

# 乡村振兴背景下安徽省乡村规划师工作模式研究

吴珊 徐冰 张成龙 殷秀文

安徽省国土空间规划研究院

**摘要：**当前乡村在建设和发展过程中，项目落地困难、实施效果不佳、村庄风貌同质、资源整合困难、产业模式单一等问题层出不穷，而其中乡村规划人才匮乏、技术力量薄弱更是亟待解决的短板。本文以乡村规划师为研究对象，根据安徽省乡村规划师工作开展现状，结合安徽的地域差异和文化特色、基层管理模式、乡村发展水平，构建“两级、五片、‘1+N’团队”的乡村规划师层级体系，提出适合安徽的“全方位覆盖、全流程参与、全要素统筹”乡村规划师工作模式，以期为我省全面推行乡村规划师制度提供基础研究和技术支持。

**关键词：**乡村振兴；乡村规划师；工作模式

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.12.006

在全面推进乡村振兴、建设宜居宜业和美乡村的战略背景下，实施乡村人才振兴计划，加强乡村人才队伍建设，已然成为一项重要的支撑工作。乡村规划师作为乡村振兴人才序列的重要组成，也越来越受到各级政府重视，引发专家学者们关注。当前乡村在规划编制和建设实施的过程中，专业人才匮乏、技术力量薄弱是亟待解决的短板，而如何建立起乡村规划师队伍、如何开展驻村工作、如何与乡村工作更好地衔接是破解短板的关键。因此，为了顺利推动规划师下基层，首先要探究乡村规划师的工作模式。

## 一、开展乡村规划师工作的背景

### （一）实施乡村振兴战略的需要

从党的“十九大”报告提出实施乡村振兴战略，到2023年推进乡村振兴重点工作意见中提出“增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力、加强村庄规划建设、加强乡村人才队伍建设”，近年来国家陆续出台多项政策鼓励熟悉乡村的首席规划师、乡村规划师、建筑师、设计师及团队参与村庄规划设计、特色景观制作、人文风貌引导，提高设计建设水平，塑造乡村特色风貌<sup>[1]</sup>。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<sup>[2]</sup>。作为规划编制与实施衔接的重要一环，乡村规划师制度必将成为实现乡村振兴战略，尤其是人才振兴的重要方式。

### （二）乡镇基层人才短缺的现实困境

按照安徽省关于实施“千村引领、万村升级”工程加快建设彰显徽风皖韵的宜居宜业和美乡村的工作部署，在现有的7395个省级中心村基础上，每年再建设800个左右省级中心村、到2027年总数达到10000个以上；每年建设200个左右精品示范村、到2027年总数达1000个以上，并将推进宜居宜业和美乡村建设作为我省农村工作的头号工程。建设和美乡村，首要原则就是科学规划，而做好规划编制实施离不开规划技术人才的支撑，未来几年内我省乡镇基层对于规划等相关专业技术人才的需求量将大幅增加。但根据调研了解，全省乡镇规划专业管理人员仅三百余人，绝大多数乡镇无规划专业管理人员，难以支撑新时期乡村规划管理需要。

### （三）强化规划实施管控的现实需求

新时代国土空间规划传导体系下，乡镇上联城市、下接乡村，作为五级国土空间规划体系中的最基本单元，承担着由上传导、中间管控、向下指导的重要作用，因此乡镇级国土空间规划和各类专项规划是落实上位规划中的国土空间保护开发格局要求，指导村庄规划编制的重要环节。而“多规合一”实用性村庄规划则是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制，核发乡村建设项目规划许可的重要依据<sup>[3]</sup>。目前我省部分乡村规划存在只编不用、难以落地的问题，乡村建设管理中也存在建设项目实施监管不到位、违规用地情况时有发生、乡村人居环境品质不高、乡村风貌和建筑风格混乱等现象，乡镇国土空间规划和村庄规划编制实施管理水平亟待提升。

## 二、安徽省乡村规划师工作开展现状及存在问题

### （一）制度建设情况

从省级层面来看，为了积极承接国家“支持优秀‘规划师、建筑师、工程师’下乡服务”理念，落实省委、省政府关于“千村引领、万村升级”工程的推进，制定了《安徽省村庄规划三年行动计划（2021-2023年）》，明确了全省要搭建乡村规划综合服务平台，引导大专院校、规划设计单位下乡开展村庄规划编制服务<sup>[4]</sup>。在此基础上，省自然资源主管部门已经联合省人社部门、省农业农村部门积极谋划先在省级精品示范村、省级村庄规划试点所在乡镇派驻驻村规划师服务。

在市、县（区）级层面上，全省乡村规划师制度建

设情况千差万别，大部分地区都未着手对乡村规划师制度的建设，其他地区对于乡村规划师制度的探索也是处于初级阶段，对于乡村规划师的理解还是基于协助村庄规划编制的完成，对于村庄规划编制完成后，乡村规划师的定位、职责方向探索程度较低。

### （二）工作形式与内容

在全省已开展乡村规划师的地区来看，乡村规划师都来源大专院校或者规划设计单位，目前各级政府或者政府相关组成部门都未有充足的后备力量选派挂职。工作形式上，主要以乡镇或者片区为单位派驻乡村规划师，并约定一定驻点时间，如六安市规定每月入驻村镇有效时间不得少于3天，全年入驻村镇有效时间不得少于60天，蚌埠市规定每月入驻乡村时间不少于4天，庐江县规定每周入驻时间不少于2天等。工作内容主要涵盖协助乡镇编制国土空间规划、村庄规划，并参与规划的初步审查；负责协助收集和梳理村民对乡村规划建设的要求和建议，及时准确反映村民对乡村规划建设的诉求；负责协助组织开展乡村规划建设宣传活动，向村民宣传乡村规划和相关法律、法规和政策，增强村民参与规划制定、服从规划管理的意识等<sup>[5]</sup>。

### （三）存在的难点问题

目前安徽省关于乡村规划师工作的难点主要集中在以下两点：一是乡村规划师制度建设不完善。全省关于乡村规划师的探索还处于初级阶段，都是“摸着石头过河”，典型地区（诸如潜山市万润村）的成功案例难以复制向全省推广，主管单位不明确，各级部门之间协调不畅，资金与人才后备资源匮乏等，极大的制约了乡村规划师工作的开展。二是新时期对于乡村规划师自身要求的提升。目前，关于乡村规划师的探讨已经不能再局限于乡镇国土空间规划以及乡村规划的编制，首先在身份上需完成转变，即由“规划专家”向“编外村民”的转变，要有归属感，由“短期参与”转变为“长期治理”，其次在职责上需要转变，不再仅限于村庄发展的建议者，要充当政府、企业、村民以及其他组织之间交流的“纽带”，处理错综复杂的社会关系，平衡和协调各种利益冲突，最后，需要有过硬的综合知识，不再局限于规划本身，对于管理、建筑、美学等相关其他领域都要涉足。

## 三、安徽省乡村规划师工作模式探究

### （一）明确职责范畴

结合不同主体的需求，围绕自然资源部门的具体工作事项，如乡镇国土空间规划、村庄规划、全域土地综合整治、建设用地增减挂钩、土地节约集约利用、建设

项目选址、乡村风貌指引、历史文化保护、违法用地查处、生态环境修复等，明确乡村规划师与乡村对接时的责任划分。将乡村规划师的工作职责归纳为决策建议、技术把关、实施指导、沟通反馈、统筹协调、宣传服务、产业帮扶、人才培养等8个方面，通过明确乡村规划师的定位与职责，充分发挥其战略引领与刚性管控作用，切实提高乡村规划与建设管理的质量和水平<sup>[6]</sup>。

### （二）构建层级体系

在前期对安徽省乡村规划师的开展现状和存在问题分析的基础上，结合我省实际，构建了两个层级、五个片区、“1+N”团队的层级体系。

首先对安徽省内与规划建设相关的企事业单位、设计院、高校及科研院所等单位的专业技术人员进行摸底调查，将具有城乡规划、土地资源管理、风景园林、建筑或规划建设等相关专业学术技术水平和专业能力、具备工程师及以上或相应职业资格、有乡村规划师从业、兼职或志愿服务意向的专业人才信息收集整理，建立人才储备库，为安徽乡村规划师的人才队伍建设打下基础。在新时代国土空间规划传导体系下，为了更好地衔接乡镇国土空间规划、村庄规划以及相关的专项规划，结合行政管辖范围和权限考虑，建议将我省的乡村规划师分为驻镇（乡）规划师和驻村规划师两个层级。考虑到我省不同地区地理人文、经济发展、乡村建设和风貌等方面存在较大差异，结合安徽省国土空间规划总体布局，探索按照皖北、皖南、皖西、皖中、沿江五大片区，根据乡村规划师们的工作地点、家乡所在地、对各片区的熟悉程度，对其进行分片聘任、选用和管理。此外，由于乡村建设和发展涉及面广、影响因素多，面临的问题各有侧重，需要多层次梯队、多专业结合的人才队伍作为技术支撑力量。因此在人员组织时不仅仅需要规划、建筑、土地资源管理等专业型人才，也需要市政、交通、景观、园林、艺术、经济、土木、造价等多专业

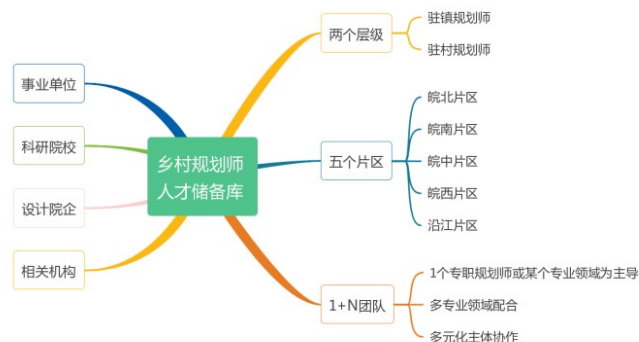


图1 安徽省乡村规划师人才队伍组建形式

配合，同时还可将乡贤、乡村工匠等纳入考虑范畴，尝试组建以一名专职乡村规划师为主导或以规划及其相关专业为主导，多个相关领域、多元化群体配合的“1+N”团队。

(三) 确立工作路径

在明确了乡村规划师的组建形式以及职责定位后，需进一步明确乡村规划师介入乡村规划建设工作的路径。初步设想有三条路径：第一条是结合乡村规划师的工作职责，由专职乡村规划师在任职期间内全方位地参与涉及乡镇、村庄建设发展方面的各项事务；第二条是结合具体的规划或建设项目，由设计院企、高校或科研院所从前期的分析研究、策划，到规划、选址、设计、建设，再到后期的管理和运营等全流程参与<sup>[7]</sup>；第三条是结合出现的问题或亟待解决的难题，由相关专业领域专家或团队短时间内或阶段性的通过发挥自身或团队专业技术水平，起到靶向施策、精准助力的作用。

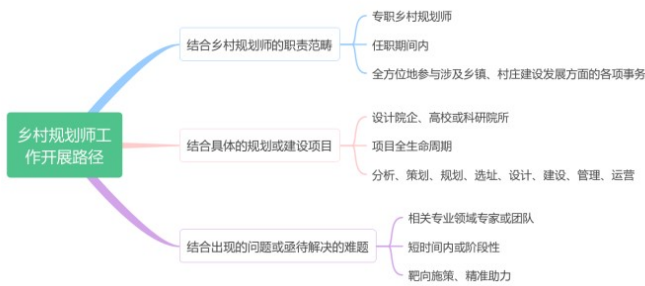


图2 安徽省乡村规划师工作开展路径

(四) 打造“全方位覆盖、全流程参与、全要素统筹”工作模式

为高质量完成国土空间规划体系下关于乡村建设发展的新要求新任务，加强生态修复和耕地保护，提升人居环境，塑造乡村特色风貌，本课题对乡村规划师的内涵进一步研究，延展职责范畴，丰富工作内容，实现由乡镇、村庄规划转向自然资源部门涉及乡村工作内容的全方位覆盖<sup>[8]</sup>。乡村规划师们还将参与到相关规划及建设项目的前期研判、组织编制、方案设计、实施落地、成效评估、监督管理，以及后期的项目运营、产业策划等全部流程，实现全生命周期的跟踪、了解和管控，保障规划实施落地，提升乡村建设水平。同时乡村规划师作为规划部门、设计单位、基层政府与广大农村群众之间的沟通纽带，统筹协调各个环节，积极帮助解决问题和矛盾。在此基础上，构建了“全方位覆盖、全流程参与、全要素统筹”的乡村规划师工作模式。

四、结语

目前安徽省关于乡村规划师制度尚未正式出台省级层面的政策性文件以及配套的实施方案、管理办法等，仅个别市县制定了推进乡村规划师制度的实施方案或驻镇（村）规划师的工作手册等操作性文件。由于我省针对这项工作开展的基础性研究较少，顶层设计不足，政策文件缺乏，管理制度不健全，导致乡村规划师制度在推行过程中困难重重、进度缓慢、成效不佳。因此，希望通过本研究，以问题为导向、以目标为牵引、以实践为抓手，探索出符合安徽实际、具有安徽特色的乡村规划师工作模式，为我省推行乡村规划师制度提供技术支撑和保障，继而采用试点先行、以点带面、分级分片的方式，全面推进我省乡村规划师长效机制的建设。

参考文献

[1] 中共中央办公厅，国务院办公厅. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发关于加快推进乡村人才振兴的意见[EB/OL] (2021-02-23) [2023-12-29] <http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0223/c64387-32035046.html>.

[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, 27(04): 9-12.

[3] 张京祥, 张尚武, 段德罡等. 多规合一的实用性村庄规划[J]. 城市规划, 2020, 44(03): 74-83.

[4] 五部门联合发文统筹推进村庄规划工作[N]. 中国自然资源报, 2019-01-30.

[5] 广西壮族自治区自然资源厅, 广西壮族自治区住房和城乡建设厅, 广西壮族自治区农业农村厅. 关于印发《广西壮族自治区乡村规划师挂点服务办法》(试行)的通知[EB/OL]. 桂自然资发[2020]第37号. 2020-06-30

[6] 卢林香. 浅析乡村规划建设管理的问题与对策[J]. 城镇建设, 2021, (1): 17.

[7] 孙利明. 试析建筑工程项目管理中的成本控制重点[J]. 低碳世界, 2017, (15): 259-260.

[8] 中共中央国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见[N]. 人民日报, 2023-02-14(001).

作者简介: 吴珊(1985—), 女, 安徽肥东, 硕士, 高级工程师。

基金项目: 2023年度安徽省自然资源科技项目(2023-k-22)