

空间治理视野下城市公园活化价值与策略研究*

Study on the Value and Strategy of Urban Park Activation from the Perspective of Spatial Governance

宗敏 蔡耳发 李秋萍 杜文武 ZONG Min, CAI Erfa, LI Qiuping, DU Wenwu

摘要 随着人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾转化为当前社会主要矛盾,国土空间治理体系与治理能力现代化成为研究重点。在“空间治理”背景下,如何节约并高效利用资源,提升空间复合价值,促进区域协同发展成为重点课题。以城市公园体系为切入点,通过研究典型的城市公园活化治理模式及代表案例,梳理其背后的治理主体、治理手段(活化策略)、制度与法律等,探讨其适用条件,为我国城市公共空间治理提供参考。

Abstract As the principal contradiction facing Chinese society today has become the contradiction between the imbalanced and inadequate development and the people's growing needs for a better life, the modernization of territory spatial governance system and its capability have become the focus of research. In the context of "spatial governance", how to save and efficiently use resources, enhance the composite value of space, and promote regional coordinated development have become key topics. Taking the urban park system as the starting point, this paper studies typical models of urban park activation and representative cases, combing the governance subjects, governance methods (activation strategies), systems and laws behind them, and exploring their applicable conditions to provide references for urban space governance in China.

关键词 空间治理;城市公园;活化价值;策略

Key words spatial governance; urban park; activation value; strategy

文章编号 1673-8985 (2020) 01-0018-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20200104

作者简介

宗敏

西南大学园艺园林学院

硕士研究生

蔡耳发

重庆道合园林景观规划设计有限公司四川星座

乐园城市公园运营管理有限公司 总经理

李秋萍

自贡市公园城市建设发展中心

园林绿化工程师

杜文武 (通信作者)

西南大学园艺园林学院

风景园林系副系主任,副教授,博士

1 “空间治理”研究背景

空间治理最早于西方国家在全球化过程中应对国家治理危机而产生。政府通过与私营部门等主体合作,以整合提升国家的治理能力,即治理主体、治理手段、政策衔接、法制建设等方面的具体能力^[1]。

中华人民共和国成立70年以来,我国城市建设取得了显著的成果。然而,城市空间不平衡、不充分发展的矛盾日益突出。如何加强国土空间治理体系和治理能力现代化成为研究的重点。

本文基于城市公园体系,研究典型的城市

公园活化治理模式及代表案例,梳理其背后的治理主体、治理手段、制度与法律等,探讨其适用条件,为我国城市公共空间治理提供参考,以助力实现节约并高效利用资源,提升空间复合价值,促进区域协同发展的目标。

2 空间治理背景下公园活化的价值

2.1 公园活化

通过城市公园的规划、策划、设计和运营管理等方面的优化和全面整合,提升公园活力,既为市民提供更优质的社会服务,又减轻政府财政负担,同时增加企业收入来源,进而

*基金项目:重庆市基础研究与前沿探索项目“风景名胜区周边村镇土地利用变迁的过程与机制研究”(重庆市自然科学基金)(编号cstc2018jcyjAX0677);重庆市建委课题“基于运营思维的城市公园EPCO建设管理模式”;中央高校基本科研业务费专项资金“国家公园影响区土地利用变迁过程机制的中日比较研究”(编号SWU117026)资助。

推动公园城市的建设和可持续发展。

2.2 公园活化的价值解读

2.2.1 公园活化是城市社会效益提升的有力手段

公园活化有利于满足市民多样化的户外活动需求。在高科技信息化时代下,电子产品的丰富多元与公园活动形式与内容的单一形成鲜明对比。传统的公园活动对市民的吸引力相对较弱,公园活动内容和形式亟待丰富。公园活化正是基于市民的活动需求,通过活动策划、活动场地和设施的更新,以及配套服务和运营措施的完善来丰富公园活动内容和形式,增加公园人气。

公园活化有利于加强社会合作。不同程度地参与到公园策划、规划设计和运营管理中,将“自上而下”与“自下而上”的公园建设管理模式相结合,广泛听取多方意见,互相交流,协调各方利益,有助于加强社会合作,增强社会凝聚力,促进社会和谐。

2.2.2 公园活化是城市经济效益提升的有效途径

公园活化有利于增加公园收入,平衡公园收支。相关数据显示,目前西部某市园博园每年的管理维护费用超过3 000万元,长期由政府主导的公园管理对政府的财政支出带来不小的压力,而公园活化可以通过场地租赁等方式向企业或社会组织等有偿提供活动场地,增加公园收入途径,从而提高公园经济效益并反哺公园管理,减轻公园对政府的财政依赖。

公园活化有利于带动城市服务业的发展。通过公园活化对公园进行更多的活动开发,增加活动类型,完善相关配套服务,如餐饮、住宿、小商品等,吸引相关企业入驻,扩大旅游市场,有利于进一步吸引更多客源,形成产业链良性循环,促进城市服务业的发展,提升城市经济产值。

公园活化有利于刺激私人投资,带动地区经济发展。城市公园的建设能刺激地区经济发展,以纽约高线公园为例,新区和公园的组合使曼哈顿西区成为纽约市经济增长最快、最有

活力的社区。而公园活化通过优化公园品质,例如完善公园活动场地及设施,加强公园运营管理,增加公园活动类型等,使公园本身的吸引力增加,有利于刺激私人投资,进而带动周边地区的经济发展。

3 空间治理理念下公园活化的典型模式及代表案例

3.1 国外典型模式及代表案例概述

结合发达国家非盈利机构管理运营城市公共空间的模式研究,综合考虑策划、设计、管运一体化的活化模式和应用效果。选取美国高线公园、布莱恩特公园和日本南池袋公园作为研究对象。所选案例均位于城市商业街区,是经过改造激活城市公共空间并带动地区持续发展的典型代表。

3.1.1 高线公园模式

(1) 执行主体

高线公园由非盈利性组织“高线之友”(Friends of the High Line,简称FHL)主导策划,管理运营由“高线之友”与纽约市政府、多个私人团体共同执行。其中“高线之友”成立于1999年,由两名高线爱好者联合高线附近居民发起,组织规模51—200人不等^[2]。主要参与废弃高线的更新计划;筹集资金用于高线公园建设与管理;维持公园管理运营,拉动曼哈顿西区经济发展等。其组织架构如图1所示。

(2) 活化策略

公众主导项目保护与开发。由“高线之友”提出保护开发计划,通过研究证明高线计划的经济合理性。以此说服纽约市与联邦地面运输委员会出台方案,要求城市规划充分保护和利用高线铁路。

周边街区联动发展与公园的前期控制机制。高线建设前,周边街区的保护和更新就已经启动,高线计划诞生之初便将后续建设与管理运营纳入考虑。

多方参与公园可持续发展。“高线之友”在高线公园的保护、再开发和后期管理过程中发挥着积极乃至主导作用,通过活动组织、资金募集、周边商品销售等运营方式保障高线公

园自我运维。

(3) 保障制度

规划部门基于高线公园进行了区划法规的修订和特殊条例的制定,具体内容包^[3]:一是利用工业遗址提高居住服务质量。转变高架铁路的功能,创造为周围居住区服务的公共空间,尤其为提升中低收入者的居住质量服务。二是保护区域艺术走廊集中的独特性。结合高线周边的艺术区,从保护更新的角度出发,充分发挥其艺术特点以带动区域复兴。三是尊重私有财产。准许高架下土地所有者将地面层建筑面积转移成高线上的“可用面积”,通过开发权转移和容积率奖励刺激周边项目投资。

3.1.2 布莱恩特公园模式

(1) 执行主体

布莱恩特公园从策划到设计再到管理运营全程由BPC (Bryant Park Corporation) 主导。BPC在纽约市政府的许可下于1980年成立,是一家非营利性公司。该公司拥有布莱恩特公园管理和运营权。其管理机构由董事会和管理团队组成,其中管理团队具体架构如图2所示。

(2) 活化策略

非盈利性公司主导项目改造与管理。由BPC主导布莱恩特公园的景观营造及维护,提供更好的社会服务^[4](如慈善活动、青少年服务、提供工作培训等),以及进行商业开发推广(主要包括策划各种节日和活动、印刷地图册和广告手册、丰富商业业态等)。

以BID模式自筹资金运营管理。公园BID (Business Improvement District) 主要是指某个地区内的业主通过自我征税等方式筹资提供街区维护等服务的利益共同体区域^[5]。布莱恩特公园在成立BPC的基础上,通过BID模式实现自筹资金运营管理。具体资金来源包括:活动收费、租金、BID专项税、捐赠、利息及其他收益等^[4]。

地域经济发展与公共服务提升。在BPC的主导下,布莱恩特公园通过不断提升使附近的房地产增值;同时通过良好的运营管理增加公园人气,将公园打造成为纽约市旅游地标,带

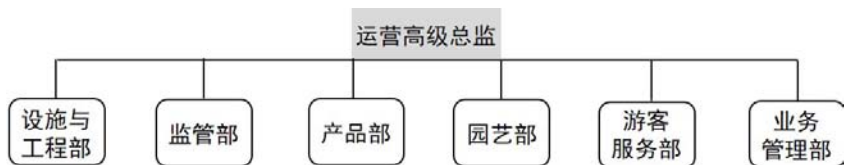


图1 高线公园管理组织架构图
资料来源:笔者自绘。



图2 布莱恩特公园管理组织架构图
资料来源:笔者自绘。

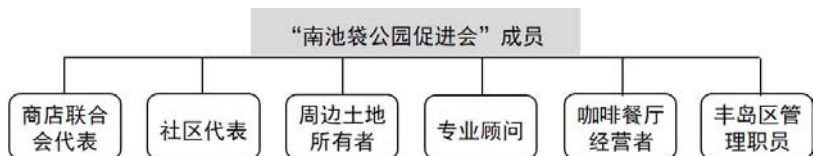


图3 南池袋公园管理组织架构图
资料来源:笔者自绘。

动了城市经济的发展。

(3) 保障制度

主要为BID制度。BID项目的申请、组织机构的职能、权限及规模大小受到州法律及地方法律的制约并获得官方授权。尽管不同商业改良区在具体法规条款及合同内容上存在差异,但其立项、资金来源、职能及管理4个方面内容大致相同^⑤。

3.1.3 南池袋公园模式解析

(1) 执行主体

南池袋公园由东京都公园协会主导策划,由丰岛区公园管理部门主导管理、“南池袋公园促进会”和园内咖啡餐厅经营者协助管理。其中“南池袋公园促进会”由政府、市民、社区代表等利益相关者合作成立^①,具体组织架构如图3所示。主要职能是讨论公园使用准则、为提升公园魅力定期举办研讨会以及审议公园活动申请等。

(2) 活化策略

公众参与项目策划。公园所在丰岛区召开研究会,听取公园周边土地管理者和居民的意见,提出在公园内设置咖啡餐厅的建议。

建设过程私人融资。公园内咖啡餐厅由建设、持有并进行楼层出租,内部装修委托给经营者。咖啡餐厅经营者通过公开招募的方式选定,即由申请者提出申请后,区内召开研究会最终确定由区内经验丰富的私人企业接管。

运营收入反哺公园管理。咖啡餐厅经营者每年需缴纳约1 930万日元的租金^②。这部分资金用于公园管理,占管理总费用的一半以上,大大减轻了政府管理的财政负担。

(3) 保障制度

南池袋公园采用了Park-PFI (Private function institution) 制度。这是一种“收益还原型”公园运营制度,其核心在于付费服务设施的设置。采取公开优选、严格准入的方式,对其进行市场化经营,并通过该设施产生的收益,反哺公园设计、建设、改造及持续管理^⑥。

3.2 国内典型模式及代表案例概述

国内策划、设计、管理运营一体化发展的城市公园主要以两种模式存在:一是主题公园模式,二是公园—地产联合开发模式。

3.2.1 “锦绣中华”主题公园模式解析

特色文化引领公园发展。华侨城以“中国文化产业的领跑者”为战略定位。在此基础上,锦绣中华通过微缩景观展现中国传统文化精髓,并从景观展示到动态艺术表演、娱乐参与全方位文化渗透,以文化作为驱动力,引领公园发展^⑦。

“旅游+地产”双核驱动。以主题公园为核心,将公园价值延伸到房地产产业,形成以主题公园为核心功能区,四周布设居住区的产业集聚,实现以旅游带动地产,地产反哺和补充旅游的产业互补格局。

运营方式多样化。华侨城以主题公园客源为依托,创造了独具竞争优势的主题公园演艺活动。包括晚会式、广场式、音乐和歌舞史诗形式的旅游文化演艺。此外,在科技发展下将文化内容与现代科技相结合,增强活动参与性和体验性。

3.2.2 麓湖红石公园模式

企业主导开发、建设与管理。麓湖红石公园由万华集团主导开发、建设与管理,充足的资金投入加上优秀的设计与建造团队使得红石公园从一期建成后便受到居民的欢迎。其后的管理及维护也得益于开发商源源不断地投入资金和人力,从而使其保持良好的状态。

公园与地产联合开发。麓湖红石公园位于麓湖生态城中心地带,公园属于地产开发附属产品^⑧。开发商希望通过红石公园的打造为居民提供优质的居住环境,进而提升地产价值。该公园的成功建设使麓湖生态城吸引了更多客户和社会的关注,促使更多开发商和政府考虑建设类似的社区公园。

3.3 小结

美国与日本在拓展城市公共空间的多元管运模式方面进行了积极的探索。在所选案例中,公园的再开发均有非盈利性机构的加入,同时政府提供相应的支持,通过公私合作促进公园与区域经济的发展(见表1)。其中高线公园推动了纽约市区划法规的增订;南池袋公园促进了Park-PFI制度的进一步完善。这些公园活化的成功案例对城市公共空间管运的法律

注释 ① 组织架构来源于笔者访谈,被访谈者:细野哲央。

② 数据来源为笔者访谈,被访谈者:细野哲央。

表1 国外公园活化典型模式及代表案例

| 案例名称 | 公园类型 | 模式解析 | | | 保障制度 | 资金来源 |
|------------|------|--------------------------|--|---|-----------------|--------------------------------|
| | | 执行主体 | 活化策略 | 政府引导策略 | | |
| 高线公园 | 带状公园 | 高线之友+政府+私人团体 | 周边街区联动发展与前期控制机制； 历时性保护更新； 公众主导保护与开发 | 开发权转让； 容积率奖励 | 纽约特殊用途区 规划制度 | 资金募集+活动 收入+商品销售 |
| 布莱恩特 公园 | 邻里公园 | 非盈利性公司 BPC | 非盈利性公司主导项目改造与管理； 以BID模式自筹资金运营管理； 地域经济发展与公共服务提升 | 根据特殊法律免除部分 税收； 为BID提供特殊经费申 请机会 | BID制度 | 活动收费+租金 +BID专项税+捐 赠+特许经营 |
| 南池袋 公园 | 近邻公园 | 南池袋公园促进 会+政府+私人 企业 | 运营收入反哺公园管理； 区域协同发展； 多方参与机制 | 允许经营许可时间延长； 允许公园建筑容积率增加 | Park-PFI制度 | 政府投资+私人 融资 |

资料来源:笔者自制。

表2 国内公园活化典型模式及代表案例

| 案例名称 | 公园类型 | 模式解析 | | 资金来源 |
|----------------|------|------|---|------|
| | | 执行主体 | 活化策略 | |
| “锦绣中华” 主题公园 | 主题公园 | 华侨集团 | 特色文化引领公园发展； “旅游+地产” 双核驱动； 运营方式多样化 | 企业投资 |
| 麓湖红石公园 | 社区公园 | 万华集团 | 企业主导开发、建设与管理； 公园与地产联合开发 | 企业投资 |

资料来源:笔者自制。

及制度的完善起到了积极的推动作用,有助于借助更多的公园带动城市发展。

国内目前较为成熟的城市公园活化模式主要存在于以企业为主导进行开发建设的主题公园。由于这类公园商业价值较高,企业可发挥的运营方式多样(见表2),故管运效果较好。而社区公园与地产开发相结合也逐渐受到开发商的重视,利用公园带动房地产增值也成为较为常见的模式,由于资金充裕,其建设后的管理效果通常较好。然而,这两种模式均存在公众参与弱的特点,且政府直接将开发管运权交给企业,对于主要追求经济利益的企业来说,公园作为准公共产品的公益属性逐渐被削弱。

4 空间治理视野下公园活化的策略

4.1 全程通治

城市公园的治理需要从开发、设计、建设、管理运营全过程整体考虑,统筹安排(即“全生命周期”活化)。公园的生命从其向公众开放时开始,且会随着人们需求的变化不断调整^[9]。而传统的城市公园开发、建设及管理运营各个阶段常常处于分离状态(见图4),大

多数公园建设完成后便交由政府管理,公园建设量越多,管运费用就越高,使得一些财政不足的地区公园逐渐僵化,失去活力。

“全生命周期”活化正是基于公园的“生命体”属性,将其分为开发、设计、建设、管理

运营4个生命阶段。上一个阶段尚未开始便考虑后续阶段的发展,使公园具备源源不断的活力(见图5)。

4.2 多元共治

城市公园的治理需要联合多方力量,共治共享。作为准公共产品,城市公园外部性的受益者——土地权所有者、房地产开发者、商业经营者等与政府及纳税人之间出现了负担的不平衡。在政府财源充足的时候,不平衡被掩盖;反之,这种不平衡会加剧^[10]。

目前我国正处于快速建设后期阶段,传统

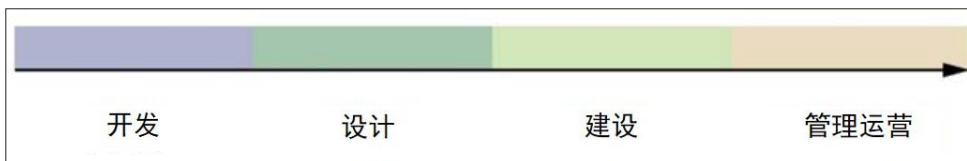


图4 传统分离的开发建设流程图
资料来源:笔者自绘。

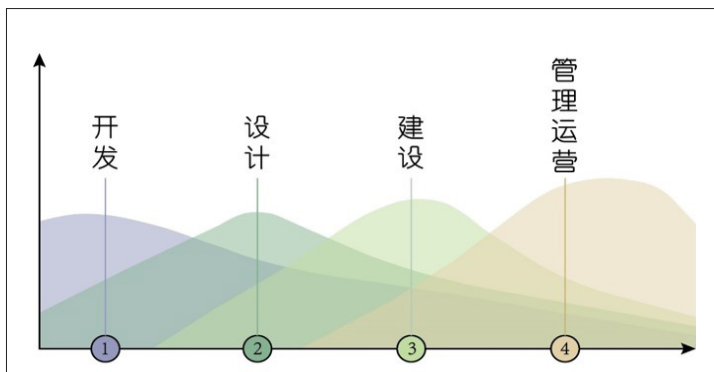


图5 全生命周期公园活化策略示意图
资料来源:笔者自绘。

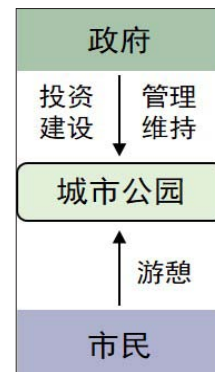


图6 传统治理示意图
资料来源:笔者自绘。

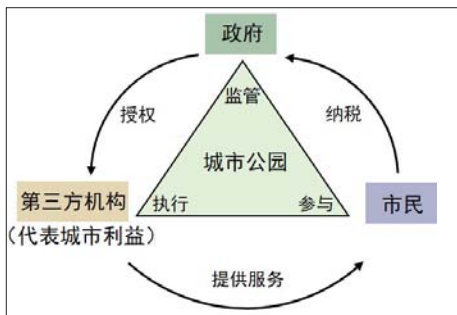


图7 多元共治示意图
资料来源:笔者自绘。

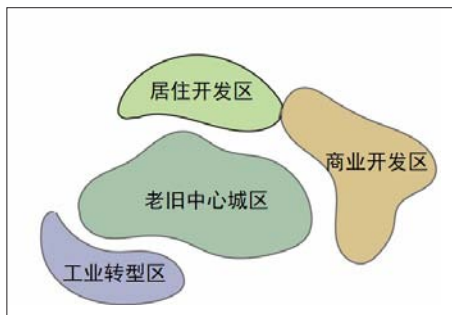


图8 因地特治示意图
资料来源:笔者自绘。

的“政府提供,公众使用”模式(见图6)具备潜在的经济风险,而多元治理有助于企业与政府分担风险。此外,市民的参与也有助于提升公共空间的社会效益(见图7)。但需要建立完善的法律制度作为多元治理的保障,避免权责不清的问题。

4.3 因地特治

城市中位于不同区域的公园应采取对应适宜的治理模式(见图8)。比如以布莱恩特公园为代表的BID模式和以南池袋公园为代表的Park-PFI模式适用于旧城中日益衰败的老商业街区。高线公园模式适用于工业区转型发展。这些模式均通过激活城市公共空间以带动区域经济的发展,是旧城更新治理的典范。

而我国的主题公园模式与公园—地产联合开发模式则适用于城市新兴发展区,通过地产与旅游业混合开发,使城市公园具备可持续的活力,进而带动一些城市郊区或远离市中心区域的发展。

5 结语

城市公园具备准公共产品与公共资产的双重属性。多样化的治理模式与配套的制度支持有利于城市公园的现代化治理。公园活化作为城市公园治理的有利手段,对其活化策略的探索旨在拓展城市公共空间的治理方式,加强城市公共空间的治理能力。

不可否认,美、日两国与中国的公共空间在产权属性、资金来源及城市管理制度等诸多方面存在较大差异,但本文关于其典型活

化治理模式的研究对当前我国城市公共空间的治理依然具有一定的参考价值。更多的模式和制度的探索也是未来需要继续努力研究的方向。■

参考文献 References

[1] 许景权. 基于空间规划体系构建对我国空间治理变革的认识与思考[J]. 城乡规划, 2018 (5): 18-24.
XU Jingquan. On the reform of space governance in China based on the establishment of space planning system[J]. Urban and Rural Planning, 2018(5): 18-24.

[2] Friends of the High Line [EB/OL]. (2019-05-26)[2019-11-12]https://www.linkedin.com/company/friends-of-the-high-line.

[3] LOUGHRAN K. Parks for profit: the high line, growth machines, and the uneven development of urban public spaces[J]. City and Community, 2014(13): 49-68.

[4] Brant Park[EB/OL]. (2019-08-10) [2019-11-12] https://bryantpark.org/.

[5] The New York City BID Association[EB/OL]. (2019-10-01) [2019-11-12]. http://nycbids.org/.

[6] 都市公園法改正のポイント[M]. 东京: 国土交通省都市局公園緑地景觀課, 2017.

[7] 黎枫. 华侨城: 引领主题公园新模式[J]. 企业管理, 2019, 452 (4): 90-92.
LI Feng. Overseas Chinese Town: lead the new model of theme park[J]. Enterprise Management, 2019, 452(4): 90-92.

[8] 陈跃中, 张妍妍, 徐思婧. 成都麓湖红石公园的设计思考与实践[J]. 中国园林, 2017 (2): 48-54.
CHEN Yuezhong, ZHANG Yanyan, XU Sijing. Red Stone Park design in Luxelakes, Chengdu[J]. Chinese

Landscape Architecture, 2017(2): 48-54..

[9] 亚历山大·加文. 公园: 宜居社区的关键[M]. 张宗祥, 译. 北京: 电子工业出版社, 2013.
GARBIN A. Public parks: the key to livable communities[M]. ZHANG Zongxiang, translate. Beijing: Publishing House of Electronics Industry, 2013.

[10] 姜子峰. 城市绿地外部经济效应内部化[D]. 南京: 南京林业大学, 2009.
JIANG Zifeng. A study on the internalization of the external economic effect of urban green space[D]. Nanjing: Nanjing Forestry University, 2009.