



香港農業報告

回應新農業政策諮詢文件

2015 年 4 月



會址：香港九龍青山道 476 號百佳商業中心 1 樓 102 室
Address: Unit 102, 1/F, Park Building, 476 Castle Peak Road,
Kowloon, Hong Kong
電話 Tel.: (852)2728 6781 傳真 Fax.: (852) 2728 5538

長春社對新農業政策諮詢文件的意見(摘要)

意見	內容摘要
- 釐清符合「可持續發展」的本地農業定義	- 符合「可持續發展」的農業願景，應體現《生物多樣性公約》精神，強調社會及生態環境共同演進，實現人類社會與自然和諧共處
- 制訂糧食自給率目標	- 制訂本地蔬菜和肉食的應有自給率，至少確保菜價不會因國內的天氣情況而大幅波動，穩定社會民生，同時有助相應的農業生產策略出臺
- 農業園對本地農業幫助有限	- 政府需要回應以下對規劃農業園帶來的問題： <ul style="list-style-type: none"> ● 規劃極小 ● 拉高農地租金 ● 加劇囤地 ● 門檻極高 ● 將破壞農地發展的大型規劃合理化
- 全面改革農地規劃，確保農地農用	- 保護優質農地，「農業」、「綠化地帶」定義需更清晰 - 制訂「發展審批地區圖」(Development Permission Area Plan)
- 打擊農地上傾倒建築廢料	- 修訂《廢物處置條例》，要求私人土地擺放拆建廢物前需得到政府部門許可 - 除了加強執法，律政司應公佈有關罰則指引，個案判刑亦必須反映非法傾倒罪行的嚴重性
- 解決荒置農地問題	- 除了收地確保「農地農用」，政府應研究設立「荒地稅」、為環境友善的農業模式提供財政誘因
- 加強規管休閒農場	- 主動規管休閒農場，包括「休閒農業」的定義，為農場內各區域、用途、設施訂立標準等
- 推動生態農業	- 視農業為「公共財」之一，主動利用基金支援「生態農業」的項目
- 推動市內農業	- 在城市規劃的過程中，可預留更多空間鼓勵市內農業模式，如在公園預留空間作耕作用途，在相關條例下加入條款鼓勵發展社區園圃、天台種植
- 妥善利用「農業持續發展基金」，改善培訓	- 基金應特別支援傳統小農及一般新入行的務農人士，而非單單側重高科技農業技術的研究與推廣 - 利用基金支援有志投身農業人士修讀本地及海外農業課程，培育農業專才
- 改善銷售模式，提高農民收入	- 舉辦更多農墟，並容許更多關注農業團體組織申請農墟，為它們在資金或場地作更多支援及協調

	- 檢討多年來透過蔬菜統銷及蔬菜合作社為主的銷售模式
- 跨部門推動農業	- 成立跨部門的復興本地農業工作部門

引言

香港農業從八十年代起逐漸萎縮，農地面積在過去廿多年來下跌近三成半，荒置農地高達八成，農作物產值至 2013 年只有 2.56 億，比 90 年代中下跌超過一半，佔本地生產總值不足百分之 0.1。但近年多種農業模式在地實踐，農業背後附帶的多元功能及價值，開拓社會發展的另一條出路。特首在參選時的政綱中，甚至提及「從生態景觀及『綠色香港』等角度重新審視本港農業的綜合社會價值，成立跨部門工作組，訂定政策，在宜耕農地上推廣及支援多功能農耕活動」，把農業從一般人單純看成經濟產業，提升至生態保育工作的層次。

政府在 2014 年底啟動檢討農業政策的工作，整份諮詢文件中以現代化、高科技農業為主體，支援的對象傾向高資本投資的企業，也無意改變高度依賴內地進口食物的政策，如何規劃農地、利用農業促進生態保育工作、支援農產品銷售及產品質素的部分從缺。諮詢文件以《新農業政策：本港農業的可持續發展》為題，卻對符合「可持續發展」的農業模式背道而馳，長春社擔心農業往後的發展若再走錯方向，現時大部分默默耕耘的佃農及小型農場，將無法受益。

1. 香港農業概況簡述

1.1 80年代前的農業

本地農業從二戰後至 80 年代前，一直有其戰略考慮，港英政府重視新界對穩定政治及社會的功能，對農業採取較積極的態度。尤其政府銳意建立「蔬菜統銷」系統，解決當時欄商或「中間人」借操控市場剝削農民的問題，也促成 1946 年蔬菜統營處(菜統處)的成立，建立出一套蔬菜統銷制度，配合 1951 年成立的蔬菜合作社，時至今日仍是香港農業產、運、銷三方面的骨幹，影響深遠。另外，香港農業的出產從 50 年代以稻米為主，至 60 年代起逐漸給蔬菜取代，自此蔬菜生產也主導了本地農業的生產模式。

1.2 農業由盛轉衰的分水嶺

70 年代開始，香港的農地已因新市鎮發展而被大量徵收，80 年代更是香港農業的轉捩點。本地農業面對更多衝擊。例如「生發案」(Melhado Case)判定集體官契(Block Crown Lease)附表中的用途只屬描述性質，並非限制土地用途，導致露天車場和儲物場數目在農地上大幅增加，蠶食新界的鄉郊農地；房地產市場開始熾熱，帶動丁屋和低密度住宅加速在農地上發展的機遇，或者囤積農地靜候發展時機，導致農地荒廢情況嚴重；內地改革開放，投資者以低成本在廣東省開設農場，內地菜始湧入香港市場。合作社面對農業萎縮，當年選擇容許國內農商註冊為合作社社員，以合法身法把蔬菜從內地輸入香港，大量內地食品輸港下打擊了本地農產品的競爭力，而內地菜供港菜衍生出的毒菜事件，在八十年代後期亦成為本地農業急切尋求解決的問題。

1.3 本地農業掙扎求存

面對多重衝擊，政府在 80-90 年代仍嘗試維持本地農業的生存空間。在 1988 年開展的「農地復耕計劃」，為務農人士及私人地主作配對，嘗試協助荒廢農地成功復耕。針對本地農產品市場及食物安全的問題，1994 年漁農處及菜統處推行「信譽農場計劃」，推廣優良園藝操作及環保作物生產方法，鼓勵本地農友正確使用農藥，信譽農場出產的蔬菜將經由菜統處批銷到認可的「信譽零售商」發售，1998 年亦有「好農夫信譽菜」的形象推廣信譽農場。「信譽農場計劃」對減低毒菜問題的即時效果算得上立竿見影，毒菜事件數量從 1994 年 75 宗，下降至 1996 年 3 宗。

1.4 有機農業及休閒農業

內地毒菜事件引起公眾對環保及健康食物的追求，1988 年，當時的綠田園(現為綠田園基金)在本地建立第一個有機農場，算是香港有機農業運動的開端，此後成立的香港有機農場協會 (1994 年成立，1997 年完結)及香港有機農業協會 (1999 年成立，現為香港有機生活發展基金)，亦為當時推廣有機農業的概念下過不少工夫。2000 年起，有機農業得到官方協助發展，如漁護署推出「有機耕作

轉型計劃」，制訂「有機作物生產守則」，為有意轉型為有機耕作的農夫提供技術支援，計劃起初從錦田吳家村及大江埔村作試點，到擴展至其他農區；2002年透過農業發展基金資助的香港有機資源中心，則是本地首個有機產品認證機構。另外，先後在太和、中環天星碼頭建立的農墟，為本地有機農夫建立了固定的有機農產品銷售點，也起著一個示範作用。

根據食物及衛生局的資料顯示(見下圖表)，在漁護署於2000年12月提出了「有機耕作轉型計劃」後，儘管從事作物生產的農場和農民數目在2001年至2013年期間，分別減少約200間和約700人，但有機農場的數目則由最初的106間，至近年穩定上升至225個，上升了超過100%。關於有機認證，現時經香港有機資源中心及香港有機認證中心取得有機認證的農場數目分別為150間及10間。若把沒受到漁護署「有機耕作支援服務」的有機農場計算在內，包括自稱傳統家庭式農場、有機農場、休閒農場等，直至2014年8月，香港的有機農場數目估計有514個¹。

年份	從事作物生產農場數目	有機農場 數目*	從事作物生產農民數目
2001-2007	約 2600	106	約 4700
2008	約 2500	123	約 4300
2009	約 2500	135	約 4300
2010	約 2500	152	約 4300
2011	約 2400	182	約 4200
2012	約 2400	204	約 4100
2013	約 2400	225	約 4000

資料來源：

立法會二十題：香港的農業發展

http://gia.info.gov.hk/general/201302/06/P201302060510_0510_106953.pdf

立法會十二題：本地農業發展

http://gia.info.gov.hk/general/201410/29/P201410290742_0742_136437.pdf

* 有機農場是指參加了漁護署「有機耕作支援服務」的農場

除了有機農業，休閒農業是另一項政府較為積極推廣的農業模式，漁護署2008年年中的統計，當時本地休閒農場立共45個²，而根據《香港休閒農場指南2015》，休閒農場的數量已增至132個。近年政府除了編製《香港休閒農場指南》，亦推出了「香港休閒農場」手機應用程式，供市民免費下載，宣傳本地休閒農場。

¹ 見漁護署網頁：http://www.afcd.gov.hk/tc_chi/agriculture/agr_orgfarm/agr_orgfarm.html

² 立法會：食物及衛生局局長就「促進休閒漁農業發展」議案辯論總結發言（只有中文）(2009)
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200903/18/P200903180294.htm>

1.5 90年代末至現在

縱然有機農業為往後的香港農業開拓一條出路，然而農業失去戰略意義，總體而言其政策定位及遠景，限制了本地農業的發展，其中兩件事情值得留意。第一件發生於 1999 年，一份名為《關於支援香港農業發展的顧問研究》的顧問報告出爐，諮詢過程極度低調，諮詢對象只有業界代表。報告建議的策略之一，是把農業重點從「香港新鮮食品生產」轉為「香港新鮮食品供應」。報告書有觸及農地面對問題，即土地競爭激烈、地主拒絕出租農地復耕等，不過當年的結論，是建議市場決定農地的數量、研究辦法維持農地生產、恢復休耕地生產，直至該地需要發展為止。顧問報告肯定高科技生產對復興農業的正面幫助，建議政府承擔五年科研農場的營運經費，研究單位可提供如銷售育種、種植或其他合約服務的技術支援，以提高收入。

第二件發生於 2005 年，當時的特區政府建議重組漁護署，漁護署內有關食物安全的工作，將歸入新成立的「食物安全檢驗檢疫署」，非食物安全的工作將併入食環署及環保署，成為「漁農環境生自然護理署」，多個漁農業業界代表及團體聯署抗議政府分拆漁護署，扼殺漁農業發展，結果政府只在食環署下成立了「食物安全中心」。

現時的農業政策下縱有提供基礎設施及技術支援等服務，然而「奉行自由市場」是政策下的大原則，政府積極不作干預。近年協助一般小農的農業生產及銷售的措施，基本上大都沿襲自過往多年的工作。

2. 香港農業面對的主要困境

2.1 整體農地面積、常耕地面積和自給率下降

根據漁護署的統計，截至 2013 年年中，香港的整體農地和常耕地面積分別為 4,523 公頃和 729 公頃，蔬菜自給率僅為 2.0%，荒廢的農地有約 3,794 公頃，佔農地面積達八成以上。在 1997 年至 2013 年期間，香港整體農地面積、常耕地面積、蔬菜自給率分別下跌了 25.6%、63.0%及 85.6% (見表一)，反映香港的農業規模正慢慢縮小，蔬菜供應愈來愈依賴食品進口。

年份	整體農地面積(公頃)*	常耕農地面積(公頃)	蔬菜自給率
1997	6080	1790	13.9%
1998	6080	1790	13.6%
1999	5678	1590	11.7%
2000	5463	1430	6.6%
2001	5345	1357	5.8%
2002	5220	1252	5.2%
2003	5006	1038	4.5%
2004	4841	859	4.1%
2005	4087	833	4.5%
2006	4087	819	4.0%
2007	4083	804	2.9%
2008	4799	800	2.5%
2009	4712	758	2.4%
2010	4653	746	2.5%
2011	4618	734	2.3%
2012	4575	732	1.9%
2013	4523	729	2.0%

資料來源：

立法會二十題：香港的農業發展

http://gia.info.gov.hk/general/201302/06/P201302060510_0510_106953.pdf

漁護署年報 2013-14

http://www.afcd.gov.hk/misc/download/annualreport2014/b5/appendix_02.html

2.2 農地非農用

如前所述，「生發案」引致大量農地改作露天車場或儲物場，雖然 1990-91 年起政府為新界鄉郊地方制訂「發展審批地區圖」(Development Permission Area Plan)，限制農地更改土地用途，但條例無追溯力，故無法取締條例生效前出現的露天車場和儲物場。而新界鄉郊的不少農地，特別是郊野公園「不包括土地」，至今仍未有「發展審批地區圖」覆蓋，這些農地每當受發展威脅，政府可執法的空間有

限。

除了近年多項大型規劃研究如新界東北、洪水橋、錦田南、新界北等，一直以來城規條例下對農地的保護十分有限，首先發展商無間接地透過囤積農地，不斷在城規會遞交改劃申請，把農地改成低密度住宅等非農用項目。有傳媒揭露五大地產商現時已囤積至少 938 公頃農地³，而根據發展局提交的數字，城規會在 1997-2012 年間處理了 55 宗改劃「農業」地帶的申請，其中 11 宗獲批⁴。即使闖關一時失敗，發展商仍不斷屢敗屢試，或索性閒置農地，也不租予農民耕種，等待他日發展機會。

另一方面，丁屋政策下，法定規劃圖則上劃作「農業」用途的土地容許申請興建丁屋，資料顯示，城規會近十年處理了共 457 宗在「農業」地帶內的丁屋規劃申請，當中有 286 宗獲批准⁵，成功率有六成二。

「農業」地帶內種種發展壓力，甚至吸引不少違例發展個案。2003 年林村社山村的農地上大規模傾倒建築廢料事件後，規劃署雖在「農業」地帶內加入填土限制，任何高於 1.2 米的填土工程需向城規會申請，然而「農業」地帶內違例個案持續，2009-2014 年間涉及「農業」地帶內的違例發展個案共 1,409 宗，比起「綠化地帶」(1,008 宗)、「自然保育區」(224 宗)⁶的個案分別高出兩成八及八成。

2.3 租地困難重重

農地復耕計劃長期為人垢病的原因之一，是地主一心待價而沽，或改作其他非農業用途以賺取更大的利潤，拒絕租出農地，政府根本無法成功為農戶配對農地，因此農地復耕計劃的輪候冊上等候人士大排長龍。直至 2014 年，輪候名單上有 272 名人士，透過計劃成功覓地的平均輪候時間為 5 年⁷。即使佃農能夠成功租地復耕，也要面對租約短、租金上升的問題。近年新界多項規劃發展項目及基建相繼推出，農地有價有市，炒賣更瘋狂，地主乘勢加租，甚至按月租地，有地主亦乘勢收回農地，拒絕放租。一般佃農擔心農地一旦給收回會得不償失，故不敢作任何大量的投資，農地的生產力難以提升。

2.4 銷售渠道不足

現時香港不少本地的蔬菜經菜統處作批發銷售，蔬菜的收購價格一直偏低，即使

³ 見明報 2012 年 10 月 30 日報道：大地產商擁土儲千公頃 遠超港府 農地成港地供應關鍵
http://www.mpfinance.com/htm/finance/20121030/news/ea_eaa1.htm

⁴ 見立法會二十題：本地農業發展 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201302/06/P201302060510.htm>

⁵ 見立法會十七題：預留用作興建新界小型屋宇的土地

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201302/06/P201302060425.htm>

⁶ 財務委員會審核二零一五至一六年度開支預算管制人員的答覆(2015)

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/fc/fc/w_q/devb-pl-c.pdf

⁷ 見立法會二十題：本地農業發展 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201302/06/P201302060510.htm>

是標榜質量較好，獲有機認證的有機菜，收購價格同樣偏低⁸，有本地農夫甚至批評農產品給菜統處「彈菜」⁹，影響了農產品的銷量。在有機菜方面，由於本地有機農場的規模比較小，供菜量不多兼不穩定，在夏天情況尤甚，所以難以和餐廳和大型超市等銷售渠道建立長遠的合作關係，而以超市為銷售渠道也涉及上架費等開支，非一般小農戶能夠負擔。

2.5 農業人才培訓問題

根據漁護署在 2011 年的調查¹⁰，香港農業人口超過六成達六十歲以上，農業人口老化，農業勞動力不足之餘，更大的問題是農業技術傳承出現斷層。近年香港出現更多年輕一輩參與振興本地的農業工作，然而香港大部分人非農家背景出生，主流教育系統內也沒有機會接觸農業，老農夫的種植技術無法傳授到年輕一輩的話，難以靠農業生產糊口，也難以在生產的基礎上發展出更多農業的可行性。

專業培訓方面，香港沒有農業大學及學系，如有機資源中心與台灣明道大學合辦的有機耕作課程亦屬短期性質。有僱主會申請職業訓練局的資助，到海外深造。僱主通常希望讓僱員修讀一、兩年制的碩士課程，可是職業訓練局現時只資助非學位課程，而漁農署的基金也不資助研究院課程¹¹。

⁸ 見無線新聞 2015 年 3 月 24 日報道：新聞追縱：蔬統處收有機菜處於雙輪局面
<http://news.tvb.com/story/54ac063a6db28c5f63000001/551183c96db28cb60c000004/>

⁹ 每天，菜統處都會派車隊去收集本地農夫的農產品，待農夫割下農產品交給菜統處作批發。若果農產品在當天未能如期賣出，便會安排車隊在幾天內把賣不出的農產品退回給農夫

¹⁰ 2013 年 9 月 29 日香港農業政策討論會(三)：人才培訓

¹¹ 見 2010 年《香港農業圓桌會議記錄：低碳經濟下香港農業的發展 - 價值、制約與建議》

3. 發展本地農業的益處

若要談及本地農業如何發展，我們應該先審視發展本地農業能為香港帶來什麼益處，才能知道在面對香港農業現時的困境下，該如何推進香港農業。以往人們可能只注重農業的生產價值，卻忽略農業具備多功能性，能綜合為社會環境和市民帶來多方面益處。

3.1 減少碳排放

進口食物佔了香港食物消耗總量的 95%¹²，對比起本地生產的農產品，涉及的運輸路程必然更長，加大了食物里程及碳排放。發展本土農業，能減少因食物里程而造成的大量碳排放，有本地研究¹³指若善用本港所有農地作蔬菜生產，可減少約 701 噸二氧化碳排放，而每增加 6 噸本地蔬供應取代進口蔬菜，則可至少減低 599.9 公斤的二氧化碳排放。

3.2 保護生境和促進生物多樣性

農地由於有人為活動，在環評中一般被評為低生態價值的地方，然而，農地上作適當的農耕活動，有助保護和提升生物多樣性。以塋原為例，長春社及香港觀鳥會自 2005 年起獲「環境及自然保育基金」資助，在塋原濕地推動生態農業的工作，引進更多水田，加強塋原的生境多樣性，至今已記錄了 299 種雀鳥，佔全港鳥種超過一半，而兩棲類則紀錄得 10 種，佔全港 24 種的四成。

3.3 廢物循環利用

廚餘佔香港都市固體廢物超過三成，每天被送往堆填區處理，但在農業生產過程中，廚餘能製成堆肥運用。有研究以一個面積 0.35 公頃的實驗農場堆肥數據，推算出每公頃農地可消耗約 120 公噸廚餘作肥料，假設利用所有種蔬菜農地及空置農地的十分一作堆肥，平均每日可吸納 135 噸廚餘，佔全港每天廚餘總量 4%¹⁴。

3.4 食物供應和價格的穩定

由於氣候變化、能源緊張、人口膨脹、潔淨水源受到污染等的因素，糧食的價格將會在未來不斷攀升，到 2030 年，全球糧食價格預計將大升 70%-90%¹⁵，因政治、天氣等問題而令糧食供應短缺時，香港作為一個極度依賴進口食物的城市，角色更顯得被動，食物價格波幅機會更大，民生首當其衝。

¹² 關注食物里程，為氣候打打氣，世界自然基金會香港分會，2012 年 3 月 30 日

http://www.wwf.org.hk/news/_m.cfm?6570/Logging-Food-Miles-for-the-Climate

¹³ 陳淑美、鄭雪妍、劉仕豪、姚偉彤(2013)，《本土農業 – 食品安全與在地發展：研究報告撮要》

¹⁴ 鄒崇銘、姚松炎(2015)，《香港在地農業讀本》

¹⁵ 為甚麼世界有足夠的糧食而人們仍要挨餓？樂施會，2011 年

http://justbite.oxfam.org.hk/trad/background_global.php

例如 2008 年 2 月初，國內的大風雪造成華南地區農產品失收，當時香港長沙灣蔬菜批發市場各類蔬菜的批發價平均達十幾元一斤，比起平均的 2.39 元高出數倍。又如 2012 年初，華南一帶日照時間短，長時間天陰潮濕的氣候下影響了蔬菜收成，3 月時菜心批發價升至\$20.6 一斤，比起全年最低批發價\$2.3 一斤高出近 9 倍。

糧食價格上升已成世界趨勢，然而透過發展本地農業，增加本地農產量供應，至少將有助紓緩食物價格大幅波動，尤其是出現進口糧食短缺的時候，對保障民生亦有一定正面效果。

3.5 食物安全

發展本土農業，消費者容易透過不同媒體、菜販收到農產品的資訊，甚至親身走到農墟及農場接觸農夫，了解整個農產品的生產過程，提高監察作用。萬一農產品出現問題，對比起進口的農產品，亦更容易即時追蹤到來源，保障市民健康。

3.6 經濟多元化

在世界各地，農業亦不再只是一個純第一產業的形式出現，而是以多元化的形式發展。農業不只包括種菜、飼養禽畜，和農業相關的經濟活動，如農民自行把農產品加工的副食品、農場舉辦的導賞團、休閒農場內提供的服務等，其帶來的產值應算在農業頭上。

3.7 教育場所

農場可以作為一個環境教育的場所，透過耕作體驗，學習農業知識，了解人類和大自然的關係；農場也可以作為一個食物教育的場所，認識食物生產過程，重新建立人對食物，甚至土地的尊重。

4. 長春社對新農業政策諮詢文件的意見

4.1 釐清符合「可持續發展」的本地農業定義

諮詢文件以「本港農業的可持續發展」點題，為新農業政策定調，認為本地農業要向「可持續發展」進發，本無不妥，然而諮詢文件的「可持續發展」經常與「現代化」一字掛鉤，而從農業園的規劃意向、農業持續發展基金支援的對象，以至文中不斷穿插的特寫故事，均見政府所指符合「可持續發展」的農業(sustainable agriculture)願景，重點偏重資本密集、創新、科技發展、研究開發、現代化管理等，各項措施的原意如何滿足今日農業從業員、消費者、社會和環境等方面的轉變，著墨不足，也無法回應面對全球人口膨脹、能源短缺、氣候轉變等未來的趨勢。

歐盟就符合「可持續發展」的農業系統有清晰的目標，當中包括以下各項¹⁶：

- 提供安全及健康糧食
- 保存天然資源
- 確保經濟上可行，為農民帶來足夠收入為生
- 提供生態系統服務，如保育土壤、維護水資源等
- 管理鄉郊環境
- 提升農區內的生活質素
- 確保動物福利權益

聯合國《生物多樣性公約》也提到符合「可持續發展」的農業，目標為¹⁷：

- 有效利用水資源、土地、養份及其他天然資源，或利用至所有資源能夠自行補充的水平，資源才能得保存。例如，有效利用水資源的意思，即把水能提供的生態功能(如緩解氾濫、養份循環、水供應、鹽化程度)一併考慮在內
- 管理生物多樣性，令生物資源能可持續保存
- 減低農業對環境的影響，令其他生態服務能夠維持，例如減少使用化學物料

2011年《生物多樣性公約》伸延至香港，環境局亦正擬備「生物多樣性策略及行動計劃」，現時諮詢文件提及的現代化農業模式，與國際間及環境局所倡議的背道而馳。沒有充分保護與農業相關的天然資源。

以長春社自身的經驗，近年我們提倡以「保育生態、尊重本土生產」的耕種概念，與塋原農夫合作管理水田，建立『禾·花·雀·塋原生態農社』招募市民成為會

¹⁶ European Commission (2012). Sustainable Agriculture for the future we want. http://ec.europa.eu/agriculture/events/2012/rio-side-event/brochure_en.pdf

¹⁷ UNEP (2008). Sustainable Agriculture for Biodiversity Preservation and Stable Livelihoods. <http://www.cbd.int/ibd/2008/sustainable-agriculture/default.shtml>

員，經歷每一個在地生產的過程，同時，為農夫們提供了勞動力、設施和技術上的支援，農夫的生計得到一定保障，野生生態也因水田農業的繼續運行得到保育。

綜合國際上的標準以及墾原「生態農業」的經驗，我們認為符合「可持續發展」的農業願景，應體現《生物多樣性公約》精神，強調社會及生態環境共同演進，實現人類社會與自然和諧共處。有向落實的方向，應特別針對以下方面：

- 農業工作者：應為有志從事農業的人士提供多元發展空間，保障農民生計
- 消費者：應為社會大眾提供穩定和優質的本地新鮮健康食材，減低依賴輸入食物，避免糧食價格的大幅波動
- 環境：透過適當兼對環境有善的農耕活動，減少因農業活動產生的碳排放，並保護農地生境，促進農業生物多樣性

4.2 制訂糧食自給率目標

環顧中外，為了減少對外來食品的依賴、穩定糧食價格和供應，都會有自給率政策，並因應每個地方的不同，所制訂的自給率目標也會有所不同。以蔬菜為例，新加坡定出自行生產 10%蔬菜的目標¹⁸；中國確立「菜籃子」市長負責制¹⁹，蔬菜自給率達標是縣/市官員一個重要考核範疇之一，北京的目標是在「十二五規劃」後，把蔬菜自給率提升到 35%²⁰，上海的蔬菜自給率則維持為 50%²¹。

諮詢文件指為本地制訂任何特定目標是「重量不重質，或會衍生效率低下、窒礙創新的效果」，然而無論是上述提及的新加坡、中國各城市，甚至其他城市，一方面制訂自給率，同時不斷提升、改善各農業模式下的技術及效率，兩者沒有矛盾，反而暴露出政府明顯忽略糧食自給率對應付食物穩定供應的重要性。

食品依然是本地通脹驅動因素之一²²，有調查指香港低收入家庭的膳食費用，佔家庭總支出四成²³，當香港市民的日常食物，包括主糧、蔬菜和肉食繼續高度依

¹⁸“Vertical farming boosts production of vegetables”, Channel NewsAsia, 28 January 2011

<http://www.channelnewsasia.com/stories/singaporelocalnews/view/1107559/1/.html>

¹⁹ 張合成：每個城市要有一定的鮮活農產品的自給率，中國農業部，2012年8月9日

http://www.moa.gov.cn/hdllm/zxft/jbft2012/qwjd/jbft_jczy/201208/t20120809_2820849.htm

²⁰ 北京市蔬菜市場自給率三年內提至 35%，中國農業部，2012 年 10 月 25 日

http://www.moa.gov.cn/fwllm/qgxxlb/bj/201210/t20121025_2987491.htm

²¹ 上海蔬菜價格指數居全國 20 位之後，中國農業部，2012 年 4 月 27 日

http://www.moa.gov.cn/fwllm/qgxxlb/sh/201204/t20120427_2613673.htm

²² 2013 年第 3 季經濟情況及 2014 年本地生產總值和物價最新預測，立法會，2014 年 11 月

<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/fa/papers/facb1-233-1-c.pdf>

²³ 食物價格對低收入家庭影響研究調查 2013，食德好，2013 年 12 月

<https://foodrecyclinghk.wordpress.com/2013/12/11/%E3%80%8C%E9%A3%9F%E7%89%A9%E5%83%B9%E6%A0%BC%E9%A3%9B%E5%8D%87-%E5%9F%BA%E5%B1%A4%E5%86%87%E5%95%96%E5%A>

賴進口，食品價格將繼續受國內及國際食品價格影響，即使是因天氣或其他突發事件導致短期供應緊張，已可令價格有顯著波動，低收入人士只能無奈接受。

因此，政府有必要盡快制訂本地蔬菜和肉食的應有自給率，至少確保菜價不會因國內的天氣情況而大幅波動，穩定社會民生，同時有助相應的農業生產策略出臺。

4.3 農業園對本地農業幫助有限

以現時諮詢文件及公眾諮詢論壇上提供有關農業園的資料，我們憂慮農業園會產生以下問題，對促進本地農業發展的幫助有限，而一般佃農未必能夠受益。政府需要回應以下各項問題：

- **規模極小：** 農業園面積現建議為 70 至 80 公頃，只佔全港農地面積(4,523 公頃)不足 2%，即使只計荒置農地面積(3,794 公頃)，亦僅佔 1.8-2%左右
- **拉高農地租金：** 諮詢文件指農業園的租金「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」，我們擔心「平均市值租金」有機會打亂農地租務市場，正收取平均市值租金以下的私人地主，將會把租金提升，首當其衝的必定是農業園外的佃農
- **加劇囤地：** 政府沒有針對發展商囤積農地的問題，只靠「農業園」一招收回私人農地，倒頭來似乎鼓勵發展商「先囤地，後等收地」
- **門檻極高：** 諮詢文件已列明農業園的構思，乃參照新加坡「農業科技園」的經驗，規劃意向是「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」，面對這種知識與資本要求極高的農業模式，一般傳統佃戶根本無法入場，甚至轉型
- **將破壞農地發展的大型規劃合理化：** 農業園把「接收因政府的土地發展計畫而需覓地復耕的合資格農民」納入目標之一，卻無周詳的農地規劃，變相將農業降格為「農地補償」的討論，似為他日新界農地上多項規劃大計鋪路

4.4 全面改革農地規劃，確保農地農用

i. 保護優質農地，「農業」、「綠化地帶」定義需更清晰

香港農地非農用的情況非常普遍，農地亦受到各種發展的侵蝕，不斷減少。根據規劃署的資料，截止二零一四年十一月，現時在所有現行法定城市規劃圖則上，仍有約 3,168 公土地被劃作「農業」用途。改變土地用途或作規劃申請都要經過城規會審議。儘管漁護署、環保團體和市民在許多農地申請上表示反對，但城規會仍不時批出在農地上的發展，包括大大小小的發展商多次申請改變土地用途、以及丁屋規劃申請。不能忽視的，是多項的大型規劃研究，如洪水橋、錦田南、

新界北等，將同樣削減農地的面積。諮詢文件卻沒有提及任何改革農地規劃的方向或指施。

發展本地農業，政府不能對農地規劃失當的問題坐視不理。關於農地規劃，外地對農地的分類及定義十分嚴謹，英國有「農地分級制」²⁴，農地按泥土、地勢、水浸威脅等分成 5 級，方便規劃部門審核發展時作參考。日本亦有類似的做法²⁵，按農地資源之重要性實施不同的標準，指定核心農區原則上不可改變用途，嚴格限制轉用。另外，即使農地上作農業用途，對於農用設施的界定、建立如溫室、畜舍等農業經營上設施的面積亦有標準。

長遠而言，香港應先為所有農地作詳細調查，優質農地絕對禁止改變用途，一些原劃作發展而又具復耕潛力或緩衝功能的農地，特別是位處鄰近后海灣濕地及邊境禁區一帶的農地及魚塘，同樣應包括在內，同時亦應按農地的不同性質，制訂相應的農業模式。

針對法定圖則內的「農業」、「綠化地帶」而言，第一欄及第二欄內的所有用途應有更清晰的定義。「學校」、「屋宇」、「墓地」等非農業用途固然需要檢討，甚至在某些優質及具生態保育價值的農地，更應檢示是否剔除，確保農地農用。

第一欄內「農業用途」亦需制訂更清晰的定義，如「農地住用構築物」及不同農用設施等的定義、標準、面積上限、與農地範圍內的耕地面積比例。檢討重點並非要打擾一般佃農的耕作模式，而是為一些現代化農業(如水耕)帶來潛在的環境問題作規管。

案例：古河南蕉徑農業區

2015 年 3 月，有發展商在蕉徑「農業」地帶內申請 270 幢 3 層低密度住宅，以及一間提供 1,200 間學位的國際學校(見下圖)，兩項大型發展，將直接影響區內逾兩成六常耕農地及至少 7 個信譽農場，又涉及擴闊及興建道路，勢將整個蕉徑農業區連根拔起。

²⁴ Natural England (2009). Agricultural Land Classification: protecting the best and most versatile agricultural land. <http://publications.naturalengland.org.uk/file/4424325>

²⁵ 周以倫、連容純、廖光華、陳亭伊 (2006)，德荷日農地規劃利用管理及保護制度之研析 <http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/44003/1/95%E8%BE%B2%E7%A7%91-2.1.2-%E4%BC%81-Q1%285%29.pdf>



問題 1：古河南蕉徑是現時新界僅存比較完整、面積較大的農業區，《古河南分區計劃大綱圖》中提及指蕉徑一帶農地質素良好，漁護署署長認為古河南所有常耕農地均值得保存，然而這個傳統農業區依然容許發展商申請改變用途。

問題 2：「學校」在「農業」地帶內需獲城規會批准，但「學校」無嚴謹的定義下，發展商可借興建「國際學校」為名，劃平農業區。

ii. 制訂「發展審批地區圖」(Development Permission Area Plan)

《2010-11 施政報告》公布保護 54 幅郊野公園「不包括土地」，規劃署正為約半數「不包括土地」擬備「發展審批地區圖」，而另外不少新界地方如馬鞍山、東涌西、南大嶼山、龍鼓灘、南丫島等因為沒有「發展審批地區圖」作規劃管制，這裏私人土地上的傾倒行為無法監管，破壞農地及河道。

政府必須堵塞漏洞，修訂《城市規劃條例》，加快制訂「發展審批地區圖」，並延伸至現時未有涵蓋的新界鄉郊地區，加強保護作保育用途的土地。

4.5 打擊農地上傾倒建築廢料

政府雖已就加強打擊非法傾倒建築廢料修訂《廢物處置條例》，然而新界農地上傾倒建築廢料問題無改善跡象。現時的修訂建議，指任何人在私人土地上擺放拆

建物料前，必須先取得所有地主的書面許可，只不過是通知性質，無法全面解決私人土地上傾倒拆建物料的問題。長春社特別擔心建議會否無形中承認了私人土地上傾倒拆建物料的合理性，以為獲得地主批准便能隨意傾倒建築廢料。這樣新界一些具生態價值的私人土地勢必首當其衝，一步步被拆建物料侵蝕，釀成生態大災難。

而傾倒範圍小於一百平方米可豁免書面許可的安排更加不能接受。傾倒者大可把一大規模的傾倒行為「斬件」，把土地分拆成小於門檻的面積後再作傾倒，逃過獲取地主書面許可的一關，也變相鼓勵小規模的傾倒行動在私人土地上進行。

我們再次建議政府應在《廢物處置條例》上加入條款，要求私人土地擺放拆建廢物前需得到政府部門許可。政府一直指環保署署長如根據環境保護以外的因素授權進行擺放活動，將超越環保署署長的職權範圍，不過拆建廢物破壞泥土，影響土地的肥沃程度，亦是環境問題的一部分。我們明白土壤肥沃和土地生產力亦並非現時環保署的工作範圍，因此曾建議漁農自然護理署可作現時條例下另一個專責部門。以往在單一條例下由多個部門負責已有先例，如《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)。私人土地上傾倒拆建物料時除了獲得地主書面同意外，也必須靠政府部門有力把關，雙管齊下，才能阻止非法傾倒問題破壞大自然。

執法上，現時非法傾倒的罰則以至實際刑罰，一直以來似乎未能對非法傾倒起阻嚇作用。除了加強執法，律政司應公佈有關罰則指引，個案判刑亦必須反映非法傾倒罪行的嚴重性。

4.6 解決荒置農地問題

針對近八成四荒置農地，除了靠完善的規劃制度，政府有需要改善現時「農地復耕計劃」。政府要化被動為主動，應著手收回農地，由政府再批租農地給佃農作農耕用途，收回農地的準則亦應小心研究。**除了收地確保「農地農用」，政府應研究設立「荒地稅」、為環境友善的農業模式提供財政誘因，獎罰分明。**

4.7 加強規管休閒農場

休閒農業成為農業轉型的大趨勢，在諮詢文件及官方每年出版的《香港休閒農場指南》亦得到支持及推廣，然而香港不少休閒農場的重點放在「休閒」、「康樂」的部分，涉及農耕的部分極少。這些休閒「有機農場」以動物園、野戰場、釣蝦場、機動車作招徠，更涉及霸佔官地、更改河道、大規模清除植被、填塘等行為，嚴重破壞農地生態環境(圖二及三)。

台灣對休閒農業有嚴謹的限制，根據《休閒農業輔導管理辦法》，如對休閒農場的「農業」與「非農業」用地有一套限制，農場內的農業用地面積，不得低於總

面積的 90%，亦不得小於 0.5 公頃，在特殊的地理環境下，該比例亦有相應調節；休閒農場又要求興建指定設施，當中除了「住宿」、「餐飲」這類設施，亦有生態體驗、農產品加工、教育解說區，而「康樂設施」並沒有包括在內。

休閒農業除了休閒、賺錢，在保護環境、農業教育方面應該扮演積極的角色。休閒農場不致變成遊樂場、燒烤場、野戰場，政府應主動規管休閒農場，包括「休閒農業」的定義，為農場內各區域、用途、設施訂立標準等。

4.8 推動生態農業

透過塋原的保育工作推動「生態農業」，是長春社近年的目標之一(圖四至七)。我們在塋原建立及維持多元化的農地生境，尤其加強水田農地復耕，也鼓勵塋原農友使用沒化學農葯、肥料，及保育農地生物的耕種方式，減低農業對生態環境的負面影響，促進生物多樣性的保育。

在塋原保育工作的基礎下，我們也嘗試把生態環境、農夫、當地社區和城市連接起來，例如成立「禾·花·雀·塋原生態農社」，透過招收會員支援農夫各項農務工作、協助農夫向外開拓生態農產品市場，包括建立銷售網絡、與社企「土作坊」合作把農產品加工後出售(馬蹄糕、月餅等)、發展社區為本式生態旅遊，招募當地居民成為導賞員。塋原除了是雀鳥天堂，也成為了社區、環境教育的一個重要場地，讓農夫、市民透過參與生態保育及食物生產的過程，重新連結人與土地、自然的關係，反思食物、農地的價值。

塋原的「生態農業」模式，與近年台灣及日本以基金(不論官方或私人)形式支援小農復育農地生態的項目相似，即利用資助協助農民實踐「生態農業」模式，再串連農產、生態、教育、文化，為農地創造更多價值，更發展成一套符合「里山倡議」(Satoyama Initiative)精神的農業模式，包括集中確保多樣生態系統服務和價值的智慧；整合傳統的生態知識和現代科學，以促進創新；和探討共同管理系統的新方式，或在尊重傳統的社區公有地的使用權上，發展「公共財」(public goods)的框架。

過往政府一直稱要奉行自由市場原則，積極不干預成為農業政策的其中一項原則，如我們視農業為「公共財」之一，不能單以純粹由農地的經濟產值衡量，政府應放棄這種不合時宜的政策目標，應主動利用基金支援「生態農業」的項目。

4.9 推動市內農業

諮詢文件忽略了近年社區園圃、天台種植的趨勢，顯示看似石屎森林的香港環境，亦有條件讓都市人體驗耕作，甚至可鼓勵「全民皆農」，作為加強環境教育的第一步，而且亦可增加城市的綠化面積。我們認為在城市規劃的過程中，可預留更

多空間鼓勵市內農業模式，如在公園預留空間作耕作用途，在相關條例下加入條款鼓勵發展社區園圃、天台種植。

然而我們亦強調，先剷平現有優質農地，然後發展農地作非農業用途，再借天台種植、社區園圃等作為推廣農業、綠色生活的概念，絕對不能接受為符合「可持續發展」的農業模式。

4.10 妥善利用「農業持續發展基金」，改善培訓

新建議的「農業持續發展基金」，內容與現行「農業發展基金」相似，政府應交代新建立的基金如何用得其所，資源不致重疊。

基金應特別支援傳統小農及一般新入行的務農人士，而非單單側重高科技農業技術的研究與推廣，這些技術需要高昂資本投入，門檻極高，一般人完全無法受益。

本地大學短期內未必具誘因開辦農業學位課程，然而隨著多元化的農業模式在香港出現，所需要的技術才能亦有所不同，一些環境相關的綜合課程可加入農業的元素。另外，多年前訪問已有建議漁護署及職訓局應擴闊可以資助的本地及海外農業課程，如提供農科碩士學位獎學金，政府成立的農業持續發展基金亦可考慮支援以上的課程，改善培訓。

4.11 改善銷售模式，提高農民收入

要為一般小農、有機農夫開拓銷售渠道，政府應舉辦更多農墟，並容許更多關注農業團體組織申請農墟，為它們在資金或場地作更多支援及協調。

以蔬菜統銷及合作社合二為一的銷售渠道沿用六十年有多，今日被批評無法為農民謀取更大利潤，菜統處的經理甚至在訪問中直認「農民想賺錢最好不要找菜統處收菜」，整個制度需要檢討，如改革佣金制度、吸納合作社新社員等。

4.12 跨部門推動農業

本地農業牽涉到土地運用，多元產業發展、普及教育等，需要跨局合力推動。如發展局掌管多項新界規劃發展項目，如新界東北、錦田南、元朗南、新界北、古洞南等；環境局正擬備中的「生物多樣性策略及行動計劃」，亦有討論「永續農業發展」，包括採用環境友善或提升生物多樣性的農耕方法而根據「新自然保育政策」下，長春社多年在塱原實行「管理協議」(Management Agreement)，實踐生態農業的經驗，證明農業與自然保育的工作是互為扣連。

政府應成立跨部門的復興本地農業工作部門，並就農業涉及各議題設立專家小組，除了政府部門官員，亦應邀請學者、農業團體、環保團體等公眾人士加入，

由小組再討論細節。

圖一 一幅常耕農地後面已獲批興建丁屋，該丁屋申請有機會已立下先例，增加未來這幅農地申請興建丁屋的成功率



圖二 一休閒農地上擺放遊戲設施，農地上亦鋪上了建築廢料



圖三 一休閒農場把農地填平，準備作停車場用途



圖四 塋原恢復種植水稻，吸引黃胸鵪(國際自然保護聯盟瀕危物種紅色名錄中列為「瀕危」)和其他鷓類雀鳥到訪



圖五 塋原出產的生態米，協助農夫向外開拓生態農產品市場



圖六 把農產品(蓮子、慈菇、馬蹄)加工後出售(月餅、炸慈菇片、馬蹄糕)，增加農民



圖七 成為「禾·花·雀·塋原生態農社」會員，每年都會協助農夫插秧等農務工作

