

成都乡村规划师制度的实践与展望

Research on the Practice and Future Development of Chengdu's Rural Planner System

张 佳 ZHANG Jia

摘 要 乡村规划管理是乡村建设与治理的龙头。成都市作为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”，在总结统筹城乡实践和“5·12”汶川地震灾后重建经验的基础上，于2010年探索建立了乡村规划师制度。作为深化城乡统筹的制度创新，它对成都乡村规划水平的持续提升、城乡融合发展起到积极作用，乡村地区的规划、建设和管理水平得到显著提升。新形势下，成都将继续完善乡村规划师制度。从定位与职责、管理与运行、实施成效等方面简要介绍成都市的乡村规划师制度，总结实践经验，并展望未来发展。

Abstract Rural planning management is the leading of countryside construction and governance. Being the "National Urban and Rural Coordination Pilot Area", Chengdu explores to establish the rural planner system in 2010 based on summing up the overall urban and rural practices and "5-12" post-disaster reconstruction experience. As a system innovation of the deepening of urban and rural integration, the rural planner system has played an active role in the continuous improvement of Chengdu rural planning and the development of urban and rural integration. Thus, the planning, construction, and management of rural areas have been significantly improved. In the new situation, Chengdu will continue to improve the rural planner system. This paper briefly introduces Chengdu's rural planner system from its positioning and responsibility, management and operation, and implementation results, summing up the practical experience, and shows prospects for its future development.

关键词 乡村规划师；乡村规划；成都首创；乡村振兴；人才下乡

Key words rural planner; rural planning; Chengdu initiative; talent revitalizing; talents go to the countryside

文章编号 1673-8985 (2020) 02-0104-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20200217

作者简介

张 佳

成都市规划和自然资源局
副局长,教授级高级工程师

0 引言

自2010年9月,成都在全国首创乡村规划师制度以来,先后公开招募9批乡村规划师,共470余人次。得益于选拔了大批有投身乡村规划事业意愿的专业技术人才,农村规划建设人才匮乏、乡村规划编制质量不高、脱离乡情落地难、实施走样等突出矛盾得到有效缓解,乡村地区的规划建设和管理水平得到显著提升。乡村规划师以其良好的规划业务能力,参与打

造郫都区青杠树村、简阳市飞龙乡协议村等一批新农村建设的示范项目。

乡村规划师制度脱胎于英国、美国、日本等发达国家的社区规划顾问制度^[1],是基于系统管理理论、全面质量管理PDCA理论的一次实践探索,是推动规划和自然资源治理能力现代化的一种制度创新,同时也是强化镇村地区规划编制、审批、实施、监督全过程闭环管理的重要举措。有别于行政管理部門的规划人员,

乡村规划师作为招募并派驻至辖区内各乡镇的规划专职负责人,从专业角度为乡镇政府开展规划编制、建设项目把关,为规划实施监督提供意见和建议,推动规划和自然资源管理延伸到基层镇村,是对规划和自然资源行政管理的一种有益补充。

在全国范围内,目前广东省、南京市、重庆市、上海市等地都实施了乡村规划师制度。在四川省内,遂宁市、眉山市、自贡市、攀枝花市也通过各种渠道招募了乡村规划师^[2]。2018年9月14日,住房和城乡建设部出台了《关于开展引导和支持设计下乡工作的通知》,鼓励各省(区、市)借鉴浙江驻镇规划师、成都乡村规划师等经验和做法,探索建立本地区设计人员驻县市、驻乡镇和驻村的服务模式。这项制度的重要性正在显现。根据党的十九届四中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求,成都在总结乡村规划师制度10年实践经验的基础上,进一步优化完善乡村规划师制度,以主动适应新时期经济社会发展及国土空间规划和治理的要求。本文简要介绍成都市乡村规划师制度,总结实践经验,并展望未来发展。

1 乡村规划师的定位、招募与职责

1.1 定位

乡村规划师是参照政府雇员的方式,由区(市)县政府按照统一标准招聘、征选、选调和选派并任命的乡镇专职规划负责人。乡村规划师服务于乡镇,接受市、区(县)规划部门的业务指导、统一管理,为乡镇专职规划技术负责人。按照事权分离的原则,乡村规划师负责协助镇人民政府完成涉及镇、村规划制定、实施和监督检查,土地综合整治项目工作的方案论证、验收复核等相关工作,不具有行政审批职能,但对所在乡镇的重大项目有“一票否决权”^[3-5]。

1.2 招募条件

面向全社会招募乡村规划师,招募形式分别为社会招聘、选派挂职、机构志愿者和个

人志愿者等。(1) 社会招聘乡村规划师为面向全国公开招聘符合条件的专业技术人员,要求具有城乡规划或建筑学及相关专业全日制本科及以上学历和学士学位;具有注册规划师或注册建筑师执业资格,或从事城乡规划、设计或管理工作5年以上(具有研究生及以上学历的,从事相关工作1年以上);身体健康,年龄在40周岁以下。(2) 选派挂职乡村规划师为面向全市规划和自然资源局机关和下属事业单位选派符合条件的专业技术骨干,要求应为符合当地组织部门相关政策的专业人员。(3) 机构志愿者乡村规划师为面向全国规划、建筑设计、开发企业和驻蓉高校等机构,征集符合条件的技术志愿服务人员,要求应为派出机构选送的具有城乡规划或建筑学及相关专业学历的工作人员。(4) 个人志愿者乡村规划师为面向社会公开吸纳符合条件的专业技术志愿服务人员,要求应为城乡规划或建筑学及相关专业全日制本科及以上学历和学士学位的相关人员。

严格选拔条件,以选拔具有扎实规划业务能力和投身乡村规划事业意愿的人才为目的。严格选拔程序,按照公平、公正、公开的原则,通过市级统一笔试、各区(市)县组织面试的方式,筛选出工作能力强、作风严谨、扎实肯干的乡村规划师。增加选拔渠道,加强乡村规划师制度宣传,争取从在蓉高校、规划设计机构、规划管理部门等,选送符合条件的专业技术人员,以征选、选调和选派的方式,投身乡村规划师队伍,丰富乡村规划师人员构成。

根据《成都市总体规划(2016—2035年)》确定的特色小镇,按照“一镇一师”的原则,每个特色小镇辖区内确保配备1名社会招聘的乡村规划师。选派挂职、机构志愿者、个人志愿者的乡村规划师配备数量由各区(市)县人民政府根据实际情况确定。自2010年以来,成都市累计共招募乡村规划师9批、470余人次。

1.3 职责要求

乡村规划师是专职的乡镇规划技术负责

人,组织并全过程参与规划编制,从专业角度为乡镇政府承担规划管理职能,提供业务指导和技术支持,将新理念、新要求全面贯彻到乡村规划过程中,有效提升乡镇政府“规划先行”和按规划建设意识。乡村规划师制度给乡村规划师制定了7项职责,即规划决策参与者、规划编制组织者、规划初审把关者、乡镇规划建议人、实施过程指导员、基层矛盾协调员和乡村规划研究员。

(1) 规划决策参与者:负责向乡镇党委、政府就乡镇发展定位、整体布局、规划思路及实施措施提出意见与建议;参与乡镇党委、政府涉及规划建设事务的研究决策。比如某个村或镇的发展定位是以农业为主,还是以交通、旅游、电子商务、大学城为主等。

(2) 规划编制组织者:负责组织编制乡村规划,提出具体的规划编制要求,对规划编制成果进行审查把关并签字认可,然后按程序报批;向规划管理部门就乡镇建设项目的规划和设计方案提出意见;参与基层规划建设管理,提升基层规划水平,从而解决由于乡镇规模较小而导致的镇乡规划研究力量薄弱问题。为保证乡村规划师的业务素质,成都市规划局每年组织1周的培训,经过培训的规划师到乡(镇)、区(县)实践3个月,然后参加由市规划局组织的考试,考试不合格的规划师不予录用。

(3) 规划初审把关者:负责对政府投资性项目进行规划把关并签字认可,然后按程序报批。为保证方案符合规划要求,凡送到市和县规委会进行审批的方案,都必须有乡村规划师的签字认可。

(4) 乡镇规划建议人:负责向乡镇政府提出改进和下一步提高乡村规划工作的措施与建议。

(5) 实施过程指导员:负责对乡镇建设项目按照规划实施的情况提出意见与建议;对于前期方案审查发现的问题,乡村规划师在后续的实施过程中要持续跟进。

(6) 基层矛盾协调员:乡村规划师受任于村民、上承于政府、下诉于企业,要各方协调,

化解基层矛盾,充当村民和政府之间的规划桥梁和纽带;要利用其他技术措施来解决乡镇的某些发展问题。

(7) 乡村规划研究员:乡村规划师在实践中不仅要推动具体的管理工作,总结乡村规划师制度实施的成果,还要针对当地规划的重点、难点、存在的问题、特色塑造及下一步发展等问题进行研究,提出改进和高的措施建议。

乡村规划师通过全过程参与乡村规划建设,串联起规划编制、审批、实施、核实等环节,通过收集村民意愿、征求村民对规划设计方案的意见等方式,在规划部门、设计单位、基层政府、广大农村群众之间架起沟通和交流的桥梁,疏通民众需要和民意诉求的渠道,理顺农村地区的规划管理体制机制。

2 乡村规划师的管理与运行

作为一种全新的制度,成都建立了乡村规划师管理体制框架,即市级归口、属地为主、三级联动、小组自律等,以期促进持续更新、不断进步的团队精神的形成(见图1)。

2.1 市级归口

为推进乡村规划师制度的落实,在市规划行政主管部门成立乡村规划管理处,并设立专门办公室,专人专职负责归口管理乡村规划师。同时,协调财政,解决乡村规划专项资金保证的问题,以及乡村规划师的社保、交通补助等问题;协调人事,与市人社部门联合发文,明确要求建设、规划、国土、交通、房管等部门所属事业单位在招聘工作人员时,应有不低于30%的岗位用于招聘乡村规划师。

2.2 属地为主

在《成都市城乡规划条例》(2017)中,明确由区(市)县政府负责本区(市)县乡村规划师选拔、任免、考核等方面的统筹管理。区县规划行政主管部门负责乡村规划师的业务指导,乡镇政府负责日常管理。

2.3 三级联动

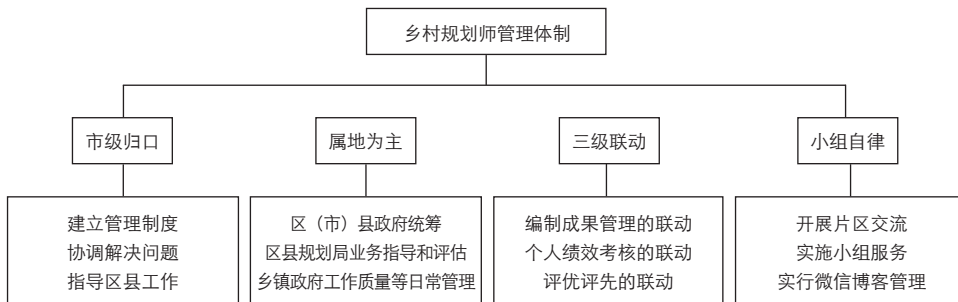


图1 乡村规划师管理体制图

资料来源:笔者自绘。

乡村规划师要对镇总体规划进行初审,之后区(市)县规划行政主管部门组织专家和县级相关部门进行技术审查,然后书面征求市规划行政主管部门的意见,最后由区县政府对镇总体规划进行审批。这是成都市城乡规划管理条例确定的镇总体规划审批流程。每次审查、审批都登记在册,便于掌握乡村规划师的工作能力和业绩。

除了对规划成果进行把关以外,还进行绩效考核,制定年度考核和评优办法。年度考核由区县政府依据乡村规划师在规划编制、规划实施、规划建议等方面的工作绩效确定;乡村规划师的年度考核结果与年薪挂钩,年薪包括基本薪金和绩效奖金两部分;年度考核优秀者和合格者将获得绩效奖金2万元,优秀者将被推荐为成都市优秀乡村规划师;而对于年度考核不合格者,不发放绩效奖金,甚至考虑辞退或免职,从而形成差别式的考核机制。同时还建立激励机制,在区(市)县年度考核合格的基础上,评选出表现突出的优秀乡村规划师,并将其作为下一届乡村规划师续聘的优先条件。

2.4 小组自律

为了加强乡村规划师之间的交流、学习,协调解决乡村规划工作中的问题。市规划行政主管部门结合区县的地理位置将全市乡村规划师分成4个片区组进行管理。具体做法是:片区组设组长,每个片区每年组织1次片区的交流活动;同时,在每个区(市)县还有1个小组,每个小组有1个小组长,工作小组在年初制定

工作计划,每月召开1次座谈会,讨论研究工作中遇到的难点问题。而对一些重大项目,则采用小组联合审查的方式。

此外,还采用博客管理的方式。通过博客了解乡村规划师每周做的工作,对连续3次工作做得不好的规划师进行约谈。同时,根据博客上收集到的乡村规划师所反映的普遍问题,如停车难、办喜事丧事场地不够及阳台如何封闭等,研究制定共通性的规则来进行规范解决。

2.5 定期培训

建立乡村规划师稳定培养支持机制,形成上岗培训、季度培训、片区会和小组交流4级培训体系,制定相关培训工作制度,明确培训目标,采取国内外专家集中授课、现场教学和经验交流学习等培训方式,实现了乡村规划师培训的制度化、规范化和专业化,不断提升乡村规划师的业务素质,拓展乡村规划师的视野,促进乡村规划师人才队伍的健康发展。

3 乡村规划师制度的实施成效

3.1 促进镇(乡)政府规划职能的落实

按照《城乡规划法》以及四川省和成都市的城乡规划条例,镇政府具有相应的规划编制管理职责。但乡村规划师作为专业的技术人员,既从乡镇的角度为上级的规划决策提供建议,也由市级部门直接管理,对乡镇规划管理起到监督监察的作用(见图2)。通过乡村规划师驻镇,促进镇(乡)政府规划职能的具体落实,进一步提升镇(乡)政府“先规划后建设”

和按规划实施建设的意识,乡村地区的规划、建设和管理水平得到了显著提升,农村规划建设人才匮乏、乡村规划编制质量不高、脱离乡情、落地难、实施走样等突出矛盾得到有效改善。9年来,乡村规划师参与规划审查的项目近1 800项,提出建议2 000多份,协调解决基层矛盾922项,提出具体的工作建议和措施2 590条,协助乡镇制定了乡镇规划集体建设用地和原址建设两种类型的许可程序^[6-9]。

3.2 形成较为有效的基层规划管理模式

针对乡镇规划建设过程中出现的施工图和审批通过的规划方案图不一致、建设成果和施工图不一致等问题,建立“四核查”的环节,即方案转化施工图环节、总平面放线环节、外墙装饰样板环节和景观实施环节的核查,以确保按图实施,取得建设成果与规划方案一致的效果。此外,还建立了国土、规划、建设、房管等多部门联动的综合验收机制(包括意见征询机制、参与决策机制、民主监督机制和社会管理机制)。乡镇规划相

对较简单,通过这几年乡村规划师制度的实践已基本形成共识,即乡镇规划布局、地块位置、用地范围不可改变;建筑的形态、规模和高度必须满足技术管理规定的要求。农村土地要集约利用,但不能像城市一样盖高楼、建小区;农村一定要像农村,不能把城镇化理解成“城乡一样化”。明确规定如果乡镇没有特别的历史文化传承,就把乡镇建设成“传统川西+现代川西+地域元素”糅合在一起的乡镇风貌。规划设计好与乡镇配套的新型社区、农村综合体等方案,然后由各个乡镇自主选择。

3.3 建立基层规划管理队伍

乡村规划师是规划行业内最接地气的规划工作者,很多乡村规划师都采用现场规划的模式,即乡村规划师会同设计机构、乡镇政府、区县规划局和村民在现场碰思路、定方案、出图纸,最大程度地保证各方认可,使乡村规划由传统的自上而下转变成上下结合、常态式规划。规划方案要由百姓投票(见图3),超过总人数2/3通过的

方案才可以进入下一个环节。此外,乡村规划师要协助乡镇政府成立监督小组,确保规划设计方案在实施过程中不走样。

乡村规划师作为乡镇规划专职负责人,在很大程度上弥补了以往乡镇政府组织规划编制的技术短板。乡村规划师工作在第一线,熟悉地形地貌和历史文化资源,了解乡镇发展及村民生产生活需求,掌握新农村建设、产业发展、基础设施、公共服务设施、农村土地综合治理、土地确权等基本情况,不仅对规划编制进行严格把关,更在实施过程中进行动态监管,个别乡村规划师甚至在建筑选材方面都亲力亲为,确保按图实施,建成了一批特色鲜明的美丽镇村。如乡村规划师宋永星全程参与的项目,获“2015年四川省优秀城乡规划设计”一等奖,郫都区青杠树村获批“全国十大最美乡村”之一,简阳市飞龙乡协议村村庄规划获“全国示范乡村规划”(见图4)。

4 未来展望

成都的乡村规划师制度作为深化城乡统筹和完善乡村规划治理的制度创新,切实提升了乡村规划和建设管理的水平,在城乡协调发展和全面建设小康社会的进程中发挥了预期的作用。可以认为,乡村规划师扎根农村大舞台,将成为一批熟悉政策、懂得技术、甘于奉献的规划专门人才,成为推进中国农村嬗变、引领农村现代化、促进中国城乡一体化的不可或缺的重要力量。作为一项创新制度,它在新形势下还应继续得到探索和发展。

4.1 因地制宜,分级分类设置

根据不同地区的实际需求和阶段,可以把乡村规划师分为两类:一类是市一级的乡村规划师,另一类是乡村规划员(拟在下一步工作中推行)。由于乡村地域很大,对乡村规划人才的需求也很大,招募要求可以适当降低。同时还可以依托高校与科研机构,组建由规划、建筑、景观、产业、人文、美术等专业人士构成的智囊团,建设产学研实践基地,促进乡村规划理论成果的转化,打造城乡统筹乡村规划升级版,为成都乡村振兴提供规划的新思考、新方法和新作品。

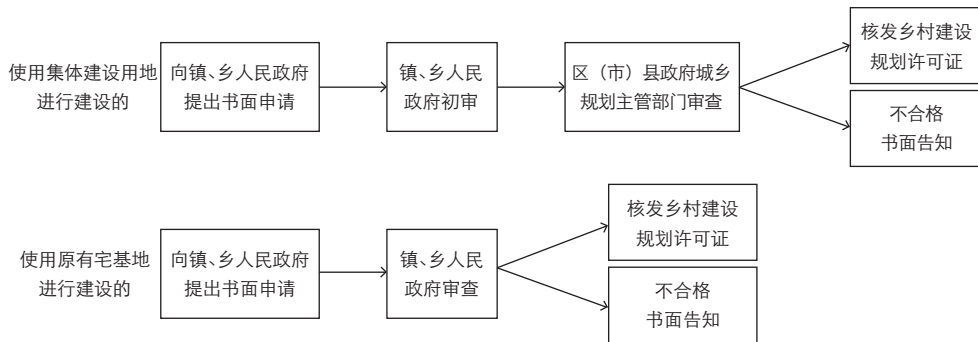


图2 乡村规划许可办理流程
资料来源:笔者自绘。



图3 乡村规划师为报名参加农村新型社区建设的村民宣讲规划设计方案
资料来源:笔者自摄。

4.2 不断完善,建立长效机制

形成乡村规划师“招得来、干得好、流得动”的运作机制和工作模式,促使乡村规划师制度的长效实施。建立与国民经济发展水平相适应的乡村规划师薪金动态增长机制,并对评定为优秀的个人发放一定数量的激励性奖金。在招募中,可在面试基础上增加笔试环节,并拓宽社会招聘、征集志愿者、选调任职等选拔途径,以有效优化人员结构;同时还要加强在岗人员的培训,提高其服务意识和实战技能。要严格实施乡村规划师驻镇计划,强化动态监督和专项督查;完善激励机制,落实留任、流动、退出制度,打造“懂农业、爱农村、爱农民”的立志乡村、扎根基层的规划人才队伍。

4.3 适应变化,调整业务范畴

乡村振兴战略和国土空间规划体系建设为乡村发展提出新的方向^[10],成都市将以乡村规划师制度的不断完善和提升为抓手,努力提升乡村规划师的整体水平,吸引策划、规划、设计等专业人才下乡,努力培养造就一支知识型、技能型、创新型的乡村规划人才队伍。在新时代的新要求下,适时对乡村规划师的业务范畴进行调整,增加土地综合整治项目工作的方案论证、验收复核等工作,以适应自然资源和规划管理工作的新要求。此外,在国务院机构改革后,新组建的自然资源部延续原国土资源部的上下传导机制,在市以下实行垂直管理。在这个框架下,成都将对市域乡村规划师实行统一归口管理。

参考文献 References

- [1] 张惜秒. 成都市乡村规划师制度研究[D]. 北京:清华大学, 2013.
ZHANG Ximiao. Exploration on rural planner system in Chengdu[D]. Beijing: Tsinghua University, 2013.
- [2] 周华金. 中国乡村规划师制度体系构建——成都



a 邛崃市夹关镇周河扁聚居点建设实景图



b 郫都区青杠树村聚居点建设实景图

图4 成都市乡村规划实施成效图
资料来源:笔者自摄。

- 市乡村规划师制度体系推广建议[C]//2019中国城市规划年会论文集. 2019.
- ZHOU Huajin. Construction of the system of rural planners in China: suggestions on the promotion of the system of rural planners in Chengdu[C]// Proceedings of the 2019 Annual National Planning Conference. 2019.
- [3] 成都市人民政府. 成都市人民政府关于印发《成都市乡村规划师制度实施方案》的通知[Z]. 2010. Chengdu Municipal People's Government. Notice of the Chengdu Municipal People's Government on the issuance of the implementation plan of the Chengdu rural planner system[Z]. 2010.
- [4] 成都市人民政府. 成都市规划管理局关于印发《成都市乡村规划师管理办法(试行)》的通知[Z]. 2010. Chengdu Municipal People's Government. Notice issued by Chengdu Planning Authority on the management measures for urban rural planners (trial) [Z]. 2010.
- [5] 成都市人力资源和社会保障局,成都市规划管理局. 关于事业单位定向招聘乡村规划师有关事项的通知[Z]. 2010. Chengdu Human Resources and Social Security Bureau, Chengdu Planning Authority. Notice on matters related to the targeted recruitment of rural planners by institutions[Z]. 2010.
- [6] 张毅,刘美宏,张薇. 乡愁卫士——成都乡村规划师制度实践探索[J]. 四川建筑, 2016, 36(6): 72-74, 77. ZHANG Yi, LIU Meihong, ZHANG Wei. Homesickness defenders: practice exploration of Chengdu village planner system[J]. Sichuan Architecture, 2016, 36(6): 72-74, 77.
- [7] 文晓枫. 浅谈成都实践乡村规划人才振兴的成效[J]. 南方农业, 2019, 13(24): 88-90. WEN Xiaofeng. A brief discussion on the effectiveness of the revitalization of talents in Chengdu's practical rural planning[J]. South China Agriculture, 2019, 13(24): 88-90.
- [8] 麦贤敏,肖玺,赵兵,等. 成都市乡村规划师制度实

- 施评析[C]//2013中国城市规划年会论文集. 2013. MAI Xianmin, XIAO Xi, ZHAO Bing, et al. Evaluation of the implementation of the Chengdu village planner system[C]//The proceedings of the 2013 Annual National Planning Conference. 2013.
- [9] 黄浩. 乡村振兴背景下对乡村规划师制度的思考[J]. 城市住宅, 2019, 26(5): 54-56. HUANG Hao. Thoughts on the rural planner system under the background of rural revitalization[J]. City & House, 2019, 26(5): 54-56.
- [10] 中共中央国务院. 关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[Z]. 2019. The State Council of the CPC Central Committee. Several opinions on the establishment of a land and space planning system and supervision of implementation[Z]. 2019.