

城市公园运营要素建构及发展策略研究

Analysis on Construction and Development Strategies of Urban Park Operation Elements

张剑桥^{1*} 刘昭阳¹ 胡维衡² 魏明来²
ZHANG Jianqiao^{1*} LIU Zhaoyang¹ HU Weiheng² WEI Minglai²

(1.深圳市罗湖区城市管理综合服务中心, 深圳 518000; 2.深圳市罗湖区城市管理和综合执法局, 深圳 518000)
(1. Shenzhen Luohu District Urban Management Comprehensive Service Center, Shenzhen, Guangdong, China, 518000; 2. Shenzhen Luohu District Urban Management and Comprehensive Law Enforcement Bureau, Shenzhen, Guangdong, China, 518000)

文章编号: 1000-0283(2025)12-0136-09
DOI: 10. 12193 / j. laing. 2025. 12. 0136. 016
中图分类号: TU986
文献标志码: A
收稿日期: 2025-03-12
修回日期: 2025-05-21

摘 要

城市公园是城市的重要活力载体, 在公园城市建设和绿地开放共享理念推动下, 城市公园运营研究和实践成为现阶段城市管理工作的热点。采用系统性文献综述方法, 在分析和总结城市公园管理主要问题基础上, 对城市公园运营要素组织、主要运营模式及策略选择进行研究。结果表明:(1) 城市公园现行管理模式呈现政府行政主导型特征, 存在财政依赖、资源错配及运营模式缺失等问题;(2) 通过对关键要素及利益相关方的识别, 构建包含运营对象、运营主体、政府、城市居民/游客等内容的城市公园运营要素体系;(3) 基于运营主体差异, 城市公园运营模式可解构为政府主导型、市场驱动型及混合型三种范式, 其适用场域受到公园资源禀赋、地区经济基础、市场介入难度等多变量约束;(4) 从供需关系理论框架出发, 城市公园运营策略可基于供给侧改革与需求侧管理的双路径进行系统性优化, 实现公园公共空间资源配置效率和公共服务满意度的提升。

关键词

城市公园; 运营模式; 运营要素; 运营主体; 供需关系

Abstract

Urban parks serve as vital catalysts for enhancing urban vitality. Propelled by the park-city integration paradigm and green space accessibility initiatives, research on urban park operations has emerged as a pivotal focus in contemporary urban governance. Through a systematic literature review, this study conducts a comprehensive examination of three critical dimensions: the structural organization of operational elements, the taxonomic classification of dominant operational models, and strategic decision-making frameworks. The principal findings reveal that: (1) Current governance frameworks demonstrate excessive reliance on governmental administrative dominance, manifesting three salient constraints: fiscal overdependence, spatial resource misallocation, and operational modality deficiencies; (2) By employing stakeholder analysis and element deconstruction, we establish a multi-agent operational system encompassing the operational targets, implementation entities, regulatory bodies, and beneficiary groups (urban residents/visitors); (3) Operational paradigms exhibit tripartite differentiation: government-dominant, market-driven, and hybrid models. Their practical applicability depends on multivariate interactions among park resource endowments, regional economic indices, and market penetration thresholds. (4) Applying a supply-demand equilibrium framework, strategic optimization necessitates dual-pathway interventions: supply-side institutional innovations synergized with demand-side precision management, thereby achieving Pareto efficiency in spatial resource utilization and public service quality enhancement.

Keywords

urban park; operation mode; operation elements; operation subject; supply and demand relationship

张剑桥

1985年生/男/吉林吉林人/博士/正高级工程师/研究方向为城市公园管理与运营

刘昭阳

1990年生/女/云南大理人/工程师/研究方向为城市公园运营

胡维衡

1975年生/男/湖南衡阳人/研究方向为城市公园行政管理

*通信作者 (Author for correspondence)
E-mail: gongchengshi2369@163.com

城市公园是城市绿色空间的核心要素, 具有显著的社会效益和生态效益及一定程度的经济效益。随着“公园城市”“绿地开放共享”等概念的发展, 城市公园建设进入新发展阶段。但城市公园普遍面临着管理模式单一、资金缺乏、资源利用效率低等问题, 对

城市公园更好地发挥开放共享价值形成了制约。面对新形势下的发展诉求,引入运营理念是实现公园高质量发展的关键策略。公园运营是指政府、专业运营商会同多元主体,以城市公园资源要素管理为核心,在保障公园公益性属性的基础上,通过功能优化、业态创新等手段,实现城市公园资产的增值增效,其核心是构建可持续的“投资—收益—再投资”循环机制。与传统的城市公园管理模式相比,公园运营不仅能有效减轻政府财政负担,还能提升公园资产价值,推动公园可持续发展。

1 研究进展

国外对于城市公园的运营研究主要关注公园管理、新技术的应用、社会公平等方面。有学者基于公园的公共产品属性,提出公私合作模式、生态服务付费、社区参与等均应作为城市公园管理创新的重要策略。如Takyi等^[1]以温哥华市城市公园为例,探索适应性管理在城市公园中的应用;Smith等^[2]以城市公园的非营利性活动为切入点,分析其社会价值与运营成本之间的矛盾,并提出公私合营(Public-Private Partnership, PPP)的解决思路,为高密度城市公园破解“公益—盈利”困境提供系统性策略;Bahriny等^[3]以伊朗德黑兰16个公园为例分析与城市公园质量相关的因素,以期通过改善这些要素来提升公园的管理水平;Larson等^[4]聚焦美国城市公园对居民健康与社会福祉的影响,提出公平分配资源、多功能设计、社区参与与机制构建等提升公园服务能力的建议。技术赋能提升公园管理能力也是公园研究的重点,如Medina-Chavarria等^[5]聚焦西班牙塔拉戈纳省保护区在新冠疫情期间的游客流量管理问题,提出通过动态容量控制模型与数字化预约系统等,

提升保护区的服务能力。社会公平性也是城市公园运营的重要对象,如Sundevall等^[6]针对不同年龄段人群的活动需求,提出通过多功能的组合将城市公园建设成为跨年龄段的包容性公园。具体实践方面,包括制度方面的改进、社会组织的引入、公众参与及新技术、新设施的应用等。如日本的Park-PFI制度通过“自上而下”与“自下而上”结合,鼓励私人资本参与公园运营,带动区域经济发展制度应用^[7];美国纽约中央公园采用非营利组织管理模式实现财政自平衡;温哥华通过建立志愿者积分制度,鼓励社区居民参与公园管理;东京南池袋公园部署智能系统实时监测人流密度、设施损耗及能耗数据,动态调整运营策略等。

国内对城市公园运营的研究主要聚焦在城市公园管理、运营模式、管理政策等方面,还有部分工作分别从公众视角、公园管理者视角开展以城市公园可持续运营为目标的专项或综合研究^[8]。在公园管理层面,部分学者鉴于城市公园存在管理模式跟不上社会经济发展步伐、政府财政负担重等状况,提出应在坚守公园公益性与普惠性的前提下,创新精细化管理模式,明确管理主体与相关利益方,吸引社会力量投身公园管护工作,提高公园的市场化与社会化程度^[9]。在运营模式方面,有学者针对体育公园围绕投资主体、管理与运营等研究内容,对国内外福利型和经营型体育公园的运营模式展开探讨^[10],或将其运营模式分为传统事业型、委托运营和企业化运营三类,评估实施效果^[11]。对于普通公园,有研究将其市场化运营模式分为事业型管理、交叉型改革、市场化运作模式,提出非营利机构经营等多种不同经营策略^[12]。也有研究剖析了中国国家公园特许经营模式,对比后认为TOT模式(Transfer-Operate-

Transfer,即转让—运营—转让,指政府将公园的特许经营权在一定期限内有偿转让给投资人,投资人在约定期限的通过经营收回投资并获得合理回报,合约期满后,投资人再将特许经营权交还政府的一种融资模式)更具优势^[13],或者针对国家地质公园运营问题,探讨了“三权”(即公园的所有权、管理权、经营权)适当分离的运营模式^[14]。此外,也有学者将城市公园运营问题纳入规划设计实践,开展具有中国特色的实证探索^[15-16],如基于运维视角研究凤凰山体育公园的建筑场馆设计,认为运维导向下的建筑前策划有助于解决“社会资源巨大浪费的关键性问题”^[17]。各地政府也在探索公园运营路径,如杭州市推进城市公园绿地开放共享,以“公园+”提供多种活动空间;扬州瘦西湖风景区推出“二分明月忆扬州”唐诗主题大型沉浸式夜游活动,通过“特色场景+夜游活动”的方式提升公园活力;深圳市福田区创建“政府搭台支撑+第三方专业指导+市民全程自治”的养护模式,将3 200 m²的公共绿地变身为“市民花田”,取得了良好的社会效益。

总的来看,中国城市开展公园运营工作的起步相对较晚,部分城市的试点性工作还处于经验积累和探索阶段,研究成果数量相对不足,研究内容虽然涉及管理方式、运营模式、配套政策和规划设计实践等诸多方面,但需要继续深化和细化以强化其对城市公园运营的指导作用。基于上述分析和总结,本文拟围绕城市公园运营系统梳理国内外相关研究成果,在分析和总结城市公园管理主要问题的基础上,聚焦城市公园运营要素组织、主要运营模式梳理及策略选择开展文献分析工作,以期为城市公园转型发展和运营管理决策提供科学支持。

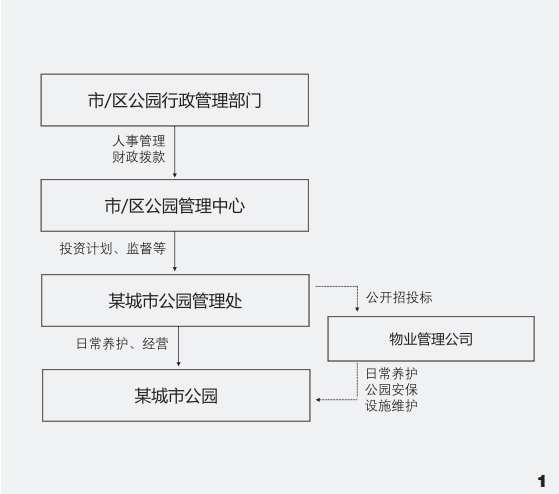


图1 城市公园传统管理模式
Fig. 1 Conventional management mode of urban parks

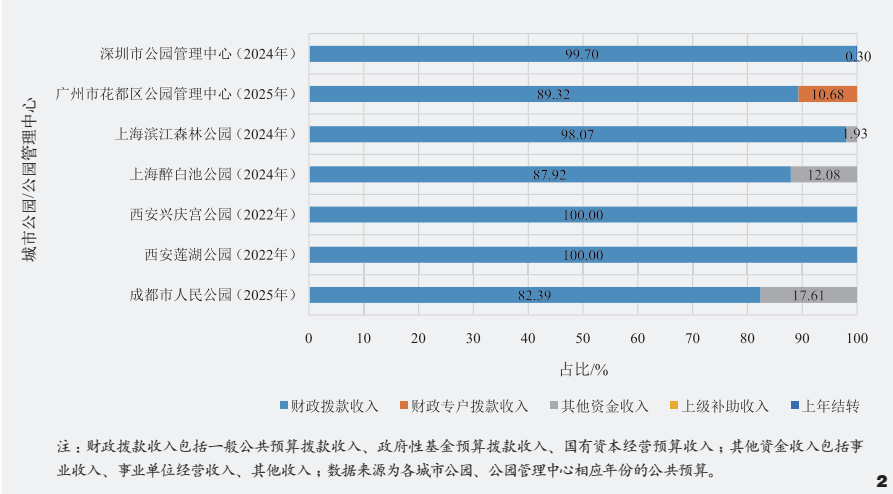


图2 国内部分城市公园财政预算收入构成
Fig. 2 Revenue structure analysis of urban parks: fiscal sources and operational income

2 城市公园发展的主要问题

城市公园作为公共生活的重要场所，在中国发展中起着十分重要的作用，特别是在生态功能、社会交往、文化传承等方面是城市生活不可或缺的一部分。但随着中国社会主要矛盾的改变，传统的城市公园发展模式已不再能够适应新的发展要求。通过总结提炼可以发现，城市公园在管理模式、资金保障、资源利用等方面存在许多亟需解决的问题。

2.1 公园管理以政府行政管理模式为主

伴随着经济体制改革，中国公共产品供给经历了由政府单一决策向多样化供给的过程，并产生政府经营、委托代理、特许经营、企业管理等公共产品供给模式^[18]。城市公园作为准公共产品，除了公共产品的基本特性外，兼具地域排他性、拥挤性以及外部经济性^[19]。受限于非盈利性、品质要求等因素，城市公园一般采用政府行政管理模式，由政府全额或差额拨款。一般情况下，城市公园管

理架构包括政府公园行政管理部门、公园管理中心、公园管理处三级（图1）。政府公园行政管理部门一般为园林绿化管理局或城市综合管理局，负责城市公园的行政监督及管理，并负责公园管理中心的人事管理、工作指导及财政拨款。公园管理中心负责公园的规划、人事、投资安排并实施监督。各公园管理处以直接管理或通过公开招标引入物业公司的方式负责公园的日常养护、经营管理。

在行政事业型色彩显著的传统管理模式下，公园管理机构以行政思维开展工作，更关注公园管理的规范性与合规性，缺乏创新服务的意识与理念，对公园的创新应用及新技术探索缺乏主动性。公园日常管理中缺少社会公益团体、城市居民等多方力量的有效参与，难以满足人民日益增长的多样化需求，也显著影响公园的建设成效。

2.2 公园资金投入依托政府财政

自2000年以来，国内众多城市公园免费开放，体现了中国社会治理能力与服务能力

的进一步提升，但同时也带来了较重的运营资金压力^[20]。结合各地公园管理条例，城市公园事业纳入国民经济和社会发展规划，并以政府财政保证公益性公园建设和管理所需经费，同时在公益性的前提下鼓励吸引社会资金参与。在实际管理中，除少部分城市公园执行“公益一类”全额拨款外，城市公园大多执行差额财政补贴，公园通过售卖门票、出租场地及配套建筑、娱乐设施收费、举办活动等自由经营活动获取收入。此外，少量公园会吸收社会捐献、商业贷款等作为公园资金的来源。通过中国部分城市公园或城市公园管理中心的预算收入构成可以发现，财政拨款收入是公园预算的主要来源，如深圳市公园管理中心2024年的财政拨款占预算收入的99.70%，剩余0.30%为上年度的财政拨款结转资金；广州市花都区公园管理中心的预算收入主要为财政拨款及财政专户拨款两部分；上海市滨江森林公园、上海醉白池公园、成都人民公园除财政拨款外，有其他资金收入，但占比相对均较小，不足20%（图2）。

为满足市民追求更高品质的需求，各公园加大在绿化养护、安保照明、设备更新等方面的投入，公园运营成本日益增加^[21]。随着政府总体财政收入吃紧，城市公园的经费在一定程度上可能会有所削减。同时，场地出租、项目售票等行为受地方政策限制，公园自由收入也在减少。两相叠加下，公园的运营费用缺口增大，给公园正常运作造成很大压力^[22]。

2.3 资源利用效率较低

根据《城市公园配套服务项目经营管理暂行办法》（建城〔2016〕36号），城市公园中可用于配套服务经营的建筑主要为公园管理用房和公共设施用房外其他符合经营条件的建筑。但《公园设计规范》（GB51192-2016）中规定“综合公园游憩建筑和服务建筑用地比例在2.0%~5.5%”。相较于城市公园体量，公园内可用于经营的空间相对较少^[23]。如深圳市罗湖区大部分公园可用于运营的面积占城市公园面积不超过10%，其中建筑面积占城市公园面积的平均数为1.08%（表1）。为保障公益性，城市公园的大部分空间和设施如

绿地、雕塑、健身器材、运动场所等均为免费。尽管部分公园内会举办花展、音乐节、特色展销会等活动，但大部分不收取门票，仅有如儿童动力游乐设施等娱乐经营项目有收入，且场地租金相对较低，占公园活动的比例亦较少。城市公园在追求公益与维持运营收益之间难以平衡，可运营空间小和低收益项目占比大是关键困境^[24-25]。

2.4 缺乏有效的运营模式

面对新形势下的高质量发展要求，城市公园的发展必须协调经济效益、社会效益及生态效益，实现公园的可持续发展。城市公园面临已不再是早期“有无”的建设问题，而是如何打造更优美的环境、提供更舒适的设施、实现更好的发展等问题。当前，政府财政补贴的资金投入仅能维持公园的基本运作，却难以满足公园高质量发展的需求。同时，因对开展经营性项目有着严格限制，城市公园难以依靠市场机制实现创收，导致资金来源渠道有限、运营效益难以持续提升。面对这样的发展困境，国内多个城市也在探索以运营盘活城市公园资产活力的有效

路径，如北京朝阳公园引入泡泡玛特城市乐园，开业首月即累计接待游客近10万人次，园内二次消费占比达到72%（主要为商业和餐饮），为公园带来了较好的经济效益；深圳市福田区建设市民花田，吸引近3 000余名城市居民参与城市公园绿化建设，产生的社会效益显著。但总的来说，目前的探索均以个案的形式出现，并未形成一种或几种可推广的经验范式，大量的城市公园仍缺少有效的运营模式可供参考。

3 城市公园运营的构成要素及相互关系

城市公园运营的要素识别是明确城市公园运营主体、相关联各方地位和角色以及可资利用的资源条件的关键步骤^[26-27]。合理的要素组织及关联关系架构，可以保障城市公园运营过程中各项工作的顺利开展，推动城市公园事业的优质发展。

3.1 城市公园运营的构成要素

结合中国城市公园管理和建设的现状，本文认为城市公园运营的构成要素包括运营对象、运营主体、政府、城市居民/游客等。其中，运营对象和运营主体是城市公园运营的核心要素，政府是城市公园运营的上级主管部门，城市居民/游客则属于城市公园运营的服务与产品消费者（图3）。

城市公园的运营对象不仅包括传统范畴内的空间实体，还包括动态活动、无形资产等内容，是融合空间、活动、品牌的复合系统。空间实体是城市公园基础的运营对象，是公园内具有经济转化潜力或者社会效益的空间要素组合，如配套建筑、广场、水体景观、绿地草坪及功能用地（如部分公园内的耕地等）。动态活动是城市公园创造价值的核心对象，是利用公园空间组织的各类活动，

表1 深圳市罗湖区部分城市公园面积与可运营空间对比
Tab.1 The comparative analysis of urban park area and functional space utilization of Shenzhen Luohu District

公园名称 Urban park name	公园面积 /m ² Area	可运营空间面积 /m ² Operation space area		建筑面积占比 /% Proportion of building area	可运营空间占比 /% Proportion of operation space area
		建筑面积	硬质场地面积		
儿童公园	63 000	2 623	1 805	4.16	7.03
东湖公园	1 932 100	9 429	76 940	0.49	4.47
洪湖公园	591 500	4 578	10 000	0.77	2.46
翠竹公园	451 300	230	1 310	0.05	0.34
翠湖文体公园	337 000	203	792	0.06	0.30
红岗公园	290 900	7 024	33 700	2.41	14.00
围岭公园	882 000	4 420	5 320	0.50	1.10
淘金山绿道	165 000	357	599	0.22	0.58
合计	4 712 800	28 864	130 466	0.61	3.38

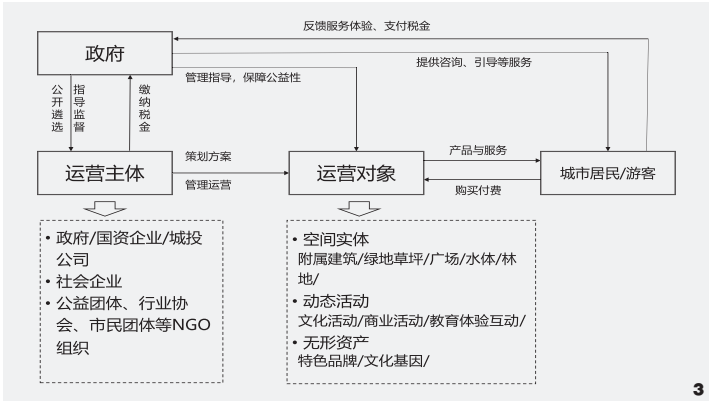


图3 城市公园运营构成要素及相互关系
Fig. 3 The elements and interrelationships of urban park operation

如节庆表演、艺术展览等文化活动，餐饮、零售、创意集市等商业活动，自然教育、生态研学等教育体验活动。无形资产主要指公园的品牌价值，是基于公园的特殊资源、属地文化基因等形成的特色化、差异化认知，如上海迪士尼度假区、北京环球影城等品牌。运营对象可通过特许经营权整体运营，也可基于空间、功能等异质性将公园划分为多个单元分别运营。

运营主体是指通过公开方式获得城市公园的整体或部分运营权，开展项目策划、活动组织、运营管理等以获取效益的机构、组织或者独立法人。城市公园的运营主体可以是政府或者国有企业、城投公司等，也可以是通过公开招标、协议运营等方式获得运营权的社会企业，还可以是社会公益团体、行业协会或市民团体等非政府组织 (Non-Governmental Organizations, NGO)。其中，政府或国有企业、城投公司等作为主体，能够充分保障城市公园的公益属性，但会带来市场反应滞后、缺乏灵活性等问题。社会企业作为主体，能够发挥专业运营能力，提升公园资源的利用效率，但要警惕资本逐利对社会公共利益的侵蚀。NGO组织作为运营主体，能够通过资源活动、资金募集等方式有效弥补公共财政投入的不足，但需要完善相应的制度，避免公益组织失序影响运营稳定性。

政府指与城市公园运营业务相关的城市行政机关及其下属部门，不包括国有企业、城投公司等。在城市公园运营过程中，政府主要承担领导者的角色，通过制定政策、规划和监督等手段，对城市公园的公共性、公益性进行保障和监督，以实现公园的社会效益和公益性目标。

城市公园运营的服务对象包括到公园内活动的城市居民以及外地

游客。城市公园的运营要达到预期效果必须有城市居民/游客的积极参与。运营者通过调查问卷、意见箱、线上平台等方式收集城市居民和游客的活动反馈信息，并分析这些反馈中反映的问题或建议，通过不断调整运营策略，公园能够更好地满足用户需求，提升服务质量和用户体验。城市居民和游客的反馈形成了一种“需求—改进—再反馈”的循环机制，帮助公园运营者实现服务的持续优化，从而达到更高的运营效果。

3.2 构成要素间相互关系

参考国内外相关研究^[28-32]，各要素之间的关系可表述为：运营对象是运营活动的物质载体，其空间属性、资源特征等直接制约运营活动的供给能力及运营效能；运营主体通过资金、服务创新、品牌塑造等方式实现运营对象价值的转化与升级；城市居民/游客的空间消费、活动参与、购买服务等行为构成运营需求，是决定运营效益的核心关键因素；政府除承担运营主体职能外，还要通过基础设施投资、政策制定、周边环境优化等保障运营系统的良性运行。在运营框架中，公园运营各要素通过“服务供给—价值交换—收益分配”形成闭环运作，实现运营主客体的经济价值转换。服务供给包括文化体验、科普教育、商业服务等运营产品供给。价值交换包含门票、商品购买等直接消费以及商业租金、税金等间接收益。在政府与运营主体之间以及运营主体之间对公园运营所带来收益的分配过程中，建立动态的收益调节机制是实现各主体间利益平衡的关键。

4 城市公园运营模式总结

城市公园模式的选择要关注公园运营各要素之间的协调，基于不同的公园本底资源特征，组合政府、企业及社会组织在公园运营中的权责关系，发挥各方的比较优势，以期推动城市公园的可持续发展。因此，本文基于运营主体的差异，将城市公园运营模式分为政府主导型运营模式、市场驱动型运营模式和混合型运营模式三种不同类型，其相互关联关系如图4所示。

4.1 政府主导型运营模式

政府主导型运营模式的运营主体为政府，由政府设置直属事业单位负责规划、建设和日常管理，运营目标以公共利益为导向，注重公园的公共属性、社会服务功能，是目前国内公园常用的形式^[33-34]。

政府主导型模式存在以下局限性^[35-36]：(1) 对市场需求变化缺乏

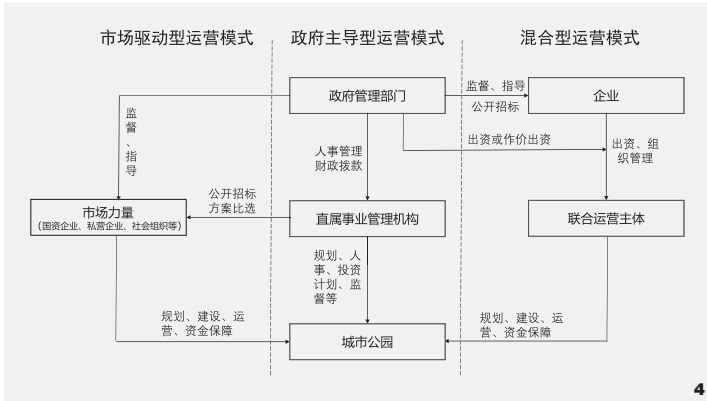


图4 基于运营主体分类的三种模式
Fig. 4 The three modes of urban park operation based on subject of operation

敏感性，该模式更注重公共利益和社会服务能力，对市场动态、用户需求的变化响应相对滞后，这可能导致公园服务与用户实际需求之间的脱节；(2) 灵活性和创新性不足，政府在运营决策中往往需要经过复杂的审批流程，导致决策周期较长，难以快速调整运营策略；(3) 受国有资产运营政策限制，政府在公园资产的出售、出租等盈利性开发方面灵活性较低，难以通过市场化手段实现资产增值和运营收益的提升。

但政府主导型运营模式仍是也应该继续是大部分城市公园的主要运营路径，特别是对于缺少可运营要素或者运营条件较为苛刻的公园来说，是难以采取其他模式发展的^[37-38]。如以生态保护、文化传承、休闲健身等公益性功能为主的城市公园，政府主导型模式能够更好地保障其公共属性，避免过度商业化。部分城市公园由于地理位置偏僻、资源禀赋有限或周边配套设施不足，难以吸引社会资本参与运营，政府主导型模式是维持公园正常运营的唯一选择。在一些经济欠发达地区或特殊功能区，公园的运营环境较为复杂，市场化运营难度较大，政府主导型模式能够提供稳定的资金支持和政策保障。

4.2 市场驱动型运营模式

市场驱动型运营模式的运营主体主要由市场力量（如国有企业、民营企业等）担任，而政府作为城市公园所有权的行使代表，通过公开招标、竞争性谈判等方式选择社会主体作为运营主体，负责城市公园的具体运营管理工作。具体而言，政府的主要职能是选择运营主体以及审核公园运营方案，而社会力量则负责城市公园的具体运营工作及日常养护维护。典型案例如日本南池袋公园^[39]。南池袋

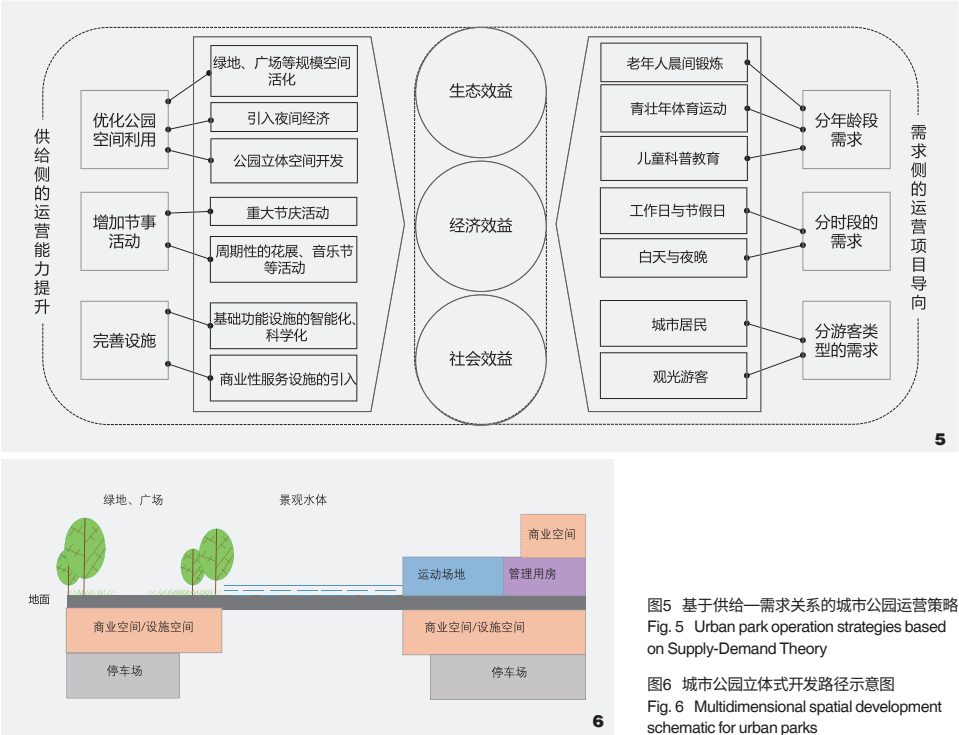
公园由政府委托给西武造园公司进行运营，同时成立了“南池袋公园促进会”作为社会力量参与管理。公园建成后运营收入约为3 800万日元/年，包括公园内咖啡店的建筑租金（通过公开招募企业参与经营，约1 930万日元/年），以及东京电力修复费用和东京地铁占用费（约1 870万日元/年）。公园维护支出费用约为2 800万日元/年。南池袋公园每年运营净收益约1 000万日元，能够直接用于支持“南池袋公园促进会”开展日常工作。更为关键的是，南池袋公园的吸引力显著提升，周边区域也随之得到发展，街区形象和活力得到增强，形成良好的社会经济效益。

就具体实施而言，市场驱动型运营模式能很好地发挥市场的灵活性，实现城市公园资源的高效配置。通过运营所得的资金，能够满足城市公园的基本运营需求，甚至还有结余，进一步提升公园的特色和品质，为城市公园的可持续发展提供了有效的保障^[40]。对于市场化程度较高、经济基础坚实的地区，在城市公园中引入市场主导模式是一个很好的选择，能够有效吸引社会资本参与运营。

4.3 混合型运营模式

混合型运营模式是一种以政府为主导、企业和社会力量共同参与的城市公园运营模式，通过项目化运营实现资源的高效配置^[41-42]。在这一模式下，政府依法履行公共事务管理职责，公开招标遴选具备专业资质与运营实力的市场主体。政府以财政注资或公园资产作价出资的方式，与市场主体组建联合运营实体，并建立契约化协作框架。政府重点行使三重监督职能：一是对公园商业化项目实行准入审批和动态监管；二是对国有固定资产实施保值增值管理；三是对公共服务质量开展绩效评估。联合运营实体作为专业执行机构，全权负责城市公园的具体运营工作，编制公园空间利用方案、运营开发计划，组织公园日常运营管理。同时，联合运营主体建立双线负责机制——既要向政府负责公共服务质量的提升，也要向社会投资方负责经营性资产收益的增长，实现公共利益与市场效益的平衡。

混合型运营模式下，政府与市场力量共同参与公园运营，既体现了政府对城市公园管理的规划与引导作用，也展现了市场在资源配置中的决定性作用，能够更好地实现城市公园的可持续发展。在实际运行中，需要平衡政府的管控与市场的灵活性，既要避免政府管控过于严格而抑制市场活力，也要避免政府管控过于宽松而导致资源利用效率低下。科学的项目选择和运营机制设计是确保这一模式健康发展的关键。



5 城市公园运营策略

在选择城市公园运营模式并建立起公园运营基础框架后，运营策略是实现公园运营效能的具体手段。城市公园运营策略选择要以提升城市公园资源利用效率和服务质量为核心，强化各类要素的维护、更新和合理布局，精准对接市民需求，从供给与需求两侧发力(图5)。城市公园运营策略选择的最终目的是实现公园运营的可持续性，平衡经济、社会和生态效益。

5.1 基于供给侧的运营策略

城市公园主要提供文化活动场所、绿化景观、休闲娱乐设施及商业服务设施等。通过优化公园空间利用、增加节事活动、完善设施配置等^[43]，能够有效提升城市公园供给能力，推动城市公园向城市活力发生器转型。

创新优化公园空间利用方式主要包括：

(1) 突破传统公园空间固化的应用模式，创新公园内广场、绿地等空间弹性利用方式，提升公园空间利用效率。纽约布莱恩特公园对于大草坪“夏季办演唱会、冬季建设溜冰场”的创新应用表明，季节性改造能显著提升绿地空间利用效率，也将带来可观的经济与社会效益^[44]。(2) 创新“白天活动空间—夜晚光影空间”的公园时空利用模式，通过完善城市公园基础照明系统，安装沉浸式投影、光艺术装置等构建夜间空间叙事场景(可展示城市发展历程、城市名人故事、党建教育等主题)，无缝衔接夜间灯光艺术展示与日间休闲活动功能，实现城市公园活力的日夜延伸。(3) 针对利用效率不高的成规模空间，探索主题营地运营模式，引入专业化的运营团队，植入帐篷营地、户外娱乐等场景，提升闲置空间资源的收益率。(4) 突破城市公园空间平面利用思维，探索城市公园立体

化开发利用路径，形成公园空间、公用设施空间、商业空间、停车空间的立体复合利用结构(图6)。杭州李宁中央公园地下停车场项目表明，多层立体开发将显著提高城市公园土地利用效率，也可通过充电桩运营、自助洗车等衍生服务增加公园运营收入来源。

举办节事活动能显著提升城市公园的品牌效益和吸引力，并能将临时性的节庆活动转化为持续性的活力资源，推动城市公园从简单的物理空间载体向城市文化再生产核心场所升级。深度耦合政府年度节庆活动规划，以“科技+节庆文化”在公园内打造沉浸式活动场景，如新春庙会、元宵VR灯会等。探索模块化设计在公园节庆场景的应用，实现不同场景的低碳、高效转换，满足节庆活动的个性化需求。发挥社会主体、专业策展机构的关键作用，整合创意、资金、技术等资源，创新节事活动组织、展示模式，讲好节庆主题故事，扩大公园社会影响力。

设施建设对于城市公园品质的提升、服务能力的改善至关重要。首先要推动城市公园基础设施如导览系统、环境监控、应急管理、便民服务等设施的智能化、便捷化设计，提升游客的游览体验，满足游客在正常及紧急情况下的不同需求。其次，建立“负面清单”管理机制，通过构建空间占用、噪声影响、空气污染、火灾风险等因素在内的业态影响预测模型，筛选正向阈值的商业性服务设施，如咖啡轻餐饮、智能健身场所、宠物乐园等低干预业态，提升城市公园的商业增值能力，将城市公园从物理景观空间升级成为城市社会经济关系网络的重要节点，实现公园生态价值、社会价值外溢^[45-47]。

5.2 基于需求侧的运营策略

城市公园建设的重要目的就是为了提升

居民的生活舒适度与满意度，因此基于使用者需求来策划多样性的活动和项目是公园运营的应有之义。基于“以人民为中心”的公园建设理念，结合城市居民全年龄、分时段、分类型的需求，公园运营策略可包括全龄友好、时空适配、精准服务等内容。

全龄友好型运营策略要充分考虑不同年龄段使用者的需求，设计多样化的活动或项目。如针对老龄群体（≥65岁）养生需求，依托智慧健身步道、休闲广场等组织开展晨间武术锻炼、健步走等锻炼项目。面向青壮年群体（18~64岁）健身锻炼需求，依托智能健身器材广场、羽毛球场、乒乓球等，组织各种体育趣味比赛。针对未成年群体（≤17岁）认识自然、深入自然需求，组织开展自然教育课堂，设置昆虫旅馆、小型哺乳动物之家、雨水花园等互动性装置。

时空适配型运营策略的重点是构建分日分时的服务图谱，满足不同时间使用的需求。如临近办公场所集中区的城市公园在工作日可设置午休微型健身舱、午间冥想舱等设施以满足工作人群需求；在节假日可以利用立体投影技术复原城市历史场景，组织非遗文化传承人开设非遗工坊等项目。针对夜间活动的需求，可策划夜景灯光展览、公园夜游等活动项目。

精准服务型运营策略是在通过深入调查建立用户画像的基础上，提供文化体验型、日常功能型、特殊需求型的体验项目或活动。如外来游客较为集中的公园，可以通过沉浸式历史（故事）剧场、城市探秘剧本杀等体验项目，增加外来游客对本城市的文化认知。以本地居民日常休闲为主的公园，可策划宠物友好花园、摄影展览等活动，以满足本地居民日常需求。

6 结语

城市公园运营理念的贯彻和落实已经成为解决城市公园发展问题的重要抓手，并且在国内外城市公园管理者和研究人员层面形成普遍共识。以市、县（区）为单位组织编制辖区内的城市公园规划时要体现“运营前置”思维，统筹考虑全市（县、区）公园运营“一盘棋”，基于公园区位条件、资源禀赋、特色活动等确定各城市公园的运营主题，实现公园运营“和而不同”。对于新建公园，在规划阶段应充分考虑城市公园运营的目标与需求，以运营思维优化城市公园的业态选择及空间布局。对于已建成的公园，则应通过梳理潜力空间、创新运营模式、引入市场主体等手段实现公园的转型升级。为保障城市公园运营的有效实施，对现有政策进行创新完善是十分必要的：（1）建议城市公园管理部门在不突破国土空间管理相关红线要求的基础上，进一步探索创新公园绿地涉及的相关用地制度与标准，如合理提高城市公园内建设用地比重、创新临时用地管理、林下空间利用政策等；（2）建议创新公园运营资金筹措模式，允许公园通过接收捐献、资助等方式补充功能设施运营维护费用，通过社会共治实现良性运营；（3）探索与市场主体、NGO组织等联合成立专业化的运营公司或平台，加强公园运营的规范性与专业性；（4）探索拓展传统城市公园发展路径，推动城市公园与商业综合体、文旅景区等融合发展，实现一体化运营管理。

本文聚焦城市公园运营的模式、政策的理论框架构建，为城市公园转型提供系统性思路，在未来研究中要进一步开展以下工作：（1）通过具体城市公园运营案例的全生命周期设计，验证运营策略的落地效果；（2）建构一套具有实用性的城市公园运营成本与

收益测算动态监测标准；（3）引入大数据、人工智能等技术，增强公园业态预置、空间布局优化的精准性，推动理论研究向标准化工具包转化。

注：文中图表均由作者绘制。

参考文献

- [1] TAKYI S, SEIDEL A. Adaptive Management in Sustainable Park Planning and Management: Case Study of the City of Vancouver Parks[J]. *Journal of Urban Ecology*, 2017, 3(01): juw009.
- [2] SMITH A, BROWN C. Balancing Public Good and Financial Sustainability in Urban Parks: The Dilemma of Non-Revenue-Generating Activities[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2022, 32(04): 678-695.
- [3] BAHIRINY F, BELL S. Patterns of Urban Park Use and Their Relationship to Factors of Quality: A Case Study of Tehran, Iran[J]. *Sustainability*, 2020, 12(04): 1560.
- [4] LARSON LR, JENNINGS V, CLOUTIER SA. Public Parks and Wellbeing in Urban Areas of the United States[J]. *Plos One*, 2016, 11(04): e0153211.
- [5] MEDINA-CHAVARRIA E, GUTIÉRREZ A, SALADIÉ Ò. Managing Visitor Flows in Protected Areas in a Context of Changing Mobilities: An Analysis of Challenges, Responses, and Learned Lessons During the Pandemic in Tarragona Province (Spain)[J]. *International Journal of Geoheritage and Parks*. 2024, 12(01): 135-146.
- [6] SUNDEVALL E, JANSSON M. Inclusive Parks across Ages: Multifunction and Urban Open Space Management for Children, Adolescents, and the Elderly[J]. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020, 17(24): 9357.
- [7] MA R C, LUO Y X, FURUYA K. Classifying Visually Appealing Elements in Parks Using Social Media Data - Assisted Eye - Tracking: Case Study of Shinsui Parks in Tokyo, Japan[J]. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 2023, 44: 100672.
- [8] GETZNER M, VIK M L, BRENDHAUG E, et al. Governance and Management Strategies in National Parks: Implications for Sustainable Regional Development[J]. *International Journal of Sustainable Society*, 2014, 6(1-2): 82-101.
- [9] YU X W. Research on Urban Park Management Problems and Countermeasures From the View of New Public Service Theory—Taking Chengdu as an Example[J]. *Open Access Library Journal*, 2021, 8:

- e7811.
- [10] LANG S, ROTHENBERG J. Neoliberal Urbanism, Public space, and the Greening of the Growth Machine: New York City's High Line Park[J]. *Environment and Planning A-Economy and Space*, 2017, 49(08): 1743-1761.
 - [11] 蒋依依, 高洁, 郭佳明, 等. 国际体育休闲类公园研究: 进展与展望[J]. *旅游导刊*, 2023, 7(04): 96-119.
 - [12] DING Y, YANG F, CAI E, et al. The Necessity and Feasibility of Market - Oriented Operation in Urban Parks: A Case Study of Chengdu[J]. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 2020, 416: 1524-1528.
 - [13] 耿松涛, 张鸿霞, 严荣. 我国国家公园特许经营分析与运营模式选择[J]. *林业资源管理*, 2021(05): 10-19.
 - [14] 王彦洁, 武法东, 于延龙. 国家地质公园管理体制与运营模式探究——以内蒙古赤峰市地质(矿山)公园为例[J]. *国土资源科技管理*, 2015, 32(02): 64-68.
 - [15] 丁水龙, 王倩, 黄溢曲. 杭州城市公园可持续发展之创新模式——万松书院的建设与运营[J]. *中国园林*, 2018, 34(S2): 48-51.
 - [16] 张富实. 地域性视角下景观综合类项目设计及运营管理研究——以西安市昆明池七夕公园设计为例[J]. *建筑经济*, 2023, 44(S1): 290-292.
 - [17] 李峰, 王维一. 多维运营视野下的场馆设计——凤凰山体育公园设计回顾[J]. *建筑学报*, 2023(11): 102-105.
 - [18] ZHANG W Y. A Principal-Agent Theory of the Public Economy and Its Applications to China[J]. *Economics of Planning*, 1998, 31(2-3): 231-251.
 - [19] CHEN Q X, WANG C, LOU G, et al. Measurement of Urban Park Accessibility from the Quasi-Public Goods Perspective[J]. *Sustainability*, 2019, 11(17): 4573.
 - [20] KONG X Q, SUN Y, XU C Y. Effects of Urbanization on the Dynamics and Equity of Access to Urban Parks from 2000 to 2015 in Beijing, China[J]. *Forests*, 2021, 12(12): 1796.
 - [21] GARRIDO-JIMÉNEZ F J, MAGRINYÀ F, MORAL-AVILA M C. Impact of Urban Pattern on Operating Costs of Public Services: Quantification through the Economic Weight of Services 'to Property' [J]. *International Journal of Urban Sciences*, 2022, 26(03): 541-556.
 - [22] 陈新艳. 开放式公园管理存在的问题及对策[J]. *绿色科技*, 2017(09): 67-68.
 - [23] GUO R, DIEHL J A, ZHANG R, et al. Spatial Equity of Urban Parks from the Perspective of Recreational Opportunities and Recreational Environment Quality: A Case Study in Singapore[J]. *Landscape and Urban Planning*, 2024, 247: 105065.
 - [24] LI J, FU J, GAO J, et al. Effects of the Spatial Patterns of Urban Parks on Public Satisfaction: Evidence from Shanghai, China[J]. *Landscape Ecology*, 2023, 38(05): 1265-1277.
 - [25] LIU S J, TAN C D, DENG F Y, et al. A New Framework for Assessment of Park Management in Smart Cities: a Study Based on Social Media Data and Deep Learning[J]. *Scientific Reports*, 2024, 14: 3630.
 - [26] FERREIRA F, VASCONCELO L, FERREIRA J C. Socio-ecological and Economic Evaluation of Urban Parks - A Methodology Integrating and Articulating Diverse Components[J]. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 2022, 40: 100512.
 - [27] WANG J X, FOLEY K. Assessing the Performance of Urban Open Space for Achieving Sustainable and Resilient Cities: A Pilot Study of Two Urban Parks in Dublin, Ireland[J]. *Urban Forestry & Urban Greening*, 2021, 62: 127180.
 - [28] RABINDRA I B, DEBORA T P, KRISANTIA I. Sustainable Urban Public Park Landscape Design Criteria Based on Community Perception and Aspirations[J]. *The Journal of Synergy Landscape*, 2021, 1(01): 22-23.
 - [29] QUAGRAINE V K, YEBOAH MO, MOSNER-ANSONG K F. Factors that Influence User Patronage and Satisfaction of Urban Parks in Ghanaian Cities: Case of the Rattray Park in Nhyiaeso, Kumasi[J]. *Local Environment*, 2023, 29(02): 224-244.
 - [30] YANG Y, WANG Z F, LIN G S. Performance Assessment Indicators for Comparing Recreational Services of Urban Parks[J]. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2021, 18(07): 3337.
 - [31] OPOKU P, NSOR C A, ACQUAH E, et al. Actor and Power Analysis in Urban Forests and Green Spaces Management. Insights From the Garden City of West Africa[J]. *Forest Policy and Economics*, 2025, 170: 103389.
 - [32] SLÄTMO E, NILSSON K, HUYNH D. The Role of the State in Preserving Urban Green Infrastructure - National Urban Parks in Finland and Sweden[J]. *Journal of Environmental Planning and Management*, 2021, 64(11): 1821-1841.
 - [33] LEE K, ARONSON M F J, CLARK J A G, et al. Limitations of Existing Park Quality Instruments and Suggestions for Future Research[J]. *Landscape and Urban Planning*, 2024, 249: 105127.
 - [34] ZENG P, DONG Q Q, HELBICH M, et al. Assessing the Inequality of Park's Contributions to Human Wellbeing in Shanghai, China[J]. *Cities*, 2024, 150: 105028.
 - [35] 杨丽娟, 杨培峰. 空间正义视角下的城市公园: 反思、修正、研究框架[J]. *城市发展研究*, 2020, 223(02): 38-45.
 - [36] DU Y Q, ZHAO R. Research on the Development of Urban Parks Based on the Perception of Tourists: A Case Study of Taihu Park in Beijing[J]. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2022, 19(09): 5287.
 - [37] 李世杰, 曾晓悦, 樊德良, 等. 开放共享背景下城市公园绿地露营地满意度评价——以广州为例[J]. *中国园林*, 2024, 40(01): 72-78.
 - [38] 阎妹伊, 李晓溪, 李婷, 等. 开放共享背景下城市公园绿地建设举措与路径探索[J]. *风景园林*, 2024, 31(02): 12-18.
 - [39] FUJINO Y, SIRINGORINGO D M. Recent Research and Development Programs for Infrastructures Maintenance, Renovation and Management in Japan[J]. *Structure and Infrastructure Engineering*, 2019, 16(01): 3-25.
 - [40] MILLINGTON N. From Urban Scar to 'Park in the Sky': Terrain Vague, Urban Design, and the Remaking of New York City's High Line Park[J]. *Environment and Planning A - Economy and Space*, 2015, 47(11): 2324-2338.
 - [41] LEON-MORETA A, TOTARO V R, DIXON D S. Social Heterogeneity, Local Capacity, and Urban Parks: Evidence from US Cities[J]. *Cities*, 2020, 99: 102588.
 - [42] 戴代新, 刘子瑜, 王佳菲. 美国城市历史公园保护更新中的公众参与研究——以纽约展望公园为例[J]. *园林*, 2024, 41(06): 62-71.
 - [43] TALAL M L, SANTELMANN M V. Visitor Access, Use, and Desired Improvements in Urban Parks[J]. *Urban Forestry & Urban Greening*, 2021, 63: 127216.
 - [44] GUO S H, YANG G G, PEI T, et al. Analysis of Factors Affecting Urban Park Service Area in Beijing: Perspectives from Multi-source Geographic Data[J]. *Landscape and Urban Planning*, 2019, 181: 1031-117.
 - [45] FAN Y L, LUO J M. Development of a Measurement Scale for Residents' Attitudes Toward Leisure Activities in Urban Parks[J]. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 2021, 33: 100360.
 - [46] GAI S J, FU J M, RONG X, et al. Importance--Performance Analysis and Improvement of an Urban Park's Cultural Ecosystem Services Based on Users' Perspectives: A Beijing Case Study[J]. *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, 2022, 21(04): 726-739.
 - [47] PETRUNOFF N A, YI N X, DICKENS B, et al. Associations of Park Access, Park Use and Physical Activity in Parks with Wellbeing in an Asian Urban Environment: a Cross-Sectional Study[J]. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 2021, 18: 87.