持續
智庫 SD Advocates
SD Advocates is a think tank under SDA Institute Limited, a non-profit organization

致：規劃署、土木工程拓展署 (undergroundspace@cedd.gov.hk)

持續智庫就「城市地下空間發展：策略性地區先導研究」提交的意見
2017 年 1 月

政府去年底公布《城市地下空間發展：策略性地區先導研究》 (下稱《研究》)，嘗試創造連貫、互通、高質素和富有活力的地下空間網絡，解決地面上的擠迫問題。從諮詢文件可見，這是一個概念性的建議，並非實質方案，羅列不少香港人熟悉的外國地下空間作例子，拋磚引玉。

每個城市都有其獨特性，地下城/地下通道會按著這些地區特性來發展。東京、大阪等地的地下城發展蓬勃，先決條件是該國以鐵路為主幹，同一個地方有兩至三個不同的鐵路公司營運之路線，若有行人通道連接，則可發揮協同效應。其成功的原因還有「天氣」，當地氣溫較寒冷，地下城可避免因氣候而打擊經濟活動。

至於香港的地下空間該是怎樣？政府需要為了其目的作詳細考慮，它將是 1) 作為地下通道 (無論是行人或行車)，加強社區連繫；還是 2) 純是為了要創造更多可用的空間作為市民聚腳、遊樂等活動地點？兩者的概念有根本性的差異，而所需的規劃和其他考慮也大大不同。前者是以舒緩人車爭路、提升行人設施連繫為主，後者則會吸引人流。

<u>誰享受陽光與風景？</u>
在本港一些早開發地區如香港島和九龍，人車爭路、交通擠塞的情況嚴重，而一向以來，政府改善交通的著眼點都在解決「車」流，例如興建經年的中環灣仔繞道、「牛肉乾」(定額罰款) 加價及推行電子道路收費計劃等。行人在市中心的情況如何？可否提升行人環境等問題，並非關注重點。倘若政府有意開闢地下空間，我們認為應以行人福祉為大前題，讓路上的陽光及風景留給市民，而把地下空間作為行車道。

就如《研究》文件中提及的「巴黎拉德芳斯商業區」，這是利用地下空間進行多層發展，與地鐵站及區域鐵路站連接，做到人車分隔。當車流遷到地下，地面空間便能騰空，變為行人專用區，為市民提供戶外場地，舉辦活動，令市民和社區受惠。套用本港作例子，如可把市民留在地面，好處是可避免政府遭大小商戶批評地下通道搶走人流。

當然，把車道埋在地下的概念在本港的早發展區較難成事，因為涉及的工程龐大得

很，建造過程無可避免對市民生活有影響。不過，在一些設計中的新發展區，我們認為政府應推行這個概念，先考慮市民的步行需要，真正做到改善市民生活環境。

一個城市能如何使人的環境變得更好，這個是值得探討的問題。坊間一直有討論如何提升城市的可步行性(Walkability)。去年 10 月，首次在亞洲地區，選擇於香港舉行之「Walk21 香港國際會議」，就是一個以「行人優先」為概念的活動，旨在推廣步行，協助建立低碳城市，香港政府派高級代表出席，並簽署世界步行約章。

創造空間補不足

《研究》目的之一是開闢地下空間以創造更多可用地塊，以改善香港土地資源不足情況。如上文所述，開闢地下空間為通道或成為設施，在概念和功能上有根本性差異。把地下空間作為設施用地，則是吸引人流。試想，若政府在維多利亞公園地底建綜合體育設施，以解決港島區整體體育設施不足情況，或整合地面上政府、機構及社區(GIC)用地，把部份社區中心搬往地底，結果將會是把市民從四方八面吸引過來，變相帶旺該區。

從另一角度看，如果地下空間是純為商業而設，那除了是在該處上班的人士，市民則沒有必要到那裡去，而且爭議性易較大。所以，我們認為，若政府開闢地下空間的目的是建造設施，應考慮從設立公共設施做起，並預留空間，好讓日後人流增長，支持其他商業活動，屆時便可以邀請商業機構合作。

倘若政府的心意是在發展地下空間作設施之用，那研究的着眼點則在社區需要什麼設施，而這些設施是否適合在地底發展和運作，而騰出來的空間(如有)，可變為什麼用途。

策略性發展地區

《研究》中選出了四個有潛力發展地下空間的市區位置，包括銅鑼灣、跑馬地、灣仔及金鐘、尖沙咀西。這些地區無疑是十分繁忙，本來就人多車多，政府需要清晰地考慮在這些地區開闢地下空間的目的，才能有效規劃。

例如，文中提及的銅鑼灣核心地帶的擠塞情況、該區與跑馬地的接連，以及發展維多利亞公園地下空間。我們的觀察是維多利亞公園連接天后與銅鑼灣，本身已經有很好的步行設施。目前從東邊(炮台山方向)來的行人，可以使用維多利亞公園內的步行徑，從天后輕鬆地走到銅鑼灣，避開繁忙的高士威道，沒有需要鑽到地底；銅鑼灣核心地帶的擠塞，以及該處與跑馬地之間的接連可否通過地下通道來解決，則是一個可研究的課題。而我們建議，研究不應只局限把行人放進地底，當局應多元地考慮不同方案，例如建地下車道、設地下停車場等等，以配合該區發展所需。而維園的地底是否應該建多層設施，政府則需要拿出具體方案作諮詢。

說到灣仔北的接連，政府目前是以行人天橋方案，把行人由灣仔港鐵站引領到香港會議展覽中心，正如《研究》中所述，每逢會展有大型活動，柯布連道上的行人天橋就會變得擠迫不已，這一小段通道成為難以突破的樽頸位置。我們建議政府借鑑東九龍的行人天橋及隧道先導計劃，以免地價形式鼓勵私人發展商為市民提供通道。這一來可以減輕政府的財政承擔，二來免除設施只可在政府土地上的限制。事實上，早年已有發展商建議興建行人隧道接駁灣仔港鐵站至 H15 發展項目(現名為囍匯)及合和中心，再有天橋系統接駁堅尼地道，將灣仔南北的行人網絡打通。此計劃正分階段進行。

文中另提及尖沙咀西的情況，最重要的訊息是把尖沙咀新舊區以地下空間連接起來，例如把柯士甸站、九龍站及中國客運碼頭連結。問題是我們應該純粹興建一條四通八達的地下行人通道，把旅客迅速地從幾個港鐵站帶到區內不同落腳點和轉運站，還是需要加設商業活動，甚至將之成為一個吸引區內外遊客的景點？如讓地下城成為景點，最直接的考慮除了是「地下權限」，還有交通承受力，特別是鐵路。

此外，把九龍公園地下空間轉化為設施，也要解決疏導人流的問題。值得一提的是，文中說九龍公園地勢較高，行人進出上落不方便，就建議在公園地底建行人通道。如果說要拓展公園的地下空間作社區的活動設施是一回事，但要在公園地底設通道代替公園內的行人設施則是奇怪的想法。

我們多次強調疏導人流和創造空間給市民消閒是兩件完全不同的事，前者是把人流分散，後者是吸引人流，對空間的使用有着不同概念和考慮，期望當局在第二階段公眾諮詢有更具體和仔細的計劃。