

上海撤制镇创新田园社区发展模式探索 ——以佘山镇天马社区规划为例

Exploring the Development Model of Innovative Rural Communities for Towns without Administrative Authorization in Shanghai: A Case Study of Tianma Community Planning in Sheshan Town

王梦亚 黄婧 WANG Mengya, HUANG Jing

摘要 《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称“上海2035”）提出“底线约束、内涵发展、弹性适应”的前提下，撤制镇（集镇社区）作为以往发展相对停滞的区域，同时又是建设用地指标“约束瘦身”的核心对象，亟需以高质量发展、高品质生活的创新发展模式立足存量时代，推动上海城乡一体化的发展。基于撤制镇社区存在的普遍问题，以上海市松江区佘山镇天马社区规划为例，将长远的规划蓝图与实际的建管情况相结合，因地制宜，分系统、分步骤、分时段地对撤制镇的经济产业、设施服务和社区环境等多维体系进行整体优化提升，探索全过程全周期的精准化创新田园社区发展模式。

Abstract Implementing the concept 'bottom line constraint and connotative development' of Shanghai 2035, it is urgent to explore an innovative model of high-quality development and high-quality life and to promote the urban-rural integration in Shanghai. Towns without administrative authorization as underused areas have been relatively stagnant in the past. They have been the neglected aspect in the urban-rural system, but a core battlefield of the construction land indicator at the same time. Based on the common existing problems of these towns, this article takes the Tianma community planning in Sheshan Town of Shanghai as an example, combining the long-term planning blueprint with the actual construction and management situation. Multi-dimensional systems such as industries, facility services, and community environment are optimized and improved as a whole, and it explores the innovative development model of rural communities throughout the entire process and full cycle.

关键词 撤制镇；城乡一体化；创新田园社区；全周期

Key words town without administrative authorization; urban-rural integration; innovative rural community; full cycle

文章编号 1673-8985 (2020) 03-0093-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20200313

作者简介

王梦亚

上海市城市规划建筑设计工程有限公司
工程师，硕士

黄婧

上海市松江区规划和自然资源局
规划科科长，高级工程师，硕士

0 引言

自2000年以来，为改变郊区城镇布局分散、规模偏小、服务低效等问题，上海郊区的乡镇实行建制撤销合并，将近100个撤制镇被动地成为镇管社区^{[1]32}。虽历经20年的发展调整，这些撤制镇却更多地呈现衰退的发展趋势。本

文以具有代表性的天马社区规划为例（见图1），通过创新田园社区的打造，从品牌项目切入到产业链延伸，从设施分时利用到精准化服务，从针灸式社区微更新到创新绿色发展，为撤制镇社区以及郊区乡镇的建设提供全新的理念和方法。



图1 天马撤制镇田园社区效果图
资料来源:《上海余山镇天马社区规划》。

1 撤制镇在城乡一体化中的角色

推动城乡发展一体化是我国新时期的重要工作任务。从党的十八届三中全会以及中央城镇化工作会议提出“新型城镇化”，到党的十九大提出的重大决策部署“乡村振兴战略”，都要求促进城乡共同繁荣，激发乡镇发展的内生动力，从二元对立向一元融合转型。上海是全国第一个提出城乡一体化发展的城市，从20世纪80年代开始就不断地探索和创新，包括政策体系、规划制度、社会保障和基础设施建设等^[2]。虽然目前上海市城镇化水平已接近90%，但作为超大城市，郊区和乡村面积约占上海陆域总面积的85%。乡镇地区不仅是建设全球城市核心功能的重要承载地，也是提升城市能级和核心竞争力的战略空间^[3]。

“上海2035”提出全新的城乡体系“主城区—新城—新市镇—乡村”，有利于差异化促进空间高效利用。新市镇将承担统筹镇区、街道、集镇和周边乡村地区的作用。但是由于区位条件的影响以及历史观念的惯性作用，新市镇在链接乡村、服务广大农村、发挥城乡统筹的职能上往往缺少一个中间环节。考虑到撤制镇集镇社区在空间结构上长期形成的社会职能没有改变，它仍然是小城镇居民以及周边农村地区的工作生活载体，因此在当前的行政体制和城镇结构下，探索适合撤制镇集镇社区的创新发展模式，不仅能促进社区本身的发展，还能建立新市镇与乡村统筹发展的桥梁，完善上海多级化城镇发展网络，发挥连接城乡

枢纽节点功能的作用，助力城乡一体化发展。

2 撤制镇当前发展面临的困境

目前绝大多数撤制镇在人口、产业、公共设施、住房等方面都出现不同程度的衰退，发展受到多重因素的限制，既有行政管理体制调整等制度性影响，也有规划定位和设施服务方面的问题，表现在以下3个方面。

2.1 管理等级与社会职能不对等

行政撤并改革后，撤制镇的法律地位降为一般居委会，角色与分工进一步弱化，镇级财政资金和编制资源投入减少，发展建设上逐渐失去重视，更多的是承担社区管理和居住服务职责，造成了其被单纯定义为居住社区的发展误区。然而，实际上撤制镇社区仍然承担了周边广大农村区域的集镇功能，包括提供服务设施、公共活动、产业就业等。行政管理与职能服务的不对等，导致其在撤制以后因发展局限造成持续阵痛。

2.2 规划定位与现实发展不协调

很多撤制镇社区都编制过完善的规划，但往往在发展上依然束手无策，现实问题仍然存在。这是因为规划部分内容过于超前，没有与撤制镇的现实情况相结合，与现行政策也不适应；因此不具备实施的条件。此外，个别撤制镇在规划上也没有被纳入镇总规，在功能定位上缺乏统筹考虑，存在着规划定位与城镇运行

功能不匹配等情况。

2.3 设施水平与社区需求不匹配

撤制合并20年来，撤制镇地区出现发展停滞的现象，除了正常的产业结构调整 and 人口自由流动外，由于行政管理的降级，经费投入等标准都有一定的降低，优质设施资源集中到主镇区也是不可避免的事实。逐渐老化的公共服务设施无论在品质亦或类型上都与日益增长的高品质生活需求不相符。低水平的设施服务抵不住新城及主镇优越的教育、医疗、养老等公共资源的虹吸效应，进一步导致本地人口外流，形成社区活力不断缺失、发展受阻的恶性循环^{[4]10}。

3 解决途径：创新田园社区的探索

撤制镇虽然隶属“社区”这一城市基本空间单元，但是它又不等同于一般社区的规划建设。除了城市开发边界内可建设的指标用地外，撤制镇外围还有大量的优质自然环境资源和广大农村地区需要整体谋划。不仅要满足社区规划的生活圈网络体系，还要考虑特定的人群类型、产业发展和生态环境。

撤制镇（集镇社区）的发展，既不是生活住区模式，也不是田园综合体模式，它的主体依然是城镇而不是农村，但是却要把城镇的发展同农村的需求和资源对接起来，是引导城乡要素双向流动的关键。本文探索性地称之为“创新田园社区”模式，是在城乡一体化战略前提下，强调因地制宜，坚持规划先导、管理协调，多维度、全周期、高质量的综合发展模式（见图2）。

（1）多维度：生活维度与社会、经济、空间、生态等多维度统筹集成。既要形成完整的集镇生活系统，依托现有资源，通过智慧高效的交通支撑、共享便捷的公共设施，实现田园生态与现代居住相融合的新邻里社区，打造城乡融合的新品质生活，又要在原有资源条件的前提下，聚焦经济产业、历史风貌、生态环境等功能特色，发挥旅游、医养、农业经济、信息技术、文化创意等创新产业潜能，进一步实现经

济高效、环境友好、文化彰显的综合性社区能级的目标^[5]。

(2) 全周期:建立全生命周期可持续的规划建管体系。将规划蓝图分步骤、分时序地与城镇建设管理的全周期相结合,同时将用地使用管控与产业的进退机制挂钩,加强项目在使用期限内的全过程动态监管。将项目建设、运营管理、功能实现等要素与规土、投资、建设、产业等多部门综合管理结合,倡导社区公众参与、协同自治,提高社区建设和管理的精细化水平^[6]。

(3) 高质量:在严守生态底线、限制用地指标的基础上,社区的发展更多地存量空间里做文章。通过优化用地结构、功能,甄选优质产业品牌,利用精准高效的城中村改造项目释放必要的土地资源,联动周边资源发挥最大的生态效益,高质量满足社区发展需求。同时结合规土管控要求,城市开发边界内外的差异化发展,形成城市开发边界(社区)内精准集约化与城市开发边界外减量量化相融的发展路径。

4 创新田园社区理念在天马社区规划中的应用

天马撤制镇社区是上海市松江区佘山镇管社区。松江区作为上海经济实力较强的郊区之一,近年来依托G60科创走廊建设,经济转型取得了新的增长点,城镇化水平不断提升,长三角区域一体化融合发展不断深化。与之形成鲜明对比的是,城乡发展的两级分化现象仍比较严重。2018年松江区城镇居民家庭人均可支配收入为43 851元,而农村居民人均纯收入仅为19 208元,相差甚多。考虑到松江是乡村振兴和国家新型城镇化综合试点地区,在城乡一体化发展方面具有一定基础和先行先试责任^[41];天马社区又是松江典型的撤制镇社区之一,具有撤制镇亟需解决的普遍问题。因此,创新田园社区理念在天马社区规划中的应用具有一定的探索和实践意义。

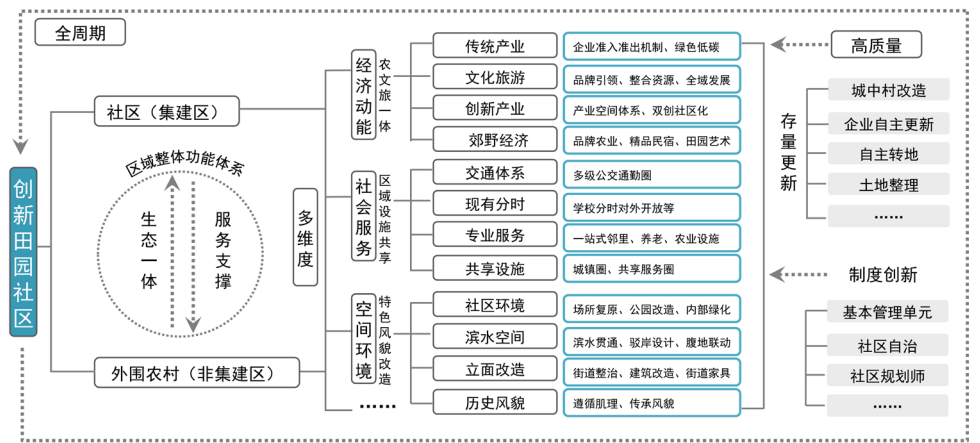
天马社区位于城市开发边界内的范围,面积约0.61 hm²,常住人口约0.49万人。大天马区域包括周边村庄,常住人口约2.9万人,已

建成一些优质的品牌资源,如世茂深坑洲际酒店、纳米亲子魔幻城、中山医院体检中心等。区域整体具有优良的历史自然基础,天马山上有著名的千年斜塔,是上海为数不多的山、水、镇结合的地区。但是“绿水青山就是金山银山”的理念在这里未得到充分践行,发展中还存在资源尚未整合、社区活力丧失等问题(见图3),具体包括以下方面。

(1) 本地人口外流,老龄化严重,社区活力不足。天马社区的人口吸引力小,本地人口持续外流。2016年至2018年间户籍人口减少了526人(约10.3%),常住人口减少了1 754人(约22.4%)。留存的户籍人口中,还

存在户籍空挂的现象(即户在人不在,比例高达29.6%)和人口老龄化(老龄化率高达34.9%)的问题(见图4)。

(2) 产业发展受限,就业岗位缺乏,职住失衡。现状产业总体发展水平不高,面临产业体系与资源脱节、产业提升与用地受限的双重压力。产业体系以二产为主,一产和三产较弱,与本地资源特色关联不足,产业能效低、亩均税收收低。现状土地总体建成率达90%,可开发利用土地极少。产业发展的停滞直接导致就业岗位不足,职住分离,天马社区本地居住人员在外地就业的占比高达74%。此外,人均收入情况也不理想,2017年天马社区人均收入仅



规划、建设、实施、管理全过程全周期

图2 创新田园社区模式
资料来源:笔者自绘。



图3 天马社区现状鸟瞰图
资料来源:《上海佘山镇天马社区规划》。

为37 202元,与松江区人均收入47 667元相差1万元以上^{[4]-7}。

(3) 设施陈旧老化,配套服务水平低,环境品质不佳。虽然天马社区的公共服务设施配置有一定的基础,总量数据与规范标准相差不大,但是原有的公共设施逐渐老化损坏、废弃闲置,新的公共服务设施又未及时补充,特别是文体设施存在明显短板,商业设施业态层次普遍偏低。此外,服务设施也无法针对天马社区高老龄化等情况,差异性地给予养老卫生、红白事等方面特定的弹性供给服务,居民对此普遍需求强烈。

在房屋维护和环境建设方面也存在一些问题,房屋建设年代久远,权属多元,且年久失修,存在安全隐患。很多房屋为连体房,房屋结构老旧,墙面渗漏开裂。社区内部环境品质不

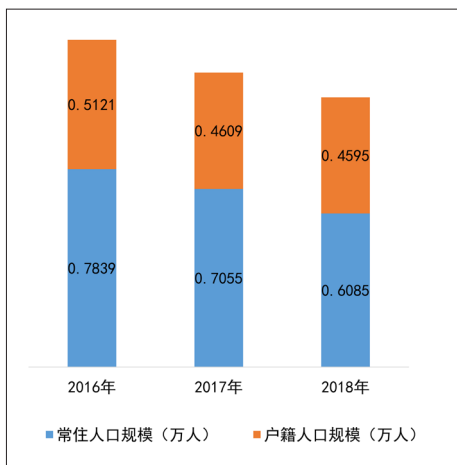


图4 天马社区2016—2018年常住人口和户籍人口变化趋势图
资料来源:《乡村振兴背景下推动本区撤制镇加快发展的路径研究》。

佳,河道亲水性差、被垃圾废品侵占严重;人均绿量不达标,绿地功能单一,多处街头公共绿地被侵占为农耕地(见图5)^[7]。

基于上述问题,充分考虑社区自身发展需求以及承担周边广大农民集中服务“承载地”的责任,统筹考虑地区需求。在构建区域整体功能动力体系的长远设想基础上,从前期资金有限情况下的品牌项目先行引领,到项目成熟后期的产业链拓展,因时因地逐步推进。通过多样化载体的高效设施体系,结合历史传承基础上的环境综合整治,最终形成与社区自身特色相适应的功能体系、空间格局、环境风貌和生产生活方式。

4.1 健康经济动力体系的营造

4.1.1 借助品牌项目,打造社区经济引擎

(1) 挖掘历史,文化再造,开发精品文旅项目
每个田园社区基于自身的“文化母体”可以培育富有地方标识的精品文旅,包括山水养生、医疗健康、传统手作、民俗艺术、文化旅游等。关注源文化,将历史文化元素植入文化旅游产业的各个环节,树立鲜明的文化品牌形象,是社区文化保护传承和经济体系建设双赢的第一步。通过充分挖掘历史上佛教禅宗特色文化底蕴,围绕“天马烧香山”“千年斜塔”,以及古寺“禅居”的文化特色,规划引入上海著名佛教文化品牌,利用佘山国家级旅游度假区的外围溢出效应,支撑并强化禅文化主题街区的品质景点建设(见图6)。

(2) 整合资源,拓展产业,内外联动全域发展

拓展文化品牌产业链,打造全域文旅体系。整合现状大区域约1 km范围内的天马山麓中山医院体检中心、世茂深坑洲际酒店等现有项目品牌资源;集建区内外联动,探索实践点状精准供地模式,发展以禅为核心的全域文旅,包括禅修、禅医、禅茶等,吸引禅文化产业人群,衍生佛学研修、会议、培训等相关价值链,打造地区禅文化交流平台和度假体验目的地^[8]。

4.1.2 贯彻减量政策,发展绿色低碳经济

针对天马撤制镇现状工业大部分处于工业区块外的工业用地转型区域和城市开发边界外现状零星工业用地减量区域等情况,建立低效工业用地认定标准,增加每年企业“体检”评估机制,每年设置亩均产值、企业污染、税收数量等考评指标体系。一方面,坚守生态底线,严格贯彻减量政策,引入企业退出机制,对影响生态格局的低效工业用地进行复垦、拆还等,通过土地腾挪优化布局;另一方面,推进存量工业转型,促进存量工业盘活利用。引入土地出让弹性制度,按不同企业类型定制土地出让年限,缩短出让土地使用年限和租赁年限。同时以现状经济效益高、产业能级高且与环境相匹配的核心企业为试点,通过全生命周期管理体系确保企业自主更新、转型升级,通过技术工艺提升、提高附加值、资源综合利用等途径,全面提高环保能效水平,推行清洁生产和企业合同能源管理,提倡以绿色轻工业、再生资源产业为主的循环高效型产业,走可持续绿色发展之路^[6]。



图5 天马社区现状房屋和环境情况
资料来源:《上海佘山镇天马社区规划》。

4.1.3 创新驱动,引导双创社区化

随着禅品牌文化的建立和区内外绿色工业标准的实施推进,社区积蓄了双创发展的产业创新需求和经济基础条件。初期以见缝插针型的文创培育为主,以历史文化创新转化为方向,充分利用天马社区历史建筑改造再利用的存量空间,通过文创产品、非遗挖掘、文化节庆的相互融合,建设形象鲜明的“良渚文化”“明代顾绣”“棉纺技艺”等文创产业链,借助自媒体等现代传媒途径,扩大知名度,引领文创品牌高水平建设(见图7)。

此外,制定一套创新的社区产业空间体系,充分考虑知识、文化、人才、数据等新型要素型企业的空间诉求,转换生态优势效能。尽可能地利用山体等环境优势提供高品质的共享交流空间、低成本的实验空间、密流量的要素平台空间等,吸引高能级业态、高水平服务的双创企业入驻社区,中后期适时在社区内利用可开发空间,建设集约化双创产业园区。

引导自主更新的企业研发部门入园发展,鼓励邻近院校、企业、机构组织共同参与,“园区、校区、社区”三区联动。鼓励高校毕业生在园区企业实习,并由企业定向提供相应的就业岗位。鼓励双创成果和新兴技术在双创产业园区先行试验,并提供一站式知识产权服务。每年提出成果转化评估,为优质产学研合作单位提供基金和政策扶持。

4.1.4 依托田园客厅,实现农旅文一体化发展

推动城市开发边界外围农村区域乡村振兴,利用山水的自然资源和现有品牌项目如世茂深坑洲际酒店的影响力,通过闲置宅基地租赁、乡村土地整理等机制,集约利用农村建设用地和荒地、废弃地,发展农村产业经济,鼓励精品民宿试点推进。

利用政策扶持,实践具有文化旅游资源基础的特色文旅示范村建设,推动农业供给侧结构性改革,发展家庭农场,推进农产品绿色认证,提升品质和知名度。同时依托社区文旅品牌效应,联动发展乡村旅游。结合特色节庆活动,拓展艺术田园、山水旅游、农耕体验、亲子度假等一系列农旅文综合产业项目,全力打造田园社区的山水活力



图6 禅主题文化街区示意图
资料来源:《上海佘山镇天马社区规划》。



图7 存量改造的文创空间示意图
资料来源:《上海佘山镇天马社区规划》。



图8 天马社区横山村民宿试点项目
资料来源:《上海佘山镇天马社区规划》。

客厅,实现区内外农旅文一体化发展(见图8)。

4.2 温暖高效设施系统的构建

4.2.1 分时共享,有效利用设施资源

由于受到土地开发和资金投入的限制,前期尽可能地利用现有服务设施、公共活动场地以及闲置建筑空间。

考虑到社区同时也承载了周边农村的设施服务职能,使用受众面较广,将社区现有学校的文体设施如体育场馆、图书馆等分时段对

社区公众开放。与学生在校时间错开,居民限时持卡进入,既保证学校的安全,又充分利用学校课余和节假日的闲置硬件资源。同时对现有公共场地进行改造,策划不同时段差异性活动。重大节日活动期间可作为社区公共艺术中心,增加可移动、临时性的文体和商业设施,举办大型艺术演艺、文化市集等活动;平时作为居民日常交往与健身活动场地,灵活实现不同时段不同功能的共享使用。

4.2.2 聚焦需求,精准提供专业服务

对现有公共设施进行查漏补缺,建设宜居、便捷、完善的5—10—15分钟生活圈。通过共享单车、点对点免费巴士等交通工具优化公共设施服务半径,提高社区设施短距离出行的可达性。远期结合文旅、居住等开发地块,增设或租赁复合式“一站式”邻里中心,提供养育托管、老年日托、卫生服务、综合健身、社区培训、社区食堂、社区超市、公共停车等一体化社区生活服务。

针对公共设施的特定需求和服务盲区进行完善和补充。聚焦人群结构,应对老龄化趋势,重点关注各类居家养老服务设施的配置,提升社区适老性环境,适时引入综合性养老服务机构。进一步依托人工智能、物联网等新一代智能技术,建设智慧化养老服务平台,切实解决社区老人无人照看等现实问题。

在城市开发边界外,全面改善农业基础设施,提升道路、沟渠、灌溉机泵等必要配套设施,推进集中式农业服务设施改造,如“农业为民服务中心”等,打通服务的“最后一公里”。

4.2.3 交通引导,共享城镇圈公共资源

“城镇圈”是上海郊区空间组织和资源配置的基本单元。撤建制社区应遵循城镇圈战略,打破以行政层级配置公共资源的方式,以公交为引导实现公共资源整体统筹配置。

建立3级公交服务圈,除了15分钟日常生活服务圈,还要强化30分钟通勤生活服务圈和90分钟大都市品质服务圈,从而解决高能级公共设施需求与配置的矛盾,包括大型的商业娱乐、高等级的医疗教育服务等。依托社区快速公交或小汽车租赁服务,确保30分钟左右到达主镇区或者其他集镇,满足居民行政、娱乐、教育以及其他优质生活需求。通过轨道交通在1小时内到达上海中心城,便捷享受国际化品质设施。针对轨道交通未覆盖的区域,还需关注轨交接驳问题,补充直达轨交站点的公交,或者结合文旅需求进一步发展中运量公共交通^[9]。

4.3 以人为本,打造有机社区

4.3.1 社区微更新,复愈公共空间

社区微更新重点围绕增加公共活动空间展开。通过赋予不同类型的场所以不同功能,创造多层级的公共活动场所,复原场所记忆,引导人群活动交流。社区主要道路和设施附近的开放空间,改造为以生态、景观、休闲为主要功能的社区口袋公园;居住区周边沿街的空间,改造为集娱乐、活动、体育于一体的综合性活动空间;社区内部绿化,改造为适宜居民散步、健身等活动的绿植丰富的空间(见图9)。

4.3.2 滨水贯通,创造品质生活

锚固水空间格局,提升水质环境的同时,注重人的亲水活动。结合建筑改造,对主要河道进行改造和贯通,增加驳岸的亲水性设计,给社区居民提供开放共享的高品质滨水休憩带(见图10)。

提升区域生态网络格局韧性,在充分尊重自然地势条件的基础上进一步加强滨水空间与外网绿地系统和社区腹地的联动,营造深蓝深绿、丰富活力的滨水开放空间。例如在临水地势低洼区,以景观设计与海绵生态相结合手法,配合乡土种植打造景观坡地和植被阶梯湿地,对雨水进行过滤、吸收、净化、涵养。不仅能解决社区积水问题,也能为居民营造活力开放的湿地生态空间。

4.3.3 街道立面改造,传承历史风貌

街道立面改造主要包括建筑改造和沿街风貌改造两个部分。建筑改造要实现从“拆改留”到“留改拆”的转变,遵循街区肌理,传承特色风貌,置换利于未来发展的全新功能(见图11)。

通过建筑质量评估,梳理现状建筑空间形式,对建筑进行差异化的改造。包括:①复原修缮模式——拆除建筑立面外质量较差的搭建结构,修葺并恢复建筑立面形象;②缝合

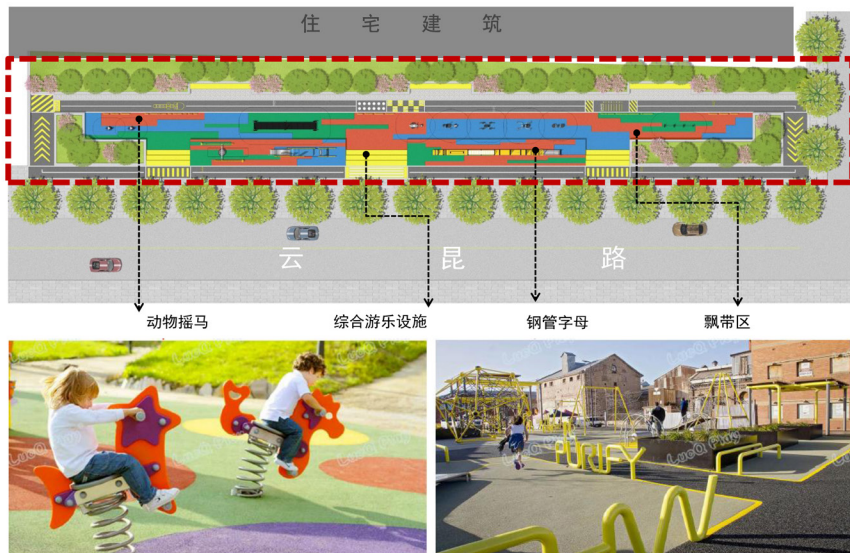


图9 社区微更新示意图
资料来源:《上海佘山镇天马社区规划》。



图10 胜利港滨水贯通意向图
资料来源:《上海佘山镇天马社区规划》。

更新模式——对于界面混乱的小体量建筑，利用轻质二层连廊进行连接，增加建筑之间交流联系，保证建筑立面风貌的呈现；③表皮整饬模式——对于立面损毁较严重，但内部结构构件有特点的建筑，对结构进行保护，对立面进行重新设计，包括统一的白墙、木贴面、木栏杆等建筑改造手法的运用，形成整体的建筑主题风貌。沿街风貌则主要针对沿街店招、街道家具等方面进行整治更新。



5 实施与机制思考

目前，天马社区发展建设正在稳步推进中（见图12），除了政府财政主导的大规模社区更新（包括镇集体经济组织、区级建设投资公司和合作单位按照投资比例进行的联合改造开发），还应鼓励分类分期、区别化的创新更新建设方式（包括企业自主更新、集体土地自愿“转地”开发等多途径的实施机制），并基于发展困境在管理机制、公众参与方面尝试突破和创新。

5.1 创新体制，探索基本管理片区

体制上，进一步提升行政管理和公共服务的可及性、便捷度，通过细化管控网络、完善资源配置、强化治理能力，推进基本管理片区模式。考虑由一位分管城建或社会事业的副镇长牵头，适当增加人员编制，成立基本管理片区行政专员小组，负责撤制镇的管理和建设。

基本管理片区内建立社区党委、社区委员会、社区服务中心等“两委一中心”组织架构，对社区实施管理。以居民需求为导向，延伸服务治理内涵，实行“3+n”模式。结合存量空间再利用，建立“3”——社区事务受理分中心、卫生服务分中心、文体活动分中心，靶向性叠加配置“n”——城市网络化综合管理分中心、房管工作站、一站式养老等定向资源服务，满足社区多元需求。同时推动执法力量下沉，建立管理片区日常管理评估机制，对行政执法、社会管理、公共服务等工作进行监督评议，确保城管执法、公安、市场监管等社区基层管理力量充分落实到岗^{[4]13-14}。



图11 天马社区街道立面改造示意图
资料来源：《上海佘山镇天马社区规划》。



图12 天马社区城中村改造
资料来源：《上海佘山镇天马社区规划》。

5.2 盘活存量，提高土地利用效率

基于撤制镇社区的土地产权多元，部分土地产权仍然属于集体建设用地等情况，在保障农民财产权的前提下，依法依规对存量的集体经营性建设用地进行出让、出租，进一步盘活土地，提升撤制镇土地的利用效率。对于撤制镇社区发展涉及的居民和周边村庄农民的

安置房建设用地采取定向挂牌方式供地，纳入保障性住房建设计划，建议相关管理部门在相关用地指标上对其更新改造给予一定的政策扶持^{[1]34}。

5.3 资金扶持，发挥社会资本运作

通过发展评估，对符合发展要求的撤制镇

社区给予资金扶持,人员经费、管理经费、项目经费等纳入镇级专项财政预算,因地制宜设立区级财政基本管理片区专项资金。探索撤制镇社区的更新改造与提高建筑容积率等奖励政策,发挥社会力量,激发市场经济的推动作用,培育和引入社会资本机构,加大政府购买社会服务力度,引导社会单位、基金会等入驻,吸引更多经验丰富、管理规范、专业能力强的社会组织参与社区建设,推进社区运营平台建设^[10]。

5.4 公众参与,鼓励社区协同自治

引导和培养公众参与社区建设和管理的意识,探索多元主体协同参与的管理模式。除了规划决策过程中鼓励和关注本地居民的参与外,积极探索社区规划师制度,鼓励社区聘请有经验的规划师将社区作为长期实践基地,扎根社区。鼓励通过政企合作方式,充分利用文旅资源,引进央企、国企和其他大企业集团参与社区更新改造开发。

此外通过在社区建立“社区营造中心”,为居民、设计建设者、产业创业者以及管理者等提供一个日常交互的平台,促进志愿者、专家及相关社区公共服务机构协同当地政府代表、社区代表一起参与到社区的设计、建设和管理过程中,引导社区治理更加公众化、精准化、专业化。

6 结语

上海卓越全球城市的建设,离不开发展方式的转变,更离不开城乡一体化的发展。撤制镇创新田园社区发展的意义在于缓解高度城镇化的国际化大都市在城乡发展中的两级分化矛盾,促进集镇和周边乡村融合发展。本文探索性地从时间到空间,从规划到实施,科学、综合、系统地引导撤制镇创新田园社区建设,以期进一步发挥其连接城乡的桥梁和纽带作用,切实改善人居环境,推动郊区可持续发展。■

参考文献 References

- [1] 张浩. 加快上海郊区撤制镇社区更新改造——新型城镇化发展中值得重视的问题[J]. 上海农村经济, 2016 (1): 32-35.
ZHANG Hao. Accelerating the renewal and transformation of communities of towns without administrative authorization in the suburbs of Shanghai: issues worth attentions in the development of new urbanization[J]. Shanghai Rural Economics, 2016(1): 32-35.
- [2] 王东荣. 从城乡一体化迈向城乡融合发展[J]. 上海农村经济, 2019 (12): 7-11.
WANG Dongrong. From urban-rural integration to urban-rural integration[J]. Shanghai Rural Economics, 2019(12): 7-11.
- [3] 王士兰, 陈静. 新时代上海美丽乡村规划建设思考[J]. 上海城市规划, 2018 (6): 54-57.
WANG Shilan, CHEN Jing. Thoughts on Shanghai Beautiful Village construction in the new era[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(6): 54-57.
- [4] 上海市松江区规划和土地管理局. 乡村振兴背景下推动本区撤制镇高质量发展的路径研究[Z]. 2019.
Songjiang District Planning and Land Administration Bureau. Research on the path to promote the high-quality development of the town without administrative authorization in the rural renaissance[Z]. 2019.
- [5] 浙江省民政厅基层政权和社区建设处. 田园社区——未来社区发展的一个方向[Z]. 2019.
Local Government and Community Construction Division of Zhejiang Civil Affairs Department. Rural community—a direction for future community development[Z]. 2019.
- [6] 上海人民政府办公厅. 关于加强本市工业用地出让管理的若干规定[EB/OL]. (2016-03-25) [2020-05-08]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw47118.html>.
General Office of Shanghai Municipal People's Government. Several provisions on strengthening the management of industrial land transfers in this municipality[EB/OL]. (2016-03-25)[2020-05-08]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw47118.html>.
- [7] 刘细彦, 马晓琳. 上海市非建制镇发展存在的问题与对策——以金山区为例[J]. 上海农村经济, 2015 (3): 28-30.
LIU Xiyan, MA Xiaolin. Problems and countermeasures in the development of non-formed towns in Shanghai—take Jinshan suburb for example[J]. Shanghai Rural Economics, 2015(3): 28-30.
- [8] 邓道, 黄建云. 文化引导视角下的田园社区规划方法与实践[J]. 规划师, 2019, 35 (23): 40-46.
DENG Xiao, HUANG Jianyun. Planning method and practice of rural community under cultural guidance[J]. Planners, 2019, 35(23): 40-46.
- [9] 周芳珍. 全球城市周边乡村地区规划探索——以

上海市嘉定区乡村建设规划为例[J]. 小城镇建设, 2017 (12): 31-37, 43.

ZHOU Fangzhen. Planning and exploration of rural areas around the world: taking the rural construction planning of Jiading district in Shanghai as an example[J]. Development of Small Cities& Towns, 2017(12): 31-37, 43.

[10] 上海市民政局. 关于推进做实基本管理单元的实施意见[Z]. 2018.

Shanghai Civil Affairs Bureau. Opinions on the implementation of the basic management unit[Z]. 2018.