

# 协同治理视角下城市社区规划师制度探索与思考

——兼谈重庆市“三师进社区”集体行动

□ 黄 瓴, 郑 尧, 骆骏杭, 许剑峰

**[摘要]**“十四五”时期,我国进入城镇化下半场,以人为核心的高质量发展、高品质生活成为共识。新发展阶段对我国城乡规划学科和规划师人才培养提出了系统性建设的新要求。文章针对当前社区精细化治理目标下社区规划师需求与供给不匹配问题,对国内外社区规划师的角色与制度进行梳理和比较,引入协同治理理论,探讨社区规划师角色认知与行动机制,并以重庆市“三师进社区”集体行动为例,分析其制度内涵与创新特色,以期丰富我国社区规划师制度构建的在地化探索。

**[关键词]**社区规划师制度;协同治理;“三师进社区”;重庆市

**[文章编号]**1006-0022(2023)02-0092-09 **[中图分类号]**TU984 **[文献标识码]**B

**[引文格式]**黄瓴,郑尧,骆骏杭,等.协同治理视角下城市社区规划师制度探索与思考——兼谈重庆市“三师进社区”集体行动[J].规划师,2023(2):92-100.

Exploring and Thinking of Community Planner System for Collaborative Governance: The Case of "Planners, Architects, Engineers Entering Communities" in Chongqing/Huang Ling, Zheng Yao, Luo Junhang, Xu Jianfeng

**[Abstract]** China has entered the new stage of people-centered urbanization during the 14th Five-Year Plan period, and the pursuit of high-quality development and high-quality life has become a social consensus. The cultivation of urban and rural planning discipline and planner talents has to meet new requirements. With respect to the demand and supply of community planners under the current goal of community fine governance, this paper introduces collaborative governance theory by comparing the role of community planners and related systems in domestic and foreign cities, and discusses the role cognition and system construction of community planners in China. With the practice of "planners, architects, engineers entering communities" in Chongqing, the paper analyzes its core meaning and important value, in order to enrich the exploration of community planning system in China.

**[Key words]** Community planner system, Collaborative governance, "Planners, architects, engineers entering communities", Chongqing

## 0 引言

“十四五”时期,我国社会主要矛盾转向人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在此背景下,更加要明确高质量发展、高品质生活的主要规划建设目标,深入推进以人为核心的新型城镇化。从第三届联合国住房和城市可持续发展大会发布的《新城市议程》到我国2022年的政府工作报告可以看出,创新社会治理、推动社会治理中心向基层下移、有序推进城市更新等成为各界关注的重点。新发展阶段对我国城乡规划学科和规划师人才培养提出了系统性建设的新

要求,城乡规划从过去追逐规模扩张转向重视生活品质提升<sup>[1]</sup>。作为城市构成的基本单元与居民日常生活的空间载体,社区集中了生活在同一地域范围内所有居民的真实利益与需求<sup>[2]</sup>,尤其在当下,社区空间更凸显出在应对突发情况、提升城市韧性、保证居民生活安全等方面的重要价值<sup>[3]</sup>。

与西方发达国家相似,我国城乡规划的社区延伸实践始于经济、社会发展水平位于前列的城市,如北京、上海、深圳、广州等,武汉、厦门、成都、重庆等城市紧随其后。从20世纪90年代至今,社区规划随着社会进步逐渐成为我国城乡规划学科的分支,社区规

**[基金项目]** 国家自然科学基金面上项目(51778078)、重庆市自然科学基金面上项目(cstc2021jcyj-msxmX1055)

**[作者简介]** 黄瓴,通讯作者,博士,重庆大学建筑城规学院、山地城镇建设与教育部重点实验室教授、博士生导师。

郑尧,重庆大学建筑城规学院、山地城镇建设与教育部重点实验室博士研究生。

骆骏杭,重庆大学建筑城规学院、山地城镇建设与教育部重点实验室博士研究生。

许剑峰,博士,正高级工程师,重庆大学建筑规划设计研究总院有限公司总规划师。

划师队伍逐渐成形。面对当下我国城市和社区治理的在地复杂性、综合性与不确定性难题，亟需大量综合能力强且专业素质高的社区规划师人才。同时，由于社区规划和社区规划师制度尚未被纳入《中华人民共和国城乡规划法》，相应的社区规划主要内容、社区规划师责任边界和权益保障机制不明确。现实情况虽暴露出人才和制度瓶颈，但也为规划学科转型与规划师制度创新提供了良机。基于此，本文从协同治理视角出发，以重庆市“三师进社区”集体行动为例，旨在为我国社区规划师制度建设提供参考。

## 1 问题提出：精细化治理目标下社区规划师的需求与供给失配

### 1.1 社区可持续更新与发展需要大量的社区规划师

在我国城市社区建设过程中，政府权力长期占主导地位，包揽了从资源分配、设施营建到人事管理等一系列工作，“有困难找政府”的观念根深蒂固，缺乏基层自治的文化基础，而高质量发展、高品质生活目标呼唤精细化的社会基层治理。社区可持续更新与发展亟需大量能力全面和具有家国情怀的社区规划师人才长期深入社区、扎根社区，与政府、居民一起陪伴社区成长。然而，由于我国过去快速城镇化发展过程中传统规划体系的社区缺位，现状社区规划师培养和人才储备难以满足当前转型期的需求（图1）。

(1) 社区价值认知不足。对社区价值的充分认知是社区更新的发展基础和动力源泉。过去大规模的社区更新改造受规划师个人观念或权力资本的强烈影响，致使社区更新改造过度关注城市形象美化、不断挤压生活空间、驱逐原住民的绅士化现象严重<sup>[4]</sup>，造成人情淡漠、社区归属感与“烟火气”消失。因此，如何更好地识别社区价值、更好地定位社区发展愿景、更好地服务社区是社区更新发展的关键，同时应把以人为本、尊

重公共价值理性、遵循“资产为基”的社区发展理念<sup>[5]</sup>、保护与传承社区文化作为当代社区规划师的价值基础。

(2) 规划师知识技能不济。社区是城市与社会的基本构成单元及人们日常活动的重要载体，具有日常性、公共性和在地性特征。社区问题的复杂性要求社区规划师具备优良的综合素质。传统规划师工作更偏重于工程技术性知识的运用、更擅长处理工程技术性问题，而新时期社区更新和社区规划则要求规划师具备运用空间和政策工具解决社区社会性问题的综合能力。这一方面要求规划师具有与不同相关利益主体沟通协调的能力；另一方面还需要规划师具备社会学、经济学、文化学等相关学科的基本知识，并能熟练应用更科学的方法捕捉居民需求，熟悉、理解甚至热爱当地风土人情和生活方式。也就是说，规划师应具备自主学习的意识，应具备在借鉴西方社区更新和规划理论的基础上进行在地转译和创新知识的能力。

### 1.2 社区规划师工作欠缺制度保障

随着我国大城市社区更新和社区规划实践工作的大量开展，社区规划师制度构建的必要性和迫切性越发凸显。不少城市已出台并践行社区规划师制度，但这些制度普遍存在以下问题。

(1) 角色定位不清导致工作边界不明。受自然、经济、社会和文化的影响，我国不同地区的社区现状差异巨大，即便是同属于一个街道办管辖，不同社区因

人口和社会构成等差异而存在不同的问题，因此社区规划师工作的重点内容也不尽相同。当社区规划师介入时，其角色定位不清容易导致工作内容和边界难以界定。目前，社区规划师的工作大体上涉及公共空间环境整治、公共空间场景营造、社区文化活动组织、社区培训、社区议事等内容。对于兼职的社区规划师，其工作内容不明确的问题更加突出，这就很难保证社区规划师持续的工作效率。

(2) 角色赋权不明导致实际工作效果差异。我国社区规划师基本上直接受聘于规划和自然资源局、民政局、住房和城乡建设委员会等市级和区级政府部门，或直接受聘于街道办事处，为特定社区服务。我国尚未将社区规划和社区规划师制度纳入《中华人民共和国城乡规划法》，社区规划师工作未得到实际赋权、缺少法律保障，因而难以保障和评价社区规划师的工作成效，这也在某种程度上影响了社区规划师队伍的积极性以及促使其更好地成长和满足其需求的可能性。在西方发达国家地区，社区规划发展较好的城市均设置了相关制度，如美国纽约赋予社区主导规划编制的权利，并将对应规划纳入正式规划的编制与审批流程<sup>[6]</sup>。制度的滞后对社区规划师人才培养产生很大的影响，而健全的制度是社区规划师权责明晰、知识体系优化，以及推动政府权力下放与公众参与的有力保障<sup>[7-9]</sup>。地域差异导致社区规划师制度具有极强的在地性，难以在国家层面形成统一范式，需要各地区因地制宜展

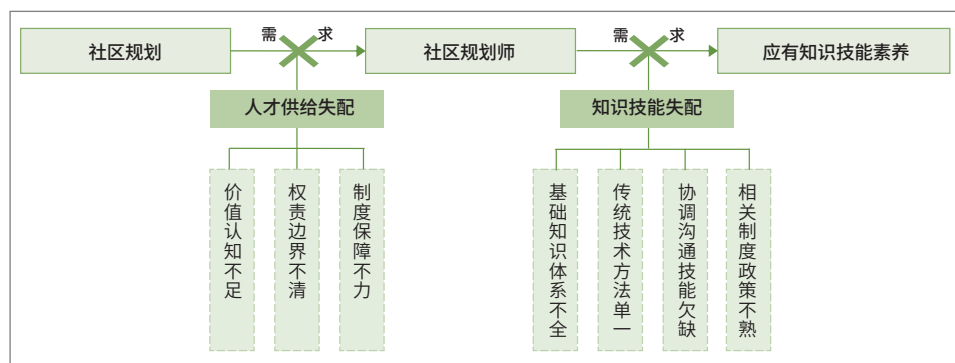


图1 社区规划师需求与供给失配关系

开探索,但目前除北京、上海等城市外,多数地区仍未展开积极行动。相关制度的缺失导致社区规划师在知识技能体系培养、招募标准制定、责任范围划定、工作内容分配、权利义务明确等方面都无据可依(图2)。

## 2 “照镜子”：国内外社区规划师角色与制度比较

### 2.1 国内外社区规划师实践案例梳理

20世纪60年代社区规划在欧美地区兴起,社区规划师作为一类专业工作者群体应运而生,并逐渐在世界范围内得到推广,各地区因地制宜探索了社区规划师制度。国内的社区规划师及相关制度构建起步较晚且发展不平衡,尚处于探索阶段。本文以美国、英国和日本,以及我国北京、上海和成都等为典型代表,对社区规划师角色与制度特征展开比较分析(表1,表2)。

### 2.2 国内外社区规划师角色与制度特征差异

从表1、表2可知,国内外典型的社区规划师角色与相关制度主要呈现“三异一似”的特征。

(1) 发起角度与角色定位不同。美国

与日本的社区规划主要源自社区内部自发的驱动力,居民具有自治的政治文化基础和较强的参与改造意愿,自下而上的特征突出;政府更多是在政策、资金、技术等方面提供支持;社区规划师更偏向于代表社区利益方。英国的社区规划则与我国相似,多为政府主导,居民自治的意愿相对较低,自上而下的特征更明显;社区规划师受聘于政府,以平衡政府与社区利益为目标。

(2) 主要目的与工作内容不同。美国社区规划师主要目的是为社区发展争取资源,代表社区与政府和各类社会资本进行谈判协调;日本社区规划师以为公共参与争取更多机会为目的,并提供有关社区营造治理的专业建议;英国社区规划师以协助政府与社区沟通为主,鼓励居民参与治理并保证参与过程的质量和有效性;我国社区规划师则以协调多方关系、促进多元共治为主要目的,同时兼顾社区营造方面的专业技术问询。

(3) 遴选机制与人员构成不同。美国社区规划师为薪资制全职,构成人员的职业不局限于规划建设方面;英国社区规划师同样为薪资制全职,由地方政府公开招聘,对规划师的沟通协调能力和专业技能有一定要求;日本社区规划师为志愿兼职,主要由房地产与建筑设计行业人员构成,自发组织投入社区工作;

整体而言,我国社区规划师目前多为薪资制兼职,由政府公开招聘具有相应资历的专家构成,对人员的规划设计、沟通协调能力和服务意愿等均有一定要求。

(4) 协同合作与多元治理相似。国内外社区规划师角色与制度均在不同程度、不同视角体现出对协同参与社区治理的关注:美国设有社区运营协作机构协调各级政府、助力社区工作,为居民自治提供良好的“土壤”;英国社区规划师以协同地方团体、鼓励居民参与为己任,起到促进政府与社区沟通的“桥梁”作用<sup>[10]</sup>;日本社区规划师主要基于社会责任感驱动自发组织,推进社会治理多元化<sup>[11]</sup>;我国各城市的社区规划师与规划师制度从兴起之初就带着中国传统文化“团结(协同)”“底色”。

由此可见,尽管存在背景差异,但是协同参与社区治理是社区规划师实践行动的共识,这种共识在相关制度中以不同的形式展现。同时,作为兼顾协同与治理核心要义的新兴理论,协同治理理论迅速发展,在西方多个地区的社区治理实践、公共管理改革、政策制度优化中广泛运用;该理论作为落实以人为本、推进社会治理现代化的重要理论和方法论基础,相关实践也为我国的社区更新和规划研究、制度构建与行动实践提供了参照。

## 3 协同治理理论及其对我国社区规划师制度构建的适用性

### 3.1 协同治理理论的基本内涵

“协同治理”的理论基础来源于自然科学的协同论和社会科学的治理理论<sup>[14-15]</sup>。不同学者对“协同治理”的概念有不同的理解:克里斯等人将其视为以制定公共管理政策为目的的多个利益相关主体共同参与的集体决策过程<sup>[16]</sup>;联合国全球治理委员会将其定义为是个体或各类机构管理共同事务的诸多方式的集合,强调利益主体间矛盾调和与共同行动的

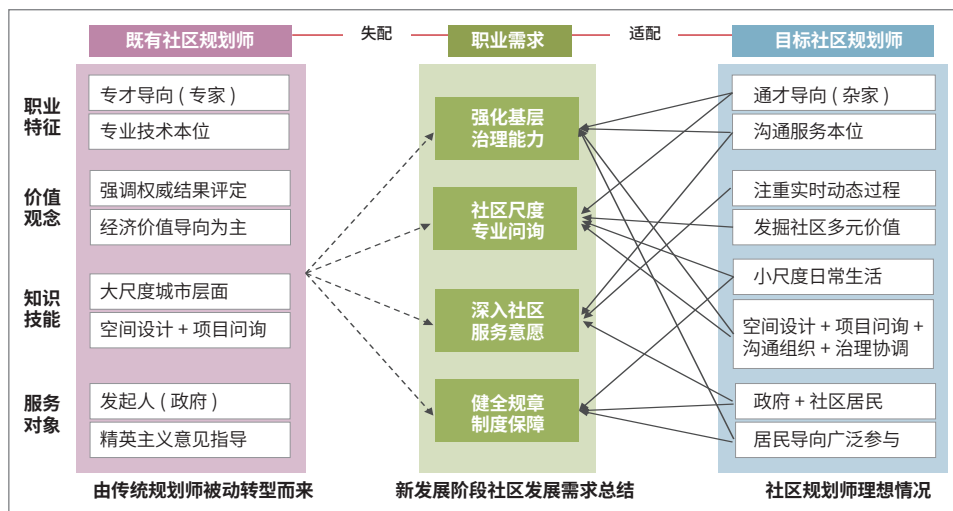


图2 社区规划师的职业需求

表 1 国外社区规划师角色与制度特征<sup>[9-13]</sup>

地区及职务	兴起时间背景	参与人员	就职路径与参与形式	工作内容	资金来源
美国社区规划师	20 世纪 60 年代, 社区行动计划与民权法案	规划师; 理事; 财政、医疗、人力等专务	政府特聘 / 社会招聘; 担任社区经纪人角色, 促进政府、社会组织与社区合作共议规划, 解决社区问题	解决住房与居住环境问题; 创造就业机会, 提升居民经济水平; 提供教育、医疗、法律、财务等方面的技术援助	政府专项经费; 社会资本投资; 慈善捐赠
英国社区参与官员	20 世纪 90 年代, 社区规划确立法定地位	社区理事会、志愿者、专业机构、企业商会	地方政府公开招聘; 作为沟通“桥梁”, 与地方官员及各团体合作, 为地方民众提供参与机会	促进政府与地方社区的沟通协调; 提供地方民众参与途径; 参与设定社区发展的主题; 社区发展信息公示	政府专项经费
日本社区设计师	21 世纪, 都市对于弱势群体的排斥	建筑师、房地产商、新闻媒体、非营利组织	自组织 / 自发性参与; 以高度责任感的内驱型自治为主导, 町内会与协议会是主要的参与形式	推动社会治理多元化与公众参与; 梳理社区资源, 激发社区潜能; 提供有关社区营造治理的各项专业建议	政府经费申请

表 2 国内社区规划师角色与制度特征<sup>[9-13]</sup>

地区及职务	兴起时间背景	参与人员	就职路径与参与形式	工作内容	资金来源
北京市责任规划师	2019 年前后, 出台四项制度, 拉开全面推进责任规划师行动的帷幕	较高专业水平、了解北京规划、具备良好的沟通能力与社会责任感的专业人员	公开招聘 / 社会招募 / 定向委托; 从技术专家转变为协调者, 以专业技术素养为支撑, 促进规划师、政府、居民三方协调, 推进基层治理变革	提供责任范围内的规划技术咨询与项目审查服务; 参与责任范围内重点项目专家评审并提供意见; 定期评估、收集问题建议, 并向主管部门反映	政府出资
上海市社区规划师	2015 年, 意图改善传统城建模式公众参与弱、治理难以下沉至基层的问题	规划师、建筑师、景观师、社会组织	地方政府特聘 / 双向选择; 是独立于政府部门和社区街镇以外的第三方力量, 与区有关部门和街镇共建计划清单, 以多元化路径探索公众参与; 各区都有与自身实际情况相适应的特色模式	为空间品质提升等社区微更新策略提出专业建议; 培育社区自治能力, 宣传先进理念, 鼓励居民广泛参与; 沟通协调多方利益主体; 指导具体项目落实	政府专项经费
成都市社区规划师	2013 年, 公园城市的推进对社区微更新提出需求	规划师	区特聘 / 街道招聘 / 社区组建; 由全国特聘专家组成社区规划导师团引领, 街道聘请规划设计师指导设计, 社区自发组织参与活动的“353”制度	建立常态化民意收集机制, 并以此筛选可实施项目; 提供专业咨询服务; 建立两级评审机制, 定期开展评估审查工作; 培育当地社区更新自维持与可持续性	政府专项经费

过程<sup>[17]</sup>; 燕继荣认为其是社区、社团等各类社会单位或个人间结合的共管共治, 是公共事务治理的新趋向<sup>[18]</sup>; 郑巧等人将其定义为通过理念、技术、机制等诸多方式促成多元主体联合行动, 以调和冲突、优化资源配置、提升整体公共效益<sup>[19]</sup>。

“协同治理”兼顾了共同、协作的价值观念和去中心化、多元化的理念, 其本质可理解作为一种新型共同治理模式, 或是多方权利主体共同构成的开放式体系<sup>[20]</sup>, 强调各参与主体在信息互通、公平公正、总体目标一致的前提下进行公开理性的沟通协调, 形成相对稳定的动态平衡, 以便汇集各方力量解决共同问题、实现公共利益最大化, 在提高公共事务治理效率的同时兼顾各方主体的基本诉求<sup>[21-22]</sup>; 参与主体可包括政府部门、社会组织、市场资本、公民等; 其特征

可总结为治理主体多元共议、治理目标协调一致、治理方式公共导向、治理过程动态弹性<sup>[20]</sup>。

### 3.2 协同治理理论对我国社区规划师制度构建的适用性

国内学者对协同治理的在地化转译可总结为在多元主体合作的基础上形成的一种协同性社会行动<sup>[16]</sup>, 强调治理模式改革、治理主体多元与治理关系平等, 实现的主要路径可概括为四点: ①构建公共价值目标共同体, 增强协同治理动力; ②优化协同治理机制设计, 减少体制机制障碍和阻力; ③培育个体协同行为, 提高协同治理执行力; ④导入协同技术和协同文化, 增强协同治理的环境推力。具体到城乡规划领域, 目前我国规划行业对于协同治理理论的应用主要

集中于城市更新与空间治理, 以及国土空间规划、传统村落保护、都市圈规划等方向。随着我国城市治理迈入精细化阶段, 将协同治理理论引入社区规划师制度构建和社区规划师行动, 可为社区规划师参与基层社会治理创新提供方法论, 对于理清具有中国特色的社区规划师角色认知与行动机制具有重要意义(图 3)。

### 3.3 协同治理视角下我国社区规划师角色认知和行动机制

#### 3.3.1 社区规划师角色认知

社区规划师角色认知受历史阶段、文化背景、社区目标等多重因素影响。在新的时代背景下, 以人民为中心、努力改善和提升人居环境品质, 构建共建、共享、共治社区共同体的目标对社区规划师的角色定位、知识技能和工作范畴

提出了新的要求。

(1) 角色定位——从技术专家到专家型协调员。社区规划师首先是一名专家型协调员，首要工作是在社区更新、社区规划、社区营造等工作中为政府、街道、社区居民与社会资本等多元主体搭建协同参与平台。同时，在规划过程中遇到矛盾冲突时要能组织和引领利益相关主体积极协商达成共识，并能带领大家共同参与、完成社区更新规划或营造活动，真正走进社区、服务到人，走出封闭的技术“殿堂”<sup>[23]</sup>，以公平、公正的价值

观为基础，积极推动社区的可持续发展。

(2) 知识技能——从精通专业到多学科博识。弗雷斯特等人在哈贝马斯的沟通行动理论的基础上提出沟通性规划与协作性规划，将规划师的沟通协调能力视为规划工作的关键<sup>[24-25]</sup>。泰勒认为规划工作的重心正由专业技术支持向价值判断转变<sup>[26]</sup>。种种迹象表明，仅掌握单纯的空间设计知识技能已无法满足我国社区规划师工作的需求。应在社区尺度下培养社区规划师新的知识技能体系，对社区的日常性、公共性与非正规性投

入更多关注，在保持环境设施、建筑改造、土地经济等方面的优势及特长的基础上，加强对文化、治理、环境、法律等方面的知识的学习。

(3) 工作范畴——从项目周期到全生命周期。社区更新和规划需要时间验证。因此，社区规划师应尝试跳出项目周期，立足于全生命周期服务。在空间设计营造方面，应摸清社区真实发展情况、梳理社区资产清单，为社区发展方向、规划设计、方案策划和立项申请等提供专业指导建议，并在项目建设与后续评估过程中进行跟踪指导；在治理体系优化方面，定期与居民、基层员工、物业、商户等各类社区成员进行交流，聆听真实诉求、传递时政理念，努力营造多元主体和谐共治的环境氛围。总的来说，社区规划师的工作内容为社区现状调研分析、规划设计立项咨询、建设效果评估审核、居民意愿沟通协调、政策理念传播推广、组织参与社区营造。

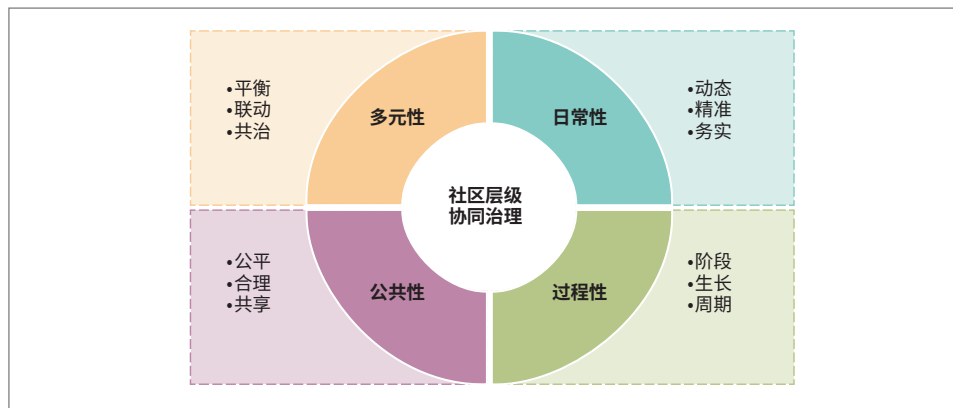


图3 协同治理理论在社区层面的应用属性

### 3.3.2 社区规划师制度构建要求

社区规划师协同多方主体共同治理的行动过程以及深入社区提供专业指导等工作都十分依赖制度保障。在社区规划师制度构建中应坚持“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，着力解决联系、服务群众“最后一公里”的问题；由各层级政府、部门联合制定整体工作原则、工作目标与主要任务，并推动生成具体的行动细则，明确社区规划师招募流程、权利义务、工作内容等方面的工作机制。社区的地域差异导致社区规划师制度具有强在地性，相关制度具体内容须结合当地情况因地制宜地做出回应。

### 3.3.3 社区规划师行动的协同机制

根据协同治理理论与社区规划师行动目的，居民是社区最重要的利益主体。汇集各主体力量推进共同治理、建立健全制度为行动提供保障、奖励辅助激发参与治理积极性、技术赋能共治文化氛围营造四个方面的行动，是社区规划师

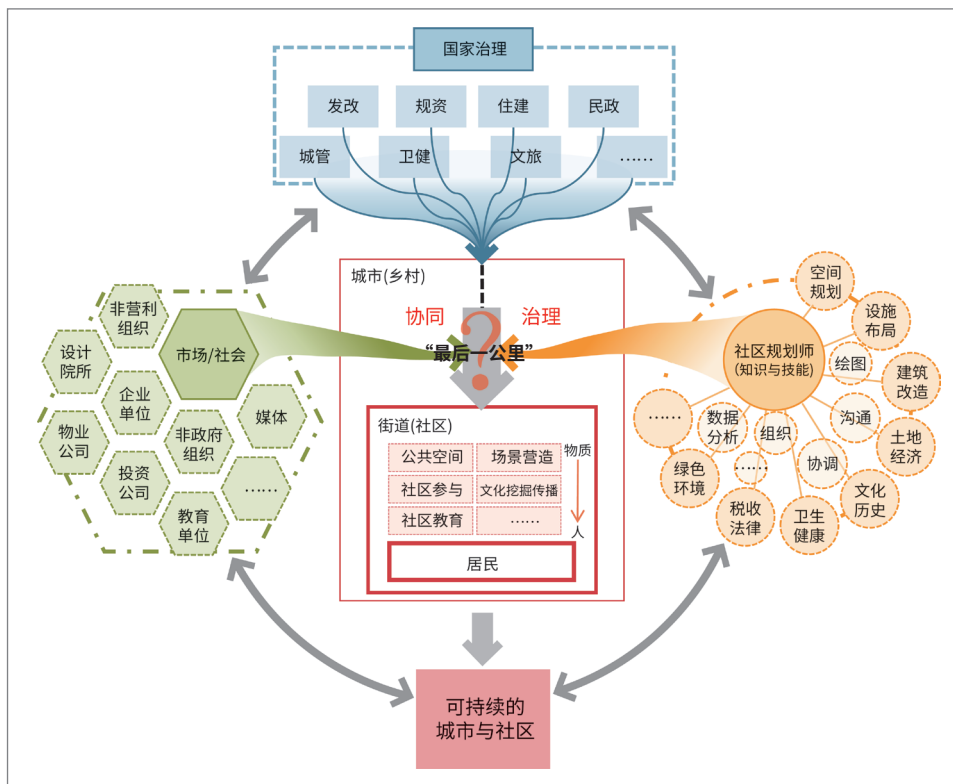


图4 协同治理视角下社区规划师行动探索

表 3 2021 年重庆市社区规划师试点社区名单

行政区	街道	社区
渝中区	南纪门街道	十八梯社区
大渡口区	新山村街道	沪汉社区
江北区	郭家沱街道	大溪村社区
沙坪坝区	石井坡街道	中心湾社区
九龙坡区	黄桷坪街道	五龙庙社区
南岸区	龙门浩街道	一天门社区
南岸区	峡口镇	大兴塘社区
北碚区	朝阳街道	新房子社区
渝北区	龙溪街道	花卉园东路社区
巴南区	莲花街道	花土湾社区
两江新区	礼嘉街道	嘉和社区
高新区	曾家镇	曾家社区

资料来源：重庆市规划和自然资源局。

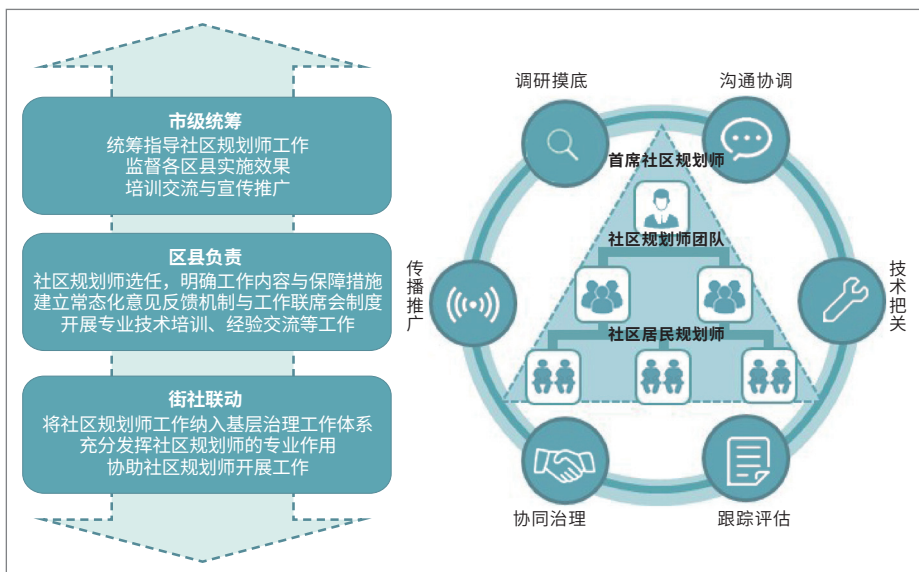


图 5 重庆市社区规划师工作制度示意图

资料来源：重庆市规划事务中心。

优化社区人居环境质量、提升基层治理能力的重要手段和必要保障，与上文提及的协同治理的四个实现路径相对应（图 4）。

(1) 激活与协同——汇集各主体力量推进协同治理。根据协同治理理论，公共价值目标共同体的构建可显著增强行动动力。参与社区治理的各方主体的力量具有不同的特点，且彼此间同时存在合作与竞争、协调与冲突相互转变的可能性。在此过程中，需要社区规划师发挥主体引导作用，帮助政府了解各方诉求，激活居民主动参与的意愿，提供专业咨询促进社会组织与市场资本投入社区建设，以此促使各主体协同意愿、达成相对一致的总体目标并形成相对稳定的动态平衡状态，同时有机整合各主体力量，合力实现由无序竞争到有序协同的转变。

(2) 策略与行动——建立健全制度为行动提供保障。健全、合理且具有法律效力的制度不仅是社区规划师权责边界划定的“参考书”，使规划师的工作内容、招募方式、权利义务等流程机制有据可依，更是确保规划师得到足够尊重并顺利开展工作的“通行证”。

(3) 引导与激励——奖励辅助激发参与治理积极性。培育并提高个体协同意

识将极大提升协同治理的执行力。除使命感与责任感外，居民和社会组织的积极参与和社区规划师的热忱投入离不开引导与奖励机制的激励。社区规划师可通过社区艺术节、趣味课堂、交流座谈会等形式进行科普引导，提高居民的主人翁意识和参与治理的意愿。同时，应设计一定的奖励机制，回馈提供良好服务的社区规划师团队。

(4) 维护与营造——技术赋能平台建设与文化氛围营造。长远来看，社区规划师所能提供的服务相对有限，而社区治理是一个长周期、动态化的过程。在信息技术高度发达的今天，通过新技术助力线上共治平台建设，有助于缩短“沟通距离”、提高多主体协同效率，同时也对培养居民自治意识、营造可持续和自维持的共治文化氛围具有重要意义。

#### 4 协同治理视角下的重庆市“三师进社区”集体行动

##### 4.1 发展历程——重庆市社区规划(师)行动演进

重庆市有关社区规划师行动的探索可追溯至 2010 年的渝中区嘉西村、大井巷社区综合整治。2013 年，渝中区石油

路街道组织编制完成重庆市首个社区发展规划，随后多点工作陆续启动，且多以规划师、建筑师单个团队承担规划项目的形式开展。社区规划师集体行动始于 2021 年 2 月，由重庆市规划和自然资源局牵头组织，以调查重庆市典型社区现状、征集市民对于建设管理的意见、探索规划师参与社区治理的方法为目的，从事业单位、规划设计机构、高校和社会企业选拔招募 13 名社区规划师，以一对一的形式在 13 个具有典型重庆城市特征的社区开展为期一年的社区规划试点行动；11 月，重庆市规划和自然资源局联合重庆市民政局、重庆市住房和城乡建设委员会共同印发《重庆市社区规划师管理办法》。该行动成效显著，为重庆市全面推行社区规划师制度打下了坚实基础（表 3，图 5）。

##### 4.2 制度构建——重庆“三师进社区”行动方案与工作细则

2022 年 1 月，重庆市住房和城乡建设委员会、重庆市规划和自然资源局、重庆市教育委员会、重庆市民政局、重庆市人力资源和社会保障局联合颁布了《重庆市规划师、建筑师、工程师助力共创高品质生活社区行动方案》，提出

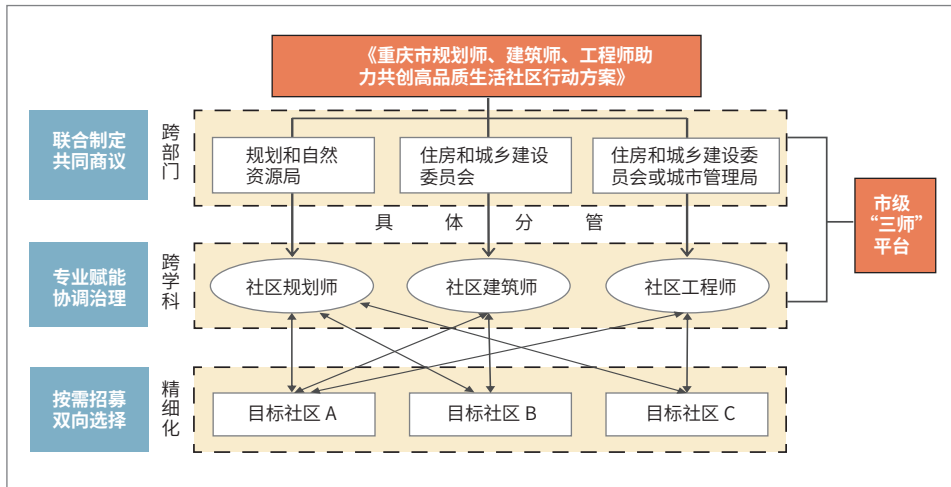


图6 重庆市“三师进社区”行动作用关系示意图

人员招募		权利、义务与工作内容		流程		
分类	<ul style="list-style-type: none"> <li>规划师 / 总体管控 + 设施配套</li> <li>建筑师 / 空间优化 + 形态提升</li> <li>工程师 / 结构安全 + 绿色节能</li> <li>共同组织参与社区营造</li> </ul>	<b>权利</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>优先获取相关政策法规、技术资料 and 基础数据</li> <li>优先享有评优入会资格</li> <li>获得注册城乡规划师选修、必修学时</li> <li>享有咨询、设计项目优先权</li> <li>邀请其他专业人员参与</li> </ul>	<b>理念推广</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>宣讲城市及社区规划建设有关政策</li> <li>宣传绿色低碳生活新理念</li> </ul>	<b>遴选入库</b> 数字化管理平台注册，市管理部门审核入库		
	条件				<b>沟通协调</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>收集居民诉求，协调居民、政府与设计单位三方意见</li> <li>推动需求落地转化</li> </ul>	<b>街镇招募</b> 区县组织各街镇根据人才需求通过平台招募
<b>定位</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>各区县组织公开招募、定向邀请志愿服务</li> <li>聘期原则上为3年</li> <li>积分制、星级划分、激励政策</li> </ul>	<b>规划评估</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>制定社区发展目标</li> <li>为规划设计方案提供专业指导与动态评价评估</li> </ul>	<b>签订协议</b> 街镇复核，完成人才匹配并签订志愿服务协议				
“三师”基本要求			“三师”之社区规划师		各级政府	

图7 《重庆市规划师、建筑师、工程师助力创建高品质生活社区行动工作细则（试行）》的相关规定

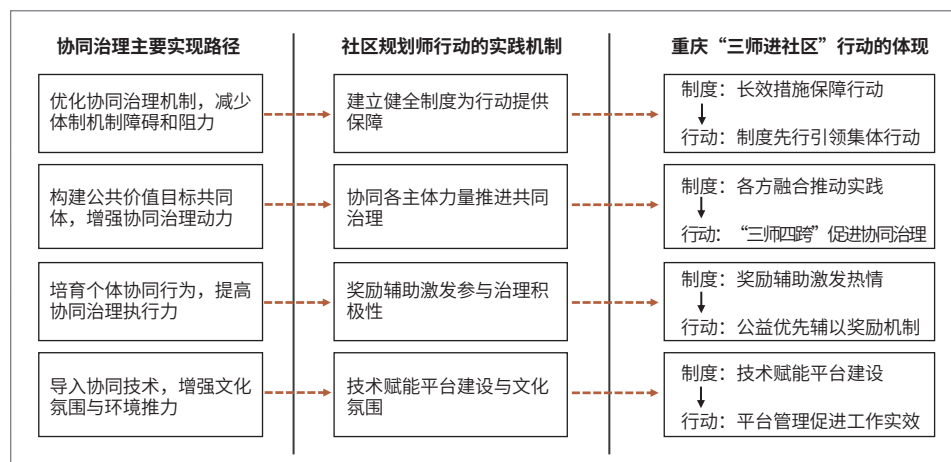


图8 协同治理视角下重庆市“三师进社区”核心要义

以全面推动规划师、建筑师、工程师（以下简称“三师”）进社区为抓手，促进“三师”深入基层、扎根社区、服务群众，充分发挥专业技术优势，助力共创高品质生活社区，并于4月发布《重庆市规划师、建筑师、工程师助力创建高品质生活社区行动工作细则（试行）》（以下简称《细则》），从此拉开了重庆市在全市层面全面推进“三师进社区”行动的序幕（图6）。

#### 4.2.1 基本原则

(1) 政府引导，公开自愿。政府在整体层面统筹引导，明确重点内容与工作细则，为社区规划师工作提供充分保障；须秉持公开自愿原则，不得以任何形式暗箱操作或强制参与。

(2) 多级联动，广泛参与。形成市级政府指导、区县政府落实、街镇基层衔接、社区落地实施的多级协同联动，落实相应支持政策，鼓励居民与社会各力量积极参与社区建设，实现共建共管、多元共治、效果共评、成果共享。

(3) 专业赋能，因地制宜。根据社区具体情况，集结各领域专业人才，因地制宜地开展各项社区发展与建设项目，共同推进绿色健康、舒适宜居的高品质社区的营造。

#### 4.2.2 重点内容

(1) 长效措施保障行动。加强相关部门的统筹协调作用，将“三师进社区”行动作为助力共创高品质生活社区的重要抓手，以充足的政策支持和完善的制度保障为“三师”工作创造良好的环境及条件，使相关行动工作有据可依。

(2) 推动各方融合实践。“三师”进入社区后应紧密配合，建立工作会商协作机制，发挥各自专业特长，健全居民自治机制、增强居民参与的能力，开展多种形式协商，了解居民诉求，形成广泛共识。同时，定期组织论坛、座谈会等交流活动，结合实践形成创新做法，鼓励开展各具特色的社区营造活动，加强居民互动与成果展示。

(3) 奖励回报激发热情。通过薪资报酬、评优评先优先考虑、数据资料提前获取、优秀成果大力宣传等不同奖励方式的有机组合,激发“三师”的服务意愿与参与热情,引导更多优秀人才投身社区建设。

(4) 技术赋能平台建设。通过互联网、人工智能、可视化和云计算等高新技术赋能数字化服务管理平台建设,通过平台建设为“三师”提供数据获取、工作记录、调查反馈等方面的便捷工具,同时也方便政府开展人才管理、动态评估、信息公示、项目展示等方面的工作,有效提高双方的工作效率。

#### 4.2.3 工作细则

依据《细则》,“三师”从申请到入职的全流程工作皆纳入全市统筹与统一信息化管理。《细则》明确了人员招募、权利义务、工作内容与流程等方面的规定(图7)。“三师”需在数字化管理平台注册申报,由市管理部门审核入库,随后各区县根据具体需求进行公开招聘或定向邀请,双方互相选择并签订服务协议(通常为三年)后方可开展相关工作;“三师”享有资料优先获取权利与多项评优倾斜,需履行保密协议与各项工作义务,其主要职能可总结为理念推广、沟通协调、规划评估、社区营造<sup>[27]</sup>;根据专业侧重不同,“三师”的具体工作内容略有差异。至2022年底,重庆市已注册“三师”有2214人,其中规划师663人,建筑师689人,工程师1249人;服务覆盖1792个社区,全市38个区县有11个区县已实现辖区“三师”全覆盖。

### 4.3 特色创新——重庆市“三师进社区”行动的核心要义

在坚实的制度保障与协同治理理论的共同影响下,重庆市“三师进社区”行动围绕共同、协作的价值观念和去中心化、多元化理念,开展了一系列实践创新,并总结出四项具有一定普适性与参考价值的核心要义(图8)。

(1) 制度先行引领集体行动。健全的制度将为社区规划师协同各方利益主体和谐、公正地开展共治行动提供充分保障<sup>[28]</sup>。重庆市“三师进社区”行动充分考虑经济发展、文化观念及自治基础等方面的现实情况,在试点工作的基础上出台针对性制度,明晰“三师”的工作机制、责任边界与考核标准,并迅速在全市范围内推进。通过制度先行引领集体行动,为行动提供充分保障;通过集体行动促进人力、资产集结,高效赋能社区治理。

(2) “三师四跨”促进协同治理。重庆市“三师进社区”行动对多部门联合、多学科交叉、多层次贯通、多主体共治的重视,体现出协同治理中共同协作与多元化的核心理念,即“三师四跨”——社区规划师、建筑师、工程师跨学科合作、跨部门协同、跨层级贯通、跨主体共治。具体来说,重庆市住房和城乡建设委员会、重庆市规划和自然资源局、重庆市人力资源与社会保障局等多部门协同,避免各自为政、信息不通带来的工作阻碍,体现了“多规合一”的微观落实;社区规划师、建筑师与工程师相互配合,以多学科优势应对复杂的社区需求;在工作落实的过程中,“三师”引导市—区县—街镇各层级政府工作层层递进,各司其职又紧密关联,为公众参与营造更优路径,鼓励多方主体积极参与协同治理。

(3) 公益优先辅以奖励机制。以积分奖励制度代替直接的经济报酬,创立“服务积分=[ $\Sigma$ (基础积分×服务能力系数)]×满意度系数+累进积分+特别积分”的换算方式。其中,基础积分由“三师”在服务社区过程中获取;服务能力系数按照专业职称递增;满意度系数由社区居民评价,如低于60%则记为0;累计积分为上一年服务积分的10%;特别积分根据获得高层次媒体正面报道的重大社区活动数量计算,每项最高可获10分。积分与“三师”星级评定挂钩,

获星级者优先考虑行业职称评优与相关协会入选;可将积分换算为注册城乡规划师等对应职业的继续教育学时、可作为工作量纳入专业实践教学环节、可为个人和所在单位获得信用加分、可获得服务社区内各类建设项目工作的倾斜。该机制可以大幅提高“三师”的工作热情与积极性,激发其荣誉感与社会责任感。

(4) 平台管理促进工作实效。信息技术的高度普及将多种信息化专业工具转为普适性方法与管理辅助手段。重庆市“三师进社区”行动明确把信息技术平台建设列为重点工作内容,于国内率先搭建起较为成熟的“三师”平台。围绕平台确立了市级部门运营审核—区县组织街镇于专家库内按需招募—街镇社区对接具体工作并实施配合的工作流程。由市级相关部门负责人才遴选和专家入库,并统筹全市“三师”业务培训、技术交流、信息公告、评优评先等方面工作;各区县、街镇与“三师”可通过平台了解时事政策,根据自身情况进行选择。各层级分工明确、联系便捷,极大提高了工作效率。

## 5 结语

社区规划作为引领社区可持续发展的重要工具,如何坚守中国特色社会主义的核心价值观、创新方法论、因地制宜地建设美好的社区家园是我国城乡规划学科和规划师培养面临的新课题与新机遇。协同治理理论提供了理论和方法论基础,有待更多的实践应用与经验总结。我国进入城镇化下半场,以人为核心、尊重自然与人文禀赋、以制度创新保障集体行动的综合效益最大化是我国社区规划和社区规划师培育的必经之路。要实现协同治理目标,在社区规划师制度构建与集体行动方面仍需进一步思考和关注以下议题。

(1) 在协同行动中进一步统一认识。这既是社区协同治理的关键点也是难点。



社区规划与社区设计具有社会规划和社区设计属性。在社区规划师工作中引导多元主体深化对社区资产的认识,形成对社区生态资产、文化资产、社会资产及人力资产的价值共识。对社区发展愿景的共识,是集体行动的原动力。

(2) 谨慎对待制度的刚性和弹性。针对社区的在地复杂性,应逐步梳理出社区规划师制度的刚性约束,如对于生态资源的和文化资源的保护与传承,可以列出负面清单约束行为。而对于有典型特征的街道社区,制度上可以给出弹性管控的“切口”。另外,规划师进入社区,可以采用长期陪伴与事件介入兼顾的方式参与。再者,基于社区的不确定性,应及时针对需求修订社区规划师制度,建议至少每两年修订一次。

(3) 重视社区规划师教育与培训。社区协同治理的对象是社区尺度的全域全要素,这对社区规划师的个人素质提出了更高、更全面的要求,而传统的规划师人才培养方式难以满足需要。因此,应借助地方行动,通过边实践边培养、校内校外结合、跨学科跨部门整合、科班专业培养与社会继续教育结合、兼职与专职相结合的方式拓宽和延伸规划师教育和选拔的机会边界。

基层协同治理创新,将是我国城乡社区可持续发展的重要途径,规划师一直在路上。■

#### [ 参考文献 ]

[1] 赵民. “社区营造”与城市规划的“社区指向”研究[J]. 规划师, 2013(9): 5-10.  
[2] 杨贵庆. 社会管理创新视角下的特大城市社区规划[J]. 规划师, 2013(3): 11-17.  
[3] 黄瓴, 牟燕川, 彭祥宇. 新发展阶段社区规划的时代认知、核心要义与实施路径[J]. 规划师, 2020(20): 5-10.  
[4] 黄瓴, 许剑峰. 城市社区规划师制度的价值基础和角色建构研究[J]. 规划师, 2013(9): 11-16.  
[5] 黄瓴, 骆骏杭, 沈默予. “资产为基”的城市社区更新规划——以重庆市渝中

区为实证[J]. 城市规划学刊, 2022(3): 87-95.  
[6] 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.  
[7] 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.  
[8] 王婷婷, 张京祥. 略论基于国家——社会关系的中国社区规划师制度[J]. 上海城市规划, 2010(5): 4-9.  
[9] 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.  
[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] 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.  
[12] 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.  
[13] 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.  
[14] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.  
[15] 刘伟忠. 我国协同治理理论研究的现状与趋向[J]. 城市问题, 2012(5): 81-85.  
[16] 张起帆, 彭善民. 基层枢纽型社会组织与社区协同治理[J]. 都市文化研究, 2021(1): 340-350.  
[17] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.  
[18] 燕继荣. 协同治理: 公共事务治理新趋向[J]. 学术前沿, 2012(17): 5.  
[19] 郑巧, 肖文涛. 协同治理: 服务型政府的治道逻辑[J]. 中国行政管理, 2008(7): 6.  
[20] 由志星, 周静海. 协同治理视角下城市空间治理对策研究[J]. 现代城市研究, 2021(6): 31-34, 43.  
[21] Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007(4): 543-571.  
[22] Johnston E W, Hicks D, Nan N, et al. Managing the Inclusion Process in

Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2010(4): 699-721.

[23] 唐燕. 精细化治理时代的城市设计运作——基于二元思辨[J]. 城市规划, 2020(2): 20-26.  
[24] Forester J. Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation[J]. Journal of the American Planning Association, 1987(53): 303-314.  
[25] Healey P. Collaborative Planning in a Stakeholder Society[J]. Town Planning Review, 1998(1): 1-21.  
[26] Taylor N. Anglo-American Town Planning Theory Since 1945: Three Significant Developments but No Paradigm Shifts[J]. Planning Perspectives, 1999(14): 327-345.  
[27] 重庆市住房和城乡建设委员会, 重庆市规划和自然资源局, 重庆市教育委员会, 等. 关于印发《重庆市规划师、建筑师、工程师助力创建高品质生活社区行动工作细则(试行)》的通知[Z]. 2022.  
[28] 李舒梦, 冯建喜. 基于整体性视角的社区更新: 框架、模式与案例——以佛山桂华邨社区为例[J]. 西部人居环境学刊, 2021(3): 27-36.

[ 收稿日期 ] 2022-10-28