

浪費

錦田北公路旁土地荒廢至少十年 全港165公頃棕地曬太陽



規劃署早於2017年委託顧問公司進行研究，發現本港沒有營運的棕地多達165.08公頃，新界西北有逾百公頃佔最多，而位處新發展區或具發展潛力地區的佔38.3公頃。大公報記者在新界西北實地了解一幅位於公路旁邊、被列為「無營運」的棕地，發現該地已荒廢多年曬太陽。

地政總署前署長劉勵超指出，「棕地根本不符合香港城市規劃意向，絕對有需要發展，土地利用效率不高，所以要整合現有的棕地；未研究的棕地要繼續做研究及須向公眾交代，釋除公眾對政府發展棕地決心的疑慮」。規劃署前署長凌嘉勤則建議，政府可用《收回土地條例》整合規劃農業用途的棕地，發展農業園。

大公報記者
施文達(文) 李斯達(資料) 凱楊(圖)



▲大公報記者實地了解錦田北一幅毗連公路、在規劃署資料內被列為沒有營運的棕地，發現該土地已荒廢多年。



▲無營運的棕地多達165.08公頃，位處新發展區或具發展潛力地區的佔38.3公頃。



掃一掃 有片睇

香港寸金尺土，165公頃沒有營運的棕地，是否全都位於山脊不宜發展之地？大公報記者早前到一幅位於錦田北錦學路附近的棕地實地調查，該5006平方米的棕地在規劃署的資料內被列為沒有營運。該幅地鄰近北圍村大沙洲，在錦田北分區計劃大綱核准圖規劃為「農業」及「綠化地帶」用途，今年4月曾向城規會申請作臨時營地、燒烤場、康體文娛（休閒農場）臨時用途三年，城規會6月會議延期決定，待申請方補充資料。

劉勵超：應詳細披露棕地資料

有路過村民表示，該幅棕地曾填土，「本來係農地，填過土，平整過」。記者追問是否已荒廢多年，村民透露業主是有計劃發展，又指出該大幅用地曾有段時間外判用作停車場，「業主唔急用塊地」。

與該幅位於公路旁的棕地的一路之隔，是一幅鄉村式發展用地，近路邊入口處已鋪上石屎，有10輛小型貨車停泊在藍色帳篷前，帳篷下有不同公司的物流職員在拆貨後快速運貨上車離開。另一邊的泥地上停有兩部挖土機，泥頭堆積，地上擺放着建築物料；還有部分土地闢作露營營地，記者現場見一家三口在草坪上玩樂。村民透露，近路邊的物流拆貨場已運作一年。

根據規劃署「無營運的棕地」資料，在全港無營運的165公頃棕地中，位處新發展區或具發展潛力地區內的佔38.3公頃，若以政府擬回收粉嶺高球場的九公頃地可建1.2萬伙公屋推算，38.3公頃具發展潛力而無營運的棕地，可興建5.1萬伙公屋。

地政總署前署長劉勵超指出，165公頃沒有作業的棕地看似是很大的數字，但需了解這些棕地是集中還是分散、位置是否偏遠、基建是否足夠等，才能判斷是否可以發展釋放土地資源，「真係要郁『散收收』的棕地，有好多功夫要做」。他認為，規劃署要披露更多2019年的棕地研究資料，與公眾溝通，「165公頃無作業棕地需逐幅去了解，係咪有咁多地唔用，政府的研究報告沒有交代詳細資料」。

劉勵超表示，目前政府迫切需要面積大的用地，改劃發展興建公營房屋解決市民上樓難問題，興建小型屋邨不是目前的方向。至於有建議「小有所做，大有大做」釋放棕地，劉認為發展伙數少的公屋不符合經濟效益。他以大澳公屋或沙頭角公屋等地點偏遠的公共屋邨為例，雖適合單身長者申請，但擔心興建後無人問津。

不適合建公屋 可發展院舍

劉勵超說，將來「北部都會區」發展提供就業機會，位置偏遠、面積較小的棕地可順勢發展：「唔止要解決住嘅問題，點解割房吃香？因租戶要就近返工地點，如果在『散收收』、山脊見棕地起100至200間公屋，有無人肯搬去住？」要善用棕地資源，劉勵超認為，不適合興建高密度公營房屋，或可研究發展安老院舍，因現時的缺地壓力，除主要來自住屋需求外，安老院舍亦欠地發展，「安老院舍的長者唔係日日出街，地點偏遠的棕地會適合發展」。不過，規劃署前署長凌嘉勤認為需審視該幅所謂沒營運棕地的道路、排水等負荷問題，「緊急時要條路行到救護車，起安老院都有好多條件要配合」。

規劃署回覆《大公報》查詢時指出，該幅位於錦田北錦學路附近的土地曾涉及《城市規劃條例》下的違例填土工程，署方曾於2012年11月20日及2013年2月6日，分別發出強制執行通知書及恢復原狀通知書。其後，由於相關通知已獲遵辦，署方分別於2013年9月18日和23日向涉事者發出完成規定事項通知書。

規劃署指出，該幅地於今年9月9日獲城市規劃委員會轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會批准作臨時度假營、康體文娛場所（休閒農場）、燒烤地點及附屬設施，為期三年，現時申請地點為草地。

象徵式耕種 空置稅難執行

灰色地帶

荒廢棕地種草曬太陽，浪費珍貴土地資源，但政府整合棕地時卻遇到重重阻滯，有人認為或與背後的利益集團有關。對此，地政總署前署長劉勵超（圖）說：「是否發展商在背後發功，我真係唔知。」他表示，在土地契約角度而言，難以說明發展商囤積農地。農地是作耕種用途，但土地契約沒規定要有恆常耕種活動，發展商收購農地後不作為，並無違反土地契約，荒廢棕地不斷升值，等待政府的土地愈來愈少，發展商持有的土地就愈來愈值錢，「塊地曬太陽愈耐愈值錢，但沒有違法」。

去年立法會的「全方位增加土地供應」議案，曾建議開徵土地閒置稅，政府在土地合約上訂明開動工期限和銷售期限，逾時可被徵收空置稅甚至收回土地，以防止人為囤地操控房屋供應，引起議會內激烈討論。



規劃署前署長、前港深合作策略規劃顧問凌嘉勤認為徵收空置稅不可行：「乜嘢叫囤地？若無基建發展唔到幅地，係咪囤地？業主可申請規劃用途做露天停車場，不獲規劃許可，咁叫囤地而要收空置稅嗎？這問題很複雜。」

不能單方面更新地契條款

劉勵超亦質疑空置稅能否執行，因為先要立法，以法律取代地契約束；但即使立法，執行上亦有漏洞。他以地政署收地個案舉例，「我們收農地要計算青苗費，所以地政人員是突擊性去計算，但仍然會有原本光禿禿的農地突然種滿植物，所以空置稅執行時，我相信會有很多問題，你如何突擊檢查發現農地是空置？又例如農地是一萬呎，業主在角落或成幅地每隔200呎種一棵樹仔，你話塊地係咪空置？我象徵式耕種，10萬呎

地象徵式種十棵樹，就唔係空置。有很多實際執行問題，空置稅未必是有效的約束工具」。

劉勵超指出，新批官地的地契條款列明建築期，但農地沒有；而地契是買賣合約，不能單方面更新農地的地契條款。劉勵超表示，發展商未必是想囤地，可能只是向城規會申請改變土地用途碰釘，「我以前睇文件，農地申請起屋，城規會問漁護署，好多時漁護署話係優質耕種地（land of good agriculture quality），其實已經鋪晒紅毛泥」。而商談補地價亦會拖慢土地發展，「業主與地政署搓波，搓來搓去，十年八載都唔奇」。

劉勵超認為，若發展商有發展意圖，曾申請規劃許可並屢試屢敗，政府可考慮在規劃上「鬆手」，或把發展商持有土地納入新發展區一併發展，或動用《收回土地條例》收回土地，當然發展商有機會提出反對。

專家倡政府收地帶頭發展農業

地盡其用

政府推動新界東北發展計劃，已於2019年12月收回位於塱原中央的農地發展自然生態公園作長遠保育，規劃署前

無營運棕地分布

新界東南：4.13公頃
新界西南：2.3公頃
新界東北：49.84公頃
新界西北：108.81公頃
總數：165.08公頃

場地數目：996幅
平均面積：1657.53平方米

資料來源：規劃署

署長凌嘉勤（圖）贊成政府帶頭做農業，收回及整合農業用途的棕地，提供持續性發展。

「明明地契是農地，點解唔想做農地，係你（業主）唔想，唔係政府唔畀你做，點解你唔想做農地要政府賠錢畀你？這是你的問題，點解用返個地來種菜唔得？經濟學上呢個叫期望價值。我收購幅農地時期望賺咁多錢，期望落空時便罵政府？」

凌嘉勤說，新界的農地碎片化，政府可帶頭做好相關基建，透過農業園方式收地整合地塊，再租予農夫耕種；政府的租約可以長期及穩定，農夫便有信心投資。他指出，漁護署曾作研究，若在香港做農夫靠耕種謀生，需要兩萬畝農場，但新界每塊農業地段平均面積只有約千餘平方米，要做職業農



夫，先要向十幾個業主租用十幾塊田串連在一起，存在一定風險，若其中一幅地的業主不再續租，整合的一大片農地便斷開，農耕設施投資便化為烏有，所以全職農夫不會「落本」投資現代化排水系統。

「地主唔耕田，亦唔想租人耕田，因收入太低。」凌嘉勤建議政府可以《收回土地條例》的公共用途為由，收回農地或農業用途的棕地做農業園；而現時古洞南已進行中，只是進度較慢。根據官方資料，政府已開展古洞北的塱原生態公園農業區，佔地11公頃，核准規劃圖顯示屬生態地方，讓農民濕耕農業用地。另外，「北部都會區」亦有積極的保育政策，有生態價值的棕地會被收回，由濕地保育公園租予人養魚。

英國鼓勵轉型 六成新建住宅來自棕地

他山之石

規劃署前署長凌嘉勤指出，外國的棕地概念與香港不同。外國的棕地前身是工業用地，因經濟結構改變而不再運作，部分可能已丟空幾十年沒有經濟作業。

藉倫敦奧運發展東部棕地

凌嘉勤指出，英國開發土地時優先發展棕地，其中一個成功例子是倫敦奧運會。英國政府透過國際盛事重新投資已荒廢的倫敦東部棕地，所建設施均可保留在現有社區，如運動場館、倫敦奧運公園，還有奧運宿舍轉變為私人住宅，並配合地鐵網絡，交通方便。香港的棕地則是經平整後用作其他非農業用途的農地，仍有相當活躍的經濟用途。

英國、美國、加拿大等地都有發展棕地，英國政府鼓勵及加速棕地轉型，如住宅用途，1988年提出20年內所有新建住宅中須有六成來自棕地改建的目標，結果到2000



▲利用棕地發展倫敦奧運會，其設施在比賽結束後成為社區設施，如運動場館、倫敦奧運公園，奧運宿舍轉變為私人住宅。

年已達成目標。政府透過立法及成立專責機關推動棕地發展，包括把發展棕地納入非政府部門公營機構住屋與社區署的責權範圍，並通過《2016年房屋及規劃法》，減少發展棕地所涉及的不明朗因素，加上政府有意把九成適合建屋的棕地於2020年或之前批出地

區發展令，透過簡化程序為誘因，省卻發展商的申請成本，方便項目加快上馬。

美國則採用公私營合作發展棕地，環境保護局推行「棕地計劃」，鼓勵各地防止土地淪為棕地，以安全方式清理棕地。1985年，賓夕法尼亞州匹茲堡市由市區重建局牽頭，分三階段將佔地97公頃的廢棄煉鋼及煉鐵廠改造為商住用地。

加拿大更視棕地發展為全國性發展戰略，制定一系列棕地開發政策、方針及法律配套。一方面建立污染土地責任分配管理13條原則，其中「污者自付」是制定污染土地修復政策和法律的首要原則；另一方面是棕地的評估和修復。政府把棕地發展作為能有效控制城市無限蔓延的策略，由於城市的發展邊界受到控制，房地產商會有意發展棕地。而在整個開發過程中，開發商成為棕地開發的主力軍，承擔主要的污染清理和資金籌集。

大公報記者楊州