

立法會環境事務委員會

新的自然保育政策

目的

本文件向議員簡介新的自然保育政策及相關的推行計劃。

背景

目前情況

2. 我們現行的自然保育政策，目的在於保護和豐富我們的自然環境，方法包括保護現有的自然保育地區，找出具有重要生態價值的地點並加以保育，以及對具保育價值但因重要發展計劃而無法保存的自然環境，作出彌補。我們至今已指定 23 個郊野公園及 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。我們亦指定了四個海岸公園及一個海岸保護區。此外，另有 6 600 公頃的土地在法定規劃圖則上劃為保育地帶，其規劃和發展受到嚴格管制。這些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。總的來說，本港約有 43%的土地受法例保護。劃定這些受保護地區和進行其他保育工作(包括為個別物種推行保育計劃)，有助維持香港豐富的生物多樣性。以受保護地區所佔的比例和生物多樣性而言，香港跟很多經濟發展相若的地方比較，並不遜色。

3. 不過，對於個別地點是否應予保育，仍不時引起爭論；在發展建議與自然保育目的有牴觸的情況下，爭論尤其熱烈。此外，有人批評現行措施未能充分保育私人土地上具重要生態價值的地點。因此，我們在二零零三年對現行自然保育政策和措施進行檢討，以期找出切實可行的辦法，更有效地達到自然保育的目標，特別是加強保育私人土地上具重要生態價值的地點。

公眾諮詢

4. 我們檢討過現行自然保育政策和措施後，在二零零三年七月至十月期間，就以下事宜徵詢市民的意見：

- (a) 實施計分制，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) 尋求切實可行的辦法，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；我們在公眾諮詢文件中指出，管理協議和公私營界別合作方案較為切實可行，因此應詳加研究。

5. 在公眾諮詢期間，我們共收到 156 份意見書，並出席了多次會議。大多數回應者同意有需要保護自然環境，並促請政府加倍努力，保育本港的天然財產。在談及計分制、管理協議及公私營界別合作改善方案的意見書中，有 50%或以上贊同有關方案，分析數字載於表一。不過，有些回應者雖然支持建議計分制，但對個別準則及其應佔比重提出疑問。有些回應者對如何實行管理協議和公私營界別合作改善方案，表示關注。

表一

改善方案 意見書數目	計分制	管理協議	公私營界別 合作
支持	58 (61.1%)	37 (50%)	53 (68.8%)
反對	8 (8.4%)	7 (9.5%)	5 (6.5%)
沒有表明支持與否	29 (30.5%)	30 (40.5%)	19 (24.7%)
總計	95 (100%)	74 (100%)	77 (100%)

6. 我們收到的意見書中，約有 40%談及諮詢文件指稱不切實可行的方案，即收地、換地、收緊現行自然保育地帶規限、在工程場地之外採取緩解措施和轉移發展權益，其中近 90%認為政府應保留這些方案，但有少數回應者同意由於收地方案涉及龐大的財政負擔，因此並不持續可行。有些回應者就政策聲明、檢討範圍及組織架構提出意見，並指出各決策局／部門須合力推行自然保育措施。不少回應者建議成立自然保育信託基金，使自然保育工作得以持續進行。

A 7. 附件A所載的報告概述諮詢期間收到的意見要點。

新的自然保育政策及推行計劃

8. 我們考慮過收到的意見後，制訂了更全面的自然保育政策，並根據這項政策：

- (a) 公布新的政策聲明，更明確地闡釋我們的理想和政策目標；
- (b) 採用計分制，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，從而擬訂因現有保育措施未能有效保護而須優先加強保育的地點清單；
- (c) 實行與土地擁有人簽訂管理協議(管理協議)及公私營界別合作的改善方案，藉此加強保育上文(b)項所述清單所包括的地點；並先進行試驗計劃，以評估這兩項新措施的成效；
- (d) 按實際情況繼續實施和加強現行自然保育措施，包括指定郊野公園、特別地區、海岸公園、海岸保護區及自然保育地帶，以及為重要生境和物種推行保育計劃；
- (f) 由二零零五年一月一日起把現有的濕地諮詢委員會歸併為環境諮詢委員會(環諮會)轄下的自然保育小組委員會；
- (g) 加強公眾教育和宣傳，讓市民更加明瞭保護生物多樣性的重要；提高政府部門的保育意識；以及
- (h) 研究設立自然保育信託基金，使保育工作得以持續進行。

詳情在下文載述。

新政策聲明

9. 現行的保育政策聲明，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：

“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無法保存的自然環境，作出彌補。”

¹ 保護文物屬民政事務局的政策範疇，因此不包括在是次檢討範圍內。

10. 我們需要制定更詳細的政策聲明，更明確地闡釋我們的理想和目標，從而加深市民對自然保育政策的認識(包括推行自然保育措施時須顧及社會及經濟成本和效益)，以及爭取他們的支持。在參考《生物多樣性公約》後，我們修訂了政策聲明。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。

採用計分制選定須優先加強保育的地點

11. 採用計分制能使我們以更客觀和更有系統的方式，評估不同地點在生態方面的相對重要性，有助我們選定須集中資源優先加強保育的地點。在諮詢期間，市民對建議計分制(包括準則和比重)意見紛紜。因此，我們邀請了知名生態專家和主要環保團體的代表，組成專

家小組²，首先根據生態原則討論和修訂計分制，然後根據議定的計分制(載於**附件B**)及現有的生態資料進行討論，訂定了須優先加強保育的地點清單(載於**附件C**)。有關這些地點的資料，包括每項準則的得分，已上載到環境運輸及工務局及漁農自然護理署(漁護署)的網頁。

12. 日後如有更多或更新的生態資料，我們會邀請專家小組按計分制評估這些資料，並考慮清單上的現有地點，就應否加入其他地點提供意見。有關把個別地點納入或不納入清單內的公眾批評或關注，會交由自然保育當局(即漁護署)處理。漁護署會徵詢專家小組及環諮會的意見，在適當情況下修訂清單。

13. 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。我們認為不宜設定“及格分數”，而把未能達到該分數的地點一律視作沒有生態和保育價值。有關地點的土地用途分區和契約所容許的用途／發展，不會因實施計分制而有所改變。除了上述原有目的外，計分制不應作其他用途。舉例來說，根據現行城市規劃制度或環境影響評估制度評估某地點的生態價值時，不應採用該計分制。

實行管理協議和公私營界別合作方案

14. 我們已根據收到的意見，檢討二零零三年的諮詢文件所提及的改善方案。鑒於所涉及的財政和土地資源，以及實行上的複雜性和困難，我們仍然認為收地、換地和在場外採取緩解措施這三個方案並不切實可行。至於轉移發展權益的方案，我們認為也不可行，因為有關地點大都以沒有發展權益的農地租約批出。假如把這些方案納入考慮之列，土地擁有人或會有不設實際的期望，因而妨礙較切實可行的改善方案(即管理協議和公私營界別合作)的實行。為了進一步評估管理協議和公私營界別合作的成效，我們會先為這兩個方案進行試驗計劃。至於收緊現行自然保育地帶規限的方案，我們認為應予保留和進一步試行，詳情在下文第 25 段載述。

² 專家小組由知名的生態學學者和主要環保／利益團體的代表組成；這些團體包括世界自然(香港)基金會、長春社、地球之友、綠色力量及嘉道理農場暨植物園。專家小組會議由環諮會主席主持。

管理協議

15. 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。我們已得到環境及自然保育基金(環保基金)委員會批准，從環保基金³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)可在二零零四年十二月一日至二零零五年五月三十一日期間，就附件C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／漁護署評審；該局／署將視乎情況諮詢其他有關部門及環諮會(或轄下小組委員會)。建議會呈交環保基金委員會通過。

16. 在審批申請時，有關方面會充分考慮以下因素：

- (a) 建議計劃如何能夠加強保育有關地點和更有效地達到自然保育的目標；
- (b) 建議計劃可否持續進行，包括所需的資源、土地擁有人及地區社羣的參與，以及管理協議的性質和可否強制執行；
- (c) 建議預算是否合理和切合實際，計劃是否具成本效益；以及
- (d) 申請人的技術和計劃管理能力及過往表現；如有需要，非政府機構可向其他相關專業團體尋求協助或支援。

詳載經環保基金委員會通過的資助準則和監察及預算管理機制的《申請指引》，曾經環境運輸及工務局和漁護署各個辦事處，以及各區民政事務處派發，並可從環境運輸及工務局和漁護署的網頁下載。我們擬訂該份指引時，參考了現時適用於環保基金計劃的準則，並考慮到有需要賦予更大彈性，使試驗計劃更有吸引力。這項新的自然保育措

³ 環保基金在一九九四年根據《環境及自然保育基金條例》成立，由環境運輸及工務局局長擔任受託人，負責持有基金，並按照環保基金委員會所建議的方式及範圍加以運用，為環境及自然保育方面的教育、研究及其他項目及活動，提供經費。

施如要奏效，必須取得非政府機構的支持，借助他們具備的能力，以及得到土地擁有人的合作。進行試驗計劃的目的在於評估這項新措施的成效和有關人士的反應。

公私營界別合作

17. 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。

18. 這個方案如要成功推行，極有賴私營界別主動提出建議，以及環保團體及土地擁有人等有關人士大力支持。每項建議是否可行和可否持續進行，須按個別情況考慮。由於這個方案十分複雜，而且變數甚多，我們會先進行幾項試驗計劃。

19. 我們會給予私營界別六個月時間(由二零零四年十二月一日至二零零五年五月三十一日)就附件 C 所載的地點提出公私營界別合作建議。我們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。專責小組由環境運輸及工務局領導，成員包括其他相關決策局／部門的代表。當局會就專責小組的建議徵詢環諮會(或轄下小組委員會)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。專責小組之下會成立包括有關部門代表的工作小組，負責監察個別試驗計劃的進行情況。

20. 在選定值得支持的公私營界別合作建議時，專責小組會充分考慮以下因素：

- (a) 建議計劃如何能夠加強保育有關地點和更有效地達到自然保育的目標；建議發展項目對環境的潛在不良影響也是考慮因素之一；
- (b) 建議計劃可否持續進行，特別是倡議者在長期保育有關地點方面的承擔、計劃的可靠程度，以及有關條款是否可以強制執行等；
- (c) 倡議者的能力和過往表現；
- (d) 建議計劃是否成熟，包括是否全面，會否過於複雜和敏感(例如涉及土地問題)；以及

(e) 對政府資源的影響。

21. 為了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》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》(環評條例)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。

檢討

22. 我們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。我們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。

加強現行保育措施

23. 這次政策檢討肯定了現行保育措施的成效。我們參考公眾諮詢期間收到的意見後，決定繼續採取現有的保育措施，包括指定郊野公園、特別地區、海岸公園、海岸保護區和自然保育地帶，以及為重要生境和物種推行保育計劃。此外，我們會繼續積極參與全球保護生物多樣性的工作，並履行以下與保育相關並已延伸至香港的國際公約所訂的義務：

- (a) 《瀕危野生動植物種國際貿易公約》一旨在藉規管國際貿易保護瀕危物種免受過度採捕；
- (b) 《關於特別是作為水禽棲息地的國際重要濕地公約》一規定須保育和善用濕地；我們早於一九九五年指定米埔及內后海灣為拉姆薩爾公約濕地；及
- (c) 《野生動物遷徙物種保護公約》一規定藉保育和修復遷徙物種的生境保護該等物種。

我們已獲得中央人民政府原則上批准，把《生物多樣性公約》及《卡塔赫納生物安全議定書》延伸至香港。我們現正草擬法例，以實施該議定書的規定，管制改性活生物體的越境轉移。我們的目標是盡快完成所有必要的預備工作，以期在二零零五至零六年度把該公約及議定書延伸至香港。

24. 漁護署現正進行生態調查，致力在二零零五年年底前建立一個全面的香港生態資料庫。漁護署亦正審視按以往的研究(例如香港大學在一九九六至九七年進行的生物多樣性調查)被確定為具有保育價值的地點，從而根據現行制度制訂適當措施，以保育這些地點。漁護署不時召開工作小組會議，與本地團體和大專院校的專家一起覆檢該署對物種的稀有程度及不同地點所需的保護所作的評估，以及為稀有物種擬訂保育計劃。生態資料庫建立後，有關不同地點的保育價值的資料在合適情況下可供其他政府部門和市民取用，方便他們規劃土地用途和策劃發展項目。

25. 此外，我們已重新研究收緊現行自然保育地帶規限的方案。我們考慮過公眾提出的意見後，同意這個方案也可加強保護具重要生態價值的地點，包括在私人土地上的地點。漁護署會檢討這些地點現時所屬的土地用途地帶，研究可否修訂這些地帶的准許用途(例如剔除規劃圖則第一欄或第二欄下不協調的土地用途)，藉此加強保育這些地點。

加強環諮會在自然保育方面的諮詢角色

26. 除環諮會外，本港一直還有三個與自然保育有關的諮詢委員會，即郊野公園及海岸公園委員會、保護稀有動植物諮詢委員會和濕地諮詢委員會。前兩者屬法定機構，其具體職能在法例中訂明。濕地諮詢委員會並非法定機構，成立的目的是就履行《拉姆薩爾公約》、管理米埔和內后海灣拉姆薩爾公約濕地及其他與濕地保育有關的事宜，向漁護署提供意見。

27. 環諮會是就環境事宜(包括與自然保育有關的事宜)向政府提供意見的主要諮詢組織。目前，環諮會下設兩個小組委員會，即環評小組委員會及廢物小組委員會，分別負責協助環諮會處理環評(特別是根據環評條例提交的環評報告)及廢物事宜。為加強環諮會在自然保育方面的諮詢角色，並進一步簡化現有的諮詢架構，由二零零五年一月一日新一屆環諮會任期開始當日起，濕地諮詢委員會將併入環諮會架構之內，成為該會轄下的自然保育小組委員會。一如現有的廢物小組委員會，自然保育小組委員會的成員會包括環諮會成員及由環境運輸及工務局局長委任的增選委員。

保育教育和宣傳

28. 多年以來，我們一直把教育和宣傳工作集中於具保育價值地點的康樂價值，郊野公園就是一個例子。為配合新的政策聲明，我們認為應加強有關維護生物多樣性的重要性和意義，以及對待野生生物的正確態度的公眾教育和宣傳工作。

29. 此外，其他決策局／部門管轄的事宜(例如鄉郊土地用途規劃和管理)對保護本港的天然財產亦可能有直接影響。如要切實執行自然保育政策，必須得到他們的支持和配合。我們會與非政府機構緊密合作，加強自然保育方面的公眾教育。我們也會與相關的決策局／部門合力提高他們的自然保育意識。

自然保育信託基金

30. 設立自然保育信託基金有助向社會各界籌集款項(包括個人和私營公司捐款)，用來維護和保育本港的天然財產。這個基金可提供經費，使自然保育工作得以持續。雖然此類信託基金的持續性和成本效益是令人關注的問題，但是我們認為這個構思值得詳加研究。在公私營界別合作方案下，由發展商設立信託基金，為長期管理受保育的地點提供經費，是其中一個可能性。設立保育信託基金是否可行，可在進行公私營界別合作試驗計劃時進一步探討。

對財政、公務員、經濟、環境和可持續發展的影響

對財政和公務員的影響

31. 當局已由環保基金撥出 500 萬元，供進行管理協議試驗計劃之用。我們會參考從試驗計劃汲取的經驗，並視乎可用的資源，制定長遠的未來路向。由於需資助非政府機構與土地擁有人簽訂管理協議，這個方案如長期實行，會引致大筆經常開支。這方面的影響要在較後階段才可加以評估。

32. 公私營界別合作建議會按個別情況考慮；每項建議會呈交行政會議批准。我們會在屆時逐一評估每項建議對資源的影響。

33. 因實行新政策而引致的額外工作量及經常開支，會由有關決策局和部門利用現有資源吸納。這些工作包括就管理協議及公私營界別合作試驗計劃發出指引和處理申請，以及加強現行保育措施和教育及宣傳工作。

對經濟的影響

34. 概括而言，新的自然保育政策和推行計劃能提供更佳的框架，平衡效益和成本兩方面的考慮因素。實施計分制有助政府把有限的資源投放於須優先加強保育的地點上。兩項新的保育措施(即管理協議和公私營界別合作)能向土地擁有人提供經濟誘因，鼓勵他們加強保護具保育價值的地點。不過，這些建議的成效須按個別情況評估。

對環境的影響

35. 實行新政策能加強保育本港的自然遺產，特別是私人土地上具重要生態價值的地點。我們會評估新政策對環境的累積影響，包括管理協議和公私營界別合作方案試驗計劃在運作階段造成的影響，以及與這些計劃有關的輔助設施(如有的話)會否影響環境。所有發展項目均須符合各項法定和行政規定，包括環評條例的規定(如涉及指定工程項目)。

對可持續發展的影響

36. 建議的新政策聲明與維護本港生物多樣性的可持續原則一脈相承。成立專家小組和實施計分制能提供更客觀和可供多方面參與的機制，擬訂須優先加強保育的地點清單。至於自然保育信託基金對可持續發展的影響，我們會在深入探討這個構思時再作研究。

37. 管理協議和公私營界別合作這兩項新措施的目的在於鼓勵主要相關人士(包括土地擁有人、發展商和非政府機構)支持和參與具重要生態價值地點的保育工作；這與可持續發展的“伙伴合作”原則一致。不過，假如我們決定長期實行這兩項措施，這兩項措施對可持續發展的影響須待推行細節擬定後才能準確評估。雖然如此，我們必須及早注視多項涉及土地、規劃和環境事宜的敏感問題。就涉及非原址換地的計劃而言，現行土地政策與公私營界別合作方案兩者之間的潛在矛盾，以及這些計劃對地價的影響，也不容忽視。此外，當局一方面須採取有效措施，防止私人土地擁有人或發展商濫用這些方案，另一方面須給予他們誘因，吸引他們實行這些方案。其他須予關注的問題包括與發展項目有關的基本設施(如有的話)會否對自然環境造成影響，以及是否有需要加強有關人士保育生境和執行管理協議的能力。

38. 由於問題錯綜複雜，政府會待全面檢討試驗計劃和解決上述問題後，才訂定長遠路向。每項公私營界別合作試驗計劃在提交行政會議審批前，均須進行可持續發展評估，以確定對本港長遠可持續發展的影響。

未來路向

39. 我們會繼續努力，保護香港的自然遺產。我們相信，新的自然保育政策能讓我們更有效地達到自然保育的目標，包括在政府、商界、非政府機構、學術界和市民大眾之間建立伙伴關係，從而保育私人土地上具重要生態價值的地點。

環境運輸及工務局

二零零四年十一月

有關自然保育政策檢討的 公眾諮詢報告書

第一章

引言

背景

1.1 我們多年以來奉行的政策，是透過保護現有的自然保育地區、找出其他應予保育的地方，及對值得保育但因重要發展計劃而無法保存的自然環境，作出彌補，以保育和美化本港的自然環境。根據這套政策，我們採取了各項立法和行政措施，保護生態易受破壞的生境及重要物種。這些措施包括把全港逾 40%的土地劃為郊野公園、特別地區和自然保育地帶；指定海岸公園和海岸保護區；以及為個別物種推行保育計劃。

1.2 不過，對於個別地點是否應予保育，仍不時引起爭論；在發展建議與自然保育目的有牴觸的情況下，爭論尤其熱烈。此外，有人批評現行措施未能充分保育私人土地上具重要生態價值的地點。因此，當局在二零零三年對現行自然保育政策和措施進行檢討，以期找出可予改善的地方。

1.3 檢討結果顯示，在保護本港生物多樣性的重要組成部分方面，現行政策和措施行之有效。然而，私人土地上有不少具重要生態價值的地點或會受到人類活動的影響，這與自然保育目標有所牴觸。但是，由於這些地點位於私人土地上，現行機制未能全面管制該等活動。此外，我們也沒有一套客觀制度，可用來評估個別地點在生態方面的重要性和選定須優先加強保育的地點。

1.4 為了彌補上述不足之處，檢討結果建議實施計分制，以更客觀和更有系統的方式，評估不同地點在生態方面的相對重要性，特別是位於私人土地上的地點，這有助我們擬訂一份需要優先透過採取新措施，加強保育的地點清單。在這方面，該次檢討研究過多項可能的改善措施，結論是由非政府機構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，值得深入研究可如何應用於使用計分制選定需優先加強保育的地點。

1.5 當局在二零零三年七月十七日至十月十八日期間，就檢討結果和建議進行公眾諮詢。

公眾諮詢

1.6 當局發出一份以“展望自然”為題的諮詢文件，解釋政策檢討的結果及建議。這份文件在各區民政事務處派發，並上載到環境運輸及工務局和漁農自然護理署(漁護署)的網頁。當局也印製了單張及海報等宣傳資料，在不同地點和場合派發，並且在公眾諮詢期內，在電視和電台播放政府宣傳聲帶及短片，呼籲市民就上述檢討提出意見，以及藉此提高市民的自然保育意識。同時，當局在各大商場舉辦巡迴展覽，介紹香港豐富的天然資產，教導市民自然保育的重要，並鼓勵他們支持和參與這次諮詢。

1.7 在諮詢期間，我們舉行了多次簡報會及工作會議，與主要有關人士(包括環保團體、專業學會、學者和區議員)交換意見，並諮詢了鄉議局、立法會環境事務委員會，以及環境諮詢委員會、郊野公園及海岸公園委員會、濕地諮詢委員會和城市規劃委員會等諮詢組織。此外，我們曾與香港總商會會面，並出席大埔環保協進會舉辦的論壇，解釋諮詢文件內容，並與出席者交換意見。

1.8 我們共接獲 153 個回應者以郵寄、電郵或傳真方式提交的 156 份意見書，其中超過半數由市民以個人身分提交，並無註明與任何專業界別或團體有關連。其餘的意見書則由代表社會上不同界別的個人或機構提交，包括立法會議員、區議員、學者、環保團體、專業學會、鄉議局、政黨、私營公司及行業公會。

第二章

公眾意見摘要

2.1 我們已詳細考慮在諮詢期間收到的書面建議和口頭意見。差不多所有回應者都同意自然環境是香港的珍貴資源，因此應加倍努力，保護這份寶貴的財產。對於當局建議實施計分制，以及實行管理協議和公私營界別合作方案，從而加強保育使用計分制選定的地點，公眾的意見摘要載於以下各段。

計分制

2.2 回應者大多贊成實施計分制，以更客觀的方式比較不同地點的生態價值。就建議計分制提出意見的回應者中，超過 60%表示支持實施計分制，但對於建議的評估準則和比重，則意見紛紜。

2.3 建議計分制所採用的評估準則分為“生境”和“生物多樣性”兩大類，比重分別為 60%及 40%。不少回應者認為應增加“生物多樣性”準則的比重，尤其是“物種稀有性／本地獨特性”一項(現時建議的比重為 20%)，以充分反映具有稀有及／或重要物種地點的重要性。有些回應者擔心，只有一個重要植物或動物物種的地點在建議計分制下得分極低，因此不會得到應有的保護。

2.4 不少回應者對於建議的“生境”準則有保留。該方面的分項準則包括“天然程度”、“重新建立的難度”、“生境多樣性”、“面積”及“受干擾程度”。他們關注到一些可以發揮重要生態作用的人造生境(例如農地)在“天然程度”及“重新建立的難度”項下得分較低，因此總分也會極低。有些回應者也認為，“生境多樣性”和“面積”這兩項準則會令面積較大的地點佔優，而由於一個地點的界線可以隨意劃定，該地點在這兩項準則的得分也會因此受到影響。關於建議的“受干擾程度”準則，有些回應者認為受干擾的地點應得較高分數，因為有需要即時採取行動，加強保育這些地點；反觀建議計分制的原則只在於制訂一個方法，衡量某地點當時的生態價值。有些回應

者雖然認同“生境”準則的確為評估某地點的生態價值提供指標，但是對一些問題表示關注，因而建議降低這些準則的比重。

2.5 有些回應者(包括個別市民和機構)建議修訂計分制，加入其他評估準則，包括個別地點的罕有程度；該地點是否不能被替代；該地點是否與其他生境相連；該地點現時的保護狀況；該地點是否重要的覓食／哺育場地；同類生境是否已得到保護；該地點的景觀和康樂價值及為市民帶來的好處。有幾個回應者建議擴大分數範圍（例如由 0 至 5 分），使每個地點在同一項下的得分差距更加明顯。

2.6 有些回應者對計分制的實際應用表示關注，特別是關於由誰負責評估個別地點和作出評分，因為評估過程或多或少涉及主觀看法和判斷。有些回應者建議由相關範疇的專家組成獨立委員會進行評估。此外，有人詢問如何決定哪些地點應使用計分制作評估，以及應否設定及格分數，以決定哪些地點符合資格，納入須優先保育的地點清單內。有幾個回應者強調有必要在評估過程中諮詢有關人士，並就選定須優先保育的地點尋求共識。有人建議設立上訴渠道，處理關於使用計分制擬出地點清單的反對個案。此外，有幾個回應者提醒我們，或會有人濫用計分制評估現時已受保護的地點，例如郊野公園及自然保育地帶，目的在於迫使政府撥出得分較低的地點作發展用途。他們認為應清晰界定建議計分制的適用範圍，以免該制度遭人濫用。

2.7 有幾個回應者要求當局說明，實施計分制對城市規劃委員會就個別地點的土地用途分區和規劃申請所作的決定，以及環境保護署署長就環境影響評估報告所作的決定，有何影響。

管理協議

2.8 回應者大都接受管理協議方案的概念，即鼓勵與土地擁有人建立伙伴關係，保育其名下土地。就這項建議提出意見的回應者之中，約有一半支持這個構想。不過，由於諮詢文件沒有說明實行這個方案的詳情，不少回應者對政府、非政府機構及土地擁有人在這種伙伴關

係下的角色、政府可以提供多少財政資助，以及要成功推行這個方案可能遇到的困難表示關注。

2.9 不少回應者擔心本港的非政府機構大多缺乏管理生境所需的資源、經驗和實務知識，未必有能力執行此類管理協議。他們認為政府應擔當更積極的角色，向非政府機構提供財政資助和其他必要的支援，例如協助這些機構建立生境管理才能，以及設立妥善的監察和審核制度，確保管理協議有效執行。有些回應者擔心非政府機構和漁護署沒有足夠能力管理和監察與土地擁有人簽訂的協議，以及相關的生境改善工程。有些回應者則懷疑，假如沒有足夠的誘因，土地擁有人會否對簽訂這類自願性質的協議產生興趣。

2.10 不少回應者認為政府應表明打算撥出多少款項，以供實行這個方案，並清楚說明租住權保障(此視乎政府是否持續提供資助和土地擁有人是否願意簽訂該等管理協議而定)、資助制度(包括評審和資助準則)及衡量表現的方法。有些回應者詢問，假如任何一方違反協議，當局會如何採取行動。

公私營界別合作

2.11 公私營界別合作的概念廣為大眾所接受。就這項建議提出意見的回應者之中，接近 70%支持這個方案，只有幾個回應者認為有些地點地理環境獨特，生態易受破壞，未必適宜採用這個方案。與管理協議方案一樣，不少回應者欲知推行計劃的詳情。由於公私營界別合作建議須兼顧自然保育和發展元素，並涉及規劃和土地問題，因此其推行計劃自然較為複雜。

2.12 建議的公私營界別合作模式現於新界西北的濕地保育區和濕地緩衝區採用。按照現行安排，這類建議須循城市規劃、環境影響評估和土地管理方面既定的法定和行政程序處理；項目倡議者須按需要就這幾方面獲得所需批准，才可落實建議。有些回應者指出，假如新的自然保育政策採納公私營界別合作方案，令該模式適用於后海灣地區以外的地點時，當局如何規範和簡化各種程序，是他們關注的問題。

為了保護有關地點中生態易受破壞的部分，有些回應者建議制訂明確的指引和條件，確保這些地點能長期受到保育；這正是公私營界別合作建議的基本目標。可以採用的方法包括規管發展商的行動；監察議定的保育計劃的推行情況；以及在任何一方未能履行承諾時，加以處罰。是否有可靠的經費來源資助長期的生境管理工作，是決定公私營界別合作建議能否為人所接受的另一關鍵因素。

2.13 有些回應者強調必須提供足夠的誘因，鼓勵私營機構參與這項計劃。有些回應者認為，除非政府寬減有關地點可發展部分的地價，否則這個方案會缺乏吸引力，且不設實際。此外，有些回應者擔心發展商／非政府機構沒有足夠能力管理有關生境，而漁護署也沒有足夠能力發揮有效的監察作用。

其他意見

2.14 除了談及諮詢文件所載的建議外，大多數意見書也就自然保育工作的其他環節提出意見。下文概述這些意見的重點。

檢討範圍

2.15 不少回應者認為這次政策檢討的範圍過於狹窄，只着重解決在保育私人土地上具重要生態價值地點所遇到的問題，亦沒有提及海洋保育事宜，因此表示失望。環保團體更認為這次檢討的範圍應涵蓋其他自然保育問題，包括保育政府土地上生態易受破壞的生境；更新受保護物種清單；為全球、地區和本地重要物種(例如鮑氏雙足蜥及白腹海鷗)推行保育計劃；恢復已退化的生境，例如低地河澗和濕地；以及對販賣野生生物(特別是鳥類)加強執法 and 實施更嚴格的管制。

2.16 有些回應者認為檢討範圍應包括香港在保護本身的天然資產方面的國際義務。他們認為香港應按照《生物多樣性公約》的規定，制訂生物多樣性策略和行動計劃，並應遵守該公約的其他條款。

政策聲明

2.17 有些回應者(特別是學者和環保團體)認為，政府完成這次政策檢討後，應制訂和公布明確的政策聲明；該聲明應附有一套政策目標和行動方案。政策聲明公布後，應成為日後制訂加強保育措施和成效評估標準的依據。有幾份意見書建議採用“生物多樣性無淨損失”作為未來自然保育政策的指導原則。

保育管理局

2.18 有些回應者倡議成立保育管理局，牽頭實行管理協議和公私營界別合作方案和其他保育措施，因為這些方案和措施多會跨越不同部門的職責範圍，須由一個中央機構協調各方的意見和利益。有幾個回應者認為保育管理局應綜合處理所有關乎鄉郊景觀和文物的保育事宜。

自然保育信託基金

2.19 有些意見書提及設立自然保育信託基金一事，建議自然保育信託基金最初應由政府注資成立，然後接受私營機構和市民大眾的捐款。一般來說，回應者希望信託基金能提供資金，以供實行管理協議和公私營界別合作方案和其他改善方案(包括收地)，藉此加強保育私人土地上具重要生態價值的地點。

生態調查

2.20 回應者大都贊成漁護署進行生態調查，為香港建立全面的生態資料庫。大多數回應者建議讓市民使用該資料庫，藉此增進他們對香港生態資產的認識，並方便發展商策劃發展項目。

2.21 然而，有些回應者認為現有的生態資料已十分豐富，政府應從速採取行動，保護香港大學生物多樣性調查及嘉道理農場暨植物園認定的生態熱點，例如檢討該等地點的土地用途分區。

檢討中認為不切實可行的方案—收地、換地、收緊現行自然保育地帶規限、在工程場地外採取緩解措施及轉移發展權益

2.22 約有三分之一的意見書認為不應在現階段否決這些方案。相反，政府應保留這些方案，並深入研究，如何可妥善利用這些方案的優點，加強保育重要生境。

生態足跡

2.23 有幾個回應者指出，香港的生態足跡範圍很大，我們的消費模式(特別是海鮮和林木產品)已對別處的天然資源構成相當大的壓力。他們建議這次政策檢討應一併研究這個問題。他們認為，香港作為一個負責任的世界公民，理應正視這個問題。

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
塱原及河上鄉	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