

棕土就快「五十年不變」？

林芷筠

本土研究社成員

假若你住在新界，或會留意到路邊不少貨櫃場、貯物場、露天停車場等，有些就位處農田和茂密樹林旁，當中的水土污染情況不得而知。你也許會問，政府不是經常說無地起樓？這麼一大片土地，如果能將這些產業整合，有些適合的可搬上樓，騰出土地發展，不是可避免向鄉郊綠化帶甚至郊野公園開刀嗎？為何這數十年一直如此運作？

對，這類土地已存在了三、四十年，要不是近年民間常提「棕土」，政府未必承認這是「問題」。

五十年代，新界有大量內地移民湧入，他們大多帶着農耕技術，來到新界跟地主租地耕種，此乃香港農業最蓬勃之時。到七十年代內地改革開放，大量平價菜供港。加上葵涌國際貨櫃碼頭落成，但政府欠缺對港口後勤用地的規劃，營運者到新界找廉價地貯放貨櫃及貨物，地主陸續將農地改作臨時貯物用途，香港農業逐漸式微。

為何農地可輕易被改作臨時貯物？當時政府沒有對新界鄉郊作出規劃管制，一直以為新界農地的「集體官批」（Block Crown Lease）能足以規管農地轉用。及後發生非常關鍵的「生發案」（Melhado Case），政府上訴至英國樞密院，最終裁定政府敗訴，裁定地契上的土地用途只為紀錄當年測量的土地用途，並非限制土地用途。往後新界各種臨時用途如雨後春筍，以無犯法及無違反地契姿態蔓延整個新界。港府亡羊補牢，到一九九〇年正式修訂《城市規劃條例》，將法定圖則覆蓋新界鄉郊以作出規管，但只能對當時已存在的棕土凍結擴展。

四十年後才研究政策？

在此之前，政府只視以上為一種土地用途，而非一個「土地破壞」、「浪費土地資

源」的問題。由二〇一二年梁振英上台後，不斷大打「地少人多」論述，為表自己決心處理房屋問題，大推填海、發展鄉郊、改劃綠化地、見縫插針起樓等等。但越來越多市民懂得問，新界這麼多貨櫃場、貯物場，為何政府不理？而到底這類土地面積多少、分佈如何，政府一直只是推卻說沒有統計。

為此，本土研究社自行對「棕土」作研究。「棕土」一詞其實參考自外國Brownfield一詞，雖然各國定義不同，但大抵是關於被破壞、被污染的土地，美國主要是指前工業用地，英國則著重是已開發但閒置或有潛力作發展的土地。借用到香港，就將「棕土」定義為於新界由農地破壞而成的土地，其主要用途包括貨櫃場、貯物場、露天停車場或被填泥等。

本土研究社花了一年時間製作「棕源地圖」，透過Google Map、街景圖及實地考察，結果發現共有約1,200公頃棕土遍佈整個新界，相等於三個啓德發展區（323公頃），或者七個粉嶺高球場（170公頃）。結果於二〇一五年尾發佈，那時開始當政府推動大興土木計劃時，公民社會就有了實質數字回應。除了調查面積，本土研究社同時亦提出建議，包括：制訂棕土政策、訂立棕土資料庫、實行污染者自付、興建多層大廈讓棕土作業上樓等。

政府的反應，終於由最初迴避棕土問題，到後來肯開展全港棕土分佈調查，並計劃對棕土回收場實施登記制。這一切只是開始，未知成效如何，或會遇到當中的地主及營運者阻力，又或者政府調查完也不全盤公佈資料。無論如何，總算踏出一小步，往後要繼續監察政府如何執行。👇

編按：本文作者為城市規劃師，香港棕土政策研究《棕跡》一書作者之一。

本文由本會社會事務關注小組邀請該社供稿。