

## 香港多界别共撰北都农地研究报告，建议政府保育7个“农业优先区” | Whatsnew

除了经济效应外，农业具有景观、生态、康乐、社区关系、身心健康等多重价值，建议政府提供多元政策。



叶子林分别在这片泥头地和原农地上，随机挖出两块表土，对比展示给记者，右为本土研究社研究员陈剑青。摄：林振东/端传媒

由香港学界、业界（包括农业团体及环保团体）及民间研究团体联合撰写的首份有关北部都会区农地现况的普查报告及农业优先区建议——《活农活现》——近日出炉。报告由嘉道理农场暨植物园高级永续农业主任叶子林，香港中文大学亚太研究所副所长、城市规划师伍美琴教授，本土研究社研究员陈剑青等6位作者共同执笔；世界自然基金会香港分会、长春社、香港观鸟会等亦参与及协力研究。[（延伸阅读：《象牙塔外的本土研究，他们要用细节打魔鬼》）](#)

简称“北都”的北部都会区是香港政府的重点城市发展计划，2021年由时任行政长官林郑月娥首先提出。2022年，成为特首参选人的李家超表示会继续该计划，并在成为特首后、2023年新一份施政报告中，提及“北部都会区是香港未来发展的新引擎”，“香港融入国家大局（大湾区）的重大节点”。不过，曾有反对声音指项目涉及香港三分之一人口和土地，却未有经过社会讨论；政府亦未预计开发所需资金，有可能掏空库房。[（延伸阅读：《倒退80年？一个颠覆了整个公众参与城市规划的土地发展修订》）](#)

北都开发区域包括香港北区（如粉岭、古洞、罗湖），以及元朗区北部及洪水桥，恰是[香港常耕农地最主要和大片的分布区域](#)。2023年10月，港府发布《北部都会区行动纲领》，预计在今年底（2024年）展开公众咨询及敲定项目方案、2027年启动收地程序，涉及包括农地在内的各类土地。然而政府关于北都的规划中罕见农地/业政策，渔护署对全港“农业优先区”的研究报告也已延误两年未有发表。

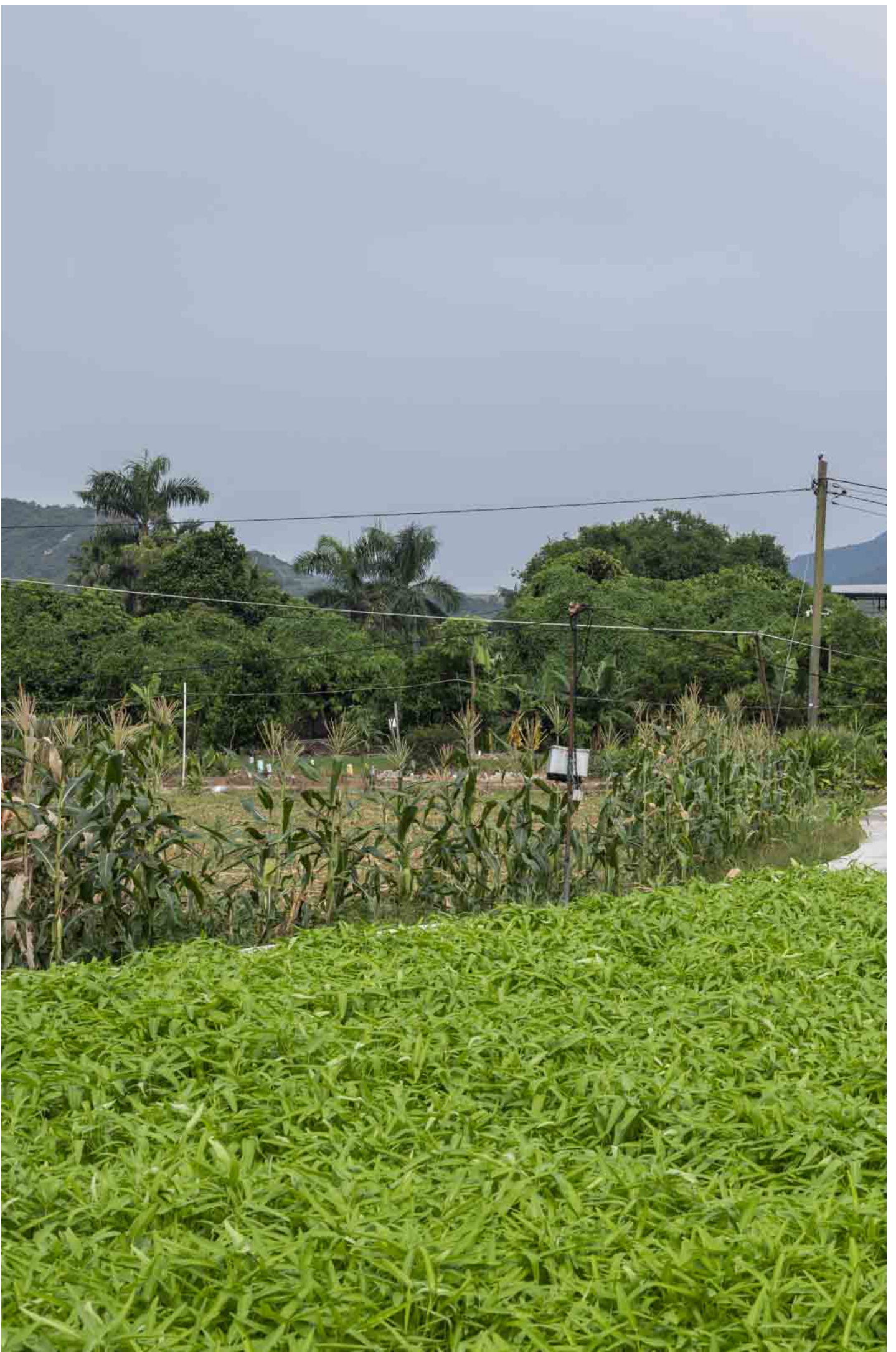
是次《活农活现》报告，意欲在政府规划前期，主动率先检视区内农地资源，以提供兼备数据支持及实地考察的政策建议。团队指现今农地用途多元，“已不局限于初级生产”；在城市发展、粮食安全、气候变化及战争影响下，更应肯定农业的多元价值。团队“希望提出区内重点、高危农地资源给政府参考”，“建造一个更有韧性的香港”。

### 官方报告延迟、统计缺实数

面对香港农地的不同规划问题，香港政府于2016年提出以“农业优先区”模式保育优质及较大面积土地，顾问咨询也于2018年展开，原协议于2022年8月完成。惟[该研究已延误两年](#)。渔护署解释除疫情影响外，“须配合北部都会区发展策略”，并指因北都边界落定，接近元朗和北区的潜在新发展区和农业优先区被排除考虑。[渔护署指将在今年就“农业优先区”咨询持份者](#)。

“不是很清楚渔护署最终报告中会否包括北都的农地”，陈剑青向记者表示，“他们的回复中似乎透露出一个方向，即都会区内不应有农业优先区”。《活农活现》报告指，农业优先区的公布和咨询一再拖延，恐已让路予其他规划发展，“是剔除还是阴干呢？”叶子林表示怀疑。

研究团队想要向政府提出，“发展区内也有优质农地”，并认为“以前的规划中也并非没有保留的先例。”



打鼓岭大埔田的一片有几十年历史的活跃耕地。摄：林振东/端传媒

香港的土地规划虽然有对于农业用地（AGR）的明确定义，具有“保存和保护良好农业用地、保存有良好潜力的休耕农地”的规划意图，但统计存在缺口。《活农活现》团队翻查规划署、渔护署、环境及生态局、发展局、中央环境数据库等多个部门的现有资料，发现在农地的面积、位置、分布、界线等基础数据上存在无统计、不全面、没有更新等数据问题，关于“活跃农地”和“休耕农地”的区分统计，亦不甚明确。

研究团队认为，香港棕地化严重，并且还在配合各类发展计划而放宽农地用途，而农地现存官方数据不足、研究动机和方法局限，这对农地保育有害无益。在台湾，“农地研究”比较普遍，为民间和官方建设了掌握农地资源的能力，是次研究旨在建立香港民间首份对不同农区的现况普查，补足资讯缺口，提供农业优先区政策框架。[（延伸阅读：《疫情之下，谁替岛屿守住粮仓？台湾农运百年小史》）](#)

## “还有得救”、“建议区域连黄金期10%都没有”

是次研究以卫星及航摄地图为基础，利用政府和民间团体的棕地资料，并由小组成员进行实地考察。报告提出六种农地类别：活跃耕地——菜地、果园；闲置农地；园艺用地；温室/棚架种植；棕地及其他。其中，活跃耕地、闲置农地及棕地是团队较为关注的三种。叶子林解释，“闲置农地容易被疏忽”。

报告共统计出北都区域内共493.4公顷的各种用途的农地，包括186.4公顷活跃耕地、264.9公顷闲置农地。团队指，因为想要找出适合做农业优先区的地带，所以是次统计“闲置农地”的方法较为严格，相较一般统计结果会“少”；已经棕地化了的农地（AGR）、和乡村发展用地（V-zone）、绿化带（GB）、康乐用地（REC）等均没有计入。

团队亦指约186.4公顷“活跃耕地”生产力不可小觑，它们每日平均的农产品产量可达10吨以上，“主要是菜”，大致占全港活跃耕地的四分之一。

而棕地面积有大约701.3公顷，“全部农地加起来都没有棕地多”，而且单算农业地带内的棕地，就有176公顷。纵观研究范围内的地图，由西向东大致呈现出，大面积棕地化——活跃耕地、闲置农地较多、但棕地面积仍然不小的横向图景。[（延伸阅读：《保育者发展者同质疑的“棕土优先”，其实是什么？》）](#)



叶子林与陈剑青走在下山鸡乙的闲置农地上。摄：林振东/端传媒

团队强调保护仍然具备耕种条件和潜力的农地的重要性。叶子林忧心忡忡指出，“棕地包围农地，可能会变得像已大部分棕地化了的新田一样，是不可逆的”；“打鼓岭情况危急，但闲置农地及活跃耕地面积都是各区之冠，还有得救”；“沙头角、丙冈等棕地未成主导（dominant）的态势，不少农地的质量属于 A grade”。

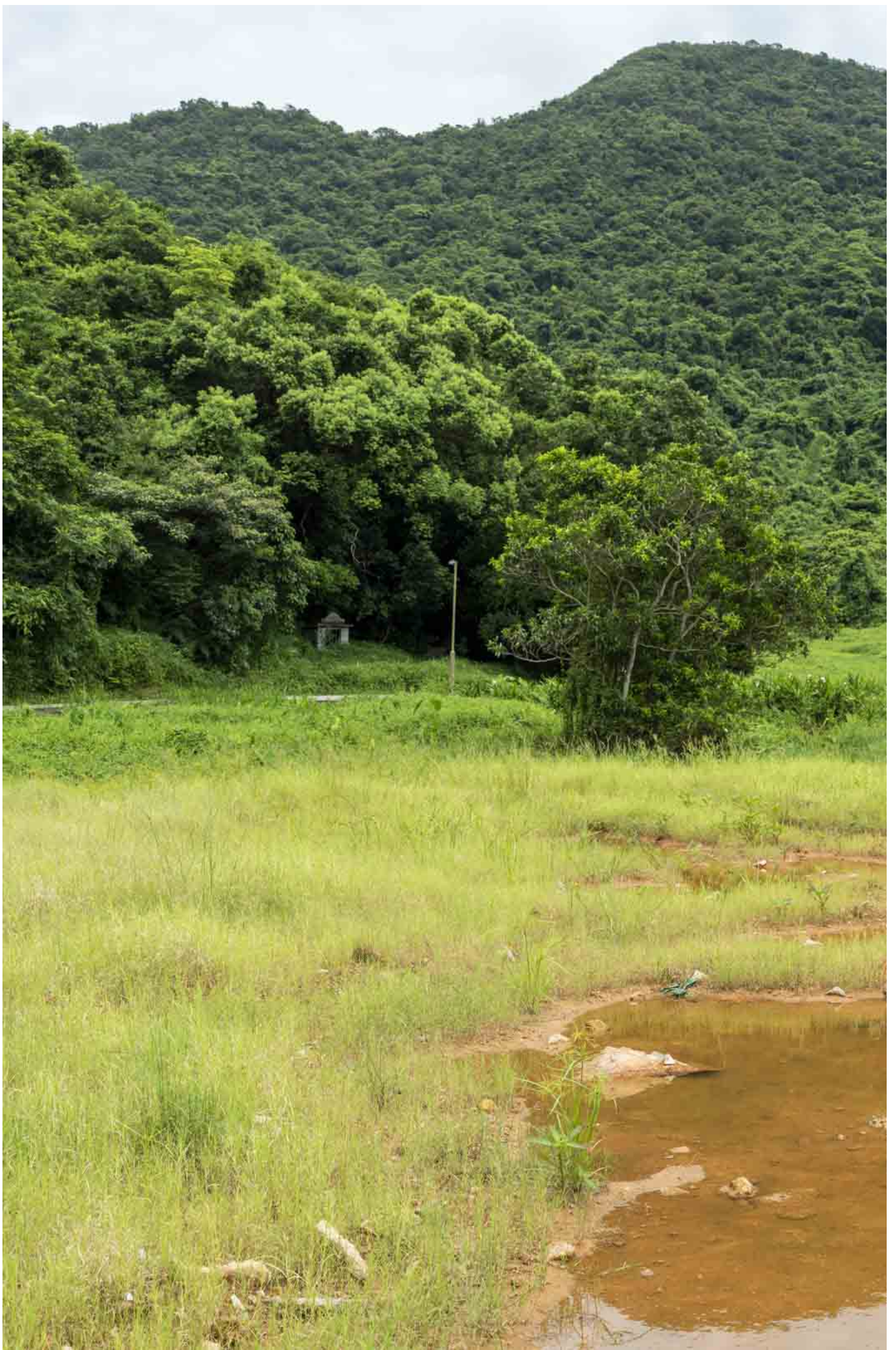
按照“良好水土资源”、“耕种活跃有潜力”、“地域相对完整”、“未严重棕地化”等标准，报告建议出7个“农业优先区”、合共约340公顷的耕地，包括马草垄及料壘、沙岭、丙冈及蕉径/长沥、坪及坪洋、岭皮及鹤藪、万边屋至菜洞、禾坑。“目前我们建议保留的面积，连当年耕地黄金期的10%都没有”，研究团队呼吁政府重视农地缩水问题，为仍在规划内的仅存农地强化功能。

## “表土”决定土地肥力，棕地化伤害“闲置农地”

倾倒泥头一直是香港农地上的法律黑洞，政府虽列明“因耕种可铺上厚度不超过1.2米的泥土”，然而常有农田被倒入建筑废料、填土，导致土地变质、甚至变成棕地，更可能在之后的城市规划中默默被改变土地用途。业界形容这种行为是“偷梁换柱”或“放生违法行为”。

《活农活现》报告建议的农业先导区中也有遭受此类困扰的优质农地。比如位于禾坑的一幅优质闲置农地，Google Earth 卫星图显示，该地于2022年3月开始被倾倒泥头，至今已两年有余。从地景上看，该泥头地比附近尚没有遭到破坏的农地高出一截，生长着浅绿色稀疏杂草。附近农地上则生长着深绿色的银合欢，和不少野生龟背芋。

“泥头倒在表土上，就已经造成了破坏，而且影响水文。”叶子林走在烈日下，向记者说明。表土是泥土的最高层，通常有15-20cm，优质土地的表土层甚至可达30cm。表土中富含大量有机质和微生物，决定土地肥力，也是固碳的重要介质。世界粮农组织指，2-3cm的表土形成大概需要几千年。



位于禾坑的一幅优质闲置农地，于两年多前开始被倾倒泥头，该泥头地比附近尚没有遭到破坏的农地高出一截，生长著浅绿色稀疏杂草。摄：林振东/端传媒

叶子林分别在这片泥头地和原农地上，随机挖出两块表土，对比展示给记者。原农地的表土呈深褐色，含有不少植物根茎；泥头地的表土则橙红混黑，肉眼不太看得到除了泥外的生命力。“泥没有真假之分，但有好坏之分，不是所有泥都适合耕田”，泥头可能含有大量建筑废料、或污染物，且堆积时间越长、伤害越难逆转，“所有保护农地的人都不应该让这种事情发生。”

规划署曾对这块倒泥地发出“恢复原状通知书”，要求在2023年12月26日或以前“恢复原状”，[步骤通常包括](#)移走剩余物碎片和填土泥料，及在标注地区种草。“坦白说，种草对恢复农地来说是个装饰。草自己也会长，而且也没有说要种什么草，可能种长得最快的草就算了。”叶子林指，第一点才是应该严格执行的，因为跟土壤修复息息相关，而显而易见这里的泥头并未全数清理完毕。报告担忧，若随着北都开发而没有全面的农地规划目标与政策配套，将对现有及未来农地的质量与潜力带来诸如此类的影响。

## 现有“活跃耕地”可以低科技但高产量、高价值

此外，[渔护署在2023年12月发布《渔农业可持续发展蓝图》](#)，以增加产量为主要目标，讨论在农业、渔业、畜牧业等产业上的高科技与人力投放愿景。但《活农活现》报告认为，除了经济效应外，农业具有景观、生态、康乐、社区关系、身心健康等多重价值，建议政府提供多元政策。[（延伸阅读：《抢米风潮下，都市如何应对粮农危机？》）](#)

位于打鼓岭大埔田的一片有几十年历史的活跃耕地上，种着瓜豆、蕃薯叶、青/白梗通菜等各种常规蔬菜。叶子林介绍，7-8月是香港农业的淡季，而这里一眼望去可见丰富的农作物品种和产量，生产力可见一斑。此外，在农业生境中，水文是较重要的元素，通常有井水、水塘水、溪水等灌溉用水，大埔田使用的就是流动溪水，“具有较高的生态价值，在一般的资料中是反映不出来的。”[嘉道理农场曾发表《被遗忘的绿洲》报告](#)，提供北都区内对高生态价值农地（如生物多样性）的观察。

叶子林认为这里有“香港数一数二的农业地景”：“通常说生态好的地方，就是 conjunction，水陆交接位置，比如湿地。”他指这片大埔田通过农夫的农业操作，创造了许多人工湿地出来——从远处的山回望，这里呈现远高近低的地势，一节节略微下降，有如迷你梯田，因为农夫配合溪水从高往低流的自然条件，创造出这种地势。



打鼓岭大埔田的一片有几十年历史的活跃耕地。摄：林振东/端传媒

香港以旱田为主。但这里的农夫利用“很低科技”的胶筒，通过“拨高、拨低”的操作，来控制放水、储水的需求，将溪水引导到更大面积的浅水层上，也将这片农地巧妙变成可以根据季节和需求变化的水田旱田两用田，“比如这里是水田，夏天种通菜、冬天种西洋菜，但旁边种瓜的地方是旱田。”这些几十年来形成的农业运作和智慧，不仅提高了产量，甚至也提高了这片农地原本的生态价值。

“FAO的一些重要农业文化遗产，很多也是关于水陆交接控制的农业地景。原来香港也是存在的，只是没什么人留意。”

类似这样的农地都是《活农活现》报告建议保存的地带，团队希望能反映农地被忽略的价值，“不过前几年已经有传这里是不是要收地了。”陈剑青指，现有的农业园发展模式，有的甚至不考虑农地原本的条件，而一律重新铺设基建，反而令地变干，对农户来说是不可持续的，“农业优先区要对现有农地有多一些掌握和认识，包括现存的基建是什么状态。我们期待前期的咨询和研究能包括这些资料。”[\(延伸阅读：《当农业园来的时候，我们蕉径半世纪的家没有了》\)](#)

## 拿地难、轮候长

不过，纳入是次研究范围的农地，仅约占北都农地的一半，因时间及人力所限，考虑到保育危急程度，报告未包括北都全部地方。西北的一些大农区如塱原、八乡横台山、元朗河背、大棠，东北的荔枝窝等未纳入是次研究。

团队亦强调，没有划在是次建议的“农业优先区”中的农地并不是就没有价值或可以放弃，研究不欲建立土地等级，指未纳入的地方也应“引以为继”，并期望后续研究能延伸调查区域、覆盖其余的范围。

叶子林指，农业在香港确实不是兴盛的行业，但并非完全没有——渔护署“农业复耕计划”下，2022年的排队轮候时间长达5.3年，而公屋的轮候时间也仅5.7年。农夫没有地权，但地主继续将农地作为农业用途的诱因也较小，因此存在资源错配；农地租约周期缩短，租金上升，也令持有人和耕种人之间产生更大矛盾。“想耕田的没有田，有田的不想耕种……农业优先区应该要突破这个瓶颈，规划配套产生诱因，确保农地农用，建立真正能释放农地的系统。”[\(延伸阅读：《马屎埔，在迫迁的命运里种一座村庄》\)](#)

[#北部都会区](#) [#农业](#) [#香港农业](#) [#本土研究社](#) [#香港](#) [#大湾区](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。