

# 不公空間：探討香港休憩用地的政策漏洞

## 行政摘要

休憩用地議題在香港備受關注。香港是世界上人口密度最高的城市之一，處處遍佈著小型私人住宅。香港政府特別規定將約 40% 的土地保留作為郊野公園，而 700 萬人口中的大多數居住在樓宇密集區，僅為土地總面積的四分之一。與此同時，大量的訪港遊客亦令街道更加擁擠。此外，香港政府政策鼓勵私營項目提供大量的康樂休憩用地。這在私人空間和公共空間之間產生了灰色地帶。

思匯政策研究所（下稱思匯）因此發起「不公空間」項目研究，探討香港市區的休憩用地。在 2016 年成功眾籌活動的資助及進行了近一年的研究後，思匯發佈是次報告，其中包括用前所未有的方法，將統計數字細分，並在地圖上標出，且與人口數據進行比較。

我們的報告發現，目前《香港規劃標準與準則》中人均 2 平方米休憩用地的標準非常低，且歷 15 年未嘗更新。該標準相當於給每個居民平均一格廁所大小般的公共空間。即使政府在《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》中提議增加到 2.5 平方米，該標準仍屬偏低水平，因為它幾乎不符合當前的情況。而我們使用文件中所描述的計算方法，得出人均應為 2.7 至 2.8 平方米。思匯建議將標準至少提高為 3 至 3.5 平方米。相對於東京、首爾、上海及新加坡等亞洲主要城市的人均 5.8 平方米至 7.6 平方米休憩用地的水平，這個標準仍然落後。

而且，香港的休憩用地分佈也不均勻。思匯分析了分區計劃大綱圖，將圖中規劃區的休憩用地統計數字細分。簡單來說，這些規劃區就是大多數香港人熟悉的小型社區。我們的研究發現，雖然有 184 萬香港人住在分區計劃大綱圖範圍內，但其人均休憩用地卻少於標準的 2 平方米；另有居住在該範圍內的 206 萬人擁有少於 2.5 平方米的休憩用地。兩者總和超過了香港市區人口的半數。提高相應的標準有機會幫助額外 130 萬香港人，特別是在像馬鞍山、青衣和沙田這樣的新市鎮居民。

在此報告中，思匯將休憩用地數據與人口普查數據進行比較，以確定最受影響的群體，例如老年人。他們可能住在樓宇稠密的舊街區，幾乎沒有可用的休憩用地。這個現象在長沙灣、馬頭角及銅鑼灣等地區最嚴重。

房屋委員會轄下的公共屋邨因為有庭院，所以人均休憩用地超過 2 平方米（用地質素則另當別論）。另一方面，在山頂、九龍塘和愉景灣等地區，居住著香港最富裕的人群，他們擁有充足的休憩用地（人均超過 8 平方米），並且前往郊野公園或其他綠化地帶也很便利。那些處境最

糟的人則夾在中間。他們居住在老城區小型的單幢屋宇中。在港島北岸（堅尼地城、灣仔、銅鑼灣）及九龍市區（旺角、紅磡）尤甚，其中旺角的居民遭受嚴重的社會經濟剝奪，該區公共房屋極少，只有人均 0.6 平方米的休憩用地。

無論是從實質意義還是研究層面上來說，休憩空間可能難覓。近年來，私人住宅（如九龍大角咀的港灣豪庭）及私營購物中心（如中環的國際金融中心或銅鑼灣的時代廣場）在休憩用地開放性及管理方面更出現廣為人知的爭議。「私人發展公眾休憩空間」亦是杯水車薪，規劃面積僅佔「可計算的休憩用地」的 2%。大型住宅發展項目（佔總數的 9%）擁有超過四倍的完全私人休憩用地，並不開放予公眾使用。

在分區計劃大綱圖中劃作空地的大片土地，卻從未開發為公眾康樂用途，例如高架公路底下的土地、被封閉的市區地段及新界的較大空間。

如果開發為康樂用途，這些土地可以極大地補給我們的休憩用地。

從更嚴格的學術意義上來說，休憩用地也很難找到。思匯研究員發現，相關數據並不完整，有的則完全缺失。在空間計算方面存在釋義混亂和算法不一致的問題。規劃師或非政府組織並不能輕易獲取數據，一般居民更是難上加難。這一點尤其重要，因為主要的土地項目都在進行中。當下，僅剩下幾處空間可以開發新的大型市區公園，包括中環至灣仔填海區、西九龍文化區及舊啟德機場地段。香港市民希望知道政府將如何使用這些區域。

這份報告是公開休憩用地數據的第一步，並鼓勵政府在未來發展規劃中詳加考慮是次研究成果。發展公共空間有極大的健康和社會效益。國際都市，如紐約和倫敦，皆有地標性公園和步行區。亞洲城市以新加坡為例，亦已經把政策重點放在建造新的景點例如濱海灣花園。優質的公園和合理的公共空間才是國際都市真正的標誌。