贺晶 / 摄

柳州创建公园城市思考与研究

● 市政府重点课题组

公园城市建设理念是习近平新时代中国特色社会主义思想关于城市发展的全新理论。“公园城市”强调公园包含着城市、城市置身于公园之内的发展结构，“是以人民为中心、以生态文明为引领，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。”2020年，柳州成功获得公园城市建设试点资格，出台了《柳州公园城市建设试点工作实施方案》等文件，就是要以城市自然环境为本底，以人民为中心，不断探索新时代山、水、城、人高度和谐统一的宜居城市发展路径。

一、柳州创建公园城市的基础条件和优势

近年来，柳州市以打造“生态工业柳州、宜居创业城市”为目标，各项绿化指标不断提高，截至2019年底，柳州市建成区绿化覆盖面积10564.50公顷，建成区园林绿地面积8803.75公顷，建成区绿化覆盖率43.98%，建成区绿地率36.65%，城市人均公园绿地面积12.98㎡。建成区公园绿地48个，广场绿地13个，游园绿地321个，城市公园绿地服务半径覆盖率达81.4%。市属公园全部免费开放，4A级景区中有15个免费对市民开放。先后荣获“国家园林城市”“国家森林城市”“全国绿色模范城市”等十余项国家级荣誉。

（一）生态特色突出，建设效果显著

1.“花园城市建设”效果显著。实施2012-2014年、2016-2018年两期花园城市建设，共建设280余个绿化项目，投资金额约13亿元，建设内容覆盖60条城市道路、20余个公园、12座石山和

30多个街头小游园及柳江沿岸、铁路沿线等景观节点，共种植60多个品种的各类乔灌木860多万株。柳州市花园城市建设项目被授予2018年全区宜居城市建设优秀范例名单。

2.“紫荆花城”城市名片得到彰显。初步形成了以洋紫荆为主导“全市绿树成荫，常年景观丰富，四季花开不断”的城市景观。打造了江滨公园—文庙—蟠龙路—窑埠古镇—东堤游园洋紫荆最美赏花线路，建成凤凰岭公园、双渔汇等洋紫荆集中赏花点，强化园博园、河东公园、河西公园等6个洋紫荆赏花点建设，全市已均衡分布赏花点20余个。在各城区规划筹建洋紫荆赏花点，如柳南区河西公园洋紫荆花林、鱼峰区天山公园、城中区东环大道延长线两侧绿化带等。目前洋紫荆种植数量达到27万株，成为全国种植洋紫荆最多的城市。

3.多方位新增公共绿地和附属绿地。重点实施动物园、鹅山公园、龙潭公园等公园提升改造工程，新建桂柳公园、洋紫荆主题公园、土伏山公园、螃蟹岭公园等，并对三门江森林公园、古亭山公园进行绿化美化提升。新城区城建融合“公园+”，如编制《柳州北部生态新区绿地系统规划》，柳东新区打造花园式城市新区。旧城改造采用“+公园”，2018年至今，全市梳理出旧城区范围内开发项目配套绿化用地的位置及范围共22处，总面积约11万平方米。打造四季常绿、四季有花的“生态园林景观大道”，重点实施城市主干道、城市出入口等道路绿化提升改造工程。

（二）绿色发展推进，发展布局改善

1.绿色发展深入推进。3个园区获市级绿色园区，3家企业申报自治区绿色工厂，4个园区申报自治区绿色园区，柳工、高新技术开发区申报工信部绿色制造示范名单。大力推广生态农业，实施农药、化肥使用量零增长行动，农作物秸秆综合利用率84.5%，畜禽粪污资源化综合利用率93.95%。

2.发展布局逐渐完善。柳东新区、北部新区和柳江区正逐渐形成绿色空间和城市空间嵌合布局的发展模式。其中，正在建设的北部生态新区生态农业示范园、官塘滨江湿地公园、柳江岜公塘湿地公园等一批新型公园业态，除了为群众提供休闲娱乐的新去处，更是招商引资、引才留才的“王牌”。

（三）历史文化深厚，景观构建成熟

具有得天独厚的自然山水。柳州城市景观极富特色，整个城市呈现为山环水绕的大盆景空间形态，加上典型的喀斯特岩溶地貌特征，成就了美丽的城市景观风貌。形成成熟的城市景观体系。全年以春季洋紫荆盛放全城的景观为主，秋季美丽异木棉点缀为辅，基本形成“一季为主、四季兼顾、一花为主、多花互动”四季植物景观，空间上呈“一带、二环、三肺、六楔、多核、二轴”的绿地结构格局。绿道建设、绿化改造不断完善。建成环江滨水绿道30公里，城市绿道61.24公里，共计91.24公里。柳州市绿道（慢行交通系统）一、二、三期工程共22条道路及柳石路南段新建自行车专用道约104.36公里已顺利使用；莲花山、古亭山9.3公里绿道建设工程已完工。

（四）设施建设加快，创新治理高效

1.大力推进市政基础设施建设。2013年以来共完成涉及城市交通、环境治理、社会事业、景观提升以及民生改善的重点工程652多项，累计完成投资794亿元，切实增强了城市发展后劲。在全区率先建设慢行交通系统、公共自行车租赁系统等项目。推进建筑产业现代化发展，棚改安居工程建设连续多年在区内排名前列。打造“智慧城市”，基本建成电子政务云平台，建设宽带网络基础设施等服务平台和大数据采集应用协同机制，推行市民卡130多万张。

2.提升城市功能，改善市容市貌。科学推进全市地下综合管廊、海绵城市试点项目建设。推进水资源循环利用清洗道路、市容环卫装备新能源化、生活垃圾分类、地埋式垃圾桶建设，有效巩固提升“山清水秀地干净”城市品牌。积极推进“厕所革命”、进门户路段景观提升工作，实施公园基础设

施维修改造，开展柳江河沿岸、楼顶标识等专项整治。加快建设综合应急避难场所，目前已建成马鹿山应急避难场所（Ⅰ类），2020年内完成雀儿山应急避难场所（Ⅰ类）建设。

3.出台相关法规制度助力公园城市建设。《绿地系统规划（2005–2020）》的修编，《柳州市城市绿化条例》《柳州市莲花山保护条例》等有关城市绿化的地方法规出台与完善，深化水、气、土壤环境污染防治及环境综合治理长效机制，最大限度地保护了生态文明建设成果，给公园城市建设提供了有利保障。

（五）共建共享增强，社会效益良好

利用节庆假期，开展以“一园一品，一园一花；一街一景，一区一展”的花展为主的城市花事活动，形成市民赏花月历。在全市形成9大公园的10大主题花卉展览，每年展出花卉300多万盆。每年组织开展植物、动物、奇石、岩溶、民俗、应急避险等各类科普活动。2019年推陈出新实行“最美公园市民评”的公园管理检查模式，2020年选拔招募市民园长39人，园长助理28人，通过建立常规化市民参与管理机制，有效提升了公园管理水平和行业服务能力。

二、柳州创建公园城市存在的问题和挑战

（一）缺乏规划引领

公园城市试点创建前期缺乏相关规划指导，现有规划与公园城市设计还有差距，存在规划指标与土地用地矛盾的问题。我市绿地系统规划的重点偏重城市中心而轻城市边缘，公园绿地分布不均衡，以北部生态新区为例，存在初期产业发展压力较大、用地矛盾突出等问题，厂区多而公园少，除湿地公园在规划建设中外，规划缺乏供居民休闲娱乐的各类型公园。

（二）要素投入不足

一是财政投入不够。未能根据绿化发展现状而有所变化，当前财政绿化资金有限，花园城市2.0版实施期间（2016年–2018年），市财政每年安排2亿元项目建设资金，2019年安排绿满龙城项目建设和花园城市2.0版部分项目尾款结算资金1.5亿元，之后又遇到疫情和减税降费等因素影响，2020年安排资金为1.2亿元。财政投入存在不平衡，多年来全市的公园、绿化建设重点都放在城中区的河东、柳东新区、北部生态新区，其它城区绿化经费缺口较大。以柳南区为例，园林绿化管理所管辖绿地约100万平米，2019全年绿化养护费仅320万元，每平米仅3元多，缺口近200万元。二是公园建设土地规划建设用地指标面积过小无法满足功能性用房需求。比如柳东新区滨江公园在设计阶段，遇到了控制性详细规划与土地利用总体规划不符的情况，后期虽然进行了土地规划调整的申请，但基本也是尽量减小了建设用地的面积，功能性建筑、停车场面积仍比较小。

（三）基础设施建设不够

一是城市基础设施建设标准不高，配套设施不到位。比如，公厕建设过程中常常存在选址困难的问题，老城区公厕数量不多，新建用地少，导致公园、景观服务功能不齐全，市民体验感受不佳。二是城市生态建设方式不够全面。现阶段我市增加城市绿量途径单一，未能充分利用城市废弃地、闲置地、未使用地增加绿化；城市绿道欠缺，2019年底，每万人拥有城市绿道长度不足1公里，加上计划建设绿道项目为在绿地中提升改造或续建类型，无法充分承担起绿道沿道串景、满足市民游憩出行的作用，打造城市绿道网压力较大；老城区和新城区绿地分布不够均衡，部分老城区如柳北区、柳南区人口多、面积大、绿地少，绿化点较为分散，欠缺各类公园和小游园，公园绿地服务半径覆盖率有待提升，绿地体系构成有待完善。污染源头防控、环保基础设施建设薄弱，大气、水、土壤污染防治工作形势依然严峻。三是特色元素不突出。城市规划设计中个性和特色风貌没有得到显现，我市大多数公园和景区在体育元素等方面的拓展比较少，难以推进体育+旅游融合发展。

（四）产业融合有待进一步加强

近几年柳州市经济稳步增长，汽车、钢铁、机械等工业类型发展迅速，新能源、新材料等绿色产业蓬勃发展，形成“5+5”产业发展体系。但目前柳州城市产业融合发展不够，工业城市形象过于突出，未与城市旅游休闲形成良好的互动关系。而且，公园城市建设不仅需要高品质的城市空间，更需要强大的产业支撑。柳州目前正在进行转型升级和结构调整，经济下行压力较大，产业发展水平不高，给创建公园城市带来巨大挑战。

（五）部分指标有较大差距

经过《广西公园城市建设试点工作指导意见》主要技术指标比对（见表1），截至2019年底，我市部分重点建设指标与自治区公园城市建设试点工

表1：柳州公园城市建设试点工作指标差距

序号	建设内容	指标名称	自治区公园城市试点建设指导意见指标	指标现状（2019年）	差距	备注
1	园林绿化	人均公园绿地面积（平方米/人）	≥15	12.98	≥2.02	2019年人均公园绿地面积为8.02（按300万人计算）
2		城市公园绿地服务半径覆盖（%）	≥95	81.4	≥13.60	
3		城市公园免费开放率（%）	100	100		完成
4		建成区绿地率（%）	≥40	36.65	≥3.35	29.34（按300平方公里计算）
5		新增城市绿道（公里/年）	≥15	现有201公里	≥15	每年新增不低于15公里
6		拥有城市绿道（公里/万人）	≥4	3.33	≥0.67	
7		新增立体绿化面积（万平方米/每年）	≥2	现有14.08万平方米	≥2	每年新增不低于2万平米
8	市政基础设施	城市路网密度（公里/平方公里）	≥8	6.02	≥1.98	
9		道路面积率（%）	≥15	13.1	≥1.9	
10		道路机械化清扫率（%）	≥70	80		完成
11		城市生活污水集中收集率（%）	≥45	49.8		完成
12		城市污水处理率（%）	≥95	95.49		完成
13		城市生活垃圾无害化处理率（%）	≥99	100		完成
14		城市生活垃圾焚烧处理能力占无害化处理总能力比例（%）	≥50			此项暂无数据
15		生活垃圾回收利用率（%）	≥35			此项暂无数据
16	城市风貌管控	重点区域城市设计管控比重（%）	100			此项暂无数据

来源：柳州市林业和园林局、市发展改革委会员、市住房和城乡建设局

作指导意见指标要求有一定差距，其他如污水处理能力以及垃圾处理能力均已达标。

三、柳州创建公园城市的路径选择

（一）创建目标

到2022年，完成公园城市试点建设任务，提升城市生态宜居水平，完善公园城市建设标准指标体系，通过打造绿量充分、布局均衡、层次合理的城市绿化空间网络系统，构建供给充分、体系完善、层次明确、类型丰富的公共服务设施体系，建设合理便利、配套完善的市政基础设施，来塑造自然生态特色突出的现代化宜居山水城市形象。力争到2030年，唱活山水歌、盘活山水魂，营造山水园林城；突出花化、彩化的绿化品牌，营造紫荆花园城；构建城市绿肺体系、提高人居生活品质、提升公园质量，营造生态宜居城；塑造城市文脉、提升城市品牌，营造人文魅力城；顺应民生意愿，融合民众需求，营造幸福生活城。用绿色发展理念引领城市发展，成为新时代城市高质量发展新范式。

（二）路径选择

1.科学规划，优化城市生态空间结构布局。着重围绕生态功能、服务功能、创新功能编制规划，衔接国土空间规划，高标准编制绿地系统规划、城市生态功能区规划，优化旧城改造空间等，构建全面的公园体系框架，并规划建设一批示范公园，形成“一脉四核”“两环八廊多节点”总体景观布局。结合我市争取2021年创建广西全域旅游示范市的契机，在规划前期融入全域旅游理念，突出柳州“源于山水、超越山水”的城市新面貌，促使公园绿地成为本体文化传承的重要载体。按照《柳州公园城市建设试点工作项目库》有计划有步骤地推进公园标准化建设，统一公园标识，构建“创新创造、示范引领、共建共享”公园城市建设推进机制。

2.结合实际，加大要素投入和政策配套。一是加大资金投入。统筹各级财政建立公园城市试点建设专项资金，做好园林绿化专项项目。积极探索多元化的投融资机制，鼓励公园城市项目打包，提倡企业以“认建认养”的形式投入资金参与绿地建设并为绿地进行相应命名，吸引民间资本助力；将经营权、管理权等有形和无形资产，面向社会有偿出让，通过市场化运作融资化债，充实政府财力，反哺城区公园绿地建设和保护。二是合理优化土地二次开发。利用柳州2019年成为全国国土空间规划实施评估先行先试试点，大力推进老旧小区绿化改造提升工作。开展废弃地和污染土地的生态修复，将绿化建设与城市棕地有机结合，实现符合条件废弃地的再利用。三是搭建技术平台。运用创新技术打造“智慧公园”“智慧管养”等板块，提高绿地养护质量。增加并完善噪音和空气质量监控设施，实施网格化管理全覆盖。四是强化政策配套。创新出台土地、税收、金融、人才、科技等方面的支持和奖励政策，进一步深化机构改革，争取合理设置、调配编制，更好定位绿化公共服务功能，加快公园城市建设。

3.强化指标，构建多层级绿色空间网络系统。一是坚持特色性，建设“显山露水”的大盆景空间形态。做足山体建设文章，做好城市绿心规划建设工作，以中心城区为核心和城郊形成“环、楔、廊、园”有机结合的城市园林绿地系统，依山建园，形成“一山一公园，一地一盆景”的城市综合山水景观。做足水体建设文章，根据“百里柳江、百里画廊”的规划要求，结合滨水绿地、带状绿地建设对百里柳江、竹鹅溪、龙湖水系以及洛清江进行系统的景观提升改造工作。扎实推进河长制，巩固提升水环境质量。二是坚持体系性，有序建设完善城市绿地系统。按照“300米见绿，500米见园”的目标，有序建设大小结合、分布均衡、功能互补的城市绿地体系。首先，丰富公园类型。按人均公园绿地面积15平方米/人标准，建设郊野公园、石山公园、湿地公园等，完成紫荆花园、儿童公园等一批专类公园、主题公园的建设，五城区两新区各新增一个综合性公园，到2030年，全市区

建成区内公园绿地总面积达4500万平方米以上。其次，积极拓展绿地空间。通过拆违建绿、拆墙透绿、退硬还绿、见缝插绿、缺株补绿、在柳东新区、北部生态新区建设中提高道外绿地比例等有效措施，有效提升城市绿地率。探索立交桥、建筑墙面、坡面、屋顶、挡墙、防洪堤等多种形式的立体绿化方式。到2030年，全市区建成区内园林绿地总面积达12000万平方米以上，每年新建立体绿化面积不能低于2万平方米。三是坚持连通性，推进城市绿道建设。重点建设百里柳江滨水绿道，开展沿路绿道建设，推进承载生态景观、慢行交通、休闲游览、城乡融合、文化创意、健康理念、景观农业、应急避难等功能的城市环城绿带、区域绿道网、生态廊道、石山绿道、道路绿道和河岸绿道建设形成的绿道网。到2030年，每年新增城市绿道不少于15公里，全市区绿道总长度达1200千米以上。四是坚持生态性，营造城市健康生态环境。倡导生物多样性，引进适宜优良品种，增加品种数量，降低造型植物的比重，构建自然生态的植物群落。根据柳州地形气候特点，分段、分片集中打造以四季赏花、观叶、观果、闻香为特色的春、夏、秋、冬自然植物景观。五是坚持保护性，加强城市绿地保护。强化绿线管控，为公园边界安装绿线界碑。将龙潭公园、都乐公园等区域纳入城市生态功能区，承担起柳州的生态保育责任。加大野生动物保护力度、深挖名木古树资源。开展外来入侵物种防治和外来植物检疫工作。构建网络监控平台保护湿地资源、建设生态示范区。在现有的《柳州市城市绿化条例》的基础上制定完善相关措施，确保城市绿化成果不受侵犯。

4.“公园+”模式，完善基础设施建设。在不改变城市结构的情况下，整合盘活现有资源，推行“公园+”模式，在公园基础上增加功能与内涵。一是公园+惠民服务。在公园内完善爱心公共服务设施，积极为各类公益活动提供场地。在公园外建立涵盖文化娱乐、运动健身、休闲游憩等全要素、多类型公共服务设施体系，如商业综合体，并以此为中心结合城市慢行系统沿路设置必要的生活服务设施，完善区域内各类功能，着力打造“15分钟生活圈”。二是公园+市政基础建设。结合公园城市建设相关标准，继续推进海绵城市建设。实施以公园城市建设为导向的城市开发，在原有交通路网的基础上通过新建、扩建等方式进一步调整完善市内交通系统，解决城市重点路段交通顺畅度问题。优化市内公厕分布，保障公厕数量，新建一批清洁干净、功能完备的公共厕所，消除覆盖盲点，对老旧公厕实行提升改造。加强新建场所、道路、公共空间的无障碍设施配套建设工作，鼓励非公共性建筑、公共空间进行无障碍设施建设，满足不同人群的需求。三是公园+运动建身。充分利用城市各类公共场地中的富余空间进行运动设施建设，建设体育公园、康乐游园、公园健身区、健身路径等，增加各类球场设施数量，推进社区15分钟健身圈，鼓励各单位、企业、学校向社会开放各类球场以及运动设施。力争到2025年，人均体育场地面积达2平方米以上，经常参加体育锻炼的人数占全市常住人口比例达到40%以上。四是公园+文化艺术。按照“一园一品”的要求，持续深挖打造柳侯公园柳宗元文化、鱼峰公园刘三姐文化、龙潭公园山水民俗文化、白莲洞古人类文化、箭盘山及马鹿山奇石文化等风格各异的公园文化。通过建设相关场馆、树立相关纪念建筑物、开展相关文化活动等方式加强柳州地域性标志性文化遗产的保护。采用现有资源提升为主，选址新建为辅的方式，在城市公园、绿地、广场等公共区域城市空间的设计上积极融入历史文化元素，打造城市文脉。五是公园+科普、公共安全教育。发挥城市公园自然资源优势，开展动植物科普交流、创建植物科普教育基地、建设自然科普教育场馆；发挥城市公园开阔区域设立集中安置区域的场地资源优势，将公园纳入城市突发公共事件处置救助体系之中，建设应急技能培训场馆，开展公共安全教育等活动。

5.绿色发展，加强产业融合。一是创新驱动，推动绿色产业发展。以公园城市建设带动周边产业升级和业态调整，大力发展绿色制造、智能制造，扶持节能环保、清洁生产、清洁能源等产业，推广循环经济，构建绿色低碳循环产业体系，开展“无废城市”建设。二是实现“产、城、人”协调发展。推行城市公园建设与教育、体育、文化、旅游、医疗、养老、商业等功能融合，以绿地系统为媒介，将居住、工作、购物、休闲和娱乐等活动形式融合在一起，转变为生态场景与生活场景、消费场景共融，向“人、产、城”相结合。三是用好特色小镇载体。找准产业定位，着力推动特色产业、文化、旅游“三位一体”。如我市打造螺蛳粉小镇，在现有的预包装螺蛳粉产业聚集区与原材料种植示范区的产业基础上，打通螺蛳粉预包装全产业链，进一步开发近郊农业观光体验、乡村休闲旅游、体育飞行等体验项目，创新农商文旅体协同发展模式，推动城乡融合发展。四是提升环境治理体系和治理能力现代化水平。持续完善水、气、土网络监测模式，力争实现全天候、全流程、全方位监管。强化生态环境信息化建设，推进“智慧环保”项目实施。

6.共建共享，营造宜居环境。一是营造宜居环境。推进“美丽乡村宜居示范点”建设，加大村镇整体提升改造力度，进而带动全市周边乡村风貌的整体提升，最终形成良好的城乡一体化格局，为下一步幸福乡村建设做好铺垫。提升生活垃圾处理水平，根据《柳州市生活垃圾分类工作实施方案》要求，按计划推进我市生活垃圾分类工作，到2030年基本建成垃圾回收和资源化利用体系。提高生活污水处理能力，到2022年底，新建污水处理厂4座，提升原有污水处理厂4座，铺设配套管网13公里，到2030年基本完成污水处理厂以及配套管网的升级改造。二是科学精细管理。以“绿地整洁、设施完好、水体清新、环境优美、操作规范、制度健全”方针为指导，建立对公园和绿地系统进行规范精细化的管理长效机制。建设公园城市专业化管理队伍；公开招募“市民园长”，运用社会力量促进公园管理质量稳步提升，实现建园为民。三是创建公园城市品牌。以百里柳江、莲花山、古亭山等城市元素为标志，以汽车产业、钢铁产业为城市产业形象，以柳州景石、柳州螺蛳粉等城市文化元素为卖点，打造一批自治区级示范性公园和景区，推动城市文化品牌的建立，促进柳州城市内生动力的产生。四是推动城市形象塑造。塑造城市标志性中轴线景观，在柳东新区、柳江区、北部生态新区打造新的建筑群展示区。对具有历史文化价值的街区、城市会客厅、城市出入口等重要地区推进形象塑造工程，让市民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

课题组组长：王鸿鹤　副市长
课题副组长：蒋　玮　钟　良　李庆健　唐明荣
课题组成员：农守华　栗庆耀　雷　翔　潘洪滔
刘　宁　谭运克　田　昊　陆家新
邓志昆　梁馨月　刘　静　韦　慧
杨　川　李　林　朱小煜　陆宁平
付星革　周资云　张　乐
执　笔：张　乐
编　辑：崔秀燕
校　对：梁宇宁