

口袋公园建设与公共利益保护

Pocket Park Construction and Public Interest Protection

张文英 罗彦 傅寒蕊 燕大立

ZHANG Wenying, LUO Yan, FU Hanrui, YAN Dali

摘要

通过探讨口袋公园的准公共物品属性、口袋公园作为准公共物品的供给机制以及口袋公园的公共利益分配方式,结合粤港澳地区口袋公园的实地调研,提出口袋公园发展进程中的利益关系重构以及以公共利益为核心的口袋公园发展模式。口袋公园建设过程中需要重构利益关系,除了政府以实现公共利益为目的的服务意识外,还需要多元主体参与供给与多方协同治理,尊重个人利益与服从公共利益相统一。构建以公共利益为核心的口袋公园发展模式需要采取优先利用闲置土地进行存量改造,提供政策激励从而引入多元社会资本,倡导社区共建进而培育公共精神、健全监督与管理制

Abstract

This paper uses field research from Guangdong, Hong Kong, and Macao to explore the characteristics of pocket parks as quasi-public goods, their supply mechanisms, and public interest distribution models. It advocates for reconfiguring of stakeholder interests in pocket park development, emphasizing a public interest-centric approach. The study underscores the necessity of redefining the interest dynamics in pocket park creation, where government service orientation should align with public benefits, requiring multi-stakeholder engagement and collaborative governance that balances individual and collective interests. To establish a pocket park model centered on public interests, strategies should include transforming underutilized land, offering policy incentives for diverse social capital investment, fostering community co-creation to enhance civic engagement, and refining oversight and management frameworks. These steps aim to advance pocket parks' holistic development, safeguarding social and public interests. Recognizing the link between pocket parks' sustainable provision and safeguarding communal interests holds significant practical value.

文章亮点

1) 结合现代经济学理论,探讨口袋公园的准公共物品属性,提出口袋公园的供给机制符合公共物品理论;2) 由于公共物品具有非排他性和非竞争性属性,决定了政府在口袋公园供给上的主导地位;3) 探讨口袋公园的可持续供给和社会公共利益保护间的关联。

关键词

口袋公园; 准公共物品; 公共利益; 建设策略

Keywords

Pocket park; Quasi-public goods; Public interest; Construction Strategy

收稿日期: 2023-07-24

修回日期: 2023-12-28

习近平总书记指出“良好的生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”。口袋公园作为对城市结构中大型公园绿地的补充,能够充分利用城市和乡村的边角地、废弃地、闲置地,形成多样化的绿地空间,是城乡绿色环境不

可或缺的一种补充类型。口袋公园可以成为一种有效的自下而上、自上而下的城市规划工具，能够发挥口袋公园在盘活闲置用地、补充城市公园绿地体系、完善城市绿网建设等方面的作用，建立散落在城市各个角落的绿色斑块空间系统，增加人们与自然的联系，改善所在区域乃至大型城市的城市结构，激发城市活力。而作为准公共产品，如何发挥口袋公园从规划、建设、运营各个阶段的空间正义作用，维护城市公共利益，成为设计者、建设者和管理者需要面对的问题。

1 城市规划与公共利益

1.1 公共利益的提出

1968年，美国学者Garrett Hardin提出“公地悲剧”的概念，通过描述牧民们为追求个人利益，尽可能增加奶牛数量，把公共牧场上的草吃光，直至草场退化、毁灭的事件，得出“人性都有向外拓张的欲望，无人保护的公共利益最先受到侵害”的结论^[1]。“公共利益”的概念源于古希腊城邦制度的整体国家观，公共利益被视为一个社会存在所必需的一元的、抽象的价值，是全体社会成员的共同目标^[2]。经济学家认为公共利益的物质表现形式就是公共物品（Public goods）。公共物品指任何个人无法排他地占有和消费的物品。也即，在一部分人消费这种物品的同时，并不排斥另一部分人使用这种物品。对于公共物品来说，消费者常常不愿意付费，市场生产者也没有提供的意愿。因而市场无法自行实现公共物品的有效供给，不得不由国家或代表国家的政府作为供应者^[3]。公共利益不仅是一个经济学概念，还涉及政治、法律等层面。近代启蒙思想家认为自然法则、正义的价值标准、价值规范就是公共利益；有学者认为公共利益指一定范围内不特定多数人的共同利益，所谓“不特定多数人”指不同级别政府所能管辖或代表的人民^[4]；也有人认为，作为一种价值取向，公共利益是一个抽象的概念，而当以公共物品和公共服务为主要物质表现形式时，公共利益则是现实的、分层次的和多样化的^[5]。向弱势群体倾斜的利益也可以称为“公共利益”^[6]，这些需求与公众个人对私人物品的需求相区别。后者可通过在市场中进行自由选择、自主决定而得到实现；而前者则需要集体行动、有组织的供给方式才能得到满足。简言之，公共利益是相对于个人利益而言的，其是大家共同的利益，实际上代表了一种共同的价值观，是公共物品和公共服务的抽象反映。

1.2 城市规划和公共利益的关系

我国城乡规划学将“公共利益”定义为“人类整体的、普遍的、共同的利益；一定社会中，个人利益的总和，或大多数人的共同利益”^[7]。城市公共利益是城市规划学科中最重要的概念之一，城市规划作为政府对空间资源配置的公器，把追求城市公共利益作为其基本目标和价值取向^[8]。发展迄今，所有的城市规划工作实际上就是围绕着土地和空间背后的利益问题进行的，城市规划是协调社会不同利益的一种工具，其目标就在于实现公共利益的最大化。

城市土地作为经济活动的载体，承载着经济、法律等的利益，具体到城市规划的公共利益，则包含维护法律秩序、倡导社会公平、追求美好环境、促进全民发展等方面^[9]。

2 口袋公园与公共利益

2.1 早期口袋公园的公共利益保护观点与实践

2.1.1 私有空间开放计划

口袋公园诞生前，其前身“私有空间开放计划”（Privately Owned Public Space, POPS）已体现了私人利益让渡公共利益的理念。1961年，纽约市《区划决议案》提出“私有空间开放”的激励计划，鼓励开发商将一部分土地让渡，建造开放的广场或者拱廊，以获得更多的建筑面积与某些特殊的豁免权，从而使高密度的曼哈顿城区出现了众多采光、通风良好的公共开放空间体系。这种由私人开发和运营的公共空间的出现，促进了口袋公园的产生，其政府引导、私人企业主导的公共利益保护方式对口袋公园的发展产生了积极推动作用。

目前纽约已有592个POPS项目，大多分布于曼哈顿的高密度城市核心区，逐渐形成包括设施、灯光、标识、种植、无障碍以及服务等23项建造与运营的标准体系^①，从而保障公共空间的品质与运营的可持续。

2.1.2 佩雷公园的公共利益属性

口袋公园理论的提出者Robert Zion的“为纽约服务的新公园（New Parks for New York）”，对口袋公园所应具备的公共利益属性作出了解释，口袋公园就是作为人们日常生活的必需品，从而有效地促进城市生活。佩雷公园的铭牌“此公园为纪念塞缪尔·佩雷（Samuel Paley）而建，供公众娱乐”表达了出资建设者的公益之心。口袋公园在出现之初就以社会发展和需求为出发点^[9]，体现了口袋公园建设管理中保护公共利益的核心思想^[10]。

2.2 口袋公园的公共属性

在现代经济学理论中，具有一定的非竞争性与非排他性，但不能同时严格满足非竞争性与非排他性要求的公共物品，被称作“准公共物品”（Quasi-public Goods）。口袋公园的使用存在着最优使用规模。在最大承载量内，增加口袋公园的使用者不会妨碍先前使用者对空间和设施的使用，此时口袋公园具有非竞争性；一旦超过最优使用规模，使用者之间则存在竞争，后续使用者的增加会影响先前使用者的收益，此时口袋公园具有一定的竞争性^[11]。从非排他性而言，口袋公园是向大众免费开放的城市绿地，不收取门票，不具有排他性；而一些社区口袋公园在使用上有区域性，可视为主要为内部成员提供服务的“俱乐部产品”，社区居民是口袋公园这一公共物品的使用者，非社区居民被排斥在外，因而这类口袋公园具有排他性^[12]。与此同时，口袋公园对区域的整体环境具有正面效益，既能为使用者带来益处，也能提高非使用者的福利水平，其带来的社会利益大于使用者的利益总和，表现出正的经济外部性。因此，口袋公园具有有

① 来自纽约市规划局官网（<https://www.nyc.gov/site/planning/plans/pops/pops.page>）公开资料。

条件的非排他性与非竞争性特征,且具备一定的正外部效应,是一种典型的准公共物品,其供给机制适用于公共物品理论。

2.2.1 口袋公园作为准公共物品的供给机制

公共物品所特有的非排他性与非竞争性的属性意味着市场失灵,因其公共性,市场缺乏供给动力。这决定了政府在公共物品供给上的主导和主要地位,政府必然是某种公共物品的供给主体。政府在公共物品和准公共物品的生产上没有直接的竞争,由政府包揽公共物品生产,会导致其供给存在效率问题,造成公共物品和准公共物品的供给浪费与不足^[13]。但政府在供给上的主导不等于生产上的主导,政府可以在各阶段引入私人资本参与准公共物品供给^[14]。

口袋公园与其他公共物品相比具有特殊性,建设口袋公园为企业带来的收益来自周边土地价值的提高、协议出让制度下的容积率提升等外部效应。“政企合作”代表了这种私人参与口袋公园供给的形式,表现为在有投资约束的前提下,政府制定相应政策,通过税收优惠、补贴等措施,引导和鼓励私人企业参与口袋公园的投资。

2.2.2 口袋公园的公共利益分配方式

口袋公园的公共利益分配方式主要分为集中成本支付和大众参与两类。

集中成本支付的公共利益分配是一种“利益分散、成本集中”的分配方式,由少数社会组织承担口袋公园的建设与运营成本,而由大众享受口袋公园建设带来的利益^[15],包括美国早期的口袋公园、英国的“门阶绿地”和“千禧绿地”建设行动。但这种模式的成本支付容易转嫁给大众,且成本支付方可以改变口袋公园原有的用途,因此,该类公共利益分配方式具有不稳定性。在此模式下稳定运营至今、得以持续发展的口袋公园,多数依赖于成本支付方的良好承担能力、契约的合理约束、明确的土地所有权和社会组织的直接管理。

大众参与的公共利益分配是一种“成本支付分散、利益受惠面广泛”的分配方式。在这种分配方式下,口袋公园建设项目的推进涉及整个社会群体,政策成本支付与政策利益享受均不集中于具体的群体或特定的对象^[15],常见于以政府主导的口袋公园建设,如日本、西班牙巴塞罗那的口袋公园。此模式的资金大多来源于地方政府的公共财政支出,个体对于口袋公园建设带来的收获感和公平感差异并不显著,不易造成公共利益分配的失衡,有利于社会整体利益水平的提升。但同时,口袋公园集中的建设成本和长期维护会对地方财政带来压力,进而对口袋公园建设的规模与数量造成限制。

我国口袋公园发展模式为大众参与的公共利益分配方式,呈现中央政府引导、地方政府主导、多种建设方式并存的发展模式。我国口袋公园的建设方式可概括为重点工程推动、标准化建设和社区共建共治三类。其中,重点工程推动主要通过专项政策和资金支持,优先开展口袋公园建设项目,扶持城市口袋公园体系发展,常见于口袋公园建设处于起步阶段的城市;标准化建设在现有口袋公园项目的基础上,通过颁布技术和管理导则的方式,规范口袋公园建设行为,提供标准化建设方法,适用于有口袋公园建设基础、建成案例

较多的城市;社区共建共治是一种在政府主导下,政府、社会、公众多方协同的口袋公园建设与运营模式,适用于公园建设情况良好、社区治理水平高的城市。

3 穗港澳口袋公园建设中公共利益保护

3.1 广州市口袋公园的建设特征

3.1.1 选址:以改善人居环境为核心

通过对广州市辖区内190处口袋公园的场地状况、实施和管理主体等的实地调研和数据分析,得到:广州口袋公园的选址可分为社区型、乡村型、道路交通型、公共性、商务办公型5类(图1)。其中,社区型、道路交通型口袋公园的数量占比远超其他类型,表明老旧小区微改造、城市道路交通环境提升是口袋公园建设的重要推动力,反映出广州市在口袋公园布局中,关注居住、出行等日常生活场景,以改善人居环境为最重要的考虑因素,将民生福祉置于首要地位。除在社区布局口袋公园外,还在城市的乡村地域建设口袋公园,符合推进城乡基本公共服务均等化的趋势。

3.1.2 用地来源:以存量更新为重点

根据场地现状的差异,广州市口袋公园的用地来源可分为现有绿地认定、改造和规划建设配套三大类。现有绿地认定将已具备游憩和景观功能、无需加以改建的小微绿地,通过更名、挂牌等形式认定为口袋公园。规划建设配套的口袋公园有别于“见缝插绿”的改造类型的口袋公园,其建设不涉及对现有环境进行改造,较少受到场地现状的限制。对现有地块的功能、设施等进行改造是广州口袋公园建设的主要形式,改造类型可分为闲置土地利用、绿化景观改建、公共空间提升、历史违建拆除4类(图2),其中以公共空间提升数量占比最高,反映了城市更新背景下利用存量用地进行口袋公园建设的趋势。

3.1.3 场址形态:沿交通线布置

广州市口袋公园的场址形态多样,临街带状口袋公园、街角口袋公园为主要的两类。两者沿交通线布置,反映了住区公共设施外向化、集中化布局的趋势^[16]。长的临街面能提升口袋公园的可达性、扩展服务范围,并起到美化道路界面的作用,但与人行道的紧密结合也为口袋公园的流线、功能设计带来挑战。

3.1.4 保存公众集体记忆

口袋公园作为公众集体记忆的载体,可以承载公众对地方的情感。这种集体记忆具有公共属性,保存公众集体记忆对于保护公共利益具有积极意义。展示鲜明的地域特色是保存公众集体记忆的基本方式,如两处反映北宋将领康保裔事迹的口袋公园——康王路口袋公园和金花街康公主题邻里花园,前者融入西关的趟栊门、满洲窗、镗耳墙等本土元素(图3),后者通过浮雕、墙绘展示“康王”的功绩。

3.1.5 场地功能灵活转换

口袋公园可达性强,通过布置可拆卸的设施设备,转换其场所功能,可作为开展社区文化建设、城市管理、公共事件应急的临时活动场地。

新型冠状病毒肺炎疫情时期的口袋公园表明了其在应对突发公共卫生事件上的作用。一些口袋公园被临时用作疫苗接种、大规模核酸检测的场所，具有通风好、环境优美、容易组织人流等优点。中山一立交口袋公园在疫情期间被用作核酸检测点，利用树池广场划分蛇形排队的等待区，两侧出入口分别用作入场和离场通道，划分等候、登记和采样区域的人行流线，实现人流的单向通行。

3.2 广州口袋公园的治理模式转型与创新

自2018年开展试点建设以来，广州市全面推进口袋公园建设，从以政府主导的重点工程推动模式，逐渐向多部门合力、多元主体开发转型。规划部门将口袋公园建设纳入城市规划，在土地行政主管部门的支持下，园林和住建部门依托公园城市创建和城市微改造，开展或指导辖区内的街道、企业开展口袋公园建设。水利部门开展城市河涌周边环境治理，交通及城市管理部门主导道路整治行动，拓宽了口袋公园的用地来源。

政府在口袋公园建设中承担主要角色，而社会企业在口袋公园建设、运营中的作用日益凸显。由企业开发的口袋公园，一类源于协议出让模式下移交配建的公益性土地，另一类源于企业原有商住用地附属绿地的提升改造。政府引导的多元主体开发为口袋公园建设提供了更多用地和资金来源。荔湾区2020—2021年建设的25处口袋公园中，11处由政府园林部门建设，9处由街道建设，4处由企业开发建设，其中3处在建成后由企业管理。白云区通过拆除、整治主要道路两侧的违法建筑，腾出侧道空间建设口袋公园。越秀区的口袋公园建设与街区的微改造行动紧密相关，有效增补了老旧小区的公共空间。口袋公园实施主体多元化的结果，也呈现在建设重点的差异上。其中，区政府主导的建设既注重辖区内公共绿地的均等化，在缺乏绿地的道路、交通节点设置口袋公园，也重视口袋公园的示范效应；

街道、社会企业主导的建设则更关注社区生活圈内绿地空间的配套，旨在提高生活质量。

制度和模式创新正成为广州口袋公园发展的动力。广州提出“社区设计师”制度，引导设计师设计、审查社区的口袋公园，并参与项目实施，不仅提供专业技术服务，还成为多方协作的桥梁。品牌化运营使优秀的口袋公园治理经验得以推广与应用，成为口袋公园标准化建设和社区共建共治的基础。如荔湾区的“邻里花园”系列，有效推动口袋公园的高品质建设和规范运营，为其长期良性发展提供支撑。

3.3 港澳口袋公园建设中公共利益保护方式

3.3.1 建设与运营规范化

在高密度城市建成区内布局口袋公园，是不断审视城市格局变化、优化城市用地布局、应对城市发展难题的结果。港澳地区在高密度城区营建小型公共绿地方面有着丰富的体系构建与公共利益保护的实践经验。如地处中环的百子里公园以辛亥革命之源为主题，纪念孙中山遗留下来的革命印记。

港澳地区通过规章制度、土地契约等，对口袋公园建设的用地属性、建设方的权利和义务等都作了明确规定。面积小、以邻近公众为主要服务对象、以静态休憩为主要功能、设计简单、可达性高的小微绿地，在澳门被称作“休憩区”^①，在香港被称作“邻舍休憩用地”^②。《澳门总绿化区域分类定义》将休憩区的用地属性归类为“行人过路设施之附属绿地”，与街区建设相关联，注重邻近社区、街区的可达性。香港的邻舍休憩用地属“康乐休憩用地的非法定土地用途地带”，与受城市规划土地用途限制的区域性、地区性公园绿地不同，其地理位置、用途和限制条件受土地契约的限制^③，如在私人项目内提供公共休憩空间，业主需履行容许公众合法使用休憩设施、确保设施妥善管理和维护的义务。

3.3.2 倡导临时性口袋公园建设

港澳地区由于面临人口密度高、土地资源极度匮乏的难题，难以找到空

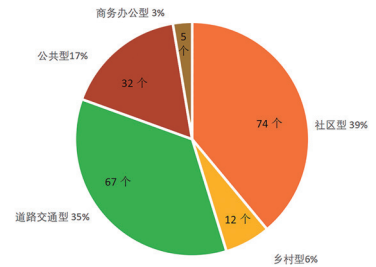


图1 广州市口袋公园选址类型分类
Fig.1 Classification of pocket park site types in Guangzhou

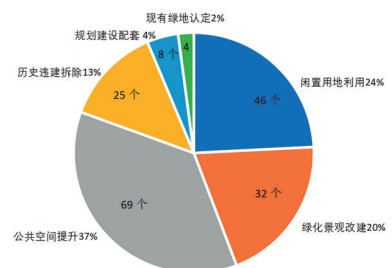


图2 广州市口袋公园用地来源分类
Fig.2 Classification of land sources for pocket parks in Guangzhou

地设置休憩空间，探索出临时性口袋公园建设的路径：在不影响土地长远规划的前提下，通过借用、准许土地临时用途等方式建设口袋公园。

2017年香港共有237处休憩用地为临时拨地形式拨予建设，其中包括有待土地出让或将作长远规划用途的地块，或者规划用途尚未落实的政府储备土地。临时休憩用地的设置与规划原则并无冲突，有些临时休憩用地未来也可以通过法定的政府用地规划修改程序变更为正式休憩区。

澳门市政署共公布了74处休憩区，其中9处为临时休憩区。临时休憩区由私人机构或业主出借土地，并多以无偿的方式提供给市政署建设。市政署接收土地后，根据实际情况增设设施与绿化，在缓解设施缺乏状况的同时解决土地长期空置引发的环境卫生问题。市政署与业主每年就临时休憩区的土地借用签订协议，当业主需要收回土地时，市政署需归还土地。临时的口袋公园的规划布局相对简单，构筑物多采用易于拆卸、可重复利用的材料。

港澳地区通过利用暂未开发的土

①来自《澳门总绿化区域分类定义》。

②来自《香港规划标准与准则》。



图3 康王路口袋公园
Fig.3 Pocket park on Kangwang Road

地、借用私人业主的土地等方式进行临时性的口袋公园建设，活化了闲置地块的使用，拓宽了口袋公园的用地来源。临时性口袋公园重功能而不重设计，优先解决高密度城区中设施缺乏的问题，以满足公众活动需求，同时通过这种方式保护了公众利益。

4 基于公共利益保护的口袋公园设计策略与发展模式

4.1 口袋公园发展进程的利益关系重构

4.1.1 政府以实现公共利益为目的服务意识

就口袋公园建设而言，政府从管制型向服务型转型具有必要性。虽然口袋公园是闲置地块利用的有效方式，但并非唯一方式，若在缺乏民意基础下建设口袋公园，而未能解决公众眼下的迫切需求，容易令地块陷入无序使用而出现再次闲置的局面。

在口袋公园决策、建设中，公众仅在公示、听证阶段介入规划和设计方案的编制，而难以在“营建口袋公园与否”“以何种方式营建何种形式口袋公园”等问题上具有主动权和选择权。因而政府作为公共利益的代表，需重新审视自己在社会治理中的角色，以满足公众意愿为前提，而并非在口袋公园建设行动中处于绝对的支配或控制地位。

4.1.2 多元主体参与供给与多方协同治理

目前政府仍是口袋公园建设的主导者，在缺乏激励措施和便利的土地用途变更政策的情况下，市场和社会难以对口袋公园建设投入热情。而且这种单一政府供给会造成公共财政负担，从而不利于口袋公园的稳定供给和长期发展。因而政府的角色应该从口袋公园的供给主体，提升为通过营造良好制度环境激励其他主体供给口袋公园的服务者，以化解单一主体的局限性，实现政府、企业和社会在口袋公园供给上的协调。

口袋公园治理需要让公众、企业、社会组织平等地成为公共事务治理的参与者，共同承担口袋公园供给与保护的责任，形成多中心的协同治理模式，兼顾多方利益需求。在政府监管和社会公众监督下，企业可将口袋公园建设和管理作

为履行社会责任的一部分；非政府组织在培育公众共同参与的志愿服务精神上作用重大，有益于口袋公园的多元治理和公共利益保护。多方参与能使口袋公园的发展更多表现为公众意志，推动口袋公园的供给与保护符合社会共识，最大限度地维护和增进公共利益。

4.1.3 尊重个人利益与服从公共利益相统一

公共利益的界定需要将公共利益服从置于平等、协商与沟通的框架内，充分尊重个人利益。在口袋公园的建设成为一种维护公众共同利益的社会共识的同时，个人利益或者少数群体的利益也不应被忽视。比如在口袋公园建设与交通设施建设间、口袋公园内部各类设施的布局中找到利益平衡，使少数群体的个人权利得以正当实现，能有效减少各类侵占和损坏行为。

公共利益与个人利益对立统一，充分尊重个人权利是公共利益服从的基础。有时，公共利益的服从意味着个人利益的让渡，合理放弃有碍公共利益实现的个人利益，将个人利益让渡于合法的公共利益，是保障自身利益、实现个人权利的外部途径。口袋公园中损害公共利益的行为，实则是个人利益与公共利益的冲突。口袋公园的空间侵占是片面追求个人利益而忽略公共利益的行为，个人占用公共空间其实也对自己的利益造成损害，最终导致个人利益与公共利益相互抵消。避免这种行为的产生需要管理等行政手段，更重要的是观念的转变，即引导公众为了集体和个人的发展自愿让渡个人权利，服从公共利益，理解个人利益和公共利益并非对立，只有保护公共利益才能实现更好的个人利益。

4.2 以公共利益为核心的发展模式

4.2.1 优先存量改造，利用闲置土地

存量用地再利用成为城市更新行动中公共空间建设的主要方式。充分挖掘城市中的零碎用地，发挥口袋公园面积小、斑块状分布的优势，优先将口袋公园建设的资源投放在盘活低效利用的存量用地上。

利用暂未开发的闲置土地开展临时性的口袋公园建设，是盘活存量用地的一种方式。对于一些位于高密度城区、周边缺乏游憩用地的闲置土地，政府可与使用权人签订协议，利用这类土地，规划建设规模尺度得当的临时性口袋公园，为公众提供游憩空间。

4.2.2 引入社会资本，提供政策激励

以政府为主导的口袋公园建设迫于财政压力，难以长期保持良性供给。因而我国口袋公园的长期发展急需引入社会资本，发挥企业在提供公共物品上的作用，在提高口袋公园的供给水平的同时，向社会提供更多样化的口袋公园产品。而政府需要提供激励措施，如减少土地出让金或提供运营上的政策优惠，鼓励企业在商业地产开发中，将部分土地作为公益性用途，从而拓展口袋公园的用地来源。这类口袋公园可由政府统筹建设或由企业代建。由企业代建的口袋公园，则需制定长效的监管机制，促使企业对其营建的口袋公园履行持续管理、资金支持的社会责任，并保证公园的公共属性不被变更。

4.2.3 倡导社区共建，培育公共精神

社区内部的口袋公园建设是对原有公共空间进行提升改造，其中的设计、施工不受资质的限制，社区居民平等地参与和共建口袋公园具有可行性。居民参与到口袋公园营建中，会使其对口袋公园更有认同感、对社区更有归属感，同时可以降低建设成本；也能体现最大多数人的利益。

除了“共建”外，还需要“共管共治，共同缔造”，引导社区居民参与到口袋公园运营与维护的全过程，从旁观者转变为主人翁。从制度上鼓励公众参与口袋公园的治理，如搭建公众与其他利益主体间的沟通平台，并对居民的“共管共治”提供资金支持和荣誉激励。同时，需要加强公共精神的培育，使公众认识到个人利益与公共利益的一致性，自觉维护口袋公园的良好环境。

4.2.4 公开公园名录，健全管理制度

1) 建立公开的口袋公园名录

建立完整、公开的口袋公园名录是监督和管理的依据，也是提升公众对口袋公园认知的重要途径。应摸排并整合辖区内各类建设主体的口袋公园，形成口袋公园名录，以便各级政府统筹、监管其运营，在公众反馈口袋公园管理失当时，能及时追责改正。

口袋公园名录应该是公开透明、易于获取的。口袋公园的地理位置和基础信息应被录入电子地图平台，方便公众了解并积极使用身边的口袋公园。同时，对外公布口袋公园的主管单位，发挥公众对口袋公园管理运营的监督作用。

2) 建立健全口袋公园管理制度

为保障公园的公益性、减少损害公共利益的行为，口袋公园的管理应转向规范化、制度化。应制定口袋公园使用规范或公约，形成公众共同遵守的行为准则，并予以展示，促使口袋公园使用者互相监督，共同构建良好的活动环境。在尊重各主体自发建设、运营口袋公园的基础上，形成考核机制和社会监督机制，由上级部门和社会公众对口袋公园的管理作出评价，促进口袋公园的长期良性发展，也借此引导管理主体在运营管理中不断审视口袋公园设计的合理性，并对不合理的情况及时加以修正和改善。

3) 构建区域特色的口袋公园品牌

口袋公园的长期可持续运营还需构建具有区域特色的口袋公园品牌，形成区域口袋公园网络，让口袋公园及理念深入人心。应不断完善口袋公园品牌体系建设，使区域内的口袋公园共同发展，统一进行督查管理、定期养护，减少公共财政的支出。

5 结语

在存量更新时代，推广符合公共利益的土地利用方式成为社会共识。口袋公园对高密度城区的人居环境改善具有积极作用，截至2021年，我国建成口袋公园超过2万个，受到社会广泛关注。本研究结论集中指向应从政府层面对社会公共利益维护作出合理的干预。未来口袋公园的研究应关注公共利益的层次问题，包括地域的层次、需求的层次，同时

关注公共利益与公共责任的对等问题，以促进口袋公园及其体系的长期健康可持续发展。

注：图片均为作者自绘自摄。

参考文献：

- [1]HARDIN G. The tragedy of the commons[J]. Science (New York, N.Y.), 1968, 162 (3859) : 1243-1248.
- [2] 胡建淼, 邢益精. 公共利益的法理之维 - 公共利益概念透析 [J]. 法学, 2004 (10) : 3-8.
- [3] 石楠. 试论城市规划中的公共利益 [J]. 城市规划, 2004 (6) : 20-31.
- [4] 高家伟. 论市场经济体制下政府职能的界限——公、私法划分理论在我国的应用 [J]. 法学家, 1997 (6) : 11-18.
- [5] 张庆东. 公共利益: 现代公共管理的本质问题 [J]. 云南行政学院学报, 2001 (4) : 22-26.
- [6]MATHEWS D. The Public in Practice and Theory[J]. Public Administration Review, 1984, 44: 120.
- [7] 城乡规划学名词审定委员会. 城乡规划学名词 [M]. 北京: 科学出版社, 2021.
- [8] 于洋. 什么是城市公共利益——基于四个城市规划司法案例的法理言说 [J]. 城市规划, 2018, 42 (2) : 85-90.
- [9] 张文英. 当代景观营建方法的类型学研究 [D]. 广州: 华南理工大学, 2010.
- [10] 张文英. 口袋公园——躲避城市喧嚣的绿洲 [J]. 中国园林, 2007, 23 (4) : 47-53.
- [11] 李黎. 谁为公园付费?——从公共物品理论看公园的供给和收费 [J]. 当代财经, 2003 (11) : 37-40.
- [12] 范小西. 城市社区公共物品供求体系的实然与应然 [J]. 学术论坛, 2009, 32 (3) : 132-135.
- [13] 郑书耀. 现实政府供给公共物品的困惑——从公共物品供给效率的考察 [J]. 财经理论与实践, 2009, 30 (2) : 76-80.
- [14] 李洪江, 潘洪清. 论公共物品的提供 [J]. 中国煤炭经济学院学报, 2000 (4) : 19-22.
- [15] 王晶. 公共利益悖论与公共利益实现的可行性提升研究 [J]. 领导科学, 2021 (24) : 31-34.
- [16] 杨国霞, 苗天青. 城市住区公共设施配套规划的调整思路研究 [J]. 城市规划, 2013 (10) : 71-76.

作者简介：

张文英/1966年生/陕西渭南人/博士/深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司(深圳518000)、华南农业大学林学与风景园林学院(广州510642)/教授/研究方向为风景园林规划设计

罗彦/1997年生/广东广州人/华南农业大学林学与风景园林学院(广州510642)/在读硕士研究生/专业方向为风景园林

傅寒蕊/2001年生/广东广州人/本科/美国康奈尔大学建筑、艺术规划学院(纽约14850)/专业方向为城市规划、风景园林

燕大立/1993年生/陕西汉中/硕士/深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司(深圳518000)/专业方向为风景园林