



綠田園基金 就新農業政策的意見

歡迎因應時代發展制訂政策

1. 我們歡迎政府因應時代的發展，制訂本地農業新政策，顯示政府對本地農業的重視。

農業的價值不單在對 GDP 的貢獻

2. 農業是一種多功能的產業，這點早為國際社會所認受。它除了可以生產糧食，更可以保障食物供應穩定、提供就業機會、成為不同生境之間的生態走廊、減低香港的碳足跡、保育傳統文化、保護郊野景觀、為城市人提供接觸自然的機會、……等等、等等。
3. 農業的非商品產出，如開闊的田野景觀，市民毋須付費便可使用，而且具共享性（不會減少其他人的享受）及非排他性（不能排除其他人也享受），因此，農業也一如教育及交通等，兼具公共財（public good）的特性。故此，我們不能純粹由農地對 GDP 的貢獻來衡量它的價值，更重要的是，應該由政府提供足夠的支援，讓社會繼續享用這些非商品產出。

香港需要訂定自給率

4. 政府在新農業政策的諮詢文件內表示基於自由市場運作原則，不建議就本地農業生產總值或供應本地新鮮農產品所佔比率訂定任何特定目標，我們對此難以苟同。
5. 政府在制定各種政策時，都會訂定目標，例如香港資源循環 10 年藍圖的目標是在 2022 年或以前減少 40% 的都市固體廢物人均棄置量；或者房屋政策的目標是在未來 10 年增建 47 萬個單位。為甚麼惟獨農業政策不需訂定目標？
6. 因為氣候變遷、人口增加、有國家補貼生物燃料的生產，再加上各地對肉食需求均上升等因素，致令所有相關研究都指出，全球糧食供應將會越來越緊張，價格亦只會節節上升。不少城市都已經意識到糧食危機，故而要保障城市自己的農業產出。國內城市更已確立「菜籃子」市長負責制¹，是官員的一個重要考核指標。
7. 香港目前的蔬菜自給率只有 2%，參考其他城市蔬菜自給率的最新資料：上海 90%²（綠葉蔬菜），武漢 72%³，北京 35%（目標）⁴，新加坡 10%（目標）⁵。在這個大環境下，難道

¹ 〈張合成：每個城市要有一定的鮮活農產品的自給率〉中華人民共和國農業部網頁

（http://www.moa.gov.cn/hdllm/zxft/jbft2012/qwjd/jbft_jczy/201208/t20120809_2820849.htm），2015 年 3 月 30 日瀏覽

² 〈全國多個城市的代表蓉城探討——如何拎好“菜籃子”〉四川省人民政府網頁

（<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2014/5/3/10300524.shtml>），2015 年 3 月 30 日瀏覽

³ 〈武漢今年蔬菜七成自給 從生產環節控制價格〉新華網

（http://www.hb.xinhuanet.com/2014-02/13/c_119311766.htm），2015 年 3 月 30 日瀏覽

⁴ 〈北京市“十二五”時期都市型現代農業發展規劃〉，2012 年 6 月

香港可以置身事外？

8. 另外，如果香港自己沒有一定的食物生產，很容易會受到天災或各種意外因素影響，引致食物供應短期緊張，價格暴升，影響民生。當然，無論價格多高，有錢人仍然可以買到足夠的糧食，挨餓或營養不足的只會是貧窮市民。香港低收入家庭的膳食費用，佔家庭總支出的 40%⁶。價格波動，影響最大的，是弱勢群體。
9. 香港目前菜場的面積為 298 公頃，年產 16,300 公噸蔬菜。如將香港目前棄耕的 3,794 公頃農地全面復耕，香港蔬菜的自給率就可以由現時的 2%，提升至 27%。如加上減少食物浪費，自給率提升至 40% 亦大有可能。故此，我們建議將本地的蔬菜自給率訂定為不少於 30%。

應增加農地供應

10. 民以食為天，食物安全、保持供應、穩定價格，在在關乎民生。香港現在僅存 4,523 公頃農地，只佔全港面積的 4%。雖然我們認為已經晚了，但還是要盡快盡力保住僅餘的所有農地。最好還能夠增加耕地來源。（參考面積較香港還要小的新加坡，他們擁有可耕地面積 5,900 公頃，佔國土面積的 9.5%⁷。）
11. 有人質疑全面復耕，香港根本沒有那麼多人耕田。的確，培訓人材需要時間，但重點是如果政府同意農業對社會有多方面的裨益，同意香港需要農業，願意為農業制訂政策，那就應積極培訓人材，配合政策，而不是因為現時沒有人材而放棄政策。
12. 為了鼓勵土地擁有人出租農地作耕作用途，政府應該採取一籃子的措施。
13. 確保農地農用。政府一直以來都沒有嚴格限制農地使用，只需補地價和通過環評，農地可隨時改變用途。更不用說一些違規破壞農地，再向城規會申請改變土地用途的例子。此種模糊的土地政策，令香港農民可租用的土地愈來愈少。政府應該改革城規條例，嚴格限制土地改變用途，農地只可用於耕作，以徹底打消土地擁有人改變土地用途的期望。在推行「農地農用」之外，若能同時有效懲罰違法破壞農地行為，相信可更有效打擊農地被破壞的情況。
14. 徵收閒置農地稅。假若政府立法規定所有規劃為農業用途的土地不得荒置，農地空置超過 1 年便需每年繳付閒置稅，而稅率又有一定的阻嚇作用的話，相信香港農地荒廢率將會銳減。

⁵ “Vertical farming boosts production of vegetables” (https://www.youtube.com/watch?v=yHkYp_az7lw), 2015 年 3 月 30 日瀏覽

⁶ 根據政府統計處 2011 年出版的《二零零九至一零年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》（<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10600082010XXXXB0100.pdf>），食品開支佔開支水平最低的 25% 住戶總開支的 41%。

⁷ 〈新加坡經濟簡介〉台灣成功大學網頁（<http://www.ncku.edu.tw/cseas/98CSEAS/p2c-s2.htm>），2015 年 3 月 30 日瀏覽

15. 統籌協調空置農地出租事宜。有不少被大財團購入的新界農地，因尚未有發展計劃而丟空；部分小地主亦因害怕農地出租容易收回難而寧願丟荒。建議由政府或由政府支援團體作中介人，負責統籌和調協，將空置農地租出予農戶，既解決農地供應，又可改善荒廢土地滋生蚊蟲的衛生問題，一舉兩得。
16. 協助租用禁區農地。政府可考慮提供協調支援，協助農戶利用現時禁區內的農地耕作，重點是理順人及貨的出入流通問題。
17. 擴闊農業的想像。即使在棕土，仍可用來發展魚菜共生、溫室種植、盆栽生產、社區園圃等等。至於部分棄耕多年，生態價值較高的農地，亦可發展農林間作（Agroforestry），在多年生喬木或灌木下種植，甚至結合家畜、養蜂、池塘等，創造多元生產、提升整體產量、增加利潤，同時兼顧生態環境的保育，是一種可持續土地管理的模式。政府應該調撥資源，增加研究。

農業應向可持續的方向發展

18. 雖然政府新農業政策諮詢文件的標題是《新農業政策：本港農業的可持續發展》，但觀乎內文，政府卻似以「農業現代化」來代表「可持續發展」。但現代化與可持續是兩個不同的概念。政府舉出的現代化農業的例子除了有機耕作是可持續農業的一環外，其餘例子（如水耕），與可持續農業關係不大或未有清楚闡釋。
19. 可持續農業的理念與可持續發展一脈相承，都是在不影響子孫後代享用地球資源的前提下，既要保護生態環境，更要兼顧農戶及社會的福祉，當然還要經濟上可行。有機耕作是現存的可行例子，政府應該著力推廣。
20. 香港正就《生物多樣性公約》的 20 項《愛知生物多樣性目標》，草擬本地的「生物多樣性策略及行動計劃」。這些目標當中，包含永續管理農業、水產養殖及林業覆蓋的區域，確保生物多樣性得到保護。要確保農地可以以可持續的方式管理，「生態服務付費」（Payment for Ecosystem Services）是可作考慮的措施。
21. 農地具有調節氣候、涵養水源、提供生態棲地等各種生態系統服務功能。政府應該引入評估系統，並確立相應的生態服務付費辦法。這樣，既可直接鼓勵農民進行生態有益的相關措施，亦可間接補貼農戶的租金，讓他們可以在田租日升的環境下繼續經營。

農業園

22. 政府建議以公帑收回私人擁有農地，成立一個面積約 70 至 80 公頃的「農業園」，由漁護署集中管理。惟現時全港有 4,523 公頃農地，活躍常耕地約 729 公頃，70 至 80 公頃的農業園實在是僧多粥少。
23. 近年農民被迫遷、農地租金暴升等事件經常發生，令業界十分困擾。同一時間，超過八成農田正長期被荒置。另一方面，市民對本地有機菜的需求與日俱增，不少有機農場都希望擴展，而希望入行但找不到農地的人也愈來愈多，單在漁護署「農業復耕計劃」下排隊輪

候合適農地的已達 280 多人。政府建議的農業園以及其他新措施，均未能對症下藥。

24. 根據政府新農業政策的諮詢文件，農業園的租金將以當時耕地租金的平均值作標準，並會按年調整。由於現時的農地租務市場是田主市場，佃農並無還價能力，故此估計當政府公佈這個「平均市值租金」之後，收取低於這個市場平均值的田主，很快便會將租金提升至這個平均水平，而高於平均的卻不會減下來。在按年調整機制下，全港整體的農地租金便會連年遞升。
25. 假若政府為了避免扭曲市場租金，而只向農業園內的租戶收取市場中的最低租金，那在農業園內的租戶（包括那些高新科技農企）便較園外的農戶具有更大的競爭力。因為單是農業園內政府提供的配套（如道路、行人徑、灌溉、排水、排污、供電、回收等），加上園內的田主是政府，不虞有無端收地或租金暴升的危險，可以放心投資在設施上，已經令園內外的優勢出現差異。現在若再加上最低租金這一環，園外的農民便只有挨打的份兒。

支援現有農區

26. 香港現存已有好幾個活躍的農區，如錦田的大江埔、粉嶺的鶴藪。政府應該投放資源，為這些地區提供農業園的配套基礎設施，例如道路及行人徑、灌溉、排水及排污、供電、回收、循環再造等設施，甚至設置農墟。一來可以更具成本效益，二來亦確立這些地區的農村身份，讓日後的發展面貌更清晰，農區就是農區，不易再作他想。

規管休閒農場

27. 休閒農業將農業的功能從第一產業（農業生產）拓展至第二（如農產品加工）及第三產業（如旅遊服務），同時增加農戶的收入、改善鄉村環境、增加鄉村工作機會、為城市人提供休閒減壓的活動、……等等，所以得到各國政府的重視，亦有不少學者投入研究，從理論以至實踐上提供支援。
28. 不過，香港現在的休閒農業中，常見一些休閒重於農業的情況，經常為人咎病，例如大面積農地蓋上石矢、主要只提供燒烤活動、舉辦與農業無關的活動（如打麻將）等。
29. 香港目前仍未有有關休閒農業的法規，不過，可以先參考一下其他地方的例子。台灣於 1992 年已頒訂「休閒農業區設置管理辦法」，開始協助推廣休閒農業。根據他們的法規，休閒農場內的農業用地面積，不得低於總面積的 90%，且不得小於 0.5 公頃（第 10 條），而且，容許興建的設施當中，並未包括康樂設施（第 19 條）。如果香港也有類似的法規，那農地便不會過份開發作康樂用途。

現代化農業的期望

30. 政府在諮詢文件中對「現代化農業」舉出的例子，包括有機耕作、溫室生產、機械化與自動等。當中卻欠缺了最基礎的農業支援，例如土壤、病理、蟲害等分析，施肥、種植、病蟲害防治技術支援，節水灌溉方法，……等等。

31. 我們期望農戶可以用手機程式上傳病蟲害的照片，獲得政府部門的初步分析和防控建議；亦期望政府可以有系統地檢驗全港農地的土壤性質並將資料公開，讓農戶在租地復耕前有更清晰明確的準備；更期望了解最新的灌溉技術，以節省用水；……。以上這些都是現代化農業最基本的元素。我們期望政府可以現代化他們的基礎農業支援，以推動本地農業整體水平的提升。

改善市場營銷問題

32. 現時香港有約 5 個農墟，十分受農戶歡迎。以美國 3.2 億人口擁有 8,268 個農墟⁸來作推算，香港 7 百萬人口，應該可以支持約 187 個農墟，即 18 區，平均每區約 10 個。當然，農墟的設立，要考慮消費者的購買意欲之外，亦要平衡生產者的產量及是否願意經農墟出售產品（經農墟出售，需要較多人手配合，但售價較批發高）。相信如果香港可以在每區都舉辦農墟，可大大擴闊本地農戶的銷售渠道。政府可考慮加大對農墟的資助，在看管農墟檔攤人手上給農戶支援，以及增設不同形式的農墟（如不須農戶親身到場的自助農墟）。
33. 此外，政府也可考慮增撥資源，鼓勵共同購買的營運，譬如在資金或場地上作出資助或協調，加強社區銷售有機菜的角色。以及鼓勵社福機構及社企多開發各個社區中的有機農產品市場，增加有機菜銷售空間。
34. 當農產品生產過剩時，香港不像中國大陸般，可以運到其他國家銷售。因此可鼓勵農戶、商戶或農業社企將這些農產品轉化為其他保鮮期較長的产品，例如製乾、製成果醬、製糕點等等。

培訓人材，提升技術

35. 現時農戶的土壤管理知識、耕作技術等能力參差，令整體畝產低。建議政府開辦更多長、中、短期課程、講座或工作坊，以多元化的方式提供農業技術培訓，讓農友可以專業化，提升技術，增加對可持續生產概念的了解。
36. 將農業加入現在的「學徒訓練計劃」內，鼓勵年輕人入行，並為他們提供具完整規劃且理論與實踐並重的培訓。
37. 同時，亦建議擴闊為農民提供的培訓內容，例如可加入銷售技巧、食物衛生等，以因應今日農戶生產以外的需要。還可因應農友的年紀、年資及農場規模等，甚至針對有興趣入行的準農友，提供分層支援。
38. 建議漁農署及職訓局了解農場僱主的真正需要，擴闊可以申請資助的本地及海外農業課程，如提供農科碩士學位獎學金。

⁸ “National Count of Farmers Market Directory Listing Graph: 1994-2014”, USDA website (<http://www.ams.usda.gov/AMSv1.0/ams.fetchTemplateData.do?template=TemplateS&navID=WholesaleandFarmersMarkets&leftNav=WholesaleandFarmersMarkets&page=WFMFarmersMarketGrowth&description=Farmers%20Market%20Growth&acct=frmrdirnkt>)

39. 協助農戶引進合適的農業設施，如保護性設施、農機等，提升農民的生產力，改善產品質素。而防雨棚更可助農戶在夏天保持穩定的生產。
40. 現時漁護署於研究工作的資源投放不足，建議重新進行留種、育種等項目。另外，亦可以多引進合適本地環境的新品種農作物、綠肥等。這些工作對個別農戶來說成本高，但對農業發展有長遠效益。

鼓勵組織業界網絡

41. 本地農戶一般耕種規模細小，如能組織起來，容易節省資源。例如鼓勵農戶合作團購肥料、農用資材等，可以比較容易議價；若農戶可聯合起來租用一塊大點的土地，一起做灌溉、道路等都容易點。
42. 此外，可協助將退休老農的土地，由新人接手，讓新農夫由小面積的農地開始，容易起步，往後才逐漸按需要擴大。
43. 政府可設立一個公開的網上平台或網絡，作為農友生產的資料庫，提供最新出產的農產品資料，讓社企、商戶或消費者，可自行到網上搜尋，與農戶聯繫與選購。

優化農業統計

44. 要為香港農業定出合適政策，必須先對農業情況有較詳細了解。香港的農業以多種模式存在，例如小農戶、農企，以及參與農業的社企。這當中也包括夏天會轉職當的士司機的「半職農夫」，或是一些「半農半 X」人士，他們都是都市農業的一部分。但現時有關香港農戶的資料並不齊全，譬如全職農民和半職農民，各有多少？收入怎樣？收集這些資料，將有助未來對香港農業發展的討論。建議漁護署優化他們的統計調查，並將資料放在網絡上，讓公眾及團體作為參考。

加強公眾的綠色教育

45. 部分香港人對有機的了解不足，因此政府應多做教育工作，讓民眾了解有機的好處，尤其是背後牽涉的綠色價值觀（如不時不食、有機菜對世界帶來的影響和改變等）。政府可增撥資源，讓共同購買小組、社企、環保組織等，可以安排公眾多到農場參觀，增加對農場實際工作情況的了解。
46. 另一方面，本地農業人手不足，不少農友都表示沒有人手做堆肥和種綠肥，而公眾卻對農活有興趣。政府可支持團體為兩者作配對。有了體驗，城市人將對農業有新認識，了解到農業對整個社會的意義。吃有機食物，不再是純粹在「消費」一棵菜。
47. 鼓勵市民改善食物結構及飲食習慣，以減低香港人整體的食物里程。

都市農業

48. 農業的想像，還可以擴展至市區。市區內的天台農場、露台種植、行道植物、社區園圃等等，都屬都市農業的一部分。這種農業可讓都市居民在種植自娛、美化空間、進行園藝治

療之餘，還可以有實質收成，享受自種自食的樂趣。

49. 根據荃灣金色有機園圃一位長者園友的估算，她在約 30 平方呎的空間內，用 4 個半月時間，收成了 20.5 斤的蔬菜。大約可以換算成每年每平方米蔬菜產量 14.8 公斤。這類都市微型農業，面積小，每年產量看似微不足道，但若有足夠數量的話，一樣可以在食物生產上作出貢獻。
50. 現時康文署已在香港各區設立了多個社區園圃，也陸續有社福機構設立較大型社區園圃，皆非常受歡迎。政府應訂下目標，如未來要做到平均若干人便要有一個多大面積的社區園圃。
51. 同時政府應將「都市農業」作為香港總體發展策略中一個重點項目。此後當設計、規劃一個新社區時，便可作出適當規劃，如安排較多空間作社區園圃，以果樹代替一般的行道樹等。

成立跨部門的委員會或工作組

52. 如前所述，農業的空間不單只在鄉郊，它的內涵亦超越純粹的經濟活動，故此它已非漁護署（或連同食衛局）可以單獨處理的範疇，它實際上還牽涉到環境局、發展局、教育局等。因此，我們強烈建議，香港政府應該成立跨部門的委員會或工作組，制訂出整體的香港農業發展政策，之後各個部門才可互相配合，而非如現時般，由漁護署（或連同食衛局）自行制訂政策，未能顧及香港整體的農業發展。

綠田園基金

2015 年 5 月 29 日