

荣尊堂/编著

参与式发展

一个建设社会主义新农村的典型方法

CANYUSHI FAZHAN

YIGE JIANSHE
SHEHUIZHUYI XINNONGCUN
DE DIANXING FANGFA

人民出版社



参与式发展

一个建设社会主义新农村的典型方法

CANYUSHI FAZHAN

YIGE JIANSHE

SHEHUIZHUYI XINNONGCUN

DE DIANXING FANGFA

绿十字生态文明传播中心 组织编写

荣尊堂/编著

人民出版社

图书在版编目 (CIP 数据)

参考式发展——一个建设社会主义新农村的典型方法/荣尊堂编著.

—北京:人民出版社, 2006.4

ISBN 7-01-005481-9

I. 参… II. 荣… III. 农村—社会主义建设—研究—中国

IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 028745 号

参与式发展——一个建设社会主义新农村的典型方法

编 著: 荣尊堂

责任编辑: 吴玉萍

出 版: 人民出版社

发 行: 人民出版社 东方音像电子出版社

地 址: 北京朝阳门内大街 166 号

邮 编: 100706

印 刷: 河北省三河市汇鑫印务有限公司

版 次: 2006 年 4 月第 1 版

印 次: 2006 年 4 月第 1 次印刷

开 本: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 5.25

书 号: ISBN 7-01-005481-9

定 价: 12.50 元

发行部电话: (010) 65257256

版权所有, 违者必究

前 言

温家宝总理在十届人大二次会议所作的《政府工作报告》中指出：“要进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制，保证决策的科学性和正确性。加快建立和完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证制度、决策责任制度。所有重大决策，都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上，由集体讨论决定。这些要作为政府的一项基本工作制度，长期坚持下去。”温总理将公众参与和专家论证、政府决策结合起来，突出了公众参与对政府决策的重要性，公众参与将融入政府公共政策的决策机制，成为社会健康发展，达到善治的不可忽视的重要因素。

“参与”的概念大约出现在 20 世纪 40 年代末期，在其后 20 年间逐渐发展成具有实践意义的“参与式方法”。但当时参与主要是开发当地群众的能力，动员群众参加建设和管理。在 70、80 年代由于对解决受援地区贫困和发展问题达不到预期的效果，经过国际发展领域专家学者对传统发展理念和发展援助实践的反思，到 20 世纪 90 年代后，参与式发展的概念逐渐走向了成熟，成为当代国际发展领域最常用的概念和基本原则。

参与式发展从 20 世纪 80 年代末在我国农村的一些国际援助项

目中被引入以来,取得了明显的效果,一些部门和机构在理论和实践中进行了大量的探索,由于它改变了传统发展模式不可持续的弊病,在社会发展领域已受到越来越广泛的重视。参与式发展有利于提高项目设计的合理性,增强利益相关群体的理解和责任感,提高发展主体的能力,减少项目实施的成本和风险,使项目取得预期的成果并可持续。

改革开放以后,随着经济体制改革的深化,城市化进程加快,城市社区的内涵发生了很大的变化。目前,在构建和谐社会的进程中,又提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。统筹城乡经济社会发展,推进现代农业建设,全面深化农村改革,大力发展农村公共事业,千方百计增加农民收入,被确定为国家“十一五”规划中解决“三农”问题的战略方向。加快建设社会主义新农村的总体要求是生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。城市,包括农村的教育、文化、医疗、社会保障、基础设施等公共事业,都将有一个快速的发展。为此,制度环境需要改善,政府基层干部和社区工作者能力需要提高,要改变参与程度较低的现状以及改变管理部门的传统观念和工作方式,调动发展主体的参与积极性,以制定合理和高效的公共政策。由此,利益相关方都有了解和参加相关培训的迫切需求,要了解参与式发展的思想、方法、工具,掌握有关知识,运用参与式方法来指导发展实践,以取得良好的效果。

在世界银行的支持下,在湖北省襄樊市古城五山镇黄垭村等五个村推广“五山模式”的项目中,2005年11月,北京绿十字与社区参与行动合作编印了《参与式发展手册》,在这个基础上,为了在新农村建设中,给关注参与式发展的政府基层干部、广大社会工

作者和有关人员提供更有效的帮助,特在《参与式发展手册》的基础上,本书编委会增选了公众参与重要性的文章、参与式培训的有关过程、参与工具的实际运用和一些具体的案例,以进一步增强本书的实用性,作为新农村建设系列图书之一重新出版。

编者

2006 年月 4 月北京

目 录

前 言	(001)
一、参与式发展 100 问	(001)
1. 参与的定义是什么?	(001)
2. 什么是公民参与?	(003)
3. 公民参与的意义是什么?	(004)
4. 为什么公共政策制定需要公众参与	(005)
5. 什么是参与式方法?	(006)
6. 什么是发展主体?	(006)
7. 在农村发展过程中谁是发展主体?	(007)
8. 参与式发展的原则是什么?	(007)
9. 参与式方法运用的基本要素是什么?	(008)
10. 为什么要使用参与式方法?	(009)
11. 什么是公众?	(010)
12. 如何通俗地理解公众参与?	(010)
13. “公众参与”和“走群众路线”的区别是什么?	(010)
14. 参加与公众参与有什么区别?	(011)
15. 公众参与的范围是什么?	(011)
16. 公众参与的基础是什么?	(011)
17. 公众参与的途径是什么?	(013)
18. 如何促进和推动公众参与?	(013)

19. 如何更有效地开展公众参与？	(013)
20. 如何调动公众参与的积极性？	(014)
21. 政府官员应如何对待公众参与？	(014)
22. 如何使参与可持续？	(015)
23. 社区居委会和村民委员会各是什么性质的机构？	(015)
24. 参与的本质是什么？	(016)
25. 公众参与的好处是什么？	(017)
26. 公众参与可能产生的不良倾向是什么？	(018)
27. 公众参与有哪些层次？	(019)
28. 对公众参与的不同观点应怎么认识？	(019)
29. 我国公民参与公共政策存在哪些主要问题？	(021)
30. 如何改变我国公民参与现状？	(022)
31. 法律如何加强对公众参与的规范和保障？	(024)
32. 公众参与的最佳实践原则是什么？	(025)
33. 公众参与的最佳实践模式是什么？	(026)
34. 参与式发展的基本原则是什么？	(029)
35. 管理机构如何确保项目实践中公众参与达到 最佳状态？	(029)
36. 什么是社区？	(030)
37. 什么是社区参与？	(031)
38. 为什么要在社区开展公众参与？	(031)
39. 什么是决策？	(032)
40. 在农村发展过程中应如何正确决策？	(032)
41. 什么是弱势群体(弱势群体)？	(033)
42. 为什么会产生弱势群体？	(033)

43. 我国弱势群体有什么特征?	(034)
44. 应该如何正确对待弱势群体?	(034)
45. 如何推动社区参与促进社区发展?	(035)
46. 什么是公民社会?	(036)
47. 公民社会的主要特征是什么?	(036)
48. 公民社会对农村发展有什么意义?	(037)
49. 什么是传统?	(037)
50. 如何正确地认识传统与农村发展的关系?	(037)
51. 什么是全球化?	(038)
52. 全球化包含哪些内容?	(038)
53. 全球化的根源、动力和核心是什么?	(039)
54. 全球化有哪些益处和弊病?	(039)
55. 农村发展应如何面对全球化?	(040)
56. 什么是私营部门?	(040)
57. 私营部门有什么特征?	(040)
58. 如何认识我国私营部门的发展历程?	(041)
59. 私营部门如何承担社会责任?	(041)
60. 农村发展与私营部门有什么关系?	(042)
61. 什么是非政府组织?	(042)
62. 非政府组织的特点是什么?	(042)
63. 非政府组织在社会发展中受到重视的原因是什么? ...	(043)
64. 什么是利益相关群体?	(043)
65. 进行利益相关群体分析有什么作用?	(043)
66. 进行利益相关群体分析需要做什么工作?	(044)
67. 利益相关群体分析对实施农村发展项目有什么	

重要意义？	(044)
68. 什么是自上而下的治理模式？	(045)
69. 自上而下治理模式的优点、缺点是什么？	(045)
70. 自上而下治理模式的弊病是什么？	(046)
71. 什么是自下而上的治理模式？	(046)
72. 自下而上的治理模式有什么优点、缺点？	(046)
73. 如何正确理解自下而上的治理模式？	(047)
74. 什么是绿色经济？	(047)
75. 绿色经济与传统经济有什么区别？	(048)
76. 绿色经济产业主要有哪些？	(048)
77. 什么是生态旅游？	(049)
78. 生态旅游的基本原则是什么？	(049)
79. 开展生态旅游有什么好处？	(049)
80. 中国生态旅游在管理上存在什么问题？	(050)
81. 什么是生态农业？	(050)
82. 生态农业是怎么产生的？	(051)
83. 生态农业的标准是什么？	(051)
84. 生态农业建设的主要内容有哪些？	(051)
85. 如何结合我国国情推行生态农业？	(052)
86. 什么是赋权？	(053)
87. 赋权的重要元素是什么？	(053)
88. 什么是治理？	(054)
89. 治理包括哪几个方面？	(054)
90. 治理的基本要素是什么？	(054)
91. 治理的目的是什么？	(054)

92. 什么是善治?	(055)
93. 善治的要素是什么?	(055)
94. 如何在农村发展中应用治理的概念?	(056)
95. 什么是伙伴关系?	(057)
96. 伙伴关系有什么特点?	(057)
97. 传统的农村发展项目的执行方式有什么弊病?	(058)
98. 如何在农村发展项目中实行合作伙伴关系?	(058)
99. 如何建立真正的伙伴关系?	(058)
100. 什么是市场机制?	(059)
101. 市场机制有什么作用?	(059)
102. 我国社会主义市场经济制度的实践存在的 主要问题是什么?	(059)
103. 市场机制对农村发展有什么重要意义?	(060)
104. 什么是诚信?	(060)
105. 诚信要求我们怎么做?	(061)
106. 什么是案例研究?	(061)
107. 案例研究的特点是什么?	(061)
108. 案例研究有什么价值?	(062)
109. 案例研究有哪些调查方式?	(062)
110. 案例研究调查方式的注意事项是什么?	(063)
二、参与工具介绍	(064)
1. 集思广益法	(064)
2. 问题树分析	(066)
3. 开放式研讨会	(067)

4. 半结构访谈	(069)
5. 个体访谈	(071)
6. 主要知情人访谈	(073)
7. 小组访谈	(074)
8. 问卷调查法	(077)
9. 优势劣势——机遇风险分析(SWOT——斯沃特 矩阵分析法)	(083)
10. 参与式社区地图的绘制和模型制作	(086)
11. 机构关系图	(089)
 三、参与式培训示例	 (092)
1. 社区参与思想和方法/工具简要培训	(092)
2. 2005年12月1日——12月5日五山镇 参与式培训纪录	(094)
 四、参与式方法在实践中的运用	 (119)
1. 游戏的启示	(119)
2. 布娃娃一亮 顺风车来啦——华兴社区“顺风车站” 情暖邻居	(121)
3. 一个社区自组织的发育——记安贞苑社区聊天组活动	(123)
4. 一次不同于传统的社区工作会议——鲁谷社区2005年 便民工程征询会侧记	(126)

五、参与案例	(130)
1. 农村生态文化村建设的实践——“五山模式”	(130)
2. 2000 年上海徐汇区华泾镇建华村用座谈会的方式 解决问题	(135)
3. 爱德基金会在贫困社区解决饮水困难的项目	(138)
4. 参与式发展建设小型农村水利工程的实践	(139)
5. 参与式自然保护区——贵州草海簸箕湾水禽 繁殖区的建立	(141)
6. 和田市拉兹奎镇阿瓦提村妇女布在项目前后的变化	(148)
编 后	(151)

一、参与式发展 100 问

1. 参与的定义是什么?

(1) 观点一

关于“参与”,在国际文献中没有统一的定义,中国农业大学人文学院李小云主编的《参与式发展概论》一书中介绍了“参与”定义的几种方式:

①公众参与指的是通过一系列的正规和非正规的机制直接使公众介入决策(Sewell, Coppock, 1977)。

②参与是在对产生利益的活动进行选择及努力的行动之前的介入(Uphoff, Esman, 1990)。

③市民参与是对权力的再分配,这种再分配能够使在目前的政治及经济过程中被排除在外的穷人在将来被包括进来(Cahn, Passeff, 1971)。

④参与可被定义为在决策过程中人们自愿的民主的介入,包括:

A. 确定总目标、确定发展政策、计划、实施及评价经济及发展计划;

B. 为发展努力做贡献;

C. 分享发展利益(Poppee, 1992)。

⑤参与能带来以下好处:

- A. 实施执行决策时具有高度的承诺及能力;
- B. 更大的创新,许多新的想法和主意;
- C. 鼓励动力的产生和责任感(Spencer,1989)。

⑥参与可被定义为农村贫困人口组织自己、组织他们自己的组织来确定它们真正的需要、介入行动的设计、实施及评价的过程。这种行动是自我产生的,并且是居于对生产资源及服务的可使用基础上,而不仅仅是劳动的介入。同时,也基于在起始阶段的援助及支持以促进并维持发展活动计划(Oakley, Peter et al., 1991)。

(2) 观点二

Oakly 及 Marsclen(1984)回顾并总结了众多在发展项目中应用的对于“参与”的理解及解释,并把它们归纳成以下4个方面:

①参与是人们对国家发展的一些公众项目的自愿的贡献,但他们不参加项目的总体设计或者不应该批评项目本身的内容(拉美经济委员会,1993)。

②对于农村发展来说,参与包括人们在决策过程中,在项目实施中,在发展项目的利益分享中以及在对这些发展项目的评价中的介入(Cohen, Uphoff, 1977)。

③参与涉及到人们在给定的社会背景下为了增加对资源及管理部門的控制而进行的有计划、有组织的努力,这些人在过去是被排除在对资源及管理部門的控制之外的(Pearse, Stiefel, 1979)。

④社区参与是受益人影响发展项目的实施及方向的一种积极主动的过程。这种影响主要是为了改善和加强他们自己的生活条件,如收入、自理能力以及他们在其他方面追求的价值(Paul,1987)。

(3) 观点三

2003年2月在武汉举行的“以人为本的倡导工具和方法讨论

会”上给参与下的定义是：参与是指在决策过程中，那些将会受到该决策影响的人群，能够有效地参加到决策的过程中，尤其要关注一些边缘群体和弱势群体。

2. 什么是公民参与？

英国苏塞克斯大学发展研究所的 Rose Marie Nierras, Elizabeth Bishop 等人在“促进地方治理的参与性计划制定”一文中写道：

(1) 公民参与提出了一种关于发展的新的思考方法，它具体表明这样的想法：公民可以帮助自己，可以表明自己的想法，可以发现解决问题的方法，他们应该作为行动参与者而不仅仅是发展过程的接收者。如果发展是从下而上，而不是从上而下，将会发展得更好。

(2) 公民参与表明了一种全新的公民责任、权利以及治理的观念。在过去，公民责任、权利和治理就意味着“公民被管理”，作为一个好公民，就必须服从管理，履行对其他公民和管理者的义务，而管理者有责任为公民提供保护和援助，以帮助他们解决问题，使他们生活得更好。

(3) 公民参与理念表明的则是公民能够管理自己，他们通过影响那些涉及他们生活、生计、他们的社区、环境和社会的决策过程来管理自己。尽管有政府管理，但政府的管理不可能事无巨细，也不可能没有一点问题。

(4) 公民参与性治理是指一些过程（一些途径和工具），公民特别是贫穷和边缘的人群参与影响和管理与他们生活直接相关的决策和资源，需要有一定的方法和机制，使得普通公民能够有效的影响政府来制定负责任的政策，实施负责任的项目和服务。

(5)公民参与行动有助于建立良好的治理,使政府更能回应人民的需要、更有能力和更有效。从这个意义上讲,公民参与超出了技术性工具的范畴,因为它使得政府的工作更有效、更具持续性。事实上,它创新了一个机制,保证政府能够为了广大人民的利益而工作。公民参与性治理推动了健康民主的前进。

3. 公民参与的意义是什么?

公民参与,具有极其重要的功能,它贯彻民主信念的进一步落实,可以发挥集体智慧去解决社会问题,它可以发动社区资源或公民来推动发展计划,也可以使更多公民通过参与的过程认识政府政策的制定和执行,具体的意义分析如下:

(1)减少政策上的流弊与个人的私欲

经过集体参与,互相取长补短,可减少政策上的流弊与个人的私欲,从而确保一个更可行及公平的决策。其次,通过意见的交流和不同观点的冲击,不但可以使个人的眼界得以开阔,而且个人的私欲亦得到调适,使政策依据群体的意愿而做出。

(2)影响政策的成败

大众的关注和参与,对于一个政策的成败起着决定性的影响。公民参与,有助于政策决策主体充分考虑和重视广大人民群众疾苦、利益和愿望,并把政策目标的确立和政策措施、手段的选择建立在符合这种利益和愿望的基础之上,以减少政策决策的盲目性,提高政策的合法性。其次,公民参与得出的成果,基本上都是大多数人愿意接受,且群众基本上都对事件有了认识,了解到政策的关键所在,可以减低执行时遇到的困难,有利于政策的有效执行。