

土地供應專責小組

運輸基建之規劃

目的

本文件旨在向專責小組成員簡介規劃運輸基建以支援發展需要方面的現行做法，以及《香港 2030+：跨越 2030 年規劃遠景與策略》研究(《香港 2030+》研究)所倡議的創造容量方式。

正在籌劃的運輸基建

2. 為了香港的可持續發展，政府的目標是提供安全、高效率、可靠和環境友善的運輸系統。政府藉着適時擴展和改善運輸基建；加強各項公共交通服務之間的協調並提升其服務質素；以及管理道路的使用以減少交通擠塞，並促進道路安全，來實現上述目標。為確保適時落實運輸基建，我們採取以綜合土地用途、運輸及環境的規劃為原則，並優先發展鐵路運輸。綜合原則考慮了土地用途及環境規劃以盡量減低交通需求，即把人口及就業中心在切實可行的情況下盡量拉近，及設於鐵路車站附近，並有綜合行人設施及其他運輸接駁服務加以配合，以發揮鐵路最大的運輸效用。

3. 規劃署編製一套全港人口及就業數據矩陣，妥善整理香港特別行政區內若干數目分區的人口及就業預測數據，亦是所有主要基建(包括道路、鐵路及供水系統)的規劃基礎。規劃署的全港人口及就業數據矩陣會按規劃年期的最新人口統計和預測、發展計劃及社會經濟數據不時進行更新。由於發展大型的運輸基建項目需要政府投入龐大公帑，一個經過更新及準確的全港人口及就業數據矩陣是重要的規劃工具，讓政府按照審慎理財方式和可持續發展原則投資於運輸基建項目，以適時配合運輸需要。

4. 一如國際間基建項目的慣常做法和既定的研究方式，經濟回報的評估是一個指標，以顯示擬議運輸基建項目為社會所帶來的效益。傳統上，經濟回報以經濟內部回報率來表示。一個運

輸基建項目的經濟內部回報率主要反映在項目的運作期(一般為50年)內交通工具使用者所節省的行程時間，以衡量項目為社會帶來的整體成本效益。

5. 以傳統方式計算的經濟內部回報率未必能反映運輸基建項目當中部分較難量化的經濟效益，例如支持土地用途建議和發展機遇；以及對於鐵路項目而言，提供更高質素的運輸服務及創建更環保的環境。在進行運輸基建方案的整體評估時，所有這些因素會予以考慮，因為這些因素全部關乎社會的可持續發展，例如生活質素、人口的流動性和經濟體的競爭力。

道路基建

6. 道路基建支援所有主要陸上公共交通工具(鐵路除外)，而這些陸上公共交通工具佔本港每天的載客量約六成。道路對於貨運以支援物流業和直達目的地的運輸工具(包括保安及緊急用途的車輛)至為重要。運輸署和路政署會定期檢視香港的運輸基建發展，並就主要道路發展進行策略性評估，利用運輸模型和最新的全港人口及就業數據矩陣來預測全港的交通需求，從而更新各主要公路工程項目的需求、項目的範圍和推行時間表。運輸署已更新運輸模型，以確保直至2036年的規劃參數能包含在其交通預測當中。

7. 透過現行的方式，我們一直能夠為新道路工程項目確立理據，並獲得立法會財務委員會通過撥款以推展項目。過去十年，完成的主要項目包括八號幹線(青衣段及沙田段)、港深西部公路、吐露港公路擴闊工程第一期及第二期、和屯門公路重建及改善工程。興建中的大型道路項目包括港珠澳大橋香港段(即香港接線和香港口岸)、屯門至赤鱗角連接路、中環及灣仔繞道和東區走廊連接路、將軍澳—藍田隧道和中九龍幹線。正在推展的地區道路改善工程包括西貢公路改善工程第一期及博愛交匯處改善工程。同時，我們現正就大埔公路(沙田段)的擴闊工程和將軍澳跨灣連接路的建造工程，向財務委員會申請撥款。至於正在規劃的項目則包括六號幹線的 T2 主幹路、十一號幹線及屯門西繞道。現有的主要幹道、近期完成、已規劃及已落實的主要道路項目的地點分別顯示於附件 1 及附件 2。

鐵路

8. 鐵路是香港公共運輸系統的骨幹。鐵路項目涉及龐大的資本投資，從醞釀、構思、諮詢持份者、詳細設計、實際建造至完成，往往需時十年以上。由於鐵路項目對民生及社會經濟的發展影響深遠，我們要以前瞻性的目光，及時為鐵路的未來發展作出規劃。

9. 繼西港島線於2015年通車，觀塘線延線和南港島線(東段)於2016年通車後，我們繼續興建廣深港高速鐵路(高鐵)香港段及沙田至中環線(沙中線)。高鐵的目標通車日期是在2018年第三季；沙中線方面，「大圍至紅磡段」的目標通車日期為2019年年中，而「紅磡至金鐘段」的目標通車日期則為2021年。待上述項目於2021年完成後，我們的鐵路網絡將會擴展至覆蓋全港超過70%人口居住的地區。

10. 《鐵路發展策略2014》是香港鐵路發展的最新藍圖，旨在為香港鐵路網絡直至2031年的未來擴展提供規劃框架。《鐵路發展策略2014》是基於顧問研究的結果和最終建議，以及從兩個階段的公眾參與活動中收集所得的意見而制訂。在制訂此策略時，我們考慮了多方面的因素，包括運輸規劃¹、土地用途規劃及房屋需求、發展需要、經濟回報及其他效益、環境影響及工程可行性等。此策略建議推展的七個鐵路項目，為北環線及古洞站、洪水橋站、東涌西延線、屯門南延線、東九龍線、南港島線(西段)及北港島線。個別建議鐵路項目的進一步規劃，須取決於就每個項目進行的詳細工程、環境及財務研究結果，以及屆時最新的需求評估和是否有足夠資源。當這些項目逐步在直至2031年完成後，鐵路網絡將會覆蓋全港75%人口居住和約85%具就業機會的地區。現有的鐵路網、近期完成、已規劃及已落實的鐵路項目的地點分別顯示於附件3及附件4。

11. 我們的總體目標是發展一套市民有能力負擔、便捷、具效率及環境友善的公共運輸系統，為市民提供多元化的選擇。由於其他項目，例如跟土地和房屋供應相關的項目，以及醫院、學校及長者中心，可能與鐵路項目同樣重要，或有時比鐵路項目更為重要，政府在決定各鐵路項目的未來路向時，會小心考慮所有相關因素，以期在滿足社會不同利益的大前提下取得合理的平衡。我們尤其會仔細考量政府的財政承擔，為每個項目考慮最佳的落

¹ 會考慮的因素如高連接性、對主要運輸走廊的紓緩作用，及鐵路系統營運的穩健性。

實時間表和財務安排。

12. 此外，就須配合房屋發展進度的鐵路項目而言，其推展時間表或會調整，以應付相關的運輸需求。換言之，如有規劃參數支持理據，我們會推展鐵路項目以支援已規劃的發展。

《香港2030+》研究下的「創造容量」方式

13. 由發展局和規劃署進行的《香港2030+》研究倡議一個優化策略性規劃的方式，以提升基建及環境容量，以適切地為本港創造發展空間。此方式的目的，不單是為了應付由趨勢為本的人口增長和經濟發展而產生可預見的土地用途需求，還可預先主動地根據願景規劃所需要的容量，從而提升我們生活環境的質量，應付潛在的需求和未能預見的情況，以及及時回應有可能發生的改變和挑戰。

14. 為了創造合理的容量去應付預測的房屋、社會及經濟需求，以及有足夠的應變容量去回應不能預見的需求，《香港2030+》研究建議建設兩個策略增長區，即東大嶼都會和新界北，以及相應的運輸網絡。此運輸網絡由兩條運輸走廊組成，即把東大嶼都會連接至港島西、九龍西、大嶼山北部，以及新界西北的「新界西北—大嶼山—都會區運輸走廊」，以及連繫香港北部與都會區之間的「南北運輸走廊」。此策略性運輸走廊亦可增強市區的流動性，因此不僅東大嶼都會和新界北，甚至更大區域內的人口也因而受惠。《香港2030+》研究建議的概念性空間框架載於**附件5**。

15. 按我們的理解，在「創造容量」方式下，根據策略性基建規劃來擬議的兩條運輸走廊，將適時創造足夠容量(包括應變容量)，以支援發展容量的空間分布。在《香港2030+》研究所設計的空間發展策略下，將會提供一套反映未來區內人口、就業和土地用途等發展容量分佈的概略規劃參數。一如現時的方式，這套規劃參數將成為相關政府部門進行運輸及其他基建的策略性研究和檢討時的基礎。為了施行此方式，及讓進行後續工作的相關政府部門能有清晰的基礎作跟進工作，規劃署所擬訂的全港人口及就業數據矩陣內須包含願景主導的規劃數據。

16. 事實上，「創造容量」方式與傳統「需求主導」方式在概念上大相逕庭。將來進行評估時，政府不會再僅僅以人口及就業預測、傳統的行車量／容車量比率、內部回報率等作為主要準則，而是必須要一併考慮由具遠見的土地用途規劃方案所提出的理據。提供各項基建(包括供水系統、排污設備及運輸設施)的理據基礎，須為政府內外人士所接受，包括立法會和審計署署長(由於完成後的項目將接受衡工量值的審核)。

17. 按發展局的資料，在策略層面上，規劃會涵蓋足夠的土地資源，並為基建預留所需應變容量；而在推行個別項目時，則會繼續根據現行機制、法例框架，以及包括成本效益和資源分配相關考慮的指引及/或標準，以進行全面和仔細的評估及衡量。根據我們與各持份者(政府內外)共事的經驗，當應用「創造容量」的方式時，很有可能需要規劃署把相應的規劃數據，包含在不同版本的人口及就業數據矩陣內，以涵蓋具有和不具有「創造容量」應變用量的情景。我們會盡最大的努力去為這兩個情景制定(明顯地有不同價格的)技術可行的方案，以呈現給整個社會(包括立法會和相關區議會)在知情的情況下作決定，是否投放資源給予以「創造容量」為前提的運輸基建。

18. 若運輸基建項目要預留應變容量，將無可避免需要額外資源，而所需額外資源的多寡會因項目而異。一般而言，由於應變容量需要更多的空間，因此需要更多的資源來發展或收回鄰近的土地(特別是在市區)，以提供所需的空間以容納額外的運輸基建，例如額外的行車線和分隔式交匯處。此外，預留應變容量與否，須視乎能否符合按《環境影響評估條例》、《城市規劃條例》和《保護海港條例》等所進行的法定評估工作。

《跨越 2030 年的鐵路及主要幹道策略性研究》

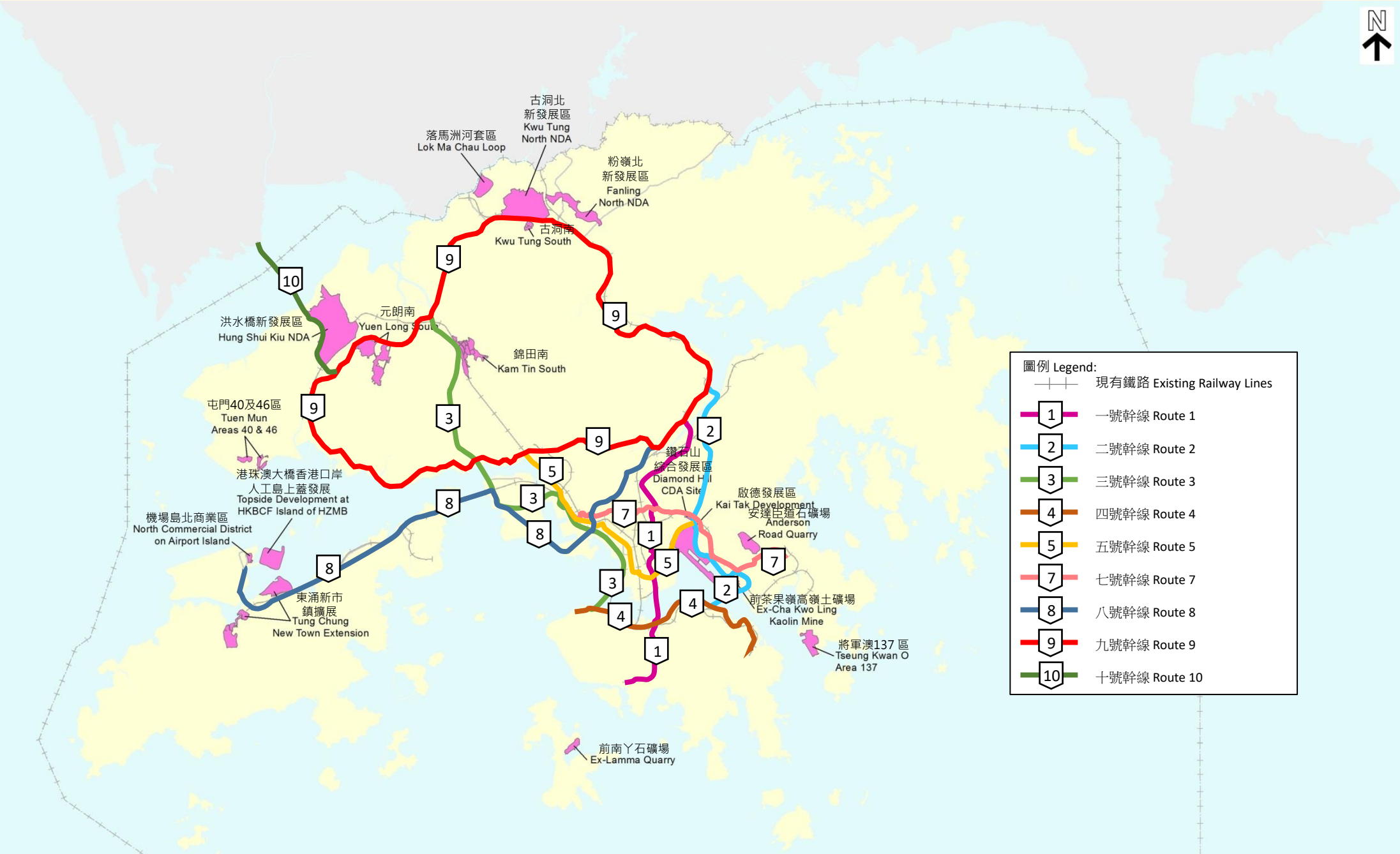
19. 根據《香港2030+》研究將會設定的策略性運輸方向，我們會推展《跨越2030年的鐵路及主要幹道策略性研究》(《2030+策略性運輸基建研究》)，並正向立法會申請撥款。我們在進行《2030+策略性運輸基建研究》時，將會根據最新的規劃資料(直至2041年)，檢視本港2031年至2041年間運輸基建(包括鐵路和主要幹道)的表現。當發現整體發展改變而可能出現的樽頸位置時，路政署和運輸署會按可行情況，分別建議鐵路和主要幹道項目。

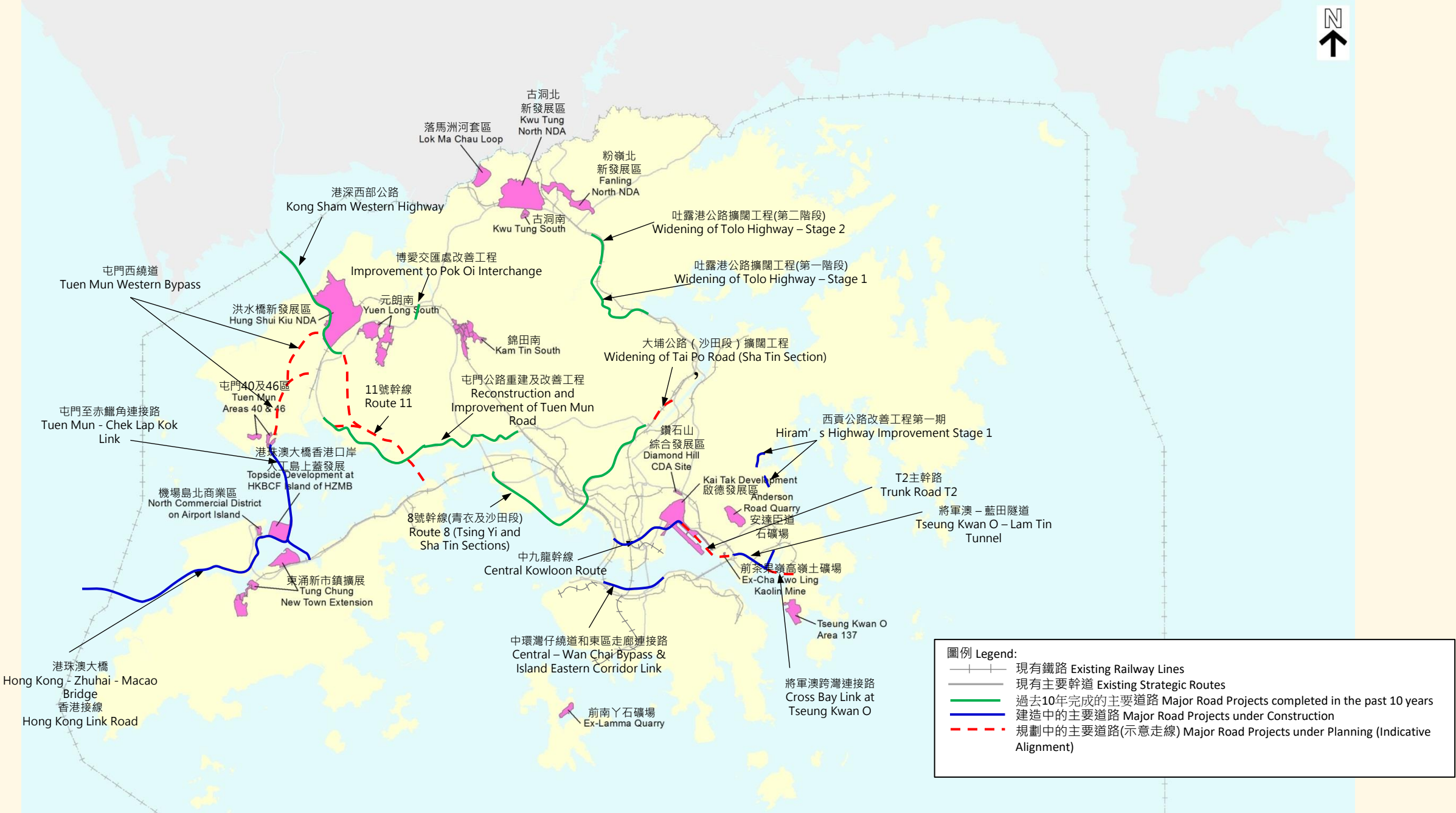
20. 《2030+策略性運輸基建研究》會因應《香港2030+》研究的結果，就策略土地規劃建議(特別是可能在較遠期落成的東大嶼都會及新界北兩個策略增長區)所需要的相應運輸基建展開研究。該研究會檢視擬議鐵路及主要道路基建的布局，並進行初步工程技術評估，以確保大型運輸基建的規劃能配合香港整體長遠土地發展的需要。《2030+策略性運輸基建研究》亦會檢視相關的運輸基建對現有運輸網絡的影響，並擬訂相關的對策。

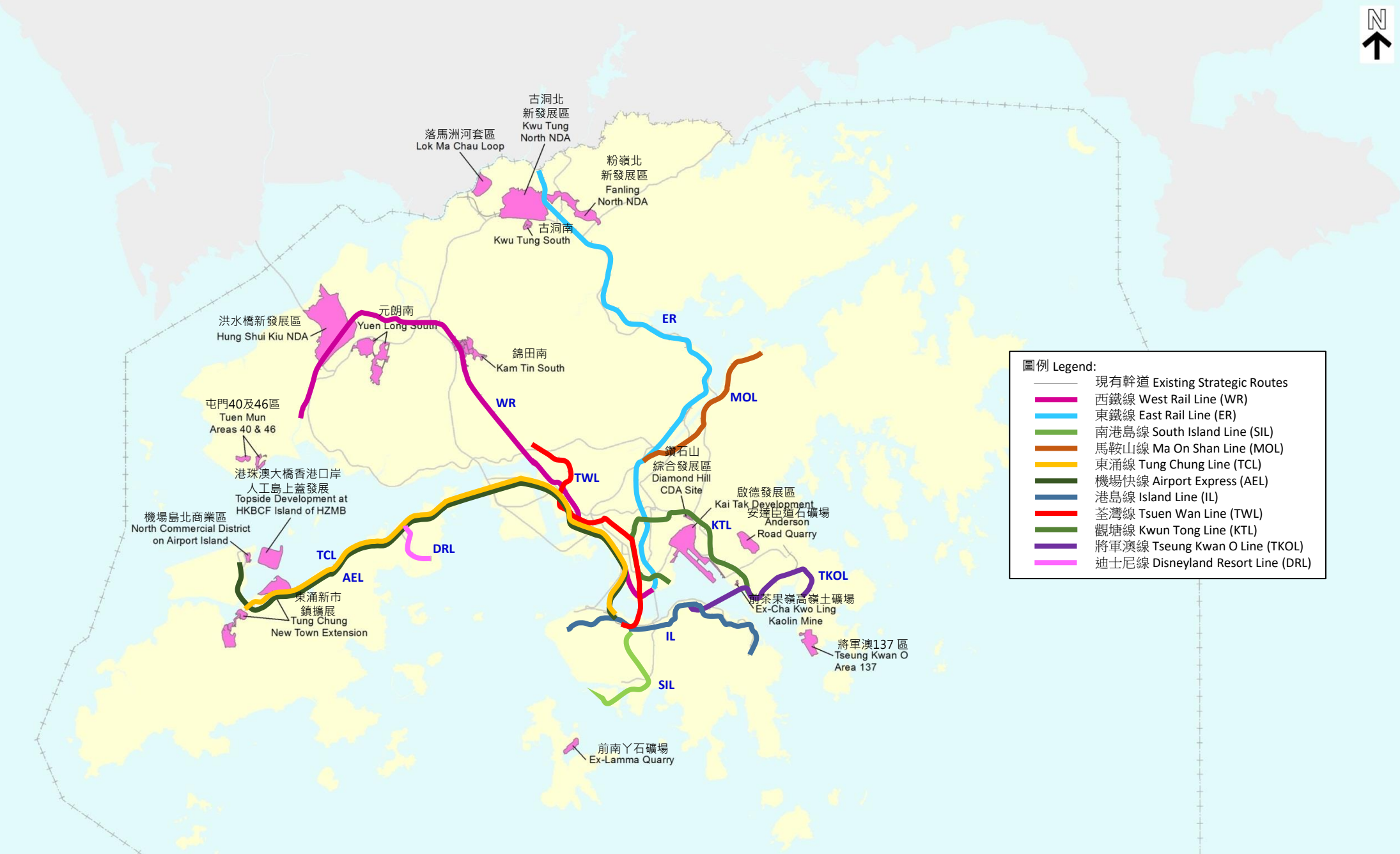
21. 除了以上的兩個策略增長區外，《2030+策略性運輸基建研究》會根據直至2041年的規劃數據，集中研究新界西北在2030年以後的重鐵運量。我們會按照預測需求，研究是否有需要興建新的重鐵系統，把新界西北直接接駁至市區。

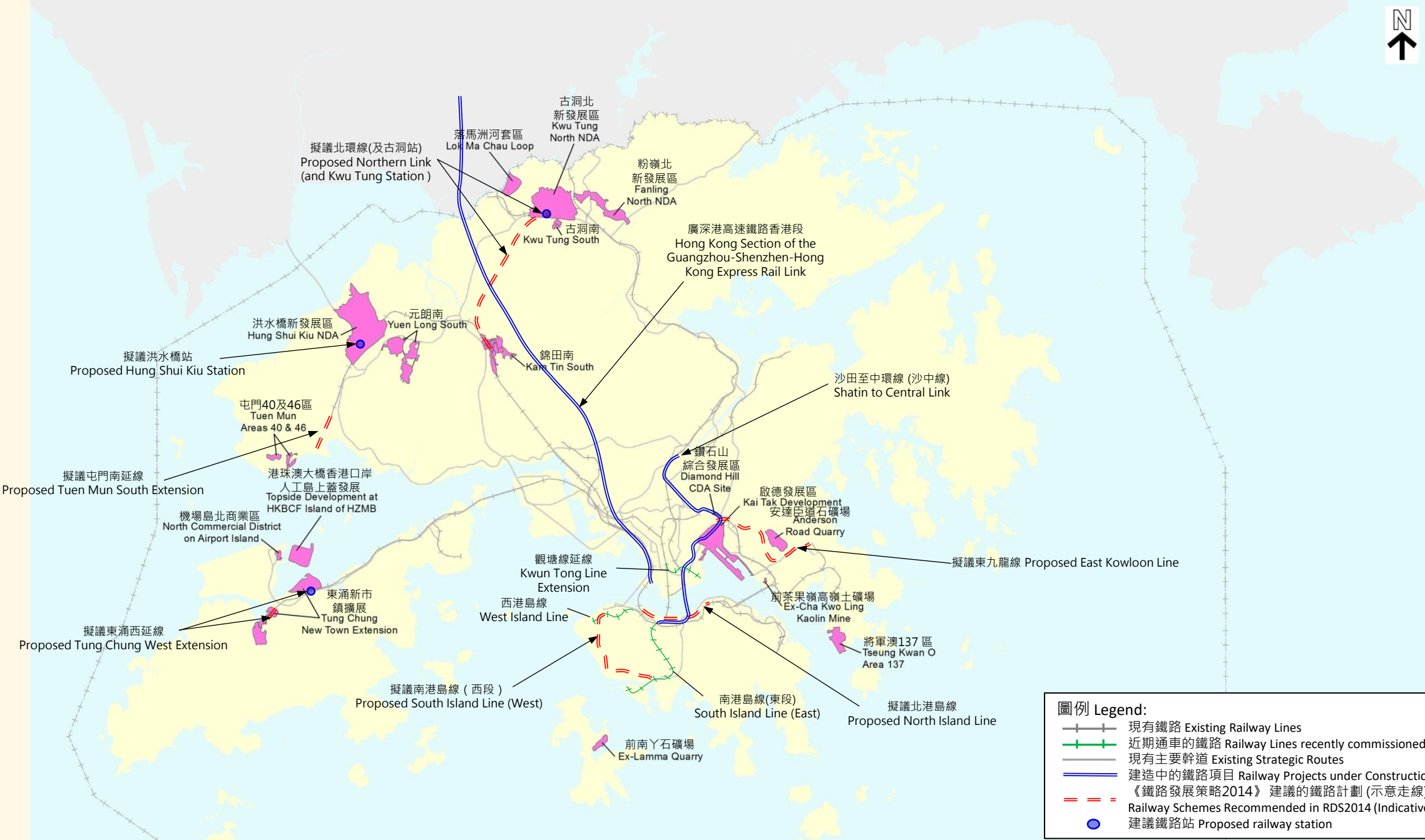
22. 根據《香港2030+》研究的最終結果和視乎規劃署所提供的人口及就業數據矩陣(包括應變容量)，如果政府(由發展局牽頭)能夠獲得廣泛社會支持採用「創造容量」方式進行規劃，我們準備採用此方式去進行運輸模型運算和評估交通預測。在獲得立法會撥款之後，我們會盡快展開《2030+策略性運輸基建研究》。

運輸及房屋局
2018年3月









香港2030+下建議的概念性空間框架

Proposed Conceptual Spatial Framework under Hong Kong 2030+

