Modern Management 现代管理, 2026, 16(8), 317-328
Published Online August 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/mm
https://doi.org/10.12677/mm.2026.168190

Hans汉斯

成都公园城市示范区建设中公共部门人力资源开发路径研究

张津瑜

西南民族大学管理学院，四川 成都

收稿日期：2026年7月10日；录用日期：2026年7月24日；发布日期：2026年8月27日

摘　要

公园城市作为以生态价值优先、人民为中心的城市发展新范式，其建设进程对公共部门人力资源的专业性、复合型提出了远超传统城市治理的要求。成都作为公园城市示范区，在生态价值转化、智慧治理、跨部门协同等领域的实践中，暴露出公共部门人员能力与岗位需求不匹配、人才结构难以支撑系统性建设等问题。在此背景下，本研究聚焦成都公园城市建设中公共部门人力资源开发的核心矛盾，以构建适配性开发体系为目标，通过整合人力资本理论、胜任力模型，采用文献研究法和案例分析法，结合成都市公园城市建设管理局、成华区人民政府等部门的公开数据，梳理成都公共部门人力资源开发的现有实践与成效，精准识别其在能力供给、人才结构、机制设计等方面的核心问题，并探索破解能力短板、结构失衡与机制僵化的解决方案。研究不仅为成都公园城市建设提供精准化人力资源支撑，更可为全国同类超大城市在生态转型中优化公共部门人力资源配置、提升治理效能提供可复制的实践经验。

关键词

公园城市，公共部门，公共部门人力资源开发

Research on Human Resource Development Paths of Public Sectors in the Construction of Chengdu Park City Demonstration Zone

Jinyu Zhang

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: July 10, 2026; accepted: July 24, 2026; published: August 27, 2026

Abstract

As a new paradigm of urban development prioritizing ecological value and people-centeredness,

文章引用: 张津瑜. 成都公园城市示范区建设中公共部门人力资源开发路径研究[J]. 现代管理, 2026, 16(8): 317-328.
DOI: 10.12677/mm.2026.168190

the construction of a park city imposes far higher requirements on the professionalism and compound capabilities of human resources in the public sector than traditional urban governance. As a demonstration zone for park city development, Chengdu has exposed problems such as the mismatch between staff capabilities and post requirements, and the talent structure that is difficult to support systematic construction in the practice of ecological value transformation, intelligent governance and cross-departmental collaboration. Against this background, this study focuses on the core contradictions of human resource development in the public sector during the construction of Chengdu Park City, aiming to build an adaptive development system. By integrating human capital theory and competency model, adopting literature research and case analysis, and combining public data from Chengdu Park City Construction and Administration Bureau, People's Government of Chenghua District and other departments, this study sorts out the current practice and effectiveness of human resource development in Chengdu's public sector, accurately identifies the core problems in capacity supply, talent structure and mechanism design, and explores solutions to address capacity shortcomings, structural imbalance and institutional rigidity. The research not only provides precise human resource support for the construction of Chengdu Park City, but also offers replicable practical experience for similar mega-cities across the country to optimize the allocation of human resources in the public sector and improve governance efficiency in ecological transformation.

Keywords

Park City, Public Sector, Human Resource Development in Public Sector

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

全球城市化正加速向生态化、可持续化转型，“公园城市”这一以生态价值优先、人与自然和谐共生为核心的城市发展范式，逐渐成为破解“城市病”的重要路径。成都作为全国首个“践行新发展理念的公园城市示范区”，其建设实践为超大城市生态转型提供了鲜活样本。公园城市建设作为一项系统工程，在成都示范区的先行实践中，尤其需要生态保护、空间规划、民生服务等多领域形成治理合力。公共部门作为政策落地的“最后一公里”执行者，其人员的专业能力、人才结构与开发机制效能，是决定示范区建设质量的关键支撑。但从现实来看，成都公共部门人力资源支撑仍存在明显短板：生态价值转化、智慧治理、绿色规划等领域专业人才供给不足，基层人员生态素养与服务能力偏弱，传统培训体系与激励机制难以适配公园城市建设所需的复合型、专业化能力要求。这些矛盾暴露出公共部门人力资源开发与公园城市高质量建设需求之间存在系统性脱节，亟需通过理论与实证研究探索精准适配的解决方案。

梳理国外研究脉络，可发现其围绕生态城市治理与可持续发展导向的公共部门人力资源管理两大核心方向并行推进。在生态城市理论与实践领域，Register (1987)系统提出生态城市核心理论，强调城市建设必须尊重自然生态规律，以低冲击、低消耗、高共生为原则构建人与自然协同发展的空间形态，为后续生态导向的城市建设奠定了基础理论框架[1]。Beatley (2011)在比较国际绿色城市实践后指出，生态城市转型高度依赖跨部门统筹协调能力与系统性生态空间规划能力，但既有研究多集中于规划技术层面，未延伸至公共部门人力资源开发与能力建设路径[2]。在公共部门人力资源管理理论演进中，Hood (1991)提出新公共管理理论，主张以绩效导向、市场化工具与专业化管理提升公共部门运行效率，

成为公共部门人事改革的重要理论依据[3]；Osborne & Gaebler (1992)进一步提出新公共服务理念，强调公共治理应以公共利益、公民参与和服务价值为核心，扭转过度市场化带来的价值偏差[4]。面向可持续发展目标，国外研究逐步转向绿色能力体系构建。Grigorescu 等(2023)基于多国公共部门实证调研，开发出包含生态认知、绿色政策执行、可持续服务供给、跨主体协同等维度的绿色胜任力矩阵，证实标准化能力体系可显著提升生态治理项目落地效率[5]；欧盟委员会(2022)发布《欧洲可持续发展能力框架(GreenComp)》，提出跨界融合、动态迭代、实践导向的人才开发模式，倡导以轮岗实训、跨部门协作、多元主体参与推动公共部门人才绿色转型[6]。但总体来看，国外成果多基于成熟市场经济与稳定治理体系，在我国超大城市公园城市这一新型场景下，面临制度适配性不足、本土化落地困难等现实问题。

国内研究紧扣公园城市理念的本土化落地，形成三个既独立又深度关联的研究方向。第一，聚焦公园城市内涵阐释与建设路径，常晓鸣等从城乡融合视角出发，探讨公园城市的乡村表达，提出应当统筹城乡空间发展，推动公园城市理念向乡村场景延伸落地[7]；潘家华、廖茂林(2022)在公园城市发展范式理论分析与实践研究中指出，公园城市是生态文明时代的城市发展新范式，要实现生态空间、生活空间与生产空间的有机融合[8]。第二，聚焦新时代公共部门人力资源开发，李志等立足于历史与现实视角提出，面向治理现代化背景下人才培养应当转向“能力本位”，要实现专业素养、公共价值与实战能力协同提升[9]；孟凡伟围绕基层治理现实困境，剖析基层公务员激励机制、考核体系与职业发展通道的优化路径[10]。第三，聚焦绿色转型与人力资源管理交叉领域，程方(2020)围绕经济转型背景下绿色人力资源管理开展应用探索，搭建绿色人力资源管理分析思路，但现有研究仍停留在宏观层面，未形成适配公园城市场景的操作化方案[11]。

整体而言，国内研究在公园城市建设与公共部门人力资源开发两大领域已积累较为丰富的成果，但两者交叉研究仍存在明显短板：一是对公园城市所需的生态价值转化、智慧治理、跨部门协同、场景运营等核心能力缺乏系统界定与量化标准；二是对成都示范区这类超大城市的人才结构、引育机制、培训体系、激励约束缺乏实证分析；三是尚未形成“需求识别–能力建模–培训开发–考核激励–结构优化”的全链条人力资源开发路径。基于此，本研究立足成都公园城市示范区建设的需求，通过整合人力资本理论、胜任力模型，系统分析公共部门人力资源开发的现状、短板与优化路径。其价值在于构建公园城市语境下公共部门人力资源开发的分析框架，设计协同开发联盟等可落地方案，既解决成都生态项目推进滞后等问题，也为同类城市生态转型提供包含政策工具、评估标准的操作手册，推动理论向实践转化。

2. 理论基础与文献综述

2.1. 核心概念界定

(1) 公园城市

公园城市是以人民为中心、生态价值优先的城市发展范式，强调公园形态与城市空间的深度融合。这一理念跳出了传统城市将公园视为“点缀”的思维，而是让绿色空间像毛细血管一样嵌入城市肌理，使整座城市成为兼具生态调节功能与生活服务价值的有机整体。在具体实践中，它要求城市规划、建设与管理必须同步考量生态保护红线、绿色空间占比、居民生活便利度等多重目标，最终实现生态、生活、生产空间的共生共荣。

(2) 公共部门人力资源开发

公共部门人力资源开发就是通过培训赋能、激励引导、结构优化等手段，系统性提升公职人员的专业能力与公共治理效能。和企业人力资源开发相比，公共部门的特殊性很明显，因其承担着公共服务职

能，人力资源开发必须把公共利益的实现、政策执行的精准度、服务群众的质量放在首位。这一过程涵盖了从人员招聘时的专业匹配，到在职期间的阶梯式培训，再到绩效管理与职业发展规划的全链条，最终目标是打造一支既能应对复杂公共事务，又能坚守公共服务初心的专业化队伍。

2.2. 理论基础

(1) 人力资本理论

人力资本理论由舒尔茨(T.W. Schultz)等学者提出，该理论认为投资于人能带来更高回报，是人力资源开发的理论基石。在公共部门人力资源开发情境下，对人员的教育、培训、健康等方面的投入，如同对物质资本的投资一样，能提升个体的知识、技能与能力水平，进而提高公共部门的整体绩效与服务质量[12]。比如政府针对性地加大对公务员专业技能培训的资金投入，帮助他们快速掌握新政策工具和数字化技术，就能显著提升政策落地效率，让公共服务更贴合群众需求。不少研究都证实，经过系统培训的公职人员，在政策执行的到位率和群众满意度上，确实比缺乏培训的群体表现更优。

(2) 胜任力模型理论

胜任力模型理论由麦克利兰(David McClelland)提出，核心在于识别和培养特定岗位所需的关键能力组合。通过构建胜任力模型能够明确公共部门不同岗位人员达成高绩效所必备的知识、技能、能力、特质等要素，为人才选拔、培训设计、绩效评估提供精准依据[13]。以公园城市建设相关岗位为例，相关岗位的胜任力模型就得包含生态红线规划能力、跨部门会议协调技巧、智慧监测平台操作技能等，用这个模型去选人、育人，能让“人岗匹配”更精准，工作成效自然也会更好。实践也证明，用胜任力模型管理人力资源的公共部门，整体效能确实比没有模型的部门高出一截。

(3) 公共部门人力资源管理特殊性

公共部门的人力资源管理和其他组织比有三个显著特点：一是公益性，必须把实现公共利益放在首位，追求的是社会整体福利最大化；二是政治性，公职人员本身就是政策意志的执行者，选拔、任用、考核都必须考虑政治素养，确保国家政策能不折不扣落地；三是复杂性，公共部门层级多、机构杂，人事权限划分本来就复杂，且绩效评估很难量化，这些都让人力资源管理难度远超一般组织。

3. 成都公园城市示范区建设对公共部门人力资源的需求分析

3.1. 公园城市示范区建设的目标体系与核心任务

(1) 生态价值转化

生态价值转化是公园城市建设的核心目标之一，旨在打破“生态保护与经济发展对立”的传统认知。在生态保护修复层面，核心任务包括实施山水林田湖草沙一体化保护修复工程，推进生物多样性保护，构建全域生态安全格局。根据《成都建设践行新发展理念的公园城市示范区行动计划(2021—2025 年)》[1]，成都市以公园城市示范区建设为核心抓手，明确 2021 至 2025 年城市生态建设、城乡融合、绿色发展的总体行动部署，构建人与自然和谐共生的城市发展格局。在生态产品价值实现层面，关键在于建立生态产品价值核算体系、GEP 核算制度，探索生态补偿、碳汇交易、生态权益质押等市场化路径，推动生态优势向经济优势转化。

(2) 宜居生活营造

宜居生活营造以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点，重点在于提升城市功能品质与人文温度。高品质公共服务的核心任务是推动教育、医疗、文化、体育等公共服务设施与公园绿地、绿道系统

[1]市委、市政府印发《成都建设践行新发展理念的公园城市示范区行动计划(2021—2025 年)》。
https://cds.sczwfw.gov.cn/art/2022/5/25/art_15395_181227.html?areaCode=510100000000

融合布局，构建“公园 + 公共服务场景”。《成都建设践行新发展理念的公园城市示范区总体方案》[2]明确提出：“推动公共资源科学配置和公共服务普惠共享，为人民群众打造更为便捷、更有品质、更加幸福的生活家园。”社区治理强调构建共建共治共享机制，通过“居民议事会”“院落自治”等载体，引导居民参与社区生态建设与公共空间管理。城市更新则聚焦存量空间的有机更新，在旧厂区、老旧小区改造中植入绿色空间、慢行系统，保留城市记忆的同时提升人居环境质量。

(3) 绿色产业发展

绿色产业发展是公园城市可持续发展的经济支撑，核心在于构建生态优先、创新驱动的产业体系。创新驱动聚焦绿色低碳技术、数字经济、智慧城市等领域的研发与应用。成都积极支持新能源汽车、光伏建筑一体化等技术攻关，以推动产业的绿色升级。新经济培育重点发展平台经济、共享经济、体验经济等新业态，依托公园、绿道等场景打造消费新场景。产业生态圈构建则以绿色低碳为导向，推动产业链上下游协同，形成“研发设计－生产制造－应用服务”的完整生态链，成都东部新区的绿色低碳产业园区、天府国际生物城的生物医药生态圈，便是产业生态圈构建的积极实践。

(4) 现代治理能力提升

现代治理能力提升是保障公园城市高效运转的制度基础。智慧治理立足数字化绿色化协同转型，以数字技术赋能生态环境治理与城市运行，助力城市治理与生态保护协同升级[3]。通过“天府市民云”整合公园预约、绿道导航等服务，提升城市治理的智能化水平。协同治理打破部门壁垒，建立跨区域、跨部门的联动机制，生态环境、规划、住建等部门联合开展流域治理，增强治理的协同性。精细化管理强调精细化、标准化治理，针对公园、绿道等公共空间的管理制定标准化流程，对绿道保洁、设施维护、应急处置等进行精细化规范，以提升城市管理的品质。

3.2. 基于职能的核心能力需求分析

公园城市是生态文明时代的城市发展新范式，强调生态空间、生活空间、生产空间深度融合，对公共部门人员的系统规划、协同治理与专业服务能力提出全新要求[14]。结合成都生态空间体系规划实践，公园城市建设需以全域绿色空间格局为基础，推动治理模式从传统管理向现代化、精细化、智能化转型[15]。

(1) 战略性思维与系统规划能力

这是公园城市建设对公共部门人员的基础性要求，工作人员需深刻理解“公园城市是人与自然和谐共生的现代化城市形态”的核心理念，能够从长远视角如 50 年、100 年谋划城市发展，将生态保护、产业发展、民生改善等目标纳入系统框架；要具备跨层级规划协调能力，在编制区级规划时对接市级国土空间规划与生态保护红线，避免碎片化、局部化规划。

(2) 生态价值评估与转化能力

该能力是推动生态产品价值实现的关键，工作人员需掌握 GEP 核算方法，能够开展区域生态价值量化评估；具备生态产品开发能力，将林地资源转化为碳汇产品、将湿地资源转化为研学产品；熟悉生态补偿、碳交易、绿色金融等政策工具，能够设计符合本地实际的价值转化机制。

(3) 绿色发展与低碳管理能力

其核心是推动经济社会发展全面绿色转型，要求工作人员掌握绿色发展政策法规，绿色产业目录、碳排放权交易规则；具备低碳项目管理能力，推动光伏项目、充电桩建设的协调推进；能够指导企业开展清

[2]成都建设践行新发展理念的公园城市示范区总体方案。https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202203/P020220316357062934179.pdf
[3]中央网信办等十部门印发《2025 年数字化绿色化协同转型发展工作要点》。
https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202504/content_7021694.htm

洁生产审核、节能改造，推动产业向低碳化、循环化转型；熟悉“双碳”目标下的能源结构调整路径。

(4) 跨部门协同与整合能力

公园城市建设的综合性要求打破部门壁垒，工作人员需具备较强的沟通协调能力，能够推动跨部门任务对接；掌握联席会议、信息共享平台、项目联合审批等协同治理工具；具备资源整合能力，统筹调配不同部门的政策、资金、技术等资源，实现“规划–建设–管理”全流程一体化推进。

(5) 场景营造与空间运营能力

该能力聚焦公共空间的活力激发，工作人员需具备场景设计能力，能够结合市民需求与地域文化，打造“公园 + 消费”“公园 + 健身”“公园 + 社交”等多元化场景；掌握政府购买服务、PPP 模式等公共空间运营模式，引入专业运营团队提升空间使用效率；具备活动策划能力，通过节庆、展览、市集等活动增强市民参与感。

(6) 公共服务创新与融合能力

工作人员需具备服务场景创新能力，将教育、医疗等服务内容嵌入公园场景；掌握公共服务需求调研方法，精准匹配群众需求；具备跨界合作能力，推动公共服务机构与文旅企业、社会组织合作。

(7) 智慧治理与数据应用能力

要求工作人员掌握智慧城市技术工具，如大数据分析、物联网监测、AI 决策支持系统，能够运用数据开展城市运行态势研判；具备数据整合能力，推动不同部门数据互联互通；能够设计智慧应用场景，运用公园预约小程序、绿道智能导览系统，提升治理效能与服务便捷性。

(8) 公众参与引导与社区治理能力

其核心是构建共建共治共享格局，为实现这一目标，工作人员要具备公众参与机制设计能力，通过搭建听证会、居民议事会、线上征集平台等多元渠道，保障公众在公园城市建设中的知情权与参与权；需掌握社区动员技巧，通过组织“市民园长”“绿道管家”等志愿团队，激发居民参与公园建设的主动性与积极性，形成全民共建的良好氛围；具备矛盾调解能力，在面对公众在生态保护、空间使用中产生的利益冲突时，能通过沟通协调实现各方诉求的平衡，确保公园城市建设有序推进。

(9) 项目管理与政策创新能力

公园城市建设的各项目标需依托具体项目落地实施，这要求工作人员具备项目全流程管理能力，从项目立项的可行性研究，到招投标过程的规范执行，再到实施阶段的进度与质量把控，直至最终的验收评估，均需统筹推进，以确保项目按计划落地；公园城市建设作为创新性实践，需突破传统政策框架束缚，工作人员要具备政策创新意识，结合成都本地生态禀赋与发展实际，探索适应性政策；需掌握效果评估、满意度调查等政策评估方法，通过动态监测政策实施成效，及时优化完善政策工具，为公园城市建设提供持续制度保障。

3.3. 人才结构需求变化

公园城市示范区建设推动公共部门人才结构从“单一专业型”向“多元复合型”转型，具体需求变化如下：

(1) 高层次专业人才

重点需求领域包括生态环境、规划建设、数字经济、绿色金融等，这类人才需具备深厚的专业功底与国际视野，能够承担顶层设计、技术攻关、政策创新等任务，如生态价值评估专家、智慧城市架构师。

(2) 复合型人才

需求集中在跨领域融合岗位，例如“生态 + 规划”复合型人才，既懂生态保护又通空间规划；“技术 + 管理”复合型人才，既掌握智慧治理技术又擅长项目管理；“政策 + 市场”复合型人才，既熟悉

公共政策又了解市场运作。这类人才需具备多学科知识储备与跨界整合能力，适应公园城市多领域协同的特点。

(3) 基层实践型人才

主要分布在社区治理、公园管理、绿道运维等一线岗位，需求包括社区治理指导员，引导居民参与；公园运营管理员，负责设施维护与活动组织；生态管护员，开展日常生态监测等。这类人才需具备较强的沟通能力、实操能力与服务意识，能够将政策落地转化为具体行动。

其中高层次专业人才为塔尖，提供战略引领；复合型人才为塔身，推动中观协调；基层实践型人才为塔基，保障微观落地，共同支撑公园城市建设的全链条需求，三者形成“金字塔”结构。

4. 成都公共部门人力资源开发支撑示范区建设的现状与问题分析

本研究以成都市作为公园城市示范区公共部门人力资源开发的案例对象，主要依据如下：第一，典型性与先行性突出，成都是全国首个践行新发展理念的公园城市示范区，政策定位唯一、实践场景完整，在生态价值转化、智慧治理、绿色产业、公共空间运营等方面具备超大城市生态转型的代表性；第二，场景复杂性显著，成都兼具中心城区更新、郊区生态保护、产业绿色转型、基层社区治理等多元场景，公共部门人力资源供需矛盾集中，问题暴露充分，研究结论具备较强解释力；第三，数据可得性强、来源权威，通过检索中国知网与各级政府官网，系统获取《成都建设践行新发展理念的公园城市示范区行动计划(2021—2025 年)》《成都市公园条例》[4]等核心政策文本，并从成都市公园城市建设管理局、人社局、市委组织部及各区(县)政府公开报告中提取人才结构、培训实践、考核激励等数据，时间口径统一、基准清晰，可有效满足实证分析要求；第四，实践示范性明显，成都已形成“蓉城英才”“青年干部成长计划”“公园城市专题培训”等成套做法，既有实践成效也存在现实短板，便于提炼可优化、可推广的人力资源开发路径。

4.1. 成都公共部门人力资源开发现状概述

(1) 现有主要开发实践

成都公共部门在人力资源开发的培训体系构建上，形成了较为完善的多层级架构。国家持续完善干部教育培训体系，明确 2023 至 2027 年全国干部队伍能力建设、专业化培养的总体目标与工作要求，夯实基层治理人才支撑 [5]。各职能部门结合自身业务特点，组织专业技能培训，例如住房和城乡建设局会定期开展建筑工程质量安全、绿色建筑标准等方面的培训；生态环境局则聚焦环境污染治理技术、生态保护政策等内容，邀请行业专家进行授课。区(县)级单位则更注重基层实操，通过常态化培训，如每月一次的业务培训会，提高基层工作人员的业务熟练度和服务水平。

在具体开发项目上，围绕公园城市示范区建设，打造了一系列特色项目。“公园城市建设专题研修班”面向规划、生态、建设等领域干部开展专题培训，通过理论讲解、案例分析、实地考察等方式，加深干部对公园城市建设理念、方法和路径的理解 [6]。“绿色发展与低碳管理实训营”与高校、环保企业合作，采用案例教学、模拟操作等模式，提升干部在绿色产业发展、低碳技术应用等方面的实践能力。“智慧治理能力提升计划”联合相关机构，对干部开展大数据分析、智能平台操作等技能培训，以适应智慧城市建设的需求，市级层面持续保障相关培训资金投入。

[4]成都市公园条例。https://www.cdqingyang.gov.cn/qyfgj/bmwj/2019-08/20/content_4cb765ca2afe4bd98d090d875deaf1a9.shtml
[5]中共中央印发《全国干部教育培训规划(2023-2027 年)》。https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6909454.htm
[6]成都市“十四五”公园城市建设发展规划。
https://www.chengdu.gov.cn/cdsrmzf/c147315/2023-12/14/14b57a2de9cb42088843b8170f5fcb4f/files/590e3a4135f84c6680ced3acb41612ff.pdf

培训内容目前主要集中在三个维度，其一为政策解读，针对《成都市美丽宜居公园城市建设条例》[7]等相关政策法规开展详细解读，通过政策宣讲会、解读手册等形式帮助干部准确把握政策内涵。其二是基础专业知识教学，涵盖生态保护、城市规划原理、环境科学等领域，依托专业课程、在线学习平台等载体系统传授理论知识。其三是通用技能提升，聚焦公文写作、沟通协调、会议组织等实用能力，通过实操训练、经验分享会等方式强化干部实践运用水平。

(2) 相关人才政策与引进措施

为支撑公园城市示范区建设，成都出台了一系列力度较大的人才政策。在高层次人才引进方面，实施“蓉城英才计划”[8]，将生态环境、规划建设、数字经济等与公园城市建设密切相关领域的专家纳入重点引育目录。配套完善资金资助，以及职务职称、创新创业、安居、医疗等服务保障，以吸引高端人才来蓉工作[9]。成都市持续引进急需紧缺专业人才，通过选调生招录充实基层治理人才队伍，优化公共服务岗位人员结构，充实了专业技术队伍。

在本土人才培育上，推行“青年干部成长计划”，选拔优秀干部前往龙泉山森林公园、环城生态区等关键区域开展实践锻炼，助力青年干部积累一线工作经验。与本地高校合作，开设“公园城市管理”相关培养方向，结合公园城市建设的实际需求设置课程，定向培养兼具理论知识和实践能力的复合型人才。此外，部分区(县)还试点“柔性引才”模式，邀请外部专家担任顾问，参与重大项目的规划与决策，为公园城市建设提供智力支持。

(3) 考核激励与职业发展通道设计

考核机制方面，成都公共部门已将“公园城市建设成效”纳入年度考核体系，以此激励干部积极投身公园城市示范区建设。考核指标具体包括生态项目推进进度、公园绿道建设实效、群众满意度等，相关指标在年度考核中占据合理权重，凸显了公园城市建设在公共部门工作中的重要地位。激励措施上，成都市常态化开展公园城市建设评优表彰工作，树立行业建设标杆，激励各类主体参与公园城市高质量建设。部分单位如市住房和城乡建设局试点“绩效奖金差异化分配”制度，将考核结果与薪酬直接挂钩，充分调动了干部的工作积极性。

职业发展通道设计呈现“双轨并行”特点[10]：管理序列侧重行政职务晋升，注重干部的组织管理能力和领导协调能力。专业技术序列则设置层级清晰的职称评定路径，为专业技术人员提供了明确的职业发展方向。针对公园城市相关领域，市规划和自然资源局增设了“生态规划”“智慧治理”等专业技术岗位，并允许干部跨序列晋升。

(4) 组织学习文化建设

成都公园城市建设领域常态化开展行业学习交流活动，借鉴先进建设经验，持续优化城市生态治理与公园建设工作体系。成都公共部门积极推动组织学习文化建设，通过多种载体和方式营造良好的学习氛围。在内部层面，建立常态化学习机制，为干部提供交流探讨平台，鼓励分享公园城市建设中的经验做法、问题与思路。在外部层面，组织干部赴公园城市建设先进地区考察学习，实地观摩生态治理、智慧城市建设成果，借鉴成功经验。部分单位搭建知识管理平台，整合行业学习资料，方便干部自主学习提升。

4.2. 成都公共部门人力资源开发的核心短板与关键问题

(1) 核心能力供给与公园城市建设需求存在系统性落差

[7]成都市美丽宜居公园城市建设条例。http://www.cdrd.gov.cn/website/dffg/17548.jhtml
[8]2023 年“蓉城英才计划”申报工作启动。https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_23920457
[9]蓉城英才计划创新青年人才项目。https://home.cdcyl.org.cn/policy/detail/23
[10]中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》。https://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content_5377422.htm

在履职能力层面，公共部门工作人员的综合素养与公园城市建设所要求的复合型、专业化标准存在系统性落差，整体能力供给明显不足。面向可持续发展与绿色治理转型，数字时代背景下公共部门人力资源管理需要顺应数字化变革，持续优化能力结构与制度保障[16]。多数人员长期受传统城市治理与行政管理思维影响，缺乏生态优先、系统统筹与长远谋划的战略规划能力，在生态空间管控、产业绿色转型、公共服务融合布局等关键工作中，难以形成兼顾长期价值的整体性设计，普遍存在重项目建设、轻长效运营，重空间形态、轻内涵发展的倾向。生态价值转化作为公园城市建设的核心环节，相关人员普遍缺乏生态产品价值核算、碳汇运营、生态补偿设计、市场化资源盘活等专业能力，无法将生态资源有效转化为产业动能与民生福祉，生态优势向发展优势转化的通道不畅、效率不高。跨部门协作不畅仍是制约治理效能的关键因素，受部门壁垒、职能分割与协同机制不完善制约，工作人员在跨领域、跨层级推进项目时，常出现信息不通、流程不顺、责任界定不清等情况，导致规划、建设、管理、运维各环节衔接不畅，一体化治理效能难以充分释放，亟需通过机制创新打破部门壁垒、强化统筹联动[17]。基层工作人员数字技能与智慧治理应用能力明显滞后，对大数据监测、智慧平台操作、客流分析、智能调度等工具掌握不足、应用不深，仍依赖传统人工方式开展巡查管护与应急处置，精细化、智能化治理水平不高。场景营造与公共服务创新能力不足，工作重心偏向工程建设，对空间运营、业态培育、服务融合重视不够，难以围绕市民真实需求打造多元融合的公共场景，公共空间活力与服务效能偏低。公众参与引导与社区共治能力薄弱，在老旧小区改造、绿道建设、公园运营等工作中，动员方式单一、民意吸纳不充分、矛盾协调能力有限，共建共治共享的治理格局难以真正落地。绿色低碳政策执行与专业指导能力不足，对绿色建筑、清洁生产、低碳园区等标准理解不深，在推动区域绿色转型过程中难以提供有效专业支撑。项目全周期管理与政策创新能力欠缺，前期论证不充分、过程管控不精细、后期运维不到位，同时缺乏先行先试与制度突破意识，难以适配公园城市改革创新的现实要求。

(2) 人才结构失衡与梯队建设不匹配

当前公共部门人才配置呈现明显的失衡状态，与公园城市多元化、多层次、专业化的人才需求不相匹配。高层次专业人才与复合型人才严重短缺，生态规划、智慧治理、绿色金融、生态价值评估等前沿领域高端人才供给不足，同时兼具生态素养、规划能力、数字技能、管理思维与市场意识的跨界复合型人才更为稀缺，难以支撑顶层设计、技术攻关与模式创新。基层人才队伍整体能力薄弱、结构不均，社区治理、公园管护、绿道运维等一线岗位人员生态知识、服务意识、数字技能普遍不足，年龄结构与专业结构不合理，年长人员难以适应新技术新工具，年轻干部缺乏实战经验与基层工作方法，政策落地的“最后一公里”存在明显能力短板。专业领域人才配置失衡现象突出，公共部门人才仍以传统行政管理类为主，生态环境、大数据分析、空间规划、项目运营等专业技术人才占比偏低，人才分布与公园城市重点任务、关键领域、攻坚方向不匹配，核心岗位专业支撑力量不足。

(3) 人力资源开发机制僵化、保障效能不足

从人力资源开发机制来看，现有体系存在明显的体制性障碍与模式化弊端，开发效能不足、保障力度不够，难以实现精准赋能与长效支撑。市级层面缺乏统一高效的统筹开发体制，各部门培训计划、引才方向、能力标准各自为政，资源分散、重复投入、协同不足，未形成跨部门、跨领域、跨区域的人才联合培养格局。培训体系陈旧僵化，仍以课堂理论讲授为主，内容更新滞后、实战性不强、精准度不足，与岗位真实需求脱节，轮岗交流、案例教学、场景实训、一线历练等方式运用不足，培训成果转化率偏低。考核激励机制导向偏差，现有考核更加偏重行政任务与经济指标，生态治理成效、公共服务质量、群众满意度、改革创新力度等权重偏低，激励手段单一、薪酬竞争力不足、职业晋升通道狭窄，难以有效激发人员干事创业的内生动力，也难以吸引和留住高层次专业人才。产学研协同育人机制不健全，高校人

才培养、专业机构培训与公共部门实际岗位需求匹配度不高，课程设置、实践教学、认证任用衔接不够紧密，人才供需错位问题突出，新录用人员适应周期长、岗位适配度偏低。知识管理与组织学习机制缺失，全市缺乏统一的公园城市政策库、案例库、工具库与方法库，先进经验难以复制推广，学习交流、复盘优化、创新容错的氛围不足，难以形成自我迭代、持续提升的长效赋能生态。

5. 成都公园城市示范区建设中公共部门人力资源开发路径

5.1. 构建协同开发体制机制，破除跨域壁垒

以体制机制创新为突破口，打破部门分割与权责模糊现状，形成人力资源开发的合力。建立跨部门协同开发联盟，由成都市公园城市建设管理局牵头，联合规划、生态、住建等部门成立“公园城市人才开发联席会议”，每季度召开专题会议协调培训资源、共享开发成果，同时制定“跨部门人才联合培养实施细则”，明确绿道养护、生态项目等跨域工作的责任划分与协同流程。优化考核评价体系，重构以“生态效能 + 民生满意度”为核心的考核指标，将 GEP 核算成效、公共空间使用率、群众参与度等纳入干部考核，并对生态项目推进成效突出的干部设立建立生态治理成效专项评价档案，在晋升中给予倾斜。

5.2. 实施精准化能力提升工程，填补能力缺口

聚焦九大核心能力短板，构建“靶向培训 + 实战历练”的能力开发体系。定制化培训体系设计，针对生态价值转化、智慧治理等薄弱环节，开发“公园城市能力提升模块库”，包括 GEP 核算实操课、智慧平台操作实训，同时减少传统课堂培训占比，增加场景运营沙盘模拟、跨部门项目复盘等互动课程。实战化历练平台搭建，计划 2026 年前扩大“青年干部成长计划”覆盖范围至 40%，选派干部参与环城生态区建设、公园商业运营等一线项目，实行“项目导师制”，并建立“能力认证机制”，将白鹭湾湿地公园客流管控、少城街道老旧小区改造等实战案例纳入考核，认证结果与岗位任用挂钩。

5.3. 优化人才结构与引育机制，破解供需矛盾

通过“引高端、育复合、强基层”三维发力，构建与示范区建设匹配的人才梯队。靶向引进高层次人才，实施“公园城市人才专项计划”，将现有安家补贴标准提高 20%，并配套“人才工作室”“项目决策权”等政策，同时在天府新区、东部新区试点“双聘制”，允许高校专家同时担任公共部门技术顾问，参与重大项目决策。系统培育复合型人才，联合四川大学等高校开设“公园城市复合型人才研修班”，设置“生态 + 规划”“技术 + 管理”等交叉课程，每年培养 200 名跨领域人才，推行“轮岗交流制度”，要求规划、生态部门干部在基层治理岗位历练不少于 1 年，提升多场景适应能力。夯实基层人才基础，加大近郊村镇社工配置力度，将社工配比提升至 1:500 (近郊)与 1:300 (城区)持平，开展“基层生态管家”认证培训，针对社区工作者开设生态知识与数字技能课程，确保 40%基础薄弱人员 1 年内达标。

5.4. 创新人力资源开发模式，激活内生动力

突破传统开发模式局限，构建“多元参与 + 动态迭代”的开发生态。推动政企社学研协同开发，与万科、腾讯等企业共建“公园城市实践学院”，联合社会组织开展“市民园长”培养计划，每年培育 500 名基层治理骨干，将西南交大“公园城市管理”微专业课程与公共部门岗位需求对接，建立“学分互认”机制，提升人才适配率至 60%以上。推广场景化开发工具，开发“公园城市能力沙盘”，模拟生态项目风险管控、跨部门冲突协调等真实场景，建立“移动学习平台”，支持干部随时学习复用，减少重复调研成本。

5.5. 健全激励与保留机制，稳定人才队伍

通过薪酬改革、职业通道、荣誉激励组合拳，增强公共部门人才吸引力。优化薪酬与激励体系，对

生态规划、智慧城市等紧缺岗位实施“市场薪酬参照制”，薪酬水平提升至企业同岗位的80%，设立“公园城市创新奖”，对推动场景运营创新、政策突破的团队给予最高50万元奖励。拓宽职业发展通道，建立“管理 + 专业”双轨晋升体系，专业技术人员可通过“生态高级工程师”“智慧治理专家”等职称评定提升待遇，与处级干部持平，从基层技术岗位选拔10%的优秀者进入街道办管理层，打破“内部转任”的单一晋升模式。

5.6. 强化知识管理与创新驱动，培育持续发展能力

建立公园城市知识管理平台，整合各区(县)生态项目案例、政策创新成果，设置“问题库–解决方案库–工具模板库”，支持跨区域复用。鼓励政策与实践创新，设立“创新容错清单”，允许在公园商业设施比例、生态用地兼容等方面突破常规政策限制，每季度举办“公园城市创新工坊”，组织干部与企业、市民共同设计场景方案，激发创新活力。

6. 结论

成都公园城市示范区建设实践表明，人力资源是推动生态价值转化、提升治理效能、实现高质量发展的核心要素[18]。成都作为全国首个践行新发展理念的公园城市示范区，其建设任务呈现生态价值转化、智慧治理、跨部门协同、公共空间运营、绿色产业培育等高度复合化特征，对公共部门人力资源的能力结构、人才梯队与开发机制提出了系统性、高标准要求。本研究基于人力资本理论与胜任力模型，结合成都市及各区(县)官方公开数据，系统剖析公共部门人力资源开发的实践成效、核心短板与深层矛盾，并提出适配性优化路径。研究表明，成都公共部门已围绕公园城市建设构建起专题培训、人才引进、实践锻炼、考核激励等基础性开发体系，在政策创新与实践探索上取得阶段性进展。但同时存在三重突出矛盾，一是核心能力供给与示范区建设需求存在系统性落差，生态价值转化、跨部门协同、智慧治理、场景运营、公众参与引导等关键能力存在明显短板；二是人才结构失衡，高层次复合型人才占比偏低，基层人才能力不足，专业配置与区域分布不均；三是开发机制僵化，培训模式单一、产学研协同不足、激励与职业发展通道效能偏弱，难以支撑长期高质量发展。针对上述问题，本研究从协同体制、精准赋能、人才结构、开发模式、激励保障、知识管理六个维度提出一体化开发路径，旨在形成“需求识别–能力补齐–结构优化–机制保障”的闭环体系，推动公共部门人力资源从传统行政型向生态治理复合型转型。

成都案例的特殊性体现在三方面，第一，成都承担国家层面示范区使命，政策强度、项目密度、场景丰富度显著高于一般城市；第二，作为西部超大城市，其人才供给、财政保障、基层基础与东部城市存在差异，人力资源开发必须兼顾可行性与渐进性；第三，成都以“公园形态融入城市空间”为特色，对场景营造、公共服务融合、社区生态治理等能力需求更为突出。因此，本研究提出的路径在被其他城市借鉴时，必须进行本地化调适，一是结合城市层级与财政能力，调整人才引进补贴标准与培训投入强度；二是根据本地生态禀赋、产业结构与治理重点，重构胜任力模型与培训模块；三是依据行政区划与部门架构，优化跨部门协同机制与考核指标设置；四是结合人口结构、基层治理基础，差异化设计基层人才培育与数字赋能方案。

总体而言，本研究为成都公园城市示范区建设提供了精准化人力资源支撑方案，也为国内同类城市在生态转型进程中优化公共部门人力资源配置、提升治理现代化水平提供有价值的参考和可供调适的分析框架。公共部门人力资源开发是长期系统工程，未来需持续跟踪公园城市建设目标迭代，动态优化能力标准、培训体系与评估机制，强化数字技术在人才培养中的应用，推动人力资源开发与城市高质量发展同频共振。

参考文献

[1] Register, R. (1987) Ecocity Berkeley: Building Cities for a Healthy Future. North Atlantic Books.

[2] Beatley, T. (2011) Green Urbanism down under: Learning from Sustainable Communities in Australia. Island Press. https://doi.org/10.2307/jj.41003427

[3] Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, **69**, 3-19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

[4] Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley.

[5] Grigorescu, A., Munteanu, I., Dumitrica, C. and Lincaru, C. (2023) Development of a Green Competency Matrix Based on Civil Servants' Perception of Sustainable Development Expertise. *Sustainability*, **15**, Article 13913. https://doi.org/10.3390/su151813913

[6] European Commission (2022) GreenComp: The European Sustainability Competence Framework. Publications Office of the European Union.

[7] 常晓鸣, 卢燕群, 吴晓婷. 做优公园城市的乡村表达推动城乡融合发展[J]. 先锋, 2023(12): 32-34.

[8] 潘家华, 廖茂林. 公园城市发展范式理论分析与实践研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022.

[9] 李志, 陈旎, 李苑凌. 历史与现实: 新时代基层公务员需要特征及激励机制[J]. 重庆社会科学, 2020(4): 96-108, 2.

[10] 孟凡伟. 基于经济发展转型视角下的绿色人力资源管理: 理论建构与实践路径[J]. 知识经济, 2018(20): 9-10.

[11] 程方. 经济转型背景下绿色人力资源管理的应用探索[J]. 中国管理信息化, 2020, 23(14): 130-131.

[12] Schultz, T.W. (1961) Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, **51**, 1-17.

[13] McClelland, D.C. (1973) Testing for Competence Rather than for "Intelligence". *American Psychologist*, **28**, 1-14. https://doi.org/10.1037/h0034092

[14] 郑博. 生态文明视域下公园城市建设的逻辑理路[J]. 黑龙江社会科学, 2024(4): 18-24.

[15] 柘弘. "公园城市"理念下重庆城市生态公园规划设计研究: 以北部新区为例[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆大学, 2019.

[16] 邱茜, 李姝婷. 数字时代公共部门的人力资源管理: 机遇、挑战与应对策略[J]. 中国行政管理, 2021(12): 44-51.

[17] 孙迎春. 公共部门协作治理改革的新趋势——以美国国家海洋政策协同框架为例[J]. 中国行政管理, 2011(11): 96-99.

[18] 成都市社会科学院, 中国社会科学院生态文明研究所. 公园城市发展报告(2023)——人与自然和谐共生的现代化[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2024.