

# 多元共治:对灾后社区重建中参与式发展理论的反思\*

——以“5·12”地震灾后社区重建中的新家园计划为例

■ 朱健刚 胡 明

[内容提要]发展 NGO 和社会工作机构作为主要民间力量积极参与灾后社区重建的过程,普遍强调参与式发展中的赋权理论与策略。但在实践中,这种策略却遇到了许多挑战。本文通过分析笔者持续三年参与的 B 社区重建实践,指出社区实际上处于迅速的灾后重建、城乡一体化以及社会管理改革的多元社会进程之中。各种力量对社区的多方面介入使得传统社区参与式发展理论难以应对。基于对社区重建中三种主要力量——地方政府、社区居民和发展 NGO——的分析,本文提出转型时期的社区发展需要社区骨干、公民组织与国家权力和市场力量建构合作治理的关系,发展多元化的社区权力结构,真正形成对社区的有效赋权。同时这种赋权既不应该激化社区中官与民的对抗,也不应该使居民更依附于地方政府,形成新的内部殖民过程,而是能够推动官民合作,以创新方式解决社区问题,实现社区的多元共治。

[关键词]赋权 灾后重建 参与式发展 合作治理

环境灾难的应对正成为当今中国乃至全球日益关注的公共话题。从更远的历史来看,每一个文明体系对大规模的环境灾难能否应对得当直接影响到其文明的延续和政权的兴衰。中国的救灾史长期以来依赖的是政权救济以及当地民间自身的赈灾行为(邓拓,1998)。但是,在2008年汶川地震救灾过程中,这一救灾传统发生了新的转变,大量的非政府组织(non-government organization,简称 NGO)以及社会工作机构开始广泛介入灾区的紧急救援和重建过程。①这一新的社会因素引起了广泛的关注。

因为国际发展机构的长期影响,参与式发展的话语和工具在中国推动社区发展的 NGO 中占据主导位置,②并被广泛带入了 NGO 在地震灾区的社区重建实践。根据这种发展话语,NGO 需要通过调动社区居民在社区重建事务中自下而上的广泛的参与,即在“整个项目周期内的共同决策以及权力共享”(GTZ, 1991:4),最终实现社区主导的可持续发展。但是这类社区发展策略在灾后社区重建过程中能否有效?特别是在中国的基层社区情境中,它会发生怎样的变异? NGO 又如何应对,从而开发出适应本土的社区发

展策略?通过对作者参与的社区实践案例分析,本文希望对此理论进行反思。

经典的参与式发展理论认为,社区欠发展的原因是居民未能成为社区发展的主体,社区本身的地方性知识与文化没有得到尊重。因此,发展的重要途径是赋权社区民众,推动社区权力结构自下而上的重构,最终实现社区的自治和居民主导的社区治理(Chambers, 1997)。它强调社区本身的文化是社区发展的关键动力并需要得到尊重;而只有对社区弱势群体的层层赋权,使得他们具有自我发展的自尊、信心和能力,才能够真正实现社区发展,并使得每个人都能从社区发展中受益,至少不会受害(杨小柳, 2007)。

经过上个世纪90年代以来世界银行、联合国发展计划署和大量国际NGO的倡导,这种社区发展理论和相应的技术(如“参与式乡村快速评估法”, participatory rural appraisal)在西方发达国家为发展中国家提供经济援助的过程中有效地改进了援助项目的效果,一定程度上促进了后者的经济社会发展,并广泛应用到社区发展的相关领域(周大鸣、秦红增, 2003)。但是,当参与式发展迅速被发展领域奉为正统,它也显示出“排外、西方中心、并非人人平等”的特征(Kapoor, 2005)。随着经济全球化的扩张和新兴工业国家的崛起,传统社区正在受到市场和民族国家渗入的深刻影响,并被连接到更为宽广和复杂的社会网络中。因此,参与式发展也必须调整自身以应对实践情境的变化。

事实上,由于中国社区情境所发生的基本变化,在国际援助与第三世界发展话语下开发的参与式发展理论蕴含的一些基本假设已经令人质疑。这些假设包括:第一,这一理论所处理的典型社区是相对贫困、边界封闭的传统社区,从而社区发展被想象成一个局限于社区内部、孤立的社会过程(Kesby, 2005);第二,社区常常被理解为均质、和谐的共同体(Gujit & Shah, 1998),忽视了社区原有权力结构张力及其再生产的能力,并假设外部推动的参与不会造成和原有权力结构的冲突(Crewe & Harrison, 1998: 181);第三,这一理论还假设社区治理结构相对封闭和独立于国家,国家权力很少或无力介入社区发展过程,而发展机构作为伙伴和专家在社区发展过程中占据主导地位。

2008年7月,我们的研究团队和另外3个NGO一起在汶川大地震中严重受损的B社区开始建立志愿者工作站,进而建立了社会工作发展中心,以协助社区重建和发展。在开展灾后社区重建过程中,参与式发展思路常常被民间参与者作为当然的方法,而并没有对以上假设进行仔细地反思。但在这三年中,我们有机会深度介入和观察社区集体行动的结构与过程,并在此基础上反思传统的社区发展理论。我们发现,在赋权于居民从而提升其公共参与的能力这个意义上,参与式社区发展理论仍然是适用的。但是随着灾后重建的市场化、国家重建援助以及维持社会稳定等政策的深入,市场和国家正在直接而深刻地改变社区的传统结构和发展进程。从而,可持续的社区发展不得不依靠不同的社区治理参与者的权力平衡和协商合作。面对拥有政治权力的国家和经济权力的企业,社区中富有公民精神的居民和居民组织不可能独立发展,而是需要和外部的社会工作者、NGO、媒体、社会公众连接形成强有力的第三方力量。只有形成强大的第三

方,才能真正对社区内部的行动者形成赋权。不过,我们也指出,这种赋权既不应该进一步激化社区中官与民的对抗,也不应该使居民更依附于地方政府,形成新的内部殖民过程,而是能够推动官民合作,建立多元开放的社区权力结构,实现多元共治的社区发展。

在本研究中,我们运用扩展个案研究方法来对这一案例进行描述和分析,进而进行理论的反思(布洛维,2007)。本文第一部分,描述我们参与社区重建与发展的行动过程;在此基础上,于第二部分将我们的行动过程放到汶川地震后灾区重建的进程中考察,并讨论地方政治经济政策对于社区发展的影响;第三部分则是对社区发展过程中的几个关键力量——政府、企业和NGO——的角色分析,并考察他们如何影响社区重建过程;第四部分,通过对社区重建行动过程本身及其在时间和空间上的延伸考察,尝试在个案的基础上讨论参与式发展理论的意义及其局限,进而提出以建立第三方为基础的多元共治的发展理论。

## 一、新家园计划:赋权行动与角色转换

2008年6月初,汶川大地震紧急救援工作刚刚结束。意识到受灾社区在恢复重建过程中的大量困难,几个民间公益机构凭借一些紧急救援中剩余的救灾物资和不到两万元的基金会赠款,决定继续投入到灾后社区重建工作中去,成立了一个独立的民间援助行动计划——“新家园计划”。通过筛选,在其中一个NGO合作伙伴曾经开展过两年环境教育项目的L镇B小区开展工作。当年7月,5名外地志愿者在B小区建立了志愿者工作站。由此,社区重建正式启动,并一直运行至今。它的运行经历了三个阶段。

### (一)第一阶段:志愿者服务站

成都市L镇B小区位于L镇的一个山头上,毗邻龙门山国家森林公园。汶川大地震前,该小区有201户500余名居民。小区兴起于20世纪50年代的L镇铜矿开发。但90年代末,因为矿源枯竭和经营不善,公司在2002年破产并解散。

大地震给B小区带来毁灭性打击。6人在地震中遇难,90%以上住房倒塌或严重损毁,社区供水系统受到严重损坏和污染,供电系统中断。由于铜矿破产,社区生活凋敝,当地居民对原单位充满抱怨。同时,由于原有的铜矿行政级别高于当地镇政府,破产后小区居民的户口也不在L镇,这使镇政府对这些破产后的小区居民的诉求常常束手无策,因此,居民也对当地政府有诸多不满。由于这些原因,B小区在震前就是有名的“三不管”区域。当NGO进入的时候,当地政府就想把这块烫山芋转给志愿者,希望志愿者能够帮忙安抚当地居民的不满情绪。

可以看到,志愿者的介入正是要发挥政府在应对灾难时想起但起不到的作用。因为被定位为协助政府拾遗补阙,新家园计划从进入社区一开始就确定哪些事情不能做,例如,大家一致决定不介入涉及当地矛盾复杂的灾后房屋拆迁问题。同时因为资源有

限和新家园计划的价值观,大家决定不直接做家庭救济,而是强调提供公共服务,并把自己当做一个和外部资源链接的平台,接受其他NGO给服务群体的资源。

工作站最初的工作是按照参与式发展的思路进行的。在熟悉社区过程中,先开展3个月左右的社区调查,进行社区需求评估。针对地震后学校停课、孩子无人照顾的情况,工作站请有专长的志愿者开设了绘画、英文和小组游戏等辅导课程;利用原有的NGO合作网络,积极引入外部资源,建立了1个帐篷图书室;利用捐助者的赠款,搭建了帐篷茶馆,并购买了1台大屏幕电视,每天晚上播放电视节目。这些社区服务事实上建立了社区的公共空间,也建立了志愿者和社区居民之间的信任。工作站通过初级社区服务逐渐建立起与居民和社区干部的信任和关系网络,进而实施社区重建的工作策略。

## (二)三方共管的社区活动中心

2008年10月B社区搬入新建活动板房,志愿者工作站也得以随迁。随着社区居民的生活逐渐安顿下来,新家园计划基于社区需求,开始实施新的工作策略,即逐渐将以志愿者为主提供社区服务改变为推动居民参与,共同服务于社区需要。新家园计划基于以往的参与式发展经验,很快确立了社区主导的发展计划,强调社区赋权,即让老百姓建立自己参与社区管理和表达的途径作为新家园计划的重点。主要的设计有三个方面:一是建立社区公共空间,根据社区需求建立一个集合社区浴室、茶室、图书室和网吧等为一体的社区中心,并交由社区内的居民志愿者管理;二是激活社区积极分子,组织社区艺术团;三是召开居民大会以及居委会、居民和志愿者三方一起参与的议事会。

在全村居民共同努力下,位于社区中心的两排闲置板房被改造成了一个具有综合功能的活动中心。活动中心包括清洁饮用水房、图书室、多媒体教室、老人活动室、公共浴室等。很快地,这里成为了名副其实的社区中心,居民一天的生活都与这里息息相关——健身、取水、娱乐、阅读等。

在社区中心的发展过程中,越来越多的居民在工作站志愿者的鼓励下也做起了志愿者。并且,在工作站支持下居民也开始自发组织一些集体活动,居民自组织逐渐出现。<sup>③</sup>有了居民积极参与和建立自发组织这个基础,我们开始推动居民建立公共决策制度,先后建立了“小区居民大会”和“小区议事会”制度。居民大会每月召开一次,由全体居民自愿参加,主要对社区重大公共事务进行讨论和决策。例如,修建社区活动中心和活动中心各功能房使用的管理规章都是由居民大会制定和修改的。议事会也是每月开会一次,主要有社区干部、居民代表、志愿者代表参加,讨论和执行由居民大会决定的公共事务。社区上山的小路破烂已久,重修道路正是在这样的议事会讨论过程中得到大家支持而共同出工完成的。

在工作站的有力推动下,居民开始参与社区公共事务管理,社区公共服务得以显著改善。例如,社区活动中心的日常服务(主要是照看社区网吧、图书室、浴室等)已经完全由居民推举的两名社区志愿者管理,定时开放。随着居民自我管理能力的提升,志愿者的工作转变为倡议和动员、协调会议、监管财务、沟通矛盾等。这个时候,工作站也引

入大学社工专业的实习生,一些社会工作的方法和技术也引入到社区,并和原有的NGO发展工作方法紧密地结合起来。

### (三)走向本地化的社会工作发展中心

在最初的参与式发展理论指引下,新家园计划希望社区按照“工作站主导、工作站和社区协同治理、社区主导”三步走的项目设计,最终推动社区居民“自治”,包括尝试将工作完全移交居民管理、鼓励和资助居民自我开展社区服务创新、影响居委会决策方式等。但是在这个过程中,工作站开始遭遇一系列困难。

首先,志愿者不在场的情况下,居民的自发协调容易失败,或者没有行动力。2009年春节期间工作站做了一个尝试:志愿者集体离开工作站休假,把工作完全移交给居民管理。结果社区中心只有茶馆正常运行,公共浴室和水房的开放都不准时,甚至有时不开放。

其次,新家园计划一直示范和倡导的社区事务公开决策、财务透明的原则也并不能得到居委会和镇政府的采纳,只能局限在工作站的事务范围内。随着政府事务庞杂以及工作重心的转移,政府和居委会干部越来越少有热情参加志愿者组织的社区会议和集体活动。

更为重要的是,随着居民生活日渐常态化,以及政府主持的灾后重建工程启动,新家园计划作为社区外来者正在疏离社区居民的主要利益关注。2009年5月,L镇政府开始启动住房重建项目。因为牵涉到B小区众多历史遗留问题,住房成为小区居民最为重要的关注议题,而住房的分配也成为小区居民与政府关系紧张的首要因素。小区居民起初希望工作站能够利用外界联系和与本地政府的合作关系,为他们争取更多利益。但是为了避免引起工作站与镇政府之间的矛盾,保障工作站的持续运作,新家园计划采取了不介入、不评论的立场。这使居民渐渐觉得新家园计划在这个最重要的事情上无法提供帮助,也就不再就住房问题与社工交流和讨论。相应地,随着在社区最为重要的公共事务上的缺位和无力,曾被视为社区走向自治重要步骤的居民大会和议事会也渐渐无法有效召集。

同样困难的是,在震后一周年左右,外界对灾区的关注热情渐渐消退,前往B社区服务的志愿者越来越少。新家园计划各发起机构也逐渐回到原有的工作轨道上,对新家园计划的关注也在减弱,原来的执行人也逐渐淡出。这使得新家园计划的社区主导发展策略开始很难按照原计划走到第三步“社区主导”。

2010年,为了适应新的环境,新家园计划调整工作策略。一方面,工作站仍然尽量回避社区关键矛盾,对小区拆迁和住房重建采取不介入姿态;另一方面,开始招募当地返乡青年加入工作团队,将早期的两名核心志愿者转为专职社区工作人员,并接收专业社工实习。以此为基础,通过政府关系,新家园计划在当地注册了一个社会工作发展中心,由当地青年做法人代表,并由职业的NGO工作人员和社工来协助管理活动中心。由于这一搬迁时期是高度敏感时期,工作站的目标是避过社区工作的高危期,将工作站迁

人重建后的新社区,届时协助社区居民重建社区公共生活和恢复社区组织机能。<sup>④</sup>

目前,在这个方向上工作站进展顺利。为了帮助更多居民并建立更广泛的社区网络,社工发展中心在同一个街区的T社区设立了一个新的小型社区活动中心。居民仍然积极地参与工作站的活动,但开始更多地根据个人兴趣参与。工作站协助建立的社区制度虽然不如以前那样能够调动居民的积极性,但是还能正常运转。居民希望工作站能够在社区搬迁后留下来,政府也表示届时愿意为工作站继续提供免费的办公场所。但即使是这样,社工发展中心也明确认识到自身能力的限度。社区重建还有漫长的道路要走。

## 二、社区重建的多元进程

灾难中的农村社区,往往被设想为一个相对封闭隔离的困难社区,但实际上,在灾后重建中,社区受到了外界各种力量更为复杂和多重影响。在L镇,各省对口援建、城乡一体化过程以及社区化管理的引入都使得社区不再封闭。B小区也同样如此,它的恢复重建并不是一个封闭的单独的片段,而是在一个开放的系统中受到多个社会过程的强影响,新家园计划的加入只是其中一种影响而已。在此过程中,参与社区重建的NGO和社工机构也并非只是面对社区居民,而是要面对同时进入社区的各种社会力量和多元社会进程。

### (一)运动式的灾后重建

汶川地震从救援开始就被国家隐喻为一场“战役”。<sup>⑤</sup>这种关于社会事实的想象建构了救灾过程的基本特征:集中决策、资源密集投放、快速解决问题。2008年9月,中央政府发布《汶川地震灾后恢复重建总体规划》,宣告政府主导灾后重建系统的启动。由于2008年金融风暴和随后刺激经济的需要,中央政府决定投资10000亿元用于灾后恢复重建。2010年初,四川省政府决定将原定三年的重建计划压缩到两年。运动式的灾后重建对地震灾区民众和基层政府均产生深刻影响。

B小区原是国有企业的职工小区,土地及房屋产权均属于国有。2002年企业破产前,房屋所有权和房屋的土地使用权被企业低价卖给了职工。由于居民除了宅基地外并无其他土地和与土地相关的资源,而且居民也分享不到L镇获得的经济收入,因此,住房重建成为他们首要的几乎唯一的利益关注。这也决定了居民将最大可能地维护和争取他们的住房利益。而且,在铜矿破产以后,大约有1/4的职工家庭外迁,将住房转卖给来此休假避暑的外地居民,这就形成了比较复杂的产权关系。因此,在与政府谈判时,B小区内部难以有效地统一意见。政府主导的运动式重建在此遭遇了困境。

地震后,政府组织的工程队伍推倒了小区约一半的危房,并开始平整出来的土地上建筑板房安置居民。接着,国家公布了住房重建补助政策,规定城市居民每户可以得到25000元补助,并要求各地政府根据情况提供协助,使居民在3年内获得新的住房。<sup>⑥</sup>

由于补助只相当于住房重建总成本的 $1/3 \sim 1/5$ ,居民开始等待政府具体重建措施。与此同时,L镇政府开始紧张地开展灾后重建规划。2009年3月,B小区居民被告知,根据重建规划,他们将被全部迁移到街区临河的一片闲置滩地上,而小区土地将被用来建设一个农贸市场。政府决定L镇街区的住房重建方式为“统规统建”<sup>⑦</sup>,并提出居民获得新住房的条件。<sup>⑧</sup>

未经商量的安置计划和高额房价(相对于困窘的家庭经济状况)使恐慌和不信任迅速在居民中间蔓延。首先,很多人(特别是有老人的家庭)并不愿意迁离小区的平房,住进三四层的楼房;其次,他们认为这个小区的土地临近街区,具有较高的商业价值,如果迁离到滩地上,应该免费获得新的住房,而政府则坚持所提出的条件。

与此同时,政府开始要求干部承担更多责任,并要求街区居委会和小区干部去做群众的“思想动员工作”。在政府安排下,社区干部开始频繁挨家挨户地走访,劝说居民接受政府提出的住房重建条件并签署相关文件等。一个婆婆这么描述她的经历:

她们居委会干部和居民小组长有时候参加正式动员。她们从镇政府开会回来我问他们啥事。他们都说不晓得,只晓得动员你们,喊你们填表<sup>⑨</sup>,要节约土地,要登记房子,房子要规划给国家腾土地。(HJQ居民访谈,2009年7月29日)

同时,一个舆论开始在社区里面流传:“灾后重建就是这两三年的事儿,因为中央政府重视。国家这么大,事情这么多,过了这个时间点,就没人管你了。”考虑到自己没有经济能力自主重建住房,土地也已经被“规划”,在政府系统的反复思想政治工作压力下,很多居民签了字。

第二个地震周年临近,尽管只有部分居民支持,L镇政府仍迅速启动了住房重建一期工程。但是一期建筑只有800多套,不足安置全部居民,而居民并不同意分批入住,政府规划的地震两周年居民入住新房的计划只能落空。因为周边多数乡镇和农村地区居民已经迁居新房,L镇面临着上级政府的进度压力和本地居民的舆论压力。

随后,政府继续动员居民参与“统规统建”,并告诉居民“如果在截止日期前没有报名,以后就不管了”。但截至目前,B小区仍有40多户居民没签字。而政府第二期新建的住房显然也预留了足够的房子,以确保在地震第三个周年的时候具备搬迁全部灾民、完成重建任务的能力。拆迁“钉子户”和分配新住房的过程已经预埋了新一轮的冲突。

## (二)城乡一体化

作为L镇灾后重建的重要政策基础和长期发展方向,城乡一体化政策借助灾后重建的时机得到迅速推进。<sup>⑩</sup>从这个意义上看,灾后重建更像是一个意外的社会事件,并在一定程度上被整合进乃至运用于推进主要的社会规划进程。

成都市于2004年开始推行城乡一体化。<sup>⑪</sup>这项区域发展策略的核心目的是在政府主

导下加速城市化进程,主要措施是“三个集中”——工业向园区集中,耕地向规模经营集中,农民向城镇集中。2007年成都市成为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”,进一步巩固了这一策略的主导性地位。

L镇有人口12000多人,农业人口占76%,属于P市城乡一体化计划的一般镇(即非重点支持对象)。由于境内有丰富的风景旅游资源,L镇的策略是集中发展旅游度假产业。但是在改造老街区以发展本地旅游业交通枢纽和居住与购物中心时,政府显然遇到了巨大挑战。由于街区沿着江边分布,发展空间狭小,政府只能重新规划土地,建设4层左右的小高层楼房集中安置居民(地震前70%以上居民居住的是1层平房)和开辟商业区。但是L镇在P市处于相对偏远的区域,并未成为投资热点地区,土地转让的价值相对较低,因此居民并不愿意搬迁;而如果居民不愿搬迁,投资者也不会轻易投资。所以直到地震前,L镇的街区规划并未获得显著进展。

地震显然有效打破了这个发展计划的僵局。震后3个月内,因清理安全隐患和建设板房安置灾民的需要,政府组织工程队推倒了街区大约70%的住房和公共建筑,只有少量临街商铺和受损较轻的住房留存。随后,政府平整了3片废墟地块,建设活动板房作为灾民安置区。由于土地合并,原有住房之间的地理边界消失了。同时,居民临时居住的活动板房由政府分配,且板房产权属于政府。事实上,迁移居民的首要障碍——房屋的物理存在——已经拆除。

2009年3月,L镇政府提出了创建旅游名镇的灾后重建规划。根据这个规划,街区将作为核心开发区域,用于建设旅游商贸服务区。为了推进街区开发,政府提出“腾笼换鸟”计划,即开发一片原来闲置的河滩地,用于安置街区原有居民;同时,居民过去居住的街区土地则被置换出来用于招商引资,建设购物街、停车场等项目。

居民最初对这个计划表示强烈质疑,要求政府补偿土地置换的差价。一位居民认为:

这里是L镇最集中的一个地方。你把我们调到那上面(指河滩地——笔者注)去,而且还不给我们补土地价值差价,肯定要补差的,对不对哦?春熙路(春熙路是成都市核心商业区——笔者注)跟别的地方都有一个差价,是不是嘛?(HJQ居民访谈,2009年8月29日)

但政府强硬拒绝补偿土地差价,理由是:目前街区土地并没有得到商业投资,无法制定补偿标准,政府也没有资金来提供差价补偿;同时,由于住房重建存在巨大的资金缺口,政府已经为居民建造新住房承担了大量银行贷款,如果提供差价补偿,住房重建将无法进行。最后,政府限期居民签署文件同意放弃原房产土地使用权,否则将失去在新安置小区获得住房的权利。

谈判过程显然对居民不利。其一,他们已经失去了住房——作为居住权利的具体

承载和维护这种权利的强有力的象征资本。其二,他们在板房中已经居住了两年,渴望迁入永久住房。其三,因为失业,多数居民陷入经济困境多年,无力承担从开发商处购买住房的资金压力,而相比之下,政府重建住房的价格可能廉价许多。面对前途未卜的街区,居民多数选择了接受政府提出的搬迁条件。通过灾后重建计划,L镇政府初步达到了整体迁移街区居民的目标。但是因为街口的一些商用危房仍然矗立,镇内旅游景区也需要数年才能恢复,街区改造计划依然充满不确定性。

### (三) 社会管理与社会稳定

B小区也同时处于政府进行社会管理改革与创新的过程中。中国目前已经进入社会冲突高发期,<sup>⑫</sup>而在汶川地震灾区,因为地震损失的责任问题、重建过程中的资源配置和管理问题,社会矛盾更为集中和突出。<sup>⑬</sup>加强社会管理和维护稳定成为地方政府的关注之一。尽管相对于紧迫的灾后重建和经济增长导向的城乡一体化计划,社会管理主要是作为一个辅助性的社会进程。

L镇曾经有3个国有企业,并在2000年左右先后外迁或破产,<sup>⑭</sup>失业职工及家属则留在本地并集中居住在街区。但是计划经济时代的社区管理体制留下了大量问题。首先,在国有企业和镇政府的管理之间存在制度接轨障碍。比如,不少街区居民户籍并不在L镇,而是在国企时代被调配到一个邻镇,但他们的财产和社会安全归属管理却在L镇。其次,破产职工的社会融合问题。铜矿破产前直属中国有色金属工业总公司,为处级企业。在长达30余年的计划经济时代,铜矿在与L镇(在行政划分上属于科级单位)的资源竞争中处于优势地位,企业职工也以“铜矿职工”的身份自豪。但是随着企业破产,他们失去工作,成为普通的,甚至生活贫困的社区居民。巨大的身份落差和由此带来的心理落差使不少居民难以接受现状,也部分地导致了B小区居民与L镇政府的关系相对紧张。

2005年,街区居委会(包括党支部)成立,协助镇政府负责人口和社会经济的调查统计、公共卫生、政策传达等。但处于小区转型(由单位职工的生活小区转变为街道居民小区)时期的居委会夹在政府、国企退管处和居民的矛盾中间,难以有效开展工作。第二届居委会产生(2008年1月)不久,汶川大地震爆发。政府显著加强了居委会功能,以回应灾后居民多样化和急迫的救灾需求,并疏导社区矛盾。这些工作包括建立所有居民的档案、协助政府调查和确认居民地震受损情况及需求、传达和沟通政府的重建政策、动员居民拆迁等。为了及时对社区管理事务做出回应,居委会委员现在必须按照全职工作的要求,每天工作8小时。同时,居委会的工作条件也得到大幅度改善。镇政府将居委会干部的补贴提高50%~100%作为工作激励,拨出了专门的办公场所(地震前为租用场地),并配备了多台电脑和其他办公设备。

各级政府也从制度上加强社区组织的功能。2010年初,为了提升社区层面的社会管理能力和配合城乡一体化发展战略的实施,成都市出台了《成都市村民议事会组织规则(试行)》及配套政策。这个政策给L镇街区带来的直接结果是社区议事会的成立。例

如,B小区产生了8位议事会成员。议事会并没有立即成为社区治理的决策组织,但是改善了居民与政府的沟通。

同时,政府强化了灾区的社会稳定保障措施。2010年3月,P市推出了“131N”村级治理模式<sup>⑤</sup>和“124”村级服务模式<sup>⑥</sup>,作为调解灾区社会矛盾和维护社会稳定的重要举措。同时,各地灾区也进入了住房重建和分配的关键时期,居民和政府之间也逐渐产生一些矛盾。<sup>⑦</sup>为了防范“群体性事件”和控制冲突规模,自2010年春节,P市政府开始每天派遣1名官员直接进驻每个小区“蹲点观察”。官员由政府从各个部门中抽调产生,并轮流值班。轮值者的主要工作是发现社区是否有“不稳定情况”,并直接向政府报告。

事实上,常常被视为“不稳定因素”的NGO,在灾区的发展也经历了一个从“兴盛—消褪—再兴起”的过程。汶川大地震激发了中国社会空前的志愿服务热潮,<sup>⑧</sup>志愿者被灾区居民视为除了解放军和上级政府之外的最重要的援助者。在L镇,志愿者甚至比解放军更早到达并开展紧急救援。所以当我们到达的时候,当地居民和政府已经对志愿者有了较高的社会认同,并热情接纳我们进入社区。

但是到了2008年8月前后,灾区居民迁入过渡板房,紧急需求逐渐缓解。同时,北京奥运会也高度强化了各级政府对社会稳定的关注。各地灾区政府开始清理志愿者组织,要求非正式注册的组织离开灾区。<sup>⑨</sup>只是因为一个发起NGO的政府背景,我们在B小区的工作站才没有受到清理政策的影响。但是L镇的政府官员每周访问工作站,了解我们的志愿者来源和社区服务内容。

随着各地政府对于官方志愿者系统的引入<sup>⑩</sup>和社会工作政策的广泛接受,志愿组织和NGO又逐渐开始在灾区恢复。例如,L镇自2006年开始接收“大学生志愿服务西部计划”的志愿者,并于2008年实施志愿服务性质的“一村(社区)一名大学生”计划。另外两个NGO也开始进入L镇开展社区住房重建援助和暑期青少年教育。因为我们的工作获得了居委会和政府的高度信任,现在L镇官员很少访问工作站,并主动将我们介绍给本镇的其他社区,希望我们拓展工作范围。但是总体而言,社会稳定问题仍然是政府处理与NGO和社区组织关系的重要影响因素。

### 三、从社会过程到行动主体:社区重建中的政府、灾民与NGO

在上述多元的重建过程中,我们在B小区看到事实上存在着多元的行动主体:镇政府、社区居民和作为NGO的新家园计划。虽然居委会干部自身也是受灾居民,但是在社区互动关系中他们主要扮演了政府政策中介人的角色。新家园计划所推动的社区治理模式的发展也正是由这三种主要力量的互动得以建构。<sup>⑪</sup>

#### (一)政府成为主导力量:规划控制与市场推动

在恢复重建、城市化和保持社会稳定三个相互交织的社会进程中,政府都居于主导

地位。一方面,政府积极承担安置灾民、发展经济和提升社会服务的职责,另一方面也通过压制社会的发展来保持对于公共资源的绝对控制权力。而政府实施这种新威权主义政策的核心工具,一为“规划”,二为市场化。

首先,政府制定了一套具有立法效力的行政规划作为其行政权利的依据。在地震受灾地区,从中央到乡镇的各级政府机构均制定了灾后重建规划,全面规范本行政区在灾后重建事务方面的工作目标和实施方式。从内容上看,这些规划包括国土资源利用计划、住房和公共服务设施布局、公共服务提供和政府与社区组织发展等。<sup>②</sup>并且,这些规划具有严格明确的等级,总体原则是低级规划单位根据上一级规划单位的规划制定本级规划,并且服从上一级规划。因此,灾后重建的规划过程也是资源配置权力的重新调整和向上集中的过程。一旦获得批准,这些规划即属于该行政区的地方法规。<sup>③</sup>通过制定规划,政府将行政行为赋予了法律地位,从而要求受灾民众服从。例如,当街区居民集体要求在街区原宅基地上重建住房时,L镇书记这样回复:

你说的不对,既然我们住房重建的前提是符合规划,规划就是L镇政府的场镇(指街区——笔者注)规划……你们要原址重建,只要符合规划,政府绝不强求你们。(HJQ访谈记录,2009年7月30日)

另一方面,作为规划所指向的主要对象,灾区民众在制定重建规划的准立法过程中却缺乏有效参与。作为规范规划行为的法律,《中华人民共和国城乡规划法》规定下级政府组织编制的总体规划由上级人民政府审批。<sup>④</sup>尽管《汶川地震灾后恢复重建条例》指出“编制地震灾后恢复重建规划,应当吸收有关部门、专家参加,并充分听取地震灾区受灾群众的意见”,但是由于从规划方案出台到确认往往只有三个月左右时间,且多数情况下规划方案被简化为悬挂在公路边或者政府办公楼门口的巨幅鸟瞰图,民众难以真正参与规划过程。<sup>⑤</sup>

由此,政府主导下的汶川地震的灾后重建过程可以被视为一项规模巨大的规划工程。<sup>⑥</sup>它既是为了满足数量庞大的受灾民众重建生活和生产的需要,也是为了展示国家能力和宣扬民族国家的特性。

其次,新威权主义政策的另一个工具是市场。规划实现了国家对资源权属的控制,市场则使资源得以变现为经济增长。在灾后重建的政策表述上,政府将市场作为筹集资金的重要渠道,提出“市场运作、社会参与”。在政策实践上,政府则积极运用各种市场化措施。这些市场化措施通常包括引入商业投资直接参与地方产业开发、为企业提供贴息贷款和税收减免待遇、交易耕地保护指标等。有些情况下,政府甚至直接充当市场经纪人。L镇政府在街区实施的“腾笼换鸟”策略就是一个比较典型的市场运作手法。按照政府测算,街区全部1538户居民重建住房的直接成本(即不包括土地出让费)大约为16000万元。而即使居民上缴每户2.5万元国家财政补贴并缴纳1~3万元自助

费用,街区居民的住房重建仍然有大约1亿元资金缺口。L镇政府找到了一块滨河的国有荒滩地用于建设新住房,不需要支付土地出让费。接着,政府要求建筑商先行垫支建筑费用,并承诺以街区土地出让的收益偿还欠款。政府的下一计划是将居民全部迁入新住房,而新整理的街区土地可用于商业投资。<sup>⑦</sup>

市场作为工具的另一个表现是政府对市场的直接干预。例如,一份政府文件指出:

市经委牵头制定计划和方案,做好钢材、水泥、砖瓦等主要建材的生产组织和供给保障工作,积极推行主要建材特供直销的方式。市建委牵头指导和协调灾区建渣的再生利用和新型墙材的生产。物价部门要采取有效措施,对建材价格实行有效管制,防止建材价格上涨。<sup>⑧</sup>

通过对生产要素实施总体调控和使之在局部流通,国家成功地将两种属性不同的政策工具——规划和市场——结合到一起,在实现加强国家权力的同时追求经济增长。

## (二)社区居民:基于财产权的公民权责意识的建构

地震使大量居民失去了他们最重要的财产——住房,国家则扮演了首要的救助者。这使居民对国家充满了复杂的感情:一种集体主义国家观和市场价值观的混合与冲突。经济利益最大化仍然是居民首要的决策原则,但是公民权利和责任的意识则正在灾后重建过程的多方博弈中渐渐兴起。

在地震灾区,几乎所有的居民住房和附属财产都没有地震保险。国家虽然有名义上的救助责任,责任的限度却非常模糊。因此,得到国家救助后,多数居民的反应是“感谢国家”,同时,不少居民自然地把地震后国家的帮助与“旧社会”对比,来表达他们的感激之情。<sup>⑨</sup>

另一些居民则认为国家有责任帮助他们重建住房,其逻辑是:国家实施社会主义制度,应该对居民灾后重建的所有方面负责。他们或者只是单纯地诉求政府解决他们的困难。

我们要求政府再向上反映一下,给这个困难破产企业在政策上照顾一下、倾斜一下,帮助大家解决实际困难。这些人怎么生活怎么办?房子还要交两万多,还要承担贷款。贷款是对的,但是贷款要还啊。现在他手上拿不出钱来,不贷款不交钱就拿不出房子。你(指政府——笔者注)说要安居乐业,你要安居我们才能乐业。(HJQ居民访谈,2009年7月30日)

另一方面,对于可能伤害到自身利益的政府行动,居民则积极抗争,以实现自身利益的最大化。例如,B小区的十多户居民拒绝加入政府的“统规统建”计划,并在旧房子的墙上醒目地刷上“私人财产,未经同意不得拆迁”等标语。<sup>⑩</sup>而居住在街区核心位置

(具有较高商业开发价值地段)的居民则要求政府同意分享未来的土地升值。市场观和集体主义明显地分裂了,尽管提出这些诉求的可能是同一位居民。

居民对旧房子的维护和政府拆除旧房子的努力推进甚至酿成了一场尖锐的冲突。<sup>⑩</sup>一天夜晚,为了应付第二天的上级政府视察,L镇政府派出了两辆铲车前往一个街角,打算悄悄推倒一些危房。但是铲车刚刚开始作业就被街区居民发现和围堵。第二天,居民推举了几位代表,直接与镇政府主要干部开始就新住房出资方案谈判。一位代表表示:

业主的意见和政府的意见没有达成一致,就不能推这个房子,免得引起一些“不和谐”,免得弄得人(指居民——笔者注)闹得太厉害,对政府也不好。老房子不住人就等它立在那里。将来条件好了,政府给我们这些困难破产职工倾斜。等两方面都能接受这个意见,大家同意推倒老房子,再推也可以。(HJQ居民访谈,2009年7月30日)

从这段陈述中可以看出,居民承认政府在社区重建中的主导地位,并且有意识弱来换取自身利益的扩展;同时,居民也明确地提出了知情权和谈判权。虽然谈判没有产生对居民更为有利的方案,但是L镇政府公开承认私拆危房是不当行为。

### (三)NGO与社工机构:积极而弱势

汶川地震灾后初期,一些NGO研究者曾期待灾后重建过程将极大促进中国公民社会的发展。<sup>⑪</sup>但事实上,参与灾区重建的NGO只是在数量上有少量增长,而他们长期面临的制度性困境——注册、政治压力、筹款、人力资源——并没有显著改善。

新家园计划由4个本土NGO共同创建,仍然是一个脆弱的草根组织,这由创建者自身的能力决定(见表1)。

四个机构面临共同的资金紧张问题。新家园计划最初只是一个志愿组织,由每个机构视工作需要派出员工或志愿者组建工作团队。成员不在新家园计划中领取薪酬,且仅有少量行政经费。缺乏训练有素的全职员工显然影响了我们工作的稳定性和质

表1:新家园计划的创建者

机构	驻地	工作领域	员工数量	志愿者数量(人)	注册状况	平均年度预算(万元)	主要资金来源
I	广州	NGO研究、培训和倡导	8	5~10	挂靠大学	130~170	基金会
R	成都	环境教育与青少年志愿服务	4	2~5	民办非企业	25~40	基金会
M	成都	儿童志愿服务	1	10~20	未注册	10~20	志愿者
Y	玉溪	发展工作者培训	4	0	民办非企业	60~80	基金会

量。<sup>⑳</sup>

没有独立的法律地位是另外一个困难。为了便于财务管理,4个NGO签署合作协议将所有项目的财务事务委托给一个本地的伙伴R机构管理。这保障了新家园计划的合法性,但使财务决策和管理更为复杂。为了解决这个问题,一个伙伴机构利用其在P市的社会关系网络成功注册了一个民办非企业单位。<sup>㉑</sup>大家改组了管理架构,在机构合作的基础上组建了理事会,并在志愿者团队人员基础上组建了以专职员工为主的执行团队。这样在一定程度上解决了新家园计划的非法人尴尬处境。

不仅如此,政治压力一直都无形地存在,并逐渐使NGO习惯于自我审查。当我们刚刚进入B小区的时候,我们的工作原则之一是不介入房屋倒塌和人员伤亡的事故责任调查,以及不介入社区与L镇政府的冲突,但是可以帮助沟通和协调。对于参加工作站的志愿者,我们的“志愿服务守则”第一条就是:“不得以机构名义进行任何违法活动,或从事任何政治、宗教活动及发表相关言论。”避免介入政治事务的目的是为了首先获得政府的信任,相信我们只是提供志愿服务而没有政治意图。但事实上,更为实用的目的则是使政府相信,我们来到社区可以协助政府工作,而不是制造麻烦。<sup>㉒</sup>

策略看起来获得了成功。L镇政府通常以愿意出席我们举办的社区活动表达对我们的信任和支持,并邀请我们将志愿服务扩展到本镇的其他社区。另外,渐进的社区发展策略也更容易获得政府的许可,并逐步影响政府行为。<sup>㉓</sup>

但是另一方面新家园计划则付出了居民信任度降低的代价。

由于在过去的那个阶段,在社区中我们一直不正面触及社区居民与政府的关系,而居民最关心的话题是他们的住房问题。当我们避开或直接表明这个我们没有办法的时候,居民倒是也理解。但随着居民对当地政府重建的抱怨加重,在往后他们讨论这些事情的时候逐渐将我们避开在外。(MCF访谈记录,2011年3月7日)

同时,在这个过程中我们也丧失了利用社区发展的关键时期(同时也是社区矛盾复杂的时期)协助居民建立和锤炼创新的社区治理机制的机会,而探索社区善治正是新家园计划来到B小区的核心目的。政治权力格局的限制与NGO的参与式发展理念相互冲突的困境再一次典型地展现出来。<sup>㉔</sup>

#### 四、社区赋权:困境与超越

通过将我们的社区工作扩展到项目和社区所处的主要社会进程之中,并进而探索建构社会进程的三个主要社会力量——国家、居民和NGO——的性质,我们可以清晰地看到,社区发展项目的手法和效果是它所处的社会环境的产物,更是不同利益相关者在“发展”场域的游戏策略互动的产物。在当下的政治经济情境下,赋权理论在灾后社区

重建中遭遇了一系列挑战。

首先,在社区重建中国家居于支配性地位,而NGO力量薄弱。在以往针对贫困封闭社区的参与式发展语境中,经济资源事实上成为社区权力结构的基础。发展机构常常给社区带来数量可观的经济资源,并因而成为社区资源的配置者——不仅是NGO所带入的资源,而且也包括社区自有的部分资源;通过所掌握的资源,NGO工作者也扮演了“专家”角色,并实际主导社区发展的计划和议程,“参与吧,这是命令!”<sup>③</sup>。

但在B小区重建的过程中,新家园计划事实上经历了从有利环境到环境完全反转的巨大变化。震后初期,因灾区各地政府自身受到严重的损失,而其他地区的救援力量无法及时进入灾区,政府难以有效回应灾民急迫、多样化的需求,NGO和志愿组织因而在社区扮演了重要的援助者角色。当灾后重建计划启动时,随着国家在经济上和社区组织管理上的巨大投入,它也支配了社区发展的计划与进程。这种支配的基础,既来自于社区居民对于国家援助迫切的无法替代的需要,也来自于他们对国家性质与功能总体上的认同。<sup>④</sup>NGO开始从策略上强调自身作为“以政府为主导的灾后重建系统的补充力量”,发挥“拾遗补缺”的功能。

因此,传统的赋权策略因为失去了资源优势的支持而难以为继。国家自上而下的规划和资源市场化成为新的主导规则。

其次,破碎、急速转型的社区使得强调渐进的赋权路径难以实现。参与式发展常常面对处于相对缓慢变化的传统型贫困社区,并假定他们需要的是逐步的改进。<sup>⑤</sup>因而,发展工作的重点是社区的整体提升,并且使边缘群体在发展过程中不至于更加弱势化。但是,在我们的案例中,城市化过程已经使B小区这样的地震灾区逐渐分化。例如,B小区有近1/4的居民是外地购房者,而在同一过程中大量原居民离开社区。通过居民外迁、差异化的救援措施和临时搬迁,灾害进一步撕裂了社区。同时,紧迫的自上而下的社区重建计划使社区经历急速转型,从而使深度的居民参与在重建时间表和过程管理上几乎不可能实现。

再次,社区处于开放系统中。很多社区问题常常来自社区外部,很难仅仅依靠社区内部的赋权解决。参与式发展常常将社区理解为社会孤岛似的村庄或者街区,处在封闭的社会系统中,人们只有选择自下而上的赋权才能挑战和改变传统的权力等级结构,实现居民主导的社区治理。<sup>⑥</sup>在发展实践中,这种在发展机构协助下通过权力对抗建立的新的社区权力秩序通常并不稳定,甚至在项目结束后强化了社区传统的权威秩序和社区分化。<sup>⑦</sup>但是,在地震灾区,社区正在朝向开放和多元化的系统转型。多个原因导致了这种状况,包括互联网和手机的大量使用<sup>⑧</sup>、居民职业和社会关系的多元化、NGO和志愿者的介入、媒体对重点灾区的报道、潜在的投资者对社区重建政策的关注等。在开放社区中,社区权力结构虽然仍然以地方政府为重点,但是权力来源已经多元化。社区治理成为多方权力博弈的结果,而不仅仅局限于社区内部。

最后,参与式发展的参与者通常是传统社会的社区居民,他们秉承优良的邻里互助

传统,并以发展出社区共同体为目标。在一些社区发展实践中,社区居民被分为有权者和无权者,发展的手段是为无权者赋权(Chambers, 1997)。但是,在灾后社区实践中,积极参与发展的居民更加关注的是个体利益。开始建立自己的权责意识,通过开展志愿服务、积极组织自助组织、参与社区选举、与官方谈判以维护自身利益等行动,居民正在超越其社区身份的狭隘定义,积极的公民精神正在成长。

为了应对灾后重建这个实践情境的挑战,我们认为当前的社区工作并不是要反对参与式发展,而是要超越经典参与式发展理论的局限性,从社会转型的视角来理解社区工作,具体来说就是要形成以强大的第三方为基础的官民共治的社区重建。

第一,发展官民共治的协商治理。随着中国进入社会矛盾高发期,为加强社会稳定和巩固国家合法性,通过社区经济和政治发展计划加强国家权力对社区的渗透和影响正在成为基层政权建设的主要途径。认识和承认国家权力在社区治理中的主导地位将成为NGO进入社区和推动社区治理的前提。但是,政府主导的社区治理也存在大量的问题,并最终损害社区的自治能力的发展(徐勇,2001)。因此,协商治理成为一个替代路径——以政府为重点,社区组织为主体,NGO参与。在协商治理中,NGO可以发挥四种功能。一是居民组织的协作者。由于居民自组织普遍发育不充分,在社区公共事务治理中居民难以有效地表达集体观点和组织集体行动,从而陷入服从政府支配或者无法达成共识的困境。二是沟通者。作为连接居民和政府的中间环节,NGO可以通过调查报告、组织多方对话和组织公共活动等方式推动政府和居民的沟通,促成谅解和共识的达成。三是协调者。由于秉持服务于社区整体利益且相对中立的立场,NGO可以成为有效的居间协调者,推动政府和社区共同寻找和建立解决方案。四是公共服务提供者。由于集中管理对于简单化的需要,政府通常难以提供多样化的社区公共服务,而NGO组织可以担当辅助角色提供补充的公共服务。

第二,以发展工作日常化消减社区急剧转型的负面效应。标准的发展项目以产出而非影响为基础。这种项目化运作方式在社区发展方面取得的成效常常是短期的,甚至使社区出现倒退(郭占峰,2010)。但是社区制度的内在演化更是一个社区自我习得的过程,并嵌入到社区的日常生活中。因此,社区发展工作需要去项目化和进入社区的日常生活。这包括:和居民一起设计和实施社区发展活动,确保这些活动符合居民的需求、具有良好的可操作性并且容易为居民所理解和接受;通过与居民的共同生活,建立和居民的邻里感,当发展工作者摆脱外部专家和资源提供者的身份认同,社区更容易建立独立的发展议程和社区主体身份。在B小区的实践中,我们虽然也受到基金会资助项目的局限,但是通过项目开始前大约半年的社区志愿服务和设立较为灵活的项目框架,项目化的负面效应得到有效控制。同时,长期驻扎社区也使我们获得了居民的高度信任。

第三,加强社会组织作为第三方的能力,推动社区权力多元化。传统的参与式发展难以在转型社区推行的关键还是因为发展组织本身力量薄弱,因此当前公民社会迫切需要提升自身的能力建设。这需要社会工作组织、NGO、社区的志愿行动、外部媒体等

社会力量有机结合,形成社会合力,推动合作治理的格局。唯有强大的第三方的出现,社区才能够和政府、市场形成真正平等的合作,权力才能得到制衡。

但是第三方力量并不需要(而且也不必要)是一个统一的力量,而是外在于国家和市场的多元社会力量。随着社区日渐卷入开放社会系统,国家不再是社区权力的唯一来源。这为社区建立多元化的权力结构创造了社会条件,从而为多元合作治理建立权力基础。并且,当权力来源多元化后,政治权力不再是社区权力竞争场域的唯一要素,经济、公共服务和社会舆论等均能够有效影响社区的发展议程。因此,多元合作将成为建立新型社区秩序的必须途径,摆脱围绕政治权力而展开的竞争和冲突。

第四,培育公民精神和公民组织。单位社会的解体同时解放了作为只是国家服从者的居民,所有的社区正成为现代社区,而拓展到现代社区的参与式发展所面对的不再是被客体化的传统社区的邻里居民,而是开始超越社区的地域性、具备主体身份和公共身份的公民。因此,社区工作在推动当地发展的情况下,也要协助居民从具备法律意义上的公民身份到成长为具有志愿精神、权责意识和在多元环境下对话和谈判的公民。这方面,新家园计划是特别着重的,但是应该说目前只取得了很小的成功。根据我们的统计,B社区80%以上的常住居民参加过社区居委会选举,1/4的居民经常性参与社区志愿服务和公共活动,20%的居民至少参加了一个社区组织。

## 五、结论

通过在B小区进行的推动灾后社区重建的新家园计划个案,我们看到,一方面以赋权为核心的参与式发展仍然可以带来社区的参与以及社区内部力量的复兴,另一方面它也面临处于现代急剧转型的社区的挑战。本文强调需要以多元共治的模式来超越单纯强调参与的发展观念。社会工作应该与NGO以及社区志愿者积极合作,自我培力,形成强大的第三方,才能真正实现共治。而多元共治的方向使现代转型的社区同时培育出公民和公民社会组织,只有这样,才能从根本上重建社区与重构发展的社会进程。

\*本文系教育部人文社会科学基金青年项目“市民空间的生产与社区权力的变迁”(项目编号:2005641)阶段性成果。

### 参考文献:

- 布洛维,2007,《公共社会学》,沈原等译,北京:社会科学文献出版社。
- 邓拓,1998,《中国救荒史》,北京出版社。
- 郭占锋,2010,《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》,载《开放时代》第1期。

- 韩素梅,2011,《国家民族空间与认同建构:〈人民日报〉玉树地震传播分析》,载《新闻与传播研究》第1期。
- 贾西津,2003,《中国公民社会和NGO的发展与现状》,载李凡(主编):《中国基层民主发展报告:2002》,西安:西北大学出版社。
- 斯科特,2004,《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社。
- 王名,2007,《中国NGO的发展现状及其政策分析》,载《公共管理评论》第1期。
- 徐勇,2001,《治理转型与竞争—合作主义》,载《开放时代》第7期。
- 杨小柳,2007,《发展的历程:人类学的视角》,载《社会学研究》第4期。
- 周大鸣、秦红增,2003,《参与发展:当代人类学对他者的关怀》,载《民族研究》第5期。
- Chambers, R., 1983, *Rural Development: Putting the Last First*, Harlow: Longman.
- Chambers, R., 1994, "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal," *World Development*, Vol. 22, No. 7.
- Chambers, R., 1997, *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*, London: Intermediate Technology Publications.
- Crewe, Emma & Elizabeth Harrison, 1998, *Whose Development? An Ethnography of Aid*, London: Zed Books.
- Ferguson, J., 1990, *The Antipolitics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GTZ, 1991, *Where There is No Participation*, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Gujit, I. & M. K. Shah., 1998, *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, London: Intermediate Technology Publications.
- Kapoor, Ilan, 2005, "Participatory Development, Complicity and Desire," *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 8.
- Kesby, Mike, 2005, "Rethorizing Empowerment-through-Participation as a Performance in Space: Beyond Tyranny to Transformation," *Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 30, No. 4.
- Mohan, Giles & Kristian Stokke, 2000, "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism," *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (April).
- World Bank, 2000, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.

---

注释:

- ①根据我们的统计,在2008年5月~8月期间,约300多个NGO参与了地震灾区的紧急救援。一些组织在完成紧急救援后离开灾区,但目前仍有近200个NGO深度参与社区灾后重建。
- ②关于国际发展机构对中国NGO发展的影响,可参见王名(2007)的研究。

- ③社区艺术团的成立是一个比较典型的例子。
- ④根据其他地震灾区重建的实践和本地政府的信息,我们已经知道现在的社区居民将通过抽签的方式分配住房,现有的邻里关系将会在很大程度上解散并重构,公共生活模式也将显著改变。从社会和文化的意义上看,那时社区的重建才真正开始。
- ⑤在关于救援和重建的领导讲话、新闻报道等材料中,“战役”成为高频词汇之一。参见人民网·天津视窗,<http://www.022net.com/2008/6-12/434117222765609.html>。
- ⑥参见《四川省汶川地震灾后城镇住房重建工作方案》,川府发〔2008〕35号。
- ⑦根据《四川省汶川地震灾后城镇住房重建工作方案》,在城镇地区,住房重建方式包括统规统建、原址重建和外迁重建等方式。统规统建即由政府统筹组织建设安居住房和廉租住房。
- ⑧首先,凡申请政府统一建设住房的居民必须同意将国家补贴的25000元纳入L镇政府住房重建资金统一使用。第二,申请入住65平方米的楼房,居民以每平方米350元的价格购买;80平方米的楼房,65平方米以内的每平方米350元,超出65平方米的15平方米每平方米1500元。
- ⑨居民申请加入统规统建的程序包括:一是以相关证明申请损毁住房国家补助资金;二是填写住房重建意愿选择书;三是填写自愿申请土地置换自愿书;四是填写自愿将补助资金纳入住房重建资金自愿书;五是填写自愿拆除危房申请书;六是主动申请缴纳住房重建补差资金。
- ⑩2008年12月国家主席胡锦涛在成都视察抗震救灾时,要求当地政府“用统筹城乡的思路和办法抓好抗震救灾的灾后重建工作”。一家报纸评论道(2009年6月9日):“拥有城乡统筹的基础、运用城乡统筹的办法、获得城乡统筹的效果、推动城乡统筹的深化——这是成都灾后重建的最大特点。”参见人民网,<http://theory.people.com.cn/GB/49154/49156/9441633.html>。
- ⑪成都市市委和市政府于2004年2月6日发布《关于统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化的意见》。
- ⑫参见于建嵘:《当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征》,载《中国政法大学学报》2009年第6期。
- ⑬参见绵阳市中级人民法院调查报告《“5.12”地震灾害社会矛盾》,见绵阳政务网,<http://fy.my.gov.cn/MYGOV/150651862012395520/20101217/540814.html>。
- ⑭除了B社区的铜矿企业2002年破产,还有蛇纹矿厂,职工最多时近1000人,2000年倒闭,另一机械厂于1999年迁离L镇。
- ⑮“131N”村级治理模式具体指的是“以村党组织为领导核心、3个村民自治组织(指村委会、村民议事会、财务监督小组——笔者注)为社会主体、集体经济组织为市场主体、其他组织共同参与”。参见《彭州:探索完善131N新型村级治理机制》,载《成都日报》2009年11月25日。
- ⑯据L镇街区党支部G书记描述,“124”服务模式指的是“1就是领导带班制度,2就是2个走遍,政府领导要走遍村镇,居委会要走遍居民每户;4就是4个掌握,就是要掌握本地的社情民意居民生活状况,人口、经济、家庭情况等”。参见HJQ访谈记录,2009年7月30日。
- ⑰参见郭虹:《四川灾后重建中的社会问题》,见NGO发展交流网,<http://www.ngocn.net/index.php?action=viewnews-itemid-79189-php-1>。
- ⑱国务院新闻办2009年5月发布《中国的减灾行动》白皮书,表示参与汶川地震灾区救援的国内外志愿者达到300万人。

⑲根据我们的调查,到2009年5月左右,整个四川灾区活跃的NGO和独立的志愿团体由地震初期的300多个减少到50个左右。

⑳这些官方志愿团体包括各地的共青团和党委部门接收的志愿团体,主要来自对口援助省市的高校、党团组织、国有企业、行业协会和事业单位等。根据我们的统计,到2011年初,灾区的志愿服务组织和NGO的数量已经恢复到190多个。

㉑值得讨论的是,尽管有条件优厚的税收鼓励政策,在目前阶段为什么企业基本上没有对社区恢复重建过程产生直接影响?例如,在L镇,目前仅有某行政村引入了少量的商业投资,用于开发旅游业,其他社区均未有商业投资到位。而在整个汶川地震灾区,恢复生产的企业主要是得到国家资金扶持的大中型工业企业,而劳动密集为主的中小企业则恢复缓慢。我们认为,因抗风险能力较弱,中小企业更需要发展良好的基础设施、稳定的经济政策环境和较好的本地消费能力。相对于国家扶持企业具有的资金优势和地方政策支持优势,因地震而严重削弱的居民消费能力和受损的基础设施,以及具有高度不确定性的地方重建规划都不利于中小企业在当前阶段的介入。

㉒这些规划及其附属制度不仅仅是经济系统规划,也是社会文化与政治发展的规划。这表明作为国家工具,“规划”被用于国家判断为需要控制的一切事务。

㉓根据2007年《中华人民共和国城乡规划法》第7条,“经依法批准的城乡规划,是城乡建设和规划管理的依据,未经法定程序不得修改”,以及第9条“任何单位和个人都应当遵守经依法批准并公布的城乡规划,服从规划管理”。

㉔参见2007年《中华人民共和国城乡规划法》第15条和第16条。

㉕在这个意义上,制定议程(包括讨论什么、怎么讨论、用多长时间讨论)的权力完全可以成为决策权的上位权力。

㉖斯科特(2004)对于大型社会工程为什么容易受到国家的青睐做出了很好的解释。虽然我们目前无法得知汶川灾后重建在未来10年左右可能的总体影响会是什么,而且从目前来看这个规划得到了受灾民众较高的赞赏,斯科特提出的问题仍然值得决策者警觉。

㉗在农村地区,如果这种腾挪出来的建设土地不能用于商业开发,政府则由国土局按照15万元/亩的价格直接收购和储备,并通过耕地保护指标的交易获得套现。国土局支付的资金则可作为住房重建资金进入出让土地指标的社区账户。参见《中共成都市委、成都市人民政府关于加快灾后城乡住房重建工作的实施意见》,成委发[2008]27号。

㉘同上。

㉙这种表达方式在中老年居民中比较常见,但很难说这是因为他们亲身感受到差异,还是早年长期生活在计划经济和单位社会中所形成的一种惯性表达。

㉚不加入政府住房重建计划的居民主要有两种:一是老人家庭,他们没有经济收入来缴纳住房资金,也不愿意承担住房贷款;二是有两套以上住房的居民,他们看重房屋土地的升值潜力,不愿意廉价出让给政府。

㉛尽管这些房子已经成为危房,但是只要还有其物理存在,就能够成为房产权利的有力象征。所以,旧房子能否存在也成为居民能否顺利实现其住房权利诉求的关键,从而成为政府和居民争夺的焦点。

㉜例如薛芳、谢碧霞:《民间NGO的震后契机》,载《南方人物周刊》2008年第16期。

- ③③这种状况持续了1年。2009年6月我们开始得到另一家基金会的行政经费资助,这使我们得以将两名经过良好训练的长期志愿者聘用为全职员工。社区工作站自此拥有全职工作者。
- ③④事实证明,对很多NGO而言,注册仍然是一个艰巨的挑战。例如,同在成都市的另一个NGO曾经在汶川地震爆发初期发挥过重要作用,并被共青团授予“成都市抗震救灾优秀志愿者组织”称号,而且,它的创始人为国家事业单位的中层管理者,但是,这个组织花了两年时间申请注册,却因无法找到主管单位而最终失败。
- ③⑤这些“制造麻烦”包括加强居民对政府工作的不满、引起媒体对政府工作过失或缺陷的关注、不支持或批评政府的措施等。通常这些麻烦制造者会被政府从辖区驱逐。传播政治观点和宗教的机构、个人则受到更为严厉的惩罚。
- ③⑥例如,我们在B小区推动的居民参与、决策公开、财务透明的工作方法获得了居民的高度支持。通过比较,居民提高了他们对政府行为标准的期待并使政府处于改进工作的压力中。
- ③⑦不过,从一个行动研究者的角度来看,政治同样是情景知识的重要构成部分。
- ③⑧卡尔·布兰切特:《参与式发展:在理想与现实之间》,载《国际社会科学杂志》2002年第4辑。
- ③⑨韩素梅(2011)认为,汶川地震有助于提升国民的国家认同。
- ④⑩参与式发展理论起源于对传统社区的贫困研究,例如Chamber, 1983, 1994;世界银行(World Bank, 2000)年度报告。
- ④⑪在另一些情况下,研究者则假设了无权力冲突的社区,例如Mohan & Stokke, 2000。
- ④⑫例如Ferguson(1990)关于塔巴采卡(Thaba Tseka)项目的研究。
- ④⑬在B小区,几乎100%的家庭拥有至少1部手机,10%的家庭经常使用电脑和互联网。

朱健刚:中山大学社会学与人类学院

胡明:中山大学公益慈善研究中心

责任编辑:郑英