

面向精细化治理的制度建构与行动探索： 深圳责任规划师的认知与思考

□ 司马晓, 王佳, 汪莲, 李晨

【摘要】随着空间治理向精细化治理转型,城市面临的空间治理问题越发复杂,亟需创新治理机制和方法路径,责任规划师制度则是城市推进空间治理精细化和塑造高品质空间的重要创举。责任规划师制度探索除了需要顶层制度设计支撑,更应结合基层行动策略,系统提升空间治理的精细化水平。文章以深圳的责任规划师制度为研究对象,总结其演进历程,并从“制度—行为”互动关系视角出发,在制度设计层面探讨责任规划师制度的多元工作模式、存量技术平台与政策支撑体系;在行为策略层面分析责任规划师推动空间体系重构、营造人本宜居环境和关注公众参与机制等系列实践行动。最后,文章针对当前责任规划师制度存在的主要问题提出优化策略,以期能为我国城市空间治理制度体系建设和治理能力提升提供借鉴。

【关键词】责任规划师;精细化治理;基层治理;“制度—行动”互动关系视角;深圳

【文章编号】1006-0022(2022)12-0035-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】司马晓,王佳,汪莲,等.面向精细化治理的制度建构与行动探索:深圳责任规划师的认知与思考[J].规划师,2022(12):35-41.

Institutional Construction and Action Exploration for Refined Governance: Cognition and Thinking of Responsible Planners in Shenzhen/Sima Xiao, Wang Jia, Wang Lian, Li Chen

【Abstract】 Refined urban space governance and complex built-up space governance require innovative mechanism and path, for which responsible planner system is an important approach in the creation of high quality urban spaces. Besides top level design, responsible planner system shall integrate grass root actions to improve the refined governance of urban space. This paper takes Shenzhen as a sample and concludes the evolution of responsible planner system, discusses the multi modes, built-up area planning, and policy support at institutional level from the perspective of “System-behavior” interactive relationship. At the level of behavioral strategy, it focus on analyzing responsible planners promote the reconstruction of spatial system, create a humanistic livable environment, concern about public participation mechanisms and other practical actions. Finally, it puts forwards optimization strategies in the face of the challenges of responsible planner system, so as to improve urban space governance system and governance capability.

【Key words】 Responsible planner, Refined governance, Grassroots governance, System-behavior interactive angle, Shenzhen

0 引言

当前,伴随着严峻复杂的国际经济局势和公共卫生挑战,城市发展正面临着“转型”和“提质”两大时代命题。在此背景下,为促进城市高质量发展、改善人民的生活品质,推进国家治理体系和治理能力现代化建设是必然选择^[1]。2015年10月,党的十八届五中全会提出“推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治

理格局”,党的十九大报告进一步提出要“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移”^[1]。因此,城市空间精细化治理是在以人民为中心的新型城镇化背景下完善城市治理体系的必然路径^[2],也是对治理路径由“共治”向“善治”转变的政策性回应。实际上,城市空间精细化治理不仅需要创新治理思维,还要创新管理模式^[3],并立足于以人民为中心的治理理念^[4],破解以往“粗放式”治理模式造成的管理工作混乱、

【基金项目】 国家重点研发计划课题(2019YFB2103101)

【作者简介】 司马晓,硕士,教授级高级规划师,深圳市城市规划设计研究院院长。

王佳,通讯作者,硕士,深圳市城市规划设计研究院总师室规划师。

汪莲,硕士,深圳市城市规划设计研究院总师室主创规划师。

李晨,硕士,教授级高级规划师,深圳市城市规划设计研究院总师室主任。

空间资源闲置浪费、公众参与度较低等治理困境，更加强调治理的精细化、精准性和高效能^[5]。

基于此，可以责任规划师制度理解为是在城市空间精细化治理转型背景下形成的制度产物^[6]，其对于推动治理服务深入基层、打造共建共治共享的治理新格局、完善城乡治理现代化体系具有重要价值^[7]。责任规划师作为政府选聘的第三方人员，其主要工作职责包括推动规划实施和公众参与，为责任范围内的规划建设和管理工作提供技术服务^[8]。在具体实践中，由于城乡二元结构和区域差异，责任规划师制度在各地的实施形式及名称并不一致，但其本质都是规划设计专业力量深度下沉至城乡基层治理^[9]，责任规划师主要包括设计总师类、社区（乡村）规划师类、规划服务类三大类型^[6]。

为促进国家治理体系和治理能力现代化，空间精细化治理亟待从制度体系、治理模式和规划管理等方面不断优化。为提升空间治理效能，建设以人为本的宜居城市，深圳基于城市存量转型发展的现实需要，开展责任规划师制度探索，并且深圳也是我国率先进行责任规划师制度探索的城市。因此，本文以深圳责任规划师制度为研究对象，面向城市空间精细化治理，从“制度—行为”互动关系视角出发，深入剖析责任规划师制度的建构路径和行动探索，以期能够助力我国国土空间治理体系的完善，同时也为各地责任规划师制度探索提供借鉴。

1 国内外责任规划师角色特征及运行模式

本文通过分析国内外相关典型案例，明晰在不同规划类型语境下责任规划师的角色内涵。由于政治、文化和社会形态的差异，责任规划师制度在不同地区以及不同发展阶段中呈现出不同的运行模式，不同运行模式的形成过程和影响

因素也各不相同。

1.1 国外责任规划师角色特征及运行模式

美国的非政府组织在社区规划中发挥了关键性作用。美国的社区规划一般由所在社区进行编制申请，委托政府的规划部门或美国规划师协会、大学、科研机构等非政府组织开展编制工作。在非政府组织的支撑下，美国的社区规划师根据不同职能被定义为空间规划师、理事和专务，并充当“社区经纪人”的角色^[10]，兼任“社区规划的设计者”、“社区活动的组织者”和“实施规划的参与者”等^[11]，承担着社区规划实施等服务型工作。

日本的城市开发过程具有明显的“市民参与型”和“市民主体型”属性特征。20世纪90年代中期，在人口老龄化加重、经济结构变化剧烈、人口流动性增强等社会背景下，日本出现了大量“非政府组织”和“非营利组织”，这些组织活跃于各个地区的城市更新和社区营造项目，使日本的社区营造工作逐渐由居民参与向居民主导的方向过渡，由社会群体组成的社区规划师逐渐成为城市治理中的新力量^[12]。

“人民协会”是新加坡的法定社区组织机构，该机构包括18 000个基层组织、40 000多名志愿者及100多个社区联络所^[13]。在新加坡划分的55个规划地区中，每个规划区都有一到两名地方规划师负责该地的规划发展工作，并参与社区基础设施、交通、绿化、社区服务设施等领域的规划事务。基于联动性强的地方规划师机制，新加坡的城市空间治理方案往往更有机、更能满足利益相关者的需求。

从国外的案例可以看出，在差异化的治理背景下第三方规划师呈现出身份的多元化、工作的精细化及职责的复杂化等特征，推动制度模式形成的主导因素有形成以公共利益为重的非政府组织、制定具体化的法律规范、提供多方共治

平台渠道等。

1.2 国内责任规划师角色特征及运行模式

随着我国城镇化步入追求高质量发展的全面更新阶段，为了给城市空间精细化治理提供示范样本，北京、上海、广州、成都等特大城市开始推行责任规划师制度，并形成了各具特色的运行模式。北京于2019年在全市推行责任规划师制度，责任规划师可为责任范围内的规划、建设、管理提供专业指导和技术服务^[14]。在《上海市城市总体规划（2017—2035年）》、推进“15分钟社区生活圈”建设的指引下，上海扎根本土社区，开展精准管理的社区治理项目，各区形成了“专家顾问型”、“行政统筹型”和“综合协同型”等特色化的责任规划师制度形式^[15]。成都龙华区率先探索在区级、街道和社区层面设立社区规划师，将社区规划师分为“社区规划导师团”、“社区规划设计师”和“社区规划众创组”，实现参与式规划和陪伴式营造。

在我国，责任规划师扮演着设计者、策划师、沟通协调者、倾听者、设计指导者和社会工作者等多元角色，并开始从在地化角度主动观察、发现问题、与多方合力解决问题并推动实践落地。同时，从责任规划师角色及运行模式更为开放和多元的特征可以看出，我国规划师的工作方法已经由“重设计”向“重服务”转变。

2 研究对象与研究视角

2.1 深圳样本：责任规划师的演进历程

深圳作为改革开放和先行先试的“试验田”，充分借鉴了美国、日本、新加坡等国家的制度经验，率先在国内探索建立责任规划师制度，并在制度治理主体、制度模式、治理目标及工作机制等方面不断完善。深圳的责任规划师制度

在空间尺度上涵盖了城市社区和重点地区层面,对应的在制度模式上则分为社区规划师和城市总设计师,形成了契合深圳本地特色、多方主体协同和多种模式共存的制度体系。

在城市社区层面,自2001年始,深圳龙岗区先试行了“顾问规划师制度”,以期通过社区规划来统筹社区发展计划;2008年后,深圳大鹏半岛、怀德社区试图将社区规划师制度与法定图则和城市更新相结合,注重社区环境综合整治、公共服务设施改善等民生工程,进一步增强了社区规划的科学性和可实施性,这为正式推行社区规划师制度奠定了基础;2012年初,深圳正式出台了《社区规划师制度实施方案(试行)》,提出由政府处级干部担任社区规划师,针对社区提供“一对一”对点式服务,规定社区规划师每月至少一次下社区走访,自此社区规划师制度开始在全市范围内推广,并逐步走向规范化、精细化和人本化。至今,深圳社区规划师制度不断完善,在拓展社区规划师选任范围的基础上将“一对一”方式变为“组团”方式,并研究聘请社会专家担任社区规划师,引入市场力量推动社区建设管理,从社区自身发展诉求出发,促进社区治理、社会协作与居民自治的高效融合。

在重点地区层面,深圳作为第一批进行城市设计的试点城市,在2017年启动的“6+2”城市设计行动中提出“制度机制创新计划”,以期通过制度优化来保障城市空间品质,高质量推进城市设计的精细化实施管理。2018年,深圳出台《深圳市重点地区总设计师制试行办法》,首次提出在重点片区率先试行总设计师制,将总设计师制作为深圳新时期的一项重要制度创新,这实质上是针对政府刚性管控制度而进行的一种柔性制度补充,通过提供全流程、全周期的专业咨询以及技术审查等服务,保障规划设计核心理念落地,提升城市宜居空间品质与价值。

总体上看,深圳责任规划师制度探索经历了先“自下而上”后“自上而下”的演变路径,制度构建方式也由“行政力量主导+政府部门主推”逐步演变成“上下部门联动+多元主体协商”。由于城市传统规划管理存在“短腿”现象,城市治理的管控触角难以触碰到基层治理层面,而高质量的城市设计实施管理工作也亟需制度创新来保障规划设计核心理念的落地和完整。因此,深圳推行责任规划师制度是对城市治理机制和规划行政体系的改进与完善,通过责任规划师来搭建更有效的沟通协商平台,提供全流程、全周期的规划咨询服务,进而推动城市空间治理体系迈向规范化、精细化。

2.2 研究视角：“制度—行为”互动关系

结构功能主义是研究我国城市社会治理和基层治理的理论,该理论认为治理结构包括“国家—社会”二元或“国家—社会—市场”三元关系层次,治理过程涉及权力配备、资源配置和权力行使等具体环节^[16-17]。然而,结构功能主义在治理实践中更侧重于宏观调控、静态管理和整体主义,这有悖于空间精细化治理所倡导的微观介入、动态治理、多元个性等治理目标。空间治理是一个极复杂的系统性工程,需以综合性、动态性思维来优化系统的要素构成和互馈机制^[18],全面探索从制度构建到行动策略的整合路径,通过“制度—行为”双轮驱动来破解当前空间治理存在的部门条块分割、协作机制匮乏、行为策略松散、公众参与不足等棘手问题。

制度在广义上既包括法律法规等强制性规定,又包括价值认知等软性要素^[19],实际上内含了结构和行为者特征,制度的约束性、强制性等属性能够促使治理效能的提升,进而推动治理体系的规范化、精细化。新制度主义政治学认为,制度的有效性表现为“应然”与“实然”

的统一,即制度与相关人的行为在特定环境下的契合关系^[20]。“制度—行为”互动关系反映出制度规制行为,并对行为做出响应;行为遵照制度,并对制度产生反馈^[21]。因此,本文从“制度—行为”互动关系视角切入,探讨深圳责任规划师制度建构与行为策略之间的协同关系,在制度设计层面探讨责任规划师的多元工作模式、存量技术平台与政策支撑体系;在行为策略层面分析责任规划师推动空间体系重构、营造人本宜居环境和关注公众参与机制等系列实践行动,以推进城市空间精细化治理中“制度—行为”的双向良性耦合。

3 精细治理：制度建构视角下责任规划师的创新探索

3.1 工作互嵌：责任规划师制度的多元设置模式

不同地方的责任规划师制度在工作机制、角色职责和组织形式上存在较大的差异,深圳的责任规划师制度萌芽于经济特区的改革开放土壤,兼具“行政”与“市场”的双重特征,因此在实践中应契合不同社区发展模式和重点地区特性,有的放矢推行差异化的责任规划师制度模式。在此共识下,深圳的责任规划师制度可划分为正式制度嵌入和非正式制度嵌入两类模式,从治理机制、干预力度、工作模式和工作路径等维度来推动制度实施。

正式制度嵌入是指制定明确、具体、可操作性强的规则体系来对城市空间治理进行引导和规范^[22]。当前深圳明确设立规制体系的正式责任规划师制度模式包括行政主导型(城市总设计师和社区规划师)和市场驱动型(城市更新)两类。其中,行政主导型责任规划师制度是由政府主管部门主导推动,通过派驻行政系统内部力量或聘请规划设计单位的专业技术人员来担任责任规划师,责任规划师在基层社区或重点地区采取定期开

展走访调研、组织召开技术协调会议、提供伴随式规划咨询服务等工作方式，统筹搭建多方协商平台，关注社区规划与上位规划的协调性、规划的可实施性和公共核心利益等，助力城市的高质量发展；市场驱动型责任规划师制度则是由市场力量主导推动的。深圳城市更新办法的规则体系已趋于成熟，城市更新成为存量时代下人居环境品质提升和空间精细化治理的重要抓手。市场驱动型责任规划师制度明确以多元协商为核心，以原农村集体组织（社区）为主要行动主体，通过聘请规划专业技术人员编制城市更新单元规划来介入城市空间治理。但该类责任规划师侧重于城市更新单元层面的发展诉求，缺乏对地区整体利益的考虑，更多反映的是市场和社会的规划利益诉求^[23]。

非正式制度嵌入是指群体共同的价值观念与集体认知对实现发展战略和目标产生的作用及影响^[24]，体现在城市空间治理层面则是精细化治理、高品质空间和高质量发展等价值理念的嵌入。深圳非正式制度嵌入的责任规划师制度模式包括社区自发型和项目伴随型两类。其中，社区自发型责任规划师制度基于社区自主发展的强烈诉求，通过聘请专业技术设计人员担任规划师并编制社区规划，以保障社区核心利益为基点，试图通过“自下而上”的自发性规划影响政府法定图则的编制；项目伴随型责任规划师制度以规划设计项目为行动抓手，在项目推动中责任规划师发挥了“隐性总设计师”作用，即为重点地区或社区的规划设计与实施管理提供全生命周期的技术把控和咨询服务，该制度具有团队专业水准高、服务周期长、涉及要素多等特征，有力保障了地方空间品质提升和精细治理赋能。

3.2 技术创新：存量规划体系下的规划“工具包”

技术统筹是决定责任规划师工作组织和规划质量的关键要素，责任规划师

的决策与执行能力则是决定责任规划师制度有效落实的关键保障。在宏观层面，以深圳前海、深圳留仙洞总部基地、深圳北站商务中心片区等为代表的深圳重点片区为适应多元目标、强调综合性的工作内容，探索了规划、设计、运营的全流程品质管控的总设计师制度。在微观层面，深圳通过社区规划治理、绿色开放空间、社区微更新和微改造等项目，将责任规划师制度的工作模式进行拓展，并涵盖政府、开发商、技术专家和市民等多元主体，使责任规划师制度成为可以被理解与采纳的一种提升城市质量的制度。

从深圳前海综合规划到深圳前海新中心规划，深圳责任规划师通过提供项目化的伴随式服务，发挥类似总设计师作用，将研究对象放置于城市综合系统中并运用综合的设计思维解决城市发展问题，以城市规划为平台促进多学科与多部门协商，并践行从顶层设计到落地实施的全流程总设计师伴随的工作理念^[25]。面对深圳留仙洞总部基地的特殊发展使命和高度聚合的空间形态，留仙洞重点片区在参考广州国际金融城、琶洲互联网创新集聚区、深圳湾超级总部基地等片区的城市总设计师制度的基础上，建立了重点地区总设计师制度，总设计师在城市设计优化、土地出让、建筑方案招标、建筑方案设计等阶段提供技术协调、专业咨询和技术审查服务，建立 CIM 平台，提高规划建设综合管理水平，最终实现城市建设质量的全面提升^[26]。

在深圳城市高密度发展和高质量发展的背景下，深圳规划积极转型，在以综合规划、城市更新单元规划、城市设计总体规划、城市发展单元规划为代表的大量规划实践中，推动不同内涵的责任规划师制度成为解决规划实施问题的良方，以促进高质量、创新的设计产生。时至今日，此适用于存量发展时期的规划工作方法已被普遍应用，并不断地探索深化。

3.3 政策支撑：政府担纲与市场力量的协同驱动

为进一步增强责任规划师制度的实效性和可操作性，深圳不断拓宽制度体系建构维度，陆续出台了一系列政策支持文件，搭建了政府担纲和市场力量的协同驱动机制，为责任规划师工作的良好运转提供制度保障。

一方面，由政府担纲制定责任规划师制度的具体实施办法。《深圳市重点地区总设计师制试行办法》《社区规划师制度实施方案（试行）》均明确了责任规划师的工作职责、工作方式、选聘方法、组织架构、权责范围、资金保障和考核机制等规范要求，这奠定了责任规划师制度的内容结构，发挥了规范性和基础性作用。深圳责任规划师的工作内容主要包括责任范围内的规划政策解读、规划设计咨询、技术协调沟通、重点项目落地和重要问题反馈等，为城市规划设计的高质量实施管理和空间精细化治理提供技术支撑。

另一方面，政府赋予市场主体参与城市空间治理的权利，充分利用市场主体的主观能动性，形成“政府引导、市场运作”的责任规划师制度协同机制。

《深圳市城市更新办法》的出台标志着深圳存量规划体系在规程层面正式建立，随后《深圳市城市更新单元规划编制技术规定（试行）》和《城市更新单元规划容积率审查技术指引》等系列技术标准的出台，探索设立配套容积率转移和奖励等激励制度来激发市场主体的参与积极性^[27]。政府在城市更新过程中更多起到引导和监督作用，市场主体参与规划编制能够在保障合理利益诉求的基础上有效促进多方达成共识，更有利于后续的实施管理工作的开展，并有效缓解了政府提供城市公共产品的压力。

总体而言，深圳的责任规划师制度在宏观上为城市空间治理构建了涵盖工作模式、技术工具和配套政策等内容的一套相对成熟的框架体系，这为更微观

具体的空间治理行动实践奠定了坚实的制度基础。从“制度”传递到“行为”，深圳后续开展的一系列责任规划师制度实践都依据这一优越的制度体系，通过对生活空间、生产空间、生态空间和社区风貌等空间的重构行为推动“自下而上”的城市空间精细化治理体系建设。

4 空间重构：行动策略视角下责任规划师的实践探索

4.1 精准提升生活空间：构建多层次、全龄友好型公共配套设施

社区空间与空间治理通过社区主体的行为实践产生“互塑”，进而对社区治理制度产生影响，形成“制度—行为—空间”三者相互制约的网络关系^[28]。责任规划师在政府授权和社会资本助力下，下沉至社区治理，兼具“管理”和“服务”的双重身份，理应以居民美好生活需求为价值基点，综合采取社区规划、微更新、微改造等行动策略，提升社区服务配套设施多样性、服务对象精准性以及公共资源配置公平性。然而，由于空间供给与实际需求之间的差异，社区空间不仅要满足匹配日常生活需求的“必需性”功能，还应兼备生活品质提升的“改善性”功能^[28]。

社区空间“必需性”功能要求围绕人本需求，打造开放共享、宜居宜业的舒适居住环境，并针对人群的差异性需求构建完善的住房保障体系，统筹居住、就业、游憩、出行、学习、康养等多元空间复合需求，聚焦社区公共服务的全面提升，构建良好的社区生活秩序。在社区空间“必需性”功能的基础上，针对不同人群的个性化、多样化需求，提供社区品质提升型与特色引导型的“改善性”服务，深入分析居民人口结构和行为活动特征，关注新兴社区在需求上的生长性与适应性，重点关注体育健身、文化教育和生活服务等设施建设，提升居民生活品质。在人口老龄化的趋势下，

老年人、儿童等弱势群体的空间需求应获得关注，从居民年龄结构的差异特征出发，充分利用空间“大数据”数字技术来精准研判各年龄群体的空间需求，为全年龄阶层提供全龄友好的公共服务配套设施，避免空间资源分配的非正义性，有序推动老年人、儿童和青年友好型社区建设。深圳率先提出全面建设儿童友好型城市，面对当前儿童活动空间、游戏场地、文体配套设施不足等问题，社区规划师适时转变规划理念，“俯下身”倾听儿童群体需求，营建1 m高度内安全、有趣、活力的社区公共空间，通过设置社区共建花园、屋顶农场等亲近自然的公共空间，加强社区空间的可达性、趣味性，目前宝安区福海儿童友好街道、南山区云海天城世家种子花园、福田区百花儿童友好街区等已成为儿童友好社区建设示范样本。

4.2 培育拓展生产空间：针对就业需求构建“家门口就业圈”

社区内居住空间和就业空间的适度混合布局是促进居民就业便利、改善空间职住平衡的有效路径；提升产业创新动能和激发社区发展活力的要求也决定了土地利用方式的非单一性。社区空间能够为产业创新发展提供平台，但不同类型产业的配套设施需求并不一致。首先，社区生产空间营建应遵循“人一城一产”的发展逻辑，构建涵盖交通出行、文化体育、教育培训等生产性要素的全链条服务支撑体系，满足不同就业群体的多元化需求。其次，发挥社区生产空间低成本、便捷的优势，鼓励创新型中小微企业入驻，提供较低成本的办公场所和商业服务配套设施，依托社区内开放共享的公共空间打破行业壁垒，促进信息流通和交流合作。最后，结合创新型产业的新需求，突破传统企业运营模式，采用“数字化”“智慧化”信息技术为社区企业管理和服务进行科技赋能，打造融合了住宅及商业办公配套的一体

化业态，为社区内产业升级提供更精准、更高效的服务支撑。

在实践中，社区产业空间发展正由市场资本主导过渡到多元价值取向，从关注空间营造走向综合考虑社会生态因素，其中责任规划师在产业整体统筹和公共利益维护上能够充分发挥专业价值。例如，深圳市福田区福田街道水围村探索了市场机制下城中村转型升级路径，确立了整村统筹“综合整治+拆除重建”的城中村有机更新模式，创新探索“租赁运营模式”，打造国际青年公寓、传统城中村、普通居住区等多种居住模式共存且融合了创客空间及文创产业的国际化社区。水围村通过引入社区规划师工作机制进行利益协调，构建了“政府+国企+社区”的合作方式；通过全过程参与式规划来推动社区治理、反哺公共利益等，有效促进了城中村管理机制的改进与完善（图1）。

4.3 保护重塑生态空间：打造人与自然和谐共生的生态基底

构建生态空间治理体系、进行生态文明建设应遵循生态规划理念，营造人本化、多样性和高品质的生态空间对于重塑人与人、人与空间之间的关系，提升空间治理精细化和效用性至关重要。健全生态环境治理体系、满足人民群众对良好生态产品的需求是新时期推进生态环境治理的价值目标^[29]。当前，城市空间治理要回归人本尺度，可呼吸、易感知的生态空间成为塑造宜居空间环境、加强公共健康的重要自然场域。生态空间的保护与规划应强调动态适应和以人为本，预留足够合理的弹性空间，有效应对外部环境不确定性和居民行为心理变化，不断提升城市空间韧性和可持续发展水平^[30]。

以精细化治理为导向，责任规划师应致力于打造亲自然的生态空间产品，在构建生态空间管理机制和规划体系、探索生态空间综合治理策略等方面构建

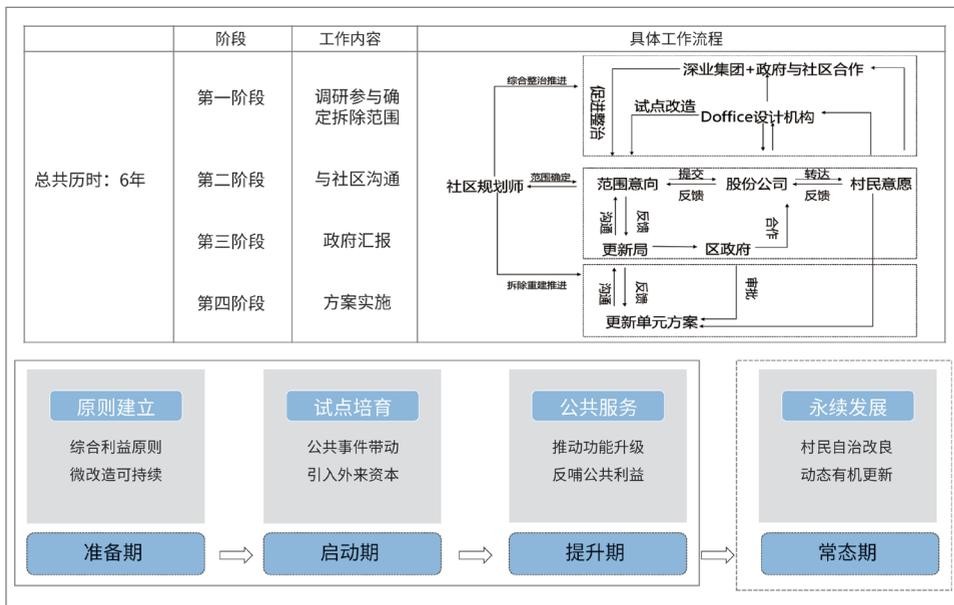


图1 水围村社区规划师全过程工作机制框架

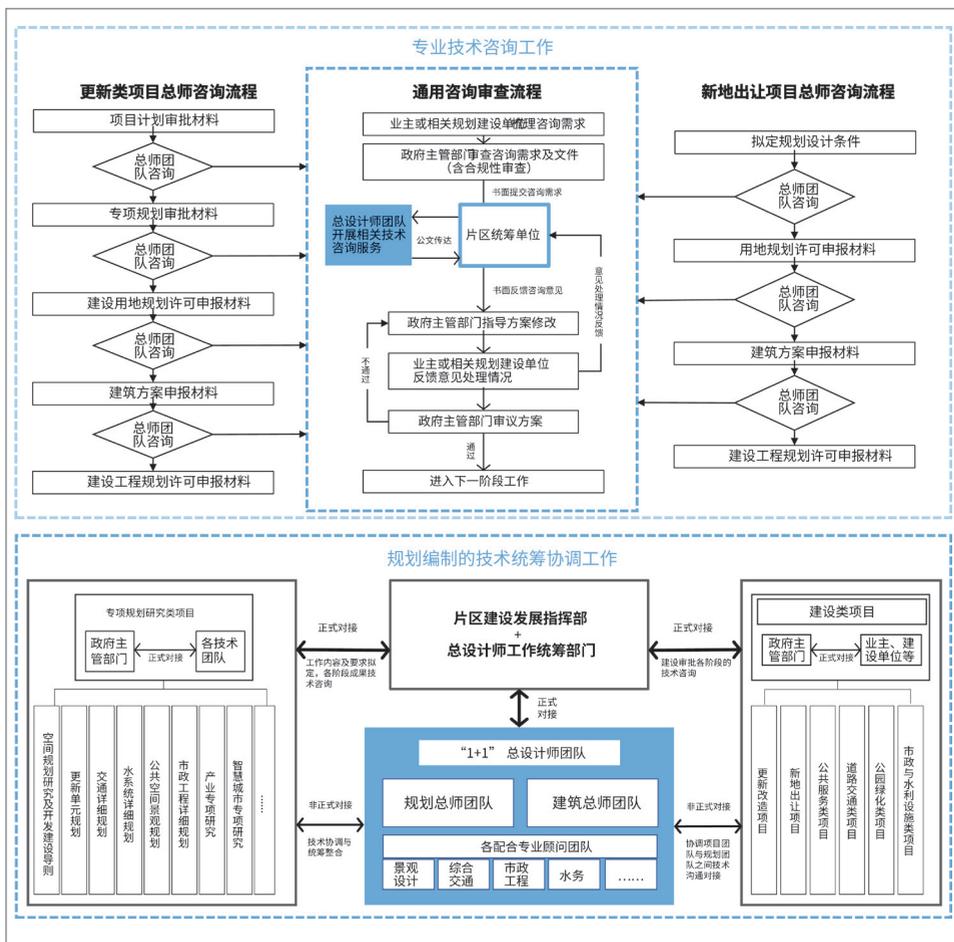


图2 香蜜湖片区总设计师工作组织与流程

全流程、精细化、全方位的技术框架，助力城市宜居生态环境塑造，促进生态环境治理，建立价值共识。例如，深圳福田区香蜜湖地区设立城市总设计师制，创新重点地区的规划管理流程，探索了品控导

向下的“一统三协”总师工作机制，构建了“系统统筹、协助多部门、协同多专业、协调多专项”的组织方式(图2)，有力保障了地区生态核心价值的延续和落地。香蜜湖地区规划统筹自然与城市建设空

间，依托山海绿廊的生态骨架，营建“山—湖—城—海”全自然要素复合景观空间，并在统筹协调的过程中积极采用数字化辅助手段，精准识别“卡脖子”关键技术问题，探索创新城市空间治理的现代化技术。

4.4 共治共营社区风貌：以公众参与为根本促进社区治理走向新模式

责任规划师制度的实践既是技术性的，也是社会性的，其在优化国土空间开发保护格局与实现人民群众高品质生活之间搭建了“桥梁”，开辟了规划师融入社会基层、践行新发展理念和以人民为中心发展思想的新空间^[31]。社区治理应多方联动，即以社区规划师为社区轴心，促进部门之间、政府与社会组织，以及政府、社会组织、企业与公众的多方联动，通过治理权的下沉，让社区规划师转化为培养社区“社会性”特质的关键因素，激发更多社区力量。

社区微更新是改善人居环境、传承历史文化和促进城市高质量发展的有效手段。以深圳南头街道城市发展规划建设手册及系列实施规划为例，从2016年起，规划师走进社区，从全局视角为南头街道量身定制发展规划，制定高品质行动计划；以居民参与为根本，多方共同决策进行实施方案设计，开展社区微更新实践。深圳南头街道在城市发展建设中不断探索和创新，坚持历史街区保护和社区品质提升，并主动借助“深港城市/建筑双城双年展”推动城市更新项目实施。在此过程中，规划师通过跨专业全过程的社区规划服务，转型为社区总规划师，兼任规划师、设计师和社区规划师的多重角色，全过程负责技术统筹和与社区的协调工作，基于南头古城的独特价值，聚焦空间核心问题，提出整体发展规划及以实施为导向的重点项目设计方案，既保障了规划得以高质量实施，又促使多个项目形成合力，并能够帮助搭建资源，争取上级政府的资金

支持。与此同时,规划人员从规划设计深入到参与管理与实施,在社区风貌营造实践中始终将居民需求置于核心地位,通过专家务虚会和公众咨询会等方式收集各方意见,深入社区听取社区居民意见,组织宣讲会统一共识,打破规划“只见物不见人”的局限。

5 结语

驱动城市规划朝着实质性发展的动力可理解为“以人民为中心”的政策逻辑和日益精细化的居民需求逻辑,责任规划师的角色必须顺势进行突破和转变,以更具包容性和综合性的视角有效协调基层各主体,提升公共服务能力。随着责任规划师制度的内涵与作用不断延伸,应注重完善责任规划师制度的试点建设。在技术服务提供方面,责任规划师需立足综合效益最优视角,统筹考虑不同规划类型的工作框架、技术路线、技术团队和工作安排的系统化搭建方式,并进行兼容性的技术创造,推动实施博弈从“零和”走向“正和”。责任规划师应工作角色更复合、联合更多资源、提供更多创新解决方案的同时,结合自身工作经验,研究可实施、可操作性、可规模化、可市场化的责任规划师制度。

[参考文献]

[1] 闫妍,秦平. 习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>, 2017-10-28.

[2] 栾立欣,谢玲,赵欣. 精细化治理视角下的城市街道空间规划体系研究——以长春市人民大街为例[J]. 规划师, 2020(增刊2): 47-53.

[3] 董幼鸿. 精细化治理与特大城市社区疫情防控机制建设——以上海基层社区疫情防控为例[J]. 社会科学辑刊, 2020(3): 192-200.

[4] 吴志强,王凯,陈韦,等. “社区空间精细化治理的创新思考”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 1-14.

[5] 陈水生,卢弥. 超大城市精细化治理: 一个整体性的构建路径[J]. 城市问题, 2021(9): 17-27.

[6] 黄思瞳,王颖楠,马云飞. 精细化治理背景下的责任规划师人员组织模式——以北京海淀区“1+1+N”人员架构为例[J]. 北京规划建设, 2021(5): 85-90.

[7] 韩林飞,张凯琦. 构建城市总规划师制度: 打造共建、共治、共享的城市规划建设新格局[J]. 规划师, 2021(12): 57-63.

[8] 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[EB/OL]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20210415.1723.002.html>, 2022-10-08.

[9] 唐燕. 北京责任规划师制度: 基层规划治理变革中的权力重构[J]. 规划师, 2021(6): 38-44.

[10] 赵蔚. 社区规划的制度基础及社区规划师角色探讨[J]. 规划师, 2013(9): 17-21.

[11] 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(9): 22-25.

[12] 姚远. 日本市民运动的历史演进和当代转型[J]. 学海, 2014(6): 193-197.

[13] 王承慧. 社区规划制度化的路径探讨——基于美国纽约、韩国首尔和新加坡的比较[J]. 规划师, 2020(20): 84-89.

[14] 北京市规划和自然资源委员会. 北京市规划和自然资源委员会关于发布《北京市责任规划师制度实施办法(试行)》的通知[EB/OL]. http://ghzrzyw.beijing.gov.cn/zhengwuxinxi/zxzt/bjscxghtml/ptwj/201912/t20191225_1470584.html, 2019-05-14.

[15] 朱弋宇,奚婷霞,匡晓明,等. 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(6): 48-57.

[16] 吴晓林. 结构依然有效: 迈向政治社会研究的“结构—过程”分析范式[J]. 政治学研究, 2017(2): 96-108, 128.

[17] 刘佳燕,邓翔宇. 北京基层空间治理的创新实践——责任规划师制度与社区规划行动策略[J]. 国际城市规划, 2021(6): 40-47.

[18] 叶裕民. 首都超大城市治理相关概念解析[J]. 城市管理与科技, 2019(6): 36-37.

[19] 余敏江,邹丰. 制度与行动者网络: 新加坡环境精细化治理的实践及其启示[J]. 学术研究, 2022(7): 44-51, 177.

[20] Schively C. Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research[J]. Journal of Planning Literature, 2007(3): 255-266.

[21] 姚鑫悦,兰岚,徐鹏,等. 公众参与制度化解邻避冲突的有效性——基于“制度—行为”互动关系[J]. 中国环境管理, 2021(4): 143-151.

[22] 余敏江. 长三角水环境协同治理中的国家自主性及其提升路径——基于“制度行动者网络”的分析框架[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(6): 28-35, 123.

[23] 吴丹,王卫城. 深圳社区规划师制度的模式研究[J]. 规划师, 2013(9): 36-40.

[24] 傅广宛,杨宝强. 嵌入理论视角下智库行政化现象研究[J]. 理论与改革, 2016(1): 94-97.

[25] 司马晓,单樑. 显隐之间: 深规院城市总设计师工作的深度实践[J]. 当代建筑, 2022(5): 30-35.

[26] 李连财,古杰. 城市重点片区全流程规划实施创新——以深圳留仙洞为例[J]. 城市学刊, 2020(3): 45-50.

[27] 赵冠宁,司马晓,黄卫东,等. 面向存量的城市规划体系改良: 深圳的经验[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 87-94.

[28] 张勇,何艳玲. 论城市社区治理的空间面向[J]. 新视野, 2017(4): 84-91.

[29] 张金伟,李沛莉,赵延安. 新时代生态空间理论的价值目标与治理理念[J]. 生态经济, 2022(3): 215-219.

[30] 陈智乾,胡剑双,王华伟. 韧性城市规划理念融入国土空间规划体系的思考[J]. 规划师, 2021(1): 72-76, 92.

[31] 张兵. 国土空间规划改革背景下责任规划师的使命与担当[J]. 北京规划建设, 2021(增刊1): 7.

[收稿日期] 2022-10-13