

成都市公园城市建设市场化运营模式探析

陈丽游婧

(成都大学商学院, 四川 成都 610106)

摘要: 公园城市作为现代城市建设新模式, 需要大量的试验, 而成都作为示范区在建设中仍存在大量问题。目前, 传统的城市建设运营模式已经无法满足巨大的财政压力以及人民的多元需求, 因此, 如何运用“运营”思维, 结合市场机制, 创新公园城市建设运营模式就成为急需研究的问题。

关键词: 成都; 公园城市; 市场化运营

一、基本概念及研究现状

(一) 公园城市及公园城市市场化运营

随着我国社会主要矛盾的转变, 人民不断追求高质量的生活环境, 促使城市建设不断创新, 因而创造优良人居环境已成为城市建设的中心目标。据此, 2018年2月, 习近平总书记在考察成都天府新区时提出“公园城市”理念。公园城市是和城市公园相对应的概念, 不同于休闲城市、宜居城市、花园城市、森林城市等既有概念, 公园城市坚持“以人为本”的核心, 从“生态优先, 绿色发展”出发, 优化布局, 塑造形态, 最终满足人们对美好生活的向往。公园城市的理念是“公园即是城市、城市即是公园”的体现, 是当前乃至未来“公园-城市”关系的必然路径。

所谓公园城市市场化运营是指, 在公园城市建设中破除政府的独家经营, 引入市场机制, 引导企业和市民共同参与公园城市运营建设的模式。此模式将帮助政府在巨大财政压力下解决问题, 同时更高效地满足市民的高品质需求。

(二) 国内外研究现状

随着工业文明的顶峰发展, 人类文明即将进入发展的一个新的阶段, 即工业文明之后的生态文明形态, 所以公园城市理论一经出现便引发各国学者的关注。早在1911年, 美国著名设计师沃尔特·格里芬在给堪培拉作城市规划时, 便结合当地地理环境, 把园林与建筑物协调统一成了有机体, 将公园与城市完美融合。纽约具有最大的公园城市之称, 中央公园面积达340公顷, 占150个街区, 有总长93公顷的步行道。纽约的城市公园数量很多, 而法国巴黎的卢森堡、伦敦的海德、新加坡在城市公园的建设上也有一定成效。学者Dicle·Oguz(2000)通过对土耳其Segmenler Park、Genclik Park、Altin Park三个城市公园调查研究, 归纳总结出了公园在运营管理中可能出现的问题, 以及游客对公园的需求特点。

与国外学者偏向于公园与城市结合及有关城市生态文明建设的不同, 国内学者大多从内涵出发, 总结其历史来源、发展路径、经验探索。刘常富、李小马(2010)等运用GIS技术, 总结了影响城市公园可达性的因素。耿藤瑜、傅红(2021)等以龙泉山城市森林公园为例, 研究了森林康养游憩者场所感知与健康效益评估的关系, 探讨了森林公园环境对康养效益的影响, 为公园城市建设优化提出了建议。

由于公园城市理论提出较晚, 目前相关研究仍比较稀缺, 而现有研究仍存在大量问题, 无论是纽约, 还是法国巴黎的卢森堡、

伦敦的海德、新加坡等都存在相同的问题, 即大多皆为对城市环境的片面改造, 缺少对“人”这一要素的充分考虑。除此之外, 以丹麦Maria城市公园为代表的国外绿色城市建设还有一个共同点, 即只局限于谈论单个公园, 并未将城市作为一个大环境进行分析。同时, 对于公园城市理念的研究还在概念解读阶段, 对于公园城市实践探索相对缺乏且未解决公园城市建设面临的根本问题, 没有对公园城市的持续运营有较深入的研究。

二、成都公园城市建设概述

成都作为公园城市先行示范区, 在过去几年里始终坚持绿水青山就是金山银山的价值理念, 系统构建了景观生态、公园城市建设、公园城市市政、智慧城市、城市有机更新、乡村振兴发展、TOD城市设计等。据调查显示, 成都天府绿道体系已有机串联全市1100多个各类公园, 新建绿道395公里、累计建成5583公里, 已建成“百个公园”示范工程88个, 新增绿地2250亩。2017年以来, 成都累计新增立体绿化200万平方米, 2019年至今全市累计新增绿地约6676公顷。二环高架桥的爬山虎、天府大道沿途花卉景观、府青路三段立交桥下的成华府青运动空间、藏在各个立交桥下的“金角银边”工程……无不体现“以人为本”是成都公园城市建设的初心。如今, 公园城市建设理念已处处可见, 按照“景观化、景区化、可进入、可参与”要求, 2021年全市共创建了58个优秀社区花园并修改扩建了70个小游园, 2022年计划新改扩建60个“口袋公园”, 进一步提升全市公园绿地服务质量。未来成都将以生态项目为抓手, 打造优质均衡的城市公园, 努力让成都市成为大花园。

2022年3月16日, 《成都建设践行新发展理念的公园城市示范区总体方案》正式公布, 方案多次强调龙泉山的重要性, 要求依托龙泉山建设城市生态绿地系统, 夯实龙泉山“城市绿心”功能, 可见龙泉山是成都公园城市建设的重要一环。

龙泉山城市森林公园位于成都龙泉山脉成都段, 面积约1275平方公里, 是龙泉山发挥“城市绿心”功能的主要体现。龙泉山城市森林公园在建设上, 充分考虑生态敏感性, 将生态分区为: 生态核心保护区、生态缓冲区、生态游憩区, 根据植被特点进行规划建设, 落实“绿水青山就是金山银山”的发展理念; 在总体结构上, 极大程度上体现了“人、城、境、业”的统一, 依托城市功能以及环境特色, 在生态保育的前提下打造“特色小镇+游憩公园”的新模式; 在功能上, 将“生态保育、休闲旅游、体育健身、文化展示、高端服务、对外交往”作为主要功能, 致力于为市民打造高品质的城市生活场景。目前, 龙泉山城市森林公园森林覆盖率达到59.5%, 多种国家重点保护植物及鸟类逐步增多, 多样化、健康化、科学化的活动不断地丰富着市民的生活。

三、成都公园城市建设困境

近几年, 在成都不断探索下, “推窗见绿, 出门建园”逐渐成为2100万成都市民的生活日常, 但从龙泉山城市森林公园等成都城市公园建设运营来看, 成都公园城市建设仍存在一系列问题

亟待解决。

(一) 如何解决当前巨大的财政压力

2021-2025年是成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的开局五年,由于公共产品初期建设耗资巨大以及非排他性,当前成都公园城市建设过度依赖财政拨款,而不同于西方发达国家公共服务发展状况,我国公共服务成本高、效率低,加之新冠疫情长期反复给政府带来了极大的财政压力。因此,当前政府急需高效利用财政资金,利用市场化的机制去引导企业和市民共同参与公园城市建设。

(二) 如何顺应城市数字化转型新趋势,聚焦可持续运营

随着我国进入后小康时代,物质贫困相对弱化,人民对于高质量的公共服务产品的需求越来越旺盛,尤其是城市数字化转型新趋势的出现,对于公园城市建设提出了更高的要求。但当前城市建设并非只讲智能化,而是“科学化>精细化>智能化”,科学化进行公园城市建设将会是成都市转型发展的新路径。

(三) 如何更好地满足人民多元需求,从根本上体现“以人为本”

成都公园城市建设的最终目的在于满足成都全体市民对美好生活的向往,但由于缺乏细分化的管理运营,当前部分公园及项目并未满足全龄段、多元化市民需求。例如,成都当前已建成的公园大多更多注重成人,对于儿童精神需求、如何更好地满足残障人士、如何提高儿童及老年人对公园城市正确认识等问题的关注度较少;部分设施建设途中并未极大考虑市民生活,施工过程中带来的不便并未得到较好的解决;部分公园的建设过分注重美观性,忽视了其真正的实用性。

综上所述,当前成都公园城市建设只靠单一的政府投资是解决不了实质性问题的。运用“运营”思维,结合市场化机制,以人为本,高质量打造山水人城和谐共生的公园城市才是解决成都难点的关键。

四、成都公园城市市场化运营实现路径

(一) 制定完善的激励和监督机制

根据准公共产品的定义,公共产品的公共属性与市场化经营所产生的排他性相矛盾。因此,在市场化运营中政府需要采用多种手段提供相应激励政策,弥补市场调节机制的不足。通过财政手段给予参与公园城市建设的运营商一定税收优惠政策,鼓励企业参与公园城市市场化运营;科学转让产权,提高公园城市资源使用率;鼓励民间资本采用多种合作方式进入,降低民间资本进入的门槛。

在公园城市市场化运营中,在激励全员参与的同时也必须建立多种监督并存的监督机制。政府应在法律上明确政府监督在公园城市市场化运营的权威,制定完善能有效监督公园城市市场化运营的运行规则;引导相关媒体对公园城市市场化运营进行正面宣传,对出现的问题及时提出并向市民传达正确的信息;鼓励市民行使监督权,在发现运营方有不作为行为或违规行为后,及时反映给政府部门。

(二) 加强市民对公园城市建设管理的参与度

市民作为公园城市建设的主要参与者、需求者和最终受益者,市民的参与度直接影响着公园城市市场化运营的实施效果,对公园城市产品生产具有牵引作用。要想提高市民的参与度,可采取

以下措施。第一,通过立法保障市民参与公园城市运营建设;第二,明确市民参与公园城市运营建设的意义,让市民真正参与并理解公园城市建设;第三,建立良好的市民反馈路径,对于征询意见回复、处置做明确要求,让公园城市建设从根本上满足市民需求,提高建设利用率。第四,拓宽参与渠道,定期召开座谈会、开展网络互动、平台建设等形式,收集民意。

(三) 科学地选择公园城市市场化运营模式

在我国常规模式中,公共物品主要由财政生产提供,而新公共管理理论对此进行了改革发展,其认为政府提供的服务许多可由私营部门完成。目前我们熟悉的市场化运营模式主要有BTO(建设-转让-经营)、BBO(购买-建设-经营)、BOO(建设-拥有-经营)、LBO(租赁-建设-经营)、BOT(建设-经营-转让)、TOT(移交-经营-移交)等。其中BOT模式能够在为市民高效提供物美价廉的公共产品的同时,满足公园城市建设所带来的社会影响,达到“以人为本,见园于林”的目标。TOT模式则是BOT的改革延续,它能够有效化解政府在建设中的资金紧张,解决其他融资模式无法融足资金的问题,并能清晰划分公园城市建设中的产权问题,提升建设品质。根据国内外城市公园建设经验,BOT和TOT模式更加便于各主体监督,便于政府管理,在公园建设中更具有激励性,因此可选择BOT、TOT模式进行市场化经营。但任何市场化模式都有其缺点,在选择这两种市场化运营模式时,要实事求是,加强运营风险管理,选择正确产权移交模式,降低运营成本的同时兼顾商业性和公益性。

从“首提地”到“示范区”,成都在不断地探索,而结合市场机制,把握“以人为本”的本质,走可持续发展道路是成都公园城市建设实践的必然路径。

参考文献:

- [1] 吴岩,王忠杰,束晨阳,刘冬梅,郝钰.“公园城市”的理念内涵和实践路径研究[J].中国园林,2018,34(10):30-33.
- [2] 蔡宇,白洋,张帆.公园城市现代化城市发展的成都探索[N].成都日报,2022-08-30(002).
- [3] 滕鹏.哈尔滨城市公园市场化运营模式探析[D].黑龙江大学,2011.
- [4] 孙钰.城市公共服务的市场化运营方式研究[J].福建论坛(人文社会科学版),2004(08):30-33.
- [5] 刘常富,李小马,韩东.城市公园可达性研究——方法与关键问题[J].生态学报,2010,30(19):5381-5390.
- [6] 叶文辉.城市公共产品供给的市场化与公共服务的效率改善[J].江西社会科学,2004(04):130-133.
- [7] 陈萍,王广林,许林海,王丹.辽宁省城市基础设施投资与运营体制市场化改革研究[J].社会科学辑刊,2003(05):61-66.

基金项目:该论文受到四川省大学生创新创业训练项目(项目编号:S202111079030)及成都大学大学生创新创业训练项目(项目编号:CDU_CX_2021407)支持,属于其阶段性研究成果作者简介:

陈丽:成都大学商学院国贸系学生。

游婧:成都大学商学院国贸系讲师,世界经济博士,主要从事国际经贸、生态文明建设研究。