
都市新区公园城市建设研究

——以成都新津城市建设为例

课题组¹

摘要：公园城市是全面体现新发展理念的城市发展高级形态，是新时代可持续发展城市建设的新模式。文章在对公园城市相关概念、公园城市的理论和实践演变分析的基础上，重点阐释了新津县为新时代公园城市建设探寻新津特色、凝练新津模式、形成新津表达的诸多探索与实践。

关键词：公园城市；城市建设；城市形态

中图分类号：F299.24

文献标识码：A

文章编号：1008-5947（2019）05-0088-05

2018年2月，习近平总书记视察成都天府新区时指出：“天府新区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。”公园城市理念作为一种城市发展模式第一次在全国被正式提出。为进一步贯彻落实习近平总书记来川视察重要指示精神，新津县委十四届六次全会作出了建设“成南副中心，滨江公园城”的重大部署，为新时代公园城市建设探寻新津特色、凝练新津模式、形成新津表达。

一、公园城市概念解析

公园城市理念一经提出，就受到国内的广泛关注，但公园城市是什么，则有不同的理解。

公园在古代是指官家的园子，在现代，《公园设计规范》将公园定义为供公众游览、观赏、休憩、开展科学文化及锻炼身体等活动，有较完善的设施和良好的绿化环境的公共绿地。一般来讲，公园有着改善城市生态、防火、避难等作用，是城市的“绿肺”“氧吧”。而城市是“城”与“市”的组合，在古代，“城”的功能主要是防卫，是用城墙围建起来的地域；“市”则是人们进行交易的场所。在《城市规划基本术语标准》中，城市是指以非农产业和非农人口为聚集的居民点。因此，“公园”有着明显的边界，功能单一，“城市”则将农业和农村明显地区分开来。

公园城市不是“公园”和“城市”的简单叠加，有其深刻的内涵。“公”为全民共享，体现公共属性；“园”为生态多样，体现生态属性；城为生活宜居，体现空间属性；“市”为创新生产，体现经济属性。公园与城市的交集是人，人是公园和城市的主体。

目前，人们对于公园城市的概念有不同的理解。杨雪锋将公园城市定义为：“以生态文明思想为遵循，按照生态城市原理进

¹**作者简介：**中共新津县委党校课题组，课题负责人：赖宽；

课题组成员：朱勇、王勇、宋潇雄、陈刘杰。（四川成都 610000）

[收稿日期] 2019-08-15

行城市规划设计、施工建设、运营管理，以绿量饱和度、公园系统网络化为主要标志，兼顾生态、功能和美学三大标准，实现生命、生态、生产、生活高度融合，运行高效、生态宜居、和谐健康、协调发展的人类聚居环境。”而杨明豪认为，公园城市是一个创新性概念，是在园林城市基础上提出的全域公园化城市建设发展新理念，通过对生态控制线的划定，以公园建设为核心，统筹安排市域城乡生态资源、人文资源，构建全域公园体系，实现城乡和生态环境融合。《中共成都市委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》指出，公园城市作为全面体现新发展理念的城市发展高级形态，坚持以人民为中心、以生态文明为引领，是将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容的复合系统，是人城境业高度和谐统一的现代化城市，是新时代可持续发展城市建设的新模式。

从以上对公园城市的定义和解析中可以看出，公园城市至少包含了以下特征：

一是坚持以人民为中心的价值取向。公园城市将城市的核心是人作为根本价值取向，以满足人民对美好生活需求作为努力方向，是对工业时代传统城市发展观念的深刻反思，反对人与自然、人与城市的割裂，构建共建共治共享的城市治理格局，不断增强人民的获得感和幸福感，努力让“人在城中、城在园中、园在景中”，更加彰显城市发展的公平性、普惠性、开放性和多元性。

二是突出以生态为引领的发展观念。公园城市建设坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，其基底是绿量的饱和度和，不仅塑造“开门见绿、出门进园”的城市形态，更加注重营造高品质生活环境、高质量发展环境，形成产业生态化和生态产业化的生态经济体系，着力将绿色生态价值转化为城市形态的美学价值、城市可持续发展的经济价值，实现绿色空间更加丰富、产业发展更加绿色、城市形态更加优美的城市发展新格局。

三是突出美丽宜居的大美城市形态。在城市风貌上，公园城市不片面追求大尺度的城市高建筑，而是通过加强高度管控形成舒缓有序、格局清晰、通透舒朗的高度秩序，同时加强对建筑风貌、建筑规模、城市色彩、第五立面的全要素管控，形成规模适度、紧凑集约、散落有序的城市空间开发格局。在公共服务上，围绕建立职住平衡、宜居宜业的城市社区，通过建设快慢有序的绿色交通系统和一刻钟社区生活服务圈，使城市创新创造场景不断涌现、人文关怀充分彰显，成为高质量发展的主要承载区域。

四是突出人城境业的高度和谐统一。公园城市坚持规划建设的人本逻辑，注重生态文明建设，强调加快产业转型，凸显城市文化底蕴，彰显生活舒心的城市品韵、城绿相融的城市绿韵、功能复合的城市和韵和开放包容的城市文韵，其目的是促进人与自然和谐共生，实现美丽城镇与美丽乡村交相辉映、美丽山川与美丽人居有机融合，着力使农耕文明、工业文明和生态文明共生共融，达到人城境业的高度和谐统一。

值得一提的是，花园城市与公园城市只有一字之差，但二者有着很大的区别。首先，公园城市的范畴大于花园城市，公园城市的公园是基底、是形态，城市是公园中的景观，城市建在公园中，是在花园城市基础上体现自然与人文的结合、经济与生态的协调、规划设计与公众参与的协同。而花园城市更强调城市周围和节点绿量的增加，没有明确城市中心与郊区发展的关系，有比较明确的发展边界，更多的是对理想城市的追求和追赶。其次，公园城市更加聚焦高质量发展的要求，更加彰显城市的美学价值和人文价值，摒弃了传统以 GDP 论英雄的观念，着重把过去城市建设中“有没有”的观念扭转为解决“好不好”上，把城市建设和发展的重心聚焦到了更充分更平衡地满足人民对美好生活的需要。

二、都市新区公园城市建设的新津表达

（一）新津建设公园城市的基础条件

一是新一轮城市总体规划机遇。根据新一轮《成都市城市总体规划（2016-2035）》，新津县被赋予了南部区域中心城市、高

端产业创新城市、城南门户枢纽城市、现代滨江公园城市四项城市职能；成都市委明确要求，新津县要与天府新区成都直管区、高新区、双流区联动打造高质量发展示范区。

二是得天独厚的自然生态本底。新津“两山相拥、五河汇聚”，拥有建设公园城市的丰富元素。长秋山、牧马山坐卧城市南北，有丰富的水系和大量的湿地资源（主要河流沿岸湿地资源约4万余亩、约占县域面积8%），已建成白鹤滩国家湿地公园（8800亩）、红石涵养湿地（850亩）、羊马河湿地（500亩）、百溪堰湿地（100亩）等，拥有斑竹林、花舞人间2个国家4A级景区。

三是底蕴深厚的特色历史文化。新津自北周定名以来已有1461年历史，拥有宝墩古城大遗址，与成都周边上古时期的巴蜀文明相辅相成。儒释道三教文化汇聚，拥有南宋建造的观音寺、古今天下第一忠孝儒林的纯阳观、道教名山“老子归隐地”老君山，儒释道三教和谐并存一地。

四是基础雄厚的现代产业格局。新津孕育了希望集团等一大批国内外知名民营企业，是“四川省非公有制经济”示范区。目前，拥有世界500强企业14家、央企国企15家、上市企业43家，规上工业企业179家、规上服务业企业40家、农业产业化龙头企业33家、高新技术企业39家，交通装备、食品饮料、农业科技、文化旅游产业初具规模。2017年，完成地区生产总值301.4亿元，工业总产值突破600亿元，被评为全国投资潜力十强县。

（二）新津建设公园城市的问题差距

一是城市能级品质亟需提升。在城市能级、功能品质、城市形象等方面与现代化都市新区的标准、市民高品质需求还有很大差距。主要表现在：城市基础较差，建成区相对零散，缺乏系统的城市风貌设计和整体打造，缺少城市形象地标，城市的知名度、美誉度、辨识度亟待提升；城市公共服务配套欠账多，城市管理还不够精细，智慧城市建设刚刚起步，城市治理的现代化程度还不高，城市转型发展任务十分艰巨。

二是城市组团形象亟待优化。一个城市有别于另一个城市，除本身的功能价值之外还有一个就是品牌价值。因此，品牌形象是城市的灵魂和精髓。一方面，新津受航空限高的影响，建筑更多以多层、小高层为主，城市缺乏空间立体化，在建筑风貌上缺少错落有致的视觉秩序，无明显疏密安排，造成城市印象不鲜明。另一方面，城市发展的重点和方向几经调整，先后沿南河、大件路、新蒲路、岷江等方向四向拓展，城市自然组团以水为界，组团空间联系较弱，城市规划建设不够集中紧凑、散乱无序，各城市组团也缺少主轴线、主中心的支撑，滨水空间的活力不足，呈现出建成区景观视觉“斑驳”，农林肌理散乱”，河流廊道景观边界“模糊”的现象。

三是山水人文优势尚待挖掘。长期以来，新津近水而不亲水、滨江而不拥江的现象较为突出，新津的自然生态、特色历史文化资源的挖掘程度不高、开发利用不足。另外，新津有千年的历史文化底蕴，但传统文化风貌特色较为缺乏，传统空间多以散点形式分布于城市边缘，对新津特色历史文化景观的展示较为缺乏，没有形成较有影响力的历史文化特色街区。

四是三次产业结构有待优化。受到成都虹吸效应影响和人口规模限制，服务业发展不充分。2018年1—6月，三次产业的贡献率分别为1.9%、64.5%、33.5%，服务业增加值占GDP的比重不高，第三产业占比低于全省近15个百分点，低于全市近18个百分点，产业结构不平衡、第三产业发展明显滞后。

（三）新津建设公园城市的主要做法

一是在城市发展定位上，主动融入省市战略布局。新津提出了建设“成南副中心，滨江公园城”的目标，围绕四川省委“一干多支、五区协同”“四向拓展、全域开放”战略，充分发挥新津作为成都平原经济区重要节点和成都“南拓”重要板块的区位优势，着力推动多层次联动发展，打造区域协同发展示范区。第一，助力推动成眉乐一体化发展，加强成眉乐在通道、产业、

平台、服务、市场等方面的共建共享，打造成眉乐一体化发展的桥头堡；第二，融入成都高质量发展示范区，主动加强与天府新区成都直管区、高新区、双流区的务实合作，力争在规划对接、改革联动、创新协调、服务共享、市场开放等五个方面实现突破，打造成成都南部发展新引擎；第三，推动南拓与西控差异化互补，充分发挥新津位于南拓西控区域交汇的区位优势，大力推动交流互鉴、错位发展、协同共进，实现交通互联、产业互补、生态共筑，着力建设优势互补、合作共赢的区域发展共同体。

二是在城市生活场景上，塑造大美公园城市形态。当前，新津确立了“城市建在公园里，城市无处不公园”的城市总体意象——“超级绿叶”。首先，筑牢“超级绿叶”生态基底，在五河一江沿岸打造“河湖成网、湿地棋布”的天府水乡景观，在长秋山—牧马山地区打造“山水掩映、高低错落”的多彩丘区景观，在成新蒲沿线打造“平畴沃野、阡陌纵横”的秀美大田景观，形成绿水青山、山水交融、沃野千里的大尺度绿色空间系统。其次，串联“超级绿叶”脉络肌理，以“五河一江”水系为脉络，构建“串联成网、功能复合”的津津绿道网络体系，通过区域级、城区级、社区级三个等级的绿道，联通江河岸线，营造绿道经济新消费场景，实现生态板块有机耦合、城市组团城景相融，形成“人城产景”深度融合、“文体旅商农科”多功能复合的城市绿脉和串联全域的绿色网络。同时，打造“超级绿叶”宜居环境，打造以“一江四岸”为主要构架的城市滨水空间，推动建筑沿山体河流错落通透布局，实施一批地标建筑和多类型桥梁景观建设，塑造精致舒缓的城市形态；实施白鹤滩国家湿地公园、修觉山文化公园、骑龙山公园、南河滨河公园、纯阳观文化公园、宝墩大遗址公园、农业主题公园、斑竹林公园等一批城乡公园建设，打造星罗棋布的公园景观；以文化塑造公园城市之“魂”，深入发掘和展现古蜀宝墩文化、水文化、河鲜文化等特色文化资源，规划建设兼具时代气息和地域特色的城市建筑和特色文化街区；实施高品质公共服务设施体系建设，加快引进一批教育、医疗等优质公共资源，努力满足市民多层次、多样化公共服务需求；实施“公园式社区”建设，推动社区景观与城市公园一体化设计，推广使用“垂直森林”建筑、装配式建筑等绿色建筑。

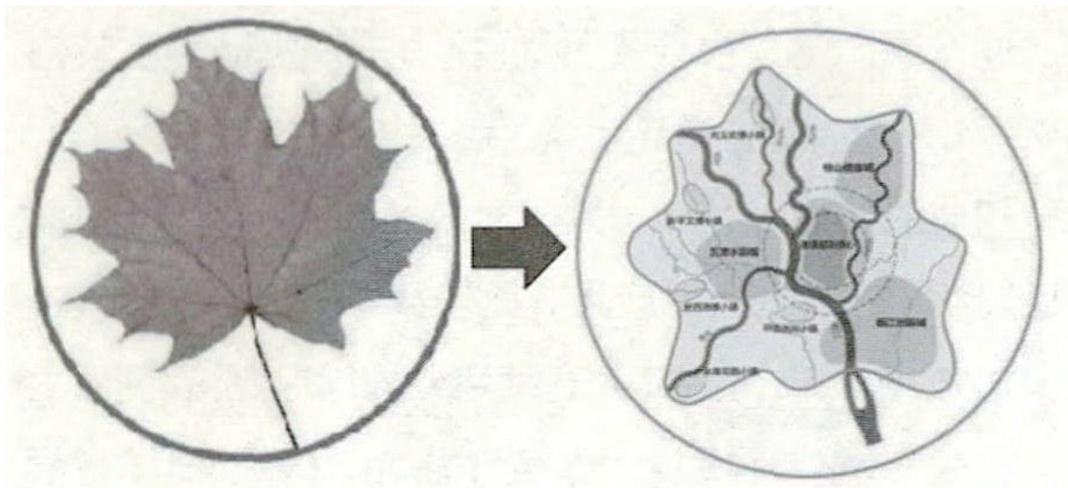


图1 成都市新津县公园城市总体意象——“超级绿叶”示意图

三是在城市开发格局上，推动城市多点组团开发。积极构建“一心三城五镇”城市格局，努力呈现具有国际标准、成都意蕴、新津特色的都市新区公园城市。首先，强化“绿心”营城，规划建设33平方公里的津津城市绿心，在津津城市绿心规划16平方公里的现代滨江公园城市示范区，建设新经济中心，以大面积田园景观构筑生态绿隔，建设生态缓冲区和生态福利空间共享区，以滨水生态带、山系绿脉打通三大城市片区生态廊道，集中体现公园城市的文明观、发展观、民生观、人文观和生活观，发挥修复城市生态、优化城市功能、缝合城市片区的功能，打造充分体现新发展理念的城市中心组团。其次，强化“三城”支撑，依托老城片区规划建设25平方公里的五津水韵城，建设亲水宜居的现代生活城区；依托新城片区规划建设58平方公里的岷江创新城，建设产城融合的智慧产业新城；依托花源片区规划建设23平方公里的牧山健康城，建设体现健康时尚生活方式的高品质城区。同时，构建“五镇”支点，规划建设农博小镇、文博小镇、渔博小镇、花韵小镇、休闲小镇5个宜居宜业宜游特色小镇，以组团化发展的特色小镇，带动实现城乡均衡布局、融合发展。

四是在城市产业体系上，促进产业高端创新发展。以推动新津发展方式从郊县经济向都市经济转变、经济结构从以二产率先突破向三次产业均衡发展转变为目标，积极构建与公园城市耦合的绿色生产方式和消费场景。坚持产业高端发展、创新发展，以“两园一区”（即：天府新区南区产业园、天府农博园、梨花溪文化旅游区）为产业发展主战场，加快提升以智能交通装备产业、绿色食品产业、智能家居产业为主导的先进制造业，以文化旅游产业、现代商贸商业、医美健康产业为支撑的现代服务业，以博览农业、高科技农业、休闲农业为特色的都市现代农业，努力构建符合新津发展的现代化产业体系，夯实公园城市的产业支撑，建设高端产业创新城市。

三、都市新区公园城市建设的策略选择

（一）坚持奉“公”服务人民，彰显公园城市多元价值

以满足人民对美好生活的多元需求为导向，积极探索城市建设新模式的价值实现机制，将公园城市生态价值转化为美学价值、人文价值、经济价值和生活价值，促进人的全面发展，不断提升城市竞争力。一是转变经济组织方式。都市新区公园城市建设的主体是人，核心是为人服务。要坚持人本逻辑，推动经济组织方式由“产城人”向“人城产”转变，实现城市发展方式由给土地向给平台、给优惠向给机会、给待遇向给生活转变，通过营造高品质的宜居环境，实现城市高品质建设、人口高素质发展。二是建立便捷公服体系。突出公园城市的“公共属性”，围绕功能有机复合、职住设施平衡的目标，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，构建路网通、节点密、快慢有序的绿色交通系统，均衡布局教育、医疗等公共资源，完善公平普惠的民生服务体系，打造15分钟社区生活服务圈，建设公园式社区，满足不同人群的多元需求。三是形成新区运营模式。都市新区开发初期建设量大、发展任务重，可采用“政府投资→政府+社会+企业投资开发运营→社区自治”的全生命周期开发运营模式，逐步推动城市管理精细化、智能化、自治化，形成共商共建共享的城市开发治理格局。

（二）坚持联“园”涵养生态，厚植城市自然生态本底

一是强化生态刚性约束。强化对城市规划、国民经济和社会发展、土地利用、产业、交通、市政、历史文化保护、生态资源、城乡统筹等各项规划的“多规合一”，实现一张蓝图绘到底；全面统筹融合山水林田湖等生态资源，搭建全域空间的管控体系，加快划定并严守生态红线、环境质量底线、资源利用上线三条红线，科学确定城市增长边界，避免城市自然资源过度消耗和“摊大饼”式的无序蔓延。二是促进生态价值转化。积极践行“两山”理论，探索建立绿色GDP核算体系，健全环境资源权益交易制度，完善生态补偿政策体系，打通生态价值实现通道，使公园城市的生态价值转化为绿色发展的经济价值；积极践行“两鸟”理论，加快淘汰落后产能，建设绿色循环产业体系和清洁高效的绿色资源体系，有序推动建立总部企业并将生产基地向潜在市场转移，努力为绿色产能、绿色经济腾出位置、腾出空间。三是筑牢乡村基底载体。支持有条件的乡村打造集循环农业、创意农业、农事体验于一体，农商文体旅融合发展的田园综合体，深入开展农村人居环境治理，大力发展都市型景观农业，让乡村成为公园城市服务功能的重要承载地；以“改代拆”的思路推进旧城、农村聚落的有机更新，传承和延续城市文脉，避免陷入时代的单调感，割裂城市与乡村的联系。

（三）坚持塑“城”美化生活，构建美丽宜居生活场景

一是坚持多点组团格局。建设都市新区公园城市必须是走多中心、组团式布局的路径，以交通为枢纽实现与其他区域的互联互通、以产业为支撑实现与周边城市的分工互动，与周边区域共同构筑生命共同体，形成重点区域引领、城市组团带动、多点多线辐射的城市空间开发格局，打造宜业宜居宜游的城市环境。

二是塑造公园城市形态。一方面，要构建森林公园、郊野公园、城市公园和城市绿化环境组成的全域公园体系。同时，发挥绿道网的串联作用，连通景点、园区、企业、学校等所有城乡节点，植入地方文化特色，形成全民共享、覆盖全域、蓝绿交织的网络，实现全域景观化、景区化，让市民可进入、可参与，创造满足人民群众美好生活需求的生活场景。此外，要以留白

增绿的定力雕琢城市风貌，对还没有想清楚发展思路的区域大胆留白、科学留白，努力形成布局合理、环境优美的绿色开敞空间。

（四）坚持兴“市”绿色发展，夯实高端创新产业支撑

一是在总量增长中实现结构调整。以“做大增量、优化存量”的思维，继续做大做强城市的主导产业和优势产业，积极构建发展绿色经济的政策、创新体系和消费场景，大力发展城市服务业，打造新业态、培育新场景，在经济不失速的同时加快实现城市经济结构的转型升级。二是在创新发展中推进动能转换。以新发展理念为指引，将产业发展的动能由要素驱动、投资规模驱动为主转向创新驱动为主，着力矫正土地、劳动力、资本等生产要素配置扭曲的问题，创新人力资源、技术、土地、资本、信息、能源、制度要素供给，形成具有比较竞争优势的创新创造氛围，把公园城市打造成为充满活力的创业之城、创新之城。三是在优化环境中促进产城融合。持续深化“放管服”改革，降低企业的制度性交易成本和要素区域自由流动的制度壁垒，打造更加便利高效的营商环境。同时遵循“一个产业类别就是一个主题城市社区”原则，多点布局“产城一体单元”，将都市新区打造成为集生产、服务、消费等多功能于一体的产业新城。

参考文献：

- [1]李后强. 关于天府公园城市的认识与建设[N]. 企业家日报, 2018-05-18(1).
- [2]杨雪锋. 公园城市的理论与实践研究[J]. 中国名城, 2018(5):36-40.
- [3]杨明豪. 基于生态控制线划定的公园城市建设研究[J]. 中外建筑, 2018(3):120-124.
- [4]Matte Kjaer, Anne. Governance[J]. polity press, 2004(13):101-103.
- [5]郝晓斌, 章明卓. 沙里宁有机疏散理论研究综述[J]. 山西建筑, 2014(35):21-22.