

在私人發展項目中提供公眾休憩空間

摘要

1. 在私人發展項目中加入公眾休憩空間(及其他公眾設施)的政策始於一九八零年，目的是促進綜合設計，善用土地，妥善規劃，以及使公眾設施(包括公眾休憩空間)的供應，得以配合私人發展項目所產生的預計人口增長。

2. 發展局負責制訂和檢討各項關於提供公眾休憩空間的政策。地政總署及屋宇署則分別負責監察有關發展商或建築物業主有否遵守土地契約的相關條款及撥地契據的有關條款，當中包括提供及保養公眾休憩空間。截至二零一四年八月，地政總署及屋宇署網站上的資料分別顯示本港設有 60 個及 2 個“私人發展項目中的公眾休憩空間”(“公眾休憩空間”)。

3. 近年，因有媒體報道涉及公眾被拒絕進入“公眾休憩空間”、對使用設施限制嚴緊，以及其他管理問題的個案，令“公眾休憩空間”的議題引起公眾的廣泛關注。自二零零八年三月起，地政總署和屋宇署已各自把轄下《私人發展項目中的公眾休憩空間清單》(《公眾休憩空間清單》)上載部門網站，以便公眾查閱。此外，發展局於二零一一年一月公布《二零一一年私人發展公眾休憩空間設計及管理指引》(《二零一一年指引》)，以供物業業主、管理公司和公眾參考。在二零一一年一月至二零一四年八月期間，當局在本港七個非工業發展項目中，加入提供“公眾休憩空間”的要求。審計署最近就“公眾休憩空間”的提供進行審查，以期找出可予改善之處。

“公眾休憩空間”的暢達程度

4. **部分“公眾休憩空間”的使用率偏低** 審計署就 36 個“公眾休憩空間”進行調查，發現有十個“公眾休憩空間”的使用率偏低，在兩小時內平均只有不足十名訪客。審計署認為，由於部分“公眾休憩空間”使用率偏低，因此就提供“公眾休憩空間”作康樂用途，以滿足區內居民及其他市民的需要，讓他們悠閒地享用四周環境而言，此等目的或尚未完全達到(第 2.2 至 2.4 及 6.4 段)。

摘要

5. **場地不容易到達** 根據《二零一一年指引》，“公眾休憩空間”應清晰易見，並設於地面水平。然而，審計署進行的實地視察發現“公眾休憩空間 5、6B 及 7”均設於遠高於地面水平的平台，而公眾須使用陡長的樓梯或乘搭載客升降機才可到達。審計署亦發現，為方便公眾進出“公眾休憩空間 7”的兩部載客升降機，自二零零二年起已停止讓公眾使用。然而，地政總署並不能強制有關建築物業主恢復載客升降機服務以供公眾使用，因為相關批地的條款中並沒有包括此規定。審計署的調查進一步發現，“公眾休憩空間 5、6B 及 7”的使用率偏低，在兩小時內錄得的平均訪客數目分別只有四名、一名及七名(第 2.4(b) 及 2.7 至 2.14 段)。

6. **並沒有提供暢通無阻的通道** 一般而言，相關的土地契約會要求“公眾休憩空間”的業主讓公眾暢通無阻地進出有關場地。審計署於二零一四年一月至六月期間，曾七次到“公眾休憩空間 1”實地視察。然而，每次都發現通往該“公眾休憩空間”的入口閘門均關上，閘門上還有鐵鏈，並以掛鎖鎖緊。此外，審計署在二零一四年一月至八月期間，曾五次到“公眾休憩空間 31”實地視察，每次都發現通往該發展項目的入口 A 和通往該“公眾休憩空間”的入口 B 的閘門都關上並鎖緊。入口 A 和入口 B 均張貼告示，告知訪客可致電管理處尋求協助。上述有關進出“公眾休憩空間 1 及 31”的安排，或未能符合土地契約中關於容許公眾進出及使用休憩地方的條款。審計署的調查亦發現，“公眾休憩空間 1”並沒有訪客，而“公眾休憩空間 31”在兩小時內則平均只有一名訪客(第 2.4(b) 及 2.15 至 2.23 段)。

“公眾休憩空間”的管理及保養

7. **“公眾休憩空間”並非經常獲得妥善保養** 發展局表示，相關的建築物業主一般須按照有關的土地契約管理並保養“公眾休憩空間”，並達到地政總署滿意的水平。然而，審計署在二零一四年七月進行的實地視察發現“公眾休憩空間 4”長草叢生，並有落下的樹枝；而“公眾休憩空間 15C”的部分家具和裝置則保養不善(第 3.2 至 3.6 段)。

8. **部分“公眾休憩空間”開放時間較短** 根據《二零一一年指引》，“公眾休憩空間”每天向公眾開放的時間不應少於 13 小時。然而，審計署的審查發現，地政總署轄下的六個“公眾休憩空間”每天開放時間均少於 13 小時，由 6 至 12 小時不等。審計署認為，由於它們的開放時間較短，或會減少市民享用有關公眾設施的機會(第 3.10 及 3.18 段)。

摘要

9. **公眾使用“公眾休憩空間 40”受阻礙** 屋宇署轄下的“公眾休憩空間 40”包括兩個部分，即“公眾休憩空間 40A 及 40B”。審計署在二零一四年八月進行的實地視察發現“公眾休憩空間 40A 及 40B”的範圍內，分別存放了建築物料及各類設備。此等行為阻礙了市民使用有關公眾設施(第 3.22 至 3.24 段)。

“公眾休憩空間”資訊的發放

10. **一九八零年以前設置的“公眾休憩空間”並沒有納入《公眾休憩空間清單》** 發展局表示，鑑於在一九八零年以前啓用的“公眾休憩空間”為數很少，由地政總署及屋宇署編製的《公眾休憩空間清單》只載錄一九八零年或以後開放供公眾使用的“公眾休憩空間”(第 4.3 段)。

11. **一些場地並沒有納入《公眾休憩空間清單》** 發展局表示，其公布的《公眾休憩空間清單》可提高公眾對“公眾休憩空間”的存在及其位置的認識，並方便公眾對相關業主在履行有關管理及保養責任方面的監察。然而，審計署的審查發現，有三個已開放供公眾使用達七至十四年的“公眾休憩空間”並沒有納入地政總署的《公眾休憩空間清單》，原因是相關發展項目的合約完成證明書尚未發出；另有兩個已分別開放供公眾使用達六年及七年的“公眾休憩空間”，由於土地契約或撥地契據中沒有相關的條款，因而並沒有納入地政總署及屋宇署編製的《公眾休憩空間清單》內(第 4.5 至 4.9 段)。

12. **“公眾休憩空間”的條款在法律上不能有效執行** 審計署發現，已開放多年的“公眾休憩空間 35”其土地契約屬無限制批約，業主無須根據土地契約提供“公眾休憩空間”。此外，“公眾休憩空間 35”的發展商就提供“公眾休憩空間”而向政府提交的承諾書，在法律上不能有效執行(第 4.11 段)。

13. **公園或花園訪客很多都不知道附近有“公眾休憩空間”** 審計署的調查發現，大部分在“公眾休憩空間”附近的公園或花園，有超過一半的訪客並不知道附近設有“公眾休憩空間”。此顯示有關的“公眾休憩空間”並不為區內人士所熟悉(第 4.19 及 4.21 段)。

提供“公眾休憩空間”設施

14. **大部分“公眾休憩空間”的業主並不知悉有《二零一一年指引》** 審計署發現，在審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”當中，大部分的業主立案法團及管理公司並不知道有《二零一一年指引》存在，只有兩個業主立案法團表示知悉此事 (第 5.12 段)。

15. **一些“公眾休憩空間”缺乏基本設施** 審計署實地視察 30 個“公眾休憩空間”，發現有 12 個“公眾休憩空間”並沒有提供有蓋座位、有 3 個沒有提供垃圾箱、4 個沒有提供無障礙通道設施，另有 2 個並沒有在入口處豎設任何指示牌或告示牌 (第 5.17 及 5.19 段)。

16. **並沒有完全遵從地政總署指示進行年度視察** 審計署的審查發現，在二零一三年，六個分區地政處的其中三個並沒有完全遵從地政總署指示進行“公眾休憩空間”的年度視察工作 (第 5.27 至 5.31 段)。

未來路向

17. **沒有履行規劃條件** 審計署的審查發現，一些私人發展項目的業主並沒有履行城市規劃委員會所核准的規劃條件，又或有關條件在法律上不能有效執行，主要原因是這些規劃條件並沒有納入有關的土地契約。“公眾休憩空間 7 及 35”均屬這類情況 (見上文第 5 及 12 段)。審計署認為，一些發展項目的業主沒有履行城市規劃委員會有關提供“公眾休憩空間”的規劃條件，又或有關條件在法律上不能有效執行，情況並不理想。城市規劃委員會如獲提供有關資料，得悉上述規劃條件未必能履行，則可在考慮相關情況後，對有關發展計劃作出更有依據的決定 (第 6.7 及 6.8 段)。

摘要

審計署的建議

18. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議當局應：

“公眾休憩空間”的暢達程度

- (a) 日後就提交城市規劃委員會審批的發展項目計劃提供意見時，如計劃涉及將“公眾休憩空間”設於公眾不容易到達的地方，應盡可能避免建議委員會接納該等計劃(第 2.24(a) 段)；
- (b) 日後接納或要求在發展項目中提供“公眾休憩空間”時，應盡可能採取措施，確保有關規定可以有效執行，如透過在土地契約中加入適當條款予以落實，或透過由發展商提交在法律上能有效執行的承諾書(第 2.24(b) 段)；
- (c) 採取行動，要求有關的建築物業主根據相關的土地契約條款，在“公眾休憩空間”的開放時間內，保持通往“公眾休憩空間”的入口閘門開啓(第 2.25 段)；

“公眾休憩空間”的管理及保養

- (d) 採取行動，加強地政總署對“公眾休憩空間”的視察，並要求相關的建築物業主妥善保養有關場地，適時修理破爛的家具和裝置(第 3.8 段)；
- (e) 日後如有機會，應採取行動，要求有關的建築物業主把“公眾休憩空間”的每天開放時間延長至不少於 13 小時(即《二零一一年指引》所訂明的標準)(第 3.19(a) 段)；
- (f) 安排屋宇署人員視察有關的“公眾休憩空間”，以免被佔用作私人用途(第 3.25 段)；

“公眾休憩空間”資訊的發放

- (g) 採取行動，把“公眾休憩空間 32、33 及 34”及其他尚未發出合約完成證明書的“公眾休憩空間”納入地政總署的《公眾休憩空間清單》內(第 4.15(a) 段)；

摘要

- (h) 盡可能把所有根據有關土地契約而提供並已知道的“公眾休憩空間”，不論啓用年份，全部納入《公眾休憩空間清單》內，供公眾查閱(第 4.15(c) 段)；

提供“公眾休憩空間”設施

- (i) 採取積極行動，鼓勵有關業主立案法團及管理公司採納並實施《二零一一年指引》所載的相關規定(第 5.13 段)；
- (j) 採取行動，鼓勵相關的建築物業主盡可能在“公眾休憩空間”提供有蓋座位、垃圾箱、無障礙通道設施和指示牌，並把有關的重要資訊載列於相關告示牌(第 5.25(a) 段)；
- (k) 如有關的業主拒絕在“公眾休憩空間”的場地入口處豎設指示牌及告示牌，考慮在附近的政府土地豎設適當的指示牌及告示牌(第 5.25(c) 段)；及
- (l) 加強行動，確保所有分區地政處均按照地政總署指示，視察“公眾休憩空間”(第 5.32(a) 段)。

當局的回應

- 19. 當局同意審計署的建議。