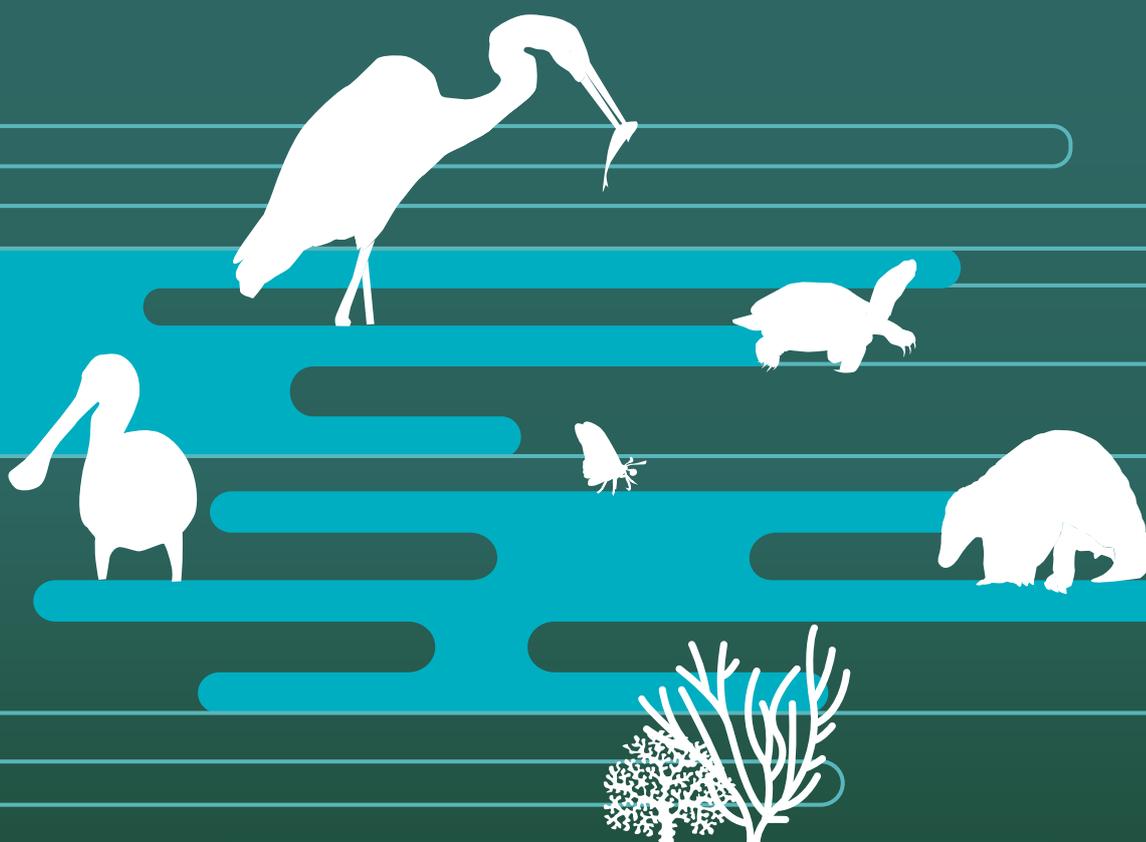


《生物多樣性公約》下香港 生物多樣性及保育 之10年回顧



香港觀鳥會是一個成立於1957年的本地民間組織，並以「人鳥和諧 自然長存」為願景，致力透過教育、科研、生境管理與保育政策倡議，啟發及鼓勵公眾一起欣賞與保護野生雀鳥及其生境。香港觀鳥會於2002年被認可為公共性質慈善機構；1994年成為國際鳥盟的準成員；2013年成為國際鳥盟的正式成員；2020年成為「東亞—澳大利西亞遷飛區伙伴關係」（EAAFP）第38位成員。

網站：www.hkbws.org.hk

電話：2377 4387

國際書號：978-962-7508-30-4

鳴謝：

香港觀鳥會衷心感謝 ADM Capital Foundation 資助本報告的籌備及出版費用。

特別鳴謝一眾尊敬的自然保育專家及學者，包括（按英文姓氏排名）：綠色力量總監鄭睦奇博士、香港理工大學應用社會科學系講師鄒崇銘博士、香港大學生物科學學院首席講師侯智恒博士、香港中文大學地理與資源管理學系客座教授林健枝教授、綠惜地球創辦人及總幹事劉祉鋒先生、ADM Capital Foundation 環境項目總監古素芬女士、香港鄉郊基金主席李森先生、長春社總監蘇國賢先生，及助理教授姚松炎教授。他們就報告提供詳盡及周全的意見，並指出改善的空間及作出鼓勵。

目錄

序言	2
一、前言	3
二、達成20個「愛知生物多樣性目標」的進度評估	5
三、香港過去十年保育成效的概覽	12
重點指標1: 社區為本的保育	12
重點指標2: 建立及改善一套已獲認可的全球最佳做法，以保育及可持續地使用香港的 生物多樣性	14
重點指標3: 扭轉本地生物多樣性下降的趨勢	15
重點指標4: 扭轉對全球生物多樣性的影響	22
重點指標5: 保育生物多樣性的計劃及資源	23
四、汲取的教訓和建議	24
五、展望未來: 2020年後全球生物多樣性框架	27
詞彙及縮寫表	29
參考文獻	30
表格目錄	
表一 香港在達成《公約》中20個「愛知生物多樣性目標」的進度摘要	6
表二 香港在達成《公約》中20個「愛知生物多樣性目標」的進度評估	7

序言

這份報告剛好總結一項監察香港過去十年如何履行《生物多樣性公約》（《公約》）下的責任的計劃。該計劃最初是由民間智庫思匯政策研究所，以及來自社會相關行業的保育專家制訂的。香港作為亞洲國際都會，公開披露履行《公約》的進度是相當重要，所以香港觀鳥會為此收集向公眾公開或透過《公開資料守則》取得的資料定期製作報告。過去於2011、2013、2015、2018及2021年出版的五份《香港生物多樣性及保育重點指標》（《指標》）報告所收集的數據及觀察，正正為本報告的十年評估提供了穩固的基礎。

全球以至本地公民都在這十年間更加關注，根深蒂固的不可持續自然資源開發和消費模式對環境及社會所造成的風險。上述報告所使用的指標辨認出特定的「壓力點」，從而讓我們能夠努力地確保香港的生物多樣性及其帶來的所有益處，不會因經濟發展之名而被犧牲。

我們的郊野公園及其所保護的再生林正好展示積極的保育規劃能達至的價值，但香港亦因為作為野生動植物非法販運及大致上不可持續的海產貿易的全球樞紐而聲名狼藉，影響本港境外生物多樣性的可持續性。我們的本地物種，尤其是那些依賴濕地和海洋的物種，亦因與自然保育抵觸的發展政策及資源匱乏而無法有效執法導致的環境破壞，正面臨日益嚴重的威脅。

儘管這些報告批評多於讚揚，但我們還是誠懇地希望它們能被看待為一個恭敬的嘗試，在生物多樣性作為一個公共物品並能為這個高度密集城市的每一員的繁榮、享樂及身心健康做出巨大貢獻的前提下，找出更好保護及改善生物多樣性的機會。香港身為世界上受教育程度最高及最富裕的城市之一，而且保育生物多樣性亦是大灣區政策的其中一個方向，實在需要就此作出回應。

作為一個監察的工具，這些報告並不旨在為所發現的問題提供詳細的解決方案。雖然報告已經提出一些高層次或政策層面的建議，但仍需花氣力將這些建議化為具體行動，而這項工作需由政府帶領讓全民回應。就此，香港觀鳥會已經隨時準備貢獻我們可以提供的資源及專業知識。

下一步，香港觀鳥會將會進行一次全面的評估，當中會將香港最新的保育進展、現時所用的監察指標的有效程度，及《公約》最新的指引框架納入考慮。而這個過程將會衍生一系列新的指標，用作監察香港2030年或以後的保育成效。

結束時容許我感謝：埃克森美孚公司贊助思匯政策研究所開啟這項有關生物多樣性保育的工作；ADM Capital Foundation為2021年出版的兩份報告提供資助；陸恭蕙女士於思匯政策研究所擔任行政總監時促使自然保育策略的制定，而當她後來為時任環境局副局長時亦在有限的共識下盡力推動香港的《生物多樣性策略及行動計劃》（《行動計劃》），並感謝漁農自然護理署（漁護署）助理署長陳堅峰先生作為《行動計劃》的主要執行者；智囊團隊，包括白理桃先生、司馬文先生、Clive Noffke 先生、鄭力存博士及 Roger Kendrick 博士，他們是制定指標過程中的重要成員，也要感謝無數各個界別的專家提供相關的專業知識。最後，我必需感謝一眾香港觀鳥會的保育主任們，他們付出龐大的努力及專業技術編寫歷年的報告：胡明川女士及黃雪媚女士（2021）、胡明川女士（2018）、何沛琳女士（2015），及鄭諾銘先生（2011及2013）——我們謹以此報告紀念他的貢獻。

吳敏

副主席及自然保育委員會主席
香港觀鳥會

1

前言

《生物多樣性公約》（《公約》）

《公約》是一項多邊環境協定，其目標為：1) 保護生物多樣性；2) 可持續使用其組成部分；和3) 公平合理地分享由使用基因資源而產生的益處¹。《公約》於1992年在聯合國環境與發展會議（里約地球高峰會）上開放供簽署，並於1993年生效²。目前《公約》有196個締約方，有168個國家簽署³。中國於1993年簽署，並於2011年將其延伸至香港。根據《公約》第6條和第26條，締約國需要制訂該國的《生物多樣性策略及行動計劃》（《行動計劃》），以落實《公約》，並於每兩年舉行一次的締約國會議匯報其進度。

2010年，在日本愛知縣名古屋舉行的第十次締約國會議上，通過了經修訂和更新的《2011-2020年生物多樣性策略計劃》。這是一項為期十年的總體國際行動框架，讓各國採取行動保育及可持續管理生物多樣性⁴。在這全球框架底下，共制定了五個策略目標及二十個「愛知生物多樣性目標」⁵。

香港政府對《公約》的承諾

香港特別行政區政府確認《公約》對保護生物多樣性的重要性，並於2003年向中央人民政府提議將《公約》延伸至香港⁶。2004年，香港政府推出《新自然保育政策》以保育香港的生物多樣性，當中確立了十二個須優先加強保育地點，並提出兩項獎勵機制，即公私營界別合作計劃及管理協議計劃⁷。《公約》最終在2011年5月9日延伸至香港。同年，政府再次重申在港落實《公約》的承諾⁸，並於2013年成立《行動計劃》督導委員會及三個工作小組⁹。接下來的兩年間，不同的學者、生物多樣性專家、環保團體代表、公私營機構及相關政府部門都參加制定《行動計劃》的參與程序，並提出超過400項的具體行動建議¹⁰。香港的《行動計劃》最終在2016年年底公布，政府亦預留1.5億港元作為首三年落實《行動計劃》之用¹¹。此後，環境局及漁農自然護理署（漁護署）每年都向環境諮詢委員會匯報《行動計劃》落實的進度¹²。

民間參與《公約》

即使在2004年起政府實施了《新自然保育政策》，香港的生物多樣性持續受到發展的損害及威脅，尤其是私人住宅和公共基礎設施的建設，而執管行動和棲息地管理方面仍然缺乏協調和資源不足。因此，民間智庫思匯政策研究所根據《公約》下全球最佳做法和原則，制定了一個新的自然保育政策框架¹³。它旨在透過概述一個策略框架以推動香港制定一個全面的《行動計劃》，激發有關政策制定的討論，並提出《行動計劃》需包含策略目標及有時限的具體行動以落實這些目標。

思匯政策研究所連同40多個環保團體、學者、顧問、官員及其他專家持份者，根據《公約》的2010年生物多樣性重點指標，制定了一套香港專用的指標¹⁴。這些指標旨在監察並反映香港生物多樣性及自然保育的概況。自2011年起，香港觀鳥會一直收集數據，並發布了五份《香港生物多樣性及保育重點指標》（《指標》）報告¹⁵。

香港生物多樣性與自然保育的十年回顧

是次回顧包含了早前發布的五份《指標》報告中所收集的數據摘要（請參閱第三章）、香港對《公約》的回應，及評估香港達成《公約》《2011-2020年生物多樣性策略計劃》下的20個「愛知生物多樣性目標」的進度（請參閱第二章）¹⁶。通過這個過程可以找出落實生物多樣性保育的差距及過往所汲取的教訓，並為下一份將於2022年落實的《行動計劃》提出高層次的建議（請參閱第四章）。

《公約》下新的《2020年後全球生物多樣性框架》（《框架》）將會在下次締約國會議通過並採納。這次會議原定於2020年10月在中國昆明舉行，但由於2019冠狀病毒疫情，目前推遲至2021年10月¹⁷。本報告稍後會於第五章簡介一下《框架》。在籌備制定下一份《行動計劃》時，也應參考參考這個新的《框架》，好讓香港與《框架》下的全球目標保持一致，並實現《公約》2050年「與自然和諧共處」的願景¹⁸。

2

達成20個「愛知生物多樣性目標」的進度評估

概要

2020年9月，《公約》秘書處發表第五版《全球生物多樣性展望》¹⁹。該報告概述了全球的自然環境狀況、全球就達成20個「愛知生物多樣性目標」的進度，以及過去十年所汲取的經驗和不同國家的最佳做法。

香港觀鳥會亦使用過去十年根據《指標》的重點指標所收集的數據，及香港於2016年發布的第一份《行動計劃》，進行了類似的評估。表一已經將評估總結成一頁的摘要，而表二包含了每項目標下的評估細節及評論。在五個策略目標下的20個「愛知生物多樣性目標」中，香港僅部分達成六個目標，而未達成的有14個。

香港在策略目標E（通過參與規劃、知識管理和能力建設，加強執行工作）下的進度良好，四個目標中已經部分達成三個。這主要是因為香港政府已經發表了《行動計劃》並預留資金落實《行動計劃》，並持續進行不同物種或分類群的監察計劃。香港亦在策略目標C（通過保護生態系統、物種和基因多樣化，改善生物多樣性的現

況）下目標11的「陸地保護區」目標元素表現良好。郊野公園及特別地區佔香港總面積約四成，遠超全球目標的17%。另一個進度令人滿意的領域為策略目標A（將生物多樣性納入整個政府和社會的主流，解決導致生物多樣性損失的根本原因）下與改革獎勵措施有關的目標3。政府會就自然保育、可持續農業和漁業，以及可持續發展提供資金。

可是，策略目標B（減少生物多樣性的直接壓力和促進可持續使用）下的目標並沒有達成。政府各部門的政策並不一致。一方面漁護署及環境局促進生物多樣性的保育，另一方面發展局則將農地及綠化地改劃，甚至試圖將部分郊野公園開發作發展用途。《行動計劃》及現行的政策沒有緩解生物多樣性在物種或生境層面的壓力。就香港的生態系統服務和基因多樣性的資料和認知不多，因此策略目標D（增進生物多樣性和生態系統給所有人帶來的益處）下的目標均沒有達成。

表一 香港在達成《公約》中20個「愛知生物多樣性目標」的進度摘要

所有「愛知生物多樣性目標」圖標的版權為生物多樣性指標夥伴關係及《公約》秘書處所有。

● 目標沒有達成（沒有達成任何一個目標要素） ◐ 目標部份達成（達成至少一個目標要素） ● 目標達成

策略目標 A	愛知生物多樣性目標	進度
將生物多樣性納入整個政府和社會的主流，解決導致生物多樣性損失的根本原因	 1 提高生物多樣性意識	目標沒有達成 ●
	 2 納入生物多樣性的價值	目標沒有達成 ●
	 3 改革獎勵措施	目標部份達成 ◐
	 4 可持續生產和消費	目標沒有達成 ●
策略目標 B	愛知生物多樣性目標	進度
減少生物多樣性的直接壓力和促進可持續使用	 5 將生境的損失減半或減少	目標沒有達成 ●
	 6 可持續管理水生生物資源	目標沒有達成 ●
	 7 可持續的農業、水產養殖和林業	目標沒有達成 ●
	 8 減少污染	目標沒有達成 ●
	 9 防止和控制外來入侵物種	目標沒有達成 ●
	 10 易受氣候變化損害的生態系統	目標沒有達成 ●
策略目標 C	愛知生物多樣性目標	進度
通過保護生態系統、物種和基因多樣化，改善生物多樣性的現況	 11 保護區	目標部份達成 ◐
	 12 降低滅絕風險	目標沒有達成 ●
	 13 保護基因多樣性	目標沒有達成 ●
策略目標 D	愛知生物多樣性目標	進度
增進生物多樣性和生態系統給所有人帶來的益處	 14 生態系統服務	目標沒有達成 ●
	 15 生態系統的修復和復原力	目標部份達成 ◐
	 16 獲取基因資源和分享其帶來的益處	目標沒有達成 ●
策略目標 E	愛知生物多樣性目標	進度
通過參與規劃、知識管理和能力建設，加強執行工作	 17 生物多樣性策略及行動計劃	目標部份達成 ◐
	 18 傳統知識	目標部份達成 ◐
	 19 分享資訊和知識	目標部份達成 ◐
	 20 從各方調動資源	目標沒有達成 ●

表二 香港在達成《公約》中20個「愛知生物多樣性目標」的進度評估

所有「愛知生物多樣性目標」圖標的版權為生物多樣性指標夥伴關係及《公約》秘書處所有。

● 目標沒有達成（沒有達成任何一個目標要素） ● 目標部分達成（達成至少一個目標要素） ● 目標達成

策略目標 A:

將生物多樣性納入整個政府和社會的主流，解決導致生物多樣性損失的根本原因

愛知生物多樣性目標 1	進度						進度概要	
 <p>到2020年，人們認識到生物多樣性的價值(1)以及他們能夠採取哪些措施以保護生物多樣性並確保其可持續使用(2)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	從規劃署收到的鄉郊違例活動投訴大幅上升可見，香港人總體而言更加關注自然保育和生物多樣性。《行動計劃》下漁護署向公眾、學校及商界舉辦了不同有關生物多樣性保育的教育活動。然而，市民大眾仍然不太清楚生物多樣性的價值及其可持續使用 ²⁰ ，實在需要更多的推廣及宣傳以提高大眾意識，並進一步將意識轉化為行動。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：1.1及4.1

● 目標沒有達成。

愛知生物多樣性目標 2	進度						進度概要	
 <p>到2020年，生物多樣性的價值已被納入國家和地方發展和減貧策略(1)及規劃過程(2)，並正在被酌情納入國家會計系統(3)和報告系統(4)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	生物多樣性和自然保育已被納入規劃和發展的程序，例如全港發展策略香港2030+、《香港規劃標準和準則》的審核、電腦輔助評審工具(CASET)，以及在水務及渠務工程加添生態元素。但是這都不能有效保護具高生態價值的地方或防止違例活動。除了預留落實《行動計劃》的資金及匯報其落實進度之外，生物多樣性現時並沒有納入香港的會計及報告系統。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(4)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：1.1、3.1、3.2及3.3

● 目標沒有達成。

愛知生物多樣性目標 3	進度						進度概要	
 <p>到2020年，消除、淘汰或改革危害生物多樣性的誘因，包括補貼，以盡量減少或避免其負面影響(1)，並遵照《公約》和其他相關國際義務，制定並採用有助於保護和可持續使用生物多樣性的積極獎勵措施(2)，同時顧及國家的社會經濟條件。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	香港沒有採取措施找出或消除損害生物多樣性的誘因，例如破壞土地和填海以用作發展用途。政府提供了資金用於自然保育、可持續農業和漁業，以及可持續發展；另外也有針對減碳和環保科技的補貼。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：3.1及4.2

● 目標部份達成。

愛知生物多樣性目標 4	進度						進度概要	
 <p>到2020年，政府、商界和所有持份者都已就可持續的生產和消費採取行動或落實計劃(1)，並將使用自然資源的影響控制在生態安全的範圍內(2)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	在政府資金的支持下，進行了一些與可持續消費有關的研究和小規模項目，以促進本港的可持續發展。但是，實施的規模還是遠遠不能扭轉香港不斷增長的生態足印，而香港的生態足印早已超越地球可提供的資源。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：4.1

● 目標沒有達成。

策略目標 B:

減少生物多樣性的直接壓力和促進可持續使用

愛知生物多樣性目標 5	進度						進度概要	
 <p>到2020年，使所有自然生境(2)、包括森林(1)的損失速度至少減少一半，並在可行情況下降低到接近零，同時大幅度減少退化和破碎情況(3)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	香港的林地大致上已受到郊野公園和特別地區的保護，經過多年的自然演替後面積擴大並且越趨成熟。然而，位於保護區系統以外或私人土地上的生境，例如風水林、草原、淡水沼澤及低地河流等，仍然容易受到發展威脅。此外，政府近年將郊野公園、綠化地帶和農地視為土地供應的來源之一。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：1.1、3.1、3.2及3.3

● 目標沒有達成。

愛知生物多樣性目標 6	進度						進度概要	
 <p>到2020年，所有魚群和無脊椎動物種群及水生植物都以可持續方式管理和捕撈(1)並採用合法及基於生態系統的方法，避免過度捕撈，同時為快被耗盡的物種制定復育計劃和措施(2)，讓漁業不會對受威脅物種及脆弱的生態系統造成重大的不良影響(3)，並確保漁業對種群、物種和生態系統的影響不會超越安全的生態限度(4)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	2012年，香港水域實施了拖網禁令，而漁護署 ²¹ 和學者 ²² 進行的監測研究均顯示漁業資源有復甦的跡象。但是仍有許多全球受威脅的海洋魚類物種，例如黃唇魚、紅衫魚和日本鰻鱺，仍未受到香港法律的保護。現時未有指標研究或反映漁業對其他物種和生態系統的影響。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(4)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：2.1及3.1

● 目標沒有達成。

愛知生物多樣性目標 7	進度						進度概要	
 <p>到2020年，農業(1)、水產養殖(2)及林業(3)已被可持續的方式管理，確保生物多樣性得到保育。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	香港的農地及其生物多樣性沒有得到充分的保護。一些地區，如塱原及河上鄉，已有生物多樣性保育的管理。新界西北約有600公頃的魚塘亦有特定的自然保育目標進行管理，但仍受到持續的發展威脅，其生物多樣性亦有惡化的趨勢。此外，保護區內的人工植林也有增強其生物多樣性的管理措施。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：3.1及3.2

● 目標沒有達成。

愛知生物多樣性目標 8	進度						進度概要	
 <p>到2020年，污染(1)，包括營養物過多(2)，已被控制在不危害生態系統功能和生物多樣性的範圍內。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	自1980年代實施《禽畜廢物管制計劃》以來，環境保護署花了不少功夫解決禽畜養殖場的水污染問題。過去十年，平均84%的河溪水質監測站的水質維持「良好」或「極佳」級別。可是，現時沒有數據或研究可反映或量度水污染對生態系統功能和生物多樣性的影響，而目前的水質指標亦未能充分解決這個問題。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：沒有相關指標

● 目標沒有達成。

2 達成20個「愛知生物多樣性目標」的進度評估

愛知生物多樣性目標 9	進度						進度概要	
 <p>到2020年，外來入侵物種(1)及其入境渠道(2)已被辨認及確定優先次序，而優先處理的物種得到控制或杜絕(3)，同時制定措施管理進入渠道(4)以防止引進外來入侵物種及讓它們紮根。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	<p>在不同的管理協議計劃下已有一些外來入侵物種的管理。漁護署成功控制家鴉的數量；然而其他物種，如薇甘菊、福壽螺和海桑，仍然未受控制。現時由中國其他地方進口植物、植物害蟲或土壤均不受管制²³，有機會引進外來入侵物種如紅火蟻。在《行動計劃》下，已制訂外來入侵物種的風險評估機制，並為外來兩棲爬行類進行風險評估。</p>
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(4)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：3.4

● 目標沒有達成。

愛知生物多樣性目標10	進度						進度概要	
 <p>到2015年，已減少氣候變化或海洋酸化對珊瑚礁(1)和其他脆弱生態系統(2)的多重人為壓力和干擾，以維持它們的完整性和功能。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	<p>珊瑚白化在港並不普遍，但會有一些個別地區的事件。另外亦有漁網被遺棄，而且珊瑚會在船隻停泊拋錨時被破壞。由2020年4月1日起，將禁止在四個海岸公園內進行商業捕魚活動，過渡期為兩年。但氣候變化和海洋酸化對海洋生態系統的影響尚未清楚。</p>
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：3.1

● 目標沒有達成。

策略目標 C:

通過保護生態系統、物種和基因多樣化，改善生物多樣性的現況

愛知生物多樣性目標 11	進度						進度概要	
 <p>到2020年，至少有17%的陸地和內陸水域(1)以及10%的沿海和海洋區域(2)，尤其是對於生物多樣性和生態系統服務特別重要的區域(3)，通過有效而公平管理的(4)、生態上具代表性(5)，及連接性好的保護區系統和其他以土地為本的保育措施而得到保護，並將其納入更廣泛的土地及海洋景觀(6)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	<p>香港約有四成的陸地面積為保護區網絡內，但卻只有約2%的海洋區域受到保護。內海灣的濕地已受各種法例及生物多樣性管理計劃的保護。但由於政府的土地供應政策，這些地方及其他具高保育價值的地點也面臨著迫在眉睫的發展威脅。除了濕地公園之外，郊野公園和海岸公園均沒有制定生物多樣性管理計劃，而政府曾承諾會為新的紅花嶺郊野公園制定一份。部分保護地區在生態上沒有良好的連繫。</p>
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(4)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(5)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(6)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：3.1

● 目標部份達成。

愛知生物多樣性目標 12	進度						進度概要	
 <p>到2020年，已防止已知受威脅物種遭滅絕(1)，且其保護狀況(尤其是數量遞減得最嚴重的物種)得到改善並維持狀況(2)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	<p>有些優先保育物種已經有物種行動計劃。但有些物種仍受威脅(例如海岸發展及填海活動對中華白海豚的影響)。政府於2018年修訂法例，以加強對受威脅物種跨境運輸的控制。</p>
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：2.1及3.5

● 目標沒有達成。

2 達成20個「愛知生物多樣性目標」的進度評估

愛知生物多樣性目標 13	進度						進度概要	
 <p>到2020年，保持栽培植物(1)和養殖和馴養動物(2)及其相關野生物種(3)，以及其他具社會、經濟、文化價值的物種(4)的基因多樣性，同時制定並執行策略以減少基因損失和保護其多樣性(5)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	管制基因改造生物的環境釋出及進出口的法例自2011年起實施 ²⁴ ，而所有基因改造的木瓜物種及用於獸藥疫苗的基因改造生物已被豁免。現時沒有追蹤此目標的指標。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(4)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(5)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：沒有相關指標

● 目標沒有達成。

策略目標 D:

增進生物多樣性和生態系統給所有人帶來的益處

愛知生物多樣性目標 14	進度						進度概要	
 <p>到2020年，帶來重要服務（包括跟水相關的服務，以及有助於健康、生計和福祉）的生態系統得到了修復和保障(1)，同時顧及婦女、原住民和本地社區，以及貧窮和弱勢的需要(2)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	郊野公園長久以來一直保護香港的水塘，並為市民的福祉作出貢獻。然而，發展導致更多用於生產糧食的農地減少。雖然近年河流渠道化的速度下降，但有些河道的水質仍需改善。政府開展了一項有關自然生境所提供的生態系統服務的研究。暫時沒有探討婦女、原住民和本地社區，以及貧窮和弱勢的對生態服務的需要。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：3.2及3.3

● 目標沒有達成。

愛知生物多樣性目標 15	進度						進度概要	
 <p>到2020年，通過保育和修復行動，加強生態系統的復原力以及生物多樣性對碳儲存的貢獻(1)，包括修復至少15%被破壞的生態系統(2)，從而為舒緩和適應氣候變化以及防治荒漠化作出貢獻。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	多年來，郊野公園的林地因自然演替一直在擴張並越趨成熟。通過優化計劃，郊野公園內的植林也被改善。有些被違例活動破壞的地點的生態功能被恢復，但濕地仍未能有效修復。有些市區渠道被活化以修復其生物多樣性。碳管理與生態系統復原力在香港沒有很大的關聯，而且也沒有監測生態系統的健康及質素。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：1.1、3.1、3.2及3.3

● 目標部份達成。

愛知生物多樣性目標 16	進度						進度概要	
 <p>到2015年，《名古屋議定書—關於獲取基因資源以及公正和公平地分享其使用所產生的益處》已經在國家立法生效(1)並實施(2)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	中國於2016年簽署加入《名古屋議定書》，但尚未指明其是否適用於香港。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：沒有相關指標

● 目標沒有達成。

策略目標 E:

通過參與規劃、知識管理和能力建設，加強執行工作

愛知生物多樣性目標 17		進度					進度概要	
 <p>到2015年，各締約國已經制定(1)、採納成為政策工具(2)並開始執行(3)有效、具參與性、及最新的國家級《行動計劃》。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	香港於2016年底發布了首份城市級的《行動計劃》，並預留了1.5億港元作落實之用。雖然每年需向環境諮詢委員會報告其執行進度，但香港在《公約》下需履行的一些重要責任尚未被正視，所以其有效性受到限制。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：5.1

 目標部份達成。

愛知生物多樣性目標 18		進度					進度概要	
 <p>到2020年，原住民和本地社區有關自然保育及生物多樣性的可持續使用的創新及習俗，並遵照其傳統使用生物資源的習慣，能得到尊重(1)，在考慮國家的法例和國際義務下充分地納入(2)及反映在《公約》的執行工作中，並讓原住民和本地社區在各相關層次全面有效地參與其中(3)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	在幾個管理協議項目下，一些傳統知識和習俗得到保存和推廣，例如塹原和荔枝窩的傳統濕耕農業模式，以及后海灣魚塘放水收魚的做法。然而，沒有保育有關保護生物多樣性及其可持續使用的傳統智慧的長遠政策或策略。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：沒有相關指標

 目標部份達成。

愛知生物多樣性目標 19		進度					進度概要	
 <p>到2020年，與生物多樣性、其價值、功能、狀況和趨勢以及其損失帶來的後果的相關知識、科學基礎和科技已經提高(1)、廣泛分享、轉化及應用(2)。</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	政府有針對各種目標物種或分類群的持續監測計劃，並且不時更新物種名錄。優先保育的生物分類群的評估，以及數據共享的平台和指引仍在草擬中。但能將生物多樣性的知識轉移及應用在決策過程中仍然有限。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：2.1及3.5

 目標部份達成。

愛知生物多樣性目標 20		進度					進度概要	
 <p>最遲到2020年，依照「資源調動策略」下所整合及議定的程序，從各方調動的資源應大幅增加，以有效執行《2011-2020年生物多樣性策略計劃》。(具體目標：(1)將用於發展中國家的國際資金增加一倍；(2)將生物多樣性列入國家優先事議或發展計劃；(3)報告國內支出、需求、資金差距、優先事項；(4)制定國家財政計劃，評估生物多樣性的多重價值；及(5)調動國內財務資源。)</p>	(1)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	政府預留1.5億港元以實施首三年的《行動計劃》，但是沒有有關《行動計劃》的支出、需求、資金差距、優先事項的財政報告。因此，尚不確定以上資金如何支持及落實《行動計劃》下的各個預期成果，以及其他政府部門是否也有與生物多樣性保育相關的預算。
	(2)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(3)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(4)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	
	(5)	超越目標	如預期	一些進展	無進度	偏離目標	無法評估	

香港觀鳥會的相關重點指標：5.1

 目標沒有達成。

3

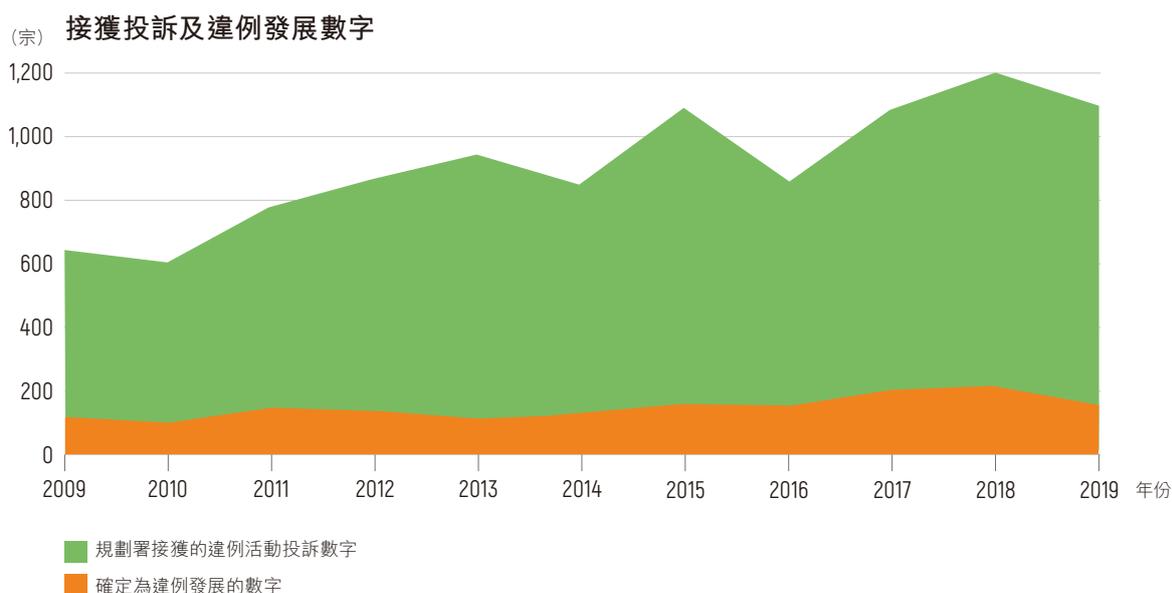
香港過去十年保育成效的概覽

2011年，思匯政策研究所根據《公約》下全球最佳做法和原則，制定了一個新的自然保育政策框架²⁵，並舉辦了一個工作坊制定框架下的一套指標，以監察並反映香港

生物多樣性及自然保育的概況。我們根據這套指標收集過去十年的數據，以下是過去十年的摘要。若要了解數據的詳細背景及資料，請參閱《指標》系列的報告²⁶。

重點指標1： 社區為本的保育

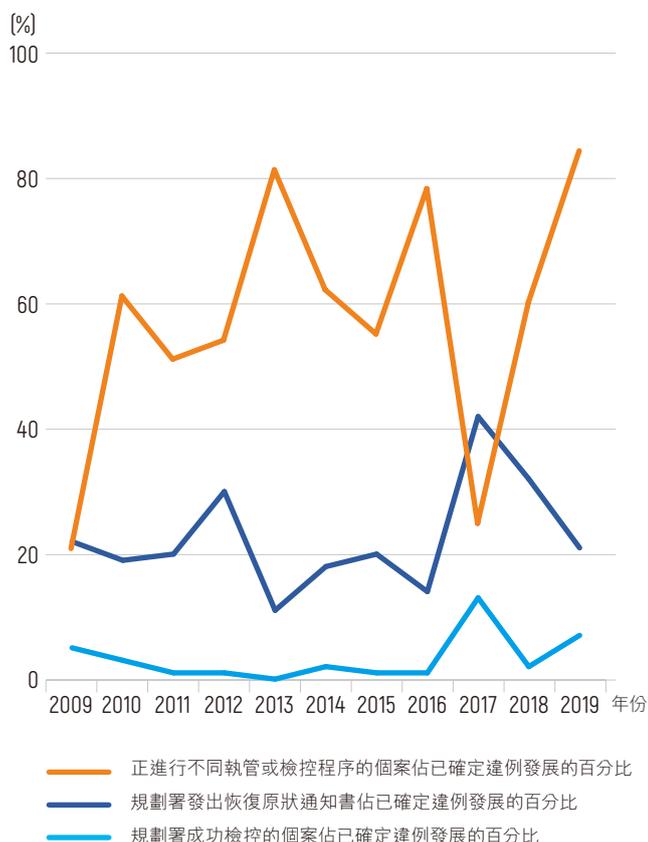
1.1 根據環保團體或其他經證實的消息來源（如傳媒或互聯網），每年有多少百分比的非法或違例活動（如棄置廢物、捕捉或採集生物等等）被a) 成功檢控；及 b) 恢復生態功能



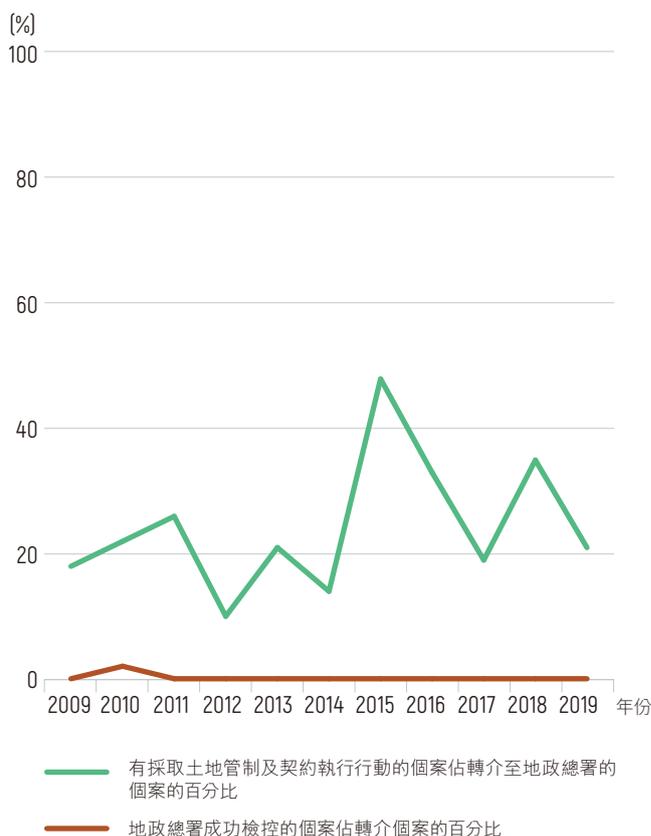
- 規劃署收到在鄉郊地區的違例活動投訴增加了三分之二，每年達一千多宗。這可能是由於公眾對違例活動的意識增強而增加舉報，亦有可能是由於發展壓力增加而導致出現更多破壞的活動。可是，經規劃署確定的違例發展數量，卻維持在投訴數字的18%左右。
- 經規劃署確定的違例發展個案中，正處於不同執管或檢控程序的個案由2009—2011年的44%增加至2017—2019年的55%。雖然被規劃署成功檢控的個案有輕微上升，但數字依然大大低於10%。
- 轉介給地政總署的違例發展個案由50%顯著增加到超過90%。這反映越來越多個案牽涉政府土地，或政府部門之間處理違例發展的合作增加。不過，地政總署採取土地管制及契約執行行動的百分比維持在25%左右，而在過去十年僅有一宗成功起訴的個案（2010年）。
- 發出恢復原狀通知書的違例發展增幅超過一半，由2009—2011年的20%增加至2017—2019年的32%。由環保團體跟進的違例個案中，要到2016年才有成功修復受破壞地點的生態功能的例子，但這些成功修復的個案主要是位於政府土地並由政府部門執行。
- 儘管成功檢控及修復的數字在過去十年間有所改善，但目前的執法措施並不能有效地阻止違例活動的發生，令高生態價值的地點未能得到充分的保護。
- 有關郊野公園內的非法活動，非法砍伐土沉香的情況在2014年最嚴重，而成功檢控的比率亦超過20%。數字在2019年大幅減少75%以上，但未有成功檢控的個案。
- 《行動計劃》下沒有一項行動與此指標有關。

數據來源：漁護署、環保團體、地政總署、規劃署、城市規劃委員會法定規劃綜合網站

規劃署處理的違例發展



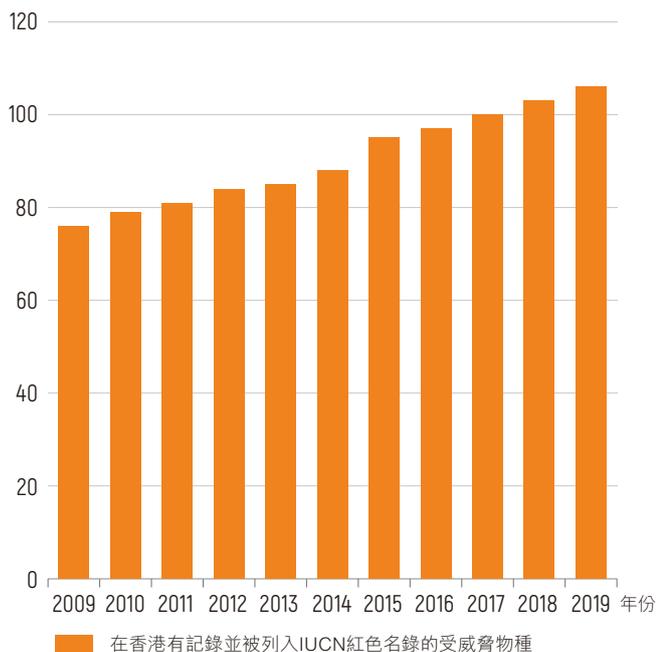
轉介至地政總署的違例發展



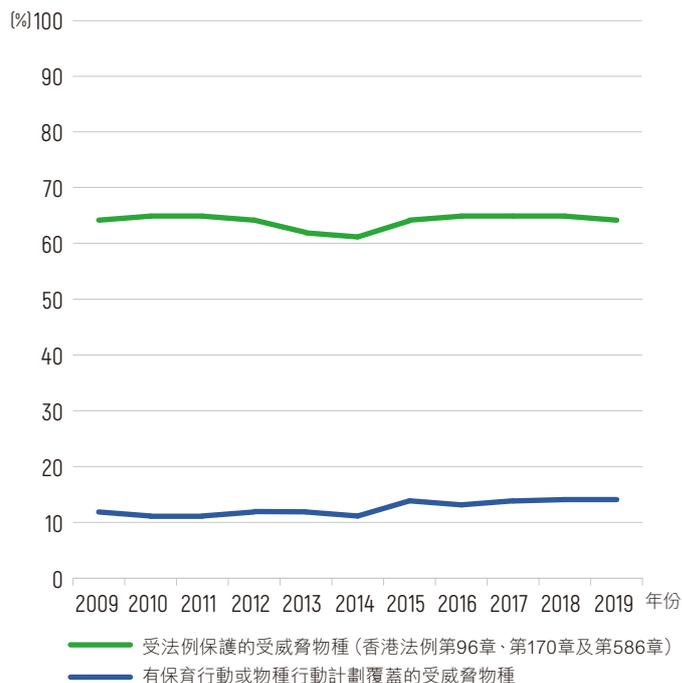
重點指標2： 建立及改善一套已獲認可的全球最佳做法，以保育及可持續地使用香港的 生物多樣性

2.1 列入紅色名錄的物種當中，得到法例或保育行動計劃保護的百分比

受威脅物種的數量



受保護的受威脅物種的百分比



- 香港的受威脅物種，即國際自然保護聯盟紅色瀕危物種名錄 (IUCN紅色名錄) 內「極度瀕危」、「瀕危」及「易危」的物種，增加近40%。達106種。受法例保護的受威脅物種比率卻維持在65%左右。這可能是因為名錄新加入的物種都經已受現行法例保護。可是，有許多受威脅植物、海洋魚類、軟珊瑚及柳珊瑚的物種仍未受法例保護，包括全球「極度瀕危」的黃唇魚及小果柿。
- 僅有15%的受威脅物種受物種行動計劃保護。物種行動計劃數量的增加，是源於新增的受威脅物種已經有相關的物種行動計劃，而非加添新的物種行動計劃。《行動計劃》下新添的六個物種行動計劃當中，有四個仍在草擬中，另外有五個現有計劃在更新中。
- 《行動計劃》下其中一項重要成就是制定香港的紅色瀕危物種名錄，為保育行動提供指引並加強這些物種的保護²⁷。雖然兩棲及爬行類、蝙蝠、水鳥及海洋哺乳類的評估將近完成，但仍然需更多時間(目前還未有時間表)才能發表一份全面的紅色名錄。

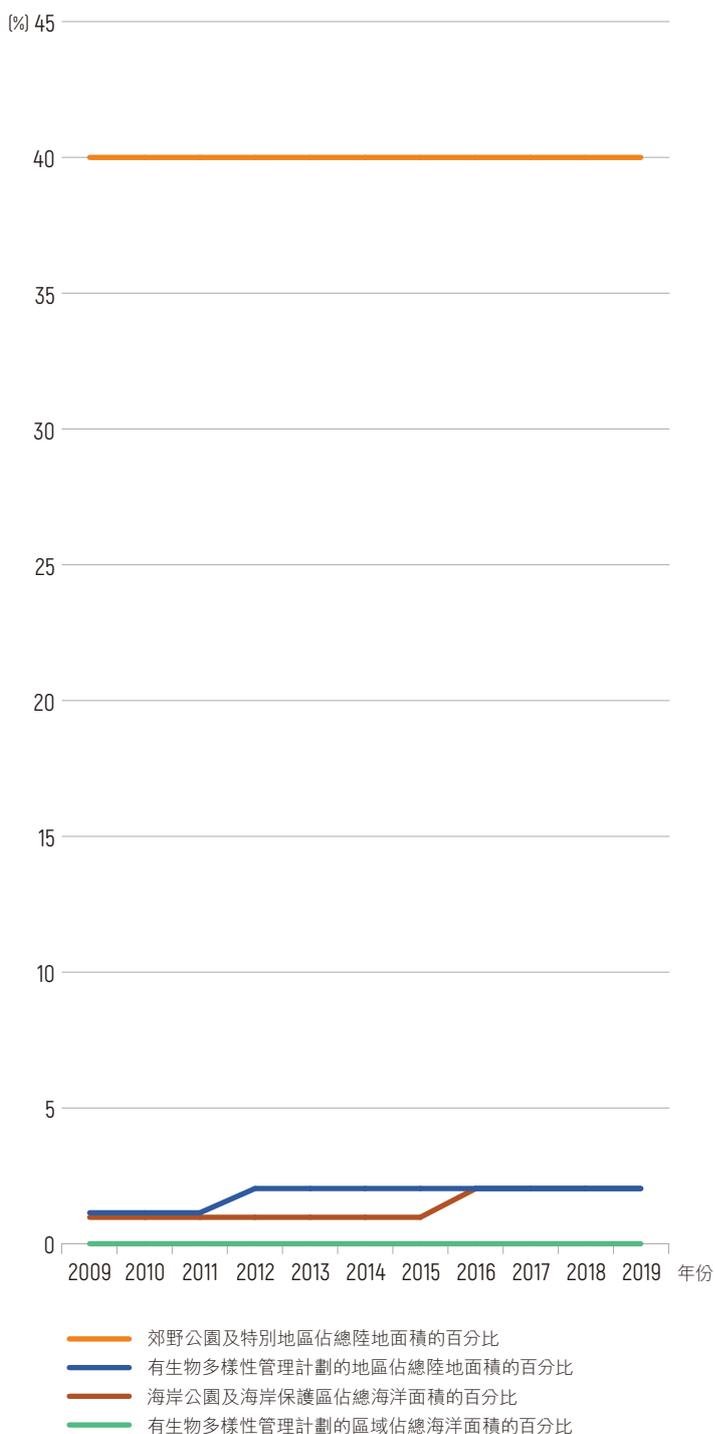
數據來源：漁護署、IUCN紅色名錄

重點指標3： 扭轉本地生物多樣性下降的趨勢

3.1 受法例保護的陸地及海洋當中，有多少地方已公布及獲資源分配的生物多樣性積極管理計劃之下

陸地

- 過去十年，郊野公園及特別地區的面積增加不到1%，但仍佔香港總土地面積約40%左右。保護區面積的增加是由於2011年將五個具有重要地質價值地點劃為特別地區²⁸。另外，將郊野公園「不包括土地」納入郊野公園系統的速度緩慢，而在紅花嶺劃定香港第二十五個郊野公園的進度亦已推遲。
- 政府於2010年的施政報告中承諾加強對「不包括土地」——即具生物多樣性價值，又毗鄰或被郊野公園包圍的地區——的保護²⁹。截至2020年，77幅郊野公園「不包括土地」當中有52幅已受法定圖則保護，另外有六幅被納入郊野公園系統，剩下19幅仍未受到保護。
- 除了「不包括土地」面對發展壓力之外，郊野公園沒有明顯的發展威脅。直至政府於2017年的施政報告中提議在土地供應的策略下，將郊野公園「邊陲地」用作公營房屋發展³⁰。而土地供應的公眾諮詢清楚反映公眾並不支持將郊野公園改劃作住屋及發展用途，令政府撤回這個土地選項。



已公布及獲資源分配的生物多樣性積極管理計劃

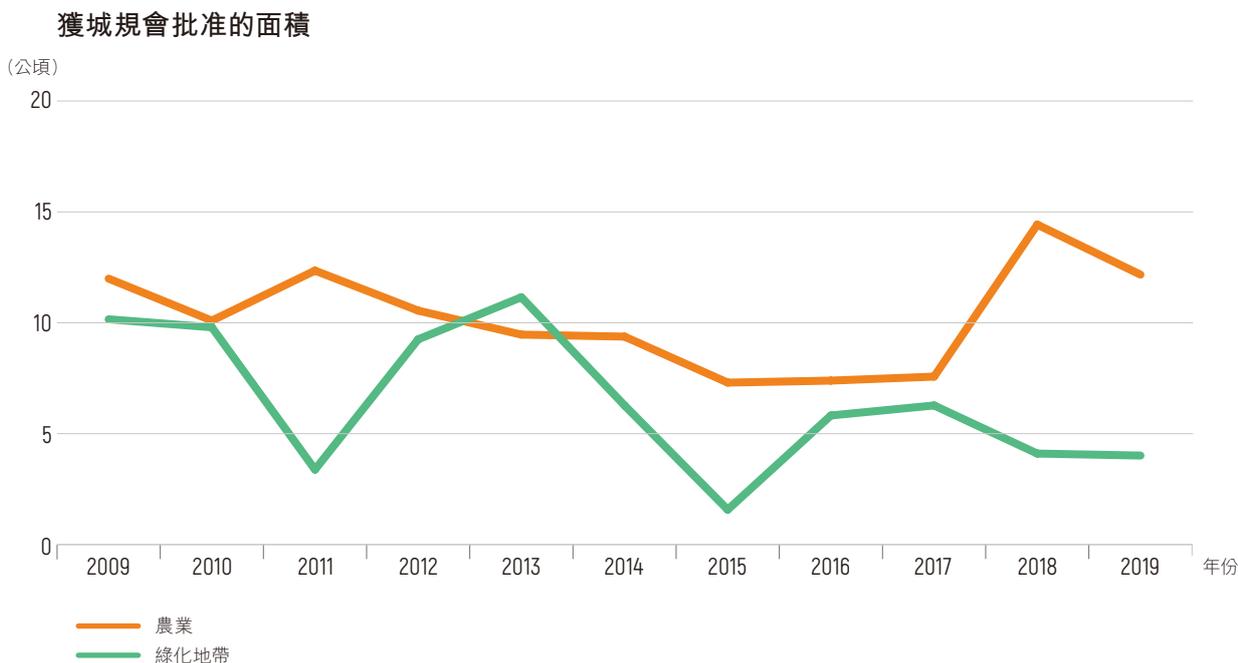
- 雖然在郊野公園已進行了多年的植樹和防止山火工作，但仍然沒有生物多樣性的管理計劃。政府曾承諾會為新的紅花嶺郊野公園制定一份，但仍在草擬中。
- 香港濕地公園、米埔自然護理區和米埔內后海灣拉姆薩爾濕地均有已公布及詳細的生物多樣性管理計劃。具有特殊科學價值地點的管理及監察計劃已被更新，但沒有公布。其他地點合共約260公頃，包括嘉道理農場暨植物園、塱原、落馬洲生態改善地區及西鐵補償濕地等，已由政府、環保團體管理，或是《環境影響評估條例》（香港法例第499章）下的緩解措施。
- 有生物多樣性管理計劃的陸地面積在過去十年增加約20%，增幅約378公頃。當中包括位於后海灣魚塘（2012年）、荔枝窩（2014年）、西灣（2017年）及沙螺洞（2018年），由環境及自然保育基金資助的管理協議計劃。然而，有生物多樣性管理計劃的陸地面積僅佔香港總土地面積約2%。

海洋

- 香港僅有2%的海洋保護區，遠遠落後於《公約》下「愛知生物多樣性目標11」，即在2020年前需保護至少10%的海岸及海洋地區。現時香港沒有為劃定海洋保護區定下目標或計劃。
- 現有的海岸公園及海岸保護區大部分於2001年或之前已劃定。大小磨刀於2016年指定為海岸公園，是港珠澳大橋項目的補償措施，於填海工程完成後 — 即大多數中華白海豚已經離開該水域 — 才成立。不少將會成立的海岸公園都是發展項目的補償措施，例如機場三跑道系統及位於石鼓洲的綜合廢物管理設施。
- 在2019年實施的漁業管理策略下，香港其中四個海岸公園將禁止商業捕魚³¹，但海岸公園依然沒有生物多樣性管理計劃。
- 雖然超出指標的監察範圍，但2012年12月在香港水域實行了拖網捕撈禁令³²，是在海洋資源管理方面的一項重要成就。

數據來源：漁護署、環保團體，地政總署

3.2 受規劃申請影響的農業及保育用途地帶的面積



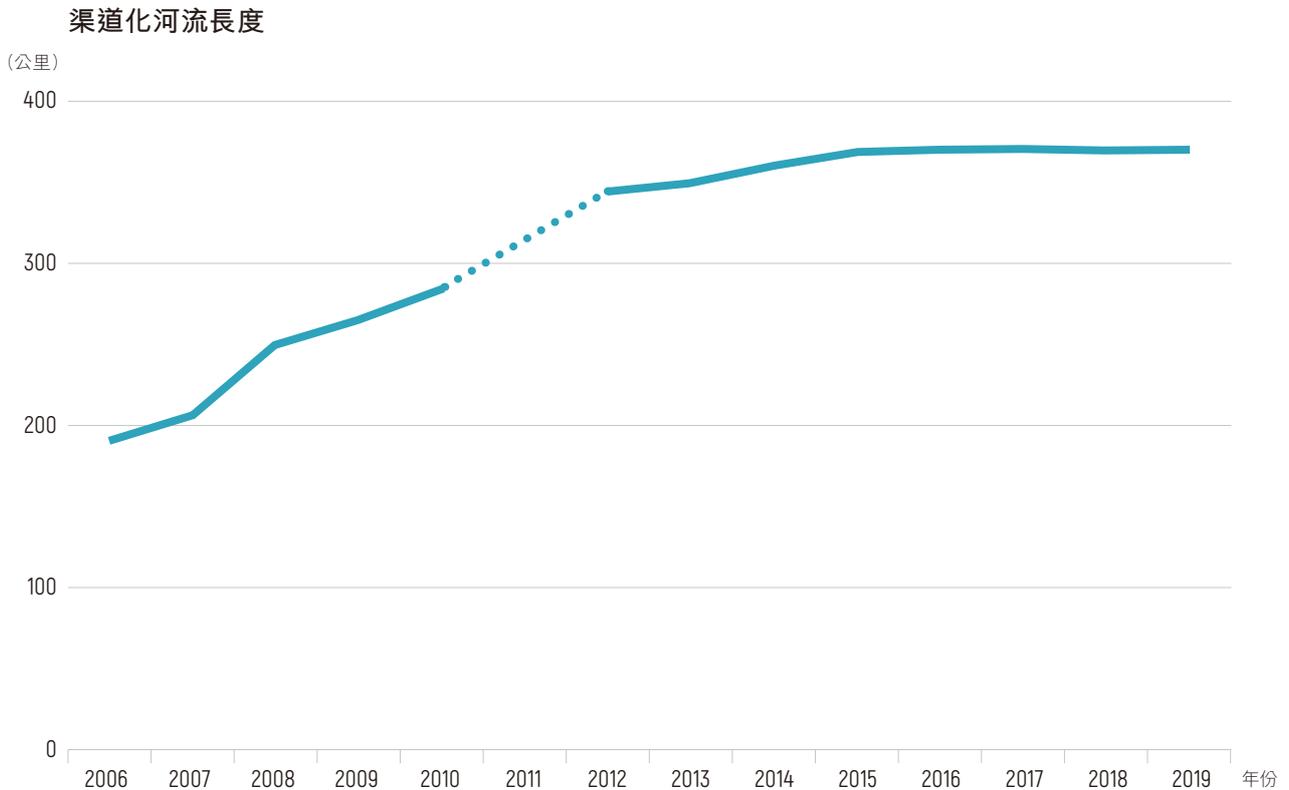
- 《城市規劃條例》下的農業及保育用途地帶當中，「農業」及「綠化地帶」面臨最大的發展壓力。於「綠化地帶」獲城市規劃委員會（城規會）批准的申請總面積有下降的趨勢，但在「農業」地帶卻未觀察到任何趨勢。
- 在「綠化地帶」及「農業」地帶獲批准的申請中，有超過一半與小型屋宇發展有關，與用途地帶的規劃意向並不相符。但是，這僅佔已批准的申請總面積的十分之一。而佔「綠化地帶」及「農業」地帶獲批准申請總面積的一半以上的有康樂用途、露天倉儲和工業用途，這些土地用途同樣都與用途地帶的規劃意向不符。
- 政府的土地政策為了尋覓土地興建公共及私人房屋，令「綠化地帶」及「農業」地帶的發展壓力增加，而這些發展卻與用途地帶的規劃意向或其他政策相抵觸。自2011年以來，政府已將「沒有植被、荒廢或已平整」的「綠化地帶」改劃作發展用途³³。從2013年起，

一些有茂密植被且有緩衝作用的「綠化地帶」亦被改劃用途，與政府原先只取用「緩衝作用和保育價值相對較低」的「綠化地帶」的承諾不符³⁴。在2018年有關土地供應的公眾參與活動中，改劃「綠化地帶」作房屋發展用途更被納入「現行土地供應策略及持續推行的措施」之一³⁵。以上都顯示政府無視有茂密植被的「綠化地帶」的現況及其功能，亦忽略當初訂立「綠化地帶」作為城市及市郊的緩衝區的良好原意。

- 雖然政府在2016年《新農業政策》下提出「農業優先區」，以確保農地農用³⁶，但卻沒有公布有關物色優質農地的顧問研究的時間表³⁷。但政府亦宣布了「土地共享先導計劃」以釋放農地的發展潛能^{38,39}，變相推動「農業」地帶的非農業用途，甚至改劃「農業」地帶作發展用途，並提供政策上的支持，以致立下不良先例，間接鼓勵地主破壞優質農地以利於未來的土地發展。

數據來源：規劃署、城規會法定規劃綜合網站、城規會會議紀錄、城規會文件

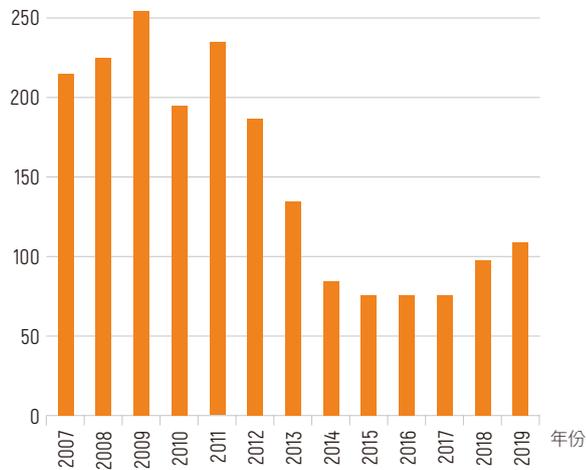
3.3 有多少低地河流（低於海拔200 米）1) 維持其天然狀態 和2) 受渠道化影響



- 無法獲得天然河流長度的資料。
- 在過去十年間，約84%的河溪水質監測站的水質維持「良好」或「極佳」級別。但有三分之一監測站的大腸桿菌量仍處於「高」或「極高」的水平，反映仍有未經處理的污水污染河溪。
數據來源：渠務署
- 渠道的長度在2011年之前以每年約24公里的速度增長，但其後卻減至每年六公里的速度增加，並自2016年起渠道維持在363公里長。不過坪輦和打鼓嶺的一個興建排水管道項目，將會進一步影響該區的自然河流。
- 渠務署及水務署一些排水及集水渠加入了生態友善的設計，率先利用他們的工程項目將自然保護的概念主流化。渠務署亦在2015年發布了一套考量環境及生態方面的渠道設計指引。

3.4 已知外來入侵物種的數量及種群趨勢

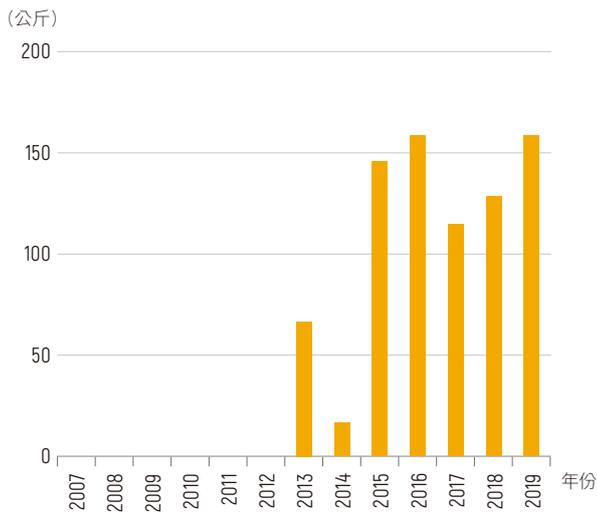
家鴉的數量



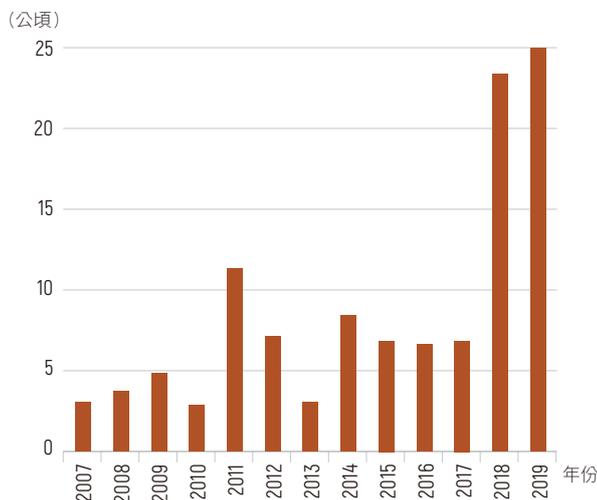
- 漁護署在控制家鴉的數量上取得重大成就，由十年前的200多隻減少到近年大約100隻左右。
- 移除福壽螺的數量和薇甘菊的面積繼續增加，是因為管理計劃的數量上升，當中也有管理其他外來入侵物種。但目前所花的努力還是遠遠未能將這些外來入侵物種完全在港移除。
- 在《行動計劃》下，已制訂外來入侵物種的風險評估機制，並為外來兩棲爬行類進行風險評估。

數據來源：漁護署、世界自然基金會香港分會、環保協進會、永續坊及香港大學生物科學學院、長春社和綠色力量

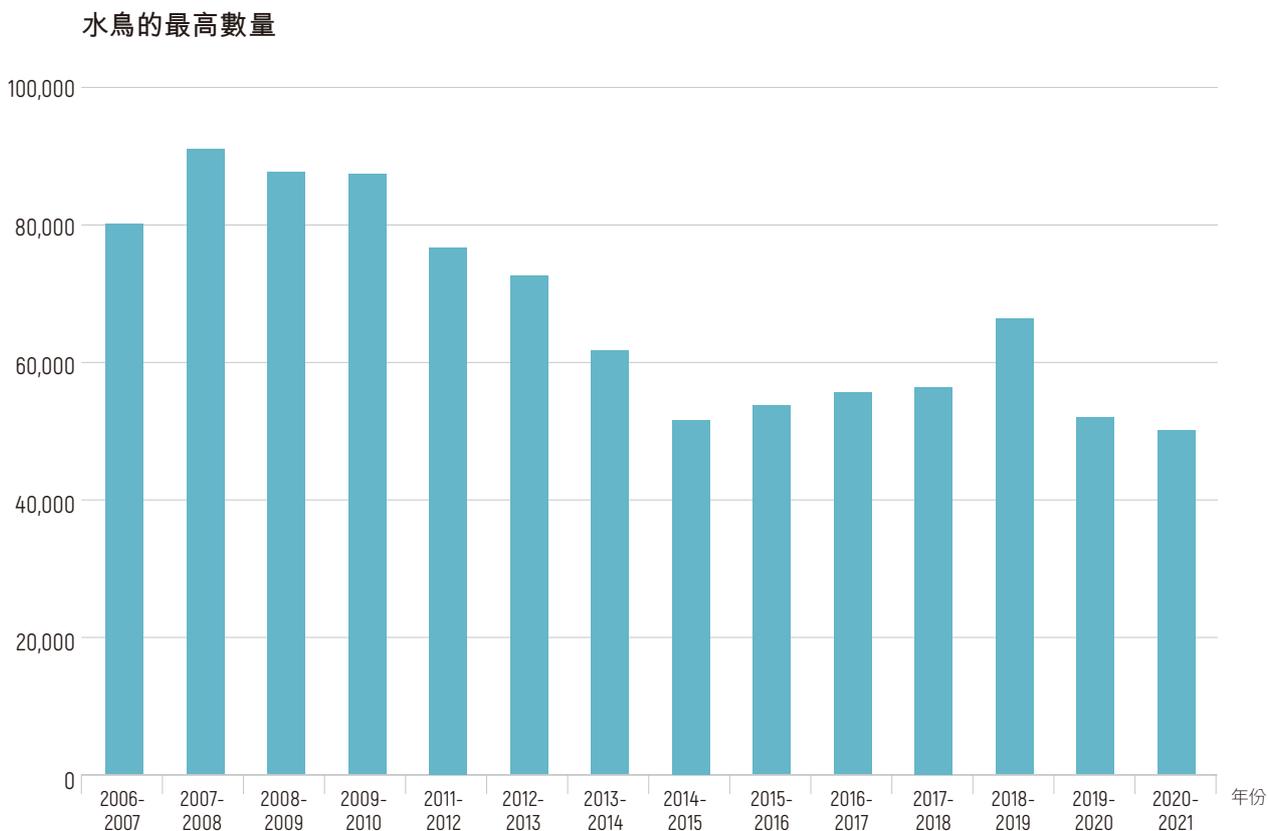
移除福壽螺的數量



移除薇甘菊的面積



3.5 水鳥數量及種類數量的趨勢

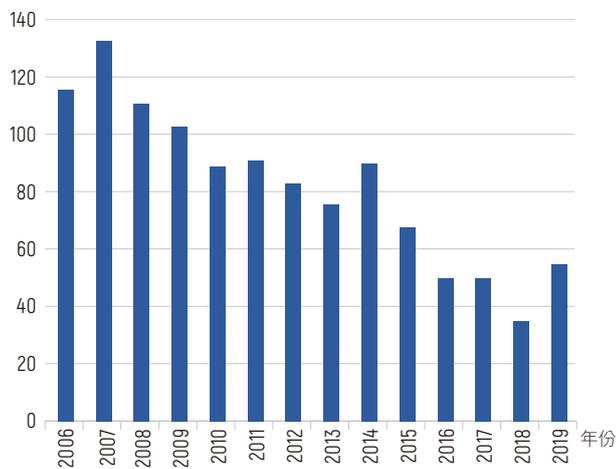


- 水鳥的最高數量在過去十年間下跌四成，但其原因未明，因為候鳥的數量會受到香港境內外的因素影響。而每種水鳥的族群趨勢有所不同。例如鳳頭潛鴨、反嘴鷸及普通鸕鶿在過去十年間數量持續增加，但卷羽鵜鶘（2009至2010為最後紀錄⁴⁰）、翹鼻麻鴨及綠翅鴨的數量卻顯著遞減⁴¹。而內后海灣的水鳥物種數量維持在70種左右。
- 后海灣地區近年的保育行動幾乎沒有太大變化，但發展威脅依然存在。在過去的五年間，有不少向城規會提交的申請，希望提高私人土地的發展規模，並聲稱與政府增加房屋供應的倡議和政策方向一致。

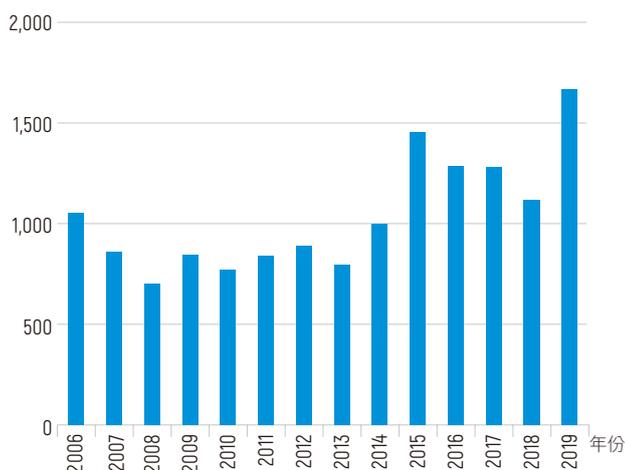
數據來源：漁護署一米埔內后海灣拉姆薩爾濕地水鳥監測計劃

3.6 旗艦種及傘護種的趨勢

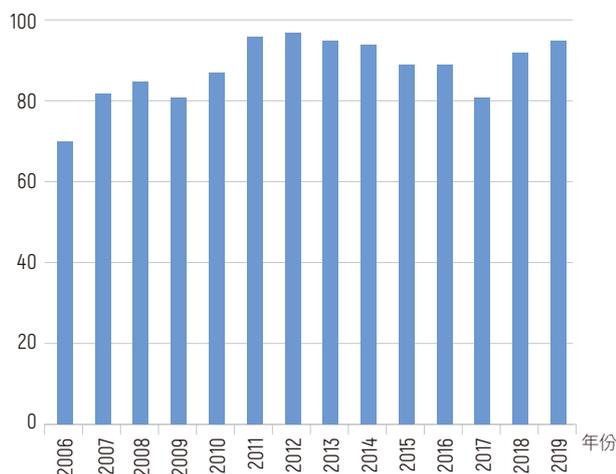
中華白海豚
(大嶼山估計數量)



繁殖鷺鳥
(鳥巢數量)



蜻蜓物種數量
(有記錄的物種數量)



- 在過去十年間，大嶼山的中華白海豚數量估計下降了一半，而大嶼山東北部水域的數量自2015年以來更跌至零。中華白海豚的主要威脅包括因北大嶼山填海及相關工程導致棲息地損失及退化、糧食不足、海底噪音干擾及繁忙的海上交通。
- 繁殖鷺鳥的數量普遍增加。但是牛背鷺的繁殖種群下降了三分之二，這很可能是因為發展壓力而導致農地損失^{42,43}。
- 記錄到的蜻蜓物種數量輕微增加。與林地有連繫的蜻蜓物種已得到相應較佳的保護，因為大部分的棲息地已經位於郊野公園或保護區內。可是，與池塘濕地有連繫的蜻蜓物種所需要的生境，卻位於保護區以外。
- 沒有關於大頭龜、羅漢松及苞舌蘭的公開數據或有系統的監測計劃。但即使在保護區內，大頭龜依然受到捕獵的威脅^{44,45}。

數據來源：漁護署一監測香港水域的海洋哺乳動物、香港鷺鳥林調查特別考慮米埔內后海灣拉姆薩爾濕地，及透過公開資料守則而取得的資料

重點指標4： 扭轉對全球生物多樣性的影響

4.1 香港生態足印



- 香港長期以來一直處於生態赤字的狀態。根據世界自然基金會香港分會最新的《香港生態足印報告》⁴⁶，過去十年全球的人均可再生資源維持在1.7至2.1gha，但香港的人均生態足印由2005年的4.4gha增加了一倍至2014年的7.0gha。
- 《保護瀕危動植物物種條例》（香港法例第586章）於2018年修訂並增加罰則，對違例者的懲罰和判刑的確比以前更重，尤其是用「螞蟻搬家」的走私手法，但這些檢獲的數量遠不及貨櫃走私的，而這類大容量貨運的檢控較不常見。
- 香港在海產品貿易和消費中扮演著重要的角色，亦採取了一些措施規範這些活動，以減少對境外物種的影響。例如，許多航空和船運公司禁止運送魚翅、餐廳提供無魚翅的菜單、世界自然基金會香港分會製作本港的《海鮮選擇指引》⁴⁷，以及由海鮮業界成立的香港環保海鮮聯盟⁴⁸。

數據來源：世界自然基金會香港分會

4.2 香港溫室氣體排放量的變化



- 香港的溫室氣體排放水平每年在420萬噸浮動，但人均排放量在2013年後開始輕微下降。
- 各排放源之間的溫室氣體排放比例沒有太大變化，當中發電和煤氣生產佔總排放量約三分之二，而運輸方面的排放量則佔低於20%。
- 政府與兩家電力公司於2017年簽署了新的15年《管制計劃協議》，因此2020年的碳強度降低約20%⁴⁹。
- 政府於2020年底宣布到2050年要實現碳中和的一項新目標⁵⁰。

數據來源：環保署及世界自然基金會香港分會

重點指標5： 保育生物多樣性的計劃及資源

5.1 要多久才能設立一個經核准、獲配資源及積極管理，符合《生物多樣性公約》原則和標準的《生物多樣性策略及行動計劃》？

- 為制定《行動計劃》，政府於2013年成立督導委員會，並廣邀不同的專家、學者、環保團體及公私營機構的代表參加為期兩年的參與程序。
- 本港首份《行動計劃》於2016年底公布，並預留1.5億元推展首三年的項目。這是自從中國於2011年將《公約》延伸到香港後的一個重要里程碑。
- 沒有一個由行政長官親自領導的高層次跨部門委員會，以督導及協調各部門及政策局的各項工作，而只依靠環境局及漁護署將生物多樣性保育的概念在各政府部門內主流化，顯然效用不大。
- 現時的《行動計劃》並不會對現有政策和法例作出重大改動，而現行政策、法例與規劃制度長久以來的缺失卻仍未處理。
- 沒有為《行動計劃》設定具體的目標及監測指標。

4

汲取的教訓和建議

對《公約》的承諾

制定香港首份《行動計劃》是履行《公約》職責的重要一步。《行動計劃》的擬議行動和相應的預期成果正正展示香港對保育生物多樣性的承諾，也確保有資金及人力資源進行生物多樣性的保育，並為不少新措施及改變的契機提供政策支持。即使有些目標已達成或超額完成（即香港陸地保護區系統的面積已遠超「愛知生物多樣性目標」，亦為逐步恢復香港的森林生態系統提供了良好的框架），並且也有提出一些新的措施，但香港的進度與《公約》下的職責依然有重大的差距。有些目標正反映一些長久以來的問題仍待處理，尤其是有關自然保育的法例的執法及將生物多樣性在政策及法例主流化。另外一些目標則反映對生物多樣性保育的態度明顯惡化，特別是在土地用途規劃方面。而中國一直強調聯合國在塑造其國際責任佔一重要席位，因此更貼近及遵循《公約》的期望是制定香港第二份《行動計劃》時的重要原則。

建議

1. 承認《公約》所涉獵的議題之廣及現時《行動計劃》的不足，以致漁護署及環境局無法有效處理所有這些問題。因此，特區政府迫切需要發表一個全面的生物多樣性保育政策框架，以履行《公約》下的職責為重點。
2. 此政策框架應反映香港支持中國履行《公約》下的職責的意願，尤其是將在下一屆締約國會議通過並採用的《框架》。
3. 應參考並符合國家「生態文明」的發展框架，其著重強調環境和生物多樣性的保育與修復，並提供一個良好的模式將生物多樣性主流化納入更廣泛發展議程當中。也應參考國家重點政策及監管框架，譬如生態紅線、生態安全，及大灣區在生態方面的發展綱要。
4. 由於香港第一份《行動計劃》的落實階段將於2021年底結束，所以應籌備新一份五年的《行動計劃》。建基於現時香港在生物多樣性保育的優勢、第一份《行動計劃》所取得的進展及成果、國家建立的生物多樣性保育框架，及承認香港的進度與《公約》下的職責依然有重大的差距，新的《行動計劃》應顯示如何實現生物多樣性保育政策的目標。這需要制定有時限並量化的目標、確認相關的負責部門，並包括相應的指標以有效及可追溯地落實、監察及匯報《行動計劃》，就如本報告第二章所示範。同時亦需有資金及人力資源計劃，以確保能分配足夠的資源長期落實《行動計劃》。

5. 正如《公約》強調公眾參與的重要性，**草擬及制定第二份《行動計劃》應邀請專家及市民大眾的參與**，亦可檢視由第一份《行動計劃》公眾諮詢所提出的一系列建議。

將生物多樣性主流化

為實現《公約》下的全球目標，生物多樣性的價值應被納入香港特區政府、社會各界和公眾的日常決策當中。香港特區政府認為將生物多樣性主流化應該是香港首份《行動計劃》的首要任務，而在公眾教育和提高意識方面所推展的工作確實比較多。

建議

6. 應在公眾教育方面繼續持之以恆。
7. 繼續促進各行各業及相關持份者的參與，使生物多樣性的保育不僅是環境局、漁護署、環境保護署和環保團體的工作，而其他政策局、工務部門、公私營機構及市民大眾亦需承擔責任。**仍需將生物多樣性在各個政府部門主流化，才能真正保護香港的生物多樣性，並在制定政策或保育生物多樣性時有更多跨部門的合作。**
8. 因著香港的生態足印不斷增加，政府必須**通過教育及在日常生活的各方面**（例如飲食、居住環境、衣服和交通）**提供相應的措施、設施及經濟誘因，以促進和推動可持續的生活模式。**

生物多樣性的損失

香港表現遜色的是減少生物多樣性的直接壓力。即使一些自然保育的元素已被納入規劃及發展的流程，但當保育與經濟及發展方面引起矛盾時，落實生物多樣性保育及將其主流化依然是很困難，因為大多數的發展項目都不在環境局及漁護署的管轄範圍之內。

建議

9. 現行政策、法例與規劃制度長久以來的缺失，已經導致重要生境被持續破壞及阻礙有效執法，**需要檢視及堵塞**，包括：
- 修訂《城市規劃條例》（香港法例第131章），以允許規劃署在香港所有鄉郊地區執法；
 - 解決《環境影響評估條例》（香港法例第499章）行政管理上出現的利益衝突；
 - 根據《廢物處置條例》（香港法例第354章）批准於私人土地傾倒棄置廢物前，應同時考慮該地點的生態價值；
 - 更新有關保護野生動植物的條例，以致目前未受法律保護的受威脅物種亦能包括在內。
10. 香港發展土地時，應優先考慮資源在環境及生態方面可持續使用的原則。應該首先使用已開發或平整的土地，例如棕地、市區閒置土地和屬私人遊樂場地契約的地點。一些無可避免地加速生態損失速度的土地供應選項，如農地、綠化地帶、其他自然保育用途地帶、郊野公園及填海，只能在其他可行的土地供應方法已經耗盡及取得市民的共識下，方可考慮作為最後選項，並須嚴格遵從所有相關的法例及國際最佳做法提出發展申請。
11. 香港應加強新鮮及乾貨海鮮貿易的規管框架和執法制度，包括珊瑚魚、魚翅及許多其他海洋物種，亦作為教育消費者，以符合《公約》就控制對境外環境影響的要求。香港作為海鮮貿易的樞紐，增加其監管有機會大大提高貿易的物種、其被捕撈的生態系統及當地民生計的可持續性。

保護區系統

香港的保護區網絡包括郊野公園及特別地區佔全港土地面積的四成，在全球具領先地位。雖然保護生物多樣性是建立郊野公園的主要目的之一⁵²，但香港的郊野公園都沒有生境管理計劃。政府正不斷嘗試將陸地保護區改劃為其他與保育不兼容的土地用途，有違國家保育生物多樣性的方向及《公約》的原意。此外，香港只有約2%的海洋面積受到保護，遠低於「愛知生物多樣性目標」的10%要求。

建議

12. 就劃定新的陸地及海洋保護區制定時間表並符合《框架》的具體目標，並考慮到保護跨境生態走廊的重要性。
13. 應為所有保護區制定公開的生物多樣性管理計劃，讓公眾更積極參與生物多樣性的保育、提高管理當局的透明度及問責性，並反映保護區的不足或受限制之處（如資源及人手不足等）以輔助執行管理計劃及作出改善^{53,54}。
14. 將在國家落實生態紅線、生態安全及其他環境政策的最佳方法及經驗，用於保護現有的保護區、劃定新的保護區、控制外來入侵物種、害蟲及疾病，以及編制香港生態系統服務的清單。

5

展望未來： 2020年後全球生物多樣性框架

我們未來繼續監察香港在《公約》下的保育進展時，必須參考《公約》的最新發展。在《2011-2020年生物多樣性策略計劃》的基礎上，《公約》秘書處草擬了《框架》，並於2020年8月進行了更新⁵⁵。《框架》仍在草擬階段，最終將在下一屆締約國會議通過並採納，會議將於2021年10月在中國昆明舉行。

為了實現《公約》「到2050年與自然和諧共存」的願景，《框架》旨在於未來十年間（即到2030年）減少生物多樣性的損失速度，並在接續的20年間修復生態系統。除了設定2050年的願景和目標外，還制定了2030年的20項行動目標，分為三個主要主題：1) 減少對生物多樣性的威脅；2) 通過可持續使用和益處共享以對應人們的需求；3) 落實《框架》和將其主流化的工具和解決方案。這些行動目標大致上與先前的「愛知生物多樣性目標」相似，但更進取，預計將於2021年10月在昆明獲得正式批准。

《框架》提出一些有利條件以有效落實《框架》的內容，跟香港最相關的是「透過包容和綜合的治理，以及採取『全政府參與』的方式，確保政策與落實《框架》是一致和有效的」，以及「需要政府最高架構的政治意願和認可阻止生物多樣性損失的急切需要」。以上兩項條件都是將生物多樣性主流化的重要元素。政府在草擬下一份《行動計劃》時應參考《框架》，以確保香港在保育生物多樣性的工作上與《框架》保持一致，並可以有效監察其進展。

香港觀鳥會亦會重新全面檢視及更新在《指標》報告系列所使用的重點指標。新一套指標依舊有同一個目的，就是在《公約》的全球目標之下，監察及匯報香港在保育生物多樣性方面的進展。這個重新檢視指標的過程將會廣泛邀請生物多樣性及保育的專家，與當初制定原先一套指標的過程相似⁵⁶。

附錄、詞彙表、 參考資料及附註



詞彙表 (縮寫及簡稱)

IUCN紅色名錄	國際自然保護聯盟紅色瀕危物種名錄
《公約》	《生物多樣性公約》
《行動計劃》	《生物多樣性策略及行動計劃》
《指標》	《香港生物多樣性及保育重點指標》
《框架》	《2020年後全球生物多樣性框架》
城規會	城市規劃委員會
漁護署	漁農自然護理署

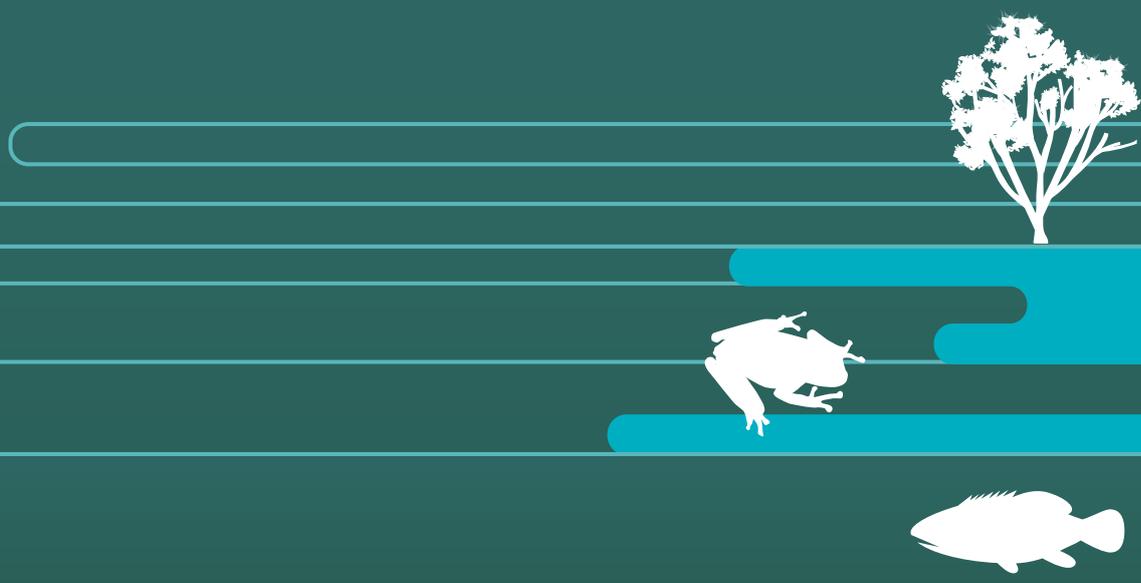
參考文獻

1. Secretariat of CBD. [n.d.]. *Text of the Convention*. Retrieved from <https://www.cbd.int/convention/text/>
2. Secretariat of CBD. [n.d.]. *History of the Convention*. Retrieved from <https://www.cbd.int/history/>
3. Secretariat of CBD. [n.d.]. *List of Parties*. Retrieved from <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>
4. Secretariat of CBD. [n.d.]. *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets*. Retrieved from <https://www.cbd.int/sp/>
5. Secretariat of CBD. [n.d.]. *Aichi Biodiversity Targets*. Retrieved from <https://www.cbd.int/sp/targets/>
6. 環境運輸及工務局 (2003)。〈立法會環境事務委員會：《生物多樣性公約》及《卡塔赫納生物安全議定書》延伸至香港〉。取自<https://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ea/papers/ea1222cb1-611-5-c.pdf>
7. 漁護署 (2020)。〈新自然保育政策〉。取自https://www.afcd.gov.hk/tc_chi/conservation/con_nncp/con_nncp.html
8. 香港特別行政區政府 (2011)。〈2011-12施政報告：施政綱領〉。取自<https://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/agenda.html>
9. 香港特別行政區政府 (2013年6月18日)。〈《生物多樣性策略及行動計劃》督導委員會舉行首次會議〉 (新聞公報)。取自<https://www.info.gov.hk/gia/general/201306/18/P201306180578.htm>
10. Secretariat of the BSAP Steering Committee. [2016]. *Specific Proposals from Focus Groups*. Retrieved from https://www.hkbws.org.hk/web/eng/documents/conservation_submissions/PublicEngagement/Attachment3_Specific_Proposals_from_Focus_Groups.pdf
11. 香港特別行政區政府 (2016年12月21日)。〈政府公布香港首份生物多樣性策略及行動計劃〉 (新聞公報)。取自<https://www.info.gov.hk/gia/general/201612/21/P2016122100312.htm>
12. 漁護署 (2020)。〈香港生物多樣性策略及行動計劃：落實工作〉。取自https://www.afcd.gov.hk/tc_chi/conservation/Con_hkbsap/bsap_implementation/bsap_implementation.html
13. 思匯政策研究所 (2011)。《自然保育：香港的新政策框架》。取自<https://civic-exchange.org/report/nature-conservation-a-new-policy-framework-for-hong-kong/>
14. Secretariat of CBD. [n.d.]. *Provisional Indicators for Assessing Progress towards the 2010 Biodiversity Target*. Retrieved from <https://www.cbd.int/2010-target/framework/indicators.shtml>
15. 香港觀鳥會出版的《香港生物多樣性及保育重點指標》2011至2020的報告。取自<https://www.hkbws.org.hk/cms/reports>
16. 註5。
17. Secretariat of CBD. [2021, March 18]. *New dates announced for UN Biodiversity Convention meetings crucial to development of post-2020 global biodiversity framework* [Press Release]. Retrieved from <https://www.cbd.int/doc/press/2021/pr-2021-03-18-cop15-en.pdf>
18. Secretariat of CBD. [n.d.]. *Preparations for the Post-2020 Biodiversity Framework*. Retrieved from <https://www.cbd.int/conferences/post2020>
19. Secretariat of CBD. [2020]. *Global Biodiversity Outlook 5. Montreal*. Retrieved from <https://www.cbd.int/gbo5>
20. 頭條日報 (2021年5月10日)。〈市民不理解生物多樣性 環諮會主席黃遠輝指只能逐步教育〉。《頭條日報》。取自<https://hd.stheadline.com/news/realtime/hk/2069238/> (即時-港聞-市民不理解生物多樣性-環諮會主席黃遠輝指只能逐步教育)
21. AFCD. [2020]. *Hong Kong Biodiversity Strategy and Action Plan 2016-2021 Progress of Implementation* [ACE Paper 9/2021 for discussion on 10 May 2021]. Retrieved from https://www.epd.gov.hk/epd/sites/default/files/epd/english/boards/advisory_council/files/ACE_Paper_9_2021.pdf
22. 黃慧婷 (2021年3月25日)。〈禁止拖網捕魚促進本港水域海洋生物多樣性〉 (研究新聞)。香港城市大學。取自<https://www.cityu.edu.hk/zh-hk/media/news/2021/03/25/trawl-ban-boosts-marine-biodiversity-local-waters>
23. 香港海關 (2019)。〈動植物〉。取自https://www.customs.gov.hk/tc/trade_facilitation/prohibited_articles/imports/animals_plants/index.html
24. 漁護署 (2020)。〈基因改造生物簡介〉。取自https://www.afcd.gov.hk/tc_chi/conservation/con_gmo/gmo_intro/gmo_intro.html
25. 註13。
26. 註15。
27. 註21。
28. 香港特別行政區政府 (2010年12月31日)。〈五個具地質價值的地點指定為特別地區〉 (新聞公報)。取自<https://www.info.gov.hk/gia/general/201012/31/P201012310122.htm>
29. 香港特別行政區政府 (2010)。〈2010-11施政報告〉。取自<https://www.policyaddress.gov.hk/10-11/chi/index.html>
30. 香港特別行政區政府 (2017年1月18日)。〈二零一七年施政報告第117段〉。取自<https://www.policyaddress.gov.hk/jan2017/chi/p116.html>
31. 香港特別行政區政府 (2019年12月13日)。〈政府刊憲實施新海岸公園漁業管理策略〉 (新聞公報)。取自<https://www.info.gov.hk/gia/general/201912/13/P2019121300257.htm>
32. 漁護署 (2020)。〈漁業資源存護〉。取自https://www.afcd.gov.hk/tc_chi/fisheries/fish_cap/fish_cap_con/fish_cap_con.html
33. 香港特別行政區政府 (2011)。〈2011-12施政報告第43段〉。取自<https://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/p43.html>
34. 陳茂波 (2013年11月24日)。〈檢討各類用地 提高發展密度〉 (發展局局長隨筆)。取自https://www.devb.gov.hk/tc/home/Blog_Archives1/index_id_43.html
35. 土地供應專責小組 (2018)。《增闢土地 你我抉擇》。取自https://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_1051/Land_Supply_Chi_Booklet.pdf
36. 香港特別行政區政府 (2016年1月14日)。〈政府推行新農業政策〉 (新聞公報)。取自<https://www.info.gov.hk/gia/general/201601/14/P201601140551.htm>
37. 大埔區議會 (2019)。〈大埔區議會2019年第一次會議記錄 (修訂版)〉。取自https://www.districtcouncils.gov.hk/tp/doc/2016_2019/tc/dc_meetings_minutes/TPDC_M1_20190103_Revised.pdf
38. 香港特別行政區政府 (2018)。〈行政長官2018年施政報告第68至70段〉。取自<https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/pdf/PA2018.pdf>
39. 香港特別行政區政府 (2020年5月5日)。〈土地共享先導計劃明日接受申請〉 (新聞公報)。取自<https://www.info.gov.hk/gia/general/202005/05/P2020050500520.htm>

40. 香港觀鳥會 (無日期)。〈東亞只剩150隻 保育卷羽鵝鵝刻不容緩〉。取自<https://cms.hkbws.org.hk/cms/join-us-tw/zh-tw/project-tw/research-and-conservation-tw/東亞只剩150隻-保育卷羽鵝鵝刻不容緩>
41. 香港觀鳥會 (2020)。〈水鳥普查訓練工作坊 (網上)〉。香港。
42. Wong, L.C., Lam, V.W.Y. & Ades, G. W. J. (Eds). (2009). *Ecology of the Birds of Hong Kong*. Kadoorie Farm and Botanic Garden, Hong Kong Special Administration Region.
43. Bird sub-group of Status and Trend and Red List Focus Group. (2016). *Status, Trends and Recommendations for Hong Kong Birds*. Retrieved from https://www.afcd.gov.hk/english/conservation/Con_hkbsap/bsap_links_to_resources/files/Appendix_5_Birds_Subgroup_Report_Red_List_FG.pdf
44. 東方日報 (2017年10月22日)。〈探射燈：狂徒瘋獵金錢龜 溪澗兩步一籠〉。《東方日報》。取自https://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20171022/00176_130.html
45. 與宋亦希博士私人訪談，2020年5月22日。
46. 世界自然基金會香港分會 (2019)。《香港生態足印2019》。取自https://wwf.hk.awsassets.panda.org/downloads/2019_footprint_chi_20190315.pdf
47. 世界自然基金會香港分會 (2017)。《海鮮選擇指引：選擇環保海鮮 未來年年有「魚」》。取自https://wwf.hk.awsassets.panda.org/downloads/seafood_guide_2017_1.pdf
48. 香港環保海鮮聯盟 (2021)。〈關於我們〉。取自<https://hksustainableseafoodcoalition.org/zh-hant/about/>
49. 中華電力有限公司 (2020年11月10日)。〈中華電力凍結 2021 年電價並推逾一億六千萬港元社區支援計劃〉 (新聞稿)。取自https://www.clp.com.hk/zh/about-clp-site/corporate-information-site/scheme-of-control-site/Documents/20201110_tc.pdf
50. 香港特別行政區政府 (2020)。《行政長官2020年施政報告》。取自<https://www.policyaddress.gov.hk/2020/chi/policy.html>
51. Secretariat of CBD. (n.d.). *Text of the Convention, Section 3*. Retrieved from <https://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-03>
52. 律政司 (2005)。〈第208章《郊野公園條例》第II部第4c(ii)段〉。取自https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap208:zh-Hant-HK?INDEX_CS=N
53. Lee, T. & Julie, M. (2003). *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. IUCN. Retrieved from <https://www.iucn.org/content/guidelines-management-planning-protected-areas-0>
54. Lau, W. (2011). *Adaptive governance for Hong Kong's country parks network - An assessment of the parks management regime and proposals for ways forward*. Civic Exchange, Hong Kong. Retrieved from http://civic-exchange.org/wp-content/uploads/2011/08/157a-201108NC_CountryPark_en.pdf
55. Secretariat of CBD. (2020). *Updated Zero Draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework*. Retrieved from <https://www.cbd.int/article/zero-draft-update-august-2020>
56. 註13。

免責聲明：

本報告所引用的資料，其版權均為資料提供者所擁有，香港觀鳥會並不對有關資料的準確度和可信性負責。若需引用有關資料，本會強烈建議使用者參考其原本出處。



© 香港觀鳥會2021 版權所有 不可翻印

