

宁波市城市公园规范化管理的法律思考

杨雨婷

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年4月9日; 录用日期: 2024年5月6日; 发布日期: 2024年6月29日

摘要

城市公园是城市公共空间的重要组成部分, 也是一项不可或缺的公共基础设施。伴随城市化进程加快, 城市中的绿色空间拓展受到阻碍, 公园管理体系在规划建设过程中缺少完备的法律制度保障。宁波市作为东部沿海较发达城市, 其城市公园建设和管理具有一定代表性和研究意义, 通过观察其城市公园发展现状, 分析其在城市公园管理规范上存在的问题, 最后在此基础上从立法、产权关系和公众参与三个层面提出可行建议, 以期在城市公园规范化、法制化管理提供思路和借鉴。

关键词

城市公园, 规范化管理, 法制化管理

Legal Reflection on Standardized Management of Urban Parks in Ningbo City

Yuting Yang

Faculty of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Apr. 9th, 2024; accepted: May 6th, 2024; published: Jun. 29th, 2024

Abstract

Urban parks are an important component of urban public spaces and an indispensable public infrastructure. With the acceleration of urbanization, the expansion of green spaces in cities is hindered, and the park management system lacks comprehensive legal protection in the planning and construction process. As a relatively developed city along the eastern coast, Ningbo's construction and management of urban parks have certain representativeness and research significance. By observing the current development status of its urban parks, analyzing the problems existing in urban park management standards, and finally, on this basis, proposing feasible suggestions from the three levels of legislation, property rights relations, and public participation, it aims to provide

文章引用: 杨雨婷. 宁波市城市公园规范化管理的法律思考[J]. 法学, 2024, 12(6): 3942-3946.

DOI: 10.12677/ojls.2024.126559

ideas and references for the standardized and legalized management of urban parks.

Keywords

Urban Parks, Standardized Management, Legalized Management

Copyright © 2024 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

党的十八届五中全会首次提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，城市发展向绿色可持续性方向转型[1]。公园绿地是城市人居环境的重要组成部分，对于美化环境、防灾避险以及促进居民交往等方面都起到了至关重要的作用，因此，在未来的城市规划中必将迎来更大的建设力度，以迎合社会发展的需求。当前，我国城市绿化建设尚处于基础薄弱的阶段，在未来较长一段时期内，仍将致力于建设与提升。面对社会发展的新变化，如何规范化管理公园绿地资源是一个现实难题，亟需从法律制度层面上实现保障与创新。

2. 城市公园的概念界定及法律意义

在国内，通常以“城市公园绿地”代替“绿色空间”的概念，综合《风景园林基本术语标准(CJJ/T91-2017)》[2]《城市绿地分类标准(CJJ/T85-2017)》[3]以及《城市绿地规划标准(GB/T51346-2019)》[4]中对“公园绿地”的定义，表明城市公园绿地是城市建设用地范围内以被植被覆盖为主要形态的绿化环境较好的区域，具有改善城市内部生态环境、方便居民休闲等作用。结合我国《园林基本术语标准》(CJJ/T91-2002J217-2002)、《中国大百科全书(建筑、园林、城市规划)》以及《公园设计规范》等对于“城市公园”的定义：城市公共绿地的一种类型，由政府或公共团体建设经营，供公众游憩、观赏、娱乐等的园林，具有较完善的设施和良好的绿化环境，由此可见，城市公园较侧重于空间的功能性和景观性[5]。

作为现代都市的重要组成部分，城市公园在为市民提供休闲娱乐场所的同时，也彰显了国家对公民权益的尊重与保障。追溯历史，首个城市公园诞生于 1843 年的英国利物浦，名为伯肯海德公园，它免费向公众开放，开创了城市公园的新纪元[6]。而在中国，最早的城市公园则是 1868 年在上海公共租界建立的“公共花园”，它标志着我国公园建设的起点。城市公园的产生与发展，不仅是近代社会文明进步的体现，更是具有其深刻的历史必然性。进入现代社会，法治成为国家治理的基本方式，城市公园也因此被赋予了新的内涵——作为保障公民休息权的重要场所。这意味着，城市政府肩负着法律赋予的责任，必须为其居民提供适宜的公共休闲空间，以满足他们休憩养生的需求。

3. 宁波市城市公园基本情况

3.1. 城市公园绿地发展现状

由宁波市统计局公开的数据显示，宁波市城区公绿面积且近十年增长迅速，由 2010 年的 1725 m² 增长到 2021 年 5443.26 m²，实现了十年间三倍增长。人均公绿面积也得到了很大提升，由 2010 年 10.49 m²/人提升至 14.82 m²/人，可见宁波市政府部门对城市公园绿地建设规划上的重视。

在地理空间上，宁波市主城区在地理结构上被甬江、姚江、奉化江划分为江北、海曙、鄞州三个片

区，因此，宁波市公园空间分布有其自身特殊规律。根据宁波市园林绿化中心提供的关于主城区公园绿地的数据，截止 2022 年底，宁波市主城区已建成城市公园 205 个，其中综合公园 39 个，专类公园 77 个，游园 17 个，社区公园 72 个。从表 1 中可以看到，单看公园总数，鄞州区数量最多，且各类型公园均有覆盖，其他几个区的公园数量相差不大，但江北区总数最少。就公园类型来看，海曙区和镇海区缺乏游园，北仑区和江北区的专类公园建设相对较少。

Table 1. Distribution of various types of parks and green spaces in the main urban area of Ningbo City
表 1. 宁波市主城区各类型公园绿地分布

公园类型	游园	社区公园	综合公园	专类公园	总计
海曙区	0	7	9	13	29
江北区	1	9	7	7	24
镇海区	0	7	4	15	26
北仑区	1	20	3	6	30
鄞州区	10	22	12	24	68
奉化区	5	7	4	12	28

来源：宁波市园林管理中心。

3.2. 城市公园规范化管理现状

自 2003 年宁波市荣获“国家园林城市”殊荣后，城市园林绿化建设步伐显著加快，旨在构建“绿盈名城，花漫名都”这一国家生态园林城市的品牌形象。然而，随着城市化的推进，城区土地资源日益紧张，增量稀缺，导致公园绿地建设面临着面积偏小、数量不足、类型单调等挑战，进而加剧了城市绿色空间资源分布的不均衡。近年来，为加强城市公园绿地建设，宁波市政府陆续出台了《宁波市城市绿地认建认养认管实施办法》《宁波市城市绿化条例》以及《宁波市生态绿地系统专项规划》等一系列政策文件。但是，当前城市公园绿地的规划尚缺乏系统完善的制度保障，公园建设与管理方面仍存在诸多盲区。因此，亟需从法律层面寻找突破口，进一步完善相关法规，以确保城市公园绿地建设的科学性与系统性，从而满足居民对绿色空间的需求，推动城市的绿色可持续发展。

3.3. 宁波市公园规范化管理面临的问题

3.3.1. 城市绿化立法体系缺位

《宁波市城市绿化条例》于 1992 年批准实施后至今已有 32 年，最近一次修正在 2018 年。长久以来，《条例》作为宁波市城市绿化管理部门依法履行职责的有效依据，为实现城市公园绿地规范化管理、推进宁波市的城市绿化事业发挥了基础性作用。但是近年来，宁波市城市绿化建设和绿化品质对标杭州、深圳、青岛、厦门等全国大城市第一方队已经明显落后，对照国家生态园林城市创建要求，宁波市也存在一定差距。并且原《条例》制定时间较早，制定时的立法环境与当前社会现实有很大的差异，设定的部分管理方式、管理措施相对滞后，已经难以适应当前新形势的需要，特别是国家、省等制定的有关城市绿化的相关规定在不断完善，原《条例》设计的个别制度存在着缺漏，实用性、可操作性存在偏差，个别条款与上位法冲突，需要根据上位法进行适当调整。

3.3.2. 产权关系的模糊性

对城市公园绿地的保护力度之所以显得薄弱，很大程度上源于其产权(所有权或使用权)主体的不明确性[7]。尽管国家《城市绿化条例》第十八条详细规定了绿化养护的责任归属，如城市公共绿地、风景林

地、防护绿地、行道树及干道绿化带的绿化工作均由城市人民政府城市绿化行政主管部门负责，然而该条例并未对城市绿地的权属作出具体规定。宁波市在城市绿化法规上引入了树木所有权的确认制度，但却未能对是否实施产权化管理，如交易、补偿制度等进行明确，导致这种产权确认制度因缺乏内在的利益驱动而难以充分发挥其应有的功能。随着社会进步和市民生活品质的提升，模糊的产权制度、单一的供给模式逐渐暴露出其局限性。这种模式不仅在公园绿地的数量上难以满足市民日益增长的需求，更在质量上难以达到市民的期望。

3.3.3. 缺乏公众参与机制

现行地方性法规对城市公园一般明确规定由园林行政主管部门主管，其他部门协同管理，其中忽略了公众参与意识[8]。宁波市政府在 2018 年发布的《关于印发宁波市公园绿地街景建设与管理工作实施方案的通知》中强调了群众参与的重要性，倡导一种多主体治理模式，但是对于公民如何参与公园管理仍缺乏具体规定。同时，从社会支持上看，公园建设参与部门多为政府组织，非政府组织的地位和作用也没有得到充分的重视和发挥。

4. 城市公园规范化管理的对策建议

4.1. 完善立法体系，推动公园管理法制化

合理设定公园绿地系统规划编制层次，同时注重多尺度规划的衔接。公园绿地规划作为城市系统规划的一项专业细分，应当与其他类型的用地规划体系形成紧密的对应与联动。在此基础上，应致力于构建一个涵盖国家、区域、城市及分区等多个尺度的绿地系统规划体系。同时，为确保规划的有效性和连贯性，还需注重多尺度规划之间的衔接与统一，从而确保整个规划体系的协调性和可操作性。实现城市公园管理法制化是城市绿化管理机制、体制和法制的综合协调、互相作用的结果[9]。其中城市绿化分类是的基础，城市绿地系统规划是的依据，绿地用途转用审批是关键，执法监督是保障。

4.2. 健全产权制度，规范城市公园用途管制

在城市公园管理中，应根据其不同类型与功能，确立恰当的所有权、使用权和管理权主体。城市绿地涵盖公园绿地、防护绿地、风景林地、居住区绿地及单位附属绿地等多种类型。其中，公园绿地作为公益性绿地，在城市空间内分布广泛、与居民联系紧密，因此其所有权与管理权应归属于国家，地方政府不得擅自处置，包括改变绿地性质或转让绿地。但国家可依法授予地方政府相应的管理权和使用权，并明确其责任。此外，还需重新评估城市绿地的经济、社会和环境价值，承认其所蕴含的巨大价值[10]。通过科学评估等手段，量化城市绿地的产权，提升征收和占用各类城市绿地的经济成本，切实维护城市绿地的生态功能作用。

4.3. 创新公众参与机制，突出城市公园社会性

归根到底城市公园的消费者主要是城市居民和外来游客，公众的支持和参加对于后续城市公园的管理和发展有着良好的促进作用，政府相关部门可通过多种形式，如媒体宣传、问卷调查及个人访谈等，引导公众参与到城市公园的改造过程中来。不仅仅是参与城市公园的规划和设计，还应参与公园建设的各个环节，培养市民的主人公意识，增进他们与公园之间的情感。获得公众的认同与支持的城市公园系统规划也将产生更大的法律效力与社会效益。完善绿地系统规划公众参与制度，根本的出路是实现城市绿地系统规划信息的公开化和公众参与程序的法制化。

5. 结语

在推进美丽中国建设的征程中，深化城市公园规划法律制度建设的任务显得尤为紧迫与重要。为了

有效支撑城市公园管理规范化、法制化，必须构建一个既有完善的法律与行政法规体系作为保障，又包含明确政策方针指引的支撑体系。只有当城市绿化系统的结构与布局得到科学合理的规划，并与城市的发展建设紧密相连时，才能充分发挥其对城市生态环境的最大生态效益，进而为居民打造一个优质、宜居的生活环境。

参考文献

- [1] 生态环境部. 奋力谱写新时代生态文明建设新华章[J]. 求是, 2022(11): 23-28.
- [2] 中华人民共和国住房和城乡建设部发布. 风景园林基本术语标准建筑规范[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.
- [3] 徐波, 郭竹梅, 贾俊. 《城市绿地分类标准》修订中的基本思考[J]. 中国园林, 2017, 33(6): 64-66.
- [4] 住房和城乡建设部. GB/T 51346-2019 城市绿地规划标准建筑规范[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019.
- [5] 秦明涛, 吴玉萍, 吴庆书. 浅谈城市公园管理体制变革[J]. 现代园艺, 2023, 46(9): 168-171.
- [6] 刘红纯. 世界主要国家国家公园立法和管理启示[J]. 中国园林, 2015, 31(11): 73-77.
- [7] 高谊, 江灏, 元妮娜. 城市绿地用途管制问题与制度建设研究——以青岛市为例[J]. 城市发展研究, 2016, 23(10): 133-137+148.
- [8] 刘俊宜, 陈伯礼. 关于城市公园可持续发展的法制思考[J]. 中国园林, 2016, 32(12): 107-110.
- [9] 陈君帆, 倪建伟, 唐小平, 等. 中国国家公园标准体系构建研究[J]. 林业资源管理, 2019(6): 1-6.
- [10] 刘子卉. 国家公园建设与社会经济发展的平衡——评《中国国家公园建设与社会经济协调发展研究》[J]. 世界林业研究, 2021, 34(3): 130-131.