

多目标多主体视角下的上海郊野公园规划建设思考*

Thinking on the Planning and Implementation of Shanghai Country Parks from a Multi-Targets and Multi-Stakeholders Perspective

魏霖霖 蔡永立 WEI Linlin, CAI Yongli

摘要 上海当前处于城市生态网络建设的关键时期。上海郊野公园建设既是城市生态节点保护与发展的示范区,也是“土地整治+”模式的先行者,对城市规划理论与实践的探索具有重要意义。从郊野公园的多目标体系与多主体需求的特征出发,通过简要梳理5年来的规划实施历程,分析了当前郊野公园发展目标之间的协同与冲突关系,以及不同利益相关主体在实践中的地位与作用,寻找制约郊野公园深入发展的主要障碍,并指出平衡妥协多种目标、明晰多方利益相关者的权责与协作方式,是未来上海郊野公园由量及质、由普通公园向特色多维度公共空间进行转化的关键。

Abstract Shanghai is currently in a critical period for the building of the urban ecological network. The planning and implementation of Shanghai country parks are not only demonstration areas for the protection and development of urban ecological nodes, but also the pioneers of the “land improvement plus model”, which is of great significance for the exploration of the theory and practice of urban planning in Shanghai. This paper is based on the multi-target and multi-stakeholder characteristics of the country parks. Through the reviews on the planning practices in the past five years, the current coordination and conflicts between different development goals of the country parks are analyzed, as well as the roles of multiple related stakeholders in the planning practices, in order to find out the main obstacles which constrain the further development of the country parks. The result states that the key development approach of Shanghai country parks is to find the balance between multiple targets and to clarify the responsibilities and cooperation between multiple stakeholders, so as to initiate the transformation from ordinary parks to multi-dimensional public spaces.

关键词 郊野公园 | 生态旅游 | 多目标 | 利益相关者 | 规划管理

Keywords Country park | Ecotourism | Multi-targets | Stakeholders | Planning management

文章编号 1673-8985 (2018) 03-0033-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

作者简介

魏霖霖

华东师范大学生态与环境科学学院
上海市城市化生态过程与生态恢复重点实验室
博士后

蔡永立

华东师范大学生态与环境科学学院
上海市城市化生态过程与生态恢复重点实验室
教授,博士生导师,副主任

随着城市化进程的深入和土地资源刚性约束的增强,我国的城市建设开始全面进入存量发展时期,城市核心建成区面临着由外延式扩张向内涵式增长的转型^[1];与此同时,城市绿地系统规划则开始向城市集建区以外进行探索。一方面,城市核心区已经难以提供大面积土地用于新建高质量绿色开放空间;另一方面,我国生态建设愈发紧迫,居民对生活质量的求不断增加,使得城市生态保护和娱乐休闲等功能必须进行质量与数量的双重提升。城市绿色生态系统建设当前面临土地资源紧张、目标体系多样、相关主体关系复杂等关键问题。

郊野公园(Country park)是位于城市郊区,具有一定规模、自然条件较好、公共交通便利的生态游憩空间^[2]。近几年郊野公园建设在我国受到广泛关注,并率先在北京、深圳、上海、成都、南京等大型或超大型城市开始了大规模实践^[3]。其中,上海郊野公园经过5年的规划实施已初具规模,特别是与土地整治的有效结合为其他城市提供了新的范式。然而纵观其规划设计方法与实施过程,仍然存在着人工痕迹过重、生态保育不足、缺少人文关怀和细节设计等核心问题,与国际优秀案例相比尚存在一定差距。本文从郊野公园的多目标体系与多

*基金项目:上海市绿化和市容管理局资助项目“上海2040绿化市容发展战略研究”(编号G149914)、上海市科委重大项目“环滴水湖河流及滨岸带生态功能提升与适应性管理技术研究示范”(编号17DZ1202800)。

主体需求的特征出发,对上海郊野公园的规划建设进行梳理与反思,以期为未来发展提供新的视角与思路。

1 上海郊野公园发展回顾

郊野公园的概念首次出现于英国1968年的乡村法案,随后许多国家、地区都开始探索并逐步形成了目标类似但尺度与具体方法各异的城市近郊公园系统,如美国的国家公园,德国的国家公园、区域公园与城市绿带等^[4]。郊野公园一般基于乡村景观或自然地形地貌,不仅为城市居民提供一个领略乡村自然景观的公共休闲娱乐空间,也是保护乡村自然资源的重要途径,兼具生态保护、环境教育和社区交流等作用。根据自然条件、地理位置、文化传统和产业发展等不同条件和需求,不同城市对郊野公园的理解也不尽相同,其发展背景、核心需求与实际矛盾不断塑造着因城而异的郊野公园空间。

1.1 规划背景

与其他城市相比,上海郊野公园格外强调与城市规划的有效衔接。上海郊野公园被定义为“以现规划为引领,以土地综合整治为平台,以城乡建设用地增减挂钩等为主要工具,注重生态优先、尊重自然风貌、有机整合农田林网、河湖水系等自然肌理的区域性土地综合整治,是兼具生态、生产和休闲游憩等多功能复合的生态节点区域”^[5]。郊野公园本质是郊野单元的一种类型,是“在集中建设区外的郊野地区实施规划和土地管理的基本地域单位”^[6],也是城市郊区、镇和县总体规划与控规单元之间的衔接层次,易于总体概念在空间中的落实以及各专项规划的展开。这样一种规划范围的划定避免了与其他法定规划的潜在冲突,有效解决了规划实施的可操作性与延续性。实际上,上海自2003年起,已经陆续建设了20多个基本具备一般郊野公园性质和特征但并未以此命名的城市近郊公园,满足了一部分市民的游憩需求^[7]。但本次郊野公园规划与这类公园的核心区别就在于引入土地整治,并试图同时

满足休闲娱乐、生态保育、空间结构优化、乡村土地整理与产业升级等多种目标。

上海郊野公园全部位于《上海市基本生态网络规划》中“郊野生态空间”的关键节点上(图1),作为“生态锚固区”进行重点规划设计。郊野生态保育区以大面积基本农田集中区为主,是全市基底性生态空间;生态走廊承担了重要的城市结构功能,隔离城市郊区组团,实现与中心城区生态空间的有效连通。郊野公园单元在此选址可以作为城乡建设用地增减挂钩和零星建设用地整理复垦政策的示范区域,对未来上海城市生态网络的质量提升起到关键作用。

1.2 规划创新

2013年获批的《上海市郊野公园布局选址和试点基地概念规划》从郊区自然资源基础良好且对生态功能有关键影响的区域中,选取临近新城区和大型居住社区且交通现状较好的区域,规划了21个郊野公园,总用地面积约400 km²^[8],未来还将规划若干条郊野步道,串联相邻郊野公园,同时作为城市绿道,提供休闲、运动、生态保护等功能。第一批试点选择青浦青西、嘉定嘉北、闵行浦江、松江松南和崇明长兴岛5个郊野公园,总面积103 km²,由上海市城市规划设计研究院编制《郊野公园单元规划》。2014年新增廊下、广富林2个郊野公园,目前7个郊野公园开园面积共约50 km²。

第一批郊野公园从选址、定位、功能到生态资源与景观各具特色(表1),但拥有共同的规划导向,关注生态、人文、休闲、产业4个核心领域。突出生态优先,充分利用基地自然资源与村庄肌理,减少人工干预;突出郊野特征,以区别于城市公园;尊重历史,挖掘文化遗产,凸显上海特色;合理组织市民游客休闲、科普、健身、娱乐及艺术活动,满足安全与基本服务;改善生活环境,确保农民利益,探索集体经济发展模式^[9]。这些规划原则本身也反映了我国当前相关实践领域的最新思考。

土地整治与村庄发展并举的原则是上海郊野公园的创新性内核。从空间规划上,园区



图1 郊野公园在上海生态网络中的位置
资料来源:笔者自绘。底图来自上海市规土局网站关于上海市基本生态网络规划主要内容公示中的“市域生态用地布局图”http://www.shgtj.gov.cn/hdpt/gzcy/sj/201012/20101202_424485.html。

首先对田、水、路、林、村5大要素进行综合治理与空间品质提升,落实低效高能耗工业及部分农民宅基地搬迁,对文化古迹和高质量民居设施进行保留和有限度扩建,以满足游憩休闲需求。从土地政策上,采取“拆三还一”等建设用地减量奖励,用以解决资金与地方政府自主需求^[9]。从规划编制方法上,上海郊野公园规划有别于传统城市规划或公园景观设计,在工作方法、技术路线和规划理念上都进行了新的探索,结合多轮场地调查、国际方案征集、专项规划研究,形成了总体规划布局、农用地、建设用地整治和专项规划整治为核心的规划编制方法^[2]。

1.3 规划实施

“土地整治+”模式使得规划实施得以深入推进。到2016年前后,上海郊野公园一期工程经过3年建设陆续开园,共计50多平方公里,投入市级土地整理资金42亿元,涉及减量化搬迁企业516家,涉及整理耕地25.4 km²,合并居民点约3000户。其中,以“近郊休闲”为特色的嘉北郊野公园,通过土地整治实现建设用地净减量147 hm²,减少工业企业年污水排放量88万t,约占当地工业企业年污水排放总量的90%,并基本实现了农村污水、生活垃圾的“零排放”^①。

与土地整治的显著成果相比,市民游客对郊野公园的评价则更加多样化。大多数市民

注释 ①数据来自上海市规划和国土资源管理局网站公开信息, http://www.shgtj.gov.cn/gtzyzw/ldft/201706/t20170630_725787.html。

表1 一期试点郊野公园规划建设主要信息

名称	青西	嘉北	浦江	松南	长兴
位置	青浦区西南部	嘉定新城主城区西北部	闵行区	松江区车墩镇	崇明县长兴岛东北部
总面积 (km ²)	22.35	14.00	15.30	23.71	29.69
一期面积 (km ²)	4.60	7.39	5.82	5.06	5.58
开放时间	2016年10月	2017年9月	2017年7月	2016年3月	2016年10月
公共交通	轨交17号线—金泽7路	轨交11号线—嘉定21路	轨交8号线	轨交22号线	公交长兴2路
规划定位	远郊湿地型	近郊休闲型	近郊都市森林型	滨江生态森林型	远郊生态涵养
规划理念	梦·江南	休闲嘉定花田林海	都市天籁之林浦江·树公园	云间·渡公园	长兴净界, 海上绿洲
规划功能	生态保育、湿地科普、农业生产、体验休闲	体育运动、康体养生、休闲游憩、文化科普	森林游憩、滨水休闲、农业科普	农林生态科普、滨江游憩、乡村美术体验、康体疗养、养老养生、科普教育	健身、游憩、修养、观光
规划分区	水漾湿地生态区、水上森林生态区和江南人家体验区	密林花田保育片区、生态农田体验片区	林田观光游憩区, 古镇文化体验区, 滨水生态休闲区	米市渡滨江休闲区、长湓林田观赏区、森林保育观光区	水源涵养区、度假休闲区、田园耕作区、森林湿地
周边城市建设	西岑镇、青浦新城	城北大型居住社区、上海国际赛车场	多个大型居住社区	松江南站大型居住社区、松江高铁片区、闵行经济开发区、车墩影视基地	镇东社区、凤凰社区
周边自然环境	淀山湖、泖港、太浦河	外冈万亩良田、绕城森林	黄浦江、大治河	黄浦江、大泽泾、女儿泾	青草沙水库湿地
生态资源	南浦河、大莲湖, 水系40%、农田32%、林地8%	成片基本农田、疏林	林地415 hm ² , 占30%	水源涵养林、连片农田	生态衫林、橘园
景观特色	湖—滩—荡—堤—圩—岛, 多样的水环境	田园景观	森林、大林大江	河道、水塘、水田	长江景观、水源带景观、杉林、橘园
历史文化	—	冈身带上海成陆史、历史古迹、竹刻地方文化	杜行古镇	丝网版画、千年米市渡口文化	—
涉及行政区域	金泽镇6个村, 朱家角镇4个村、2个社区	陈周村、徐秦村、秦家庄、陆家村等	北兴寨、沈家寨、黄家塘、罗家塘、谢家塘等	米市渡村、打铁桥村、长湓村	镇东社区、凤凰社区

资料来源:笔者根据文献[2][8][11]及网络资源整理。

对郊野公园所展现的美丽山野风景与丰富的生态资源给予较高评价,但同时也集中提出了公共服务体验较差、设施严重不足、公共交通可达性一般、内部道路交通系统不完善、部分园区运营管理混乱、人为程度较高等问题^②。作为国内方兴未艾的新型公共开放空间模式,郊野公园规划建设与管理方法仍在探索中,有些特定问题属于园区建成初期适应阶段的正常反应,但更多问题体现了具体规划设计中对园区定位的偏离、对传统公园设计方法的惯性依赖,以及对细节控制的缺失,尤其是对郊野公园本身多目标多主体这一特殊性的关注与投射尚且不够充分。

2 多目标体系的协同与权衡

郊野公园是生态旅游的一种类型,但具有

更复杂的背景、目标与主体。上海郊野公园位于特大城市近远郊这一区位,决定了其具有多重过渡性特征。与典型的城市公园相比,郊野公园的人工干预与维护程度应维持在最低水平,但又明显区别于自然生态系统;与美国国家公园类型相比,上海郊野公园尺度更小、规划设计更灵活多样、对短途旅行人群更具针对性;与德国区域公园相比,上海郊野公园中人为活动与因素的范围更大,社区及原住民更密集^[4,9]。在这样一种特殊的过渡型空间中,如何平衡多种目标构建是上海郊野公园由量及质、由普通公园向特色公共空间转化的关键。

生态旅游的核心目标在于平衡保护与发展。保护的既有自然资源,也有社会资源;而发展的目标则涵盖休闲娱乐、社区建设和产业发展等内容。因此,上海郊野公园以生态保育、社会

人文、休闲娱乐、产业发展为4大核心规划导向,但在实际建设使用中,对这4种目标的侧重则并不平衡,对它们两两之间潜在的协同与冲突缺乏良好的预期与权衡。当前背景下,上海郊野公园4种目标的相互关系可以初步概括为图2。

2.1 冲突目标的认知与妥协

一般而言,产生冲突的目标双方都属于土地依赖型(Land dependent)目标^[10],换言之,此类目标对同一土地的物质使用需求有着根本性区别,因而难以无损共存。因此,绝对意义上的生态保育与农村产业发展无法共存,而其与休闲娱乐目标的使用冲突则因具体内容而异,如有限的美学欣赏与生态保育的冲突较弱,而对场地要求明确的文体类娱乐活动则难以与生态保育共存。

注释 ②数据信息根据大众点评网相关内容整理, https://www.dianping.com/search/keyword/1/0_郊野公园。

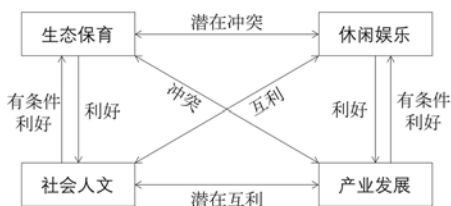
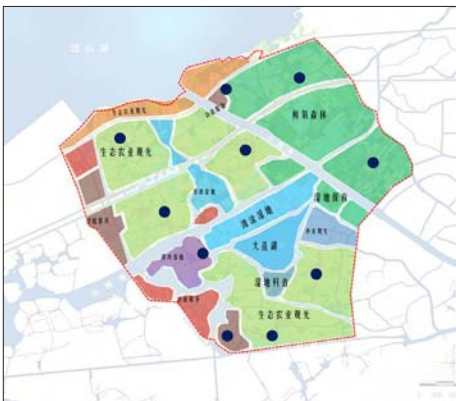
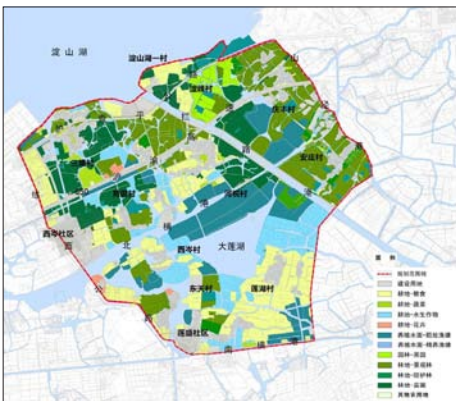


图2 郊野公园多目标体系的内部关系图
资料来源:笔者自绘。



注:浅绿色为农业生产区域,中绿、蓝色与紫色主要为生态保育,也结合了部分渔业水产功能,其余为村庄建设与公共服务设施区域。

图3a) 青西郊野公园功能分区规划图
资料来源:参考文献[8]。



注:黄色为耕地,深蓝色为渔业养殖,绿色为林地。

图3b) 青西郊野公园非建设用地使用规划图
资料来源:参考文献[11]。

当前上海郊野公园从规划导向上旨在实现生态、休闲和产业的协同发展,然而从空间规划设计而言则在一定程度上更侧重市民的休闲娱乐,体现为总体功能分区中几乎实现全区域内游客可达。从农业产业规划角度,当前郊野公园重点考虑产业结构调整与生态补偿建设的结合,旨在保持资源与环境可持续利用的同时,实

现农业生产的升级与农民实际收益的增加,如青西郊野公园重点对养殖水面进行净化精养鱼池、调整水生植物结构类型以及退渔还湿,实现生态效益的提升^[11-12]。从物质空间的使用来看,规划的实际结果是生态与生产用地各占约4成,而休闲用地不仅完全使用剩余建设用地,也可以对生态与生产用地进行参观或参与(图3)。因而从实际结果来看,生态保育区无法实现无干扰保护,农业生产总面积减少且生产方式改变会带来总产量在一定程度上的下降,而休闲游憩功能虽然得到空间使用上的最大化,却因尺度过大、设施缺乏且服务不足而降低了总体质量;换言之,共用土地的3种目标很可能产生相互抵消而非相互促进的结果。

从国际案例来看,生态、生产与休闲3种目的也没有完全互利共生的先例,更多的优秀案例都展示着如何在空间上对3种目的进行取舍或优先性选择。如香港郊野公园更偏重生态保护,因此规划范围内除了厕所、避雨亭这种必须性服务设施,完全没有其他建筑物^[5, 13];德国区域公园则更偏重生产与生活,因此对休闲的考虑主要在于绿道的通达连接,而游客反而更能体验田园生活景观的真味^[14]。相比之下,当前上海郊野公园在规划中则试图“无所不包”,几乎囊括了国际案例中的常见设计手法,反而事倍功半,没有凸显公园区域自身不可替代的核心价值。更近一步说,郊野公园对规划设计提出了更高要求,应根据地区特色,进行低影响的微调增补,寻求生态—生产—休闲之间微妙的平衡点,使郊野公园成为一扇展示地方特色的窗口。

总体来看,郊野公园中的“野”是生产与生态的结合体,但不一定是从空间上完全共享土地利用的结合方式,更应该考虑设置互不干涉的独立区域。纯粹而完整的生态保育空间才能实现生态修复与生境保护目标的最大化,而不受干扰、具有一定规模和科技含量的农业产业也是农业生产高效率与高收益发展的必经之路。同时,当前对郊野公园的休闲娱乐线路存在广而不精、聊胜于无的设计思路,对郊野景观的认知较为单一化、扁平化,在空间层次

构思与设计深度上仍存在大量改善可能。对于郊野公园而言,全区域土地的休闲用途显然不是必须的,也没有必要;一方面,郊野公园远大于城市公园的尺度决定了其设计路线需要更“精”不要“泛”,才能最大程度地集中有限的资金、人力、服务与资源,提升品质;另一方面“深度参与区—有距离观赏区—禁入性背景区”的空间层次也有利于郊野公园区别于普通公园,凸显郊野特色,提升独特魅力。

2.2 互利目标的协同共生

当两种目标中至少一方对土地使用的依赖性较低的时候,更容易产生目标间的互利协作。社会人文目标中,无论文化历史传统还是科研教育目的,对休闲娱乐而言都是天然的互利共生关系,这二者在城市绿色开放空间的建设过程中已经得到了大量的应用,也有许多经典案例可以借鉴。如德国鲁尔工业区在复兴过程中,就将废弃在杂草中的厂房区域改造成为集博物馆、展览馆、餐饮和绿地为一体的综合公共空间^[15-16],从而全方位地满足了游览人群的需求。同时,社会人文类功能与产业发展也具有潜在互利关系,体现在社会人文类功能在一定程度上可以成为生产的辅助力量,如传统文化与服务业的共生、科研与农业产业的共生等。

然而,当前这类目标无论从设计手法还是具体实施,都没有在郊野公园中得到充分结合应用。功能定位同质化、文化历史表面化以及部分目标有名无实,使得此类目标自身基础薄弱,难以进行有效的协同共生。嘉北、浦江与松南郊野公园都有各自的历史文化传统,然而在功能体系的营造上仍然采取多种功能综合设置的形式,“农业科普”、“滨水休闲”、“生产体验”、“运动游憩”等成为所有郊野公园共有的功能,造成一定程度上的同质化。从文化历史目标来看,虽然公园间定位有所不同,手法却大同小异、流于表面。几乎每个郊野公园都设置有“传统村镇”、“古村”部分,却没有原汁原味的村庄生活,甚至古村本身也是“新”多于“旧”^③;出现在浦江和松南等公园规划中的“礼佛修养”功能恐怕更多考虑到商业需求而非历史传统;

注释 ③同②。

而最为常见的莫过于“江南水乡”风格^[6],对于以附近城市居民为主的游客群体而言,缺少深入塑造和独特魅力的水乡文化不足以成为某个郊野公园区别于他处的特色。不仅如此,当前的郊野公园在科研科普方面仍然较为缺失,也完全没有形成品牌化、统一化的规划设计,无从助力现有产业。因此,作为具有现成参考案例与丰富实践经验的一类目标,它们之间如何进行更加有效的协同互助,如何转化建成区的设计经验以及如何将此类非土地依赖型目标部分落实到物质空间上,是郊野公园下一步深化发展将要面对的主要问题。

2.3 条件利好型目标的定位与协作

对此类目标而言,两者之间已经存在了确定的单向利好关系,而逆向增加利好、实现部分互利则对规划设计提出了更高也更精微的技术要求。例如,生态环境的改善从整体背景上有利于社会人文目标的更好表达;反之,有明确目的性和技术支撑的科学研究或教育才会对地方生态修复与生态科普宣传产生积极作用。同理,外来游客的休闲娱乐行为可以给园区村镇带来直接经济效益,而良好的产业结构、村民收益的实际提升以及生态保护意识的增强则会协助营造更好的休闲环境。

已有的单向利好是一种被动关系,一方因另一方的改善会得到自动改观,一般而言不需要额外的手法或技巧;而为实现逆向利好,则需要丰富的实践经验与长远的目标设定。上海郊野公园规划至今5年,而一期运行不过2年,内部的建设发展还远未达到这类目标指向的深度。不仅如此,尽管实现人文—生态、产业—休闲的双向互利是一种影响广泛、正向循环与永续发展的模式,但其投入多、见效慢,也在一定程度上设置了较高的门槛。德国鲁尔区工业用地改造就是此类翘楚,积极推行的科研与科普教育催生了大量的相关研究成果与研究人才,而新的理念在生态修复中的应用推广又反过来提高了科研和科普工作的内在驱动力与吸引力;同时,从工业生产向服务业的产业调整改善了城市环境与经济发展,促进基础设施

的更新和服务业的升级,从而使得鲁尔区越来越成为休闲旅游的首选城市群^[15-16]。为了实现未来上海郊野公园的长远利益,这类目标应成为远期发展的重要方向。

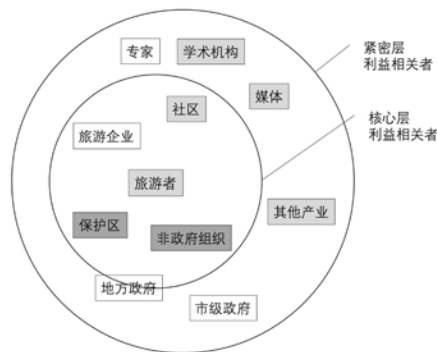
3 多主体需求的平衡与共生

规划中的主体即利益相关者(Stakeholders)指“受一件事的原因或结果影响的任何人、集团或组织”^[17]。对生态旅游而言,当地社区、政府机构、旅游从业人员、旅游者、非政府组织、志愿者、专家和媒体等都是潜在的利益相关者。目前,上海郊野公园的规划设计参加者只有政府、承建和运营的公司以及专家(图4),而管理运营却需要多个利益相关者的协同作用。权利、责任和义务没有实现公平对等,是长期管理的隐患。

3.1 政府—专家—公司:利益趋同的实际参与者

当前我国城市规划模式仍沿用着一种在政府主导下,由规划部门实际操作的方式。这是反映政府意愿,并对未来城市发展进行基于土地利用的空间设计的行为。城市居民需求一般需通过规划部门和专家的实地调查进行整理与总结。这种经典的自上而下的蓝图式规划模式,几乎贯穿了我国城镇化发展的全过程。其优点是易于资金落实、土地流转,便于城市建设的快速推进。然而,这一模式早在二战后就逐渐在欧美国家的规划实践与研究受到反复批判,终被取代;原因在于这种模式往往缺乏细部考虑与人文关怀,容易使种种壮丽轴线和华丽概念停留在图纸与文本中。

同样,在郊野公园的规划过程中,政府—专家/规划部门—公司成为实际上的核心参与者,掌握绝对话语权^[18]。政府掌握资金与土地,市级财政对土地整治费用给予专项拨款,而区县则通过相关土地政策如“拆三还一”获得土地,再通过土地出让或指标交易筹集宅基地和工业搬迁、市民安置以及公园配套建设所需资金^[4-5]。同时,规划部门组织专家队伍,结合现场调研成果与政府发展需求,将郊野公园



注:白色为当前规划主体,浅灰色为当前存在感较弱的主体,深灰色为缺失主体。

图4 上海郊野公园规划中的潜在利益相关者图
资料来源:笔者根据参考文献^[17]整理重绘。

具体构想使用空间语言进行转化^[19]。规划方案获得批复后,由第三方公司承接具体的建设与日常运作。整个过程中,郊野公园如同接力棒,在3个利益相关者中流转。

从全国范围来看,上海郊野公园当前采用的以当地政府为资源管理主体、企业为经营管理主体的运营管理模式,具有较为先进的理念,比北京临时管理处的管理模式更具灵活性与可操作性。不仅如此,规划编制过程中还进行了多次详细的现场调研与国际规划方案征集,开展多种具有针对性与现实意义的专项规划。然而这样的规划过程仍然存在缺陷:对政府—规划部门—公司这样的组成方式而言,其利益诉求大部分重合,对多方利益的诉求缺乏考虑。因为在这种情况下,规划对多方利益的平衡能力主要取决于规划专家组的能力与立场,但我国相关人员背景以设计为主,不能很好承接这一需求;承建公司出于单纯的经济利益考量,在实际建设中,甚至出现了与地方文化传统完全脱节的大型娱乐项目的兴建,违背郊野公园初衷。

3.2 游客与村民:失声的理论核心利益方

游客是城市公园管理的核心目标,但在目前只有少量相关研究,如北京郊野公园游憩者的主要动机是回归自然与放松、交往与体验、情感与学习^[20];我国郊野公园的游客以公园附近为主,以城市中心区居民为辅,其中70%的游憩者居住在距离郊野公园5 km以内的地段^[18]。

我国郊野公园的相关研究中游憩者的需求鲜被提及,而综合当前上海郊野公园开园区游客在网上的评价可以发现,游客的诉求在极大程度上被压缩和简单化处理,乃至让位于利益需求。如大量游客反映私家车停车困难、停车场过于远离园区核心;共享单车价格昂贵且设备陈旧、需返还原地退车;村民骚扰游客并进行强行买卖;公共服务设施太少,园区尽管只是一期,面积仍嫌过大;部分景观单一以及园区整体收费较高等问题。

村民对生态旅游的认知程度最低,但却是“被代表”程度最高的群体。当前已有规划对与村民相关的众多用地类型进行了调整或重构,定位较准、规划全面,包括产业升级与宅基地置换等^[11-12]。然而实际上,村民在整个规划过程中被完全边缘化,土地被重新整理、宅基地面临拆迁、工业就业岗位大幅度减少。同时,村民限于设备和教育背景,不能通过互联网为本群体发声,也缺乏获取足够信息进行准确判断的能力。

3.3 科研、非政府组织: 缺失的利益相关者

科研教育当前在园区内仍处于非常初步的发展阶段,但它与郊野公园的有机结合将成为可持续发展的内在支撑。让孩子接近自然、关爱生命,就是赋予上海郊野公园以未来。郊野美学教育、生态启蒙、生态保护与环境科普等,在德国是绿色开放空间设计的常用手段^[14];短期内可以增加访客,长期而言可塑造绿色生态观念,培养未来人才。然而,目前针对上海郊野公园的科教内容全方位研究极少,研究角度也缺乏创新性,需要在未来发展中进行财政与政策双重支持。

非政府组织在我国的发展较为初级,无论类型还是规模都无法与欧美国家相比。我国非政府组织如中国科学技术协会、中国青少年发展基金、中国青年志愿者协会等团体,都是具有重大社会意义的团体,影响深远。故而很多规划目标的具体深化与执行,都有赖于非政府组织从中进行斡旋操作。如改善社会群体关系、关注社会特殊人群;文化、体育、艺术的交流与沟通,提供部分社会就业岗位,促进儿童

与未成年人的健康发展等^[21]。

4 展望与建议

上海郊野公园在国内已经走在前列,无论从总体面积、布局还是与土地整治的深入结合,都有独到之处。然而与国际先例相比,上海郊野公园对多种目标体系缺少有效协同、众多相关主体参与性不足,需要关注以下3个更基本的城市规划问题。

4.1 公平与公正: 规划程序的改革

城市规划作为一门综合性学科已有上百年历史,而其核心理论也随着时代发展不断进行着自我革新。城市规划不是对未来确定蓝图的描绘,而是基于现状、对未来发展的动态认知。从综合规划,到参与式规划、协作式规划,再到综合策略规划,欧美城市理论的进步伴随着不断的自我批判与完善,最终发展成为如今面向程序与结果公平公正、多种学科交互作用的开放性综合理论体系。相比之下,我国城市规划仍然带有明显的计划经济痕迹,如在郊野公园规划中若干平方公里区域被划归同一功能区,应再进行后续深化研究,体现多学科交叉融合(图5)。当前,规划主体仅限于专家与政府,缺少村民、游客、相关组织等多个利益主体方的积极参与。这样“自上而下”的视角难免偏重整体而对细节关照不足,偏重功能设置而对实际使用理解不够,需强化土地利用规划的公平性与公正性。上海郊野公园规划开启了土地整治的先河,但对郊野公园这样一种多利益主体的规划类型仍然需要更多的思考与探索。学习国际经验,改革规划程序,结合“自下而上”的多种需求,探索适合中国国情的公平公正的规划模式等思路,无疑是上海郊野公园未来深入发展的重要途径之一。

4.2 从人治到法治: 法律政策的完善

国际上发展历史悠久且建设齐备的郊野公园往往具备完善有力的郊野公园法律法规体系作为坚实保障,同时赋予郊野公园管理部门实际的管理职能,将郊野公园长期发展纳入城市总体规划与政府计划^[18]。英国郊野公园在

发展初期由政府强力推进,进行统一建设、维护和管理,后期逐渐引入社会力量,完善设施与管理条例。香港则以《郊野公园条例》为核心依据,设管理委员会等专门机构落实具体工作^[9]。上海郊野公园以相关规划文件为依据,对建设管理过程中可能产生的纠纷应有认识,亟待完善政策法规和管理体系,以保障郊野公园的健康持续发展。

4.3 “美”与“野”: 公共生态教育与科普

郊野公园相比城市建设核心区公园,多了一层对“野”的强调。“野生”状态的郊区自然空间自有其独特的美学风格与生态学意义,也并非为城市居民的审美观存在。当郊野成为公园,自然空间应当在什么程度上、在多大范围内进行人为设计修饰,无疑是郊野公园规划设计中的关键问题。不可否认的是,公众对郊野之美的认知也是需要长期生态教育与科普才能逐渐形成完善的。在这一点上需要进行更多更积极的引导,而非借用城市公园的设计手法,使得郊野公园成为一处更大的城市公园。

上海郊野公园中对人工维护的设置已经超过了对生态本位的认知。虽然几个试点公园在规划设计中强调追求原有的自然风貌,但建设用地比例过大、建筑设施过多的现实^[5]仍然使得“公园”的意味超出了“郊野”,休闲旅游成为实际上的主导功能目标。同时规划设计中暗含“人工整理之后才是美的”这样的审美观点,对郊野自然景观进行了过多干预,反而落入园林设计中的某些窠臼,使郊野之美打了折扣。对比国外及香港经验^[13, 22]，“野”味之美是最小化影响后的最佳旁观路线设计,这是郊野公园的核心。城市游客在郊野公园以一种旁观的心态,体验都市生活中缺失的自然之美,这也是设置郊野公园的初衷之一。

5 结语

谁的郊野? 谁的公园? 对面向多种目标体系与多个利益相关主体需求的郊野公园而言,这个问题应该得到长期关注。郊野是生产与生态的郊野,公园是市民与村民的公园,二者的



注:a.嘉北, b.浦江, c.松南, d.长兴岛。

图5 上海郊野公园规划中的功能分区
资料来源:根据参考文献[8]整理。

结合在于优势互补而非削足适履。郊野公园作为一种城市公园与自然景观的过渡型类别,承载了更加复杂的功能和需求,不仅需要规划方法与技术的不断升级作为手段,更需要实施管理的长期管控,以期将郊野景观的价值最大化,将郊野公园纳入城市绿色开放空间体系,也将郊野公园之美留在居民的生态美学认知中。■

参考文献 References

- [1] 赵燕著. 城市化2.0与规划转型——一个两阶段模型的解释[J]. 城市规划, 2017, 41 (3): 84-93, 116. ZHAO Yanjing. Urbanization 2.0 and transition of planning explanation based on a two-phase model[J]. City Planning Review, 2017, 41 (3): 84-93, 116.
- [2] 殷玮. 上海郊野公园单元规划编制方法初探[J]. 上海城市规划, 2013 (5): 29-33. YIN Wei. Preliminary exploration of Shanghai country park unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013 (5): 29-33.
- [3] 骆映心, 江江涛, 赵飒, 等. 我国城市郊野公园建设探讨[J]. 西南林业大学学报(社会科学), 2017, 1 (6): 88-93. LUO Yingxin, JIU Jiangtao, ZHAO Sa, et al. Construction situation and revelation of urban country parks in China[J]. Journal of Southwest Forestry University (Social Science), 2017, 1 (6): 88-93.
- [4] 姚思民, 田国行. 国内外郊野公园规划案例比较及展望[J]. 城市观察, 2016 (1): 125-134. YAO Enmin, TIAN Guoxing. Comparison and prospect of country park planning cases[J]. Urban Insight, 2016 (1): 125-134.
- [5] 马震陆. 让上海郊野公园回归生态本位[J]. 上海国土资源, 2015, 36 (2): 33-35, 54. MA Zhenlu. Ecological standards in Shanghai country park[J]. Shanghai Land & Resources, 2015, 36 (2): 33-35, 54.
- [6] 吴沅菁. 上海市郊野单元规划模式划分及比较研究[J]. 上海国土资源, 2015, 36 (2): 28-32. WU Yuanjing. Country unit planning in the context of new-type urbanization: a case study of Xinbang Town, Songjiang District, Shanghai[J]. Shanghai Land & Resources, 2015, 36 (2): 28-32.
- [7] 周向频, 周爱菊. 上海城市郊野公园的发展与规划对策[J]. 上海城市规划, 2011 (5): 52-59. ZHOU Xiangpin, ZHOU Aiju. Development of Shanghai's country parks and planning strategies[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011 (5): 52-59.
- [8] 郊野公园规划项目组. 落实生态文明建设, 探索郊野公园规划——以上海试点郊野公园规划为例[J]. 上海城市规划, 2013 (5): 51-61. The Country Park Planning Project Group. Implement progress of ecology civilization, explore planning of country park: a case study of country park plan of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013 (5): 51-61.
- [9] 李潇. 德国“区域公园”战略实践及其启示——一种弹性区域管治工具[J]. 规划师, 2014, 30 (5): 120-126. LI Xiao. Regional park in Germany: a resilient regional governance tool[J]. Planners, 2014, 30 (5): 120-126.
- [10] YANG G, GE Y, XUE H, et al. Using ecosystem service bundles to detect trade-offs and synergies across urban-rural complexes[J]. Landscape and Urban Planning, 2015 (136): 110-121.
- [11] 王夏娟. 农业地区生态建设的郊野公园规划方法——以青西郊野公园为例[J]. 管理观察, 2014 (19): 35-38. WANG Xiajuan. The planning methods of country park in the ecological construction of agricultural district[J]. Management Observer, 2014 (19): 35-38.
- [12] 王夏娟. 村庄风貌同质性改善方法初探——以青西郊野单元建设为例[C]//2014中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2014. WANG Xiajuan. Preliminary study on the improvement methods of the homogeneity of village features: the case study of Qingxi Country Park[C]//Proceedings of Annual National Planning Conference 2014. Beijing: China Architecture & Building Press, 2014.
- [13] 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 (7): 118-124. SUN Yao, MA Hang, SONG Jusheng. A comparative study on the development strategies of Shenzhen and Hong Kong country parks[J]. Landscape Architecture, 2015 (7): 118-124.
- [14] WEI L. Multi-functionality of urban green space: an analytical framework and the case study of greenbelt in Frankfurt am Main, Germany[D]. Darmstadt: Technische Universität, 2017.
- [15] ROBINSON K J, 王洪辉. 探索中的德国鲁尔区城市生态系统: 实施战略[J]. 国外城市规划, 2003 (6): 3-25. ROBINSON K J, WANG Honghui. Exploring urban ecosystems in the Ruhr Region of Germany: implementation strategies[J]. Urban Planning International, 2003 (6): 3-25.
- [16] 冯春萍. 德国鲁尔工业区持续发展的成功经验[J]. 石油化工技术经济, 2003 (2): 47-52. FENG Chunping. The experiences of the success of the development of Ruhr Industry District, Germany[J]. Technology & Economics in Petrochemicals, 2003 (2): 47-52.
- [17] 宋瑞. 生态旅游: 多目标多主体的共生[D]. 北京: 中国社会科学院, 2003. SONG Rui. Ecotourism: symbiosis of multiple objectives and stakeholders[D]. Beijing: Chinese Academy of Social Sciences, 2003.
- [18] 尹玉芳. 我国郊野公园发展研究综述[J]. 中国名城, 2017 (3): 52-58. YIN Yufang. Review of the researches on the development of Chinese country parks[J]. China Ancient City, 2017 (3): 52-58.
- [19] 张玉鑫. 快速城镇化背景下大都市生态空间规划创新探索[J]. 上海城市规划, 2013 (5): 7-10. ZHANG Yuxin. Ecological spatial planning in light of rapid urbanization: innovation and implementation[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013 (5): 7-10.
- [20] 刘传安, 齐童, 李雪莹, 等. 北京郊野公园游憩动机研究[J]. 首都师范大学学报(自然科学版), 2016, 37 (1): 83-88. LIU Chuan'an, QI Tong, LI Xueying, et al. The research on recreation motivation of Beijing country park[J]. Journal of Capital Normal University (Natural Science Edition), 2016, 37 (1): 83-88.
- [21] 许东新, 薛建辉. 上海市郊野公园发展策略研究[J]. 林业资源管理, 2008 (5): 41-44, 68. XU Dongxin, XUE Jianhui. Study on development strategy for country parks in Shanghai[J]. Forest Resources Management, 2008 (5): 41-44, 68.
- [22] 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. SHI Song, LING Li, LE Yun. The experience and enlightenment of Hong Kong country parks planning and construction[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013 (5): 62-68.