

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)776/2022(03)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2022年11月22日舉行的會議

關於在棕地興建多層樓宇的研究 的最新背景資料簡介

目的

本文件提供有關在棕地興建多層樓宇的研究的背景資料，並概述發展事務委員會(“事務委員會”)委員自2019-2020年度立法會會期以來就此課題提出的意見和關注事項。

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。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。

3. 政府當局於2017年委聘顧問進行“新界棕地使用及作業現況”的研究(“現況研究”)，以全面掌握新界各處棕地的整體情況。現況研究識辨出合共1 414公頃有作業營運的棕地，當中83%(約1 180公頃)由私人擁有。¹大部分棕地主要位於新界東北及西北。新界棕地的概括分布情況載於**附錄1**的地圖。

¹ 資料來源：規劃署於2019年11月公布的“[新界棕地使用及作業現況研究——可行性研究\(最終報告\)](#)”(只備英文本)。

在棕地興建多層樓宇的主要挑戰

就搬遷往多層樓宇而言棕地分布零散的問題

4. 據政府當局所述，本港大部分棕地有活躍的經濟活動，而棕地作業也是本地產業鏈的重要組成部分。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。

5. 政府當局已制訂措施，以善用土地的方式容納及整合在香港仍有需求的棕地作業，當中已充分考慮發展棕地群的效益、提高土地使用效率的必要，以及部分行業需在戶外營運的作業要求。當局亦一直打擊違例發展，並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)。此外，當局已在洪水橋/厦村新發展區及元朗南新發展區預留72公頃土地用作發展多層樓宇及現代物流設施，以供重置受發展項目影響的棕地作業。

收回私人土地

6. 在棕地興建多層樓宇的另一項挑戰涉及土地業權。雖然政府當局可行使《收回土地條例》(第124章)及其他相關法例所賦權力收回私人土地作公共發展用途，而合資格經營者亦會獲提供特惠金作為補償，但收地和清理土地本質上不受被迫遷的經營者所歡迎，過程亦需時甚長。

委員提出的主要意見和關注事項

7. 政府當局在2019年11月26日的會議上向事務委員會簡介現況研究的結果。事務委員會亦在2020-2021年度及2022年立法會會期的多次會議上討論與發展棕地有關事宜。下文各段綜述委員提出的主要意見和關注事項。

搬遷棕地作業

8. 委員關注受政府項目影響的棕地作業的搬遷安排，並要求政府當局述明相關詳情，包括各棕地作業須符合的資格及優先次序為何。委員亦促請當局加強與持份者溝通，而當局在向

立法會匯報有關以多層樓宇容納棕地作業的研究及就多層樓宇進行的市場意向調查的結果前，亦應先行就該等結果諮詢業界。部分委員呼籲當局考慮在棕地興建汽車維修城，以容納目前散布在一些舊區的工場。

9. 政府當局回應時表示，土木工程拓展署已委託顧問進行有關以多層樓宇容納棕地作業的研究，當局亦不會排除就棕地採取各種搬遷方案的可能性，例如設置汽車維修城或物流樞紐。鑒於部分棕地作業經營者關注到多層樓宇的租金成本相對較高，以及把其現有作業遷往多層樓宇所需的龐大資本投資，當局亦會研究多層樓宇可採取的營運模式，包括由政府興建和營運多層樓宇，或由私人在透過賣地出售的用途上營運多層樓宇，當中或可為合資格租戶適當地作出租金上限或補貼等過渡性安排。

10. 委員亦關注以多層樓宇容納棕地作業的可行性，並指出部分露天棕地作業無法遷往擬建的多層樓宇。鑒於現況研究中有43%受訪者表示其棕地作業不適合遷往多層樓宇，委員詢問政府當局將如何處理有關事宜。亦有委員擔心，當各種主要棕地作業被迫遷出以騰出土地進行發展，但該等作業又未能遷往多層樓宇，會導致很多職位被削減。委員促請當局採取“先搬遷、後收地”的政策，以確保受政府項目影響的棕地作業無縫搬遷。

11. 政府當局表示，由於土地短缺，當局目前主要向受影響的棕地作業提供金錢補償。當局雖然不會提供“一換一”的調遷安排，但會在規劃申請和地政程序方面便利經營者搬遷。除發展多層樓宇外，當局亦會透過局限性招標出租空置政府用地，讓受影響的棕地作業以短期租約方式承租。然而，由於多層樓宇可供使用的時間與部分業務經營被清拆的時間有落差，當局無法保證受影響的棕地作業無縫搬遷。當局不排除日後有足夠土地供應時，推出其他措施支援這些作業。

補償安排

12. 部分委員關注到，當局收地時為棕地作業各受影響人士(例如土地業權人/租戶及土地使用者)提供的補償是否公平。亦有建議認為，政府當局應考慮放寬受影響作業領取露天/戶外業務經營者特惠津貼的最短營運年期資格準則，由在清拆前登記前營運不少於7年，改為在清拆前登記前營運不少於5年，以及取消每個業務經營的露天場地面積上限(即5 000平方米)。

13. 政府當局表示，根據現行政策，當局會向受發展項目影響的棕地作業經營者提供金錢補償。該等經營者可以是相關棕地的土地業權人或租戶。任何受影響的各方可就法定補償或特惠補償提出申索。政府當局於2022年5月公布一系列措施，旨在理順為受政府收回及清理土地項目影響的土地業權人及業務經營者而設的補償安排，²當中包括修訂“露天/戶外業務經營者的特惠津貼”下有關業務經營者最短營運年期的資格準則，由在清拆前登記前須營運不少於7年，改為在清拆前登記前須營運不少於2年。當局亦取消“露天/戶外業務經營者的特惠津貼”下每個業務經營津貼額不多於5 000平方米的露天場地面積上限，而地政總署可運用酌情權，就可疑個案支付少於申請人於清拆前登記時記錄及申請人聲稱的營運面積的補償金額。

立法會質詢

14. 在2020年1月至2021年6月舉行的立法會會議上，議員提出了多項與發展棕地有關的質詢。有關該等質詢及政府當局所作答覆的超連結載於**附錄2**。

最新發展

15. 政府當局將於2022年11月22日的事務委員會會議上，向委員簡介為整合棕地作業及協助棕地作業者搬遷而制訂的擬議多層工業樓宇發展模式的整體方向，並報告市場意向調查的結果。

相關文件

16. 附有超連結的相關文件一覽表載於**附錄2**。

立法會秘書處

議會事務部1暨公共申訴辦事處

2022年11月17日

² 在2022年5月10日的特別會議上，政府當局向事務委員會簡介當局理順為受政府項目影響的土地業權人及業務經營者而設的補償安排的建議。相關撥款建議(即[FCR\(2022-23\)10](#))於2022年5月27日獲財務委員會批准。

在棕地興建多層樓宇的研究

相關文件一覽表

委員會	會議日期/ 發出文件日期	文件
發展事務委員會	2019年11月26日	政府當局就“新界棕地使用及作業現況研究”提交的文件 [立法會 CB(1)160/19-20(06) 號文件] 會議紀要 [立法會 CB(1)598/19-20 號文件]
發展事務委員會	2020年3月18日	政府當局就“物色棕地群作公營房屋發展”提交的文件 [立法會 CB(1)463/19-20(01) 號文件]
發展事務委員會	2020年12月1日	政府當局就“《行政長官2020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)275/20-21(01) 號文件] 政策簡報會紀要 [立法會 CB(1)973/20-21 號文件]
發展事務委員會	2021年3月31日	政府當局就“以棕地群作公營房屋發展(第二階段檢視)及其他發展”提交的文件 [立法會 CB(1)756/20-21(01) 號文件]

委員會	會議日期/ 發出文件日期	文件
發展事務委員會	2021年5月10日	政府當局就“新界北發展”提交的文件 [立法會 CB(1)855/20-21(03) 號文件] 會議紀要 [立法會 CB(1)1474/20-21 號文件]
發展事務委員會	2022年2月10日	政府當局就“《行政長官2021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)40/2022(01) 號文件] 以視像會議形式舉行的政策簡報會及會議紀要 [立法會CB(1)493/2022號文件]
發展事務委員會	2022年3月22日	政府當局就“精簡與發展相關的法定程序之法例修訂建議”提交的文件 [立法會 CB(1)78/2022(02) 號文件] 以視像會議形式舉行的會議紀要 [立法會CB(1)494/2022號文件]
發展事務委員會	2022年4月26日	政府當局就“元朗南發展撥款申請：(a)第一期發展的建造工程；及(b)第二期發展及第三期(部分)發展的詳細設計”提交的文件 [立法會 CB(1)209/2022(02) 號文件] 以視像會議形式舉行的會議紀要 [立法會CB(1)539/2022號文件]

委員會	會議日期/ 發出文件日期	文件
發展事務委員會	2022年5月10日	<p>政府當局就“受政府項目影響的土地業權人及業務經營者的補償安排”提交的文件 [立法會 CB(1)232/2022(02) 號文件]</p> <p>特別會議紀要 [立法會 CB(1)524/2022號文件]</p>

相關立法會質詢及政府當局回覆的超連結：

日期	立法會質詢
2020年1月15日	第4項質詢： “棕地作業”
2021年1月27日	第13項質詢： “重置棕地作業及物流業發展”
2021年4月21日	第22項質詢： “在棕地發展公營房屋”
2021年5月5日	第4項質詢： “棕地物流作業的土地需求”
2021年6月2日	第8項質詢： “協助棕地作業者重置作業”