

『行动援助在中国』及『社区伙伴』

ActionAid in China

And

Partnerships for Community Development



第一次『基层善治』培训会综述

主要协作者: Vicky Bautista

2003年12月4-7日 北京



actionaid
china

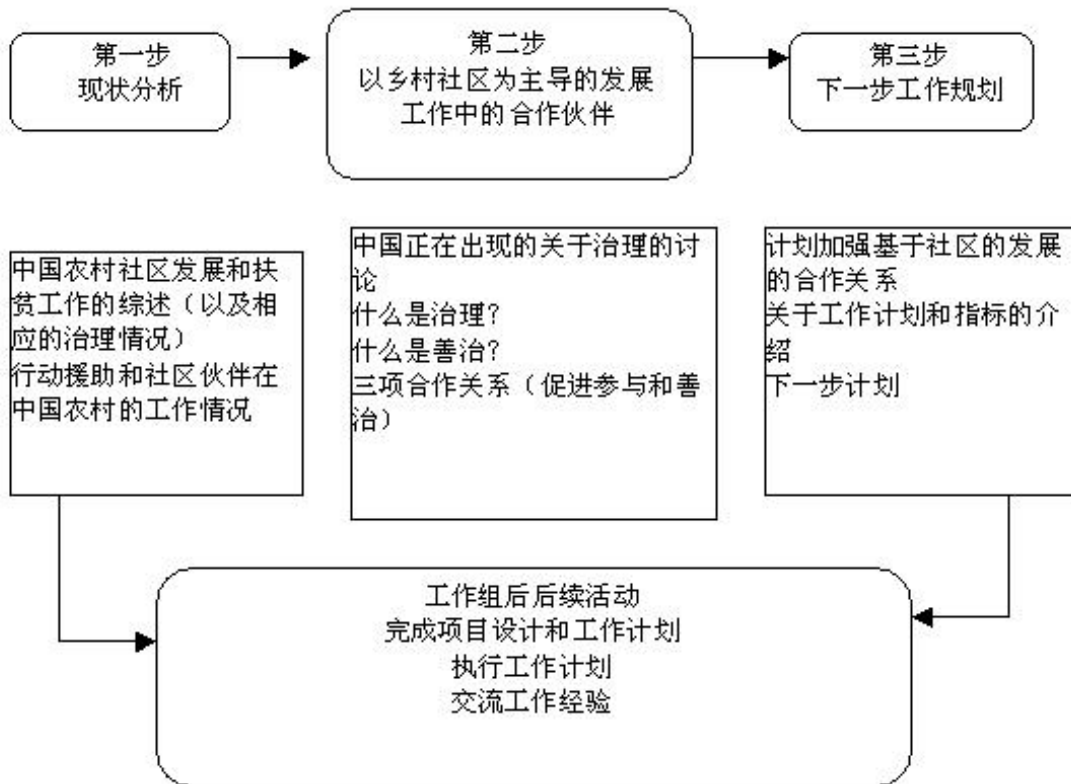
培训内容撰写

- 培训目的
- 培训内容框架
- 社区发展现状分析
 - 比较政府部门和 NGOs 不同的工作方法
- 农村社区发展中的合作伙伴：角色与关系
 - 中国当前对治理的讨论（中国农大刘永功教授）
 - 什么是“善治”？
 - 政府、NGO 和基层社区的三方合作关系
 - 为社区发展和善治而合作：推动与制约因素
- 行动计划

培训目的

- ◇ 交流农村发展工作经验，并分析其治理制度
- ◇ 理解政府和非政府组织在农村发展中的互补作用
- ◇ 深化对治理和善治的理解，并对善治达共识
- ◇ 确定初步的工作要点，提高与 AAC/PCD 合作项目的可操作性
- ◇ 理解设计项目衡量指标的必要性

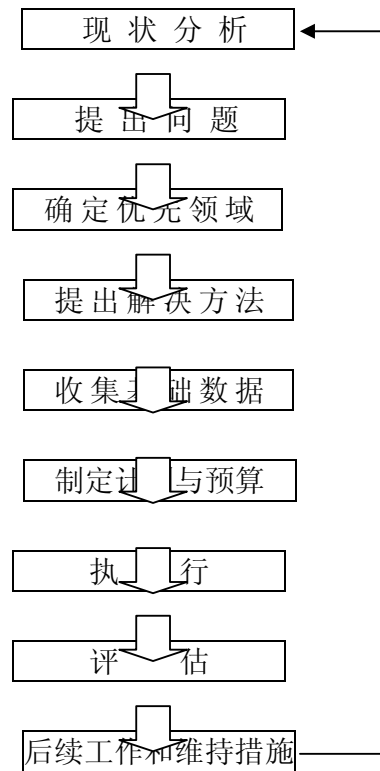
■ 培训内容框架



I 农村社区发展项目现况分析

- 分析工具与概念

『项目管理流程』（PIME 参与执行监测与评估）



- 利益相关者：包括任何个人、集体、组织或机构
 - ◇ 能够影响项目或计划的执行，或者被项目或计划的成果所影响
 - ◇ 与项目或计划之间有着直接或间接的利益关系
- 发展的主体：政府机构；非政府组织(NGOs)；社区

- 活动：分组讨论，各组列出在相应区域中排在前三位的发展问题。然后讨论以下问题：
 1. 讨论政府是如何来解决这类问题的，在发展项目管理流程图的相应阶段上，都是由哪些政府部门来负责？
 2. 列出三个指导或影响该项发展工作的最重要的法律、政策或法规。
 3. 说明在项目管理流程图的相应阶段上，社区所扮演的角色。
 4. 用流程图来表明该发展项目从开始到结束的整个实施过程

➤ 小组讨论举例：

发展问题：健康教育

项目流程图	相关政府部门名称	相关政府部门的作用	社区/村庄的作用
现状分析	卫生部门	防疫、保健、治疗	提供数据,组织参与
	教育部门	传授健康教育知识	
	广电部门	宣传/社会引导	
	妇联	组织发动	
	计生部门	检查配合	
	体育部门	倡导健身	
问题排序：妇科病、老年人病	主要是由卫生部门来完成		
提出解决方法	卫生、妇联、计生		提出建议方案等
收信基础数据	卫生部门		提供数据
制定计划和预算	卫生部门		参与计划的讨论
执行	所有部门	各司其职	配合
评估	所有部门,外聘专家	检查、对比、给出结论	配合
后续管护	所有部门	针对评估结果,制定下一步的工作管理计划	执行巩固成果的方案,进一步提供新的资料,使社区实现可持续发展

影响健康教育的政策：

<p>推动：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 全民健身计划 2. 妇女儿童发展纲要 3. 九亿农民健康计划 4. 有专门的机构实施计划 	<p>困难：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、执行计划资金奇缺 2、因属社会系统工程，协调难
---	---

- 总评：各组项目都存在协调各个机构的困难，很难把各个部门组织起来进行合作。也就是说现实跨越政府部门的工作安排是比较困难的。政府工作中要面临这个问题，政府与非政府组织合作更要面对这个问题。

● 政府部门和 NGOs 不同的工作方法

政府和 NGOs 都有各自的资源、各自的能力，可以为社区提供更好的服务，但是双方建立合作关系需要磨合之处不少，原因是彼此之间有不同的组织使命、价值观和追求。简言之，两者差异如下：

非政府组织	政府组织
通常有具体的要求或目标	目标更宏伟更广泛
资金来源为捐助（个人，基金会，多边机构）	资金来源为税收，贷款
对捐助者负责	对纳税人和提供贷款的机构负责
资源有限	负责持续供应的资源
只能聘用少数的工作人员	工作人员数量比非政府组织多
职位等级较少	通常有很多职位等级
与社区之间的合作时间有限	与社区之间的合作持续进行

II 农村社区发展中的合作伙伴：角色与关系

□ 当前对治理的讨论：治理、制度改革与发展*

- 治理的概念
 - ◇ 治理与传统概念中的政府统治有所不同
 - ◇ 治理的权威实施除政府外，还包括公共机构，经济组织、民间机构，社会团体
 - ◇ 治理模式中，国家、政府和相应的组织是合作关系，是指导，管理而不是强制
 - ◇ 与治理相关的各主体之间的关系是互动的、多界面的，是相互监督和制约的
- 评价治理状况的基本标准（衡量有效性）
 - ◇ 治理主体权威的合法性：得到治理对象的认可
 - ◇ 责任性：承担职责/责任的程度
 - ◇ 治理规则和法则的法律公正性
 - ◇ 运作过程的透明性
 - ◇ 互动性和参与性

* 特邀中国农业大学农村发展学院的刘永功教授讲授

- ◇ 反应的及时性
- ◇ 治理的效率
- 对西部地区现有“治理”状况和机构服务职能的基本评价
 - ◇ 现有乡镇、县级机构公共经费的短缺，不能为社区提供有效的服务
 - ◇ 项目决策过程的“自上而下”和不透明操作
 - ◇ 资金的多头投放、渗漏和滞留问题
 - ◇ 信贷机构的信贷风险与贫困户资金需求和资金使用能力的矛盾
- 扶贫开发中的“治理问题”和相关制约因素分析
 - ◇ 政府及所属机构角色冲突，需要探讨政府职能再定位的问题
 - ◇ 决策过程不透明，缺乏独立的监督和目标群体的监督
 - ◇ 中央资金按部委分头下拨，造成基层（县级）资金部门条块分割
 - ◇ NGOs 的地位和在扶贫中的作用没有得到法律的确立
- 讨论与总评：资金问题也是与制度相关的问题。因为其不能到位，被挪用，项目就得不到启动。这与多部门分散管理有关，没有形成受益群体参与的机制，缺乏监督；另一方面，这也与参与机构自身资金短缺有关。

□ 什么是“善治”？

- 活动：“善治”概念 思考图 (Mind Mapping)；从自己的角度来理解善治”

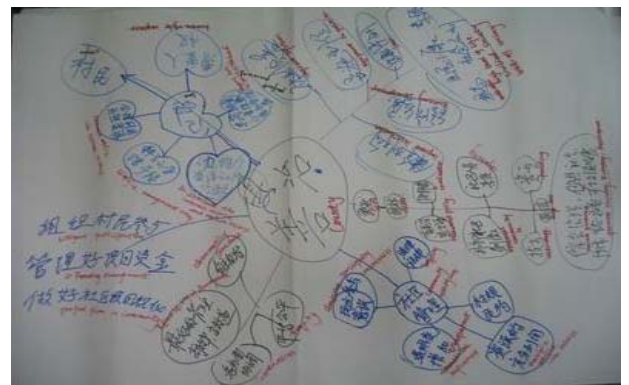
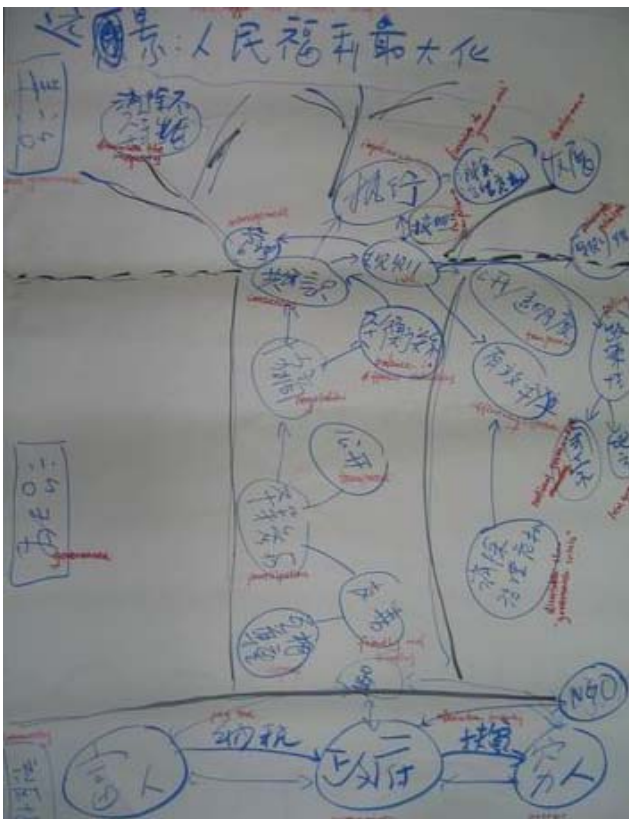
小组讨论结果：

责任心（分工明确、明确制度）
 公开（监察）
 平等（尊重、互助）
 透明度（清楚责任、公示、宣传）
 及时反馈/反应
 政府职能转变（监督）
 参与（各界的平等态度）
 监督（赏罚、法规，反馈改善、第三者、受益群体——赋权）
 效果（投入、管理、时间、资金人手）

- 综合治理，促进社会经济效益可持续性发展（现状、目标、有关政策、协助者，外部社区刺激，社区人员素质、技术、资金、监督）
- 生活小康，素质提高，社会文明（体制完善，健全机构，经济发展、法制严明，设施到位）
- 爱心（人力物力资源的再分配、科学的管理手段、合理利用自然资源、尊重人权、共同拥戴的管理制度和管理者）——村民
- 社区管理（资源的充分利用，村规民约，法律规范，透明度增加，民主参与意识）

- 最好的管理高效率，效益（各方面的协调，平等公平）自主自治，组织村民参与管理好项目资金，做好社区项目规划。

- 社区+政府（树下）：富人〈—（纳税）—〉政府〈—（扶贫）—〉穷人
- 治理（树干）：互相尊重；友善；平等参与；公开；协商；平衡关系—〉共识—〉规则（有效率—〉清除治理危机；公开透明性—〉国家、地方政策性；原则性）—〉管理
- 善治（树冠）：规则—〉管理—〉消除不平等；规则—〉执行—〉消除治理危机—〉发展
- 远景（树梢）：人民福利的最大化



● 总评：善治的概念

善治是一个目标也是一个过程，这包括：

- | | |
|-----------|----------|
| ◇ 参与式工作方式 | ◇ 高效的 |
| ◇ 公平和包容 | ◇ 透明的 |
| ◇ 达成共识 | ◇ 诚信的 |
| ◇ 回应的 | ◇ 促进法律法规 |
| ◇ 有效的 | |

- 参与式工作方式——“善治”的基石。善治让主要的利益相关者（尤其是最弱勢的群体）有机会影响决策制定过程；参与式工作方式意味着自由地联合和表达，以及有组织的公民社会。
- 平等和包容(Equity and Inclusiveness)——必须确保所有成员对发展进程有发言权，不会觉得自己被主流社会排斥在外。这意味着所有的社会人群，特别是最弱勢的人群，有机会改善或者维持他们的生活水平。
- 达成共识——善治需要协调社会中不同的利益集团，在社区利益和目标实现上达成广泛共识。
- 回应性——善治要求工作机构在合理的时间框架内尽力满足所有的利益相关者的要求。
- 有效性——善治意味着工作机构达到的成果必须能够满足社会的需求，解决社区面临的问题。
- 高效性——善治意味着对资源做到最合理最充分的利用，最小的投入，最大的产出。在善治意义上的高效性还意味着对自然资源的可持续利用和对环境的保护。
- 诚信性*(Accountability)——诚信性意味着对公众和利益相关者负责。这意味着决议和行动同主要利益相关者的期望/要求一致。诚信性包括许多方面：法律诚信确保公共部门的行为与法律规章一致；财政诚信确保公共资源用于应该使用的领域。
- 透明性——透明性意味着决策以及达成决策的基础和代价既能为公众所知，也能为公众所理解。
- 促进法治(Promotes Rule of Law)——善治要求有执法公正的法律制度，全面保护人权，特别少数群体的权益。法律公正依赖于独立的司法机构和公正廉洁的警察队伍。

□ 作为学习过程的合作：三方合作关系

- 活动：拼图游戏，确认合作的重要性

活动的目的是确认合作的重要性，不同利益相关者参与是很重要的，同时需要强调几点：

- 对任务的共同认识：

我们在做同样事情时候，每个人想法是不一样的，因此做事情就比较困难。刚才我们在游戏之前说明了部分拼图在其他组中，这有助于各组完成任务。如果大家不知道这一点的话，任务就更难完成了。

- 共同愿境/理想 (common vision)

多方合作时，需要一个共同的理想。昨天案例中，山上和山下的人没有共同愿境，就会产生冲突。各个小组应该达成共识，要有一个理想。如果达成共识，每个人都认同，事情就好办。理想不是一个人说了算，而是大家达到共识，

* 该词在香港和台湾被译为“问责”。

是一个协商的过程。拼图就是一个协商的例子，实际工作也是这样，有些资源在其他单位，需要向其他单位索取，但是这个索取也不是单方面，自己也要给出一些东西。

- 协商

需要强调的是，在建立一个良好伙伴关系，需要达成信任，否则不可能产生协商。协商过程并不是一个顺利的过程，是会产生冲突。就像拼图游戏中，每个小组都有一定防御心态，实际工作中也有对其他单位的担心。

在工作需要一定技巧处理这些问题，不是很容易，一旦冲突发生工作就难以展开。

- 尊重

与相关利益打交道中，需要给予尊重，尤其是面对弱势群体时。通常我们对于较多权势的领导给予较多尊重，权势较少的人给予尊重少。很多人，乃至其他国家也存在这类问题。行为很重要，不单单是语言的尊重。尊重是一种态度，如果你倾听一个人，也是一种尊重的表现。例如你在给别人说话时候，你需要看着别人的眼睛。

- 分工

大家提到的分工也是很重要的，保持头脑镇静，也很必要。工作没有交流，也是非常困难。

- 注意他人的感受

现在要提到没有发现的一点，感受的重要性：我们都是人，人都有感受，在我们的合作伙伴及其利益群体交往时候，应该意识到大家都是人，都有感受，不满意时候都会生气。在工作中，进攻性太强了，会让对方受不了。

- 所谓三向合作，包括政府、PCD 和 AAC 等外来机构，也包括基层民间组织如村委会

从可持续发展角度看，农村发展工作要考虑各相关利益者的合作关系。我们希望建立从省到村一级沟通。非政府组织推崇善治的价值观，也希望三方一起合作促成这些要素的形成。政府领导人和政策制定者制定法律、政策和相关的规定，行政管理者和专家制定优先领域、目标、指导思想和工作策略。一线工作人员和执行者则直接参与基层社区进行接触。

三向合作的意义图：民间组织要协助而不是直接干涉社区，作为村民也要不断学习一些技巧，这些村民需要被组织起来。

□ 为社区发展和善治而合作：推动与制约

- 推动与限制因素善治的分析框架

在达成三方合作共同推动善治的共识下，协作者介绍了推动与限制因素善治的分析框架。就基层善治而言，需要明白什么是推动因素，什么是限制因素，去分析不同的利益相关群体。

- 活动：根据这一思路分析四个项目组的现状。按项目点分组，要考虑项

目点的具体情况，即善治所涉及到的各种问题。然后根据善治特征的各个方面，每组考虑各地区存在的问题现状，并解释这一现状所反映的善治问题。

相关利益者	推动因素	制约因素
村民 社区组织	项目符合村民利益需求 有共同愿望 参与性 受益群体	依赖性 理解认识不到位 劳动力不足或劳动力的季节性 未受益群体
县/乡政府	主管领导有较高认识 政府部门的基层工作经验 有良好的政策环境	中心任务太多 没有 NGOs 项目经验 没有专职项目人员 调研不够，低效性 建管脱节
一线工作者 技术部门	掌握一定技术 了解当地现状 村委会的支持	无相关培训学习 部分人员认识不足 专业性不强（专业支援不够） 机构设置不合理，协调难度大 管理人员的临时性，兼职工作多
PCD AAC	敬业精神，价值观 参与式工作方式 资金支持 经验提供	项目参与不多 距离项目点远

III 下一步行动计划

□ 操作计划介绍

协作者建议参加者返回后，安排各自的行动计划，在 2004 年三月份再提交并讨论该计划。行动计划需要涉及到如下问题：

- 继续进行深入的分析，找到问题的根源所在
- 把与“善治”相关的问题识别出来
- 找出需要优先解决的问题
- 找出哪些问题是可实现的或者可操作的，而哪些不是
- 设计出有关监测评估过程中要用到的指标

□ 编制并执行操作计划

用以下框架进行计划：

目 标	步骤活动	成功指标	负责人	时间框架		所需资源
				第一年	第二年	