

# 岭南中小城市创建国家园林城市存在的问题与对策探析

## ——以广西壮族自治区贺州市为例

罗代宏

贺州市园林绿化管理中心

**摘要:**贺州市在创建国家园林城市的过程中, 发现的问题主要有公园管理制度不健全、规划编制滞后、公园绿化活动场地服务半径覆盖率不足、城市绿地防灾避险设施不够齐全、植物园建设滞后、园林绿化工程持证上岗率低等问题, 并从贺州实际出发, 抓紧完善公园管理立法、完善公园体系规划、建设口袋公园、植物园、加强防灾避险绿地设施建设、加强园林绿化工程管理, 实现园林城市共建共享等方面给出建议, 为岭南中小城市创建国家园林城市提供参考。

**关键词:**贺州; 国家园林城市; 创建; 对策

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.117

### 引言

创建国家园林城市是贯彻落实新发展理念, 推动城市高质量发展, 建设宜居、绿色、韧性、人文城市的重要举措<sup>[1]</sup>。贺州市位于岭南的桂粤湘三省交汇处, 毗邻粤港澳大湾区, 近年来以“于高水平建成广西东融先行示范区”为目标, 在贺州市城市总体规划的引领下, 大力推进城市基础设施建设, 在生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容、创新活力和宜居乡村等方面有了较大提升, 但与国家园林城市标准仍有不少差距。

近年来, 贺州市积极贯彻落实新发展理念, 推动城市高质量发展, 打造粤港澳大湾区美丽后花园, 增强城市综合竞争力, 贺州市创建国家园林城市刻不容缓。现就贺州市创建国家园林城市过程中的一些问题与对策进行探讨, 希望能够对岭南其他中小城市创建国家园林城市提供借鉴。

### 一、贺州市创建国家园林城市的现状分析

贺州是一座古老而年轻的城市, 贺州的建置至今已有2100年, 2002年成立地级贺州市。贺州区位优势明显, 地处湘、粤、桂三省区交界地, 毗邻粤港澳大湾区, 是“海上丝绸之路”海陆交汇对接处, 素有“三省通衢”之称<sup>[2]</sup>。2016年10月, 被国际人口老龄化长寿化指导委员会和国际地理联合会健康与环境委员会授予“世界长寿市”称号。贺州历史人文丰厚。2100多年的建城史, 让贺州积淀了丰厚的文化底蕴。

贺州市历届政府都十分重视城市园林绿化建设, 自2014年获得广西园林城市称号以来, 更是掀起了一股公园建设热潮, 大钟山公园、北堤公园、贺州园博园、爱莲湖公园等几大公园相继建成开放, 贺州市实现了综

合公园从无到有的历史性跨越, 公园绿地面积从2014年的200.58公顷, 提高至2018年的383.74公顷。2018年贺州市正式提出创建国家园林城市, 经过了几年的努力城市园林绿化建设取得了有目共睹的成效, 截至2021年底, 贺州市建成区绿地率好绿化覆盖率分别为40.48%和43.18%, 人均公园面积为21.04m<sup>2</sup>/人, 建成北堤公园、光明大道等绿道42.86公里, 万人拥有城市绿道长度达1.7公里, 每10万人拥有综合公园个数达到1.6个。2022年, 在我市建市20周年之际, 我市印发了《贺州市创建国家园林城市实施方案》, 成立了由市委书记、市长挂帅的创建国家园林城市工作领导小组, 领导小组下设办公室, 统筹协调推进创园工作。为全力推进创建国家园林城市工作, 市委、市政府将国家园林城市创建纳入“四城同创”体系, 一体推进, 合力共创。旨在通过“创城”的抓手来打造建设宜居、绿色、韧性、人文、文明城市, 推进城市高质量发展。

### 二、新的《国家园林城市标准》主要指标与贺州实际对比

2022年2月25日住房和城乡建设部印发了《国家园林城市申报与评选管理办法》, 将国家园林城市标准由原来的8个类别57项指标优化调整为4个类别18项指标, 对国家园林城市的申报创建、评选表彰、评选方式、动态管理以及复查等工作作出了重大调整。其中几个重要指标变动较大, 如城市绿地率从31%提高到40%, 绿化覆盖率从36%提高至41%, 人均公园绿地面积从8 m<sup>2</sup>/人提高到12 m<sup>2</sup>/人, 公园绿化活动场地服务半径覆盖率从原来的80%提高到85%。承担防灾避险功能的公园绿地中水、电、通讯、标识等设施符合相关标准规范要求提高到防灾避险绿地设施达标率100%, 增加了园林绿化持证上岗率100%等<sup>[1]</sup>。虽然新的标准中指标类型和个数都减少了但其考核的内容更加集中、更偏向园林绿化、标准更高。对比新标准虽然贺州市几大主要指标均已达到国家园林城市标准, 但仍有公园服务半径覆盖率、林荫路达标率、防灾避险绿地设施达标率、城市湿地保护实施率、园林绿化持证上岗率等指标存在短板弱项。

### 三、创建国家园林城市存在的问题

自2018年贺州市提出创建国家园林城市以来, 贺州市委市政府大力推进宜居城市建设, 推进城市双修, 园林绿化建设稳健发展, 创建国家园林城市成效显著, 但贺州市作为一个新兴城市, 建市时间只有20年, 城市发展是在原来贺县的城市框架中发展起来的, 城市基础设

施短板尚有存在，各项管理制度仍需要不断完善。

### （一）城市园林绿化管理基础薄弱

1. 规划不够完善。一是在国土空间规划背景下城市绿地系统规划需要进一步修编。二是公园体系规划尚未完成。三是植物园规划建设滞后。

#### 2. 园林行业管理有待加强

（1）园林管理立法需要完善。虽然2021年贺州市颁布了《贺州市城市绿化条例》对城市园林绿化建设管理提供了法律保障，但是随着城市公园的增多，在公园管理暴露出来的问题也逐渐暴露。另外在《贺州市城市绿化条例》的宣贯和执法上比较薄弱，

#### （2）园林监管机制需完善

在规划上，园林绿化主管部门主动参与全市规划的程度还不够，城市用地中争取绿化用地、古树名木保护上仍欠力度。在建设项目配套绿化工程审查不够深入，特别是在园林绿化建设项目上监管制度和机制不够健全，园林绿化主管部门不能够掌控项目全过程的进度，缺乏对项目进行全过程监管。园林管护市场化比例过低，未与市场形成互通，对引导推动行业发展的作用不足。

### （二）绿地布局不均衡

贺州市绿地相对集中分布在城东片区、高铁片区和平桂新城，而在八步老城区、平桂西湾街道、黄田镇等老城区绿地较少，特别是公园绿化活动场地不多，公园绿地分布不够均衡，设施不够完善，可达性较差，公园绿化活动场地服务半径覆盖率不足，根据初步遥感测评数据提示，在未实施补短板项目前，贺州市建成区公园绿化活动场地服务半径覆盖率约为84.71%，未能形成“300米见绿、500米见园”格局。

### （三）绿地品质不够高

虽然近年来贺州市大力推进公园建设，但是公园的品质与广西内的南宁、柳州等城市的品质还是差距比较大，主要体现在三个方面。一是公园养护水平不够高、由于养护经费投入不足，公园养护仅能够维持公园正常运转，与精细化养护仍有差距。二是绿地植物造景艺术不够，景观层次不佳，没有能够利用贺州喀斯特地貌特征石山景观相互借景。三是关于景观文化特色不足，界定缺乏丰富的文化底蕴，精致度不够高，能够体现贺州特色的景点不多，具有历史保护价值公园保护措施不够完善。四是城市道路绿化建设标准低、公园绿地配套设施欠账多、功能不完善、设施老化。五是防护绿地建设、城市绿道建设一直未得到有效重视等问题。六是公园绿地中防灾救灾避难设施及无障碍设施需进一步完善建设，以提高公园的社会公共安全服务功能。

### （四）城市园林景观文化特色不足，历史文化保护乏力

目前贺州市现已建成的公园、广场、游园绿地、街道绿化缺乏文化特色，称之为园林精品为数不多，园林

景点缺乏丰富的文化底蕴、精致度不够、特色性不高。具有历史保护价值的西约街历史文化街区、西湾电厂历史文化街区等保护措施和办法不多，历史文化保护乏力。

### （五）绿化养护经费不足

自2020年以来，受疫情冲击和经济下行压力较大的影响，我市城市园林绿化养护经费一直削减，反之园林绿化主管部门管护的绿地面积翻倍增长，园林绿化养护一直维持在保成活。保运转的状态下进行，园林绿化养护经费及其困难。

### （六）专业技术及管理人员不足

截至2021年底我市建成区绿地面积达2316.04公顷，市区两级园林绿化行政管理人员共9人，从事园林绿化养护管理人员约50人，其中高级工程师5人，工程师6人，专业管理人员不够。面临着“任务重、人手少、资金缺、压力大”的实际困难，由于监督人员力量不足导致我市园林绿化工程质量监督管理、园林绿化养护管理等方面存在力不从心，无法做到全面、及时、有效的行业监管和养护管理。

### （七）园林绿化科研及智慧园林建设滞后

贺州市目前尚无园林绿化科研机构，贺州市园林绿化管理中心作为贺州市园林绿化管理的事业单位尚无参与到任何政府科研项目，目前尚停留在苗圃培育苗圃城区绿化补种的初级阶段，园林绿化科研力量薄弱，无法为贺州市未来园林绿化行业发展提供科学支撑。另外，在园林绿化工程质量监督管理、园林绿化病虫害防治、水肥管理、整形修剪等养护关键环节方面没有建设智慧园林信息化管理平台，在园林管理的各个方面仍高度依赖人力物力。

## 四、创建国家园林城市对策建议

贺州市创建国家园林城市应当利用岭南喀斯特地貌的山山水水自然格局优势，充分挖掘岭南、瑶族文化、长寿特质等地域文化特点，结合创建过程中发现的短板弱项，多措并举，多管齐下，多点突破的方式补齐短板弱项。

### （一）坚持规划引领，完善监管机制，狠抓长效管理

1. 规划引领，构建寿城绿色生态底蕴。一是结合国土空间规划三区三线划定成果开展绿地系统规划修编工作，同时结合公园开放共享需求开展公园体系规划。二是加强植物园的规划建设，进一步完善植物园配套设施。

#### 2. 完善园林绿化管理立法，形成长效监管机制。

（1）加强绿化条例宣贯，补齐公园管理立法。一是制定《贺州市城市绿化条例》宣贯方案，园林绿化主管部门牵头推进宣贯工作，并定期坚持宣贯成效。二是结合贺州公园管理实际，参照区内外城市公园管理立法经验，推进贺州市公园管理条例立法工作，补齐公园管

理的短板不足。三是加强条例实施的执法监督，以案促学，以案促为鉴，推动条例落地生根，保障园林绿化管理事业健康可持续发展。

(2) 园林监管机制需完善。在规划上，园林绿化主管部门主动参与全市规划的程度还不够，城市用地中争取绿化用地、古树名木保护上仍欠力度。在建设项目配套绿化工程审查不够深入，特别是在园林绿化建设项目上监管制度和机制不够健全，园林绿化主管部门不能够掌控项目全过程的进度，缺乏对项目进行全过程监管。园林管护市场化比例过低，未与市场形成互通，对引导推动行业发展的作用不足。

### (二) 推进口袋公园建设，共享绿色普惠绿地空间

积极落实《住房和城乡建设部办公厅关于推动口袋公园建设的通知》(建办城函〔2022〕276号)对八步街道、西湾街道、黄田镇区等公园绿化活动场地覆盖不到的区域，利用街旁绿地、闲置地，因地制宜增设健身、娱乐、游憩等配套设施，健身游步道、活动小广场等，建成小而美的口袋公园，满足市民就近休闲活动的需求。根据口袋公园使用人群的景观设施和活动空间需求，做到面向老人、弱势群体、儿童等多元化使用群体<sup>[3]</sup>，补充完善口袋公园设施建设，加大精细化管理力度，实现各类公园功能完善、景观优美，实现公园绿化活动场地服务半径覆盖率达85%以上。

### (三) 完善和优化公园配套设施，提高公园的服务水平

公园是园林城市指标体系的重中之重，公园规划建设管理水平是城市园林绿化管理水平的缩影。一是针对不同区域等级的绿地因地制宜采取购买服务、劳务外包以及市本级养护队伍直接养护等多种形式模式，有重点、分区域地进行管护。二是加强管理人员的学习培训，不断提高管理人员的专业素养，提高公园管理监督水平。三是对照《公园设计规范》有关要求，因地制宜结合“公园+体育主题”“公园+文化创意”“公园+儿童主题”等“公园+”模式积极探索推进公园绿地开放共享实施<sup>[4]</sup>，不断完善老年、儿童游憩、防灾避险、科普教育等配套设施、逐步有序实现财政养护公园的开放共享，缓解财政养护经费不足压力，不断提高公园服务水平。四是加强公园规划审查事中事后监管，针对公园布局、设施配置、植物造景以及文化融入进行严格把关，提高公园的文化特色、造景艺术水平。五是加强历史文化街区、具有历史价值公园的保护，建立健全保护机制，有效保护本土文化景观。六是加强城市道路绿化、城市绿道建设标准，加强精细化养护。

### (四) 拓宽资金渠道，多载体参与绿地建设和养护

一是将园林绿化建设养护资金列入市、区两级财政预算中，各级财政应安排与绿地增长面积相匹配的养护资金。二是根据公园项目包装情况有条件的可以通过

PPP模式进行建设运营移交，对建设项目配套绿化也可以和主体项目一并实施PPP模式进行建设运营移交，这样可以解决了部分大型公园和大型项目配套绿化的建设运营费用。三是根据《贺州市城市绿化条例》规定，对建设项目配套绿地率不足部分，可以通过采取异地绿化模式，有园林绿化主管部门根据城市绿地系统规划指定区域，建设同等价值的绿地，以解决政府投资绿地建设费用不足问题。四是结合一批城市双修的水利项目、旧城更新项目建设一批综合性公园和口袋公园，如金泰湖、永丰湖公园、黄安寺、狮子岗排洪河公园等。四是探索社会参与认建认种认养的方式解决园林绿化建设养护资金压力，提高公众参与园林绿化建设水平。

### (五) 加强园林绿化管理人员配置，推进智慧园林建设

一是根据岗位工作需要加强专业技术岗和管理岗位人员的岗位技能培训，提高不同岗位的履职能力和管理水平。二是加强全市园林绿化工技能培训，住建部门要严格按照《园林绿化工程建设管理规定》在招投标环节，明确园林绿化项目的施工企业应具备与从事工程建设活动相匹配的专业技术管理人员、技术工人要，实现园林绿化工持证上岗率达100%。三是结合“数字贺州”和“数字城管”平台建立“智慧园林”信息化管理平台和信用评价体系。通过贺州“智慧园林”管理平台对园林绿化建设项目招投标、规划设计、建设、验收、移交、管理等全过程进行智慧化管理。特别是对地下隐蔽工程、土壤质量、栽植土球、树木规格、病虫害监测等重要环节、关键节点进行动态监管，使绿化工程质量全过程受控，实行对城市园林建设的动态管理。

## 五、结语

创建国家园林城市是实现贺州市高质量发展的内在要求，通过对贺州市创建国家园林城市的短板弱项分析，进而提出强化规划引领、优化监管、突出文化特色、推进城市双修等措施，不断提高城市园林绿化水平，改善城市人居环境，实现城市可持续发展，不断满足人民日益增长的美好生活需求。

## 参考文献

[1] 国家园林城市申报与评选管理办法[J]. 浙江园林, 2022(01): 8-11.

[2] 刘建军. 海上丝绸之路海陆对接线的开辟及其现代意义——谈贺州区域文化传统现代化[J]. 贺州学院学报, 2012, 28(01): 40-43.

[3] 梁一平, 柴戈霞, 谭广文. 基于社区生活圈的口袋公园使用现状与优化策略研究[J]. 广东园林, 2022, 44(06): 86-91.

[4] 赵敬岚, 刘滨谊. 贵安新区公园城市规划建设路径探析[J]. 城市建筑, 2022, 19(10): 186-191.