

扶贫开发规划研究

主 编 高鸿宾
副主编 王卫民 黄承伟



中国财政经济出版社

205

F323.8
G25

扶贫开发规划研究

主 编：高鸿宾

副主编：王卫民 黄承伟

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

扶贫开发规划研究/高鸿宾主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2001.10
ISBN 7-5005-5359-5

I. 扶… II. 高… III. 不发达地区—经济发展—经济规划—中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 070689 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行电话: 010-88190655 (传真), 88190616

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 13.25 印张 245 000 字

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月涿州第 1 次印刷

印数: 1 - 5 200 定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-5359-5/F · 4751

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

国务院扶贫办扶贫开发规划研究组：

组 长：高鸿宾

副组长：李小云 王卫民

成 员：苏国霞 任铁民

 黄承伟 张春泰

 王思斌 李 周

 景 军 任燕顺

 王建军 陈 昕

 陈宏利 寇安国

 陈 雷

前 言

我国的扶贫开发已经进入了新的阶段。2001 年 5 月召开的中央扶贫开发工作会议，对新阶段的扶贫开发作出了全面部署。会议指出，制定科学可行的扶贫开发规划，是实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》，搞好新阶段扶贫开发的一项基础性工作。

为了作好这项工作，从 2001 年上半年开始，国务院扶贫办先后与联合国开发计划署、亚洲开发银行合作，开展了新阶段扶贫开发规划研究课题。该课题针对新世纪扶贫开发工作的新问题、新特点，通过深入的调查研究，全面系统总结了以往扶贫开发的经验教训，广泛吸收借鉴了国际社会制定发展规划，实施扶贫项目的成功做法，并在全中国选择不同类型地区进行了规划试点，经历了从理论到实践，又从实践到理论归纳的多次反复。中央扶贫开发工作会议之后，课题组又根据会议精神对规划方法进行了修改完善。最后邀请部分专家学者以及实际工作者对课题进行了审定评估。本书就是该课题的总报告。

扶贫开发规划既要全面反映中央关于新阶段扶贫开发的精神，又要紧密结合当地的实际情况。由于各地的资源状况不同，发展条件不同，工作基础不同，其扶贫开发的方式和制定规划的方法也就不能强求统一。本书主要是向大家提供制定扶贫开发规划的基本原则和思路，其具体的方法程序仅供参考。

目 录

第一章 总论	1
第一节 新阶段扶贫开发面临的形势和任务	1
第二节 制定扶贫开发规划的目的和意义	4
第三节 制定扶贫开发规划的指导原则	7
第四节 制定扶贫开发规划的总体思路	18
第二章 扶贫开发目标群体识别与确定方法	21
第一节 贫困村识别	21
第二节 贫困农户的识别方法	29
第三章 村级扶贫开发规划制定方法	33
第一节 村级扶贫开发规划的制定原则	33
第二节 村级扶贫开发规划制定的程序和方法	34
第三节 制定村级扶贫开发规划的标准	56
第四章 县级扶贫开发规划制定方法	59
第一节 县级扶贫开发规划制定的目标和原则	59
第二节 县级扶贫开发规划制定的工作程序	61
第三节 制定县级扶贫开发规划应该注意的几个重要问题	67
第四节 县级扶贫开发规划的集成与制定范式	83
第五章 扶贫开发规划的实施管理	85
第一节 扶贫开发规划实施管理的基本要求	85
第二节 村级扶贫开发规划的实施管理	86
第三节 县级扶贫开发规划的实施管理	88
第四节 扶贫开发规划的监测与评价	93
第六章 制定和实施扶贫开发规划的组织保障体系	97
第一节 强化组织领导	97
第二节 以规划为依据,全面推进扶贫开发	99
附录: 案例精选	102
案例编选说明	102
案例 1	103
案例 2	145
案例 3	171

第一章 总 论

第一节 新阶段扶贫开发面临的形势和任务

进入新世纪，我国开始了全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设的新的时期。扶贫开发在胜利完成《国家八七扶贫攻坚计划》之后，也进入了一个新的阶段。新阶段的扶贫开发，是在我国农村贫困人口温饱问题基本解决，大面积绝对贫困现象明显缓解的基础上提出的，是在社会主义市场经济体制初步建立，我国国民经济和社会发展进入新阶段的背景下进行的。全面分析扶贫开发面临的形势和任务，是制定和实施新阶段扶贫开发规划的基础。

一、我国社会主义市场经济体制初步确立，市场已经成为调节资源配置与组合的基本手段

改革开放以来，我国一直致力于以市场化为取向的经济体制改革。从单一的计划经济到计划与市场双轨并存，到社会主义市场经济初步确立，改革的过程也就是国民经济不断发展、迅速壮大的过程。这一改革，深刻地改变着社会生活和经济发展的方方面面。经过 20 年的持续探索和实践，进入新世纪，我国社会主义市场经济体制已经初步确立。与过去十几年的扶贫开发相比，今天我们面临的经济社会环境已经发生了很大变化。市场已经成为资金、人才、信息等经济要素配置的主要手段。这一变化，对贫困地区的发展和扶贫开发工作产生着深刻的影响。在市场经济条件下，广大农民焕发出极大的生产积极性，作为独立的商品生产者，他们可以充分发挥主观能动作用，自主合理地安排生产和经营活动，有利于提高收入，脱贫致富。但与此同时，在市场调节下，生产要素的配置总是自动地遵循效益最大化原则。贫困地区以及低收入人口在市场的竞争中，天然地处于劣势。同时，贫困地区大都地处偏远，交通不便，信息

不畅，基础设施落后，远离经济中心，市场交易成本高，竞争力弱。所有这些，都使贫困地区面临严峻的挑战。

二、我国已经全面结束了短缺经济时代

长期以来，我国经济生活的总体特征是供给不足，产品全面短缺。生产活动的主要目标是追求数量增长。在这种情况下，只要有足够的生产效率，只要有产品，就可以实现劳动价值和产品增值，可以顺利地完成再生产的扩大和循环。我国东部沿海等率先发展地区，正是在这种背景下，完成了经济的起飞和资本的积累。也是在这个时期，我国地区之间，社会成员之间，经济状况和发展能力出现分化。经过 20 年持续强劲的发展，社会财富迅速增加，产品极大丰富。我国终于历史性地告别了短缺经济时代，市场供求关系发生了根本的变化。这其中农产品的增长幅度最大，供给最为充足，相对过剩的矛盾最为尖锐。由于供求关系的变化，卖难的问题日益突出，农产品商品化的难度不断加大。这种变化，对农业经济的影响很大，也成为农村经济进一步发展，农民收入持续增加的新的制约因素。

短缺经济时代的结束，对贫困地区和贫困人口的生产生活必然带来深刻影响。首先，产品的极大丰富为保障贫困人口的基本生活创造了条件，政府有条件为贫困人口提供基本的生活保障。同时，农产品市场供应充足，价格稳定，也有利于贫困人口通过市场获得生活必需品。但与此同时，产品相对剩余，商品化受阻，会直接抑制贫困地区和贫困人口的商品生产。尽管从贫困地区和贫困人口看，短缺仍然是主要矛盾，但在发育的统一市场的调节下，这种局部的短缺对本地生产的拉动作用已经减弱。加之这些地区和人口主要是提供初级产品，在交换中本来就处于劣势。因此，要完成资本积累，实现扩大再生产，其难度越来越大。

三、西部大开发为贫困地区创造了良好的发展机遇

西部大开发是国家为缩小地区之间的发展差距、最终实现共同富裕作出的一项重大战略决策，对西部地区乃至全国的发展都有重大意义。我国贫困地区、贫困人口主要分布在西部，从这个意义上，西部大开发也是一项宏大的扶贫开发工程，是通过加快西部地区的发展推动扶贫开发。当前西部大开发的几项重点工作，包括加快西部交通、通讯、能源和水利等基础设施建设，退耕还林还草、加强生态环境建设，调整产业结构、发展优势产业，优先发展科技教育、培养人才，都有利于贫困地区的发展。随着西部大开发战略的逐步展开，必将对西部贫困地区发挥越来越大的带动作用，加快贫困地区脱贫致富、改变面貌

的步伐。

四、随着贫困人口的大幅度减少，我国的农村贫困问题已经发生了很大变化

20 世纪 80 年代中期扶贫开发的初始阶段，我国处于温饱线以下的贫困人口达 1 亿以上，其分布是区域性的，也是大面积集中连片的。从贫困特征看，有资源制约的，也有开发不足的，有自然因素，也有人为因素。针对这种情况，当时强调通过区域性的扶贫开发覆盖贫困人口。随着扶贫开发的不断深入，贫困人口大幅度减少，贫困问题的分布特征和表现形式也逐渐发生了变化。凡是有开发条件，资源状况较好的地方，基本上实现了解决温饱的目标，剩余的贫困人口大都居住在生产条件差，社会发育不足，基础设施薄弱的地方。从分布看，其区域性特征仍然十分明显，但相对来说，已经不是连片集中分布。在“八七计划”执行之初，全国没有解决温饱的贫困人口有 72% 分布在贫困县，但到了 2000 年，分布在贫困县的贫困人口只有 50% 左右。贫困人口越来越向小的地域单位集中。

总起来讲，进入新阶段，我国农村贫困人口呈现出以下特征：

1. 人口总量减少。根据 2000 年统计，全国没有解决温饱的农村贫困人口为 3000 万人，占农村总人口的比例下降到 3% 左右。

2. 这些人口主要分布在中西部地区的深山区、高寒山区、干旱半干旱地区、荒漠沙化地区，有很多是少数民族地区、革命老区和边境地区。这些地区具有明显的生态脆弱性，政治敏感性和区域边缘性。但在这些区域内，贫困人口的分布并不是平均的，而是集中在一些地处边远、条件恶劣的小的农村社区。以县为单位覆盖贫困人口，其有效性已经很差。

3. 贫困表现为自然条件差、基础设施薄弱、社会发育程度低等多重因素约束。任何单方面突破都不能完全解决贫困问题。

根据新的形势，《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》(以下简称《纲要》)明确提出了新阶段扶贫开发的主要任务：一是尽快解决 3000 万贫困人口的温饱问题；二是帮助初步解决温饱的贫困人口增加收入，提高生活质量和综合素质，实现稳定脱贫；三是改善贫困地区的基本生产生活条件，改善生态环境，改变经济、社会、文化的落后状况，为达到小康创造条件。

形势和任务的变化，决定了新阶段的扶贫开发必须要有新的思路和新的方法。

第二节 制定扶贫开发规划的目的和意义

中央扶贫开发工作会议指出，新阶段的扶贫开发要根据每一村、每一户的不同情况，制定具体的帮扶计划，有针对性地采取措施。要明确具体项目、帮扶单位、资金来源、技术保障和工作责任。制定扶贫开发规划，就是要将《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》具体化、操作化，要解决以下几个具体问题：

一、明确扶持对象

这是扶贫开发规划必须首先解决的问题。应该明确，扶贫开发的对象是贫困人口，它既不是区域发展，地方建设，也不是针对所有的人。根据《纲要》要求，有两部分人要纳入扶持的对象：一是尚未解决温饱的特困人口，这个标准很明确，就是 2000 年年人均纯收入不足 625 元，目前全国大约有 3000 万。其中有相当部分是丧失劳动能力的残疾人和社会保障对象，这在任何社会、任何时期都会存在，需要国家救济和家庭供养，这部分人不属于扶贫开发的对象；二是初步解决温饱但不稳定的人口，这部分人口目前没有统一的界定标准，主要看他们的生产条件、收入水平及稳定性。根据抽样调查和有关部门的测算，从全国来看，2000 年纯收入在 820 元以下的农户，其消费水平、生活质量、抵御风险的能力都很低，近年来返贫人口也主要集中在这个收入段。按照这个标准，目前全国有 6000 万人处于温饱不稳定的状况。这两部分加起来共 9000 万人。除去丧失劳动能力的社会保障人口，其余就是今后 10 年扶贫开发的主要对象。当然，不同地区，不同的消费方式，标准可能有所差别，规划时应该实事求是地界定。

明确扶持对象，必须明确工作的基本范围，必须把贫困人口放在一定的生存空间，界定最有效的扶持区域。多年来，扶贫开发以县为基本单元投放资金、实施项目，这在贫困人口大量存在，连片分布的情况下，可以保证有效的覆盖贫困人口。到 20 世纪 90 年代后期，随着贫困人口的减少，贫困发生率大大降低，即使在贫困县，贫困人口也不是大面积分布，而是主要集中在一些边远落后的村。所以“八七计划”后期扶贫攻坚强调到村到户，这对集中人力财力，有效覆盖贫困人口发挥了重大作用。在扶贫开发的新阶段，贫困人口分布的这一特征将越来越明显。显然，我们界定的扶持区域越小，其瞄准贫困人口就越有效，就越接近扶持对象。

村作为农民聚居的基本群落形态，构成了完整的社区。社区居民具有相同的文化特征，享有共同的自然环境、基础设施和社会服务，其生产生活条件有很多共性，收入差异最小。以村为基本单位组织扶贫开发，瞄准覆盖贫困人口最有效。一般的，由于村内收入差异小，一个贫困村如果大量存在特困人口，其余人口也大都生活在温饱线附近，属于温饱不稳定的人口，这同样是扶贫开发的工作对象。因此，以村为单位组织扶贫开发，通过界定贫困村瞄准和覆盖贫困人口，是一个可供选择的最适宜范围，也是新阶段扶贫开发应该采取的最佳手段。中央扶贫开发工作会议对此已作出明确规定。

二、明确奋斗目标

《纲要》指出，我国 2001—2010 年扶贫开发总的奋斗目标是：尽快解决少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，为达到小康创造条件。

扶贫开发规划的任务，是将这些目标具体化、指标化。可以将这些目标归纳为三类：一是生产生活条件，包括生产条件和收入水平。如水浇地面积，多种经营比例，农民纯收入指标等。中央的总要求是解决温饱 and 稳定解决温饱，各地也可以根据当地实际确定具体的指标水平；二是公共设施，主要是水、电、路等条件。《纲要》提出，到 2001 年，要基本解决贫困地区人畜饮水困难，力争作到绝大多数行政村通电、通路、通邮、通电话、通广播电视。各地应该根据当地的工作基础和扶持能力，将这些目标落实到具体的指标；三是社会服务，主要是教育、卫生、计划生育等。《纲要》提出，要做到大多数乡有卫生院、贫困村有卫生室，基本控制主要地方病。确保实现 9 年义务教育。这些要求已经很具体，应该在规划中切实落实。同时，规划还应该明确人口增长指标，把控制人口增长作为扶贫开发的重要内容在规划中体现出来。

三、制定措施，落实项目

这是扶贫开发规划的核心内容。这一过程，是根据实事求是、因地制宜原则将扶贫开发政策转化为具体的行动，也是将扶贫开发行动落实为具体的项目。用什么办法，上什么项目，必须经过广泛的调查研究，深入的评估论证。可以根据上述不同类型的目标设计不同的项目。这些项目性质不同，使用的资金不同，实施项目的程序、方法也会不同。但任何一个扶贫项目，都应该明确实施主体，受益对象，资金来源，技术保障，市场可行性，实施期限和时间。这里

特别要注意的是生产经营项目，其投入主体、实施主体都是农民，规划一定要体现农民的意愿，符合市场规律，千万不能包办代替。

四、匹配扶贫资金，确保有效使用

目前，以扶贫为目的，以贫困地区、贫困人口为投放对象的资金种类很多。这些资金是推动贫困地区发展，帮助贫困人口提高收入的重要手段。他们具有相同的目标，共同的对象，但管理部门不同，投放渠道不同，资金性质不同。各项资金如何匹配，形成合力，避免各行其事，重复建设，盲目投放，是扶贫开发规划的一项重要任务。

各项扶贫资金大致可以分为三种类型：一是中央及各级地方政府设立的专项扶贫资金；二是各行业部门为了帮助贫困地区发展投入的资金；三是社会各界、国际组织等投入的资金。

这几种类型的资金，以中央专项扶贫资金规模最大，承担的扶贫任务最重，发挥的作用最突出。自 20 世纪 80 年代初中央设立专项扶贫资金以来，已累计投放 1300 多亿。目前每年的规模已经达到 250 亿元。中央专项扶贫资金共有 3 项，即中央财政扶贫资金、以工代赈资金、专项扶贫贷款。“八七计划”期间，这些资金全部集中投放到国家确定的贫困县里。关于这些资金如何匹配，如何使用，中央曾经提出一个 16 字方针，即“渠道不乱，用途不变，统筹安排，各记其功”。不管资金渠道如何，但都有两个共同要求：一是目标瞄准，即扶贫资金的最终受益者必须是贫困人口；二是资金使用要有效益，不能浪费，不能重复投入。

从前些年的实践看，这两个方面的问题都不同程度地存在。扶贫贷款使用中的最大问题是目标瞄准问题。专项扶贫贷款的管理部门是银行，参与管理和决策的有扶贫部门和地方政府。三者的角色不同，其选择投放的倾向也不同。银行以经济效益、贷款安全为首要原则，因此容易出现贷富不贷穷的倾向；地方政府更多考虑的是财政收入的增加和地方经济发展问题，扶贫贷款使用的优先领域容易集中在地方支柱产业如工业企业方面；扶贫部门以解决温饱为原则，首先考虑的是社会效益、扶贫效果。扶贫贷款如何使用，取决于三方协调，但最终的决定权在银行。如果没有特别明确的规定和要求，扶贫贷款偏离扶贫目标的可能性就很大。以工代赈和财政扶贫资金是无偿资金，其使用中除了可能被安排用于非扶贫项目，最大的问题是不到位，出现资金被截留，挤占甚至挪用。由于是分头管理，各项资金计划单独审批，给资金审计带来很多困难。在资金管理体制没有改变之前，通过明确严格公开的扶贫规划来约束和规范各项资金的使用是非常重要的。

除了扶贫专项资金，各有关部门也承担了贫困地区基础设施、社会服务等

方面的建设任务。如交通部门在贫困地区实施的通畅工程，教育部门实施的义务教育工程，林业部门的生态建设项目等。此外还有社会各界投入扶贫的资金。不管是哪个渠道的资金，只要是用于扶贫的，用于扶贫开发范围的，都有一个如何瞄准，如何形成合力的问题，都应该通过规划来规范和明确。

扶贫开发规划要对所有规划区内用于扶贫的资金进行梳理测算，按照中央的要求和群众的意愿设计和安排项目，保证其及时足额到位，真正覆盖贫困人口，最大限度发挥资金效益。

第三节 制定扶贫开发规划的指导原则

“三个代表”的重要思想是制定新阶段扶贫开发规划的总指针。要通过扶贫开发规划，把“三个代表”的思想贯穿到扶贫开发工作的全过程，落实到贫困乡村。

根据《纲要》精神，制定扶贫开发规划，需要坚持四个具体的原则，即目标瞄准原则、广泛参与原则、综合设计原则、可持续发展原则。

一、目标瞄准原则

扶贫开发与一般经济发展的最大区别就在于扶贫开发有特定的工作对象。关于新阶段扶贫开发的工作对象，《纲要》明确规定：“要把贫困地区尚未解决温饱的贫困人口作为扶贫开发的首要对象；同时，继续帮助已解决温饱问题的贫困人口增加收入，进一步改善生产生活条件，巩固扶贫成果。”任何一项扶贫开发活动，都要针对这两部分人群。偏离了这个对象，扶贫开发就丧失了意义，就成了一般的发展活动。可以说，这个原则是扶贫开发的根本原则。不管用什么方法，怎样测算，找出贫困人口，明确工作对象，都是扶贫开发规划的首要任务。

二、广泛参与原则

这是新阶段扶贫开发工作贯彻落实“三个代表”重要思想的关键环节，也是党的“从群众中来，到群众中去”路线的具体体现。参与包括基层干部、工程技术人员、有关部门的参与，但最重要的是广大贫困群众的充分参与。

强调贫困群众的广泛参与，是党的思想路线决定的，也是扶贫开发工作自身的特点决定的。

1. 扶贫开发的主体是贫困群众。扶贫开发的实质，是帮助和支持贫困群众

发展生产，提高收入，改善生产生活条件，最终形成自我积累、自我发展的能力。党和政府的作用是帮助和支持，是外因，但起决定作用的是内因，是贫困群众自己。如果把贫困群众排除在扶贫工作之外，或者只是起配角作用，就成为本末倒置，就可能限制和影响贫困群众的积极性和主动性。

2. 群众是扶贫开发的出发点，也是落脚点。所有的扶贫开发活动，都是为了解决群众的贫困问题。群众是所有扶贫项目的惟一受益者。他们最关心项目的成败，具有天然的责任感。引入群众参与，可以全面真实的反映贫困群众意愿，反映他们的需求，有助于科学地选择项目，也可以加强监督管理，有效地防止和杜绝扶贫资源的流失和浪费。

3. 扶贫开发是对贫困地区自然资源、生产条件的改造和利用。任何一个项目，必须充分考虑当地的实际情况，考虑群众的生产能力、经营水平和生活习惯，对此群众最有发言权。包办代替往往造成和实际的脱节，影响项目的成功率。这是扶贫开发实践反复证明过的真理。

在制定扶贫开发规划中体现群众的广泛参与，必须克服两个错误倾向。

一是用计划经济的思路指导扶贫开发，政府包揽一切。扶贫开发不同于一般的发展经济，政府在其中发挥着十分重要的作用，但这个作用主要体现为帮助和支持，体现为消除发展市场经济中存在的障碍，为贫困群众发展市场经济提供短缺资源，创造条件。从宏观上看，政府确实要干预和决定生产要素的组合，但从生产本身，从具体项目的执行来讲，主体仍然是群众。衡量一个项目是否有价值，第一要看群众的需求，第二要看市场的需要。扶贫开发工作中政府计划和市场调节相结合的特点，充分反映了社会主义市场经济的特征。它既不是一般意义上的市场经济，也不是传统的计划经济。在制定扶贫规划中一定要十分注意这个问题。

二是低估贫困群众的经济理性和主观能动性，不相信群众。贫困群众确实存在文化素质低，观念落后，竞争意识差的问题，这是由长期落后封闭的环境造成的。但他们作为独立的商品生产者，天然地具有经济理性，天然地追求幸福富足。在长期的生产生活中，他们已经形成了与当地自然环境相互依存的方式，形成了在恶劣自然条件下生存与发展的生产技能和生存方式。扶贫开发是对传统的改造，是新文化、新技术、新的生产方式的传播和推广。但这一切，必须立足于当地的条件和现状，立足于群众的经验和习惯。把贫困的原因归结为农民的愚昧和懒惰，认为干部和外来者必然比农民高明，从而把农民排除在扶贫项目的决策和实施之外，这不符合党的群众路线，也容易导致项目的失败。

群众参与包括从项目选择到项目实施的全过程。近年来，很多国际组织在发展项目中普遍使用参与式方法，效果很好。我国在实施世界银行贷款扶贫项

目中，也大量引入过这种方法。世界银行扶贫项目在资金到位、目标瞄准、项目成功率、扶贫效果等方面普遍好于国内扶贫项目，其中参与式方法发挥了很大作用。

对发展项目中参与式内涵的充分理解，有利于在制定扶贫开发规划过程中贯彻群众广泛参与原则。专栏 1.1 介绍了发展理论中的参与式方法。

专栏 1.1

发展项目中参与的内涵

在现代发展理论中，参与作为重要的发展手段，是发展中良好的管理、创新、合作、能力建设等的基础。农民参与包括着广泛的内涵，如在决策及选择过程中的介入、贡献与努力、承诺与能力、动力与责任、乡土知识与创新、对资源的利用与管理、能力建设、利益分享等方面，任何发展努力若与这些方面不能得以体现，那就称不上真正参与。

——决策及选择过程的介入：目标群体充分介入扶贫开发规划制定每一个过程的决策与选择，包括本村现状基础分析、发展角色群体的参与分析、问题分析、潜力分析、开发目标界定、开发方案评估分析、开发战略设计与表述、实施计划的制定、监测与评估、再规划等不断循环的全过程或实际操作步骤。这就需要对传统思路的一种逆向思考，即从“我们为贫困群众工作”转变成“我们和贫困群众一起工作”。

在一定意义上说，扶贫开发规划实际上就是扶贫开发的项目规划，因此扶贫项目如何确保贫困农户的广泛参与是参与式扶贫开发规划制定与实施需要解决好的一个核心问题。

专栏 1.2 对广西西南扶贫世界银行贷款项目农户参与系统的设计与管理进行了较为系统的总结，对于在新阶段扶贫开发规划中如何体现充分参与的原则，应该有所启示。

专栏 1.2

扶贫项目如何确保贫困农户的广泛参与

——广西西南扶贫世界银行贷款项目农户参与系统的设计与管理

任何扶贫项目的最终目标是通过以项目为载体，将政府及各种组织的资金、技术、服务、效益传递到目标农户，从而帮助农户增加收入、解决温饱、巩固温饱、明显改变其生产生活条件，进而脱贫奔小康。因此，贫困农户广泛参与项目的实施管理、并在此过程中建立起自我发展能力，是扶贫项目成功与否的关键性标志，也是国内外反贫困理论研究实践中最引人关注的问题之一。西南扶贫项目是在最贫困的大石山区采取综合性方式解决绝对贫困问题，项目的主要目标是验证突出重点的综合性农村开发项目对于缓解

贫困的有效性。8个分项目除二、三产业项目外，其他分项目都必须最终落实到项目村及贫困农户。所以，参与性是西南扶贫项目的一个突出特点，是项目实施过程中必须予以充分体现的特征之一，项目农户的广泛参与是项目成功的最重要的标志。

一、项目农户参与系统的设计

1. 项目农户参与过程。西南扶贫项目参与过程包括以下步骤：(1)抽调各业务部门技术人员和管理人员组成工作组。工作组深入到项目村开展农户调查，通过抽样和农户座谈等方式，了解农户的基本情况和基本想法；(2)召开村民大会，与农户讨论贫困原因及脱贫建议；(3)项目工作组汇总分析农户的建议，结合县、乡中长期发展规划，确定项目菜单，供农户选择；(4)农户对项目进行选择。乡村项目工作人员要指导农户根据自身的实际情况组合项目，确定合适的规模；帮助农户分析考虑多个项目所承担的风险，要长短结合；(5)村项目实施小组根据项目年度计划安排，考虑贫困优先的原则，选择、组织农户参与项目实施。每年对参与项目实施的农户张榜公布；(6)县乡村项目机构工作人员对项目农户实施项目进行培训、提供技术服务和监测；农户参与项目的管理；通过项目建设，农户在增加收入、改变生产生活条件的同时，建立起自我发展能力，按时偿还贷款。

2. 项目目标农户的界定。西南扶贫项目的目标农户广义是指所有项目村全部农户，因为他们都是教育、卫生、劳务输出、农村基础设施、二三产业分项目建设的受益者；狭义是指农业分项目所要覆盖的农户，种养等项目的实施将增加目标农户的收入并为他们建立稳定的收入来源。界定目标农户主要是对项目农户进行建档立卡。通过建档立卡，以明确项目实施的优先权必须给目标农户。这就可避免以下倾向：(1)乡村项目机构以降低贷款风险、确保还贷为由将项目给条件较好农户实施，而实际上这些条件较好农户已基本解决温饱并有一定自我发展的能力；(2)在确定项目借款时，受亲属及血缘关系而影响公正。

项目农户建档立卡的做法是：第一，对项目区全部农户进行农户家庭基本情况调查(调查表内容包括财产及资产情况如房屋、年末畜禽存栏等，土地承包情况，基础设施情况，人口及劳动力情况，收入来源情况，支出情况等)。按1995年现价计算各农户的人均纯收入，将人均纯收入在400元以下的农户划为第一档；人均纯收入在401元—500元之间的农户划为第二档；人均纯收入在501元以上的农户划为第三档。第一档是重点扶持的农户；第二档是适当扶持的农户；第三档农户一般不予扶持。第二，在进行农户家庭基本情况调查的同时进行农户申请项目情况调查。第三，在完成贫困调查的基础上，根据农户基本情况(人口、劳力、土地、人均口粮、人均纯收入等)，以项目村为基本单元对贫困户进行建档立卡(每户一卡，卡片上包括户主姓名、地址，1995年基本情况如人口、劳力、土地、生产情况、收入情况，项目规划情况，项目参与情况)。项目农户卡一式三套，村、乡、县项目管理机构各执一套，以此作为农户申报项目审批依据，只有持卡的农户才是农业项目农户。

3. 项目农户参与项目的广泛程度，可通过以下方面予以定性描述：(1)项目农户是否参与了项目的选择与确定(即项目选择的自主性)？(2)项目农户申请、审批、实施项目的过程是不是公开、公正、公平的？(3)项目农户是否得到必要的宣传与培训？(4)项目农户是否及时得到物资和技术服务？(5)项目农户对项目实施的意見是否有反馈的渠道？(6)项目农户参与教育、卫生、基础设施等分项目的投工投劳、捐资是自愿的吗？(7)项目农户是

否因为参与项目而发生了改变(生产生活条件、观念)?上述定性方面均可通过一定量的指标进行定量反映。

二、确保项目农户广泛参与项目的运作模式

1. 项目选择与确定采取“从上至下”再“从下至上”的办法。项目县根据西南扶贫项目选择的总体原则,组织本县有关专家(一般是业务部门的领导和业务骨干)到项目村调查研究,向贫困农民宣传项目的宗旨、目标和要求,共同分析贫困成因,发动农民提项目,再根据各相关行业发展的现状、可能性,确定子项目清单(或称项目菜单);再组织项目准备有关人员组成工作组,深入项目村召开群众会议,让他们对项目清单进行选择,也可在清单之外提出他们愿意和可能实施的项目;然后由县项目办综合群众选择,确定最终的项目建议方案。这样一种上下结合的方法,既在发动群众过程中达到了宣传项目的效果,也保证了让群众从一开始便参与项目。这种尊重群众愿意的方法正是建立贫困农户自我发展能力的开始。

2. 建立稳定的项目实施管理系统,对项目管理队伍进行培训。自治区、县、乡均成立稳定的项目实施管理机构,配备合格工作人员。并对人员进行高强度的培训,让所有人员理解本项目中最显著的特征之一是项目农户的广泛参与,项目实施管理的难点也在于如何广泛动员并确保项目农户的参与。而且,必须通过各种形式让项目区各级主要领导对项目的认识也统一到参与性上,让他们清楚,只有各方面特别是目标农户的广泛参与,项目才有可能成功。

3. 确保贫困农户参与项目实施的资格。项目可行性研究是从项目村级综合开发规划开始的。项目进入实施阶段后,全项目区要求每个项目村都要进行规划设计,这样所有的项目(除二、三产业外)均分解、落实到每一个项目村。在此基础上,各县又对目标农户进行建档立卡并分类,只有入卡农户才有资格申请种养、劳务输出等收益性项目的实施。这样,村级规划保证项目在确定的项目区中实施,项目农户卡保证项目覆盖到应扶持的农户。

4. 明确农户参与项目的条件、权利和义务。农户参与项目的条件是:(1)必须是项目村的贫困农户;(2)必须具备有实施项目的基本条件;(3)项目实施农户要相对集中连片,以利于发挥项目的整体和示范效益;(4)少数民族或以妇女为主要劳动力的农户申报优先。农户参与项目的权利是:(1)自主选择项目;(2)自主销售项目产品;(3)在项目规定的借款最高限额内,自主确定项目借款额度;(4)自主确定项目经营方式;(5)直接向项目管理机构提出建议、批评、咨询。农户参与项目的义务是:(1)参与技术培训,并带头采用新科学技术;(2)自觉接受项目管理机构的管理、监测;(3)自觉按借款合同规定的时间,足额偿还贷款本息;(4)自觉将自己的适龄子女送去读书;(5)自觉完成社会服务和基础设施项目实施中自己的责任。

5. 制定程序调动目标农户参与项目的主动性和积极性。

(1) 申请。农户申请实施项目的依据是每年下达的项目实施计划。年度项目计划的形成是从下至上,即各项目县项目办根据自治区项目办提出的计划制定原则,结合本县项目实施总体规划及实际情况,以村级规划为基础,提出本县项目计划上报,经区项目办汇总、平衡,形成正式计划下达各项目县。经县项目办确定后的计划沿县项目办、乡项目工作站、村项目实施小组、自然屯、项目农户方向传递,计划终点是落实到项目农户。