

## 第 7 章

發展局  
地政總署  
屋宇署

在私人發展項目中提供公眾休憩空間

香港審計署  
二零一四年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210  
傳真：(852) 2824 2087  
電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 在私人發展項目中提供公眾休憩空間

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.12
審查工作	1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：“公眾休憩空間”的暢達程度	2.1
“公眾休憩空間”的使用率	2.2 – 2.5
暢達程度	2.6
可予改善之處	2.7 – 2.23
審計署的建議	2.24 – 2.25
當局的回應	2.26 – 2.27
第 3 部分：“公眾休憩空間”的管理及保養	3.1
一些“公眾休憩空間”保養不善	3.2
可予改善之處	3.3 – 3.7
審計署的建議	3.8
當局的回應	3.9
部分“公眾休憩空間”開放時間較短	3.10
可予改善之處	3.11 – 3.18
審計署的建議	3.19
當局的回應	3.20
屋宇署對“公眾休憩空間”的監察	3.21
可予改善之處	3.22 – 3.24
審計署的建議	3.25
當局的回應	3.26

	段數
<b>第 4 部分：“公眾休憩空間”資訊的發放</b>	4.1
《公眾休憩空間清單》上載地政總署及屋宇署網頁的情況	4.2 – 4.3
可予改善之處	4.4 – 4.14
審計署的建議	4.15 – 4.16
當局的回應	4.17 – 4.18
公眾對“公眾休憩空間”的認識程度	4.19
可予改善之處	4.20 – 4.21
審計署的建議	4.22
當局的回應	4.23 – 4.24
<b>第 5 部分：提供“公眾休憩空間”設施</b>	5.1
《二零一一年指引》的執行	5.2 – 5.5
可予改善之處	5.6 – 5.12
審計署的建議	5.13
當局的回應	5.14
提供“公眾休憩空間”設施	5.15 – 5.16
可予改善之處	5.17 – 5.24
審計署的建議	5.25
當局的回應	5.26
對“公眾休憩空間”相關規定遵行情況的監察	5.27
可予改善之處	5.28 – 5.31
審計署的建議	5.32
當局的回應	5.33
<b>第 6 部分：未來路向</b>	6.1
達致提供“公眾休憩空間”目的的情況	6.2 – 6.6
履行城規會的規劃條件的情況	6.7 – 6.8
《二零一一年指引》的執行	6.9 – 6.10
審計署的建議	6.11
當局的回應	6.12

附錄

頁數

A：審計署調查顯示“公眾休憩空間”的使用率  
(二零一四年三月至七月)

64 – 65



# 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。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

### 背景

1.2 一九八零年，政府公布政策，規定發展商在相關分區計劃大綱圖（註 1）中包含“政府、機構或社區”及“休憩用地”地帶的土地上進行私人發展項目時，須自費在項目內加入若干公眾設施。這些公眾設施包括公眾休憩空間、“政府、機構或社區”設施（例如社區會堂、長者中心及學校）、行人通道及車輛通道（例如行人路及行人天橋），以及公共交通總站。一九九零年，政府擴展上述政策，把屬於“綜合發展區”地帶的發展用地涵蓋在內。就“政府、機構或社區”、休憩用地或綜合發展區地帶而言，城市規劃委員會（城規會）在考慮其私人發展項目的規劃申請時，一般會預期發展商在土地上提供若干公眾設施。

1.3 發展局表示，在私人發展項目中加入公眾休憩空間（及其他公眾設施）的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。

1.4 在私人發展項目中提供公眾設施供公眾使用，可能會在以下的情況出現：

#### 賣地

- (a) 政府各決策局／部門可建議在賣地條款中作出規定，土地的買方（或發展商）須在其發展項目中提供及保養若干公眾設施以迎合公眾需要；及

---

註 1：分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城市規劃條例》（第 131 章）擬備的法定圖則，當中顯示個別規劃方案內各地區的土地用途地帶及主要道路系統。圖則以概括的類別名稱，例如商業、住宅、工業、“政府、機構或社區”及休憩用地等，界定規劃區內的土地用途模式。

### 私人發展或重建發展項目

- (b) 凡須向城規會申請規劃許可的發展或重建發展項目(註 2)：
  - (i) 負責的決策局／部門可建議在項目中加入若干公眾設施；或
  - (ii) 發展商可建議在發展項目中提供這等設施，而城規會在審議申請時會把提供這等設施列入考慮的因素。

城規會其後在批准規劃申請時，可把這些要求列為規劃條件。至於在“綜合發展區”地帶內的發展項目，發展商須以總綱發展藍圖的形式向城規會提交規劃申請。城規會在審批有關總綱發展藍圖時或會加入條件，如規定在發展項目中提供及保養若干公眾設施以供公眾使用。在適當的情況下(如當發展項目涉及新訂契約或修訂契約)，這些條件會列入土地契約條款。

### 提供公眾休憩空間的目的

- 1.5 根據《香港規劃標準與準則》(註 3)：
  - (a) 每十萬人最少應獲提供 20 公頃的休憩空間；及
  - (b) 所提供的休憩空間可作動態康樂用途(例如足球場)或靜態康樂用途(例如可供市民悠閒地享用四周環境的公園、花園和休憩處)。
- 1.6 二零零八年十二月，發展局告知立法會發展事務委員會：
  - (a) 當局自一九八零年開始已實施有關政策，要求發展商在私人發展項目中加入公眾設施以供公眾使用。該政策可使所需的設施得以透過融入私人發展項目的方式，適時提供給公眾享用，既能顧及妥善的規劃，亦能善用有限的土地資源；及
  - (b) “私人發展項目中的公眾休憩空間”(“公眾休憩空間”)原意是供市民大眾使用和享用。這些休憩空間亦可有助解決某些樓宇密集地區或未開發土地上休憩空間嚴重不足的問題。

---

註 2：舉例來說，假如用地位於或部分位於“政府、機構或社區”地帶或“休憩用地”地帶內，或有關發展項目坐落於“綜合發展區”地帶內，便會出現這種情況。

註 3：《香港規劃標準與準則》最初於一九八二年發出。這本手冊列明政府釐定各類土地用途和設施的規模、位置及地盤規定的準則。手冊亦載列有關提供休憩空間的一般準則。

### 監察公眾休憩空間的提供和保養

1.7 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。對於相關土地契約中已包括提供及保養公眾休憩空間條款的私人發展項目，地政總署則負責監察發展商或發展項目其後的業主（在發展項目落成及出售後，他們須履行相關土地契約的責任）有否遵守土地契約的相關條款。自二零零八年起，地政總署指示轄下各分區地政處就“公眾休憩空間”進行年度視察，查核相關的土地契約條款是否獲得遵守。截至二零一四年八月，根據有關的《私人發展項目中的公眾休憩空間清單》（《公眾休憩空間清單》）記錄（註 4），共有 60 個“公眾休憩空間”（註 5）屬地政總署管轄。在這 60 個“公眾休憩空間”當中，有 42 個（70%）位於私人土地，17 個（28%）位於政府土地（註 6），及有 1 個（2%）部分位於政府土地和部分位於私人土地。

1.8 《建築物條例》（第 123 章）亦訂明政府（由屋宇署代表）可與私人發展商簽訂撥地契據，撥出一片私人土地以供公眾使用。根據有關的撥地契據，發展商承諾在有關發展項目中提供並保養一個供公眾使用的“公眾休憩空間”，以換取額外總樓面面積，或在計算總樓面面積時獲豁免“公眾休憩空間”的面積。屋宇署負責監察發展商或建築物業主有否遵守撥地契據的有關條款。截至二零一四年八月，根據有關的《公眾休憩空間清單》記錄，有兩個“公眾休憩空間”屬屋宇署管轄，均位於私人土地。

### “公眾休憩空間”業主的關注

1.9 在二零零八年，有十多篇傳媒報道，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。因此，“公眾休憩空間”的議題引起公眾的廣泛關注。同時，一些設有“公眾休憩空間”的發展項目的業主，亦就管理及保養“公眾休憩空間”的費用所造成的財政負擔表達關注。二零零八年四月及十二月，發展局告知立法會發展事務委員會：

---

註 4：屋宇署的清單涵蓋其轄下公眾設施，當中包括兩個專供康樂用途的公眾休憩空間。發展局表示，這兩個專設用途休憩空間亦屬“公眾休憩空間”。地政總署的《公眾休憩空間清單》涵蓋一九八零年或以後落成並獲發合約完成證明書的發展項目（見第 4.4 及 4.14 段）。

註 5：這 60 個“公眾休憩空間”設於 57 個私人發展項目內，其中三個發展項目各有兩個“公眾休憩空間”。

註 6：當局有時會規定發展商須在私人發展項目毗連的政府土地上建設並保養公眾休憩空間。這類休憩空間亦被列入地政總署的《公眾休憩空間清單》內。

- (a) 關於管理和保養私人發展項目中公眾設施供公眾使用的責任，已訂明於政府與土地承批人簽立的土地契約，亦於撥地契據內寫明。這些責任對其後的承讓人(即發展項目業權分拆後的單位業主)具有約束力；
- (b) 單位業主置業時，必須清楚明白該等責任。在物業轉易的過程中，相關的律師理應向單位準買家清楚解釋有關的責任；及
- (c) 在特殊情況下，政府可以視乎每宗個案，從諒解的角度出發並按下述因素，考慮豁免關於把私人土地上的“公眾休憩空間”開放予公眾使用的契約規定：
  - (i) 地政總署視情況豁免契約規定的做法，在法律上是恰當的；
  - (ii) 豁免的要求必須由全體業主一同或經業主立案法團提出，並須符合地政總署定下的條款及條件，包括支付有關的豁免限制費用；
  - (iii) 根據《香港規劃標準與準則》，在有關地區內的適當地點已經有足夠的公眾休憩空間。此外，亦須考慮公眾休憩空間的位置及分布情況；
  - (iv) 城規會同意修訂相關圖則(如有需要)；及
  - (v) 豁免申請已獲得相關區議會及分區委員會支持，尤其是他們理解到有關“公眾休憩空間”之後將不再開放予公眾使用。

### 近期發展

1.10 二零一零年一月，發展局告知立法會發展事務委員會：

- (a) 經研究有關課題，並與不同持份者討論，政府認為現行政策，即要求在私人發展項目中提供公眾休憩空間供公眾使用，應該繼續維持，惟須檢討多年來實施政策時遇到的問題，優化有關安排，以便日後在提供和管理“公眾休憩空間”方面有所依循；
- (b) 城規會已同意，除非根據《香港規劃標準與準則》，目前或預計區內的休憩空間不足，或有特殊情況支持提供公眾休憩空間作為私人發展項目的一部分，否則不應要求或接納提供“公眾休憩空間”，以免再出現實施和管理方面的問題；

- (c) 對於住宅發展項目，不應要求發展商在私人土地中提供“公眾休憩空間”，以免經常費用轉嫁到小業主身上。不過，要求發展商在毗鄰的政府土地提供公眾休憩空間，作為一些海濱地區或未開發用地的私人發展項目的一部分，以配合綜合設計，供公眾享用，仍是可取；
- (d) 對於商業或綜合發展項目，如明顯可達致規劃增益，而有關的發展商並未或甚少反對在毗鄰的政府土地建設公眾休憩空間，政府會繼續靈活處理要求或接納發展商提供“公眾休憩空間”以供公眾使用的事宜；及
- (e) 可提供“公眾休憩空間”的特殊情況的例子包括：
  - (i) 建議的“公眾休憩空間”坐落樓宇密集的地區，而該區的鄰舍休憩用地又嚴重不足；
  - (ii) 設施將建於鄰近私人發展項目的已規劃海濱長廊；或
  - (iii) 有關“公眾休憩空間”在市區重建局活化該區的項目中是不可或缺的部分。

1.11 二零一三年六月，發展局再告知立法會發展事務委員會，政府已採取下述行動，以回應公眾對提供“公眾休憩空間”一事的關注：

- (a) 自二零零八年三月起，地政總署和屋宇署已各自把轄下的《公眾休憩空間清單》上載部門網站，以便公眾查閱；
- (b) 二零零九年，發展局開展顧問研究，為“公眾休憩空間”的設計和管理，擬訂一套清晰可行的指引；及
- (c) 二零一一年一月，發展局公布《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。

## 引言

---

1.12 自《二零一一年指引》公布以來，當局已出售七幅涉及提供“公眾休憩空間”(有關要求已於賣地條款中訂明)的土地，以供商業、酒店及綜合商業／住宅發展項目之用。在該七個“公眾休憩空間”當中，有兩個位於政府土地，四個位於私人土地，及一個跨越政府和私人土地。這顯示仍繼續有“公眾休憩空間”在一些私人發展項目中提供。

## 審查工作

1.13 審計署最近已就提供“公眾休憩空間”的問題進行審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) “公眾休憩空間”的暢達程度(第2部分)；
- (b) “公眾休憩空間”的管理及保養(第3部分)；
- (c) “公眾休憩空間”資訊的發放(第4部分)；
- (d) 提供“公眾休憩空間”設施(第5部分)；及
- (e) 未來路向(第6部分)。

審計署發現，在提供和監察“公眾休憩空間”方面，當局可在一些範疇作出改善。審計署已就有關問題作出建議。

## 鳴謝

1.14 在審查期間，發展局、地政總署、屋宇署及規劃署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：“公眾休憩空間”的暢達程度

2.1 本部分探討“公眾休憩空間”的暢達程度，審查工作集中於這些空間的使用率(第 2.2 至 2.5 段)及暢達程度(第 2.6 至 2.27 段)。

### “公眾休憩空間”的使用率

2.2 發展局表示，公眾休憩空間是供公眾使用和享樂的地方。此外，《香港規劃標準與準則》(見第 1.5 段)作出以下界定：

- (a) 休憩用地(或康樂休憩用地)的主要作用是提供露天用地，作動態及靜態康樂活動用途，滿足區內居民和其他市民的需要；
- (b) 提供靜態康樂休憩用地(例如公園、花園和休憩處)的目的是供市民悠閒地享用四周環境；
- (c) 在進行規劃時，休憩用地必須視為獨立的土地用途處理。休憩用地應設於適當的地點，同時應與其他土地用途一同規劃。此外，休憩用地應設於交通方便的地點，切合需求，並且在功能上配合有關用途，而不是為了符合指定的標準才包括在有關發展項目內；及
- (d) 在規劃休憩用地的選址時，應考慮可從公用道路看得見的位置，以及方便各類人士(包括殘疾人士)前往的地點，盡量提高使用率。為了提高使用率，休憩用地的入口應容易識別，並且交通方便。

### 審計署的調查

2.3 二零一四年一月，審計署委託本港一間大學(審計署顧問)協助對地政總署轄下 60 個“公眾休憩空間”(根據有關的《公眾休憩空間清單》記錄)當中的 30 個(“公眾休憩空間 1 至 30”——見附錄 A)進行使用率及意見調查(審計署的調查——註 7)。審計署的調查包括：

---

註 7：審計署顧問對 57 個發展項目中的 60 個“公眾休憩空間”進行初步調查後，根據所觀察到的訪客數目，按使用率將之分為高、中、低三個類別。在 18 個區議會分區中，四個分區並沒有任何“公眾休憩空間”；而在餘下的 14 個區議會分區，則每區選定至少一個“公眾休憩空間”進行調查。對於有多於一個“公眾休憩空間”的分區，會選定一個或以上的“公眾休憩空間”(如選定多於一個“公眾休憩空間”，則各選自不同類別)。

## “公眾休憩空間”的暢達程度

---

- (a) 點算“公眾休憩空間”的訪客數目(使用率調查)；
- (b) 訪問“公眾休憩空間”的使用者、相關的業主立案法團或管理公司，以及鄰近公園或花園的使用者(意見調查)；及
- (c) 視察“公眾休憩空間”所提供的設施。

### 十個“公眾休憩空間”的使用率偏低

2.4 審計署的調查發現，調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”(見附錄 A) 當中：

- (a) 有 22 個“公眾休憩空間”錄得合理水平的使用率，在兩小時內平均各有十名或以上訪客。其中，有六個的使用率屬於高，在兩小時內平均各有超過 100 名訪客。這六個“公眾休憩空間”中，有三個(“公眾休憩空間 24、28 及 29”)位於商業發展項目內(“公眾休憩空間 29”見照片一)；及

#### 照片一

“公眾休憩空間 29”  
(二零一四年八月)



資料來源：審計署於二零一四年八月十八日上午十一時二十六分拍攝的照片

- (b) 有八個“公眾休憩空間”(“公眾休憩空間1至8”)錄得的使用率偏低，在兩小時內平均各有不足十名訪客(見表一)。

除了上述30個“公眾休憩空間”外，審計署亦審查了一個開放時間少於每天13小時(在《二零一一年指引》中訂明的標準)的“公眾休憩空間”(“公眾休憩空間31”)及其他五個“公眾休憩空間”(“公眾休憩空間32至36”)，因其並沒有納入地政總署《公眾休憩空間清單》。審計署發現，“公眾休憩空間31及36”的使用率亦屬於偏低(見表一)。

表一

使用率偏低的“公眾休憩空間”  
(二零一四年三月至七月)

“公眾休憩空間”	兩小時內平均 訪客數目
“公眾休憩空間1”	0
“公眾休憩空間2”	1
“公眾休憩空間3”	1
“公眾休憩空間4”	2
“公眾休憩空間5”	4
“公眾休憩空間6”(註)	5
“公眾休憩空間7”	7
“公眾休憩空間8”	9
“公眾休憩空間31”	1
“公眾休憩空間36”	1

資料來源：審計署的調查

註：“公眾休憩空間6”包括兩部分，即“公眾休憩空間6A及6B”。審計署的調查發現，在兩小時內，“公眾休憩空間6A及6B”平均分別有四名及一名訪客。

## “公眾休憩空間”的暢達程度

---

2.5 審計署的審查發現，一些“公眾休憩空間”的使用率偏低，是由於以下一個或多個原因：

- (a) 場地不容易到達(例如“公眾休憩空間 5、6B 及 7”——見第 2.7 至 2.14 段)；
- (b) 並沒有充分提供暢通無阻的通道讓公眾進出“公眾休憩空間”(例如“公眾休憩空間 1 及 31”——見第 2.15 至 2.23 段)；
- (c) 開放時間較短(例如“公眾休憩空間 6B 及 31”——見第 3.10 至 3.18 段)；
- (d) 場地並沒有納入《公眾休憩空間清單》(例如“公眾休憩空間 36”——見第 4.9 至 4.13 段)；及
- (e) 入口並沒有豎設“公眾休憩空間”指示牌(例如“公眾休憩空間 4 及 26”——見第 5.19 及 5.20 段)。

### 暢達程度

2.6 在表一所載的十個“公眾休憩空間”當中，審計署注意到除“公眾休憩空間 5”(見第 2.8 段)外，其他都另設通道讓公眾進出。這些公眾通道與相關發展項目的居民通道分開。

### 可予改善之處

#### 場地不容易到達

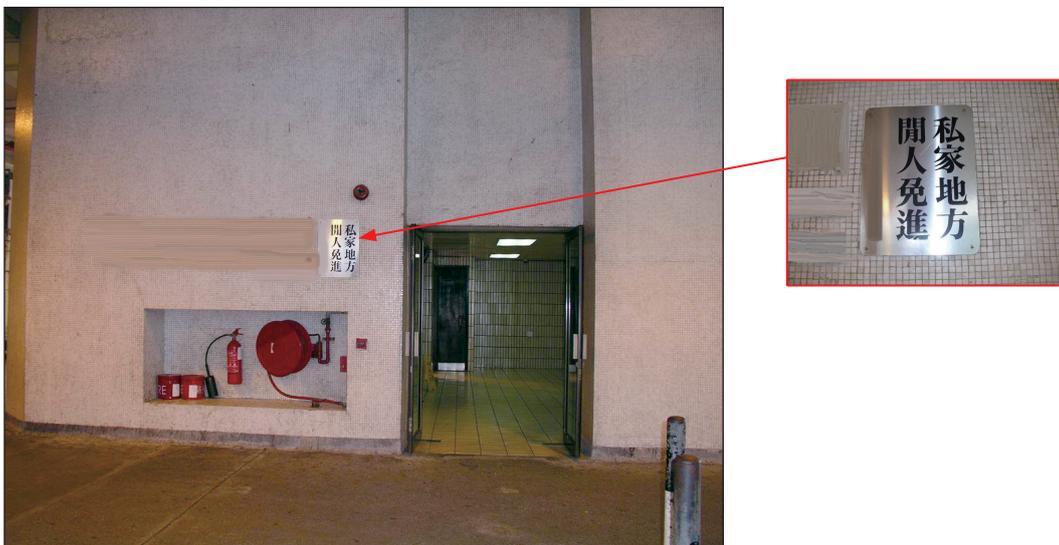
2.7 根據《二零一一年指引》(見第 1.11(c) 段)，“公眾休憩空間”應清晰易見，並設於地面水平。然而，審計署進行的實地視察發現“公眾休憩空間 5、6B 及 7”均設於遠高於地面水平的平台，而公眾須使用陡長的樓梯或乘搭載客升降機才可到達。

“公眾休憩空間 5”

2.8 “公眾休憩空間 5”佔地約 6 400 平方米，位於一個住宅發展項目的平台層和鐵路站上蓋的私人土地上。前往“公眾休憩空間 5”的訪客須乘搭設於該發展項目兩個入口處的載客升降機（通往該住宅發展項目及“公眾休憩空間 5”——其中一個入口見照片二）。

照片二

通往“公眾休憩空間 5”的載客升降機大堂入口  
(二零一四年七月)



資料來源：審計署於二零一四年七月四日下午三時零七分拍攝的照片

“公眾休憩空間 6”

2.9 “公眾休憩空間 6”包括兩個場地，一個位於住宅發展項目的地面水平（“公眾休憩空間 6A”，佔地 920 平方米），另一個位於兩個平台（平台上層及平台下層），訪客須爬上約 200 級樓梯才可到達（“公眾休憩空間 6B”位處的兩個平台合共佔地 490 平方米——見照片三至五）。“公眾休憩空間 6A 及 6B”都位於私人土地。

照片三

通往“公眾休憩空間 6B”的約 200 級樓梯  
(二零一四年六月)



資料來源：審計署於二零一四年六月二十七日下午四時十分  
拍攝的照片

照片四

“公眾休憩空間 6B”的平台下層  
(二零一四年六月)



資料來源：審計署於二零一四年六月二十七日下午四時十三分拍攝的照片

照片五

“公眾休憩空間 6B”的平台下層  
(二零一四年六月)



資料來源：審計署於二零一四年六月二十七日下午四時十五分拍攝的照片

## “公眾休憩空間”的暢達程度

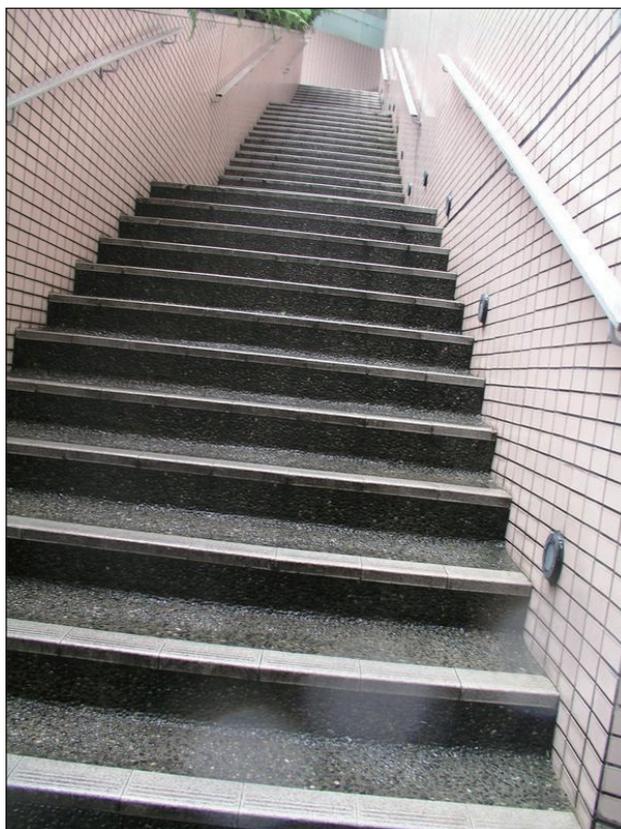
---

### “公眾休憩空間 7”

2.10 “公眾休憩空間 7”佔地約 1 400 平方米，位於私人土地上一個住宅發展項目的第 5 及 6 層，附近有一條道路(與該公眾休憩空間場地位於同一層)可以通往。由主要道路(位於該發展項目的地面水平)前往“公眾休憩空間 7”的訪客，須乘搭由有關住宅發展項目提供的兩部載客升降機，或爬上約 160 級樓梯(見照片六)，又或沿該發展項目旁邊的一段斜路往上走。

#### 照片六

由主要道路通往“公眾休憩空間 7”的樓梯  
(二零一四年六月)



資料來源：審計署於二零一四年六月二十五日下午三時零一分拍攝的照片

2.11 審計署在二零一四年六月二十五日進行實地視察，發現該兩部載客升降機都暫停服務（其中一部載客升降機見照片七）。審計署審查地政總署的記錄，進一步發現該兩部載客升降機自二零零二年起已停止讓公眾使用（見個案一）。

照片七

設於主要道路上通往“公眾休憩空間 7”的載客升降機  
(二零一四年六月)



資料來源：審計署於二零一四年六月二十五日下午三時零三分拍攝的照片

個案一

“公眾休憩空間 7”的載客升降機服務暫停  
(一九八七至二零一三年)

日期	詳情
1987 年 12 月	城規會核准發展商就在政府土地上進行住宅發展項目而提交的發展計劃，其中一項條件是發展商須提供“公眾休憩空間”。
1991 年 2 月	地政總署就發展項目批出土地契約。
1991 年 12 月	考慮到城規會在一九九一年八月會議中對發展項目建議的意見，發展商提交經修訂的發展計劃，內容包括安裝兩部載客升降機，以改善來往主要道路與附近一條道路之間的行人流，並方便公眾進出該“公眾休憩空間”。
1992 年 1 月	城規會核准經修訂的發展計劃。
1999 年 10 月	屋宇署發出佔用許可證。
2000 年 6 月	地政總署發出合約完成證明書。
2002 年 7 月	對於有投訴指兩部載客升降機未有開放供公眾使用，申訴專員調查發現提供載客升降機並非土地契約條款，建築物業主不一定要提供公眾升降機服務。
2003 年 8 月	有關的業主立案法團在載客升降機外張貼告示通知公眾，鑑於維修費用高昂，升降機服務將暫停。
2003 年 9 月 及 2004 年 2 月	相關的區議會轄下一個委員會對升降機服務暫停一事表示失望，並促請地政總署要求建築物業主恢復升降機服務。
2004 年 3 月	委員會去信發展局(註)，對升降機服務暫停一事表示關注。
2004 年 4 月	發展局告知委員會，指政府無權要求建築物業主恢復升降機服務供公眾使用，因為這並不是土地契約條款內的要求。
2004 至 2013 年	地政總署接獲 11 宗關於升降機服務暫停的公眾投訴。

資料來源：地政總署的記錄

註：二零零七年七月以前，前房屋及規劃地政局負責房屋及規劃地政事宜的政策職責。二零零七年七月，發展局成立，接管了規劃地政的政策職責。為簡明起見，二零零七年七月以前相關的政府決策局在本審計報告中都稱為發展局。

2.12 二零一四年十月，地政總署及發展局告知審計署：

- (a) 《二零一一年指引》公布前，其時本審計報告所涵蓋的部分“公眾休憩空間”已落成多時。儘管在建設時，一些“公眾休憩空間”的設計及設施可以接受，但或未能符合現今標準；及
- (b) 城規會於一九九二年一月通過為“公眾休憩空間 7”提供兩部載客升降機，而有關的批地協議則已於一九九一年二月簽立。因此，有關提供兩部載客升降機的規定，無法列為土地契約條款。

### 審計署的意見

2.13 關於“公眾休憩空間 7”，審計署注意到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。城規會表示，提供公眾載客升降機服務的目的，是改善來往主要道路與附近一條道路之間的行人流，以及方便公眾進出該“公眾休憩空間”。審計署認為，假如有關發展項目的土地契約條款當初已包括提供公眾載客升降機服務的規定，則地政總署現在便會有權要求建築物業主恢復升降機服務，以達致上述目的。

2.14 上文第 2.4(b) 段表一顯示，“公眾休憩空間 5、6 及 7”的使用率偏低。一個可能的原因是有關場地並非位於地面水平（見第 2.7 段），訪客須使用陡長的樓梯或乘搭載客升降機才可到達。審計署認為，有關的決策局／部門需要從這些個案汲取教訓，如“公眾休憩空間”設置於遠高於地面水平而市民不容易到達的平台，應避免建議接納此等“公眾休憩空間”的發展建議。此外，有關的決策局／部門日後接納或要求發展商提供“公眾休憩空間”時，應採取措施確保有關規定能有效執行，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。

### 並沒有充分提供暢通無阻的通道讓公眾進出“公眾休憩空間”

2.15 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。此外，地政總署亦曾致函其《公眾休憩空間清單》上有關各業主立案法團或管理公司，提醒他們在批地契約下的責任，包括須展示告示讓市民知悉有關設施乃向公眾開放、訂定開放時間，以及確保公眾使用這些

## “公眾休憩空間”的暢達程度

空間時不受阻礙或遭無理拒絕。然而，審計署進行實地視察，發現“公眾休憩空間 1 及 31”或沒有充分提供暢通無阻的通道讓公眾自由進出。

### “公眾休憩空間 1”

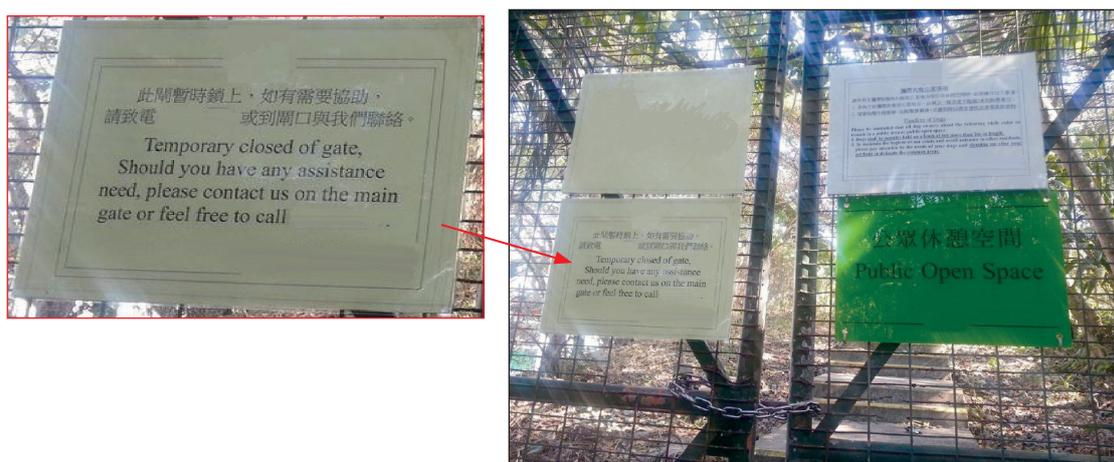
2.16 “公眾休憩空間 1”佔地 16 200 平方米，位處私人發展項目所在的私人土地上。該處設有一條專用行人徑，讓公眾進出“公眾休憩空間 1”。有關發展項目的相關土地契約條款如下：

“公眾休憩空間連同行人徑須全部時間開放供公眾行人使用。”

2.17 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，每次都發現通往行人徑和該“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。閘門並有告示，告知訪客可前往位於發展項目入口的管理處（與該“公眾休憩空間”入口有五分鐘步行距離）尋求協助，或（根據提供的電話號碼）致電尋求協助（見照片八）。

### 照片八

#### 通往“公眾休憩空間 1”的入口 (二零一四年一月)



資料來源：審計署於二零一四年一月十五日下午二時四十八分拍攝的照片

2.18 審計署亦注意到，在二零零八至二零一一年期間，地政總署接到 11 宗投訴，指通往“公眾休憩空間 1”的入口閘門被鎖上。地政總署人員到場視察，得悉公眾在尋求管理處協助後，可進出有關場地。二零一二年三月，地政總署接到另一宗投訴，指“公眾休憩空間 1”的東北面部分被毗連房屋的業主佔用作私人用途。二零一二年五月，地政總署向“公眾休憩空間 1”的相關發展項目業主發出警告信，要求拆除沒有包括在核准發展藍圖內的構築物。二零一二年六月，地政總署進行視察，發現違例構築物(包括一個涼亭平台和一個地台)已被拆除。

2.19 二零一四年十月，地政總署告知審計署：

- (a) 在二零一三年十一月二十九日進行年度抽查時，該署發現“公眾休憩空間 1”的入口閘門是開啟的。及後，該署發現閘門被鎖上，因此先後在二零一四年二月二十八日、四月一日及四月二十八日三次去信有關業主，要求糾正問題；
- (b) 二零一四年五月，“公眾休憩空間 1”的管理處告知地政總署，當時正採取有關防止爆竊的保安改善措施，及之後已將閘門打開。地政總署在二零一四年五月十六日及三十日兩次突擊檢查，均發現閘門開啟；及
- (c) 二零一四年七月十四日，地政總署再次提醒業主開啟“公眾休憩空間 1”的閘門。二零一四年七月二十一日，管理處回覆稱已按要求開啟閘門。

審計署認為，地政總署應採取行動，要求有關的建築物業主須在其“公眾休憩空間”的開放時間內，保持有關的入口閘門開啟，方便公眾進出。

### “公眾休憩空間 31”

2.20 “公眾休憩空間 31”佔地約 7 000 平方米，位於私人土地。該處有一個入口(入口 A)通往相關的私人發展項目，另一個入口(入口 B)通往“公眾休憩空間 31”。有關發展項目(一所康樂中心)的相關土地契約條款如下：

“土地承批人須就露天地方……以及所有戶外設施(下文把上述露天地方及戶外設施統稱為“設施”)的使用，擬訂《使用設施的行政及管理規例》(下文稱為《規例》)，由地政總署署長批核。承

## “公眾休憩空間”的暢達程度

---

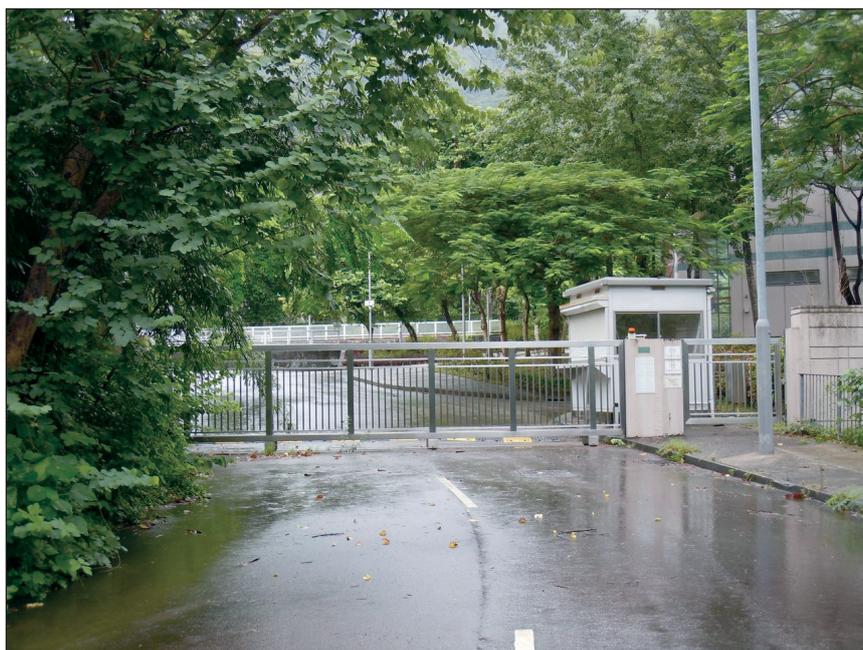
*批人須按照《規例》，容許公眾人士免費進出和使用根據《規例》而提供的設施。”*

有關發展項目的停車場開放予公眾使用。

2.21 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 的閘門均關上並鎖緊(見照片九)。入口 A 和入口 B 均張貼告示(見照片十)，告知訪客可(根據提供的電話號碼)致電管理處尋求協助。

### 照片九

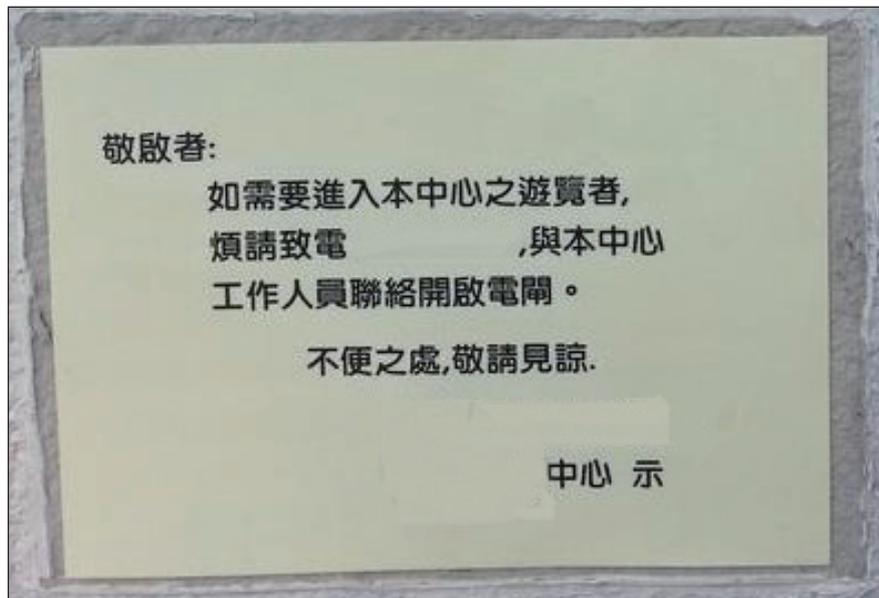
通往“公眾休憩空間 31”的入口 B  
(二零一四年八月)



資料來源：審計署於二零一四年八月二十日上午十時十五分拍攝的照片

照片十

張貼於通往“公眾休憩空間 31”的入口 B 的告示  
(二零一四年七月)



資料來源：審計署於二零一四年七月十六日下午三時二十九分拍攝的照片

2.22 二零一四年十月，審計署建議地政總署應就公眾需每次要求管理處協助開啟場地入口的閘門才能進入“公眾休憩空間 31”的安排，確定是否違反相關的土地契約條款。地政總署在回應審計署時表示：

- (a) 張貼於告示牌，要求公眾需聯絡“公眾休憩空間 31”的管理處協助開啟場地入口閘門的安排，本身並不構成公眾被拒進入該公眾休憩空間的證據；及
- (b) 關於公眾須致電管理處才能進入“公眾休憩空間 31”，這項規定是否違反相關的土地契約條款，須視乎他們在致電管理處後會否被無理拒絕內進而定。

### 審計署的意見

2.23 審計署認為，為提供暢通無阻的通道讓公眾進出“公眾休憩空間”，地政總署應採取行動，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。

### 審計署的建議

2.24 審計署**建議**發展局局長應提醒有關的決策局／部門，需要：

- (a) 日後就提交城規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；及
- (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。

2.25 審計署**建議**地政總署署長應採取行動，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，以方便公眾進出“公眾休憩空間”。

### 當局的回應

2.26 發展局局長同意第 2.24 段所載的審計署建議。他表示：

- (a) 在公眾不容易到達的地方設置“公眾休憩空間”，一定程度會妨礙公眾享用這些空間。發展局會考慮提醒有關的決策局／部門，避免建議接納將“公眾休憩空間”設於遠高於地面水平的平台及公眾不容易到達的地方的發展計劃；
- (b) 政府雖然仍會接納或要求發展商按特別條件提供“公眾休憩空間”，但會確保有關規定可以有效執行，或透過在土地契約中加入適當條款予以落實；及

- (c) 在某些情況下，政府須從“在相對較不理想的地點設置‘公眾休憩空間’”與“任由區內休憩空間嚴重短缺”之間作出選擇。

2.27 地政總署署長同意第 2.25 段所載的審計署建議。

## 第 3 部分：“公眾休憩空間”的管理及保養

3.1 本部分探討“公眾休憩空間”的管理及保養，審查工作集中於：

- (a) 一些“公眾休憩空間”保養不善(第 3.2 至 3.9 段)；
- (b) 部分“公眾休憩空間”開放時間較短(第 3.10 至 3.20 段)；及
- (c) 屋宇署對“公眾休憩空間”的監察(第 3.21 至 3.26 段)。

### 一些“公眾休憩空間”保養不善

#### *土地契約的規定*

3.2 二零零八年四月政府向立法會發展事務委員會提交的一份文件載述，相關的建築物業主一般須按照有關的合約文件(包括土地契約)管理並保養“公眾休憩空間”，並達到政府(在土地契約中，政府一般指地政總署)滿意的水平。《二零一一年指引》(見第 1.11(c) 段)亦訂明，相關的建築物業主應妥善管理並保養“公眾休憩空間”，讓公眾享用該處的設施。

### 可予改善之處

#### *一些“公眾休憩空間”保養不善*

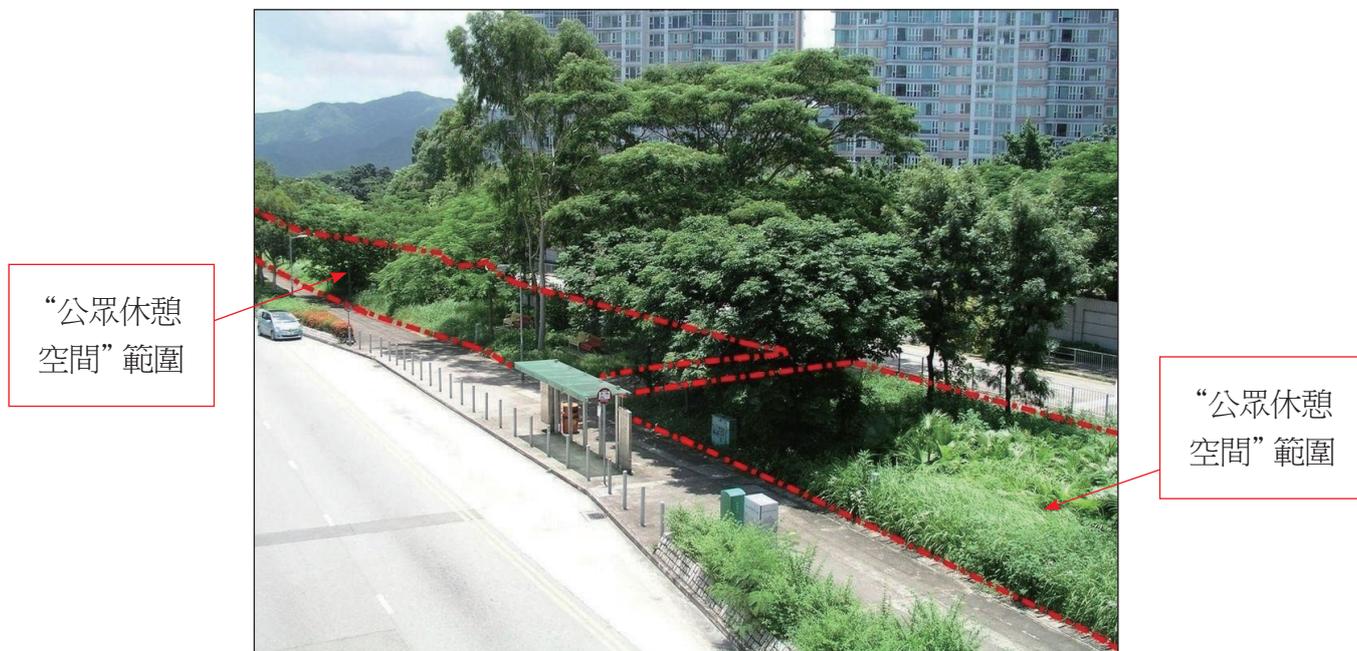
3.3 審計署進行實地視察，發現“公眾休憩空間 4 及 15”的場地及所提供的部分家具和裝置保養不善。

#### *“公眾休憩空間 4”*

3.4 “公眾休憩空間 4”位於政府土地上，面積約 3 600 平方米。相關發展項目的土地契約條款訂明，土地承批人須管理、保養並維修位於該幅土地上的一個“公眾休憩空間”。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(見照片十一)，並有落下的樹枝。

照片十一

“公眾休憩空間 4” 長草叢生  
(二零一四年七月)



資料來源：審計署於二零一四年七月四日上午十一時四十七分拍攝的照片

“公眾休憩空間 15”

3.5 “公眾休憩空間 15”的相關發展項目，其土地契約條款如下：

“土地承批人須時刻自費保養上述公眾休憩空間及上述設備、植物及樹木，維持其狀況良好。”

3.6 “公眾休憩空間 15”包括三個部分，即“公眾休憩空間 15A、15B 及 15C”，分別坐落政府土地上的不同位置，面積合共約 4 800 平方米。審計署在二零一四年七月進行實地視察，發現“公眾休憩空間 15C”的部分家具和裝置保養不善，例如損毀的簷篷並未維修（見照片十二）、失去的渠柵並未裝回（見照片十三）、破爛的電線槽蓋並未修理（見照片十四），以及放置於入口的盆栽並未移走，妨礙公眾進出（見照片十五）。審計署的調查發現，在調查所涵蓋的 18 小時內，“公眾休憩空間 15C”並無訪客。在這方面，“公眾休憩空間 15”在兩小時內平均有 33 名訪客，其中一名訪客到訪“公眾休憩空間 15A”，32 名訪客到訪“公眾休憩空間 15B”。

照片十二至十五

“公眾休憩空間 15C”的家具和裝置保養不善  
(二零一四年七月)

照片十二



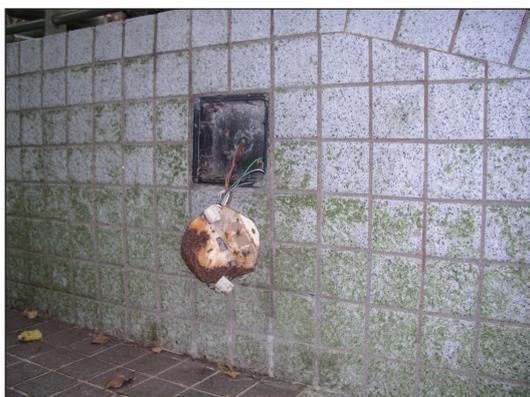
損毀的簷篷並未維修

照片十三



失去的渠柵並未裝回

照片十四



破爛的電線槽蓋並未修理

照片十五



放置於入口的盆栽並未移走

資料來源：審計署於二零一四年七月三十日約上午十一時拍攝的照片

### 審計署的意見

3.7 審計署認為，“公眾休憩空間 4 及 15C”保養不善，以致影響其吸引力，亦有礙公眾享用有關設施。在這方面，“公眾休憩空間 4”在兩小時內平均有兩名訪客；“公眾休憩空間 15C”在 18 小時內沒有訪客。此外，“公眾休憩空間 15C”的簷篷損毀、渠柵失去及電線槽蓋破爛，可能會對訪客的安全造成危險。因此，地政總署有需要採取行動，加強視察轄下的“公眾休憩空間”，確保有關場地保養妥善。此舉有助提升“公眾休憩空間”的吸引力和使用率，並減少對訪客的安全構成風險。

### 審計署的建議

3.8 審計署建議地政總署署長應採取行動，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。

### 當局的回應

3.9 地政總署署長同意審計署的建議。

### 部分“公眾休憩空間”開放時間較短

3.10 康樂及文化事務署(康文署)表示，除一些公園、花園及設施因保安及運作理由而會在夜間關閉外，由該署管理的大部分公園和花園會全日 24 小時開放。然而，根據《二零一一年指引》(見第 1.11(c) 段)，“公眾休憩空間”每天向公眾開放的時間不應少於 13 小時。審計署對地政總署的《公眾休憩空間清單》所載 60 個“公眾休憩空間”的每天開放時間進行審查，發現有六個“公眾休憩空間”每天開放時間均少於 13 小時(見表二)。表三列出在該六個“公眾休憩空間”的相關土地契約中，關於開放時間的土地契約條款。

表二

每天開放時間少於 13 小時的“公眾休憩空間”  
(二零一四年八月)

“公眾休憩空間”	開放日子	每天開放時數
“公眾休憩空間 6B” (見第 2.9 段)	全年	10.5
“公眾休憩空間 17”	全年	12
“公眾休憩空間 31”	一月至三月及十一月至十二月 四月至十月	6 至 7 6 至 8
“公眾休憩空間 37B” (註)	全年	7
“公眾休憩空間 38”	全年	11
“公眾休憩空間 39”	星期一及安排日間活動的特別日子 安排夜間活動的特別日子 星期二、四及五 星期三、六及日	0 7 7.75 9

資料來源：地政總署的記錄及審計署的分析

註：“公眾休憩空間 37”包括兩個部分，即“公眾休憩空間 37A 及 37B”，前者全日 24 小時開放，後者每天開放七小時。

備註：審計署的使用率及意見調查並未涵蓋“公眾休憩空間 37、38 及 39”。

表三

有關開放時間的土地契約條款

“公眾休憩空間”	有關開放時間的土地契約條款
“公眾休憩空間 6B”	“所有合理時間”
“公眾休憩空間 17”	契約並無指明開放時間
“公眾休憩空間 31”	“由土地承批人制訂並經署長(註 1)批准的規例所訂明者”
“公眾休憩空間 37B”	契約並無指明開放時間。土地承批人必須提供及管理公眾休憩空間，以達到有關決策局／部門(註 2)滿意的水平
“公眾休憩空間 38”	“日間”
“公眾休憩空間 39”	“使用的程度及方式須視乎土地承批人對該地段餘下部分的保安需求，以及……活動的運作需要而定，但有關程度及方式須獲得土地承批人與市政總署署長同意……”

資料來源：地政總署的記錄

註 1：“署長”即地政總署署長。地政總署表示，該署已在批准“公眾休憩空間 31”的開放時間前，徵詢規劃署的意見。

註 2：土地契約在一九八二年三月批出。當時，新界區的地政由新界政務署長負責。一九八二年四月起，地政總署接管有關職責。地政總署表示，該署曾就“公眾休憩空間 37B”的開放時間，向相關的民政事務專員徵詢意見。

### 可予改善之處

3.11 在上述六個“公眾休憩空間”當中，審計署選取了“公眾休憩空間 6B 及 31”進行審查。

### “公眾休憩空間 6B”

3.12 “公眾休憩空間 6”的相關發展項目，其土地契約條款如下：

“發展項目完成後，公眾休憩空間須由土地承批人負責維修和管理，並在所有合理時間開放供公眾使用。”

3.13 “公眾休憩空間 6”包括兩個部分，即“公眾休憩空間 6A 及 6B”(見第 2.9 段)。“公眾休憩空間 6A”全時間開放以供公眾使用，但“公眾休憩空間 6B”的開放時間則由上午六時至下午四時三十分(每天共 10.5 小時)。

3.14 二零零八年十月，地政總署就“公眾休憩空間 6B”開放時間較短一事，要求有關發展項目的管理公司作出澄清。二零零八年十一月及二零零九年一月，管理公司告知地政總署，開放時間是基於保安及管理的考量，以及場地使用率而訂定，管理公司並表示，會根據該處實況定期檢討開放時間。

### “公眾休憩空間 31”

3.15 “公眾休憩空間 31”的相關發展項目，其土地契約條款訂明場地的開放時間須根據《使用設施的行政及管理規例》(《規例》)(見第 2.20 段)所訂而實施。《規例》訂明，“公眾休憩空間 31”的開放時間如下：

一月至三月及十一月至十二月：

上午十時至下午四時(星期一至五)(共六小時)

上午十時至下午五時(星期六、日及公眾假期)(共七小時)

四月至十月：

上午十時至下午四時(星期一至五)(共六小時)

上午十時至下午六時(星期六、日及公眾假期)(共八小時)

3.16 一九九五年十月，土地承批人告知地政總署，由於下述原因，場地的開放時間較短：

- (a) 他們難以在不發放逾時工作津貼的情況下安排員工看管場地；及
- (b) 由於員工須於早上及傍晚參與儀式，有關的“公眾休憩空間”在早上十時前及下午四時後無法開放。

經徵詢規劃署(註 8)後，地政總署在一九九七年七月批准《規例》所訂明的開放時間(見第 3.15 段)。

3.17 地政總署表示，六個開放時間較短的“公眾休憩空間”，是在多年前設置；此等把開放時間納入土地契約的做法，當時並沒有任何一般指引可供依循。而每天開放 13 小時的標準，始於二零一一年公布的指引。

### 審計署的意見

3.18 審計署認為，因“公眾休憩空間 6B、17、31、37B、38 及 39”的開放時間較短，或會減少市民享用有關公眾設施的機會。因此，地政總署有需要採取行動，要求有關的建築物業主把上述“公眾休憩空間”的每天開放時間盡量延長至不少於 13 小時。地政總署也須從“公眾休憩空間 31”的個案汲取教訓，避免批准把“公眾休憩空間”的每天開放時間設定於不足 13 小時的水平。若地政總署認為某“公眾休憩空間”的業主有非常充分的理據把每天開放時間限定於不足 13 小時的水平，則該署在批准較短的開放時間之前，須先考慮有關區議會的意見。在這方面，值得注意的是，如獲得有關的區議會支持，政府可豁免關於開放“公眾休憩空間”以供公眾使用的規定(見第 1.9(c)(v) 段)。

---

註 8：根據規劃條件，土地承批人須提供並開放空間供公眾使用，以達到規劃署滿意的水平。

### 審計署的建議

3.19 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 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)；
- (b) 提醒地政總署人員日後批准“公眾休憩空間”的每天開放時間時，考慮《二零一一年指引》所訂明不少於 13 小時的標準；及
- (c) 日後如要批准把“公眾休憩空間”的每天開放時間縮短至少於 13 小時，須先考慮有關區議會的意見。

### 當局的回應

3.20 地政總署署長同意審計署的建議。她表示日後如有機會 (例如土地承批人申請契約修訂或修改“公眾休憩空間”的開放時間時)，地政總署會考慮延長六個“公眾休憩空間”的每天開放時間。

### 屋宇署對“公眾休憩空間”的監察

3.21 截至二零一四年八月，根據有關的《公眾休憩空間清單》記錄，屋宇署轄下有兩個“公眾休憩空間”，其中一個涉及兩宗尚未完結的訴訟。審計署選取餘下的一個“公眾休憩空間”(“公眾休憩空間 40”)進行審查。

### 可予改善之處

#### “公眾休憩空間 40”

3.22 “公眾休憩空間 40”包括兩個部分，即“公眾休憩空間 40A 及 40B”，分別位於私人土地上的兩個地點，面積合共約 200 平方米。有關的撥地契據訂明：

- (a) 撥出的地方 (即“公眾休憩空間 40A 及 40B”)應只作公眾康樂用途，車輛不得進入或駛經有關地方；及

(b) 業主須確保並保持撥出的地方並無任何性質的障礙。

3.23 審計署在二零一四年八月進行的實地視察發現有建築物料存放在“公眾休憩空間 40A”範圍內(見照片十六)，以及有各類設備(包括梯子、手推車及摺椅)存放在“公眾休憩空間 40B”範圍內(見照片十七)。“公眾休憩空間 40A 及 40B”都裝有閘門，在審計署視察時並無上鎖。

照片十六

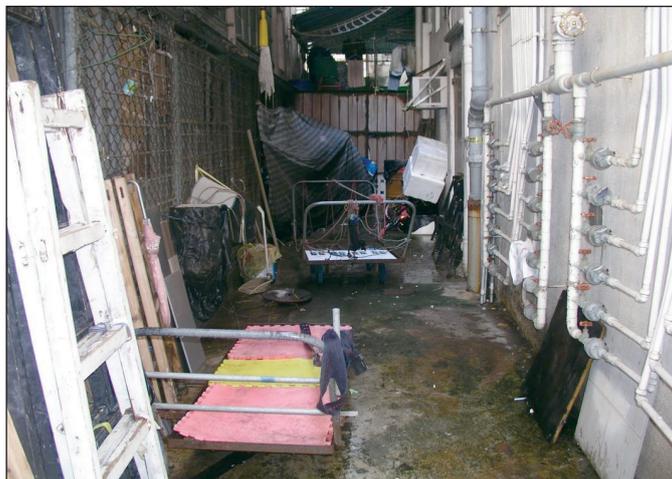
存放在“公眾休憩空間 40A”範圍內的建築物料  
(二零一四年八月)



資料來源：審計署在二零一四年八月十四日下午四時五十三分拍攝的照片

照片十七

存放在“公眾休憩空間 40B”範圍內的設備  
(二零一四年八月)



資料來源：審計署在二零一四年八月十四日下午四時五十五分拍攝的照片

### 審計署的意見

3.24 屋宇署表示，該署一直有聘用顧問，定期(每年不少於四次)視察其轄下的“公眾休憩空間”。審計署認為，屋宇署須視察其轄下的“公眾休憩空間”，以免被佔用作私人用途，阻礙市民使用此等公眾設施。

### 審計署的建議

3.25 審計署建議屋宇署署長應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。

### 當局的回應

3.26 屋宇署署長同意審計署的建議。他表示屋宇署會跟進關於“公眾休憩空間 40”的問題，並繼續安排視察工作，以免其轄下的“公眾休憩空間”被佔用作私人用途。

## 第 4 部分：“公眾休憩空間”資訊的發放

4.1 本部分探討地政總署及屋宇署在發放資訊以方便公眾享用“公眾休憩空間”方面作出的努力，審查工作集中於：

- (a) 《公眾休憩空間清單》上載地政總署及屋宇署網頁的情況 (第 4.2 至 4.18 段)；及
- (b) 公眾對“公眾休憩空間”的認識程度 (第 4.19 至 4.24 段)。

### 《公眾休憩空間清單》上載地政總署及屋宇署網頁的情況

4.2 為提高公眾對“公眾休憩空間”的認識，地政總署及屋宇署自二零零八年三月起採取措施，編製《公眾休憩空間清單》，並上載部門網頁，藉此向公眾發放“公眾休憩空間”的資訊。《公眾休憩空間清單》所載資料包括各“公眾休憩空間”的地點、面積、離地面位置、開放時間、位置平面圖，以及負責監察有關公眾休憩空間的政府部門 (例如地政總署轄下相關的分區地政處) 的聯絡電話號碼。

4.3 截至二零一四年八月，地政總署的《公眾休憩空間清單》載有 60 個位於 57 個私人發展項目內的“公眾休憩空間”，而屋宇署的《公眾休憩空間清單》則載有兩個“公眾休憩空間”。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，《公眾休憩空間清單》只載錄一九八零年或以後開放以供公眾使用的“公眾休憩空間”。

### 可予改善之處

#### 三個“公眾休憩空間”並沒有納入《公眾休憩空間清單》——因發展項目並未發出合約完成證明書

4.4 地政總署表示，該署就相關的發展項目發出合約完成證明書（註 9）後，便會把該項目的“公眾休憩空間”納入該署的《公眾休憩空間清單》。另一方面，屋宇署亦會在發出相關的佔用許可證（註 10）後，把該項目的“公眾休憩空間”納入該署的《公眾休憩空間清單》。

4.5 審計署的審查發現，截至二零一四年八月，有三個已開放以供公眾使用達 7 至 14 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（見表四）。

表四

“公眾休憩空間 32、33 及 34”  
(二零一四年八月)

“公眾休憩空間”	大約面積 (平方米)	土地類別	發出 佔用許可證 日期	“公眾休憩空間” 開放供公眾 使用的年期
“公眾休憩空間 32”	17 000	私人 土地	2006 年 12 月	7
“公眾休憩空間 33”	8 900	私人 土地	2001 年 2 月	13
“公眾休憩空間 34”	7 800	私人 土地	2000 年 2 月	14

資料來源：地政總署的記錄

註 9：建築物落成後，地政總署會應發展商的要求進行查核，如認為已符合土地契約下的所有相關規定，便會發出合約完成證明書。

註 10：建築物落成後，屋宇署會在接獲佔用許可證申請後進行檢驗，如認為已符合《建築物條例》的相關規定，便會發出佔用許可證。

4.6 “公眾休憩空間 32、33 及 34”的相關發展項目，其土地契約分別規定土地承批人須提供一個“公眾休憩空間”，而業主須把有關的“公眾休憩空間”開放以供公眾使用。在這方面，審計署進行實地視察，發現這三個“公眾休憩空間”已開放供公眾使用，而有關場地的入口處亦已豎設相關的指示牌（見照片十八的例子）。

照片十八

豎設於“公眾休憩空間 32”入口處的指示牌  
(二零一四年四月)



資料來源：審計署於二零一四年四月三十日上午七時三十八分拍攝的照片

4.7 審計署認為，儘管地政總署尚未就“公眾休憩空間 32、33 及 34”的相關發展項目發出合約完成證明書，但該三個“公眾休憩空間”已開放以供公眾使用一段長時間（7 至 14 年），早應納入《公眾休憩空間清單》。關於這點，發展局在二零零八至二零一三年期間向立法會發展事務委員會提供的資料顯示：

- (a) 要方便公眾人士使用“公眾休憩空間”，關鍵在於公開資料和提高透明度，而公眾有權知道“公眾休憩空間”的存在和位置；
- (b) 由於“公眾休憩空間”為數眾多且位置分散，公眾的監察最能確保相關業主按照合約的規定履行管理及保養責任並讓公眾使用這些休憩空間；及

## “公眾休憩空間” 資訊的發放

- (c) 當局鼓勵市民，假如懷疑業主沒有履行其責任，可通知相關的分區地政處，以便採取跟進行動。

4.8 為有效達致上述有關編製和公布《公眾休憩空間清單》的目的，地政總署轄下各個“公眾休憩空間”一旦開放以供公眾使用，該署便須將之納入其《公眾休憩空間清單》。地政總署亦須採取行動，確定是否有其他類似的“公眾休憩空間”尚沒有納入其《公眾休憩空間清單》。

### 兩個“公眾休憩空間”並沒有納入《公眾休憩空間清單》——因發展項目並無相關的土地契約條款

4.9 審計署的審查發現，截至二零一四年八月，另有兩個已分別開放以供公眾使用達七年及六年的“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（見表五）。

表五

“公眾休憩空間 35 及 36”  
(二零一四年八月)

“公眾休憩空間”	大約面積 (平方米)	土地類別	發出 佔用許可證 日期	“公眾休憩空間” 開放供公眾 使用的年期
“公眾休憩空間 35”	4 100	私人 土地	2006 年 12 月	7
“公眾休憩空間 36”	600	私人 土地	2008 年 9 月	6

資料來源：地政總署及規劃署的記錄

4.10 審計署進行實地視察，發現“公眾休憩空間 35”的入口處及“公眾休憩空間 36”範圍內已分別豎設相關的指示牌（“公眾休憩空間 36”範圍內豎設的指示牌見照片十九）。

照片十九

“公眾休憩空間 36”範圍內的指示牌  
(二零一四年五月)



資料來源：審計署於二零一四年五月十二日下午一時零三分拍攝的照片

4.11 地政總署表示，由於相關的土地契約並沒有包含關於提供“公眾休憩空間”的條款，“公眾休憩空間 35 及 36”並沒有納入《公眾休憩空間清單》(見個案二及三)。

個案二

位於發展項目 A 的“公眾休憩空間 35”  
(一九九三至二零一四年)

1. “公眾休憩空間 35”是一個商業及住宅發展項目(發展項目 A)的一部分，所在的用地先前劃為“其他指定用途”地帶並註釋為“巴士車廠”。一九九三年五月，城規會同意發展商的建議，把用地改劃為“綜合發展區”地帶。一九九三年十二月，所在的用地在分區計劃大綱草圖上被改劃為“綜合發展區”。一九九四年五月，規劃署在向發展商發出的規劃大綱(註)中載明：
  - (a) 發展商須自費建設最少每人一平方米的休憩空間(按該發展項目所帶來的居住人口計算)，而有關的休憩空間須由發展商負責管理，並須開放以供公眾使用；及
  - (b) 休憩空間須設有動態和靜態康樂設施，並方便公眾前往使用。
2. 二零零四年五月，城規會核准發展商的建議，把用地重新發展作綜合商業／住宅用途。城規會核准有關建議的其中一項條件，是發展商須設計、提供並保養一個“公眾休憩空間”，並達到規劃署或城規會滿意的水平。
3. 二零零六年十二月，發展商就其向屋宇署提交的佔用許可證申請，回應規劃署的意見，並向規劃署提交承諾書，表明會遵守規劃許可條件，負責設計、提供並保養一個“公眾休憩空間”。其後在同一個月，屋宇署就該落成的發展項目及“公眾休憩空間”發出佔用許可證。
4. 二零零八年九月，有傳媒報道指“公眾休憩空間 35”並沒有納入地政總署的《公眾休憩空間清單》。地政總署回應時表示，相關的土地契約屬無限制批約；因此業主無須根據土地契約提供“公眾休憩空間”。
5. 二零一四年十月，地政總署告知審計署：
  - (a) 在考慮規劃申請時，地政總署已通知城規會及規劃署該土地契約形同無限制批約，故無須就該發展項目修訂契約。因此，任何規劃條件都應該通過規劃來執行；及

個案二 (續)

- (b) 二零零八年，地政總署的內部法律意見認為，發展商就提供“公眾休憩空間”而向規劃署提交的承諾書，在法律上不能有效執行(見第3段)。

**審計署的意見**

6. 審計署的調查發現，“公眾休憩空間 35”在兩小時內平均有 12 名訪客。“公眾休憩空間 35”並沒有納入地政總署的《公眾休憩空間清單》一事，或影響公眾對該休憩空間的認識程度。

7. 由於相關的土地契約屬無限制批約，政府不能要求在契約內加入關於提供“公眾休憩空間”的規定。審計署認為，城規會在核准發展計劃時所訂關於提供“公眾休憩空間”的條件在法律上不能有效執行，情況並不理想。日後在接受發展商類似的承諾書前，相關決策局／部門應先徵詢法律意見(見第 5(b) 段)。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的分析

註：規劃大綱是載述發展用地的規劃意向、指導方針及要求的文件，用以協助發展商擬備總綱發展藍圖提交城規會審批。

### 個案三

#### 位於發展項目 B 的“公眾休憩空間 36” (二零零五至二零一四年)

1. “公眾休憩空間 36” 是一個商業及住宅發展項目 (發展項目 B) 的一部分。根據分區計劃大綱圖，有關的“公眾休憩空間”位於“休憩用地”地帶，而發展項目的其餘部分則位於“住宅 (甲類)”地帶 (註)。在二零一零年八月以前，有關用地的土地契約屬無限制批約，惟附有“非厭惡性行業”條款，用地內不得經營某些行業 (例如製糖、油料、售肉、食物供應和旅館)；契約並訂有“一般設計及用途”條款，規定發展項目須與鄰近建築物協調。
2. 二零零五年四月，發展商提交有關重新發展該用地為酒店式住宅單位的建議。規劃署表示，由於“酒店式住宅單位”與獲准在“住宅 (甲類)”地帶中興建的“住宅單位”定義相符，該重新發展項目無須取得城規會的規劃許可。
3. 二零零八年八月，發展商就其佔用許可證申請向屋宇署提交承諾書，表明會開放有關的休憩空間以供公眾使用。二零零八年九月，屋宇署就該發展項目發出佔用許可證。
4. 二零零九年十一月，發展局在回應一項公眾查詢時表示：
  - (a) 根據屋宇署就發展項目 B 所審批的建築圖則，該發展項目的部分土地已指定為“休憩用地”；
  - (b) “休憩用地”地帶基本上旨在提供戶外露天公共空間，作動態及／或靜態康樂用途，以滿足區內居民和其他市民的需要；及
  - (c) 公眾人士應獲容許在合理的時段使用有關的休憩空間。該休憩空間是向公眾開放的。
5. 二零一零年八月，地政總署發出牌照，從有關的土地契約中刪除關於不得經營五種行業 (見第 1 段) 的限制。

個案三(續)

**審計署的意見**

6. 審計署的調查發現，“公眾休憩空間 36”在兩小時內平均只有一名訪客。“公眾休憩空間 36”的使用率偏低，可能是由於該休憩空間並沒有納入地政總署或屋宇署的《公眾休憩空間清單》。

7. 與個案二的情況相似，發展商就開放公眾休憩空間供公眾使用而提交的承諾書(見第 3 段)，在法律上或不能有效執行。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的分析

註：在“住宅(甲類)”地帶中，住宅樓宇最低三層可作商業用途。

4.12 二零一零年一月，發展局告知立法會發展事務委員會：

- (a) 在一些情況下，相關條件無法列作土地契約條款。例如，包括發展項目的土地契約屬無限制批約，又或進行該發展項目，無須修訂契約。在這些情況下，城規會的核准條件不能透過土地契約有效執行；及
- (b) 日後遇到類似情況，如發展項目的土地契約屬無限制批約，又或實際上不能在相關的土地契約中附加關於提供“公眾休憩空間”的條款，則決策局／部門便不應建議城規會接納或要求發展商提供“公眾休憩空間”，因為有關的規劃增益可能無法實現。

4.13 審計署認為，發展局須提醒各決策局／部門在接納發展商就提供公眾設施所提交的承諾書前，應先就有關的承諾書在法律上能否有效執行徵詢法律意見。此外，如有任何規劃條件不能納入土地契約，負責的決策局／部門應設法使之能有效執行，例如要求發展商提出修訂契約申請，藉以將有關的規劃條件納入土地契約，或為此提交法律上能有效執行的承諾書。

**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》**

4.14 《公眾休憩空間清單》只包括一九八零年或以後開放以供公眾使用的“公眾休憩空間”(見第 4.3 段)。地政總署表示，基於該署資源所限，如需不論啓用年份而把所有“公眾休憩空間”查找出來，實行時會有相當困難。審計署認為，地政總署和屋宇署須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”資訊的發放

---

“公眾休憩空間”，不論啓用年份，一律納入《公眾休憩空間清單》內，以供公眾查閱（見第 4.7(a) 至 (c) 段）。

### 審計署的建議

4.15 審計署**建議**地政總署署長應：

- (a) 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；
- (b) 如日後出現修訂土地契約的機會，盡可能採取行動，在相關的土地契約中加入關於提供並保養“公眾休憩空間”的條款；及
- (c) 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。

4.16 審計署亦**建議**發展局局長應提醒各決策局／部門須：

- (a) 日後在接納發展商就提供公眾設施而提交的承諾書之前，應先就有關承諾書在法律上能否有效執行徵詢法律意見；及
- (b) 如有任何規劃條件不能納入土地契約，應探討可否以其他方法使規劃條件可以有效執行，例如要求發展商提出修訂契約申請，藉以將有關的規劃條件納入土地契約，或為此提交在法律上能有效執行的承諾書。

### 當局的回應

4.17 地政總署署長同意第 4.15 段所載的審計署建議。她表示該署會：

- (a) 把所有已知道的“公眾休憩空間”納入《公眾休憩空間清單》；及
- (b) 日後如有機會，與承租人磋商，冀能把提供“公眾休憩空間”的條款納入契約修訂文件。

4.18 發展局局長同意第 4.16 段所載的審計署建議。

## 公眾對“公眾休憩空間”的認識程度

4.19 對於審計署選定進行使用率及意見調查的 30 個“公眾休憩空間”，審計署亦就每一個“公眾休憩空間”選定一個由該處步行十分鐘內便可到達的就近公園或公眾花園，在可行情況下訪問 30 名訪客。在上述 30 個“公眾休憩空間”當中，有 28 個附近設有共 27 個公園或公眾花園（即有兩個“公眾休憩空間”附近並無公園或花園）。

## 可予改善之處

### *公園或花園訪客很多都不知道附近有“公眾休憩空間”*

4.20 審計署的調查發現，在進行訪客訪問工作的 27 個選定公園或公眾花園當中，有 19 個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”（見表六）。

表六

公園或花園訪客當中  
不知道附近設有“公眾休憩空間”的人數  
(二零一四年三月至八月)

“公眾休憩空間”	在 30 名受訪公園 或花園訪客當中 不知道附近設有 “公眾休憩空間” 的人數	“公眾休憩空間”	在 30 名受訪公園 或花園訪客當中 不知道附近設有 “公眾休憩空間” 的人數
“公眾休憩空間 21”	29 (97%)	“公眾休憩空間 10”	23 (77%)
“公眾休憩空間 24”	26 (87%)	“公眾休憩空間 11”	22 (73%)
“公眾休憩空間 29 及 30”	26 (87%)(註 1)	“公眾休憩空間 28”	21 (70%)
“公眾休憩空間 3”	26 (87%)	“公眾休憩空間 8”	2 (67%)(註 2)
“公眾休憩空間 5”	25 (83%)	“公眾休憩空間 17”	20 (67%)
“公眾休憩空間 6”	25 (83%)	“公眾休憩空間 25”	19 (63%)
“公眾休憩空間 22”	25 (83%)	“公眾休憩空間 13”	18 (60%)
“公眾休憩空間 27”	25 (83%)	“公眾休憩空間 15”	17 (57%)
“公眾休憩空間 7”	24 (80%)	“公眾休憩空間 26”	16 (53%)
“公眾休憩空間 16”	24 (80%)		

資料來源：審計署的調查

註 1：“公眾休憩空間 29 及 30”設於同一私人發展項目內。

註 2：審計署人員在兩個選定的日子前往“公眾休憩空間 8”附近的一個公園，逗留共 12 小時，以訪問該處訪客，但其間公園內只見三名訪客，其中兩名訪客不知道附近設有“公眾休憩空間 8”。

4.21 審計署認為，公園或公眾花園的訪客很多都不知道附近設有“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。為改善這個情況，地政總署須採取行動加強“公眾休憩空間”的宣傳，以便有效達致目標，令更多市民知道有“公眾休憩空間”可供使用，以及提升公眾對“公眾休憩空間”運作情況的監察(見第 4.7(a) 至 (c) 段)。在這方面，地政總署可考慮在各區的合適公眾場所(例如分區民政事務處、分區地政處、康文署場地和非政府機構場地)，張貼《公眾休憩空間清單》。

### 審計署的建議

4.22 審計署建議地政總署署長應向相關政府部門(例如民政事務總署及康文署)尋求協助，以加強宣傳“公眾休憩空間”。

### 當局的回應

4.23 地政總署署長同意審計署的建議。

4.24 康樂及文化事務署署長表示，如有足夠空間及適當位置，該署對協助地政總署在康文署場地張貼《公眾休憩空間清單》一事並無異議。

## 第 5 部分：提供“公眾休憩空間”設施

5.1 本部分探討在“公眾休憩空間”提供設施及政府監察相關建築物業主遵循“公眾休憩空間”相關規定的情況，審查工作集中於：

- (a) 《二零一一年指引》的執行(第 5.2 至 5.14 段)；
- (b) 提供“公眾休憩空間”設施(第 5.15 至 5.26 段)；及
- (c) 對“公眾休憩空間”相關規定遵行情況的監察(第 5.27 至 5.33 段)。

### 《二零一一年指引》的執行

5.2 二零零九年一月，鑑於社會關注到“公眾休憩空間”的公眾進出暢達程度及設施標準，以及公眾使用者與私人業主之間的利益矛盾(見第 1.9 段)，發展局委託顧問聯同一間本地大學，就“公眾休憩空間”的設計及管理訂定指引(見第 1.11(c) 段)。經徵詢持份者(包括專業團體及業界組織)意見後，發展局於二零一一年一月公布《二零一一年指引》，以供相關的建築物業主、管理公司及公眾參考。

5.3 《二零一一年指引》包括：

- (a) **《設計指引》** 《設計指引》的目的，是改善設計以方便公眾進出及享用“公眾休憩空間”。《設計指引》根據連繫性、合適度及質素的原則，提供更優質設計的框架。發展局表示，《設計指引》將應用於日後的“公眾休憩空間”，但會視乎每宗個案的情況作彈性處理；至於現有個案，當局極力建議在合理情況下盡可能採用《設計指引》；及
- (b) **《管理指引》** 《管理指引》的目的，是在“公眾休憩空間”的業主履行其責任和義務，以及在公眾享用“公眾休憩空間”之間，取得合理的平衡。發展局表示，《管理指引》：
  - (i) 為“公眾休憩空間”的使用者、管理公司及業主提供良好的作業方式，以資遵循；有關指引屬勸諭性質；
  - (ii) 並不凌駕土地契約或撥地契據的任何條文；及

(iii) 在相關的土地契約及撥地契據容許下，將應用於新設置和現有的“公眾休憩空間”。

5.4 根據《設計指引》，“公眾休憩空間”應具備以下設施：

- (a) **照明、座位及暢道通行設施** 這些設施旨在讓使用者對該地方感覺安全舒適；及
- (b) **指示牌** 顯示“公眾休憩空間”地點的清晰指示牌及告示牌，有助告知公眾有可供公眾使用的休憩空間並找出其所在。告示牌應列明有關休憩空間的範圍、規則及規例、開放時間及有關管理公司的聯絡資料。

5.5 至於《管理指引》，內容涵蓋多方面，當中包括許可的活動、開放時間、“公眾休憩空間”資訊的發放，以及有關業主及管理公司的責任。

## 可予改善之處

### 《二零一一年指引》不能在現有的“公眾休憩空間”有效執行

5.6 二零一一年五月，發展局告知立法會發展事務委員會：

- (a) 《設計指引》將應用於日後的“公眾休憩空間”，但會視乎每宗個案的實際情況作彈性處理。至於現有的“公眾休憩空間”，當局極力建議在合理情況下盡可能採用《設計指引》；及
- (b) 《管理指引》提供的良好作業方式，屬勸諭性質；在土地契約容許下，《管理指引》將應用於日後和現有的“公眾休憩空間”。

5.7 審計署審查有關的土地契約，發現“公眾休憩空間”的業主通常須履行以下責任：

- (a) 容許公眾使用“公眾休憩空間”作合法用途並確保地方暢通無阻；及
- (b) 管理並保養“公眾休憩空間”，達到政府滿意的水平。

## 提供“公眾休憩空間”設施

---

5.8 審計署注意到，現有的土地契約一般並沒有訂明須提供《設計指引》所述的設施(見第 5.4 段)，及按《管理指引》訂明許可的活動、“公眾休憩空間”資訊的發放，以及相關業主及管理公司的責任(見第 5.5 段)。

5.9 二零一四年十月，發展局告知審計署，有關政府部門(包括地政總署及規劃署)在審批地段業權人提交有關提供“公眾休憩空間”的建議和計劃時，可按需要參考《二零一一年指引》。

5.10 審計署認為，涉及提供“公眾休憩空間”的現有土地契約，並沒有訂明在第 5.8 段所提及的基本規定，情況並不理想。政府亦因此不能強制有關建築物業主遵循相關的《二零一一年指引》。

### 大部分“公眾休憩空間”業主並不知悉有關的指引

5.11 此外，地政總署須採取行動，鼓勵現有“公眾休憩空間”的業主及管理公司盡可能採納並實施《二零一一年指引》所載的有關規定。在這方面，發展局在二零一一年五月告知立法會發展事務委員會，該指引已：

- (a) 分發給“公眾休憩空間”的業主立案法團及管理公司、香港地產建設商會(註 11)，以及 18 區區議會；及
- (b) 上載發展局網頁，供公眾瀏覽和下載。

5.12 然而，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(見第 2.3 段)，大部分“公眾休憩空間”的業主立案法團及管理公司並不知道有這指引存在，只有兩個業主立案法團表示知悉此事。審計署認為，發展局須採取積極行動，鼓勵有關業主立案法團及管理公司採納並實施該指引所載的有關規定，例如與他們舉行會議，以及定期向他們寄出該指引的文本，並在文本中重點指出相關規定。

---

註 11：商會由香港多個物業發展商組成，是政府就土地事宜進行諮詢時其中一個主要諮詢組織。

## 審計署的建議

5.13 審計署建議發展局局長應採取積極行動，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。

## 當局的回應

5.14 發展局局長同意審計署的建議。

## 提供“公眾休憩空間”設施

5.15 根據《設計指引》：

- (a) 在“公眾休憩空間”應提供主要座位(例如座椅及長椅)及非正式座位(例如梯級及花槽壘)；
- (b) 座位應有適當的遮蓋以遮蔭及擋雨(有蓋座位)；及
- (c) 活動桌椅可更靈活使用；長椅或橫壘及環形長椅則可提供不同設計特色。

## 提供“公眾休憩空間”設施

---

5.16 一九八四年十月，當局修訂《建築物條例》的有關條文，訂明所有新建或大規模改建的私人建築物須提供無障礙通道設施(註 12)。一九九五年八月，當局制訂《殘疾歧視條例》(第 487 章)，訂明條文，禁止歧視殘疾人士；其中一項歧視行為是未能向殘疾人士提供方法以便進出公眾人士有權使用的任何處所。

### 可予改善之處

#### 一些“公眾休憩空間”缺乏基本設施

5.17 就審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”，審計署實地視察發現有 12 個“公眾休憩空間”並沒有提供有蓋座位、有三個沒有提供垃圾箱，另有四個沒有提供無障礙通道設施(見表七)。

表七

“公眾休憩空間”沒有提供的基本設施  
(二零一四年三月至六月)

沒有提供的設施	涉及的 “公眾休憩空間”數目	涉及的 “公眾休憩空間”
有蓋座位	12	“公眾休憩空間 1、3、8、10、11、13、14、16、17、21、24 及 26”
垃圾箱	3	“公眾休憩空間 1、3 及 21”
無障礙通道設施	4	“公眾休憩空間 1、5、6 及 15”

資料來源：審計署的調查

---

註 12：一九九七及二零零八年，政府把無障礙通道要求的適用範圍，擴大至其他類別建築物，並提升了對設計水平的要求。

5.18 審計署認為，為提供優質的休閒和康樂空間，並方便公眾使用，地政總署有需要採取行動，鼓勵有關的業主立案法團和管理公司盡可能在其“公眾休憩空間”內提供有蓋座位、垃圾箱及無障礙通道設施。根據屋宇署公布的《設計手冊：暢通無阻的通道 2008》，提供無障礙通道設施（例如視野無阻的散步區及設有扶手的斜道）可提高殘疾人士及長者獨自出行的能力，並方便其他類別行動不便人士，例如孕婦以及須照顧幼兒的家庭。地政總署日後亦應在相關的土地契約中，加入關於在“公眾休憩空間”提供有蓋座位、垃圾箱及無障礙通道設施等的規定。地政總署亦應在其網頁公布的《公眾休憩空間清單》中，載明各個“公眾休憩空間”所提供的相關設施。

### **有兩個“公眾休憩空間”並沒有提供任何指示牌或告示牌**

5.19 根據《設計指引》，隱蔽的“公眾休憩空間”可能引致使用率偏低，而易於識別的“公眾休憩空間”加上清晰可見和易讀的指示牌則可吸引公眾使用有關場地。就審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”，審計署在實地視察中發現，有兩個“公眾休憩空間”（即“公眾休憩空間 4 及 26”）並沒有在入口處豎設任何指示牌或告示牌（註 13）。

5.20 審計署認為，為使公眾更易於識別“公眾休憩空間”，地政總署須鼓勵有關的“公眾休憩空間”業主豎設相關的指示牌及告示牌，又或研究可否根據相關的土地契約，強制業主在場地入口處豎設指示牌。否則，地政總署便須考慮在附近的政府土地，例如公共行人通道豎設適當的指示牌及告示牌，讓公眾知道附近有這些“公眾休憩空間”。

---

註 13：審計署的調查發現，“公眾休憩空間 4 及 26”在兩小時內平均分別有 2 名及 129 名訪客。此外，“公眾休憩空間 26”位於一個商住發展項目內。

## 提供“公眾休憩空間”設施

### 一些“公眾休憩空間”的告示牌沒有提供重要資訊

5.21 根據《二零一一年指引》，“公眾休憩空間”應在當眼處豎設告示牌，載列相關的使用規則及規例、開放時間、管理處聯絡資料，以及該“公眾休憩空間”的位置圖等資訊。地政總署網頁公布的《公眾休憩空間清單》已載列這些資訊。

5.22 就審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”，審計署在實地視察中發現，除了有兩個“公眾休憩空間”並沒有提供任何指示牌或告示牌外(見第 5.19 段)，餘下的 28 個“公眾休憩空間”當中，有 18 個場地的告示牌沒有提供《二零一一年指引》所訂明的一項或多項所需資訊(見表八)。

表八

“公眾休憩空間”告示牌沒有提供的重要資訊  
(二零一四年三月至六月)

告示牌沒有提供的重要資訊	涉及的“公眾休憩空間”數目	涉及的“公眾休憩空間”
開放時間	7	“公眾休憩空間 1、3 (註 1)、13、14、21、24 及 27”
管理處聯絡資料	4	“公眾休憩空間 7 (註 2)、14、21 及 24”
位置圖	16	“公眾休憩空間 3、5、6、7(註 2)、8、11、14、15、16、17、19、21、22、24、27 及 28”

資料來源：審計署的調查

註 1：二零一四年十月，地政總署告知審計署，“公眾休憩空間 3”的告示牌其後已加上開放時間。

註 2：二零一四年九月，地政總署告知審計署，“公眾休憩空間 7”的告示牌其後已加上管理處聯絡資料及位置圖。

5.23 地政總署表示，告示牌所提供的所有相關資訊的可行性，取決於個別“公眾休憩空間”的規模、位置和性質。

5.24 審計署認為，地政總署須鼓勵有關“公眾休憩空間”的業主在豎設於場地的告示牌上提供上述重要資訊。否則，地政總署便須考慮在附近的政府土地上，例如公共行人通道豎設適當的告示牌，讓公眾得悉這些“公眾休憩空間”的重要資訊。

### 審計署的建議

5.25 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 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；
- (b) 在地政總署網頁公布的《公眾休憩空間清單》內，註明各“公眾休憩空間”有否提供有蓋座位和無障礙通道設施；及
- (c) 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。

### 當局的回應

5.26 地政總署署長同意審計署的建議。

### 對“公眾休憩空間”相關規定遵行情況的監察

5.27 “公眾休憩空間”在管理、保養和對公眾開放等方面均受到土地契約的相關條文所規管。地政總署會查核發展項目是否已符合土地契約訂明的所有相關責任，包括關於提供“公眾休憩空間”的條文（如適用），如情況令該署滿意，才會發出合約完成證明書。二零零八年三月，地政總署總部向其 12 個分區地政處（註 14）發出指示（二零零八年指示），要求他們：

- (a) 各自為轄下的私人發展項目公共設施（包括“公眾休憩空間”）備存記錄冊；
- (b) 對上文 (a) 項所述的公共設施進行年度視察，確保相關的土地契約條款得到遵行；及
- (c) 以地政總署總部提供的標準表格記錄視察結果。

### 可予改善之處

#### 分區地政處並沒有完全遵從地政總署指示進行年度視察

5.28 二零一零年，地政總署的管理服務小組（註 15）就 12 個分區地政處的其中六個的“公眾休憩空間”視察工作進行調查。根據地政總署當時的《公眾休憩空間清單》的記錄，這六個分區地政處負責監察 55 個“公眾休憩空間”（註 16）的其中 47 個。管理服務小組發現該六個分區地政處在二零零九年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（見表九）。

---

註 14：12 個分區地政處為港島東區地政處、港島西及南區地政處、九龍東區地政處、九龍西區地政處、離島地政處、荃灣葵青地政處、沙田地政處、西貢地政處、大埔地政處、北區地政處、屯門地政處，以及元朗地政處。

註 15：管理服務小組於二零零七年五月成立，目的是提高地政處的工作效率和成效。

註 16：截至二零一四年八月，“公眾休憩空間”的數目（根據地政總署的《公眾休憩空間清單》的記錄）已增至 60 個。

表九

六個分區地政處進行的“公眾休憩空間”年度視察工作  
(二零零九年)

分區地政處	涉及的 “公眾休憩空間” 數目	2009 年進行視察 的“公眾休憩空間” 數目	以標準表格記錄 視察結果的 “公眾休憩空間” 數目
港島西及南區	12	2	0
港島東區	10	2	0
九龍西區	9	5	0
荃灣葵青	8	5	0
屯門	4	4	0
離島	4	1	0
總計	47	19	0

資料來源：地政總署的記錄

5.29 鑑於一些分區地政處並沒有完全按照地政總署指示進行視察“公眾休憩空間”，由二零一一年十二月起，地政總署總部每半年向各分區地政處發出提示，重申必須遵從二零零八年指示(見第 5.27 段)。

5.30 審計署在二零一四年進行的審查發現，一些分區地政處仍沒有完全按照二零零八年指示，對“公眾休憩空間”進行年度視察(見表十)。

表十

六個分區地政處進行的“公眾休憩空間”年度視察工作  
(二零一一至二零一三年)

分區地政處	涉及的 “公眾休憩空間” 數目	所進行視察的 “公眾休憩空間”數目 (註 2)		
		2011 年	2012 年	2013 年
港島西及南區	13 (註 1)	5 (5)	4 (4)	8 (8)
港島東區	10	10 (10)	10 (10)	10 (10)
九龍西區	9	2 (0)	2 (0)	5 (3)
荃灣葵青	8	8 (5)	8 (8)	8 (8)
屯門	4	3 (1)	4 (4)	4 (3)
離島	5 (註 1)	4 (4)	5 (5)	5 (5)
總計	49	32 (25)	33 (31)	40 (37)

資料來源：地政總署的記錄

註 1：港島西及南區地政處和離島地政處在二零零九至二零一一年期間各增加一個新的“公眾休憩空間”。

註 2：有括號的數字表示有關視察結果記錄於標準表格。

5.31 審計署的審查發現，二零一三年有三個分區地政處(港島西及南區地政處、九龍西區地政處及屯門地政處)仍沒有完全按照二零零八年指示，進行視察“公眾休憩空間”。審計署認為，地政總署須就這個問題加強行動。為此，地政總署應要求各分區地政處向總部提交年度報表，匯報“公眾休憩空間”視察工作的進度，以及主要視察結果和已採取的跟進行動。

## 審計署的建議

5.32 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 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”；及
- (b) 要求各分區地政處向地政總署總部提交年度報表，匯報“公眾休憩空間”視察工作的進度，以及主要視察結果和已採取的跟進行動。

## 當局的回應

5.33 地政總署署長同意審計署的建議。

## 第 6 部分：未來路向

6.1 本部分概述審計署的主要意見，並探討未來路向。

### 達致提供“公眾休憩空間”目的的情況

6.2 提供“公眾休憩空間”的目的是：

- (a) 促進綜合設計、妥善規劃、善用土地，以及使公眾休憩空間的供應得以配合私人發展項目所產生的預期人口增長；及
- (b) 提供戶外露天空間作動態及靜態康樂用途，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。

6.3 截至二零一四年八月，根據地政總署及屋宇署的《公眾休憩空間清單》的記錄，本港共設置了 62 個“公眾休憩空間”，分別由地政總署 (60 個) 及屋宇署 (兩個) 管轄。第 6.2(a) 段所述的目的或已大致上透過妥善設計和建設“公眾休憩空間”而達致。

6.4 至於第 6.2(b) 段所述的目的，在審計署的使用率及意見調查涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”中，發現其中八個“公眾休憩空間”(見第 2.4(b) 段) 使用率偏低。因此，就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。

6.5 審計署的審查發現，在提供“公眾休憩空間”方面，有以下可予改善之處：

- (a) 一些場地是公眾不容易到達的，例如“公眾休憩空間 5、6 及 7”設於遠高於地面水平的平台，公眾須使用陡長的樓梯或乘搭載客升降機才可到達 (見第 2.7 至 2.14 段)；
- (b) 一些場地並沒有充分提供暢通無阻的通道讓公眾自由進出，例如公眾需要管理處協助開啓場地入口的閘門，才能進入“公眾休憩空間 1 及 31” (見第 2.15 至 2.23 段)；

- (c) 一些場地保養不善，例如“公眾休憩空間 4”長草叢生，並有落下的樹枝；而在“公眾休憩空間 15C”，有損毀的簷蓬未被維修，有失去的渠柵未被裝回，有破爛的電線槽蓋並未修理，以及放置於場地入口的盆栽並未移走，因而妨礙公眾進出(見第 3.2 至 3.7 段)；
- (d) 一些場地開放時間較短，例如雖然《管理指引》訂明“公眾休憩空間”每天開放時間不應少於 13 小時，但“公眾休憩空間 6B、31、37B 及 39”的開放時間遠少於 13 小時(見第 3.10 至 3.18 段)；
- (e) 一些場地並沒有納入《公眾休憩空間清單》內，原因如下：
  - (i) 尚未獲發合約完成證明書，例如“公眾休憩空間 32、33 及 34”(見第 4.4 至 4.8 段)；
  - (ii) 土地契約並沒有訂明關於提供“公眾休憩空間”的條款，例如“公眾休憩空間 35 及 36”(見第 4.9 至 4.13 段)；及
  - (iii) 有關的“公眾休憩空間”在一九八零年以前設置(見第 4.14 段)；
- (f) 由於宣傳不足，很多市民不知道有關的“公眾休憩空間”的存在(見第 4.19 至 4.21 段)；及
- (g) 一些場地缺乏有蓋座位、垃圾箱、無障礙通道設施、“公眾休憩空間”指示牌，以及載列重要資訊的告示牌(見第 5.17 至 5.24 段)。

6.6 為了更有效達致目的，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，審計署已在第 2 至第 5 部分就有關事項向當局作出建議。

## 履行城規會的規劃條件的情況

6.7 審計署的審查也發現，一些私人發展項目的業主並沒有履行城規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。當中一些例子如下：

- (a) 就“公眾休憩空間 7”而言，雖然城規會在核准有關發展計劃時，其中一項條件是提供載客升降機，以改善來往主要道路與附近一條道路之間的行人流，以及方便公眾進出該公眾休憩空間，但政府不能強制建築物業主恢復載客升降機服務以供公眾使用。發展局表示，土地契約並沒有訂明有關提供載客升降機的規定，因為在城規會加入該項規劃條件之前，土地契約已經簽立（見第 2.10 至 2.13 段）；及
- (b) 就“公眾休憩空間 35”而言，雖然城規會在核准有關發展計劃時，其中一項條件是發展商須設計、提供並保養一個“公眾休憩空間”，但有關要求並沒有列為土地契約條款。發展局表示，相關的土地契約屬無限制批約，發展計劃並不涉及契約修訂。此外，發展商就有關事項提交的承諾書在法律上能否有效執行，也存疑問。在此情況下，“公眾休憩空間 35”沒有納入地政總署或屋宇署的《公眾休憩空間清單》內（見第 4.9 至 4.13 段）。

6.8 審計署認為，一些發展項目的業主並沒有履行城規會有關提供“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。城規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。關於這一點，審計署已在第 2 及第 4 部分就有關事項向當局作出建議。

### 《二零一一年指引》的執行

6.9 二零一一年一月，發展局公布《二零一一年指引》，其中的《設計指引》旨在改善設計，方便公眾進出及享用“公眾休憩空間”；而《管理指引》的目的，則是在“公眾休憩空間”的業主履行其責任和義務，以及在公眾享用“公眾休憩空間”之間取得合理的平衡。

6.10 截至二零一四年八月，屋宇署的《公眾休憩空間清單》只記錄了兩個“公眾休憩空間”（見第 3.21 段）。屋宇署日後可留意其管轄的新設“公眾休憩空間”，並採取措施，確保可以就有關的“公眾休憩空間”有效執行相關的《二零一一年指引》規定。

## 審計署的建議

6.11 審計署建議，為改善由屋宇署管轄的“公眾休憩空間”的行政和管理工作，屋宇署署長日後應留意屋宇署管轄的新設“公眾休憩空間”，並採取措施，確保可以就有關的“公眾休憩空間”有效執行相關的《二零一一年指引》規定。

## 當局的回應

6.12 屋宇署署長同意審計署的建議。他表示屋宇署會為此擬備內部指引。

附錄 A  
(參閱第 2.3 及 2.4 段)

審計署調查顯示  
“公眾休憩空間”的使用率  
(二零一四年三月至七月)

“公眾休憩空間”	平日 (12 小時) (訪客數目) (a)	周末及公眾 假期 (6 小時) (訪客數目) (b)	總計 (18 小時) (訪客數目) (c)=(a)+(b)	以兩小時 平均計算 (訪客數目) (d)=(c) ÷ 9
(A) 使用率及意見調查所涵蓋的“公眾休憩空間”				
“公眾休憩空間 1”	0	0	0	0
“公眾休憩空間 2”	4	4	8	1
“公眾休憩空間 3”	5	4	9	1
“公眾休憩空間 4”	10	7	17	2
“公眾休憩空間 5”	27	10	37	4
“公眾休憩空間 6”	23	20	43	5
“公眾休憩空間 7”	57	2	59	7
“公眾休憩空間 8”	59	26	85	9
“公眾休憩空間 9”	30	116	146	16
“公眾休憩空間 10”	108	41	149	17
“公眾休憩空間 11”	93	78	171	19
“公眾休憩空間 12”	91	81	172	19
“公眾休憩空間 13”	125	82	207	23
“公眾休憩空間 14”	157	71	228	25
“公眾休憩空間 15”	46	250	296	33
“公眾休憩空間 16”	130	190	320	36
“公眾休憩空間 17”	284	59	343	38
“公眾休憩空間 18” (註 1)	211	135	346	38
“公眾休憩空間 19”	218	146	364	40
“公眾休憩空間 20”	311	179	490	54
“公眾休憩空間 21”	455	89	544	60
“公眾休憩空間 22”	542	63	605	67

附錄 A

(續)

(參閱第 2.3 及 2.4 段)

“公眾休憩空間”	平日 (12 小時) (訪客數目) (a)	周末及公眾 假期 (6 小時) (訪客數目) (b)	總計 (18 小時) (訪客數目) (c)=(a)+(b)	以兩小時 平均計算 (訪客數目) (d)=(c) ÷ 9
“公眾休憩空間 23”	446	303	749	83
“公眾休憩空間 24”	309	667	976	108
“公眾休憩空間 25”	655	324	979	109
“公眾休憩空間 26”	768	390	1 158	129
“公眾休憩空間 27”	1 194	111	1 305	145
“公眾休憩空間 28”	671	818	1 489	165
“公眾休憩空間 29” } (註 2)	322	2 558	2 880	320
“公眾休憩空間 30” }	30	57	87	10
(B) 使用率調查所涵蓋的 “公眾休憩空間”				
“公眾休憩空間 31”	0	8	8	1
“公眾休憩空間 32”	762	685	1 447	161
“公眾休憩空間 33”	421	245	666	74
“公眾休憩空間 34”	76	26	102	11
“公眾休憩空間 35”	39	72	111	12
“公眾休憩空間 36”	2	3	5	1

資料來源：審計署的調查

備註：對於住宅發展項目，訪客點算工作在上午八時至十時、下午四時至六時，以及下午六時至八時進行。至於商業發展項目，點算工作則在上午八時至十時、中午十二時至下午二時，以及下午四時至六時進行。就每個“公眾休憩空間”，訪客點算工作在兩個或以上平日日子(共 12 小時)及一個或以上周末或公眾假期日子(共六小時)進行。

註 1：“公眾休憩空間 18”的業主立案法團曾就豁免開放有關公眾休憩空間供公眾使用的規定，向有關區議會提交建議書。然而，其建議不獲相關的分區委員會支持，而該豁免申請亦未有向地政總署提出。

註 2：“公眾休憩空間 29 及 30”位於同一商業發展項目的兩個地點。