

规划实施视角下的驻镇规划师制度探讨

——以杭州市美丽城镇“四师”实践为例

杭州市城乡风貌整治提升工作领导小组办公室 叶青 徐升雁 魏华雷鸣

【摘要】驻镇规划师制度是浙江省基于小城镇环境综合整治探索形成的乡镇技术服务制度创新。本文基于杭州市美丽城镇“四师”制度，以驻镇规划师为重点开展服务评估，并借鉴国内外相关制度案例，建议杭州市在拓展专业力量、整合技术资源、创新服务模式三个方面进一步优化“四师”机制。

【关键词】驻镇规划师；美丽城镇；规划实施；技术服务制度

一、研究背景

（一）新时代美丽城镇建设是探索新型城镇化的重要支撑

党的“二十大”报告中提出要“着力推进城乡融合和区域协调发展”，《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》中也提出要“推动新型城镇化与乡村振兴全面对接，深入探索破解城乡二元结构、缩小城乡差距、健全城乡融合发展的体制机制”，这就要求在以人为核心的新型城镇化方面强化制度探索和创新。城镇作为连接城市和乡村的重要单元，承载了我国大量居民的生产和生活，2021年底，浙江省及杭州市城镇常住人口城镇化率分别达72.2%和83.3%，如此庞大的城镇人口基数和比例，对城镇建设和发展的前瞻性、合理性、可持续性提出了更高要求。

新时代美丽城镇建设是浙江省委省政府在小城镇环境综合整治取得阶段性成效基础上，着眼高质量发展、竞争力提升、现代化建设，提出的又一城镇提质发展的重大举措，致力于通过环境美、生活美、产业美、人文美、治理美“五美”建设，为建设美丽中国提供浙江样板。新背景下，美丽城镇一方面需要落实承接共同富裕现代化基本单元建设的要求，同时也要面对新时期城镇建设新趋势及城乡居民新需求，因此，更需要在城镇层面完善相关的技术服务制度支撑。

（二）驻镇规划师制度是浙江省城镇技术服务制度创新

浙江省自2016年小城镇环境综合整治行动开始推行驻镇规划师制度，有效解决了基层人才短缺、技术力量薄弱的问题，助力小城镇环

境提质取得显著成效，并被住建部作为典型面向全国推广示范^[1]。随着机构改革的推进，浙江省驻镇规划师制度分别在住建系统和自然资源与规划系统进行了双线发展，其中，住建系统在原来“驻镇规划师”基础上，以县为单位推行“首席设计师”制度，形成了覆盖全省的美丽城镇“双师”制度；自然资源与规划系统在国土空间规划编制开展背景下，提出“在全省范围内逐步推进驻镇规划师、社区规划师、驻村规划志愿者制度”，并开展试点探索。

杭州市作为全省美丽城镇建设的领头羊，积极探索美丽城镇技术服务制度创新，在省“双师”制度基础上引入“发展师”和“体验师”，形成了具有杭州特色的美丽城镇“四师”技术服务机制。目前，杭州各区县共聘请首席设计师 14 名，各乡镇聘任驻镇规划师 121 名和发展师 104 名，市级层面征集美丽城镇体验师 325 人，实现了美丽城镇技术服务全覆盖。杭州市“四师”在优化城镇规划设计、推动项目落地、提升城镇品质等方面发挥显著成效，为探索具有杭州特色的新型城镇化路径提供有力的技术支持。

二、杭州市美丽城镇驻镇规划师服务评估

本文以参与杭州市 2022 年市级评估的 68 个美丽城镇为例，基于 68 个参评乡镇（街道）在“优化技术服务”这项评价指标中的自评台账，聚焦“驻镇规划师”技术群体，结合驻镇规划师和政府工作人员访谈，系统评估当前杭州市美丽城镇驻镇规划师制度运行及技术服务开展情况，主要形成以下结论：

（一）驻镇规划师资源统筹待强化

目前，杭州市风貌专班与规划资源局均聘用或者组织乡镇聘用驻镇规划师，其中美丽城镇驻镇规划师 121 名，杭州市规划资源局聘用

59 名，其中 35 人所服务的乡镇为美丽城镇创建乡镇。经过交叉对比发现，两条线聘用的驻镇规划师仅 9 人重合，其余 26 个乡镇同时聘用了至少 2 名驻镇规划师，存在技术力量重复配置的问题。同时，通过调研访谈发现，服务同乡镇的驻镇规划师之间缺乏技术服务分工，也缺乏交流合作机会，难以形成技术服务合力。

（二）驻镇规划师定位职责尚不明确

结合台账分析，各乡镇驻镇规划师的职能基本一致，主要以为城镇规划、发展提供技术指导和咨询建议为主。从实际访谈中了解，聘书中缺乏具体工作内容的界定，驻镇规划师对自身需要承担的工作并不完全了解，聘任主体对如何管理或引导驻镇规划师参与乡镇工作存在疑惑，导致了驻镇规划师在美丽城镇建设中参与程度不深、参与形式随机等问题，技术支撑作用尚不能充分发挥。

（三）驻镇规划师服务机制尚需完善

通过研究发展部分乡镇通过在聘任协议中明确服务频次或时间、要求定期驻场指导、定期开展技术工作例会等形式，来确保技术服务的实施。但结合访谈发现，目前美丽城镇技术服务存在项目化、碎片化的情况。大多数驻镇规划师由美丽城镇规划项目组负责人担任，技术服务方式以美丽城镇建设方案编制项目为核心开展，虽然偶有出席城镇相关规划建设项目评审会议，但对城镇发展全局缺乏全面的掌握和统筹，长期性、持续性的技术服务输出模式尚未形成。

（四）驻镇规划师评价与激励机制尚未闭环

部分乡镇结合自身实际建立了驻镇规划师制度实施方案与考核办法，但对奖惩办法和激励机制不够明确，且大部分乡镇的驻镇规划师

为志愿服务或结合美丽城镇创建方案编制进行服务，仅有少数乡镇为驻镇规划师提供了薪酬激励，且薪酬支付的方式和标准也存在较大差异。整体而言，驻镇规划师的服务模式及聘任方式均较为单一，且志愿无偿服务模式导致聘任主体与驻镇规划师之间相互缺乏约束力。评价和激励机制的缺位，直接造成了驻镇规划师参与美丽城镇建设压力不够、动力不足的问题，逐渐成为“挂名”的“虚衔”，难以发挥技术服务作用。

三、相关技术服务制度借鉴

(一) 国外技术服务制度借鉴

国内外关于城镇规划建设技术服务制度发展较早，也形成了一定的经验借鉴，如美国的社区经纪人由非政府组织主导，按市场化原则聘任，承担社区规划编制、参与规划实施、组织公众参与活动等^{[2][3]}；日本通过立法对社区居民参与城市开发提出要求，社区规划师作为“公众参与的倡导者”，以非营利组织和研习会形式，充分调动居民作为行为主体参与规划建设，发挥居民自治效能^{[2][4]}。整体而言，国外的技术服务基于完善的非政府机构或组织，更加强调自下而上的规划诉求的落实，要求社区规划师协调好政府、社会和市场的关系，同时不断完善社区规划师制度落地的制度支撑。

(二) 国内相关制度借鉴

随着我国城镇化建设的不断推进，北京、上海、广州、深圳、成都、浙江等地均开展了相关制度的探索，并在制度建设、技术专家队伍组建、服务模式和工作路径创新等方面有一定探索实践，可为杭州市美丽城镇“四师”机制完善提供一定借鉴意义。

北京“责任规划师”制度在角色定位、负责职责方面具有一定借鉴意义，责任规划师兼

具“规划统筹型”与“社区协动型”的双重角色定位^[5]，承担了规划问题研究、规划设计审查、街区更新指导、部门合作协调、公众参与组织等诸多职能^[6]，发挥了“自上而下”引导规划科学编制与实施的专业作用和“自下而上”了解社情民意、调动公众参与的组织作用^[7]。

上海“社区规划师”制度在技术力量组建方式和服务模式方面具有较多探索，基于“15分钟社区生活圈”建设实践，结合各行政区技术需求及社区微更新需求，上海探索了多元的特色工作模式，包括引入高水平专业团队作为专家咨询和项目顾问的“专家顾问型”^[8]、由管理部门科室规划师代表直接担任社区规划师的“行政统筹型”、采用“导师+规划管理+规划设计”模式的“综合协同型”等^[9]，促进了社区微更新的顺利实施。

成都“乡村规划师”制度在体制机制保障方面具有较大的借鉴意义，一方面是出台了《成都市乡村规划师制度实施方案》和《成都市乡村规划师管理办法》等文件，明确乡村规划师以社会招聘为主，参照政府雇员的方式，以统一标准面向全国公开招聘符合条件的专业技术人员，明确专职乡村规划师权利、职责和薪酬待遇；另一方面，建立三级联动管理机制^[10]，市级负责归口管理，区（市）县负责选聘考核，乡镇负责日常管理，结合乡村规划师小组自律制度、定期培训制度和考核激励制度^[11]，保证人才队伍的健康发展。

嘉兴“四师”制度在技术体系建设和权责界定方面探索较早，2017年嘉兴秀洲区在全省率先试行驻镇规划师制度，后又推出“驻镇文化策划师”和“驻镇养护师”，选聘专人为城镇规划建设管理全过程提供专业咨询和技术服务，并赋予“三师”在规划评审、设计评审、项目建设过程中享有“一票否决权”；2021年

嘉兴市又探索“城市总规划师”制度，作为城市规划建设管理领域的首席智囊为党委政府决策提供专业技术支撑，总规划师为政府特聘专家团队，其领衔人可聘任为当地国土空间规划委员会副主任。可见，嘉兴市给予技术人才及团队较大的职责权利，但对权力的制衡、约束和监督机制还需完善。

四、驻镇规划师制度优化建议

(一) 完善“四师”体系，拓展专业力量

“四师”制度是推动杭州市美丽城镇提升发展的重要技术支撑力量，随着城镇建设发展趋势的不断变化、人民需求的不断演进，城镇发展技术服务需求也将从以空间规划指导和项目设计把关为主，逐步转向城镇特色化发展和可持续更新咨询、公众参与及活力营造等方面。因此，“四师”也需要面向美丽城镇规划、建设、发展的全周期的需求变化，进一步完善技术力量配置，尤其在美丽城镇更新发展阶段，强化城镇特色谋划、产业发展、资源导入、公共服务提质等方面的技术支撑。

(二) 加强资源统筹，整合技术力量

加强市级层面“四师”力量统筹，在现有“四师”基础上，推动打造“四师”发展平台，整合多条线技术资源，尤其是自然资源与规划系统的驻镇规划师资源，提升技术服务效率。完善“四师”平台建设，在市级技术力量统筹调剂、技术人员培养，发展、技术活动组织等方面发挥积极作用，依托平台积极开展城镇技术服务模式创新，尤其强化对杭州西部乡镇的技术支持。

(三) 创新服务模式，强化制度支撑

鼓励县（市、区）、乡镇层面结合自身技术需求，创新“四师”工作模式，鼓励采用设立“四师”工作站，开通“四师”邮箱等方式，

进一步强化“四师”与服务区域的常态化沟通和联系。强化“四师”的制度支撑，进一步明确“四师”定位职责及选聘条件，同时，建立以绩效为核心的评价方式，探索荣誉与薪酬相结合的激励举措，从压力和动力两个层面激发“四师”工作情怀和热情，进一步提升技术服务效能。

◎ 参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 赵蕊. 公众参与视角下的责任规划师制度践行与思考 [C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集(14规划实施与管理), 2019: 608-617.
- [6] 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.
- [7] 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) : 107-111.
- [8] 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.
- [9] 赵丹羽. 上海市社区规划师制度初探——以《徐汇区社区规划师制度实施办法》为例[J]. 建筑技艺, 2019 (11) : 28-31.
- [10] 张佳. 成都乡村规划师制度的实践与展望[J]. 上海城市规划, 2020 (02) : 104-108.
- [11] 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.