

2019 年 11 月 26 日
討論文件

**立法會發展事務委員會
新界棕地使用及作業現況研究**

目的

本文件概述「新界棕地使用及作業現況研究」(「棕地研究」)的結果以及政府的跟進行動。

背景

2. 規劃署於 2017 年 4 月委聘顧問開展棕地研究，其主要工作是全面掌握研究期間新界各處棕地的整體情況(包括整體分布、面積、特徵及經濟用途等)。調查所得的參考資料將有助於日後土地用途規劃工作，以及土木工程拓展署正統籌有關以多層樓宇容納棕地作業的研究。我們正為公布顧問的棕地研究最終報告、行政摘要，及以機讀格式儲存的累計統計數據和顯示棕地空間分布狀況的地圖作最後準備，以便在委員會會議前將資料上載至規劃署網頁。本文件概述主要研究結果。

研究結果的重點

定義、總面積及空間分布狀況

3. 是項研究所包括的棕地「泛指新界一些遭平整的農耕土地¹，用作工業、貯物、物流或泊車用途」。顧問於 2017 年 7 月開展棕地研究時，先透過非經實地調查所得的資料作出初步基準估算，推測新界約有 1 300 公頃使用中的棕地²。及後，顧問參考直升機航拍照片、衛星圖像、無人機航拍照片，識別出可能被視作棕地的場地（包括及不限於上述估算的 1 300 公頃）以作其後的實地及問卷調查，從而掌握新界棕地在 2017 年 8 月至 2018 年 10 月期間的狀況及用途。在實地調查期間，顧問所派的實地調查人員記錄了用地資料（包括用途及作業特徵），並以問卷訪問業務營運者及確認個別作業的邊界。棕地研究訪問了大約 3 420 個營運者（約佔有作業營運的棕地的 46%）。

4. 根據問卷調查及實地觀察所得，棕地研究最終識辨出合共 **1 414 公頃** 有作業營運的棕地（這並不包括 165 公頃當時沒有營運的棕地³）。有營運的棕地主要位於新界西北和新界東北。依行業及次區域劃分的棕地面積及數目的圖表，載於下文表 1。

¹ 「農耕土地」是指按 1960 年代的衛星圖像所示，過去主要作農業用途的土地，這分類並無考慮其土地契約及規劃用途是否與農業有關。

² 於 2017 年 10 月，土地供應專責小組亦獲悉同一估算（約 1 300 公頃棕地），以展開發展棕地的討論。

³ 沒有營運的棕地是指前身為「農耕土地」而其後已平整或有構築物的用地，但在調查期間顧問發現並無任何作業正在使用該用地或構築物。

表 1：依行業及次區域劃分的棕地面積及數目（按該類用地總面積，由大至小排列）

行業種類	次區域				總數			
	新界 東南	新界 西南	新界 東北	新界 西北	面積 (公頃)	百分率 %	場地 數目 ⁴	百分率 %
	面積 (公頃)	面積 (公頃)	面積 (公頃)	面積 (公頃)				
一般倉庫／ 貯物	2	1	106	270	379	27	2 718	37
建造業	10	4	103	250	367	26	1 558	21
物流業	少於 1	少於 1	20	165	186	13	560	8
車輛維修及 相關行業	3	2	23	109	137	10	1 102	15
泊車	2	少於 1	13	91	106	7	435	6
港口後勤業 (貨櫃相關)	0	0	19	69	88	6	152	2
廢物回收業	少於 1	0	29	56	85	6	441	6
鄉郊工業	少於 1	少於 1	8	14	23	2	104	1
一般工場	2	0	4	16	22	2	176	2
拆車業	0	0	少於 1	20	21	1	127	2
有營運的棕地 總數*	20	8	326	1 060	1 414	100	7 373	100
沒有營運的棕地	4	2	50	109	165	-	996	-
總數*	24	10	376	1 169	1 579	-	8 369	-

（*由於四捨五入的關係，數字的總和可能與總數略有出入。）

⁴ 場地數目是指按顧問根據觀察實地特徵（如圍欄及道路）及調查問卷的回應及所得資料中識辨出的現有或以前的棕地作業場地的數目。一個棕地場地可能會佔用一個以上的地段，又或者一個地段可能會劃分為多個棕地場地以供不同業務營運。

5. 若有營運及沒有營運的棕地綜合統計，當中共有 653 公頃正透過新發展區／具發展潛力地區項目積極發展或重新規劃。另外，約 120 公頃涵蓋於已在積極規劃階段的政府項目⁵及約 30 公頃位於已知由私人界別所倡議的發展項目。這些總計佔棕地總面積的 51%，引證了發展棕地是政府以「多管齊下」作為土地供應策略重要一環的一貫立場。至於未有發展計劃的棕地，當中 76 公頃位於保育相關地帶內，而餘下約 700 公頃則零散分布於新界各處，發展潛力有待進一步探討(請參閱下文第 14 段)。分項數字載於下文表 2。

表 2：棕地分項數字（包括有營運及沒有營運的棕地）

棕地	面積 (公頃)
(A) 涵蓋於新發展區／具發展潛力地區項目	653 (41%)
- 洪水橋／廈村	- 246
- 新界北	- 243
- 元朗南	- 94
- 古洞北／粉嶺北	- 70
(B) 涵蓋於其他發展項目	150 (10%)
- 政府項目	- 120
- 私人界別倡議項目	- 30
(C) 位於保育相關地帶⁶	76⁷ (5%)
(D) 餘下部分 (《2019 年施政報告》已宣布將進一步探討其可能發展潛力)	700 (44%)

⁵ 例子包括橫洲、錦田南及朗邊的公營房屋發展項目。

⁶ 保育相關地帶包括「自然保育區」、「海岸保護區」、「郊野公園」、「具特殊科學價值地點」、「其他指定用途」註明「綜合發展及濕地改善區」、「其他指定用途」註明「綜合發展包括濕地修復區」及「其他指定用途」註明「自然生態公園」地帶。位於這些地帶界線以內的棕地部分會被視為位於具保育價值的地區。在開展任何位於或鄰近具保育相關地帶的棕地的發展項目前，或需先作生態影響評估。

⁷ 在這些位於保育相關地帶的棕地當中，超過 50%為《城市規劃條例》容忍的「現有用途」(即指緊接該中期發展審批地區／發展審批地區的草圖首次刊登前已存在的建築物或土地用途)；而其餘的則正涉及現有執管行動或調查。

經濟用途

6. 正如上文表 1 所顯示，1 414 公頃有營運的棕地容納着多個不同行業，包括貯存建造機械及物料、物流和港口後勤、車輛維修、泊車、廢物回收、鄉郊工業，以及其他一般露天貯物／倉庫。儘管土地使用效率較低及需要處理對環境和交通的影響，但鑑於低廉租金、營運和位置方面的考慮，這些作業一直相當依賴棕地作為主要的營運場所。研究期間的棕地每月租金中位數及平均數分別約為每平方尺 3 元及 3.9 元⁸。換句話說，棕地為無法在市區覓得可負擔營運場地的一些工業作業填補了土地供應缺口。

7. 許多棕地作業正服務着一些行業，在我們產業鏈發揮作用。舉例來說，物流業（佔地 186 公頃，即總數的 13%）正配合電子商貿的增長及「商業對消費者」貨運的需求。至於車輛維修及相關行業（佔地 137 公頃，即總數的 10%），則配合涉及商用和私家車輛的實際需求。至少目前，很多棕地作業營運者認為其業務並非可以隨時被淘汰或遷離香港（只有 3% 受訪者表示其作業能夠於香港以外地方營運）的經濟活動。根據顧問以問卷調查結果再適當推算，棕地作業估計提供約 52 000 個職位，當中大部分為全職職位。

8. 清拆現有棕地作發展或其他土地用途時，這些行業的生態將會出現變化。根據棕地研究訪問所得，若面臨清拆，約有 10% 的受訪者表示會結束業務，而 63% 的受訪者則表示會另覓地方繼續經營。另外，有 43% 的受訪者表示其作業需要在露天場地營運⁹。「特惠租金或津貼」及「足夠的營運和儲存空間」被受訪者視為兩個主要誘因，以鼓勵棕地作業搬遷至特建的多層樓宇及其他特別設計設施。

⁸ 這租金水平遠不及新界私人分層工廠大廈的平均每月租金。按差餉物業估價署 2019 年 9 月的統計資料，新界私人分層工廠大廈平均每月租金約為每平方尺 16 元。

⁹ 部分棕地作業性質上需以露天形式運作。部分營運者表示涉及大型／重型物料或機械的作業可能不適合容納於多層樓宇，當中的例子包括建造業的重型及大型建造機械（例如：金屬樑、起重機、臂式工作台）的貯存、重型及大型可回收物品（例如：鐵類金屬）的貯存、貨櫃存放等。

土地狀況

9. 棕地研究的資料顯示，絕大部分棕地由私人擁有。不論以面積或場地數目計算，大部分有營運及沒有營運的棕地均位於私人土地上。至於屬少比數位於政府土地上的棕地，大多涵蓋於短期租約、處理中的短期租約及政府撥地之內。

10. 在經審慎的規劃過程確立了公共用途後，再按照法例收回私人土地，在過往及將來一直都是發展棕地的主要做法。正如《2019年施政報告》提及，政府引用《收回土地條例》（第124章）的收地工作會接踵而來。計及各個主要新發展區（古洞北／粉嶺北、洪水橋／廈村及元朗南），加上多個公營房屋及其他公共工程項目，我們目前已知會收回的私人土地約700公頃（當中包括不少棕地），預計其中400多公頃會在未來5年收回，遠多於過去5年收回的20公頃。

棕地的可能發展潛力

11. 就餘下尚未納入新發展區／具發展潛力地區或其他已知發展項目內的700公頃棕地，顧問根據以下三個準則對其可能發展潛力嘗試作粗略分類，包括 —

- (a) **策略位置**：指棕地羣和現有新市鎮之間的距離¹⁰；
- (b) **交通接駁程度**：指棕地和現有主要公路的距離¹¹；以及
- (c) **棕地羣的面積**：位置相近的棕地可視為一個棕地羣。面積較大的棕地羣¹²有較大機會可透過綜合發展作其他用途。

¹⁰ 指棕地邊緣和現有新市鎮邊界之間的距離。現有新市鎮的劃界是採用土木工程拓展署和規劃署為新市鎮發展而劃定的範圍。

¹¹ 分類是以棕地和現有高速公路之間的直線距離為基礎，並沒有考慮實際上如何通往這些高速公路及這些公路的承載量。

¹² 顧問經參考政府界定有機會可作公屋發展地盤的平均面積後，認為面積有2公頃或以上的棕地羣可界定為發展潛力較高。

12. 顧問認為，棕地羣若與現有新市鎮及主要公路的距離少於 500 米（即屬步行距離內），而土地面積最少有 2 公頃的話，則其發展潛力可能會較高。顧問純以上述三個定量標準直接把這 700 公頃棕地分為三類。有關分類載於下文表 3。我們必須強調顧問的粗略分類，不能視為對上述棕地的發展潛力的最終結論，其潛力須經過規劃署按個別棕地的情況，包括土地使用兼容性等規劃因素再作進一步考量（請參見下文第 14 段）。

表 3：顧問就餘下 700 公頃棕地按可能發展潛力的分類

可能發展潛力 ¹³	棕地主要位置	棕地面積 (公頃)
高	沙埔村、十八鄉、屏山、泰亨、藍地等	160
中	牛潭尾、流浮山等	290
低	石崗、八鄉等	250
餘下棕地合計		700

政府的跟進行動

13. 考慮到棕地研究的結果，我們將根據以下主要方向推動涉及新界棕地的土地用途規劃工作 —

- (a) 重新發展具潛力作房屋及其他用途的棕地，從而釋放其發展潛力以帶來更廣泛的公共利益；

¹³ 顧問設定的分類參考了以下準則 —

準則	棕地可能發展潛力分類		
	高	中	低
棕地和現有新市鎮之間的距離	≤ 500米	≤ 2 000米 及 > 500米	> 2 000米
棕地和主要公路之間的距離	≤ 500米	≤ 2 000米 及 > 500米	> 2 000米
棕地羣的面積	≥ 2公頃	≥ 0.25公頃 及 < 2公頃	< 0.25公頃

- (b) 在充分考慮發展棕地羣的效益、提高土地使用效率，以及部分作業需要在戶外營運的基礎上，提供土地或空間以支持相關工業作業（包括經濟體系仍有需求但要遷離的棕地作業）的可持續發展；以及
- (c) 打擊違例發展，並根據規劃用途鼓勵棕地作業逐步離場及防止其擴散（特別是位於生態敏感地區或附近的作業）。

14. 就(a)，我們正在全力推行各新發展區／具發展潛力地區項目及其他公營房屋項目，以期將 773 公頃的棕地轉化為對社會更有裨益的房屋或其他用途。另外，30 公頃棕地則會透過私人界別倡議項目達到此目的。兩者加起來已包括超過一半此研究所考察的棕地總面積。就餘下未有發展計劃的另外 700 公頃棕地，正如《2019 年施政報告》所述，規劃署計劃以土地使用兼容性和場地限制等因素，分階段檢視顧問指具較高可能發展潛力的 450 公頃棕地，以評估當中有多少可適合作公營房屋發展。署方會先從 160 公頃較接近現有基礎設施的棕地着手檢視，並在今年內從中物色適合的地塊。然後，土木工程拓展署會就已羅列的地塊開展技術研究，以確定公營房屋開發及所需基礎設施工程的範圍。規劃署下一階段會檢視餘下 290 公頃的棕地，目標是在 2020 年年底前完成分析。

15. 就(b)，在宏觀規劃層面上，我們將根據相關行業的土地需求估算，從大型發展項目中(包括新界北新發展區、藍地石礦場及龍鼓灘近岸填海工程)，選取面積較大而交通相對可達並設有基建設施的土地，以為棕地作業提供集中、有序及具土地使用效益的場地。這些土地將是在洪水橋／廈村及元朗南新發展區為物流業、港口後勤業、倉庫及貯物業所預留的 72 公頃作多層樓宇或供露天場所以外的土地供應。

16. 土木工程拓展署委託顧問從事的另外兩項研究，初步顯示為特定行業而建的多層工業樓宇在建築要求及技術上是可行的；但由於特建的通道、樓底及負荷量的要求，發展這類多層樓宇需要龐大的資本投資。儘管現時政府有透過賣地形式把土地推出市場，由私人公司發展及營運為

現代物流業特建的多層樓宇，但此類市場主導多層樓宇發展的商業可行性仍需仔細觀察。租金補貼雖然可提供誘因鼓勵遷離棕地的營運者遷入多層樓宇，但這將涉及運用公帑，務須有謹慎的財務評估。建基於棕地研究結果及土木工程拓展署研究的初步評估，我們準備即將展開市場意向調查，以探測在不同情況及涉及不同合約要求及招標條款下，市場就棕地作業興建及營運多層樓宇的發展及投資意向。

17. 就(c)，我們會繼續加強就涉及違反規劃及土地制度的棕地展開執管行動，包括優先打擊鄰近或位於環境敏感地區的違例發展。另外，規劃署正檢視城市規劃委員會規劃指引編號 13E《擬作露天貯物及港口後勤用途而按照城市規劃條例第 16 條提出的規劃申請》，並會按最新的規劃情況就管制新界露天貯物及港口後勤的用途更新有關準則，及協助整合上述土地用途至更合適的地點。

徵詢意見

18. 請委員對棕地研究結果及政府的跟進行動提供意見。

**發展局
規劃署**

2019 年 11 月