

自主治理视角下社区花园建设管理的对比研究

——以纽约布鲁克林社区花园和上海杨浦区百草园为例

赵文怡, 肖铭

摘要: 社区花园起源于欧美, 至今依旧流行于世界范围内多个国家、地区, 近年来, “社区花园”也逐渐频繁地出现于我国的新闻报道与学术研究中。但是社区花园建成后管理国内还处于探索和尝试的过程中。本文在梳理中外社区花园文献报道的基础上, 运用埃莉诺·奥斯特罗姆的公共池塘资源自主治理理论对纽约布鲁克林区社区花园和上海杨浦区百草园两个案例进行对比分析, 以公共池塘制度的存续发展条件为依据, 比较其再建设和管理过程中的差异, 通过分析发现, 国内社区花园建设过程中政府、社会组织和居民三方权力分配不合理, 同时缺乏居民公众参与思想引导, 导致居民在管理过程中的缺失。最后基于我国的城市管理模式, 推导总结了城市社区花园自主治理的可行方案和营建策略, 希望为国内社区花园设计和营建提供借鉴。

关键词: 社区花园, 自主治理理论, 城市更新, 多元主体

1 引言

随着中国城镇化进程的快速推进, 城市空间不断扩张, 城市人口持续增长, 城市功能的不断复杂, 居民更加注重社区环境质量。公园等绿色基础设施建设是缓解快速城市化带来的热岛效应、城市内涝等问题的有效办法。近年来, 伴随着城市更新、城市双修及生态城市建设, 由欧美兴起的社区花园建设被引入中国, 这种新型的城市绿地组织受到了各方的欢迎。

“社区花园”、“社区公园”“社区共建花园”等词条越来越多地出现在国内的学术研究与社会报道中: 北京市自 2009 年开始实行“首都绿化美化花园式社区”工作, 直至今日, 北京已经建成 511 个花园社区^[1]; 上海市四叶草堂公益组织自 2014 年起建设了 88 个公益社区花园, 推行城市空间的微更新以及公众参与设计规划的新型管理模式^[2]; 深圳市在绿色基金会支持下提出“自然公园-城市公园-社区公园”的三级公园体系, 并在 2019 年建成了首个社区共建花园, 为深圳市花园城市建设提供了新的思路^[3]。随着越来越多的社区花园建设, 社区花园的后续管理问题慢慢引起了学界注意, 社区花园在给社区环境增光添彩的同时, 后续的可持续经营管理问题逐渐被重视, 社区花园虽小, 但管理难度却可能比传统公园大。如何使社区花园项目避免“公地悲剧”的产生, 是城市公共治理中重要的问题。

纽约社区公园是公地治理的典型案列。社区花园是典型的公共品, 和大型的市政公园一样对公众免费开放。纽约政府没有通过加强监管的方式或者市由私人组织提供收费的服务的方式来维持社区花园存续发展, 同时在社区花园的建设管理过程中并不完全监管, 花园也不

收费, 这些花园许多都得到了其使用者自下而上的自觉维护, 成为城市中的重要绿色景观。本文引入埃莉诺·奥斯特罗姆的公共池塘资源自主治理理论, 通过纽约布鲁克林区社区花园和上海市杨浦区百草园两个案例进行对比分析, 讨论其在管理过程中的差异, 最后总结城市社区花园营建策略和管理模式, 以期对国内社区花园建设和管理引发新的思考。

2 自主治理理论在社区花园建设管理上的适用性

2.1 公共池塘自主治理理论简述

1968年英国加勒特·哈丁教授在《The tragedy of the commons》的文章中提出了“公地悲剧”的理论模型。在公共选择理论中, 有关“囚徒困境”、“公地悲剧”和“集体行动困难”等理论模型都说明: 个体的理性行为却最终导致产生集体的非理性结果。为了避免上述情况的发生, 学者们普遍认同两种方案: 彻底私有化(市场手段)和通过外部强权的监督与控制。

公共经济学的代表人物埃莉诺·奥斯特罗姆在大量实证案例研究的基础上, 提出了公共池塘的概念。所谓公共池塘资源, 既不同于纯粹的公益物品(不可排他, 共同享用), 也不同于可以排他、个人享用的私益物品, 同时也有别于收费物品或者俱乐部物品(可以排他, 共同享用), 它是难以排他但是共同享用的, 例如森林资源、水资源等, 这种公共池塘具有可再生性和稀有性的。^[4]针对公共池塘资源的管理问题, 奥斯特罗姆提出在政府和市场之外, 应该还有一种可能的模型来解决公共池塘资源的问题。在《公共事物的治理之道》一书中她提出了“自筹资金的合约实施博弈”, 认为没有彻底的私有化, 没有完全的政府权力的控制, 公共池塘资源的使用者可以通过自筹资金来制定并实施有效使用公共池塘资源的合约^[5], 对我国现实的治理实践颇有启发。

2.2 自主治理理论的适用性

国内目前政府和民众都开始认识到公共绿地在提升城市环境质量和城市居民生活品质上的重要性, 但是目前国内多半是政府担任主导建设和后期维护管理各类公共绿地, 无论是城市级的大型公园绿地还是社区内的组团绿地, 居民在各类公园或花园中主要扮演使用者角色, 由居民实际参与管理和创建的社区花园建设基本处于缺失状态。^[6]近些年来, 随着越来越多的口袋公园、社区花园的建设, 人们开始重视这种微型花园的建设管理问题, 如果依旧保持高度的集权管理模式, 政府将投入大量的人力物力在这些微型绿地的建后管理上, “易建难管”的情况成为普遍。这时欧美社区花园自主治理建设管理模式开始被社会所提倡。

公共池塘自主治理理论讨论的是除了依靠政府和市场的管理外, 居民如何通过自治维护管理公共池塘资源。社区花园作为一个纯粹的公益物品, 其内部的景观绿化资源的使用者是周围所有居民, 同时它在现如今高密度的城市空间内部相当于珍稀资源, 讨论其建设管理问题可以通过自主治理理论讨论其管理过程中政府、市场和居民三方应该所处的位置和作用, 提出可行实施策略和实现要素。

3 案例概况与对比

3.1 纽约布鲁克林社区花园建设管理基本概况

纽约市布鲁克林区中部的一个街道内有一块空地，约 60 平方米，以前上面曾盖了房子。（图 1）1997 年大火后，这块地就被空置了十多年。自 2012 年起，空地周围的居民们开始自行筹款、清理废墟，渐渐地将这块地改建成了一个社区花园。同时，居民组建公益组织来专门管理、维护这个花园。但是这块地的所有权一直是那座被烧毁房子的开发商，虽然开发商一直默许居民们将土地改造成社区花园，但他也随时可以行使其对这块土地的所有权，并在上面盖房子。



图 1 纽约布鲁克林社区花园地区位图
（图源：<https://m.huxiu.com/article/305091.html>）

经历了 2016 年纽约保障用房和社区花园谁去谁留的市议员选举大战，经营良好的花园管理组织和居民们非常希望纽约市政府能买下这个他们这个“自家后院”。因为如果纽约政府买下了这块空地，按照政府目前的计划，此园仍将保持其“社区花园”的使用属性，政府并不会接管并提供大规模的人力和财力资助，之前管理这个社区花园的居民自治组织仍然会是这个花园的运营者。这块土地从私有到公有，改变的仿佛仅仅只是土地的公私属性而已。自 2017 年三月起，纽约市公园局已经得到当地居民、自治组织以及布鲁克林区长的支持买下了这块土地，购地的资金由布鲁克林区长、市议会议员和市长三方提供。布鲁克林的这块土地在转为公有后并不会被标记为严格意义上的公园用地（Parkland）。为保持其社区参与型，这块地会被标记为“Green Thumb 社区公园”——其属性虽然不是严格意义上的公园用地，但实质上极大提升了这块用的稳定性。

3.2 上海杨浦区百草园建设管理基本概况

上海市杨浦区的百草园案例建设于鞍山四村第三小区，占地 200 m²（图 2）。该小区建设于 20 世纪 50 年代，作为上海老旧小区重点整治对象，其绿化率仅为 15.65%。2014 年，刘悦来



图 2 上海市杨浦区百草园区位图
（图源：https://m.thepaper.cn/baijiahao_11817464）

发起了由 20 多位景观设计师和农业专家组成的“四叶草堂”。百草园项目是由四平街道办

事处与四叶草堂于 2016 年共建的,通过将老旧小区中的小区公园改造为居民可通过集体园艺活动参与共建的社区花园,是居民区居民自治自营的社区花园典型。^[12]

规划前期,由业委会进行决议选出了一块现状经营不佳的公共空间地块,位于小区公共绿地旁已经够荒废的草地,建设方案由四叶草堂提供,由居民审议。建设初期进行了大量的社区调查和居民宣传,在了解到居民缺乏民主沟通的平台时,设计团队和小区的居委会共同建立了议事平台想要打造规划者、决策者和居民之间的沟通渠道。^[11]

建设之后,由社区组织学生形成小小志愿者团队是该社区花园管理的活跃力量。在后续经营过程中,百草园作为打虎山路小学的自然教育基地,举办了多次的园艺科普教育活动,小志愿者们可以在这个活动过程中学习园艺技能,促进了以小志愿者和家长为主的自主治理空间管理机制。

但是现今该地块经笔者调研发现已经基本荒弃,地块内可以看到之前规划建设时种植的蔬菜植物等以无人管理,地块被上锁半封闭起来,实施也已老旧。访问了社区内的老年人们则表示仅知道花园的存在,但是并不了解社区花园的相关内容,也不曾参与小区组织的社区花园活动。访问社区内的学生们则表示曾参与过花园种植活动,但现在以基本不开展活动了。

3.3 两个案例建设管理过程分析对比

对比两个案例结合美国和中国的国情,可以发现二者建设和管理区别,国外的社区花园往往是居民共识的结果,从花园的选址到具体方案的规划,再到资金的筹集,大多是通过政府、居民、各类组织的协商所达成。对于国内社区花园来说,建设一般是政府极力推动的结果。虽然这样可以使公园快速建成落地,但由于缺少社会的协同和居民参与,居民在社区花园的建设和使用中,往往会出现“有使用的权利、无保护的义务”,后期公园的经营和维护面临问题(表1)。

表 1 两个案例中三方参与社区花园建设管理内容对比

	纽约布鲁克林社区花园		上海杨浦区百草园	
	组成	行为活动	组成	行为活动
政府	市议会	提供用地但不参与用地管理	市园林局、街道办事处、居委会	政府主导项目建设和后续管理、组织活动
社会公益组织	居民自发组织	建设经营管理	社会企业、高校师生	设计方案、组织活动
使用者	周围居民	自发分片区进行种植活动,维护花园后续管理	社区居民(但是实际受益者定位社区内学生)	参与种植科普活动、形成志愿服务组织

4 基于自主治理理论的对比分析

4.1 自主治理理论在案例中不同时间段的具体体现

4.1.1 自下而上的自主治理——纽约布鲁克林区社区花园

在第一阶段中,花园的使用者大部分是住在一个街道的社区居民,其间社会关系相对融洽,且他们自发成立的公益组织制定了详细的内部管理规定,人们并主动筹钱支持花园的运

营。因此在这个案例中公共资源是由使用者自身而不是政府来进行的管理。在这一阶段中体现了：除了政府和私企之外，居民和社区之间有着很强的社会凝聚力，以及约定俗成的“软规则”，很好的经营了这块社区花园。

在第二阶段中，案例中社区花园建在火灾废墟上，本质上是一块随时可能被强制开发的私地。在纽约土地可以在公家、私家之间以市场价自由流转，将一块私地转变为公地只需要买卖双方谈判和市规划局的批准，而如果要一块原本是公共公园的土地变成道路和楼房等其他用途，则需要州政府的批准。所以“建公园”和“拆公园”的难度是极其不对等的，这种不对等是有意地从立法层面保护了城市中公共绿地的稳定性。居民通过政府介入把私地转换为公地，让公地从此有了法律保障的稳定性，维系后续经营。

综合来看，纽约布鲁克林社区花园案例中，用地权属的稳定是维系公共池塘的关键，居民自下而上的经营管理模式可以很好地运作花园。政府负责提供用地，公益组织制定完善的经营管理规则，居民进行自组运作，公共池塘资源存续发展（图3）。

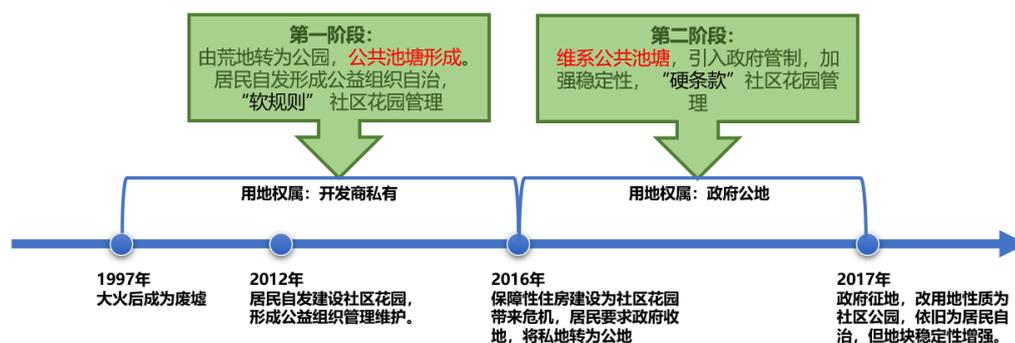


图3 纽约布鲁克林区社区花园时间轴（图源：自绘）

4.1.2 自上而下的政府主导——上海杨浦区百草园

在第一阶段中，社区建成，中心绿地按照规划建设，公共池塘产生，公共池塘资源管理者为以居委会为代表的政府方，该地块的用地性质为居住用地下的社区绿地，用地权属属于全体居民。但是国内居民权责意识弱，放管地块资源荒废，小区居民认为管理是物业的工作，而老旧小区物业费较少，经营很难维系，在这个阶段中政府主导管理下的权责不清是公共池塘荒弃的主要原因。

第二阶段中社会公益组织的介入，进行了公地重新设计活化，公共池塘资源重新分配，引入了自治思维，但是此阶段中公益组织的权力在建设而非管理，管理权依旧在政府。

第三阶段在公益组织建成后退后，政府依旧无法调动全体居民的管理经营热情，公共池塘资源逐渐失衡，花园又陷入了第一阶段的循环中。

综合来看，相比于第一个案例中居民完全的自治和公益组织贯穿全过程的经营管理，第二个案例在公地活化后依旧采取政府管理的模式，没有公益组织进行深入管理策划，政府对

权属于居民的细碎化社区花园监管力度大不如城市公园，无法做到全面监督管理，此时社区居民又缺乏用地权属自治意识导致花园荒弃（图4）。

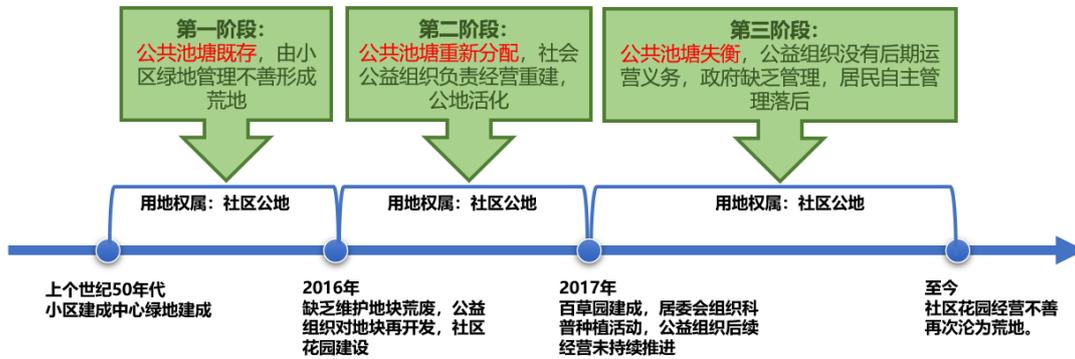


图4 上海杨浦区百草园时间轴（图源：自绘）

4.1.3 两个案例内的权属对比

对比两个案例中的权属关系可以发现，纽约布鲁克林社区花园中的公共池塘土地所有权为政府，开发权、经营权、管理权都是属于公益组织的，而公益组织是通过居民自发组建的。第二个案例中土地性质是社区公地，用地其实是属于社区居民的，除了开发中有社会组织参与，其他内容都是政府主导。权属分配和纽约布鲁克林社区花园案例的本质区别是政府在开发过程中的全程参与和社会组织在管理过程中的缺失。

针对公共池塘的开发权结合国内具体情况看，应权属于政府，由政府组织公益组织和居民共同参与到项目前期建设中，这样可以提高建设效率和保证项目合法性。而后续管理则可以学习国外经验，政府牵头鼓励社会组织参与到社区花园经营中，保证项目运作的可持续性（表2）。

表2 两个案例内的权属对比

	纽约布鲁克林社区花园	上海杨浦区百草园
土地所有权	前期开发商所属 后期政府公地	社区公地
开发权	公益组织（居民自发）	政府和社会公益组织
经营权	公益组织	政府
管理权	公益组织	政府
使用权	周围居民	社区居民

4.2 公共池塘制度的存续发展条件在两个案例中的体现

奥斯特罗姆对于公共池塘资源制度能否长期存续提出了八条设计原则，分别是：

- ①清晰界定边界。
- ②占用和供应规则与当地条件相一致。
- ③集体选择的安排。
- ④监督。
- ⑤分级制裁。
- ⑥冲突解决机制。
- ⑦对组织权的最低限度的认可。
- ⑧嵌套式企业。^[5]

该理论的设计原则在两个案例中的分别体现（表 3）：

表 3 自主治理设计原则在两个案例中具体体现

自主治理理论设计原则 ^①	对应案例是否满足 ^②	
	纽约布鲁克林社区花园 ^③	上海杨浦区百草园 ^④
清晰界定边界 ^⑤	政府后期赋予地块用地性质和边界；周围居民使用 ^⑥	经居委会讨论划定花园范围；社区居民使用，用地权属为全体社区居民 ^⑦
占用和供应规则与当地条件相一致 ^⑧	前期用地权属于开发商，居民属于私自开发；后期用地转为公地，政府正式授权公益组织，花园形式不变（前期未满足，后期满足） ^⑨	政府允许高校公益组织参与项目，但是后期经营缺乏，花园变成荒地 ^⑩
集体选择的安排 ^⑪	公众参与贯穿于全过程，花园纳入公地也是由居民极力推动 ^⑫	公众参与贯穿全过程，但是公众自身参与意识薄弱，实际大部分居民无法直接参与到项目中，被动接受（未满足） ^⑬
监督 ^⑭	全民监督（政府、社会、个人） ^⑮	公众缺乏监督意识，政府对后期监管滞后（未满足） ^⑯
分级制裁 ^⑰	社会组织制定违规制裁机制 ^⑱	政府制定违规制裁机制 ^⑲
冲突解决机制 ^⑳	没有于政府直接沟通的有效公众论坛，导致后期居民需要自发游行发表观点（未满足） ^㉑	建设了线上的议事平台，用以规划师、政府决策者和居民是三方交流，但主要为建设初期使用 ^㉒
对组织权的最低限度的认可 ^㉓	公益组织制定管理规则的权力，且政府不参与管理 ^㉔	公益组织和高校的设计方案受公众和政府监督，且政府直接参与管理，公益组织权力受限（未满足） ^㉕
嵌套式企业 ^㉖	过程中公益组织权力最大，且组织由居民自发成立，集建设、管理、经营为一体 ^㉗	过程中政府权力最大，居民参与度低，过程中未形成嵌套式企业（未满足） ^㉘

从表格可以看出，之所以布鲁克林这块社区花园之所以能持续性经营是因为其在建设和管理过程中满足了自主治理理论存续发展原则。但是在冲突解决机制方面，案例中的现状未达成简单交流的沟通平台，所以导致当保障用房和社区花园冲突时，居民只能选择演讲游行喷漆等形式反抗，如果可以设置层级清楚的管理机制，形成政府和居民的沟通平台就更有利于维持自治治理和政府扶持的良好社区花园的管理方式。

反观上海杨浦区社区花园案例，政府是花园建设的推动者，公益组织的权力受到了局限，居民习惯于政府主导管理全部内容，缺乏自主治理的思想，虽在过程中政府和设计者创造了很多公众参与的机会，但是居民参与实际较少，参与人员和实际使用者有差异，导致后续经营过程中政府、公益组织和居民三方面的权责分配不明确，社区花园经营不善逐渐荒废。

5 自主治理理论对社区花园建设管理的指导

5.1 社区花园自主治理的实现可行条件

按照自主治理理论存续发展条件，结合国内普遍的自上而下规划建设环境，提出国内社区花园管理自主治理可行方法（表4）。

表4 自主治理设计原则对应国内社区花园建设的可行方法

理论设计原则	对应国内社区花园管理的条件
清晰界定边界	政府在用地上给予花园清晰的边界
占用和供应规则与当地条件相一致	使用过程中花园用途不可转移，不能违规停车，私占公地
集体选择的安排	满足周围市民的实际使用需求，普及公众参与的思想
监督	召集市民参与社区花园管理，设置花园管护责任人，形成全民监督，实现共建共享（政府、社会、个人）
分级制裁	法规先行，政府规划成果中赋予相应的用地性质，保证地块稳定性后，放权于社会组织，有社会组织建立管理规则
冲突解决机制	建设初期设立项目交流平台，市民参与设计；建后管理时期设置政府留言板，积极接纳市民监督，市民可反馈意见至社区（村）管理机构
对组织权的最低限度的认可	政府下放权力至社区（村）居委会，居委会可制定计划方案管理创新社区花园建设
嵌套式企业	政府负责花园建设和后续更新，管理维护落实到基层，使用权力由社区居委会组织居民行使，鼓励居民参与志愿服务团队

政府、社会、居民三方分工协作，共同建设管理社区花园。其中政府提供政策支持，下放权力至基层居委会，作为建设主体和组织者，与社会组织共建社区；社会的公益组织、高校等负责专业支持和后续经营管理建设，同时在管理过程中与居民共同策划活动；居民内部通过组织志愿服务队、政府任命责任负责人的等方式积极参与到社区花园的运营维护中，激发居民主任意识，形成社区花园自主治理体系（图5）。

5.2 社区花园的多方参与的营建策略

社区花园建设应该提倡多方参与机制，调动政、企、民三方。其中政府（包括是园林局、街道办事处、居民委员会等）由于其对城市公共空间的监管建设职能，应在社区花园建设过程中扮演发起者和监管者的角色，为社区花园建设提供用地支持和政策支持；社会组织或高校师生在社区花园建设中扮演运营者的角色，其组织的社区花园建设更具有在地性和创意性，增加了社区花园的社会价值；城市居民和社区居民作为花园的实际使用者、最大获益方应参与到建设管理的全过程，公众参与的建设模式更有利于后续的自主治理（表5）。

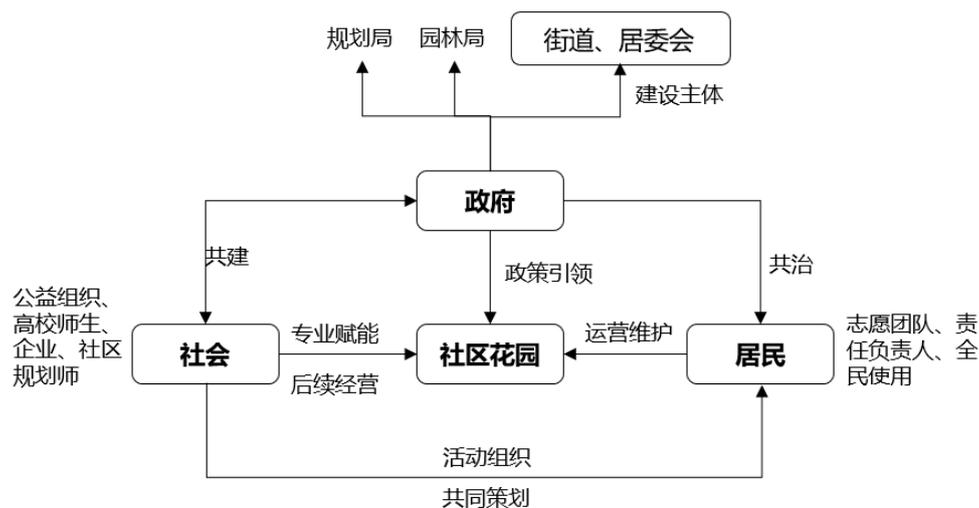


图5 国内社区花园建设管理逻辑框架
(图源：自绘)

表5 国内社区花园多方参与的营建策略

	扮演角色	作用	目的	作为建设主导方时的优缺点	
				优点	缺点
政府	发起者、监督者	社区花园用地提供、边界划分；政策支持；监督管控；资金支持	城市规划的落实和城市环境提升；法律层面保证社区花园用地稳定性	社区花园可以长足发展，有充足的自近和政策支持	居民意愿有时不能得到充分表达，后续管理耗费人力物力
社会组织、高校	运营者、宣传者	技术支持；建成后管理运营；活动组织；	实现公益、科研等目的；实现盈利，利于后期可持续经营	社区花园将充满更多的创意性和在地性；更善于组织居民参与	建设中可能支持不足
居民	使用者、管理者、监督者	社区花园活动参与；活力来源；后续维护和监督	获得社区花园景观资源；实现个人、社会双重效益	社区居民意愿充分表达	建设过程难组织，后续建成管理难以长期维持

6 结语

综合来看,社区花园在国内大致分为政府、商业组织、私人团体等多种的建设主体类型,所以它的管理方式也应该更加灵活。针对不同建设主体的社区花园,政府在制定管理条例时应该分清其权属关系,分类管理,同时注重自治权力的下放,考虑“自上而下”与“自下而上”两种治理模式的紧密结合,同时注重对居民公共参与自主治理思想的宣传培养,在政府政策、管理方式、社会思想三方面共同形成社区花园自主治理的可持续运营体系。

参考文献

- [1] 魏瑶,何建勇.首都花园式社区已达 511 个居民推窗见绿出门赏花[J].绿化与生活,2021(02):48-49.
- [2] 陈格. 城市社区花园营建策略与实现要素研究[D].浙江大学,2021.
DOI:10.27461/d.cnki.gzjdx.2021.001911.
- [3] 赵莹莹. 公众参与理念下的社区花园营造模式研究[D].浙江大学,2020.
- [4] 蔡绍洪, 向秋兰.奥斯特罗姆自主治理理论的主要思想及实践意义[D].经济与管理, 2010.
- [5] 埃莉诺·奥斯特罗姆著. 公共事务的治理之道[M].余逊达, 陈旭东译.上海译文出版社, 2012.
- [6] 钱静.缺席的景观——城市规划语境下的社区花园研究[D].南京:东南大学,2011.
- [7] 张克中.公共治理之道:埃莉诺·奥斯特罗姆理论述评[J].政治学研究,2009(06):83-93.
- [8] 何琪潇,谭少华,申纪泽,孙雅文.邻里福祉视角下国外社区公园社会效益的研究进展[J].风景园林,2022, 29(01): 108-114. DOI:10.14085/j.fjyl.2022.01.0108.07.
- [9] 张鑫.奥斯特罗姆自主治理理论的评述[J].改革与战略,2008(10):212-215.
- [10] 任恒,杨雪莹.超越“公地悲剧”——埃莉诺·奥斯特罗姆公共池塘资源自主治理思想述评[J].特区经济, 2015(08):66-70.
- [11] 刘悦来,尹科变,魏阔,范浩阳.高密度中心城区社区花园实践探索——以上海创智农园和百草园为例[J]. 风景园林,2017,(09):16-22.
- [12] 齐玉丽,刘悦来.在地自主 多元融合:上海社区花园公共艺术实践参与机制探索[J].装饰,2021(11):45-49.
DOI:10.16272/j.cnki.cn11-1392/j.2021.11.002.
- [13] 蔡君.社区花园作为城市持续发展和环境教育的途径——以纽约市为例[J].风景园林,2016(05):114-120.
DOI:10.14085/j.fjyl.2016.05.0114.05.

作者简介

赵文怡,硕士研究生,华侨大学建筑学院

肖铭,副教授,华侨大学