

丛书主编 王国良

*Multisectoral Cooperation on Post-disaster Recovery  
and Reconstruction of Poverty-stricken Villages - A Project Practice  
Summary Based on the "Wenchuan Earthquake Post-disaster Reconstruction and Disaster Risk  
Management Program in China"*

防灾减灾 / 灾后重建与  
扶贫开发机制模式研究丛书



# 灾后贫困村恢复重建多部门合作的探索 ——基于“汶川地震灾后重建暨灾害风险管理计划” 项目实践的总结



黄承伟 杨方 主编



中国国盛

 中国财政经济出版社

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发机制模式研究丛书

丛书主编 王国良

# 灾后贫困村恢复重建多部门合作的探索 ——基于“汶川地震灾后重建暨灾害风险管理计划” 项目实践的总结

黄承伟 杨 方 主编

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

灾后贫困村恢复重建多部门合作的探索：基于“汶川地震灾后重建暨灾害风险管理计划”项目实践的总结 / 黄承伟，杨方主编. —北京：中国财政经济出版社，2012. 4

(防灾减灾、灾后重建与扶贫开发机制模式研究丛书/王国良主编)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3515 - 8

I. ①灾… II. ①黄… ②杨… III. ①地震灾害 - 农村 - 不发达地区 - 灾区 - 重建 - 研究 - 汶川县 IV. ①TU982. 297. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 054527 号

责任编辑：刘景梅

责任校对：徐艳丽

封面设计：汪俊宇

版式设计：兰 波

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 14.25 印张 225 000 字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月北京第 1 次印刷

定价：30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3515 - 8/F · 2968

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

# 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发机制模式研究丛书

## 编 委 会

主 任：范小建

副主任：王国良 郑文凯

编 委：（以姓氏笔划为序）

王国良 司树杰 李春光 范小建 郑文凯

洪天云 海波 夏更生 蒋晓华

主 编：王国良

# 目录 ■■■■

- 第一章 汶川地震贫困村灾后重建中多部门合作机制研究…………… ( 1 )
- 第二章 四川省三台县多部门协作开展贫困村灾后重建专题研究报告  
…………… ( 31 )
- 第三章 甘肃省贫困村灾后恢复重建多部门协作机制专题研究报告  
…………… ( 47 )
- 第四章 陕西省贫困村灾后恢复重建中多部门协作机制的调研报告  
…………… ( 83 )
- 第五章 联合国开发计划署 (UNDP) “灾后恢复重建和灾害风险管理” 项目中期回顾报告…………… (108)
- 第六章 实施 UNDP “灾后恢复及灾难风险管理项目” 提高农房重建  
水平的探索…………… (146)
- 第七章 UNDP 汶川震后恢复与减灾项目环境示范分项目成果概要…… (151)

第八章	全国妇联在 UNDP “灾后早期恢复及灾害风险管理计划” 项目实施中的实践·····	(158)
第九章	灾后住房恢复重建相关法律问题·····	(164)
附录	联合国开发计划署项目文件·····	(173)

## 第一章

# 汶川地震贫困村灾后重建中 多部门合作机制研究

灾后恢复重建是一项极其复杂而又综合性的工程，涉及不同的部门，从恢复重建规划的制定、实施、监督检查和评估反馈等各个环节，都需要涉及和参与灾后恢复重建的各部门的密切沟通与合作。在条块分割、部门分立的科层制社会中，建立灾后恢复重建的协作机制显得尤为重要。

“5·12”汶川地震给灾区贫困村造成了巨大损失，贫困村的灾后恢复重建与一般灾区相比较又有其特殊性，贫困村在灾后贫困面急剧扩大、贫困程度进一步加深、资源环境更加脆弱、扶贫开发进程延缓、恢复重建难度极大。贫困村需要扶贫部门等各级各类机构和部门遵循扶贫开发规律，指导和开展灾后恢复重建工作。



多部门协作是我国政府扶贫开发工作坚持的一项基本原则，也是搞好贫困村灾后重建的重要保障。在灾区贫困村恢复重建工作中，各地在多部门协作方面做了大量探索和创新，认真总结其中的经验和做法，深入分析灾后恢复重建中多部门合作机制建设中的各种影响因素，对于中国乃至世界的贫困地区灾后恢复重建工作都有重要的理论意义和实践价值。

为了深入总结贫困村灾后恢复重建工作在多部门协作方面的经验，国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建工作办公室与四川、陕西、甘肃三省扶贫办合作开展了“多部门合作机制专题研究”项目。本项目运用了理论研究、实地调研、评估分析等研究方法，由三省分别在本省选择典型案例加以调查研究。

项目启动后，各省制定了实施方案，组建调研队伍，并初步做了文献资料的收集，然后开展实地考察调研。其中，四川省主要调研了三台县的情况，陕西省调研了宁强、略阳、勉县和陈仓区4个重灾县区的贫困村灾后恢复重建情况，甘肃省主要调研了甘肃省武都区汉林乡唐坪村的情况。调研结束后，完成各省多部门协作专题研究三个分报告。本总报告是在三省调查分报告的基础上撰写的。

## 一、灾后恢复重建中多部门合作的意义

自然灾害特别是重大自然灾害，往往会造成经济社会全方位的破坏和损失（包括人员伤亡、经济损失、社会功能瘫痪、生态环境破坏等），灾后也会有各种力量和资源投入救灾行动，涉及部门繁杂，包括政府各级各类部门，企业、社会组织和志愿者等等，救灾与灾后恢复重建是一项复杂的系统工程，只有建立和完善以政府主导、部门协作、社会参与的减灾与灾后恢复重建体制和相应的运行机制，才能最大限度地减轻灾害，尽快和有效地实现灾区的恢复重建工作。尤其是多部门协作机制的建立和运行，对搞好灾后恢复重建工作有着极其重要的作用。

### （一）灾后恢复重建中多部门合作的必要性及意义

灾害是给人类社会带来生命和财产损失的天然变异现象和特殊社会行



为，具有自然和社会双重属性。灾后恢复重建是一项极其复杂而又综合性的工程，涉及不同的部门，从恢复重建规划的制定、实施、监督检查和评估反馈等各个环节，都需要涉及和参与灾后恢复重建的各部门间的密切沟通与合作，以及资源的有效整合。在灾后恢复重建中，物质等经济层面的救援成为救援者关注的主要方面，实际上，对灾害处理的能力很大程度上取决于社会体系是否能够有效组织起来，积极应对灾害带来的破坏和困难，迅速恢复正常的生产生活，并从过去的灾害中吸取经验，为将来更好地预防以及改善降低风险的措施，从而增强自身能力。因此，在灾后恢复重建中，社会关系的恢复与建设是一个重要方面。良好的社会关系不仅是经济资本、人力资本发展和发挥作用的基础，是经济社会可持续发展的保证，而且其本身也是目的。从国际许多实践情况看，在减灾防灾和灾后恢复重建中对社会关系层面因素的忽视，受灾主体的自主性、能动性和可持续发展能力的培育受到忽视，往往使得巨大的物力、财力和人力的投入难以充分发挥预期效果。

现代社会政府部门的科层制安排，使得每个部门都要执行特定的任务，这些任务都服务于组织目标，而部门间由于缺乏沟通会导致相逆的情况出现。政府部门“条”（指由中央直属部委自上到下的指挥体制）、“块”（指以地方行政当局统管的某一区域全部的行政行为）分割的管理体制，使得整个国家和社会被人为地分割成不同的领域和部门。在这种条块分割、部门分立的科层制社会中，建立灾后恢复重建的协作机制显得尤为重要。

在计划经济体制下，我国由于政府掌握着所有的社会资源，管理着所有社会单位。人员的调动、物资的分配、经费的划拨、信息的交流，无不是由政府全面掌控。在灾害危机管理方面，只要政府一声号令，各个部门、各条战线、各个地区、各个单位，以至每个成员，都能紧急行动起来，全面投入到抗灾救灾的活动之中。尽管当时的灾变危机管理水平不能说很高，但至少所有成员都能“召之即来，来之能战，战之能胜”。但是在现在的市场经济条件下，社会的急剧转型，尤其是政企的分离，单位制的逐步解体，已使政府掌握的社会资源不像以前那样占有绝对比重，而“体制外人员”的出现，在很大程度上增加了我国应对灾变危机的困难。在这种情况下，没有全社会的积极参与和大力支持，仅靠政府的力量完满地解决危机是不可能的。因此，如何审时度势，积极权变，有效建构灾变危机管理的社会协同机制，切实加强灾变危机的社会协同管理，便成为我国灾变危机管理的最为重要的现

实需要。<sup>①</sup>

在灾后恢复重建的全过程中，为了切实、尽快和有效解决灾区各项民生问题，必须打破部门分割、职能分散、社会参与不足的状况，必须将政府的发展改革、财政、民政、人力资源、环境与卫生、住房、教育、社会保障等各个部门作为一个整体，设计以一个部门牵头为主、有关部门配合的工作平台，建立管理有序、资源共享的管理体制。

通过建立有效的灾后恢复重建中多部门合作的机制，各部门相互协调、相互协作，共同研究制定和落实灾区灾后恢复重建规划，有助于形成强大的灾后恢复重建合力，有助于有效整合政策、资金、人力和信息等资源，为灾后恢复重建工作提供强有力的保障。

## （二）建立灾后恢复重建中多部门合作机制的主要任务

在灾后恢复重建过程中，各部门之间应站位全局，摒弃部门的狭隘观念，以灾区民生为上，相互协调、相互配合，加强政策联动和整合资源。只有统筹协调好各相关部门的力量，各部门紧密团结，形成协同推进灾后恢复重建工作的运作机制，才能充分调动一切积极因素，努力形成灾后恢复重建的强大力量。

在灾后恢复重建中，要通过恢复重建项目运作等途径与方式，建立组织各方积极参与、整合各方资源的开放平台，在项目的规划决策、组织实施、检查评估等各个阶段，让各方主体充分参与。

建立和完善灾后恢复重建多部门协作机制的工作重点，应当放在理顺各个部门间的工作关系，明确各部门职责任务。重点要处理好政府部门间的协作，政府、市场、社会三大部门之间的合作，以及国际间的合作等几个方面。

### 1. 政府部门间的协作

在我国的体制下，重大灾害的救援与恢复重建工作，政府各个部门、各个系统都有各自的重要任务，在条块分割、资源分散的条件下，政府部门之间的相互掣肘，是影响灾后恢复重建效果的重要障碍因素。因此，建立政府部门间的协调机制，注重资源整合，形成部门间合力，共同解决灾区民生问

<sup>①</sup> 参见谢俊贵：“灾变危机社会协同管理基本问题探析”，中国社会学网 [http://www.sociology.cass.cn/shxw/shaq/t20090619\\_22247.htm](http://www.sociology.cass.cn/shxw/shaq/t20090619_22247.htm)。

题,就显得十分迫切。政府部门间的协作,重点包括政策协调、资金整合、人力资源配置等方面。有必要通过建立政策和制度化的措施形成部门间协作的考核与激励机制。要根据灾后恢复重建项目的特点,建立以某个部门为主导的多部门协作机制。例如,贫困村灾后恢复重建工作,建立由扶贫开发部门为主导、其他各部门分工协作的运作机制。

## 2. 政府、市场、社会三大部门之间的合作

传统的社会治理,采用的是行政机制,政府是唯一的治理主体。在市场经济条件下,利益主体日益多元化,采用单一的行政机制已无法满足当前社会建设的需要。因此,必须通过建立社会公共治理机制,让社会方方面面力量,让社会各种利益主体都参与到社会事务的管理与决策中来,充分发挥各种社会组织、企业组织以及群众的力量,形成社会化的治理格局。党的十六届六中全会也提出,必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。

同样,在灾后恢复重建工作中,也要注重形成政府、市场、社会的合力,通过政府、企业和社会组织的互联、互补、互动、有效衔接、共同推动来实现灾后恢复重建的艰巨任务。

在重大自然灾害发生后,由于经济社会遭受重大破坏,市场正常运行的基本条件已不具备,因此必须由政府发挥资源配置的主导作用。但是政府可以通过政策优惠、项目招标等方式,充分发挥市场组织在灾后恢复重建中的作用,以提高资源配置效率。

非政府组织是社会协调机制和社会自治功能的重要组成部分,也是灾后恢复重建中不可忽视的重要力量。通过要大力培育和充分发挥社会组织在灾后恢复重建中的作用,一方面能够使政府的灾后重建工作得到广大社会组织的支持和配合,并通过社会组织的力量吸引广大群众参与进来,从而大大提高政府灾后重建工作的效率和质量;另一方面,也能够使社会组织参与灾后恢复重建得到政府更直接的支持、指导和帮助。

各部门灾后恢复重建的政策、规划等各项工作最终都要落实到灾区,落实到受灾人群,因此,受灾社区和受灾群众的主体参与必不可少。在贫困村的整个灾后恢复重建与扶贫开发中,贫困村及其成员的主体参与就处于连接外部发展机制和贫困村内部发展系统枢纽地位。贫困村社区、社区组织、社



区企业，以及社区成员充分参与社区的灾后恢复重建与扶贫开发过程的各个环节，是社区借助外力援助活动可持续发展动力的关键环节。

### 3. 国际合作

1987年12月，第42届联合国大会通过决议，决定把从1990年开始的20世纪最后10年定为“国际减轻自然灾害10年”。此后，每年10月的第二个星期三被定为国际减灾日。

在当今世界，灾害问题的全球化特征日益明显，灾害事件越来越广泛地具有国际性色彩。防灾减灾和灾后恢复重建中的全球范围的合作的重要性也日益凸显。无论是从人道主义与共同发展的主题出发，还是从灾害属性的国际化与灾害事件及其影响的国际化出发，都决定了减轻灾害需要全球合作。

除了政府间合作，还要高度重视国际组织尤其是非政府组织之间的合作，因为非政府组织正在成为资源丰富、技术先进的重要减灾救灾力量。在防灾减灾和灾后恢复重建中的国际合作，不仅是资金援助，更重要的是在思路、经验、技术、信息等方面的分享。通过国际合作，可以将国际成功的经验本土化，同时总结新的经验，促进中国经验对全球的贡献。

## 二、灾后恢复重建中多部门协作的相关理论

在防灾救灾和灾后恢复重建过程中，如何有效组织各部门的协同行动、发挥各方面的合力，如何有效帮助受灾群体的社区和社会网络的自我组织能力，如何通过有效沟通和制度建设，协调各方的关系，提高公开、公平度和社会满意度，从而增强人们防灾减灾和恢复重建的可持续发展能力，这些方面的问题有着重要的理论意义，也对灾后恢复重建实践有着重要的影响。科层制理论、内源发展理论、参与式发展理论和社会资本理论等，都对探讨这些问题有着重要的借鉴意义。

### （一）科层制理论

科层制是一种以正式规则为主体的管理方式，是现代社会组织管理的典型方式。科层制的主要特征是：明确的分工；有明确规定的职权等级；稳定明确的规章制度体系；私人关系和公务关系的分离；量才用人；管理权力依

附于职位，而不依附于个人。

正如马克斯·韦伯所分析的，科层制的常规化、中央集权的等级结构、非人格化的正式规章制度和自上而下的行政管理体制等特征，是组织效率的重要保障。科层制方式的优点在于分工清楚，责任明确，任人唯才，能够提高工作效率，保证组织活动的开展，科层制是人类社会一种典型的协作体系。科层结构的主要目的是为了提高组织效率，因此，现代社会组织多采用科层制的管理方式。

但是，科层制也存在许多不足，即忽视人的主动性，只强调照章办事，缺乏灵活性和应变性，容易导致官僚主义，可能会使工作僵化，高度正式的结构可能会窒息主动性和创造性。科层制内的每个部门都要执行特定的任务，这些任务都服务于组织目标。然而，有时部门间由于缺乏沟通会分别致力于相逆的工作目标。

现代社会科层制组织的高度分工、分化和复杂化，体制和功能的不协调，造成了协调与整合的困难，形成了各种各样的条块分割和壁垒，造成了地区之间、行业之间、部门之间的利益协调和资源整合的困难，社会资本缺乏，从而形成对经济社会发展的制约。如何促进社会主体之间的交往与沟通，建立整合机制，发挥主体能动性和创造性成为重要任务。

在改革开放以来，我国各级政府在农村的经济技术部门（包括生产技术、商业、金融等系列在内），形成追求多种目标（从完成上级下达任务、扩大商业性服务直到获得本单位奖金）的复杂动力结构，从而造就了“半市场化”的农户生产服务体系，无法形成对农户给予有效激励的“环境”。这些“营利的官僚部门”在计划、市场双轨长期并存的渐进改革过程中“硬化”成为“反市场的既得利益”。<sup>①</sup>

涉农部门在计划经济时代，抽取农业剩余以支持工业化，并逐步形成其部门利益；市场化改革使涉农部门利益膨胀和复杂化，形成各自利益为先的部门分立体制。涉农部门的“部门分立体制”导致诸多问题：国家扶持资金多数被耗费在农业行政事业单位的运转，部分直接被化为部门内部福利；国家扶持资金重复在部门间提供，利用效率低；部门凭借行政权力搞垄断，相互之间无序竞争；部门提供的公益性服务不能有效提供，商业性服务因缺乏

<sup>①</sup> 周其仁：《农民、市场与制度创新——包产到户后农村发展面临的深层改革》，社会科学文献出版社2002年版。



充分竞争而质次或价高。在“部门分立体制”下，部门间合作的难度很大。地方不同部门之间也会找到或搭建短期的共同利益平台，有的时候是在地方贯彻上级中心任务搭建的部门合作平台，有的是共同创造出某种共同利益平台。这种共同利益是短暂的，必须双赢，如果一旦一方的收益小于其投入，这种部门合作机制即告瓦解。<sup>①</sup>

在应对灾变危机和灾后恢复重建过程中，必须有政府各部门的共同参与和统筹协调，必须在党和政府的领导下，通过建立协调机制来解决跨部门的协调问题，通过联席会议、指挥部、应急预案等机制，建立起灾后恢复重建工作平台。贫困村的灾后恢复重建，可以建立由扶贫开发部门牵头、各部门协同参与，以农村社区为工作平台的灾后恢复重建与扶贫开发相结合的机制，以打破条块分割、资源分散的局面。

## （二）内源发展理论

在以往的发展观和发展道路的选择上，发展中国家往往以西方的成就为蓝本，复制西方的道路，传统发展理论在第三世界发展实践中所引发的诸多复杂社会、经济问题。联合国教科文组织在1977~1982年中期规划中提出“内源发展”这一政策概念。该规划目标之一是研究符合不同社会实际和需要的内源与多样化的发展过程，它的社会文化条件、价值系统、居民参与这种发展的动机与方式。内源发展的首要含义是“尊重文化的同一性和各国人民享有自己文化的权利”“人类既是发展的动力又是发展的目的”，内源发展的基本要求是“发展是从内部产生的”“发展应该是为人服务的”。<sup>②</sup>世界银行、联合国教科文等组织以“发展即文化，文化即发展”的新观念，在全球范围内有计划地实施了一系列内源或内生性发展项目。

“以文化引导发展”的核心在于强调发展的“内源”性或内生、自生性；强调人是发展的目的和动力；强调发展的“地方”介入，认识发展代理者应由指令性的外来专家向擅长于地方知识的专家和能人转变；宣称“地方”是发展介入的核心，发展代理者应由指令性的外来专家向擅长于地方知

---

<sup>①</sup> 全志辉：“论我国农村社会化服务体系的‘部门化’”，《山东社会科学》2007年第7期；“‘部门分立体制’下涉农部门合作的空间”，《中国乡村研究》2008年第6辑；“部门利益与地方政治”，《文化纵横》2009年第6期。

<sup>②</sup> 联合国教科文组织编：《内源发展战略》，社会科学文献出版社1988年版。

识的专家和能人转变；强调文化作为资本和产业的发展。“以文化引导发展”的发展观念的贯彻实施必须有相应的操作方法上的保障。如世界银行所倡导的项目前做好评估、注重当地人的发展自主权和文化传统、制定特殊政策以增强弱势群体的发展能力等方法都很有借鉴意义。就我国的西部民族贫困地区而言，建立和完善当地人参与发展的机制，推动民族文化的资本化，针对特困群体、少数民族群体、妇女或女童、特殊群体的特殊的发展政策等方面都很有重要意义。<sup>①</sup>

内源发展的目的是激发内在动力和活力，通过激发群众权利意识灌输自主发展理念，形成知情、参与、获益的制度安排，通过内部活力的激发和能力培育，形成社区可持续发展的机制。对受灾贫困村而言，通过灾后重建与扶贫开发相结合，在外部干预的基础上，以培育贫困村内源发展作为可持续发展的动力，实现贫困村灾后发展原动力从外部物质支持向内部发展能力推动的转换。

### （三）参与式发展理论

作为对以现代化理论为代表的传统发展理论的反思与批判，20世纪60年代末期逐步形成了参与式发展理论，成为发展领域中一种创新性的理论和实践方式。与现代化理论相比，参与式发展理论是一种微观发展理论，强调尊重差异、平等协商，强调在“外来者”的协助下，通过社区成员的积极、主动的广泛参与，实现社区的可持续的、有效益的发展，使社区成员能够共享发展的成果，能力建设是参与式项目中的一项主要内容，也是参与式项目能否成功的关键。参与式发展的基本原则是建立伙伴关系；尊重乡土知识和群众的技术、技能；重视项目过程，而不仅仅看重结果。

参与式发展理论特别重视当地居民的乡土知识和已有技术、技能。参与式的过程和方式提供了一个场所和机会，使得各方不断地进行谈判并在发展干预的各个方面和各个环节达成妥协与共识，这是达成有效率的并使目标群体收益的发展干预的前提。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 周大鸣：《寻求内源发展：中国西部的民族与文化》，中山大学出版社2006年版；周大鸣、秦红增：“文化引导发展：以中国西部内源发展项目为例”，《广西民族大学学报》（哲社版）2006年第5期。

<sup>②</sup> 李小龙：《参与式发展概论》，中国农业出版社2001年版。



世界银行等组织在 20 世纪 90 年代以来倡导的参与式发展理论,使得内源发展理论更具有操作性。<sup>①</sup>参与式发展中最重要工具——参与式农村评估 (Participatory Rural Appraisal, PRA) 在 20 世纪 90 年代发展起来,并迅速成为被广泛运用的农村社会调查研究与工作方法。这一方法强调受援助者的地方性知识和创造性,外来者的作用仅仅是协助;强调鼓励弱势群体表达自己的需求和想法,从而快速了解社区的发展问题;这一方法也强调行为和态度是达到和保持与当地友好关系的基础和重要保证,强调要和当地人生活在一起,从他们的角度去理解和处理问题。

参与式发展概念与理论在 20 世纪 80 年代末期开始引入中国,并逐步被广泛运用到各种发展项目中。世界银行、联合国开发计划署等组织在我国所资助的参与式发展项目的领域正逐步扩大,从农业、林业发展到农村能源、卫生保健、妇女、供水、教育等领域,从纯粹的自然保护拓展到生产和保护相结合,从单目标扩展到综合发展,从农村发展项目向小城镇发展项目扩展。<sup>②</sup>参与式村级扶贫规划作为一项重要技术手段,也成为我国新世纪扶贫工作重点之一的整村推进工作的工作方式,在我国的扶贫系统产生了深远的影响。<sup>③</sup>

参与式发展模式尽管在理论上突破了传统发展模式的许多弊端,并通过一套规范的话语体系使其具备了科学的属性,但是由于发展干预中的权力、制度和文化等多方面因素的复杂作用,参与式发展干预在现实中很难实现理想的充分参与和赋权状态。<sup>④</sup>在国际发展实践中,参与在大多数情况下被当成是出席的代名词。参与式扶贫在我国扶贫实践过程中,也往往由于其与本土实际结合不够,参与式发展强调对弱势群体赋权、平等参与和提高发展干预效率,但实际上,许多参与式发展扶贫项目往往偏离了以上三个目标,存在形式化、教条化、片面化的情况。<sup>⑤</sup>因此,要真正实现参与式发展,不仅

---

① 周大鸣、秦红增：“文化引导发展：以中国西部内源发展项目为例”，《广西民族大学学报》（哲社版）2006 年第 5 期。

② 周大鸣、秦红增：“参与发展：当代人类学对‘他者’的关怀”，《民族研究》2003 年第 5 期。

③ 李小云等：“参与式村级扶贫规划系统的开发与运用”，《林业经济》2007 年第 1 期。

④ 毛绵遼、李小云等：“参与式发展：科学还是神化？”，《南京工业大学学报》（社会科学版）2010 年第 2 期。

⑤ 明亮：“参与式发展的中国困境”，《乐山师范学院学报》2009 年第 9 期。



需要发展项目的参与者之间建立起相互尊重、平等合作的伙伴关系，而且需要从政治、经济、文化、法制等多重角度进行相应的制度建设与机制创新。<sup>①</sup>社区发展的主动性在于村民的自觉参与和主动参与，并非是来自外部的“强制参与”，这种“自觉参与”需要从社区文化整体性上去考虑，是需要一个长期的适应过程。<sup>②</sup>

贫困村的灾后恢复重建与扶贫开发，其重点应该放在社区可持续发展能力的培育上，在灾后恢复重建与扶贫开发的各个阶段，包括规划制定、组织实施、监督检查等环节，都要让民众充分参与进来。所有项目的立项与实施，都要以社区需求为出发点。农户技能培训项目，培训的内容、方式、时间安排，都要建立在农户需求的基础上。通过项目实施群过程的参与，培育贫困村社区成员的参与意识和参与能力。

#### （四）社会资本理论

在世界银行等组织对发展中国家的援助项目中，“参与”是一个很重要的概念，但从20世纪90年代开始，“社会资本”代替了“参与”，开始越来越多地出现在国际组织的文献中。1997年世界银行在《拓展财富衡量》报告中专辟了“社会资本”一章，随后又专门成立了研究社会资本的机构，集中国际学者对社会资本与世界政治、经济的发展以及相关政策进行研究，他们关注“社会资本的特殊资源”，如家庭、社区、公民社会、公共领域、种族和性别等，社会资本研究的话题越来越宽泛，如犯罪与暴力、经济与贸易、教育、环境、金融、贸易与移民、健康、营养与人口、卫生、信息技术、贫困与经济发展、农村与城市发展、供水与卫生系统等。<sup>③</sup>《社会资本——一个多角度的观点》一书，就是世界银行组织的讨论会的成果，收录了当今著名社会学家、经济学家关于社会资本研究的成果，既有社会资本理论在概念和方法的突破，也有在不同国家/地区发展过程中应用社会资本成功或失败的经验展示。

<sup>①</sup> 张晨、李天祥等：“‘参与式发展’研究综述”，《农村经济与科技》2010年第5期。

<sup>②</sup> 郭占锋：“走出参与式发展的‘表象’——发展人类学视角下的国际发展项目”，《开放时代》2010年第1期。

<sup>③</sup> Ben Fine, 2001, *Social capital versus social theory: political economy and social science at the turn of the millennium*, London; New York: Routledge, p156.