

立法會發展事務委員會
 (電郵: panel_dev@legco.gov.hk)

香港觀鳥會就「土地共享先導計劃」的意見書

政府建議藉「土地共享先導計劃」(「先導計劃」)釋放新界私人擁有的農地作短中期的公私營房屋發展,但卻沒有提及農地的價值、功能及所面對的威脅。雖然「先導計劃」建議為平衡發展與保育而設立「受地域限制的地區」,但現時許多農地和濕地卻是位於這地區以外。加上政府及城市規劃委員會(城規會)在發展「生態價值較低的綠化地帶」的往績¹,實在難以令市民相信「先導計劃」的申請及審批機制能做到「公平、公開和透明」。

香港觀鳥會(本會)擔心在未有完善的農地保護機制下,政府只是制訂另一個獲取土地的機制(即「先導計劃」)以開發農地,將激發更多破壞農地及土地投機行為。農地破壞亦會損害本地的生物多樣性,有違《香港生物多樣性策略及行動計劃》²及《生物多樣性公約》³的保育精神。

農地價值及功能隻字不提

農地不僅生產農產品,為農民帶來收入,更為本地消費者提供更多食物選擇。此外,它的生態⁴、景觀和文化價值亦不容忽視。以上水壟原為例,本會和長春社與當地農民在約 11 公頃的農地推行管理協議計劃,當中包括種植水稻和濕地管理,為各種野生動物提供棲息、繁殖和覓食地方,促進了該區的生物多樣性。現在已在壟原錄得超過 310 種鳥種,佔全港總數超過一半,而全球極度瀕危的黃胸鵪亦在遷徙期間定期在壟原停留。此外,農業用地可作為城市、鄉村、溪流和郊野之間的緩衝區,同時可作野生動物的生態走廊,讓牠們能夠在分散的棲息地或郊野公園之間移動,使香港在高度城市化的情況下亦能促進更完整的生態系統。此外,魚塘亦被視為一種農地,尤其在后海灣一帶的更具有高保育價值。這些魚塘和鄰

¹ 請參考本會的「香港生物多樣性及保育重點指標報告 2015-2017」第 3.2 章。取自 <https://www.hkbws.org.hk/cms/reports>

² 《香港生物多樣性策略及行動計劃 2016-2021》。取自：
https://www.afcd.gov.hk/tc_chi/conservation/Con_hkbsap/con_hkbsap.html

³ Text of the Convention on Biological Diversity. Available at: <https://www.cbd.int/convention/text/>

⁴ 早於 1998 年已確認農地對雀鳥的生態重要性。取自：
<https://www.biosch.hku.hk/ecology/porcupine/por18/farmland.htm>

近的濕地是鳥類的重要覓食、棲息和繁殖地，並為米埔內后海灣拉姆薩爾濕地生態系統的一部分。

不論在專責小組提交的諮詢報告，抑或在立法會發展事務委員會的討論文件中，都不斷強調新界有大量地產商持有的農地，但只是「由於基建配套不足、規劃考慮因素或地區人士反對」，未能釋放閒置農地。文件中沒有交代地產商持有農地的地點及分佈，亦沒有就農地上的作業及活動或其囤積的現況著墨，更沒有提及其生態、經濟及社會價值及功能，反而大篇幅討論透過「先導計劃」開發農地的機制和模式。政府這種說法似乎有意無意淡化農地（包括魚塘濕地）的價值、功能和原有規劃意向，試圖推行政策以改變市民對農地的認知，將農地視為可供任意買賣的土地商品。

現行機制未能有效保護農地

農地一直面對很大的發展威脅，沒有全面有效的機制保護，令農地持續減少（請參考本會的「香港生物多樣性及保育重點指標報告 2015-2017」第 3.2 章⁵）。2012 至 2016 年期間，「農業」地帶的規劃申請，獲城規會批准的比率超過六成⁶。在近年土地短缺的恐慌下，農地更被視為具發展及投資潛力。已平整的農地地價比適合耕種的高出五倍⁷，促使更多人進行堆填及非法傾倒活動以提升日後的發展潛力。現行機制未能全面保護農地，亦無法有效制止破壞擴散。然而是次討論文件沒有提及農地價值，更沒有正視農地現在所面對的發展威脅。

在 2016 年推行「新農業政策」時，政府承諾預留農地用作「農業優先區」，劃定一些具較高農業活動價值的土地作長遠農業用途，以保障農地不被破壞。然而事隔三年多，設立「農業優先區」的承諾尚未兌現，政府卻已急於推行「先導計劃」以開發新界農地。就算現時的「先導計劃」為「平衡發展與保育的需要」而設立「受地域限制的地區」。但事實上，新界仍然有許多農地和濕地位於「受地域限制的地區」以外，譬如南生圍以南的魚塘、濕地及農地。地產商持有的農地，

⁵ 報告取自：http://cms.hkbws.org.hk/cms/attachments/article/403/Indicator%20Report%202015-2017%20final_chi_web.pdf

⁶ 由 2012 至 2016 年，城規會在綠化地帶及農業用地 (i) 接獲規劃申請的宗數，(ii) 獲批規劃申請的宗數，(iii) 獲批比率為：(i) 100 及 225，(ii) 48 及 138，(iii) 48% 及 61%。以上數字是由法定規劃綜合網站 2 獲取數據並計算而得。

⁷ 農地的地價可以有極大的變化，由每平方呎 \$250 的優質可耕農地，到每平方呎 \$1,309 的已平整、鋪了水泥及已適合發展的農地。取自 <https://www.28hse.com/>

除了包括一些因囤積而荒廢的可耕地和因破壞而成的棕地，更可能包括一些活躍農地，甚至位於后海灣一帶的魚塘和濕地。本會擔心在未有完善的農地保護機制之下，強推「先導計劃」將激發更多伴隨農地破壞的土地投機行為。

土地政策失當 政府誠信破產

政府聲稱設有「公平、公開和透明」的申請機制，並須向城規會等「法定程序及土地行政機制」提交申請以作土地用途改劃或甚至增加發展密度。然而，鑒於政府以往改劃綠化地帶的經驗，儘管環保團體極力反對，並指出選址具有生態保育價值，和政府所承諾的改劃準則不一致（請參考本會的「香港生物多樣性及保育重點指標報告 2015-2017」第 3.2 章⁵），但城規會仍會考慮到有政府政策支持及「應付殷切的住屋需求」而批准改劃一些仍有緩衝功能及生態價值的綠化地帶⁸。本會擔憂推行「先導計劃」時將會出現類似「準則不一」的情況，合理化發展商一直在農地及魚塘提出的發展項目，進一步破壞現行規劃審批的機制，並威脅及破壞香港的農地。農地破壞亦會損害本地的生物多樣性，有違《香港生物多樣性策略及行動計劃》²及《生物多樣性公約》³的保育精神。

再者，地產商囤積農地多年，但農地本身是沒有建屋或發展權。是次計劃將會增加地產商取得農地發展權的機會，不禁令人懷疑政府的管治再次向發展商的利益傾斜，難釋「官商勾結」之嫌。

總結

本會認為推行「土地共享先導計劃」只會進一步加劇社會的分歧和不滿，製造房屋和農地之間不必要的對立。將房屋問題簡化並歸咎於「土地匱乏」，意圖營造一個「若不開發大量土地，就不可能解決社會及房屋問題」的氛圍，更是不負責任的舉動。我們促請政府必須先確保房屋為香港市民的基本生活必需品而非投資商品；繼而決心扭轉現行法例、制度和執行上的不公局面，並在無須犧牲環境或社會利益的前題下令香港能真正提升為宜居、具競爭力和可持續發展的「亞洲國際都會」。

2020 年 1 月 9 日

⁸ 城市規劃委員會會議（2018 年 6 月 21 日）將軍澳綠化地改劃申請。取自 https://www.info.gov.hk/tpb/en/meetings/TPB/Minutes/m1171tpb_e1.pdf