

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。