

云南新动作： 干部规划家乡行动

2021 年以来，云南省开展了“干部规划家乡行动”，意欲何为？

文/ 刘成良 夏侯玮

云南全省干部有新行动。

2021 年以来，云南省开展了“干部规划家乡行动”，中共云南省委组织部、云南省农业农村厅等 8 部门联合印发了《关于开展“干部规划家乡行动”的通知》，明确将“干部规划家乡行动”作为党史学习教育“我为群众办实事”实践活动的重要载体，积极动员出生地或者生长地在云南本地的在外工作干部回到自己的家乡，利用 3 年时间，按照 2021 年底前完成 30%、2022 年底前完成 40%、2023 年完成其余 30% 的计划，完成全省行政村、农村社区村庄规划编制，帮助巩固拓展脱贫攻坚成果，让“土生土长”的公职干部为家乡高质量发展尽心出力，接续推进乡村振兴战略。

这一举措的出台引起了广泛关注，“干部规划家乡行动”能够解决哪些难题？在地方实践中存在哪

些不足以及需要注意的问题？

云南行动

乡村要振兴，规划要先行。科学合理的规划是实现地方持续发展，避免重复建设、无序建设的重要保障。尽管越来越多的专业力量长期参与了乡村发展的各项规划，但是如何让规划更接地气且符合农民需求，如何让规划与国家政策紧密结合，如何避免千篇一律的规划蓝图，是长期以来制约地方发展的重要瓶颈。

云南省临沧市率先行动起来。2019 年，临沧市响应上级部署要求，坚持规划先行，召开了全市城乡规划工作现场推进会，组织“万名干部规划家乡行动”，调动各部门公职人员参与家乡建设的积极性，该活动为两年后云南省出台全省范围

内“干部规划乡村行动”提供了宝贵的实践经验。

2021 年 7 月，云南省“干部规划家乡行动”项目组办公室（云南省自然资源厅）印发《云南省“干部规划家乡行动”工作手册》，通过“7 个环节 28 个步骤”指导全省各级各部门和回乡干部开展“干部规划家乡行动”，对返乡规划人员作出规范；9 月，云南各市也分别开展“干部规划家乡行动”信息系统实操业务培训，提升规划工作的专业化水平；11 月，全省“干部规划家乡行动”暨村庄规划业务培训班在昆明正式开班，着力构建专业高效的规划队伍；当前这项行动仍然在如火如荼进行之中。

破解哪些难题？

“干部规划家乡行动”为破解



动员干部回到家乡，让“土生土长”的公职干部为家乡高质量发展尽心出力，接续推进乡村振兴战略。

乡村基层发展困境起到了十分重要的作用，主要体现在三个方面：

首先，破解规划悬浮问题。规划不接地气、村庄千篇一律是过去乡村规划中的通病。一方面，由于专业人才的不足，地方政府为了完成规划任务，长期通过购买服务的方式，邀请第三方企业参与村庄发展规划的编制，但是在项目资金有限的背景下，一些公司为了保障盈利，在规划编制的过程中很难做到脚踏实地的调研，并广泛听取各方意见，往往通过“复制粘贴、局部改动”等形式来编制村庄规划，由于缺乏农民等主体的参与，结果导致一些规划脱离实际，应用价值不高，只能束之高阁，成为地方政府应付上级任务的一项应急作业。

另一方面，在过去发展过程中，基层政府也缺乏对于规划重要性的认识，往往是一任领导一种思路，

换了领导再换思路，重复建设、无序建设等问题较为突出，乡村发展缺乏统筹，不仅造成了资源浪费，而且也容易导致村庄发展中的各种乱象。

“干部规划家乡行动”则为本地图干部参与村庄发展规划提供了重要平台。在具体的操作方面，地方以乡愁乡情为纽带，通过各种传播媒介介绍在外公职人员、务工经商人员、乡贤能人公开制发倡议书，广泛动员在外人才积极参与到“行动”中来，充分整合乡镇干部、挂村领导、驻村第一书记和工作队、村两委成员、乡贤能人、党员群众代表等力量，群策群力，为制定切实可行的村庄规划提供人力保障。

其次，缓解人才不足矛盾。乡村振兴离不开人才的有效支撑，尤其是能够扎根基层、深入实践，有效把握基层问题的人才。

然而，当前乡村社会发展面临着两个方面的人才困境。一方面是本土内生型人才，为了获得更好的发展机遇，往往通过读书考学、经商务工等形式到更发达地区工作和生活，村庄则面临着空心化和精英流失的困境，发展乏力。另一方面是外来干部，受“逢进必考”、异地任职等因素影响，一些人存在着融入问题，主要表现为对乡村工作缺乏情感、工作作风悬浮、把基层公务员岗位当成跳板。

“干部规划家乡行动”能够在不改变人才人事关系的情况下，通过柔性参与的方式，充分发挥本地干部熟悉故土的优势，为其参与家乡发展、建言献策提供机会。

从当前实践来看，地方政府都高度重视这项行动，通过成立专班、加强督导等形式推动工作贯彻落实，同时还能够增进本土干部与外

地干部的交流,进而帮助基层干部融入家乡,缓解在村庄空心化背景下乡村精英不足的矛盾,推动乡村发展提质增效。

最后,解决项目支持困境。乡村发展不仅需要科学且接地气的规划引导,而且也离不开外部资源的有力支持。对于多数乡村而言,发展的瓶颈在于外部资源的匮乏,如何有效援引外部资源,如何将本地优势与外部发展机遇之间搭建桥梁,是影响乡村发展的关键要素。

除此之外,乡村发展还面临着另外一种悖论性困境,即在国家不断加强对乡村资源项目投入力度的背景下,乡村社会又经常出现项目落地难的问题。例如一些人通过漫天要价的方式来阻止村庄建设的公益性项目落地,造成项目施工受阻,最终又影响到村庄发展。

“干部规划家乡行动”通过为走出村庄并在体制内工作的精英,提供参与村庄发展的正式机会,为激活乡村内生动力提供了重要支持。一方面发挥他们熟知政策文本、工作经验丰富等优势,为村庄发展链接重要的外部资源,另一方面还可以发挥他们在乡村社会中的威望,通过熟人社会网络,进一步将国家政策转译为农民听得懂、接地气的话语,并与村庄实际结合起来,推动国家项目的顺利落地。

警惕两种问题

从政策设计来看,干部参与家乡规划具有诸多优势,然而如何能

够有效发挥治理绩效并实现预期政策目标,仍然还需要更多的保障机制设计。调研发现,当前的政策执行过程中也出现了一些问题,值得警惕。

一是要警惕村庄规划编制过程中的形式主义“走过场”问题。从基层实践来看,村庄规划的编制多数是由通过政府购买服务形式外包给第三方公司,公司虽然具有规划编制的技术优势,但是却很难真正深入了解村庄。过去一些地方规划脱离实际,就在于公司基于盈利目标,在缺乏充分调研的基础上,通过粗浅了解而编制出一些看似精彩但实用价值不高的规划文本。

“干部规划家乡行动”虽然将体制内的干部作为村庄规划编制中的重要意见采纳对象,前期通过大量的摸排工作来统计干部回乡意愿并进行分组管理,后期又通过组织座谈会、走访调查等形式来听取干部的规划意见,但是规划编制的主体仍然是公司,事实上由于干部的参与时间、精力有限,空间上又受到限制,提出的建议是否被考虑或采纳、为何没有采纳等问题缺乏有效的沟通和互动。

除此之外,还有一个问题必须要注意,并非所有的干部都擅长做规划。在地方政府广泛地动员下,有的要求干部应回尽回,回乡率要达到100%,由于经验能力以及个人积极性的差异,一些干部对于村庄发展规划也缺乏想法,即便是返回家乡,实际上所能做的也非常有限,

地方政府前期大量的组织动员工作并未转化为相应的治理绩效。

二是要警惕“争资跑项”中的权力隐形腐败问题。一些地方将干部回乡参与规划作为拓展地方公共关系的契机,并以此作为抢抓机遇、发展经济的重要渠道,这些本无可厚非,也是地方发展自主性的充分体现,但必须警惕在这一过程中容易出现权力隐形腐败问题。

一方面,由于一些干部掌握一定的审批权力或者社会关系较为丰富,能够在项目审批过程中发挥作用,从而成为地方政府拉拢和“俘获”的重要对象。通过家乡情谊、回馈乡梓等话语为地方争取项目,虽然被拉拢的干部并不必然在其中存在收受贿赂等行为,但是利用权力为家乡违规审批项目本质上是公权私用,拿着国家资源做公益,不仅是一种权力隐形腐败问题,危害项目资金的公平性,而且也有损于政府的公信力。

另一方面,地方政府在接待干部返故土参与规划的过程中,也要注意方式方法,避免将其作为拉项目、跑资源的公关对象,更要避免那种三六九等式的接待方式——有权力、有背景则笑颜相迎,无权无势则不冷不热,将赤诚为故乡奉献的行动变为一种无奈的尴尬。**策**

(作者单位:苏州大学中国特色城镇化研究中心、东吴智库,本文系苏州大学博瑞奖教金“铸牢中华民族共同体意识”(21BRRT006)阶段性研究成果)