

上海乡村公共服务设施供给特征、问题分析与对策建议

Analyzing Characteristics, Issues, and Suggestions of Rural Area Public Facilities Provision in Shanghai

蔡 靛 胡一诺 王立颖 CAI Liang, HU Yinuo, WANG Liying

摘 要 如何推进超大城市城乡融合发展是上海市在减量化发展背景下面临的挑战。通过分析上海市乡村振兴示范村的用地、人口等相关数据,结合实地调研,分析得出上海市乡村公共服务设施的主要特征和问题,即紧凑用地下设施布局复合,设施与人口结构匹配度不足、公共服务品质欠缺等。最后提出以跨越行政边界及链接远端需求的方式整合设施用地,以底线保障加弹性供给的方式增加特色服务,以政策推动硬件更新及引入社会力量的方式提升乡村公共服务设施的整体质量等对策和建议。

Abstract How to improve the urban-rural integration of megacities is a challenge that Shanghai faces against the background of "reduction" in construction land. By collecting and analyzing data on land use and population of 30 model villages as well as conducting field visits in other villages, research results show the main characteristics of Shanghai rural public facilities as follows: public facilities occupying relatively small land with concentrated location, mismatch between public facilities and population, and quality gap between demands and needs. Therefore, we raise several suggestions for future improvement of rural public facilities in Shanghai: going beyond boundaries between administration and link needs in rural areas; ensuring sufficient land supply for basic rural public facilities and encouraging the use of vacant lots and spaces catering to the population structure; utilizing policies on urban-rural integration and rural revitalization to renovate facilities and cooperate with professional organizations to improve quality of public services.

关键词 城乡融合;公共服务设施;上海

Key words urban-rural integration; public facilities; Shanghai

文章编号 1673-8985 (2024) 05-0063-09 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240510

作者简介

蔡 靛

上海同济城市规划设计研究院有限公司
生产经营部副部长,高级工程师,硕士

胡一诺

上海同济城市规划设计研究院有限公司
工程师,硕士

王立颖 (通信作者)

同济大学建筑设计研究院(集团)有限公司
都市院副总建筑师,高级工程师,硕士
wangliying@tjad.cn

0 引言

提升农村公共服务水平是乡村振兴工作的重要内容。中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见提出要从教育、医疗、养老等多方面提升农村基本公共服务水平^[1]。国家“十四五”公共服务规划也提

出要进一步促进公共服务资源向农村覆盖^{[2][17]}。

上海市政府高度重视乡村公共服务的优化。上海市“十四五”规划提出要加强农村公共服务内涵建设:全面实施乡村振兴战略,加大统筹力度,促进更多公共服务资源向农村倾斜,着力推进城乡基本公共服务均等化^[3]。

2022年8月通过的《上海市乡村振兴促进条例》要求市及相关区政府在教育、医疗方面加大对农村地区的投入,要求各级人民政府推动农村养老服务设施均衡布局、提供适宜农村的养老服务模式^[4]。《上海乡村社区生活圈规划导则(试行)》则更为具体地对乡村地区的公共服务设施(以下简称“公服设施”)布局和规模等提出了指引^[5]。

但上海市基本公共服务仍不同程度地存在供给不足、品质不高、便捷度不够、发展不均衡等问题。与城区相比,上海乡村配套相对薄弱,且亟需适应乡村的人口结构变化与未来发展方向。一方面,随着上海市产业结构调整与租赁市场价格的攀升,外省市人口正进一步从近郊区向远郊区扩散^[6-8]。另一方面,由于本地青年的大量流出,上海市乡村地区尤其是远郊区乡村的老龄化程度很高。而乡村振兴又势必需要新访客与人口的流入。面对乡村人口的结构变化与未来振兴所需的发展趋势,如何推进超大城市乡村公共服务的提升是上海市面临的一大挑战。而上海市低效建设用地减量化的发展背景也要求乡村地区在提升品质的同时对土地精打细算^[9]。

既往村镇公服设施研究主要从公服设施内涵、供给问题、机制创新,以及需求识别等方向切入^{[10]45-46}。“十四五”公共服务规划涵盖了基本公共服务、普惠性非基本公共服务和生活服务3类^[2]。当前的研究重点仍是由财政托底供给的基本公共服务设施^{[10]44-45},亦有学者提出基本公共服务的内涵应从乡村居民的基本公服诉求出发而非单从供给方来划分^[11]。公服设施的供需因经济发展水平等因素存在明显的地域差异^{[12]21-22}。上海公服设施研究多是从特大城市的角度切入探究其整体或片区配置方法^[13-14],或聚焦个别村镇单元提出优化策略^[15-16]。目前仍缺乏从乡村视角切入对上海市整体乡村公服设施的特征与问题进行研究。

本文聚焦在上海市乡村公服设施的现状特征及问题,并提出相应对策。以下将分3部分展开论述。

1 研究方法

本文从用地的角度切入探究上海市乡村公服设施供给现状及问题,以30个样本乡村数据推测上海市乡村整体情况,并通过上海市人口数据分析、样本乡村以外的村镇调研访谈进行验证与补充。

本文公服设施的范围主要参考《乡村公共服务设施规划标准》,包含行政办公、商业金融、文化娱乐、体育、医疗卫生、教育科研设计、社会福利等用地类别。除商业金融类用地为市场供给服务外,其余用地可对应承载基本公共服务的设施,即提供行政服务、义务教育、医疗卫生、养老服务、文化体育、社会服务等基本公共服务的载体。商业类用地数据实际上包含了部分产业用地,因此在分析时会区分公服设施用地与不包含商业类用地的基本公服设施类用地。

本文样本乡村均为上海市乡村振兴示范村,其发展基础一般不会劣于周边乡村,而其反映出来的问题应具有普遍性。

数据结果显示,上海乡村公服设施供给存在一定的相似性,但村与村之间也存在一定的差异。横向比较来看,村庄公服设施的差异与其行政地位(是否为乡镇驻地)、人口流入流出情况等直接相关。

1.1 数据来源

研究数据包括一手及二手数据。一手数据来自笔者对崇明区和浦东新区部分非示范村的实地调研,包括村委的访谈数据、调研照片记录、公服设施的问卷数据等。二手数据主要选取了示范村的公服设施用地面积、公服设施建筑面积、人口、村庄公服设施分布、需求调查等数据,以及上海市人口普查数据。本文的村庄数据来自上海市第三及第四批乡村振兴示范村村庄设计成果文本(50个村庄),文本成果发布于2021—2022年间,经过数据整理及筛选,选取了30个包含第三次全国国土调查土地利用现状数据及基础人口数据的村庄作为主要的数据分析样本,其余20个村庄因缺少数据未能列入样本,其中有9个村庄提供了建筑面积数据。因二手数据中建筑面

积数据较少,笔者在分析中以一手调研所得的公服设施建筑面积数据做一定补充。上海市人口数据则来自上海市统计局的2020年上海市人口普查年鉴。

该30个村庄分别位于崇明区、青浦区、浦东新区、奉贤区、宝山区、金山区、闵行区和松江区(松江区村庄缺少相应数据)外各区均有样本村庄分布(见表1)。从地理位置分布情况来看,样本村庄分布均匀分散(见图1)。

样本乡村人口规模较大,基本为1 000人以上的大型村乃至3 000人以上的特大型村(见表2)。

1.2 数据处理

公服设施用地数据来自各村庄设计成果

表1 样本村庄按行政区分布情况

Tab.1 Distribution of sample villages by administrative district

行政区	村庄个数
崇明区	10
青浦区	6
浦东新区	5
奉贤区	3
宝山区	2
金山区	2
闵行区	1
嘉定区	1

资料来源:根据相关材料整理。

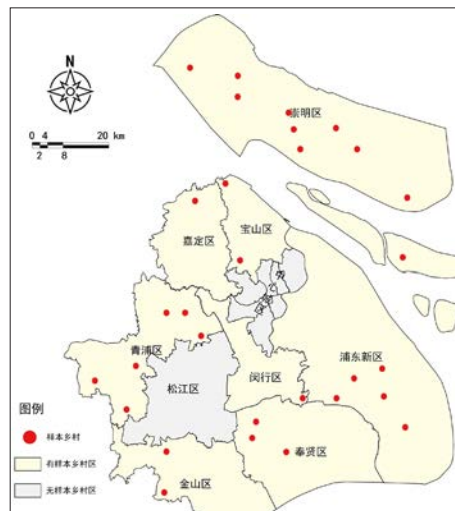


图1 样本乡村区位示意图
Fig.1 Location of sample villages

资料来源:笔者自绘。

文本中的土地使用现状。因统计口径来自成果单位,各村基本公服设施用地分类不尽相同,约有8种分类。比较主要的分类有公共建筑用地、机关团体新闻出版用地、科教文卫用地、公共管理与公共服务用地、公服设施用地(亦有冠以社区级、村级),个别村庄分类较粗,采用公共基础设施用地(包含公用设施用地),个别村庄分类非常细致,分为社区行政用地、社区体育用地及社区医疗用地等。本文将以上用地均列入公服设施用地计算中。公服设施建筑面积数据在原始数据基础上按《上海乡村社区生活圈规划导则(试行)》分为6类:行政、文体、医卫、养老幼托、商业及生产类设施。

为方便综合分析,除统计公服设施用地面积,本研究也计算了公服设施用地面积占建设用地的比例(公服设施用地/建设用地)、人均公服设施用地(公服设施用地/常住人口,公服设施用地/户籍人口)。其中公服设施用地包含商业类用地,基本公服设施用地则不包含商业类用地。

2 公服设施供给特征与问题分析

2.1 紧凑用地下的复合布局

经统计(见表3),样本村庄公服设施用地中位数为2.61 hm²,标准差达到4.42 hm²,而基本公服设施用地中位数为0.87 hm²,标准差达到2.05 hm²。可见各村公服设施用地面积与平均值差异较大。其中半数村庄含商业类用地的公服设施不足3.00 hm²,基本公服设施用地不足1.00 hm²。半数村庄常住人口人均基本公服用地小于3.50 m²/人。

公服设施用地及占建设用地比例在各样本村庄间呈现较大的相似性(见图2)。超过70%的村庄公服设施面积小于5 hm²、基本公

服设施用地面积小于2 hm²,约2/3村庄公服设施用地及基本公服设施用地占建设用地比例在2%以内。

根据样本乡村的数据推测,相当数量的上海乡村公服设施用地并不大。估计过半村庄基本公服设施用地面积不超过2 hm²,约2/3村庄此类用地占建设用地比例亦在2%以内,即使包括商业用地也仍小于5%。其中上海乡村

对于教育设施的集中布局一定程度上影响了用地规模。对比乡村公服设施规划标准(见表4),上海公服设施占建设用地比例较低。

对应紧凑的用地,上海乡村公服设施有复合布局的特点。结合村庄成果文本及笔者实际调研,上海乡村公服设施呈现核心功能集中复合、其余功能独立分散的特点,基本以居委会等公共建筑作为行政村公服设施的主要载

表3 公服设施用地数据指标情况
Tab.3 Parameters of public facilities land use

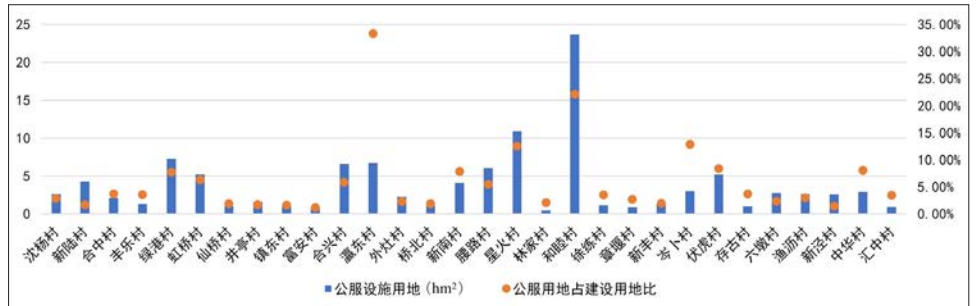
指标	平均值	中位数	最大值	最小值	标准差
公服设施用地/hm ²	3.78	2.61	23.68	0.45	4.42
常住人口公服用地/(m ² /人)	24.78	8.11	326.21	1.34	57.48
户籍人口公服用地/(m ² /人)	28.43	8.36	326.21	2.50	61.84
基本公服设施用地/hm ²	1.53	0.87	10.90	0.12	2.05
常住人口基本公服用地/(m ² /人)	7.28	3.50	31.30	0.34	8.53
户籍人口基本公服用地/(m ² /人)	8.60	4.23	36.84	1.18	9.81

资料来源:笔者根据相关材料整理。

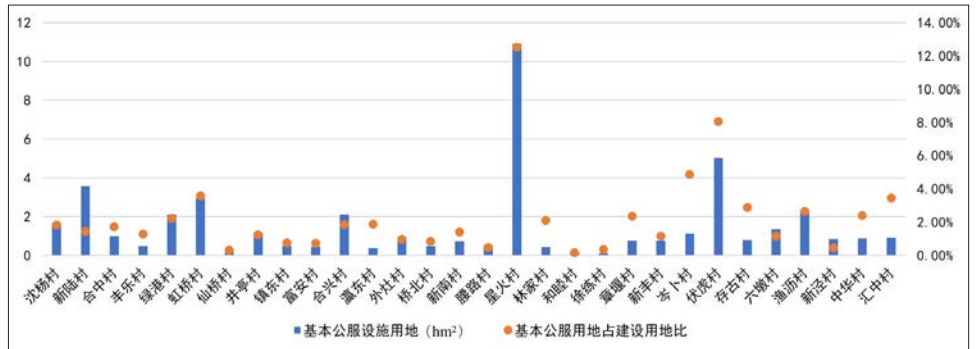
表4 乡村公服设施规划要求
Tab.4 Planning requirements of rural public facilities

指标	小型村	中型村	大型村	特大型村
规模/人	≤600	601—1 000	1 001—3 000	>3 000
占建设用地比例/%	5—6	6—8	6—10	8—12

资料来源:笔者根据相关材料整理。



a 样本乡村公服设施用地面积及占比(含商业类)



b 样本乡村公服设施用地面积及占比(不含商业类)

图2 样本乡村公服设施用地及占建设用地的比重
Fig.2 Area of rural public facilities land use and proportion in development land

资料来源:笔者自绘。

表2 样本村庄规模
Tab.2 Population size of sample villages

村庄规模	个数
特大型村(>3 000人)	12
大型村(1 001—3 000人)	16
中型村(601—1 000人)	1
小型村(≤600人)	1

资料来源:笔者根据《乡村公共服务设施规划标准》^{[17][12]}及相关村庄数据整理。

体,将行政服务、医疗服务、文化服务等集中配置,而如学校、卫生院、养老院、健身点等需要独立占地的则单独设置,往往分散。虽然许多村庄的公服设施占地小,但基本满足上海乡村基础配套要求的“三室两点”^①。

以崇明区富安村、浦东新区外灶村、宝山区沈杨村、奉贤区存古村、青浦区章堰村、

金山区新泾村等6个村^②的公服设施布局为例(见图3),均以村委会作为集聚点,综合布局如老年活动室、卫生室、日间照料中心等设施,部分村如富安、新泾村存在1—2个次级集聚点,设置如综合服务点、老年活动室等设施,分散布置的主要为健身点,能满足村民的基本公服需求。

进一步分析建筑层面的数据,示范村中9个村庄提供的公服设施建面数据呼应了用地紧凑和设施集中复合布局的特点。笔者将数据与《上海乡村社区生活圈规划导则(试行)》配建要求比对发现,各样本村庄基本满足必配设施的功能和面积要求,且不少远超过要求的最低面积。不过其中5个村庄未能满足卫生室的建筑面积要求,2个村庄未能满足多功能体育场的用地面积要求,3个村庄未能满足综合文化活动室的建筑面积要求。由此估计上海市仍有部分村庄的部分公服设施存在面积不达标的情况。其中卫生室面积不满足要求主要因为乡村生活圈规划导则较前一版《上海市郊野单元村庄规划技术要求和成果规范乡村基本设施配建要求》提升了标准。

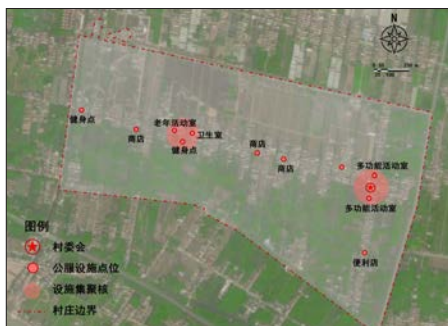
复合集中布局的特点在紧凑用地下保障了乡村公服设施的基本职能。但用地紧凑的特征在一定程度上阻碍了乡村公服设施的优化,尤其是用地面积较大的设施如体育场。乡村公服设施有待持续不断地优化其功能与规模。

2.2 设施与人口结构匹配度不够

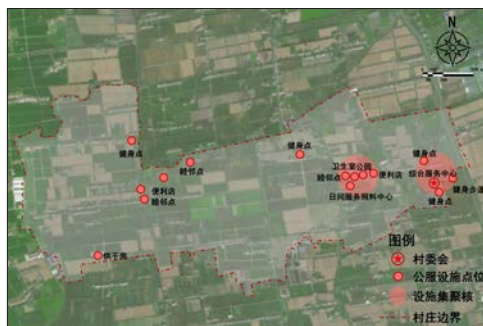
样本乡村因常住人口与户籍人口的差异(见图4),两种口径的人均公服设施面积存在一定差别(见图5)。部分村庄人口流出严重,部分村庄则有明显的人口流入现象。以人均基本公服用地面积为例,约1/2的村庄常住人口及户籍人口人均面积均小于5 m²/人,约2/3村庄常住人口人均基本公服用地面积小于户籍人均面积。

样本乡村人口数据、上海市人口普查数据^[18]及调研情况反映出上海乡村人口的两大特征:一是外来人口比例很高,二是老龄化程度很高。有些村庄吸引了大量外来人口居住,常住人口远超户籍人口,有些村庄人口流失严重,乡村老龄化程度突出。

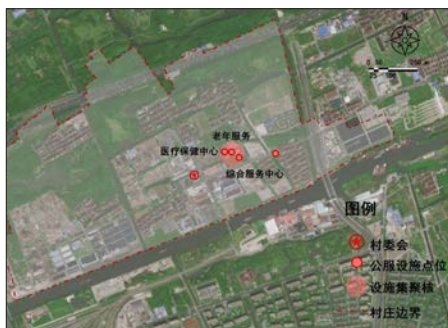
一方面,乡村地区因其低廉的居住成本吸引了相当比例的外省市人口落脚^{[7]28-29}。随着上海市产业结构调整,工业向郊区转移,郊区新增大量就业机会吸引外来人口进入^{[8]29}。日益升高的上海房价带动租赁市场攀升,大



a 崇明区富安村



b 奉贤区存古村



c 宝山区沈杨村



d 浦东新区外灶村



e 青浦区章堰村



f 金山区新泾村

图3 部分村庄现状公服设施布局
Fig.3 Distribution of rural public facilities

资料来源:笔者基于相关村庄设计成果调研图纸绘制。

注释: ① 2015年印发实施的《上海市郊区镇村公共服务设施配置导则(试行)》中提出“基本必配+高能级选配”的镇村设施类型,其中村庄重点在于完善提升“三室两点”基本必配设施,增加和提升地区发展需求性设施。“三室两点”即村委会办公室、医疗室、老年活动室和便利店、健身点。

② 该6村公服设施面积均不超过2 hm²,常住人口人均公服设施面积不超过3 m²/人。

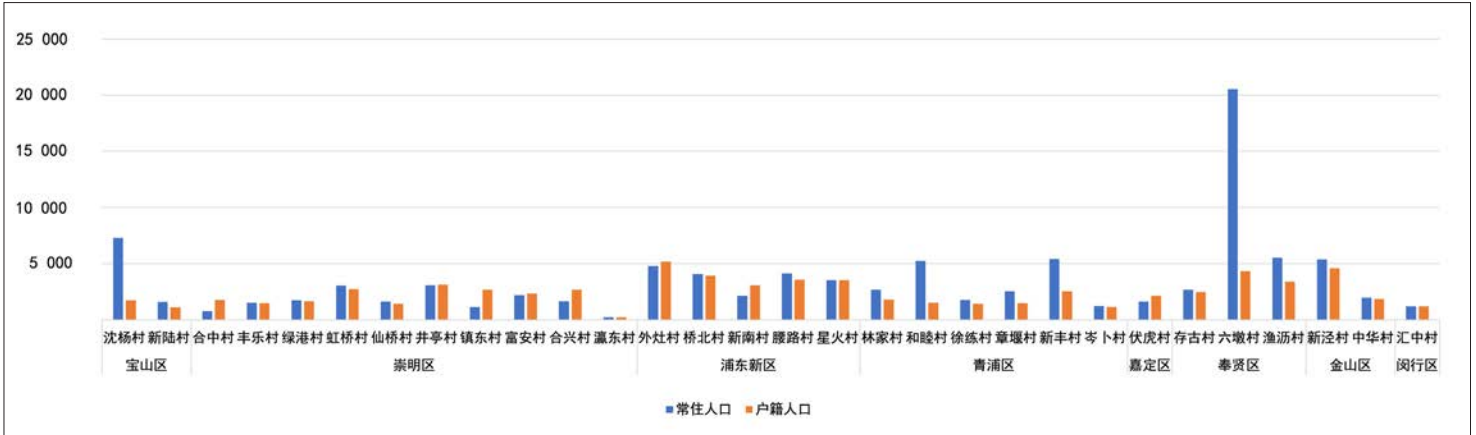
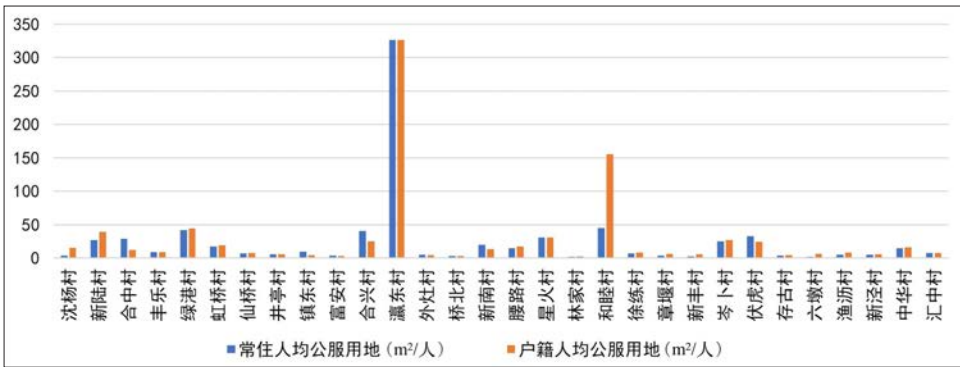
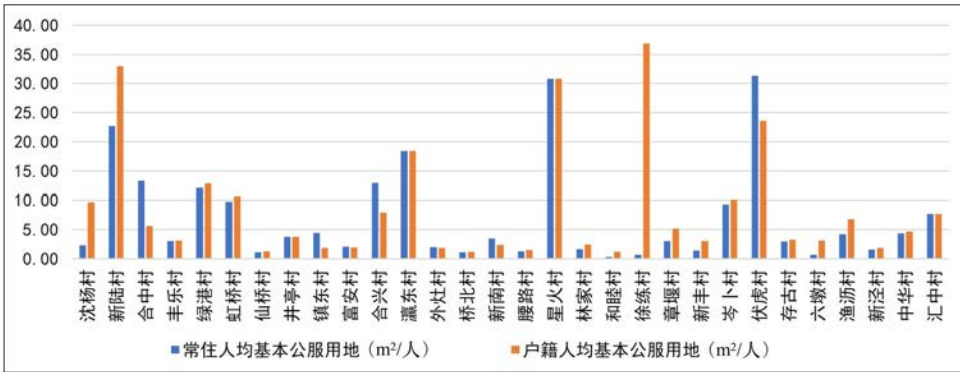


图4 样本乡村常住及户籍人口情况
Fig.4 Population of sample villages

资料来源:笔者自绘。



a 人均公用用地（含商业类）



b 人均基本公用用地（不含商业类）

图5 村庄人均公用设施用地面积
Fig.5 Area of rural public facilities land use per person

资料来源:笔者自绘。

其余2个两种口径均不满足,其公服设施面临的压力更为明显。

另一方面,上海市乡村地区老龄化程度很高(见图8),2020年上海市全市65岁以上人口比重占到16.28%。老龄人口需要老年活动场所、日间照料中心及长期养老设施等多元化的适老场所与服务,且因其出行能力等方面受限,需要高比例的就近甚至上门的公共服务。由于青年人口大量流出,远郊的金山区、松江区、青浦区、奉贤区、崇明区的人口呈现出城市、镇、乡村老龄化程度依次加深的态势,其中金山区和崇明区乡村的老龄人口比例分别达到了22.20%和35.48%。

面对老龄化的乡村人口,目前上海乡村的公服设施未必能提供充足的设施空间与服务支持。样本村庄的数据显示目前村庄配置主要满足必配设施,有待进一步建设乡村长者照护之家等养老设施。从崇明区某镇的调研情况来看也有必要进一步加强养老设施的规模。其60岁以上人口占常住人口比例约58%,老龄化程度很深。而其养老设施主要在其中3个行政村,合计建筑面积约有2 300 m²,人均约0.16 m²。

量原住在近郊区的外来人口进一步向外扩散至远郊区,近年来远郊乡镇外来人口数量和比例增长最为显著^[25],给乡村地区的公服设施带来一定压力(见图6)。从样本乡村推测,估计近半的上海乡村的户籍人口基本公服设施人均面积不低于5 m²/人,但其常住人口基

本公服设施的人均面积就显得捉襟见肘,即实际使用公服设施的人口远大于规划使用人口(见图7)。此类样本村庄规模均为千人以上的大型或特大型村庄,11个村庄中4个村庄的人均基本公服面积满足要求,5个村庄是按户籍人口数满足按常住人口数不满足,

2.3 乡村公共服务品质欠缺

从调研情况来看,乡村公服设施的质量有待提升,包括设施的建筑质量老旧、缺少高能级配套、服务质量薄弱等问题。缺人缺资金现状导致了乡村在公服设施的服务品质方

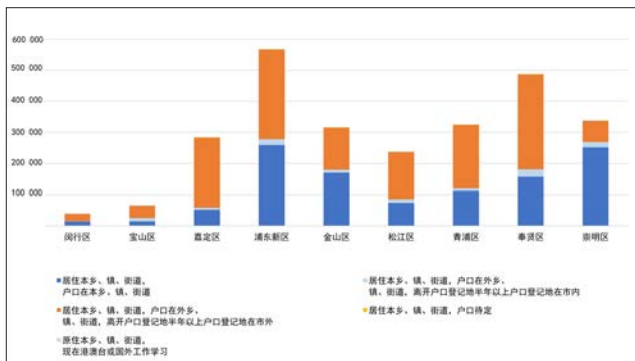


图6 各区乡村按现居住地户口登记状况 (单位:人)
Fig.6 Rural population of long-term residents by household registration
资料来源:笔者根据2020年上海市人口普查数据绘制^{[18]1}。

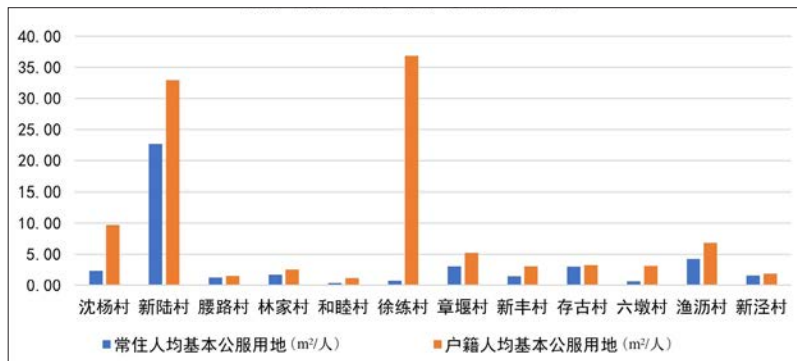


图7 人口流入村庄人均基本公服用地面积情况
Fig.7 Area of basic rural public facilities land use per person in villages with population inflow
资料来源:笔者自绘。

面较为欠缺。

乡村公服设施有待更新提升。许多村庄的公服设施建筑年代久远,或存在建筑质量不佳、内部设施陈旧、外立面年久失修等问题(见图9)。公服设施作为公共服务体系的物质基础,需要定期维护及更新来保证质量,此类更新要求充足的资金保障和政策激励。而乡镇及村庄囿于资金的压力,往往缺乏自发更新公服设施的动力。

据调查,少部分样本村庄仍存在缺乏必配公服设施的问题,如多功能活动室、健身休闲设施数量不足等问题,多数样本村庄则反映村庄缺乏高能级的公服设施配套,如养老设施、村民礼堂等。在需求调查中村民多评价现有设施品质不高、种类单一、距离较远等。在上海市减量化建设的背景下,如何在村庄现状用地紧约束的情况下植入高品质的公服设施空间将是乡村振兴面临的重要课题。

村庄公服设施除了硬件品质问题外,运营也面临很大挑战。公服设施除了物质空间还需要专人提供服务,尤其是卫生室、为老服务中心等。乡村难以吸引人才的问题使得公服设施的运营品质难与城区相比。

以浦东新区某村的调研情况为例:对比上海乡村社区生活圈标准指引,该村基本配备了必配类公服设施功能,欠缺品质提升类的设施。而已配备的公服设施中部分设施品质较为参差,如睦邻点、党群点等主要依托党员等村民家,日常运维也仅依靠村民。

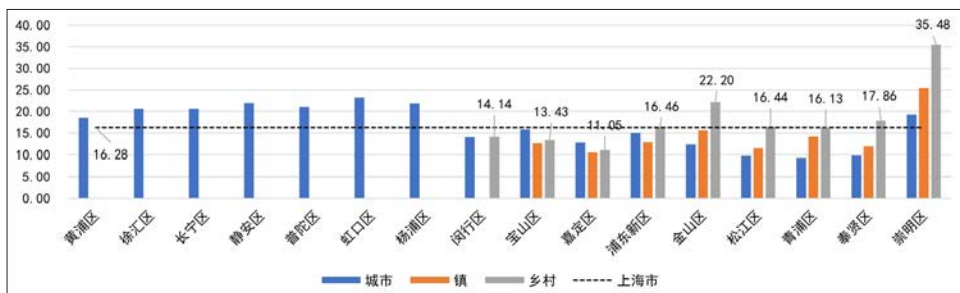


图8 各区65岁以上人口比重 (%)
Fig.8 Percentage of population over 65 years old (%)
资料来源:笔者依据2020年上海市人口普查数据绘制^{[18]1}。



图9 样本乡村老旧公服设施示意
Fig.9 Rural public facilities in need of renewal

资料来源:样本乡村设计成果文本。

调研中该村村委也反映,虽然村内老龄化比例较高,但一方面村庄自身欠缺相应的人手运营老年日间照料中心,另一方面又缺乏充足的财力聘请第三方团队运营,因而虽有设施,只能长期空置。村委楼内不少功能室也处于半闲置状态,如妇女之家、阅览室等,虽有功能空间,但堆放了大量杂物,村民也较少使用此类空间。

3 上海乡村公服设施的提升建议

提升上海乡村公服设施需要探索城乡融

合发展道路。在上海建设用地减量化与乡村振兴的双重发展背景下:一方面须保障公服设施用地底线,提升乡村公共服务品质,实现城乡均等的公共服务;另一方面应加强乡村用地的集约利用,整合现有建设用地资源。上海乡村的公服设施普遍面临更新提质的需求,村庄公服设施陈旧。具体如何提升需要因地制宜,也应鼓励社会多元主体的参与。商业类用地虽在面积上相对基本公服用地较为充足,仍需政策激励市场主体参与普惠性非基本公服设施的运营,才能实现从用地供给到高能级设施和服

务层面供给的推进。

3.1 跨越+链接:整合设施用地

3.1.1 跨越行政边界

把握上海建设15分钟生活圈的政策契机,在近郊地区考虑统筹乡村社区与城市社区生活圈。以区级公服设施专项规划为指导,在街镇层面统筹总量要求与空间布局,进而推动近郊乡村地区与城市社区在公服设施方面的全面融合。在城市社区规划的公服设施配套建设要考虑周边乡村,在空间上进行预留。数个行政村、社区之间也可以在镇的统筹下,进行设施的整合共享。

3.1.2 链接远端需求

利用远程技术及服务流动等方式,使得公共服务突破传统的核心—外围辐射模式,链接到更偏远的郊区人群。远郊地区全面落实乡村社区生活圈规划导则的要求,以镇区作为高能级服务的锚点,基本服务尽可能下沉至自然村,同时探索对乡村地区流动及远程服务的供给以提升服务质量^[9],通过流动式供给、优化信息技术基础设施建设增加服务到家的比例,通过优化村域至镇区交通保障村民对高能级公服设施的可达性。

3.1.3 竖新镇:构建多层次乡村生活圈

竖新镇位于上海市崇明区中部,包括21个行政村与1个垦区。笔者参与了竖新镇全域土地综合整治实施方案的规划设计。在全域土地综合整治的实施背景下,竖新镇将持续推进宅基地撤并与镇域安置工作,公服设施也需要相应满足新的调整情况。

笔者团队对各村庄的公服设施开展了实地调研及问卷调查。各村人均基本公服设施平均在3.47 m²/人,各村基本配齐了标配公服设施,多数村设施使用较好。

在土地整治的背景下,竖新镇的生活圈优化将强化镇一级的统筹作用与村村之间的共享。在镇域层面,配置满足全镇居民医疗、教育等公服设施。在镇区配置满足镇区居民的基本生活服务。在乡村地区配置满足村民、游客的特色服务设施。而乡村生活圈在以往自然村

和行政村两圈层之上,设置了几个村庄之间的特色设施共享圈层(见图10)。此举既有利于针对村庄需求进行设施配置,又避免了各村重复设置的土地粗放利用。

3.2 底线+弹性:保障基本公服用地,增加特色公服用地

3.2.1 保障基本公服设施用地

上海乡村地区面临建设用地减量的压力及产业发展的需求。基本公服设施用地供给存在压力,村庄有诸如公服设施用地实际为酒店的情况,既需要通过郊野单元规划从法定层面确保公服设施的用地供给,也需要后续监督机制的完善。在国土空间详细规划层面应当对乡村公服设施用地进行强约束,不得减少公益性用地,尤其应保证基本公服设施用地,如教育(幼儿园)、医疗、养老、基本行政服务等。在乡村用地紧张的情况下,可适当提高公服设施用地容积率,探索乡村用地功能的兼容。

3.2.2 增加公服设施供给弹性

公服设施供给与人口特征息息相关。乡村地区需要预留公共服务供给空间增加和内容转变的可能性,既要满足常住人口的公服设施需求,也要面向未来,适应变化的人口趋势,这其中既包括深度老龄化的趋势,也包括乡村振兴带来新村民的可能性。

在底线保障基本公服设施用地之外,可

以通过弹性机制提供公共服务空间,如盘活闲置宅基地、鼓励村民提供闲置房间等。《上海乡村社区生活圈规划导则(试行)》提出的规划原则包括复合与集约,要求在时间和空间上进行功能整合与共享,鼓励各类公服设施的综合设置,尽可能利用存量的建筑或场地承载新产业和新需求。其要求更多在于服务设施类别的全面,而非仅仅按照传统规划的人均面积指标做硬性规定,这是适应上海大都市地区减量化发展趋势,有利于促进乡村土地的高效利用。多个上海村庄盘活闲置宅基地、老旧厂房等,将其改建为公服设施,按居民点的变化置换公服设施用地,保证其便利性。亦有村庄在集体建设用地不足的情况下,依赖村民自愿提供部分的住宅空间以弥补村庄公服设施的短板。

3.2.3 邵宅村:设施特色化配置

邵宅村位于上海市浦东新区大团镇,与临港新城相距仅20 km。利用临近新城的区位优势,村庄谋划盘活闲置宅基地资源,为企业员工提供住房,打造共享生活圈。笔者参与了其示范村方案的规划设计。

通过调研,笔者团队了解到村内各类公服设施使用频率较低,部分村民提出了增加健身器材、健身步道、亲子育儿活动空间等设施空间的建议。陆家嘴集团潜在人才的需求则以商业类公服为主,包括社区食堂、生鲜超市、便利店等生活便利设施。

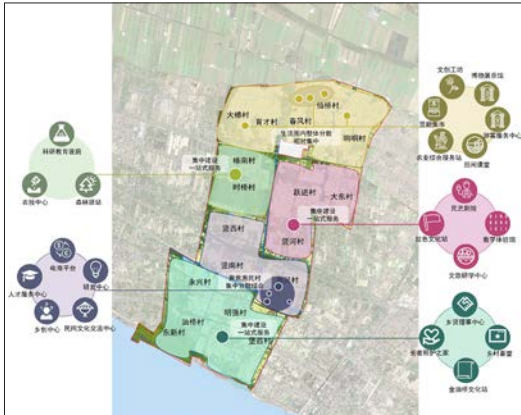


图10 竖新镇多层次生活圈
Fig.10 Multi-layer life circle in Shuxin

资料来源:笔者根据团队成果绘制。



图11 乡村生活圈共享核心区
Fig.11 Sharing area of life circle

资料来源:笔者团队绘制。

基于邵宅村的公服设施基础及水乡田园的村落肌理,笔者团队根据村民的需求构建了邵宅乡村的共享生活圈(见图11)。围绕新村委会,结合周边建筑、农田等设施打造服务多元人群、多功能复合、多景观融合的交往中心。依托旧厂房改建乡村共享的田园食堂,在满足接待用餐的同时,为村内80岁以上老人提供配送餐服务。依托前村委会用房改建为共享中心,作为陆家嘴集团的村企联建办公室、创新中心、乡村会务、休闲娱乐、零售商业等。依托闲置用地,布局集中乡居区域内的“多功能运动场馆”和“共享田园”项目,为村民提供运动、活动空间及农事体验服务。

3.3 更新+运营:提升公共服务质量

3.3.1 利用政策推动设施硬件更新

上海市乡村振兴“十四五”规划提出,到2025年,建设150个以上乡村振兴示范村^[20]。市级、区级、镇级各层级政府均对乡村振兴示范村有一定的资金支持。上海市乡村振兴示范村的逐批建设可推动上海乡村在公服设施等

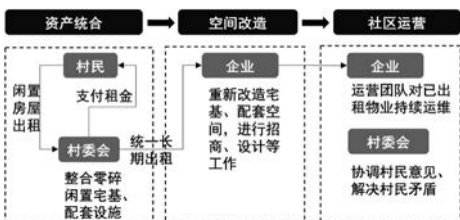


图12 张马村社会资本参与模式

Fig.12 Operation model of private enterprise in Zhangma Village

资料来源:笔者自绘。



图13 张马村共享食堂

Fig.13 The sharing dining area in Zhangma Village

资料来源:笔者自摄。

方面的更新。村庄应妥善利用乡村振兴示范村建设等乡村振兴政策及资金,推动乡村公服设施的更新提质。

3.3.2 引入社会力量提升服务质量

从公服设施运营模式来看,可积极探索社会多元主体的参与。以上海市乡村振兴示范村青浦区张马村为例,社会资本深度参与村庄产业、环卫、公共服务等多环节,在引入新村民并为其提供高品质服务的同时,也将服务范围扩大到原村民,实现了服务共享。

乡村地区变化的人口结构与公共服务需求要求乡村地区提升精细化的运营管理能力,需要保持对乡村地区土地、人口数据的动态跟踪和评估。社会方的参与可为乡村地区的运营管理注入新的能量,以现代企业管理模式慢慢渗透入传统乡村治理,助力乡村治理现代化。

3.3.3 张马村:社会资本参与运营

张马村位于上海市青浦区,是上海市第二批乡村振兴示范村之一。笔者对其进行了实地调研。

张马村闲置房屋不少,村委积极盘活宅基地,除少数村民自营民宿外,大部分由上海大司田文化发展有限公司(以下简称“大司田公司”)统一租赁后改造。有闲置房屋愿意出租的村民与村委会签约。村委会将闲置宅基地、配套设施整合后统一与大司田公司签合同,村民每年可获得租金收益(见图12)。

大司田公司将房屋重新改造后,主要用于办公、民宿及相关配套设施使用,包括运动俱乐部、餐饮、商店、手工教室等多类业态。民宿等项目引入新村民,配套共享食堂、远程医疗等服务(见图13)。并且其服务范围包含全村村民,提升了村庄公共服务品质。

4 结语

如何实现城乡公共服务均等化、助力乡村公共服务提质升级是乡村振兴面临的重要议题。本文通过收集分析上海乡村公服设施相关数据并对比了相关公服设施的规划标准,分析得出上海乡村公服设施特征与问题为用地紧凑、布局集中,公服设施与人口结构

匹配度不足,公服设施品质欠缺。笔者也提出3方面建议:通过跨越行政边界及链接远端需求的方式整合用地与设施,通过底线保障加弹性供给的方式提供有针对性的特色公共服务,通过政策推动硬件更新及引入社会力量提升服务质量的方式提升乡村公服设施的整体质量。上海乡村公服设施的特征与问题有其特点,也应有一定普适性,希望能为大都市地区乡村公共服务的提升研究提供有益借鉴。乡村公服设施涉及规划、建设、运营、治理等多方面多阶段,其具体模式有待实践与研究的进一步探索。

参考文献 References

- [1] 新华社. 中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL]. (2021-01-04) [2023-02-27]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm.
Xinhua Net. Opinions of the CPC Central Committee and the State Council on comprehensively promoting rural revitalization and accelerating agricultural and rural modernization[EB/OL]. (2021-01-04)[2023-02-27]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm.
- [2] 发展改革委.“十四五”公共服务规划:发改社会〔2021〕1946号[EB/OL]. (2021-12-28) [2023-01-13]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm.
National Development and Reform Commission. The 14th Five-year Plan of basic public service system [NDRC NO. 1946, 2021][EB/OL]. (2021-12-28)[2023-01-13]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm.
- [3] 上海市人民政府.上海市基本公共服务“十四五”规划:沪府发〔2021〕5号[EB/OL]. (2021-05-21) [2023-01-12]. <https://www.shanghai.gov.cn/202113zfvj/20210705/1d0aae153a5e41c497d28700e11cb21b.html>.
Shanghai Municipal People's Government. The 14th Five-year Plan of basic public service system of Shanghai [NO.5, 2021][EB/OL]. (2021-05-21) [2023-01-12]. <https://www.shanghai.gov.cn/202113zfvj/20210705/1d0aae153a5e41c497d28700e11c>

- b21b.html.
- [4] 上海人大. 上海市乡村振兴促进条例[EB/OL]. (2022-08-27) [2023-01-13]. <http://www.shrd.gov.cn/n8347/n8467/u1ai248422.html>. Shanghai Municipal People's Congress. Regulations of Shanghai Municipality on the promotion of rural vitalization[EB/OL]. (2022-08-27)[2023-01-13]. <http://www.shrd.gov.cn/n8347/n8467/u1ai248422.html>.
- [5] 上海市规划和自然资源局. 上海市乡村社区生活圈规划导则(试行):沪规划资源乡〔2021〕450号[EB/OL]. (2021-12-14) [2023-01-13]. https://hd.ghzyj.sh.gov.cn/zcfg/ghss/202112/t20211214_1042419.html. Shanghai Municipal Bureau of Planning and Natural Resources. Shanghai rural community life circle planning guidelines [GYZYX No.450, 2021][EB/OL]. (2021-12-14)[2023-01-13]. https://hd.ghzyj.sh.gov.cn/zcfg/ghss/202112/t20211214_1042419.html.
- [6] 耿慧志,杨柳,肖扬. 上海市近郊外来人口的居住特征及其住房变动影响因素[J]. 上海城市规划, 2017 (6) :82-89. GENG Huizhi, YANG Liu, XIAO Yang. The characteristics of migrants' living condition and influence factors of their housing changes in the inner suburb of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(6): 82-89.
- [7] 朱婉莹,赵伟宏,汪明峰. 城中村拆迁与外来人口居住选择的影响因素研究——以上海市联明村为例[J]. 人文地理, 2018, 33 (4) :26-32. ZHU Wanying, ZHAO Weihong, WANG Mingfeng. Urban village demolition and influence factors of migrants housing decision: a case study on Lianming Village in Shanghai[J]. Human Geography, 2018, 33(4): 26-32.
- [8] 刘爽,王震,陈晨. 上海市外来人口空间集聚的特征及其影响因素初探[J]. 上海城市管理, 2020, 29 (5) :24-35. LIU Shuang, WANG Zhen, CHEN Chen. The spatial pattern of migrants agglomeration in Shanghai and its driving forces[J]. Shanghai Urban Management, 2020, 29(5): 24-35.
- [9] 贾淑颖,李继军. 基于减量目标的大都市乡村地区空间优化研究——以上海嘉定区为例[J]. 城市规划学刊, 2019 (s1) :96-104. JIA Shuying, LI Jijun. Spatial optimization of metropolitan rural areas based on reduction targets—taking Jiading District of Shanghai as an example[J]. Urban Planning Forum, 2019(s1): 96-104.
- [10] 莫海彤,刘玉亭,何深静. 国内村镇公共服务设施研究新进展——基于CiteSpace的知识图谱分析[J]. 城乡规划, 2020 (2) :42-47. MO Haitong, LIU Yuting, HE Shenjing. Review on public service facilities of towns and villages in China: a knowledge domains mapping analysis based on CiteSpace software[J]. Urban and Rural Planning, 2020(2): 42-47.
- [11] 栾峰,陈洁,臧珊,等. 城乡统筹背景下的乡村基本公共服务设施配置研究[J]. 上海城市规划, 2014 (3) :21-27. LUAN Feng, CHEN Jie, ZANG Shan, et al. Research on the configuration of basic public service facilities in rural areas in the background of urban-rural integration[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(3): 21-27.
- [12] 许莉,万春. 小城镇公共服务需求优先序的灰色关联分析——基于建制镇数据的分析[J]. 城市问题, 2017 (1) :37-43. XU Li, WAN Chun. Analysis of small town's demands priority for public services using gray relational analysis method—based on town data[J]. Urban Problems, 2017(1): 37-43.
- [13] 刘晟,黄建中. 超大城市公共服务设施的特征与规划应对——以上海市为例[J]. 上海城市规划, 2022 (5) :67-73. LIU Sheng, HUANG Jianzhong. Characteristics and planning response of public service facilities in megacity of China: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(5): 67-73.
- [14] 刘博. 特大城市郊区社区健康公共服务设施空间布局的思考——以上海市金山区为例[J]. 上海城市规划, 2017 (3) :50-56. LIU Bo. Research on the spatial identities of public health service facilities in the suburban communities of metropolises: a case study of Jinshan District in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(3): 50-56.
- [15] 张彬. 基于乡村基本生活圈的村庄公共服务设施研究——以上海市青浦区练塘镇为例[J]. 上海房地, 2018 (5) :15-17. ZHANG Bin. Analysis of rural public services based on rural basic life circle—a case study of Liantang Town in Qingpu District, Shanghai[J]. Shanghai Real Estate, 2018(5): 15-17.
- [16] 毛科轶,王超,吴燕萍. 基于生活圈视角下的上海乡村建设策略探究——以闵行区马桥镇同心村为例[J]. 时代建筑, 2022 (2) :150-154. MAO Keyi, WANG Chao, WU Yanping. Research on the strategy of rural construction in Shanghai from the perspective of life circle in the example of the Tongxin Village, Maqiao Town, Minhang District[J]. Time+Architecture, 2022(2): 150-154.
- [17] 天津市城市规划设计研究院. 乡村公共服务设施规划标准[R]. 北京:中国计划出版社, 2013. Tianjin Urban Planning and Design Institute. Standard for planning of rural area public facilities[R]. Beijing: China Planning Press, 2013.
- [18] 上海市统计局. 2020年上海市人口普查年鉴[DB/OL]. [2023-01-15]. https://tjj.sh.gov.cn/tjnj_rkpc/20220829/29affc5f21a942cc8ab73a39e93c88f3.html. Shanghai Municipal Statistics Bureau. Shanghai population census yearbook 2020[DB/OL]. [2023-01-15]. https://tjj.sh.gov.cn/tjnj_rkpc/20220829/29affc5f21a942cc8ab73a39e93c88f3.html.
- [19] 孙焱飞,黄春晓. 农村基本公共服务配置的思考与建议[J]. 规划师, 2018, 34 (1) :106-112. SUN Yaofei, HUANG Chunxiao. Reflection and suggestion of rural basic public service distribution[J]. Planners, 2018, 34(1): 106-112.
- [20] 上海市人民政府. 上海市乡村振兴“十四五”规划(沪府发〔2021〕9号)[EB/OL]. (2021-06-25) [2023-02-23]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20210720/046782b10d2145c0b201c41aca762196.html>. Shanghai Municipal People's Government. The 14th Five-year Plan of rural revitalization of Shanghai [No. 9, 2021][EB/OL]. (2021-06-25) [2023-02-23]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20210720/046782b10d2145c0b201c41aca762196.html>.