

今日香港

香港是國際城市，卻也擁有一些具生態歷史價值的土地。發展與保育時有矛盾，甚至衝突，因為往往涉及私人業權與歷史或自然環境間的爭議。那麼，什麼地方可被稱為有保育價值？保育和發展這些土地時，如何平衡不同持份者的權益，並達到可持續發展？下文將一一探討。

■ 麥挺 香港聖公會何明華會督中學通識科科主任

發展保育處兩端 各方權益平衡難

背景資料

協議換地 保景賢里古蹟

歷史建築或地區保育

歷史建築或地區的保育往往涉及私人物業。以半山景賢里為例，原為私人物業，當局在2007年9月初發現該址進行一些工程，以移除屋頂瓦片、石製器具及窗框。為免該建築物再受破壞，發展局於當月15日宣佈景賢里為暫定古蹟，翌年1月宣佈為法定古蹟，於同年7月刊憲。

當時通過一項非原址換地方案，以保存及活化該歷史建築物。根據換地協議，政府把毗鄰景賢里一幅面積相若的人造斜坡批予景賢里業主，供私人發展用途；而

業主則把大宅和整個地段交予政府。業主除須按既定政策為換地支付十足市值地價，亦須斥資修復景賢里至古物古蹟辦事處滿意的程度。景賢里的復修工程於2010年12月竣工，隨後由政府接管。



■ 法定古蹟景賢里，現時定期開放予市民參觀。

資料圖片

自然保育

自然保育方面，政府早在2004年推出「新自然保育政策」，指出在顧及社會及經濟的考慮，以可持續的方式規管、保護和管理對維護本港生物多樣性至為重要的天然資源，使現在及將來的市民均可共享這些資源。

沙螺洞（政府稱沙羅洞）是該政策下12個指定「須優先加強保育地點」之一，被列為「自然保育區」及「綠化地帶」。區內多條

溪流及溪兩旁的30米緩衝區列為「具特殊科學價值地點」（Sites of Special Scientific Interest, SSSI）。

沙螺洞被環保團體稱為「蜻蜓天堂」，其生態價值被政府評為全港第二高，僅次於國際上重要的米埔內後海灣濕地。

早前該地擬有村民欲與發展商對抗，種植了一大片油菜花田，引起廣泛討論。而長春社、世界自然基金會香港分會等環保組織均

表示，在村民聲稱復耕的土地，大規模的植被被清除、濕地被抽乾、樹木被鏟走，生態受到破壞。

沙螺洞早在2001年時已被納入分區計劃大綱圖，土地用途受到城規條例規管。這次受影響的土地屬於私人擁有，另由於清除植被沒有違反地契，政府不能採取任何相應的執法行動。

■ 自然保育與經濟發展很難平衡。圖右為沙螺洞。資料圖片

焦點討論

保育具生態價值的土地時，如何平衡不同持份者的權益並做到可持續發展？
保育具生態價值的土地，主要牽涉的持份者包括：土地擁有人、政府、市民大眾和環保團體。

土地擁有人

擁有自然保育價值土地業權的業主，部分在發展的同時會考慮土地的環境保育，但更多的可能是考慮土地在經濟上的投資回報。由於在發展有關土地的同時，需要符合政府的保育法規，這讓土地擁有人在發展時受到較多掣肘，一方面增加了開發成本，一方面延長了開發時間，這都會降低投資的回報。最理想的模式，當然是發展成一個既符合環境保育、又具有商業價值的項目。

同時兼具保育及商業回報的例子在外國（例如哥斯達黎加的雨林旅遊及保育項目）偶有成功，但在香港，似乎仍在起步階段。香港過去的個案，多牽涉古蹟建築物，例如舊水警總部的活化發展，坊間有讚有彈。

有人認為，舊水警總部活化後能保存和修復原有的歷史建築群，但也有人批評活化後的「1881 Heritage」只是一個保育包裝的地產項目，一間間的名店與歷史建築物格格不入。

誠然，保育需要資金，不能單憑感情。大部分業主在符合各項保育法規後，發展的項目若不能得到一個滿意的回報，都不會有很大的動力去發展一個保育和商業並存的項目。

因此，不少業主都希望政府能參考「景賢里」的做法，就是以換地的方式，將一幅價值相若的土地與業主交換，既滿足了業主的土地發展需要，同時也能讓他們離開這個難於發展的「失地夾萬」。

政府

政府在自然生態保育上，扮演一個關鍵的角色。一方面，她有最大的責任保護珍貴的自然生態免受破壞，可以立法限制在保育土地（例如SSSI）的發展，讓業主發展時有所規限。另一方面，她也要尊重土地擁有人的權益，尊重法治，不能強奪私人土地的正常發展權利。

政府雖然可以法例限制業主在具有生態

價值的土地上發展，但法例始終會「百密一疏」，業主在法例允許的範圍內作某些舉動（例如沙螺洞的復耕），可能對生態仍會造成損害。

而且，過多的限制令有關土地的開發時間延長及開發價值大跌，也會令業主不滿。為此而出現的角力和損害，政府始終要面對。

市民大眾



■ 沙螺洞是少數可見三角麗翅蜻的地點之一。資料圖片

不少人認為大自然資源是屬於市民大眾的資產，每個市民都有權擁有和享受大自然環境，這些資源不應被個別人士私有化。

然而，在高唱保育的同時，我們需要尊重產權擁有人的權益，不能單單以保育的名義而將有關土地「公有化」。市民能做的就是向政府和業主施壓，一方面讓政府重視環境保育的工作並付出應付的代價，另一方面讓業主不敢隨便以發展之名而破壞環境。

環保團體

環保團體就像大自然和大眾市民的代理人，他們監察着這些具生態保育價值土地的狀況。

他們雖然沒有直接的業權，但如果沒有他們積極的監察，很多青山綠水或自然物

種就會在商業投資的大輪下犧牲。他們給政府和發展商的壓力，也是讓不同持份者在發展經濟的同時，正視環境保育的需要，令我們的下一代能享有這些碩果僅存的大自然資源。

概念鏈接

不包括的土地：指毗鄰郊野公園或被郊野公園包圍的鄉村和農地。漁護署認為，鄉村和農地亦可以與郊野公園的自然環境融合，而在指定某地區為郊野公園時，當局不應為村民及土地業權人的合法權益（包括興建小型屋宇）帶來負面影響，以免招致他們提出反對及向政府索償。

因此，該署在指定任何地區為郊野公園時，都會將鄉村和農地，連同其周邊作緩衝之用的政府土地，剔出郊野公園範圍。那些被剔出的土地，被稱為「不包括的土地」，全港共有77幅。

具特殊科學價值地點（Sites of Special Scientific Interest, SSSI）：是陸上或海上的地點，在動植物、地理、地質或地文上具有特色，因而具有特殊價值。具特殊科學價值地點由漁護署鑑定，並由規劃署保管一份有關的記錄冊。

結論

保育具生態價值的土地，很難像古建築物的保育模式，即以公私合營（例如舊水警總部）進行活化，因為活化發展始終要與土木，加上遊客的出現，對自然造成一定損害。

要多方達成共識，最簡單直接的方法，可能是政府付出一定的經濟利益（例如金錢收購或以地換地），以換取該土地的原業主放棄業權，收回土地後進行保育。

但在土地資源如斯缺乏的香港，是否應該用珍貴的土地與業主進行換地呢？坐擁數千億儲備的港府，是不是應該為破壞了就不可挽回的生態環境「埋單」呢？值得深思。

另外，如果付出較高的收購價格給業主，政府會被人批評濫納稅人之慨、官商勾結等等。在環境保育、經濟利益和政治壓力下，應如何取舍？部分官員可能選擇將有關爭議束之高閣，但這終非長久之計，最終決策時，一定要秉持「可持續發展」原則：既能滿足當代的需要，同時又不損及後代滿足其本身需要。

想一想

1. 根據上文，指出香港歷史與自然環境保育的例子。
2. 承上題，事件中的不同持份者各自扮演什麼角色？
3. 「在香港，可持續發展只是一種理想化的發展。」你怎麼評價這說法？

答題指引

1. 可概括描述景賢里和沙螺洞的保育事件。
2. 可指出持份者如業權持有人（業主或發展商）、政府、市民、環保團體等。以業主為例，是希望在符合環保政策要求下盡量獲得商業回報。
3. 同學需給出立場，然後解釋。同意：太多不同持份者參與，不可能完全平衡各方利益。反對：政府至少在歷史式保育方面做出了成績，如景賢里、舊水警總部保育等，在自然環境方面還可下更多工夫。

概念圖



延伸閱讀

1. 《具特殊科學價值地點》，規劃署網站，http://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/ch10/ch10_fig_3.htm
2. 《方寸不亂：爭看油菜花》，香港《文匯報》，2016年3月10日，<http://paper.wenweipo.com/2016/03/10/OT1603100013.htm>
3. 《「雙古」合璧活化古蹟轉型重生》，香港《文匯報》，2016年4月25日，<http://paper.wenweipo.com/2016/04/25/HK1604250047.htm>