和金融業效率最高城市之一，恐怕與它的高密度發展不無關係。不少規劃師和學者，都恐怕高密度發展會帶來城市社會問題。香港也曾對高密度發展與社會病態的關係進行數項研究，但是大都未發現它們之間有肯定的因果關係。一個對高密度發展模式廣泛的批評是，認為它造成了社會空間的商品化。這一批評代表了某種角度的意見。而城市規劃的一個艱巨任務正是如何盡可能消除商業樓宇林立的市區社會空間的商品化。其實城市規劃在這方面仍大有可為。香港的規劃師看到過去在商業樓宇內，除了商業用的空間外，別無其他用途的空間，使商業大廈和商業中心區變得極為單調：尤以商業中心區為甚，它在假日時變為「死城」。為了改善這情況，也為了使一般市民也有機會享用商業樓宇內的空間，規劃師便鼓勵或甚至要求商業大廈提供一些為市民而設的設施。例如在這些地價高昂的地區內，城市規劃師也提供了一些大而極受歡迎的公共場地，如公園、文化中心和科學館。在設計家眼中，這

些設施可能不值一提，但是許多市民都樂於使用這些設施，而不少社團也利用這些空間作為展覽和表演場地，不但物盡其用，而且幫助把商業中心區變為一個活躍和充滿生命力的地方。一般市民絕沒有感到行動自主性被犧牲，或受消費觀念所主宰。

另一種較為嚴厲的批評是針對政府興建的公共屋邨的。政府曾通過法例，成立專責舊城區重建的土地發展公司，協助加快進行整體性的舊城重建計劃；香港房屋協會和香港房屋委員會也動用龐大的資源，改建原來的舊公共屋邨及興建新屋邨。雖然，改造計劃盡可能做到提供環境優美和設施充足的居住地區，但是由於土地資源的稀缺和其他種種條件限制，很多公共屋邨都顯得過份狹窄、擁擠，特別是在若干年後顯得陳舊；加上其中居住着大量收入較低的居民，於是很多人認為，這些大型屋邨代表着實用經濟目標控制城市設計思想，其後果是把大眾的貧窮制度化。這種尖銳的意見固然也代表了一種必須參考的角度。但是，不得不指出，大多數屋邨居民都樂於享受方便、設施充足、環境優美和價廉的居所。而且，它也不是一種不能改變的制度。目前，本港約有一半人口，即300萬人居住在較



位於港島中心地區的香港公園鳥瞰



位於九龍尖沙咀的香港文化中心

廉價的政府興建的公屋中。但是預計在未來10年，公營和私營機構每年平均興建7萬個新單位，這樣，到了本世紀末，有2/3的香港住戶將擁有自己的居所。可以想見，那時必有另一番新的景象。

其實，高密度發展和低密度發展一樣，必定有其優點，也有其不可避免的缺點。但是，我們必須切記，城市規劃不是烏托邦，香港如果不在高密度發展中走出一條路，幾乎看不到有別的辦法可解決土地資源極度稀缺問題。而且，城市和郊區是一個整體，高度利用和改造城市空間，使香港可以有美麗的郊區。香港本是一個人多地少的擁擠城市，它的居民大都靠工商業為生，都需要在一個細小的地區內聚居和進行經濟活動。這樣的一個城市，比其他城市更需要保留城市化地區以外的郊區，以作為城市居民的休憩地點；而且，在城市景觀上，郊區也給城市化地區提供一個有趣而鮮明的對比。

規劃師和園林專家用了不少精力，才把香港郊區一些特選地區保存下來，免受城市化浪潮所衝擊。現今，香港的土地還有大部分是保留為郊野公園、自然保護區、海岸保護區、農田和農村的。這些地區中，有許多已發展成為風景優美的旅遊區和富有科研或歷史價值的地點。

若我們在香港採用低密度發展政策，並且為了供應城建土地而不惜把郊區城市化，到了今天，香港恐怕已沒有多少非城市化地區，而最終變成一個龐大連綿不斷的城市化「石屎森林」——儘管是一個較低密度和樓宇較矮的「石屎森林」。可是，這樣的發展模式對香港有甚麼好處？

## 香港——一個沒有偉大特色的城市？

有人認為，香港因為受到「空間的政治經濟學」的主宰，欠缺顯示「偉大」的特色。在他們的眼內，「偉大」特色包括優雅的廣場、公園、林蔭大道、宏偉教堂、寺院，或彰顯政權、藝術、智慧和文化的建築、古老住宅等。我卻常常懷疑，一個城市的「偉大」，是否一定需要有西方城市的古老大教堂、廣場和其他用來向居民顯示權力的建築呢？香港是一個中西文化交織的城市，以城市的形式出現的歷史不長，也沒有主宰一切的「國家宗教」，而中國的宗教和其他建築的設計，大部分都是採納「內向」和與周圍環境融匯和協調的原則的，也代表了中國人的含蓄的哲學思想。在這樣的一個社會裏，根本不可能有太多的西方式的「偉大」建築。

再者，任何一個城市，即使是今天被公認的那些西方有偉大特色的城市，本身難道不是在某種歷史演變中、特別在從傳統走向現代的過程中有效地解決自身碰到經濟、政治、文化問題的產物嗎？從這個角度看，香港不正是在創造一種未來的特色嗎？

### 註釋

- ① 參黎錦超：〈從空間的政治經濟學看香港：奇迹與幻象〉，《二十一世紀》，創刊號(27.10.1990)(香港：中文大學·中國文化研究所)，頁79-88。

潘國城 畢業於香港大學地理及地質系、雪梨大學城郊規劃學系。現任香港政府城市規劃署署長；香港大學榮譽講師；中國城市的城市規劃顧問。曾發表五十多篇城市規劃文章。