

# 从精准扶贫到乡村振兴：十八洞乡村精准规划研究与实践<sup>\*1</sup>

尹怡诚 沈清基 王亚琴 张邓丽舜 邓铁军 凌敏 张明

**【提要】**十八洞村是我国“精准扶贫”首倡地，乡村精准规划是对“精准扶贫”思想和战略的恰当回应，也是保证精准扶贫实效的关键因素之一。文章首先简要回顾十八洞村精准扶贫的经验及规划的积极作用；其次，提出十八洞乡村精准规划的技术路线；第三，详述十八洞乡村精准规划的要点，包括演进规律识别、空间基因认知、多方参与规划、多元文化表征，及多规融合和多维精细管理等；第四，从乡村规划体系、产业发展策略、规划编制成果、规划技术服务等方面对十八洞乡村精准规划的探索与创新作了归纳；第五，在理论、认识论、方法论、规划机制和实施管理等方面总结乡村精准规划的若干要义；第六，提出了未来乡村精准规划研究实践的若干命题。

**【关键词】**精准扶贫；乡村精准规划；乡村精准规划技术路线；乡村精准规划主要内容；乡村精准规划研究命题；十八洞村

**【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1000-3363(2019)02-0099-10

DOI 10.16361/j.upf.201902012

消除贫困是全人类共同面临的重要议题。2000年联合国将到2015年极端贫困人口比例减半列为千年发展目标之一；2015年联合国发布的《千年发展目标报告》显示，全球极端贫困人口为8.36亿<sup>①</sup>，表明全球减贫任务的艰巨程度（孙鑫，等，2017）。2015年联合国“2030可持续发展议程”提出的首要目标就是消除贫困（刘毅，钟新，2017）。中国对贫困尤其是农村贫困问题一贯给予极大重视。十八大以来脱贫攻坚成为中国全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，以前所未有的力度推进（王新萍，等，2017）。2013年11月3日，习近平总书记在考察湘西十八洞村时首次提出“精准扶贫”重要论述<sup>②</sup>。“精准扶贫”思想表达了国家带领农民摆脱贫困、全面进入小康生活的坚定决心与意志；其最根本的目的和意义是留住乡愁，呵护土地，保住绿水青山，让我们的人民在自己的土地上过上更富裕的生活（李婷婷，易

<sup>1</sup> \*上海市2017年度“科技创新行动计划”课题“超大城市韧性的理论体系与提升技术”（17DZ1203200）资助；国家自然科学基金面上项目“上海近代城市生态环境史研究（1843-1949）：时空演变，模式识别与机理表征”（51778435）资助；国家社会科学基金重点项目“气候适应性城市风险管理评估与治理对策研究”（17AZD011）资助；2018年度湖南省重点研发计划“乡村田园综合体产业模式优化与示范”（2018NK2056）资助

**作者简介：**尹怡诚，湖南大学设计研究院有限公司，副总规划师，高级工程师，国家注册城市师，博士，81695809@qq.com；沈清基，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，博士生导师，通讯作者，sqjj5688@126.com；王亚琴，湖南大学设计研究院有限公司，城市规划专业工程师；张邓丽舜，湖南大学设计研究院有限公司，悉尼大学城市设计专业硕士；邓铁军，湖南大学设计研究院有限公司，总经理；凌敏，湖南大学城乡规划专业硕士研究生；张明，湖南省国土资源规划院，国土资源评价与利用湖南省重点实验室，测绘及土地工程师

禹琳, 2017)。塞缪尔·约翰逊(Samuel Johnson)指出:“对穷人体面生活的保证是对一个社会文明的真正检验”<sup>③</sup>, 西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt)指出:“政府存在的目的就是为了保障人民的福利。只有当物质的进步和国家的繁荣能够为所有的好公民都带来道德和物质上的福祉时, 这种进步和繁荣才是所需要的”<sup>④</sup>。扶贫是乡村走向社会文明进程的具体体现, 也是国家能力<sup>⑤</sup>以及国家具有高度道德和物质水平的明确表征, 更是乡村振兴走向全面生态文明时代的实际保证。“精准扶贫”作为国家减贫发展战略(刘毅, 钟新, 2017), 体现了扶贫事业及过程中对高效益与高品质的目标与追求。精准扶贫需要系列性的战略、政策及规划等予以针对性的回应, “精准规划”作为具有科学性、理性、人文性、智慧性、追求公平与效率均衡的规划类型, 一定程度上是规划设计高标准、高水平的表征, 是使规划获得群众满意的制度保证之一, 也是对“精准扶贫”思想的恰当的精准回应, 更是保证精准扶贫顺利实施并取得实效的关键支撑之一。

目前, 乡村规划的相关研究涉及乡村规划特点(孙莹, 张尚武, 2017)、乡村规划本质(李京生, 2018)、规划公众参与(李开猛, 等, 2014; 潜莎娅, 等, 2016)、规划技术方法或策略(葛丹东, 等, 2010)、规划过程管理(汤海孺, 等, 2013; 陈叶龙, 2012)、规划落地实施(文剑钢, 等, 2015; 李静, 等, 2014)等, 尚未见明确以“精准规划”回应“精准扶贫”的文献<sup>⑥</sup>, 因此, 本文对十八洞村精准规划的研究及实践具有较为重要的现实意义, 希冀可为我国乡村规划及精准扶贫事业提供参考。

## 1 十八洞村“精准扶贫”经验及规划的作用

### 1.1 十八洞村概况及脱贫简况

十八洞村位于湖南省湘西土家族苗族自治州花垣县(图 1), 全村辖梨子寨、飞虫寨、当戎寨、竹子寨四个自然寨, 面积共 934hm<sup>2</sup>, 239 户 946 人<sup>⑦</sup>, 为苗族聚居村。十八洞村自然环境优美, 人文特色鲜明, 被习近平总书记誉为“小张家界”<sup>⑧</sup>(图 2)。然而, 由于历史原因, 该村 2013 年的农民人均收入处于很低、贫困发生率处于较高的水平(表 1)。

习近平总书记“精准扶贫”重要思想于 2013 年 11 月 3 日在十八洞村提出后, 在省、州、县、镇、村的通力合作下, 实施了一系列切实有效的扶贫政策、策略及举措。思想上坚持扶贫先扶志, 激发村民走出贫困的志向和内生动力, 形成“投入有限, 民力无穷, 自力更生, 建设家园”的十八洞精神; 村容村貌上按照“人与自然和谐相处、建设与原生态协调统一、建筑与民族特色完美结合”的要求, 大力推进基础设施建设; 产业上依托自然资源、人文特色选定种植、养殖、苗绣、劳务、乡村游、山泉水六大产业。经过持续的努力, 2017 年 2 月, 十八洞村成功实现脱贫摘帽, 全村农民人均纯收入由 2013 年的 1668 元增加到 2018 年的 12 128 元, 超过湘西州平均水平, 接近湖南省平均水平(表 1)。



资料来源: 参考文献[6].



资料来源：作者拍摄。

表 1 十八洞村精准扶贫成果（部分）

年份	花垣县十八洞村		湘西苗族土家族自治州		湖南省	
	农民人均收入 (元)	贫困发生率 (%)	农民人均可支配 收入(元)	贫困发生率	农民人均可支配收 入(元)	贫困发生率
2013	1 668	56.76	—	—	—	—
2014	2 603	—	5 891	25.3	10 060	11.9
2015	3 582	17.8	6 648	24.9	10 993	10.1
2016	8 347	—	7 413	20.5	11 930	7.8
2017	10 180	1.17	8 273	17	12 936	6.4
2018	12 128	—	—	10.6	—	3.9

资料来源：“十八洞村在线”门户网站（www.18dong.net）。

### 1.2 十八洞村“精准扶贫”经验及精准规划的作用

自“精准扶贫”战略提出以来，十八洞村贯彻落实“因地制宜、实施求是、分类指导、精准扶贫”十六字方针，以扶贫工作为桥梁，全面详细地开展贫困户摸底调查，探索出科学有效的精准识贫“七步法”<sup>⑥</sup>，建立贫困户档案数据库，针对贫困户的实际情况因户施策地提出“一对一”帮扶对策，制定长期的脱贫效益跟踪计划。与此同时，十八洞村的规划团队也作为智力扶贫、“规划下乡”的实际举措，活跃于十八洞村精准扶贫战役的全过程中。十八洞村乡村规划与建设管理紧密契合，服务于精准扶贫战略的具体化、空间化和产业化，在十八洞村生产、生活、生态环境改善提升等方面产生了重要的作用。因此，“精准扶贫”理论在十八洞村近五年的乡村实践中能够获得成功，其核心原因既是在扶贫工作中全过程引入了“精准思维”（包括宏观层面确定精准量化的脱贫目标，中观层面制定精准缜密的识贫机制，微观层面采用精准落地的扶贫对策），又是与十八洞村的“精准规划”（下文详叙）及其独特的积极作用的充分发挥直接相关。

## 2 十八洞村乡村精准规划技术路线

十八洞乡村规划通过梳理乡村演进规律，深入挖掘地域特色元素建立空间基因库，在充分分析区域发展及村庄现状的基础之上提出“精准扶贫首倡地，传统村落保护地，乡村旅游目的地，乡村振兴示范区”四大规划目标定位<sup>⑦</sup>。在总体发展目标引领之下，十八洞村规划统一技术标准，吸纳各类规划空间管制要素优先划定生态保护红线、永久基本农田线和历史文化保护线，再根据环境承载力和开发适宜性“双评价”，结合村庄发展诉求科学划定村庄开发边界，形成空间管制底图；通过三区分类梳理相关规划，依次叠入产业发展、村庄建设、基础设施、公共服务等各类空间要素，编制各类专项规划，并以此制定具体实施计划，通过空间基因库的导控作用，形成面向不同受众的规划成果，最后将基础资料和规划信息整合，建立十八洞村数据库。

规划总体上形成“统一底图，空间管控，多规协同，一张蓝图”的编制思路，在编制内容上实现“山水林田湖草”规划要

素“全覆盖”，编制技术上实现“五统一”：统一数据基础，统一工作底图，统一规划期限，统一用地分类，统一图斑差异处理；划定空间管控“四条线”，包括生态保护红线、永久基本农田线、村庄开发边界、历史文化保护线；建立四大管理机制，包括：规划管理、规划修订、驻村规划师及土地改革机制。技术路线详见图3。



资料来源：作者绘制

### 3 十八洞村乡村精准规划要点

#### 3.1 演进规律识别——理清时空演进脉络，把握乡村要素关系

十八洞村是湘西地区典型苗寨聚落，十八洞村的演进规律体现在湘西地区苗族村落的历史演进历程中，主要呈现出以下特征（表2）。

表2 基于关系视角的十八洞村人居环境特征分析

关系类型	关系特征
人地关系	古苗族产生生活依赖大自然，生产方式以农业种植为主，由“刀耕火种”的迁移农业逐渐演变成“精耕细作”的定居农业，在山区形成历史悠久的农耕梯田文化
人境关系	古代苗族为躲避战乱而迁徙，部分苗族支脉迁徙至湘西山区定居，苗族村寨选址从平原走向高寒山区，从大聚居走向大散居、小聚居，长期以来形成了具有地域特色的苗族建筑，如吊脚楼、火塘、塔楼等

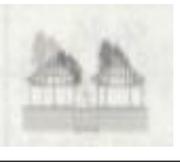
人际关系	旧时一寨同姓的氏族聚居变为多姓氏、多民族杂居，人际关系由亲缘、血缘衍生出地缘、业缘，各民族文化的碰撞与融合使苗族生活习俗出现了明显的变化，如服饰的简化、饮食的同化、居住方式的现代化等
村际关系	湘西苗族村落以孤立居住为主，“改土归流”以后，民族村落间出现村落间的通婚、商贸来往等交流现象。重大历史事件——2013年11月3日“精准扶贫”的提出，极大促进了以十八洞村为核心的村落组团的社会经济发展
城乡关系	旧时苗族多居住在偏僻乡村，汉族多分布于集镇圩场。交通的发展使湘西城乡之间从“疏远的地形隔离”走向“紧密的交通联系”，随之人口、资源、资本、产品等要素出现双向流动，城乡之间社会联系、经济互动及文化交流日渐频繁

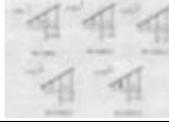
资料来源：作者绘制

### 3.2 空间基因认知——提炼地域空间质素，规划特色人居环境

十八洞村独特的自然环境与文化信仰、生产生活方式的长期共同作用，使其形成了独特的地域特性，这种特性区别于其他村落，是形成十八洞村空间基因（刘沛林，2011；胡最，等，2018；段进，等，2019）的基础。本文主要从区域空间布局形态、聚落空间布局形态、街巷空间类型、建筑类型、文化标志五个方面对十八洞村空间基因进行类型、特征等方面的识别和表征（表3），为规划特色乡村环境奠定学理基础。

表3 十八洞村空间基因库

类别	基因图谱	基因类型	基因范围	基因特征	类别	基因图谱	基因类型	基因特征
区域空间布局形态		出现年代空间分布	花垣县	500年前左右，花垣县苗族聚落开始形成：元代以前，苗寨发展进程缓慢，且多分布在地势平坦、水源充足的平原盆地；明朝时期，进入深度开发阶段，各地区均有村落形成；清朝时期，由于“改土归流”对苗民的武力征服、强制同化的政治环境，苗寨发展速度趋于缓慢，进入稳定时期；民国时期，连年战乱，村落发展处于停滞状态	街巷空间类型（尺度）		街巷尺度 (I)	构筑物之间界定的街巷空间，街巷宽阔（一般≥5=4.5米），一般为车行道等主干道
							街巷尺度 (II)	构筑物之间界定的街巷空间，街巷宽度小（两米左右），一般为支巷
							街巷尺度 (III)	构筑物之间界定的街巷空间。屋后有水渠，街巷宽度小（两米左右），一般为支巷。
		聚落空间形态分布	花垣县	水平空间上，村落聚居点呈现以下演变特点： 1、由南向北、由中间向两边扩展				

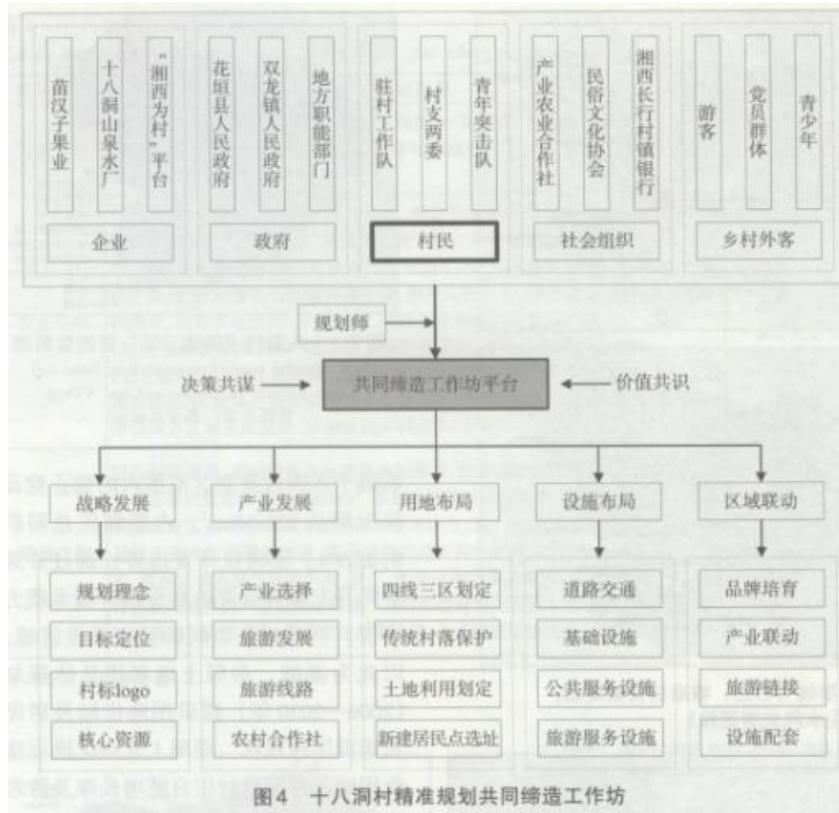
			县	2、沿主要河流方向 3、村落聚居点团状生长 垂直空间上,苗族聚居地素有“天无七日晴,地无三尺平”之称,依山而居,具有从平原盆地向高山高海拔地区演进的趋势		街巷尺度(IV)	因山地因素,由构筑物与挡土墙界定的街巷空间,挡土墙另一侧,即由晒谷坪一类开敞空间与构筑物界定	
						街巷尺度(V)	由构筑物与农田、水塘或者广场等开敞空间界定的街巷空间	
聚落空间布局形态		扇形空间结构	梨子寨	典型的高山苗寨.房屋呈行列式排布.主干道未深入村寨内部 生产空间分布在生活空间	街巷空间类型 (铺装)		车行道	水泥或沥青路
		扇形空间结构	当戛寨			支巷	取自本土材料—青石板,一般顺铺为主.若遇坡度较大的区域,则以多块青石板堆叠形成踏步	
		梭型空间结构		聚落沿交通道路扩展,形成带状空间形态,使村落朝着较平坦宽敞的地区扩展,呈现扇形扩张形态;综合而生产空间与生活空间交叉		院落布局	十八洞村苗族民居以三开间为主.布局上分为“一”型布局与“1”布局伴随着院落,院落大小不等,随地形地貌变化	
		多向扩张结构	飞虫寨	受自然环境条件等因素的阻碍,在聚落空间中形成了多个扩张方向的空间形态,房屋沿等高线排布.在形成和发展初期,在自然条件较好的位置形成聚落发展核心 生产空间与生活交叉空间		平面布局		
		多向扩张结构	飞虫寨			立面造型	十八洞村苗族民居主要是以两坡顶为主,底层居住,二楼放杂物.主屋侧面建庇屋,称为晒谷坪,增建吊脚楼,一般为两层,均可住人.因此,民居的组合方式有“三间+庇檐”或“三间+吊脚楼”的特征	
聚落空间布局形态 (中心空间)		中心型	竹子寨	呈现向心性.整片村落围绕中心建筑发展 形成典型的中心空间		空间构成	十八洞村苗族民居拥剖面十分对称,呈现显著的中柱崇拜,大部分民居为五柱七瓜排架	
						檐口类型	十八洞村苗族民居的前檐特别宽敞(三尺八),檐下无柱	
						建筑材料	大多采用木结构,青色瓦片为顶	

间形态)		中心寨	飞虫寨			文化图腾	十八洞村形成了以太阳、龙、枫树和蝴蝶妈妈为主的自然图腾崇拜,同时由于部分村寨具有长期种植竹子和梨树的历史,因而形成竹和梨花的图腾基因
		偏离型	梨子寨			民族信仰	民间风俗中保留着赶秋节,打苗鼓、过苗年等民俗活动
		偏离型	当戎寨	多出现在偏平行性聚落里,或为高山村落(如梨子寨),或为沿等高线排列的行列式村落(如当戎寨),中心空间的选址受地形地貌的限制	文化标志		苗族服饰纹装饰
						饮食文化	十八洞村饮食大多取自自然山乡,柴火烹饪.因气候原因,为方便食物保存,将肉类熏干或腌制,因此形成当地特色食物—腊肉和酸鱼。

资料来源:作者绘制.

### 3.3 多方参与规划—建立共同缔造平台,引导村民全程介入

十八洞村规划过程中采用“多方参与,共同缔造”的理念,引入“共同缔造工作坊”模式(图4),搭建以村民为核心,规划师为主干,驻村工作队、地方政府、企业、社会组织和乡村外客等其他主体共同参与的互动平台,充分发挥集体智慧,促进十八洞村规划决策共谋的“全过程组织”及“全方位统筹”。



资料来源：作者绘制

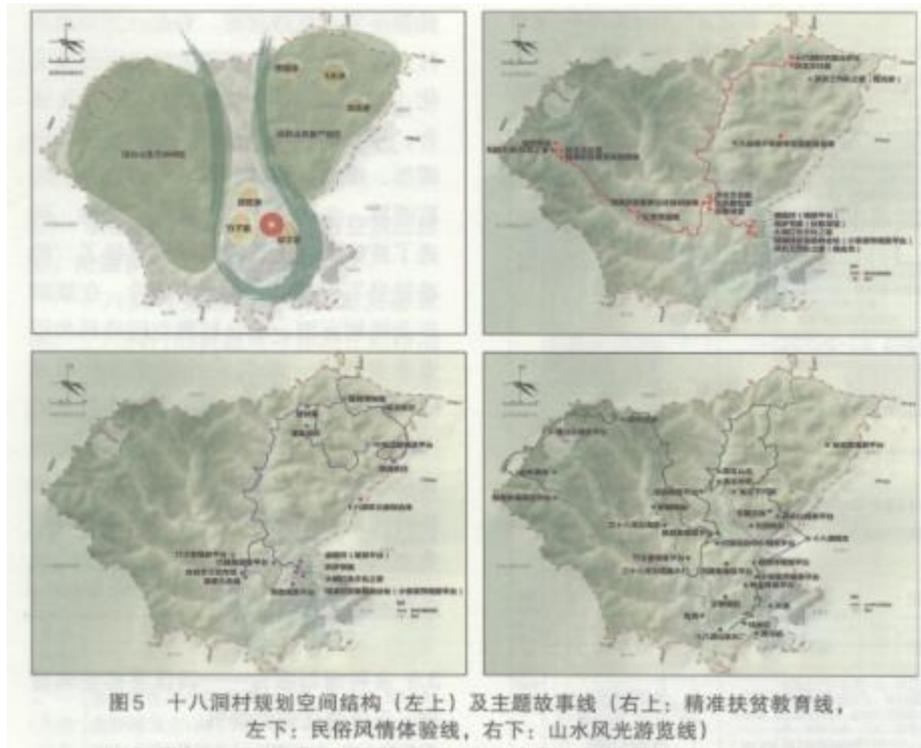
工作机制上构建“多厅合作，多院合编，五大分组”的联合规划模式，多厅合作即由湖南省住建厅牵头，统筹协调多个机构、多级部门的工作，多院合编即由湖南大学设计研究院作为技术总协调，集结各有关方面专业精英人员联合研究及编制，五大分组即根据工作内容和需求细分为问卷访谈、信息化采集、规划编制、组织宣传、机制创新五个小组。

公众参与方面通过引导村民全过程参与，引导村民认同村庄保护与发展路径，逐步培育村民主人翁意识。规划调研阶段采取“扎根式”驻村方式，通过入户走访、发放调查问卷等形式做到村民全覆盖<sup>⑧</sup>，通过“分享式”沟通形式与村民进行深度访谈和情感交流，相互学习，打破技术性带来的交流壁垒，充分了解村民诉求（尤其是农村建房需求），绘制现状问题树；规划编制阶段多次组织现场交流会，与村干部一同向村民进行规划方案宣讲，收集村民意见共同制定方案；评审阶段，将规划方案在村民大会对全体村民进行公示，并结合部门及专家意见进行修改；实施阶段，将村民意见充分融入规划动态调整中，同时鼓励村民参与村庄建设，对参与施工的村民给予平等的薪酬待遇。

### 3.4 多元文化表征—深入挖掘传统

2013年以后，文化发展成为全球发展的新主题，文化在减贫事业中发挥的重要作用也通过“杭州宣言”（2013）、“巴厘宣言”（2013）、“佛罗伦萨宣言”（2014）得到了充分认可与广泛传播（黄吉，等，2016）。十八洞村是湘西典型的苗寨村落，拥有苗族文化、梯田农耕文化、红色文化等多种优秀的文化元素。本规划对其含有的物质文化、精神文化、制度文化特质进行深入挖掘，将文化内涵植入整体规划过程之中，指导村庄空间结构、村庄产业规划、村寨设计等环节，塑造宜居、宜业、宜游的乡村人居环境。如在空间结构上将苗族文化、地域文化与现代文化认知高度融合，具化成一只“蝴蝶”形象，幻化成蝶形、蝶翼、蝶脉、蝶心，打造“一廊联两翼，六寨齐一心”的空间结构，传递了苗族文化的核心内涵，宣扬了“精准扶贫”的文化及时代精神<sup>⑨</sup>。在旅游产业规划方面，融合村寨空间格局和历史景观特色，规划设计精准扶贫教育线、民俗风情体验线与山水风光游览线三条故事线（图5），夯实十八洞村主题文化定位。其中精准扶贫教育线依托于新时代红色文化资源，开展研学教育与党教培训，有

望助推十八洞村后续发展。

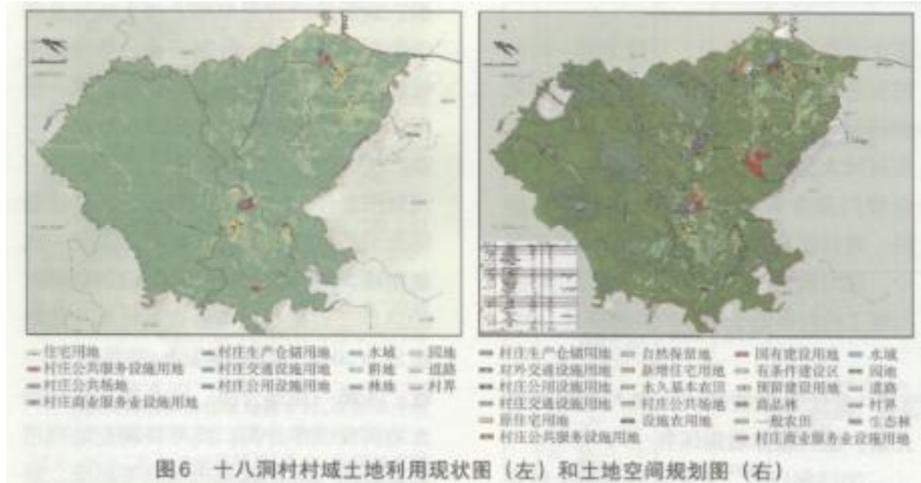


资料来源：参考文献[6]

### 3.5 多种规划融合—四线落实空间管控，三区强化归类指引

#### 3.5.1 统一标准

包括四个方面：①统一基础数据。采用自然资源部审定后具有权威性和延续性的土地利用变更调查数据为参考数据，新形成的数据原则上与土地变更调查数据保持一致，数据需县自然资源主管部门认可；②统一工作底图。统一使用:2 000 国家大地坐标系，以湖南省不动产统一登记基础数据建设 1:2 000 数字线划图套合 1:2 000 的高精度遥感影像图编制形成村庄规划工作底图；③统一规划期限。十八洞村村庄规划编制期限至 2035 年，近期与《湖南省乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》期限保持一致；④统一用地分类。结合第三次全国土地调查工作分类，统筹协调土地利用规划分类与城乡规划用地分类标准，形成村庄规划分类标准；⑤统一图斑差异处理。通过 ArcGIS 地理信息系统将两规进行空间叠加分析，确定“两规”建设用地空间布局差异区域的规模、位置和图斑，形成差异图斑数据库。在对用地差异归类的基础上，提出差异处理建议(图 6)。



资料来源：参考文献[6]

### 3.5.2 四线划定

包括：①生态保护红线：根据十八洞村所在的花垣县环保局划定的生态红线，在满足生态系统完整性和连通性的前提之下，划定需实施特殊保护的区域主要包括莲台山、秀街峡谷、水源保护地、生态公益林等区域，总计面积约 116.23hm<sup>2</sup>。②永久基本农田线：主要依据土地利用总体规划确定的基本农田，结合大比例尺调查精度和规划深度差异，确定永久基本农田面积约为 95.87 hm<sup>2</sup>。③历史文化保护线：主要对自然环境（山体地貌、水域风光、古树名木等）、人工环境（空间格局、历史建筑、特色构筑物）及人文环境（民间戏曲、节庆、习俗等）三大要素进行严格保护，结合《花垣县十八洞村传统村落保护规划》划定核心保护区、建设控制地带及环境协调区，其中核心保护区面积 10.74hm<sup>2</sup>。通过对三线进行矢量叠加，明确十八洞村规划区范围内的禁止建设区面积达 222.84hm<sup>2</sup>，占规划区总面积的 23.9%。④村庄开发边界：通过开展空间开发适宜性评价和资源环境承载力评价，明确村庄空间的适宜开发区域。以此为基础，参照土地利用总体规划（2006—2020 年）建设用地指标及居民点建设用地现状，原则上先固化既有建设用地，再根据村庄自然增长率及游客承载量测算所需要的建设用地规模，以此作为村庄开发边界上限（图 7）。



资料来源：参考文献[6].

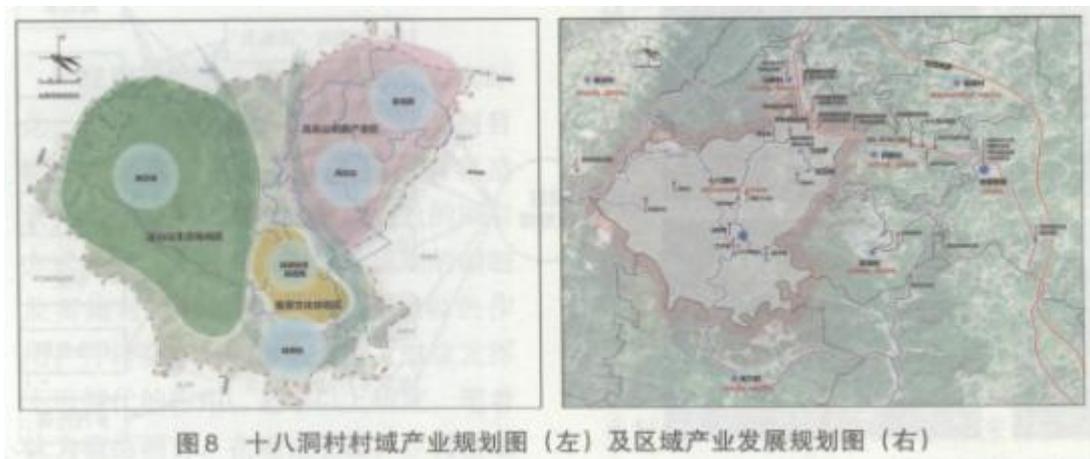
### 3.5.3 三类空间规划

十八洞村乡村规划将生态空间、农业空间、建设空间统一纳入规划范畴，考虑了三个空间的个性与连接性，规划要点如表 4 所示。

表 4 十八洞村三类空间规划要点

空间类型	规划布局	规划要点
生态空间	适度将生态保护与休闲旅游相结合，构建“一廊两翼”的生态景观格局。“一廊”即以U型夯街峡谷串联高山、溶洞、梯田形成的山水景观廊道，“两翼”即莲台山生态休闲区和高名山农旅产业区	“一廊两翼”生态景观格局
农业空间	(1) 秉承生态保护和产业发展的要求，制定产业准入负面清单，围绕生态农业和乡村旅游两大主导产业，优化资源配置延长产业链实现三产深度融合； (2) 生态农业打造有机农业及农产品深加工，开发猕猴桃、苗绣、黄桃、茶叶等农产品；乡村旅游提升体验型旅游业，满足红色教育、观光游憩、风俗体验等各种需求，构建主题线路、山水民宿、民俗节庆等梯度化旅游产品； (3) 空间布局上落实具体产业项目，整体形成“五核、两环、三区”的产业结构； (4) 打破村庄行政区域界限，通过产业链整合周边优质资源配置，引导配套设施共建共享，整体打造农业种植及苗族民俗文化展示为主题的乡村休闲旅游，带动周边区域整体发展,实现区域乡村振兴(图 8)	生态农业与乡村旅游相结合
建设空间	结合村民建房、基础设施及旅游服务的需求，统筹建设空间规划布局。其一，充分考虑村民的建房需求及因分户、拆迁等导致的安置需求，在村庄开发边界之内新建安置区，新增感恩寨及思源寨两处居民点；其二，统筹安排各类基础设施，满足村庄基本生活服务需求，联合镇区打造乡村生活圈，与城市居民共享公共服务，实现区域共享与效率平衡；其三，考虑远期发展的需求，预留 2.36hm <sup>2</sup> 的有条件建设用地作为产业发展备用地。在村庄建设指标总量不变的前提下对建设用 地位置进行适度调整,划定村庄开发边界，合计建设用地规模约 35.32hm <sup>2</sup>	统筹建设空间，满足各类需求

资料来源：作者绘制



资料来源：参考文献[6].

### 3.5.4 综合整治

包括：①生态修复：一是在生态保护红线区域严禁任何开发建设；二是针对被破坏的区域采取自然恢复为主、人工修复相辅的方式。退耕还林、退牧还草，以仿造重建原有的生态系统整体，增强生态系统循环能力。三是对村域 26 处地质灾害隐患点通过锚固、覆绿等方式进行灾害防治和生态修复。②土地整治：严格按照“耕地总量不减少、建设用地不增加、农民利益不受损”的要求推进。一是针对违法占地、破坏耕地情况进行拆违控违；二是统筹推进高标准农田及早地改水田等农田基础设施建

设；三是加强土地流转，对村庄建设用地统一管理、集中开发，解决土地碎片化、弃耕失管等问题。③环境整治：十八洞村全面推进改厨、改厕、改浴、改圈、危房改造“五改”工作和水、电、路、房、通信、环境治理“六到户”工程。积极动员村民参与村容村貌整治工作，鼓励村民从自身做起，树立自己家园自己建的意识。目前十八洞村人居环境明显改善，村容村貌显著提升，管护长效机制初步建立，探索出适合湘西地区环境整治的工作路径和技术模式，对当地村庄具有较强的示范和借鉴意义。

### 3.5.5 环境设计

#### (1) 村寨形象设计

为各个村寨规划设计其独特的村寨形象，做到“一寨一品，共同发展”。根据空间基因库，寨门、景观小品等形象设计引入各村寨文化图腾基因，突出各村寨的个性（图9）。



资料来源：参考文献[6].

#### (2) 现有民居改造设计

首先对建筑风貌及建筑质量进行评估，针对不同建筑采取不同的整治模式，并对建筑风格、色彩、体量、材料、院落形式等提出改造建议。此外，从空间基因库中提取建筑基因，对新建民居的面积、功能布局、建筑材质等进行控制和建设要求，以“建房图集”（图10）的形式约束引导。建筑风格上参照原有苗族民居，保留堂屋、火塘等建筑形式，同时加入厨房、卫生间等新住宅功能，采用“吊脚半边楼”处理场地高差；建筑材料上以本地材料为主，并与带有传统风格的木质构件相结合，使其与当地整体建筑环境相协调（图11）。



图 10 十八洞村建房图集（部分）

资料来源：参考文献[6].



图 11 十八洞村规划建设实施效果（部分实景）

资料来源：作者拍摄。

### 3.6 多维精细管理—完善实施保障机制，分期分类执行规划

建立驻村规划师机制<sup>①</sup>，由优秀乡村规划师专家团队持续性投身乡村建设，承担起十八洞村规划建设的六重角色，即“美好蓝图的讲解员”、“村民诉求的传递员”、“项目实施的监督员”、“技术资源的输送员”、“村庄发展的研究员”和“美丽乡村的宣传员”（图 12）。

建立规划管理机制，依托镇设置的规划管理机构设置专门的村庄规划管理员及建房协管员；建立规划修订机制，编制长期跟踪计划，对乡村规划实施及进展进行动态校核和修订；建立土地改革机制，开展所有权、资格权、使用权“三权分置”，适度放活宅基地和农民房屋使用权；完善村民约束机制，将规划内容转化成通俗易懂的文字条目纳入到十八洞村规民约“四字经”体系<sup>②</sup>。此外，分类制定近期及中远期的建设工程项目库，明确重点建设项目的规模、选址及可行性，增强村庄规划执行力。

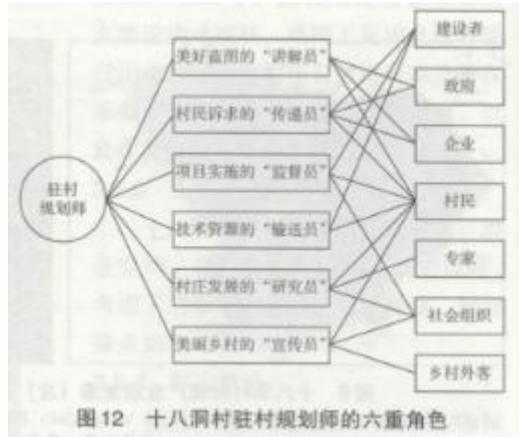


图 12 十八洞村驻村规划师的六重角色

资料来源：作者绘制。

## 4 十八洞乡村精准规划的探索与创新

### 4.1 乡村规划体系——一张蓝图，一套规划

村庄规划层面的多规合一并不是用一个规划代替所有规划，而是吸收各类规划优点，突出空间资源管理及资源资产化，理顺村庄规划与其他专项规划及发展规划的关系，设计一套涵盖空间管控、专项衔接、整治实施一体化的规划体系。村庄空间规划作为全面统筹的顶层设计，脱胎于土地利用规划及村庄建设规划，强化其战略引领和刚性管控作用；各类专项规划作为基本规划并行互补、承上启下，是空间规划在特定领域的深化及具体化；整治规划作为实施性规划，是指导村庄发展建设的直接依据。

### 4.2 产业发展策略——区域联动，共创品牌

十八洞村经历了自上而下的扶贫与资助，基本完成脱贫目标，然而要实现长久发展则要培养村庄自下而上的“内生动力”。产业兴旺在乡村振兴战略中列居首位，是农村发展建设的动力来源。依托十八洞村产业基础和资源条件，深入发掘其空间、产业、文化和景观等多元价值，将农业与二三产业相互渗透交叉，借助产业间的加法与乘法效应创造新业态，并通过以点带面发挥区域联动优势，资源互补，综合打造十八洞村文化品牌。十八洞村，不仅代表着有形的手工艺品、有机农产、神奇秘境，也代表了无形及宝贵的苗族民俗文化，乡村变革浪潮，更体现了一种现代人回归乡野，放空身心的生活态度。

### 4.3 规划编制成果——不同受众，多样成果

十八洞村村庄规划针对不同的受众，形成多样化的成果形式。一是面向村民的公示性成果，以简单易懂为原则，制定村民读本及村规民约，普及相关的规划知识及保护意识，促进村民思维方式的转变，凝聚规划共识；二是面向专家的技术性成果，一张蓝图（以控制性规划为基础的空间规划），一套规划（分类专项规划加综合整治规划），一个 GIS 数据库（shape 格式），用于规划审查、报批和管理；三是面向建设者的建设引导性成果，即村寨设计；四是面向游客的旅游指导性成果，即村游手册。

### 4.4 规划技术服务——数字平台，智慧村庄

十八洞村规划采用“互联网+数字工程”的技术，对全村域进行超高精度的三维数字化建模，山林、房屋、田地、景观的细节纤毫毕现，便于空间信息的完整收集、整理、分析和展示。此外，用门户网站、数字沙盘、数字化管理系统、手机 APP 构成

的“十八洞村数字化平台”（图 13），为村庄规划、设计提供全方位的数字化服务，保证规划师对十八洞村现状空间的全部理解，为科学利用空间资源、合理协调各功能以及优化配置奠定了良好基础。



图 13 十八洞村数字化平台（电脑版和手机版）  
资料来源：十八洞门户网站（www.18dong.net）。

## 5 结语：讨论及思考

规划是思想、战略的具体化与实际化，精准规划体现了规划者对规划目标、规划实效的高标准高质量自我追求，是对精准扶贫思想的最有效的回应方式之一。十八洞乡村精准规划的编制及实施对该村的脱贫产生了积极的作用，并将在该村的振兴道路上继续发挥不可替代的作用。基于以上研究，笔者认为概括而言，在理论层面，乡村精准规划应秉承“扎根理论”，探索和建构在地性乡村精准规划的理论体系；在认识论层面，乡村精准规划应建基于对规划对象的诸种要素的相互作用关系、时空演进脉络的正确识别；在方法论范畴，乡村精准规划应依赖于对人居环境多种空间基因的准确认知，俾使提炼地域空间质素、规划特色人居环境成为可能；在规划者角度，精准规划既应扩大规划师的内涵范畴，建立共同规划平台，引导村民全程参与乡村规划，又应建立乡村规划师制度，保证乡村精准规划的在场感和扎根性；在文化领域，乡村精准规划应深入挖掘文化传统，将人文与文化元素植入乡村规划的各个环节；在规划机制方面，精准规划应通过四线落实空间管控，三区强化归类指引将多规合一与融合予以具体落实；在规划实施管理方面，乡村精准规划须完善实施保障机制，推行多维精细管理，以便有效实施规划。

众所周知，中国以往的贫困问题曾经像一个幽灵多年来一直徘徊在经济发展的背后（王名，2001）。我国乡村空间地域广袤、社会经济环境状态差异巨大，乡村贫困问题具有与国际上贫困内涵一致的多维性（Sen, Amartya, 1981），已经成为实现全面小康的不可忽视的阻碍因素。因此，在我国乡村振兴的进程中，为了达成规划的高效率及高质量目标，强调精准思维与精准规划具有极大的必要性与迫切性。本文基于对“精准扶贫”的积极回应角度以十八洞为例对乡村精准规划进行了研究，未来将在精准思维及规划逻辑、精准规划目标定位机制（房连泉，2018）、精准产业、精准信息、精准技术服务、精准底线控制、精准人居环境动态检测和维护、精准规划与历史和社会因素的关系、精准规划与市场机制关系、精准规划主题确定、精准规划模式提炼、精准规划的多学科支撑、精准规划与精准扶贫的耦合性、精准规划的长效性，以及地域性精准规划的理论与方法等方面展开进一步探讨。

### 注释

①见：联合国. 千年发展目标 2015 年报告 (R). 2015。

②2013 年 11 月 3 日，习近平总书记在十八洞村同村民座谈时，首次提出“精准扶贫”重要思想。2016 年 3 月 8 日，习总书记参加第十二届全国人大四次如义湖南代表团审议，再次指出“我正式提出‘精准扶贫’就是在十八洞村。”习总书记还就精

---

精准扶贫“十六字方针”（实事求是，因地制宜，分类指导，精准扶贫）、“六字原则”（可复制、可推广）、“十三字要求”（不能搞特殊化，但不能没有变化）的重要指示，全国的精准扶贫从十八洞出发，成效显著。

③转引自：王永红. 美国贫困问题与扶贫机制 [M]. 上海：上海人民出版社，2011。

④安格斯·迪顿提出了国家能力缺失致贫论：“国家能力缺失是贫困的主要原因之一，减贫需要有效的政府治理、法治、税收制度、产权保护及公众信心”。转引自：焦婷. 国外反贫困经验对我国精准扶贫的启示 [J]. 达疆经济与文化，2017（2）：21—22。

⑤基于笔者对相关数据库的检索结果。

⑥2018年10月数据。

⑦2013年11月3日下午，习近平总书记带着对贫困群众的牵挂来到湘西苗寨十八洞村，访贫问苦谋发展。在贫困户石拔哑家，总书记揭米缸、摸铺盖、看猪栏，并嘘寒问暖，亲切地称呼“你是大姐”；在村里的饮用水旁，总书记详细了解水质情况后，笑称这是地道的“农夫山泉”；总书记眺十八洞村自然风光，称之为“小张家界”。见：十八洞在线（www.18dong.net）。

⑧十八洞村识贫“七步法”：户主申请—群众评议—三级会审—公共公示—乡镇审核—县级审批—入户登记。2014年12月底十八洞村利用“七步法”识别贫困户136户533人，占总人口56.76%。

⑨“精准扶贫首倡地”表明十八洞村是从传统扶贫迈向精准扶贫这一历史转折点的摇篮地和纪念地；“传统村落保护地”体现了十八洞村需在发展中保持苗寨原有景观风貌，彰显苗乡民族文化特色；“乡村旅游目的地”则需要充分整合当地优势资源，从旅游、文创、营销等各方面综合打造十八洞村乡村旅游品牌；“乡村振兴示范地”意指探索一条可复制可推广的乡村发展路径，为中国传统村落的振兴提供示范样板。

⑩《十八洞村村庄规划调查问卷》包括：基本情况、村民生活意愿、村庄环境和公共基础设施调查、职业构成及意愿调查、未来愿景调查等。《十八洞村入户访谈及建筑调查》包括村民访谈、风貌调查、村民对建设设施的想法等内容。

⑪十八洞村苗族具有蝴蝶妈妈的图腾崇拜，蝴蝶图腾是十八洞村苗族文化的典型标志。而十八洞村整体地形上“一廊联两翼，六寨齐一心”的空间结构形似蝴蝶，十八洞村作为“精准扶贫”首倡地带领中国乡村走向了“蝶变”历程，因而形成“精准扶贫，蝶变中国”的规划理念，希冀从文化高度上统领规划，指引发展方向。

⑫湖南省首个驻村规划师制度诞生于十八洞村规划过程中，见：<http://hunan.voc.com.cn/article/201810/20181001093912589.html>。

⑬十八洞村村规民约由四字韵文且成。

## 参考文献(References)

[1] SEN A. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation [M]. Oxford University Press, 1981.

[2] 陈叶龙. 面向可操作性的村庄规划管理探讨——以铜陵市美好乡村建设为例 [J]. 规划师, 2012, 28(10): 22-25. (CHEN Yelong. Feasibility oriented village planning management study: Tongling case [J], Planners, 2012, 28(10): 22-25.)

- 
- [3]段进,等.空间基因[J].城市规划,2019(2):14-21.(DUANJin, et al. Space gene [J], City Planning Review, 2019(2): 14-21.)
- [4]房连泉.国际扶贫中的目标定位机制:多维贫困测度方法在发展中国家中的应用[J].劳动经济研究,2018(2):94-108.(FANG Lianquan.Goal—setting mechanism in international poverty alleviation: application of multidimensional pov-erty measurement in developing countries[J].Studies in Labor Economics, 2018(2): 94-108.)
- [5]葛丹东,华晨.城乡统筹发展中的乡村规划新方向[J].浙江大学学报(人文社会科学版)2010,40(3):47-54.(GE Dandong, HUA Chen.New directions or rural planning: an urban - rural integration perspective [J], Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences),2010,40(3):47-54.)
- [6]湖南大学设计研究院有限公司,湖南省国土资源规划院,湖南省锦麒设计咨询有限责任公司,等.花垣县十八洞村村庄规划(2018-2035)[R],2018.(Hunan University Design In-stitute Co., Ltd, Hunan Provincial Lana and Re-sources Planning Institute, Hunan Jinqi Design Consulting Co., Ltd et al. The rural planning of Eighteen —Cave village in Huayuan county[R],2018.)
- [7]胡最,等.湖南省传统聚落景观基因组图谱的空间形态与结构特征[J].地理学报,2018,73(2):317-332.(HU Zui, et al. The forms andstructures of traditional landscape genome maps: acase stuay of Hunan province[J]. Acta GeographicaSinica, 2018,73(2): 317-332.)
- [8]黄吉,等.国外文化精准扶贫案例研究与借鉴[J],图书馆杂志,2016(9):18-24.(HUANGJi, et al. The case studies of cultural precise poverty al-leviation in foreign countries [J], Library Journal,2016(9): 18-24.)
- [9]李静,陈晓明.以实施为导向的村庄规划编制方法探索——以广州市狮岭镇联星村为例[J].城市规划学刊,2014(7):112-118.(LIJing,CHEN Xiaoming. An exploration of implementa—tion-oriented village planning approach a case study of Lianxing village in Guangzhou [J]. Urban Planning Forum, 2014(7): 112-118.)
- [10]李京生.关于村庄规划的内容与方法的讨论[R].乡村振兴与规划建设学术交流会,2018.(LI Jingsheng, Discussion on contents and methods of village planning[R]. Academic Exchange Meet-ing on Rural Revitalization, Planning and Con-struction, 2018.)
- [11]李开猛,等.村庄规划中全方位村民参与方法研究——来自广州市美丽乡村规划实践[J].城市规划,2014,38(12):34-42.(LIKaimeng, et al. Study on approaches of all — round villager’s participation village planning: a practice of beauti-ful countryside planning in Guangzhou city [J].Urban Planning Forum, 2014,38(12): 34-42.)
- [12]李婷婷,易禹琳.“精准扶贫”的背后,是人与土地的关系——对话电影《十八洞村》导演、编剧苗月[J].现代艺术,2018(1):28-29.(LIiingting, YI Yuiin. Behind targeted poverty alle-viation is the relationship between people and land a dialogue to Miao Yue, the director and screenwriter of film Hold Your Hands [J]. Modern Art, 2018(1): 28-29.)
- [13]刘沛林.中国传统聚落景观基因图谱的构建与应用研究[D].北京:北京大学博士学位论文,2011.(LIUPeilin. Study on construction and ap-plication of landscape gene map in Chinese tradi-tional settlement[D]. Beijing: The Dissertation for Doctor Degree of Peking University, 2011.)

---

[14]刘毅, 钟新. 讲好中国“精准扶贫”故事的三个着力点[J]. 对外传播, 2017(9): 39-41. (LIUYi, ZHONG Xin. Tell the three focus points of the story of targeted poverty alleviation in China [J], International Communications, 2017(9): 39—41.)

[15]潜莎娅, 等. 基于多元主体参与的美丽乡村更新模式研究——以浙江省乐清市下山头村为例[J]. 城市规划, 2016, 40(4):85-92. (QIAN shaya, et al. Beautiful countryside renewal mode based on participation of plural groups: a case study of Xia Shantou village in Yueqing city of Zhejiang province[J], City Planning Review, 2016, 40(4):85-92.)

[16]孙鑫等. 国内外旅游扶贫研究主题对比——基于社会网络分析的视角[J]. 资源开发与市场, 2017(11): 1396—1402. (SUN Xin, et al. Comparative study on theme of pro-poor tourism at home and aboard: based on social network analysis [J]. Resource Development & Market, 2017(11):1396-1402.)

[17]孙莹, 张尚武. 我国乡村研究评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 74-80. (SUNYing, ZHANG Shangwu. A review of rural planning research and future research prospect[J]. Urban Planning Forum, 2017(4): 74-80.)

[18]汤海孺, 柳上晓. 面向操作的乡村规划管理研究——以杭州市为例[J]. 城市规划, 2013, 37(3): 59-65. (TANGHairu, LIUShangxiao. Study on rural planning management at the operational level: a case study of Hangzhou city [J]. City Planning Review, 2013, 37(3): 59-65.)

[19]王名. NGO 及其在扶贫开发中的作用[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2001(1): 75-80 + 94. (WANG Ming. The role of NGOs in the poverty eradication[J]. Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences), 2001 (1): 75—80+94.)

[20]王新萍, 等. 精准扶贫, 中国书写最伟大故事[N]. 人民日报, 2017-10-13. (WANGXin-ping, et al. China has written greatest story of Targeted Poverty Alleviation[N]. People's Daily, 2017 -10-13.)

[21]文剑钢, 文瀚梓. 我国乡村治理与规划落地问题研究[J]. 现代城市研究, 2015(4): 16-26. (WENJiangang, WEN Hanzi, A Study on the implementing problem of rural governance and planning[J]. Modern Urban Research, 2015(4):16-26.)