立法會
Legislative Council

立法會 CB(1)705/16-17(07)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2017 年 3 月 27 日舉行的會議

立法會秘書處就香港的自然保育
擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在就香港的自然保育提供背景資料，並概述立法會相關委員會在 2013-2014 年度至 2015-2016 年度立法會會期討論有關事宜時，議員所提出的主要意見和關注。

背景

自然保育政策的框架

2. 本港目前自然保育政策的框架載於 2004 年公布的"新自然保育政策"。根據這政策，政府當局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地生物多樣性至為重要的自然資源，[1] 使現在和將來的世代均可共享這些資源。政府當局在推廣自然保育方面的主要計劃及措施綜述於下文各段。

---

[1] 生物多樣性指不同生物之間的差異。生物多樣性不但可用來量度生態系統的穩定程度，更是自然環境可為人類帶來多少惠益的關鍵。生物多樣性分為 3 個層面：遺傳多樣性指同一物種中不同個體間的差異；物種多樣性指在一個生境或區域內的各類生物；生態系統多樣性指在某一範圍內生境及生物群落的變化。

自然保育計劃及措施

指定保護區

3. 政府當局將具重要生態價值的地點指定為保護區，以全面保護當地的生態系統，並原址保育野生生物。這些保護區包括：

(a) 為達到自然保育、戶外康樂及郊野教育目的而根據《郊野公園條例》(第 208 章)設立的郊野公園和特別地區；[2]

(b) 為保護和管理具重要生態價值的珊瑚群落、海草和海藻牀、岩岸和其他海岸與海洋生境而根據《海岸公園條例》(第 476 章)指定的海岸公園和海岸保護區；及

(c) 為限制人類進入及盡量減少對生境和野生生物的干擾而根據《野生動物保護條例》(第 170 章)指定為限制地區的具重要生態價值的生境。

土地用途規劃及發展管制

4. 《城市規劃條例》(第 131 章)就在法定規劃圖則劃定生態易受破壞的地點作出規定。具特殊科學價值地點、自然保育區和海岸保護區等保育地帶的規劃意向，根據一般推定，是不宜用作發展的。在保育地帶內，土地除了作管理自然資源所需的用途外，只准作少數其他用途。

5. 根據《環境影響評估條例》(第 499 章)，在生態易受破壞的地點或其附近進行的任何大型工程項目，都可能屬於指定工程項目。該條例訂明，項目倡議人應在項目初期仔細審視指定工程項目可能對生態造成的影響，並因應需要作出調整，避免或盡量減少產生不良影響。

[2] 郊野公園和特別地區均依法受到相同保護和管制。郊野公園通常面積較大。管理郊野公園是為達到康樂、教育和自然保育目的。特別地區面積較小，保育價值較高。管理特別地區通常只為達到自然保育和教育目的。

保育私人土地

6. 政府當局已實施以下兩項計劃，以加強保育由私人擁有並須優先保育的地點：

(a) 公私營界別合作計劃：項目倡議者獲准發展有關地點上生態較不易受破壞的部分，但發展規模須經當局同意，而且項目倡議者須承諾長期保育和管理該等地點的其餘部分；及

(b) 管理協議計劃：非牟利機構可向環境及自然保育基金("環保基金")申請資助，與土地業權人簽訂管理協議並向他們提供經濟誘因，以換取有關地點的土地管理權或業權人的合作，從而加強保育有關地點。

物種保育計劃

7. 政府當局為中華白海豚、綠海龜、黑臉琵鷺及盧氏小樹蛙等動物物種實施保育行動計劃。該等計劃一般包括監測、推行就地或遷地保育措施、進行研究以彌補知識上的不足，以及公眾教育。在保育本地植物方面，除指定保護區及執行《林區及郊區條例》(第 96 章)外，[3] 當局亦一直在郊區繁殖和種植一些稀有或瀕危植物物種，以增加這些植物的數量。

<u>《香港生物多樣性策略及行動計劃(2016-2021)》</u>

8. 為了響應全球保育生物多樣性的工作，[4] 以及加強本地保育以支持香港持續發展，政府當局自 2013 年起邀請持份者參與制訂香港生物多樣性策略及行動計劃("策略及行動計劃")的工作。2016 年年初進行的公眾諮詢結果顯示公眾廣泛支持推行策略及行動計劃。

---

[3] 該條例禁止摧毀位於政府土地上的林區及植林區內的樹木和植物、在林區/植林區或郊野範圍生火，以及管有訂明的植物物種。

[4] 目前，196 個國家及組織已簽署或接納《生物多樣性公約》("《公約》")。《公約》的目的是保育生物多樣性、促進持續利用生物多樣性的組成部分，以及公平合理分享由利用遺傳資源而產生的惠益。中國於 1993 年加入《公約》，並於 2011 年把《公約》的適用範圍延伸至香港。

9. 2016 年 12 月，政府當局發表香港首份策略及行動計劃，為本港在 2016 年至 2021 年的生物多樣性保育工作提供行政及規劃指引。香港的策略及行動計劃由 4 個行動範疇組成，包括加強保育措施、生物多樣性主流化、[5] 增進知識及推動社會參與。

10. 就加強保育措施的範疇而言，政府當局將採取多項行動，當中包括以下各項：

(a) 維持及優化保護區的管理，包括為生物多樣性豐富的特定地點制訂保育管理計劃；

(b) 考慮能否擴大保護區以涵蓋其他具重要生態價值地點；[6]

(c) 加強涉及野生動植物的罪行的執法工作，並加重瀕危物種走私及非法貿易的罰則；及

(d) 為須優先保育的物種制訂並實施保育行動計劃，以及加強管理外來入侵物種。

議員提出的主要意見及關注

11. 政府當局在 2016 年 2 月 22 日及 2016 年 3 月 29 日的環境事務委員會會議上，向該委員會簡介策略及行動計劃的公眾諮詢。事務委員會亦在多次會議上討論與保護瀕危物種(例如大象及土沉香)及海洋生態有關的事宜。在 2015 年 12 月 2 日的立法會會議上，葛珮帆議員就"加強打擊走私野生動物的罪行"動議並經毛孟靜議員修正的議案獲得通過。議員在審核 2014-2015 年度及 2015-2016 年度開支預算期間，曾提出與自然保育有關的事宜。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

---

[5] "生物多樣性主流化"指在全港性發展策略中加入生物多樣性的考慮因素。這範疇的主要行動包括把相關指引納入《香港規劃標準與準則》，以及更新可持續發展評估制度內有關生物多樣性的準則，以便政府在制訂主要政策及計劃時考慮生物多樣性的因素。

[6] 當局在此方面的一項重點計劃，是推展指定索罟群島海岸公園、大嶼山西南海岸公園及紅花嶺郊野公園為保護區的建議。當局會擴大郊野公園，以涵蓋位於合適地點的郊野公園"不包括土地"，並會在塱原闢設佔地 37 公頃的自然公園，以緩解發展古洞北及粉嶺北新發展區所造成的生態影響。

填海及建造工程對海洋生態的影響

12. 議員關注大型基建工程項目(尤其是大嶼山附近的工程項目)對受影響水域的海洋生態及漁業資源的累積影響。部分議員認為政府當局應制訂全面的保育海洋生態政策及策略、定期調查本港水域的海洋資源，以及製備海洋資源圖，以協助監察海洋物種的情況。

13. 政府當局表示，當局一直定期進行生態調查，以了解不同海洋物種的最新狀況。當局已為海洋生態系統的保育及持續發展推行多項措施，例如將南丫島的深灣劃定為限制地區，以保護綠海龜的產卵地；敷設人工魚礁，以豐富漁業和生態資源；以及與廣東省當局跨境合作，以保育內地和本港水域的海洋物種。政府當局亦一直實施漁業管理措施，當中包括禁止拖網捕魚，以及設立本地漁船登記制度，冀能把本港水域的捕撈量維持在適當水平。

14. 政府當局又表示，土木工程拓展署已進行非法定的"累計性環境影響評估"研究，以評估 3 個適合填海的地點(龍鼓灘、小蠔灣和欣澳)和西部水域內其他正在施工/已作規劃的工程項目，在生態、漁業、空氣質素和水質 4 個環境範疇的累積影響。研究顯示，就該 4 個環境範疇而言，並沒有不可克服的問題。政府當局會繼續實施緩解措施，例如採用不浚挖式填海方法及劃定新的海岸公園，以保護海洋生態免受海事工程的不良影響。

自然保育與人類活動之間的平衡

15. 議員強調，政府當局應在自然保育與人類活動(包括土地發展和經濟活動)之間取得適當平衡。有議員關注大型發展工程項目，以及綠化地帶的地區改劃作住宅用途，對陸地和海洋生態系統所造成的影響。部分議員留意到，在魚塘養殖的魚經常成為野鳥的獵物，但野鳥因受到法例保護而不可捕捉或獵殺，導致魚群數量減少，養魚戶蒙受財政損失。

16. 政府當局回應時表示，香港首份策略及行動計劃會指導支持生物多樣性的策略性行動。漁農自然護理署("漁護署")已建議推行措施，協助養魚戶預防野鳥獵食養殖魚，以期建立本地養魚業與雀鳥保育之間的和諧關係。當局透過環保基金提供款項，資助推行管理協議項目，以鼓勵養魚戶採取傳統並且對生態可持續發展有利的作業模式管理魚塘。

打擊野生動植物罪行

17. 議員促請政府當局加強監控野生動植物走私活動，並增撥資源加強偵緝隊伍的規模及執法能力，以遏止犯罪組織利用香港作為非法貿易中心。議員亦要求政府當局就野生動植物罪行施加更重的罰則。

18. 政府當局表示，漁護署一直與香港海關緊密合作，並與海外執法機關互相配合，透過國際聯合行動及情報分享，打擊野生動植物走私活動。為加強阻嚇瀕危物種走私活動，政府當局擬就《保護瀕危動植物物種條例》(第 586 章)所訂的商業和非商業簡易罪行施加劃一的最高罰則，並為循公訴程序定罪的相關罪行另訂一套新罰則。

非法砍伐土沉香

19. 議員促請政府當局推行更有效的措施，以打擊非法砍伐土沉香及走私本地出產的沉香木到內地的活動。[7] 有議員建議，政府當局應制訂禁止非法砍伐土沉香的專門法例，以及禁止在本港進行沉香木或沉香木產品的貿易。

20. 政府當局表示已採取或正制訂一系列措施，加強針對非法採收土沉香活動的執法行動。舉例而言，漁護署已成立特別專責小組，在有重要土沉香種群的地點作重點巡邏。為收集有關土沉香的最新資料以加強保護，漁護署將會就現存土沉香種群的分布情況進行全港性系統調查。漁護署亦正推行試驗計劃，研究使用遙控電子設備監察個別大棵及成熟的土沉香的成效，並正試用新款的監察設備，監察非法採收土沉香活動的情況。政府當局指出，由於從被盜竊的樹木所得的沉香木主要會在香港以外的地方銷售，因此禁止在本港銷售沉香木未必能夠保護香港的土沉香種群。

外來物種的入侵

21. 部分議員批評，政府當局缺乏跨部門協作，以應對外來物種入侵的問題。他們尤其關注銀合歡對香港生物多樣性的影響。政府當局表示，當局已制訂管制措施處理外來入侵物種，尤其是對本地生態構成較大威脅的物種，例如薇甘菊。據當局觀察所得，鑒於銀合歡現時主要在路邊或建築地盤出現，該植物的影響相對較小。儘管如此，政府當局會繼續監察有關情況，並按需要採取控制措施。

---

[7] 含有香味樹脂的土沉香樹幹部分或樹枝在市場上以"沉香木"為名作買賣。

公眾教育

22. 議員認為，政府當局應透過各種方法，例如興建一間大型自然歷史博物館及備存本地動植物物種登記冊供公眾使用，加深公眾對生物多樣性此一概念的理解。政府當局經衡量各項因素如展品的範圍和種類，以及可供使用的資源後，認為相對於設立一間獨立的博物館，在香港科學館設立一個永久展覽廳較易處理。政府當局亦表示，當局已設立香港植物標本室，而該標本室是中國首個公共植物標本室。當局並出版了各種刊物，包括《香港植物誌》、《香港植物名錄》及《香港稀有及貴重植物》。

立法會質詢

23. 在第五屆立法會，議員曾在多次立法會會議上提出多項關於自然保育的質詢。這些質詢涵蓋的事宜包括公私營界別合作計劃及管理協議計劃在加強保育私人土地方面的成效、保育郊野公園的"不包括土地"、規管魚翅貿易，以及防止外來物種入侵。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

24. 政府當局將於 2017 年 3 月 27 日的會議上，向環境事務委員會匯報當局在自然保育及海洋保育方面的工作。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017 年 3 月 23 日

附錄

香港的自然保育

相關文件一覽表

日期	事項	文件
2014年 4月1日	財務委員會審核2014-2015年度開支預算的特別會議	議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：ENB110、135及256)
2014年 6月25日	環境事務委員會會議	政府當局就"建造工程對重要物種、海洋生態和漁業的影響"提供的文件 (立法會CB(1)1648/13-14(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2068/13-14號文件)
2015年 3月30日	財務委員會審核2015-2016年度開支預算的特別會議	議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：ENB303)
2015年 12月2日	立法會會議	葛珮帆議員動議的議案 進度報告
2016年 2月22日	環境事務委員會會議	政府當局就"有關香港保護瀕危物種及生物多樣性的最新情況"提供的文件 (立法會CB(1)557/15-16(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)857/15-16號文件)

日期	事項	文件
2016年 3月29日	環境事務委員會特別會議	立法會秘書處就"香港《生物多樣性策略及行動計劃》公眾諮詢"擬備的背景資料簡介 (立法會CB(1)712/15-16(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1113/15-16號文件)

相關文件的超連結：

政府各局／部門	文件
環境局和漁農自然護理署	《香港生物多樣性策略及行動計劃》的公眾諮詢 新聞公報 公眾諮詢文件 公眾諮詢報告
環境局	《香港生物多樣性策略及行動計劃 (2016-2021)》
環境局、環境保護署和漁農自然護理署	關於"香港生物多樣性策略及行動計劃"的立法會參考資料摘要 (檔案編號：EP CR 9/15/22)
環境局、環境保護署和漁農自然護理署	關於"逐步淘汰本地象牙貿易的計劃"的立法會參考資料摘要 (檔案編號：EP CR 9/15/29)

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2013年 7月10日	有關陳克勤議員所提立法會質詢(書面)的新聞公報
2014年 5月14日	有關胡志偉議員所提立法會質詢(口頭)的新聞公報
2014年 6月18日	有關葛珮帆議員所提立法會質詢(書面)的新聞公報
2015年 11月11日	有關陳克勤議員所提質詢(書面)的新聞公報
2015年 11月18日	有關陳婉嫻議員所提立法會質詢(書面)的新聞公報
2016年 5月18日	有關謝偉銓議員所提立法會質詢(口頭)的新聞公報