**关于加快闵行区中部单元郊野公园建设探索经济下行条件下郊野公园建设、运营与管理的建议**

一、背景

2019年中央经济工作会议首次正式提出“城市更新”，2021年3月首次写入当年政府工作报告和“十四五”规划文件，将其上升至国家战略层面并正式全面展开推进。在城市发展由增量化转向存量更新阶段，以往通过做大蛋糕的方式提升城市品质已然不能满足以精细化为主，以经营城市为理念的未来城市发展的需求。而以财政投入为主的城市公园建设也将面临新的挑战。

截止到2023年底，闵行区已累计建成浦江郊野公园、闵行文化公园等199座公园，森林覆盖率达19%，人均公园绿地面积达到11.35平方米，位居全市前列。前湾公园、未来之舟公园、闵行科创公园、大零号湾体育公园、航天主题公园等公园正在如火如荼的开工建设。但从城市开发与运营角度，城镇化增量放缓，财政陷入资金难题。以往的“挖个大湖、建个公园、提高地价、滚动开发”的模式已经显得捉襟见肘。而人民群众对于美好生活的向往，对于高品质绿化的需求又日益增长。这一矛盾已然成为城市管理者当前面临的棘手问题。

闵行区中部单元郊野公园位于闵行区梅陇镇，根据《上海市闵行主城片区中部板块单元规划（含重点公共基础设施专项规划）》（沪府规划[2023]32号），郊野公园北至六磊塘，南至梅陇镇镇界，西至旺梅南路，东至虹梅南路，郊野公园总用地规模1.65平方公里，为闵行主城区唯一的郊野公园，也是上海主城区距离黄浦江最近的郊野公园，其未来实施意义巨大，本文希望通过对此公园的建设设想，探索一条经济下行条件下郊野公园建设、运营与管理的新方法。

二、问题分析

**1、城市公园绿地总量持续增大，管理养护资金加剧财政负担**

年初，一则成都市花费341亿建成绿道改回农田的新闻一时成为社会热点。通过研究《关于成都市2021年财政预算执行情况和2022年财政预算草案的报告》发现，2022年成都市一般公共预算收入预期1789.5亿元，全市一般公共预算支出2357.6亿元。其中市级财政科技支出达99.4亿元，公园城市建设市级财政投入440.2亿元。是科技投入的4倍多，占财政支出的六分之一。

回观我区，2022年我区常驻人口约268.9万人，按照最新的人均公园绿地11.35平米计算，我区约有近3050万平米的公园绿地。根据闵行区绿化市容十四五规划，十四五期间还将增加近320万平米的公园绿地，一面是市民对公园绿地的需求，一面是公园建设投资不断增加。单纯的养护费用按照平均每平米每年7元计算就是2亿多元的财政支出，而2025年后将提升至近2.4亿元。未来五年的320万平米的公园绿地建设，按照每平米5000元的建设成本十四五期间约需投入近160亿元，至2025年平均每年约需近40亿元的投入，与我区每年的教育支出大体相当。

**2、公园绿地服务内容和运营品质亟待提升**

在城市增量发展时代，许多城市公园的建设是以提升环境品质，提升周边土地价值为目的，如我区已建成的兰香湖公园，以粗放型的绿地建设为主要内容，普遍存在“绿起来”但没有“用起来”的问题，往往只有一个“湖”，一圈绿化，缺乏满足各年龄段人群需求的休闲、运动、亲子、科普、园艺、餐饮、停车等服务内容。这些公园还普遍存在运营主体单一、运营动力不足、运营效率低下等问题，最终导致 “停不了车、留不住娃、扎不了营、溜不了狗”，同时其运营管理又投入了大量的资金。

**3、公园内公服设施不足，百姓去公园目的单一**

我区在大型公园的规划建设上已经考虑到公服设施与公园结合建设，实现公共绿化的复合利用，如闵行区文化公园是与闵行区博物馆、海派艺术中心复合建设；闵行区体育公园是与闵行区体育馆复合建设，但在实际使用中，公园中配套商业还是不能满足需求，绿化单位面积过大不利于在人的尺度下的使用。目前闵行区还未有将部分为老设施、小型体育设施、社区级医疗卫生设施等公服设施复合开发的公园绿化。

三、对策及建议

**1、引入多方资本共同参与公园建设与运营**

通过研究发达国家的公园建设我们发现，日本在城市存量更新阶段公园发展也遇到了同样的问题，一是公园设施老化吸引力不足，公园服务质量亟待提升；二是公园管理维护资金不足。因此日本修订《都市公园法》，正式出台公园建设管理新制度以进行公园管理改革，鼓励私人资本参与公园设计建设和管理维持。如在公园中设置了可运营业态，并通过其产生的收益反哺公园，同时带动周边民众参与公园运营合作从而实现协同发展。

我区在浦江郊野公园的建设中也中也充分引入社会资本经营建设，目前其作为上海市离黄浦江最近的郊野公园，年客流量200多万人，已经成为市民周末的好去处，但在实际建设运营中也可以发现其单一民营资本投入资金大，在这种强资源公园建设中并无问题，但在普通公园的建设中，需要以运营风险角度引入多方投资者，分摊投资风险并提供公园建设及服务的多样化。

**2、复合立体开发提升公园的服务能力**

未来公园绿地不仅是市民在周六周日体验绿色环境的目的地，还是集合社区级医疗、养老、文化、体育、托育、商业、等公共服务与市政服务的“绿色城市综合体”。不光充分利用公园的地上空间，地下空间也应该复合配建停车、人防等设施，实现城市土地资源的复合开发利用，集约节约利用土地。提升公园土地价值，以配建服务与空间的出租来弥补公园自身的养护与后期更新运营成本。

**3、树立开发建设样板，探索精细化运营新模式**

本文建议以未建的中部单元郊野公园为实际项目案例，首先具有足够的发展空间，面积约1.65平方公里；其次作为郊野公园其可以吸收浦江郊野公园的社会资本参与经验。再次可以修复许泾村减量化后周边的城市界面又可以为闵行区中部主城区临江区域再次镶嵌一颗绿色的宝石。

具体方案如下：

一是充分调研郊野公园所在村民与市民对于郊野公园的需求，从市场角度，思考未来这里需要什么样的公园，什么样的业态，什么样的管理形式。

二是对公园的未来功能进行充分规划论证，以功能需求、产业服务为主要研究方向，为公园未来的功能布局提出规划。

三是根据功能与业态划分，将公园划分为40-60亩为主的功能单元，在经济下行条件下，降低社会资本进入门槛，提升后续运营活力。

四是多部门联动，确定公园未来运营管理主体，明确未来公园几大功能管理要求、运维标准、收费标准等基础要求。

五是先行拿出5-10块基础单元进行社会资本前期投入实践，以小步快跑的形式总结社会资本、公园所在村、绿化市容管理部门与闵行区国资管理部门共同形成的公园运营管理的模式，为后续社会资本的大量引入提供依据。

通过以上方案，一方面实现中部单元郊野公园建设的快速实施，提升城市品质；另一方面激活城市空间，为公园的社会化运营与周边村庄的农民长效增收寻找到一条切实可行的路径，从而建设一个以社会化运营为主的新形势下的郊野公园。

注：提案中引用数据主要来源于

《关于成都市2021年财政预算执行情况和2022年财政预算草案的报告》

《闵行区2022年预算执行情况和2023年预算（草案）的报告》

《闵行区绿化市容十四五规划》

《闵行区2022年统计年鉴》

**建议主办单位：闵行区绿容局**

**建议会办单位：闵行区规划和自然资源局、闵行区发改委、闵行区国资委**

闵行区政协委员 董全威

联系电话：13162796561

2024年1月