



致立法會秘書處發展事務委員會：

就發展局發佈的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》，健康空氣行動現附上兩篇《信報》的相關評論，以表達本會對《香港 2030+》的意見和立場。

第一，健康空氣行動認為《香港 2030+》對香港未來人口有過份高估之嫌。

第二，本會認為《香港 2030+》兩個策略增長區的自給自足政策目標很難達到，會進一步推高跨區就業與交通的需求，造成嚴重的路邊空氣污染。

第三，本會認為兩個策略增長區的空氣污染評估只是根據現有的空氣質素指標作出評估，不單未有包括本地交通的排放影響，亦未能反映五年後可能收緊的空氣質素指標的影響。

詳細的論據請參閱附件的評論。

健康空氣行動
2017 年 2 月 27 日

健康空氣，我要！ Our Air, Our Health!

附件一：對 2030+ 的三大疑問 (信報：2016 年 11 月 7 日)

發展局發佈《2030+》的當日，剛碰上胡官宣佈參選行政長官的消息，似乎一時之間並未有太多廣泛的討論。文件提出 2040 年香港需要額外 4800 公頃土地，當中啟德、古洞北、粉嶺北、洪水橋、元朗南、錦田南及東涌共佔 3600 公頃，差額的 1200 公頃土地，就由兩個「策略增長區」東大嶼及新界北來填埔，前者需要填海而後者需要收回農地及棕地。

筆者就《2030+》提出三大疑問：第一，人口是否過份高估，以至過份估算所需土地？；第二，「策略增長區」是否能解決結構性工作就業問題？；第三，向外圍擴散的發展軸心與增長區，是否會破壞香港集約的都市形態，令城市發展不可持續？

《2030+》整個計劃的假設，是香港的住屋容量需容納 900 萬人，原因是要為預計的人口頂峰預留 10% 的緩衝。根據統計處的數據，2043 年香港的人口會到達頂峰的 822 萬人，於是發展區便以這個數字加上 10% 的緩衝，即約 90 萬人，以得出 900 萬的數字。

不過，只要讀者稍為留意歷史，便會知道統計處有關數字經過多次下調。據本欄另一作者鄒崇銘的資料，2012 年 1 月的優先土地供應諮詢，便是以香港 2039 年常住人口達 863 萬為基礎，推算出香港需額外 4500 公頃土地；不過其後統計處已經將有關人口估算由 863 萬下調到 822 萬，但土地需求估算的數目不變。今日的《2030+》仍沿用統計處 822 萬的估算，但所需土地不跌反升，反而要 4800 公頃。

表一：統計處人口估算與土地需求比較

年份	常住人口頂峰	推算需要的額外土地
2012 年 1 月《優先土地供應諮詢》	863 萬	4500 公頃
2012 年 7 月	822 萬	4500 公頃
2016 年 11 月《2030+》文件	822 萬	4800 公頃 (900 萬住屋容量)

當然，我們可以理解有關土地額外需要為政府希望提高香港人的人均居住面積，提升港人的生活質素。不過，其實本欄文章亦多次提及，其實新發展區的住屋用地並不多，以新界東北為例，在 612 公頃的用地之中，只有 90 頃是住屋用地，卻有 300 公頃是綠化、休憩、保育和生態公園；而在《2030+》文件的 1200 公頃額外土地需求之中，房屋其實只佔 200 公頃，反觀 GIC、休憩用地和運輸設施卻佔 700 公頃。這反映以 900 萬住屋容量來評估土地需求，有大量的水份及高估的可能。

《2030+》要發展兩個「策略增長區」的另一個原因，是希望可以解決現時居所與職位地點分佈失衡的情況。佔地 720 公頃的新界北「策略增長區」，聲稱可以為香港提供 25.5 萬或 35 萬的人口用地，及製造 21.5 萬的職位。現時香港有 41% 的人口居住在新界，但只提供 23.8% 的職位，可見新市鎮早期所謂「自給自足」的目標已經破產。

文件嘗試把葵青及荃灣納入所謂的「都會區」，是政府明白到這兩個早期模仿工業城市發展的新市鎮，比較能夠做到區內就業，但隨著香港輕工業模式的改變，荃灣的「自給自足」模式近年亦已經守不住，區內工作的人士也由 60 年代的八成減至 90 年代的四成多，2011 年更跌至不足兩成(19%)，比全港平均的數值 21%還要低。

《2030+》的目標就是要把都會區以外的職位由現時佔全港 24%提升到 38%，透過減低住所與工作地區的距離，減低跨區交通負荷及擠塞問題，同時亦可望提升生活質素。

不過，新界北「策略增長區」假如要結合現時上水、粉嶺、粉嶺北、古洞北以及現時打鼓嶺、坪輦、皇后山等棕地變成一大塊整合的發展區域，現時區域內的道路系統是否能夠負荷如此大幅的人口增長，絕對是十分令人懷疑，尤其是現時粉嶺公路與吐露港公路早已非常擠塞。

額外增加的交通流量，政府只想到增加交通基建去解決—但其實《2030+》已經有引述運房局的數據，了解到香港未來的道路增長每年預計只有 0.4%，根本遠遠趕不上車輛每年 3%的增幅。大幅增加的車流卻沒有基建承載，由此而來的交通擠塞必會令路邊空氣污染惡化。《2030+》57 頁引用環境局尚未公開發佈的數據，用圖表標示 2020 年香港路邊空氣污染(以二氧化氮年均水平 40 微克/立方米衡量)仍然超越世衛水平的地區，就大概只有葵青一帶。以現時《2030+》兩個「策略增長區」的規模，環境局能否讓路邊空氣質素如期於 2020 年達標，亦很成疑問。

更加需要深思的，是有關計劃未有解決過去以新市鎮發展來把市區的密度降低，把都會區四周擴散的發展思維。即使政府興建衛星市鎮的目的，是要去回應因產業轉移而引致的結構性工作就業問題，但這根本是用錯藥方—這牽涉到香港的產業結構單一、集中在金融地產物流的問題，而要解決單一產業過份集中在都會區，就只能夠以社區經濟和在地農業等規劃去回應可持續性的挑戰。

香港市區是集約型城市的典範。正如《2030+》文件末頁提及的兩難選擇：在保留集約而高密度的都市形態，與發展策略增長區以分散人口及經濟活動之間，並不是簡單的發展與保育二分，而是我們希望建立一個怎麼樣的經濟與日常生活形態，以城市設計的方式展現出來。

健康空氣，我要！ Our Air, Our Health!

附件二：基線假設欠奉 發展願景淪為假大空(信報：2016 年 11 月 28 日)

與友人閒談對《2030+》的印象，就是「先發展、再綠化」：既沒有嘗試提出改革規劃標準，引入生態保護規定及生態友善農業面積，亦不見有太多生態評估的基線資料。最確切與人的生活質素相關的，就是把未來人均休憩用地供應目標，由現時每人不少於 2 平方米，增加至每人不少於 2.5 平方米。眼見洪水橋新發展區的概念圖，有一個倘大的市區公園，嘗試結合綠色城市的概念，但未免讓人聯想起天水圍的濕地公園，先破壞郊野然後再補償公園的發展邏輯。

一個較為完善的規劃大綱，最核心的自然是有關諸如人口、房屋、土地、交通、環境、生態等基線假設，與發展大綱之間的關係。例如，要推斷是否需要建設東大嶼與新界北兩個「策略增長區」，除了解有關人口、房屋及土地需求的估算是否合理以外，亦必須要有其他基線的資料，相關的交通流量評估，以及對環境、例如是空氣質素的影響評估，以充份理解有關發展對環境的影響。不過，當細閱有關策略性環評的初步研究文件，單單是看空氣質素評估，都已經粗疏得讓人驚訝。

文件嘗試標示到了 2020 年，香港路邊空氣污染水平仍然高於香港空氣質素指標的地區，當中包括青衣、葵涌、西九龍及港島西區。似乎到了 2020 年，香港的路邊空氣質素應該可以得到控制。不過，圖片之下原來有一項用細字寫的註，寫明「此圖標示空氣質素的概括背景，並未包括本地的排放影響，尤其是沿繁忙道路網絡的地區」(見圖一)。

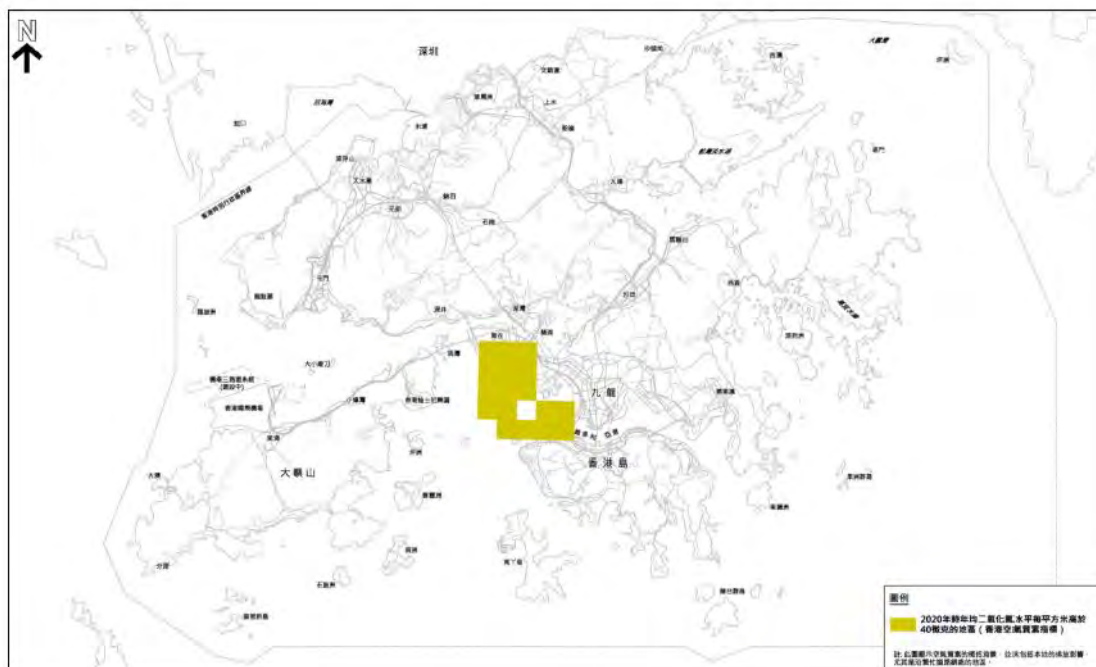


圖4 香港空氣質素預測(二氧化氮)

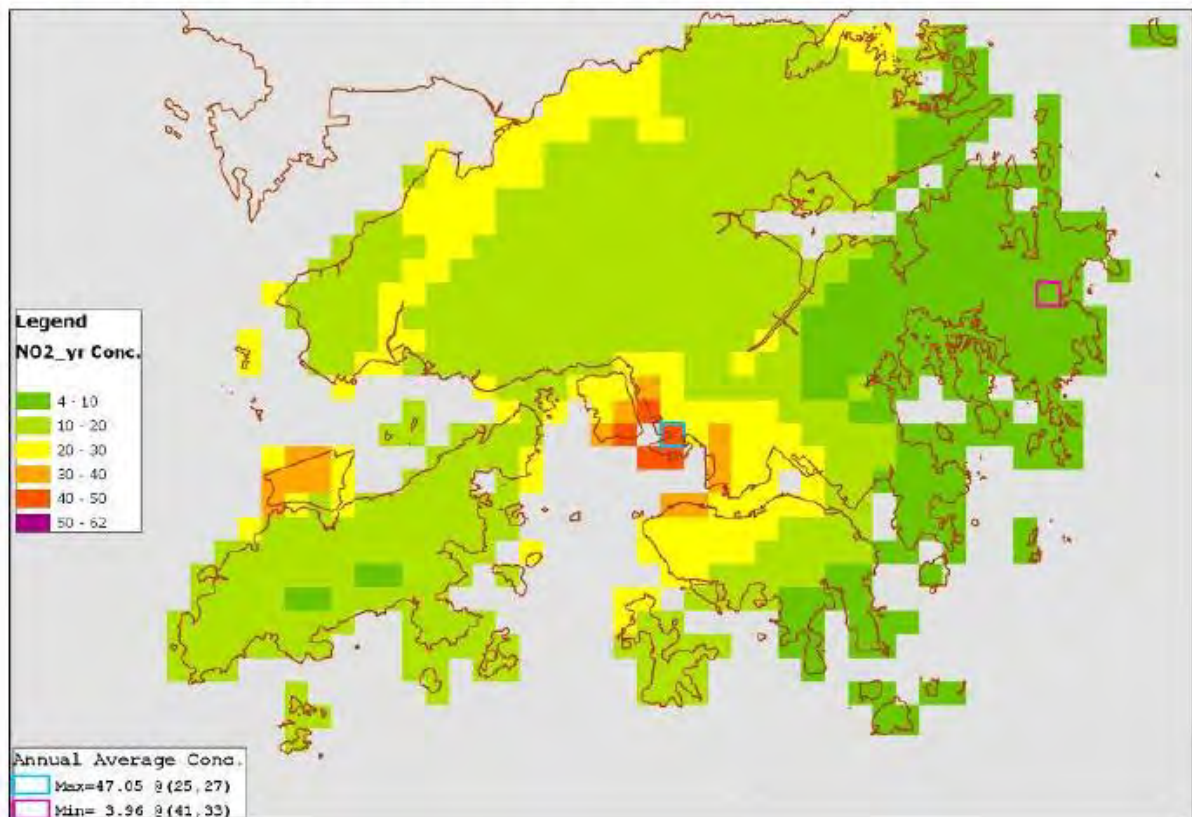
圖一：香港路邊空氣質素預測(資料來源：《2030+：環境保護及自然保育的可持續發展》)

亦即是說，原來有關的空氣污染評估，是不包括馬路汽車排放的廢氣，而正正兩個「策略增長區」所製造的，就是因車輛增加而引致的空氣污染。這樣的環境評估得出的結果，自然是有關發展不會增加空氣污染！

更加值得留意的，是東大嶼都會、包括交椅洲的填海連接，基本上就是位處於 2020 年香港路邊空氣污染最嚴重的地區。假如那些填海而來的土地是用於興建住宅，居民難免要日日吸廢氣。

真正的空氣質素影響評估應該如何做？其實 2006 年環保署委托顧問做的《檢討本港空氣質素指標及制定長遠空氣質素管理策略—可行性研究》，不單研究三十六項包括步行、低排放區、綠化屋頂、能源排放比例等措施的成本效益，還有珠三角總體地區的高排放及低排放場景預測，圖二綠黃橙紅的格子圖片，其實就是代表第一階段減排措施實行後，預測對香港路邊空氣質素的影響。香港未來的空氣污染挑戰，將會集中在香港的西部區域，包括要興建三跑的機場、荃葵青、深水埗、以至是中上環、堅尼地城等會連接東大嶼都會的地區。以手頭上已有的資料，無論如何都難以作出《2030+》不會令香港空氣污染惡化的結論。

圖 5.4: 實施第一階段措施後二氧化氮年平均濃度的空間分佈



圖二：香港實施第一階段減排措施後的路邊空氣質素預測（資料來源：《檢討本港空氣質素指標及制定長遠空氣質素管理策略—可行性研究》）

《2030+》作為一份跨越 2030 年的規劃遠景與策略，其對生態、空氣與水質等影響深遠，繼 2013 年的《香港空氣清新藍圖》後，環境局已經成立空氣質素指標檢討工作小組，負責檢討現時到 2020 年香港空氣質素是否能夠達標，並評估在 2020 年之後，當香港既有的減排措施逐一落實之際，在陸上、海上交通、能源發電等方面，研究有何措施可以進一步改善香港空氣質素。筆者在工作小組的會議中，從未聽聞相關官員會把《2030+》放入議程討論，這是否意味著 2020 年之後，空氣質素就不再在長遠規劃的視野之內？

城市規劃與街道設計，絕對會影響由車輛排放出來的廢氣，是否會在人口密集的地區積聚，影響居民健康。去年香港因空氣污染而提前死市的人數高達 2196 人，直接的經濟損失高達 274 億。《2030+》提倡的「智慧、環保及具抗禦力的城市策略」，除強調鐵路的重要性外，更需要其他推廣步行及單車出行的具體措施，計算有關措施的成本效益，以落實真正可持續的集約型城市形態。

例如，我們便提議在社區設計引入「長者友善社區」的概念，由長者的視覺出發，改變現時以車為本的城市規劃思維，建立以行人為本的社區。在長者人口比例較高的區域、社區或屋邨，更可引入如紐約市般的「長者安全街道計劃」，並根據地區的實際情況，訂立相應措施或社區設計，例如增設交通燈過路秒數時間的顯示、縮減行車道的數目、於社區道路增設行人平台等以減低車速，鼓勵長者多在社區內步行，並便利輪椅使用者。

自訂立「長者安全街道計劃」後，紐約市各焦點區域的行人傷亡率減低 39-68%，街道可步行性亦提升 5%，配合社區街道「車速 30」的概念，便可減少 6.5%的汽車行駛里數，從而減少 5.6%的氮氧化物和 5.5%揮發性有機化合物的排放，實在值得香港效法。



圖三：長者友善社區設計—社區道路增設行人平台以減低車速，鼓勵長者多在社區內步行，便利輪椅使用者(資料來源：網上圖片)

健康空氣，我要！ Our Air, Our Health!



另外，在港島北地區設立行人與單車共享的海濱空間，配合中區的行人專區及低排放區，將可改變市區車輛主導的城市設計形態。在今年九月舉辦的「非常（）德」活動，把德輔道中轉化成臨時的行人電車專區，不但改善德輔道中的空氣質素，PM2.5平均濃度比干諾道中及皇后大道中低約40%，人流更比沒有活動的星期日大幅上升92.19%，沿街42間商舖亦表示生意額有所增加。香港核心商業區是否可以出現另一個紐約時代廣場，就看《2030+》能否開放討論規劃的基線假設，把健康宜居的集約城市願景具體落實。

健康空氣，我要！ Our Air, Our Health!

☎ (852) 3971 - 0106
☎ (852) 3971 - 0374

✉ info@hongkongcan.org
🌐 www.hongkongcan.org

🏠 香港上環皇后大道西102-106號
渣打銀行大廈2樓A室

🏠 Rm A, 2nd Floor, The Standard Chartered Bank Building,
102-106 Queen's Road West, Sheung Wan, Hong Kong