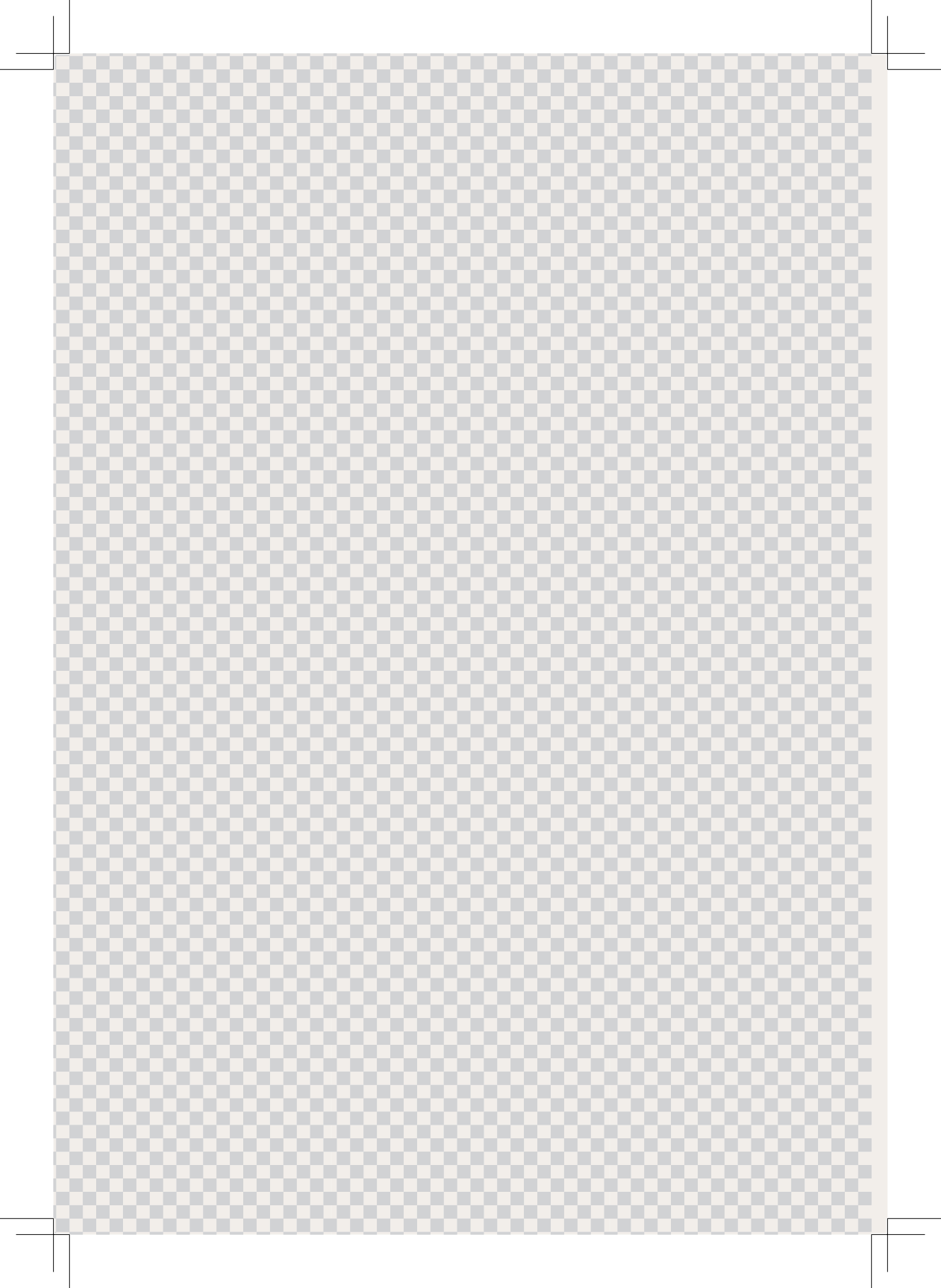


棕須一變

香港棕地的
過去、現在與未來

本土研究社 — 著





1.3 回顧香港土地爭議中的「棕跡」

棕地已是我們要認識香港土地問題的關鍵詞，那麼其倡議在對應香港整個土地問題上有何重要性？香港的土地發展策略經歷十載，已由過往沿用多年的「香港缺地論」，逐步邁向更加強調加速、簡化程序、「拆牆鬆綁」的威權發展觀，棕地政策在這變化中的局面中，倡議意義亦因而轉變。

以上我們整理了過去十年的棕地議題的里程碑，此部分將更進一步回望過往十年，棕地議題在探討香港土地問題時的角色與意義何在。

破解香港缺地論的良方

要理解棕地何以成為土地議題的爭議點，或需要先摸清香港土地爭論的基本脈絡，最早有關發展棕地的提倡，有很大程度是因「香港缺地論」而生：前特首曾蔭權於2010年發表了有關香港將「鬧地荒」的言論¹⁸，在2012年開展的土地供應諮詢，開始透過描繪一種「土地供應斷層」，將房屋及土地問題歸咎於「土地供應不足」，從而合理化各種移山填海的基建發展計劃，包括填海、開鑿岩洞、發展新市鎮、改變綠化帶用途、地下空間發展等造地方法，及所謂短、中、長期策略，以增加土地供應。

當官方發展計劃說成並無他選時，民間在新界棕地現況的「地理大發現」，正正打破了這套土地供應不足的迷思：原來有上千公頃的棕地長期臨時存在、一直沒有被充分考慮當中的發展潛力，這不僅成為官方發展策略以外的他選，更改變了我們認識香港土地發展的命題。

在處處棕地的香港，問題不再是所謂「土地供應不足」，而是我們應該挑選什麼類型的土地優先發展、用什麼方法善用現有土地資源的問題。

棕地作為方法：推動既有土地發展模式變革

棕地的存在不僅代表了「香港有地」的量變，其中亦帶出了民間期望有更進步的土地發展模式的質變。過往不少土地發展計劃的爭議中，無論是市區旁的綠化帶改劃、移山填海與明日大嶼，棕地都成為不斷被重提作為一種比這些選址更好的選項。這不單是意味著僅僅是一個「替代方案」，而是一種更合乎環境保護、地區規劃意向、發展優次策略的進步發展觀，能夠透過集中善用既有棕地，突顯出開發自然土地的「不可逆轉性」

(irreversibility)，邁向更關注鄉郊環境質素、更為「可持續」(sustainable)的城市發展想像。

一種土地發展的新進步原則，包括「棕土優先」(Brownfield First)的優次策略、收回棕地建公營房屋、凍結棕地調查、環境修復、重置受影響棕地作業等，都在棕地議題的討論中讓公眾更具體、更能想及地追求。

土地發展局限的突破口

有了棕地，那麼這些棕地是否適合發展？這問題除了是關乎有沒有一個懂得善用棕地的新發展模式外，在過往十年的棕地發展爭議裡，也豐富了我們認識香港土地發展的「技術含量」。

無論從分佈、定義、整合程度、收地成本等範疇，過去的棕地發展討論中都有為其發展潛力作進一步的技術性釐清。尤其早年曾以「零散」、「餅碎」來形容，及後已透過訂立「緩衝分析」(buffer analysis)，更客觀準確地看到棕地群的可整合性。另一方面，過往都會有說法曾以「基建限制」來形容「偏遠」的棕地發展潛力較低，然而在及後施政中提出過的「基建先行」，以及一些使用位置偏遠棕地作大規模的過渡性房屋，都印證了技術問題可以透過技術解決，讓棕地發展的阻礙再不能以「技術理由」，作發展制肘的借口。

威權發展下的民間議程

歷時十年土地發展論述，由過往透過「不夠土地」來為移山填海造地建立合理性及必然性，到棕地已是路人皆見，難以再只靠土地供應不足來延續既有土地發展的模式，就始見整體土地論述上的變調。

2021年8月，特首指「香港有足夠的土地，但(發展)速度要加快」¹⁹，能夠觀察到開始將土地問題的矛頭由「不夠」轉向為「不夠快」，於是一系列「壓縮城規發展程序」的新土地發展政策改革，成為了一種土地發展的新論述。而當中「拆牆鬆綁」論調以「減省繁複程序」為理由，亦將會影響環境評估、民意參與，使城規體制上民間更難對現有發展監察的狀況更形失衡。

◎「精簡城規發展程序」

有大量近年已開始／即將落實就建築物高度限制、園景及綠化上蓋面積、樓宇間距及樓宇後移等精簡審批的措施，亦有各種地產界、建制政黨及智庫提出更激進建議，包括修改城規條例、《收回土地條例》、《道路工程條例》，甚至揚言「簡化」公眾參與程序、「改革」補地價制度等，前發展局局長黃偉綸更提議大規模放寬濕地緩衝區周邊的高度限制，向既有城規制度進行大手術，以期加快土地發展。

詳見：本土研究社 2021 年 9 月的帖文〈【城規「新秩序」？】林鄭要精簡城規程序 是要精簡什麼？〉²⁰

時而勢易，棕地問題由過往扮演打破「地不夠」的土地迷思，在愈益威權的發展體制，當政府也承認了香港已有足夠土地，亦已開展了（一部分）收回棕地的建議，那麼，民間倡議是否要功成身退？實際上，棕地所帶出的不僅是「香港有地」，當中的民間城市發展想像、更具環境意識的房屋土地發展，反在更形粗暴的威權發展觀下，成為一道更加寶貴的民間聲音。在現時官方所指「香港夠地」，其實有大量的棕地仍然在未來發展計劃剔除在外，棕地議題依然是質疑現行「棕綠不分」的土地發展計劃提供著有力的提問，是民間在土地政策的穩固立足點。