

二零零六年四月十一日  
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

自願退還飼養活豬牌照

**引言**

政府當局提出擬議方案，以鼓勵豬農自願退還飼養活豬牌照和永久結束在香港的養豬業務。本文件旨在請委員就擬議方案提出意見。

**背景**

豬場造成的問題

(a) 污染溪澗和河流

2. 香港現時共有 265 個豬場，共飼養約 33 萬頭豬，最高飼養量約為 43 萬頭。這些豬場每天平均產生約 520 公噸排泄物，其中一部分會當作固體廢物棄置。根據發牌條件，農場必須裝有廢物處理設施，妥善處理農場廢水，使廢水達到指定標準才可排放。不過，豬場胡亂排放廢物，仍然是新界溪澗和河流污染的主因之一。由於當局必須在豬農作出違規行為才可當場檢控，所以檢控工作相當困難。此外，法院施加的罰則又往往遠輕於有關的最高刑罰，所以難起阻嚇作用。

(b) 胡亂丟棄死豬

3. 豬農把已死或垂死的豬隻胡亂丟棄在公眾地方，造成嚴重的環境問題，招致公眾不斷投訴，傳媒也作出負面報道。過去兩年，食物環境衛生署共錄得超過 120 宗這類投訴。當局雖然已設立了超過 42 個指定動物屍體收集站，並已調撥額外資源進行拂曉突擊行動，先後成功提出 12 次檢控，但阻嚇作用仍然不大。

### (c) 非法屠宰豬隻

4. 本港所有活豬必須在三間持牌屠宰場屠宰。私人屠宰的豬隻都未經測試是否含有違禁殘留化學物質，亦未接受肉類檢驗，因此對公共衛生構成威脅。這類非法屠宰活動通常於凌晨時分在新界偏遠地方以並無固定場地方式進行，衛生條件極為惡劣。鑑於執法困難和成本高昂，減少豬場數目將有助紓解這個問題。

### (d) 日本腦炎對人類的威脅

5. 日本腦炎是經由蚊子在動物間傳播的疾病，而豬隻正是日本腦炎的主要增幅宿主，病毒會在豬隻體內大量繁殖，威脅人類健康。鑑於日本腦炎已成為香港豬隻的風土病，所以公眾十分關注元朗和北區毗鄰住宅區的豬場所構成的威脅。衛生署衛生防護中心的專家認為不宜在民居附近開設豬場。

## 養豬業的政策檢討

6. 香港的養豬業歷史悠久，但在八十年代中期以前一直都沒有規例加以規管或管制。當時政府對養豬業的政策，只是就選擇飼養的豬種和預防豬隻患病等向豬農提供專業意見，以及在發生自然災害後提供緊急援助。後來鑑於市民日益關注養豬業帶來的公共衛生及環境問題，政府遂設立禽畜牌照規管架構，其中包括多項環境管制措施，以加強管制飼養禽畜所產生的廢物。

7. 隨着本港迅速都市化，尤以新界為然，養豬活動已招致豬場附近居民提出大量投訴。過去爆發禽流感和嚴重急性呼吸系統綜合症等事故，更令社會日益關注公共衛生事宜，特別是經動物傳染的疾病。至於近日出現的日本腦炎屬豬隻風土病，更令市民關注本港豬場的管理和衛生情況。由於曾爆發這些事故和上文所述的問題，衛生福利及食物局(衛福局)和環境保護署(環保署)認為持續發展養豬業作為長遠政策是不切實際。因此，政府應該停止簽發新的豬場牌照，凍結豬場數目和現時的飼養量，從而限制本港豬隻的數目。同時，政府應收緊現行禽畜牌照的規管機制，確保農戶恪守持牌條件。在這情況下，衛福局和環保署認為最適切的

做法，是為無意在規管日益嚴格的環境下繼續經營的豬農推行自願退還牌照計劃。

## 建議

### 自願退還飼養活豬牌照計劃

#### 向選擇退還禽畜飼養牌照並永久結束養豬業務的豬農發放特惠金

8. 擬議的自願退還牌照計劃旨在減少本地豬場數目，藉以減少所引起的公共衛生和環境污染問題。為鼓勵豬農參與計劃，我們建議向豬農發放特惠金。為公平發放特惠金而採用的各項主要考慮因素、原則和準則，載列如下：

- (a) 計算特惠金會大致依據立法會財務委員會所通過向受收地和清拆以進行公共工程項目影響的豬農和豬場搭建物發放特惠津貼的現行計算公式，按申請批准時的當前計算率計算。特惠金由兩個主要部分組成，分別是經營農場特惠金以及針對豬舍和農倉等農場搭建物的特惠金。這兩部分特惠金的金額須以頒布本計劃的日期當日有效的禽畜飼養牌照所記錄的資料計算；
- (b) 為了提供更大誘因鼓勵豬農退還牌照，我們認為應採用較寬鬆的因素來計算特惠金。我們會假設所有農場搭建物均採用完全密封式的結構，以便按完全密封式農場搭建物的特惠金發放計算率(較局部圍封農場搭建物的計算率為高)計算特惠金。此外，我們又會假設農場搭建物均屬新建，以便採用現時用於公共發展清拆項目的最低折舊率(即 0.75)計算豬場的特惠金；
- (c) 此外，由於養豬業在本港由來已久，大部分持牌人都較為年長，未必有意或有能力轉投其他行業。因此，我們認為必須提供額外誘因，鼓勵他們永久結業。有見及此，我們建議按照豬場規模向本地豬場持牌人額外發放一筆過款項，鼓勵他們退還禽畜飼養牌照。如牌照許可

的豬隻飼養量為 1 000 頭以下、介乎 1 000 至 2 999 頭或達 3 000 頭或以上，會分別額外發放 15 萬元、30 萬元或 45 萬元的一筆過款項。

- (d) 本地豬場大多採用的“濕處理法”處理廢物，需要投放大量資金。為鼓勵豬農退還牌照，我們建議在特惠金內加入一個組成部分，以計及豬農為裝置濕處理法設施而投放的資金經撇除必須折舊率後的款額。在一九九六年前，政府根據八十年代末期推行的禽畜廢物管制計劃向合資格豬農發放基本設施津貼，款額達估計裝置費用五成，藉以鼓勵豬農裝置禽畜廢物處理設施。為免出現雙重利益，上述基本設施津貼須從特惠金中撇除。此外，只有已裝置濕處理法設施的豬場才會獲發這組成部分的特惠金。已獲發基本設施津貼的豬場持牌人，亦只有資格領取這組成部分特惠金的五成。至於已設置濕處理法設施但無領取基本設施津貼的豬場，則會獲這組成部分的全額特惠金。為反映濕處理法設施的市值，我們會把現有最新計算率提高 14.17%，以計及建築材料價格自一九九六年以來的上漲幅度。這個計算率在計劃實施期內會維持不變，而這組成部分的財政承擔約為 1.591 億元；
- (e) 為鼓勵規模較小的豬場結業和退還牌照，豬農獲發的特惠金最少為每一牌照 30 萬元，但不包括上文(c)項所述的額外一筆過款項。鑑於計劃屬自願性質，加上現行家禽農場的自願退還牌照計劃設有 415 萬元特惠金發放上限，為使各特惠金計劃一致，當局會為本計劃所發放的特惠金設定 2,500 萬元的上限，而這筆款額同樣不包括上文(c)項所述的額外一筆過款項。

9. 在整套方案下，豬農獲發的特惠金會介乎 45 萬元至 2,545 萬元，主要視乎其豬場大小，其次是豬場牌照許可的飼養量。有關特惠金的分發情況如下：

| (a)<br>每個豬場獲發的<br>特惠金(元) | (b)<br>受惠豬場<br>數目 | (c)<br>財政承擔<br>(百萬元) |
|--------------------------|-------------------|----------------------|
| 100 萬或以下                 | 28                | 19.2                 |
| 100 萬以上至 400 萬           | 156               | 383.3                |
| 400 萬以上至 800 萬           | 67                | 363.4                |
| 800 萬以上至 2,545 萬         | 14                | 154.9                |
| <b>總計</b>                | <b>265</b>        | <b>920.8</b>         |

10. 為配合擬議計劃，我們的長遠政策目標是把在擬議計劃下已結業的豬場地點和現時其他所有不屬禽畜農場的地區劃為《廢物處置條例》(第 354 章)所界定的禽畜廢物禁制區，以便更妥善管制這些地區的飼養禽畜活動。漁農自然護理署會盡力提供技術援助，協助有意選擇退出養豬業從事其他農業活動的豬農。此外，我們亦會與內地主管當局商討，研究可否協助本地豬農在內地開業。

#### 為受影響的工人提供協助

11. 本地豬場和運輸工人可能因其僱主在擬議計劃下結業而告失業，為協助他們，我們建議向每名受影響的本地工人發放 18,000 元一筆過津貼，解決他們的即時經濟需要。至於輸入的工人則無資格領取這項一筆過的津貼。估計受影響的工人會有 800 名。

12. 本地工人如仍有經濟困難，會受到政府為失業人士提供的一般保障。勞工處亦會優先協助他們轉職。如豬場持牌人同時是豬場工人，則因他們退還牌照時已領取特惠金，故無資格領取這項一筆過津貼。

13. 估計這項一筆過津貼的預留撥款總額約為 1,440 萬元。

#### 向豬隻運輸商提供貸款讓他們提升或改裝車輛設備以便轉業

14. 據我們預計，由於活豬運輸商的唯一業務就是將活豬由豬場

運往屠房，因此豬農自願退還牌照計劃會對他們的業務造成很大影響。我們估計業內現時約有130部車輛從事運輸豬隻業務。因此，我們建議預留650萬元，向業務受擬議自願退還計劃影響的運輸商提供低息貸款，每部車輛可獲5萬元貸款，用以提升或改裝車輛設備，以便轉投其他行業。運輸商領取貸款後，便沒有資格領取政府其後向活豬業所發放的其他經濟援助(如有的話)。為防止濫用，這項擬議計劃的截算日期會以豬農自願退還牌照計劃的截算日期為準，在該日期後加入這行業的運輸商是無資格領取貸款。本地運輸工人如因其僱主決定退出活豬運輸業而受到影響，可以領取上文第11段所述的一筆過津貼。

### 豬場發牌制度的檢討

15. 為了凍結豬場數目和配合自願退還豬場牌照計劃，我們又建議制定法例，停止簽發新豬場牌照，藉以逐步減少現有豬場所造成的公共衛生和環境污染問題。

16. 為盡量鼓勵豬農退出養豬業，我們推出自願退還牌照計劃時會向業界表明，我們會加強針對違反發牌條件的執法行動。為解決市民所關注的公共衛生和環保問題，我們亦會在自願退還牌照計劃推出一年後，重新審視現有發牌條件，確保選擇繼續經營的豬場所採用的營運標準和作業方法是可盡量減輕豬場對公共衛生和環境所造成的危害。

### 與豬農商討

17. 當局與豬農商議自願退還牌照計劃的條件期間，得知只要退還計劃的條件合理，有很多豬農願意退還牌照。衛福局更接獲超過190份意見書，代表全港近半數豬場東主的意見，都是敦促當局早日推行自願退還牌照計劃。政府當局經過內部討論和與豬農進一步商討後，現建議提出條件更優厚的方案，並預期本港約有60%至70%豬場會因而選擇退還牌照和永久結業。這會使本地豬場數目大幅減少，從而達致減輕本港養豬業衍生的公共衛生和環境風險的目標。

## 徵 詢 意 見

18. 請委員就擬議自願退還豬場牌照計劃提出意見，並察悉政府當局擬於二零零六年四月二十八日財務委員會會議上申請撥款。

衛生福利及食物局

二零零六年四月