

共同富裕视角下杭州市现代化美丽城镇 “四师”制度探讨

叶青 徐升雁 严磊 娄劼

杭州市城乡风貌整治提升工作专班办公室

摘要：党的二十大报告提出，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，美丽城镇建设是浙江省高质量推进共同富裕示范区建设的重要工作之一。为破解城镇基层技术人才短缺难题，杭州市创新发展了美丽城镇“四师”制度。本研究采用问卷、访谈和查阅台账等方式，深入分析评估“四师”聘任及服务现状。研究发现，“四师”制度在推动城镇发展和风貌提升等方面发挥了积极作用，但在专业配置、职责划分、长效服务以及评价激励机制等方面有待完善。最后，本文结合浙江省共同富裕示范区建设大背景，结合城乡风貌整治提升新要求，为“四师”制度优化提供了若干建议。

关键词：共同富裕示范区；美丽城镇；“四师”制度；乡镇技术服务制度

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.016

引言

城镇是连接城乡的重要载体单元。从小城镇环境综合整治到美丽城镇建设，再到高质量发展建设共同富裕示范区，浙江省对城镇建设品质、发展质量以及城乡融合发展体制机制进行了不断探索。杭州市作为浙江省城镇建设的领头羊，积极探索共同富裕要求下的城镇技术服务制度创新，在浙江省推行的首席设计师、驻镇规划师工作机制基础上创新性引入“发展师”和“体验师”，形成具有杭州特色的美丽城镇“四师”机制。随着浙江高质量推动共同富裕示范区建设，城乡风貌整治提升行动等工作的不断推进，以及新时代美丽城镇建设的新要求，未来城镇建设、发展也需要更强大、全面的技术服务支撑。

本文通过问卷、访谈、查阅台账等方式，深入了解杭州市美丽城镇“四师”制度运行情况，系统评估其服务成效及存在问题，同时结合共同富裕示范区建设对美丽城镇创建的新要求，并借鉴国内外乡村规划师、社区规划师等制度经验，对杭州市美丽城镇“四师”机制优化提供建议与参考。

一、杭州市美丽城镇技术服务制度发展背景

（一）技术服务制度形成历程

“四师”制度是杭州市在美丽城镇创建过程中，为有效解决基层人才短缺、技术力量薄弱短板而逐渐发展完善的基层技术服务制度体系。杭州市“四师”制度起源于浙江省小城镇环境综合整治行动中开始的驻镇规划师制度，2019年浙江省在《关于高水平推进美丽城镇建

设的意见》又提出：“建立技术专家服务机制，以县为单位推行美丽城镇建设首席设计师制度”，形成省域层面“双师”制度。杭州市在此基础上，结合市级美丽城镇工作需要，增加了发展师和美丽城镇体验师，初步形成了“四师”工作机制。

（二）“四师”工作机制

目前，杭州市“四师”制度由各级政府的美丽城镇创建责任单位组织实施。首席设计师由各区、县（市）美丽城镇建设统筹机构牵头组织选聘，负责区、县（市）辖区范围内美丽城镇建设的总体技术服务和指导。驻镇规划师由乡镇（街道）选聘，负责各乡镇（街道）辖区范围内规划建设管理的技术服务和指导。由乡镇（街道）聘请亟须专业领域的专家作为发展师，以专家团队、工作组方式为各乡镇（街道）辖区范围内美丽城镇建设提供全面精准的技术服务和指导。“体验师”是由杭州市风貌办召集，主要承担杭州市美丽城镇评价考核工作，参与验收评价体验、打分反馈、建议献计等职能。

（三）“四师”评价及激励

目前，针对“四师”人员的评价和激励主要由聘用主体自行开展，通过调研发现，目前“四师”的考核方式主要包括按项目服务情况考核、按服务次数或服务时间考核以及按合同落实情况考核三种方式；激励方面，目前64%的“四师”是无偿志愿服务，聘任单位发放聘任证书，少数单位以购买服务形式，向聘任“四师”支付服务费用。

二、国内外乡镇技术服务制度概述

（一）国外的社区规划师制度

国外的基层技术服务制度一般是指社区规划师制度。美国、欧洲和日本在社区规划师制度上都有着漫长的探索。美国和日本的社区规划师制度都是自下而上的，由社会组织主导，以公益性为主，强调公众参与，团队组成更加多元^[1]。美国的社区规划师通过市场、公益组织和居民共同的力量推动社区发展，实现了政府—社会—市场的协同，最大程度地发挥了居民的积极性，反映和满足了居民的真实需求^[2]。日本通过立法建立了全民参与的公众内驱动模式，社区规划师以非营利组织和研习会形式参与，充分尊重居民意愿，发挥居民自治效能^[3]。

（二）国内的基层技术服务制度

国内北京、上海、成都、广东、广州、深圳等地区

和城市均在技术支撑制度建设、技术专家队伍建设、服务模式和工作路径创新等方面有一定探索实践。北京通过推行“1+4+N”工作支撑保障体系，建立了“全科医生”式的责任双师工作机制^[4]。上海各区创新探索社区规划师制度和实践，形成了包括专家顾问模式、行政统筹模式和综合协同模式等各具特色的工作模式^[5]。成都先后推出乡村规划师、社区规划师、社区营造师等制度，构建了覆盖城乡的基层治理制度和人才体系^[6]。广东采用“协会+志愿者”的方式，建立起了以规划师、建筑师、工程师为主的“三师”志愿者队伍，依托“三师”协会充分调动社会力量参与社会治理。广州建立了“大师领衔+专岗把关+全民参与”的社区设计师制度，充分利用社会资源，提高了项目的设计水平、关注程度和公众参与程度^[7]。深圳则采用公职人员兼职的方式，建立起了强约束和强激励的社区规划师制度^[8]。此外，浙江省内部分城市也开展了相关的技术服务制度探索，如嘉兴市探索式赋予专业人才“一票否决权”^[9]，建立了以驻镇规划师、驻镇文化策划师、驻镇养护师及城市总规划师为主体的“四师”制度；温州市建立了“市-县-街镇”三个层级的“城市体验师”队伍，通过“巡街+会诊”，形成“发现问题-反馈问题-整改问题-回访评价-总体提升”的新时代城市建设管理新模式。

三、杭州市美丽城镇“四师”制度服务评估

（一）调研方法概述

本文结合电子问卷、对象访谈与台账分析等多种渠道深入调研分析了“四师”制度建设与落实情况，共回收有效问卷421份，访谈“四师”20名，并分析了68个乡镇（街道）的美丽城镇评价台账。

（二）“四师”制度实施成效评估

调研发现，“四师”机制在推动城镇产业发展、引导城镇风貌提升、加速“五美”项目落地、推动技术服务制度完善等方面发挥了巨大的作用。在“四师”的服务下，杭州市乡镇综合发展水平与竞争力得到了大幅提升，美丽城镇创建工作领跑全省，并诞生了一批典型“四师”案例，获得多家媒体宣传报道。

技术力量实现全覆盖，基层技术人才短缺问题得到缓解。自美丽城镇“四师”机制形成以来，杭州涉及美丽城镇创建的10个县（区/市）共聘请首席设计师14名，119个美丽城镇创建乡镇（街道）聘请驻镇规划师121名和发展师104名，市级层面征集美丽城镇体验师325人，基本实现了美丽城镇技术服务全覆盖。“四师”大多具有较高的工作年限与丰富的工作经验，拥有中级以上职称并且持有相关领域注册执业证书，整体专业水平较高，有效地补齐了基层人才短缺、技术力量薄弱的短板。

工作模式创新，使城乡规划、建设和运营更加具有科学性。“四师”制度在一定程度上打破了过去政府主导的城镇建设与发展模式。发展师的引入扭转了以往美

丽城镇创建只重空间形态不重产业发展和人文挖掘的趋势，为乡镇发展提供了新的思路。体验师的引入通过专业体验和业余体验相结合，从不同视角体验乡镇特色，可以及时地为乡镇发展把脉问诊，提升了美丽城镇验收的效果。“四师”机制通过引入专业的技术力量来辅助决策，形成了“策划规划-设计-建设运营-验收整改”的技术闭环，有效地提升了乡镇发展和建设的科学性。

公众参与程度实现提升，基层治理机制得到优化。

“四师”通过组织公众参与，加强沟通协调等方式，了解居民的需求，成了链接居民和政府的桥梁。同时部分“四师”还定期通过调研、讲座、论坛、答疑会等方式向居民解答技术疑问，普及政策趋势，充分调动了居民参与美丽城镇创建的主人翁意识，实现了基层治理机制的优化。

（三）当前“四师”制度存在的问题

“四师”制度作为杭州市率先探索的基层技术服务制度，在一定程度上达到了解决基层技术力量短缺问题，服务基层治理的目的，但仍存在以下几点问题：

一是专业配置较为单一。已选聘的“四师”大多从事城乡规划领域的工作（73%），主要承担美镇项目谋划、规划实施指导、项目评审及技术把关、提供决策咨询等工作，对后期项目的具体实施和落地缺乏引导。

二是角色定位不明，职责不清晰。首席设计师和驻镇规划师的专业领域和职责存在一定重合，导致首席设计师的参与度较低；住建部门的驻镇规划师与自然资源部门的驻镇规划师存在职能同质问题，造成了技术资源的浪费。发展师大多由政府人员兼任，104人中48人（46%）来自政府或事业单位，未能充分匹配城镇发展所需。

三是评价与激励机制缺位，长效服务机制有待完善。根据调研，“四师”服务时间主要集中在美丽城镇创建方案的编制、评审和验收阶段，缺乏持续性的技术服务输出。公益性质的服务模式，导致聘任主体与“四师”之前相互缺乏约束力，难以发挥技术服务作用。

四、共同富裕背景下杭州市美丽城镇技术服务优化方向

城乡风貌样板区、未来社区、未来乡村三类共同富裕现代化基本单元建设是实现共同富裕示范区从宏观到微观落地的重要载体，是浙江省全力打造共同富裕标志性成果之一。美丽城镇是城乡风貌整治提升行动的重要组成部分，同时兼顾未来社区、未来乡村建设任务和要求，是三类共同富裕基本单元落地的共同支撑。因此，新时期现代化美丽城镇技术服务体系需要同时面向三类共同富裕基本单元建设，这对“四师”机制的完善提出了更高的挑战和要求。

（一）基于共同富裕基本单元的美丽城镇技术服务新需求

一是从“五美”到“大美”内涵提升的建设需求。美丽城镇是城乡风貌整治提升行动的重要组成部分，需要在“五美”建设基础上，基于“整体大美、浙江气质”总要求，结合杭州市城乡风貌“自然、传统、现代、和谐”“杭州意象”八字方针指引以及“十大专项行动”要求，进一步落实生态底线管控、特色风貌营造、数字发展导向和以人为本要求。因此，现代化美丽城镇“四师”需要在规划技术支持基础上，加强在生态保护、特色风貌塑造、数字化建设、公众参与等方面提供技术支持。

二是从单一主体到区域合作的协调共建需求。城乡风貌样板区、美丽城镇集群等建设进一步促进了区域共建合作，杭州市2022年计划建设的37个城乡风貌样板区中有17个风貌样板区与美丽城镇存在空间重叠，涉及31个乡镇（街道）。表明未来美丽城镇建设将逐步摆脱单打独斗状态，越来越强调区域共建和协同发展。这也要求“四师”在资源协调、项目谋划、合作模式创新等方面提供相应的技术支持。

三是从政府主导到多方参与的现代城镇治理需求。随着城镇化进入“下半场”，存量更新成为城镇建设的主流模式，往往涉及政府、相关部门、专业力量、社会公众等多元主体，需要调动多方主体共同参与。在现代治理框架下，在未来社区、未来乡村、现代社区等城乡更新建设过程中，需要进一步强化需求调研、意见征询、共同缔造等公众参与模式。这就要求美丽城镇“四师”需要在统筹协调多方主体需求、动员多元主体参与、掌握解读公众需求等方面发挥更多积极作用。

（二）共同富裕示范区背景下美丽城镇技术服务优化方向

基于内涵拓展、区域共建、现代治理创新等维度的美丽城镇建设技术需求，本研究认为未来“四师”服务需要在以下几个方面进一步完善：

一是技术服务专业进一步拓展。结合现代化美丽城镇的新需求，在现有规划、建筑等技术专业基础上，进一步拓展“四师”专业构成，结合“体验师”“发展师”等“四师”角色，协调资规、民政、农业农村、文旅、经信等相关部门技术力量，进一步吸收农文旅策划、产业发展、村社运营、数字化建设等专业技术人才加入“四师”队伍，更好地服务城镇全面发展。

二是区域统筹协调进一步强化。结合共建共享要求，从市、县、乡镇三个层面强化“四师”技术统筹和服务协同，结合县域城乡风貌样板区建设、美丽城镇集群化建设等工作，进一步强化多层次“四师”之间的交流合作，深化在理念落实、技术传导、项目交流、信息共享和互动合作，更好支撑区域共同建设和发展。

三是技术服务周期进一步延伸。拓展美丽城镇“四师”技术服务期限，基于制度完善，形成“规划-设计-

建设-运营-评价”全过程工作机制，并建立健全的“四师”技术服务体系，尤其是针对后期的城镇更新提质、发展资源导入、城镇治理等方面进一步强化技术支持。

四是公众参与支撑进一步强化。紧紧围绕以人为本的核心理念，深化“四师”与服务区域人群交流互动，便于挖掘不同人群的需求。创新群众参与途径，吸纳有意愿、有能力的群众共同参与现代化美丽城镇建设，实现共谋共建共享。

五、总结与展望

美丽城镇的建设和发展是处于动态变化的。随着共同富裕示范区建设等政策要求的变化，杭州市作为全省城镇建设头雁，需要在技术服务制度方面加强探索和创新，进一步推动“四师”机制“向外”“向下”“向后”延伸。“向外”强化区域协调及发展资源对接，“向下”强化公众参与创新及居民需求调研，“向后”强化城镇更新运营阶段的技术支持，将“四师”打造成为服务美丽城镇建设发展全过程的技术支持方和资源整合方。同时，随着共同富裕示范区建设的不断推进，持续优化现代化美丽城镇“四师”队伍建设、专业组成和服务模式创新，进一步拓展“四师”制度服务深度和广度，让美丽城镇“四师”向共富“四师”等领域拓展，为全省、全国城乡建设技术服务制度建设提供借鉴。

参考文献

- [1]刘锐,谢真真.国外社区规划师运行模式及其角色探讨研究——以美国、日本、新加坡为例[J].建筑与文化,2022(06):153-155.
- [2]成钢.美国社区规划师的由来、工作职责与工作内容解析[J].规划师,2013(09):23-26.
- [3]弋念祖,许懋彦.美好社区的营造战术——社会空间治理下的日本社区设计师角色观察[J].城市建筑,2018(25):47-50.
- [4]唐燕,张璐.从精英规划走向多元共治:北京责任规划师的制度建设与实践进展[J].国际城市规划,2021:1-16.
- [5]朱弋宇,奚婷霞,匡晓明,高嘉.上海社区规划师制度的实践探索及治理视角的优化建议[J].国际城市规划,2021,36(6):48-57.
- [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(06):72-74+77.
- [7]芮光晔.基于行动者的社区参与式规划“转译”模式探讨——以广州市泮塘五约微改造为例[J].城市规划,2019(12):88-96.
- [8]吴丹,王卫城.深圳社区规划师制度的模式研究[J].规划师,2013,29(09):36-40.
- [9]施云平,李双贵,刘婷.浙江省驻镇规划师制度的探索与实践[J].小城镇建设,2018(02):24-28.