

基于“委托—代理”理论的“三元互动”型责任规划师制度剖析

□ 韦鸿雨，顾忠华

【摘要】文章提炼出责任规划师“五性”与“五力”的特点及要求，引入经济学及公共行政学中的“委托—代理”理论，对责任规划师制度进行了剖析，可知在该理论视角下责任规划师制度存在体系互动低效、角色站位易混淆、专业匹配不足、激励制度欠缺等困境。文章进而梳理了“三大关系”类型的规划师角色，包括“钦差型”规划师、“军师型”规划师、“律师型”规划师；基于三大类型的规划师角色提出构建“三元互动，九责交织”的分析框架，以降低规划师工作的懈怠损耗，促进提质增效。最后，分别对三大类型规划师的九个责任提出关键环节的实施策略。

【关键词】责任规划师；委托—代理；基层空间治理；社区规划；乡村规划

【文章编号】1006-0022(2022)12-0020-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】韦鸿雨，顾忠华. 基于“委托—代理”理论的“三元互动”型责任规划师制度剖析[J]. 规划师, 2022(12): 20-26.

Ternary-interaction Responsible Planner System Based on Principal-agent Theory/Wei Hongyu, Gu Zhonghua

【Abstract】 The paper summarizes the five characters and five abilities of responsible planners, analyzes the institution of responsible planner based on the principal-agent theory, and concludes the problems of the institution: low efficiency, role confusion, insufficient expertise, absence of incentives etc. It summarizes the three types of responsible planners: commissioner planner, advisor planner, lawyer planner; and proposes an analytical framework of “ternary interaction, nine related responsibilities”. It may help reduce the work loss and improve the quality and efficiency of community planners.

【Key words】 Responsible planner, Principal-agent, Grassroots space governance, Community planning, Rural planning

1 背景与研究视角

1.1 责任规划师制度：顺应时代而生，正逐步在各地施行

2015年，中央城市工作会议提出我国城市发展已经进入新的时期，规划建设应把“以人民为中心”作为指导思想。近年来，随着国土空间规划体系及“多规合一”的逐步落实，各地不断重视并建立和实施责任规划师、社区规划师、乡村规划师等接地气的制度，为落实“打通规划落地实施的最后一公里”做出积极的实践探索，这也是对“把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节”“规划编制要接地气”“通

过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平”等有关规划改革的一系列重要指示的行动响应。

责任规划师制度成为基层政府和各相关部门推动城市更新、提升基层治理能力的重要举措。广东自2014年便率先开展了“三师”（规划师、建筑师、工程师）志愿者下乡服务的实践与探索，并在此过程中形成了一套可持续、可复制的经验做法：由不同专业技术人员组成的志愿者队伍为全省广大乡镇建设提供专业支持与帮扶，建立省级“三师”专业志愿者协会，并将其作为统一管理部门，分区域对接展开规划建设帮扶工作，相关工作卓有成效。江苏结合国土空间规划体系建立和乡村振兴战略实施工作，开展以“共绘

【基金项目】 国家社会科学基金项目(22BSH075)、广东省哲学社会科学规划项目(GD21CSH05)

【作者简介】 韦鸿雨，硕士，注册城乡规划师，深圳市华阳国际工程设计股份有限公司规划设计研究院执行副院长。

顾忠华，通讯作者，博士，广州大学建筑与城市规划学院空间规划与景观设计系副主任、助理教授、硕士研究生导师。

苏乡”为主题的规划师下乡活动，积极探索乡村责任规划师制度，推动“多规合一”落地见效和规划行业融合转型发展。2019年，北京出台了《北京市责任规划师制度实施办法（试行）》，通过三年的实践探索，基本完成了责任规划师聘任工作，共签约了300多个责任规划师团队，对全市333个街镇乡实现了全覆盖。广州以城市高质量发展为目标，推进城乡社区设计师全覆盖工作，目前正在逐步聘请规划师、设计师入驻全市城乡社区。上海以“共建共治共享”为发展目标，提倡规划的公众参与，推行社区规划师制度，近年来通过渐进式、由点及面的社区治理行动，落实了一系列“美丽家园”“美丽街区”专项建设工作。成都印发了《成都市乡村规划师制度实施方案》，逐步形成乡村规划师招募、履职、联审、培训、考核、监督、交流、培养八项基本制度，构建了“1573”乡村责任规划师制度模式；修订《成都市城乡规划条例》，以地方性法规的形式将成都乡村责任规划师制度法定化，建立了驻村、驻镇规划师制度。

“责任规划师”“社区规划师”“乡村规划师”虽然称谓不一、形式与内容有一定区别，但是其内核是高度一致的，都是各地规划落地实施、规划师人才扎根基层的接地气的行动举措，因此本文以“责任规划师”统称之。

1.2 责任规划师工作的特点及要求：“五性”与“五力”

当前的责任规划师制度是由政府主导推出的以人民为中心的，面向落地式规划、基层精细化治理的重要举措，是新时代城乡建设管理的重要抓手。责任规划师制度要求规划师从在办公室“纸上谈兵”转向与基层“打成一片”，作为中坚力量，承上启下，发挥主观能动性，运用专业技术能力及社会资源，满足纷繁复杂的基层空间规划设计和精细化治理需求，健全社会基层公共管理体系。基于此，责任规划师工作特点主要表现

为长久持续性、综合专业性、任务多源性、深入群众性、松散管理性；责任规划师面临着五个维度的考验，即规划师的精力、规划师的能力、规划师的眼力、规划师的亲和力、规划师的动力（表1）。在后续的制度完善和实践探索中，如何理顺“五性”与“五力”的关系？能否从“关系结构”视角剖析责任规划师制度并促使规划师工作效能更加贴近民生公平、科学合理、提质增效？是否有比较成熟的相关理论可供借鉴、探索出可作为“他山之石”的模型与策略？这些问题都值得关注与探讨。

1.3 “委托—代理”理论借鉴

“委托—代理”理论诞生于20世纪30年代，由美国经济学家伯利和米恩斯为研究解决企业所有权和经营权分离产生的诸多问题而提出。20世纪70年代，该理论被引入政治学领域，用于研究公共官僚与议会之间的关系，而后应用领

域又逐步扩展到了其他存在类似委托—代理结构的社会公共事务、民事活动等。如今，该理论是分析多权分离、契约建立与执行、体系运转与激励常用的理论思想和工作方法，常用于企业经营、公共行政、社会事务等方面的管理分析，对解决复杂嵌入的问题具有较好的作用。

所谓“委托—代理”理论，是从信息不对称条件下的契约的形成过程出发，探讨委托人如何以最小的成本去设计一种契约或机制，促使代理人努力工作，以最大程度增加委托人的利益的理论。该理论认为建立在非对称信息博弈论基础上的委托方和代理方二者关系必然存在困境，可基于三个潜在的人性（经济人）假设，说明这种困境天然存在：①人对风险的态度本能是规避和中立的，所以代理人之间易形成利益庇护网；②人的利己性会优先考虑自我利益的最大化，所以委托人的目标利益在执行过程中会大打“折扣”；③人的有限理性导致代

表1 责任规划师的“五性”与“五力”

“五性”	阐释	“五力”	需求
长久持续性	任期长：扎根责任区域，需要常年服务（4年以上） 项目周期长：从策划到竣工及使用，需要全程跟踪	精力	能否自始至终、无怨无悔、展现韧性，能分配多少时间在责任规划师工作上，能否全程积极跟进、随时关注、随叫随到，能否全程保持高度责任心、不敷衍
综合专业性	工作综合：管理、沟通、技术、上传下达、协调…… 专业综合：经济、规划、建筑、农林、水务、景观、市政、生态……	能力	这么多工作，什么样的设计师才能胜任？ 这么多专业，规划师如何面对？ 规划师，是一个人还是一个团队？
任务多源性	市县行政主管部门：规划自然资源、住建、农业农村、水务…… 基层党政组织：乡镇（街道）政府、村民（居民）委员会 民众：群众、物业、商办人员……	眼力	谁都有需求和诉求，当多方利益交织时，如何洞察，理性对待？
深入群众性	放下身段：到群众中去，体验群众的生产生活 和谐宣贯：融入群众，促使其敞开心扉，理解执行政策与规划 为民谋利：关注民生，帮助群众争取应得利益	亲和力	如何亲民，与群众打成一片？ 如何为民，提高民众的幸福感和支持度？
松散管理性	无特定的管理部门：政府未统一收档管理 无特定的来源单位：高校、企业、社会公众等均可应聘 无对应的工作报酬：更多靠情怀和价值观支撑	动力	责任如何约束、工作如何保障、有多少主观能动性来提质增效？靠情怀支撑、道德约束、价值驱动能坚持多久？

理人在代表委托人行使某些决策权时，未必会保障委托人的权威和政策执行最优。代理困境的存在产生了代理懈怠，导致委托人利益受损，造成代理损耗。

“委托—代理”理论的执行策略就是委托人如何通过各种可用的机制尽可能减少代理损耗，促使利益最大化；中心任务是委托人如何在冲突和信息不对称的复杂环境下，通过设计正式或非正式机制监督和制约代理人的权力运行。

“委托—代理”理论是基于委托—代理关系产生的，委托—代理关系实际上是一种契约关系，指一个人或一些人（委托人）授权另一个人（代理人）为委托人的利益从事某项活动。但这不同于一般的合同关系，委托人授予代理人相当大的自主决策权且很难监控代理人的活动。为此，“委托—代理”理论一直注重研究如何高效地甄别、选择更合适的代理方，并建立高效的监督及激励机制，提高代理人的工作效能，减少代理人的逆向代理、懈怠风险，实现委托人的目标。

责任规划师制度的特征与存在的问题具有现代公共管理行政及经济社会事务雇佣的特征，符合“委托—代理”理论的模型体系。本文尝试对责任规划师制度进行多维度“委托—代理”分析，借鉴该理论在解决企业经营、公共事务管理方面的方法，探索构建互动型责任规划师分析框架，理清内在问题并提出相关策略。

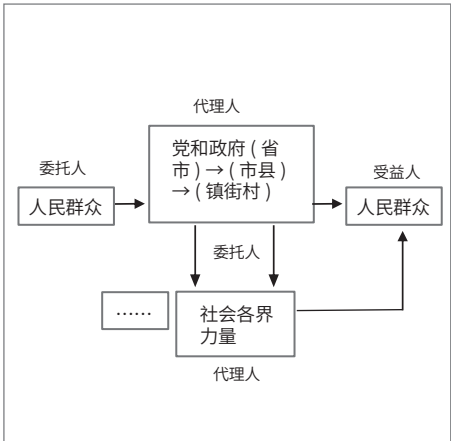


图1 我国行政体系中基本的委托—代理链条

2 “委托—代理”理论视角下的责任规划师制度

2.1 责任规划师的“委托—代理”困境

结合北京、上海、广东、四川、江苏等地责任规划师制度的实践，可以发现在实施过程中，出现了一些难以避免的困境。从“委托—代理”理论的视角看，主要存在以下问题。

(1) 体系互动低效。

责任规划师制度依托传统规划管理体系展开，指令传导依托政府链条网络，更着重于“自上而下”行政主导的带有“计划”色彩的单向工作传导体系。该体系在宏观、中观层面确保了各方面内容的传承和统筹，具有一定的强势性和优越性。虽然该体系也鼓励“自下而上”进行反馈，但是该体系的结构特点决定了其单向推行的强势，往往基层上传的声音要么比较弱，要么缺失，要么被忽视。在“规划落地的最后一公里”中，规划师在专业宣贯、技术咨询、沟通协调、联系民众上，在面对诸多碎片化的、社会化的非图纸问题，在面临基层各种力量博弈的时候，做得怎么样，是否存在懈怠？对于种种疑问，任务派出部门其实很难掌握并依次做出递进决策。这种反向的信息传送与处理机制较弱，导致体系互动低效，无形中增加了机会成本及风险。

(2) 角色站位易混淆。

规划师在责任规划师制度中承担的是多面角色，一是为建设管理方服务，做“规划管控”，执行政府的规划管理指令，向下贯彻规划内容，监督基层的执行情况。二是为建设方服务，做“技术管家”，利用自身的专业技术知识，对建设项目提出具体的咨询和审议意见，对各类专业技术图纸进行审查；三是为民生利益方服务，做“基层代言人”，征集民众的意见，激发群众参与，甚至代理群众诉求并向上报告。这三个角色常常处于博弈的状态，规划师一人兼饰

多角，站位容易混淆，常陷入“无所适从”“顾此失彼”的境地。

(3) 专业匹配不足。

规划体系庞杂，需要衔接的各类上位规划较多，一个责任区域仅靠单个规划师的专业能力或许能勉强胜任。但基层规划师更多的工作还是在服务建设项目上，在此项工作中会涉及诸多工程技术专业知识，尤其是在后端的初步设计、施工图设计、现场施工及竣工验收等环节，这对于一个规划师或者规划师团队而言是不小的挑战。规划师在这些环节容易出现缺位的情况，与全过程跟进的要求有一定的差距。

(4) 激励制度欠缺。

一是缺乏绩效考核制度。规划师及其团队的自身能力如何评估、工作效能如何、目标达成与否，对于这些的评判标准，各地尚无明确或者成熟的办法，亟待构建相关激励制度、有竞争力的考核体系及奖惩办法，以此来激励规划师提质增效。二是规划师工作费用制度尚未完善。例如，广东“三师”下乡主要以志愿者的形式推行，个人没有任何酬劳；北京为推行责任规划师制度，各区政府投入了大量的财政资金，但分配到各街乡镇后并不是很多，从10万元到30万元不等。若后续无持续投入，部分规划师将缺乏履职的动力。

2.2 责任规划师中的委托—代理“三型九责”关系剖析

在我国行政体系中，基本的委托—代理链条为（从群众中来，到群众中去）：人民群众（选民）将行政权委托给党和政府，党和政府则在工作中通过自中央至地方的行政层级，借助社会各界力量（包含各专业力量）共同治国参政，为民服务，使权益回流至人民群众（图1）。

责任规划师制度可视作政府借助社会专业力量辅助行政的重要举措，符合“委托—代理”理论模型。欲分析其中的代理关系，需先明确主要委托主体。责任规划师工作主要围绕基层项目的建设

和管理展开，基层项目涉及的部门主要为市县级各行政主管部门（纵向专业行政管理）、镇街政府（横向综合行政）、村委社区（偏重于村民自治组织）。各部门既各司其职，又有多向联络，形成立体交织的结构。责任规划师在其中，接触最紧密的是规划、计财、建设、民众四大类部门（归口）（表2）。本文将四大部门及相应的工作内容委托关系提炼为“三种关系九个任务”，简称“三型九责”。

2.2.1 关系一：政府主管方委托规划师——“钦差型”规划师

委托方为自然资源和规划行政主管部门（一般为具有规划许可证颁发资格的县市级部门，因国土、规划及自然资源局在整合，各地对该部门的提法稍微有些差异）。规划师主要工作任务为：①宣贯。规划师将上位规划贯彻到项目实施中，包括向基层政府、民众进行各类政策宣传、科普教育及解读规划成果。②参议。适当参与政府发展建设决策过程，列席相

关会议；利用自身专业技术能力，研究责任区域发展现状与未来，向上级部门（市县政府、自然资源部门等）提出专业意见和建议，提升基层规划与发展的整体性和战略性。③督导。对责任范围内规划设计的上下衔接及执行情况进行监督和指导，并向委托部门反馈。上位规划对项目建设起到界定空间与约束私利的作用，而诸多建设项目往往存在突破上位规划寻求更多私利的潜在动力。在项目建设过程中，对于相关主体获取不当利益的行为，项目的建设、设计、施工、监理甚至发改方，要么无视默许，要么“睁一只眼闭一只眼”，甚至出谋划策提供助力，责任规划师作为规划行政主管部门的“外派钦差”，需要勇于担当，做好站位，及时阻止、纠偏，发挥其督导的作用。

在这种类型的委托关系中，规划师作为主管部门向基层延伸、执行管理监督的代理人，应执行政府的管控意志，

确保规划的贯彻执行，同时也需收集反馈落地端实施过程中的各类问题、意见与建议，进一步完善多级治理，因此该类委托模式可称之为“钦差型委托”。

2.2.2 关系二：项目建设方委托规划师——“军师型”规划师

委托方为规划口（针对专项规划类项目）、计财口（发改和财政）、住建口（针对工程建设类项目）及行政主管部门（一般指项目采购方，即合同中的甲方）。规划师主要工作任务为：①咨询。在专项规划和建设项目策划立项过程中，规划师参与谋划并协助用地衔接与协调、规划设计条件、项目定位、发展目标、规模等关键性内容的确定，并参与规划设计任务书的编制；协助发改等相关部门对项目立项文件包括项目建议书、工程可行性研究报告等进行把关。②审查。作为工程师，协助委托方对项目的规划设计单位（合同乙方）提交的各类成果（规划编制、方案设计、初步设计、施工图

表2 责任规划师接触最密切的四大部门

政府部门	职能划分	主责	行政主管部门	层级架构	项目业主平台	规划师工作内容	规划师专业要求度	
市县（区）职能部门垂直专业管理	镇街级基层政府横向综合行政管理	规划口	用地规划及总体规划、分区规划、详细规划、专项规划及重点地区地段城市设计行政管理	自然资源和规划局（各地名称略有差异）	市局 / 区分局 / 镇街股	自然资源和规划局	宣讲、咨询、参议	高
		计财口	各类项目建设计划、立项、资金筹措、概算、预算、结算、审查及资金拨付	发改委 / 局	市局委 / 区分局 / 镇街办	发改委 / 局	策划、建议	中
				财政局	市局 / 区局 / 镇街办	财政局（有多个资金来源渠道的则由多方联审）	资金争取、造价经济性建议	低
—	—	建设口	各类局口的专项建设规划以及各类项目建设全过程行政管理	住建局 农业农村局 水务 / 水利局 城市管理局 园林林业局 交通运输局 生态环境局	大致按市局 / 区分局 / 镇街股设置，但各地不一，有些地区会整合多个机构为一个部门，统一管理	①市县级（区域级项目）：各类国有资产管理公司，如城投、文投旅投、水投、交投等；②镇街社区级项目：镇街政府或者其下属主管部门	技术审查、过程跟踪、协调把控	高
		民众口	建设者与使用者；被管理者、受教育者、利益反诉者	村委 / 居委会 社会组织 物业 群众个人	—	—	教育、调研、上传民意、为民请命	中低

说明：镇街级政府执行横向综合行政模式，因此均有相应的部门（科股办）与这四大口对接

设计等)进行专业审查;作为专家顾问,参与相关项目的专家评审会,并提出独立意见。因规划师专业能力的局限性,该审查仅作为协助性审查,不能因此免除正常城建管理的各类流程。③跟踪。持续跟进项目的施工进度,协助委托方监管参建各方,减少内耗;参与协调、解决现场问题并把控工艺品质,直至实景呈现;协助委托方制订和实施各参建单位考核评优制度。

在这种类型的委托关系中，规划师作为项目建设单位委托的代理人，利用其掌握的更为齐全的区域规划信息以及技术能力专长，为项目的策划立项、招投标、概念方案、工程设计、施工现场、竣工验收、运营维护、服务商管理等环节提供咨询和顾问服务，是委托方重要的专业帮手，因此该类委托模式可称之为“军师型委托”。

2.2.3 关系三：民众使用方委托规划师——“律师型”规划师

委托方为责任区域的民众(包括社区、物业、企业、居民群众个人等)。规划师主要工作任务为:①民意上传。作为“传声筒”,将日常民众需求、社情民意收集上传给相关部门;作为调研员,针对具体项目的规划设计,收集各类公众意见与建议信息,经整理后上报。②教育启智。作为“规划老师”,为民众进行科普教育,做到因材施教、通俗易懂,

提高民众对专业规划设计的理解能力、专业语言的表达能力，以及参建美好家园的积极主动性。这有利于建设项目在民众端的公开咨询阶段获得更好的言策。

③策谋代办。做个“小律师”，帮助民众跟踪各类社情民意落实情况并反馈给民众；代理民众的合理利益诉求，为其出谋划策，并准备相关材料，积极向上投递诉求。

在这种类型的委托关系中，委托方民众因在专业知识、政策掌握、部门关系、办事流程等方面存在欠缺，是天然弱势的一方，某些正当合理的利益若得不到保障，可委托规划师作为代理人，利用规划师熟悉政府部门架构及工作流程、项目管理流程、熟悉相关法律法规及政策的优势，为民众提供代言、代理、代办服务，作为合理利益诉求方与政府进行博弈或谈判，因此该类委托模式可称之为“律师型委托”。

2.3 模型构建：“三元互动，九责交织”

“三型九责”表明了责任规划师工作中复杂的委托—代理工作关系。每个工作责任，都有一条完整的代理链条；每个链条上，均会出现各种困境或者难题。厘清这几种工作关系中的信息传导与处理机制，将复杂交错的问题逐一固定到特定节点上，再去探寻解决之道，解决问题的路径会更清晰明了。基于此，本文尝试构建“三元互动，九责交织”体系的分析框架，即“三型委托，厘清权责，降低懈怠损耗；九责分支，互相联动，促进提质增效”（图2）。

该结构强调：①提高互动性。在单向（正向）指令传导链条的基础之上，充实反向反馈考核传导链条的内容，形成双向互动的良性循环。②各环节相对独立，但又相互交织。这需要规划师能认清角色站位，积极履责，也要求各委托人能够理解、体谅规划师的困境与难处，尊重规划师的工作；在行政推动的同时，考虑市场竞争的效率。③在大框架之下，针对各环节各责任节点，应提

出关键性的实施策略，抓住主要矛盾，协调委托方、代理方建立共识，在执行中抓住重点。④明确结构体系优化的核心目标指向，减少代理懈怠和损耗，即“科学合理”——规划落地、工程实施应符合发展建设目标，“提质增效”——规划师的服务应有更好的品质、更高的效率和更低的机会成本，“民生公平”——普通民众参与规划建设的主观能动性更强，弱势方的利益得到更好的保障。

模型应用应重点关注以下三个方面的内容：①互动模式分析。结合不同类型的委托特征，分析其工作内容及互动模式（工作展开的实施流程及反馈途径）。②懈怠点分析。提出其中容易产生懈怠的关键点并探索解决方案。③职责执行策略。提出该关系中的代理人的主要职责，并明确其绩效验收方法。

3 “钦差型”责任规划师工作实施策略

3.1 互动模式

职能部门(委托方)将工作需求任务信息传导至规划师(代理方),形成委托要约。规划师根据任务情况,运用其个人或团队的专业技术能力及资源,在规定的时间内完成任务。反馈机制:任务接收后,需形成书面工作计划,在计划撰写时应考虑执行过程中进行工作报告的节点,书面工作计划应提交给委托方备案并监督执行。任务完成后以书面形式报告工作完成情况并提出改进完善的意见和建议。委托方应对代理方提交的书面报告进行签批,书面报告则作为年度绩效考核和评优、奖惩的重要依据。

3.2 懈怠点分析

一是委托要约(如时间、任务、成果等)不清晰,会导致规划师应对不迅速,工作拖延或者应付了事;二是规划师不熟悉、不掌握或没有便捷途径接触上位规划,在宣贯、参议、督导环节容易“走过场”;三是规划师缺少或不能

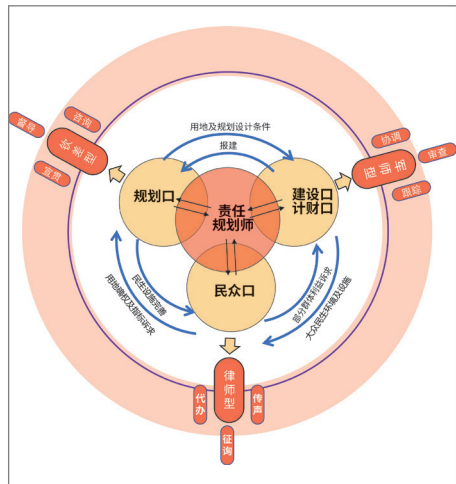


图2 “三元互动，九责交织”模型图

准时提交书面工作报告,委托人的工作得不到有效反馈。

3.3 各职责执行的关键策略

(1) 宣贯。

①职能部门尽可能向责任规划师公开各类规划设计成果,搭建可随时翻查的平台;②市级层面形成统一的宣贯模板文件(文字、图册及音像材料)并对规划师集中培训,规划师需进行试讲实训,通过考核后方可赴基层进行宣贯,避免规划师在向基层宣贯时“各行其道、良莠不齐、形而上学”;③采用线上线下结合、多途径的方式进行宣贯,记录宣贯过程并形成可多次学习复习的文字、音像文件,并在公开平台公示。

(2) 参议。

①关注国计民生、社会热点话题,了解行业前沿信息和最新动态;②熟悉规划及政策,尤其需熟悉国土空间规划领域相关的法规、“三区三线”及责任区域控规(含“六线”);③成为“地方通”,熟悉所在区域的自然地理、人口、经济、历史文化、民情民风、产业资源等地域时空要素,协助基层做好体检、评估、诊断等基础研究工作;④列席相关会议前必须提前研究议题并做好发言的书面准备,会将发言材料整理提交给决策部门,尤其是某些普适性的法规对某一地区建设不适用的情况,规划师需要尽早发现上报;⑤可适当参与基层规划决策,向街镇党委、政府就乡镇发展定位、整体布局、规划思路及实施措施提出意见与建议,并参与乡镇党委、政府规划建设方面事务的研究决策。

(3) 督导。

①参与责任区域的各职能部门的专项规划(如市政设施、道路交通、文体旅游、林业园林、乡村振兴、农田水利等)的合规性审查,重点关注其与国土空间规划的衔接;②参与责任区域各建设项目(尤其是商业开发项目)的规划报建审查,重点关注其与控规的符合性;③建立区域项目尤其是重点地段、重点项目

规划落实的执行台账,并及时总结上报。

4 “军师型”责任规划师工作实施策略

4.1 互动模式

项目建设业主方(委托方)将工作要求任务信息传导至规划师(代理方),形成委托要约。规划师根据任务情况,做好策划,秉承“科学合理”“安全、实用、美观、经济”等原则,调动专业资源,完成任务。反馈机制:任务接收后,需形成书面工作计划,根据所在地建设项目管理的要求进行工作安排并开展工作。“军师型”责任规划师的工作贯穿项目建设全过程,一般历时最为长久(与其他两种类型相比),在此过程中应积极以书面形式报告工作进展情况并提出改进完善的意见和建议。业主方针对规划师各环节的工作成效进行评估、记录,并作为年度绩效考核和评优、奖惩的重要依据。

4.2 懈怠点分析

工程建设环节是规划师的薄弱环节,因工程类型不一、专业种类及技术要求不一,且存在大量的工程设计规范,体系庞杂,规划师在这一环节最容易产生工作懈怠和损耗。主要表现在:①因专业知识欠缺,不能实质展开咨询、审查工作。例如,在基层空间治理中,多数为民生相关的工程建设,涉及路桥、水电、园林绿化、建筑改造、街道品质提升、农林水利等专业,此类专业工程设计图纸提交给规划师进行审查,对其而言是个重大挑战。②因工程建设实战经验缺乏,规划师在施工现场的协调、巡查、效果把控、协调各建设方关系中难以掌握主动权,容易变成“走过场”。③因流程错综复杂,各类事务较多,即使规划师有能力胜任,也常因精力不足,不能面面俱到,在某些环节产生疏漏。

4.3 各职责执行的关键策略

(1) 咨询。

规划师应充分利用自身的专业优势,扬长避短,进行针对性咨询。①必要性咨询,关注项目立项的必要性和建设的意义,复核用地、规划设计指标的落实,以及规模、内容与上位规划的衔接情况,研判规划设计任务书的科学合理性;②发展理念咨询,关注项目的发展理念、目标定位、功能结构、风格色彩、单体造型等核心要素;③投资经济性咨询,关注项目造价标准、内容规模是否切实可行,是否符合区域需求,是否存在铺张浪费的情况。

(2) 审查。

①对建设专项规划编制成果的审查,重点审查其与区域控规及其他专项规划的衔接和统筹,积极发现存在的冲突问题;审查成果的内容与深度是否符合任务书的要求。②对建设项目规划设计的审查,重点审查修建性详细规划及方案的阶段成果,就其特色亮点、设计理念、总体布局、功能内容、风格色彩、技术经济指标等方面进行审查。③对项目工程技术图纸的审查,应挑选规划师擅长的内容进行精审,形成书面意见;对不擅长的专业内容,可以校对为主,不瞎审、漏审,并明确告知业主单位自己不能胜任,由业主另做安排。对于初步设计、施工图设计等内容,主要交由第三方专业团队、专家审查。

(3) 跟踪。

①增加责任规划师交底环节,明确知会各建设方责任规划师的参与及管理要求,提升规划师在建设过程中的话语权;②重点关注并参与重要阶段环节的现场确认,如坐标放线、关键标高、隐蔽工程验线、材料质量检测及定版定样、收边收口、重大变更、竣工验收等;③加强学习,善于利用机会多看、多学、多问,积极总结,学以致用,快速成长;④提高沟通技能,善于利用“甲方代言人”的特殊身份,基于不同建设方的核心诉求,换位思考、多使巧劲、少蛮干,以切实的工作能力提高各方对规划师的信任度。

5 “律师型”责任规划师工作实施策略

5.1 互动模式

民众(泛在的委托方)作为松散的群体,希望能有专业人士代表他们争取利益,责任规划师制度也强调了基层的公众参与,因此责任规划师承担起了这一职责(作为代理方),形成委托要约。民众委托缺乏相应的授权,也存在较多的含糊地带。规划师既要代表群众面向政府,又要代表政府对接群众,“左右手互搏”,因此这是最考验规划师专业之外的能力的环节。反馈机制:规划师需积极主动将专业知识、沟通情况、利益诉求进度和结果传达给民众,增强亲和力,建立民众对其的基本信任,为后续工作的开展奠定基础。

5.2 懈怠点分析

与民众打交道,要跳出专业圈,规划师常因此出现“非专业恐惧”,也就产生了代理懈怠。在与群众沟通的过程中,常出现以下问题:①人群松散,工作不好组织开展,与民众沟通的效率低;②有的民众素质较低,民众中存在不善分子团体等容易导致矛盾冲突;③在民众的利益诉求中,夹带较多的非合理因素,难以通过讲道理来沟通解决。如此,规划师便容易远离公众或者消极工作,对项目推进造成不利影响。

5.3 各职责执行的关键策略

(1) 民意上传。

①建立常态化的社情民意收集、上报机制,构建民众意见建议上传的透明通道。深入群众并进行调研,掌握最原始的民众诉求信息;精心制定调查问卷,了解老百姓的真实诉求。②注重收集特殊人群(老人、妇幼、残障人士等)的意见,并将相关信息转译为专业化的语言、文字信息后再上传,确保精准性。③做好档案化管理,保存好民意收集的原始材料,梳理整合后按照相关格式要求上

报,不应仅做“二传手”将未经整理的材料直接上传,这会导致无效上传,同时也会干扰上级决策。

(2) 教育启智。

①讲老百姓听得懂的话。将专业术语转化为通俗易懂、接地气的语言与群众进行交流沟通;将专业的二维图纸的关键部分转为三维效果图分享给群众,教会其查看规划设计文件。②激发参与意识。让群众了解规划设计与民生的相关性,激发其积极参与规划建设的主观能动性,提高其参与表达的专业性,使得规划获得更优质的公众咨询效果。③提升群众的家园荣誉感。开展宣传教育工作,使群众明白好的环境需要共建共享共同守护,发动群众爱护环境、爱护生活空间及各类设施、积极践行垃圾分类,让全民共同维护建设成果,降低后期运营管养成本,提高居民的荣誉感与幸福感。

(3) 策谋代办。

①只代办合情合理合法的利益诉求。对于其他“非分”要求需要提前剔除并与群众讲理讲法,切勿混杂一起上报,提高代办的有效性。②主动为民谋利。善于发掘本属于群众利益但群众自身没有察觉到的合理利益,将之告知于民,取得其同意后,可代为向上传达。主动谋利,更显政府对民生公平的尊重。③应在法律允许的范围内履责,保护好个人权益,避免产生规划师与群众的民事纠纷。

6 结语

责任规划师制度是时代之需,实施势在必行,新生的制度难免面临诸多问题与争议。在通过实践各个击破、总结经验教训之外,也需重视从源头理论对全局进行通盘审视,寻求根本性的破解之道。“三型九责”的三元互动模型基本理清了责任规划师制度的工作与任务框架体系,后续局部点位问题可在此基础上继续分解研究。但对于责任规划师的有效管理、人才缺口的补充与能力匹配、规划师的进入与退出机制、规划师

工作的报酬标准与经费来源等问题,还需更高位的顶层设计才能实现。

[参考文献]

- [1] 张伯玉, 杨佳腾. 鸠山内阁时期“政治主导”改革失败原因探析——以委托代理理论为视角[J]. 日本问题研究, 2022(4): 1-10.
- [2] 张安琪. 乡村振兴战略下府际“委托—代理”关系的机会主义行为研究[J]. 经济研究导刊, 2022(18): 19-22.
- [3] 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.
- [4] 卓健, 孙源铎. 社区共治视角下公共空间更新的现实困境与路径[J]. 规划师, 2019(3): 5-10, 50.
- [5] 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(6): 48-57.
- [6] 李娜, 刘建平. 乡村空间治理的现实逻辑、困境及路径探索[J]. 规划师, 2021(24): 46-53.
- [7] 陈小卉, 赵雷. 江苏:“共绘苏乡”规划师下乡, 帮助基层实现规划蓝图[J]. 北京规划建设, 2021(12): 44-48.
- [8] 郜艳丽, 白梦圆. 老社区改造决策中的多元主体博弈与平衡——以北京市某社区改造为例[J]. 规划师, 2015(4): 48-54.
- [9] 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(12): 52-55.
- [10] 于小菲, 王雪, 裴佳. 乡镇责任规划师全过程跟踪项目实施工作机制探索——海淀区四季青镇责任规划师工作实践[J]. 北京规划建设, 2021(12): 94-98.

[收稿日期] 2022-10-17