

立法會環境事務委員會

保護本港濕地

目的

本文件旨在告知各委員有關政府保護濕地的政策，與及自然護理政策檢討工作的進度。該政策檢討的目的，是要為本港的自然資產(包括濕地)提供更好保護。

背景

2. 濕地的生境繁多，由海岸、河口以至內陸水體皆是；內陸水體包括沼澤、池塘、河流、灌溉地、水塘和湖泊。濕地通常孕育豐富的生物品種，並發揮多種天然功能，例如可供野生生物繁殖和哺育後代，以及讓禽鳥和不少其他品種生物棲息。濕地有助淨化水道一帶的水質，發揮過濾的功能，並可保護海岸的生境及作為臨時儲洪區，以減少水浸危險；此外，濕地在漁業、康樂和旅遊業方面也會帶來經濟效益。

3. 鑑於中國是《拉姆薩爾公約》的締約國，香港須承擔保護濕地的國際責任。《拉姆薩爾公約》(即《關於特別是作為水禽棲息地的國際重要濕地公約》)於一九七五年生效，旨在就存護和善用濕地提倡國際合作。

4. 濕地對香港十分重要，因為濕地：

- (i) 在愈來愈多低地用作發展的趨勢下，發揮“綠肺”的功能；
- (ii) 提供資源予社會作教育和科研用途；
- (iii) 發揮天然和生態作用；以及
- (iv) 可作為休憩場地。

5. 我們現正進行濕地彌償研究，根據該研究之下的一項調查所得，香港現時約有 10 000 公頃濕地，其類別如下：

濕地類別	一九九九年 佔地總數(公頃)	佔總數的 百分率
水塘	2 477	25%
淡水沼澤／池塘	1 621	16%
魚塘	1 596	16%
季節性水淹農地	1 554	16%
灌溉地	1 232	12%
排水道	423	4%
河流／溪流／溪澗	393	4%
淡水灌叢沼澤	272	3%
基圍	194	2%
淡水樹木沼澤	105	1%
鹹水／鹹淡水沼澤	103	1%
總數	9 970	100%

水塘大多數位於郊野公園內，屬於佔地最廣的濕地類別(25%)，其次是淡水沼澤／池塘(16%)、魚塘(16%)、季節性水淹農地(16%)及灌溉地(12%)，合共佔去香港濕地總面積的 85%。大部分濕地分布在新界西北和東北部，分別佔濕地總面積的 36%和 43%。這些濕地有不同的生態價值，主要視乎它們的類別及位置。

政策

一般政策

6. 為履行存護濕地及倡議善用濕地的國際義務，以及確認濕地對本港的自然資產、生物多樣化和自然景觀所存在的價值，我們的政策，是防止重要濕地資源喪失、盡量減少鄰近發展項目對濕地的不良影響，以及就不可避免的發展項目對濕地造成的損耗作出彌償。

拉姆薩爾濕地

7. 根據上述政策，我們於一九九五年把米埔及內后海灣一帶約 1 500 公頃土地指定為《拉姆薩爾公約》之下的國際重要濕地(即拉姆薩爾濕地)。拉姆薩爾濕地是本港最重要而佔地最廣的濕地，大量候鳥皆在該處棲息。漁農自然護理署(漁護署)是《拉姆薩爾公約》的執行當局，負責存護拉姆薩爾濕地。為此，漁護署與若干環保團體(包括世界自然(香港)基金會、長春社和香港觀鳥會)緊密合作，撥款資助這些團體管理拉姆薩爾濕地的生境，以及在該處發展環保教育和進行雀鳥數目的監察計劃。此外，濕地諮詢委員會亦於一九九八年成立，就如何在香港履行《拉姆薩爾公約》、管理拉姆薩爾濕地及處理其他與存護濕地有關的事宜，向漁護署提供意見。

藉規劃土地用途進行規管

8. 城市規劃委員會(城規會)已在后海灣一帶劃設了濕地保育區和濕地緩衝區，以保障拉姆薩爾濕地的生態環境完整，不受發展工程影響。

9. 濕地保育區佔地約 1 600 公頃，其中包括了 750 公頃拉姆薩爾濕地靠內陸一端的現有魚塘及毗連魚塘。鑑於魚塘是后海灣一帶濕地的生態系統的重要部分，劃設濕地保育區是為了保存魚塘的生態價值。濕地保育區內是不容許進行新發展項目的，但假如該發展項目有利於濕地的存護工作，或有助於推行環保教育，又或因屬關乎大眾福祉而必須進行的重要基建項目，則屬例外。在展開這類發展項目前，有關機構必須先進行生態影響評估，以證明有關的發展項目不會令濕地的功用有淨損失，以及不會造成負面的影響。

10. 濕地緩衝區佔地約 1 000 公頃，大約覆蓋濕地保育區靠內陸一端約 500 米濶的地帶。劃設濕地緩衝區，是為了令濕地保育區的生態環境保持完整，以及防止在濕地保育區外進行的工程對該區造成負面影響。一般來說，在濕地緩衝區內展開發展項目前，必須先進行生態影響評估，以證明有關的發展項目所造成的負面影響可予緩解。

11. 在后海灣以外的地方，具有重要存護價值的濕地會被劃分為“具特殊科學價值地點”、“自然保育區”及“海岸保護區”，在這些地點進行發展項目通常不會獲得批准。其他濕地則劃分為“農業”及“綠化地帶”。在這些濕地，大部份的發展用途均須事先向城規會申請批准。此外，位於郊野公園內的濕地亦受到保護。

環境影響評估

12. 除了規管土地的用途外，《環境影響評估條例》也是保護濕地的有效機制。根據該條例，如進行指定工程項目會對具有重要生態價值的濕地造成干擾，則工程的提議人必須在籌劃工程期間定出緩解措施。如可行的話，這項規定的目的是要避免負面影響，如無法避免，工程提議人應實行緩解措施，及就施工及運作期間對濕地所造成的損失作出彌償，從而保存濕地的功用。除非環境保護署(環保署)署長已根據《環境影響評估條例》通過所提交的環境影響評估(環評)報告，並簽發環境許可證，否則不得展開工程。

13. 為了讓公眾有機會參與環評報告的審察工作，《環境影響評估條例》訂明，在公開展示環評報告供市民查閱期間，公眾可就有關的報告向環保署署長提出書面意見。環保署署長在考慮是否批准或否決環評報告時，均須聽取公眾和環境諮詢委員會的意見。這個諮詢程序確保環評機制具有透明度。在審批環評報告時，環保署署長必須按照《環境影響評估條例》訂明有關評估的程序、指引和準則以及《環境影響評估程序的技術備忘錄》處理。環保署署長也須就個別範疇的事項徵詢有關政府部門的意見，例如若與自然保育和生態影響評估有關，便須聽取漁護署的意見。《環境影響評估條例》也就上訴機制作出規定，讓感到不滿的一方就環保署署長否決環評報告的決定提出上訴。

濕地彌償研究

14. 鑑於新界區的濕地承受與日俱增的發展壓力，因此，評估發展項目對濕地資源造成的累積影響，以及定出供作彌償的適當地點，至為重要。不過，根據《環境影響評估條例》按個別發展項目進行評估的辦法，未能十分有效地確定因喪失濕地而產生的累積影響及作出彌償。此外，有關濕地的類別或數量及其生態價值，我們也缺乏有系統的基線資料。有見及此，漁護署於一九九八年展開了濕地彌償研究。研究的目的是就現存濕地展開調查；釐定一套按濕地生態價值評級的準則；評估發展項目的累積影響；以及提出存護重要濕地的計劃。

自然保育政策檢討

15. 濕地彌償研究正在進行中，並會特別就濕地事宜作出建議，與此同時，我們現正就自然保育政策進行全面檢討，探討各種自然生境的存護措施是否足夠。

16. 正如上文第 6 段所概述，我們目前的自然保育政策，是要保護現存的自然保育地區、定出更多具生態價值的地點作保育用途，以及為值得存護、但因必須進行發展項目而無可避免地失去的地區作出彌償。我們現正透過劃定郊野公園和海岸公園、把值得存護的地點劃作具特殊科學價值地點或自然保育區，以及執行《環境影響評估條例》，把這項政策付諸實行。現行的自然保育機制使具生態價值的地點免受發展的威脅。不過，仍有數個範疇需要我們詳細研究，使重要地點(尤其位於私家地段內)的生態價值得到保障和得以延續。這些範疇包括：

- (i) 為具生態價值的資產建立一個可靠的資料庫和用以釐定優先次序的制度；
- (ii) 盡可能擴展現有的保護區，即郊野公園及劃作自然保育類別用途的地帶，藉以涵蓋其他具生態價值的地點；
- (iii) 具重要生態價值的地點的業權和管理事宜；
- (iv) 必須建立一個獲廣泛接受的機制，處理私人土地上具重要價值的生境的存護事宜。目前，一方面當政府對私家地段內具重要生態價值的地點實施限制措施時，會引起部分土地業權人強烈不滿，認為政府局限了這些地段的發展潛力；另一方面，環保團體又批評政府未能充分保護這些具重要生態價值的地點；以及
- (v) 新措施對資源的影響。

17. 我們會在自然保育政策全面檢討的過程中研究上述問題。我們會定出新機制加強自然保育工作，並會就建議的措施徵詢公眾的意見。

18. 為了使我們能夠更加準確地進行規劃，漁護署正在評估由香港大學完成的生物多樣化調查的結果，藉以定出自然保育工作的優先次序。該署的評估工作會找出需要保護的目標地區，以協助我們檢討自然保育政策。至於濕地彌償研究的結果，亦會提供濕地的分布情況和數量的資料，與我們的政策檢討工作相輔相成。此外，研究亦考慮到發展濕地的壓力，並會就進一步保護濕地提出建議。我們會把政策檢討、濕地彌償研究及漁護署的評估工作的結果加以整理，以便制定新的自然保育措施，並於二零零一年徵詢公眾的意見。

徵詢意見

19. 請各委員備悉本文件內容，並就存護濕地的問題提供意見。

環境食物局
漁農自然護理署
二零零零年十一月