

土地供應專責小組

棕地

目的

本文件向成員概述(a)政府就新界棕地的使用和理順情況正進行的研究概況；(b)現時利用這些用地以增加土地供應的發展方式；以及(c)利用棕地以增加土地供應的挑戰。

背景

何謂「棕地」？

2. 「棕地」是從外引入的用詞。以英國及美國為例，棕地是指棄置、閒置及通常遭受污染的前工業用地。就本港而言，棕地泛指一些位於新界的農地，因近數十年農業活動衰落而變作其他用途如低成本的露天貯物和港口後勤用途等。

3. 這些農地大部分由私人擁有，位於新界相對平坦的地區。這些土地多數呈不規則形狀而面積細小，在發展上難以產生規模經濟效益。它們在沒有綜合規劃及合適基建配套的情況下出現，不時夾雜村落、寮屋、常耕或休耕農地、漁塘，導致土地運用不協調，破壞環境，甚至構成交通及安全問題。

4. 新界棕地自 1980 年代起擴散，是結合不同原因的結果，包括隨著葵青貨櫃碼頭啟用及跨境經濟活動大量增長，對廉價及較平坦的

港口後勤用地的需求不斷增加；在 1983 年的「生發案」中¹，法院裁定把有關農地用作露天存放用途並未違反集體官契的規定；及把農地轉為這種用途可獲取的租金較高。在「生發案」後，政府在 1991 年修訂《城市規劃條例》(第 131 章)，賦權予規劃事務監督執管就發展審批地區內的違例發展，除非有關發展屬「現有用途」、法定圖則准許的用途，或持有有效的規劃許可。如個別土地用途（包括棕地作業）在緊接憲報首次刊登有關發展審批地區草圖前已經存在，即屬《城市規劃條例》下的「現有用途」，不會被視為違例發展。因此，在現行規劃及地契制度下，不少棕地作業（例如被視作「現有用途」而沒有涉及任何構築物的棕地作業）即使分布雜亂無章，並與鄉郊環境不協調，仍可合法存在。

面積

5. 由於棕地並無國際通用的定義，加上單靠解讀航攝照片難以判斷確實的土地用途，而新界的土地用途亦常有轉變，準確估算現時棕地的總面積和用途存在一定困難。為此，規劃署正在進行一項包括實地調查及問卷訪問的研究，以期更全面地掌握新界棕地的整體分布、特徵及經濟用途²。

6. 規劃署委聘的顧問根據至今為該研究收集到的初步非實地調查資料，估計新界約有 **1 300** 公頃的土地可視為「棕地」³。此數字僅為方便當前討論而作出的粗略估計，有待現正進行調查的結果確認。

¹ 新界大部分私人土地均屬載於集體政府租契（前稱「集體官契」）內被分類為「農地」的「舊批約地段」。有關分類反映了 1905 年訂立集體政府租契時的農耕情況。1983 年，高等法院在「生發案」中裁定，除了禁止從事「發出惡臭或令人厭惡的行業」和限制搭建構築物外，根據集體政府租契批出的地段並沒有土地用途限制。因此，根據現有的契約條款，只要有關土地沒有任何構築物，土地持有人可以將土地用於農業以外的其他用途，例如露天貯物用途。

² 由規劃署委託顧問進行的「新界棕地使用及作業現況研究」，目標是在 2018 年內完成。

³ 棕地的定義有待規劃署的研究再確認，顧問現階段的估計包括一些較普遍被視為棕地作業的土地用途（例如貨櫃存放、露天貯物、與車輛相關的工場、貨車停車場、倉庫／工場），亦包括其他近似「受破壞農地」的土地用途（如閒置土地、附屬停車場、康樂用途等）。至於這些用途最終會否被納入「棕地」的定義內，則視乎詳細實地調查結果及進一步討論。

分布

7. 根據顧問的初步非實地調查資料，大型棕地群集中於新界北部及西北部，例如洪水橋／廈村、橫洲、元朗南、錦田、八鄉、石崗、牛潭尾、新田、落馬洲、坪輦、恐龍坑及打鼓嶺地區。此外，較小的棕地群則散布於新界鄉郊各處。概括分布圖載列於 附件 A。

現時用途

8. 現時有不少作業是由於棕地提供廣闊的營運空間及其低廉租金而據此經營。這些作業隨香港多年來的都市擴展及經濟轉型而演變。我們現時可在不少棕地發現港口後勤用途（包括貨櫃車場及貨櫃場）、露天貯物、物流運作、停車場、車輛維修場、回收場、鄉郊工場、建造業機械及物料貯存等。這些作業支援著本地產業如建造業、物流業及回收業等的發展，並為我們的勞工提供就業機會。附件 B概括了近期在洪水橋新發展區及元朗南內的棕地作業調查的結果。

現行利用棕地以增加土地供應的發展方式

9. 釋放棕地的發展潛力，是政府多管齊下土地供應策略的主要方針之一。我們想藉此達致以下的目標：

- (a) 善用土地，釋放受破壞地區和荒廢土地的發展潛力，以支援房屋和其他更地盡其用的發展；
- (b) 解決新界鄉郊的土地用途不協調的情況；及
- (c) 提供土地及空間，支援香港仍有需要的相關界別或行業的可持續發展。

棕地優先？

10. 有不少意見認為，政府應優先發展棕地，然後才考量其他土地供應選項。政府認為單靠棕地解決土地短缺問題，並非切實可行。以洪水橋新發展區為例，714 公頃的土地中包括 190 公頃受影響棕地，只可容納 61 000 個額外的公營及私營房屋單位（根據未來 30 年的需

求預算，我們需要額外 100 萬個房屋單位)。而且，假設每塊棕地都能用作發展是不切實際的。同時，棕地分布雜亂零散、形狀不規則，開發個別棕地涉及的基礎設施，成本相當高昂。即使能將小部分的相連棕地整合起來發展，它們整體也未必能夠達致理想的規劃格局，亦不足以建立一個擁有完整房屋、經濟及公共設施的自給自足社區。

優先將大型棕地群納入新發展區作綜合發展

11. 事實上，政府並沒有迴避發展棕地。相反地，我們正推行一個較可行的發展模式，優先處理大型棕地群及發展潛力較大的棕地，連同其周邊土地，以新發展區模式作大規模發展。通過綜合規劃和提升基建，我們可以善用棕地及其周邊地區的發展潛力，更有效地為遷入新發展區的居民滿足其房屋、社區及其他方面的需求。

12. 有見及此，政府正積極規劃及推展下列新發展區項目，估計涉及約 **540 公頃** 棕地：

大型發展項目	總面積 (發展面積)	估計受影響 棕地面積	預計住宅單位供應數目 / 人口	預計居民 入住年份
古洞北及粉嶺北 新發展區	612 公頃 (320 公頃)	50 公頃	60 000 個	2023 - 2031
洪水橋新發展區	714 公頃 (441 公頃)	190 公頃	61 000 個	2024 - 2038
元朗南發展	224 公頃 (183 公頃)	100 公頃	28 500 個	2027 - 2038
新界北具發展潛 力地區	(發展面積： 約 720 公頃)	200 公頃	人口：約 25.5 或 35 萬	2030 年 以後
總計	約二千公頃	540 公頃	149 500 個住宅單位 ，另加 約 25.5 或 35 萬人口	

13. 以**洪水橋新發展區**為例，它佔地 714 公頃 (包括 **190** 公頃受影響棕地)，會發展為交通便利、充滿活力的社區，在全面發展後為約 218 000 名居民 (包括 176 000 新增人口) 提供居所，並設有商業及特

殊工業發展項目，預計為 15 萬人提供就業機會⁴。規劃藍圖透過重劃洪水橋的地塊，善用區內土地，以開拓住宅、工業及商業發展，提供「政府、機構或社區」設施和基建，並優化天然及景觀資源。

14. **附件 C**展示受洪水橋新發展區影響的約 190 公頃棕地（涉及超過 300 戶作業者）。這些棕地現時夾雜若干寮屋、荒廢農地、灌木等，形成較為惡劣及有礙觀瞻的鄉郊環境。作為洪水橋新發展區項目的一部分，政府正在探討適當措施，以善用土地的方式容納及整合香港仍有需求的棕地作業，並將就此諮詢相關業界。我們已在新發展區的北部邊陲預留約 24 公頃土地，將部分受影響的棕地作業重置到多層樓宇及露天用地⁵，另外亦已預留 37 公頃土地作現代物流設施。我們亦正研究另一幅位於元朗工業區附近約 3.8 公頃的土地作相類用途。視乎相關行業對營運空間的需求及其理據，我們或會發掘在鄰近地區其他具潛力的用地，以容納棕地作業。

其他地區棕地的發展潛力

15. 以上述的新發展區模式處理 540 公頃棕地後，尚餘 760 公頃棕地有待處理。我們將參考上文第 5 段所述的規劃署研究結果，探討處理這些棕地的最佳方式。

16. 我們初步認為，如若干小型棕地群鄰近現有已發展地區，而相關基建有空間提升以容納新增人口，這些土地便具備潛質作房屋發展。屯門第 54 區新落成的**欣田邨**（可提供約 4 600 個住宅單位）正是個好例子。該發展項目涉及清理約 4 公頃的土地，當中大部分原為棕地。政府正朝著這個方向，研究橫洲及粉嶺第 48 區等涉及棕地的公營房屋發展項目的可行性。我們亦會繼續在合適的情況下將部分棕地改劃為住宅用途或更具效益的發展用途，由私人市場主導發展，讓土地

⁴ 如相關法定程序及撥款申請順利獲得通過，政府預計將於 2019 年展開前期工程，務求讓第一批人口於 2024 年遷入，並於 2037-38 年度完成整個發展項目。該發展項目的詳情載於 <http://www.hsknda.gov.hk>。

⁵ 土木工程拓展署正委聘顧問，研究以多層樓宇容納棕地作業在技術上及財政上的可行性。有關研究預計將於 2018 年內完成。同時，當局正在探討以合適的露天用地容納一些在實際運作上無法遷入多層樓宇的作業，以及為其提供適當的基礎設施，並與附近其他對滋擾較為敏感的用戶保持合適距離。

業權擁有者因應改劃而推動發展計劃。元朗新市鎮南部的商住發展正是市場主導的一個例子⁶。

17. **附件 A**顯示，在餘下的棕地當中，部分是位於相對偏遠地區的私人土地，這些地區或保存著自然鄉郊環境如鄉村、農地及天然林木，並與生態敏感地區或山區相鄰，例如位於新田靠近濕地緩衝區的棕地群。另外，由於缺乏綜合基建和受制於現時的機場高度限制，位於錦田、石崗及八鄉地區的棕地的發展潛力相對較小。

挑戰

收地和清拆

18. 有別於其他土地供應選項如填海，發展棕地需要面對土地業權的挑戰，但透過填海造地，政府則無需收地便可得到隨時可供發展的政府土地。現時大部分棕地都屬私人擁有（包括集權擁有的祖堂地）。舉例來說，受洪水橋新發展區項目影響的棕地有 190 公頃，當中約 90% 都屬私人土地。雖然政府可以行使《收回土地條例》（第 124 章）及其他法例所賦予的權力，收回私人土地作公共發展用途，並向合資格經營者提供特惠補償⁷，然而，收地和清拆本質上不會獲受影響的作業者歡迎，過程亦極為冗長。相較上文第 16 段所述，位於屯門第 54 區的欣田邨（欣田邨的清理土地工作涉及約 4 公頃土地及約 30 個經營者），受洪水橋新發展區影響的棕地約有 190 公頃，涉及逾 300 個經營者和約 3 000 個工人⁸。此外，棕地作業通常夾雜於農業活動、村屋、寮屋之間，發展棕地必須小心處理與這些非棕地用途相關的重置和清拆安排。

⁶ 然而，根據現時元朗新市鎮南部的情況，私人發展項目會遺留一些發展前景有限的零碎私人地段。這些地段最終只會一直丟空無人打理、遭寮屋霸佔或繼續維持棕地性質。其他例子亦顯示，缺乏支援基建有機會限制土地的發展潛力及其產量。

⁷ 政府已檢討受收回和清理土地影響的業務經營者適用的現行特惠補償安排，並已在 2017 年 4 月公布，待取得立法會財務委員會批准後，在露天用地經營而本身並非土地業權人的業務經營者，亦可能符合領取政府就收回和清理土地所發放的特惠津貼的資格。由於在新公布的安排下，這些經營者有機會符合資格領取特惠津貼，預計可促使他們遷離，方便收回和清理土地。

⁸ 於 2015 年在洪水橋發展區邊界內進行的棕地調查，成功訪問了 250 位棕地作業者。他們合共聘請約 3900 名僱員，當中約 3500 為全職工人，餘下 400 為半職。

現有棕地作業

19. 有別於英國及美國的棕地被空置或未被充分使用，本港大部分的棕地目前都容納着不同作業。規劃署現正進行的研究⁹或可就這些活動對香港的經濟貢獻提供更多資料。如相關理據充分，我們或須尋找其他土地以重置需遷走的棕地作業。否則，作業者只會在其他地點以現時凌亂的形式重開業務，或是被自然淘汰而有損經濟。我們至少需要處理兩個難題：哪些需遷走的行業值得在重置安排上予以協助；以及應提供甚麼協助。規劃署及土木工程拓展署目前正進行的研究將可提供有用的資料，協助處理這些難題。

20. 以洪水橋新發展區為例，政府已因應本地經濟對特定行業的需求及有關行業的整體土地需求，於區內為部分受影響的棕地作業預留指定用地。由於現有棕地作業大都未能善用土地資源，因此有關安排必須較現時更地盡其用。部分類型的棕地作業（例如物流及倉庫作業）已有本港多個同類的私人發展項目證實可整合至多層樓宇。但同一模式是否適用於其他類型的棕地作業，則尚待進一步仔細研究。此外，部分作業有特殊技術要求，需要於露天用地運作。一個相關問題是香港長遠能否容納以露天模式經營的經濟作業。就此，我們需要考慮相關的技術選項、推展模式、商業可行性，以及政府的參與程度¹⁰，務求以善用土地的形式，於本港其他地區容納棕地作業¹¹。我們亦會留意替代選址不可導致土地運用不協調及環境問題。儘管如此，居民或會對於在當區容納這些作業有強烈意見。

21. 在發展棕地的同時，我們不能低估這些經營生態上的明顯轉變對一向非常依賴棕地作營運場所的行業（例如建造業、物流業、回收業、車輛工場）所構成的影響。該等行業過去數十年一直受惠於棕地的低廉租金，而將現有作業重整至多層樓宇，或會推高這些行業的營商成本，引導它們朝高增值方向發展，以及造成競爭，令較傳統的

⁹ 其中一個研究目的是了解棕地作業的業務連繫及經濟鏈。

¹⁰ 舉例來說，若普遍共識認為應該興建多層樓宇以應付因棕地發展而被遷走的工業作業的土地需求，我們便需探討政府可否以市價出售有關用地，使這些多層樓宇以私人發展模式處理，抑或在合理使用公共資源的前提下，由政府資助或參與管理這些擬建樓宇。

¹¹ 具潛力的用地包括一些目前已有相對高度集中的棕地作業、基本上已失去鄉郊面貌但發展潛力有限的地區。此外，於一些新的土地供應項目例如藍地石礦場和龍鼓灘填海項目中，除了其他可行用途外，我們亦可探討應付棕地作業對土地（包括露天用地）的需求。

行業感到壓力。除了對有關行業造成經濟影響外，這些經營生態轉變亦會間接影響最終用家（包括一般市民）所須支付的成本。

徵詢意見

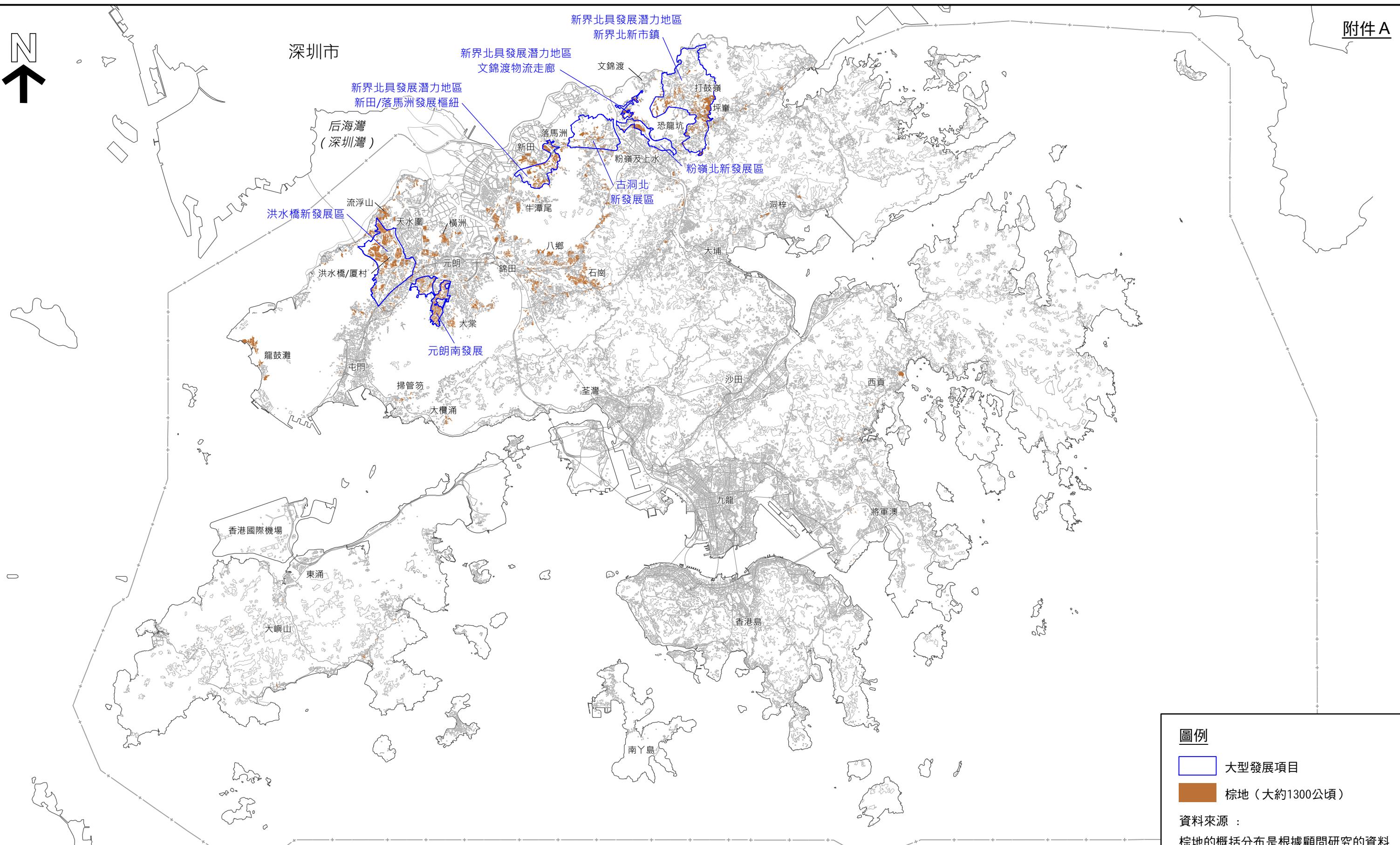
22. 請成員就政府目前發展棕地以增加土地供應的工作提出意見、備悉進行中的棕地研究，並在這些研究完成前，就上文提及的挑戰給予初步看法。

發展局

2017 年 10 月 6 日



深圳市



新界棕地的概略分布

比例尺
米 5000 0 5000 10000 15000 20000

圖則編號：M/SR/BF/17/039a

日期：6/10/2017

附件 B

洪水橋新發展區及元朗南內棕地作業情況摘要

洪水橋新發展區

土木工程拓展署委聘的顧問在2015年於洪水橋新發展區範圍內進行了一項調查，涉及約200公頃¹的棕地。主要調查結果如下：

棕地作業類別	面積 (佔整體 百分比)	場地數目 ／平均 場地面積	租金範圍(R)／中位數(M) (只計算有回應的受訪者)
貨櫃場	52公頃 (26%)	24 / 2.17 公頃	R: 0.20 – 29.46元／平方呎 M: 1.61元／平方呎
倉庫 ^{註2}	46公頃 (23%)	105 / 0.44 公頃	R: 0.08 – 33.53元／平方呎 M: \$1.90元／平方呎
物流作業	30公頃 (15%)	43 / 0.70 公頃	R: 0.0012 – 25.25元／平方呎 M: 4.68元／平方呎
露天貯物場(不包括 貨櫃場) ^{註1}	29公頃 (14%)	49 / 0.59 公頃	R: 0.19 – 9.32元／平方呎 M: \$2.37元／平方呎
車輛維修場	18公頃 (9%)	62 / 0.29 公頃	R: 0.07 – 9.98元／平方呎 M: \$1.51元／平方呎
停車場	7公頃 (3%)	12 / 0.58 公頃	R: 0.09 – 5.48元／平方呎 M: 0.55元／平方呎
車身製造工場	2公頃 (1%)	10 / 0.20 公頃	R: 1.29 – 9.29元／平方呎 M: 3.75元／平方呎
其他工場(不包括車 輛維修場及車身製 造工場) ^{註3}	13公頃 (7%)	39 / 0.33 公頃	R: 0.10 – 17.41元／平方呎 M: \$1.95元／平方呎
其他作業	4公頃 (2%)	24 / 0.17 公頃	R: 0.36 – 45.12元／平方呎 M: 1.55元／平方呎
所有作業 ^{註4}	202公頃	368 / 0.55 公頃	R: 0.0012 – 45.12元／平方呎 M: 1.91元／平方呎

註1： 包括建築物料、建築機械／設備、車輛／車輛零件以及回收物料的貯存。

註2： 包括建築物料、建築機械／設備、車輛／車輛零件、回收物料、危險品及其他物品的倉庫。

註3： 包括回收再造業、建造業、食品加工、車輛拆卸及其他工場。

註4： 由於四捨五入的關係，以上表內所示的面積的總和未必等於總面積。

¹ 在洪水橋新發展區範圍內 200 公頃的棕地當中，約 190 公頃會受洪水橋新發展區計劃工程影響。

2. 調查結果顯示，棕地作業分布零散，而且棕地作業場地內的作業類別和性質多樣化，當中有貨櫃、車輛、機械、建築物料等的露天貯物場，亦有各種較活躍的工業作業（如物流、車輛維修、回收和拆卸、木材切割）。平均場地面積約 0.55 公頃，而租金中位數約為每平方呎 1.91 元。這些棕地正為部分工業作業提供成本相對較低而大面積的露天用地。

元朗南

3. 在 2016 年 2 月至 6 月期間，土木工程拓展署委聘的顧問在元朗南發展區內進行了類似的問卷調查，以了解現有棕地作業的分布和類別，當中涉及 887 個棕地作業場地，估計總面積為 96.6 公頃。主要調查結果如下表所示：

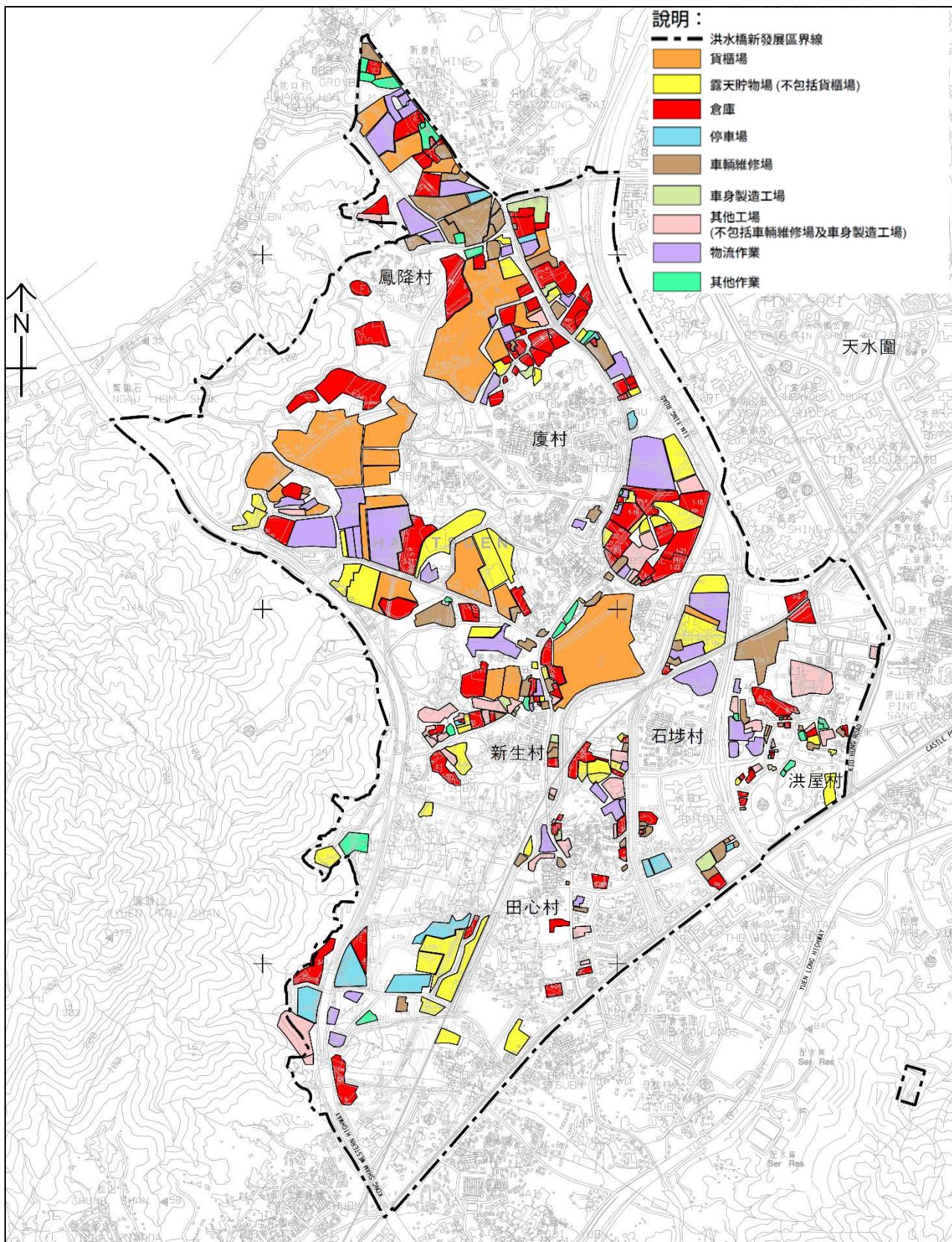
棕地作業類別	面積 (佔整體 百分比)	場地數目 ／平均 場地面積	租金範圍(R)／中位數(M) (只計算有回應的受訪者)
倉庫 ^{註 1}	34.4 公頃 (35.6%)	399 / 0.09 公頃	R: 0.40 – 15.00 元／平方呎 M: 3.75 元／平方呎
露天貯物場(不包括 貨櫃場) ^{註 2}	28.0 公頃 (29.0%)	183 / 0.15 公頃	R: 0.11 – 20.00 元／平方呎 M: 2.50 元／平方呎
車輛維修場	6.7 公頃 (7.0%)	90 / 0.07 公頃	R: 0.21 – 11.50 元／平方呎 M: 3.33 元／平方呎
物流作業	3.9 公頃 (4.0%)	26 / 0.15 公頃	R: 1.50 – 21.43 元／平方呎 M: 6.25 元／平方呎
貨櫃場	1.4 公頃 (1.5%)	2 / 0.70 公頃	R: 3.00 – 4.00 元／平方呎 M: 3.50 元／平方呎
停車場	1.2 公頃 (1.3%)	6 / 0.20 公頃	R: 1.34 – 1.34 元／平方呎 M: 1.34 元／平方呎
車身製造工場	0.5 公頃 (0.5%)	4 / 0.13 公頃	R: 0.20 – 4.00 元／平方呎 M: 3.33 元／平方呎
其他工場(不包括車 輛維修場及車身製 造工場) ^{註 3}	7.7 公頃 (7.9%)	53 / 0.15 公頃	R: 0.15 – 6.67 元／平方呎 M: 3.00 元／平方呎
其他作業	1.4 公頃 (1.4%)	17 / 0.08 公頃	R: 3.33 – 6.50 元／平方呎 M: 5.00 元／平方呎
未知 ^{註 4}	11.5 公頃 (11.9%)	107 / 0.11 公頃	不適用
所有作業 ^{註 5}	96.6 公頃	887 / 0.11 公頃	R: 0.11 – 21.43 元／平方呎 M: 3.56 元／平方呎

- 註 1：包括建築物料、建築機械／設備、裝修物料、展品、食品、傢俬、車輛／車輛零件、回收物料、危險品及其他物品的倉庫。
- 註 2：包括建築物料、建築機械／設備、車輛／車輛零件以及回收物料的貯存。
- 註 3：包括回收再造業、建造業及其他工場。
- 註 4：資料不足或未能到訪場地。
- 註 5：由於四捨五入的關係，以上表內所示的面積及百分比的總和未必等於總面積及 100%。

4. 調查結果顯示，元朗南棕地的主要用途為倉庫及露天貯物場，而其他的用途相對較少。與洪水橋新發展區的棕地相比，元朗南棕地的場地平均面積較小，約 0.11 公頃，而租金中位數則較高，約為每平方呎 3.56 元。

**發展局
土木工程拓展署
2017 年 10 月**

洪水橋新發展區內的棕地作業場地



註：

1. 棕地作業場地的界線乃基於土木工程拓展署委聘的顧問在 2015 年進行的問卷調查所評估，僅供指示之用。
2. 上圖所示的洪水橋新發展區界線，是來自 2016 年 9 月所公布的《經修訂的建議發展大綱圖》。