

世界自然基金會香港分會

2021-2022 年《施政報告》建議



行政摘要

生物多樣性是支撐地球上所有生命的「安全網」¹。它對地球健康和香港市民福祉至關重要。儘管保育工作一直在進行，本港和世界各地的生物多樣性仍持續惡化。如果對現時情況置之不理，改善現時的保育政策及推行新措施，例如打擊不可持續的生產和消費，生物多樣性將持續惡化，為香港的社會和經濟帶來嚴重的影響。生態系統及其功能的喪失，加上日趨嚴重的氣候變化，將會令我們的社區、基礎設施和經濟發展變得脆弱。香港的生態足印以及我們的消費和商貿活動，已經不僅僅威脅本土的生物多樣性，還對全球生物多樣性的喪失造成影響。所以，香港有責任為地球的生態健康作出貢獻。

由中國主辦的聯合國《生物多樣性公約》第十五次締約方大會舉行在即，行政長官務必要為香港制定一項全面、具前瞻性、值得其他地區仿效的自然保育政策，從而改善香港社會與生物多樣性的關係，確保我們在 2030 年前逆轉對生物多樣性喪失的影響。我們應透過保育自然生態，以提升香港的抵禦力，在 2050 年之前實現《公約》人類與大自然和諧共存的願景。香港生物多樣性應該得到重視、保育、修復以及可持續使用，從而維持生態系統的健康，持續為我們提供重要的生態服務，緩解氣候變化所帶來的危機；這樣的政策亦有助政府推展《2030 年可持續發展議程》。實施自然保育政策需要進行整合治理以及政府各部門的配合與協調，確保政策符合政治意願並得到政府高層的支持，並可連貫、有效地推行。

因此，世界自然基金會香港分會建議行政長官考慮和採納以下政策：

1. 確保本港陸地及海域得到全面及完整的規劃，並將策略性環境評估正規化
2. 透過以自然為本方案，應對氣候變化和生物多樣性危機
3. 確保野生生物的直接和間接採捕、貿易及使用，屬可持續、合法並不會威脅人類健康
4. 確保至少 30% 的沿岸水域被劃為海洋保護區
5. 透過建立循環經濟，消除即棄塑膠及時裝紡織品污染

¹ International Union for Conservation of Nature, *IUCN Position on UPDATED ZERO DRAFT of the Post-2020 Global Biodiversity Framework*, 20 Apr. 2021, Available at: www.iucn.org/sites/dev/files/iucn_position_on_the_updated_zero_draft_of_the_post-2020_global_biodiversity_framework_-_april_2021.pdf (Accessed: 6 August 2021)

政策建議詳情

1. 確保本港陸地及海域得到全面及完整的規劃，並將策略性環境評估正規化

一個成功並具公信力的全面自然保育政策，必須針對生物多樣性喪失的主因，制定有效的解決方案。基礎建設以及城市、沿岸和海洋的發展都對生物多樣性產生巨大影響。在我們提出的「**全面自然保育政策**」下，政府必須於具環境保育價值的地區制定並實行以地景為單位的全面及長期保育計劃，尤其是南大嶼的沿岸流域地區，以保護該區由受保護的山脊到南大嶼海岸線及水域的重要生態連接性。為實現這個目標，政府應立即堵塞《城市規劃條例》（第 131 章）中所存在的漏洞，規管南大嶼不恰當的土地用途，特別要避免對建議劃定為海岸公園的水口泥灘和塘福廟灣（由已故的 **Brian Morton** 莫頓教授及同儕提出²）造成負面影響，因為這裡的沙坪³對南大嶼的社會經濟非常重要，也是瀕危物種馬蹄蟹的重要生境⁴。

除了空間規劃之外，改善管治方針也同樣重要。良好及有效的管治可確保基建以及城市、沿岸和海洋的發展盡量減低對具重要生物多樣性和生態系統服務區域的影響，讓社會和大自然都能夠受益。所有基建和發展都不能違背香港在《生物多樣性公約》下要履行的義務，以及《香港生物多樣性策略及行動計畫》所設訂的目標。不過，**維護生物多樣性並不意味著阻礙城市發展**。在全世界都面臨氣候危機這個嚴峻挑戰時，維護生物多樣性與城市發展更應該相輔相成，保持自然平衡，讓社會得以持續發展。

香港雖然地域狹小，但在全球扮演著重要角色。香港能夠成為大灣區和全世界的榜樣。多元化的地景和生態系統使我們擁有豐富的生物多樣性。因此，香港需要一份**正規的生物多樣性指標報告**，提供完整的資料並準確地紀錄生物多樣性的變化，從而為相關保育工作提供指引。

² Morton, B., Leung, S.F., and Leung, K.F. (2021). The biology and functional morphology of *Meretrix* cf. *meretrix* (Bivalvia: Veneridae: Meretricinae) at Tong Fuk Miu Wan, Shui Hau, Lantau Island, Hong Kong. *Regional Studies in Marine Science*, 45, 101842. <https://doi.org/10.1016/j.rsmas.2021.101842> (Accessed: 6 August 2021)

³ So, K.J.Y., Cheang, C.C., Hui, T. Y., and Chan, J.K.Y. (2021). Understanding the behavioural gap between perceived and actual environmental behaviour: Investigating the clam-harvesting pattern in Hong Kong SAR, China. *Journal of Cleaner Production*, 316. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.128259> (Accessed: 6 August 2021)

⁴ So, K.J.Y., Cheang, C.C., Hui, T. Y., and Chan, J.K.Y. (2021). Understanding the behavioural gap between perceived and actual environmental behaviour: Investigating the clam-harvesting pattern in Hong Kong SAR, China. *Journal of Cleaner Production*, 316. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.128259> (Accessed: 6 August 2021)

政府於發展新界北的初步可行性研究中建議「須仔細考慮盡量保留既有民居和優質農地。新的城市發展模式將採納與鄉郊環境（包括常耕農地、具復耕價值的農地和鄉郊民居）互相融合的中至高密度發展」。然而，目前的新界北發展方案卻對新界北新市鎮和文錦渡的生物多樣性、活躍農地和極具復耕潛力的農地構成威脅。我們認為這些農地對香港的環境和社會經濟極為重要。

世界自然基金會香港分會建議政府採納以下措施：

- a. 優先考慮南大嶼流域地區，制定和採納全面和長期的地景（和海洋景觀）保育計劃，以保護具重要生態價值的生境。
- b. 將所有土地納入發展審批地區圖（DPA）覆蓋範圍內，受法定土地使用規劃規管，並以分區計劃大綱圖（OZPs）規管土地用途。
- c. 將策略性環境評估正規化⁵，並引入《生物多樣性公約》原則，包括無淨損失、預防原則、廣泛持份者參與以及加入傳統和科學知識。
- d. 成立海洋空間規劃部門，並分配足夠的財政預算，以啟動海洋空間規劃的第一階段。
- e. 確保在空間規劃過程中採用包容、透明和互動的方法。
- f. 定期發布香港生物多樣性指標報告，並就生物多樣性喪失跡象承擔相關責任。
- g. 保護后海灣生態系統的完整性，特別是米埔內后海灣拉姆薩爾濕地。拉姆薩爾濕地內的自然保護區為世界自然基金會香港分會管理，然而周圍屬濕地保育區和濕地緩衝區的濕地卻因管理不善、人為的土地濫用以及氣候變化不斷退化，生態十分脆弱並喪失抵抗力。我們急需一個適應計畫來保護受影響的濕地。
- h. 加快漁護署正在進行的「農業優先區」顧問研究進度，並為持份者提供參與活動的清晰時間表。

2. 透過以自然為本方案，應對氣候變化和生物多樣性危機

⁵ Cornish, A. (2013). *The Potential for Strategic Environmental Assessment to Assist in Mainstreaming Biodiversity into Decision Making in Hong Kong*, Civic Exchange. Retrieved from https://www.afcd.gov.hk/english/conservation/con_bsap/bsap_bio_clearing_house/files/common/20131212SEA.pdf (Accessed: 6 August 2021)

氣候變化和生物多樣性崩塌是現今香港及全球人類和大自然面臨的兩大威脅。這些危機的成因和影響錯綜複雜，環環緊扣，因此我們必須要同時應對。我們認為自然為本方案可以非常有效地應對這些危機，但是我們應抓緊時機。因此，政府必須將生物多樣性價值和氣候影響納入所有政府及各行各業的政策、法例、規劃、發展進程、帳目和環境影響評估中，以確保所有活動及公共和私人的資金流動有充分考慮生物多樣性價值和氣候影響。

最近發布的聯合國政府間氣候變化專門委員會（IPCC）第六次評估報告指出「除非在未來幾十年內大幅減少二氧化碳（CO₂）和其他溫室氣體排放，否則 21 世紀全球暖化的溫度將超過 1.5°C 和 2°C。隨著全球暖化的進一步加劇，每個地區預計將出現更多氣候影響因素而帶來的並發狀況和多重變化。與全球升溫 1.5°C 相比，升溫 2°C 時氣候影響因素的變化將更為廣泛」。全球氣候變化近在眼前，全球性的天災，例如嚴重熱浪、野火、加劇的洪水和風暴、乾旱等，越加頻繁發生，香港也不能倖免於難。隨著海平面上升，本港更容易受到颱風和風暴潮的影響，社會及經濟環境必受重挫。為確保 2030 年時，香港仍然適宜人類居住，我們有必要建立氣候適應能力，在本世紀中葉達到 1.5°C 淨零排放的目標，與 IPCC 將於 2021 年底舉行的聯合國氣候變化大會（COP26）所訂立的目標一致。

為實現以上目標，政府應建立以承諾、授權和法律為基礎的政策框架，**將氣候變化適應目標和倡議納入全港發展規劃，尤其是海洋和沿海地區**。這些措施可清楚補充及支持國家層面的政策和措施。世界自然基金會香港分會再三強調，政府有責任保護米埔內后海灣拉姆薩爾濕地保護區及濕地緩衝區，以及保留其生態系統功能和生態服務，包括私人擁有的濕地。當局亦須維持拉姆薩爾濕地和東亞 - 澳大利西亞遷飛區（EAAF）的完整性，履行氣候適應策略。米埔以及香港其他區域的紅樹林及濕地亦是重要的沿海緩衝區，能夠抵禦氣候變化影響，尤其是預計會發生的暴風和風暴潮。社會應優先保護這些濕地作為重要氣候適應的策略，破壞它們則毫無益處。

世界自然基金會香港分會建議政府在現時氣候緊急情況下採用以下**自然為本方案**：

- a. 提高現有氣候變化和減碳計劃的標準，以科學方法為基礎設定目標，與本世紀中葉 1.5°C 淨零路徑保持一致。

- b. 必須將生物多樣性價值和氣候影響全面納入所有政府及各行各業的政策、法例、規劃、發展進程、帳目和環境影響評估。
- c. 建立氣候行動管理局，向公眾宣傳及推廣氣候行動。
- d. 在 2030 年前實現至少 10% 的可再生能源目標，並在所有規劃、施工和營運的階段包含生物多樣性保護。
- e. 透過區域合作，令香港的可再生能源組合多樣化，利用經認證的可持續生物燃料以減少航空業的「國際排放量」。
- f. 透過立法對香港所有沿海濕地實施「禁止進一步改變濕地用途」政策。
- g. 建立受監管的土地信託，為土地持有人提供可行的替代方案，例如土地交換，以化解目前濕地用途和管理與土地私有權之間的僵局，同時透過談判和長期融資，確保濕地受惠於生物多樣性保護和自然為本方案。
- h. 於 2023 年或之前，要求金融機構衡量、評估、發布和計算與生物多樣性喪失和氣候變化相關的風險、依賴性和影響。

3. 確保野生生物的直接和間接採捕、貿易及使用，屬可持續、合法並不會威脅人類健康

為逆轉生物多樣性的喪失，我們必須扭轉導致生物多樣性喪失的主因。因此，改變香港人不可持續的生產和消費習慣的同時，必須透過可持續使用和利益共享滿足香港人需要。我們應設立目標，在 2030 年前將生態足印生產及消費量減半，當中生產及消費種類包括食物系統、飲食習慣及基建工程。除此之外，政府必須確保野生生物的直接和間接採捕、貿易及使用，屬可持續、合法並不會威脅人類健康，包括在漁業套用符合自然生態系統的捕撈方法，並盡快解決非法野生生物產品的供求問題。

世界自然基金會香港分會促請政府：

- a. 在 2023 年前終止在實體及網上市場銷售高傳播疾病風險及瀕危野生動物（包括稀有寵物市場）。
- b. 加強對香港稀有寵物市場的追溯、監管、監察及執法權力，以鸚鵡和龜為首要生物種類。
- c. 淘汰本地象牙貿易後（2021 年 12 月 31 日），開展象牙庫存抽查。

- d. 政府應開設海產標籤制度，預先包裝的海產必須提供產品來源地、捕撈方法及生物學名等資訊。
- e. 設立可持續水產養殖政策，所有水產養殖場必須裝設生物過濾或過濾系統。
- f. 加強對海洋動物的法律保護，例如鯨鯊及馬蹄蟹⁶。
- g. 盡快增強監管以打擊非法捕魚，包括加強政府機構之間的合作，並與廣東省當局進行跨境合作。此外，政府亦須加強執法部門和司法機關對非法捕魚的意識並加重罰則。

4. 確保至少 30%的沿岸水域被劃為海洋保護區

目前，香港只有 5%的水域已被劃為或於 2023 年或之前擬議為海洋保護區，其中大部分是補償工程發展的海洋損失；這並不足以履行香港對聯合國《生物多樣性公約》承諾的義務。本會認為，**海洋保護區可以在新冠肺炎的綠色復甦時期，為香港提供巨大的社會經濟效益**，例如生態旅遊、潛水以及漁業。我們促請政府採取積極而審慎的部署，制定一個實質而有具體時間表的藍圖，在 2030 年或之前將有效管理的海洋保護區覆蓋至 30%的香港水域。海洋保護區網絡應以科學為基礎建立及進行規劃工作，其中應包括嚴格的禁捕區、漁業保護區 (FPA)、為特定物種而設的保護區、社區為本的漁業保護區和其他海洋保護區指定地區。現時漁業保護區的建立不斷被推遲及拖延，其進展亦不透明。政府應重新審視及編製時間表，並定期向外界更新規劃進度。

根據建議的全面性自然保護政策，政府必須在所有海洋保護區及擬定漁業保護區內實施全面管理計劃，保護和恢復當中的生態系統，包括建立嚴格的禁捕區、設立漁業資源監測系統及漁獲報告制度、加強生態環境的連接性、增強非法捕撈的執法和罰則、管制非選擇性及不可持續的捕撈方法（例如三重網和蛇籠）、監測和提高管理效率，以及定期移除鬼網及廢棄漁具。

為防止珠江三角洲中華白海豚（*Sousa chinensis*）種群的滅絕，香港政府必須與廣東省政府緊密合作，採取及時的保育行動。雙方政府可參考香港及大灣區當局、學者、保

⁶ Whitford, A.S., Cornish, A., Griffiths, R., Woodhouse, F.M. (2013). A Review of Hong Kong's Wild Animal and Plant Protection Laws. Faculty of Law, The University of Hong Kong. Retrieved from <http://www.cpao.hku.hk/media/130917lawreview.pdf> (Accessed: 11 August 2021)

育團體及專家共同制定的《珠江三角洲中華白海豚族群緊急保育行動》**Error! Bookmark not defined.**，用以制訂地區性的管理計劃，保育主要棲息地及緩解人為影響。主要建議行動包括規劃連接主要海豚棲息地的緩衝區，以及將主要船隻航道改道，以減低對重要生態的干擾。

世界自然基金會香港分會支持政府採取以下行動：

- a. 承諾於 2022 年前制定海洋保護區藍圖，目標於 2030 年前覆蓋香港 30% 的水域，並針對相關區域制定有效的保護區管理計劃。
- b. 於 2024 年或之前，於大嶼山西面和南面的重要海豚棲息地成立不受任何人為發展干擾的海豚保育管理區，該覆蓋範圍及有效程度應比目前的海洋保護區更高。
- c. 更新環境影響評估條例（EIAO），將聲音傳遞模型研究納入強制性環境評估一部分，減低水底噪音的影響。
- d. 於 2025 年前將水口沙坪劃為海洋保護區，分區為生態敏感地區提供嚴格保護，並允許在外圍區域進行受管制的康樂活動。
- e. 於 2026 年前將果洲群島劃為海洋保護區，推動社會經濟效益，增強氣候抵禦能力，促進恢復漁業資源。
- f. 加快成立漁業保護區，以助恢復枯竭的魚類種群。
- g. 更新《海洋公園和海洋保護區條例》（第 476A 章），以便在指定的海岸公園內實施物種特定措施。
- h. 加快大灣區海洋保護區的跨境管理。

5. 透過建立循環經濟，消除即棄塑膠及時裝紡織品污染

塑膠污染是全球面臨的危機。本會促請各地城市在 2030 年之前共同締造一個淨塑自然的世界。地球的海洋裏本應充滿各樣海洋生物，而不是廢棄漁網、膠樽和膠袋。目前，塑膠正以前所未有的速度流入我們的自然環境，每分鐘就有一輛垃圾車的塑膠垃圾傾倒進我們的海洋中。政府必須透過停用不必要的塑膠，鼓勵重複使用、回收和再造，並確保對塑膠進行責任採購，從而阻止塑膠流入自然環境中。因此，政府打擊海洋塑膠污染需要設立有效的廢物管理制度以及落實具阻嚇力的法規。

2019年，香港將123,735噸紡織品廢物送往堆填區。香港人的高消費水平對本地及全球社會及環境造成巨大影響。本港急需設立時裝及紡織政策，以解決該行業的廢物和污染問題。在全面自然保護政策框架下，政府必須協助企業過渡至氣候及自然向好（climate and nature-positive）的模式，並刺激大規模採用循環經濟商業模式。政府應鼓勵有意識及知情的消費選擇，而消費者應有權利獲得產品相關的可持續性資訊及替代產品。目前，本港缺乏鼓勵可持續產品和服務供求的政策和措施。

因此，世界自然基金會香港分會建議政府採取以下行動：

- a. 儘快立法禁止即棄塑膠餐具，於2023年禁止所有發泡膠餐具，並於2025年前淘汰其他即棄塑膠和可生物降解餐具，包括餐具的獨立包裝。
- b. 為餐飲業設立援助基金，資助業界提供誘因以鼓勵市民自備餐具。
- c. 向餐飲業界提供清晰而全面並符合管制內容的營運指引。
- d. 於2022年或之前，對所有材質的即棄購物袋徵收高額稅，並收窄豁免範圍。
- e. 將塑膠回收先導計劃擴展至全港18區。
- f. 加快推行本港都市固體廢物收費計劃。
- g. 為紡織及服裝行業制定生產者責任制度。
- h. 管制衣物標籤，標籤必須提供衣物纖維成分及洗滌方法。