

多方协同理论下乡村规划师实践路径研究

——以重庆双路镇为例

郝一龙¹ 高小钦²

1 重庆市地理信息和遥感应用中心 2 重庆市规划设计研究院

DOI:10.12238/bd.v9i2.4369

[摘要] 本文以多方协同理论为基础,探讨乡村规划师在乡村振兴中的工作模式,并以重庆市丰都县双路镇村庄规划为案例,探讨政府、企业、村民与规划师协同推进村庄规划的内在逻辑与实施路径。研究发现,双路镇通过构建“规划引领、产业驱动、多方参与”的三维协同框架,有效整合九重天景区文旅资源与村庄发展需求,形成“规划前置、资本撬动、村民自治”的联动机制。具体实践中,政府以制度保障与财政投入夯实规划基础,企业通过“景区带村”模式激活产业链条,村民借助数字化参与平台实现诉求表达,规划师则发挥技术赋能与资源链接的双重作用。研究提出,乡村规划师需在制度设计、利益协调、技术赋能等方面深化协同,以推动乡村可持续发展。

[关键词] 多方协同理论; 乡村规划师; 村庄规划; 乡村振兴

中图分类号: TB491 文献标识码: A

Research on the Practice Path of Rural Planners under the Theory of Multi party Collaboration——Taking Shuanglu Town in Chongqing as an example

Yilong Hao¹ Xiaoqin Gao²

1 Chongqing Geographic Information and Remote Sensing Application Center

2 Chongqing Planning and Design Institute

[Abstract] Based on the theory of multi-party collaboration, this article explores the working mode of rural planners in rural revitalization, and takes the village planning of Shuanglu Town, Fengdu County, Chongqing as a case study to explore the internal logic and implementation path of government, enterprises, villagers, and planners collaborating to promote village planning. Research has found that Shuanglu Town effectively integrates the cultural and tourism resources of Jiuchongtian Scenic Area with the development needs of villages by constructing a three-dimensional collaborative framework of "planning guidance, industry drive, and multi-party participation", forming a linkage mechanism of "planning foresight, capital leverage, and village autonomy". In specific practice, the government solidifies the planning foundation with institutional guarantees and financial investment, enterprises activate the industrial chain through the "scenic area leading village" model, villagers express their demands through digital participation platforms, and planners play a dual role of technological empowerment and resource linkage. Research suggests that rural planners need to deepen collaboration in institutional design, interest coordination, and technological empowerment to promote sustainable development in rural areas.

[Key words] multi-party collaboration theory; Rural planners; Village planning; rural revitalization

随着乡村振兴战略的推进,乡村规划逐渐从单一技术导向转向多方协同治理。然而,基层规划实践中仍存在专业人才匮乏、主体协同不足等问题。重庆市丰都县双路镇作为典型山区乡镇,依托国家4A级景区九重天和文旅产业,探索了多方协同的

规划师工作模式,成为全国乡村旅游重点乡镇。本文基于多方协同理论,从主体角色、协作机制及实践成效三方面剖析双路镇案例,以期对乡村规划制度创新提供参考。

1 多方协同理论的内涵与乡村规划师的角色定位

1.1 多方协同理论的核心要义

多方协同理论以协同治理理论为基础，主张政府、市场、社会组织及公众等多元主体通过制度化协作机制，突破资源分散与权责模糊的治理壁垒，实现公共利益最大化。其核心逻辑包含三大维度：一是目标协同，通过利益相关者协商建立统一的发展愿景，避免规划目标碎片化；二是资源协同，整合政府的政策资源、市场的资本资源、社会的参与资源及专业机构的技术资源，形成互补性优势；三是过程协同，构建覆盖规划编制、实施监督、运营维护的全周期协作网络，确保各环节主体权责对等、信息互通。在此框架下，政府需强化政策引导与制度供给，市场侧重资本运作与产业孵化，村民通过民主协商保障主体地位，规划师则承担技术转化与矛盾调和的枢纽职能。该理论摒弃传统“单向主导”模式，强调通过动态协商与适应性调整，构建多元共治的乡村规划生态，为破解乡村发展中的“政府失灵”“市场失灵”提供系统性解决方案。

1.2 乡村规划师的角色转型

传统乡村规划师以技术输出为核心，聚焦空间设计与图纸绘制。在多方协同框架下，其职能正向“四者合一”的复合型角色转型。一是规划协调者，即通过多级联动机制，统筹政府战略、市场逻辑与村民诉求，化解目标冲突。二是资源整合者，即搭建“资源-需求”对接平台，引导资本精准匹配土地、生态等要素，激活闲置资源价值。三是技术赋能者，即运用数字技术开展用地评价、产业测算等定量分析，并通过培训提升村民数字化参与能力。四是文化传承者，即挖掘乡土文化基因，协同构建文化标识系统，推动非遗、传统建筑转化为文旅IP与社区认同载体。这一转型本质上是规划师从“技术权威”向“服务中介”的身份重构，需兼具跨学科整合能力与公共利益导向，推动规划从“空间蓝图”升级为“治理工具”，实现多方诉求的平衡与乡村可持续发展。

2 双路镇村庄规划的协同实践路径

2.1 政府主导下的制度协同

政府作为顶层设计者，通过制度创新与资源统筹构建协同治理基础。政策保障层面，丰都县以“多规合一”为导向，将双路镇纳入实用性村庄规划试点，出台《农村宅基地管理若干规定》，划定生态保护红线与产业准入负面清单，明确耕地保护、文旅开发等空间管控要求，为多元主体协作划定权责边界。同时建立“县—镇—村”三级联审机制，由自然资源、农业农村等部门联合审查规划方案，确保政策落地与目标衔接。财政支持层面，设立村庄规划专项基金，实施“以奖代补”激励机制，对规划编制、基础设施建设项目给予资金倾斜。例如2023年安宁场村规划修订中，县政府匹配专项资金，并引导镇级财政配套，用于GIS数据采集与公众参与平台搭建，强化规划科学性与民主性。此外，政府通过购买服务引入第三方评估机构，对规划实施效果进行年度考核，形成“编制—实施—反馈”的动态优化闭环。

2.2 企业参与的产业协同

市场主体以资本与运营优势驱动乡村资源价值转化，形成“以产促规”的协同范式。产业融合层面，郁园公司依托九重天

景区开发，构建“核心景区+乡村配套”的产业链条：投资建设玻璃栈道、森林康养基地等设施，同步引导村民发展农家乐87家、特色民宿23处，并成立农产品合作社统一品牌包装，推动竹笋、高山土豆等土特产扩大销售。利益共享层面，创新“三权分置”合作模式：村民以土地经营权入股景区项目，企业负责建设运营，政府监管收益分配，形成“保底分红+利润分成”的双轨机制。例如莲花洞村将集体林地流转至景区，村民年均获得可观的土地租金，同时通过景区就业实现人均增收。此外，企业联合规划师团队开展“民宿管家”“导游技能”等培训12期，累计培养本土服务人员150余人，既提升产业专业化水平，又增强村民可持续发展能力。

2.3 村民主体的治理协同

村民作为乡村发展的核心主体，其深度参与是协同规划可持续性的关键。参与式规划层面，构建“线上+线下”双轨协商机制，线上依托720云全景影像技术，将规划方案转化为三维可视化模型，通过村务微信群开展意见征集，累计收到村民反馈327条，采纳率达68%；线下组织“院落议事会”“规划工作坊”等28场次，重点讨论宅基地布局、公共设施选址等议题，确保规划契合村民生活需求。内生动力激发层面，成立乡村创客联盟，建立“政府补贴+企业孵化+导师帮扶”培育体系，镇政府提供创业启动资金（单项目最高5万元），郁园公司开放景区商铺资源，规划师团队负责产品设计指导，成功孵化竹编工坊、高山茶研学基地等40余家文旅企业，带动就业213人。同时推行“树山积分制”，将环境治理、文化传承等行为量化赋分，积分可兑换景区消费券或创业培训名额，形成“共治共享”的社区治理生态，村民对规划实施满意度提升至92%。

2.4 规划师团队的技术协同

规划师团队通过技术集成与服务模式创新，成为多方协同的“技术中枢”。专业协作层面，借鉴莆田市“1+N”联合服务模式，组建由城乡规划师主导，景观设计师、建筑师、生态工程师共同参与的跨学科团队，建立“周例会+季度评估”协作机制。例如在九重天栈道设计中，规划师统筹生态红线分析，景观师优化游览动线，建筑师把控结构安全，最终方案减少林木砍伐量43%，游客承载量提升2倍。全程服务层面，打破传统“交图纸即终结”的局限，推行“规划编制—项目落地—运营维护”全周期介入：前期利用无人机航测与GIS叠加分析，划定违建区与禁建区；中期参与民宿改造技术审核，提出传统夯土墙现代加固方案；后期协助镇政府制定《垃圾分类管理细则》，设计“有机垃圾堆肥—recyclables集中回收”处理链条，垃圾减量率达65%。此外，搭建村庄规划数据库，动态监测土地利用、人口流动等12项指标，为协同决策提供实时数据支撑。

3 实践成效与问题反思

3.1 成效总结

乡村规划师作为协同纽带，显著提升了规划实施的综合效能。经济增效方面，规划师通过精准对接企业资本与村庄资源，推动九重天景区与周边村落形成“文旅+农业”复合产业链。2020

—2023年,莲花洞村旅游综合收入大幅度提升,带动132户贫困户脱贫,并吸引67名返乡青年参与民宿运营,村民年均收入增幅达18%。生态优化层面,规划师团队主导GIS空间分析技术应用,划定生态修复优先区,协助完成户厕改造326处、森林步道建设12公里,村庄绿化覆盖率提升至78%,获评“重庆市绿色示范村”。治理提升层面,规划师创新“参与式规划”工具包,通过村民议事会、积分制管理等机制,将村级党组织协调效率提升40%,村民公共事务参与率从52%增至89%,成功化解多起土地纠纷,形成“规划共商—成果共享”的治理新格局。

3.2 现存问题

乡村规划师在协同实践中仍面临多重制约。协同机制松散,规划师缺乏跨部门协调的法定授权,如九重天二期项目因文旅、环保等部门审批标准冲突,规划师需反复协调方案,导致工期延误4个月。人才保障不足,驻村规划师月均补贴较低,3年内人员流动率达60%,安宁场村因规划师更替出现建设标准不衔接问题。文化挖掘浅层化,规划师对本土文化资源的系统性整合不足,部分文旅项目简单复制“网红”模式,傩戏表演、古法榨油等非遗活化率不足20%,文化IP与空间规划融合深度有限。此外,规划师对弱势群体的技术赋能存在短板,老年人因数字鸿沟难以参与线上协商,其诉求表达渠道仍需优化。

4 优化建议

4.1 完善制度设计

建立市级统筹的规划师管理体系,明确跨部门协作权责。参考广西“党委领导、政府主导、多部门协同”机制,制定《驻镇规划师管理办法》,将规划师纳入基层治理组织架构,赋予其项目预审、资源调配等权限;同步建立“绩效考核+职称晋升”激励机制,对长期驻村且成效显著的规划师给予财政补贴与职业发展倾斜,降低人员流动性。

4.2 强化利益共享

推广“集体入股+公司运营”模式,激活村民主体性。借鉴莆田市“土地股份合作社”经验,引导村民以土地、房屋等资源入股文旅项目,明确股权分配与收益分成规则;引入第三方监管平台,确保企业运营透明化,如双路镇郁园公司“保底分红+利润分成”机制。通过契约化合作,形成政府监管、企业运营、村民监督的闭环利益链。

4.3 深化技术赋能

构建全域数字化管理平台,实现规划动态监测。整合广西“国土空间规划一张图”数据共享机制与连云港东辛村“数字乡村管理平台”,嵌入GIS空间分析、村民意见征集、项目进度跟踪等功能。规划师可利用平台开展用地合规性审查、产业承载力评估,并通过720云全景影像等技术工具降低村民参与门槛,提升规划透明度与适应性。

4.4 培育乡土人才

推行“陪伴式”人才培养计划,强化内生动力。借鉴厦门闽

台乡建乡创作模式,联合高校开设“乡村规划微专业”,组织在地村民参与民宿运营、非遗活化等实训;探索引入台湾团队开展技术帮扶,如东园社区“台青创业孵化”机制。通过“规划师+乡土专家”结对机制,培育兼具本土认知与专业技能的复合型人才,破解文化挖掘浅层化难题。

5 结论

双路镇实践表明,多方协同理论通过“目标共商—资源整合—动态调适”机制,为乡村规划提供了系统性框架。乡村规划师以“协调者+赋能者”双重身份,破解了政府、市场与村民间的目标冲突,推动文旅融合与资源活化,实现经济增效、生态优化与治理提升三重目标。然而,松散协同机制、人才断层与文化浅层化等问题,揭示出需构建“制度保障—利益共享—技术支撑”的精细化路径,通过动态协商机制平衡多元诉求,依托数字技术提升协同效率,培育兼具本土认知与专业技能的乡土人才。未来应强化规划师在“政策转化”“文化再生产”中的枢纽作用,推动乡村从“输血式扶持”转向“内生式造血”,为山区乡村可持续发展提供可复制范本。

[参考文献]

- [1]张尚武.乡村规划:特点与难点[J].城市规划,2014(2):17-21.
- [2]杨琼.乡村责任规划师制度实践探索——以北京市大兴区长子营镇为例[J].城市住宅,2020(4):9-12.
- [3]黄瓴,郑尧,骆骏杭.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(02):111.
- [4]张怡.美丽乡村规划设计陪伴式服务研究与实践——以2018年福州市美丽乡村建设为例[J].乡村科技,2018(30):51-52.
- [5]胡航军,张京祥.“超越精明收缩”的乡村规划转型与治理创新——国际经验与本土化建构[J].国际城市规划,2022,37(03):50-58.
- [6]平灾结合视角下城市社区商业设施的应急生活物资保障研究——基于日美经验[J].国际城市规划,2023,38(4):21-29,57.
- [7]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):12.
- [8]易家林,欧名豪,郭杰.国土空间规划时代的土地利用规划:历史贡献与时代使命[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022(06):14.

作者简介:

郝一龙(1988--),男,汉族,山西人,硕士,重庆市地理信息和遥感应用中心,高级工程师,国家注册城乡规划师,研究方向:城乡规划。

高小钦(1987--),女,汉族,重庆人,硕士,重庆市规划设计研究院,正高级工程师,国家注册城乡规划师,研究方向:城乡规划。