

## 香港郊野公園簡史

王福義

香港特區政府漁農自然護理署助理署長  
(郊野公園及海岸公園)

《郊野公園條例》於一九七六年八月制定，其後二三十年以來，郊野公園制度日臻完善，能充分發揮功能，保護大自然、提供戶外康樂設施，以及推行郊野教育活動。香港雖然發展迅速，人煙稠密，土地需求殷切，但仍能根據《郊野公園條例》把四成左右土地闢為保護區，能有此成績實在難能可貴。

本文會提綱挈領，從社會經濟及自然環境角度介紹本港郊野公園的發展情況。郊野公園制度的沿革大致可分為七個時期。

### 1. 戰後時期(一九四五至五八年)

郊野公園的故事是與本港的林務政策息息相關的，這可追溯到一九四五至四六年。當時是戰後時期，本港林木於大戰期間幾已伐光，所有植林工作亦已停止。根據一九四〇年記錄，植林土地面積共有 81 平方英里(Robertson, 1953)，但到了一九四五年，全港林木都已砍掉。其時當務之急是推行快速植林計劃。一九五三年，林務主任 Mr. A.F. Robertson 擬備了一份報告書，名為《檢討本港林木情況：建議推行的政策》(A Review of Forestry in Hong Kong with Policy Recommendations)(Robertson, 1953)。報告書建議應盡速推行積極有力的植林政策，包括每年種植 1 000 英畝(405 公頃)新植物，目的除了避免水土流失外，還可提供柴薪、杆柱及木材，更可改善鄉村經濟。因此，當局鼓勵村民擴展其擁有的林地。Mr. Robertson 建議的政策與當時已經推行的分別不大，但其價值在於大力提倡加快植林的速度。該項林務政策以植林為主，一九五三年十一月一日正式獲得當時的立法局採納。

其後數年，林地數目急升，港島及新界的集水區及山坡大多已植有林木。不過，由於山火嚴重燒毀林木，加上缺乏適當地點植林，而本地對柴薪的需求又減少，到了五十年代末期，該項政策便再也不能順利推行。

### 2. 求變時期(一九五九至一九六四年)

一九五九年，新林務主任 Mr. P.A. Daley 到任，在林務科工作了數年後，發現有需要改變政策。鑑於當時人口急速增長，市區範圍日益擴大，Mr. Daley 認為應該把林務工作妥為管理，以便提供更完善的社區服務。因此，他提倡社會及公共林務的概念，意思是應該妥善管理植林區，讓市民作為遊樂、自然保育、科研及教育之用。他的概念在一九六二年得到鞏固。

一九六二年是國立公園和林業的重要年份。這年六月，兩個國際會議分別在西雅圖和肯尼亞舉行，兩會的主題都強調自然保育、生態保護、康樂和教育。會議的活動及議題，奠定了本港關設國立公園的穩固理論基礎。同年八月，Mr. Daley 提交了一份內部建議書連政策修訂大綱，內容包括關設國立公園的建議 (Daley, 1967)。

一九六四年是另一個重要年份，本港的專業人士和學者，特別是生物科學家，在這一年對於環境問題的一般認識有所增加。一九六四年四月，漁農處處長成立了一個專責工作小組，專門研究如何保育大自然，小組成員包括政府官員及非官方人士。小組提交了一份篇幅頗長的報告書，名為《從科學角度看香港的自然保育工作》(Scientific Aspects of Nature Conservation in Hong Kong) (AFD, 1965)，提出多項建議，其中一項是成立“國立公園及自然護理諮詢委員會”，由對這範疇既感興趣又有才能的社會賢達組成。報告亦建議，應徵詢署外人士的專業意見。

一九六四年十月，英國野禽信託基金 (United Kingdom Wildfowl Trust) 的主管兼世界野生生物基金 (World Wildlife Fund) 副主席 Peter Scott 訪港，他以私人身份聯絡政府官員，支持推行一項保育計劃，並建議政府採取積極措施，保護本港的自然環境，同時制訂一項殖民地保育政策 (Colony Conservation Policy) (Scott, 1964)。同樣，Mr. Daley 建議的政策修訂亦得到英國海外發展部 (Ministry of Overseas Development) 轄下技術合作署 (Department of Technical Co-operation) 的林務顧問 Mr. C.S. Swabey (1964) 支持。

這一切工作，都有助政府日後在本港推行郊區狀況檢討工作，並令檢討結果更具權威。

### 3. 準備時期（一九六五至六六年）

六十年代發展迅速，漁農處最終邀請了國立公園國際委員會 (International Commission on National Parks) (國際自然保護聯盟的附屬機構)的成員 Dr. L.M. Talbot 及其夫人，在一九六五年三至四月進行一項顧問調查。他們在一九六五年四月提交報告，贊同工作小組所擬定的政策，並“極力主張盡快落實成立國立公園及自然護理諮詢委員會這項建議”(Talbot, 1965:3)。

同年十二月，Mr. P.A. Daley 就他所建議的林務修訂政策作最後定稿，再次強調市民的社交生活需要，並表示植林區應提供康樂、教育及科研功用。農學家李國士先生在這年出任漁農處處長，自此一直擔任自然保育工作小組主席多時，他本人對郊區管理工作極感興趣。

到一九六五年為止，政府似乎已取得不少資料，亦已收到多種建議，以助決策之用。修訂政策的要求，主要由學術界及專業人士提出，普羅大眾及華人社群沒有提出什麼意見，雖然他們經常到郊外遊玩。有見及此，香港大學動物學系的 P.M. Marshall 曾作以下結論：“香港社區領袖的反應令人失望”及“政府雖然表面上有意推行保育工作，但至今並無採取實際措施，既未有關設國立公園，亦未有關設自然保護區”(Marshall, 1966)。

在這段期間，注重環境保護和生態保育的氣氛瀰漫全世界，很多科學家和專業人士受到鼓舞，認為這是在香港展開自然保育工作的難得機會，以保護甚多易受破壞的地區，免遭不受監管的发展工程和預定要進行的清理工作所破壞。

六十年代末期，香港的社會和經濟情況急促轉變，六六、六七年更發生暴動和騷亂。《九龍騷亂調查委員會報告書》(Reports of the Commission of Inquiry into the Kowloon Disturbances) (HKG, 1966)承認，有需要為青年人提供更多康樂場所，特別在戶外，相信這會有助他們少做反社會的行為。第一次林務工作營就是在這樣的情況下，在偏遠的林務站舉行，當時是一九六七年，而植林區能成功發展為康樂用地，就是從這次活動開始的(AFD, 1966-67)。

#### 4. 在制定政策前成立預備委員會（一九六七至七〇年）

一九六七年三月，總督戴麟趾爵士創立了一個委員會，專責研究闢設郊野公園的目的。新委員會命名“郊區的運用及保存臨時委員會”，有 19 名成員，分別代表自然歷史、觀鳥、狩獵、遠足、動物學、植物學、生態學及商界等各方面，亦有鄉議局、工務局及新界理民府的代表，是總督為全面研究這項政策而委任的第一個委員會。這個臨時委員會與早前設立的工作小組或進行的顧問調查都不同，它受命於最高領導人，享有一定程度的獨立性，主要工作是提交一份報告書，而這份報告書可能作為日後辯論和制訂有關政策的基礎。

一九六八年六月，“郊區與大眾”(The Countryside and the People) (HKG, 1968)報告書出版。報告書全面檢討了本港對康樂及自然保育的需求。

報告書提出多項建議，包括“政府應制訂明確政策，保護香港的天然景致，使美景增色，而野生動植物、具教育、科學價值或風景優美的地質及地文特徵，亦應列入保護範圍。政府亦應制訂政策，鼓勵及協助市民到郊區遊玩和研究自然環境。”(HKG, 1968:13)

委員會又建議政府成立一個常設組織，就自然保育、郊區規劃、康樂及戶外教育等事宜，向政府提供意見，並建議把這個諮詢組織命名為“郊區委員會”(The Countryside Council)。

在這段期間，一個重要的國際會議“郊區保育和發展”(Conservation and Development of the Countryside)在本港舉行，當時是一九六七年，會議由香港大學校外進修部主辦。多位政府官員、專業人士、科學家和學者在會上重申，政府需要採取積極措施，保護自然環境。翌年(即一九六八年)五月，第一個環保組織“香港長春社”成立。根據 Mr. M.A. Webster 所言，這個組織由一群關心社會的市民組成，目標是為全港四百萬市民創造一個更佳環境(《南華早報》一九七一年九月二十七日的)。

“郊區的運用及保存臨時委員會報告書”(Report of the Provisional Council for the Use and Conservation of the Countryside)(HKG, 1968)出版後兩年，總督戴麟趾爵士接納行政局的意見，並按照臨時委員會所提建議，在一九七〇年再設

立兩個諮詢委員會，就香港島及新界的康樂發展及自然保育工作分別向工務局局長及新界理民官提供意見。兩會的職權範圍是向當局提供意見，協助制訂計劃，以鼓勵市民善用郊區作康樂之用，以及保護具有教育、科學價值或風景優美的特定地區。其職權範圍與之前設立的臨時委員會相似，但有一點不同，就是兩會需要制訂一個五年計劃，並編訂康樂發展及自然保育工作所需的費用的預算案。

## 5. 成形時期(一九七一至七六年)

兩個委員會在一九七〇年年底開始工作，到了一九七一年略有進展。當局利用戴麟趾爵士康樂基金撥出的款項(僅 2 萬元左右)，在建議設立的城門郊野公園推行小型“郊野公園”試驗計劃，並參照美國國家公園的設計，使用這筆款項建造少量桌椅和燒烤爐，作為試驗。這些設施雖然簡單，但備受公眾歡迎，需求漸增，形成強大壓力，要求政府提供更多設施。到了這個階段，郊野公園計劃不再僅僅是空中樓閣，而是開始付諸實行。

一九七一年可算是郊野公園計劃進展的轉捩點，主要原因是政治、社會和經濟因素改變。同時，香港人口增至 400 萬左右，迫切需要發展市區，並且已劃出主要新市鎮。此外，郊野雖日漸多作康樂用途，但卻管理不當，令致植被流失，而山火、垃圾和污染也令郊野失色。

七十年代，政府的經濟狀況改善，變得較富裕，因此可額外承擔保護環境所需開支，加上公眾借助傳媒施加壓力，要求政府制訂更積極的環境政策，於是政府認為時機成熟，應採取更實質的行動去保護郊野。

一九七一年，麥理浩爵士出任總督，他與夫人均熱心環保，而他本人又支持設立郊野公園，這對展開這項計劃極之重要(《英文虎報》一九七二年九月五日)。

經過差不多十年諮詢和研究後，到了一九七一年，香港設立郊野公園的概念、運作方式、所需成本和資源等問題變得前所未有的清晰。另一名林務主任 Mr. J.W. Wholey 抵港後，整個計劃便開始落實。

一九七二年四月，英聯邦生態會議(Commonwealth Ecology

Conference)在香港舉行，會上香港成爲生態和環境問題的研究對象(《南華早報》一九七二年四月二十五日)。這些會議或多或少加速政府決策機制的運行。

一九七二年六月，政府批准兩個康樂發展及自然護理諮詢委員會建議的首個五年發展計劃，計劃包括在新界闢設四個郊野公園，以及在香港島設立一批郊遊地點，成爲日後規劃工作的骨幹。隨著社會經濟因素不斷改變，例如法例規定工廠工人享有有薪休息日和七天年假，加上政府在一九七三年建議成立康樂體育局，種種跡象顯示康樂和休憩等問題開始成爲政府議事日程上的重要議題。

一九七三年十月，總督麥理浩爵士告知立法局，指五年康樂計劃是“重要的”，而非無關宏旨的，又說：“青山綠水普羅大眾都可享受，高爾夫球場和遊艇則只屬於少數人的玩意。”(《南華早報》一九七四年十二月十三日社論)。由於總督對這項計劃關注，並給予支持，整個工作過程在其後數年間變得很順利。一九七六年八月，《郊野公園條例》訂定，法定諮詢組織郊野公園委員會亦成立，漁農處處長成爲郊野公園管理局總監。

## **6. 加速推行計劃的時期(一九七七至八一年)**

一九七七年八月，總督決定在一九八一年四月一日之前，應有大約 150 平方英里郊野地方根據《郊野公園條例》得到保護和管理。爲達到這項目標，當局擬備一套加速推行的計劃。立法局財務委員會按照郊野公園委員會的建議批准有關計劃，共撥款 7,100 萬元左右(五年非經常開支 4,660 萬元，全面推行計劃的經常開支 2,450 萬元)。

這項計劃的主要目標在一九七九年九月二十一日全部達到，當時當局已劃定 21 個郊野公園和 13 個特別地區(其中兩個在郊野公園範圍外)，總面積達 159.45 平方英里(41 296 公頃)，加上 41 個具特殊科學價值地點，構成護理香港郊野的整體架構。除了闢設郊野公園外，一批主要設施和建築物也在這段期間建成。郊野公園及自然護理科也成立，擁有各級合適人員。

## **7. 發展時期(一九八一至二〇〇一年)**

快速計劃推行成功後，有一段長時間郊野公園沒有重大的擴展計劃。到了一九九五年，才有 40 公頃土地納入大欖郊野公園範圍。一九九六年，當局指定西貢灣仔為新的郊野公園，其面積為 123 公頃。一九九八年，又於香港島設立龍虎山郊野公園(47 公頃)。一九九九年，又指定馬屎洲和鄰近島嶼為新設的特別地區(61 公頃)。截至二〇〇一年年底，全港共有 23 個郊野公園和 15 個特別地區(其中四個在郊野公園範圍外)，總面積達 41 582 公頃。

當局計劃擴大郊野公園範圍，使更多具高度保育價值、康樂和教育功能的地區成為郊野公園，現正全力規劃北大嶼(擴建部分)郊野公園，公園大約佔地 2 300 公頃，預料可於二〇〇二年設立。

## 結論

香港郊野公園的發展過程顯示，這項計劃的成功有賴設立公園的工作切合時宜、政府致力推行、公眾支持和管理得當。二〇〇一年，前往郊野公園的遊客數目超過 1 100 萬人次，並有大約 25 萬名市民參與有關的教育計劃。當局致力管理保護郊野公園和特別地區，目標是為這一代和後世創造一個“遠離滔天濁浪的寧靜小島”。

[本文僅為作者意見，不代表署方立場。]

## 參考資料

1. 漁農處，1965 年，*Report of the Working Party to consider the Scientific Aspects of Nature Conservation in Hong Kong with Particular Reference to Nature Reserves*，香港政府印務局印行。
2. 漁農處，1966 至 67 年，*Annual Departmental Reports 1966-67*。
3. Daley, P.A.，1965 年，*Forestry and Its Place in Natural Resource Conservation in Hong Kong: A Recommendation for Revised Policy*，香港政府漁農處出版。

4. 香港政府，1966年，*Report of Commission of Enquiry into the Kowloon Disturbance 1966*，政府印務局印行。
5. 香港政府，1968年，*The Countryside and the People. In : Report of the Provisional Council for the Use and Conservation of the Countryside*，政府印務局印行。
6. 國際自然保護聯盟，1962年，*First World Conference on National Parks. In : Proceedings of a Conference organized by the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*(1962年，美國華盛頓州西雅圖)，美國華盛頓美國內政部國家公園署出版。
7. Jim. C.Y.及 Wong, F.Y.，1996年，*The Protected Area System in Hong Kong: Its Management and Prospects. In : Jim, C.Y.及 Li, Bosheng ed. , Protected Areas and Nature Conservation in East Asia*，三聯書店出版，第178—202頁。
8. Marshall, P.M.及 Marshall, A.T.，1966年，*Conservation in Hong Kong* (蠟紙油印本)，香港大學動物學系印行。
9. Robertson, A.F.，1953年，*A Review of Forestry in Hong Kong with Policy Recommendations*，漁農處出版，香港政府印務局印行。
10. Scott, Peter，1964年，*Report on a Brief Visit to Hong Kong in October 1964*，香港大學印行，三頁(蠟紙油印本)。
11. Swabey, C.S.，1964年，*Report for the Department of Technical Co-operation*，英國海外發展部出版。
12. Talbot, L.M.及 Talbot, M.H.，1965年，*Conservation of the Hong Kong Countryside : Summary Report and Recommendations*，香港政府漁農處出版。
13. Thrower, S.L.，1984年，*Hong Kong Country Parks*，香港政府印務局印行，全書216頁。