持續智庫 SD Advocates

致： 漁農自然護理署農業分署
九龍長沙灣道 303 號長沙灣政府合署 7 樓
電郵：agri_policy@afcd.gov.hk

持續智庫就「新農業政策：本港農業的可持續發展」諮詢文件提交的意見
2015 年 3 月

政府於去年 12 月底提出新農業政策的諮詢文件，就現行農業政策進行檢討並諮詢公眾意見，**持續智庫**對此表示歡迎。我們一向贊成政府應隨著社會的變化，為香港的農業發展制訂合適的政策。

在新農業政策諮詢文件中，政府建議更積極支持本港農業現代化，並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，並鼓勵本地農場發展及採用現代化和多元化的生產方法，以提升產品質量。**持續智庫**認為，農業的持續發展不應定位為經濟產業，以增加本地農產品供應為目標，而應從多方面檢視農業發展可如何提升社會的生活質素。

政府在制訂政策時，必須在香港整體的長遠及持續發展上，包括經濟、教育、社會和環境保育各方面小心考慮，農業應該擔綱一個什麼角色。

<u>不必以增加本地農產品產量為目標</u>
香港的經濟早已轉型至以著重「高增值」的產業為主，第一產業如農業和林業、採鑛等「低增值」行業，在本地生產總值中所佔份額只有 0.1%，在這樣的經濟結構下，不能期待增加農業產量可以把農業轉化為對香港有重要經濟效益的產業。

根據諮詢文件的資料，香港主要依賴進口食物供應，在市民日常食用的食物中，本地農產品只佔一小部分。現時本地出產的蔬菜只佔總食用量的 2%；即使如政府期望，設立農業園能把本地蔬菜的產量增加四分之一，也只會佔總食用量 2.5%。若以此來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，可說是杯水車薪。

<u>建農業園須投入大量公帑</u>
政府在諮詢文件中建議用《收回土地條例》把選址範圍內的土地全部收回以設立農業園。有報章曾就此估算收地費用，若以甲級農地回收價回收 80 公頃土地，便需 60 多億元公帑，這數字還未包括基礎建設的成本及園地管理的經常開支，更沒有計算強行收地的社會成本。今年 1 月，政府回覆立法會議員質詢時表示，估計農業園可增加產值約 2 億元的農產品。看看數字，政府以龐大的公帑收地設立農業園，就是為生產相當於我們蔬菜總食量的 0.5%、大概 4,000 公噸的蔬菜，

回報絕不成比例。

收地建農業園難以說服公眾

農業園的構思，還有一個最基本的問題，就是「地」。諮詢文件表述，農業園的面積須有 70 至 80 公頃，而且連接成整片，因此必須收回選址範圍內所有土地，以確保面積達到相當規模。

政府動用《收回土地條例》收地，那麼本來擁有農地的業主，無論其土地是棄耕或在耕，都要交回政府，再由政府放租。這情況很難避免爭議。如果收回的土地上有村民聚居成村，則要為建農業園而搬村，這是向低效益的高難度挑戰。而且很難說服公眾，農業園對社會整體有重大利益，並可以滿足法例上收回土地須「作公共用途」的要求。 強行收地更可能引起土地擁有人及村民的反對，製造社會紛爭。

現代化農業未必合傳統農戶

新農業政策積極支持本地農業現代化，希望在農業園試用「新的耕作方法，農業科學、商業管理」等來達至提升農業的生產力及營利能力。政府可能視農業園為另類工業邨，構思中的農業園有很嚴格的管理，農戶須向管理當局提交生產計劃，而管理當局也會就生產、營銷、技術等問題，向農戶提供意見。不過，農業有別於工業生產，而香港的農戶大部分都是小規模經營，他們自得其樂的務農方式，也是他們的生活方式，要他們轉型為工業式運作、科學化管理，差不多等於要他們轉行。所以，很難寄望構思中的農業園能惠及現時在新界務農的老農戶。

將農業園規模化整為零

持續智庫並不是反對農業園的概念，不過正如上文所指，以香港的環境，增加農產品的產量，無論對經濟或是糧食自給率方面均沒有重大意義。因此，沒必要在香港建設大規模的農業設施來追求規模效益，也沒有必要把農戶捆綁在一起，在當局的中央管理下耕種。加上政府的構思是把農業園的土地分割為 20,000 平方呎一塊，租給不同的農戶，那麼現代化設施的成本效益就更加成疑了。

政府在新界還有很多閒置的官地，一樣可以發展為多個小型的農業園；政府甚至可在郊野公園內的適當地點闢地作農耕用途，既能增加優質農地，農地又能成為郊野公園的紓緩區和教育性發展。

農業多樣化 助行業持續發展

香港的農業發展受到土地、人力、薪金、物價等各方面的影響，以及面對其他地區廉價農產品的競爭，其實在經濟上難以生存。其實，現代耕作不一定要泥土，近年水耕種植引起社會討論。水耕基本上可以在香港的多層工業大廈內發展，水源、光綫、溫度、養料都全在控制中，這是現代化的「樓上」農業園，符合新農業

政策的「科學農業」、「商業管理」的要求。「樓上」農業園用不著收地，只要政府在工業大廈的用途上放寬限制，這就是農業政策要處理的地方。當然，這須以企業的方法去做，而不是現在一些務農人士爭取保留的鄉郊生活方式了。

社區農業蔚為風氣

持續智庫認為，農業發展目前有一個明顯方向，就是生產農業舉步維艱，但社區農業卻越來越受重視。

社區農業在世界很多地方蔚為風氣，在市區或市區附近設立規模並不很大的社區園圃，充分利用城市裡面的空間來耕種，生產多種類農產品。這種模式不但在人口密集的城市如紐約流行，甚至在耕地並不缺乏的澳洲也蓬勃發展。

這些社區園圃規模都不大，設立在公園、住宅的後院、學校的空地、建築物的天台、城市中一些空置的地方或是市區附近的小塊空地、花槽甚至花盆。去年十一月份美國一個推廣綠色設計的網站介紹了紐約市五個成功的社區農圃，其中在布魯克林區一棟舊工廠大廈屋頂、面積 40000 平方呎的農圃，已經號稱全美國最大。其餘的規模均較小，有在棄置的學校籃球場上用圍板架成菜畦耕種，有把市區內空置土地改成社區園圃，也有專門以水耕方法一年四季不停生產蔬菜。這些社區農場的運作，既有以務農為生的人耕作，也有非牟利組織和並非以務農為生的志願工作者參與。

市民對農業生活的嚮往

近年，不少香港市民嚮往參與農耕活動，跳出緊張的城市生活，在自然界中舒展身心，也把農耕作為與孩子們一起體驗從勞動到收穫的過程、學習正確生活態度的親子活動。參與農耕豐富了城市生活方式。

隨著這種需求的興起，香港越來越多農場轉變其經營模式，除了自己耕種之外，也把農地分成小塊出租、或提供農作物助養計劃，讓市民在假日到田中種植蔬果，體驗農夫生活、認識大自然和享受天倫之樂。根據漁農自然護理署的資料，這些休閒農場的數目由 2011 年 105 個，增加至現時 132 個，4 年間增長達 26%，其受歡迎的程度可見一斑。

現時，康文署在全港 22 個地點提供約 1000 個小園圃供市民租用；亦有一些非牟利團體或社區組織，例如樂耕園、綠田園基金、基督教家庭服務中心、香港小童群益會等也在設法為市民提供社區園圃的服務，可惜仍然供不應求。

政府可考慮擴大社區園圃計劃，一方面能增加本地農產品的產量，另一方面能滿足社會對農耕活動的渴求。這些社區園圃不一定要在大片的土地上，而是要找小塊的、方便市民參與的土地，相信不少志願團體都願意協助管理。政府更可鼓勵

業主立案法團或物業管理公司於屋苑綠化平台、天台等開設社區園圃，一來可增加園圃的數目與面積，方便市民享受耕種的樂趣；二來亦可綠化及美化市容，有助平衡繁密的市區發展。

城市農業具社會價值

對香港來說，農業的重要性並非在其經濟價值，而是其不可量化的社會價值。我們固然必須為真正務農者提供協助，讓他們能夠在外來廉價農產品的競爭下有更好的生存空間，但卻不必強求擴大整體的產量。從社會角度來看，我們應該滿足人們親近農耕的訴求，培養人們對農耕的正面態度，把農耕融入我們的城市生活方式，不要讓農耕從我們的生活中消失。通過參與農耕，我們教育下一代認識大自然，培養對大自然的尊重，對環境的珍惜，以及體會從勞動到收成之間過程。

農業發展須政策支持

我們的政策應該鼓勵社區園圃遍地開花，讓更多市民可以參與耕種活動，讓農耕成為我們生活的一部分，同時也讓真正以務農為生者，有更好的生存空間。農業政策不能只看農產品，而是關係著食物質素、康樂、教育、規劃、地政、生活方式等等多方面的考慮，必須多個政府政策局及專業部門共同參與，從更寬闊的社會價值層面考慮，訂定長遠的路向。

持續智庫