

# 扶贫发展工作中农民、政府和专家的参与模式

## ——以爱德基金会农村发展工作为例

何文

(爱德基金会, 南京 210008)

**摘要** 本文通过对扶贫发展工作可持续性的反思,认为在农村社区的发展工作中,农民、政府和专家的参与和投入缺一不可,农村发展工作需要三者的全过程参与。特别强调农民是农村发展的主体,是农村发展的原动力,农民需要参与到社区发展的决策管理过程中去。政府和专家必要的政策、法律和技术支持是农村发展的重要保障。建立起农民、政府和专家三者之间和谐的互动关系有助于农村社会全面的可持续发展。

**关键词** 农村扶贫发展 可持续性 参与式

### 1 对扶贫发展工作可持续性的反思

爱德基金会是1985年由基督徒发起并由社会各界参与的民间团体。从一成立开始,它就一直致力于中国农村发展和扶贫、教育、医疗卫生和社会福利等方面的工作。最初,根据当时我国的发展情况和爱德基金会自身的条件,项目主要集中在中国的东部地区。项目大多是一些比较单一的小项目,比如农村发展项目主要以小型的单一的工程项目居多。随着时间的推移,大家逐渐认识到贫困问题除了要解决贫困人群的吃饭、住房、教育和卫生等方面的问题之外,还涉及到群众返贫的原因、群众在社区发展过程中参与管理和决策等一系列问题,实际上这里包含了农民的物质贫困、脆弱性和赋权等3个方面。从1993年开始,随着项目区从东部往西部转移,项目内容的不断拓展,从以前周期较短、预算较小的小项目逐渐转向在贫困地区实施周期较长、预算较大的农村社区综合发展项目。爱德基金会正式提出“以人的发展为中心,群众参与”的原则,并开始在西南地区的农村综合发展项目管理过程中逐渐采用参与式社区发展思想和方法。随后,在全国的其他项目管理过程中普及这种方法。

在早期的实践过程中,项目管理方法相对简单,虽然在项目计划过程中也考虑了项目区群众的需求和想法,但相对而言,农民从总体上参与项目管理的全过程比较少。由于项目较小,且较单一,出现的问题较少,因此,也很少引起人们对一些问题的注意。

但随着工作的深入发展,与项目管理有关的问题越来越多,特别是关于项目后期管理和项目的可持续性问题。有些项目在实施期间,看上去各方面都不错,群众也受益,可是,一旦项目结束之后,已经建立的工程或制度也就没有人去管理或执行了,项目也就逐渐停止发挥效益了。我们在各地也发现其他组织(包括国际组织)所实施的项目不同程度地存在着类似问题。比如,某个组织为某县建了一所在建筑质量等方面均不错的学校,但是,非常遗憾由于学校选址不当,当地的群众一直没有使用过这个学校,最终变成了荒郊里的一栋破屋子。又如,某个组织为一个村的农民建了一个沙厂,建成以后的前3个月运转很正常,群众也得到了经济效益。但是3个月后,由于沙机的轴承坏了,没有人提出要更换一个新轴承,这个村里的沙机也就停止运转了。很多人认为这是项目的后期管理没有跟上,这当然不是没有道理的。但从严格意义上讲,之所以没有后期管理是因为项目的结束意味着项目相关群体完全退出项目,项目管理也随之结束。显然,破屋子和坏轴承问题是项目管理过程本身带来的,产生这些问题的原因或者是偏离了当地农民的需求,或者是当地农民没有真正参与项目的管理和决策过程,群众在这些项目上缺乏主人翁意识造成的。另外,还有一个关于参与发展的例子。某地有一位参与式专家帮助指导一个农村人畜饮水项目,为了强调农民的参与,他要求从项目的规划、工程设计到施工和验收全部由当地的农民自己完成,结果出现了水管

爆裂、水池垮塌等严重问题，最后，天天盼着吃上自来水的乡亲们还是到 3 km 以外的一个山泉去背水。这又提出了另外一个问题，那就是完全由农民参与管理，发展问题能否得到真正解决。上述例子给了我们以下的几点启示。

(1) 政府或其他组织在农村发展过程中不能包办一切。缺乏目标群体的需求基础和参与管理很容易降低政府或其它组织的财政扶持效率，目标社区的贫困问题不能得到有效解决。

(2) 在扶贫发展过程中，除了消除目标人群最直接的物质贫困和解决他们对外部风险的脆弱性问题外，还需要充分调动群众参与社区发展工作的决策管理过程，以此来培养和提高社区的发展能力，这是社区可持续发展的基础。

(3) 解决扶贫发展问题仅仅依靠政府或者贫困人群本身是不够的，在这个过程中需要树立科学的发展观，用科学的态度对待贫困和发展问题。在坚持贫困群众是发展主体的前提下，需要各种科技力量和专家的充分参与贫困和发展问题的最终解决。

这说明扶贫发展需要各种社会组织 and 群体共同参与，在参与发展的过程中，不同组织和群体相互协作，在发展的进程中发挥各自不同的作用。

## 2 中国特色的参与发展模式

参与式这个词在中国的发展工作中频繁出现也只是在 20 世纪 90 年代初，但大多数中国发展研究和实践工作者对它并不陌生。从中外一些学者关于参与式发展研究和实践方面的资料可以看到参与式理论与中国文化之间确有密切的联系。参与式发展理论吸收了中国传统文化中的很多东西，如古代的孔子、老子、庄子和孟子，19 世纪的梁漱溟、晏阳初和毛泽东等人。即便如此，参与式发展理论在中国的应用也应该从实际出发，实事求是，不能照抄照搬。不同国家和地区的文化背景不同，同一国家和地区在不同时期的发展水平和社会制度也不一样。譬如说，没有专家和政府参与的发展项目在世界上一些国家是比较常见的，然而，并不是这些地方的援助组织和农民不希望当地政府和专家参与，而是因为受当地各种条件的限制。对这样的外部经验，如果简单模仿或照抄照搬很容易走极端。有些人认为，强调了政府和专家的参与最终使农民在项目管理过程中丧失了决策权，认为项目最终还是由政府、专家或资助组织确定的，这是违背实事求是的一种极端观点，这样，不但不能推动社区的发展，有时还会起阻碍作用，其本身就与参与式的精神相悖。爱德基金会根据中国的国情，在实践中一直坚持参与发展过程中的“三个参与”原则，即农民、政府和专家三者的共同参与，三个方面都不可偏废。

### 2.1 农民的参与

在农村发展的过程中，农村发展的主体始终是农民，农村的发展最终要靠农民，农民既是扶贫发展工作的起点，也是发展工作的归宿。因此，保障农民充分参与对农村发展至关重要。

近几十年来，中国政府为了使贫困地区群众尽快脱贫致富，专门投入了很大的人力、财力和物力，竭尽全力为群众寻找致富的办法和出路，在扶贫方面为国家也为全世界做出了巨大的贡献，这在世界上是十分罕见的。可以说，在这个过程中政府为群众包办了一切，创造了很多扶贫方面的奇迹，这对其他很多国家的农民来说都是难以想象的。但也正是在这样的过程中，作为农村发展主体的农民却没有真正参与到扶贫发展决策管理的过程中来。首先，在扶贫工作中，农民面临的问题是什么、农民需要什么、在哪儿实施项目、要实施什么项目、实施多大的项目，农民基本上不参与讨论。绝大多数情况下，农民的参与实际上只是在项目的具体实施阶段所进行的简单投工投劳，农民并没有参与项目的计划管理，当然对过程监测管理的参与也就更难。项目结束的时候，项目评估什么内容、项目质量如何、目标是否达到等一般都是外部专家的事。至于工程项目管理工作的移交也是由外来人员决定，最多村委会

的两三个人参加。有些采用闭门造车方式进行的项目甚至完全失败。这一方面造成了资源的大量浪费,更重要的是挫伤了农民的积极性,使他们的主观能动性和创造性发挥不出来。简单地看,这只是一个管理问题,但这样长期下去却会影响农村发展的可持续性。因此,解决农民参与问题,首先要认识到农村发展的主体是农民,只有农民发展了,中国的农村和农业才能发展。

怎样保障农民充分地参与到当地社区发展过程中去呢?这涉及到参与的内容和参与的过程两个方面。提到参与的内容,很容易使人们想到常见的一些项目管理过程,在这些过程中,农民仅仅是某些阶段体力劳动的投入者,农民并不参与过程的决策和管理。我们认为,农民参与的内容不仅包括日常工作中劳动力的投入,还包括农民参与发展过程的决策管理,农民参与社区发展管理的全过程。

以一个项目为例,农民参与项目管理的全过程,包括项目的计划、实施、监测和评估等。这样一个管理过程真正赋予了农民参与决策管理的权利和机会。在发展项目的初期,农民开始参与项目计划的讨论和制定工作。他们跟外来人员一起利用座谈会、家庭访问等形式讨论各种有关发展项目的话题。比如,他们所生活的地方是什么样子、他们有哪些生产和生活方面的问题、他们想做什么项目、做这样的项目对他们以及所在村庄有什么好处等等。所有这些都是制定项目计划的基础,这样制定出来的项目计划比拍脑袋瓜想出来的项目计划更具可行性,很难想象没有这样基础的项目会有可持续性。

在项目的实施阶段,项目管理工作的协调者协助农民制定投工投劳计划,协助他们对项目实施过程中的各种具体问题进行讨论,农民有条件解决的由农民自己解决,自己不能解决的应帮助他们制定可行方案,使问题得到解决。对于某些在项目结束后还需要继续进行管理的项目,项目协调者还要协助农民对这些将要完成的项目的今后管理工作展开讨论,广泛征求意见,在此基础上形成符合当地情况的一些规章制度和管理措施。项目协调者或者政府部门不能主观地或武断地替农民制定他们社区的计划和制度或规定。

同样,在项目监测和评估过程中也要多听群众的意见、建议和想法,围绕他们的想法去完善项目管理方面的措施,使项目更好地为他们服务。过去很多项目评估工作,大多数情况下是由政府或专家来完成的,群众在这方面基本上无发言权。在一些地方就出现了由政府或专家鉴定的好项目,而群众却没有真正受益。比如,某地为了帮助当地农民早日脱贫致富,当地领导为农民实施了一个雨水集流工程,1年之内为每户农民打了3眼水窖。在当年年底,在项目区组织召开了现场评估验收会,会议结束时有关专家和领导都在项目评估验收报告上签上了自己的名字,会议一致认为该项目为优质项目。第2年某个民间组织的项目人员在该地与农民讨论有关集雨灌溉的话题时发现,农民根本没有用上这3眼水窖。农民说,最近几年打的水窖基本上是在庭院周围和公路边,应该说完全满足了这些地方的生产和饮水需求,同时,由于受当地降水量的限制,打更多的窖也蓄不上水,这些水窖用不上也是很自然的事。农民说他们需要在远离公路和庭院的地里打更多的水窖。可见,虽然农民不是专家,但对项目的好坏和具体受益情况而言,应该说当地的农民是最有发言权的。因为,农民是项目的直接受益者,对项目的受益情况有着切身的感受,这是外来者所无法体会到的。

在实践中,还要注意充分利用各种具体的项目活动,协助当地农民建立自己的专业技术团体和各种形式的生产基金,推动农民专业技术组织的发展,如农民专业技术协会、村妇女发展基金、村小额信贷中心等。农民可以通过这些组织实现规模化经营、统一的质量和销售管理等等。这样能提高农民的市场竞争能力,有效保护农民的利益。

由于农民参与社区发展项目全过程的决策管理,项目过程始终围绕农民的需求而展开,使得项目目标非常明确,项目资金的使用效率和效益得到最大程度的提高,农民的需求也因此得到最大程度的满足。通过这样一个参与发展过程,一方面增加了农民对项目的拥有感,为解决项目结束后的管理和提高项目的可持续性打下了基础。更重要的是,这个过程帮

助农民建立了社区的民主监督、决策和管理的机制，培育了社区成员的责任感，增强社区的凝聚力，从而提高整个社区的可持续发展能力。

这些经验不仅对中国的农村扶贫发展工作有直接的帮助，同时对中国已经开始的城市扶贫工作也应该有较强的借鉴意义。特别是对农村劳动力向城市转移的过程中，如何做好在城市中长期居住的这部分农民的工作。这方面的负面事例在外来移民比较多的一些发达国家比较多见。从表面上看，这些外来移民都能吃饱肚子，有基本的生活保障，但是这些移民却很难感觉到他们是这个国家真正的一员，与本地居民不能和谐相处，常常感到社会的不公道，有时甚至还会制造一些比较极端的行为。按道理说，他们应该非常满意了，但这是为什么呢？根源在于这些国家政策 and 制度方面的障碍，外来移民通常被排除在国家或其所在社区的政治生活和决策管理过程之外，在这些国家的政策和制度方面，他们始终被看着是外来者，而不是决策管理者，他们仅仅被看成到这些国家去享受福利待遇的外来人员。随着被排斥感的加深，这些人群的反社会心理越强，慢慢地就会对社会带来破坏作用，从而阻碍社会的发展。

## 2.2 政府的参与

强调农民的参与并不是说政府的参与不重要或者不需要政府的参与。为了帮助数亿农民解决贫困问题，政府最近几十年来在扶贫工作中投入了巨大的资源，取得了举世瞩目的成就。长期以来，政府不管事情大小，只要与农民的生产生活相关的事都管。我们似乎也习惯了政府包管一切的管理方式。在现在的扶贫发展项目中，要么认为政府参与够多的了，要么认为强调政府参与就是削弱农民参与的主体作用，这些看法不是完全没有道理。在坚持农民的发展主体地位的前提下，在坚持“执政为民”的原则下，政府在扶贫发展工作中的参与不但不能忽视或者放弃，相反，还应该进一步完善和加强。我们认为在实践中强调政府要参与扶贫发展工作的全过程，但不是政府决定一切和包办一切，政府在管理过程中是为农民提供服务，是人民的公仆。

政府参与主要在这些方面，首先政府要为扶贫发展提供足够的配套资金。譬如，爱德基金会扶贫发展项目的预算通常由3部分组成，除了援助资金和群众投工投劳外，预算的另一个组成部分就是政府配套资金，这也体现了“消除贫困是中国政府义不容辞的责任”的精神。中国的贫困面大、贫困程度深、问题复杂，这要求在扶贫方面的资金投入也是巨大的，除了政府，在中国没有任何一个组织可以为中国扶贫发展工作提供更强大的资金支持。

扶贫发展工作涉及到许多领域，项目的顺利实施需要相关部门在项目的计划、实施、监测和评估等各个阶段密切协调和配合。在项目管理过程中，政府可以根据项目不同阶段的具体特点，为农民提供各种行政资源和必要的政策支持，协调各个部门的管理工作，使项目更好地为农民服务。比如，在项目中要有效协调财政、扶贫、教育、金融、农业、林业和水利等部门的工作，没有政府的参与是不可能的事情。项目管理还需要充分考虑到政府的中远期发展规划，这样可以节约和整合各方面的资源，减少损失，有利于提高扶贫发展工作的效率，更好地为农民服务。下面例子说明在项目管理过程中由于忽视政府参与而带来的不必要损失。某组织为了解决某村农民人畜饮水困难的问题，与当地农民讨论之后，帮助该村建立了一个小型电力人畜饮水站。半年之后当地政府为了解决该县部分农村饮水困难的问题启动了一个大型饮水工程项目，半年后，该工程通过验收正式投入使用了。巧的是，小型人畜饮水工程的村也是这个大工程的受益村之一，由于大型工程供水量大、水费低，最后该村也就不再使用那个小型饮水站了。

参与过程为政府和农民之间增加了更多的交流机会。在这个过程中，一方面，通过不断交流和对话，帮助政府和农民之间逐步建立起更加和谐和相互信任的关系，另一方面，通过参与管理，政府才能真正了解项目过程中存在的实际困难和问题，才能了解农民在项目中的实际需要，以便在项目管理过程中及时准确地为农民排忧解难。通过参与，也使政府从宏观上不断了解农民所面临的各种贫困和发展问题，政府可以对自身的管理政策、扶贫战略和行

为进行反思,并根据该地区的具体情况对相关的政策、战略和行为模式做出调整,使之更符合农民和农村发展的需要,以便政府在今后的工作中更好地为农民服务,这些对整个社会和谐稳定的发展非常重要。比如,从1997年开始,爱德基金会在广西实施生态扶贫过程中,当地政府通过参与项目管理之后,认为爱德基金会实施的生态扶贫项目对推动喀斯特地区的生态环境建设很有意义。于是在2000年广西壮族自治区政协八届三次会议将爱德基金会的合作伙伴广西民主建国会生态扶贫提案列为1号提案,并且获得自治区政府的采纳,自治区政府决定以后用类似的方法在全区开展生态扶贫工作。

### 2.3 专家的参与

跟其他任何的个体或者群体一样,受各种客观条件的限制,农民和政府有能力方面都有其固有的局限性,项目管理过程中所有的工作没有充分的技术投入和支持是无法完成的。从前面提到的反面事例不难看出专家参与对成功实施项目的重要性。从技术角度讲,专家的参与是项目质量的根本保证,没有必要的技术力量投入的项目是无法按质量完成的。因此,除了强调农民和政府的参与之外,在扶贫发展项目中还要重视专家参与的作用,强调专家参与项目管理的全过程。

在项目的计划管理方面,专家根据目标社区的实际情况和基本条件,结合政府的发展战略和政策环境,可以对当地农民提出的需求或建议,从社会、经济、技术和环境等各个方面进行仔细的可行性分析,帮助当地农民找出解决有关扶贫或发展问题的最佳途径。同样,在项目的实施、监测和评估过程中,也不能因为强调农民的主体地位和政府的作用,而忽视专家的作用。除了在项目设计和管理、工程的设计、施工和验收等方面提供技术支持外,对项目管理过程中出现的问题也要从实际出发,分析存在问题的原因,找出解决问题的办法,及时改进项目管理的措施,使项目朝着合理的方向发展。在技术管理方面必须要有科学的态度和方法,不能走形式主义和官僚主义,不能因为追求参与的表面形式,而简单地用农民的建议和要求代替科学,也不能简单地用行政命令代替科学。

参与的过程是一个双向交流的过程。专家除了对项目提供足够的技术支持外,还可以通过参与项目过程,增加对不同地区和环境条件下特定的人群的生产和生活方式的了解,不断地吸收各地先进的传统文化和知识。这样可以推动科学技术不断向前发展,从而使更多的人群从不断发展的科学技术中受益。譬如,某个项目区的农民为了开展有机鸡的养殖,鸡得了白痢这种疾病,他们没有使用化学药品,而采用当地的一种树皮煎水给鸡治疗,并且效果很好。畜牧专家将这种方法推广到其他发病区,从而为农民开展有机鸡的养殖解决了一个大难题。

## 3 结语

从以上对农民、政府和专家3方面在扶贫发展工作中的参与讨论可以得出以下结论:

(1) 农民在农村扶贫发展过程中是发展的主体,农民在项目管理过程中,不仅是一个劳力的提供者,更重要的是他们是项目的决策者和管理者。

(2) 政府和专家在项目管理过程中始终是农民的协助者,他们根据农民所面临的发展问题和需要,为农民提供充分地技术、政策支持和法律保障,帮助农民实现发展目标。

(3) 这种参与模式,除了能保证项目的成功实施及其可持续性外,还有利于增加社区决策管理的透明度,建立良好的群众监督机制,帮助农民建立广泛的合作伙伴关系,从而提高农村社区的管理和发展能力,为农村可持续发展打下良好的基础。

(4) 农民、政府和专家是社会中的不同群体或组织,三者之间的相互合作是社会向前发展的需要。

# **Mode of Farmer, Government and Expert's Participation in Anti-poverty and Development Work**

- A Case Study of Rural Development Program of Amity

by He Wen

(Amity Foundation, Nanjing, 210008)

**Abstract:** Through reflection on the sustainability of poverty fighting and development work, this article holds that in rural community development work the participation and contribution of farmer, government or expert is indispensable and rural development work requires whole-process participation of the three. It lays particular emphasis on that farmers are the agent and engine of rural development who must take part in the decision-making process of community development. Necessary policy, legal and technical backup from government and expert is vital guaranty of rural development. To establish harmonious interactive links among farmer, government and expert will be of benefit to sustainable development of whole rural society.

**Key words:** Rural Poverty Reduction and Development    Sustainability    Participatory Approach