

---

---

## 議案辯論參考資料摘要

### 檢討自然保育政策

#### 1. 背景

1.1 香港的自然保育政策由來已久，1977 年開始劃定首個郊野公園，至 2004 年 11 月政府推出新自然保育政策，以可持續的方式規管、保護和管理對維護香港生物多樣性至為重要的天然資源。新自然保育政策以「管理協議」或「公私營界別合作」方式進行保育工作，並且以計分制選定了 12 個最具自然保育價值的優先地點推行試驗計劃，以便評估上述兩個方案的成效。

1.2 「管理協議」計劃讓非政府機構向環境及自然保育基金申請資助，與土地擁有人簽訂管理協議。非政府機構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。至於「公私營界別合作」計劃，項目倡議者會獲准在已選定須優先加強保育的 12 個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，而且項目倡議者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。為了提供項目倡議者所需的彈性，政府會考慮涉及非原址換地的發展建議。但是，該等建議必須有充分理由支持，並須由行政會議按情況逐一審批。

1.3 有批評指政府的新自然保育政策進展緩慢。過去 6 年，12 個保育地點中只有鳳園和塱原獲環保團體申請環境及自然保育基金撥款，進行「管理協議」計劃。至於「公私營界別合作」，僅沙羅洞建議興建骨灰龕及多元文化教育靜修院的申請早前獲環境諮詢委員會通過，成為首個試辦項目。

1.4 「公私營界別合作」試驗計劃本身亦引起爭議，有說法指政府一方面推行上述自然保育計劃，另一方面卻藉保育為該等計劃提供土地發展上的方便。鑒於保育及發展兩者之間存在利益衝突，這樣可能削弱環境保護署作為維護與環境保護有關的法例的監管者的角色。

1.5 最近發生的西貢大浪西灣事件，更激起社會強烈的保育意識。今年 7 月，被譽為香港十大勝景之首的大浪西灣，其中一幅私人用地被揭發大興土木，破壞了原有生態環境及景觀。在各方壓力下，發展商承諾停止工程，政府也在 8 月 6 日宣布將該區域納入發展審批地區草圖，暫時規管了有關地段的發展。

1.6 因應大浪西灣事件，政府於 8 月 10 日首次公布全港郊野公園「不包括土地」的地點，即位於郊野公園範圍或旁邊、但未正式劃入郊野公園範圍的用地，兼且未納入分區計劃大綱圖的管制。根據政府資料，全港共有 77 幅郊野公園「不包括土地」，涉及面積 2 076 公頃；當中的大浪西灣已於早前納入發展審批地區草圖的規管。但還有 53 幅土地，如早前的大浪西灣般，未納入任何規管，共涉及 1 338 公頃土地。

1.7 環境事務委員會曾多次討論自然保育事宜，委員普遍支持保護香港的生態環境，亦關注政府如何在自然保育與城市／私人土地發展兩者之間取得平衡。此外，立法會在 2005 年 6 月 15 日的會議上通過一項議案，促請政府就新自然保育政策進行檢討，其中包括針對現行過於分散的自然保育法例，研究訂立專門處理保育自然生態事宜的法例；以及重新研究切實可行及合理的方案，對在優先保育點內擁有私人土地的業權人，作出合理的補償及安排，以確保有關土地得到更有效的保育管理。

## 2. 事件的最新發展

2.1 行政長官在 2010 年 10 月 13 日發表 2010-2011 年度施政報告，表示近期大浪西灣事件，突顯需要加快對郊野公園附近的土地作出規管，以加強保護這些地區。政府已就大浪西灣、海下、白腊和鎖羅盆制訂發展審批地區草圖，而餘下 50 幅毗鄰郊野公園而尚未有法定規劃的土地，政府會將其納入郊野公園範圍，或透過法定規劃程序確立合適用途，以加強保護，防止在這些地方上有與環境不協調的發展。

## 3. 關注事項

### 平衡自然保育與土地業權人的利益

3.1 政府新自然保育政策，備受新界原居民反對，他們表示土地一旦因具有高生態價值而被劃為「自然保育區」，用途即被凍結，土地可發展潛力大受限制，但土地業權人的經濟損失不會獲得賠償。他們認為自然保育的責任理應是全港市民共同負責，而非由個別土地業權人獨自承擔。

3.2 政府曾就賠償問題作出回應，指出土地擁有人的土地權益，受現行土地契約規限。新自然保育政策中，私人土地上具重要生態價值的地點通常屬農地契約。根據這些農地契約的規定，土地擁有人並不享有在土地上豎設建築物或結構的發展權益。由於土地擁有人並沒有被剝奪任何權益，政府無需向土地擁有人作出補償。

3.3 此外，政府強調不會強制土地擁有人參與「公私營界別合作」自然保育計劃，更不會影響土地擁有人現時根據契約所享有的權益。但如果土地擁有人自願參與這類發展項目，而在新自然保育政策的可行情況下，土地擁有人可以在部分土地上進行發展，而在某些情況下如果獲得城市規劃委員會通過，土地擁有人也可能獲准換地。

---

---

## 設立自然保育基金

3.4 就化解私人保育地業權人面對的發展困局與社會要求保育之間的矛盾，新界鄉議局及 11 個民間環境團體在 2006 年 11 月曾發表聯合聲明，促請行政長官在施政報告中，參考國際自然保育基金模式，成立一個獨立於政府部門的法定自然保育基金。基金提供土地業權人合理賠償，購入值得保育的地點，令環保與業權人共同取得雙贏。

3.5 近年社會仍有不少聲音，要求仿效外國經驗，設立自然保育基金，當中值得借鏡的成功例子，是英國的「國家信託基金」。基金成立於 1895 年，屬註冊慈善機構，旨在永久擁有和管理具有極高歷史或景觀價值的地段。基金在民間籌募資金，然後透過買地、租地或獲捐贈，擁有土地後，再在這些土地上進行保育工作。

3.6 至於自然保育基金的資金來源，有建議希望政府啟動及投放資源成立基金，即先由政府為基金提供一筆可觀的啟動資金，並從政府每年的賣地收益或「公私營界別合作」計劃改變土地用途所獲得的收益中，投入自然保育基金。同時可提倡商界及社會人士的捐助風氣，共同為自然保育作出貢獻。

3.7 政府曾就設立自然保育基金回應，提出需要參考「公私營界別合作」試驗計劃推行後的經驗，才進一步探討在香港設立自然保育基金的可行性。有報導指政府擔憂以自然保育基金收地買地，村民及發展商會坐地起價，所以政府至今只集中推行及擴大新自然保育政策下的「管理協議」及「公私營合作」計劃。

---

---

## 政出多門

3.8 目前自然保育政策涉及多項條例，包括根據《郊野公園條例》設立郊野公園和特別地區，執行《環境影響評估條例》，規定指定工程項目需避免對環境造成不良影響，並根據《城市規劃條例》，訂立規劃圖則以劃定自然保育地帶，以保護這些地點免受發展計劃和保育目的不協調的土地用途影響。此外，政府透過《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。自然保育工作亦涉及多個政府部門，較重要的有發展局、環保局、漁農自然護理署、規劃署等。

3.9 有輿論批評上述規管架構，法例分散凌亂，政出多門，事權分散。就此有建議政府應與時並進，在架構上加以配合，把保育工作統合、或由更高層的官員統籌領導，否則未來難以應付陸續發生類似大浪西灣的保育違規事件。此外，政府也應借大浪西灣事件一次過檢討郊野土地的發展規劃，避免遇上個別發展項目時才逐個個案分頭倉卒應付，把有關土地納入審批地區草圖的規管。

## 「先破壞，後發展」

3.10 河上鄉的農田濕地擁有種類繁多的雀鳥，是政府在2004年公布的新自然保育政策中，12個須優先加強保育地點之一。可是，去年7月河上鄉的農地發生一宗大規模的非法傾倒建築廢料事件，引起傳媒廣泛報道。事發一年，該處的建築廢料仍未完全清理，城市規劃委員會卻接獲該地點的一宗興建村屋的申請。

3.11 環保團體指出河上鄉非法傾倒建築廢料並非獨立事件，近年新界的鄉郊土地，陸續發現涉嫌非法傾倒廢料及違例發展個案，其中涉及具自然保育或生態價值的濕地，或原先屬禁區的地段，令人擔心有人想藉非法填土破壞這些土地的生態，並在事後申請改變這些土地的發展用途，藉「先破壞，後發展」謀利。

3.12 環境局局長就此回應，指出在發展審批地區內的「自然保育區」地帶進行違例填土會遭受規劃執管和檢控。根據環境局的觀察，目前未有趨勢顯示有人在「自然保育區」地帶內先進行違例發展或蓄意令環境質素下降，然後再向城市規劃委員會提出改變土地用途的規劃申請。再者，在一般情況下，城市規劃委員會不會從寬考慮涉及違例填土的規劃申請。

### 出售丁權

3.13 有團體批評政府的丁屋政策，成為地產商入侵鄉郊的工具。今年7月日本財團大舉買下西貢海下灣旁邊20萬平方呎地皮，擬向原居民購入丁權興建約50幢別墅。據報導發展商在新界鄉村「套丁權」建高級別墅甚為普遍。發展商會物色原居民，收買他們的「丁權」，即原居民承諾丁屋建成後，必定把丁屋權益售給發展商。為保育西貢海下灣，城市規劃委員會於9月30日宣布將該海下納入發展審批地區草圖，擬凍結區內新發展3年。

## 4. 立法會參考文件

4.1 此事項已由環境事務委員會、打擊非法棄置廢物小組委員會及立法會會議跟進。委員會及立法會會議曾研究的相關文件的超連結載於**附錄**。

資料研究部

2010年12月3日

電話：2869 9621

-----  
**議案辯論參考資料摘要為立法會會議上進行的議案辯論提供背景資料，以供參考。它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等參考資料摘要作為上述意見。參考資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製參考資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。**

## 附錄

## 2003 至 2010 年有關檢討自然保育政策的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
1.	打擊非法棄置廢物小組委員會	2010 年 9 月 27 日 (文件發出日期)	CB(1)2894/09-10	打擊非法棄置廢物小組委員會向環境事務委員會提交的報告 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/ea_cft/reports/ea_cftcb1-2894-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/ea_cft/reports/ea_cftcb1-2894-c.pdf</a>
2.	環境事務委員會與發展事務委員會聯席會議	2010 年 7 月 28 日	CB(1)2656/09-10(01)	政府提交的會議文件 – 就西灣事件的跟進工作 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/papers/devea0728cb1-2656-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/papers/devea0728cb1-2656-1-c.pdf</a>
3.	立法會會議	2009 年 10 月 28 日		會議過程正式紀錄 – 第11項質詢：新界鄉郊地區的非法傾倒廢料及違例發展問題 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm1028-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm1028-translate-c.pdf</a>
4.	立法會會議	2009 年 7 月 8 日	CB(1)1944/08-09	環境事務委員會向立法會提交的 2008-2009 年度報告 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/reports/ea0708cb1-1944-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/reports/ea0708cb1-1944-c.pdf</a>

附錄(續)

## 2003 至 2010 年有關檢討自然保育政策的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
5.	環境事務委員會	2009 年 3 月 30 日	CB(1)1123/08-09(06)	政府提交的會議文件 – 推行新自然保育政策的最新進展 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0330cb1-1123-6-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0330cb1-1123-6-c.pdf</a>
6.	環境事務委員會	2009 年 3 月 30 日	CB(1)1123/08-09(07)	立法會秘書處為 2009 年 3 月 30 日會議擬備有關自然保育的最新背景資料簡介 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0330cb1-1123-7-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0330cb1-1123-7-c.pdf</a>
7.	環境事務委員會	2009 年 3 月 30 日	CB(1)1627/08-09	環境事務委員會會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/minutes/ea20090330.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/minutes/ea20090330.pdf</a>
8.	立法會會議	2009 年 2 月 4 日		會議過程正式紀錄 – 第 13 項質詢：非法傾倒廢物及非法填土活動 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0204-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0204-translate-c.pdf</a>



## 附錄(續)

## 2003 至 2010 年有關檢討自然保育政策的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
9.	立法會會議	2008 年 7 月 2 日	CB(1)2023/07-08	環境事務委員會向立法會提交的 2007-2008 年度報告 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/reports/eacb1-2023-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/reports/eacb1-2023-c.pdf</a>
10.	環境事務委員會	2008 年 4 月 28 日	CB(1)1331/07-08(03)	政府提交的會議文件 – 推行新自然保育政策的進展 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0428cb1-1331-3-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0428cb1-1331-3-c.pdf</a>
11.	環境事務委員會	2008 年 4 月 28 日	CB(1)1331/07-08(04)	立法會秘書處為 2008 年 4 月 28 日會議擬備有關自然保育的最新背景資料簡介 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0428cb1-1331-4-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0428cb1-1331-4-c.pdf</a>
12.	環境事務委員會	2008 年 4 月 28 日	CB(1)1594/07-08	環境事務委員會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080428.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080428.pdf</a>

## 附錄(續)

## 2003 至 2010 年有關檢討自然保育政策的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
13.	立法會會議	2007 年 1 月 10 日		會議過程正式紀錄 – 第 15 項質詢：公私營界別合作試驗計劃 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0110-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0110-translate-c.pdf</a>
14.	立法會會議	2006 年 11 月 22 日		會議過程正式紀錄 – 第 2 項質詢：新自然保育政策 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1122-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1122-translate-c.pdf</a>
15.	立法會會議	2005 年 11 月 9 日		會議過程正式紀錄 – 第 3 項質詢：公私營合作推行保育工作 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1109ti-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1109ti-translate-c.pdf</a>
16.	環境事務委員會	2005 年 10 月 24 日	CB(1)64/05-06(01)	政府提交的會議文件 – 新自然保育政策下的管理協議試驗計劃 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ea/papers/ea1024cb1-64-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ea/papers/ea1024cb1-64-1-c.pdf</a>

## 附錄(續)

## 2003 至 2010 年有關檢討自然保育政策的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
17.	環境事務委員會	2005 年 10 月 24 日	CB(1)88/05-06(01)	立法會秘書處為 2005 年 10 月 24 日會議擬備有關自然保育的最新背景資料簡介 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ea/papers/ea1024cb1-88-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ea/papers/ea1024cb1-88-1-c.pdf</a>
18.	環境事務委員會	2005 年 10 月 24 日	CB(1)345/05-06	環境事務委員會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ea/minutes/ea051024.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ea/minutes/ea051024.pdf</a>
19.	立法會會議	2005 年 6 月 15 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案：自然保育政策 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0615ti-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0615ti-translate-c.pdf</a>
20.	立法會會議	2005 年 3 月 2 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項質詢：新的自然保育政策 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0302ti-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0302ti-translate-c.pdf</a>

## 附錄(續)

## 2003 至 2010 年有關檢討自然保育政策的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
21.	環境事務委員會	2004 年 11 月 22 日	CB(1)214/04-05(01)	政府提交的會議文件 – 新的自然保育政策 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ea/papers/ea1122cb1-214-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ea/papers/ea1122cb1-214-1-c.pdf</a>
22.	環境事務委員會	2004 年 11 月 22 日	CB(1)255/04-05(03)	立法會秘書處為 2004 年 11 月 22 日會議擬備有關自然保育的背景資料簡介 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ea/papers/ea1122cb1-255-3-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ea/papers/ea1122cb1-255-3-c.pdf</a>
23.	環境事務委員會	2004 年 11 月 22 日	CB(1)732/04-05	環境事務委員會特別會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ea/minutes/ea041122.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ea/minutes/ea041122.pdf</a>
24.	環境事務委員會	2003 年 7 月 22 日	CB(1)2418/02-03	環境事務委員會會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ea/minutes/ea030722.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ea/minutes/ea030722.pdf</a>
25.	環境事務委員會	2003 年 7 月 22 日		政府提交的會議文件 – 就自然保育政策檢討進行公眾諮詢 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ea/papers/etwb_e_cr_9_15_2-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ea/papers/etwb_e_cr_9_15_2-c.pdf</a>

附錄(續)

## 2003 至 2010 年有關檢討自然保育政策的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
26.	環境事務委員會	2003 年 7 月 17 日	CB(1)2353/02-03	環境事務委員會特別會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ea/minutes/ea030717.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ea/minutes/ea030717.pdf</a>

## 參考資料

1. *Legislative Council*. (2010) Available from: <http://www.legco.gov.hk/english/index.htm> [Accessed December 2010].
2. Wisers Information Limited. (2010) *LegCo News Clipping Services*. From 1 January 2003 to 3 December 2010.