

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)160/19-20(07)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2019年11月26日舉行的會議

有關發展棕地作為一個土地供應選項 的背景資料簡介

目的

本文件旨在就發展棕地作為一個土地供應選項提供背景資料，並簡述立法會議員自2016-2017年度立法會會期以來就此課題表達的意見和關注。

背景

本港的棕地

2. 在本港，棕地泛指新界一些因農業活動衰落而改作其他用途的前農地。當局估計，約有1 300公頃棕地¹集中在新界北部及西北部，大部分由私人擁有。新界棕地的概括分布情況載於**附錄I**的地圖。

3. 據政府當局所述，新界的棕地主要用作港口後勤用途(包括貨櫃車場及貨櫃場)、露天貯物、物流運作、停泊車輛、車輛維修工場、回收場、鄉郊工場、建造業機械及物料貯存等。

¹ 資料來源：土地供應專責小組於2018年4月發表的書冊——"[增闢土地，你我抉擇](#)"。有關數據有待規劃署委託顧問進行的新界棕地使用及作業現況研究確認。

由於棕地租金較為低廉及可提供廣闊的空間，因而吸引上述作業在棕地經營。²

發展棕地作為一個土地供應選項

4. 發展棕地為土地供應專責小組("專責小組")³建議政府優先研究和推行的其中一個短中期選項(即有潛力於未來大約10年內提供額外土地的選項)。據專責小組所述，一如其公眾參與活動的結果反映，此選項廣獲社會支持。專責小組建議，在推展此選項時，政府應就發展棕地制訂一項全面的政策，以及妥善處理棕地作業經營者關注的事宜，以盡量減低在有關過程中會遇到的阻力。

5. 政府當局就專責小組的上述建議作出回應時表示，重新發展棕地一直是政府多管齊下土地供應策略中重要的一環。就1 300多公頃的棕地而言，政府當局一直在古洞北/粉嶺北新發展區、洪水橋新發展區及元朗南發展中積極推動當中約340公頃的發展。此外，新界北策略發展區會涉及約200公頃棕地，政府當局會在2019年第三季展開涵蓋新田/落馬洲地區(包括約65公頃棕地)在內的新界北新發展區第一期研究。就其餘散布於不同地點、現有或擬議新發展區尚未涵蓋的760公頃棕地⁴而言，規劃署大約會在2019年年中進行一項內部研究，以評估該等棕地的發展潛力，並會優先把當局確定為具房屋發展潛力的土地交由相關部門作跟進研究。

6. 行政長官在其2019年施政報告中表示，新界約有450公頃棕地可能具發展潛力，但尚未納入新發展區或其他發展項目內。該等用地大部分屬私人擁有、面積較大及接近現有新市鎮和主要公路，包括位於屏山及藍地的棕地。規劃署會優先檢視

² 舉例而言，根據土木工程拓展署分別於2015年及2016年就洪水橋新發展區和元朗南的棕地進行調查的結果，洪水橋新發展區和元朗南的棕地整體租金中位數，分別為每平方呎1.91元及3.56元。

³ 在2017年8月，行政長官委任專責小組，任期為18個月，由2017年9月1日開始。專責小組以全面而宏觀的方式檢視土地供應選項，並推動社會各界就不同選項的利弊和優次進行討論，從而建立共識。在2018年4月26日，專責小組展開為期5個月的公眾參與活動，以邀請社會各界就專責小組識別的18個土地供應選項及其他有關土地供應的事宜發表意見。專責小組的報告載於：<https://www.landforhongkong.hk/tc/views/index.php>

⁴ 該等棕地散布於屏山、橫洲、錦田、八鄉、石崗、牛潭尾、新田、龍鼓灘等地點。

當中160公頃較接近現有基建設施的棕地，以及評估該等棕地是否適合作公營房屋發展用途，以期於2019年年底開展跟進技術評估。

在發展棕地方面的主要挑戰

7. 據政府當局所述，海外有一些棕地長時間空置，有別於該等例子，本港大部分棕地仍有活躍的經濟活動，而棕地作業是本地產業鏈一個重要的組成部分。因此，政府當局已承諾會制訂適當措施，以善用土地的方式容納及整合香港仍有需求的棕地作業。就洪水橋新發展區的情況而言，政府已在洪水橋新發展區的北部邊陲預留約24公頃土地，以在多層樓宇及露天用地容納部分受影響的棕地作業。此外，亦已為現代物流設施預留37公頃土地。當局現正探討可否使用位於元朗工業邨附近另一幅3.8公頃的土地作上述用途。

8. 據政府當局所述，發展棕地的另一項挑戰涉及土地業權。雖然政府可行使《收回土地條例》(第124章)及其他法例所賦權力收回私人土地作公共發展用途，而現時亦已訂有安排向合資格經營者提供特惠補償，但收地和清理土地本質上不受被迫遷的經營者所歡迎，有關做法需時亦長。受清理土地行動影響的棕地作業經營者曾表達關注。為回應他們提出的關注事宜，政府當局在2018年5月宣布，當局會向合資格的戶外/露天業務經營者提供一項新增的特惠津貼安排，作為提出法定申索以外的選項。⁵根據新的安排，在緊接清拆前登記日期前已在私人農地上運作其業務最少7年(下稱"最少連續運作年期")，而又沒有違反地契條款的露天/戶外業務經營者，會合資格收取特惠津貼。⁶當局就合資格業務運作的露天場地，採納就工場露天場

⁵ 相關建議([FC\(2018-19\)48](#))於2018年7月18日的財務委員會("財委會")會議上獲財委會委員通過。在引入此項新安排之前，戶外/露天的業務運作如不涉及任何在寮屋管制政策下獲許可或暫准存在的合資格構築物，即使有關業務運作可能沒有違反地契條款，在當局進行清理工作時，相關經營者仍不合資格收取任何特惠津貼。

⁶ 亦符合資格收取特惠津貼的業務經營者包括：在緊接清拆前登記日期前獲地政總署發出短期土地文書，核准佔用私人農地經營最少達7年，並且沒有違反相關短期土地文書條件的業務運作；以及在緊接清拆前登記日期前，按距離首次批出日期最少達7年的短期租約使用政府土地，並且沒有違反短期租約的業務運作。

地所訂的現行特惠津貼額(於2018年7月為每平方米390元)⁷按每個業務運作計算，有關作業的最低合資格面積為20平方米，而最高津貼額的面積上限則為5 000平方米。

9. 此外，鑒於棕地分散在不同地方及形狀不規則，開發個別棕地，或會涉及成本高昂的配套基建設施。即使能將數幅相連的棕地整合發展，亦未必能就有關用地整體作出妥善的規劃布局，為建構一個自給自足的社區設置完備的房屋、經濟及公共設施。

有關新界棕地的研究

10. 為了就制訂有關處理新界棕地的策略及措施提供客觀的基礎，政府當局進行下列與棕地相關事宜的研究：

- (a) 規劃署於2017年年中委託顧問進行新界棕地使用及作業現況研究，並預期在2018年內完成有關研究。此項研究包括，通過實地考察、問卷調查、會見持份者等工作，全面檢視棕地的整體分布及用途；及
- (b) 土木工程拓展署已於2016年年中委託顧問進行兩項有關在多層樓宇容納棕地作業的可行性研究，並預期在2018年內完成有關研究。該等研究的範圍包括擬建多層樓宇的概念設計、規劃、工程、環境和財務評估，以及探討經營和管理的可行模式。

議員表達的主要意見及關注

11. 委員曾在發展事務委員會("事務委員會")會議上討論有關發展棕地的事宜。下文各段綜述委員就相關事宜表達的主要意見及關注。

重置棕地作業

12. 鑒於棕地作業對本港經濟的貢獻，部分委員促請政府當局妥為重置棕地作業、提供土地容納受影響作業，以及確保向遷往多層樓宇的經營者所收取的租金，將會處於他們可負擔的

⁷ 有關津貼額是參考差餉物業估價署提供的私人市場分層工廠大廈每平方米的平均租金，以15個月租值計算及以六分之一折算，以反映有關業務的戶外/露天性質。

水平。部分委員促請政府當局在收回有關土地作發展用途之前，重置現有棕地作業。儘管要若干受影響棕地作業遷往多層樓宇或許並不可行(例如涉及存放大型建築設備的作業)，有建議認為，龍鼓灘的擬議近岸填海地點將適合容納此等棕地作業。

13. 政府當局表示，儘管提供土地讓受影響業務經營者重置其業務，並非政府的政策，當局會向擬在其他地區重建其業務的經營者提供協助，包括就規劃和土地事宜推行便利他們的措施。政府當局現正總結就棕地作業持續進行的研究，並會在適當時諮詢持份者和業界代表。土木工程拓展署進行的兩項可行性研究將會探討多項事宜，包括經營和管理擬建多層樓宇的可行模式。除多層樓宇外，政府當局亦會探討，是否可能和需否在合適的露天用地容納不能遷入多層樓宇的若干作業，並會提供適當的基礎設施，以及將之與附近易受滋擾的受體分隔。與此同時，當局會就龍鼓灘約220公頃的填海工程展開一項規劃及工程研究和設計工作，以提供土地作工業、倉庫、物流及類似作業用途。

適用於棕地作業的特惠津貼安排

14. 儘管委員普遍歡迎當局就露天/戶外業務經營者引入新的特惠津貼，他們建議政府當局考慮：(a)進一步縮短擬議7年的最少連續運作年期；(b)容許一些即使在7年的最少連續運作年期於不同地段(但一直在同區)經營的受影響業務經營者獲得特惠津貼；及(c)延展適用於土地業權人及經營者/佔用人的特惠津貼至涵蓋分租契租出人。

15. 政府當局回應時表示，為確保審慎運用公帑，政府當局認為不宜把規定的擬議7年最少連續運作年期進一步縮短。然而，政府當局在推行相關安排時會彈性處理。在同一受影響範圍(即在將會清理作發展用途範圍的邊界內)連續佔用不同已登記/持牌構築物或地段的業務經營者佔用相關構築物或地段的時間，亦可計入最少連續運作年期內。但是，政府當局沒有計劃擴大特惠補償至涵蓋分租契租出人。

16. 部分委員建議，政府當局應盡快就現有棕地進行凍結登記調查，以防止土地業權人為期望日後能獲得更多補償而把其農地改作棕地。政府當局回應時澄清，一般而言，當局會就需要進行收地和清理土地的個別工務工程或公共發展項目進行凍結登記調查。有關調查的時間會配合相關項目的發展時間表。

就個別發展項目內的棕地所表達的關注

橫洲發展項目

17. 部分委員認為，就橫洲發展項目的情況而言，政府當局應先收回被非法佔用作棕地作業用途的政府土地，以發展公營房屋，而非清拆及搬遷非原居民鄉村。

18. 政府當局回應時表示，當局在2014年年初決定分3個階段推展橫洲公營房屋發展項目。鑒於第2及第3期的用地所涉及的棕地作業及環境問題較第1期的相關問題為多，因而會導致發展工程更為複雜，以及需要較長時間制訂實施計劃，政府當局決定先進行第1期的發展。就發展第2及第3期棕地的時間表而言，政府當局表示已委託顧問進行"元朗橫洲其餘公營房屋發展的工地平整及基礎設施工程的工程可行性研究"，有關研究將可在2019年完成。政府當局會參考上述研究的結果，制訂推行有關發展項目其餘各期工程的建議。

19. 在事務委員會與房屋事務委員會於2018年6月26日舉行的一次聯席會議上，委員關注到當局有否適時就橫洲的棕地展開清拆前登記。政府當局表示，按照既定做法，當局通常會在相關分區計劃大綱圖刊憲後或大約在有關大綱圖刊憲時，進行清拆前登記。就橫洲餘下各期而言，由於有關的工程可行性研究正在進行，故此當時並非進行有關登記的合適時間。

古洞北/粉嶺北新發展區

20. 委員問及受古洞北/粉嶺北新發展區第一階段發展影響而將會收回的棕地面積、棕地作業的性質，以及可向相關營運者提供的具體重置方案和重置時間表。政府當局表示，古洞北/粉嶺北新發展區第一階段發展將涉及收回大約8公頃棕地。在該等棕地上的受影響作業主要為無須使用重型機器的小規模作業，例如木工工場。

洪水橋新發展區

21. 委員關注到，當局在洪水橋新發展區預留的土地只有大約24公頃，並不足以容納佔用190公頃土地的受影響棕地作業。委員亦關注到，洪水橋新發展區多層樓宇的租金如訂於高的水平，或會令該區的棕地作業須被迫遷出。他們詢問，將會遷入

多層樓宇及需要以合適的露天用地容納的現有棕地作業的數目分別為何。他們又詢問，關於受影響棕地作業的重置安排，政府當局有否及如何積極邀請相關持份者參與及徵求他們同意有關安排。

22. 政府當局回應時表示，整合大量棕地作業至多層樓宇將牽涉技術和財務可行性及管理模式等複雜的考慮因素，需要小心研究及廣泛諮詢相關持份者。就此，土木工程拓展署委託顧問進行的研究會探討整合棕地作業至多層樓宇的可行性，包括技術和財務評估，以及研究相關經營和管理模式，例如可在多層樓宇容納的棕地作業種類。在進行上述可行性研究期間，會諮詢相關的持份者，包括現有經營者、業界代表及地區人士。除了多層樓宇外，當局亦會在鄰近地區探討可能適合容納棕地作業的其他用地。

元朗南發展

23. 委員問及元朗南現有棕地的面積及佔地的百分比，以及當局有何措施重置該地點的受影響棕地作業。部分委員察悉，政府當局已在唐人新村預留土地，以把若干棕地作業整合及遷往多層樓宇。他們促請政府當局考慮邀請私人參與發展該地點的多層樓宇，尤其是受此發展項目影響的棕地作業經營者。政府當局表示，元朗南發展項目所涵蓋的發展面積合共為185公頃，當中包括約100公頃棕地。土木工程拓展署進行的可行性研究會探討有關經營和管理擬議多層樓宇的模式。

立法會質詢

24. 在2017年6月28日和11月1日的立法會會議上，議員提出有關棕地的質詢。有關質詢和政府當局所作回應的超連結載於**附錄II**。

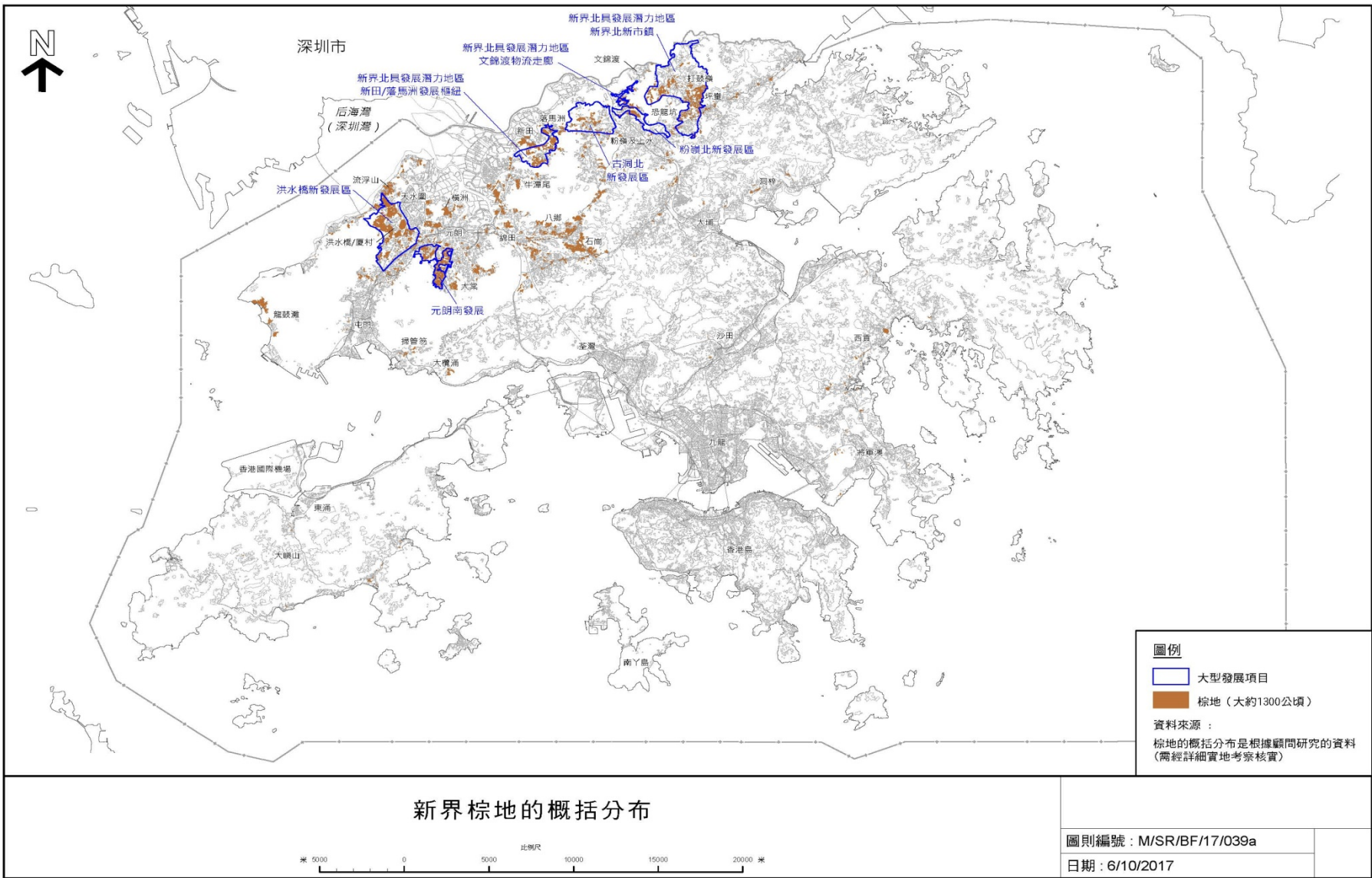
最新發展

25. 政府當局將於2019年11月26日舉行的事務委員會會議上向委員簡介有關新界棕地使用及作業現況研究的主要結果及當局的跟進行動。

相關文件

26. 立法會網站所列的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2019年11月22日



資料來源：[土地供應專責小組文件第05/2017號：棕地](#)

發展棕地作為一個土地供應選項

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
發展事務委員會	2016年11月8日	政府當局就"洪水橋新發展區規劃及工程研究——經修訂的建議發展大綱圖"提交的文件[立法會CB(1)51/16-17(05)號文件] 會議紀要[立法會CB(1)289/16-17號文件] 政府當局的跟進文件[立法會CB(1)333/16-17(01)號文件]
發展事務委員會及房屋事務委員會	2016年11月15日 2016年11月29日 2016年12月6日	政府當局就"元朗橫洲公共房屋發展計劃"提交的文件[立法會CB(1)16/16-17(01)號文件] 政府當局的補充資料文件[立法會201/16-17(01)及254/16-17(01)號文件] 2016年11月15日的聯席會議紀要[立法會CB(1)1097/16-17號文件] 2016年11月29日的聯席會議紀要[立法會CB(1)1098/16-17號文件] 2016年12月6日的聯席會議紀要[立法會CB(1)1441/16-17號文件]
發展事務委員會	2017年1月24日	政府當局就"2017年《施政報告》及施政綱領有關發展局的措施"提交的文件"[立法會CB(1)439/16-17(03)號文件]

委員會	會議日期	文件
		政府當局就"土地供應概況"提交的文件[立法會CB(1)461/16-17(01)號文件] 政府當局的跟進文件[立法會CB(1)618/16-17(01)號文件] 政策簡報會及會議的紀要[立法會CB(1)700/16-17號文件]
發展事務委員會	2017年5月23日 2017年6月27日	政府當局就"為受政府發展清拆行動影響的業務經營者而設的特惠津貼"提交的文件[立法會801/16-17(01)號文件] 2017年5月23日的會議紀要[立法會CB(1)1417/16-17號文件] 2017年6月27日的特別會議紀要[立法會CB(1)100/17-18號文件]
發展事務委員會	2017年6月26日	政府當局就"在發展局及規劃署開設和調配首長級職位以加強對土地使用措施及地區規劃工作的支援"提交的文件[立法會950/16-17(03)號文件] 政府當局的跟進文件[立法會214/17-18(01)號文件] 會議紀要[立法會1443/16-17號文件]
發展事務委員會	2017年10月24日	政府當局就"《行政長官2017年施政報告》及《施政綱領》有關發展局的措施"提交的文件"[立法會CB(1)57/17-18(01)號文件]

委員會	會議日期	文件
		會議紀要[立法會CB(1)615/18-19號文件]
發展事務委員會	2017年12月20日 2018年1月23日	政府當局就"洪水橋新發展區計劃的實施安排"提交的文件"[立法會CB(1)817/16-17(08)號文件] 2017年12月20日的會議紀要[立法會CB(1)718/17-18號文件] 2018年1月23日的會議紀要[立法會CB(1)826/17-18號文件]
發展事務委員會	2018年2月27日	政府當局就"元朗南房屋用地規劃及工程研究——建議發展大綱圖"提交的文件"[立法會CB(1)608/17-18(07)號文件] 會議紀要[立法會CB(1)997/17-18號文件]
發展事務委員會	2018年5月29日	政府當局就"土地供應專責小組公眾參與活動"提交的文件[立法會CB(1)996/17-18(04)號文件] 土地供應專責小組所發出題為"增闢土地，你我抉擇"的書冊 有關政府發展清拆行動的特惠補償及安置安排擬議加強措施的背景資料簡介[立法會CB(1)996/17-18(06)號文件] 會議紀要[立法會CB(1)55/18-19號文件]
房屋事務委員會及發展事務委員會	2018年6月26日 2018年6月29日	政府當局就"政府發展清拆行動的特惠補償及安置安排擬議加強措施"提交的文件[立法會

委員會	會議日期	文件
		CB(1)951/17-18(01)號文件 2018年6月26日的聯席會議紀要 [立法會CB(1)139/18-19號文件] 2018年6月29日的聯席會議紀要 [立法會CB(1)140/18-19號文件]
發展事務委員會	2018年9月19日	政府當局就"土地供應"提交的文件 [立法會CB(1)1389/17-18(01)號文件] 有關增加土地供應的措施的最新背景資料簡介 [立法會CB(1)996/17-18(05)號文件] 特別會議紀要 [立法會115/19-20號文件]
發展事務委員會	2018年10月23日	政府當局就"《行政長官2018年施政報告》及《施政綱領》有關發展局的措施提交的文件" [立法會CB(1)15/18-19(01)號文件] 政策簡報會及會議紀要 [立法會CB(1)455/18-19號文件]
發展事務委員會	2019年1月22日	政府當局就"古洞北及粉嶺北新發展區——主體工程、詳細設計及特設現金津貼撥款"提交的文件 [立法會CB(1)456/18-19(03)號文件] 會議紀要 [立法會CB(1)1331/18-19號文件]
發展事務委員會	2019年3月1日	有關政府就土地供應專責小組報告的回應的 立法會參考資料摘要 有關土地供應專責小組公眾參與活

委員會	會議日期	文件
		動的最新背景資料簡介[立法會CB(1)639/18-19(01)號文件] 特別會議紀要[立法會CB(1)1371/18-19號文件]
發展事務委員會	--	政府當局就"《行政長官2019年施政報告》及《施政報告附篇》有關發展局的措施"提交的文件[立法會CB(1)38/19-20(01)號文件]

相關立法會質詢和政府當局所作回應的超連結：

日期	立法會質詢
2017年6月28日	梁耀忠議員就" 農地和發展規劃的統計資料 "提出的質詢
2017年11月1日	郭家麒議員就" 收回新界土地以供發展房屋 "提出的質詢