

香港郊野公園網絡的 適應性治理

對郊野公園管理制度的評估及前瞻

2011年8月
劉于淳

目錄

引言	1
歷史背景	3
適應性治理：一個新的決策框架	8
主題 1：國際和本地狀況	10
策略重點	11
主題 2：郊野公園的設計	14
策略重點	15
主題 3：郊野公園的規劃與管理	17
策略重點	17
主題 4：加強夥伴關係和社區支持	22
策略重點	23
展望	25

思匯政策研究所是一所獨立的公共政策智庫，透過研究和分析改善政府政策和決策。
它是有限責任公司，也是香港的註冊慈善機構。

本報告發表的意見僅代表作者的看法，並不一定代表思匯政策研究所的立場。

引言

香港一直以狹窄擠迫的市區生活「聞名」，但有趣的是，香港在其「後院」其實擁有多片大綠土。早在英國管治香港年代，港英政府已指定大片市郊土地，特別是山丘、山脊和水庫附近為郊野公園。今天，香港共有 23 個郊野公園，約佔香港總面積的 41%¹，這個比例在東亞²甚至全球³均屬最高之一。這實在值得令人驕傲，但卻同時成為有關當局不採取更多行動治理郊野公園的原因。

香港的《郊野公園條例》規定，漁農自然護理署（漁護署）署長⁴有權管理香港的郊野公園⁵，即意味著讓漁護署發展和管理這些地區，以滿足保育和康樂等重點工作的優次需要⁶。

要平衡這些關注點可以是個重大挑戰，但世界其他郊野公園管理者都制訂了全面的管理計劃，並以各種原則、願景和策略作引導，確保管理能與生態變化協調、盡量減少郊野公園內產生衝突的風險，並減少與公園範圍外的發展計劃出現衝突。有發現顯示，在訂有管理計劃的情況下，郊野公園會得到較完善的管理，因為在制訂管理計劃的過程中通常會使當局反思現行的做法，激發策略性思考，繼而積極與利益相關者溝通^{7,8,9}。如果說管理工作能夠透過制訂計劃的過程得以強化，缺乏管理計劃也就可能表示管理規劃會有不足之處。

香港至今仍未為其郊野公園體系制訂任何管理計劃。事實上，《郊野公園條例》未有任何規定香港需要定期制訂郊野公園管理計劃。然而，發展土地的壓力繼續威脅郊野公園土地，以及鄰近郊野公園的地區，這情況令不同的社會團體紛紛表示關注。他們認為這些發展建議標誌著香港的土地管理以發展為主導，即使劃定土地是郊野公園也不能保證能夠保護土地。

最近這種衝突的例子包括特區政府即興地重新劃定清水灣郊野公園的郊野公園邊界，以提供土地擴展新界東南堆填區。有關計劃受到立法會議員近乎一面倒反對，也喚起區內居民的反對聲

¹ 香港社會服務聯會，‘Country park, marine park, SSSI, RAMSAR sites [protected land] as a percentage of total land area’，社會領域指標，2008 年，存取日期為 2011 年 2 月 23 日，http://www.socialindicators.org.hk/chi/indicators/environmental_quality/23.1。

² Wong, F.Y. (2004), “A City Defends its Natural Heritage: Hong Kong’s country and marine parks”, T. Trzyna, eds, *The Urban Imperative: Urban Outreach Strategies for Protected Area Agencies*, 世界自然保護聯盟。

³ Ng, C.N., Li, Y. (2000), “Eco-tourism in Hong Kong: its potentials and limitations”, 在 2000 年 7 月 15-23 日於多米尼加共和國舉辦的 Cuarta Feria Ecoturística y de Produccion 上發表。

⁴ 漁農自然護理署（漁護署），隸屬於香港特區政府食物及衛生局。

⁵ 《郊野公園條例》，第 208 章第 3 條。

⁶ 同上，第 208 章第 4 條。

⁷ Leverington, F., Hockings M., Costa, K.L. (2008), “Management effectiveness evaluation in protected areas: Report for the project ‘Global study into management effectiveness evaluation of protected areas’”, The University of Queensland, Gatton, IUCN WCPA, TNC, 澳洲世界自然基金會。

⁸ Moore, S., Rodger, K. (2009), *Learning From Others: A selective review of management planning approaches in Australia*, report prepared by the conservation commission of Western Australia, Crawley, WA.

⁹ Hockings, M., Cook, C.N., Carter, R.W., James, R. (2009), “Accountability, Reporting, or Management Improvement? Development of a State of the Parks Assessment System in New South Wales, Australia”, *Environmental Management*, Vol. 43, 頁 1013–1025。

音，因為這些居民很可能要承受臭氣和噪音污染的影響¹⁰。另外，出售大浪西灣一片鄰近郊野公園的土地予本地一大私人發展商也引起了公憤，尤其因為擬建發展計劃十分貼近生態敏感的公園土地，該處也是本港其中一個最天然純樸和珍貴的沙灘¹¹。這些例子點出了郊野公園管理當局亟需考慮指定郊野公園範圍內和周邊地區的生態和景觀價值，並將這種思維融入本港郊野公園管理的規劃中。

目前，郊野公園不僅受到發展的威脅，也受到其他較廣泛問題的威脅，如氣候變化、山火、自然演替和非法傾倒。如果監管法例條文、評估和利益相關者的參與均不足，郊野公園管理者在回應這些威脅時或會顯得無能為力¹²。如有充份的管理規劃，郊野公園管理者可以避免處於被動狀態和有能力應對突發事件。誠然，這並不表示，如果能更有效地管理郊野公園，這些威脅便從此不再出現；而是說，如在威脅出現前早已制訂緩解和適應措施，執行這些措施時可以更直接到位。

適應性管理已成為國際間郊野公園管理規劃最佳做法的核心，並被視為郊野公園管理者用於處理不明朗因素的一種方式，而這方式是將學習、科學測試、界定理想狀態和願景，以及持續檢討和把相關利益者的價值觀與管理目標結合。通過釐清管理目標和監察管理工作對生態系統的影響，當局可以制訂一個決策框架，有助解決和舒緩互相衝突的管理目標。

思匯政策研究所撰寫本研究報告之目的在於利用適應性治理方針，鼓勵負責管理郊野公園的部門更多與利益相關者溝通，並採納適應性框架，把廣泛的社會目標納入郊野公園的管理工作中。本文將概述郊野公園的管理在過渡至適應性方針時必須處理的主題，其中包括：

1. 國際和本地狀況：制訂既統一又符合全球慣例和本地政策的管理目標
2. 郊野公園的設計：制訂一個郊野公園網絡。網絡乃符合全面、富代表性和充分的原則
3. 郊野公園的規劃與管理：就郊野公園管理採取積極和適應性的管理方針
4. 加強夥伴關係和社區支持：通過創新的參與形式開放決策過程

本文討論上述主題，或可同時檢討和改善郊野公園管理的指引，使生態保育和康樂兩者間更為平衡。

¹⁰ “No Choice but to Recycle and Incinerate Waste”，《南華早報》，2010年10月23日。

¹¹ Lam, O, “Hong Kong: Citizen campaign to save Tai Long Beach, Global Voices”，2010年7月22日，存取日期為2010年10月27日，<http://globalvoicesonline.org/2010/07/22/hong-kong-citizen-campaign-to-save-tai-long-beach/>。

¹² The Countryside Agency, *National Park Management Plan – Guidance*，2005年，英國政府。

歷史背景

衝突及其原因

自有郊野公園以來，郊野公園的管理者已多次面對有關使用和誤用公園空間的一連串關注和爭議。雖然涉及上述新界東南堆填區及大浪西灣個案的衝突在發展的意圖上有公私營之別，以及在侵佔公園範圍或周邊土地這方面也不盡相同，但兩者都反映出雙方同樣關注應如何使用公共空間。另外，山路單車手一直要求單車徑與遠足徑分開，這令人注意到郊野公園範圍內不同用途也互有衝突，因為當路徑預期由兩者共用時，雙方的安全也須受到重視¹³。最終，這些衝突涉及大眾享用自然環境：前者著眼於長期發展的威脅，後者則說明兩類康樂使用者之間的衝突，而他們對環境的要求明顯有別。然而，這些衝突反映出一個根本的問題：設立郊野公園的目的是什麼？郊野公園又應該達到哪個目的？

當香港在 1970 年代劃定郊野公園時，受保護地區的邊界主要是圍繞水庫集水區和高海拔地區。當時這些地區被認為沒有多大發展價值¹⁴，所以郊野公園的主要用途是抑制發展，以免發展計劃侵佔旨在保護和加強香港水資源的土地。當時管理郊野公園的重點是在光禿禿的景觀上重新造林，特別是圍繞水庫的地方，以提升水庫的水容量和水質，以及防止泥沙侵蝕¹⁵。外來樹種，如紅膠木、白千層和台灣相思¹⁶都因其快速生長的特性¹⁷成為造林首選，並以治標的方法減輕表土風化。然而，這些外來樹種的擴散覆蓋了大面積的本地草原。

市區日趨緊張的情況於 1966-7 年暴動期間達到高峰，殖民地政府因而有所回應，並立例在郊區安排康樂用途¹⁸，把「郊野公園」歸類為接近大自然和進行康樂活動的地方。港英政府的做法影響了「郊野公園」這詞在香港的接受程度。然而，根據 1976 年訂立的《郊野公園條例》，「郊野公園」這詞的應用卻有點不同。條例明確指出，香港的郊野公園除被指定為郊區康樂之外，另一目的是自然保育和戶外教育¹⁹。

自 1970 年代以來，郊野公園管理當局在履行康樂任務方面表現一直很好，正如 1986 年有報道指，幾乎所有可能用於康樂活動的地點都已發展了²⁰。有關康樂方面的工作包括著重改善使

¹³ “Hot on the Trails”，《南華早報》，2008 年 10 月 5 日。

¹⁴ Thrower, S.L., 《香港郊野公園》，1984 年，香港：政府新聞處。

¹⁵ Jim, C.Y. (1985), “The Country Parks Programme and Countryside Conservation in Hong Kong”, *The Environmentalist*, Vol. 6, No. 4, 頁 259-270。

¹⁶ 又稱 *Lophostemon confertus*（紅膠木）、*Acacia confuse*（台灣相思）及 *Melaleuca quinquenervia*（白千層）。

¹⁷ Dudgeon, D., Corlett, R., *The Ecology and Biodiversity of Hong Kong*, 2004 年，香港：三聯（香港）出版社

¹⁸ 註釋 15，頁 283。

¹⁹ 註釋 5，第 208 章第 4 條。

²⁰ 註釋 15，頁 265。

用公園的方式，如為休閒到訪的旅客築路、建設燒烤爐和洗手間等設施。及後，當局的精力已從康樂設施的數量轉向品質和種類，專門迎合不同用戶的需要²¹。可是，這種轉變明顯至今還未結束，因為我們仍可見到山路單車手和遠足人士之間的衝突。

生物多樣性：豐富卻零散

雖然香港大量土地已被劃為康樂活動之用，為保護生物多樣性而設的土地卻少之又少²²。這點可能並不叫人感到驚訝，因為生物多樣性本來就不是郊野公園選址的一個特別的考慮因素²³。話雖如此，香港的生物多樣性實不遜色：有 1,920 種開花植物、55 種哺乳動物、23 種兩棲動物、73 種爬行動物、233 種蝴蝶及超過 2,000 種飛蛾²⁴。其實，不少人都注意到，香港面積雖小（1,098 平方公里），但擁有的野生物種比英國還要多²⁵。由香港大學多位專家分析生物多樣性種群時發現，本港對不同分類群提供的保護措施明顯有異。例如，能在相對零散小片的林區生存的珍稀植物和兩棲動物²⁶，在香港各個保護區都有不少，但蝴蝶、螞蟻和爬行動物卻為數不多²⁷。物種零散可能是因為傳統的郊野公園位處高海拔地區，缺乏生存於低地棲境的物種，如在郊野公園網絡內的淡水濕地和風水林。然而，低地棲境的生物多樣性也不低，例如蝴蝶熱點中有 83% 處於還未受保護的地區，如在風水林中²⁸。

早年香港的土地不斷被佔領，原有的常綠樹林完全被砍伐殆盡²⁹。在戰後整個英國殖民統治時期，香港都在造林，以加強水庫周邊集水區的表現。令人遺憾的是，這表示香港幾乎沒有剩餘的原始林區存在，原生物種很少，而次生植物則佔據了大部份地方³⁰，使本土植物和動物特別難以繁衍。

生物多樣性走廊

生態學家指出有需要連接各保護區，以保護和強化動植物種群。如果現有的保護區未互相連接，讓野生動物自由走動，這些個別的保護區未必可以支持物種的持續繁衍³¹。香港把大量土地劃定為郊野公園雖然符合基本的保育要求，甚或可算是履行了政治義務，但很明顯，保育所

²¹ 註釋 15，頁 265。

²² Jim C.Y., Wong F.Y. (1996), "The protected area system in Hong Kong: its management and prospects", in: Jim C.Y. and Li B.S., eds, *Protected Areas and Nature Conservation in East Asia*, 香港：三聯（香港）出版社，頁 178–202。

²³ Yip, J.Y., Corlett, R.T., Dudgeon, D. (2004), "A fine-scale gap analysis of the existing protected area system in Hong Kong, China", *Biodiversity and Conservation*, Vol. 13, 頁 943-957。

²⁴ 註釋 23，頁 945。

²⁵ 註釋 17，2004 年。

²⁶ Corlett, R.T., Xing, F., Ng, S.C., Chau, K.C., Wong, L.M.Y. (2000), "Hong Kong vascular plants: distribution and status", *Memoirs of the Hong Kong Natural History Society*, Vol. 23, 頁 1–148。

²⁷ 註釋 23 頁 951。

²⁸ 同上，頁 953。

²⁹ 在 1945 年，香港的林區總面積為<4%，見 Dudgeon & Corlett, 2004 年。

³⁰ 其中 17% 透過植樹和自然演替重新植林，另有 20% 為次生灌木，見 Dudgeon & Corlett, 2004 年。

³¹ Pei, K.J.C., Lai, Y.C., Corlett, R.T., Suen, K.Y. (2010), "The Larger Mammal Fauna of Hong Kong: species survival in a highly degraded landscape", *Zoological Studies*, Vol. 49, No. 2, 頁 253-264。

涉及的地區還不充足和全面。從生物多樣性的角度來看，連接香港現有的保護區以及珠江三角洲的其他保護區十分重要，而政策也要有所調整，以實現必須的保育目標。

保護區的保育方針

保育方針隨著人們對荒野和純樸無瑕這些概念的改變而有所變更³²，而這些方針會影響劃定和管理保護區的核心目標和理想。已制訂的主要保育方針有以下四個：

1. 荒野保育，如黃石的模式
2. 明智使用，如禁獵區
3. 野生動植物和生物多樣性保育，如生物多樣性熱點
4. 生態系統方針，如適應性管理

國家公園模式最先於 1872 年在美國黃石國家公園成立時制訂，以保護荒野地區和當地景觀。這個模式能提供身心靈和康樂等優點，被認為甚有價值³³。後來世界各地的公園都以黃石國家公園的模式建立。

香港的郊野公園網絡相對較遲才開始發展，而香港建立郊野公園的主要目的是要保護水庫集水區，所以採納了「明智使用」的方針來鎖定土地和資源，以防過度利用³⁴。另外，香港郊野公園的另一個目的是讓人們逃離擠迫的市區，所以管理當局往往會優先興建交通和康樂設施，至於郊野公園美麗與否以及是否欣賞郊野則僅屬次要。

目前保護香港郊野公園的方針確認有必要透過保護富自然美態的登山徑來維持其郊野感。漁護署現時對某些物種的監測工作反映出一個建基於科學的保育方法，但這些監測工作看來只局限於生物多樣性調查，而沒有顯示出一種學習和分享知識的文化³⁵。生物多樣性熱點地區對郊野公園的管理規劃有多大影響至今尚未清楚，因為報稱受到發展威脅的情況損害了當局履行保育任務的管理制度。香港的郊野公園管理方針，在不太確定的情況下，似乎採用了野生動植物和生物多樣性保護的第三個方針（見上文），以便突出需要保護的地區。這個方針以確定生物多樣性熱點地區、善用豐富的物種、香港特有物種和損失棲境作為釐清價值的標準³⁶。

³² Kalamandeen, M., Gillson, L. (2007), "Demything 'wilderness': implications for protected area designation and management", *Biodiversity Conservation*, Vol. 16, 頁 165-182。

³³ 同上，頁 168。

³⁴ Carr, E., 2002, "Park, forest and wilderness", *The George Wright Forum*, Vol. 17, No. 2, 頁 16-30。

³⁵ 當局的確有職員培訓，如安排職員出席登山會議學習登山徑的最佳做法（C.H. Leung，私人訪談）。但看來科學與管理方面的學習仍傾向於分科、各部門互不統屬且零碎。

³⁶ Myers, N., Mittermeier, R.A., Mittermeier, C.G., da Fonseca, G.A.B., Kent, J. (2000), "Biodiversity Hotspots for Conservation Priority", *Nature*, Vol. 403, 頁 853-858。

與此同時，許多海外同業正放棄「保壘式保護」而轉向最新的生物多樣性保護形態，了解大自然不斷在變，而非平衡，也接受了人類是自然界一員，不能獨善其身的想法³⁷。以這種生態系統管理觀念為基礎的新國際標準正陸續出現，而這些標準更包含積極採用適應性管理，把一定程度的靈活性注入生物多樣性保護，預留更多變化空間，改變單一狀況。

今天，香港還未採納生態系統方針來管理郊野公園，所以可以說，香港郊野公園的管理遜於國際的最佳做法。根據第三個方針，即使漁護署的生物多樣性熱點地區調查工作頗有潛力發揮功效，但生物多樣性和棲境保育尚未見成果。雖然有關調查數據不可或缺，但仍存有許多未知數，特別是關於氣候對香港天然植物的不明朗因素，而當局將需要對物種變化和棲境轉變進行生態研究，而這些研究都要在適應性策略和規劃設計前提出。很明顯，香港郊野公園的管理應該採納一個生態系統方針，並以遵從國際最佳做法為引導性範例。

郊野公園的規劃和管理回應

單靠劃定郊野公園範圍並不能保證郊野公園的運作完善。這就是說，不能保證能夠充分保護生物多樣性，或者能夠顧及不同康樂愛好者的需要。雖然劃定郊野公園範圍有機會提高生物多樣性，但若郊野公園的地位並未足以使它們免受各種威脅，則劃定郊野公園範圍的意義並不大。不管是天然或人為的威脅，它們都會危害郊野公園的運作，當局因此需要以足夠和先發制人的方式來管理郊野公園，以回應這些威脅。

就保護區可在培育生物多樣性、保護大自然美態和控制人類肆意行為這些方面發揮的作用，人們的看法會隨著時間而改變，而如何管理這些地方也因前景改變而有所不同。

在《郊野公園條例》頒布前，除了在水庫流域邊緣地區造林外，郊區幾乎沒有得到任何管理或規劃³⁸。當條例指派漁護署劃定郊野公園範圍，更重要的是「管理」郊野公園時，漁護署便有權決定如何使用郊野公園地區。一個自上而下、以命令和控制方式為主導，附以「圍牆和罰款」的方針隨即成為主要的管理模式³⁹。如執行恰當，這個管理模式可以阻止非法活動，也能抑制人們提出不當的發展計劃。然而，不同的發展威脅都向郊野公園及其他毗鄰郊野公園而未受規劃圖則監管的地段施加壓力，挑戰漁護署維護這些地區免受衝突的能力。最近的一個例子是建議除去部分郊野公園土地，以擴展新界東南堆填區。其他富爭議性而具高生態價值的地區，如沙螺洞⁴⁰、深涌⁴¹及南生圍⁴²，都顯示有必要保護位於郊野公園範圍外的地區。這些威

³⁷ 註釋 32，頁 172。

³⁸ 註釋 14，頁 11。

³⁹ Chapple, R.S., Ramp, D.R., Kingsford, R.T., Merson, J.A., Bradstock, R.A., Mulley, R.C. and Auld, T. (2011), "Management of ecosystem threats in the Greater Blue Mountains World Heritage Area", Australia, *Environmental Management* (正在評審中)。

⁴⁰ 何麗莎, "Conservation of Sha Lo Tung: A way forward", 思匯政策研究所, 2002 年, 存取日期為 2010 年 11 月 15 日, http://www.civic-exchange.org/eng/upload/files/200206_ShaLoTung.pdf。

⁴¹ "Greens fire new salvos in battle to protect wetland", 《南華早報》, 2006 年 4 月 18 日。

脅包括私人發展項目、區內居民生計欠可持續性，以及政府當局處理不同需求時面對的挑戰。因此，香港郊野公園和其他具生態價值地區的管理被視為不足⁴³、資源貧乏⁴⁴，且缺乏一致的發展願景。

現時，公眾並無法查閱香港郊野公園網絡的管理計劃，漁護署的管理工作受到多少監察和審核，又或有多少反饋，讓部門得以修訂其運作目標，實不清晰。漁護署作為郊野公園的管理者，並未在其年度報告中勾劃出清晰的願景或一系列指導管理行為的目標，讓其管理措施可作對比衡量。然而，漁護署每季也在每個管理中心制訂規劃⁴⁵，列出各中心在未來一季的管理任務，只是這些規劃基本上是不向外發佈的工作文件。這些計劃經歷多年，經已標準化，當中包括植樹、巡邏制度和防火管理計劃等活動。這管理方針實質上是自下而上，管理的需要按特定位置而有所不同（即依各管理中心行事，並上報總部批准）。科學知識對實際管理的影響有多大，以及實地經驗在多大程度上得到匯報並用以調整以科學為本的模式，都不清晰，但上述這種知識傳授在評估管理是否充份及管理能力都十分重要。

郊野及海岸公園委員會充當管理郊野公園當局（即漁護署）的諮詢機構。這個委員會負責審議關於郊野公園的管理和策略問題，但需要討論哪些問題則由當局⁴⁶決定。這最終限制了郊野及海岸公園委員會建議更改或評估管理工作的能力。我們當下需要的是，一個應用在管理當局層面的決策框架，正式列明如何以透明的方式將知識綜合到郊野公園的管理工作中。國際最佳做法可以發揮指導作用，讓人們知道這種框架如何在其他地方實踐，以及怎樣應用於香港。

⁴² Cheung, C.F. (2010), "Henderson out to salvage wetlands plan", 《南華早報》，2010年12月11日。

⁴³ 世界自然基金會，《2010 世界自然基金會就 2010-2011 年施政報告提出之建議 – 實踐低碳生活，共建綠色城市》，2010年，存取日期為 2011 年 8 月 1 日，http://assets.wwfhk.panda.org/downloads/wwf_s_recommendations_for_2010_2011_policy_address_chi.pdf。

⁴⁴ Cheung, C.F., Wong, O., "People power is leading the war on land rogue", 《南華早報》，2010年11月16日。

⁴⁵ 香港共有 21 個管理中心為 24 個郊野公園提供服務。每個管理中心都有實地員工履行日常操作職責，如植樹、巡邏和防火管理等。

⁴⁶ 郊野公園及海岸公園管理局，《郊野公園及海岸公園委員會報告 2007 年 9 月 1 日至 2009 年 8 月 31 日》，漁護署，2009 年，存取日期為 2010 年 11 月 7 日，http://www.afcd.gov.hk/tc_chi/aboutus/abt_adv/files/CM_Parks_Board_Rep_6_OP_Chi.pdf。

適應性治理： 一個新的決策框架

近年，適應性管理在保護區管理這範疇一直佔主導地位，也是世界自然保護聯盟列出的其中一個核心策略，用以確保保護區的管理效能和治理質素⁴⁷。它旨在透過超越舊有分科、零碎和各部門互不統屬的做法處理較早期方針的缺點⁴⁸。適應性的管理方針建基於當局深明涉及環境和自然資源管理的複雜性和不確定性實在需要一個全面的過程，結合科學，以有意義的方式讓公眾參與，並通過靈活的政策和制度管理⁴⁹。

本文要提出的是，香港郊野公園應採納適應性治理的觀念。適應性治理除涉及管理，還包括政策和決策，因此涵蓋的範圍較適應性管理更為廣泛⁵⁰。適應性治理方針的核心功能是「邊學邊做」的實驗式框架⁵¹，最新的生態科學知識為管理工作提供更多資料，有助更新管理工作。管理工作是否有成效將決定應如何調整政策。適應性治理的原則已在不少國家實踐並見成果。加拿大在一些集水區採用了一套生態系統管理模式，並透過與所有利益相關者訂立一個改善水質的共同抱負而獲得他們全情投入⁵²，可見加拿大有關當局與相關利益者有著同樣的抱負。此外，在加拿大這個例子中還能找到包容性政策、能力建設，以及重視社會管理工作⁵³。同樣，南非的克魯格國家公園已採用適應性管理框架，在總體願景的引領下，訂出不同層次的管理目標，並有能力把科研工作結合到管理實踐，全由單一管轄單位管理⁵⁴。

這些最佳做法的例子值得香港借鑒，並從中得益，因為有關過程讓利益相關者的價值觀和目前已有的最佳知識配合策略性的政策，透過一個適應性的管理框架來治理郊野公園。本文將概述在實施適應性治理框架時需要考慮的四個主要領域，每個主要領域下加上重要的策略重點，如圖 1 所列的撮要，而詳細討論則載於以下章節。要指出的是，雖然本文提出策略方向，但當局還需要更全面的評估，包括由各相關部門在實施治理框架時對利益相關者的價值觀進行徹底的評估。

⁴⁷ Dudley, N. (eds.), 2008, *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, 瑞士 Gland, 世界自然保護聯盟。

⁴⁸ Cortner, H., 2001, "Making science relevant to environmental policy", *Environmental Science and Policy*, Vol. 3, 頁 21-30。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ Brunner, R.D., Steelman, T.A., Coe-Huell, L., Cromley, C.M., Edwards, C.M., Tucker, D. (2005), *Adaptive Governance – Integrating Science, Policy and Decision Making*, 美國: Columbia University Press。

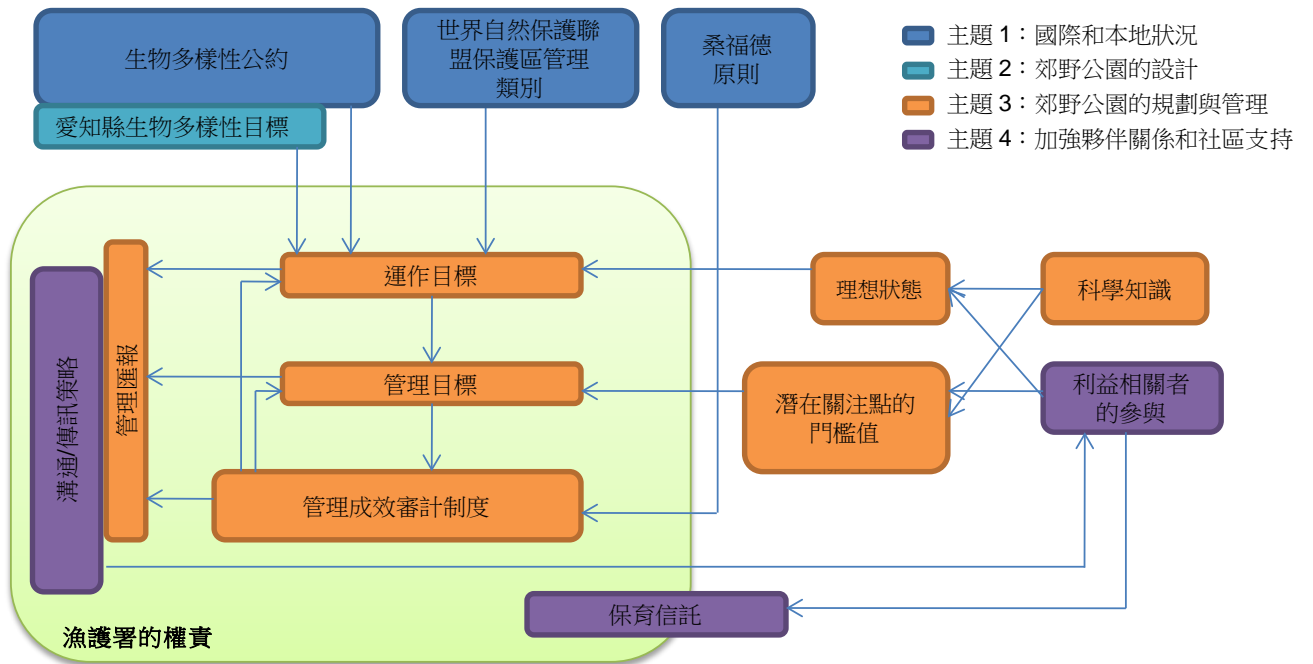
⁵¹ Walters, C.J., Holling, C.S. (1990), "Large-scale management experiments and learning by doing", *Ecology*, Vol. 71, 頁 2060-2068。

⁵² Lumb, A., Héalié, R. (2006), "Canada's ecosystem initiatives", *Environmental Monitoring and Assessment*, Vol. 113, 頁 1-3。

⁵³ 同上。

⁵⁴ Parr, C.L., Woinarski, J.C.Z., Pienaar, D.J. (2009), "Cornerstones of biodiversity conservation? Comparing the management effectiveness of Kruger and Kakadu National Parks, two key savanna reserves", *Biodiversity and Conservation*, Vol. 18, 頁 3643-3662。

圖 1：策略重點撮要



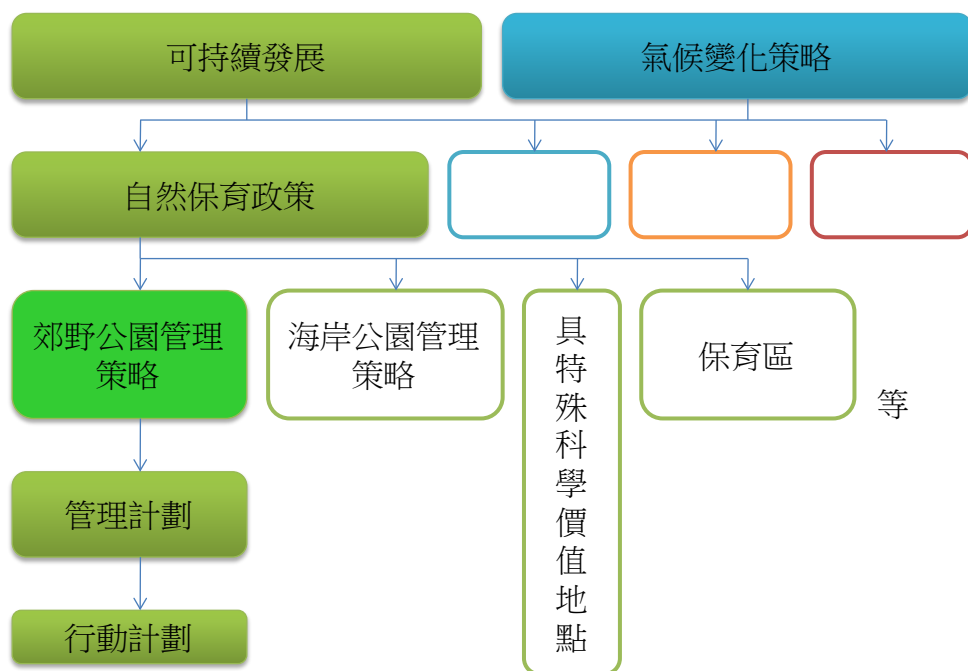
主題 1：國際和本地狀況

郊野公園網絡的總體願景將有助突出其現有價值，並為公園網絡列出未來的前景：指導保持、提高或恢復被認為有價值的各方面工作。為了實踐這個理念，不同管理層次的目標和目的都必須依從及能夠解釋有關理念，並要制訂一系列重點行動反映理念。公園管理的策略文件將可包括這些功能，並用於引導公園管理者作出決策。

在統一而全面的總體願景下連繫不同利益相關者多個目標和價值的一個重要方法是，透過在空間、內容和時間方面調整政策。換句話說，公園管理的國際和本地策略應被納入在一個明確的立法和政策框架。這應該包括自然保育、自然資源管理、氣候變化適應，以及與保護區相關事宜的策略。最後，這些策略應為現時的政策提供資料，並啟發對未來政策的要求。

從本地政策的角度來看，郊野公園的管理策略（這也是本文的要旨）應該建立於一個更廣泛的自然保育框架之下，同時也應成為個別或多個郊野公園制訂管理計劃的起點，如圖 2 所示。

圖 2：不同政策性文件之間的關係



策略重點

- 1.1 引入桑福德原則 (Sandford Principle) 作為管理未知素的衝突預防工具，並把無淨損失的原則延伸至郊野公園。這有助保證所有政策應該維持各公園的生態完整性，並保障公園，免受被認為凌駕公眾利益發展的威脅。

自然保育和大眾康樂這兩大目標之間的衝突往往使利益相關者互相爭持。這些衝突可能隨氣候變化為環境帶來不可預見的改變而加劇。當然，當局特別急切需要澄清其對郊野的願景和目標，以制訂優先次序和規限，保障在郊野公園網絡範圍內的自然價值。

許多發達國家的保護區當局都利用提供優惠的原則指導決策，以保護自然價值，並維持或恢復人類和生物多樣性功能賴以為生的重要生態系統服務。英國國家公園當局在落實桑福德原則⁵⁵時更規定在不可協調的情況下，保育必須凌駕於康樂之上。這種在非不得已的情況下才採取的措施是重要的一環，皆因它認同了自然地區的價值和實用性。其實，這也應在香港實施，以解決有關具高生態價值地方的糾紛。

與桑福德原則類似的是沒有淨損失的概念，目前這概念根據《城市規劃條例》應用在保護后海灣的濕地和魚塘免受發展⁵⁶。最近有關新界東南堆填區的爭議，令有人建議把無淨損失原則應用到香港的郊野公園和其他保護區⁵⁷。

當要在郊野公園範圍內發展或減少郊野公園土地範圍時，有關原則應作為先決條件，為確保自然地區無淨損失的補償政策奠下基礎。因此，無淨損失可用作檢查今後侵佔郊野公園的行為，以及保護郊野公園的生態完整性。然而，為保證後者成功，達到生態區和功能均無淨損失的雙重標準都必需符合。這做法必會使有關原則相對於單以公頃衡量「損失」更為嚴格，並有助防止與複雜的水力和生態有聯繫的成熟生態系統遭受破壞，而不容許以生態功能較差的地區作補償。

然而，有關原則應被理解為防止發展凌駕公眾利益的微小阻力，必須與更廣泛的計劃同時進行，以保護更多生態價值高的地區，其中可能包括進一步劃定地方為保護區（見主題 2）。

⁵⁵ Countryside Agency (2005), "National Park Management Plans – Guidance", *Countryside Agency Publication*, 存取日期為 2010 年 10 月 15 日, 存取日期為 2010 年 10 月 15 日, http://www.naturalengland.org.uk/Images/ca216-tcm2-31056_tcm6-3047.pdf, 頁 6。

⁵⁶ 城市規劃委員會, 城市規劃委員會規劃指引擬在后海灣地區內進行發展而按照城市規劃條例第 16 條提出的規劃申請, 規劃指引編號 12B, 於 2009 年 4 月修訂, 存取日期為 2011 年 6 月 16 日, http://www.info.gov.hk/tpb/tc/forms/Guidelines/pg12b_c.pdf。

⁵⁷ 世界自然基金會, 《新自然保育政策的進展》, 香港立法會環境事務委員會於 2009 年 3 月 30 日舉行的會議, 存取日期為 2010 年 11 月 16 日, 存取日期為 2010 年 11 月 16 日, <http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/ea/papers/ea0330cb1-1220-3-e.pdf>。

1.2 把《生物多樣性公約》的原則和做法納入一個新修訂的自然保育政策框架

在 2011 年 5 月 9 日，《生物多樣性公約》正式延伸至香港，標誌著香港特區政府一直有意在本地應用公約的各項原則最終得以落實⁵⁸。《生物多樣性公約》延伸到港後，許多環保團體現在都希望自然保育將獲得其應有的合法性⁵⁹。有人認為，香港所需要但目前尚未落實的是，一個自然保育政策框架。這個框架列出清晰的保育目標、屬跨部門⁶⁰，並遵從《生物多樣性公約》的原則和做法^{61,62}。雖然在 2004 年構想的《新自然保育政策》⁶³已包括承諾與非政府機構就一些優先保護的地點制訂新的夥伴關係安排，但這類地區不少仍未受管理⁶⁴，因而很易受到威脅。保護這些生態價值高的地區，再加上 2010-11 年度施政報告承諾保護的 50 個郊野公園地方⁶⁵，在促進香港形成生物多樣性走廊網絡方面非常重要。然而，上述進展非常緩慢，而缺乏進一步劃定和管理公園都會影響針對環境破壞的預防措施。有人認為，必須按照《生物多樣性公約》所列的最佳措施大幅修改和重新草擬目前的《新自然保育政策》⁶⁶。

1.3 把世界自然保護聯盟提出的《保護區管理類別應用指引》應用到香港的郊野公園網絡，為不同區域指定不同的管理目標

世界自然保護聯盟的《保護區管理類別應用指引》是個國際公認的框架，應用指引的不同類別有助比較保護區管理與國際基準。因此，將指引中的類別應用到整個郊野公園網絡，統一分類，對匯報工作特別有幫助。

運用自然保護聯盟保護區類別的其中一個優點，是每個類別都代表一個不同的管理目標，使應用自然保護聯盟分類的過程有助管理當局抱持一個策略方向，制訂一些與所選類別目標一致而更詳細的操作目標。

⁵⁸ 註釋 17，2004 年。

⁵⁹ 思匯政策研究所，《聯合聲明要求香港特區政府根據《生物多樣性公約》制訂自然保育政策框架》，2011 年 6 月，存取日期為 2011 年 6 月 15 日，http://www.civic-exchange.org/wp/wp-content/uploads/2011/04/envNGO_JointStatement.pdf。

⁶⁰ 世界自然基金會香港分會，《世界自然基金會就 2010-2011 年施政報告提出之建議》，2010 年，存取日期為 2010 年 11 月 11 日，http://assets.wwf.hk.panda.org/downloads/wwf_s_recommendations_for_2010_2011_policy_address_chi.pdf。

⁶¹ 舉例說：Kilburn, M., Kendrick, R., 2011 年，《*Nature Conservation: a new policy framework for Hong Kong*》，香港：思匯政策研究所。

⁶² 《生物多樣性公約》已制訂「保護區工作方案」，旨在協助國家政府發展全國工作方案。「保護區工作方案」提供不少工具和最佳做法，讓當地政府可將國際目標轉化成在當地落實的工作。本文討論各主題和建議時已包含《生物多樣性公約》的「工作方案」，但非逐字逐句依循。為整個郊野公園網絡進行評估是政府當局的職責，應在《生物多樣性公約》「工作方案」的協助下，透過運用全球最佳做法的模型進行，並把目標定為在香港建立一個高效的管治架構。參：Dudley, N., Mulongoy, K.J., Cohen, S., Stolton, S., Barber C.V., Gidda, S.B. (2005), "Towards Effective Protected Area Systems: An Action Guide to Implement the Convention on Biological Diversity Programme of Work on Protected Areas", Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, Technical Series no. 18。

⁶³ 漁農自然護理署，「新自然保育政策」，向立法會環境事務委員會呈交的文件，2004 年，存取日期為 2011 年 11 月 24 日，http://www.afcd.gov.hk/english/conservation/con_nncp/files/legco.pdf。

⁶⁴ 在 12 個重要地點中共有「鳳園」和「塱原和河上鄉」這兩個地點才訂立管理協議，讓非政府組織積極管理有關地點，世界自然基金會，2009 年。

⁶⁵ 香港特區政府，《2010-2011 年施政報告》，2010 年，存取日期為 2010 年 12 月 1 日，<http://www.policyaddress.gov.hk/10-11/chi/p122.html>。

⁶⁶ 世界自然基金會香港分會，2010 年。

把自然保護聯盟的分類應用到香港的郊野公園，可讓同一郊野公園內不同地區以不同的方式管理。香港大部分郊野公園被列為第四類（棲境物種管理區）和第五類（受保護的景觀/海洋景觀）地區⁶⁷。如果能主動採用這些分類，將可能有助落實與Talbot and Talbot⁶⁸同樣的劃分區域方法，以便更有效地治理物種和棲境。例如，在高海拔草原的林區植物因自然演替而正威脅大草鶯的棲境，該鳥種是潛在的草鶯特有種，集中於香港山峰的草地。維持香港郊野公園內這個棲境對大草鶯的生存不可或缺；從物種的角度看，可藉著控制管理目標制訂管理措施，並藉此釐清符合世界自然保護聯盟分類的保育重點。

此外，第四類分類有助把位於郊野公園以外富爭議性的邊緣地區結合在更廣泛的可持續發展和運用制度下，藉此依自然保育原則重新調整這些地區作為保護區。

⁶⁷ Yip, 2004, 頁 943。

⁶⁸ Talbot, L. M., Talbot, M. H. (1965), *Conservation of the Hong Kong Countryside: Summary Report and Recommendation*, 香港：政府印務局。

主題 2：郊野公園的設計

香港的生物多樣性每況愈下⁶⁹。要確保關鍵物種棲境能繼續生存的重要方法是，好好分配各個保護區。然而，香港劃定郊野公園的原意並非要保護生物多樣性，而是保護水庫集水區。《郊野公園條例》生效時，康樂和保育的雙重目標成為郊野公園管理當局的關鍵任務。因此，只有在劃定郊野公園範圍後才使生物多樣性管理得以優先處理。雖然劃定郊野公園可以阻止在郊野公園範圍內出現不當的土地使用和發展建議，但其他威脅，如火災、外來物種及氣候變化，都不能單靠封鎖指定某些地區不受外界干擾便能完滿解決。

多年來，漁護署在管理山火方面的工作達到顯著成效，同時看來也已建立了一個有系統的防火和應對程序⁷⁰，但處理其他威脅的管理工作卻不甚顯著。保護本地生物多樣性免受各種威脅需要一個保護區體系，其性質應可持續大自然複雜而活躍的互動過程。作為《生物多樣性公約》就地保育的重要工具，保護區的設計應旨在盡量提高生物多樣性和生態環境的應變力。

世界自然保護聯盟對規劃保護區體系的指引⁷¹規定，劃定地區應呈現以下各項特點：代表性、全面性和充分性等等⁷²。雖然世界各地對這些詞彙的定義和詮釋可能有所不同，但一些國家和地區當局都已明確指出這些特徵其實應該是設計保護區的最終目標⁷³。

澳洲對這些詞彙的分類⁷⁴在改善國家自然保護區體系的手法極富啟發性，他們在全國管轄範圍內整合各區的生態系統範例。他們對這些詞彙的定義如下：

- 全面性：包括區域生態系統完整範圍的樣本（澳洲根據氣候、地質、地貌原生植被和物種訊息，將該國分為 85 個生物區和 403 個分區）
- 代表性：在區域層面生態系統多樣性的代表性。
- 充分性：這點指應該對每個生態系統進行多少抽樣調查，以確保生態存活能力和應變力，層面包括個別保護區以及將整個保護區體系視為單一個體。

由於香港劃定郊野公園的源起集中於保護境內的水資源，所以現有的郊野公園網絡並不代表存在於香港的生物多樣性全貌。要重新設計保護區，以期盡量提高生物多樣性、自然和文化景觀

⁶⁹ 註釋 61，2011 年。

⁷⁰ 梁智航，漁護署高級郊野公園主任，私人通訊。

⁷¹ Davey, A.G., 1998, "National System Planning for Protected Areas", IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, 英國。

⁷² 其他主要特點包括：連貫性和互補性；統一程度；符合成本效益的程度，效率和平等，見 Davey, 1998 年，頁 13。

⁷³ 澳洲國家保護區系統工作小組（National Reserve System Task Group），2009，澳洲對國家保護區系統的策略（Australia's Strategy for the National Reserve System），澳洲政府環境、水利、遺產和藝術部；新南威爾作為區域保護區管理組織：新南威爾國家級公園和野生動物服務（New South Wales as a regional protected area management body: NSW National Parks and Wildlife Service），2008，國家級公園建設規劃（New South Wales National Parks Establishment Plan），悉尼，新南威爾氣候變遷部；加拿大 - 加拿大公園管理局（Parks Canada），2008，*Guide to Management Planning*，存取日期為 2010 年 11 月 9 日，www.pc.gc.ca/eng/pn-np/nt/aulavik/plan/~/_media/docs/bib-lib/pdfs/pc_gmp2008_e.ashx。

⁷⁴ 同上，頁 10。

價值的代表性，當局實在需要就生物多樣性進行更多調查和研究生態過程，以理解逐漸和意料之外的變化對環境造成的影響。這樣做的目的是要在香港的生態系統中選擇應受保護的地區，而這些地區應具全面性、代表性和充份性。

策略重點

2.1. 採納愛知縣生物多樣性目標，使之成為在香港郊野公園體系落實《生物多樣性公約》的一部分，確保網絡最少有 17% 是具生態代表性。

最近構思的愛知縣生物多樣性目標⁷⁵在《生物多樣性公約》COP10 會議進行期間於名古屋制訂，為會議締約方制訂新的保護區目標。香港確認這公約（加上新的目標）正意味著香港需保護其陸地生態系統具代表性的地區內 17% 的地方。如上文所述，42% 的香港土地已被劃定為郊野公園，但大部分處於山丘地區⁷⁶，而平地、河溪和濕地的代表性卻不足。多項研究也強調某些棲境代表性不足的後果，並指出不少地區被認為是生物多樣性的熱點仍未受到保護⁷⁷。因此，當局必須留意《生物多樣性公約》伸延至香港後香港的國際責任，尤其是為建立郊野公園制訂目標時，並須特別注意在代表性不足的地區增加受保護地方的面積。要了解郊野公園和保護區網絡之間的距離應利用現有最佳的科學資訊、運用各個分區和指定工具去保證這些地區列入保護範圍。

2.2. 連接現時各個保護區及具生態重要性的跨境地區，透過領土和管理協調加強生態系統的應變力。

除了郊野公園網絡，《城市規劃條例》也提供了一些保護規劃條例，讓受保護地區免於不協調的用途和發展。這些由規劃大綱圖規定的分區工具，讓具生態重要性或代表性的地區受到隔離，或只批准土地用於某些用途，確保維持生物多樣性（見圖 3）。然而，這些規劃工作的一大缺點是，它們並不會主動積極地管理有關地區，而只是一個分區措施，以免出現潛在發展威脅。這些區域有潛力作為野生動物的避難所或緩衝地帶，就需要得到以保育為目標的「管理」，而不單是接受行政監督。在可能的情況下，這些區域可與郊野公園體系連接，盡量避免保護區網絡變得零散。

重要的是，野生動物走廊需要超越以政治和行政邊界作劃分標準。香港最後一個潛在的野生動物陸上活動走廊位於邊境禁區，與中國大陸其他自然棲境接壤。政府建議在沙頭角劃定一個新的郊野公園的確能夠建立這條重要的生態走廊，特別連接深圳佔地 31 平

⁷⁵ 聯合國環境署，「愛知縣生物多樣性目標」，《生物多樣性公約》，於 2011 年 2 月 16 日更新，存取日期為 2011 年 4 月 3 日，<http://www.cbd.int/sp/targets/>。

⁷⁶ 註釋 17，2004 年。

⁷⁷ 註釋 23，2004 年。

方公里的梧桐山國家森林公園⁷⁸，對依賴林區/河溪生態系統的物種尤其有利。如果要改善各個生態過程和生態系統服務，則受保護地區的規模必須大於個別保護區。香港原來的植物覆蓋本是半常綠的熱帶雨林，並處於一條連綿不斷的野生動物走廊中⁷⁹，從南面的海南延至北面的西伯利亞。雖然基於香港目前的人口密度，重新建立這條走廊是不切實際的，但這點卻突出了連接各個現有和潛在物種棲境的重要性，以收生物多樣性保育之效。同時，這也顯示了香港可以在保護和恢復中國生物多樣性中發揮的作用。

圖 3：根據規劃大綱圖的分區類型⁸⁰

分區類型	分區條件	保護的實際等級
具特殊科學價值地點	<ul style="list-style-type: none"> - 降低在香港具特殊科學價值地點附近進行發展的門檻 - 規定生態評估成為環境影響評估的一部分 - 需要在《環境影響評估條例》1997 中提及 	<p>當在郊野公園內發現具特殊科學價值地點時，可以突出個別具生物或地質意義的地區。</p> <p>沒有列出「獲准用途」：發展必須經城市規劃委員會同意。但是，保護土地免於未經授權的發展明顯是好事，卻不一定足以保護某地點的生物多樣性⁸¹。</p> <p>預期只會有限度地管理具特殊科學價值地點，如控制雜草、甘菊。</p>
自然保育區	<p>在上禾坑（植有大量風水林）和鹿頸（香港最大和最重要的淡水沼澤）的自然保育區之所以被劃定為自然保育區，而不是具特殊科學價值地點，是因為村民和其他人反對。</p>	<p>自然保護區的保護範圍較具特殊科學價值地點弱，自然保育區比具特殊科學價值地點有更多獲准用途，包括農業和植樹（即使這些活動可能破壞這些地區的保護價值，特別是濕地棲境）。</p>
海岸保護區	<p>旨在保留天然海岸線</p> <ul style="list-style-type: none"> - 降低因海洋發展啟動環境影響評估的門檻 	<p>很多土地用途都經常獲批</p>
綠帶	<p>旨在保留現有的自然特點和農村用途</p> <ul style="list-style-type: none"> - 《環境影響評估條例》中並未提及 	<p>但提供更少保護：發展商可以要求該區重新劃定分區用途，以獲得一個更寬鬆的發展分類。</p>

⁷⁸ 環境諮詢委員會，"Framework Agreement on Hong Kong/Guangdong Co-operation: Environmental Protection and Ecology Conservation", *Environmental Protection Department*, ACE Paper 10/2010, 2010 年，存取日期為 2011 年 6 月 5 日，http://www.epd.gov.hk/epd/english/boards/advisory_council/files/ACE_Paper_10_2010.pdf。

⁷⁹ Jim, C.Y. (2003), "Conservation of soils in culturally protected woodlands in rural Hong Kong", *Forest Ecology and Management*, Vol. 175, issue 1-3, 頁 339-353。

⁸⁰ 註釋 17。

⁸¹ 同上。

主題 3：郊野公園的規劃與管理

雖然精心設計的郊野公園網絡有助自然保育，但卻未必等同充分保護生物多樣性或生態系統服務。除非這種保障與積極管理這些保護區一同實施，否則真正的保護並不存在。

管理不但要安全可靠，也應按情況變化而改變，如氣候變化。適應性管理已獲世界多個保護區當局採用，以顯示靈活有效地應對各種新興威脅，又同時符合生態系統方針⁸²。

舉例說，南非國家公園網絡於 1996 年便採用適應性管理框架來管理國內各個國家公園⁸³。為了說明邁向採納生態系統方針，即突出不斷變化的本質，而不是一直保持平衡的本質，南非國家公園修訂了其保育目標，以保持時間和空間的特性，而不是具體的物種規模或景觀⁸⁴。因此，管理工作由原來的被動，且以衝突為主要動力的方針，改為基於各方共識和虛心學習作為主導的方針⁸⁵。

香港的郊野公園網絡如能採用基於國際最佳做法而訂出的適應性管理框架，將有所得益。雖然郊野公園管理者面臨的許多威脅都是要遏止破壞性的土地用途，但有不少威脅都需要公園管理當局主動處理，如山火、外來入侵物種和氣候變化。像「圍牆和罰款」的傳統方針對減輕這些威脅的成效並不大，而訂立方向的適應性管理方針則容許靈活性⁸⁶，是確保管理有效的重要一環。

策略重點

3.1. 正式定期出版管理計劃，使郊野公園網絡的願景和目標與市民的訴求保持一致

欠缺管理計劃的郊野公園體系往往意味著管理會變得雜亂無章、易受政治壓力影響、過份保守和僵化⁸⁷。在這種情況下，郊野公園管理的效能對利益相關者來說或許變得不清晰和疑點重重。這正正突顯出有需要建立一個能把管理目標、計劃和成果向廣大公眾匯報的機制。向公眾公佈的管理計劃可介紹這些管理部分，而這也是全球公園管理當局保證透明度和問責性的一大特點，同時被視為政府與其公眾訂立的一份公共合約。採用這

⁸² 請參閱上文額外文字框「保護區的保育方針」以比較早期的方針。

⁸³ Pollard, S.R., du Toit, D.R. (2005), "Recognizing heterogeneity and variability as key characteristics of savannah systems: The use of Strategic Adaptive Management as an approach to river management within the Kruger National Park, South Africa". Report of UNEP/GEF Project No. GF/2713-03-4679: Ecosystems, Protected Areas and People Project.

⁸⁴ 註釋 32，頁 173。

⁸⁵ 註釋 83。

⁸⁶ 同上。

⁸⁷ Thomas, L., Middleton, J. (2003), *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*, IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, 英國，頁 9。

樣的管理計劃有助減低外界認為管理存有不足之處的批評，因為公佈的管理計劃讓當局有機會澄清，包括披露資源或預算方面的限制。

像全球其他公園管理當局，漁護署面臨各種資源限制，可能影響各項活動的執行。在預算未能分配充份人力和其他資源以實現保育和康樂目標時，自然保育及康樂設施的必要工作可以很易被剔除。公眾在政府的財政預算分配過程中可以施加壓力，但市民還是需要有關郊野公園網絡的簡明資訊，以便明智地作出貢獻。

雖然制訂管理計劃需要資源，但它也是政府將其行動、策略和意圖傳達予公眾的有效渠道。因此，上文建議應定期公佈、檢討和修訂管理計劃，作為利益相關者以協作方式參與郊野公園管理的第一步。雖然其他公園當局往往有法定責任訂立管理計劃，但香港的《郊野公園條例》未有明文規定有關當局需要這樣做，但這理應不妨礙當局制訂有關管理計劃。

管理計劃基本上是一些指引，列明管理當局訂出未來管理一個地區可以運用的資源、區內用途、設施和所需人員⁸⁸。管理計劃常被視為一份工作文件，列出正在進行的活動，並指出有機會不時修改有關活動⁸⁹。因此，訂立管理計劃的一個主要優點是，透過闡明郊野公園體系的長遠願景及列出達成願景的管理指令，引導郊野公園管理者達成有關願景。另外，它也有助解決衝突、處理風險和消除不明朗因素。

澳洲省級公園管理局 *wePlan Victoria* 已制訂一個分層規劃框架，並提供有用的計劃架構，以便在郊野公園管理的不同層面制訂不同的管理計劃（見圖 4）。這做法旨在明確分配規劃工作，並透過制訂規劃過程確保能定期評估進度。如香港郊野公園管理當局採納有關框架，或許會有利。目前，漁護署負責編撰季度工作報告，報告有如行動計劃文件（參圖 4）。此外，漁護署的《部門業務計劃文件》也會每年檢討，可以補充《公園管理的策略性方針》（參圖 4）。但是，香港的規劃過程也存有漏洞，如欠缺管理和運作規劃，意味著現時仍未訂出願景、目標和管理目標，而評估管理工作是否成功也只有數個指標，更莫說任何正式程序。例如，行動計劃和相關的評估報告應能評估管理措施在多大程度上達到全面性、充分性和代表性的效果。

⁸⁸ 同上，頁 6。

⁸⁹ 同上，頁 7。

圖 4：wePlan Victoria的規劃框架⁹⁰



3.2. 獲得最新科學知識後將之融入營運目標的設計，並將之用於適應性管理的管理效能審核體系中

由於管理郊野公園只是漁護署一項職責，在漁護署轄下再分科，各科負責不同的管理重點實不足為奇。因此，公園管理的各方面可由郊野公園分科監管，但生物多樣性保育和瀕危物種保護分科等也作出貢獻。這種分工無疑能顧及郊野公園管理的不同方面，但也可以使有關的管理工作變得零散、過份分門別類⁹¹。因此，要有效地整體管理郊野公園，就必須確保這些分工之間有良好溝通和知識交流。生物多樣性正面臨著已確定和未知的氣候變化威脅，這使郊野公園管理當局有需要不斷吸取及運用新的資訊⁹²。上述威脅強調部門本身及部門間獲得和傳遞知識的重要性，而把有關知識正式納入各個規劃過程中，對確保運用可獲取的最佳數據來管理郊野公園非常重要。

其他地方的研究人員和公園管理者所強調的是，科學知識和生態管理兩者的重要性：科學能就管理問題的定義和改善政策框架提供資訊，而管理的觀察所得和結果同時向科學理論作出「反饋」⁹³。然而，兩者間的互動可以有差距。

⁹⁰ 來源：<http://www.weplan.parks.vic.gov.au/node/962>

⁹¹ 註釋 39，正在審閱中。

⁹² 註釋 73，頁 57。

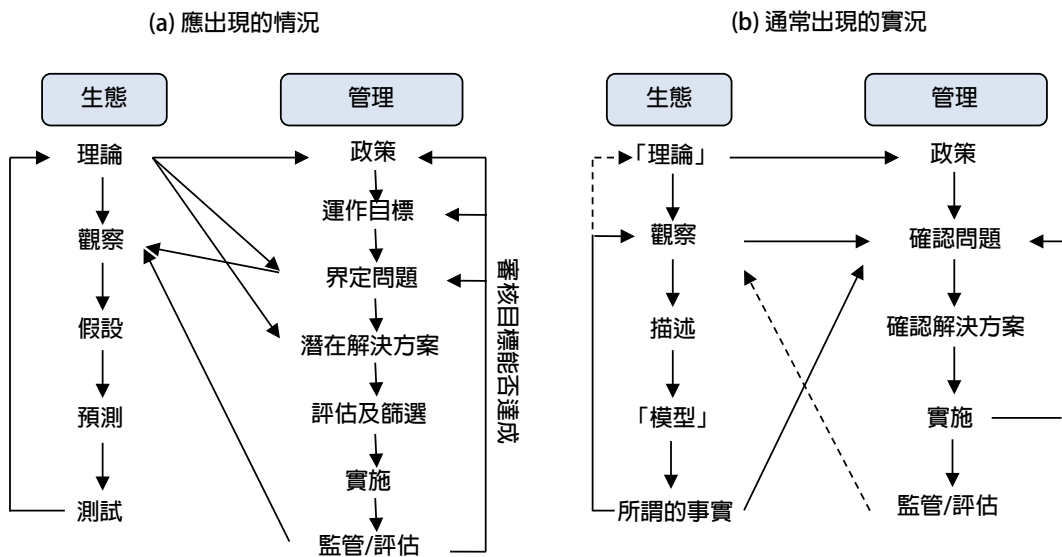
⁹³ Rogers, K., Biggs, H. (1999), "Integrating indicators, endpoints and value systems in strategic management of the rivers of the Kruger National Park", *Freshwater Biology*, Vol. 41, 頁 439-451。

圖 5 說明了科學和管理如何互動。一個低效率的系統傾向視科學知識為可以應用的事實（似事實）、固定且欠缺彈性，而不是在實際狀況下測試的一些假設⁹⁴。管理工作的成果其實需要提供反饋，以確定科學知識如何獲得應用，以及如何恰當地修訂科學知識。

管理工作的首要任務是將政策轉化為可操作的目標。然而，如果在過程中並不以現有最佳的科學知識和審核程序以確定管理的成效，則管理工作大多會缺乏方向、目標和透明度⁹⁵。這可導致管理工作十分被動，未能有效應對大自然的變化、經濟壓迫和社會的調整。

由於香港公眾並未能獲取到香港郊野公園網絡的管理計劃，漁護署的管理工作有多大程度接受監管、審核和用以反饋，協助修訂運作目標並不清晰，因此有需要設立有效的監管和審核制度，對比管理工作和社會價值和科學知識。監管和管理應包括全面的生物調查、價值評估、生態系統測繪，以及與有系統的郊野公園管理規劃的相關資訊⁹⁶。

圖 5：生態科學和環境管理之間的互動⁹⁷



⁹⁴ Holling, C.S. (1998), "Two cultures of ecology", *Conservation Ecology*, Vol. 2, No. 2, 頁 4, <http://www.consecol.org/vol2/iss2/art4/>。

⁹⁵ 註釋 93。

⁹⁶ 註釋 73。

⁹⁷ 註釋 93。

3.3. 採納一個利益相關者主導而科學上嚴謹的方針，界定可以接受的「理想狀態」和「潛在關注點的門檻值」，以作為把各個管理目標連接監管和審核工作的方式。

其他策略重點都已提到需要一套願景、目標和運作目標，但很多公園管理當局則以「理想狀態」來界定這些願景、目標和運作目標。理想狀態可以由人的價值代表，或以不同的科學終點確定。當價值觀和科學原則兩者得以整合，並配以一個為不同層面的管理工作制訂不同目標的過程是有幫助的⁹⁸。

正如圖 4 顯示，規劃框架的較高層次透過郊野公園體系的總體願景和目標列出策略意圖，並應讓利益相關者參與制訂過程。這些目標和宗旨及後將在運作層面向管理者和實地工作人員提供基於生態狀況的目標⁹⁹，而這些目標既嚴謹也符合郊野公園體系的願景。這些目標被稱為潛在關注點的門檻值，它們是一個預警機制，提醒管理者環境出現的不良變化。然而，制訂這些門檻值乃基於一點：大自然不斷在變，並需要一個回應迅速的警報系統，在環境過度變化時作出警報，但同時容許生態系統變化和自然演替。潛在關注點的門檻值基本上是環境變化或生物多樣性指標的上下限¹⁰⁰，限制生態系統結構和功能可接受的改變，並在快將超越限度時提出警告。例如，在連續三次調查均未錄得某個蝴蝶物種可以是令人擔憂的原因，因此將之歸類為潛在關注點的門檻值。

潛在關注點的門檻值應隨著加深理解和累積經驗而修訂，以確保這些目標仍然有效和恰當。一旦觸碰潛在關注點的門檻值時，管理者將需評估有關改變的原因和程度，並確定採取適當的管理行動，或在有需要時調整潛在關注點的門檻值¹⁰¹。因此，潛在關注點的門檻值是有用的指標，可協助管理者一直監測生態系統變化，並可透過加強利益相關者積極參與制訂變化程度，藉此改善潛在關注點的門檻值。這種發展對香港有利，因為它可成為一種落實科學假設測試的方式，並作為一種機制，為審核目標和達成目標提供反饋。

⁹⁸ Rogers, K.H., Bestbier, R. (1997), *Development of a Protocol for the Definition of the Desired State of Riverine Systems in South Africa*, Department of Environmental Affairs and Tourism, 非洲比勒陀利亞

⁹⁹ 註釋 93。

¹⁰⁰ Biggs, H.C., Rogers, K.H. (2003), "An Adaptive System to Link Science, Monitoring, and Management in Practice", in Du Toit, J., Biggs, H., Rogers, K.H., eds., *The Kruger Experience: Ecology and Management of Savanna Heterogeneity*, Johannesburg: Island Press.

¹⁰¹ 同上。

主題 4：

加強夥伴關係和社區支持

漁護署履行自然保育任務的其中一個主要難處在於有很多具生態價值的地點都位於私人土地範圍內，而企圖插手使用和管理該等土地被視為干擾，或更甚被視為侵犯私有產權。事實上，過往建立郊野公園的一大障礙一直是來自不同社會群體的反對。這使政府當局陷入困境，因為環境惡化往往在私人土地最為顯著，因此如果有關土地是環境敏感的地方時，實在需要強調干預的重要性。此外，有評論認為，毗鄰郊野公園而未受規劃圖則監管的具生態意義地區，應由郊野公園當局納入郊野公園的範圍內，以確保有關地區透過管理得以保護¹⁰²。由於香港地價高，收回土地作為保育之用實在有限，政府當局必須與私人地主合作以達到保護郊區之目的。

如上文所述，除建立郊野公園外，規劃大綱圖是香港政府遏制誤用生態敏感地點和防止生態敏感地點環境退化的主要工具。雖然這些規定能有效減少破壞，但卻不太可以吸引公眾支持和協助可持續的生態發展。箇中原因是，這些規定都是限制性和懲罰性的措施。與郊野公園不同，這些規定並不牽涉土地擁有人和當地社區把該等地區用於有助促進欣賞大自然的簡單康樂用途。有人認為，通常可以於發達國家的環境司法制度中找到，但卻未能於香港的環保法例見到或認為有欠完善的是，提供獎勵的措施和計劃，鼓勵私人或團體主動保育¹⁰³。

《南華早報》最近提出的一個計劃，充分展現了廣大市民參與自然保育的潛在積極性。CitizenMap¹⁰⁴旨在讓普羅大眾舉報環境惡化的個案，如非法傾倒或植物被清除，目的是讓公眾參與監管郊野公園及其他自然地區¹⁰⁵。像這樣的例子無疑對漁護署作為公郊野公園管理者甚為有利，因為市民監察的地方可能是漁護署未必有足夠資源經常監察的地點。

就個別人士如何參與環境監管而言，CitizenMAP絕對是一個寶貴的例子。它突出了郊野公園管理者和社區之間缺乏一個有效的對話機制，並只由《南華早報》而非政府提出。其實，不少證據已經顯示，有效的保護區管理需要一個參與度高的過程¹⁰⁶，而這個過程同時要結合規定、獎勵和意識，來推動社會積極參與和支持。

¹⁰² 註釋 17。

¹⁰³ Tung, C. (2002), "Strengthening the Hong Kong Conservation Trust Regime", *Hong Kong Lawyer*, September, 存取日期為 2010 年 12 月 10 日, http://www.hk-lawyer.com/InnerPages_features/0/889/2002/9?page=1。

¹⁰⁴ 見 <http://citizenmap.semp.com/>。

¹⁰⁵ 註釋 44。

¹⁰⁶ Werner, M. (1997), 'Consensus' participation: an example for protected areas planning, *Public Administration and Development*, Vol. 17, 頁 413-432。

近年，香港的公眾諮詢工作只是剛起步，其中可持續發展委員會的可再生能源和廢物管理的諮詢提供了難得的機會，讓社區參與。¹⁰⁷讓利益相關者參與對管理郊野公園和自然地區有利，皆因在過程中可以得知各利益相關者的不同訴求，包括弱勢社群或像在生態敏感地區內私人土地擁有者等受影響群眾的意見。一個多方參與的過程有助消除糾紛，或最少有助各方加深了解取舍某些利益相關者關注事項的原因¹⁰⁸。這也是評估保護區成本與效益時不可或缺的第一步，同時也能協助量化其共同價值，令享用大自然和分享大自然為人們帶來的好處得以配合。

策略重點

4.1. 透過保育基金模式，以大膽創新的試驗方式讓利益相關者參與，打破各個社群之間的僵局。

香港現時設有環境及自然保育基金，邀請個人和社會團體申請資助，用於環境教育和研究工作，以及其他相關活動¹⁰⁹。然而，有人提出香港所需要的是一個中央的自然保育信託，並指出可以透過擴大已有的環境及自然保育基金所覆蓋的範圍而成立這個信託¹¹⁰。信託的主要優點是採納多方利益相關者的方針，包括發展商和市民，而不偏袒任何一方。有人指出，自然保育信託有助推行《新自然保育政策》所訂的計劃，即公私夥伴關係和管理協議。在這種情況下，信託可以協助與有興趣的利益相關者（包括私營企業或社會團體）協調生態重點土地的管理工作，並可能參與匯集來自各方的資金¹¹¹。無疑，這做法與原訂的公私夥伴關係和管理協議不太相同，但卻非不可行。事實上，這樣做也有其必要性，因為有關方案旨在針對 12 個具生態價值優先地點的保育問題，但至今該 12 個地點中只有不到 2%的土地得到積極的管理，而當中更只有兩個地點獲得保護¹¹²，其餘都因缺乏管理而面臨環境質素惡化¹¹³的風險。

雖然這些受關注地點並不位於郊野公園的範圍內，但如果容許信託在公園網絡內運作，則有助落實其他正被忽視但同樣迫切的保育活動，如監管或恢復環境的活動。這或能夠協助漁護署克服目前面對的財政問題，並有可能迫使庫房等相關部門採取行動，分配更多資金保育郊野公園（要是信託與政府同意制訂一個雙方滿意的聯合資助比例）。

世界其他保育基金均包括創新的計劃，透過獎勵，而非懲罰性措施來管理未受保護的地區。保育地役權是土地擁有人和一個保育組織之間的協議，當中地主同意限制其物業使

¹⁰⁷ 見香港特區政府，「可持續發展委員會」，於 2011 年 3 月 1 日更新，<http://www.susdev.gov.hk/html/en/council/index.htm>。

¹⁰⁸ Grimble, R., Wellard, K. (1997), "Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities", *Agricultural Systems*, Vol. 55, no. 2, 頁 173-193。

¹⁰⁹ 《環境及自然保育基金條例》，第 450 章第 4 條。

¹¹⁰ 註釋 103。

¹¹¹ 世界自然基金會，《世界自然基金會香港分會就推行新自然保育政策的進展提交的意見書（只備英文版）》，立法會環境事務委員會 2008 年 4 月 28 日會議，存取日期為 2010 年 12 月 15 日，<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/english/panels/ea/papers/ea0428cb1-1401-2-e.pdf>。

¹¹² 註釋 43，頁 9。

¹¹³ 註釋 111。

用以換取金錢補償¹¹⁴。澳洲新南威爾的自然保育信託就實行了保育地役權¹¹⁵，信託有權監管土地使用是否符合用途限制。其他信託制度都有權以其自有資金購買土地。由於香港一些環境質素惡化和污染最嚴重的地方都位處私人土地上，透過信託購地以達保育之效實在極為有利¹¹⁶。

4.2. 制訂溝通策略和參與方法，針對主要利益相關者和廣大市民，加深他們對郊野公園體系的基本原則、目標和優點的了解。

要郊野公園網絡達到生物多樣性保育的主要目標和鼓勵可持續的土地利用模式，就需要更廣泛的社區支持和參與。要做到這一點，將需解決嚴重削弱香港郊區可持續發展的常見陷阱。這就是說，政府必須先處理各方認為特區政府為迎合發展商而不理會市民的訴求這個看法，方能真正得到市民的信任和支持。

此外，「學習」是適應性管理的一個重要概念。相關利益者之間的學習過程讓各人參與，鼓勵集體和持續地保持有意義的交流¹¹⁷，使各人得以發揮所長。讓廣大利益相關者持續辯論和討論，以及更重要的是，去學習，這將有助加強郊野公園網絡可以帶來的優點和保育自然地區的價值。

儘管郊野公園及海岸公園委員會是討論郊野公園發展、政策和策略的平台，但其成員不是政府官員（官方）便是獲委任的利益相關者（非官方）。該會的會員由郊野公園管理當局，即漁護署委任。其實，打從一開始，委員會的會議就應有市民的參與，市民不應只是觀察員。另外，雖然委員會有機制聆聽社會的反對聲音，但這並不足以代替真正的公眾參與，因為公眾參與對建立更廣泛的社區信任和支持至關重要。

如能訂出一套受眾廣泛而又能清晰說明郊野公園目標和願景的溝通策略，將有助釐清社會和郊野公園間的關係，最終或能讓郊野公園管理者平衡保育和康樂事務的優先次序。與之相關的另一個任務是，需要確定保護區為當地社區帶來的成本和效益，包括為生態系統服務估值¹¹⁸，以及碳減排的經濟價值。解釋經濟和文化的利益可以有效協助促進郊野公園體系的生態價值，對贏得社區支持十分重要。

¹¹⁴ 同上。

¹¹⁵ 見 <http://nct.org.au/>。

¹¹⁶ Figgis, P., 2004, *Conservation on Private Lands: the Australian Experience*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, 英國。

¹¹⁷ Schusler, T.M., Decker, D.J., Pfeffer, M.J. (2003), "Social learning for collaborative natural resource management", *Society and Natural Resources*, Vol. 15, 頁309-326。

¹¹⁸ 註釋 73。

展望

本文之目的是評估郊野公園管理的現狀，並就其改進提供建議和指引。上文已討論了國際最佳做法和方針在多大程度上適用於香港，並於圖 6 作出撮要。

圖 6：主題領域撮要

主題領域	策略	目標和運作目標
1. 國際和本地的具體狀況	制訂一個更大的生態可持續發展焦點	<ul style="list-style-type: none"> - 生物多樣性的原則 - 世界自然保護聯盟分類 - 應用桑福德原則
2. 郊野公園的設計	以符合全面性、代表性和充分性的標準重新設計郊野公園網絡	<ul style="list-style-type: none"> - 基於愛知縣目標訂立本地目標 - 建立生物多樣性走廊
3. 郊野公園的規劃與管理	管理變化和不明朗因素	<ul style="list-style-type: none"> - 將訂定管理計劃的納入常規工作 - 使科學和管理更有系統互動交流 - 監管和審核管理的成效
4. 加強夥伴關係和社區支持	吸引社會各界的熱情和爭取更多合作夥伴，參與支持郊野公園的價值	<ul style="list-style-type: none"> - 透過運用創新的措施，如保育信託，尋求利益相關者更落力參與郊野公園的規劃和管理 - 制訂溝通管理目標和成就的溝通策略

本文的核心建議是香港應轉向適應性治理，而這建議要求從根本上改變自然資源的管理文化和體制框架，並使用新方法去學習和將有關知識融入規劃和政策中¹¹⁹。要作出這些根本性的轉變絕非易事，因為這些因素往往與改變的動力僵持，或受制於不想改變體制的想法。

其中一個可行方法是，郊野及海岸公園委員會在重新訂定管理策略和令人信服的制度變遷方面發揮更大作用。目前其職權範圍並¹²⁰不授權委員會向漁護署建議策略方向，如建議漁護署制訂一個更具適應性的方針管理郊野公園網絡。然而，作為一個諮詢機構，委員會應能作出上述建議。

¹¹⁹ Allan, C., Curtis, A. (2005), "Nipped in the bud: why regional scale adaptive management is not blooming", *Environmental Management*, Vol. 36, no. 3, 頁 414-425。

¹²⁰ 漁農自然護理署，《郊野公園及海岸公園委員會委員名單及職權範圍》，於 2011 年 3 月 1 日更新，存取日期為 2011 年 5 月 4 日，http://www.afcd.gov.hk/tc_chi/aboutus/abt_adv/abt_adv_b.html。

上述有關改變的討論並不旨在訂出改變的路線圖，而是引發各方就郊野公園網絡的角色作出討論，並思考如何能夠更理想地體現郊野公園網絡在本地和國際社會的價值。我們預期，社會和其他利益相關者如參與更多，不論是辯論有關政策和規劃或採取管理行動，均可在環境、社會和經濟方面對郊野公園網絡非常有利。這種開放決策的視野不僅適合現有的全球基準，更會讓香港在國際舞台上成作為生態開拓者。



香港中環雲咸街六十九號賀善尼大廈七零一室

www.civic-exchange.org