

# 『行动援助在中国』及『社区伙伴』

ActionAid in China

And

Partnerships for Community Development



## 第二次『基层善治』培训会综述

主要协作者: Vicky Bautista

2004年3月27 - 31日 贵州花溪



社區伙伴  
Partnerships for  
Community  
Development

**act:onaid**  
china

# 培训内容撰写

培训目的

培训内容框架

I 第一次善治培训内容回顾

II 行动计划展示及反思

- 流程图的反思
- 现状分析及问题分析
- 利益相关者分析
- 预期结果及衡量成功的指标

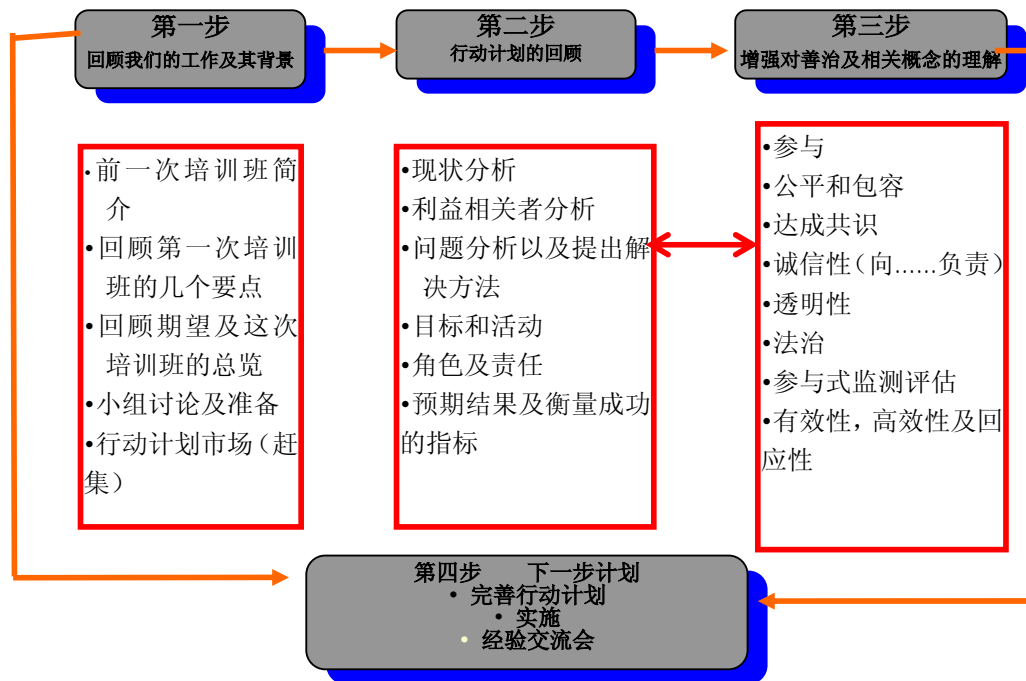
III 制作行动计划过程中结合善治原则

- 第一原则：参与
- 第二原则：平等、包容
- 第三原则：共识
- 第四原则：透明
- 监测评估

## ■ 培训会目的

- ☆ 综合参与式项目规划的重要原则
- ☆ 对“善治”概念有更深入的了解
- ☆ 找出完善行动计划的方法
- ☆ 通过行动计划制定的过程，分享和讨论所学到的经验与教训

## ■ 培训会内容框架



## I 第一次善治会议内容回顾

- **善治基本概念及内容:** 善治是一个目标也是一个过程, 包括参与式工作方式; 公平和包容; 达成共识; 回应的; 有效的; 高效的; 透明的; 诚信的; 促进法律规范九个特征

- **推动基层“善治”的机会和阻碍:**

### 善治工作中的机会

政府与非政府合作不断增加: “参与”“善治”在中国历史中已有存在 “参与”“善治”概念本已包涵在中国的文化 中国对外开放 (增加有关善治的讨论) 促成善治—过程 (需时) 三个代表, 村级选举, 村级规划	政府与非政府机构可分享资源 政府与非政府机构可以相互学习 善治是全球都共同关注的议题 中央政府政策参与善治 中国对善治观念) (并不是“进口”的)
---	---

### 善治工作中的障碍

缺少实施参与理念 从上到下 传统的思维方式 (听从) 谁控制资金 / 资源 缺少系统 / 程序来保证善治与参与 缺少资金来实施善治和参与 对善治的接受程度较低	对善治的意识认识较低 没有时间来做参与式的工作 授予于民, 不愿分享权力 善治会损害某些部门利益 缺少灵活性不能调整资金的使用 没有足够的的能力来实施善治与参与
---	---

## II 行动计划展示及反思

### ■ 流程图的反思

为了增强对行动计划内容的理解, 用流程图来展示其制定过程, 也展示其内容及困难。流程图: 用线条与箭头来表示过程。

以每一项目点组为单位进行行动计划展示会参观, 根据以下问题对其他项目组的行动计划和流程图进行思考。

各项目组行动计划对照

问题	雷山	望漠	怀安	珙县
在行动计划中识别了什么样的发展问题?				
项目关注什么? (主题)				
有哪些利益相关者参与了计划的制定?				
除了已经涉及的相关群体外, 还有哪些是应该包含在项目内的群体?				
小组是否在准备计划前做了以下分析:				
现状分析				
问题根本原因分析				
问题优选				
你认为哪些治理问题是项目组希望通过实施这个项目来改善的?				

■ 现状分析及问题分析

现状分析重要性：现状分析能够保证找到真正存在的问题，除了使外来者了解情况，更重要的是让当地人了解自己的情况，了解自己的问题在那里。

现状分析的原因：每个地方有各自不同特点发展也有所不同，在了解一个地方具体情况以后才能找到一个具体解决方法的途径。

沙皮多克项目案例分析：

沙皮多克是一个合作联盟的名称，有 13 个项目，合作项目下又有很多小项目。对项目评估和阐述时用一个树的形式来展示：

图一：以前的状态： 树上有 13 个苹果，分别代表他们的不同产出，整体上看每个项目生机勃勃

图二：现在的状态：项目逐渐垂死，只剩下三个果实：借贷款项目、儿童项目、米的项目。分析前后不一样问题，参与者说是因为资金管理上的问题，正如这支鸟慢慢叼走苹果。管理资金人出现了一些问题。树在逐渐死亡的过程中，除了一个分支(儿童项目等)还有生命力外，其他逐渐死亡。这些项目做了大量的工作德国有一基金会，想资助以上项目。其资金只有通过多克联盟。从图上可知这些果实的营养要通过根部吸收，但树干都已经死亡，只有少部分在维持生命。整个树干死亡这个项目就不能获得养分(资金)。就如何解决该问题，当地人提出三种解决方式：一是整个资金投入，保持树木的生命力；二是用树的枝条嫁接形成独立树干；三是直接把枝条插入土中形成新的树木(机构)。

这个案例最大的体会是集体性分析后所带来的力量。由于当地人集体参与分析自身的问题，他们更容易找到可解决问题并采取行动去解决。可能专家也会提出同样解决方法，而且可在更短时间内提出方案。如果仅由专家去告诉当地人那三种解决方案，当地人也可能照办，但是没有集体讨论的积极性。这就是参与分析和传统分析不同点。传统分析中专家告知问题出在那，参与式分析让当地人知道问题的所在并自己去解决，其有三点：参与、学习然后采取行动。

这个案例显示了当地人有能力去分析自身的问题. 通过集体分析问题,可共同找出解决行动方案.

## ■ 利益相关者分析

- 利益相关者的定义:  
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
- 利益相关者分析中的几个重要问题
  - ◆项目中有哪些利益相关者?
  - ◆他们的关注点、观点、目标是什么?
  - ◆他们有多么重要?
  - ◆如何影响他们?
  - ◆他们如何影响项目的结果?
  - ◆他们之间的现存关系如何?
  - ◆怎样使利益相关者参与或对项目提供支持?

## ■ 预期结果及衡量成功的指标

确保项目达到预期目标, 须要在行动计划中设立监测系统及量度指针. 不同的既定目标又有不同的衡量指标:

- 『目的』 - 多个子项目总体结果、影响 (总体结果)
- 『具体目标』 - 多次活动产出. 成果 (间接结果)
- 『直接目标』 - 一次活动产出. 产出 (直接结果)

## III 制作行动计划过程中结合善治原则

### ■ 第一原则: 参与

- 参与式工作方式——“善治”的基石
  - ◆为主要的利益相关者 (不分男女), 尤其是在发展过程中 (参与项目的实施监测与评估) 的最弱势群体提供机会, 使他们的意见得以影响决策制定过程。

◆参与式工作方式可以是直接进行的,也可以是通过合法的中介机构或代表进行的

◆参与式工作方式必须是有组织有准备的。这一方面意味着联系和意见表达的自由,另一方面意味着有组织的公民社会。

➤ 参与体现的过程

◆现状分析     ◆问题识别     ◆识别众多解决方法

◆制定解决问题的活动及步骤     ◆实施     ◆监测评估

➤ 参与的不同层次

◆被动参与—当地人参与是外来者告知的(无论是将要发生/已经发生)

◆提供信息的参与—当地人参与是通过回答研究人员提出的问题(包括问卷调查或其它相似方)

◆咨询式参与—当地人参与是通过外来机构对当地人想法的咨询

◆物质鼓励性参与—当地人参与是通过提供资源,例如劳动力以获取食物、现金或其它物质鼓励

◆功能性参与—当地人参与是通过成立小组而达到与项目相关的预定目标,也可能涉及对外来机构的发展和促进

◆互动性参与—当地人参与是通过共同分析,产生行动计划,形成新的机构或使现有机构能力增强

◆自主性参与—当地人参与是开始不依靠外部机构而自主调整制度

➤ 行为/角色的改变

外来的协作者,如何让社区人积极参与,你的态度是一个重要问题.应相信当地人有能力去操作项目。态度改变及能力的改变也是一个过程

<i>传统角色</i>	<i>新的角色</i>
主导者	协助者
老板	辅导者
控制者	召集人/催化者
授课者	倾听者

➤ 项目干预

项目干预的目的是要为社区带来改变。传统的项目多数以提供服务为形式。参与式的项目手法是要让村民一起参与发展一些项目，村民可以自己去做技术开发，发展自己的东西。

主题	传统项目	参与式项目
健康	提供服务	社区管理的卫生体制
教育	教授	从经验中学习
农业	技术传递	参与式研究&发展

## ■ 第二原则 平等、包容

◆要保障社会的公平，就必须确保它的所有成员都感到自己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，特别是最弱势的人群，必须有机会改善或者确保他们的生活水平。

### ➤ 村民角色扮演竞赛反思

#### 竞赛背景：

菲律宾的一个村落，村落里有一所小学和一条河流，这里没有卫生站。人们在村上由于缺乏灌溉水源，只能在雨季种植一季水稻。其中临近河流的村民他们能够一年生产两季水稻，而且拥有一些梯田，他们还能种植一些蔬菜用于家庭消费和获取现金

正如大部分种植粮食的村民，主要由男人们来翻地。女人和男人种植和收割，男人施肥的同时女人或者有时小孩除草或者赶走鸟类。女人们在坡地上种植木薯类农产品来用于食品、养殖或者销售。男人们也作为建筑工或其他临时工，到 225 公里的城市打工。

和中国不同的是，并不是所有家庭都拥有土地，部分家庭主要依靠在坡地上种植木薯以及仅仅出卖他们的劳力来生活，给有土地人和有钱人帮忙获取报酬。

大多数村民集中在山下学校周围，但也有部分散户分布在较远的山上地方。

#### 游戏规则：

需要 13 个自愿者来扮演不同村民角色，根据所抽字条上所写研究他们的特点，把身份证明放在胸前以便其他人能够知道你所扮演的角色。

所有志愿者在同一个起跑线。主持人宣读项目情况，如果你认为你扮演的角色能够从这个项目获益，那么请前进一步，如果没有获益，请站在原地，如果这个项目让你的境况更糟糕，请后退一步。此外需要一些监督者保证村民作出适当行动。

#### 游戏问题讨论：

- 1、比较落后与领先的特点
- 2、领先与落后的原因
- 3、对我们从事发展扶贫工作有什么帮助

讨论结果：

1、领先的特点有：资源基础好、有文化、有财富、健康、劳动力、孩子少、生产多、性别、居住地点

2、什么原因导致领先还是落后：村民自身不同的资源及能力拥有情况导致发展机会不一；外来者援助的条件要求有限制；

3、启示：重视现状分析；重视弱势群体，创造均等机会；发展援助有一定缺陷；了解群体发展情况。

总结：大家在刚才的讨论中也提到，由于有利益的强势群体存在，资源比其他群体有优越，外来机构在来到社区之前就有了自己的标准，以致于没有能更好地使社区得到很好的发展，由于社区的强势群体比别人有较强较多的资源，当外来机构进入时，她们比其他群体更容易获得项目。

没有仔细分析社区不同群体的现状及需要，随意的提供项目，许多时候只会加大农村社区的贫富悬殊，让社区内本来资源较好，地位较强的群体拥有更多资源，却把地位低、缺乏资源的群体弃在外。所以在制订项目前应详细分析社区内各社群的情况，确保弱势群体的利益包容在内。

#### ➤ 弱势群体的划分原因

从发展经验上看，每个项目不一定都能够使每个群体都能够受益，可能会导致部分群体的更加恶化，导致社区发展不平等。识别社区里弱势群体，有助于工作能更好地发展。

#### ➤ 弱势群体划分方法的分享：

以当地人标准，运用当地人熟识的方法和评价划分为不同层次群体。

通过画勾、排序等方法的参与式讨论，达成共识

进入社区要与村民建立良好的信任关系，需要带有一定敏感性区别当中的弱势社群

## ■ 第三原则：共识

### 案例的分析

现在分析的案例来自于非洲，这是一个非洲的地图，可以便于我们了解背景。这个国家

叫喀麦隆。喀麦隆是野生动物非常丰富的国家，特别是瓦萨，大家可以看一下手中的资料。挖萨河西部有个国家公园，是一个自然保护区，可以从资料上看到，有羚羊、大象等动物，因为这里有河，雨季的时候雨水在公园周围淤积成水坑，周围有一些村落，以种植小米为生，雨季时候大象因为水的阻挡被禁止在公园里，但是在旱季，由于食物少，生活着 1100 头大象，然而国家公园只能承载 1000 头大象，超出承载能力，就出现了食物危机，大象穿过国家公园的南方，从南方小村落路过，有时要破坏种植物和房屋建筑等，有些村民想阻止这些问题，付出了生命的代价，但是国家公园来自生态学家压力和旅游带来的经济效益，很多人来旅游带来很多消息和经济收入，有一些政府官员住在这里，镇长有很大的压力，其中的一个压力来自村民抱怨他们的问题。对他们来说，第二个来自国家公园的压力以及市政税收的压力，如第二年的选举，如果解决问题才能得到投票数。

另外一个问题“偷猎者”偷猎者主要来自尼日尼亚和查德，村民很想解决大象给他们带来的问题，因此会给这些偷猎者作一些指导，指明方向。但是他们也承担风险，为了防止偷猎者射杀大象，如果发现是他们指引的将要受到很重的罚款。对村民来说，还有从事象牙加工的手工艺者对大象象牙原料的减少，生意越来越清淡，只能从非法渠道购买一些象牙，那么公园有他的领导层，由于他也想升官，也想保护大象，因此这里有个发展项目引入这里，叫瓦萨项目，他们很想马上开始，但是首先要解决这些问题，解决这些矛盾：

- 第一个：村民、村长；第二个：国家公园负责人；第三个：手工艺加工者
- 第四个：镇长；第五个：项目发展引导小组负责人

**讨论活动：**把全体的与会者分成不同的五个利益小组，分别代表不同的上面五个利益群体进行谈判，其中每个利益群体可能会尽力地去维护自己的利益。在讨论结束以后，请大家用大白纸或者小纸条写上这些问题的答案。

- 问题：
- 1、每个利益群体的关注点，对谁诚信负责
  - 2、讨论结果是否满意
  - 3、哪些是达成共识的因素
  - 4、那些因素促使达成共识，什么东西阻碍达成共识
  - 5、有关治理的内容有哪些启示
  - 6、对工作方面的启发

**总结：**在既定的社会中有不同主体及许多观点。善治需要对社会中不同的利益集团进行协调，在什么是整个社区的最大利益，如何实现这一目标的问题上达成广泛共识。我们需要有一种宽阔、长远的视角去考虑人类可持续发展的需要及如何实现这个目标？这可能是既定社会或社区的历史、文化和社会因素导致的。

从上面汇总中看出，参与式等相关的意见，从平等、包容——贫困分析（相关利益群体分析）——形成共识——最后达到透明度等，尤其从今天下午的活动中，一些活动能使一些群体受益，但是不能兼顾到所有的利益群体，我们最好的方式就是采用参与式，让大家达成共识，从我们的经历可以发现，达成共识并不简单，不知道大家对这次的讨论结果是否满意，当然我们也不可能在一小时内完成什么样的讨论，但是每个人都应该反思，如何形成共识，达到透明。

要达到共识前提是以平等为基础，当然在活动中把村民都给予赋权，但

在实际的工作中村民们是很平静的。所以让不同群体了解别的群体关注点，作为发展工作者，很重要掌握相关群体的方式方法，明天多讨论一些利益分析的方式方法。

## ■ 第四原则：透明

透明意味着决策过程和实施过程都要遵循一定的规则制度。透明也意味着决策和在实施过程中受影响的人有充份的权利和自由直接理解相关信息。透明也意味着提供足够的信息，并且以受众容易理解的形式和媒介提供信息。

### ➤ 抢凳子的游戏

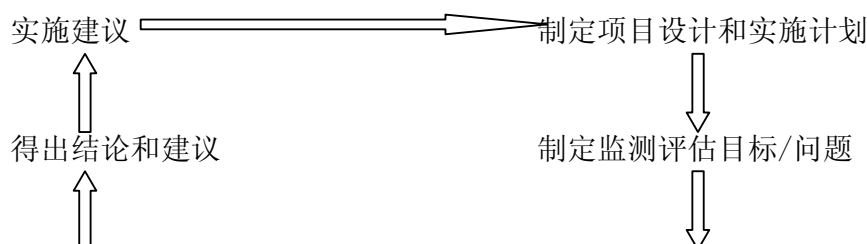
学员反思：没有交流不能形成团队概念；信息透明问题；团队协作的重要性；方法技巧的重要；弱势群体面临强势群体竞争处于弱势地位；相互协商的工作需要一定时间；达成共识是主要目的；个人目标转为团体目标；弱势群体危机感强于其他群体；冲突的解决是多方面的。

总结：由于资源的有限性，每个小纸条上内容要求大家尽量完成自己的任务。由第一阶段的无法交流到第二阶段的相互交流过渡中，大家自然想到和组内的人交流，让有同一目标的人更有组织性，但是大家忽视了组与组之间的交流。有一组试图与其他组进行交流希望达到共识，但由于其他组没有这一想法，失去组与组的交流的机会。

我们以达到共识为目的，而活动的要求就是要更大的透明度。在我们的工作中，决策者没有把资源信息与大家分享，只是按照内容去做，缺乏信息，只想完成任务而去，在我们的工作中将制度规章与其他人分享，才能相互促进，分享也是一种透明性的表现。

## ■ 监测评估

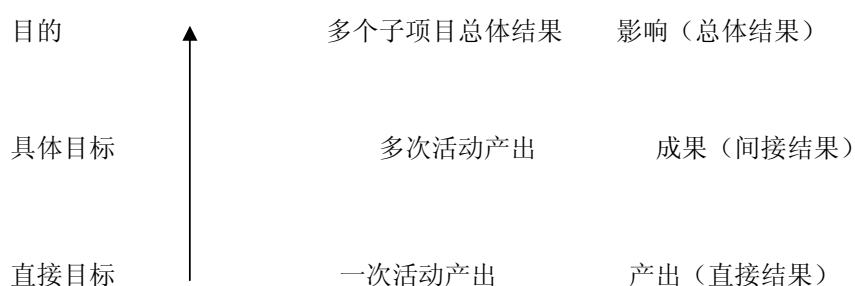
### ➤ 行动计划流程回顾





➤ 各组行动计划中要求做到监测，在评估、产出等过程中都有指标衡量。指标可分为：影响、成果及产出等不同层次的指针。

➤ 不同层次的目标有不同的预期成果



➤ 回顾行动计划

以上监测和评估内容没有表示参与式的内容，我们达成共识，对美好生活有不同的标准。当然作为外来者，我们和当地人观念不一样，让当地人自己衡量尤为重要。现状分析、实施、评估中，让当地人成为评估的主体，也是对当地能力建设的发展。评估与监测内容考虑：

看当地人如何看待这个项目，更重要的是看当地人怎么用他们的指标看待这个项目是否成功，以收入低这个例子，如何衡量脱贫的标准，以国家贫困线 625 元标准衡量，是否意味着是否改善。那么参与式评估，让当地人自己衡量是否成功，如果我们自己对指标都感到疑惑，直接拿给村民他们更加疑惑，如何到达？以经验来说，不能使用专业的术语，不能把我们意见强行灌输给他们。

➤ 各项目组回顾自己的行动计划

回顾各自设计的总目标，明晰目标，把产出、指标与成果明确下来。考虑活动使目标达到，再作具体化。