

贫困农村可持续发展模式 实践与探索

——广西社区主导型发展试点项目评估与研究

主编 李芳真



广西人民出版社

贫困农村可持续发展模式实践与探索

——广西社区主导型发展试点项目评估与研究

主 编 李芳真
副主编 冯 敏 陈洁莲 谢少珍
陈卫国 林江平

广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

贫困农村可持续发展模式实践与探索/李芳真主编. 南宁: 广西人民出版社, 2009.10

ISBN 978-7-219-06551-8

I. 贫… II. 李… III. 农村—可持续发展—研究—中国 IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 182705 号

策划 / 责编 龙钢

出版发行 广西人民出版社

社 址 广西南宁市桂春路 6 号

邮 编 530028

网 址 <http://www.gxp-ph.cn>

印 刷 广西广香彩印有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 16.5

字 数 200 千字

版 次 2009 年 10 月 第 1 版

印 次 2009 年 10 月 第 1 次印刷

ISBN 978-7-219-06551-8/F·806

定 价: 38 元

版权所有 翻印必究

前言

社区主导型发展，英文为 community driven development, 简称 CDD，其核心是把资源的决策权、控制权、使用权和监督权交给社区，通过激发社区潜在的社会资本和提高地方治理水平，在社区建立一个自我组织、自我管理、自我发展的可持续机制，同时促进政府职能向服务型政府转变。这种发展理念实际上在中国早已有之，我国政府治国方略中“走群众路线”，其实就是有中国特色的 CDD。1998 年我国颁布的《村委会组织法》中就提出“以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为主要内容的村民自治，已经成为农村社会建设和管理的主要形式。”

然而，尽管政府在每个阶段的扶贫开发都很强调发挥群众参与扶贫开发的积极性，要求群众坚持自力更生、艰苦奋斗，依靠贫困社区和农户自身的努力改变落后面貌。但在实际执行过程中群众参与扶贫开发的程度仍显不足，群众对扶贫项目的拥有感不强，难以建立农村可持续的发展机制。其中很重要的一个原因就是扶贫开发中忽略了农民的自身能力建设，社区缺乏对扶贫资源和项目的决策权和处置权，农民的意愿和主体地位没有得到应有的尊重。

为了解决这些问题，自 2006 年 6 月以来，国务院扶贫办与世界银行合作，在我国不同贫困类型的广西、陕西、四川、内蒙古四个省（区）开展社区主导型发展试点项目（简称 CDD 项目）建设，项目宗旨坚持以人为本，尊重农民意愿，着力解决农民最关心最直接最现实的利益问题，充分发挥农民主体作用和首创精神，通过一系列的制度性安排提高社区的自我组织、自我管理、自我发展的能力，以实现贫困农村社区的可持续发展。

广西社区主导型发展试点项目选择了具有典型喀斯特地貌的靖西县做为试点县。项目区覆盖靖西县 3 个乡（镇）、15 个贫困村、120 个自然村、5972 户、31494 人。经过三年的实施，CDD 项目在靖西县取得了巨大成功，在改善贫困村屯群众的生产生活条件、增加农民收入、提高群众综合素质、改善农村生态环境等方面都产生了良好的效果。项目创新的新机制，如社区动员机制、扶贫资金到

村机制、社区自我决策机制、社区协助员机制、公开透明的监督与投诉机制、农村招投标机制、NGO与政府合作机制等，大大丰富了扶贫开发的方式与内容，通过“干中学”和“学中干”的有机结合，既提高了社区群众的能力，也显著提高了扶贫资金的使用效率，并且促进了基层政府职能的转变。实践证明，项目模式对今后的扶贫开发和新农村建设具有一定的借鉴意义。

为了系统总结 CDD 项目的经验和做法，我们专门组织专家组从不同层面对广西靖西县 CDD 项目进行了评估和研究，并将评估报告和专题研究报告编印成书，希望能为扶贫机制创新及新农村建设提供借鉴。本书的内容分为三个部分，第一部分是“广西靖西县社区主导型发展试点项目评估报告”，主要对 CDD 项目的评估过程、项目的运作程序、项目完成情况、项目的成效与影响、项目的机制创新，以及项目实施中存在的问题及建议等进行全面的评估和分析；第二部分是“广西靖西县社区主导型发展试点项目课题研究报告”，我们主要是从 CDD 的设计理念和实践操作过程及效果提出了六个研究课题，使之更有针对性，这六个课题为：一是基于社区主导型发展项目经验的新农村建设途径研究——以广西靖西县社区主导型发展项目为例；二是关于我国扶贫资金管理机制创新的思考——基于社区主导发展模式下扶贫资金到村的实践与探索；三是草根性、灵活性和多样性是社区发展基金的基本制度特征——广西靖西县社区发展基金项目评估报告；四是社区主导型发展（CDD）试点项目投诉机制模式的效果与影响研究报告；五是靖西县社区主导型发展（CDD）试点项目参与式监测评估体系研究报告；六是推进农村基层民主建设的成功探索——对靖西县 CDD 项目实施的评价和思考。第三部分是“广西靖西县社区主导型发展试点项目纪实性报道”，该部分收集了部分媒体对靖西县 CDD 项目进行的采访与报道。

CDD 项目的成功实施，与世界银行、国务院扶贫办外资项目管理中心的支持和指导，与我区各级政府的重视和支持，与国际行动援助、社区协助员以及项目区广大干部群众的共同努力是分不开的，项目取得的经验凝聚了他们的智慧和创造力，同时本书的编写和出版，也凝结了编写人员深入研究和反复修改的劳动成果，在此一并表示衷心的感谢。

由于编者水平有限，编撰的时间较紧，本书在内容上、结构上可能不够全面和紧凑，错漏也在所难免，敬请读者给予批评指正。

编者

2009 年 10 月

《贫困农村可持续发展模式实践与探索》编委会

主 任 胡德才

副主任 杨伟林 莫雁诗 杨宏博

成 员 李芳真 钱润生 韦松龙 张建华 冯 敏
杨国艺 黄灿滨 陈洁莲 陈卫国

编辑组 (按姓氏笔画排列)

韦松龙	王 奕	邓海莲	冯 敏	陈卫国
张玉珍	李芳真	张建华	吴俊忠	陈洁莲
林江平	范西宁	杨 建	周 青	杨国艺
钱润生	龚 冰	黄红星	黄 赤	梁怀书
黄灿滨	黄宝军	章小平	谢文轩	谢少珍
覃泳富	覃德真	谭 坚	潘雁羽	

主 编 李芳真

副主编 冯 敏 陈洁莲 谢少珍 陈卫国 林江平

目 录

第一部分 广西靖西县社区主导型发展试点项目 评 估 报 告

第一章 项目评估简介	3
一、项目评估的目的	4
二、项目评估的主要内容	4
三、项目评估的方法	4
四、项目评估的程序及安排	6
五、项目评估组织	7
第二章 项目概述	8
一、项目背景	8
二、项目目标	10
三、项目社区选择	10
四、项目内容	10
五、项目投资	11
六、项目组织机构	12
七、项目实施	17
第三章 项目完成情况	22
一、投资完成	22

二、建设规模	23
三、受益范围	25
四、建设质量	26
 第四章 项目成效和影响评估	27
一、项目成效	27
二、项目影响	49
 第五章 CDD 项目扶贫机制的创新	70
一、创新的基础：信任社会自适力的扶贫机制	70
二、“授人以渔”——以能力建设为中心的可持续扶贫机制	73
三、“多快好省”——有效监督下节约与高效的扶贫机制	76
四、“瞄得准”——扶贫目标定位准确的扶贫机制	83
五、“1+1>2”——从政府和 NGO 的合作中获益的扶贫机制	86
六、“赋权”——以农户为主体的农村发展机制	89
七、“自我发展”——贫困社区可持续发展的模式	90
 第六章 存在问题及建议	91
一、存在问题	91
二、CDD 项目模式推广的机遇和挑战	95
三、建议	100

第二部分 广西靖西县社区主导型发展试点项目 课题研究报告

基于社区主导型发展项目经验的新农村建设途径研究	
——以广西靖西县社区主导型发展项目为例	107
关于我国扶贫资金管理机制创新的思考	
——基于社区主导发展模式下扶贫资金到村的实践与探索	131
草根性、灵活性和多样性是社区发展基金的基本制度特征	
——广西靖西县社区发展基金项目评估报告	156

社区主导型发展 (CDD) 试点项目投诉机制模式的效果与影响 研究报告	176
靖西县社区主导型发展 (CDD) 试点项目参与式监测评估体系 研究报告	195
推进农村基层民主建设的成功探索 ——对靖西县 CDD 项目实施的评价和思考	212

第三部分 广西靖西县社区主导型发展试点项目 纪实性报道

转变扶贫项目实施管理方式	235
社区主导参与式扶贫在全区扩大试点	238
社区主导扶贫：参与点燃激情 ——走访中国社区主导型扶贫发展试点县靖西札记	240
社区主导：农民的事情农民做主	247
探索社会主义新农村建设的有效途径	252

第一部分

广西靖西县社区主导型发展试点项目

评估报告

广西外资扶贫项目管理中心

广西社会科学院数量经济研究所

第一章 项目评估简介

世界银行利用日本社会发展基金赠款同国务院扶贫办外资项目管理中心合作，在广西壮族自治区靖西县、四川省嘉陵区、陕西省白水县、内蒙古自治区翁牛特旗的 60 个重点贫困村开展社区主导型发展试点项目（简称 CDD 项目），以探索 CDD 项目模式在中国是否能因地制宜地为贫困社区提供改善其生产、生活条件所必需的能力和资源。项目于 2006 年 6 月启动，总投资约 4800 万人民币，其中日本社会发展基金赠款约 1600 万人民币，其余全部由国内资金配套解决，平均每个项目行政村投资额约为 73 万元。项目内容包括小型基础设施和公共服务子项目、社区发展基金子项目、社区自然资源及环境改善子项目。项目宗旨是坚持以人为本，尊重农民意愿，着力解决农民最关心最直接最现实的利益问题，充分发挥农民主体作用和首创精神，通过激发社区潜在的社会资本和提高地方治理水平，在社区建立一个自我组织、自我管理、自我发展的可持续机制，同时促使基层政府部门工作职能向服务型政府转变。

广西选择了具有典型喀斯特地貌的靖西县作为试点县，项目覆盖三个乡镇、15 个行政村、120 个自然村、5972 户、31494 人。靖西县 CDD 项目实施三年多以来，项目区取得了十分显著的成效，主要表现在项目社区基础设施及公共服务水平得到显著改善，社区和社区群众的收入得到提高，社区群众环境意识得到增强，社区和农户能力提高，社区凝聚力加强，以及干群关系改善等许多方面。

国务院扶贫办在部署 2009 年以及今后一个时期的工作会上强调，我国扶贫开发工作正处在新的历史起点上，要坚持开发式扶贫方针，继续发挥贫困地区广大干部群众积极性、创造性，加强水利、交通、能源、通讯等基础设施建设，改善社区环境，提高生活质量，实现人与自然和谐相处；并提出要根据新阶段的特点，尽快完善国家扶贫战略和政策体系等相关建议。国际和国内的扶贫实践也表明，

能否有效地提高社区群众的参与度和扶贫资源的使用效率，将直接关系到扶贫项目的有效开展和大规模推广。

因此，有必要对广西靖西县社区主导型发展试点项目模式进行系统的研究和综合评估，评价 CDD 项目模式的成效与影响，分析 CDD 项目实施存在的问题，并总结 CDD 项目模式在机制方面的创新，从而提出 CDD 项目模式推广的建议，为广西乃至全国新阶段的扶贫开发工作提供依据。

一、项目评估的目的

对靖西县社区主导型发展试点项目试点村进行项目模式评估，评价 CDD 项目模式的成效与影响，分析 CDD 项目实施存在的问题，并总结 CDD 项目模式在机制方面的创新，从而提出 CDD 项目模式推广以及广西在新阶段扶贫工作中如何提高社区群众参与度，如何增加扶贫资金的使用效率等方面的建议。

二、项目评估的主要内容

- (1) CDD 项目完成情况评估；
- (2) CDD 项目资金管理模式评估；
- (3) CDD 项目组织管理模式评估；
- (4) CDD 项目社区动员模式评估；
- (5) CDD 项目实施操作模式评估；
- (6) CDD 项目监测与评估体系评估；
- (7) CDD 项目成效、影响和存在问题评估。

三、项目评估的方法

本次评估活动所采用的方法主要有问卷调查、文档收集、小组讨论、参与式快速评估、个人访谈等。评估人员根据不同的指标和调查对象采取不同的方法。以下是各种方法在项目评估活动中的应用情况。

（一）问卷调查

1. 项目社区（自然村）项目实施小组问卷调查

【调查范围】在靖西 15 个 CDD 项目行政村的范围内，选取了 51 个项目社区开展实施小组成员问卷调查。共收到有效问卷 348 份。

【调查对象】样本项目社区的项目实施小组成员。

【调查内容】项目社区的 CDD 项目实施情况及对项目实施效果的评价。

2. 农户问卷调查

【调查范围】在靖西 15 个 CDD 项目行政村的范围内，选取了 51 个项目社区开展。按照 5%–10% 的抽样率（农户较少的社区其样本数不低于 6）随机抽取农户，共收到农户调查有效问卷 443 份。

【调查对象】随机抽样得出的项目社区农户。

【调查内容】项目社区的 CDD 项目实施情况及对项目实施效果的评价。

（二）文档收集

【调查范围】靖西县政府、CDD 项目办公室、项目区 3 个乡镇政府、部分项目村。

【调查对象】相关工作人员。

【调查内容】收集、整理、分析与以下主题相关的一切文档资料：项目区社会、经济、文化背景，项目申请背景，项目规划和设计，项目实施，项目后续管理，与项目相关的各种专题报告，项目档案等。

（三）小组讨论

【调查范围】CDD 项目办、项目区乡镇政府、部分项目村。

【调查对象】CDD 项目办、项目区乡镇政府的工作人员、社区协理员，部分项目村的行政村项目管理委员会成员、项目实施小组成员和村民。

【调查内容】就与项目有关的主题开展讨论，各人自由发表自己的观点和看法，项目评估人员对讨论做记录，或将讨论引导到所关心的主题。主要用于了解当地社区和农民的需求、项目的规划设计、实施与管理、后续管理和村民参与项目建设与管理的情况。

(四) 个人访谈

【调查范围】CDD 项目办、社区协助员、部分项目村。

【调查对象】CDD 项目办、社区协助员和部分项目村的村民。

【调查内容】以单独谈话的方式了解与项目有关的各种情况。与“小组访谈”等集体评估活动相比较，个人访谈对发表意见者而言有较好的保密性，便于项目评估人员更真实地了解情况。

四、项目评估的程序及安排

(一) 方案设计

根据项目评估的整体要求，制定开展 CDD 项目评估工作大纲。工作大纲内容应包括：工作程序、方法与工具、评估内容，以及研究报告编写提纲等。

(二) 现场调研与评估

根据工作大纲，在靖西县的 CDD 项目试点村开展项目情况调查和评估。内容需包括以下几点：

* 调查 CDD 项目取得了哪些成效与影响，以及总体上受益情况。

* 调查 CDD 三个子项目在实施过程中存在什么问题、曲折和改进过程。

* 调查比较 CDD 模式与政府主导的开发式扶贫的优劣。

* 考察评估 CDD 项目的需求情况、执行中的经验、效果，以及对社区发展的长远意义。

(三) 分析验证

* 根据调研材料，综合分析 CDD 项目模式的效果与影响；验证 CDD 项目模式是否具有有效性和可推广性。

(四) 提出建议

* 根据分析的结果，提出在新阶段扶贫开发工作中如何提高社区群众参与度，如何提高扶贫资金使用效率和推广 CDD 项目模式的建议。

（五）完成评估报告

- * 撰写 CDD 项目模式评估报告，报告中提出研究结论和建议。

五、项目评估组织

项目评估工作由广西外资扶贫项目管理中心牵头组织，联合广西社会科学院数量经济研究所、县项目办共同组成评估专家组完成。县项目办准备基础资料 and 提供有关项目信息。项目评估专家组开展项目实地评估活动，利用专业知识对项目评估活动所获得的各种资料和信息进行整理和分析，完成评估报告。

为全面评估项目所取得的成效和影响，项目评估专家组体现多学科、多领域的特点。专家包括扶贫专家、社区发展专家、农村发展专家、能力建设专家、环境专家和监测评估专家。

第二章 项目概述

一、项目背景

(一) 项目由来^①

根据农村仍然存在大量贫困人口的客观事实，2000 年中国政府制定并颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》，将进一步减缓农村贫困作为全面建设小康社会的重要任务之一，在新的扶贫开发中，采取了以贫困村为重点的整村推进的扶贫战略，争取在尽可能短的时间内，改善贫困村的生产、生活条件，增加贫困人口收入，建立以社区为基础的可持续发展机制。

然而，传统扶贫方式和社区发展项目仅仅将社区和贫困人口作为目标群体和受益对象，由于缺乏对项目资源的最终决策权，社区和贫困人口没有产生对项目 and 社区发展应有的拥有感。因此，绝大多数项目很难真正建立起可持续发展的机制。以世界银行为先导的国际机构自上世纪 90 年代开始，在发展中国家倡导并积极探索社区主导型发展（CDD）的新途径。国内外的社区主导型发展实践表明，扶贫和社区发展项目在由政府主导（资助机构）向社区主导的转变过程中，社区获得了对项目资源的决策权，使项目活动能更好地满足贫困人口对生计和发展的需求，调动社区内部资源，增加项目活动决策、计划和实施中的透明度。将项目资源直接配置到社区，由社区进行管理，减少了不必要的中间环节，有效地防止了项目资源的流失和各种腐败行为，同时也增强了政府机构对社区发展的责任感，促进其职能向与社区发展相适应的方向转变。在由社区根据其需求主导的发展过程中，对社区赋权，使其在充分拥有项目资源的

^①引自国务院扶贫办外资项目管理中心和世界银行共同编制的《中国社区主导型发展试点项目操作手册》(以下简称《项目操作手册》)。