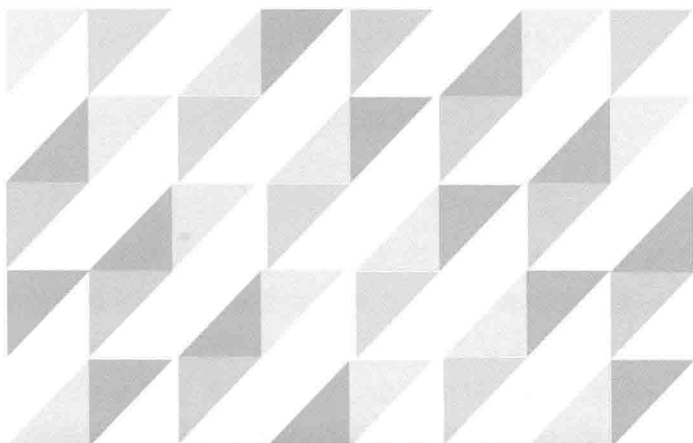


参与式发展干预中的 权力与制度

POWER AND INSTITUTION
IN THE PROCESS
OF PARTICIPATORY DEVELOPMENT INTERVENTION

毛绵逵 著



参与式发展干预中的 权力与制度

POWER AND INSTITUTION
IN THE PROCESS
OF PARTICIPATORY DEVELOPMENT INTERVENTION

毛绵逵 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

参与式发展干预中的权力与制度 / 毛绵逵著. -- 北

京: 社会科学文献出版社, 2016. 6

(田野中国)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8934 - 6

I. ①参… II. ①毛… III. ①农村 - 社会发展 - 研究

- 中国 IV. ①C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 063485 号

· 田野中国 ·

参与式发展干预中的权力与制度

著 者 / 毛绵逵

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 童根兴

责任编辑 / 胡 亮

出 版 / 社会科学文献出版社 · 社会学编辑部 (010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.75 字 数: 261 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8934 - 6

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

自序

基于经验的研究和分析，本书呈现了一个参与式发展干预项目在实施过程中各利益相关方的参与情况。本书旨在通过对小群体内部公共参与的经验研究，探讨基层民主面临的困境。

追求民主并不为西方所独享，也是中国自近代以来百年奋斗的重要目标，并且已经取得了实质性的巨大进步。民主的核心是人民当家做主，要求最广泛的人民参与，体现最广泛的人民利益。但实现民主的方式和过程，并不应该追求标准化，而应该是多元化的。学术界在讨论民主议题时，多数还无法跳出基于西方历史和文化建构的话语体系与逻辑框架。构建基于中国历史和文化传统及现实的话语体系和分析框架，依然是学术界面临的重大挑战。

在公共服务供给和公共事务管理中，参与是实现民主的重要手段和工具。但参与了，并不代表就自动达成了所谓理想中的民主状态，且目前对于到底怎样的状态属于理想的民主状态，学术界依然存在巨大争议。公众参与的过程和效果问题，事实上并不仅仅是一个技术问题，更是一个权力分享与制度建构的问题。

对一个参与式发展干预项目而言，项目目标实现与否，是评价项目成功与否的最重要的标准。但在项目实施过程中，是否构建了充分参与及理性表达的机制，并在项目过程中付诸实施，既达成项目目标，又实现各方利益均衡，则是评价项目成功与否的最重要的指标之一。每个发展项目的实施，都基于不同的社会文化环境和权力结构，既包括项目区域和目标群体内部的，也包括外来资源和力量与内部区域和目标群体之间的权力结构及互动形态。

大量发展项目的实践经验表明，外来的项目资源掌控者往往

理所当然地居于权力结构中心，而包括项目目标群体在内的其他利益相关者往往位于权力结构的边缘，并小心翼翼地试图拥有更多的利益和资源。在此过程中，尽管可能会出现标榜以多元参与为核心的运作模式，但更多的时候，参与只是作为一种话语工具，给发展项目披上崇高的道德外衣，很难完全实现充分参与的目的。随着项目的结束以及包括项目专家在内的外来干预力量的撤出，在项目过程中建构的参与模式，也往往很快分崩离析而不可持续。

在项目中建构的参与过程和参与模式是否能够一直持续下去，关键在于它们是嵌入项目区基于历史文化传统与现实而形成的既有权力结构和制度安排之内，还是试图重建一套所谓理想的权力结构和制度安排。既有的权力结构和制度安排，往往都是利益均衡状态的平衡点，而不是民主参与的结果或产出，民主参与在这一结构中主要是工具意义上的存在。而在项目过程中试图重新建构的权力结构和制度安排，则面临两种可能。其一，在外来者的强力干预和理想主义的理念支持下建构的权力结构和制度安排，在外来干预力量撤出后便立即面临内部利益分配和权力结构再调整的问题；其二，在没有外来者干预的情况下，由项目目标群体自组织形态下建构的权力结构和制度安排，必然是嵌入在历史和现实基础上的利益均衡状态的平衡点。

参与作为工具意义上的存在，是权力结构均衡状态下的利益表达手段和制度安排。因此，许多参与式发展干预项目希望通过外部干预来推动理想状态的民主参与和充分参与目标的实现，而对这一目标的合理性和可行性就需要进一步讨论。

追求社会民主，是包括中国社会在内的人类社会的共识之一。但民主在许多时候却演变为民粹主义的核心话语，民主的程序和形式被过度重视，民主的实质反而被忽略。事实上，追求和推进民主，是诸多发展项目设计和实施过程中强调充分参与的基础性与合法性来源；但民主的民粹化，也同时对项目过程产生影响，以至于在部分发展项目的设计和实施的，植根于项目区和项目目标群体历史和文化中的其他价值观与结构性特征被部分或完全地

忽视或挤压，出现为了参与而参与的项目逻辑，基本的项目目标反倒显得不重要了。发展项目作为促进社会转型和社会进步的重要手段之一，强调项目设计和实施中的参与和民主，这本无可厚非，但过于强调参与和民主的程序和手段，而弱化发展干预的基本目标，则参与的合理性基础就值得怀疑了。

发展干预的过程，是资源和利益转移与再分配的过程。无论项目设计和实施是依托旨在追求参与最大化的新规则，还是基于项目区和目标群体的历史和文化特征的已有规则，决定资源和利益再分配的最核心的因素，依然是最核心的权力结构。稳定的权力结构的形成，从来就不是纯粹的参与和民主程序的产物，而是利益冲突与妥协的产物。这一特征，不仅体现在几乎所有的发展干预过程中，而且在基层民主或其他小群体民主建设中，体现得尤为突出。黑恶势力、宗族、派系等力量在乡村基层组织中的广泛渗透，体现了乡村基层社会中权力结构的最真实的状态，而以选举、一事一议等为基本形体的乡村治理制度安排，虽然体现了尊重和促进村民参与公共治理的制度目标，但事实上经常成为获得权力合法性的工具。

本书是基于笔者的博士论文修改而成的，鉴于研究主题所牵涉的理论与实践问题过于庞杂，笔者只选取了权力与制度的视角进行分析。尽管如此，笔者由于生活阅历和学术积累不足，依然时刻感到无法完全驾驭这一主题的痛苦。及此，不论其中有何纰漏，唯感学界前辈做学问之艰巨和不易以及作为后学末进者对学术追求的无畏精神之重要。

在此，感谢本书中涉及的研究对象和学界前辈的大力支持，尤其是贵州省农科院的孙秋老师、贵州财经大学的周丕东老师；感谢笔者的博士生导师中国农业大学李小云教授和齐顾波教授；感谢笔者现在单位的所有领导和同事的鼓励、鞭策和包容；感谢父母、妻子、儿女对笔者的爱护和奉献。

是为自序。

2015年9月于南京

目 录

第一章 导论	1
1.1 研究综述	1
1.2 研究框架	13
1.3 本研究的基本概念	21
1.4 社区背景介绍	23
1.5 融入社区	29
第二章 胜利乡的参与式发展干预	39
2.1 胜利乡参与式发展干预的历程	39
2.2 重点案例选择	51
2.3 重点案例及案例村介绍	55
2.4 参与式发展项目的影响	83
第三章 多中心制度结构	95
3.1 参与与分权：多中心制度结构理论综述	96
3.2 参与式项目的多中心制度结构与参与空间变化	102
3.3 多中心制度结构的单中心化和无中心化	116
3.4 小结与讨论	129
第四章 多中心权力结构	131
4.1 权力及权力结构的理论综述	132
4.2 项目层面的多中心权力结构：干预与权力结构变迁	148
4.3 权力流动的总路径	160

4.4	项目决策中的权力流动	165
4.5	社区内部的多中心扁平权力结构	171
4.6	社区内的权力流动	187
4.7	小结与讨论	199
第五章	权力的话语表达	202
5.1	话语与权力的理论综述	203
5.2	发展干预中的制度性话语	211
5.3	发展干预中的行动性话语	218
5.4	新村屯滚动资金案例中权力的话语表达与 话语权的争夺	223
5.5	小结与讨论：作为口号的参与	234
第六章	非匀质性信息对称与权力结构均衡	236
6.1	信息对称与权力结构均衡	236
6.2	非匀质性信息对称及其特征	239
6.3	滚动资金案例中的非匀质性信息对称	244
6.4	参与：权力均衡的技术手段	256
6.5	小结与讨论	265
第七章	结论与讨论：参与及权力的终结	267
7.1	作为技术手段和口号的参与	267
7.2	权力的结构化与结构的权力化	270
7.3	讨论：参与与权力的终结？	272
参考文献		281

第一章 导论

1.1 研究综述

1.1.1 传统发展思想及其演变

“发展”作为一个学术概念比发展思想本身的出现晚得多。沃勒斯坦认为，无论是政治家还是知识分子，其所使用的“发展”概念都是第二次世界大战（以下简称“二战”）后世界体系内地缘政治的产物，作为信条、教义，“发展”的概念比此前任何时候都被更广泛地运用，并带来更大的社会合法性（沃勒斯坦，2001）。而现代化意义上的“发展”思想，最早可追溯至启蒙运动时期。

以“自由、民主、博爱”为核心思想的启蒙运动和笛卡尔等思想家所开启的近代哲学的理性主义传统，直接改变了传统经院哲学的神秘主义和形而上学传统，使实证主义和理性科学思维开始主导技术发展和科学进步（赵敦华，2001）。牛顿力学的出现，是对理性主义和实证方法论的有力印证，并进一步从根本上改变了传统形而上学的神秘主义认识论（赵敦华，2001）。认识论的改变所带来的根本变化是科学和理性成为新的基本思维框架，认识论的改变并直接导致科学主义思潮的产生，主要表现为以“唯技术论”为代表的机械认识论成为主流，这也成为现代意义上的传统发展思想的核心，并构成了被哈贝马斯称为“现代性计划”的核心（奥斯威特，1999）。在此思想影响下产生的发展行动策略和话语体系被称为“发展主义”，现代性的获得首次清晰地成为发展的核心目标，而实现目标的手段被称为“发展干预”，路径被称为

“发展模式”（Escobar, 1995）。因此，“发展”就是通过有计划的发展干预实现社会变迁，从而实现社会的现代化。

在科学主义思潮的影响下，“唯技术论”成为传统发展思想的核心，强调以经济增长为核心的“唯增长论”成为占主导地位的发展模式（许宝强等，2001）。“唯技术论”的影响表现在两个方面。首先是思想层面，认为科学和技术是万能的，只有科学和技术的进步才是真正的发展；其次，科学和技术是理性主义和实证方法论的产物，具有无条件的可复制性，因此，成功的发展模式必然同样具有这种属性。这是科学主义思潮影响下工具理性认识论形成的根源。在“唯增长论”的指导下，保持经济稳定增长就成为发展的核心任务，其代表性理论如新古典主义经济增长论、结构主义经济增长论等，都强调了资本积累、技术创新、劳动力投入等核心生产要素对经济增长的作用，尤其着重强调技术创新的作用，从而从技术层面呼应了思想层面对“唯技术论”的推崇。

但传统发展理论对于增长和技术的重视，使得增长和技术的作用在现实中被无限夸大甚至被异化，人的能动性、社会文化背景的多元性和差异性被忽视，技术统治一切，人的欲望战胜理性和道德，“生产的不断变革，一切社会状况不停的动荡，永远的不安定和变动……一切等级的和固定的东西都烟消云散了，一切神圣的东西都被褻渎了”（《马克思恩格斯选集》第一卷，2012），增长取代发展，成为人类活动的唯一目标。为此，对传统发展理论的反思和批判，在思想和理论两个层面同时展开。

在思想层面，科学主义思潮影响下的机械认识论受到猛烈批判，传统发展思想认为增长就是发展、技术进步就是发展，这种线性认识最为人们所诟病。反思和批判的首要成果是反科学主义思潮的盛行，后结构主义、后现代主义大有成为主导性发展思想之势（夏光，2003）。而理论层面的反思，则表现为“协调发展论”取代“唯增长论”受到大力推崇。“协调发展论”并不否认经济增长的极端重要性，但同时也认为单纯的增长并不是万能

的。“协调发展论”认为任何社会都是一个复杂系统，具有高度异质性，经济增长是现代化的基础，但只有当社会系统各部分协调发展时，才能最终实现现代化，而充分发挥人的能动性则是其中的核心。

1.1.2 “参与”概念的提出：对传统发展思想及实践的反思与批判

伴随着传统发展思想的演变和不断的反思与批判，传统发展实践的指导理论也从早期的以纯经济增长为中心向关注增长效率、公平分配和结构改革转变，如结构主义经济增长理论、新古典主义经济增长理论、依附论，到后来强调人的发展及后发展主义时代，发展转向回归到作为主体的人本身的发展，及至20世纪90年代，在发展过程中纳入目标群体并对其赋权的方法逐渐成为主流的发展思想。与发展理论同时发生变迁的是发展战略的改变，由早期单纯强调经济增长和技术进步向强调政治和社会现代化转变。而从20世纪70年代开始，现代化进程导致社会急剧分化，强调社会发展、社区发展和对发展目标群体的能力建设和权利保障等开始受到重视。

“参与”概念在发展话语中的出现，最早可以追溯到现代发展话语的开始时期，也即“二战”结束之后第三世界大规模发展浪潮兴起之时。在一个以西方资本主义文明为主导的二元世界中，西欧模式在“二战”后的发展浪潮中毋庸置疑地成为众多发展中国家现代化的模板，机械唯物主义认识论下的全盘照搬和移植成为早期发展思路的核心。部分理论家和实践者认为，只要能维持发展中国家的经济持续增长，就能够实现现代化的目标。按照经济增长理论，如果基本生产要素如资本积累、技术进步和劳动力投入达到理想状态，那么发展将是可持续的，为此，在发展中国家还不具备这种理想状态所需的条件的情况下，发展干预被认为是最有效的手段。但是人们很快就发现这种全盘照搬的发展干预模式，不但没有取得预期效果，反而产生了更多的社会和

经济问题，最突出的如贫富差距急剧拉大、技术转移失败、严重的债务危机等，成为阻碍发展更棘手的问题，并进而引发大规模的社会动乱。

在对全盘照搬的发展模式的不断批判和反思中，部分发展研究和实践者认为干预失败的关键并不是发展理论和干预方法本身的问题，而是因为发展中国家不具备现代化发展的条件，包括传统文化、价值观、制度模式等。但这种被标榜为“欧洲中心主义”的带有明显殖民色彩的观点很快就遭到强烈批判，以依附论为代表的激进主义思潮尤甚。在中心边缘的国际地缘关系中，处于中心地位而掌握发展话语权的西方国家所推行的发展干预模式，其理论预设是，发展中国家传统社会的价值观只有被现代价值观取代，才能实现现代化，而现代价值观在他们看来就是西方价值观。批判的结果是这种发展干预模式的假设和定义，从一开始就排斥了作为发展目标的第三世界人民的参与。而掌握了现代知识和技术的西方国家则掌握了发展话语的主导权，在缺乏本土居民参与或参与不够的情况下，外来干预者所带来的所谓现代化理念和模式必然会不断地与本土价值观发生冲突，外来者在代替本土居民说话的同时，也将他们自己的观点翻译成符合现代化标准的语言，并指导发展干预的实施，其直接结果是持续不断的动荡及超乎想象的愤怒（班努里，2001）。

推动“参与”概念成为发展话语中的核心概念之一的直接原因，主要体现在两个方面，分别是对传统技术转移模式失败的反思，以及对发展项目实施过程的反思。技术进步作为促进经济增长的核心要素，在早期发展干预中的直接体现就是国际技术转移，如绿色革命，但由于发展中国家或者不完全具备新技术的使用条件，或者新技术根本就不适用，或者因为技术使用者在技术转移过程中的参与缺失而使得转移之后不能消化，等等，大多数直接技术转移并不成功。在反思的基础上，强调以使用者为中心的技术转移和开发模式逐渐成为发展干预的主要思路。如在农村发展领域先后出现的“农事系统研究”“农

民参与式研究”“以农民为中心的参与式发展”等，始终强调作为技术使用主体的农民不但要参与技术开发过程，还要在一些重要决策中成为决策者。

推动“参与”概念产生的第二个方面是对传统发展干预中“自上而下”集权式操作方法的反思。早期的国际发展实践中，无论是“马歇尔计划”“四点计划”，还是国际单边和多边援助，一个共同的特点是作为外来者的项目执行人员主导整个发展干预过程，而干预的目标群体只能被动接受（李小云，2001）。从20世纪70年代开始，随着社区发展模式逐渐被淡化，参与式发展取而代之成为发展干预的主流模式，它强调对目标群体的赋权和能力建设，培养内源发展动力；强调彻底改变传统的自上而下的方法，要求发展研究者和实践者能够真正地了解干预对象的生活世界，了解其切实需求，通过各利益相关方的共同参与、平等沟通合作解决他们面临的问题。

1.1.3 参与概念的多层次性与参与式发展

“参与式发展”作为一种新的发展模式源于对“二战”后失败的国际发展援助的反思和批判，在思想层面继承了对“唯技术论”的反思和批判，在理论层面则成为“协调发展论”的具体体现，延续了对“唯增长论”的批判。“参与式发展”理论认为，“唯技术论”所隐含的问题在于忽视了具体发展环境的复杂性和异质性，任何一种成功的发展模式并不能直接复制或移植到不同的环境中，而必须因地制宜、实事求是（Mohan，2002）。这就构成了“参与”的第一层含义，即在发展干预过程中必须认真考虑各个社会独特的历史、文化、政治、经济等背景因素，采取符合实际的干预模式，而不是脱离复杂的现实环境，简单地复制或移植某一种模式。

“参与”的第二层含义，是摒弃传统发展模式过于追求增长和强调技术的作用，而忽视人本身的发展这一缺陷，要求发展干预过程中各利益相关者，尤其是干预的目标群体，能够充分地参

与到发展干预的全过程中 (Sache et al., 1992)。“参与”的第二层含义,除了源于实现第一层含义的目标外,更重要的是在发展的认识论上,不再单纯地把发展理解为增长,而是认为要实现现代化这一发展目标,最重要的是要实现人本身的发展。要实现人的发展,就需要使发展干预的目标群体真正参与到整个发展过程中来,而不是成为被动的干预对象。

如果把参与的第一层含义理解为广义的参与,那么可以把第二层含义理解为狭义的参与。目前众多发展研究中对于“参与”概念的阐释,大多以狭义的理解为主,但对于具体特征则又各有所侧重。李小云等(2001)通过对若干早期发展研究者关于参与及参与式发展的概念、内涵和外延的界定的总结,提出“参与式发展”中的“参与”主要包含如下基本特征:①目标群体能够参与发展干预的全过程,并且能够通过自身积极主动的参与,在发展干预过程中做出自己的贡献;②目标群体通过积极参与项目过程,达到个体和群体能力建设的目的,并最终具有实施项目的能力,能很好地利用和控制各种资源以实现发展目标;③要求外来干预者能够重视乡土知识和目标群体的创新,强调发展过程中的公平性,保护弱势群体的利益,并建立能确保发展过程中各利益主体公平参与的机制。

上述概括中,提出了对被干预者(干预的目标群体)的参与要求,也提出了对干预者的要求。干预者和被干预者的划分,从操作层面显示了隐藏在“参与式发展”模式背后的逻辑,即提出“参与”概念的重要原因是传统发展模式多为干预者主导的发展,被干预者只是被动接受,而很少能积极主动参与到干预过程中(Kiely, 1999)。“参与”原则的提出,使“参与式发展”模式成为一种确保被干预者充分参与干预过程的制度安排。这使得“参与”的概念具备了制度属性。

参与式发展使发展干预的过程由传统发展模式下的由干预者主导,向各方平等参与形态转变,这意味着干预者不再具有独立控制发展过程和配置发展资源的权力,而必须把一部分权力转移

给干预目标 (Nelson and Wright, 1995)。在学术上这被称为“赋权”，也构成了“参与”概念的政治属性。

因此，实现有效“赋权”和建立确保各方充分参与的制度，便成为参与式发展模式所追求的外在形式，而“参与”本身便成为实现这种外在形式的重要手段。因此，开发一套有助于各个利益主体更有效参与的方法和工具，就成为“参与式发展”模式的重要内容，但这也使“参与式发展”模式在实践中被符号化和模式化 (Geobel, 1998)。这是“参与”概念的工具属性。

任何发展都是政治问题 (Nelson and Wright, 1995)，参与式发展模式同样如此，只不过与传统发展模式更强调集权不同，参与式发展模式追求分权，要求发展干预中的弱势群体拥有其本该拥有的权力，即“赋权”。制度是权力结构和权力关系的产物，同时制度又影响权力结构和权力关系的形成。参与式发展干预中对权力的再分配，决定了体现和维持各利益主体充分参与的制度安排，既是实现有效赋权的保证，也是达到赋权目标的标志性成果。而具体的参与工具，如参与式快速评价 (PRA) 工具、参与式监测评价等，只是实现赋权目标的技术手段。

因此，“参与”概念的多层次性，体现在“参与”作为重要的发展话语，体现了特定的意识形态和价值观，而且具备一整套使赋权的理念可操作化的程序和工具。如表 1-1 所示，可分别从意识形态、价值观、理念、范式、方法、工具、实践、经验，再到理论升华的多层次视角理解参与的内涵和外延。

表 1-1 “参与”概念的多层次解读

概念层次	具体内容
意识形态	民主思想
价值观	以人为本
理念	赋权、合作、平等协商
范式	善治、公民治理
方法	自下而上

续表

概念层次	具体内容
工具	PRA、RRA*
实践	参与式社区规划、参与式监测评估、目标群体分析、参与式性别分析等
经验	利益群体共同参与发展过程、尊重乡土知识和乡土人才、目标群体的能力建设、重视弱势群体等
理论提升	农民是农村发展的主体；农村发展干预是非线性的过程等

* PRA、RRA 是国际发展研究和实践过程中总结出来的一整套收集资料并进行快速评估的工具包。PRA 通常的全称为 participatory rapid assessment（参与式快速评价），有时候也指 participatory rural assessment（参与式农村评价）。RRA 和 PRA 的具体含义和内容类似，通常指的是 rural rapid assessment（农村快速评价）。

资料来源：李小云，2001。

“赋权”是参与式发展的核心，不仅体现在使发展的目标群体具有狭义的知情权、参与权、选择权、决策权、监督权等，更重要的是强调通过参与式发展的过程能够建立一套规范的、可持续的、具有可操作性的制度规则，从而保证目标群体能够拥有其在发展过程中本应拥有的权力和平等的发展机会。为实现目标群体参与目标，参与式发展理论开发出发展干预的一系列程序、方法和技术手段，如参与式规划、参与式决策、参与式监测评估、参与式快速评价等，从程序和技术上保证目标群体的参与。而隐藏在这些程序和技术背后的假设是，参与式发展理念的贯彻及发展目标的实现，是嵌在作为技术手段的设定程序和方法之中的，只要干预过程能真正按照设定程序和方法执行，则预设目标就一定能实现。因此，如表 1-2 所示，可以把参与式发展划分为理论、制度、社会、经济、伦理、实践六大基本范畴（李小云，2001）。

表 1-2 “参与式发展”的范畴

所属范畴	具体内容
理论范畴	以赋权为核心、人的发展为中心、平等协商为手段、自下而上为原则、PRA 为工具、多学科综合为特点
制度范畴	促进产生良好治理的制度结构，强调社会力量和非政府力量的作用

续表

所属范畴	具体内容
社会范畴	达到社会发展的公正、公平，使目标群体受益
经济范畴	对参与式成本和效益的长期和全面的认识
伦理范畴	公平公正的发展，重视弱势群体
实践范畴	快速有效地动员目标群体，这是重新调整传统社区权力结构的过程

资料来源：李小云，2001。

1.1.4 参与式发展的权力、制度与文化批判

作为一种旨在重构发展干预中的权力结构和资源分配的干预模式，参与式发展自其出现并在国际发展实践中大量应用以来，所得到的批判和赞誉几乎一样多。其代表性批判话语如“参与失灵”“参与霸权”“参与式迷思”“参与式苛政”等，典型的批判话语如参与和赋权在发展干预中只是一个不可能实现的信仰和幻象，外来者（干预者）仍然是所有发展干预过程的实际主导者，而参与式方法不过成了一种标榜先进的象征和骗取项目资金的手段（Kiely, 1999）。所有关于参与式发展的争论中，“参与”的有效性和可持续性始终都是被关注的焦点，而权力、制度和文化则成为所有讨论中最主要的三个视角。

之所以形成参与式发展的理论预设，是因为传统发展模式参与主体的参与程度不够。这里所指的参与主体，一方面为广义的参与主体，泛指当地特殊复杂的政治、经济、文化和社会因素等，其逻辑认为传统发展干预的失败，很大原因在于对发展目标所处的复杂背景考虑得不够，因而制定的很多干预措施与现实相脱节。另一方面为狭义的参与主体，主要指发展干预的目标群体在干预过程中参与得不够，其隐含的逻辑是，传统发展干预模式的重要特征是外来干预者主导或当地精英主导下的干预过程，而普通的干预目标群体并没有参与进来，或者没有真正参与进来，因此很难实现公平的发展，或者干预过程中忽视弱势群体的需求而导致发展目标无法实现。