



# 当“社区参与”遭遇行政路径依赖

## ——以G省世界银行贷款项目为例

曾芸

(贵州大学人文学院,贵州贵阳550025)

**摘要:**社区参与是国际援助机构实现核心目标的根本途径,同时也是欠发达国家和地区解决发展中诸多问题的有效工具。基于世界银行贷款项目的实地调研,对社区参与的价值取向和目标在实践中逐渐偏离的动态过程进行分析表明,当前社区参与出现目标群体逐渐失语、基层政权逐渐走向权力中心、其他相关群体逐渐“离席”的现象,进而深入探讨了行政路径依赖的发生逻辑。研究从学术和理论批判中寻找政策出口,提出政府主动推动社会主体性成长的突破路径。

**关键词:**社区参与;行政路径;社会;政府

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)03-0092-06

托克维尔(Tocqueville)早已指出,民主制度的核心要素之一就是公民参与,<sup>[1]</sup>源自西方民主社会的公民参与理论是社区参与的理论基础,其对于民主政治的积极意义也成为强调社区参与必要性的基本依据。国际组织在全球推行发展援助工作中,形成了相应的一整套价值标准和操作规则。然而,西方中心话语下的社区参与,缺乏深入社区内部探索其自身社会文化系统与社区参与之间的逻辑关系。随着社区参与发展受到重视,从引入国外研究成果到研究的本土化,从单一学科到多学科的介入,国内学者就社区参与的内容、模式、成就、影响因素以及存在问题等进行了广泛研究,研究领域涉及社区管理、城市规划、旅游发展、生态保护、扶贫开发等方面,其中参与式发展的研究和应用最为成熟。<sup>①</sup>社区参与成为研究中国基层社会的一个路径,但国内社区参与的研究多是在西方理论的分析框架中,局限于“中国与西方”“传统与现代”的二

元论范式,忽略了社区参与本质上是一个动态的复杂过程,以至于难以对过程中各种因素的交织及其互动展开深入分析。社区参与是一种典型的过程研究范式,相关研究也应转向复杂动态过程。<sup>[2]</sup>因此,将通过研究不同行动主体在社区的参与活动,窥探社区的权力结构和制度的运作空间。

### 一、世行项目“社区参与”的基本情况

世界银行贷款实施文化与自然遗产保护和发展项目是基于“社区参与”理念的促进社区可持续性发展的项目,在G省20个村寨或古镇执行。项目主要选择当地开发程度低,自然与文化遗产资源保护较好,对国内外游客具有较强的吸引力的村寨。G省旅游局作为项目执行管理方,与世界银行形成基本共识,将目标确立为:通过发展旅游和保护文化与自然遗产,帮助G省境内地区(包括少数

收稿日期:2014-01-09

作者简介:曾芸,女,山东大学历史与文化学院博士后研究人员,贵州大学人文学院副教授,主要研究方向为农村社会学。

<sup>①</sup> 李小云.参与式发展概论[M].北京:中国农业出版社,2001:1-28;叶敬忠,陆继霞.论农村发展中的公众参与[J].中国农村观察,2002(2);陈万灵.“社区参与”的微观机制研究[J].学术研究,2004(4);杨敏.公民参与、群众参与与社区参与[J].社会,2005(5);杨雪云,周业勤.社区参与不足的社会学解读[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2006(3);孙九霞,保继刚.从缺失到凸显:社区参与旅游发展研究脉络[J].旅游学刊,2006(7);徐善登.社区公民参与特殊性之内审——基于治理视阈[J].云南社会科学,2009(4);左冰.社区参与:内涵、本质与研究路向[J].旅游论坛,2012(5);李雪萍,陈艾.社区组织化:增强社区参与达致社区发展[J].贵州社会科学,2013(5).

民族)增加经济利益。2009年,世界银行向G省提供了期限为30年的6000万美元贷款,加上地方配套资金,项目总投资约为5.5亿元人民币。到目前为止,从实施“社区参与”的村寨在保护和修复民居中的进度情况来看,已经完成社区参与工作的有6个村寨、正在进行的有10个村寨、尚未开始社区工作的有4个村寨。项目在总体上取得了一定的进展,但是通过项目实施也凸显出大量的问题和矛盾,引起了世界银行的高度关注,并将项目列为高风险项目。

该项目的一个重要特点是采用基于社区的发展方式(CBD)来实现价值目标。通过三类项目设计完成:第一,传统民居修缮。既有农户为单位的个体性“发展旅游”的经济功能,又有“社区参与”选择决策的“社区发展模式内涵”。第二,示范民居等公共设施修建。既有社区公共性认同“文化遗产”的标识及发展公共经济功能,又有社区参与修建决策及“集体施工”的聚合,凝聚社会认同的功能。第三,非物质文化遗产保护。既有文化保护、遗产认知的功能,又有利用其发展经济的功能。此设计从理念上,既达到受益户来自于社区公开、公平认证的“整体合法性”基础的构建,又达到村庄整体公共利益与个体利益的结构建构。

项目实现社区参与的路径为:选举“社区项目管理小组”(CMPG)、“村民监督小组”(VSG)→“社区项目管理小组”以“沟通”方式,让社区成员“了解”世行项目的结构、方法、理念、资源配置、目标→通过“民主”的方式,决定“传统民居改造受益户”的户选,组成村庄建筑施工队→通过“协商”的方式,确定村庄示范民居修建,并让村民有参与经营管理的权利→通过“讨论”的方式,确定村庄中的非遗项目,组建子项目组织→制定村寨旅游发展策略,改善旅游设施,对村民进行相关技能培训。从项目设计来看,以“村寨整体化”为“社区发展模式”的依托,是该项目的“落地”平台。村庄项目实施的组织“社区项目管理小组”,是实现“项目社区整体化”的组织工具,再辅之以“村民监督小组”,“村委会的协助”功能,以实现“社区整体化”推进“基于社区的发展模式”的公平、公正和透明。

可见,世行项目实施的核心目标是提高当地居民参与社区发展的能力与范围,赋予社区直接管理社区发展事务的能力,实质就是社区参与赋权的过程。但遗憾的是,这种理论假设在实践中,并未触动社区原有的话语体系和社会结构。

## 二、实施“社区参与”的动态过程

世行发展项目成为获取稀缺资源的争斗舞台,各方利益主体通过分散决策和重复博弈,或是暂时的结盟来获取自己最大化的利益。这导致了“项目”执行的高度复杂性和不可预测性。以下将结合已经完成社区参与工作的N村和T村的调研情况,对“社区参与”的实施过程进行全面分析。

### 1. 不同利益主体角力

#### (1) 双重角色的乡村精英

村支两委在当前所承担的角色,是国家权力在乡村的延伸,又是村庄的政治精英,还是世行项目管理小组和监督小组的主要负责人。作为社区的权威阶层,他们拥有着发展项目资源的分配权。

案例1:N村村支书,小学文化水平,退伍后当村干部近30年,并村后干了两届支书。对于支书的选举,是由镇党委决定的,村里面的党员没有发言权。“其实不是群众需要他,是上面的人需要他。”县项目办负责人曾说过,村里的项目户一律不允许加盖房屋,需按照世行指南执行。但支书家盖了两层,房子也修缮了。而且他家两个房子,都获得世行项目补贴,一处在公路入口的新房子,一处是自家的老房子。大家看到后都争相修建二层楼房。村里群众原来对世行项目是非常积极的,但后来账目不公开、信息不透明,让大家慢慢泄气了。村支书还得了省级礼乐传承人,但他根本不懂,每年有1500块补贴,这遭到世行两个小组和群众的反对,所以后来的工作大家就不配合。(小组成员HXY访谈)

如此结果,是将社区参与隔离化,将世行项目诉求和资源利用缩小到“利益控制者”的范围,从而离间了社区社会团结。更严重的是,将“文化”与社会基础割裂开来,使社区更加碎片化,而且是功能性的、人为性的碎片化。

#### (2) 协调员的角色冲突

社区协调员作为推进项目的关键,既是代替政府提供公共服务的重要角色,也是咨询联合体发挥职能的重要途径,在项目实施过程中意义重大。协调员的工资由咨询公司支付,因此协调员成为其在社区的“代言人”,咨询公司、县项目办都把其看作是“自己人”。但在某些时候,他们也认为自己不得不采取违背职责的行为。因为在“熟人社会”

中,其还承担着特定的角色,夹杂着复杂的关系网络。各种角色之间往往发生冲突,将协调员置于矛盾之中。<sup>[3]</sup>

### (3) 咨询联合体的无力

咨询联合体包括咨询公司和设计单位,是世行项目的沟通中介,但作为“外来者”,在社区既有的权力结构中,他们实际上处于一种相对“弱势”的位置,被控制在“地方性”的运作方式当中。例如,在参与某村选择项目户的时候,由于不熟悉村庄情况,是村支书带其四处拍照,最后出现拍摄的实施项目的房屋照片与项目户无法对应的尴尬情况。面对与社区参与相悖的人为“预设”,咨询联合体颇为无奈,甚至一度想退出项目。

### (4) 县项目办与县政府的无为

世行的社区参与理念、方法,让习惯自上而下的行政推进项目的政府部门无所适从。即使有一些想“干事”的工作人员,由于对社区参与缺乏认识,更缺乏社区参与的工作手法和工具手段,导致专业性严重不足。同时,解决村里项目小组的一些违规行为,只会增添麻烦,而且“很难找到既好‘沟通’又能很快推进项目的人选”。对于前来反映项目问题的群众,他们都会把矛盾“妥善处理”(Z县项目办负责人访谈)。可见,社区参与理念与行政性“智慧”是不对称的。无论县项目办,还是县政府,在这一“错位”面前,选择的只能是技术上的“不麻烦”和“成果形态”的“完成”,“社区参与”理念也就落空。

### (5) 乡政府的尴尬

按照世行项目组织管理体系,县项目办直接和项目村进行对接,没有和乡政府发生直接的联系。但是,在实际的操作中完全撇开乡一级政府是不可能的。这导致乡政府处于一个非常尴尬的境地:如果完全置身事外,一方面村里面会认为“乡政府因为对世行这笔钱没有什么利益,因此他们不重视,不想管”,另一方面县项目办也会认为“来给你们乡做项目,谋发展,居然一点都不管”(L乡乡长语)。然而,乡政府在世行项目中的权力虚位,难免会造成难以“服务”的困境与脱节。

### (6) 目标群体的失语

按世行项目要求,村庄民主推选了管理小组和监督小组,村民对选举过程还是比较满意的。可是,在取得项目“入场券”后,一些村干部从后台走向了前台,不仅违规担任项目小组组长,将资源的控制权牢牢掌握在手中,还使两个小组成员的角色

瞬间变为“顾问”,“有重大问题时,再和他们商量”(N村村支书语)。随着社区群众的“离席”,世行项目重新成为村庄精英的“个人秀”。在对项目村进行评估时发现,只要有村民想表达不同意见,村支两委就会以各种方式阻挠。尤其是一些少数民族村寨,在开会时只要涉及一些关键利益的地方,同时也不想让“外来者”知道,村干部和当地村民就改用地方口语,起初不同的声音到后来就变成了另一种声音。

案例2:在T村调查的情景颇能说明问题。当提及要与普通村民进行工具性访谈时,项目协调员(村治保员)首先“请示”村支书谈话的人选。得到指示后,我们与“预选”的村民进行访谈。即便如此,协调员仍“不放心”,要求参与访谈,后被我们礼貌地请出现场。但是不久之后,又出现了同样是村治保员,且也是受益户的Z某加入访谈。随后,有一位负责服务的女村干部为大家端茶送水。在每次倒茶结束之后,立刻到另外一间房子向协调员汇报情况(被调查小组成员无意间碰见)。类似的场景在现场还有很多。在即将结束的时候,村支书又突然到来。整个访谈氛围瞬间发生巨大变化,此前发言较为积极的一些村民也突然“失语”,整个现场的“话语权”随即由村支书掌握,其他人都只是随声附和。

可以看出,地方精英的话语权深深影响着村民的选择,传统社区的话语权受到部分精英的主导。在外部力量临时搭建的交流平台上,村民暂时拥有发言权和参与的渠道,但是这种瞬时的“权利”又立即消失于权力拥有者的声音中。<sup>[4]</sup>

## 2. 利益共同体形成

世行项目管理小组和监督小组从产生到行动,并没有社区全程参与,而是由社区精英控制。两个小组如果成为一个利益集团,就为社区项目运作的“潜规则”留下伏笔。因为在涉及利益分配时,诸如项目户、村施工队、施工参与人员的选择等“隐性福利”,会毫不犹豫地实现集团利益最大化。“上无约束,下无监督”的权力真空,引发了极为严重的失控行为。世行推动的社区组织沦为社区“新利益集团”的平台,其对世行项目资源的占有、分配、分享成为社区不团结的诱因,资源与村庄权力“合谋”导致话语权分层,从而使得不公正、不民主向社会领域扩展,加速村庄碎片化。

案例3:按世行项目实施理念,施工队应

让村民参与投标,但资质等限制,使社区施工队参与空间小。在T村甚至出现一家不符合资质要求的建筑公司,为达到中标目的,参加投标前互相串通,最后竟出现一个人控制多家企业的资质证书,由不同的委托代理人来参加投标的现象。中标后就层层转包,致使施工变更较多。由于世行对工程成本有严格控制,给地方政府带来权力寻租的空间。施工队为获取项目,千方百计搞幕后交易。N村民居修缮的施工队是由县项目办“推荐”,施工队负责人刚到村里,就请两个小组所有成员吃饭,还给每个人发了红包(管理小组成员HXY语)。施工队预先支付了很多隐没成本,中标后的盈利空间很小,为谋取利润或减少亏损,便降低施工质量,甚至将一些房子修成危房。

应该说,村庄精英对公共资源的配置具有较大的权力,权钱合谋机制形成对市场秩序和社会公共性基础双重破坏的挑战。社区在丧失参与项目机会的同时,也丧失能力提升的机会,形成更为深重的、难以逆转的结构性经济、社会难题。

### 3. 新精英的抗争

世行项目完全是按照政府行政路径推进,结果导致政府与社会、群众关系紧张,冲突不断。但有一群新的力量正在崛起,他们多数有外出打工的经历,以45~60岁的男性为主,大多被排除在现有的乡村权力中心以外。作为社区公共事务的积极参与者,他们往往渴望表达自己的愿望以及村庄如何发展的想法。<sup>[5]</sup>但由于其直接威胁村庄政治精英的地位,参与的空间被压缩。新精英依托其经济和文化优势,还有表达诉求的渠道和空间,但社区群众完全没有这样的机会。

案例4: H某在城市经营少数民族服装的布料,同时也是N村世行项目监督小组成员,在村庄中具有非凡的号召力。在访谈现场,他敢于且渴望表述自己的观点和看法,如世行项目在村庄实施的相关情况、村庄的需求、未来发展思路等。由于其经济优势,村干部对他有所顾忌。村民对村支书“专政”的做法颇为不满,矛盾已经激化到白热化的阶段。村民纷纷私下与H某联络,他们共同谋划着如何将村支书赶下台,大家都知道村支书“上头有人”,所以此次行动更增添一些“斯巴达克”式的英雄色彩。

### 4. “社区参与”目标的收缩

参与式强调发展赋权,即意味着权力的再分配。由于权力本身的排他性特征,实现参与式项目中“赋权”的目标,似乎在基层现实层面遇到悖论。<sup>[6]</sup>事实上,任何一个项目从开始到结束,都是一系列不断谈判和妥协的过程,最终只能达成折中。例如,世界银行希望通过项目实施能够培育社区的组织和自治能力,从而促进社区可持续发展。根据项目实施方案设计,第一步就应该是在“社区参与”的基础上编制社区发展规划。保护规划是项目实施的核心要求,也是项目村寨在文化遗产传承和旅游发展中的基本文件并具有法律效力。在实施过程中,绝大多数村寨在没有编制规划的情况下就开始实施项目。虽然后来世行一再坚持村寨必须要编制保护发展规划,但由于作为法定文件的审批周期过长,会严重影响到项目的实施推进。因此,世行最终提出妥协意见,编制社区发展大纲的任务被命名为村寨文化遗产和保护目标,并不具有法律效力。

由于社区参与方式和严格的财务控管,使地方政府的主导权力受限,降低了他们寻租的空间,反而还要承担偿还贷款、配套资金、协调部门利益等任务,因此他们并不愿涉入太多,只希望尽快完成项目,并积极地为脱责准备退路。而为了保证对资助者的承诺,由世行主动中断项目或撤出项目区的情况很少发生。面对地方政府为了“脱责”,压缩社区参与空间的行为,世界银行也只能做出一些让步、妥协。

对世界银行贷款项目村进行实地调研,发现令人满怀期待的社区居民参与理念,在实施过程中并没有使原有的权力结构更平等,利益分配更公平,反而呈现出过度的行政路径依赖问题。由此引发了无限的思考,践行社区参与理念的世行项目尚且如此,政府体系内自上而下的诸如扶贫项目等可见一斑。

## 三、“社区参与”路径依赖及其超越

改革开放三十多年来,农村社会结构、劳动力结构、人才结构发生了重大变化,农村发展所需要的专业人才、精壮劳动力出现短缺,由于中国农村发展的艰巨性,地方政府自然将世行项目视为指向经济发展目标的工作,将其简单化约为经济成长问题,社区参与的落地机制自然纳入行政轨道中,从

而遮蔽了社区参与的目标。道格拉斯·诺思提出了路径依赖“锁定”(Lock-in)的概念,即传统制度框架经选择定型(Shaping)后可能形成“锁定”而制约新的制度路径。<sup>[7]</sup>借助权力行政模型,<sup>[8]</sup>将对世行项目“社区参与”行政路径“锁定”状态的发生逻辑展开研究。

第一,行政命令依赖。由于受传统计划经济体制的影响,政府围绕强大的组织基础和完整的权力中心体系,控制着社会大部分资源。毫无例外,掌控封闭权力的全能政府,对世行项目资源同样进行了全面的控制。而基层政府更凭借经验实施项目,甚至对所谓“技术官僚”形成“逆向淘汰”<sup>[9]</sup>。世行项目虽然培养和依赖新的运作体系,但仍然是通过自上而下的科层体系组织架构来完成的,最终不可避免地会与民主制发生冲突。<sup>[10]</sup>

第二,人情行政依赖。世行项目本来属于公共领域的事情,但却受到了个人关系的强有力支配。费孝通先生提出的“差序格局”,在此演化为一种具有中国特色的“潜规则”。世行项目组织并不是表层的结构在起作用,而是受潜层结构因素的影响。当然,组织表层结构介入并抑制着潜层结构,以致使潜层结构退居于组织的潜层。<sup>[11]</sup>世行项目组织及资源强化了基层的隐性权力,通过筑起对信息传递和权力下放的障碍,让社区精英拥有了“选择性执行”的权力。基层权力也被网罗进一个更为庞大的权力和利益相互交错的结构中,这一结构决定了世行项目权力运行失控的基本逻辑。<sup>[12]</sup>

第三,多层行政依赖。中国正进入行政社会的新形态,行政权力过于强大,将触角伸向社会各个角落,用行政逻辑取代社会逻辑,导致政社界限不明、角色不清、行政成本高以及可持续性差的格局。<sup>[13]</sup>行政社会中,地方政府的权限和行为边界呈现出弹性化趋势。世行向社区赋权则变为基层政府的寻租工具,出现“行政吸纳”的多层结构,即通过行政渠道将赢利型的基层领导人、不法商人、“地方豪强”等汇聚起来共同参与世行项目,目标群体被权力隐性化。寻求集团利益最大化的目标,不断侵蚀着社区权利。<sup>[14]</sup>

世行项目亦表明,社区参与实践过程被锁入行政逻辑轨道,世行项目组织与基层组织形成“共生”的相互依赖的组织,以及“行政吸纳”的利益集团都会竭力维护现行的状况,阻挠了社区参与的实质性突破。面对“强政府”,社会无法“放”出来,因为已经没有自由空间和社会能力。政府用无限权

力“筑造”了高高的笼子,社会犹如“囚鸟”般囿于其中。因此,现阶段唯有通过政府主动突围,重塑与社会的关系,才能从行政路径中逃逸出来。

由于中国“强国家、弱社会”的现状,社区参与总体上确实需要政府的支持,当地群众的发展能力成长方面作出努力。具体包括:(1)治理能力。包括社区组织能力,对内对外的协作与合作能力,社区事务公共参与能力,社区组织的可持续成长能力与社区动员能力等。(2)经济能力。包括当地群众的市场能力,技术可获得、更新及社区内可传递能力,信息的可获得能力,生产的可组织能力及生产过程管理和产品质量可控制能力。(3)福利能力。社区可在团结和合作的基础上生产和分配社区福利的能力,社区层面的最弱势群体的保障支持能力,社区经济及生活互助能力,社区服务的自我组织与供给能力,社区文化生活的自我生产能力等。(4)环境能力。包括社区可持续利用自然资源的能力,社区改善环境卫生条件的能力,社区行动应对自然灾害风险的能力等。(5)文化与学习能力。包括社区的文化反思能力,社区学习能力,地方性知识的传承与发展运用能力等。

从社会发展的视角来看,政府对社区能力系统的支持,正是最大限度地支持社区的主体性成长的重要视角和途径,这是从单一地追求经济增长到追求可持续乡村生活的本质转变,也是对强有力的政府与强行动能力的社会形成的“双强合作”的探索。这一方向的转变,不只是对于我国农村的可持续发展起到根本性的支持,同时,对于解放和激活社会发展活力,构建中国社会治理创新模式,也将具有重要意义。

#### 参考文献:

- [1] (美)托克维尔.论美国的民主[M].董国良,译.北京:商务印书馆,2009:68-76.
- [2] 罗意.“游牧定居”连续统一——一种游牧社会变迁的人类学研究范式[J].青海民族研究,2014(1):38.
- [3] (美)特里·L·库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].张秀琴,译.北京:中国人民大学出版社,2001:12.
- [4] 郭占锋.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[J].开放时代,2010(1):56.
- [5] (美)乔治·S·布莱尔.社区权利与公民参与[M].伊佩庄,张雅竹,译.北京:中国社会科学出版社,2003:76.
- [6] 毛绵逵,李小云,齐顾波.参与式发展:科学还是神化?[J].南京工业大学学报:社会科学版,2010(6):71.
- [7] North D C. The Contribution of the New Institutional Eco-

- nomics to an Understanding of the Transition Problem [J]. *WIDER Annual lectures*, 1997(1).
- [8] 刘俊生. 从权力行政到服务行政 [J]. 云南行政学院学报 2000(4): 38.
- [9] 蒋兆勇. 中国官场的批发与零售 [N]. 联合早报 2004 - 05 - 11.
- [10] (澳) 欧文 E 休斯. 公共管理导论 [M]. 张成福, 译. 北京: 中国人民大学出版社 2002: 47.
- [11] Jay M. Shafritz J. Steven Ott. *Classics of Organization Theory* [M]. California: Brooks Cole Publishing Company, 1992: 491.
- [12] 吕德文. 我国基层权力是如何失控的? [EB/OL]. (2013 - 06 - 25) [2013 - 09 - 20]. [http://www.21ccom.net/articles/zgyj/dfzl/article\\_2013060584919.html](http://www.21ccom.net/articles/zgyj/dfzl/article_2013060584919.html).
- [13] 王春光. 城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑 [J]. 社会学研究 2013(3): 78.
- [14] 陈云松. 转型期的中国公共行政: 路径依赖、双重目标与行政发展 [EB/OL]. (2005 - 01 - 07) [2013 - 09 - 25]. <http://www.chinainnovations.org/Item.aspx?id=28365>.

(责任编辑: 李良木)

## Community Participation's Confrontation with Administrative Dependence: Taking WBD Project in G Province as an Example

ZENG Yun

(College of Humanities, Guizhou University, Guiyang 550025, China)

**Abstract:** Community participation is an effective way for international aid organizations to realize their general goal, and is also helpful for underdeveloped countries and areas in solving their problems during development. Based on the field work of WBG loan projects, we conducted a dynamic analysis on the value-orientation of community participation and deviation of the objective in practice. During the process, target people lose their say, basic level politics become centralized and other related people gradually lose their seats. On the basis of the above analysis, the study further discussed the mechanism of administrative dependence. The research, though academic and theoretically critical, attempted to offer policy solutions to propose a breakthrough path for government to promote the progress of social subjectivity.

**Key words:** Community Participation; Administrative Path; Society; Government