

## 本期主题：责任规划师制度与城乡精细化治理

【编者按】责任规划师是由政府选聘的独立第三方人员，其主要职责是为责任范围内的规划、建设、管理提供专业指导和技术服务，协助搭建共建、共治和共享的精细化治理平台。探索和完善责任规划师制度，进一步明确其职责定位，加强体制机制和人才队伍建设，对于实现城乡精细化治理，打通规划落地的“最后一公里”，满足人民日益增长的美好生活需要，更好地践行以人民为中心的发展思想有着重要作用。本期“规划师论坛”栏目以“责任规划师制度与城乡精细化治理”为主题，探讨我国责任规划师的制度建设、框架体系、应用模式等方面的内容，并以北京、上海、深圳实践作为典型案例进行分析，提出制度优化建议，为我国城市空间治理制度体系优化和治理能力提升贡献力量。

# 我国责任规划师制度的建设成效、挑战与体系构建思考

□ 王宝强，刘 昭，史书沛，邓一宁

【摘 要】责任规划师是由政府选聘的独立第三方人员，为责任范围内（社区、乡村、片区、历史文化街区等）的规划、建设、管理提供专业指导、技术服务和组织协调。文章梳理了近年来我国责任规划师制度在组织方式、责任范围、运作过程、团队构建、制度保障等建设成效方面的内容，指出我国责任规划师制度面临责任规划师角色定位与责权范畴不清、社会协调职能弱化、专业学科交叉知识拓展不足、基层治理水平有限等挑战，并提出建立适应现代化国家治理的规划教育体系、完善多层级多部门协同的责任规划师制度体系、构建“建设—管理—社会 3.0”三维专业体系、建立将自身特色探索与规划诉求相适应的地方模式的相关建议，以期进一步完善符合我国国情的责任规划师制度。

【关键词】责任规划师；社区规划师；乡村规划师；精细化治理

【文章编号】1006-0022(2022)12-0005-08 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】王宝强，刘昭，史书沛，等. 我国责任规划师制度的建设成效、挑战与体系构建思考[J]. 规划师，2022(12): 5-12.

Reflections on the Effectiveness, Challenges and System Construction of China's Responsible Planner System/  
Wang Baoqiang, Liu Zhao, Shi Shupai, Deng Yining

**[Abstract]** Responsible planners are independent third-party personnel selected by the government to provide professional guidance, technical services and coordination for planning, construction and management of communities, villages, zones, historical and cultural blocks within the scope of their responsibility. The paper sorts out the construction results of responsible planner system in terms of organizational methods, scope of responsibility, operation process, team building, system guarantee. It indicates the challenges of the system such as the ambiguity of the responsibility and authority for responsible planners, the weakness in social coordination, the insufficient expansion of cross-disciplinary knowledge, and the limitation in grass-roots governance. The paper suggests improving the system of responsible planners in line with China's actualities from planning education, building multi-level and multi departmental coordination system, establishing a three dimensional “construction, management, society” professional system, and exploring local models that adapt to their own characteristics and planning demands.

**[Key words]** Responsible planner, Community planner, Rural planner, Refined governance

责任规划师是由政府选聘的，为责任范围内的规划、建设和管理提供专业指导、技术服务、组织协调的独立第三方人员，其主要工作职责为：一是作为技术专家参与建设项目立项、规划、设计、实施的方案审查，参与

责任范围内社区、乡村重点地段或重点项目规划设计的评审与决策<sup>[1]</sup>；二是按年度评估责任范围内的规划设计执行情况进行深度调研，收集问题和意见建议，及时向政府与规划和自然资源部门反馈，作为政府决

【基金项目】国家自然科学基金项目(52278063、51608213)、2019年住建部科技示范项目(S2019705)、江苏高校优势学科建设工程三期项目

【作者简介】王宝强，苏州科技大学建筑与城市规划学院副教授、硕士生导师。

刘 昭，高级规划师，中国城市规划设计研究院深圳分院南宁分部负责人。

史书沛，通讯作者，东南大学建筑学院硕士研究生。

邓一宁，苏州科技大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

策的依据<sup>[2]</sup>；三是作为政府、公众和社会资本之间的桥梁进行沟通、组织、协调，确保规划的实施落地，促进“人民城市”的建设。在我国国土空间规划体系构建的新背景下，责任规划师制度的建立和完善，对于深入贯彻党中央、国务院关于实施城市更新行动、乡村振兴计划等决策部署，解决基层规划专业技术力量不足等问题，打通规划落地“最后一公里”具有重要的支撑作用，也是建立国土空间规划体系中具有长远意义的一项改革实践。

从我国当前的实践来看，责任规划师主要服务于乡村建设、城市更新、社区生活圈、重点地区城市设计、历史文化保护等工作。由此，各地形成了社区责任规划师、乡村责任规划师、村镇责任规划师、总设计师、片区责任规划师等不同类型和模式的规划师制度，其中以社区规划师和乡村规划师为主导。本文基于我国部分城市近几年的责任规划师制度建设及实践过程，从组织方式、责任范围、运作过程、团队构建、制度保障五方面分析其建设成效，结合实践及部分责任规划师访谈提出我国责任规划师制度面临的挑战，进而从体系建设的角度提出责任规划师制度的完善对策，以期探索符合我国国情的责任规划师制度提供理论依据。

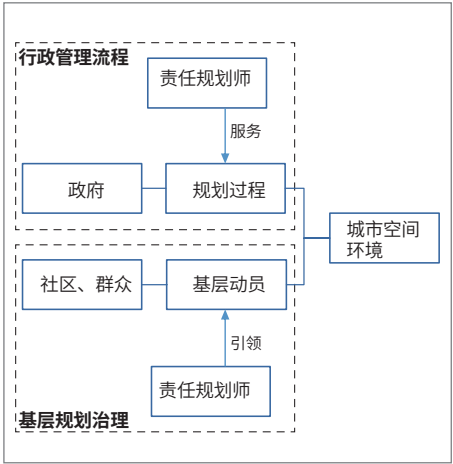


图1 责任规划师制度的典型组织模式示意图

# 1 我国责任规划师制度的建设成效总结

## 1.1 明确组织方式

国外的责任规划师制度缘起于20世纪中叶西方国家对第二次世界大战后大规模物质空间规划建设的反思，并随着城市规划特别是社区规划的转型得以兴起<sup>[3]</sup>。基于人本主义视角和社会改良思想，在社区规划实施过程中，市民社会构建、多元主体利益协同和社会公众的深度参与逐步得到重视，规划师角色亟待转型，由此社区规划师应运而生，并在社区治理过程中发挥着沟通协调各方主体、设计设施、管理和运营项目等重要作用。以美国纽约、日本东京、韩国首尔等城市为典型，这些城市通过政府引导、民间倡导、社区自发行动等，逐步探索并形成了适应本国国情和地域特色的责任规划师制度，不仅保障了规划项目的实施落地，还在提高社区的组织能力、凝聚力和可持续发展方面做出了贡献<sup>[3]</sup>。我国责任规划师的雏形出现在2004年原北京市规划委员会开展的研究课题《胡同保护规划研究》中，该课题提出在核心片区分片建立责任规划师制度，由规划设计单位组织技术力量深度指导胡同修缮。2017年，《北京城市总体规划(2016年—2035年)》中提出要建立责任规划师和责任建筑师制度，进一步推动了北京市责任规划师制度的落实和完善。随着国家机构改革、国土空间规划体系重构、城市更新的大力推进和乡村振兴战略在全国范围内的实施，责任规划师制度在全国范围内得以确立，并在北京、上海、成都、杭州、重庆、武汉、南京等主要城市展开实践，在自然资源主管部门的推动下，形成了省厅号召、学会(国土空间规划学会、土地学会、城乡规划学会等)配合、市局部署、区县推动、基层对接的整体格局。与此同时，各地还颁布了一系列规章制度和政策，用以指导责任规划师制度的实施。

当前，我国大部分责任规划师制度的实践都体现了行政主导、自上而下的治理过程和治理能力的强化，这也是较为主流的责任规划师制度实践模式。这类模式在早期的制度实践中已有体现，如上海世博园区的总设计师制度。而在后续的发展过程中，无论是实施成果丰硕的广州的重点地区总设计师制度，还是制度建构完善的成都责任乡村规划师等，都是对此类组织方式的进一步发展<sup>[4-5]</sup>。在这类模式中，责任规划师这一新的制度工具使得原有规划治理体系中的审美水平、协调能力、动态过程等得到了强化，自上而下的权力运作过程变得更加完善、流畅。

此外，受到西方国家社区规划师制度的启发，部分国内城市也开始探寻多元参与的治理模式，形成了自下而上的组织路径。在上海责任规划师制度实践中，规划师通过其专业能力促进了社区更新中的市民参与，并起到了多元协调的作用<sup>[6]</sup>；在北京责任规划师制度的实践中，在较为完善的运作框架内，不同的实施手段、治理工具、新兴技术得到了尝试与运用，促进了治理过程中权力的重构，补充完善了自上而下的治理过程<sup>[7-9]</sup>(图1)。

## 1.2 确定责任范围

近年来，各地为了应对城乡建设与发展中涉及的不同类型的问题，发展出了针对不同责任范围的责任规划师制度(表1)。

作为城市治理的末端和基本单元，社区一直以来是责任规划师工作的重点，通过强实施性的项目运营和运用多样化的治理工具，相关实践有效推动了规划的公众参与和城市治理的基层响应<sup>[7]</sup>。北京在全市层面搭建了小微公共空间更新平台，助力责任规划师制度落地，各区街道办也根据自身特点探索不同的社区规划师工作流程与内容。例如，朝阳区小关街道探索“责任规划师介入型”老旧小区改造实践；东城区朝阳门街道以东四牌楼历史文化街区为基地，发起院

落公共空间品质提升试点实践；东城区天坛街道开展“社区微花园”“街区微花园”试点，创新景观治理路径。为落实《上海市城市总体规划（2017—2035年）》，上海的社区规划师致力于在社区更新工作中系统指导社区发展和规划工作，在风貌保护区和其他重点区域推进高品质项目建设，并配合区相关条线的建设加强城市精细化管理。

同时，责任规划师还重点关注乡村地区，通过在地规划编制和长期的驻地服务，推动乡村地区建设水平的提高<sup>[10]</sup>；通过实地调查走访、完善制度建设、参与决策把关，实现了乡村治理能力的提升<sup>[6, 11]</sup>。江苏省自然资源厅发起了“共绘苏乡”规划师下乡活动，认为规划师要深入基层为群众办实事，从为基层“编规划”走向帮助基层“实施规划”，充分发挥自然资源系统的专业优势和特点，指导下乡团队充分结合乡村实际需求，在农村宅基地管理、乡村规划建设、集体经营性建设用地入市、农村重大设施项目建设、国土综合整治和生态修复、农村居民住房条件改善、乡村产业发展与布局等方面开展工作；鼓励建立规划师下乡工作站，探索扎根式、沟通式、陪伴式、基地化的服务模式<sup>[12]</sup>。例如，苏州科技大学城乡规划系自2012年起开展苏州树山村规划服务，通过相关人员持续的陪伴式服务，实施从以人居环境改善为目标，到以地方“创生”为目标的赋能，再到以现代化为主题的微介入乡村发展路径。

对于城市增量地区，针对重点地区的总规划师制度延续了设计师参与实施管控和协调的做法，大大提升了重点地区城市设计的完成度，保障了建成环境的质量<sup>[4]</sup>。在此基础上，部分城市将责任规划师制度的工作对象扩展至行政区全域，其工作目标也转向通过重点项目实施保障总体城市设计成果<sup>[13]</sup>。上海早在2008年就以重点地区和重点项目为切入点引入地区规划师制度，针对重点地

表1 责任规划师制度的不同责任范围

| 责任范围     | 代表城市   | 代表制度                         | 相关文件                                 | 工作重点                     |
|----------|--------|------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| 社区       | 北京、上海  | 社区规划师制度                      | 《北京市责任规划师制度实施办法（试行）》《徐汇区社区规划师制度实施办法》 | 侧重公众参与和项目运营              |
| 乡村       | 成都、北京等 | 乡村规划师制度                      | 《成都市乡村规划师制度实施方案》                     | 侧重制度建设和治理能力提升            |
| 城市设计重点地区 | 深圳     | 重点地区总设计师制度                   | 《深圳市重点地区总设计师制试行办法》                   | 侧重实施管理，保障建成环境质量          |
| 全域       | 嘉兴     | 城市总规划师制度                     | 《嘉兴市人民政府办公室关于建立城市总规划师制度的若干意见（试行）》    | 侧重全域管理，保障总体城市设计意图和重点项目实施 |
| 存量建设地区   | 广州、重庆  | 地区规划师制度                      | 《重庆市城市更新管理办法》                        | 侧重城市更新与项目策划              |
| 历史保护地区   | 广州、苏州  | 广州传统中轴线地区总规划师制度、苏州姑苏区片区规划师制度 | 《苏州国家历史文化名城保护片区规划师制度（试行）》            | 侧重片区风貌延续和多元协调，保障片区渐进式发展  |

区和重点项目，通过全程指导和把控，有力、有序地总体推进重点地区的规划项目实施，保障了规划编制质量，并在2015年将其纳入控规制定办法。

对于城市存量地区，相关工作的重点则主要在于沟通协调和规划实施<sup>[14]</sup>。北京、广州、苏州等地的部分责任规划师制度实践关注历史保护片区的存量更新，除了规划实施、多元协调，还重视地区传统风貌的延续<sup>[15-16]</sup>。例如，苏州科技大学和苏州国家历史文化名城保护研究院深度参与苏州古城保护精细化基础工作，对古城的传统民居开展全要素、全覆盖的深度普查，进行人文历史信息挖掘和建筑信息排查，对部分文物建筑进行精细化测绘和BIM系统建设，形成了高校与地方协同的责任规划师实践模式。

1.3 拓展运作过程

随着实践探索的逐渐深入，责任规划师制度的运作过程出现了拓展化的趋势。早期的责任规划师制度通过介入导则编制等规范性工作、规划审批等行政性流

程，推动规划师的工作从“规划”迈向了“管理”，但其局限性在于以城市设计等空间蓝图作为规划管理依据，工作流程仍限制于项目的规划和建设流程之内。在此基础上，近期的实践使相关制度的运作过程得到了进一步的完善。一方面，相关工作在完善规划编制职能的基础上，通过参与产业定位研究、项目运营策划等环节，保障建设、实施和项目运营的对接，使得城市不但“好看”，而且“好用”<sup>[17-18]</sup>。另一方面，部分研究在“二次订单”理论的影响下，通过多元协调、决策环境设计等手段，使相关实践从规划管理职能向上延伸，意图更长远地影响规划与管理工作（图2）<sup>[19-20]</sup>。根据责任规划师的责权范围与运作过程，可将其分为协同管理模式、技术支撑模式和共同缔造模式，其工作的重点在于责任到人、团队协作、第三方技术角色、伴随式服务方式等，规划师在这一过程中也进行了自我学习和系统修正<sup>[21]</sup>。例如，上海的社区规划师结合15分钟社区生活圈开展工作，其作为社区行动的专业服务力量，全程



参与社区生活圈的研究、规划、宣传、建设、管理和协调过程,充分进行针对性、在地化、持续性的专业指导和提供技术服务,包括保障设计和实施质量、为社区居民制定方案和宣讲解读政策等工作。浙江省自然资源厅则坚持“问题导向、试点先行、全域覆盖、全程服务”的原则,推进驻镇规划师、社区规划师和驻村规划师志愿者制度建设,明确责任规划师的工作职责包括专业咨询、技术把控、沟通协调、宣传服务等,并与党建工作进行深度融合,这不仅加强了责任规划师工作的先进性与政治性,还是对规划

师运作过程拓展的重要体现。

### 1.4 搭建专业团队

随着责任规划师制度的日趋完善和运作过程的不断延伸,其所对应的工作内容不断增多。在此背景下,早期责任规划师制度中仅靠规划专业技术人员进行规划动态维护的做法难以为继。为了应对更加多元的工作对象和更加复杂的工作流程,应在团队中引入不同专业的技术人员(建筑、景观、运营等),并采用以规划师为主的平台协作模式(图3)。经过近年来的探索与发展,当前较为普遍的模

式为规划技术人员负责全局统筹和多元协调,相关专业技术人员则负责专项工作的技术支持和落地实施。不论是北京责任规划师制度“1+1+N”的团队构架,还是深圳“双总师”制度,都体现了这一模式<sup>[18, 22]</sup>。

北京市规划和自然资源委员会责任规划师工作专班会同市级和区级政府部门、高校、专业机构、社会组织与公益基金等,构建社区规划师团队。上海责任规划师制度按照市级发动、区级组织的原则采取不同的聘任方式和人员构成模式。责任规划师的聘任方式分为两种,一种是自上而下由区政府或区规划和自然资源局聘任,通过和街道进行双向选择确定;另一种是自下而上由街道自然选择和聘任。人员构成以高等院校、规划设计单位专业技术人员为主,以自然资源与规划管理部门及社会组织机构人员为辅;专业领域则以规划、建筑、景观为主。成都乡村责任规划师团队由城乡规划、建筑学、土地资源管理及相关专业背景的专业技术人员组成,分为全职和兼职两种类型。在深圳湾超级总部基地总设计师制度中,超过20人的团队会被分为规划、建筑、运营、智慧城市等不同专项团队,分工复杂和多专业协同体现了当前责任规划师制度团队构成多样化的特征<sup>[23]</sup>。南京责任规划师的遴选机制则为:①熟悉地区发展,如在河西片区规划中选择熟悉地区发展情况的东南大学段进院士团队;②具有良好的专业技术背景,即选择具有建筑、规划、名城保护等相关专业背景的人士;③善于沟通、乐于奉献;④实行多渠道选择,由项目实施主体会同市规划和自然资源局、地方平台任命。

### 1.5 加强制度保障

从目前各城市颁布的责任规划师相关政策文件来看(表2),责任规划师的工作目标、工作范畴、责任范围、工作方式、选聘条件与方式、考核制度、权

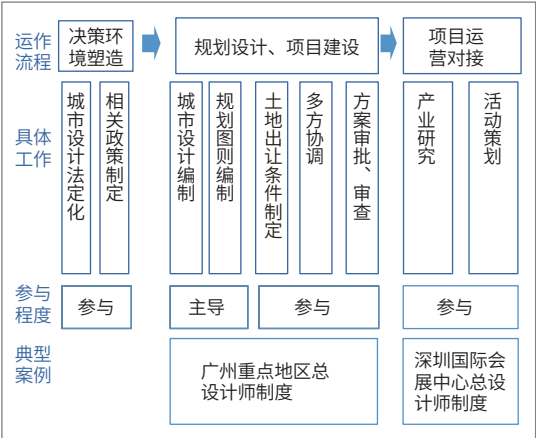


图2 责任规划师制度运作流程的拓展示意图

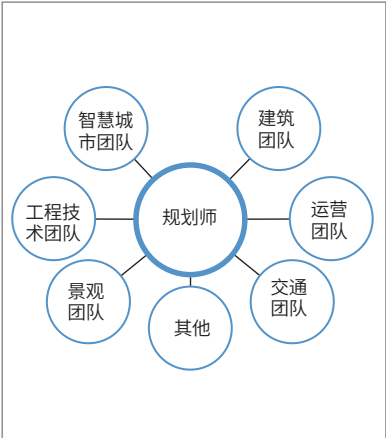


图3 多样化的责任规划师团队构成示意图

表2 我国部分地区责任规划师制度相关政策文件内容

| 地区    | 政策文件 / 通知                                    | 主要内容                                                                              |
|-------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 北京    | 《北京市责任规划师制度实施办法(试行)》                         | 依据条例、概念及责任范围,区政府职责,责任规划师工作方式、条件、聘用方式、年度考核、享受权利、承担义务责任、退出机制,相关政府部门职责,公众监督,服务费用与财政等 |
| 广西    | 《广西壮族自治区乡村规划师挂点服务办法》(试行)                     | 乡村规划师挂点服务目的、工作原则;具体职责、权利与义务;选聘条件与方式;待遇;相关管理制度等                                    |
| 杭州    | 《关于实施驻镇规划师和乡村规划员制度的工作意见》<br>《杭州市乡村规划联络员工作规程》 | 总体要求;责任规划师的主要职责(驻镇规划师、乡村规划员);人员配置;工作要求等<br>制定目的、人员构成、工作职责、享有权利、工作经费、违规处理等         |
| 成都    | 《成都市乡村规划师管理办法》                               | 制定目的、主要职责、配备方式、配备原则、选聘条件、选聘程序、薪酬待遇、经费保障、管理机制、违规行为与纠纷解决等                           |
| 上海徐汇区 | 《徐汇区社区规划师制度实施办法》                             | 制定目的与理念;工作内容与基本职责,包括专业咨询、设计把控、实施协调、技术服务等;遴选与聘任;工作机制;工作保障等                         |
| 上海虹口区 | 《虹口区社区规划师制度实施办法(试行)》                         | 职责任务、遴选聘任、培训评价、责任分工、试点安排                                                          |

资料来源:根据参考文献[24]整理。

表 3 各城市责任规划师制度及主要职责

| 地区 / 城市            | 制度                                                                                                                                                                                                               | 主要职责                                                                                                                                                                                      |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 北京责任规划师制度          | 北京市规划和自然资源委员会牵头建立了“1+5+N”的责任规划师工作体系。“1+5”指的是由综合协调组、跨界专家组、研究组、宣传组组成一个市级责任规划师工作专班；开展跟踪调研、制度完善、能力培育、智慧协同、宣传报送的支撑保障工作。“N”指的是孵化落地实施项目 <sup>[2]</sup>                                                                  | 宣传解读相关规划理念与目标；针对规划设计、项目建设及环境提升等提供专业的技术咨询；进行现场调研与发展评估，了解社区民意并进行反馈，推动公众参与社区更新和规划的相关制度建设                                                                                                     |
| 上海社区规划师制度          | 开展市、区、街道三级探索，市级层面注重从理念、制度、文件规定方面提供指导和保障；区级层面不断完善相关机制；街道层面以街道自主自发形成向区级层面的制度性引导，由配合专项工作的试点逐步向全面施行发展                                                                                                                | 开展社区系统性评估和规划，形成更新行动计划或工作清单，跟踪指导规划编制；跟踪指导或参与社区项目建设，包括社区微更新项目、重点区域规划建设、各条线专项类工作等；开展规划解读的宣讲和培训                                                                                               |
| 重庆社区责任规划师与“三师”下乡制度 | 重庆市规划和自然资源局会同民政局、住建委员会建立社区规划师制度，推行建筑师、规划师、工程师“三师”下乡工作，选派乡村规划师进行“点对点”的规划技术服务工作                                                                                                                                    | 开展调研摸底、沟通协调、技术把关、跟踪评估、协助治理等工作，畅通社情民意互通渠道，帮助解决基层部门规划专业技术力量不足等问题；根据试点社区类型，探索规划引领发展、盘活资源资产、完善配套短板等社区规划工作方法；梳理城区内与百姓生活息息相关、用地权属清晰且已明确近期实施的小微民生项目；激发居民共同参与社区更新和治理的热情；为城市更新、社区生活圈规划和基层治理等议题建言献策 |
| 广州社区设计师制度          | 广州市规划和自然资源部门推动城市设计从“广覆盖”到“全覆盖”，为确保人员专业化，向全市征集规划、建筑、艺术、风景园林、土地资源管理、市政工程等专业领域的人才，从高等院校、大型国有设计机构、大型私企、外资事务所等单位中选拔人才；建立运行管理制度、有序推进社区设计师培训与推广、实现社区规划师全覆盖、开展示范项目设计、科学分区团队推进项目实施、逐步推进各镇政府（街道办事处）辖区内使用公共财政资金或集体资金进行建设的项目 | 各区探索具有针对性的社区设计师职责，采用“一区一策”，确保项目运行科学化。主要职责有按程序委托社区设计师参与设计或审查把关；建立提级会审制度，社区项目设计方案提交包含建筑设计、园林设计、视觉设计等多专业的社区设计师团队会审；建立工作督导制度，各区定期向市领导小组报送工作进度和亮点                                              |
| 成都乡村责任规划师制度        | 参照政府雇员的方式由区（市）县政府统一制定标准进行组织招聘、选调、选派、任命，按照“一镇一师”的原则服务于镇；乡村规划师采用现场规划的模式，会同设计机构、乡镇政府、区（市）县规划和自然资源局及村民在现场碰思路、定方案、出图纸，方案须经过群众代表投票，弥补了以往乡镇组织规划建设的技术短板                                                                  | 乡村规划师要全程参与规划、建设与管理，在规划决策阶段提出规划意见建议书，参与规划编制组织，把关与审查乡镇建设项目方案，在实施过程中指导具体项目，要向当地政府提出改进规划工作的建议和措施，协调化解基层规划矛盾，发表乡村规划发展相关论文 <sup>[26]</sup>                                                      |
| 南京责任规划师制度          | 工作范围从城市拓展到乡村，视角由“技术出发”转向“从居民生活出发”；组织模式由总规划师制度拓展到由多种专业背景人士构成的团队协同工作；工作阶段进一步从规划编制走向规划建设运营的全过程、全领域；工作机制包括出台相关文件、探索多种模式（专家小组、总规划师制度、社区规划师制度、专职乡村规划师）、创建共商平台（规划和自然资源部门与实施主体搭建平台）、建立监督管理机制                             | 作为专业引导者，参与或指导规划设计方案，提出建议与提供技术支撑；作为沟通协调者，通过多渠道全方位了解居民诉求，搭建政府、实施平台及居民三方之间的沟通桥梁，协调各方意见，促进达成共识；作为监督把关者，负责把关地区规划设计技术内容                                                                         |
| 苏州片区规划师制度          | 贯彻落实《苏州国家历史文化名城保护条例》，加强古城保护相关项目的前期调研论证和实施过程跟踪管控，按照文化历史、建筑、规划设计、市政、施工 5 个专业领域试点聘任片区规划师，在姑苏区各街道设立工作组；责任规划师团队人员包括各行业领域专家、规划设计专业人员、退休专家学者、公益性组织人员、热心市民代表和政府相关部门工作人员                                                  | 参与古城内历史文化保护相关项目的前期分析、课题论证、规划设计、方案把控、施工跟踪等工作；明确各片区的工作重点和工作范围，为古城保护项目提供技术支持和参考建议；参与实施项目的巡查监督，协调各方矛盾利益                                                                                       |

资料来源：根据参考文献 [24] 整理。

利与义务、工作保障等内容均得到了明确，并以法定化的形式明确了责任规划师制度的主管部门和主要工作内容。

近年来，我国责任规划师制度呈现出“模式递进”的发展态势，从之前以基层探索性支持、跨界团队推动、单个项目为特征的“活动组织模式”，转向通过责任规划师制度创新推动系统和全域规划行动的“制度引领模式”<sup>[25]</sup>，对

责任规划师制度保障予以了高度重视。各城市在实践探索中也积累了一定的经验，探索了“市—区（县）—基层（社区、乡镇等）”的传导和联动机制，明确了组织聘任机制、责权范围机制、考核激励机制等（表 3），并逐步推动责任规划师改革实践与规划职业资格、资质管理制度及城乡规划专业教育制度发展相结合<sup>[27]</sup>，充分发挥规划师服务人民生活、服务公

共利益、服务我国城乡现代化、服务城乡可持续发展的重要作用，这一过程也促进了规划师职业精神的提升。

## 2 我国责任规划师制度面临的挑战

### 2.1 责任规划师的角色定位与责权范畴不清晰

就目前已经推行责任规划师制度的

省、市、区(县)来看,不同地区的发展条件、发展状况、规划诉求、观念理解、地域文化、制度建设存在较大差异,受限于地方领导专业水平和管理理念的差异,基层领导干部和群众对于责任规划师的工作与责权范畴尚无清晰的理解,导致一些责任规划师或无事可做,或“大会小会均参加”,最终陷于方案审查的窠臼。同时,责任规划师的工作内容或专业性建议容易受到部门职责和利益的影响而被“选择性纳入”,难以真正发挥这一工作的作用和规划师团队的特长<sup>[25]</sup>。因此,国土空间规划体系下责任规划师制度的地位、功能、责权须得到进一步明确,并在省、市级层面使责任规划师工作与基层管理体制紧密对接,从而完善相关基础制度。

## 2.2 责任规划师的社会协调职能弱化

尽管目前各省、市在责任规划师实施办法中明确强调了责任规划师作为独立第三方的身份,需发挥沟通政府、社会、公众的重要桥梁作用,但是就实践情况来看,责任规划师的行政依赖性较强,往往花费大量时间精力服务于规划开会和行政事务,未能较好地发挥推进基层治理、协调社会关系、推动公众高效参与等的作用<sup>[22]</sup>。未来,除了需要强化责任规划师团队在管理方面的知识储备和沟通协调能力,还需要各级基层组织激发社会力量、完善基层协商组织,进而强化责任规划师团队在社会协调和参与动员方面的职能。

## 2.3 责任规划师团队的专业学科交叉知识拓展不足

尽管社区责任规划师和乡村责任规划师团队主要由规划、建筑、景观等专业的设计师、高校师生、专业技术人员构成,并且逐步拓展了交通、市政、艺术等人员构成,但是面对日趋复杂的城乡系统和基层关系,责任规划师团队在沟通协调各方关系、解决社区与乡村矛盾冲突、动员社

会力量、明晰产权界定、全程跟踪指导等方面还存在一定的专业能力瓶颈。此外,社区和乡村治理的问题不仅仅是简单的空间规划设计与建设问题,还涉及物权、财税及各种民事行为,只依赖单一部门或团队难以有效推进工作的持续开展。因此,一方面,责任规划师团队要引入社会学、社会工作、公共管理、法律等相关领域的人员,且在“市—区—街道—社区”等层级根据不同的职责权限确定不同的组织机构、组织方式、专业人员构成和协作机制;另一方面,主体推动部门也需有所延伸,应由市级政府整体统筹、规划和自然资源、住建部门主要负责,协同各级政府、发改部门、财税部门、林业部门、交通部门、市政相关部门、农业部门、生态环境部门、文化旅游部门,进一步延展责任规划师制度的层级和广度。

## 2.4 城市基层治理水平影响政策实施效能

不同的城市、街道、乡镇在基本条件、发展阶段和水平、地域文化特色、地方管理水平、规划诉求等方面存在显著的差异,容易使省、市级责任规划师政策在实施过程中大打折扣,流于形式。因此,要形成自上而下的责任规划师制度共识,让基层政府能够切实认识到责任规划师制度的必要性和重要性,同时各地要针对自身的发展特点和发展规律,制定有针对性、有重点(领域或区域)、有操作性、有特色的责任规划师运行制度,保障其能持续、高效地取得预期效果。

## 3 我国责任规划师制度体系建设建议

推进国土空间规划实施和基层现代化治理,不仅需要在微观层面把项目做实、做精、做细、做美,还需从教育体系、政策体系、专业体系、模式构建等维度进行整合探索和机制保障,逐步探索并完善符合我国国情和地方特色的责任规

划师制度。

## 3.1 逐步建立适应现代化国家治理的规划教育体系

责任规划师的诞生是国土空间规划改革背景下规划师对自身历史使命的新认识、新行动<sup>[27]</sup>,也必然要求规划师践行新理念、新思路、新方法,这对当前我国的高校规划教育和规划职业培训产生了重要影响,并提出了新的要求。一是要加强高校规划教育理念转型与相关知识储备,将为民服务、为公共利益服务、为可持续发展服务的理念融入高校规划教育,在城乡社会调查、社区规划、乡村规划、城市更新设计等课程中深入基层、深入群众,实现从空间设计到空间治理理念与方法的转型。二是要加强责任规划师的职业技能培训,通过党建活动提升规划师的服务意识;通过讲座报告等形式强化规划师的相关专业知识;通过在实践中持续跟踪、教育培训和评价引导,优化责任规划师聘任制度;建立跨学科、跨专业的团队协作机制,提升责任规划师处理风险、解决问题、协调矛盾的能力;建立绩效考核制度,推动政策制定和方法创新,将责任规划师职业教育与注册城乡规划师教育相结合,促进责任规划师制度的职业化发展,为提升城乡现代化服务水平提供坚实基础。

## 3.2 完善多层级、多部门协同的责任规划师制度体系建设

责任规划师工作的顺利开展,离不开一系列政策体系、政策传导机制和实践组织的支持。

政策体系包括基础性政策和实施性政策,基础性政策明确了责任规划师的第三方身份及其权利,进一步向基层放权和赋能,为责任规划师深度参与城乡治理提供坚定支持,是责任规划师权利的基础保障<sup>[25]</sup>;实施性政策包含责任规划师的聘任方式、团队构成、主要职责、组织流程、部门协调、资金来源、工作方式、绩效



考核、纠纷解决机制和奖退机制等内容，是责任规划师制度实施的路径。在目前的运作过程中，仅依赖规划和自然资源部门难以形成可持续的责任规划师制度体系，因此在体系建设中需要强化多层次传导和多部门协作。在纵向上，要强化探索“省、市、区（县）、街道（乡镇）”四级传导机制，在省级层面要注重整体行动部署、典型示范区选取、加强行业指导等；在市级层面注重从理念、制度、文件规定方面提供指导和保障；在区（县）级层面不断完善相关机制；在街道（乡镇）层面以街道（乡镇）为主，形成对区（县）级层面的制度性引导，并配合专项工作试点向全面施行逐步发展。同时，要建立分层决策机制，明确不同层面责任规划师的工作权限；在重要地区如中央活动区、地区中心、历史文化风貌区内开展的重大项目及大型公共活动，相关管理部门须征询责任规划师及相关专家意见。在横向上，由省或市政府进行统一协调，推动形成多部门协作的整体机制，加强规划和自然资源部门与住建部门、财政部门、农业农村部门、生态环境部门、旅游文化等部门之间的协同，使责任规划师制度在推行过程中形成可协商、有保障、可运行的新局面，并建立完善的规划师选拔机制、资金保障机制、工作运行保障机制等。

在组织实践上，要将各级政府部门的职能与责任规划师的工作职能进行有效对接，明确各相关主体享有的权利和义务，强化责任规划师在政府、社会与公众之间的沟通、协调功能，并给予其在人事、财政等方面的保障。

### 3.3 构建适应多样化需求的责任规划师“建设—管理—社会 3.0”三维专业体系

目前，大部分的城市责任规划师团队采用的是“建设类 1.0 专业体系”，即以城乡规划、建筑、风景园林等规划设计专业技术人才为主，其在空间规划与设计专业咨询、技术把控、宣传服务方

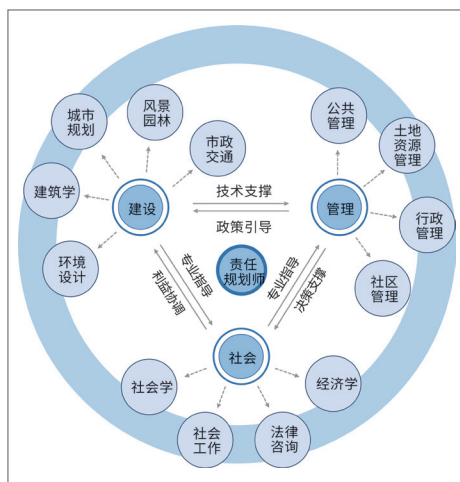


图4 适应多样化需求的责任规划师专业构建示意图

面具有优势，但是在处理社会事务、强化社会协调方面的能力较弱。部分城市责任规划师团队升级为“管理类 2.0 专业体系”，融入了交通、市政、土地资源管理、行政管理等专业人员，大大强化了责任规划师在政府与市民之间的桥梁作用。未来责任规划师团队还要优化形成“社会类 3.0 专业体系”（图 4），除吸收社会学、社会工作、法律、咨询、公共管理、经济等相关人才来强化责任规划师的社会协调能力外，还要引入退休专家、热心市民等社会公众的参与，采取多样化的聘任方式，发挥其不同的专业技能，创建全民共商、共建、共享的新局面，使责任规划师制度成为国家社会治理的重要组成部分。

### 3.4 结合自身特色探索与规划诉求相适应的地方模式

由于我国城市发展阶段和发展水平差异较大，未来责任规划师制度还将不断从大城市向中小城市拓展，中小城市本身的规划力量薄弱、基层治理能力有限，面临着人才、财政、组织、制度等方面的壁垒，因此各地要结合自身特色，探索与其发展水平、规划诉求、治理需求相适应的地方模式，切忌照搬照抄、流于表面。北京各区在实践探索中形成了具有地方特色的责任规划师制度模式，

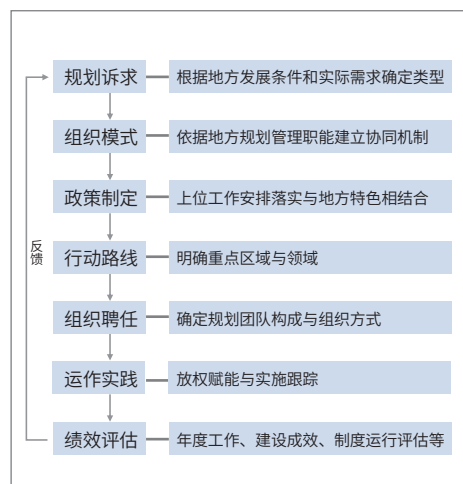


图5 结合自身特色与规划诉求的地方责任规划师工作流程图

如西城区建立区级统筹平台，引导街区共建、共治；通州区探索责任规划师、责任建筑师“双师”制度，开展“贴近百姓、扎实深入”的责任规划师下沉属地工作；海淀区学院路街道充分发挥高校资源优势，聘请高校专业人员参与社区营造，创建街区更新的新方法；丰台区的责任规划师制度形成了“街区调研—街区评估—空间梳理—规划咨询—更新实施—反馈”的闭环耦合逻辑；朝阳区双井街道引入社会开放数据及大数据技术，以感知、体检、模拟、参与、设计、实施、评估为工作流程，搭建“数据街区”技术体系<sup>[26]</sup>。各城市可根据自己的规划诉求，组织聘任责任规划师、明确责任规划师的组织模式、制定相应政策、明确行动路线、开展城乡建设活动、进行绩效评估与规划师制度评估，对执行中的责任规划师制度予以总结反馈，并不断改进优化方案，逐步探索富有成效的地方模式（图 5）。

## 4 结语

习近平总书记高度重视规划工作并对此做出了一系列重要指示，这是各地探索建立责任规划师制度的基本逻辑<sup>[27]</sup>。当前我国的国土空间规划从规划编制走向了空间治理，这需要规划师进一步发挥自

身技术力量,建立规划的“编制—实施—管理”全过程体系。党的二十大提出建设“人民城市”的目标,而责任规划师制度是完善国土空间规划体系、实现城乡现代化、建设“人民城市”的重要路径,这需要责任规划师架构起国土空间规划与“人民城市”建设、高品质生活需求之间良性互动的桥梁,不仅要发挥专业技术特长,做好规划设计与规划管理,还要在强化规划项目实施落地、提升城乡人居环境、践行乡村振兴、促进城市更新、保护文化遗产、构建城乡生活圈等方面发挥专业优势,拓展政策传达、民情社情了解、规划决策支持、项目建设引导与监督、相关政策优化等工作内容,既要懂政策、懂规划、懂社区(乡村)、懂实施,又要实现陪伴式、在地性、特色化、持续性营造共建、共治、共享新格局的目标,实现规划空间治理能力现代化和城乡发展现代化。

随着我国城市发展进入高质量发展阶段,为提高城市治理的能力、提升城市空间的品质,城市规划的相关机制也在进行相应的转型<sup>[28]</sup>。目前,北京、上海、重庆、广州、成都、杭州、南京、苏州等城市的责任规划师制度实践,在组织方式、责任范围、运作过程、团队建设、制度保障方面初见成效,涉及社区更新、乡村振兴、项目实施、生活圈构建、历史文化保护等各项工作内容,为规划从编制到实施提供了切实的制度保障。然而,对于新时代的社会治理要求和面向生态文明的国土空间规划改革要求,责任规划师制度还存在角色定位与责权范围不清、社会协调职能弱化、专业学科交叉知识拓展不足、多部门协作机制尚不完善、城市基层治理水平有限等问题,需进一步加强理论与实践共振、教育理念与知识储备创新、多层次多部门联动、建设—管理—社会三维度专业协同等方面的体系建设,各城市也要结合自身人才资源、发展条件、发展水平、规划诉求和社会问题,探索出适合我国国情、具有地方特色的责任规划师模式。■

#### [参考文献]

- [1] 北京市规划和自然资源委员会. 北京市责任规划师制度实施办法(试行)[S]. 2019.
- [2] 冯雯菲,赵幸,赵蕊. 城市发展新阶段的规划队伍转型——北京责任规划师制度体系构建[J]. 北京规划建设,2021(增刊1): 13-17.
- [3] 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.
- [4] 程哲. 重点地区城市总设计师制度初探[D]. 广州:华南理工大学,2018.
- [5] 张佳,杨振兴. 成都:责任乡村规划师“1573”模式的探索与实践[J]. 北京规划建设,2021(增刊1): 52-55.
- [6] 薛璇,王潇,李琳. 公众参与视角下社区规划师制度的实践探索——以徐汇区长桥街道长桥四村社区为例[J]. 规划师,2021(增刊1): 25-31.
- [7] 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.
- [8] 茅明睿. 基于新城市科学的双井街道责任规划师探索与思考[J]. 北京规划建设,2021(增刊1): 109-117.
- [9] 祝贺,唐燕,张璐. 北京城市更新中的城市设计治理工具创新[J]. 规划师,2021(8): 32-37.
- [10] 刘蕊. 责任规划师在乡村振兴中的作用[J]. 北京规划建设,2021(2): 83-87.
- [11] 张惜秒. 成都市乡村规划师制度研究[D]. 北京:清华大学,2013.
- [12] 江苏省自然资源厅. 江苏省自然资源厅关于进一步做好“共绘苏乡”规划师下乡活动的通知[Z]. 2021.
- [13] 沈磊. 城乡治理变革背景下总规划师制度创新与嘉兴实践[J]. 建筑实践,2021(9): 34-45.
- [14] 陈诺思,林太志. 存量规划时代地区规划师工作探索——以广州市白云湖地区规划为例[J]. 规划师,2018(增刊2): 89-94.
- [15] 刘静怡,果佳琳. 责任规划师助力街道级平台,推动历史街区更新[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集,2019.
- [16] 吴若晖. 历史城区总规划师角色特征研究[D]. 广州:华南理工大学,2021.
- [17] 王富海. 新时代面向规划实施的地区总设

计师制度探讨[J]. 当代建筑,2022(5): 36-39.

- [18] 李茂,陈昱帆. 面向实施管控的区级总设计师制度框架思考——以深圳市南山区城市设计实施管控为例[C]//面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集,2021.
- [19] 黄静怡,于涛. 精细化治理转型:重点地区总设计师的制度创新研究[J]. 规划师,2019(22): 30-36.
- [20] 金广君,吴春花. “城市总设计师制度”——城市建设法制化的组成部分[J]. 建筑技艺,2021(3): 10-11.
- [21] 段进,范拯熙,蔡天怡. 新形势下城市设计制度建设的思考[J]. 时代建筑,2021(4): 16-20.
- [22] 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.
- [23] 孟建民. 关于地区总设计师制的思考与实践[J]. 建筑实践,2019(3): 11-17.
- [24] 自然资源部国土空间规划局. 责任(乡村、社区)规划师制度实践[M]. 北京:中国地图出版社,2022.
- [25] 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.
- [26] 黄薇. 打通规划落地“最后一公里”[N]. 中国自然资源报,2022-09-16.
- [27] 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.
- [28] 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.

[收稿日期]2022-10-25