

第一章 引言

1.1 在很多人的心目中，香港只是一個地少人多、發展密集的城市 - 摩天大廈林立，街道繁忙。不過，隨着越來越多人發現香港優美的自然環境，並懂得欣賞這些引人入勝的自然景貌和種類繁多的野生生物，這個形象已迅速改變。今日香港，不僅是世界上其中一個重要的商業中心，也是遠足和觀鳥的勝地。

1.2 香港地勢多變，海岸線綿長，自然美景令人目不暇給 - 低處有石灘和潮間帶泥灘，高處有林地和青草遍地的山野。香港雖只是彈丸之地，卻有着多姿多采的自然景貌，鮮有別處可以媲美。香港自然環境的價值不只在於優美的景色。我們有各種不同的生境，為林林總總的動植物提供棲息和生長的地方，其中一些動植物更是在香港首次發現並以香港命名，另有數種則屬本港特有物種。香港處於溫帶與熱帶動物地理區域的交界，因此得天獨厚，生物品種豐富繁多。此外，香港也位於北極、東亞與澳洲之間的主要候鳥遷徙路線上，不少候鳥每年都會飛到這裡逗留。

1.3 我們的自然環境也為發展康樂、旅遊和教育活動，提供了必須的資源。香港愈趨都市化，這些天然資產也愈加重要。我們需要休憩用地舒展身心；優美恬靜的自然環境能使我們精神煥發。此外，大自然除了是一間活生生的教室外，也有助發展生態旅遊，既可發揮公眾教育的功能，又可帶來經濟收益。

1.4 保護這項寶貴的天然資產需要大家共同努力。政府作牽頭，自一九七六年開始設立郊野公園以來，在過去約三十年持續推行自然保育的計劃。由於鄉郊地區的發展需求與日俱增，政府後來實施土地用途分區管制，改善這些土地的規劃和發展，包括保存它們的自然景貌。《環境影響評估條例》亦在一九九八年生效，列明土地使用者及發展商為保護環境須考慮的參數。

1.5 本港的土地資源有限，我們既要滿足經濟需要，亦要迎合社會其他需求。發展計劃和相關的人類活動難免會對自然環境造成不良影響，有時甚至與自然保育的目的互相牴觸。我們必須在兩者之間取得平衡，確保在滿足香港的發展需要的同時，不會對自然環境造成不能接受的破壞。

1.6 對於某一個地點是否確實值得保育，近年不時引起爭論。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，政府必須就有關事宜作出回應。現在是適當時候檢討現行的自然保育政策和措施，以找出可予改善的地方。雖然自然保育的對象包括陸地和海洋生境及物種，但這次檢討主要集中於陸地生態的保育事宜，原因是這方面引起最多爭論和批評。

1.7 本文件載述現行的自然保育政策和措施，以及上述檢討的結果，並就以下事宜徵詢市民及關注團體的意見：

- (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；以及
- (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重要生態價值的地點。

第二章 檢討現行政策及措施

現行政策及措施

2.1 香港現行的自然保育政策，在一九九三年發表的《一九八九年白皮書 對抗污染莫遲疑 第二次檢討》中公布。該報告書指出：

“本港的環境保育政策是經過多年演進而成的。概括來說，政策目的是保育美化我們的自然環境，方法包括保護現時的自然保育地區和特色文物¹，找出其他應予保育的地方，並對值得保育但因重要發展計劃而不能避免地失去的自然環境，作出彌補。”

2.2 我們多年來按照這套政策，採取了各項措施，保護具重要生態價值的地點。這些措施包括

(a) 根據《郊野公園條例》設立郊野公園和特別地區；

(b) 根據《城市規劃條例》劃定自然保育地帶；

¹ 保護文物的工作現已納入民政事務局的政策範疇內。

- (c) 根據《野生動物保護條例》設立限制地區；
- (d) 根據《環境影響評估條例》推行法定機制，以避免或紓緩指定工程項目對生態的潛在影響；
- (e) 為重要的生境和物種實施保育計劃；以及
- (f) 公眾教育和宣傳。

郊野公園及特別地區

2.3 《郊野公園條例》為在香港指定、管制和管理郊野公園及特別地區制定條文。漁農自然護理署署長擔任郊野公園及海岸公園管理局總監(總監)，負責管理這些地區，以達致自然保育和教育的目的。與特別地區不同，指定和管理郊野公園的另一目的，是滿足市民在康樂方面的需要。為了使環境保持天然，在郊野公園和特別地區內進行的發展項目及活動均受嚴格規管。郊野公園及海岸公園委員會是根據《郊野公園條例》成立的法定諮詢組織，就指定和管理郊野公園和特別地區的事宜，向總監提供意見。

2.4 《郊野公園條例》規定，政府及私人土地均可被指定為郊野公園，但只有政府土地才可被指定為特別地區。與郊野公園相比，特別地區面積較小，覆蓋具較高生態價值的地區，並且專門作自然保育和教育用途。

土地用途分區制度

2.5 《城市規劃條例》所訂的土地用途分區制度，目的是藉着規管土地用途，達到個別地區的指定規劃意向。這套制度也用作保育工具，保護生態易受破壞的地點免受發展計劃和與保育目的不協調的土地用途影響。一般來說，在根據《城市規劃條例》擬備的法定規劃圖則，具特殊科學價值地點、自然保育區及海岸保護區都視為自然保育地帶。政府及私人土地均可劃為具特殊科學價值地點、自然保育區或海岸保護區。與劃定其他用途地帶一樣，劃定自然保育地帶的建議由城市規劃委員會(城規會)提出，並由行政長官會同行政會議批准。

2.6 劃定具特殊科學價值地點的目的，是保護本港具科學價值的地區，例如有稀有動植物種生長的地區或具代表性的生境。這類地點受嚴格管制；除非得到城規會批准，否則幾乎所有新建議的土地用途均不能進行，即使農業活動也不例外。劃

定自然保育區及海岸保護區的目的，是保護這些地區的自然特色和景觀。劃定這些地區，有時並非為了其生態價值，而是為了保護景觀和其他保育方面的價值。除了農業和與保育有關的活動(例如植樹)外，任何其他類別的土地用途均須經城規會批准。

2.7 與郊野公園和特別地區不同，政府並沒有參予管理由土地用途分區機制所劃定的自然保育地帶。政府的角色主要限於由規劃署執行《城市規劃條例》，確保這些土地不會用作未經准許的用途。

限制地區

2.8 《野生動物保護條例》就指定限制地區制定條文，以保護重要的生境免受干擾。漁農自然護理署(漁護署)實施許可證制度，限制未經許可人士擅闖這些地區。

環境影響評估

2.9 《環境影響評估條例》於一九九八年生效，有助保護具重要生態價值的地區免受發展項目影響。該條例規定指定工程

項目的倡議人須盡可能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。

重要生境及物種的保育計劃

2.10 漁護署一直不斷推行各項保育計劃，以保護在本港發現的重要生境和物種，確保它們能繼續得以保存，生生不息。舉例來說，米埔內后海灣拉姆薩爾濕地的保育管理計劃由一九九八年開始實行，目的是推動這些濕地的保育工作和鼓勵善用這些濕地，並讓市民更明白濕地的重要性。

2.11 漁護署已為重要物種(包括中華白海豚、綠海龜及黑臉琵鷺)制訂保育計劃。在中華白海豚方面，漁護署採取“四管齊下”的保育方式，包括妥善管理、公眾教育、研究和跨境合作，使珠江口的中華白海豚能繼續以香港水域作為其活動範圍的一部分。此外，除了根據《野生動物保護條例》在綠海龜產卵季節把南丫島深灣劃定為限制地區外，漁護署亦安排人員清理該地點的草木和垃圾，以及監察綠海龜的產卵情況。同時漁護署已經為黑臉琵鷺制訂保育計劃。該項計劃包括多項優先進行的工作，目的是改善濕地生境，讓黑臉琵鷺在冬季到來覓食和棲歇。

公眾教育和宣傳

2.12 政府的自然保育工作要取得成效，市民的支持和參與是不可或缺的。為此，漁護署不斷為社會各界舉辦各類活動，包括植樹計劃、林務工作營、由專人帶領的參觀活動和健行活動等。此外，漁護署也印製了一些單張、小冊子和海報，以及製作視像光碟，介紹本港各種引人入勝的野生生物，及講解保護我們寶貴的自然環境和尊重野生生物的需要及方法。

保育工作和成效

2.13 我們採取了“生境為本”的方式以達致自然保育的目的，我們藉着指定不同的保育地區(包括郊野公園、特別地區和自然保育地帶)，保護重要的生境。目前，本港已指定 23 個郊野公園和 15 個特別地區(其中 11 個位於郊野公園範圍內)，總面積約 41,600 公頃，覆蓋全港超過 60%的林區、55%的灌木林、40%的草原、所有淡水庫和大部分溪澗源頭，以及在這些生境內的動植物。這些地區由漁護署積極管理，以便原地保育在這些地區棲息和生長的野生生物。此外，我們已把另外 6,600 公頃的土地劃為具特殊科學價值地點、自然保育區或海岸保護區，保護這些地區免受發展威脅。我們也根據《野生動物保護

條例》，把三個已劃為具特殊科學價值地點的重要生境指定為限制地區，使這些地區得到更全面的保護，免受人類干擾。這三個地點包括米埔沼澤 / 內后海灣(鳥類保護區)、鹽灶下鷺鳥林(鷺鳥築巢的地方)及深灣(瀕危的綠海龜的產卵地)。

2.14 一九九五年，我們根據《拉姆薩爾公約》把米埔及內后海灣列為拉姆薩爾濕地（即具有國際重要性的濕地），以顯示其重要性。這個地區現已成為著名的雀鳥天堂，特別是候鳥，其中包括卷羽鵝鵝及黑臉琵鷺等瀕危品種。漁護署也資助世界自然(香港)基金會(屬非政府機構)在米埔自然保護區進行日常的生境管理工作。

2.15 我們評估過現行保育措施在保護重要生境和物種方面的成效。無論從受保護地區所佔的比例，還是從生物多樣性來看，我們都已取得理想的成績。

2.16 到目前為止，現行的保護區制度所覆蓋的土地面積約達48,200公頃，相當於全港土地的43%。這些地區中，有些指定為郊野公園或特別地區，有些則劃為自然保育地帶，全都受到保護，以達到自然保育的目的。在這方面，香港較很多經濟發展相若的城市 / 地方優勝。此外，雖然香港只是彈丸之地，而

且多年來發展迅速，但是生物多樣性仍然非常豐富。可以在本港找到的動植物種類繁多，包括超過 3,100 種維管植物、約 50 種哺乳類動物、450 種雀鳥、80 種爬蟲類動物、超過 20 種兩棲類動物和 140 種淡水魚。昆蟲的種類也很多，包括超過 230 種蝴蝶和 100 種蜻蜓。大多數野生生物，都可以在本港受保護的地區內找到。

2.17 現時通過不同機制劃定的保育地區，不但為野生生物提供棲息和生長的理想環境，更可讓發展商在初步策劃階段已掌握充足的資料，及早避開生態易受破壞的地區。此外，郊野公園也發揮重要的教育和康樂功能。郊野公園一方面蘊藏豐富的野生物種，為推動自然保育教育和有關的科學研究提供寶貴的資源。另一方面，23 個郊野公園內也不乏山明水秀的景點。不少郊野公園位於市區邊緣，交通十分方便，是進行戶外康樂活動(例如遠足、露營、燒烤和野餐)和生態旅遊的好地方。每年前往郊野公園遊玩的人次超過 1,000 萬。

2.18 我們致力保存的自然環境，是屬於香港這一代及未來世世代代的寶貴資產。大自然不但提供了翠綠的背景，美化我們的城市景貌和居住環境，而且能夠提高我們的生活質素，讓我

們不費一分一毫，隨時可以享受郊野的恬靜，呼吸清新的空氣和飽覽宜人的景色。香港的天然資產也是吸引海外遊客和投資者來港的因素之一。

不足之處

2.19 現有的保育措施雖然有助保護本港具重要生態價值的地區和孕育豐富的生物品種，但也有不足之處。對於某一個地點是否應予保育，不時引起爭論。假如發展建議與自然保育目的有牴觸，爭論尤其熱烈。此外，也有人批評現行措施未能充分保育具重要生態價值但由私人擁有的地點。

2.20 概括地說，自然保育實際上是保存生物多樣性，包括保護、維持、持續利用、修復和改善自然環境。為了確保香港得以持續發展，我們須在經濟、社會和環境方面的需要之間取得平衡。我們必須尋求方法，挑選值得保育的地點，以及決定合適的保育措施和保育工作的優先次序。然而，我們目前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。

2.21 對於何謂具重要生態價值的地點，不同的人可能會有不同看法。對於是否值得為了達到自然保育目的而保護某一個地

點及應如何保護是不容易解答的問題。舉例來說，假如某個地點有一種在香港罕見但在內地常見的植物，我們會難以決定這個地點是否具有重要生態價值。另外，假如某個地點有一種稀有的蝴蝶，而另一地點卻有很多青蛙品種，我們也不能比較兩者在生態方面的重要性。凡此種種，不時都會引起爭論，爭論的問題是應否保護某個地點，若然的話，應進行哪些保育工作和如何釐定優先次序。有時，這些爭論或會影響發展項目的策劃工作。

2.22 此外，現有的生態資料在覆蓋範圍及仔細程度上有所不足。我們需要一個全面的生態資料庫，以便制訂和實行自然保育政策和措施，以及策劃發展項目。

2.23 保育私人土地上具重要生態價值的生境，是另一個備受關注的問題。政府可以利用現行的保育措施，透過土地規劃規管土地用途，藉此保護這些地點免受發展威脅。然而，由於有關土地屬私人擁有，只要土地用途符合用途分區管制的規定，即使某些人在這些土地上進行的活動與自然保育目的有抵觸或會影響生境(例如改變耕作模式、進行模擬戰爭遊戲，以及在這些土地上駕駛越野車輛)，政府也不能禁止。雖然《郊野

公園條例》的確訂有條文，對在郊野公園內進行與環境不協調的活動施加限制，但是現時大多數甚至所有土地擁有人都會強烈反對政府把他們的土地指定為郊野公園或劃作一般的自然保育用途，因為他們認為這會影響其名下土地將來的發展潛力。雖然這些地點大都以農地租約批租，而根據這些租約，土地擁有人並無發展權，即是除非獲得政府批准，否則不得在這些土地上搭建建築物或構築物，但是這些土地擁有人仍認為他們土地的發展潛力會因而受到限制。

2.24. 為了更有效達到自然保育的目的，我們除了繼續進行現時的工作，保護重要的生境和物種外，還須尋求其他切實可行的措施，以補上述不足之處。由於資源有限，我們首先須設立一套制度，為挑選須優先加強保育的地點，提供清晰及客觀的指引。如要保育私人土地上的重要生境，顯然需要土地擁有人和其他利益相關者的支持和合作才能成功。因此，我們須探討新的方法，加強與他們的伙伴關係，力求達到自然保育的目的。一方面，私人土地擁有人有權使用其名下土地，另一方面，市民也有權和希望享受優美的自然環境。我們必須在兩者之間取得平衡。

第三章 改善建議

採用計分制評估個別地點的生態價值

3.1 我們會繼續透過採用現行的保育工具、就個別生境及物種推行保育計劃，以及適當地加強現行保育地區的管理，以達致自然保育的目的。為了進一步提高保育工作的成效，我們的首要工作是建立一套可靠及廣為人所接受的制度，用以評估個別地點的生態價值，以期與社會各界就須優先加強保育的地點達成共識。我們參考過國際慣例後，擬訂了載於表 1 的計分制，根據個別地點的獨特生境和生物多樣性，評估其生態價值。這套建議計分制旨在提供一個較為客觀和更有系統的機制，用以評估不同地點在生態方面的相對重要性，以便挑選值得加強保護的地點，以及釐定有關保育工作的優先次序。制定須優先加強保育的地點清單不但可以讓我們日後能集中資源，用於最值得保護的地區，而且為策劃發展項目的人士提供有用的資料，讓他們在早期的策劃階段便能顧及對生態的潛在影響。

3.2 漁護署現正進行一項全港調查計劃，蒐集生態基線資料，以期在二零零五年年底或之前分階段建立一個全面的生態

資料庫。生態調查的範圍會包括不同的生境；約 100 個植物群落的地點、狀態和組合；以及約 1,000 種動物的分布和數量。生態調查的結果會補充從以往的研究和調查得來的現有生態資料。(這些研究和調查包括香港大學在一九九六至九七年進行的生物多樣性調查。) 最重要的是，調查結果會為建議計分制提供有用的資料，用以擬訂須優先加強保育的地點清單。

表 1：評估個別地點生態價值的建議計分制

準則	比重	說明	分數	說明
生境	(60%)			
天然程度	15%	天然生境或以往因人類的活動而改動最少的生境，會有較高的保育價值。真正天然的生境(即未經人為改動的生境)通常具高度價值。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會較高。	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為改動(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。
面積	10%	如其他情況相同，面積較大	0	微型：1公頃或以下

		的地點比面積較小的地點更具價值。	1	小型：大於 1 公頃但不超過 10 公頃
			2	中型：大於 10 公頃但不超過 100 公頃
			3	大型：大於 100 公頃
重新建立的難度	10%	難以重新建立的生境具較高價值。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性。	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(例如魚塘和荒廢的農地)。
			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，都很難或甚至不可能重新建立(例如潮間帶泥灘、天然林地和河澗)。
受干擾程度	10%	受人類的活動、發展和污染干擾的地區，其保育價值較低。	0	受極大干擾(例如都市化地區或嚴重污染的河道)。
			1	受高度干擾。
			2	受中度干擾。
			3	受輕度干擾或不受干擾。

生物多樣性	(40%)			
物種多樣性及 豐富程度	20%	某個地點的物種群聚和群落 越多樣化，保育價值越高。	0	所有生物分類群的多樣性均甚低(參 考值為某個生物分類群佔在本港錄 得的物種總數不超過 5%)。
			1	至少一個生物分類群的多樣性屬低 水平(高於 5%但不超過 20%)。
			2	至少一個生物分類群的多樣性屬中 等水平(高於 20%但不超過 50%)。
			3	某個生物分類群的多樣性屬高水 平(高於 50%)或至少三個生物分類 群的多樣性屬中等水平。
物種稀有程度 / 獨特性	20%	某地點越多稀有 / 本地特有 物種棲息或生長，保育價值 越高。	0	未發現有任何稀有或本地特有物種 居群。
			1	有至少一個生物分類群的稀有物種 居群。
			2	有一個本地特有物種居群，或兩至 三個生物分類群的稀有物種居群。

			3	有一個極稀有物種居群或稀有的本地特有物種居群，或多於三個生物分類群的稀有或本地特有物種居群。
--	--	--	---	--

加強保育私人土地上具重要生態價值地點的方案

3.3 正如第二章所述，現行的保育措施在保育涉及私人土地的生境方面有其不足之處。因此我們預料大多數確定須優先加強保育的地點會涉及私人土地。我們研究過多個方案後，認為如要加強保育這些地點，最切實可行的方案是透過與主要利益相關者(包括土地擁有人和非政府機構)建立伙伴關係，力求達到自然保育的目的。我們認為與土地擁有人簽訂管理協議和公私營界別合作這兩個方案較切實可行，及值得詳細研究，探討如何把這兩個方案應用於日後確定須優先加強保育的地點。

與土地擁有人簽訂管理協議

3.4 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，與土地擁有人簽訂管理協議。根據管理協議，土地擁有人須承諾進行指定的工作或容許非政府機構在其名下土地上進行這些工作，藉此加強保育有關的生境。協議條款會由非政府機構與土地擁有人議定。而非政府機構須進行監察，確保協議得以妥善執行，達到保育有關地點的目的。如決定採用這個方案，政府須詳細研究供非政府機構申請的撥款金

額及其他細節安排，包括決定這些資助款項的分配和用途的機制。

3.5 這些管理協議可讓政府、非政府機構和土地擁有人三方在保育個別生境上建立伙伴關係。由於管理協議按個別情況議定，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適當的計劃。如政府資助非政府機構與土地擁有人簽訂管理協議，這個方案會為政府帶來經常開支，數額則視乎協議的條款而定。

3.6 這個方案能否奏效，取決於以下因素：土地擁有人和非政府機構是否願意簽訂這類管理協議；他們會否承諾履行協議所訂的責任；以及是否有一套有效的監察和審核制度，確保經常開支用得其所，能達到原訂目的。我們認為這個方案最適宜用於須倚賴某些人類活動才能維持的生境。

公私營界別合作

3.7 按照這個方案，私人發展商如擁有具重要生態價值的地點，但由於極有可能對環境造成影響，因此很難加以發展，政府會容許發展商在該地點中生態較不易受破壞的部分進行發

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。政府曾採用類似的模式，鼓勵私營界別參予加強保育后海灣地區的濕地(主要是魚塘)。為了使這個方案更具彈性，政府也會在特殊情況下考慮涉及非原址換地以供發展的建議，但這類建議須有充分理由支持。每項建議會交由各有關當局按個別情況考慮，而先決條件是發展商須證明已訂有可行和可以接受的保育計劃，確保會在具重要生態價值的有關地點長期進行保育管理工作。

3.8 這個方案是否切實可行，將視乎私營界別是否主動提交建議而定。當局評估每項建議的可行性時，須考慮個別情況和多個因素，包括實際環境的限制、生態狀況、有關地區是否易於到達、土地用途是否協調，以及基礎設施的容量等。發展商就長期保育有關生境提出的建議管理計劃在財政上是否可行，是其中一個主要的考慮因素。由發展商成立信託基金以提供長期管理有關保育地點所需的款項，是一個可行的方法，但發展商注入的資本須足以支付信託基金的經常開支。無論如何，當局都必須實施一套有效的監察、審核和執行制度，確保發展商妥善管理有關保育地點。

3.9 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。這個方案也有助鼓勵私營界別參與自然保育工作，而長遠來說，自然保育的工作能否取得成效，私營界別的參與是一個關鍵因素。

其他方案

3.10 在這次檢討中，我們也研究過其他方案，包括收緊現有保育措施、收地、換地、在工程場地之外採取緩解措施及轉移發展權益。然而，這些方案所涉及的龐大財政和土地資源，或者實行起來的複雜性和困難度，已超越因達到保育目的而帶來的裨益。我們認為這些方案都不可行，因此不會再予考慮。我們探討這些方案時曾考慮的因素現概列於附件。

對可持續發展的影響

3.11 我們已就今次檢討中所有考慮過的方案進行初步的可持續發展評估。評估結果顯示，雖然其中三個方案，即公私營界別合作、與土地擁有人簽訂管理協議及在工程場地之外採取緩解措施，只可以按個別情況而採用，但卻可在經濟與生物多樣

性兩者考慮因素之間取得較佳的平衡。公私營界別合作方案就成本效益來說更會帶來正面的影響。然而，由於在工程場地之外採取緩解措施這方案實行起來困難重重，而且不明朗因素很多，因此我們對這個方案是否切實可行甚表懷疑。收地和換地方案涉及大量財政和土地資源，因此在財政方面的承擔是不能持續的。轉移發展權益的方案完全不可行，因為根據農地租約批租的土地的擁有人並沒有任何發展權益。餘下的一個方案是收緊現行的自然保育措施，把與保育日的不協調的土地用途從法定規劃圖則中剔除。這個方案不會增加政府的開支，但由於沒有涉及積極管理有關地點的措施，因此成效不大。

3.12 我們將考慮公眾諮詢中所收集到的意見，在稍後階段就將予以採用的改善方案進行詳細的可持續發展評估。

第四章 公眾支持及諮詢

4.1 檢討結果確定了現行的自然保育政策和措施多年來能有效保護我們的天然財產，對社會大有裨益。我們的天然財產是一項寶貴的資產，對保持生態平衡和促進市民的身心健康，均發揮重要的作用。這些天然財產不但為我們的居住環境增添姿彩，更為相協調的經濟、康樂和教育用途提供發展資源。每一位市民都有權分享這項寶貴資產所帶來的好處。同時，我們所有人都有責任保護這項資產免受威脅或干擾。

4.2 隨着香港人口日益增加，發展需求與日俱增。我們需要每一位市民的支持和積極參與，合力保護自然環境，使香港的自然保育工作得以持續，因為單靠政府的努力是不足夠的。所有市民都必須盡一己之力，投入這項別具意義的工作。只有大家同心協力，我們才能世代代繼續享有這優美的自然環境。

4.3 本文件簡述政府在保護香港的重要生境和物種方面所做的工作，並概述這次檢討的結果，包括現行政策和措施的成效和不足之處，以及進一步改善這些措施的建議。這些建議能幫助我們更有效地達到自然保育的目的。

4.4 自然保育並非一門純科學。要以絕對客觀的方法對不同生境或物種的生態價值進行量化評估，是不可能的事。第三章建議的計分制，目的在於提供一個機制，以更有系統和較客觀的方式，根據個別地點的生境和物種特色，評估不同地點在生態方面的相對重要性。由於資源並非無窮無盡，我們首先須制訂一套廣為市民接受的制度，用以評估不同地點在生態方面的重要性，以選定須優先加強保育的地點。

4.5 我們完全明白現行的措施有其不足之處，未能充分保護具有重要生態價值但由私人擁有的地點。我們也完全明白，私人土地擁有人有權使用其名下土地，而市民也有權和希望保護自然資產和享受優美的自然環境；如何在兩者之間取得平衡，是一個可能引起爭議的問題。制訂切實可行的措施，以加強保育這些地點，不但極易引起爭議，而且非常複雜，涉及眾多不同的利益相關者，並須考慮種種因素，包括對財政的影響、成本效益、土地用途規劃、實行方面的困難等。你們的意見有助我們制訂更全面的自然保育政策和措施，從而更有效地達到自然保育的目的。

4.6 自然環境屬於每一位市民；我們所有人都有責任加以保護。請就積極參與自然保育工作，踏出重要的一步，就以下事宜提供意見：

- (a) 實施在第三章建議的計分制，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；以及
- (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重要生態價值的地點。

請於二零零三年十月十八日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式，把意見送交政府總部環境運輸及工務局：

香港中環花園道三號

萬國寶通銀行大廈十樓

傳真：2136 3321

電郵地址：nature_views@etwb.gov.hk

查詢電話：2150 7144

本報告也可從環境運輸及工務局網頁(<http://www.etwb.gov.hk>)及漁農自然護理署網頁(<http://www.afcd.gov.hk>)下載。

4.7 我們在決定自然保育政策的未來路向時，會充分考慮收到的意見。

我們認為不切實可行的方案

收地

應用

政府可藉着收地程序，行使法定權力，強制接收私人土地的擁有權，把有關土地改作公共用途。政府過去曾多次收地，把土地用作自然保育以外的用途，例如發展新市鎮和興建大型基礎設施。受影響的土地擁有人和佔用人均獲發特惠補償，金額按既定的公式計算。不過，根據法律意見，自然保育可否視為公共用途，成為政府收地的理由，須按個別情況決定。

2. 如要把收地用作保育工具，須得到社會上大多數人認同，因為完成收地程序和向合資格人士發放補償，都需要大量人力和財政資源。收地對政府財政的影響，也是須予考慮的重要事項。

優點

3. 政府可藉着收地取得一個地點的所有控制權，並加以管理，以達到自然保育的目的。此外，有關地點也可作多種不會

影響其生態價值的用途，例如推廣有關自然保育的教育活動、自然觀賞、其他靜態康樂活動及生態旅遊等，使市民從中受惠。

可行性

4. 這個方案對財政的影響極大。我們曾根據現有生態資料挑選了約十個具重要生態價值的私人地點，粗略估計收回和清理這些土地所需的費用。根據現行的補償率計算，收回和清理當中約 1,000 公頃私人土地的費用估計約為 200 億元。這尚未包括管理收回的地點所需的經常費用。收地雖然可能有利於自然保育，但所涉及的龐大財政承擔着實令人關注，亦影響這個方案的可行性。此外，由於現行的措施已能保護本港不少重要生境，包括一些位於私人土地上的地點，因此我們對這個方案動用大量資源加強保育少數私人擁有的地點是否具成本效益有所保留。

5. 我們認為這個方案既不可行，也不能持久實施。

換地

應用

按照這個方案，政府會向土地擁有人批出可供發展的政府土地，以換取土地擁有人交還具重要生態價值的農地。這是一個非原址換地方案。由於涉及以私人協約方式直接批出政府土地，違反本港沿用已久的土地資源公開競爭原則，因此在現行的土地政策下，沒有充分理由支持這個方案。

優點

2. 與收地方案一樣，這個方案可以讓政府取得一個地點的所有控制權，從而保護該地點免受與保育目的不協調的活動和用途影響。受保育的地點也可用作與自然保育目的沒有牴觸的公共用途。

可行性

3. 根據過往經驗，任何換地過程預料都需時多年才能完成，因為政府與土地擁有人就換地條件進行的談判極有可能曠日持久。政府能否成功換取有關的私人土地，也沒有保證。此

外，政府一旦表明有意換取某幅土地，在談判中便會處於不利的位置。再者，一些土地(特別是新界土地)所涉及的共有業權，亦會引發很多複雜的問題。最重要的是，政府的土地儲備中並無足夠土地，可供實行這個方案。

4. 我們認為這個方案並不切實可行。

收緊現時的自然保育措施

應用

按照這個方案，規劃圖則上自然保育地帶的准許用途定義會收緊，藉此加強保護這些地帶內的生境。

2. 當局根據《城市規劃條例》劃定不同的用途地帶，規管個別地點的土地用途，以達到預先訂定的規劃目標，例如住宅發展、商業用途或自然保育等。正如第二章所述，具特殊科學價值地點、自然保育區及海岸保護區一般被視為自然保育地帶，因為這些地帶的規劃目標都是保護有關地區內的自然景物。規劃圖則的註釋列明每個地帶經常准許的用途，以及須事先經城市規劃委員會(城規會)批准的用途。為了保護生態環境，自然保育地帶的准許用途頗為有限。

3. 規劃署最近完成了一項檢討，其中一個結論是准許用途的定義可進一步收緊，以加強保育重要生境。舉例來說，城規會最近已同意加強管制具特殊科學價值地點，收緊“經常准許的用途”的範圍至主要包括郊野公園和野生動物保護區。

優點

4. 這個方案會加強自然保育地帶所發揮的保育功能，而且較為易於實行，因為在《城市規劃條例》下已有既定程序對法定規劃圖則進行修改。

可行性

5. 由於土地用途分區制度基本上只是管制土地用途的一種規劃工具，人類活動不在其管制範圍內。因此，即使有人在個別地帶內進行與規劃目標不協調的活動，只要沒有改變該地帶的准許用途，這個制度便不能禁止這些活動。這個方案也沒有向土地擁有人提供任何誘因，促使他們進行能加強保育有關地點的活動。另一方面，針對非法土地用途的巡查和執法行動，也需要大量資源。再者，如在劃定自然保育地帶之前，某些與保育目的不協調的土地用途已經存在，當局便無法加以禁止。

6. 這個方案不能解決保育具重要生態價值的私人土地所涉及的主要問題，因此效用極為有限。

在工程場地之外採取緩解措施

應用

這個方案容許《環境影響評估條例》(《環評條例》)下指定工程項目的倡議人向一個基金投入款項，以補償他們的工程項目對生態造成的不良影響，而無須在工程場地之內採取緩解措施。

2. 《環評條例》規定指定工程項目的倡議人須盡可能避免對環境造成不良影響；如完全避免是不切實可行，便須把這些影響紓緩至可以接受的程度。該條例的技術備忘錄訂明須在工程場地之內採取緩解措施；假如無法在工程場地之內採取緩解措施，方可考慮在工程場地之外採取這些措施。不過，在某些個案中，在工程場地之內為個別工程項目採取的緩解措施規模小，而且較零碎。在這些情況下，讓工程項目倡議人選擇向一個基金投入款項，在金錢上作出補償，或許更能達到自然保育的目的。這個基金可用來收回具重要生態價值的選定地點，進行積極的保育工作，以彌補失去的生態功能。

優點

3. 這個方案可以讓政府無須動用公帑，便能收回具有重要生態價值的私人土地，同時在制訂緩解措施方面，為《環評條例》下指定工程項目的倡議人提供更大的彈性。假如在工程場地之內採取實際的緩解措施並不切實可行（例如受實際環境所限），或者當局認為與其花錢在工程場地之內採取緩解措施，不如利用這些款項保護生態價值更高的其他地點，都可以採用這個方案。

可行性

4. 如要實行這個方案，便須修訂《環評條例》及其技術備忘錄，更改有關紓緩工程對生態的潛在影響的現有規定。舉例來說，當局須制定條文，容許發展商向基金投入款項，以代替在工程場地之內採取緩解措施；容許無須根據“同類彌償同類”及“最後選擇”的原則，在工程場地之外採取緩解措施；以及放寬目前計算生態補償時採用的“無淨損失”原則等。由於須修訂現行環評機制下一些沿用已久的緩解／補償原則，這個方案影響深遠，而且從自然保育的角度來看，整體的效益也難以預料。

5. 此外，為了決定這個方案適用於哪些指定工程項目，以及發展商應向基金投入多少款項以代替在工程場地之內採取緩解措施，當局必須擬訂清晰而廣為人所接受的準則。這是極為困難，甚至不可能的事。這些決定很可能因有關事件被政治化而引起爭議，而且預料須進行冗長的辯論或磋商。由工程對生態造成影響，直到在工程場地之外採取緩解措施以彌補失去的生態功能，其間會有一段時間差距。這也是一個令人關注的問題。

6. 這個方案實行起來困難重重，而且不明朗因素甚多。

轉移發展權益

應用

按照這個方案，政府為了保護某一地點，以達到自然保育的目的，會把另一幅土地的發展權益批予該地點的土地擁有人，而土地擁有人則須交出該地點的發展權益，作為交換。由於本港發現有重要生境的私人土地通常都以農地租約批出，而根據這類租約，土地擁有人並無任何發展權益可供轉移，因此我們認為這個方案不適用於香港。