

浅析灾后重建项目可持续性

何文

(爱德基金会 江苏 210008)

摘要：可持续性 是项目质量管理的一个重要内容。理解灾后重建项目的可持续性内涵，有助于在实践中较好地运用科学的管理方法管理项目。灾后重建项目可持续性是由灾后重建项目所引起的受灾对象各构成要素协调运动的一种持续状态，即在项目的干预下，作为一个行动系统，受灾对象内部产生的一种持续过程和结果。灾后重建可持续性是由生态、经济、社会、政治和文化可持续性五个不可分割又相互联系的部分组成的整体。在实践中，需要从范围、过程以及方法等三个方面对项目进行有效管理，以实现灾后重建项目可持续性。

关键词：灾后重建 可持续性 项目管理

引言：中国是一个灾害多发的国家，灾害种类多、范围广、程度深。严重的自然灾害给我国经济社会发展和人民生命财产安全带来严重影响。根据国家民政部统计，自 2000 年以来，我国平均每年因灾造成的直接经济损失高达 3000 亿元以上，仅 2008 年灾害就造成了我国 11752.4 亿元的直接经济损失。为了帮助受灾群众渡过难关、重建家园，在每次灾害发生后，国家也投入巨额资金开展各种形式的紧急救援和灾后重建工作。紧急救援工作对帮助受灾群众度过难关起着非常重要的作用，而灾后重建工作则直接影响着灾区的社会生活秩序的恢复和社区将来的发展。灾后重建工作涉及的领域广泛、需要协调的关系复杂，并且参与灾后重建工作的机构和人员多。因此，加强对灾后重建项目可持续性的讨论和认识至关重要。对灾后重建项目可持续性的正确和全面理解，有利于项目管理机构和人员把握好灾后重建工作的目标和方向，使灾害管理工作更加有序地进行，使灾害管理工作产生更好的效益，为降低受灾社区的脆弱性，提高受灾社区的发展能力打下好的基础。

1. 灾后重建及项目可持续性概念辨析

目前,无论是在理论上还是实践中,对灾后重建尚没有一个统一的定义。不同的人、不同的组织、不同的国家并且在不同的时期对灾后重建有不同的理解。从目前大部分的文字资料来看,认为灾后重建就是对灾区因灾损毁生产和生活设施进行修复或者重新建造。有的提到灾后重建是要恢复灾区群众正常的生活、生产、学习、工作条件,促进灾区经济社会的恢复和发展。所有这些理解主要从灾后重建工作所涉及的范围,或者说只是从灾后重建概念的外延进行了一些描述。那么,灾后重建概念的真正内涵是什么呢?综合爱德基金会过去 20 多年开展灾害管理工作的经验和认识,我们认为灾后重建是协助受灾对象恢复和培育自身功能和能力的过程。

从对这个概念的理解出发,首先,在灾后重建的过程中,进行灾后重建的主体应该是受灾对象本身。不难理解,受灾对象功能的恢复和能力的培育,只能通过受灾对象自身的努力得以实现。在灾后重建阶段,外部的援助固然重要,但是它毕竟是一种外部条件,是外因。外因最终要通过内因起作用。

灾后重建的目的是为了使受灾对象在灾后重建工作结束以后能适应其所处的环境,满足自身发展的需要。因此,灾后重建最终的目标是恢复受灾对象的功能、培育其将来发展的能力。很显然,灾后重建不是对受灾对象的表面特征进行简单地重新修复,而是通过灾后重建工作的管理过程,对受灾对象内部受灾害影响甚至被破坏的结构进行修复和改良,调整不同结构要素之间的关系,从而恢复和提高受灾对象原有的功能和能力。

通过对灾后重建概念进行一般性的分析,才有利于人们在实践中充分地把握灾害对受灾主体作用的内在逻辑及其所造成的具体影响。准确分析和把握灾害对受灾对象的影响是进行具体灾后重建实践的逻辑起点。

在讨论项目可持续性之前,很有必要厘清持续性概念的内涵。目前大多人对可持续性的理解是这样的,可持续性是一种可以长久维持的过程或状态。对过程的长久维持是可持续性的外在特征,它的核心是构成这样一种过程或

者状态的各个要素之间及其内部的稳定和协调的运动。

通过对灾后重建和可持续性两个概念的讨论,首先应该看到灾后重建项目的可持续性问题是一个微观系统层次的问题。这里对可持续性的讨论只是针对受灾对象,并且是局限于灾后重建项目层次的。但并不是说,这里的可持续性与宏观层面的可持续性发展没有任何联系。相反,由于灾后重建项目以及受灾对象本身作为相对独立的开放系统,无时无刻不予周围环境以及其它系统发生相互作用和联系,处在微观层面的灾后重建项目可持续性与宏观层面的可持续发展是相互依赖、相互促进和相互制约的,二者互为条件。

灾后重建项目可持续性是什么呢?从项目的角度看,灾后重建项目有其本身的周期和具体明确的活动内容。灾后重建项目管理经历计划、实施与监测、以及评估等几个阶段,严格意义上讲,项目阶段的项目评估工作结束了也就意味着灾后重建项目自身也结束了。当然,现在也有一些人对项目提出了全寿命质量管理的理念,也就是项目管理的着眼点已经超出了传统意义上的项目生命周期。讨论灾后重建项目可持续性的时候,应该将灾后重建项目管理过程中产生的结果放在中心位置考虑。灾后重建项目可持续性是指灾后重建项目过程中产生的结果的可持续性。客观地讲,灾后重建项目产生的结果既包括积极的结果,也包括消极的结果。在具体的实践中,人们力求降低消极结果产生的可能性,而尽力采取措施促进积极结果的产生。

灾后重建项目可持续性包括哪些内容?人们认为可持续性由生态可持续性、经济可持续性和社会可持续性三个相互联系不可分割的部分组成。广义的社会概念通常包括了经济、政治与文化三个方面的内容。也许,这里的社会可持续性包括了政治和文化两个方面可持续性的内容。但是,为了对灾后重建项目可持续性进行分析的方便,政治和文化两个方面最好从社会子系统中分离出来。这样灾后重建项目可持续性就是由生态可持续性、经济可持续性、社会可持续性、政治可持续性和文化可持续性五个不可分割相互联系的部分组成的整体。

既然可持续性是一种持续的状态,那么它就应该包括了一种过程和由这一过程所产生的结果。从过往的一些资料看到,人们更多地将注意力放在了结果这个要素上。如果仅仅关注结果,有时候并不能全面地反映事物发生和发展的过程,不清楚导致结果的过程和原因。显然,这是有缺陷的,有时候甚至是不真实的。因此,在评估项目可持续性的时候,需要同时对构成事物状态的动态过程和静态结果给予认真的对待。

灾后重建项目可持续性是由灾后重建项目所引起的受灾对象各构成要素协调运动的一种持续状态,即在灾后重建项目的干预下,受灾对象,作为一个系统产生的一种持续过程和结果,而不是一种因为紧急救援措施给予的对受灾对象的一种过程和结果的强制性和暂时性安排。灾后重建项目可持续性从静态来看包括了项目在上述的五个方面产生的一些直接结果,从动态来看它又是反映上述五个方面的一个系统的行动过程。因此,项目可持续性是由上述不同方面内容组成的一个有机整体,具有非加和和非还原性特点,因此,在进行研究分析的时候,不能将几个方面分离开来,进行孤立的看待和评价。

2. 实现灾后重建项目可持续性的基本条件

与其它任何项目管理一样,灾后重建项目管理也包括了管理的基本要素。灾后重建项目管理是人们为了恢复受灾对象的功能和培育其发展能力,在一定的环境条件下,动用一定的资源开展的一系列活动的总和。在这里,将灾后重建项目看成一个开放的系统,从过程、范围和方法三个维度对灾后重建项目管理进行理解,更方便人们认识实现项目可持续性基本条件。

2.1 灾后重建项目范围管理

2.1.1 项目范围必须以受灾对象的需求为基础

这就是项目管理的以人为本原则。项目是具有明确的目标的一种干预行动,项目的目标就是要满足目标人群的需要,没有目标,项目也就失去了其存在的理由。灾后重建项目必须以满足受灾对象的需求为自身的目标,组成灾后重建项目的活动内容必须符合受灾对象的需要。受灾的对象的需求是进行灾后重建项目管

理的依据。失去这个依据等于失去了项目自身的根本基础,也就更谈不上项目的可持续性。受灾对象的需要在不同的发展阶段以及不同的层次上是不同的。因此,不仅是在项目的计划阶段,同样在项目的实施与监测阶段,甚至评估阶段的工作内容都要围绕以满足受灾对象需求为目标,如果偏离这个目标,项目势必陷入全面失败的境地,何谈项目的可持续性。在实践中,有些项目在管理的其它方面做得很好,但是,就是在项目范围的管理上不是以目标对象的需求为基础,一切以组织自身的需要为中心,最后导致项目失败的例子有很多。

2.1.2 项目范围具有系统性特点

项目作为一个系统,具有一般系统的特征,这就要求我们对项目范围的管理要把握整体性、动态性、开放性以及环境适应性的要点。

系统的持续运动在于系统具有不断运动的动力,系统运动的动力有赖于组成系统的各个要素之间进行协调有效的能量与信息交换。如果系统各个要素之间不能和谐地运转,系统不能获得运转的动力,系统功能就会发生紊乱,甚至造成现有系统的崩溃和完结。项目的可持续性在于通过对项目目标对象各个组成要素进行有效干预,使目标对象获得持续运动的动力,以便促进目标对象的系统功能和能力得到全面的恢复和提高。

任何一个项目的目标对象是一个开放的系统,构成系统的各个要素或者组成部分与系统整体之间的关系具有非加和不可分割性,不同要素或者组成部分相互之间存在着有机的逻辑联系,不同要素或者组成部分相互之间不断的能量与信息交换通过不同形式的功能表现出来,满足了系统存在的需要。系统的各个组成部分及其之间的相互作用形成了系统不断运动的一个动力系统。灾后重建项目是恢复受灾对象功能和能力的行动过程。受灾对象作为一个开放的系统决定了项目内容的系统性。这是因为,项目是一个由不同的活动组成的总和。项目通过不同的活动内容对受灾对象各个组成要素进行系统地干预。也就是说,通过有序地、全面地和综合地作用于受灾对象,使受灾对象的动力系统得到积极地修复和完善。因此,作为项目的组成内容,项目活动之间必须是发生有机联系的,活动本身对受灾对象需求的反映是全面的,项目因为活动之间的有机联系而具有了整体性,

形成了一个完整的系统。

2.1.3 项目活动内容必须对受灾对象的组成要素产生调整作用

灾后重建项目不是对受灾对象表面特征的简单修复，而是对受灾对象功能的修复与能力的培育。项目的持续性还在于系统内部是否获得了持续运动的动力。这就要求项目活动内容必须有助于对受灾对象的系统机构要素的产生直接的修复作用，或者有助于直接改善系统的功能结构，以便受灾对象的功能得到根本恢复，而不是被外部因素暂时替代。

2.2 灾后重建项目过程管理

作为一个系统，灾后重建项目管理需要我们把握其有序性要点，要求我们对项目过程的管理必须尊重这个规律。受灾对象功能的恢复与能力的培育也是一个渐进的过程，因此，在管理中不能操之过急，要循序渐进，不要拔苗助长，要一步一个脚印地管理好项目过程中的每一项任务，帮助受灾对象各方面条件的改善。项目过程包括了立项、计划、实施和监测、以及评估、最后结束项目等一系列内容。每个阶段或者过程上的结果是进入下一阶段管理工作的依据和基础和依据。没有这个基础和依据，势必造成管理工作的混乱。继而影响到项目管理的效率和效益。因此，我们在做项目管理的时候，必须坚持这个有序性的原则，该立项就得认证做好立项工作，该计划就得实实在在地做好计划工作。在现实生活中，有些项目失败也是因为没有坚持这一点的缘故，比如有些献礼工程，有些为了抓头条新闻的工程就是典型例子。为了献礼或者抢头条新闻，盲目地赶工或者压缩有些必须要做的管理工作，而出现豆腐渣工程、群众不满意工程。

2.3 灾后重建项目的方法管理

灾后重建项目方法的管理大体上有主体参与性、专业性、和志愿性三个方面。

2.3.1 主体参与性

既然灾后重建是协助受灾对象恢复和培育自身功能和能力的过程。毫无疑问，受灾对象是这个过程的主体，而其他外部因素则是协助的力量。主体参与性要求灾后重建项目过程的主体必须参与到项目的全过程中来。这就好比一个病人

的康复过程是病人本身，而医生则是协助者一样。医生在病人整个康复的过程中是要想尽方法让病人参与到康复过程中来，完成病人自身机体的功能康复的。同样，在灾后重建项目中，我们的管理方法也必须要能充分地调动受灾对象的参与积极性，协助他们参与到项目过程中来，帮助他们主动完成灾后重建工作，从而恢复受灾对象的功能和发展能力。我们不难想象，灾后重建项目中没有受灾对象的参与，而只有外部力量的强力推动的项目会是什么样子，其效果如何。

2.3.2 专业性

灾后重建项目作为一个系统，它涉及到方方面面、很多领域，包括了政治、经济、社会、文化、心理以及生态等内容。这就要求管理方法必须要有高度的专业性，也就是说管理方法能够恰当且充分地反映管理工作的理论和实践的要求。从去年到现在一些组织所开展的工作来看，方法的专业性对项目的成功至关重要。有些工作由于缺乏专业性，纯粹照搬照抄外国经验、或者教科书，不能很好地吸收经验和教科书的内容，并使之与当地的社会经济文化等条件结合起来，不但项目工作不能很好地为受灾群众服务，而且还对民间灾害管理工作造成了很大的负面影响。专业性需要获得外部的经验和课本上的知识做基础，但是仅仅获得了这些经验和课本知识还不够，还需要真正理解这些经验和知识背后的事物本质和逻辑，将所掌握了本质与逻辑与我们实际所处的环境结合起来，并还原到实践中去。只有经过这样一个过程才能保证项目管理方法的专业性。

2.3.3 志愿性

灾后重建工作既是协助受灾对象恢复和培育自身功能和能力的一项任务，也是一项助人自助的工作。志愿性是指项目管理的方法必须有助于受灾对象志愿精神的培育。受灾对象功能的恢复和能力的改善是灾后重建工作的关键所在，但是受灾对象作为一个开放的系统，同时也是社会大系统其中的一个有机组成部分，它在社会中与其它系统之间的互动内容和互动方式，对社会的公正、公平，以及社会的良性发展有着很大关系。因此，在灾后重建项目管理中，管理方法要有助于不断推动受灾对象、甚至全社会的志愿精神的培育和发展。比如，对受灾群众的民房建设工作的管理，其方法不但要能时刻保质保量地完成建房工作的进度，

同时,也需要能够有助于培育受灾群众、甚至社会上的志愿精神。在这个过程中,受灾群众不但是受益的群体,同时也是志愿精神建设和传承的力量。在方法上缺乏志愿性的灾后重建项目是不圆满的。

3. 结语

随着我国灾害管理工作的不断发展,灾害管理机制的不断完善,越来越多的机构和人员,包括民间非营利组织和志愿者,参与灾害管理的工作的范围也越来越广、程度也越来越深、方法也越来越丰富。文章从系统-功能的角度,运用项目管理的基本分析框架,对灾后重建及项目可持续性概念、以及实现项目可持续性基本条件进行了简要探讨和分析。提出受灾对象是一个行动系统,灾后重建就是对这个系统的功能和能力进行培育的过程。灾后重建项目的主体是受灾对象本身。灾后重建项目的可持续性是实现项目管理的目标所在,需要人们从过程、范围和方法等三个维度对项目管理加以掌握。本文未对灾后重建项目可持续性的具体评价指标体系展开论述,这一点是值得进一步继续去探讨的地方。本文期望对灾害管理工作、或者其它发展工作的项目管理提供一种视角,并对其有哪怕些许的助益。

主要参考文献

- (美)项目管理协会著.卢有杰,王勇译.项目管理知识体系指南(第3版).北京:电子工业出版社,2005.1
- 朱启贵.可持续发展评估.上海:上海财经大学出版社,1999
- 周长城.社会发展与生活质量.北京:社会科学文献出版社,2001
- 李强.应用社会学.北京:中国人民大学出版社,2004
- 陆学艺.社会学.北京:知识出版社,1996
- 何雪松.社会工作理论.上海:上海人民出版社,2007
- Stephen P. Robbins, Mary Coulter. Management. 北京:清华大学出版社,1997
- Jonathan H. Turner. The Structure of Sociological Theory. 北京:北京大学出版社,2004