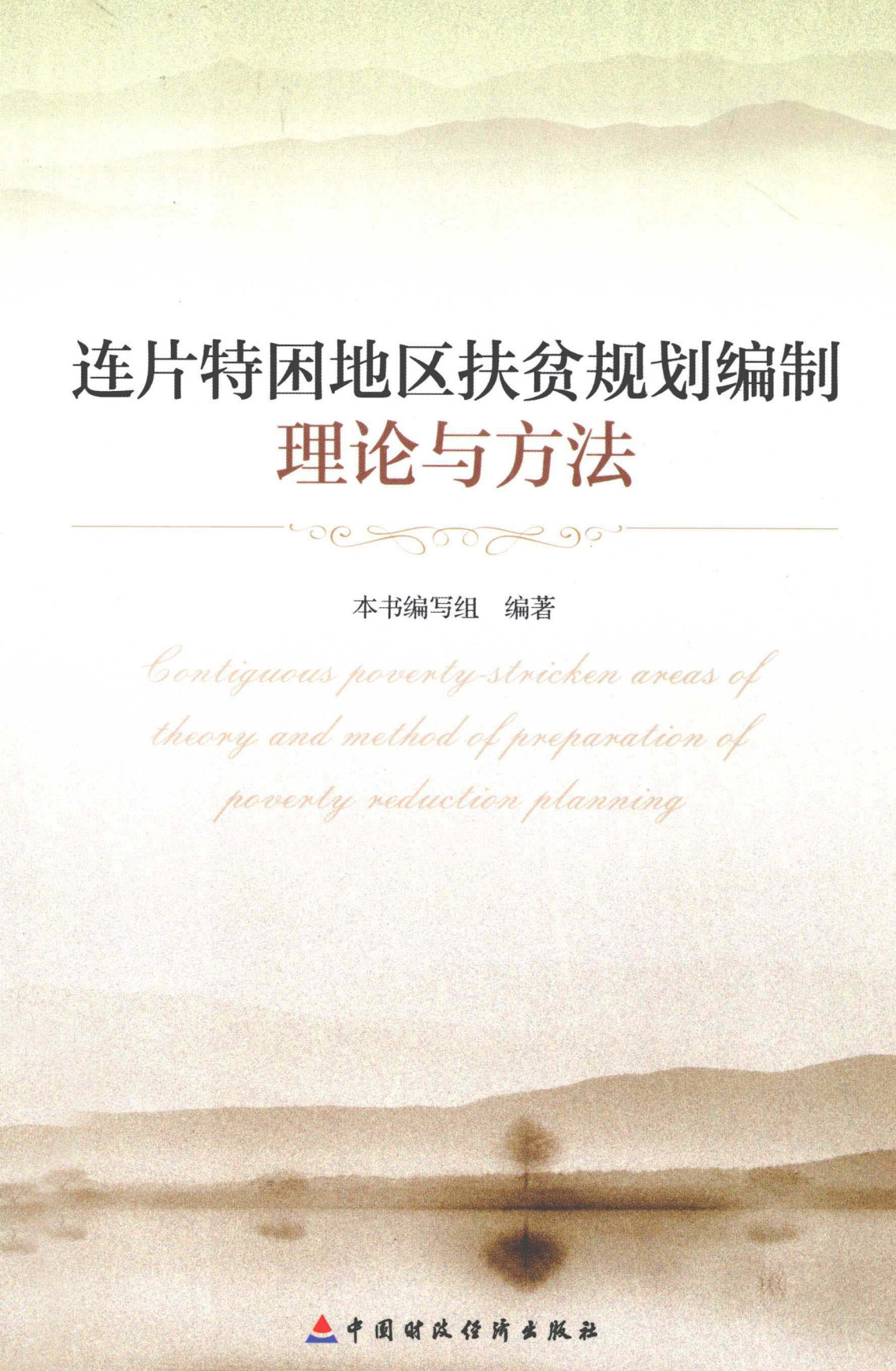




连片特困地区扶贫规划编制 理论与方法

本书编写组 编著

*Contiguous poverty-stricken areas of
theory and method of preparation of
poverty reduction planning*



中国财政经济出版社

全国扶贫培训专题教材(2012)

连片特困地区扶贫规划 编制理论与方法

本书编写组 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

连片特困地区扶贫规划编制理论与方法/《连片特困地区扶贫规划编制理论与方法》编委会编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 12

全国扶贫培训专题教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3179 - 2

I. ①连… II. ①连… III. ①不发达地区 - 经济规划 - 研究 - 中国
IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 205176 号

责任编辑: 刘景梅

责任校对: 王 英

封面设计: 汪俊宇

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

三河市国英印务有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 17.25 印张 255 000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3179 - 2/F · 2689

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 88190744

本书由全国贫困地区干部培训中心、北京师范大学中国扶贫研究中心组织编写。系北京师范大学985三期重点项目——连片特困地区扶贫战略研究成果。

本书编委会

主 任：范小建

副主任：王国良 郑文凯

编 委：（按姓氏笔划排序）

王国良 司树杰 冯 强 李春光

范小建 郑文凯 洪天云 海 波

夏更生 黄承伟 蒋晓华

编著者：黄承伟 张 琦

序

消除贫困，实现共同富裕，是社会主义制度的本质要求。改革开放以来，我国大力推进扶贫开发，特别是随着《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）》的实施，扶贫事业取得了巨大成就，农村贫困人口大幅减少，收入水平稳步提高，贫困地区基础设施明显改善，社会事业不断进步，最低生活保障制度全面建立，农村居民生存和温饱问题基本解决，探索出一条中国特色扶贫开发道路，为促进我国经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用，为推动全球减贫事业发展做出了重大贡献。2011年，以中共中央、国务院颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020年）》（以下简称：新扶贫纲要）为标志，扶贫开发进入了新的阶段。

近年来，中国的贫困人口主要集中在一些集中连片特殊困难地区（简称“连片特困地区”）。这些地区由于自然、民族、历史、政治等多种复杂因素的共同作用，一般经济增长已难以带动其发展、常规的扶贫手段也难以奏效。因此，把连片特困地区作为扶贫开发的主战场，创新扶贫开发机制，推进片区扶贫开发，帮助连片特困地区在2020年和全国其他地区一起进入全面小康社会，已成为未来十年扶贫开发战略及路径的必然选择。

新扶贫纲要已经把全国11个集中连片特殊困难地区（包括六盘山区、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)和中央明确实行特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州确定为扶贫攻坚主战场。并要求: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。新扶贫纲要对连片特困地区的扶贫攻坚责任关系、主要任务、实现路径进行了规定。其中,编制好连片特困地区扶贫规划,是新阶段扶贫开发工作的基础,也是落实各方职责的依据,更是体现新扶贫纲要核心精神的载体。

编好连片特困地区扶贫规划,从宏观层面来看,将有助于中央及地方政府对连片特困地区的发展、建设进行宏观调控,有助于确保中央与地方政府扶贫开发政策的形成、落实与贯彻实施;从微观层面来看,将有助于细致勾勒集中连片特殊困难地区的未来发展蓝图,有助于逐步完善我国扶贫规划体系,逐级落实扶贫规划中的目标任务。

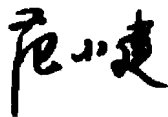
如何编制好连片特困地区扶贫规划,对于扶贫系统和其他方面参与连片特困地区扶贫规划编制的人员,是一项新的命题和新的任务。要保证规划编制的质量,规划编制人员不仅要对本片区贫困现状、特征、制约因素及扶贫开发需求有深入的了解,而且要掌握基本的规划编写理论、编写方法和编写素材,还要对连片特困地区扶贫规划的编制意义、作用、程序和内容等有详尽的了解。为此,全国贫困地区干部培训中心及时组织编写《连片特困地区扶贫规划编制理论与方法》一书,旨在通过理论与方法的讨论,全面、详细、深入地阐述连片特困地区扶贫规划编制的基本理论、基本方法、基本步骤与基本内容,帮助规划编写人员较短时间迅速掌握连片特困地区扶贫规划的理论、技术与方法。

全书一共分为7章19节,分别从概述、区域规划理论、扶贫开发规划理论、片区扶贫规划理论、片区扶贫规划编制方法、片区扶贫规划编制阶段与程序、片区规划编制问题讨论等七个方面,并结合国家各相关部门新近出台的“十二五”时期各类与扶贫开发有关的方针、规划、政策措施等,全面阐述了片区扶贫规划编制及规划编制所需要的各类基本理论、方法支撑。

本书较其他教材而言,有如下特点:一是主题选择时效性强。本书编

著与出版时机选择在国家新扶贫纲要颁发之后，具有很强的时效性。全书围绕连片特困地区扶贫规划编制这一主题内容，特色鲜明，针对性强。二是理论分析综合性强。本书集合了近几年来我国连片特困地区扶贫开发研究的最新成果，对相关理论的综述全面、深入，有助于读者在短时间内迅速掌握国内外最新的扶贫开发规划编制的相关理论。三是内容安排全面性强。本书充分考虑了一线扶贫开发规划编制人员提高理论水平和业务能力的具体需求，囊括了工作所需的规划理论、扶贫开发理论和片区扶贫规划编制理论等，兼具理论学习和实践指导的双重作用。四是学习工作参考性强。本书集理论与实践于一体，既有深度的理论分析与探讨，又有具体能够辅助工作的规划编制的方法、程序和步骤建议，是一本颇具使用价值的研究型工具类图书。

国务院扶贫开发领导小组副组长、办公室主任



2011年10月8日

目 录

第一章 片区扶贫规划编制概述	(1)
第一节 片区扶贫规划编制的指导思想	(2)
第二节 片区扶贫规划编制的目标任务	(9)
第三节 片区扶贫规划编制的内容特征	(12)
第四节 片区扶贫规划编制的作用意义	(16)
第二章 区域规划理论	(20)
第一节 区域规划理论概述	(20)
第二节 一般性区域规划理论	(26)
第三章 扶贫开发规划理论	(62)
第一节 参与式发展理论	(62)
第二节 贫困与反贫困理论	(68)
第三节 贫困和福利的多维测量	(75)
第四章 片区扶贫规划理论	(81)
第一节 片区扶贫规划的理论基础	(81)
第二节 片区扶贫规划理论	(82)
第五章 片区扶贫规划编制的主要方法	(98)
第一节 一般规划编制方法	(99)
第二节 片区扶贫规划编制方法	(136)
第六章 片区扶贫规划编制的阶段与程序	(145)
第一节 准备阶段	(145)
第二节 启动阶段	(161)

第三节 编制阶段	(169)
第四节 修编阶段	(198)
第五节 审批阶段	(207)
第七章 片区扶贫规划编制的问题讨论	(216)
第一节 片区扶贫规划编制的认识	(216)
第二节 片区扶贫规划编制的要求	(219)
附录 片区扶贫规划编制资料选编	(222)
一、国家有关部门“十二五”规划中与扶贫相关的内容	(223)
二、与扶贫相关的经济社会发展政策文献综述	(237)
三、专项扶贫政策背景研究报告	(246)
四、“集中连片特殊类型困难地区”研究文献综述	(251)
参考文献	(259)
后记	(261)

第一章 片区扶贫规划编制概述

本世纪的第一个十年，中国农村扶贫开发继续取得显著成效，贫困人口明显下降，贫困地区基础设施明显改善，公共服务水平明显提高，《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》的目标任务如期完成，扶贫开发进入了新的阶段。近年来，中国的绝对贫困人口在分布上表现大分散、小集中的态势。贫困人口主要集中在一些集中连片特殊困难地区。这些地区由于自然、民族、历史、政治等多种复杂因素的共同作用，一般经济增长已无法带动其发展，常规的扶贫手段也难以奏效。因此，把集中连片特殊困难地区作为扶贫开发的主战场，创新扶贫开发机制，推进片区扶贫开发，实现基本消除绝对贫困现象的目标，帮助连片特困地区在2020年和全国其他地区一起进入全面小康社会，已成为未来十年扶贫开发战略及路径的必然选择。

《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》已经把全国14个集中连片特殊困难地区（包括六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇贵黔石漠化区、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、罗霄山区和西藏、四省藏区、新疆南疆三地州）确定为未来十年扶贫开发的主战场。并明确：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。

因此，以连片特困地区推进扶贫开发，是中国扶贫开发体制机制及方式的系统创新。有力、有序、有效推进片区扶贫开发，必须加强相关研

究。一是需要从理论上提高和深化对片区扶贫必然性和规律性的认识，从而增强相关方面开展工作的自觉性和主动性，这是确保片区扶贫目标实现的前提；二是需要从实践上系统总结三十多年来全国、片区内扶贫开发的成功实践和失败教训，准确了解和把握贫困地区、贫困人群的真实愿望和迫切需求，这是片区扶贫针对性和效果提高的必然要求，更是确保片区扶贫目标实现的基础；三是需要从战略上明确片区扶贫的总体思路、目标定位、重点内容、主要途径、保障措施等要素，同时理清片区扶贫与区域发展、专项扶贫与行业扶贫、开发扶贫与保障扶贫等关系，这是确保片区扶贫目标实现的关键；四是需要从规划上明确片区扶贫规划编制的指导思想、基本原则、建设内容、项目布局、实施管理等要求，及其与区域发展规划和专项扶贫规划的关系，这是确保片区扶贫目标实现的保障；五是需要从扶贫规划的实施需要上研究政策体系的创新需求、内容体系及创新路径，这是片区扶贫目标实现的根本。

可见，研究与讨论区扶贫理论、片区扶贫实践、片区扶贫战略、片区扶贫规划、片区扶贫政策创新这五个方面的内容，对构建实施大扶贫格局，推进集中连片特殊困难地区的扶贫工作将起到重要的作用。

第一节 片区扶贫规划编制的指导思想

规划编制的指导思想是规划编制工作的总纲，也是各方面参与片区扶贫规划编制人员所要共同具备的思想共识。确立好这一指导思想，对于统一认识、提高水平、指导规划和促进工作具有重要意义。

一、指导思想

新阶段，连片特困地区扶贫规划编制的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把连片特困地区作为主战场，把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务，在坚持政府主导和统筹发展的前提下，更加注重转变经济发展方式，更加注重增强扶贫对象自我发展能力，更加注重基本公共服务均等化，更加注重解决制约发展的突出问题，

努力推动贫困地区经济社会更好更快发展。

二、基本方针

在 2011 年颁布实施的《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020 年）》中提到的主要方针包含坚持开发式扶贫方针，实行扶贫开发和农村居民最低生活保障制度有效衔接。这就要求我们在编制片区扶贫规划过程中，要把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径，鼓励和帮助有劳动能力的扶贫对象通过自身努力摆脱贫困；把社会保障作为解决温饱问题的基本手段，逐步完善社会保障体系。同时，从纲要中的工作方针可以看出，规划必须要体现两轮驱动的扶贫格局，没有这两轮驱动，未来的整个扶贫将是不完整的。所以在编制片区规划中，仍然延续原有思路，只考虑基础设施建设，不兼顾产业发展带动扶贫中的做法难以满足形势发展的需要。连片特困地区扶贫攻坚规划的编制，还需要充分体现新阶段扶贫开发的基本原则要求：政府主导，分级负责；突出重点，分类指导；部门协作，合力推进；自力更生，艰苦奋斗；社会帮扶，共同致富；统筹兼顾，科学发展；改革创新，扩大开放。

三、编制原则

为了保证扶贫开发规划具有针对性和可行性，规划在制定时需要遵循一定的原则，从而避免规划流于形式。扶贫开发规划所应该遵循的原则是多方面的，根据不同的着眼点，偏重也有所不同。就片区的扶贫规划而言，除了在传统扶贫开发规划所应遵循的目标瞄准原则、广泛参与原则、综合设计原则和可持续发展原则等基本原则基础上，还需要赋予更多新的内涵。对于片区的规划原则，可以将其简单归结为减贫原则、适用性原则、统筹性原则、可操作性原则、科学性原则和与其他规划相协调原则等方面。

（一）扶贫原则

片区扶贫规划规划的对象是集中连片贫困地区。正如前面所提到的那样，集中连片困难地区生产生活条件十分恶劣，自然灾害多、基本公共服务滞后，自我发展能力弱、生态环境保护任务重，同时缺乏足够的生态补偿资金，由于这些客观条件的全方位落后，同时缺乏有效监管，使得在资

金落实上往往容易产生挪用等现象，从而导致扶贫效率的下降。

因此，在制定片区扶贫规划的时候最重要的仍然是落实到关注片区的贫困问题，减贫才是扶贫规划的最终目的，在规划的具体内容当中应当将更多的资金和力量集中到片区贫困的减少上，加强片区基础设施建设和民生工程建设。改善片区贫困居民的住房、出行、饮水条件；改善片区义务教育的硬件设施和软件设施，修建更好的校舍，引进更好的教师；加大片区基础社会保障的资金投入，尽量让基本的社会保障惠及所有的贫困居民，解决最起码的生存问题，同时也要注意社会保障分配的公平性和合理性；根据片区的实际情况开发具有片区特色的产业，增强片区的造血功能，使减贫具有持续性；加大对片区防灾减灾的投入，增强片区抵御自然灾害的能力，降低返贫风险等等。简单地讲，就是确保扶贫资源能够被正确的运用到贫困人口的能力建设，并最终体现到收入增加上。

总而言之，减贫是编制片区扶贫规划最为根本的原则，在编制片区扶贫规划的时候应主要考虑围绕突出具有明显针对性的减贫效应，避免片区扶贫开发规划沦为一般性的区域经济发展规划。

（二）适用性原则

我国自改革开放以来社会经济都取得了巨大的发展，人们生活也日益富足，尤其是在完成“十一五”规划之后，国家实力得到了更大的提升。现阶段我国正处于“十二五”发展的背景下，社会经济形势也有很大的转变，在制定片区扶贫规划的时候应充分考虑片区的国民经济和社会发展的实际水平，与当地的发展水平相适应。

例如 1994 年划定 592 个国家扶贫工作重点县，从贫困县（旗、市）的空间分布来看，我国的贫困县绝大部分都是分布在山区或高原地区，特别是在一些呈群山连绵特点的地区，集中分布的状态更为明显；除去少数呈现离散分布的县之外，我国集中连片分布或基本呈现集中连片分布的贫困县共计 373 个，可以粗略分为乌蒙山区、横断山区、秦巴山区、六盘山及陇中南地区、武陵山区、吕梁山区、太行山区、大小兴安岭南麓、南疆地区、三江源地区、桂黔川滇毗邻地区、赣南地区、琼中地区共计 13 个片区，约 170 万平方公里，1.19 亿人，其中 1.04 亿为乡村人口。在最新的集中连片特殊困难地区的片区划分中，这个特点仍然有所延续。

对于这些不同的集中连片贫困地区，各个片区有着不一样的特征，有

些片区属于生态脆弱型，很难开展各项开发工作，只能采用搬迁式扶贫和退耕还林、退牧还草等手段；有些片区则属于生存条件亟待改善型，这些地区生态环境有一定的承受能力，可以进行适当的开发工作改善经济发展条件。所以片区间扶贫开发规划在制定时不能简单地套用和复制，要有所针对。而即便是在同一个片区内，尽管有相似性，但各个地区仍然存在一定的差别。由于片区通常包含不止一个区县，在空间上跨度比较大，这样就使得每个集中连片贫困地区内部都存在着微观不均一性的特点。所以在编制片区扶贫规划的时候不仅要看到不同片区之间的差异，也要看到片区内部的特殊性，针对不一样的特性，“对症下药”，避免“一刀切”，切实做到适宜片区的脱贫和发展。

（三）统筹性原则

片区扶贫规划不同于一个省或一个县的规划，一个片区通常跨越了多个省、市、自治区，在制定规划的时候不仅要考虑到适用性的原则，充分尊重特殊性，同时也要注意统筹兼顾的原则，从而有效地协调各方发展。

在编制片区扶贫规划的时候应充分体现综合性和全方位的特点，协调发展扶贫开发的各个领域片区。新阶段的扶贫规划是在国家“十二五”规划大背景下的，在编制的时候应统筹片区与国家发展战略之间的关系，统筹片区扶贫开发与社会经济的协调发展。在关注片区之间以及片区内部差异性的同时，也要统筹各集中连片贫困地区之间的协调发展，统筹各集中连片贫困地区内部各地区之间的协调发展，统筹突出问题和新问题之间的协调发展。同时，规划不是一个短期的计划，是一个片区长期的发展战略，所以，需要统筹集中连片贫困地区短期减贫与长期开发之间的协调发展，实现阶段性目标和长远目标的统一。

在规划的时候可根据实际情况适当提倡资源共享，以最优化的投入换取最佳的扶贫开发效果。使得扶贫资源向需求大，见效快，收益大的地方流动，向贫困山区、灾害多发区、疾病多发区等地方倾斜，使扶贫资源能够得到最大程度的发挥和运用，减少重复投入和不必要的区域竞争。

（四）可操作性原则

近年来各级政府对扶贫规划都有一定程度上的重视，花费不少的精力和财力编制规划，包括引进国内外一流的规划编制单位和专家，出现了不少有影响的规划成果，但是规划的编制和实施仍然存在很多问题。往往指

明了发展的方向、布局、重点和阶段，忽略了实际操作的可性，实施起来比较困难。诸如控制性详细规划刚性太足，灵活性不够；规划实施的严肃性和法制性存在不少问题，造成了规划编制与实施的脱节等问题频现。

因此，在编制片区扶贫规划的时候应注意避免上述问题的出现，即要遵循规划的可操作性原则。规划编制内容与方法充分考虑可实施性，在规划编制中强调刚性与弹性相结合。对于政府主导的项目体现规划的刚性，对于需要引导市场参与的项目，模糊其项目的性质，增加规划的弹性；另外，在规划的时候应注重发挥市场机制的引导作用，提前公布规划的目标及进程，帮助投资者决策，通过市场引导各投资主体对扶贫开发的投入。同时，通过严肃的法制建设和行政行为促进规划的执行，不可随意更改。即使更改，也要经过一定的程序，避免出现与规划相违背的行为。

扶贫规划主要是扶贫项目的设立和实施，对于扶贫开发来说资金往往是最重要的，所以对资金必须做充分测算和统筹安排，扶贫资金跟着项目走，要求项目都有实施方案和年度计划，有明确的技术标准、操作规程、检查验收标准、奖惩办法和监测体系，不可随意更改。保证扶贫规划实施的可操作性。

（五）科学性原则

科学性原则就是符合集中连片贫困地区自身的本质和规律的根本原则，具有充分的理论依据和逻辑性。集中连片贫困地区本身贫困状况非常复杂，存在诸多致贫因素，在制定扶贫规划时，更应注重其科学性，在充分识别致贫因素的基础上制定针对性的扶贫开发规划，才能真正达到扶贫、减贫的目的。

在编制规划的时候首先需要先进的规划理念：要有很强的前瞻性、要充分体现“以人为本”的理念、要贯彻经济社会发展与环境保护、历史文化遗产保护相结合的理念。其次在规划过程中也要充分体现科学性的原则：邀请专家领衔，各部门积极配合，大家分别提出详细的研究报告，为科学编制规划提供充足的依据；编制过程中突出公众参与，总体规划在审批之前必须公开展示，专业组织、企业家、社会团体以及公众代表等都应被邀请并发表自己的观点，所有有用的意见都应融入最终的“总体规划”，使规划成果真正体现政府及各社会阶层的共同意愿；突出规划的延续性和动态性，规划的编制都有一定的时间间隔，每一轮规划都应根据各

阶段不同的特点、不同的问题提出相应的策略，但在长期发展的布局上应彼此承接。规划的动态调整和连续，使得规划本身能够不断应对扶贫开发出现的新问题，更好地将近期建设与远期目标有机地统一起来，使规划编制更加科学合理。

作为科学性原则的前提保证，除了在理念上遵循逻辑的思路外，在规划制定的具体方法上也应严谨。现代的规划制定方法强调充分利用现代技术手段，从多个角度论证规划内容，提高规划内容的客观性内涵，减少领导个人好恶或政治运动式的主观臆断，从而编制出稳健的片区扶贫开发规划。

（六）与其他规划协调性原则

各级政府、各个部门都有自己的规划，每个部门又有长期规划和近期规划，有总体规划和专项规划，一旦规划与规划之间产生冲突，就会存在整合困难，从而很难达到规划的预期目标。因此，在片区的扶贫开发规划制定时应当注重与其他规划相协调，在制定规划时就预设好规划间的衔接点。

作为扶贫开发规划的基本组成，村级扶贫开发规划仍然是编制片区扶贫规划的最基本单元，在进行村级扶贫开发规划整合的时候应以中央和地方政府的政府总体规划和专项规划为指导，在充分研究中央和地方政府规划的基础上，领会中央和各级政府的规划的精神，使整合编制出的片区扶贫规划能够保证中央和各级政府之间的扶贫开发目标相互协调，保证片区扶贫规划实施的顺畅。鉴于一些片区可能跨越了多个省、市、自治区，此时在编制规划的时要充分考虑各个省、市、自治区的情况，了解其规划的方向，做到求同，避免与某个地方相冲突，致使规划难以实施；片区扶贫规划不仅有总体规划，而且有相应的专项规划，专项规划与总体规划也应做到相互协调，保证都能达到预期的目标。在协调片区扶贫规划与其他规划的过程中，应避免以下三个问题：首先要避免多头管理，协调好各部门之间的利益；其次，避免规划编制、标准制定的时间差异；最后，避免编制深度与指导思想上的不协调。

当然需要指出的是，总地来讲政府内部的规划整合由于内部协调机制健全，就结果而言整合和协调难度并没有想象中大。相反，未来真正的协调问题可能在于政府目标与农户需求之间。为了解决政府扶贫开发规划容