

二零一五年六月九日
討論文件

立法會
食物安全及環境衛生事務委員會

新農業政策的公眾諮詢

目的

本文件旨在概述在二零一四年十二月二十九日至二零一五年三月三十一日，政府就新農業政策進行公眾諮詢期間收集所得的意見。

背景

2. 政府完成檢討現行支援香港農業發展的政策後，於二零一四年十二月二十九日公布題為“新農業政策：本港農業的可持續發展”公眾諮詢文件，就更積極協助本地農業進行現代化和持續發展的新政策徵詢公眾意見。在二零一五年一月十三日的食物安全及環境衛生事務委員會(事務委員會)會議上，我們已綜述諮詢文件中提出的主要議題，並聽取了事務委員會委員就建議的新政策提出的初步意見(立法會CB(2)528/14-15(01)號文件)。

3. 扼要而言，政府意識到農業可持續發展對社會帶來的裨益，以及市民對香港均衡發展的期許，認為有必要實行更積極進取的政策，推動本地農業現代化及可持續發展，讓農業除了作為初級產品的生產來源外，更可為社會整體的福祉帶來更大益處。政府建議了一系列配合新政策的支援措施，以達到預期的結果。有關措施如下：

- (a) 探討設立農業園的可行性；
- (b) 考慮成立「農業持續發展基金」；
- (c) 加強現時提供的支援，協助農民增值，包括為他們的產品進行市場推廣及建立品牌；以及

- (d) 推動與農業相關的其他輔助活動，例如休閒農場和教育活動，供學生和市民參與。

4. 公眾諮詢於二零一五年三月三十一日結束。諮詢期內，我們進行了三場公眾諮詢會，並出席了超過 20 次與農業團體及其他持份者，以及鄉議局、多個區議會及相關諮詢委員會的會議，解釋有關建議，並聽取他們的意見。截至諮詢期完結時，我們共收到超過 1 100 份由市民及相關團體提交的意見書。下文各段撮述諮詢期內收集所得意見。

詳情

事務委員會委員的初步意見

5. 事務委員會委員的討論內容已記錄在獲確認通過的會議紀要(立法會 CB(2)/945/14-15 號文件)。總括而言，大部分委員歡迎新政策，並認為這是政府方面在推動本地農業發展向前邁出正確的一步。部分委員要求澄清新政策的目標。一如食物及衛生局局長在會上向委員所作解釋，新農業政策旨在達到多個目標，包括：

- (a) 為本地農業提供支援；
- (b) 維持有活力的本地農業生產，以助促進食品供應多樣化，減輕對進口食品的依賴，同時又能滿足消費者對高安全水平食品的期望和需求；
- (c) 提高本地農作物供應自給比例；
- (d) 加強對農民在物色合適土地作耕種之用、開發新的種植技術及改良農產品的品種等方面的支援；
- (e) 向有興趣參與農務的市民推廣健康生活方式；以及
- (f) 推動香港多元化的經濟發展。

6. 下文第 7 及 8 段扼要敘述委員就配合新政策的支援措施所提出的意見。

7. 委員就多個課題進行討論和提出意見，當中包括將適用於農業園租戶的租賃期定為五年的建議。委員一般認同，對有興趣作較長線投資的租戶來說，這項建議有助給予他們較大的確定性，而漁農自然護理署(漁護署)亦可藉此安排確保有關農地是用作生產用途。委員普遍認為建議的五年期太短，部分委員提議延長期限，例如十年。我們在敲定建議時，會充分考慮委員表達的意見。

8. 部分委員察悉，因運作理由，農戶可能需要住近農田以便打理農作物。他們詢問政府會否作出安排，以滿足農業園準租戶在這方面的需要。諮詢期內亦有人提出類似問題。我們現正研究如何能妥善處理有關問題，並會徵詢相關決策局的意見。

公眾諮詢期內收集所得意見

9. 公眾諮詢工作於二零一五年三月三十一日結束時，我們共收到超過 1 100 份意見書。整體而言，公眾廣泛支持新農業政策，包括政策的整體方向，以及我們提出以供討論的多項支援措施。不少人認為農業得以持續發展會帶來不少好處，包括有助滿足消費者對安全及優質食品的期望和需求，又能保存鄉郊環境。部分意見提議香港仿效其他經濟體系，就農作物達至一定程度供應自給比例設定明確目標¹，藉以減輕香港對進口食物的依賴，並改善我們在食物供應方面的保障。

10. 部分意見留意到，農業發展的價值不單在於經濟方面的貢獻，同時亦對社會福祉有所裨益。部分意見強調農業與生態息息相關，因此，新農業政策應着重於永續農業，並根據《生物多樣性公約》²的原則保護和保育天然資源。部分意見提議利用公帑支持推廣“生態農業”，結合農業、生態和經濟發展以保護環境。所收集意見中引述的成功例子包括獲環境及自然

¹ 對於本地農產品供應自給比例的目標，意見各有不同，建議設定目標由 5% 至高達 40% 不等。舉例來說，一個學術機構進行的調查發現，77% 受訪者希望我們的供應自給比例能達到 5% 至 15%，而一個環保團體則提議把目標設定為 10% 至 30%。部分農業團體提議我們應設定目標，在三年內把本地農產品的產量增加一倍。

² 《生物多樣性公約》是一份國際公約，目的在要求締約方就生物多樣性的保護及可持續使用制定策略。中華人民共和國是《公約》的締約國之一，並根據《基本法》自二零一一年五月九日起把《公約》的適用範圍延伸至香港特別行政區。

保育基金資助的塋原管理協議³以及在英國實行的保育生態系統資助(Payment for Ecosystem Services)⁴。此外，亦有提議應循“都市農業”或“城鄉共融”的策略方向發展，鼓勵和便利市區耕作(例如天台耕作、社區花園及在公共公園耕作)。雖然市民強烈支持本地農業進行現代化，以及更廣泛地應用農業科技，我們亦收到意見指出有些做法(例如水耕法)與農業可持續發展的理念並不相符或可能會損害環境，因此不應包括在優先範疇內。

11. 另一方面，我們亦收到一些團體提出意見，認為農業已式微多年，未來發展空間似乎有限。因此，他們認為制訂新農業政策的需要不大，並對利用公帑發展農業是否符合公眾利益提出質疑。

12. 至於我們提出以供討論的個別支援措施的優點，以及如何落實推行有關措施，我們收到不同意見，並會在下文詳述。我們亦會在下文各段闡述收到就其他相關範疇提出的意見。

設立農業園

13. 整體而言，設立農業園作為商業生產以及進行農業現代化和推廣農業科技基地的建議，獲得廣泛支持。有提議農業園應集中於生產、研究和教育。先進的生產技術和研究結果，可通過培訓和推廣轉移至農民，也可提供教育機會，讓市民知悉現代化耕作的最新發展和最佳做法。農業園亦可發展為廚餘循環再造，以至食品加工及安全科技的基地，讓農業園成為一個以多元方式發展現代化農業的地方。儘管如此，有評論對有關建議的成本效益和可行性存疑，特別是考慮到建議可能會影響到土地業權人的重大既得利益。部分團體關注到，如採用這個“中央式”做法，會干擾本地農業的傳統和文化，因為農民耕作與他們的農村式生活環環相扣，不能獨立存在。他們亦關注到，農業園如以推廣使用先進科技耕作作為主要定位，現有的農民便不能受惠於這項措施。

³ 塋原的管理協議計劃在二零零五年首次推出，獲環境及自然保育基金資助，通過農民、土地業權人和租戶的參與，改善塋原及河上鄉地區的保育工作、景觀和生物多樣性。

⁴ 保育生態系統資助是向農民或土地業權人提供獎勵，以換取管理他們的土地，從而提供某類生態系統，例如建造池塘，改善貯水。

14. 至於推行建議的細節，市民普遍支持政府收回私人農地以設立農業園。部分意見留意到，收回私人農地的建議難免會引起爭議，涉及大量公帑之餘，收回土地的程序亦可能需時完成。因此，其他意見提議政府可能需要考慮通過與土地業權人簽訂長期租賃協議以取得土地，或與鄉議局合作把有興趣參與這項措施的土地業權人組織起來⁵。部分持份者認為政府應發揮現有農民社區的優勢，把這些社區原址發展成多個農業園，而非從頭建造一個新的農業園。

15. 在諮詢文件中，政府表示初步計劃設立一個佔地約 70 至 80 公頃的農業園。不少意見認為這個農業園的規模太小，不足以應付農民對農地的需求。部分意見提議在各區(例如元朗大江埔和粉嶺鶴藪)設立數個(如六至八個)農業園。亦有提議在一些現時有常耕農地的村落，例如大江埔，通過改善鄉郊基建，並且禁止有關農地改作其他用途，把該村發展成為“民間農業園”。他們相信，這樣做會有助活化鄉郊經濟，並能保存鄉郊社區的文化傳統。

16. 公眾對於農業園的租賃安排，以及如何釐定租金的問題，進行了討論。一般而言，大部分持份者支持如設立農業園，應由漁護署負責管理。部分意見提議成立管理委員會，監督農業園的整體發展和管理。至於租賃期，大部分意見同意有需要訂定標準租約，並訂明固定租賃期。基於修復農地的生產力需時，因此，所得廣泛共識是建議的五年租賃期太短。部分意見提議租賃期最少訂為十年，以鼓勵農民作長線投資。至於租金方面，很多意見認為租金必須訂於農民可以負擔的範圍內，部分則提議政府提供優惠，以支持小農戶。一些農民憂慮，農業園如徵收“當時農地的市值租金”，最終會導致全港農地租金上升，而在農業園以外其他地方耕作的農戶將會受到影響。

17. 我們亦收到意見指出，基於運作理由，農民需要住近農場，以便打理農作物，因此應有適當安排滿足農業園準租戶在這方面的需要。部分意見關注到農業園主要用以接收因古洞

⁵ 在諮詢鄉議局期間，部分參加者表示，新界不少土地業權人願意租出他們的農地，但有時發覺這個做法並不吸引，因為他們可能需要與多個農民個別磋商，租金收入通常不足以彌補管理這些契約的行政工作。鄉議局部分成員提出，政府可從土地業權人整體承租農地，然後再把農地分租予合個別農民。這種做法可鼓勵土地業權人(特別是現時居於香港以外地方的土地業權人)租出他們的農地，因為他們只需面對單一租戶。鄉議局可協調有興趣參與這項措施的人士。

北／粉嶺北新發展區計劃而需覓地復耕的農民，其他農民難以加入農業園。

成立「農業持續發展基金」

18. 成立「農業持續發展基金」(基金)，為進一步發展農業提供財政支援的建議得到廣泛支持。至於基金的規模，所提建議介乎 8 億元至高達 200 億元。

19. 有關基金的管理，有提議設立諮詢委員會，成員包括業界及持份者代表，以監督基金的管理，並確保資助能達到協助農業的目的。所得廣泛共識是，基金應涵蓋農業的不同範疇，包括種植戶及禽畜飼養戶、養蜂戶等，基金亦應向與農業生產、市場推廣及銷售，以及廚餘循環再造有關的計劃提供資助。持份者希望基金涵蓋的活動範疇現概述如下：

- (a) 生產－購買肥料、飼料、種子、除害劑、農耕機器；
- (b) 改善基礎設施－為農場個別建造溫室、遮雨棚、灌溉井等；
- (c) 環境的可持續性－農業發展中關乎生態範疇的計劃；
- (d) 市場推廣－促進本地農產品的市場推廣及銷售渠道，包括農產品收割後的處理工作，以便延長農產品的保質期；
- (e) 休閒農場－休閒農場的生產、教育及市場推廣等範疇；
- (f) 研究與發展－應用研究旨在解決農戶經常遇到的本地耕作問題；
- (g) 培訓、交流與調查－為農民提供培訓，以提升他們的能力和技術，進行調查以收集耕作資訊；以及
- (h) 廚餘－廚餘循環再造的科技和最佳做法，以便在耕作時使用。

增加對農民的支援

20. 一般而言，公眾支持向農民提供更多協助，特別是為本地農產品提供更多有效的市場推廣渠道。提議包括在各區及不同地點設立農墟，例如公共屋邨、社區公園、學校、廣場及濕貨街市，政府可提供租務優惠(如適用)。也有建議應推廣“社區支援農場”，以便農民在本區有效分發蔬菜予顧客。其他提議包括加強打造“本地生產蔬菜”品牌、使分銷渠道更多元化或構建更多分銷渠道，例如使用食物／農產品銷售貨車、流動電子平台及社交媒體，協助本地農民直接接觸消費者。我們亦收到提議檢討蔬菜統營處的運作模式，以期更能便利本地生產有機菜的銷售，以及增加本地信譽蔬菜的推廣工作。

21. 不少人對其他現代化耕作模式，例如水耕法及天台耕作，表示很大興趣和關注。有關水耕法方面，意見似乎較為分歧，部分支持水耕法的意見認為這種耕作方法的產量高，但亦有人認為這種耕作方法十分依賴能源，且投資費用高昂，對農地和環境亦有潛在影響，因而對水耕法的效益抱有懷疑。不少人認為天台耕作是日後可作進一步探討的方向，亦有人提議政府利用政府物業建造更多天台農場，鼓勵其他人仿效。

22. 有意見認為現行的規管制度未必有利上述現代化耕作模式的發展。為便利合法使用工廠大廈進行水耕或天台耕作，有提議政府應檢討現行的土地契約，放寬限制或有關規例，並研究把有關用途規範化的方法。有意見認為，現時對農用構築物大小尺寸的限制亦應予以放寬，以便利搭建高於現時規限最高 4.57 米的現代化農用構築物。

23. 公眾對支援農業措施的其他提議包括為種植較受歡迎農作物(例如草莓)、種子生產、防治蟲害、繁殖及土壤測試等提供技術支援。

推廣其他輔助活動

24. 推廣農業相關輔助活動的建議，例如休閒農場及教育活動，得到普遍支持。有提議政府應參照其他地方(例如台灣)的經驗，為休閒農場提供財政、技術及推廣支援。此外，亦有提議政府應檢討相關規例，便利休閒農場的發展，並考慮放寬

有關規劃、土地用途、餐飲、農用構築物、住宿等規管限制。特別是餐飲方面，有提議政府應推出新發牌制度，以簡單規定規範農產品的加工工序，以容許小規模的農舍食物製作，例如果醬及脫水農產品，或乾脆豁免有關的發牌規定，以便為到訪休閒農場的人士提供煮熟的膳食。

25. 不過，對於應否規管休閒農場的問題，意見分歧。部分意見認為應該對娛樂活動，以及使用農場設施作農產以外的用途加以管制，以免對環境及鄰近地方造成負面影響。其他意見則認為無需在現時初期階段施加任何強制性規限。

農地的規劃、保護及復耕

26. 有強烈意見認為政府應該作出更佳規劃以保護農地(不論是常耕還是已改用作其他用途的荒廢農地)。我們收到提議，指在新農業政策下，政府應更為重視農地的保護和保育。亦有提議政府應檢討現有農地用途，進行全面調查以確定值得保育作長遠耕作用途的優質農地，並制訂有效方法保護農地，以免受到破壞或被改作其他不相配的用途。政府應考慮農地的生態價值，並施加適當管制妥為保育。發展計劃對農業構成的影響亦應加以評估，日後應立法規定進行有關評估，成為環境影響評估程序的一部分。

27. 具體收到的提議綜述如下：

- (a) 可參照其他地方(例如日本)通過法定規劃保護優質農地的經驗，制訂新法例以保護農地免作其他用途；
- (b) 改善現行的《城市規劃條例》(第 131 章)，確保所有農地均預留作農業用途；
- (c) 加強土地行政和執法，包括增加巡查不當行為的次數，以及提高未經許可改變土地用途的罰則；
- (d) 向土地業權人提供獎勵，鼓勵他們釋出農地供耕作之用，例如提供租賃資助、補償或換地；以及
- (e) 修訂政府租契(前稱官契)或施加懲罰性稅項，以免土地業權人長時間閒置農地。

28. 公眾對積極復耕荒廢農地作農耕生產用途表示支持。部分具體提議包括：

- (a) 改善鄉郊地區的基礎設施，以釋出土地供復耕之用；
- (b) 設立跨部門工作小組，為土地業權人及農民提供財政及行政支援；
- (c) 政府作為業主與租戶之間的中介人，探討釋出農地供復耕之用的有效方法；
- (d) 釋出政府土地作農業用途；以及
- (e) 通過換地和收回私人農地，建立農地儲備。

飼養禽畜

29. 有意見認為隨着科技發展，在完全密閉的環境飼養禽畜，未必會對公眾健康和環境造成負面影響。部分持份者因此提議政府應與時並進，檢討有關飼養禽畜的政策，包括現行的搬場指引。部分意見亦認為，如改善農業基建及設置廢物處理設施，可以指定農業園內某些位置或本港其他地區的適當地點作發展禽畜產業之用。他們亦相信有空間可進一步發展本地飼養禽畜的品牌，並增加本地生產以應付消費者的需求。

教育與培訓

30. 有意見認為，有關農業的教育與培訓對農業的長遠發展至關重要。為讓市民更了解本地農業的重要性，有提議在中、小學的教育課程中加入與農業有關的元素。至於為農務從業員及其他相關人士(例如營運休閒農場的從業員)提供專業培訓，有提議由職業訓練局、僱員再培訓局及其他本地專上學院舉辦不同程度的正規農業課程。日後如證實有此需求和需要，亦可考慮設立農業專科學校。

政府內的高層政策協調工作

31. 鑑於可持續農業發展事實上會涉及不同的政策範疇，

因而需要政府不同決策局和部門的參與，因此不少持份者促請政府設立高層政策協調機制或甚至一個專責的決策局，牽頭推行新的農業政策，並協調各相關決策局及部門在制訂及落實新政策方面的工作。

未來路向

32. 政府現正詳細考慮公眾諮詢期內收集所得的提議和意見。在敲定各項建議時，我們會充分考慮收集所得的全部意見(雖然部分意見相互之間或存在矛盾)。

徵詢意見

33. 請委員備悉在公眾諮詢期內收集所得的意見，並就新農業政策提出進一步意見。

食物及衛生局
漁農自然護理署
二零一五年六月