

# 上海市民政局

沪民基发〔2020〕17号

---

## 上海市民政局关于落实“人民城市”理念 加强参与式社区规划的指导意见

各区民政局：

社区是群众生活的美好家园和超大城市治理的稳固底盘。近年来，本市社区面貌发生了深刻变化，各类社区家园建设、空间改造更新项目不断投向社区、聚拢社区，人民群众的获得感日益提高。为进一步贯彻习近平总书记关于“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，落实市委建设民心工程工作要求和市委社区工作会议精神，在新的起点上，以共同参与、共同治理社区美好家园为引领，以“参与式社区规划”为着力点，统筹社区规划师专业力量和社区自治共治力量，推进社区空间治理，打造共建共治共享的社区生活共同体，切实提升居民群众参与感、获得感。现就推进参与式

规划提出如下意见。

## 一、总体要求

有效融合社区规划与社区自治共治，推动社区各类主体自动自发参与社区环境改造和空间治理，切实改善社区公共环境、提升居住品质。鼓励居民群众在共同解决社区问题过程中，内化契约意识、规则理念，涵养社区公共精神，建立社区公共秩序。推动各类主体在积极行动、共同建设的过程中，切实增强社区共同体意识和家园情怀。

——坚持党建引领、多方参与。切实发挥基层党组织的政治优势、组织优势，激发各类主体有序参与社区治理的积极性。

——坚持问题导向、注重实效。围绕解决居民群众最迫切、最关心、最现实的突出问题，将社区环境改造、社区空间治理的效能落到实处。

——坚持以人为本、居民主体。紧紧依靠人民、牢牢根植人民，让社区居民成为美好家园的建设者，社区治理的行动者，治理效果的评判者。

——坚持专业指导、自治共治。积极发挥社区规划师在空间规划、设计方面的专业作用，同时挖掘培育社区治理的内生资源和力量。

## 二、建立参与式规划制度

在社区公共空间和公共设施改造过程中，建立参与式社区规划

制度，整合规划、建筑、景观等专业力量和社区居民、居村委会、驻区单位、社区社会组织等自治共治力量，通过多方协同、民主协商、资源整合，共同推进社区环境改善，达成社区发展愿景。

参与式规划的主体。主要有三类：一是社区规划师，主要由具有规划、建筑、景观、室内设计、美术设计等专业背景的人员组成。二是基层群众性自治组织和居民群众，在居村党组织领导下，发挥居村委会主导作用，党员骨干、居民代表、楼组长、社区自组织带头人等力量引领并逐步带动广大居民群众的参与。三是社区治理领域组织和人员，主要指业委会、物业服务企业，以及群团组织、社区社会组织、专业社工和具有实务经验的社区工作者等。

参与式规划的领域。聚焦居民群众感受度高的小区老旧设施改造，宅前屋后和楼栋环境整治美化、公共空间功能提升等，开展微设计、微改造、微更新、微治理，用小改善、小更新、微实事，提升居民群众获得感。

参与式规划的机制。定向结对机制。建立相对稳定的社区规划师与街镇居村定向联系共创机制，原则上每个街道、乡镇至少结对联系一名社区规划师，鼓励有条件的居村配备本级社区规划师。供需对接机制，定期通过社区委员会和居村民委员会等平台征询意见，梳理形成社区规划需求清单，推动供需精准对接。沟通会商机制。围绕项目设计、项目选址、项目实施过程中的难点问题，经常性开展会商研究，推动问题解决。双向赋能培力机制。社区规划师为在

地自治共治力量普及社区空间改造知识，社区组织帮助规划师了解掌握群众工作方法，形成优势互补。

### 三、优化参与式规划流程

推动形成自上而下与自下而上相结合的社区规划和项目管理机制，使参与式社区规划过程成为社区主体协商讨论、凝聚共识，亲身实践的闭环治理过程。

1. 群众需求调查。对于政府部门在社区实施的规划项目，鼓励相关部门在作出决策前，委托居村民委员会征求居民意见建议，听取需求。对于依托社区自治共治机制发动的规划项目，应由居村民委员会通过深入走访、全岗通接待、问卷调查、社区云“居社互动”以及各类议题征询会、家园理事会、社区议事会、楼组议事会等方式，搜集整理社区居民对于社区规划、空间治理、更新改造的需求，开展社区分析排序，找出社区共同需求和最大公约数。

2. 社区规划师把脉。社区规划师深入社区实地走访，了解社区人口社会结构、环境空间特征，历史文化资源等，积极与居村民委员会、居民群众代表、社区志愿者、社区社会组织等沟通交流，开展社区需求分析和资源分析，宣讲社区规划专业知识，结合实际情况提出社区规划意见和建议，制定具有可行性的项目方案。

3. 产生社区规划项目。居村党组织可先召开党员议事会，让党员先知晓、先协商、先统一。在此基础上，通过楼组会议、村民小组会议、居村民代表会议等，对初步遴选项目开展广泛讨论，听取

群众意见，凝聚群众共识。对于涉及业主权益的事项，可指导业委会召开业主代表会议等，没有成立业委会的，居委会可代行组织。对于需要协调资源、化解矛盾的，可召开居民区联席会议、听证会、协调会等，有必要的可约请街镇及相关职能部门代表参加。会议讨论情况、会议结果要及时通过线上线下方式进行公示。待条件成熟后，根据项目性质，可指导业委会召开业主大会或召开居村民会议，讨论通过社区规划项目。在居村民委员会、业委会组织召开的各类会议上，可以邀请社区规划师做讲解说明并参与讨论。

4. 多渠道争取资金和资源支持。项目建设资金采取权属方为主，多渠道筹措的方式。依托区域化大党建平台，整合社区内各类资源支持社区空间治理项目。发挥“自治金”撬动作用，加强对社区内小微更新项目的支持力度。发挥社区基金会等慈善组织爱心资源链接平台作用，给予项目资助补贴。指导业委会规范合理使用维修资金，支持社区建设。发挥社区共建单位作用，参与和支持社区微更新项目。经居民会议讨论决定，可以根据自愿原则向居民和本居住地区的受益单位筹集项目所需费用。鼓励社会组织开展志愿服务，发挥社区规划师专业优势，拓展项目资源，倡导社区规划师以志愿者身份提供咨询服务。对于政府部门推动的社区规划项目，要用好财政资金。

5. 强化项目实施过程管理。依法履行项目采购或招标程序，规范合同管理。加强项目现场管理，鼓励社区规划师全程参与，跟踪

指导，听取建议，不断优化项目方案。引导社区活动团队、社区居民亲身参与体验，适时提供意见反馈，有条件的可以成立由社区多方代表参加的项目专门工作组。加强对项目实施过程的监督，依法组织专业机构对项目开展评审验收。建立完善项目运维管理机制，根据实际情况，积极倡导、合理安排由居民共同承担运维管理责任。简单小微项目，可以成立由社区志愿者参加的专门项目运维团队。

6. 强化项目跟踪评议。项目结束后，及时对项目实施情况进行公示。由居村民委员会组织居民召开评议会，对项目实施过程和效果进行评议。必要时，可邀请第三方专业机构开展测评和满意度调查。及时开展项目审计，接受有关主管部门的监督。进一步完善项目运维长效机制，鼓励居民建立和达成对社区公共设施（比如社区公共建筑小品）、社区公共空间（比如社区广场的使用规则）、社区公共秩序（比如垃圾分类定点定时投放规则）的维护机制和责任共担机制。

#### **四、加强参与式规划保障**

建立事权统一、责任清晰、各尽优势、各司其职的联动机制。

1. 加强政策指导。市、区两级民政部门发挥政策支持作用，对开展参与式社区规划的社会组织给予支持，将其纳入社区社会组织发展计划，享受社区社会组织同等待遇和扶持政策。引导社区基金（会）加强对参与式规划项目在链接资金、服务力量上的支持。推动建立社区规划师专业人才库，完善人才管理使用长效机制。

2. 发挥街镇共治平台作用。各街镇结合本地实际，积极统筹和参与制定社区发展规划，有效整合内部资源。开展本地社区状况分析分类，加强对居民意愿征询和居民需求挖掘。发挥区域化党建、社区代表会议、社区委员会等共治平台作用，建立参与式社区规划议题形成机制和咨询决策机制。通过政府购买服务、共建联建、挖掘具有规划专业背景的居民等方式积极引入社会组织、企事业单位和个人参与社区规划。积极运用约请制度，约请规划资源、住建、房管、园林绿化等相关职能部门给予现场指导，形成协调联动合作机制。

3. 开展培训督导。加强街道乡镇自治部门、规划部门人员能力培训，加强居村干部、社区工作者能力培训，讲授参与式社区规划的理念、策略以及方法，提升议题形成、项目实施、组织民主协商、动员社会参与的能力和水平。组建由经验丰富的社区规划师、社区治理理论与实务专家参加的工作督导组，深入街镇、居村，指导基层根据文件精神，制定参与式社区规划方案，优化项目化推进流程和评估机制。

4. 加强示范引领。按照先行先试，逐步推进的原则，积极开展社区规划试点，2021年，在全市各区开展试点。2022年，在全市各街镇、各居村全面推广。各区要及时总结提炼经验做法，挖掘一批参与式社区规划先进典型，培育一批实施效果显著、具有推广价值的品牌项目。充分利用基层社区治理创新项目评选、社区治理论坛

等平台，开展工作经验交流，加强新闻宣传，进一步扩大影响，凝聚工作合力。

本意见主要适用于城市社区和农民集中居住社区，农村社区可以参照本意见试行。

（此文公开发布）

2020年11月7日