第6章

環境及生態局 漁農自然護理署

漁農自然護理署為農業提供的支援措施

香港審計署 二零二四年三月二十八日 這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在1998年2月11日提交 臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署 署長雙方議定,並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第八十二號報告書》 共有8章,全部載於審計署網站 (網址:https://www.aud.gov.hk)。



審計署網站

香港 金鐘道 66 號 金鐘道政府合署 高座 6 樓 審計署

電話: (852) 2867 3423 傳真: (852) 2824 2087

電郵: enquiry@aud.gov.hk

漁農自然護理署為農業提供的支援措施

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分: 引言	1.1 – 1.14
審查工作	1.15
政府的整體回應鳴謝	1.16 1.17
第 2 郊 A · 典 类 IE 的 H 隶 IE 和 移 E	2.1
第2部分:農業區的規劃和發展	2.1
農業園的規劃和發展	2.2 - 2.25
審計署的建議	2.26 - 2.27
政府的回應	2.28 - 2.29
劃定農業優先區	2.30 - 2.40
審計署的建議	2.41 - 2.42
政府的回應	2.43 - 2.45
第3部分:財政支援措施	3.1
農業持續發展基金	3.2 - 3.23
審計署的建議	3.24
政府的回應	3.25
緊急救援	3.26 - 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34

	段數
第 4 部分: 其他支援措施	4.1
技術和培訓支援 審計署的建議 政府的回應 農地復耕支援 審計署的建議 政府的回應 推廣和營銷服務 審計署的建議 政府的回應	4.2 - 4.22 4.23 4.24 4.25 - 4.31 4.32 4.33 4.34 - 4.41 4.42 4.43
附錄	頁數
A: 漁農自然護理署:組織架構圖 (摘錄) (2023 年 12 月 31 日)	60
B: 農業持續發展基金下獲批的申請數目和資助額 (2016-17 至 2023-24 年度 (截至 2023 年 10 月))	61

漁農自然護理署為農業提供的支援措施 摘要

- 1. 香港市民日常食用的新鮮糧食大多由外地輸入,但本港農民亦供應各類農產品,以滿足部分需求。政府表示,農業發展的價值並非只限於其對經濟的貢獻,亦有助滿足消費者對優質本地新鮮農產品的需求,作為進口食物以外的選擇,另也使農地更得以善用,並透過改善鄉郊環境衞生和提升保護郊區,從而保存鄉郊環境。2022年,本港農產品的總值為13.5億元。本地農業規模雖小,但在2022年本地農產按重量計算亦佔全港新鮮蔬菜消耗量的1.9%、活豬的13.8%和活雞的100%。漁農自然護理署(漁護署)負責推動適合本地環境的新生產技術,同時協助農業界掌握市場新機會。
- 2. 2016 年《施政報告》公布,政府會落實新農業政策,以推動本地農業現代化和可持續發展。新農業政策下的主要措施包括設立農業園、進行顧問研究以物色和劃定農業優先區、成立農業持續發展基金(農業基金)、探討可行方法以便利在工業大廈/工業地帶內進行水耕種植或其他類似運作、促進休閒農業,以及加強食物安全和本地新鮮農產品的市場推廣。2023 年 12 月,當局發布《漁農業可持續發展藍圖》,推動業界的升級轉型、現代化和可持續發展。
- 3. 2022-23 年度,漁護署為農業提供支援措施的開支約為 4,370 萬元。漁護署表示,在 2018 至 2023 年期間,提供支援措施/服務的工作受 2019 冠狀病毒病疫情(在 2019 年年底至 2023 年年初之間)和極端天氣情況(包括 2023 年發生的廣泛地區水浸和颱風)的負面影響。審計署最近就漁護署為農業提供的支援措施進行審查。

農業區的規劃和發展

4. **農業園第一期的發展有所延遲** 農業園設立的目的是透過租賃農地和向農民提供相關農業設施進行商業作物生產,以協助培育農業科技和管理現代化農場方面的知識。農業園分兩期發展,其管理由漁護署負責,設計和建造由土木工程拓展署負責,而收回土地和清拆工作則由地政總署負責。2020年7月,立法會財務委員會(財委會)批准撥款設立農業園第一期,預算所需費用為1.766億元(即核准工程預算)。2020年9月,土木工程拓展署就設立農業園第一期的項目向承辦商批出

工程合約,合約金額約為 1.2 億元。2021 年 5 月,政府告知立法會農業園第一期的建造工程預計在 2021 年年底 (即第一階段)至 2023 年期間分階段完成 (第 2.2 至 2.5 段)。審計署留意到設立農業園第一期有所延遲和建造費用增加,詳情如下:

- (a) 就第一階段所涵蓋的範圍,在 2022 年 11 月才完成工程並將用地 (面積約 3.85 公頃) 交付漁護署,較原訂預計完工日期 2021 年遲了約一年。 土木工程拓展署表示,截至 2024 年 1 月,餘下工程的預計完工日期為 2024 年年中 (即較於 2021 年 5 月向立法會匯報的目標完工日期 2023 年 遲了約 6 個月);及
- (b) 截至 2023 年 10 月,設立農業園第一期的實際建造費用約為 1.25 億元, 較原訂合約金額 1.2 億元高出約 500 萬元 (或 4%)。土木工程拓展署表示,截至 2024 年 3 月,預算建造費用約為 1.67 億元 (第 2.6 段)。
- 5. *租出農地方面有可予改善之處* 農業園第一期第一階段的用地於 2022 年 11 月交付漁護署,當中包括 3.11 公頃農地。漁護署表示,截至 2023 年 11 月,該 農地劃分為 16 個農場。審計署留意到:
 - (a) 截至 2023 年 11 月,漁護署就 15 個農場簽訂了 15 份租賃協議。就該 15 個農場而言,農場備妥可供出租的日期和租期開始之間相隔的時間 介乎約 1 至 4 個月不等 (平均約為 2 個月);
 - (b) 該15個農場中,有一個農場的租期於2022年12月已開始,但在2023年5月發現有水浸問題。雖已採取數項水浸紓緩措施,但截至2023年12月(即租賃提早終止之時),問題仍未解決;及
 - (c) 餘下的 1 個農場截至 2024 年 1 月 (用地交付漁護署約 14 個月後) 仍未租出。漁護署表示是水浸問題所致 (第 2.9 段)。
- 6. **需要確保適時開始作物生產** 根據農業園的租賃協議,租戶須於租期開始日期開始並在其後持續使用及/或經營處所來生產作物。審計署審查了截至2023年11月以租賃協議租出的15個農場(見第5(a)段)的巡查報告(2022年12月至2023年11月),留意到有13個農場開始了作物生產,而由租期開始至開始作物生產之間相隔的時間介乎0至約7個月不等(平均約為2個月)。根據漁護署2023年11月的巡查報告,該13個農場中,有3個農場全面投入作物生產,另10個農場只有部分租賃範圍投入作物生產,餘下範圍則荒置(介乎租賃範圍總面積的約14%至93%不等,平均約為66%)。餘下的2個農場自租期開始至2023年11月24日期間,約8和9個月一直荒置(第2.12段)。

- 7. **監察農場運作方面有可予改善之處** 農業園預期供商業作物生產,而巡查報告當中亦包括營銷欄目,以供填寫銷售渠道和價錢等資料。審計署留意到,就截至2023年11月有作物生產的13個農場(見第6段)而言,所有巡查報告(2022年12月至2023年11月)的營銷欄目均沒有填上任何資料,另亦沒有備存該等農場的銷售記錄文件。另外,2023年12月,漁護署就租賃協議下首個租賃年介乎2023年12月21日至2024年1月31日期間完結的10個農場,進行了農場產量年度檢討。審計署留意到10個農場中有9個(90%)未能達到目標產量,不足率介乎15%至97%不等(平均為65%)(第2.18段)。
- 8. **需要持續致力確保農業園能切合其預期用途** 審計署審查了年度生產計劃和每月巡查報告(2022年12月至2023年11月),留意到:
 - (a) **公開招租** 漁護署表示,截至 2024 年 1 月,農業園第一期的所有農地 (兩個有水浸問題的農場除外—— 見第 5(b) 及 (c) 段) 都已編配予受農業 園第一期和其他政府發展計劃影響的農民。因此,第一期不設公開招 租;
 - (b) 農場現代化 農業園旨在鼓勵採用現代化耕作模式和開發新的農業科技。審計署留意到,根據巡查報告 (2022年12月至2023年11月)所載,有作物生產的 13 個農場中,只有 4 個 (31%)採用農用機械。漁護署表示有積極向農民提供農場機械化方面的技術培訓,又教授技術和知識,而 15 個租戶中,有 12 個租戶於 2023年從漁護署借用了農用機械,便利耕地工作;及
 - (c) **農務作業** 雖然農業園本擬供不同類型的農務作業模式運作(包括傳統 耕種、有機耕種和現代化耕作模式),但全部 15 個租戶均在生產計劃中 表示會採用傳統耕種模式。漁護署表示,當農業園第一期餘下部分的 工程完成後,便會租出農地供 2 個租戶進行有機耕種和 1 個租戶進行 現代化溫室作物生產(第 2.19 段)。
- 9. **農業優先區顧問研究延遲完成** 為活化荒置農地,以及更廣泛應用於農業園成功研發或試驗的農業生產方法,政府在 2018 年展開農業優先區顧問研究,物色較大面積的優質農地,探討將其劃定為農業優先區的可行性。當局成立了督導委員會,以監督農業優先區顧問研究工作。委員會由環境及生態局和發展局共同擔任主席,委員包括漁護署、規劃署和地政總署。相關政府決策局/部門與顧問所進行的進度會議(由漁護署主持)亦會監察研究進度。根據顧問協議,顧問服務必須

於協議開始日期起計 46 個月內完成 (即 2022 年 8 月)。漁護署表示,截至 2024 年 1 月,顧問研究預計於 2024 年完成 (即延遲了約 2 年)(第 2.30、2.32 至 2.34 段)。

財政支援措施

- 10. **需要持續檢視鼓勵申請農業基金的措施** 農業基金於 2016 年 12 月推出,承擔額為 5 億元,為本地農業的現代化和可持續發展提供財政支援。2022 年 12 月,農業基金獲額外注資 5 億元 (即核准承擔總額為 10 億元),並自 2023 年 2 月 28 日起擴大適用範圍和實施一系列優化措施 (例如提高具創意及先導性的商業項目的政府最高出資比例)。截至 2023 年 10 月,農業基金下的申請分為三類,分別為一般申請、農場改善計劃和先導計劃 (第 3.2 及 3.3 段)。審計署留意到以下事宜:
 - (a) **獲批資助額低於預算** 自 2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月這接近 7 年的期間,獲批資助總額約為 1.87 億元,平均每年獲批資助額約為 2,700 萬元。獲批資助額平均值較原來的預算每年現金流量 5,000 萬元至 1 億元 (於 2016 年 4 月向立法會財委會匯報) 低約 46% 至 73%;及
 - (b) 一般申請的申請數目減少和獲批率偏低 在2016年12月至2023年10月期間收到的59宗一般申請中,共有27宗(46%)申請在2016—17和2017—18年度收到。在2018—19至2022—23年度期間,每年收到的申請數目只有3至7宗。自2023年2月28日實施優化措施至2023年10月31日期間,共收到6宗一般申請。另外,已處理的55宗申請中,18宗(33%)申請獲批、23宗(42%)申請被拒、14宗(25%)申請被撤回(第3.4及3.6段)。
- 11. *部分一般申請的處理時間偏長* 根據農業基金申請指引,資料齊備的一般申請可於6個月內完成處理。就2018-19至2023-24年度(截至2023年10月)期間收到和獲批的9宗一般申請,審計署分析了收到申請(因漁護署沒有備存收到齊備資料日期的現成資料)至申請獲批之間相隔的時間,留意到7宗於優化措施實施前(即由2018年4月1日至2023年2月27日)獲批的申請中,有5宗(71%)申請由收到至獲批之間相隔的時間由超過6個月至約18個月(平均約為13.7個月)。至於2宗於優化措施實施後(即由2023年2月28日至10月31日)獲批的申請中,有1宗(50%)申請由收到至獲批之間相隔的時間約為12.3個月。另外,截至2023年10月,4宗申請正在處理中,當中3宗申請已收到超過6個月至約14個月(平均約為11.8個月)(第3.10及3.11段)。

- 12. **適時提交和處理報告方面有可予改善之處** 農業基金一般申請的項目獲批後,受資助者需要於指定時限內提交不同報告(包括進度報告和年度報告)。根據漁護署指引(自 2021 年 7 月 19 日生效),受資助者提交的報告一般應在 24 個星期內完成處理。就預計完成日期訂於 2022 和 2023 年的 8 個項目而言,受資助者在2021 年 7 月 19 日或以後(即處理報告時限規定生效後)共提交了 21 份報告。審計署留意到,14 份 (67%)報告並非於指定時限內提交,延遲介乎 7 至 107 天不等(平均約為 50.4 天)。另外,就 8 份已處理的報告而言,全部報告的處理時間都超過 24 個星期,介乎約 26 至約 69 個星期不等(平均約為 41.8 個星期或 9.8 個月)。至於 13 份正在處理中的報告中,截至 2023 年 10 月,11 份 (85%)報告已提交了超過 24 個星期至 100 個星期(平均約為 49.4 個星期或 11.5 個月)(第 3.14 及 3.15 段)。
- 13. **需要就農場改善計劃改善進行農場視察和處理申請的適時程度** 農場改善計劃透過直接向本地農民提供資助以購置農耕工具和物料,從而提升其生產力。根據漁護署指引,收到資料齊備的農場改善計劃申請後,漁護署人員在正常情況下會在 28 個工作天內進行農場視察,以評估申請者是否符合資格。根據漁護署網站,資料齊備的申請可於 8 個星期內完成處理。就 98 宗在 2022—23 至 2023—24 年度(截至 2023 年 10 月)期間收到而截至 2024 年 1 月 4 日獲批的申請,審計署分析了收到農場改善計劃申請(因漁護署沒有備存收到齊備資料日期的現成資料)至進行農場視察/申請獲批日期之間相隔的時間,留意到:(a)23 宗(23%)申請的農場視察於收到申請後超過28 個工作天至95 個工作天(平均約為57 個工作天)進行;及(b)65 宗(66%)申請的處理時間超過8 個星期至約23 個星期(平均約為14.2 個星期或3.3 個月)(第 3.2、3.21 及 3.22 段)。
- 14. **處理緊急救援基金申請方面有可予改善之處** 漁護署負責審批和發放緊急救援基金的漁農業補助金,補助因火災、水災、暴風雨、山泥傾瀉、颱風或其他天然災害而引致的農作物、禽畜或養殖魚類的損失。根據漁護署指引,在收到緊急救援基金申請後,會盡快安排實地視察,在任何情況下,視察不應超過7個工作天進行。審計署留意到在2023年獲批的1967宗申請中,有766宗(39%)申請的實地視察在收到申請後超過7個工作天進行,延遲介乎1至21個工作天不等(平均約為5.2個工作天)。另外,根據漁護署網站公布的服務表現標準,緊急救援基金的申請一般會於收到申請及所需資料和證明文件的30個工作天內完成處理。審計署留意到,截至2024年1月,就該1967宗申請而言,漁護署沒有備存收到申請及所需資料的日期和申請程序完成的日期(即獲批日期)的現成資料,亦沒有定期編製服務表現標準達標情況的管理資料,以供監察(第3.26至3.28段)。

其他支援措施

- 15. *就信譽農場計劃進行的農場視察方面有可予改善之處* 信譽農場計劃旨在推廣優良園藝操作和環保作物生產方法。信譽農場的農藥使用情況受嚴密監察和監督,產品須通過殘餘農藥測試,才可經由信譽零售點出售。根據漁護署指引,為延續信譽資格而進行的農場視察(連檢取樣本),就本地農場應每半年進行一次,位於內地的農場則應每年進行一/兩次。截至 2023 年 10 月有 312 個信譽農場,審計署審查了農場視察記錄(2022 至 2023 年 (截至 10 月)),發現 287 個本地信譽農場中,有 190 個 (66%) 農場的視察(連檢取樣本)次數未達規定頻次,而 25 個由香港農民於內地營運的信譽農場中,有 8 個 (32%) 農場的視察(連檢取樣本)次數未達最低規定頻次(第 4.6 及 4.7 段)。
- 16. *就有機耕作支援服務進行農場視察方面有可予改善之處* 在有機耕作支援服務下,向參與農民提供的服務包括技術指導和建議,以及就有機農產品的營銷提供協助。截至 2023 年 10 月,有 353 個農場參加了有機耕作支援服務。根據漁護署指引,漁護署人員每年一次視察每個參與有機耕作支援服務的農場,以作定期農場監察。截至 2023 年 10 月,在 324 個農場 (已參與有機耕作支援服務超過一年)中,有 68 個 (21%) 農場已超過 1 年至約 2.3 年 (平均約為 1.2 年) 沒有視察,不符合農場視察工作的規定 (第 1.11 及 4.11 段)。
- 17. **為水耕農場提供的支援有可予加強之處** 水耕法生產適合在多層建築物中於室內以全環控方法應用,進行工廠式大量生產。當局設立全環控水耕研發中心,以研究及示範有關的先進技術和設備,供業界及其他有興趣的投資者參考。該中心也會定期安排探訪不同的水耕農場,為其提供技術支援。審計署留意到,雖然水耕農場的數目由2018年的40個增加了約13%至2022年的45個,但對比2018和2022年的數字,水耕農場的總生產量和作物總值分別減少了約53%和68%。在2018至2022年期間,每年到訪水耕農場的次數介乎8至26次不等。雖然2023年(截至10月)的到訪次數增加至16次,但有關探訪並未有涵蓋所有水耕農場(第1.11及4.17段)。
- 18. **農地復耕計劃有可予改善之處** 漁護署透過安排農地業權人與有興趣的農民磋商,讓他們自行擬訂農地租約,推動農地復耕計劃。計劃下有兩類配對安排,包括由漁護署就農地為業權人與輪候冊上的有意承租人進行配對,以及由業權人/承租人自行覓得有意承租人/有意租出農地的業權人,由漁護署提供在簽約時擔任見證人的服務。在2018至2023年(截至10月)期間,農地復耕計劃的成功配對個

案有 156 宗,當中 21 宗 (13%) 經漁護署配對,135 宗 (87%) 則由業權人和承租人 自行配對 (第 4.25 及 4.26 段)。審計署留意到以下事宜:

- (a) 配對業權人和承租人需時偏長 經漁護署安排的 21 宗成功個案的平均 輪候時間介乎 2.8 至 5.6 年不等。截至 2023 年 10 月,輪候冊上有 507 宗 申請,平均輪候時間約為 4.4 年 (最長輪候時間約為 18.8 年)。漁護署 表示,為了確保輪候冊的資料屬最新,會定期以電話聯絡冊上的申請 人。審計署審查了截至 2023 年 10 月輪候冊上 10 名申請人的聯絡記錄 (在 2022 和 2023 年),留意到漁護署未有按規定每年聯絡當中 3 名 (30%) 申請人(第 4.26 及 4.28 段);及
- (b) **需要改善就處理農地復耕計劃申請的指引** 就經漁護署安排的農地復耕計劃個案而言,如土地業權不明,租出農地的申請會被拒。然而,漁護署的指引中並未有就業權人/承租人自行安排的個案清晰訂明這項規定。由業權人和承租人自行安排的135 宗成功個案中,有77 宗(57%) 個案沒有備存見證人服務申請表,另105 宗(78%) 個案沒有備存土地業權證明(第4.30及4.31段)。

審計署的建議

19. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分,本摘要只列出主要建議。審計署*建議*漁農自然護理署署長應:

農業區的規劃和發展

- (a) 加強措施,確保農業園內的農地適時租出 (第 2.26(a) 段);
- (b) 加強措施,確保農業園的租戶適時開始和盡用農場來生產作物 (第2.26(b)段);
- (c) 採取措施,確保農業園的租戶備存妥善的銷售記錄,並確保漁護署人員在巡查報告中記錄銷售資料,以供監察 (第 2.26(e) 段);
- (d) 繼續密切監察農業園租戶的目標產量達標情況,並提供適當協助 (第 2.26(f) 段);
- (e) 持續檢視農業園的運作,並持續致力確保農業園能切合其預期用途 (第 2.26(i) 段);

財政支援措施

- (f) 持續檢視鼓勵申請農業基金的措施,並採取適當跟進行動 (第 3.24(a) 段);
- (g) 加強措施,確保在指定時限內處理農業基金的一般申請和農場改善計劃申請和就農場改善計劃申請進行農場視察,並加強監察時限規定的符合情況(第3.24(c)段);
- (h) 採取措施,確保農業基金項目的報告在指定時限內提交和處理,並加強監察時限規定的符合情況 (第 3.24(d) 段);
- (i) 採取措施,確保在指定時限內進行緊急救援基金申請的實地視察,並 監察處理緊急救援基金申請方面服務表現標準的達標情況 (第 3.33(a) 及(b)段);

其他支援措施

- (j) 採取措施,確保按照漁護署指引訂明的時限和頻次,進行信譽農場計劃下就延續農場信譽資格的農場視察和有機耕作支援服務下的農場視察,並加強監察規定的符合情況(第4.23(b)段);
- (k) 適當加強對水耕農場的支援,包括到訪更多農場 (第4.23(e)段);
- (l) 持續檢視縮短農地復耕計劃申請輪候時間的措施,並按情況加強行動, 包括確保符合聯絡輪候冊上申請人的規定 (第 4.32(a) 段);及
- (m) 改善漁護署指引,清晰訂明農地復耕計劃申請所需的證明文件,並採取措施確保符合有關規定 (第 4.32(b) 段)。

20. 審計署亦建議漁農自然護理署署長和土木工程拓展署署長應:

- (a) 密切監察設立農業園第一期的工程進度和費用,並確保工程按照時間表和在核准工程預算內完成 (第 2.27(a) 段);及
- (b) 密切監察農業園第一期有水浸問題農場的排水情況,並按情況進一步 採取措施以應對問題,使農場在切實可行的情況下得以盡早租出 (第 2.27(b) 段)。

- 21. 審計署亦*建議*環境及生態局局長和漁農自然護理署署長在發展局局長及發展局轄下部門的協助下應:
 - (a) 透過各種適當方法 (包括督導委員會和進度會議) 密切監察農業優先區 顧問研究的進度,確保其適時完成 (第 2.41(a) 段); 及
 - (b) 在日後策劃與農業相關的類似研究時,借鑒進行農業優先區顧問研究 所得的經驗(第 2.41(b) 段)。

政府的回應

22. 環境及生態局局長、發展局局長、漁農自然護理署署長和土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

第1部分:引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景,並概述審查目的和範圍。

背景

- 1.2 香港市民日常食用的新鮮糧食大多由外地輸入,但本港農民亦供應各類農產品,以滿足部分需求。政府表示,農業發展的價值並非只限於其對經濟的貢獻,亦有助滿足消費者對優質本地新鮮農產品的需求,作為進口食物以外的選擇,另也使農地更得以善用,並透過改善鄉郊環境衞生和提升保護郊區,從而保存鄉郊環境。2022年,本港農產品的總值為13.5億元(佔本地生產總值不足0.1%)。本地農業規模雖小,但在2022年本地農產按重量計算亦佔全港新鮮蔬菜消耗量的1.9%、活豬的13.8%和活雞的100%。
- 1.3 香港的農業主要在市區邊陲發展。2022年,本港的農地總面積約為4047公頃。常耕農地的估算面積約為733公頃,主要位於北區、元朗和大埔。全港有2492個農場(包括2420個作物農場、43個豬場和29個雞場),約4300名農民和工人從事農業。
- 1.4 漁農自然護理署 (漁護署)的職責是促進農產品的生產及提高生產力,負責推動適合本地環境的新生產技術,同時協助農業界掌握市場新機會。

農業政策

- 1.5 *新農業政策* 2016年《施政報告》公布,政府會落實新農業政策,以推動本地農業現代化和可持續發展。新農業政策下的主要措施包括:
 - (a) 設立農業園,協助培育農業科技和農業商務管理方面的知識,並促進 有關知識的轉移,從而提升生產力;
 - (b) 進行有關農地的顧問研究,探討物色和劃定具較高農業活動價值的農業優先區(註1)的可行性和優點,以便把這些農地用作長遠農業用途;

註 1: 農業優先區應普遍包含集中的農地 (不論屬常耕或荒置),並設有道路連接、既有農業基建等;而在劃定農業優先區時,不應對鄉郊四周地方的環境和自然生態有負面影響。

- (c) 成立農業持續發展基金 (農業基金),為有助農業提升生產力和產量,或協助農戶轉型至可持續或高增值的作業模式的項目提供財政支援,從而提升業界整體的競爭力;
- (d) 探討可行方法以便利在工業大廈/工業地帶內進行水耕種植或其他類 似運作;
- (e) 在規劃管制及土地用途方面促進與農業有關的休閒農業;及
- (f) 加強食物安全和本地新鮮農產品的市場推廣。

根據 2017、2018、2020 和 2021 年的《施政報告》,政府會繼續落實新農業政策下的措施/推動農業可持續發展。

1.6 **藍圖** 2022 和 2023 年的《施政報告》公布,政府會制訂《漁農業可持續發展藍圖》(下稱《藍圖》),推動業界的升級轉型、現代化和可持續發展。《藍圖》於 2023 年 12 月 14 日由環境及生態局 (註 2) 和漁護署發布,當中與農業相關的主要措施包括推進農業園項目、劃定農業優先區、引入都市農業、促進建造多層密封式禽畜養殖場和發展休閒農業;而為農業訂立的目標包括本地蔬菜和本地禽畜養殖場的年產量於 15 年內分別提升至原有的 4 倍和至少 10%。

農業園的規劃和發展

- 1.7 農業園 (見照片一) 設立的目的是透過租賃農地和向農民提供相關農業設施 進行商業作物生產,以協助培育農業科技和管理現代化農場方面的知識。農業園位 處新界古洞南 (見圖一),該處是個傳統蔬菜種植區,作物耕種活動活躍。農業園 分兩期發展:
 - (a) 農業園第一期佔地 10.8 公頃,將提供 6 公頃的農地和 4.8 公頃的基礎 建設 (包括道路,以及灌溉、基本留宿和農耕貯物設施)(註 3)。這一期 以較小規模發展,務求盡快先開放部分地方供農民使用。第一期以政

註2: 環境及生態局於2022年7月成立,接管前食物及衞生局負責的漁農政策等事宜。為求簡明,在本審計報告書內,環境及生態局亦兼指前食物及衞生局。

註3: 根據於2021年5月提供予立法會的資料,農業園第一期佔地約11公頃,將提供約7公頃 農地和約4公頃基礎建設。土木工程拓展署表示,截至2024年3月,農業園第一期佔地 10.8公頃,包括平整工程所涵蓋的7.5公頃土地(當中包括6公頃農地,另1.5公頃則為各 農場之間的綠化區和內部行人路、農耕貯物設施、公用設施區和原有溪流附近的範圍),以 及其他基礎建設所涵蓋約3.3公頃。

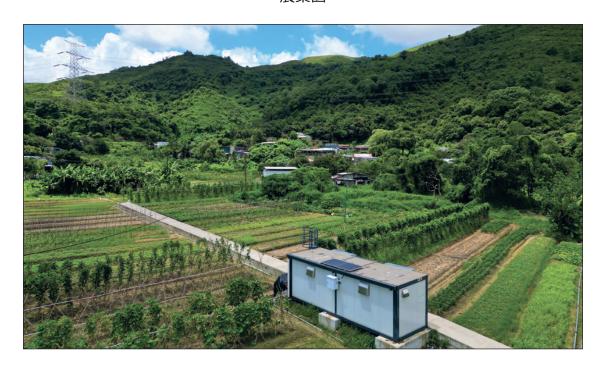
府撥款約 7.7 億元 (截至 2024 年 3 月 ── 註 4) 設立, 自 2022 年年底已 分階段啓用;及

(b) 農業園第二期佔地約82公頃,將包括約68公頃的農地。截至2024年3月,第二期正處於規劃和設計階段。

農業園由漁護署管理,並由農業園諮詢委員會(註 5)提供意見。農業園的設計和 建造由土木工程拓展署負責,而收回土地和清拆工作則由地政總署處理。

照片一

農業園



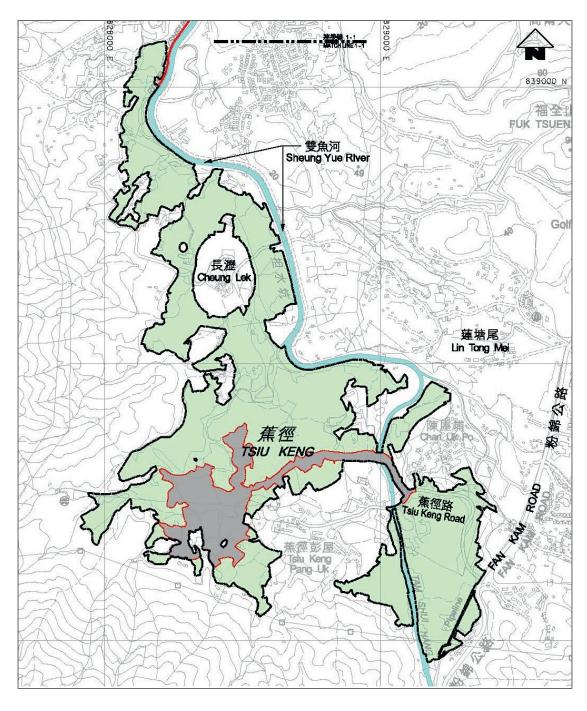
資料來源:《藍圖》

註 4: 設立農業園第一期的撥款包括下列各項:

- (a) 截至 2024 年 3 月,地政總署表示,收回土地以便設立農業園和道路工程的預算分別約 為 4.583 億元和 1.335 億元 (在基本工程儲備基金整體撥款總目 701「土地徵用」項下 的撥款支付,而地政總署署長獲授權批核個別項目,且不設撥款承擔限額);及
- (b) 設立農業園的核准工程預算為 1.766 億元 (由立法會財務委員會於 2020 年 7 月批准)。
- 註 5: 農業園諮詢委員會負責就農業園的管理和發展事宜向漁農自然護理署署長提供意見。委員會由 1 名非官方主席、14 名其他非官方委員和 2 名官方委員(即環境及生態局和漁護署代表)組成。委員會的非官方主席和委員由環境及生態局局長委任,任期為 3 年。

圖一

農業園位置圖 (2024 年 2 月)



說明: 農業園第一期的範圍

農業園第二期的擬議範圍

資料來源: 土木工程拓展署的記錄

財政支援措施

- 1.8 **農業基金** 農業基金旨在資助務實、應用為本的項目、計劃或研究工作,協助農民提升生產力和產量,以及促進農業的可持續發展和增強業界的整體競爭力。立法會財務委員會(財委會)於2016年5月批准設立農業基金,承擔額為5億元,基金其後於2016年12月推出。財政司司長於2022-23年度財政預算案演辭中建議向農業基金注資5億元,同時適度擴大基金的適用範圍及簡化申請程序,以進一步支援農業界邁向高科技、集約化的發展,以及把握大灣區機遇。2022年12月,立法會財委會批准該項額外注資(即核准承擔總額為10億元)。自2016年12月農業基金推出至2023年10月期間,共有485宗申請獲批,獲批資助額約為1.87億元。
- 1.9 漁護署負責監督農業基金的管理工作和實施情況。身為管制人員的漁農自然護理署署長獲授權就每個農業基金諮詢委員會(註6)建議的項目批出總額不超過1,500萬元的資助額;至於由農業基金諮詢委員會建議而超過1,500萬元資助額的項目,則須由立法會財委會批准。
- 1.10 **緊急救援** 漁護署負責緊急救援基金 (註 7) 下漁農業補助金的行政事宜。 這項補助旨在減輕農民因天災而蒙受的經濟困難。在 2023 年,共有 1 967 宗申請獲批,所涉補助額約為 2,350 萬元。

其他支援措施

1.11 漁護署表示,署方有向本地農民提供技術支援,並向他們介紹現代科技及 作業模式,以協助他們提高生產效率和改善產品質素。主要措施包括:

- 註 6: 農業基金諮詢委員會負責就農業基金的行政事宜向漁農自然護理署署長提供意見。委員會由 1 名非官方主席、不少於 8 名其他非官方委員和 2 名官方委員(即環境及生態局局長和漁農自然護理署署長,或他們的代表)組成。委員會的非官方主席和委員由環境及生態局局長委任,任期為 3 年。
- 註7: 緊急救援基金根據《緊急救援基金條例》(第1103章)設立,旨在提供經濟援助給因火災、 水災、暴風雨、山泥傾瀉、颱風或其他天然災害而需要緊急救援的人士。審批申請和發放 款項的工作由不同政府部門負責,視乎補助項目而定。漁護署負責審批和發放漁農業補助 金,補助農作物、禽畜或養殖魚類的損失。

- (a) 本地菜場自願登記計劃 漁護署於 2006 年推出本地菜場自願登記計劃。在計劃下,漁護署向已登記的農場提供技術協助和農業服務,提高他們對安全生產、優良農耕技術和產品質素的意識。截至 2023 年 10 月,有 1 911 個已登記農場;
- (b) *信譽農場計劃* 漁護署和蔬菜統營處 (菜統處 ——註 8) 自 1994 年起聯合推行信譽農場計劃。在計劃下,漁護署就安全及正確使用農藥和採用良好耕作方法向參與的農民提供指導。信譽農場 (見照片二) 的農藥使用情況受嚴密監察和監督,產品須通過殘餘農藥測試,才可經由信譽零售點出售。截至 2023 年 10 月,有 312 個信譽農場;

照片二

信譽農場



資料來源:《藍圖》

(c) 有機耕作支援服務 漁護署於 2000 年推出有機耕作轉型計劃,協助農民由傳統耕作轉為有機耕作。計劃於 2005 年改稱為有機耕作支援服務,向參與農民提供的服務包括技術指導和建議,以及就有機農產品的營銷提供協助。截至 2023 年 10 月,有 353 個農場參加了有機耕作支援服務;及

註8: 菜統處是一個自負盈虧的非牟利機構,由統營處處長根據《農產品(統營)條例》(第277章) 所賦予的權力成立,旨在提供有秩序及具效率的蔬菜市場營銷設施,從而推動蔬菜種植的 發展。菜統處由統營處處長(由漁農自然護理署署長兼任)領導。 (d) 研究和發展水耕種植 水耕法生產利用營養液栽種植物,適合在多層建築物中於室內以全環控方法應用,進行工廠式大量生產。漁護署和菜統處於2013年合作設立全環控水耕研發中心(下稱水耕中心——見照片三),以研究及示範有關的先進技術和設備,以展示這種耕作法的優點,供業界及其他有興趣的投資者參考。水耕中心也會定期安排探訪不同的水耕農場,為其提供技術支援。

照片三

水耕中心



資料來源:《藍圖》

- 1.12 漁護署亦向本地農業提供農地復耕方面的支援和營銷服務,包括:
 - (a) 農地復耕計劃 農地復耕計劃自 1988 年起推行,旨在鼓勵農民善用荒置農地,使之得以復耕。在計劃下,漁護署擔任中介人,配對農地業權人和有意承租人,並協助他們達成租賃協議。2023 年(截至 10 月),計劃下共有 15 宗成功個案;及
 - (b) **推廣和營銷服務** 漁護署表示,署方採取不同措施推廣本地農業,例如推廣休閒農業、協助設立農墟,以助農民接觸客戶,以及舉辦一年一度的本地漁農美食嘉年華,以展銷本地漁農產品。

負責分署/科別

1.13 漁護署的農業分署負責為農業提供支援措施,而農業分署轄下的負責科別包括農業園及農地科、推廣及基金科、作物發展科和農場發展科。漁護署的組織架構圖摘錄(截至2023年12月31日)載於附錄A。漁護署表示,截至2023年12月31日,負責為農業提供支援措施的人員共有27名。2022—23年度,相關開支約為4,370萬元。

2019 冠狀病毒病疫情和極端天氣情況對漁護署運作的影響

1.14 漁護署表示:

- (a) 在 2018 至 2023 年期間,全港長時間受前所未見的 2019 冠狀病毒病疫情影響 (在 2019 年年底至 2023 年年初之間,即上述期間約 50% 時間)。由於政府須推行防疫抗疫措施,並調整工作優次,部分非必要支援措施需要暫停/受阻,大部分相關的漁護署人員被調配協助進行緊急工作;及
- (b) 2023 年亦出現極端天氣情況,包括廣泛地區水浸和颱風。漁護署大部 分資源被調用於救援工作,例如處理緊急救援基金下漁農業補助金的 行政事官。

提供支援措施/服務的工作因上述情况受到負面影響。

審查工作

- 1.15 2023 年 11 月,審計署就漁護署為農業提供的支援措施展開審查。審查工作 集中於下列範疇:
 - (a) 農業區的規劃和發展 (第2部分);
 - (b) 財政支援措施(第3部分);及
 - (c) 其他支援措施(第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處,並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.16 環境及生態局局長和漁農自然護理署署長感謝審計署就漁護署為農業提供的支援措施進行全面審查。他們都同意審計署的建議,並確認政府決心推動本地農業的可持續發展。環境及生態局會在政策層面督導漁護署推行有關建議。

鳴謝

1.17 在審查工作期間,環境及生態局、發展局、漁護署和土木工程拓展署的人 員充分合作,審計署謹此致謝。

第2部分:農業區的規劃和發展

- 2.1 本部分探討農業區的規劃和發展,審查工作集中於下列範疇:
 - (a) 農業園的規劃和發展 (第 2.2 至 2.29 段);及
 - (b) 劃定農業優先區 (第 2.30 至 2.45 段)。

農業園的規劃和發展

- 2.2 農業園設立的目的是透過租賃農地和向農民提供相關農業設施進行商業作物生產,以協助培育農業科技和管理現代化農場方面的知識。根據政府於 2018 年 10 月和 2021 年 5 月向立法會食物安全及環境衞生事務委員會提供的資料,農業園的主要特色包括:
 - (a) 設立農業園的主要目標是鼓勵採用現代化耕作模式和開發新的農業科技,並促進相關的知識轉移;
 - (b) 農業園預期供農民從事商業作物生產,園內農地會劃分為不同區域, 分別供農民以傳統耕種、有機耕種和現代化耕作模式耕作。由於園內 有不同類型的農務作業,故能夠提供平台,便利各種農業技術互相交 流,促進知識轉移,以收集思廣益之效;
 - (c) 在農業園設立前已在該處耕作的農民和受同期政府發展計劃影響的農 民,可獲優先考慮申請租用農業園內的農地;
 - (d) 農業園內的農地主要供公開招租,以鼓勵及培育農業生產單位投資和 開拓新的農業生產方法,作商業規模的應用。農業園標準租約期為五 年(註9),符合相關租約條款和條件的租戶於租約期滿後可予續約;及
 - (e) 農業園會提供必需的基建及設施以支援租戶,包括基本留宿設施、農耕貯物設施、道路及行人路以供運送農用機械、設備和農產品、灌溉系統及堆肥設施等。

註9: 漁護署表示,在釐定農業園的租金水平時,參考了附近農地的租金水平中位數。原本已在 農業園範圍內耕作和受同期政府發展計劃影響的農民,如可提供有效租賃協議或相關證 明,便可按該有效租賃協議原訂的租金和租約期限(以五年為上限)來簽訂農業園首份租 約。有關租約期滿後,該農民需與其他租戶一樣簽訂農業園的標準租約。

2.3 農業園分兩期發展 (見第 1.7 段)。根據 2023-24 年度財政預算案演辭和於 2023 年 4 月向立法會財委會提供的資料,第一期由 2022 年年底起陸續投入運作。 截至 2024 年 3 月,第二期正處於規劃和設計階段。農業園的管理由漁護署負責, 設計和建造由土木工程拓展署負責,而收回土地和清拆工作則由地政總署負責。

農業園第一期的發展有所延遲

- 2.4 2019 年 3 月,政府就設立農業園第一期尋求立法會財委會工務小組委員會的支持時,表示計劃在 2019 年第三季開展建造工程,由 2020 年第四季起分階段完成。2020 年 6 月 (註 10),政府於立法會財委會會議上表示,農業園第一期的建造工程會於 2020 年第四季展開,並於 2023 年完成;受影響農民最快可於 2021 年第四季起遷入園內。2020 年 7 月,立法會財委會批准撥款設立農業園第一期,預算所需費用為 1.766 億元 (即核准工程預算)。
- 2.5 2020年9月,土木工程拓展署就設立農業園第一期的項目向承辦商批出工程合約,合約金額約為1.2億元。工程合約於2020年10月2日生效,工程預計由2021年(即第一階段)起分階段完成,而完工日期為2022年10月1日(即原訂合約完工日期)。工程項目範圍包括進行土地平整工程、相關基礎建設(包括排水、排污、灌溉、供水、公用設施和街道照明)、提供相關園內設施(包括基本留宿設施和農耕貯物設施),以及建造通道和行人路。2021年5月,政府告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會,農業園第一期的建造工程預計在2021年年底至2023年期間分階段完成(註11)。所涉土地由2020年12月至2022年11月期間由地政總署分批交付土木工程拓展署,以進行建造工程(註12)。
- 2.6 審計署留意到設立農業園第一期有所延遲和建造費用增加,詳情如下:
 - (a) 農業園第一期的建造工程預計由 2021 年起分階段完成 (見第 2.5 段)。 然而,就第一階段所涵蓋的範圍,在 2022 年 11 月才完成工程並將用 地 (面積約 3.85 公頃,包括 3.11 公頃農地和 0.74 公頃基礎建設) 交付 漁護署,較原訂預計完工日期遲了約一年;

註 10: 土木工程拓展署表示,受到 2019 冠狀病毒病疫情和黑暴動亂影響,財委會會議須延後舉行,導致撥款由 2019 年延至 2020 年才獲批。

註 11: 根據 2020 年 9 月批出的合約,原訂合約完工日期為 2022 年 10 月 1 日。土木工程拓展署表示,在工程項目規劃階段,已在計劃內加入為風險預留的時間,以備在合約期內因無法預見的情況 (如惡劣天氣和疫情) 而須延長合約期。

註 12: 地政總署表示,所涉土地已按照計劃交付。

- (b) 截至 2023 年 12 月 31 日,土木工程拓展署表示,有 1.48 公頃範圍的建造工程已完成但尚未交付漁護署,而餘下涵蓋 5.47 公頃範圍的建造工程仍在進行中(即共有面積約 6.95 公頃的範圍未交付漁護署,包括2.89 公頃農地和4.06 公頃基礎建設(包括通道))。土木工程拓展署表示,截至 2024 年 1 月,餘下工程的預計完工日期為 2024 年年中(即較於2021 年 5 月向立法會匯報的目標完工日期 2023 年遲了約 6 個月 見第 2.5 段);及
- (c) 截至 2023 年 10 月,設立農業園第一期的實際建造費用約為 1.25 億元, 較原訂合約金額 1.2 億元高出約 500 萬元 (或 4%)。土木工程拓展署表示,截至 2024 年 3 月,預算建造費用約為 1.67 億元。
- 2.7 漁護署和十木工程拓展署於2024年3月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) *土木工程拓展署* 關於農業園第一期的建造工程:
 - (i) 截至 2024 年 1 月,預計完工日期為 2024 年年中,而合約下就無 法預見的情況會批准延長合約期 (即較目標完工日期 2023 年遲了 約 6 個月——見第 2.6(b) 段);
 - (ii) 延遲由多個原因所致。在建造工程期間,土木工程拓展署與環保團體保持緊密聯繫,考慮他們的意見後,進行了額外優化工程,以進一步保護農地於原址的表層土壤。另外,2019冠狀病毒病疫情亦令建造工程延遲。疫情期間,勞工和物料短缺,加上從海外購置作農地復耕用途的所需機械延遲付運,令建造工程進度受負面影響;及
 - (iii) 預算費用增加 (見第 2.6(c) 段及註 13) 的主要原因包括需要進行優化工作以利便農業園的運作、為建造運輸道路進行優化工程、因應實際工地情況更改設計 (例如以碎石物料取代通道的平整水平下的不合適物料 (粉質黏土土壤)),以及由於合約期延長而需要額外備用款額以應對通漲所致的價格調整;及
 - (b) **漁護署** 發展延遲是由於上文 (a)(ii) 項詳述的多個因素所致,包括在 2019 冠狀病毒病疫情下,勞工和物料短缺,以及物料延遲付運。

2.8 審計署認為,漁護署和土木工程拓展署需要密切監察設立農業園第一期的工程進度和費用,並確保工程按照時間表和在核准工程預算內完成。

租出農地方面有可予改善之處

- 2.9 農業園第一期第一階段的用地於 2022 年 11 月交付漁護署,當中包括 3.11 公頃農地。漁護署表示,截至 2023 年 11 月,該農地劃分為 16 個農場。審計署留意到:
 - (a) 截至 2023 年 11 月,漁護署就 15 個農場簽訂了 15 份租賃協議 (註 14)。 該 15 份協議在 2022 年 12 月 21 日至 2023 年 7 月 1 日期間分階段生效。 漁護署表示,在 2022 年 11 月 30 日交付該署的用地之中,只有 13 個農場完全備妥,可供出租,至於其餘 2 個農場則要在 2023 年 3 月和 6 月在用地上的灌溉系統維修後才備妥,可供出租。就該 15 個農場而言,農場備妥可供出租的日期和租期開始之間相隔的時間介乎約 1 至 4 個月不等 (平均約為 2 個月);
 - (b) 該 15 個農場中,有一個農場 (農場 A) 的租期於 2022 年 12 月已開始, 但在 2023 年 5 月發現有水浸問題,到了雨季,水浸反覆發生,造成嚴重損毀。雖已採取數項水浸紓緩措施,但截至 2023 年 12 月 (即租賃提早終止之時),問題仍未解決 (見照片四);及
 - (c) 餘下的1個農場(農場B)截至2024年1月(用地交付漁護署約14個月後)仍未租出。漁護署表示是水浸問題所致(見照片四)。

註 14: 就該 15 份租賃協議而言,租期介乎 1 至 5 年不等,租賃面積介乎 578 至 4 879 平方米不等, 總費用 (包括租用農地、農耕貯物設施和留宿單位 (如有) 的費用) 介乎每年 748 元至 9,862 元 不等。

照片四

發生水浸問題的農場



資料來源:審計署人員於 2024 年 1 月拍攝的照片

- 2.10 漁護署和土木工程拓展署於2024年2月和3月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) **漁護署** 關於農業園第一期農地出租情況:
 - (i) 15 個以租賃協議租出的農場 (見第 2.9(a) 段) 中,12 個農場備妥可供出租的日期和租期開始之間相隔的時間約為1至2個月。至於其餘3個農場,基於特殊原因,租賃協議於3至4個月內簽訂,原因包括1個租戶生病,另外2個租戶因2019冠狀病毒病疫情限制措施而滯留內地;及
 - (ii) 漁護署為農場 A 和農場 B (見第 2.9(b) 及 (c) 段) 採取了數項紓緩措施 (包括安裝擋水設施和改善排水渠),亦已向相關政府部門尋求協助。就農場 A,土木工程拓展署建議採取額外措施 (例如拉起原有溪流處的擋水板),降低水浸風險,以處理該農場的水浸問題。至於農場 B (有輕微水浸問題),漁護署會在農地租出前,在將臨的雨季密切監察農地情況;及

- (b) **土木工程拓展署** 截至 2023 年 11 月,在 15 個租出的農場 (見第 2.9(a) 及 (b) 段)中,14 個農場的狀況良好。就農場 A 和農場 B 而言:
 - (i) 已建造排水出口,把雨水疏導往農地旁邊的原有溪流中;另外, 在農業園第一期工程下亦為原有天然溪流進行了清淤工程。經歷 幾場暴雨後,尤其 2023 年 9 月發生的極端天氣情況後,署方觀察 到水浸問題的主因是現設於該處原有天然溪流下游的擋水板 (為控 制原有溪流的水位以收集灌溉水而設) 未有在大雨之時及時移開, 以致原有溪流的水滿溢至旁邊的農地;及
 - (ii) 為了紓緩溪水滿溢的情況,土木工程拓展署建議在大雨之時移開 現設於原有溪流的擋水板(為收集灌溉水而設)。採取上述措施後, 水浸風險應可減低。
- 2.11 漁護署和土木工程拓展署表示,截至 2023 年 11 月,農業園第一期的餘下範圍 (將於 2024 年年中交付漁護署) 會包括 2.89 公頃農地 (將劃分為 5 個農場)。審計署認為,漁護署需要加強措施,確保農業園內的農地適時租出。漁護署和土木工程拓展署亦需要密切監察農業園第一期有水浸問題農場的排水情況,並按情況進一步採取措施以應對問題,使農場在切實可行的情況下得以盡早租出。

需要確保滴時開始作物生產和改善相關跟進行動

- 2.12 **需要確保適時開始作物生產** 根據農業園的租賃協議,租戶須於租期開始日期開始並在其後持續使用及/或經營處所來生產作物。審計署審查了截至2023年11月以租賃協議租出的15個農場(見第2.9(a)段)的巡查報告(2022年12月至2023年11月)(見第2.17(b)段),留意到:
 - (a) 截至 2023 年 11 月,有 13 個農場開始了作物生產 (其中一個農場截至 2024 年 1 月的狀況見照片五)。由租期開始至開始作物生產之間相隔的時間介乎0至約7個月不等 (平均約為2個月)。根據漁護署 2023 年 11 月的巡查報告,該 13 個農場中:
 - (i) 3個農場全面投入作物生產;及
 - (ii) 10 個農場只有部分租賃範圍投入作物生產,餘下範圍 (介乎租賃 範圍總面積的約 14% 至 93% 不等,平均約為 66%) 則荒置 (例如 有一個農場有 67% 租賃範圍荒置——該農場截至 2024 年 1 月的狀 況見照片六);及

照片五 投入作物生產的農場



資料來源:審計署人員於 2024 年 1 月拍攝的照片

照片六

荒置的農場



資料來源:審計署人員於 2024 年 1 月拍攝的照片

附註:漁護署表示,租戶採用了與農地不相配的耕作方法 (見第2.13(c)段)。

- (b) 餘下的 2 個農場自租期開始至 2023 年 11 月 24 日期間,約 8 和 9 個月 一直荒置。漁護署表示,該 2 個農場於 2023 年 11 月月底和 2024 年 1 月 開始投入作物生產。
- 2.13 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 該署密切監察農業園的農地使用情況,至少每兩星期巡查一次。如發現租戶未有盡用農地,漁護署會詳細審視情況,並提供適當協助或採取適當的執行租約條款行動。農民於剛修復的農地開始種植農作物時,往往會遇到許多耕作難題,例如野草叢生、病蟲害防治、土壤貧瘠和農田排水問題等。因此,漁護署需要從速向他們提供技術支援,而有些農民在全新的種植環境中耕作,首個生產年的產量未必可達到所計劃的產量目標;
 - (b) 對於未有在農地耕作的租戶,尤其在沒有合理原因而讓農地荒置的租戶,漁護署向來從嚴處理。該署會按照巡查指引,視乎情況的嚴重程度,向這些租戶發出口頭勸諭、勸誡信或警告信。截至 2023 年 11 月 24 日,就由租期開始起計約 9 個月一直荒置的農場 (見第 2.12(b) 段),漁護署已於 2023 年 5 月、9 月和 11 月發出 3 次口頭勸諭,其後於 2023 年 12 月發出一封警告信。自此,署方觀察到,該農場的耕作活動在 2023 年 12 月有顯著改善(即已移除雜草),並於 2024 年 1 月開始生產作物。至於荒置了約 8 個月的農場,其租戶提交的生產計劃在財政上並不可行。漁護署已促該租戶改回採用傳統模式耕作,租戶遂於 2023 年 11 月月底開始運作其農場;及
 - (c) 當發現租戶因為一些可避免的錯誤 (例如採用與農地不相配的耕作方法) 令產量遠未達標時,該署即時採取行動。在 2023 年 11 月有 67% 租賃 範圍荒置的農場 (見第 2.12(a)(ii) 段和照片六),租戶曾試行多種耕作方 法 (例如使用土壤掩蓋物和木屑等回收物料)。租戶試行不同方法的整 段過程中,漁護署未見該等方法能助其提高作物產量,於是在 2023 年 12 月向租戶發出口頭勸諭,敦促其提升產量。2024 年 1 月,租戶開始 移走農地上所有回收物料和植被,以回復正常作物生產。
- 2.14 審計署認為,漁護署需要加強措施,確保農業園的租戶適時開始和盡用農場來生產作物。

- 2.15 **跟進不符合規定情況方面有可予改善之處** 根據漁護署的指引,如發現有不符合規定的活動,漁護署可發出口頭勸諭、發出勸誡信(發出3次口頭勸諭後)和警告信(發出3封勸誡信後)要求租戶在合理時限內糾正不符合規定情況,亦可考慮終止租賃(在同一租期內發出3封警告信後)。審計署留意到:
 - (a) 漁護署的指引未有訂明合理時限的定義和對於只有局部進行作物生產的農場採取不同跟進行動的準則 (例如荒置的面積百分比和荒置的時間)。另外,雖然有 2 個農場自租期開始至 2023 年 11 月 24 日期間,約 8 和 9 個月一直荒置 (見第 2.12(b) 段),但漁護署只向其中一個租戶發出警告信,而沒有向另一租戶採取相同行動。此外,漁護署的指引未有訂明租戶收到漁護署口頭勸諭後採取改善行動的時限;及
 - (b) 有關 2023 年 12 月向荒置農場租戶發出的警告信 (見上文 (a) 段),在發出警告信前,雖已發出了 3 次口頭勸諭 (按照規定),卻沒有發出勸誡信(並沒有按照規定發出 3 封)。
- 2.16 審計署認為,漁護署需要在其指引內就不符合農業園租賃協議規定的情況 所採取的跟進行動,訂明準則和時限。漁護署亦需要採取措施,確保按照其指引訂 明的規定跟進不符合農業園租賃協議規定的情況。

監察農場運作方面有可予改善之處

- 2.17 漁護署表示,署方採取多項措施來監察農業園的農場運作,包括:
 - (a) *年度生產計劃* 為達到合理的生產量,農業園的租戶需要提交年度生產計劃,以供評估其採取的耕作模式和綜合生產力。租戶需要在租賃協議生效前提交年度生產計劃,並每年檢討經議定的年度生產計劃;
 - (b) **農場巡查** 根據漁護署的指引,漁護署人員會定期進行農場巡查,以 評定和記錄出租農地上的活動 (例如農地使用、現代化和營銷方面), 並須每月製備巡查報告;及
 - (c) 農場產量年度檢討 根據漁護署的指引,漁護署人員會就農場產量展開年度檢討,以評定租戶有否達到租賃協議相關條款有關生產量的要求,並會就檢討結果向租戶發出年度生產計劃檢討通知信。
- 2.18 截至 2023 年 11 月,農業園第一期有 15 個農場以租賃協議租出,當中 13 個農場開始了作物生產(見第 2.9(a)及 2.12(a)段)。審計署審查了該等農場的年度生

產計劃、每月巡查報告 (2022 年 12 月至 2023 年 11 月) 和農場產量年度檢討後,留意到以下情況:

- (a) **需要備存妥善的銷售記錄** 農業園預期供商業作物生產,而巡查報告當中亦包括營銷欄目,以供填寫銷售渠道和價錢等資料。審計署留意到,就有作物生產的13個農場而言,所有巡查報告的營銷欄目均沒有填上任何資料,另亦沒有備存該等農場的銷售記錄文件。漁護署於2024年3月回應審計署的查詢時表示:
 - (i) 漁護署於第一年的首要目標是協助農民建立技術能力,讓他們能利用各種農用機械和保護性設施來備妥新農地作長遠生產用途,以及解決所遇到的問題 (例如植物病蟲害和農田排水問題),以盡量減少生產上的障礙;及
 - (ii) 農民建立了穩定的農耕生產作業後,漁護署正協助他們透過不同 方法以利便儲存、管理和出示銷售記錄供檢查和以期建立農耕業 務管理方面的能力。漁護署製備了備存銷售記錄用的參考範本, 並於 2024 年 1 月傳送予租戶。兩個租戶已開始使用或參考範本備 存記錄。漁護署亦收集了一個租戶的銷售收據,並將之附載於 2023 年 12 月的巡查報告中。

審計署認為,漁護署需要採取措施,確保農業園的租戶備存妥善的銷售記錄,並確保署方人員在巡查報告中記錄銷售資料,以供監察;

- (b) *部分農場未能達到目標產量* 漁護署表示,農業園第一期的預算每年產量約為340公噸。該15個農場的年度生產計劃所載的預算每年產量(即目標產量)約為121公噸(即總預算產量約36%,而該15個農場佔農業園第一期內的農地約45%)。2023年12月,漁護署就租賃協議下首個租賃年介乎2023年12月21日至2024年1月31日期間完結的10個農場,進行了農場產量年度檢討。審計署留意到:
 - (i) 漁護署表示,10個農場中有9個(90%)未能達到目標產量,不足率介乎15%至97%不等(平均為65%);及
 - (ii) 雖然漁護署已於 2023 年 12 月向該 9 個租戶就未達目標產量的情況作出口頭勸諭,但直至 2024 年 2 月 23 日才向這些租戶發出年度生產計劃檢討通知信(見第 2.17(c)段)。審計署亦留意到,漁護署未有訂明發出通知信的時限。

漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示,由於這是首次進行年度生產計劃檢討,故需時整合和審視租戶的意見,以便為他們提供最適用而恰當的支援 (每個租戶各有不同難處和需要)。審計署備悉漁護署的解釋,但認為漁護署需要繼續密切監察農業園租戶的目標產量達標情況,並提供適當協助。漁護署亦需要在其指引內訂明向農業園租戶發出年度生產計劃檢討通知信的時限;及

(c) **需要確保農場巡查報告所載的資料準確** 該 15 個農場中,有 2 個 (13%) 農場的 3 份巡查報告所載的農地面積大於租賃協議所載的租賃面積 (分別大了 30 和 50 平方米,或租賃面積的 3% 和 2%)。漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示,農地面積與租賃面積實為相同,上述資料不符的情況是由於相關巡查報告有手民之誤所致。審計署認為,漁護署需要採取措施,確保農業園的農場巡查報告所載的資料準確。

需要持續致力確保農業園能切合其預期用途

- 2.19 截至 2023 年 11 月,漁護署表示,農業園第一期會提供約 6 公頃農地,包括共 21 個農場 (見第 2.9 及 2.11 段),其中 15 個農場已以租賃協議租出 (見第 2.9(a)段)。審計署審查了年度生產計劃和每月巡查報告 (2022 年 12 月至 2023 年 11 月),留意到:
 - (a) **公開招租** 漁護署表示,截至 2024 年 1 月,農業園第一期的所有農地 (農場 A 和農場 B 除外 —— 見第 2.9(b) 及 (c) 段) 都已編配予受農業園 第一期和其他政府發展計劃影響的農民。因此,第一期不設公開招租 (見第 2.2(c) 及 (d) 段);
 - (b) 農場現代化 農業園旨在鼓勵採用現代化耕作模式和開發新的農業科技(見第 2.2(a) 段)。審計署留意到,根據巡查報告所載,有作物生產的 13 個農場(見第 2.12(a) 段)中,只有 4 個 (31%)採用農用機械(例如犁田機——見照片七)。漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:
 - (i) 漁護署有積極向農民提供農場機械化方面的技術培訓,又教授包括蟲害防治和選用優質作物品種等方面的技術和知識,以期加強農場現代化、提升作物品質和產量;及
 - (ii) 15 個租戶中,14 個租戶已採用能節省人力的灌溉系統,13 個租戶已學習使用農用機械。2023 年,12 個租戶從漁護署借用了農用機

械(包括犁田機、打草機和吸蟲機),便利耕地工作。3個租戶也採用了保護性設施、反光覆蓋物或點滴灌溉方法;及

照片七





資料來源:審計署人員於 2024 年 1 月拍攝的照片

- (c) 農務作業 雖然農業園本擬供不同類型的農務作業模式運作 (包括傳統 耕種、有機耕種和現代化耕作模式——見第 2.2(b) 段),但全部 15 個租 戶均在年度生產計劃中表示會採用傳統耕種模式。漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示,當農業園第一期餘下部分的工程完成後,便會租出農地供 2 個租戶進行有機耕種和 1 個租戶進行現代化溫室作物生產。
- 2.20 審計署認為,漁護署需要持續檢視農業園的運作,並持續致力確保農業園 能切合其預期用途 (例如要求租戶在切實可行的情況下盡量採用現代化耕作模式和 科技)。

需要留意農業園第二期的發展進度

2.21 農業園第二期佔地約82公頃。2022年6月,政府告知北區區議會,表示計劃於2023年就設立農業園第二期向立法會尋求撥款批准,預計有關工程可於2024年開展。第二期的道路和排污設備工程於2022年11月刊憲。

- 2.22 然而,政府於 2023 年 9 月告知北區區議會,表示將會採用新模式有序推展 農業園第二期的發展計劃。2023 年 10 月,第二期的原來工程範圍從憲報中刪除。 根據《藍圖》,為加快第二期的發展,在新的有序發展模式下:
 - (a) 政府會先推行第二期的首階段發展,佔地約19公頃(註15);及
 - (b) 同時透過公私營協作,政府會促成由農業團體牽頭於第二期其他部分 農地設立「現代化科技農業園」(佔地約11公頃)。
- 2.23 漁護署表示,截至2024年3月,農業園第二期的發展進度如下:
 - (a) 就第二期的首階段工程 (見第 2.22(a) 段) 而言,土木工程拓展署正在為基礎建設進行詳細設計及工地勘測工程;及
 - (b) 至於「現代化科技農業園」(見第 2.22(b) 段),政府會於 2024 年內促成 設立該園。
- 2.24 就此,審計署留意到,北區區議員曾在 2022 年 6 月指出,農業園第一期的 道路工程進行期間,有未錄入植物保育名冊的罕有植物被移除,對此表示關注,並 詢問在農業園第二期發展時將如何避免類似情況發生。漁護署回應時表示,汲取農 業園第一期計劃的經驗後,會由顧問進行罕有植物的廣泛調查,而署方亦會聯同顧 問進行一些實地視察,確保罕有植物受到適當的保護,不受破壞。
- 2.25 審計署認為,漁護署和土木工程拓展署需要聯同相關政府部門,汲取發展 農業園第一期所得的經驗,留意農業園第二期的發展進度,確保其適時設立。

審計署的建議

- 2.26 審計署建議漁農自然護理署署長應:
 - (a) 加強措施,確保農業園內的農地適時租出;
 - (b) 加強措施,確保農業園的和戶適時開始和盡用農場來生產作物;
 - (c) 在漁護署指引內就不符合農業園租賃協議規定的情況所採取的跟進行動,訂明準則和時限;

註 15: 地政總署表示,該署負責根據漁護署/土木工程拓展署經諮詢相關政府部門後擬定的計劃 進行收回土地和清拆工作,以供建設農業園。

- (d) 採取措施,確保按照漁護署指引訂明的規定跟進不符合農業園租賃協 議規定的情況;
- (e) 採取措施,確保農業園的租戶備存妥善的銷售記錄,並確保漁護署人 員在巡查報告中記錄銷售資料,以供監察;
- (f) 繼續密切監察農業園租戶的目標產量達標情況,並提供適當協助;
- (g) 在漁護署指引內訂明向農業園租戶發出年度生產計劃檢討通知信的時限;
- (h) 採取措施,確保農業園的農場巡查報告所載的資料準確;及
- (i) 持續檢視農業園的運作,並持續致力確保農業園能切合其預期用途 (例如要求租戶在切實可行的情況下盡量採用現代化耕作模式和科技)。
- 2.27 審計署亦建議漁農自然護理署署長和土木工程拓展署署長應:
 - (a) 密切監察設立農業園第一期的工程進度和費用,並確保工程按照時間表和在核准工程預算內完成;
 - (b) 密切監察農業園第一期有水浸問題農場的排水情況,並按情況進一步 採取措施以應對問題,使農場在切實可行的情況下得以盡早和出;及
 - (c) 聯同相關政府部門,汲取發展農業園第一期所得的經驗,留意農業園 第二期的發展進度,確保其適時設立。

政府的回應

- 2.28 漁農自然護理署署長同意載於第 2.26 段的審計署建議,並表示:
 - (a) 雖然農業園第一期的建造工程無可避免受 2019 冠狀病毒病疫情拖慢, 但漁護署會致力確保餘下的農地適時租出,並會加強技術支援、培訓 和利便措施,以協助租戶透過機械化、現代化耕作模式和採用合適農 業科技於剛修復的農地上耕作,以期盡用農地、達到年度生產目標、 改善農場產量,並確保農業園能切合其預期用途。漁護署亦會嚴格規 定租戶備存銷售記錄,以供監察;及
 - (b) 漁護署已於2024年3月更新巡查和運作指引,就不符合規定的情況所 採取的行動和發出年度生產計劃檢討通知信方面,訂明準則和時限。

經更新的指引中訂有措施,確保所製備的巡查記錄完整而準確,以便按照訂明的規定加強監察和跟進不符合農業園租賃協議規定的情況。

- 2.29 漁農自然護理署署長和土木工程拓展署署長同意載於第 2.27 段的審計署建議,並表示漁護署和土木工程拓展署會:
 - (a) 緊密合作,致力確保農業園第一期的工程按照時間表和在核准工程預 算內完成;
 - (b) 緊密合作,監察農業園第一期農場的排水情況,並按情況進一步採取措施,使農場在切實可行的情況下得以盡早租出;及
 - (c) 持續與相關政府部門合作,汲取發展農業園第一期所得的經驗,留意 農業園第二期首階段的發展進度,確保其適時設立。

劃定農業優先區

- 2.30 根據 2016 年公布的新農業政策,政府會探討劃定農業優先區的可行性。為活化荒置農地,以及更廣泛應用於農業園成功研發或試驗的農業生產方法,政府在 2018 年展開農業優先區顧問研究,物色較大面積的優質農地,探討將其劃定為農業優先區的可行性,並建議合適政策和措施,提供誘因,鼓勵土地業權人把荒置農地恢復作長遠農業用途,以支援本地農業發展。
- 2.31 農業優先區顧問研究包括搜集研究區域的基線資料、訂立準則以評估個別區域劃為農業優先區的潛力、評估潛在區域的特點和合適程度、建議適合劃定為農業優先區的區域、評估把建議區域劃定為農業優先區的好處、影響和可行性、建議農業優先區的實行機制,以及進行公眾參與活動。
- 2.32 當局成立了督導委員會,以監督農業優先區顧問研究工作。委員會由環境 及生態局和發展局共同擔任主席,委員包括漁護署、規劃署和地政總署。相關政府 決策局/部門與顧問所進行的進度會議(由漁護署主持)亦會監察研究進度。

農業優先區顧問研究延遲完成

- 2.33 漁護署和顧問在2018年10月就農業優先區簽訂顧問協議,費用約為1,651萬元。根據協議,顧問服務必須於協議開始日期起計46個月內完成(即2022年8月)。 審計署留意到,顧問研究的預計完成日期曾數度修訂,詳情如下:
 - (a) 2021年5月,政府向立法會食物安全及環境衞生事務委員會表示,由 於農業優先區的顧問研究涉及相當數目的的農地,加上涉及的問題較 預期複雜,因此預計需要額外兩至三年時間才能完成;
 - (b) 2022 年 10 月,政府向立法會發展事務委員會表示,會爭取於 2023 年 內完成農業優先區的顧問研究;及
 - (c) 2023 年 11 月,政府向立法會食物安全及環境衞生事務委員會表示,計劃在 2024 年內就農業優先區的顧問研究建議諮詢持份者。
- 2.34 漁護署表示,截至2024年1月(即原訂目標完成日期2022年8月約1.5年後),農業優先區顧問研究預計於2024年完成(即延遲了約2年)。審計署亦留意到顧問費有所增加。根據2018年10月的顧問協議,顧問費約為1,651萬元。費用其後增加了約155萬元(或9%)至1,806萬元,主要是由於研究的規模和涵蓋範圍在2019和2023年有所變動(見第2.35(a)及(c)段)。截至2023年12月,已支付的費用總額約為1,044萬元。
- 2.35 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示,顧問研究延遲完成的原因包括:
 - (a) 研究範圍於 2019 年大幅擴大,導致工作延遲了約 8 個月 (由 2019 年 2 月 至 10 月);
 - (b) 2019 及 2020 年發生黑暴動亂,隨後 2020 年開始爆發 2019 冠狀病毒病疫情,無可避免令農業優先區顧問研究工作進度放緩;
 - (c) 2021年,隨着北部都會區發展策略公布,部分接近元朗和北區潛在新發展區的潛在農業優先區地羣,被排除作進一步審視以考慮劃為農業優先區。2023年年初,在北部都會區的新發展區邊界落定,新發展區以外的數個區域可供納入研究中重新審視。隨着研究推展,有些區域受政府發展項目影響,亦可能會落實或預留作其他發展用途,所以要從潛在農業優先區地羣中剔除;及

- (d) 雖然面對無法預見的變化,但漁護署一直與顧問緊密合作,找出解決辦法,亦一直與相關決策局/部門商討。署方因應變化適時調整研究的時間表,亦持續監察顧問的工作進度。
- 2.36 截至 2024 年 1 月,農業優先區顧問研究已延遲了約 1.5 年仍未完成。鑑於研究涵蓋的用地有變和費用相應增加,審計署認為環境及生態局和漁護署在發展局及其轄下部門的協助下,需要透過各種適當方法 (包括督導委員會和進度會議)密切監察農業優先區顧問研究的進度,確保其適時完成。相關決策局/部門亦需要在日後策劃與農業相關的類似研究時,借鑒進行農業優先區顧問研究所得的經驗。

適時提交工作文件方面有可予改善之處

- 2.37 根據顧問協議,顧問需要在農業優先區顧問研究的不同階段提交各種工作文件,包括雙月進度報告、每份工作文件 (例如基線檢討、潛在用地的初步發現和評估的中期/期終報告)的擬稿和每份工作文件的定稿版本,以匯報已進行的工作的進度和結果。工作文件的提交時間表訂於協議內。就由 2018 年 10 月顧問協議生效至 2024 年 1 月期間提交的工作文件,審計署留意到部分工作文件延遲提交,詳情如下:
 - (a) 31 份雙月進度報告中,有 28 份 (90%) 遲交,延遲介乎 2 至 82 個工作 天不等 (平均為 22 個工作天);
 - (b) 15 份工作文件擬稿全部遲交,延遲介乎 2 至 37 天不等 (平均為 24 天); 及
 - (c) 10 份工作文件定稿中,有 8 份 (80%) 遲交,延遲介乎 54 至 300 天不等 (平均為 219 天)。
- 2.38 漁護署表示,工作文件定稿(見第2.37(c)段)的提交日期是指工作文件已納入政府代表(即漁護署)的意見和已備妥可供各決策局/部門傳閱以提供意見的日期。按此計算,10份工作文件定稿中只有6份(60%)遲交,延遲介乎4至138天不等(平均為71天)。然而,根據顧問協議,工作文件定稿應已納入政府的意見,並應載有政府和其他受諮詢各方就擬稿提出的意見摘要。就此,審計署留意到,漁護署有把工作文件交予其他決策局/部門(例如環境及生態局、發展局、規劃署和地政總署),以徵詢意見,而顧問亦已把有關意見納入工作文件定稿中。

- 2.39 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 部分工作文件延遲提交,主要是由多個無法預見和控制的原因所致(見 第 2.35 段);及
 - (b) 該署一直有提醒顧問於指定時限前提交工作文件。另外,該署亦已要求顧問向決策局/部門發出提示以提醒其需提供意見,並已敦促決策局/部門提供意見以便顧問可敲定報告。
- 2.40 鑑於顧問遲交部分工作文件,而漁護署需負責執行顧問協議的規定,審計署認為漁護署需要採取措施,確保農業優先區顧問研究的工作文件於指定時限內提交。

審計署的建議

- 2.41 審計署*建議*環境及生態局局長和漁農自然護理署署長在發展局局長及發展 局轄下部門的協助下應:
 - (a) 透過各種適當方法 (包括督導委員會和進度會議) 密切監察農業優先區 顧問研究的進度,確保其適時完成;及
 - (b) 在日後策劃與農業相關的類似研究時,借鑒進行農業優先區顧問研究 所得的經驗。
- 2.42 審計署亦*建議*漁農自然護理署署長應採取措施,確保農業優先區顧問研究的工作文件於指定時限內提交。

政府的回應

- 2.43 環境及生態局局長和漁農自然護理署署長同意載於第 2.41 段的審計署建議, 並表示會繼續與發展局局長及發展局轄下部門合作,密切監察農業優先區顧問研究 的進度,並在日後策劃與農業相關的類似研究時,借鑒有關經驗。
- 2.44 發展局局長及發展局轄下部門同意載於第2.41段的審計署建議。
- 2.45 漁農自然護理署署長同意載於第 2.42 段的審計署建議,並表示漁護署會確保農業優先區顧問研究的工作文件於指定時限內提交。

第3部分:財政支援措施

- 3.1 本部分探討為農業提供的財政支援措施,審查工作集中於下列範疇:
 - (a) 農業基金 (第 3.2 至 3.25 段);及
 - (b) 緊急救援 (第 3.26 至 3.34 段)。

農業持續發展基金

- 3.2 農業基金於 2016 年 12 月推出,承擔額為 5 億元,為本地農業的現代化和可持續發展提供財政支援。2022 年 12 月,農業基金獲額外注資 5 億元 (即核准承擔總額為 10 億元)。截至 2023 年 10 月,農業基金下的申請分為三類:
 - (a) 一般申請 一般申請適用於有助推動農業現代化和可持續發展,從而提升農業整體競爭力的計劃、項目及研究。申請者可為法人團體、本港的學術及研究機構。資助涵蓋創新項目、應用項目和支援服務項目,可用以支付整個或部分項目的費用(註16)。一般申請的項目不預設資助額上限;
 - (b) 農場改善計劃 農場改善計劃透過直接向本地農民提供資助以購置農耕工具和物料,從而提升其生產力。每名申請者就每個生產單位的資助上限為5萬元(如申請者擁有多於一個生產單位,最多可申請兩筆資助)。資助以發還款項形式發放,金額不多於購置費用的90%(註17);及
 - (c) **先導計劃** 先導計劃 (於 2022 年 2 月 18 日推出,申請期至 2024 年 2 月 17 日為止)旨在推動應用現代化農業技術、科技或作業模式,為涉及商業元素的項目提供財政支援。申請者可為法人團體、本港的學術及研

註 16: 政府的資助基準如下:

- (a) 涉及商業元素的創新項目的資助最高以2元對1元的配對形式提供(在2023年2月28日 實施優化措施之前,配對形式為1元對1元——見第3.3段);
- (b) 涉及商業元素的應用項目 (自 2023 年 2 月 28 日的新增類別) 的資助最高以 1 元對 1 元 的配對形式提供;及
- (c) 不涉及商業元素的支援服務項目(自 2023 年 2 月 28 日的新增類別)可獲全額資助。
- 註 17: 在 2023 年 2 月 28 日實施優化措施 (見第 3.3 段)前,每名申請者的資助上限為 3 萬元 (不 論其擁有的生產單位數目),資助以發還款項形式發放,金額不多於購買費用的 80%。

究機構。計劃的總資助上限為 1.35 億元,以 1 元對 1 元的配對形式為項目提供資助。

- 3.3 隨着農業基金獲額外注資 5 億元,其適用範圍有所擴大,並實施一系列優化措施,包括:
 - (a) 在一般申請下,提高具創意及先導性的商業項目的政府最高出資比例, 並新增「應用項目」和「支援服務項目」資助(見第3.2(a)段註16);
 - (b) 提高農場改善計劃的資助上限和比例 (見第 3.2(b) 段註 17);
 - (c) 設立專責小組,協助有意申請者優化計劃書及準備申請所需文件;及
 - (d) 加快申請的財務評審工作,在不影響審批要求的情況下,盡可能減省 向申請者索取資料/文件。

漁護署 (即農業基金秘書處) 自 2023 年 2 月 28 日開始在優化機制下接受新申請。

需要持續檢視鼓勵申請農業基金的措施

- 3.4 2016年4月,政府尋求立法會財委會批准設立5億元承擔額的農業基金時提及,實際的現金流量會視乎收到和獲批資助的申請數目而定;為方便規劃和擬備財政預算,預計每年現金流量在2017-18及2018-19年度為1億元,而在其後6個年度則為5,000萬元(即至2024-25年度用完)。
- 3.5 2022年12月,政府尋求立法會財委會批准把農業基金的核准承擔額增加5億元時提及,視乎收到的申請數目,粗略估計約3年後的每年支出約為5,000萬元,而擴大基金適用範圍後,可逐漸吸引更多申請,其後每年支出會進一步增加至約1億元。

- 3.6 漁護署表示,自 2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月期間,獲批資助總額約為 1.87 億元 (涉及 485 宗申請 —— 註 18),包括一般申請的 1.736 億元 (93%) (涉及 18 宗申請)和農場改善計劃的 1,340 萬元 (7%)(涉及 467 宗申請),至於先導計劃則無獲批資助 (註 19)(各年度的數據見附錄 B)。截至 2023 年 10 月,已支付的資助總額約為 1.32 億元。審計署留意到:
 - (a) **獲批資助額低於預算** 在這接近7年的期間,獲批資助總額約為1.87億元,平均每年獲批資助額約為2,700萬元。獲批資助額平均值較原來的預算每年現金流量5,000萬元至1億元(於2016年4月所作的預算——見第3.4段)低約46%至73%;及
 - (b) 一般申請的申請數目減少和獲批率偏低 就一般申請而言,自 2016年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月期間,共收到 59 宗申請。審計署經審查後發現:
 - (i) 59 宗一般申請中,共有 27 宗 (46%) 申請在 2016—17 和 2017—18 年 度收到 (見圖二)。在 2018—19 至 2022—23 年度期間,每年收到的申請數目只有 3 至 7 宗。自 2023 年 2 月 28 日實施優化措施以來,共收到 6 宗一般申請 (全部於 2023—24 年度 (截至 2023 年 10 月)收到);及

註 18: 每宗申請的獲批資助額如下:

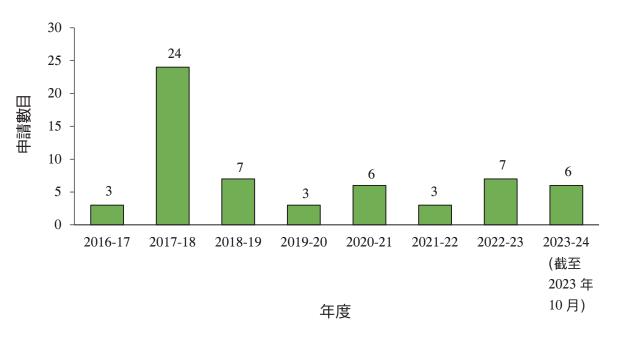
註19: 就先導計劃而言,只收到一宗申請,而申請者其後撤回申請。

⁽a) 就一般申請而言,介乎604,000元至約1,500萬元不等(平均約為960萬元);及

⁽b) 就農場改善計劃而言,介乎5,600元至5萬元不等(平均為28,721元)。

昌二

收到的農業基金一般申請數目 (2016-17 至 2023-24 年度 (截至 2023 年 10 月))



資料來源: 漁護署的記錄

附註:農業基金於 2016 年 12 月推出。

(ii) 截至 2023 年 10 月,就收到的 59 宗一般申請中,有 4 宗正在處理中。已處理的 55 宗申請中,18 宗 (33%)申請獲批、23 宗 (42%)申請被拒、14 宗 (25%)申請被撤回 (見表一)。特別一提,在 2023 年2月 28 日實施優化措施後收到並已處理的 5 宗申請中,只有 1 宗 (20%)申請獲批。

表一

已處理的農業基金一般申請數目 (2016-17 至 2023-24 年度 (截至 2023 年 10 月))

	已處理的申請數目				
優化措施 (註)	獲批	獲批 被拒 被撤回		總計	
	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)+(b)+(c)	
實施前收到的申請 (2016年12月至 2023年2月27日)	17 (34%)	21 (42%)	12 (24%)	50 (100%)	
實施後收到的申請 (2023年2月28日至 2023年10月31日)	1 (20%)	2 (40%)	2 (40%)	5 (100%)	
整體	18 (33%)	23 (42%)	14 (25%)	55 (100%)	

資料來源: 漁護署的記錄

註: 農業基金於 2016 年 12 月推出,而基金的優化措施自 2023 年 2 月 28 日開始實施。

3.7 漁護署於 2024 年 1 月至 3 月期間回應審計署的查詢時表示:

(a) 農業基金於 2016 年年底正式推出,吸引到本地農業界的注意和興趣, 因此,農業基金申請數目在 2017-18 年度之初偏高。有部分申請未能 為本地農業帶來整體裨益,不符合農業基金的宗旨和原則,因而被拒。 有見被拒個案偏多,漁護署自 2017-18 年度開始採取不同措施,務求 使有意申請者清楚理解基金的宗旨和原則 (例如為有意申請者安排簡介 會和會面)。結果,申請數目和被拒個案數目同樣減少,最近維持在穩 定水平 (註 20);

註 20: 在2016—17至2017—18年度期間,就收到並已處理的27宗申請中,有12宗 (44%)申請被拒。 在2018—19至2022—23年度期間,就收到並已處理的23宗申請中,有9宗 (39%)申請被拒。

- (b) 部分申請者在申請過程中決定撤回申請,原因包括他們認為申請不符 合農業基金的宗旨和原則、物色到更切合、更適用於其項目的其他基 金,或在分配足夠資源和人力來進行擬議項目方面有困難;
- (c) 農業基金的申請數目視乎農業界的需求而定。就申請獲批率偏低的情況,署方已設立特別的專責小組(見第3.3(c)段),向申請者提供技術和財政上的意見,以利便其申請過程。就於優化措施實施後收到的5宗申請(見第3.6(b)(ii)段表一),只有1宗獲批,原因是另外4宗申請的申請者未有在提交申請前聯絡漁護署徵詢意見,而其計劃書被發現不完整或所提出的擬議項目並不在基金適用的範圍內;及
- (d) 自農業基金設立而來,漁護署循多個途徑推廣基金,包括設立一個資訊性的專用官方網站,載列必要資訊、文件和範本,利便有意申請者提交申請,又循多個渠道發布宣傳影片(例如漁護署官方網站和社交媒體平台),以及舉辦簡介會,向本地農業界和相關貿易組織介紹農業基金。自2023年2月28日實施優化措施以來,漁護署已更新網站和宣傳影片,加入優化措施的資訊,並繼續舉辦簡介會和講座,以宣傳優化措施。
- 3.8 審計署留意到,自 2023 年 2 月 28 日實施優化措施至 2023 年 10 月期間,共收到 6 宗一般申請,當中 5 宗申請已完成處理,只有 1 宗 (20%)申請獲批 (見第 3.6(b)段)。為了促進農業的可持續發展,漁護署需要持續檢視鼓勵申請農業基金的措施,並採取適當跟進行動,包括提高有意申請者對優化措施的理解。

適時處理一般申請方面有可予改善之處

3.9 漁護署表示,收到農業基金的一般申請後,署方人員會進行初步篩選和技術及財務評審,然後為申請製備評估摘要,供農業基金諮詢委員會考慮。農業基金諮詢委員會會就是否批准申請向漁農自然護理署署長作出建議(適用於不超過1,500萬元的資助額——見第1.9段)。漁護署其後會把結果通知申請者。

- 3.10 **需要就處理一般申請的時限更新內部處理程序** 2022 年 7 月,在討論向農業基金額外注資 5 億元的建議時,漁護署向立法會食物安全及環境衞生事務委員會表示,實施擬議優化措施後,預計平均處理時間會縮短,每宗申請的審批工作可於 6 個月內完成。審計署留意到:
 - (a) 根據農業基金申請指引(截至2024年1月載於漁護署網站),資料齊備的一般申請可於6個月內完成處理(即經更新的時限),但如申請數目眾多或申請涉及的問題需要較多時間考慮,可能要較長時間處理申請;及
 - (b) 根據漁護署內部處理程序,由收到資料齊備的一般申請至農業基金諮詢委員會評審申請為止,最快需時6個月處理一宗申請。

由此可見,農業基金申請指引和漁護署內部處理程序所載的處理一般申請時限有所不同。審計署認為,漁護署需要適時更新其指引,並在內清晰訂明處理農業基金一般申請的時限。

- 3.11 *部分一般申請的處理時間偏長* 根據農業基金申請指引和漁護署的內部處理程序,在評估一般申請的處理時間是否符合規定時,會以收到資料齊備的申請的日期開始計算(見第3.10段)。然而,截至2024年1月,漁護署沒有備存收到齊備資料日期的現成資料。關於處理一般申請方面:
 - (a) 就 2018–19 至 2023–24 年度 (截至 2023 年 10 月) 期間收到和獲批的 9 宗一般申請,審計署分析了收到申請至申請獲批之間相隔的時間,留意到:
 - (i) 7宗申請於優化措施實施前(即由2018年4月1日至2023年2月27日)獲批,當中5宗(71%)申請由收到至獲批之間相隔的時間由超過6個月至約18個月(平均約為13.7個月);及
 - (ii) 2 宗申請於優化措施實施後 (即由 2023 年 2 月 28 日至 10 月 31 日) 獲批,當中 1 宗 (50%)申請由收到至獲批之間相隔的時間約為 12.3 個月;
 - (b) 截至 2023 年 10 月,4 宗申請正在處理中,當中 3 宗申請已收到超過 6 個月至約 14 個月(平均約為 11.8 個月);及

- (c) 審計署進一步審查了截至 2023 年 10 月正在處理中而收到時間最長(即約14個月)的申請的記錄,留意到自 2022 年 8 月收到申請至 2024 年 1 月期間(即約17個月),漁護署曾 9 次要求申請者作澄清或提供補充資料;當中 2 次,由申請者回覆至漁護署其後作出跟進行動之間相隔的時間約為 2.7 個月及 4.8 個月(註 21)。
- 3.12 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 有些申請在技術上較複雜,申請者需要較多時間尋求漁護署或其他政府部門的專業意見;及
 - (b) 有些申請者用了較長時間回應漁護署的意見和提交所需資料和證明文件,其後漁護署才可完成評估。
- 3.13 審計署認為,漁護署需要加強措施,確保在指定時限內處理農業基金的一般申請,並加強監察時限規定的符合情況,包括定期編製相關管理資料,以供監察。

需要改善一般申請項目的監察工作

- 3.14 農業基金一般申請的項目獲批後,漁護署便會與成功申請者(即受資助者)簽訂協議。在協議下,受資助者需要於指定時限內提交進度報告、年度報告、期終報告、財務報表和經審計帳目。報告涵蓋的資料包括項目的實施進度、中期成果和評估結果。漁護署人員會審核報告,並製備評估摘要予農業基金諮詢委員會。報告經農業基金諮詢委員會接納和助理署長(農業)核准後,漁護署便會向受資助者發出接納信,並按需要安排發放款項(註22)。
- 3.15 *適時提交和處理報告方面有可予改善之處* 根據漁護署指引 (自 2021 年 7 月 19 日生效),受資助者提交的報告一般應在 24 個星期內完成處理。在獲批的一般申請當中,有 8 個項目的預計完成日期訂於 2022 和 2023 年。審計署留意到,就該 8 個項目而言,受資助者在 2021 年 7 月 19 日或以後 (即處理報告時限規定生效後) 共提交了 21 份報告。審計署審查了該 21 份報告的提交和處理詳情,發現以下情況:

註21: 根據漁護署指引,一般申請的初步審核和補充資料的處理時間分別應為4個星期和2個星期。

註 22: 在項目達到訂明指標的情況下,項目款項會一筆過或按照協議訂明的發放時間表分期發放。

- (a) *部分報告延遲提交* 受資助者需要於指定時限內向漁護署提交不同報告(註23)。審計署審查了該21份報告的提交日期,留意到14份(67%)報告並非於指定時限內提交,延遲介乎7至107天不等(平均約為50.4天);及
- (b) **部分報告處理時間偏長** 截至 2023 年 10 月,該 21 份報告中有 8 份已完成處理,另外 13 份正在處理中。審計署審查了該 21 份報告的處理時間,留意到:
 - (i) 就該 8 份報告而言,全部報告的處理時間 (即由報告提交日期至接納信發出日期)都超過 24 個星期,介乎約 26 至約 69 個星期不等 (平均約為 41.8 個星期或 9.8 個月);
 - (ii) 就該 13 份報告而言,截至 2023 年 10 月 31 日,其中 11 份 (85%) 報告已提交了超過 24 個星期至 100 個星期 (平均約為 49.4 個星期 或 11.5 個月);及
 - (iii) 審計署進一步審查了正在處理中而提交了最長時間 (即 100 個星期或 1.9 年 見上文第 (ii) 項) 的報告的記錄,發現漁護署用了約 4 個月檢視該進度報告,隨後曾 6 次要求受資助者作澄清和提供補充資料,而當中 3 次,由受資助者回覆至漁護署其後作出跟進行動之間相隔的時間約為 5 至 7 個月 (註 24)。
- 3.16 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 部分項目的進度和監察工作受 2019 冠狀病毒病疫情影響,包括進行實地巡查、舉辦活動和項目成果分享會方面受到限制;及
 - (b) 部分受資助者要求延期提交進度報告和財務報表,原因是需要較多時間就漁護署的意見作預備和回應。

註 23: 根據農業基金申請指引,報告需要在指定時限內提交,包括:

- (a) 季度進度報告及財務報表(適用於少於6個月的項目)須在項目開展3個月後提交;
- (b) 進度報告及財務報表須在每個為期 6 個月的報告期完結後 2 個月內提交;
- (c) 年度報告及經審計帳目須在每個為期 12 個月的報告期完結後 2 個月內提交;及
- (d) 期終報告及經審計帳目須在項目完成日期後4個月內提交。
- 註 24: 根據漁護署指引,需受資助者作澄清一般應限於 2 次,而檢視報告和補充資料的處理時間 分別應約為 23 天和 16 天。

- 3.17 審計署認為,漁護署需要採取措施,確保農業基金項目的報告在指定時限 內提交和處理,並加強監察時限規定的符合情況,包括定期編製相關管理資料,以 供監察。
- 3.18 *部分項目延遲完成* 漁護署表示,為了提升透明度及讓農業界分享獲資助項目所帶來的經驗和資訊,所有項目的期終報告和經審計帳目(商業上敏感的資料除外)均會供公眾查閱。該等報告亦會上載至漁護署網站,以便市民閱覽。自2016年12月農業基金推出至2023年10月期間,共有18宗一般申請獲批(即18個項目——註25)。截至2023年10月,有10個項目已完成,當中:
 - (a) 7個 (70%)項目較協議所定的原來預計完成日期遲了3至16個月(平均約為8.6個月)完成;及
 - (b) 漁護署網站只載有 2 個 (20%)項目的期終報告和經審計帳目。至於其餘 8 個項目中,6 個項目已完成超過 10 個月 (即提交期終報告和完成審核的預計時間)至約 2.3 年 (平均約為 1.5 年),但相關文件的審核工作仍在進行中 (另見第 3.15 段)。
- 3.19 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示,有些受資助者要求延長項目期,以追回原本計劃的工作進度。審計署認為,漁護署需要加強監察農業基金的項目,確保項目如期完成,並在切實可行的情況下盡早與農業界分享項目成果。

適時處理農場改善計劃申請方面有可予改善之處

3.20 自 2016 年 12 月農業基金推出至 2023 年 10 月期間,共收到 500 宗農場改善計劃申請。在500 宗申請中,467 宗 (93%)申請獲批 (獲批資助額約1,340 萬元)、3 宗 (1%)申請被拒、8 宗 (2%)申請被撤回、22 宗 (4%)申請正在處理中。收到農場改善計劃申請獲批的通知後,受資助者便可購置獲批的農耕工具或物料,並申請發還款項(註 26)。

註 25: 該 18 個項目包括 12 個農作物耕種項目 (例如有機農作物認證系統及其推廣,以及建立本 地農產品品牌) 和 6 個禽畜養殖項目 (例如改善禽畜的健康及生產,以及多層禽畜養殖場建 築物設計指引的顧問研究)。

註 26: 漁護署表示,就農場改善計劃而言,署方人員會審核發還款項的申請,進行農場視察,並 在發還款項申請獲批後發出發還款項的支票。所有獲批資助的申請均需接受由發還款項支 票發出日期起計為期兩年的監察,以確保購置的農耕工具或物料使用妥善。

- 3.21 **需要在指引內訂明處理農場改善計劃申請的時限** 根據漁護署指引,收到資料齊備的農場改善計劃申請後,漁護署人員在正常情況下會在28個工作天內進行農場視察,以評估申請者是否符合資格。根據漁護署網站,資料齊備的申請可於8個星期內完成處理。然而,漁護署指引內並沒有訂明該時限。審計署認為,漁護署需要在其指引內清晰訂明處理農場改善計劃申請的時限。
- 3.22 **需要就農場改善計劃改善進行農場視察和處理申請的適時程度** 漁護署表示,在評估進行農場視察和處理農場改善計劃申請是否符合時限規定時,會以收到資料齊備的申請的日期開始計算(見第 3.21 段)。然而,截至 2024 年 1 月,漁護署沒有備存收到齊備資料日期的現成資料。就處理農場改善計劃申請方面:
 - (a) *延遲進行農場視察* 審計署分析了收到農場改善計劃申請至進行農場 視察之間相隔的時間,留意到以下情況:
 - (i) 就 98 宗在 2022-23 至 2023-24 年度 (截至 2023 年 10 月) 期間收到 而截至 2024 年 1 月 4 日獲批的申請,當中 23 宗 (23%)申請的農 場視察於收到申請後超過 28 個工作天至 95 個工作天 (平均約為 57 個工作天) 進行;
 - (ii) 就 22 宗正在處理中的申請,截至 2023 年 10 月,有 14 宗 (64%)申請已收到超過 28 個工作天至 127 個工作天(平均約為 67 個工作天),但仍未進行農場視察;及
 - (iii) 審計署進一步審查了由收到至進行農場視察之間相隔時間最長(即介乎70至95個工作天不等——見上文第(i)項)的5宗獲批申請和正在處理中而收到時間最長(即介乎73至127個工作天不等——見上文第(ii)項)的5宗申請的記錄。在10宗申請中,有5宗(50%)申請未有文件顯示相隔偏長的時間才進行農場視察的原因(註27)。審計署進一步審查相隔時間最長的2宗申請(即1宗獲批申請和1宗正在處理中的申請)的記錄,發現申請者在提交申請時已提供齊備資料;及
 - (b) **適時處理申請方面有可予改善之處** 就 98 宗在 2022-23 至 2023-24 年 度 (截至 2023 年 10 月) 期間收到而截至 2024 年 1 月 4 日獲批的申請,當中 65 宗 (66%) 申請的處理時間 (即由收到申請的日期至獲批日期) 超過 8 個星期至約 23 個星期 (平均約為 14.2 個星期或 3.3 個月)。

註 27: 至於其餘 5 宗申請,根據漁護署的記錄,由收到申請至進行農場視察之間相隔時間偏長的 主要原因是申請者未能抽空參與視察。

3.23 漁護署於2024年3月回應審計署的查詢時表示,在2022-23和2023-24年度,需要為進行農場視察的人手重新調整優次,以處理緊急工作(包括防疫抗疫基金和緊急救援基金的申請),以致就農場改善計劃進行農場視察和處理申請有所延遲。審計署認為,漁護署需要加強措施,確保在指定時限內處理農場改善計劃申請和進行農場視察,並加強監察時限規定的符合情況,包括定期編製相關管理資料,以供監察。

審計署的建議

- 3.24 審計署建議漁農自然護理署署長應:
 - (a) 持續檢視鼓勵申請農業基金的措施,並採取適當跟進行動,包括提高 有意申請者對優化措施的理解;
 - (b) 適時更新漁護署指引,並在內清晰訂明處理農業基金一般申請和農場 改善計劃申請的時限;
 - (c) 加強措施,確保在指定時限內處理農業基金的一般申請和農場改善計劃申請和就農場改善計劃申請進行農場視察,並加強監察時限規定的符合情況,包括定期編製相關管理資料,以供監察;
 - (d) 採取措施,確保農業基金項目的報告在指定時限內提交和處理,並加強監察時限規定的符合情況,包括定期編製相關管理資料,以供監察; 及
 - (e) 加強監察農業基金的項目,確保項目如期完成,並在切實可行的情況 下盡早與農業界分享項目成果。

政府的回應

- 3.25 漁農自然護理署署長同意審計署的建議,並表示漁護署:
 - (a) 繼續透過專用官方網站、簡介會、與持份者會面,以及於社交媒體上載宣傳影片,積極推廣農業基金。漁護署會繼續舉辦該等宣傳活動,並發掘更多渠道,加深有意申請者對優化措施的理解;
 - (b) 已於 2024 年 3 月更新農業基金的內部處理程序和農場改善計劃的內部 處理程序,清晰訂明處理申請的時限;

- (c) 會確保所有涉及處理農業基金申請的人員遵守指引,並清楚告知申請 人提交申請所需補充資料的限期。漁護署會定期編製管理資料報告, 以供監察;及
- (d) 會繼續加強監察農業基金的項目,並確保符合相關規定,包括符合指 定時限和項目完成後與農業界分享項目成果的要求。

緊急救援

3.26 漁護署負責審批和發放緊急救援基金 (註 28) 的漁農業補助金,補助因火災、水災、暴風雨、山泥傾瀉、颱風或其他天然災害而引致的農作物、禽畜或養殖魚類的損失 (註 29)。在 2023 年,共有 1 967 宗申請獲批 (獲批補助額約為 2,350 萬元 (註 30))。

處理緊急救援基金申請方面有可予改善之處

- 3.27 根據漁護署指引,在收到緊急救援基金申請後,會盡快安排實地視察,在任何情況下,視察不應超過7個工作天進行。審計署留意到:
 - (a) 在 2023 年獲批的 1 967 宗申請中,有 766 宗 (39%) 申請的實地視察在 收到申請後超過 7 個工作天進行,延遲介乎 1 至 21 個工作天不等 (平 均約為 5.2 個工作天);及
 - (b) 審計署進一步審查了延遲最長的 5 宗申請 (即介乎 17 至 21 個工作天不等)的記錄,發現全部申請都沒有記錄延遲進行實地視察的原因。

註 28: 截至 2023 年 3 月 31 日,緊急救援基金的資本約為 1.36 億元。

註 29: 漁護署表示,一般而言,受天災影響的小本經營全職農民可申請漁農業補助下為農作物或 禽畜損失而設的復業補助。補助額視乎損失的項目而定(舉例而言,截至 2024 年 2 月,蔬 菜和其他農作物損失的最高補助額為每 6 斗種 (1 斗種等如 674.5 平方米) 12,960 元;而禽 畜損失的最高補助額則為每 10 頭豬 11,400 元和每 400 隻家禽 6,500 元)。在個別情況下, 補助不會獲批,包括申請者至少有一半收入並非來自務農,或整個農場的損毀程度少於三 分之一。

註 30: 每宗申請的獲批補助額介乎 810 元至 23,460 元不等 (平均為 11,963 元)。

- 3.28 根據漁護署網站公布的服務表現標準,緊急救援基金的申請一般會於收到申請及所需資料和證明文件的 30 個工作天內完成處理。審計署留意到:
 - (a) 截至 2024 年 1 月,就該 1 967 宗申請而言,漁護署沒有備存收到申請 及所需資料的日期和申請程序完成的日期 (即獲批日期)的現成資料; 及
 - (b) 漁護署沒有定期編製服務表現標準達標情況的管理資料,以供監察。
- 3.29 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 處理 2023 年的緊急救援基金申請有所延遲,主要是由於颱風蘇拉和其後的暴雨於一周內先後來襲。黑色暴雨持續了16小時,情況前所未見,導致全港廣泛地區水浸,受影響農田遭受嚴重的農作物損失。申請數日達 1 967 宗,為歷年最多;及
 - (b) 實地視察和評估因惡劣天氣情況、道路受阻/損毀、農民未能參與和 人手短缺等原因而延遲。這些因素令漁護署難以在指定時限內進行實 地探訪、前往偏遠地區、仔細檢視申請和處理所有實地視察。
- 3.30 為了能適時向受影響農民提供緊急救援,審計署認為漁護署需要採取措施,確保在指定時限內進行緊急救援基金申請的實地視察。漁護署亦需要監察處理緊急救援基金申請方面服務表現標準的達標情況,包括定期編製相關管理資料,以供監察。

就緊急救援基金申請進行抽查方面有可予改善之處

- 3.31 漁護署表示,緊急救援基金申請獲批後,漁護署一名並非為申請進行評估的人員會到申請者的農場進行抽查,以再次評估其是否符合資格。署方應對 5% 的獲批申請進行抽查。就該 1 967 宗獲批申請而言,審計署留意到:
 - (a) 漁護署對 101 宗 (5%) 獲批申請進行了抽查;及
 - (b) 2023 年獲批的申請中,約 80% (1 967 宗中的 1 571 宗)(或涉及約 82% 補助額)涉及元朗和北區的農場,而漁護署只對這兩個地區的農場進行抽查,而其他地區則沒有(見表二)。

表二 就緊急救援基金獲批申請進行的抽查 (2023 年)

	申請數目				
農場位置		獲批	有進行抽查		
元朗	812	(41%) \} 1 571	51	(50%) \} 101	
北區	759	(39%) (80%)	50	(50%) (100%)	
大埔	208	(11%)	_	(0%)	
屯門	81	(4%)	_	(0%)	
大嶼山	53	(3%)	_	(0%)	
西貢	31	(1%)	_	(0%)	
荃灣	23	(1%)	_	(0%)	
總計	1 967	(100%)	101	(100%)	

資料來源:審計署對漁護署記錄的分析

3.32 審計署留意到,漁護署沒有在其指引內訂明就緊急救援基金申請進行抽查的揀選方法。就第 3.31 段所載的審查發現,審計署認為漁護署需要改善揀選樣本的方法 (例如涵蓋更多地區),並在其指引內訂立相關規定,以及採取措施確保符合有關規定。

審計署的建議

- 3.33 審計署建議漁農自然護理署署長應:
 - (a) 採取措施,確保在指定時限內進行緊急救援基金申請的實地視察;
 - (b) 監察處理緊急救援基金申請方面服務表現標準的達標情況,包括定期編製相關管理資料,以供監察;及
 - (c) 改善就緊急救援基金申請進行抽查的揀選樣本方法 (例如涵蓋更多地區),並在漁護署指引內訂立相關規定,以及採取措施確保符合有關規定。

政府的回應

- 3.34 漁農自然護理署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 緊急救援基金按照一套既定指引營運,有關指引能確保基金分配有效 而公平。漁護署會重新調整人手優次,以便在有即時救援需要的情況 下,在指定時限內進行所需的實地視察;及
 - (b) 漁護署會繼續編製每日情況報告,以密切監察每項緊急救援基金工作 下的申請處理進度,並於 2024 年 6 月底前於指引中訂明進行抽查的適 當規定和揀選地區的方法。

第4部分:其他支援措施

- 4.1 本部分探討為農業提供的其他支援措施,審查工作集中於下列範疇:
 - (a) 技術和培訓支援 (第 4.2 至 4.24 段);
 - (b) 農地復耕支援 (第 4.25 至 4.33 段);及
 - (c) 推廣和營銷服務 (第 4.34 至 4.43 段)。

技術和培訓支援

4.2 漁護署進行有關應用及技術方面的研究,並向本地農民介紹現代科技及作業模式,以協助他們提高生產效率和改善產品質素(註31)。漁護署透過不同途徑向本地農民提供技術和培訓支援,包括本地菜場自願登記計劃、信譽農場計劃和有機耕作支援服務,以及提供水耕技術方面的支援和訓練課程。

本地菜場自願登記計劃中央資料庫內的資料有可予加強之處

- 4.3 在本地菜場自願登記計劃下,漁護署向已登記的農場提供技術協助和農業服務,提高他們對安全生產、優良農耕技術和產品質素的意識。漁護署表示,計劃下建立了中央資料庫(試算表形式),記錄農民資料、農場面積、地點和耕作方法等資料,以便向農民提供支援服務。審計署審查計劃後發現:
 - (a) 已登記農場的數目由 2018 年的 1 967 個減少了約 3% 至 2023 年 (截至 10 月) 的 1 911 個 (見表三);

註31:漁護署在上水營運名為大龍實驗農場的農作物實驗農場,在該處研發和試驗適合本地環境的生產技術和作物品種,為本地農業提供支援。舉例而言,該農場內設置了有機耕作示範屬間,另外漁護署也研究各類型環控溫室在香港的適用性。

表三

本地菜場自願登記計劃下的已登記農場數目 (2018 至 2023 年 (截至 10 月))

年份	已登記農場數目
2018	1 967
2019	1 936
2020	1 943
2021	1 943
2022	1 950
2023 (截至 10 月)	1 911

資料來源: 漁護署的記錄

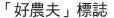
附註:2018至2022年的已登記農場數目為該年12月的數字。

- (b) 中央資料庫雖有「登記日期」欄目,但有 12 個農場的登記日期未有輸入;及
- (c) 資料庫並沒有設欄目供記錄註銷登記日期和退出計劃的原因。
- 4.4 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 本地菜場自願登記計劃下的已登記農場數目減少是由於受到政府土地 收回和新界發展項目影響;
 - (b) 計劃於 2006 年推出,而從前用的紙本表格上的數據已電子化。在輸入 資料的過程中,12 個已登記農場 (見第 4.3(b) 段) 的登記日期未有妥為 與紙本表格所載的資料核對;及
 - (c) 註銷登記的日期和退出計劃的主要原因分開備存。主要來說,原因包括土地須收回或發展,以及農民退休。
- 4.5 漁護署表示,建立本地菜場自願登記計劃的中央資料庫,目的是方便向農民提供支援服務。然而,一些用作監察已登記農場的資料並未有備存於資料庫中(見第 4.3(b) 及 (c) 段)。審計署認為,漁護署需要改善備存在中央資料庫的資料,以供監察。

就信譽農場計劃進行的農場視察方面有可予改善之處

4.6 信譽農場計劃旨在推廣優良園藝操作和環保作物生產方法,鼓勵採用綜合 病蟲害管理技術和正確使用農藥,確保生產優質及可安全食用的蔬菜。信譽農場的 農藥使用情況受嚴密監察和監督,產品須通過殘餘農藥測試,才可經由信譽零售點 出售(以註冊品牌「好農夫」出售——見圖三)。截至2023年10月,有312個信 譽農場(包括287個本地農場和25個由香港農民於內地營運的農場)。

昌三





資料來源:漁護署記錄

- 4.7 漁護署表示,其人員或獲其授權的組織 (適用於位於內地的農場)會定期到信譽農場視察,檢取蔬菜、土壤、灌溉水和農藥樣本,以進行相關實驗室化驗。根據漁護署指引,為延續信譽資格而進行的農場視察 (連檢取樣本),就本地農場應每半年進行一次,位於內地的農場則應每年進行一/兩次。就312個信譽農場(涉及2480公頃耕地面積),審計署審查了農場視察記錄 (2022至2023年(截至10月))(即22個月),發現:
 - (a) 287 個本地信譽農場 (涉及 84 公頃耕地面積) 中,有 190 個 (66%) 農場的視察 (連檢取樣本) 次數未達規定頻次,包括:
 - (i) 133 個 (46%) 農場沒有進行視察;及
 - (ii) 35 個 (12%) 和 22 個 (8%) 農場分別只視察了 1 次和 2 次 (規定次 數為 3 次); 及
 - (b) 25 個由香港農民於內地營運的信譽農場 (涉及 2 396 公頃耕地面積)中,有 8 個 (32%) 農場的視察 (連檢取樣本) 次數未達最低規定頻次 (即每

年一次),漁護署在22個月期間沒有進行視察。另外,雖然漁護署指引訂明為延續內地農場的信譽資格而進行的農場視察應每年進行一/兩次,但指引並沒有清晰訂明釐訂農場視察所需次數的準則。

- 4.8 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 2022 年上半年的信譽農場視察次數減少,是由於政府為應對 2019 冠狀 病毒病疫情而實施在家工作安排,以致進行農場技術視察和生物化學 分析的服務需要縮減。另外,多項臨時的抗疫工作都必須迅速完成(包 括處理防疫抗疫基金和緊急救援基金申請);
 - (b) 2022 年大部分時間內,受 2019 冠狀病毒病疫情影響,部分農民因健康 風險的顧慮而不願與漁護署人員會面,或讓人員到農場視察,亦曾有 農民受感染、被隔離檢疫或被發出隔離令。另外,有些農民居於內地 或海外,因 2019 冠狀病毒病疫情下的限制措施而無法返港;
 - (c) 關於在 2022 至 2023 年 (截至 10 月) 期間視察 (連檢取樣本) 次數未達規定頻次 (即 3 次) 的 190 個本地信譽農場 (見第 4.7(a) 段),漁護署人員實際上曾探訪當中 86 個農場 3 次或以上,以提供技術支援 (註 32)。探訪期間,漁護署人員提供了優良園藝操作和正確使用農藥方面的技術支援。然而,根據在場人員的專業判斷,現場並無合適和足夠的收割前樣本可供進行實驗室化驗 (即主要因為受疫情嚴重影響的農場剛剛才恢復耕作)。另外,有 52 個農場在上述期間並無活躍運作 (即土地荒置,沒有進行商業生產)(註 33),所以未有視察;及
 - (d) 關於在 2022 至 2023 年 (截至 10 月) 期間沒有進行農場視察的 8 個內地信譽農場 (見第 4.7(b) 段),這些農場基於各種原因 (例如 2019 冠狀病毒病疫情) 而暫停生產/運作,所以漁護署沒有進行視察 (視察目的為審視農場運作、提供技術意見和收集收割前蔬菜樣本作化驗)。
- 4.9 審計署備悉漁護署載於第 4.8 段的解釋,但留意到漁護署沒有定期編製管理資料,以供監察對信譽農場進行農場視察規定的符合情況 (例如第 4.8(c) 及 (d) 段所載已進行的視察次數,以及沒有檢取樣本的原因)。審計署認為,為確保蔬菜的質素,漁護署需要採取措施,確保按照其指引訂明的時限和頻次,進行信譽農場計劃下就延續農場信譽資格的農場視察,並加強監察規定的符合情況 (包括定期編製

註32: 根據漁護署指引,應每兩個月到信譽農場進行一次監察探訪。漁護署表示,在2022至2023年(截至10月)的22個月期間,探訪該86個農場的次數介乎3至12次(平均約6次)。

註 33: 根據漁護署指引,對於已提交暫停生產申請的信譽農場,監察探訪可每六個月進行一次。

相關管理資料,以供監察)。漁護署亦需要在其指引內就延續內地農場的信譽資格而進行的農場視察,清晰訂明釐訂所需次數的準則。

就有機耕作支援服務進行農場視察和發出批准信方面有可予改善之處

- 4.10 在有機耕作支援服務 (見第 1.11(c) 段)下,漁護署向參與農民提供多種支援服務,包括抽驗土壤和灌溉水樣本以進行化驗和實地評估農場是否適合進行有機耕作、定期到農場探訪,給予技術指導和建議、解答農民問題以協助其申請有機認證(註 34),以及為農民介紹病蟲害防治方法及耕作技術。截至 2023 年 10 月,有 353 個農場參加了有機耕作支援服務。
- 4.11 **需要改善進行農場視察的適時程度** 根據漁護署指引(註35),漁護署人員每年一次視察每個參與有機耕作支援服務的農場,以作定期農場監察。視察期間,視察人員會記錄農民的耕作和使用農藥的方法,並提供技術建議。截至2023年10月,353個農場中有324個(92%)已參與有機耕作支援服務超過一年。審計署審查了漁護署最近一次到該324個農場視察的資料,留意到截至2023年10月,其中68個(21%)農場已超過1年至約2.3年(平均約為1.2年)沒有視察,不符合農場視察工作的規定。
- 4.12 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示,有機耕作組 (作物發展科轄下)近年人手短缺 (例如因 2019 冠狀病毒病疫情而延遲了招聘工作),又須負責其他緊急而重要的工作 (例如處理防疫抗疫基金和緊急救援基金的申請),所以未能按照指引訂明的時限和頻次進行有機耕作支援服務下的農場視察。
- 4.13 審計署認為,為了定期監察農場和適時提供技術建議,漁護署需要採取措施,確保按照其指引訂明的時限和頻次,進行有機耕作支援服務下的農場視察,並加強監察規定的符合情況(包括定期編製相關管理資料,以供監察)。
- 4.14 **發出批准信方面有可予改善之處** 根據漁護署指引,收到農民參與有機耕作支援服務的申請後,漁護署人員會進行農場視察,包括檢取土壤、灌溉水和蔬菜樣本,以進行化驗,並於檢視樣本化驗和技術視察的結果後一星期內向申請者發出批准信。然而,截至 2024 年 1 月,漁護署並沒有備存檢視化驗結果日期和發出批

註34: 有意申請有機認證的有機農民需要聯絡認證公司,並繳付認證服務費用。

註35: 有機耕作支援服務的工作程序指引首於2023年1月發出。漁護署表示,指引所載的程序為 漁護署人員向來採取的既定做法。 准信日期的現成資料。審計署分析了 2023 年 (截至 10 月) 內獲批的 26 宗申請由收到化驗結果至申請獲批 (根據檔案記錄所載的獲批日期) 之間相隔的時間,留意到:

- (a) 2 宗 (8%) 申請的獲批日期較收到化驗結果日期早了1天和29天;
- (b) 其餘 24 宗 (92%) 申請的獲批日期則為收到化驗結果後 21 天至約 1.7 年 (平均約為 2.7 個月); 及
- (c) 25 宗 (96%) 申請的批准信日期較獲批日期早了 1 至 23 天 (平均約為 9.4 天)。

4.15 漁護署於 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示:

- (a) 有 2 宗申請的獲批日期早於收到化驗結果日期 (見第 4.14(a) 段),是由 於審批工作未有妥為遵從工作程序進行。漁護署會相應更新工作程序, 加入由科別首長就申請進行抽查的步驟;及
- (b) 有些申請的批核延遲完成 (見第 4.14(b) 段),部分是由於人手短缺 (例如在 2019 冠狀病毒病疫情期間和由於其他申請數目大增)所致。另外,有些申請的詳情要待收到化驗結果後才能由申請者敲定。如以申請詳情敲定的日期至獲批日期計算,則部分申請的審批時間符合規定。
- 4.16 審計署留意到,在評核發出批准信是否符合時限規定時,漁護署會按情況考慮申請詳情敲定的日期(見第 4.15(b)段),但署方指引內並未訂明有關規定(見第 4.14 段)。審計署認為,漁護署需要更新相關指引。漁護署亦需要加強措施,以確保批准信於指定時限內發出,並加強監察時限規定的符合情況。另外,漁護署需要採取措施,確保批准信在申請獲批後才註明日期和發出。

為水耕農場提供的支援有可予加強之處

4.17 水耕中心的設立目的是研究及示範有關的先進技術和設備,以展示這種耕作法的優點,供業界及其他有興趣的投資者參考。現代化的水耕農場可以設立在室內(例如工業大廈單位內)或農地上。水耕中心也會定期安排探訪不同的水耕農場,為其提供技術支援。表四顯示由 2018 至 2023 年 (截至 10 月),水耕農場的數目、總生產量和作物總值,以及到訪農場的次數。如表中所示:

- (a) 雖然水耕農場的數目由2018年的40個增加了約13%至2022年的45個,但水耕農場的總生產量由2018年的650公噸減少約53%至2022年的307公噸。水耕農場的作物總值亦由2018年的1.22億元減少約68%至2022年的3,900萬元;及
- (b) 在 2018 至 2022 年期間,每年到訪水耕農場的次數介乎 8 至 26 次不等。 雖然 2023 年 (截至 10 月)的到訪次數增加至 16 次,但仍低於 2020 年 的水平,並且未有涵蓋所有水耕農場。

表四

水耕農場 (2018 至 2023 年 (截至 10 月))

年份	水耕農場 數目 (註 1)	總生產量	作物總值	到訪水耕 農場次數
	(個)	(公噸)	(百萬元)	(次)
2018	40	650	122	11
2019	43	465	75	17
2020	50	360	57	26
2021	49	400	52	10
2022	45	307	39	8
2023		(註2)		16
(截至10月)				

資料來源:漁護署的記錄

註1:水耕農場的數目為該年12月的數字。

註 2: 漁護署表示,截至 2024 年 2 月, 2023 年的數字未能提供。

4.18 漁護署於 2024 年 1 月和 3 月回應審計署的查詢時表示:

(a) 水耕農場總生產量減少的主要原因是在 2019 年黑暴動亂和 2019 冠狀病 毒病疫情下,作物需求受到負面影響。水耕農業與航空公司、酒店和 食肆相關的業務亦受嚴重影響。有些農場因而停止營運,有些則要縮 減生產規模。此外,也有些農場因土地收回和其他土地事宜而關閉;

- (b) 近年,有些新的水耕農場選擇種植價值高而重量低的作物,如食用花、香草、微菜苗等,以致總生產量(以公噸計算)減少;及
- (c) 對水耕農場進行的農場探訪工作近年受到 2019 冠狀病毒病疫情的負面 影響。
- 4.19 2023 年《施政報告》公布,推動農業可持續發展的優先推展項目之一是在合 適的公眾街市天台設置現代化水耕農場暨攤檔。鑑於作物的生產量和價值均下跌, 漁護署需要適當加強對水耕農場的支援,包括到訪更多農場。

評核訓練課程方面有可予改善之處

- 4.20 為推動技術與知識轉移,並吸引年輕一代投身農業,水耕中心於 2022 年推 出水耕種植實習培訓先導計劃,向有志投身水耕農業的投資者、初創農民或本地專 上學生教授經營室內環控水耕農場的專業知識,並提供實習機會。計劃的每期課程 一般為期6天,供6人參與。截至 2023 年 10 月,共舉辦了7 期課程,有 42 人參與。 審計署留意到,共收到 21 份 (50%) 由參與者為評核課程而填寫的評核表。
- 4.21 漁護署亦為本地農業舉辦多個技術研討會和工作坊,主題包括有機耕作和溫室技術。漁護署表示,在2022至2023年(截至10月)期間,共舉辦了19個訓練課程(涉及900名參與者)。審計署留意到,參與者沒有就該19個訓練課程進行評核。漁護署於2023年12月和2024年2月回應審計署的查詢時表示,自2023年12月開始已邀請參與者就訓練課程填寫評核表,而於2023年12月舉辦的兩個課程的回應率平均約為69%。
- 4.22 審計署認為,漁護署需要採取措施,進一步提高水耕種植實習培訓先導計 劃評核表的回應率,以加強收集資訊作評核用途。漁護署亦需要採取措施,確保其 人員向所有訓練課程的參與者收集意見,以期找出可予改善之處。

審計署的建議

- 4.23 審計署建議漁農自然護理署署長應:
 - (a) 改善備存在本地菜場自願登記計劃中央資料庫的資料,以供監察;

- (b) 採取措施,確保按照漁護署指引訂明的時限和頻次,進行信譽農場計劃下就延續農場信譽資格的農場視察和有機耕作支援服務下的農場視察,並加強監察規定的符合情況 (包括定期編製相關管理資料,以供監察);
- (c) 在漁護署指引內就延續內地農場的信譽資格而進行的農場視察,清晰 訂明釐訂所需次數的準則;
- (d) 就有機耕作支援服務發出批准信方面:
 - (i) 更新漁護署就發出批准信方面的指引;
 - (ii) 加強措施,以確保批准信於指定時限內發出,並加強監察時限規 定的符合情況;及
 - (iii) 採取措施,確保批准信在申請獲批後才註明日期和發出;
- (e) 適當加強對水耕農場的支援,包括到訪更多農場;
- (f) 採取措施,進一步提高水耕種植實習培訓先導計劃評核表的回應率, 以加強收集資訊作評核用途;及
- (g) 採取措施,確保漁護署人員向所有訓練課程的參與者收集意見,以期 找出可予改善之處。

政府的回應

- 4.24 漁農自然護理署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 現存於本地菜場自願登記計劃中央電子資料庫的資料將會擴大,以提升監察效率;
 - (b) 漁護署會於 2024 年 6 月底前更新信譽農場計劃的相關指引,在農場視察的目的和向農民提供的技術建議方面提供更清晰的指示。農場視察會根據經更新的指引中訂明的時限和頻次進行;
 - (c) 就延續信譽農場計劃下內地信譽農場的信譽資格而進行的農場視察而言,關於釐訂所需視察次數的準則方面的指引已於 2024 年 3 月更新;
 - (d) 關於就有機耕作支援服務發出批准信方面的指引已於2024年3月更新, 亦已落實相關措施以確保符合指引;及

(e) 漁護署人員會增加到訪水耕農場,以提供技術支援,亦會致力確保水 耕種植實習培訓先導計劃和所有訓練課程的參與者於完成培訓或課程 後向漁護署交回評核表,以期找出可予改善之處。

農地復耕支援

- 4.25 為了推動本地農業發展,漁護署鼓勵土地業權人將農地租出作農業用途, 令荒置農地得以復耕。漁護署透過安排農地業權人與有興趣的農民磋商,讓他們自 行擬訂農地租約,推動農地復耕計劃。有關配對安排如下:
 - (a) 由漁護署就農地為業權人與輪候冊上的有意承租人進行配對,並擔任 立約程序的見證人;及
 - (b) 由業權人/承租人自行覓得有意承租人/有意租出農地的業權人,由 漁護署提供在簽約時擔任見證人的服務。

配對業權人和承租人需時偏長

- 4.26 在 2018 至 2023 年 (截至 10 月) 期間,農地復耕計劃的成功配對個案有 156 宗 (涉及面積約 18 公頃)。審計署經審查後發現,成功個案中有 21 宗 (13%) 經漁護署配對,135 宗 (87%) 則由業權人和承租人自行配對。審計署亦留意到:
 - (a) 經漁護署安排的21 宗成功個案的平均輪候時間介乎2.8 至5.6 年不等(見表五);及
 - (b) 截至 2023 年 10 月,輪候冊上有 507 宗申請 (涉及面積約為 74.8 公頃), 平均輪候時間約為 4.4 年 (最長輪候時間約為 18.8 年)(註 36)。

註 36: 截至 2023 年 10 月,有 12 宗業權人租出農地的申請仍有待漁護署配對有意承租人。漁護署於 2024 年 2 月回應審計署的查詢時表示,該 12 宗申請中,3 宗申請被業權人撤回、7 宗申請暫緩處理(原因包括用地的水源或環境需要改善),而其餘 2 宗申請的配對工作正在進行中。

表五

農地復耕計劃下的平均輪候時間和輪候冊上的申請數目 (2018 至 2023 年 (截至 10 月))

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (截至 10月)
經漁護署安排的成功個案數目	3	6	4	1	4	3
平均輪候時間 (年)	3.2	3.8	4.2	2.8	5.3	5.6
輪候冊上的申請數目 (截至年/月底)(註)	413	445	517	525	516	507

資料來源: 漁護署的記錄

註:在2018至2022年期間,每年的新申請數目介乎52至88宗不等,而每年被撤回/從輪候冊被 移除(見第4.27(b)段)的申請數目介乎3至93宗不等。2023年(截至10月),新申請有34宗, 被撤回/從輪候冊被移除的申請有40宗。

4.27 漁護署在 2023 年 12 月回應審計署的查詢時表示:

- (a) 在農地復耕計劃下,漁護署擔任促成者的角色,把願意租出其農地供耕作用途的業權人與有意承租人配對,最終還是由業權人自行決定是否租出農地供務農用途。有些業權人寧願讓其農地荒置,也不把農地租出供農耕用途,這情況頗為常見,原因是租賃回報相對偏低,另外,他們擔心如日後欲終止租賃以收回土地作其他用途,會遇到困難或延遲。自從公布新界會陸續推行大規模公共發展項目後,愈來愈多業權人不願租出農地,尤其是自 2020 年開始;
- (b) 漁護署致力確保輪候冊的資料屬最新且切合實情。根據現行程序,如 署方屢次以電話聯絡輪候冊上的申請人不果而情況超過一年,便會向 其發出通知信。如申請人未有於指定時限內回覆,便會從輪候冊除名; 及
- (c) 推行農業園、把優質農地劃定為農業優先區和發展都市農業等措施會增加可出租農地/農耕點的供應,從而縮短平均輪候時間和減少輪候冊上的申請人數目。

4.28 漁護署表示,為了確保輪候冊的資料屬最新,會定期以電話聯絡冊上的申請人(見第4.27(b)段)。審計署審查了截至2023年10月輪候冊上10名申請人的聯絡記錄(在2022和2023年),留意到漁護署未有按規定每年聯絡當中3名(30%)申請人。鑑於輪候時間偏長,漁護署需要持續檢視縮短農地復耕計劃申請輪候時間的措施,並按情況加強行動,包括確保符合聯絡輪候冊上申請人的規定。

需要改善就處理農地復耕計劃申請的指引

- 4.29 根據漁護署指引(註37),有意透過農地復耕計劃把其農地租出供農業用途的業權人可與漁護署聯絡。漁護署會查閱和索取土地登記冊及土地文件副本,以核實土地業權。如土地業權不明,租出農地的申請會被拒。
- 4.30 就業權人/承租人自行覓得有意承租人/有意租出農地的業權人的情況, 漁護署指引只訂明證明文件可包括見證人服務申請表和土地業權證明。在 2018 至 2023 年 (截至 10 月) 期間,由業權人和承租人自行安排的成功個案有 135 宗。審 計署審查了該 135 宗個案後發現:
 - (a) 77 宗 (57%) 個案沒有備存見證人服務申請表。另外,就4宗 (3%) 個案,申請表的簽署日期遲於租賃協議的簽訂日期 (延遲介乎 21 至 170 天不等,平均為 62 天);及
 - (b) 105 宗 (78%) 個案沒有備存土地業權證明。
- 4.31 審計署留意到,就經漁護署安排的農地復耕計劃個案而言,如土地業權不明,租出農地的申請會被拒(見第4.29段)。然而,漁護署的指引中並未有就業權人/承租人自行安排的個案清晰訂明這項規定(見第4.30段)。由於漁護署擔任合約的見證人,審計署認為漁護署需要改善其指引,清晰訂明農地復耕計劃申請所需的證明文件(例如申請表和土地業權證明),並採取措施確保符合有關規定。

註 37: 處理農地復耕計劃申請的指引首於 2023 年 11 月發出。漁護署表示,指引所載的程序為漁 護署人員向來採取的既定做法。

審計署的建議

- 4.32 審計署建議漁農自然護理署署長應:
 - (a) 持續檢視縮短農地復耕計劃申請輪候時間的措施,並按情況加強行動, 包括確保符合聯絡輪候冊上申請人的規定;及
 - (b) 改善漁護署指引,清晰訂明農地復耕計劃申請所需的證明文件 (例如申請表和土地業權證明),並採取措施確保符合有關規定。

政府的回應

- 4.33 漁農自然護理署署長同意審計署的建議,並表示漁護署會:
 - (a) 定期聯絡農地復耕計劃輪候冊上的申請人,並將沒有回應的申請人從 輪候冊中除名,以確保輪候冊的資料準確和反映最新狀況,以期縮短 輪候時間;及
 - (b) 於 2024 年 6 月底前更新申請指引, 訂明在農地復耕計劃下由漁護署提供見證服務前所需提交的所有文件。漁護署會採取適當措施, 令申請人注意相關規定,確保他們符合規定。

推廣和營銷服務

本地漁農美食嘉年華的評核工作有可予改善之處

4.34 本地漁農美食嘉年華由漁護署聯同菜統處和魚類統營處(註 38)合辦。一年一度的嘉年華是本港規模最大的戶外漁農墟,讓本地生產者可直接向消費者推銷其產品。嘉年華一般於每年一月一連三天舉行,展銷多種本地漁農產品及其他貨品。 2024年,嘉年華的入場人次為 163 360。

註 38: 魚類統營處是一個自負盈虧的非牟利機構,根據《海魚 (統營)條例》(第 291 章)成立,為 本地漁業和漁產貿易界提供有秩序及具效率的海魚批銷制度和設施。魚類統營處由統營處 處長 (由漁農自然護理署署長兼任)領導。

- 4.35 漁護署表示,由 2018 至 2023 年沒有向本地漁農美食嘉年華的入場人士或參 與的本地生產者發出評核表。至於就 2024 年的嘉年華則有隨機邀請本地生產者和 入場人士填寫評核表(註 39)。審計署留意到:
 - (a) 2024年的本地漁農美食嘉年華有402個攤位(包括142個蔬菜攤位)。 漁護署只從本地生產者收集了25份評核表,另只從入場人士收集了100份評核表。本地生產者和入場人士給予的整體滿意度平均分數分別為7.56分和7分(滿分為10分);及
 - (b) 評核表須以人手填寫,未有提供二維碼供網上填寫。
- 4.36 審計署認為,漁護署需要採取措施,收集更多本地漁農美食嘉年華入場人士和本地生產者的意見,例如採用二維碼技術供網上填寫評核表。

需要加強發放休閒農業的資訊

- 4.37 本地部分農場開放給公眾遊覽,並為遊客提供與農業相關的休閒活動,例如農產品自摘、具特色的農耕體驗和教育活動。為了推廣休閒農業,漁護署編製了「香港休閒農場」流動應用程式(下稱「休閒農場應用程式」),提供該等農場的資訊,方便市民前往參觀。
- 4.38 休閒農場應用程式於 2014 年 10 月推出,提供休閒農場的清單和各農場的資訊,包括聯絡方法和交通資訊、所提供的活動、是否經認證有機農場、是否供個人及/或團體到訪等。審計署留意到:
 - (a) 自應用程式推出以來至 2023 年 10 月期間,累計下載次數為 11 813 次, 而在這些年間的每年下載次數減少。尤其於 2018 至 2022 年,每年下 載次數只介乎 280 至 554 次不等,2023 年(截至 10 月)為 88 次;及
 - (b) 漁護署沒有備存應用程式的每年使用率資料。漁護署表示是由於應用程式為可下載版本,可供使用者離線瀏覽和搜尋資訊。
- 4.39 審計署審查了截至 2024 年 1 月休閒農場應用程式的下載方法和所載資訊, 發現以下事官:

註39: 漁護署表示,分別預備了25份及100份評核表派發予本地生產者和入場人士。

- (a) 在流動電話的應用程式商店搜尋休閒農場應用程式以下載時,要用中 文名稱才搜尋得到,用英文名稱則搜尋不到;
- (b) 休閒農場應用程式中英文版本所示的資訊有差異。舉例而言,英文版 和中文版所載的休閒農場清單上的農場數目分別為 84 個和 115 個;及
- (c) 使用者可透過選擇多項農場活動 (例如「自摘農作物」、「農地租耕」和「手工藝製作」) 來搜尋農場。搜尋結果會顯示符合任何一項篩選準則的農場清單,而非符合所有篩選準則的農場。另外,用作搜尋的篩選準則並不包括部分主要資訊,例如農場是否經認證有機農場、是否可供個人及/或團體到訪等。

4.40 漁護署於 2024 年 3 月回應審計署的查詢時表示:

- (a) 休閒農場應用程式每年下載次數減少,可能是因為對休閒農場有興趣 的人有限,而有興趣的使用者可能都已下載應用程式;及
- (b) 有需要探討其他策略,以跟使用者有效溝通,並提供其感興趣的資訊。 漁護署會研究建立網站,以提供更容易接觸和方便使用的平台,便利 使用不同裝置或操作系統的人,令更廣大的羣眾能易於取用資訊。
- 4.41 根據《藍圖》,漁護署會透過編製及更新休閒農場應用程式,推廣從事商業農耕的農場舉行的休閒農業活動,方便市民前往參觀。審計署認為漁護署需要採取措施,改善休閒農場應用程式的使用情況和提供的服務(包括提升應用程式提供的資訊和功能,以及加強宣傳應用程式),並推行其他適當措施以加強發放休閒農場的資訊。

審計署的建議

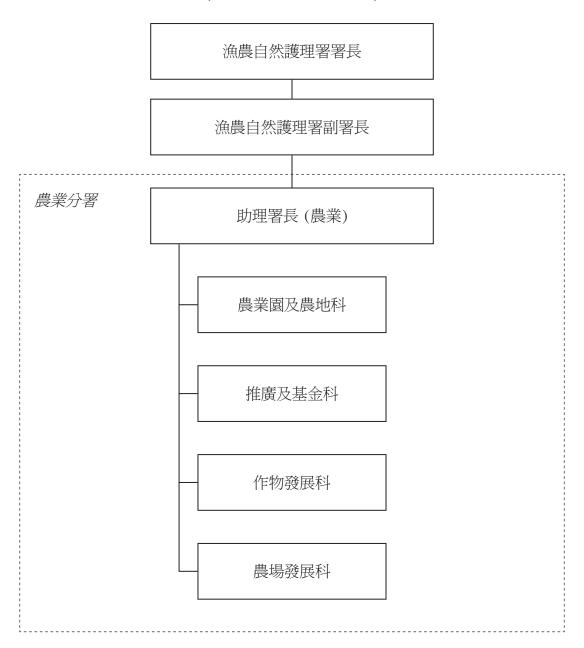
4.42 審計署建議漁農自然護理署署長應:

- (a) 採取措施,收集更多本地漁農美食嘉年華入場人士和本地生產者的意見,例如採用二維碼技術供網上填寫評核表;及
- (b) 採取措施,改善休閒農場應用程式的使用情況和提供的服務 (包括提升 應用程式提供的資訊和功能,以及加強宣傳應用程式),並推行其他適 當措施以加強發放休閒農場的資訊。

政府的回應

4.43 漁農自然護理署署長同意審計署的建議,並表示漁護署在日後舉行的本地 漁農美食嘉年華中,會致力向更多參與者收集意見,也會採用二維碼技術供網上填 寫評核表;另外也會加強宣傳提供休閒農業活動的商業農耕農場,並考慮加強發放 農場資訊的最佳渠道。

漁農自然護理署:組織架構圖(摘錄) (2023年12月31日)



資料來源: 漁護署的記錄

附註:本圖只顯示負責為農業提供支援措施的分署/科別。

農業持續發展基金下獲批的申請數目和資助額 (2016-17 至 2023-24 年度 (截至 2023 年 10 月))

	獲批申請數目			獲批資助額 (百萬元)			
申請年度 (註 1)	一般申請	農場 改善計劃	總計	一般申請	農場 改善 計劃	總計	
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)	(f)=(d)+(e)	
2016-17 (註 2)	1	85	86	2.8	2.4	5.2	
2017–18	8	94	102	87.4	2.8	90.2	
2018–19	1	70	71	6.5	2.1	8.6	
2019–20	_	48	48	_	1.4	1.4	
2020–21	4	44	48	45.2	1.3	46.5	
2021–22	_	28	28	_	0.8	0.8	
2022–23	3	17	20	31.1	0.7	31.8	
2023-24 (截至 2023 年 10 月)	1	81	82	0.6	1.9	2.5	
總計	18	467	485	173.6	13.4	187.0	

資料來源: 漁護署的記錄

註1:漁護署表示,申請的處理工作未必於同一年度內完成,所以申請未必於申請年度獲批。

註 2: 農業基金於 2016 年 12 月推出。