

北京乡村责任规划师制度建设与探索实践

——以青云店镇顾庄村为例

李瑞¹ 杨飞²

1. 北京北建大城市规划设计研究院有限公司; 2. 浙江大学城乡规划设计研究院有限公司

摘要: 乡村规划管理作为城乡规划管理的重要组成部分, 具有覆盖范围广、社会影响大、重视程度弱、工作基础薄、实施难度高的特点。设立乡村规划师制度, 创新乡村规划管理机制, 加强乡村规划管理力度, 提升乡村规划管理水平, 是推动统筹城乡建设的新探索, 对实现城乡可持续发展具有重大的意义和深远的影响。

关键词: 乡村责任规划师; 顾庄村; 青云店镇

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.009

2017年, 中共中央在召开的“十九大”会议上明确提出了乡村振兴战略, 并成了未来乡村发展的战略性纲领, 2019年中央一号文件特别强调要“强化乡村规划引领”, 提出“把加强规划管理作为乡村振兴的基础性工作, 实现规划管理全覆盖”“编制多规合一的实用性村庄规划”等内容^[1]。在此背景下, 乡村规划不再仅是空间技术性规划, 而是逐步向综合目标实施型规划转型。为改善乡村规划普遍存在的只编不用、难以落地的现状, 提高乡村规划编制质量。提升乡村建设管理水平, 多地已开展乡村责任规划师制度的实践探索, 未来乡村责任规划师制度必将成为实现乡村振兴战略的重要一环。

一、责任规划师制度概述

(一) 责任规划师制度的发展

二十世纪五十年代, 西方发达国家兴起了社区建设运动, 政府为公共利益的需要, 将公众参与与城市规划的程序、主客体关系、具体措施要求等作为一项制度予以明确, 衍生出了社区规划师队伍及工作制度, 在规划管理部门与基层民众之间搭建了贯彻公众参与、推动规划实施的沟通协作平台^[3]。这种以城市管理单元划定责任片区的“自主社区建设”的实践方式, 是责任规划师制度建立的早期实践, 为公众在城市规划中全面、有效参与提供了一条可行的路径。

(二) 责任规划师制度的目标

我国的城市规划, 长期以来一直是“自上而下”的模式。在责任规划师制度下, 推进村镇总体规划, 规划设计团队将全过程、全方位的参与到乡镇具体的规划建设管理中, 为乡镇村、权属单位、开发主体等构筑一个平等对话的平台, 推动城乡规划从技术的合理性走向规划的可实施性。

(三) 责任规划师制度经验借鉴

1. 英国社区规划制度

二十世纪五十年代, 英国政府惯用的大拆大建的城市更新建设模式并没有改善传统社区的生活条件, 甚至带来了无法逆转破坏。经济结构调整及民众参与意识的崛起, 使得小规模渐进式逐步成为英国城市住宅环境建设的重要方式^[4]。社区规划起着沟通多层次领域并建立合作关系的“桥梁”作用, 地方政府和当局负责推进社区规划, 参与其中的有社区、志愿者组织、社区理事会、企业、商会、专业机构等个人与团体。

2. 深圳责任片区规划师模式

(1) 政府驻派行政干部

由深圳市规划和国土资源局推动, 将行政系统内部力量派驻到各社区担任社区规划师, 自上而下提供规划服务。滨海管理局2011年先行试点, 建立了社区规划师领导小组和办公室, 直接由科室负责人担当社区规划师, 通过定期与临时会以制, 运行推广制度建立。2011年底全市推行, 所有副处级以上干部派驻至深圳151个原农村地区担任社区规划师, 保证每月至少一次下社区提供规划服务。

(2) 政府驻派专业技术人员

2010年龙岗管理局正式成立社区规划师工作室, 选取5个社区试点建立社区规划师工作机制及实施细则。该模式仍是政府主导, 向社区派出规划编制单位的技术人员, 保证每周一个工作日的固定办公时间, 每月至少一次社区走访以及每半年至少一次公众宣传课, 侧重于技术沟通与协调, 协助解决社区问题、推进政府各部门合作。目前处于试点探索阶段, 未形成常态化制度安排和人员、经费保障。

(3) 社区自主发起

上述两种模式推动下, 一些基层政府和原农村社区自主规划与自我发展的需求强烈, 主动出资聘请公职或专业人员担任规划顾问, 试图通过自下而上的规划设计影响法定规划的制定与实施。为推动怀德社区的规划与政府规划的协调, 规划派出机构在怀德社区设立社区规划师工作室, 并派驻规划专业人员与中层干部进行挂点服务。

3. 成都责任规划师模式

为夯实乡村规划工作基础, 提高农村地区规划管理水平, 加强基层规划干部队伍建设, 成都市人民政府2010年印发《成都市乡村规划师制度实施方案》, 要求2012年底前, 分批分期建立覆盖全域的乡村规划师制度。乡村规划师由区(市)县政府通过社会招聘、机构

志愿者、个人志愿者、选调任职和选派挂职等途径，统一招聘、征选、选调、选派和任命，任期不少于2年，专职为乡镇规划建设事务提供技术支撑。市级财政设立专项经费三千多万元，由市规划局管理，区（市）县政府负责责任规划师统筹管理。

二、责任规划师介入乡村规划建设路径

（一）规划师以项目方式介入

政府为完成某建设任务或某批乡村规划建设项目而招聘乡村责任规划师或规划师团队，委托规划师或团队完成项目^[5]。责任规划师一般为兼职，工作内容、时间安排主要围绕项目展开，除此之外要兼顾乡村建设项目实施管理、乡村规划技术支持等工作内容，责任规划师或团队需对项目负全责，政府一般只负责控制项目进度和成果验收。浙江省驻镇规划师制度采用此种方式。

（二）政府以间接雇员方式让规划师介入

政府一般以间接雇员的形式聘任乡村责任规划师，具体方式如选调任职、选派挂职、社会招聘或由政府工作人员担任。政府解决责任规划师或团队的薪资待遇问题，对地方财政的要求较高。责任规划师的主要职责包括参与规划研究和决策、组织编制乡村规划、乡镇建设项目实施管理、规划技术审查、乡村规划工作改进建议等，工作重点侧重规划管理方向。成都和重庆的乡村规划师制度倾向此模式。

（三）规划师以技术服务方式介入

政府以公开招聘方式招聘乡村责任规划师，而受聘者与政府进行长期合作形式持续为辖区内的乡村规划建设事业提供乡村规划建设项目技术审查与相关技术指导、培养基层规划人才、跟踪并研究辖区内乡村问题等技术服务。其中，上海市的乡村责任规划师制度就是沿用此方式。

三、青云店镇顾庄村乡村责任规划师制度与实践

（一）顾庄村的特点

顾庄村西邻京台高速，距离北京市区约31公里，距离大兴新城约19公里，距离青云店镇中心区约2.6公里。且临近机场，距离北京大兴机场约23公里，交通便捷，区位优势显著。顾庄村虽然距离北京市区较近，但是顾庄村目前产业结构仍然以第一产业为主导，主要产业是种植业，种植以玉米、小麦为主的粮食作物以及胡萝卜、西红柿等蔬菜作物。目前仍然是单层次的经营格局，传统生产手段占主体。顾庄地处永定河平原，属于风河流域，地势平坦，海拔低，利于发展、建设、生产和生活。村内的部分宅间绿化景观较好，有良好的提升基础。

（二）乡村责任规划师在青云店镇顾庄村的实践

加强乡村治理体系建设是实现乡村全面振兴、满足农民群众美好生活需要的必然要求。依据青云店镇顾庄村便利的区位条件，为加强顾庄村治理体系建设，有必要借助乡村责任规划师的规划建议。在顾庄村的实践中，乡村责任规划师的职责不只是规划审查和编制，更

重要的是成为村民、村支书贴心的技术管家，通过规划支撑与引领、法律法规的培训与宣传、村规民约建设、项目和资金激励引导、党支部共建等方式参与到乡村秩序（文化秩序、景观秩序、空间秩序等）的恢复中；成为外来的“乡贤”，把专业技术与乡村基层治理工作相结合，联结政府、公众、社区或者社区组织等多元主体，切实提高乡村基层治理能力。

（三）乡村责任规划师在顾庄村实践的效果

习近平总书记指出，要深入推进农业供给侧结构性改革，因地制宜培育壮大优势特色产业，推动农村一二三产业融合发展。要深化农业农村改革，激活乡村振兴内生动力。

乡村责任规划师负责乡镇发展定位、整体布局、规划思路及实施措施向乡镇党委、政府提出意见与建议，对于协调产业规划起到积极的推动作用，配合顾庄村产业振兴。乡村责任规划师引入的“乡建”和“乡规”工作，形成“活力点”激发顾庄村产业活力，合理布局顾庄村产业空间用地，从而带动“地区面”产业，带动顾庄村产业振兴。其表现在“一产”绿色生态规划、“二产”工艺产品特色规划、“三产”乡村游等方面。

五、结论

本文在对责任规划师制度和专职规划师介入乡村建设路径的研究，对青云店顾庄村市设立乡村规划师制度的外部趋势和内部环境进行研判，回顾制定过程，解析制度文件。重点对乡村规划师制度的实施情况进行了系统研究，涵盖乡村规划师招募、培训、履职和管理的全过程，然后总结了顾庄村乡村规划师制度的实施成效。总体而言，乡村责任规划师的规划有利于顾庄村“微花园”式乡村面貌的实现。

参考文献

- [1]何子张,李小宁.探索全过程,精细化的规划编制责任制度——厦门责任规划师制度实践的思考[C]//多元与包容——2012中国城市规划年会论文集(13.城市规划管理).2012.
- [2]杨琼.乡村责任规划师制度实践探索——以北京市大兴区长子营镇为例[J].城市住宅,2020,v.27;No.302(04):11-14.
- [3]于长艺,尹洪杰.责任规划师制度初步探索——以北京西城为例[J].北京规划建设,2019(S2).
- [4]赵蕊.北京市东城区责任规划师制度初探——以“百街千巷”环境整治提升工作为例[C]//2018中国城市规划年会.
- [5]刘欣葵.社区规划师“中间人”的角色分析——以北京西城陶然亭街道责任规划师为例[J].北京规划建设,2019(S2).
- [6]蔡艺明.浅谈乡镇责任规划师在乡镇规划建设管理的角色——以梅林镇为例[J].江西建材,2017,10(v.19;No.73):21+26.