香港郊野公园阶段特征与管制机制研究

Stage Feature and Regulation Mechanism for Country Parks in Hong Kong

阎凯 沈清基
Yan Kai, Shen Qingji

摘要：香港郊野公园发展对我国城市绿色生态空间建设具有重要示范意义，其形成发展及管制策略与贯穿全港的历次规划战略及政策文件息息相关。文章试图对其在规划政策影响下的阶段特征及自身管制机制展开分析。首先，文章将20世纪中叶以来关键性规划政策对香港郊野公园的影响过程总结为四个阶段：1945—1970年咨询研究阶段、1970—1980年规模化兴建阶段、1980—2000年小微增长与局部调整阶段、2000年以来用途优化和扩展再规划阶段。影响的维度主要集中在郊野公园的空间分布、功能内涵、形态组织及规模拓展等，但不同阶段的影响维度有异，影响的力度也存在差别。其次，从机构设置与权力配置、法律法规变迁与内容、多主体参与管制过程三个维度阐述了香港郊野公园的管制机制：一是法律保障下的专门机构设置与赋权，二是建立了覆盖全面的法律法规体系，三是开展社会组织与经济团体的参与性管制。本文希望为我国城市制定相应的绿色生态空间管制政策，渐进式地优化绿色生态功能配置及空间组织提供借鉴。

Abstract: The development of country parks in Hong Kong has a great significance for the construction of urban green and ecological space in China. The formation, development and regulation of country parks is tightly connected with several versions of spatial planning and policies in Hong Kong. This paper attempts to analyze the features of country parks in different stages and its regulation mechanism. Firstly, this paper summarizes the development stages of country parks through probing the related urban planning and policies, further divides it into four stages, including the consulting research phase of 1945-1970, the large-scale construction phase of 1970-1980, the micro-growth and partial adjustment phase of 1980-2000, and using optimization and expansion planning phase after 2000. The influential dimensions encompasses spatial layout, function definition, morphology design and size definition. There are differences in influential dimension and influential intensification. Secondly, this paper summarizes the regulation mechanism from the dimensions of authority arrangement, law content and empowerment, and multi-sakeholder involvement. The aim of this paper is providing the insightful implication for regulation and policy-making of China's urban green and ecological space.

关键词：郊野公园；阶段特征；管制机制；规划政策；香港

Keywords: Country Park; Stage Feature; Regulation Mechanism; Planning and Policy; Hong Kong

国家自然科学基金面上项目 (51778435)，国家社会科学基金重点项目 (17AZD011)，上海市2017年度“科技创新行动计划” (17DZ12032)

作者：阎凯，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生。yankai109@163.com。
沈清基（通信作者），同济大学建筑与城市规划学院教授，博士生导师

绿色生态空间是城市建设的重要基底，在城市及区域环境危机频发的当前，其有效维护与管制是实现城市可持续发展的有力支撑。以《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》与《全国国土规划纲要（2016—2030年）》为代表，近年来我国密集颁布了一系列国家层面的规划与政策，重申对城市绿色生态空间的严控与地方约束立场，框定了基本生态安全格局，对城市绿色生态空间的保护具有宏观指导意义。其中，“郊野公园”作为城市自然资源和居民行为活动融合的重要空间载体，日益受到学界与业界的关注。“郊野公园”理念形成于20年代的英国，1945年后逐步进入我国香港地区，1990年以来陆续在我国深圳、上海、成都、北京、南京、广州等大城市展开了理论与实践探索。尽管与内地大城市的高密度人居环境相似，但是，香港地区作为人口密度高、可利用土地紧缺的“弹丸之地”，仍然维护了高质量、大规模的城市郊野公园系统。其中，与发展阶段紧密协调、随时随势修改完善的郊野公园管制机制所起到的积极作用不容忽视。本文将对香港郊野公园演进发展阶段和管制机制展开分析，希冀为我国其他大中城市郊野公园规划建设与管理带来启发。

1 城市绿色生态空间管控的国际与国内经验

城市绿色生态空间，系指“城市区域未开发或基本未开发、具有自然特征的环境空

间”^[1-2]。如何有效保护与利用城市生态空间，是国内外大都市规划建设的重要议题。西方国家通过多年规划实践，积累了丰富的地方经验^[3-4]，典型如英国的“绿带”政策^[5-7]、荷兰兰斯塔德地区的“绿心战略”^[8-9]、美国波特兰的生态城市建设^[10]等。西方国家实践表明城市绿色空间保护的重点在于管制策略制定，突出空间规划作为生态空间管制工具的重要作用。国内城市绿色生态空间管制实践集中于大中城市（群），可分为立法管制^[11]、跨区域合作^[12]、规划引导^[13]等类型。国内研究在解析分布特征^[14-15]、规划设计方法^[15-16]、管控措施^[16-17]等基础上，突出绿色空间管制对优化城市空间格局的作用。相关管制策略与城市空间规划互为表里、相互补充，空间规划是政府落实生态空间管制的战略工具，为政府的管制提供方向和依据，例如体量、大小、布局等。面对人居环境品质提升的迫切需求，维护生态空间服务价值、建立与城市社会的和谐互动，是下阶段我国城市建设面临的重要任务。目前国内对该领域的研究实践还比较薄弱，尚需借鉴国内外经验指导实践。

自1976年8月《郊野公园条例》颁布起，迄今香港已建成24个郊野公园。这些公园在抑制城市蔓延、平衡开发与保护、提供康乐场所等方面发挥了有益作用，是绿色生态

空间建设的样本^[18]。1980年代，国外已经开始了对香港郊野公园的研究^[19]。早期的研究主要集中于游客游憩方式的识别、评估^[19-20]与公园景观绿化的分布特征探测、维护^[21-22]；后期随着郊野公园建设的深入，开始转向对园林绿化的维护管理^[23]、公园管理的绩效提升^[24]。但是对郊野公园发展的阶段特征不够重视，相应的管制机制研究也不足。国内相关研究中典型有石崧等人梳理了香港郊野公园从初创、筹划到巩固的发展历程，将其成功归因于法规制度、规划设计、日常管理三方面^[18,25]；张晓鸣探讨了香港郊野公园与新市镇的关系^[26]等。但香港郊野公园发展过程中，如何受到相关规划及政策文件的影响，采用了何种管制机制，相关研究尚不充分。对此，本文试图从“空间规划与政策对香港郊野公园的多方面影响”，及该影响下的“管制机构设置、法律法规变迁、多主体参与管制”两个维度，探究规划政策影响下香港郊野公园的阶段特征与管制机制。

2 香港郊野公园概况

迄今香港已建成24个郊野公园，总占地面积达43 455 hm²，24个郊野公园广泛分布于全港各处（图1），所处的区位环境既包括风景怡人的山岭、丛林，也涵盖水塘和海滨地带

图1 香港24个郊野公园的空间分布示意

资料来源：根据香港渔农自然护理署相关资料改绘 http://sc.afcd.gov.hk/gb/www.afcd.gov.hk/tc_chi/country/cou_vis/cou_vis_cou_vis_cou_1.html

(表 1)。数据显示, 2007—2016 年, 香港郊野公园年接待游客(包括市民)数量均维持在 1 300 万人次左右(表 2)。市民与游客在郊野公园内开展的活动涵盖健身、远足、烧烤、家庭旅行及露营等多种形式, 显示出郊野公园功能组织的丰富性。此外, 香港渔农自然护理署的数据显示, 每年有超过 35 万人次参与郊野公园的自然护理及教育活动(表 2)。可以说, 郊野公园深受香港各阶层人士欢迎, 已经成为时下最有益身心的户外康乐活动场所。

表 1 香港 24 个郊野公园的划定时序及占地面积一览表

首次划定年份	郊野公园名称	划定日期	占地面积 / hm ²
1977 年	城门	1977 年 6 月 24 日	14
	金山	1977 年 6 月 24 日 (首划) 2013 年 12 月 30 日 (修定)	3.39
	狮子山	1977 年 6 月 24 日	5.57
	香港仔	1977 年 10 月 28 日	4.23
	大潭	1977 年 10 月 28 日	13.15
1978 年	西贡东	1978 年 2 月 3 日 (首划) 2013 年 12 月 30 日 (修定)	44.94
	西贡西	1978 年 2 月 3 日	30
	船湾	1978 年 4 月 7 日 (首划) 2017 年 12 月 1 日 (修定)	45.94
	南大屿	1978 年 4 月 20 日 (首划) 2017 年 12 月 1 日 (修定)	56.4
	北大屿	1978 年 8 月 18 日	22
	八仙岭	1978 年 8 月 18 日	31.25
1979 年	大榄	1979 年 2 月 23 日 (首划) 2013 年 12 月 30 日 (修定)	54.12
	大帽山	1979 年 2 月 23 日	14.4
	林村	1979 年 2 月 23 日	15.2
	马鞍山	1979 年 4 月 27 日 (首划) 1998 年 12 月 18 日 (修定)	28.8
	桥咀	1979 年 6 月 1 日	1
	船湾 (扩建部分)	1979 年 6 月 1 日	6.3
	石澳	1979 年 9 月 21 日 1993 年 10 月 22 日 (修定)	7.01
	薄扶林	1979 年 9 月 21 日	2.7
	大潭 (鲗鱼涌扩建部分)	1979 年 9 月 21 日	2.7
	清水湾	1979 年 9 月 28 日	6.15
1980—2000 年间	西贡西 (湾仔扩建部分)	1996 年 6 月 14 日	1.23
	龙虎山	1998 年 12 月 18 日	4.7
2000 年以来	北大屿 (扩建部分)	2008 年 11 月 7 日	23.6
迄今为止	—	—	434.55

资料来源: 根据香港渔农自然护理署资料汇总 (http://www.afcd.gov.hk/tc_chi/country/cou_lea/cou_lea_use/cou_lea_use.html)

3 规划政策影响下的香港郊野公园阶段特征

香港郊野公园的发展非一蹴而就, 其在空间分布、功能内涵、形态组织及规模拓展等层面深受多个空间规划与政策文件的叠加影响, 主要包括: 1948 年《香港初步城市规划报告》(Hong Kong Preliminary Planning Report 1948, 也称为 Abercrombie Report); 1972 年《郊野公园五年发展计划 (1972—1977)》; 1976 年《郊野公园条例》; 1977 年《郊野公园速办计划》; 1984 年《全港发展策略》及后期修订的《都会计划选定策略》; 1998 年发布的《全港发展策略检讨》; 2007 年《香港 2030: 规划远景与策略》; 2017 年《香港 2030+: 跨越 2030 年的规划远景与策略》。影响过程可大致划分为四个阶段: (1) 1945—1970 年咨询研究阶段; (2) 1970—1980 年规模化兴建阶段; (3) 1980—2000 年小微增长与局部调整阶段; (4) 2000 年以来用途优化和扩展再规划阶段。

3.1 1945—1970 年咨询研究阶段

二战末期, 英国在人口安置及战后重建问题的导向下, 采纳了阿伯克隆比 (Leslie Patrick Abercrombie) 的“大伦敦规划” (Greater London Plan) 方案。受到香港当时的主权特征及爵士赴港起草《香港初步城市规划报告》等因素的影响, “类似大伦敦规划的绿化隔离带”被树立为该阶段香港郊野公园发展的对标。笔者认为, 其对香港郊野公园的影响表现在两个维度: 一方面, 赋予“抵御和屏障”功能, 即借鉴大伦敦采取的“母城—卫星城空间隔离”的做法, 寄希望于郊野公园抑制城镇空间的无序蔓延, 维系本土有限的生态环境要素; 另一方面, 区别于大伦敦规划中设想的数十公里宽的绿带尺度, 初步探索了适应本土地理及建成环境的郊野

表 2 2007—2016 年香港郊野公园年均接待游客(包括市民)及参与自然护理教育活动人数

年份	年均接待游客数量 / 万人次	参与自然护理教育活动人数 / 万人
2007	1 250	17.5
2008	1 250	20.0
2009	1 340	32.8
2010	1 320	39.1
2011	1 340	33.4
2012	1 290	28.0
2013	1 140	29.2
2014	1 120	28.1
2015	1 320	36.6
2016	1 300	35.1

资料来源: 根据香港渔农自然护理署统计数据整理 (http://www.afcd.gov.hk/tc_chi/country/cou_lea/cou_lea_use/cou_lea_use.html)

公园形态,即尝试界定生态领地、大致框定原始形态轮廓。从影响的力度来看,政策以引导性为主,“报告”的设想既未被立法,也无实质的公众参与过程,因此并不具备很强的实施基础。两个影响维度,一个偏重功能及定位,一个侧重于空间形态组织,其政策的落地过程均有相当程度的弹性空间。政策作用的结果在港岛及新界—九龙地区均有体现,其空间表征是香港政府对“一带六点”的预留:一带,即当时位于新界及九龙地区之间的、东西走向的狭长郊野公园带(马鞍山—狮子山—金山—城门—大帽山—大榄);六点,即在港岛上预划的六处郊野公园。

3.2 1970—1980 年规模化兴建阶段

经过 20 余年的思想沉淀、公众传播和技术储备,香港郊野公园于 1970 年代迎来了蓬勃发展的“黄金十年”。两个标志:一是法定身份的确立及相关法规的出台;二是在法律监管和指导下的规模化兴建。

一方面,虽然郊野公园发展自大伦敦规划设想,但其在建立适应本地化的法律条款时,更多参考的是美国的国家公园标准。这种融合了英国思想和美国标准的努力,很快衍生出第一个官方机构——郊野公园委员会、第一部政府规划文件——《香港郊野公园发展五年计划(1972—1977 年)》,和首部《郊野公园条例》。条例、委员会和五年计划的相继形成,使郊野公园的法定身份得以确立。根据委员会制定的建设规范,香港政府将设立若干批次的郊野公园。另一方面,由于法律的刚性保护和机构的行政力量,该阶段郊野公园的数量大幅增长,首先于 1977 年 6 月—11 月间划定了第一批 5 个郊野公园:城门、金山、大潭、狮子山及香港仔;其次,在“郊野公园速办计划”的推动下,在 1978 年和 1979 年分两批次划定出 16 个郊野公园。由此,至 1979 年末,香港地区已划定出 21 个郊野公园,规划总面积达到 407 hm²,城市边缘地带的多数地区均被纳入郊野公园系统。

该阶段的影响是空前的。一则,法定身份意义重大,标志着与郊野公园相关的多数行为,不再是单纯的专家倡议或愿景设想,而是指向具体实施的政府行为。二来,实施的空间效果显而易见,该阶段确立的第三批共 21 个郊野公园,其总规模已经达到 2017 年香港郊野公园总数的 87.50%,占到 2017 年香港郊野公园总面积的 94.18%。尤其是,1978 年郊野公园的单位占地面积近 40 hm²/个,是 1977 年郊野公园平均占地面积(约 8 hm²/个)的近 5 倍(表 3)。

3.3 1980—2000 年小微增长与局部调整阶段

在经历了数量和面积上的大幅扩张后,1980—2000 年,香港郊野公园进入了一个对外融合和小规模渐进式发展的新

阶段,表现为:郊野公园建设与土地利用模式及环境发展准则的协同,以及郊野公园系统内部的局地细化。

首先,全球化带来的人口集聚、土地利用调整,及可持续发展理念提倡的环境修复、生态城市建设等,要求站在全港的高度审视城市建设领域中各环节间的相互关系。在极其有限的可开发土地资源条件下,城市用地扩张与生态环境保护的矛盾愈发突出。由此,郊野公园建设首次开展了受用地建设模式的影响评估:包括领地范围受人口及居住用地扩张的影响评估,空间连续性受交通运输系统建设的影响评估,环境品质受填海、港口及码头建设的影响评估等。评估结果被部分转化为政府政策,如在受外部影响较大的九龙和港岛地区,调整郊野公园的管辖范围;在快速开发尚未完全覆盖的新界外围地区,预留一批自然储备区。又如将环境准则作为郊野公园建设评审框架的首要原则等。其次,该阶段的公园实施,由大兴土木式的、宏观框架性的笼统建设,转变为局地精细化的空间干预:一是详细设计和定点描绘单个公园的空间边界;二是在九龙北部和港岛中南部地区,重构郊野公园组群的空间形态。20 年间,郊野公园拓展的数量和单位面积均大幅降低。新增两个:新界东部的西贡西郊野公园(扩建)和港岛西端的龙虎山郊野公园,总面积 1.7 hm²,单个郊野公园面积是前 21 个郊野公园平均面积的 8.72%。

3.4 2000 年以来用途优化和扩展再规划阶段

新千年后,随着法律法规的补充和空间结构框架的锚定,香港郊野公园进入了一个相对稳定和成熟的发展阶段。香港两次规划愿景与策略展望(《香港 2030》与《香港 2030+》)中蕴含的以人为本和回归市民生活思想,为郊野公园系统的功能复合化指引了新路径。两版规划研究影响了对未来空间发展情景的选择,间接促进了郊野公园系统的完善与再拓展。

其中,人文关怀表现在:“两次展望”均倡导郊野公园在康乐休闲、科普教育及景观游览功能上的复合内涵,认为除了作为城市生态空间架构的组成部分外,还需回应市民的日常生活需求,包括健身运动、社会交往、游憩观赏、野外拓展等。受其启发,香港政府会同《香港规划标准与准则》,细化和拓展郊野公园的康乐用途,新增了烧烤和野餐、郊游、

表 3 1970 年代香港郊野公园建设数量与面积的增长变化态势

建设年份	批次总数量/个	批次总面积/hm ²	批次平均单位面积/hm ²	批次累计数量占现阶段总数量比例/%	批次累计面积占现阶段总面积比例/%
1977	5	40.34	8.07	20.83	9.28
1978	6	230.53	38.42	45.83	62.33
1979	10	138.38	13.84	87.50	94.18

资料来源:作者绘制

远足、漫步、露营、动物及野生植物观赏、课外科普培训等功能项目；并对服务上述项目的设施，如访客中心、停车位、营地、步行径及观景处、科普教育设施、公厕及废物箱、儿童游戏设备等开展了布局探索。其中，市民颇喜爱的长途远足径（典型如麦理浩径 [Maclehose Trail]100 km、卫奕信径 [Wilson Trail]70 km、凤凰径 [Lantau Trail]78 km、港岛径 [Hong Kong Trail]50 km），通常串联几个到数十个郊野公园。

对郊野公园的完善和再拓展建立在对空间发展情景的比较分析之上。集中发展模式下，优先发展市区土地，新界外围能够留住较多未开发地区。此举将为在深港相邻区域新增郊野公园留出弹性空间，但依附于都会区边缘的郊野公园将面临威胁。分散发展模式下，加快新界地区开发，洪水桥、古洞北及粉岭北的开发及就业用地将较快增长，对北部潜在郊野公园地区的保护不利，但政府力量的介入有助于整顿北部乡郊地区生态要素的凌乱状况，有助于开辟新兴郊野公园场所。此外，《香港 2030+》强调了西部海上空间的利用与开发问题，认为其区位优势有条件承担新增的公共中心建设。由此，两版规划对香港郊野公园建设影响的空间表征可概括为“一完善、两拓展”。一完善，即在“建议发展模式”中延伸沙田西侧的郊野公园系统，增强了新界中部郊野公园带的连续性。两拓展之一，即在新界北部分散式郊区地带，新增一处红花岭（Robin’s Nest）郊野公园，为在新田和米浦地区建立郊野公园群打下基础；两拓展之二，即向北新增大屿

山郊野公园，建设力度非常大，一次性增加了近 5% 的郊野公园面积。

4 香港郊野公园的管制机制

4.1 专门机构设置与赋权

郊野公园建设之初，香港政府即构思了完整的机构框架，并在法律保障下不断更新完善。如今，在机构配置与行政赋权上均取得了良好成效。1970 年代，新市镇发展与市民生活品质提升促进户外康乐活动设施的需求日益增长。此后，《郊野公园五年发展计划》与《郊野公园条例》进一步规范化郊野公园的实施操作与管制机制。同时，成立“郊野公园委员会”——根据政府指示就郊野公园及特殊区域提供规范准则和法律依据的法定咨询，向渔农处处长提供建议。渔农处处长亦为郊野公园管理局总监，负责管理郊野公园和特别地区的一切相关事务^[27]。至此，郊野公园管理体系正式建立。

伴随着郊野公园保护工作的推进，管理机构与法律依据也在不断更新。2000 年，原政府渔农处更名为渔农自然护理署，下设郊野公园及海岸公园分署，管理相关工作，包括植树造林、收集垃圾、管制发展项目和提供郊野康乐设施等，并制作科普书籍、更新官网资料、推出“郊野乐行”活动等吸引市民。具体建设过程中，重视功能开发、基础设施建设，满足不同人群需求，如在大屿山昂坪、香港仔等处设立游客中心，助游人欣赏郊区环境（表 4）。

表 4 香港郊野公园主要管制机构及其组织、职权的演进过程

设立年份	设立的相关管制机构名称	机构组织及主要职权
1964	渔农处	管理渔业及农业的一切事务
1967	郊区的运用及保存临时委员会	专门针对开设郊野公园研究相关提案，在郊区展开调查。1968 年发表《郊野与大众》报告（The Countryside and the People），建议成立常驻咨询组织“郊区委员会”（The Countryside Council）与《郊区的运用及保存临时委员会报告书》（Report of the Provisional Council for the Use and Conservation of the Countryside）
1970	香港康乐发展及自然保育委员会 新界康乐发展及自然保育委员会	均为咨询委员会：向当局提供意见，协助制定计划；草拟郊野公园五年发展计划；编订康乐发展及自然保育工作费用预算案
1976	郊野公园管理局	隶属渔农处，设 1 名总监，渔农处处长为郊野公园管理局总监；管理郊野公园的一切相关事务
	郊野公园委员会	法定咨询组织，委员会主席由行政长官直接委派。就郊野公园提供规范准则和法律依据的法定咨询，向渔农处处长提供意见
1979	郊野公园自然护理科	隶属郊野公园管理局
1995	郊野公园及海岸公园管理局	结合《海岸公园条例》，由原郊野公园管理局扩充；渔农处处长担任管理局总监；管辖及管理郊野公园的一切相关事务
1997	郊野公园及海岸公园委员会	结合《海岸公园条例》，由原郊野公园委员会扩充；法定咨询组织，下设若干委员会和工作小组；就总监提交的事宜提供意见；对总监就郊野公园拟订的政策及计划提供意见；对郊野公园管制中的反对申诉提供意见
2000	香港渔农自然护理署	由“渔农处”更名，署长为郊野公园管理总监，下设郊野公园及海岸公园分署（原郊野公园及海岸公园管理局更名）；郊野公园及海岸公园分署下设郊野公园管理科和郊野公园护理科（非法定机构，纳入公务员编制）；管理及保护郊野公园；推广与环境配合的方式使用郊野公园；就发展建议、规划研究及环境影响评估提供相关意见；监察及审核根据环境影响评估条例批准的发展工程；执行郊野公园相关法例

资料来源：作者根据香港渔农自然护理署网站 <http://www.afcd.gov.hk/> 等相关资料整理

事权分配上,《郊野公园条例》赋予行政长官直接委派郊野公园及海岸公园委员会主席的权力;规定郊野公园及海岸公园委员会须向渔农自然护理署署长提供意见,而渔农自然护理署署长亦为郊野公园及海岸公园管理局总监,对郊野公园和特别地区的管理事务负责。渔农自然护理署与郊野公园及海岸公园管理局的最高权力集于一人,同时有郊野公园及海岸公园委员会提供决策建议,保证宏观与微观层次管理统一,确保内部组织高效运转^[27](表5)。功能划分上,郊野公园及海岸公园委员会负责对郊野公园的管理提供决策支持,而郊野公园及海岸公园管理局则是负责郊野公园管理的行政执行机构。郊野公园及海岸公园管理局对郊野公园的日常管理通过管理科和护理科完成。这两个下属机构并非法定机构,而是由总监结合委员会提出的相关建议及实际需要而成立出来的工作团体,其工作人员属于公务员体系。郊野公园管理科工作集中在策划内部各项建设工作、培育树林及保育;郊野公园护理科工作集中在对郊野公园宣传、确保法律运行及监督^[28]。

4.2 覆盖全面的法律法规体系

法律法规是保障郊野公园持续发展的重要推动力之一。自《郊野公园条例》颁布后,政府不断推出新的补充法规,完善法律保障体系。笔者研究发现,截至2018年末,与香港郊野公园管制较为密切的保障法例包括:1项基本约束法例、3项补充约束法例、若干协同约束法例(表6)。

政策导向上,1980年代,香港政府将发展新市镇的工作重点转移到改善城区周边乡村环境上。1989年通过《乡郊规划及改善策略》,制定了一套改善乡郊地区基本设施和环境的十年计划。为配合计划实施,政策导向上由为市民提供康体设施场所转变为改善生态环境、提高生物多样性及提高民众生活质量。管理范围上,随着陆地大部分山体及郊区划入郊野公园,香港政府将保护范围扩展到海洋。1996年正式颁布《海岸公园条例》以保护海洋环境及种类繁多的海洋动植物,该法例为海岸公园及海岸保护区划定与管理提供了法律依据。此外,《城市规划条例》中对于《郊野公园条

例》和《海岸公园条例》的管辖范围也作出了明确区分^[29]。

发展至今,香港已经形成一套以《郊野公园条例》《海岸公园条例》为核心,《郊野公园和特别区域管理规则》《野生动物保护条例》《林区及郊区条例》《官邸管理规则》等多项法规作为补充的法律保障体系^[25]。此外,《香港规划标准与准则》中的第四章“康乐、休憩用地及绿化”和第十章“自然保育及文物保护”中,也对郊野公园相关用地、设施及其保护措施作出了刚性规定。以上法规共同配合形成政策合力,在为市民提供良好的康乐用地的同时,规范了郊野公园规划、管制、运行与维护,确保香港生态环境的可持续发展。

4.3 社会组织与经济团体的参与性管制

公众参与作为制度化的民主形式,是保障政策正确执行、公众意识得以贯彻的必要举措。社会组织机构的参与式管制赋予城市管制新活力,不同主体的监督式合作促成了郊野公园管理升级。

参与渠道上,郊野公园与海岸公园管理局设立了“郊野公园游客联络小组”。为使管理者与游客就服务与设施方面及时沟通意见,市民可通过参与政府会议直接与政府主管部门讨论各项事宜,并由郊野公园与海岸公园管理委员会在网上公示会议记录,供公众查阅。这种决策参与的形式使市民可直接参与到郊野公园的政策制定中,并使得政府部门的决策更加贴近公众需求,实现从环境质量到居民素质全面“生态化”^[18]。

政府鼓励民间成立非政府慈善组织与志愿者参与管理、维护郊野公园,弥补政府机构在宣传推广的不足。作为代表性组织,郊野公园之友会在1992年3月正式成立有限公司。20多年间,协助多个企业在郊野公园建立“企业林”,加强政府与企业联系,确保郊野公园可持续发展。

5 结语

研究发现,香港郊野公园大致经历四个阶段:(1)1945—1970年咨询研究阶段;(2)1970—1980年规模化兴建阶段;(3)1980—2000年小微增长与局部调整阶段;(4)2000年以来用途优化和扩展再规划阶段。规划政策对郊野

表5 现阶段香港渔农自然护理署内的郊野公园行政管理及法定咨询机构及职权范围

香港渔农自然护理署 (署长1名,副署长1名)	管制机构类别	机构名称		机构职权
	郊野公园行政管理	郊野公园及海岸公园分署(助理署长1名)	下设郊野公园护理科 下设郊野公园管理科	提供游客郊野公园资讯及服务;执行郊野公园及有关法例;巡逻郊野公园;管理郊野公园游客中心及自然教育中心;推广自然护理保育讯息;监察郊野公园内的建设工程 策划郊野公园各项建设计划;管理建设及维修郊野公园内的各项措施;树苗培育及植林工作;统筹及指挥火队扑灭山火;审批郊野公园内所有建设申请
	郊野公园法定咨询	郊野公园及海岸公园委员会(主席1名)	下设郊野公园委员会	就提供适宜作为郊野公园发展的拟议地点作出考虑并给出意见; 就郊野公园发展及管理计划提出意见;就如何管理及监控郊野公园发展提出意见

资料来源:作者根据香港渔农自然护理署网站 <http://www.afcd.gov.hk/> 等相关资料整理

公园的影响维度集中在：空间分布、功能内涵、形态组织及规模拓展上，但影响维度与影响力度存在差别。其中，第一阶段特征为：树立抵御蔓延和生态屏障功能，初探适应本土地理及建成环境的空间形态。影响的政策引导性和弹性空间较大，“一带六点”是空间表征。第二阶段特征为：确立法定保护及建设身份，分三批大规模划定 21 个郊野公园。影响力度空前，奠定了数量、面积及空间格局的基本框架。第三阶段特征为：评估城市用地建设模式的影响，调整管辖范围，树立环境首要准则。实施精细化空间干预：详细设计边界，重构组群形态。第四阶段特征为：复合功能、突出市民日常活动内涵，新建功能项目及服务设施。顺应城市功能重组及用地增长情景，空间表征“一完善，两拓展”。

郊野公园管制机制表现为机构设置与权力配置、法律法规体系、多主体参与管制过程三个维度。研究发现，香港郊野公园的管制机制首先是建立了完善的郊野公园管理体系。不仅包括专门法定咨询组织（郊野公园委员会），更建立了专职管理机构（郊野公园及海岸公园分署），以《郊野公园条例》为行动纲领及依据。事权分配上，建立了权力高度集中的管理系统，提高组织运转高效性。功能划分上，区分管理科与护理科分头进行郊野公园日常维护，各司其职，统一安排。其次，建立了一整套覆盖全面的法律法规体系，包括《郊野公园条例》《海岸公园条例》的专门化管制法律法例，也包括《野生动物保护条例》《官邸管理条例》等相关管制条例及《香港规划标准与准则》的第四章及第十章等其他技

表 6 1970 年以来香港郊野公园管制的主要法律法规文件

年份	对应的演进发展阶段	法律法规文件名称	管制层次	管制内容
1974 年修订 (最早于 1937 年 7 月颁布)	郊野公园规模化兴建阶段	《林区及郊区条例》 (香港法例第 96 章)	相关约束管制	对在郊野及周边地区生火的管制；对禁止在林区开展活动的管制
1976 年 1 月		《野生动物保护条例》 (香港法例第 170 章)	相关约束管制	对狩猎受保护野生动物的管制；对野生动物狩猎方法的管制；对野生动物售卖及输出的管制；对限制进入特别地区的管制；对在指定地方饲喂野生动物的管制
1976 年 8 月		《郊野公园条例》 (香港法例第 208 章)	基本约束管制	对管理机构、人员与职责的管制；对郊野公园指定程序的管制；对郊野公园土地用途的管制；对郊野公园相关补偿及豁免的管制
1977 年 6 月		《郊野公园（指定）(综合) 令》 (香港法例第 208B 章)	补充约束管制	对郊野公园划定范围的管制
1977 年 9 月		《郊野公园和特别地区规例》 (香港法例第 208A 章)	补充约束管制	对小汽车或自行车进入的管制；对携带猎捕或陷阱器具或枪械的管制；对用火的管制；对商业行为的管制；对宣传品和建造物的管制；对集会活动的管制；对郊野公园特定指明区域的管制；对烧烤和露营地点的管制；对许可证制度的管制
1981 年	1980—2000 年的小微增长与局部调整阶段	《香港规划标准与准则》 (《康乐、休憩用地及绿化》、《自然保育及文物保护》章)	补充约束管制	对郊野公园在发展大纲图上标注内容的管制（用途、位置、规模等）；对郊野公园在法定规划图作为康乐、休憩、绿化法定用途地带的管制；对郊野公园在行政规划图作为康乐、休憩、绿化非法定用途地带的管制；对水塘康乐用途与郊野公园协调的管制；对郊野公园康乐功能和康乐设施的管制；对郊野公园地带内发展工作负责权属的管制；对郊野公园除天然资源管理外的用途发展程序的管制；对郊野公园内指定工程项目环境影响评估的管制
1987 年修订 (最早于 1962 年 10 月颁布)		《渔业保护条例》 (香港法例第 171 章)	相关约束管制	对郊野公园中各类水域中可能存在的捕鱼方式和对捕鱼业不利的活动的管制
1991 年修订 (最早于 1939 年 6 月颁布)		《城市规划条例》 (香港法例第 131 章)	相关约束管制	对郊野公园用途在发展蓝图中显示或预定的管制；对郊野公园内部及邻近地区的发展用途管制
1998 年 4 月		《环境影响评估条例》 (香港法例第 499 章)	相关约束管制	对距离郊野公园边界 500 m 以内的填海工程和陆上取土区须有环境许可证的管制；对郊野公园内部新通路、铁路、下水道、污水处理设施、土木工程、挖泥工程及其他建筑工程须有环境许可证的管制
2006 年 12 月		《保护濒危动植物物种条例》 (香港法例第 586 章)	相关约束管制	对进口动植物物种的管制；对濒危动植物保护的管制

注：香港渔农自然护理署针对郊野公园还需要执行的法例包括：《海岸公园条例》（香港法例第 476 章）、合作社法例（香港法例第 33 章）、进出口条例（香港法例第 60 章）、《储蓄互助社条例》（香港法例第 119 章）、《除害剂条例》（香港法例第 133 章）、《公共卫生（动物及禽鸟）条例》（香港法例第 139 章）、《植物品种保护条例》（香港法例第 490 章）、《猫狗条例》（香港法例第 167 章）、《动物羁留所条例》（香港法例第 168 章）、《防止残酷对待动物条例》（香港法例第 169 章）、《植物（进口管制及病虫害控制）条例》（香港法例第 207 章）、《农产品（统营）条例》（香港法例第 277 章）、《海鱼（统营）条例》（香港法例第 291 章）、《狂犬病条例》（香港法例第 421 章）、《定额罚款（公众地方洁净罪行）条例》（香港法例第 570 章）、《基因改造生物（管制释出）条例》（香港法例第 607 章）、《约瑟信托基金条例》（香港法例第 1067 章）、《嘉道理农业辅助贷款基金条例》（香港法例第 1080 章）。

资料来源：渔农自然护理署年报（2016—2017）<https://www.afcd.gov.hk/misc/download/annualreport2017/tc/index.html>

术性条例,实现多层面管制。最后,以专门制度设计,如“郊野公园游客联络小组”等,鼓励社会公众、组织及经济团体参与到郊野公园管制中。

郊野公园建设是一项长期性、持续性工作。反思我国刚刚起步 20 余年的城市郊野公园建设和管理工作,还较为广泛地存在着基础研究不够扎实、格局框架尚不稳定、用途及设施配置缺乏精准、法律法规存漏洞少层次、机构设置与职权范围不清晰、公众参与主体与渠道不完善等多方面的问题,需要在依法治国战略、地方部门改革、多中心治理、自然资源统筹配置、城乡规划改革等语境下予以系统调节,以促进我国城市郊野公园的更好发展。UPI

参考文献

- [1] 王甫园,王开泳,陈田,等.城市生态空间研究进展与展望[J].地理科学进展,2017(2): 207-218.
- [2] 李锋,王如松.城市绿色空间生态服务功能研究进展[J].应用生态学报,2004(3): 527-531.
- [3] 文泽,吕斌,赵鹏军.国外大城市绿带规划与实施效果——以伦敦、东京、首尔为例[J].国际城市规划,2015(S1): 57-63.
- [4] 杜钦,侯颖,王开运,等.国外绿地规划建设实践对城乡绿色空间的启示[J].城市规划,2008(8): 74-80.
- [5] 张媛明,罗海明,黎智辉.英国绿带政策最新进展及其借鉴研究[J].现代城市研究,2013(10): 50-53.
- [6] 张街春,单卓然,贺欢欢,等.英国“绿带”政策对城乡边缘带的影响机制研究[J].国际城市规划,2014(5): 42-50.
- [7] 姜允芳,石铁矛,赵淑红.英国区域绿色空间控制管理的发展与启示[J].城市规划,2015(6): 79-89.
- [8] VAN DER VALK A, FALUDI A. The green heart and the dynamics of doctrine[J]. Netherlands Journal of Housing and the Built Environment,1997, 12(1): 57-75.
- [9] 张街春,龙迪,边防.兰斯塔德“绿心”保护:区域协调建构与空间规划创新[J].国际城市规划,2015(5): 57-65.
- [10] 王思元,胡嘉诚.生态城市的规划实施和启示以美国波特兰为例[J].风景园林,2016(5): 27-34.
- [11] 汪云,刘菁.特大城市生态空间规划管控模式与实施路径[J].规划师,2016(3): 89-93.
- [12] 张街春,吕斌,许顺才,等.长株潭城市群多中心网络治理机制研究[J].城市发展研究,2015(1): 28-37.
- [13] 张臻,杨培峰,何波,等.自然里的都市——重庆大都市区生态空间规划与管控研究[J].西部人居环境学刊,2015(1): 113-117.
- [14] 叶林,邢忠,颜文涛.山地城市绿色空间规划思考[J].西部人居环境学刊,2014(4): 37-44.
- [15] 王思元.城市边缘区绿色空间格局研究及规划策略探索[J].中国园林,2012(6): 118-121.
- [16] 叶林,邢忠,颜文涛,等.城市边缘区绿色空间精明规划研究——核心议题、概念框架和策略探讨[J].城市规划学刊,2017(1): 30-38.
- [17] 盛鸣.新时期深圳市绿色空间规划与管理的新思维[J].规划师,2012(2): 70-74.
- [18] 石崧,凌莉,乐芸.香港郊野公园规划建设经验借鉴及启示[J].上海城市规划,2013(5): 62-68.
- [19] JIM C Y. Changing patterns of country-park recreation in Hong Kong[J]. Geographical Journal, 1989, 155(2): 167-178.
- [20] CHEUNG L T O. Improving visitor management approaches for the changing preferences and behaviours of country park visitors in Hong Kong[J]. Natural Resources Forum, 2013, 37: 231-241.
- [21] TIAN Y H, JIM C Y, TAO Y, et al. Landscape ecological assessment of green space fragmentation in Hong Kong[J]. Urban Forestry & Urban Greening, 2011,10: 79-86.
- [22] LIN H, GONG J H. Distributed virtual environments for managing country parks in Hong Kong: a case study of the Shing Mun Country Park[J]. Photogrammetric Engineering and Remote Sensing, 2002, 68(4): 369-377.
- [23] JIM C Y. The urban forestry programme in the heavily built-up milieu of Hong Kong[J]. Cities, 2000, 17(4): 271-283.
- [24] CHAN C S, MARAFA L M. Changing perspectives in urban park management: a longitudinal study of Hong Kong[J]. Managing Sport and Leisure, 2015, 20(1): 56-76.
- [25] 张骁鸣.香港郊野公园的发展与管理[J].规划师,2004(10): 90-94.
- [26] 张骁鸣.香港新市镇与郊野公园发展的空间关系[J].城市规划学刊,2005(6): 94-99.
- [27] 路遥.香港:从早期林务政策到发展郊野公园[J].北京规划建设,2016(3): 35-39.
- [28] 李信仕,于静,张志伟,等.基于港深郊野公园建设比较的城市郊野公园规划研究[J].城市发展研究,2011,18(12): 32-36.
- [29] 张骁鸣,黄嘉欣,李满娇.游客管理的“内外兼修”:来自香港郊野公园的经验[J].园林,2009(8): 18-19.

(本文编辑:王枫)