

還棕要始

官方棕地政策全檢視
2018-2021

行政摘要

過去數年，棕地已由政策倡議，進入到政策成形階段，一系列收回棕地的措施已暫告一段落。然而，棕地作為最主要的土地供應來源，是否已經被妥善利用？最新棕地發展政策雖仍屬起步階段，卻欠下一步方向，仍有逾千公頃棕地未有具體規劃。本研究透過回顧整份官方《新界棕地使用及作業現況研究》(2019年)，及兩階段以棕地群作公營房屋發展的政策文件（分別是2020年3月及2021年3月）以及其他參考資料，檢視官方棕地政策至今現況與成效。

主要發現：

1. 棕地政策全方位走數

- a. 土地供應：兩階段只收回47公頃建公屋，最後離政府在2018年「全盤接納」土地供應專責小組的短中期（110公頃）建議目標的不足一半。
- b. 優先發展棕地：現時仍有最少630公頃¹棕地被政府完全無視，更未有具體發展計劃，但當局卻不斷強推「明日大嶼」，甚至提出開發缺乏基建的「濕地緩衝區」。
- c. 重置作業：研究範圍中，政府只將26公頃位於露天儲物及後勤工業用途等地帶原封不動，未有跟從2018年土地供應專責小組建議的「透過較完善的規劃及配套設施，提升棕地的土地使用效率」。
- d. 環境修復：在整個官方棕地政策中，只剔除76公頃保育相關地帶的棕地，卻不作任何處理或復修，未有如特首林鄭月娥於2017年的參選政綱中指「若發展潛力不高便應加以保育，回復原本綠色地貌」。

2. 政府現有收回棕地選址面積可增約**3.5倍**：是次研究透過空間分析及從《公開資料守則》首次取得的資料²，檢視現有棕地研究選址界線外500米範圍，保守估算約有160公頃棕地與政府選址可達度相若，甚至更佳，卻被當局定義為「分散」及「難以發展」等，而未被納入研究。若被納入選址範圍作進一步研究，收地面積便可加大約3.5倍，可增建的單位達5萬個。

3. 整個官方棕地政策的缺陷

- a. 「一次性」棕地政策：現時未有發展計劃的棕地佔棕地總面積絕大部份，但規劃署沒有交代其去向，亦沒有跡象政府會在完成現階段工作後繼續研究。
- b. 預設高密度住宅發展模式：政府發展棕地傾向以高密度發展為前設，未有「因地制宜」考慮中低密度發展及其他規劃策略。

¹包括未被「低發展潛力棕地」的250公頃及《失棕罪-香港棕地現況報告2021》中提及政府數漏的380公頃棕地。

²包括規劃署兩期研究中指「短期內難以克服其限制」（168公頃）、「非常分散並夾雜於已發展用地之間」（122公頃），「本身規劃作工業、露天貯物、港口後勤等用途」（26公頃）棕地的具體位置，共316公頃。

- c. 收棕地準則「行棕不明」：至少數百公頃「落選棕地」未被深入研究，但政府卻從未公開交代未被納入選址的具體理由，有損公眾檢視及評論政策的空間。

4. 重點個案

- a. 「漏網之地」流浮山沙江圍：沙江圍南及西面一帶棕地在32年間由約8公頃增至現時約40公頃，卻先後未被納入洪水橋／廈村新發展區，以及第二階段棕地檢視沙江圍一帶的棕地選址範圍。事實上，現時新發展區邊界外50米內仍有56.8公頃棕地未被處理，更有部分在政府修訂發展區邊界時疑似被刻意勾走。
- b. 「棕途抽起」的牛潭尾棕地：本來，牛潭尾一帶棕地應屬規劃署第二階段棕地檢視範圍。但規劃署公佈第二期棕地選址時卻指牛潭尾的棕地將會額外抽起作「土地用途檢討」，需另花約2年時間研究，令該區棕地發展進度大大減慢。

5. 政策倡議

a. 即時修正12個棕地選址範圍

政府只要修正已選取的12個棕地發展選址範圍，參考政府以往時間表³，最快約半年便能增多160公頃棕地作研究發展，可建逾50,000個公營房屋單位⁴；換句話說，政府絕對有能力在餘下十個月任期內達成目標。

b. 要持續檢視 不要「一次性」

棕地的狀況流動多變，必須以每季或半年為期，持續地更新棕地數據作為制定發展棕地政策的基礎。全面檢視及交代未被發展棕地，當中包括仍然沒有研究過收回發展的「低發展潛力」棕地。

c. 重置作業與收回棕地作公屋同行

若政府認為現時被保留26公頃棕地合符原有用途，就應立即參考新發展區內物流中心或多層式工業大廈等模式，重新規劃作重置作業空間，以資助形式給予現時受影響的棕地作業者，有助減低發展阻力之餘，亦可規劃好作業需求，一併解決棕地無序擴張問題。

d. 全力修復－具體修復棕地模式，時間表，目標和罰則：

政府應對現環境修復承諾，交出具體的位於生態敏感地帶或未能發展棕地的修復模式，時間表和目標，同時應繼續打擊違規棕地。

³ 根據規劃署第一二階段的棕地選址由公佈物色的初步選址至公佈其具體邊界期間為4-6個月。

⁴ 根據現時政府以地積比率3.6作為兩期棕地的房屋供應估算

政府棕地政策現時未有處理的棕地面積：

	面積(公頃)
規劃署《新界棕地使用及作業現況研究》數漏的棕地	380
規劃署兩階段棕地計劃中未被納入選址範圍的「落選棕地」	290
未被深入研究的「低發展潛力」棕地	250
因用途地帶相乎而被繼續容納棕地作業的棕地	26
位於「保育相關地帶」而未有處理的棕地	76
總共：	1,022

1. 研究背景

過去4年時間，一直備受社會關注的政府棕地發展政策，經歷了史上首個官方棕地顧問研究，與及第一、二階段的收回棕地的選址建議，最終在已有發展計劃以外的棕地選取了12幅共47公頃棕地作公營房屋選址，同時亦意味著「善用棕土」作為土地發展選項的政策亦已暫時告一段落。

無論是現行政府收回棕地的力度，以至於整體政策能夠滿足社會期望，仍存在明顯落差；未來政府將有何政策措施處理現時餘下大量未有包含於發展計劃的棕地群，仍是社會關注的一大問號；而最新官方取態，指對未來進一步收回未研究棕地「持開放態度」，顯示未來的棕地發展正處於雖仍有改善空間，卻又沒有下一步方向的政策困局。

" 從顧問研究到收地建議，公眾應如何總體評價首個官方棕地政策的成效？仔細研究以上問題，都有助社會探索下一步棕地政策框架的方向。 "

究竟經過這一輪棕地發展措施，還有多少棕地有進一步善用的空間？從顧問研究到收地建議，公眾應如何總體評價首個官方棕地政策的成效？仔細研究以上問題，都有助社會探索下一步棕地政策框架的方向。過往研究團隊就著官方棕地政策的研究（例如《隔世追棕：新界棕土擴張軌跡與現況》、《合棕連橫：新界棕土發展潛力研究》、《首個棕土政策一成形還是走樣？》、《失棕罪-香港棕地現況報告2021》），比較集中調查特定棕地發展階段牽涉的問題及個案分析，是項研究則透過全面回顧整個由研究到落實棕地發展的政策框架，綜合分析政府首個棕地政策的特質、趨勢與成效，深入剖析當中問題與出路，期望為日後下一步的棕地政策提供奠基性的參考。

2. 研究方法

資料來源：本研究透過檢視整份官方《新界棕地使用及作業現況研究》（下稱「顧問研究」）（2019年），以及回顧合共兩階段以棕地群作公營房屋發展的政策文件（分別是2020年3月及2021年3月）⁵，作為檢視官方棕地政策至今現況與成效的主要分析文本。

除了參考相關官方文件及研究外，本研究亦於2021年初透過引用《公開資料守則》向規劃署取得一系列最新棕地相關文件及空間數據，為檢視政策實施狀況提供更詳盡的一手資料。此外，本研究亦參考過往不同民間研究的資料，包括民間最新棕地資料，以助更全面分析問題。

⁵ 詳見規劃署顧問研究的網站：<https://bit.ly/3kgTMLa>

空間分析：當中不少牽涉棕地狀況的分析，需要透過Google Map街景圖服務、城市規劃委員會的法定規劃綜合網站(OZP Portal)中相關的規劃許可摘要，配合實地考察及土地查冊等方法，從而整理出整體趨勢及空間分析，協助印證當中資料。

3. 是次研究概要

政府棕地發展承諾與落實現況的落差	
政府原先棕地發展承諾	政策落實現況
土地供應小組報告： 「短期內發展110公頃 棕地作房屋發展」	走數1 只選取47公頃棕地 作房屋發展
土地供應小組報告： 「優先發展有潛力的棕地 作房屋或其他用途」	走數2 無視630公頃棕地 硬推填海、開發濕地
土地供應小組報告： 「保留符合法規的棕地 以支援本地行業， 但透過較完善的規劃及 配套設施，提升棕地的 土地使用效率」	走數3 26公頃棕地「原封不動」 亦未有任何方案 提升土地使用效率
林鄭月娥競選承諾： 「若發展潛力不高便 應加以保育，回復 原本綠色地貌」	走數4 完全未有任何 修復或保育計劃 當中涉及至少76公頃棕地

圖1：政府棕地發展承諾與落實現況的落差

4. 官方棕地政策全盤點

官方正式推動棕地政策，可追溯至2018年俗稱「土地大辯論」的土地供應諮詢。當時進行諮詢的土地供應專責小組在政策文件定義何謂棕地，並建議中短期（10年內）發展110公頃未有發展計劃的棕地，該選項獲社會近9成支持，政府最後亦「全面接納」該建議⁶。及後，政府委聘顧問開展為期31個月名為《新界棕地使用及作業現況研究》的研究工作，統計棕地現狀、用途及作業者的意向。2019年起，規劃署逐步公佈顧問研究結果，並分兩階段提出《物色棕地群作公營房屋》及其他發展的建議。

顧問研究找出新界共1,579公頃棕地（參考圖2區域A），辨認出有700公頃尚未納入政府計劃或並非位處「保育相關地帶」的棕地。顧問研究再根據其與新市鎮及主要公路的距離及面積等，將700公頃「粗略分類」為高、中、低「發展潛力」的棕地（圖2區域B）。

規劃署集中檢視700公頃中被視作「高至中發展潛力」的450公頃棕地，從中建議收回47公頃共12個選址棕地群作公營房屋發展（圖2區域C），並於2020年起逐漸開展可行性研究，預計於2030年逐步落成。

除了這12個選址之外，700公頃當中，共有642公頃棕地暫未有發展計劃或規劃署未有交代去向，包括位處保育相關地帶的76公頃棕地（圖2區域A中）、被視作「低發展潛力」的250公頃棕地，與其他政府指「難以在短期內克服其發展局限」（168公頃）、「分布非常分散」（122公頃）、及「本身規劃作工業、露天貯物、港口後勤等用途」（26公頃）的棕地（圖2區域D）⁷。有團體曾質疑為何此等棕地⁸未有被當局選取作深入研究，規劃署的回應指「部分棕地不具備條件在短中期內作高密度公營房屋發展」。

⁶ 〈政府全面接納土地專責小組建議〉，政府新聞網：<https://bit.ly/386DILS>

⁷ 尚未計算《失棕罪-香港棕地現況報告2021》中提及政府數漏的380公頃棕地。

⁸ 如「沙江圍北」選址以西的棕地群，見〈發展局被指低估棕地發展潛力 推保育區旁用地疑為重推郊野公園建屋鋪路〉：<https://bit.ly/3ygKF2i>

綜合文件資料，政府將全港棕地分類如下（圖表亦包括2021年民間棕地總數作參考）：

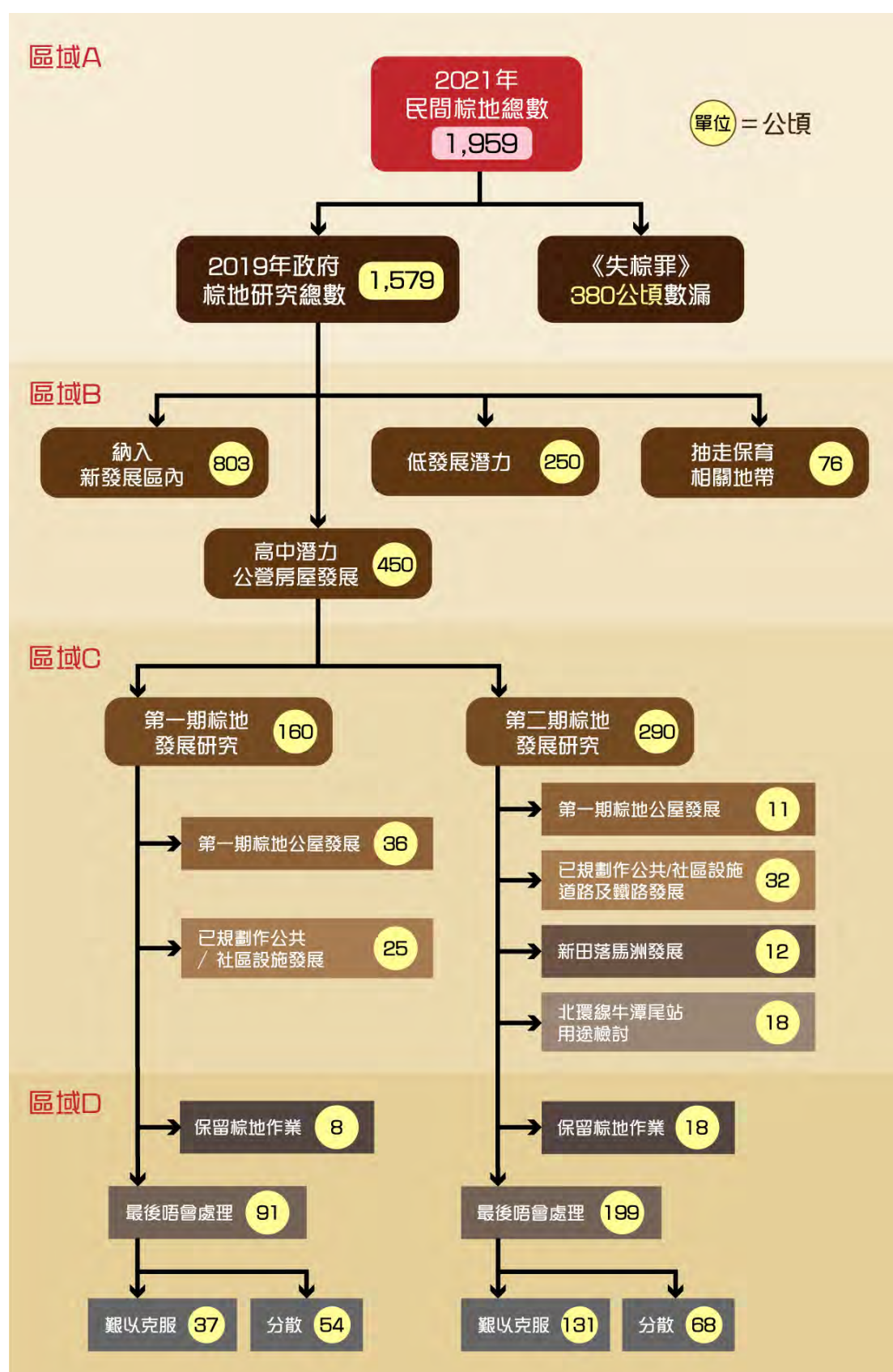


圖2: 政府棕地政策處理棕地的方法及數量

回顧政府推動至今的棕地政策，我們可從以下三方面綜合評價政府棕地政策的基本現況：

a. 土地發展承諾走數

- 離發展目標不足一半

如何衡量整個官方棕地發展成效，可先透過檢視原先承諾的發展目標作參考。2018年由土地供應專責小組(下稱土供組)撰寫的報告建議於短中期(即未來10年內)發展當時新發展區外約110公頃棕地⁹(圖3)，長遠則再額外發展220公頃。但現時政府可能在10年¹⁰內提供的棕地只有12塊選址的47公頃(共3萬個公營房屋單位)，相較當時土地大辯論時承諾短期內發展110公頃棕地的目標，完成度不足一半(42.7%)。現時也未見政府就整個棕地政策訂下短、中、長的目標，以達至當年承諾的方案。

" 現時政府可能在10年內提供的47公頃棕地，相較當時土地大辯論時承諾短期內發展110公頃棕地的目標，完成度不足一半(42.7%)。 "

5.17 雖然發展棕地看似理所當然，但小組認為**成敗的關鍵，在於如何加快落實及解決在發展過程中必須面對的問題及不確定性**。正如上文提及，政府正規劃及推展並有具體時間表的新界主要發展計劃，已涵蓋合共約340公頃的棕地。針對新界北約200公頃和餘下散落各處的760公頃棕地，政府亦應盡快制訂對策，以爭取在發展上述340公頃棕地以外，**再於短中期(即未來10年內)及中長期(即未來10至30年)分別發展約110及220公頃棕地**。在推展棕地發展時，小組認為政府應重點處理或考慮以下事項：

圖3: 摘自土地供應專責小組的最終報告第5.17段

- 修復承諾未曾兌現

整個棕地政策的研究階段期間，不時也有棕地環境修復的建議(圖4)。顧問研究表明「有些棕地位於生態易受影響的地區，不適合發展。這些棕地可考慮進行復修和保育。」¹¹，較現時棕地政策更全面兼顧棕地政策中的不同面向。這套思路可以追溯至當年土供組¹²的建議：「在可行情況下復修位處或鄰近生態敏感地帶的棕地，並避免於這些棕地上作高密度發展」。現屆特首林鄭月娥2017年的競選政綱¹³更明言，「根據全港性『棕地』調查結果，建議土地擁有者對有潛

⁹ 《土地供應專責小組報告》第5.17段：<https://bit.ly/387gRdJ>

¹⁰ 立法會CB(1)463/19-20(01)號文件《物色棕地群作公營房屋發展》第10段：<https://bit.ly/39CpVYX>

¹¹ 《新界棕地使用及作業現況研究》行政摘要第5.3.6段：<https://bit.ly/3zkYgXB>

¹² 《土地供應專責小組報告》第5.17.1段：<https://bit.ly/387gRdJ>

¹³ 林鄭月娥參選2017行政長官競選政綱全文第5.12段：<https://bit.ly/2WoL2uH>

力釋放的棕地進行開發，若發展潛力不高便應加以保育，回復原本綠色地貌。」當年林鄭月娥的競選政綱可說是採納了當時民間對修復棕地的倡議，承諾或建議部分棕地應復修和保育。

然而，不論在規劃署第一或第二階段¹⁴的政策文件中，也不再見到政府提出修復環境的具體措施與政策框架。

“除了在文件註腳提及棕地發展「或需先作生態影響評估」，或「其餘的則正涉及現有執管行動或調查」之外，未有與環境修復有關的具體方案。”

2017至2019年官方就棕地修復的承諾和建議	
2017 特首競選時政綱承諾	「根據全港性『棕地』調查結果，建議土地擁有者對有潛力釋放的棕地進行開發，若發展潛力不高便應加以保育，回復原本綠色地貌。」
2018 土供組建議	「在可行情況下復修位處或鄰近生態敏感地帶的棕地，並避免於這些棕地上作高密度發展」
2019 顧問研究建議	「有些棕地位於生態易受影響的地區，不適合發展。這些棕地可考慮進行復修和保育。」

圖4: 2017至2019年官方就棕地修復的承諾和建議

¹⁴ 與第一期的文件用語不同，第二期的文件用語在「棕地群作公營房屋發展」後加上「及其他發展」一詞。但文件最終沒有就棕地的環境問題提出具體的方案。

b. 僅當作一次性措施

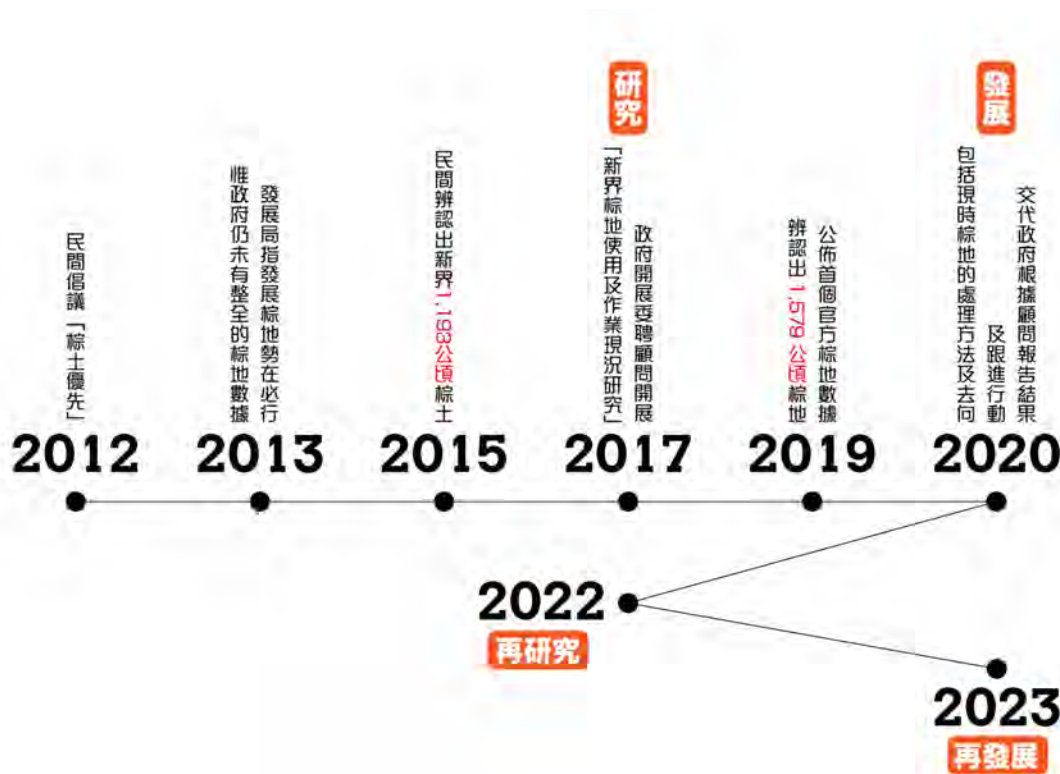


圖4：一次性棕地政策發展時序

另一個對棕地問題的政策取態，是將棕地政策作一次性措施般看待。現時除了開展上述12塊棕地選址工程的可行性研究，規劃署沒有就餘下642公頃未有發展計劃的棕地交代去向，亦沒有具體表明時間表或作進一步研究的意向。

“ 是次政府僅以一次性的取態，並沒有正視棕地本身是一個持續擴散的問題，導致以過期土地數據規劃新發展的問題。 ”

棕地顧問研究曾提到：棕地雖然是「流動」的，但透過航空或衛星圖片等定期更新棕地總數是可行的 (periodic update of the overall amount of brownfield land would be possible through desktop analysis)¹⁵。的確，近十多年的棕地面積平均每年增長52公頃¹⁶，有需要定期更新棕地資料以制定有效棕地政策。然而，當顧問研究到了規劃署手中，「定期更新棕地總數」的持續監督工作沒有成為棕地政策的核心一環，單純在兩期研究選出12個選址收回便作結。

¹⁵ 《新界棕地使用及作業現況研究》最終報告第 8.1.2-3 段：<https://bit.ly/3yhVt07>

¹⁶ 2003 年至 2017 年間，棕地面積增長了 728 公頃。詳見本土研究社(2017)《隔世追棕：新界棕地擴張軌跡與現況》。

參考其他國家的棕地政策¹⁷，也有透過建立定期更新的棕地資料庫或研究協助制定持續的政策¹⁸（見下表）。然而，是次政府僅以一次性的取態，並沒有正視棕地本身是一個持續擴散的問題，導致以過期土地數據規劃新發展的問題，更突顯了沒有全面處理新界棕地問題的決心。

c. 預設以高密度發展棕地

官方棕地政策除了單次性的特徵外，預設的發展模式都傾向單一。在回應47公頃以外其他棕地發展的方向時，規劃署指部分棕地「不具備條件在短中期內作高密度公營房屋發展」¹⁹，反映現時政府（收回棕地）規劃公營房屋傾向以高密度發展為前設。

事實上，棕地除了以高密度發展，亦可以是「因地制宜、大有大做、細有細做」：因應個別棕地的條件調整密度及規劃策略。例如參考以往公共房屋政策，在鄉郊興建中低密度鄉村式公屋或鼓勵原區就業以減低跨區交通需求的經濟模式。但在官方現時的棕地發展策略上，要不是選出適合作高密度發展的棕地，就是認為棕地「低發展潛力」甚或不適合發展。

¹⁷ 縱使不同國家對棕地的定義不盡相同，但與香港民間倡議的「先棕後綠」的原意一樣：希望透過善用已發展的棕地，盡量減少發展綠化帶及農田等「綠地」，達致可持續城市發展。

¹⁸ 例如英國的地方規劃部門每年至少要更新並公開一次該地區可供發展的棕地名單 Brownfield Land Register。

¹⁹ 〈發展局被指低估棕地發展潛力 推保育區旁用地疑為重推郊野公園建屋鋪路〉：

<https://bit.ly/3ygKF2i>



圖5: 元朗粉錦公路過渡性房屋項目



圖6: 政府現有不同發展密度的公營房屋

5. 收地方案：兩階段收回棕地的政策實施問題

上一部分檢視整體政府棕地政策的狀況，探討了現時棕地政策的基本性質。「收地方案」作為棕地政策一個重要構成，察視當中具體實施狀況與問題，有助預視未來改善棕地政策的發展空間。研究團隊曾於2021年4月發佈《首個棕土政策：成形還是走樣？》研究報告，探討過第一階段收回棕地時面對的問題，及後第二階段的收回棕地政策只有個案報告，現時亦未有就一、二階段一個綜合而詳細分析。

a. 行棕不明：「落選棕地」欠具體理由

從整體收地分析，是次官方棕地政策尚餘至少642公頃棕地未被深入研究²⁰。就此，規劃署只是在兩階段的收地建議裡面，概括地以「短期內難以克服其限制」和「非常分散並夾雜於已發展用地之間」等為由草草解釋，這些「落選棕地」連其基本位置也未有在資料文件中仔細交代。

研究團隊以《公開資料守則》向規劃署查詢這些「落選棕地」的詳細資料，如地段編號及具體的發展限制，唯署方暫時只以PDF文件提供了相關棕地位置（而非便於地圖工具作空間分析的shp檔），亦未有逐一交代各棕地群的具體發展局限。

這個收地做法與政府其他的收地計劃有異：早前發展局就「選取10組私人地作檢視以作公營房屋發展」公布結果時，則有就其餘7塊沒有被選取的私人地作詳細解釋²¹，具體交代「不適合作高密度資助房屋發展」的原因（如與相鄰工業用地不兼容及「嚴重的地質限制」導致成本等等），讓公眾能更具體地評論政策。兩個政策同屬檢視土地作為公營房屋發展，但此舉未有在是次棕地政策上看見，將令這些「落選棕地」未來如何進一步善用更不確定。

b. 「漏網之地」：臨近選址棕地多近3倍

現時顧問研究在新界共錄得1,579公頃棕地，但早前已有研究發現官方數據遺漏了約380公頃棕地²²，以此²³基礎，是次收回12幅棕地作公營房屋只佔全港棕地約2%。

²⁰ 此等棕地包括兩期「難以在短期內克服其發展局限」（168公頃），「非常分散並夾雜於已發展用地之間」（122公頃），及「本身規劃作工業露天貯物港口後勤等用途」（26公頃），以及被視作「低發展潛力」（250公頃）而未有交代如何處理的棕地。

²¹ 收回位於粉嶺及元朗的三組地塊：<https://bit.ly/3greEOX>

²² 包括《失棕罪-香港棕地現況報告2021》中提及荃灣、葵青區的棕地及「隱形棕地」

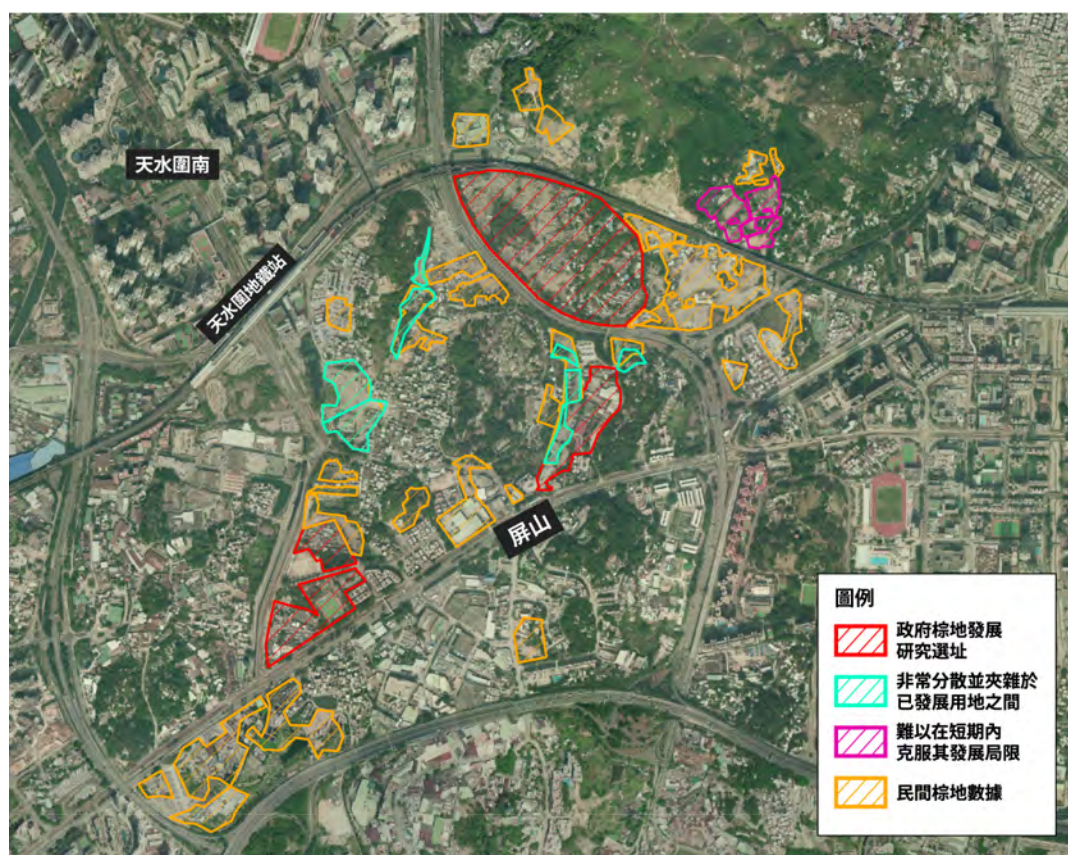
²³ 《失棕罪-香港棕地現況報告2021》

“從空間分析方法計算鄰近選址可納入研究範圍棕地，發現可新增研究的棕地面積保守估算約有160公頃，能夠增加現時政府收地規模約3.5倍面積。”

從現時12個收地選址的地理環境來看，部分選址的具體邊界及位置也曾受不少團體質疑，如涉嫌避開地產商的囤地，縱容先破壞後發展等²⁴。我們透過重新檢視選址旁相鄰棕地的地理相鄰性(proximity)²⁵及實際條件，從空間分析方法計算鄰近選址可納入研究範圍棕地，發現可新增研究的棕地面積保守估算約有160公頃²⁶，能夠增大現時政府收地規模約3.5倍面積。而根據現時政府以地積比率3.6作為兩期棕地的房屋供應估算，160公頃棕地可多建約50,000個單位，足以達至約1.5年《長遠房屋策略》供應量目標(以每年平均計算)。現時政府由公佈初步選址至修訂研究建屋範圍期間花了4至6個月時間，如能正視12個選址外的「漏網之地」，可大大增加短期利用棕地建屋的數目。

以下本研究探討了包括了屏山一帶及沙江圍北兩個個案：

個案一：屏山北，屏葵路選址



²⁴ 《首個棕地政策：成現還是走樣？》

²⁵ 可新增棕地與現有棕地選址距離等於或少於500米。

²⁶ 此等棕地包含第一及二階段棕地檢視中被政府介定為「難以在短期內克服其發展局限」、「分布非常分散並夾雜於已發展用地之間」的棕地，以及政府棕地數據漏計的棕地。

圖8:屏山北, 屏葵路選址可新增研究範圍²⁷

位置	永寧村, 上璋圍一帶, 屏湖花園旁
政府選址涉及棕地面積	約11公頃
相鄰未被納入棕地研究面積	約32公頃
未被納入土地的狀況	平地停車場, 貨倉

第一階段屏山北選址以及第二段屏葵路選址所涉及棕地面積約有11公頃, 但同區約有一倍棕地(約20公頃)仍未有納入研究範圍(圖8)。而未被納入研究的棕地地塊與屏山北, 屏葵路選址條件相約, 例如相鄰同一主要公路, 位於天水圍及元朗市中心一公里之內²⁸, 部分地塊比現時棕地選址更接近天水圍站(約500米)。根據規劃署資料, 上述部分未有納入研究範圍的棕地分別被標示為「非常分散並夾雜於已發展用地之間」, 「難以在短期內克服其發展局限」的棕地。事實上, 上述各地塊面積亦相對完整, 最大更可達8.3公頃, 可供發展中低密度的公營房屋, 或為公營房屋提供不同的社區配套設施。而規劃署一直未有就相關棕地的困難, 向公眾清晰和具體交代不能發展的原因。

個案二: 沙江圍北選址



圖9: 沙江圍北選址可新增研究範圍²⁹

²⁷ 可新增棕地與現有棕地選址距離等於或少於500米

²⁸ 《失棕罪-香港棕地現況報告2021》

²⁹ 可新增棕地與現有棕地選址距離等於或少於500米

位置	沙江圍南及西面一帶
政府選址涉及棕地面積	約5公頃
相鄰未被納入棕地研究面積	約40公頃
未被納入土地的狀況	貨倉，露天貯物，貨櫃車場

沙江圍南及西面一帶棕地多次被政府剔除在發展計劃外(圖9)，包括未有被納入洪水橋／廈村新發展區的物流發展區域，第二階段的沙江圍北選址範圍亦未有包含在內。而翻查沙江圍一帶的航空照片³⁰，自1989年起沙江圍南面農地已被破壞填平，擺放車輛(圖10)，其後不斷擴張，在32年間由約8公頃增至現時約40公頃的棕地黑點。曾有環保團體質疑為何沙江圍選址以西棕地不被選取，局方則回應：「至於流浮山北面用地面積雖大，但近后海灣，依靠流浮山路及深灣路出入，擴闊道路有難度，現階段未必適合發展。」³¹。由於政府局限於自設「高密度發展」規劃模式，因此令沙江圍南及西面一帶棕地再次成為「漏網之地」。



圖10：1989年沙江圍一帶航空照片

³⁰ 1989年航空照片，地政總署測繪處

³¹ 〈發展局被指低估棕地發展潛力 推保育區旁用地疑為重推郊野公園建屋鋪路〉：<https://bit.ly/3B8bwzg>

“由於政府局限於自設「高密度發展」規劃模式，因此令沙江圍南及西面一帶棕地再次成為「漏網之地」。”

c. 收回鄰近新發展區的棕地的障礙分析

政府一直提及以新發展區整合棕地作較好土地規劃³²，但現時仍有56.8公頃棕地正正位於新發展區邊界（距離等於或少於50米）內，上述情況發生於不同新發展區，包括新田/落馬洲，元朗南新發展區等。

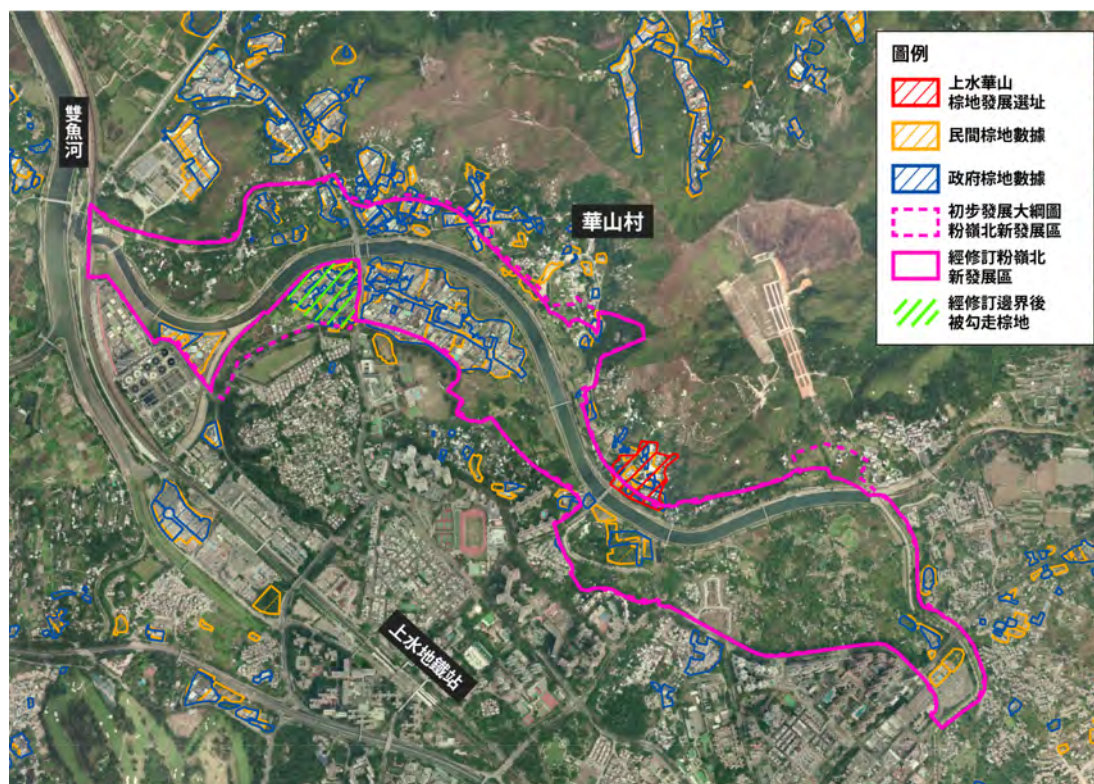


圖11: 粉嶺北新發展區被剔除在外的棕地

深入進行收地個案分析，可發現寶運路與文錦渡路之間的棕地（綠線範圍）就是其中一個明顯例子。這塊棕地位於粉嶺北新發展區臨界地段（圖11），面積約5公頃。該塊棕地本在「粉嶺北新發展區」的初步邊界內，卻在政府修訂邊界時被勾走。

不論這塊棕地被勾走的原因，是次棕地政策本是很好的契機處理新發展區未處理的棕地。根據顧問研究報告中，這塊棕地被歸類為「高發展潛力」。然而，是次棕地政策未有處理這等棕地。

³²立法會四題：棕地作業：<https://bit.ly/3B8nqsY>

此外，從《公開資料守則》獲得的官方文件中，可發現流浮山一帶鄰近洪水橋新發展區的棕地屬於「難以在短期內克服其發展局限」（圖12）。根據政府所公佈新發展區發展時間表「預計首批居民可於2024年入住。其他主要工程亦會相繼動工，預計整個洪水橋新發展區計劃將於2037/38年完成。」³³ 因此，流浮山一帶棕地的發展潛力將因鄰近新發展區落成而增加，然而政府的收地方案中，仍然假定流浮山一帶棕地仍然有難以克服的發展限制，收地計劃無法配合現有新發展區同步並行，導致誤估棕地的發展潛力及收地規模。

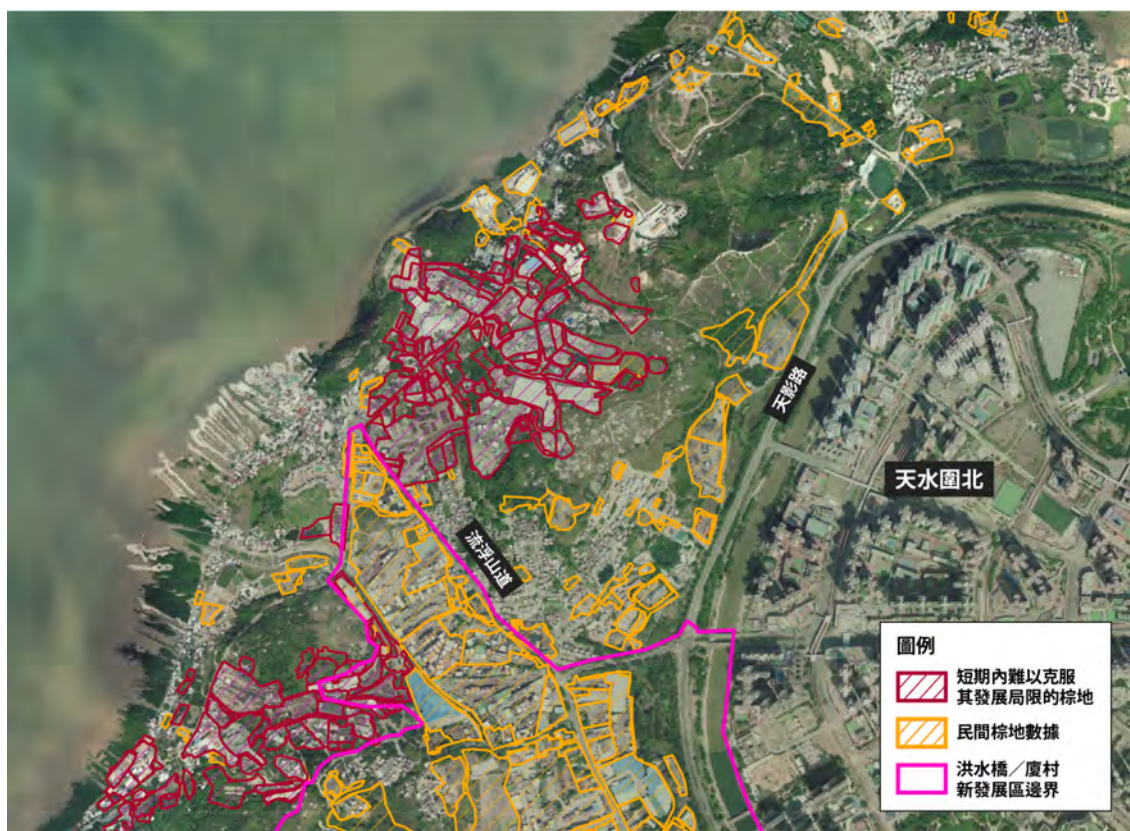


圖12: 流浮山一帶短期內難以克服其發展局限的棕地

d. 棕途抽起：北環線牛潭尾棕地問題

除了以上被排除的收地問題外，第二階段棕地政策中，特別提到將預留北環線牛潭尾站附近可帶來超過6000個公私營房屋單位的18公頃棕地，更出現被「抽起」的問題。規劃署解釋，這些位處牛潭尾的棕地將會額外作「土地用途檢討」，需另花約2年時間檢討。

現時以不作全面徵收的「土地用途檢討」方式進行，而政府兩階段的收回棕地方案亦迴避了探討該區棕地是否應(優先)收回發展，變相令釋放該區棕地的進度大大減慢。

³³ 洪水橋／廈村新發展區發展時間表：<https://bit.ly/3jfYxpf>

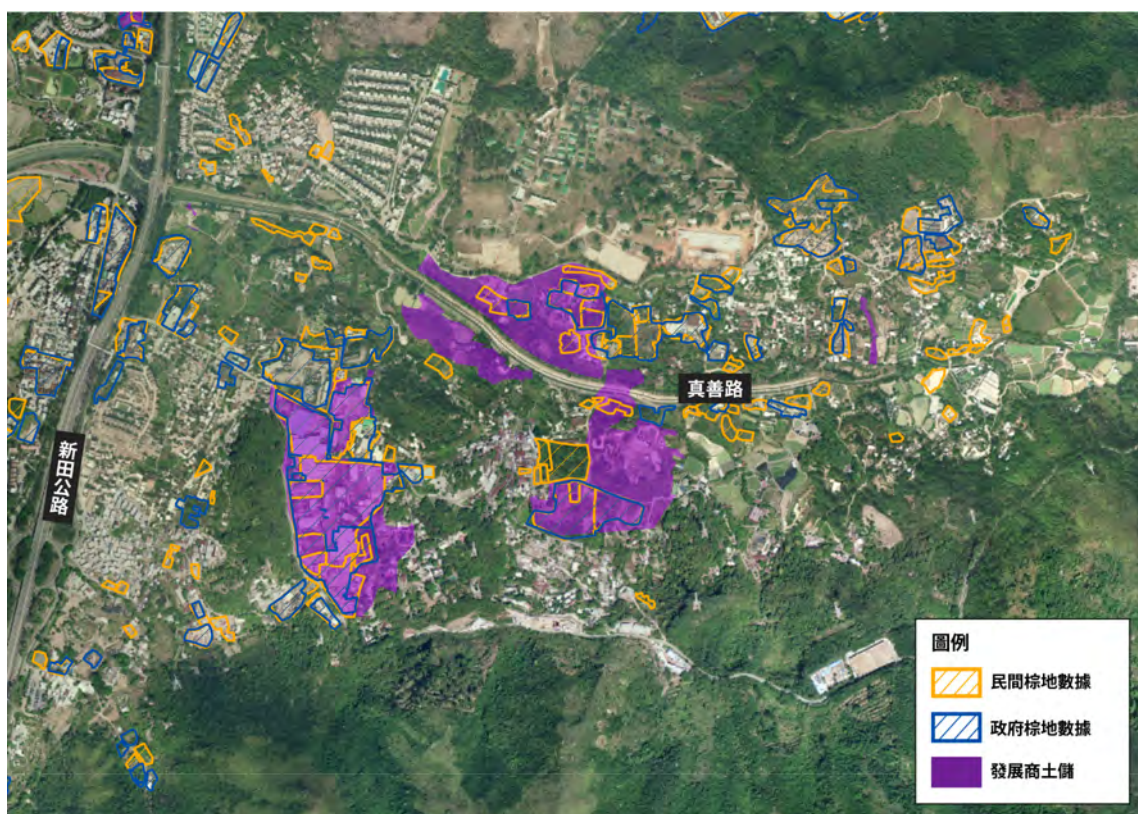


圖13:北環線牛潭尾棕地與地產商土儲

現時政府指牛潭尾周邊棕地零散，當中涉及不同的土地用途，要靠土地用途檢討來決定未來作綜合發展。事實上，牛潭尾的棕地已有三個面積巨大的棕地群落(圖13)，翻查過往的規劃申請文件，該三塊棕地主要由三間發展商(九龍建業有限公司，恒基兆業，培新集團)持有³⁴，並不存在政府以往常提的棕地業權分散問題。

與此同時，若只以「土地用途檢討」的改變用途建議而非全面徵收的發展方案，將有可能加劇該區土地資源向私營發展傾斜的問題，亦有為發展商囤積之棕地度身訂造之嫌。

e. 原封不動：26公頃棕地作業區不作騰空重置

現時政府在兩階段棕地發展，在項目上稱為公營房屋及其他發展。然而，收地建議中合共抽起了當中26公頃棕地不作發展，原因是因為「該棕地群位於工業、露天貯物、港口後勤等用途地帶之上」，認為適宜作保留現有用途。

³⁴ 北環線沿線發展商土儲地圖: <https://bit.ly/3jn9JAc>

研究團隊透過《公開資料守則》，向規劃署查詢兩階段被保留棕地的具體位置³⁵，得知其集中位於黃泥墩村路以東大棠荔枝山莊一帶，以及十八鄉油渣埔村以南一帶（圖14）。兩個保留棕地的位置都有相鄰及大面積的棕地群，不能完全否定其作綜合發展的可能性，假若繼續保留作既有用途，也沒有重新規劃，變相只是將現存棕地「原封不動」。

翻查當年土供組就棕地發展的建議，明確指出棕地的整全政策大原則應包括「保留符合法規的棕地以支援本地行業，但透過較完善的規劃及配套設施，提升棕地的土地使用效率。」³⁶ 按此建議，即使26公頃的棕地位於可兼容棕地作業的土地用途上，政府亦理應更好地規劃，使其更有效被使用，騰出土地作公共用途。參考洪水橋／厦村及元朗南新發展區，政府預留約72公頃土地作物流設施、港口後勤、貯物及工場等用途，以配合該區以物流及其他特殊工業為其中主要經濟活動的樞紐定位³⁷。的確，回顧上述26公頃棕地的具體位置，當中有不少為露天貯物及物流貨倉等，可更有效被使用。上述26公頃的棕地更應重新檢視或參考新發展區內物流中心或以多層式工業大廈，以資助及低於市價形式提供重置空間，同時騰出寶貴的土地資源。現時棕地政策採取的「保留」並不是上策。

“即使26公頃的棕地位於可兼容棕地作業的土地用途上，政府亦理應更好地規劃，使其更有效被使用，騰出土地作公共用途。”

而在棕地政策第一階段所選的元朗沙埔用途地帶正是工業（丁類），它仍能夠成為公營房屋研究選址之一。但如今政府又以棕地本身的用途地帶作為拒絕收回土地的解釋，除了變相放棄可作為房屋的用地外，同時令人質疑用途地帶的類別並不是上述26公頃棕地得以保留的真正原因。

³⁵ 而署方則引用《公開資料守則》第二部的第2.9(d)段，指研究團體要求署方提供相地段屬於「資料要透過不合理地使用部門的資源才能提供」，因此未能提供棕地所涉地段編號，唯署方只以PDF文件提供了相關棕地位置（而非便於地圖工具作空間分析的shp檔）。

³⁶ 《土地供應專責小組報告》第5.17.1段：<https://bit.ly/387gRdJ>

³⁷ 立法會十三題：重置棕地作業及物流業發展：<https://bit.ly/3sJlbtg>

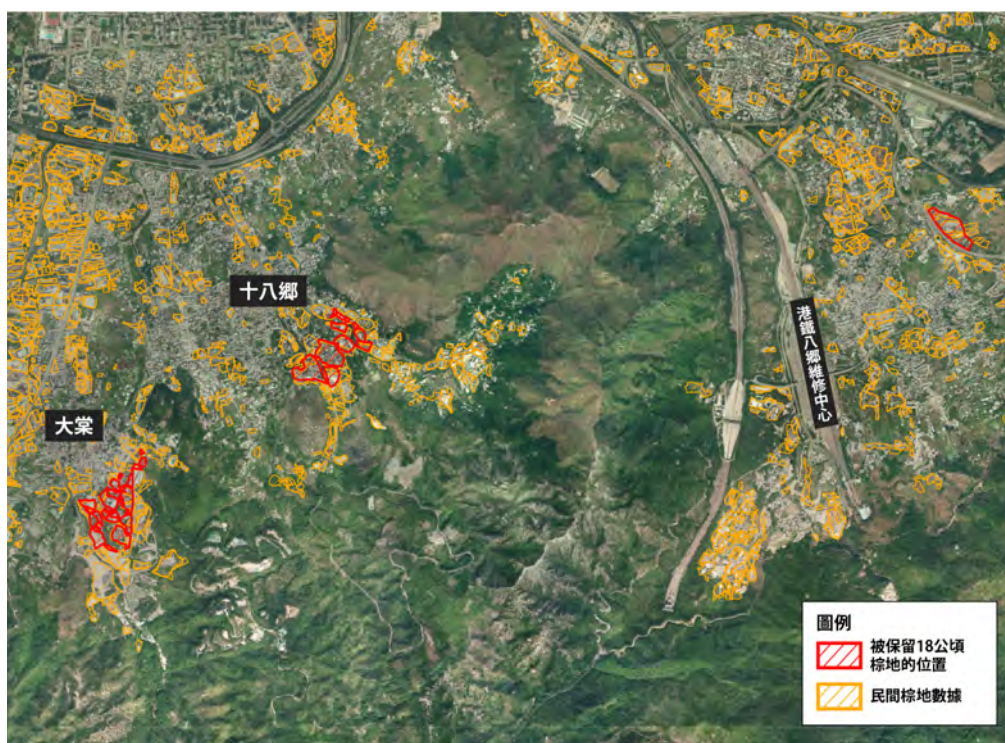


圖14: 第二階段被保留18公頃棕地的主要位置

6. 開棕名義: 起始顧問研究方法考

現時整個收地方案中的策略與方向，若干程度參考於2019年發佈的顧問研究，作為整個棕地政策的基礎框架。本研究重新檢視是項棕地顧問研究，有助於為上述探索出的政策問題追本溯源。

a. 分類滯後: 時空停頓的「發展潛力」

現時整個棕地政策，包括12個選址及其中所指的「高／中／低發展潛力」等，其實是基於最多6年前的舊數據。政府曾承認顧問研究只反映新界棕地在2017年8月至2018年10月期間的狀況，亦承認研究中的棕地狀況可能與最新情況有所不同³⁸。民間亦發現政府棕地數據參考的航空圖片最早是2015年³⁹，令棕地的發展潛力也停頓在昔日時空。

事實上，棕地發展潛力作為動態的概念，會於不同時空及地區發展而變化，例如北環線沿線地區，新田／落馬洲發展樞紐邊界外，以及元朗錦田南公營房屋計劃旁邊的棕地，其發展潛力已會伴隨鄰近地區的發展被帶動提升，卻不少仍然被視為「低發展潛力」。

³⁸ 【消失的棕土】川龍驚現棕地殺入郊野公園範圍 本研社揭政府計漏 379 公頃棕土：
<https://bit.ly/3kc8KDm>

³⁹ 《失棕罪-香港棕地現況報告2021》

而顧問研究中也清楚提到，其發展潛力只屬「粗略分類」，需要更全面的研究進一步界定其發展潛力⁴⁰。唯政府已經基本上全盤採納顧問研究的過時資料，並沒有更新棕地的最新動態，亦是影響了及後收地建議規模及選址的成因之一。

b. 棕地研究數據遺漏

政府在2019年公佈的棕地研究後，2020年民間利用相似的研究方法調查棕地時，發現被政府忽略的棕地多達380公頃。而遺留棕地有三大原因：包括研究選用過時資料，由於顧問研究使用的衛星圖攝於2015年，因此棕地數據滯後最少6年時間，令棕地實況未能如實反映；選取研究範圍時欠彈性，剔除了荃灣和葵青區，造成先天性棕地數據的缺陷（荃灣和葵青區合共發現4.7公頃的棕地）；未有點算「隱形棕地」，即曾被平整或填土破壞的土地。

整份顧問研究作為政府首個棕地政策的重要參考文件，理應為整個棕地發展提供紮實而準確的數據基礎。顧問報告研究方法的缺失，亦引致政府往後制定棕地政策時出現「骨牌式」的失誤，間接拖慢整個棕地政策的進路。若政策始於研究，持續更新棕地數據有助政府更易達至「善用棕地」的目標。

7. 正式棕結？邁向棕地政策下一章

是次研究從整體政策狀況、兩期收地方案及開首顧問研究作出深入分析，找出首個官方棕地政策的問題，亦意味著棕地政策走到現在已「壽終正寢」，仍有很大的進步空間。

基於以上分析，本研究建議未來棕地政策應落實以下四大方向：

1. 即時修正12個棕地選址範圍

政府只要修正已選取的12個棕地發展選址範圍，參考政府以往時間表⁴¹，最快約半年便能增多160公頃棕地作研究發展，可建逾50,000個公營房屋單位⁴²；換句話說，政府絕對有能力在餘下十個月任期內達成目標。

2. 要持續不要單次：處理每一吋棕地作發展、重置及修復

⁴⁰ 《新界棕地使用及作業現況研究》行政摘要第6.1.4段：<https://bit.ly/3yhVt07>

⁴¹ 根據規劃署第一二階段的棕地選址由公佈物色的初步選址至公佈其具體邊界期間為4-6個月。

⁴² 根據現時政府以地積比率3.6作為兩期棕地的房屋供應估算

參考外國應對棕地政策，以每季或半年為期，持續地更新棕地數據作為制定發展棕地政策的基礎。提供整全時間表，如部分棕地短期難以克服發展困難，應訂立目標，在限期內克服其發展困難，直至不同的棕地能夠達致「因地制宜」的目標。

下一步的棕地政策框架，應全面檢視及交代上千公頃未有具體發展計劃的棕地，當中包括仍然沒有研究過收回發展的「低發展潛力」棕地。顧問研究本應只作參考之用，而非作為政府不檢視，不發展，不交代棕地的原因。正如有過渡性房屋已成功在「低發展潛力棕地」上具規模建造，政府亦應把「低發展潛力棕地」作全面檢視，務求於中短期釋放棕地以增加土地供應，不必需要預設以「高密度發展」作為棕地發展的模式。

3. 重置作業與收回棕地作公屋同行

若政府認為現時被保留26公頃棕地合乎原有用途，就立即應參考新發展區內物流中心或多層式工業大廈等模式，重新規劃作重置作業空間，以資助形式給予現時受影響的棕地作業者，有助減低發展棕地的阻力之餘，亦可將棕地作業需求規劃好，一併解決棕地無序擴張問題。

4. 全力修復：具體修復棕地模式，時間表，目標和罰則

政府應對現環境修復承諾，交出具體的位於生態敏感地帶或未能發展棕地的修復模式，時間表和目標，同時應繼續打擊違規棕地。

由2012年民間始起提倡「棕土優先」為土地發展的大前提；經歷研究、政策制定、落實建屋研究選址，歷時將近10年。直至現時，政府只單次地利用了47公頃棕地作為房屋發展，餘下過千公頃棕地尚未被善用。在尚未有公佈下一步的棕地政策動向時，卻執意推行「明日大嶼」，甚至提議放寬缺乏基建「濕地緩衝區」作為土地供應選項。然而，若政府對未研究的棕地「持開放態度」，更應優先發展過千公頃不論在「環境保育」、「建屋時間」、「造地成本」等各方面都較有優勢的棕地，而達至增加房屋供應的目標，解市民之憂。

- 完 -



聲明 Disclaimer

本機構編製本研究報告時收集及使用各種公眾名冊的資料，其目的純粹為製備統計數字或進行研究，而該等資料不會用於任何其他目的。

The purpose of collating and using data collected from Public Registers is solely for preparing statistics or carrying out research, and the data is not to be used for any other purpose.