

浅析乡村规划师制度在乡村旅游发展中的正效应

黄雨薇

南宁市勘测设计院集团有限公司

摘要：乡村规划师是乡村人才振兴的重要支撑，乡村旅游是乡村产业振兴的重要支柱，乡村规划师通过参与指导乡村旅游规划编制，缓解了乡村旅游规划实施不足、资源开发低效、保障要素紧缺等困境。根源在于乡村规划师作为第三方，一定程度上发挥了政府、企业、村民间沟通桥梁的作用，在客观立场上协调各方利益诉求。乡村规划师正效应的持续释放，有赖于激励机制、监管体系、技术理念等方面的不断优化革新。

关键词：乡村规划师；乡村旅游；村庄规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.15.004

一、引言

党的二十大提出全面推进乡村振兴，乡村旅游作为立足“三农”、融合“三产”的新业态，是对中国长期以来以工业化、城镇化单向驱动乡村线性发展理念的重大突破。2020年全国乡村休闲旅游接待游客约26亿人次，营业收入6000亿元，吸纳就业1100万人，带动农户800多万。乡村旅游在发达国家改善乡村经济不景气的成效，主要得益于高效的乡村旅游规划，通过第三方规划咨询者，平衡政府和乡村原住民的利益分权，对乡镇建设项目进行技术把关，成为乡村振兴的重要支撑。本文在梳理国内外乡村规划师参与乡村旅游发展的实践基础上，探讨其在解决乡村旅游规划脱离乡情、编而不落、千村一面等乱象的正效应。

二、乡村旅游发展面临的困境

（一）乡村旅游规划实施不足

乡村旅游规划是政府职能，通过编制乡村旅游规划把本区域的乡村旅游资源、发展现状及问题，确定进一步发展方向和重点发展景点。但乡村旅游规划往往陷入实施不足、编而不落的困境，一定程度上源于乡村旅游规划编制经费普遍不高，许多规划编制团队抱着短平快的心态，套版复制，把乡村当成城市来设计，几天调研就高效率画出来的规划方案，也更适合墙上挂挂。

（二）乡村旅游资源开发低效

有些乡村在进行旅游资源开发时，因村民随意自主开发，造成资源低效利用。如云南某景区内，两相邻村庄因有无旅游规划指引的区别，游赏氛围和效益呈现一定差异。A村未编制旅游规划，基本由村民自主建设开

发，随处可见宅基地改造的低端民宿，由于缺乏统一的建设指引，造成村内道路由于施工近乎瘫痪；B村按照编制的旅游规划进行建设开发，旅游功能分区明确，基础设施布局合理，建筑风貌协调统一，日均游客量和游客评价明显优于A村。

（三）乡村旅游保障要素紧缺

乡村地区普遍存在“镇弱村空”的现实状况，资金和人才等要素紧缺是制约乡村旅游发展的最大短板。一方面，发展乡村旅游虽是基于当地资源为基础，但是市场营销、规划编制和项目建设等都需一定的资金，乡村资金投入短缺，政府扶持不足，进而影响乡村旅游资源的开发；另一方面，农民所拥有的社会资本和人力资本赋值偏低，缺少对旅游资源规划布局的专业素养，难以纯粹地依赖村民主导，完成对旅游资源的最优配置。

三、乡村旅游发展困境的原因分析

乡村旅游规划的编制覆盖率和实施成效评估是影响乡村旅游发展的重要因子之一，乡村旅游发展困境折射出乡村旅游规划编制过程中村民满意度低、规划成果编而不用等一系列表象问题，更深层次地反映的是我国在面对“资源下乡”和“项目进村”的乡村振兴战略实施大背景下，农村土地作为重要的空间载体，其本身产权上的多元复杂性。建立行政权力与村民自治权利的有效沟通机制，是从根源上纾解乡村旅游发展困境的有益思考。

（一）表层原因：多元主体间缺少有效沟通

近年来，我国的乡村旅游发展主要是自上而下施策，乡村旅游规划的编制审批和实施管理仍是政府行政权力范畴，村民参与多为非技术、低报酬的工作，极少介入管理和决策层面。随着农村综合环境的变迁，村民异质性逐渐增强，村民参与公共事务的积极性被逐步激发，对于政策的需求也表现出了明显的差异。乡村旅游规划是否能满足角色分化后不同农民群体的意愿与诉求是规划实施过程中非常重要的一点，然而由于参与渠道受限、参与人数过少或参与层级较低等因素，导致政府与村民之间沟通不足，进而引发乡村旅游规划的负面效应。要么是规划编制以后实施受阻，要么是规划实施以后效果不佳，游客满意度偏低。

巩妮等对乡村旅游游客满意度实证研究后，发现乡

村社区氛围对游客满意度的影响最大。村民作为乡村社区的主体，是营造良好社区氛围的基础。Tosun在土耳其Urgup地区的案例研究中提出，在发展中国家，乡村社区参与旅游发展过程较难实现，因为村民既缺少参与当地旅游业发展的财力，也缺乏旅游规划专家的专业能力。因此，如何指导和协助村民参与乡村旅游规划的编制，是搭建有效沟通平台的基本主旨。

（二）深层诱因：多元主体间存在利益权衡

村庄规划是政府统筹乡村资源配置的重要政策工具，而土地则是政策实施的具象载体。乡村旅游规划正是以规划技术语汇将区域旅游发展政策目标转译为可供实施的方案，通过正向引导乡村旅游资源的利用，协调隐藏在土地空间背后的复杂利益关系。乡村旅游规划依赖于以项目制为载体不断输入的路径，而项目开发必然会涉及对乡村土地资源的重新分配，这就有可能触动村民的私人物权。乡村土地资源分为村庄建设用地、非村庄建设用地和非建设用地三大类，其中村庄建设用地大部分由村民住宅用地构成，土地所有权归属于村集体，而房屋财产权和使用权属于村民。因此，在乡村旅游规划对宅基地等村庄建设用地的重新布局往往会受到村民或村集体等利益主体的抵触。

乡村旅游规划是否顺利实施，势必面临权衡自上而下的政府行政决策和自下而上的村民自治诉求交织下的利益纠纷。吴莹认为应该鼓励外部的专业性社会组织进入乡村，帮助村民提高参与公共事务的能力；乔鑫等提出可由上级政府派出乡村指导员或邀请设计团队的形式，使村民在规划编制初期就能参与其中，激发村民参与村庄建设的热情；谭诗赞建议从乡村治理场域外部引进第三方的社会力量在村社开展服务，可以有效均衡乡村内部的分利秩序。

综合乡村旅游规划困境的表层及深层原因，不难发现，搭建村民、政府或开发商等利益主体间的沟通平台是解决乡村旅游发展困境的可行之策。学界普遍认同平台应当具有解决专业技术问题的能力，通过非正式制度的介入实现多元利益主体的共生共治。乡村规划师制度或许是兼具上述特质的可探之路。

四、乡村规划师制度在乡村旅游发展的实践探索

（一）国外乡村规划师对乡村旅游发展的正效应

1. 英国

英国的乡村规划制度是在土地私有、发展权归国家所有的基础上形成的，因此乡村规划编制时往往需要处理复杂的利益纠纷。在20世纪40—50年代，英国政府自上而下地制订了一套战后乡村发展战略，然而至20世纪

70年代，这些乡村发展战略被指责未能反映地方需求，不利于乡村地区的发展。从20世纪80年代至今，为保障乡村规划的实施落地，政府将规划制度转变为自下而上，从直接管控演变为依靠市场与社区的活力。政府规定在编制“地方发展框架”过程中地方规划机构需要咨询当地社区的意见，并通过“地方战略合作伙伴”机制编制“可持续社区战略”。乡村规划通常以居民与邻居间的互助或居民与地方部门之间的协作等多种自愿参与的方式来推行，在社区之间或不同中介之间通过成熟的自助合作的战略来组织乡村规划的参与者，当地村民全过程参与规划编制。尤其在乡村旅游发展方面，英国政府依托旅游规划专家对当地村民进行培训建议，在满足政府调控和管理要求的前提下，合理指导乡村旅游发展。

2. 日本

日本的乡村规划同样注重自下而上的公众参与，日本国土交通省观光厅和农林水产省是负责乡村旅游的主管机关，这两个部门相互合作，促进旅游业从业人员与农村携手合作。在规划过程中，高校、企业以及各类非政府组织可以提供技术、资金等支援。在技术层面，技术人员重点对农林用地的使用进行有效监管，在规划编制前对各类用地规模和质量进行调查，确保乡村旅游充分结合乡村本底资源，注重保护乡村环境，杜绝新建与乡村自然环境不匹配的服务设施，确保在不污染乡村环境的前提下发展农业衍生产业。1981年农村规划学会的成立体现了政府、研究机构、村民共同参与乡村规划研究的特色，各种技术团队在实践中同各地行政管理机关合作，展开规划设计。推动山林、农田、水域、人文古迹等构成的乡村景观资源的分类分析与规划设计的相关研究进一步深化。

（二）国内乡村规划师对乡村旅游发展的正效应

1. 四川省

四川省是全国最早探索乡村规划师制度的省份，成都从2010年以来累计招募乡村规划师10批520余人次，重庆从2018年以来由市规划和自然资源局直接选派乡村规划师5批次59人次，引导聚合400余名技术人员服务乡村。四川省已实践了战旗村、竹艺村、明月村等优秀案例，乡村规划师在其中全程参与：一是参与指导村镇规划编制工作，提供意见建议；二是调查了解规划编制实施过程中的问题，并提出建议意见和解决措施；三是参加各类咨询交流，指导乡村重要建筑设计项目的审查并提出书面意见；四是挖掘名镇名村、传统村落历史文化价值，推动历史文化资源的保护及合理适度利用。乡村

规划师在乡村旅游发展中平衡了开发与保护、现代与历史的难题，在塑造了一批优秀乡村旅游项目的同时，有效减少了乡村旅游开发乱象。

2. 湖南省

2021年7月8日湖南省人民政府办公厅印发《关于加强村庄规划工作服务全面推进乡村振兴的通知》，组建村庄规划综合服务团出征，分赴全省86个县市和长株潭地区。湘西土家族苗族自治州十八洞村引入湖南大学设计研究院的驻村规划师团队，率先在湖南省建立驻村规划师制度。乡村规划师注重发挥自然与人文旅游资源优势，围绕产旅结合、农旅融合和文旅配合，打造3条主题旅游线路：把红色旅游当作生命线，讲好精准扶贫的中国故事；把绿色旅游做成风景线，将“小张家界”独特的自然景致呈现在世人眼前；把古色旅游变成记忆线，使传统民俗文化绽放出璀璨光芒。同时乡村规划师还将重点旅游项目细化到施工图层面，工程单位、乡村工匠及村民可按照图册精准实施建设。

3. 广西壮族自治区

2020年6月30日，广西壮族自治区自然资源厅、住房和城乡建设厅、农业农村厅联合印发《广西壮族自治区乡村规划师挂点服务办法》（试行）。南宁市作为省会，率先开展“规划师、建筑师、工程师”（简称“三师”）下乡服务工作，截至2021年共有10家设计企业的212名“三师”人员参加下乡挂点服务。乡村规划师在规划编制、建设管理和运营模式等方面对乡村旅游发展进行全过程服务。在规划编制层面，乡村规划师在乔老村、羊山村、古零村等一批“多规合一”实用性村庄规划编制中，切实保障和落实乔老河片区、稻花香里、陈梅古韵、茉莉小镇、下水源等乡村旅游项目的发展空间，将一、二、三产有机融合；在建设运营层面，乡村规划师探索合作开发模式，马山县弄拉景区26户村民通过以土地、山林入股成立旅游专业合作社，农户每年可以从中得到分红。

结语

乡村规划师在国内外乡村旅游发展的实践中发挥了确保规划实施、协调多元利益、助推增产增收等方面的正效应，但也面临激励机制不足、监管体系不完善、技术理念不够新等方面的困境，下一步应重点从三当研究路径优化。一是打好激励“政策包”，就职称评定、评优评先、经费补助、继续教育学时计算等方面研究激励政策，畅通乡村规划师的职业晋升路径，倡导“第一书记+乡村规划师”共建共进，人才共享；二是成立乡

村规划师协会，自上而下明确乡村规划师的职责任务、组织机构、规章制度，同时在教育体系上配套设立乡村规划学科，不断完善乡村规划师的监管培育；三是用好数字化工具，关注“互联网+”时代下多形态的旅游服务，乡村规划师通过乡村旅游大数据的收集，运用旅游O2O、虚拟旅游等场景，推介乡村旅游新亮点，推进“数字兴旅”。

参考文献

[1]周华金.中国乡村规划师制度体系构建——成都市乡村规划师制度体系推广建议[C]//.活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集（18乡村规划），2019：465-47.

[2]苏思信，王永生，刘彦随.京津冀地区乡村发展格局演化规律与发展路径[J].地理研究，2022，41（08）：2171-2183.

[3]叶裕民，戚斌，于立.基于土地管制视角的中国乡村内生性发展乏力问题分析：以英国为鉴[J].中国农村经济，2018（03）：123-137.

[4]Woods M. Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring. London: Sage, 2005.

[5]Yarwood R, Edwards B. Voluntary action in rural areas: The case of neighbourhood watch. Journal of Rural Studies, 1995, 11（4）：447-461.

[6]Antonella Capriello, Peyton R Mason, Boyd Davis, et al. Farm tourism experiences in travel reviews: a crosscomparison of three alternative methods for data analysis[J]. Journal of Business Research, 2011（10）：778-785.

[7]大泽启志，李京生.生态规划与乡村规划：日本的经验[J].小城镇建设，2018（4）：20-24.

[8]邓铁军，罗学农.设计助力村容村貌提升——湘西花垣县十八洞村村容村貌提升援建侧记[J].中国勘察设计，2019（10）：90-93.

[9]尹怡诚，祝期祥，张丽等.奋力写好精准扶贫首倡地的时代答卷——十八洞村村庄规划助力精准扶贫与乡村振兴有效衔接[N].红网时刻，2020-12-08.

[10]周汝杰，尔古木牛.成渝两地乡村规划师制度对比研究及重庆规划师下乡工作展望[J].资源与人居环境，2022（04）：18-23.