

# 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衛生和提升保護郊區，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

## 摘要

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)。

## 摘要

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

## 摘要

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)。

## 摘要

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 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）。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 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，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

## 摘要

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)；

## 摘要

---

### 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)。

## 摘要

---

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。

