快熟棕地

北部都會區具發展潛力的棕地研究

生變熟

最快 4-6 年



GREENPEACE 綠色和平

本土研究社

快熟棕地：北部都會區具發展潛力的棕地研究

一、研究要點

特首李家超甫上任已明言會續推明日大嶼，更有官員重提考慮開發郊野公園以及重劃濕地邊界，聲稱可加快房屋供應。然而，早於三年前獲政府全盤接納的土地大辯論的結果中，棕地是最多市民支持優先發展的選項。但政府近年力推的北部都會區，卻仍然遺漏大量棕地未處理，更欠全面發展規劃，導致土地長年曬太陽。

是次研究發現，單是北部都會區內，共有433公頃「快熟棕地」。若取其一半作中或低密度發展，估計大約可建約108,250伙，單位數目相等於逾14條彩虹邨[1]，比過去六年公營房屋建屋量更多。此等「快熟棕地」當中更有100公頃屬閒置棕地，部分長達14年沒任何作業。

這些「快熟棕地」同時符合政府早前棕地研究的「高、中發展潛力」標準[2]，即與當局物色的棕地選址條件相若，可推算比一般造地需8年的較快，能於6年內[3]由「生地變熟地」，適合短中期發展。而閒置的「快熟棕地」可減省重置、清拆、及平整等工作，則有望進一步於4-5年完成造地，然後開始興建房屋。

發展「快熟棕地」容易操作，政府只要一併檢視新發展區及棕地選址，及其邊界延伸約一公里內的「快熟棕地」，便可處理大量土地，在當區作更完整的規劃。而閒置的快熟棕地更可以減省重置程序，減低發展成本之餘，亦避免惹起更大爭議相比破壞大自然，此舉必定更有助加快房屋供應，但當局仍未有任何發展計劃善用這些土地。

部分「快熟棕地」位於鄉郊地帶，當局亦應盡快處理，以免影響鄉郊環境及宜居度，甚至再有擴張情況。此外，為令珍貴的土地資源得以善用，政府亦應整體規劃棕地，包括重置本地工業，及盡快公佈處理重置棕地作業者多層式大廈研究。

二、研究範圍與方法

本研究旨在北部都會區範圍中，根據以下四項準則，篩選出適合作短中期發展的棕地。四項準則包括：1) 離主要交通幹道約10分鐘車程、2) 已開展或擬議的發展計劃邊界外的一公里範圍內、3) 面積達2公頃或以上的棕地群，以及4) 現時仍未被納入任何發展計劃。

是次研究將此等棕地稱為「快熟棕地」，並檢視各棕地群現況及作深度個案分析。如以上棕地群空置或沒有棕地作業營運中，將進一步被歸類為閒置「快熟棕地」。

---

[1] 根據規劃署《香港規劃標準與準則：住宅發展密度》鄉郊住宅發展密度第一區的每公頃可建單位數目為500伙。

[2] 根據規劃署《新界棕地使用及作業現況研究》的「高發展潛力」及「中發展潛力」標準：距離現有新市鎮、主要幹道2000米內，土地面積2公頃

[3] 根據規劃署2020年3月提交立法會的文件中指中，棕地選址的土地大約六年內由「生地」變成「熟地」(即完成工程可行性研究、詳細設計、改劃、收地、清拆、土地除污及平整工程)，以將土地交付相關機構興建公營房屋，以增加短中期供應。

本研究根據Google Earth衛星圖、規劃署的改劃申請等規劃資料，以及實地考察等方法，找出符合上述條件的棕地，並作以下的個案分析。

三、快熟棕地

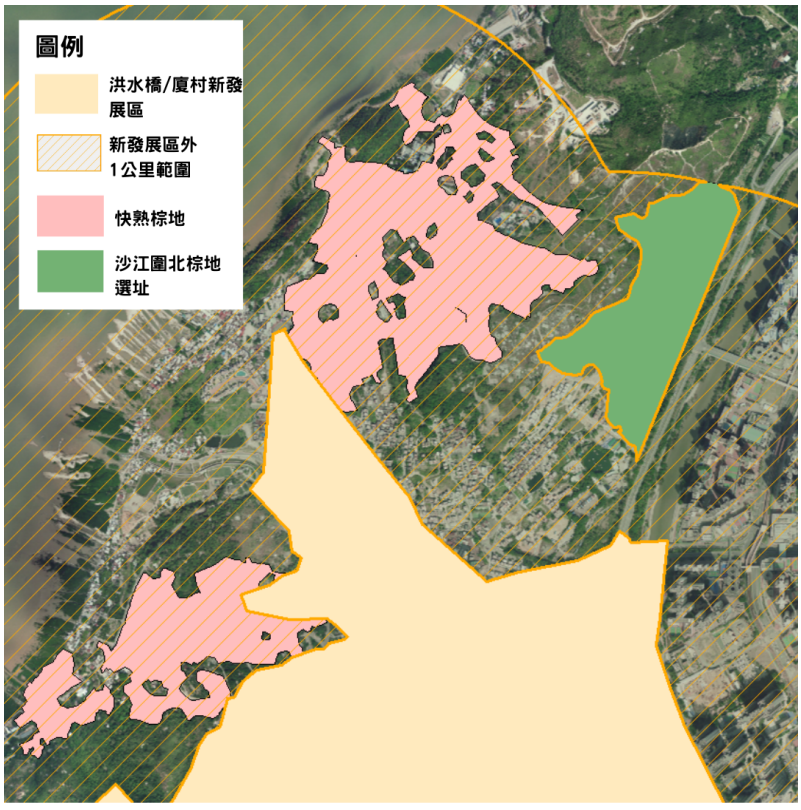
1) 快熟棕地A餐：洪水橋南 - 大片相連及交通便利

快熟棕地面積：108公頃 涉閒置的面積：19公頃

北部都會區的發展策略提出研究將流浮山至白泥一帶納入洪水橋/廈村新發展區（「洪水橋發展區」）範圍，初步估計可增加4.7萬至5.2萬伙單位，接近將洪水橋/廈村新發展區規模翻倍（原料提供6萬伙單位）。但流浮山至白泥一帶現時被劃為海岸保護區，未必能夠承受發展帶來的人流負荷。事實上，要擴大新發展區範圍亦有其他的土地選擇。

在洪水橋/廈村發展區外約1公里範圍內有108公頃「快熟棕地」，當中約一半位於流浮山一帶，面積大而且相連；南面邊界的棕地群則鄰近青山公路及新界環迴公路，本身也有藍地站、洪水橋等輕鐵站連接，可達度甚高。再者，在規劃署棕地研究中，該帶棕地被列為「高發展潛力」，反映在政府眼中亦具發展潛力，日後新發展區落成後，將有更多基建、社區配套等，潛力更高，可是至今仍有不少棕地未被善用，只用作露天貨倉及貨櫃車場等。

<u>沙江圍及沙江村（50公頃快熟棕地）</u>



流浮山沙江圍及沙江村一帶合共有約50公頃的棕地，是棕地擴張的重災區，單單於沙江圍一帶於過去33年間，棕地面積由約8公頃增加至約36公頃。雖然這帶棕地與洪水橋 / 廈村新發展區及規劃署第二階段檢視沙江圍一帶的棕地選址十分接近，但兩項政府棕地發展計劃均沒

有處理該帶棕地。該處鄰近天水圍市中心，加上北部都會區即將在該處一帶興建流浮山鐵路站，政府應該利用大片的棕地發展公營房屋。



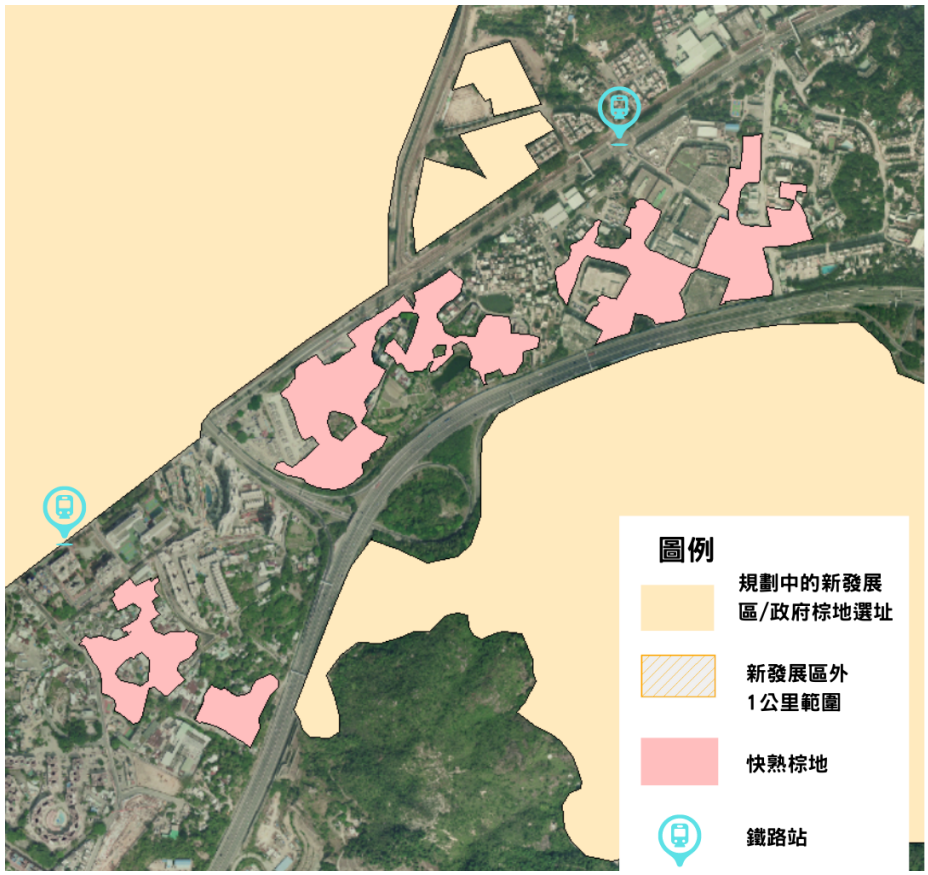
沙江圍北的快熟棕地群面積達36公頃。

剛好「踩界」位於洪水橋/廈村新發展區界外的沙江村，棕地有擴張趨勢，最新發現的快熟棕地達14公頃。根據規劃署的執管紀錄（E/YL-HTF/0912），於2019年當局曾在該處就一條通往新擴張棕地道路的違規發展執法，但執法行動未有停止違規作業，該條道路最後甚至成了一個貨倉；去年，綠色和平更揭發該帶有非法拆解手提電腦工場。更甚的是，鄰近的「海岸保護區」內有發現到有多塊棕地，面積約3公頃，可見欠缺棕地規劃不但浪費土地資源，更令破壞日趨嚴重。被破壞的保育區地帶，有關部門加強執法之餘，亦需要盡快處理作出修復，並因地制宜作合適規劃。



沙江村有14公頃快熟棕地。

***大道村路棕地群*（16公頃快熟棕地）**



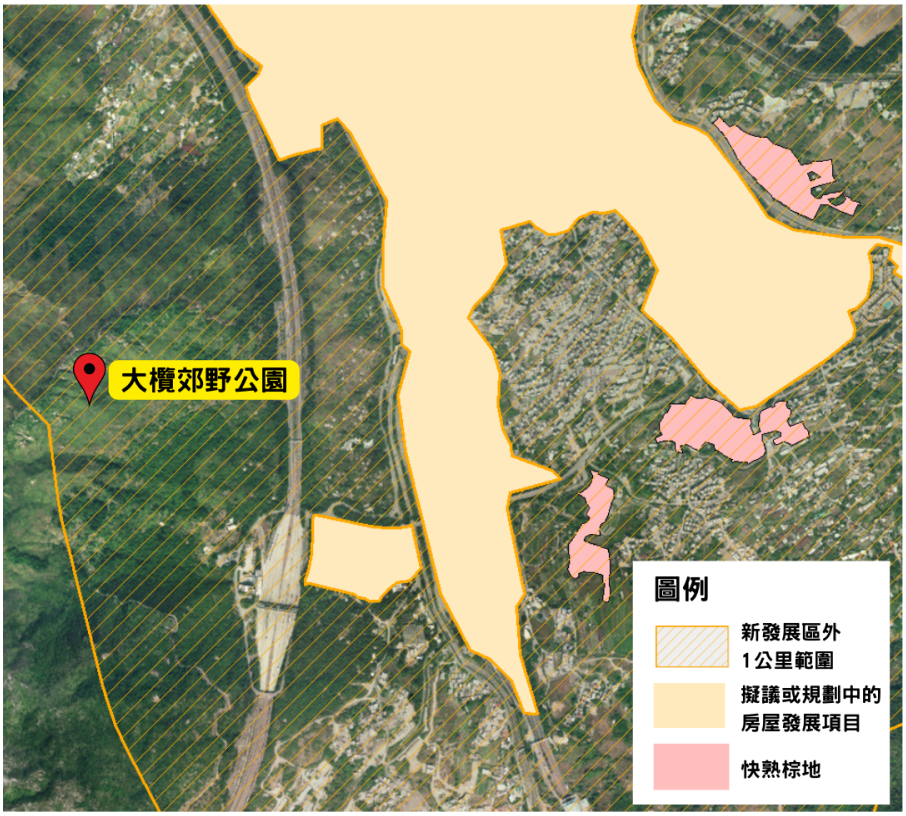
大道村路一帶的棕地群達16公頃，其作業包括物流倉庫、建材貨倉、汽車工場等。該處棕地群毗鄰規劃署「藍地北」棕地選址及「丹桂村綠化帶公營房屋發展項目」，且已有車路連接，並鄰近數個輕鐵站，可達度高。規劃署亦於棕地研究中也將之列為「高發展潛力」棕地，並指該棕地群對附近民居的影響大致為「高」。可是，當局最後沒有詳細交代原因下，於潛在發展研究選址中剔除這些棕地。

2) 快熟棕地B餐：錦田南 - 鄰近郊野的棕地群

快熟棕地面積：44公頃 涉閒置的面積：12公頃

近日發展郊野公園的聲音「死灰復燃」，但事實上鄰近大欖郊野公園的錦田南，現時是已發展的小社區，夾雜不少生態價值低兼具發展潛力的棕地。錦田南一帶已有數個發展計劃，包括錦田南公營房屋項目、錦上路站上蓋及八鄉車廠的私樓項目等，可預視未來將會有足夠的基建，配合發展這44公頃的「快熟棕地」。但多年來卻一直未有發展計劃，當局有需要重新檢視這些棕地發展潛力。

元崗新村改劃申請拖足2年 (11公頃快熟棕地）



在錦田南公營房屋項目南面及東南面邊界約200米範圍，已有約11公頃的快熟棕地未有發展計劃，現時只用作擺放貨櫃、建築器材，貨倉等。事實上，錦田南部份範圍未完成改劃程序，有相對大的空間，與緊貼發展區界線的新增「快熟棕地」互相配合，作完整規劃，或有可能增加區內的可提供的公營房屋單位。

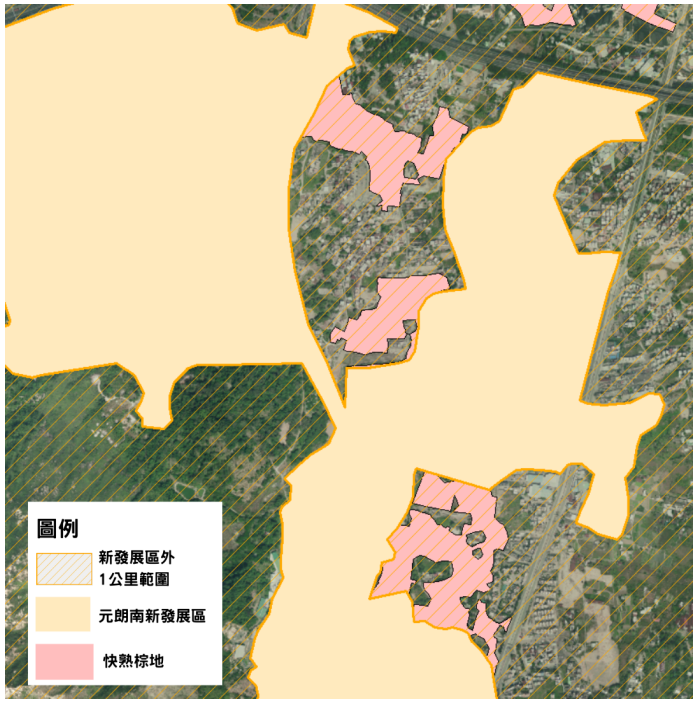
3) 快熟棕地C餐：元朗南 - 難以理解的發展缺口

快熟棕地面積：80公頃 涉閒置的面積：12公頃

政府研究元朗南作新發展區時，提出需善用棕地以改善當區居住環境，但是次研究發現新發展區邊界外1公里範圍卻還有80公頃「快熟棕地」未被納入任何發展計劃。

鄉村棕地被「忽視」（21公頃快熟棕地）

元朗南發展區的邊界，在北面近山下村及東面公庵路近白沙村一帶有兩個突兀的「破口」，沒有涵蓋在發展區的範圍，卻非沿順道路或地勢而劃，單看衛星圖片幾乎不能辨認出發展區的邊界。翻查兩個「破口」的土地用途為鄉村發展區，但根據衛星圖及實地考察，這兩個「破口」的土地有逾21公頃棕地，包括山下村一帶超過12公頃，及白沙村一帶則近9公頃，當中的棕地作業包括車房、回收業，及露天貯物等，甚至非法的有毒作業，如位於白沙村便有拆解電子廢物的工場。這與發展區內的土地條件相若，但卻無合理原因下被剔除。



<u>市中心荒廢14年的欖喜路棕地（7公頃）</u>

欖喜路棕地群位於元朗十八鄉路，由2005年起農田被大幅鏟平成棕地後，被用作貨櫃車場及建材露天貯物等至今，佔地一共接近7公頃。政府早前以《收回土地條例》收回此棕地群其中0.7公頃作發展公營房屋，可見當局亦認為該處適合發展建屋，卻懶理其餘近九成相連棕地，任由其繼續「曬太陽」。

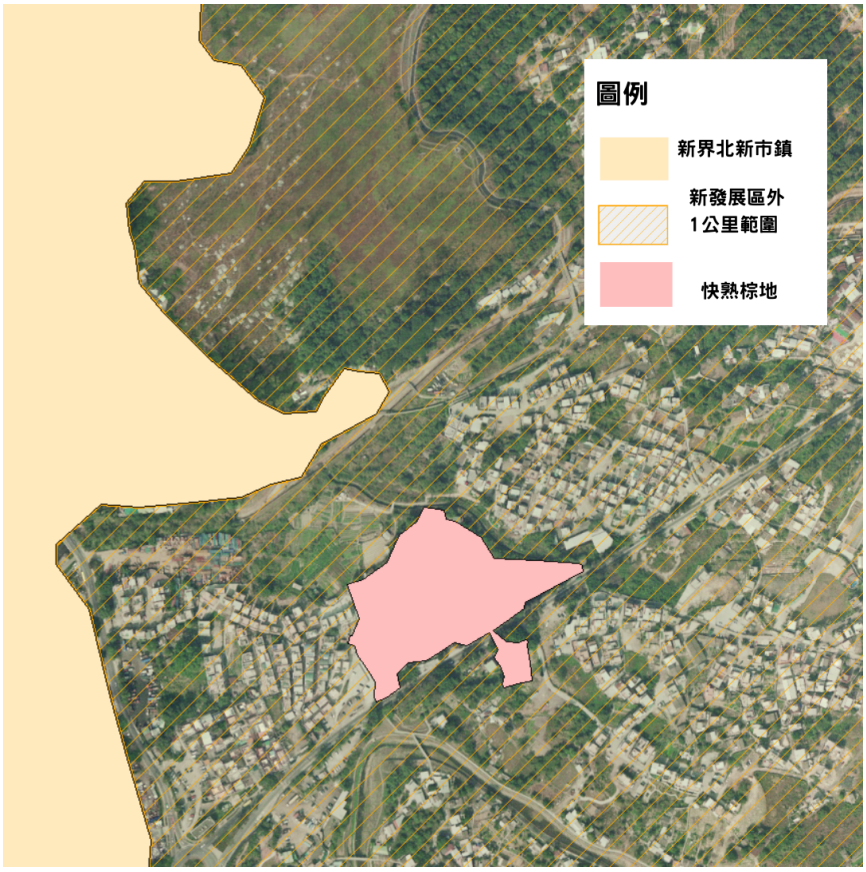
作為北部都會區的中心之一，元朗市中心及鄰近的新發展區仍有80公頃快熟棕地。不論用作公營房屋發展，或是提升該帶的「宜居性」，這些棕地也是北部都會區規劃時不能迴避的問題，理應收回重置並理順當區規劃。



4) 快熟棕地D餐：新界北新市鎮 - 拖足15年仲未「熟」

快熟棕地面積：6.7公頃 涉閒置的面積：0.9公頃

政府早於2007年已經有意發展坪輋/打鼓嶺一帶，但一直只聞樓梯響。事隔多年，北部都會區的版圖再涵蓋此帶土地，並以「新界北新市鎮」新發展區的策略推出，聲稱用以「解決棕地擴張引致區內現時存在的各項環境問題，以及未能善用珍貴土地資源所引起的相關問題」。可是是次研究發現，於新界北新市鎮界線1公里範圍內，已有6.7公頃快熟棕地，但未見有任何規劃。



<u>邊緣地：馬尾下村（3公頃快熟棕地）</u>

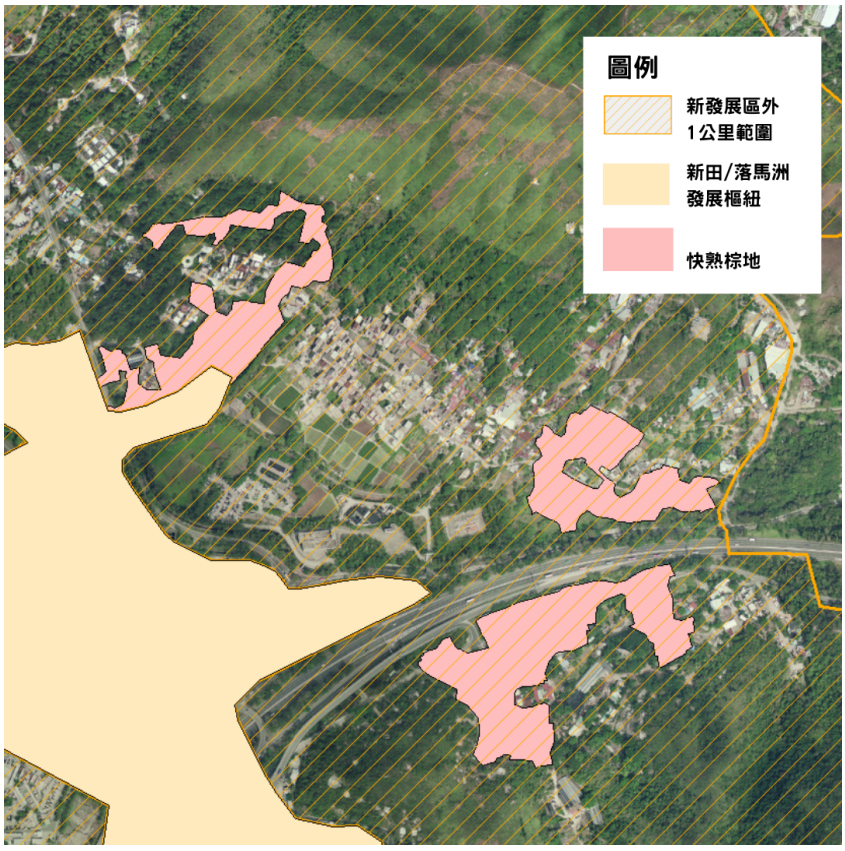
於新界北新市鎮界外的馬尾下村一帶有3公頃的「快熟棕地」。坪輋一帶的棕地發展計劃由提出至今已15年，多年來棕地情況持續，更有擴張的趨勢。2016年公布的《香港2030+》提出初步發展概念時，研究範圍涵蓋有不少棕地的馬尾下村一帶，但其後推出的新界北新市鎮劃界時，最終卻未有將其包含在內。

政府一方面指生地變熟地需時10年過長，但卻任由具備一定發展潛力的大片棕地空置多年。政府應該趁著發展北部都會區，為即將上馬的新界北新市鎮重新劃界，將附近一帶的棕地重災區納入發展範圍，一併規劃及發展。

5) 快熟棕地E餐：新田/落馬洲延伸區 - 相連性甚高適合公營房屋發展

快熟棕地面積：70公頃 涉閒置的面積：17公頃

於新田/落馬洲發展樞紐的1公里範圍內，有70公頃的快熟棕地。這些棕地相連性甚高，應利用作中低密度公營房屋發展。但現時北部都會區只就配合港深創科園，提出新田/落馬洲一帶將發展為創科集中地，當中60公頃將用作企業及科技園的用地，但並沒一併處理附近一帶的棕地。



<u>潘屋村棕地群 (11公頃快熟棕地)</u>

位於「新田/落馬洲發展樞紐」邊界300米內、落馬洲管制站旁的潘屋村，現時北部都會區粗略將其劃作「增加創科用地」，並提到將該帶「提升為一個完整的新田科技城」。但是次研究發現當中有11公頃的「快熟棕地」，鄰近擬建的北環綫支綫洲頭站以及公共運輸交匯處，交通便利度高。

當創科用地還沒有一個實質的用地需求數字，而且相對公營房屋的迫切性較低，理應優先用作建屋。再者，棕地欠缺規劃，擴張情況更會日趨嚴重。研究員2021年考察時只見該塊棕地擺放少量雜物。但從2022年衛星圖可見，現時部分更疑似用作貨櫃車場。當中部分地段更有潛在違法套丁的跡象。平整情況近月更向其村後延伸至其風水林一帶。

四、閒置「快熟棕地」

上述433公頃的「快熟棕地」約四分一，即100公頃處於閒置狀態，無任何作業，荒廢最長達14年。政府收回這些閒置的「快熟棕地」後能節省清拆或重置等程序，意味可進一步縮短前期工程的時間，有望最快4-5年由生地變熟地，進一步加快建屋流程。

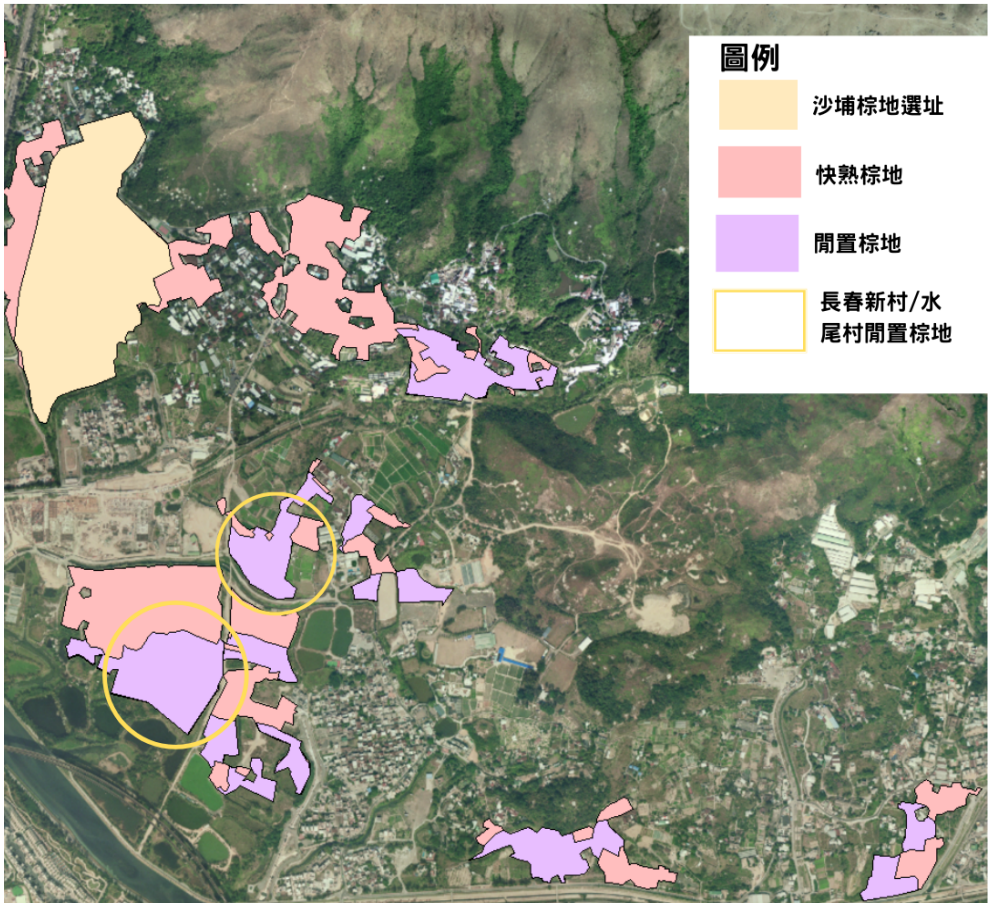
根據最新2022年3月及8月的衛星圖，這些閒置棕地部分雖有擺放少量雜物或建築物料，但均沒有營運作業，屬於被荒廢的空地。當政府聲稱以加快房屋供應為目標，這些閒置棕地必定是發展北部都會區不能不處理的問題之一。以下將以三個個案作分析：

1) 個案一：錦田新潭路以東 沙埔村一帶

快熟棕地的面積：49公頃 涉閒置的面積：21公頃

於新潭路以東，沙埔村一帶為閒置棕地的重災區，共21公頃的「快熟棕地」均處於荒廢狀態，更不乏面積大於2公頃、具發展潛力的土地，佔該帶「快熟棕地」逾四成。然而政府於2021年公布的棕地研究僅從中選出一幅只有13公頃的棕地以發展公營房屋。

從衛星圖可見，不少閒置棕地均位於沙埔棕地選址的一公里範圍內，若政府將其納入棕地選址，可建屋的土地面積便能翻倍。



<u>長春新村：消失14年的發展意向（7公頃閒置的快熟棕地）</u>

長春新村一幅超過5公頃的棕地，於2008年起被鏟平，大部分空置長達14年。該幅用地最早於1998年向城規會申請改劃超過5000伙住宅的申請，期間數次申請放寬發展限制，包括高度及可建伙數。雖然於2018年涉及改劃申請的部分範圍興建為新地項目Park YOHO Genova，但這幅5公頃的棕地仍然未有任何發展，任由用地空置。



從2008年（左圖）及2013年（右圖）的地政署航拍圖可見，長春新村一幅超過5公頃的棕地，多年一直空置。

該幅棕地位於「綜合發展區」，政府曾於2019年「放風」指將會收回在「綜合發展區」的私人地興建公營房屋[4]。根據城規會資料，新地於同年再向城規會申請改劃，並於翌年再次獲批出改劃申請，涉及近4000伙的大型發展項目。可是2年過去，至今用地依然閒置。最終政府於2021年宣布只收回3幅於元朗及粉嶺的私人地皮，面積共1.3公頃。發展商改劃後卻任由土地閒置的做法，令人懷疑刻意透過不斷改劃申請避免政府收地發展，到頭來變相拖慢公營房屋供應。



長春新村一帶共有達7公頃的快熟棕地現時處於閒置狀態。

[4] 《2019年施政報告》指會檢視已規劃作綜合發展區或住宅（甲類）的用地發展公營房屋，而地積比率比較高及現有構築物比較低矮（如只有幾層樓高），但業主未有確切發展計劃的地塊。當時政府指約有十組地塊符合這些條件。最後於2021年公布僅收回3幅於元朗及粉嶺的私人地皮。

水尾村：閒置6年的快熟棕地（3公頃閒置的快熟棕地）

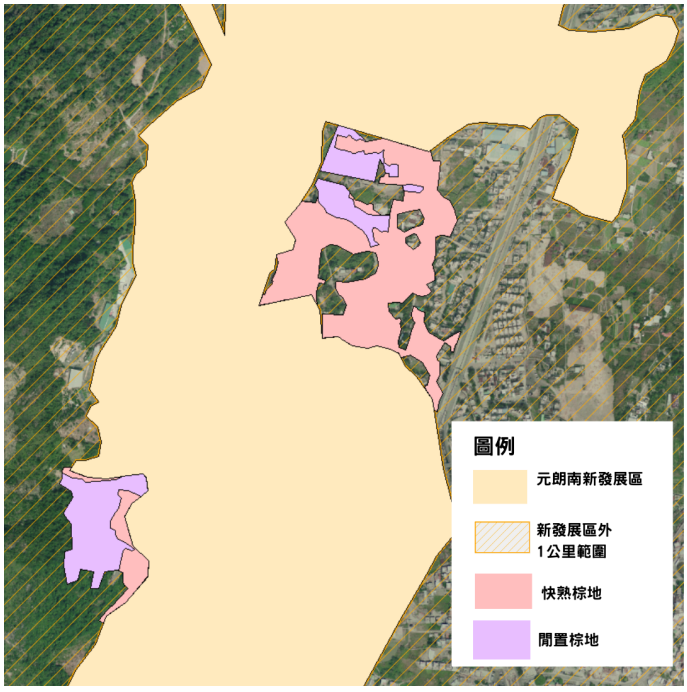
在水尾村一幅佔地積近3公頃的棕地，位於「農業用途」地帶。該幅用地於2016年起被鏟平，至今仍然空置，未有任何作業活動。該幅棕地於2018年曾經長回植被，但其後於2020年又再重新被鏟平。當中接近道路的地段曾經申請填土，但最後由申請人自行撤回。這幅棕地正正毗鄰長春新村的「綜合發展區」，地主或看準發展的商機，先破壞以便日後區內配套成熟再發展。



水尾村近3公頃的棕地已荒廢6年。

2) 個案二：元朗南——閒置9年的隱形棕地

快熟棕地面積：80公頃 涉閒置的面積：12公頃



元朗南新發展區外有近12公頃的閒置快熟棕地，當中有超過1公頃緊貼新發展區邊界外位於白沙村。其中一幅屬於「隱形棕地」，該棕地於2013年開始被鏟平，曾一度長回植被，但其後亦再度被平整。該幅棕地空置至少9年，雖然2019年於部分範圍被安裝太陽能板，不過至今仍有約0.7公頃的面積沒有任何作業。研究團隊於今年9月實地考察，可見現時該用地已重新長回植被。另外有一幅「踩界」的閒置棕地正正於元朗南新發展區界外，該幅棕地面積近2公頃，自2012年起有不同部分土地被平整，然而一直被空置，沒有任何營運作業。



元朗南有多塊快熟棕地遭閒置多年(黃色範圍)，部分甚至已重新長回植被。

這兩幅棕地更同樣地在過往曾經申請為期3至5年的臨時用途，包括臨時貨倉、臨時水耕農場及臨時植物苗圃和商店等。這些棕地空置近10年，短期的改劃用途申請亦反映這些土地無長遠發展意向，加上鄰近新發展區，附近的交通基建較為發達。只要政府將界線延伸即可增加土地供應，可加快建屋速度。

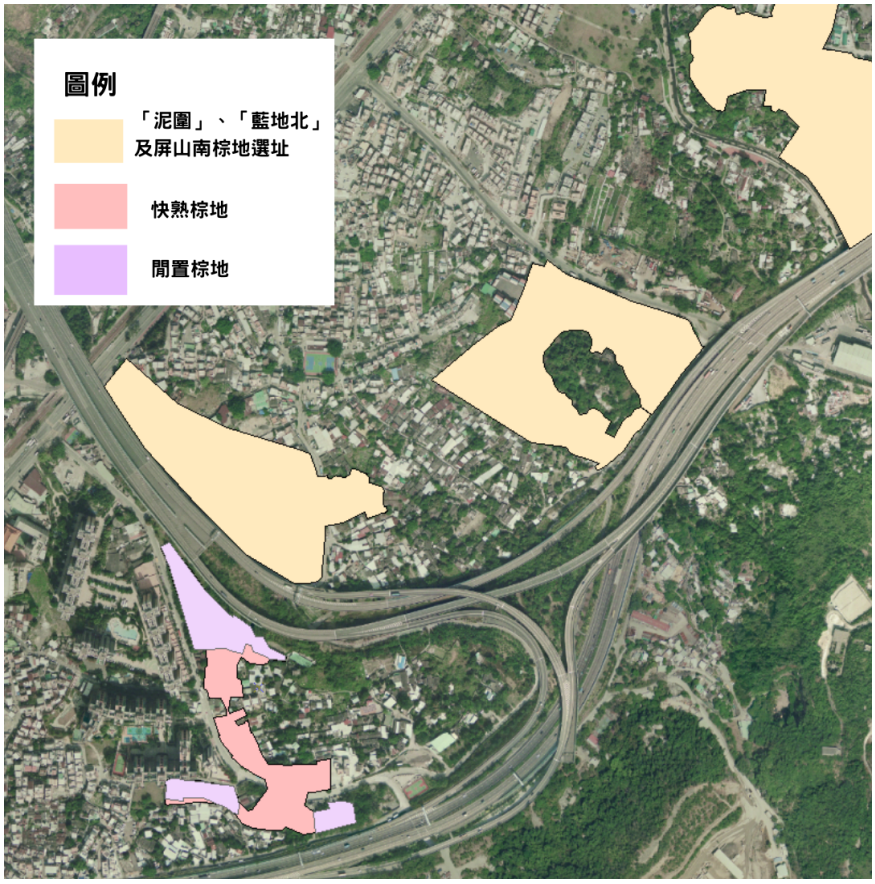
上述個案中均有棕地空置10年或以上，甚至獲城規會批出改劃許可後仍然空置；再者，部分獲批的用途只屬於臨時用途，為期僅介乎3至5年。以上均說明這些土地根本無長遠的發展意向，政府一方面指出土地供應短缺，卻任由這些土地被低效使用，令土地資源被浪費多年。這些閒置棕地鄰近新發展區，政府在發展北部都會區應一併處理政府需要加快房屋供應，更應該收回這些土地作公營房屋發展。

3) 個案三：「泥圍」及「藍地北」——規劃署選址鄰近的棕地曬太陽多年

快熟棕地面積：3.2公頃 涉閒置的面積：1.5公頃

按照規劃署「泥圍」、「藍地北」及「屏山南」棕地選址的初步邊界外仍有3.2公頃棕地未被納入其初步研究範圍，當中近一半，即1.5公頃棕地屬閒置，政府可以省卻重置的問題；加上一條馬路之隔已經有大型私樓屋苑，基本配套齊全，具備發展公營房屋的潛力。

當北部都會區提出擴大洪水橋/廈村新發展區，應有效運用這些在界線內一公里範圍的「快熟棕地」，尤其閒置部分，將泥圍及流浮山一帶的棕地收回作整體規劃。重置有價值的本地工業


圖例
「泥圍」、「藍地北」及屏山南棕地選址
快熟棕地
閒置棕地

五、總結

以上案例均說明，政府要「提速提量提效」加快房屋供應，絕對需要優先處理閒置的「快熟棕地」。要「提效」先要提高用地效率，避免任由這些交通便利及已被平整的土地閒置多年；要「提速」則需要盡快規劃發展，透過北部都會區將「快熟棕地」重新納入新發展區的界內，即可增加大量可發展用地；「提量」則需增加具發展潛力的棕地數量。

當政府屢次強調要加快房屋供應，新發展區及官方棕地選址外的「快熟棕地」能夠縮短「生變熟」的建屋時間，故此必定為需要優先處理的土地選項。

1. 為全港棕地設發展路線圖，尤其快熟棕地

新一任特首一上場即提出要為施政設立關鍵績效指標 (KPI)，而發展棕地的工作同樣需要KPI，政府應該為「快熟棕地」訂立發展路線圖。首要是優先規劃是次研究發現的100公頃閒置快熟棕地。其次，政府亦應為新發展區外的棕地定下發展路線圖，以持續的土地供應縮短公屋輪候時間。同時，配合新發展區的發展，政府應因地制宜利用「快熟棕地」配合該區的人口承載量及需要作適當的規劃發展，紓緩市民對房屋短缺的需求。

2. 早日制訂全面棕地政策

棕地連年持續擴散，難以單靠一份2019年的研究報告制定發展棕地的政策。政府必須持續檢視棕地狀況，包括每季或每半年一次檢視棕地群最新狀況，審視棕地群的發展潛力，並定期向公眾交代最新的情況。此外，單靠零星執法阻嚇力度不足，須透過全面規劃棕地，才可遏止令棕地有擴張及違規作業蔓延，包括重置有價值的本地工業、盡早公布用作重置棕地作業的多層式大廈方案，減低發展阻力，令珍貴的土地資源得以善用，加快建屋。

- 全文完 -