

## 土地供應專責小組

### 發展郊野公園

#### 目的

本文件旨在向成員提供一些相關背景資料，及建議土地供應專責小組及公眾日後考慮是否可視部分郊野公園土地為土地供應來源之一，以應付香港的房屋及其他需要這問題時可考慮的角度。

#### 背景

##### 郊野公園的歷史及指定的過程

2. 為有效保護香港的郊野，並提供合適的戶外活動場地，政府在 1976 年頒布《郊野公園條例》(第 208 章)，為郊野公園及特別地區的指定、發展和管理提供法律依據。1977 年，當局指定包括城門、金山及獅子山在內的首批郊野公園；時至今日，本港已指定佔地合共 44 312 公頃的 24 個郊野公園及 22 個特別地區，並根據第 208 章予以法定保護。根據統計，郊野公園佔香港 841 平方公里非建設土地的最大部分。全港郊野公園及特別地區目前的分布載於 附件 A。

3. 指定郊野公園及特別地區的工作，是按照第 208 章訂明的法定程序進行。在引用相關法定程序前，漁農自然護理署（漁護署）須按照既定的準則，包括保育價值、景觀及美觀價值，以及康樂發展潛力，評估有潛質的土地是否適合指定或納入為郊野公園或特別地區。至於土地面積、是否接近現有郊野公園、土地類別及土地用途是否相配等因素，則會在劃分郊野公園界線時予以考慮。

4. 根據第 208 章第 8 條及第 15 條，郊野公園及海岸公園管理局總監（目前為漁護署署長）可在行政長官會同行政會議的指示下，並經諮詢郊野公園及海岸公園委員會（委員會）的意見後，在憲報刊登未定案地圖以指定新郊野公園或取代已批准的郊野公園地圖。根據第 208 章第 11 條，任何人如因未定案地圖而感到受屈，可在 60 日的公眾查閱期內向委員會提交反對書。委員會就反對進行聆訊後，有權否決該項反對，或指示總監修訂有關的未定案地圖。其後，總監會將未定案地圖呈交行政長官會同行政會議以待批准，當行政長官會同行政會議批准有關未定案地圖及就新郊野公園發出指定令後，該指定令將於生效前呈交立法會進行先訂立後審議的程序。

## 郊野公園的管理

5. 所有郊野公園及特別地區均由漁護署根據第 208 章負責管理，特別是採取措施，以鼓勵使用和發展郊野公園及特別地區作康樂及旅遊用途，及保護當中的花草樹木和野生生物。郊野公園及特別地區遍布全港各處，範圍包括風景怡人的山嶺、叢林、水塘和海濱地帶。郊野公園同時具備保育、康樂、教育及旅遊用途，為香港的動植物提供棲息之所，同時提供遠足徑、越野單車徑、自然教育徑、燒烤及郊遊場地、營地和遊客中心，以供公眾享用。此外，漁護署亦定期為學生及市民舉辦不少多元化的自然教育和宣傳活動。2016 年，前往郊野公園的遊人數目約有 1 300 萬人次。

## 指定郊野公園及自然保育的持續工作

6. 政府致力環境保護和生態保育，亦務求在發展與保育之間取得適當平衡。2013 年，我們將 3 幅「不包括的土地」（即西灣、金山及圓墩）納入郊野公園範圍，令郊野公園的總面積增加了 38 公頃。此外，另一批「不包的括土地」，即芬箕托、西流江及一幅位於南山附近的土地，亦於最近納入了郊野公園範圍，令郊野公園的總面積再增加 12 公頃。同時，漁護署正著手進行把面積約 500 公頃的紅花嶺指定為新郊野公園的工作，並會繼續物色合適的地點，將之指定或納入為郊野公園範圍。

7. 2017 年 6 月，行政長官會同行政會議原則上批准以大埔船灣的已修復堆填區的一幅土地，換取沙羅洞一幅 25 公頃的私人土地，以期更妥善地保育沙羅洞（該處在政府的 12 個須優先加強保育地點中排行第二）。

8. 在新自然保育政策的管理協議計劃下，環境及自然保育基金（環保基金）一直並將會繼續批出撥款資助，讓合資格的非牟利機構與土地擁有人簽訂管理協議，從而籌辦與土地用途及郊野公園目標相配的保育活動。自 2011 年起，管理協議計劃的適用範圍已擴展至郊野公園內的私人土地及郊野公園的「不包括的土地」，以加強保育工作。荔枝窩的「不包括的土地」及西灣（曾為「不包括的土地」，其後已納入西貢東郊野公園）均正在推行管理協議計劃項目。環保基金近日亦接獲有關沙羅洞的管理協議計劃申請；若有關申請獲得批准，環保基金將於上述非原址換地（假設換地最終獲批准）進行前，提供某種形式的積極保育管理。

9. 此外，為了讓郊野公園及特別地區遊人有更豐富多樣化的體驗，並滿足公眾對郊野康樂活動日漸增加的需求，漁護署於 2017 年委託顧問進行研究，探求如何提升郊野公園及特別地區的康樂潛力。研究會在三個廣泛層面探索如何提升郊野公園及特別地區的康樂潛力，包括過夜設施、歷奇活動及休閒活動，以及適切地加強教育功能。在不損保育目標的大前提下，漁護署將根據研究的建議，致力在郊野公園及特別地區提供合適的康樂設施。

及服務，並改善例如遠足徑及營地等受歡迎的現有設施。

10. 對於偏遠鄉郊地區，政府亦致力保護自然生態、活化其村落建築環境，以及保育珍貴人文資源。正如行政長官 2017 年《施政報告》所公布，政府會在環境保護署之下成立「鄉郊保育辦公室」來統籌保育鄉郊計劃，以促進偏遠鄉郊的可持續發展，並預留 10 億元在偏遠鄉郊進行相關的保育工作及活化工程。

## 郊野公園應否視為土地供應來源之一？

### 香港房屋協會有關郊野公園邊陲地帶的研究

11. 在 2017 年 1 月發表的 2017 年《施政報告》中，時任行政長官表示在增加生態保育及郊野公園土地總面積，以及提升它們的康樂及教育價值的同時，社會人士也應該思考利用郊野公園內小量生態價值不高、公眾享用價值較低、位於邊陲地帶的土地作公營房屋、非牟利的老人院等非地產用途。

12. 事實上，早在 2015 年的時候已有人提出相若建議；當時某些論者建議釋出鄰近大欖隧道收費廣場的大欖郊野公園部分邊陲土地作房屋發展。有關建議指於該處可平整約 60 公頃平台為約 9 萬人提供居所。

13. 為了跟進這建議，上屆政府於今年 5 月邀請香港房屋協會（房協）進行有關郊野公園邊陲地帶土地的生態及技術研究。有關研究主要旨在提供客觀分析，讓社會可進行理性討論。研究將會由房協運用其自身資源進行，研究範圍包括大欖及水泉澳兩個試點，分別位於大欖郊野公園及馬鞍山郊野公園的邊陲範圍（兩個試點的面積均約為 20 公頃）。

14. 房協的研究主要探討該兩個試點的生態、景觀與美觀價值、康樂潛力、發展潛力，以及發展公營房屋和其他公共設施的主要技術因素和實際限制。必須注意的是，即使最終認為部分郊

野公園土地可作為土地供應之一，相關的法律條文，包括與郊野公園、城市規劃、環境影響及基礎建設等有關的各方面，仍然適用。若有計劃發展郊野公園內的某些地帶作其他用途，我們亦須諮詢委員會及其他相關持份者。

15. 房協已於 2017 年 8 月至 9 月期間就有關的顧問研究服務邀請有興趣的公司提交意願書。合共 5 間顧問公司提交了意願書，全部均符合房協的預設條件，並獲邀在 2017 年 10 月的「初步遴選階段」提交建議書。房協於 11 月下旬出席了委員會的會議，委員會要求在房協發出招標文件前，能對顧問合同內的工作範疇給予意見。因此，房協將於 2018 年 1 月才正式展開招標程序，預計最早可於 2018 年 3 月委任顧問公司。

16. 在委聘顧問公司後，房協會分兩階段進行研究。第一階段（即基線研究）將於 2018 年 3 月展開，為期約 12 至 14 個月，就兩個研究範圍進行生態調查。第二階段（即詳細研究）需要另外 12 個月的時間完成詳細評估及可行性報告。詳細研究只會在基線研究有結果時才會展開。研究過程中亦會安排公眾參與活動，以考慮不同持份者的意見。因此，預計最早可於 2019 年第二季得出兩個研究範圍的生態價值及發展可行性的初步結果。詳細研究的報告則會於 2020 年年中備妥。

## 可考慮的角度

17. 在房協完成研究及土地供應專責小組在進行公眾參與活動後提交建議前，政府並未就應否，及若是的話，如何發展部分郊野公園土地作房屋及其他用途，持有任何立場。以下段落提供土地供應專責小組及公眾在檢視此議題時可考慮的一些角度。

## 對郊野公園的需求有否隨時間改變？

18. 正如背景部分指出，為有效保護香港的郊野，並提供合適的戶外活動場地，政府在 1970 年代首次指定郊野公園的範圍。政府亦致力讓郊野公園及特別地區遊人有更豐富多樣化的體

驗，並滿足公眾對郊野康樂活動日漸增加的需求。過去 40 年，香港的人口增長超過 280 萬人，從而衍生對土地的不同需求。面對今時今日的種種需求，部分人可能會疑問，當社會隨著時間不斷轉變而有愈來愈多迫切的民生訴求需要應付時，香港是否仍然可負擔維持相當部分的非建設土地為郊野公園。正如部分論者指出，釋出 0.1% 的郊野公園範圍便可增加 40 多公頃的可發展土地。數字上（並純粹作解說用途），根據古洞北及粉嶺北新發展區估計的可建單位數量（即 6 萬個單位），0.1% 的郊野公園土地估計可提供約 7 500 個單位<sup>1</sup>。

### 是否所有郊野公園都有同樣的生態及／或康樂價值？

19. 漁護署由 2002 年開始進行全港生態調查計劃，以維持及更新全港的生態資料庫。調查計劃涵蓋香港（包括郊野公園內外範圍）所有具高保育價值的主要生境，以及重點生物類羣的分布及數量。此外，當局亦不時通過不同項目的環境及／或規劃研究收集及更新生態資料。然而，我們仍未備存有關每個郊野公園生態狀況的完備資料庫。換言之，我們並未有準確資料，確定是否所有郊野公園範圍都有同樣的生態價值，以及相關價值有否隨時間而改變。同樣地，我們亦未有郊野公園內公眾享用價值相對較低的土地數量的準確資料。房協將進行的研究可提供部分資料，但僅限於兩個研究試點。

### 對發展郊野公園的關注可否透過合適的管制機制回應？

20. 坊間有意見指即使要考慮郊野公園作為土地供應來源之一，除了現有的管制機制外（見下文第 21 段），亦需要有合適的管制「門檻」，以緩解公眾對盲目發展的關注。舉例而言，部分人士建議訂立補償機制以補足任何郊野公園土地及設施的損失，從而表明政府務求在發展與保育之間取得適當平衡的決心。單單集中於物色具發展潛力的郊野公園土地而忽略相應增加新的郊野公園土地，將會造成重發展、輕保育的錯覺。部分人士亦

<sup>1</sup> 古洞北及粉嶺北新發展區預計在約 320 公頃的可發展土地上（包括住宅以外的土地用途）可提供約 6 萬個單位。

建議發展郊野公園應只可作符合廣大公眾利益的用途，例如提供公營房屋及福利設施。

## 技術考慮及所需時間

21. 香港的發展項目必須遵從現行法例訂明的所有相關條款。有關法例包括《環境影響評估條例》(《環評條例》)及《城市規劃條例》，而有關郊野公園內的用地則涉及《郊野公園條例》。就《環評條例》涵蓋的指定工程項目（例如面積在 20 公頃以上的市區發展項目的相關工程可行性研究），項目倡議者須負責進行所需的「環境影響評估」(法定環評)研究，包括根據《環評條例》發出的環評程序技術備忘錄進行生態調查，並提交有關的環評報告以供批核。所提交的環評報告須經過法定的公眾查閱程序，以徵詢市民大眾的意見，並交由環境諮詢委員會予以考慮。環評當局只會在符合《環評條例》及其技術備忘錄所載全部規定的情況下，方會批准有關的環評報告。

22. 任何涉及郊野公園土地的發展建議（如有的話），無論所涉面積多少，均須先進行環境研究（包括生態評估）以確定有關用地是否合適。此外，郊野公園範圍內的相關土地平整、基建及建築工程，更需要在開展工程前通過上述的《環評條例》程序；當中的法定環評更需進行包括季節性調查在內的詳盡生態調查，務求確定個別項目在自然保育／生態角度均屬可以接受。完成整個生態調查需時至少 12 至 18 個月（同時涵蓋雨季及旱季），過程包括選聘顧問及擬備報告。除法定環評的要求外，任何對現存康樂設施和康樂發展潛力，及有關用地的公眾享用價值的影響，亦須全面評估以支持有關建議。

23. 此外，儘管發展郊野公園一般無須進行收地或重置現有住戶或設施（因為郊野公園內只有約 1% 屬私人或已批租土地），然而一如涉及大範圍綜合發展的新發展區及新市鎮擴展項目，若獲選的用地要發展成同時提供土地作房屋、經濟、「政府、機構或社區」及基礎建設等用途的地區，單是規劃及土地開發過程預期需時至少 10 年。在展開實際工程（例如基建提升及土地平整）

前，我們需要時間進行全面的規劃及工程研究或詳細工程可行性研究；多個階段的公眾參與以收集環保團體、委員會、當地社區及其他相關持份者的意見；各種技術評估，包括交通及視覺影響評估，以確保建議發展項目屬可以接受；有關郊野公園、環境影響、城市規劃及基礎建設的法定程序及其他必要程序，包括向相關當局提交保育和移除樹木建議（連同補償種植計劃）；以及向立法會申請撥款。發展郊野公園（如進行的話）預計程序的流程表，載於 **附件 B** 以供參考。

24. 除了環境及生態考慮因素外，作為上述規劃及土地開發過程的一部分，在物色到合適的郊野公園土地作進一步研究及評估後，一般的規劃及工程準則仍然適用。從規劃角度而言，我們需要考慮有關用地是否鄰近已規劃／現有的城市發展項目及／或道路和基礎建設。其他考慮因素包括（但不限於）以下各項：土地用途是否協調；對現有使用者／社區的潛在影響；擬議用途及發展密度；城市設計規定；「政府、機構或社區」設施及休憩用地的需要；潛在的景觀、視覺及通風影響；相關的緩解措施，以及其成效和先例／累積效果等。

25. 為支持房屋發展及其他善用土地的用途，從工程角度而言，在發展合適的郊野公園範圍時，以下各項為重要考慮因素：有關發展對現有基礎建設的影響（包括排污設備／排水系統／供水系統／運輸網絡）；土力工程方面的考慮（包括在山勢起伏的地型進行土地平整工程，以及天然山坡危害）；對現有集水區／引水道及主要地面／地下公用設施（例如地下輸水隧道、架空電纜）的潛在影響；應付擬議發展所需的額外基礎建設（例如道路及其他交通服務），以及提供上述各種基礎建設的成本效益。

## 持份者／社會人士至今的意見

26. 社會人士對發展郊野公園的建議意見紛陳。鑑於香港可發展土地及房屋供應持續緊絀，部分人士認為應進行研究，務求為社會提供客觀及科學基礎，就香港的長遠發展反思我們的土地

用途規劃及郊野公園的生態價值。房協研究針對的兩個地區僅涵蓋約 40 公頃土地，不足全港郊野公園約 4 萬多公頃面積的 0.1%。部分人士認為，相對其他涉及清理及收回土地及／或大量基建提升的土地供應選項，釋出比例如此微小的郊野公園範圍，可更有效應付社會迫切的住屋及發展需要。

27. 相對而言，部分人士，特別是環保團體，則嚴厲批評政府邀請房協展開郊野公園邊陲地帶土地研究。他們認為對香港這個集約城市而言，郊野公園在生態及環境上是無比重要。他們同時指出，若郊野公園的完整性受到影響，其生態價值亦會受損，而容許郊野公園有不協調的用途，亦有違當初設立郊野公園的目標。部分人士強調，政府應先採納生態及公眾享用價值相對較低的土地供應來源（例如空置政府用地及棕地），或其他土地供應措施，例如發展兩個策略增長區（即東大嶼都會及新界北）。

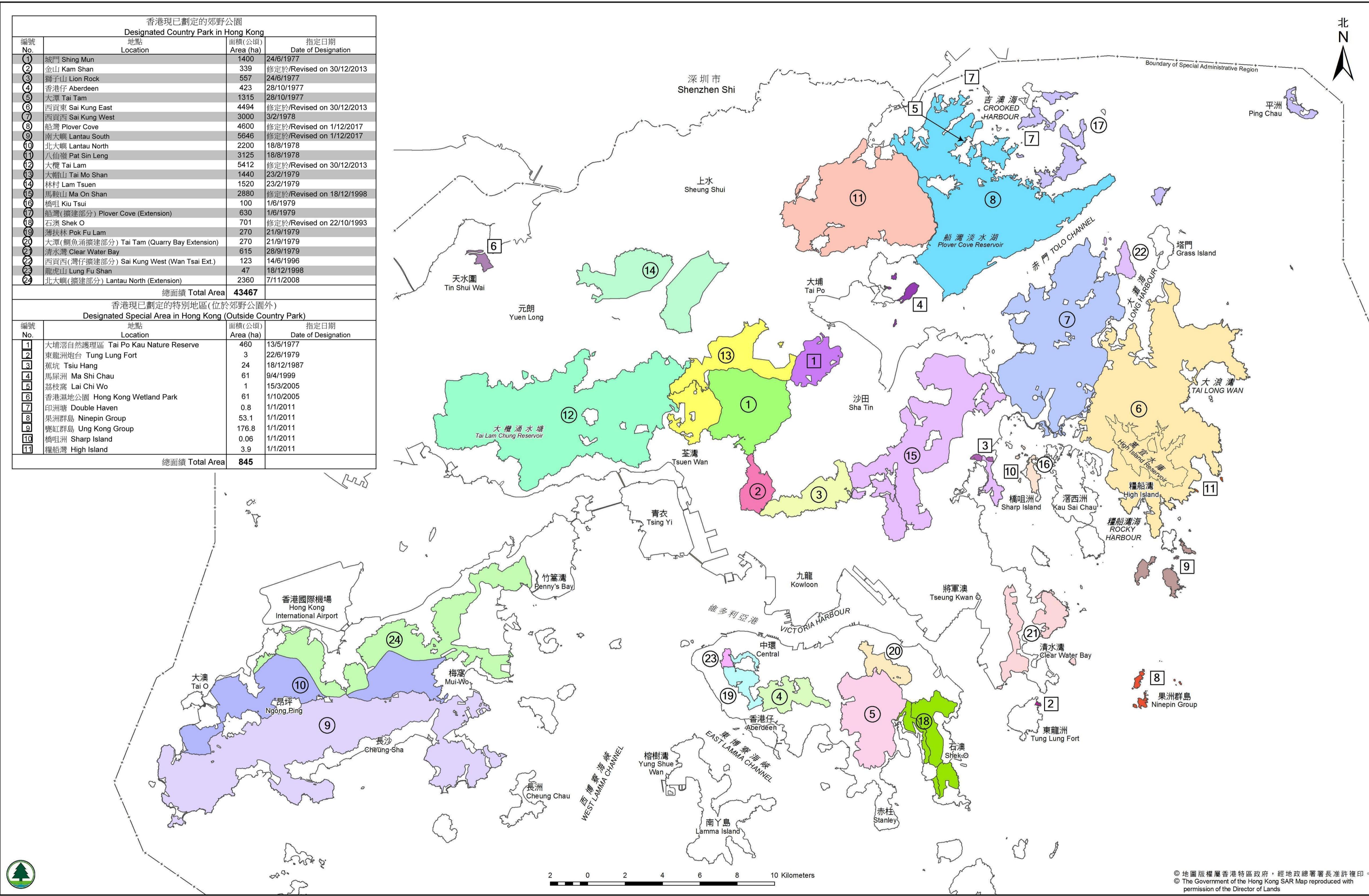
## **徵詢意見**

28. 請成員備悉發展郊野公園作土地供應來源之一的潛力及挑戰，並就此提供意見。

**發展局**

**環境局**

**2017 年 12 月 1 日**



## 發展郊野公園的預計程序 Anticipated Procedures for Developing Country Parks

### 前期研究 Preliminary Studies

就郊野公園土地範圍內發展的環境研究  
(包括生態評估)  
Environmental Study (including Ecological Assessment)  
for development within Country Park Area  
(約 about 1.5 years)

### 規劃及工程研究 Planning & Engineering Study (約 about 5 - 6 years)

### 多個階段的公眾參與 Multiple Stages of Public Engagement

環境影響評估、郊野公園及城市  
規劃的法定程序  
Statutory Procedures related to  
Environmental Impact  
Assessment, Country Parks and  
Town Planning  
(約 about 2 - 3 years)

### 詳細設計研究 Detailed Design Study (約 about 3 - 4 years)

### 道路刊憲 Road Gazettal (約 about 1 year)

### 地盤平整工程 Site Formation Works (約 about 2-3 years)

### 批出土地 Land Disposal

### 樓宇建設及基礎設施建設 Building Construction and Infrastructure Works (約 about 3-4 years)

規劃階段  
Planning Stage  
約 about 6-7 years

完成首期工程  
需時約15至  
18年

About 15-18  
years for  
completion  
of the first  
phase

落實階段  
Implementation Stage

每期需時約9至11年  
about 9-11 years  
for each phase