

多元主体参与公园运营的模式比较及启示

A Comparative Study and Its Implications of Multi-stakeholder Participation Models in Park Operation and Management

骆逸玲 沈晓岚* 欧阳底梅 黄姜

LUO Yiling, SHEN Xiaolan*, OUYANG Dimei, HUANG Jiang

摘要

为降本提质, 丰富服务配套, 我国城市公园的运营管理正在从政府主导模式向多元主体参与模式转型。基于对国外多元主体参与城市公园运营的历程与模式的横向比较, 归纳出 3 种典型的公园运营模式, 分别为市场主导的公园一体化运营、社会主导的公园一体化运营以及政府主导的公园融合地域开发运营。我国实践以市场主导和政府主导 2 类模式为主, 普遍存在缺乏有效的经济激励机制、公园运营盈利空间有限, 以及运营监管的系统性指导不足等共性问题。基于国内外实践, 从适用模式、经济激励、政策指引、管理机制等方面提出建议: 一是因地制宜引入多元运营; 二是从准入形式、运营期限、空间管控、财政资金投入等方面提升经济激励; 三是规范引入社会资本的合法途径、委托形式、定价及收益分配, 规范公园消费项目的可行性、空间管控及审批流程; 四是凝聚公园管理共识, 加强跨部门联动。

Abstract

To reduce costs, improve quality, and enrich supporting services, the operation and management of urban parks in China are transitioning from the government-led model to a multi-stakeholder participation model. Based on a comparative analysis of the historical development and models of multi-stakeholder involvement in urban park operations abroad, this study summarizes three models: market-led integrated park operation, society-led integrated park operation, and government-led park development integrated with regional operations. In China, the market-led and government-led models are predominant. However, the common and prominent problems across these models primarily include: a lack of effective economic incentives, insufficient profit margins in park operations, and inadequate systematic guidance for operational supervision. Based on domestic and international practices, this study proposes recommendations in four areas: applicable models, economic incentives, policy guidance, and management mechanisms. First, introduce diversified operations tailored to local conditions. Second, enhance economic incentives by addressing aspects such as access forms, operational tenure, spatial control, and the injection of fiscal funds. Third, strengthen policy guidance by standardizing the legal pathways for introducing social capital, forms of entrustment, pricing, and revenue distribution, and by regulating the feasibility, spatial control, and approval processes for park consumption projects. Fourth, build a consensus on park management and strengthen cross-departmental coordination.

文章亮点

1) 系统开展城市公园运营模式的横向比较, 归纳不同模式的核心特征、主体结构、适用条件与社会影响。2) 结合典型案例, 梳理各类模式在我国落地过程中面临的突出问题, 为我国公园绿地多元共治提供在主体选择、路径设计、制度保障等方面的可行性建议。

关键词

城市公园; 公园运营; 多元共治; 市场化运营; 参与机制

Keywords

Urban parks; Park operation; Multi-governance; Market-oriented operation; Participation mechanism

收稿日期: 2025-08-18

修回日期: 2025-11-29

城市公园运营包括日常管养、设施维护、商业运营及改造提升等维护城市公园正常运行功能的各类活动。我国大多数城市公园管养依赖财政投入^[1], 根据 2023 年城市建设统计年鉴, 我国公园总面积达 6 920.2 km², 公园总数 28 137 个, 其中 98% 的公园免费开放; 根据多地综合管养标准, 公园每年的管理维护综合成本单价为 6~25 元 /m², 全国每年相关支出达千亿元以上。

随着降本提质的财政要求的提出、公园功能的复合化以及市民多元需求的增加, 城市公园运营正经历着从传统的政府主导模式, 向市场多元参与、社会共建共享模式的转型。引入社会资本及社会团体参与公园运营有望减缓财政压力, 提升管理效能, 丰富游园配套服务, 扩大绿地共享范畴。城市治理理论认为, 在西方背景下, 公园引入企业及非营利机构开展商业化运营, 与新自由主义语境下的财政紧缩及经济效率提高有关^[2]。引入市场化机构有利于提高公园的使用价值, 非营利机构参与则有利于对广泛市民的城市治理赋权^[3]。中国背景下的公园多元主体运营可理解为在新发展时期, 面对公园治理现代化、绿地共享的时代要求, 公园管理亟需降本增效并探索适应广大市民丰富游园需求的务实性变革。从社会效应而言, Andrew Smith 认为, 社会资本介入公园运营激发了关于环境正义、环境绅士化的讨论, 且公园服务的商业化可能会引起绿地分配的不公平, 包括社会资金向优势区位公园的集中, 环境提升导致公园周边社会群体的迭代等^[2]。

当前, 国内外公园运营研究主要聚焦于欧美、日本及新加坡等地的运营模式及其社会影响^[4-6]。国内研究多采用纵向案例分析法, 聚焦于社会资本引入、存量公园活化以及社团参与等方面的政策设计、管理架构与运营机制。例如, 刘家睿等^[5]指出, 日本构建覆盖空间、时间与保障维度的全周期公私合作治理体系, 显著减轻政府财政与运营负担, 并促进公园规模与品质协同提升。近期, 李研汀等^[7]从市场运营视角, 归纳国内城市公园运营的 4 种模式, 即运改维一体化、公私合作投资、文旅景区模式和片区打包经营模式, 为横向比较国内城市公园市场化运营模式及研究优化路径提供重要基础。

国外研究主要通过实证分析, 探讨非营利组织、企业等私营机构参与公园运营的机制, 观察基层政府、周边社区等利益相关方在运营过程中的行为与态度, 并评估社会影响。研究表明, 相比于公营部门, 私营机构管理职权清晰, 易于监督, 有助于提升管理效能^[8]。然而, 也存在负面影响, 如绿色绅士化、过分商业化等^[3]。其中, 关于私营化是否导致绿地分配不平等, 目前仍存在一定的争议^[9]。

尽管如此, 既有研究多局限于单一国家或个案分析, 缺乏跨国别、多模式的比较, 尚未系统归纳不同运营模式的核心特征、运营主体、适用条件及社会影响, 也未能深入提炼其对我国公园绿地多元共治路径的启示。因此, 我国相关的系统研究仍较为薄弱, 对于如何在主体选择、形式创新与路径设计方面推进运营改革, 亟需构建更具比较视野和分类指导性的分析框架。

本文选择国际上具有代表性的案例, 分析比较多元主体参与公园运营的模式, 探讨我国公园运营主体多元化的模式演变、现状及提升路径, 以期对我国公园运营有所启示。

1 国际多元主体参与公园运营的历程与模式

1.1 国际多元主体参与公园运营的发展历程

国际上, 市政公园早期一般由政府管养, 但是伴随着财政资金紧缩、政府治理转型及公共空间活动需求的增长, 欧美及日本等发达国家普遍经历了社会资本与非营利组织参与公园运营管理的过程。20 世纪 70 年代, 为缓解石油危机、经济滞胀、财政压力和政府信任危机, 西方发达国家引入新公共管理理念并提高公共部门的效率和效益。同时, 由于市政投入不足, 很多公园维护不佳, 不能满足市民使用需要。基于城市治理模式的广泛转型, 西方发达国家相继增强了社会资本及非营利团体在公园运营方面的介入。1980 年代以后, 英美公园治理逐步从以政府为中心转向以市场为中心或者用户为中心。前者强调公园的经济价值, 主要采取委托企业运营的形式; 后者强调公共场所的使用价值及功能, 主要采取非营利机构运营的形式^[3]。日本 1990 年代财政状况恶化后, 创新公园管理制度, 放宽建设管理限制, 引入私营部门参与公园建设与运营, 先后引入指定管理者制度、设置管理许可制度、公园私人融资和运营制度 (Park-Private Finance Initiative, P-PFI) 以及公园改造协议制度等^[10]。近二三十年, 私营企业或非营利机构参与运营的公园数量及运营主体均呈现增长态势^[11]。

1.2 典型模式

从运营主体角度划分, 公园运营模式主要包括市场主导型、社会主导型以及政府主导型等。其中, 政府直接运营公园为传统模式。基于文献与实践案例, 本文提取出 3 种典型的公园运营范式, 分别为市场主导的公园一体化运营、社会主导的公园一体化运营、政府主导的公园融合地域开发运营 (表 1)。

1.2.1 市场主导的公园一体化运营

市场主导的公园一体化运营模式主要包括委托运营、政府与社会资本合作运营投资、商业促进区等方式。

委托运营方式是政府通过指定管理、公开招标或特许经营等渠道, 将公园建设、运营、管理等职能委托给第三方企业, 双方签订合同, 明确管理费、收入分成、资金投入和委托期限等条款。地方政府通常会保留重要的管理责任和场地的所有权, 不转移公园的公共所有属性。合同约定责权, 在可盈利的项目中, 一般要求收入重新投入到公园的改造、提升及维护中^[12]。

政府与社会资本合作运营投资, 即政府通过引入社会资本, 建设与运营公园配套服务设施, 运营收益由企业与企业与政府分成, 经营收益反哺公园建设与管养。例如, 日本 P-PFI 制度要求实施企业与公园管理者签订合同, 明确园区建设与维护管理的范围及权责, 保证公园公共效益不受损害。该制度建立了明确的激励措施, 包括公园委托运营期限最长为 20 年; 作为公园设施设置的建筑物的建设密度从一般不超过 2%

提升至12%^[10]；允许设置自行车停车场、招牌、广告等营利性设施。

商业促进区(Business Improvement Districts, BID)由区域内的企业主导并出资对区域整体进行改善和提升。商业促进区一般由地方法赋权,由非营利机构负责独立运营,接受业主票选的董事会指导,其中董事会由业主、经营者、居民代表等组成。资金主要来源于运营收入、辖区内企业、商家、居民支付额外的地块税,以及其他公共、私人资金和捐款^[13]。如布莱恩特公园(Bryant Park)2024年公园收入超3千万美元(约2.15亿元人民币),其中BID内地块税占8%,捐赠收入约占9%,临时活动、特许经营、场地租赁等运营收入贡献超70%;但该公园面积仅为3.9 hm²,平均运营成本超5 000元/m²^[14],显著高于其他公园^①。批评者认为,该方法仅有利于区位优越的公园,而非更广泛的绿色空间^[8]。

1.2.2 社会主导的公园一体化运营

社会主导的公园运营主要表现为非营利机构、社区等参与公园运营。非营利机构在发达国家或地区通常由专业技术团体、地方社团、政府官员、出资代表和志愿者等组成。非营利机构运营以公益、环境保护、社会及环境正义为导向,主要收入来源于私人捐赠、政府投入、会员费用、投资等,也可通过场地活化、活动、租赁等渠道补充运营支出。如纽约中央公园(Central Park),其管理委员会成立于1980年,2024年收入约2.2亿美元(约16亿元人民币),平均运维成本300元/m²,其中约53%来自捐赠,18.4%来自纽约市政府,22.7%来自投资收益,运营收益不足4%^[15]。

非营利机构参与可以提升公共服务供给的灵活性和弹性,但也存在制约:第一,非营利机构的活跃程度和地方经济发展程度紧密相关,贫困地区的非营利机构更少。第二,非营利机构收入依赖当地社区或社会主体的支持,可能导致

资源分配的不均衡。部分重点公园,如纽约高线公园(High Line Park)、芝加哥千禧公园(Millennium Park)可以实现财务平衡,但大部分区位条件较差的公园采用同样的治理结构将导致财务难以为继。第三,相比于公共部门,非营利主体内部财务不透明,市民难以监督。

1.2.3 政府主导的公园融合地域开发运营

政府主导公园融合地域开发运营指在政府的规划及政策支持下,引入多元社会主体,将公园融合地区开发,联动公园的景观资源和周边商圈、重要公共服务设施,打造“公园+综合体”,创建含休闲、消费、游憩、展览、体育、艺术等复合功能的综合城市公共空间,提升绿地生态、社会和经济的复合效益。政府主导的公园融合地域开发运营与市场主导的公园一体化运营存在一定的重合。相比于后者,该模式强调政府主导下的区域整体建设运营,以综合规划为先导,实现区域资源与公园景观、空间、生态资源的互补,一方面有益于激活地区发展,另一方面有益于公园土地整理,创建便利的交通条件并增强公园吸引力,为配套服务设施引入社会资本提供条件。

日本、新加坡在开发重点地区时将公园建设与地区开发相融合,打造公园综合体。日本城市公园改造协议制度由2020年修订的《城市更新特别措施法》(都市再生特别措置法)引入,旨在融合公园提升改造与区域城市更新。该制度允许适宜性改造区域内的城市公园由城市更新实施单位建设并管理,允许开设餐馆、商店等,但收益需用于综合开发及公园设施维护。其激励措施与P-PFI相似,委托期限可延长至20年,公园建筑密度可适当放宽,且允许设置招牌、广告等营利性设施。例如,为促进南町田成为东京都南部地区的中心,东京都南町田格兰莓公园(南町田グランベリーパーク)^[16]项目结合轨道交通站点,对原商业设施旧址及毗邻的鹤间公园进行土地整理,取消原本分隔公园与商业设施的道路,将公园和商业设施整合成一个连续的空间。项目采取委托私营机构管理的形式,指定委托石胜、东急体育及日本体育设施3家公司形成的联合体进行管理,管理期限为10年。

新加坡从规划策略上高度重视绿化管控,同时鼓励土地混合利用,通过连通绿地、公共服务设施、商业、产业等,形成服务便捷、融汇自然、产业经济与都市生活的公园综合体,如滨海湾花园(Gardens by the Bay),其在激活滨海南城市核心区建设中发挥重大作用。新加坡在公园及商业周边设置地铁站点,串联新加坡地标鱼尾狮、摩天轮、滨水艺术厅、科学艺术博物馆、会展中心等旅游资源、公共服务及商业娱乐设施。滨海湾花园由公共独立组织(新加坡法定企业类型,符合国家或公共利益的从事非营利活动的非贸易非商业实体)“滨海湾花园”负责开发和管理。文旅联动为公园运营提供强有力的支撑,2024年,滨海湾公园收入约1.6亿加元(约8.6亿元人民币),其中含门票、配套服务、停

表 1 3 种公园运营形式

Tab.1 Three modes of park operation

模式	经费来源	委托形式	年限	政府参与程度	政府参与形式
市场主导的公园一体化运营	社会资本为主,政府补助为辅	指定管理、公开招标或特许经营等渠道	视情况定,一般长周期	较低	政策指导、评估考核
社会主导的公园一体化运营	私人捐赠为主,政府投入、会员费用、投资或场地运营收入	指定管理或公开招标等	视情况定,一般长周期	较低	培育非营利机构、政策指导、制定补贴政策等
政府主导的公园融合地域开发运营	政府与社会资本合作投资及运营	指定管理或公开招标	视情况定,一般长周期	较高	前期详细规划、土地重整、参与运营模式

① 为方便读者理解,文内涉外经营数据均以数据年度年底的汇率数值换算为人民币。

车场等在内的运营收入占 64%，投资收益占 5%，运营成本约 605 元 /m²，首次实现运营以来排除政府补贴外的收入覆盖运营成本^[17]。

2 我国多元主体参与公园运营的现状与挑战

2.1 发展历程

我国城市公园早期以事业单位为直接管养主体，对人、财、物进行统一安排，以收取的门票作为主要收入来源，与出租收入及政府补贴共同支撑公园运营维护。21 世纪初，各地陆续取消公园门票、拆围透绿，公园成为公共休憩空间。同时，各地陆续引入公开招采，将公园绿化养护、卫生保洁、维修、安保、森林防火等日常养护作业服务，通过公开招标委托予中标企业，提升公园管理效率。部分城市公园开始探索市场化、企业化的运营模式，实现自收自支或经营收入部分覆盖财政支出，减轻了财政压力。2005 年住房和城乡建设部《关于加强公园管理工作的意见》提出“在保障政府资金投入的基础上，吸收社会资金建设公园”。早期公园内的商业运营一般为小卖部、茶馆、会所等。2014 年住建部出台严禁违规在公园审批、设立私人会所的政策后，公园运营管理逐步走向规范化^[18]。2015 年，国务院颁发《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资与运营^[19]。2016 年住建部《城市公园配套服务项目经营管理暂行办法》对公园配套服务设施的运营范围、形式及监管提出要求。各地也积极探索市场化、企业化、社会化的运营模式，在公园融合地区开发，引导市场、社会团体等参与公园运营与服务等方面取得一定的成果与经验^[20]。

2.2 典型模式及挑战

相比于国际 3 种运营模式，我国公园运营多元化目前主要存在 2 种模式：一是以市场为主导的公园一体化运营模式，二是以政府为主导的公园融合地区开发运营模式。由于非营利组织发展尚不成熟，缺乏规模化运营公园的能力，社会力量参与公园建设仍以学校、专业团体、事业单位等社会组织和公益机构为主，多体现在共建花园等社区类公园的共治共享实践中。参与共建公园的环节包括选址、调研、参与式设计、深化设计、参与式建造以及参与运营维护等^[21]，主要模式包括专业团队全程主导、多方共建与政府管理、多方共建与团队运营、多方共建与多方共治等^[22]。虽然共建花园在协同治理方面取得丰富的实践经验，但是社会主体未能主导整体运营管理、资金安排，且未形成稳定的人员结构。因此，此类社会参与模式暂不在本文后续讨论范围内。

2.2.1 市场主导的公园一体化运营

在我国，市场主导的公园一体化运营可分为“政府 + 企业”及企业运营 2 种形式^[23]。“政府 + 企业”运营一般由

相关事业单位管理，由企业执行，企业可开展运营改造投资，适当补贴运营成本。企业运营一般由政府委托国有企业作为管理执行主体，再选择性将服务项目分包、合资或自营，可开展清单内允许的经营经营活动。

笔者团队在实践及调研中总结，公园市场化运营的执行模式有 3 类：基于委托运营的运改维一体化、政府企业合作投资及“公园 + 商圈”模式。

1) 运改维一体化

公园运改维一体化指政府委托企业对公园实施运营、改造和维护一体化管理。与国际案例中的委托运营相似，企业全面负责公园的综合管养、改造提升、维修养护以及商业运营等服务。在保障公园公益属性和生态功能的前提下，企业投入资金用于景点改造与品质提升，并适度拓展消费场景和公共服务，如文创市集、轻餐饮、自然教育等，以运营收入弥补前期投入和部分管养成本。此外，公园举办大型文化、体育及展览活动，还能有效吸引客流，显著提升周边商业的营业额。例如，深圳园博园和笔架山公园已开展相关试点工作。运改维一体化模式不仅有助于减轻政府财政压力，还能丰富公园服务业态，激活景观资源价值，并对周边商圈和社区产生积极的经济与社会效益。

然而，运改维实践也存在 3 个方面问题：一是政策壁垒未破除，缺乏公园运营的有效经济激励。目前运改维处于试点阶段，公园运营的空间、时间均存在政策和财务规定的限制。在空间限制方面，公园可运营空间包括永久建筑及装配式空间。永久建筑受限于公园设计规范及公园详细规划，面积有限。公园范围内多包括绿地、农地、林地等非建设用地，其上建筑物的产权、用途和经营内容受到严格限制。装配式及开放式经营场景的空间管控缺乏上位指导。在时间限制方面，根据现有招采相关政策，公开招采委托合同服务年限周期较短^①，然而公园运营投资回报有限，短周期难以满足投资回收的需要。二是公园经营受多部门监管，但系统指引不足。实践中运营商可能感兴趣的新服务经济项目如主题乐园、宠物乐园、丛林户外拓展设施、艺术展览馆等，容易与现行公园建设管理政策相左；围合局部空间收取门票的形式容易落入建设“园中园”的禁区；开放性布局收费游乐设施则处于法规的模糊地带，缺乏相关审批审核流程指引，在空间布局与内容方面也缺乏管理指引。在运营中，大型展会、文体活动或新型产业业态等，需要城管、文体、商务、规划、公安、市监等多部门审批，存在一定的运营难度。三是公园运营盈利空间不足，社会资本参与公园整体运营的意愿不高。由于公园运营空间、时间、经营范围的限制，加之气候等自然条件影响及公园消费未成熟，市民具有携餐食装备游园习惯，公园人流量难以变现，公园的盈利空间十分有限。

2) 政府企业合作投资

政府企业合作投资公园的运营模式主要指引入社会资本

① 根据《政府购买服务管理办法》，政府购买服务合同履行期限一般不超过 1 年；在预算保障的前提下，对于购买内容相对固定、连续性强、经费来源稳定、价格变化幅度小的政府购买服务项目，可以签订履行期限不超过 3 年的合同。其中，《深圳经济特区政府采购条例实施细则》第 59 条约定合同续期奖励机制，优质服务合同可续期 24 个月，续期最多不超过 2 次，理论上深圳地区政府采购服务合同期最长为 7 年。

建设园区及服务配套设施，并由企业通过长期运营获得投资回报。例如，深圳龙岗儿童公园由政府投资公共区域及无动力设施，由企业投资动力游乐设施及商业物业，企业通过长期运营获取回报。

该模式问题如下：一是现有政策指引缺乏公园运营的激励措施。相比于日本的 P-PFI 模式，我国对公园合作投资的建筑类型、建设密度、合作对象引入方式、合作年限等要求缺乏指引要求，公园运营的空间、时间及范围限制依然存在。现有案例多为特例，突破了常规公园建设的建筑密度及绿化率要求。企业参与建设的经济激励及流程未明，基层政府无章可循。二是政府企业合作投资项目在我国主要适用于投资需求大、定价机制相对透明、具有稳定现金流、适合市场化经营并以使用者付费为特征的项目，在现行公园运营的规定中，符合上述特征的公园可盈利项目有限，实践中政府企业合作投资的公园项目并不多见。

3) “公园 + 商圈”模式

该模式以公园和商圈的紧密联系为前提，由商圈运营统筹公园运营，商业活动向公园延伸，公园也举办大型活动为商圈引流并提升销售额。该模式对促进公园消费，盘活绿色经济，丰富游园体验具有极大促进作用，例如深圳湾万象城与人才公园、深业上城与笔架山公园。根据笔者团队调研数据，2024 年粤港澳大湾区花展在笔架山公园开幕，助力深业上城单日客流量突破 20 万人次，花展 10 天内客流突破 105 万人次；2025 年笔架山公园再次承接粤港澳大湾区花园大赛，期间深业上城销售额同比上升 39%。

但该模式实施中也存在问题：一是地段特殊性，一般位于城市核心区或新开发地区，且公园毗邻高品质大规模商圈。二是缺乏相关指引，准入机制依托于公开招采，模式实施存在一定的不确定性，相比于美国商业促进区，毗邻商业主动参与公园运营的可行机制不明朗；三是公园盈利能力不足，商圈需主动补贴公园运营，可能影响公园管养品质；四是与运运维模式同样面临缺乏经济激励及系统指引的问题。

2.2.2 政府主导的公园融合地区开发运营

在我国，土地发展权属国家所有，规划部门具备较强的空间统筹与规划能力。因此，政府可在重点发展区域有效整合文化、体育、旅游、商业、科技及社区等多元功能，将城市公园或文旅景区有机嵌入整体发展规划，实现以生态为导向的综合城区开发。有条件的地区，可在建设与运营阶段依托城投公司等国有平台，实施片区一体化开发与运营，从而充分发挥资源协同效应，提升区域综合价值。政府主导的公园融合地区开发运营主要有 2 种形式：

1) 文旅片区盘活形式

该模式适用于区位优势的大型综合城市公园改造及城市专类园（如动物园、植物园、历史名园等）。依托公园对游客的吸引力、生态景观及空间资源，统筹公园周边城市开发，发展主题乐园及文旅商圈，举办特色节庆活动，并与周边配套消费、住宿等文旅项目深度融合。该模式实施主体可在政府主导下引入社会资本，或由地方投资平台投资建设。

例如，朝阳公园是北京甚至全国最大的以大规模拆迁换

取地理资源的公园。区属开发公司历史上长期采取边拆迁、边建园、边经营的方式，以公园开发建设和经营管理为 2 条业务主线。由于投资额巨大及其他历史原因，园区依托周边土地出让筹资建设。北园区内配套消费及经营业态十分丰富，引入“泡泡玛特城市乐园”“乐高小镇”等新兴业态，并配套规划艺术馆、冰场、马术中心等服务设施。同时，园区曾举办“春节朝阳国际风情节”“海洋沙滩狂欢节”“十一朝阳国际旅游文化节”等国际时尚文化品牌活动。历经多年，朝阳公园已实现 100% 经营收入覆盖，无需财政补贴。经营收入以场地房屋租赁为主（接近 70%），辅以停车（约 10%）、临时活动场地租赁（约 8%）、门票（约 6%）、商业售卖、游船、交通工具租赁等^[24]。

该模式存在局限：一是案例通常具备优越的区位条件或丰富的文旅资源；二是案例突破常规城市公园运营限制（如允许建立园中园），建筑密度和建筑面积远高于一般公园设计规范，需配合弹性供地机制。

2) 生态导向的综合城区开发

以大型生态公园开发为引领，由地方城投公司及其子公司统筹开发、建设和运营，规划建设集行政办公、科技发展、金融商务、商业服务、文化娱乐、旅游休闲和居住等功能于一体的生态型现代综合城区。通过最大化公园的绿色资产价值，统筹公园、文旅设施、产业园区、商业区等片区资源投入产出及财政收益平衡，从而激活片区开发潜能，带动地区经济产业发展。

例如漳州碧湖生态园，由漳州政府及其城投集团投资建设运营，整合地区生态治理与新城开发，依托 53.3 hm² 水面，建设融合生态景观、时尚休闲、康乐健身、文化科普等功能的碧湖生态公园，并配套商业购物、商务办公、产业园、湖滨社区及交通设施，打造环境优美宜居的生态新城。该项目通过吸引企业进驻，达成地区生态治理、土地增值、产业集聚等多重正向效应。

该模式存在局限性：一是仅适用于重点新开发区；二是个别项目建成后将公园返还政府管养，没有形成新城片区发展运营持续反哺公园管养的闭环；三是项目成效取决于综合片区的发展，需避免忽视市场逻辑，建设空城导致的城市运维投入不降反增。

3 公园运营主体多元化的经验与启示

3.1 因地制宜引入多元主体运营

我国公园运营多元化的长远蓝图并非以市场或社会替代政府管养，而是在政府主导公园管养全局的前提下，在条件适宜的公园适度引入多元化的运营主体。

目前，我国公园运营主体多元化的模式适用场景不一：运运维项目要求试点公园区位优势，可达性好，毗邻重要商业或市政文体设施，或具有运营改造的潜力；政府企业合作投资项目可适用于公园建筑、服务、体育、游乐设施新建或改造，要求公园具备景观、区位或文化等资源禀赋及具备儿童游乐、主题乐园、服务配套等运营潜能；“公园 + 商圈”模式要求试点公园位于城市核心区或新开发区，且毗邻高品

质大规模商圈。政府主导的公园融合地区开发需因地制宜，综合评判地区开发潜力。建议政府梳理公园总体情况，从区位出发，综合评判公园周边的交通、文体、科创、商业资源，结合公园本身资源禀赋及与产业结合的可能性，选择合适的运营路径。

具备生态战略意义的重要区域公园、城市公园应以政府投入生态保护为主，非生态核心区可通过委托运营或引入社会资本，融合生态、休闲、游憩、运动、自然教育等功能，联动发展公园与文化、体育、旅游、教育等产业，如营地、青少年训练营、户外拓展基地等，增设配套服务设施如书吧、餐饮、展览等。

新开发地区鼓励公园与城市区域发展联动，结合交通、市政、商业等城市空间建设公园，打造环公园活力经济带，将景观资源与商业、交通资源结合，带动“公园+经济”发展，考虑政企合作投资或政府主导的地区融合开发模式。我国国有企业在管理公益资产方面具备保障公共利益、利于政府监督、服从公共资源调配等天然优势，但在以政府投入为主的情况下，需谨防新城建设忽略市场逻辑及地方债务问题。

对于景观资源禀赋及区位优势不突出，暂不具备整体引入市场化运营主体的一般城市公园及社区公园，建议以政府投入公开招采管养服务单位为主，同时将公园闲置物业及部分配套服务（如自动售卖机、移动餐车经营点位等）通过公开招采委托运营的方式提高市场化运营效率，培育特色化的公园品牌运营主理人。基于已有共建花园实践，逐步引导以周边公共事业单位、科教文体组织、专业团体、志愿者及户外自然爱好者为代表的社会主体进一步参与公园共建共管，加强志愿团体培育工作，远期逐步扩大参与范围，提升参与程度。有条件的公园可考虑引入社会资本投资建设服务配套设施并反哺公园建设。

3.2 提升公园运营的经济激励

市场参与公园运营的动力不足，核心在于公园运营盈利能力不足，故建议政府从准入形式、运营期限、空间管控、财政资金投入等方面设置激励政策。一是探索公园委托运营的准入形式及运营期限的创新，允许有实力的企业通过特许经营或其他形式获得10~20年的长期运营权限。二是创新公园绿地运营建筑、空间审批流程，允许在符合公园定位的前提下，适度放宽用地兼容性、建筑指标及建设审批要求，同时借鉴日本经验，对配套服务建筑及遮荫开放场所分别设立建筑密度上限。鼓励公园闲置物业活化，通过分时段、多功能的组织，充分利用园区现有闲置的物业，如开放式亭台楼阁、游客活动中心等，改造为融合自然教育、游客服务、展览展示等多功能的公共活动空间。三是创新财政激励机制。从世界范围内的公园管养实践看，由于公园的公益底色，能够实现以园养园的案例屈指可数。研究表明，政府投入与非营利主体的投入并没有“挤出效应”，相反，积极的政府投资可以激发更活跃的非营利主体投入^[1]。建议政府创新项目投入产出核算及财政投入评估机制，通过财政激活企业投入，与其良性循环互动，使公园健康可持续发展，而不是认为政府投入与企业投入之间存在替代关系，或按统一财政情

况下浮管养费用。

3.3 加强政策指引与法律支持

目前国内城市公园的多元主体运营以试点探索为主，建议完善系统的政策指引及法律支持。一是建议完善公园运营管理法律法规体系，出台公园多元主体参与运营的上位法律法规，规范引入社会资本的合法途径、委托形式、定价及收益分配安排。参考日本经验，形成便于执行的政策指引、操作清单及案例集锦，减少模糊地带，稳定市场预期，吸引社会资本参与。二是对于实践中审批相对模糊的公园消费场景，如主题乐园、宠物乐园、丛林户外拓展设施等，通过市场调查，建立清单，出台相关指引，规范公园消费项目的可行性、布局要求及审批流程。三是明确各方职责与权益，规范管理主体、执法主体、监督主体、经营和行为主体的责任及边界。四是开展评估和绩效评价，划定公共利益刚性底线，保证公园公益底色。

3.4 凝聚公园运营管理共识

公园运营创新涉及多部门合作，如用地、建筑改造的审核，运营大型展会、文体活动或新型产业业态的审批，创新财政补贴机制等，需要发改、财政、城管、文体、商务、规划、公安、市监等多部门联动，凝聚公园运营改革的共识，联动解决公园运营创新事项中问题及困难。建议明确统筹单位，优化各单位审批流程与管理权责，建立高效顺畅的沟通机制，成立公园运营改革事项联席会议，及时解决公园运营创新中的矛盾与问题，并为特定园区大型活动（如花事活动、大型节庆活动等）设立多部门合作的绿色审批通道。

4 结论

本研究通过梳理国际发达国家的公园运营脉络与趋势，发现伴随政府财政紧缩、政府治理转型及市民公共活动需求增长，公园运营主体多元化是普遍趋势。基于国际经验，总结市场主导的公园一体化运营、社会主导的公园一体化运营、政府主导的公园融合地域开发运营3种模式。不同模式在经费来源、委托形式、运营年限、政府参与程度及参与形式上存在差异。我国因缺乏规模化运营公园的非营利机构，实践中主要存在市场主导的公园一体化运营模式，以及政府主导的公园融合地域开发运营模式。其中，根据实践形式，市场主导可分为运改维一体化、政府企业合作投资、“公园+商圈”3种形式，政府主导可分为文旅片区盘活及生态导向的综合城区开发2种形式。基于国内外实践，研究提出4个方面的建议：一是因地制宜引入多元主体运营，从区位出发，综合评判公园周边的交通、文体、科创、商业资源，结合公园本身资源禀赋及与产业结合的可能性，选择合适的运营路径。具备生态战略意义的重要区域公园、城市公园以政府拨款为主，局部引入社会资本运营；新开发地区公园与重点区域开发相结合；社区公园逐步引导住区周边社会主体参与公园共建，引入社会资本投资建设服务配套设施。二是提升公园运营的经济激励，建议政府从准入形式、运营期限、空间管控、财政资金投入等方面设置激励政策。三是加强政策指引，规范引入社会资本的合法途径、委托形式、定价及收益

分配安排,规范公园消费项目的可行性、布局要求及审批流程,明确各方职责,保障生态刚性底线。四是凝聚公园管理共识,加强公园运营的跨部门联动及创立绿色审批机制。

相比于已有文献中对个别国家或公园运营案例的分析,本研究的创新之处在于:系统开展城市公园运营模式的国际横向比较,归纳不同模式的核心特征、主体结构、适用条件与社会影响;并立足我国实际情况,梳理各类模式在落地过程中面临的突出问题,结合典型案例进行利弊剖析,进而为我国公园绿地多元共治提供在主体选择、路径设计、制度保障等方面的可行性建议。

然而,本研究仍存在一定局限:尚未构建完整的理论分析框架,对各模式背后的政治经济逻辑及具体实践案例的挖掘深度有限;同时,对不同运营模式下的权责利配置机制、适用场景及潜在风险未进一步剖析,缺乏对各类模式实际成效数据的系统比较。此外,不同模式在我国多样化的城市与区域背景下的适应性及差异化应用,亦有待后续深入探讨。未来研究可在上述方面加以拓展,以形成更具普遍意义与操作性的公园运营优化思路。

未来研究建议结合政治经济发展理论,加强公园运营主体多元化的理论探讨,深入解析私营部门参与公共公园运营的理论逻辑,并从运营实践的视角,深入分析各个模式下的公园运营情况及收支模式差异,进一步为我国城市公园运营提供参考。

参考文献:

- [1] 谢恺琪,黄兰英,唐佳梦.社会公益组织管理城市公园的创新实践[J].中国园林,2018,34(S2):11-14.
- [2] SMITH A. Paying for parks: Ticketed Events and the commercialisation of public space[J]. Leisure Studies, 2018, 37(1): 533-546.
- [3] DE MAGALHAES C, CARMONA M. Dimensions and models of contemporary public space management in England[J]. Journal of Environmental Planning and Management, 2009, 52(1): 111-129.
- [4] RIGOLON A. Nonprofits and park equity in Los Angeles: a promising way forward for environmental justice[J]. Urban Geography, 2019, 40(7): 984-1009.
- [5] 刘家睿,马嘉,尚泽林,等.日本城市公园全周期公私合作治理模式经验与启示[J].风景园林,2025,32(6):44-52.
- [6] 刘晨晖,谢旻珂,孟世玉,等.超大城市公园开放共享全流程实践的国际经验与启示[J].风景园林,2024,31(2):41-47.
- [7] 李妍汀,杨巧婉.城市公园市场化运营主要模式和优化路径[J].风景园林,2025,32(6):23-28.
- [8] MURRAY M. Private management of public spaces: Nonprofit organizations and urban parks[J]. Harvard Environmental Law Review, 2010(34):179-255.
- [9] RIGOLON A, NÉMETH J. "We're not in the business of housing": Environmental gentrification and the nonprofitization of green infrastructure projects[J]. Cities, 2018, 81: 71-80.
- [10] 国土交通省 都市局.まちづくりと一体となった都市公園のリノベーション促進のためのガイドライン~都市公園リノベーション協定制度の創設について~[R/OL].(2020-10-07)[2025-08-18].<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001367295.pdf>.
- [11] JOASSART-MARCELLI P, WOLCH J, SALIM Z. Building the

Healthy City: The Role of Nonprofits in Creating Active Urban Parks[J]. Urban Geography, 2011, 32(5):682-711.

[12] 雷芸,任莅棣.私营企业参与背景下的日本都市公园管理体制及启示[J].中国园林,2014,30(7):43-47.

[13] BRIFFAULT R. A Government for Our Time--Business Improvement Districts and Urban Governance[J]. Columbia Law Review, 1999, 99(2):365-477.

[14] KPMG LLP. Bryant Park Corporation and Bryant Park Management Corporation Consolidated Financial Statements 2024[R/OL].[2025-08-18].https://bryantpark.org/assets/uploads/documents/general/FY24_BryantParkCorporationandBryantParkManagementCorporation_FS.pdf.

[15] CENTRAL PARK CONSERVANCY. Central park conservancy annual report 2024[R/OL].[2025-08-18].<https://assets.centralparknyc.org/media/documents/CPC-FY24-Financial-Statements.pdf>.

[16] 赤坂麻実.駅直結の商業施設と公園を一体整備、南町田グランベリーパーク[EB/OL].(2023-3-12)[2025-08-18].<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434167/020400142/>.

[17] GARDENS BY THE BAY. Annual Report FY 2023/24[R/OL].[2025-08-18].https://www.gardensbythebay.com.sg/content/dam/gbb-2021/documents/annual-reports/GB%20-%20Full%20Annual%20Report_FA_HighResWeb.pdf.

[18] 新华社.关于严禁在历史建筑、公园等公共资源中设立私人会所的暂行规定[EB/OL].(2014-10-27)[2025-08-18].http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2775507.htm.

[19] 国家发展和改革委员会,财政部,住房和城乡建设部,等.基础设施和公用事业特许经营管理办法[EB/OL].(2015-04-25)[2025-08-18].http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/25/content_5713239.htm.

[20] 住房和城乡建设部.城市公园配套服务项目经营管理暂行办法[EB/OL].(2016-02-25)[2025-08-18].http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5086360.htm.

[21] 黄彬凌,袁振宇.风景园林介入社区治理模式研究——以深圳为例[J].中国园林,2024,40(3):22-26.

[22] 沈嫒,张尚武.从单一主体到多元参与:公共空间微更新模式探析——以上海市四平路街道为例[J].城市规划学刊,2019(3):103-110.

[23] 吴承照,方岩,许东新,等.城乡一体化背景下上海郊野公园社会共治模式研究[J].中国园林,2018,34(S2):28-33.

[24] 朱虹如,梁珊.基于财政补贴视角的公园运营资金研究[J].中国工程咨询,2022(7):44-50.

作者简介:

骆逸玲/1990年生/女/广东吴川人/博士/深圳市公园管理中心(深圳518040)/工程师/专业方向为城市研究、公园研究

沈晓岚(*通信作者)/1980年生/女/浙江杭州人/硕士/深圳市公园管理中心(深圳518040)/高级工程师/专业方向为园林绿化/E-mail:12939241@qq.com

欧阳底梅/1971年生/女/江西九江人/硕士/深圳市公园管理中心(深圳518040)/教授级高级工程师/研究方向为园林绿化

黄姜/1986年生/女/江西南城人/硕士/深圳市城市管理和综合执法局(深圳518101)/工程师/专业方向为城市研究、公园研究