

中国集体林区

村级参与式森林管理手册

Application on Participatory Forest Management Planning at Village Level
in China's Collective Forest Area

和应用研究

 中国农业出版社



Application on Participatory Forest Management Planning at
Village Level in China's Collective Forest Area

中国集体林区村级参与式森林 管理手册和应用研究

中国农业出版社
联合国粮食及农业组织
北京，2013

图书在版编目 (CIP) 数据

中国集体林区村级参与式森林管理手册和应用研究 /
联合国粮食及农业组织编. —北京: 中国农业出版社,
2013. 1

ISBN 978-7-109-17636-2

I. ①中… II. ①联… III. ①集体林—森林管理—中
国 IV. ①F326. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 025080 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 17

字数: 356 千字

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

This publication has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents and views expressed herein are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

本出版物是在欧盟资助下出版。出版物中陈述的内容和观点仅由作者负责，不一定反映欧盟的观点。

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。本信息产品中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点或政策。

ISBN 978 - 7 - 109 - 17636 - 2

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至 www.fao.org/contact-us/licence-request 或 copyright@fao.org。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站（www.fao.org/publications）获得并通过 publications-sales@fao.org 购买。

© 粮农组织 2013（中文版）

“支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流”项目
(GCP/CPR/038/EC)

系列丛书之七:

《中国集体林区村级参与式森林管理手册和应用研究》

项目指导委员会

刘永范 Percy Wachata Misika Eva Muller
Maria Chiara Femiano 张 蕾 章红燕
徐济德 张艳红 戴广翠 马 蓓

国家项目办

祁 宏 姜春前 周金锋 颜国强 李 琼 刘委委

专家组

姜春前	张敏新	左 停	温亚利
王立群	沈月琴	李兰英	贾卫国
朱 臻	谢 屹	唐丽霞	李小勇
蔡细平	张得才	王伟文	肖 平
杨瑞玲	张 婧	乔 娜	晏小雪
康瑞斌	杨莉菲		

FAO 技术支持单位

马 蓓 Eva Muller

【目 录】

[中国集体林区村级参与式森林管理手册和应用研究]

致谢

Acknowledgements

摘要

Abstract

1 概述（活动总结）	1
1.1 中国的集体林权制度改革与参与式森林管理	1
1.2 活动实施过程	2
1.2.1 活动目标	2
1.2.2 活动实施过程	2
1.3 参与式森林管理的研究综述	4
1.3.1 参与式理论方面的研究与实践	4
1.3.2 参与式林业方面的研究与实践	8
1.3.3 森林资源管理与森林经营方案编制方面的研究与实践	10
1.4 案例点的选择	12
1.5 主要发现、基本结论和《手册》修改意见	13
1.5.1 《手册》应用活动的主要发现	13
1.5.2 参与式森林经营方案编制及《手册》修改建议	19
2 中国集体林区村级参与式森林管理及其方案编制手册	25
2.1 编制基本说明	25
2.1.1 背景	25
2.1.2 手册的内容	25
2.1.3 怎样使用手册	26
2.2 参与式森林经营的目的与基本概念	26
2.2.1 参与式森林经营的目的	26
2.2.2 参与式森林经营的基本概念	26
2.3 参与式森林经营方案编制的程序和内容	27
2.3.1 参与式森林经营方案编制程序	27
2.3.2 准备阶段	28
2.3.3 评估阶段	28

2.3.4	规划阶段	30
2.3.5	监测阶段	31
2.3.6	反馈和分享阶段	31
2.4	参与式森林经营方案编制的方法建议	32
2.4.1	评估大纲的编制方法	32
2.4.2	战略分析的方法	32
2.4.3	战略确定及筛选方法	32
2.4.4	规划内容确定方法	32
2.4.5	监测的测试、规划和安排方法	32
2.4.6	反馈的方法	33
2.5	建立参与式森林管理的保障制度	33
2.5.1	建立稳定明晰的产权制度和产权利益实现机制	33
2.5.2	建立参与式森林管理的制度和规章	34
2.5.3	制定规则保障农户参与林业发展计划	34
2.5.4	鼓励基层林业组织的发展，加强能力建设	34
2.5.5	农户培训	34
2.5.6	其他方面	35
2.6	备注	35
2.6.1	规范性引用文件	35
2.6.2	参与式森林经营执行单位	36
2.6.3	森林经营规划图技术要求	36
2.6.4	森林培育规划	36
2.6.5	森林采伐规划	36
3	福建省集体林区参与式森林管理案例研究	38
3.1	邵武市拿口镇加尚村的案例研究	38
3.1.1	案例点基本情况	38
3.1.2	主要活动	40
3.1.3	应用成果	44
3.1.4	主要发现	53
3.1.5	修改建议	62
3.2	尤溪县西城镇山连村的案例研究	65
3.2.1	案例点基本情况	65
3.2.2	主要活动	67
3.2.3	应用成果	71
3.2.4	主要发现	77
3.2.5	修改建议	87

4 江西省集体林区参与式森林管理案例研究	90
4.1 案例点基本情况	90
4.1.1 背景	90
4.1.2 组织架构	90
4.1.3 程序和方法	91
4.1.4 自然村选择说明	91
4.2 主要活动	91
4.2.1 材料准备	91
4.2.2 目标人群选择	91
4.2.3 实施过程	93
4.3 应用成果	96
4.3.1 本底概况	96
4.3.2 森林资源与经营评价	100
4.3.3 分类型经营规划	104
4.3.4 规划实施的条件	111
4.3.5 投资与效益分析	112
4.4 主要发现	114
4.4.1 村层面	114
4.4.2 农户层面	114
4.4.3 林业工作人员层面	115
4.5 修改建议	116
4.5.1 主要结论	116
4.5.2 《手册》修改建议	117
5 浙江省集体林区参与式森林管理案例研究	118
5.1 案例点基本情况	118
5.1.1 背景	118
5.1.2 组织构架	118
5.1.3 程序和方法	119
5.1.4 案例点概况	119
5.2 主要活动	120
5.2.1 材料准备	120
5.2.2 目标人群选择	120
5.2.3 实施过程	120
5.3 应用成果	121
5.3.1 本底概况	121
5.3.2 森林资源与经营评价	121

5.3.3	分类型森林经营规划	123
5.3.4	规划实施的条件	127
5.3.5	投资与效益分析	127
5.4	主要发现	131
5.4.1	村层面	131
5.4.2	农户层面	132
5.4.3	林业工作人员层面	133
5.5	修改建议	133
5.5.1	主要结论	133
5.5.2	《手册》修改意见	135
6	安徽省集体林区参与式森林管理案例研究	163
6.1	案例点基本情况	163
6.1.1	背景	163
6.1.2	组织架构	164
6.1.3	程序和方法	164
6.1.4	自然村或行政村对象选择说明	166
6.2	主要活动	167
6.2.1	材料准备	167
6.2.2	目标选择和组成应用小组	168
6.2.3	实施过程	168
6.3	应用成果	175
6.3.1	本底情况	175
6.3.2	森林资源与经营评价	176
6.3.3	分类型森林经营规划	179
6.3.4	生物多样性保护和多种经营	184
6.3.5	规划实施条件	184
6.4	主要发现	184
6.4.1	农户层面	184
6.4.2	村级层面	185
6.4.3	林业工作人员层面	185
6.5	修改建议	186
6.5.1	主要结论	186
6.5.2	《手册》修改建议	187
7	贵州省集体林区参与式森林管理案例研究	188
7.1	案例点基本情况	188
7.1.1	背景	188

7.1.2	组织构架	188
7.1.3	程序和方法	189
7.1.4	行政村对象选择说明	189
7.2	主要活动	190
7.2.1	材料准备	190
7.2.2	目标人群选择	190
7.2.3	实施过程	190
7.3	应用成果	191
7.3.1	基本情况	191
7.3.2	森林资源与经营评价	192
7.3.3	森林经营方针、目标与布局	197
7.3.4	森林培育规划	197
7.3.5	森林采伐规划	199
7.3.6	油茶资源培育利用	199
7.3.7	结语	212
7.4	主要发现	212
7.4.1	村层面	212
7.4.2	农户层面	212
7.4.3	林业工作人员层面	213
7.5	修改建议	213
7.5.1	主要结论	213
7.5.2	《手册》修改意见	215
8	湖南省集体林区参与式森林管理案例研究	217
8.1	浏阳市官渡镇观音塘村的案例研究	217
8.1.1	基本情况	217
8.1.2	主要活动	219
8.1.3	应用成果	220
8.1.4	主要发现	226
8.1.5	修改建议	228
8.2	洪江市双溪镇桐坪村的案例研究	230
8.2.1	基本情况	230
8.2.2	主要活动	232
8.2.3	应用成果	234
8.2.4	主要发现	238
8.2.5	修改建议	239
	参考文献	241

1 概述（活动总结）

1.1 中国的集体林权制度改革与参与式森林管理

在中国，将近 60% 的林地属于集体林。长期以来，集体林经营更多地反映政府意愿和利益需求，而在森林经营，特别是森林经营决策上，林权所有者意愿表达不足，致使森林经营效率提升乏力，以及政府与林主的利益冲突。早期的林业政策改革已经在森林经营层面引入了一些农户经营林地的不同方法，这些方法包含不同层面的管理制度改革，且已在多个地区实施过。

为了调动人们对林业投资的积极性，推动集体林业的发展，从 2003 年开始我国开展了新一轮集体林权制度改革。如今这项改革已在各集体林区广泛推行，大部分地区以明晰产权为核心的主体改革：均山、均股、均利，落实到户并基本就绪。集体林权制度改革使集体林业变为私有林业堪称为我国农村经营制度的又一重大突破。大量文献表明改革给林业、林区、林农带来了很大的变化：林农增收了，林业发展了，林农植树造林的积极性提高了，农村经济搞活了，林区社会和谐了。但深入研究发现，在不少地方林权制度改革的活力还远远没有释放出来。究其原因是基础工作和配套改革滞后，商品林采伐管理制度、林业投融资体制和林业经营方式的改革都缺乏相应的政策支撑（刘于鹤，2007）。其中最突出的问题是以森林采伐限额管制为核心的森林资源管制制度成为制约人们投资林业的一大障碍，在森林资源管理中未能很好地体现森林所有者——农户及其社区在森林经营上的意愿，未能反映他们的要求，产权的核心部分未能很好地落实。产权是对物品或劳务根据一定的目的加以利用或处置，以从中获得一定收益的权利，它是指存在于任何客体之中或之上的完全权利，包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利。产权制度是指既定产权关系和产权规则结合而成的且能对产权关系实行有效的组合、调节和保护的制度安排（方虹，2006）。森林资源产权问题是森林资源管理中的核心问题，它直接影响到森林资源经营效果与林农的经营收益。集体林权制度改革的目的就是要明晰林木所有权和林地使用权，放活经营权，落实处置权，确保收益权，将林地使用权、林木所有权和经营权落实到户、联户或其他经营主体，实现“山有其主，主有其权，权有其责，责有其利”，建立经营主体多元化，权、责、利相统一的集体林权经营管理新机制，使林农真正具有林地的使用权、经营权、处置权与收益权。因此新的产权体系的推行，在给当地农户利用集体林创造收入和改善生计状况机会的同时，也给森林可持续经营带来了一系列挑战：

- 森林和森林经营的碎片化；
- 高的制度和行政运作成本；
- 森林所有权和林地使用权市场发育不完善、市场价格信息不透明；

- 信息获取的交易费用高；
- 采伐指标管制和许可证制度引起的腐败；
- 缺乏多方利益相关者的参与，特别是林农和社区组织等的参与。

如果要使林权改革有效，包含对农户授权的参与式森林经营是必须的，林农合作组织运用参与式方法管理森林资源的能力也需要加强。可以预期的是，林农合作组织（FFCs）将会成为森林管理的主体之一，以及和政府（中央、地方）、林农之间沟通的渠道。以森林经营方案为手段进行的森林管理，必须强调在方案编制过程中农户的参与，对森林的经营目标和相应的措施行为必须体现农户的和社区的意愿，进行参与式森林资源管理。

而对于农户参与森林管理，必须有合适的条件和手段，要有必要的程序和制度保证，同时给以必要的技术帮助和指导。为了提高农户参与森林经营的水平和能力，在欧盟的财政资助下，“支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流”项目由粮农组织和国家林业局联合执行。项目活动在6个省的8个县16个村开展，旨在提高林农合作组织（FFCs）效率和促进参与式森林经营，项目活动已经取得了令人满意的成果。《中国集体林区村级参与式森林经营及其经营方案编制手册》旨在提高参与式森林经营在集体林区的推行，提高农户的参与水平和参与能力，通过本项目将形成集体林参与式森林经营的政策概要和指南（操作手册）。

1.2 活动实施过程

1.2.1 活动目标

本次《手册》编制及其应用活动主要有以下几个方面的目标：

- 编制《中国集体林区村级参与式森林经营及其方案编制手册》（草稿），并经过广泛讨论，通过邮件和会议形式征求意见，进行完善；
- 基于中国和其他地区已有的参与式森林经营经验，设计村级参与式森林经营规划；
- 在八个试点村进行参与式森林经营规划的应用；
- 在八个试点村对《中国集体林区村级参与式森林经营及其方案编制手册》（草稿）进行应用，总结应用的结果和主要发现，特别是对参与式森林经营手册的定稿提出建议。

1.2.2 活动实施过程

活动实施主要经历了以下几个阶段：

(1) 各活动的受托单位成立项目团队

受托单位将组织一个多层面的项目团队（至少一名女性和一名森林经营专家）

(2) 编制参与式森林经营手册草案

在研读资料的基础上起草《中国集体林区参与式森林经营及其方案编制指南（草案）》，（开始在草稿阶段叫做指南，但在南京的工作会议中提出，并经过北京工作会议确认将指南改叫手册）。主要研读资料有：

- 研读与参与式森林经营（PFM）有关的所有项目报告，特别是在试点村基于参与

式森林经营培训材料应用所形成的能力建设、政策评估报告；

- 研读与中国森林管理相关的林业政策、法律和规章制度，如《森林法》、《简易森林经营方案》、《森林采伐与更新规程》和《中华人民共和国农民专业合作社法》等；
- 研读由该项目形成的《集体林参与式经营的政策概要和操作指南》草案；
- 研读了中国和其他地区现有的参与式森林经营的经验总结和文献；
- 研读了本项目所产生的参与式森林经营方案编制的协助者指南；
- 研读了本项目所产生的参与式森林经营方案编制的协助者培训指南。

(3) 征求修改意见

通过网络和其他手段征求各项目团队对《手册（草案）》的修改意见。

(4) 修改《手册》

根据所征询的意见，《手册》起草单位修改完善《手册（草案）》。

(5) 工作会议研讨

各项目执行团队和项目委托方在南京召开了两天的工作会议，逐条研讨修改后的《手册（草案）》，进一步提出修改意见。

(6) 进一步修改完善《手册》

手册起草单位根据会议中提出的意见和建议，再次修订完善《手册》，并提交各团队，供应用活动使用。

(7) 《手册》应用活动在项目村试点应用

各项目团队在八个项目村对《手册》进行应用，编制参与式森林经营方案，并就《手册》的内容和条款征求林业工作人员、村干部、林业合作社、林农的意见。

- 在与试点村林农合作组织讨论的基础上，制定参与式规划“模板”应用的详细工作计划；
- 为林农合作组织和村民准备和分发基于规划“模板”的宣传材料（讲义、公告等）；
- 协助林农合作组织编制林农合作组织（或村级）水平的森林经营规划，包括社区森林保护、采伐计划、社区管理规则、防火和病虫害防治。强有力的森林规划活动将用于强调土地的未来利用并融入村级规划和区域规划；
- 起草运用的成果文件大纲并在受托单位、PMO 和 FAO 的 LTU 之间讨论；
- 村级参与式森林经营规划模式运用成果；
- 就《手册》各条款，尤其是参与式森林经营方案编制的程序与方法，采用问卷、半结构访谈、小组会议等参与式方法，收集林农合作组织和村民以及林业工作人员和林业管理部门的看法和意见。

(8) 国家层面的专题研讨会

各项目团队根据《手册》应用情况和征求的意见，编制项目应用报告，总结在八个项目村应用的发现和收集的各方面意见，在北京举行国家层面的专题会议，进行汇报和汇总意见。会议由国内的知名专家学者、国家层面的政策制定与管理人员、基层的林业工作者以及利益相关人等参加。各项目组，以最终确定参与式规划活动“模板”、村级参与式森林经营方案标准模式表达的运用成果大纲（框架）在会上讨论；项目组负责人将参与国家

的专家咨询会议，并就试验主要发现做会议报告。

(9) 《手册》定稿

根据在八个项目村应用的成果和意见，对《手册》进一步修改完善，定稿。

(10) 参加国际和国家层面的专题讨论会

参加由本项目在杭州举行的国际会议，各活动执行小组将就参与式森林经营、村级水平经营方案的编制手册及其应用作会议报告，并通过讨论和报告与其他会议参加者分享其研究发现。

(11) 出版、传播、分享

项目执行摘要、定稿后的《手册》并连同八个项目村的应用报告和所编制的参与式森林经营方案等材料进行整理、编制、汇总出版，传播与分享。

1.3 参与式森林管理的研究综述

对于参与式的理论以及参与式林业、林改后森林资源管理、森林经营方案编制和林改后参与式森林经营方案的编制等方面进行了众多的实践，并且国内外研究众多，简单综述如下：

1.3.1 参与式理论方面的研究与实践

(1) 研究和实践的发展历程

20 世纪 40—60 年代，社区参与在发展中国家的扶贫和发展运动中得到广泛运用。为解决新兴农业国家和地区的贫困、疾病、失业、经济发展缓慢等一系列问题，联合国倡导社区发展计划，建立社区福利中心，开展以社区为单位的社区发展运动，由政府有关机构同社区内的民间团体、合作组织、互助组织等通力合作，发动全体居民自发投身于社区建设事业。在此过程中，国际社会逐步形成了参与式发展的思想与理念。参与式发展理念是在对传统发展观念和方式总结和反思的基础上形成的，它认为社区发展不仅是经济单向度的发展，而且是包括社区参与、居民自治、社区认同与族群和谐等在内的综合性发展；社区发展不单纯是自上而下的外部干预、介入及社区动员过程，更重要的是自下而上的参与和赋权于民的过程。在某种意义上说，社区发展的过程也是社区参与的过程。因此，在推动社区发展过程中，应充分了解和尊重地方性知识及当地居民意见，培育社区参与和自治能力，引导社区居民从自身需求出发，找出和分析自身存在的问题，并根据当地资源状况和现实条件解决发展中面临的各种困难和问题，实现参与式发展。参与式发展模式不仅实现了发展范式的转变与创新，而且创立了一套行之有效的操作工具和程序来增强社区成员、弱势群体在社区发展中的发言权、决策权、参与权、监督权，保障居民参与社区发展项目的决策、实施、利益分配、监督与评估的全过程，有效维护社区成员的权利及利益。20 世纪六七十年代是参与式民主理论在某种意义上（究竟在何种意义上还有争议），以及参与式民主的实践的全盛时期。在这一时期，它被视为自由主义民主即由美国政治科学家（包括罗伯特·达尔）加以理论化并在许多国家（包括美国在内）已经制度化的那种民主的一种可行替代品。参与式民主理论设想公民最大限度地参与他们的自治（selfgover-

nance),除了传统意义上的政治部门以外,尤其是有要参与社会的其他部门(比如,家庭与工作场所)。

西方关于参与式的研究,最早起源于参与式民主政治方面的理论。20世纪70年代以来,随着新自由主义的盛行,自由主义民主无论在理论上还是实践上都在当代西方国家占据了主流的地位。而与此同时,它自身的各种缺陷、各种弊端也明显地凸现出来。当代的社群主义、共和主义思潮,在一定程度上对自由主义民主作出了批评和修正。在这样的背景下,参与式民主理论开始复兴。1970年帕特曼的《参与和民主理论》成为参与式民主理论兴起的标志,1984年巴伯的《强势民主》主张以参与式的强势民主弥补代议制的弱势民主的不足,80—90年代以来哈贝马斯的话语民主理论、博曼等人的协商民主理论都积极倡导参与式民主,甚至连罗尔斯、吉登斯也都主张协商民主,从而呈现出参与式民主复兴的理论景观。2003年和2004年,从理论和实践上深入探讨参与式民主的专著出版了,包括迈克尔·阿尔伯特的《参与式经济》、希拉里·温赖特的《再兴国家》、乔治·蒙比特的《自主的时代》。其中《深化民主:在加强的参与式治理中的制度创新》一书是这类作品中最为优秀的一部。这些书与以前的类似著作的最大区别就是作者不再仅仅是批评资本主义,而且开始探索和研究那些可能导致新社会产生的社会实践。总之,国外对参与式民主的研究已经进入一个新的阶段。

20世纪80—90年代,参与式发展的理念被引入中国,它最先由世界银行、联合国等国际组织运用于我国云南、贵州、四川等地区的农村扶贫及生态保护项目,随后扩展到农村能源、卫生保健、农村水利、妇女、教育等领域。从20世纪90年代初起,云南、贵州和北京等地的研究者和实践者,在资源管理、农村社会经济评估、社区发展与管理、发展计划、小流域治理、小额贷款、农村医疗等方面广泛引入参与式发展的理念。在这方面,主要的研究成果有云南参与性发展协会编写的《参与性:拓展与深化》一书。对于参与式发展在农村减贫开发、灌区和林区治理的应用,学者们也称其为参与式管理。寸瑞红探讨了高黎贡山自然保护区的参与式管理,张学会考察了夹马口灌区用水户的参与式管理,韦鸿鸷也对用水户参与式管理水利工程的模式进行了分析与探讨,杜受祜认为参与式管理也叫做社区林业,是一种民主思想。随着治理概念传入中国,参与式管理逐渐被参与式治理所取代。目前关于参与式治理的中文著作,主要有王敬尧的《参与式治理:中国社区建设实证研究》和余逊达、赵永茂主编的《参与式地方治理研究》。这两本书分别将参与式治理运用于社区建设和地方治理领域。

《参与式治理》是国内较早的参与式治理的著作,因此该书一经出版,就有很多学者发表文章对其进行评介。项继权认为,参与式治理强调社会组织和公众个人参与社会和社区的管理过程,发展政府、企业、社会组织及公民各主体间的多元参与、合作、协商和伙伴关系,建立政府主导,社会、企业、公众多元主体参与的现代城市基层管理体制,这也是现代民主在当代中国的实践形式。张鸣从转型时期的制度创新入手,认为《参与式治理》一书提出了一个互动合作型模式,用这个模式能够较好地解释新的社区时代社区自治与治理体制的制度变迁。陈金英则认为我们距离互动合作这一参与式治理模型还有很远距离。杨红伟探讨了参与式治理对于地方治道变革的意义。

余逊达和赵永茂主编的《参与式地方治理研究》,从参与式的视角来研究地方治理,

围绕参与式治理在台湾和浙江两地的实践经验，聚焦参与在地方治理中扮演的角色。其中：陈剩勇、张丙宣等人的《参与式治理与人民建议征集制度的杭州经验》一文，从治理转型的背景出发，从参与式治理的视角，考察了杭州人民建议征集制度对于地方公共政策议程的设置、公共政策的制定与执行等方面的意义。郎友兴的《中国式的公民会议与地方治理：浙江省温岭市民恳谈会的经验》考察了温岭的预算民主恳谈会，表明（商议）合作型治理模式在中国地方治理过程中逐步形成。参与式预算是参与式治理的一个重要内容。林子伦的《审议民主在社区：台湾地区的经验》考察了审议民主在台湾的社区实践经验，认为通过审议式的参与过程，让民众关怀自身周遭的公共事务，提升政府的治理能力，进而发展出一个由市民社会与政府共同勾勒的未来愿景。该文的结论暗合了参与式治理的发展主旨。

因此，参与式发展的理论和实践与农村社区的发展息息相关。研究认为参与式方法源于对传统发展模式的反思，是通过一系列方法或措施，促使项目的相关群体积极、全面地介入项目的规划、决策、实施、管理、监测评估和利益分享等整个过程的一种方法。参与式发展的核心是赋权，是对参与和决策活动全过程的权力进行再分配，尤其是增加弱势群体的发言权和决策权。其强调参与的整个过程，而不是最终结果，注重目标群体和社区能力提高。参与式发展能使当地社区农户和外来专家、政府工作人员等一起以一种平等参与的合作伙伴关系对当地的资源条件及所面临的问题和机遇进行分析评价，使各方的意愿都得到充分尊重，从而保证项目的顺利实施和效果的可持续性。

从当前我国农村社区建设的路径来看，对于我国这样一个农业大国而言，实现对乡村地区的改造和建设是一项长期而艰巨的历史任务，发挥政府的主导性作用无疑有利于推动农村社区发展各项目标的实现。但是，由于我国幅员辽阔，各地经济发展、风土人情及地域差异性极大，各地农村社区建设面临的困难和问题也千差万别。为保证农村社区建设这一惠民工程的顺利进行，必须坚持从各地实际出发，充分尊重农民意愿和首创精神，依靠农民自身推进乡村的发展。同时，应发挥政府的主导作用，积极推行参与式农村社区发展战略，保障农民在社区建设中的主体地位。

（2）国内参与式方面的研究方向

从对国内现有研究文献的归纳中，我们可以看出：国内研究者们的关注，主要集中在以下几个方面：

首先，参与式治理的提出和构建路径。林水波、石振国在《参与治理的解析》一文中分析了参与治理的形成背景、突出属性以及治理机制之外，还指出其所伴随而来的问题，最后提出问题解决之道。范玫芳认为参与式治理包括协商民主的理论与实践、参与式公共政策分析与规划、公共资源的分配与管理的公共度研究。鲁炳炎将协商民主看做参与式治理的一种形式。张康之认为参与式治理是合作治理。罗重谱讨论了第三条道路理论对于构建参与式治理模式的意义，认为参与式治理强调政府与公民社会建立良性的合作互动关系，鼓励公民参与公共事务管理，倡导权力中心多元化和公民社会的主体性。胡益芬认为参与式治理是政府和第三部门两者在一致的目标下携手合作，共同完成社会管理的任务。再再从透明治理的角度分析了未来政府创新的主要趋势。

其次，参与式财政预算。参与式预算是参与式治理的一个重要方面，是人们参与公共

政策和公共预算的一个直接的、自愿的和普遍的民主过程。参与式预算使公民成为公共领域中主动的参与者。许峰的《巴西阿雷格里市参与式预算的基本原则》是对乌比拉坦·德·索萨的《阿雷格里市参与式预算的基本原则》的译介，认为参与式预算是公民直接参与公共预算的决策和控制，全体公民通过公共预算会议的方式进行的直接参与是自由的和普遍的。该文提出了参与式预算的基本原则：直接民主、超越现有民主、普遍参与、讨论和决定所有预算、以现存的政治权利为基础、自我管理、自治和开放、团结、自尊和公民权利意识。

赵丽江、陆海燕对法国、德国与意大利三个欧洲国家的参与式预算实践进行分析，认为参与式预算是协商民主在公共领域内的应用。李文经、陆有山等分析了目前在预算立法层面和预算执行层面所存在的公民参与程度不足的缺陷，并探讨了改进的措施，提出了与直接预算民主和间接预算民主相对应的两类参与式预算实现形式。

国内参与式预算刚刚在浙江温岭开始试点。陈奕敏对温岭的参与式预算的程序与特点、改进与推广、绩效与局限以及价值与前景进行了全面考察。李凡认为，温岭的预算改革“参与式预算”是一个老百姓积极参与地方政治，通过人大和政府之间的互动来加强人大的作用，把广泛的民意进行体制内转化。在这个过程中，既鼓励老百姓的积极参与，又有制度化的机构吸收老百姓的参与，从而形成了一个制度化的参与过程。

再次，参与式城市治理和社区参与式治理。成德宁认为，中国城市治理模式需要进行一场新的深刻的制度创新和变革，即从参与式发展的新理念出发，赋权于民众，建立起城市治理的新模式，在城市政府、私人部门、非政府组织之间建立伙伴关系，使各种利益相关者能够参与决策。刘淑妍、朱德米认为，当前我国城市管理变革的关注点是改变原有城市管理以单一科层制为基础的行政性行为，拓宽城市管理的主体和手段，构建基于政府、企业和社会组织互动的参与城市治理模式。对社区参与式治理的研究，除了王敬尧的《参与式治理》一书外，还有宋庆华的《中国城市社区参与式治理的实践与探索》和《中国城市参与式治理：宁波海曙区社区参与式治理实践》。

第四，农村参与式发展与治理。所谓参与式发展，并不是简单的介入或简单地理解为群众的参加。确切地说，参与式发展方式带有寻求某种多元化发展道路的积极取向。冯广志认为，参与不仅仅是传统意义上的参加某一事物或活动，其更深的含义是赋权、自治、民主等。参与是改善现代国家、现代社会公共管理的必然要求和主要手段之一，也是改进企业管理、灌区管理、农村发展、环境保护的主要方式和途径。没有赋权、自治和民主，就谈不上真正意义的参与。尹迪信、余道云等认为，传统的政府农村发展项目一般采用由上而下的方法，在项目实施中常常导致农民被动的参与，而采用参与式方法，农民能主动参与到项目的实施中来。因此，由下而上与由上而下的参与式方法的结合，是农村发展项目实施最好方法。

还有一些研究者关注农村社区的参与式治理。李少惠、贺炜认为农村社区的参与式管理是多方治理相结合的产物，既不完全是社区农户的自治行为，又不完全是基层政府的治理行为。许远旺通过对个案村一起上访事件的追溯分析，总结了当前农村村务公开与民主管理和村民自治实践中的经验、创新与做法，进一步提出用参与式治理模式完善村务公开和民主管理制度、促进农村基层民主政治发展的对策建议。