



Study on Brownfields in New Territories and
Strategies for Land Development

新界棕土研究與土地發展方略

The Professional Commons

公共專業聯盟

2012年3月8日

目錄

1 認清課題：何謂棕色土地 (brownfields)?	
1 Understanding brownfields	3
2 背景：新界棕土的擴張	
2 Background: The expansion of N.T. brownfields	4
3 研究範疇——尋找棕土實況、問題與對策	
3 Research Spectrum: Searching for reality, problem and solution	6
4 棕土的前世今生——官方文件回顧	
4 Brownfields past and present ---a review of official documents.....	7
4.1 需求式微——近年香港的進出口發展趨勢	
4.1 Declining trends for Hong Kong	7
4.2 由規管到放任：回顧「後勤用地」政策	
4.2 A review of logistics spatial policy.....	8
5 整體新界棕土分析	
5 Comprehensive analysis on N.T. brownfields.....	11
附件一、新界西北的南面部分可用作露天貯物和港口後勤用途	15
附件二、新界東北可用作露天貯物和港口後勤用途	16
附件三、新界西北可用作露天貯物和港口後勤用途	17

1 認清課題：何謂棕色土地 (brownfields)?

1.1 「棕土」是一個英美常用的專有名詞，主要形容後工業國家與城市內大量因產業轉營引致使用率低 / 閒置的舊工商業用地。

1.2 棕土亦泛指一些受重金屬污染、儲存廢置物等已破壞土地，有關土地用途甚至對周邊環境、生態及健康造成負面影響，該等間接受破壞的土地也稱為棕土。棕土往往位處城郊，容易被忽略，政府及民間社會也較難進行有效監察。在香港，棕土是一個較新的語彙，民間及環保界間中使用，意指因填泥及各種工業、回收用途而遭破壞的土地；該等土地主要集中在新界地區。¹

1.3 由於清理成本高昂及業權複雜等因素，決策者往往迴避棕土問題，先行發展成本較低及阻力較少的綠帶 (Greenfield)。近年情況已有所轉變，國際上不少從事城市規劃、政策研究及決策者愈益注重可持續發展，積極推動解決城市「棕土」問題的對策，包括鼓勵業權人清理有害廢置物、訂立專門的土地管理政策 (Land Regulatory Policies)、實施回復原有地貌 (Revitalization) 及優先活化的土地策略等。以上各種措施有助修復棕土及騰出土地予更有需要的用途，既有助改善城市環境質素以保障社區健康生活，亦有助促進經濟發展及產業轉營。

1.4 可是，特區政府顯然落後於世界趨勢，缺乏一套整全且有效的新界環境及土地保育政策以針對處理新界鄉郊環境主要破壞的形式—貨櫃場、停車場及回收場等濫用土地情況，近年社會群體及輿論對南生圍、大浪西灣等鄉郊發展案例的強烈迴響，進一步突顯現行的土地以至保育政策並未符合市民的訴求。

1.5 其實，在新界範圍內，棕土的分佈相當廣泛，因此重新構想棕土的用途對本港未來的發展至為重要，若能善用棕地的話，不但能避免破壞環境，有助維護新界鄉郊環境及社區生活質素，更能提供大量土地照顧物流等行業的土地需求，及滿足市民基本住屋以至改善生活質素的需要。簡

¹本地環保界對有關概念並不陌生；「棕色地帶」，見黎廣德：〈南香港與北香港〉，《釋放香港》，快樂書房，2009年6月，188頁；「棕土」，見土地正義聯盟：《回應施政報告中房屋土地政策》的文件，2011年11月。

言之，棕土已成為特區政府以至其他關注土地房屋規劃、環境保護及交通規劃人士急需處理的重要性。

2 背景：新界棕土的擴張

2.1 自從管制新界土地用途的「集體官批」(Block Crown Lease) 因「生發案」的判決而失去規範性效力²，新界鄉郊地區的「已破壞土地」/棕土廿多年來持續飆升，加上特區政府對違規發展欠缺有效管理，及在土地規劃上向物流利益傾斜，致使新界鄉郊出現大量露天貨櫃場、停車場、割草場及各式各樣的露天貯物及回收用地。位處其中的有關行業大部份是露天作業、欠缺規模經濟及鮮有設施配套，故此該等土地的使用效益相當低。

2.2 近年電子廢料回收場在新界西北、八鄉、粉嶺及恐龍坑等地迅速滋長³，電子廢料因處理不當而對環境生態及農業構成負面影響，甚至對土地造成難以復原的破壞。這類「回收工業」已經不僅直接造成大量棕土，更會導致鄰近土地淪為棕土，嚴重破壞新界環境的永續性。

2.3 另一方面，近年跨境陸路貨運量持續下跌，二零一一年的貨運量較上年大幅下降一成多。⁴新界眾多貨櫃場的使用率也同步下降，九十年代貨櫃場供應不足的情況已不復見，近十年來新界露天貨櫃場的數量不但沒有增多，反而出現荒廢或有限度運作現象；該等棕地有待處理。

² 參考房屋及規劃地政局、規劃署及運輸署於2007年4月向立法會提交的文件(CB(1)1410/06-07(05))。內文提及「新界鄉郊不少土地受集體官契規管。在1983年，高等法院審理『律政司訴麥哈度投資有限公司 [1983] HKLR327』一案時裁定：「官契附表所列的土地用途只屬說明性質，並非爭議中所指的隱含契約類別」。法庭裁定，只有發出噪音、惡臭和厭惡性的行業不得在集體官契所規管的土地上作業，而未經批准的建築物 / 構築物亦不應建於這些土地上。在發出有關判詞後，新界有多幅未開墾的農地，為迎合市場需要，轉作露天貯物、棄置車輛、修理車輛工場、貨櫃存放場和停車場等用途，隨着鄉郊地區日漸都市化，跨界經濟活動日益蓬勃，這類市場需求愈趨殷切。」

³ 根據綠色和平的統計，自2005年以來，新界陸續出現九十一個電子廢物場，露天處理的作業方式嚴重污染附近土地，令粉嶺一帶的土地含鉛量超標五至十五倍不等。詳見綠色和平：〈新聞稿 ---香港成電子垃圾轉運中心 新界拆解場污染環境〉 2005-03-28

2.4 與此同時，新界鄉郊社區有長足發展，居民對環境的關注亦大大提昇，面對露天貨櫃場、停車場及回收場用地影響交通安全、農業環境及生活質素⁵，地區上逐漸體會到棕土問題的嚴重性，不滿及投訴並無間斷。

2.5 土地發展權益與土地規劃限制是新界地區悠來以久的深層次矛盾。為了使土地利益最大化，土地持有人往往採取「先破壞，後發展」的行徑，引致棕土愈益增長。原居民地主及地產商為求發展「綠地」，會先把農地囤積空置、砍伐樹木、焚燒田草、填平魚塘、堆放泥頭、驅趕雀鳥，對自然環境造到無可挽救的破壞，進而平整已破壞的土地出租作停車場、貨櫃場以賺取租值，甚至出售作豪宅式房地產發展。

2.6 觀乎近年的新界土地開發及使用情況，善用棕土問題從未被特區政府採納為策略性措施提上議事日程。直至二零一一年施政報告裡，特首才提及未來將增加土地供應，會考慮把新界「北區和元朗主要用作工業用途、臨時倉庫或荒廢的農地作房屋發展用途」⁶，面積約為一百五十公頃。可是，特區政府把「工業用途及臨時倉庫」等棕土，與「荒廢農地」等綠化土地混為一談，歸入同一類別，而不是從可持續發展的角度考慮土地供應。在今年一月，特區政府在近日立法會上，表示不理解「棕色土地」，故此未能提供相關土地資料⁷，進一步證明特區政府對棕土基本是採取視而不見的態度。

⁴ 詳見報告第四部分的表一：《本港(進出口)總貨運量》

⁵ 參考亞視新聞，《內地新法例禁止電器和電子廢物進口》，2011年1月1日，
<http://www.hkatvnews.com/v3/share_out/_content/2011/01/01/atvnews_145970.html>

⁶ 《2011-2012年施政報告》，43章，〈發展及積存土地政策〉，<<http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/p43.html>>

⁷ 立法會十五題：土地供應，當中政府回覆到：“The Administration does not have comprehensive statistics of such "brownfield sites available for development" and is unable to provide breakdown by District Council district in this regard.”

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/01/P201202010322.htm>. 2012年2月1日

3 研究範疇 —— 尋找棕土實況、問題與對策⁸

3.1 是次研究的範疇，包括整理以下兩方面的資料：

- 1) 新界地區棕土) 的區位分佈、使用情況及對周遭環境的具體影響；及
- 2) 蒐集棕土基本數據與資料。

3.2 在以上資料的基礎上，本研究會檢視現行處理棕土的相關政策，並探討優先使用該等土地以滿足未來土地供應的可行性。

3.3 要為棕土政策提出政策建議，我們必先要掌握現時有關棕土的基本狀況。然而，過往環保團體、相關界別及學界甚少就此課題進行整全的研究，官方文件就有關土地使用狀況、原始資料及政策配套亦相當零散，未能清晰描繪現時棕土的面貌及所面臨的挑戰。

3.4 於是，此研究會嘗試進行以下工作：

- 1) 整合零散的官方文件及原始資料，為棕土的狀況提供較清晰的圖象；
- 2) 以地理資訊系統方法綜合資料，評估棕土的現狀，以更清楚了解棕土的變化及最新狀況；

⁸ 本研究會從以下三種方法著手：

- 一、 地理資訊系統：透過鳥瞰圖 (aerial photo) 仔細辨認棕土類型，然後以地理資訊系統 (GIS) 作統計、比較與分析。
- 二、 實地考察：在二零一一年間，研究員到了新界棕土所在地做實地考察，了解現場環境，以校對確認地理資料的真實性；
- 三、 文件回顧：蒐集整理棕土的基本資料及相關政策措施，包括立法會的討論文件、城規會及規劃署的公開資料及圖則。

4 棕土的前世今生——官方文件回顧

4.1 需求式微 — 近年香港的進出口發展趨勢

4.1.1 觀乎由 2000 年至 2010 年間本港的統計數字，整體進出口總貨運量雖然呈上升趨勢，然而陸路貨運在最近五年卻不升反跌，在 2000 至 2004 年間仍能維持在四千萬公噸左右的水平，其後逐步下跌，2009 及 2010 年跌破三千萬公噸，跌幅幾近四分之一。⁹運房局在 2009 年指出，由於成本和地理因素，部份跨境貨物運輸由陸運轉為河運，¹⁰後者升幅驚人，在短短十年幾翻了一番（見表一）。

表一：本港(進出口)總貨運量

百萬公噸

年份	海運	河運	道路貨運	鐵路貨運	空運	合計
2000	131	44	40	0.5	2	217
2001	131	48	37	0.4	2	218
2002	138	54	39	0.4	2	235
2003	149	59	40	0.3	3	251
2004	159	62	40	0.3	3	265
2005	161	69	39	0.2	3	272
2006	166	72	37	0.2	4	279
2007	177	68	36	0.1	4	285
2008	180	79	32	0.1	4	295
2009	162	81	27	0.08	3	273
2010	182	86	30	0.04	4	302

資料來源：運輸及房屋局，《香港港口運輸統計摘要》

4.1.2 運輸及房屋局發表的一份名為《香港港口貨運量預測2005/2006 研究》的顧問研究報告顯

⁹ 由於 2010 年政府使用了新的貨運估算方法，因此不能以 2010 年數據作直接比較。

¹⁰運輸及房屋局：《香港物流業的最新發展及相關事項》【立法會文件編號 CB(1)1952/08-09(02)】，2009 年 6 月。

示，本港跨境道路拖運成本昂貴是導致陸路貨運式微的關鍵原因。¹¹由是之故，部分貨櫃轉由深圳、廣州等港口處理，結果香港貨物吞吐量佔華南地區直接遠洋貨運量的比例較十年前下跌了超過一半。¹²影響所及，本港貨櫃場的需求隨著陸路貨運式微而逐步下降甚至出現閒置的情況。

4.1.3 步入後工業時代的香港，宜因應貨櫃物流業的情勢檢討城市發展的空間佈局，把握陸路貨運每下愈況的契機，善加運用新界露天貨櫃場/停車場等棕土帶來新機遇。

4.2 由規管到放任：回顧「後勤用地」政策

4.2.1 房屋及規劃地政局提交立法會的文件指出，1983年的「律政司訴麥哈度投資有限公司」的案例¹³使規管新界土地途用的「集體官批」(Block Crown Lease)變相失效，致使露天貯物及港口後勤等土地用途在新界鄉郊地區迅速擴張，造成大量農地及綠化地帶變成棕土¹⁴。

4.2.2 至上世紀 90 年代，棕土問題進一步惡化。港英政府委託顧問於 1991 年至 1994 年間進行貨運研究，發現供應予合法貨櫃場及停車場供不應求，導致了不少新界土地在沒有規劃限制的情況下，轉變成貨櫃存放場所/停車場。根據立法會的統計，在 1995 年，新界地區有 185 公頃土地作違規貨櫃場用途。¹⁵大部份違規用地沒有充足基建配套，區位上也對生態環境及附近社區造成嚴重的負面影響。

4.2.3 為了應對新界的土地使用的亂象，港英政府曾推出一系列措施，包括：1) 賣地增建多層貨櫃場/停車場及 2) 利用堆填區作停泊貨車用途等相關政策。回歸後，特區政府反而放鬆了打擊違規發展的力度，更把有限的人手資源轉移至推動新界發展方面，以違規貨櫃場問題只是有限度改善；在 2003 年，違規貨櫃場仍佔地 125 公頃之多¹⁶。

4.2.4 更重要的是，特區政府不但無視棕土問題的重要性，更以明緊實寬的手法，容許更多土地可改作貯物及後勤用途。2005年，規劃署公佈了一份《擬作露天貯物及港口後勤用途》的指引，除

¹¹ GHK (香港) 有限公司：《香港港口貨運量預測2005/2006 研究．摘要》。2008年4月，9頁。

¹² 同上，3頁。

¹³ 案件編號 [1983]HKLR327

¹⁴ 房屋及規劃地政局等：《新界鄉郊露天貯物及港口後勤用途的規劃》，【立法會文件編號CB(1)1410/06-07(05)】，2007年4月。

¹⁵ 同上

¹⁶ 同上

了軍營及新市鎮地段之外，其餘新界土地分被劃作四個級別，其中第一及二級別的土地可申請改作貨櫃場/停車場用途(見附圖一、二)。此舉實際上讓更多新界地主申請改變土地用途供發展之用，客觀效果是令更多綠化環境變成棕土。發展局數據顯示，自指引公佈後到2008年短短三年間，「城規會及其轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會共考慮了384宗有關臨時露天貯物及港口後勤用途規劃的申請，其中超過半數，即223宗獲得批准」。¹⁷

4.2.5 尚不知此，特區政府更主動透過改劃方式(re-zoning)，開放更多土地作露天貯物及港口後勤用途。截至2008年止，新界西北及新界東北土區被改劃用途的土地分別達到372公頃及231公頃之多¹⁸，加劇了停車場/貯物用途用地的擴散。至2009年，運房局也覺察到該等土地有演化成為棕土的跡象，作露天貯物及港口後勤用途地點「或尚未被充分使用，因為使用率會視乎個別作業的運作需要及有關人士的意願而定」¹⁹。

4.2.6 另一方面，目前的改變土地用途申請及審批機制加劇了棕土問題的嚴重性。現時政府官員會定期與業界商討有關土地配置及相關配套問題，但主要以閉門會面進行，以至露天存放用地、停車場、其他後勤用地的選址，附近居民及社區無從監察及參與，由於選址錯誤而影響居民的日常生活、安全與健康，激起眾多社區不滿，嚴重者甚至出現地區糾紛。

4.3 最新發展

4.3.1 值得注意的是，由於農地/綠化地帶往往比貨櫃/停車及存放用途的經濟價值較低，若果沒有整全的環境規劃配套，儘管使用率偏低，以現時的市值來說，其營運價值及地主所得租金亦會高於農業用途。故此，新界的貨櫃場/停車場/貯物用途儘管已經日漸供過於求，在欠缺妥善及整體土地規劃的情況下，貨櫃場/停車場等棕土依然會存在，並將會持續擴散。

4.3.2 各種諸如劏車場、廢車場等回收用途，亦伴隨著近十多年來大規模的改劃而在新界各區滋長，由於大部分都是露天工場，不僅令更多新界土地變成棕土，亦會令附近環境造成一定程度的破壞。自2009年開始，內地政府禁止經營電子廢料回收場，引致大量電子廢料回收場轉移陣地，於新界劃作「露天貯物」的土地開設露天經營。按環保團體的數字，現有91個電子廢料回

¹⁷ 立法會會議紀錄，討論有關《把土地用作露天貯物及港口後勤用途》 p.49, 2008年11月5日

¹⁸ 房屋及規劃地政局等：《新界鄉郊露天貯物及港口後勤用途的規劃》，【立法會文件編號CB(1)1410/06-07(05)】，2007年4月。

¹⁹ 運輸及房屋局：《香港物流業的最新發展及相關事項》。

收場在新界各處營運，危害附近的環境及社區。政府只提供流浮山偏遠地方提供回收場用地，亦放任回收業擴散式的土地使用。

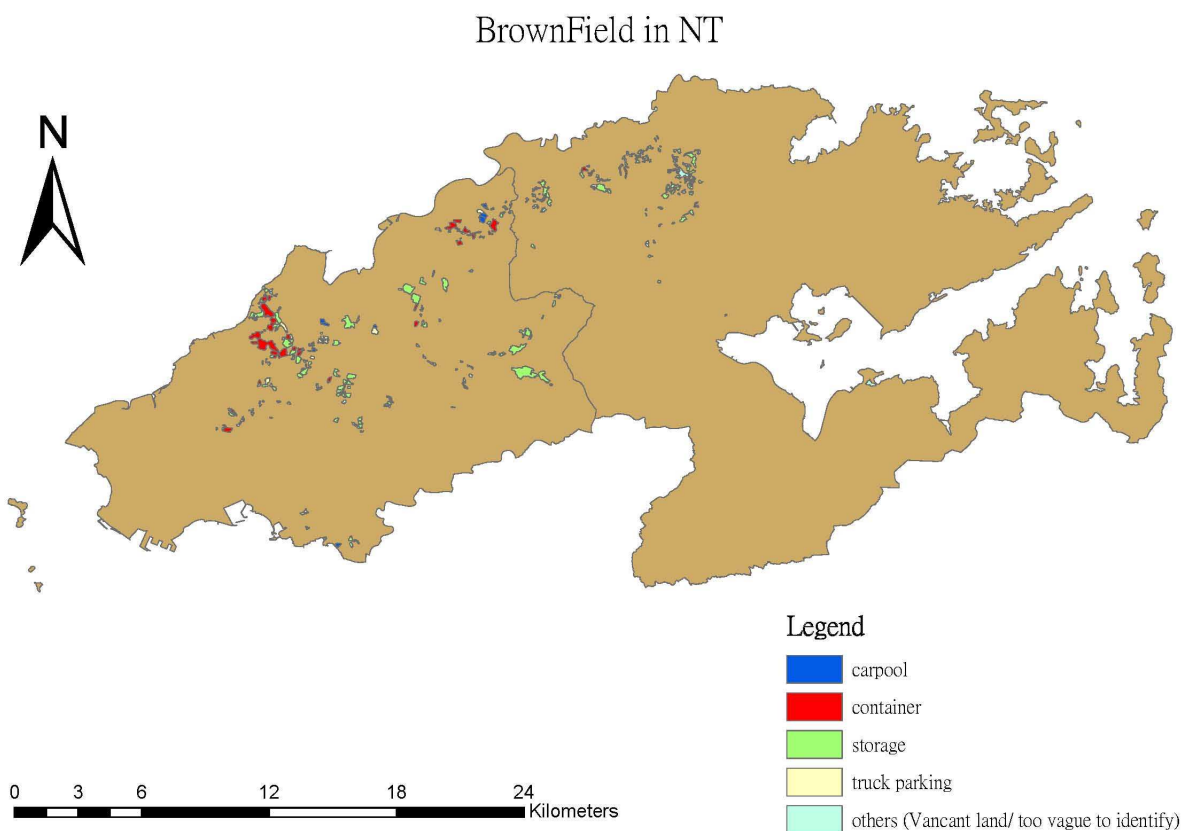
4.3.3 更重要的是，特區政府拒絕考慮制訂整全的棕土管理策略。2011年1月12日，發展局局長在回應議員提問有關會否『以集中開發已被破壞的「棕土」地帶，避免破壞濕地和農地』時，製作出了原則性的回應，表示政府會「將發展有系統地集中在合適地方，避免對自然環境保育帶來負面影響」，及會進行新界東北新發展區的規劃及工程研究和新界西北的洪水橋新發展區的規劃及工程研究，²⁰沒有承諾把修復及優先使用棕土原則作為未來規劃指引之一。

²⁰ 〈南生圍發展項目〉，《新聞公佈》，2011年1月12日。

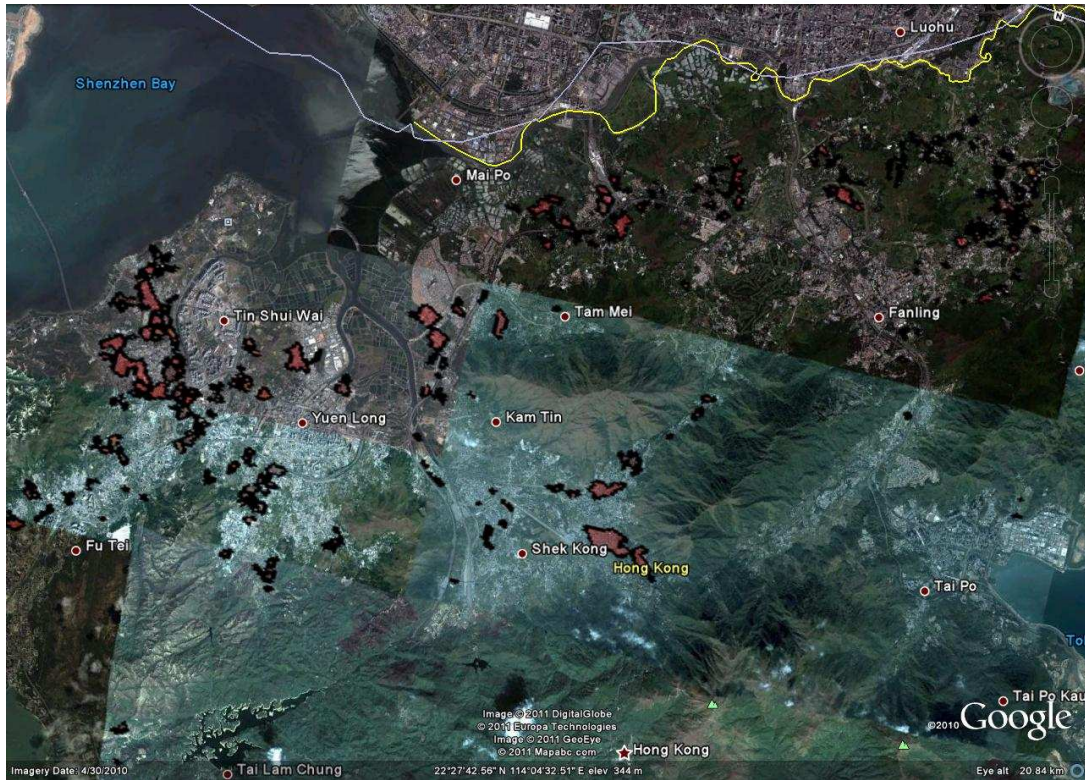
5 整體新界棕土分析：

5.1 特區政府漠視棕土問題的重要性及嚴重性，自然沒有進行相關的盤點清查工作，故此官方資料相當有限，除了貨櫃場的簡單統計數字外，新界鄉郊地區棕土的數量、類型及分佈的數據，均付諸闕如。缺乏有關資料，增加了掌握棕土問題嚴重程度、問題分析制訂政策建議的難度。

5.2 有鑑於此，本研究將會透過地理資訊系統分析了 2011 年香港鳥瞰圖，掌握了概括的棕土地理資訊 (圖一)：



5.2.1 區域分佈：在 2011 年，棕土主要分佈在新界四個區域內，分別是元朗區、北區、屯門區及大埔區，其中最多棕土的地方為洪水橋、其次為坪輦、新田/落馬州、唐人新村、恐龍坑、八鄉、古洞北及掃管笏 (見圖二)。



5.2.2 棕地較集中地區：洪水橋、落馬州、恐龍坑及坪輦一帶的棕土相當集中，面積亦較大。

5.2.3 個別面積較大棕地位置：除以上述較集中地區外，八鄉荃錦公路旁、天平山村、新田錦繡花園旁、古洞燕崗的棕土面積也相當大，單幅面積甚至多於二十公頃。

5.2.4 棕土類型：貯物、廢物回收用途用地反而佔地最多，超過現時棕土的總面積一半以上

隨著本港經濟轉型，貨櫃物流業日趨式微，貨櫃物流相關用途佔地有所減少，反而有愈半的棕土用作貯物、回收等用途，達到 463.1 公頃之多，其次才是短期批租/違規的貨櫃場及貨櫃車停泊用途，也佔地 229 公頃。餘下的則包括一般露天停車場、閒置土地、已破壞土地、荒地、小規模輕工業等；詳情參看下表：

類型	面積 (公頃)
貯物、廢物回收用途	463.1
貨櫃場	177.9
貨櫃車停車場	51.1
一般停車場	32.8
其他(荒地/難以辨認)	78.3
總面積	803.2

5.3 更值得關注的是，不少貨櫃場位處於政府訂為第 3、4 類地區，即「不宜作露天貯物用途區」及「容忍區」內（見附圖一、二及三）。

5.4 綜合以上資料，我們可得出四大關鍵性的發現：

- 一、新界地區裡有佔地約有八百多公頃棕土，面積幾與半個界限街以南的九龍半島 (1,700 公頃) 相若。只要加以善用，可以在短期內滿足本港相當部份的土地需要。
- 二、目前愈半棕土是用作貯物、回收等用途，另有三分一的土地為貨櫃場相關用途，他們的使用效率均相當低，經適當的整治及重組後，可以騰出相當比例的土地做其他用途。
- 三、位於棕土地帶的貨櫃場不少頗具規模，根據土地註冊，亦發現部份場所的地權相對集中，顯示重整棕土地帶時，如涉及徵地或協商發展過程，相對較易處理。
- 四、為數不少的貨櫃場及棕地位處於「不宜作露天貯物用途區」及「容忍區」，該等「違規行為」應予以糾正，道理顯而易見。

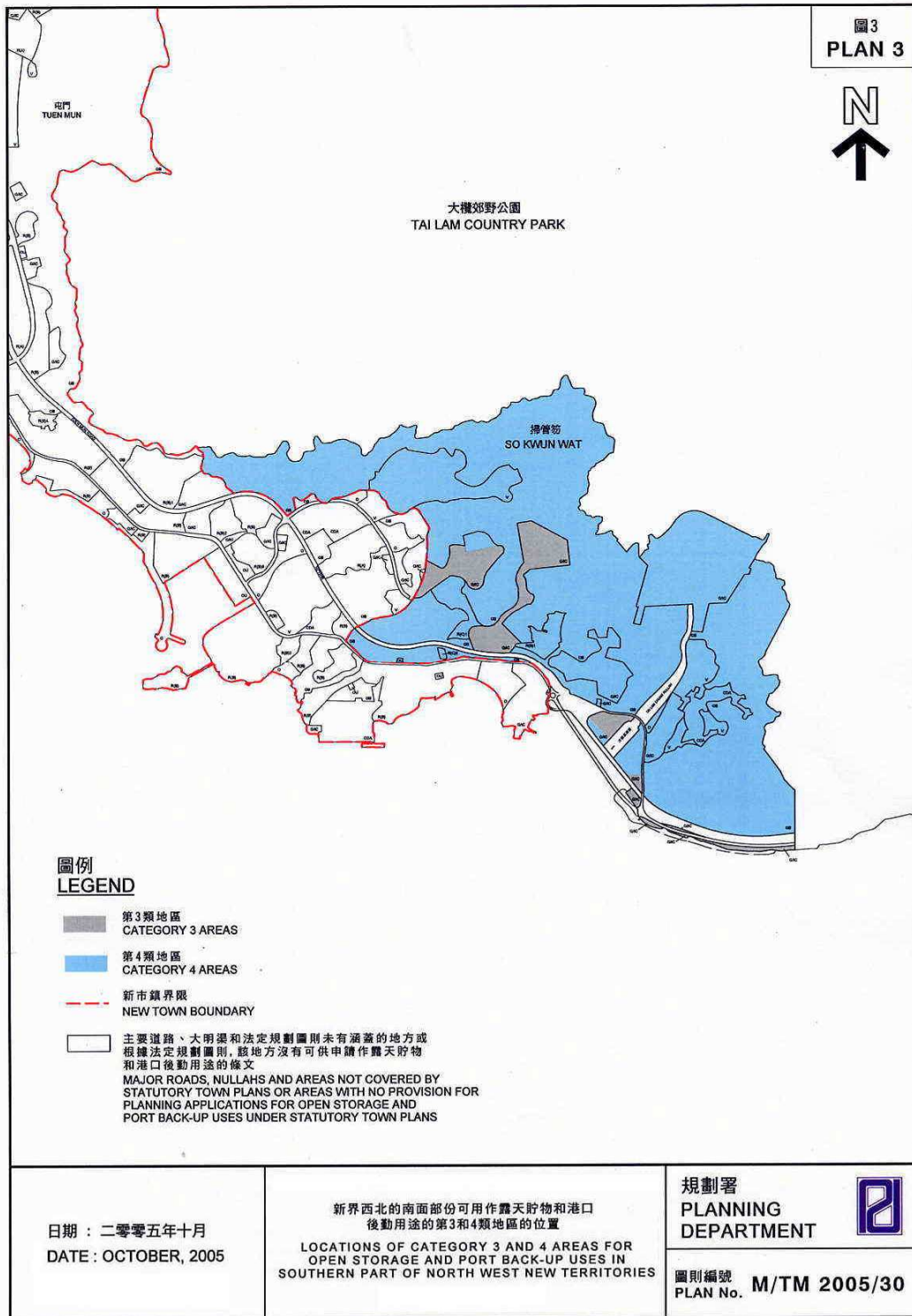
5.5 原則建議

5.51 本報告提出了原則性的建議，指出了「棕土優先」(brownfield first) 作為城市土地發展策略的重要方針。不管是回應現時土地供應的方法不應先綠化地帶，還是長遠解決新界鄉郊環境的問題，這標準都應是一個可持續發展城市所具備的發展模式。

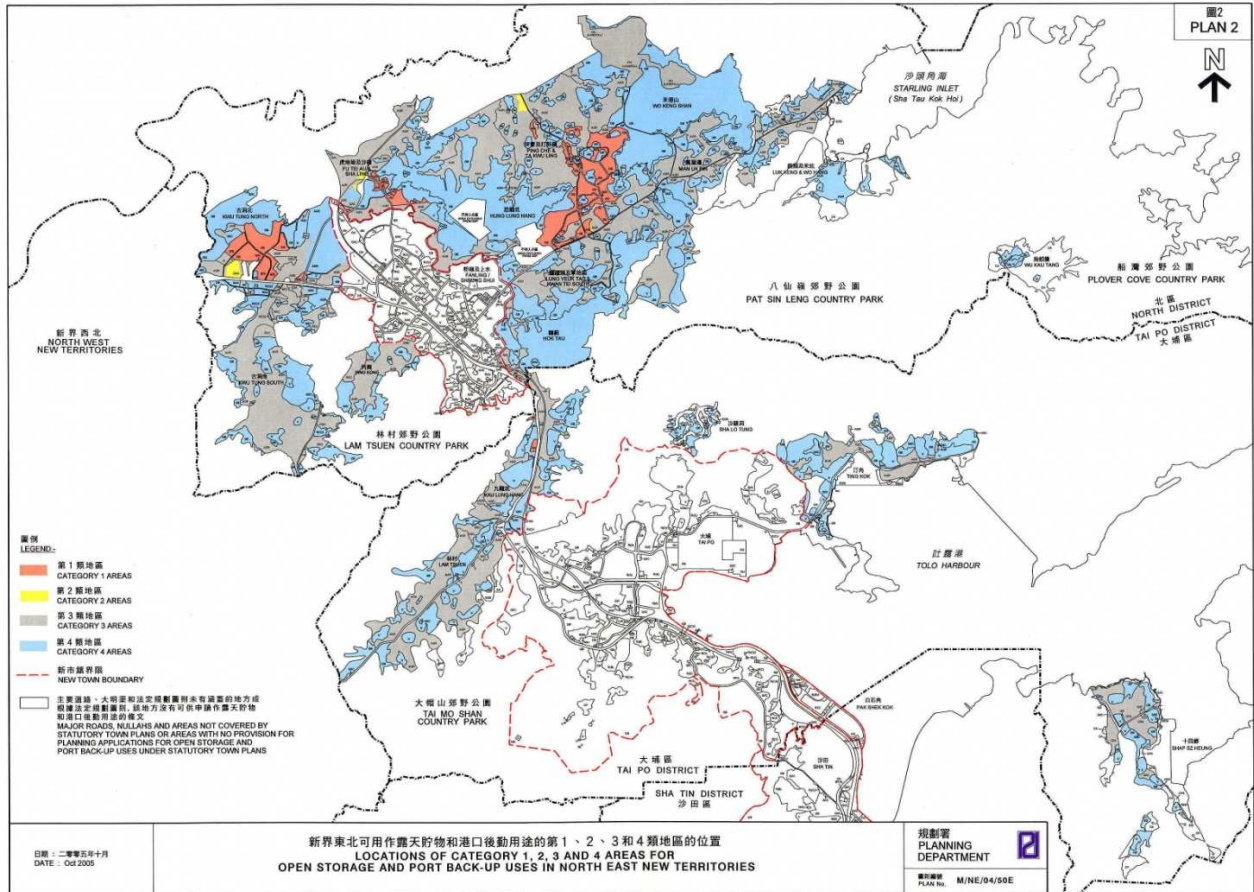
5.52 報告亦建議善用 800 多公頃棕土的方針，不僅只是用於滿足城市真正需要的土地供應，同時應有整全的棕土政策框架，包括環境修復、整合及優化貨櫃場/回收場/停車場的規劃安排、防止棕土擴張的管理政策等。

5.53 更具體的規劃配套問題，還需要更深入的研究與探討。內容包括哪些棕土較適合優先發展，哪些應作環境修復，如何整合及優化現有土地利用等。

附件一、新界西北的南面部分可用作露天貯物和港口後勤用途



附件二、新界東北可用作露天貯物和港口後勤用途



附件三、新界西北可用作露天貯物和港口後勤用途

