

扶贫开发规划的编程序分析

叶志娟¹, 刘辉² (1. 武汉软件工程职业学院机械制造工程系, 湖北武汉 430205; 2. 华中农业大学发展规划处, 湖北武汉 430070)

摘要 制定扶贫开发规划是国家扶贫政策与贫困区域实际紧密结合的过程。扶贫开发规划编制流程包括前期的调研分析、规划讨论稿起草、规划的评价论证、规划修改完善等步骤。梳理扶贫开发规划的编制流程, 对进一步推进扶贫开发规划工作规范化、科学性有重要意义。

关键词 扶贫开发; 规划; 编程序

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)21-09124-02

The Compilation of Planning for Poverty-relief Development

YE Zhi-juan et al (Department of Mechanical and Manufacturing Engineering, Wuhan Vocational College of Software and Engineering, Wuhan, Hubei 430205)

Abstract Compiling planning for poverty-relief development is a process of closely integration of China's rural poverty reduction policy and poor areas reality. The poverty-relief development planning process includes preliminary research and analysis, preparation of discussion paper, evaluation of feasibility studies, revising and perfecting of planning and other steps. Combing compiling flow of the poverty-relief development planning has significance on promoting the standardization and scientific of poverty alleviation planning work.

Key words Poverty-relief development; Planning; Compiling flow

缓解和消除贫困, 最终实现共同富裕, 是社会主义的本质要求。改革开放以来, 党和政府始终把扶贫开发工作作为建设中国特色社会主义的一项重要任务来抓。党的十七大对扶贫开发工作提出了明确要求: “逐步提高扶贫标准”, “提高扶贫开发水平”, “加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展扶持力度”, 实现“绝对贫困现象基本消除”的目标。该要求又一次将农村贫困地区扶贫开发置于国民经济和社会发展的重要位置, 为贫困地区的发展带来了前所未有的机遇。因此, 贫困地区要抓住机遇, 制定科学合理的扶贫开发规划, 挖掘自身的发展潜力, 提高发展能力, 尽快脱贫致富^[1]。笔者对扶贫开发规划的编制流程进行梳理, 以提高扶贫开发规划制定的科学性和可操作性。

扶贫开发规划的目的是根据贫困区域的实际情况, 制定未来一段时期内最适合区域发展的“蓝图”, 是为了着力解决农村贫困人口的温饱问题并实现脱贫致富, 根据贫困地区内外部环境的变化, 对该地区的未来发展进行预测、谋划、设计的方案以及加以有效实施的过程, 明确贫困地区一定时期内的奋斗目标、发展方向以及实现目标的途径、措施, 根本目的是提高区域贫困人口脱贫的能力。研究制定扶贫开发规划是科学的系统工程, 是在更新观念中统一思想, 在统一思想中凝聚人心的过程, 更是总结过去、分析现状、展望未来的过程, 一般分成前期的调研分析、规划讨论稿起草、规划的评价论证、规划修改完善 4 个阶段。

1 前期的调研分析

调研分析是扶贫开发规划文本起草和规划实施的基础与前提, 也是制定扶贫开发规划的第一步, 包括内部能力研究和外部环境研究。调研阶段主要任务是摸清贫困区域家底, 客观上相关资源的拥有状况和主观上对资源的利用能

力, 同时分析外部环境特征和变化趋势。在搜集、调查、整理、分析与编制扶贫规划所需有关资料的基础上, 查摆劣势与不足, 分析机遇与挑战, 明确指导思想, 理性确定发展目标, 进行科学定位, 集成特色与优势, 确定战略与思路, 形成战略举措。要制定符合当地实际情况、可操作性强的规划, 就要“问政于民、问计于民、问需于民”, 必须深入基层, 深入群众, 深入到贫困村、贫困户中去, 把贫困群众的呼声作为第一信号, 把贫困群众的需要作为第一选择, 把贫困群众的满意作为第一标准, 形成“专家献计、群众献言、党员献策”的规划制定工作局面, 可以有效避免盲目决策, 减少决策失误, 真正做到科学发展、以人为本。因此, 全面深入了解贫困地区的基础条件和自然资源基本现状、经济社会发展情况、人民群众的呼声, 广泛采集与规划相关的国家层面的宏观政策信息、所在大区域的中观政策信息、贫困区域的微观政策信息, 并进行分析研究是制定扶贫规划的重要基础性工作。

2 扶贫开发规划的讨论稿起草

扶贫开发规划是国家扶贫政策与贫困区域实际紧密结合的产物, 一份完整的扶贫开发规划应该包括区域基础条件与现状分析、扶贫开发面临的机遇和挑战、扶贫开发的指导思想与发展目标、扶贫开发的战略与思路、扶贫开发战略措施等 5 部分内容。

2.1 扶贫开发区域基础条件与现状分析 区域基础条件是指贫困地区的自然条件和硬件条件, 包括区域的历史沿革、地理位置、行政区划结构、自然资源、地形地貌、土地资源条件、水文状况、气候特征、风土人情, 也包括交通、电力、水利、通讯、网络、生态环境保护等公共基础设施建设与发展现状以及区域人力资源的年龄结构、文化状况、男女比例等情况。扶贫开发的现状分析是指该区域贯彻和落实农业、农村政策和扶贫开发政策所取得成绩和对成绩的定性和定量分析, 它是制定扶贫开发规划的基础。即包括国民生产总值、财政收入、农民人均收入、产业结构、综合生产能力等社会经济数据

基金项目 武汉市教育局重点教研项目(2011029)。

作者简介 叶志娟(1980-), 女, 安徽安庆人, 讲师, 在读硕士, 研究方向: 农业和教育发展规划。

收稿日期 2013-06-13

的现状分析及动态分析,也包括教育培训系统、科技服务系统、贸易服务系统、信息服务系统、医疗卫生系统、社会福利系统等公共服务和保障系统建设发展情况。目的是为了摸清家底,找出资源优势,经济社会发展现状,基础建设不足,为编制扶贫规划提供依据。

2.2 扶贫开发面临的机遇和挑战 对区域的经济、社会建设进行定位,是提出问题、作出决策的出发点,更是谋划发展的根本依据。从宏观的角度分析区域发展的大环境和小环境,在充分调研和查阅资料的基础上,明确国家和上级相关主管区域的经济形势、政策措施倾向,尤其是涉及到“三农”的各种政策法规、社会经济发展规律和新的增长点、各种市场的发展趋势等,确保在制定规划时用足相关政策和有利条件。在结合宏观政策的基础上,认真分析区域的自然资源、硬件条件和发展现状等方面的优势和薄弱环节。全面、客观地总结过去发展的经验和教训,以便准确定位区域经济发展情况,制定出既符合国家宏观政策和区域发展要求,又能很好的发挥区域优势、体现区域特色的科学的战略规划。

2.3 扶贫开发的指导思想和发展目标 指导思想是制定扶贫开发规划的总纲领,是制定和实施规划的根本准则和行动纲领。指导思想要明确扶贫规划的工作方针、政策指导、基本思路以及要实现战略目标。指导思想要以昭示性的语言鼓舞人心,统一思想,形成合力。发展目标的确是制定扶贫开发规划的核心,制定发展目标时要将目标在时间和空间上进行分解,完整的发展目标应包括总体目标、横向具体目标、纵向具体目标等3个目标体系和导向性目标、限制性目标和预期性目标等3种类型。总体目标要定性的描述在扶贫开发规划时段的发展方向、经济与社会发展程度、产业结构状况、“四个文明”建设进展等。横向具体目标是对经济发展、收入水平、产业结构、环境生态、居民素质、基础设施、社会保障、制度体系等方面的具体规定;表述时可采用定量表述或定性表述与定量表述相结合。纵向具体目标也可以称为阶段目标,是对横向具体目标中的规定在规划期的不同战略阶段或年度的分解,要具体、明确,便于把握和理解。3个目标类型和3个目标体系相互交织融合构成了完整发展目标。

2.4 扶贫开发的战略与思路 扶贫开发的战略与思路是在分析规划区域基本条件、发展优势和特色的基础上,按照指导思想的要求,为实现发展战略目标而提出的扶贫开发的战略步骤、主要建设项目、区域结构与布局等。战略步骤又称战略阶段,就是把扶贫开发规划期分成若干时间段,分阶段、分步骤实现具体目标,最终达到扶贫总体目标,一般来说,扶贫开发规划阶段要与国家的五年规划相吻合。主要建设项目是扶贫开发规划的重要部分,是规划目标实现的载体和手段,不同的扶贫区域应该根据自己的特点发展特色建设项目,大体上包括基础设施建设项目、农业产业基地建设项目、农产品加工项目、特色休闲旅游开发项目、工业项目、生态保护项目、劳动力资源开发项目等。规划根据扶贫区域内不同地区的自然资源条件和区位优势布局不同的建设项目,区域项目结构与布局可以以规划示意图的形式展示。

2.5 扶贫开发战略措施 战略措施是扶贫开发规划的保障,关系到思想观念的更新,人力、资金、技术、信息的部署与资源重组,相应政策的制定等。扶贫开发战略措施主要有:①扶贫开发所需组织机构、制度体系和政策措施等的建设和完善,在扶贫开发的具体实施过程中,需要成立哪些组织机构、制定哪些制度体系和政策措施、建立那些新型农业社会化服务体系等,哪些现有组织机构、制度体系和政策措施需要规范和完善。②扶贫开发所需基础设施建设、资金的来源及管理,可以采取政府财政投资进行基础设施建设,企业投资、民间投资、国外投资用于运行开发等措施。③扶贫开发所需人力资源,包括新型农民培训、相关专业人才培养和引进、劳动力向外转移的培训等。④扶贫开发所需科技支撑,包括新的管理模式、新技术、新产品、新品种的开发、引进和推广,与相关高校和科研机构的合作。⑤扶贫开发所需环境要求,包括人文环境、投资环境、生态环境、民俗民风等。

3 扶贫开发规划的评价论证

评价论证阶段是保证扶贫规划质量的重要环节。扶贫开发规划的制定过程是集思广益过程、博采众长的过程,是广泛发动、统一贫困地区干部群众思想的过程,更是鼓舞士气、凝聚人心的过程。理想的规划应该能够体现民主性、参与性,能够凝聚所有干部群众的智慧,能够调动所有干部群众的积极性、创造性。扶贫开发规划的评价内容主要包括过程评价、目标评价、功能评价、结果评价等4个方面。过程评价是指对规划的制定全过程的评价,看制定的过程是否科学;目标评价是对规划的目标体系进行评价,看预期的目标是否恰当;功能评价是对规划设计的战略思路和措施的有效性进行评价,结果评价是对规划实施的效果进行评价,看是否能实现规划所预期的各种效果或实现程度。规划讨论稿出来以后,要广泛征求意见,反馈到干部群众中开展讨论,确保规划的参与性和民主性;听取贫困区域发改委、交委、建委、财政、规划、环保、水务、旅游、林业、农业等有关单位负责人意见,保证区域各项规划之间的衔接协调,以达成共识、形成合力,确保资金和政策到位;最后组织相关专家、学者等权威人士对规划进行全方位论证,更好的体现扶贫开发规划要体现全局性、系统性、前瞻性、科学性、和可操作性。

4 扶贫开发规划修改完善

扶贫开发规划讨论稿经过评价和论证后,把收集到的意见和建议进行归纳分类,积极吸收采纳合理化的意见,对规划的不足进行修改,形成规划文本发布实施。扶贫开发规划不仅仅是扶贫开发规划文本创制本身,还包括确保规划产生效果的全过程,因此规划要与时俱进,要监控规划实施的绩效,是否达到了预期的目标和效果,内外部环境是否发生变化等,根据实际情况,在实践过程中不断修正、完善,要通过五年计划、专项规划、年度计划等的制定实施来充实和调整扶贫开发战略规划。

参考文献

[1] 米勇生. 社会救助与贫困治理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012.