



1. 引言

1.1 目前，"棕地"一詞在香港並沒有正式或統一的定義，¹ 一般泛指新界原有農地或鄉郊土地中，已改用作露天貯物場、貨櫃場、倉庫、鄉郊工業及回收場等與四周環境用途不協調的荒廢土地。在發展棕地的過程中，收地、清拆和補償遷置等安排都帶來不少挑戰，而且困難重重。此外，發展棕地必須有足夠的基建及社區設施配套作為配合。

1.2 發展事務委員會將於 2017 年 1 月 24 日舉行會議，其中一項議題是討論香港整體土地供應情況，包括棕地發展。為方便議員進行討論，本資料便覽分別探討英國及美國就棕地發展而採取的便利措施。

1.3 本資料便覽有關英國的章節只集中研究英格蘭的情況，因英格蘭擁有的棕地數目全國最多。² 再者，自 1998 年至今，重新發展棕地一直是英格蘭的政策方針。1998 年，政府為更善用英格蘭的棕地資源而定下目標，期望在 2008 年或之前，60% 的新建房屋建於棕地之上。^{3,4} 最近，執政保守黨政府宣布多項發展英格蘭棕地的政策，包括(a)簡化和加快發展棕地的規劃審批程序；(b)制定《2016 年房屋及規劃法》(Housing and Planning Act 2016)；及(c)推出"住屋首置計劃"(Starter Homes programme)推動在棕地興建房屋。

¹ 請參閱 Development Bureau (2015)。

² 根據 Campaign to Protect Rural England (2014)，位於英格蘭的棕地在 2012 年佔地最少 45 100 公頃。

³ 英格蘭成功完成目標，建於棕地的新屋比率由 1989 年的 55% 穩步上升至 2008 年新高的 81%，該比率其後於 2011 年回落至 68%，翌年當時執政的聯合政府將 60% 的建屋目標取消。請參閱 Chartered Institution of Water and Environmental Management (2016)。

⁴ 除訂立 60% 的建屋目標外，英國政府隨後於 2006 年推出重新設計的"全國土地用途資料庫"(National Land Use Database)，全面記錄英格蘭的棕地情況，並把棕地分為 5 大類，在空地及荒地以外，更涵蓋"具重建潛力的樓宇"。地方規劃機關均須每年填報和更新"全國土地用途資料庫"的棕地數量及狀況。然而，該資料庫於 2012 年停止運作，相關的資料申報規定亦隨之失效。請參閱 Chartered Institution of Water and Environmental Management (2016)。

1.4 美國聯邦政府於 1995 年宣布推出"棕地計劃"(Brownfields Program)，透過提供津貼、棕地發展指引及稅務誘因，鼓勵棕地發展。"棕地計劃"並非只關注重新發展先前受污染的棕地，亦着眼於促進經濟發展、締造商機及製造就業機會。於 2002 年制定《小型企業責任寬免及活化棕地法》(Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act)，更為"棕地計劃"加添動力。這條簡稱《棕地法》(Brownfields Law)的法例，旨在為有關評估棕地狀況和清理棕地的發展項目提供資助、釐清棕地發展商的法律責任，⁵ 以及為各州份及社區提供稅務誘因，支援它們重新發展棕地。

1.5 "棕地計劃"推出以來取得不少成效，例如有關清理和重新發展棕地的計劃，公私營機構就此自 1995 年起累計集資約達 220 億美元(1,710 億港元)，並在全國創造 116 000 個職位。

2. 英國的棕地發展

2.1 在英國，棕地泛指之前曾經發展且具潛力日後作重新發展的土地。《全國規劃政策綱領》(National Planning Policy Framework)的其中一項重要規劃原則，就是鼓勵重新發展棕地興建房屋，並藉此促進經濟發展及提供消閒休憩用地。重新發展使用率低或荒廢的土地，更可保護未開發的土地⁶ (greenfield)及造福社區。《全國規劃政策綱領》在 2012 年 3 月 27 日公布，載述英國政府為英格蘭制訂的規劃政策，以及如何落實相關政策的行動綱領。

2.2 英國棕地發展屬住屋與社區署(Homes and Communities Agency)的職權範圍。住屋與社區署是一個非政府部門的公營機構，與政府及其他公營機構共同合作，為發展未有確定用途的公共土地的項目拆牆鬆綁，加快釋放有關土地，以增建房屋並創造就業機會。在制訂並落實善用棕地的策略方面，住屋與社區署於 2008 年接掌英格蘭聯營機構(English Partnerships)的職能，後者在當時負責英格蘭的市區重建，處理包括棕地發展的工作。

⁵ 根據《棕地法》，如發展商在購入棕地前，相關棕地已遭污染，發展商在不知情的情況下，可免被追究污染責任。換言之，購入棕地的發展商如沒有造成或導致污染，即無須負責清理有關棕地。

⁶ "未開發土地"指從未發展的土地，又稱"新闢土地"(virgin land)。

2.3 英格蘭其中一項最大規模的棕地發展項目是泰晤士河門廊計劃(Thames Gateway project)。這項市區更新計劃於 2005 年左右開展，現時尚在進行當中，有關用地前身為碼頭，棕地面積達 4 000 公頃，沿泰晤士河兩岸及河口伸延，亦即奧林匹克公園(Queen Elizabeth Olympic Park)運動場館及金融中心金絲雀碼頭(Canary Wharf)的所在地。

2.4 泰晤士河門廊計劃中最大規模的房屋發展項目位於柏京河畔(Barking Riverside)。該發展項目在 2007 年動工，分 4 期進行，合共提供 10 800 個新建房屋以容納 29 000 人。發展商獲政府批出規劃許可的其中一項條件，是發展項目必須確保最少有 30% 的房屋為適合家庭入住的房屋，以及 41% 為價格相宜的房屋。

現行政策

2.5 保守黨政府在 2015 年 5 月大選獲勝後，公布多項發展棕地的政策，例如在所有適合興建房屋的棕地，承諾當中的 90% 在 2020 年或之前須獲批地區發展令(local development orders)。地區發展令由地區規劃機關發出，旨在讓合資格的發展項目可在無須提交規劃申請的情況下展開，藉以簡化規劃程序。此措施為發展商提供誘因，不但方便他們將發展項目盡快上馬，亦可省卻提交規劃申請所涉及的成本費用。

2.6 在 2016 年 5 月，英國國會通過《2016 年房屋及規劃法》推動棕地發展。新法例訂明地區機關須備存登記冊，記錄具發展潛力的棕地資料。在法定登記冊所載列的棕地上進行的房屋發展項目，可獲發地區發展令，即原則上自動獲得批准，從而減少發展棕地所涉及的延誤及不確定因素。

2.7 除上述行政及立法措施外，英國政府亦推出資助計劃，推動在棕地上興建房屋。舉例而言，在 2014 年 12 月推出的"住屋首置計劃"，鼓勵居住在英格蘭而年齡未滿 40 歲的首次置業人士，登記以最少低於市價 20% 的折扣，購買在棕地新建的房屋。⁷ 在 2016 年 1 月，英國政府更設立金額達 12 億英鎊(126 億港元)的"住屋首置土地基金"(Starter Homes Land Fund)，協助地區機關購買並復修棕地以興建房屋，目標是為首次置業人士提供不少於 3 萬個價格相宜的房屋。

⁷ 政府原擬為合資格的首次置業人士提供 10 萬個新建房屋。在 2015 年 4 月，政府擴大"住屋首置計劃"，目標是在 2020 年或之前提供 20 萬個新建房屋。

公眾參與

2.8 在英格蘭，由於棕地發展影響社區，而且大多涉及更改土地用途，故此廣泛諮詢公眾，是當地棕地發展政策的重要一環。法例規定，地區規劃機關必須在批准任何棕地發展項目之前，須進行公眾諮詢。⁸ 地區規劃機關亦必須將棕地發展項目的發展圖則公開展示一段訂明時間，並邀請公眾人士發表意見。此外，地區規劃機關須依循全國規劃政策下的發展指引，考慮所接獲的意見，並設立上訴制度處理爭議。

3. 美國的棕地發展

3.1 在美國，棕地泛指遭受污染且必須在清理後才可作重新發展的廢棄工業用地。根據聯邦機關——環境保護局 (Environmental Protection Agency)，⁹ 清理及重整棕地作發展用途能帶來多項效益，包括帶動經濟發展、締造商機、製造就業機會、增加稅收、減低發展尚未開發土地的壓力，以及保護環境。

3.2 美國的棕地發展由環境保護局負責牽頭，不同的州立及地區機關則擔當支援的角色。自 1995 年起，環境保護局推行"棕地計劃"，鼓勵各州份、社區及其他持份者共同參與防止土地淪為棕地，以及評估棕地狀況，以安全方式清理棕地，並以可持續發展的方式重新開發棕地。"棕地計劃"當中尤其重要的一環，是透過提供資助、棕地發展指引及稅務誘因，支援棕地發展。

3.3 環境保護局的其中一項成功把棕地重新發展的項目，是位於賓夕法尼亞州匹茲堡市 (Pittsburgh) 的公私營協作項目。該項目於 1995 年開展，並由匹茲堡市區重建局 (Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh) 牽頭，分 3 階段將佔地 97 公頃的廢棄煉鋼及煉鐵廠改造為商住用地。此項目的首階段及第二階段已經完成，由政府及私人機構共同出資；公帑用於清理污染及發展基建，而從私人發展商籌募的資金則用於興建新房屋。

⁸ 請參閱 Planning and Compulsory Purchase Act 2004。

⁹ 請參閱 Environmental Protection Agency (2016a)。

現行政策

3.4 環境保護局設有多項津貼，為評估棕地狀況、清理棕地、環保培訓及棕地發展等範疇提供直接財政資助。上述資助有助推動棕地發展，因清理污染及籌劃推行發展棕地的前期工作均涉及龐大費用，若沒有相關的財政資助，棕地發展在財務上並不可行。環境保護局的津貼計劃包括：¹⁰

- (a) *評估工作津貼*：為受助人提供財政資助，以制訂棕地清單、列明棕地的特徵和評估棕地的狀況，並就棕地進行規劃和籌備社區參與活動；
- (b) *清理工作津貼*：為受助人提供財政資助，以進行棕地清理工作；
- (c) *循環貸款資金津貼*：協助有關州份提供低息貸款，以清理位於棕地上的污染；
- (d) *棕地工作培訓津貼*：為居於棕地周邊而受影響社區的居民提供環保培訓；及
- (e) *整體地區規劃津貼*：為社區提供財政資助，用於研究、策劃及制訂推行策略，以發展受一幅或多幅棕地影響的地區。

3.5 除環境保護局的津貼計劃外，美國聯邦政府亦提供"低收入房屋稅務抵免"(Low Income Housing Tax Credits)，為發展商的聯邦稅務負擔提供等額寬減，以鼓勵他們在棕地興建價格相宜的房屋。^{11,12} 若要符合資格獲得"低收入房屋稅務抵免"，有關發展商必須在其房屋發展項目中，預留最少 20% 的單位出租予收入為該區入息中位數一半或以下的住戶，或將最少 40% 的單位出租予收入為該區入息中位數 60% 或以下的住戶。

¹⁰ 同上。

¹¹ 稅務抵免較扣稅更為吸引，因為後者只會減低應課稅入息，優惠不及稅務抵免。

¹² 發展商可透過出售其稅務抵免予個別投資者或集團投資者，以換取發展項目的前期資金。

公眾參與

3.6 在發展棕地的過程中，政府亦十分重視公眾參與，在地區層面廣泛諮詢公眾對相關項目的意見。環境保護局在審核申請資助的棕地發展項目時，會評估擬議棕地發展計劃可在多大程度上照顧到社區的需要，以及發展商如何回應市民提出的關注。環境保護局亦要求棕地發展計劃倡議人採取多項措施，包括：**(a)**盡早不時舉辦有意義的社區參與活動；**(b)**鼓勵公眾投入參與；**(c)**仔細聆聽公眾發表的意見；**(d)**在有需要時考慮改變有關發展計劃；及**(e)**因應社區人士提出的關注採取補救措施。¹³

4. 結語

4.1 英國及美國運用多管齊下的方法以減少發展棕地時所遇到的障礙。英國側重於為英格蘭的棕地定下房屋發展目標，而美國則着重提供不同的財務誘因，例如發放津貼及提供稅務抵免，推動棕地發展。

4.2 儘管有上述分別，但英美亦有共通之處，就是兩地皆採取下列措施以減少發展棕地時所遇到的障礙：**(a)**設立專責機關倡導棕地的發展；**(b)**由上述專責機關及地方政府推行有利棕地發展的措施；**(c)**透過現有法例及制定新法例，加強棕地發展的工作；**(d)**設立供公眾查閱的棕地資料庫，以增加發展商及社區對棕地情況的了解；及**(e)**盡早進行大規模公眾參與活動，並令公眾參與成為棕地發展過程的重要一環。

¹³ 請參閱 Environmental Protection Agency (2016b)。

參考資料

1. Campaign to Protect Rural England. (2014) *From wasted space to living spaces*. Available from: <https://www.cpre.org.uk/resources/housing-and-planning/housing/item/download/3847> [Accessed January 2017].
2. Chartered Institution of Water and Environmental Management. (2016) *Brownfield Development*. Available from: <http://www.ciwem.org/wp-content/uploads/2016/04/Brownfield-Development.pdf> [Accessed January 2017].
3. Department for Communities and Local Government. (2014) *Local development orders for housing development on brownfield land*. Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/341673/Local_development_orders_for_housing_development_on_brownfield_land_-_Invitation_to_bid.pdf [Accessed January 2017].
4. Department for Communities and Local Government. (2016) *National Planning Policy Framework*. Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf [Accessed January 2017].
5. Development Bureau. (2015) *Developing brownfield sites*. Available from: http://www.devb.gov.hk/en/home/my_blog/t_index_id_109.html [Accessed January 2017].
6. Environmental Protection Agency. (2008a) *Anatomy of Brownfields Redevelopment*. Available from: https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-09/documents/anat_bf_redev_101106.pdf [Accessed January 2017].
7. Environmental Protection Agency. (2008b) *Top 10 Questions to Ask When Buying a Superfund Site*. Available from: <https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/top-10-ques.pdf> [Accessed January 2017].
8. Environmental Protection Agency. (2015) *2015 Brownfields Federal Programs Guide*. Available from: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-09/documents/brownfields-federal-programs-guide-2013.pdf> [Accessed January 2017].

9. Environmental Protection Agency. (2016a) *Brownfield Overview and Definition*. Available from: <https://www.epa.gov/brownfields/brownfield-overview-and-definition> [Accessed January 2017].
10. Environmental Protection Agency. (2016b) *Superfund Community Involvement Handbook*. Available from: <https://semspub.epa.gov/work/HQ/100000070.pdf> [Accessed January 2017].
11. Homes and Communities Agency. (2016) *Brownfield and public land*. Available from: <https://udc.homesandcommunities.co.uk/ourwork/register-surplus-public-sector-land> [Accessed January 2017].
12. *Planning and Compulsory Purchase Act 2004. Chapter 5*. London, Her Majesty's Stationery Office.

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2017年1月16日
電話：2871 2145

資料便覽為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會（“行政管理委員會”）所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期資料便覽的文件編號為 FS02/16-17。