

諮詢文件

新農業政策： 本港農業的可持續發展



食物及衛生局 | 漁農自然護理署 | 二零一四年十二月

諮詢文件

新農業政策：
本港農業的可持續發展

食物及衛生局
漁農自然護理署
二零一四年十二月

內容

	頁
行政摘要	3-7
第一章 背景	8-9
第二章 本地農業現況	10-18
第三章 本港農業持續發展的益處	19-24
第四章 可持續的農業發展及建議的支援措施	25-50
第五章 徵詢意見	51-52

行政摘要

目的

1. 政府已就現行農業政策進行檢討。我們建議採取新政策，更積極支持本港農業現代化，除了作為初級生產行業之外，更充分利用農業發展可帶來的貢獻造福社會。政府會推行一系列的支援措施，以配合這項新政策。
2. 現誠邀市民就本諮詢文件所概述的建議新政策，以及建議的支援措施，提出意見。請於二零一五年三月三十一日或之前把有關書面意見送交漁農自然護理署。

背景

3. 本地農業歷史悠久，生產優質的鮮活農產品，供市民食用。然而，隨着本港發展成為高度都市化及以服務業為主的經濟體，同時愈來愈依賴進口食品供應，本地農業日漸式微。不過，本地農業的規模雖然相對較小，現時仍生產了不少蔬菜、家禽和豬隻，供市民食用。
4. 近年，香港市民對本地農業未來發展的觀感有些轉變，對農業發展可帶來的正面價值有更大認同。在《二零一四年施政報告》中，政府承諾檢討農業政策，並就這方面進行諮詢。政府已檢討在目前的環

境下，本港農業政策應如何定位，並建議採取新政策，更積極支持本港農業現代化，在作為初級生產行業之外，充分利用其發展可帶來的貢獻造福社會。

目前本地農業界的概況

5. 本港的農業活動主要在新界及市區邊緣地帶進行。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。鑑於土地業權及農地大小的固有限制，農民或許未必樂意為農場作出長遠投資的承擔，因而窒礙改善和引入多元化農場生產的發展。
6. 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。我們尤其積極推動和支援本地農民發展有機耕作。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。

本港農業持續發展的益處

7. 除了作為初級產品的生產來源外，本港農業的持續發展可帶來多方面的裨益：

- (a) 維持有活力的本地農業生產，可有助促進本港食品供應多樣化，減輕我們對進口食品的依賴，同時又能滿足消費者對高安全水平食品的期望和需求；
- (b) 農業雖然是規模較小的行業，卻能夠貢獻經濟，為低技術工人提供就業機會，同時為有志投身現代化農業的年輕人提供發展事業機會；
- (c) 在農業生產過程中把廢物循環再造和捕集碳排放，會有利於本港整體的可持續發展，同時又可改善鄉郊環境的景觀和衛生情況。在保育自然資源，豐富生物多樣性，以及為食物供應鏈碳減排方面，或多或少有所幫助；
- (d) 農業的可持續及現代化發展會鼓勵土地業權人利用農地進行生產，有助土地資源的善用，以及有助保護鄉郊地區邊緣地帶，讓城市與鄉郊的發展互相融合；以及
- (e) 通過觀察或參與耕作，由翻土、播種、除草以至收成，年輕一代可更深入了解大自然與人類活動之間如何互相影響，以及飲食文化的發展由來。部分市民亦會視在農場作體力勞動為追求健康之道，並認為這種經驗十分有意義。

上述各方面都能為社會整體的福祉帶來正面的影響。

8. 近年，可持續農業發展以及推動農業創新和提升生產力對大城市的均衡發展的重要性，在全球得到愈來愈廣泛的認同。較顯著的例子包括新加坡和大倫敦地區，為我們制訂未來路向提供了寶貴的參考資料。

建議措施

9. 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，政府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。為推動本地農業現代化和可持續發展而建議的新政策，必須輔以適當的支援措施，以達到預期的結果。

探討設立農業園的可行性

10. 我們建議設立農業園作為生產基地，試用新的耕種方法進行商業生產，並推廣應用先進科技作農業用途，從而鼓勵本地農場發展及採用現代化和多元化的生產方法。

考慮成立農業持續發展基金

11. 我們建議成立「農業持續發展基金」，提供財政支援以推動在農業生產應用科技的研究及開發、促進知識轉移、加強人才培訓、改善農業基建設施和加強

為本地農作物進行市場推廣及建立品牌，並協助農民採用現代化耕作工具及設施。

加強對現有農民的支援

12. 我們亦建議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。

推廣其他與農業相關的輔助活動

13. 我們建議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。

下一步

14. 現誠邀市民於 二零一五年三月三十一日或之前 提出意見。考慮過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。

第一章 背景

- 1.1 香港的農業發展歷史悠久，透過精耕細作和多元化的耕種方法，生產優質的鮮活農產品，供市民食用。隨着本港發展成為高度都市化及以服務業為主的經濟體，我們不再如以往般依賴初級生產。農業亦隨時間日漸式微。另一方面，隨着國際貿易迅速擴展及基礎建設持續改良，本港的食品供應可來自世界各地，愈趨多元化，不論是產品的種類還是價格，都為本地農業帶來了巨大的挑戰和競爭。時至今日，我們主要依賴進口食品供應，在市民日常食用的食物中，本地農產品只佔一小部分。
- 1.2 本港的農業活動主要在新界鄉郊地區及市區邊緣地帶(包括新市鎮的邊緣)進行。根據漁農自然護理署(漁護署)進行的調查，截至二零一三年年中，全港有大約 4 523 公頃農地(不包括魚塘)。其中，約 729 公頃的農地屬於常耕農地，而荒置農地則有約 3 794 公頃。
- 1.3 本地農業的規模雖然相對較小，現時仍生產了不少蔬菜、家禽和豬隻，供市民食用。二零一二及二零一三年的本地農業生產總值分別為 7.66 億元和 7.76 億元。二零一三年，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%。

- 1.4 政府透過向農民提供基建設施、技術支援和低息貸款，協助農業發展。作為執行部門，漁護署已制定多項計劃及措施支援農民，以期提升業界的生產力及營利能力。有關詳情載於下一章。
- 1.5 基於自由市場運作原則，政府沒有為本地農業設定生產指標，亦不會直接資助農業或保障農產品價格。
- 1.6 近年，香港市民對本地農業未來發展的觀感有些轉變。愈來愈多人認同農業除了作為初級產品的生產來源外，亦可在其他方面作出貢獻。部分市民對保留本地農業，並復耕荒置農地的訴求日漸增加，亦有市民希望擴大本港農產品在本地食物供應方面的市場佔有率。
- 1.7 為回應市民的訴求，政府已檢討在目前的環境下，本港農業政策應如何定位。考慮到農業的可持續發展所帶來的多方面裨益，我們建議採取新的政策，更積極支持本港農業現代化，在作為初級生產行業之外，充分利用其發展可帶來的貢獻造福社會。建議的新政策將輔以一系列的支援措施。

第二章 本地農業現況

業界概況

2.1 正如上一章所概述，隨着本港發展成為高度都市化及以服務業為主的經濟體，而我們亦愈來愈依賴進口食品供應，本地農業因而日漸式微。過去多年來的變化載列於下文表 2A 和 2B。

表 2A：有關本地農業的統計數字(1995 至 2013 年)

年份	產值('000 元)		在本地生產 總值中所佔 比率(%)	農民及 工人數目	總耕地 面積 (公頃)
	農作物 (註 1)	禽畜 (註 2)			
1995	565,950	655,730	不適用	8 900	2 070
2000	438,394	819,396	<0.1	5 600	1 430
2005	264,265	916,688	<0.1	5 300	833
2010	231,899	383,366	<0.1	4 700	746
2011	241,303	501,870	<0.1	4 600	734
2012	246,083	519,950	<0.1	4 500	732
2013	256,367	520,041	<0.1	4 400	729

註 1：農作物包括蔬菜、水果、花卉和雜糧農作物

註 2：禽畜包括雞隻和豬隻

表 2B：本地生產佔食用量的市場佔有率(1995 至 2013 年)

產品	來源	1995 年	2000 年	2005 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
蔬菜 (公噸)	本地 產量：	88 000	42 500	24 600	16 000	16 300	16 300	16 300
	食用量：	515 360	640 030	552 760	651 558	721 741	837 819	826 897
	市場佔有率：	17.1%	6.6%	4.5%	2.5%	2.3%	1.9%	2.0%
生豬 (公噸)	本地 生產：	12 712	38 780	32 420	7 623	8 924	9 358	9 263
	食用量：	159 010	164 360	147 620	119 798	126 061	132 618	135 328
	市場佔有率：	8.0%	23.6%	22.0%	6.4%	7.1%	7.1%	6.8%
活家禽 (公噸)	本地 生產：	21 010	14 080	21 060	7 433	7 105	7 755	7 468
	食用量：	93 630	70 480	40 820	13 230	12 478	13 038	12 537
	市場佔有率：	22.4%	20.0%	51.6%	56.2%	56.9%	59.5%	59.6%

2.2 雖然本地產量呈下降趨勢，但本港農業現時仍生產不少蔬菜、家禽及豬隻，供市民食用。在二零一三年，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%。

2.3 本港的農業活動主要在新界鄉郊地區及市區邊緣地帶(包括新市鎮的邊緣)進行。根據漁護署的調查，截至二零一三年年中，本港約有 4 523 公頃農地(不包括魚塘)，其中約 729 公頃的農地屬於常耕農地。大部分農地屬私人土地，業權普遍分散，耕地通常大小不一、形狀並不規則，反映着早年鄉村務農的

情況。農場平均面積約為 0.2 公頃或 3 斗種¹。很多農民仍然以先輩的傳統方法種植農作物。此外，部份早年曾耕作的農地已改作其他用途，例如貯物及其他工業用途。

2.4 在一個多世紀前，香港大多數的農地是以集體官契（現稱集體政府契約）形式批出。一般而言，農地契約通常並無訂明業權人必須經常使用農地耕作，不得把土地閒置，與近年批出作住宅、商業或其他建築發展的用地會在地契上訂明建築規約的做法不同。只要土地用途符合相關法例和契約條款，則不屬違規²。

2.5 為協助有意務農的農民，漁護署擔當協調的角色，為願意出租農地作農業用途的土地業權人物色準租用人。農民和土地業權人透過磋商，自行達成租賃協議。而最終是否租出土地以作農業生產，乃土地業權人的決定。根據漁護署觀察所得，由於租金回報不高，部分土地業權人寧願讓耕地荒置，也不願把土地租予他人作耕種用途，而且可以避免將來

¹ 斗種是本地計算農地面積的傳統量度單位，相等於約 674.5 平方米或 7 260 平方呎。

² 一九九零年之前，《城市規劃條例》（第 131 章）並無就新界鄉郊地區訂明規劃執行管制的條文。當局是通過《建築物條例》（第 123 章）及土地契約的規定進行執行管制。至於新界鄉郊地區的用途，當局主要通過集體政府契約加以管制，直至一九八三年法院就律政司對 *Melhado Investment Ltd.* 案（*Melhado* 案）作出判決 [HKLR327]。案中高等法院的判決認為“契約附表所列的土地用途只屬說明性質，並非爭議中所指的隱含契約類別”。當局不能通過集體政府契約有效規管農地的用途（涉及構築物除外），導致大量農地被改作貨櫃場和露天貯物場。其後，《1991 年城市規劃（修訂）條例》於一九九一年一月生效，把法定規劃管制的範圍擴大至本港鄉郊地區。城市規劃委員會獲賦予權力，為新界鄉郊地區擬備法定發展審批地區圖。自該時起，根據《城市規劃條例》，當局可對位於發展審批地區圖或取代發展審批地區圖的分區計劃大綱圖涵蓋範圍內的地方，作出法定規劃管制，但在相關發展審批地區圖生效前已存在的土地用途則屬例外。

如要終止租約並收回土地作其他用途時，可能會出現的困難或延誤。這種情況並不罕見。即使土地業權人與農民達成租賃協議，租約期亦可能相對較短，農民未必可在租約期內收回投資成本。在此情況下，農民未必樂意為農場作出長遠投資的承擔，以致影響他們改善和引入多元化農業生產的意欲。這可能是窒礙本地農業作進一步發展的其中一項因素。

現行政策及支援措施

- 2.6 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。漁護署亦推行了各項支援農民的計劃和措施，以提升他們的生產力及營利能力，協助他們生產優質、安全及高值的產品。
- 2.7 具體來說，漁護署積極推動和支援本地農民發展有機耕作，並設立「有機耕作支援服務」，為有意由傳統耕作轉型有機耕作的農民提供建議和技術支援，並聯同蔬菜統營處(菜統處)和新界蔬菜產銷合作社有限責任聯合總社推廣本地有機農產品的生產和銷售。現時，參與「有機耕作支援服務」的菜場共有 244 個，每天生產大約 5.5 公噸有機農產品供應市場。經菜統處銷售網絡批銷的有機蔬菜零售點超過 37 個，包括連鎖超級市場、港鐵站內的店鋪、健康食品店和菜統處在西貢蕉坑獅子會自然教育

中心的銷售點等。此外，漁護署亦支持香港有機資源中心推廣有機耕作的公眾教育和有機產品認證。

- 2.8 漁護署不時會為農民舉辦技術講座及田間示範，介紹經改良品種的農產品及新的種植技術。近年開發的優質品種包括紅肉網紋瓜、無籽西瓜、黃肉小西瓜、牛角青椒、圓紫茄子、馬鈴薯和有機草莓等。
- 2.9 漁護署亦積極協助業界建立優質品牌。現時，全港共有 267 個菜場參加了「信譽農場計劃」。漁護署又協助業界設立周末農墟及舉辦大型嘉年華活動，例如一年一度的「本地漁農美食迎春嘉年華」，每年皆吸引過百本地漁農戶參加及逾十萬名市民參觀。這些活動均有助加深市民對本地漁農產品的認識，並推廣本地品牌。
- 2.10 此外，漁護署與菜統處合作，借助菜統處的「農業發展基金」推展農業發展項目，除上述的計劃和活動外，較顯著的例子還有近期引進本地採用的全環控蔬菜水耕生產技術。同時，漁護署負責管理三個貸款基金(包括「嘉道理農業輔助貸款基金」、「約瑟信託基金」和「蔬菜統營處貸款基金」)，為農民提供貸款以供發展及營運其農場。這些貸款基金的特點是申請手續簡單、低息、可免抵押借款達 13 萬元及靈活還款期。在二零一零至二零一三年期間，三個貸款基金共向 302 名農戶批出接近 2,800 萬元的貸款。

專題 2.1－蔬菜種植

- 現時，本港約有 1 900 個菜場，總耕地面積為 298 公頃。本港全年種植的蔬菜有白菜、菜心、生菜和油麥菜；在夏季出產的包括豆角、通菜、莧菜、青瓜和其他瓜類；而菠菜、西洋菜、芥蘭及枸杞則生長於天氣較涼的月份。二零一三年，本地生產的蔬菜總計為 16 300 公噸，佔全港蔬菜食用量的 2%。
- 漁護署鼓勵農戶種植安全優質的蔬菜，以開拓專門市場和提高其競爭力。漁護署與本地有機耕作組織和菜統處合作，推廣有機耕種和開發有機蔬菜市場。該署又為 244 個有機農場提供支援服務，總耕地面積約 95 公頃。此外，漁護署亦推廣溫室密集式生產技術，以生產高值農作物。
- 漁護署與菜統處自一九九四年起，合辦自願參加的「信譽農場計劃」，目的是為市場穩定供應安全優質的蔬菜。自一九九五年起，廣東省的註冊供港農場亦可參與計劃。二零一一年，計劃擴展至寧夏自治區的農場。到目前為止，共有 304 個農場(267 個香港農場及 37 個廣東省和寧夏自治區的農場)參與計劃，佔地約 2 901 公頃(香港農場佔地 83 公頃，廣東省和寧夏自治區的農場則佔地 2 818 公頃)。

2.11 近年，漁護署亦透過編製及派發《香港休閒農場指南》，推廣休閒農業，並推出休閒農場搜尋網頁 (http://fedvmcs.org/farm_index.php)，方便市民前往各具特色的休閒農場參觀，發揮農業的多元性，配合本地農業的可持續發展。

專題 2.2 – 花卉種植

- 二零一三年，本港約有 270 個花卉農場及苗圃，所涉農地面積約為 137 公頃。蘭花和觀賞植物全年均有種植；冬季主要種植芍藥、菊花、百合和劍蘭；夏季則會種植薑花、蓮花和向日葵；桃花則特別為配合農曆新年而種植。二零一三年花卉生產總值為 1.37 億元。

專題 2.3 – 禽畜養殖

- 過去十年，由於市民日益關注公眾衛生及環境保護，禽畜養殖業面對着各種挑戰。
- 二零零六年，政府推出「豬農自願退還牌照計劃」，鼓勵豬農結業，退還牌照。目前，有 43 個豬場繼續營運，平均每日為本地市場供應 270 隻生豬。

- 為減少人類接觸活家禽的機會，以更有效地預防禽流感，政府分別在二零零四及二零零八年向家禽農戶和活家禽供應鏈中從事相關業務的人士推出自願退還牌照計劃及特惠補助金計劃。家禽農場的數目因而大幅減少，而自二零零八年起，家禽農場的總飼養量上限設定為 130 萬隻。現時，共有 29 個家禽農場，平均每日為本地市場供應約一萬隻活雞。
- 漁護署分別為選擇繼續經營的豬農和活家禽農戶制定工作守則，協助他們達到相關的生物安全和衛生標準。漁護署會繼續向農民提供技術及經濟支援。

專題 2.4 – 香港的農地

- 根據漁護署進行的調查，截至二零一三年年中，本港約有 4 523 公頃農地(不包括魚塘)，當中約 729 公頃為常耕農地。這些土地並非全受法定城市規劃圖則所涵蓋。
- 截至二零一四年十一月，在所有現行法定城市規劃圖則上，約有 3 168 公頃土地被劃作“農業”用途。在“農業”或“綠化地帶”等其他用途地帶內，農業屬經常准許的用途。這些農地主要集中在新界北部。

- 大部分農地屬私人擁有，業權普遍分散，耕地通常大小不一、形狀並不規則，反映着早年鄉村務農的情況。農場平均面積約為 0.2 公頃或 3 斗種。
- 早年批出的集體政府契約所訂定的契約條件，對有關土地管制的制約十分有限，既無條款規定土地業權人必須經常使用土地耕作，也沒有就砍樹及其他類似活動施加管制。基於前文提及的 **Melhado** 案的判決，該等契約亦沒有任何規定可防止業權人把土地轉作露天貯物或其他用途。
- 基於上述 **Melhado** 案的判決，當局多年來無法根據契約對使用農地作貯物用途執法，因而有不少原本作農業用途的土地(特別是位於交通相對較為便利地點的土地)已轉作貯物及其他工業用途，或所謂“棕地”營運。
- 至於屬於法定城市規劃圖則上“農業”或“綠化地帶”區域內的農地，如有任何違規發展，當局可根據《城市規劃條例》(第 131 章)採取執法行動，但在法定城市規劃圖刊憲前已經存在的發展則屬例外。

第三章 本港農業持續發展的益處

3.1 在傳統觀念上，我們一般會認為本地農業的主要作用是為本港供應新鮮食品。但經詳細分析後，現代化農業其實能為社會帶來多方面的裨益。

食品供應多樣化

3.2 消費者愈來愈注重健康，對食物安全的期望也愈來愈高。市民對可供人類安全食用的高質素新鮮農產品，需求日增。雖然大規模重新發展本地農業，以提升本地農產品佔整體食物供應比率的想法未必切合實際，但維持有活力的本地農業生產，可有助促進本港食品供應多樣化，減輕我們對進口食品的依賴，同時又能滿足消費者對高安全水平食品的期望和需求。這樣做亦有助促使進口食品商提升質素，甚至採納更嚴格的品質控制和生產標準，以符合消費者的要求。如外在環境轉變推高對本地食品的需求，活躍的本地農業生產能有助應付所需。

提供就業機會

3.3 農業雖然是規模較小的行業，卻能夠貢獻經濟，為低技術工人提供就業機會。而本港勞動人口可受惠於不同行業所提供的廣泛類型的工作。

3.4 就這方面，我們必須強調，本地農業存有頗大的發展空間，通過提升產業，朝現代化及城市農業的方

向發展，生產出優質、高值的農產品。在未來的發展中，其中一個主要目標應是借助多元化的生產方法、新科技和現代化管理方式，提升農業的生產力及營利能力，使農民得以自力更生、改善生計，以及更有能力應付經營環境轉變所帶來的挑戰。

- 3.5 農業界蓬勃發展，將能為有志投身現代化農業的年輕人開創新的就業機遇。現代化農業講求創新、科技發展以及研究開發，而非傳統農業生產般以投入密集的勞動力為主。

特寫故事#1：

一對原本從事專業攝影和時裝行業的兄妹，毅然放棄原有事業，投身有機耕種。他們的營運策略是專門在溫室種植高檔農產品，供應五星級酒店。他們現時已開發了一個特定市場，專門使用本地食材烹調精緻菜式。

特寫故事#2：

一名修讀工商管理的大學畢業生從海外回港後，回到家中的農場工作，推廣具教育、消閒及康樂性質的農場導覽和活動。現時，她負責管理農場導覽計劃，每年接待超過十萬名訪客。

社會的可持續發展

- 3.6 在農業生產過程中把廢物循環再造和捕集碳排放，會有利於本港整體的可持續發展，同時又可改善鄉郊環境的景觀和衛生情況。長遠來說，更有助保育自然資源，豐富生物多樣性，從而為我們的子孫後代留下一個充滿生氣、多姿多彩的生態環境。
- 3.7 經營現代化農業，生產高檔農產品，亦能夠減少以長途空運進口同類產品的需要，避免食物里程和臭氧耗減進一步增加和惡化，讓我們得以為食物供應鏈的碳減排出一分力。

農業與都市發展互補

- 3.8 我們在上一章已指出，本港不少農地現時被荒置，部分更已轉作其他用途，而該等用途可能對環境造成破壞。農業持續發展的前景，加上當局對本地農業進行現代化及予以提升的清晰目標，有助鼓勵農民繼續留守農業，並吸引有意者投身務農工作。繼而鼓勵土地業權人利用現有農地進行生產，有助土地資源的善用，以及有助保護鄉郊地區和市區邊緣地帶。這也能為現有農地的業權人提供更大動力，鼓勵他們把土地保留作農業用途，以配合四周的鄉郊環境，而非將土地改作其他用途。事實上，只要加以適當的規劃和規管，農地用途可作為已發展地區與山坡地區的緩衝地帶，功能上與綠化地帶及美化市容地帶無異，讓城市與鄉郊的發展互相融合。

此外，農場鄰近城市人聚居的地方，農產品更容易運抵市場，有助減省運輸成本，提升分銷效率。

教育和康樂方面的發展潛力

3.9 通過觀察或參與耕作，由翻土、播種、除草以至收成，年輕一代可更深入地了解大自然與人類活動之間如何互相影響，以及飲食文化的發展由來。學生能夠藉此拓闊視野，體驗人類社會的不同範疇，在香港這個人煙稠密的城市中，這種體驗彌足珍貴。部分人亦會視在農場作體力勞動為追求健康之道，並認為這種經驗十分有意義。

海外例子

3.10 近年，可持續農業發展以及推動農業創新和提升生產力對大城市的均衡發展的重要性，在全球得到愈來愈廣泛的認同。較顯著的例子包括新加坡和大倫敦地區。

3.11 在新加坡，為了盡量增加當地有限農地的農作物產量，當地政府牽頭在精耕農業應用現代科技及生命科學。事實上，新加坡政府自一九八六年便已展開農業科技計劃，成立農業科技園，內設現代化的精耕農場以促進農業科技和農業生物科技的發展及對農業產業的投資。新加坡目前設有六個農業科技園，佔地總面積達 1 465 公頃，包括超過 200 個農場，生產各種各樣的農作物。

特寫故事#3：

在新加坡，一名農民在第二次世界大戰結束後，開始在新加坡西部的一公頃農地以最傳統的方式種菜。至九十年代，他把農場傳給他的四個兒子。這幾兄弟深信在新加坡種菜甚具潛力，於是看準成立農業科技園的機遇，在農業科技園租地開設農場並擴展其營運。時至今日，他們經營五個農場，佔地總面積達 7.3 公頃。他們每年於保護網室生產約 1 400 公噸的葉菜，佔新加坡本地生產所有新鮮蔬菜的 14%。他們引入收割後加工及產品包裝工序，並把產品以自家品牌形式在連鎖超級市場銷售。他們亦在周末及公眾假期為市民舉辦教育農場遊。

- 3.12 在人口達 700 萬，面積約 1 580 平方公里的大倫敦地區，該市的主管當局在過去十年一直促進都市農業的發展。該市有近 500 個註冊農場，為這個都會生產超過 8 000 公噸的水果及蔬菜。該市的主管當局意識到農業的重要性和可帶來裨益，於二零一零年定出新的規劃政策及制度，物色更多公共及私人土地，進一步發展都市農業，並拓展本地產品的市場。

特寫故事#4：

倫敦東北面的下利亞谷區自 18 世紀以來已因其果菜園而聞名。一九一一年，該區的農民共同成立利亞谷區農民協會，生產新鮮蔬菜供應倫敦市場。該會會員現時聘用超過 2 000 名工人，在倫敦外圍經營 120 公頃的溫室。他們成為英國最大的青瓜和甜椒生產商，每年生產的零售總值超過 10 億英鎊。

- 3.13 這些海外例子，說明了農業對於一個城市的均衡和可持續發展可發揮的角色，也為我們制訂新農業政策提供了寶貴的參考資料。

第四章 可持續的發展及建議的支援措施

- 4.1 我們在第二章概述了本地農業的現況，以及政府現行的農業政策和支援措施。這些措施達到了支援農民的目標，不論是經驗豐富的或是剛投身農業的農民。然而，隨着香港發展成為高度都市化，並以服務業為主的經濟體，我們目睹著本地農業日漸萎縮的情況。市場力量的運作使本地農產品的供求出現了變化。如沒有政府的積極介入和適當的支援措施，此趨勢或會持續，而這個行業或會進一步式微，致令本地農業不能充分發揮其原有對社會整體福祉帶來的正面影響(正如第三章所述)。
- 4.2 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，政府有必要實行更積極進取的新政策，推動本地農業現代化及持續發展，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的益處。新政策的其中一個主要方向，是借助多元化的生產方法、新科技和現代化管理方式，提升農業的生產力及營利能力，使農民得以自力更生、改善生計，以及更有能力應付經營環境轉變所帶來的挑戰。

專題 4.1 – 近年引入現代化農業生產方法的例子

(a) 有機耕作

有機產品的特定市場持續增長。但它的持續發展將取決於其生產效率的提昇。這包括投入更多研究工作，以解決相關蟲害和疫病問題，並引入合適的栽培品種和增加種類。

(b) 溫室生產

這個生產方式可保護生長中的農作物免受惡劣天氣的影響。最初可由設置簡單的防雨棚開始，然後再發展至備有氣候控制設施、設備完善的溫室，以增加產量。農民需要資金及租地年期的保證，才可投資建造這類構築物。

(c) 多層耕作

這個方法讓農民可在相同面積的土地上增加產量。如何選擇合適的農作物及設置輔助人工照明則需要進行更多的研究。

(d) 磨菇種植

新鮮磨菇的價格甚高，而本地食肆對磨菇的需求亦甚殷。種植磨菇對土地的需求亦很低。不過，我們仍要進行研究確定以何種物料和方式製造最適合磨菇生長的堆肥基質包。

(e) 機械化及自動化

假如農民可採用小型農耕機器及進行不同程度的農場自動化(尤其在灌溉方面)，應能大大提升本地耕作的效率。農民需要培訓和資金投資購置這類機器。

(f) 都市天台／露台耕作

這個方法可以充分利用城市可用的空間進行生產，並讓居住在城市的人可以選擇務農。這個方法有助促進個別參與者的整體健康，且能培養社區精神，因此其他海外現代化的大城市都對此趨之若鶩。現時需要進行更多的研究，以找出最可行的天台耕種方法，以提高它的成效，使這種耕作方法能成為穩定的優質農產品來源。

(g) 水耕法

水耕法生產是利用營養液栽種植物。這個方法既高效又清潔，亦適合在多層室內以全環控進行工廠式大量生產。把空置的工廠大廈改建成這類植物工廠，並在較低樓層闢設農墟，在技術上實屬可行。

(h) 以植株組織移植及栽培法進行繁殖

由於無須由種子開始種植，這些方法可使植物更廉宜和更有效率地繁殖。本港現時擁有所需的基本專門技術，但我們仍要進行研究，積累不同植物品種所需的特定技術。

專題故事 #5：

一名從事傳統農業 30 年的農夫，決定順應有機蔬菜需求日增的趨勢，把菜場轉型以有機方法生產。他實施了一個結合輪作和綠肥的種植計劃，改善和存護農場土壤，以便進行全年無休生產。為防農作物受惡劣天氣及病蟲害侵擾，他設計並建造了合適的網室以作保護。現時，他聘用了六名員工負責農場工作及營銷運作，包括一個位於九龍市區的零售菜檔，以及向約 300 個固定的家庭客戶提供上門送貨服務。



實踐輪作法和綜合式耕作的現代化有機農場



這個有機農場在種植周期中加入栽培蕎麥作為綠肥以改善土質



有機農民間種連生桂子吸引益蟲(圖中的是瓢蟲)以防治植物病蟲害



利用溫室保護農作物免受惡劣天氣影響



在溫室內栽培高值有機農作物

專題故事#6：

一名布商得知菇類能夠在廢料上生長且有助減廢後，留下了深刻印象。他於是結束了本來的貿易業務，開始在元朗種菇。他建造了兩間自動化栽培室，保持室內溫度、濕度和氣流在十分適合菇類生長的水平。現時，他能以 500 平方米的空間，每 40 天生產出五公噸白／啡蘑菇，並經連鎖超級市場銷售產品。



利用現代化方法控制溫度、濕度和光度栽培磨菇



在密封的環境下進行現代化多層水耕法，可達至最佳效益和生產無污染產品

專題故事#7：

一名在新界鄉村土生土長的村民，長大後仍心繫本地農業。在建築物料界取得成就後，他認為是適當時機投資高科技水耕法，確保蔬菜能夠全年無休快速生產，不受惡劣天氣影響。蔬菜在溫室內以循環供應的營養液種植，溫室經特別設計，能抵禦炎夏高溫。每次循環周期過後，營養液就會進行消毒和冷卻一次。營養含量由電腦化感應器和注入器監控、調整，並確保營養液持續流動，維持蔬菜的最佳生長條件。

4.3 為推動本地農業現代化和持續發展而建議的新政策，必須輔以適當的支援措施，以達到預期的結果。考慮到農業界現時面對的挑戰和困難，政府建議在漁護署現行各項支援業界計劃和措施的基礎上，循以下方向推行一系列新措施：

- (a) 探討設立農業園的可行性。農業園會作為一個生產基地，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，從而鼓勵本地農場發展及採用現代化和多元化的生產方法；
- (b) 考慮成立「農業持續發展基金」，提供財政支援以推動在農業生產應用科技的研究及開發、促進知識轉移、加強人才培訓、改善農業基建設

施和加強為本地農作物進行市場推廣及建立品牌，並協助農民採用現代化耕作工具及設施；

(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。

4.4 下文各段將更詳細闡釋以上各項建議。

(A) 探討設立農業園的可行性

4.5 香港的本地農業歷史悠久。漁護署一直向農民提供技術支援及意見，協助他們採用更現代化的耕種方法，而一些農民亦主動將科技應用在生產過程上。不過，大部分農民仍以傳統方法耕種，其生產效率和靈活性有限。而由於耕地的租約期及新產品或新生產方法的營利能力難以預計，部分農民未必敢於嘗試新方法和投入新的投資。有見及此，我們認為要促進新農業科技發展和知識轉移，採取恰當的措施是至為重要的。

4.6 參考了新加坡的農業科技園的經驗，我們認為成立農業園作為一個生產基地，試用新的耕種方法進行商業生產，並推廣應用先進科技作農業用途以提升生產力，是個值得探討的方向。農業園既可成為培

育新晉農業公司以商業規模投資和開拓新耕種生產方法的園地，亦可促進農業科學和農業商務管理方面的知識轉移。

- 4.7 成立農業園支持農業發展的概念，事實上與政府成立科學園推廣科技發展和研究開發，或成立環保園支持本地的回收及環保行業的做法一脈相承。從經濟角度看來，農業的持續發展可帶來的經濟效益未必能夠與發展創新科技或環保行業可能帶來的效益相提並論，但本地農業所帶來的非經濟和無形效益，例如為本地消費者提供優質的新鮮農產品、保育環境，以至讓本港得以持續發展等，對社會整體的價值十分珍貴。

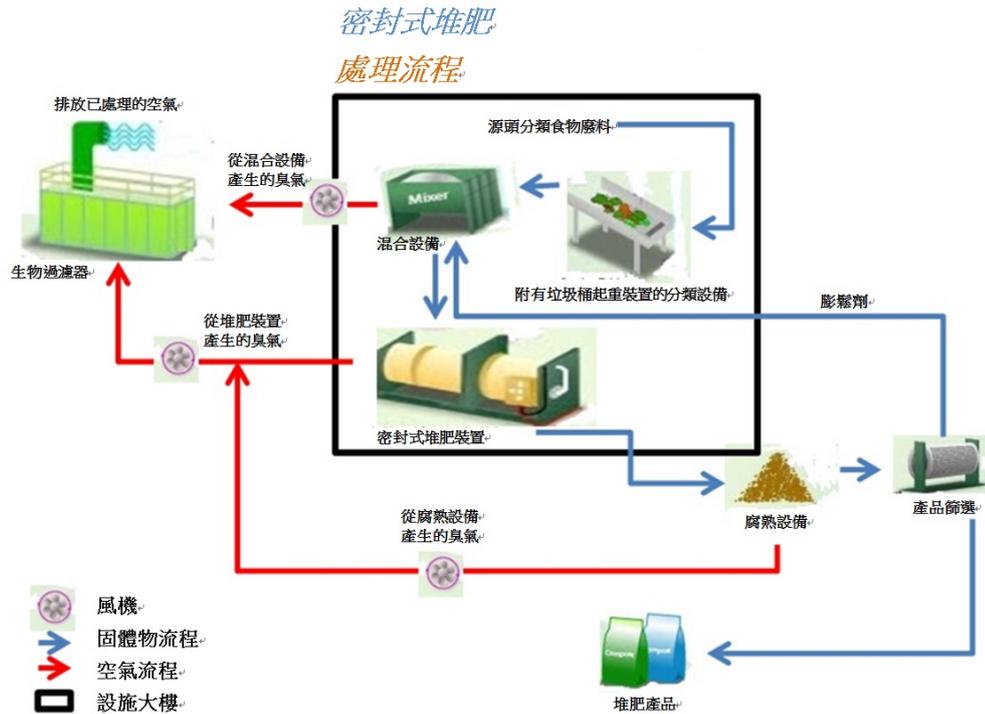
農業園的概念規劃

- 4.8 根據初步的構思，我們預期建議的農業園可達到以下目標：
- (a) 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；
 - (b) 增加本地農業產量以回應市民對安全和新鮮農產品的需求；
 - (c) 示範如何有效復耕荒置農地；以及
 - (d) 接收因政府的土地發展計劃而需覓地復耕的合資格農民。
- 4.9 在物色建議農業園的選址時，我們主要留意那些在現行法定圖則中已劃作農業用途而大致上已荒置

的農地，而這些農地大致上可隨時予以復耕。有關用地相對上未有受到破壞、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，亦可包括部份常耕農地。為產生經濟規模的效益並確保農業園能達到預定目標，其面積必須達相當規模。我們初步認為一個佔地 70 至 80 公頃的農業園應能符合有關的要求，而這個面積大約相當於目前常耕農地面積的十分一。

4.10 在概念層面，建議的農業園會因應地形、農務類型的運作要求以及園內不同位置的微氣候，將土地劃分作傳統耕種、有機耕種、花卉養殖以及現代化高科技耕種。由於農業園規模較大，政府會撥款興建各種基建設施，例如道路及行人徑、灌溉、排水及排污、供電，以及回收和循環再造農業廢料等設施。相比現時個別農場自行投資於這些設施會更具成本效益。

4.11 農業園主要為從事農作物種植和商業生產的農民而設。為確保農地得以有效運用，農業園將會參照恆常生產數據，建立準則來管理。園內也會進行傳統耕種，便利各種農業技術和耕種方式互相交流，集思廣益。漁護署會提供技術支援，幫助農民在園內務農，並會就生產計劃、營銷及消費者趨勢，以及相關的科技發展提供意見。



回收食物及農業廢料，以作堆肥改良土壤

4.12 農業園的另一個功能，是可用作為接收因政府發展計劃而需覓地復耕的合資格農民，而他們需符合漁護署在他們加入農業園時及／或之後所訂定的要求。受影響的農民可選擇在農業園內復耕，重新營運其農場。

4.13 建議的農業園亦能提供一個很好的地點，用作進行教育活動，讓學生和市民親身體驗農務工作。

收回土地及農業園的管理工作

4.14 正如上文各章所述，本港大部分農地均屬私人擁有，業權普遍分散。假如落實這項建議並在香港設立農業園，我們建議政府根據《收回土地條例》(第

124 章)收回土地以設立農業園。在建議的農業園範圍內，已收回土地和政府土地(如有的話)將撥歸漁護署管理，並由漁護署將土地租予有意在園內經營商業生產的農民。

4.15 以這種方式營運農業園，將讓漁護署可以在相關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或避免農地閒置。按我們初步的構思，漁護署將會與農業園的準租戶訂立為期五年並可予續租的標準租約。我們相信這個租約期的年期合理，能讓準租戶對前景有較大的確定性以致他們會更樂意為他們的農場生產作出較長遠的投資。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。租戶不得把所租用地轉租或在其上進行任何未經許可的建造和改建工程。租金將參照當時租用可耕農地作耕種用途的平均市值租金而釐訂，並會按年調整。

4.16 在為建議農業園的選址劃定界線時，選址的範圍內可能同時包括荒置農地和常耕農地。這些常耕農地很可能是零散地分布在建議範圍內的不同角落。我們建議，把建議範圍內所有私人農地（不論現時是否屬於常耕農地)全部收回，以確保農業園的面積能達到相當的規模以符合經濟效益，與此同時，有關農地亦可長遠保留作農業生產用途。

- 4.17 事實上，假如我們不把常耕農地納入在內，農業園便可能因此而變成形狀不規則的零散土地，而園內的耕地與耕地之間可能被多幅常耕農地所分隔。此外，如不把現時有人耕作的農地納入建議農業園的管理範圍內，假如業權人日後放棄耕作，以便把土地另作他用或把土地改作其他用途，這可能對農業園的完整性和用作農業發展的合適程度構成威脅。假如土地業權人有異議，亦可能令灌溉及排水等基建設施的改善工程成效不彰。隨着連接該區的道路設施有所改善，問題可能更為嚴重。
- 4.18 在收回土地設立農業園之前已在這些常耕農地上耕種的農民，將不需要遷離，一般而言我們預期在情況許可下，他們可在原地繼續耕作，並按與原有業權人訂定的租金、條款和條件租用耕地。如情況許可，當他們原有租約期屆滿後，他們可以選擇透過同樣適用於其他租戶的五年期標準租約續租有關土地。
- 4.19 因政府的發展計劃而需覓地復耕的農民，會繼續根據現行的政策處理補償和重置的問題。假如他們有意遷往農業園，並同意農業園管方所制訂的條款和條件，將須繳付當時農地的市值租金。其他有興趣在農業園內營運的農民，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，並在這個前提下與其他有意加入農業園的農民進行競投。

4.20 上文概述的建議只屬初步構思，以便利各持份者和市民大眾考慮以及集中討論應否設立建議的農業園；如認為應設立農業園，我們應如何推展措施，以達到推動本地農業現代化和持續發展的預期目標。如果這項措施獲市民支持，政府在考慮收集所得的意見和其他相關因素後，便會進一步制訂詳細的計劃。

(B) 建議成立「農業持續發展基金」

4.21 本地農民由於缺乏資金，以致他們即使有意進行生產現代化、提升生產力，以及拓展新的範疇，卻往往未能成事。此外，我們獨特的都市化環境往往產生本地特有的種植問題，而這些問題必須通過本地研究，才能找出合適本地的解決方法。此外，我們有需要就務農方法提供更多進階培訓，尤其是背後的科學基礎，從而為本地農業的未來發展提供最佳的知識支援。

4.22 因此，我們建議成立「農業持續發展基金」，提供所需財政支援，推動本港發展現代化及可持續發展的都市農業。「農業持續發展基金」會以資助金形式，為科學及適應性的研究(例如有關科技發展和示範的研究)提供經費。基金亦會支援知識轉移和培訓、改善農業基建設施、發展本地品牌和進行相關推廣活動，以及探索新的市場推廣渠道。基金也會協助農民，把農場工具及設施現代化，以提升其生產力及改善效率。此外，基金亦可為企業提供同額資助，

推動採取新的耕種方法以提升生產力、改善可持續發展及使本地農業生產更多元化。



圖中的手扶式農業機器適用於本港典型小規模家庭式農場



現代化自動播種、集體菜苗生產可提高生產效率

- 4.23 「農業持續發展基金」的合資格申請者，將包括專上院校、科研機構、非牟利農業協會及工會、非政府組織、農業合作社、個別農民，以及作為本港農業生產先導的企業。我們會制訂合適和有效的措施，避免任何申請者同時受惠於「農業持續發展基金」以及其他基金／資助計劃，確保公共資源得到審慎運用。任何申請基金的計劃，如已獲／應獲政府其他財政援助，將不獲考慮。
- 4.24 此外，為了更妥善地協調各項研究工作，我們會鼓勵有興趣的機構互相合作，以自負盈虧的方式成立本地農業研究中心，促進本地農業的持續發展。這個中心可通過向建議的「農業持續發展基金」或其他相關公共基金(例如「環境及自然保育基金」、私人捐款或贊助)申請研究經費，落實其研究和發展計劃。
- 4.25 至於提供同額資助，支持企業推展帶有商業元素的項目的建議，我們有意參照「漁業持續發展基金」的機制，以一元對一元的同額資助形式撥款處理。政府資助額的上限將等同於申請人的投資額，即政府撥款上限將不多於項目整體開支的 50%。政府可在施加詳細條件下收回成本，按政府與成功申請人及第三方出資者(如有)的出資比例，收回與其撥款額相等的款項。政府的撥款額會從以下方面收回：
(a)項目產品的可使用年期開始後由項目產生的淨收入；以及／或(b)第三方在政府與成功申請人(及其他相關團體(如適用))協議簽定後所作出的投資，

在作出有關投資後按照實際情況逐步收回成本。收回成本的安排會持續至政府的撥款額完全收回，或項目產品的可使用年期完結為止，兩者以日期較早者為準。

4.26 我們相信，成立「農業持續發展基金」將有助鼓勵學術界人士、農民和農業營商人士投放人力物力，在本港發展可持續農業及培訓所需人材，研發出更先進的農業科技，以助改進可持續農業生產，造福農民。屆時，市民大眾將能享用供應更穩定的優質本地農產品。

(C) 加強對農民的支援

4.27 漁護署會加強對農民的支援，特別是通過建立品牌、集體推廣及宣傳，在市場推銷本地農產品。建立品牌和進行集體推廣可讓消費者容易識別出本地農產品。不過，期望小農民自行建立品牌的想法並不切實際。因此，我們會盡量動員小農民自行組成團體或加入現行的合作社，並投資購置所需的包裝及標籤機器，以落實有關計劃。漁護署亦會與菜統處合作探索不同的銷售渠道，以推廣本地農產品。



機械包裝蔬菜以打造品牌

4.28 周末農墟及嘉年華亦是農民推銷其產品的有效方法。目前，每年一度的「本地漁農美食迎春嘉年華」及各個周末農墟廣受本地農民和消費者歡迎。通過這些活動，農民可直接與消費者聯繫，節省交易成本。漁護署會繼續探討在更多地區設立更多周末農墟的可行性。



每年一度的本地漁農美食迎春嘉年華推廣本地產品



大埔周末農墟

4.29 為支持本地農業進一步發展，漁護署會加強聯絡各有關持份者，即學術界人士和研究人員、業界協會和代表、農業企業和主流農民，以及消費者，協調他們為推動農業的長遠可持續發展而作出努力和不同範疇的關注事項。漁護署會致力為農民及有志投身本地農業的人士提供更多有關種植方法的培訓機會，也會與農民合作，以便在本港發展及引進適合耕種的農作物種類，並採用現代種植方法。

(D) 推廣其他與農業相關的輔助活動

4.30 漁護署會推動發展其他與農業相關的輔助活動，例如休閒農場及教育活動，供學生及市民參與。在新加坡、台灣及日本等地，向公眾開放農場作休閒活動的做法日漸普及。

4.31 到訪農場消閒或康樂消遣的人士經常同時希望得到一些餐飲服務。有關服務可以是提供無須烹調的田園沙律，以至略作烹煮的蔬菜或鮮榨果汁。部分人士亦希望可以在農場留宿，享受農場生活和鄉郊景致。不過，提供餐飲服務或住宿須受法例規管。制定有關法例旨在防止滋擾，並保障市民的健康和安全。有關法例適用於所有食物供應及住宿處所，不會針對農場而另有處理和安排。有鑑於此，有意見認為該等法例並不完全適用於農場，因為農場處所的營運模式有所不同，而且情況特殊。然而，從保障健康和 safety，以及防止滋擾等考慮的角度而言

，有關法例的要求明顯地對到訪這類農場的人士或居住在農場附近的人士亦同樣重要。為推展這方面的工作，漁護署會與農民在現行法例的框架內探討可行的方案，並視乎情況，審視可行的機制去建立合法和安全的服務，以符合市民期望。

4.32 農民在開放農場時，需要更多技能以管理農場及處理參觀服務。由於大部分的農場面積細小，他們或須考慮集中資源以提供更多更以顧客為本的服務。漁護署會為農民舉辦適當的培訓，並統籌各方人力物力，讓農民更了解消費者的期望。

(E) 其他相關事宜

4.33 在推行上述建議支援措施，以推動本地農業現代化和產業提升時，我們主要集中對農作物種植(蔬菜、水果及花卉)的支援。至於禽畜飼養業，正如在第二章所述，基於公眾健康及環境考慮，政府早前向選擇結業的飼養禽畜人士推出各種自願退還牌照計劃及特惠補助金計劃。政府並無計劃改變現行為禽畜飼養業的規模設限的政策。但禽畜飼養業界仍可利用及受惠於建議的「農業持續發展基金」，改善和革新他們的營運模式，以及在合乎業界實際情況及預期水平的前提下，提升其設施以加強生物安全，並減少農場可能對環境造成的滋擾。漁護署會貫徹現時做法，為相關農民提供技術支援。

4.34 在採取上文所述支援措施後，我們有信心可以達到支持本地農業持續發展以提供優質、新鮮的農產品應付本地需求的目標，本地農業的整體生產量亦可適時提升。基於自由市場運作原則，我們不會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。這種方法重量不重質，或會衍生效率低下、窒礙創新的效果。此外，本地農業出產並非主要食糧產品，以人為的方式訂一個數字指標，對食物供應情況並無實際參考作用。

第五章 徵詢意見

5.1 對於政府建議採取新政策，更積極協助本地農業進行現代化和持續發展，以及第四章概述的支援措施，如市民有任何意見，歡迎提出。考慮過收到的意見後，我們會按可調配的資源及所需的批准，制訂建議的細節和推行計劃。

5.2 請在二零一五年三月三十一日或之前以郵寄、傳真或電郵方式提出意見：

地址： 香港九龍
長沙灣道 303 號
長沙灣政府合署 7 樓
漁農自然護理署
農業分署

傳真號碼： (852) 2152 0319

電郵地址： agri_policy@afcd.gov.hk

5.3 漁護署網頁(www.afcd.gov.hk)載有電子意見表格，供市民下載。填妥表格後，歡迎以電郵方式提交。

5.4 市民就本諮詢文件提出意見時，是否提供其個人資料，純屬自願性質。任何連同意見書提供的個人資料，只會作是次諮詢工作之用。

5.5 收集所得的意見書及個人資料，或會轉交有關的政府決策局、部門或機構作直接與是次諮詢工作有關

的用途。獲取資料的各方其後亦只可把資料用於這些用途。

- 5.6 諮詢工作結束後，曾就本諮詢文件提交意見書的個別人士及機構(提交意見者)的姓名／名稱及意見，或會公開供市民查閱。漁護署與其他人士討論時，或在任何其後發表的報告內，不論私下或公開，或會指名引述就本諮詢文件提出的意見。我們尊重提交意見者把姓名／名稱及／或其全部或部分意見保密的意願，不過，如無事先說明，我們將假定可以公開其姓名／名稱，以及把其意見發表，供公眾參閱。
- 5.7 任何曾在意見書中向漁護署提供個人資料的提交意見者，都有權查閱和更正這些個人資料。如擬查閱或更正個人資料，請以書面向上文第 5.2 段指定的聯絡單位提出。

