

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)255/04-05(03)號文件

檔 號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2004年11月22日舉行的會議

有關自然保育的背景資料簡介

背景

為保護香港美麗的自然環境，使其免受因滿足經濟及社會需要而產生的眾多土地需求所影響，政府當局已制訂一項自然保育政策，並採納多項措施，當中包括 ——

- (a) 根據《郊野公園條例》設立郊野公園和特別地區，由漁農自然護理署管理；
- (b) 根據《城市規劃條例》在規劃圖則上劃定自然保育地帶，包括具特殊科學價值地點、自然保育區及海岸保護區，以保護這些地點免受發展計劃和與保育目的不協調的土地用途影響；
- (c) 根據《野生動物保護條例》設立限制地區，限制公眾進入重要的野生生物生境；
- (d) 執行《環境影響評估條例》，規定指定工程項目的倡議人須避免對環境造成不良影響；如完全避免並非切實可行，也須把這些影響紓緩至可以接受的程度；
- (e) 為重要的生境(例如米埔及內后海灣的濕地)和物種(例如中華白海豚及黑臉琵鷺)實施保育計劃；及
- (f) 舉辦公眾教育和宣傳活動，讓市民加深對我們寶貴的自然環境的認識，以及更明白保護自然環境的重要。

自然保育政策檢討

2. 儘管當局已設有前一段所述的措施，對於某一個地點是否確實值得保育，仍不時引起爭論。假如有人計劃發展有關地點，爭論尤其熱烈。此外，也有人批評現行的自然保育政策和措施有不足之處，未能充分保育私人土地上具重要生態價值的地點。就此，政府曾就現行的政策和措施進行檢討，以期找出須進一步改善的地方。

3. 檢討顯示，藉指定郊野公園和特別地區，以及在規劃圖則上劃定自然保育地帶，政府當局使本港約48 200公頃(即43%)的土地獲得不同形式的保護。這個“保護區”制度雖然有助多個重要自然生境得以保持完整，並維持香港的生物多樣性，但現行的自然保育措施也有不足之處，尤其是本港並沒有一套客觀和有系統的制度，可用來評估個別地點的生態價值，以致在應否保護某個地點、應進行哪些保育工作和如何釐定優先次序的問題上，不時引起爭論。這些爭論或會影響發展項目的策劃工作。此外，現有的保育措施也未能充分保護私人土地上具重要生態價值的地點，防止這些地點受到與保育目的不協調的人類活動(例如改變耕作模式)影響。

4. 在2003年7月，政府當局就自然保育政策檢討發出諮詢文件，請公眾就下述事宜表達意見 ——

- (a) 實施計分制，以更客觀和有系統的方式，評估不同地點在生態方面的相對重要性，以期與社會各界就須優先加強保育的地點達成共識。擬議評分準則載於**附錄I**；及
- (b) 尋求切實可行的方法，以有限的資源加強保育私人土地上具有重要生態價值的地點。當局已認定兩個可行方案作進一步研究，當中包括與土地擁有人簽訂管理協議及公私營界別合作。該兩個方案的詳情載於**附錄II**。

諮詢期已於2003年10月18日屆滿。

事務委員會所作討論

5. 事務委員會曾分別於2003年7月17日及22日舉行兩次會議，討論該諮詢文件。

6. 委員雖對諮詢文件的各項建議表示歡迎，因為該等建議可讓土地擁有人清楚知道具高度生態價值的農地的發展限制，但亦關注到擁有因具重要生態價值以致發展潛力減低的土地的人士的權益。委員擔心有關的土地擁有人或會在推行建議的計分制前，趕急提交更改土地用途的申請，甚至可能會破壞其土地的生態價值，試圖減低該等地點所得評分，藉以保留有關土地的發展潛力，以待物業市道復甦。為防止土地擁有人採取該類極端行動，一名委員建議立法，規定即使土地擁有人已破壞其土地的生態價值，亦不會獲准發展該等土地。

7. 政府當局解釋，更改農地用途的申請必須連同環境檢討一併遞交，並須經城市規劃委員會批准。因此，該等申請可趕及在諮詢期間獲得審批的可能性不大。此外，有關的土地擁有人可與非政府組織訂立管理協議，又或擬備公私營界別合作方案，在該地點中生態較不易受破壞的部分按議定的規模進行發展，條件是發展商須負責長期管理和保育該地點的其餘部分。預期政府當局須就該等地點的管理事宜提供初期的經費，但往後的經費則可透過在該等地點舉辦活動的收益中賺取。政府當局亦承諾，儘管該等地點面積廣闊，破壞其生態環境並非易事，當局仍會參考委員提出的建議，立法防止破壞具重要生態價值的天然生態環境。

8. 委員得悉政府當局對須予保護的約20個地點已有腹稿。他們質疑是否需要採用該計分制。政府當局表示，該等地點為環保人士認為值得保育的地點，但優先加強保育地點的名單須待計分制落實後才能擬訂。該計分制是參考國際慣例後擬訂，並根據個別地點的獨特生境和生物多樣性給予評分。

9. 委員曾質疑推廣生態旅遊的做法是否恰當，因為“生態”與“旅遊”兩者互不相容。有重要生態價值的地方一旦有遊人到訪，其生境會遭受破壞，而其生態價值亦會逐漸消滅。政府當局解釋，生態旅遊在世界各地相當普遍，只要加以適當的規管，應可放心推行。雖然如此，政府當局同意有需要就發展生態旅遊作出適當的規劃和管制，以防止生境遭受破壞。此外，自然保育方面的教育亦應加強，以便在早期階段把環保觀念灌輸予年青一代，並在家庭內加以培養。

立法會秘書處

議會事務部1

2004年11月17日

評估個別地點的生態價值的計分制

生境方面的準則	比重(%)
天然程度	15
生境多樣性	15
面積	10
重新建立的難度	10
受干擾程度	10
生物多樣性方面的準則	
物種多樣性及豐富程度	20
物種稀有程度／獨特性	20
合計	100

加強保育私人土地上具重要生態價值地點的建議方案

與土地擁有人簽訂管理協議

按照這個方案，政府會鼓勵非政府機構利用政府的資助或本身的經費，就管理具重要生態價值的土地，與有關的土地擁有人簽訂協議，以達到自然保育的目的。這個方案給予協議各方更大的彈性，讓他們根據個別地點的需要訂定最合適的計劃。這個方案能否奏效，取決於非政府機構和土地擁有人是否願意簽訂這類協議。

公私營界別合作

按照這個方案，政府會容許發展商在具重要生態價值的地點中生態較不易受破壞的部分，按議定規模進行發展，條件是發展商須訂有可行和可以接受的保育計劃，並承諾長期保育該地點的其餘部分。就這類計劃而言，政府也會在特殊情況下考慮涉及非原址換地的建議，但這類建議須有充分理由支持。這個方案會鼓勵私營界別(不論是土地擁有人、發展商或非政府機構)制訂建議。這些建議如能成功實行，既可滿足自然保育的需要，又可符合發展需求。這個方案能否付諸實行，將視乎私營界別是否主動提交建議而定。每項建議會按其優劣加以評估。