



规划师

PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊
中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖

中文核心期刊 · 中国科技核心期刊 · RCCSE中国核心学术期刊



本期主题
扶贫攻坚与规划统筹

2018

总276期 第34卷(卷终)

12



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*M*A4*168*zh*P*
¥ 25.00*15000*24*2018-12

顾问单位: 中国城市规划协会
主管单位: 广西师范大学
主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司
承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司
雅克设计有限公司
协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心
武汉市规划研究院
中国航空规划设计研究总院有限公司
华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院
赣州市城乡规划设计研究院
成都市规划设计研究院
重庆市规划设计研究院
西安建大城市规划设计研究院
广东省城乡规划设计研究院
沈阳市规划设计研究院
华侨大学建筑学院

深圳市城市规划设计研究院有限公司
西安市城市规划设计研究院
长春市城乡规划设计研究院
长安大学建筑学院
广州市城市规画勘测设计研究院
吉林省城乡规划设计研究院
福州市规画勘测设计研究院
沈阳新建大城市规划设计有限公司
中国城市规划设计研究院深圳分院
深圳市华阳国际工程设计股份有限公司

目次

规划师论坛

- | | | |
|----|-------------------------|--------------------|
| 5 | 面向村民自治的精准扶贫规划机制与引导模式 | 董 慰, 陈 莹, 董 禹 |
| 12 | 基于乡村居民点空间重构的国家反贫困战略研究 | 陶德凯, 罗海明, 何 雨, 夏 季 |
| 18 | 县域精准扶贫规划编制方法与规划管理路径 | 耿 虹, 李彦群, 周博为, 陈 实 |
| 26 | 湖北贫困县规划统筹策略及脱贫路径 | 刘凌云, 陆 萱, 林小如, 郭 建 |
| 33 | 旅游精准扶贫背景下的村庄“内涵式”再生规划策略 | 杨正光, 王智勇, 张 毅 |
| 39 | 精准扶贫视域下河南乡村产业韧性化发展策略 | 王雨村, 李月月, 潘 斌 |

规划管理

- | | | |
|----|-----------------------------------|--------------------|
| 46 | 中国城乡规划法研究进展及展望 | 马军杰, 张 丹, 卢 锐, 朱国华 |
| 54 | 从“退二进三”到价值创新园区
——广州市工业用地的转型与回归 | 徐耀宽 |

专题研究

- | | | |
|----|---------------------|-------------------------|
| 63 | 面向规划应用的地理国情分类标准优化研究 | 詹庆明, 黄启雷, 赵中元, 肖 琨, 樊智宇 |
| 68 | 自然资源部统筹下的新型地理设计思路探索 | 管雯君, 杨传勇 |
| 73 | 三维信息化技术在城市规划管理中的应用 | 刘 颖, 贾秀荣 |
| 79 | 转型下城乡规划编制的信息化顶层设计 | 崔 羽, 顾 琼, 张霄兵, 李鹏飞, 唐 明 |
| 84 | 城乡规划数据统计分析系统的建设与应用 | 于 鹏, 李 刚, 张 恒 |

规划设计

- | | | |
|----|--------------------------------------|---------------|
| 90 | 国家级新区近期建设规划编制的刚性与弹性策略 | 许世光 |
| 96 | 整体协同视角下的新老城区有机衔接规划策略
——以开封城间区规划为例 | 黄丽玮, 杨 丽, 王万江 |

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场。
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明。
3. 本刊对所发表作品享有中文专有出版权, 请勿一稿多投。
4. 本刊对所发论文享有电子出版权, 如有异议, 请事先声明。
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及CNKI系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所截文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可。
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社
地 址: 广西南宁市青秀区月湾路1号
南国弈园6楼
邮政编码: 530029
电子信箱: planner@21cn.net
网 址: www.planners.com.cn
电 话: 社务室: 0771-2438005
编辑部: 0771-2437582 2436290
发行部: 0771-2438012 2436285
广告部: 0771-2438011 2418728
传 真: 0771-2436269

刊 号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
广告经营许可证: 450106084
账户名: 规划师杂志社
账 号: 45001604843052500696
开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行
国内总发行: 南宁市邮政局
国内邮发代号: 48-79
国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)
国际邮发代号: 4750M
定 价: 25元(人民币)
订 购: 全国各地邮局
邮 购: 《规划师》杂志社

主编：雷翔
副主编：毛蒋兴
助理主编：陈玉 欧阳东
理事会理事长：侯百镇
理事会副理事长：徐兵
本期责任编辑：祝桂丽
栏目编辑：李木子
美术编辑：唐春意

社长：沈伟东
副社长：徐兵 熊元鑫
编辑部主任：刘芳
经营部主任：杨一虹
发行部主任：郭敬锋
设计部主任：唐春意
办公室主任：李颖

顾问编委（以姓氏笔画为序）：

马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕斌 任致远 闫小培
李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿 邹时萌 邹德慈
张兴国 张庭伟 陈秉钊 陈晓丽 赵友华 赵宝江 柯焕章
耿毓修 唐凯 崔功豪 戴逢 戴舜松

编委（以姓氏笔画为序）：

丁成日 于一丁 王世福 王浩 王涌彬 王燕 毛兵
毛蒋兴 邓兴栋 刘延松 刘琳 李异 李琪 李越
余颖 张兵 陈韦 陈亮 武联 范钟铭 罗镇
周建军 郑振华 赵万民 段进 侯百镇 袁敬诚 顾朝林
徐兵 唐波 黄卫东 韩高峰 曾九利 温春阳 疏良仁
雷翔

- 103 健康导向下成都华西片区公共空间品质提升策略 吴欣玥
109 行人仿真的步行空间情景规划方法探索与实践 佟欣, 戴冬晖, 王泽中
116 基于农产品物流的城郊农业园区选址设计
——以贵阳市城郊农业为例 胡昌辉, 戴义

规划广角

- 122 应对城市非正规性：城市更新中的城市治理创新 楚建群, 赵辉, 林坚
127 从产业新城 PPP 透视城市治理结构的变迁
——基于增长联盟的视角 王宇彤, 张京祥, 陈浩
133 城市污染场地修复治理的基础支持体系研究 杨凌晨, 冯婧婕, 周聪惠, 怀玉蕊, 杨帆
140 要素流动视角下的苏南地区乡村振兴策略探讨 闫海, 顾萌, 葛大永

作品赏析

- 147 水城融合的“3-3-3”规划策略探讨
——以绍兴市河道（湖泊）岸线保护与利用规划为例 郭建列, 胡亚芳, 陈珍, 洪安龙, 陈青

随想杂谈

- 155 无人驾驶汽车时代的城市空间特征之初探 王维礼, 朱杰, 郑莘夷

聚落寻踪

- 161 微山湖畔的“湖光山色”：山东独山村传统聚落解析 庞艳, 姚子刚

其他

- 163 理事单位资讯
164 2018年（第34卷）总目次

《规划师》驻北京办事处

地址：北京市海淀区增光路甲34号
云建大厦806室
北京华蓝时代建筑设计咨询
有限公司
邮编：100037
主任：尤智
电话：010-88082608

《规划师》驻西安办事处

地址：西安市雁塔区电子西街三号
国昇设计有限责任公司
邮编：710065
主任：姬晓琳
电话：13572210458

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市静安区海防路421号
静工园1号楼6楼A区
华建集团华东建筑设计研究院
有限公司规划建筑设计院
邮编：200040
主任：莫霞
电话：021-52569588-8623

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道119号
丰盛商汇新5号楼4楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

《规划师》驻太原办事处

地址：山西省太原市杏花岭上肖墙
12号
德圣工程有限公司
邮编：030002
主任：张晋平
电话：0351-3523542

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路19号
雅克设计有限公司
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

印刷：广西地质印刷厂

出版日期：2018年12月1日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CN45-1210/TU*1985*M*A4*168*zh*P*25.00*15000*24*2018-12

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Gen Yuxiu
Dai Feng

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zou Deci
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Tang Kai
Dai Shunsong

Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Zhang Xingguo
Chen Xiaoli
Ke Huanzhang
Cui Gonghao

Editorial Board:

Ding Chengri	Yu Yiding	Wang Shifu
Wang Hao	Wang Yongbin	Wang Yan
Mao Bing	Mao Jiangxing	Deng Xingdong
Liu Yansong	Liu Gong	Li Yi
Li Qi	Li Yue	Yu Ying
Zhang Bing	Chen Wei	Chen Liang
Wu Lian	Fan Zhongming	Luo Bin
Zhou Jianjun	Zheng Zhenhua	Zhao Wanmin
Duan Jin	Hou Baizhen	Yuan Jingcheng
Gu Chaolin	Xu Bing	Tang Bo
Huang Weidong	Han Gaofeng	Zeng Jiuli
Wen Chunyang	Shu Liangren	Lei Xiang

Planners Forum

- 5 Mechanism and Guidance Pattern of Targeted Poverty Alleviation Planning for Villagers' Autonomy Dong Wei, Chen Ying, Dong Yu
12 National Anti-poverty Strategies Based on Spatial Restructuring of Rural Settlement Tao Dekai, Luo Haiming, He Yu, Xia Ji
18 County Level Accurate Poverty Alleviation Planning Compilation and Management
Geng Hong, Li Yanqun, Zhou Bowei, Chen Shi
26 Overall Planning Strategy and the Path to Poverty Alleviation in Poverty Stricken Counties of Hubei Province
Liu Lingyun, Lu Xuan, Lin Xiaoru, Guo Jian
33 Internal Regeneration Planning of Villages Through Targeted Poverty Alleviation by Tourism Development
Yang Zhengguang, Wang Zhiyong, Zhang Yi
39 Resilient Development Strategies of Precise Industrial Poverty Alleviation, Henan Province Wang Yucun, Li Yueyue, Pan Bin

Planning Management

- 46 Review of China's Urban Rural Planning Law Research Ma Junjie, Zhang Dan, Lu Rui, Zhu Guohua
54 From "Third Industry Priority" to "Value Park" Xu Yaokuan

Topic Study

- 63 A Study on the Optimization of National Geography Categorization for Planning
Zhan Qingming, Huang Qilei, Zhao Zhongyuan, Xiao Kun, Fan Zhiyu
68 New Geography Design under the Governance of National Resource Bureau Guan Wenjun, Yang Chuanyong
73 The Application of 3D Information Technology in Urban Planning Management in the New Era Liu Ying, Jia Xiurong
79 Top Level Design of Informationized Urban Rural Planning Cui Yu, Gu Qiong, Zhang Xiaobing, Li Pengfei, Tang Ming
84 The Construction and Application of Data Statistics and Analysis System in Urban Rural Planning Yu Peng, Li Gang, Zhang Heng

Planning and Design

- 90 Rigid and Flexible Strategies of Immediate Plan of National New District Xu Shiguang
96 Organic Connection of Old and New Districts from General Coordination Viewpoint Huang Liwei, Yang Li, Wang Wanjiang
103 Improving Public Space Quality with Health Orientation, Huaxi District, Chengdu Wu Xinyue
109 A Study on Scenario Planning of Walking Space Based on Pedestrian Simulation Tong Xin, Dai Donghui, Wang Zezhong
116 Suburban Agricultural Park Site Choice Based on Agricultural Produce Logistics Hu Changhui, Dai Yi

Planning Roundup

- 122 Response to Urban Informality: Innovation of Urban Governance in Urban Renewal Chu Jianqun, Zhao Hui, Lin Jian
127 Observing the Change of Governance Structure from PPP Mode in Industrial Town Wang Yutong, Zhang Jingxiang, Chen Hao
133 Research on Foundation Support System for the Remediation of Urban Brownfield
Yang Lingchen, Feng Jingjie, Zhou Conghui, Huai Yuhan, Yang Fan
140 Rural Revitalization in Southern Jiangsu from the Perspective of Factor Mobility Lü Hai, Gu Meng, Ge Dayong

Planning and Design Appreciation

- 147 A Study of "3-3-3" Planning Strategy of the Integration of Water and City
Guo Jianlie, Hu Yafang, Chen Zhen, Hong Anlong, Chen Qing

Opinions & Essays

- 155 The Characters of Urban Space in Automated Vehicle Era Wang Weili, Zhu Jie, Zheng Xinyi

Settlement Seeking

- 161 The Landscape of Weishan Lake: a Spatial Analysis of Dushan Traditional Lakeside Village, Shandong
Pang Yan, Yao Zigang

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong
Director: Shen Weidong
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin
Presidents of Council: Hou Baizhen
Vice Presidents of Council: Xu Bing
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Director of Administration Office: Li Ying
Editor in Charge: Zhu Guili
Column Editor: Li Muzi
Art Editor: Tang Chunyi

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co.,Ltd
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group
Edited and Published by: Magazine Office of Planners

Ad.Licence: NO.07,GICAT
Domestic Distributor NO. : 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation(P.O.B399,Beijing,China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:
6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China
530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn
ISSN 1006-0022
No: CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 25

本期主题：扶贫攻坚与规划统筹

【编者按】近年来，针对不同贫困地区的特点，我国提出了产业扶贫、旅游扶贫、电子商务扶贫和生态保护扶贫等多种脱贫、扶贫模式来推进农村扶贫工作，学术界对扶贫开发理论与实践内容的研究与探讨也日趋丰富，但将扶贫与城乡规划相结合的研究较少。面对扶贫攻坚的重大任务，城乡规划如何充分发挥其对贫困地区建设的引领和带动作用，统筹城乡发展与规划建设，是规划师需要探讨的课题。本期“规划师论坛”栏目以“扶贫攻坚与规划统筹”为主题，从理论层面探讨面向村民自治的精准扶贫规划机制与引导模式、乡村居民点空间重构策略，从实践层面探讨云南、湖北、河南等贫困地区的精准扶贫规划编制方法与管理路径、规划统筹策略与脱贫路径、村庄“内涵式”再生的旅游精准扶贫策略及产业扶贫韧性化发展策略，以飨读者。

面向村民自治的精准扶贫规划机制与引导模式

□ 董 慰，陈 莹，董 禹

【摘 要】当前，我国已进入精准扶贫攻坚阶段。在实现全部贫困户脱贫目标的最后阶段，指向农村自我“造血”能力的村民自治能力成为政府和学术界关注的重点。在这个过程中，城乡规划因其综合性和持续性，成为培育村民自治能力的重要手段。文章梳理了村民自治规划的相关理论与实践，明确了城乡规划在扶贫道路上的工作重点，并针对国内在村民自治的扶贫规划实践中出现的问题，归纳提出了面向村民自治的“启发”“同步”“自治”3个扶贫阶段，构建了相应的作用机制，进一步建立了“需求—资源—平台”的精准引导模式，形成了陪伴为主、资源精准引导及多元组织综合参与的规划引导策略。

【关键词】村民自治；精准扶贫规划；农村规划；规划统筹

【文章编号】1006-0022(2018)12-0005-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】董慰，陈莹，董禹. 面向村民自治的精准扶贫规划机制与引导模式 [J]. 规划师, 2018(12): 5-11.

Mechanism and Guidance Pattern of Targeted Poverty Alleviation Planning for Villagers' Autonomy/Dong Wei, Chen Ying, Dong Yu

[Abstract] At present, China has entered a crucial stage of targeted poverty alleviation. Villagers' autonomy, i.e. self-hematopoiesis of countryside, has become the focus of government and academia. Urban and rural planning has become a significant method to cultivate villagers' autonomy considering its comprehensiveness and sustainability. Reviewing the relevant theories and practice of villagers' autonomy planning, the paper clarifies the emphases and priorities of urban and rural planning during poverty alleviation, and summarizes three stages of the process: "enlightenment, synchronization, and autonomy" to build a correspondent mechanism. Finally, the paper establishes a "demand-resource-platform" targeted guidance pattern, formulates a planning strategy based on companionship, precise guidance of resources, and comprehensive participation of multiple organizations.

[Keywords] Villagers' autonomy, Targeted poverty alleviation planning, Rural planning, Planning integration

0 引言

贫困问题是我国“十三五”时期全面建成小康社会进程中需要解决的重大现实问题。2013年11月，习近平总书记到湖南湘西考察时首次提出了“精准扶贫”这一概念。在2015年减贫与发展高层论坛的主旨演讲中，习近平总书记将精准扶贫作为中国扶贫的基本方略。精准扶贫成为指导中国农村扶贫的基本方

针，学界和业界开始探索精准扶贫的规划理论与实践。

由于农村的自组织特性，村民自治组织成为贫困地区最基本的组成单元。以村民的视角进行扶贫规划，能够更加贴近村民生活、了解村民情况、精确把握农村发展的人地关系，将农村的发展与村民紧密结合起来。由此，这种村民自治组织成为扶贫规划的良好载体。然而，在传统由政府主导的自上而下的扶贫规划中，规划师作为技术人员参与规划，缺少沟通协调式

【基金项目】 国家自然科学基金资助项目 (51878204)、哈尔滨市科技创新人才研究专项资金项目 (2015RQGXJ065)

【作者简介】 董 慰，博士，哈尔滨工业大学建筑学院、寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室副教授。

陈 莹，哈尔滨工业大学建筑学院硕士研究生。

董 禹，通讯作者，博士，哈尔滨工业大学建筑学院、寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室副教授。

的实施过程。同时，村民受制于知情途径和规划知识而被动参与扶贫规划。因此，在精准扶贫的基层实践过程中，出现了村民自治组织的能力和权利不足等问题，严重影响了村民自治在精准扶贫过程中的组织成果^[1]。如何高效地把握扶贫规划的精准性，协调政府、基层自治组织与村民之间的相互作用关系，增强村民的主动性，强化村民作为受益主体的身份，成为精准扶贫规划的难点。基于此，笔者从村民自治的角度出发，探求以村民为主体地位、面向村民自治的扶贫规划机制和引导模式，以期为我国精准扶贫规划提供有效的参考建议，丰富我国精准扶贫规划的理论研究。

1 背景解析：精准扶贫、村民自治与城乡规划

扶贫规划是解决民生问题、打赢脱贫攻坚战的基本保证，涉及生态环境建设、基础设施服务保障、产业升级利用和科学监督管理等内容。改革开放以来，中国的扶贫规划取得了很大的突破，扶贫规划的思路、主体及各扶贫主体的权利也在不断调整，城乡规划和规划师在其中的地位与作用发生了转变。

1.1 国家扶贫思路发生转变

改革开放以来，中国经历了长达40年的扶贫规划历程。从1978年底中央工作会议和中共十一届三中全会提出“让一部分人、一部分地区先富裕起来，最终达到共同富裕”的共同富裕宣言，到党的“十八大”以来，精准扶贫、精准脱贫成为扶贫开发的基本方略，我国的扶贫规划思路经历了从区域扶贫向精准扶贫的转变。现阶段剩余的贫困人口呈现出分散布局的特点，这些贫困人口没有从以往的区域扶贫规划中获得与其他人一样的利益，使得初期以贫困区域为单元进行的扶贫规划难以覆盖全部贫困人口，难以实现2020年所有贫困人口全部脱贫的目标。相关学者也指出，

在没有精确地瞄准贫困户的情况下，区域扶贫开发会加剧贫困区域内富人收益多、穷人收益少的不平等现象，加剧收入差距^[2]。从区域扶贫转向精准扶贫，瞄准真正贫困的个体进行有针对性的扶贫规划成为现阶段扶贫攻坚与规划统筹的必然选择。在此背景下，针对贫困户个体，习近平总书记提出了“扶贫先扶志”“扶贫必扶智”的扶贫新论断，致力于改“输血”为“造血”，培养贫困村民的自主自治能力，发挥村民在扶贫规划中的主体力量，形成永续的发展模式。

1.2 村民自治在精准扶贫规划中的深化探索

不同于城市，农村社会是一种基于熟人关系的社会结构，其治理方式、生产生活、文化教育等方面都与城镇有着很大的不同。农村规划更应该以村民为主体，鼓励村民的参与^[3]。而农村自治组织作为其中最基层的组织，是村民参与规划、表达意愿的最直接途径。2017年党的“十九大”提出，要加强农村的基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。村民自治成为基层民众在治理过程中探索出来的最有效的模式。精准扶贫规划是在乡村治理基础上进行的更加精细、更加有针对性的规划方式，需要深入贫困户内部，了解和掌握贫困个体、家庭的基本情况，精准把握贫困原因和贫困对象，以期做到扶持的精和准。可以看出，在此过程中，村民的参与至关重要，村民自治作为一种以村民为主体的治理方式，能够立足于村民生活，发现问题并寻求原因，成为精准扶贫规划发展的内生动力。在此背景下，村民自治组织应将“选人”功能转变为“议事”功能，充分发挥村民内在的主动力量，使精准扶贫规划更有效地进行。

然而，由于村民在文化教育与专业领域上的差异，往往会导致村民对精准扶贫规划的认识不足，出现了自治组

织扶贫动力和规划能力不足等问题，不能有效实施精准扶贫规划。换句话说，村民的态度和能力决定了村民自治的质量。城乡规划如何面向村民自治，引导精准扶贫规划，提升自治组织的内在能力，实现精准扶贫规划，成为扶贫攻坚规划的重要议题。

1.3 城乡规划在村民自治规划中的特点转变

面对扶贫攻坚的重大任务，城乡规划作为综合指导地区建设的公共政策，应充分发挥其对贫困地区建设的引领作用，根据实际情况做出相应的转变。首先，在精准扶贫开发中，由于村民和自治组织的非专业性特点，城乡规划应具有很强的综合指导作用以带动扶贫规划的进行。新版的《城市规划编制办法》指出，“城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一”，这表明我国城市规划所关注的问题不应单单只限于物质形态方面，更要向综合的公共政策的统筹发展方向转变^[4]。其次，实现从项目推动向规划引导的规划模式转变^[5]。表现为城乡规划与自治组织进行直接对接，提供定制服务，突出过程化服务，建立从规划编制、规划调研到规划实施全程跟踪引导的规划机制，发挥城乡规划在精准扶贫中的引导作用。最后，由政府主导的自上而下的扶贫规划方式向以村民视角为基础的自下而上的扶贫规划方式转变。由政府进行控制发展的自上而下的意志表达难以契合基层的实际情况，导致一些主体对象对其产生负面影响，扶贫工作就不能顺利展开，扶贫规划的模式开始发生转变。基于村民自治的精准扶贫规划是以村民视角为基础的自下而上的扶贫规划方式，是基于村民本身意愿和利益需求进行的自我改善、自我发展与自我提升，有助于从深层次了解村民的实际需求和期望，解决自上而下规划中可能出现的问题，推动精准扶贫

规划的顺利进行。

2 理论构建：面向村民自治的精准扶贫规划机制

2.1 相关理论与实践研究及存在问题

2.1.1 村民自治规划的理论与实践进展

村民自治是一种以村民为主体的治理方式，是中国农村的一项基本管理制度。其概念缘起于改革开放后，民主意识的崛起促使其从乡绅、族长等主导向基层村民主导转变。针对政府等精英主导的规划出现的弊端，城乡规划由规划师主导的专业化模式向社区和民众共同参与的转变^[6]，认为公众应当在城乡规划过程中处于主导地位^[7]；同时，提出了以公众参与为核心，推动社区自治发展的“共同缔造工作坊”新模式^[8]。在农村规划中，公众参与的最高要求就是村民自治。在这一领域，不同国家和地区的学者与实践家进行了探索。在国内，王鹰翅等人提出了政府服务引导、村民参与决策、规划师从村民意愿出发制定和实施方案的村民自治规划路径，并在广州市开展乡村示范村庄的规划实践，形成了村民全程参与决策的乡村规划过程^[9]。此外，河北省曲周县小弟八村的村庄整治^[10]、厦门市海沧区美丽乡村规划^[11]、曹家村灾后重建项目^[12]等规划实践也初步表明本地村民参与自治的乡村规划建设有利于降低规划风险，提升规划的有效性。20世纪90年代，台湾地区形成了多种村民参与的规划模式，其多以村民为主，政府作为协调机构平衡多方主体的利益，社会组织共同参与规划决策，并在规划制定过程中引导村民建立自主发展的意识，这种规划形式取得了很大的成效^[13]。韩国推行政府引导、专家学者参与的方式来激发乡村社区的自主性，注重居民自主改造的乡村社会治理过程，通过对资源的挖掘、创建各主体之间的协作关系来调动居民的积极性，促进社区更好的发展^[14]；在此基础上倡导终身学习型的社区改造措

施，用以提升村民自治的意识与能力，将乡村社区规划由政府主导的村民动员型转变为协同发展的村民主导型^[15]。日本谷中地区强调社区规划中的基层性与自发性，注重社区居民参与意识与参与兴趣的培养，并建立教育工作坊，形成可持续的传承机制^[16-17]。

2.1.2 国内村民自治的精准扶贫规划实践与问题

近年来，随着扶贫规划的深入，各地出现了诸多乡村村民自治导向的扶贫规划实践，如广东省连南县连水镇三排村扶贫规划^①、贵州毕节市扶贫规划^②等。这些实践都强化村民在扶贫规划过程中的参与强度和自治能力，也取得了初步成效。但是，从2011年苏南常熟地区进行的一项村民参与农村规划认知与意愿的调查发现，“认为规划是村委会的事”和“看不懂规划的图件和文字”是村民不愿意参与农村规划的最主要原因^[18]。另一项针对浙江省某村庄的调查显示，村干部认为规划只是挂在墙上的图纸，“村民什么都不懂，不能听他们的”^[19]。此外，规划师在扶贫规划中大多站在主导地位对村民进行俯视观察，对村民了解不够，给予村民的决定权较少。概括来讲，当前面向村民自治的精准扶贫规划还存在以下问题：①村民自我的组织建设能力不足；②村民规划自治的权利较弱；③村民在规划参与中仍处在被动参与阶段，村民参与规划的热情不足；④村干部领导的自治组织形式单一、能力不足，对村民需求了解不够；⑤规划工作者的扶贫制度不完善，没有真正融入村民。由此可见，政府等上层机构引导的村民自治不能适应当前农村发展的现状，需规划师等能够更加深入村民内部的组织团队进行直接的沟通与引导。

2.2 面向村民自治的精准扶贫规划阶段

在上文分析的基础上，笔者将面向村民自治的精准扶贫规划过程进一步归纳为3个阶段（图1）：“启发”——改

变村民的思想，提高村民参与积极性；“同步”——与村民一起，发现问题并探究原因，引导村民进行扶贫规划；“自治”——村民独立发现问题并解决问题，实现终身学习受益的规划终极目标^[20]。这三个阶段的本质都是以村民为主体，站在村民的视角深入引导扶贫规划的实施。

(1) “启发”阶段。对农村而言，落后的经济条件限制了村民社会、文化和生活水平的发展。加之城镇化和工业化的快速发展，我国农村的“空心化”问题日益严重，青壮年人才大量流失，导致农村的常住居民文化素质水平低、思想观念保守，更关心如何在短期内获取更实际的经济补助，对扶贫规划的参与积极性不高、参与能力不足，使得自治组织的民主参与沦为一种单纯的“形式”参与，没有实际的实践效果。这种情况导致扶贫规划从制定到落地实施都与真正的扶贫需求有很大的差距。基于此，精准扶贫规划的第一阶段应从改变村民的态度出发，从思想上发生转变，向村民传递新的发展理念，帮助村民树立精准扶贫的信心，让村民能够自发地进行合作，积极地参与到扶贫规划中。

(2) “同步”阶段。由于村民没有相关的专业知识与扶贫规划的经验，村民自治的精准扶贫规划的第二阶段需要专业人员与村民一起合作策划。由规划师等专业人员深入村民内部，运用沟通交流的方式与村民建立伙伴关系，了解村庄的资源特征，与村民一起寻找扶贫规划的切入点，引导村民参与规划，提出规划建议，帮助地方村民寻找落实扶贫规划的手段。“同步”阶段也是整个扶贫规划最主要的阶段，其耗时最长，是能否成功进行精准扶贫的关键。同时，也起到承上启下的作用，是实现“授人以渔”的关键一步。良好的陪伴引导能够帮助村民建立自信心并积累经验，培育自主能力，有利于第三阶段的发展。

(3) “自治”阶段。这一阶段强调的是农村精准扶贫规划的自主性价值。在

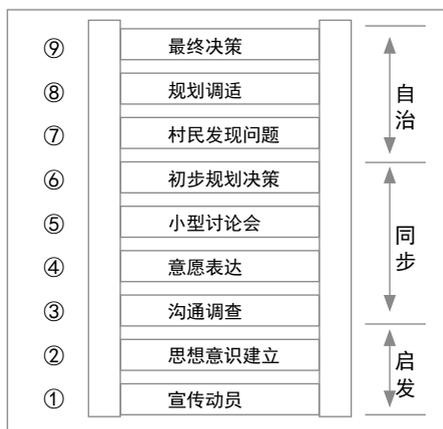


图1 面向村民自治的精准扶贫规划阶段示意图
资料来源：根据参考文献 [20] 绘制。

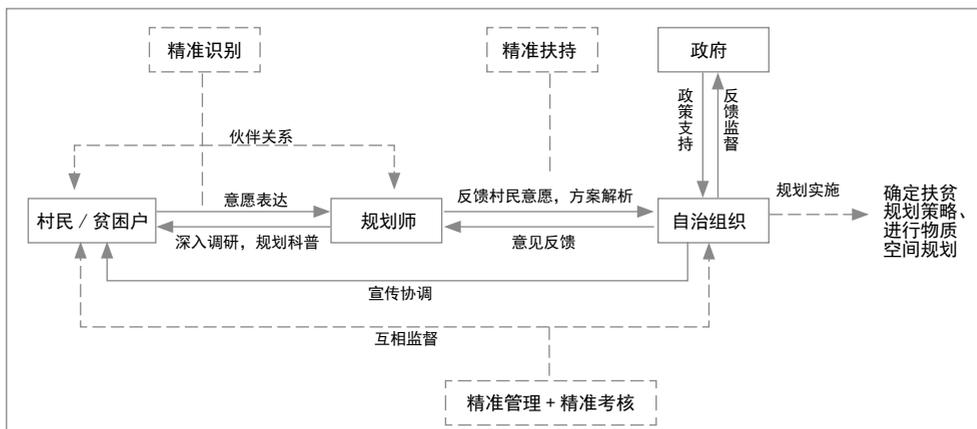


图2 面向村民自治的精准扶贫规划机制示意图

专业人员长时间的引导带领作用下，村民积累了很多经验，锻炼了自己解决问题的能力。故能够依靠这种经验和能力独立解决问题，是村民参与精准扶贫规划的最高追求。主要过程为：村民自己主动发现问题，并成立讨论小组进行决策商议；将扶贫改进意见反馈给自治组织及专业技术人员；由专业技术人员进行可行性评估并与村民进行互动交流，由村委会等自治组织实施。这种“自治”的扶贫阶段能够有效适应扶贫规划的动态发展，缩短策略制定的过程，使扶贫规划更有效率、更有针对性，成为真正的指向持续的规划。

2.3 面向村民自治的精准扶贫规划作用机制

根据上文分析可以看出，有效的面向村民自治的精准扶贫规划应从传统的以村委会等自治组织为主体的规划，转向以村民为主体进行的扶贫规划，规划师等专家团队深入村民内部，陪伴引导村民参与规划决策，其他自治组织作为为村民服务的机构或中坚力量，共同组成扶贫规划的作用体系。其作用机制从扶贫规划的参与主体、规划过程和预期结果3个角度来分析（图2）。参与主体包括政府、自治组织、规划师、村民和贫困户。首先，政府应提供政策和资金支持；其次，多种乡村自治组织应给予村民更多的自主权，并提供支撑手段。这里的自治组织是基于村民利益形成的

组织机构，来源于村民和贫困户，是整个扶贫规划的中坚力量。在扶贫规划前期，他们获得政府在扶贫方面的政策支持，并帮助政府搭建沟通平台，为贫困村民争取最大利益的政策支持；向规划师反馈政府的意见并介绍村民情况，使规划师能够更有针对性地进行后期的沟通规划；同时，对村民进行宣传和协调，提供形式与政策分析。在扶贫规划设计阶段，规划师协助自治组织进行专业性的介入参与，通过与村民进行解释、沟通、陪伴，取得扶持对象的信任并深入了解其行为特征，收集需求意见，协调多元诉求，提高村民的参与意识和参与度；在汇总规划诉求问题后，将规划意见和村民意愿反馈给自治组织；自治组织接受方案解析并根据自身情况进一步反馈建议，形成循序渐进、有针对性的扶贫规划设计过程。总体而言，就是在村民、规划师、自治组织三者的不断沟通中明确村民的需求与贫困原因，合理利用现有的资源条件，有针对性地制定扶贫规划方案，进行物质空间、公共政策等综合规划。

3 规划策略：面向村民自治的精准引导模式

基于以上阶段过程与作用机制的分析，面向村民自治的扶贫规划应以引导与陪伴的方式展开，遵循“需求—资源—平台”的精准引导模式（图3），强

调村民在规划过程中的参与性；通过规划师全方位陪伴村民的生产生活，挖掘村民的需求，确定资源与扶贫模式类型，适当引入多元组织协助扶贫规划的制定与实施，主要包括以陪伴为主的规划方式、资源的精准引导及多元组织的综合参与。

3.1 以陪伴为主的规划方式精准引导需求定位

面向村民自治的精准扶贫规划应以村民的需求为出发点，通过陪伴方式挖掘村民真正的需求，用以指导扶贫规划策略的制定。在传统的规划设计实施过程中，规划师站在较高的层面进行规划设计，难以解决基层的根本问题。而成立村民规划咨询小组等村民自治组织，加强专业人员与村民的沟通，能够增强村民参与规划的意识 and 能力^[21]。所以，以村民自治为主的扶贫规划，要求将规划师的参与转变为一种沟通、协调的过程。规划师作为整个过程的协调者，引导人们进行提议、讨论与协商^[22]，并通过真诚地倾听村民的诉求、生动地讲解政策规划，制定出易于理解的扶贫规划策略^[23]。在此现实背景下，规划师作为技术帮扶主体和农村外来人员，应从“主导”的规划方式转向“陪伴”的规划方式，将陪伴的理念渗透到扶贫规划的各个阶段，引导村民参与扶贫规划，准确定位贫困原因和需求，为后期的规划策略的制定打下基础。

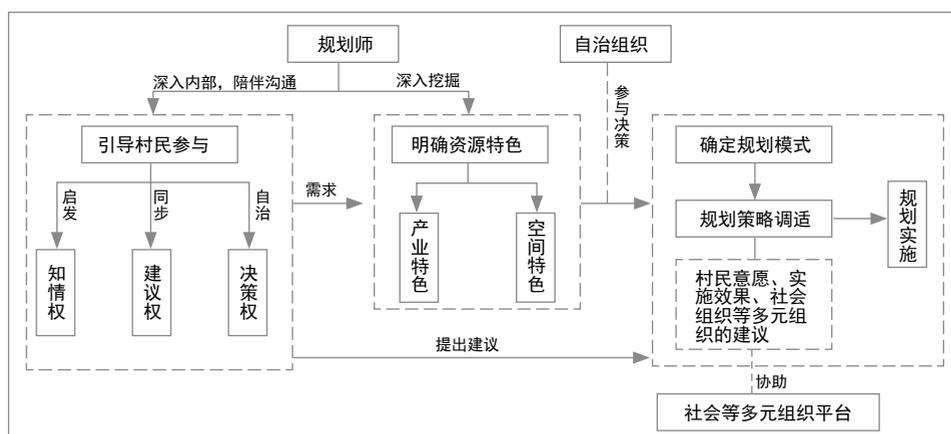


图3 面向村民自治的“需求—资源—平台”精准引导模式示意图

具体而言，在“启发”阶段，以陪伴为主的规划应达到转变村民思想、鼓励村民积极参与的目标。这首先就需要规划师主动融入农村生活，将自己看作新的村民，换位思考村民生活中存在的贫困问题。在亲身体会过程中与村民进行深入的沟通与交流，培植出一种村民信任的伙伴关系。其次，赋予村民规划初期的知情权，让村民了解更多相关的政策和可获取的利益。经过两种规划方式的转变，有助于村民敞开心扉，积极主动地配合扶贫规划的实施，为后期扶贫规划的需求定位及策略制定打下基础。

在“同步”阶段，以自治为本的精准扶贫规划是村民与规划师达成共识并同心协力实施规划的过程，强调“以智扶志”，改“输血”为“造血”，培育村民的自主能力。在扶贫规划设计过程中，规划师要融入村民中，搭建规划师、村民与自治组织等多主体之间相互交流的平台，在相互交流的过程中对农村需要扶持的目标主体进行精准识别与定位，在与村民的良好互动中明确扶贫的真正需求。在精准的扶贫需求定位基础上，赋予村民建议权，鼓励村民发声，促进规划师与村民及自治组织彼此之间在需求差异上的沟通、讨论，进而在精准扶贫的发展路径上达成共识。这个阶段也是整个“陪伴式”规划的重点，需要规划师发挥技术专长，利用生动易懂的图示语言与村民进行直接的沟通交流，这亦关系到整个扶贫规划的成败，

是村民和规划师共同决策的过程。

在“自治”阶段，以陪伴为主的规划主要体现在规划师作为村民意见的倾听者和存在问题的提出者。经历了“同步”阶段的陪伴过程后，村民已经具备了一定的规划经验和基本的规划专业知识，具备自己发现问题并提出解决措施的能力。所以在进行扶贫规划时，应赋予村民相应的决策权和监督权，在陪伴的过程中规划师由规划方案的讲述者转变为规划策略的倾听者，倾听村民的想法并提出更加专业的建议；规划师在倾听的过程中掌握当前阶段扶贫需要解决的根本问题和村民的根本需求，在村民自治组织讨论得出的规划意愿的基础上，帮助村民分析讨论问题，给予村民最优的扶贫规划方式。

3.2 资源精准引导规划实施

在确定村民扶贫需求的基础上，扶贫模式与资源类型是否能有效解决问题，对于扶贫规划的成功与否起到很大作用。只有采取适当的规划模式、设置符合乡村发展现状与发展特色的资源项目，才能最有效地实施扶贫规划。基于此，笔者归纳梳理了近年来各地的精准扶贫规划模式（表1），试图探索空间资源与扶贫规划模式的发展规律。具体可以将其归纳为基本保障型、产业提升型和技术创新型三大类型（图4）。基本保障型包括基础设施扶贫、教育扶贫中的基本素质教育扶贫、搬迁扶贫、就业扶贫及金

融扶贫，保证村民的基本发展能力，是村民生活的基础；产业提升型包括产业扶贫和旅游扶贫，体现了扶贫规划的地域特色与独特性，是村民自主生产获益的根本保障；技术创新型包括电子商务扶贫、教育扶贫中的专业技能培训和科技扶贫，是实现“授人以渔”的重要方式，能够提升村民获益的效率。

从实践可以看出，除了基本的保障外，农村的扶贫规划主要以产业扶贫为基础，以产业带动整个村庄的发展，并运用其他扶贫方式，提升扶贫的质量与效率。故面向村民自治的精准扶贫规划应在保障村民基本生活条件的基础上，根据村民需求与地区特色，精准挖掘当地的发展资源，带动产业的发展，并融合运用多种扶贫模式，实现扶贫效率的最大化。具体包括以下规划策略：

(1) 扶贫资源的精准挖掘与利用。乡村的产业发展只有结合原生的特色资源才能具有强大的生命力与持久性，才能使贫困户得到永久可持续发展的利益保证。只有精准把握当地的资源特色，才能制定出最适合贫困户脱贫发展的规划方式。因此，在确定贫困需求的基础上，首先扶贫规划应依托规划师的深入沟通、了解与观察，精确把握农村的空间与资源特征，瞄准并激活特色资源要素，将其进行分门别类，寻找最佳的发展方式。其次，以农业为基础建立产业链系统，在保障基本农业生产的基础上，拓展农业功能、培育农业特色品牌，生成新的产业模式和贫困户的发展功能。最后，培育新型的产业经营体系，发展家庭农场、农业发展合作社及旅游发展合作社等新型的经营主体，强化农户与各产业收益之间的联系，实现脱贫致富。

(2) 多种扶贫模式的精准融合。不同的扶贫模式可能衍生出不同的规划方式与引导途径，单一的模式很难发挥出最优的效果。在资源的精准定位与利用的基础上，还应统筹把握符合资源发展传播的最有效途径，做到多种扶贫模式的融合发展，包括产业、资源、政策和技术。

农村是以产业生产为基础的自治团体，应依托产业资源，实行产业扶贫模式，强调三次产业的融合，推动农业与旅游业发展的深度融合；突出资源的整合，避免造成资源的浪费，集中打造农村教育、医疗等基础保障设施，实施基本保障扶贫模式；强化政策的结合，整合异地搬迁、就业、投融资等新的扶贫政策；提供技术的支持，顺应“互联网+”的新型发展趋势，实行电商扶贫模式，将其与产业扶贫模式相结合，解决因交通不便等带来的产业发展困难等问题，增加宣传、传播和销售的途径，并开展技术培训等提升村民自治生存的能力。有效的精准扶贫规划应结合自身的特点与

需求，精准地选择多种扶贫模式，实现产业、资源、政策和技术方面的需求。

3.3 搭建平台引导多元组织参与

当今社会正趋于形成多元组织参与的协作规划形式，社会多元组织的参与有利于解决多种诉求，丰富民众参与形式，是基层社区治理的关键一步^[24]。如何提高多元协作规划的质量与效率是社区发展的重点^[25]。农村扶贫规划中的村民自治也不是说只有村民自己参与，村民是整个规划的主要参与者和决策者，但是还需要社会多元组织的协作参与，帮助当地村民掌握专业技术，提出发展建议等，使规划策略更加全面，实施过程更

加顺利。基于此，在明确扶贫需求、开发资源与扶贫模式的基础上，倡导多元组织参与，加入社会组织、地方自愿团体等，以推进扶贫规划的最优实施(图5)。

(1) 搭建多方协作的技术平台，引导多元组织参与。城乡规划统筹各方，有针对性地搭建技术平台，精准投放项目资金，建立其他组织与村民自治组织的协调共建机制，将精准扶贫的城乡规划转换成一个沟通村民、政府、社会多元组织的协作平台。在村民自治参与决策的基础上，以多方协作的技术平台开放公众参与渠道，号召社会人才团队组成规划决策研讨会、技术培训工作坊、爱心基金供给社等社会多元组织，对村

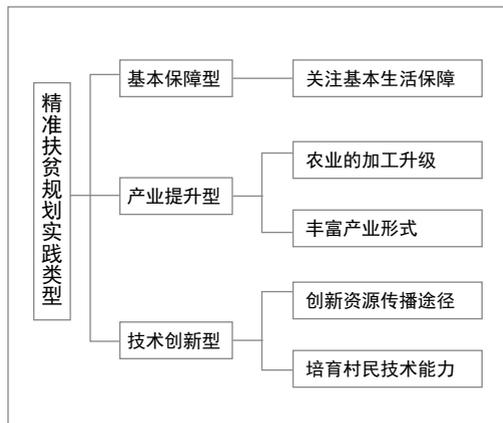


图4 精准扶贫规划实践类型示意图

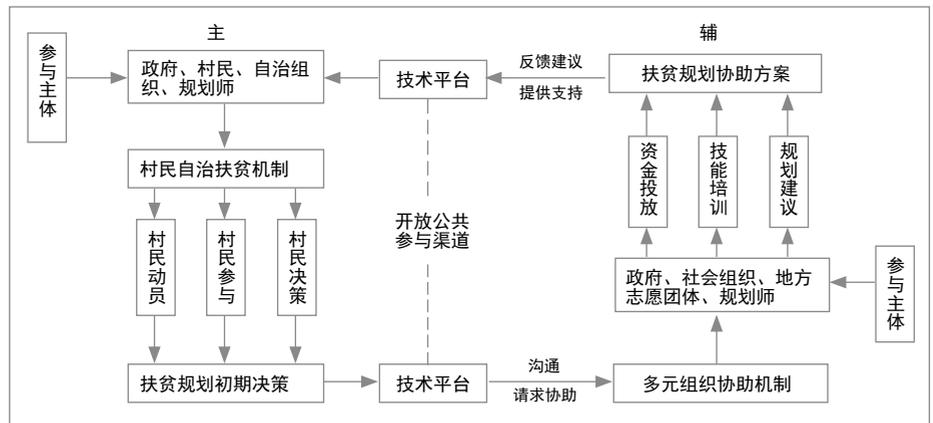


图5 多元组织参与的综合自治模式示意图

表 1 全国各地精准扶贫规划模式汇总

案例地区	产业扶贫				旅游扶贫	基础设施扶贫	电子商务扶贫	教育扶贫		科技扶贫	搬迁扶贫	就业扶贫	金融扶贫
	种植业	养殖业	工业	加工业				基础素质教育	技能培训				
福建建宁县	✓				✓		✓		✓	✓	✓		✓
广东连南县连水镇三排村	✓	✓				✓	✓	✓			✓		
贵州习水县	✓						✓					✓	
贵州纳雍县	✓			✓	✓		✓		✓			✓	
贵州兴仁县	✓				✓		✓						
湖南花垣县排碧乡十八洞村	✓	✓		✓	✓	✓							
甘肃陇南市	✓				✓	✓	✓		✓				✓
四川秦巴山区	✓						✓						
甘肃田家河乡元古堆村	✓				✓	✓						✓	
陕西丹凤县	✓	✓	✓	✓	✓				✓		✓	✓	
宁夏盐池县		✓				✓							✓
云南滇西地区	✓			✓	✓	✓			✓	✓			✓
四川简阳平泉镇黄岭村	✓				✓	✓	✓		✓		✓		

民的决策进行建议或给予村民资金和技术方面的帮助,并将这种组织力量或组织建议反馈给村民,根据其意愿进行选择并提出新一轮的建议,再一次借助技术平台将新的实施方案传达给社会多元组织并进行反馈与帮助。在这种动态的循环参与过程中确定最终的规划决策和实施方案。

(2) 强化管理机制,保证村民的主体地位。多元组织参与过程中,参与主体仍是村民,由村民选择决定多元组织的反馈建议与帮扶措施。故应实行长效的管理机制,在增强农村扶贫社会多元组织参与的同时,明确划分多元组织的参与边界和参与权利,避免出现社会组织等其他组织赋权过大、侵占村民权利的现象。落实动态的管理系统,对各个参与组织的权利管辖范围进行实时监控,并建立动态考核制度,用以考察扶贫效果和村民的参与程度,保证村民的主体地位。

4 结语

当前中国正处于扶贫攻坚的关键时期,发挥村民主体作用是保证扶贫工作精准进行的关键。但现阶段,该领域的规划理论不足以支撑实践的进行,如何提升村民的参与质量和参与效率是面向村民自治的精准扶贫规划急需解决的问题。基于此,本文从村民自治的视角对精准扶贫规划理论及方法进行了研究补充:一是从精准扶贫、村民自治和城乡规划的相互关系出发,明确城乡规划在这一领域发挥的作用;二是基于村民自治规划的理论实践与问题,对面向村民自治的扶贫规划理论进行构建,明确其阶段过程与作用机制;三是为实现所构建出的理论框架提出相应的规划策略。三者相互衔接,共同形成了新的扶贫规划理论与实践框架。然而,本文虽搭建了村民自治的扶贫规划框架,但主要集中在规划设计实施过程,探讨鼓励村民积极参与并协调多元组织完善规划策略

的机制,尚未对后期的实施评价和监督进行管理进行深入研究。未来应重点关注村民自治的扶贫规划机制的优化、实施效果评价等方面,逐步丰富与完善该领域的理论,并进一步推广到城镇社区层面,为其提供相关理论参考。■

[注 释]

- ①实行“双到”(“规划到户、责任到人”)的扶贫瞄准机制,运用“参与式”的方法,结合贫困村发展计划,帮扶单位的负责人与贫困户共同制定脱贫计划。
- ②毕节市是近年来贵州省扶贫攻坚工作的主战场,其开发工作逐渐转向“造血式”和“参与式”,积极推进产业扶持等“六个到村到户”的扶贫方案。

[参考文献]

- [1] 万江红, 苏运勋. 精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角[J]. 贵州社会科学, 2016(8): 149-154.
- [2] 李小云. 我国农村扶贫战略实施的治理问题[J]. 贵州社会科学, 2013(7): 101-106.
- [3] 孙莹, 张尚武. 我国乡村规划研究评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 74-80.
- [4] 何明俊. 西方城市规划理论范式的转换及对中国的启示[J]. 城市规划, 2008(2): 71-77.
- [5] 邓伟曩. 统筹规划, 规划统筹——面向管理的规划院转型思考[J]. 城乡规划, 2017(6): 9-11.
- [6] 孙施文, 殷悦. 西方城市规划中公众参与的理论基础及其发展[J]. 国际城市规划, 2004(1): 15-20.
- [7] 申洁, 李心雨, 邱孝高. 共享经济下城市规划中的公众参与行动框架[J]. 规划师, 2018(5): 18-23.
- [8] 黄耀福, 郎崑, 陈婷婷, 等. 共同缔造工作坊: 参与式社区规划的新模式[J]. 规划师, 2015(10): 38-42.
- [9] 王鹰翅, 何豫. 村民自治下的村庄规划研究与实践——以广州市美丽乡村示范村庄规划为例[J]. 城市规划学刊, 2014(增刊1): 119-124.
- [10] 武秀梅, 郝晋珉, 艾东. 自主式村庄整治影响因素研究——乡村社会治理的视角[J]. 上海城市规划, 2015(4): 34-40.
- [11] 陈敏. 基于“社区营造”视角的新农

村社区规划方法探索——以厦门市海沧区美丽乡村(社区)规划实践为例[J]. 小城镇建设, 2015(10): 66-71.

- [12] 周珂, 顾晶. 村民自治下的传统村庄规划管理——以曹家村灾后重建为例[J]. 城市规划学刊, 2017(2): 87-95.
- [13] 彭皓栋. 台湾社区营造理念在乡村规划与建设中的应用研究[J]. 小城镇建设, 2018(6): 64-68.
- [14] 魏寒宾, 唐燕, 金世铺. 基于政府引导与政民合作的韩国社区营造[J]. 规划师, 2015(5): 145-150.
- [15] 李正连, 王国辉. 韩国的社区营造与终身学习[J]. 职教论坛, 2015(6): 60-63.
- [16] 高沂琛, 李王鸣. 日本内生型社区更新体制及其形成机理——以东京谷中地区社区更新过程为例[J]. 现代城市研究, 2017(5): 31-37.
- [17] 樊星, 吕斌, 小泉秀树. 日本社区营造中的魅力再生产——以东京谷中地区为例[J]. 国际城市规划, 2017(3): 122-129.
- [18] 王雷, 张尧. 苏南地区村民参与乡村规划的认知与意愿分析——以江苏省常熟市为例[J]. 城市规划, 2012(2): 66-72.
- [19] 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(2): 70-77.
- [20] Sherry R. Arnstein. A Ladder Of Citizen Participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969(4): 216-224.
- [21] 许景. 当前我国村庄规划的反思——从“鲁侯养鸟”谈起[J]. 规划师, 2015(6): 139-143.
- [22] 刘达, 郭炎, 祝莹, 等. 集体行动视角下的社区规划辨析与实践[J]. 规划师, 2018(2): 42-47.
- [23] 曹轶, 魏建平. 沟通式规划理论在新时期村庄规划中的应用探索[J]. 规划师, 2010(增刊2): 229-232.
- [24] 尹广文, 李树武. 多元分化与关系重构: 社会组织参与城市基层社区治理的模式研究[J]. 理论导刊, 2015(10): 35-39.
- [25] 袁媛, 刘懿莹, 蒋珊红. 第三方组织参与社区规划的协作机制研究[J]. 规划师, 2018(2): 11-17.

[收稿日期] 2018-08-28

基于乡村居民点空间重构的国家反贫困战略研究

□ 陶德凯, 罗海明, 何雨, 夏季

【摘要】 贫困问题是全球发展的重要议题, 反贫困也是我国长期坚持的国家战略。文章首先阐释了作为阶层问题的发达国家贫困问题与作为后发问题的发展中国家贫困问题, 在此基础上提出了我国贫困问题特有的空间属性特征; 其次, 基于“体系性”与“个体性”的二重性分析了从分散到集中过程中特定空间(乡村)贫困的形成机理与内在逻辑, 由此提出了走出贫困的乡村居民点空间重构的4个原则; 最后, 回归空间视角, 提出基于精准扶贫下乡居民点空间重构的策略保障。

【关键词】 贫困问题; 反贫困; 乡村居民点空间重构; 精准扶贫

【文章编号】 1006-0022(2018)12-0012-06 **【中图分类号】** TU981 **【文献标识码】** A

【引文格式】 陶德凯, 罗海明, 何雨, 等. 基于乡村居民点空间重构的国家反贫困战略研究 [J]. 规划师, 2018(12): 12-17.

National Anti-poverty Strategies Based on Spatial Reconstruction of Rural Settlement/Tao Dekai, Luo Haiming, He Yu, Xia Ji

[Abstract] Poverty is an important global development issue, and anti-poverty is a long-term national strategy of China. First, this paper explains the poverty problem of developed countries as a class problem and the poverty problem of developing countries as a latecomer problem. On this basis, the unique spatial attribute characteristics of poverty problem in China are put forward. Secondly, with the duality of “systematicness” and “individuality”, this paper analyzes the specific space in the process from decentralization to centralization—the formation mechanism and internal logic of rural poverty. Thirdly, the paper points out that four principles of spatial reconstruction of rural settlements out of poverty. Finally, the principle and strategy of spatial reconstruction of rural settlement for targeted poverty alleviation was proposed.

[Keywords] Poverty issue, Anti-poverty, Spatial Reconstruction of rural settlement, Targeted poverty alleviation

党的“十九大”报告明确提出, 到2020年要全面建成小康社会。所谓“全面”, 就是在通往小康社会的路上不让一个人掉队, 就是要地不分东西、人不分南北, 都能充分享受到社会主义现代化建设的成果。全面建成小康社会的一项重要标志就是彻底消除贫困问题。早在2015年6月, 习近平总书记就在贵州遵义召开的部分省市区党委主要负责同志座谈会上明确提出: “确保贫困人口到2020年如期脱贫”。自此, 反贫困上升为国家战略, 成为国家意志。自2013年以来, 我国反贫困工作成效显著, 全国农村贫困人口累计减少6853万人, 贫困发生率从2012年末的10.2%下降至3.1%。但是, 按照现行国家贫困标准测算, 截止到2017年末, 我国仍有3046万农村贫困人口^[1]。

反贫困工作越到最后, 难度越大。随着国家反贫

困工作进入冲刺期、攻坚期、决胜期, 迫切需要新的视角、理论与方法来认识和指导实践工作。结合我国城镇化水平及其发展特征, 以及当前贫困现象主要发生在乡村地区这一特点, 本文以贫困地区乡村居民点的空间重构为切入点, 予以理论上的分析与阐释, 并提出基于精准扶贫的乡村居民点空间重构的相关对策与建议。

1 空间耦合性: 全球视野下贫困问题的中国属性

贫困, 既是一种历史现象, 又是一种全球现象。作为一种历史现象, 贫困的实质是生产资料的匮乏与不足, 与人口、资源、环境等因素息息相关。早在18世纪, 著名经济学家、社会学家马尔萨斯就提出了贫困问题的人口学原理: 生活资料数量的增加遵循

【基金项目】 国家自然科学基金项目(51708471、51608404、51408248)、青年千人计划基金项目(D1218006)、中央高校基本科研项目(2016IVA031、2017IVB044)、江苏省社科规划办社会科学基金基地项目(15JDD009)

【作者简介】 陶德凯, 博士, 注册城市规划师, 南京工业大学建筑学院副教授。

罗海明, 博士, 南京市规划局总体规划处处长。

何雨, 通讯作者, 博士, 江苏省社会科学院副研究员。

夏季, 硕士, 注册城市规划师, 南京市园林规划设计院有限公司景观设计所所长。

的是算术级数定律，而人口规模的增长遵循的则是几何级数定律。这意味着生活资料数量的增加赶不上人口规模的增长，这是自然的、永恒的规律。按照这一逻辑，贫困是人类无法改变的集体命运。1957年7月，针对中华人民共和国成立初期高速工业化运动中出现的资源紧张问题，我国著名人口学家马寅初指出：中华人民共和国成立后的4年里，年均人口增殖率为2%，照此推算，50年后全国人口将达到16亿。正如其所言：“对人口若再不设法控制，难免农民把一切恩德变为失望与不满。”^[2]尽管马寅初的论调带有强烈的马尔萨斯主义色彩，但还是旗帜鲜明地指出了人口快速增长与资源有限之间的矛盾。客观地看，无论是马尔萨斯还是马寅初，他们所持的都是一种总体性的贫困观，即在人口再生产与物质再生产的二律背反矛盾律的交互作用下，贫困几乎是一种无法逃避的历史宿命。作为一种历史现象的贫困，表明了贫困的时间属性：直至今天，贫困依然是人类所要面对的一个重大议题。而作为一种全球现象的贫困，则表明了贫困的空间属性：纵观寰宇，几乎没有一个国家或地区能够置身之外，都难免要受贫困问题的困扰。

随着生产力的急剧发展，无论是时间尺度下的贫困，还是空间尺度下的贫困，其内涵与形态都在发生变化。例如，在漫长的历史过程中，作为历时向度的时间，成为叙述人类故事的共性中轴；而作为共时向度的空间，却在叙述人类故事中成为个性因素。由此，时间的一般性与空间的特殊性在赋予贫困问题共性挑战的同时，也赋予了其个性性格。综观现阶段我国的贫困问题，需要从全球视野下的空间视角展开探讨，才能在此基础上形成对我国贫困问题的个性化认识与研判。

下文结合贫困发生场域的两种类型：发达国家的贫困问题与后发国家的贫困问题的国际比较分析，得出我国贫困现象的特殊属性。

1.1 作为阶层问题的发达国家贫困问题

何谓发达国家？通常是指那些在经济工业化、政治民主化、治理法治化、文化多元化等方面率先完成现代化的国家或地区，典型的如北美、西欧、日韩等。经过快速的工业化和多年的发展，这些国家总体上告别了资源短缺，基本走出了马尔萨斯人口论中的贫困阴影，进入了美国经济学家约翰·加尔布雷思提出的所谓“丰裕社会”阶段^[3]。之所以说发达国家是“总体上”进入了令人艳羡的“丰裕社会”阶段，原因在于霓虹灯下有阴影，贫困同样是其挥之不去的社会问题。当然，发达国家的贫困有着自身的空间属性特征（即结构性贫困），如有研究发现，生活在贫困线以下的人口甚至占到国家总人口的15%左右^[4]。总体而言，发达国家贫困问题的特征如下：

一是以相对贫困为主。受益于高度发达的工业化物质文明及体系化较为完善的社会保障系统，发达国家居民在生存意义上的需求基本能够得到满足（通常发达国家采用十等分法或人均收入半值法来确定相对贫困人口，由此导致发达国家贫困人口的生存条件远远优于发展中国家）。例如，按照2015年美国政府的贫困线标准，个人年收入低于11770美元、两口之家年收入低于15930美元、三口之家年收入低于20090美元、四口之家年收入低于24250美元，即为贫困人口^[5]。

二是以城市贫困为主。这与其城市化程度和水平较高有关。研究发现，主要发达国家的城市化率基本上都超过了80%，甚至达到90%。这意味着绝大多数国民生活于城市之中，因居民收入差异、居住隔离和阶层分化等因素交织，导致城市成为贫困的主要发生地。而农村地区由于人口密度较低、人均占有土地等生产资料水平较高，贫困发生率反而要低得多。

三是与种族、性别和年龄具有较高相关性。以美国为例，2014年美国发生贫困率为14.8%，其中黑人贫困率为

26.2%、拉美人贫困率为23.6%、非拉美白人贫困率只有10.1%。受劳动力市场上性别歧视的影响，妇女工资普遍低于平均工资水平，导致女性特别是单身母亲的贫困比例相对较高。此外，贫困人口集中于无人赡养的老年人和无人抚养的儿童。

1.2 作为发展问题的后发国家贫困问题

何谓后发国家？这是相对于发达国家而言的，通常指在工业化、城市化发展水平与程度上还没有发展起来或正在发展的国家。纵观全球，在人类数百年的工业化与城市化历史中，除了诸如西欧、北美等国家外，能够成功跻身现代化的国家少之又少。绝大多数的后发国家都是在第二次世界大战后掀起的民族解放运动中独立建国的，不但基础差、底子薄，而且往往只有形式上的领土主权，却没有与之相应的内政治权。各个国家推行的工业化与城市化行动，不得不服从发达国家主导的国家政治经济秩序约束与控制，甚至没有独立完整地制定经济社会发展政策的能力。正如美国社会学家沃勒斯坦所刻画的那样：在资本主义主导的世界体系中，国与国之间存在着严密的等级，少数国家成为核心国，多数国家成为它们的附属国^[6]。阿根廷学者劳尔·普雷维什进一步指出：在世界经济领域中，后发国家与发达国家之间是一种依附、被剥削与剥削的关系^[7]。这一属性意味着置身于世界体系中的后发国家本身就是这一体系中的贫困国家。与发达国家的有限贫困不同，后发国家基本上是总体性贫困。大致来说，后发国家贫困问题的特征如下：

一是以绝对贫困为主。基本上属于物质生存意义上的绝对贫困，甚至有相当一部分可以称为极端贫困，是现代文明标准下的温饱型贫困。

二是占据人口中的大多数。后发国家的贫困人口，规模大、比重高。从全球范围看，在那些连维持基本生存的物质条件都没有保障的绝对贫困人口中，

绝大多数都是生活在后发国家。

三是乡村贫困与城市贫困并存，但以乡村贫困为主。受城市化与工业化的非平衡性影响，相对城市而言，农村是贫困的主要发生地，但是大规模贫民窟的存在也在向世人表明，城市也并非想象中的天堂。

1.3 作为空间问题的中国贫困问题

改革开放让中国经济社会发生了翻天覆地的变化。经过40年的奋斗与积累，中华民族走进了从站起来到富起来再到强起来的新时代。中国特色社会主义现代化事业的累累硕果，使中国贫困问题具有二重性：一方面，像发达国家一样，贫困人口已经成为少数，仅占总人口的3%左右，并有望在2020年按照国定贫困标准全面脱贫；另一方面，又像后发国家一样，贫困人口主要集中在农村地区，特别是中西部、老少边穷地区。

贫困问题的二重性，根源于对当代中国属性判断的多重性。例如，从经济规模看，我国已经位居世界第二，仅次于美国，相当于排在第三位的日本的两倍多；但是从以美元计价的人均GDP绝对值看，根据国家统计局数据，2017年中国全年人均GDP为8836美元，连美国的20%都不到。显然，与发达国家相比，我国具有鲜明的后发国家烙印，但与其他后发国家相比，又几乎达到了发达国家水平，特别是从工业化与城市化发展状态看，远远超过绝大多数后发国家。

置身于全球视野，意味着中国的贫困问题是一个空间性问题，既不同于资本主义体系下由资本剥削或劳工市场能力不足导致的贫困，又不同于后发国家因国家能力不足^[9]而导致的发展型贫困问题。空间性视角下的中国贫困问题，更多的是国家现代化战略安排与特定区位空间地理障碍叠加效应的结果。一方面，源于国家层面实施的非均衡发展战略，以优先城市、优先工业、优先东部为主要内容的现代化战略安排，导致了

中西部乡村地区成为贫困的交汇区。另一方面，中西部地区的自然地理地貌客观上加剧了发展的困难，如高山大川、交通闭塞的自然地理环境让市场经济与工业文明无法惠及。由此可见，中国的贫困问题不同于发达国家制度体系安排的必然性，也不同于后发国家的发展不足性，而具有阶段性、地域性，是社会现象与特定空间的耦合。换言之，即空间耦合性构成了贫困问题的中国属性与中国个性。从逻辑上看，既然贫困问题附着于空间上，是特定空间的派生物，那么只要打破二者的外在关联性，就可能为走出贫困找到一条新路。因此，可以通过空间的社会化重构，推动贫困现象的重构，从而获得“走出贫困”的可能。

2 从分散到集中：乡村居民点空间重构的经济社会逻辑

空间，既是自然的，又是社会的。自然性是空间的原生属性，受自然地理、物理化学等规律的作用与影响。然而，一旦空间成为人类从事生产、生活活动的特殊场域后，它又是社会的，建立起了人类活动与空间秩序的社会性关联。从自然性向社会性的拓展，赋予了空间多重意象：空间的自然性属性在为人类提供生存必要资源禀赋的同时，也限定了空间社会性属性的尺度与范围，并在长期的互动中形成人、资源与环境的平衡。然而，一旦人类活动的经济社会运作范式或逻辑发生根本性变化，原本的平衡就必然被打破。如果无法适应新的经济社会范式或逻辑，那么就会与主流社会脱节。在此意义上，具有中国特色的贫困问题的空间耦合性，相当程度上就是这一地域的社会无法跟上或脱节于新的经济社会运行范式或逻辑。人类活动与空间的耦合，主要以居民点的形态呈现。在此背景下，打破贫困的自循环，其核心就是对乡村居民点进行空间重构，以摆脱路径依赖下空间对贫困的束缚与锁定。

2.1 乡村居民点空间布局变化的新逻辑

乡村作为人类的聚居点，与人类文明息息相关，不仅为人类提供了从流动到定居的栖息所，还为人类提供了基本的生存资料。在数千年的人类历史中，围绕着生产生活、宗族繁衍和文化休闲等人类活动，乡村依托具体的自然地理特征，形成了乡村居民点的规模格局与空间结构。然而，受以工业化、城市化为主要内容的现代化文明冲击，乡村居民点的旧格局正在遭遇千年未有的变化。而经济社会运行范式或逻辑的现代化转型，既是形成当前贫困空间耦合性的根源，又是推动乡村居民点空间重构的动力。大致来说，形塑乡村居民点空间格局的逻辑新变化主要表现在3个层面：

一是从农业文明逻辑向工业文明逻辑的转变。依托于特定的自然地理空间，以有机物为劳作对象，主要借助于人力、畜力和自然力开展活动，是农业文明的主要特征，也是形塑乡村居民点空间格局的根本动力与逻辑。与之相反，工业文明已经摆脱了生存的空间束缚，解放了人力、畜力，而代之以机械力，特别是摆脱了时间的限制，能够不问寒暑、不分昼夜地开展生产活动，这意味着人们可以在更为广泛的范围内选择聚居点。两相比较可以发现，仅就效率而言，工业化生产方式具有压倒性优势。由此可见，贫困之所以耦合于乡村空间，其经济根源就在于农业文明在新的经济社会运作范式或逻辑下的溃败。

二是从自然经济逻辑到商品经济逻辑的转变。如果说农业文明与工业文明之分还属于生产力范畴，那么自然经济与商品经济之分则已经上升到生产关系范畴。自然经济是与农业文明相对应的生产关系，以自给自足为主；商品经济则是工业文明的产物，其出现就是为了交换，就是要在满足他人需要的基础上满足自我需要。改革开放就是一场以市场为导向的经济社会范式或逻辑范式的转型。市场力量的觉醒、壮大，不仅席

卷了工业与城市，而且还席卷了农业与乡村。重构乡村居民点空间，就是为了以新的空间关系来适应市场化的经济社会发展逻辑。

三是从社会中心性逻辑到社会边缘性逻辑的转变。在传统社会，农业是社会安定、繁荣之本，是一切经济社会活动的中心。以中国为例，其对农业本位论的强调更是达到了登峰造极的地步，如不管王朝如何变更，但永恒不变的是以农为本，甚至为此形成了数以千年的重农抑商的经济社会发展政策。然而，随着工业化、城市化进程的不断加速，农业在社会中的主导性、根基性地位快速流失。据统计，2018年上半年国内生产总值为418961亿元，而第一产业增加值为22087亿元，仅占GDP总量的5.27%。从昔日舞台的绝对主角到今天走向边缘、趋向配角的变化，反映出在新的经济社会逻辑下，中国农业、农村的系统重要性在不断降低，投射到乡村居民点则更为明显。受工业化、城市化的虹吸效应影响，农村的人口、资源、要素也正在全面流向城市、工业之中。可见，破局贫困，实施乡村振兴战略，重构乡村居民点空间结构势在必行。

2.2 乡村贫困的二重性：基于体系与个体视角

站在人类历史演进时间轴线上观察，作为一个严重社会问题的贫困现象具有鲜明的时代性与历史性。迈向现代社会，既是走出农业文明下集体性贫困的“药方”，又是工业文明、市场经济下出现结构性贫困（现代社会中因工农差别、城乡差别相应产生的农民、农村相对贫困，是社会规律的一种空间映射）的必然。

按照马克思的理论，在资本主义制度下，无产阶级贫困化是必然现象，因为雇佣劳动制度迫使资本家必须无限制地榨取剩余价值来进行资本积累，进而导致无产阶级成为贫困一极^[9]。保罗·萨缪尔森则认为，资本积累和技术进步导致了利润率和工资呈反向变动，绝不会

出现利润率下降而工人阶级贫困化的现象，即实际工资下降的情况^[10]。从绝对收入与生活水平看，发达国家确实出现了保罗·萨缪尔森描述的现象，但是当人们从相对贫困的角度看，又可以证明马克思的洞见——在资本主义工业文明下，贫困依然是劳工群体的结构性宿命。

马克思·韦伯则更加注重市场能力和市场中的机会对阶层划分的意义。他认为个体归属什么样的阶层，与其在经济、政治和社会等诸多领域中的能力息息相关。市场能力决定人们的市场地位，进而决定人们的阶级地位^[11]。在此意义上，贫困就转化为市场能力不足。因为个体的市场能力不足，才会导致其市场地位低、工资收入不高，甚至无保障。马克思·韦伯的观点把贫困问题从制度性的架构中消解出来，代之以个体性因素，即贫困与体制无关，只与个人能力有关。

尽管学术关怀、分析视角与基本立场有着根本性不同，但是马克思和马克思·韦伯的共通之处在于，他们分析的对象都是资本主义制度下的劳工贫困问题。相当程度上，这与当代中国正在致力于完成的反贫困对象完全不同，后者以农村、农民为对象。但是，伟大学者们的理论穿透性在于，其理论解释力能够超越时间与空间的具体情境而发挥作用。

事实上，中国乡村贫困现象的形成，既有体系性的原因，又有个体性的原因。所谓体系性，即从带有某种悖论的色彩上说，只有现代性才能摆脱贫困，但是在迈向现代性进程中的现代化却会带来贫困，这是由其运作机理与实践逻辑决定的。所谓个体性，指的是贫困的成因，既有总体性市场机会的匮乏，又有个体市场能力的不足，特别是在经济社会迈向新逻辑的转型与过渡中，乡村人口在意识、心态和技能等方面无法适应工业化、城市化、市场化之需要。

2.3 迈向集中：新逻辑下乡村居民点空间的重构

上文从理论上分析与阐释了贫困问

题的成因与逻辑，也指出了贫困问题的中国属性在于空间耦合性，但并没有对这一耦合性的根本特征进行梳理。研究发现，乡村居民点最大的空间特性就是分散性。这一特性从根本上讲源自前现代经济社会逻辑。在农业文明下，“日出而作、日落而息”是中国人普遍的生产生活方式，这也深深地限定了农业活动的空间半径，即要在步行劳作的合理范围内。换言之，在传统农业社会中，乡村居民点要择地而居、便于劳作。由此，决定了中国乡村社会居民点空间分布的基本特征：以步行劳作范围为半径，呈高度分散的点状布局。

分散性，适应于自然经济、农业文明，也是数千年来中国乡村居民点格局的基本形态。然而，随着中国迈向市场、迈向工业文明，这一过度分散化的乡村居民点越来越难以适应新的经济社会逻辑：一方面，生产力特别是生产工具的机械化不断普及，极大地拓展了农业劳作的空间范围，并不断提高对人力、畜力的替代水平，传统的基于劳作需要的分散化乡村居民点布局已经失去了自身赖以存在的物质基础。另一方面，受工业化与城市化进程高速推进影响，乡村居民点人口正处于大规模净流出阶段，由此导致乡村居民点的居住功能日益萎缩。就发达国家的农业现代化经验看，正如孟德拉斯所言的“农民的终结”，是一种必然的历史现象^[12]。高度分散的乡村居民点布局不但浪费了土地资源、降低了生产效率，而且也无法促进优质、高水平的乡村基本公共服务发挥出规模效应。

迈向集中，既是顺应经济社会发展趋势与逻辑、回归乡村居民点空间重构的内在要求，又是摆脱乡村贫困路径依赖、发挥公共服务规模效应的必然归宿。

3 走出贫困：乡村居民点空间重构的基本原则

我国贫困问题的空间耦合性，相当

程度上是生产关系调整滞后于生产力发展的结果。而空间关系本质上也是一种生产关系。因此,重构乡村居民点空间,就是通过空间关系的调整,借助于新的经济社会发展逻辑,发挥规模效应,释放乡村生产力,依托发展从根本上解决贫困问题。然而,乡村居民点的空间重构也是一个涉及自然、经济、社会等多个方面的复杂工程,必须立足于当下,着眼于全局,遵循一些基本原则:

一是精准识别,规划引领。以村落为单位的贫困问题,要想实现整体性脱贫,首先就要摸清所在地区贫困状况的底数。在此基础上,发挥规划的引领作用,科学确定新社区的选址、规模和配套设施等,确保集中起来的新社区基本设施要素配置合理、功能齐全、运行通畅。

二是利益导向,自愿为主。安土重迁是中国人根深蒂固的观念,推动乡村居民点从分散到集中,应充分发挥市场机制的利益导向作用,让村民在自身利益比较的基础上进行自主选择,尽量避免因强制性集中可能引发的潜在社会风险。

三是完善配套,宜居宜业。从分散到集中,绝不仅仅是空间区位的变化,还是生产生活方式的变革。要想让村民脱离贫困,走上可持续的美好生活之路,就要尽量推动居民点的便利化,不仅要有教育、医疗、商业和市政等必要配套设施,而且要创造就业机会,让集中起来的居民能够就近就业,并适时推动其顺应经济社会发展的潮流,逐渐迈向非农化。

四是植根乡土,保留乡情。乡村居民点可能是祖祖辈辈的安身立命之所,是家庭宗族的根基所在。推动居民点的集中化,应充分考虑乡民对故土的情感,在乡村新社区的空间建设中注重乡土性特质的营造,保留乡村共同体特有的熟人世界、友爱互助的乡情。

4 精准扶贫:乡村居民点空间重构的策略保障

中国的贫困问题是特定空间的派生

物,往往又集中在乡村地区。重构乡村居民点空间是通过乡村空间的社会化重构,打通新时代“走出贫困”的道路;坚持“从分散到集中”的空间生产原则,是乡村居民点空间重构的内生动力;而乡村社会的原生性特征,则预示了必须有一个强大的外力引导,才能实现乡村社会空间的有序重组。在此基础上,精准扶贫正是新时代乡村空间重构的保障,在“内驱外拉”的合力作用下,加快乡村居民点空间重构的步伐,推动乡村社会“走出贫困”。

4.1 空间集中利用

乡村居民点空间重构最显著的特征是空间由分散逐步走向集中。因而,推进乡村各类空间的集中利用,是精准扶贫在乡村空间社会化重构的重要抓手。

一是提高乡村公共服务设施的供给水平和服务能力。村庄的公共服务设施水平及基础设施支撑条件是影响乡村居民点空间重构的重要因素,包括两个层面的内容:一个是村庄内部的公共服务设施配套和道路通达性、水电、环境卫生等基础设施条件;另一个则是村庄所处的环境内重大区域基础设施对村庄发展的影响,而两者对村庄发展的影响结果通常是截然相反的^[3]。因此,应制定科学的空间规划,结合行政村建制、规划人口及公共财政水平引导有限的建设用地空间资源集中投放至公共服务水平好、基础设施条件高且通达性好的村庄,提升村庄公共服务设施供给水平和服务能力。同时,可以吸引外围配套水平低的村庄向心集聚,形成乡村建设空间集中发展的良性循环。

二是推动乡村农业生产空间的规模化。建设用地空间的不断集中,在提升公共服务设施供给水平的同时,又进一步放大了乡村空间的外部正效应^[4]:农业生产空间碎片化程度同步降低。规划引导乡村积极实施土地整理工程,以推动农业生产空间规模化,全面提升农业现代化水平。而农业建设用地空间与生

产空间的同步集中,又促进了乡村空间效率的整体提升。

4.2 产业特色发展

引导农业产业特色化发展,是基于农村产业发展基础,结合农业资源禀赋特征对农村产业实施积极引导,针对农村经济快速发展、农民收入稳定提升方面提出的精准扶贫措施,旨在为乡村居民点空间重构提供充足的资金保障。

一是因地制宜发展农业生产的特色化经营。粮食生产是农业生产的基本属性,因此农业生产首要是保证粮食生产安全。在此前提下,因地制宜地推动农业生产复合化和特色化经营,引导农业特色化和产业化并举,切实提高农民收入,提升农民的农业生产积极性。例如,农业产业化程度高、区域位置条件好和产业链成熟的地区,通过盘活存量农地资源,增加农业就业岗位;对于农业社会化程度高的地区,则引导农业生产与其他产业有机融合,通过家庭农场模式,发展复合农业;对规模化程度不高、不适应农业产业集群化发展的地区,则应注重与地方民俗文化特色相结合,依托休闲农业,发展乡村旅游、电商农业等特色化农业。

二是错位发展乡村休闲旅游、观光旅游。“农民真苦、农村真穷、农业真难”是长期以来“三农”的固有特征。因而,改变农业生产落后局面、提高农民收入、改善农村居住环境水平,是乡村精准扶贫的出发点和落脚点。在乡村旅游热效应下,结合农业资源条件和产业特色适度发展乡村旅游,是经实践证明行之有效的改善农业生产条件、提升农业附加值的重要途径。当然,发展乡村旅游,要充分依托乡村产业基础条件,强化产业特色的塑造和展现,避免同质化和低水平的恶性竞争。

总之,引导农业产业特色化发展,促进农业产业链向两头延展,不断提升农业生产水平以打破贫困的自循环,有利于推动乡村居民点空间重构的步

伐,进而逐步摆脱路径依赖下乡村空间的贫困属性。

4.3 资源集约利用

集约利用资源是城镇化发展提质增效的核心,也是推进城乡一体化高质量发展的要义。乡村居民点空间重构是推进乡村生产关系适应先进生产力发展的体现,集约、高效利用乡村生态和土地资源,积极引进城镇先进技术、资金和人才资源,是切实加快乡村空间重构步伐、精准推进乡村高质量发展的重要途径。

一是促进乡村生态资源、土地资源的集约利用。城镇化发展由外延扩张向内涵提升转变,在城镇空间扩张势头得到有效遏制的同时,也带动乡村地区的发展注重质量和效能的提升,突出表现在对乡村地区生态环境保护的重视^[15]。例如,新的城市空间管治要求在市域范围内划定新的“三生”空间范围线——城镇开发边界线、永久基本农田保护线和生态保护红线,要求生态保护红线范围内的村庄分期、分批实行“退居还林、还耕”,推动乡村居民集中居住,促进乡村居民点的空间重构。

二是吸引城镇资金、技术及人才资源的嵌入和回流。相对丰裕的生态资源而言,资金、技术和人才资源是乡村地区匮乏的。在乡村居民点空间重构的过程中,需要吸引城镇的资金用于居民点的重建,需要城镇的人才和技术为乡村居民点空间重构提供技术支持,通过定向的人、财、技术扶持,推进乡村居民点空间重构的步伐。

4.4 政策聚焦持续

政策是各项扶贫措施得以落地的有效保障,乡村居民点的空间重构同样离不开政策的扶持和保障。例如,德国在20世纪50年代实施的“巴伐利亚试验”是以工业化理念改造乡村的政策措施;韩国从20世纪70年代起推行的“一社一村”运动则是村企联动推进新村运动的典型行动策略。国内2006年宁波市

实行的“千企结千村”策略、无锡市的“一村一品、一村一企”同样是村企互动、企业支持乡村发展的政策措施。可见,政策是扶贫的保障,但从实践工作看,扶贫政策往往“政出多门”,实施时往往容易“高射炮打蚊子”,难以落地,甚至相互扯皮,成为没有效益的“空头政策”。因此,扶贫政策要发挥实际的作用,必须做到:

一是扶贫政策要聚焦。乡村居民点空间重构需要政策支持,但是由于政策类型和管理部门过多,往往难以真正发挥扶贫政策应有的效应,这就需要聚焦重点和难点,结合乡村居民点空间重构的实际问题,制定因地制宜的扶贫政策。如上文通过“村企联动”来推动乡村地区经济社会发展,也存在“村企合一型、经济顾问型、产业带动型、劳务合作型、公益扶持型、募捐基金型”等若干种具体的扶贫形式。同时,需要结合乡村的地形地貌特征、经济发展概况、产业发展类型、空间资源禀赋和交通区位等实际情况,作出相应的判断,进而有针对性地提出相应的扶贫政策,以解决居民点空间重构进程中可能出现的问题,加快重构的步伐。

二是扶贫政策要持续。乡村贫困的形成不是一朝一夕的,是具有中国特色的空间问题。乡村居民点空间重构是通过乡村空间关系的重构,推动乡村地区打破贫困桎梏的行动方略,也是乡村地区反贫困战略的一个重要组成部分。因此,重构乡村居民点空间必然是一项长期而艰巨的工作,相应的政策制定要求如下:一方面,政策制定要因地制宜,如人口稠密地区需要制定引导农业人口就业转移政策,农业规模化水平较高地区则需要制定高效农业发展政策以引导农业发展等;另一方面,政策制定要有持续性,乡村地区天然的均质性和弱质性特征决定了其内生发展与生长的缓慢性,而乡村地区的空间分散性特征又决定了外部因素嵌入拉动和变迁的长期性。因而,要使经过千百年积淀“生长”

起来的居民点空间实现重构,必然是对乡村地区生产关系与生产力发展的一次变革性的重组,这就需要政策的长期稳定和持续发展来保障空间政策与空间规划的有效落地。□

[参考文献]

- [1] 2017年末全国农村贫困人口减至3046万人[N]. 人民日报海外版, 2018-02-02.
- [2] 马寅初. 新人口论[N]. 人民日报, 1957-07-05.
- [3] 桑彩. 逝世的加尔布雷斯应在中国复活[N]. 21世纪经济报道, 2006-05-10.
- [4] 闫坤, 孟艳. 反贫困实践的国际比较及启示[J]. 国外社会科学, 2016(4): 87-96.
- [5] 王如君. 贫富分化加剧美国社会不公[N]. 人民日报, 2016-07-05.
- [6] 格雷戈瑞·威廉姆斯, 杨智. 世界体系研究之缘起: 对话伊曼纽尔·沃勒斯坦[J]. 国外理论动态, 2014(4): 1-6.
- [7] 韩琦. 拉美经济发展理论最杰出的先驱者——读《劳尔·普雷维什经济思想研究》[J]. 拉丁美洲研究, 2003(5): 59-62.
- [8] 何怀宏. 国家能力、法治与责任政府[J]. 国际经济评论, 2012(1): 153-155.
- [9] 王峰明. 悖论性贫困: 无产阶级贫困的实质与根源[J]. 马克思主义研究, 2016(6): 71-80.
- [10] 杨丽艳. 马克思的无产阶级贫困化理论及其当代发展[J]. 马克思主义研究, 2006(2): 105-113.
- [11] 吴清军. 从学理层面重新审视阶级的概念与理论[J]. 社会, 2008(4): 59-88.
- [12] 焦若水, 杨怀德. 从农民到农业生产者: 身份到职业的转向[J]. 甘肃社会科学, 2013(3): 155-158.
- [13] 魏宗财, 张园林, 张玉玲, 等. 保障房住区人居环境品质评价与提升策略[J]. 规划师, 2017(11): 30-38.
- [14] 周银波, 蓝桃彪, 毕婧. 城乡发展一体化下乡居民点合理集聚的方式——以吴江黎里镇浦南片区为例[J]. 城市规划, 2013(9): 55-59.
- [15] 刘凌云, 陶德凯, 杨晨. 田园综合体规划协同路径研究[J]. 规划师, 2018(8): 12-17.

[收稿日期] 2018-08-28

县域精准扶贫规划编制方法与规划管理路径

□ 耿虹, 李彦群, 周博为, 陈实

【摘要】 贫困地区作为我国社会经济发展的“洼地”，其“社会—经济—生态”等多维度复合贫困特征深刻影响了地区间的社会公平与城镇化进程。我国长期以来的扶贫开发绩效不佳，其症结在于行为主体单一、政策维度单一、缺乏综合统筹和未能精准施策。文章结合云南省临翔区的扶贫实践，基于县域范围内不同贫困单元表现出的差异化特征及诉求，科学制定精准扶贫规划，从建设开发、资源配置、环境整治和公众参与等方面建立精准管理机制以提升精准扶贫规划的实施绩效，并对规划实施、脱贫建设等环节进行长效跟踪反馈，动态考核规划实施成果，以实现贫困地区精准脱贫发展。

【关键词】 贫困单元；精准扶贫规划；公众参与；长效跟踪；动态考核

【文章编号】 1006-0022(2018)12-0018-08 **【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** B

【引文格式】 耿虹, 李彦群, 周博为, 等. 县域精准扶贫规划编制方法与规划管理路径 [J]. 规划师, 2018(12): 18-25.

County Level Accurate Poverty Alleviation Planning Compilation and Management/Geng Hong, Li Yanqun, Zhou Bowei, Chen Shi

[Abstract] Poverty-stricken region has complex characters in society-economy-ecology, and it has affected social equity and urbanization process. The bad performance of poverty alleviation in China can be attributed to single subject, single policy, and lack of integration or accurate policy. With poverty alleviation practice in Linxiang district, the paper concludes different characters of poverty stricken units within a county, proposes strategies of planning from construction and development, resource configuration, environmental remediation, and public participation for accurate poverty alleviation, and sets up long-term feedback mechanism in planning implementation and construction, in order to realize dynamic assessment of planning implementation and accurate poverty alleviation.

[Key words] Poverty stricken unit, Accurate poverty alleviation planning, Public participation, Long term monitoring, Dynamic assessment

1 贫困现象与精准扶贫规划

1.1 贫困与贫困现象

自 1978 年开展应对经济体制改革的扶贫工作以来，在快速城镇化及各项扶贫政策推动下，我国城乡贫困现象得到显著缓解，绝对贫困人口减少近 2.2 亿，贫困发生率同步大幅下降。囿于庞大的人口基数特征，我国贫困人口数量仍居高不下，依据国家划定的人均年纯收入 2 300 元的贫困线标准，截止到 2017 年底，我国仍有 3 046 万贫困人口，而根据联合国及世界银

行划定的国际贫困线标准^①，我国贫困人口总数接近 1.2 亿，贫困形势仍十分严峻。

受困于自然环境条件恶劣、物质资源分配不均和自主发展意识薄弱等条件，我国中西部出现了大面积团块式集中连片贫困地区，且呈扩大化发展态势。贫困现象的发生使本就落后地区的社会经济发展缺乏内生动力，普遍呈现出基础设施匮乏、教育医疗落后、空间布局无序、生产效率低下、自主脱贫意识不强及自下而上的发展内推力不足^[1-4]等问题，导致地区发展差距扩大，贫困群体自我利益缺失的相对剥夺感增

【基金项目】 华中科技大学自主创新重点项目 (5003220011)

【作者简介】 耿虹，博士，华中科技大学建筑与城市规划学院城市规划系主任、教授、博士生导师。

李彦群，华中科技大学建筑与城市规划学院博士研究生。

周博为，规划师，现任职于武汉华中大地城市规划设计有限公司。

陈实，通讯作者，硕士，注册城市规划师，现任职于武汉华中科大城市规划设计研究院。

强, 极易诱发社会冲突^[5]。为减少贫困现象, 国家及地方开展了一系列扶贫开发工作以助推贫困地区脱贫减贫。然而, 当前单一维度的扶贫开发行为由于行为主体的不统一, 往往为追求自身指标增长而偏离扶贫目标群体利益, 各自为政, 缺乏精准判识与整体统筹(如产业扶贫中扶贫资金与扶贫建设项目偏向性配置给非典型贫困群体的精英俘获现象^[6]; 教育扶贫中城镇设施不完善导致教育资源萎缩、教师外部转移现象^[7]; 科技扶贫中竞争性扶贫机制导致的资源非均衡配置现象等^[8]), 导致扶贫绩效不高。在此背景下, 城乡规划作为政府宏观调控、全面统筹城乡社会发展建设的公共政策, 能够依托城乡空间布局及规划管理综合统筹各方利益、协调多元行为主体。可见, 在以精准扶贫政策为主导的扶贫开发行为中, 充分发挥城乡规划的作用以指导城乡统筹建设及社会经济发展已成为走出当前扶贫困境的重要途径。

本文结合云南省临翔区的精准扶贫规划实践, 从精准扶贫规划策略、体制机制保障、长效反馈评价等维度探讨城乡规划统筹精准扶贫开发的可行性, 并探索一套精准扶贫规划的编制方法与管理路径, 以期对精准扶贫开发开拓一条新的道路。

1.2 精准扶贫规划的内涵及特征

1.2.1 精准扶贫规划的内涵

2014年, 国家出台《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》, 要求以精准扶贫作为扶贫主要工作机制, 通过精准识别、精准帮扶和精准管理贫困群体, 以政策推动地区扶贫开发行为, 引导扶贫资源优化配置, 实现扶贫对象的精准瞄准。

精准扶贫规划是指在精准扶贫政策支撑下, 精准把脉地区发展问题, 因人因地精准施策, 科学合理制定城乡规划, 引导地区空间合理布局, 指导地区住房及设施建设, 改善城镇人居环境, 统筹

城镇社会、经济、生态发展的诉求及矛盾, 推动城镇细碎、分散、沉睡的各类资源转化为有形的物质资产, 使之成为可开发利用的有效资产形态, 并通过资源性链接与自身的要素激活, 使贫困地区实现从温饱式生存向致富式生活转型的脱贫目标。

1.2.2 精准扶贫规划的特征

精准扶贫规划不是简单的精准扶贫与城乡规划的空间叠加, 它是基于城乡规划平台的一种精准扶贫政策的物态化靶向行为。区别于常态城乡规划, 精准扶贫规划的对象只包括国家严格划定的三级贫困单元^②, 要求从分层级贫困单元的致贫因子出发, 对城乡发展现状进行综合评价及精准判识, 基于城镇社会、经济、生态复合系统视角, 统筹城乡各项建设活动, 确定城乡脱贫减贫发展策略, 并依据城乡脱贫建设需求合理布局城乡生产生活空间。同时, 精准扶贫规划应对贫困地区的城乡基础设施建设、产业发展、住房建设、文化保护和生态治理等方面进行指导, 实现城乡规划的全面统筹。

与现行教育、医疗、产业等单维度的精准扶贫行为不同, 精准扶贫规划的核心在于依据城乡规划所制定的城乡发展策略及空间布局开展城乡建设活动, 依据规划一张图统筹建立城乡建设管理平台, 引导各部门协同参与各项扶贫开发行为, 从而防止因单一部门主导的扶贫行为造成的城镇异化发展。同时, 摒弃长期以来政府单一主体推动下的自上而下的扶贫开发模式, 强调政府、社会、企业与个人等主体的多元联动, 实现扶贫行为从政府主导下的被动参与向多元主体的互动参与转型。

2 精准扶贫规划制定: 分层级划定贫困单元, 因人因地精准施策

我国对贫困区域的划定采用的是三级分类标准: 贫困县、贫困村、贫困户,

云南省在国家标准基础上, 结合自身自然条件特色增设贫困乡(镇), 构建四级贫困单元体系。不同层次贫困地区因地域范围及主体要素的不同, 在致贫原因、贫困问题和脱贫诉求等方面具有显著差异, 因此制定精准扶贫规划时, 应从不同层次进行分析研究, 因人因地精准施策。

2.1 县域综合判识: 多维贫困视角下的精准定位与识别

精准扶贫的基础在于对贫困群体、贫困诱因和贫困问题等要素的精准定位与识别。贫困现象的发生是多因素综合作用的产物, 核心表现为物质经济条件的落后, 包括社会、文化、教育、医疗和城乡建设等多个维度。贫困县由于行政范围广、人口基数大、地形地貌复杂和社会发展类型丰富等原因, 导致其在社会、经济、文化、制度等方面呈现出多维贫困问题。因此在制定精准扶贫规划时, 应从县域自然条件特征、基础设施建设、公共服务设施布局和经济发展等多维度对县域层面的贫困程度及贫困分布特征进行精准定位。同时, 从县域角度分离绝对贫困与相对贫困目标人群, 实现贫困的精准区分及判识, 依托基层政府对贫困乡镇、贫困村、贫困户进行建档立卡综合管理, 搭建县域范围内的精准扶贫规划信息平台, 并提供全方面数据资料支撑, 从而全面了解县域范围内的贫困特征。

云南省临翔区地处我国14个集中连片特困区之一——滇西边境山区^③范围内, 是国家级贫困县之一。2011年精准扶贫政策实施以来, 临翔区动员各级政府部门开展贫困乡(镇)、贫困村和贫困户精准识别工作, 划定贫困乡3个、建档立卡贫困村28个、建档立卡贫困户8351户共31643人。同时, 对全区范围内的地质环境条件、基础设施及公共服务设施建设情况、乡镇经济发展水平等进行调查, 精准定位各个乡镇

的致贫原因及主要问题，精准判识乡镇贫困群体及其发展诉求。

2.2 镇村空间规划：基于致贫根由与返贫诱因的宽视阈分析，突出因人因地制宜的规划效用

2016年国务院扶贫办对贫困地区致贫根由进行调查，发现因病致贫的有42%，因灾致贫的有20%，因学致贫的有10%，因劳动能力弱致贫的有8%，因其他原因致贫的有20%。对脱贫后返贫原因的调查发现，返贫诱因主要在于贫困地区脆弱的生态基底、匮乏的配套设施、落后的生产技术与短缺的建设资源。可见，实现精准脱贫的关键在于根治致贫根由及返贫诱因，因此精准扶贫规划从城乡规划视角，基于贫困地区所面临的因病、因学、因资金短缺等不同致贫原因开展因人、因地制宜的镇村空间规划，以推动区域脱贫减贫。

2.2.1 合理建构镇村配套设施建设体系，补齐配套设施，减弱贫困负面效应

在政府的集中配置政策驱动下，城镇配套设施普遍集中配置于城市核心地区，基层贫困地区配套设施建设缺失，导致贫困地区发展受限，出现因病、因灾、因设施建设不足造成的贫困现象。同时，囿于自身贫困特征，导致贫困户无法享受高收费的设施福利，从而陷入“设施高配”及“无钱享受”的恶性循环。根治此类现象的关键在于建构合理的镇村配套设施建设体系，分层级配置相应规模的教育、医疗、福利等公共服务设施，基于镇村空间总体布局合理选址、确定规模、指导建设，提升配套设施服务能级，实现全域范围服务全覆盖。此外，完善镇村市政及交通道路设施建设，保障公共服务设施的通达性与服务效益最大化，实现贫困地区“有病即可医，人人可上学”，减弱因设施不足导致的贫困负面效应。

南美拉祜族乡位于云南省临翔区西部，地处高山深谷，乡村交通闭塞，水

电等市政设施匮乏，致贫原因复杂，如因病、因贫、因残、因学、因交通等原因致贫。由于医疗、教育条件落后，导致居民整体身体素质和素质偏低，2015年全乡失学儿童人数达150余人，因病入贫困户数达40余户。因此，在精准扶贫规划中提出加快镇村公共服务设施及基础设施建设，构建面向乡域的完善的镇村设施服务体系。同时，打通区域内部及对外交通通道，基于县域乃至市域层面构建网格化、扁平化的镇村配套设施服务网，推动跨乡镇公共服务设施共享，实现服务设施乡域全覆盖。

2.2.2 从人、地、产的内生关系入手，合理布局镇村产居空间，实现温饱到致富的扶贫转型

社会经济生活的核心在于利用有限的土地资源充分开发人类生产活动，挖掘城镇人、地、产资源潜力，合理布局镇村生产、生活空间，推动人、地、产三者的高度融合。传统以实现地区温饱式生存的输血式扶贫显然不是贫困地区长远发展的路径，精准扶贫规划提出在镇村空间用地布局上根据镇村发展特色合理布局产居空间，拓展产业用地空间，带动地区经济建设，产居结合，推动居民就地就业，实现从温饱式生存向致富式生活的造血式扶贫转型。

在对云南省临翔区马台乡开展精准扶贫规划编制工作时发现，其自身产业已初具特色及规模，但受发展空间限制，生产空间严重不足，无法实现规模化生产以带动经济收益。因此，规划于镇区西边依托玉临高速路及临大线等主要交通通道，综合选取用地条件较好的空间，建设丁家桥商业物流特色小镇，培育地域特色产业，实现产居空间有机融合，带动地区经济发展。同时，结合马台河培育城镇特色景观，划定城镇生态空间，实现“三生”空间协调发展。

2.2.3 发掘内生资源促进增收，提供资金助推脱贫建设

受益于贫困地区独特的人文及地

理环境，其所蕴含的历史、民族文化、自然风光和矿产等内生资源十分丰富，但在慢速城镇化进程及低强度开发下，贫困地区内生资源的价值未得到充分利用。因此，精准扶贫规划要求基于城镇综合发展的角度挖掘地区所蕴含的内生资源，依托城乡规划建设平台，科学打造产业体系，充分发挥其内生价值，促进增收，从而为镇村脱贫建设提供资金来源，避免因资金极度匮乏导致的贫困现象。

斗阁村是云南省临翔区圈内乡的一座传统村落，但由于村庄综合发展水平落后，导致全村大部分居民仍处于贫困状态。在精准扶贫规划中，该村有针对性地提出村落历史和传统古建筑保护与开发共赢模式，在保护传统古建筑的同时，合理发展历史村落旅游产业，融入临翔区“三天三夜”旅游体系，树立优势旅游品牌，调动村民积极性，带动村庄经济，实现精准脱贫。

2.3 村庄生境修复：从解决生态贫困入手，为未来生态发展与多维利用创造后续动力

村庄生境是指由村民、村落及自然地域空间构成的村庄生存环境^[9]。在云南生态敏感贫困区内，生态环境是决定地区生存与发展条件的重要基础，也是传统农业型村庄的主要生产空间。近年来，贫困地区的人们生态意识缺失，最大限度攫取可利用生态资源并转化为生产生活资料，导致城镇工程型地质灾害（如塌陷、泥石流、山体滑坡和水体污染等）威胁系数增加，村庄因地质灾害、因水资源匮乏等问题出现贫困恶化现象，因此修复村庄生境刻不容缓。当然，在村庄生境修复过程中，既要保障生态环境的完整性，又要保障村民农业生产经济效益，在生态扶贫政策支撑下解决城镇生态贫困现象，实现生态资源的多维利用，创造贫困地区脱贫发展的后续动力。

2.3.1 山林立体式分层种植

由于地处高山地区,山林成为云南省临翔区村庄最主要的地貌特征,但受劳动力流失及对山林资源掠夺式开发的影响,山林环境受到严重破坏,原有山中耕地抛荒、山林表层裸露、陡坡地荒置,导致山体滑坡等地质灾害发生率上升,严重危害村庄人居安全。因此,在精准扶贫规划中提出立体式山林修复策略,采用沿山体地形分层种植经济林、生态林和景观林等不同植被方式,修复抛荒农地,种植经济农作物,采用生态技术支撑,提升种植效益,实现绿色生态与经济效益并举。

蚂蚁堆村位于蚂蚁堆乡中部,紧邻蚂蚁堆乡集镇,是云南省临翔区28个建档立卡贫困村之一,共有822户贫困户。全村地处高山中部,由于基础设施匮乏导致村民对山林资源采取掠夺式攫取,严重破坏山林生态环境。精准扶贫规划依托云南省相关生态治理政策,开展综合山林生态治理,严格划定山林绿地控制线,对山林及陡坡地采用立体式分层种植方式,如山体低缓的坡地地段,结合本地特色,培育具有产值效益的茶园和果林、花卉苗圃;对因人为干扰退化的林地进行修复,海拔在1400m以下的补植澳洲坚果林,海拔在1400~1700m的补植核桃林(表1)。2016年共整治农田230亩(约15hm²)、山林2500余亩(约167hm²),各类作物年总产值达130万元。

2.3.2 河流复合式分级治理

根据调查发现,贫困地区普遍存在资源性缺水现象,即使水源丰富的地区也因基础设施匮乏、水源管理不善及工程建设落后等出现工程性缺水现象。同时,由于贫困地区脆弱的生态环境受到破坏,导致季节性河流调蓄功能紊乱,容易出现泥石流、洪涝等工程性地质灾害。因此,对贫困地区的河流水体应依据河流生活水源、生产灌溉及滨水景观及生态保育等不同功能进行综合整治,

表1 蚂蚁堆乡山林分层式种植模式

类型	特征	修复措施
一级保护植被	海拔1700m以上,原生态无人破坏的山体植被	整体保留,以综合保护为主
二级原生植被	海拔1400~1700m,受人为破坏相对较少,但原生植被无经济效益	引进高经济效益植被(核桃),进行生态补植,同时依据植物季相及景观色彩对植物配置进行合理调控
三级效益植被	海拔1400m以下,山体植被破坏程度较高,水土流失严重,有大片山体滑坡形成的冲积扇	结合产业规划,重点发展澳洲坚果、茶叶、苗圃等经济树种,形成特色种植产业园

资料来源:作者根据《蚂蚁堆乡综合整治规划》绘制。

表2 临翔区南汀河分级分段治理内容

流域功能类型	流经主要区域	整治措施
水源地保护型	博尚镇博尚水库	全面禁止采矿、采沙、采土等生产活动,严格划定水源地保护区,禁止在水源地保护区内进行任何形式的人为建设
生产灌溉型	蚂蚁堆乡镇区及南段	建设南汀河沿线林苗一体化基地1.5万亩(约1000hm ²),打造苗木产业带;沿南汀河开展蚂蚁堆工程造林苗木基地5000亩(约333.3hm ²)
滨水景观型	凤翔街道	结合城镇基础设施建设,实行雨污分流,雨水入河、污水禁止排入河体,同时依托仙鹭塘湿地公园、春爽·森林国际、城市森林公园等建设项目,打造新村至老收费站生态景观带
生态保育型	忙畔街道、蚂蚁堆乡镇区以北	河流水体生态修复,整治沿河村寨垃圾污水

资料来源:作者根据临翔区政府工作报告整理得出。

以提升水体质量,修复河流生态系统,保障居民的生产、生活用水和人居安全。

南汀河发源于云南省临翔区博尚镇,在临翔区内流经博尚镇、凤翔街道、忙畔街道和蚂蚁堆乡4个街镇,近年来由于沿河采矿、采沙和采土等开采行为频繁,导致河床出现功能性破损,河流自主生态系统受到严重破坏,2012年以来流域内发生大型洪涝灾害4次,造成沿线镇村损失较大。2016年,临翔区依据精准扶贫规划要求开展南汀河流域生态综合治理工程(表2),依据不同流段河流主导功能类型制定合理管控及生态修复政策,实施效果显著。

2.4 村民房屋建造:精准建造技术支撑的贫困住房改造

我国贫困地区村民的住房是直接关系其生存生计的重要问题,也是各级政府开展扶贫工作的重要改造对象。调

研发现,贫困地区的住房由于生存条件恶劣、贫困形势严峻,普遍出现年久残破、破而不修的现象。在过去政府开展的异地扶贫搬迁及贫困户住房就地改造等工程中,由于缺乏科学的建设理念、先进的建造技术及充足的建设资金,政府新建住房往往呈现出住房形制单一无特色、安全系数低及居住性能差的问题,贫困村民居住满意度较低。因此,精准扶贫规划基于精准建造技术支撑,科学合理改善村民住房条件,以保障贫困户“居者有其屋”的基本生活需求。

2.4.1 本土化住房形制的构建

规划结合国内先进建造技术对村庄农宅进行精准改造,针对村庄地域特色,选取本土建造材料,按照地域民族文化特色对建筑立面进行本土色彩装饰,形成本土化、特色化的住房形制;在建筑设计中充分考虑可能存在的地质灾害隐患(地震、火灾和洪涝等),保障村民

表 3 贫困地区多维脱贫评价指标体系一览

维度	综合指标	评价因子	属性	备注
社会维度	公共服务	教育设施服务水平	约束性	指不同服务半径下的县域、镇、村等层级教育设施覆盖率，要求居民点全覆盖，实现零失学儿童
		医疗设施服务水平	约束性	指不同服务半径下的县域、镇、村等层级医疗卫生服务设施覆盖率，要求居民点全覆盖，实现零因病致（返）贫人数
		福利设施服务水平	预期性	指不同服务半径下的县域、镇、村等层级福利设施覆盖率，主要为养老院、孤儿院等，预期覆盖率达 75%以上
	基础设施	供水设施建设水平	约束性	指贫困地区居民生产生活用水设施建设水平，主要应对工程性缺水现象，实现供水率 95%以上
		污水处理设施水平	预期性	指生产生活污水处理设施建设水平，实现污水处理利用，缓解资源型缺水现象
		电力电信覆盖率	预期性	2020 年末应实现电力电信 100%全覆盖
		生活垃圾处理率	预期性	环保环卫指标，85%以上
	道路交通	道路硬化率	预期性	分集镇及村庄两个层面，集镇指主要进镇出镇道路硬化率（95%），村庄指通村主要道路硬化率（90%）
		道路网密度	预期性	主要针对县域层面，包括路网长度、密度等
		村庄距集镇距离	约束性	指主要村庄居民点到附近集镇的最长通勤时间（以普通三轮车为交通工具），一般控制在 1~2h 内，最长 3.5h 以内
居民住房	存量危房改造率	约束性	指建档立卡贫困户危旧住房实现 100%全覆盖改造	
	易地扶贫搬迁住房普及率	预期性	贫困地区异地扶贫搬迁中的新建住房应实现对贫困户 100%普及	
	住房风貌整治	预期性	指贫困地区城、镇、村是否依据精准扶贫规划开展住房风貌整治建设，整治力度应在 90%以上	
经济维度	收入水平	建档立卡贫困户人均收入水平	预期性	高于国家贫困线标准，接近国家平均水平
		建档立卡贫困村整体收入水平	预期性	应达到全国村庄整体收入平均水平
	支出水平	基本生活成本	预期性	应不高于国家平均水平
		自建房建设成本	预期性	应低于现状贫困地区自建房建设成本水平
生态维度	生态安全	环境整治成本	预期性	应控制在可承受范围内
		地质灾害发生率	预期性	应控制在最低水平
		水文、土壤、植被等地质条件	预期性	依据规划，进行生态修复，提升地质条件
	生态产业	防灾设施建设水平	约束性	指贫困地区城、镇、村是否依据精准扶贫规划进行防洪、防震、防火等防灾减灾设施建设，其建设力度及水平应实现灾害影响最小化
		生态种植	预期性	主要衡量生态产业是否满足精准扶贫规划所提出的生态控制要求，实现污染最小化、效益最大化
		生态养殖	预期性	
		生态旅游	预期性	

住房安全。

2.4.2 低成本改造技术的应用

贫困地区住房建设的最大问题在于资金短缺、技术落后。因此，精准扶贫

规划提出运用低成本改造技术改造村民住房。具体来讲，即结合贫困村自身特色，基于装配式轻钢住房建造体系采用轻型钢材等低成本建筑材料，节省村

民建房资金，同时达到抗震、抗泥石流的安全要求。

杏勒村是云南省临翔区的重点扶贫改造示范村之一，全村共 167 户建档立卡贫困户，村中残破住房 70 余栋，村内新建住房以砖混结构为主，建设周期长，建造成本高，村民对住房改造的意愿不大。2016 年精准扶贫规划实施以来，该村规划对全村村民住房进行改造及建设指导，其中对传统木构架房屋的改造以修缮为主，结合立面改造，尽量保持其原有建筑风貌，传承地域文化记忆；对新建房屋的改造结合乡土材料，引用装配式建造技术，节约村民建房资金，保障贫困地区村民安居的基本生活需求。

3 精准扶贫规划管理路径：健全精准管理机制，提升扶贫绩效

政府作为扶贫行为的管理者与执行主体，理应针对城镇开发建设、扶贫资源配置、人居环境改造及扶贫开发模式等建立健全的管理机制，以将精准扶贫规划相关内容科学合理落实在城、镇、村物质空间上，从而指导、衡量、约束扶贫开发行为的开展。

3.1 严格控制建设行为，不突破生态红线

一方面，随着贫困城镇的不断发展，以存量的国有及村集体所有的未开发建设用地无法满足建成区用地空间增长的需要，城镇面临着跨越生态红线、侵占生态用地的异质化发展困境。仅 2010~2014 年，我国建设用地面积增加了 243.5 万公顷，占用全国耕地面积 21.1 万公顷，另有 91% 的新增建成区土地源自林地、园地等生态用地，且以云南、贵州等生态用地覆盖率高的贫困省份最为突出。另一方面，贫困城镇为追求经济发展指标的短期快速增长，以超低限制条件大量引进各类生产企业，受中高

污染生产企业影响,生态环境破坏严重。例如,临翔区因矿产丰富导致近年工矿类企业数量骤增,据统计仅2013~2015年全区大型工矿企业增加18家,中小型工矿厂增加60余家,但由于政府缺乏针对企业排污、生态补偿和环境监管等的相关管理政策机制,“污染大于治理”的现象普遍发生,导致原本脆弱敏感的城镇地域生态环境受到负面的外力作用,生态环境承载力被大大削弱,从而陷入“社会—经济—自然复合生态相互制约”的恶性循环。

基于此,精准扶贫规划提出依托政府生态、环保、建设等部门工作平台,以不突破城镇生态红线为原则科学划定城镇空间增长边界,保护城镇生态功能区,合理布局城、镇、村建设用地空间,提高现有建设用地集约利用效率,建立分区管理、统筹兼顾、合理布局、科学监管的城镇建设管理机制及综合评估、环保测评、奖惩结合、生态补偿的企业管理机制,保障城镇生态环境不受破坏。

3.2 资源点对点配置,保障镇村设施建设

由于缺乏合理的管理机制,扶贫工作者对扶贫资源的配置享有绝对的配置权,导致扶贫资源出现非均衡配置现象。一方面,现行扶贫政绩考核的主导因素是贫困地区经济水平增长率,因此政府将扶贫资源更多配置给能带动城镇经济快速增长的企业及社会组织,甚至是经济条件好的非贫困户,而对城镇教育、医疗、社会福利等公共服务设施及镇村道路、给排水、电力电信等市政基础设施缺乏重视,导致城镇社会建设水平提升相对较慢,进一步诱发因病、因学、因道路不畅及因缺水等致贫现象。另一方面,即使在精准识别贫困人口的基础上,扶贫工作者也未能将扶贫资源直接落实到最需要的建档立卡的贫困户身上,政府主导型扶贫资源配置容易出现扶贫资金与扶贫建设项目偏离主要扶

贫对象,扶贫开发行为的利益忽略最贫困群体而被城镇“能人”获取的精英俘获现象^[6]。

从城乡规划角度看,扶贫资源应进行统筹配置,区分城镇近期、远期发展目标,基于精准扶贫规划所提出的建设项目库,对城镇设施建设实行专门化部门主管制,建立扶贫资源专门化配置渠道,实现点对点资源配置,并对城镇设施建设建立实时监测及动态评价机制,保障各项镇村服务设施建设。同时,基于贫困户精准识别,对建档立卡贫困户进行点对点管理,保障底层贫困户的根本利益。

3.3 控制与引导结合,推动人居环境整治

源于过去以城区为主导的发展战略,大部分贫困地区忽视了城镇、村庄的人居环境空间管理,导致人居环境建设严重不足,环卫、消防、污染等问题日益突出,严重危害人居环境安全。2015年,中央出台《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,明确提出“精准扶贫加强贫困地区基础设施建设,加快村庄危房改造和人居环境整治……”。然而在当前的扶贫开发中,缺乏对村庄人居环境综合整治的专项资金配置,也缺乏相应保障机制以保障镇村人居环境整治工作的顺利推进。事实上,与迁村并点、易地安置搬迁等政策相比,村庄人居环境整治工程成本更低,更能提升扶贫工作绩效。

因此,精准扶贫规划提出对镇村人居环境开展综合整治工程,政府作为管理者,应合理制定对城、镇、村人居环境整治工程的管控机制,充分发挥政府职能,采取控制和引导相结合的方式推动城、镇、村人居环境建设:一方面基于城镇人居环境基本生存需求与生态空间管制要求对贫困地区开展的各项新建活动进行严格控制;另一方面合理引导贫困地区内集镇与街道的易地扶贫安置点的建设、村庄贫困户住房改造、镇村

风貌综合整治等工作,同时引导处于生态控制区、地质灾害区的村庄进行整体搬迁,保障镇村人居环境安全。

3.4 多元化主体参与,发掘扶贫内外动力

长期以来,以政府主导、部门参与的扶贫开发模式是一种自上而下的漫灌模式,由于执行及决策主体单一,导致其他扶贫工作主体无法发挥既有作用,也无法激发社会团体及贫困户的主动参与性。而政府指令式扶贫模式强化其绝对管理权,导致贫困群体被动参与扶贫工作,加大贫困地区人口的政府依赖性,呈现扶贫效益边际递减的“内卷化”现象^[10]。一方面,受制于因贫困群体、社会团体及扶贫执行者的多方利益矛盾所诱发的政府不作为、企业不投入、公众不参与等困境,削弱扶贫工作绩效。另一方面,由于贫困人口和社会群体的不参与,单一扶贫主体的工作负荷过高,而在强力政策驱动下,地区政府为达到国家精准脱贫相关指标发展目标,不得不加大扶贫投入成本,导致地区财政负担增加,扶贫短期绩效降低。城乡规划作为一项公共政策,坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与及科学决策的基本原则^[4],在精准扶贫规划中建立参与式扶贫开发机制,纳入社会企业、贫困群体等公共力量共同参与精准扶贫规划工作,依托自上而下的政策推动力,建立精准扶贫规划多元主体合作平台,由政府统一管理;联动社会团体、生态企业及建档立卡贫困户等扶贫参与力量,发挥社会力量的外部助推力;同时,加强贫困户自主脱贫意识,挖掘自下而上的扶贫内生动力,实现参与主体多元化、过程民主规范化、目标效益最大化(图1)。

4 长效跟踪反馈:实施动态层级考核,确保扶贫的长效性

精准扶贫规划作为指导贫困地区空

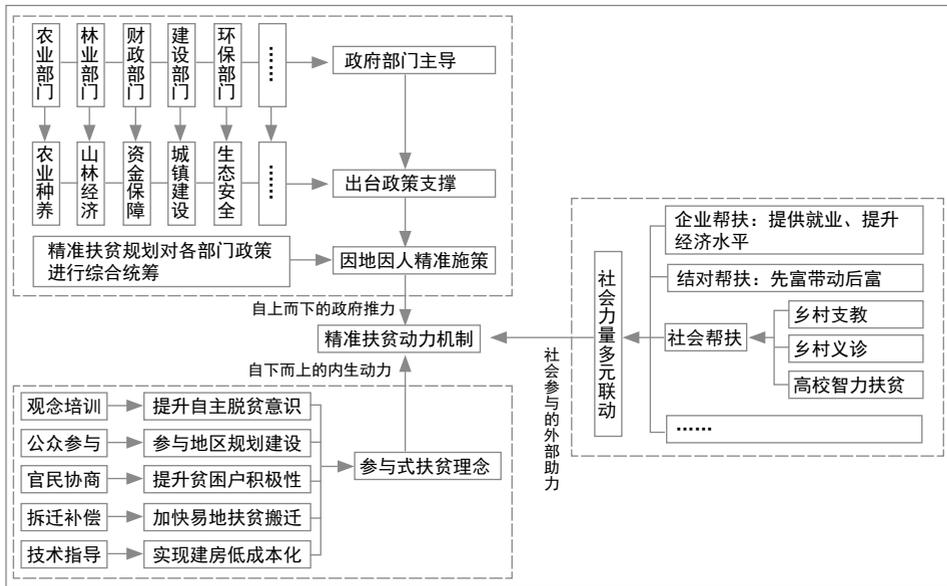


图1 精准扶贫规划动力机制示意图



图2 规划建设跟踪考核信息化平台示意图

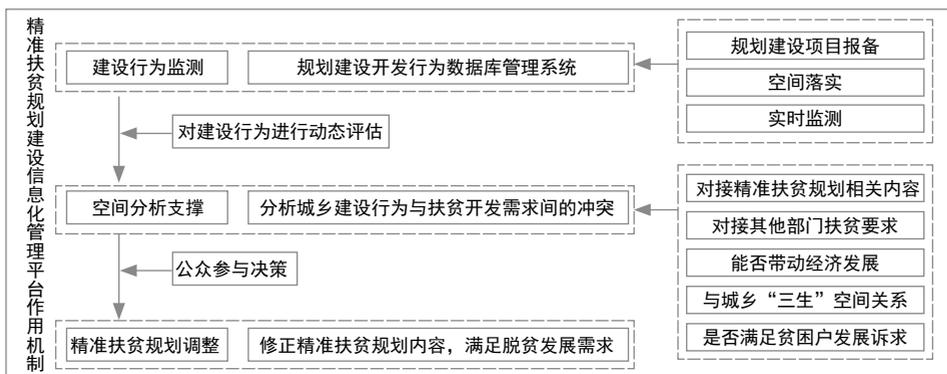


图3 规划建设跟踪考核信息化平台作用机制示意图

间建设的实施型规划，应为规定年限内贫困地区的建设提供切实可行的规划构想与实施路径，实现短期见效、快速实施、精准落地。2016年底，国务院印发

《“十三五”脱贫攻坚规划》，明确提出“到2020年确保我国现行标准下农村贫困人口实现全面脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”。为对规

划可行性与实施绩效进行衡量监测，规划提出建立多维贫困评价考核体系，以反向督促贫困地区的规划建设，提升规划实施绩效；建立规划建设跟踪考核信息化管理平台，对贫困地区的镇村规划建设进行长效跟踪、动态考核；对建档立卡贫困户的脱贫发展进行跟踪监测与指导，精准帮扶推动“零贫困户”建设；同时，基于考核成果对贫困地区发展做出及时预判，从而修正精准扶贫规划内容，保障规划内容精准瞄准、靶向指导，实现扶贫绩效最大化。

4.1 构建多维脱贫评价指标体系

在县域综合判识基础上，结合国家《“十三五”脱贫攻坚规划》提出的贫困地区发展和贫困人口脱贫指标，从规划实施层面对精准扶贫规划提出的贫困地区建设行为进行多维综合考评，从社会、经济和生态3个维度提取公共服务、基础设施、道路交通、居民住房、经济收入水平、支出水平、生态安全及生态产业8个主要评价指标项，并将其细化为24个评价因子（含约束性因子和预期性因子），构建多维度脱贫评价指标体系（表3）。其中，约束性因子表示该因子是衡量贫困地区是否脱贫的主要指标，也是精准扶贫规划的主要实施内容，是脱贫时必须达到的发展目标；而预期性因子因地区自身特色及发展差异而具有动态性，应采用动态评价机制，不进行强制量化数据界定。

4.2 建立规划建设跟踪考核信息化平台

结合贫困地区贫困信息综合统计数据，依托规划建设部门综合管理系统，对贫困地区城乡建设行为实行动态跟踪监测，并建立规划建设跟踪考核信息化平台（图2），为精准扶贫规划提供空间分析及决策支持^[1]，实现精准瞄准、动态调整，从而提升扶贫工作绩效，满足不同发展时期动态变化的脱贫诉求。

其作用机制(图3)为:在规划建设项目建设、审批及后期实施过程中,落实建设项目空间选址,将规划建设项目与地方扶贫开发需求进行对接,实时监测建设开发行为是否满足精准扶贫规划所提出的相关建设要求,与城乡重大基础设施、交通设施等建设项目及城乡生态环境在用地空间布局上是否冲突,以及是否满足贫困地区各项扶贫开发政策及贫困户自身发展诉求。在此基础上,对规划建设行为进行综合评判,基于贫困地区动态发展需求变化及公众意愿进行城乡“三生”空间结构优化调整,调整规划建设项目空间布局,修正精准扶贫规划相关内容,实现动态监测,确保扶贫的长效性。

4.3 跟踪指导建档立卡贫困户脱贫建设

精准扶贫规划实施成果的最基本评估单元是建档立卡贫困户,按照国家《“十三五”脱贫攻坚规划》提出的要求,全面脱贫的重要衡量指标是实现“零贫困户”,也就是要求现有建档立卡贫困户全部达到非贫困生活水平。因此,在规划建设信息化管理平台基础上,提出对贫困户住房建设、农业生产等进行跟踪指导,以实现精准脱贫。

4.3.1 跟踪指导住房建设

依托精准脱贫建档立卡数据库及精准扶贫规划建设信息化管理平台,设置县、镇、村三级住房建设指导站点,构建层级住房建设指导模式,基于精准扶贫规划提出的本土化住房形制及低成本装配式建造技术,对建档立卡贫困户住房建设进行跟踪指导,推动贫困地区的安居工程建设,实现建档立卡贫困户低成本、高品质住房建设的需求。

4.3.2 跟踪指导农业生产

农业是建档立卡贫困户最根本的生产基础及收入来源,精准扶贫规划依托贫困地区农业、林业、环保等部门扶贫政策提出符合地域农业生产特色的镇村

农业产业发展模式,同时建立农业生产指导站,对农业种植、养殖、培育及生产等进行指导,推动农业生产从传统粗放式向高精专转型,实现农业生产高效率、高收益,促进贫困户增收。

5 结语

扶贫攻坚是近几年我国政府的重要工作内容之一,而城乡规划作为政府综合指导地区空间建设的公共政策,必将面对贫困地区脱贫发展的困境与难题。综合解读云南省临翔区所开展的精准扶贫规划工作实践,基于城乡规划视角对其空间规划、管理机制、评价体系等内容进行解析,发现该创新型精准扶贫规划工作模式的推出弥补了过往扶贫开发模式的不足,满足了精准扶贫提出的精准瞄准、精准管理、科学布局等要求,对我国当前的精准扶贫工作具有借鉴意义。当然,贫困地区的致贫原因及发展诉求具有差异,本文所研究的创新型精准扶贫规划工作模式需要因地制宜地进行调整才适用于其他贫困地区的扶贫开发,从而为我国扶贫攻坚工作提供一定帮助。■

[注 释]

- ①国际贫困线标准(2015):联合国及世界银行以维持人们的基本生存所必需消费的物品和服务的最低费用作为贫困标准,划定人均日消费能力1.25美元为赤贫,人均日消费能力2美元为贫困。
- ②贫困单元:中国基于地域空间单元划定的贫困区域,有贫困地区、贫困县、贫困户三级。
- ③2011年出台的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》第十条明确指出:国家将六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四川藏区、新疆南疆三地州,作为扶贫攻坚主战场。
- ④2005年《城市规划编制办法》第六条指

出:编制城市规划,应当坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的原则。

[参考文献]

- [1]刘娟.我国农村扶贫开发的回顾、成效与创新[J].探索,2009(4):87-90.
- [2]左停,杨玉鑫,钟玲.精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战[J].贵州社会科学,2015(8):156-162.
- [3]罗凌.关于精准扶贫的调查和思考[J].中国乡村发现,2014(4):134-138.
- [4]莫光辉.精准扶贫:贫困治理的价值之维与实践突破——精准扶贫绩效提升机制系列研究之五[J].改革与战略,2017(2):76-81.
- [5]李彦群,耿虹.应对贫困地区社会公平问题的规划策略研究[C]//规划60年:成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集,2016.
- [6]邢成举,李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9):109-113.
- [7]谢霄男,王让新.关于农村教育扶贫问题的思考和对策建议[J].中国教育学刊,2015(3):3-4.
- [8]刘解龙.经济新常态中的精准扶贫理论与机制创新[J].湖南社会科学,2015(4):156-159.
- [9]乔杰,洪亮平,王莹.全面发展视角下的乡村规划[J].城市规划,2017(1):45-54,108.
- [10]周常春,刘剑锋,石振杰.贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究——来自云南扶贫调查的实证[J].公共管理学报,2016(13):81-90.
- [11]邹军,叶晨.区域性城乡规划信息数据库及应用平台建设[J].城市规划,2013(2):31-34.

[收稿日期]2018-06-21;

[修回日期]2018-08-21

1-5 “上”“下”结合的特色小镇可持续发展路径	李凌岚, 等	6-35 城市更新治理视角下的土地增值利益再分配——广州交通设施用地再利用实践思考	许宏福, 等
1-12 中国特色小镇空间分布特征及影响因素研究	王新越, 等	6-42 面向城市治理的北京朝阳区街区设计导则编制	李婧, 等
1-16 基于IP(知识产权)的文化型特色小镇规划建设方法研究	郭湘闽, 等	7-5 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想	邹兵, 袁奇峰, 等
1-24 特色小镇的全流程规划与实施探索——以杭州梦想小镇为例	王吉勇, 等	7-11 空间规划: 为何? 何为? 何去?	袁奇峰, 等
1-30 互联网时代特色小镇要素流动与产业功能优化	席广亮, 等	7-18 街道空间管控视角下城市设计法律效力提升路径和挑战	卓健, 等
2-5 走向善治的社区微更新机制	王承慧	7-26 英国城市设计程序管控及其启示	唐燕, 等
2-11 第三方组织参与社区规划的协作机制研究	袁媛, 等	7-33 法国城市设计法定管控路径及其借鉴	顾宗培, 等
2-18 基于社区资产的山地城市社区线性空间微更新方法探究	黄瓴, 等	8-5 新型城乡关系下田园综合体价值内涵与运行机制	周敏
2-25 公共性的旁落与唤醒——基于空间正义的内城街道社区更新治理价值范式	李昊	8-12 田园综合体规划协同路径研究	刘凌云, 等
2-31 “在地文化”导向下的社区多元与自主微更新	叶原源, 等	8-18 田园生态圈构想下的田园综合体规划对策	杜立柱, 等
2-37 以年轻社群为导向的传统社区微更新行动规划研究	左进, 等	8-24 “显性”与“隐性”兼顾的田园综合体规划——以武汉都市田园综合体为例	张毅, 等
2-42 集体行动视角下的社区规划辨析与实践	刘达, 等	8-29 乡村规划3.0时代的田园综合体规划——以《唐河县桐寨铺镇福星田园综合体总体规划》为例	吴少英, 等
3-5 新型智库建设背景下城乡规划行业转型发展的思考	罗小龙, 等	9-5 特大城市功能格局和集聚扩散研究: 以北京为例	杨烁, 等
3-11 基于功能性和组织性解构与重构的规划院转型研究	赵四东, 等	9-11 上海城市非核心功能疏解研究	孙斌栋, 等
3-16 机制创新与模式变革: 规划设计院建设新型智库的思考	杜枫, 等	9-18 区域视角下大城市的功能疏解及广佛都市区的实证	班鹏飞, 等
3-23 新型智库建设与省级规划设计院转型应对策略	张培刚, 等	9-24 三生·三度·三力: 超大城市的功能结构与特征	周劲, 王芳, 等
3-28 问题导向下的陕西规划智库建设探索	史怀昱	9-30 重庆主城区功能疏解规划策略	葛春晖, 等
3-34 传统规划设计院建设新型智库的路径探讨	杨晓光	9-37 经济地理视角下武汉城市圈协同发展思考	王兴平, 等
4-5 粤港澳大湾区协同发展特征及机制	周春山, 等	10-5 改革开放以来中国城乡规划的国际化发展研究	何明俊
4-13 粤港澳大湾区规划治理与协作策略	姚江春, 等	10-13 改革开放40年空间型规划法制的演进与展望	黄亚平, 等
4-20 城市密集区空间协同发展策略研究——以武汉城市圈为例	王智勇, 等	10-19 改革开放40年中国城乡规划教育发展	张杰
4-27 西咸同城化发展格局特征与空间应对	郑晓伟, 等	10-26 乡村振兴下乡村文化遗产保护的“固旧”与“维新”——兼论改革开放40年乡村发展制度解读	张杰
4-33 基于POI数据的厦漳泉同城化进展评估	何志超, 等	10-32 改革开放40年城乡规划和城市文化发展的回顾与展望	庞春雨, 等
5-5 新时期共享经济的特征内涵、空间规则与规划策略	聂晶鑫, 等	11-5 新一代人工智能推动城市规划变革的趋势展望	姜鹏, 等
5-12 共享经济驱动的共享城市规划策略	赵四东, 等	11-13 城市生命视角下的人工智能规划理论与模型	甘惟
5-18 共享经济下城市规划中的公众参与行动框架	申洁, 等	11-20 人工智能影响下城乡规划机构、技术与职业新业态及应对策略	单卓然, 等
5-24 共享经济与共享住房——从居住空间看城市空间的转变	陈立群, 等	11-26 城乡规划全生命周期智能化探讨	黄芸璟, 等
5-30 共享理念下自贸区空间发展的规划策略——以川南泸州自贸区为例	高相铎, 等	11-34 人工智能2.0时代可持续发展城市的规划应对	武慧君, 等
6-5 新马克思主义视角下我国治理型城市更新模式——空间利益主体角色及合作伙伴关系重构	彭恺	12-5 面向村民自治的精准扶贫规划机制与引导模式	董慰, 等
6-12 后增长主义时期社区社企合作空间治理模式的思考	陈易	12-12 基于乡村居民点空间重构的国家反贫困战略研究	陶德凯, 等
6-19 城市非正规性及其规划治理的中外研究比较评述	徐苗, 等	12-18 县域精准扶贫规划编制方法与规划管理路径	耿虹, 等
6-29 城市治理价值塑型导向下的佛山近期建设规划创新	李汉飞, 等	12-26 湖北贫困县规划统筹策略及脱贫路径	刘凌云, 等
		12-33 旅游精准扶贫背景下的村庄“内涵式”再生规划策略	杨正光, 等
		12-39 精准扶贫视域下河南乡村产业韧性化发展策略	王雨村, 等



规划管理
MANAGEMENT

- 1-36 控规调整参与主体博弈过程与约束机制检讨 赵守谅, 等
- 1-42 利益还原视角下上海中心城区工业用地更新研究——兼论工业用地更新的规划博弈 范婉莹
- 1-48 轨道站点地区 TOD 规划管理中的指标控制 刘 泉
- 2-48 面向治理现代化的特大城市总体规划实施探索 邱凯付, 等
- 2-55 人本规划视角下对城市总体规划实施监测数据的思考 易 峥, 等
- 3-40 珠海市城市设计历程与实施途径 章征涛, 等
- 3-47 非农建设用地指标在城市更新项目中自由交易的制度思考 刘 芳, 等
- 4-38 控制性详细规划中绿地系统完全控制策略 朱海雄, 等
- 4-44 机制困境下城乡规划编研中心发展对策 高雪梅, 等
- 5-35 重庆市区县总体规划技术审查机制探讨 刘胜洪, 等
- 5-41 地下空间规划条件的实操性研究 贺俏毅, 等
- 5-46 广东省城市设计制度创新研究总体思路及措施 黄高辉
- 6-49 港口工程建设行政许可权限之争——以宁波—舟山港为例 魏 巍
- 6-56 天津市建设工程设计方案规划审查制度 叶 青, 等
- 7-41 权利视角下控制性详细规划价值体系的再思考 王 卉
- 7-47 跨行政区空间规划编制的实践与思考——以湖南省津澧地区空间一体化规划为例 杜 宁, 等
- 8-36 城市总体规划阶段绿地系统完全控制策略 朱海雄, 等
- 8-43 武汉城市基本生态控制线积极引导性保护规划策略 罗巧灵, 等
- 9-44 城市旅游用地对城市建设用地的影响与管控技术研究 魏峰群, 等
- 9-50 配建公共空间的概念、设计标准及深圳实践 唐 珊, 等
- 10-38 机构改革背景下长沙市级空间规划体系探索 谢 映, 等
- 10-46 深圳生态空间综合精细化治理探讨 陈柳新, 等
- 11-40 “城市双修” 规划评估方法及四川省岳池县实践 卓 想, 等
- 11-48 治理现代化下的芦山灾后恢复重建模式探索 杜 枫, 等
- 12-46 中国城乡规划法研究进展及展望 马军杰, 等
- 12-54 从“退二进三”到价值创新园区——广州市工业用地的转型与回归 徐耀宽

规划设计
DESIGN

- 1-59 平原城市总体城市设计方法探讨 周逸影, 等
- 1-65 特色小镇城乡总体规划编制思路探索——以南京市汤山街道城乡总体规划为例 詹 湛, 等
- 1-71 生态文明视角下的生态城规划对策与实践——以中法武汉生态示范城总体规划为例 宋 洁, 等
- 1-77 滨水社区公共空间包容性规划设计引导措施 李 飞, 等
- 1-82 基于场所精神的空间营造——以尉犁县达西村三角地改造为例 韦元丽
- 2-61 中部地区小城市特色空间认知方法研究——以安徽泗县为例 吴冠秋, 等
- 2-67 精明增长视角下的生态控制线研究——以珠海

- 生态控制线规划为例 林俊强, 等
- 2-73 传统风貌区的价值评价与规划策略——以重庆大田湾传统风貌区为例 闫怡然, 等
- 2-81 特色塑造下的汉中城市视线体系构建与优化 王建成, 等
- 3-52 城市总体规划阶段生态专项规划思路与方法 郑善文, 等
- 3-59 基于空间句法的城市设计方法与流程融合机制构建 黄 铎, 等
- 3-66 文化复兴视角下古镇城市设计实践——以河源市佗城镇详细城市设计为例 陈可石, 等
- 3-72 风环境设计方法在陕南山区小城镇的规划应用 王 瑾, 等
- 3-79 生态、人文、共享：龙凤湖旅游度假区总体规划策略 樊亚明, 等
- 4-51 应对市场转型升级的城市设计方法——以义乌丝路新区为例 褚 筠
- 4-57 功能重构视角下的城市地块更新研究——以南京龙潭保税物流中心为例 施益军, 等
- 4-63 基于水文化传承的湖州市海绵城市建设规划探讨 李俊奇, 等
- 4-69 凸显“泉城”地域特色的生态保护与修复行动——济南保泉生态控制线划定与管控规划 朱昕虹, 等
- 5-76 安徽省界首市公共服务综合规划实践探索 曹 靖, 等
- 5-83 传承·生长·共赢——基于人文行动的传统风貌小镇渐进式更新研究与实践 田 健, 等
- 5-90 特色小镇产业生态圈构建策略与实践 程国辉, 等
- 5-96 大都市远郊衰败型村庄振兴探索——以广州市莲麻村村庄规划为例 徐进勇, 等
- 6-61 从目标蓝图到共同行动：城市设计实施路径探索——以深圳观澜河生态文化走廊规划设计为例 崔 翀, 等
- 6-68 生态安全格局构建策略——以锦绣天府国际健康谷生态安全格局专项规划为例 彭德胜
- 6-74 历史经典产业特色小镇规划策略——以杭州笕桥丝尚小镇为例 王沈玉, 等
- 6-80 从都市古墟到特色小镇：沙井金蚝小镇的转型路径 刘 烨, 等
- 7-53 大数据时代的城市设计工作对策——以合肥国家中德智能制造国际创新园北区为例 曹 靖, 等
- 7-59 边境区域协同发展规划策略与实践 秦 军, 等
- 7-65 生态安全约束下的城乡生态格局优化方法——以海南省文昌市木兰湾地区概念规划为例 陈 君
- 7-71 交通数据分析决策下的地下空间规划方法探索 王其东
- 8-50 面向国家节点战略的国家级新区空间规划编制研究 晁 恒, 等
- 8-57 城市风貌保护名录的编制方法与威海市实践 王雪琪, 等
- 8-62 广州市恩宁路永庆坊微改造探索 谭俊杰, 等
- 8-68 乡村振兴规划共生策略构建及广西实践 尹仕美, 等
- 8-74 “雁山骑迹”：为旅游生活服务的绿道网络规划 林 兵, 等
- 9-73 CAZ 水岸地带空间营造指标评价体系构建——兼析广州珠江新城水岸地带空间品质 邢谷锐, 等



- 12-127 从产业新城 PPP 透视城市治理结构的变迁——基于增长联盟的视角 王宇彤, 等
- 12-133 城市污染场地修复治理的基础支持体系研究 杨凌晨, 等
- 12-140 要素流动视角下的苏南地区乡村振兴策略探讨 闫海, 等

系列专版
COLUMN

- 1-113 基于手机信令数据的珠三角城市群空间特征研究 周永杰, 等
- 1-120 存量型控规的精细化编制方法探索——以佛山市控规编制实践为例 陈昌勇, 等
- 1-126 珠江三角洲村镇混杂区空间规划与管治策略 谭宇文, 等
- 3-113 城市总规层面城市设计导控要素识别及导控方法——以《宜昌市城市总体规划(2011—2030年)》修改为例 董博
- 3-119 高原河谷城市风貌特色控制引导方法——以西藏林芝为例 马聃
- 3-125 城市边缘型高铁站地区规划设计思路与临沂北站实践 倪剑, 等
- 4-101 基于耦合神经网络与元胞自动机的城镇开发边界划定——以惠州市为例 汤燕良, 等
- 4-107 多方共赢角度下广州市留用地安置开发创新——以番禺区为例 简泳茵, 等
- 4-113 科技旅游引领下的特色小镇规划实践——以贵州省天文小镇规划为例 王磊, 等
- 4-118 黔东南苗族侗族自治州城镇化规划策略 徐宁, 等
- 5-128 适应水文环境的海绵城市设计层级策略指引 刘生军, 等
- 5-132 辽宁省特色小镇三生功能评价及等级分布研究 高雁鹏, 等
- 5-137 沈阳市居民生活圈季节分异特征与规划应对 付艳华, 等
- 6-112 基于空间绩效的总规实施评估方法探索 王新峰, 等
- 6-118 黑龙江省穆棱市“收缩城市”特征及规划应对策略 杜锐, 等
- 6-123 拆除重建类城市更新的改造模式和困境对比 苏海威, 等
- 6-129 成都天府国际空港新城发展战略选择 荀春兵, 等
- 6-134 产城融合视角下的成都市龙泉驿区汽车城规划策略 王宁, 等
- 7-106 多规融合导向下宁波土地储备规划方法研究 姜华, 等
- 7-110 宁波公共空间规划评估与规划对策 罗明, 等
- 7-116 宁波奉化区参与大湾区建设的路径与策略 褚明生, 等
- 7-122 公共开放空间中体育设施布局研究——以宁波市三江片为例 倪敏东, 等
- 8-120 南昌市中心城区空间使用特征评价 徐见微, 等
- 8-126 南昌梅岭“山城融合”规划策略 吴雪峰, 等
- 8-132 南昌市城市家具规划实践 王国爱, 等
- 10-119 南京实践: 从“多规合一”到市级空间规划体系 沈洁, 等
- 10-124 南京创新空间协同规划策略研究 陶承洁, 等
- 10-129 “窄马路、密路网”理念在南京江北新区中心区的规划实践探索 石靖, 等

- 10-135 住房制度改革背景下“人才住房”规划建设标准研究 官卫华, 等

5 专题研究

- 5-53 城市双修视野下乌兰浩特老城区街道体系优化对策 吴左宾, 等
- 5-60 城市双修背景下的桥下空间综合提升方式探讨——以广州市天河 CBD 地区为例 包悦, 等
- 5-66 “城市修补”理念下的城中村整治模式思考——以石家庄市藁城北街、东街村为例 黄晨艳, 等
- 5-71 城市水生态修复方法探索——以南昌水系连通为例 闵忠荣, 等
- 9-56 辽东湾新区城市空间形态控制方法探索 陈石, 等
- 9-61 循流·循序·循境: 辽东湾新区城市设计 袁敬诚, 等
- 9-68 辽东湾新区典型流域空间生态用地优化研究 袁菁, 等
- 11-121 特色小镇发展的警惕与规划反思 张杰
- 11-126 基于人力资源的特色小(城)镇产业规划策略探讨 段德罡, 等
- 11-132 航空特色小镇发展模式及广州规划实践 李亚洲, 等
- 11-138 江西省建制镇类特色小镇建设评价体系构建 闵忠荣, 等
- 12-63 面向规划应用的地理国情分类标准优化研究 詹庆明, 等
- 12-68 自然资源部统筹下的新型地理设计思路探索 管雯君, 等
- 12-73 三维信息化技术在城市规划管理中的应用 刘颖, 等
- 12-79 转型下城乡规划编制的信息化顶层设计 崔羽, 等
- 12-84 城乡规划数据统计分析系统的建设与应用 于鹏, 等

A 域外规划

- 2-128 英国地方发展规划的梳理与启示 王伊侗, 等
- 2-134 意大利历史城镇保护实践的经验与启示 赵焯
- 4-141 基于活力导向的混合使用邻里基本特征与影响机制——美国混合开发案例解析 李晴, 等
- 4-148 体力活动需求导向的美国城市公园分类体系解析与启示 张梦佳, 等
- 7-143 国外海岸带空间规划经验与借鉴 文超祥, 等
- 7-149 英国城市设计法定化管理中非正式工具应用及启示 杨震, 等

E 随想杂谈

- 1-132 西方特色小镇自组织机制解读 周静, 等
- 1-139 生态景观图式视角下的传统村落布局形态解析 黄源成, 等
- 2-140 “城市双修”是“城市美化运动”吗? 菅泓博, 等
- 2-146 矛盾的地租?! ——一个传统小镇的特色与迷惑 杜春兰, 等
- 8-154 对城市规划过度行政的反思 马鹏, 等
- 8-161 地方城市规划技术规范比较与思考 陈敦鹏, 等
- 9-130 从“120计划”事件看规划公众参与的制度创新 杨晓春, 等
- 9-136 中国传统城市营建艺术与围棋的审美共通性 玉潘亮, 等
- 12-155 无人驾驶汽车时代的城市空间特征之初探 王维礼, 等

E 规划教育 EDUCATION

- 6-155 面向存量时代的城乡规划实践教育改革 杨思声, 等
11-142 2004—2016 城乡社会调查报告获奖选题特点及趋势分析 向岚麟, 等
11-149 城乡规划公共政策属性与专业教育改革 周庆华, 等

A 作品赏析 APPRECIATION

- 2-114 品质提升需求下的新城设计思路——以廊坊市香河县运河新城城市设计为例 孙奎利, 等
2-122 临夏州和政县松鸣镇冰雪运动小镇城市设计探索 毛刚, 等
3-131 “旅游+”背景下动物主题乐园的规划设计——以抚远黑瞎子岛探秘野熊园为例 万婷, 等
3-139 城乡统筹背景下琼中黎族苗族自治县县域乡村建设规划探析 吴小平, 等
4-124 打造山水生态城: 瑞昌市湓城区总体城市设计探析 马素娜
4-133 旅游业供给侧结构性改革背景下黄姚旅游小镇规划探究 黄国达, 等
6-139 西安市徐家湾地区转型发展综合改造提升规划探析 程正宇, 等
6-147 生态视角下的河道景观提升规划探析——以泸州渔子溪河道景观提升规划为例 玄丽
7-128 广州南沙新区“六位一体”水系规划策略探析 黄高辉
7-136 长沙科技城规划设计探析 徐进勇, 等
8-138 成都高新区“中央公园”规划设计 玄丽, 等
8-146 海口城市黄线专项规划探析 魏武强, 等
9-122 高原生态脆弱区综合整治与旅游利用规划——以拉萨市城关区夺底乡夺底沟为例 庞春雨, 等
10-141 地域特色视角下的四川稻城城市设计探析 毛刚, 等
10-148 全域视角下襄阳市尹集乡规划探析 陈涛
12-147 水城融合的“3-3-3”规划策略探讨——以绍兴市河道(湖泊)岸线保护与利用规划为例 郭建列, 等

S 聚落寻踪 SETTLEMENT

- 1-145 海丝港市聚落: 泉州土坑国家历史文化名村空间解析 张杰, 等
2-151 徽派土楼群落: 歙县阳产古村价值分析 姚子刚, 等
3-147 被遗忘的工人村落: 四川芭蕉沟村空间解析 张杰, 等
4-155 自然生长的红色古镇: 巴中恩阳历史文化名镇空间解析 姚子刚, 等
5-142 长城脚下的烽火州城: 北京延庆古城空间解析 张杰, 等
6-161 岭南农耕文化特色聚落: 东莞市茶山镇南社历史文化名村价值解析 张易, 等
7-156 梦回千年古楚都: 荆州郢城聚落遗址空间解析 张杰, 等
8-166 街巷水韵: 三河古镇历史文化空间解析 姚子刚, 等
9-140 被遗忘的太湖明珠: 苏州东村古村空间解析 彭媛媛, 等
10-155 太行山中的“布达拉宫”: 涉县大洼村传统

聚落解析

- 姚子刚, 等
11-154 山水之间、温泉名城: 浙江省武义古城空间解析 张杰, 等
12-161 微山湖畔的“湖光山色”: 山东独山村传统聚落解析 庞艳, 等

M 会议与活动 MEETING

- 1-147 “城市双修”与可持续发展——《规划师》·咸阳论坛(2017)成功举办 祝桂丽, 等
6-163 特色小(城)镇规划与建设发展探索暨《规划师》·南昌论坛(2018)成功举办 李木子
9-142 西部九校建筑类专业教学联盟——2018 联合毕业设计终期汇报暨“中晟杯”设计竞赛成功举办 李运璋, 等

增刊

F 规划师论坛 FORUM

- S0-5 城市基层公共服务设施调整优化策略——以《合肥市控制性详细规划通则》调整为为例 代晓辉, 等
S0-10 安徽省民政公共服务设施优化思路及行动计划 蒋伟, 等
S0-15 生育新政背景下合肥市基础教育设施规划应对策略 丁成呈, 等
S0-21 大数据技术下的安庆人口与设施空间分布特征及规划应对 徐向远, 等

M 规划管理 MANAGEMENT

- S0-26 合肥城乡规划数据采集及集成系统研究 韦丽华, 等
S0-29 温州控制性详细规划改革探索 章毓婷

D 规划设计 DESIGN

- S0-34 合肥市城市设计实践探索 吴亚伟, 等
S0-40 新理念引领下的安庆市宿松县高铁新区城市设计应对策略 曹靖, 等
S0-44 合肥瑶海区旧城更新改造规划路径探索 李小东, 等
S0-50 环巢湖文化旅游规划与建设思路探讨 严思路, 等
S0-55 基于问题导向的合肥野生动物园总体规划探讨 孙旭进, 等
S0-60 巢湖市城市规划路网梳理与整合对策 王清校, 等
S0-64 南淝河两岸景观空间规划探析 杨庆文

R 规划广角 ROUNDUP

- S0-68 农旅融合视角下的龙门寺现代农业示范区规划探索 陈福妹, 等
S0-73 巢湖北岸科技创新走廊跨越发展战略路径 王岚, 等
S0-77 老城商业区用地更新与交通一体化研究——以合肥三孝口商圈为例 曹庆锋, 等
S0-81 巢湖流域水环境保护区方案划定路径 潘勇, 等