

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)88/05-06(01)號文件

檔 號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2005年10月24日舉行的會議

有關自然保育的最新背景資料簡介

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有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；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^{註1}及公私營界別合作^{註2}。

諮詢期已於2003年10月18日屆滿。

5. 環境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。

^{註1} 這項新措施讓非政府機構向政府申請資助，與土地擁有人簽訂管理協議。非政府機構會向土地擁有人提供經濟誘因，換取有關土地的管理權或擁有人的合作，從而加強保育有關地點。舉例來說，非政府機構可僱用土地擁有人，在有關土地採取措施，提高土地的生態價值；非政府機構也可與土地擁有人合辦一些可帶來收入的活動(例如生態旅遊)，並與土地擁有人攤分收入，條件是要保持或提高有關土地的生態價值。

^{註2} 這項新措施容許倡議者在有關地點中生態較不易受破壞的部分進行發展，但發展規模須經政府同意，而且須負責長期保育和管理該地點生態較易受破壞的其餘部分。為了賦予有意參與的倡議者必需的彈性，我們或會考慮涉及非原址換地的發展建議。但該等建議必須有充分理由支持，並須呈交行政會議按個別情況審批。

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，立法防止破壞具有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。

其後的事態發展

10. 政府當局在2004年11月公布新的自然保育政策及推行計劃，並已修訂其政策聲明。新政策聲明如下 ——

“我們的自然保育政策旨在顧及社會及經濟因素的考慮，以可持續的方式規管、保護和管理對維護本港生物多樣性至為重要的天然資源，使現在及將來的市民均可共享這些資源。我們的政策目標如下 ——

- (a) 確認和監測生物多樣性的重要組成部分；
- (b) 確認、指定和管理一套具代表性的保護區系統，以保護生物多樣性；
- (c) 促進保護生態系統和重要生境，以及維護自然環境中有生存力的種羣的工作；
- (d) 確認、監測和評估可能對生物多樣性造成不良影響的活動，並緩解該等影響；

- (e) 在切實可行的情況下，重建已退化的生態系統，並促進受威脅物種的復原；
- (f) 促進保護和持續利用對維護生物多樣性至為重要的天然資源；
- (g) 為市民提供更多欣賞自然環境的機會；
- (h) 提高市民的自然保育意識；
- (i) 與私營界別(包括商界、非政府機構和學術界)協力推動自然保育工作，並為達到這個目的進行研究和調查，以及管理具有重要生態價值的地點；以及
- (j) 配合和參與區域及國際自然保育工作。”

11. 鑒於在諮詢期間就建議計分制收集所得的意見紛紜，政府當局遂邀請知名生態專家和主要環保團體的代表，組成專家小組根據生態原則討論和修訂計分制。經修訂的計分制載於**附錄I**。據政府當局表示，計分制並非用來衡量一個地點的絕對生態價值，而是評估現行制度未能有效保護的地點在生態方面的相對重要性，使政府能把有限的資源用於最值得保護的地點。專家小組根據計分制，訂定須優先加強保育的地點清單(載於**附錄II**)。有關把個別地點納入或不納入清單內的公眾批評或關注，會交由漁農自然護理署(下稱“漁護署”)處理。漁護署會徵詢專家小組及環境諮詢委員會(下稱“環諮會”)的意見，在適當情況下修訂清單。

12. 為進一步評估管理協議和公私營界合作的成效，政府當局會先為這兩個方案進行試驗計劃。政府當局已得到環境及自然保育基金(下稱“環保基金”)委員會批准，從環保基金撥款500萬元，用來進行管理協議試驗計劃。非政府機構(包括環保團體、教育院校及社區組織)可在2004年12月1日至2005年5月31日期間，就附錄II所載的地點遞交資助申請，以進行管理協議試驗計劃。所有申請會首先交由環境運輸及工務局／漁護署進行評審，而環境運輸及工務局／漁護署將視乎情況諮詢其他有關部門及環諮會(或其轄下小組委員會)。其後，有關的建議會呈交環保基金委員會通過。

13. 至於公私營界別合作方面，政府當局會給予私營界別6個月時間(由2004年12月1日至2005年5月31日)就附錄II所載的地點提出公私營界別合作建議。政府當局會成立一個跨部門專責小組，審批收到的建議，選出合適的試驗計劃，推動這些計劃早日落實，並加以監察。當局會就專責小組的建議徵詢環諮會(或其轄下小組委員會)的意見。每項獲選的公私營界別合作試驗計劃均會呈交行政會議批准。在進行獲挑選的公私營界別合作試驗計劃，倡議者仍須符合各項法定要求，包括按實際需要根據《城市規劃條例》(第13章)申請更改土地用途或規劃許可；如建議發展項目包括《環境影響評估條例》(第499章)所訂的指

定工程項目，須根據該條例申領環境許可證。此外，倡議者取得所需的規劃許可而建議發展項目的大綱獲得批准後，倡議者亦須按實際需要就換地或修訂租約事宜請求地政總署批准。跨部門專責小組會研究如何盡量簡化這些程序。

14. 政府當局計劃在兩三年後檢討管理協議和公私營界別合作方案的推行情況，包括審批程序、監察機制，最重要的是這些計劃能否在加強保育有關地點方面取得成效。檢討時間需視乎試驗計劃在何時開展和為期多久而定。政府當局會根據從試驗計劃汲取的經驗，檢討進行這類計劃的模式，並視乎可用的資源及其他因素，制定未來路向。

15. 政府當局在參考公眾諮詢期間收到的意見後，將會強化現行的保育措施、加強環諮會在自然保育方面的諮詢角色、提升保育教育和宣傳，以及就設立自然保育信託基金，以便向社會各界籌集款項供維護和保育本港天然財產之用，研究此舉是否可行的做法。

16. 事務委員會就新的自然保育政策及推行計劃進行討論時，部分委員仍然憂慮土地擁有人的權益會受損害。他們認為有關的諮詢文件只着眼於保育自然環境的措施，未有考慮保障土地擁有人權益的需要。保育自然環境應該是政府的責任，但土地擁有人現時須就此事負責，此舉不但對他們不公平，亦不符合政府倡議以人為本的處理原則。由於公私營界別合作所涉及複雜的法定要求，只有具備所須財政資源的大型發展商方能參與，因而導致細小地段擁有人的權益受損害。因此，政府當局應考慮為名下土地被選定為須加強保育地點的私人土地擁有人提供換地安排。其他委員則關注到，公私營界別合作或會導致在土地發展權方面出現訴訟，而有些物業發展商可能會利用公私營界別合作方案，把具有高生態價值的地點作發展用途。此外，委員亦指出，假如倡議者在出售相關發展項目後不履行保育有關地點的責任，建議設立的自然保育信託基金亦未必可發揮其擬達致的用途。鑒於發展商對物業發展較自然保育會更為在意及更有認識，政府當局應考慮規定他們將出售物業所得收益的若干部分再投放於保育用途。

17. 政府當局表示清楚知道土地擁有人憂慮新的自然保育政策對其土地發展權的影響，並曾於發表《自然保育政策檢討諮詢文件》時諮詢鄉議局及土地擁有人。政府當局指出，根據現行土地用途分區制度，載列於附錄II的地點(多數以私人農地租約批出)現時由於具有重要生態價值，其發展已被“凍結”。此外，該等土地大部分為空置土地，政府當局無法就當中涉及的私人土地採取積極的保育管理措施。管理協議和公私營界別合作這兩項安排，旨在給予土地擁有人更多選擇，而最重要的是向他們提供誘因，以保育有關地點。鑒於所涉及的財政和土地資源，政府當局認為，就具有重要生態價值的地點而言，收地與換地兩個方案並不切實可行。假如把這些方案納入考慮之列，或會令有關的土地擁有人有不設實際的期望。較佳的安排是讓土地擁有人參與保育其名下的土地。社會各界將可自行判斷管理協議和公私營界別合作方案是如何把具有重要生態價值的地點作較佳用途。再者，政府當局會制訂適當的監察及執行機制，確保倡議者遵守承諾書所列條件。不遵守該等條件的倡議者會被處罰。

18. 鑒於新的自然保育政策的影響深遠，委員同意與規劃地政及工程事務委員會舉行聯席會議，以便研究此政策的影響，而受影響的有關人士亦應獲邀出席相關會議，表達他們的意見。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年10月21日

評估不同地點在生態方面的相對重要性的計分制

準則	比重	說明	分數	說明
天然程度	15%	天然生境或以往受人類活動改動最少的生境(即未經人類改動的生境)通常具高度保育價值。不過,本港大多數地區都曾被改動。一般來說,改動較少的生境得分較高。	0	已建設或嚴重退化而保育價值極低。
			1	人造或經人類大幅改動(例如農地)。
			2	半天然或經輕微改動(例如受干擾的林地)。
			3	真正天然或大致上未經人類改動(例如天然林地)。
生境多樣性	15%	一般來說,某個地點的主要生境數目越多,其整體重要性越大。主要生境類別包括林地、潮間帶泥灘、紅樹林、天然溪澗和淡水沼澤等。	0	沒有主要天然生境或生境已嚴重退化。
			1	只有一類主要生境。
			2	有兩至三類主要生境。
			3	有四類或更多主要生境。

重新建立的難度	10%	難以重新建立的生境價值較高。這項準則評估生境類別的複雜程度、重新建立生態系統所需的時間和工夫，以及重新建立生境所涉及的不穩定因素。	0	容易重新建立，但重新建立的生境保育價值很低(例如園景美化地區)。
			1	容易重新建立(例如魚塘和荒廢農地)。
			2	有可能重新建立，但要花很多時間和工夫(例如次生林地)。
			3	無論花多少時間和工夫，都很難甚至不能重新建立(例如潮間帶泥灘、天然林地和河澗)。
物種多樣性及豐富程度	30%	某個地點的物種羣聚和羣落多樣性越高，保育價值越高。	0	所有生物分類羣的多樣性甚低(參考值為某個生物分類羣佔在本港錄得的物種總數不超過 5%)。
			1	至少一個生物分類羣的多樣性屬低水平(高於 5%但不超過 20%)。
			2	至少一個生物分類羣的多樣性屬中等水平(高於 20%但不超過 50%)。
			3	某個生物分類羣的多樣性屬高水平(高於 50%) 或至少三個生物分類羣的多樣性屬中等水平。

物種稀有性／獨特性	30%	在有關地點棲息或生長的稀有／本地特有物種越多，保育價值越高。	0	未發現有任何稀有或本地特有物種居羣。
			1	有至少一個生物分類群的稀有物種居羣。
			2	有一個本地特有物種居羣，或兩至三個生物分類羣的稀有物種居羣。
			3	有一個極稀有物種居羣或稀有的本地特有物種居羣，或多於三個生物分類羣的稀有或本地特有物種居羣。

須優先加強保育的地點清單

地點	排名	分數
拉姆薩爾濕地	1	2.85
沙羅洞	2	2.70
大蠔	3	2.40
鳳園	4	2.30
鹿頸沼澤	4	2.30
梅子林及芋坪	6	2.25
烏蛟騰	7	2.15
塋原及河上鄉	8	2.05
拉姆薩爾濕地以外之后海灣濕地	9	1.90
嶂上	10	1.75
榕樹澳	10	1.75
深涌	12	1.45