

参与式扶贫规划与 项目管理

(第2版)

Participatory Poverty Reduction Planning and Management

刘永功 王建 次旺多布杰 刘燕丽 主编

本书系统介绍了贫困和反贫困理论、参与式发展理论、参与式发展规划的步骤、参与式村级扶贫规划、扶贫项目实施管理、扶贫项目的监测评估、扶贫机构的能力建设、扶贫培训。附录收录了尼木县县级参与式扶贫规划的整体案例。本书介绍的参与式扶贫规划的步骤和方法，来自于实践操作，符合少数民族社区的资源、文化和社会经济特征，可作为西藏和我国其他地区少数民族扶贫干部培训的教材，也可以作为基层扶贫工作的参考书。



中国农业大学出版社

China Agricultural University Press

参与式扶贫规划与项目管理

Participatory Poverty Reduction Planning and Management

(第 2 版)

刘永功 王 建 次旺多布杰 刘燕丽 主编

中国农业大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书第1版是在系统总结西藏自治区扶贫办与加拿大国际发展署西藏农牧民基本生活改善项目参与式扶贫规划试点基础上编纂而成的。第2版增加了部分章节,并吸纳了近五年来西藏扶贫中的成功经验和做法。本书系统介绍了贫困和反贫困理论、参与式发展理论、参与式发展规划的步骤、参与式村级扶贫规划、扶贫项目实施管理、扶贫项目的监测评估、扶贫机构的能力建设、扶贫培训。附录收录了尼木县县级参与式扶贫规划的整体案例。本书介绍的参与式扶贫规划的步骤和方法,来自于实践操作,符合少数民族社区的自然资源、文化和社会经济特征,可作为西藏和我国其他地区少数民族扶贫干部培训的教材,也可以作为基层扶贫工作的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

参与式扶贫规划与项目管理(第2版)/刘永功等主编. —北京:中国农业大学出版社,2012.8

ISBN 978-7-5655-0582-9

I. ①参… II. ①刘… III. ①扶贫-经验-西藏 IV. ①F127.75

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 174001 号

书 名 参与式扶贫规划与项目管理(第2版)

作 者 刘永功等 主编

责任编辑 梁爱荣

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

电 话 发行部 010-62818525,8625

编辑部 010-62732617,2618

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2012年8月第2版 2012年8月第1次印刷

规 格 787×1092 16开本 17印张 310千字 彩插2

定 价 36.00元

责任校对 王晓凤 陈 莹

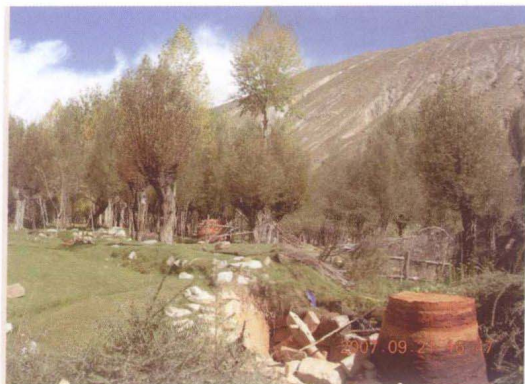
邮政编码 100193

读者服务部 010-62732336

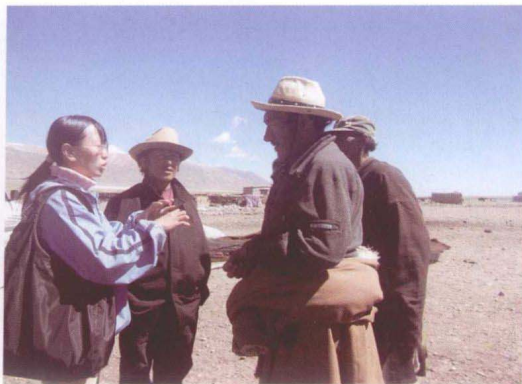
出版部 010-62733440

e-mail cbsszs@cau.edu.cn

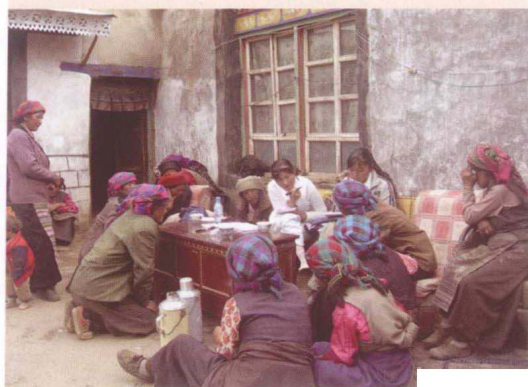
图书如有质量问题本社发行部负责调换



扶持传统藏香



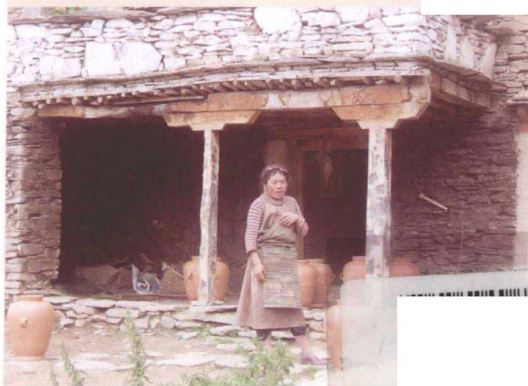
知情人访谈



贫困妇女小组访谈



项目实地调研



妇女创收制陶项目



参与式入户访谈



缺少桥梁



入村规划



规划过程中的公示



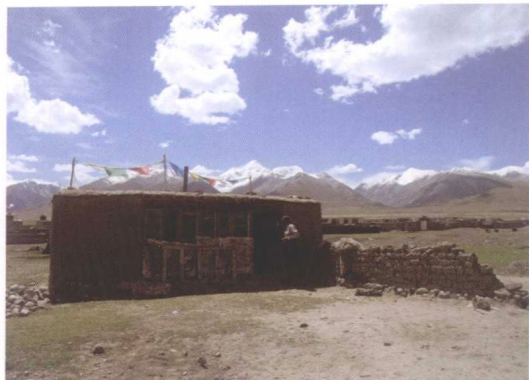
村民研讨会



扶贫灌溉项目



贫困户投工创收



牧户的危房



深入偏远自然村



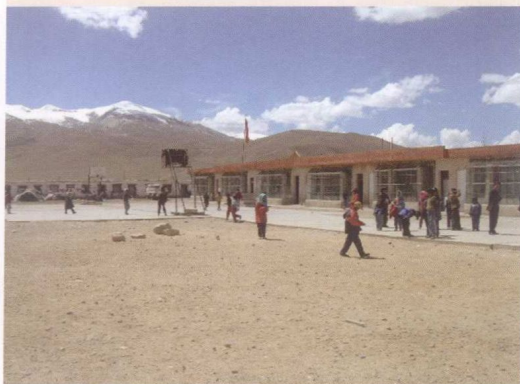
贫困户用上太阳灶



家庭手工业项目



为学校通水



扩建后的校舍



荒地种草项目



鼓励妇女经商



扶贫干部接受培训



扶贫安居工程



组织培训



妇女参与培训

主 编 刘永功(中国农业大学人文与发展学院)

王 建(西藏自治区扶贫办)

次旺多布杰(西藏自治区扶贫办)

刘燕丽(中国农业大学人文与发展学院)

编 委 曲尼杨培(西藏自治区扶贫办)

王英才(西藏自治区扶贫办)

张雪梅(中国农业大学人文与发展学院)

杨光辉(西藏自治区扶贫办)

刘 峰(西藏自治区扶贫办)

陆华东(西藏自治区扶贫办)

赵文峰(西藏自治区扶贫办)

牟文虎(西藏自治区扶贫办)

何 珍(西藏自治区扶贫办)

索朗加措(西藏自治区扶贫办)

蒲正学(西藏自治区扶贫办)

普布次仁(尼木县扶贫办)

马海余(西藏自治区扶贫办)

序 一

参与式群众工作方法对于我们并不陌生。早在 20 世纪 30 年代,毛泽东同志领导井冈山革命根据地斗争时就指出:一项伟大的事业倘若没有人民群众的参与,是肯定不能获得成功的。这一理念最终导致了中国革命成功。

今天,中国的扶贫攻坚,也是一项要发动群众的事业。西藏扶贫办再版《参与式扶贫规划与项目管理》一书,把国际通行的参与式扶贫理论与西藏实际结合,把国家帮助和当地农牧民的自主脱贫意志结合,系统总结了西藏参与式扶贫的做法经验,这是一个很有意义的举措。自治区扶贫办将把书发到全自治区 5 000 多个建制村的驻村工作队员手中,让在村里工作的同志掌握这套工作方法,让扶贫对象参与到减贫发展的进程中,我相信此举必将提高西藏扶贫开发的成效,成为中国特色、西藏特点扶贫路子的亮点之一。

范小建

2012 年 5 月 4 日

序 二

在自治区党委、政府带领全区各族人民展开新一轮扶贫攻坚、加快全面建设小康社会进程的重要时刻,扶贫办推出了扶贫开发 with 强基础惠民生活活动结合的直通车行动,让进驻全区 5 000 多个建制村的工作队配合乡村基层组织、做好扶贫项目基础工作,让扶贫项目成为乡村基层组织和驻村工作队为民办实事的内容。这是一项双赢的举措。

修订《参与式扶贫规划与项目管理》一书并发到所有驻村工作队,意义十分重大。书中关于参与式扶贫的理念、方法在西藏很受欢迎。让扶贫对象在得到帮助的同时,也能得到尊重,提升他们迈向新生活的信心和能力,这是西藏扶贫必须坚持的基本方向。有《参与式扶贫规划与项目管理》一书相助,相信乡村基层组织和驻村工作队定会把国家的巨大支持转化为各族群众脱贫致富奔小康的力量,促进西藏农村科学发展、和谐幸福。

人民是我们的衣食父母,我们为人民办事也要讲究方法。



2012 年 5 月 2 日

西藏编者的话

“十一五”期间,加拿大国际发展署西藏项目团队、中国农大和西藏自治区扶贫办,总结参与式扶贫实践,出版了《参与式扶贫规划与项目管理》。2012年,西藏自治区扶贫办决定修订《参与式扶贫规划与项目管理》一书。其原因有二:首先,中央和西藏自治区召开了扶贫开发工作会,出台了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》和“西藏自治区贯彻《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》实施办法”。“创新扶贫资金到户扶持机制,采取多种方式,使扶贫对象得到直接有效扶持”^①和“推广参与式扶贫、赋权基层的经验,调动基层组织抓扶贫、促发展的积极性。尊重扶贫对象的主体地位,让扶贫对象参与项目选择、建设、管理和监督等各个环节,激发扶贫对象借助国家扶持创造幸福生活的动力,把帮扶措施转变为扶贫对象的自觉行动”^②的要求已见诸于国家和自治区文件。其次,西藏“十二五”扶贫以“到户帮扶”为主要方式,整乡推进扶贫覆盖到37.43%的乡镇,“强基惠民”驻村工作队进驻到所有的5451个建制村,使之与扶贫开发实现了战略联合,并以减贫脱贫作为强基惠民活动的目标。同时,扶贫开发也可帮助“强基惠民”活动为民办实事。在这一大背景下,在乡村基层要了解扶贫工作方法和能读懂《参与式扶贫规划与项目管理》的人一下多了起来。

在西藏采用参与式扶贫有着特殊的意义,旧制度下的农奴绝无参与决策发展的权力。民主改革后,百万农奴当家做主,既获得了土地和生产资料,又获得了完整的公民权,包括表达发展意愿的权力。参与式扶贫理念的推出,更加强化了特定人群公民权表达。西藏“十一五”实行的整乡推进扶贫方法和“十二五”实行的到户帮扶措施,都有赋权基层和核定到户帮扶标准的内容,这为推行参与式扶贫方法提供了资源保障。在国家支持帮助下的群众参与,是西藏参与式扶贫的基本特征。

刘永功教授是中国农业大学人文发展学院研究参与式扶贫方法和开展参与式扶贫培训最早的专家之一。2004年,他作为加拿大国际发展署西藏项目专家带领专家团队进藏开展村级参与式扶贫规划培训。不仅指导完成了西藏多个村级参与式扶贫规划、主持编写了《参与式扶贫规划与项目管理》,而且培训了参与式扶贫规

① 《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。

② 西藏自治区贯彻《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》实施办法。

划推广的西藏教师队伍,给多批自治区定点扶贫工作队和乡村干部开展了效果生动的参与式扶贫规划方法培训。使得许多在乡村工作和将赴乡村工作的人员了解了与农牧民群众交流的方法,掌握了辅导特定人群发展的工作程式。刘永功教授的培训课程在西藏广受好评。这次刘永功教授主持修订《参与式扶贫规划与项目管理》,融入了西藏扶贫最新的经验和工作要求,相信可为迈向小康的新一轮扶贫攻坚提供强有力的理念支撑。

西藏自治区扶贫办把推广参与式扶贫理念和方法、落实到户帮扶措施作为转变扶贫工作方式的主要内容。曲尼杨培、王英才、普布次仁、杨光辉、刘峰、陆华东、赵文峰、牟文虎、索朗加措、何珍、蒲正学、马海余等同志,不仅是参与式扶贫理念、方法的积极实践者、推广者,而且为《参与式扶贫规划与项目管理》(第2版)撰写了总论、扶贫对象认定和瞄准、扶贫项目程序规范、参与式扶贫案例提供、项目财务分析模板的开发,以及扶贫培训等内容的更新做出了贡献。

2012年4月,在西藏自治区创先争优强基惠民扶贫开发项目直通车行动启动仪式电视电话会上,《参与式扶贫规划与项目管理》一书已被自治区领导赠与了进驻全区5451个建制村的驻村工作队。扶贫开发与乡镇基层组织建设结合,与加强村党支部、村委会建设结合,与区地县乡四级驻村工作队结合由此翻开了新的一页。修订《参与式扶贫规划与项目管理》和随后开展的相关培训必将成为西藏“十二五”扶贫开发的一个标志性行动,起到壮大扶贫工作队队伍、提高扶贫项目成效、积累扶贫经验的作用。

向所有关心、支持参与式扶贫事业的人士致敬,向刘永功教授及西藏参加本书修订的同志致谢,向两次为西藏扶贫出书的中国农业大学出版社致谢。

祝西藏减贫发展成功,祝参与式群众工作理念和方法在西藏农村工作中发挥作用。

王建 次旺多布杰

2012年5月6日

第 1 版前言

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 绪论	1
第一节 贫困理论与反贫困战略	1
第二节 西藏扶贫战略、参与式扶贫实践概述	8
第三节 参与式扶贫开发与西藏的“强基惠民”举措	12
第四节 新时期西藏扶贫面临的机遇与挑战	16
第二章 参与式发展理论和参与式发展规划的概述	22
第一节 参与的概念	22
第二节 参与式发展理论	23
第三节 参与式扶贫发展规划概述	28
第三章 贫困乡镇和贫困村的识别	34
第一节 识别贫困乡镇和贫困村的意义	34
第二节 贫困户的识别	35
第三节 贫困乡镇和贫困村识别的步骤和方法	37
第四章 参与式村级扶贫发展规划	41
第一节 参与式村级扶贫发展规划的准备与培训	41
第二节 参与式村级扶贫发展规划的主要步骤和方法	44
第三节 参与式扶贫规划中常用的参与式方法和工具	58
第五章 参与式整乡推进扶贫发展规划的整合与编制	76
第一节 参与式整乡推进扶贫发展规划目标与原则	76
第二节 参与式整乡推进扶贫发展规划的步骤和方法	77
第三节 参与式扶贫发展规划中需注意的几个问题	80
第六章 参与式发展项目规划方法	88
第一节 发展项目规划概述	88
第二节 目标导向的项目规划步骤和方法	92
第三节 制订项目的逻辑框架	101
第四节 制订项目实施计划	107
第七章 扶贫项目可行性分析	109
第一节 扶贫项目的可行性分析概述	109

第二节 财务及经济可行性分析·····	114
第三节 市场与技术可行性分析·····	125
第四节 社会与环境可行性分析·····	127
第八章 扶贫项目的管理 ·····	129
第一节 管理与项目管理·····	129
第二节 资金管理·····	133
第三节 物资采购和物资管理·····	137
第四节 基础设施项目的维护和管理·····	138
第五节 项目文件和档案的管理·····	140
第九章 扶贫项目的监测评价 ·····	143
第一节 项目监测评价的概念·····	143
第二节 扶贫项目的监测评价步骤和方法·····	144
第三节 西藏扶贫项目成功案例·····	158
第四节 建立西藏自治区扶贫监测体系·····	161
第十章 扶贫机构能力建设 ·····	164
第一节 能力建设的内涵·····	164
第二节 机构能力建设框架·····	166
第三节 扶贫机构的能力建设·····	172
第十一章 扶贫培训和劳动力转移就业 ·····	183
第一节 扶贫培训及劳动力转移的重要意义·····	183
第二节 扶贫培训的实施和管理·····	184
参考文献 ·····	187
附录 ·····	188
附录1 村基本情况数据表·····	188
附录2 参与式村级扶贫发展项目建议书的参考提纲·····	190
附录3 村级参与式扶贫发展项目建议书编写案例·····	191
附录4 参与式整乡推进扶贫发展规划报告框架·····	198
附录5 参与式村级扶贫发展项目需求分析的工作任务书·····	199
附录6 德阳村村民扶贫需求项目建议书·····	201
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)·····	208

第一章 绪 论

贫困是一种社会现象,它伴随着整个人类的发展历史,是人类发展中的一个近乎永恒的主题。人类社会高度发达的今天,各国政府面临贫困问题,在反贫困制度和扶贫实践层面做了长期的、艰苦的努力,仍然没有彻底消除贫困现象。即使是在经济发达的国家也没有完全解决贫困问题。贫困问题,是全人类面临的问题,是各国政府在发展和现代化过程中面临的严峻挑战。贫困不仅仅是贫困人口面临的问题,而是整个社会共同面临的问题。因此,消除和解决贫困问题,成为国际社会共同面临的发展主题,也是衡量一国政府治理能力和“良政”、“善治”的重要指标。胡锦涛总书记 2009 年在博鳌论坛上发表的主旨演讲,提出了在我国建立包容性发展模式,将消除贫困,使全国各族人民分享改革开放带来的成果,提高到国家的整体发展战略的高度。消除贫困,构建和谐社会,是“科学发展观”的重要内容。

我国改革开放 30 多年,经济社会发展得到快速发展,扶贫工作取得了举世瞩目的成就,得到联合国和国际社会的高度评价。30 多年中,我国有近 2.5 亿人彻底摆脱了贫困,绝对贫困人口从 1990 年的 8 500 万人降低到 2008 年的 1 500 万人。2009 年,国家提高了绝对贫困人口的收入标准,扩大了绝对贫困人口的扶持范围和力度。然而,随着扶贫攻坚的推进,消除绝对贫困面临着越来越严峻的挑战。

消除贫困和发展,是包括发达国家和发展中国家在内的全人类面临的使命。半个多世纪以来,各国政府和诸多国际组织、慈善机构、民间组织、反贫困人士和发展学者一直对贫困、贫困发生的原因和反贫困策略,做着不断的探索。

第一节 贫困理论与反贫困战略

一、对贫困的理解和定义

在贫困的背后,存在着多种不同的致贫原因。而这些致贫原因又相互作用,形成因果之间的恶性循环。在人类与贫困抗争过程中,各国都在试图寻找反贫困理论支持和有效的脱贫途径。然而,在扶贫实践中,因贫困人口所处的自然、社会、文化等条件的不同而产生不同的效果。在不同的文化背景下,处于不同贫困程度的人对贫困的理解和感受也有所不同,因此,在介绍反贫困理论之前,我们有必要先