从“财政输血”到“自我盈利”：广州市公园造血功能的重塑与价值提升

程仁武[1,2]　苏　宇[1,2]　马振环[1,2]　粟　娟[3]

（1. 广州市林业和园林科学研究院，广州 510000；2. 广州市生态园林科技协同创新中心，广州 510000；3. 广州市林业和园林局，广州 510520）

广州市有 1 516 个公园（城区公园 1 423 个，城郊森林公园 93 个），是大湾区城市公园、森林公园数量最多、高地森林景观质量最优的城市。然而，这些资源还只是沉睡的“绿水青山”，主要依靠财政补贴，极具优势的生态资源难以充分实现价值，导致形成”生态高地”与“经济洼地”并存的困局。我国已进入大健康时代，居民健康观已经从治疗为主转变为预防保健为主。公园作为居民健康消费的重要场所，应创造更多的经济价值和社会价值。如何将广州市的公园从公共服务基础设施升级为全民健康基础设施，将公园优势资源转化为生态资产，从“绿水青山”转换成“金山银山”，这是目前亟需破解的难题。广州市公园以森林康养为核心，引入社会资本，打造以中医药为主导的森林康养体系和国家级户外运动示范区，培育森林公园经营龙头企业，快速提升旅游效益，带动周边镇村融合发展，助力公园建设带来新的经济增长点，从“财政输血”转向“自我盈利”。

1　广州市公园经营管理面临的困境

近年来，广州市积极探索公园向运动休闲、森林康养等功能与服务转换的路径，取得了有益的成效。但受制于管理体制，公园既要遵循“科学保护、合理利用”的原则，又受限于“严格保护”的传统模式，导致以下 3 方面困境。

1）公园经营造血功能弱。广州市城市公园大多为开放式公园，人流量大，但二次消费场景缺乏，“旺丁不旺财”现象突出。森林公园具有基础设施差、服务设施落后、交通不便利、文旅设施缺乏的共性，公园主要依靠财政投入和少量的门票为收入来源。据不完全统计（表 1），2024 年公园财政投入占总投资额度的比例由 2022 年的 84%降至 79%，营收增幅为 121%，但自我盈利能力仍很弱。

表 1　近 3 年广州市市级城市公园和全市森林公园营收和投入

年份	入园人数/万人次	营收资金/万元	投入资金/万元	
			总投入	其中财政投入
2022	4 936	16 367	77 933	65 523
2023	7 203	31 269	91 804	74 370
2024	8 124	36 209	112 709	89 490

2）对上位法规、政策的认知存在偏差。国家和省级层面出台了多项自然保护地法规和政策。然而，森林公园管理条例与自然保护地政策之间存在一定的冲突，两者关于旅游配套设施建设用地具体处理模式不一样、不协调，导致森林公园旅游配套设施难以落地。另外，市区相关部门、森林公园管理者对上位法规或政策存在某些相左的认识，在具体工作中不敢去碰触其科学合理利用的这条线。

3）森林公园管理体系不适应市场化运作。广州森林公园管理和经营主体是事业单位，其直接市场化经营存在短板，缺少社会资本参与森林公园建设运营的长效机制，迫切需要管理与市场运营分离。

2　公园建设的国际国内先进经验

森林资源的多功能利用已成为世界主流趋势。公园提供户外运动、康养疗愈、休闲健身等功能与服务正在为各地公园带来更多的生态红利和新的经济增长点。

1）江苏天目湖国家级森林公园市场化运营促进“生态变现”。江苏天目湖森林公园是国家级森林公园，长三角短途度假标杆；据江苏省林业局 2025 年发布的数据，年接待游客 1 213.82 万人次，年旅游收入 29.75 亿元，并以优良的生态资源和庞大的游客量带动周边镇村发展。公园附近的桂林村，依托森林公园的资源和人流，据常州市民政局 2025 年发布的数据，年接待游客 150 万人次，年旅游收入 3.5 亿元，成为“绿水青山就是金山银山”的典型

基金项目：广州市科技局社会发展项目（202206010058）

第一作者：程仁武，男，1985 年生，研究生学历，高级工程师，研究方向为城市林业。E-mail：renwuCHENG110@126.com

通信作者：粟娟，女，1964 年生，研究生学历，高级工程师，研究方向为城市林业。E-mail：sujuannihao@126.com

案例。总结天目湖森林公园的管理模式是：政府管生态、守底线，企业拓市场、管运营；大力发展二次消费，各景区植入二次消费场景，提高出游体验及森林公园整体变现能力；打造“溧阳白茶”“天目湖鱼头”等地理标志品牌，延伸价值链。

2）杭州市千岛湖国家森林公园实施“保护中发展、发展中反哺”。千岛湖国家森林公园和广州市流溪河国家森林公园同为中国首批十大国家森林公园之一。千岛湖森林公园坚持“生态保护优先，多元产业融合，全域旅游联动”的发展理念，依托湖泊、森林、岛屿景观，重点发展生态观光、水上运动、康养度假等业态。据淳安县人民政府2025年发布的数据，下湖游客126.77万人，实现门票和游船艇收入1.88亿元，登记旅客390.39万人，带动周边民宿、渔家乐等产业。旅游直接就业3万余人，间接带动10万人，由政府负责规划与监管，国企（千岛湖旅游集团）主导景区开发，民企（如洲际、开元）运营高端酒店，为全国湖泊型森林公园提供了“保护中发展、发展中反哺”的范本。

3）德国将森林康养纳入国家公费医疗保障体系。德国是森林康养的诞生地，于1990年将森林康养纳入国家公费医疗保障体系。该举措不仅没有提高公费医疗总支出，反而使得相关费用降低近30%。据德国联邦统计局2021年公布数据，全德获批的森林康养基地达350余处，每年游客近10亿人次，占德国旅游收入的67%，并形成了一批具有代表性且极具国际竞争力的产业集团。例如，著名的黑森林康养基地，面向不同人群提供丰富的大众休闲、康养、运动等项目，将森林康养医疗功能植入酒店，同时融入当地特色的木雕手工艺品和黑森林蛋糕、葡萄酒等产品，形成了一个高度集成和协同发展的森林康养产业体系。

4）美国以国家公园入口社区带动区域协调共建共享。入口社区是毗邻国家公园的镇村，是进入国家公园的门户。近20多年来，美国大力建设入口社区，为公园提供餐饮、住宿、停车服务，展示自然及人文历史，以此推动国家公园和周边镇村的跨界合作。例如，美国农业部林业局2023年公布的数据显示，大烟山国家公园年游客量超过1 400万，其中北入口社区承载40%的入园游客。该社区不仅为大烟山国家公园提供游客服务功能，同时利用公园的客源实现自身特色产业发展，如特色主题旅游产业、会展业、文化产业，成为重要的游客目的地和美国国家公园入口社区的典范。

3 加强广州市公园经营造血功能的建议

3.1 以森林康养为核心，对公园实施精品化、保护性开发

森林康养已上升为健康中国战略，是森林公园和大型城市公园高质量发展的一个重要方向。2019年国家四部委联合印发《关于促进森林康养产业发展的意见》，到2035年建设国家森林康养基地1 200处，向社会提供多层次、多种类、高质量的森林康养服务。2019—2024年连续5年的中央一号文件对发展森林康养提出明确要求。森林康养是利用森林生态资源、景观资源、食药资源和文化资源，与医学、养生学有机融合，开展保健养生、康复疗养的服务活动，从预防医学、环境医学的角度为人们带来健康福祉，是一种新型产业模式。一是打造以中医为主导的森林康养特色品牌。德国以自身的高医疗水平融入森林康养中，在国际上形成广泛的影响力。广州可以逐步开发以中医药为主导的森林康养产品体系，打造康养特色品牌，培育森林康养经营龙头企业。二是“环两山”国家森林公园谋划布局高端康养酒店，建设森林医学中心。“环两山”的石门、流溪河国家公园独揽广州最好的山水和森林资源，拥有高地森林观景、避暑和周边温泉的独特优势，可以联合周边镇村，引入社会资本，打造“森林医学中心”，将森林康养医疗功能、温泉康养植入酒店，建立高端康养酒店，构建康养服务体系。三是跨界开发森林康养产品和服务。针对不同类型的森林公园和城市公园，与旅游、医疗、体育、餐饮等行业开展跨界合作，组合开发多样化的森林康养产品和服务。

3.2 打造国家级户外运动示范区

当前，“户外”已成为国民休闲的主要特征。2025年1月，国办发布《关于建设高质量户外运动目的地的指导意见》，广州市要加快公园户外运动资源的战略性开发和利用，实施“户外运动活力山水”计划，打造公园“户外天堂”。一是对全市公园户外运动资源进行普查和规划，构建系统化、多样化的户外运动体系。建立公园户外运动资源管理数据库，根据各公园特色量身定制各自的户外运动产品，以满足市民“多样化”“特色化”的户外运动需求。二是打造国家级户外运动示范区。在条件较好的石门、流溪河、大夫山等森林公园和城区的越秀公园、白云山景区等，选择合适的户外运动区域，培育自主户外运动品牌，举办如山地马拉松、国际攀岩赛事、国际帐篷节、山地越野赛、山地自

行车赛等，构建以主题品牌为主、附加产品为辅的国家级户外运动示范区。

3.3　打造森林公园门户社区，与周边镇村融合发展

鉴于森林公园都在生态保护红线内，宜把山下主入口的乡村建成森林公园门户社区，由镇村与森林公园协同，促进资源保护与经济发展的有机结合，带动区域协调发展。一是打造门户社区示范点。借鉴美国大烟山国家公园经验，近期可在石门、流溪河、帽峰山等森林公园主入口的山下村庄打造门户社区，不仅为森林公园提供服务支持，以山上游村里住无缝衔接，实现由假日游向度假游转变，同时也进一步促进镇村产业升级和绿色转型。二是森林公园与镇村联合成立投资平台。在门户社区建设一批高品质文旅休闲项目，建设集科普游憩、生态旅游、会展展销等于一体的新型生态社区，推进生态产品价值转化。

3.4　探索将森林康养纳入市区公费医疗和医保保障体系

借鉴德国做法，我国福建、贵州、广西等省已将森林康养纳入医保的试点工作，福建的三明市已正式纳入医保。广州市可探索逐步将森林康养纳入市区公费医疗和医保的保障体系，通过森林康养改善亚健康和慢性病人群的健康状况，降低长期医疗支出，并通过医保支付方式的改变，推动健康服务从“以治病为中心”向“以健康为中心”转变。一是先在部分区开展试点，将森林康养基地的疗养费用纳入医保报销范围，公费医疗和参保人员可在指定的森林公园或城市公园康养基地进行康养时享受医保补贴。二是补充商业保险。短期内可构建“医保+商业保险”结合方式，与保险公司合作开发“康养旅游保险”，医保报销部分基础医疗项目，商业保险覆盖康养服务。

3.5　管理权与经营权分离，快速提升公园旅游效益

一是森林公园实施市场化运营。对于面积较大、基础设施条件较好的石门、流溪河、帽峰山等森林公园，采取管理权与经营权分离的模式，政府主导管理，负责提出特许经营清单，守住生态底线；企业专业化运营，通过招投标等程序确定经营者。政府与企业合资成立运营公司，或是通过招标引入专业旅游企业，开展康养、住宿、餐饮、生态体验、旅游项目、森林公园品牌等经营。二是城区公园分类经营。将城区公园划分为公益保障型、适度经营型、综合开发型 3 类，建立市场化运营标准体系，发展二次消费场景，实现生态价值变现和空间效能提升。

3.6　动态调整森林公园合理利用区

根据国家林草局 2025 年 5 月 1 日实行的《国家级森林公园总体规划标准》，森林公园内可规划生态保育区和合理利用区。广州市区级以上的 60 个森林公园全部被划为生态保护红线范围内，但因承载旅游、康养等社会功能，与生态保护红线严格管控要求有一定的冲突，可以探索动态调整，以平衡保护与利用。一是探索动态调整森林公园合理利用区。在严格实施生态保护红线总量不变的前提下，结合“环两山”“百千万工程”等机遇，与省自然资源厅沟通，将部分森林公园的合理利用区调出生态保护红线，对其进行保护性开发。二是探索建立保护地“准入–退出”机制。每 5 年评估一次合理性，将一些区级森林公园调出自然保护地，转建成市民身边的山地公园或郊野公园，构建森林公园、山地公园、郊野公园互补的森林康养、森林休闲、森林运动体系。