香港城市边缘区绿化地带规划政策嬗变与启示

叶 林[1,2,3] 周宏洁[1] 宋钰莹[1] 闫照辉[3] 罗贤玉[4]

1 重庆大学建筑城规学院 重庆 400030
2 山地城镇建设与新技术教育部重点实验室 重庆 400045
3 重庆大学建筑规划设计研究总院有限公司 重庆 400045
4 屏山县发展和改革局 四川宜宾 645350

摘要:【目的】探讨香港绿化地带的规划政策与实践经验,旨在为内地城市相关治理政策制定提供参考。【方法】通过相关发展历程、法规政策、法定图则、规划许可与典型案例分析,首先概括香港绿化地带的规划意向、空间要素、主要功能和空间格局;其次厘清其规划建设的 4 个发展阶段——混合管理、被动留存、法定保育及土地储备;继而聚焦其规划政策架构,总结“三位一体”政策支柱、用途管制政策及公众参与程序,并进一步剖析用途兼容、用途改划、边界调整和临时吸纳 4 种弹性管制对策;最后,结合内地城市边缘区绿色空间治理实践,提出弹性思维、复合利用、准入与改划、共同治理的优化建议。【结果】香港绿化地带规划政策具有“主动干预”与“弹性应变”的特征,展现出城市边缘区绿色空间管制从消极限制向主动引导的必要性和可行性。【结论】内地城市可以借鉴相关经验,构建以弹性管制为核心的多元共治体系以促进绿色空间的高效利用与多元价值释放,助力国土空间治理现代化。

关键词:城市边缘区;绿化地带;规划政策;香港
DOI:10.12169/zgcsly.2025.08.11.0001

Evolution and Implications of Green Belt Planning Policies in Urban Fringe Areas of Hong Kong

Ye Lin[1,2,3] Zhou Hongjie[1] Song Yuying[1] Yan Zhaohui[3] Luo Xianyu[4]

(1. School of Architecture and Urban Planning, Chongqing University, Chongqing 400030, China; 2. Key Laboratory of New Technology for Construction of Cities in Mountain Area, Chongqing 400045, China; 3. General Research Institute of Architecture & Planning Design Co., Ltd., Chongqing University, Chongqing 400045, China; 4. Development and Reform Bureau, Pingshan County, Yibin 645350, Sichuan, China)

Abstract:【Objective】This paper aims to explore the planning, construction, and practical experiences of the green belt policy in Hong Kong and provide references for the formulation of relevant governance policies in mainland cities.【Method】The paper outlines the planning intentions, spatial elements, primary functions, and spatial configurations of Hong Kong's green belt, and then clarifies the four development phases of the planning and construction of green belts, including hybrid management, passive preservation, statutory conservation, and land reserve. Focusing on the planning policy framework, it summarizes the "trinity" of policy pillars, land use control policies, and public participation policies, and makes a further analysis of four flexible control strategies, namely compatible use, rezoning of use, boundary adjustment, and inclusion of temporary functions. Drawing on the Mainland China's governance practices of peri-urban green spaces, policy recommendations are proposed, such as proactive and flexible

收稿日期:2025-08-11
第一作者/通信作者:叶林(1977-),男,博士,副教授,硕士生导师,研究方向为城乡生态规划、城市绿色空间规划。
E-mail:YL7722@163.com

thinking, integrated and efficient utilization, hierarchical access and rezoning, and multi-stakeholders collaborative governance. 【Result】The policy, development and practices of Hong Kong's green belt planning can be characterized by "active intervention" and "flexible adaptation", presenting a viable approach to establishing a flexible governance system within high-density cities. 【Conclusion】For the urban fringe areas of cities in Mainland China, building a multi-stakeholders co-governance system centered on flexible regulation can promote the efficient utilization and multi-value release of green spaces, and contribute to the modernization of territorial space governance.

Keywords: urban fringe area; green belt; planning policy; Hong Kong

在国土空间全域全覆盖精细化治理背景下，城市边缘区绿色空间成为治理体系的重要组成部分。近 20 年，内地大都市边缘区开展了绿化隔离带、基本生态控制线、环城生态区、特殊管制区等系统性治理方式，通过分区分类管控、用地功能约束、开发强度限制、多元主体共治等管制措施，应对边缘区资源混杂、功能嵌套、诉求多样、主体多元等复杂问题[1]，效果显著。总体上，这些治理方式重视刚性约束，可能忽视了城乡之间的动态演化与复杂性，存在将边缘区绿色空间束缚于特定红线的技术幻想。

香港是典型的紧凑型国际都市，逾 750 万人口簇拥在约 25%的城市建设区，却保留了 66%的绿色空间（数据源于香港规划署《香港土地利用（统计）》，Land Utilization in Hong Kong，LUHK，2023 年版）。《香港 2030+：跨越 2030 年的规划远景与策略》（以下简称《香港 2030+》）提出"城-乡-郊-野"四位一体的发展战略，将"郊、野"边缘区绿色空间同"城、乡"并列[2]。绿化地带是"郊、野"的重要组成部分，既是一种香港法定土地用途分区，亦是规划方面实施的发展管制政策之一。从 1940 年代至今，香港绿化地带政策经历了颇为复杂的嬗变过程，已成为香港开展城市规划管制的代表性工具之一。笔者通过系统分析香港绿化地带的管制模式和实践经验，期望为内地城市相关治理政策制定提供参考。

1　香港绿化地带现状

1.1　规划意向与空间要素

绿化地带是分区计划大纲图（outline zoning plan，OZP）中的法定土地用途类别。其规划意向主要在于：1）保育已建设地区、市区边缘区的天然环境；2）美化市容，改善景观，提供更多静态康乐场地（《香港规划标准与准则》中指出，静态康乐是指"作为公园、花园、休憩区、海滨长廊、铺装休闲场地、儿童游乐场、慢跑健身路径等的景观空间，不设置或仅极少设置正式的体育设施，供市民以悠闲方式享受环境"）；3）作为市区和近郊发展区的界限，限制市区发展无序扩散。并有"此地带不宜进行发展"的一般推定。其典型空间要素为主要覆盖林地和草地等自然植被的斜坡与山坡[3]。

1.2　主要功能：边缘缓冲与联系"城乡郊野"

绿化地带多位于市区建设区之间，或市区与郊野公园之间（具体可详见香港城市规划委员会综合网站 3，网址：https://www.ozp.tpb.gov.hk/?lang=sc）。基于全港纳入 OZP 的绿化地带数据，采用 GIS 邻接分析量化其与不同土地用途的接触边界，并识别主要邻接类型。结果表明，绿化地带与 OZP 中 29 种土地用途均有邻接（香港用途地带可大致分为 3 类：第一类是以生态保育为主、受严格限制的用地，如绿化地带和自然保育区；第二类是以城市建设为导向的特定用途用地，如住宅、商业；第三类是为特殊或复合功能设置的"其他指定用途"分区，共 29 种用途[3]），其中，主要道路及路口（24.91%），政府、机构或社区（12.52%），乡村式发展（11.23%），农业（9.33%），住宅用地（丙类）（7.47%）及自然保育区（6.42%）合计占比 71.87%，构成主要邻接土地类型。由于郊野公园仅少量纳入 OZP 范围，邻接边界未充分分析，但在香港的实际绿色空间格局中，绿化地带与郊野公园的边界接触最为普遍且实际邻接占比最高。

1.3　空间格局：非连续与碎片化

香港除新界北部区域有少量连续块状绿化地带外，绿化地带多以狭长断裂带或离散小斑块散

布于市区与乡、郊、野之间，形成非连续景观，新界南部新市镇及香港岛尤为典型。景观格局定量分析（表 1）表明，尽管绿化地带总面积达 166.10 km^2（占全港土地面积的 14.9%），但其斑块面积普遍低于平均斑块面积，边缘密度较高，呈“小而碎、边界曲折、整体高度碎片化”的格局，这种格局也为后续动态调整奠定了基础。

2 香港绿化地带建设的 4 个阶段

香港绿化地带建设经历了“从被动到主动”、“从无序到有序”的转变（图 1）。

表 1 绿化地带空间形态指标

指标类别	指标名称	指标含义	数值
规模结构	斑块数量	绿化地带的独立斑块总数	999
	斑块密度	单位土地面积内绿化地带斑块数量/个 · km^{-2}	0.896
	中位斑块面积	绿化地带“典型”斑块规模/km^2	0.022
	平均斑块面积	绿化地带斑块平均面积/km^2	0.166
	最大斑块指数	最大斑块面积占总体绿化地带面积的比例/%	4.047
边界特征	边缘密度	单位土地面积内所有斑块边界总长度/km · hm^{-2}	2.113

注：资料来源于笔者整理。



注：资料来源于参考文献［2-16］。

图 1 香港绿化地带建设的 4 个阶段及重要节点

2.1 混合管理空间（1940—1960 年代）

香港绿化地带政策雏形可追溯至 1948 年《阿伯克隆比报告》（Abercrombie Report），该报告尝试引入英国“绿带”模式，但鉴于难以适配香港高密度形态[4]，改以“开放空间”（open space）作为替代方案，该空间涵盖建成区以外的农业、公园、未使用土地等大部分区域[5]。到 1960 年代，政府开始在部分 OZP 中使用“绿化地带”这

种规划意图[6]，但该阶段绿化地带一直同其他用地混合管理，共同作为“城市外围开放空间”，且无具体法律文件进行阐释。

2.2　被动留存空间（1970—1980 年代）

1971 年，《土地利用计划书》（Colony Outline Plan）首次将绿化地带列为单独的土地用途，定义为“不适合或不可能进行综合城市发展的地形”，除农业、林业和自然保护用途外，还允许配置少量低密度、公共服务等城市用途[5]。其后自 1973 年起编制第一代新市镇的法定图则时，政府便将绿化地带用途分区纳入其中[7]。同时，香港于 1977 年陆续将“有缓冲用地、高自然保育价值、土地景观要素、康乐发展价值的区域”整体划入郊野公园范围[8]，这使得绿化地带成为介于城市与郊野公园之间的缓冲区域。当时，绿化地带既非核心生态空间、亦非城市建设区，成为定位模糊、用途混杂的被动留存空间。

2.3　法定保育空间（1990 年代）

1991 年，《城市规划条例》（Town Planning Ordinance，Cap. 131）修订，授权城市规划委员会（Town Planning Board，TPB，以下简称城规会）在 OZP 中增设“绿化地带”作为一种法定土地用途[9]，与“郊野公园”“海岸保护区”及“具特别科学价值地点”并列，并确立“以限制建设促进保育”的法定目标。随后，城规会发布《城市规划委员会规划指引》（Town Planning Board Guidelines，TPB Guidelines）并推动修订《香港规划标准与准则》（Hong Kong Planning Standards and Guidelines，HKPSG）。从城市、乡郊地区/新市镇的不同规划意向、空间要素、规划准则、改划审批的技术规范等方面系统完善绿化地带政策。至此，绿化地带实现法理化和制度化，系统纳入香港法定土地用途体系。

2.4　土地储备空间（2000 年代至今）

进入 21 世纪后，随着住房需求的急剧上升，绿化地带开始被纳入政府“主动检视-适度改划”的储备用地体系。2009 年以前，政府遵循“少干预”的政策，历届《施政报告》亦几乎未涉及未来土地供应的策略，但仍通过批准个别改划申请来局部缓解土地供应紧张[10]。自 2010 年起，政府逐步主动介入土地市场，对生态价值较低、交通条件成熟的低效土地进行系统性评估[11]，并于 2012 年通过三轮“绿化地带检讨”（表 2），识别并适度改划具发展潜力的绿化地带用于住宅、商业或基础设施建设，成为新市镇与外围郊区建设中短期土地的重要补充[11]。但对绿化地带的检讨和改划属于阶段性供地策略，政府同时盘活工业用地、棕地、空置校舍等并未大幅依赖绿化地带改划[14]。综上，本阶段在保育与康乐定位之外，新增“土地储备”功能，成为复合型绿色空间。

表 2　香港绿化地带三轮检讨内容

检讨阶段	时间/年	检讨范围	检讨结果
首轮检讨	2012—2013	已平整、荒废或缺乏植被，但具备住宅发展潜力的“绿化地带”	与首轮检讨共识得 77 幅具房屋发展潜力用地，现已改划 45 幅，预计可提供近 7.8 万个公营房屋和近 1.3 万个私营房屋单位（香港的“房屋（屋宇）”指广义的建筑物或单位，不限用途；住宅则专指以居住为目的的用途，涵盖私人及公营房屋，在房屋政策、土地规划等领域所受政策不同，可细分为住宅（甲类）、（乙类）、（丙类）等）
第二轮检讨	2013—2014	位于已建设地区边缘、邻近现时市区和新市镇、有植被，但缓冲作用和保育价值相对较低的“绿化地带”	
第三轮检讨	2021—2022	地势较陡、远离已建成区域，但附近有道路的“绿化地带”，包括私人土地	识别约 255hm^2 有发展房屋潜力的用地，可提供 7 万个住宅单位

注：资料来源于参考文献［11-13］。

3　香港绿化地带规划政策与实践

3.1　规划政策架构

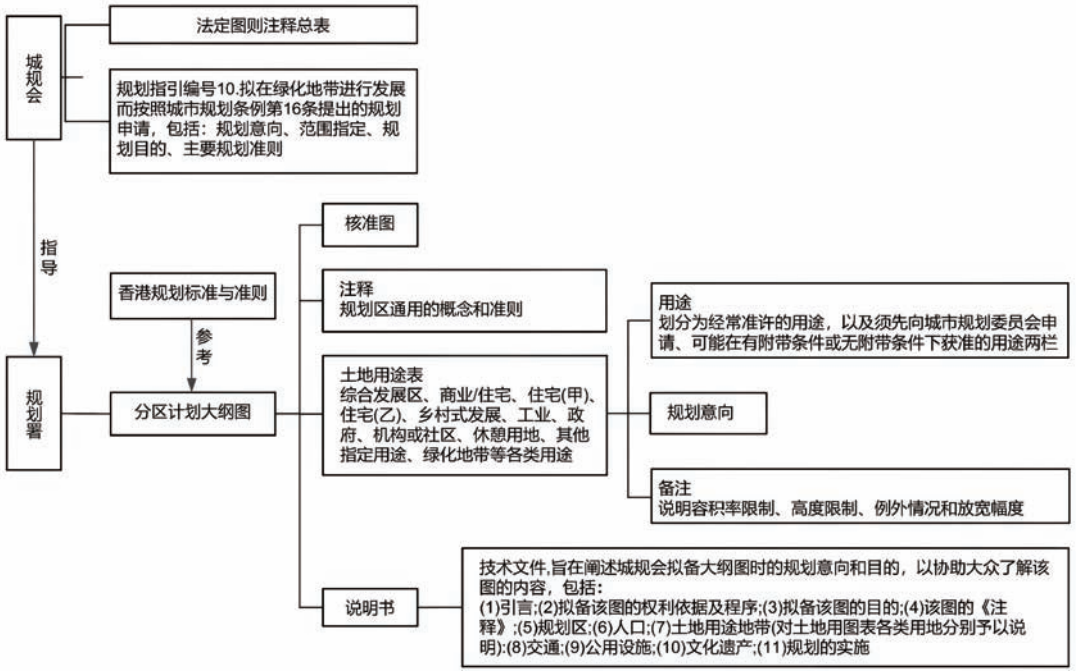
3.1.1　“三位一体”的政策支柱

香港的绿化地带政策框架由法规、政策、实施构成。在法理层面，通过《城市规划条例》《建筑物条例》（Buildings Ordinance，Cap. 123）《环境影响评估条例》（Environmental Impact Assessment Ordinance，Cap. 499），为绿化地带的法定用途和建筑活动规管、防范环境风险提供法律依据。在政策层面，制定全港发展策略如《香港 2030+》、年度《施政报告》等一系列战略性政策明确绿化地带的定位与政策目标。在实施层面，设立城规会作为审议和核准法定图则及处理土地

发展申请的法定决策机构，规划署作为技术执行部门，条例、城规会、规划署三者共同形成“授权—决策—执行”的架构[17]。

3.1.2 刚柔并济的用途管制政策

OZP 是香港土地用途管制的核心工具。采用“刚性约束+弹性裁量”的混合模式（图 2），核准图中明确用途分区、道路、发展限制等强制性内容。土地用途表则采用双栏清单区分无条件准许的第一栏用途和需经规划许可的第二栏用途，实现主导用途的刚性约束和特定情境下的灵活裁量。需强调的是，香港土地用途表达为一种规划意向，即绿化地带以自然保育、发展限制为主导，同时可通过规划许可兼容休闲、静态康乐、必要的公用设施等辅助用途（表 3），呈多功能混合用地特征。这种安排不受土地公私属性影响，每宗土地皆被赋予主导用途与规划要求。



注：资料来源：笔者整理自香港城市规划委员会及规划署官网，2025。

图 2 分区计划大纲图（OZP）编制框架

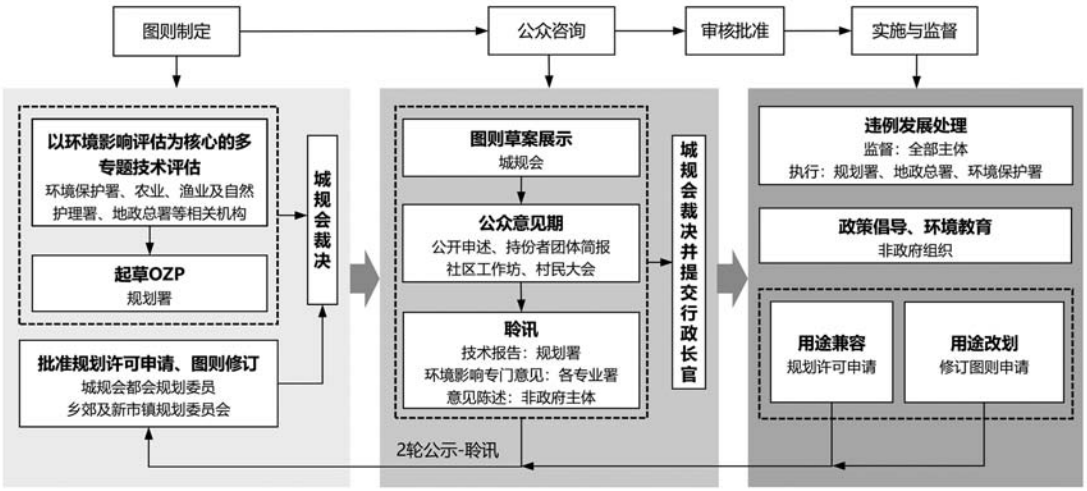
表 3 香港 OZP 绿化地带土地用途

第一栏：经常准许的用途	第二栏：须向城市规划委员会申请，可能在附带条件或无附带条件下获准的用途
农业用途、烧烤地点、郊野公园、政府用途（只限报案中心）、自然保护区、自然教育径、农地住用构筑物、野餐地点、公厕设施、账目营地、野生动物保护区	动物寄养所、播音室、墓地、电线车路线及终站大楼、骨灰安置所、火葬场、郊野学习中心、练靶场、分层住宅、高尔夫球场、政府垃圾收集站、政府用途（未另有列明者）、度假营、新界豁免屋宇等

注：资料来源于参考文献［3］；《规划指引编号 20. 履行规划许可附带条件的规定》中指出“附带条件”指城市规划委员会在批给规划许可时，对拟议发展设定的具体限制或要求，申请人必须履行，否则规划许可可能被撤销或失效

3.1.3 公众实质参与的咨询程序

绿化地带政策以《城市规划条例》中规定的法定公众咨询程序为支撑[18]，这种程序（《城市规划条例》第 6 条“就草图作出申述”，规定任何人可就有关草图向规划委员会作出申述；第 6B 条“根据第 6 条作出的申述的考虑等”，规定“规划委员会须于该条所述的 2 个月期间届满后，在合理地切实可行的范围内尽快举行会议，以考虑该申述”）是能改变方案与结果的制度性介入。制度化公众参与不仅确保环保团体、市民的意见在规划制定到实施的关键节点得到充分表达，并规定城规会必须对有效陈述进行研判并作出回应（图 3），相关决定与理据对外公布。这种模式“使规划既受命于政府，又制衡政府，实现权力自身的管控约束”[23]，构建了一个规范化且有实质效力的参与机制。



注：资料来源于参考文献［18-23］。

图 3　绿化地带规划流程示意

3.2　弹性实践对策

上述政策框架既保证了绿化地带规划依规、公平地开展，也提供了相对宽松的约束环境，形成以下 4 种弹性应变策略。

3.2.1　严格审批的用途兼容

香港政府对绿化地带用途兼容采取审慎策略。笔者对 2000 年 1 月至 2025 年 6 月共 3 745 份绿化地带规划许可申请分析显示，申请用途涵盖 16 大类（表 4），以住宅、康乐休闲、工业用途和公共交通设施最为集中，审批结果呈现明显的公共利益导向：教育、政府、社会/社区/机构用途、公用设施等公共性用途批准率显著高于总体平均值 45%，且多附加建筑高度/体量限制、绿化与树木保育、排污、交通配套等条件以降低潜在环境风险。相对地，对工业、商业等环境敏感的批准率显著偏低，否决决定常基于以下 4 类：1）不符绿化地带法定规划意向；2）不符合城市规划委员会所列准则（《规划指引编号 10. 拟在绿化地带进行发展而按照城市规划条例第 16 条提出的规划申请》对绿化地带内部发展提出的申请限制，包括拟发展新界豁免屋宇、住宅楼宇、政府/机构/社区、静态康乐、交通设施、公用设施用途的 13 条主要规划准则）；3）环境影响评估不可接受影响；4）为避免不良先例。

因此，在不损保育与安全的前提下，政府着重引导和规范开发活动，为绿化地带内部多种用途预留有限空间，而非一味限制。

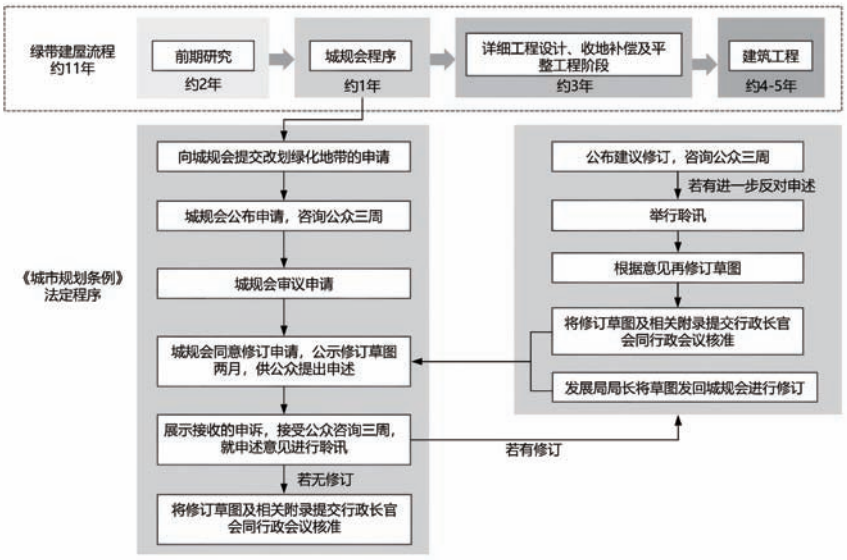
表 4　规划许可申请统计

规划许可申请用途	规划许可申请总数（宗）	批准数（宗）	临时性用途批准数（宗）	规划许可申请批准率（/%）
住宅用途	1 430	662	5	46
康乐及休闲	451	254	35	56
工业用途	401	142	43	35
公共交通设施	371	159	71	43
其他	214	73	0	34
公用设施装置	202	115	1	57
商业用途	156	59	14	38
宗教用途	119	63	2	53
农业用途	70	14	1	20
与殡仪有关的设施	63	33	0	52
政府用途	60	35	1	58
社会/社区/机构用途	57	33	8	58
教育	54	34	3	63
休憩用地	51	8	2	16
杂项用途	44	1	2	2
其他特定用途及装置	2	0	0	0
汇总	3 745	1 685	188	

注：资料来源于参考文献［24］。

3.2.2　多方博弈的用途改划

绿化地带的用途改划多源于重大公共或战略项目需求，获批即重塑区域空间格局，因此并非城规会单方的技术操作，而是政府、公众与环保团体、开发商围绕“开发与保育、公共福祉与个体诉求”长期博弈的过程。政府在供地与程序协调间权衡，公众与环保团体强调生态与居住品质，开发商在回报与合规成本间优化方案。个案通常经历多轮拉锯与条件化调整，周期常达 6～10 年（图 4），最终以“次优解”落定。



注：改绘自参考文献［25］。

图 4 绿化地带改划程序

典型案例如下：马鞍山绿化地带以纾缓房屋短缺为由进行改划，因生态、交通与遗迹影响，最终仅落实公营房屋并撤回私人住宅；政府收回粉岭高尔夫球场拟作公营房屋，但社会就通风、承载、坡地安全及赛事影响提出质疑，结果将“住宅（甲类）”改为“未决定用途”；大窝坪拟建低密度私宅引发休憩、生态与交通忧虑，最终在增绿、保坡、生态补偿与配套出资等条件下获批。总体而言，用途改划实质是通过制度化协商与方案调整，在供地和保育的平衡中以条件附带、阶段均衡的方式达成。

3.2.3 发展导向的边界调整

绿化地带并非静态，而是伴随政策取向或发展需求动态调整边界。首先，减量收缩以释放发展空间或保育升级。土地供应紧张时，将生态价值较低且开发条件成熟的绿化地带改划为城市发展用地，绿化地带边界据此内收以提升供地效率[26]，对具有关键自然要素的地段，如天然海岸线，则将绿化地带调整为保育更为严格的海岸保护区[27]，实现保护等级的提升。其次，增量扩张以强化生态保育。当外围地带进入发展视野但暂不具备即时开发条件，或当某些区域生态价值显著提升却尚未匹配更高保护标准时，规划署往往先将其纳入绿化地带进行预先管控或初步保育。这种“增减并行”的双向调整实为一种“弹性应对未来的不确定性”的制度设计。

3.2.4 短期诉求的临时吸纳

对绿化地带内短期、具有不确定性的诉求，政府则通过“限期、附条件、可逆”的临时许可机制加以兼容。统计显示（表 4），临时许可约占批准个案的 11.2%，占比不高但稳定存在。按功能来看，公共交通设施的临时比例最高（约 44.7%），其次为工业用途与康乐休闲，而住宅用途几乎不采用临时路径。因此，临时许可主要服务于对时序敏感、强度可控的功能，且于期限届满后须按条件复绿或复原[24]，既减轻对生态与空间格局的持久影响，也通过可逆的空间周转在一定程度上提升地块阶段性利用效率。

综上，政府对不同类型诉求均有所回应，对短期、低强度活动以临时许可予以吸纳、调配；对长期、稳定功能则通过常规批准或改划加以配置。

4 经验与启示

4.1 匹配城市发展和差异需求的弹性思维

“永久不变的开发边界或天然无损的生态保育地区无法真正实现”[28]，刚性约束难以应对边缘区绿色空间需求的动态变化。回顾香港绿化地带经验，有 3 个弹性管制思路：1）时间弹性。绿化地带的功能定位始终随时代背景与城市诉求进行阶段性调整与适时优化，实现以“动”为核心的适应性治

理；2）空间弹性。由于土地需求扩张或必要用途，灵活“释放”或“吸纳”以实现生态、社会与发展之间的长期平衡；3）功能弹性。通过用途兼容、用途改划和内部功能调配，绿化地带得以高效整合资源，满足多元化的社会与经济目标。

内地城市边缘绿色空间规划建设总体处于以刚性底线为前提的功能弹性治理阶段。作为城市发展的重要生态资源，其治理过程应“主动发现规律”[29]，顺应城市发展战略而弹性调整功能定位，在不削弱区域生态功能的前提下，保持适度弹性，探索绿色空间价值转化的多元实现路径。

4.2　趋近效率最大化的复合利用

城市边缘区绿色空间用地结构复杂，保护其自然价值与满足居民生产、生活需求并非不可调和的矛盾[30]。若长期局限于单一功能导向，资源配置效率和空间活力必然下降。

香港绿化地带尽管具有“边缘、非连续、碎片化”等使用限制，仍实现了生态保育、储备、景观与康乐等多重目标，展现出积极的利用潜力。其关键在于空间效率的最大化，主动允许和引导“兼容性功能”，并赋予公众共享的康乐属性，从而扩大社会受益面与参与度。内地的成都环城生态区亦由早期的“限制开发、生态隔离”起步，继而循序导入文化、休闲与农业示范等功能[31]，实现兼容生态隔离与共享公共服务的高效利用。

上述实践共同表明，“效率”并非提升开发强度而获得，而是提升单位面积土地的综合产出。因此，内地城市边缘区绿色空间规划建设宜结合城市功能优化、生态安全阈值与市民诉求，制定“兼容功能正向清单”，并依托国土空间“一张图”平台动态评估与调整，保障从准入到持续优化的闭环治理，更实现保育与城市服务的双重增益。

4.3　完善制度保障下的准入与改划

功能准入与用途改划是规划管理的重要政策环节。内地城市目前尚未针对边缘区绿色空间的用途准入与改划建立明确的技术标准与制度体系，改划条件、程序与评价指标散见于多层级法规与部门规章中，缺乏系统整合[32]。

香港绿化地带功能准入可概括为“三重高标准约束”：首先，在图则制订阶段，兼容性功能须向城规会提交规划许可申请，满足技术条件后获准；其次，即便获得用途改划批准，仍需履行详尽的土地改划程序，并开展独立的环境、效益评估和多轮咨询进行决策；最后，在改划落位后，其利用又受限于相应功能的用途准入限制。这种三层闭环式程序在极大程度上降低了盲目开发的风险。

合理的用途利用若无严格的制度安排，往往导致原有土地价值大幅下降，造成不规范开发的风险。因此，内地规划建设可借鉴“转用前准入限制、兼容审查—转用后约束、监督”以完善绿色空间动态转用路径，实现全过程严格保障。

4.4　实现利益相关者共同治理

Arnstein[33]的公众参与阶梯理论指出，只有利益相关者实质参与决策，才能兼顾程序正当与权力平衡，并在协商中积累信任与共识。内地城市边缘区绿色空间因利益格局复杂而难以通过政府单一决策予以有效协调[34]，多数项目公众参与仍主要体现为“告知-咨询”的单向型流程，与持续、互动式参与还有一定距离。

香港绿化地带从图则制定到实施、监督过程中的关键节点，形成了“公众反馈-管理回应-动态调整”的实质性参与。北京第二道绿化隔离亦在治理中形成了政府引导放权、村集体自治组织参与治理、市场合作、社会组织影响决策与引导舆论的多主体合作治理[35]。因此，边缘区绿色空间治理必须厘清政府、市场、社会组织和公众等治理主体的职能定位与分工[36]，推动参与从程序性走向协同治理；把使用主体、参与主体嵌入规划到运营的全过程，并在此基础上，着力优化流程，确保各利益方在既定时限内形成共识或明确分歧点，防止陷入因“过度协商”导致的修正循环。

5　结论

香港绿化地带规划政策建设可概括为“主动干预”与“弹性应变”的特征，体现了城市边缘区绿色空间管制从消极限制向主动引导的政策转型，也展现出在高密度、土地稀缺环境中构建弹性治理体系的可行路径。展望未来，城市边缘区绿色空间管理的核心不再是“能管得住”，而是“管得好”。深入把握城市空间发展的动态本质，以主动干预为抓手，弹性应对动态变化的发展需求，不断提升治理效率，城市边缘区绿色空间才

能真正释放其生态、美学、经济与社会复合价值，最终实现国土空间治理现代化的发展目标。

参考文献

[1]胡钫,张继刚,叶林,等.城市特别用途区的发展内涵与空间管制:基于规划编制与规划许可的逻辑[J].规划师,2023,39(7):85-93.

[2]香港特别行政区政府发展局与规划署.香港 2030+:跨越 2030 年的规划远景与策略[R].2016.

[3]香港特别行政区政府城市规划委员会.城市规划委员会法定图则注释总表[S].2023.

[4]何佩然.城传立新:香港城市规划发展史(1841—2015)[M].香港:中华书局,2016.

[5]TANG B,WONG S,LEE A K.Green belt in a compact city:a zone for conservation or transition? [J]. Landscape and Urban planning,2007,79(3/4):358-373.

[6]TANG B, WONG S, LEE A K W. Green belt, countryside conservation and local politics:a Hong Kong case study[J].2005,17(3):230-247.

[7]CHEUNG T K.Conservation and development of green belts in Hong Kong:the case of Tsuen Wan[D].香港:香港大学,1993.

[8]刘智鹏,刘蜀永.香港志·自然[M].香港:中华书局,2023.

[9]香港特别行政区政府.城市规划条例:第 131 章[S].1996.

[10]CHUN L K.An assessment of the effectiveness of green belt to contain urban sprawl in Hong Kong,2006-2014[D].香港:香港大学,2015.

[11]香港特别行政区政府行政长官办公室.行政长官 2013 年施政报告[R].2013.

[12]香港特别行政区政府发展局.立法会八题:大埔汀丽路近南坑村一带的发展规划[EB/OL].(2023-01-18)[2025-08-11].https://www.devb.gov.hk/sc/legco_matters/replies_to_legco_questions/index_id_11417.html.

[13]香港特别行政区政府行政长官办公室.行政长官 2022 年施政报告[R].2022.

[14]香港特别行政区政府发展局.立法会十题:有关绿化地带用地的统计数字及改划用途事宜[EB/OL].(2018-01-24)[2025-06-03].https://www.devb.gov.hk/sc/publications_and_press_releases/press/index_id_9848.html.

[15]香港特别行政区政府发展局土地供应小组.土地供应小组专责报告:多管齐下同心协力[R].2018.

[16]香港特别行政区政府行政长官办公室.行政长官 2023 年施政报告[R].2023.

[17]香港特别行政区政府城市规划委员会.法定图则一览及简介[EB/OL].[2025-06-01].https://www.tpb.gov.hk/sc/list_of_plans/intro.html.

[18]香港特别行政区政府城市规划委员会.公众参与计划制定[EB/OL].[2025-06-11].https://www.tpb.gov.hk/en/list_of_plans/participate.html.

[19]香港特别行政区政府规划署.常见的违例发展[EB/OL].[2025-06-11].https://www.pland.gov.hk/pland_sc/planning_e-p/cud/index.html

[20]香港特别行政区政府城市规划委员会.申请指引[EB/OL].[2025-06-11].https://www.tpb.gov.hk/sc/plan_application/apply.html.

[21]香港特别行政区政府发展局.立法会十题:香港 2030:规划远景与策略研究[EB/OL].(2009-10-28)[2025-06-11].https://www.devb.gov.hk/sc/sdev/press/index_id_5683.html.

[22]香港特别行政区政府城市规划委员会.规划申请的公众参与[EB/OL].(2023-09-01)[2025-06-01].https://www.tpb.gov.hk/sc/plan_application/make_comment.html.

[23]翁阳,汪坚强,郑善文.我国内地规划申诉制度建设探讨:基于香港的经验[J].国际城市规划,2019,34(2):101-110.

[24]香港特别行政区政府城市规划委员会.法定规划综合网站 3[EB/OL].[2025-06-01].https://www.ozp.tpb.gov.hk/?lang=sc.

[25]大公报.香港“绿地”真的不能碰?[EB/OL].(2022-08-15)[2025-06-11].https://www.takungpao.com/house/dichan/2022/0815/754011.html.

[26]香港特别行政区政府发展局、规划署.土地、房屋和运输政策框架:绿化地带改划研究[EB/OL].(2013-12-01)[2025-06-11].https://www.devb.gov.hk/tc/about_us/policy/policy_agenda_1314/land_housing_and_transportation/index.html.

[27]香港特别行政区政府.大屿山南岸分区计划大纲草图获核准[EB/OL].(2024-05-24)[2025-06-03].https://www.info.gov.hk/gia/general/202405/24/P2024052400207.html.

[28]张佶,李亚洲,刘冠男,等.寻求强控与发展的平衡:空间规划央地协同治理的国际经验与启示[J].国际城市规划,2021,36(4):82-90.

[29]翟端强,卓健.国土空间管控困境与逻辑重构:基于人地耦合理论的演绎与分析[J].城市规划,2024,48(10):36-50.

[30]叶林,邢忠,颜文涛.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.

[31]张凯旋.公园城市背景下大城市环城生态公园带建设研究:以北京、上海、成都为例[J].北京规划建设,2024(4):99-103.

[32]易家林,郭杰,欧名豪,等.国土空间用途管制:制度变迁、目标导向与体系构建[J].自然资源学报,2023,38(6):1415-1429.

[33]ARNSTEIN S R.A ladder of citizen participation[J].Journal of the American Institute of Planners,1969,35(4):216-224.

[34]谭静.从二元管理走向多元治理的京郊地区治理创新模式研究[J].小城镇建设,2018,36(11):115-119.

[35]李玏.城市边缘区绿色空间多元治理机制与优化路径:以北京市绿化隔离地区为例[J].中国国土资源经济,2024,37(2):47-56.

[36]韩炜,蔡建明,赵一夫.多元主体视角下大城市边缘区空间治理结构、机制及路径研究[J].地理科学进展,2021,40(10):1730-1745.