

扶贫与社会发展报告  
2003 年 7 月，第 6 号刊

## 参 与 模 式

区域性技援 RETA 5894 的经验：能力建设与参与式活动（II 期）

*Cindy F. Malvicini 和 Anne T. Sweetser 合撰*

亚洲开发银行  
区域与可持续性发展局

**声明:**

为扩大读者范围，特将该文件由英文翻译为中文。英语是亚洲开发银行的官方语言，因此，该文件的英文原版为唯一具有权威性的文本。任何对该文件内容的引用，必须以其英文原版内容为准。

版权：亚行 2003

版权所有

本书中的观点为作者本人的观点，未必反映亚行、亚行理事会或其代表的政府的观点和政策。

亚行不保证本书中数据的准确无误，对使用这些数据所产生的任何结果不承担任何责任。

使用“国家”这个词语并不意味着作者或亚行对任何某一地区实体的法律或其它地位的认定。

出版批号：050803

亚行于 2003 年印制出版

## 前言

亚行编号为 RETA - 5894 的区域技援在 2000 和 2001 年间向 22 个项目中的能力建设和参与活动，以及贫困研究、国别战略与规划的研究制定还有其它活动提供了支持。评估报告表明得到支持的工作人员利用得到的小笔资助金，能够取得不小的成果。他们倾听利益关系人的意见，促进交流，消除项目实施过程中遇到的阻碍，提高质量，帮助处理冲突。工作人员认为相对于获得的利益来说，成本却不大，感觉到采用参与式途径并不像原先想象的那么困难，对区域性技援（RETA）的管理和支持非常满意。他们还提到了在促进亚行内部的参与过程中所遇到的许多重大难题，例如需要建立相应的激励机制，需要投入更大的支持，包括提供资金支持让参与式活动成为亚行业务的主流。

由于所处的活动背景各不相同，承担的任务也不一样，项目经理们采用的参与活动的模式也截然不同。因此特此编制本报告，对反差迥然的各种范例予以总结与分析，以收集和共享亚行工作人员和发展中成员国伙伴在实施 RETA 过程中的经验。Cindy Malvicini 受聘承担本报告的编写任务，她参考了 Rekha Dayal 女士编著的《区域性技援评估报告和个案研究》，查阅了项目文件，还走访了部分工作人员，以了解详情细节。在编写过程中，她受到了亚行参与式开发局社会发展专家 Anne T. Sweetser 的指导，并得到了社会发展专家 Sri Wening Handayani 女士的大力支持。



## 目 录

	页 码
I. 概述	1
背景介绍	1
通过参与式活动营造社会资本	3
在项目活动中应用参与式途径和方法	4
II 参与模式范例研究	7
采用交流/搜集信息实现参与	7
中国：全国扶贫规划	
越南：贫困人口的人力资本研究	
采用征求意见/征询反馈实现参与	10
东盟东部增长区：中小企业的发展	
印度：城市建设项目	
塔吉克斯坦：进行参与式贫困分析，支持电力整治工作	
印度-斯里兰卡自由贸易协议	
采用协作/共同决策的方法，实现参与	16
哈萨克斯坦：国别扶贫规划	
通过赋权/共同控制的方法，促进参与	17
菲律宾：建设城市贫民社区	
菲律宾：丘陵地区农业资源管理摘要	22
III. 讨论与分析：优化参与	23
参与式途径培训	23
能力建设范例研究：瓦努阿图的技能培养	
强化亚行的参与式开发框架	24
让参与式途径和方法成为主流手段	25
确保机构支持	26
开发机构内的支持	
开发机构内的参与式计划框架	
成员国内的支持	
营造学习环境	29
传统方法	
学习方法	
IV. 精心规划，实现最佳参与	32
V. 结语	34



## 缩略词表

ADB	—	亚洲开发银行
ASEAN	—	东南亚国家联盟
BIMP- EAGA	—	文莱, 印度尼西亚, 马来西亚, 菲律宾 – 东盟东部增长区
BNRMP	—	Barangay 自然资源管理计划
CHARM	—	丘陵地区农业资源管理 (菲律宾农业部特别项目)
CSP	—	国别战略与规划
DMC	—	发展中成员国
NGO	—	非政府组织
PRA	—	参与式乡村评估
PRC	—	中华人民共和国
RETA	—	区域技术援助
SME	—	中小企业





## I. 概述

### 背景

1. 开发工作要想行之有效，就需要受影响的所有利益关系人都能及早切实地参与各项活动的规划工作。如果相关各方认为自己的参与有意义，开发活动的质量、效果和效率就会得到改善<sup>1</sup>。此外，过去十年多来，人们也已经达成共识，受开发活动影响的人有权参与开发的规划工作。因此，在制定开发活动的规划中采用合作参与的方法无论从实效的角度还是从道义的角度来说都有其合理性。

2. 除了参与活动的规划和实施以外，参与确立活动的根本目标也有助于向利益关系人赋权，培育利益关系人的主人翁意识。所有这些做法都有助于提高项目实施的效果，提高监控项目活动的自觉性和增加项目成果的可持续性。扶贫工作要想行之有效，还需要有较大的灵活性，能对在整个项目开发、实施和监控过程中遇到的问题和意想不到的机遇做出灵活的反应。位于地方级、中间级（区、省及其它层次）和国家级各个层面上的目标受益人、政府机构、民间团体和民营部门间的相互响应与协作有助于促进社会资本的发展和促进治理体制的健全<sup>2</sup>。

3. 上述原理促使了亚行为此提供两笔区域技援资金。1996 年，亚行项目工作人员得到了一笔额外资金，用于开展参与式或能力建设活动（RETA 5692）。所拨付的 30 万美元用于支持 11 个发展中成员国的 15 项业务活动<sup>3</sup>，结果证实这笔资金是一种促进参与式活动的良好手段，因此，在 2000 年，亚行又追拨了一笔 40 万美元的类似资金（RETA 5894）。第二笔资金向每个项目提供的援助金额最多也不超过 2 万美元，以便于一方面让更多项目能够获得支持，另一方面也让更多的亚行工作人员和发展中成员国人员都能尝试参与式途径。平均每项目赠款金额为 1.6 万美元。

4. RETA 5894 技援规划共向 22 个项目提供了支持。其中 15 个项目都与贫困分析有关：8 个项目用于支持物质性建设工程，另 7 个项目用于支持研究制定亚行国别战略与规划；其余的 7 个项目中，3 项活动用于加强地方采用参与式方法的能力建设，包括 1 项以人民组织（地方非政府组织）作为重点支持对象的活动；2 项活动涉及次区域对话；还有 2 项活动涉及到同利益关系人进行磋商，研究制定相关政策和战略。大多数情况下，这些参与式活动用于补充现有的间接数据，以支持规划开发工作<sup>4</sup>。

---

<sup>1</sup> 例子见：

Brinkerhoff, Derick W. 和 Benjamin L. Crosby, 2002年,《管理政策改革：发展与转型国家中决策者的观念与手段》，Bloomfield, CT：Kumarian 出版社有限公司。

Cernea, Michael 编著,《以人为本：农村发展的社会可变因素》，第二次修订版，世界银行（纽约牛津大学出版社）。

Krishna, Anirudh, Norman Uphoff 和 Milton J. Esman 编著,1997年,《希望的理据：农村发展的有益经验》，Bloomfield CT：Kumarian 出版社。

Narayan, Deepa. 1995年,《人民参与的贡献：121个供水项目的证据》，世界银行。

-----, 2002 年,《赋权与扶贫：资料手册》，世界银行。

<sup>2</sup> 亚行, 1999 年,《促进能力建设与参与活动的技术援助-II》，马尼拉。

<sup>3</sup> 亚行, 2000 年,《资助上游参与活动》，马尼拉。

<sup>4</sup> Dayal, Rekha, 2002 年,《系统学习 RETA 5894 实施经验》，马尼拉，亚行。

5. RETA 5894 规划评估结果显示，无论是对亚行工作人员、发展中成员国中的对应机构还是对利益关系人自己，参与式途径都带来了有益的经验，产生了积极的效果。提供种子基金，激励试验参与式开发活动引起了明显的态度变化。“总体上说来，种子基金使用者感到虽然赠款金额不太，但对我们的工作很有帮助，对提高基金使用国广大利益关系人对贫困人口需求的关注很有帮助<sup>5</sup>”。另外，受访的亚行和发展中成员国中工作人员都认为相对于所得的利益来说，参与活动的成本也不大。

6. 亚行工作人员简要地谈到了参与式开发活动中存在的一些限制因素<sup>6</sup>，包括：

- 参与式决策需要有更大的灵活性，所需的时间多少有时候又难以预先估测，在办理贷款的时限特别紧迫的情况下，采用这种方法就有困难；
- 没有鼓励工作人员采用参与式方法的措施；
- 按项目和技援活动的常规办理方法，参与式活动通常得不到资金支持；
- 项目经理把精力主要集中在后勤、财务和建设活动上，担心如果在商讨时间或实质性意见采纳方面不能满足受益人的要求，受益人可能会对参与式方法或拟议的活动失去耐心；
- 亚行和发展中成员国的工作人员经常会有变动，破坏了参与式活动的连续性和效果；
- 某此工作人员据说不愿意尝试参与式活动；
- 有些国家对兼容式或参与式工作方法不太熟悉，不具备足够的协商和贫困分析方面的技能。特别是在这些国家，从外来咨询专家所需的后勤服务和差旅费用这些角度来看，参与式活动可能会成本偏大；
- 对于这种合作伙伴关系缺乏明确的认识。有些工作人员认为非政府组织和其它社会中间机构和承包商或咨询专家没有什么不同，不应当区别对待；而另一些工作人员则认为应当把非政府组织作为项目合作伙伴来对待。

7. 本研究论文旨在通过 RETA 5894 活动中的范例探索亚行把参与式开发纳入到其业务活动之中的方法，以求帮助亚行和发展中成员国制定出在未来工作中进一步深化和扩大参与活动的措施，确定强化参与式开发框架的方法。本研究论文的本意不是要对各个案例进行广泛的批评或全面的评估。

8. 本研究论文首先探讨了社会资本在参与式活动中的形成历程，然后考察了 10 个案例中参与活动的程度（参与的深度和广度），同时还讨论了培育地方利益关系人的参与能力的重要意义，最后概略地阐述了通过让参与活动成为主流、确保体制支持和培养互动的

<sup>5</sup> Dayal, Rekha 和 Anne T. Sweetser（编著），2002 年，《发展是他们的事：让利益关系人发表意见和做出选择》，《亚行评论（3-4 月刊）》第 23-24 页，马尼拉。

<sup>6</sup> 同上。

学习环境等措施，强化参与式开发框架的方法。在最后的结语，本研究论文重点论述优化参与式开发的途径。

## 通过参与式活动营造社会资本

9. 社会资本是指社会组织所具有的促进合作实现互利的如下一些要素：关系网、互惠准则和信任<sup>7</sup>。各种看得见摸得着的社会关系网中的全部要素以及诸如信任、合作、互惠、支持和信息流这样的看不见摸不着的“道德资源”相互滋养，相互强化。社会资本中所有这样要素共同作用，持续地维持着政治的稳定和经济的活跃。

10. 关系网存在于群体的内部，向外（水平地）延伸到其它群体，并借助于权威将人们同其它人（纵向地）联系起来。这些关系分别被称为结合型、跨接型和连接型的社会资本。正如沃尔库克阐释的那样，穷人们依靠这些资产作为自己与同类人间的联系纽带，凭借这种联系纽带获得（比方说）在自己生病或需要代为照看孩子时所需要的帮助（结合型的社会资本）；穷人们依靠这些资产作为自己与直接群体以外、有条件帮助他们的人的联系纽带，比如说在其它地方有上下级工作关系的人，凭借这种联系纽带获得帮助（跨接型的社会资本）；穷人们依靠这些资产作为自己与有权有钱的人的联系纽带，凭借这种联系纽带获得机会和实现调动迁移（连接型的社会资本）<sup>8</sup>。所有人都依赖同他所信赖的人间的联系而实现发达繁荣，然而穷人更要依赖社会资本而不是教育来生存<sup>9</sup>。

11. 因为穷人对社会关系网依赖程度很大，营造社会资本对帮助他们实现必要的社会、经济和政治转变，谋求自我发展就具有关键性的意义，所以，开发活动所涵盖的范畴就要比单纯地改善基础设施、增加穷人的机会和对他们的服务要广泛得多<sup>10</sup>。

12. 如果本来就有参与式的学习环境或者在捐资人和政府机构支持下建立了参与式的学习环境，抑或在从项目初步设想的构思到项目实施和评估的整个项目活动的所有阶段中有系统地采用了参与式途径，社会资本就有可能形成。如果群体成员间相互信任或者不同的群体能走到一起合作，相互支持，人们就能取得更大的成果<sup>11</sup>。

13. 社会资本是人们希望取得的项目成果<sup>12</sup>，然而亚行却极少将其列入项目目标之中。就社会资本在亚行活动中的实用性问题，托马斯·卡罗尔曾访谈过 32 位亚行工作人员和项目经理，结果他发现尽管他们对社区团体在亚行工作的各种有益贡献很赏识，也很重视这些团体的能力建设，以增加项目的可持续性，但是大多数 [亚行工作人员] 却倾向于从它们对项目贡献大小的角度来看待这些地方社团的能力，而不把它们能力得到增强看作是宝

<sup>7</sup> Putnam, Robert D, 1993 年,《促动民主：意大利现代生活中的民间传统》第 167-171 页,普林斯顿：普林斯顿大学出版社。

<sup>8</sup> Woolcock, Michael 和 Anne T. Sweetser, 2002 年,《社会资本：结合》,《亚行评论(3-4 月刊)》,马尼拉。

<sup>9</sup> Narayan, Deepa 和 Lant Pritchett, 1997 年,《分币与社交性：坦桑尼亚农村地区家庭收入与社会资本》,社会发展与研究集团的《政策研究报告(第 1796 号)》,华盛顿特区：世界银行。另见《经济发展与文化变革(第 47(4)号)》,第 871-893 页,1999 年。

<sup>10</sup> 见脚注 8。

<sup>11</sup> Coleman, James S, 1990 年,《社会理论基本原理》,剑桥：哈佛大学 Belknap 出版社。

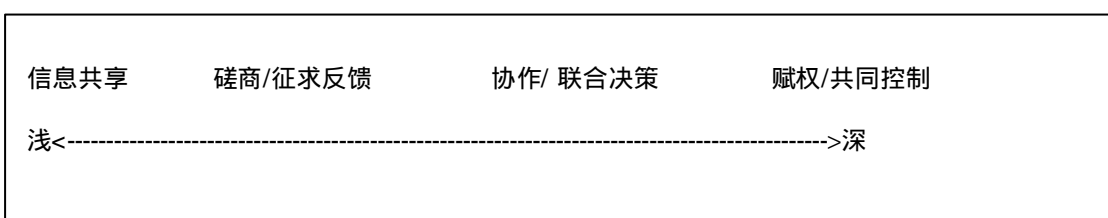
<sup>12</sup> 网址：<http://www.worldbank.org/poverty/scapital> 和 <http://www.statistics.gov.uk/socialcapital>

贵的项目成果<sup>13</sup>。在 RETA 5894 技援资助的 22 个案例中，只有一个案例努力通过加强人民组织的建设来提高地方社团的能力。在其它的几个案例中，社会资本只是作为磋商或协作过程中出现的副产品，但不是作为项目应取得的一项目标。在 RETA 5894 技援案例中，如何发展社会资本的范例在本报告中将随处可见。

## 在项目活动中应用参与式途径和方法

14. 参与的力度由浅到深有所不同——包括由被动的信息交流到全面的涉入（图 1）。利益关系人参与的方式有许多种，从仅仅被告知“开发”将要“发生”到参加用于帮助他们负责自己开发活动的项目。

图 1：参与的深度



15. 信息交流（或信息搜集）属于参与程度这个标尺被动或肤浅端的活动。这类活动也许包括传播有关拟议的规划的信息或者请求利益关系人提供信息，以便于别人用来帮助进行项目规划或评估或其它活动。在这两种情况中，交流都是单向的，而不是互动的。

16. 亚行通常使用“磋商”这个术语来描述利益关系人在其活动中的任何参与行为。而在参与式开发中，这个术语的界定范围要狭窄得多，只指针对某事征求人们发表意见而开发专业人员倾听他们的见解。最典型的情况是，相关人员在制定初步规划或做出决策时不承担责任，而开发专业人员也没有义务采纳他们的见解。然而，磋商也可能或多或少的带有参与的性质，并可能发展成为协作或共同控制。一方面，如果人们参与确定一项期望的变更或者参与查明一个问题及寻找出其解决办法，磋商就可能进而形成更广泛的联络关系——社会资本构成的一个关键性成分——并且可能会产生项目的物有权意识或者就可能就政策进行磋商。而另一方面，许多磋商性质的活动只注重（相对被动地）针对已经计划的活动或既定的政策与规划获得“认可”。以谋求对既定计划或战略的反馈为主要目标的磋商位于参与程度标尺的肤浅端。

17. 协作/联合决策和赋权/共同控制代表着大多数参与式开发人员所认为的真正的参与。在这两个阶段的任一个阶段，利益关系人都积极参加，并取得了持续的结果。例如，在协作这个阶段中，无利害关系的局外人邀请利益关系人来实现预定的目标：开发专业人员或组织确定需要磋商的问题或事务，召集小组就此议题开展协作。利益关系人也许不是协作的发起者，但大大地影响着最后的结果。小组或分组就形成了，关系网就建立起来了，结构或做法就得到了改进。由于相互作用，参与者本人及其磋商的项目发生了变化。利益关系人的思想改变了项目规划或实施计划，抑或促进了新政策或战略的形成。最重要

<sup>13</sup> Carroll, Thomas F, 2001 年, 《社会资本, 地方能力与扶贫》, 马尼拉: 亚行。

的是，请求利益关系人参与的开发专业人员或组织会严肃地对待参与者的见解，并根据其见解采取行动。

18. *共同控制*的参与力度比协作更深一层。由于肩负研究制定和实施对团体成员负责的行动计划或者组建和强化地方机构的更大职责，公民被赋予了更多的权限。开发专业人员成了这一由地方推动的活动的促进者。利益关系人承担了他们自己的项目部分的控制者和所有者的职责，并相应地进行决策。在这个层面上，由于相关人员在维持结构或做法方面有切身的利害关系，因此，地方参与最能持久。在参与式监控中，公民、团体或组织采用他们在最后确定计划时选定的程序和绩效指标来评估自己的行动，加强了赋权，增加了可持续性。参与式监控是对外部监控的补充，而不是取代外部监控，被称为是参与式开发的“顶峰”<sup>14</sup>。

19. 鉴于过去参与力度一向不大，信息搜集或磋商也许会被看成是重大的里程碑。此外，由于每种情况下都有特殊的难题，制约因素和机会，信息搜集或磋商有时候也许会被断定为最适宜的参与模式。而在另一些时候，它们也许会用于补充或辅助更复杂的参与形式。本文中评审的许多案例只是一些尝试或初步探索，旨在让内部和外部的利益关系人了解参与的方法。另外，许多活动很复杂，会采用好几种参与形式，在开始时可能位于某个参与水平，随着项目开发专业人员和地方利益关系人共同学习，参与的力度也在不断的加大。本文中从每个案例中都选出某些方面予以强调，以阐释特定的参与形式。

---

<sup>14</sup> Robert Chambers，《致 A. T. Sweetser 的私人信件》。

## 11. 参与模式的范例研究

### 采用交流/搜集信息实现参与

20. 位于参与程度（由浅到深连续变化）这个标尺的被动端的活动是向利益关系人提供信息或征询信息。信息传播应当是任何开发活动中的一个组成部分。在 RETA 5894 技援规划所资助的项目中，有好几个项目都说明请求当地社区提供他们生活状况和谋生手段方面的信息可以得到很有价值的定性数据，弥补已有定量性数据中所没有的内容。然而，信息收集依然是只限于研究和实情考察活动，并不能增强地方人民在项目中的主人翁意识。位于这一深度的参与活动存在的不足之处就是它通常是单纯的“索取”——信息共享之后，人们常常对研究的结果听不到回音。因此，人们通常会感觉到他们只是调查的对象，而不是自主开发活动中受尊重的行动者。下面是对发生在中国和越南的两个重要案例的分析。

#### *中国：国家扶贫规划*

21. 信息采集是中国利益关系人了解参与方法的良好开端。曾采用了参与方式进行贫困分析，为研究制定国别战略与规划提供数据。活动结束后召开的全国政策座谈会在中国还是第一次，座谈会由一家国际捐资机构组织召开，汇集了贫困社区、政府机构、非政府组织和民营部门的各方代表。

22. 鉴于时间和资金有限，仅选择了两个社区进行贫困评估，一个是城市社区，另一个是农村社区。从与农村地区的穷人交谈中发现，他们对贫困的看法与政府的观点不同。同样地，城市社区的穷人也声称政府把精力都集中到了吃住方面的需求，而没有更全面地解决贫困问题。这是非常有价值的信息。

23. 在这个乡村中，采用了参与式乡村评估方法（如社区地籍测绘和财富评级等）向乡村老人征集有关社区环境、资源、人民、劳动力、住房、卫生条件和社区项目规模的信息。评估人员分析了贫困的原因和结果。在城市地区则采用了较传统、较零散的方法，如半事先策划的访谈、调查表和校核清单等方法。

24. 开展这些社区活动的咨询专家们汇编分析了这些调查结果，在全国政府座谈会上提交了最终报告。除了各级政府机构的代表和捐资机构外，每个研究社区的两名贫困公民和非政府组织一道也参加了这次全国政策座谈会。这是亚行和中国政府第一次组织论坛邀请穷人和非政府组织就政策问题发表意见。穷人的呼声出现在后来的一份亚行报告的引文中：

贵州省一名贫困的男性农民和一名赤脚女医生和北京市的一名残疾男性和一名下岗女工发表了他们的见解。除了谈到了政府官员需要倾听农民的意见，制定行之有效的政策，特别是农业技术推广方面的政策外，这位农民还谈到扶贫规划中公共医疗卫生和饮用水的重要性。这位赤脚女医生强调需要减轻妇女的负担，她们承担着农田生产的主要责任，她们去看病得走很远的路。下岗女工谈到了作为单身母亲的叫天不应叫地不灵的感受，她非常想让自己的孩子能上得起学。她还说到了得到稳定住房的难处和就业

中人们对中年人的歧视。参会的残疾人则说到先是下岗，后又在一次车祸中致残，最后不得不依靠妻子的工资生存所蒙受的屈辱。妻子死后，他唯一的收入来源没有了，就想自杀。他强调住房和交通费用是主要的困难<sup>15</sup>。

25. 这次全国座谈会的价值不仅在于让全国的利益关系人听取贫困人口的意见，而且还在于激发了人们讨论开发规划活动中参与的作用。贵州一名县级官员和北京一名民政官员表示很赏识参与式的做法，强调有必要就参与式途径和技巧开展地方级的培训活动。中国政府的对应机构，国务院扶贫与发展领导小组办公室在其 10 年战略中现已涵括了参与式途径，把其作为征询受益人意见和搜集社会经济数据的一种可行的办法。由该办公室主办的培训班现在正提倡增加参与力度。

26. 信息搜集虽说有助于提高对贫困的了解和提倡采用参与式途径，但却不能让利益关系人控制或影响政府的方针政策。他们只希望在全国扶贫战略中能考虑到自己的思想见解和建议。尽管政府官员能倾听利益关系人的建议，一般说来，对这种做法也抱着积极的态度，但他们既不与非政府组织也不与社区居民分摊决策的权力。没有迹象表明社区成员已培养起对国别战略与规划的主人翁意识。在城市地区，采用标准的量化数据采集方法，社区利益关系人的参与活动也仅限于调查研究主题，没有机会参与更多的项目活动。此外，如果抽样调查的范围再广泛些，就会对决策有所帮助。社会开发工作人员注意到了有必要扩大抽样调查的范围，但项目规划人员没有时间和机构上的支持来扩大这项活动。因此，虽说信息搜集很有建设性意义，但充其量也就只能作为参与的初步活动。

### **越南：研究穷人的资本**

27. 在过去的 20 年间，越南社会主义共和国进行了一系列的改革，人民的生活水平明显地得到了改善。贫困人口占全国总人口的比例在 80 年代中期估计为 75%，在 1993 年下降到了 58%，而到了 1998 年进一步下降到了 37%<sup>16</sup>。然而，不公平程度却在不断地加剧，如果从教育水平和医疗卫生状况角度来衡量，贫困也正日益向低人力资本的社区集中。

28. 为了记录贫困人口对改革以来在医疗卫生和教育方面的变化有什么看法，为了提供社会政策研究制定所需的真实信息，曾开展过这种参与式调查研究活动。从 3 个省份的每个省中抽选出 3 个地方，并采用了参与式乡村评估手段，包括财富排名评级、绘制社会状况图、迁移率图以及焦点小组讨论等其它量化研究方法。结果是根据定性数据、定量指标、辅助信息和当前贫困状况全面地研究和审核备选政策，并予以公布。

29. 采用参与式手段采集定性数据是代替传统研究方法的新途径，受到人们的欢迎，因为这些方法是让人负责研究活动，而不是把人作为研究的被动目标。研究人员采纳了人民自己的观点和思想。“参与式乡村评估”的方法促进社区深入地考察自己的情况和自己可能遇到的问题，让社区人员能用其自己生动有趣、实用逼真的方式清楚地表达自己所发现的问题<sup>17</sup>”。社区成员的关注重点、世界观和感受到的需要也用参与者自己认可和同意的

<sup>15</sup> 苏彦士，2001 年，《穷人呼声专题工作会摘要（RETA 5894：能力建设与参与活动-II）》，北京。

<sup>16</sup> Bhushan, Indu, Eric Bloom, Nguyen Hai Huu 和 Nguyen Minh Thank, 2001 年，《越南穷人的资本》，马尼拉，亚行。

<sup>17</sup> IFAD, ANGOC 和 IIRR, 2001 年，《增强物主地位和可持续性：活动参与资源手册》第 58 页。

方式制作成文件，如手工绘制的资源和土地使用情况图，历史变迁线图和分季日历图，社区成员间关系和社区成员与社区外人员间关系的简绘图。

30. 这些方法对于评估贫困和本案中的人力资本很有价值。乡村居民讲述了他们接受现有的医疗卫生服务的体验，并就教育质量和接受教育服务的机会交换了意见。正如一位妇女所说的那样，从穷人的角度来说，贫穷不仅仅意味着没有足够的物质财产，“贫困家庭通常孩子多，家庭生活没有计划，家人易生病，老年人多，也负担不起孩子的学费”<sup>18</sup>。

31. 正如在中国的情况一样，这个信息生成活动也是处于参与程度这个标尺中的被动端，因为它只向社区收集数据，社区人民自己没有参与随后各项活动的决策工作。这个研究项目非常成功。越南政府拥有并用越南语公布了项目的成果，还在越南扶贫战略和规划过程中广泛地使用了这些成果。研究报告需求量很大，被国内和捐资界广泛地引用。根据这项研究还制定和修订了一些方针政策。

32. 亚行在确定越南的国别战略与规划中也采纳这些建议。例如，被调查者认识到得到中等教育越来越困难了。结果，亚行和越南政府就把解决这个问题的方法纳入到此后的项目中。亚行还将根据调查的结果加大对建设地区医院的支持。

33. 信息共享活动成本小，而且对大多数行业和类型的项目都适应，认识到这一点很重要。采用参与方法，开发机构可能会很容易地就把信息收集活动纳入到在建的项目之中，而又不需要明显增加投入的时间和资源。然而，应当认为这种参与式途径只不过是参与式开发的第一步。

## 通过征求意见/征询反馈实现参与

34. 征求意见是亚行和政府执行机构赖以确保利益关系人参加其开发活动的主要手段。参与的深度随征求意见的形式不同也有很大的差别。这一差别大小在下述的 BIMP-EAGA 区[文莱、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾-东盟（东南亚国家联盟）增长区]、印度和塔吉克斯坦的 4 个案例中和印度 - 斯里兰卡自由贸易协议谈判过程中将予以阐明。一般说来，开发专业人员首先形成项目概念或草拟战略或政策，然后再与利益关系人进行“磋商”，请求他们修订文件或同意在其社区实施拟议的活动。在这类情况中，参与可能就非常有限或肤浅。尽管这比根本就不征求公众意见要好些，但也有不足之处：

1. 征求意见是“单向地抽取”。也就是说，利益关系人很少能看到是怎样对待他们的反馈的；
2. 人们缺乏参与的动机；
3. 如果开发专业人员意在利用征求意见方法来使他们自己的安排合法化，这种征求意见可能就只是流于形式或者人为的左右；
4. 这种方法通常情况下不能培育主人翁意识和产生可持续性。

---

<sup>18</sup> 见注脚 15。



### **BIMP-EAGA：中小企业发展**

35. 本项目表明让利益关系人参与对话和磋商能强化项目的规划工作，增加项目成功的概率。亚行致力于帮助刺激 BIMP-EAGA 地区（菲律宾南部地区和印度尼西亚东部地区）的中小企业的发展，以期提高生活水平和摆脱贫困。本项目希望通过确定和实施本地区中小企业发展新战略来促进这一活动。

36. 起初，计划召开 3 次地区磋商会议：1 次在马尼拉召开，由印度尼西亚和菲律宾两国政府的代表参加，另 2 次分别在 2 个焦点省份——棉兰老岛和苏拉威西岛召开。活动的目标很能激人奋进，而实施起来也同样很复杂棘手。因此，项目经理申请拨付资金以便让更多的利益关系人参与改进项目战略和草拟项目实施的行动计划。

37. 借助于 RETA 5894 援助规划的支持，全天专题讨论会增加到了 10 场。继在马尼拉召开的启动工作会后，又计划了 7 个次区域工作会。从事这些次区域项目活动的代表参加了在 2 个重点省份召开的终结工作会。参会者总数超过了 500 人，从地区和文化多样化角度来说，代表的广度比原先预期的要广泛。这种多样化让更广泛的学识和观点得到了讨论，也在利益关系间建立起了新的纵横联系，促进了社会资本的增长。

38. 亚行明确了中小企业发展的 5 个关键性制约条件或限制因素——政策、业务支持、金融、基础设施和协作/联合——并将其纳入到拟议的战略之中。对这些制约因素的分析报告也分发给受邀参会人员。在工作座谈会上，简化了参与程序，让参会者针对战略草案发表意见，澄清战略框架，探寻机会和讨论这些制约因素的特点。

39. 在每个次区域工作会中，参会人员都分成小组，通常包括来自不同组织的 8 - 12 名参会者。每个小组集中力量讨论 5 个制约因素（政策、商业支持、金融、基础设施、协调或联合）中的某一个因素，并发给问题表格引导讨论活动。上午大部分时间用来小组讨论和汇报讨论情况。

40. 各小组都建议（1）修改亚行拟议的战略；（2）确定规划实施的具体开发合作伙伴；（3）制订解决这些限制因素的战略；（4）确定重点部门或行业及其所需要的支持；（5）实施重大的开发项目，促进这些活动。各小组把他们的讨论成果提交给全体参会人员进一步讨论和改进。从每个次区域工作会的参会人员中选出代表，把各小组的意见再进一步转达到在棉兰老岛和苏拉威西岛召开的省级工作会上。

41. 由来已久的“征求意见”会都是参会者聚集一处，听一个接一个的演讲报告。与传统式征询会截然不同，这些地区工作都积极让参会者参与。每人都有时间和机会发挥作用。尽管亚行预定了拟座谈的制约因素和问题，讨论却是开放式的，随参会者关注的兴趣焦点进行。亚行不惜花费时间对提案进行详细的解释，邀请参会者对战略草案提出批评，体现了亚行在支持中小企业发展活动方面的诚意，赢得了参会人员的很高的“认可”，因而，增加了这一举措取得成功的可能性。

42. 由于召开这些次区域工作会和随后的省级工作会，参会人员对自己地区的制约因素有了更深层次的认识，能够对项目最终规划提出更有建设性的、更切实可行的建议。

43. 如果亚行从一开始就让利益关系人帮助判明主要的制约因素和确定战略，参与就可能更深入，更有意义。在这样一个较注重协作的过程中，亚行的这个实践只是补充利益关系人经验的一个参考点，而不是磋商活动的起点。

44. 区域技术援助的投资虽然金额相对说来较小，但对中小企业规划的作用却很大。它增加了亚行工作人员采用参与式开发方法的能力和信心，转变了他们对参与意义的态度。项目经理已相信让许多利益关系人参加面对面的讨论改进了他们间的相互影响，也改进了随后的规划实施工作，这样规划才能有更顽强的生命力，才能更有成本效应，才能更有可能对贫困状况产生重大的影响。这一实践经历增加了参与式途径用于今后规划与项目谋划活动中去的可能性。

### **印度：城市建设项目**

45. 亚行资助实施的印度城市建设项目表明磋商可以印证别人的观点，并且，即令拟议的开发活动的计划未必能体现出贫困的利益关系人关心的重点问题，也能赢得他们的支持。在 1996-1999 年期间，亚行批准了 5 个城市建设项目，投资总额达 7.8 亿美元。第一个项目于 1994 年规划设计，在卡纳塔克邦境内 4 个城市中实施。正如在其它的城市项目中一样，一个目标就是要发展城市贫民社区最基本的基础设施。项目实施者们得知在社区需求内容上，他们的看法与社区居民自己的看法不一样。比如说，项目实施者们以为供水是最需要优先解决的问题，然而，在磋商会和专题工作会上，在要求社区居民发表他们自己的观点时，项目实施者们得知妇女们对排长队取水并不在乎，而更关心她们家附近小路和沟渠没有适宜的排污下水道设施。所以，地方政府机构征招非政府组织来实施低成本的排污环卫和固体废弃物治理活动。这些征求意见活动还表明，有必要实施直接的扶贫干预活动，以增加贫民区居民的收入机会。

46. 这些城市项目现在把非正规的储蓄与信贷机构组织起来，增加贫困人口特别是妇女凭借他们自有储蓄获得小额金融服务的便利性，以便他们不必依靠放债人来得到小额金融服务。社区组织促进了社会资本的发展。在循环储蓄信用协会中，妇女们定期聚集，把钱存入一个中央基金，每个人都可以再从中借款。她们的关系向着有利于经济增长的方向发展。妇女们扩大了与社区其它妇女间的联系，其中有些妇女有了利用更多资源和机会的条件。地方小组已发展成了自助小组，对妇女们欢迎的课目开办了培训课程，如育儿、基础卫生、培养自信心和老人家庭卫生保健等。它们还组织对社区青年男女进行职业培训，除了促进微型企业发展外，也有助于找到好的工作，获得较高的工资收入。

47. 尽管这些开发活动给相关的穷人带来了益处，然而，并非所有的穷人都在这些开发活动中培养起充分的主人翁意识，因而，可持续性依然没有保障。没有主人翁意识也许与项目兴办过程中磋商活动的性质有关，因为这些磋商活动都是局外人策划的，而不是与当地利益关系人联合策划的。然而，由于有相关的地方当局、咨询机构和非政府组织在场（其中某些组织被看成是发号施令机构），贫困居民在征求意见期间声称支持这些拟议的开发活动。如果在规划基础设施和其它活动（循环信贷计划等）时，他们在决策过程中有更深入地参与，对自己的长期责任有更进一步的认识，他们的支持可能还会更大得多，也会更持久得多。反之，今后就不可能确保得到大家的支持。

48. 在印度的亚行资助项目影响地区内，要在贫民居住区中实现高度的地方参与和激发高度的热情一直很难办到。政府机构和地方非政府组织先制订计划，提议拟采取的干预措施，然后再征求当地的支持。他们也认为主人翁意识与基础设施本身相关联，同在参与项

目规划与实施过程中形成的、具有至关重要意义的激励和控制意识无关。如果相关的非政府组织在参与活动规划方法方面没有得到很好的训练，经验不足，它们就有可能把主要精力放在劝说居民们建设干预项目或凑钱支付干预项目的费用。在这些情况中，结果可能就会令人失望，在一个排污环卫项目中就出现过这种情况，原来期望参与建设低成本的蹲坑厕所的比率会大约达 50%，而实际上只达到 15–20%。

49. 在印度（和其它地方）开展参与式活动中遇到的另一个难题就是即使是受邀发表意见，社区居民却突破了精心策划的活动范围，道出了他们自己的重点问题。大多数社区从来就没有经历过参与式规划活动，而其它一些社区因为从来就没有被给予过做主的权利，因此已养成了消极的态度，缺乏主动性。如果以往这些活动一向都是由外来资助，集中规划和实施，就可能会出现这种情况。参与式活动的组织工作是一门特殊的技巧，许多地方非政府组织需要接受专门的培训以确保它们得到的成果是真正意义上的“自下而上”的成果。在开始规划参与式活动时，需要清楚地评估社区领导者的认识水平和地方非政府组织的能力水平，以便于为它们组织适当的培训活动。

### **塔吉克斯坦：进行参与式贫困分析，支持电力整治工作**

50. 塔吉克斯坦电力整治项目是一个把参与式活动应用于基础设施开发项目中的一个重要范例。亚行的项目经理们希望能确保该举措深入到地方人民的需求和重点问题之中，并希望本项目能根据亚行的扶贫战略解决贫困人口的需求。

51. 亚行制定计划，吸引利益关系人参与对话，以确定他们的需求、感受、态度和重点问题。在村和家庭小组这一级进行了 6 次小组讨论，然后又召开 3 次镇级会议和 3 次专门的焦点群体会议来验证这些数据。所有的会议都有地方公民和领导参加。利益关系人的涉入程度超出了单纯的信息收集这个力度，达到了更深层次的参与，因为在这些活动中要求公民探寻出解决他们问题的可能方法。他们认为可靠的电力供应对于家庭采暖和增加就业至关重要。此外，由于没有合适的衣服和鞋子，孩子们无法上学。电力整治仅仅是确定的诸多课题之一，焦点小组和镇级会议也不仅限于只讨论能源问题。

52. 随后，基层非政府组织和国际组织与政府官员汇聚一处，召开了一次全国性的专题讨论会。参会者审议了这些问题和企图通过改善能源服务进而实现脱贫的建议战略，并推荐把明确目标、税费合理化、赋权和公开透明等相关策略作为扶贫的综合方法。他们还提到有必要实施相关项目，向弱势群体，特别是老人、妇女户主的家庭和孤儿，提供电力服务。参会者认为也应当确保向社会公共机构和各行各业提供可靠的电力供应。

53. 由于这一磋商活动，政府官员和亚行工作人员得以满怀信心地策划塔吉克斯坦电力整治贷款活动，坚信本贷款会直接改善贫困人口的生活。更重要地是，贫困人口提出的重点问题被纳入到了贷款协定之中。例如，税费补贴的具体建议被采纳，作为贷款的组成部分，并责成相关的社会服务部门参与这方面的管理工作。通过这一磋商活动，社区区的各种社会问题在本项目中得到了解决。

### 印度 - 斯里兰卡自由贸易协议

54. 下述案例阐述亚行和发展中成员国对应机构是如何采用高度参与的工作座谈会方法组织磋商活动，帮助利益关系人走到一起，商讨他们的观点和就建议方案达成一致意见的。

55. 斯里兰卡和印度政府在 1998 年签署了一份自由贸易协议，请求亚行帮助促进和实施这个协议。斯里兰卡的民营部门和学术界感觉到在协议签署前没有充分地征求它们的意见。这样就引起了人们对斯里兰卡政府在对民营部门产生重大影响的一个问题上所抱有的被认为是单边态度产生了怨恨。在 RETA 5894 技援规划的资助下，斯里兰卡组织了一系列协商会议，与受到有益影响和不良影响的各利益关系人进行磋商，旨在就该贸易协议下每个利益关系人群体的各自作用达成共识。

56. 在如何处理利益关系人的问题和担忧这件事上，为了在斯里兰卡达成共识，设计了一个两步骤的程序：首先在特定行业内部的利益集团间达成共识，然后再在所有利益关系人间达成共识。并召开了半日的预备会议，由民营部门、学术/研究机构和政府参加。这些会议的目的是用文件形式确立小组成员们的观点和他们建议应给予本贸易协议下所有利益关系人的作用和任务。预备会议中出现了许多发人深省的观点，既有同感，也有异议。

57. 在长达一天的最后一次对话会议上，采用了让所有利益关系人都参加的方法。既然所有的小组都已在先期的会议中分析了他们担忧的问题，他们就已准备好了可以在大的组织中共同工作。会议安排确保观点和讨论均源自参会人员，而不是由局外人来提出。会议组织者并不指导讨论活动，恰恰相反，他们为会议的推进提供方便，帮助各组共同努力，在他们各自的作用方面取得共识（框图 1）。参会人员按照讨论的话题不同（实施计划与机构安排、培养意识和贸易/投资促进、中小企业）形成小组，针对预备会议上所确定出来的各利益关系人群体的拟议作用进行辩论。每个小组都包括每个行业的代表。当天结束时，各小组已形成了相互协作的思想，提出了切实可行的协作建议。

58. 本活动体现了协作的某些特质（下文讨论），但当地机构没有参与承办，政府没有向其它所有的利益关系人提供任何决策控制权。主要是亚行在一家当地咨询公司的协助下提出建议。政府利益关系人尽管参与了但没有全力以赴地支持这项活动。由于这一活动没有政府或民营部门的明确的委托，也没有预定的开展后续活动措施，利益关系人在会议中提出的建议没有得到进一步的讨论。此外，亚行本来是想把这次磋商成果应用到一个拟议的中小企业发展技援项目中去。会议结束时，亚行这个本意发生了改变。由于所有这些因素共同影响，这次磋商成了一场孤立的的活动，尚未能产生持续的作用。事实上，很可能利益关系人用了不少的时间来讨论这个协议，结果却大失所望。最终，斯里兰卡这种参与式方法的名誉和亚行自己的名誉可能也会受到了损害。

59. 不管怎么说，本活动是一次有益的学习活动。会议的规划方法让参会者体验到了“他们的声音得到倾听”的感觉。由于不同的利益关系人汇聚一处，培养了相互信任和学会了尊重别人的意见，社会资本也许已经得到了加强。民营部门代表尤其赏识这个自己的声音能为政府和亚行倾听的机会。

框图 1：印度-斯里兰卡自由贸易协议对话工作会的方法

本次专题讨论会在亚行和斯里兰卡商会代表开始介绍捐资机构和私营部门对《自由贸易协议》的看法中拉开了序幕。参会者列举了座谈会取得成功结果的标准，然后表达了对今日会议的期望。

接着，公布了预备会议参会者调查表的调查结果。调查表反映出在会议讨论中难以得到的预备会议参会者的经历。调查表要求参会者针对如下 6 个“易于引起争议”的表述语句发表评论，以估定他们对该贸易协议的态度。

1. 斯里兰卡产品对印度产品没有比较优势；
2. 《自由贸易协议》是检验斯里兰卡竞争力的“石蕊测试”；
3. 《自由贸易协议》是没有任何实用意义的政治行为；
4. 《自由贸易协议》生效后将会损害斯里兰卡中小企业的利益；
5. 国际捐资机构在帮助斯里兰卡促进贸易的过程中只能起到次要的作用；
6. 开诚布公、直言批评的利益关系人对话将有助于改善《自由贸易协议》的实工作。

在预备会期间，参会者确定了他们自己和其它利益关系人群体在《自由贸易协议》的实工作中的任务和责任。在对话座谈会上，参会者形成了三个小组，每个小组中都包括了所有利益关系人的代表，以预备会所取得的成果作为讨论磋商的基础，继续就磋商不同群体的任务和责任。每个小组都集中讨论不同话题（实施计划与机构安排、培养意识和贸易/投资促进、中小企业）中某一个话题。

这样做的目的旨在就每个利益关系人群体的任务和责任达成共识，提出进一步的措施。讨论实施计划与机构安排的小组确定并讨论了 6 个问题，这 6 个问题在审议实施贸易协议的经验过程中曾一再提到过，分别为：联络与交流、中小企业、争议解决机制、职责结构、区域贸易计划和斯里兰卡 - 巴基斯坦自由贸易协议。讨论培养意识和贸易/投资促进的小组确定斯里兰卡培养意识的具体活动以及促进贸易和到印度投资的其它活动。讨论中小企业的工作小组重点讨论中小企业的作用、它们的潜力和其它利益关系人群体怎样支持中小企业加强它们在印度的竞争力，并提出了一份任务清单。

每个小组都在全体会议上汇报了它们的结果，然后全体参会人员讨论下述问题：你权责范围内的近期重点工作是什么？如何解决这些重点问题？为什么需要外来支持？

会议结束时，参会人员强调了他们的希望和期盼。有些人听到了其它利益关系人群体首次发表的见解。正如一名参会者所述：“绝大多数问题都已查明了，现在需要的是解决办法<sup>1</sup>”。

## 采用协作/共同决策的方法，实现参与

60. 上述采用参与式方法磋商的例子表明应鼓励利益关系人发表他们的观点和共同提出解决问题的办法。然而，这种方法不能产生对利益关系人的控制力，因此磋商的力度很有限。出于这样或那样的理由，项目主办机构保留了接受或拒绝利益关系人建议的权力。相比之下，协作由于是邀请利益关系人来影响项目或规划的内容，因此与磋商截然不同。通常情况下，这意味着政府（在本报告中所论述的情况中）或亚行邀请其它利益关系人帮助确定或共同做出与开发活动相关的决策。如果人们对改变其自身生活的决定和相关的资源发挥了影响作用，就会建立起主人翁感，激励他们始终承担责任。下面哈萨克斯坦的例子就说明了这一观点。

### 哈萨克斯坦：国别扶贫规划

61. 借助参与活动来启动实地考察是一个很好的方法，可以确保从项目初步谋划到项目实施的整个过程中都能让利益关系人参与。哈萨克斯坦政府在 1999 年制订了 2 年扶贫规划，主要是确定增加就业的战略。广大民众没有参与这个规划的谋划工作。这一规划因确定的减贫时限不切实际被认为目标有些高远。本 2000-2002 年的扶贫计划把注意力过于狭隘地集中在失业和社会保护上，因为起草小组没有时间考虑贫困的其它问题。鉴于政府认识到有必要采用不同的方法继续扶贫，把更广泛的问题纳入到新的计划中去，亚行和哈萨

克斯坦政府的执行机构小组在实地考察活动中启动了参与式磋商方法，查明广大利益关系人的观点。这项参与工作通过实施技援活动予以支持，由利益关系人共同配合起草新的扶贫规划。

62. 召开了 19 场相互关联的系列专题讨论会，来自 39 个非政府组织、10 个民营组织、15 个驻哈捐资机构的代表参与了专题讨论会。中央级和地方政府利益关系人也参加了会议。在这个国家，让非政府组织和民营部门参与却并不常见。

63. 专题讨论会经过精心策划以便于政府和非政府组织利益关系人就预定的贫困方面的问题进行磋商。一些远见卓识的参会人员就特定的论题提交的报告，提出了各不相同的观点。民营部门参会人员也就他们遇到的障碍发表了看法。地方政府官员表示需要以新的方法确定社会援助的目标，制订微观金融服务的新行动计划，开辟改善公益事业管理的参与式途径。学术界代表则提出了分析报告，提高了磋商成果的准确严密性。这些报告增加了人们对哈萨克斯坦贫困程度的认识，为更广泛的扶贫战略确立了框架。在讨论期间，穷人代表（比如说，残疾人和单身母亲）也有了与政府官员交流看法的机会，他们提出的许多贫困问题（如对儿童缺乏重视和向老年人收取公用事业费用不合理）后来在扶贫规划中得到了解决。在系列专题讨论会快要结束时，参会人员还对规划文件中与自己专业技能相关的章节进行评论和修改。这样做有助于提高他们在项目过程中的主人翁感<sup>19</sup>。

64. 这种方法之所以是合作的方法就在于每场讨论会都包括详细讨论扶贫文件的表述与措词。会议主持人先让参会人员提高目标，讨论会结束时则确定出每个行业的具体措施。并根据所有参会人员的论述以及政府机构的正式反应编写出终定文件。在这个项目中，中央政府因此就对其它利益关系人群体产生了很大的支配力，并与他们一起研究制订出相应的规划。

65. 本项目的一个成就就是政府与非政府组织利益关系人在推动扶贫事业发展方面的协作得到了强化，社会资本得到了强化。尽管哈萨克斯坦的民间团体组织还不够发达，但本项目却帮助开启了政府、民营部门和非政府组织三者间进行对话的先河。

66. 广大利益关系人群体认为当前的计划与原先的扶贫规划不同，经过周密讨论，切实可行。本协作活动加强了贫困评估，增加了对新计划的认同。尽管仍然被认为是政府的计划，但非政府组织利益关系人在文件的编写和修订中有了很深入广泛的参与。关于非政府组织的作用章节由非政府组织自己执笔编写，然而培育对该计划的主人翁感仍然任重道远。各利益关系人间还必须继续进行对话以提高认识和增加责任。联合国发展计划署已计划一些活动来支持这方面的工作。

67. 这一活动可以与上文中论述过的在中国针对同一目标的活动——制订全国扶贫计划——进行对照。在中国，政府决策人听取了城乡贫困人口的意见，在制订扶贫规划过程中信息采用了这方面的信息。而在哈萨克斯坦，政府官员不仅听取了贫困人口的意见，而且还与他们和其它利益关系人一起共同制订新的规划。

---

<sup>19</sup> 本信息为在哈萨克斯坦工作的一名本地咨询专家用电子邮件形式提供。

## 通过赋权/共同控制的方法，促进参与

68. 最深层次的参与就是赋权或共同控制。在这个参与层面上，决策权力集中到地方社区。社区根据他们自己的轻重缓急次序和主意研究制订出行动计划，管理他们自己的活动。捐资机构和开发专业人员促发和支持地方开发活动，而不是指挥地方开发工作。地方团体控制地方决策，增加了他们在维持新生的物质设施或体制结构和做法方面的利害关系。在下述的两个菲律宾项目的规划与实施过程中，亚行采用了共同控制的参与方法。RETA 5894 技援规划向这两个项目提供了部分资金援助。

### *菲律宾：城市贫困社区的发展*

69. 城市贫民社区发展项目说明了在项目规划过程中参与式活动的价值。通过让利益关系人参与规划根本目标，让其行使权力，培养其在活动中的主人翁感。这样做提高了项目实施的效果，提高了监视项目活动的自觉性和增加了项目成果的可持续性。此外，受益社区、地方和中央政府机关、民间团体机构和民营部门间的相互响应与协作也增加了社会资本，促进治理体制的健全发展。

70. 本项目的一个基本目标就是向城市贫困寮屋区（squatter communities）居民赋予土地所有权，通过改善住房、市政基础设施和社会服务整治城市社区。在此过程中，地方政府和社区组织都得到了强化，更好地满足贫困社区的需要。

71. 社区居民成了项目规划的行动者，而不再仅仅是被动的受益者。重要的工作是要甄别出参与项目规划活动的利益关系人，而甄选的主要依据就是受到本项目有利或不良影响的可能性大小。

72. 在整个项目规划过程，与利益关系人进行了广泛全面的对话。社区居民不仅说出自己的需求和难处，而且列出它们的先后缓急的次序。与咨询活动的惯常做法不同的是，他们的观点不仅仅只是记录在案，予以考虑，而是与每个社区研究制订了行动计划。每个行动计划都各有特点，但又全都包括了获得土地所有权的方法、住房整修计划和谋生手段开发活动。住宅整修计划由社区研究制订，由开发专业人员执笔，然后经社区成员批准生效。

73. 随后的贷款根据试点社区的社区计划进度进行拨付，包括了一个完整的社区参与和赋权项目部分。本规划将使社区组织的参与活动成为一种常规活动，以便于加强贫困人口在决策中的作用，增加社会资本。框图 2 阐释了社区赋权规划。

74. 然而，重要的是应当注意到：选定住房整修和向城市贫困寮屋区提供服务这些项目目标是菲律宾政府而不是当地居民。人们肯定要有疑问：如果当地居民参与了项目的全面初步谋划活动，会不会也能确定出同样的目标呢？不过，这种举措由于对利益关系人产生了很大的支配力，并且能让他们制订出自己的计划，显然已超出了协作的范畴。在这个项目中公民可能得到的赋权的程度取决于项目到底如何来实施。RETA 5894 技援规划仅对本项目的规划阶段提供援助。

框图 2：向城市贫民寮屋区居民赋权，加强地方机构的能力建设（菲律宾）

菲律宾的城市贫民寮屋区发展项目通过使社区组织的参与活动成为一种常规活动来培育社会资本。本计划包括4个阶段：

1. 社区参与制订行动计划，并组建项目小组解决项目中4个部分的问题：谋生手段、土地保障、基础设施和社会服务。同时，成立一个董事会，包括每个小组的组员。
2. （代表每个家庭小组的）社区组织的组织结构更完备，并且合法化。成立了由丈夫或妻子代表每个家庭的社区居民大会，并选出大会领导人。给社区组织配购了设备，用于与外界商谈业务。
3. 邻近地区的社区组织再组成社区群，形成联盟会或联合会，由社区群委员会领导。社区群委员会代表本社区群中社区成员根据各个社区的开发计划向村镇开发委员会游说。
4. 社区群委员会再组合成市镇或全市性的组织，代表社区组织向地方政府决策机构反映社区的意见。全市性社区组织评估城市发展、住房和土地使用计划，确保社区群需要和重点活动纳入到城市发展议程。同样地，还要对村和市的预算进行评估，确保预算资金在使用中能对城市贫困人口的需要做出敏感而均衡的响应。

### 菲律宾：丘陵地带农业资源管理

75. 丘陵地区农业资源管理项目旨在向北吕宋岛3个省份中的82个地方社区提供帮助，制订和实施他们自己的行动计划。这个过程包括参与式社区分析、重点问题确定和行动计划编制，随后是省市两级的多家利益关系人进行审议和全面排序，以确定哪些项目需要予以资助。每个社区中由非政府组织来主持参与式规划活动（框图3）。项目规模类型各异，既有小型基础设施和基本设施项目，也有提高地方治理水平、能力建设与培训、创收活动和自然资源改良等方面的项目。

76. 这些村民们还是第一次经历了参与式规划活动。中期评估表明他们支持这种方法，并培养起了对项目结果的主人翁感。评估还显示出用这种方法计划的活动，其结果要比政府机构确定的其它项目活动的结果要好。



框图 3: 菲律宾丘陵地区农业资源管理项目中社区采用的规划方法

丘陵地区农业资源管理项目一个独特的之处就是采用了多层次的参与式规划方法，最大限度地让利益关系人参与项目的决策。参与式规划活动从村级开始，依次向市级和省级推进，以提高制度上的一致性，通过改善经营与管理提高项目的可持续性。

#### 村镇级

在村级，来自非政府组织的协调员率先发起与选定的村级官员和人民组织的领导进行对话。后者然后确定社员在项目和参与式规划活动中的方向。在每个社区成立一个核心小组以确保包括现有的团体和传统公共机构在内。核心小组由村级官员、老年人、教师、青年领导人、人民组织的代表组成，这些人民组织包括农民团体、灌溉者协会、妇女团体和地方自助小组等。

然后核心小组和非政府组织的协调员组织参与式规划活动的社区工作会。公开发布通告要求所有的居民参加会议。每场讨论会持续 3-5 天。第一步是编制村综合情况汇编，采用多种方法：间接信息收集、家庭调查和参与式乡村评估，包括社区地图、季节日历、土地使用平面图和社会经济与生活方法分析。第二个阶段，核心小组和村民们分析这些数据资料。查明社区任务和问题，确定出轻重缓急的次序，划定出目标和目的，包括用项目计划编制表制定出行动计划。最后，他们再把村自然资源管理的成果合并汇编成集。

#### 省市级

带有排序项目的村自然资源管理汇编随后呈报到市级，在市这一级，有一个市管理小组，由地方政府官员、相关归口管理机构人员、人民组织的代表和选定的官员组成，外加非政府组织的项目官员。市管理小组评估全地区各项目的技术优势，确定其轻重缓急的次序。这些项目一览表再转呈给省管理小组进行终审，在省级进行排序。

省市级项目管理小组协调各归口管理机构、地方政府机构和非政府组织的一线工作人员甄选项目并排序、提供技术支持和与社区领导者及人民组织领导密切合作。在最终确定他们地区的重点活动清单的同时，各个层次的主要的项目利益关系人间也取得共识。

77. 本项目的参与性也帮助强化了各级政府机构、非政府组织和地方政府官员间的协作。在丘陵地区农业资源管理项目实施以前，这些项目的行动者很少有机会一同工作，他们通常互不信任。本项目使得非政府组织与地区和地方政府官员间建立了坚实的工作关系，这样关系在未来将进一步持续下去<sup>20</sup>。

78. 参与式社区行动诱发出了广泛的观点，使社区成员确定出最有潜力的项目。他们考虑了各种可能因素，提出了村自然资源管理计划。这个过程由社区推动向前发展，除了协调员外，没有局外人在场参与。在所有的会议中都使用本地方言，因此，所有的计划都深深地根植于本地的学知，只是到了后来，呈报到市级进而到省级接受审议时，才由局外专业人员进行改进。

79. 尽管所有的村自然资源管理计划都包括有关社区史、地理、当前社会经济与政治情况、公共机构（包括各类的民间团体组织、地方政府和非政府组织）和村财务金融等方面的信息，但每个计划又都有自己的独特的之处。通常说来，村自然资源管理计划都随附社区地图以及说明土地使用、生活方式、收入及其它内容的各种图表。参与式计划编制过程

<sup>20</sup> 亚行，2000 年，《丘陵地区农业资源管理项目参与方法评估（中期审评）》，马尼拉。

中的各种结果也包含在内，这些结果主要是：利益关系人和问题分析、重点问题与忧虑和按逻辑分析格式（说明目标、活动、成果和指标）编制的 5 年期计划和年度计划。项目按政治、经济、社会、文化与环境的具体目标归类分组。

80. 政府已经决定资助的资金只能用于农业项目，但决定不先向社区透露这个信息，以免影响社区的分析和项目排序，最大限度地增加地方在制定计划过程中的主人翁感。然而，这样做却可能会使那些重点项目不是农业开发的社区大失所望。

81. RETA 5894 技援规划资助了一个中期参与评估活动，以完善此前进行的一项标准研究。这涉及到一系列社区座谈会，在这些会议上，居民们先对“参与”进行界定，列出了评估他们自己参与程度的指标表，然后再评估他们在项目中的参与情况。他们判明了规划编制活动的缺陷和可取之处，说明他们多么期望能实施自己的计划。此外，社区还召开了会议，邀请社区组织者、各级政府和非政府组织中参与本项目活动的专业人员参加。所有这些会议的讨论成果然后在所有利益关系人都参加的一次全体会议上获得批准生效。

82. 在丘陵地区农业资源管理项目中，如果采用了适宜的参与方式，在建设地方能力和增加可持续性方面本来可以取得更大的成果。这些适宜的参与方式将放在本文后面的小节中予以探讨。在本项目中，采用了亚行典型的实施进度安排，但是要进行广泛的参与式规划活动和审核工作还需要额外投入一些时间。此外，也需要发展新的非政府组织联盟，开发出用于促进各项分析与规划活动的新材料和培训工作人员。标准评估研究也并没有考察参与式规划的质量及其对参与者或者项目活动中特定成果的价值。

## 概要

83. 开发机构可以采用参与式方法来采集数据、征求意见、协作或共同决策和通过共同控制来实现赋权。从初步的项目构思到总结评估，在项目的各个不同阶段都可以使用这些参与式方法。通常，一项活动要涉及到许多组织和群体，在公众与政府和亚行的互动期间，公众的参与也不仅局限于一个层次上。

84. 正如上述，参与式信息收集活动有助于查明受影响人的观点，有助于补充采用非参与式方法所不能获得的定性和其它定量指标。然而，参与式信息收集活动通常却是“抽取”性质的活动，被调查的对象不能产生对项目或调查研究活动的主人翁感。同样地，由于征询的主题、问题或拟议的解决办法是由局外人预定的，因此征求意见的活动也不大可能生成责任感。所以，征求意见应当被看作是让利益关系人有限参与的一种模式。协作活动邀请利益关系人成为决策工作的合作伙伴，公民和机构利益关系人因而培养起了主人翁感，增加了获得更高效和更具有持续性项目成果的可能性。最后，共同控制或赋权则允许受影响的利益关系人成为他们自己开发活动的全面行动者，而开发专业人员只是提供了方便促进活动的顺利进行。在此过程中，各社区汇聚一处共同进行计划，因而地方关系网络和地方组织得到了加强。

### III. 讨论与分析： 优化参与

#### 参与式途径培训

85. 参与技巧培训的作用正变得越来越重要。在 RETA 技援规划资助的项目活动中，好几个项目活动都表明在把参与式方法应用到项目规划过程中，未能利用当地专门技术。在哈萨克斯坦贫困讨论活动中，亚行常设代表处的领导们发现无论是在政府内还是在非政府组织中都难以找到熟练的组织人和主持人来负责这些专题讨论会。人们提到主要的利益关系人不熟悉参与式技巧成为好几项活动的障碍。在中国的贫困评估中，利益关系人表示很想在研究制订扶贫规划和开发扶贫项目中继续采用参与式途径，但是，政府则对雇用外国咨询专家持保留意见。因此必须得加强地方能力的建设，确保所采用的方法在文化上适宜，而活动的费用又更合理。

86. 印度卡纳塔克邦城市建设项目也说明确实需要参与式培训，特别是缺乏重要资源基础的地方非政府组织更需要参与式培训。尽管邦政府执行机构和地方政府两者都支持由地方主导的举措，然而，无论是邦政府执行机构，还是地方非政府组织都没有进行参与式规划的经验。结果，他们把与地方社区打交道的重点放在动员社区支持非本社区的机构所进行的干预活动，而不是增加对地方自订的计划的投入力度。亚行今后的干预活动需要培育所有的合作伙伴和利益关系人的能力，以确保参与式开发行之有效。

87. 参与式开发培训工作的重点应当放在能力建设上，以促进学习参与方法。所采用的技巧要让接受培训的人能改变自己的行为，改变对待自己和他人的态度，改进他们工作的机构环境，在工作中采用参与程度更大方法和程序。<sup>21</sup>

#### 能力建设范例研究：瓦努阿图的技能培育

88. 在亚行对瓦努阿图技能培育活动提供技术援助过程中，利益关系人承认参与方法对解决社会问题的价值，并要求针对如何运用这些方法进行培训。通过 RETA 5894 技援规划，亚行提供资金，在瓦努阿图 6 个省份中的 4 个省内举办一系列的培训者专题讨论会。91 名社区组织者参加了为期 3 天的基本培训班课程。还有 29 人参加了另一场为期 3 天的培训培训者的高级专题讨论会。

89. 参加瓦努阿图培训活动的学员们分别选自妇女群体（占 30%）、青年组织（占 30%）、社区领导层（占 22%）和地方和省级政府官员及负责在外围诸岛外展计划的政府机构中推广工作者（占 18%）。

90. 广泛培训培训者活动的一个主要优势就是利益关系人会越来越能自如自在采用参与式途径，他们也许再也不满足于“自上而下”的发展模式了。他们倾向于希望能参与，主动地去参与。这就使得民间团体能够行之有效地与政府合作，改善开发活动中的一贯做法，而不满足于那些不能受影响社区参与的，未经过周密计划的开发项目或活动。

<sup>21</sup> Pretty, Jules N., Irene Guijt, John Thompson 和 Ian Scoones, 1995 年,《参与式学习与行动培训者指导手册》, 伦敦: 环境与发展国际研究院。

91. 社区成员经营参与式组织的技能也变得越来越娴熟了。不是挑选出少数现任领导派出去接受培训，而是广泛的领导层基础得到了加强。如果瓦努阿图的培训仅是社区参与式技能发展的开端，地方团体完全有条件在完成具体任务的同时在社区内部以非正规的形式培育技能。这些社区的未来开发活动将会持久下去的可能性因而会增加。

92. 发人深省的是，瓦努阿图的参与者们建议酋长、政治家、地方和国家政府官员接受同样的培训，以帮助他们提高其领导艺术。这是需求拉动的机会，有助于从地方级向国家级扩大培训的益处和发展亚行本地区项目范围以外的战略能力。承办 RETA 5894 项目的好几个其它工作团领导也注意到政府在开展参与式活动中能力不足。如果开发专业人员接受了参与式实践方面的培训，对参与式方法及相关活动的支持将大大地加强，项目实施工作进展也会更加顺利。

## 强化亚行的参与式开发框架

93. 对于亚行或多边机构来说，参与式途径并不是什么新东西。事实上，从上个世纪九十年代前半期开始，亚行就一直鼓励将参与式方法应用于各个规划和项目中去。从上个世纪九十年代中期开始，社会发展专家也一直在协助项目工作人员雇用参与式开发的咨询专家和组合使用各种参与式技巧。正如前所述，2 个区域技援项目（包括 RETA 5894）就提供了资金，支持亚行项目经理把参与式途径纳入到其业务活动中去。然而，在培育内部能力以便更有效地支持参与式开发方面，亚行也还只不过是刚刚开始。

94. 亚行近来的改组活动就是以扩大客户参与和所有权<sup>22</sup> 这一需求的指导下进行的“经过改组后，亚行及其新业务程序都强调伙伴关系、授权和灵活性<sup>23</sup>”。现在，亚行在编制国别战略与规划时就要求要与发展中成员国的利益关系人（政府、民间团体、私营部门和外来资助机构等）进行磋商，也鼓励工作人员在规划项目时要使用参与式方法。例如，在项目概念文件中，项目官员必须得论述政府和受益人参与确定和初步构思该援助项目的性质和程度。但归根到底，参与的程度和参与的形式还是要随发展中成员国政府自己的方针政策和习惯做法的不同而有所变化。

95. 越来越多的具有参与式开发技能和经验的新项目工作人员来到亚行。这些工作人员积极地试图规划能让所有利益关系人参与的项目。在申请 RETA 5894 技援规划资金的工作人员中，大部分都来自这一个小组。由于只有小笔资金可用，因此只能承担小型的活动。正如前文所示，只有那些在初期规划中就采用了参与式方法的项目，才能实现最大深度和广度的参与。许多项目经理感到把参与式途径纳入到其业务活动中去所需要的学习环境和机构支持不够大，他们被迫信赖有限的补充资金来让利益关系人能参与项目活动，进而强化项目或规划的谋划与实施工作。

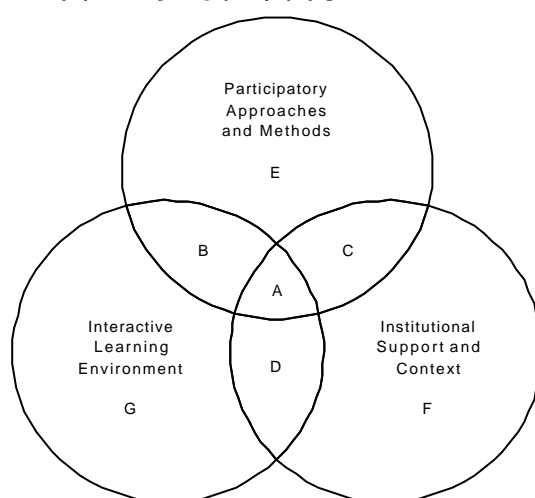
<sup>22</sup> 亚行，2001 年，《机构改革后亚行业务流程》，马尼拉。

<sup>23</sup> Dedolph, Carolyn, 2002 年，《主流化亚行参与活动》第 28 页，《亚行评论（第 3-4 月刊）》，3-4 月（根据治理与区域合作局高级官员 Cedric Saldanha 的访谈整理），马尼拉。

## 让参与式途径和方法成为主流手段

96. RETA 5894 的经验证明为了参与亚行的发展活动成为主流手段，亚行必须解决三个领域中的问题：合作参与方法、学习环境和促进亚行工作人员和发展中成员国利益关系人的能力建设，和向参与式开发提供机构支持。图 2 由 Pretty 和 Chambers<sup>24</sup> 绘制，表明这三个领域是如何交叉在一起并形成一个中央重叠区的（A）。参与式开发文献也清楚地表明参与式方法就其本身来说（在图 2 中用区 E 来代表）微弱不足，也不可持久。需要与互动的学习环境（区 G）相结合，学习环境可以培养参与态度和刺激向更深层次参与迈进的兴趣。此外，项目和机构层次的支持（区 F）对于维持和推广参与式方法也很必要，对于鼓励在机构内部宣传学习的态度也很必要。

图 2：参与框架图示



97. 没有机构支持或学习环境，不仅参与式途径和方法效果小，不易持续下去，而且也许根本就不能实施。与承担 RETA 5894 支援规划的项目经理访谈表明在项目规划中应用参与式现场工作方法，如果没有互动的学习环境（图 2 中用区 B 表示）或机构支持（区 C），几乎是不可能的。负责 22 RETA 支援规划工作的几乎所有的工作团领导都说如果没有 RETA 资金支持，他们本来就不能在他们的项目规划中应用参与式方法。亚行管理层或国家政府对应机构的支持在他们决定采用参与式开发方法中起着决定性的作用。

98. 最后，学习环境到了整个项目规划阶段通常已经很明显了。有些项目规划者已经致力于参与式学习框架和利用 RETA 资金来扩大相关的活动了。在参与活动方面，过去的有效经验也有助于明确学习的方向和培养参与式思维模式。在 22 个案例中，有 16 个案例的项目经理以往已经把参与式途径应用到他们的工作中去<sup>25</sup>。

<sup>24</sup> Pretty, Jules N. 和 Robert Chambers, 1993 年,《分析一个学习范例：新方法 with 农业机构》,《IDS 论评报告》第 334 页, Sussex: 发展研究学会。

<sup>25</sup> 见注脚 5。

## 确保机构支持

99. 如果体制环境不能支持参与式途径，致力于参与方法的项目工作人员通常会感到沮丧。如果管理层拒绝变革，不积极地支持和鼓励参与式框架，采用参与式方法将依然只是一种临时措施，也没有持久性，因此，这种方法必须得变成一种制度。

### 开发机构内的支持

100. 管理上的支持可带来足够的资金支持和其它激励措施，因此至关重要。与承担 RETA 5894 资助案例的项目经理们访谈表明亚行并没有对超前使用参与式方法的行为提供激励措施或管理上的支持。“10 名工作人员感到没有此类的激励措施或管理上的支持存在，9 名工作人员对此问题不置可否。高级经理们的观念是否在两个专门支持参与的 RETA 规划实施后已经发生了明显变化，他们表示怀疑<sup>26</sup>”。

101. 机构内部同事的支持可能也会促进参与。大多数项目经理是在同事的鼓励下才申请这笔资金的。首次尝试这个方法的人中，大多数人开始相信了它的作用，甚至确定了拟采用参与式开发方法的学习方向（见下文论述）<sup>27</sup>。然而，他们孤军奋战不可能确保这种活动得以持续。他们也许缺乏信心或者在机构中缺乏影响力，抑或他们身边都是怀疑甚至反感参与方法的同事和经理们。在进行参与式贫困评估工作的一位工作团领导的最终报告中可能就有这样的一个范例：

在我完成任务返回马尼拉后，我向一位同事说说我一直都在干了些什么。“太可笑了”，他说，然后他接着满腹牢骚地抱怨谁都可以去跟村民说话。“你说得很对”，我说，“我的确同意是个人都可以和村民说话，但难的是得知道该问什么，该观察什么，调查出的结果实际上反映出了那儿的村子，那儿的人民和那儿的贫困方面的问题。这要花时间，可不是闹着玩儿的事”。

102. 渐渐地，好的经验在亚行内部得到了交流，参与式框架的支持者们也向同事们证明参与式途径可以提高数据的质量和增加项目成功的可能性，并让他们相信，由于让利益关系人参与和给予某些控制权，外部对项目的批评可以最大限度地减少。在中小企业发展（印度尼西亚和菲律宾）和电力整治（塔吉克斯坦）案例中的项目领导人们发现采用磋商方法搜集来的信息对提高此后计划的质量很有帮助，相信项目活动对扶贫工作的针对性更明确。

103. 机构的结构和文化是能否支持开发参与活动的关键性因素。如果一个机构内部结构和运作模式与参与式方法和思想相协调，则该机构就更有可能行之有效地采用参与式方法。期盼一个等级森严、官僚作风盛行的机构能提倡和有效地采用参与式开发方法是不切实际的。一般说来，在“比较扁平”的组织中，工作的责任更集中于业务操作层，这样的组织更倾向于能有效地进行发展参与式活动，因为这种方法与该类组织的结构和理念相一致，相对易于接受开发参与的理论。然而，参与方法若与机构的内部业务惯例格格不入，就很难认同参与的价值。

<sup>26</sup> 同上

<sup>27</sup> 见脚注 4。

### 开发机构内的参与式计划框架

104. 项目绩效的评判方式也许常常会不利于对参与活动的支持。由于参与式项目实施工作需要花费时间，因此项目时间表也应当相应地扩大，这一点却很少得到认可。例如，在丘陵地区农业资源管理项目中，就有广泛的社区规划和城市级规划活动，然而，实施时间表却按照传统的方法来编制，而用于衡量项目绩效的指标也没有仔细考虑规划工作的参与性。由于假定可能会雇用非政府组织作为承包商，而且它们可以立即完成其规定的任务，因此规划要求在第一年中要制订出 82 个村级行动计划。但是这个假定却从来都没有进行过试验。实际上，任何一个非政府组织或非政府组织联盟当时都不能在这样一个情况多变的地区承办这样一个大型项目。虽则成立了一个新联盟，但却需要先发展工作关系和确立工作程序。当时，非政府组织不得不创建一个社区级活动的培训模型。这些必不可少的步骤导致了村级行动计划制订工作的启动时间推迟，未能按项目时间表中规定的时限进行。项目绩效主要是根据行动计划是否得以制订和实施来评估，贷款资金也严格地按照预定的时间表根据项目实施情况予以拨付。为了满足时间表的时限要求，某些行动计划实际上是由政府机构来制订的，只是经村民们认可生效而已——与基本的项目规划形成了根本性的冲突。全面的机构分析，包括符合实际的现有能力评估和把能力提高到与现实条件相适应的水平的要求，本来应当在确定项目可量化活动的目标之前进行。

105. 丘陵地区农业资源管理项目的中期评审揭示：在这类通过参与式调查和定量研究的评审活动中，定性结果评估同样既有价值，也有必要。此外，过分强调定性结果就等于说明日益明朗化的成功，可能会缓解了项目实施者感受到的部分时间压力。与项目参与者的交流揭示地方能力正在增强，增加了的地方能力可能会在项目竣工之后将项目参与者的主动性发扬下去。然而，这些新增强了的能力在标准评估中却找不到。不过，由于中期评审，参与的监控指标却得到了确定，并应用到规划中了。

### 成员国内的支持

106. 亚行内部的支持应当与发展中成员国项目执行机构的支持相结合，因为亚行在项目实施中的作用相对要小，限制了它推动参与式开发的能力。所以，应当让政府对应机构学会珍视参与工作，最好能有能应用参与式途径和方法的工作人员。此外，由于选出（从事项目活动）的政府官员或被任命人员服务期限有限，投资提高资深的民事服务人员的能力也许要比培训这些政府官员和被任命人员更有用。政府对参与式方法的认识和大力支持对于将参与活动转变成发展中国家的主流工作具有至关重要的作用。

107. 在印度的卡纳塔克邦城市建设项目中，如果没有邦级负责机构的一位官员的积极主动工作，参与式活动本来不会取得成功。她真心诚意地致力于帮助城市贫民社区和与非政府组织合作，鼓励社区居民改善其环境和增加收入。亚行也通过经常到现场考察和游说邦级和地方政府高官促进贫民社区发展的投资来支持这一活动。这使得邦级负责机构投入大量的精力来开导、支持和敦促各地方政府也鼓励或允许这些主动行为。支持贫民社区发展的领导/推动者对这类项目的重要意义无论怎么强调也不过分。没有强有力的领导，这类主动行为也许就不能成为现实或者不能持久下去。

108. 印度 - 斯里兰卡自由贸易协议的磋商工作没有足够的政府赞助和支持。尽管斯里兰卡政府代表参与了磋商活动，却并没有培养起对项目过程或其成果的主人翁感。因此，斯里兰卡政府在决策过程中没有采纳其它利益关系人的建议。

109. 由国际捐资机构组织的中国扶贫国家政策座谈会是第一次贫困社区和非政府组织的代表就政府问题发表意见的会议。一个有益的影响就是政府代表承认召开国际座谈会与贫困人口自己的代言人和代表他们利益的非政府组织进行磋商，不仅可行而且也很有效。尽管座谈会的参会人员建议使参与式途径成为常规的制度，政府官员则倾向于把参与式方法看成是他们和亚行可以采用的多种方法中的一种方法。

110. 上述实例说明需要有一个相应的规程，以评估从中央政府到地方社区各级机构的能力和可能的支持。这个规程还应当建议各种提高能力和增加支持的战略干预措施。它不应当是一个行动计划，也不能强行实施，但应当确定出可以增加政府和支持的方法。

## 营造学习环境

111. 互动的学习环境是图 2 中描述的构想范围的第三个内容。让利益关系人参与开发活动应当能够改善开发方法和增加地方和机构的理解力。除非营造出学习环境，否则在规划和项目中采用参与式方法也不会引起能力建设的变化。在下文中将对传统方法和学习方法进行对照。

### 传统方法

112. 传统的方法，或者如 David Korten<sup>28</sup>所探讨的“蓝图”方法，强调仔细的专业化的预先计划。项目规划者们根据调查研究和试验模型或试点项目先粗略地勾勒出项目的大致雏形。这些计划特意设计规划以满足特定的结果和具有最佳成本效应。先粗略地勾勒项目实施的轮廓，再以承包商要遵从施工图纸、技术规则和进度计划的方式来遵守预定的计划。然后派评估者依据既定的结果衡量是否成功。

113. “蓝图”方法假定开发机构有应的学识，应当能够传授给那些没有这方面学识的人。开发专业人员设定开发活动的重点内容。他们坐在亚行总部或政府办公室控制和激励受益人——受影响的社区只不过是调查的对象。尽管长期以来，一直广泛地用于基础设施开发和大型建设活动，这种“自上而下”的方法越来越被认识到不适宜于许多开发活动了。

### 学习方法

114. 学习方法承认并非所有的相关信息在项目一开始就被了解到了。这些外来者不是来解决问题的外来“专家”，而是来和利益关系人一起参与学习，承认利益关系人掌握了有关他们环境的，对项目有益的补充知识。穷人被戏称为“贫困专家”以突出这个要旨<sup>29</sup>。汲取当地的学识可以激发主人翁感，产生动力和维持对开发活动的责任感，并通常可以避免代价惨重的错误和拖延。在与地方利益关系人的合作中，外来的捐资机构或政府官员充当服务者和催化剂，而地方利益关系人则是首要的行动者（主角）。这种角色的变化对于个人来说也许是一个难题，难以实现。即使项目规划活动采用了参与式方法，赋予了

<sup>28</sup> Korten, David C, 1980 年,《社区组织与农村发展：学习方法的态度》,《公共管理评论(第 9-10 月刊)》第 480-511 页。

<sup>29</sup> 世界银行, 1995 年,《扶贫专家录像》,华盛顿特区。



地方利益关系人行动的权力，捐资机构和外来的专家们不会自动地成为服务者或充当合作伙伴。当咨询专家或合作的民间团体群体代表项目规划者行动时，关键的是政府工作人员或规划者要利用这段时间充分了解咨询专家们通过亲自体验都学了什么和确保此后的行动至少能对他们做出的规划做出响应，最好能把继续合作的机会也包括进去。

115. 一个可以说明问题的案例就是丘陵地区农业资源管理项目。正如上文所述，实施机构假定他们可以雇用非政府组织像任何承包商一样开展工作。该项目建立了新的非政府组织联盟，这些非政府组织以往从来都没有共同工作过。他们希望这个联盟就像承包商一样能够迅速高效地履行职责。即使非政府组织和它们的社区组织者是拟议的参与式规划活动最适宜的催化剂，由于项目时间表很紧迫，也不容许把可以培养非政府组织合作技能的学习过程拖长。另一方面，在确保每个村都能经历类似的规划过程的同时，也希望非政府组织能提高他们自己的管理能力，以便于管理好项目资金。因为这些机构发展的需要没有得到重视，所以项目进度安排和预期结果未能支持营造出适宜的学习环境。

116. 菲律宾城市贫民社区发展项目显示了亚行工作人员是如何营造学习环境的。项目工作团领导满怀尊敬之情地接近非政府组织和人民组织，发现相对于那些受民营部门或政府资助的社区来说，受这些组织资助的贫困社区房地产贷款的偿还率要高。因此，在试点城市中，鼓励非政府组织和人民组织涉足，积极参与决策的各方面的活动，子项目规划和实施工作<sup>30</sup>。亚行和发展中成员国的项目工作人员都很接受变革并做出响应，在项目进度安排中纳入了参与式规划活动。由于向社区提供了筹备技术援助，本住房项目的项目规划现在包括了赋权的部分。

117. 多边开发机构在营造学习环境中面临的一个挑战就是地方利益关系人和开发专业人员必须将重点内容合并到一起。让代表受影响的社区的利益关系人参与筹备国别战略与规划和确定项目的重点内容具有实质性意义。时间的确定也很需要。城市贫民社区发展项目和丘陵地区农业资源管理项目都证明了在项目工作一开始时就采用参与式开发方法可以大大提高项目的参与性。如果正常情况下规划制订和项目初步构思工作能够有足够的时间，不仅还有时间可以从容不迫调整建议方案，而且还能由利益关系人予以检验。

118. 政府官员和外国专家在确定开发议程时如果不让地方利益关系人参与活动就有可能在实现项目和规划的成果方面大打折扣。他们还有可能将来会被要求对可能会产生的不良后果承担责任（这些不良后果假若有更深层的民间团体参与本来可能会予以避免的）。任何开发活动都会伴随有风险，但是，通过让民间团体参与活动和采用较公开透明的政策，就可以更合理地得到分散风险。

119. 选择公开的、“安全”的场所开展交流，就能更好地营造互动式环境。前文论及的好几次磋商活动获得了成功，部分原因就在于座谈会的氛围较随和，有助于畅所欲言的对话，而不在于是否是围坐在桌边，还是围坐在地上。此外，就如在印度 - 斯里兰卡《自由贸易协议》案例中一样中，创造不同利益关系人群体相关交谈和达成共识的机会可以增长民间团体更高效地与政府合作的知识和能力。在座谈会中，小型的讨论组可以使每个人都有机会让自己的意见得到倾听和自己的观点得到承认，然后再来评论各种建议和确定它们的轻重缓急的次序。

<sup>30</sup> 亚行，2000年，《菲律宾城市贫困社区发展筹备项目技援报告（TA 3291-PHI）》，马尼拉。

120. 单纯地混用各种参与式方法不可能营造出学习环境。相反地，必须得考虑组织机构的运作方式。项目管理队伍需要有后备支持的环境和政策环境来维持公开的内部互动和其它组织间的良好工作关系。

121. 与利益关系人共同行使权力也有助于营造学习环境。在丘陵地区农业资源管理项目中，当地利益关系人对研究制订他们自己的行动计划有了全面的控制权。公民们感觉到他们完全拥有（控制）项目活动，尽管这个项目仅向他们提供了部分的资助。开发专业人士在社区编制他们的计划时充当社区的催化剂。

122. 最后，连续的、有系统的参与式方法可以在一个组织机构内部或项目中营造互动的学习环境（如前文所述，只采用单一的一种参与式方法不能营造出学习环境）。对于某些项目经理而言，RETA 5894 技援规划资助采用的参与式活动还是第一次经历到，也是一次有益的经历。从与工作组领导的访谈中人们可以清楚地认识到项目开始时，试用参与式方法有助于在其项目中创造学习环境。他们见证了参与式活动对向利益关系人赋权、培养他们对项目的主人翁感和能力建设所产生的后果<sup>31</sup>。

123. 由于有了亚行工作人员的初步经验，许多人决定在未来的活动中要利用他们的学识。例如，一位承办塔吉克斯坦项目的亚行工作人员的经验就促成了另外 2 项参与式项目规划，这 2 个项目规划一个是中国的基础设施项目规划，即酸雨项目。经利益关系人的建议，性别培训规划和就业要求现已成为贷款协议的一个组成部分。另一个是环境改良规划，即风能开发项目，由于咨询服务活动，改善妇女的生活水平和提高妇女的社会地位就构成了项目的一个部分。这些体现出中国和亚行在能源部门规划中的重大改进。

---

<sup>31</sup> 见注脚 5.

## IV. 精心规划，实现最佳参与

124. 获得机构支持的一个障碍就是错误地认为参与式活动会浪费太多的时间和资源。尽管让利益关系人有效地参与可能的确会需要花时间，而且项目进度也需要允许这样做，但是在有关参与式项目规划的开发文献中也有大量的范例证实采用参与方法要比传统方法更经济合算。实际上，本报告中也已经举出了少花钱同样可以让利益关系人有效地参与的这样案例。

125. 参与活动不应当片面地追求最大化，也就是说在任何地方都追求相同的深度和广度，而应当追求最佳化。正如分析所示，参与形式有多种，选择什么样的参与方式根据环境和任务而定<sup>32</sup>。在某些重大适当的时候，利益关系人的参与也许需要范围更广些，力度要大些，而在其它的时候，利益关系人的参与也许则需要目标要集中些。因此应当建立简易的机制，让参与方式成为一种正常的运作模式。

126. 每个开发行动计划都应当包含有利益关系人可以迅速适度参与的部分。本报告中列举的案例中，有几个案例中就没有让利益关系人提早参与项目进程。RETA 技援规划提供了相应的资金，使利益关系人能较早地参与项目活动。例如，卡纳塔克邦城市建设项目是在 1994 年进行规划的，旨在发展城市贫困寮屋区的基础设施，在最初的规划中就没有包括利益关系人参与的内容。结果，当地的居民对于这一改良活动就没有主人翁意识，改良工作进度缓慢。而且，相关的政府官员当时也不支持参与式途径。处理包括社区在内的各个机构层次上问题的参与计划也没有和原规划一同制定出来。所以，在 1999 年，印度请求获得 RETA 5894 技援规划的支持，并获得补充资金用于改善与受影响社区的磋商活动，引发了重要的教育与信息传播活动，增加了物质型工程设施的全面可持续性，并促进了相关的活动计划。

127. 提供资金支持项目初步规划并将参与方法应用到项目初步规划之中对于确保取得最佳的参与成果有着至关重要的意义。亚行的《扶贫与社会分析手册》强调有必要制订出参与战略，阐述谁将参与，用什么方式参与和在什么时间参与。这样的计划就要求正确地分析利益关系人，认真地考虑特定背景下需要利益关系人参与的程度。“参与活动必须既要权衡资源与时间方面的限制条件，又要考虑可能出现的项目拖延或利益关系人感到没有被邀请充分参与决策而可能产生的报怨，统筹均衡长期目标和短期目标”<sup>33</sup>。丘陵地区农业资源管理项目就是这样一个参与计划结果的范例。

128. 在上述所分析的案例中，绝大多数案例只包括一种形式的战略性参与活动。尽管在项目的某个特定阶段颇有益处，但像这些的短期活动不应当视为一种替代措施，取代正常项目实施计划中所包含的常规持续性参与式活动。持续时间较长的活动可以按持续不变的方法和较低的单位成本交由非政府组织或地方合作伙伴实施。在参与式开发框架中，参与式途径和方法促进从初步构思、贫困评估、项目规划、能力建设、项目实施到项目监控与评估等各项目阶段间活动的平稳过渡。

<sup>32</sup>Esman, Milton J. 和 Norman T. Uphoff, 1984 年, 《地方组织：乡村发展中的中间机构》, Ithaca: Cornell 大学出版社, 第 250-251 页。

<sup>33</sup> 亚行, 2001 年, 《贫困与社会分析手册》, 马尼拉, 附录 4。

## V. 结束语

129. 为了强化亚行对参与式开发的支持力度，本报告建议要均衡地处理好三个关键性因素：在亚行和发展中成员国中营造有益的机构与政策环境、培养良好的学习环境和持续地增加工作人员和合作伙伴采用参与式方法的经验。这一建议是在审核 RETA 5894 规划支持的各典型项目中各个阶段参与活动的基础上而提出来的。不同层次的参与包括信息收集、咨询服务、协作/共同决策和赋权/共同控制。只有当优化项目各个阶段的参与式活动得到重视和社会、经济和政治因素得到注意的情况下，深层次的参与才能得到实现，而在这些情况下，社会资本也才能得到提高。此外，还需要在规划和项目的开发活动中提早地投入更多的时间和精力，集中更多力量用于详细计划利益关系人在项目实施和监控过程中的作用和计划各种资源来支持这些活动。

130. 参与式开发可以大大地提高亚行的亚太地区扶贫活动的效果。如果公民参与决策，选择、计划、管理和监控项目活动，他们就能培养起开发活动的主人翁意识，项目的成果就能得到改良，项目的影晌就会更加久远。同样地，如果相关的机构利益关系人参与规划或政策改革的谋划工作和实施的计划工作，项目结果通常也会得到改良。同时，随着各方利益关系在相互支持的环境中共同工作，学识会得到增长，能力会得到提高，社会资本会得到积累，政府、民间团体和民营部门间的合作伙伴关系会得到改良。因此，增加提早介入和精心策划参与活动的力度，再加上积极促进和监控，将有助于同时地解决社会、经济、治理体制或贫困体制因素等方面的问题，促进规划与项目取得更大的成果，增加其持续性，对扶贫事业产生广泛的影响。