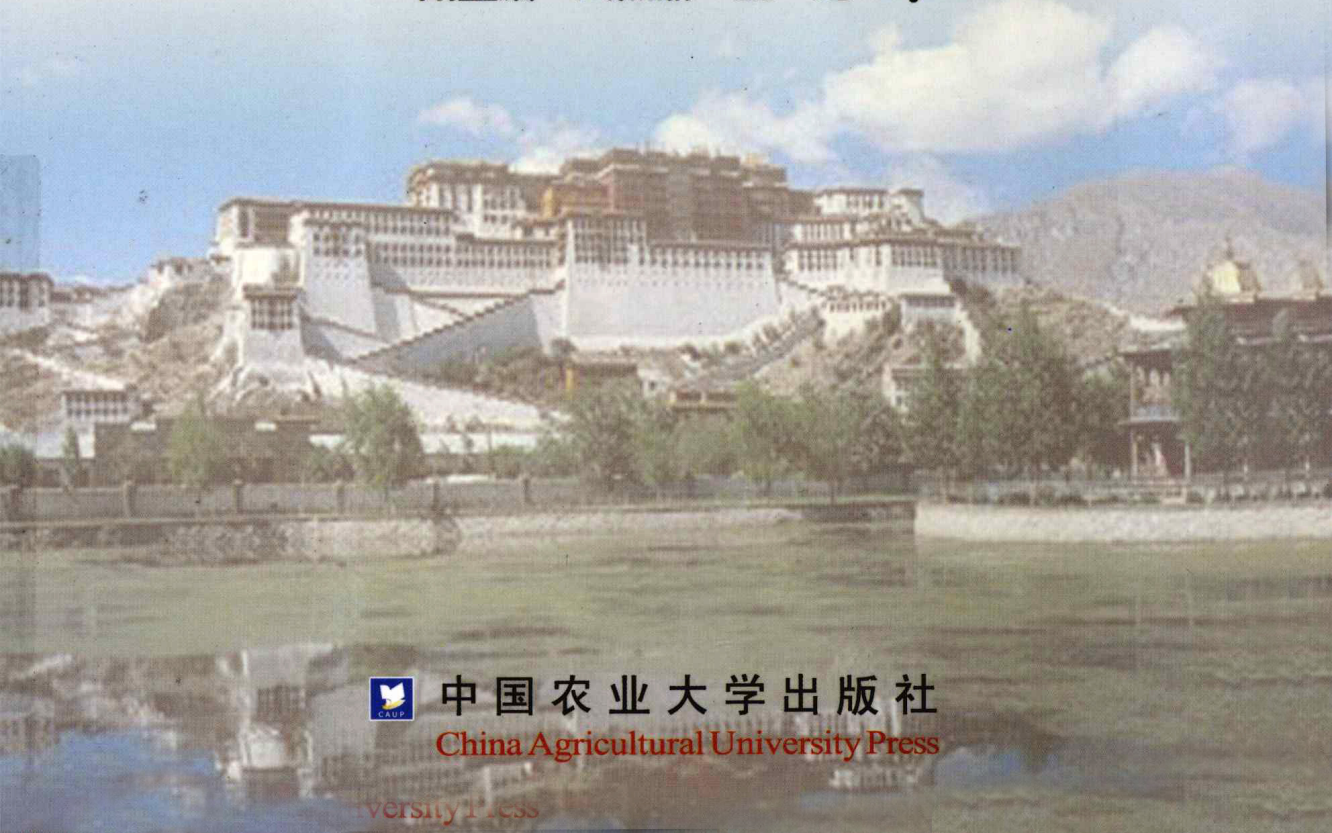


参与式扶贫规划与 项目管理

Participatory Poverty
Reduction Planning and
Management

主 编 刘永功
副主编 刘燕丽 王 建 Lynda Nicholls



中国农业大学出版社

China Agricultural University Press

iversity Press

参与式扶贫规划与项目管理

Participatory Poverty Reduction Planning and Management

主 编 刘永功

副主编 刘燕丽 王 建 Lynda Nicholls

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

参与式扶贫规划与项目管理/刘永功主编. —北京:中国农业大学出版社,2007.12
ISBN 978-7-81117-363-5

I. 参… II. 刘… III. 不发达地区-经济发展-研究-中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 179398 号

书 名 参与式扶贫规划与项目管理
作 者 刘永功 主编

策划编辑 梁爱荣 责任编辑 梁爱荣 孙 勇

封面设计 郑 川

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

邮政编码 100094

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs@cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

规 格 787×1 092 16 开本 14.25 印张 257 千字 彩插 2

定 价 35.00 元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

前 言

西藏自治区“十一五”扶贫发展规划已经全面展开。2005 年开始实施的“整乡推进扶贫发展试点”工作在自治区扶贫办和广大基层扶贫工作者的共同努力下,已经取得了明显的成效,并总结出了可贵的经验。为了贯彻国务院扶贫办“十一五”扶贫发展整体战略,自治区扶贫办确定了“整乡推进”和参与式扶贫发展规划作为新时期扶贫发展规划和实施的主要模式。

本书的参与式扶贫规划框架以国务院扶贫办《新世纪扶贫发展纲要》(2001 年)中的贫困瞄准、项目到村、扶持到户、整村推进、贫困人口广泛参与等指导原则为依据。本书推荐的步骤和方法以西藏自治区扶贫办提出的“整乡推进”实施战略为基础,充分考虑了西藏自治区农牧区地域广阔、农牧民居住分散、交通条件不便等特殊情况。

本书介绍的参与式扶贫规划步骤、方法、指导思想、实施原则,是在 2005 年 6 月中加合作项目资助的“那曲地区参与式村级扶贫发展规划培训班”和 2006 年 3 月和 6 月,2007 年 3 月和 4 月西藏自治区举办的数次“全区整乡推进扶贫发展规划培训”的基础上提出来的。这些培训中来自全区基层扶贫单位的全体培训学员共同参与总结出了适合西藏自治区特点的参与式规划方法案例,同时对本书初稿的内容从系统性和操作性两方面进行了完善。本书的项目管理和监测评价等内容,也是在中加项目支持的扶贫项目绩效评估培训的基础上编写而成的。本书是中-加合作项目和西藏自治区扶贫办、西藏自治区农牧科学院、中国农业大学及参加扶贫规划方法培训的各级扶贫干部通力合作的成果。

本书是中国-加拿大发展合作“西藏基本生活改善项目(第二期)”的重要产出,也是项目中探索的参与式村级扶贫发展规划方法的成果总结。项目聘请的中国农业大学的刘永功教授、张雪梅博士、刘燕丽博士作为参与式村级规划培训专家,参与了培训课程的设计和方法培训。方法指南的编写由刘永功教授执笔,刘燕丽博士、张雪梅博士参加了编写、整理和修订工作。指南初稿完成后,西藏自治区扶贫办王建主任、项目加方专家 Lynda Nicholls 女士对相关章节的内容提出了有价值的修改建议。

参与式扶贫规划、参与式项目管理和监测评价的应用,促进了扶贫事业的制度创新。由于参与式扶贫规划反映了贫困群体的意愿,因此它在引导财政投资方面

具有特别明显的优势。一些县里,在县扶贫领导小组的组织下,扶贫以外的县级其他部门能够服从整乡推进规划的要求,使本部门的相关项目安排符合脱贫需求。实践表明,这种方法有效地提高了扶贫资金的使用效率。

新时期,国家把加快少数民族地区经济社会发展作为解决我国民族问题的根本途径,提出了“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的纲领。从基础设施、扶贫开发、教育卫生等方面全方位地加强了对少数民族地区的帮扶力度。扶贫开发作为西藏自治区发展进步的一个组成部分,实施了“八七”扶贫攻坚和新时期扶贫开发,基本消除了绝对贫困现象,总体上实现了温饱有余,部分群众过上了小康生活。在这一历史性变化的过程中,让广大的农牧民群众全方位地参与扶贫开发项目的规划、实施中的管理以及扶贫效果和资金使用绩效的监测评价,充分听取农牧民群众的呼声,尊重群众的首创精神,是保证扶贫开发项目产生长远影响和效果的重要前提。

本书可以作为西藏自治区扶贫项目规划、项目管理和监测评价方法培训的参考教材,同时也可以作为参与式村级扶贫发展规划实地操作的指导手册和少数民族地区扶贫项目规划和管理的参考书。

本书的出版还得到了加拿大国际发展署的资助,自治区扶贫办、自治区农牧科学院、自治区发展改革委员会、自治区财政厅等机构给予了大力支持;在参与式扶贫发展规划和监测评价方法的开发和培训中,得到了尼木县扶贫办、堆龙县扶贫办、林周县扶贫办、那曲县扶贫办、墨竹工卡县扶贫办,南木林县扶贫办和扎囊县扶贫办的协助。参加自治区整乡推进扶贫规划方法培训的所有学员直接参与了规划方法和框架的开发,并对本书的初稿提出了宝贵的修改意见,编者在此表示衷心的感谢。

编者特别感谢在下乡调查中合作的农牧户,并希望本书能为改善他们的贫困生活状况做出贡献。

编 者

2007 年 11 月

目 录

第一章 参与式发展理论和参与式发展规划的概述.....	1
第一节 参与的概念.....	1
第二节 参与式发展理论.....	2
第三节 参与式扶贫发展规划概要.....	6
第二章 贫困乡镇和贫困村的识别	12
第一节 识别贫困乡镇和贫困村的意义	12
第二节 贫困乡镇和贫困村识别的步骤和方法	13
第三章 参与式村级扶贫发展规划	17
第一节 参与式村级扶贫发展规划的准备与培训	17
第二节 参与式村级扶贫发展规划的主要步骤和方法	20
第三节 参与式扶贫规划中常用的参与式方法和工具	34
第四章 参与式整乡推进扶贫发展规划的整合与编制	51
第一节 参与式整乡推进扶贫发展规划目标与原则	51
第二节 参与式整乡推进扶贫发展规划的步骤和方法	52
第三节 参与式扶贫发展规划中需注意的几个问题	55
第五章 发展项目规划方法	63
第一节 发展项目规划概述	63
第二节 目标导向的项目规划步骤	66
第三节 制订项目的逻辑框架	74
第四节 制订项目实施计划	80
第六章 扶贫项目可行性分析	82
第一节 扶贫项目的可行性分析概述	82
第二节 财务及经济可行性分析	85
第三节 市场与技术可行性分析	93
第四节 社会与环境可行性分析	94
第七章 扶贫项目的管理	97
第一节 管理与项目管理	97
第二节 资金管理.....	101

第三节	物资采购和物资管理·····	105
第四节	基础设施项目的维护和管理·····	106
第五节	项目文件和档案的管理·····	108
第八章	扶贫项目的监测评价·····	111
第一节	项目监测评价的概念·····	111
第二节	扶贫项目的监测评价步骤和方法·····	112
第三节	建立西藏自治区扶贫监测体系·····	123
第九章	扶贫机构能力建设·····	126
第一节	能力建设的内涵·····	126
第二节	机构能力建设框架·····	128
第三节	扶贫机构的能力建设·····	134
参考文献	·····	145
附录	·····	146
附录 1	村基本情况数据表·····	146
附录 2	参与式村级扶贫发展项目建议书的参考提纲·····	148
附录 3	村级参与式扶贫发展项目建议书编写案例·····	149
附录 4	参与式整乡推进扶贫发展规划报告框架·····	156
附录 5	参与式村级扶贫发展项目需求分析的工作任务书·····	157
附录 6	德阳村村民扶贫需求项目建议书·····	159
附录 7	拉萨市尼木县帕古乡整乡推进扶贫项目 规划(2007—2009 年)·····	166

第一章 参与式发展理论和参与式发展规划的概述

本章的主要目的是使学员系统了解“参与”的概念、参与式发展理论和在发展项目中的应用、参与式扶贫规划的整体框架和操作流程,从而使学员理解在扶贫项目规划中采用参与式理念、方法和工具的必要性和重要性,即要回答:“为什么要在扶贫项目规划、管理和监测评价中采用参与式方法?”这一问题。

第一节 参与的概念

汉语中“参与”的字面含义是介入或参加到某一事物的过程(规划、行动、管理)。英文中“参与”的动词(participate)译为“分享”、“占有一席之地”、“参加”到某一系统中。“参与”的反义词是“排斥”、“排除在外”。

“参与”在政治学、社会学、发展学和发展项目实践中有以下几个方面的含义:

- 参与是具有法定权利的个体介入和参加政治事务、社会事务、公共事务的过程。因此参与是“民主”和“个人权利”的表达、实现的过程。

- 参与的核心是在“决策”和“行动”过程中的参与,特别是在资源配置和利益的分配、政策制定、发展目标的确定、行动方案计划、管理模式的确立等过程中的参与。由此,在参与式发展中提出了参与式项目设计、参与式项目规划和参与式监测评价等一系列的方法和框架。

- 参与的过程是某个社会群体对其自身“利益”和“权利”的争取、获得的过程。也是其他社会群体和政府机构将“权利”、“权力”赋予和归还目标群体的过程。这就是我们在“村民自治”、“村民选举”、村级公共资源、公共物品和公共服务分配中所说的对村民的“赋权”(empowerment)过程。

- 从社会学的角度看,参与是与发展直接相关的利益群体(stakeholders)就资源利用、资源分配、发展成果的分享、社会福利的建立和运作机制进行“博弈”(game play)和“谈判”(negotiation)的过程。在一个社会的博弈场中,强势社会群体/团体,如制定和执行公共政策和掌握公共资源分配权的政府官员、拥有经济实力的投资者和企业家以及受到良好教育的中产阶级,他们有比较强的博弈能力(power for game play);而农民,特别是贫困农民、农村妇女、老人等是博弈场中的

弱势群体,没有博弈能力。这些认识成为在发展中强调弱势群体参与的基本理论依据。

- “参与”是村民、农民社会角色的再定位过程。对于传统的自上而下的发展模式来说,“参与”的另一个基本含义是农民成为发展决策和行动的“主体”或“主角”(major actor),而外来的科学家、技术人员乃至政府官员则是发展过程的“推动者”和“引导者”(facilitators)。因此,参与意味着在工作方法上从原有的“专家为主角”、“官员为主角”、“居高临下”、“发号施令”转变成“平等的伙伴关系”(partnership)。角色的换位推动了参与式方法、工具的产生和发展。

- “参与”是不同利益群体相互学习的过程。农村发展中的参与是社区内部的原住民(农民)、外来的专家、技术人员和政府官员相互学习、互动沟通的过程。因此,参与是对农民社会价值(social value)的再定位和再认识的过程。社区以外的外来者必须转变态度,从心理和价值取向等方面彻底摒弃对农民的歧视,在相互学习中学会尊重,尊重他们的文化、宗教、习俗。为了达到对农民的“情感认同”,在激发参与、村级治理项目的制度创新和制度建设中,尊重社区的“本土文化”、乡土习俗是非常重要的。

- 参与是目标群体、农户、农民对发展和社区制度建设产生“拥有”、“归属”和“主人翁”意识的过程。参与的结果是激发主体的拥有意识、最终产生责任和承诺意识。这种通过参与行动达到承诺意识的建立是实现自我推动社区可持续发展的前提。

- 参与是村民自我发展能力的构建过程。参与不仅是个人能力的构建过程,也是群体能力的建设过程。

第二节 参与式发展理论

一、参与式发展理论的产生

参与式发展理论诞生于20世纪70-80年代,主要推动者是发展援助组织和主流派经济学家、社会学家和发展工作者。参与式发展理论是在对传统发展模式遇到的问题和困惑的反思中提出的。

第二次世界大战后启动的南-北合作发展项目的初衷,是通过干预改变目标群体的生存环境并使他们摆脱贫困。在这种思想指导下,20世纪60年代启动的援助项目基本上采用了一套“技术转移”(TOT-transfer of technology)和“制度干预”(institutional intervention)的模式。基本做法是将发达国家的农业技术(品种、

化肥、农药、耕作技术和机械等〕和制度模式(决策模式、推广组织体系、金融、信贷体制等)通过项目的直接干预和受援国中介机构的参与传输给项目区域的贫困收益群体。但是在实践操作中这一模式遇到了挑战。许多项目没有取得预期的成果,相反,却出现了社会结构的分化、贫富差距加大和贫困人口数量增加等现象。项目的目标群体发生了“易位”现象,获益者不是贫困的农民,而是大的土地拥有者。曾经风靡一时的“绿色革命”没有给巴西、墨西哥等拉美发展中国家的自耕农带来发展,相反却拉大了贫富差距。与此同时,给受援国的农村体制、制度结构、产业结构带来了冲击。许多事实促使一批发展研究学者、实践操作者开始反思和批判原有的发展援助模式和操作手段。

传统发展模式在制度和方法两个层面均遇到了阻力和挑战。传统发展理论强调对经济增长的关注,却忽视了社会财富在不同社会阶层的合理分配以及不同利益群体参与资源和财富分配制度决策的作用。同时,传统发展方法也遇到了挑战,在发展实践中出现了以下一系列的问题:

- (1)过分注重经济增长,忽视财富分配。穷人和弱势群体在发展中不断被边缘化;
- (2)战后发展援助中制度干预的失败。实践中与本土文化和制度的冲突;本土制度和价值观与外来制度和价值观的冲突;
- (3)技术转移模式没有使小规模农户在技术转移中获益;
- (4)方法上遇到的挑战。命令式的操作方法在实践中遇到抵触;
- (5)增长的代价。环境问题、资源问题、社会问题(《世界银行:世界发展报告—2000》);
- (6)发展主体、客体的易位。发展对象被作为客体,没有使他们产生“主人翁”意识;
- (7)发展干预效率低。缺乏目标群体的参与,导致政策实施效果的衰减以及目标的偏离与扭曲。

改革开放以后,我国在经济发展政策和项目规划、管理等方面也遇到了上述提到的问题和挑战,从而引发了人们在制度和方法两个层面上的探索和创新。在这个大的背景下,参与式发展理论和与之配套的参与式发展研究方法、参与式规划、参与式监测评价方法于20世纪90年代初期通过发展合作项目和国内一批学者引进到我国,并在大量研究和项目实践中探索了一套适合我国国情和不同地区,包括少数民族地区的社会、文化和生态特征的参与式发展模式和方法(方法的“本土化”)。同时,参与式发展理论和参与式规划方法开始被有关政府部门(包括国家扶贫办、农业部门、环保部门、林业部门)的认同和采纳。

参与式发展理论和参与式方法,在和谐社会建设、社会主义新农村建设、实施

西部大开发战略中,都具有战略和实践指导意义。

二、参与式发展理论

参与式发展理论是指导参与式发展实践和参与式方法创新的基础,也是参与式扶贫发展规划的理论基础。由于现代发展不断面临新的问题和挑战,参与式理论仍然处在不断的完善和动态发展过程中。这些理论也不断地被国内学术界所接受并用来诠释我国的发展实践,特别是农村发展和扶贫领域出现的新问题。总体上讲,参与式发展有如下主要的理论。

(一)赋权理论

赋权理论是政治学的基本理论之一,同时也是参与式发展的重要理论。在参与式发展范畴内,赋权的基本含义是在发展决策、发展实施和发展成果分享全过程中权力在社区内部不同的利益群体间的再分配。用通俗的话讲,就是把农民应该得到的权力还给农民。赋权是实现社会公平的前提。

赋权理论的基本依据和假设是:

(1)不同的社会团体在国家和公共事务的政策决策和实施过程中表达需求和意愿、分享发展成果的能力是不同的。有些团体可以充分使用或行使法律赋予他们的权利,可以在社会财富和发展机会分配中保障他们的利益,在政策决策中体现他们的意愿;而有些团体则因为自身能力、法律或制度的缺失或其他原因不能表达需求、愿望,不能充分行使权利;

(2)即使是在法律平等的前提下,实际的权利/权力分配、福利分配和发展机会是不均衡、不平等的。在社会层面,农民往往被边缘化;在社区层面,穷人、妇女等弱势群体往往被边缘化。对弱势群体的赋权是参与式发展项目设计、发展方法选择的重要理论依据。

赋权的过程,是能力构建的过程,是唤起农民发展“主体意识”、“主人翁意识”的过程。只有农民认识到自身的社会角色,意识到他们应该拥有的权力和对未来发展的预期,才能使他们产生发展的冲动。

(二)发展干预理论

我们可以将发展分成“自然发展”和“理性发展”两种类型。参与式发展就是通过对目标群体、社区的自然发展过程的合理干预而实现的理性发展。发展干预是通过制度、技术和创新方法的导入,在发展目标群体参与下,打破原有社区自然发展的均衡,找出发展制约因素,选择解决问题的方案,策划发展行动,最终建立更合

理、更高效和更和谐的理性发展模式。

实现发展干预的预期效果,必须遵循以下 4 个原则:

- ① 目标群体的参与原则:任何发展干预的实施都必须在社区内目标群体的参与下才能实现发展目标。因此,参与式方法的应用是发展干预的前提;
- ② 提高目标群体的自我发展能力建设是发展干预的主要目标;
- ③ 技术措施、干预手段的多学科原则;
- ④ 尊重少数民族的文化、宗教和民族习惯。

(三)分权和治理理论

政治学中的分权理论、治理和善治理论在 20 世纪 90 年代末期融入了参与式发展的理论框架。与社区发展相关的政策决策、资源使用和“分权化”为发展中的赋权提供了制度保障。社区的治理和善治又为对穷人和弱势群体的赋权提供了政治环境。多群体平等互动的治理框架,为村民选举、参与社区公共事物决策、监督社区公共资源和公共物品的分配奠定了基础。

(四)弱势群体导向

发展归根到底是人的发展。因此,发展项目目标和项目内容的选择始终针对项目区的弱势群体(如贫困户、贫困自然村、特定社区内的贫困人口、贫困妇女、特殊脆弱群体,如儿童、女童、老人等)的发展需求。发展项目中一般把这些特殊社会群体定义为目标群体或受益群体。弱势群体导向是发展项目的政策指导原则。目标群体导向和弱势群体导向体现了“人本主义”的发展观。

实现弱势群体导向的方法,是采用参与式方法、识别的方法来瞄准目标群体和弱势群体,这是扶贫和社区发展项目设计阶段的重要任务,也是构建社会主义和谐社会的重要组成部分。

作为一种新的发展研究和规划方法,参与式方法仍然处在不断的发展和完善之中。为了更好地理解参与式方法的特点,在表 1-1 中我们把它和常规方法作比较,以供扶贫规划和项目管理的技术和管理人员参考。

表 1-1 常规方法与参与式方法的比较

比较内容	常规方法	参与式方法
参与主体	● 外来的技术人员 ● 政府官员 ● 农民:被动参与	● 农户、农民为主体:我要干 ● 社区内的权益人 ● 基层的技术人员和管理人员

续表 1-1

比较内容	常规方法	参与式方法
操作途径	自上而下： 对基层的问题和农民的需求了解不够，导致政策实施中的扭曲和阻力	自下而上： 从农户、社区的发展需求出发制定相关政策和项目
方法	灌输式、命令式方法： ● 行政命令方式，长官意志 ● 方法单一，口头讲授为主 ● 决策过程的不透明	参与式方法： ● 参与式、互动式、直观、可视、透明 ● 灵活多样、因地制宜、因陋就简
沟通模式	● 单向，官员、专家传输为主 ● 态度上的“居高临下” ● 代替贫困人口决策	● 双向、平等沟通 ● 磋商、谈判、互动 ● 外来的专家和发展工作者协助贫困人口决策
对贫困人口的态度和基本评价	● 素质低，保守 ● 农民没有决策能力，外来者必须代替他们选择和决策	● 农民是理性的、自身的价值观、掌握乡土知识 ● 有决策能力，但需要参与和赋权
与农民的关系	不平等，指导和被指导的关系；社会心理歧视	平等伙伴关系，平等相处
目标导向	政府、国家政策导向 有时忽视了农民的需求	农牧民和贫困社区的发展需求导向
优缺点	● 优点：操作快、省事、省时 ● 缺点：规划内容不能完全反映农户和社区的需求；农户参与不够，没有主人翁意识，缺乏监督机制	● 优点：农牧户参与，瞄准需求，主人翁意识，农牧户通过参与，监督扶贫资金的下拨和分配 ● 缺点：如不能掌握方法，使用中费时、容易走形式

第三节 参与式扶贫发展规划概要

一、参与式扶贫规划的必要性和重要性

参与式扶贫发展规划是以贫困人口的贫困现状、脱贫发展需求、社区生态和资源利用现状为根据，以贫困人口和社区干部作为操作主体的新规划方法。规划过程中，采用直观、灵活、透明、互动的参与式方法，让贫困人口、脆弱群体（妇女、儿童等）参与规划的全过程。

那么，在西藏自治区扶贫项目规划中为什么要采用参与式整乡推进的扶贫规划方法呢？以下几点可以回答这个问题。

- 采用参与式扶贫发展规划方法是对国务院扶贫办在《中国二十一世纪扶贫发展概要》中提出的在扶贫项目规划和实施中保证“广大农民群众广泛参与”的具体落实；

● 参与式扶贫发展规划作为扶贫领域的工具,无论在国际的发展领域还是中国各省区的具体扶贫实践当中都体现出它的有效性和实用性,它是理论依据充足、实际可操作性强的扶贫工具;

● 参与式扶贫发展规划是社会主义新农村建设、构建社会主义和谐社会、体现党“从群众中来,到群众中去”的群众路线的具体举措。参与式扶贫规划是西藏自治区“十一五”扶贫规划的主要做法,是扶贫项目整乡推进的基础;

● 参与式扶贫规划的根本目的是让贫困人口直接参与到扶贫规划的整个过程,从而保证国务院扶贫办要求的“瞄准贫困村”、“瞄准贫困人口”、“扶贫项目到村”、“扶持措施到户”等指导思想的落实。

在参与式扶贫发展规划的使用当中,特别要注意两方面的培训,即规划的操作者既要掌握参与式工具和方法又要掌握发展规划的步骤和内容。

二、参与式扶贫发展规划的特点

和常规的项目规划方法相比,参与式扶贫发展规划具有以下特点:

(1)过程的参与性、互动性。整个过程始终强调贫困人口的参与,体现民主参与、民主规划、民主决策的主导思想。

(2)操作方法的直观性、可视性和透明性。参与式规划方法和工具简单实用、便于规划人员使用、操作,便于不同类型农牧民的参与。

(3)操作步骤的系统性和动态性。在项目设计、规划的不同阶段,前一阶段的产出是后一阶段的基础,循序渐进。在后一阶段操作中如发现前一阶段的薄弱环节,可以随时返回到前一步加以补充。

(4)不同类型方法得出的产出、结果的交叉印证。由于参与式方法强调个案调查的系统性,采集的样本量较小,所以,小样本系统调查的结果,结论需要采用其他方法加以验证。如农户访谈和关键人物访谈的结果在小组访谈或座谈会上加以验证。机构调查的结果与社区调查和农民个体访谈结构进行交叉印证,以便得出反映社区现实状况的真实结论。

(5)操作途径。参与式扶贫规划采用“自下而上”的操作途径,而不是常规的“自上而下”。

(6)扶持对象的瞄准和需求导向。参与式扶贫规划自始至终在瞄准贫困社区、贫困人口、社区中的脆弱群体(妇女、特困户、特困社区、对少数民族地区和人口发展需求的关注)。

(7)主客体的换位。农户、农民和社区干部为规划的主体,外来的规划人员为辅,双方保持平等伙伴关系。

根据以上对比分析说明,参与式规划不仅是方法的创新,同时也是观念的创新、工作作风的创新。

三、参与式扶贫规划的主要步骤概述

根据西藏自治区扶贫办确定的扶贫发展项目的“整乡推进”实施策略,西藏自治区“十一五”扶贫发展规划主要包括以下 3 个阶段:

- (1) 贫困乡镇和贫困村的识别;
- (2) 参与式村级扶贫发展项目需求分析;
- (3) 乡镇级扶贫发展规划。

为保证项目内容和扶贫资金、资源能够扶持到贫困村和贫困户,扶贫规划项目的系统操作是一个“自下而上”、“上下互动”、“公开透明”的过程。自下而上的参与式扶贫规划流程如图 1-1 所示。

参与式村级扶贫项目需求分析方法培训日程见表 1-2。

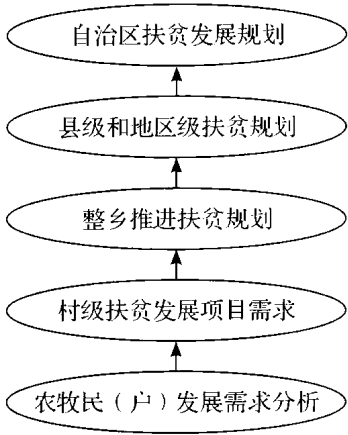


图 1-1 自下而上的参与式扶贫发展规划

表 1-2 参与式村级扶贫项目需求分析方法培训日程

日期	主要培训内容	主要负责人/参与人
第 1 天	● 开幕式 ● 培训班概述 ● 参与式理论概述 ● 参与式村级发展项目需求分析步骤概述 ● 贫困村的识别方法	有关领导 培训教师 学员
第 2 天	参与式村级扶贫发展规划方法和步骤: ● 教师对方法的讲解和演示 ● 学员分组对主要参与式方法的练习	培训教师 学员
第 3 天	● 继续对参与式方法的分组练习 ● 准备参与式村级扶贫发展项目需求分析	学员 培训教师
第 4 天	在选择的试点村进行参与式村级扶贫发展需求分析实地练习: ● 村干部/知情人访谈 ● 入户调查 ● 村级资源和设施的踏查 ● 小组访谈 ● 研讨会	学员 培训教师
第 5 天	● 实习的总结 ● 村级扶贫发展规划的准备	培训教师 学员

参与式整乡推进扶贫发展规划的步骤和产出见图 1-2, 参与式扶贫规划的详细规划步骤和方法见表 1-3。

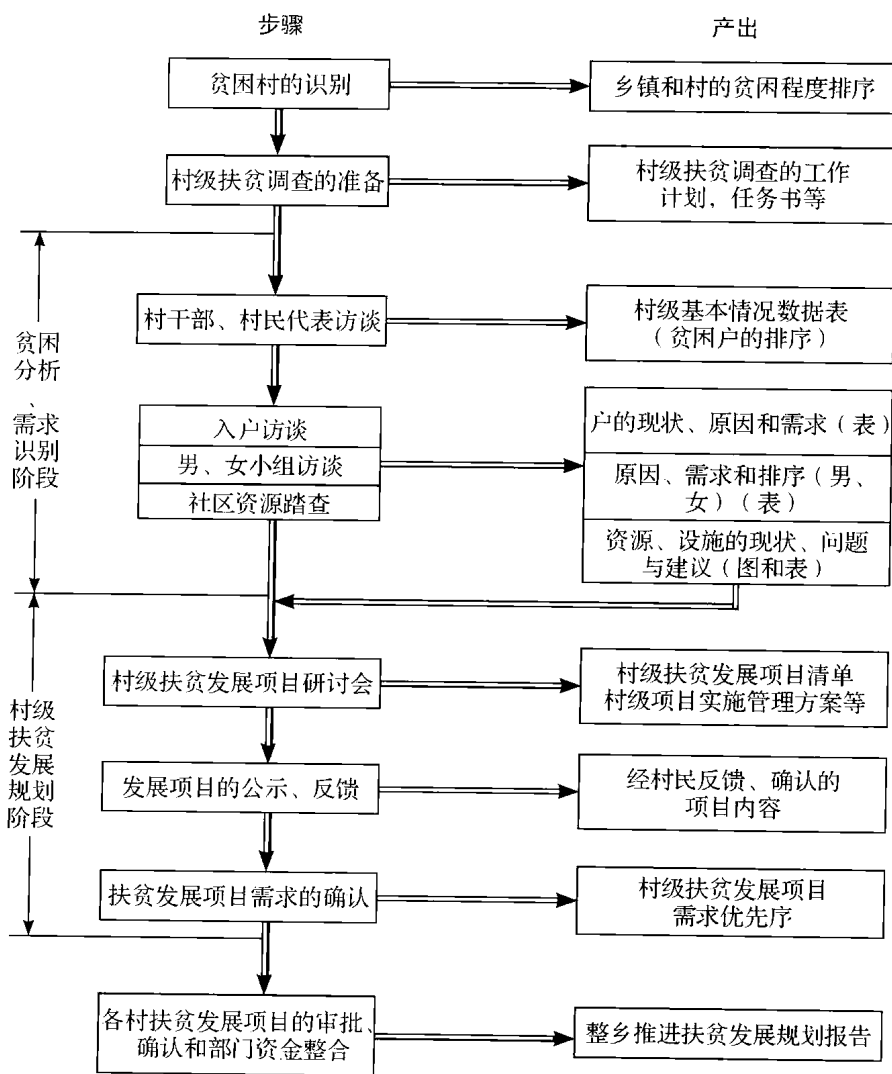


图 1-2 西藏自治区参与式整乡推进扶贫发展规划步骤及产出

表 1-3 西藏自治区整乡推进参与式扶贫发展规划的参与式步骤方法操作指南

规划阶段	主要步骤	推荐的方法/工具	产出	操作注意事项	确保过程和产出质量的指标
贫困村(乡)的识别与排序	① 村的贫困排序分类 ② 和村级统计数据核实 ③ 与行政村村干部的排序核实	① 知情人小组访谈 ② 乡镇干部和村干部座谈	① 贫困村排序和分类清单 ② 特定类型贫困村的排序指标和贫困特征	需要与乡镇干部和村民代表确认排序结果和指标	
第一阶段:参与式贫困分析和发展的确定	① 社区现状调查 ② 农牧户贫困排序和分类 ③ 贫困现状和贫困原因分析 ④ 脱贫发展需求分析	① 村干部和知情人访谈 ② 贫困户和贫困村的贫困程度排序和分类 ③ 农户的半结构化访谈 ④ 小组访谈(男性和女性分操作) ⑤ 社区资源踏察,绘制资源图和贫困分布图 ⑥ 农户季节历(推荐) ⑦ 贫困问题树 ⑧ 社区大事记 ⑨ 发展需求排序	① 社区基本情况 ② 贫困户分类和贫困特征 ③ 不同贫困群体和贫困原因 ④ 不同贫困群体的发展需求	- 打破访谈时的沉闷气氛,尽快地邀请农牧民参与 - 根据参与者的知识和实际工作条件来选择参与式方法和工具 - 一定要清楚有多少农牧户参与 - 分组访谈:5~10人为一组,妇女不少于50% - 对男子组和妇女组分别使用不同的性别敏感的工具 - 在使用过程中要随时进行确认和交叉检验 - 要考虑到公开贫困户排队结果后对于贫困户心理上的影响	- 结果和结论要用不同的方法和工具进行交叉确认 - 在使用数据和信息之前要进行交叉确认 - 避免偏见 - 注意贫困户的覆盖率 - 对于各个特定目标群体的要求进行分别考虑(妇女、社区中的脆弱者等)