

日本都市绿地的公众参与营造模式与实践——以东京都世田谷区为例

尹科变 毛键源* (日)饗庭伸 张喆涵

摘 要: 随着城市进入存量更新阶段,城市绿化的建设亟须强化公众参与机制,中国“百姓园林”的理念在此背景下应运而生。当前,我国公众参与城市绿色空间建设的实施路径尚不清晰,相关制度体系仍需完善。作为国际典型案例,日本东京世田谷区自20世纪90年代起即系统推进公众参与型绿地营造的制度化与体系化建设,形成了具有示范价值的实践模式。通过3个维度展开研究:首先,梳理日本公众参与绿地建设的发展历程,并指出其绿地营造的理论逻辑;其次,以世田谷区为实证对象,系统解析其公众参与绿地建设的组织架构、政策框架及支撑体系;最后,通过对一般财团法人世田谷城镇建设信托核心成员的深度访谈,对该地区绿地营造实践进行综合评估和思考。最终对绿地营造理念展开思考,针对我国情况提出政策、组织和行动3个方面的建议,以促进我国“百姓园林”建设。

关 键 词: 风景园林; 都市绿地; 都市公园; 公众参与; 市民绿地

文章编号: 1000-6664(2026)03-0021-09

DOI: 10.19775/j.cla.2026.03.0021

中图分类号: TU 986

文献标志码: A

收稿日期: 2024-11-01

修回日期: 2025-12-01

基金项目: 上海市哲学社会科学规划课题一般项目(2025BCK007);“国家资助博士后研究人员计划”资助项目(GZC20231934);上海市“超级博士后”激励计划(2023588)

当前,中国城镇发展已进入追求高质量发展与高品质建设的新时期。城市建设模式正由以政府为主导的传统方式,逐步转型为多元主体共同参与的城市治理体系。该体系注重发挥自上而下的政策引导与赋能作用,同时激发自下而上的自主能动性,致力于形成政府、市场主体及社会组织协同合作的现代化治理格局。2024年,中国风景园林学会正式提出“百姓园林”的理念,该理念既着眼于城乡乃至国土空间的生态格局,也聚焦于民众日常生活的环境。在实践层面,近年来,中国部分城市积极探索社区共建花园,这是一种以绿地为载体的“协作型公共行动”实践,在可持续性与公共性重构方面尚处于初步探索阶段。公共绿地作为城市绿色基础设施,应从大规模建设转向存量空间的品质提升与增量空间的结构优化^[1],以激发公众参与公共绿地的规划建设及运营,切实提供优质的公共服务产品。然而,在推动过程中,面临诸多挑战,如公共空间不足、绿地活力缺失、跨部门协作机制缺失、公共

财政支持不足、公众参与路径不明确等,迫切需要建立完善的绿地营造体系。

相比之下,日本于20世纪70年代末步入城市化发展的成熟阶段后,面临着财政资金短缺、城市绿地面积持续减少等一系列现实问题。基于此背景,日本政府开始系统性地探索引导社会力量参与都市绿地建设的制度体系与实施路径。从20世纪60年代开始,日本便基于城市规划与建设实践,开始探索社区营造(まちづくり),在公众参与政策、协作模式及具体实施方法等方面积累了丰富的经验。日本都市绿地建设广泛采用社区营造方法,两者形成良性互动,在公共绿地的增量、提质与公众参与方面,有效激发社会力量参与的积极性,通过制定与颁布一系列促进公共参与的法律与制度规范,形成了可复制型和具推广价值的制度化、组织化的创新举措。尤为突出的是,东京的世田谷区不仅成立了日本第一个社区营造中心与第一个绿地管理组织,更持续开展在地运作近40年,取得显著成效,在日本都市

绿地营造领域具有高度代表性。

在理论上,从20世纪60年代以来,学者开始关注公众参与对推动城市建设的重要作用。公共参与梯子理论指出,传统以政府为主导的城市治理模式逐渐显露出在回应多元需求与维持公共空间长期品质方面的局限性^[2]。公共资源治理研究表明,在具备明确规则、协商机制与信任基础的条件下,社区参与能够显著提升公共资源管理的可持续性^[3]。协商式规划理论指出,单向度的行政供给往往难以有效整合居民的地方性知识,也难以在公共设施的长期管理与使用中形成稳定的社会支持^[4]。上述理论为公众参与都市绿地建设的研究提供了重要学理支撑。本文旨在通过日本世田谷的实践案例构建“绿地营造”的理念,深化公众参与绿地建设的理论阐释,以推动我国“百姓园林”建设的实践发展。

本文通过系统梳理日本社区营造及其绿地营造的发展历程和理论逻辑,进而以东京世田谷区为例,提炼其都市绿地公众参与模式的创新举

* 通信作者(Author for correspondence) E-mail: maojianyuan@tongji.edu.cn

措。最后,通过对日本代表性学者饗庭伸教授及世田谷城镇信托的工作人员Yuzu Kakuya女士的访谈,深入阐述日本及世田谷区都市绿地的公共参与政策与实践,旨在为中国探索“百姓园林”建设提供借鉴与启示。

1 日本都市绿地营造的发展历程与理论逻辑

日本的都市绿地政策与社区营造的演进过程展现出高度的内在关联性。都市绿地的公共参与与实践是蕴含社区营造内在的一条重要支线,这一实践反映了日本都市绿地从“空间建设”向“社会共创”转型的发展脉络(图1)。

1.1 日本社区营造的发展历程

从20世纪60年代开始,日本快速的城镇化建设以牺牲环境为代价,现代化城市建设导致历史文化的风貌被破坏,各地兴起的居民保护运动逐渐形成了组织化的行动,成立了诸如“全国历史街区保护联盟”等全国性民间团体,并在这种行动中逐渐诞生了社区营造的理念,这进一步影响了城市建设的工作方式^[5]。

20世纪80年代后,社区营造理念的影响逐渐扩大,促使日本城市规划与建设从行政主导转向“市民共创”的模式。1982年的《神户市社区营造条例》被视为社区营造制度化的起点,日本多个地方自治体也相继制定了社区营造条例,往后十余年,日本超过300个自治体制定了社区营造条例^[6]。

进入20世纪90年代,日本社区营造逐渐展开了合法化、制度化、组织化的建设。1992年,日本首个社区营造中心建立^①。1998年,日本颁布《NPO设立促进法》(以下简称《NPO法》),全称为《特定非营利活动促进法》,首次为民间非营利组织赋予法人资格,促进非营利组织(NPO)、社区组织参与公共事务。《NPO法》之后,社区营造也正式迈向了“政府-企业-市民多方协作”城市治理模式的探索。

在最近十余年间,日本政府在2010年发布“新公共”宣言,主张通过民营化等形式,把公共服务的生产和提供交由市场和社会力量来承担,政府的主要职能集中于拟定政策、建立适当的激励机制、监督合同执行等,引导它们为实现公共利益的目标服务^[7]。

1.2 日本都市绿地公共参与的发展历程

在社区营造发展的同时,日本绿地营造中

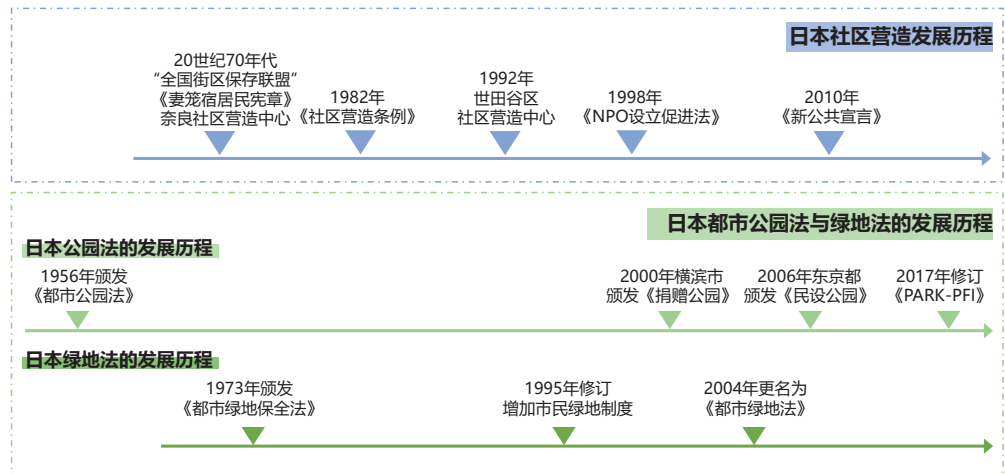


图1 日本社区营造与绿地建设事业的发展历程(作者绘)

也逐渐重视公众参与的力量。日本城市公园体系起源于1919年颁布的《都市计画法》,1956年日本国土交通省颁发《都市公园法》,作为城市公园的绿地管理基础条例^[8]。随着城市化建设,日本逐渐面临绿地缺少的问题。为此,日本在1973年颁发了《都市绿地法》(原《都市绿地保全法》),强化城市化建设中的绿地建设管理,将民有用地等其他非公园用地纳入绿地范畴。《都市绿地法》填补了《都市公园法》对私人 and 广域绿地保全的不足,聚焦在现有绿地保全与新增绿化推进。

《都市绿地法》作为鼓励性政策,引导私有绿地参与城市生态和公共福祉的建设,而非通过征收的方式增加公共绿地。1995年,市民绿地制度作为都市绿地法体系中的一次重要扩展,将民有绿地对公众开放,并纳入长期管理计划,同时在后续不断完善实施细则和配套规定;2017年,国土交通省进一步发布《市民绿地认定制度》实施指引与手册,使之标准化^[9]。

《都市公园法》则对绿地的休憩服务设施提供了更高要求的建设标准和管理要求。公园作为都市绿地的形态之一,地方政府也在回应地区发展变化与需求的过程中进行创新。1999年,日本政府制定《利用民间资金促进公共设施等整備相关法》(以下简称《PFI促进法》)^[10]。2000年,以横滨市为代表的地方政府制定接受土地与资金捐赠的程序与标准,鼓励市民和社会的参与,以快速增加或修复绿地。2006年,东京都制定民设公园制度,引导民间承担公园建设或长期管理,促进多元供给与创新功能。2017年,《都市公园法》进行修订, Park-PFI是PFI制

度在公园领域的具体应用^[11],允许民间资本参与公园设计、建设和管理,在一定期限内通过增设收费性服务设施等获取收益。至此,日本的公园和绿地系统历经70年逐渐发展出了公众可参与、相互可渗透的制度体系。

1.3 日本公众参与绿地营造的理论逻辑

由上述发展历程可见,日本的绿地建设早期是以物理性环境改善为起点,逐步演进为以“多方共建”为核心的“绿地营造”模式。特别是20世纪90年代中期以后,伴随《NPO法》《都市绿地法》《景观法》《地方自治法》等一系列制度创新的推进,都市绿地逐渐引入市民参与型机制(如市民绿地、民设公园、PARK-PFI等),使得绿地从政府单一主导型建设向公众协同参与的可持续性营造转型。这一转型体现了从“绿地实体建设”向“绿地社会共建”的核心理念升级,可将其描述为“绿地营造”理念。

从“绿地营造”的立场来看,随着地方自治的深化,以及居民自治意识的提升,城市空间不再仅仅被视为行政规划的对象,而是逐渐演变为居民共同参与的生活领域。在这一过程中,都市绿地成为社区公共性的实验平台——即在“公共”与“私有”、“行政”与“市民”之间调和利益、重塑关系的中介空间。空间并非静止的容器,而是由社会关系生产,同时也生产着新的社会关系。绿地作为关键的公共空间,其规划、分配、使用和管理过程,深刻反映了城市的权力结构与治理哲学。引入社区营造的理念,意味着承认并支持在地居民成为空间生产的能动主体,而不仅是消费者。这种“自上而下”与“自下而上”相结合的模式,能够弥合政策话语与空间生

产实践之间的断层,将宏大的城市可持续发展目标转化为接地气的社区行动。它使绿地超越了生态与审美功能,成为促进公民精神、增强社区韧性、孵化地方文化与认同的活性场域,最终推动城市治理从“管理”向“共治”演进。

2 世田谷绿地的公众参与营造模式

世田谷区位于东京市中心外圈,是随着20世纪70年代东京都市土地改革和住宅大开发迅速建立起来的。到90年代,世田谷区已成为东京23个区中人口最多的地区。世田谷区南部以多摩川为界,与神奈川县相邻,拥有良好的自然景观,因此长期被誉为东京市中心的“后花园”。

2.1 市民持续参与绿地的组织建设

世田谷区是日本首个社区营造中心的诞生地。1982年,其制定了日本首个社区营造条例,面向城市更新和建设的不同阶段、环节,对公众什么时候参与、怎么参与,进行了细致的规定和指引^[12]。到20世纪80年代末期,世田谷区作为日本高速城镇化建设的典型代表,面临财政紧缩、公共服务设施优化、地方活力下降等问题。世田谷区社区营造中心正是在这样的背景下筹建,并于1992年正式成立,旨在为政府、企业和居民之间推进社区营造,并且建立社区营造基金以支持社区活动^[13]。

与之并行发展的是,作为日本第一个绿地管理组织的世田谷信托协会于1989年成立,该协会以推动市民参与都市绿地保全和开放作为其主要行动计划。2006年,一般财团法人世田谷信托城镇建设(以下简称“世田谷城建信托”),将世田谷信托协会和世田谷区城市整备公社整合(图2)。

在资金方面,自20世纪90年代起,当开发项目因场地限制或其他原因无法在地块内满足要求的绿地配置时,地方政府常允许开发商以“支付代替金或补偿金”的方式履行绿地义务,该款项通常进入地方的“绿色基金”等专项账户,由地方政府或基金会进行保管和运用。世田谷区的绿色协会也建立在这个基础之上。随着制度的完善,该机制逐渐弱化。相比其他地区的绿色协会更关注绿化建设,世田谷区的绿色协会更注重以市民参与和社区营造为核心的绿地营造模式。世田谷城建信托的收入来源则主要分为政府委托服务和政府补助、公共设施

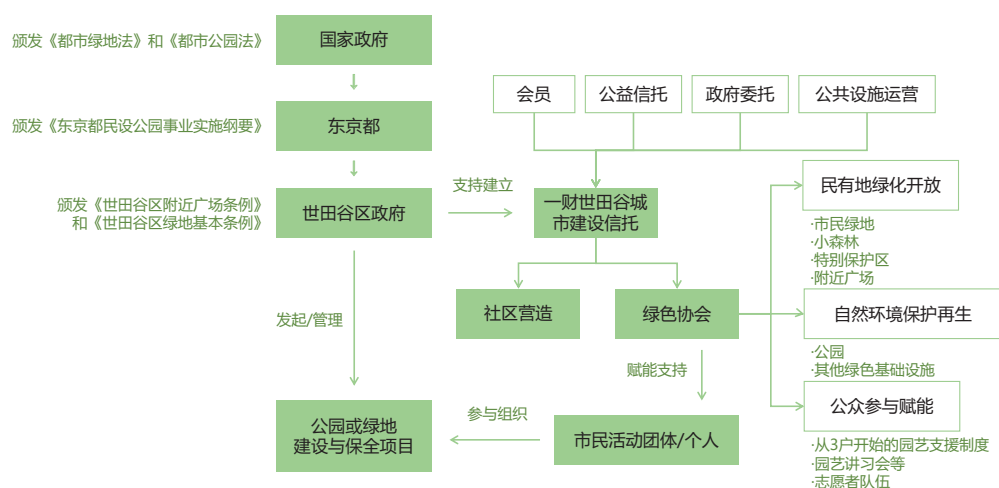


图2 世田谷区绿地营造的组织架构(作者绘)

运营收入、公益信托收益、会员收费等几大板块。其中,政府委托服务和公益信托是支持绿地相关工作的主要收入来源。

世田谷城建信托是区级枢纽平台的角色,一方面,解读政府关于城市公园与绿地发展的政策和蓝图,制定公共绿地营造的目标,推动公众参与的各项工作;另一方面,寻找在地的绿地保全解决方案,连接居民与居民、居民与绿地,实现绿地营造目标下可持续的组织化建设与民众意识的转变,其中,各类市民活动团体在公众参与公共绿地营造上发挥着积极作用。

2.2 民有用地纳入绿地系统的共建政策

基于2016年世田谷的绿色资源调查,世田谷区的绿化覆盖率仅为25.18%,这一数据反映了日本国内普遍存在的绿地率偏低现状。鉴于作为高度城市化区域的世田谷区在公园及绿地空间配置方面存在显著不足,通过系统性地将现有各类土地资源纳入并支持其提升为高品质城市绿地,不失为一项具有实效性的优化策略。

为了实现更高更好的绿地建设,世田谷区颁布了“绿地33%计划”,旨在建区100周年的2032年实现绿化覆盖率达到33%,而实现这一目标的举措正是依靠其独有的多层次绿地共建体系^[14]。这一体系可以归纳为民有用地纳入绿地系统的共建体系,以4个方式展开:一是民有用地与政府签订协议后,不改变其民有用途的属性,交由在地民间组织维护管理,其代表性制度是世田谷区的市民绿地;二是民有用地经政府或组织的认定后,获得相应的鼓励支持,依然由土地所有者进行维护管理,其代表性制度是世田谷区的小森林;三是民有用地通过捐赠、租赁等形式纳

入都市公园体系,由政府或政府委托第三方机构维护管理,如捐赠公园、借地公园和民设公园;四是民有用地因其特殊的历史、生态价值被第三方组织特别保护并开放,其中有代表性的制度是文保绿地和特别保护区绿地制度(表1)。

1) 民有绿地的公共开放: 市民绿地制度。

日本《都市绿地法》的市民绿地是一项全国性的民有地纳入都市绿地的举措。市民绿地是一项通过免税激励的方式,促使一些民有地开放为市民公共绿地。它必须满足的条件是面积大于300 m²、绿化率20%以上,且有部分与公共道路相连接的民有用地,在不改变土地权属的前提下,设定5年以上的管理期,并向公众开放,开放时间为每天9:00—17:00(11月—翌年3月的开放时间为每天9:00—16:00),年初和年末除外。若民有地满足上述要求,则可以向世田谷城建信托申请成为市民绿地,签署协议并享受固定资产税和城市规划税10%的减免。世田谷城建信托每年提供必要的绿地维护管理,如果超过20年的合同期,则继承税可减免20%。这些市民绿地根据不同的绿地情况组织维护与植物调查相关的志愿者活动,并在网站与宣传手册上进行招募和传播。

世田谷区的绿色协会作为这一计划的首个组织,在该领域积累了显著的成果。至2020年,世田谷区现存16处市民绿地,分散在世田谷城市地区、住宅区、多摩川崖线地3个区域。从图3可以看出,在住宅区地区的市民绿地数量最多(8处),在崖线地的市民绿地次之(6处),在城市地区的市民绿地相对来说较少(2处),郊野地区的市民绿地平均面积也比城市地区更大。

表1 以世田谷区为例的民有用地纳入绿地系统的共建体系

制度名称(法定依据)	核心内容	纳入条件	奖励机制	土地权属	管理职责
民有地转绿地——市民绿地制度					
市民绿地契约制度(都市绿地法)	民有用地签订契约交由第三方运营管理并开放	1.面积超过300 m ² 的民有用地； 2.公开时间5年以上	1.减免固定资产税和城市规划税； 2.签订20年以上土地评估税减少20%	民间	世田谷城镇建设信托
市民绿地认定制度(都市绿地法)	民有用地通过认证进行开放	1.面积超过300 m ² 的民有用地； 2.绿化率20%以上； 3.经过认定作为开放绿地管理； 4.公开时间5年以上	减免固定资产税和城市规划税	民间	民间
小型民有地转绿地——小森林制度					
小森林(世田谷独设制度)	民有用地通过登记进行协商开放	1.面积50 m ² 的绿化民有用地； 2.协商公开时间； 3.公开时间3年以上	无税收及财政支持	民间	民间
民有地转开放公园制度					
借地公园(都市公园法)	租借民有用地给政府运营管理	1.面积超过500 m ² 的民有用地； 2.土地所有者和区政府签订20年以上的无偿使用租赁合同	减免固定资产税和城市规划税、继承税 (继承人需要同意继续出租)	民间	政府
捐赠公园(都市公园法)	捐赠民有用地给政府运营管理	适宜作为公园的场地	公园的部分名字可以加入捐赠者的名字	公有	政府
民设公园(东京都民设公园事业实施纲要)	民有用地达到公园标准进行开放	1.面积超过1万 m ² 的民有用地； 2.最少一次性向政府缴纳35年的管理费，按300日元/(m ² ·年)的标准收取	1.奖励20%的容积率； 2.减免固定资产税和城市规划税	民间	民间
其他保全民有绿地制度					
文保绿地 (世田谷独设制度)	具有历史价值的民有用地交由第三方运营管理并开放	1.具有历史文化价值的绿地； 2.土地所有者和区政府签订20年以上的无偿使用租赁合同	减免固定资产税和城市规划税	民间	政府

注：数据来源于《都市公園法》《都市緑地法》《世田谷区みどりの基本計画 2018 年度—2027 年度》、一般財団法人世田谷信託城镇建设官方网站。

2)私家庭院的公共开放：小森林制度。

日本除了在国家层面制定市民绿地等激励举措外，各行政区也具有一定的自主权，进一步强化相关激励，扩大民有用地参与绿地保全的范围，并培养区民的绿色意识。在市民绿地的基础上，世田谷区发展出了“小森林”“1坪”等一系列具有本地特色的绿地营造制度，从而形成多层次的绿地营造体系。具体而言，世田谷区鼓励50 m²以上的民有绿地能面向公众进行一定程度的开放。申请注册成为小森林的时间是3年为一周期，期间可以进行更新和修缮，但是没有减税和费用的补贴。世田谷城建信托将提供技术支援和咨询，在网站上公开其公众开放的时间及可容纳的人数。

经过20余年的持续营造，世田谷区现有19处小森林，类型多元多样，可分为5种类型(图4)。其中以类型一私人宅邸小森林为主，占比近70%，共13处；类型二地区共生之家的庭院小森林有2处^②；私人宅邸和共生之家的小森林开放时间一般与业主协商，一年次数不等。其他小森林的类型中，商铺绿地类型和民营车站类型小

森林各有1处，民营广场公园绿地类型有2处，其开放时间一般与相关设施的常规营业时间保持一致。小森林制度在有效防范城市点状生态斑块遭受无序开发风险的同时，通过动员公众参与日常养护管理，显著提升了社区居民对属地绿地的认同感及自主管理能力。

3)民有用地转化为公园：捐赠、租借、民设等公园。

市民绿地在空间规划方面并不强制要求配置复杂设施，其核心功能在于提供可供公众使用的户外活动空间，通常配备草坪、步道、休憩座椅及花卉种植区等基础元素。相较而言，公园作为更高层级的公共休闲空间，则是在市民绿地基础上，进一步提供符合更高标准的多元化服务设施体系。

市民绿地可以有多种方式转化为公共绿地或公园。(1)捐赠公园：业主将私有地捐赠给政府，并使其作为公园进行开放。(2)借地公园：针对面积超过500 m²的民有用地，土地所有者可以与区政府签订期限不低于20年的无偿使用租赁协议。协议生效后，区政府作为法定管理主体，

全面承担场地的规划建设、日常维护及管理 etc 职责。(3)民设公园：企业将面积超过10 000 m²的土地更新成公园进行开放，不仅能获得东京都给予企业的20%容积率奖励，还可获得固定资产税和城市规划税的减免。以猫逗公园(猫じゃらし)为例(图5)，它是东京最早的居民自发的“信托捐赠公园”之一，继承人原本计划将这块空地卖给地产开放商建楼，但是周边居民反对在该处建楼，经过世田谷城镇信托与政府、企业、业主、居民的多方协调，最终业主将空地捐赠给政府，并作为社区公园进行开放，实现从空地的地产开发到公园建设的转变。该案例是日本具代表性的“民间土地捐赠+居民自治”公园，对其余后续案例产生了深远的影响，广泛见于日本各类城市研究和教材中。

为提升公园设施的运营效能与服务水平，有效缓解政府财政负担，日本政府创新性地建立了“公园民营化管理与设施投资促进制度”(简称PARK-PFI制度)。该制度通过引入社会资本参与机制，吸纳民间资本、专业技术及先进管理经验，允许民间资本参与公园的规

划设计、设施建设及日常运营管理，并在约定的经营期限内，通过合理增设收费服务项目等方式实现投资回报。

4)其他民有绿地保全条例。

在世田谷区绿地保护工作的总体框架下，除市民绿地计划及小森林制度外，世田谷区通过构建多层次、多类型的民有地保护机制，有效提升了区域人均绿地面积。其中具有代表性的制度包括以下2项。(1)特别保护区绿地制度，旨在保护具有生态价值的民有地，涵盖林地、水域周边区域及野生动植物栖息地等重要自然遗产。该区域由世田谷城建信托和志愿者团体合作进行管理与运营，根据开放程度的差异分为3类：其一为全年常态化开放区域；其二为限定时段开放区域(共2处)；其三为年度限制性开放区域(开放频次为每年数次)。(2)文保绿地制度，重点保护承载深厚历史文化价值的建筑群的附属庭院，面向公众日常开放。

2.3 公众参与的赋能支持体系

构建社区长效发展赋能支持体系是社区建设的关键环节^[15]。世田谷区在绿地营造领域构建了三级赋能支持体系：一级体系面向社会公众开展科普宣教及社区活动；二级体系提供针对绿地营造的园艺行动支持；三级体系推动全区范围的绿色协同行动。该体系使居民得以在知识积累、资源获取及组织参与等维度获得持续发展机遇，奠定了社区共建共治的基础。

1)绿色知识的广泛普及。

系统化开展专题讲座、专业培训及主题实践活动，面向社会公众深入宣传公共绿地保护理念，着力培育具备专业素养的绿色行动人才队伍。具体实施形式包括花卉园艺专业技术课程讲授、多类型绿地环境下的自然观察实践与生态研习活动、夏季主题音乐会等。同步建立健全与教育机构、企事业单位的常态化合作机制，组建专业化团体志愿者队伍，持续参与各类公共绿地的运维管理工作。

2)绿地营造的园艺支援。

本计划提供涵盖园艺技术指导、专项资金及基础设施的支持。世田谷城建信托面向居民发起以“和邻居一起享受街头园艺”为口号的园艺支援制度(图6)，其实施路径如下：选择公共道路两侧景观绿化带作为实践场所，由相邻3户家庭组成联合申请主体。本计划提供每年2—3月期



世田谷区市民绿地类型与布局



世田谷区小森林类型与布局

图例
● 民营车站绿地
● 私人宅邸庭院
● 共生之家绿地
● 商铺绿地
● 民营广场公园



图3 世田谷区16处市民绿地分布图(作者改绘自<https://www.setagayatm.or.jp/trust/map/index.html>)
图4 世田谷区小森林类型与布局(作者改绘自<https://www.setagayatm.or.jp/trust/map/index.html>)

间的基础园艺培训课程，并特聘园艺设计专家、花卉/香草种植顾问及景观设施建造师等专业导师团队开展系统教学。项目建立阶梯式长期支持机制：前期(1~2年期)每年3次安排专业顾问现场指导；中期(3~5年期)调整为每年1次；后期(第6年起)实施监督员随访制度。每户家庭可获5 000日元园艺材料购置补贴，并得到世田谷城建信托的协助，以申请区各级各类专项补助资金。当前，世田谷区已有34个社区团体及153家企业完成登记，并持续开展相关活动。除核心园艺支持服务外，世田谷区也提供绿化专项补助及生态环保设施配套，包括但不限于雨水收集桶等环境友好型设施的技术支持与安装指导。

3)全域绿色协同行动。

世田谷城建信托定期面向公众开展常态化的工作坊、研讨会、生态调研队等多种形式的活动，以支持居民参与绿地和公共设施的建设。具体行动包括共创公园设计指南、草坪效应评测、绿色资源调研等。其中，“绿色资源调研”计划每5年开展一次共创行动，通过共享各类权属的绿色信息，构建区域绿色网络平台，从而将个体的兴趣实践转化为社会公共行动，凝聚集体智慧，并为公共决策提供科学依据。

以世田谷区为代表的日本都市绿地营造，体现出一种贯穿开发、建设、运营与培育全过程的综合性支撑体系。在硬件层面，通过顶层绿地系统规划与民间用地的协同整合，构建了公共空间与私有领域并存的空间网络；在软性层面，以中间支援组织为核心，建立了市民能力提升体系及多元主体协作机制，促进居民在知识、资源与行动方面持续参与。由此，绿地不仅承担生态基础设施的功能，更成为社区公共性及精神文化传承的重要载体，体现了日本社区营造中“生态-社会协同治理”的典型特征。

3 世田谷绿地营造的评价、推广与思考

基于上述案例研究，本研究进一步对日本社区营造领域的代表人物——世田谷区长期参与者饗庭伸教授及Yuzu Kakuya女士开展专题访谈。饗庭伸教授现任东京都立大学都市环境学部教授，主要从事城市规划与社区营造领域的研究工作，其学术专长聚焦于市民参与机制、NPO发展及制度设计等领域，代表性专著包括《社区营造工作指南——创建街区未来的63个工作方

时间	事件
1998年	土地所有者去世，继承人决定卖掉这块祖传空地（约350 m ² ）
1999年	房地产公司计划在此建3层公寓，周边居民强烈反对。
2000年春	约30户家庭自发成立猫逗公园创建会。
2000—2001年	世田谷信托城市建设财团介入，举办十多次居民工作坊，确定“做成公园”的目标。
2001年秋	继承人被居民热情感动，决定无偿捐赠整块土地给世田谷区，要求只能作为开放公园，区政府和居民共同承诺并写入协定，至今严格遵守。
2002年	居民与区政府、信托三方共同设计：保留原有大树，加入秋千、沙坑、长椅、猫逗草圃等公园休憩设施。
2003年4月1日	正式开园，继承人获得4世田谷区“特别功劳奖”和日本内阁府“地域建设表彰”的国家表彰。



图5 猫逗(じゃらし)公园及其民有地转换过程(作者改绘自https://www.hilife.or.jp/cities/data.php?jirei_id=138)

式》《折叠都市：从日本的都市规划实践经验》等。Yuzu Kakuya女士是世田谷城建信托机构资深工作人员，已在该机构服务长达18年。最近8年，她持续参与世田谷区绿地建设相关政策的制定及实践探索工作，积累了丰富的实务经验。

3.1 世田谷绿地营造的评价

Q1：您如何评价世田谷城镇信托作为枢纽型组织在世田谷区开展的绿地营造实践？

A1：世田谷区在推动公众参与绿地方面是做得很有成效的。从组织形式上来说，因为公众参与绿地营造涉及诸多的意愿协商、技术方案和疑惑答复，通过世田谷城镇信托作为中间支援组织，可以持续稳定地推进政策的落实和创新，有效规避了政府人员流动较高，以及不同政府部门职能的局限。从内容上来说，世田谷城镇信托持续提出小森林等小微空间的绿地建设，形成不同尺度的公众参与绿地建设体系，从而最大限度地激发世田谷区各尺度层级的绿地营造。

Q2：世田谷近些年来有没有什么新的绿色营造制度的探索和尝试？

A2：我们最新的政策制度是发展更加细微、多维度、专项的绿色基础设施的营造，如雨水花园计划。雨水花园是在街道两侧建一些生态花园，在下暴雨的时候，可以有效减缓地表径流，减轻下水道的负担。

3.2 公众参与绿地建设与运营方法的推广

Q3：市民绿地、小森林、民设公园等制度在日本的推广情况如何？

A3：得益于世田谷城建信托的持续推进，该地区在市民绿地与小微绿地2类绿地的建设方面成效显著，形成了较为完善的绿地体系。其中，“小森林”项目作为世田谷区特有的小微绿地创新实践，具有重要的示范意义。此类建设成果在世田谷区体现得尤为突出，而日本其他地区的相关建设则相对有限。近期，国土交通省也在筹备法案，有意将世田谷城建信托的模式进行复制推广，推动和孵化更多中间支援型组织。相较而言，民设公园因享有更为优惠的激励政策，不仅包含税收减免，更设有容积率奖励机制，故而在日本全国范围内获得了更为广泛的推广实施。

Q4：由世田谷城镇信托枢纽型组织推动的绿地建设在日本的推广情况如何？

A4：类似于世田谷区的案例，由公益性一般财团法人作为核心主体推动公众参与绿地建设的实施路径尚属鲜见。究其原因，主要在于信托组织作为非营利性公益机构，其运营收益回报有限，且比较依赖于政府的绿色专项补贴与激励政策。此类模式通常仅在经济基础较好且高度重视绿地营造的行政区域得以实践，而世田谷区不仅具备充裕的绿色专项基金储备，更将环境宜居性确立为核心发展目标。

近年来，日本更为盛行的实践模式是开发主体直接参与公共空间运营管理。具体表现为：由房地产开发企业设立区域运营管理公司，并配置专职部门统筹负责开发区域的整体绿地系统建设。该模式在实现环境景观优化的同时，有效增强了社区居民的参与度、归属感与生活幸福感，展现出更具可持续性的绿地营造发展路径。

Q5：中国目前正在推进“百姓园林”和“人民城市”，也是非常希望从日本能获取一些实践经验。市民绿地、小森林、民设公园等制度，您认为需要具备哪些条件？

A5：在完善相关规范化制度建设的基础上，还应重点关注2个关键要素。其一，民间各主体需拥有自有土地权属，方可通过相应机制向公众开放使用。其二，市民群体应具备自主提案的积极性，主动提出向公众开放自有土地的意愿。该过程可能涉及具体的开放意向表达及相关激励政策措施，在此前提下，政府部门需做出积极回应，制定配套的规范化操作流程及管理程序。

3.3 社区营造/公众参与在日本社会中的发展思考

Q6：日本公众目前对社区营造和公众参与的认知是怎么样的？

A6：30年前，当我在乡村地区倡导社区营造理念和组织相关实践工作坊时，常面临公众认知不足的困境。然而，时至今日，日本社会已普遍建立起对社区营造概念的清晰认知——即便在相对偏远的区域，民众不仅理解这一理念的基本内涵，更能深刻认识到公众参与对城市发展建设的重要价值。当前社会形成的“公众参与与城市建设深度融合”的共识，正是我们社区营造工作者长期以来孜孜以求的理想局面。

Q7：社区营造/公共参与在政府和企业工作的“渗透”程度？

A7：日本政府机构普遍设立专门负责社区建设及公众参与的职能部门。值得注意的是，当前众多房地产开发企业亦配置社区营造相关部门。以东京为例，城市建设项目多由轨道交通运营企业主导实施，这些企业配备专业团队来负责沿线区域的社区建设及公众参与事务，从而有效提升了市民在城市建设中的参与度。

在推动民间资本参与公共设施建设方面，政府主要采取2类措施：首先为制度性激励政策，涵盖税收优惠、容积率调整等规划与财政层面的

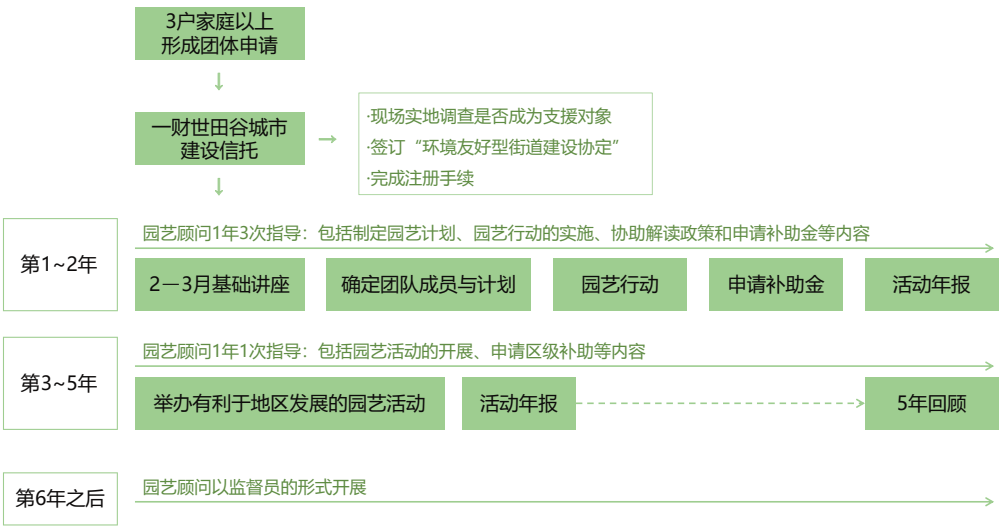


图6 世田谷区的园艺支援制度(作者绘)

支持措施；其次为财政补贴机制，通过专项资金补助减轻民间主体的资金压力。政府通常定期编制并公布激励措施目录，系统载明可参与的公共项目类型及对应支持政策。

然而，在实践过程中，尽管政策导向明确，民间参与意愿仍可能未达预期。对此，政府往往会组织开展多层次调研及协商会议，深入研判民间组织及企业的实际需求与关切事项，进而优化政策设计及实施细则。需要强调的是，政府与民间主体间的协商机制是实现协同型城市治理的核心要素，亦是保障公共项目可持续实施的重要社会基础。

Q8：社区营造在都市规划中的角色与应用。

A8：都市规划可分为2类进行对比分析：一类为小规模地块开发规划，如社区级用地规划的项目；另一类为大规模都市规划，涵盖城市级道路及地块的整体开发与改造。就参与机制而言，小规模地块规划因其较强的社区属性，特别适宜开展公众参与式讨论——该模式在日本已通过工作坊等形式得到日益广泛的应用。相较而言，大规模都市规划若要实现以市民参与为主导仍存在显著困难，目前还是市政府和开发商为主来推动和负责，同时他们也保有一定的责任去创造公众可以参与的机会和路径。

Q9：社区营造在学科设置与人才培育上的角色。

A9：在日本，社区营造并非作为一门独立学科存在，而是作为土木工程、建筑学、景观设计等相关专业的重要研究方向。上述专业的学生

均系统修习社区营造相关课程体系，在其后续职业实践中，能够熟练运用社区营造方法开展城市环境建设工作。该模式对推动本学科的整体发展具有显著的促进作用。

4 日本都市绿地中的公众参与对我国的启示

在城市生态文明建设不断深化的背景下，公众参与都市绿地建设已成为衡量城市可持续性的重要维度。“绿地营造”理念则是这一维度的重要体现，也是单次性绿地“物质建设”向持续性绿地“社会共建”的重要转变。通过对比中国与日本的制度框架、组织体系及参与机制可以发现，两国在推动公众参与绿地营造方面呈现出显著的结构差异。通过比较，可以形成以下3个方面的启示，以期对我国“百姓园林”建设工作提供有益借鉴。

4.1 政策条例：健全公众参与绿地建设的可操作路径

近些年，国家顶层政策已明确倡导“共建共享”理念，北京、上海、成都等城市也探索了“社区规划师”或“责任规划师”等制度，尝试将公众意见纳入公共空间更新的法定流程。然而，目前公众参与仍多集中于项目前期的意见征询环节，在深度参与绿地建设方面仍缺乏明确的操作办法。借鉴日本绿地营造相关政策经验，我国可进一步制定民有地转化为城市绿地的相关政策，颁布具体实施办法，明晰实施过程中涉及的产权变动、责任划分、建设标准、养护管理及激励措施等事项，从而构建系统完备、可操作性强

的制度保障体系。各市、区政府也可结合区域发展实际，制定差异化的分类实施指引，形成公众参与绿地建设的共建共享新格局。

4.2 中间组织：成立专业长效的绿地营造中间支援组织

绿地营造需要系统化的组织支持。目前，我国各级政府正逐步建立健全社会工作职能部门。然而，现阶段具备专业服务能力的枢纽型支持组织仍存在显著缺口。参考日本世田谷城镇信托等国际先进经验，我国可以探索构建多层次、专业化的绿地营造非营利组织，作为政府与公众的专业沟通桥梁、跨领域资源高效整合平台，由其扮演专业翻译者、资源链接者和过程协作者的角色，通过系统化开展市民能力建设、项目专业化赋能、多主体协同治理及资源网络化整合等关键职能，促使公众参与形成专业化、制度化的支撑体系。

4.3 行动层面：探索公众参与绿地的体系化培育与赋能

我国城市绿地的公众参与以政府发动的志愿服务为主，居民尚未形成责任主体意识。北京、上海虽开展了一些居民培育工作坊，但整体上仍缺乏稳定的赋能培育体系。我国可借鉴世田谷区绿地营造培育体系的经验，构建“生活化参与-专业化提升-责任化共治”的阶梯式行动路径。首先引导居民持续、小规模地参与身边绿地事务；其次夯实公众行动的能力基础；最后通过强化社会契约，倡导居民自愿参与和公共协商，推动其从“被动响应”转向“主动发起”。这一举措是我国“百姓园林”建设亟待加强的关键环节，旨在推动公众以发起者、组织者和管理者的角色深度参与绿地建设进程。

致谢：感谢株式会社日建设计的文彪先生对访谈及翻译提供的帮助。

注释：

- ① 1992年，世田谷区社区营造中心在世田谷区城市整備公社中作为一个独立的部门成立。
- ② 地区共生之家：由世田谷城建信托的独立部门负责的社区营造项目。在建筑业主的的许可下，将空房子和空房间作为地区公共空间的举措。

参考文献：

[1] 铁铮.让“百姓园林”造福百姓：访住建部原总工程师、中国风景园林学会理事长李如生[J].绿色中国，2025(7): 8-11.
TIE Z. Let "People 's Garden" Benefit the People: An Interview with Rusheng Li, Former Chief Engineer of the Ministry of Housing and Urban-Rural Development of China and President of the Chinese Society of Landscape Architecture[J]. Green China, 2025(7): 8-11.

[2] ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-224.

[3] OSTROM E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 88-102.

[4] HEALEY P. Collaborative Planning: Shaping Practices in Fragmented Societies[M]. Vancouver: UBC Press, 1997: 45-58.

[5] 饗庭伸.日本の社区营造工作面面观[J].城市建筑，2018(25): 28-31.
SHIN A. Japanese Aspects of Community Construction Work[J]. Urbanism and Architecture, 2018(25): 28-31.

[6] 刘忆瑶，常江.日本历史文化街区保护中公众参与的经验与启示：以川越市一番街为例[J].城市建筑，2019，16(13): 178-180.
LIU Y Y, CHANG J. Experience and Enlightenment of Public Participation in the Protection of Japanese Historical and Cultural Streets: A Case of No.1 Street in Kawagoe City[J]. Urbanism and Architecture, 2019, 16(13): 178-180.

[7] 胡澎.日本“社区营造”论：从“市民参与”到“市民主体”[J].日本学刊，2013(3): 119-134.
HU P. The Theory of "Community Empowerment" in Japan: From "Citizen Participation" to "Citizen Subjectivity"[J]. Japanese Studies, 2013(3): 119-134.

[8] 郝钰，贺旭生，刘宁京，等.城市公园体系建设与实践的国际经验：以伦敦、东京、多伦多为例[J].中国园林，2021，37(S1): 34-39.
HAO Y, HE X S, LIU N J, et al. International Experience in the Construction and Practice of Urban Park System: A Case Study of London, Tokyo, and Toronto[J]. Chinese Landscape Architecture, 2021, 37(S1): 34-39.

[9] (日)国土交通省.都市公園法[EB/OL].(2017-06-01)[2025-11-10].https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_fr_000032.html.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. Urban Park Law[EB/OL]. (2017-06-01)[2025-11-10]. https://www.mlit.go.jp/toshi/park/index.html.

[10] 王婷.日本政府如何向民间购买公共服务：政府与民间合办公司，今年将拉动投资超12万亿日元[J].中国经济周刊，2013(34): 76-77.
WANG T. How does the Japanese government purchase public services from the private sector? Government-Private joint ventures drive investment of over 12 trillion yen this year[J]. China Economic Weekly, 2013(34): 76-77.

[11] 宗敏，彭利达，孙旻恺，等.Park-PFI制度在日本都市公园建设管理中的应用：以南池袋公园为例[J].中国园林，2020，36(8): 90-94.
ZONG M, PENG L D, SUN M K, et al. Application of Park-PFI System in the Construction and Management of Japanese Urban Parks: With the Example of Minami-Ikebukuro Park[J]. Chinese Landscape Architecture, 2020, 36(8): 90-94.

[12] 沈毓颖，刘佳燕.公众参与社区更新：日本世田谷区的实践[J].人类居住，2024(1): 35-37.
SHEN Y Y, LIU J Y. Public participation in community regeneration: Practice in Setagaya City, Japan[J]. Human Settlements, 2024(1): 35-37.

[13] 陈非，黄玉璇.美国经验在日本协作式社区设计的本土化：以日本社区设计工作者浅海义治为例[J].装饰，2021(11): 33-38.
CHEN F, HUANG Y X. The Localization of American Experience in Japanese Collaborative Community Design: A Case Study of Japanese Community Design Worker Yoshiharu Asanoumi[J]. ZHUANGSHI, 2021(11): 33-38.

[14] 世田谷区みどり33推進担当部みどり政策課.世田谷区みどりの基本計画 2018年度—2027年度[EB/OL]. [2025-11-10].https://www.city.setagaya.lg.jp. Setagaya ward green 33 promotion section green policy section. The setagaya ward green basic plan 2018-2027[EB/OL]. [2025-11-10]. https://www.city.setagaya.lg.jp.

[15] 许懋彦，弋念祖.从社区营造到社区设计都市观视野下的日本社区设计发展观察[J].时代建筑，2019(1): 152-159.
XU M Y, YI N Z. From "Community Building" to "Community Design": Observation on the Development of Japanese Community Design from the Perspective of Urban View[J]. Time Architecture, 2019(1): 152-159.

(编辑/马琳)

作者简介：

尹科变
1993年生/女/湖南常德人/硕士/上海同济城市规划设计研究院有限公司规划师/上海市杨浦四叶草堂社区规划设计营造促进中心总干事/研究方向为社区花园、参与式社区规划(上海 200092)

毛键源
1988年生/男/湖北孝感人/博士/同济大学建筑与城市规划学院博士后研究员/研究方向为城市社区更新、空间治理(上海 200092)

(日)饗庭伸
1971年生/男/日本兵库县人/博士/东京都立大学都市环境学部教授/研究方向为城市规划与社区营造(东京都 192-0363)

张喆涵
1994年生/男/浙江台州人/博士/厦门大学建筑与土木工程学院助理教授，硕士生导师/研究方向为社区环境更新、历史街区更新(厦门 361005)

The Public Participation Model and Practice of Urban Green Space Creation in Japan: A Case Study of Setagaya Ward, Tokyo

YIN Keluan, MAO Jianyuan*, (Japan) SHIN Aiba, ZHANG Zhehan

Abstract: As China's urban development gradually shifts from scale expansion to the stage of optimizing and renewing the existing stock, the core goal of urban greening construction has changed from merely increasing the area of green space to enhancing the quality of space and the efficiency of public services. This transformation has made strengthening the public participation mechanism an urgent need for current urban greening work. Against this backdrop, the urban public green space construction model with the core concept of "People's Garden" has emerged. It emphasizes a green governance path oriented towards residents' demands and jointly built by multiple subjects, becoming an important exploration direction to solve the problem of the disconnection between traditional green space construction and public demands. However, at present, the practice of public participation in the construction of urban green Spaces in our country still faces many challenges - there are operational difficulties such as the lack of standardized guidelines for the participation process and the unsmooth feedback channels for residents' demands, as well as institutional shortcomings such as the ambiguous definition of the rights and responsibilities of the participating subjects in policies and regulations and the insufficiency of incentive mechanisms. The overall implementation path has not yet formed a clear framework. The relevant supporting institutional system is in urgent need of systematic improvement. As a typical example of public-participatory green space construction on a global scale, Setagaya Ward in Tokyo, Japan, has been focusing on the needs of urban refined management since the 1990s. Through a combination of policy guidance, mechanism innovation, and community mobilization, it has systematically promoted the institutionalization and systematization of the entire construction process. After more than three decades of practical exploration, A public-participatory green space construction model that is both operational and has demonstration value has been formed. This study conducts in-depth exploration around three core dimensions: First, it systematically sorts out the development

trajectory of public participation in green space construction in Japan, from the rise of civic movements to the transformation of community building after the bubble economy, clarifying the changes in policy-driven and social demands at different stages; Secondly, taking Setanagaya District as the empirical research object, through literature analysis and field investigation, the organizational structure of its public participation in green space construction is analyzed in detail, and the policy framework including the detailed implementation rules of the "Urban Park Law", district-level special regulations, and the community building subsidy system is systematically sorted out. And summarize its supporting system in terms of fundraising, technical guidance, publicity and promotion, etc. Thirdly, for the key hub organization, Setagaya Trust & Community Design, core members were selected to conduct semi-structured in-depth interviews. A comprehensive assessment and reflection were carried out on its green space construction practices from dimensions such as practical effectiveness, existing challenges, and sustainability. Summarize successful experiences and room for improvement. Based on the above research, this paper ultimately returns to the reflection on the construction of "People's Gardens" in our country. In light of local realities, it puts forward targeted suggestions from three aspects: policy improvement, organizational optimization, and action innovation. At the policy level, it is necessary to accelerate special legislation to clarify the rights and responsibilities of participants. At the organizational level, a cross-departmental collaborative platform should be established to promote resource integration. At the action level, it is necessary to stimulate residents' continuous participation motivation through capacity building and cultural cultivation, thereby providing practical references for the construction of public-participatory green Spaces in the context of urban stock renewal in China.

Keywords: landscape architecture; urban green space; urban park; public participation; citizen green space

Biography

YIN Keluan, female, born in 1993 in Changde, Hunan Province, M.A., Planner of Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute Co., Ltd., Executive Director of Shanghai Yangpu Clover Community Planning, Design, and Empowerment Promotion Center, research area: community garden, community planning (Shanghai 200092)
MAO Jianyuan, male, born in 1988 in Xiaogan, Hubei Province, Ph.D., Postdoctoral Fellow, School of Architecture and Urban Planning, Tongji University, research area: urban renewal, community governance (Shanghai 200092)

(Japan) SHIN Aiba, male, born in 1971 in Hyogo Prefecture, Japan, Ph.D., Professor, Faculty & Graduate School of Urban Environmental Sciences, Tokyo Metropolitan University, research area: urban planning, community empowerment (Tokyo 192-0363)

ZHANG Zhehan, male, born in 1994 in Taizhou, Zhejiang Province, Ph.D., Assistant Professor and Master's Supervisor of Department of Architecture, School of Architecture and Civil Engineering, Xiamen University, research area: community environment design, historic district regeneration (Xiamen 361005)