

香港鄉郊基金

就北部都會區發展策略之意見書

1. 香港鄉郊基金（“基金”）邀請政府注意其對北部都會區發展策略（“策略”）的看法及相關建議。基金是一個法人團體，成立目標是為了長遠公共利益，保護和恢復香港的鄉郊、生態環境、自然景觀和生物多樣性。我們的關注涵蓋自然和文化遺產，我們認為它們是香港的重要資產。自 2013 年以來，我們在荔枝窩執行多個項目，是活化香港偏遠鄉村的開拓者之一，我們亦不時向政府當局及其他機構就保育事宜提供意見和建議。這些工作配合我們的目標，具體地保護生態網絡和跟自然環境融合的農業，使我們能夠成為「保育信託基金」。

原則

2. 策略的首三項規劃原則優先考慮 (1) 城鄉共融；(2) 積極保育和 (3) 優質戶外生態康樂/旅遊空間（策略報告第 32 段），其願景是在香港首創一個發展與保育共存的獨特都市景觀。基金歡迎並支持這種全面的策略規劃方向，如果執行得當，將會提供適合市民生活、工作和旅遊的城市，在這方面，基金建議非政府機構參與這過程，讓社區的集體智慧協助政府作出有效和透明的決策。

3. 基金也歡迎「在港深合作思維、空間概念、政策制訂和機構設置等方面作出的變革」（第 25 段），這些為重點行動項目建立基礎，促成環境容量提升、跨境生態走廊、為保育而收地，以及策略得以有效執行，對實踐策略訂定的優先原則都十分必要，基金對所有這些優先原則均十分關注。

4. 在此背景下，基金認為政府應該參考 2017 年 7 月 1 日簽署的《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》，特別是「合作原則」明確提出“生態優先，綠色發展”，以及“以強化環境保護和生態修復”為焦點。

5. 香港從未嘗試如此涵蓋內容廣泛和雄心勃勃的策略計畫，能獲得充分授權的制度結構，對實現預期成果至關重要。過去的大規模基礎建設，例如新城鎮和新機場等均以工程為主導，**北部都會區發展策略的實施要求一開始就把自然保育和生活質素納入計畫之中**，兩者必須與工程元素融合，確保建成的基礎工程設施是合適的，這項工作需要堅定且專精的領導，能夠協調和解決多元而且不時發生相互競爭的需求，基金支持設立一個高層次政府專責機構來處理此事（行動項目 42）

意見和建議

港深合作

6. 與深圳當局攜手合作提供了絕佳的機會，創建**梧桐山/紅花嶺/八仙嶺生態走廊**，對保護和強化整體自然景觀、生態和生境資源是必需的（第 51 段）。2019 年 5 月基金和幾個環保非政府組織擬定了紅花嶺聯合聲明和計畫，提議擴大當時正在考慮中的紅花嶺郊野公園 (RNCP) 的面積，並設計了一條邊界，以確保 RNCP 確實能夠提供這條生態走廊的根本功能，界線內面積為 1120 公頃，95% 為政府土地。基金瞭解到其他非政府機構已向當局提供該文件和相關地圖，此處不贅。

7. 2019 年至今，新的郊野公園沒有在憲報宣布，我們敦促政府對建立這條生態走廊作出香港的貢獻，**立即推進 2019 年的提案，正式採用擴大的邊界，劃定紅花嶺郊野公園**，以明確的生態目標，由漁護署根據《郊野公園規例》管理更廣的範圍，保障生態走廊正確運作，擴大紅花嶺郊野公園的環境容量，為積極保育作出貢獻（第 32 段），尤其是為 RNCP 提供針對山火的更好保護，防止山火對自然生境造成不可恢復的損害。

8. 在這方面，值得注意的是在擬議擴大的 RNCP 內，原居民村民的墓葬申請目前每年只有 10 件之譜，將來墓葬申請仍然可以得到處理，以及在適當的條件下得到批准，建議**民政事務局及地政專員主動告知原居民**，郊野公園的劃定不會剝奪他們現有的墓葬權利，以及這樣的劃定是中央人民政府支持的港深合作的部分。

9. 基金歡迎**通過收地和指定多個相連的濕地保育公園，積極保障后海灣濕地未來的積極措施**，將會保護生物多樣性，以及獲證對全球重要濕地鳥類種群具有吸引力的傳統魚塘營運實踐。鑒於后海灣濕地包含邊界兩側的生態生境，建議建立**大灣區國家濕地保護區**，涵蓋北部都會區發展策略邊界內香港境內所有泥灘、魚塘、紅樹林和相互連接的水域，以及深圳方面的同類地區。

10. 我們更建議**大灣區國家濕地保護區和梧桐山/紅花嶺/八仙嶺生態走廊在生態文明框架內採用生態紅線概念給予進一步保護**，保護北部都會區發展策略範圍和深圳毗鄰地區的最重要跨境生態生境，包括陸地和濕地，將突出香港為推動中國的前瞻性思想「生態文明」作出的貢獻，而「生態文明」已是“十四五”規劃的關鍵目標，並在《生物多樣性公約》下的國家生物多樣性策略和行動計畫中得到體現。

空間概念

11. **生態旅遊目標、控制和預防措施**：關於策略行動項目 31 和 32，我們建議**對當地情況（包括文化和自然）必須適當地保持謹慎和敏感態度**，以保育該地區的基本特徵，尤其在涉及現有村莊的情況下。提議任何新的戶外生態康樂設施時，都需要注意所設想的活動位置和類型，不當利用和過度的遊客數量可能對當地生態生境和環境產生巨大的負面影響，舉例說，眾所周知鳥類對人類活動很敏感，因此訪問米埔需要觀鳥掩體和控制人數，另一個案例中，由香港鄉郊基金牽頭在荔枝窩復耕和振興社區的工作非常受歡迎，但不久就需要控制遊客湧入，以免破壞鄉郊景觀和固有的文化價值，亦需要防止污水和排水系統超負荷，引致污染印洲塘的原始清淨海洋。在設立任何新設施之前，需要正確理解這種微妙的平衡，方可貫徹“城鄉共融”下的“發展與保育共存”（第 32）。在這方面，我們建議**必須由專業人員進行承載能力研究**，以便預見和避免過度擁擠、干擾或實質破壞造成的任何不利影響。

12. **農業優先領域**：「農地」和「郊野」被列為未來北部都會區獨特都市景觀的關鍵要素（第 32 段）。一些現有的區域如塋原是眾所周知的重要生態生境，同時也是經濟和文化活動的平臺，基金建議**適當地認定更多現有的優質農業用地，納入「完整的生態生境網絡」（“網絡”）**，這些土地應劃為「農業優先區」，以確保它們得到適當保護，有助創造策略中期望的獨特馬賽克景觀和充滿活力的社區。「農業優先區」安排是在 2017 年施政報告引入的，此刻正是這項政策有意義地推進的最佳時機。

13. 基金大力支持「完整的生態生境網絡」（第 95 段）和「城鄉綠道」（“綠道”，第 103 段），兩者將共同保護北部都會區東西的地區，並提供往來該處的公共通道，令廣泛大灣區受益，這些富有遠見的重點行動項目，對於保護和強化具吸引力的文化和自然景觀至關重要，既保有具農業生產力地區，又提供生態康樂空間，基金建議**發展區的劃界和分區用途必須避免破壞網絡和綠道**，污染（包括噪音和光）及其他對兩者的干擾必須嚴格控制。

14. **粉嶺高爾夫球場**：現有的粉嶺高爾夫球場（FGC）被視為網絡和綠道不可分割的部分，基金建議**粉嶺高爾夫球場完整保留，並在合適的管理下最終轉化為北部都會區的多功能中央公園**。任何有名望的都會均應有一個大型公園，但現在北區還沒有，FGC 擁有茂盛的綠色開放空間和成熟的林地，具有高度的景觀價值和歷史悠久的休閒功能，從世界著名的體育場地到本地社區參與活動，當地居民和公眾在 FGC 空間的使用率佔不少比例。構思中的中央公園應該繼續在現有的優越位置提供生態康樂和教育功能，**中央公園的部分地區應劃定為保護區**，以保護稀有的成熟森林生境，包括極度瀕危的水松生境。若果先破壞 FGC 寶貴的生境，再到別處尋求補償，將有悖於積極保育的精神。目前該處的管理方式提供了一個平衡和明智地用於康樂和保護的參考模型。鑒於策略預見在不涉及 FGC 的情況下已確定有約 600 公頃的住屋和經濟活動用地，現在缺乏理由削走 FGC 的任何部分，犧牲其作為公眾享用的公園的巨大價值。

15. **大規模收地和及時提供調遷土地**：基金認為解決多重複雜土地問題的唯一方法，是政府進行大規模收地，同時提供土地作合適的現有用途調遷，這個做法確實提供了機會解決長期存在的隨意而且欠缺規劃的土地使用問題，如貨櫃存放區之類，即現在所謂的棕地，已經破壞和污染了新界的景觀長達幾十年。基金建議**盡快進行規劃，以便及時為棕地營運者提供調遷土地**（行動項目 35），將大大促成和加快收地、清理和消除污染，對成功執行策略至關重要。

實施策略的機構安排

16. 政策局之間的「各自為政」常被說成本地管治的缺陷，窒礙和延遲了新政策的實施，如果要策略的宏偉願景，在財政預算範圍內而且按時完成，必須設置新的機構來克服這個障礙，可供參考的先例有機場發展督導委員會 (ADSCOM)，十個機場核心項目構成了當時世上規模最大的基建項目，為了確保不會有任何延誤，並迅速解決部門間的分歧，政務司司長親自主持了由所有部門和決策局負責人參加的 ADSCOM 每週例會，任何分歧或衝突都容許發表和討論，然後由政務司司長決定前進方向。

17. 香港鄉郊基金建議為策略的完成**設置類似 ADSCOM 的機構**，又建議**設立副行政長官崗位領導**，該職位必須具有指示所有參與部門和政策局的權力，儘管衝突和分歧難免，這個架構足以促成有效的決策，適當地協調實施策略的眾多組成部分，副行政長官也在與深圳當局的協調與合作中發揮關鍵作用，使雙方的計畫和發展互相配合，形成協同效應。

18. 隨著計畫的進展，基金樂意與政府進行對話，若政府成立任何有非政府組織參與的策略專責小組或諮詢小組，基金隨時準備參與並作出貢獻。

承董事會命



林超英

香港鄉郊基金主席

2022 年 2 月 24 日