

社区能力建设与反贫困实践

——以英国“社区复兴运动”为例

徐延辉 黄云凌

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 近年来, 社区能力建设作为一个新兴政策视角越来越受到关注, 并被广泛应用于社会福利改革和反贫困计划中。与政府主导的发展模式不同, 社区能力建设强调社区赋权和基层参与的重要性, 主张利用政府、组织和社区的合作伙伴关系, 通过网络建构和人力资本投资来加强社区组织和群体的能力, 创造平等的参与机会, 促进地区发展和个人福祉。文章系统回顾了社区能力建设理论的起源、内涵和战略框架, 并通过英国“社区复兴运动”的案例来展现能力建设在社区反贫困中的成效与问题, 最后提出未来理论研究和我国城市反贫困的努力方向。

关键词: 社区能力建设; 社区复兴; 社会管理; 反贫困

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2013) 04-0204-07

近年来, 随着社会转型与贫困人口数量的增加, 各国政府都在积极探讨反贫困策略。在此背景下, “能力建设理论”成为反社会排斥及反贫困战略的主要政策工具引起学界与政界的关注。能力建设理论认为, 社区赋权、基层参与及合作网络能够帮助弱势群体寻找和把握发展机会, 提升个人福祉, 避免权利、资源及话语权被剥夺。本文以英国“社区复兴运动”为例, 在梳理社区能力建设理论的基础上, 分析能力建设在社区反贫困中的潜力及其对我国的启示。

一、社区能力建设的内涵

20世纪90年代后期, 英国新工党政府提出了第三条道路的社会经济路线, 社区能力建设正式进入主流政策议程, 被纳入许多公共政策计划中, 比如社区健康、社区扶贫及社区复兴等等, 并与民主参与及公共服务改革等议题相联系。^① 随着理论研究和政策实践的深入, 社区能力建设模糊的概念边界引发了激烈的讨论。从理论上讲, 社区能力建设与社会资本、社区赋权以及社区发展等概念有着千丝万缕的联系。^② 根据社区能力建设与社区发展之间的关系可以把当前的研究分为两类:

一类研究将社区能力建设等同于社区发展, 认为社区能力建设是通过人力资本投资、社会资本培

基金项目: 国家社会科学基金重点项目 (11ASH001); 厦门大学基础创新科研基金项目 (0220ZK2001); 福建省社会科学基金项目 (2012B082)。

作者简介: 徐延辉, 厦门大学公共事务学院社会学与社会工作系教授, 博士生导师, 研究方向: 社会政策; 黄云凌, 厦门大学公共事务学院公共管理系博士生, 专业方向: 社会保障与社会政策。

^① Powell, M., “New Labour and the Third Way,” *Critical Social Policy*, Vol. 20, 2000.

^② Ahmed, R., Finneron, D., and Singh, H., *Tools for Regeneration: A Holistic Approach for Faith Communities*, London: Faith-Based Regeneration Network, 2004.

育及组织建设等手段,来提升社区各方能力,其实质就是一个社区发展的过程。^①

另一类研究则认为,社区发展与社区能力建设之间存在着本质差别,社区发展是一个更宽泛的概念,而能力建设则是其推动力。^② 这些学者将社区能力建设看做是一个在社区发展中具有战略意义的、更小的概念,它是整合和发展各方力量、推动社区发展的过程。比如 Skinner 认为,社区能力建设就是一个通过加强社区组织和群体的能力,塑造它们的结构、系统和技能,以让其更好地界定和达成目标,参与规划、管理社区项目和各种合作关系的一系列工作的集合,它是一个结果导向的、具有严格战略特征的过程。^③ 在城市复兴的讨论中,Blunkett 认为社区能力建设就是那些旨在加强社区个人和群体能力,以更好地发展社区资源的行动集合。^④ 伦敦复兴网(LRN) 则从更宽泛的角度来理解社区能力建设,将社区能力建设定义为对社区各个主体的赋权过程,以便让他们学习如何在社区发展中进行有效合作。^⑤ Napier 认为,社区能力建设是一个加强社区能力,并使它在地区经济社会复兴中发挥积极作用的过程,在此过程中,通过社会动员和社区参与,挖掘社区自身资源和关系网络,实现社区发展和居民福利。^⑥ Jupp 认为社区能力建设是作为更广泛的政策议程的一部分而存在的,这些政策议程包括民主参与、分权、公共服务输送、政府组织及社区现代化等。^⑦

综合来看,社区能力建设就是一系列有利于社区行动的资产和属性的持续、动态的发展过程。^⑧

二、社区能力建设的战略框架

在对社区能力建设概念界定的基础上,学者从不同角度提出了几个社区能力建设的战略框架,探讨了社区能力建设的层次内容、适用策略及政府组织的角色,为后续研究及政策实践提供了参照和模板。较有代表性的研究包括以下几位学者。

Lusthaus 等人根据个人、组织和制度在社区能力建设中的作用,将能力建设分为四个层次:(1) 组织层面,将社区能力看做是组织合作解决问题的能力,试图通过组织能力、组织环境及组织网络的培育来进行社区建设;(2) 制度层面,将能力建设看做是那些旨在保障公平、避免社会排斥的法律政策的完善过程;(3) 系统层面,将能力建设看做是个人、群体和组织通过合作网络,共享信息资源,提升能力的动态过程;(4) 参与层面,强调个人、群体和社区组织在社区建设和社区发展中的参与及权力分配。^⑨

原住民和托雷斯海峡岛民委员会(ATSIC)通过一系列能力建设研究,总结出了一个可持续的社区能力建设框架。在社区层面上,主张通过社区资产建设法,来加强个人、家庭及非正式群体的能力;在组织层面上,试图通过政府、社会组织及社区的合作关系,来制定战略决策,提供公共服务;

① Ledwith, M., *Community Development: A Critical Approach*, Bristol: The Policy Press, 2005.

② Humm, J., *Who are the Capacity Builders?* London: Community Development Foundation, 2005.

③ Skinner, S., *Building Community Strengths: A Resource Book on Capacity Building*, London: Community Development Foundation, 1997.

④ Blunkett, D., "Speech at the Relaunch of the Active Community Unit," *Home Office*, No. 5, 2002.

⑤ London Regeneration Network, *Capacity Building: The Way Forward*, London: Pan London Community Regeneration Consortium, 1999.

⑥ Napier, A., *Lessons for Community Capacity Building: A Summary of the Research Evidence*, Mt Isa Centre for Rural and Remote Health (full text), 2002.

⑦ Jupp, B., *Working Together: Creating a Better Environment for Cross-Sector Partnerships*, London: Demos, 2000.

⑧ Labonte, R., and Laverack, G., "Capacity Building in Health Promotion, Part 2: For Whom? And for What Purpose?" *Critical Public Health*, No. 2, 2001.

⑨ Lusthaus, C., Adrien, M. H., Anderson, G., & Carden, F., *Enhancing Organizational Performance: A Toolbox for Self-Assessment*, Montreal: Universalia, 1999.

在政府层面上，强调通过宏观政策干预来推动社区建设。^①

Laverack 将社区能力建设看做是以组织、个人和社会网络为对象，旨在加强社区内外部资源交换的过程。因此，他认为在个人层面上，应加强基层人力资源、领导力的开发及信息、技术的输送；在组织层面上，应培育组织机构的能力，以对社区问题和居民需求作出积极有效的回应；在社会网络层面上，应加强组织、群体及个人间的关系网络建设，以促进集体行动和资源共享；在制度层面上，应通过各种政策来为个人和组织建设创造良好的环境。^②

在前人研究的基础上，Chaskin 通过跨地区个案研究，构建了一个更为全面的社区能力建设框架。他将社区能力建设战略分为领导力建设、组织建设、社区组织化及组织间合作四类。首先，领导力建设旨在塑造一群有能力的个体，让他们能够通过各种方式引导组织实现目标。领导力建设不仅包括技能、承诺和效率等方面的培育，还应该提供机会，让潜在领导者参与社区活动，与其他利益相关者和社区成员建立信任关系。^③其次，组织建设就是建立新组织或加强原有组织能力的过程。社区组织在社区发展中起着重要作用，它们能够培育社会资本，促进信任和合作，同时也能够提供多样化的产品和服务，提升社区福利水平。^④社区组织能力建设就是通过咨询培训和政策引导等手段对领导力、管理规划、财务实践、运营支持、组织规范以及组织文化等方面进行干预的过程。^⑤再次，社区组织化主要关注网络建构以及利益主体的赋权。低组织化或者低社会资本的社区普遍存在地区衰败、青少年犯罪及不道德的利益争夺等问题。^⑥而社区组织化和社会资本的培育，能够有效避免这些后果，提升参与和合作水平，满足居民的多元需求，促进社区复兴和经济进步。同时，赋权也是社区组织化的关注点，所谓赋权就是增强个体和群体作出选择以及将这种选择转化为期待的行动和结果的能力。^⑦赋权主要是通过教育和培训进行增能，让弱势群体对自身处境、社区网络与权力结构有比较清晰的把握，增强认知、参与和谈判能力，改变已有权力关系，提升福利水平。最后，组织间合作是为了发展组织间关系，构建社区组织网络，加强群体、社区、机构和市场之间的联系，^⑧增强资源和信息的可及性。

总的来说，以上几个战略框架都比较强调知识技能、组织网络及战略伙伴关系在能力建设中的作用。当前很多社区能力建设和反贫困计划，都是从这几个方面入手来为弱势群体提供公共服务和创造发展机会的。下面我们就以英国的“社区复兴运动”为例，分析社区能力建设及其在反贫困方面的成效。

① Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), "Changing Perspectives in ATSIC: From Service Delivery to Capacity Development," *Internal Discussion Paper*, 2001.

② Labonte, R., & Laverack, G., "Capacity Building in Health Promotion, Part 1: For Whom? and for What Purpose?" *Critical Public Health*, No. 2, 2001.

③ Millar, Pat, & Kilpatrick, Sue, "How Community Development Programmes can Foster Re-engagement with Learning in Disadvantaged Communities: Leadership as Process," *Studies in the Education of Adults*, No. 1, 2005; Chaskin Robert J. "Community Initiative Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive," *Urban Affairs Review*, No. 36, 2001.

④ Gaarder, Marie Moland, Munar, Wolfgang, & Sollis, Peter, *Mapping Community Capacity Among the Garifuna*, Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, 2003; Sastry, Trilochan, & Srinivasan, R., "An Enabling Model of Community Development: In Conversation with M P Vasimalai Bangalore: IIMB," *Management Review*, 2007.

⑤ Fredericksen, Patricia, & London, Rosanne, "Disconnect in the Hallow State: The Pivotal Role of Organizational Capacity in Community-based Development Organizations," *Public Administration Review*, No. 3, 2000.

⑥ Bowman, LeRoy E., "Community Organization," *The American Journal of Sociology*, No. 6, 1932.

⑦ Gibson, Christopher, & Woolcock, Michael, "Empowerment, Deliberative Development, and Local-level Politics in Indonesia: Participatory Projects as a Source of Countervailing Power," *Springer Science, Business Media LLC*, retrieved from <http://dx.doi.org/10.1007/s12116-008-9021-0>, 2008.

⑧ Getz, Christy, "Social Capital, Organic Agriculture, and Sustainable Livelihood Security: Rethinking Agrarian Change in Mexico," *Rural Sociology*, No. 4, 2008.

三、英国“社区复兴运动”的经验

社区能力建设理论自诞生以来，受到了世界各国和各地区政府的广泛认可，并被用于解决地区经济社会发展中的一些难题。20世纪末以来，加拿大和澳大利亚政府一直尝试利用社区能力建设来应对移民融入和社会福利改革问题。在各国的实践中，英国的“社区复兴运动”较有特色，它是一项系统的行动，通过能力建设来解决社会排斥和社区贫困，以帮助那些在经济社会政策中被剥夺话语权和机会的贫困社区及其成员。

20世纪八九十年代，由于经济衰退及技术变革的影响，英国的失业与贫困问题进一步凸显，社会分化和阶层隔离日益加剧，大量穷人越来越集中于相对破败的贫困社区，难以获得充足的公共服务和有效的发展机会。据统计，1998年，在英国的贫困社区中，有44%的居民依靠最低生活津贴，居民就业率为55%，犯罪率为3.8%，43%的人无法过上体面的生活，19%的社区缺少公共设施，而同期全英国上述指标的平均水平分别是：依靠救济金比例为22%、就业率为74%、犯罪率为1.1%、无法过上体面生活的人占29%，缺少公共设施的社区只有5%。^①面对社区衰败和社区贫困的严峻形势，英国政府和反社会排斥委员会（SEU）发起了“社区复兴运动”，成立了18个政策行动小组（PATS），在分析和总结贫困社区面临问题的基础上，提出了通过社区赋权和各方合作来改善公共服务、缩小贫富差距的战略目标。反贫困当局认为，在具体的政策实践中，应该将公共和私营部门、自愿组织与社区联合起来，通过相互合作、资源共享等方式，改善贫困群体的教育、医疗卫生、住房及就业，最大限度地避免贫困社区和贫困群体的社会排斥。

英国“社区复兴”的政策纲要包括两个要素：一是针对就业、医疗卫生及犯罪预防等政策的目标定位；二是政府的支持和基层社区的参与。^②

在就业方面，政府制定了一个三年目标，试图在弱势社区引进更多可持续发展的企业，以提高地区经济表现和弱势群体的就业。地区发展局（RDAs）制定了一系列经济发展和区域重建的基本策略，以支持经济的持续增长。社会投资专责小组（SITF）建议，通过社区投资税收抵免计划、社区发展风险投资基金及中低收入社区企业的贷款优惠等措施，来增加贫困社区的私人投资。与此同时，政府和私营部门合作，开发出城市企业指数（Index of Inner City Businesses），帮助企业分析和了解贫困地区的经济发展机会。在微观层面上，为了帮助就业弱势群体，政府建立了12个就业区（EZS），并在英国失业率最高的地区，设立32个职业行动小组（ATFJs），提供量身定制的就业方案，解决当地就业问题。政府还建立了凤凰基金，通过社区金融倡议和企业孵化等创新方法为小企业融资，以支持弱势群体创业。同时，在贫困社区中建立各种就业促进组织，建立技能岗位匹配数据库，通过创业支持、就业服务以及职业技能培训，来促进社区青年就业。^③这些社区干预的措施成效显著，自1993年至今，Harlesden的本地就业准入计划（Local Employment Access Projects）已经安排了2000个当地居民的工作，同时也推动了一大批社区企业的发展。最后，政府、组织和社区相互合作，通过低收入家庭税收抵免计划、求职者津贴及托儿照顾等项目计划，来减轻贫困家庭负担，促进就业。^④

在医疗卫生方面，卫生署的目标是缩小各个群体和地区在医疗服务上的差距，促进医疗卫生资源的公平合理分配。2001—2004年期间，英国政府对国民保健服务计划（NHS）的开支保持约6.1%的

^① Using data from the DETR Indices of Deprivation, <http://www.regeneration.detr.gov.uk>, <http://www.housing.detr.gov.uk> respectively, 2000.

^② Social Exclusion Unit, *A New Commitment to Neighbourhood Renewal – National Strategy Action Plan*, London: Cabinet Office, 2000.

^③ Social Investment Task Force, *Enterprising Communities: Wealth Beyond Welfare*, 2000.

^④ Social Exclusion Unit, *Bring Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*, CM 4045, TSO, 1998.

年增长率，并在2004年达到了12亿英镑。其中大部分经费被投入到基层医疗服务中，用于建立社区医疗中心，并通过激励措施招揽和挽留贫困社区的基层医疗工作者，制定了各种一般医疗服务和私人医疗服务计划，以提供灵活多样的初级保健服务。同时，国民保健服务计划（NHS）还引进了全新的绩效评价指标，比如人均医疗开支等，用于解决医疗服务的不平等问题。最后，政府还与学校、社区合作，通过社区禁烟、营养计划等活动来提升青少年健康水平。^①

在住房方面，政府不仅努力为贫困家庭改善住房条件，还着力打造有吸引力的混合社区，以让贫困人群有机会获得优质公共服务，保障其体面生活。2001—2004年期间，英国政府投入约1.6亿英镑进行房屋建设和旧房改造，以提升贫困社区的居住环境，同时投入资源兴建更多廉租房。针对社区衰败和隔离问题，政府还鼓励建立混合社区，努力改善社区基础设施和公共服务，并制定了业主导向的住房租赁政策，广泛了解社区居民的需求和意见，采纳他们的住房改造建议，提高社区居住条件，吸引不同阶层人群混合居住，促进社会融合。^②

在教育和技术培训方面，政府通过卓越城市计划，设立教育基金，创新教学计划，努力提高贫困社区青少年的教育机会和教育质量。同时，政府还与社会组织合作，建立6000个网络中心、社区学习中心和公共图书馆，通过知识和技能培训，提升贫困群体的就业和社交能力，避免社会排斥。^③

在犯罪预防方面，英国政府也采取了一些比较有创意的做法。内政部开发了一个政策工具包，以帮助减少种族主义犯罪问题。青少年司法委员会通过264项计划，成立青少年司法改革试点，来防止青少年再次犯罪。在社区层面，政府与社区组织合作，建立社区警务室和联防组织，发动当地居民共同预防犯罪。^④

以上这些政策的实施，离不开政府的支持和基层社区的参与。英国政府吸取了以往的经验教训，与社会组织、社区、企业及居民建立了本土战略合作伙伴关系（Local Strategic Partnerships，以下简称LSP），共同商定社区发展思路和政策，以便选择最经济有效的行动方案。政府还通过赋权的方式，鼓励当地社区参与和领导某些反贫困项目。英国政府主导的本土战略合作伙伴关系的具体内容如下：（1）LSP的基本预设是：与政府相比，社区和组织更加了解当地情况和居民需求，让这些组织参与制定和执行项目计划，能够取得更好的效果，使政府政策合理化。社区伙伴关系的建构是社区能力建设的重要工具，它除了能够将各个群体之间的冲突转化为共同的信任和愿景之外，还能提高社区应对和解决问题的能力。^⑤（2）LSP的基本目标是：通过与本地建立合作伙伴关系，政府可以制定出合理有效的战略计划，改善贫困社区的失业、犯罪、医疗卫生、住房状况及居住环境。（3）LSP的基本战略步骤是：了解和定位社区需求，商定社区计划，签订社区协议，列明战略行动框架，确定项目执行与监管。（4）LSP的角色分工：英国政府认为，LSP应该是公立部门、私营部门、自愿组织和社区机构共同组成的政策联盟。在本土战略合作伙伴关系中，政府负责提供资金，下放权力到社区，并与社区相关机构签订服务协议，最后由基层组织来完成服务项目。具体来说，中央政府和地方政府共同领导整个社区复兴运动，设立了社区复兴基金（NRF），自上而下地通过财政支持、项目审查、实践建议及人员培训等方式，来协助地方当局及其合作伙伴，为贫困街区提供公共服务。同时，政府也直接建立各种机构（如社区复兴委员会、社区专责小组等），来制定政策计划，管理和监控项目基金，推动社区建设。最后，政府还设立了社区赋权基金，支持社区和志愿部门参与LSP和社区重建计划。社

① The NHS Plan: A Plan for Investment, A Plan for Reform, available from <http://www.nlg.nhs.uk/files/nationalplan.pdf>, 2000.

② DETR, Responding to Low Demand Housing and Unpopular Neighbourhoods: A Guide to Good Practice, June 2000.

③ DH, Government Objectives for Children's Social Services, available from <http://www.doh.gov.uk/qualityprotects/index.htm>, September 1999.

④ Social Exclusion Unit, A New Commitment to Neighbourhood Renewal - national Strategy Action Plan, London: Cabinet Office, 2001.

⑤ Chavis, D. M., "The Paradoxes and Promise of Community Coalition," *American Journal of Community Psychology*, No. 2, 2001.

区赋权基金的活动包括：通过居民会议和调查，收集意见和需求；鼓励居民表达意见和利益；提供技术培训和支 持，以帮助居民参与 LSP 和社区建设。各种营利部门、社区和社会组织（比如住房协会及私人咨询机构等）可以直接承担各个项目计划，为社区建设提供服务和支 持。同时，这些组织也为社区群体提供一个网络平台，以便进行技术信息共享。^①

经过十几年的努力，英国“社区复兴运动”取得了显著成效，地区贫富差距明显缩小，贫困社区居民的生活质量和发 展机会也都有所提升。据 AMION 咨询公司^② 2010 年的评估显示：与 2001 年相比，贫困地区的就业率明显提高，地区差异缩小了 25%；同时，犯罪率和患病率也明显降低，地区差异分别缩小了 28.7% 和 5.7%。^③

四、理论与实践启示

目前，作为一个具有较强政策实践意义的概念，社区能力建设正被广泛地应用于反贫困和社会福利领域。英国的经验表明，政府能够通过社区赋权的方式，与其他部门建立战略合作关系，通过财政支持、社区参与及服务供给，来应对失业、疾病以及住房问题，推动贫困地区的发展。能力建设理论及其在英国的实践，给我们以下几点启示：

1. 有关能力建设中的社区参与问题

Goodman 认为，社区参与是各个利益主体通过多元组织网络，识别和界定问题与需求，并采取相应集体行动的过程。^④ 通过社区事务的参与，居民和组织能够更好地表达利益诉求，影响政府决策。能力建设理论和英国“社区复兴运动”都强调社区参与的重要性，主张让社区组织和居民参与到各种发 展计划中，表达利益诉求，协助机构决策，承担服务供给。人们预期社区参与有助于快速定位和解决问题，提高政府政策的合理性和有效性。然而，现阶段社区参与疲劳已经成为阻碍社区发展的一大问题。Duncan 和 Thomas 认为，并不是所有的社区都愿意在社区复兴中扮演领导者角色，有些只是满足于参与政府和组织的合作网络，承担政策执行的任务。^⑤ Williams 针对英国社区能力与反贫困的定量研究也表明：由于阶层参与文化的差异，富裕阶层会参与社区组织，贫困阶层则更倾向于非正式的邻里互助。^⑥ 因此，针对当前中国城市社区居民参与积极性较低的问题，后续的理论研究可以探讨社区参与疲劳的根源，以及不同社区类型和社区参与模式对社区建设及反贫困的影响。在政策实践中，我们应该着眼于如何引导社区参与，发挥能力建设在我国城市基层反贫困中的作用。

2. 有关能力建设中的权力结构问题

政府、营利部门、社区及居民之间的战略合作伙伴关系是社区能力建设和英国社区反贫困的关键。然而 Banks 和 Shenton 认为，组织合作关系中存在着明显的权力关系，有些发展项目计划更多反映强势组织的偏好和利益，从根本上偏离了公平原则和社区发 展初衷。^⑦ Craig 的研究也发现，政府

^① Duncan, P., and Thomas, S., *Neighbourhood Regeneration: Resourcing Community Involvement*, Bristol: The Policy Press, 2000.

^② AMION 咨询公司是英国一家致力于为政府、企业和第三部门提供经济社会发展计划、就业和社区发展、企业战略等方面咨询服务的机构。

^③ AMION Consulting, "Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal," from <http://www.communities.gov.uk>, 2010.

^④ Goodman, R., Speers, M., Mcleroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, E., Smith, R., Sterling, T., & Wallerstein, N., "Identifying and Defining the Dimensions of Community Capacity to Provide a Basis for Measurement," *Health Education and Behavior*, No. 3, 1998.

^⑤ Duncan, P., and Thomas, S., *Neighbourhood Regeneration: Resourcing Community Involvement*, Bristol: The Policy Press, 2000.

^⑥ Williams Colin C., "Community Capacity Building: A Critical Evaluation of the Third Sector Approach," *Review of Policy Research*, No. 21, 2004.

^⑦ Banks, S., and F. Shenton, "Regenerating Neighbourhoods: A Critical Look at the Role of Community Capacity Building," *Local Economy*, No. 16, 2001.

常会根据各种经济、社会和政治议程需要,来资助社区活动,没有完全考虑本地区的特殊性与利益需求。^①这种家长制作风是与地区发展的自主性相矛盾的,政府可能会将社区看做是充满缺陷和没有能力的,然后利用与基层社区的合作或以资金支持的名义,将预先制定的各种项目计划强加给社区居民,这种做法往往使得很多发展计划难以找到问题定位,也很难发动社区参与的积极性。此外,Wood也讨论了社区复兴计划中专家与居民间的权力关系,认为社区专家往往过于强调培训和能力建设,而忽视了社区赋权和潜在知识资源的挖掘。^②反观中国的扶贫工作,也存在着很多类似的权力博弈和盲目性。因此,在理论上,我们应该深入探讨权力控制背后的政治、经济和文化根源及其对社区建设和基层扶贫工作的影响。在政策实践中,我们应该考虑如何理顺社区中的各种权力关系,整合政府、社区和企业的力量,以更好地定位贫困社区的问题,满足其需求。

3. 有关能力建设文化差异问题

社会文化对能力建设具有重要影响,在一个文化背景中比较成熟可靠的治理理念,可能在另一种文化中就必须作出调整。比如,西方社会普遍强调个人价值,而一些非西方社会可能将人看做是更广泛社会关系的一部分。同时,由于社会文化的影响,同一个治理工具在不同环境中的适应性也不一样。比如在权威尊崇性比较高的社会中,民众往往比较相信强有力领导者的影响,这种环境中进行能力建设的策略必须作出调整,公共参与、合作网络及伙伴关系一般难以发挥作用。^③正如Alvarado所说的,在西方社会中形成的有关组织与制度的假设,对于其他社会来说,不一定是最优方案,也不能不加批判地应用到当地社会经济发展中。^④因此,在理论上,我们应该注意社会文化、经济政治体制差异对能力建设的影响,将西方能力建设理论转换到中国的文化语境中进行本土研究。在政策实践中,我们不能将西方能力建设策略和理念假设简单机械地应用到中国社区发展和基层反贫困中,而要在不断探索与修正中寻找适合中国实际情况的社区反贫困道路。

4. 有关能力建设的组织协调问题

社区能力建设暗含的假设是:存在一个完整的、极少矛盾的社区,社区里存在可挖掘的资源以及有合作精神的个体和组织。^⑤在英国的社区反贫困计划中,政府与企业、志愿组织、社区及居民之间建立了密切的合作伙伴关系,试图通过赋权和专业分工来提高公共服务的质量。然而,这个目标并不容易实现,因为社区发展是个体、群体、组织及宏观制度互动整合的结果,各主体的行为逻辑与目标偏好都可能对其造成影响。在贫困社区的能力建设中,组织合作的各个环节,比如利益的谈判以及项目的决策、执行与监督等,都需要进行不断的沟通和博弈,存在巨大的交易成本。因此,从理论上说,社区合作网络的构建也是一个管理学难题。在后续研究中,我们可以结合本土情况,考察社区合作网络的优化方法、互动博弈模式及影响因素。在政策实践中,我们应该深入整合各方力量,降低交易成本,提高社区建设和基层反贫困的效益。

总之,社区能力建设理论以及英国社区反贫困经验,主要体现了一种第三条道路的意识形态,对解决我国城市新贫困问题具有较大的借鉴意义。同时,英国社区能力建设中所呈现的问题,值得在后续理论研究和政策实践中作进一步探讨。

责任编辑:王永平

① Craig, G., "Community Capacity - building: Something Old, Something New...?" *Critical Social Policy*, No. 2, 2007.

② Wood, M., "Community Involvement and Capacity Building," in *Joseph Rowntree Foundation Regeneration in the 21st Century Policies into Practice: An Overview of the Joseph Rowntree Foundation Area Regeneration Programme*, Bristol: The Policy Press, 2000.

③ Hunt J., "Capacity Development in the International Development Context: Implications for Indigenous Australia," Discussion Paper No. 278/2005, Center for Aboriginal Economic Policy Research, 2005.

④ Alvarado, F., *Mayan Organisation and Management*, Praxis, Oxford: INTRAC, 2004.

⑤ Mowbray, M., "Community Capacity Building or State Opportunism?" *Community Development Journal*, No. 3, 2005.