

全国连片特困地区 区域发展 与 扶贫攻坚规划研究

QUANGUO LIANPIAN TEKUN DIQU QUYU FAZHAN YU FUPIN GONGJIAN GUIHUA YANJIU

共 济 著

 人 民 出 版 社

013042902

F127
335

全国连片特困地区 区域发展⑤扶贫攻坚规划研究

QUANGUO LIANPIAN TEKUN DIQU QUYU FAZHAN YU FUPIN GONGJIAN GUIHUA YANJIU

共 济 著



人民出版社



北航

C1650758

F127
335

责任编辑:陈鹏鸣

封面设计:肖 辉 石笑梦

图书在版编目(CIP)数据

全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划研究/共济 著.

-北京:人民出版社,2013.4

ISBN 978-7-01-011975-5

I. ①全… II. ①共… 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(2013)第 077689 号

全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划研究

QUANGUO LIANPIAN TEKUN DIQU QUYU FAZHAN
YU FUPIN GONGJIAN GUIHUA YANJIU

共济 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14

插页:2 字数:220 千字

ISBN 978-7-01-011975-5 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求,扶贫开发是中国特色社会主义的本质特征。做好扶贫开发工作,支持困难群众脱贫致富,帮助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区特别是集中连片特殊困难地区加快发展,使发展成果更多更公平惠及人民,是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现,也是党和政府的重大职责。党的十八大明确提出,到2020年我国要全面建成小康社会。全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会。2011年,中央召开扶贫开发工作会议,颁布实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,新一轮扶贫开发攻坚战拉开帷幕。

根据中央扶贫开发工作会议总体要求和国务院统一部署,2011年下半年至2012年底,国务院扶贫办和国家发展改革委共同组织编制了武陵山等11个连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划,并得到了国务院批准。通过统一规划明确各个片区区域发展与扶贫攻坚的总体要求、空间布局、重点任务和政策措施,以区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展,同时确定片区规划实施的牵头联系部委,这是新一轮扶贫开发攻坚战的重大创新之举,是继上世纪我国大规模国土整治和改革开放以来推动区域协调发展的又一次重要尝试,是我们党和政府全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴坚定决心的重要昭示!

为深入贯彻党的十八大和习近平总书记关于扶贫开发工作的重要指示精神,进一步落实《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,推动连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划实施,国务院扶贫办外资项目管理中心在具体承担片区规划编制工作的基础上,组织编撰了本书,系统介绍了划分确定连片特

困地区的背景和过程,深入阐述了片区区域发展与扶贫攻坚规划的基本思想和主要内容。对于全国扶贫系统和贫困地区干部而言,本书有助于准确把握和理解片区规划,进而更好地组织片区规划实施,是一本很好的政策工具书;对于扶贫理论与政策及区域发展研究工作者而言,本书提供了大量重要信息、资料和观点、思路,是一本难得的研究参考书。

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、青海甘肃四川云南等四省藏区、新疆南疆三地州是扶贫攻坚主战场。实施好片区规划是决定新一轮扶贫开发攻坚战成败之举,直接关系到全面建成小康社会目标的实现。贫困地区各级党委政府特别是全国扶贫系统要按照习近平总书记要求,进一步提高对做好扶贫开发工作重要性的认识,增强做好扶贫开发工作的责任感和使命感。各级领导干部,特别是贫困问题较突出地区的各级党政主要负责同志,要认真履行领导职责,集中连片特殊困难地区领导同志的工作重点要放在扶贫开发上。一是要加大投入和支持力度,加强对跨省片区规划的指导和协调,集中力量,分批实施。各省(自治区、直辖市)对所属连片特困地区负总责,在国家指导下,以县为基础制定和实施扶贫攻坚工程规划。要一家一户摸情况,把工作落实到村、落实到户、落实到扶贫对象,切实做到有计划、有资金、有目标、有措施、有检查。二是要充分发挥专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫的综合效益,集中实施一批教育、卫生、文化、就业、社会保障等民生工程,大力改善生产生活条件,培育壮大一批特色优势产业,加快区域性重要基础设施建设步伐,加强生态建设和环境保护,着力解决制约发展的瓶颈问题,促进基本公共服务均等化,从根本上改变连片特困地区面貌。各片区联系部委要进一步发挥各自优势,履行工作职责,完善协调机制,加大支持力度。三是要大力创新扶贫工作机制,进一步深化改革,完善有利于贫困地区、扶贫对象的扶贫战略和政策体系,实现开发扶贫与社会保障的有机结合。针对特殊情况和问题,积极开展扶贫试点,加强扶贫理论和政策研究。东部地区的扶贫改革试验区要积极为中西部地区的连片特困地区扶贫攻坚提供有益借鉴。四是要加强扶贫开发法制化建设,加快扶贫立法,使扶贫工作尽快走上法制化轨道。要建立扶贫开发信息系统,开展对连片特困地区的贫困监测,实行扶贫开发目标责任制和考

核评价制度。对扶贫工作可能产生较大影响的重大政策和项目,要进行贫困影响评估。五是要加强干部队伍建设。扶贫系统的同志要加强理论和业务学习,不断提高自身素质。要把有培养潜力的同志放到贫困地区、放到急难险重的环境中锻炼,让他们去挑担子,去完成艰巨复杂的任务,从而脱颖而出。农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础,是贯彻落实党的扶贫开发工作部署的战斗堡垒,要把扶贫开发同基层组织建设有机结合起来,抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设,把基层组织建设成为带领乡亲们脱贫致富、维护农村稳定的坚强领导核心。

加快推进连片特困地区经济社会发展与扶贫攻坚,是片区人民的殷切期盼,是历史赋予我们的神圣使命。以习近平同志为总书记的党中央对扶贫开发高度重视,对困难群众深切关怀,对消除贫困、改善民生、实现共同富裕决心坚定、信心坚强。我相信,有党中央、国务院的关心重视和坚强领导,有各部门和片区省市的通力协作,经过广大干部群众自力更生、艰苦奋斗,连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划目标一定能够顺利实现!

国务院扶贫开发领导小组

国务院扶贫开发领导小组办公室

副组长

党组书记

主任

目 录

序 言	范小建 1
导 言	1
第一章 新阶段扶贫攻坚主战场	10
第一节 国家总体发展格局演变和扶贫阶段的变化	10
第二节 片区扶贫攻坚任务的提出	14
第三节 片区划分	17
第二章 片区基本情况	23
第一节 自然条件和经济社会发展	23
第二节 特殊困难	27
第三节 发展优势	33
第三章 片区扶贫攻坚总体部署	37
第一节 基本思路	37
第二节 战略定位	43
第三节 空间布局	52
第四节 关键任务	60
第四章 基础设施建设	63
第一节 基础设施的重要作用	63
第二节 基础设施规划的基本原则	65
第三节 交通	68
第四节 水利	86
第五节 能源	91
第五章 产业发展	100

2 全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划研究

第一节 重点产业确立原则与产业发展的减贫效应	100
第二节 农业	103
第三节 工业	110
第四节 服务业	116
第五节 产业结构优化和产业化扶贫	123
第六章 城镇建设和改善农村基本生产生活条件	126
第一节 规划视角与思路	126
第二节 城镇建设	128
第三节 改善农业生产条件	129
第四节 改善农村生活条件	133
第五节 整村推进、扶贫搬迁与边境扶贫	136
第七章 人力资源开发与社会事业发展	139
第一节 人力资源开发与社会事业发展的特征与问题	139
第二节 就业与农村人力资源开发	144
第三节 社会事业发展与公共服务	149
第八章 生态建设和环境保护	167
第一节 生态建设与环境保护的作用	167
第二节 生态建设	170
第三节 环境保护	175
第四节 防灾减灾	180
第九章 保障措施	182
第一节 改革创新	182
第二节 政策支持	187
第三节 组织实施	203
附录	209
后记	217

导 言

一、研究背景

消除贫困、实现共同富裕是社会主义制度的本质要求。扶贫开发是贯穿中国现代化进程始终的重大任务,是实现全面建成小康社会目标需要解决的重大问题。21 世纪以来,我国农村扶贫开发事业取得了新的巨大成就,但仍面临诸多挑战,任务依然艰巨。2011 年 5 月,中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,确定了新一轮扶贫攻坚目标、任务和方略。与《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》和《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》将扶贫开发工作重点明确为重点县、贫困村不同^①,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》(以下简称《纲要》)确定六盘山区、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、四省藏区、新疆南疆三地州为扶贫攻坚主战场,要求国务院各部门、地方各级政府“加大统筹协调力度,集中实施一批教育、卫生、文化、就业、社会保障等民生工程,大力改善生产生活条件,培育壮大一批特色优势产业,加快区域性重要基础设施建设步伐,加强生态建设和环境保护,着力解决制约发展的瓶颈问题,促进基本公共服务均等化,从根本上改变连片特困地区面貌”。该《纲要》还从扶贫对象和贫困地区两个层面明确提出了 2020 年总体目标,即扶贫对象实现不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室:《中国农村扶贫开发概要》,中国财政经济出版社 2003 年版,第 6、7、24、25、34、49 页。

和住房得到保障(以下简称“两不愁、三保障”);贫困地区实现农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,发展差距扩大趋势得到扭转。^①这意味着扶贫开发工作要更加注重与区域发展相结合,更加注重形成大扶贫工作格局。

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》印发以后,中央和地方各级人民政府随即采取诸多切实有效措施加以贯彻执行,国务院组织编制连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划(以下简称“片区规划”)是其中最重要、最有影响的一项举措。2011年7月,国务院决定由国务院扶贫办和国家发展改革委共同组织相关省(自治区、直辖市)扶贫、发展改革部门联合编制片区规划,并启动第一个片区规划——《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》(以下简称“《武陵山片区规划》”)编制工作。^②国务院扶贫办和国家发展改革委成立片区规划编制工作领导小组,组成了以国家发展改革委西部司、地区司和国务院扶贫办规划财务司、外资项目管理中心等单位业务骨干为主体,吸收相关省市人员和专家参加的规划编制专门班子(以下简称“规划编制组”)。^③8月下旬,《武陵山片区规划》征求意见稿完成;^④10月上旬,根据湖北、湖南、重庆、贵州四省市和中央相关部委办反馈意见修订形成的《武陵山片区规划》送审稿完成并报国务院;10月22日,国务院批准《武陵山片区规划》;10月31日,国务院扶贫办和国家发展改革委联合印发《武陵山片区规划》;11月15日,国务院扶贫开发领导小组在湖南湘西州吉首市召开“武陵山

① 《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,人民出版社2011年版,第5—9页。

② 中央决定在武陵山片区率先开展区域发展与扶贫攻坚试点,为其他连片特困地区积累经验。因此,《武陵山片区规划》也是第一个开始编制的规划、第一个得到国务院批准的规划、第一个启动实施的规划。

③ 范小建:《在全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划编制工作部署会议上的讲话》,国务院扶贫办内部资料,2011年12月1日。

④ 2009年,国家发展改革委会同有关部门和地方根据《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》关于协调渝鄂湘黔毗邻地区成立武陵山经济协作区的要求,开始研究编制《武陵山经济协作区发展规划》。至2011年3月,《武陵山经济协作区发展规划》初稿完成。7月,国务院确定不单独出台《武陵山经济协作区发展规划》,将该规划内容融入《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》。因此,《武陵山经济协作区发展规划》的研究编制工作实际上为《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》的编制奠定了基础。这是《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》能够在较短时间内顺利编制完成的重要条件。

片区区域发展与扶贫攻坚试点启动会”，这标志着以连片特困地区为主战场的新一轮扶贫开发战略正式实施。^①

2011年11月24日，国务院扶贫办和国家发展改革委联合印发《关于抓紧做好连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划编制工作的通知》，明确了六盘山片区、秦巴山片区、乌蒙山片区、滇桂黔石漠化片区、滇西边境山片区、大兴安岭南麓片区、燕山—太行山片区、吕梁山片区、大别山片区、罗霄山片区等10个片区^②规划编制的重要意义、指导思想、基本内容、编制主体、编制程序、工作进度和组织领导。^③11月29—30日，中央扶贫开发工作会议召开，会议强调了编制片区规划的重要性，提出了关于规划编制工作的总体要求。12月1日，国务院扶贫办和国家发展改革委联合召开全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划编制工作部署会议。此后，全国片区规划编制工作全面展开。

图I是片区规划编制的主要流程。该流程包含五个阶段：

第一阶段：基础工作。规划编制的基础工作、前期工作可追溯至2007年。这一年，中央政府启动了大规模扶贫开发调研工作，为制订2011—2020年扶贫开发文件做准备。自此至2011年《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》印发和片区规划集中编制工作启动，中央政府及其组成部门围绕扶贫开发开展了大量调研活动，收集了丰富的调查资料，形成系列调研报告。这些调查资料和调研报告为片区规划编制提供了重要支撑。

第二阶段：需求调查。这一阶段分为两个步骤。第一步，省内调研和分省

① 回良玉：《在武陵山片区区域发展与扶贫攻坚试点启动会上的讲话》，国务院扶贫开发领导小组办公室内部资料，2011年11月15日。

② 本研究仅在引述《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》相关内容时使用“武陵山区”、“六盘山区”等概念，其余地方均使用“武陵山片区”、“六盘山片区”等概念。此外，本研究将“连片特困地区”和“片区”作为可相互替代的概念使用。片区所指范围有时包括“天窗县”、“深度嵌入县”等区域，有时又不包括这些区域，具体根据上下文确定。但除非特别说明，本研究所给出的片区数据均包含“天窗县”、“深度嵌入县”等不享受国家连片特困地区特定扶贫政策的县（市、区）的相关数据在内。“天窗县”、“深度嵌入县”等概念见第一章关于片区范围的讨论。

③ 该通知指出，西藏、四省藏区和新疆南疆三地州3个片区规划，由所在省（自治区）根据《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》和中央有关部门要求组织编制，报国务院扶贫办、国家发展改革委、财政部备案，纳入全国片区规划实施管理体系。鉴于这3个规划的编制工作是单独完成的，本研究不加讨论。本研究所列片区数据，若无特别说明，均指11个片区的相关统计。

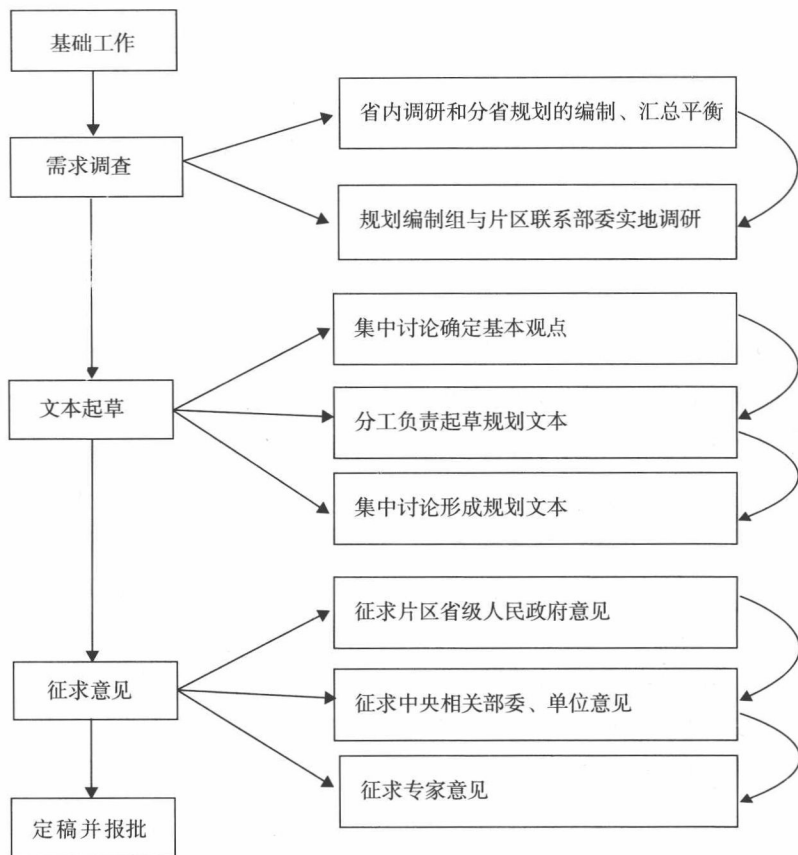


图1 片区规划编制流程

规划的编制、汇总平衡。10个片区涉及的各省(自治区、直辖市)扶贫办、发展改革委组织开展规划调研,提出反映本省片区需求的分省规划。规划编制组按片区组织省级扶贫办、发展改革委对分省规划进行汇总平衡,分别形成反映各个片区总体需求的汇总规划。第二步,规划编制组与片区联系部委实地调研。在了解分省规划、汇总规划所反映的片区需求基础上,规划编制组按照乌蒙山片区、秦巴山片区、滇桂黔石漠化片区、六盘山片区、滇西边境片区、大兴安岭南麓片区、燕山—太行山片区、吕梁山片区、大别山片区、罗霄山片区的顺序,逐个片区开展实地调研,听取片区各级地方政府及其相关部门的意见,现场了解、评估片区区域发展与扶贫攻坚需求以及特殊困难、发展途径等。此外,片区联系部委也到所联系片区开展区域发展与扶贫攻坚调研,了解地方需

求,形成调研报告或建议材料。

第三阶段:文本起草。这一阶段分为三个步骤。第一步,规划编制组集中讨论确定片区规划的基本观点。第二步,规划编制组分工负责,分头起草规划文本。第三步,规划编制组集中开会,逐字逐句讨论、研究、修定分头完成的规划文本,形成片区规划征求意见稿。

第四阶段:征求意见。这一阶段也分为三个步骤。第一步,将片区规划征求意见稿发至相关省(自治区、直辖市)人民政府征求意见。第二步,将吸收省级人民政府意见的片区规划征求意见稿发至 30 多个相关中央部委、单位征求意见。第三步,召开专家咨询会议,将吸收了省级人民政府和中央部委、单位意见的片区规划征求意见稿提交会议讨论,听取专家意见。

第五阶段:定稿并报批。研究省级人民政府、相关部委和单位、专家意见,修订形成片区规划送审稿,报国务院审批。按照国务院批复精神,及时印发片区规划。

按照上述流程,10 个片区规划先后编制完成,并报国务院批准。国务院批复的具体时间分别为:乌蒙山片区,2012 年 2 月 19 日;秦巴山片区,2012 年 4 月 19 日;滇桂黔石漠化片区,2012 年 6 月 21 日;六盘山片区,2012 年 7 月 27 日;滇西边境片区,2012 年 9 月 1 日;大兴安岭南麓片区,2012 年 10 月 31 日;燕山—太行山片区,2012 年 10 月 31 日;吕梁山片区,2012 年 12 月 23 日;大别山片区,2012 年 12 月 23 日;罗霄山片区,2012 年 12 月 23 日。^① 2012 年 12 月 23 日,国务院扶贫办和国家发展改革委印发最后三个经国务院批复的片区规划。此后,各片区均进入规划实施阶段。

片区规划是宏观性、前瞻性、指导性和约束性较强的跨区域综合性规划,是指导片区区域发展与扶贫攻坚的重要文件,是片区其他专项规划的基础和重大项目安排的依据,^②是实施连片特困地区扶贫攻坚工程的行动指南。^③

① 批复日期相同的片区按批文文件号的顺序排列。这个顺序也是规划编制组逐个片区开展实地调研并完成规划编制工作的顺序。以下在涉及片区顺序时,若无特别考虑,均按照这个顺序排列。

② 杜鹰:《在全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划编制工作部署会议上的讲话》,国务院扶贫办内部资料,2011 年 12 月 1 日。

③ 范小建:《在全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划编制工作部署会议上的讲话》,国务院扶贫办内部资料,2011 年 12 月 1 日。

在片区规划实施阶段,片区各省(自治区、直辖市)首先需要根据片区规划自下而上编制 2011—2015 年实施规划,确定建设项目,落实资金,报国务院扶贫办、国家发展改革委、财政部备案,付诸实施。然后,在片区规划实施的中期阶段即 2015 年前后,国务院相关部门将组织对规划实施情况进行中期评估,提出规划调整意见;片区各省(自治区、直辖市)需根据前期工作情况和中期调整意见自下而上编制 2016—2020 年实施规划,确定该五年期建设项目、预算资金并付诸实施。最后,在片区规划实施期满时即 2020 年,国务院相关部门将组织开展规划实施情况的终期评估工作,对连片特困地区十年发展与扶贫攻坚工作进行总结。所有这些工作,都需要以对片区规划的深入理解和准确把握为前提。因此,开展片区规划文本研究,推进对片区规划具体内容的认识,是保障各个片区规划顺利实施的内在需要,是新一轮扶贫开发攻坚战深入推进的内在需要。

二、主要研究内容

本研究主要回答三个方面的问题:一是重要观点的分析论证,二是主要内容的解释说明,三是关键问题的延伸讨论。

(一)重要观点的分析论证。片区规划文本涉及对众多问题的回答,宏观层面如规划思路是什么?基本原则有哪些?微观层面如产业发展思路是什么?就业工作重点有哪些?体制改革和政策创新方向在哪里?等等。各个片区规划对这些问题的回答构成了一系列有关区域发展与扶贫攻坚的观点和判断。本研究拟对其中一些比较重要的观点和判断进行论证,阐明其科学依据,为片区规划提供支撑。

(二)主要内容的解释说明。片区规划作为一种特定的政策文本,其文字表述不论在内容还是形式上,都受到很多限制,如内容必须精炼、简洁,形式讲究规范、工整等。因此,有不少对于准确理解规划文本具有重要作用的内容,无法在规划文本中加以表述。例如,两个片区规划关于战略定位或农业发展的某一句话可能只有一字之别,这一字之别有什么含义?搞清楚这个问题实际上非常重要,但单一规划文本不可能对不同规划进行比较和说明。这就给

规划的读者和使用者带来很多困难。本研究拟对 11 个片区规划的基本内容加以解读,以便于其读者和使用者准确理解规划文本。

(三)关键问题的延伸讨论。片区规划涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等各个领域,需要围绕区域发展和脱贫攻坚这个中心任务处理好各个领域的复杂关系。同时,片区规划又是一个跨度达十年的中长期规划,需要以对中长期宏观及区域发展环境与形势的判断为依托。不论从其跨越的领域宽度来说,还是从其涵盖的时间长度来说,片区规划均面临众多挑战。因此,片区规划必然涉及一些尚难定论但又必须加以面对的内容。这些内容需要在实践过程中不断加以探索、修订、丰富和完善,并反映到规划中期调整中。本研究拟对其中一些关键问题进行讨论,以便引起重视和关注,在更多关注中促进问题的解决和实践发展。

三、研究价值

本研究主要面向连片特困地区脱贫攻坚实践领域的政策制定者、实际工作者,同时也可供学术研究机构参考借鉴,具有实践和理论两个层面的作用。

(一)实践层面的作用。片区规划为连片特困地区区域发展与脱贫攻坚绘制了蓝图。规划文本印发以后,通过县省两级实施规划编制、政策和资金落实、项目建设等具体举措,将规划从蓝图转变为现实,转变为实实在在的发展成就,是跨越十年的伟大实践。在这一过程中,从中央到地方的各级相关政策制定者,以及奋斗在区域发展和脱贫攻坚一线的实践工作者,都可以通过本研究更深刻、更准确地把握片区规划的内在精神和具体内容,从而更有效地实施规划,更有效地推进区域发展与脱贫攻坚进程。

(二)理论层面的作用。长期以来,我国社会科学应用研究领域一直存在理论和实践脱节的现象。特别是在高等学校,社会科学应用研究人员众多、实力雄厚,但很多研究人员缺乏对政策制定与实施过程的了解,难以把握在我国公共治理实践中发挥着重要作用的各种政策文本的丰富内涵,感觉各种各样的政策文本多是些大同小异的空话、套话。在这种情况下,若简单套用社会科学理论,就容易犯“教条主义”错误,认为政策文本缺乏理论根据和科学性。

本研究尝试着将片区规划背后的“思考”阐述清楚,能够帮助学术界更深入了解有关政策语言及其在公共治理进程中所发挥的作用,从而将社会科学一般理论更好地与中国实践、中国国情相结合,推进社会科学本土化和公共政策研究科学化。

四、结构框架

本书是关于武陵山片区、乌蒙山片区、秦巴山片区、滇桂黔石漠化片区、六盘山片区、滇西边境片区、大兴安岭南麓片区、燕山—太行山片区、吕梁山片区、大别山片区、罗霄山片区等片区 11 个规划文本的研究,主要采用比较与归纳法,即通过对 11 个规划文本各章节主要内容一致性和差异性的对照分析、概括提炼及对相关背景信息的讨论,阐明各个规划文本的丰富内涵,揭示连片特困地区区域发展与扶贫攻坚的一般规律和不同片区的特殊规律。

本书框架主要是根据片区规划文本的框架确定的。11 个片区规划文本的大框架是一样的,均包括序言和十二章。序言明确了规划编制依据、目的、定位和规划期等,提出了片区规划的基本思路。第一至十二章分别为“基本情况”、“总体要求”、“空间布局”、“基础设施建设”、“产业发展”、“农村基本生产生活条件”、“就业与农村人力资源开发”、“社会事业发展与公共服务”、“生态建设和环境保护”、“改革创新”、“政策支持”、“组织实施”。“基本情况”、“总体要求”、“空间布局”等前三章对片区总形势进行分析判断,并在此基础上确定区域发展与扶贫攻坚总体方略。“基础设施建设”、“产业发展”、“农村基本生产生活条件”、“就业与农村人力资源开发”、“社会事业发展与公共服务”、“生态建设和环境保护”等接下来六章是主要建设任务,是总体方略的具体落实,其中“基础设施建设”、“产业发展”、“生态建设和环境保护”等章侧重于解决区域发展问题,“农村基本生产生活条件”、“就业与农村人力资源开发”、“社会事业发展与公共服务”等章侧重于解决扶贫攻坚问题。^①“改

^① 杜鹰:《在全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划编制工作部署会议上的讲话》,国务院扶贫办内部资料,2011 年 12 月 1 日。

革创新”、“政策支持”、“组织实施”等最后三章是保障措施,其中“改革创新”侧重于对制度变革的原则、方向、重点进行探索,旨在为区域发展与扶贫攻坚提供根本保障;“政策支持”主要表述确定性的、可执行和落实的政策措施,突出“具体条文”的供给;“组织实施”则提出组织协调、规划管理、监测评估等实际工作措施,突出“执行力”的建设。

本书由导言、主体内容(十章)和附图、附录组成。导言介绍了本研究的背景、拟解决的问题、研究价值、结构框架。第一章论述国家将片区确定为新阶段扶贫攻坚主战场的时代背景和重大意义,说明片区划分的过程,涉及的是片区规划的前提和基础。第二章介绍片区基本情况,包括自然条件、经济社会发展、特殊困难和发展优势,对应于片区规划文本第一章。第三章阐述片区区域发展与扶贫攻坚的总体部署,包括基本思路、战略定位、空间布局和关键任务,对应于片区规划文本第二、三章。第五至九章研究片区区域发展与扶贫攻坚的建设内容,包括基础设施建设、产业发展、城镇建设和农村基本生产生活条件、人力资源开发与社会事业发展、生态建设和环境保护等,大体分别对应于片区规划文本第四至九章。第十章介绍片区区域发展与扶贫攻坚的保障措施,对应于片区规划文本第十至十二章。附图包含片区规划范围示意图、片区规划的空间结构示意图、片区规划的交通主通道示意图。附录专门就规划文本所使用的数据做了说明,包括数据来源、主要统计指标及其统计口径等。