

第 5 章

環境局
漁農自然護理署
規劃署

保護郊野公園及特別地區

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

保護郊野公園及特別地區

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.11
審查工作	1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：巡邏和執法	2.1
巡邏模式	2.2 – 2.22
審計署的建議	2.23
當局的回應	2.24
露營規管	2.25 – 2.28
審計署的建議	2.29
當局的回應	2.30
防止山火	2.31 – 2.40
審計署的建議	2.41
當局的回應	2.42
第 3 部分：規管不協調發展	3.1
保護“不包括土地”	3.2 – 3.21
審計署的建議	3.22 – 3.23
當局的回應	3.24 – 3.25
郊野公園內的私人土地發展	3.26 – 3.31
審計署的建議	3.32
當局的回應	3.33
郊野公園的公共工程項目	3.34 – 3.40
審計署的建議	3.41
當局的回應	3.42

	段數
第 4 部分：宣傳與教育活動	4.1
學校教育活動	4.2 – 4.10
審計署的建議	4.11
當局的回應	4.12 – 4.13
推廣保持郊野公園清潔的訊息	4.14 – 4.18
審計署的建議	4.19
當局的回應	4.20
宣傳香港地質公園	4.21 – 4.34
審計署的建議	4.35
當局的回應	4.36
 第 5 部分：未來路向	 5.1
新郊野公園的指定	5.2 – 5.6
自然護理服務表現的衡量及匯報	5.7 – 5.9
審計署的建議	5.10
當局的回應	5.11
 附錄	 頁數
A：香港的郊野公園及特別地區 (二零一三年六月)	61 – 63
B：郊野公園及特別地區分布圖 (二零一三年六月)	64
C：郊野公園及海岸公園分署組織圖 (二零一三年六月)	65
D：就與郊野公園有關違例行為提出的檢控 (2008–09 至 2012–13 年度)	66
E：已納入分區計劃大綱圖的“不包括土地”(二零一零年西灣事件發生時)	67
F：未納入法定圖則的“不包括土地”(二零一零年西灣事件發生時)	68 – 69
G：修改郊野公園範圍的主要法定程序	70
H：負責就郊野公園的違例土地用途採取行動的部門	71

頁數

I：	主要事件時序表：使用清水灣郊野公園 18 公頃土地作堆填區用途 (一九九一年七月至二零一三年九月)	72
J：	主要事件時序表：從清水灣郊野公園剔出五公頃土地的建議 (二零零五年十二月至二零一一年一月)	73

保護郊野公園及特別地區

摘要

1. 香港約有 44 240 公頃或 40% 的土地已根據《郊野公園條例》(第 208 章)指定為郊野公園或特別地區。現時，香港共有 24 個郊野公園及 22 個特別地區，涵蓋範圍遍及風景怡人的山嶺、叢林、水塘和海濱地帶。漁農自然護理署(漁護署)表示，郊野公園／特別地區(以下統稱為“郊野公園”)以自然景色馳名，並孕育着饒富趣味的野生生物，也是最理想的自然教室。郊野公園的管理工作，由漁護署負責。鑑於郊野公園的覆蓋範圍廣闊，加上公眾對自然保育日益關注，審計署在二零一三年四月展開審查，研究漁護署在保護郊野公園方面的工作。

巡邏和執法

2. 郊野公園受《郊野公園條例》保護，在郊野公園範圍內任何可能與自然環境不協調的活動，都受該條例規管。位於郊野公園範圍外，而為郊野公園所包圍或在郊野公園毗鄰的土地，稱為“郊野公園的不包括土地”(“不包括土地”)。“不包括土地”不受該條例規管，較容易受與自然環境不協調的發展影響，令有關郊野公園的完整性和質素受損。巡邏郊野公園及“不包括土地”，以防止這些地方受到破壞或佔用，並查察有否出現上述問題的工作，由漁護署指派的護理科辦事處人員負責(第 2.2 至 2.6 段)。

3. **巡邏模式** 審計署到訪過三個護理科辦事處，發現其巡邏模式有可予改善之處，例如：(a) 並非經常為例行巡邏設定目標次數，而巡邏次數並非經常達標；(b) 沒有定期檢視巡邏路線的途經範圍；(c) 巡邏路線的檢查點(須視察的項目)數目少；及(d) 對“不包括土地”的視察不足(第 2.7、2.9 至 2.12 及 2.16 至 2.18 段)。

4. **防止山火** 漁護署人員在山火瞭望台偵察山火。他們使用雙筒望遠鏡偵察是否有山火發生，而不採用電子設備以改善有關程序和把程序自動化。根據《郊野公園及特別地區規例》(第 208A 章)，郊野公園一般禁止在指定地點(例如燒烤地點)以外的地方生火，也不准許以相當可能引致失火的方式棄置燃點的香煙。不過，規例並無禁止在郊野公園吸煙(第 2.32、2.33、2.36 及 2.37 段)。

規管不協調發展

5. **保護“不包括土地”** 香港特別行政區行政長官在 2010–11 年度的施政報告中表示，會把“不包括土地”納入郊野公園範圍，或透過法定規劃確立其合適的用途。全港共有 77 幅“不包括土地”，總面積約 2 000 公頃。這 77 幅“不包括土地”中，23 幅已納入分區計劃大綱圖受到土地用途管制。二零一零年十月，當局決定採取措施來保護其餘 54 幅“不包括土地”。漁護署及規劃署一起進行跟進工作。漁護署會把 27 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍。規劃署則會把其餘 27 幅“不包括土地”納入分區計劃大綱圖。截至二零一三年六月，規劃署已就 23 幅“不包括土地”展開法定規劃程序。至於擬納入郊野公園範圍的“不包括土地”，漁護署只就 3 幅展開指定程序。現時，尚有 28 幅“不包括土地”不受任何保護措施涵蓋 (第 3.2、3.4、3.6、3.7、3.9 及 3.13 段)。

6. **郊野公園的公共工程項目** 一九九一年，當時的漁農處處長批准將軍澳新界東南堆填區佔用在清水灣郊野公園內一幅 18 公頃土地。現時，該堆填區仍在運作。至於該幅 18 公頃土地會在何時修復並交還漁護署，則沒有明確的時間表。審計署關注到已作堆填區用途的土地，可能會與郊野公園的自然保育目的不再相符 (第 3.36、3.39 及 3.40 段)。

宣傳和教育活動

7. **學校教育活動** 漁護署舉辦訪校及其他學校教育活動，向學生宣揚保育訊息。雖然訪校計劃普遍受參加者歡迎，而且成效頗佳，但不少學校的活動申請因漁護署訪校時段不足而被拒絕。此外，訪校計劃並不接受中學申請。為配合學校教育活動，漁護署編制了中學教材套，但未能確定使用教材套的學校數目，也沒有定期為教師舉辦使用教材套的培訓課程 (第 4.5 至 4.10 段)。

8. **宣傳香港地質公園** 郊野公園涵蓋香港地質公園。為達到地質公園發展及宣傳的目標，漁護署需要爭取非政府組織和私營界別的支持，以推廣地質公園和地質旅遊。不過，漁護署並非以公開和具透明度的方式招募這些協作單位，也沒有與其訂立正式合約。但是這些協作單位的服務說明及網站連結都登載在政府網站內，可能令人以為漁護署在政府網站宣傳商業活動 (第 4.22、4.27、4.30 及 4.32 段)。

未來路向

9. 一九九三年，漁護署和規劃署共覓得 14 個具保育價值的選址，可指定為郊野公園。截至二零一三年八月，該 14 個選址中，有 9 個仍未指定為郊野公園。過去 20 年，香港的經濟經歷了很多發展。時至今日，各類用途對土地的需求非常殷切，令指定新郊野公園的工作受多項不同因素所影響。漁護署是時候重新研究日後指定新郊野公園的策略 (第 5.3、5.4 及 5.6 段)。

審計署的建議

10. 審計署的建議載於本報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署建議漁農自然護理署署長應：

巡邏和執法

- (a) 規定所有護理科辦事處須制訂例行巡邏目標次數 (第 2.23(a) 段)；
- (b) 檢討個別護理科辦事處的例行巡邏途經範圍和巡邏次數是否足夠 (第 2.23(b) 段)；
- (c) 考慮增設須視察的檢查點 (第 2.23(f) 段)；
- (d) 留意自動化山火偵察系統技術的發展，以應用於郊野公園 (第 2.41(a) 段)；
- (e) 研究是否適宜在郊野公園實施限制吸煙措施 (第 2.41(b) 段)；

規管不協調發展

- (f) 審慎檢討漁護署在保護“不包括土地”方面的工作進展，以期制訂一套更有效的策略 (第 3.22(a) 段)；
- (g) 繼續監察可能在“不包括土地”上進行的不協調發展活動，以採取所需的跟進行動 (第 3.22(b) 段)；
- (h) 跟進把清水灣郊野公園 18 公頃土地交還漁護署的預計時間表和所需的修復工程 (第 3.41(a) 段)；

摘要

宣傳和教育活動

- (i) 採取措施，進一步加強學校教育活動 (第 4.11(a) 段)；
- (j) 對教材套進行評估，確保為使用者提供足夠的支援 (第 4.11(b) 及 (c) 段)；
- (k) 檢討漁護署與其地質公園協作單位的合作安排是否妥善 (第 4.35(a) 段)；
- (l) 改善地質公園協作單位招募工作的透明度和問責性 (第 4.35(c) 段)；
- (m) 檢討在政府網站宣傳地質公園協作單位的商業活動是否恰當 (第 4.35(d) 段)；及

未來路向

- (n) 重新研究漁護署的指定新郊野公園的策略 (第 5.10(a) 段)。

當局的回應

11. 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的和範圍。

背景

1.2 香港雖然是個國際大都會，但在其總面積 110 800 公頃的土地上，約有四分之三是郊野地區。

香港的自然環境

1.3 一如漁農自然護理署(漁護署——註 1)網頁所述，香港的地勢環境和亞熱帶氣候，為種類繁多的動植物(註 2)提供各式各樣的棲息地。本港雖是彈丸之地，但自然景致豐富多姿，由沙灘和石岸，以至近千米高的山峯、茂密的林地，以及翠綠的山巒，互相映襯，構成獨特的風景面貌。

郊野公園及特別地區

1.4 香港有一大部分的郊野地區已根據《郊野公園條例》(第 208 章——註 3)指定為郊野公園或特別地區，涵蓋範圍遍及全港各處風景怡人的山嶺、叢林、水塘和海濱地帶。郊野公園是為自然保育，以及進行郊野康樂及自然教育用途而設。特別地區指在動植物、地質、文化或考古特色方面具有特殊和重要價值的土地(註 4)，把這些土地指定為特別地區，主要是為了保育用途。

1.5 一如漁護署網頁所述，郊野公園及特別地區的自然環境以自然景色馳名，不但景致迷人，並孕育着多采多姿和饒有趣味的野生生物，也是最理想的自然教室。現時，全港共有 24 個郊野公園及 22 個特別地區(在本審計報告中

註 1： 漁護署在二零零零年之前的名稱為漁農處。

註 2： 植物方面，香港有超過 3 100 種維管植物，其中約 2 100 種為本地品種。動物方面，約有 50 種哺乳類動物、超過 500 種鳥類、約 80 種爬蟲類動物，以及超過 20 種兩棲類動物。昆蟲的品種也十分繁多，計有超過 230 種蝴蝶和約 115 種蜻蜓。

註 3： 該條例就郊野公園及特別地區的指定、發展和管理提供法律架構。

註 4： 郊野公園可涵蓋政府土地和私人土地(即已批租土地)，但特別地區只由政府土地組成。

引言

統稱為“郊野公園”——詳情見附錄 A)，合共佔地約 44 240 公頃，相當於香港土地面積 40% 左右。各個郊野公園的分布圖載於附錄 B。

中國香港世界地質公園

1.6 郊野公園涵蓋約 5 000 公頃具地質特色景區(地質景區)，這些地質景區組成了中國香港世界地質公園(香港地質公園——註 5)。照片一顯示的郊野公園，是一處進行自然研習和戶外活動的熱門地點。照片二顯示的特別地區，是香港地質公園其中一個地質景區。

照片一和二

郊野公園及特別地區的景貌

照片一



受遊客歡迎的郊野公園
(清水灣郊野公園)

照片二



特別地區內一個
具地質特色的景點
(糧船灣特別地區)

資料來源：漁護署的記錄

註 5：地質公園是擁有重要地質價值的地質遺址。香港地質公園共有八個地質景區(例如糧船灣景區和橋咀洲景區)，分別位於不同的郊野公園內。二零零九年十一月，這些地質景區原本名為“香港國家地質公園”。二零一一年九月，香港地質公園獲聯合國教科文組織支持的世界地質公園網絡接納加入成為該網絡的成員，並重新命名為“中國香港世界地質公園”。

郊野公園的管理

1.7 根據《郊野公園條例》，漁農自然護理署署長是郊野公園及海岸公園管理局總監(總監)，負責執行該條例的規定，其職責包括：

- (a) 就郊野公園的指定，向香港特別行政區行政長官提出建議；
- (b) 發展和管理郊野公園；及
- (c) 就郊野公園採取總監認為需要的措施(例如鼓勵使用和發展郊野公園作康樂和旅遊用途，以及保護郊野公園內的草木和野生生物)。

1.8 該條例也規定設立郊野公園及海岸公園委員會，就有關郊野公園的一切事務，向漁農自然護理署署長提供意見。於二零一三年九月，委員會由一名主席、20名非官方委員和多名官方委員組成。官方委員包括漁農自然護理署署長、漁農自然護理署副署長，以及環境保護署(環保署)、民政事務總署、地政總署、康樂及文化事務署、海事處、規劃署和水務署的代表(註6)。委員會的職權範圍如下：

- (a) 作為諮詢團體，就總監向其提交的事宜，向總監提供意見；
- (b) 對總監就現有或建議中的郊野公園、海岸公園和海岸保護區所制訂的政策和計劃作出考慮，並向總監提供意見；及
- (c) 對根據《郊野公園條例》和《海岸公園條例》(第476章)提交的反對作出考慮。

1.9 漁護署轄下的郊野公園及海岸公園分署負責管理各個郊野公園，工作包括管制發展、執行巡邏、撲救山火、植樹造林、收集垃圾，以及舉辦有關管理和保護郊野公園的教育活動。截至二零一三年六月，該分署約有920名人員直接從事郊野公園的日常工作。該分署的組織圖載於附錄C。管理郊野公園屬於

註6：根據《郊野公園條例》，委員會必須由郊野公園及海岸公園管理局總監和不少於十名其他委員組成，其中不少於五名委員必須為公職人員。環境局局長可根據行政長官所授予的權力，委任其中任何一位委員擔任委員會的主席。委員會的委員(身為公職人員的委員除外)任期為兩年或行政長官在某個案中所決定的較短任期，並有資格獲再度委任。

漁護署“自然護理及郊野公園”綱領下(註 7)的工作範圍，在 2013–14 年度的預算開支為 2.98 億元。

1.10 郊野公園深受社會各階層人士歡迎。一如漁護署在其網頁表示，暢遊郊野公園是最有益身心的康樂活動。在 2012–13 年度，前往郊野公園的遊客約有 1 300 萬人次。根據漁護署在二零一二年就郊野公園遊客進行的全面調查(二零一二年調查——註 8)，遊客前往郊野公園的主要原因，是郊野公園環境優美(例如風景怡人、空氣清新和環境寧靜)和交通便利(詳情見圖一)。調查也發現，遊客普遍對郊野公園之行感到滿意(註 9)。

註 7：“自然護理及郊野公園”綱領除了包括管理和保護郊野公園外，也涵蓋其他工作，例如指定和管理海岸公園及海岸保護區，以及規管在本港進行的瀕危動植物物種國際貿易。這個綱領在 2013 – 14 年度的預算開支為 5.52 億元。

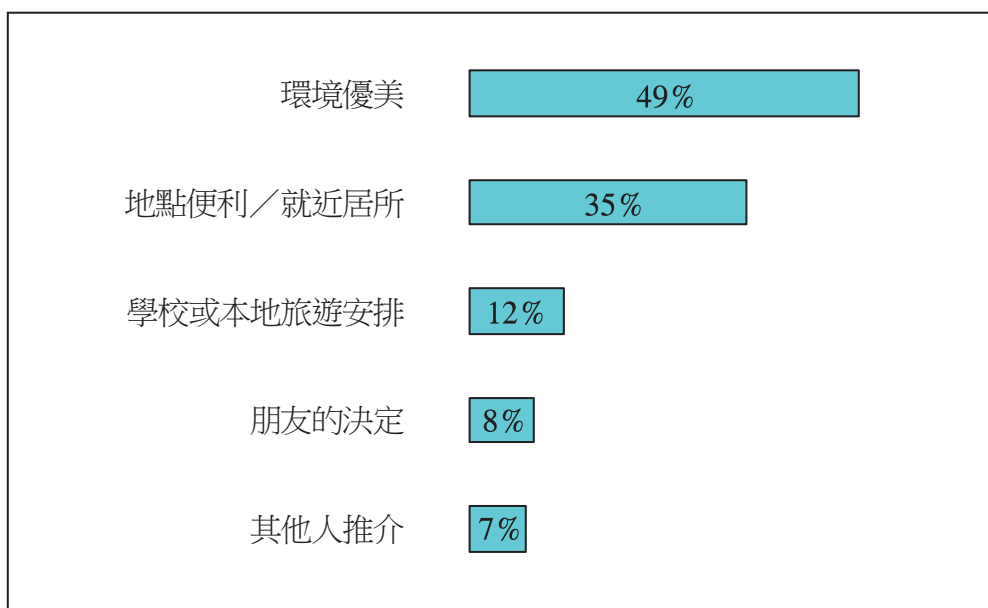
註 8：調查名為“郊野公園遊客調查 2012”，由漁護署委聘顧問進行，共訪問約 4 000 名遊客。調查的主要目的如下：

- (a) 探討遊客的概況；
- (b) 了解遊客在郊野公園的旅遊情況，並評估他們對郊野公園的滿意程度；及
- (c) 找出郊野公園可予改善之處。

註 9：以 5 分為滿分，受訪者的整體滿意程度為 3.72 分。

圖一

前往郊野公園的原因
(受訪者揀選的五大原因)



資料來源：漁護署二零一二年調查報告

備註：百分比為受訪者揀選該原因的人數比例。受訪者可揀選一個或以上原因。

公眾對自然保育日益關注

1.11 近年，香港市民對自然保育和環境保護的意識日見提高。二零一二年調查顯示(見第 1.10 段)，不少香港人都很愛護位於居所附近的郊野公園，對優美的郊野環境珍而重之。郊野公園的自然環境遭受人為破壞的事件，不時成為公眾關注的焦點(詳情見第 3.3 和 3.4 段)。這都凸顯出漁護署在保護本港郊野公園所擔當的重要角色。

審查工作

1.12 鑑於郊野公園的覆蓋範圍廣闊(見第 1.5 段)，加上公眾對自然保育日益關注(見第 1.11 段)，審計署在二零一三年四月展開審查，研究漁護署在保護郊野公園方面的工作(註 10)。審查已在二零一三年八月完成。審查工作主要集中於以下範疇：

- (a) 巡邏和執法(第 2 部分)；
- (b) 規管不協調發展(第 3 部分)；
- (c) 宣傳與教育活動(第 4 部分)；及
- (d) 未來路向(第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關的問題提出多項建議。

鳴謝

1.13 在審查期間，漁護署、規劃署、地政總署和環保署人員提供協助，並充分合作，審計署謹此致謝。

註 10：這次審查沒有包括香港濕地公園(根據《郊野公園條例》指定的特別地區)的管理工作。香港濕地公園有別於其他由漁護署轄下郊野公園及海岸公園分署所管理的郊野公園及特別地區之處，是香港濕地公園由漁護署轄下自然護理分署以另一種模式管理。在二零一一年，審計署已進行題為“香港濕地公園的管理”的審查工作，有關結果載於二零一一年十月《審計署署長第五十七號報告書》第 6 章內。

第 2 部分：巡邏和執法

2.1 本部分探討透過巡邏和執法以保護郊野公園的工作，主要集中於以下範疇：

- (a) 巡邏模式 (第 2.2 至 2.24 段)；
- (b) 露營規管 (第 2.25 至 2.30 段)；及
- (c) 防止山火 (第 2.31 至 2.42 段)。

巡邏模式

巡邏郊野公園

2.2 把土地指定為郊野公園的主要目的，是自然保育 (見第 1.4 段)。完成指定程序後，郊野公園即受《郊野公園條例》及根據該條例制訂的《郊野公園及特別地區規例》(第 208A 章) 所保護。《郊野公園條例》(包括其規例) 對可能與自然環境不協調的活動作出規管。此外，該條例也管制多項事宜，其中包括可能破壞生態的行為。

2.3 為執行《郊野公園條例》及其他相關法例 (註 11)，漁護署轄下的郊野公園護理科派員巡邏郊野公園。如在巡邏期間發現違例行為 (例如在沒有許可證下在郊野公園內駕駛車輛、亂拋垃圾和未經准許露營)，即會提出檢控。漁護署在 2012-13 年度就與郊野公園有關違例行為提出 990 宗檢控個案 (詳情見附錄 D)。

註 11：其他法例包括《林區及郊區條例》(第 96 章) 和《野生動物保護條例》(第 170 章)。

巡邏郊野公園的“不包括土地”

2.4 位於郊野公園範圍外，而為郊野公園所包圍或在郊野公園毗鄰的土地，稱為“郊野公園的不包括土地”（“不包括土地”）。“不包括土地”由私人和政府土地組成（註 12），不屬於《郊野公園條例》所保護的郊野公園一部分。由於都市化的發展步伐急速，部分“不包括土地”正面對不斷增加的發展壓力。“不包括土地”不受《郊野公園條例》保護，較容易受與自然環境不協調的發展影響，甚至令有關郊野公園的完整性，以及整體美感和景觀價值受損。

2.5 郊野公園護理科也會派員定期巡邏“不包括土地”，協助管制在“不包括土地”上的違例發展，並維持郊野公園的完整性和景觀價值。目前，全港共有 77 幅“不包括土地”（見第 3.2 段）。通過規管不協調的發展以保護“不包括土地”的有關詳情，另見第 3.2 至 3.25 段。

護理科辦事處

2.6 截至二零一三年六月，郊野公園護理科約有 140 名人員從事巡邏工作（巡邏人員——註 13）。他們派駐到護理科設於各個郊野公園的 17 個護理科辦事處。每個辦事處負責管理郊野公園的特定範圍，以便定期進行巡邏（例行巡邏）。由於郊野公園有不少地方是車輛不能直達的，因此例行巡邏主要以徒步進行（註 14）。護理科辦事處也不時進行特別行動，以配合例行巡邏（例如前往鄉村宣傳防火訊息、搜尋非法捕獸器，以及打擊非法砍伐樹木活動——註 15）。

2.7 該 17 個護理科辦事處按西北區、東區和香港島三個區域劃分。在二零一三年六月和七月，審計署到訪過三個護理科辦事處（從每個區域選出一個護理科辦事處），即大尾篤護理科辦事處（護理科辦事處 A）、西貢護理科辦事處（護

註 12：在二零一一年前，如在指定郊野公園時，建議中的郊野公園的界線範圍內或附近本已有私人土地或民居存在，則除非有關私人土地的業權人並沒有就把其土地納入郊野公園提出反對，否則私人土地一般不會納入郊野公園範圍（另見第 5.5(b) 段）。至於這些私人土地附近的部分政府土地會用作緩衝區，一般也不會納入郊野公園範圍。

註 13：巡邏人員通常是郊野公園護理員。截至二零一三年六月，共有 131 名全職和 12 名兼職巡邏人員。郊野公園護理員負責執行多項職務，包括巡邏、執法、提供遊客服務，以及舉辦宣傳和教育活動。

註 14：在適當情況下，護理科辦事處也會以其他方式進行巡邏（例如駕車）。

註 15：打擊非法砍伐樹木的行動通常會聯同警方一起進行。

理科辦事處 B) 和東涌坳護理科辦事處 (護理科辦事處 C)。審計署審查了該三個辦事處在編排和執行巡邏方面的工作 (見第 2.8 至 2.24 段)。

編排例行巡邏

2.8 每個護理科辦事處按其所採用的若干徒步巡邏路線進行例行巡邏，而每條路線的巡邏次數 (例如每月一次) 並不相同。每名巡邏人員的徒步巡邏路線，由其上司在輪值表上列出。

例行巡邏未達目標次數

2.9 護理科辦事處 A 和 B 為每條徒步巡邏路線訂明目標巡邏次數 (護理科辦事處 C 的做法見第 2.11 段)。不過，審計署留意到，巡邏次數並非經常達標。表一顯示，就辦事處 A 和 B 的徒步巡邏路線而言，執行例行巡邏的實際次數較訂明次數為少的比率有 72%。

表一

護理科辦事處執行的例行巡邏
(二零一二年七月至二零一三年六月)

護理科辦事處	採用的 徒步巡邏路線		實際次數			
			巡邏次數達標的 巡邏路線		巡邏次數未達標的 巡邏路線 (註)	
	(數目)	(%)	(數目)	(%)	(數目)	(%)
A	16	100%	6	37%	10	63%
B	16	100%	3	19%	13	81%
總計	32	100%	9	28%	23	72%

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註：32 條徒步巡邏路線的目標巡邏次數為每年 12 至 104 次不等。個別路線的例行巡邏次數少於訂明次數，不足之數由 1 至 68 次不等。

2.10 漁護署在二零一三年八月和九月回應審計署的查詢時表示：

- (a) “目標次數”屬粗略指引，旨在方便有關上司為前線人員編排巡邏工作。個別路線的實際巡邏次數會因應運作需要而有所調整；
- (b) 部分路線的巡邏次數僅略少於目標次數，就該 23 條巡邏次數少於目標次數的路線而言（見表一）：
 - (i) 8 條路線的例行巡邏次數較目標次數為少，不足率為 9% 或以下（例如在二零一二年七月至二零一三年六月期間，12 次規定例行巡邏中只有一次沒有執行）；及
 - (ii) 15 條路線的巡邏次數較目標次數為少，不足率為 9% 以上；
- (c) 根據為該 32 條徒步巡邏路線所設定的目標巡邏次數，在二零一二年七月至二零一三年六月期間的例行巡邏目標次數為 660 次。事實上，護理科辦事處 A 和 B 合共進行了 523 次巡邏；及
- (d) 未能達到整體目標次數的主要原因，是須不時調配人手進行特別行動，以及應付其他突發和緊急的職務。

沒有為例行巡邏設定目標次數

2.11 在護理科辦事處 C 方面，審計署找不到任何有關其 16 條徒步巡邏路線的目標巡邏次數記錄。二零一三年七月，審計署經查詢後獲悉，該辦事處沒有就徒步巡邏路線訂明目標巡邏次數。審計署認為，這做法未如理想。審計署也留意到，護理科辦事處 C 並非經常遵從漁護署在二零一零年十二月發出的指引。該指引規定，應定期巡邏位於現有徒步巡邏路線附近的“不包括土地”。

徒步巡邏路線的途經範圍

2.12 就此，審計署留意到，護理科辦事處的例行巡邏途經範圍一般涵蓋風景區、主要遠足徑和公共設施等重要地點（例如燒烤場地）。不過，就 54 幅尚未擬備分區計劃大綱圖的“不包括土地”而言（見第 3.4 段），其中十幅不在任何徒步巡邏路線的途經範圍內。審計署發現，並無證據顯示漁護署曾定期檢視徒步巡邏路線的途經範圍，並考慮各項相關因素（例如有需要監察“不包括土地”和私人土地的發展活動）。護理科辦事處 A、B 和 C 在二零一三年七月回應審計署的查詢時表示，現行的徒步巡邏路線已沿用多時，未有修訂。審計署認為，

漁護署有需要因應現今的情況，檢視例行巡邏路線的途經範圍和巡邏次數是否足夠，並特別考慮視察“不包括土地”和私人土地的需要（見第 3.2 至 3.33 段）。

執行例行巡邏

2.13 在二零一三年六月和七月，審計署人員陪同護理科辦事處 A、B 和 C 的巡邏人員進行共九次選定的例行巡邏（即每個護理科辦事處三次）。巡邏工作在不同日子進行，涉及不同的徒步巡邏路線（徒步巡邏路線一至九）。巡邏路線的長度由 2.4 至 10.8 公里不等。選定的例行巡邏每次由兩名巡邏人員進行，並有一名審計署人員同行（見照片三）。

照片三

漁護署人員執行例行巡邏
（二零一三年七月）



資料來源：審計署在二零一三年七月二十三日巡邏行動期間拍攝的照片

使用未編排的時間

2.14 護理科辦事處 A、B 和 C 的巡邏人員通常獲編排一整個工作天，以完成一次例行巡邏 (註 16)。根據這些護理科辦事處在選定例行巡邏日期編制的輪值表，巡邏人員完成選定例行巡邏後，便沒有獲編排其他職務。執行選定的徒步巡邏路線所需的時間，由 1.4 至 5 小時不等。

2.15 審計署留意到，有關人員完成選定例行巡邏後，會利用未編排的時間執行相關職務 (例如作出匯報、就檢控個案錄取口供、整理遊客統計數字，以及分析與郊野公園管理工作有關的問題)，並在經過長途步行後恢復體力。漁護署表示，該等職務是在完成每次例行巡邏後，由有關人員的上司指派的。審計署審查了部分巡邏記錄，發現巡邏人員通常沒有記錄如何使用未編排的時間。此外，部分例行巡邏的未編排時間似乎過長。譬如，以兩次選定的例行巡邏 (徒步巡邏路線八和九) 為例，例行巡邏只需少於兩小時便可完成。這樣的安排不利於建立良好的問責性，也未能確保有效調配人手。

例行巡邏的檢查點

2.16 巡邏人員使用手提數碼儀器 (個人數碼助理——電子手帳) 協助進行例行巡邏。電子手帳在屏幕上顯示徒步巡邏路線的若干“檢查點”，作為巡邏期間須視察項目的核對清單 (註 17)。檢查點可以是徒步巡邏路線途經具地理特色的地點或設施 (例如營地、郊遊地點及緊急電話亭)。巡邏人員必須在其電子手帳所示的檢查點加上 ✓ 號，以確認已視察有關地點或設施。

2.17 漁護署沒有就設定例行巡邏的檢查點制訂指引。審計署留意到，在選定的例行巡邏的日子裏，在徒步巡邏路線一至九的檢查點的數量各不相同 (由徒步巡邏路線六、八和九的三個檢查點到徒步巡邏路線三的 24 個檢查點)。尤其是有六條巡邏路線，每公里只設有少於一個檢查點 (即巡邏路線一、二、四、五、六和九)。

註 16：根據五天工作周，巡邏人員一般每周工作 45 小時，即每天工作約 9 小時。

註 17：檢查點預設於電子手帳內。巡邏人員可在電子手帳內增設檢查點，也可使用電子手帳記錄巡邏細節 (例如發現的違規事項和所採取的行動)。

2.18 審計署認為增加檢查點的數目，有助提升巡邏人員的問責性（例如巡邏人員必須以電子手帳確認已視察有關檢查點——見第 2.16 段），並有助改善巡邏的質素（例如可減少忽略重要特色地點或設施的風險）。因應以下具地理特色的地點／設施增設檢查點，有可取之處：

- (a) **標距柱** 郊野公園的遠足徑沿路大致上每相距 500 米設有一枝標距柱（見照片四）。標距柱是重要的地標，可讓遊客識別身處的位置，以及在需要求助時說出其所在位置（例如迷路或發現非法活動）。在九條選定徒步巡邏路線中，八條沿路都豎立有標距柱。審計署留意到，其中有 4 條巡邏路線把部分標距柱設定為檢查點，至於另外 4 條路線則沒有把任何標距柱設定為檢查點；

照片四

設於徒步巡邏路線一的標距柱



資料來源：審計署在二零一三年七月四日拍攝的照片

- (b) **緊急電話亭** 郊野公園設有電話亭（見照片五），以供撥打緊急電話。緊急電話亭可讓遊客撥電求助或報告非法活動，是保障遊客安全的重要設施。審計署留意到，緊急電話亭並非經常列作例行巡邏

的檢查點。徒步巡邏路線一至九沿路共設有六個緊急電話亭，其中只有兩個列作檢查點；及

照片五

設於徒步巡邏路線三的緊急電話亭



資料來源：審計署在二零一三年七月三十一日拍攝的照片

- (c) “不包括土地”(見第 2.4 段) 徒步巡邏路線一至九途經 15 幅“不包括土地”，當中只有一幅列作須視察的檢查點。在進行選定的例行巡邏期間，審計署留意到巡邏人員除實地視察該幅“不包括土地”外，也視察了另外兩幅沒有列作檢查點的“不包括土地”。不過，有關人員卻沒有視察其他 12 幅“不包括土地”，有違漁護署在二零一零年十二月發出的指引(見第 2.5 及 2.11 段)。

2.19 漁護署在二零一三年九月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 大部分“不包括土地”的性質涉及私人土地。基於可能引起的法律問題，以及與村民之間可能出現的衝突，漁護署人員應盡量避免擅自進入私人土地；
- (b) 因此，漁護署的做法是，由熟悉現有土地情況的巡邏人員按照經驗在巡邏路線沿途視察“不包括土地”，以查找違規之處。如發現違規行為，漁護署會適當地增加巡邏的次數和頻率，並對有關的“不包括土地”進行更詳細視察(如第 2.18(c) 段所述，巡邏人員共視察了三幅“不包括土地”)；及
- (c) 雖然部分“不包括土地”沒有列作須視察的檢查點，巡邏人員仍會盡量沿巡邏路線視察這些土地，並在不進入這些“不包括土地”的情況下，在適當位置拍照存檔。

2.20 審計署認為，漁護署有需要考慮沿徒步巡邏路線增設檢查點，以提升巡邏人員的問責性，並改善其例行巡邏的質素。

未能經常提供位置追蹤的功能

2.21 巡邏人員的電子手帳設有全球定位系統功能(註 18)，該功能一經啟動，電子手帳即可定時自動追蹤並記錄巡邏人員的位置，而這些資料可供巡邏人員的上司檢視。

2.22 審計署認為，這項功能十分有用，可進一步提升有關人員在執行例行巡邏的問責性。不過，該項功能卻未能經常維持正常運作。漁護署告知審計署，由於技術問題，定位功能在二零一三年四月至七月期間曾一度中斷(包括在審計署人員同行的選定例行巡邏期間)。

註 18：全球定位系統指為全球各地使用者提供位置和時間資訊的衛星導航系統。

審計署的建議

2.23 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 規定所有護理科辦事處須就其例行徒步巡邏路線制訂適當的目標巡邏次數；
- (b) 檢討個別護理科辦事處例行巡邏的途經範圍和巡邏次數是否足夠，並考慮監察在“不包括土地”和私人土地的發展活動的需要；
- (c) 提醒護理科辦事處按照已編排的巡邏範圍和次數進行例行巡邏工作；
- (d) 規定護理科辦事處須備存足夠的員工調配記錄，特別是有關巡邏人員在完成例行巡邏後如何使用未編排時間的記錄；
- (e) 採取措施以找出可以改善例行巡邏效率之處；
- (f) 考慮在徒步巡邏路線沿途增設須視察的檢查點，以提升巡邏人員的問責性和改善例行巡邏的質素；及
- (g) 確定為巡邏人員提供的電子手帳的全球衛星定位系統功能出現故障的原因，盡量減少出現故障的時間。

當局的回應

2.24 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示漁護署會採取跟進行動，以落實有關建議。他並表示：

- (a) 漁護署會進行定期檢討，為例行巡邏設定更切實可行的目標巡邏次數，並設立妥善的記錄制度，備存對有關目標所作出的調整詳情和調整目標的理據；
- (b) 漁護署會定期檢討巡邏路線，以期涵蓋所有“不包括土地”，並根據在“不包括土地”進行違例發展的風險和所收到的投訴等多項因素決定巡視的次數；
- (c) 十幅不在任何例行徒步巡邏路線途經範圍內的“不包括土地”(見第2.12段)，所處地點一般相當偏遠，而且交通不便(例如部分甚至沒

有山徑或行人徑接達)。這些土地面對的發展威脅，較其他“不包括土地”相對為低。因此，該署只不定期視察部分這些土地；

- (d) 郊野公園護理員在完成例行巡邏後所處理的大量工作屬例行性質。漁護署會備存更詳盡的郊野公園護理員調配記錄，以提升問責性；及
- (e) 漁護署會檢討巡邏路線，視乎情況把“不包括土地”納入為檢查點。

露營規管

2.25 漁護署二零一二年調查顯示(見第 1.10 段)，露營是遊客在郊野公園進行的熱門活動之一(註 19)。另一方面，在毫無規管下在郊野公園露營，會破壞自然環境。為規管露營活動，漁護署已在郊野公園預留土地作指定露營地點。在指定地點範圍以外露營(即未經准許露營)，會被檢控。在 2012-13 年度郊野公園各類常見違例行為中，未經准許露營是檢控個案數字第三多的違例行為，共有 91 宗。

2.26 二零一三年三月，漁護署在回應一名立法會議員就未經准許在郊野公園露營提出的查詢時告知立法會：

- (a) 郊野公園共有 40 個指定露營地點；
- (b) 漁護署定期檢討露營地點的數目，以應付郊野公園遊客的需求；
- (c) 漁護署在闢設指定露營地點時，會考慮有關地點的地勢、通路、水源、景觀價值、潛在火災風險，以及露營活動對自然環境和附近一帶鄉村的影響等多項因素；及
- (d) 過去五年來，共增闢三個指定露營地點。

露營設施未能充分應付遊客的需要

2.27 審計署留意到，傳媒曾報道遊客對郊野公園指定露營地點的數目和位置給予的負面評語。雖然漁護署在過去五年致力增加指定露營地點的數目(見第

註 19：舉例來說，在西貢西郊野公園(灣仔擴建部分)進行的調查中，22%受訪者表示，他們在郊野公園的主要活動是露營。

2.26(d) 段)，但在 2012–13 年度仍有不少涉及未經准許露營的檢控個案 (共 91 宗) (見附錄 D)。由此看來，漁護署在郊野公園提供的露營設施，未能充分應付遊客的需要，以致有人在指定露營地點以外的地方露營，這樣做可能會破壞自然環境。

2.28 為了鼓勵旅遊人士在指定露營地點露營，漁護署有需要改善郊野公園的露營設施，例如下列事項應予處理：

- (a) **部分郊野公園沒有指定的露營地點** 審計署的分析發現，截至二零一三年六月，在 24 個郊野公園中，有 12 個沒有指定的露營地點。就其中五個郊野公園而言 (註 20)，漁護署在 2010–11 至 2012–13 年度的三年間，共就 23 宗未經准許露營個案提出檢控 (註 21)。當局或須更有效地應付遊客在沒有指定露營地點的郊野公園露營的需求；及
- (b) **營位不足** 指定露營地點設有營位。截至二零一三年六月，40 個指定露營地點共設有 409 個營位，即平均每個露營地點提供十個營位。其中兩個露營地點 (即南山營地和鶴藪營地) 各提供多達 40 個營位，但有十個露營地點只各提供五個或更少的營位。部分露營地點只設有小量營位，或許不足以應付遊客的需求，情況在露營旺季會特別明顯。

審計署的建議

2.29 審計署建議漁農自然護理署署長應考慮保護自然環境的需要，並採取措施，以期更有效地應付遊客在郊野公園露營的需求，例如：

- (a) 探討在適當的地點 (特別是沒有指定露營地點的郊野公園) 增闢指定露營地點是否可行；及
- (b) 考慮在現有指定露營地點增設營位。

註 20：五個郊野公園包括香港仔郊野公園、清水灣郊野公園、獅子山郊野公園、大潭郊野公園和大潭 (鯽魚涌擴建部分) 郊野公園。

註 21：2010–11 年度、2011–12 年度和 2012–13 年度的檢控個案數目分別為 7 宗、4 宗和 12 宗。

當局的回應

2.30 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。

防止山火

2.31 山火會破壞生態環境，導致野生動物死亡。為防止郊野公園發生山火，漁護署採取了多項措施，例如設立防火界、提供燒烤地點讓公眾使用、檢控非法生火的人士，以及教育公眾防止山火。漁護署轄下郊野公園科負責郊野公園內的滅火工作，消防處、民安隊和政府飛行服務隊在有需要時也會加入滅火行動。郊野公園內的山火數目由 2008–09 年度的 51 宗，減少至 2012–13 年度的 18 宗，減幅為 65%。

2.32 漁護署轄下的郊野公園共設有11個山火瞭望台。在山火頻繁的季節(即由每年十月至翌年四月)，該科的人員會以兩人為一組值班，全日24小時在瞭望台偵察山火。在瞭望台的值班人數，視乎該科人員在考慮相關因素(例如空氣濕度)後所作的山火風險評估而定。照片六和七顯示郊野公園內的一個山火瞭望台。

照片六和七

山火瞭望台
(大帽山郊野公園)

照片六



外觀

照片七



內觀

資料來源：審計署在二零一三年五月拍攝的照片

人手偵察山火

2.33 郊野公園科的山火偵察工作，基本上以人手進行。在 2012-13 年度，該科人員共用了大約 2 700 人日 (註 22) 在山火瞭望台偵察山火。他們只使用雙筒望遠鏡進行偵察，而不採用電子設備以改善有關程序和把程序自動化。與所有人手操作的程序一樣，以這種方式偵察山火須動用大量人手，而且容易出現人為錯誤。

2.34 審計署留意到，部分內地／海外城市已採用自動化山火偵察系統，利用紅外線熱量掃描儀和可見光照相機等設備捕捉實時影像，以便進行電腦及人手分析。漁護署在二零一三年八月和九月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 二零一零年，在大欖郊野公園的山火瞭望台曾測試一套採用紅外線熱量遙感技術的山火偵測系統，發現該系統的性能受多項因素限制，包括流動電訊網絡未能維持穩定連繫，區內的電力供應不穩定，以及容易受周圍環境狀況干擾 (例如郊野公園附近人多居住的地區 (如鄉村地區) 的光源)；及
- (b) 基於上述限制，該署當時認為，以該項技術取代現時以人手偵察山火的做法，尚未可行。

2.35 審計署認為，漁護署應繼續留意自動化山火偵察系統技術的發展，並探討採用自動化系統以補人手運作的不足，這樣做有其可取之處。長遠而言，採用自動化系統或有助改善漁護署在偵察山火方面的工作。

管制吸煙

2.36 根據《郊野公園及特別地區規例》，郊野公園一般禁止在指定地點 (例如燒烤地點及露營地點) 以外的地方生火，也不准許以相當可能引致失火的方式棄置燃點的香煙。

註 22：一個人日指一名人員按輪班制工作 24 小時。

2.37 法例雖然禁止在郊野公園生火和棄置燃點的煙蒂，卻沒有禁止在郊野公園內吸煙(註 23)。審計署認為這樣的安排並不理想，原因如下：

- (a) **火災風險** 在郊野公園吸煙並不符合防止山火的精神。據漁護署表示，差不多所有山火事件都是人為疏忽引起的。一如該署在其網頁表示，隨意棄置未熄滅的火柴和煙蒂，是引起山火的原因之一；
- (b) **垃圾源頭** 煙蒂可成為垃圾源頭，特別是垃圾箱和煙灰缸在郊野公園並非隨處可見；及
- (c) **公眾滋擾** 不少遊客前往郊野公園，是為了呼吸清新潔淨的空氣(見第 1.10 段)。吸煙可對遊客造成滋擾，並可能引致他們投訴。

2.38 就此，審計署留意到，立法會曾經討論應否在郊野公園實施禁煙的規定。二零零六年三月，立法會在討論《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)的修訂時獲告知，鑑於郊野公園地方廣闊，在公園執行禁煙可能會出現問題(註 24)。二零零六年十月，立法會再獲告知，當局對控煙的步伐應否這麼快有所保留，也不建議把所有郊野公園都指定為禁煙區。

2.39 審計署留意到，自二零零六年開始討論這個問題至今已有七年。審計署的研究顯示，部分海外國家最近已加強在郊野公園的吸煙限制(註 25)。漁護署須考慮相關因素(見第 2.37 段)，繼續留意是否有需要在郊野公園實施吸煙限制(例如在山火頻繁的季節，以及在一些山火風險較高的郊野公園地區實施)。

2.40 漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，根據該署的記錄，吸煙並非郊野公園的主要山火風險。審計署審查了漁護署的記錄，留意到在 2010-11 至 2012-13 年度，郊野公園共發生 79 宗山火，其中 75 宗(95%)其實屬於起火原因不明。事實上，死因裁判法庭已裁定，一九九六年在船灣郊野公園八仙嶺發生的山火慘劇是吸煙造成的。

註 23：唯一例外的是香港濕地公園。該公園屬於特別地區，在二零零六年五月啟用後不久，有傳媒報道指在公園內有遊客吸煙和亂拋垃圾。當局在二零零六年十月根據《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)，指定該公園為法定禁煙區。

註 24：二零零六年三月，當時的衛生福利及食物局也告知立法會，鑑於郊野公園的特性，煙草產品的煙霧或任何污染物在郊野公園的消散速度，遠較在人煙稠密的地方為快。此外，前往郊野公園的人士，甚少要近距離聚集在一起。

註 25：舉例來說，大韓民國自二零一三年一月起已禁止在全部 21 個國家公園吸煙。在美國，部分國家公園在炎熱和乾燥的天氣情況下是禁止吸煙的。

審計署的建議

2.41 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 繼續留意自動化山火偵察系統技術的發展和有關技術在內地和海外的應用情況，以探討在本港應用這種技術的可行性；及
- (b) 研究是否適宜禁止在郊野公園吸煙（或只准在指定地區吸煙），並考慮進一步降低火災風險和更有效地保育郊野公園的需要。

當局的回應

2.42 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。他並表示，漁護署會繼續留意自動化山火偵測系統技術的最新發展，並研究在郊野公園應用有關技術的可行性。

第 3 部分：規管不協調發展

3.1 本部分探討透過規管不協調發展以保護郊野公園的工作，主要集中於以下範疇：

- (a) 保護“不包括土地”(第 3.2 至 3.25 段)；
- (b) 郊野公園內的私人土地發展(第 3.26 至 3.33 段)；及
- (c) 郊野公園的公共工程項目(第 3.34 至 3.42 段)。

保護“不包括土地”

3.2 部分郊野公園內有一些四周被郊野公園包圍或與郊野公園為鄰的“不包括土地”(見第 2.4 段)。目前，全港共有 77 幅“不包括土地”，總面積約 2 000 公頃。“不包括土地”不屬於郊野公園的一部分，不受《郊野公園條例》保護，因此可能會有有人在這些土地進行與自然環境不協調的發展活動(不協調發展)或其他破壞生態的行為。“不包括土地”的發展，主要受土地契約的條款及條件所約束，或由《城市規劃條例》(第 131 章)下的法定圖則(如適用)，例如分區計劃大綱圖(註 26)或發展審批地區圖所規管(註 27)。

政府對“不包括土地”在土地用途方面的規管工作

3.3 二零一零年六月，漁護署接獲公眾投訴，指有人在西灣(西貢東郊野公園一幅“不包括土地”)的私人土地和政府土地上進行挖掘工程。其後，漁護署在該處發現挖土機和一些機器，並有挖土、闢建水池、平整土地和鋪草工程等迹象。雖然西灣具有頗高的景觀價值，但不受任何法定圖則的土地用途管制。

註 26：分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城市規劃條例》擬備的法定圖則，基本上是顯示個別規劃區內各個土地用途地帶和主要道路系統的圖則。每份分區計劃大綱圖都附有一份註釋，說明各個地帶經常准許的用途，以及其他須向城市規劃委員會申請許可的用途。

註 27：發展審批地區圖是為從未納入分區計劃大綱圖的地區擬備的圖則。一般來說，由於擬備時間較短，發展審批地區圖顯示的土地用途資料，一般不如分區計劃大綱圖所載詳盡。發展審批地區圖旨在提供規劃指引，為規劃區內的發展管制提供依據。發展審批地區圖的有效期由公布日期起計只有三年(最多可延長一年)。倘若擬根據《城市規劃條例》維持土地用途管制，這類圖則在其有效期屆滿前，會由分區計劃大綱圖取代。

政府調查這宗事件後，認同公眾的關注，認為有需要為該幅土地實施所需的規劃管制，以免作不協調的用途。

3.4 有關西灣發展活動的投訴，凸顯出有需要及早規管“不包括土地”的土地用途。截至二零一零年，在 77 幅“不包括土地”中（見第 3.2 段），23 幅已在一九八零年至二零零九年間納入分區計劃大綱圖（見附錄 E）。至於餘下的 54 幅“不包括土地”（即 77 幅減去 23 幅），當局卻沒有為其擬備法定圖則（見附錄 F）。二零一零年八月，規劃署擬備了一份涵蓋西灣的發展審批地區圖，即時保護該幅土地免於出現違例發展。行政長官在二零一零年十月發表 2010 - 11 年度的施政報告時表示，會把該 54 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍，或透過法定規劃程序（即透過擬備發展審批地區圖和其後的分區計劃大綱圖）確立其合適的用途。

3.5 漁護署和規劃署在推展這項工作時，已因應各項相關因素，評估每幅“不包括土地”的情況，並優先處理面對即時發展威脅的“不包括土地”（優先土地）。有關當局在決定是否把“不包括土地”納入郊野公園範圍或法定圖則時，會考慮有關土地的交通方便程度、即時發展威脅、保育價值、景觀和美感價值、地理位置，以及現有民居的規模等多項相關因素。一般來說，對於面對迫切發展威脅的“不包括土地”而言，擬備發展審批地區圖是一項權宜措施。

3.6 二零一零年十月，政府當局經考慮評估結果後，決定為該 54 幅“不包括土地”採取下列保護措施：

- (a) 把 27 幅“不包括土地”納入法定圖則；
- (b) 把兩幅“不包括土地”先納入發展審批地區圖，然後併入郊野公園範圍（註 28）；及
- (c) 把 25 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍。

3.7 漁護署會跟進把有關“不包括土地”納入郊野公園範圍的工作，包括必須根據《郊野公園條例》援引指定程序（註 29）。規劃署則會透過擬備發展審批

註 28：西灣是其中一幅“不包括土地”，當局已在二零一零年八月就西灣擬備發展審批地區圖（見第 3.4 段）。

註 29：要把“不包括土地”納入現有郊野公園範圍，有關的郊野公園的界線須予調整。新界線所涵蓋的範圍，須根據《郊野公園條例》指定為郊野公園。

地區圖和分區計劃大綱圖，跟進把“不包括土地”納入法定圖則的工作。表二撮錄二零一零年十月的安排。

表二

擬為 54 幅“不包括土地”採取的保護措施
(二零一零年十月)

保護措施	“不包括土地” 的數目	負責跟進的部門	
		規劃署 (“不包括土地” 的數目)	漁護署 (“不包括土地” 的數目)
擬備發展審批地區圖 和分區計劃大綱圖	27	29	27
擬備發展審批地區 圖，然後納入郊野公 園範圍	2 (註)		
納入郊野公園範圍	25		
總計	54	29	27

資料來源：審計署對漁護署和規劃署記錄的分析

註：就這兩幅“不包括土地”而言，規劃署負責擬備發展審批地區圖，漁護署則負責將其納入郊野公園範圍。

3.8 二零一三年四月，規劃署回應一名立法會議員的查詢時表示，政府的目標，是在 2013-14 年度完成擬備有關“不包括土地”的發展審批地區圖。

保護措施的推行進度

3.9 漁護署和規劃署自二零一零年十月起推行有關的保護措施。截至二零一三年六月，兩個部門分別採取了下述行動：

- (a) **規劃署** 有關的“不包括土地”共 29 幅(見表二)，其中 23 幅(79%)已擬備發展審批地區圖，並展開法定規劃程序(註 30)，詳情如下：
 - (i) 兩幅已擬備發展審批地區圖的“不包括土地”，將會納入郊野公園範圍；及
 - (ii) 21 幅已擬備發展審批地區圖的“不包括土地”，將會納入分區計劃大綱圖；擬作同樣安排的“不包括土地”，總共有 27 幅；及
- (b) **漁護署** 擬納入郊野公園範圍的“不包括土地”有 27 幅，其中三幅已展開指定程序(見表二)，詳情如下：
 - (i) 三幅(11%)“不包括土地”(即西灣、金山和圓墩)已展開指定程序，有關的指定工作仍在進行；及
 - (ii) 其餘 24 幅(89%)“不包括土地”的指定程序尚未展開。

3.10 截至二零一三年六月，即由實施二零一零年十月的安排起計已過了大約三年(見第 3.6 段)，漁護署只為三幅“不包括土地”採取了保護措施。漁護署把 27 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍的工作，進度並不十分理想。漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 擬納入郊野公園範圍的“不包括土地”數目，不過是根據初步評估推算得出(見第 3.5 段)的。有關的“不包括土地”仍須就其是否適合指定為郊野公園接受詳細評估。事實上，漁護署的原意，是對所有 54 幅“不包括土地”進行評估，以確定它們是否適合納入郊野公園範圍；

註 30：除上述 23 幅“不包括土地”外，另有一幅“不包括土地”也在其中一份發展審批地區圖的涵蓋範圍內。根據二零一零年十月的安排，該幅土地無需以此方式保護。由於這幅“不包括土地”與另一幅規劃署須跟進的“不包括土地”貼鄰，為免這幅“不包括土地”得不到法定保護，規劃署已把兩幅土地一併納入發展審批地區圖。

- (b) 為了讓“不包括土地”(連私人土地)得以納入郊野公園範圍，指定郊野公園的原則和準則須予修訂(另見第 2.4 段註 12)，而修訂工作已在二零一一年五月完成(另見第 5.5(b) 段)；
- (c) 鑑於指定郊野公園的政策有所改變(見上文 (b) 項)，因此在工作過程中必須諮詢各有關方面，以避免可能出現的法律糾紛。有關把三幅“不包括土地”(即西灣、金山和圓墩)納入相關郊野公園範圍的建議，漁護署自二零一一年六月起已舉行多場諮詢會，以蒐集各個主要地區團體的意見；及
- (d) 漁護署會繼續評估其餘 51 幅“不包括土地”是否適合指定為郊野公園。

3.11 截至二零一三年六月，規劃署已為 29 幅“不包括土地”的其中 23 幅(79%)擬備發展審批地區圖，其餘六幅尚待處理。規劃署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，該署一直有監察有關情況，詳情如下：

- (a) 擬備發展審批地區圖及其後取而代之的分區計劃大綱圖涉及需時甚長的程序，並受《城市規劃條例》所訂明的緊迫法定時限所約束；
- (b) 該署會在 2013-14 年度為其餘六幅“不包括土地”擬備發展審批地區圖；及
- (c) 該署會擬備分區計劃大綱圖，以便在有關發展審批地區圖的有效期屆滿前取而代之。擬備首批分區計劃大綱圖以取代發展審批地區圖的工作正如期進行。

不少“不包括土地”仍然未獲得保護

3.12 截至二零一三年六月，漁護署和規劃署在二零一零年十月的安排實施後，合共為 26 幅“不包括土地”採取了不同的保護措施(見表三)。

表三

為“不包括土地”採取的保護措施
(二零一三年六月)

“不包括土地” 的數目	就“不包括土地”所採取的行動	
	已納入 發展審批地區圖	正進行郊野公園 的指定程序 (註)
23	✓	
2		✓
1	✓	✓
總計：26	已納入發展審批地區圖及／或 正進行指定程序	

資料來源：審計署對漁護署和規劃署記錄的分析

註：建議中的郊野公園的未定案地圖（涵蓋“不包括土地”）已根據《郊野公園條例》刊憲，因此已為該等“不包括土地”提供若干保護。該條例訂明，未得郊野公園及海岸公園管理局總監事先批准，不得在建議郊野公園範圍內進行任何新發展工程。

3.13 不過，截至二零一三年六月，有 28 幅（即 54 幅減去 26 幅）“不包括土地”仍未受任何保護措施所涵蓋。不受保護的“不包括土地”為數不少，佔 54 幅有待處理的“不包括土地”的 52%。根據二零一零年十月的安排，在 28 幅不受保護的“不包括土地”中，六幅會納入由規劃署擬備的發展審批地區圖（見第 3.11 段），其餘 22 幅（包括兩幅面對即時發展威脅的優先土地——見第 3.3 至 3.5 段）會由漁護署納入郊野公園範圍。個案一所載的例子，顯示不受保護的“不包括土地”有可能出現不協調發展的風險。

個案一

在不受保護的“不包括土地”上進行挖掘工程和砍伐樹木

1. 清快塘是大欖郊野公園內的一幅“不包括土地”，應由漁護署根據二零一零年十月的安排跟進。該幅土地由私人土地和政府土地組成，也是 28 幅仍未納入保護措施涵蓋範圍的“不包括土地”之一（見第 3.13 段）。
2. 二零一二年十二月，漁護署的巡邏人員發現該幅“不包括土地”的草木被清除（約有 30 棵樹被砍伐），於是把此事通知規劃署和地政總署。規劃署回覆指，鑑於受影響的地方不在任何法定圖則的涵蓋範圍，該署無法根據《城市規劃條例》採取執法行動。地政總署回覆指，鑑於該地土地契約並沒有保育樹木的條款，所以砍伐樹木不構成違反土地契約。
3. 二零一三年一月，漁護署的巡邏人員發現有人在該幅“不包括土地”上進行挖掘工程，包括在山坡邊緣築建新的坑道。漁護署把此事通知規劃署和地政總署。地政總署在二零一三年二月回覆時表示，該署正在處理此事。
4. 二零一三年三月，漁護署的巡邏人員在該幅“不包括土地”上發現有人再進行挖掘工程和砍伐樹木。二零一三年四月，地政總署通知漁護署，該署會就非法挖掘工程，在該幅未批租政府土地採取土地管制行動。二零一三年五月，地政總署在該幅“不包括土地”內的政府土地上豎立警告牌，以阻止繼續挖掘土地。之後，地政總署再沒有發現進行挖掘工程的跡象。
5. 二零一三年七月，漁護署發現該幅土地的情況並沒有重大改變。

審計署的意見

6. 由於當局沒有為這幅“不包括土地”提供任何保護措施，以致對其土地用途規管不足。對於可能在該幅“不包括土地”出現的不協調發展，當局可以做的工作十分有限。漁護署、規劃署和地政總署應繼續監察這幅土地的任何發展活動，並考慮及早採取保護行動。

資料來源：漁護署的記錄

3.14 個案一顯示，在 28 幅不受保護的“不包括土地”中，部分可能面對迫切發展威脅。當局有需要考慮及早採取行動，把該 28 幅“不包括土地”納入保護措施的涵蓋範圍，以避免可能出現不協調的發展。

有需要制訂應對迫切風險的措施

3.15 在該 28 幅不受保護的“不包括土地”中，22 幅會由漁護署納入郊野公園範圍(見第 3.13 段)。要進行這項工作，須獲得郊野公園及海岸公園委員會通過適合把這些“不包括土地”指定為郊野公園，並須根據《郊野公園條例》援引指定郊野公園的程序(見第 3.7 段)。涉及的主要法定程序載於附錄 G。

3.16 審計署分析過有關當局近年就三幅“不包括土地”(即西灣、金山和圓墩)把郊野公園的未定案地圖刊憲的所需時間(見附錄 G 項目 3)。把未定案地圖刊憲，是《郊野公園條例》下的指定程序的重要一環(註 31)。表四顯示，郊野公園及海岸公園委員會通過適合把“不包括土地”指定為郊野公園後，有關未定案地圖需時約六至八個月才刊憲(註 32)。

表四

最近把建議中的郊野公園 的未定案地圖刊憲的工作 (二零一二年)

“不包括土地”	郊野公園及 海岸公園委員會 通過適合指定為 郊野公園	把未定案地圖 刊憲的日期	相距時間
西灣	2012 年 2 月	2012 年 10 月	八個月
金山	2012 年 4 月	2012 年 10 月	六個月
圓墩	2012 年 4 月	2012 年 10 月	六個月

資料來源：漁護署的記錄

註 31：根據《郊野公園條例》，未定案地圖刊憲後，未得漁護署事先批准，在建議中的郊野公園範圍內不得進行任何新發展工程。

註 32：實際上，當局在獲得委員會通過，並完成諮詢各有關方面的工作後，會尋求行政長官會同行政會議批准把未定案地圖刊憲。

3.17 此外，審計署留意到，有持份者(例如村民)對表四所列“不包括土地”的指定提出反對。截至二零一三年六月，指定工作仍未完成。在未定案地圖刊憲後，已過了約八個月左右。

3.18 漁護署在二零一三年八月和九月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 《郊野公園條例》就郊野公園的指定訂有詳細條文，而指定程序本身需時甚長。指定郊野公園是個必須經過詳細審議的過程，漁護署在指定郊野公園的過程中，一直遵從各項法定規定(見附錄 G)；
- (b) 自二零一一年六月起，漁護署已舉辦多場諮詢會，以蒐集各個主要地區團體的意見。在二零一二年二月至七月期間，該署已諮詢西貢區議會、沙田區議會和荃灣區議會；
- (c) 二零一二年八月，郊野公園及海岸公園委員會通過根據《郊野公園條例》援引法定程序；
- (d) 未定案地圖在二零一二年十月獲得行政長官會同行政會議批准後，已在憲報刊登，供公眾查閱。如任何人因任何未定案地圖而感到受屈，可以書面提出反對；
- (e) 根據《郊野公園條例》，未定案地圖須連同任何接獲的反對和作出的改動，在提交反對期限最後一日起計的六個月內，一併提交行政長官會同行政會議，以待批准。當局有詳細考慮相關的法定規定，並在四個月內提交未定案地圖，以待批准；
- (f) 指定程序已到達最後階段。把三幅“不包括土地”納入郊野公園的指定令將提交立法會，以便進行先訂立後審議的程序；及
- (g) 至於其他各幅“不包括土地”，把其納入郊野公園範圍的工作會分批研究和跟進。

3.19 漁護署於上文表示，需時(即六至八個月)完成所需的工作，才能夠把未定案地圖刊憲。審計署知悉漁護署的解釋，但認為漁護署有需要聯同相關部門，考慮採取其他更及時和有效的措施，以應付部分“不包括土地”可能出現不協調發展的迫切威脅。

保護“不包括土地”的其他措施

3.20 漁護署把“不包括土地”納入郊野公園範圍，同時也根據新自然保育政策透過管理協議計劃(協議計劃)推行多項措施，以保育“不包括土地”，詳情如下：

- (a) 協議計劃是一項旨在鼓勵土地業權人、非牟利組織和私營機構共同參與保育具重要生態價值地點的措施；
- (b) 有關方面會向非牟利組織提供撥款，讓其與土地業權人訂立管理協議，而土地業權人也會獲得財政資助(例如租金)，以換取他們的合作(例如土地的管理權)，加強保育有關地點；及
- (c) 二零零四年，在新自然保育政策下共有 12 幅土地獲確認為優先土地，其中八幅涵蓋“不包括土地”。協議計劃適用於上述所有土地及相關的“不包括土地”。自二零一一年六月起，協議計劃的適用範圍已擴展至所有“不包括土地”和郊野公園內的私人土地。

3.21 審計署留意到，截至二零一三年六月，協議計劃下並沒有在“不包括土地”進行任何保育項目，漁護署有需要進一步宣傳利用協議計劃保育“不包括土地”。

審計署的建議

3.22 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 審慎檢討漁護署把“不包括土地”納入郊野公園範圍以保護這些土地的工作進展，以期制訂一套可按照二零一零年十月的安排，更有效地把 27 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍的策略。漁護署特別應：
 - (i) 就三幅已展開指定程序的“不包括土地”採取措施，以確保有關程序按照預定計劃及時完成；及

- (ii) 考慮是否須優先處理一些確認為面對迫切發展威脅的“不包括土地”(包括在二零一零年十月確認的優先土地(見第 3.3 至 3.5 段)，以及在二零一三年年初發現有不協調發展的一幅位於清快塘的“不包括土地”)，為其餘 24 幅“不包括土地”制訂指定程序時間表；
- (b) 繼續監察可能在“不包括土地”進行的不協調發展活動，以便由相關部門採取所需的跟進行動；及
- (c) 進一步宣傳利用協議計劃保育“不包括土地”。

3.23 審計署也建議規劃署署長應繼續致力按照二零一零年十月的安排，透過法定規劃保護“不包括土地”。

當局的回應

3.24 漁農自然護理署署長同意審計署於 3.22 段的建議。他表示漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。他並表示，旨在把三幅“不包括土地”納入有關郊野公園範圍的《2013 年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》，已於二零一三年十月十六日提交立法會進行先訂立後審議的程序。

3.25 規劃署署長同意審計署於 3.23 段的建議。他表示規劃署會繼續致力按照二零一零年十月的安排，透過法定規劃保護“不包括土地”。

郊野公園內的私人土地發展

3.26 以往在指定郊野公園時，如建議中的郊野公園的界線範圍內或附近本已有私人土地或民居存在，而有關土地的業權人沒有提出反對，有關土地或會納入郊野公園範圍(註 33)。

註 33：在特別地區內或附近的私人土地(如有的話)，不會納入只由政府土地組成的特別地區內。

3.27 根據漁護署的記錄，現時郊野公園範圍內約有 19 000 幅私人土地。有別於郊野公園範圍外的“不包括土地”，這些私人土地屬於郊野公園的一部分，因此在土地用途管制方面受《郊野公園條例》保護。在這些私人土地進行的任何用途，如會在相當程度上減損郊野公園的享用價值和宜人之處，漁護署可要求地政總署行使《郊野公園條例》所授予的權力，要求中止或修改該用途(註 34)。

有需要及早採取執法行動

3.28 根據漁護署與地政總署之間的既定做法，漁護署負責巡邏郊野公園，如發現懷疑違例發展，會通知地政總署，以便由地政總署採取所需的執法行動。地政總署已發出相關的內部指引(見附錄 H)。不過，兩個部門之間的協調並非經常令人滿意。個案二顯示其中一個例子。

註 34：《郊野公園及特別地區規例》亦禁止在郊野公園內建造或建立任何建築物、棚屋或遮蔽處，或挖掘任何洞穴。

個案二

在郊野公園內的私人土地進行 懷疑未經許可骨灰龕工程

1. 二零一一年十一月，漁護署人員巡邏西貢西郊野公園時，發現斬竹灣一幅私人土地上有若干與骨灰龕有關的搭建物（即梯形墓碑和天使塑像）。漁護署認為該宗個案與已批租土地有關，並要求地政總署採取所需的執法行動。地政總署巡查現場，但並未發現墓碑和塑像。
2. 在二零一一年十二月至二零一二年二月期間，地政總署曾就該宗個案進行內部討論，考慮事項包括有關的墓碑和塑像是否構成土地契約不容許的搭建物。
3. 二零一二年三月，地政總署找不到足夠證據證明現場有骨灰龕搭建。地政總署要求漁護署同時就該宗個案的其他建築結構（如磚牆）採取執法行動。
4. 二零一二年四月，漁護署和地政總署就該宗個案互通函件。漁護署獲告知，如有關土地的業權人違反土地契約，地政總署將採取所需的執法行動。
5. 二零一二年四月底，漁護署發現在該幅私人土地上建有更多搭建物（例如類似警衛室的遮蔽處）。漁護署通知地政總署發現新的搭建物。
6. 二零一二年五月，地政總署收到傳媒查詢，指懷疑有人在該幅私人土地建造骨灰龕。地政總署於進一步調查後，確實現場有嚴重違反土地契約的未經許可骨灰龕工程發展。地政總署決定採取執法行動，並通知漁護署有關決定。
7. 二零一二年五月中旬，地政總署向該幅私人土地的業權人發出警告信，要求拆卸搭建物。最後，地政總署在二零一二年六月終止土地契約。

資料來源：地政總署和漁護署的記錄

3.29 地政總署和漁護署在處理郊野公園的違反土地用途個案時，必須保持密切聯繫，以確保及早採取執法行動處理問題。個案二顯示，兩個部門之間的協調有進一步可予改善之處。

沒有從速更新私人土地的資料

3.30 漁護署轄下的繪圖組以電腦數據庫備存郊野公園內各幅私人土地的資料詳情（例如地段編號、位置和面積）。這些資料由地政總署提供，漁護署每兩年全面更新數據庫內的私人土地資料一次。漁護署進行更新時，會向地政總署收集相關資料詳情，並把資料上載到數據庫。

3.31 審計署留意到，漁護署的數據庫一般只用於製圖。漁護署在進一步利用數據庫以加強巡邏郊野公園方面，有可予改善之處。舉例來說，漁護署在制訂例行巡邏的徒步巡邏路線途徑範圍時（見第 2.12 段），可參考數據庫內有關私人土地的資料。此舉有助漁護署進一步加強監察郊野公園內的私人土地。然而，由於數據庫現時每兩年才更新一次，在該兩年過渡期間，數據庫內的資料可能已經過時。就此，審計署留意到，數據庫上一次更新是在二零一一年十一月進行，至今已差不多兩年。

審計署的建議

3.32 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 與地政總署署長磋商，檢討對郊野公園私人土地違例發展的跟進安排是否足夠，並考慮是否須及早採取行動，以遏止有關問題；
- (b) 考慮更頻密地更新郊野公園私人土地的數據庫；及
- (c) 考慮利用數據庫的資料，以助更有效地制訂郊野公園的徒步巡邏路線。

當局的回應

3.33 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。

郊野公園的公共工程項目

3.34 郊野公園內不時須進行建造公共設施的工程項目(例如擴闊道路和建造其他基建設施)。這些工程項目及其相關工程未必與郊野公園的自然保育宗旨完全相符(不相符工程項目)，並可能會對自然環境造成負面影響。

3.35 作為郊野公園及海岸公園管理局總監，漁農自然護理署署長有需要評估應否同意在郊野公園內進行公共工程項目(包括不相符工程項目)。取得同意一般屬行政安排，沒有需要援引《郊野公園條例》的任何條文。工程項目竣工後，郊野公園受影響的範圍須恢復原狀，並在適當情況下以植物覆蓋。

使用郊野公園範圍的土地作堆填區用途

3.36 一九九一年，將軍澳新界東南堆填區發展項目正進入設計階段，當時的漁農處處長批准堆填區佔用清水灣郊野公園內一幅 18 公頃的土地。該宗個案的主要事件時序表載於附錄 I。該幅 18 公頃土地其後撥交環保署，作營運新界東南堆填區之用。儘管堆填區用途與郊野公園的自然保育宗旨並不相符，但該幅土地仍屬於清水灣郊野公園的一部分。

3.37 在二零零零年代，政府擬擴建新界東南堆填區，並打算從清水灣郊野公園另撥五公頃土地作擴建之用。郊野公園及海岸公園委員會汲取把 18 公頃郊野公園土地用作堆填區的經驗後，認為該幅建議中的五公頃土地可能會有一段頗長時間不能為公眾提供郊遊樂趣。在同時考慮其他相關因素後(註 35)，委員會認為有需要把該幅五公頃土地剔出清水灣郊野公園的界線範圍，然後讓環保署把該幅被剔出的土地用作擴建新界東南堆填區部分。為落實經修訂的郊野公園界線，行政長官會同行政會議根據《郊野公園條例》的條文於二零一零年五月指令，應以新地圖取代清水灣郊野公園原來的地圖。

註 35：其他考慮因素包括：

- (a) 把清水灣郊野公園的土地作擴建新界東南堆填區之用，是一項與郊野公園不配合的用途；
- (b) 受影響土地的生態價值屬低至中等，在減損公眾的郊遊樂趣方面，影響甚微；及
- (c) 剔出該幅土地的程序(須要求援引法定程序)具透明度，因為公眾可循正式機制，就擬把清水灣郊野公園土地作堆填區用途一事提出反對。

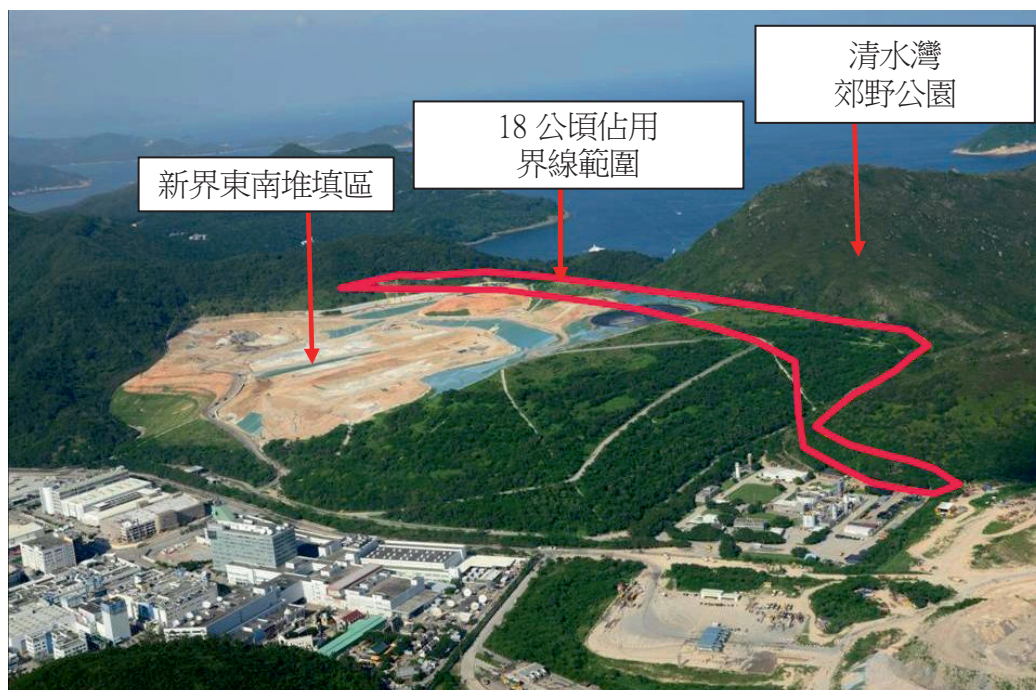
3.38 不過，由於立法會提出反對，當局自二零一一年一月起再沒有跟進剔出土地一事，而環保署則修訂其堆填區擴建計劃。該宗個案的主要事件時序表載於附錄 J。

把 18 公頃土地交還漁護署

3.39 值得注意的一點是，漁護署在一九九三年同意讓環保署使用該幅 18 公頃土地作堆填區用途時，雙方議定會在新界東南堆填區關閉後修復該幅土地，並交還漁護署。不過，新界東南堆填區至今仍在運作（見照片八），並正計劃進一步擴建。該幅 18 公頃土地會在何時修復並交還漁護署，仍沒有明確的時間表。

照片八

新界東南堆填區佔用清水灣郊野公園的土地



資料來源：環保署的記錄（在二零一三年六月拍攝的照片）

3.40 把土地指定為郊野公園的主要目的，是自然保育(見第 1.4 段)。已作堆填區用途的土地，可能會與郊野公園的宗旨不再相符。當局有需要審慎考慮採取何種補救措施把土地修復，使其與郊野公園的自然環境互相配合。

審計署的建議

3.41 審計署**建議**漁農自然護理署署長應：

- (a) 與環境保護署署長跟進把清水灣郊野公園 18 公頃土地交還漁護署的預計時間表和所需的修復工程；及
- (b) 密切監察堆填區對清水灣郊野公園的影響，並採取所需補救措施，以保護該郊野公園的自然環境。

當局的回應

3.42 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。

第 4 部分：宣傳與教育活動

4.1 本部分探討漁護署透過宣傳和教育活動推廣保護郊野公園的工作。討論的事項如下：

- (a) 學校教育活動 (第 4.2 至 4.13 段)；
- (b) 推廣保持郊野公園清潔的訊息 (第 4.14 至 4.20 段)；及
- (c) 宣傳香港地質公園 (第 4.21 至 4.36 段)。

學校教育活動

4.2 漁護署轄下的郊野公園護理科 (見附錄 C) 負責舉辦宣傳活動，推廣在郊野公園進行大自然欣賞和自然保育活動。活動包括遠足、植樹和學校教育活動。參加對象為學生、教師和市民大眾 (特別是大自然愛好者)。在 2012–13 年度漁護署舉辦的免費活動，共錄得約 31 萬參加人次。

4.3 學校教育活動是漁護署的重點宣傳項目。各項宣傳活動在 2012–13 年度錄得 31 萬參加人次 (見第 4.2 段)，其中約有 94 000 人次 (30%) 為參加學校教育活動的學生。這些活動不少是在郊野公園進行的 (例如地質景區學校生態導賞)，也有部分在參與的學校內舉行 (即訪校計劃 — 註 36)。要參加學校教育活動，學校一般須向漁護署提出申請。申請獲接納與否，視乎名額而定。照片九顯示在一所小學進行的訪校計劃。

註 36：在訪校計劃下，漁護署會安排專人前往參與學校，透過攤位遊戲和簡介會等活動，推廣自然保育的訊息。訪校工作由漁護署委聘的承辦商進行。

照片九

在一所小學進行的訪校計劃



資料來源：漁護署的記錄

學校教育活動未能充分應付需求

4.4 在 2012–13 年度，學校教育活動由八項計劃組成。就其中七項而言（見第 4.5 段表五項目 1 至 7），有興趣參加的學校須在預定活動日期前提出申請。在 2012–13 年度，上述七項計劃共錄得約 39 000 參加人次。其餘的一項計劃是定點導賞活動，在特別地區的自然教育中心按預定時間進行。這些定點導賞活動於中心內為參加者提供自然保育與有關展品的資料。參加定點導賞活動無須預先申請。有興趣的學校在定點導賞活動開始前到場，即可參加。該項計劃在 2012–13 年度錄得約 55 000 參加人次。

4.5 審計署審查了漁護署在 2012–13 年度收到參加學校教育活動的申請（無須預先申請的定點導賞活動除外）。表五載列有關的申請結果。審計署留意到，在合共 717 份申請中，70 份 (10%) 申請遭漁護署拒絕，其中不少與幼稚園訪校計劃有關。在 2012–13 年度，漁護署共收到 134 份由幼稚園提出的訪校計劃申請，其中 37 份 (28%) 遭拒絕。漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，拒絕有關申請的主要原因，是未能提供學校要求的時段（例如其他學校已預訂了有關時段）。

表五

參加學校教育活動的申請
(2012–13 年度)

項 目	計劃 (註)	收到的 申請		接納的 申請		拒絕的 申請	
		(數目)	(%)	(數目)	(%)	(數目)	(%)
在學校進行的計劃							
1	幼稚園訪校計劃	134	100%	97	72%	37	28%
2	小學訪校計劃	71	100%	68	96%	3	4%
	總計	205	100%	165	80%	40	20%
在郊野公園進行的計劃							
3	郊野定向	55	100%	47	85%	8	15%
4	地質景區學校生態 導賞	97	100%	83	86%	14	14%
5	在郊野公園遊客中 心進行的學校教育 活動	170	100%	162	95%	8	5%
6	中學及小學高年級 野外研習導賞	150	100%	150	100%	0	0%
7	岩石學堂	40	100%	40	100%	0	0%
	總計	512	100%	482	94%	30	6%
	整體	717	100%	647	90%	70	10%

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註：無須預先申請的定點導賞活動資料沒有包括在內 (見第 4.4 段)。

4.6 一般來說，在社區建立自然保育文化，必須花上不少心力和時間，而學校教育活動是為年輕學生培養保育文化的有效方法。向年輕學生推廣自然保育，必定能令我們的下一代受惠。審計署留意到，在二零一三年六月發表的二零一二年調查報告（見第 1.10 段），也確定學校教育活動為漁護署須優先分配資源的範疇（註 37）。審計署留意到，訪校活動普遍受參加者歡迎（註 38）。審計署認為，漁護署應致力加強及推廣訪校計劃（特別是幼稚園訪校計劃）。

可增加訪校次數

4.7 訪校計劃能夠有效地向眾多學生灌輸保育訊息。在 2012–13 年度，訪校計劃共錄得 28 598 參加人次，所接觸的學生數目，較其他學校教育活動為多（註 39）。審計署認為，漁護署可充分利用訪校計劃，向更多學生宣揚保育訊息。舉例來說，訪校計劃目前的參加對象只限於小學和幼稚園，中學並不包括在內。就此，漁護署可考慮把訪校計劃推展至中學。

推廣使用中學教材套

4.8 為配合學校教育活動，漁護署在二零一零年十月推出中學教材套（註 40）。推出教材套，旨在協助教師在學校推廣自然保育。漁護署會不時更新教材套的內容，並把已更新的教材套上載到該署的網站，供教師下載（註 41）。漁護署會監察有關網頁的點擊率（即教材套上載到網站後的瀏覽人次），以此作

註 37：二零一二年調查旨在找出郊野公園須予改善之處，並定出漁護署內部資源分配的優先次序。根據調查報告所述，“自然保育活動和教育活動相對較為重要，必須優先作進一步改善”，以及漁護署可集中透過學校活動宣揚自然保育的訊息。

註 38：參加活動的學校須按五個等級（即“非常好”、“好”、“合格”、“差”和“非常差”）評核訪校計劃。在 2012–13 年度，57% 受訪小學及 30% 受訪幼稚園對計劃給予“非常好”的評級。其餘的受訪小學及幼稚園則給予“好”或“合格”的評級。

註 39：表五項目 3 至 7 所示計劃共有 10 894 參加人次。鑑於定點導賞活動的性質不同，該數字並沒有把這類活動的參加人次包括在內。漁護署表示，每節定點導賞活動全長只有 15 分鐘左右，有別於其他較為深入的學校教育活動（例如每次訪校計劃的時間至少長約兩小時）。

註 40：教材套名為“香港郊野公園中學教材套”，提供有關香港自然保育的參考資料（例如建議教學活動和工作紙）。

註 41：要下載教材套，須先輸入密碼。因此，只有已登記的使用者（主要是中學的教職員），才可取閱有關資料。

為顯示使用率的指標。表六顯示教材套在二零一一年四月至二零一三年六月期間的季度點擊率。

表六

教材套的季度點擊率
(二零一一年四月至二零一三年六月)

期間	教材套的網上瀏覽人次
2011 年 4 月至 6 月	18 385
2011 年 7 月至 9 月	15 861
2011 年 10 月至 12 月	13 646
2012 年 1 月至 3 月	20 237
2012 年 4 月至 6 月	10 116
2012 年 7 月至 9 月	6 995
2012 年 10 月至 12 月	4 606
2013 年 1 月至 3 月	6 143
2013 年 4 月至 6 月	5 368

資料來源：漁護署的記錄

4.9 表六顯示，由二零一二年一月至三月這個季度開始，教材套的點擊率有普遍下降的趨勢。漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，教師瀏覽教材套網頁時，或會從網站下載工作紙。他們熟習網站的運作或下載工作紙後，或會減少瀏覽網站的次數，令點擊率下降。不過，審計署留意到，漁護署未能確定有多少間中學使用教材套講授自然保育。鑑於教材套推出已有三年多，漁護署可考慮進行評估，以評定教材套在中學推廣自然保育的成效。

4.10 審計署也留意到，自教材套推出以來，使用者培訓課程只在二零一零年十月舉辦過兩次。該項培訓課程由漁護署與教育局合辦，共有 51 名教師及校長參加。全港有超過 500 間中學，加上點擊率顯示教材套的使用者人數眾多，

令參加培訓課程的教師人數，相比之下顯得為數甚少。自此之後，有關當局便再沒有舉辦使用者培訓課程或複修工作坊。為了鼓勵更多中學使用教材套講授自然保育，漁護署有需要考慮為這些學校定期舉辦培訓課程（例如入門課程和複修工作坊）。

審計署的建議

4.11 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 採取措施（包括重新調配漁護署的內部資源），進一步加強學校教育活動，以推廣自然保育和欣賞大自然的訊息。舉例來說，漁護署可考慮：
 - (i) 增加學校教育活動的訪校次數，以接觸更多學生；及
 - (ii) 把訪校計劃擴展至中學；
- (b) 對中學教材套進行評估。評估工作應包括：
 - (i) 確定有多少間中學採用教材套講授自然保育；及
 - (ii) 評估教師在使用教材套方面的培訓需要；及
- (c) 考慮評估所得結果，採取措施確保為中學教材套使用者提供足夠的支援（例如定期為教師舉辦入門課程和複修工作坊）。

當局的回應

4.12 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。

4.13 教育局局長表示，在宣揚保護及保育郊野公園方面，漁護署向來是該局的緊密夥伴，雙方亦曾合辦培訓課程供教師及校長參加（見第 4.10 段）。由於這些培訓課程有助教師的專業發展，教育局一直鼓勵他們參加，而出席培訓課程的時間亦可用作計算持續專業發展的時數。

推廣保持郊野公園清潔的訊息

4.14 每年，在郊野公園收集得的垃圾量約有 3 000 至 4 000 公噸(註 42)。漁護署除了在巡邏和執法時就亂拋垃圾個案提出檢控外(見第 2.3 段)，也採取了多項措施，宣傳必須保持郊野公園清潔，特別是在康樂地點張貼海報，提醒遊客保持郊野公園清潔，並在遠足徑的入口和沿路豎立告示牌，勸告遊客把垃圾帶走(或把垃圾帶回家)及妥善棄置(見照片十和十一)。該署也提醒參加學校教育活動和其他宣傳活動的人士，必須保持郊野公園清潔。

照片十和十一

勸告遊客把垃圾帶走及妥善棄置的告示牌

照片十



郊野公園 A 的告示牌

照片十一



郊野公園 B 的告示牌

資料來源：審計署在二零一三年五月和七月拍攝的照片

註 42：1 公噸相等於 1 000 公斤。

4.15 表七顯示審計署對過去十年在郊野公園收集得的垃圾量分析。

表七

在郊野公園收集得的垃圾量
(2003-04 至 2012-13 年度)

年度	收集得的垃圾量 (a) (公噸)	遊客數目 (b) (百萬)	按每名遊客計算的 垃圾量 (c) = (a) × 1 000 ÷ (b) (公斤／遊客)
2003-04	4 100	12.1	0.34
2004-05	3 700	12.2	0.30
2005-06	3 200	12.2	0.26
2006-07	3 200	12.2	0.26
2007-08	3 100	12.6	0.25
2008-09	2 900	12.4	0.23
2009-10	3 400	13.6	0.25
2010-11	3 400	13.2	0.26
2011-12	3 800	13.4	0.28
2012-13	3 700	12.7	0.29

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

有需要加強宣傳

4.16 從表七可見，過去十年在郊野公園收集得的垃圾量，由 2003-04 年度的 4 100 公噸減少至 2012-13 年度的 3 700 公噸，減幅約為 10%。不過，較近期(自 2008-09 年度起)的數據顯示，垃圾量明顯有再度上升的趨勢，即由 2008-09 年度的 2 900 公噸增加至 2012-13 年度的 3 700 公噸，增幅為 28%(或 800 公噸)。特別是遊客在同期棄置的垃圾量，也由每名遊客 0.23 公斤增加至 0.29 公斤，

增幅為 26%。由此看來，儘管漁護署致力宣傳保持郊野公園清潔，但似乎每名遊客產生的垃圾量卻有增無減，情況令人關注。

4.17 漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 近年，漁護署加緊收集沖上郊野公園岸邊的垃圾，這可能是導致郊野公園收集得的垃圾量增加的部分原因。不過，該署並沒有從岸邊收集得的垃圾的有關統計數字；
- (b) 根據郊野公園的管理經驗，大部分收集得的垃圾來自康樂地點（例如燒烤場和野餐地點）。現時，普遍的做法是透過廢物管理的“三用原則”推廣減廢，即物盡其用、廢物利用及循環再用；及
- (c) 政府已在電台和電視台播放宣傳聲帶和短片推廣減廢（雖然這些宣傳聲帶和短片並非特定針對保持郊野公園清潔的主題）。

4.18 遊客通常把垃圾棄置在正確的地方（例如垃圾箱和垃圾槽），但在郊野公園棄置大量垃圾（例如在康樂地點——見第 4.17(b) 段），會破壞優美的環境，而遊客前往郊野公園的主要原因，正是郊野公園環境優美（見第 1.10 段）。此外，處理垃圾也為漁護署人員增添不少工作量。漁護署有需要加強宣傳，以助推廣保持郊野公園清潔。就此，審計署留意到：

- (a) 雖然漁護署已把宣傳保持郊野公園清潔的工作納入學校教育活動（見第 4.14 段），但該署仍可增加訪校次數，以進一步提高該等活動的成效（見第 4.7 段）；及
- (b) 漁護署本身並沒有在電台或電視台播放宣傳保持郊野公園清潔（例如透過減廢）的宣傳聲帶或短片。

審計署的建議

4.19 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 檢討漁護署推廣保持郊野公園清潔訊息的成效；及
- (b) 採取措施，加強漁護署的宣傳工作（例如在電台和電視台播放宣傳聲帶和短片），以更有效地推廣郊野公園的減廢工作。

當局的回應

4.20 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，以落實有關建議。

宣傳香港地質公園

4.21 香港地質公園是聯合國教科文組織支持的世界地質公園網絡成員之一(見第 1.6 段)。設立香港地質公園的目的是：

- (a) 保護珍貴的地質遺迹；
- (b) 普及地球科學知識；及
- (c) 透過地質旅遊推動社會和經濟持續發展(註 43)。

達到作為地質公園的目標，是維持世界地質公園網絡成員身分的先決條件。

4.22 為達到作為地質公園的目標，漁護署的地質公園科推行各項宣傳和教育工作(例如透過舉辦研討會向學生推廣地球科學、與世界地質公園網絡的其他成員合作等)，以及爭取包括非政府組織和私營機構界別等各方的支持。地質公園科由一名高級地質公園主任領導，共有九名人員(見附錄 C)。參與機構在 2012-13 年度舉辦了多項活動，協助推廣地質公園和地質旅遊，這些活動包括：

- (a) **地質旅遊** 三個非政府組織在不同地質景區為遊客提供收費導賞團服務；
- (b) **地質美食** 五家本地食肆在菜牌內加入具“地質特色”的菜餚(註 44)，以豐富食客對地質公園的體驗；及
- (c) **地質酒店** 漁護署命名港島一間酒店為“香港地質公園酒店”。該酒店致力透過提供服務以協助推廣地質公園的概念。酒店以地質公園為主題裝飾其大堂及選定房間、在酒店內播放香港地質公園短片，以及為住客提供地質公園導賞團服務。

註 43：地質旅遊一般指在具有景觀和地質特色的地區進行的旅遊活動。

註 44：這裏指的是使用吸引的名字以命名提供的菜式(例如，用“香酥恐龍蛋”代表“香酥炸鮮瑤柱”)。

參與機構舉辦的宣傳和推廣活動，也有助提高市民對有需要保存香港地質公園的認識。

推廣香港生態環境旅遊

4.23 生態環境旅遊一般指前往具天然或生態特色的地方觀察野生生物和認識生態環境的旅遊活動。香港有 40% 土地指定為受保護的郊野公園(見第 1.5 段)，加上這些土地孕育豐富的生物多樣性(動植物物種)，地貌紛繁多姿(見第 1.3 段)，令香港成為發展生態環境旅遊的合適地方。發展生態環境旅遊，可為來港旅客提供購物和美食兩大旅遊特色以外的另類選擇。審計署留意到，有部分有關香港生態環境旅遊的宣傳工作(尤其是關於香港地質公園)，漁護署應特別注意(見第 4.24 至 4.34 段)。

漁護署的角色欠清晰

4.24 審計署審查了漁護署在 2012–13 年度與參與機構之間的合作項目。整體來說，審計署留意到，參與機構的宣傳和推廣活動並沒有獲得漁護署任何資助。特別是由私營機構(即非政府組織以外的機構)舉辦的活動(例如經營地質公園酒店)，一般屬商業性質。漁護署主要擔當推動者的角色，即提供培訓、聯繫不同機構和出席宣傳活動，並無參與任何業務運作。

4.25 儘管漁護署參予所限，但該署准許把合作項目形容為伙伴安排。個案三顯示其中一個例子。

個案三

漁護署與地質公園酒店合作進行的宣傳活動

1. 漁護署於香港地質公園的網站(一個政府網站)公布與酒店 A (即地質公園酒店)的合作項目，並表示酒店 A：

“與香港地質公園結為伙伴，成為本港首間香港地質公園酒店。為協助宣傳地質保育及地質公園概念，……”

2. 事實上，漁護署並沒有參與酒店的運作，也無意成為酒店 A 的業務伙伴。漁護署與酒店 A 之間並無書面協議或正式通信記錄，說明雙方的義務和責任。

資料來源：漁護署的記錄

4.26 審計署認為，沒有書面協議／記錄以釐清漁護署的角色和責任，漁護署的角色可能會被誤解。就此，漁護署必須把該署與參與機構在合作項目中的正式通信妥為記錄保存。

4.27 漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，該署保存了合作初期(即二零零九年至二零一一年)的磋商電郵記錄。由於資源所限，加上有興趣參與的機構數目眾多，因此該署並沒有備存所有會議細節的完整記錄。漁護署認為，所有參與機構都應該清楚明白其角色和責任。漁護署與他們之間並無簽訂任何正式合約。

4.28 審計署認為，為免生疑問，較為可取的做法是漁護署和參與機構簽訂正式協議，清楚列出有關各方在合作項目中的義務和責任。

招募地質公園協作單位的工作透明度不足

4.29 雖然地質公園的“協作單位”(即香港地質公園宣傳和推廣活動的參與機構)沒有獲得漁護署任何撥款，但這些協作單位有權使用地質公園的標誌(見圖二)，以推廣其相關服務或產品。

圖二

供地質公園協作單位使用的標誌
(2012–13 年度)



資料來源：漁護署的記錄

4.30 審計署留意到，以公開和具透明度的方式招募地質公園協作單位並非漁護署的慣常做法。此外，該署並沒有訂明招募的資格準則。以酒店 A 的合作項目為例(見個案三)，漁護署沒有備存招募協作單位的正式文件，供審計署審查。漁護署在二零一三年九月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 該署雖然沒有清楚列明招募的資格準則，招募協作單位的工作實際上是根據下列原則進行的：
 - (i) 申請單位的宗旨和活動必須符合香港地質公園在推動地質旅遊持續發展和推廣科學普及化的核心目標；
 - (ii) 申請單位的工作目標和範圍必須清楚說明；
 - (iii) 合作項目須吸引傳媒報道和對香港地質公園的公眾形象有正面作用，並有助推廣地質保育；及
 - (iv) 合作項目可讓本土商業或社區持續受惠；

- (b) 地質公園協作單位只許在營業期間推廣地質公園時使用地質公園標誌。如未能符合漁護署的需要和要求，該署有權終止合作關係；及
- (c) 不少有興趣單位直接與漁護署聯絡，尋求合作機會。根據世界地質公園網絡的原則，漁護署歡迎不同類別機構成為地質公園協作單位，而且數目不限。不過，該署並沒有公布招募地質公園協作單位的細節詳情。

4.31 審計署認為，使用地質公園標誌的權利，是地質公園協作單位透過與漁護署合作而可得到的一項有價值利益。因此，漁護署應以公開和具透明度的方式招募地質公園協作單位。

在政府網站宣傳商業活動

4.32 一如第 4.24 段所述，地質公園協作單位進行的宣傳和推廣活動，不少都屬商業性質。審計署留意到，這些協作單位的詳細資料（例如名稱、聯絡辦法、服務說明及網站連結）都登載於一個政府網站內（即香港地質公園的網站），此舉會令人以為漁護署在政府網站宣傳商業活動。

4.33 根據政府的指引（註 45），在政府網站建立與其他網站的連結，政策局及部門“必須審慎，並考慮這會否錯誤地暗示政府與某些機構（特別是商業機構）的關係較為密切。”有關指引也規定，必須就此制訂明確的政策。

4.34 據審計署所知，漁護署並沒有就在其網站宣傳商業活動或建立與其他商業網站（例如地質公園協作單位的網站）的連結方面，制定任何政策。

註 45：指引的標題為《政府網頁發放資料指引》。

審計署的建議

4.35 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 檢討漁護署與其地質公園協作單位在宣傳香港地質公園和推廣地質旅遊方面的合作安排是否妥善，包括：
 - (i) 妥善保存漁護署與地質公園協作單位之間的正式通信記錄；
 - (ii) 釐清漁護署在合作項目的角色，並考慮政府須面對地質公園協作單位的業務風險；及
 - (iii) 考慮與地質公園協作單位簽訂正式協議，清楚訂明有關各方在合作項目的義務和責任；
- (b) 在宣傳漁護署與地質公園協作單位的合作項目時，避免使用一些可能會暗示政府與地質公園協作單位之間存在商業關係的字眼；
- (c) 採取措施，以改善地質公園協作單位招募工作的透明度和問責性，包括：
 - (i) 公布招募地質公園協作單位的資格準則（見第 4.30(a) 段）；及
 - (ii) 以公開和具透明度的方式招募地質公園協作單位；及
- (d) 檢討在香港地質公園網站宣傳地質公園協作單位的商業活動這個現行做法是否恰當，包括探討是否須就宣傳地質公園和地質旅遊而進行商業推廣活動一事，制訂明確的政策。

當局的回應

4.36 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，以落實有關建議。他並表示：

- (a) 地質公園在香港屬較新的概念，公眾對這方面的認識畢竟相當有限。漁護署會繼續積極加強宣傳，以期爭取更多合作伙伴；及
- (b) 維持香港地質公園作為世界地質公園網絡成員身分的其中一項條件，是得到社區的參與。任何機構如有興趣成為地質公園協作單位，漁護署都會把有關的招募要求和準則告知對方。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討保護郊野公園的未來路向，主要集中於以下範疇：

- (a) 新郊野公園的指定 (第 5.2 至 5.6 段)；及
- (b) 自然護理服務表現的衡量及匯報 (第 5.7 至 5.9 段)。

現有的郊野公園受《郊野公園條例》保護。在第 2 至 4 部分，審計署發現有需要進一步加強保護郊野公園。審計署在是次審查工作中特別指出，就保護“不包括土地”而言，漁護署有需要制訂更有效的策略，以便按照二零一零年十月的安排推行各項保護措施 (見第 3.2 至 3.25 段)。

新郊野公園的指定

5.2 指定郊野公園的主要目的，是自然保育。指定郊野公園的工作由七十年代展開，經過三十多年後，郊野公園現時佔地約 44 240 公頃。目前，全港約 40% 土地已納入郊野公園範圍 (見第 1.5 段)。鑑於香港在過去數十年的發展情況，例如郊野公園的覆蓋範圍擴大和城市化的發展步伐急速，進一步把土地指定為任何新的郊野公園，都無可避免是一項必須經過詳細考慮和進行充分諮詢的工作 (註 46)。

物色到可指定為郊野公園的選址

5.3 早於九十年代，漁護署已物色到多個選址，可供指定為郊野公園，詳情如下：

- (a) **一九九三年的檢討** 一九九三年，漁護署和規劃署成立跨部門工作小組物色具保育價值的地點，以供指定為郊野公園。工作小組共物色到 14 個選址。規劃署確認這些選址無須用作市區發展。當時的郊野公園委員會 (註 47) 也確認這些選址具有指定為郊野公園的潛力；及

註 46：有關已納入郊野公園範圍的土地的使用事宜，《郊野公園條例》已就這些土地的發展和管理提供法律框架。

註 47：《海岸公園條例》生效後，郊野公園委員會在一九九五年易名為郊野公園及海岸公園委員會。

- (b) **一九九九年的研究** 一九九三年的檢討物色到 14 個選址後，漁護署在一九九九年就其中三個選址進行跟進研究。郊野公園及海岸公園委員會認為三個選址都適合指定為郊野公園。

指定工作的進度

5.4 審計署留意到，截至二零一三年八月：

- (a) 在一九九三年的檢討所物色的 14 個選址中，九個 (64%) 並未指定為郊野公園；
- (b) 在一九九九年的研究再次確認適合指定為郊野公園的三個選址中，沒有任何一個指定為郊野公園；及
- (c) 漁護署正準備把位於紅花嶺近沙頭角的其中一個選址指定為新的郊野公園。

影響指定工作的不同因素

5.5 物色合適選址供指定為郊野公園的工作，受多項既定原則和準則規管 (例如土地的保育價值)。不過，指定保護郊野公園是一項充滿變數的工作，涉及不同參數的互動關係，例如：

- (a) **公眾日益關注自然保育** 市民對香港的自然保育和生物多樣性日益關注 (見第 1.11 段)。二零一零年有關西灣發展的投訴 (見第 3.3 和 3.4 段)，凸顯出公眾對加強保護郊野的關注，正與日俱增；
- (b) **二零一一年度的政策修訂** 以往，私人土地一般不會納入郊野公園範圍。不過，這做法卻產生了“不包括土地”的管理問題 (見第 3.4 段)。在二零一一年，漁護署更新了指定新郊野公園的準則，令私人土地的存在，不再被視為可自動獲豁免納入郊野公園範圍的決定性因素。不過，把私人土地納入郊野公園，會令指定郊野公園的諮詢階段牽涉更多有關方面 (例如村民)。如此一來，當局在指定郊野公園的過程中，必須加大力度爭取各有關方面的支持 (見第 3.17 段)；
- (c) **各類用途競求土地** 香港的土地資源珍貴。二零一三年施政報告指出，土地短缺嚴重窒礙了香港的社會和經濟發展，政府會致力增加

短、中和長期的土地供應。把郊野公園土地用作堆填區這類不協調的用途 (見第 3.36 至 3.40 段)，凸顯出現時本港各類用途競求土地的激烈情況；及

- (d) **其他因素** 個案四顯示不同社會經濟因素 (例如可動用的撥款和政策措施) 可如何影響指定郊野公園的工作。

個案四

指定北大嶼郊野公園 (擴建部分)

1. 一九九三年，當局在大嶼山北部 (北大嶼) 物色到多處適合指定為郊野公園的地方。
2. 由一九九四年至一九九七年，漁護署嘗試為該項指定工作爭取資源，但未能成事。
3. 一九九九年十月，施政報告表示會在二零零一年大規模擴展大嶼山受管制的郊野公園範圍。
4. 二零零零年至二零零二年期間，漁護署徵得郊野公園及海岸公園委員會同意，在憲報刊登北大嶼郊野公園 (擴建部分) 的未定案地圖，其後並把該未定案地圖提交當局審議。
5. 二零零三年，有意見認為當局未必有足夠資源管理建議中的郊野公園，該項郊野公園的指定應再詳加考慮。
6. 二零零七年，由財政司司長領導的專責小組發表大嶼山發展概念計劃。該計劃表明，建議中的北大嶼郊野公園 (擴建部分) 是發展主題的主要部分。
7. 二零零八年，指定程序恢復進行。建議中的郊野公園的未定案地圖再次刊憲。有關土地在二零零八年十一月指定為郊野公園。

審計署的意見

8. 在各項不同因素影響下 (例如可動用的撥款和政策措施)，令北大嶼郊野公園 (擴建部分) 的指定程序需時甚長。

資料來源：漁護署的記錄

須不時就選址進行檢討

5.6 可指定為郊野公園的 14 個選址，最初是在一九九三年物色到的（即 20 年前）（見第 5.3(a) 段）。至今，只有不及半數（36%）的選址獲指定為郊野公園（見第 5.4(a) 段）。在急速的城市化步伐下，香港的經濟在過去 20 年經歷了很多發展。時至今日，各類用途對土地的需求非常殷切，令指定新郊野公園的工作受不同因素所影響（見第 5.5 段）。審計署認為，漁護署有需要不時檢討是否適合把該九個尚待處理的選址指定為郊野公園。一九九三年的檢討物色到供指定為郊野公園的選址，至今已過了一段長時間，漁護署是時候重新研究日後指定新郊野公園的策略。

自然護理服務表現的衡量及匯報

5.7 香港是彈丸之地，必須在經濟發展和自然保育之間取得適當平衡。郊野公園的長遠可持續發展是本港自然保育工作的主要環節，而適當的平衡對此至為重要。為此，漁護署須更積極向各有關方面展示該署在“自然護理及郊野公園”綱領下的工作成果和效益（見第 1.9 段）。

衡量服務表現的準則

5.8 漁護署在其管制人員報告中加入了多項衡量服務表現的準則，其中部分與郊野公園有關。表八顯示與保護郊野公園有關的主要衡量服務表現準則。

表八

有關保護郊野公園的主要衡量服務表現準則

主要衡量服務表現準則		2011 年	2012 年	2013 年
目標	目標	(實際)	(實際)	(計劃)
(a) 受管制的郊野公園及特別地區 (公頃)	44 276	44 239	44 239	44 276
指標		(實際)	(實際)	(預算)
(b) 培養樹苗		710 000	700 000	680 000
(c) 栽種樹苗		740 000	723 000	700 000
(d) 教育活動參加者人次		334 400	280 000	280 000
(e) 郊野公園遊客人次 (百萬)		13.4	12.9	13.0
(f) 經撲救的山火宗數		42	15	25

資料來源：漁護署管制人員報告

5.9 從表八可見，漁護署有關保護郊野公園的主要衡量服務表現準則多是產量指標，而這些服務表現準則無法顯示漁護署在郊野公園進行自然護理 (例如生物多樣性) 的工作成果和效益。在這方面審計署留意到，漁護署已定期進行全港生物多樣性調查。不過，與郊野公園有關的調查結果現時未見公布。

審計署的建議

5.10 審計署建議漁農自然護理署署長在諮詢環境局局長後應：

- (a) 考慮第 5.5 段所述各項不同因素，重新研究日後漁護署指定新郊野公園的策略，特別是漁護署應：
 - (i) 就一九九三年的檢討中物色到而至今仍未指定為郊野公園的九個選址進行檢討，以確定它們是否適合指定為郊野公園；及
 - (ii) 考慮所有相關因素，制訂推行經修訂策略的工作計劃（包括預計時限）；及
- (b) 考慮制訂衡量服務表現準則，以反映漁護署在郊野公園進行自然護理的工作成果和效益，並在該署的網站公布周知。

當局的回應

5.11 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示漁護署會採取跟進行動，推行各項建議。

附錄 A
(參閱第 1.5 段及附錄 B)

香港的郊野公園及特別地區
(二零一三年六月)

項目	郊野公園／特別地區	指定年份	面積 (公頃)
郊野公園：			
1.	城門	1977	1 400
2.	金山	1977	337
3.	獅子山	1977	557
4.	香港仔	1977	423
5.	大潭	1977	1 315
6.	西貢東	1978	4 477
7.	西貢西	1978	3 000
8.	船灣	1978	4 594
9.	南大嶼	1978	5 640
10.	北大嶼	1978	2 200
11.	八仙嶺	1978	3 125
12.	大欖	1979 (1995 年修訂)	5 370
13.	大帽山	1979	1 440
14.	林村	1979	1 520
15.	馬鞍山	1979 (1998 年修訂)	2 880
16.	橋咀	1979	100
17.	船灣 (擴建部分)	1979	630
18.	石澳	1979 (1993 年修訂)	701
19.	薄扶林	1979	270

附錄 A

(續)

(參閱第 1.5 段及附錄 B)

項目	郊野公園／特別地區	指定年份	面積 (公頃)
20.	大潭 (鯽魚涌擴建部分)	1979	270
21.	清水灣	1979	615
22.	西貢西 (灣仔擴建部分)	1996	123
23.	龍虎山	1998	47
24.	北大嶼 (擴建部分)	2008	2 360
小計：			43 394
在郊野公園範圍外的特別地區：			
1.	大埔滘自然護理區	1977	460
2.	東龍洲炮台	1979	3
3.	蕉坑	1987	24
4.	馬屎洲	1999	61
5.	荔枝窩	2005	1
6.	香港濕地公園	2005	61
7.	印洲塘	2011	0.8
8.	果洲群島	2011	53.1
9.	甕缸群島	2011	176.8
10.	橋咀洲	2011	0.06
11.	糧船灣	2011	3.9
小計：			844.66
郊野公園及郊野公園範圍外的特別地區總面積：			44 238.66
在郊野公園範圍內的特別地區： (括號內的數字為上表所列相關郊野公園的編號)			
12.	城門風水樹林 (1)	1977	6
13.	大帽山高地灌木林區 (1)	1977	130
14.	吉澳洲 (17)	1979	24

附錄 A

(續)

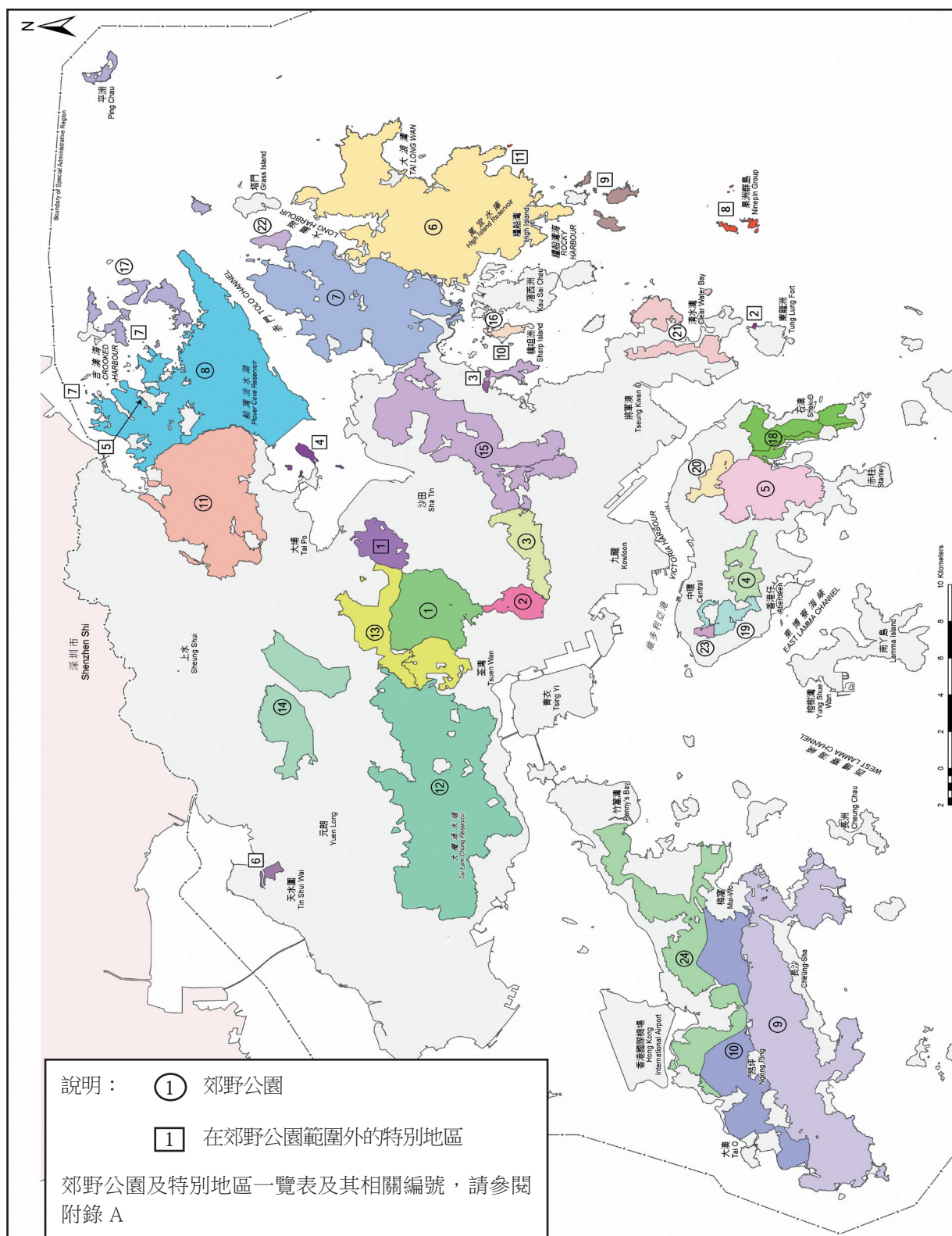
(參閱第 1.5 段及附錄 B)

項目	郊野公園／特別地區	指定年份	面積 (公頃)
15.	鳳凰山 (9)	1980	116
16.	八仙嶺 (11)	1980	128
17.	北大刀屻 (14)	1980	32
18.	大東山 (9 和 10)	1980	370
19.	薄扶林 (19)	1980	155
20.	馬鞍山 (15)	1980	55
21.	照鏡潭 (8)	1980	8
22.	梧桐寨 (13)	1980	128

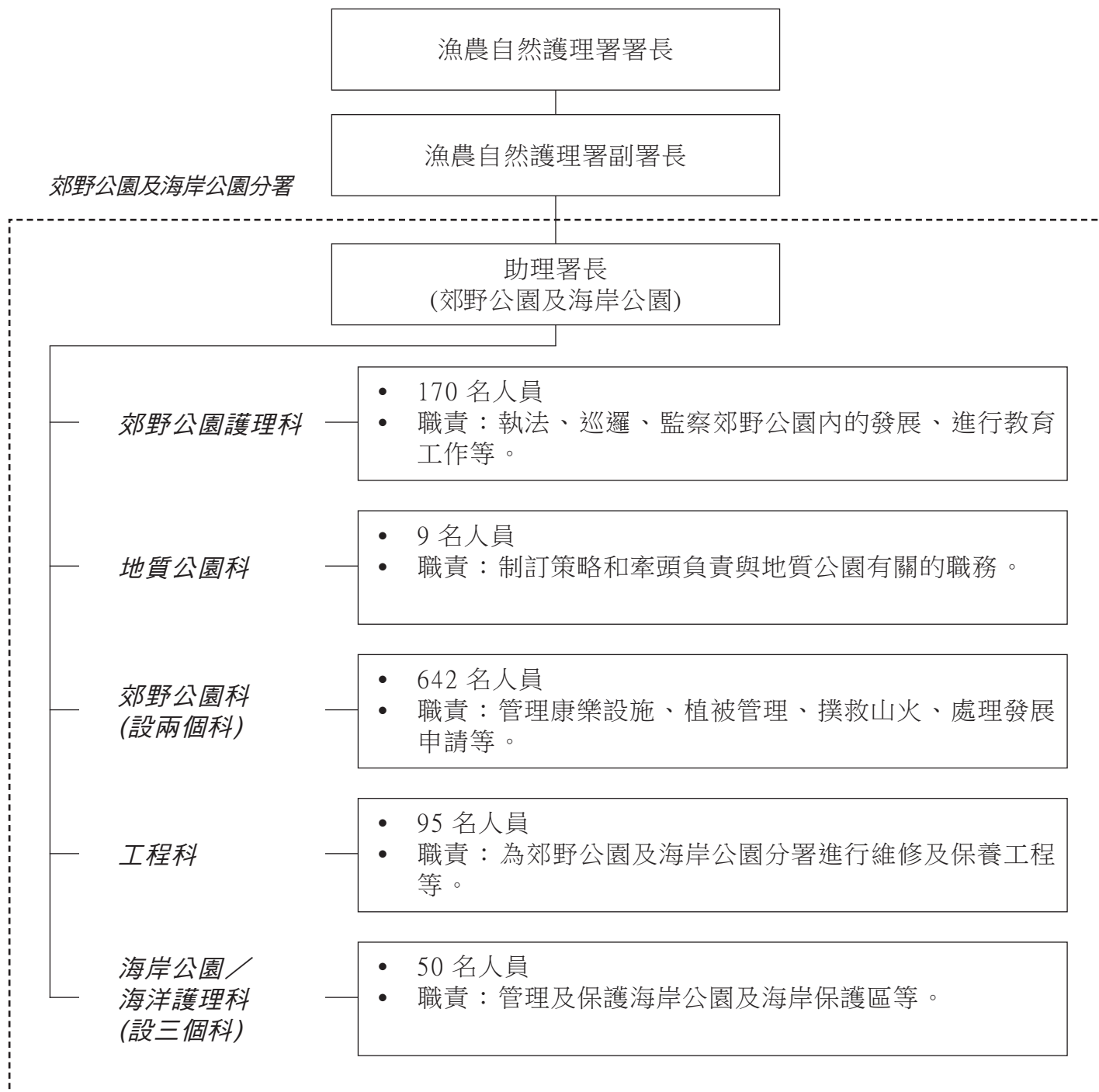
資料來源：漁護署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.5 段)

郊野公園及特別地區分布圖
(二零一三年六月)



郊野公園及海岸公園分署
組織圖
(二零一三年六月)



資料來源：漁護署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.3 及 2.27 段)

就與郊野公園有關違例行為提出的檢控
(2008-09 至 2012-13 年度)

違例行為的性質	檢控個案數目				
	2008-09 年度	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度	2012-13 年度
在沒有許可證下 駕駛／管有車輛／ 單車	239	277	350	362	610
亂拋垃圾	383	387	386	313	235
未經准許露營	17	31	29	32	91
非法砍伐植物(註)	16	6	12	14	3
其他(例如非法餵飼 野生動物)(註)	187	160	133	140	51
總計	842	861	910	861	990

資料來源：漁護署的記錄

註： 部分違例行為在郊野公園範圍外干犯。

附錄 E
(參閱第 3.4 段)

已納入分區計劃大綱圖的“不包括土地”
(二零一零年西灣事件發生時)

郊野公園	項目	地點名稱	面積 (公頃)
獅子山	1	十二笏	3
馬鞍山	2	牛寮及觀音山	72
	3	黃竹洋	37
八仙嶺	4	沙螺洞	56
船灣	5	雞谷樹下、河瀝背及鹹坑尾	8
	6	河背、田心、三家村、新屋村、新屋下、老圍、嶺背及九担租	98
西貢東及 西貢西	7	黃宜洲及起子灣	9
	8	北潭涌	2
	9	鯽魚湖	15
	10	大浪、林屋圍、龍尾頭、大灣及鹹田	46
	11	北潭	5
	12	石坑	3
	13	大網仔、蛇頭、坪墩、鐵鉗坑、氹笏、大埗仔、礮田坑、早禾坑、黃竹灣及黃毛應	126
	14	黃麋地及斬竹灣	36
	15	深涌	32
南大嶼、 北大嶼及 北大嶼 (擴建部分)	16	分流村	24
	17	白富田	3
	18	龍尾及大浪	28
	19	昂平	103
	20	荔枝園	5
	21	水井灣	2
	22	二浪	7
	23	水口灣	1
總計			721

資料來源：漁護署及規劃署的記錄

附錄 F
(參閱第 3.4 段)

未納入法定圖則的“不包括土地”
(二零一零年西灣事件發生時)

郊野公園	項目	地點名稱	面積 (公頃)
馬鞍山	1	茅坪、茅坪老屋、茅坪新屋及黃竹山	45
金山	2	金山	1
大帽山	3	位於川龍附近	10
	4	位於曹公潭附近	9
大欖	5	田夫仔	53
	6	清快塘	26
	7	上塘	10
	8	上花山	26
	9	圓墩	19
八仙嶺	10	平山仔	15
船灣	11	紅石門村	10
	12	犁頭石	10
	13	三桠村	23
	14	西流江	2
	15	小灘	20
	16	坳塘、梅子林及荔枝窩	91
	17	鎖羅盆	29
	18	谷埔新屋下、谷埔老圍、二肚、三肚、四肚及五肚	64
	19	鳳坑	9
	20	榕樹凹	18
	21	芬箕托	5
	22	洲尾、大塘、洲頭及沙頭	26
西貢東及 西貢西	23	北丫	11
	24	東丫	10
	25	白腊	6
	26	北潭凹	14

附錄 F
(續)
(參閱第 3.4 段)

郊野公園	項目	地點名稱	面積 (公頃)
西貢東及 西貢西	27	土瓜坪	9
	28	赤徑	31
	29	大灘、屋頭、高塘及高塘下洋	67
	30	東心淇	4
	31	高流灣、巫屋、林屋、劉屋及謝屋	33
	32	西灣	17
	33	海下	8
	34	白沙澳及白沙澳下洋	29
	35	南山洞	5
	36	荔枝莊	16
	37	榕樹澳	32
	38	嶂上	16
	39	大礮	5
	40	黃竹塱	4
	41	位於黃茅角附近	3
南大嶼、 北大嶼及 北大嶼 (擴建部分)	42	鹿湖、上羗山、下羗山、長亭及坑背	155
	43	煎魚灣	4
	44	牛過田	7
	45	地塘仔	15
	46	二東山	7
	47	萬丈布	2
	48	位於南山附近	6
	49	位於雞翼角附近	5
	50	大蠔及位於黃公田附近	277
	51	二澳	23
大埔滘 特別地區	52	位於牛湖托附近	5
	53	位於大埔尾附近	6
馬屎洲 特別地區	54	水茫田	2
總計			1 355

資料來源：漁護署及規劃署的記錄

附錄 G
(參閱第 3.15、
3.16 和 3.18(a) 段)

修改郊野公園範圍的主要法定程序

項目	程序
1	行政長官會同行政會議可把已批准的現有郊野公園地圖交予郊野公園及海岸公園管理局總監 (總監)，以便由新地圖取代。
2	總監諮詢郊野公園及海岸公園委員會後，須擬備顯示新郊野公園界線的未定案地圖。
3	總監須在憲報刊登未定案地圖，供公眾查閱，為期 60 日。
4	郊野公園及海岸公園委員會須就對未定案地圖所提出的反對 (如有) 進行聆訊。委員會可完全或部分拒絕接受反對，或作出指示，改動未定案地圖以完全或部分回應提出的反對。
5	總監須在提出反對的期限最後一日起計的六個月內，把未定案地圖連同反對附表和任何因應反對而作出的修訂呈交行政長官會同行政會議，以待批准。
6	未定案地圖呈交行政長官會同行政會議後，行政長官會同行政會議須： (i) 批准該未定案地圖； (ii) 拒絕批准該未定案地圖；或 (iii) 把該未定案地圖交予總監作進一步考慮及修訂。
7	行政長官會同行政會議批准未定案地圖後，行政長官須把該已予批准的地圖所示的範圍指定為郊野公園。

資料來源：漁護署的記錄

附錄 H
(參閱第 3.28 段)

負責就郊野公園的違例土地用途
採取行動的部門

項目	涉及事項	採取的行動 (註)	
		漁護署	地政總署
	<i>已批租土地 (即私人土地)</i>		
1	違例發展	—	執行契約條款行動
	<i>未批租土地 (即政府土地)</i>		
2	涉及搭建物的違例發展	向地政總署 提供支援和協助	執法行動
3	不涉及搭建物的違例發展	執法行動	—
4	違例挖掘	就非法種植花木 採取執法行動	就土地平整 採取執法行動

資料來源：地政總署的記錄

註： 整體而言，漁護署負責巡邏郊野公園，如在郊野公園內發現任何懷疑違例發展，須通知地政總署。在漁護署提出要求的情況下，地政總署會確認郊野公園內發現懷疑違例發展所在地點的土地狀況。

主要事件時序表：
使用清水灣郊野公園 18 公頃土地作堆填區用途
(一九九一年七月至二零一三年九月)

日期	主要事件
1991 年 7 月	在徵詢當時的郊野公園委員會的意見後 (另見第 5.3(a) 段註 47)，當時的漁農處處長批准新界東南堆填區佔用清水灣郊野公園一幅 18 公頃土地。
1992 年 8 月	<p>(a) 漁護署、環保署、當時的律政署及當時的規劃環境地政局舉行聯合會議。</p> <p>(b) 會議的結論是，由漁護署向地政總署發出便箋，表示漁護署不反對把該幅位於清水灣郊野公園的 18 公頃土地作營運新界東南堆填區的用途。</p> <p>(c) 會議的另一結論是，在該便箋發出後，地政總署會把該幅土地撥交環保署作堆填區用途。</p>
1993 年 8 月	地政總署把該幅土地撥交環保署。
1993 年 8 月至 2013 年 9 月	該幅土地一直作堆填區用途。

資料來源：漁護署和環保署的記錄

主要事件時序表：
從清水灣郊野公園剔出五公頃土地的建議
(二零零五年十二月至二零一一年一月)

日期	主要事件
2005 年 12 月至 2008 年 9 月	漁護署和環保署諮詢郊野公園及海岸公園委員會，表示打算把清水灣郊野公園一幅五公頃土地用作擴展新界東南堆填區。
2008 年 9 月	郊野公園及海岸公園委員會建議從清水灣郊野公園剔出一幅佔地五公頃的土地。
2010 年 5 月	行政長官會同行政會議指令，應以新地圖取代清水灣郊野公園原來的地圖，而該新地圖須不包括該幅已剔出的五公頃土地。
2010 年 10 月	立法會反對從清水灣郊野公園剔出該幅土地。
2011 年 1 月	當局擱置剔出土地一事，而環保署亦修訂其堆填區擴建計劃。

資料來源：漁護署的記錄