

□□ 农民日报·中国农网记者 朱凌青

第一次到蒋家村，肖莉带领的村庄规划综合服务团就让村里人眼前一亮。

蒋家村，地处湖南省常德市临澧县余市桥镇，虽然经济条件比较好，有果蔬种植基地、生态公园、特色民宿、丁玲故居等村域项目，但在项目落地方面遇到不少困惑。服务团一来，村党总支书记、村委会主任蒋祖祥急切向他们发问：“我们已经规划好农村居民点、集中联建点，规模40户，近几年全村需建房的都将统筹引导到规划区内。但是规划区的土地使用权属村民小组农户的自留山，这种情况该怎么办？”

“蒋书记别急，我来说说解题思路。”肖莉，湖南省国土资源规划院教授级高工、技术成果质检部副部长，为蒋家村指了一条路：“你们需要把这块地进行置换，在规划范围内，办理农转用手续，将该自留山使用权通过调整收归村集体，就能保证农户顺利落户村里的集中联建点。”

听完肖莉的分析，蒋祖祥豁然开朗，看到了项目推进的希望。

乡村振兴，规划先行。村庄规划编制是实施乡村振兴战略全局中基础性、支撑性的工作，是直面老百姓“最后一公里”的详细规划。然而，许多村庄面临的现状是：村干部、村民对规划政策缺乏了解，对规划工作不重视，设计单位因任务繁杂、赶时间等原因调研不深入，规划不规范；基层缺少专业技术人才，无法在规划过程中实现有效的指导和监督……

为加大村庄规划人才支撑力度，2021年7月，湖南省自然资源厅向全省86个地区派驻了86个共500人的村庄规划综合服务团，以志愿者形式展开为期两年的服务。服务团成员主要来自城乡规划编制甲级技术单位和高校，其中，利用技术团队为村庄规划编制工作做志愿服务，在全国算首创。按照设想，服务团需要承担起对村庄规划“全流程”引导、指导、监督和协调的责任，成为乡村规划工作的宣传员、规划政策的传声员、规划技术的科普员、规划编制的督导员。

当服务团来到乡村，他们能否让乡村规划走进老百姓心里？这一举措是否能给其他地区提供借鉴？请看记者的深入采访——

乡村规划有没有用，谁来消除质疑？

一听说是要做规划的，村干部和村民的热情都不太高，这是不少村庄规划服务团成员刚进村时共同的经历。

“什么村庄规划？规划村庄什么？”在湖南省永州市双牌县洮泊镇良村，开小卖部的文志能说会道，算是村里有见识的人。前几年，小小的良村迎来过一批又一批“做规划”的单位。文志忠跟他们打过交道，但依然没搞清楚为什么村庄规划很重要，以及这些人到底给村子带来了什么改变。

湖南科技学院赴永州市双牌县的村庄规划综合服务团成员、教师卢娟，拥有多年村庄设计、规划经验，她分析，村民之所以缺乏兴趣，是因为过去接触的规划工作中，受到的打扰大于尝到的甜头。

“到现在，已经做过三批村庄规划了。有些条件比较好的村，可能还单独做了乡村振兴规划。做了这么多次规划，单位来了一批又一批。每一次，在调研阶段，村里要陪你一起调研，这是一次接待；初步成果出来以后，要来村里汇报交流，又是一次接待；到了专家评审，还要叫村里签字。”卢娟说，来做规划不是问题，问题在于有没有给村里带来改变。

“然而，‘多规合一’以前，城规有城规的思路，土规有土规的指标。比如村里想修一条路，城规一看，你有资金、有需求，就承诺会把这条路落到图纸上。这一边，城规满足了老百姓的美好愿景，那一边，村里拿着城规的图纸去报项目的时候，一看，土规中没有建设用地。当然就会觉得，拿着规划去报项目又报不下来，规划没有用。”

这不只是湖南一省面对的问题。中国城市科学规划设计研究院院长、教授级高级规划师方明也观察到，“从全国范围来看，政府部门、乡村百姓到相关企业，似乎都不太重视乡村规划。”他分析，这里面的原因包括：过去以城市为主导的村镇规划，不符合农村实际需求；同时，没法解决用地问题的规划，很难让乡村需求项目实现落地。

正因如此，要做好村庄规划的宣传、科普工作，还得让村干部、老百姓看到村庄规划的用处所在，这也成了村庄规划综合服务团进村后首先要解决的问题。

在双牌县，卢娟常从村民最关心的建房问题着手，去强调规划的重要性。“咱们这个规划一旦定下来，要管到2035年，里面的建设指标涉及到今后你们的建房需求能不能得到满足，一定要重视，要配合！”经她这么一解释，对方一听，原来这规划跟自家接下来十几年的房子问题相关，往往会多一分兴趣。

在湖南省国土资源规划院服务的临澧县，面对“做这规划有没有用”的质疑，肖莉和其他服务团成员常这样做工作，“我们告诉村民，现在涉及到乡村建设，永远是规划引领。你想落实的项目、你要做的事情，如果没有纳入到规划里面去，将来要开展起来，难度就很大。在规划过程中，村里遇到什么问题，我们就解决什么问题。如果我们在村里面解决不了，就把这个问题带回规划院里，组织专家看，实在不行，还可以咨询自然资源厅。”正是在这样的沟通下，肖莉发现，信任在服务团与村子之间建立起来了。

湖南省第二测绘院国土工程部部长杨俊也有同样的感受。她所在的测绘院赴韶山市村庄规划服务团每次进村时，大家都会带上服务团的牌子或横幅拍个照，用于工作记录。一开始，村民看他们的眼光是怀疑的，觉得“你们就是来拍拍照、摆造型，做些规定动作、完成任务的”。但现在的变化是，村民会主动过来跟他们一起拍照，一边拍一边还要跟他们聊聊村里在用地、在规划上面的新进展。

在韶山市，市自然资源局国土空间规划和用途管制股负责人何建超发现，当服务团把乡村规划政策讲解清楚，让村民建立起对土地保护、管理制度的

乡村规划服务团，能否打通『最后一公里』？

认识后，村民明显更愿意了解规划了，他们不但开始主动关注自己的房子在不在规划里，还会关心起村里的卫生室、农家书屋建在哪儿、可能修什么路、活动广场怎么建。

乡村规划到不到位，谁来沟通把关？

设计单位的负责人把规划图纸拿给村干部过目，卢娟在一旁，才看了几眼就发现这个图纸做得比较粗糙。

“一些信息没有反馈上去，很多表达也不专业，这一看就不太像是具有比较丰富规划经验的设计师做出来的，或者说，调研的时间可能不太够。”

在2020年成为大学教师之前，卢娟从事过7年设计规划工作，这两年还多次担任村庄规划评审专家，早已练就一对“火眼金睛”。

“不能以这两张图纸来跟村里交流，这个达不到标准。”卢娟拿过图纸，坚定地告诉对方：“你这个地方画得不对，这个说法也不符合我们规划的要求。”

当她把不当之处——指出后，对方总算默认了工作没有做到位的事实，表示：“那我回去再改一下。”

“你这个真的要改，我每一个都会看的，也会跟自然资源局报告。”在卢娟的监督下，对方之后听从建议，做了修改。

湖南是一个农业大省，共有行政村约2.4万个，规划编制任务极其繁重，设计单位常会因为技术人员不够、时间紧迫、承担的村庄调研项目较多等因素，导致调研不够深入。双牌县规划事务中心主任邓芳圆在基层也观察到，因为缺少技术和人才，设计单位有时做村庄规划时，会套用普通的城市规划思路，导致不少村庄规划在产业发展上同质化比较严重。“考虑到我们这边村庄的实际情况，不是每一个村都适合这种产业发展，如果每一个村都按照旅游和一二三产融合这种方向去做规划，就显得不是很接地气，参考性和落地性都不是很强。”

乡村规划不能把村民当“客人”，要进行充分调研，要让村民共同参与，这已成为乡村规划工作的共识。但真正进到村里，更常见的情况是：有的村民忙



村庄规划综合服务团成员在韶山市杨林乡瓦坪村与驻村干部交流村庄建设情况。受访者供图

乡村振兴，规划先行。村庄规划编制是实施乡村振兴战略全局中基础性、支撑性的工作，是直面老百姓“最后一公里”的详细规划。然而，当规划来到乡村，有时却得不到预想中的理解和欢迎。如何增进村干部、村民对乡村规划工作的认同感，如何让规划落地，如何解决基层技术、服务、人才之困？这成为不少地方高质量推进村庄规划编制工作中必须要解决的问题。



村庄规划综合服务团成员在韶山市韶山乡韶山村开展工作。受访者供图



村庄规划综合服务团成员在韶山市杨林乡瓦坪村驻村调研产业发展。受访者供图

乡村规划师羽翼未丰，谁来领路解惑？

电话响了，身在长沙的杨俊发现，是来自韶山的号码。

“杨组长，我有关于空间规划的问题想跟您请教……”电话那头，来电者自我介绍，他是韶山市的一名乡村规划师，曾在一场乡村规划培训会上记下杨俊的联系方式。

在长沙，杨俊常接到这样的咨询电话。作为服务团成员，在韶山，她不但参与了当地村庄规划编制工作，还为各乡镇乡村规划“一师两员”（村庄规划师、规划联络员、规划监督员）队伍进行过业务培训。

近年来，全国各地陆续在乡村规划中引入“乡村规划师”这一角色。中国城市规划学会秘书长石楠认为，引入乡村规划师，目的是从专业角度为乡村开展规划编制、建设项目把关，为规划实施监督提供意见和建议。一些地方政府尝试以官方形式招聘全职乡村规划师。然而，现阶段乡村规划人才依旧紧缺，在资金与制度尚未配备完善的现状下，更多时候，乡村规划师还是依靠相关领域人士兼职或提供志愿服务，而许多兼职乡村规划师在专业度上的表现并不理想。

2021年9月，湖南省自然资源厅乡村规划“一师两员”试点工作启动。据悉，虽然湖南也在逐步以政府购买服务、志愿服务、社会招聘等方式充实乡村规划师队伍，但目前乡村规划师主要以政府部门人员兼职为主，规划联络员、规划监督员则一般由村“两委”或乡贤能人兼任。

韶山市清溪镇自然资源办主任刘瑜就兼任了清溪镇所有村庄的乡村规划师。他坦言：“我自身是兼职的，不是专职的，一开始也感觉对乡村规划不是特别了解。”在参加了杨俊所在的服务团为当地“一师两员”队伍提供的培训后，他的“知识焦虑”得到了缓解。

杨俊介绍，服务团的第一期培训非常接地气，主要包括耕地怎么管、产业怎么兴、房屋怎么建，都是基层工作者最关心的问题。“在培训过程中，他们也提出了很多困惑，比如要在这个位置上规划鱼塘养

鱼可不可以，要在那里扩建房子需要符合什么样的要求，我们就把一条条具体的政策，结合韶山本身的地域特点和他们要做的工作进行讲解。”

这种指导对于基层工作者来说，有时不只是技术操作层面的讲解，更是一种发展思路上的启发。

比如，杨俊告诉他们，土地管理法进一步修正后，其实释放出了信号，就是村集体经济组织要不断壮大，不断盘活。“原来在大家的理念中，土地出让，可能既要去做征收，又要做转用，才能把这块地批下来，去供给第三方使用。现在，我们指导他们，以后在城镇开发边界以外的这些建设用地，如果要作为集体经济用地的话，不用做征收就可以采用出让、出租等方式交由单位或者个人在一定年限内有偿使用。集体经营性用地，永远都是属于村集体的，你村里面的国有资产就会一直在巩固，有土地才会有其他发展的基础。目前，湖南已在浏阳市开展集体经营性建设用地入市试点，当然，未来国家全面推开后，农村的土地就会有所增值了。”

正是通过服务团的培训，乡村规划师、韶山市韶山乡自然资源和生态环境办主任沈智红学习了不少新概念和高效便捷的做法。其中，他对“留白用地”的概念印象深刻，它被界定为国土空间规划确定的城镇、村庄范围内，暂未明确规划用途，规划期内不开发或特定条件下开发的用地。受此启发，沈智红想到，村里的空心房拆除后，就可以进行留白用地，为村庄未来的建设预留发展空间——这是他过去没有的思考角度。

服务团的培训让乡村规划师逐渐成长起来，在某种程度上让何建超松了一口气。“韶山市虽然不大，但也有4个乡镇、33个村。但我们局里规划编制加上规划管理只有4个人。大家每天来问一点问题，我们基本上什么工作都不用做了，每天回答问题就行了。”何建超发现，“经过培训后，比如村上的重点项目、公共基础设施建在什么地方，乡村规划师能看懂规划了，有办法根据一些基础的知识，进行初步解答。而且通过理论传授，违法用地的情况也减少了。以前没有人引导，基本上就是空想。培训之后可以做实际的事情了，提出来的想法也不会完全不合实际了。”

在杨俊看来，正是为乡村培养出自己的规划管理人才，才让服务团真正兑现了对村庄规划的“全流程”服务。

人才经费短缺，服务模式能否持续？

志愿服务？油自己加？饭不要吃？2021年，服务团举措出台之初，有人就对“志愿服务”的要求产生了疑虑。

肖莉所在的湖南省国土资源规划院是事业单位，她无需为服务团的经费开支问题担忧，但她观察到，一些由高校、公司派出的服务团还是会感受到服务成本的压力。

服务团的工作属于志愿性质。在全国乡村规划人才都紧缺的大背景下，率先用志愿服务的形式去填补人才队伍空白，是湖南省探索的一种“操作性强、能解近渴”的思路。一方面“不收费”“不占用当地资源”，有助于服务团与服务对象之间建立信任；但另一方面，在没有经济收益和经费支持的情况下，服务的可持续性会受到考验，只能根据服务对象提出的诉求，提供响应式服务，难以提供连续式、沉浸式服务。

在当前志愿服务的框架下，在探索“双赢”模式上取得了一些进展的，是来自高校的服务团。例如，湖南科技学院、湖南城建职业技术学院结合“三下乡”等研学活动，利用暑期开展社会实践，基于村庄规划服务，形成了一批研究成果，创建了一批精品课程。

卢娟说：“在建筑学上，湖南科技学院不是传统的‘老八校’，所以如果从常规的建筑工程研究和人才培养的角度来看，我们比较难做出自己的特色。但永州有大量的传统村落和古建筑，所以我们服务团的老师会围绕传统村落，尝试把服务工作与申报科研课题进行融合。”

“同时，我们学校专业广泛，有社会学、建筑学、美术、传媒、汉语言、摄影等专业，在服务双牌县过程中，就利用学校擅长的3D技术、VR展示、无人机航拍，为当地的传统村落搭建了传统村落数字博物馆。它 can 针对传统村落开展数字化监测保护，实时跟踪乡村发展状态。”她补充道。

据卢娟介绍，把特色课程直接开设到传统村落中去，非常受学生欢迎。她说：“我们学校很多学生都是农村出身，能把自己所学的知识用在村庄规划、村庄建设中，让他们非常有成就感。”

对于经费问题，她坦言：“高校的每一笔经费都有来源和去向。这个志愿服务对高校来说，是没有开支预算的。我希望更多高学历老师能加入到这个队伍中来，但在没有经费支撑的情况下，学校会担心服务的次数和质量无法得到保证。”

由此看来，目前探索出的“双赢”模式在小范围、试点式的规模上才可行，一旦铺开，依然无法回避人才和经费这两重难关。

记者从湖南省自然资源厅获悉，为解决这一问题，湖南省自然资源厅将制定2023—2025年的村庄规划综合服务团工作方案，进一步完善服务团组织架构，由省国土资源规划院为技术总牵头，14个市州分别配备1家本地规划技术单位和1所高校作为技术支撑，向全省100个县（市、区）配备100个村庄规划服务团。充分考虑服务团志愿服务的特点，优化服务团派驻方案，同时在通报表扬、继续教育学时减免、评优评先、村庄规划年度绩效考核等多个方面建立激励机制。至于效果如何，还需要等待时间检验。

而在得失的天平上，有不少像卢娟这样凭着满腔情感去为“最后一公里”规划服务的人。“能通过自己的服务，让‘多规合一’的村庄规划切实有用地服务村民，让老百姓开开心心，这让我很满足。”卢娟说，“我本身就是双牌县人，出来工作后，难得回趟家。所以每做一次服务工作，我就当回一次家，提前告诉妈妈，今天回家吃饭。”