

城市郊野公园规划编制研究——以《深圳市森林（郊野）公园规划编制规定》为例

Research on the Compilation of Urban Country Park Planning: A Case Study of the *Shenzhen Forest (Country) Park Planning and Compilation Regulation*

余淑莲

YU Shulian

摘要

为保证森林（郊野）公园规划的编制质量，深圳市启动了《深圳市森林（郊野）公园规划编制规定》的研究工作。通过对国内外郊野公园发展经验的总结、香港郊野公园的经验借鉴以及国内相关法规文件的参考，结合深圳市城市建设的实际情况，确认深圳市森林（郊野）公园应以自然、保育功能为核心，复合休闲、游憩、科普、科研等功能。规划编制过程中应对周边地区现状、上层级及相关规划、公园森林风景资源进行详细调查研究，并通过分区控制方法对生态保护区、生态修复区和风景游览区分别提出针对性的保护和建设内容，还应制定生态环境保护与修复措施，严格限制游憩活动与配套设施以及保障设施等。此规定自执行以来，取得了良好的生态和社会效益。

Abstract

To ensure the quality of forest (country) park planning, Shenzhen has initiated research into the *Shenzhen Forest (Country) Park Planning and Compilation Regulation*. Based on summarizing domestic and international experiences of country park development experiences, drawing lessons from Hong Kong's country parks, and referencing relevant domestic regulations and documents, this study confirms that Shenzhen's forest (country) parks should prioritize natural and conservation functions while incorporating recreational, leisure, educational, and scientific research activities, tailored to the city's urban development context. During the planning process, detailed investigations and studies should be conducted on the current conditions of surrounding areas, upper-level and related plans, and the forest landscape resources of the parks. Through zoning control methods, targeted protection and development measures should be proposed for ecological conservation areas, ecological restoration areas, and scenic tourism areas. Additionally, ecological conservation and restoration measures should be formulated, with strict restrictions imposed on recreational activities and ancillary facilities, as well as supporting infrastructure. Since its implementation, the regulation has yielded positive ecological and social benefits.

文章亮点

1) 针对国内相关研究在规划规范、建设管控及可持续管理机制方面的不足，聚焦高密度超大城市深圳的郊野公园，系统探讨了通过制度性文件平衡生态保护与公众使用的实践路径，具有前瞻性和示范意义。2) 在香港等地郊野公园的管理经验的基础上，创新性地构建了涵盖分区控制、生态修复、游憩设施配置等内容的规划标准体系，实现了生态与休闲功能的有机结合。

关键词

郊野公园；规划编制；生态保护；高密度城市；绿色空间治理

Keywords

Country parks; Planning and compilation; Ecological protection; High-density city; Green space governance

收稿日期: 2025-07-30

修回日期: 2025-10-13

郊野公园通常指位于城市郊区，具备一定规模的自然或近自然绿色基底，并配有相应服务设施的公共开放空间。它不仅具有防止城市无序蔓延、维护区域生态平衡的作用，也

为市民提供了亲近自然、休闲游憩的重要场所，承担着生态、游憩、景观、防灾及科研等多重功能^[1]。近年来，随着我国城市化进程不断加速，郊野公园在城市生态结构与居民生活

中的重要性日益凸显。现有研究多集中于郊野公园的规划理念、生态功能与景观设计等传统议题，针对此类公园在规划编制规范、建设管控及可持续管理机制等方面的探讨较为有限。尤其是在土地资源紧张、生态敏感度高的超大城市地区，如何通过系统性的制度设计与规划指引，平衡生态保护与公共使用需求，尚未形成充分的实践总结与理论支撑。

在这一现实背景下，深圳市结合自身“山、海、城”交融的自然本底，将位于城市核心区、森林覆盖率较高的此类公园统一称为“森林（郊野）公园”^①，并逐步开展相关规划与管理实践。截至2025年底，深圳市已正式划定39个森林（郊野）公园管理线，总面积达299.38 km²。依托“山、海、城”交融的自然本底，森林（郊野）公园成为深圳在高度城市化背景下推进生态保护的重要空间形态。这些公园大多位于城市核心区域，不仅是构成城市生态基底的关键组成部分，也日益成为市民日常登山、休闲和户外活动的重要场所。尽管深圳市所有森林（郊野）公园已面向公众开放，但大部分在规划与建设方面仍处于持续推进阶段，约半数公园的规划尚在编制或已进入修编周期。而作为国内较新的一类公园形态，森林（郊野）公园在建设路径与法规保障方面尚缺乏成熟先例。因此，探讨如何构建规范的规划编制体系，科学确定深圳市森林（郊野）公园的建设内容与开发强度，对实现生态保护、公众休闲与城市可持续发展的协同具有重要的理论价值与实践意义。

为规范深圳市森林（郊野）公园的规划编制工作、提升规划成果质量，深圳市于2012年5月启动《深圳市森林（郊野）公园规划编制规定》（以下简称“《规定》”）的研究与制定工作。该《规定》作为深圳市在郊野公园规划领域的首部规范性文件，是一项具有前瞻性的制度举措。本文系统梳理该《规定》的制定背景、核心内容与实施成效，并分析其对高密度超大城市背景下绿色空间规划与治理的意义，以期探索城市绿色空间的可持续管理路径提供实践依据，并为我国同类城市的绿色空间治理提供实践参考。

1 国内外相关研究进展

1.1 国外郊野公园的发展

郊野公园的理念最早起源于英国，最初作为第二种国家公园的形式被提出，其设施简约，主要建设目的是保护乡村的自然资源和满足人们亲近自然及游憩的需求，其管理强调多方参与，注重历史文化遗产保护与融合。1962年召开的首届世界国家公园大会传递了建设国家公园和生态保育的理念，即依托丰富的自然资源，提供从自然漫步到露营、垂钓等多样化的游憩活动，将高强度活动限制在特定区域，实现保护与利用的平衡^[2]。这一理念在全球范围传播，对此后世界各地郊野公园的兴起产生了重要的推动作用。在德国，类似功能的空间被称为“自然公园”，其建设侧重于农业与林

业景观的维护，同时承担生态保育、景观提升与休闲观光等多重功能，体现了土地利用与生态服务功能的复合性^[3]。新加坡则在土地资源极度有限的条件下，依托“花园城市”规划理念，系统性整合自然保护地、区域公园与城市绿色廊道，构建出高度连接、功能复合的郊野公园体系。新加坡郊野公园注重与城市结构的衔接，在有限空间内精巧布局，同时强调生物多样性保护、雨洪管理等生态服务功能的融入^[4]。荷兰通过“生态网络”规划将郊野空间与城乡绿地连为一体，突出多功能景观与公众参与的协同管理^[5]。

国际经验表明，成功的郊野公园体系必须具备四大支柱：一是坚实的法律法规保障与清晰的权责体系；二是科学的分区管控体系，根据生态敏感性和游憩适宜性划分不同功能区；三是开展与资源禀赋相匹配的游憩活动设计，避免活动单一化或过度商业化；四是简约、生态与自然协调的设施建设标准，并推行绿色建筑材料与技术。

1.2 香港郊野公园建设管理情况

香港在用地极度紧张的情况下，为保护原生态环境，仍保留四成土地^②作为郊野公园，公园因其丰富的物种多样性和自然郊野景观而享誉世界。经过半个多世纪的发展，香港已形成一套成熟的郊野公园建设管理体系，该体系以《郊野公园条例》（也称《香港208章》）为核心，管理机制强调动态适应与公众参与，整体运作呈现出“使用—反馈—优化”的持续循环过程：即在公众使用的基础上，系统收集市民意见与监测数据，并据此对设施、路径及管理措施进行适时调整与完善，从而实现公园管理与公众需求的协同演进。香港郊野公园的主要功能有生态保护、康乐休闲、科普教育等，其最大的特色在于公园内各休闲路径均有其主导功能，如家乐径、自然教育径、探险径等，路径两侧的游憩设施围绕其核心功能的需要而配置，原则上仅提供“简单而实际”的设施，且配套服务设施建设注重与自然郊野环境的协调^[6-11]。

香港24个郊野公园分布在九龙、港岛、大屿山、西贡等不同区域，因地理环境不同而各具特色。研究团队除了解读分析《郊野公园条例》外，对香港10个具有代表性的公园进行了实地调研，统计整理各公园内游览路径和配套服务设施的数量和种类，重点研究香港郊野公园配套服务设施的配置标准。从调查统计结果（表1）来看，香港郊野公园内路径和设施的配置并不均衡，主要根据地理区位和游客数量安排路径类型和密度。如城门郊野公园靠近人口稠密的荃湾区，游览人数众多，烧烤、健身等设施配置密度较大；而位于大屿山区的北大屿山郊野公园，仅在靠近天坛大佛的昂坪地区设置几条设施相对完善的教育径和奇趣径，在其他地区几乎只设置仅有路标的自然郊游径。总体来说，可以根据地理区位将香港郊野公园分为城市型、近郊型和远郊型，不同类型郊野公园设施配置的标准有明显差异。同时，香港郊野公园对无障碍设施的考虑也值得学习，在香港仔郊野公园设

①“森林（郊野）公园”指原属林业部门管辖的森林公园和属于市政部门管辖的郊野公园。对于深圳来说，“森林公园”和“郊野公园”只是习惯性沿用过去的名称，两者的地理条件、动植物资源、定位等并无差别，建设标准和管理模式也是统一的，两者均按照城市郊野公园的要求进行规划和建设。

②根据渔护署发布的《香港郊野公园全指南》《郊野公园条例》等文件的数据计算得到。

置有轮椅径和供残疾人活动健身的各类设施。

1.3 相关法规文件

在《规定》制定前，我国没有法规文件直接涉及郊野公园规划编制^[12]，但是郊野公园规划也不是空中楼阁，其首先应满足上层次对相关类型公园绿地的保护要求。其次，郊野公园规划亦跟其他公园绿地规划有相似之处，可借鉴类似的公园绿地规范制定相关标准。根据对深圳市郊野公园定位的研究和我国目前的公园绿地体系分类方式，共搜集整理了国家级、广东省、深圳市与郊野公园建设标准密切相关的法规条例、标准指引等共 32 种。其中，国家级文件有 21 种，主要涉及自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园等规划指引，以及无障碍设计、垃圾处理、森林防火等相关规范；广东省级文件有 2 种，主要涉及森林公园的管理条例及环城绿地的规划指引；深圳市级文件有 9 种，相关工作主要参照深圳市城市规划标准与准则、城市总体规划、基本生态控制线保护规定等开展^[13-14]。

2 存在问题

为解决深圳市森林（郊野）公园规划编制与建设管理中存在的实际问题，本研究通过文献分析、规划文本比较、实地调研及利益相关者访谈等多种方法，对深圳市已开展规划编制的郊野公园项目进行了系统梳理，总结出以下 3 个层面

的问题。

2.1 规划编制缺少依据

在我国既有的公园绿地法规体系中，自然保护区、风景名胜区、森林公园、市政公园等都有明确的国家和行业标准。然而，在 2012 年之前，郊野公园规划编制长期缺乏直接对应的上位法规。从建设内容及建设程度来看，深圳的郊野公园实际介于自然保护区和森林公园之间，其风景资源质量达不到自然保护区的要求，但跟森林公园类似。

2.2 规划认识差异较大

由于没有成熟的指导标准，郊野公园的规划编制和审批过程中均存在规划概念不清、建设内容不明晰等问题。在《规定》发布前，从深圳已编制的森林（郊野）公园规划来看，不同的规划编制机构对于公园规划的定位、核心内容及深度等都存在不同的理解，选用的技术标准也存在较大差异，编制成果难以统一，甚至出现 2 个极端化现象：一是森林（郊野）公园市政化，存在景点过度包装、景观设计人工化痕迹明显、配套设施市政化、建设强度大等问题，违背了城市郊野公园的自然属性和野趣情致，如在郊野公园内打造精致人工花海景观、修建宽阔车行盘山道等做法；反之则是设计过于自然化，路径选择不利于特殊人群的游览体验，基本的配套服务设施如亭廊、座椅、洗手间、自然教育中心数量严重不足，市民在使用过程中会产生体验不佳等问题。

表 1 香港郊野公园配套设施配置标准

Tab.1 Standards for supporting facilities in Hong Kong country parks

类别	名称	家乐径		自然教育径		郊游径		健身径		远足研习径	
		数量	位置	数量	位置	数量	位置	数量	位置	数量	位置
休闲游憩设施	场地	每 1h 路程设置 2 处	路端或与其他路线交接处	路端 1 处，每 1h 路程设置 1 处	路端及沿途均布	路端 1 处，每 1.5h 路程设置 1 处	路端及均布或结合地形	每 1h 路程设置 2 处	路端或与其他路线交接处	每 1h 路程设置 1 处	路端或与其他路线交接处
	凉亭	每 1h 路程设置 2 处	设置在场内地	路端 1 处，每 1h 路程设置 1 处	设置在场内地	路端 1 处，每 1.5h 路程设置 1 处	设置在场内地	每 1h 路程设置 2 处	设置在场内地	每 1h 路程设置 2 处	设置在场内地
	观景台	不固定	结合景观设置	不固定	结合景观设置	不固定	结合景观设置	不固定	结合景观设置	不固定	结合景观设置
	露营地点	不固定	结合需求设置	不固定	结合需求设置	不固定	结合需求设置	不固定	结合需求设置	-	-
公共服务设施	指示标牌	每 1h 路程设置 2 个	路端或与其他路线交接处	路端 1 个，每 1h 路程设置 1 个	路端及沿途均布	路端 1 个，每 1.5h 路程设置 1 个	路端及沿途均布	每 1h 路程设置 2 个	路端或与其他路线交接处	-	-
	求救电话	至少 1 座	路端或与其他路线交接处	至少 1 座	路端及沿途均布	至少 1 座	路端及沿途均布	至少 1 座	路端或与其他路线交接处	-	-
	厕所	每 1h 路程设置 2 处	路端或与其他路线交接处	每 1h 路程设置 1 处	路端及沿途均布	路端 1 处，每 3h 路程设置 1 处	路端及沿途均布	每 1h 路程设置 2 处	路端或与其他路线交接处	-	-
	公用电话	不固定	路端或结合场地设置	每 1h 路程设置 1 座	路端或结合场地设置	不固定	路端或结合场地设置	不固定	结合场地设置	-	-
	垃圾桶	每百米 1 个	均布	每百米 1 个	均布	每百米 1 个	均布	每百米 1 个	均布	每百米 1 个	均布

2.3 市民使用需求多样而统筹难度高

郊野公园需同时满足生态保育与公共使用的双重目标，然而在实际管理中，平衡多元化的市民需求存在显著困难。调研发现，不同使用群体对公园设施、活动类型及管理模式存在明显差异甚至相互冲突的诉求，例如：部分市民强调交通可达性，主张完善停车与车行系统；而另一些市民则基于安全与环境考量，建议限制机动车入园。在步道设计上，户外爱好者倾向于保留自然土路以维持“野趣”，而普通家庭及长者则更关注台阶、护栏等安全设施。这些分歧反映出，在缺乏系统意见整合机制与科学决策依据的情况下，管理部门难以有效协调不同利益相关方的诉求，容易导致规划与设计在“过度建设”与“配套不足”之间摇摆，影响公园功能的整体实现与公众满意度。

3 《规定》制定工作

深圳山地资源丰富，在城市空间快速拓展过程中，部分生长有茂密植被的山峦被开挖平整，原生植被和野生动物种类急剧减少。为保护自然生态环境，深圳市自2004年启动森林（郊野）公园规划建设工作，计划在全市划定21片森林公园、郊野公园建设控制区^①。2005年，深圳市颁布《深圳市基本生态控制线管理规定》，以法令形式确定生态保护范围界线，生态控制线内的面积达974 km²。其中，森林（郊野）公园建设是深圳市落实生态控制线保护的最重要内容之一。

制定《规定》，旨在实现以下目标：1）系统构建适用于深圳市情的森林（郊野）公园规划编制技术规范，明确其内容深度、成果要求与建设标准；2）为深圳全市森林（郊野）公园的规划编制、审批与建设提供直接依据，引导其在开发强度、设施配置、活动组织上实现“生态优先、适度利用”，保障生态基底安全；3）通过规范化的规划引导，推动生态保护与公众需求的有机统一，为高密度城市绿色空间的可持续管理提供实践范式，并为国内同类城市的郊野公园建设提供参考。

3.1 规划定位

深圳市森林（郊野）公园的划定、规划和建设，其根源是为了保护城市有限的自然资源。因此，公园规划的首要目的是自然保育，最大限度保护自然生态和森林资源，维护生物多样性和生态平衡。另一方面，森林（郊野）公园具有丰富的物种多样性，且对市民免费开放，可作为科研和科普基地。自然野趣的郊野环境在提供生态休闲体验的同时，有助于激发市民参与保护城市自然资源的意愿。综上，深圳市森林（郊野）公园规划应以自然保育为主，复合科研、科普、休闲、游憩等功能。

3.2 规划编制原则

3.2.1 以公共长远利益为出发点

森林（郊野）公园规划在编制过程中面临2个核心挑战：

一是平衡游客游览活动与自然生境保育；二是满足不同游客群体对公园的建设要求。为应对核心挑战，森林（郊野）公园规划要以公共长远利益为出发点，始终以公众利益最大化、城市长远利益最大化为原则。公共长远利益并非指向某一特定群体或短期需求，而是着眼于城市整体及其全体市民的共同未来。这意味着规划既要满足当前大多数游客的游览与基本休憩需要，也要充分考虑特殊群体的合理诉求，同时必须将城市生态安全与代际公平纳入考量，为深圳未来的可持续发展预留弹性空间。因此，规划编制应在优先保障自然保育功能的基础上，科学协调多元目标，在满足公众合理使用需求的同时，确保生态系统的完整性与可持续性。

3.2.2 以自然野趣为基调

深圳市森林（郊野）公园规划倡导自然、野趣的整体风貌，坚持以最大限度保护自然环境，维护生态系统多样性为原则。这主要包括2个方面：一是公园的自然保育和植被修复应以恢复原生态多样性为目标，突出原有森林郊野生境“野”的一面，避免人工化的景观林。另一方面，公园内游览路径和配套服务设施的设置应强调自然性和野趣性，尽量减少人工设施的数量和痕迹，设计选型也应与自然郊野环境相协调，保持公园自然原始的整体风貌。

3.2.3 环保教育并行

在郊野公园中融入自然教育具有重要意义。郊野公园不仅是市民亲近自然的游憩场所，更是生动的自然课堂。公众通过观察和理解公园内的野生动植物及其生长状况、生态系统运作，能够建立起对自然更深切的认知与关怀，从而形成保护生态环境的自觉性。这种基于真实自然场景的教育方式，比单纯的书本传授更为直观和有效，尤其在培养青少年尊重自然、顺应自然、保护自然的责任意识方面具有不可替代的作用。因此，将自然教育系统性地纳入郊野公园的规划与活动中，是实现其生态、社会与文化综合价值的重要一环。

3.3 规划编制重点内容

3.3.1 现状分析

和香港、北京等城市不同，深圳市大多数森林（郊野）公园被城市建成区紧密包围，周边人口密度较高，部分公园在正式规划划定之前，就已吸引大量市民自发前往休闲游憩。同时，由于毗邻高密度的城市建设区域，这些公园长期面临来自周边开发活动的直接影响与压力，例如历史上遗留的采石场、既有违章建筑等人工干扰因素。因此，全面掌握公园内部及周边区域的土地利用、设施现状与人为活动情况，成为科学编制规划的重要基础。但从深圳市已编制的森林（郊野）公园规划成果来看，多数规划对公园自身及周边地区的现状调研与分析仍显不足，影响了规划对策的针对性与实施效果。

为了最大程度保护自然生境，城市郊野公园规划需要对周边地区可能影响郊野生境的各类因素开展深入研究。除了明确公园的区域位置和边界范围，还要调查周边地区的经济

① 出自《深圳市绿地系统规划（2004-2020）》。

发展水平、人口分布、交通条件、休闲游憩设施分布等因素，这些因素直接决定公园的使用频率及需求，是公园游客容量预测的主要依据。深圳市森林（郊野）公园的用地权属比较复杂，初步划定的管理线内部尚有一些村落、历史遗迹等，需要通过进一步用地普查明确公园规划建设范围。此外，不同于市政公园，森林（郊野）公园的建设应充分利用公园内原有的道路、建（构）筑物等，既可以减少施工量，也能照顾到市民在公园内自发性游览活动的习惯。

3.3.2 公园上层及相关规划分析

森林（郊野）公园作为城市的重要组成部分，其建设并不是独立的，受到各类上层规划的制约。从城市综合防灾系统来看，对于公园内的应急避难场所规划应严格按照城市综合防灾规划的相关要求；从城市市政基础设施规划来看，公园内若需要建设市政管网，应和城市管网合理衔接；对于城市绿道网规划来说，森林（郊野）公园规划应妥善利用经过公园的城市绿道，并在总体布局和路径组织中协同考虑、充分利用。因此，森林（郊野）公园规划编制应严格落实上层次及相关规划要求。

3.3.3 资源普查

森林风景资源质量等级评定是评估森林（郊野）公园自然资源条件的重要内容。勘查公园内具有观赏价值的地质、水文、生物、人文、气象等资源，明确需要保护的资源内容和分布，以此作为划分功能分区的重要依据，并可据此组织游览路径。

深圳作为典型的山海城市，拥有丰富的自然景观资源，故在不影响景观资源保护的前提下，应优先将游览路径和天然景观相结合。但同时，深圳森林（郊野）公园现状资源也存在诸多问题，最为严重的便是在城市发展初期开山采石、毁林种果、毁林种田等带来的后果。调研涉及的公园在不同程度上存在此类问题，以马峦山郊野公园为例，其次生森林约有 60% 的面积已被人工果树林取代，原生植被仅残存于山谷及部分缓坡山脊区域。此外，公园范围内仍遗留 10 余处采石场，这些场所往往导致山体裸露、水土流失严重、植被难以自然恢复，并对区域生物栖息环境造成长期破坏，是生态修复中需要重点处理的难点。

3.3.4 分区控制方法

分区保护是郊野公园发挥生态保育功能的重要措施。根据深圳市森林（郊野）公园的资源特点和生态敏感性，将公园划分为生态保护区、生态修复区和风景游览区进行保护和建设。生态保护区主要指公园范围内地带性植被的主要生存地、繁殖地和原生地，以及野生动物活动的生境，以保护原始生态环境为主，严禁游人进入。生态修复区主要是风景游览区和生态保护区之间的过渡地带，即森林植被受到破坏或退化严重的区域，以生态系统保育和森林植被修复工作为主。该区域除了进行科学研究、参观考察和教学实习外，一般不允许游人进入。公园内生态保护区和生态修复区的总用地面积应占公园用地面积的 80% 以上。风景游览区指建设有限的配套设施，为市民提供远足、郊游、登山、科普教育等活

动服务的区域。由于森林（郊野）公园的规模较市政公园大，出于对游客安全的考量，游览活动适宜在一定的线性空间内进行。且从生态保育的角度来看，线性游览空间也能够最大程度地保护自然生境不受游览活动干扰。游览区面积按照线性空间统计，包括游憩活动场地面积、游览路径及两侧延伸 20 m 的范围。风景游览区面积占公园总用地面积的比例按表 2 控制。

针对 3 种不同的功能分区采取不同的规划策略：对于生态保护区，主要提出生态环境、生物多样性保护策略和具体措施；对于生态修复区，主要提出森林植被修复与改造措施；对于风景游览区，主要进行游憩活动、游览路径的安排，服务设施的配置以及基础工程设施的布局等。此外，在生态保护区和生态修复区内，未经批准，不得随意修建任何建筑物和构筑物；生态修复区的划分主要针对公园内植被破坏严重而需要修复的地区，理论上，待植被修复完成、动植物生境恢复后，即可转化为生态保护区。因此，郊野公园除了风景游览区外应制定统一的生态环境保护标准。

3.3.5 生态环境保护与修复

生态环境保护策略主要针对公园生态保护区制定，同时包括维持整个公园生态系统和生态环境稳定性而采取的措施，主要包含生物多样性保护工程、水土保持及地质灾害防治工程等^[15]。生物多样性保护是维护森林（郊野）公园内生态安全链的重要内容，特别是针对公园内的珍稀濒危动植物和特色植物群落，以及珍贵野生动物栖息地等具有特殊科学价值的区域，还有山泉、溪流、瀑布、湿地等景观资源，应划定专门的保护范围，并制定相应的保护措施。森林（郊野）公园内的生态廊道规划应当和深圳市区域绿地与大型生态廊道规划保持统一，尤其是在野生动物栖息地，应重点保护生物廊道的通畅，机动车道或硬质铺装的步行道选线应尽量避免生物廊道，在无法避免时应修建涵洞或采取其他措施。森林（郊野）公园地势比较复杂，在局部地区存在山体滑坡、水土流失等安全隐患，因此在公园总体布局时，应对范围内的地质情况进行综合评估，考虑地质灾害对休闲游憩活动的影响，特别是在游览线路布局时，应尽量避免地质灾害易发地段，确保游人安全。

由于深圳市森林（郊野）公园部分地区的植被破坏比较严重，相应的植被修复与改造工程应慎重，应鼓励采用乡土树种，因地制宜，适地适树，并且倡导多层次、多种类混交种植结构。一般来说，需要进行植被修复的情形主要包括原

表 2 森林（郊野）公园风景游览区面积控制要求
Tab.2 Area control requirements for scenic tourist zones in forest (country) parks

序号	公园总面积 /km ²	游览区面积比例 /%	备注
1	<10	≤ 20	游览面积不超过 1 km ²
2	10~20	≤ 10	游览面积不超过 1 km ²
3	>20	≤ 5	游览面积不超过 1.5 km ²

生植被遭到严重破坏、生态环境脆弱、病虫害严重、林分质量不佳(残次林、成过熟人工林)等,不可因追求景观效果而破坏公园的原生植被。种群恢复与发展必须在保护好现有资源的条件下,采取自然恢复与人工诱导恢复相结合的方式进行,聚焦主要保护对象,按照自然规律改善栖息地条件、扩大栖息地范围,积极增加物种资源,扩大野外种群数量^[6]。

3.3.6 游憩活动与配套设施

由于森林(郊野)公园规划的首要目标是保护自然环境,游览区内的游憩活动、服务设施、管理设施等的种类和规模都受到严格的限制。其中游憩活动以徒步观赏、体验为主,最主要的游憩设施即为游览路径。森林(郊野)公园内与游览活动相关的任何设施只能在风景游览区内修建,且任何建筑物、构筑物的用地面积都不得超过 400 m²。

1) 公园可建设内容

不同于国内其他城市的森林、郊野公园建设,深圳森林(郊野)公园内不得修建任何疗养、度假、宾馆等建筑设施。为避免公园规划中出现违规内容,在《规定》中明确提出公园内严禁增加未经规划批准的项目,严禁容纳住宅、办公、旅馆业、游乐设施等用地。同时,由于郊野公园位于深圳市基本生态控制线以内,公园内的建设行为必须严格遵守《深圳市基本生态控制线管理规定》。

2) 游览路径

森林(郊野)公园内的交通设施以车行道和游览路径为重点。车行道一般禁止社会车辆进入,只用于公园日常维修、巡逻等管理需要。游览路径是游人在森林(郊野)公园内进行游赏活动的主要场所,从香港郊野公园的建设经验来看,游览路径总体上可以分为 2 类:一类是适宜家庭出游、科普教育的路径,难度较小,适宜各类人群,如家乐径、自然教育径等,宽度一般在 2~3 m;另一类是适宜郊游、探险、远足的路径,路段坡度大,对体力要求较高,如郊游径、远足径等,宽度一般为 1~2 m。以此作为借鉴,深圳森林(郊野)公园在规划层面可简单划分为步行道和登山道。步行道适宜各年龄段人群,路段坡度平缓,对于宽度、路面材质等的考虑以游人的舒适性为先;登山道难度相对较大,一般为坡度较大的路径,宽度根据实际地形以 1~1.5 m 为宜,局部路段应采取安全措施,且坡度过大时应符合国家有关规定,设置阶梯、护栏等。

3) 配套服务设施

深圳市森林(郊野)公园的配套设施主要包括管理及服务用房、休憩设施、环境卫生设施、应急救援设施及标识系统等。由于森林(郊野)公园的核心体验在于自然野趣,其设施配置以满足游客基本需求为导向,而非追求城市化舒适度。同时,设施配置标准需因公园区位、使用强度及路径功能的不同而动态调整:对于靠近城市建成区、游客量较大的公园,需适当提高设施的密度与完善度;而对于同一公园内不同功能的游览路径(如登山径、教育径、休闲径),也应依据其使用特征与生态敏感度,差异化配置相应设施。

在《规定》的编制过程中,研究团队主要依据管理和服

务建筑的功能需求、各路径功能和游憩活动需要,以及香港郊野公园服务设施配置标准等进行研究、总结和借鉴,整合出一套适用于深圳市的设施配置标准,主要涵盖管理和服务用房的适宜规模、服务设施的配置标准、各类游览路径的设施配置建议等。但更重要的是,郊野公园内的设施配置不可能一蹴而就,而是一个动态化的过程,随着游客数量和反馈意见的增加,各类服务设施可以根据游客的实际需要调整、完善,尤其是标识标牌、凉亭、座椅等简易设施。实际上,香港在最初建设城门郊野公园时,在烧烤和游乐设施的数量配置上亦参照了美国国家公园的标准,之后又根据游客的使用和反馈进行不断调整和完善。

3.3.7 保障设施

为满足森林(郊野)公园内管理人员的工作、生活及游客游览安全的需要,森林(郊野)公园需要和城市市政基础设施联网,保证供水、电力、电信等的供给。公园内不得排放生活污水,生活污水应排入城市污水系统进行处理。森林(郊野)公园的基础设施布局满足使用需求即可,不宜大规模铺设。山火防治是森林(郊野)公园规划建设的重要内容。森林防火措施主要分为 2 类:一类是预警措施,以预防为主,通过瞭望、观测、通信、监控等工程设施,严格监控山火,及时预警,尤其是在山火易发的季节;另一类是应急灭火措施,通过生物防火林带的阻隔作用防治山火的蔓延,另外配备必要的蓄水储水罐、消防水管和消防车等应急救援设备。森林(郊野)公园防火指挥系统要与城市消防系统实现联网,资源共享,提高工作效率。

3.4 成效

《规定》的制定与实施,为深圳市郊野公园的规划、建设与管理提供了系统性的技术依据与标准指引。该规定通过明确内容深度、成果要求与建设标准,显著提升了规划的规范性与可实施性。实践表明,其执行有效强化了森林与郊野资源的保护力度,促进了区域生态多样性的恢复与公园体系的完善。目前,深圳的森林(郊野)公园不仅成为重要的生态屏障,更深度融合于城市生活,成为彰显山海特色、连接都市与自然的关键空间,有力提升了城市宜居性与生态魅力(图 1~2)。

4 结论

本研究系统梳理了深圳市在高密度城市化与生态保护的的双重压力下,制定并实施《深圳市森林(郊野)公园规划编制规定》的背景、核心内容与实践成效。研究表明,《规定》通过确立“自然保育为主,兼顾公益游憩”的规划定位,以及“公共长远利益、自然野趣基调、环保教育并行”的编制原则,构建了一套涵盖目标、分区、设施、生态保护等多维度的规范性技术框架。其实施有效引导了深圳市森林(郊野)公园从无序建设向规范化、系统化发展转型,在强化生态空间管控、促进生物多样性保护、提供高质量自然游憩场所等方面发挥了关键作用,初步实现了生态保护、公众休闲与城市可持续发展的协同目标。

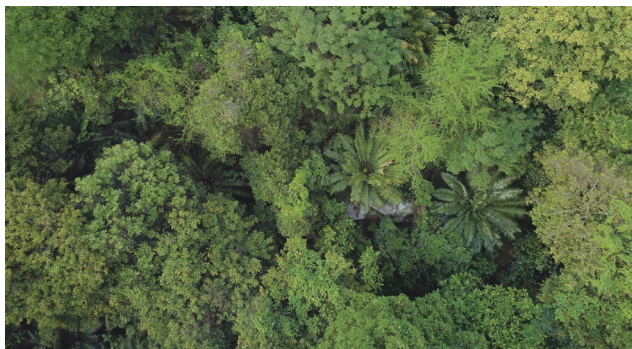


图1 塘朗山内原生分布桫欏的保护小区

Fig.1 Protected area for native *Alsophila spinulosa* in Tanglang Mountain



图2 自然郊野径

Fig.2 Country trail

《规定》是国内较早系统性建立的适用于高密度超大城市的郊野公园专项规划编制标准体系，填补了该类公园在规划规范层面的空白，将郊野公园正式纳入了城市规划的法定管控轨道。《规定》倡导并实践了以低冲击为核心的远足郊野径建设模式，为平衡生态敏感区的保护与利用提供了可操作、可复制的技术路径。《规定》的编制和实施不仅为深圳市绿色空间的精细化管理提供了直接支撑，也为国内外同类城市的生态空间规划与治理提供了有价值的参考范本。

尽管《规定》的实施取得了显著成效，但本研究及相关实践仍存在一定局限：首先，对长期适应性的验证尚不充分。面对超大城市持续演变的人口压力、气候变化及发展需求，《规定》的长期动态调整与适应机制的有效性有待更长时间的实践检验。其次，治理机制的协同性有待深化。《规定》侧重于空间与建设管控的技术层面，而在社区共建共治、多元化运营维护、利益相关方深度参与等社会协同治理机制方面，配套措施与实施深度仍有提升空间。最后，成效评估体系有待完善。目前对于生态恢复成效、社会服务效益等方面的监测评估仍缺乏系统化、标准化的指标体系与长期跟踪数据，影响了管理决策的科学性与精准性。

未来研究与实践可从以下方向进一步深化：一是推动空间网络化与功能融合。加强森林（郊野）公园与城市绿地

系统、区域生态廊道、蓝绿网络等的空间和功能衔接，致力于构建更具连通性、韧性与综合服务能力的城市生态网络。二是探索多元协同的治理模式。深化社区参与、志愿者管理、公私合作等社会协同机制，将公众智慧与多元力量系统性地融入规划、建设、运营与维护的全过程，提升治理效能与社会认同。三是构建智慧化监测评估与适应性管理框架。建立涵盖生态完整性、社会满意度、服务效能等多维度的综合监测指标与评估体系，借助地理信息系统、物联网等数字化技术实现动态监测与智能分析，并以此为基础建立规划的定期评估与动态调校机制，推动管理模式从“静态蓝图式”向“动态适应性”转型。

注：图片均为作者自摄。

参考文献：

- [1] 戴菲, 李文佩, 陈明. 基于 CiteSpace 的国内郊野公园研究进展 [J]. 中国城市林业, 2020, 18 (4) : 55-60.
- [2] FALL J. Divide and rule: Constructing human boundaries in 'boundless nature' [J]. GeoJournal, 2002, 58 (4) : 243-251.
- [3] 王洪涛. 德国自然公园的建设与管理 [J]. 城乡建设, 2008 (10) : 73-75.
- [4] 王朝晖. 新加坡“花园城市”建设的决定因素——公园绿地系统规划与城市规划的统一协调 [J]. 中国建设信息, 2004 (15) : 54-57.
- [5] 刘海龙. 连接与合作：生态网络规划的欧洲及荷兰经验 [J]. 中国园林, 2009, 25 (9) : 31-35.
- [6] 杨家明. 郊野三十年 [M]. 香港：郊野公园之友会, 2007: 9.
- [7] 蔡晓青. 基于公园城市理念下的郊野公园规划策略研究 [D]. 杭州：浙江农林大学, 2024.
- [8] 阎凯, 沈清基. 香港郊野公园阶段特征与管制机制研究 [J]. 国际城市规划, 2019, 34 (3) : 124-131.
- [9] 孙瑶, 马航, 宋聚生. 深圳、香港郊野公园开发策略比较研究 [J]. 风景园林, 2015, 22 (7) : 118-124.
- [10] 方圆. 香港远足径建设管理经验及启示——以港岛径为例 [J]. 广东园林, 2022, 44 (4) : 71-76.
- [11] 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.
- [12] 王婧, 欧小杨, 吴佳霖, 等. 近 20 年国外系统保护规划研究进展及启示 [J]. 风景园林, 2019, 26 (8) : 65-70.
- [13] 南楠. 城市绿地系统规划实施评估的理论和方法 [D]. 北京：北京林业大学, 2018.
- [14] 王佳, 汪莲, 李晨. 国土空间规划模块化传导体系——以深圳市为例 [J]. 城市规划学刊, 2025 (3) : 87-93.
- [15] 理查德·瑞吉斯特. 生态城市（修订版）[M]. 王如松, 于占杰, 译. 北京：社会科学文献出版社, 2006: 24-30.
- [16] 林良任, 陈莉娜, 鲁·艾德里安·福铭. 增进城市地区生物多样性——以新加坡模式为例 [J]. 风景园林, 2019, 26 (8) : 25-34.

作者简介：

余淑莲/1968 年生/女/广东深圳人/本科/深圳市公园管理中心（深圳 518000）/高级工程师/专业方向为风景园林规划建设