

中图分类号：TU984

城市自然保育规划决策困境——以香港沙螺洞为例

The Dilemma of Urban Natural Conservation Planning Making: The Case of Sha Lo Tung, HK

李劼 刘建政 李卫锋

Li Jie, Liu Jianzheng, Li Weifeng

摘要：生态文明背景下，城市的自然保护与生态规划成为城市规划的一项重点工作。然而由于快速城镇化时期土地的稀缺性，城市发展与自然保护之间存在剧烈矛盾，涉及到多方利益相关者的不同诉求。因此对于城市生态保护的空间管制不仅是一项技术规划，更是根植于当地制度框架与经济社会文化背景之中的复杂规划决策。以香港新界沙螺洞近 30 年来面临的保育与发展之间的困境为案例，在考察香港自然保育政策、规划及法律法规的制度框架基础上，采用“效率性”、“公平性”、“有效性”、“合法性”的综合分析框架对案例中三个规划决策进行分析，关注制度构建下不同参与方的利益冲突与决策制定的复杂性，力求对城市自然保育规划决策困境的成因获得更加全面深入的理解。

Abstract: In the context of ecological civilization, urban natural conservation and ecological planning have become an important part of urban planning. However, due to land scarcity, there exists a severe conflict between urban development and natural conservation, which involves different appeals among different stakeholders. Therefore, spatial regulation for urban ecological conservation is not only a matter of technical planning, but a complex planning decision embedded in the local institutional framework and economic, social, and cultural context. Sha Lo Tung, located in New Territory region of Hong Kong, has been faced with dilemmas of planning making between development and conservation over the past thirty years. Taking it as a case, this study analyzes the three planning decisions regarding its development and conservation through an analytical framework focusing on “efficiency”, “equity”, “effectiveness” and “legitimacy”, based on the natural conservation policy, planning, and rules and laws in Hong Kong. It aims to gain a deep understanding of the dilemmas of urban natural conservation, through the examination of the institutionally constructed interests and conflicts of different stakeholders as well as the complexity of environmental related planning decision-making.

关键词：城市自然保育；规划决策；生态保护规划；香港

Keywords: Urban Natural Conservation; Planning Decision; Ecological Protection Planning; Hong Kong

香港大学种子基金研究计划（201511159133）

作者：李劼，博士，香港大学建筑学院城市规划与设计系。jessieleepku@hotmail.com

刘建政（通信作者），博士，香港大学建筑学院城市规划与设计系。jzliu@connect.hku.hk

李卫锋，博士，香港大学建筑学院城市规划与设计系，助理教授。wfli@hku.hk

前言

生态文明建设背景下，城市的绿色生态发展已成为我国新型城镇化战略的核心举措^[1]，城市的自然保护与生态规划成为城市规划的一项重点工作。有别于对人类影响不深的大自然保护，城市中的自然生态环境保护内容包括保护生物多样性及物种的栖息地，保护城市自然景色，保护城市自然空间的连贯性，以及保护绿色历史文化遗产^[2]。人们日益认识到城市不仅是人口聚集区，也是多种野生动植物的栖息地。保护城市的自然景观与生境，对于保护生物多样性、满足市民户外活动游憩需求、维护生态安全格局等具有重要意义。已有为数不少的文献介绍境外城市生态环境保护的方法、政策与规划，特别是城市生态功能区规划与实施的经验，力求探索我国通过空间管制方法在快速城镇化背景下进行生态环境保护的途径^[3-7]。然而，城市的发展对土地资源产生激烈争夺，城市发展与生态保护之间存在剧烈矛盾，涉及到多方利益相关者的不同诉求。在此背景下，通过生态控制线等空间管制方法对城市生态环境的保护往往在实践中难以落实、收效甚微^[7]。本文认为城市的自然生态保护规划是一项复杂的规划决策，不仅需要一套规划的技术方法，更需要对其所处的体制和经济、社会、文化背景有深刻认识，对牵涉到的土地所有者、开发商、环保组织、民众等各方利益相关者的角色和权力关系有所考虑。

香港是一座典型的人口密度极高、土地资源极其稀缺的城市，却成功地将超过 40% 的土地用作自然保育，有效控制了城市发展对自然景观和生境的入侵。其实，对于寸土寸金、居住空间促狭的香港，对土地开发的诉求更加强烈，发展与保育之间的矛盾更加突出。特别是当需要受到保护的自然地带的土地为私人所有，所涉及到的问题更加复杂。本文在介绍香港自然保育政策、相关法律法规及规划控制的制度框架基础上，以新界沙螺洞地区近 30 年来面临的保育与发展之间的规划困境为案例，深入考察在当地制度框架与社会经济文化背景下，对于保育与发展所做的三个规划决策的过程以及各方利益相关者的诉求与角色，并根据埃德加（Adger）等人提出的“效率性”、“公平性”、“有效性”、“合法性”的综合分析框架对相关规划决策的机制进行分析^[8]。本文的目的不在于提供技术性的规划方法或建议，而在于从学术角度通过一个跨学科的分析框架对城市自然保育规划决策进行分析，讨论其面临困境的复杂性，以获得对自然保育和城市发展之间矛盾的更加全面深入的理解。

1 环境规划决策的跨学科分析框架

涉及到环境的规划决策需要生物、化学、环境科学、人文地理、经济、政治、法律等多学科的知识 and 思想。埃德加等指出环境决策不仅需要掌握相关的自然要素，更需要对关于什么是理想的环境结果的不同价值观做出仲裁与取舍^[8]。他们建议对环境决策的研究需要采取跨学科的方法，结合不同领域的思想和分析工具，进而提出以效率性、公平性、有效性、及合法性作为综合性分析工具，以求获得对于环境决策的全面深入理解。对这四个维度的考察需要跨学科的思考，例如效率是经济学的核心概念，合法性则属于政治学领域。这四个维度又互为关联、缺一不可。一个决策无论多么具有效率性和有效性，都可能因为公平性与合法性的缺乏而导致失败；同样，具有公平性与合法性的决策也不可以缺乏效率和有效性。

具体而言，根据埃德加等人的阐述，效率性是环境决策的经济学研究所关注的问题，其焦点在于福祉最大化。经济效率对人类福祉的专注引起了很多争议，批评者认为除了人类福祉外，环境决策也需考虑其他的价值。这也意味着在环境决策过程中不应轻易预设一个优先目标，优先级的确立需要经过深思熟虑并具有充分理由。有效性是指一个决策能够达成其目标的能力，通常是工程师、规划师和政策研究者所关心的问题。有效性的经济学解释涉及到达成目标所需的成本，或者是在给定的成本下所能获得的一定结果。公平性的视角关注正义分配，或者说是环境决策结果的分配——从环境变化的不均衡空间影响到社会与政治影响的分布。不同学科对公平性也有不同的理解和定义，例如在有关环境正义的文献中，公平通常意味着对暴露于环境危害和获得环境资产的平等机会，经济学中则对公

平又有不同的定义，因此需要采用跨学科的视角并根据具体的决策背景来考虑公平性问题，有时公平性需要按劳分配，有时则需要按需分配或均衡分配。合法性涉及到程序正义和决策能够被相关者所接受的程度。在政治学领域，合法性涉及到社会规则、信念和规范，由文化和意识形态所决定，因此对环境决策的分析需要理解其所处的社会文化背景^[8]。

下文首先考察香港的自然保育制度框架，然后以沙螺洞为案例，介绍过去 30 年间，在土地资源稀缺背景下关于沙螺洞地区开发与保育之间的三个重大环境决策，并应用埃德加等提出的效率性、公平性、有效性、合法性分析框架对其各个阶段做出的不同规划决策的机制及其结果进行分析。

2 香港的自然保育制度框架

香港是一个地形多样的地区，主要的地形特征是重叠的山脉，山区占土地面积的 3/4。此外，也有平坦的农田、河谷，交错的海岸线，星罗棋布的海岛，以及广阔的湿地。多样的自然环境提供了多样的生境，这里孕育着 2 000 余种本土维管植物，也是 50 余种哺乳动物，500 多种雀鸟，100 余种两栖及爬虫类动物，180 多种淡水鱼，200 多种蝴蝶，以及 110 余种蜻蜓的家园^[9]。不同类型的生境提供了香港生物多样性的基础，约 50% 的土地被指定为各种与自然保育有关的用途，以维护宝贵的生态资源。然而城市发展对土地的需求对自然生境产生了巨大威胁，具体表现为城市发展侵入风景优美的未发展区，造成了自然景观的破坏；由于经济转型现有农村景观受到威胁，出现荒废土地；天然海岸线因港口用地不断发展受到影响，其中填海工程和采泥工程对海岸环境影响严重^[10]。

2.1 香港自然保育空间管制

为了减少城市发展对自然生境的威胁，香港的土地利用规划特别考虑到自然及文物保育的需求，制定原则包括：（1）把重要的景观、生态与地质特征和文物的所在地划保育有关地带；（2）限制在保育有关地带内，只可进行有助于保护特定景观、生态、地质特征和文物的用途；（3）管制毗邻土地用途，尽量减少给自然保育有关地带带来不良影响，并尽量提高这些地带对自然保育及文物保护的价值；（4）如可能的话，划出新的与保育有关地带，补偿因为发展而失去的具保育价值的地方^[10]。自然保育的控制带包括“郊野公园”、“特别地区”、“海岸公园及海岸保护区”、“地质公园”、“具有特殊科学价值地点”、“自然保育用途地区”、“绿化地带”、“集水区”等，其中很多地点是互相重合的，例如大部分集水区和特别地区都处于郊野公园范围内。这些地点受到《郊野公园条例》、《海岸公园条例》、《水务设施条例》、《城市规划条例》、《环境影响评估条例》等多种法律法规的保护，涉及到的管理主体包括渔农自然护理署（渔护署）、环境保护署（环保署）、水务署、规划署等多个政府部门。总体来说，陆地自然保育地区的空间管制可粗略分为受《郊野公园条例》管制的地区和受规划法定图则管制的地区。受《郊野公园条例》保护的地区包括郊野公园和特别地区。郊野公园建立的目的是进行自然保育并为市民提供郊野康乐和自然教育的设施和服务；特别地区是指在动植物、地质、文化或考古特色方面具有特殊及重要价值的政府土地。郊野公园和特别地区的划定和管理由渔护署负责，相关保育与开发的事宜需经渔护署同意。为避免双重管制，郊野公园一般不在规划图则上标出，不受规划署管制。现时，全港共有 24 个郊野公园（占地 43 455 hm²）和 17 个特别地区（图 1）（占地 1 997 hm²，其中 845 hm² 位于郊野公园之外），总面积约达 44 300 hm²，占香港土地面积逾 40%^[10]。

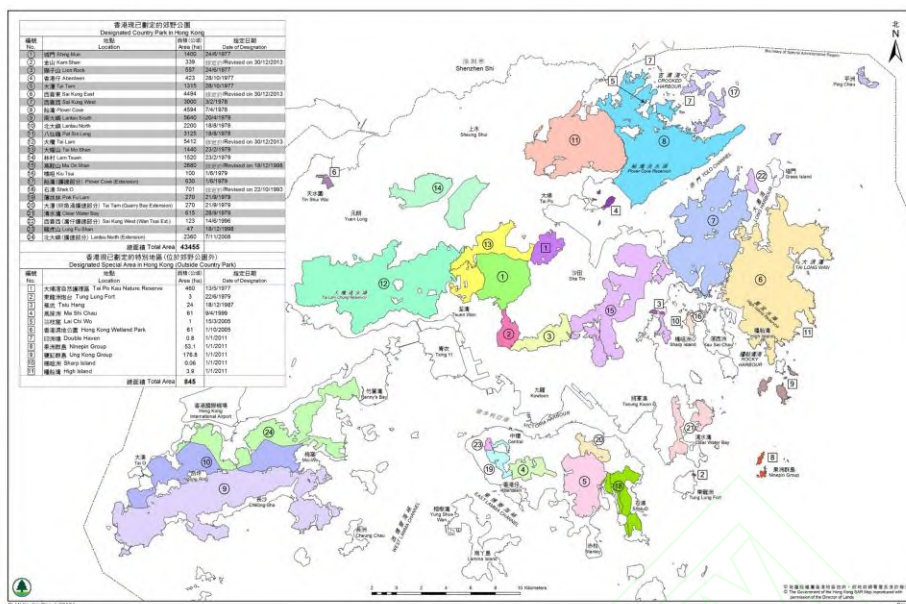


图 1 香港郊野公园及特别地区
资料来源：香港特别行政区政府渔农自然护理署

没有被划入郊野公园的具有生态价值的自然地区，由城市规划委员会（城规会）对其进行鉴定，并以“自然保育用途地区”和“绿化地带”等形式在法定图则上确定下来，通过规划图则进行开发控制。具体体现在分区计划大纲图和发展审批地区图等法定图则上，或在规划署拟备的发展大纲图和发展蓝图等政府内部图则上。负责制定法定图则的城规会本身是一个法定组织，成员由行政长官委任，包括政府成员和其他来自工商业、法律、建筑、环境、社会工作、文物保护的各界专家人士，力求在规划制定时从各专业范畴进行考虑，并平衡各方面利益。此外，“具特殊科学价值地点”可以是陆上或海上的地点，在动植物、地理或地质上具有特色，因而具有特殊价值。这些地点由渔护署鉴定，可能位于郊野公园内，也可能不在其中。一经指定，便会在适当的法定规划图则及政府内部规划图则上显示。在“具特殊科学价值地点”内，除用作保育用途外通常不会批准进行新发展。负责规划和发展的政府部门需要确保建议在这些地点或其附近进行发展时，已对保育事宜做出充分考虑。若计划在“具特殊科学价值地点”或其邻近地方进行发展，须征询渔护署的意见^[10]。

2.2 香港自然保育政策与措施

香港多年来奉行的自然保育政策是通过保护现有的自然保育地区、找出其他应予保育的地方，以及对值得保育但因重要发展计划而无法保存的自然环境做出弥补，以保育和美化本港的自然环境。根据这套政策进行的立法和行政措施有效保护了易受破坏的生境及重要物种。不过，对于个别地点是否应予保育仍不时引起争议；在发展诉求与自然保育目的相抵触的情况下，争议尤其激烈。特别是有不少具重要生态价值的地点位于私人土地上，已有机制没能对其进行全面管制。基于以上认识，2005 年香港特区政府出台新自然保育政策，宗旨为“顾及社会及经济的考虑，以可持续的方式规管、保护和管理对维护本港生物多样性至为重要的天然资源，使现在及将来的市民均可共享这些资源。”^[11]除加强执法，鼓励公众参与等措施外，为了更有效地达到自然保育的目标，特别是加强保育私人土地上具有重要生态价值的地点，新自然保育政策提出了“管理协议”与“公私合作”两项新的措施，并采用计分制评估不同地点在生态方面的相对重要性，拟定了 12 个须优先加强保护的地点清单。

香港的土地归政府所有，但由于历史原因部分新界村野的土地归当地原住民所有，部分土地又被村民卖给了开发公司，分散的土地权属使自然保育变得更加复杂。私人所有的土地具有重要生态价值，进行保育必然涉及到对土地所有者利益的补偿，但是由政府出资向土地所有者购买土地进行保育将产生巨大财政压力。在此背景下，“管理协议”与“公私合作”两项新的自然保育措施尝试以自然环保基金或有限的开发作为资金来源，并利用环保组织的力量进行合作保育。管理协议计划下，非政府机构透过环境及自然保育基金的拨款，与土地拥有人订立管理协议，促进有关地点的自然保育工作。非政府机构可通过协议向土地拥有人或其租户提供经济诱因，藉此换取土地管理权或促使土地拥有人或租户与它合作保育。公私合作计划则允许倡议者在有关地点中生态较不易受破坏的部分进行发展，但发展规模须经政府同意，并且用发展的收益负责长期保育和管理该地点生态较易受破坏的其余部分^[11]。新措施出台后，沙螺洞地区便是首批申请进行公私合作发展的地点之一。

3 开发与保育的规划决策困境——沙螺洞案例

沙螺洞位于香港新界大埔新市镇东北部，是一个三面环山的山谷盆地，占地超过 80 hm²（图 2）。它是一块淡水湿地，其北、东、西三面被八仙岭郊野公园环抱，南面约 3.8 km 之外是大埔新市镇中心。沙螺洞早期由 17、18 世纪迁入的客家人所居，原有三座传统客家村落，分别是张屋、老围和李屋。1995 年后由于香港经济发展基本不再从事农业活动，原村民外迁，已无人居住。沙螺洞被誉为香港最具生态价值的地方，溪流蜿蜒穿过树林、灌木丛、草地、废弃的稻田，形成了多样的湿地生态环境，拥有多种稀有动植物，包括两栖动物、浅水鱼类以及蝴蝶蜻蜓。特别是这里孕育了全港近六成半的蜻蜓品种，是 70 多种蜻蜓的重要栖息繁殖地，被环保团体誉为“蜻蜓天堂”^[12]。坐落于沙螺洞的三个客家村落也被列为“香港二级历史建筑”。在政府采用计分制划定的 12 个须优先加强保护的地点中，沙螺洞的得分位列第二。然而，纵然有极高的生态价值，对于香港这样一个城市快速发展、人口高速膨胀、土地极其稀缺的国际都市，保育与发展之间的决策涉极为复杂，涉及到种种利益冲突与价值碰撞，土地所有者的权利，环保团体的诉求，以及规划专业人士的判断。下文依时间顺序介绍过去 30 多年间关于沙螺洞保育与发展之间的三次规划决策，并采用效率性、公平性、有效性、合法性的分析框架对三个决策进行分析。



图 2 沙螺洞地图
资料来源：香港特别行政区政府渔农自然护理署

3.1 经济快速发展背景下的开发决策

1979年,沙螺洞发展有限公司收购了当地村民的私人土地,并承诺为当地百余户村民免费建造三层高的丁屋。根据公司与村民的协议,拥有五间村屋的村民可获三间丁屋,三间村屋的有两间,如此类推。在房价高企的香港,这样优渥的条件自然深得村民的拥护响应。现在沙螺洞的土地逾40%归沙螺洞发展公司所有,其余归政府所有,均为荒废农地,另有数幢村屋。1982年,该公司宣布在沙螺洞兴建低密度住宅、新界小型屋宇(丁屋)以及高尔夫球场。发展计划除了占用由村民收购回来的农地外,更占用了43 hm²八仙岭郊野公园的土地。1986年,发展计划提交与郊野公园管理局。1990年,郊野公园委员会(郊委会)认为该计划能改善沙螺洞的郊游设施及行车通道,批准了该项发展。

然而这个发展计划遭到多个环保团体的极力反对。环保团体认为沙螺洞具有很高的生态价值,加上地处集水区及郊野公园,指责发展会污染和破坏沙螺洞的溪流和水塘,摧毁野生动植物的生境,危害生物多样性。其中地球之友¹更因为郊委会的决定而申请司法复核,事件出现关键转折点。地球之友挑战郊委会的决策主要基于两点。第一,地球之友指出郊委会批准沙螺洞的开发是不当的土地利用规划,规划决策没有遵循正规的规划程序,与多个前置研究报告和规划相冲突,挑战其合法性。第二,地球之友提出建设高尔夫球场将使原本供公众享受的公共郊野空间成为进入受限制的收费场所,并因靠近集水区可能导致香港饮用水质的下降,开发的利益由一小部分人获得,损失和风险却要由公众承担,质疑决策的公平性^[13]。1992年,最高法院最后裁定郊野公园委员会的决定违法,整项发展因而停止。此后,开发商提交环境评估报告和新的开发计划,取消占用郊野公园的部分,并多次缩减低密度住宅及高尔夫球场的面积。但是环境咨询委员会否决了其环境评估报告,发展仍得不到通过。

3.2 环境意识提高背景下的保育决策

1997年,城市规划委员会公布沙螺洞发展审批地区草图,对该地区订下规划管制,开发公司无法再进行任何开发计划。发展审批地区图是临时性法定规划文件,有效期为三年,目的是给予城规会时间来研究制定分区计划大纲图,分区计划大纲图生效后作为正式法定图则取代之前的发展审批地区图。1999年,城规会申请将发展审批地区草图有效期延长一年,以争取更多的时间对该地区的生态价值和开发保育方式做更深入的研究。但是开发公司认为它们的权利受到侵害,从而向高等法院提出司法复核,要求推翻有效期延长一年的决定,其本质企图是推翻发展限制。2000年12月,高等法院经过详细的实地调研与核查,裁定城规会申请期限延长为合法,驳回发展公司的复核申请^[14]。

面对沙螺洞的保育与开发,城规会在制定规划图则时可以有三个选择:第一,自然保育导向,限制开发,保存沙螺洞珍贵的生境和自然资源;第二,混合开发,在保持溪流湿地生态环境不受影响的基础上有选择性地进行一定的开发,满足私人住宅的需求;第三,开发导向,即批准开发商的开发计划。这一开发计划包含三个部分:私人住宅开发、村庄开发,以及设施建设。其中选定五个地区用于综合性私人住宅开发,总楼面面积66 300 m²,主要为两层独栋住宅。最终,城规会的决定为自然保育:2001年城规会公布分区计划大纲草图并公示,区内大部分地区均化为绿化地带、自然保育区、以及具有特殊科学价值的地点,只有现在村落的两公顷被划为乡村式发展^[14]。

规划的意向定为保育,引起了沙螺洞发展有限公司及村民的强烈反对。村民担心将沙螺洞列为保育地区,他们将不能在区内大量建设小型屋宇或作任何大型发展,村民的“豪宅梦”被粉碎^[15]。更矛盾的是,沙螺洞因保育的决策反而陷入无法保育的结局。原因是这

¹香港地球之友成立于1983年,旨在“通过推动政府、企业和公众,共建可持续发展的环保政策、营商方式和生活形态,以保护香港和临近地区的环境为目标”。参见香港地球之友网址 http://www.foe.org.hk/c/content/cat_page.asp?cat_id=35#.VTN8rWSUcrg。

里约一半的土地权属属于沙螺洞开发公司，开发公司并没有保育沙螺洞自然生境的义务和激励，而政府需要尊重业主的权利，不是想保育就能做到保育的。据报道这里的大部分植物被久未清理的“植物杀手”薇甘菊抢去养分和阳光，奄奄一息。有效的管理和保育措施缺失已使沙螺洞成为非法钓鱼、越野赛车、野战游戏的热门地点，溪流也被人排放污水，生态环境遭到严重破坏^[15]。

3.3 保育困境背景下的公私合作决策

考虑到管理缺失只会陷入双输的局面，政府在《新自然保育政策》中将沙螺洞列为优先加强保育的地点，企图通过新措施对沙螺洞进行保育。在新保育措施“管理协议计划”和“公私合作计划”出台背景下，沙螺洞发展有限公司提出与环保团体绿色力量合作，以公私合作的方式保育及发展沙螺洞。该计划允许有限的发展，并由发展公司出资保育，以此平衡发展与保育的利益。新的沙螺洞开发计划分为保育区、开发区、道路改善工程三个部分，其中将沙螺洞 90% 的面积划为保育区，10% 的面积作为开发区，并改善通往沙螺洞的道路^[16]。具体的措施是发展公司在沙螺洞其中一幅生态价值较低的政府土地（约 5.5 hm²）兴建 6 万个日式无烟骨灰龕，以售卖骨灰龕灵位赚取收入，但是要将其手中的私人土地交予政府，并注资 1.2 亿元成立保育基金，与环保组织绿色力量合作，在交出的土地上建生态教育中心，对沙螺洞进行保育。新的开发有考虑环境影响，项目倡议方沙螺洞发展公司和绿色力量主动向政府提交了环评报告，并提出一系列措施减少对环境的破坏，包括禁止拜祭时焚香烧纸，以防止山火及避免影响附近的空气质量，清明节和重阳节期间限制访客人数等。

即便如此，新的开发计划再次遭到多个环保团体的质疑，认为在沙螺洞修建骨灰龕会影响保育工作，并指出发展公司将通过兴建骨灰龕获得巨额收益，认为政府批准该项目有利益输送之嫌。2012 年 6 月，包括长春社、绿色和平、地球之友在内的 10 个环保团体联署要求政府否决该项目，否则不排除申请司法复核挑战政府^[17]。相关环保人士指出兴建骨灰龕及拓宽道路工程将摧毁 20 hm² 的树木，并将阻截雨水流入河溪，影响整片湿地、树木及蜻蜓栖息，拜祭人潮带来的化学品也会污染生态环境。环保组织对作为项目倡议人的绿色力量所提交的环评报告也深度质疑，呼吁应由第三方专业环评机构重新做正式环评。另一方面，沙螺洞原居民却把这项发展视为“唯一的希望”。继沙螺洞被列为保育地区后，开发公司承诺的丁屋无法建设，村民无法得到屋宇补偿。开发公司承诺进行金钱赔偿，但公司首先要回本，所有赔偿都要在新的开发计划得以实施后才能进行。沙螺洞 35 年来发展无期，直到近期仍时时引来村民的强烈不满与抗议^[18]。

3.4 三次规划决策的分析

沙螺洞案例发展的三个阶段涉及到三个关于自然保育与发展的规划决策，下文基于效率性、公平性、有效性、合法性的分析框架，讨论本案例在不同的利益诉求与决策机制下产生的完全不同的规划决策及结果。效率性通常是发展型政府（developmental state）追求的目标，旨在促进经济福祉的最大化。由于经济激励，效率性通常与有效性相辅相成，却与公平性相矛盾。第一个规划决策中，郊野公园委员会做出的决策为发展，将效率性作为首要目标，目标是改善其郊游及道路设施，振兴当地已开始衰落的郊野经济，认为这会使全社会受益，这与当时的香港以发展为导向的整体社会环境密不可分。但是随着经济水平提高，民众环保意识觉醒，以效率性为首要目标的规划决策受到质疑。因此第二个规划决策效率性不再是优先目标，而是把对生态环境的保育置于经济效率之先，但同时也由于缺乏经济激励导致保育有效性的缺失，规划的目标并没有实现。第三个规划决策中，为弥补有效性不足，采用公私合作发展，希望以有限的开发为激励达成自然保育的有效性，效率性和有效性的考量占据主要位置，但是最终仍遭致反对而至今无法落实。这里的问题是保育的有效性是否一定要以经济的效率性为条件？私人土地的自然保育究竟应由谁来负责，谁来买单？

公平性在本案例中主要体现为是否为公众提供了平等的共享环境及生态资源的机会，也体现在利益相关者是否获得公平的补偿。三次规划决策中涉及到公平性的问题是谁获益？谁损失？不同利益主体的收益与损失是否相同？第一阶段的决策中，兴建高尔夫球场、丁屋和低密度住宅并改善道路及交通设施，声称将“提高全社会的福祉”，但获益最多的是那些能够负担高尔夫活动或低密度楼盘的富裕人士，以及作为土地所有者的村民和开发商。这项开发将使本属于公众的自然休憩地变成仅供一小部分人使用的收费场所，非楼盘业主以及不从事高尔夫活动的人将难以进入。而生态环境遭到破坏，饮用水质受到威胁，遭受损失的是全体居民。这是开发决策遭受公众质疑的主要原因之一。另一方面，限制发展导致原村民无法在该土地进行开发，也无法获得开发公司所承诺的补偿，是否公平？基于公平性的角度思考，村民是否“应该”获得补偿，获得多少补偿？这些问题恐怕只能根据实际的情况及各方利益相关者的协商与博弈来解决。本案例中合法性主要涉及到决策的程序正义，也是第一个决策被推翻的主要原因。环保团体反对的是第一个规划决策本身，即反对沙螺洞高尔夫球场和楼盘的开发，但它们挑战的却主要是决策的合法性，即该决策的制定是否遵循了正规的规划程序，开展了公众咨询，并符合前置研究报告和规划。正是基于对合法性的考量，高等法院否决了第一个规划决策，并在第二阶段支持了城规会规划控制延期的申请，推翻了开发商突破管制的企图。香港作为高度法治的社会，对决策的合法性具有足够的重视，决策过程的程序正义与决策本身的公平效率同样重要，即便为了达成令人满意的结果，也不能忽视程序的正义。而由于复杂的诉求，任何一个规划决策都难以令所有利益相关者完全满意，那么合法性是决策得以落实的重要保证。

4 结语

关于城市开发与自然保育之间的规划决策涉及到复杂的经济、政治、社会、文化因素，涉及到多方利益相关者的冲突与博弈，土地权属归私人所有则使问题更加复杂。本文以香港具有高度生态价值的自然地区沙螺洞为例，在考察香港的自然环境保护制度基础上，采用“效率性”、“公平性”、“有效性”、“合法性”的分析框架，对过去 30 年间有关沙螺洞所作出的开发与保育的规划决策及其所面临的困境进行了深入分析，指出了各个决策没有达成预期目标的原因，阐释了城市自然生态环境保护规划决策的复杂性。本文认为对于环境决策的理解要从以上四个维度进行全面的分析，更需要理解决策制定所处的制度框架与根植性。香港现行的比较完善的自然保育政策与空间控制方法也是经过几十年的不断积累与发展，伴随着对于自然环境保护认识的加深与观念的转变。沙螺洞案例中，早期政府部门对开发提案的批准离不开当时 1980 年代香港经济快速发展的大环境。然而社会环保意识的觉醒，特别是环保 NGO 在推动地方环境议题和政府监督上日益重要的作用，对事件的发展产生了扭转。该环境决策案例中涉及到政府部门、当地村民、沙螺洞发展有限公司、环保 NGO、城市规划委员会、以及法官等多个参与方，它们并非是中立的，而是由制度构建了它们的权利和责任，影响着它们对于发展与保育的选择。因此，城市规划中的自然生态环境保护不仅是一项技术工作，更需要每个关于空间管制的规划决策中关注其效率性、公平性、有效性、与合法性，关注不同利益相关者的诉求。此外，从香港案例中可以看到，城市的自然生态环境保护不完全在于生态规划与空间控制，同时在于政府对于保护环境的真正意愿与决心，在于有力的立法与执法，在于有效的措施与方法，在于环保团体的专业力量与协作，也在于全社会对于城市发展与生态环境保护之间的权衡取舍与价值判断。

参考文献

- [1] 陈志端. 新型城镇化背景下的绿色生态城市发展[J]. 城市发展研究, 2015, 22(1): 1-6.
- [2] 吴承照, 张娜. 城市自然保护的内涵、历程与策略研究[J]. 同济大学学报: 社会科学版, 2010, 21(6): 31-38.
- [3] 包静晖, 王祥荣. 伦敦的生态及自然保护[J]. 国外城市规划, 2000 (3): 36-38.
- [4] 黄观贵. 香港自然保育的现况与前瞻[J]. 地理学报, 1997, 52: 152-160.

- [5] 赵振斌, 包浩生. 国外城市自然保护与生态重建及其对我国的启示[J]. 自然资源学报, 2001, 16(4): 390-396.
- [6] 邢忠, 汤西子, 徐晓波. 城市边缘区生态环境保护研究综述[J]. 国际城市规划, 2014, 5: 05.
- [7] 吴之凌. 城市生态功能区规划与实施的国际经验及启示——以大伦敦地区和兰斯塔德地区为例[J]. 国际城市规划, 2015, 1: 15.
- [8] Adger W N, Brown K, Fairbrass J, Jordan A, Paavola J, Rosendo S, Seyfang G. Governance for Sustainability: Towards a ‘Thick’ Analysis of Environmental Decision Making [J]. Environment and planning A, 2003, 35(6): 1095-1110.
- [9] 香港特别行政区政府渔农自然护理署. 香港生物多样性网页[OL]. [2015-03]. http://www.afcd.gov.hk/tc_chi/conservation/hkbiodiversity/hkbiodiversity.html.
- [10] 香港特别行政区政府规划署. 香港规划标准与准则第十章: 自然保育及文物保护. 香港, 2011.
- [11] 香港特别行政区政府. 新自然保育政策. 香港, 2004.
- [12] 香港地方. 沙螺洞[OL]. [2015-03]. <http://www.hk-place.com/view.php?id=147>.
- [13] Friends of the Earth. Position Paper: Objection to the Proposed Development at Sha Lo Tung[M]. Tai Po: Friends of the Earth, 1994.
- [14] High Court. Sha Lo Tung Development Co. Ltd v. The Chief Executive in Council (2001) HCAL124/2000. Hong Kong, 2000.
- [15] 刘锦辉. 沙螺洞——迷失于保育与发展之间的净土[J]. 大学线月刊, 2009, (90): 47-48.
- [16] Sha Lo Tung Development Company Ltd. Pilot Project for Public - Private Partnership Conservation Scheme, Sha Lo Tung Valley, Tai Po: Environmental Assessment Report -Executive Summary, 2008.
- [17] 东方日报. 十团体反对沙螺洞建禽场[N]. 2012-06-14, http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20120614/00176_040.html.
- [18] 香港商报. 沙螺洞村民怒呼发展无期[N]. 2015-03-05, http://www.hkcd.com.hk/content/2015-03/05/content_3430714.htm.

(本文编辑: 许玫)