

村庄规划质量与政府有效参与： 西南 Y 村规划制定过程的案例研究

仝志辉 钟涛¹

【摘要】乡村规划质量影响乡村振兴战略的顺利推进。本文分析一个西南地区 Y 村村庄规划的制定过程，强调如何实现政府在乡村规划中的有效参与是保证乡村规划质量的重要方面。因缺乏科学的村庄规划制定体制，地方政府未能有效参与规划制定过程，使得村庄规划无法做到符合农村实际和农民意愿。村庄规划中的多方参与，首要的不是村民参与，而在于政府参与。政府参与低效在相当程度上解释了乡村规划制定中的村民需求缺位和规划的形式化。

【关键词】村庄规划 参与式规划 政府参与 乡村振兴战略

【中图分类号】F327 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-04-0099 (08)

一、引言

村庄规划因乡村振兴战略全面推进而备受重视。村庄规划研究逐步成为农村发展及其它相关学科关注的研究热点。符合农村实际、切合农民需求是对村庄规划的根本要求，但也是根本性困难。为实现这一根本要求，参与式规划是规划制定者普遍采用的方案，它试图通过一系列特有的规划技术使得村民拥有的对村庄的地方性知识进入规划者的视野，并且使用一系列发现、确认和融汇村民需求的方法，使得规划能够反映村民需求。^[1]

越来越多的地方政府基于推动乡村振兴的责任担当，支持在乡村规划中要更多体现农民主体需求，村庄中各类主体能够实现发展成果共享，^[2]更多体现乡村特色。^[3]但是，现有乡村规划的质量还不能完全实现地方政府要求和规划制定者的共同目标，相当多的规划不能符合村庄实际和农民需求。为什么在政府日渐重视村民参与，要求规划专家必须深入村庄实际的时候，乡村规划为什么还不能符合村庄实际和农民需求呢？在实施参与式规划的过程中，到底是什么阻碍了规划专家更充分地了解村民需求，把村民的知识融汇在乡村规划过程中呢？

本文对西南某省 Y 村新近进行的可持续发展规划制定过程进行案例研究，试图回答上述问题。村庄可持续发展规划是一种新型的村庄规划，既包含通常所讲的村庄规划的主要内容，并且特别突出人与环境的协调发展。因此其对符合村庄实际、切合农民需求的要求更高，总体性和综合性更强，其制定过程是观察地方政府和规划专家表现的极好场合。本文试图把对地方政府在村庄规划中参与的关切引向更为具体和动态的方面。

¹**作者简介：**仝志辉 教授 博士生导师 中国人民大学农业与农村发展学院 北京市 100086

钟涛 遵义市生态环境局 贵州遵义 563000

基金项目：本文系教育部社会科学重大攻关项目“新中国成立以来乡村治理体系建设历史经验研究”(编号：18JZD011)的阶段性研究成果。

²①2015年修订的《城乡规划法》第十八条规定：乡规划、村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特色。乡规划、村庄规划的内容应当包括：规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。

在对案例的剖析中，笔者试图提出进一步的问题：地方政府在积极承担起村庄规划责任的过程中，是否是一个做好了充分准备、符合其意欲达到的规划目标和状态的参与者角色？地方政府介入乡村规划的复杂情状和作用机制表现了其在乡村发展中怎样的角色定位？本文试图分析地方政府与规划制定过程的互动，确定地方政府运作中的哪些体制和机制障碍，导致了地方政府对于村庄规划的思想重视和介入不当间的落差，从而使得可持续发展规划的承诺走向了形式主义，高定位的规划滑向了低质量。

笔者全程参与了 Y 村规划制定过程，得以近距离和地方政府接触，在这一地方政府深度介入的规划项目中理解地方政府介入村庄发展规划及其作用机制提出理论解释。

二、Y 村规划的高定位对政府全面参与的依赖

Y 村位于我国西南某省，有 6 个村民小组、208 户、860 人，座落于两河交汇的河谷平坝，水源丰富、土壤肥沃，农业发展条件较好。经济结构以农牧业为主，种植水稻、小麦、玉米等农作物，栽植烟草、核桃、板栗、冬桃、芒果等经济作物和林木，养殖牛羊，农民收入主要来自烤烟，其他收入渠道较少。村庄集中保存着较为完整的民居、街巷和彝绣等非物质文化遗产，山水田园格局优美，具有独特的历史文化价值和景观环境。

2014 年，Y 村因其独特的历史文化价值和景观环境，被列入第三批全国传统村落名录。也许正是因为其历史文化和景观环境，2017 年 Y 村被确定为联合国可持续发展目标(SDGs)在中国的示范村。示范村项目的设立是希望通过对乡村发展新理念、新技术、新模式的探索，以可持续的方式实现精准脱贫和自我发展，实现联合国 2030 年可持续发展议程中“让所有人过上繁荣和充实的生活，在与自然和谐相处的同时实现经济、生活和技术进步”的目标，为中国乡村的可持续发展提供实践经验，为国际社会的相关实践提供来自中国的范例。

示范村项目受到上至联合国开发计划署下到该村所在省、州、县的高度重视，各方都期待并努力促成一个高水平的可持续发展规划。^③对于 Y 村这样一个现代产业缺乏，生态环境良好的村庄，地方政府希望通过发展村庄旅游来实现可持续发展目标，并且寄托于国际化的平台，打造“起点定位高远”、“品牌化”的旅游目的地。同时实现区域旅游“以点带面”的效应，带动沿线旅游的发展。

基于 Y 村规划的高定位和复杂的系统性特征，除了村民的参与，政府部门有效的参与和协商变得非常重要。地方政府介入规划制定时的特有方式和这种特有方式对规划专家的约束，决定了规划的面貌。下文呈现在政府特定的介入村庄规划的方式之下，规划制定如何和村庄实际和农民需求产生隔离乃至背离。

三、部门分立下涉农部门的有限参与无法搭建多方规划平台

为了启动规划制定，应规划制定者的要求，县政府组织召开了规划涉及相关部门的座谈会。项目承接运作方的主要负责人吴某，挂职县委副书记，即 Y 村可持续发展规划倡导者负责组织这次座谈会，她还兼任该县驻村扶贫工作队总队长。作为深度贫困地区的国家重点扶贫县，县里最为核心的工作即为扶贫攻坚。驻村扶贫工作队，是脱贫攻坚中的一支生力军。作为这支队伍的总队长，吴某在全县脱贫攻坚的战略制定和实施计划中具有关键的话语权。虽然她只是省直部门来挂职的干部，但是她可以以总队长职位对全县各部门的扶贫工作进行协调和指导。

^③①2015 年 9 月联合国峰会通过了联合国可持续发展目标(SDGs)2030 年可持续发展议程，它提出包括了贫困、教育、妇女和儿童权益、治理等 17 个目标和 169 个细分测量指标。其中涉及村落发展等目标有，消除贫困、消除饥饿，促进可持续农业、确保健康生活方式、实现性别平等、维护生态环境、促进目标实现的伙伴关系等。2016 年 9 月，中国政府制订了《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》，提出要将 17 项可持续发展目标和 169 个具体目标纳入国家发展总体规划，并在专项规划中予以细化、统筹和衔接，同时推动省市地区做好发展战略目标与国家落实 2030 年可持续发展议程整体规划的衔接，制订了落实可持续发展目标的具体举措。

为了给可持续发展规划的制定者提供全面的情况，便于规划真正体现可持续发展规划的综合性，座谈会由来自民政局、水务局、国土资源局、林业、农业、文广旅、住建、环保、残联、发改委、人社 11 个部门代表参加。这 11 个部门代表了县涉农部门的大部分，也是根据 Y 村发展规划的具体目标几乎所有要涉及到支持的部门。Y 村所在的乡镇党委书记也参加了这次会议。

村庄可持续发展规划的编写是由规划专家组承担的。规划专家组由来自经济发展、农业农村、旅游规划、景观设计领域的四位专家组成，均有国际合作和规划制定经历。他们被要求在结合当地实际和村民需求的基础上提交一个指导性规划。于是，规划专家基于提出“Y 村的发展方向、目标和主要任务”的工作目标，拟定从发展基础与环境、发展目标与任务、人居环境与景观风貌建设、农林牧业发展、文化和旅游业发展、公共服务与乡村治理、规划实施保障七个方面进行规划。

会议一开始，规划专家说明规划制定需要各部门的支持。作为规划倡导者的吴某接着说明了可持续发展规划的综合性及其高远目标，极力向各县直部门强调座谈会的重要性，并在会议进程当中多次强调“这并不是一个村寨的事情，希望未来该项目是县乃至州的名片，能够带动区域的可持续发展，作为区域发展的范本。”并且认为，当前虽然乡镇一级已经知道了该项目的重要性，但是县级各单位的重视程度还不够。

规划倡导者从展望的角度在这一规划中，支撑 Y 村进一步发展的关键力量即村庄旅游的发展，不能只是对于一些旅游名村的模仿，它应该被建成“远远超过普通景区等级的地域名片。”旅游规划不能停留于旅游接待这样的低端业态，“不能只是停留在吃吃看看凑凑热闹玩，这种仅仅考虑服务于近距离人群短时间出行的‘农家乐’式运作思维。而是应该挖掘 Y 村生产生活和景观的特有生态价值和文化价值，注重保护好属于村庄自己的生态和人文环境，吸引高净值的、中长距离人群的长期停留。而且，Y 村规划只是全乡乃至全县整体旅游框架的一部分，应该以 Y 村为核心，规划大范围、大区域的旅游区。Y 村规划打造的不光是核心区，而应该是涉及案例村周边的村落”。

上述规划目标无疑需要县直部门的充分参与。它们不仅应该提供信息和资料，而是从规划定位、设计思想上全面介入。但以往，县直部门对于一个村庄的发展，很少有直接参与。直接的对口援助，也总是单个部门对接某个村。多部门共同支持一个村的发展，是它们不曾有过的经验。座谈会呈现出来的恰恰是县直部门间关系以及部门与村庄间关系的常态。

在县直部门的发言回应中，虽然各自从自身职能范围和扶贫工作大局，愿意积极配合规划的制定，但部门并不积极响应规划倡导者的综合、高端、可持续的规划目标，仅仅是从部门工作角度谈应该如何纳入有关内容，以获得话语权、资金掌控权、实施控制权中的一种或几种。各部门都表态愿意积极提供有关资料 and 情况，但并没有实际行动，部门对于村庄规划涉及的属于本部门工作范围的基础资料并不完全具备。

上述座谈会，折射出了一个内部存在多重利益分立和高昂沟通成本的县级涉农部门体制在乡村规划中的有限参与。由于涉农部门分立、信息相互阻隔，使得外部规划人员与政府行政系统之间存在着沟通不畅，规划制定者需要通过县妇联或乡镇政府对县直部门提出了解情况或咨询要求，这导致了其在开展工作中的无效率。规划人员提出资料需求后，收到的一般是庞杂、混乱的资料压缩包。更有甚者，相关部门工作人员由于工作疏漏而拖延有关要求，规划人员迟迟等不到急需的资料。而在有部门明确建议的场合，则往往表现出，“规划项目的设计和安排，每个部门都是从本部门的利益出发，并不考虑规划的如期落实”。

四、乡镇政府的主动参与进一步隔离规划对村民需求的发现

由于工作时间的限制，规划制定者除了在有限的调研时间走访村民外，无法深入了解村情、吸收村民参与，而只能采取二手资料、座谈会、村镇干部讲解为主调研方式。但是，仅靠具有官僚系统内部会议性质的座谈会，不足以搜集到全面情况，仅靠妇联通过同级官员和个人关系去搜集有关基础材料和项目影响信息，不仅效率低下，而且进一步强化了有关部门认为 Y 村规划师重复过去传统式规划的印象，不足以逆转传统规划流程，搭建多方参与的规划平台，在规划调研阶段使得有关部门参与进来，形成有效互动。县扶贫工作队总队长吴某为首，虽然可以召集各部门为规划组搜集情况开座谈会，但是她无力改变各部门的工作模

式。面对县直部门反应的低效，规划制定者不得不转而依赖乡镇政府。

如果有县直涉农部门之间制度化的协调机制，本来级别很高、意义重大的 Y 村示范项目应该由比妇联更为重要的县直部门来出面牵头制定。但由于没有这一协调机制，Y 村规划就变成在规划倡导者的指导之下，名义上由妇联牵头，但实质上则是由乡镇来组织的局面。换言之，由于县直部门间协调机制的乏力乃至缺失，成就了乡镇在规划制定上地位的提升。乡镇在村庄规划上实质开始承当组织者的责任，在乡镇政府的带领下，规划专家组先后两天进村了解情况，总共在村庄中共工作了七、八个小时，主要用于浏览村庄地形、产业、建筑和环境，与乡、村干部座谈。

专家组曾要求在村庄住宿，但县、乡基于村庄简陋的住宿条件，谢绝了专家组的请求。专家组也就没有再坚持。应该说，工作方式和时间远远达不到参与式规划的要求。专家组召开了村组干部座谈会，走访了四户农户，个别专家还到农户家中对农业产业结构、农民收入进行了专题的补充调研。由于规划专家并没有充足的时间对村庄情况和村民需求做充分的了解，因此，对于村庄的多数判断是建立在镇村两级干部介绍的基础之上，尤其是镇党委书记的介绍。

规划制定者提交规划的截止时间，被有关专家服务合同所规定，由于没有充分的时间在当地调研，规划制定者只能依赖对该村规划最为积极的乡镇政府，以便能按时完成规划制定任务。乡镇书记恰恰善于沟通，在为规划制定者提供周到体贴的配合服务同时，也赢得了规划制定者的信任。乡镇也就是因此开始“主导”规划具体内容的设计。

乡镇政府面对县直部门主导的乡村规划体系，其实是一个弱势部门，但是，由于项目的国际定位和规划倡导者的挂职干部身份，乡镇意外地在规划制定过程中取得了较为主动和突出的地位。通过多次参与这些活动，乡镇政府对于 Y 村规划的定位、所需条件、目前进展状况都有了比当地其它所有主体更全面的认知，它也掌握了各县直部门目前所具备的政策资源和项目资金情况，因而，它成为乡村规划制定实质上的组织者。对于自己在这一规划中要实现怎样的目标就逐步有了非常清晰的认识。而县直部门面对这样一个直接落实到村的计划，则无法产生直接关切。

这里来看一下乡镇政府对于规划目标的考虑。在具体的规划制定过程中，乡镇政府和规划制定者的相处和密集互动最多，对于规划制定方式的影响更大，因此，对于乡镇政府规划目标的考虑就构成理解乡镇政府和规划制定者互动过程的前提。乡镇政府认为，高规格的规划更能作为向上级各部门申请资金的依据，面对此种规划制定体制，镇政府一方面具有更加合理的向各级政府申请资金，另一方面也能通过更高规格的规划争取更多的资金。乡镇对可持续发展规划的倾力参与和积极配合，主要是因为这一规划的国际规格和高端定位。因此，乡镇的务实目标主要有：不断抬高对规划的要求；规划需要提出具体的项目，并且尽量提供权威性的证据，以便尽量多地争取项目。

乡镇订立具体项目的实用目标也在于农村发展仍普遍缺乏以村级综合发展为单位的项目支持。虽然 Y 村规划是重点项目，但是对于村庄规划的执行，有关项目合作方并不能提供完全的资金，对应着各级涉农部门不以村庄为构成单位的项目扶持体制，乡镇力图将 Y 村发展需求包装成一个个具体的项目就是理性的选择。而且，没有来自具体的建设项目的资金支持，再合理的规划也无法实施。涉农部门分立体制及其背后的分类别的财政扶持项目资金体制塑造了乡镇政府的此类选择。但是，这种项目关切和可持续发展规划所需要的长期的经济、社会、文化、环境等多系统协同发展的理念就有相当的背离。

这里我们不再具体地就规划制定过程中规划专家与当地县、镇政府的互动过程进行分析，而是根据规划最终完成文本，主要分析在前述部门分立体制和乡镇实用考虑的背景下，规划专家如何在不能充分自知的基础上滑向了对乡镇实用目标的依附与顺应。

首先，规划专家基于“中长期规划”的时间跨度，不自觉地放弃了对当前 Y 村村情的细致深入理解。规划设定的规划期限是 2018~2025 年，自我解释为覆盖“十三五”后半期及“十四五”时期。规划认为“考虑到未来较长时期内外部环境和村庄发展状况存在一定不确定性，故而难以在村庄层面进行准确判断，因此将规划期确定为 2018~2025 年”。这一时段既在联合国 SDGs

期间，又是国家乡村振兴战略中为基本实现农业农村现代化打基础的阶段。专家组以为确立这一时段是一种认真负责的态度，即主动缩短规划时限，并且认为村庄发展的外部环境是相当重要的。专家组对于合理的规划期的判断，只是根据政策机遇和周边发展规划的周期来做的判断，并没有针对村庄自身资源发展等的判断。

专家组认为的外部环境是什么呢？从规划对于“上位衔接”的考虑可见一斑。在规划制定期间，规划专家自觉遵循的不包含村庄实际情况和具体发展需求的文件包括：《改变我们的世界—2030年可持续发展议程》、《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》、《乡村振兴战略规划（2018~2022年）》，以及省、州、县的相关文件。专家组认为，这样可以使《规划》符合国家政策和规划要求，科学指导Y村的建设和发展。不难看出，专家组认为的规划依据是Y村面临的发展机遇和上级规划对于当地发展方向和重点的拟定。因此，也就不难理解，村庄当前实际和村民发展需求会被系统性地排除在规划考虑范围之外。

其次，规划文本强调指出，《规划》所使用的基础资料均为官方统计数据 and 文字资料，主要来自镇村统计年报、专项统计数据和文字资料。由于该村处于脱贫攻坚阶段，对于脱贫攻坚过程的数目字管理和阶段考核非常严格，专家组进村工作期间，就碰到自治州副州长到县和村检查扶贫，以及驻村工作队为迎接扶贫督查紧张的工作场景。

因此，扶贫的统计资料是做到了逐户统计，统计真实程度也有很大提高，但可惜的是，这些统计数字不能体现村民的主观要求，也欠缺对村庄发展目标和方向的非常具体和深入的分析。建立在这些数字基础上的对于村情民意的理解是不全面的。因此，规划对于Y村发展定位的描述，即“SDGs中国可持续发展的样板，多元和谐、宜居宜业的美丽乡村以及文化浓郁、产业融合的传统村落”，就仅仅是基于可持续发展愿景的约定，而不是基于村民需求和村庄实际条件的具体定位。

再次，规划虽然声称是一个综合发展规划，但内容主要还是分项的规划，其综合发展的理念体现得并不充分，立基于村庄实际和村民需求的要求并未达到。耐人寻味的是，规划主动提出，规划内容要为具体规划项目的立项和实施提供基础，并且专辟附件一列出了“促进规划实施而提出的重点规划项目”，这些项目涉及由公共财政投资的基础设施、产业发展基础条件、公共服务等方面，少量兼有公共服务和市场供给性质，是专家组根据实地调研和县镇村提出的建设需求，结合中央、省、州、县各级相关规划和政策要求，经过综合权衡后提出的，目的是为Y村今后申报项目和争取资金提供依据。

如此明确地为地方政府尤其是乡镇政府的实用主义目标背书，不能不说，在相当程度上违背了可持续发展规划的规划性质定位。在上述的涉农部门参与和乡镇政府参与之下，规划制定过程保持着基本的秩序，在规划制定者努力工作的外表之下蕴含着诸多偏离可持续规划目标之处。

乡镇与规划制定者关系是影响规划内容和面貌的关键环节。在目前体制下，规划项目的最终评审是由项目管理方（委托方）、县级政府、乡镇政府、村委共同决定。但在实际过程中，乡镇政府在其中起到的作用十分关键。一方面，在规划前期调研，以及规划文本制定过程中，规划制定者听取的意见大多来自于乡镇政府和村委，而村委的意见大多依附于乡镇。这一方面由于乡镇对村庄的行政领导关系，另一方面，也是由于乡镇政府的视野相比村委干部，更高且更能理解项目本身的性质和需要达到的目标。因此，规划制定者在调研过程中也不自觉地倾向于采用乡镇的意见。

另外一方面，乡镇政府同时也是项目评审方中的一员，项目委托方也缺乏对于村庄的充分了解，因此，在规划制定者多次寻求对规划文本的意见时，项目委托方总是主动放弃其具体评判权利，要求规划制定者着重听取乡镇的意见。因此，在一定程度上，乡镇政府在规划制定的过程中既充当制定者，又充当了事实上的审查者。因为上述情况，乡镇政府的意见很容易地进入到规划文本中。乡镇政府只要积极介入规划制定，就很容易影响到规划的内容，乡镇的影响和介入方式，也进一步使得规划偏离了可持续发展规划要求。

五、结论和讨论

Y村可持续发展规划并没有实现目标，但缺乏民众参与还并不是村庄规划制定过程不够综合的主要矛盾，主要矛盾在于地方政府还不能统合自己内部的各种力量，从而为承接民众参与搭建好平台。决定地方政府成为规划制定中的有效参与一方，远比让其仓促去动员民众参与要更为重要。本文研究促使我们对提升村庄规划质量的参与式规划思路做出进一步思考。

参与式规划研究注重揭示农民需求的特点和发掘农民需求的方法，同时也揭示参与规划难以施行的地方政府和规划者方面的原因。如，地方政府吸收村民参与的意识不强、包办代替，^[3]农民主体意识和能力不足，^[4]政府规划制定者理解农村和发掘需求能力不足，参与式规划方法偏向单一不符合实际等。^[5]对规划师单兵进村尝试参与式规划的深入案例研究，从侧面表明地方政府介入制定过程对于制定合理规划的重要性，段得罡、孙莹等通过贵州省岂扒村、浙江省某村的案例研究说明规划制定者正在认真考虑中国的体制环境、村民和村庄特征对于适用有关方法带来的影响。^[6]这些研究对地方政府的刻画是将其作为一个主体，静态地判断它和村民之间，它的观念和村民观念之间的不同。而Y村规划的一开始却让我们看到，地方政府参与到规划过程是以不同部门、层级组成的不同主体参与的，在它们和村民及其知识发生关系之前，它们首先是在部门和层级之间发生内部关系的。如果不理顺政府体系之间的关系，就无法理顺它们和村民之间的关系。

在本文之前的研究中，郭占峰通过对国际发展机构在我国从事的参与式发展项目的分析，认为要从国家发展机构本身特点入手，分析中间环节可能出现的问题。郭占峰实际提出了不仅要看项目本身理念以及实施过程，更要看项目人员与地方政府、村民实际互动中参与的实现方式及其效果。郭占峰的研究提示我们，原来的参与式规划研究可能将地方政治体制、社会制度和村民认知特点都做了过于一致化的假设，妨碍了研究者充分注意到这些因素在某一具体地方的特征，以及它是否构成参与式规划实质被采纳或者被阻碍的因素。依据这一研究的提示，本文更加注重在规划过程中各方主体之间的互动，在这种互动中更好理解政府和规划专家的参与。

当前，乡村振兴战略已经全面推出。在这一时期，地方政府关于乡村规划和发展的理念在发生着急剧的变化，地方政府关于乡村发展的整体思想越来越靠近城乡统筹、包容性发展、绿色发展、生态可持续等先进理念，但是，在国家关于乡村规划的宏观制度体系没有做出变革之前，为制定可持续乡村发展规划而必须的乡村地区的地方政府体系建设尚付阙如。正如经历过城乡统筹发展阶段的发达国家实践所展示的一样，在功能性区域规划越来越超越基于行政区划的村庄规划的阶段，对于地方政府规划体系的调整就成为非常迫切的需求。^[7]

乡村规划的综合性使得政府参与在其中非常重要。乡村规划学界和农村发展学界普遍认为乡村规划具备总体性和综合性，即乡村规划应当转变为全域性的涵盖社会经济发展、村镇建设、土地利用和环境保护等的一体化规划。因为这种总体性和综合性，参与性规划的含义，就不仅仅是村民的参与，而应该是部门协调、地域合作和组织联动。^[8]也就是说，在乡村综合规划中，政府参与和介入协商对于实现高水平规划异常重要。

本文分析的Y村规划，由于国际项目介入的原因，比其它村庄更早启动了对村庄发展全面规划的任务。但是，面对村庄发展的全面规划制定，有关部门和乡镇政府并没有做好充分的准备。一是涉农部门提供的知识不足以支撑对于村庄发展规划的具体制定。虽然仅仅是总体规划，但具体的村庄自然资源分布、地形图等基础资料非常重要。这些虽然可以通过加强村民参与来获得，但是也必须需要部门掌握的专业技术力量和有关政策传导能够加入。

二是部门对于如何在村庄发展规划中进行合作缺乏经验。单个部门认识到要进入村庄规划，需要其它部门的协同，但是，对于如何启动和组织这种协同并无经验，尤其是对于Y村这种由县领导主抓、乡镇主导推进的村庄规划项目。

三是如何组织部门间的合作是一个崭新课题。部门间如何参与对部门是一个新问题，部门显得“手足无措”，但就是对主抓的领导和主导的乡镇，对此也并无完备的安排和成熟的考虑。从乡村规划的角度看，政府参与仍然存在两个方面的断裂。第一个断裂是和村庄规划有关的乡镇政府、县直涉农部门之间的断裂，这一断裂导致了规划需要的基础信息的碎片化，以及规划项目可能带有的不科学。第二个断裂是规划倡导者、规划制定者和有关部门之间的断裂。

在规划专家和地方政府共享的规划指导思想上，仍然设想的是单权力中心的以公共控制为基础的规划，而不是合作关系为基础的规划。这一乡村规划的地位仅仅在于是项目推进的一个载体。在实际的地方乡村的发展运作中，规划是否得到切实的讨论和实施并不是决定乡村发展实际进程的关键变量。规划和当地发展的关系是十分游离的。规划提交时限前，这一可持续发展规划被提交给委托方，但是当委托方将规划提交给县乡村有关部门和人员征求反馈时，有关反馈消息迟迟得不到回应，在等待很长时间后，得到的反馈信息是支离破碎的。但是，有一个要求是集中和明确的，就是为规划中列出的项目注明政策来源、使用资金数量和可能申请到资金的机构。这一要求说明：村庄规划并不是乡村发展政策执行的中心，它仅仅是目前的乡村发展行政体制需要的附属品，这一附属品在游离于村庄发展实际之上的项目执行流程中处于比较核心的地位，但是，在村庄发展的实际进程之中，它却并不重要。它在为下一步的村庄发展进程提供有力的争取资金的根据方面作用重要。因此，地方政府急需在总体性规划并不需要列出的项目资金来源、项目政策根据上被明确说明，简言之，地方政府需要把规划作为争取资金的合法性根据。凭借国际项目、大牌专家的噱头，要到钱才是硬道理。

在村庄可持续发展规划的制定过程中，地方政府在克服之前研究强调的短期行为、对农民能力和素质持有偏见之后，还将面临着新的困难，即如何突破分立的涉农部门体制，在规划制定中充分协同，为规划制定准备足够和具体信息，提供政策支持，如何超越任期限制和政绩冲动，为村庄长远目标谋划扎实的分阶段目标和发展项目。政府有效参与是乡村规划科学制定的前提。

村庄规划科学制定的重要一环，是政府对具体村庄的发展规划提出明确科学定位。政府的重要组成是县直涉农部门层次，涉农部门分立不能适应可持续综合发展规划制定的要求，这是目前乡村发展规划科学制定缺失的重要一环。涉农部门的跨部门参与和协商机制需要成为乡村规划体系建设的重要环节。在现有体制下，村庄规划中的政府参与呈现出有限、片面和缺乏效率等方面的特征。参与式规划的村民参与取决于政府的有效“参与”，这种参与的含义是：对乡村发展规划的科学定位决策的政府部门间协商；政府和村民协商；政府对规划制定体制的搭建。这种参与是村民参与的前提，或者说，两者将同步实现。

在乡村振兴战略的指引下，乡村规划的主导者是地方政府，设计师是被邀请的对象，或者地方设计部门参与地方政府主持的招标。基于目前的乡村规划处于典型村打造或者试点村推进的阶段，政府主导是必然的，也仅有少数村庄，具有自主邀请和确定设计师的主体意识和经济实力。在政府主导乡村发展规划的前提下，政府体制内部充分的沟通和协调机制将是决定规划质量的最重要环节。而正是由于政府体制内部不充分的沟通和非常落后的协调机制，使得作为本文案例的 Y 村庄发展规划失去了其应该具备的探索和确立乡村可持续发展机制的追求，而变成了切合实际程度较低、仅仅满足于和上位规划对应，乡镇政府满足既有目标的工具。名为可持续发展规划的规划制定出来了，可其独创性和可行性乏善可陈。可以预期，在村庄规划实践中，加强乡村规划的法定规划的权威性，加强乡村规划体系具有的协调不同层级管理能力和不同方面需求的规划协调思想，将会被突出强调。

参考文献：

- [1]叶敬忠，刘燕丽，王伊欢. 参与式发展规划[M]. 北京：社会科学文献出版社，2005.
- [2]钟真，封启帆，王翔瑞. 共享富农：农业农村现代化中的民生福祉增进[J]. 农村经济, 2021, (10).
- [3]郭占锋. 走出参与式发展的“表象”——发展人类学视角下的国际发展项目[J]. 开放时代, 2010, (01).
- [4]孙莹. 以“参与”促“善治”——治理视角下参与式乡村规划的影响效应研究[J]. 城市规划. 2018, (02).
- [5]戚成庭，徐晓鹏，时允昌. “参与式发展规划”理念的解读与反思[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2012, (01).
- [6]段德罡，桂春琼，黄梅. 村庄“参与式规划”的路径探索——芭扒的实践与反思[J]. 上海城市规划, 2016, (04).

[7]尼克·盖伦特,梅丽·云蒂,苏·基德等著,闰琳译.乡村规划导论[M].北京:中国建筑工业出版社,2015.

[8]房艳刚.乡村规划:管理乡村变化的挑战[J].城市规划,2017,(02).