

【城市经济研究】

# 我国“公园城市”内涵辨析与实践探索\*

秦尊文 聂夏清

**摘要:**公园城市建设是践行新发展理念的重大探索,体现了“以人民为中心”的发展思想,为新时代城市可持续发展、人与自然和谐共生指明了方向。“公园城市”与“城市公园”“国家公园”“花园城市”“生态城市”“园林城市”“森林城市”“海绵城市”等概念紧密相关,但内涵各不相同。我国部分城市的实践证明,公园城市是生态文明背景下的一种全新的城市发展模式,是习近平生态文明思想的生动实践,具有建设“美丽中国”的时代价值。要从规划引领、筑牢生态本底、发挥城市特色、老城新城协同优化、推进城市治理体系和治理能力现代化等方面入手,深入推进公园城市高质量发展。

**关键词:**生态文明;公园城市;内涵辨析;时代价值

**中图分类号:**F294 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)02-0089-10 **收稿日期:**2023-01-13

**\*基金项目:**国家社会科学基金项目“迈向现代化的城乡高质量发展研究”(21STA017)。

**作者简介:**秦尊文,男,中南财经政法大学公共管理学院教授、博士生导师,湖北省社会科学院研究员,中国区域经济学学会副会长(武汉 430077)。

聂夏清,女,湖北省社会科学院长江流域经济研究所硕士生(武汉 430077)。

城市的产生和发展,是人类迈向成熟与文明的标志。我国城镇化发展处于由中期快速成长阶段向后期质量提升阶段转变的过渡期,也处于由高速发展向高质量发展转型的关键期。如何改善城镇人居环境、促进区域协调可持续发展成为我国城镇化转型发展过程中值得关注的重要问题。习近平总书记指出,在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位,在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略。党的二十大报告进一步指出,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。随着生态文明理念的深入人心和建设实践的不断积累与丰富,“公园城市”的提出成为我国城市发展的新命题,为我国城市人居环境和经济社会协同高质量发展开创了一条独具中国特色的绿色发展之路。

## 一、“公园城市”的提出及研究进展

1988年,熊绍华、禹云裘在《谈谈从“公园在城市中”向“城市在公园中”的转化》一文中提出,“规划城市绿化要充分利用当地有利的自然地理条件,因地制宜地有步骤地建立绿化体系”,具体讲了行道树、工厂绿化、家庭绿化和屋顶绿化等问题。虽然较早地提出了“城市在公园中”的理念,但只涉及以行道树为主的城市基础绿化,距“公园城市”的内涵还较远。根据目前已有文献,在我国较早提出“公园城市”概念的,既不是城市规划建设领域的专家,也不是人文社会科学工作者,而是一位我国磁约束聚变技术及大功率脉冲电源工程技术的主要开拓者——中国工程院院士、华中科技大学教授潘垣。他在2005年富有前瞻性地提出,武汉依托长

江、东湖等特色生态资源完全可以规划建设成为“世界公园城市”。2006年山西屯留提出建设“公园化城市”,其实质是开展建设以宜神岭卧龙坛森林公园为主的绿色化,提高城市品位,与真正意义的“公园城市”含义有差异。2013年5月,在第九届中国(北京)国际园林博览会上,吴桂昌等专家结合广东省中山市城市发展实际,借鉴国际经验,尝试从空间策略、操作策略、实施发展策略等方面提出中山市建设“公园城市”的设想。总的来看,我国在2018年前研究公园城市的文献很少。

2018年2月11日,习近平总书记在视察四川成都天府新区时,将“公园城市”上升为一种城市发展高级形态。至此,“公园城市”成为新时代城市发展新命题,为推动城市绿色高质量发展提供了新的建设方向和重要指引,在应对城市发展问题上具有前瞻性和先进性。之后,公园城市研究领域内发文量逐年增多。因为出现这一新名称时间不长,学者们主要是解读并丰富其基本内涵。吴岩等(2018)认为公园城市把“市民—公园—城市”三者关系的协调优化作为创造美好生活的重要内容,是将城市绿地系统、公园体系和公园化的城乡生态格局和风貌作为城乡发展的基础性、前置性配置要素,提供更多优质生态产品的新型城乡人居环境建设理念和理想城市建构模式。王香春等(2020)从公园城市的战略意义出发,认为公园城市的逻辑起点是“人”,以满足市民大众的美好生活需求为第一要务,通过“建设重点是园、作用靶点是城”的理论逻辑,最终建设为城园融合、全民共享、可持续的宜居宜业城市发展高级形态。廖茂林等(2022)从“公”“园”“城”“市”四个维度剖析公园城市的范式内涵,认为“公”主要体现在共享性、开放性和可达性;“园”指代公园城市的多样性和包容性,表现为公园、产业和工业园区的多元融合;“城”体现在便捷性、宜业性与舒适性;“市”表现为创意、活力和效率。还有部分学者从公园城市的实践路径、指标体系构建、生态价值转化等角度出发,进行了相关研究。综合相关成果可以发现,公园城市在政策背景上基于生态文明建设和绿色发展理论,在学科方面与风景园林联系最为密切,研究对象以成都市为重点。

在国外,与“公园城市”概念较为接近的是伦敦提出的“国家公园城市”。2013年,社会活动家丹尼尔·拉文-埃里森开创性地建议将国家公园应用于

伦敦城市建设。2019年7月,英国伦敦宣布成为世界上首个“国家公园城市”(national park city),其倡导的模式可以理解为“国家公园·城市”,以保持野性之美和提升野生动物福祉为中心,注重保护自然生物的多样性和野生动物栖息环境等,实质上是以“国家公园”体系为主导规划城市发展,与“公园城市”有所区别。

## 二、“公园城市”与相关概念内涵辨析

“公园城市”与“城市公园”“国家公园”“花园城市”“生态城市”“园林城市”“森林城市”“海绵城市”等概念紧密相关,但内涵各不相同。这里逐一进行辨析。

### 1.“公园城市”与“城市公园”和“国家公园”

“公园城市”作为我国特殊背景下提出的城市发展新模式,在国外虽然没有直接采用这一模式,但在其现代城市规划和建设中均涉及“公园”这一重要构成要素,如“城市公园”和“国家公园”。随着公园系统建设不断发展,为“公园城市”理念的提出奠定了基础。

“公园城市”与“城市公园”“国家公园”在内涵上发生很大变化,最本质的区别在于“公园城市”的建设核心在城市,而“城市公园”和“国家公园”的建设核心是公园。18世纪西方工业革命以来,城市化进程不断推进,城市经济繁荣,生态环境却遭到严重恶化,出现资源枯竭、环境污染严重、生态系统功能退化等问题,迫使人类对城市发展与自然环境的关系进行深刻反思。19世纪80年代,美国“风景园林”之父弗雷德里克·劳·奥姆斯特德(Frederick Law Olmsted)提出以自然空间作为界定城市公园布局的原则,推动“城市公园运动”。这种将城市园林化的思想引领着城市生态环境建设的方向,对塑造城市空间和改善生态环境发挥了重要作用。如新加坡的花园城市建设模式包含了公园体系建设,注重公园体系的开放性、可达性,实现城市与自然环境的协同发展。芝加哥、波士顿等城市公园系统的建设也对改善城市结构和功能分区、重塑城市空间产生了重要作用。“国家公园”则是指由政府批准设立的,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,实现生态资源的科学保护和合理利用的特定区域,在永续保存珍贵自然文化资源的同

时满足人们休憩、科研、教育等需求。我国在提出“公园城市”发展模式之前,在以保护生态环境、为居民提供绿地空间为目的的公共服务建设中,也以“城市公园”和“国家公园”作为城市绿地系统的重点建设内容,如2015年贵阳市提出的“千园之城”建设工作等。

如果说“城市公园”和“国家公园”是在城市中建公园、在不同区域内设立自然保护区,那么“公园城市”就是将整个城市作为一个“公园”,在自然生态环境中营造城市。“公园城市”以“公园”为载体,通过建设绿色低碳的生活方式,提供优质城市人居环境,既是生态保护工程,更是促进人民安居乐业的民生工程。“公园城市”不是传统意义上“城市”与“公园”的简单相加,“公园”也不再是城市中独立的片区、绿色的孤岛,而是通过塑造公园形态将城市生产生活空间与绿色风貌完美融合,实现园中建城、城中有园、人城和谐、互动协调的城市发展新格局,是实现高质量发展、高品质生活和高效能治理相结合的城市综合体系。

## 2.“公园城市”与“花园城市”

1898年,英国学者埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard)在《明日的田园城市》一书中,首次从社会改良的角度提出“花园城市”理念,即乡村景观与城市繁荣相结合的首个现代城市规划理论,成为近代城市规划的思想起源。21世纪中国特色社会主义制度下的公园城市从根本上区别于19世纪资本主义制度下的花园城市。

就发展模式和城市理念而言,“公园城市”与“花园城市”存在很大的不同。“花园城市”的建设模式是放射状同心圆结构,由一个核心、六条放射线和几个圈层组合而成,由内向外每个圈层分别是绿地、市政设施、商业服务区、居住区和外围绿化带,最后在一定距离内配置工业区。整个城市区域被绿化建设分割为不同的城市单元,每个单元都有一定的人口容量限制,规模较小。新增人口继续沿放射线向外扩展,是将乡村景观与城市特色结合的小型复合城市。而“公园城市”发展模式旨在探索城市可持续发展路径,整个城市自然、生产、生活空间布局合理、互动协调发展。城市生态景观系统也并非简单的绿地覆盖,而是自然有机融入城市系统的各方面和全过程,是兼具美学价值、生态价值和经济价值的绿地循环系统。公园城市重塑了人类、自

然与社会的共生关系,是城市发展新模式。

就政府与城市的关系问题而言,“花园城市”倡导无政府主义和集体经济模式,实行自给自足,过于理想主义。“花园城市”的提出具有乌托邦色彩,表现出当时人们对现实世界的困惑以及对未来城市的畅想,与今天的城市发展观不符。“公园城市”作为全面体现新发展理念的城市高级形态,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,高度肯定政府在城市规划建设中的领导作用,由各级政府统筹谋划、整体推进,市场主体、人民大众、社会组织等广泛参与,有其内在驱动力和现实发展的可行性。

## 3.“公园城市”与“生态城市”

1971年,联合国教科文组织在第16届会议上提出“生态城市”理念,从开始在城市中运用生态学原理发展为集城市自然、经济、社会生态观于一体的综合城市生态理论。20世纪90年代后期,“生态城市”被国际公认为是21世纪城市建设的方向。生态城市从广义上讲是一个经济高度发达、社会繁荣昌盛、人民安居乐业、生态系统良性循环的城市发展模式,在对城市的生态韧性要求和社会公共属性方面与“公园城市”有共通之处,是最接近“公园城市”的城市发展理念。

“公园城市”与“生态城市”本质要求相同,目标都是实现人与自然、城市与自然和谐相处。“生态城市”具体表现为经济生态化、社会生态化和自然生态化的和谐统一。经济生态化表现为生产、消费、交通、能源等实现低碳型节约型可持续发展;社会生态化表现为人们拥有良好的生态环境自觉意识,人口素质、生活质量、健康状态等与经济发展同步提高,人人平等自由,充分享有各项权利;自然生态化表现为开发建设过程中充分考虑自然资源承载能力,保护自然、尊重自然规律,使自然生态得到最大限度的保护和发展。

“生态城市”具有最宽泛的可持续发展内涵,包含一切生态关系和谐发展的总和,而“公园城市”体现了生态城市的核心要义,可以说是“生态城市”的一种具象表现形式。“生态城市”中“生态”包含了生产、生活、环境、文化各方面的生态建设,要求整个城市系统全面实现生态化发展,因而是一个十分复杂的系统工程,规划和建设难度极大。而“公园城市”则以新发展理念为指导,以公园绿地系统建设为载体,推进建设创新、开放、绿色、宜居、共享、智

慧、善治城市,形成公园形态与城市空间有机融合、生产生活生态空间相宜、自然经济社会人文相融的复合系统。由于定义清晰,规划明确,在实施建设过程中更具操作性和可行性。

#### 4.“公园城市”与“园林城市”和“生态园林城市”

改革开放以来,为处理好我国城市经济社会发展与生态环境之间的关系,理论界和实务界人士相继探索了不同的城市发展模式。20世纪80年代开始,我国城镇化进入快速发展期,到90年代粗放式经济发展带来的环境问题开始集中爆发,城市生态环境保护逐渐受到更多的重视。这一阶段,基于经济发展与生态环境保护的关系发生转变,在城市规划建设过程中,保护山水格局和提升人居环境成为打造城市绿色空间的重要目标。早在1984年,钱学森先生就提出构建“园林城市”的设想。1990年,他明确指出“城市规划立意要尊重生态环境,追求山环水绕的境界”,提出“山水城市”理念;1992年,他再次呼吁“把整个城市建成一座大型园林,我称之为‘山水城市、人造山水’”。1992年,建设部首次提出“园林城市”建设方案。进入21世纪后,随着我国经济持续高速增长,城市发展与生态环境之间的矛盾日益突出。建设部更加重视园林城市建设,2004年启动“国家生态园林城市”创建工作。

“公园城市”理念吸收借鉴了“山水城市”“园林城市”“生态园林城市”等概念的“内核”,强调城市景观的改造与升级,以增加绿化率为主,突出城市绿化功能,目的是通过扩大城市园林绿化规模,改善城市生态环境。作为园林城市的升级版,“生态园林城市”兼具生态城市的科学内涵和园林城市的美学形态。在园林城市绿化指标的基础上,生态园林城市更加注重城市生态功能的完善、城市建设管理综合能力的提升和为民服务水平的提高,与以往城市绿化改善相比,具有一定的先进性。经过30年的实践发展,城市生态环境取得了明显改善,园林绿化的规模和覆盖率大大提高,城市园林建设取得了很大成就。但是,城市发展与自然环境之间的矛盾并未从根本上得到解决。

“公园城市”突破了单一园林绿地的概念,不再单纯追求扩大城市绿地规模和提高城市园林绿化指标,而是统筹兼顾绿地与生产生活有机融合,从工业逻辑回归人本逻辑,从生产导向回归生活导向,追求高质量发展下的高品质生活。最终建立以

绿色经济为导向的公园城市体系,逐步实现碳达峰、碳中和目标下的城市生产生活方式绿色低碳转型。“公园城市”在管理、经营城市的理念方面也在以往以建设绿化为主的基础上作出了重要革新。“公园城市”进一步突出“以人民为中心”的发展思想,组织方式由“建设城市”转变为“经营城市”,不仅仅是扩建“城市中的公园”“城市中的绿地”,更是要以生态文明理念管理城市、经营城市,不断推动城市治理模式现代化,以促进城市高质量发展。

#### 5.“公园城市”与“森林城市”和“城市森林”

“森林城市”作为生态城市的一种发展模式,国外对其研究与建设起步较早,最早发端于“城市森林”建设。1962年,美国肯尼迪政府在一项户外娱乐资源调查中,首先使用了“城市森林”(urban forest)这一名词。综合诸多学者对城市森林范围的界定,可以将城市森林定义为城市及城市周边区域树木、林木和相关植被,包括城区、近郊和远郊的所有对城市生态环境产生显著影响的植被区域,具有释氧固碳和游憩休闲等功能,同时在城市气候调节、水土保持、保持生物多样性和保障生态安全等方面发挥重要作用。可以看出,城市森林是自然属性,具有较高的生态系统价值,对构建城市整体生态系统具有重要作用。森林城市是城市的经济、社会、政治、文化属性与自然属性的和谐统一,以城市森林为基础,形成以森林和树木为主体,城乡一体、自然与社会融合的城市复合系统。

原国家林业局从2004年起启动“国家森林城市”评定工作,2019年出台的《国家森林城市评价指标》主要从森林网络、森林健康、生态福利、生态文化、组织管理五个方面作出了要求。截至2022年11月,我国国家森林城市增至219个。在全球气候变暖的趋势下,森林碳汇作为城市减排的重要补充,对城市绿色低碳发展起着重要作用。

“公园城市”与“森林城市”最大的区别在于城市建设侧重点不同。“森林城市”主要以“城市森林”为主要内容,试图通过森林复合系统的建设使城市生态系统得到增强和优化;而“公园城市”为增强城市韧性、提高可持续发展能力,建设包含森林、公园、绿地、建筑、生产、生活方式在内的所有载体绿色化,通过融合建设从根本上推动城市绿色低碳转型,在“森林城市”的基础上将节能减排的内涵与措施深化拓展。

### 6.“公园城市”与“海绵城市”

2012年4月,2012低碳城市与区域发展科技论坛首次提出“海绵城市”的概念。2013年12月,习近平总书记中央城镇化工作会议上的讲话中强调:“提升城市排水系统时要优先考虑把有限的雨水留下来,优先考虑更多利用自然力量排水,建设自然存积、自然渗透、自然净化的‘海绵城市’。”“海绵城市”是倡导人水和谐、城水和谐的城市雨洪管理新概念。通过加强城市规划建设管理,将自然途径与人工措施相结合,充分发挥建筑、道路、绿地和水系对雨水的吸纳、渗透、储存和净化作用,确保城市的排水防涝安全。自推进海绵城市建设以来,我国在修复城市水生态、涵养水资源、增强城市防洪防涝能力等方面取得了积极成效。

海绵城市建设的主要内容包括:(1)统筹推进新老城区建设,老城区以城市有机更新为契机,解决内涝、雨水收集利用、黑臭水体治理等问题,城市新区、各类园区等规划建设过程全面落实海绵城市建设要求;(2)科学布局建设雨水调蓄设施,推进城市排水防涝设施的达标建设,推广海绵型建筑、小区、道路与广场建设,提高对雨水的积存和蓄滞能力;(3)推进公园绿地建设和自然生态修复,增强公园和绿地系统的城市海绵体功能,同时加强对城市河湖、湿地等自然生态系统的规划与保护,恢复与保持城市水系连通,构建城市良性水循环系统。由此可见,“海绵城市”旨在提高城市应对雨水等自然环境变化时的适应和恢复能力,也可称之为“水韧性城市”。

“公园城市”与之相比,重在强调“山水林田湖草沙”生命共同体。“海绵城市”考虑的“水”是其重要内容,在城市雨洪管理理念的基础上强化了水系统对人类生存环境品质的提升和服务功能,把城市水系统作为城市生态系统的一部分,通过强化水源涵养、水土保持、河流互济、水系连通,加强水资源保护、水环境治理和水生态修复,打造功能复合的滨水亲水空间。因此,海绵城市建设能有效地为公园城市服务。

### 三、“公园城市”的建设实践及时代价值

国外虽然有“田园城市”“花园城市”“生态城市”等提法,但真正提出“公园城市”并进行建设实

践的是中国。“公园城市”在中国落地生根、开花结果,是社会主义生态文明的生动实践,具有建设“美丽中国”的时代价值。

#### 1.各地公园城市建设概况

2018年2月11日,习近平总书记在视察四川成都天府新区时指出:“天府新区是‘一带一路’建设和长江经济带发展的重要节点,一定要规划好建设好,特别是要突出公园城市特点,把生态价值考虑进去,努力打造新的增长极,建设内陆开放经济高地。”为贯彻落实习近平总书记讲话精神,2018年3月印发的《成都市城市总体规划(2016—2035年)》明确提出,将“美丽宜居公园城市”作为城市战略定位之一,城市“三步走”发展目标中第二步目标为到2035年加快建设美丽宜居公园城市、全面建成泛欧泛亚具有重要影响力的国际门户枢纽城市。同年5月11日,天府公园城市研究院挂牌成立,该院致力于系统开展公园城市理论与规划探索。同年7月7日,成都市委十三届三次全会审议通过《关于深入贯彻落实习近平总书记来川视察重要指示精神加快建设美丽宜居公园城市的决定》,对加快建设全面体现新发展理念的城市作出进一步部署。成都市、区(县)两级成立了公园城市建设管理局,均为常设的政府工作部门。2020年12月,四川省委省政府印发《关于支持成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的意见》。成都统筹生产、生活、生态空间,着力打造山水人城和谐相融的公园城市,为全省全国作出了示范。2022年2月,国务院批复同意成都建设践行新发展理念的公园城市示范区。成都生动践行新发展理念,不断引领公园城市建设在理念、城市规划、城市建设等方面的创新,不仅为中国公园城市建设提供了示范,也为世界城市发展提供了中国样板。

少数城市先于成都开始建设公园城市,它们是我国公园城市建设的探路者、先行军。官方较早作出建设公园城市决策的,有广东省河源市、江门市,贵州省贵阳市,江苏省扬州市。河源市早在2009年就开始谋划建设公园城市。2017年《河源市公园城市专项规划修编》提出,打造公园城市的关键是大型骨架公园的控制和建设,以城市小公园、河流道路、城市森林城市公园分别作为点、线、面推进形成立体的城市公园体系,最终建成“城中有园、园中建城,城在园中、人在景中”的公园城市。经过多年建

设,河源市基本形成了绿色公园空间覆盖的公园城市,但与上升到城市转型发展新模式的要求还有一定距离。2014年9月28日,贵阳市生态文明大会上首次提出“着力推动公园城市建设”。同年年底,贵阳市委九届四次全会作出建设“六大工程”打造贵阳发展升级版的决定,“实施公园城市工程,打造生态贵阳升级版”作为六大工程之一被全面推进。随后,贵阳提出建成“千园之城”目标。江门市在2015年《政府工作报告》中提出启动公园城市大行动,研究实施公园化战略,推进大地园林化;初步提出在城市中建公园、在公园中建城市的构想;主要以龙头公园建设和社区公园建设两方面为建设重点,加强全市域公园体系建设,逐步推动全域实现公园覆盖。2017年扬州在部署迎接省运会和省园博会,并以此为契机进行城市治理之时,提出建设一批集生态景观、历史建筑、休闲娱乐于一体的城市公园,形成覆盖城乡、均衡布局的城市公园体系,市民活动中心由过去的商业区变为公园。扬州市以公园体系为主导建设的公园城市初具雏形,初步实现了由园林城市向公园城市的转变。

2018年2月习近平总书记在成都天府新区强调城市建设要突出公园城市特点之后,咸宁、武汉、上海、宜昌等十多个生态资源禀赋良好的城市陆续跟进。2018年8月湖北省咸宁市委五届四中全会提出建设“长江流域公园城市”,2019年10月由咸宁市牵头制定的湖北省地方标准、也是全国首个公园城市建设标准《公园城市建设指南》发布,2022年4月咸宁市正式启动《公园城市建设指南》上升国家标准工作。2020年12月25日,武汉市召开新闻发布会,市园林和林业局提出将依托城市山水资源禀赋,通过打造“口袋公园—社区公园—综合公园—郊野公园—自然公园”五级公园体系,将武汉建设为有湿地花城特色的公园城市;2022年11月5日至13日,《湿地公约》第十四届缔约方大会在中国武汉召开,国家主席习近平以视频方式出席开幕式并致辞,武汉市以丰富的湿地资源向参会各国展示其公园城市建设特色。2021年6月上海市政府正式启动公园城市建设,规划到2025年,公园数量由438座增加到1000座以上,森林覆盖率从18.49%提升到19.5%,市域绿道总长度达到2000千米左右,形成公园与城市更加开放融合、公园城市治理取得明显突破、生态价值转换效益明显的超大型美丽城

市;到2035年,基本建成公园城市,人人享有优美生态环境,市民对城市绿色开放空间的满意度显著提升。湖北省宜昌市2021年10月启动公园城市建设,2021年12月宜昌市第七次党代会报告提出,建设具有“国际范、山水韵、三峡情”的滨江公园城市。同年12月,湖北省十堰市在其“十四五”规划纲要中提出建设公园城市。2022年2月,杭州市提出公园城市建设目标:三年内杭州市区将建成200个具有改善生态、美化环境、体育健身、运动休闲、娱乐休憩、防灾避险等多种功能的公园,更好满足人民群众对美好生活的向往,建设美丽宜居新天堂。同年5月,深圳市提出建设公园城市。同年7月,苏州市政府提出依托“人工山水城中园”的艺术特色和“自然山水园中城”的生态空间,建设具有苏州特色的“公园城市”。同年7月,云南省发文以昆明等城市作为省级试点,引领全省各地以“公园城市”理念推进城市建设(见表1)。

## 2. 公园城市建设的时代价值

“公园城市”建设是在21世纪建设社会主义现代化强国和美丽中国背景下提出的城市发展新模式,是人类社会生态文明发展的必然趋势。建设公园城市具有体现其时代特点的重要价值,主要有:

一是“绿水青山就是金山银山”的生态价值。公园城市建设以生态文明理念为引领,优先考虑的是其生态价值。公园城市着眼于构建山水林田湖草和城市生命共同体,深入践行“绿水青山就是金山银山”理念,充分挖掘释放生态产品价值,促进生态优势进一步转化为发展优势,推动自然与生产生活相互促进和谐发展。

二是“窗含西岭千秋雪”的美学价值。公园城市注重优化城市设计,建立蓝绿交织、山水相连的公园体系,促进地形地貌、传统风貌与现代美学相融合,寓建筑于公园场景,丰富城市色彩体系,形成具有独特美学价值的城市特色风貌。

三是传承历史以文化人的人文价值。城市文化空间作为构成城市空间的重要部分,承载着独有的城市精神,对塑造城市特色具有重要作用。公园城市注重展现城市的历史文化特征,传统建筑、传统村落、优秀传统文化等文化遗产更好地融入城市规划建设中,增强城市文化内涵和文化感知性。

四是绿色低碳循环发展的经济价值。公园城市建设以高质量发展为目标,优化能源、产业、运输

表1 各市启动公园城市建设时间及主要指导文件

城市	启动时间	主要指导文件
广东河源	2011	《河源市公园城市专项规划》(2010),《河源市城市总体规划(2008—2020)》《河源市公园城市专项规划修编》(2017)
贵州贵阳	2014	《贵阳市进一步加强公园建设和管理的指导意见》(2017),《贵阳市公园城市建设总体规划》(2018)
广东江门	2015	《政府工作报告》(2015),《江门市公园城市建设工作纲要(2015—2020年)》《江门市公园城市品质提升规划(2021—2023年)》
江苏扬州	2017	《扬州市公园条例》(2017),《扬州市公园体系发展与保护专项规划》(2018)
四川成都	2018	《关于深入贯彻落实习近平总书记来川视察重要指示精神 加快建设美丽宜居公园城市的决定》(2018),《成都市城市总体规划(2016—2035年)》(2018),四川省委省政府印发《关于支持成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的意见》(2020),国务院《关于同意成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的批复》(2022)
湖北咸宁	2018	《咸宁市全域公园城市建设规划纲要》(2019),《咸宁市主城区公园城市十大行动计划》(2019),《公园城市建设指南》(2019)
湖北武汉	2020	《武汉市园林和林业发展“十四五”规划》(2022),《武汉市创建国家生态园林城市工作方案(2022—2023年)》
上海	2021	《关于推进上海市公园城市建设的指导意见》(2021),《关于加快推进环城生态公园带规划建设的实施意见》(2021)
湖北宜昌	2021	《宜昌市住房和城乡建设事业发展“十四五”规划》(2021)
湖北十堰	2021	《十堰市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(2021)
浙江杭州	2022	《杭州市区加快公园城市建设三年行动计划(2022—2024年)》
广东深圳	2022	《深圳市公园城市建设总体规划暨三年行动计划(2022—2024年)》
江苏苏州	2022	《苏州市“公园城市”建设指导意见》(2022)
云南昆明	2022	《云南省城乡绿化美化三年行动(2022—2024年)》《昆明市城乡绿化美化三年行动方案》(2022)

数据来源:作者整理。

结构,推动生产方式绿色低碳转型,为经济发展提供持久动力。依托优质的生态环境,努力打造创新高地,推进创新创业发展,以激发公园城市经济活力。

五是宜居宜业美好健康的生活价值。公园城市推动高品质城市生活建设,注重增强完善养老托育、医疗教育、住房保障等体系,推动公共资源科学配置和公共服务普惠共享。树立简约适度、节能环保的生活理念,为人民群众打造更为便捷、更有品质、更加幸福的生活家园。

六是共建共享和谐普惠的社会价值。公园城市建设具有共享性、均等性和开放性,以满足人民群众日益增长的美好生活需要为前提,打造面向公众、开放共享的城市人居环境。注重打破城乡边界与行政分割,因地制宜打造绿色空间,强调以人民为中心的普惠公平。

#### 四、生态公园城市建设中存在的主要问题

目前,各地在公园城市硬件设施建设上取得了进步,在城市管理配套方面也有了良好的起步,但是仍然存在一些亟待解决的问题。这些问题,有主

观的,也有客观的;既涉及建设对象,也涉及实施主体。这也是公园城市建设中面临的急需解决的“堵点”和“痛点”。

##### 1. 思想认识有偏差

有的人认为“公园城市”就是“城市公园”,没有认识到这是城市建设模式、发展理念的根本性转变;认为“公园城市”太“高大上”了,只有上海、成都等超大城市和特大城市可以建,一般中小城市条件根本不具备,不应该建,也建不了;还有的人玩概念游戏,认为所在城市生态环境已经是“公园城市”,现在戴顶新帽子就可以了,不需投入专门精力。还有的人将“自然生态公园城市”概念的内涵泛化、外延随意扩大,一些地方、一些部门、一些领导干部把与公园城市建设无任何直接关联的本部门本单位日常工作都当作“公园城市”建设的业绩,将“公园城市”当作一个筐,什么都往里边装。因此,使得公园城市建设地位上虚化、虚置,工作上淡化、淡忘。

##### 2. 自然生态资源与经济发展融合不够

首先,自然生态资源与产业、科技、文化的融合尚不充分,传统生态产业退化、弱化现象严重,历史生态文化有待挖掘、传承、整合和凸显,现代生态文

化则有待创新和发展。一些城市优美的自然生态环境尚未成为吸引科技企业进驻的主要动因,而新兴科技也未充分运用到自然生态的修复与保护中去。从更为综合的视角来看,自然生态与“土地—人口—产业链”“土地—产业—科技链”“科技—产业—文化链”等综合要素链之间的融合关系亟待建立。

其次,自然生态与制度环境的融合尚处于起步阶段。生态环境保护与自然资源合理利用的相关条款在城市管理制度中开始体现,但相关条款还散落在不同的政策法规之间,缺乏相互协调和有机整合。根据《立法法》,除直辖市外,设区市也“可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”,但目前对这方面的立法权还利用得不够,与自然公园城市建设相配套的制度体系尚未健全,还难以满足现代城市治理体系构建的需要。

### 3.城市生态产品服务同质化竞争较为普遍

各城市特别是邻近城市向社会提供的生态产品和服务,比较广泛地存在同质化竞争和低层次竞争。主要表现在:市区综合公园、郊野公园与历史文化融合不足,园林景观设计风格大同小异,特色不突出,仅能吸引周边居民休闲娱乐;城市公园、景区服务内容大体相同,均通过走平价路线形成一定市场竞争力,缺乏在市场细分基础上的差异化经营;生态民宿、农业观光园、小型历史文化景点受交通设施和配套服务的影响,规模不大,服务针对性不强,特色不突出。由于生态产品和服务的同质化现象严重,销售量受消费市场波动的影响较大,因此生态产品和服务供给过剩成为一种常态。

### 4.顶层设计和系统规划欠缺

不少城市的公园城市建设缺乏系统性规划,存在着各类规划相互矛盾,覆盖广度、深度不一,内容交叉,用地粗放等一系列问题。城市功能分区、重大项目和园区布局、基础设施建设等方面没有以“公园城市”为统领,缺乏在文化、景观、功能等方面的互相植入、互相带动和联动互动。城市公园体系化、特色化程度不高,公园建设同质化,服务功能单一。近几年,一些城市公园数量和规模不断扩大,但完整的公园体系构建还不成熟,公园之间缺少相对独立的连接绿色廊道,城市公园与郊野休闲游憩地未能贯通。园与园之间趋同,城与城之间也趋同,缺乏特色与创新。此外,城乡统筹不够。郊野

公园与城区公园之间的空间关联性不高。郊野公园本质上是城市空间的延伸,如果没有绿道或慢速公交系统与之衔接,其对城区居民的辐射与吸引能力将会受到较大限制,差异化功能无法得到有效发挥,其作为野生生物栖息地的作用也会因生态廊道不完整而大大降低。

### 5.全社会参与程度不高,尚未形成强大合力

目前,各地公园城市建设以“自上而下”的政府推动为主,而“自下而上”公众参与城市治理的动力、方式、程度都显不足,亟待提升。人民群众不仅是生态环境的受益者,更是生态环境的创造者和维护者,需要全民参与确定一个共同愿景,并通过公众参与明确发展目标,进而引领自然生态公园城市前进。如果公园城市建设缺乏公众参与,自然生态环境建设成本将十分高昂。而且,公园城市建设从来就不是一个独立的领域,公众参与作为社会建设中的重要一环,对公园城市建设不可或缺。市民作为建设者参与不够,作为消费者参与也不够。其主要原因是尚未构建起科学完备的公园体系,所提供的服务产品和生态产品远不能满足市民需求。

## 五、深入推进公园城市建设的对策建议

公园城市建设,既要积极探索、加快推进,又要避免跟风、盲目照搬。为进一步推进我国公园城市建设与发展,我们提出以下对策建议。

### 1.以规划体系和指标体系引领公园城市建设

坚持以城市规划引领公园城市建设,先规划再建设,不规划不建设。遵循自然规律、经济规律和城市发展规律,制定公园城市特色规划体系。因地制宜科学编制城市国土空间规划,合理控制开发强度和人口密度,推动生态文明建设与经济社会发展相得益彰,增强城市发展韧性。以城市总体规划为依据,建立功能区规划、分区规划和城市设计方案等逐级传导的规划体系,科学谋划城市发展,消除规划与建设之间的障碍,构建公园城市特色空间格局。建立健全可落实、可核查的公园城市指标体系。立足区域自身实际,突出以人为本的理念,统筹考虑经济、社会、文化、生态等各领域的发展,设立体现新发展理念的特色综合指标体系。定期对公园城市建设情况进行评估,检查规划设计实施情况,推动公园城市高质量发展。

## 2. 筑牢生态本底, 增强发展韧性

优美绿色的生态环境是最普惠的民生福祉, 坚持“生态优先、绿色发展”的战略导向, 增强城市生态本底, 才能推动生态优势转化为发展优势。公园城市建设过程中要始终贯穿“绿水青山就是金山银山”的发展理念, 全面保护和修复自然生态系统, 推进绿色空间整体治理, 强化生态属性, 重塑“人类—社会—自然”三者的关系。尊重自然生态敏感性, 保护自然山水格局, 加强山水林田湖草生态涵养功能, 加大自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、水源保护区等生态空间保护, 提高生态系统质量和稳定性。通过构建公园形态与城市空间融合发展布局, 完善城市内部生产生活生态空间比例, 建立布局均衡、功能完善的全域城市公园体系, 满足人民日益增长的优美生态环境需要。

## 3. 突出区域特色, 打造个性公园之城

城市所具有的独特文化魅力是塑造城市特色的关键所在, 也是提升城市能级和综合竞争力的重要方面。公园城市建设应注重突出城市文化特点, 挖掘城市文化内涵, 传承城市历史文脉, 推进优秀传统文化的创造性保护和创新性发展, 建设独具地方特色的文化旅游魅力。根据城市经济社会发展水平、自然资源禀赋、历史文化特点, 明确公园城市建设的主要任务和重点工程, 通过优化城市设计, 塑造城市特色风貌, 加快形成特色化的公园城市规划建设模式。整合重要文化资源, 重点打造标志性的文化建筑、文化景观、文化活动, 创新城市历史文化空间格局, 引领城市空间整体布局, 传递和表达文化内涵, 积极发展文创产业, 推动文创旅游、文创科技、文创生态融合发展, 提升文化交往活动能级, 增强公园城市文化软实力。

## 4. 注重老城改造升级, 加强新城规划设计

建设公园城市要在老城拆迁改造和新城规划设计两方面齐头并进, 实现城市有机更新。在老城拆迁改造过程中, “城中村”改造升级、再开发等问题可以通过“生态修补+城区改造”实现。生态修补主要通过环境改造提升城区生态环境, 新建公园如用地独立、规模较小的口袋公园等, 以社区公园、城乡绿廊的形式为居民就近提供具有一定游憩功能的绿地。优化老城区空间布局, 加密路网、完善配套, 提升城市功能品质和综合服务能力。新城区规划建设应全面落实新发展理念, 塑造现代与传统相

协调的城市风貌。创新利用“公园+”的公共空间和公共服务设计, 促进地形地貌、公共建筑与现代美学完美融合。深入推动生产生活方式绿色低碳转型, 全方位优化空间、产业、交通、能源结构, 建设低碳化、智慧化、便捷化的品质社区, 形成节约资源和保护环境的城市空间格局。

## 5. 推进城市治理体系和治理能力现代化

公园城市建设过程中要不断深化现代城市治理理念, 着力推动城市治理体系和治理能力现代化。加强人口结构的调控引导, 形成与城市战略定位相适应的人口合理分布格局。建设覆盖城乡、便捷共享的基础设施和公共服务体系, 构建网络化、多层次的交通物流体系, 统筹布局教育、医疗、文化、养老公共服务设施。进一步加强基层治理, 推动城市治理重心和配套资源向基层下沉, 构建社会治理共同体。不断深化党建引领小区治理机制, 加强对基层党组织和工作的领导与监督, 形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系。建立健全公共安全体系, 科学确定抗震救灾、防洪排涝、消防安全、应急避难等规划目标和空间布局, 建设数字政府和数字社会, 不断健全防范化解重大风险体制机制, 增强重大突发公共事件应急能力和防灾减灾抗灾救灾能力。

## 参考文献

- [1]高敬, 胡璐, 侯雪静, 等. 努力建设人与自然和谐共生的现代化[N]. 人民日报, 2022-06-05.
- [2]熊绍华, 禹云裘. 谈谈从“公园在城市中”向“城市在公园中”的转化[J]. 城市问题, 1998(1).
- [3]蒋天旭. 把武汉建成“世界公园城市”[N]. 长江日报, 2005-09-12.
- [4]刘晓明, 张清波. 屯留全面建设“公园化城市”[N]. 长治日报, 2006-04-06.
- [5]吴桂昌, 王晓川, 周春鹏. 浅论构建中山“公园城市”发展战略[A]. 第九届中国国际园林博览会论文汇编[C]. 2013: 339—342.
- [6]吴岩, 王忠杰, 束晨阳, 等. “公园城市”的理念内涵和实践路径研究[J]. 中国园林, 2018(10).
- [7]王香春, 王瑞琦, 蔡文婷. 公园城市建设探讨[J]. 城市发展研究, 2020(9).
- [8]廖茂林, 张泽, 雷霞. 公园城市理论认识与实践路径研究[J]. 重庆社会科学, 2022(6).
- [9]李雄, 张云路. 新时代城市绿色发展的新命题: 公园城市建设的战略与响应[J]. 中国园林, 2018(5).

- [10]王忠杰,吴岩,景泽宇.公园化城,场景营城:“公园城市”建设模式的新思考[J].中国园林,2021(S1).
- [11]刘滨谊,陈威,刘珂秀,等.公园城市评价体系构建及实践验证[J].中国园林,2021(8).
- [12]石楠,王波,曲长虹,等.公园城市指数总体架构研究[J].城市规划,2022(7).
- [13]杨茅矛,李静波.公园城市背景下的绿色空间赋能体系构建研究[J].建筑与文化,2020(7).
- [14]钟乐,章政,张婧雅.城市与自然共生的新理念:伦敦国家公园城市建设的启示[J].北京林业大学学报(社会科学版),2021(3).
- [15]赵晶,朱霞清.城市公园系统与城市空间发展:19世纪中叶欧美城市公园系统发展简述[J].中国园林,2014(9).
- [16] [英]埃比尼泽·霍华德.明日的田园城市[M].金纪元,译.北京:商务印书馆,2010.
- [17]傅礼铭.钱学森山水城市思想及其研究[J].西安交通大学学报(社会科学版),2005(3).
- [18]尹锴,赵千钧,崔胜辉,等.城市森林景观格局与过程研究进展[J].生态学报,2009(1).
- [19]钱坤.生态文明 美丽中国:党的十八大以来习近平总书记关于生态工作的新理念、新思想、新战略[N].中国日报,2016-03-30.
- [20]王浩.“自然山水园中城,人工山水城中园”:公园城市规划建设讨论[J].中国园林,2018(10).
- [21]金元浦.公园城市:我国城市发展战略的新高度[J].江西社会科学,2020(12).

## Analysis of the Connotation of “Park City” and Practical Exploration in China

Qin Zunwen Nie Xiaqing

**Abstract:** Park city construction is a major exploration of the new development concept, reflecting the “people-centered” development ideology and pointing the direction for sustainable urban development and harmonious coexistence between human beings and nature in the new era. “Park City” is closely related to “City Park”, “National Park”, “Garden City”, “Ecological City”, “Landscape City”, “Forest City”, and “Sponge City”, but the connotation is different. The practice of some cities in China proves that park city is a new mode of urban development in the context of ecological civilization, a vivid practice of Xi Jinping’s thought of ecological civilization, and has the value of building a “beautiful China”. We should start with planning to lead, build a firm ecological base, give play to urban characteristics, optimize the synergy of the old city and new city, and promote the modernization of the urban governance system and governance capacity to deeply promote the high-quality development of park city.

**Key Words:** Ecological Civilization; Park City; Connotation Analysis; The Value of the Times

(责任编辑:柳 阳)