

ZHI KU

智库



## 驻村规划师

### 补齐人才短板

### 问题对策

# 补齐人才短板，助力乡村振兴

## ——贵州省“1+1”驻村规划师机制实践与探索

文\_陈应龙（贵州省第二测绘院，工程师）

近年来，各地积极探索建立责任规划师制度，不同类型的责任规划师活跃在乡村振兴、城市更新、社区生活圈、历史文化保护等舞台，通过“陪伴式”服务参与村庄社会治理、规划编制和实施监督，实现从规划蓝图到施工底图的完美转换，打通规划落地的“最后一公里”。贵州省在汲取国内其他地区实践乡村规划师、总设计师、片区责任规划师等多种类型责任规划师经验教训基础上，结合“红色美丽村庄”和“特色田园乡村”两项试点建设工作，于2021年建立“1+1”驻村规划师机制，选派1304名规划人才驻村深度参与规划编制、项目实施、乡村治理等工作，村庄规划落地性明显提高。

### 一、贵州“1+1”驻村规划师机制成效

“1+1”驻村规划师即驻同一个村的规划师2名，前“1”来自承接村庄规划编制任务的规划院，后“1”由县级自行选派。“1+1”驻村规划师机制通过两个“1”相互配合、优势互补、业务帮带等方式，

逐步培养出一批懂农村、专业强的乡村规划人才。通过近两年的实践，贵州省逐步建立驻村规划师工作机制，明晰驻村规划师工作职责，培养一批乡土规划人才，形成一套完整的工作协作体系，村庄规划落地性更强，实现了规划蓝图到施工底图的完美转变。

#### （一）建立一套指导性强的工作机制

##### 1. 出台系列文件，推进机制运行

为推进驻村规划师机制高效运行，贵州省相继出台《关于加快建立“1+1”驻村规划师工作机制助力乡村振兴的通知》《关于建立特色田园乡村·乡村振兴集成示范试点驻村规划师和产业指导员工作制度的通知》《关于进一步强化全省红色美丽村庄试点建设相关工作的通知》《贵州省2022年镇村规划工作方案》等政策文件，明确驻村规划师的工作职责、选派条件、监管部门、培训频次和驻村时长等主要内容，有力保障机制的顺利落实。

##### 2. 明晰驻村规划师角色，切分职权边界

驻村规划师需承担五大角色任务，如图1所示。一是规划编制参与者，负责村庄发展定位、整体布局研究，全程参与村庄规划编制。二是规划设计初审把关员，对项目规划设计方案进行初审把关，为乡镇政府承担村庄规划管理职能提供业务指导和技术支持。三是规划实施监督员，跟踪规划落实情况，组织开展村庄环境整治提升工作，对修改完善村庄规划或调整规划实施提出修改建议。四是村庄规划联络员，收集群众和地方发展诉求，及时向县、镇（乡）党委政府和有关部门提出改进和提高村庄规划工作的措施和建议。五是政策法规宣传员，积极宣传国家和省相关法律法规，规范政策解读，贯彻落实相关工作要求和文件精神。

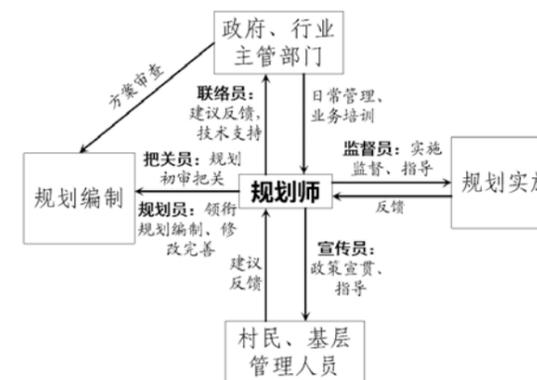


图1 驻村规划师五大角色任务示意图

#### （二）培养一批乡土味浓的规划人才

##### 1. 驻村规划师相互学习，提升业务水平

驻村期间，两位驻村规划师向对方学习、从实践中学习，逐步掌握村庄规划编制的目标任务、村庄面临问题的破解方法及村庄建设需要避免的负面清单等。通过实践，县级驻村规划师掌握乡村建设规划许可手续、村民建房、农用地转用手续办理流程，政策理论水平和规划素养均得到了显著提升。编制单位规划师则学会如何在蓝图规划和乡土现实之间找到契合点，逐步摒弃“唯书不唯实”观念，从而编制出乡土味浓、符合村庄发展利益的好规划。

##### 2. 驻村规划师“传帮带”，培养乡土规划师

驻村期间，规划师积极传达宣讲党和国家关于土地管理、村庄规划、乡村振兴等方面的方针政策，通过通

通俗易懂的语言解读村庄规划并指导规划实施。村干部落实规划政策，看图识图能力明显增强，能看懂规划并按照规划明确的路径和目标将规划蓝图变成乡村振兴底图，有效实现规划人才的传递，为驻地培养一批乡土规划师。

### （三）编制一批落地性强的村庄规划

#### 1. 驻地开展规划编制，规划落地性更强

规划师驻地领衔规划编制，以“翻译官”“协调员”的身份获取大量的一手资料，两位驻村规划师在工作中共享村庄各项资料信息，一同开展入户调研，召开座谈会、“坝坝会”等讲解规划思路，用村民熟悉、听得懂的语言收集村民意愿。在现场开展规划编制，发动村民参与规划编制，引导村民积极参与项目施工，组织村民成立村庄规划编制及建设监督小组，使村民从被动接受者转变为主动参与者。规划编制更注重实施，项目施工更注重质量、生态保护和环境协调等，规划落地性明显增强。

#### 2. 规划实施全程服务，规划实施效果好

驻村规划师参与规划编制实施全过程，修改内容可现场勘察、征求意见，并完善相关程序，极大缩短规划方案修改时间。将规划理念和要求精准传达设计师，确保规划—设计—施工“不走样”。县级选派规划师充分发挥行政管理者对行政许可流程办理熟悉的优势，协助建设单位快速完成项目施工相关手续的办理，项目设计完成后即可投入建设，规划实施效果好、见效快。

### （四）构建一套操作性强的协作体系

通过“1+1”构建一套体现“村庄本位、多方协同”为核心思想、操作性强的协作体系，如图2所示。一是构建规划师与村民之间的协作。规划编制阶段，由规划师牵头组织成立村庄规划编制与实施监督小组，组织群众主动参与规划编制，制定符合本村特点的村规民约，确保规划受维护、可执行。项目由规划师指导具有专业技能的村民组建乡土工匠队伍参与施工，必要时对工匠队伍进行技能培训，以提高工匠队伍的施工技艺水平。二是构建规划师与县直相关部门的协作。村庄规划编制纵向涉及省市县乡多级，横向贯通自然资源、住房城乡建设、农业农村、水利、电力、文物保护等多部门，驻村规划师有计划、有时效组织规划推进工作，规划编制任务与协同部门工作合理分工，保证规划编制持续推进，并搭建村级发展意愿与各部门征求意见沟通桥梁，意见反馈顺畅通达。三是构建规划师与行业主管部门的协作。形成行政和技术规划师有机整合的“1+1”工作机制，促进行业主管部门与规划单位的紧密配合，对接相关技术规范、行业要求、相关规划更及时有效。规划方案精准契合地方法规和政策要求，形成主管部门与规划单位之间通力合作的典型案例。

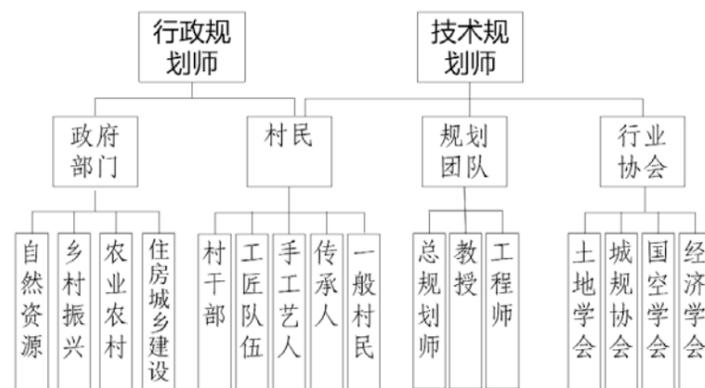


图2 驻村规划师与村民、政府、规划团队协作关系示意图

## 二、贵州推行“1+1”驻村规划师机制存在的困境

与全国其他省市探索实践的责任规划师制度（乡村规划师）相比，贵州推行的“1+1”驻村规划师机制探索实践时间短，存在配套政策未同步跟进、驻村规划师监督指导不够、权责不对等、专业技能有待提升等问题，亟须进一步完善和深入实践。

### （一）配套政策未同步跟进

贵州在推行“1+1”驻村规划师机制时印发《关于加快建立“1+1”驻村规划师机制助力乡村振兴的通知》等4个政策文件，但适用一般村庄的政策文件仅有2个，另外2个适用“红色美丽村庄”和“特色田园乡村”两项试点工作，如表1所示。现有政策文件中，在驻村规划师的责权、奖惩、培训、考核等方面存在细化不够、操作性不强等问题，需深入实践积累更多经验，配套相应的政策措施。4个政策文件均由省级部门制定，市县两级仅是同步转发，并未进一步细化落实举措，因此，要形成自上而下的驻村规划师制度共识，还需充分调动市县两级政府积极性，各地结合自身优势、发展阶段，制定针对性强、重点突出、操作性好、有地方特色的驻村规划师运行制度，保障机制能持续、高效取得预期效果。

表1 相关政策文件适用范围

序号	政策文件名称	适用范围
1	《关于加快建立“1+1”驻村规划师机制助力乡村振兴的通知》	全省一般村庄
2	《贵州省2022年镇村规划工作方案》	
3	《关于建立特色田园乡村·乡村振兴集成示范试点驻村规划师和产业指导员工作制度的通知》	“特色田园乡村”试点
4	《关于进一步强化全省红色美丽村庄试点建设相关工作的通知》	“红色美丽村庄”试点

### （二）驻村规划师监督指导不到位

省级文件明确县级选派驻村规划师应优先从驻村工作人员中选派，经培训后上岗，但县级实际选派的驻村规划师大多仍由县级自然资源主管部门规划科（股）室分管负责同志或乡镇自然资源所所长兼任。据《贵州省自然资源厅 贵州省自然资源综合统计月报（2023年3月）》统计，截至2023年3月，全省县级选派的驻村规划师共计820人，其中由自然资源系统同志兼任的占比56%，由驻村工作人员担任的占比仅11%。规划师承担原单位工作的同时兼任驻村规划师工作，但因驻村工作时间不足，对村庄实情了解不够详细，对规划编制、实施难以提出建设性意见。而规划单位选派的驻村规划师受经费所限，驻村成本高，有些仅能在规划编制期间短时间开展驻村工作，规划完成后更多通过遥控指挥方式远程调度了解规划实施情况，对规划实施监督指导不到位。

### （三）驻村规划师权责不对等

政策文件明确驻村规划师的工作职责：参与行政涉及规划建设事务的研究决策，负责针对本村发展定位、整体布局等向村两委、乡镇及县级自然资源主管部门提出意见与建议，组织开展村庄环境整治提升等工作，对项目设计方案进行初审把关，对具体建设项目进行技术指导。但对其身份并未明确，参照文件中对其定位“驻村规划师主要为乡镇政府承担村庄规划管理职能提供业务指导和技术支持”可知驻村规划师的身份倾向于业务专家角色，有权参与培训、参与决策、指导施工等。

#### （四）驻村规划师能力有待提升

村庄规划编制涉及社会调查、发展策划、用地布局、遗产保护、景观设计、土地整治、生态修复等几乎全部规划类型。村庄规划为详细规划，明确的近期建设项目实施会面临权属调整、红线管控、风貌协调、设计施工等具体内容，但因驻村规划师专业知识储备不够，需求与能力不对等，某一驻村规划师专业结构难以覆盖多领域，存在知识盲区，难以提出建设性意见。即使选派具有城乡规划专业背景的规划师，但在目前处于国土空间大融合的阶段，城乡规划背景的规划师仍对土地管理存在知识盲区，更遑论建筑、林业、环境等专业背景的驻村规划师。

### 三、完善“1+1”驻村规划师机制对策建议

大力推进乡村振兴和实现乡村国土空间治理现代化，规划人员大有可为。对比国内其他省份推行的责任规划师（乡村规划师）运行机制，结合贵州省驻村规划师实践，本文从完善顶层设计、强化人员培训、扩宽人员渠道、利用信息化手段数据赋能和加大宣传等方面提出政策建议，逐步完善符合贵州省情并具有本土特色的驻村规划师机制。

#### （一）完善顶层设计

在现有政策基础上，一是省级层面出台驻村规划师管理实施细则，对驻村规划师的身份定位、职权和义务、驻村工作时间、驻村规划师的选派、考核方式、归口管理部门等进行明确，市县两级自然资源主管部门对省级政策进行细化，提高政策的可操作性。建议在市县自然资源主管部门内设置驻村规划师管理机构，明确专人加强对驻村规划师日常事务管理和指导；赋予规划师更多权利，如规划调整需征得驻村规划师签字同意，防止随意变更。二是加强与组织部门、人事部门的沟通衔接，培养乡村规划、设计、建设、管理专业人才和乡土人才，在两年一届的驻村工作第一书记选派时，适当增加规划专业背景人员数量，对长期服务乡村规划师在职务晋升、职称评定方面予以适当倾斜。三是持续开展贵州省“最美”乡村规划师评选活动，不断挖掘提炼好经验、好做法、好人物，为乡村振兴战略的深入实施奠定规划人才基础。

#### （二）加强规划师培训

一是制订培训计划。建议省级层面制订培训计划，明确市县每年、每季度的培训频次和目标，市县根据培训计划制定培训课程，培训执行情况将作为各市县“规划引领”模块的考核任务之一，使市人民政府重视规划人才在乡村振兴中的重大作用，从而切实采取措施不断加强对乡村规划人才的培养，不断补齐乡村规划人才短板问题。二是丰富培训方式。可采用开设线下培训班、召开视频培训会、集中现场研讨、驻村规划师论坛等方式加强对驻村规划师业务培训，将规划建设管理服务乡村振兴水平纳入驻村干部培训的内容，不断提高驻村规划师的业务能力。三是发挥好桥梁作用。驻村规划师不仅是将行政意向向村民传导，把规划向基层宣贯，同时也应该把基层诉求向上进行传导，变“单行道”为“双行道”。履职过程中不仅要善于发现问题、提出问题，关键还要能解决问题，把村民诉求及各方意见凝聚成新的方案构思，推进方案落地实施。

#### （三）扩充规划师来源

鼓励市人民政府结合地方社会经济发展水平，多措并举拓宽驻村规划师人员引进渠道，对建设需求量大和有必要的村庄配备驻村规划师。一是调动区域内规划院、企业的积极性，引导规划企事业单位积极履行社会责任，建立长期服务机制，选派骨干人员承担区域内驻村规划师任务，或承担对单位所驻区县驻村规划师培训任务。二是对村集体经济雄厚、建设需求量大，鼓励自行高薪聘请规划专业人才专职担任驻村规划师一职，享

受专业规划师“陪伴式”服务。对历史文化名村、传统村落、优势资源突出、具备发展旅游资源的村庄，通过加大宣传力度、举办规划竞赛等方式，吸引社会规划人才、公益人士下乡承担驻村规划师职务。

#### （四）数据赋能提能力

利用现代化测绘地理信息优势，采用信息化手段赋能乡村治理。如贵州自主研发的“贵州省村庄规划便民服务系统·黔村规 App”，将村庄规划中近期实施项目、永久基本农田、生态保护红线、水源保护地、地灾影响范围、国土调查、天地图等多源数据进行整合后导入系统中，驻村规划师在手机上安装“黔村规”App后，通过App即可在现场快速查阅建设项目是否占用管控红线、是否按照规划确定的路线进行建设等，真正解决规划图不直观、红线看不见的问题。又如重庆市研发乡村规划师管理平台，市级自然资源和规划局定期在平台上发布规划相关业务知识，乡村规划师可在平台上进行问题咨询、交流讨论，从而提高自我履职能力。又如贵州某村在规划时采用无人机航拍、倾斜摄影、全景球、VIM（虚拟信息建模）等技术为支撑，直观表达村庄空间格局和规划建设内容。

#### （五）加强宣传氛围

一是通过举办驻村规划师论坛、最美乡村规划师选拔、村庄规划编制大赛等，营造全社会尊重规划、维护规划的良好氛围。鼓励市县利用各类的宣传平台，多渠道、多角度对驻村规划师工作进行宣传报道，形成百花齐放的良好工作氛围，吸引社会各界广泛关注与支持。二是搭建驻村规划师沟通交流和供需平台，对于有浓郁民族风情、自然资源优势突出、开发价值大及自身有需求的村庄可在平台上发送驻村规划师、村庄规划编制需求清单，社会公众可通过平台参与竞聘从而加入乡村建设中。

#### （六）发挥“1+N”平台作用

乡村问题纷繁复杂，乡村治理点多面广，单一的驻村规划师即使经过培训也难以处理遇到的各种问题，这就需要驻村规划师借助平台优势，以“1”为基点，通过“1+N”的方式以点聚面汇集多方力量共同助力乡村建设。如贵州某一特色田园乡村在建设过程中，通过校地合作和多学科专家协同支持的方式，解决驻村规划师专业单一的问题。驻村规划师在履职过程中遇到问题可及时向高校各领域的专家请教，必要时邀请专家到现场指导，共同解决村庄发展中遇到的疑难问题，完成小村庄从弱村到名村再到强村的历史性蜕变。又如某一红色美丽村庄试点建设中，驻村规划师牵头组建一支由规划、建筑、风貌、组织振兴、运营管理等专业组成的复合型规划团队，驻村规划师全程参与规划编制及实施工作，碰到问题请求团队协助解决，有力保证试点建设按照规划顺利落地见效。

### 四、结语

在全面推进乡村振兴的背景下，如何补齐乡村规划人才短板，全国很多省市做了大量的探索实践工作。贵州省根据全省经济社会发展情况，采取自上而下行政传导的方式，结合贵州第一批红色美丽村庄和特色田园乡村“两项试点”建设工作，探索建立了“1+1”驻村规划师工作机制，这是落实国家推行责任规划师制度的一个生动实践。但由于该机制实践时间较短，驻村规划师人员数量整体规模不够大，还需结合各地实践进一步完善后，才能形成具有贵州特色的乡村规划师制度。C