

连片特困地区扶贫战略研究丛书
Study on the Poverty Alleviation Strategy in Destitute Areas

连片特困地区区域发展 与扶贫攻坚县、村级实施规划 的编制方法

黄承伟 张琦 等著



Chengwei Huang, Qi Zhang et al.

THE PREPARATION METHOD OF REGIONAL DEVELOPMENT AND
POVERTY ALLEVIATION COUNTY/VILLAGE IMPLEMENTATION
PLANNING IN DESTITUTE AREAS

 经济日报出版社

连片特困地区扶贫战略研究丛书

连片特困地区区域发展 与扶贫攻坚县、村级实施规划 的编制方法

黄承伟 张琦 等著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县、村级实施规划的编制方法 / 黄承伟等著. — 北京: 经济日报出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 80257 - 847 - 0

I. ①连… II. ①黄… III. ①贫困区 - 区域经济发展 - 研究 - 中国②扶贫 - 研究 - 中国 IV. ①F127
②F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 166180 号

连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县、村级实施规划的编制方法

作 者	黄承伟 张 琦等
责任编辑	肖小琴
责任校对	李艳春
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区右安门内大街 65 号
邮政编码	100054
电 话	编辑部 63584556 发行部 63516959
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	jjrb58@ sina. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
开 本	710 × 1000 mm 16 开
印 张	20. 5
字 数	250 千字
版 次	2016 年 1 月第一版
印 次	2016 年 1 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 847 - 0
定 价	45. 00 元

开展连片特困地区扶贫战略系列 研究的几点考虑

(代序言)

开展连片特困地区扶贫战略研究是扶贫新实践的需要

改革开放以来，在高速增长和大规模扶贫开发共同作用下，我国的减贫事业取得了举世瞩目的成就，贫困人口规模大幅减少，贫困群体的人均收入水平显著提高，贫困区域的基础设施建设和公共服务体系得到明显改善。但是，我国是世界上最大发展中国家，发展的不平衡性还没有得到根本好转，贫困面广、贫困程度深、贫困问题解决难度大的局面仍然没有得到根本改变。贫困地区发展和贫困人口脱贫致富成为全面建成小康社会的短板。2011年年底，中共中央、国务院颁布《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，明确把连片特困地区作为未来扶贫攻坚的主战场，强调通过特殊手段、特殊政策实施连片特困地区扶贫攻坚，确保新十年扶贫开发目标如期实现。新扶贫纲要确定的连片特困地区包括西藏、四省（青海、甘肃、云南和四川省）藏区和南疆三地州（喀什地区、和田地区和克孜勒苏柯尔克孜自治州）、六盘山、秦巴山、武陵山、乌蒙山、滇黔桂石漠化片区、滇西边境、大兴安岭南麓、燕山—太行山、吕梁山、大别山、罗霄山等连片特困地区。

由此，连片特困地区扶贫攻坚是未来国家层面的区域发展与扶贫开发战略。连片特困地区扶贫攻坚的基本宗旨是“区域发展带动扶贫攻坚，扶贫攻坚促进区域发展”。从全国而言，这种战略关系着中国区域协调平衡发展，关系到全面建成小康社会目标的实现，关系到中国特色社会主义事业的顺利推进，关系到“中

国梦”的实现。于贫困地区而言，这种战略事关贫困区域的城乡统筹发展，事关边疆地区、少数民族地区的和谐稳定和贫困人群生活质量的提高。

作为一种新的扶贫理念指导下的减贫战略，连片特困地区扶贫攻坚是一种有别于传统扶贫方式的综合性扶贫方案。该方案的实施需要政府自上而下的统一部署，需要各相关部门的统筹协调。另一方面，14个连片特困地区的致贫机理和减贫条件各不相同，政府主导的减贫战略需要根据各片区的实际需求进行灵活调整。因此，如何更好地制定规划、执行战略，如何更好地整合资源、调整社会政策等方面的时间问题亟需理论指导。这就需要各有关方面根据片区的实际情况，加大连片特困地区扶贫攻坚的研究力度，以便形成共识性的扶贫理念，用于指导扶贫实践，以提高减贫工作的科学性。

开展连片特困地区扶贫战略研究需要坚持的原则

“连片特困地区扶贫战略系列研究”由背景研究、基线调查研究、战略研究、规划研究、片区扶贫相关问题研究、不同片区扶贫战略研究等内容组成，这些内容相互关联、互为一体。

本系列研究需要体现出以下五个方面的特点：

1. 整体性。以连片特困地区扶贫战略规划为主题，首先，从贫困特征、减贫需求调查开始；以此为基础，从不同视角，开展片区扶贫战略研究。其次，以基线调查、战略研究成果为指导，开展县、村级扶贫规划编制研究。第三，以一个片区县为例，就片区扶贫攻坚相关问题开展研究。第四，选择高原地区、石漠化地区这两个连片特困地区的扶贫战略规划及实践进行研究。这六个分项研究，相互独立，但又相互形成一个整体。

2. 综合性。贫困是多维的，贫困的成因也是多元的，由此决定连片特困地区的减贫战略必然是综合性的。因此，本系列研究按照区域发展带动扶贫开发，扶贫开发带动区域发展的思路，组织经济学、社会学、环境生态学、发展学、人类学等多学科、跨领域的专家组，从多个视角开展研究。其成果更充分反映了连片特困地区扶贫开发的根本规律，提高了研究成果指导实践的针对性。

3. 理论性。本系列研究着力于对已有实践的总结。但是由于连片特困地区区域发展与扶贫攻坚是国家今年才提出的战略概念，急需理论指导。因此，本系列研究既注重对相关理论的梳理，更重视从实践中总结、提炼相关理论及方法，以其用于指导新的实践。

4. 应用性。本系列研究是在国家扶贫主管部门——国务院扶贫办的指导下

开展的，其中一项是国家民委的民族问题研究项目的年度课题、一项是应广西自治区扶贫办提出的研究需求。这就决定了研究必须与实际紧密结合，也决定了其成果必须应用于指导实践。

5. 国际性。由于连片特困地区扶贫攻坚是国家新的扶贫战略，缺乏现成的经验，因此，本系列研究注重国际经验的研究、借鉴。为此，其中的4个专题研究邀请了国际专家的参与。国际专家从国际经验的角度，提供了很好的研究报告，丰富了研究内容，提高了成果的先进性和实用性。

开展连片特困地区扶贫战略研究具有多重意义

总体上看，该系列研究的价值及其重要性主要体现在以下三个层面：

第一，在实践层面。该系列研究基于几个片区扶贫攻坚实践的实地调研而展开，这种研究对于指导片区扶贫攻坚战略的具体执行、落实扶贫规划、评估扶贫成效具有极大的实践意义。本系列研究分别基于青海玉树州的灾后重建实践讨论高原地区的扶贫攻坚战略规划、基于武陵山片区的贫困调查讨论该片区的贫困特征、贫困需求及扶贫战略规划、基于广西基础设施大规模建设讨论大扶贫战略。这些研究对于扶贫系统及相关政府部门了解新阶段扶贫攻坚的背景和基础，认识不同片区扶贫攻坚的重点难点，落实新阶段的扶贫攻坚战略及其规划具有重要的指导意义。同时，该系列研究对于有关方面根据当地的实际基础和需求评估新阶段的扶贫攻坚成效也具有不可或缺的参考价值。

第二，在社会政策层面。该系列研究的实践指向性将促使政府有针对性地调整相关的社会政策，创新社会政策设置，从而确保连片特困地区扶贫攻坚具有长期稳定的减贫效益。连片特困地区扶贫攻坚既需要切合实际需求的实施计划和方案，也需要确保扶贫攻坚益贫性的社会政策。前者主要作用于战略执行期间，后者是确保战略减贫效应的长期性和稳定性。本系列研究由于具有强烈的实践导向，因此，在研究过程中，研究人员将始终保持与减贫相关的社会政策的敏感性，关注现有社会政策对贫困人群的包容性，并尝试进行理论结合实际的政策整合与政策创新。从这个意义上说，该项目具有极大的社会政策价值。

第三，在减贫理论层面。本系列研究以连片特困地区为调查单位、以扶贫战略为着眼点、理论结合实际的研究方法将有助于形成关于中国贫困研究的中层理论，丰富和拓展现有贫困研究的研究视野。“连片特困地区扶贫攻坚”是最近几年兴起的减贫概念，以此为主题的研究尚处于建构之中。近几年围绕此主题的研究正在从理论、概念层面走向实践、政策层面。本系列研究作为以此为主题的研究

究课题之一，以连片特困地区为调查单位，坚持理论联系实际的研究方法，研究成果很好回应了当前阶段减贫实践的实际需要，对于丰富中国减贫研究的中层理论、拓展贫困研究的视野具有十分重要的意义。

开展连片特困地区扶贫战略研究预期产生的社会影响

本系列研究以连片特困地区为研究对象，通过对有代表性的连片特困地区的实地调查研究，分别从贫困特征、减贫需求、战略构建、规划编制、政策建议等方面对连片特困地区减贫问题进行研究，是对连片特困地区扶贫战略的经验总结、政策研究与学术思考。本系列研究的成果形成了以下著作：《连片特困地区贫困特征与减贫需求分析——基于武陵山片区8县149个村的调查》，《连片特困地区扶贫战略研究——以武陵山片区为例》，《连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县/村级实施规划的编制方法》，《连片特困地区区域发展与扶贫攻坚若干问题——基于建始县的调查与思考》，《高原地区减贫战略规划研究——青海省玉树州的灾后重建与可持续发展》，《石漠化地区大扶贫攻坚——广西特困地区基础设施建设大会战的实践》。

上述研究成果的预期社会效益将体现在以下三个方面：

一是构建连片特困地区扶贫理论与方法体系，帮助贫困领域的研究者和实践者深化对连片特困地区扶贫攻坚的科学、理性认识，为进一步深入研究打下基础。

二是研究成果将直接推动相应片区的扶贫攻坚战略规划的实施，推进片区扶贫开发科学性、规范性、有效性的不断提高。具体而言，系列研究产出的武陵山片区的贫困特征与减贫需求研究、武陵山片区扶贫战略研究、武陵山片区县村级扶贫规划编制方法研究、武陵山片区区域发展和扶贫攻坚相关问题研究、高原地区减贫战略规划研究、广西特困地区基础设施建设大会战研究等六个方面的研究成果，对于全国扶贫系统、参与片区区域发展和扶贫攻坚的有关部门、社会组织等理解、执行片区的扶贫攻坚战略具有重要参考价值。同时，本系列研究对于全国的区域扶贫开发研究将发挥积极促进作用，并为其其他相关研究提供富有价值的对比性研究成果，进而推动中国的贫困研究。

三是在个专题研究的基础上，尝试形成从整体上理解和分析连片特困地区扶贫攻坚的一般性研究框架，构建中国连片特困地区区域发展和扶贫攻坚理论、战略、规划体系，支持中国扶贫经验的国际交流与分享。

基于上述考虑和共识，从2010年开始，历时数年时间，在国务院扶贫办的

支持、指导下，中国国际扶贫中心和德国发展机构等国际组织合作，根据不同主题，邀请国内、国际知名专家，组成相关专家队伍，围绕“连片特困地区扶贫战略”这一主题开展了一系列研究，取得了系列研究成果。这些成果集中体现在“连片特困地区扶贫战略研究丛书”的6本著作中。相信本套丛书的出版发行，在推进我国区域减贫理论战略规划研究、提高连片特困地区扶贫攻坚战略规划的编制与实施效果、开展国际减贫相关交流等方面都会做出积极贡献。


2015.7

目 录

上篇：规划指南

连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县级实施规划编制指南	2
第一节 编写说明	2
第二节 县级实施规划编制的目的和意义	4
第三节 县级实施规划编制的总体思路和基本原则	6
第四节 片区县级实施规划编制的主要步骤和方法	7
第五节 县级实施规划编制的框架和主要内容	12
第六节 片区县级实施规划编制的问题及解决办法	19
第七节 县级实施规划编制需要平衡的关系	30
连片特困地区贫困村扶贫发展规划编制指南	35
第一节 对村级规划的理解	35
第二节 村级规划编制的指导思想	36
第三节 村级规划的基本内容	37
第四节 村级规划编制的主要步骤和方法	39

下篇：连片特困地区区域发展扶贫攻坚开发规划编制的理论与方法

第一章 新阶段扶贫开发政策概要	56
第一节 扶贫开发政策的历程	56

第二节	新阶段政策的依据和背景	67
第三节	新阶段扶贫开发政策的新体系和新特点	71
第二章	连片特困地区扶贫攻坚战略	73
第一节	背景与意义	73
第二节	主要理论	76
第三节	框架体系	83
第四节	核心内容	88
第三章	片区区域发展和扶贫攻坚总体规划的编制	92
第一节	片区总体规划编制目的和意义	92
第二节	片区总体规划编制思路 and 原则	95
第三节	片区总体规划编制方法和步骤	98
第四节	片区总体规划编制框架 and 内容	102
第五节	编制过程中需要关注的主要问题	106
第四章	连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县级实施规划的 编制	109
第一节	目的和意义	109
第二节	思路 and 原则	113
第三节	方法和步骤	116
第四节	基本框架 and 主要内容	120
第五节	编制过程中需要关注的问题	124
第五章	连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县级实施规划与相关 规划的衔接	129
第一节	衔接的主要规划	129
第二节	衔接的基本依据	131
第三节	衔接的方式方法	134
第四节	衔接的主要内容	137

第六章 连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县级实施规划的实施管理	140
第一节 理念创新	140
第二节 机制创新	143
第三节 资源整合	146
第四节 实施管理	148
第五节 监测评估	150
第六节 调整完善	155
第七章 参与式整村推进扶贫规划编制的理论、方法与实践	157
第一节 整村推进扶贫规划原则和内容	157
第二节 参与式村级扶贫规划方法	159
第三节 参与式整村推进扶贫规划的编制	177
第八章 连片特困地区扶贫产业化与新型扶贫产业发展	189
第一节 扶贫产业化概述	189
第二节 新型扶贫产业发展	199
第九章 连片特困地区农村社区生态系统建设与环境风险规避	211
第一节 农村社区生态系统建设	211
第二节 农村社区环境风险评估	218
第三节 农村社区环境风险规避	223
第四节 农村生态系统建设与环境风险规避的关系	229
第十章 贫困村农民合作组织的形成与发展	234
第一节 农民专业合作社概述	234
第二节 贫困村农民专业合作社发展概况	240
第三节 贫困村农民专业合作社创建与管理	248
第十一章 连片特困地区民族文化资源的开发与保护	259
第一节 目的和意义	259

第二节	民族文化资源开发的主要内容	262
第三节	民族文化资源开发的基本方法	268
第四节	开发与保护的关系	271

第十二章 国际经验：如何通过实施连片特困地区贫困县扶贫

	政策取得最佳效果	274
第一节	开发式扶贫政策多数包含五个部分	275
第二节	扶贫政策领域存在两条铁律，一条黄金法则可打破这 两条铁律	276
第三节	落实四个步骤，通过推进地区可持续发展实现扶贫目标	277
第四节	十项指导原则有助于贫困县最大程度发挥创造力	279

附 录

一、《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》节选	290
二、《武陵山片区区域发展和扶贫攻坚规划（2011—2020 年）》节选	293
三、《湖北省农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》节选	300
四、《建始县区域发展与扶贫攻坚实施规划（2011—2020 年）》节选	306

后 记	318
-----------	-----

连片特困地区区域发展与扶贫攻坚 县级实施规划编制指南

第一节 编写说明

一、编写背景

《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》明确提出，把武陵山区、秦巴山区等 14 个连片特困地区作为扶贫开发的主战场。实施连片特困地区区域发展与扶贫攻坚，是党中央、国务院应对新时期扶贫形势作出的重大决策，是扶贫开发工作模式的重大创新，是改变贫困地区落后面貌的重大举措，更是贫困地区实现全面发展、跨越式发展的一次重大机遇。

连片特困地区县级区域发展与扶贫攻坚实施规划（以下简称：县级实施规划）作为落实国家总体规划、片区区域发展和扶贫攻坚总体规划（以下简称：片区总体规划）以及省级实施规划的主旨思想的基础性载体，国家新一轮扶贫开发政策的有效性与其编制的科学性息息相关。因此，为了避免县级实施规划编制过程中的各种问题，充分领会和发挥国家连片特困地区区域发展与扶贫攻坚政策的效果，亟需编写有关县级如何实施规划编制的指南，为各个县级实施规划的编制提供科学的意见。

二、编写原则

本指南的编写根据以下原则：

1. 一致性原则

本指南的总体思路与基本目标要与国家总体规划、片区总体规划以及省级实施规划保持一致。

上篇：规划指南

2. 科学性原则

本指南的编写通过多学科专家的实地调研和充分讨论，从客观的角度理性地分析问题，力求保证指南的科学性。

3. 实用性原则

本指南的内容重视县级实施规划编制过程中所面临的问题及所需平衡的关系等，旨在为各个县实施规划的实际编制过程中提供思路。

县级实施规划编制的 目的和意义	● 目的 ● 意义
县级实施规划编制的 总体思路和基本原则	● 总体思路 ● 基本原则
片区实施规划编制的 主要步骤和方法	● 主要步骤 ● 编制方法
片区实施规划编制的 框架和主要内容	● 基本构架 ● 主要内容
片区实施规划编制 的问题及解决办法	● 实施规划的性质和定位 ● 实施规划目标的确定 ● 县级实施规划的区域特色 ● 项目选择的原则和方法 ● 规划编制的参与机制 ● 实施规划与其他规划的衔接 ● 主要相关政策的运用 ● 资金约束下的预算 ● 县级实施规划与片区总体规划框架一致性 ● 县级实施规划的总规模
县级实施规划编制 需要平衡的关系	● 区域发展与扶贫攻坚的关系 ● 资金的需求与供给的关系 ● 产业开发与资源供给的关系 ● 民族旅游与文化遗产的关系 ● 特殊困难群体扶持政策普惠性与特殊性的关系 ● 规划目标与实施条件的关系 ● 硬件建设与能力建设的关系
附录	● 试点村与非试点村的关系

图 1-1 本指南编写包含七大部分

三、编写内容

本指南的编写包括七大部分，具体见图 1-1。

四、编写过程

2012 年 7 月 5-11 日去湖北省恩施州建始县调研其片区县级实施规划编制的实际情况；2012 年 7 月 31 日完成编制指南的初稿；2012 年 8 月中上旬讨论；2012 年 8 月 15 日完成最终稿。

第二节 县级实施规划编制的目的和意义

一、目的

县级实施规划是政府确定县级区域发展与扶贫攻坚发展目标，制定实现目标的途径和步骤，合理配置片区资源，引导片区脱贫致富的纲领性文件。编制县级实施规划的主要目的有以下几个方面。

（一）明确县级区域发展与扶贫攻坚的思路、目标、内容和措施等。县级实施规划是区域发展与扶贫攻坚总体规划中各项建设内容、空间布局在县级区域的实现。编制县级实施规划有助于各部门进一步提高对区域发展与扶贫攻坚的思想认识，明确县级区域发展与扶贫攻坚的总体思路、发展目标、具体内容以及保障措施等，为县级区域发展和扶贫攻坚提供可操作的实施纲领。

（二）落实片区总体规划和省级实施规划。县级实施规划是片区总体规划和省级实施规划在基层工作中实现的载体。从现行行政体制来看，只有一个县才构成一个区域，县是最基础的单位。县级实施规划是整个规划体系当中的关键和基础。县级规划的可操作性决定了总体规划能否落实。编制县级实施规划实际上就是为了进一步落实片区总体规划和省级实施规划，推动片区的扶贫攻坚。

（三）指导县级区域发展和扶贫攻坚的实际工作，打好扶贫攻坚战。扶贫攻坚，规划先行。打好新一轮扶贫攻坚战首先要编制好县级实施规划，对全县的扶贫攻坚工作进行科学谋划。县级实施规划不仅包括宏观层面的战略指导，

也包括微观层面区域发展与扶贫攻坚的具体内容和措施。这就为实际工作的有序开展指明了步骤和方法，可以有计划、有步骤地推动县级区域发展和扶贫攻坚工作。

二、意义

编制县级实施规划具有重要意义，体现在以下几个方面：

（一）有利于对县域所辖连片特困地区的发展和建设进行宏观布局。通过县级实施规划的编制，整合社会资源，合理分配扶贫资金，协调和保障必要的基础设施建设和基本的公共服务设施建设资金在县域内配置，改善县域贫困片区扶贫开发的软硬环境，挖掘和开发、利用区域特色资源优势，从根本上改变连片特困地区的贫困状况，改善人们的生活质量。

（二）有利于推动县级区域发展和扶贫攻坚工作的实施。县级实施规划是一种政策表述，表明当地政府对集中连片贫困地区的建设和发展在未来时段将要采取的行动，具有对社会团体与公众开发建设导向的功能。同时，规划可以把不同类型、不同性质、不同层次的规划决策相互协调并统一到与片区发展的总体目标上来。编制县级实施规划，为各级地方政府和各个部门在扶贫方面提供了行动纲领，有利于推动当地的扶贫攻坚。

（三）有利于协调整合各方资源和落实大扶贫格局。编制县级实施规划，可以明确专项扶贫、行业扶贫及社会扶贫在县域内部的整合与协作方案，厘清管理责任、管理机构、运行方式，阐明贫困社区和贫困农户参与发展的途径。编制县级实施规划是落实大扶贫格局的重要保证。新纲要的核心精神就是要推动整个大扶贫格局，把行业扶贫、社会扶贫和专项扶贫有机结合，形成合力，来帮助贫困村、贫困人口解决贫困问题。

（四）有利于实现片区扶贫攻坚和国家扶贫开发目标。编制县级实施规划是搞好今后县级扶贫开发的重要前提和基础性工作，也是贯彻落实中央有关片区区域发展与扶贫攻坚以及未来 10 年扶贫开发新纲要精神的具体行动，对于加快县域扶贫开发步伐、实现国家扶贫开发目标、全面建设小康社会都具有非常重要的意义。