

立法會參考資料摘要

促進私營機構提供行人連接

引言

在二零一五年十二月十五日的會議上，行政會議建議，行政長官指令施行下列的政策-

- (a) 採納下文第 9 至 14 段所述機制，以促進已規劃的行人連接提早興建，從而加強城市的連繫和提高行人暢達度。其重點是向私營機構提供適合誘因，即豁免因提供行人連接而修訂契約所須繳付的土地補價，以利構建綜合行人連接網絡，讓整個社會受惠；及
- (b) 先以九龍東作為實行新政策的試點，如有充分理由才考慮推展至其他地區。

理據

現行政策

2. 根據現行政策，行人連接項目通常由政府以公共工程提議並推行，或由私營機構以私人計劃方式推行，兩者的處理方式不同，現於下文述明。

3. 公共行人連接：以公共工程提供公共行人連接，通常由政府提出，並有理據證明確有需要；這基本視乎預計行人流量而定。其他因素如道路安全、有可替代行人連接、成本效益及公眾意見等，亦在考慮之列。提高行人暢達度、加強連繫、改善步行環境和舒適感等，則不是明確考慮因素。如以公共工程方式建設這類設施，推展時間須視乎眾多因素而定，包括能否取得基本工程撥款；以及有關工務部門有否恆常資源，用於設計、建造及其後的管理和維修工作。在過去，綜

合行人網絡由初步規劃至最後完成，通常費時甚久，尤其涉及高架及／或地底連接的網絡，所需時間更長。

4. 在很多情況下，政府把公共行人天橋／行人隧道的樓梯和升降機設於公共行人路，令已建設區內原已有限的公共空間進一步減少。如果當局認為有必要並有充分理據支持興建一條穿越私人發展項目的通道，以便把公共行人連接系統與現有行人網絡連接起來，尤其當區內別無其他可行的獨立選擇，或有關選擇不符合成本效益時，則只要技術上可行，政府可根據香港法例第 370 章就該連接通道設定地役權及／或在賣地條件訂明有關規定(如適用)，或利用現有發展項目修訂契約的機會加入有關規定。

5. 私營機構提出的行人連接計劃：如果私有土地業權人、物業業主或發展商(下稱「土地業權人」)有意為其發展項目提供額外行人連接，以連接現有的公共行人連接系統或其他現有基礎設施／發展項目(例如港鐵車站、公共運輸交匯處或附近已連接現有行人天橋／行人隧道的其他建築物)，必須申請許可／批准。至於行人天橋／行人隧道計劃，則須根據《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)刊憲並取得授權。土地業權人如有意增建通道，通常須修訂契約，為此向地政總署申請，按照一般的土地行政安排，如獲批准，須遵守特定條件，包括繳付相等於市場價值的土地補價，以反映其土地因有額外行人連接改善連繫而增加的土地價值。如擬議計劃獲授權推行，所增建的行人連接通常由土地業權人建造和維修。當土地業權人提議，為締造效益，把其建築物／發展項目與公共行人連接系統的通道連接起來，政府通常把它當作私人行人連接，並按上文所述程序處理。

公眾對提高行人暢達度的期望

6. 在現行安排下，藉改善步行環境和行人舒適感以提高行人暢達度，並不是當局提供公共行人連接的主要考慮因素。這並不符合全球的發展趨勢，要建設宜居城市，行人暢達度將是一個重大的考慮因素。為了進一步推動，如能改善行人路程的質素，使其更為舒適方便，或把握機會以通道連接私人發展項目和目的地，可為地區締造協同效應和增添活力，這些裨益都是我們必須考慮的。提高行人暢達度，除了可令私人發展項目得益，亦會鼓勵市民多步行，減少車輛交通及相關社會成本和對環境的影響；藉倡導更環保、更健康和可持續的低碳社區生活，締造更大的公眾利益。長者及殘障人士亦可避開交通控制的地面過路處，令步行環境會更為安全。時至今日，市民對本港的行人網絡期望日高，認為有關網絡應具備便利、宜人和舒適等特點，並

應連接鄰近一帶的發展項目和其他現有行人連接系統，以吸引更多潛在的使用者。易行社區是促進智慧增長的要素，也是智慧城市的重要特色。我們需要檢討現行政策，並考慮採取更務實方針，促進私營機構提早興建已規劃的行人連接，以提高行人暢達度和生活質素。

私營機構參建公共行人連接系統

7. 從城市規劃角度而言，在香港這種發展高度密集、摩天大廈林立的城市，發展公共行人連接系統所需考慮的理據，除了預計行人流量之外，還須考慮多項易行因素，包括安全、舒適、方便、省時及成本效益等，特別在已建設市區，其社會經濟活動高度集中，樓宇密集，地面道路和行人路又非常擠擁，行人流量甚高，藉改善連繫和行人暢達度，加上配套集體運輸設施，所能締造的公共利益，顯而易見。因此，即使單憑預計行人流量在可見的未來未足以構成充分理據，支持私人物業與行人連接系統連接，但完善規劃、設計和管理的公共行人連接系統可改善整個地區的連繫和行人暢達度，令經常在區內往來的市民受惠，從而締造令行人的路程更為舒適、方便和暢達的公眾利益。九龍東現正由舊工業區急速轉型為香港的第二個核心商業區，正是一個好例子。然而，我們必須審慎評估和分析行人連接系統所能產生的公眾利益，以及利用政策推動行人連接發展的理據，而相關研究應制定提供綜合行人網絡有關設施的充分理據。

私人計劃的效益

8. 至於私營機構提出、連接私人發展項目的行人天橋或行人隧道，其土地業權人可自行協商，並就所需的契約修訂向地政總署提出申請。一般而言，私有土地業權人只會在行人連接系統的計劃有利其發展的情況下，才會提出有關計劃。這類私人提出的計劃如在公共連繫的目標上有理據支持，可締造下列效益：

- (a) 如果在私人發展項目內提供 24 小時無障礙通道在技術上可行、可為土地業權人締造商業效益，而土地業權人又願意在政府契約增訂提供有關通道的規定，政府便無須把樓梯和升降機設於公共行人路，可免佔用原已有限的公共空間。提供穿越私人發展項目的連接點，亦可能提高行人暢達度和避免重覆提供設施(例如無障礙通道設施)。
- (b) 私營機構須預先支付行人連接系統的資金和資源。由私營機構建設的公共行人連接系統，所需時間可能較政府公共

工程為短，公眾因此可受惠於早日落成的行人連接系統。在現行安排下，行人連接通道的建造費用原則上可從土地補價扣減，即為修訂契約以提供通道所須繳付的土地補價；或反映在土地交易(例如賣地)的交易價格中。

以九龍東作為試點推行

9. 建構綜合行人連接系統，尤其在已建設區而言，通常需要政府和私營機構協作。作為起動九龍東措施的一部分，政府積極推動和促進該區，包括觀塘和九龍灣的舊工業區／大廈，轉型為香港第二個核心商業區。起動九龍東辦事處正進行行人環境改善研究，探討以綜合行人連接系統連接區內各主要交通樞紐、私人發展項目和附近景點。例如，《九龍灣商貿區行人環境改善可行性研究》(《九龍灣商貿區研究》)已制定一套綜合行人連接網絡，可按協作方針提供公共和私人的行人連接通道，以提高區內行人暢達度。我們將在九龍東的九龍灣和觀塘兩個商貿區推行試驗計劃，讓私人機構參建行人連接系統，以締造雙贏條件，使行人連接得以提早興建。

10. 在計劃區建設綜合行人網絡的建議通常須根據行人環境技術研究和評估而制定的，除了考慮行人流量之外，還顧及其他相關因素，包括行人暢達度、連繫、安全、舒適和便利等，並於取得相關政策局／部門同意後，納入有關的發展大綱圖，以便推行。發展大綱圖是政府部門圖則，經通過後作為政府部門的行政指引，並可發佈予公眾。行人環境改善研究除了就各研究區建議綜合行人網絡外，還會按行人連接的需求制定推行時間為行人維持理想的服務水平，以便政府編定公共工程興建的優先次序。為縮短綜合行人網絡的建設時間，令社區獲得更大裨益，應向試驗計劃區的土地業權人提供下文載列的誘因，以促進行人連接的興建：

- (a) 豁免因提供已納入發展大綱圖中的行人連接而修訂契約須繳付的土地補價，但有關通道的設計和建造費用須由土地業權人承擔，而且須於納入有關行人連接的九龍灣商貿區發展大綱圖獲得批准和發佈後三年內提交申請。發展局會於該三年內進行中期檢討(見下文第 15 段)，除非行政長官會同行政會議考慮檢討結果後批准延長上述期限，否則待豁免土地補價時限結束後，便會恢復現行做法，即私營機構為興建行人連接而修訂契約時，必須繳付土地補價。

- (b) 如須修訂契約，應在已修訂的契約訂明，土地業權人須提供行人通道連接在其用地範圍內已經或將會興建的建築物，令提供通道成為持續責任，包括重建時亦須履行。按照常規，修訂契約須訂明，有 24 小時無障礙通道通往行人天橋／行人隧道和公共行人路等連接通道。
- (c) 一般而言，土地業權人須承擔管理和維修所提供的行人連接以及相關的費用。政府會樂於採納優於標準的行人連接規格。
- (d) 如建議行人連接在申請修訂契約時涉及共有業權和小業主，為確保有較佳的管理和維修服務，土地業權人可主動向政府要求，把位於政府土地上已竣工的通道交由政府管理和維修。如政府同意，包括採納有關通道的擬議設計和其他規格，如 24 小時暢通的維修通道以方便政府的維修工程，土地業權人應向政府繳付一筆過款項，作為直至相關契約期滿時或政府為應付預期增加的行人流量而必須興建該行人連接之時，以較早者為準，所需的管理和維修費用(包括結構維修費用)。承擔管理和維修的責任將是政府為確保行人連接得以有效管理和維修而不得已採納的最後方案。
- (e) 至於由政府負責管理和維修的行人連接，土地業權人亦須按契約訂定的義務，當政府要求時，把有關通道重新交付政府。

11. 上述誘因可締造雙贏結果，因為(i)豁免土地補價的誘因對土地業權人甚具吸引力，促使他們先於政府設計和興建行人連接；(ii)讓市民早日使用具更佳連繫和行人暢達度的行人網絡；(iii)有私營機構參建，可盡量減少在公共行人路提供公共梯台、樓梯和升降機，從而減少佔用原已有限的地面公共空間；以及(iv)新增行人連接使物業更暢通易達及增值，政府從差餉及印花稅的收入可能會隨之增加。

12. 在全港推行誘因計劃，將會造成廣泛影響。因此，我們初期將以九龍東作為試點，並以九龍灣商貿區和觀塘商貿區為重點，根據兩項起動九龍東辦事處已開展的行人環境改善研究，建設綜合行人網絡，以配合起動九龍東的施政措施，推動九龍東轉型。目前，市民日益期望九龍東區內有直接和舒適的行人通道，把主要公共運輸樞紐與上述兩個商貿區和海傍連接起來，以改善區內連繫和行人暢達度，締造方便行人的環境。有關研究顯示，為這兩個商貿區各建一個綜合行人網絡是可行的，而且確有必要。有關研究亦提供充足資料，支持在九龍

東推行試驗計劃。《九龍灣商貿區研究》已基本上完成，研究結果和建議包括在九龍東建設一個綜合行人網絡。《觀塘商貿區研究》亦已於二零一四年五月展開，相若的研究結果和建議將於二零一六年公布。九龍灣商貿區及觀塘商貿區的綜合行人網絡將會相繼被納入相關的發展大綱圖。

13. 這項誘因將會鼓勵土地業權人提交建設行人連接方案。有關通道會連結為綜合行人網絡，為兩個商貿區的發展項目締造協同效應，並起催化作用，推動九龍東轉型為第二個核心商業區。有關網絡不僅是改善區內連繫的重要基礎設施，也能顯示政府對促進和加快九龍東轉型的決心。

14. 如果土地業權人提出的計劃大致符合發展大綱圖所示的走線，即使因應用地的實際狀況而略作調整，只要相關政策局／部門同意，亦可獲地政總署採納和處理。如土地業權人提議為其建築物增建額外通道，以連接已規劃的行人網絡，政府會因應個別情況審議，確保擬議連接方便、可提高區內行人暢達度，以及令普羅市民受惠。增建通道計劃要有行人環境改善研究的理據支持，並於上述三年申請期內提交政府考慮，如獲有關政策局／部門同意，便會納入有關發展大綱圖，作為已規劃綜合行人網絡的更新。起動九龍東辦事處將充當一個協調角色，促進各局／部門的討論，並與規劃署合作，提交擬議的行人連接予規劃及土地發展委員會審批和納入相關的發展大綱圖。當擬議的行人連接獲得批准，申請人可於上述三年申請期內提出申請，要求豁免修訂契約所須繳付的土地補價。

中期檢討

15. 為評估新政策在九龍東推行試驗計劃的成效，我們預計於二零一八年進行中期檢討，即已納入九龍灣商貿區綜合行人網絡的發展大綱圖獲得批准之後兩年，以及觀塘商貿區發展大綱圖獲得批准之後一年。進行檢討時，政府可確定有關方針是否有效；是否延長九龍東的試驗計劃年期；以及應否和如何把上述方針的應用範圍擴展至本港其他地區，即有同類行人環境改善研究鑑定為值得推行的地區。為九龍東試驗計劃進行中期檢討時，須審慎考慮可能衍生的連帶影響。

16. 同時，發展局對在其他地區提出的同類行人連接建議將持開放態度。發展局將會根據在九龍東試驗計劃的經驗，逐一處理這些建議，並諮詢有關政策局／部門的意見。當局將參考本文件的機制，並考慮

政府及/或土地業權人所做的相關行人環境改善研究，從為社區締造整體效益的角度，評估有關建議是否值得推行。

建議的影響

A 17. 建議對財政、公務員、經濟、環境和可持續發展的影響，載於**附件 A**。建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對性別、家庭和生產力都沒有影響，亦不會對任何法例產生約束力。

公眾諮詢

18. 自二零一二年十一月起，在觀塘區議會會議上或與觀塘區議員定期聯絡時，觀塘區議員都多番敦促當局及早落實由一個私人發展商財團提議的行人天橋系統，作為九龍灣的擬議綜合行人網絡的一部分。在二零一三年四月的立法會個案會議上，立法會議員亦敦促政府提供協助，加快推展行人天橋系統。當局於二零一三年五月／六月、二零一三年十一月、二零一四年十二月及二零一五年九月為九龍灣商貿區和觀塘商貿區的研究舉辦公眾參與活動時，曾諮詢觀塘區議會和公眾，他們均普遍支持提高行人暢達度的目標。

19. 我們將在向立法會轄下發展事務委員會介紹二零一六施政報告的新措施時，一併介紹這措施，同時將安排簡報會予相關諮詢委員會(包括觀塘區議會、土地及建設諮詢委員會)及其他持份者(包括專業學會)。此外，在推行計劃期間和其後作出任何更改或增建通道時，包括根據《道路(工程、使用及補償)條例》為行人連接刊憲期間，亦會進行公眾諮詢。

宣傳安排

20. 行政長官已於二零一六年一月十三日在本年度施政報告中公佈了這項措施。我們除了發佈此立法會參考資料摘要外，還會安排發言人解答傳媒和公眾的查詢。

查詢

21. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請致電 3904 1618 向起動九龍東副專員何永賢女士聯絡。

背景

相關施政措施

22. 如最新的起動九龍東概念總綱計劃 4.0 所示，起動九龍東施政措施的四項主要策略分別為「連繫」、「品牌」、「設計」和「多元化」，其中以「連繫」策略最為重要，是九龍東複雜的市區轉型過程的關鍵。二零一四、二零一五和二零一六年的施政報告均重申，藉加強連繫和改善行人環境，在九龍東實現「易行」的可持續概念，並推動九龍東轉型為第二個核心商業區。二零一五年的施政報告更特別提出，研究促進私營機構提供行人天橋的措施。

二零一六年一月二十一日

建議的影響

對財務及公務員的影響

1. 九龍灣商貿區的已規劃行人連接(包括升降機／行人電梯)的**總建築費用約為 8.55 億元**；其中不包括屬意由政府建造或作為新出售土地賣地條件的連接。管理和維修這些連接(包括升降機／行人電梯)的估計**經常費用每年約為 450 萬元**。此外，由政府興建有關行人連接，可能因地役權而招致申索，而試驗計劃可避免有關問題，政府可能因而節省開支。

2. 雖然擬議機制涉及土地補價減免而影響政府收入，但擬議的行人連接可提高行人暢達度和連繫；減少車輛交通、相關的社會成本及對環境造成的影響；倡導更環保、更健康 and 可持續的低碳社區；以及照顧老化人口的需要等，所締造的巨大社會、經濟和環保效益，儘管難以量化，但應納入考慮之列。

3. 至於對公務員的影響，在資源分配機制下，部門可能為或會負責管理和維修有關行人連接而衍生經常費用(此為政府不得已採納的最後方案)。經常費用的上限金額以土地業權人所支付的一筆過款額為準，並須視乎經相關政策局／部門通過的行人連接設計和詳細規格而定。

對經濟的影響

4. 建議有助早日建設綜合行人網絡，從而加強連繫和提高行人暢達度。以九龍東作為試點，可為鄰近發展締造協同效應，並起催化作用，推動九龍東成功轉型為另一個具吸引力的核心商業區，從而增加商業和辦公室用地的供應，支持香港長遠的經濟發展。不過，擬議豁免土地補價安排亦會令政府損失收入。

對環境的影響

5. 擬議行人連接並非《環境影響評估條例》(第 499 章)的指定工程項目，不會對環境造成長期影響。在建造期間，由私人土地業權人委聘的承建商會採取適當防止污染措施，減輕建造工程對環境的影響。長遠而言，擬議綜合行人網絡可加強區內連繫和提高行人暢達度，鼓勵更多人步行，令道路交通減少，預期會為我們的環境帶來裨益。

對可持續發展的影響

6. 計劃會加快建設方便和安全的行人網絡，不僅有助紓緩對地面行人設施的需求，亦能改善整體步行環境和道路安全。隨着區內的連繫加強，行人暢達度提高，公眾會因而多步行，少用車，有助建設健康、可持續的低碳社區。