

主编 ● 陈思堂 王超



宣明“发展的管理”丛书

World Vision Development Management Series

参与式发展与扶贫

——云南永胜县的实践

陈思堂 著



商务印书馆

The Commercial Press

宣明“发展的管理”丛书

参与式发展与扶贫

——云南永胜县的实践

陈思堂 著

商务印书馆

2012年·北京

图书在版编目(CIP)数据

参与式发展与扶贫:云南永胜县的实践/陈思堂著. —北京:商务印书馆, 2012

(宣明“发展的管理”丛书)

ISBN 978-7-100-09018-6

I. ①参… II. ①陈… III. ①扶贫-概况-永胜县 IV. ①F127.744

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 050060 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

宣明“发展的管理”丛书

参与式发展与扶贫

——云南永胜县的实践

陈思堂 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京市艺辉印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-09018-6

2012年7月第1版

开本 880×1230 1/32

2012年7月北京第1次印刷

印张 7 1/4

定价: 25.00元

丛书总序

对于发展工作者来说,特别是发展项目的管理者,无论从事的是具体的扶贫、社区发展项目,还是环境保护或社会服务,都会面临发展的原则与管理的原则之间协同与平衡的挑战。

作为发展工作者,他们需要具备对发展理念的深入和成熟理解,并形成其发展的原则,如以人为本、可持续性、参与和充权等。同时,他们还是管理者,他们需要对资源的有效分配和使用负责,即要遵循管理的原则。在实际操作中,发展的原则和管理的原则往往看似相互矛盾和相互抵触,如提高项目的参与和充权程度往往是以牺牲项目的效率和时间作为代价的。

那么,如何使一个真正具有发展意义的项目或活动得到高效率、高效能的管理,即达到发展与管理的平衡与协同?这不仅是一门跨学科的综合科学,同时也是一门艺术,涉及众多的领域。在发展方面,有发展经济学、发展社会学、发展人类学和发展地理学等;在管理方面涉及战略管理、项目管理、催化(协作)与沟通、学习型组织、领导力等领域。虽然这些学科和领域大多有比较成熟的理论和方法,但要在具体的发展项目和活动中实践出来,却极具挑战性。

宣明“发展的管理”丛书就是希望透过发展工作者的视角,来探索发展的管理的理念和具体实践。丛书不仅试图有一定的理论性,更重要的是力图做到有较强的可操作性和可读性,以使丛书成为发

展工作者的工具和参考。

丛书是世界宣明会(World Vision International)支持组织编写的。作为一个专门从事扶贫、救灾和发展的国际机构,宣明会衷心希望该丛书的出版能够为中国的扶贫与发展事业以及构建和谐社会贡献其绵薄之力。

陈思堂

世界宣明会中国办事处会长

前世界宣明会东亚区总监

前世界宣明会中国办事处总干事

2008 年于香港

代 序

提起陈思堂，许多人会想起那个功成名就的香港著名脑外科医生；他放下手术刀和优厚的收入，投身到祖国的扶贫与救灾的公益事业中，奔波于中国的偏远贫穷山区和救灾现场。有众多的人为他的传奇故事所感动和激励（我本人也是其中之一），却大都忽视了他在扶贫发展和 NGO 管理与领导工作方面的造诣和成就。

陈医生（业内的同事至今还习惯称呼他为医生）于 1995 年放下他心爱的手术刀，接手当时处于困境的香港世界宣明会（World Vision Hong Kong）。他通过数年的努力，将危机中的机构引领成为香港最具公信力和公众筹款能力的机构之一。之后，他又致力于宣明会中国办事处（World Vision International-China Office）的发展，将其由一个数十人在内地从事零星的救灾与扶贫项目的机构，发展成为一个拥有超过 700 名员工、项目遍布 17 个省份、年投入数以亿计的中国最具规模的从事扶贫、救灾与发展的境外民间机构。期间陈医生还曾担任世界宣明会东亚区总监，负责东亚 7 个国家的宣明会的管理和领导工作。陈医生可谓是一位涉及大规模公众筹款和项目管理领域的 NGO 跨国领导者。

陈医生于我可谓良师益友。他为人儒雅平实，谦和智识，多年来，他不仅重塑了作为境外 NGO 的宣明会，也影响了众多有志于公益事业、服务他人的年轻人（当年的我便是其中的一个）；而藉着宣明

会的项目,数以万计的贫穷人和灾民得到帮助、开始自立、进而帮助他人,也就是我们所追求的真正意义的发展。

陈医生在繁忙的工作之际,不忘持续学习与研究。他曾进修世界顶尖的 EMBA 课程、就读中国社科院攻读社会学博士学位。本书就是基于他的博士论文形成的。这里我们可以看到一位真正的 NGO 实践者和领导者从发展社会学的角度,以一个其经历其中的机构案例,来研究中国贫困与发展以及 NGO 的发展理念及其在中国的实践。这是一个极为复杂和颇具挑战性的课题。作者基于多年的 NGO 管理和领导实践,以世界宣明会在中国扶贫工作,特别是宣明会在中国云南永胜县十多年的社区发展项目为真实案例,对参与式发展在中国的实践进行了理论和实践上的深入探索。

本书实为从事扶贫与发展研究者和实践者一本难得的案头参考书。

王 超

世界宣明会中国办事处总干事

前 言

一、引言

贫困问题是全人类共同面对的严峻挑战,这一问题的解决离不开扶贫事业的大力发展。当前,参与式扶贫模式已被视为体现以社区为本、社区赋权理念的最佳发展工作方式。在这种模式形成和发展的过程中,非政府组织发挥了重要作用。在中国,世界宣明会吸取国际参与式的扶贫经验,十年来与地方政府密切合作,积极探索本土化的扶贫运作模式,在一些地区取得了宝贵的经验。我们相信,这些草根层面的实践无论是对其他在中国进行扶贫工作的国际发展组织,还是对正在考虑以何种模式与国际发展组织合作扶贫的政府部门,都具有借鉴意义。这些成功经验应该得以推广,并接受各方面的检验,才不会浪费这十年来双方共同努力而获得的宝贵成果。基于此,我们记录和分析了宣明会与地方政府在过去十多年共同摸索的合作经验,并将此间的困惑、思索、体会、感悟展现在大家的面前,希望对影响国内千万贫困人口的扶贫政策提供一些经验,对建构和谐社会作出一点贡献。

二、研究背景

（一）参与式扶贫发展在国内的应用

参与式扶贫模式在国际上已被广泛认可,很多学者对此开展了深入的案例研究及项目评估工作,有大量的研究文献。但研究案例区主要集中在非洲、南美和中国以外的其他亚洲国家和地区,对于中国的研究非常少。近年来,中国相关扶贫部门对于参与式扶贫的推广不遗余力,但对与非政府组织在参与式扶贫方面的经验认识不够,政府在国内推行参与式项目的单位仍以地方政府部门为主,很少有非政府组织的参与,直至 2006 年,才开始邀请包括世界宣明会在内的 3 个国际扶贫组织参与多方合作的社区参与式扶贫试点项目。世界宣明会在过去的十几年间把其国际扶贫经验本土化,把参与式扶贫理念在永胜山区得以实践,取得了一定成果,对参与式扶贫模式如何在中国得到实践具有重要的启示作用。

（二）非政府组织在国内工作的研究

首先,国内对于民间组织即社团的研究起步较早,如黄平等人对中国非营利部门做了详尽的分析,并进行了分类。然而,过去很多研究均以非福利性社团作为对象,而针对扶贫及社会福利社团关注不够,如王颖等人在萧山调查中发现,99 家受调查的社团中只有 3 家是社会福利社团,当中没有专门的扶贫社团。不同发展领域的社团存在显著差异,所以更多有关社会福利社团的研究是十分必要的^[1]。本书对世界宣明会这样的扶贫机构的工作理念以及具体运作情况做了详细的介绍和分析,对国内非营利部门的研究有一定的启发作用。

其次,现存的研究多从宏观角度进行分析,其中,针对国家与社会关系的研究占大多数,很少有从中级尺度,甚至微观尺度来观察非营利组织的发展,如郭于华等^[2]。还有部分学者如孙立平等对非营利组织的激励机制进行了研究^[3]。目前,比较缺乏对于运作型非营利组织实际运作机制的深入研究。事实上,只有这样的研究才能为衡量国内非营利组织的运作水平提供可资参考的国际标准,并提供可为借鉴的经验。

再次,学术界对于非营利组织如何在农村进行综合扶贫开发工作的研究也比较少。现有文献中,对于开展社会服务的非营利组织的研究已属少数,而以农村发展为主要工作内容的非营利组织的研究更少。已有的很多小型扶贫组织,或者像开展“希望工程”那样大型项目的青基会等在农村扶贫的工作都是比较单一的,比较常见的是学校建设和提供助学方面的项目。还有一些由海外机构在中国开展的多为就其专长而发展的单一范畴的援助项目,如美国的“国际小母牛”项目,是以开展畜牧为主要工作^[4-5]。很少有国际非营利组织涉及大型的综合性农村发展。然而,对解决中国农村地区的贫困而言,恰恰是这类大型的、综合的项目,才有足够的规模与影响力使项目发挥重要的作用。本书案例中,实施项目的世界宣明会就是一个综合发展机构,其工作经验对如何帮助贫困山区的农村社区脱离贫困具有一定的启示作用。

(三) 中国政府与非政府组织在扶贫领域的合作研究

非政府组织在中国扶贫发展工作中的重要作用,使得中国政府开始重视与非政府组织的全面合作。在2006年世界银行的“社区主导型发展项目”中,中央政府、地方政府、国际机构、国际非政府组织

联合起来共同实践真正的社区参与式发展项目。中国政府对于社区参与式发展模式的认同,对于国际非政府组织在参与式发展经验的认可,促成了双方更多的合作。

但是,在中国国情下,面对内陆地区贫困问题的迫切需要,不少的国际非政府组织空有扶贫的资源 and 意愿,却因许多实际问题而裹足不前,都在摸索、观望及等待。非政府组织如何与政府建立互信的关系,如何对扶贫项目进行监控,以及彼此如何在磨合的过程中把遇到的困难一一克服,都是亟待解决的问题。这些问题在学界已经引发了理论上的探讨,一些学者对双方合作上的制度约束、社会资源方面的约束等等进行了研究^[6]。但中国地方政府与非政府组织具体合作的案例研究却少之又少。地方政府与在当地开展扶贫项目的扶贫组织彼此如何合作、在项目运作过程中出现过什么问题以及如何解决等内容可以说是近乎空白。正如陈锦堂提出的:“就是今天,中国政府跟非营利组织的关系仍是处于相互适应的探索期,未来有多种可能性等待双方去探讨。而在扶贫领域的政府与非政府组织合作模式的探索,应可以作为整个第三部门的借鉴^[7]。”本书的重点正是针对政府与非政府组织合作关系的研究,可以很好地填补这一领域的不足。

三、研究内容

本书主题环绕贫困与发展,以世界宣明会在云南省永胜县贫困社区的扶贫发展工作为案例,记录和分析了宣明会在过去十年来如何将其国际扶贫经验引入国内,如何与地方政府建立互信关系,如何在项目进程中彼此合作、互补不足,如何将参与式扶贫模式本土化,如何把赋权的扶贫理念在永胜山区进行实践,如何结合本土智慧,协

助地方实现区域脱贫和可持续发展,并对政府与非政府机构这两种社会秩序主导体系间的互动加以分析,对发展社会学的新领域进行了开拓。

全书具体论述了以下内容:

(一) 社会发展观念的演化及参与式扶贫方法在国际和国内的实践经验

本书综述了过去 50 年发展社会学如何从以现代化理论的单一理论为基础,发展到采纳依附理论,直到后来形成世界体系理论的演化过程。过去一段时间以来,在实践中仿效西方发达国家,以西方传统发展理论为基础的发展模式并未给发展中国家带来预期的发展,反而引发了一系列的社会经济问题,如文化冲突、通货膨胀、经济结构失调、大规模失业、贫富两极分化等等^[8]。

在对传统发展思想不断反思的过程中,以经济增长为中心的思想逐渐受到挑战,而以人为中心的社会发展理论、可持续发展理论等开始受到各方重视。以人为本的社会发展观强调人是社会发展的动力,也是发展的目的。随着阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)把发展看为赋予人各样的自由^[9],联合国开发署(United Nations Development Program, UNDP)也在其《以人为中心的发展报告》中指出:“发展的中心含义,是增加人们‘选择的机会’,而达到此目的之关键,是赋权(Empowerment)^[10]。”加拿大国际开发署(Canadian International Development Agency, CIDA)曾为赋权做过这样的界定:“赋权是指人能支配自己的生活,制定自己的生活议程,获得技能,建立信心,解决问题,能够自立^[8]。”

要达到赋权的目的,国际公认的最佳途径是参与式的扶贫模式。

本书介绍了参与式扶贫开发概念被引进中国,并且成为中央政府扶贫部门未来减贫策略所采用的重要手段。目前,参与式的概念已为地方政府所熟悉,以参与模式进行的扶贫项目越来越多,但其中也有一些由政府推行的参与式项目。如一些文献指出的,很多由政府推行的参与式项目,只限于口号上的参与,参与发言的只是少数社区中的精英,最需要帮助的人群仍然被边缘化,没有参与的途径。这不是真正意义上的赋权,“参与”流于表面化和形式化。如何让扶贫项目真正实现社区参与是推行扶贫发展工作面临的巨大挑战,在这方面,非政府组织长期以来以人为本,由下而上的工作特点使其成为推行社区参与式发展理想的另一主体。正如一些学者所言:“要达到真正以人为中心,穷人真正有参与的发展,民间组织在反贫困领域的作用是政府无法替代的^[11]。”

(二) 国际发展组织兴起及其在全球扶贫工作上的角色、贡献以及与政府的合作趋势

“二战”后,全球出现了大量扶贫慈善组织性质的非政府组织,这些组织致力于帮助贫穷落后国家的贫困社区进行发展工作,公民社会参与扶贫的热潮方兴未艾。本书综述了过去近60年的世界发展经验,介绍了一些大型国际扶贫组织,它们不但能动员大量民间的扶贫捐资,还吸引了大批对扶贫工作充满热情的社会人士参与扶贫发展工作,将资金和人力资源结合到发展工作中,不断改进扶贫模式,优化项目管理系统,开启了很多关于发展的创新理念。本书也介绍了目前很多国家政府及联合国、世界银行等国际发展组织对这些非政府组织参与扶贫的重视,各国政府与非政府组织如何建立紧密合作关系,发挥优势,让扶贫发展项目达到成效最大化的事例。

（三）世界宣明会与案例区——永胜县地方政府的伙伴关系以及该合作模式对参与式扶贫实践的作用

关于政府与非政府组织的合作，本书首先介绍了世界宣明会的背景及各种项目管理制度，让读者了解其工作内容、项目操作特点及资金来源。之后，详细描述了世界宣明会与永胜县政府在扶贫项目上的合作模式和体制安排，也指出这种特殊的合作模式如何促进双方的良好沟通，从而建立相互信任的基础。这一合作基础使整个项目实施更有地方针对性，项目管理和推进有更多的创新，如永胜之窗、农民培训中心和永胜县农村社区发展协会等。

（四）永胜县长期贫困的成因及参与式扶贫所能提供的解决方案

永胜县贫困乡村是我国西部内陆典型的深山农村社区，其困境也是不少国家重点贫困县所共同面对的。地理位置偏远、自然资源缺乏以及气候条件对于农业等产业的限制，一直以来是其贫困的主要因素。但历史上，这些地区也有过经济发展的辉煌时期。由此可见，贫困的客观原因固然存在，但未必直接导致贫困，总有一些人力可以改变的因素能带来区域发展的契机。

经分析，一方面，本书发现永胜县多年来在教育及医疗卫生方面投入不足，妇女面对的性别问题严重，人力资本非常薄弱；另一方面，由于农村基础建设匮乏，交通不便，社区与外界缺少交流，社会资本极其匮乏，这些因素都是物质和自然资本以外的关键的发展制约，在政府长期以来的扶贫发展项目中并未受到足够的重视。同时，政府也没有适当的扶贫方法针对这些特殊的制约因素。非政府扶贫机构

所提倡的参与式扶贫工作模式,对于解决以上问题提供了有效的模式,即透过由下而上的社区工作,以扶贫到户为目标,重视农村人力资本的培养。在永胜,引进微型企业概念、发展滚动贷款、促进市场信息的学习等一系列创新措施,已经为永胜打开了发展的大门。

四、研究框架

第一章介绍了本书工作的核心:贫困对当前人类发展的挑战及参与式发展工作对于中国区域扶贫的意义。过去 50 多年,发展理念不断演变,社会发展学的发展理念逐渐由以国家现代化为焦点的理论演变成以人为中心的现代发展观,参与式扶贫模式也逐渐被认为是体现以社区为本、赋权予贫困人口的最佳工作方式。同时,该章也概述了参与式扶贫模式由国际引入中国的过程,介绍了国际非政府组织的源起及发展历史,讨论了目前社会发展领域对解决贫困问题的思考,近年国际间参与式扶贫开发模式的不断创新,各国政府与非营利组织在扶贫领域紧密合作关系的发展趋势。

第二章介绍案例区——云南省永胜县,包括区域地理环境、气候条件等自然背景,综述其社会、经济及文化现状,收集永胜贫困山村居民生活的现状数据,分析其贫困成因。同时,以这些数据为基础,度量世界宣明会社区参与项目开展之后十几年间的变化,找出参与式扶贫开发模式带来的扶贫成效。另外,该章还重点介绍了本书案例研究所使用的研究方法、操作路线和对于本书研究内容的意义。

第三章以客观资料从不同角度对世界宣明会这一大型国际发展机构进行介绍,重点分析了该机构在资金管理、项目操作以及与各级政府合作的成功经验。分析过程中作者回答了一系列问题:这是一个怎样的机构?它的历史由来是怎样的?它如何来到中国工作?它

用什么资源去推展项目？它以什么制度去推行永胜这样的发展项目？它的组织架构是怎样的？它的机构政策制定过程又是怎样的？世界宣明会的详细介绍有助于读者了解其社区参与式扶贫的理念和经验；同时，认识其成功的项目实施很大程度上有赖于机构与各级政府的良好合作关系，这一良好关系是建立在一定的原则和共同的期望之上的。

第四章是本书的重点，介绍了永胜县政府与世界宣明会在扶贫发展项目上的成功合作模式。该模式从一开始便设定了项目未来十几年的管理制度、人员编制、政府与世界宣明会合作过程中的权利、责任等等，为项目的持续开展奠定了坚实的基础，使得双方期望看到的社区参与式扶贫能在贫困社区得到高效施行，并取得满意成果。该章深入分析了参与式扶贫理念如何在永胜项目中实践，介绍了项目的背景、设计理念、不同阶段的实践内容以及十几年后对项目成效的评估结果。为了更全面地评估项目成效，一方面采用了内外部评估相结合的方式，除了世界宣明会机构本身的评估外，还邀请了国内著名专家学者进行独立评估，为项目提供更为客观的信息和建议；另一方面，项目还采取非正式的评估方式，从合作伙伴角度进行评估，通过无结构访谈，了解地方政府对双方合作模式以及社区参与式扶贫效果的意见。同时，透过面向社区的调研，作者走访了多个项目乡村，广泛收集社区贫困人群对扶贫项目的反馈信息，对项目进行了多角度的综合评估。社区参与式扶贫的主体——社区贫困人群对于项目的评价作为项目是否成功的关键依据。

第五章总结了非政府组织与政府在扶贫发展工作中的实践经验，特别讨论了非政府组织与政府合作扶贫的模式与重点；同时，也对在永胜这样的贫困农村社区实践参与式发展过程中遇到的若干问

题和困惑进行了总结和探讨。虽然各方面的反馈都肯定了项目为社区贫困人群带来了发展和改变,但本书仍然坚持从参与式扶贫的角度,对项目社区贫困人群参与的深度和广度问题以及参与赋权的程度进行了反思,再对“永胜模式”,即世界宣明会与地方政府合作模式对参与式扶贫实践所起的作用进行了深入讨论,希望借此探寻贫困农村的真正发展之路。