

立法會食物安全及環境衛生委員會主席及各位議員
何俊賢主席和各位委員台鑒：

有關 2018 年 7 月 10 日立法會食安委員會討論的「新農業政策」意見

適逢土地大辯論進行中，土地供應專責小組提供的 18 個選項裡，社會紛紛把焦點放在徵用最少 1000 公頃的「利用私人的新界農地儲備」，滿足房屋需要。政府同步也以「公私營合作」來游說，卻遺忘了 2016 年政府提出的《新農業政策》，當中承諾建立 80 公頃的農業園和盛傳發展 1000 公頃的「農業優先區」。

根據 2016 年底漁農自然護理署有關香港農地統計，全港只剩下 4,523 公頃的農地，當中有 729 公頃為活躍耕地，及多達 3,794 公頃為荒廢農地。

農地荒廢有多項成因，包括：地主不肯放租、發展商圍封、農地位置偏遠/位於禁區等。加上，政府推出多個新發展區方案，如洪水橋已徵用 27 公頃的農地、元朗南就徵用 14 公頃的農地，結果令農地面積進一步萎縮。

據聞漁農自然護理署並非每年進行農地普查，且從來沒有對外公開普查的方法學，未知普查次數的密度會否引致普查出現偏差性的結果，高估本港農地儲備，低估農地棕地化的趨勢。在今天的土地供應大辯論中，政府又不肯向公眾確定有多少棕地和發展商囤積的私人農地，正跟政府統計的 4400 公頃農地重疊。

加上，土地供應專責小組多次表示，他們只是參考發展商年報來得悉囤積農地總數。但直至現在，政府仍然無法具體得知所有農地面積、分布、規劃用途、業權狀況和生態敏感程度等。即使政府日後採用公私營合作方式發展農地，也不代表「加強版超級新市鎮」（即四萬呎原址換地）的政策不存在，甚至政府可同步引用《收回土地條例》強徵農地及附近一帶的綠化帶、寮屋和政府或社區設施用地，重組破碎的土地資源為「新發展區」，提升土地效率，但未必有效阻擋不公平的公私營房屋土地資源分配。

目前為止，政府不願意承諾在土地供應諮詢設立「抽出機制」，萬一將來出現具爭取的發展個案，仍難根據個案的特殊性，獨立審議，反而過度依賴不公正及設計存在缺陷的土地供應諮詢問卷，為政府提供預設答案，日後確立不可推翻的發展指導原則。

按技術官僚的想法，土地大辯論和新農業政策通常會被看成為兩個不同的獨立議題，但兩項政策都與土地資源有關，兩者之間容易出現土地利用競爭。

加上，農業地景往往被剔出現今的保育政策和綠色景觀政策以外，導致農地破碎，「農地非農用」的案例經常發生。

本會作為一個小型的農業關注機構，過往一年也長期關注農業園的規劃，希

望委員和政府能就《新農業政策》召開公聽會，並從以下三個方向，提出問題，望能解答（見附件）：

方向(1)：交代土地大辯論與農業政策之間如何取得平衡；

方向(2)：土地供應諮詢結果會否凌駕《新農業政策》；

方向(3)：漁農署常常提及的「都市農業」定義，是否只接受工廠式的水耕種植、石尿化比例過高的花場和休閒農業，排除對傳統農區的保育？

敬祝
政祺！



香港里山倡議研究所

二零一八年七月十日

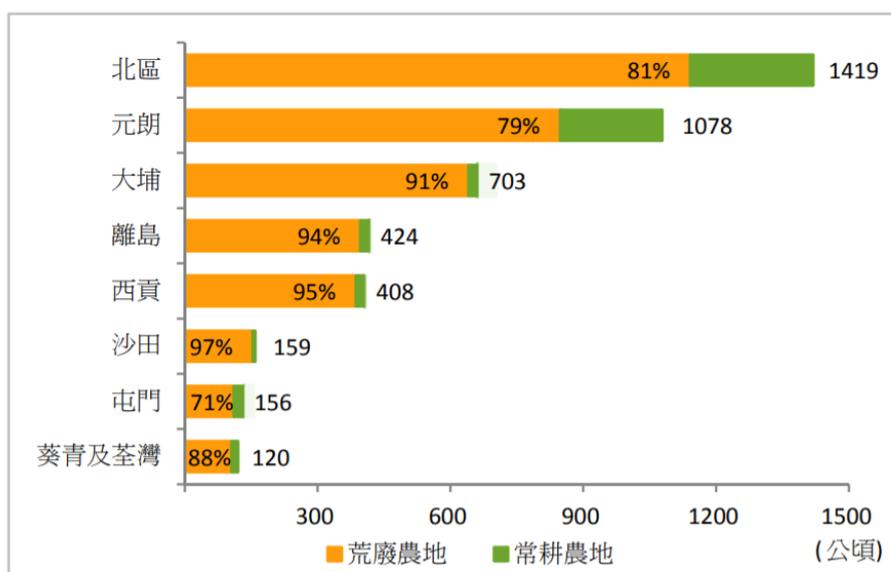
附件

本會也準備了一些農地背景資料及問題，望能尋求答案。

(i) 土地供應專責小組無法交代囤積農地分佈位置、生態敏感程度等資料

土地供應專責小組多次表示，他們只是參考發展商年報，得悉囤積農地總數。但直至現在，政府仍然無法具體得知所有農地面積、分布、規劃用途、業權狀況和生態敏感程度等。根據立法會提供的資料顯示，荒廢農地集中在北區和元朗區一帶，分別有接近 1149 和 851 公頃。

圖 5 — 截至 2015 年年底新界荒廢農地的分布



資料來源：立法會秘書處資料研究組，2016 年 10 月 24 日，《香港的土地用途》，數據透視

<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617issh04-land-utilization-in-hong-kong-20161024-c.pdf>

(ii) 業權分佈以私人地主佔最多

梁耀忠議員於 2017 年 6 月 28 日提出「農地和發展規劃的統計資料」的書面質詢，發現本港農地面積有 4400 公頃，當中有 78% 的土地業權由私人地主持有，政府僅有 22% 的業權。

不過，最吊詭的是，2017 年漁農署的農業復耕計劃的輪候名單有逾 300 宗，平均輪候時間約為 5 年，但政府寧願把官方農地荒廢，面積多達 770 公頃。假若每宗農地申請者只租用 1 至 3 斗種（1 斗 = 7260 呎）的農地，佔用的土地資源只需最多 20 至 60 公頃的農地，但署方似乎無心解決冗長的輪候問題，刻意扣起農地，任由雜草叢生。

表 1、2016 年底本港農地業權分佈

	私人土地	政府土地	總面積
常耕農地（公頃） （佔總面積百分比）	510 （73%）	190 （27%）	700 （100%）
荒置農地（公頃） （佔總面積百分比）	2,930 （79%）	770 （21%）	3,700 （100%）
總面積（公頃） （佔總面積百分比）	3,440 （78%）	960 （22%）	4,400 （100%）

註：舉例來說，若一幅政府土地被佔用而曾作農耕用途但已荒置並毗鄰住用寮屋，如政府需要將有關土地撥作發展或其他用途，需要按既定程序先行清理有關土地及寮屋。

資料來源：立法會書面質詢（2017年6月28日）
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201706/28/P2017062800589p.htm>

(iii) 政府不願意為農地進行凍結登記，變相無法建立農地基線，農地數目和傳統農區不斷遭受都市化壓力

參考 2018 年 6 月 13 日，政府回答尹兆堅議員關於「利用私人的新界農地儲備」的書面質詢，發現政府不願對發展商的農地採取凍結登記，指「私有財產權是基本法第 6 及第 105 條下保障的權利。對於私人擁有的農地，只要相關土地的使用符合適用法規及地契條款，政府並無理由透過提問所建議的「凍結登記」限制其使用。」

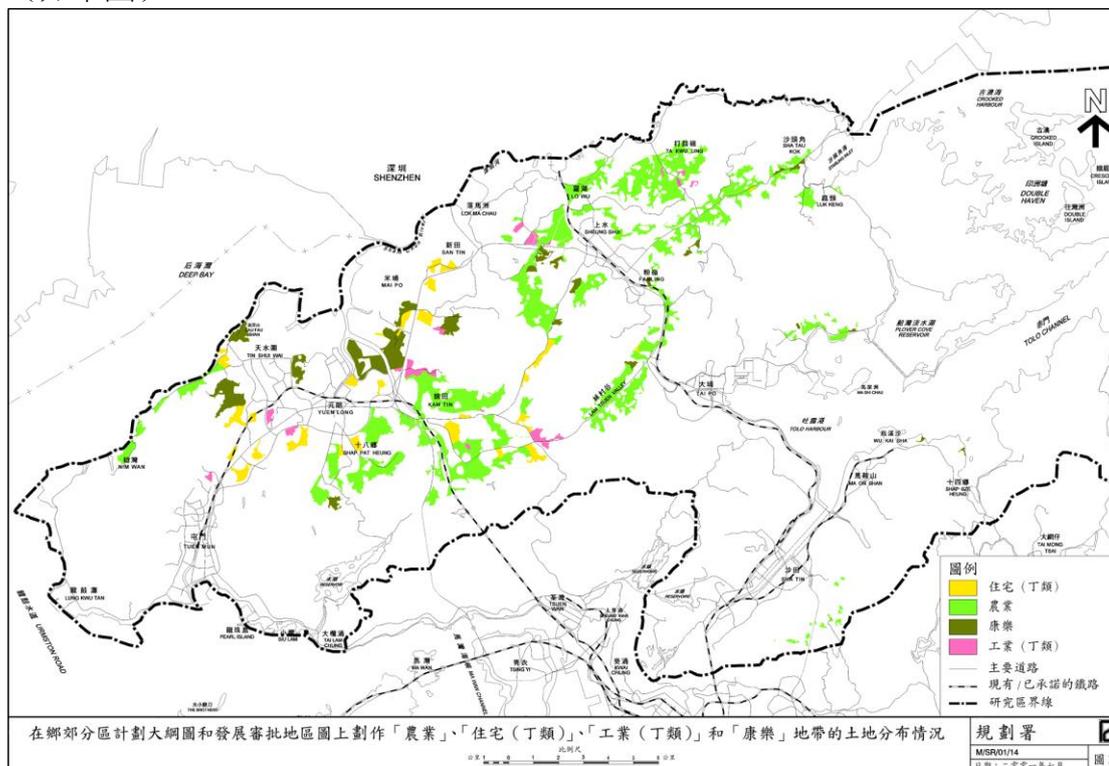
當政府不願意制訂本港農地面積基線，民間擔心土地大辯論的諮詢結果將凌駕農業發展和《新農業政策》的局面，促請政府把優質和可耕作的農地列入新自然保育政策範圍內。

問題：

1. 政府自 2016 年起推行「新農業政策」，80 公頃的農業園於 2017 年中才直式確認選址在蕉徑，但政府把農業園分了兩期，第一期的收地撥款已於早前的立法會財委會通過，但第二期的研究預料將於 2024 年才完成，即是相距現在差不多 6 年。政府是否有心把農業園和農業優先區的政策押後，先讓土地供應專責小組完成公眾諮詢，而不具體向公眾交代政府早在 2016 年已向農民和農業界別承諾將落實農業園和農業優先區，同步也需要保存一定數量的農地來兌現政策承諾？
2. 《香港 2030+》的土地供應需求估算，只提到 80 公頃的農業園，並沒有包括農業優先區的土地估算。現時全港只剩下 4400 公頃的農地，當中有 726 公頃為常耕農地，但有不少農地面臨徵收，變為新發展區。究竟農業優先區的目的是為了安置受影響的農戶，還是為了拓展常耕農地的總土地面積？政府打

算的農業優先區定義和理想的分佈位置為何？

3. 政府心儀的農業優先區有多少撥作蔬菜、花卉、家禽養殖業？
4. 近年政府常常提到「都市農業」，但民間不理解政府所指的都市農業是不是單純定義為「天台種植」、「工廠水耕場」、「關閉堆填區活化計劃」。若政府的都市農業定義脫離了「土耕農業」方式，即等同本地農地不再存在「農地農用」的概念。民間想了解政府對於都市農業的定義？
5. 自 2016 年起，政府推行「新農業政策」，為何現在才開始進行「農業優先區」的招標工作？為何進度延誤？
6. 現時全港農地業權只有 960 公頃的農地為政府持有，但多達 3 千公頃的農地為私人地主持有。自《新農業政策》公佈後，有多少政府農地被改劃為發展用地？當中有沒有一些土地曾經以短期租用形式出租？另外，又有多少私人農地已改劃為發展用地和正在申請改劃？過去 5 年，城規會收到多少宗農地申請，駁回多少宗申請，面積涉及多少？
7. 規劃署能否提供最新的「在鄉郊分區計劃大綱圖和發展審批地區圖上劃作『農業』、『住宅（丁類）』、『工業（丁類）』和『康樂地帶』的土地分佈情況」？（如下圖）



參考資料：

https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/rlu/images/plan2_c.gif

8. 漁農自然護理署能否提供過往進行農地普查的方法學，包括調查人手數目、僱用調查機構、和覆檢土地的年期相隔多久？
9. 為配合《香港 2030+》的規劃，規劃署在 2016 年公佈的《藍綠空間概念性框架》，並沒有把「農業」考慮為綠色資源或綠色景觀，「『綠色資源』是指具綠色特徵的空間，包括有植被覆蓋的地方（例如林地、灌木地及草地，但不包括農地）、休憩用地和康樂空間、郊野公園、以及連接這些空間的遠足徑和水濱等等。」現時政府推行的《新自然保育政策》只提及 12「須優先加強的保育地點」，政府會否考慮把農地納入保育政策範圍，尤其政府即將設立鄉郊保育辦公室，延伸有關工作？

表 2、須優先加強保育地點清單

拉姆薩爾濕地	烏蛟騰
沙羅洞	塱原及河上鄉
大蠔	拉姆薩爾濕地以外的后海灣濕地
鳳園	嶂上
鹿頸沼澤	榕樹澳
梅子林及茅坪	深涌

10. 漁農署一直負責合作社及儲蓄互助社的申請事宜，但本港有不少新成立的漁農業組織無法享有漁農界功能組別的選舉權，請問政府有何安排協助新立的漁農業組織有加入功能組別的資格？
（參考資料：選舉事務處 https://www.reo.gov.hk/pdf/gn/af_c.pdf）
11. 現有不少菜站長期空置，政府有何具體措施，活化菜站的使用？