

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1621/14-15(08)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

立法會秘書處為2015年6月9日會議 擬備的背景資料簡介

新農業政策

目的

本文件就政府建議的新農業政策提供背景資料，並概述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")就此議題曾作出的主要討論。

背景

現行農業政策

2. 據政府當局表示，政府一直致力支持農業，不論是經驗豐富的或是剛投身農業的農民，政府都會為他們提供基建設施、技術支援和低息貸款，協助農業發展。政府亦推動和支援本地農民發展有機耕作。此外，政府亦盡量便利農業發展，並撥款協助農民改良農產品、研發及採用新的耕種技術、建立品牌、為農場的發展及營運進行現代化，以及推廣休閒農業。

3. 根據漁農自然護理署進行的統計顯示，本港約有4 523公頃農地(不包括魚塘)，其中約729公頃的農業用地屬於常耕農地。2012年及2013年的本地農業生產總值分別為7億6,600萬元和7億7,600萬元。在2013年，本地蔬菜的市場佔有率為2%，鮮花佔27%，生豬和活家禽分別佔7%和60%。以就業而言，約有4 400人從事農業工作，佔本港總勞動人口約0.11%。

新農業政策

4. 在行政長官於2014年發表的《施政報告》，政府承諾檢討農業政策，以期提升本地農業，並促進農業持續發展。政府

當局認為農業可持續發展為香港帶來裨益，於2014年12月29日發表題為"新農業政策：本港農業的可持續發展"的諮詢文件，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市民意見。

5. 諮詢文件載述的建議支援措施包括 ——

- (a) 探討設立農業園的可行性，並以其作為一個生產基地，試用新的耕作方法進行商業生產，並推廣應用先進科技作農業用途；
- (b) 考慮成立"農業持續發展基金"(下稱"發展基金")，為推動農業發展提供財政支援；
- (c) 加強現時對現有農民提供的支援，協助農民增值；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。

就建議的新農業政策進行的公眾諮詢已於2015年3月31日結束。

議員提出的關注

6. 在2015年1月13日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介建議的新農業政策及相關的支援措施。此外，有關新農業政策的事宜曾在以下會議上討論：事務委員會就聽取食物及衛生局局長簡介行政長官2015年《施政報告》中有關食物安全及環境衛生的政策範疇而於2015年1月21日舉行的會議，以及財務委員會審核2015-2016財政年度開支預算的特別會議。議員在這些會議上提出的主要關注事項綜述於下文各段。

新農業政策的政策目標

7. 就協助本地農業進行現代化和持續發展建議的新農業政策進行公眾諮詢，部分委員對其內容表示歡迎。他們認為新政策是現屆政府在推動日漸式微的本地農業方面向前邁出的一步。

8. 委員獲告知，新農業政策具有多方面的目標，包括(a)為日漸式微的本地農業界提供支援；(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；及(c)提高

本地農作物供應自給比例；(d)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加強對農民的支援；(e)向有興趣在農場作體力勞動的市民推廣健康生活方式；及(f)推動香港多元化的經濟發展。

9. 委員關注到，政府當局會否就新農業政策訂定中長期目標，並制訂相應的措施。有委員詢問，當局會否為本地農產品制訂自給率目標。政府當局表示，鑒於農業園的規模相對較小，雖然當局現階段不會訂定任何本地農產品自給率目標，但政府當局預期，在農業園運作後，本地蔬菜的整體生產量及生產值日後會提升。政府當局會考慮諮詢期間所收集的意見，才決定未來路向。

設立農業園

10. 部分委員認為，與其他主要海外城市的類似計劃相比，農業園的建議規模(約70至80公頃)太小。另有委員關注到，農業園會否只作為接收因政府發展計劃而需覓地復耕的農民。政府當局表示，農業園較小規模的耕種活動，會更適合作為在香港這小城市推動農業的第一步。雖然農業園的建議規模或未能完全應付農耕活動不斷增加的需要，但它肯定會成為把農地用於有效生產的典範，並鼓勵土地業權人釋放其農地作耕種之用。據政府當局表示，在進行公眾諮詢期間，設立農業園的建議普遍獲社會人士支持。

11. 部分委員關注到，就擬設的農業園，當局在收回土地和選址方面有何準則，以及在收回土地時或會遇到的困難。他們提醒政府在處理收回土地及發展商可能囤積土地的事宜方面應審慎行事。政府當局表示，政府沒有太多適合用於農業的土地。雖然新界鄉郊地區有很多土地被劃作"農業"用途，或被視為適合用於農業，但很多土地業權人均不願意與農民訂立長期租約，因為他們打算盡量利用其土地進行發展，以取得最大的土地價值。政府當局將根據法定程序，收回土地以設立農業園。政府當局在物色設立農業園的土地時，會嘗試避開一些已經規劃作發展用途、已預留作其他用途或基於其位置或基建設施等而具優厚發展潛力的地區。

農業園的運作

12. 部分委員關注到，建議為農業園的準租戶訂立為期5年的標準租約，未能讓租戶(特別是新加入該行業的人士)對前景有確定性，藉以為其農場作出長遠投資。他們詢問政府當局會否

考慮延長租約期(例如7至10年)，讓租戶可以作出較長期的農業生產投資。他們並建議政府當局在處理農業園的續租申請時，可採取彈性的做法，並讓相關程序盡量簡單。

13. 政府當局表示，相比現時的農民在覓地耕種及與爭取與土地業權人訂立穩定租約等方面所遇到的困難，當局認為5年租期並可望續租的建議有利給予租戶足夠的確定性，就其農場作出投資。此外，若租戶能符合若干條款及條件以確保公帑得到審慎使用，而且有關農地能用於有效生產，便可續租。

14. 有委員詢問，政府會否在農業園推廣休閒農業模式，以及會否提供餐飲服務、住宿處所及農產品銷售，讓訪客體驗農場生活。政府當局表示，雖然農業園的農地會作生產用途，以確保審慎使用公帑，但仍然可以考慮在農業園內推廣休閒農業模式或進行其他休閒農業活動。

新農業政策下的其他支援措施

15. 有委員認為，政府當局應擴闊有關支援措施的範圍，並參考本地及海外的經驗，考慮推廣魚菜共生的模式。亦有委員建議政府當局應向大學提供撥款，以進行科學研究，並開辦農務研究課程，以改善耕種技術並增加高價值農產品的種類。政府當局表示，除農業園外，當局亦提出成立發展基金，向有關農業發展的項目提供財政支援，包括推廣在農業生產應用科技。

農地的使用

16. 部分委員察悉，在4 523公頃農地當中，只有729公頃屬於常耕農地，他們對於政府當局就鼓勵復耕3 794公頃荒置農地推行的措施表示關注。有委員詢問，政府當局會否規定土地業權人日後在新的契約條款下必須經常使用農地耕作，以及當局會否採取懲罰措施(例如徵稅)，以防止土地業權人把土地閒置。

17. 政府當局表示，當局會採取積極及鼓勵為本的方式推動本地農業，以期用一個較小的規模運作農業園，做出成功的例子，作為日後可考慮的發展路向。政府當局目前並無計劃針對不當使用農地採取懲罰措施。當局建議的發展基金能提供誘因，鼓勵缺乏資源發展農業基建設施的土地業權人釋放其農地作耕種之用。由於所涉及的土地契約條款或有差異，政府當局現時沒有計劃透過收回土地，以取得新界鄉郊地區的荒置農地。

在立法會會議上提出/動議的相關質詢和議案

18. 在2015年1月21日的立法會會議上，林大輝議員就本地農業的可持續發展(包括設立農業園計劃的詳情)提出一項書面質詢。林議員提出的質詢及政府當局的答覆載於**附錄I**。在2015年1月28日的立法會會議上，何俊賢議員就"推動漁農業持續發展"動議一項議案。該議案被否決。

最新發展

19. 在2015年6月9日舉行的會議上，事務委員會將聽取公眾對新農業政策提出的意見。

相關文件

20. 立法會網站的相關文件載列於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年6月5日

香港的農業發展的相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2013年1月21日 (項目I)	議程 會議紀要
立法會	2013年2月6日	會議過程正式紀錄第4585至4592頁(張超雄議員就"香港的農業發展"提出的書面質詢)
	2013年6月26日	會議過程正式紀錄第10003至10008頁(何俊賢議員就"推動本港的農業發展"提出的書面質詢)
食物安全及環境衛生事務委員會	2014年1月17日 (項目I)	議程 會議紀要
	2014年1月29日 (項目I)	議程 會議紀要
立法會	2014年10月29日	會議過程正式紀錄第670至674頁(陳婉嫻議員就"農業發展"提出的書面質詢)
食物安全及環境衛生事務委員會	2015年1月13日 (項目V)	議程 會議紀要
	2015年1月21日 (項目I)	議程 會議紀要
財務委員會	2015年4月2日	議程

附錄 I

新聞公報

立法會十六題：本地農業的可持續發展

以下是今日（一月二十一日）在立法會會議上林大輝議員的提問和食物及衛生局局長高永文的書面答覆：

問題：

政府在去年十二月公布新農業政策的諮詢文件，建議根據《收回土地條例》（第124章），以公帑收回面積約70至80公頃的新界私人農地作官辦農業園，並以市值租金把園內農地租予受政府發展計劃影響的農民進行復耕，以及租予其他有興趣的農民。政府又建議成立農業持續發展基金，資助農業科研。然而，有工業界人士向本人反映，政府主動推出政策扶持農業發展，卻任由本港工業逐漸式微。他們認為此做法厚此薄彼，漠視工業持續發展的需要。就此，政府可否告知本會：

（一）鑑於當局指出若沒有政府積極介入，本地農業會進一步式微，而本地工業同樣日漸式微，為何政府未有推行積極扶助工業發展的措施，例如購買工廠大廈並把其租予廠商；

（二）現時全港農地，以及當中的荒置農地和常耕農地的數目和面積分別為何，並按區議會分區列出分項數字；

（三）現時全港分別由原居民、非原居民和以公司名義擁有的農地，以及當中的荒置農地和常耕農地的數目和面積分別為何，並按區議會分區列出分項數字；

（四）過去十年，每年全港有多少人從事耕作活動，以及該數目佔勞動人口的百分比為何；

（五）過去十年，每年本港的農業生產總值，以及該數目佔本地生產總值的百分比為何；

（六）有否估計落實上述諮詢文件的建議，能吸引多少人投身農業，以及對本地生產總值貢獻的增加價值及其佔本地生產總值的百分比為何；若有，詳情為何；若否，原因為何；

（七）將農業園的面積定為約70至80公頃的原因及準則為何；

（八）當局會如何在眾多合適的農地當中，揀選農地作為農業園的選址；有否評估現時哪些地點的土地最適合發展為農業園；若有，詳情為何，並按區議會分區列出該等地點；若否，原因為何；

（九）設立農業園涉及的收地的條件、準則、程序，以及每平方呎的補償金額為何；

（十）有否評估收回70至80公頃土地需動用多少公帑；若有，詳情為何；

若否，原因為何；會否設定開支上限，並在補償總額預計會超出上限時，縮小農業園的面積；

（十一）有否評估收回收地成本所需年期；若有，詳情為何；若否，原因為何；

（十二）預計農業園成立首年的租戶數目為何；

（十三）有否評估農業園的設立會否打擊類似的私人農業項目的發展，以致出現與民爭利的情況；

（十四）鑑於當局表示，有興趣在農業園營運的農民需接受評估，以確定他們是否有能力和實力符合租約條款中有關產量目標和科技的要求，該評估工作的詳情和達致該等目標及要求的條件為何；

（十五）有否評估香港現時的農業科技水平，是否足以及在農業園落實利用先進科技耕種；

（十六）會否要求本地大學開辦農務學課程，以培養農業相關人才，推動和實行利用先進科技耕種；及

（十七）會否將農業園的農地租予假日農夫或業餘農民；若會，詳情為何；若否，原因為何？

答覆：

主席：

隨着香港發展成為高度都市化，並以服務業為主的經濟體，本地農業出現日漸萎縮的情況。政府認為本港農業持續發展能為社會帶來裨益，而市民也期許香港能均衡發展，因此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，讓香港在自行生產優質農產品外又可帶動相關的行業發展，為社會整體帶來更大的福祉。

政府於二〇一四十二月二十九日發表「新農業政策：本港農業的可持續發展」公眾諮詢文件，就有關的新政策徵詢市民意見。諮詢文件中提出的議題，尤其是建議的支援措施包括（i）探討設立農業園的可行性；（ii）考慮成立「農業持續發展基金」；（iii）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；及（iv）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。

諮詢期會在二〇一五年三月三十一日結束。考慮諮詢期間所收到的意見後，政府會按可調配的資源及所需的批准，制訂建議和推行計劃。

我現就問題的各部分回覆如下：

（一）農業的持續發展可為香港社會整體帶來多方面裨益；而近年香港市民對本地農業未來發展的觀感也有轉變，大家都認同農業發展可為香港社會的持續發展帶來正面價值。新農業政策回應了市民的訴求和對香港未來均衡發展的期許。

就工業方面，政府現行的多項支援措施，例如「中小企業信貸保證計劃」、「中小企業市場推廣基金」、「中小企業發展支援基金」、「發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金」及工業貿易署的「中小企業支援與諮詢中心」等，均為不同行業（包括傳統工業），在融資、資訊及提升競爭力等方面，提供支援。

受制於香港有限的土地和人力資源，我們認為傳統工業應走向高增值或高技術，例如把資源投放在產品開發和設計、品牌推廣和管理，以及研發等。政府致力支持這些方面，包括透過提供硬件和軟件的支援（如香港科學園及「創新及科技基金」），推動本地創新及科技發展；舉辦各種活動和提供資訊，深化業界對品牌發展的認識；以及透過香港貿易發展局推廣「香港品牌」，並提供平台讓香港企業展銷產品等。

（二）二〇一三年，全港各區常耕農地和荒廢農地的面積按區議會分區載列於附件一。

（三）政府沒有備存有關資料。

（四）二〇〇五至二〇一四年，本港從事耕作活動的工作人口，以及該數目佔本港總勞動人口的百分比載列於附件二。

（五）二〇〇五至二〇一四年，本港的農業生產總值，以及該數目佔全港本地生產總值的百分比載列於附件三。

（六）諮詢文件的建議有助穩定農地供應、促進先進的農業技術及改善財政援助，使農戶能採用更現代化和多元化的生產方法，從而鞏固本地農業發展，相信在落實新政策和相關措施後，能吸引有志者投身農業，令本地農業的整體生產量可逐步提升。

以現時構思中農業園的規模，估計可為增加產值約二億元的農產品。若以蔬菜估算，估計可提升總體產量約四分之一（約4,000公噸）。

（七）設立農業園的目的，主要在於促進農業科學和農業商務管理方面的知識轉移以提升生產力，增加本地農業產量。農業園也是一個生產基地，試用新的耕作方法進行商業生產，並推廣應用先進科技作農業用途，從而起到示範作用，鼓勵其他農場發展及採用現代化和多元化的生產方法。此外，農業園亦可接收因政府的土地發展計劃而失去耕地的合資格農民，讓他們在農業園內復耕。按照初步的構想，農業園佔地70至80公頃（大約相當於目前常耕農地面積的十分一），以便能產生經濟規模的效益和達到設立農業園的目標。

（八）政府在諮詢文件中提出了設立農業園的構想，應否執行和具體的實施計劃要待諮詢期後，看看相關持分者、公眾、以至立法會是否支持和有何其他意見，現時並沒有具體的選址建議。

正如在諮詢文件中（第4.9段）所言，在物色建議農業園的選址時，政府主要留意那些在現行法定圖則中劃作農業用途而大致上已荒置的農地，這些農地大致上可隨時予以復耕。有關用地相對上未受到破壞、其土壤和水質適合用於耕種，並且具備正常運作的基本農業基建設施，例如行人通

道和灌溉渠道等。選址的範圍除了荒置農地外，亦可包括部分常耕農地。為達到經濟規模的效益及農業園的預定目標，其面積必須達相當規模。

（九）至（十一）本港大部分農地均屬私人擁有，業權普遍分散。政府在諮詢文件中（第4.14段）建議，如落實在香港設立農業園的建議，政府會根據《收回土地條例》（第124章）收回土地以設立農業園。

政府如以徵收私人土地方式設立農業園，會按現行適用政策及相關法例向土地業權人作出特惠或法定補償，有關部門會以當時適用的補償率和以相關補償級別為基礎計算所涉的補償金額，有關的補償率會定期按既定機制更新。如土地持有人對補償額有任何異議，他們可循現有機制向當局申索，包括就法定補償金額提交予土地審裁處裁決。

政府提出了設立農業園的構想，最終應否設立農業園、其規模和應否通過徵收私人土地方式設立農業園等仍有待諮詢期後，考慮了各界的意見才可作出最後的建議。如落實建議，政府會按既定程序向立法會申請撥款。

（十二）現時香港農場的平均面積約為0.2公頃。按此推算，農業園（以佔地70至80公頃計）可容納數百位農戶。考慮到農業園容許現有農戶繼續耕作及需接收受發展影響的農戶，估計首年將會有近百位租戶在農業園操作。

（十三）農業園主要為從事農作物種植和商業生產的農民而設，並會作為一個生產基地，試驗新的耕作方法進行商業生產，並推廣應用先進科技作農業用途，為可行的現代化和多元化生產模式起到示範作用。漁農自然護理署（漁護署）會協助其他農民轉移有關的經驗和知識，並透過改善農業基建設施和繼續加強為本地農作物進行市場推廣及建立品牌，使所有農民受惠。

（十四）按照我們現時的建議，農業園將交由漁護署管理，並由漁護署把土地租予有意從事農作物種植和商業性生產的農民。漁護署會在租約內與租戶訂明合適條件，採取管理措施及實施適當的管制，例如訂明租戶進行哪種農業活動。租戶須提交年度生產計劃，說明所採用的生產方法和將會種植的農作物。漁護署將評估以確定他們是否有足夠的能力和實力，符合租約條款中有關產量目標和科技要求，並在這個前提下與其他有意加入農業園的農民進行競投。

另一方面，漁護署亦會在農地租約上，要求農戶達到一個合理的生產量。漁護署會定時巡查，為未能達標的農戶提供技術支援，並詳細紀錄生產狀況作跟進用途。空佔土地的個案可被終止租約、不獲續租或減少租用面積。定下有關條件和生產目標是要確保農業園的用地得到善用，合乎設立農業園以推動和提升本地農業生產的目的。

（十五）現時香港的農業科研水平尚有進步空間。因此，新政策亦建議透過設立「農業持續發展基金」資助農業科研及人才培訓，落實在本地發展高技術耕種。

（十六）新政策建議設立的「農業持續發展基金」，可用作資助本地大專院校和研究機構就耕作系統、生產管理技術和本港農作物的主要病蟲害等

範疇，進行本地應用性研究及設立相關農業技術訓練課程，讓專職的科研人員協助解決技術問題，並藉此培養年青的農業人才，推動在本地實行高技術耕種。

（十七）設立農業園的目的，主要在於促進農業科學和農業商務管理方面的知識轉移以提升生產力，增加本地農業產量。農業園也是一個生產基地，試用新的耕作方法進行商業生產，並推廣應用先進科技作農業用途，從而起到示範作用，鼓勵其他農場發展及採用現代化和多元化的生產方法。因此，政府沒有計劃把農業園的用地出租予假日農夫或業餘農戶耕作。

完

2015年1月21日（星期三）
香港時間17時05分

二〇一三年全港各區常耕農地和荒廢農地的面積（按區議會分區）

區議會分區	常耕農地 (公頃)	荒廢農地 (公頃)	農地總面積 (公頃)
中西區	0	0	0
灣仔區	0	0	0
東區	0	0	0
南區	4	15	19
油尖旺區	0	0	0
深水埗區	0	0	0
九龍城區	0	8	8
黃大仙區	0	8	8
觀塘區	0	0	0
荃灣區	20	94	114
屯門區	69	91	160
元朗區	220	739	959
葵青區	2	17	19
離島區	35	427	462
北區	286	1,260	1,546
大埔區	61	541	602
西貢區	20	407	427
沙田	12	187	199
全港	729	3,794	4,523

資料來源：漁農自然護理署的統計數據

二〇〇五至二〇一四年本港從事耕作活動的工作人口
及該數目佔本港總勞動人口的百分比

年份	耕作活動工作人口*	佔本港總勞動人口 百分比^
2005 年	3,200	0.1%
2006 年	4,300	0.1%
2007 年	4,700	0.1%
2008 年	4,300	0.1%
2009 年	4,300	0.1%
2010 年	4,300	0.1%
2011 年	4,200	0.1%
2012 年	4,100	0.1%
2013 年	4,000	0.1%
2014 年	3,900	0.1%

* 資料來源：漁農自然護理署

^ 資料來源：政府統計處

二〇〇五至二〇一四年本港的農業生產總值
及該數目佔全港本地生產總值的百分比

年份	本港農業產值* (百萬元)	佔本地生產總值 百分比
2005 年	1,181	0.03%
2006 年	1,184	0.03%
2007 年	1,093	0.03%
2008 年	687	0.02%
2009 年	558	0.01%
2010 年	615	0.01%
2011 年	743	0.01%
2012 年	766	0.02%
2013 年	776	- ^
2014 年	830	- ^

資料來源：政府統計處

* 農業產值包括農作物和禽畜的產值

^ 政府統計處未能提供相關數據