

有中国特色的公民参与

JOERN GEISSELMANN

Joern Geisselmann 目前正在中国协调一个以文化为基础的少数民族发展项目——

联合国的合作项目。2007 - 2009年，他在社区参与行动服务中心任GTZ/CIM顾问一职，国际迁移与发展中心(CIM)是德国发展合作组织(GTZ)的人力资源机构。在此之前，他在很多致力于参与式社区发展的国际和德国组织工作过，还在中国和泰国做过国际统计。他在科隆、开姆尼茨、香港学习过社会学。

中国城市地区的公民参与

中国的改革开放进程现正处于关键时刻。三十年的经济高速增长带来了令人瞩目的物质进步，然而，不平等和社会矛盾也随之增加。为了应对这些挑战，以胡锦涛主席和温家宝总理为首的中央政府决定将“建立和谐社会”当成他们任期内的重中之重。除了努力地减少现存的收入差距以外，人们越来越多地认识到，一定程度的公民参与是实现上述目标，也是保持社会稳定的一种手段。在这个趋势中，广为人知的例证包括环境影响评估中的公民参与，村民直接选举村长，以及若干政策问题的公众听证会。¹

中国以前的社会福利是和工作单位联系在一起的，现在转到了以社区为中心，因此城市社区事务的公民参与也开始变得越来越急迫，而公民参与的可能性也越来越大。²

自从上世纪九十年代末期，民政部开始实施“社区建设”这一宏伟项目，目标包括加强公民参与和社区自治。在2007年秋天党的第十七次代表大会中，胡锦涛主席在他的报告中提出，基层群众自治是中国政治制度不可或缺的一部分。

然而，到目前为止，事实证明将这些新概念付诸实践还是非常困难的。经过几十年的“大政府，小社会”，中国政府官员和公民都习惯了自上而下的治理，他们普遍缺乏参与式社区发展的技巧，在态度上也不积极。政府官员习惯于低估居民的能力，但又担心如果向他们开放些什么，就会像打开潘多拉盒子一样。³而居民也常常感觉他们是无法带来变化的，因此很大程度上依赖于政府的主导。同时，对于世界上其他地方人们开发出来的创新的参与式技巧和手段，中国的政府官员和居民都不是很熟悉。⁴

将参与式社区发展引进北京清源街道办事处

2007年6月，北京市大兴区的清源街道办事处请教社区参与行动服务中心（一个推广参与式城市治理的地方非政府组织），如何才能提供有意义又可持续发展的社区服务。⁵

北京一共有16个区，大兴位于南部。清源街道办事处目前下辖23个社区，有11万常驻人口，2万进城务工

1 环境影响评估中的公民参与，见Lila Buckley2011年文章：<http://pubs.iied.org/G03156.html>

2

在改革开放之前（1949 - 1978）以及改革开放的最初几年，社会福利是由工作单位直接提供的。很多国有企业和机构甚至有自己的学校和医院。在上世纪90年代，工作单位开始摆脱这些责任。同时，政府开始加强街道办事处和居委会的责任来提供社会福利和社区服务。

3 打开潘朵拉盒子意味着打开了很多不幸的事情，但又关不上。见<http://zh.wikipedia.org/wiki/潘朵拉的盒子>

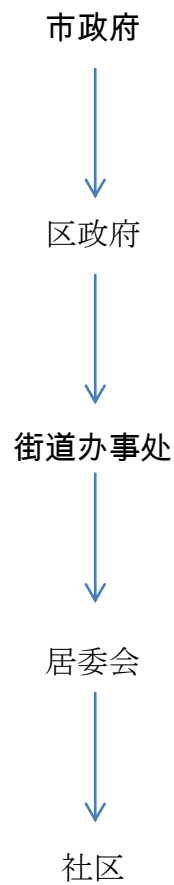
4 了解中国农村地区参与式实践的反思的，见《参与式学习与行动》第62期：http://en.wikipedia.org/wiki/Pandora's_box

5 <http://www.scca.org.cn/>

人员。每个社区有一个居委会负责实施政府政策、为社区弱势居民提供社会服务。理论上来说，这些居委会应该是草根组织，但事实上，它们却是政府行政管理工作的延伸。所以他们提供的服务通常是形式主义的，满足不了居民的实际需求。

在最初的讨论中，社区参与行动服务中心的主任建议清源街道办负责人，社区服务应该建立在居民的真实需求之上，而且应该鼓励居民积极参与这些服务项目的设计和实施。每个社区应该提供不同的服务，要反应社区的特色。只有反应居民实际需求的服务才会得到居民的支持并可持续发展。清源街道办事处负责人认识到这些建议是多么的让人心悦诚服，也知道他的工作人员缺乏实施这种方法的能力，因此请求社区参与行动服务中心给予协助。

表格1：中国大中型城市的行政管理结构图



开始的时候，社区参与行动服务中心为清源街道办事处23个居委会负责人召开了为期两天的社区服务和项目管理培训。培训过后，他们要求每个居委会的负责人在他们社区内部确定一个目标群体（比如老年人群体，失业居民群体等），然后进行需求调查。在调查结果的基础之上，每个社区准备一份项目计划书，列出他们希望提供的社区服务。在研究了所有的项目计划书以后，清源街道办事处和社区参与行动服务中心选出四个最有前景的项目。



北京市大兴区清源街道办事处组织的社区服务和项目管理培训班



和家政服务人员座谈，了解她们最需要解决的问题，最迫切的需求



为儿童组织娱乐活动班的两位外来务工妇女

在清源社区服务中心主任的陪同下，我们参观了这四个社区，并和居民们一起讨论了项目计划书。选定的项目包括给家政服务人员提供培训，为进城务工人员提供免费体检和晨练（中国城市居民特别习惯的一项运动），给孤寡老人提供一日三餐，成立文化艺术活动中心，居民可以聚在一起画画、练习书法、唱歌等。在所有这些倡议中，除了最后一项，居委会都是主要的项目推动者，事实上，是唯一的项目推动者。在中国的社区事务中，这种现象很普遍，所以没什么可奇怪的。另外，对家政服务人员的培训的主要目的，也是为了增强雇主的满意度，而不是为了帮助以及给这些服务人员（主要是妇女）赋权。

接下来，我们和居民代表讨论了项目书。讨论结果是其中的两个项目进行了设计修改。家政服务人员培训项目又增建了一间活动室，主要是为了休闲、学习和交换信息。外来务工人员的项目把重点放到了修建儿童活动中心，以及二手服装和玩具店上。

2007年9月，我们终于准备好了成立项目小组，并开始实际的项目施工。项目组成员不仅包括居委会工作人员，还包括普通居民。我们举办了一个简短的培训班来讨论每个项目小组成员的角色和作用。



文化活动之一——书法组的成员们在练习书法

四个月以后，儿童中心和二手服装店开张了。在落实合适的地点以及收集衣服和服装方面，政府的支持发挥了决定作用，而且还将继续发挥决定作用。不过，日常的管理工作主要是由四个尽心尽力的外来务工妇女负责的。儿童活动中心每周开门三次，主要由外来务工妇女和大学生志愿者负责组织活动。四名妇女从小店的收入中领取微薄的工资。

进城务工人员的培训项目也开始了。当地的物业管理公司提供了一间免费的活动室，进行装修以后，在2008年农历新年过后的二月份投入使用。清源街道办事处支付了装修费用。活动室的内部设计和书籍杂志的购置征求了感兴趣的进城务工人员的意见。一名妇女主动要求看管活动室和阅读材料。

社区文化艺术活动中心成立了，他们非常需要另外一间活动室，在居委会的干预下，当地的物业管理公司又提供了一间空房。每个文化活动小组都选了一名组长，作为项目小组成员。项目小组协调不同小组、居民和居委会之间的沟通，在发生冲突的时候进行调节，并组织公开活动。

尽管经过多次考察和长时间讨论，给孤寡老人提供一日三餐的项目最终没有落实。具体原因尚并不明确，但最大的障碍是居委会负责人不支持。

后续跟进

社区参与行动服务中心和清源街道办事处继续支持和培育上述项目的发展。在我们的努力下，福特基金会同意提供财政支持。另外，我们还获得了一家中国基金会的支持，帮助解决进城务工人员的能力建设

活动和教育材料的资金问题。既然为孤寡老人提供食物的计划没有成行，我们正在考虑为儿童提供一个有创意的项目。

目前所取得的成就

在中国城市社区发展中，政府自上而下管理的程度有多高是外人很难想像的。政府努力地控制社区建设过程。居委会主要按照街道办事处收到的指示办事，而居民们则被当作被动接受者。高层指示不可能充分考虑地方的现实情况和社区的多样性。他们通常要求居委会实施同样的法规或者政策。举例说，在一个城市内部，尽管不同的社区可能面临更紧迫的需求或者有特殊的优先考虑，但所有的居委会都必须建立社区图书馆。在这种背景下，当政府官员说到参与的时候，他们通常指的是居民们对居委会设计和组织的一次性活动的参与。

社区参与行动服务中心的项目引进了一种完全不同的方法。我们是以社区需求和能力为起点的，而不是街道办事处或者居委会的想法。我们经常要求居委会将他们所服务社区的特殊背景考虑进去，同时尽可能地理解公民的需求，也尽早地让他们参与到项目周期中去。我们鼓励召开会议，让居民们说出他们担心的问题。因此23个社区提出了一系列的项目活动，最后街道办事处资助的四个项目都是不一样的。

另外，居民也参与了项目管理，在实际实施过程中发挥了积极作用。尽管居民在不同项目中的参与程度不一样，但这与政府的传统方式还是明显不一样的。目前为止，居民在文化艺术活动中的参与程度是最高的，在那些活动中居民与居委会负责人地位平等地合作。另一方面，在为家政服务人员提供的培训项目中，居委会还是主要决策者。不过，项目组会议的召开，为家政服务人员提供了说出自己的喜好和建议的渠道，这在以前是完全不可能的。和居委会相比，外来务工人员二手商店以及儿童活动中心中的参与程度还相对较低。考虑到他们在城市中相对较低的地位，这并不奇怪。然而，因为这些志愿者实际负责了这两个项目的日常工作，她们在这两个项目的走向中也发挥了影响作用，而她们自己在这个过程中也增强了自信，做事也更果断了。

这一方法在两个方面需要给予进一步的重视。⁶

首先，它重新定义了中国城市社区发展中的主要角色的作用。街道办事处的主要作用是为居委会和居民们的服务项目提供资金，并在实施过程中进行监督，而不像过去一样，亲自去提供服务或者要求居委会去提供服务。结果是居委会能够在开发社区服务中更积极地发挥作用，而不是仅仅遵从街道办事处的指示，居民们也日渐从消极的服务接收者变成提供者。

其次，通过利用项目作为社会服务提供工具（也提供项目管理的培训），这种方法鼓励社区工作人员和居民在服务设计和提供过程中，更加系统化、职业化，并以过程为导向，而不是在街道办事处的要求下简单的组织一次性的活动。我们发现，大多数居民在将一个初始的想法变成一个有目标，有具体实施步骤，有充分的风险分析以及合理的预算的成熟的项目方面，经验还不是很足。

在这个过程中，参与扶持民众参与的街道办事处领导和居委会工作人员的能力得到显著提高。普通居民，特别是外来务工人员，也更加自信她们有能力改善自己的生活。举例说，社区服务中心主任全心全意地采纳了我们提出来的概念。并提出了召开公开会议对项目进行第二轮挑选（她参加了我们提供的社区

6 感谢我的同事Christine Warmer指出了这一点。

参与概念和方法的介绍性课程)。另外，她还提议在2008年要系统地培训23个居委会主任参与式社区发展知识。她和街道办事处主任都说，参与到这个项目中的4个居委会负责人都开始将他们所学到的知识应用到了日常工作中。最引人注目的一个例子是，一个居委会负责人组织了一个有100多位社区代表参加的会议，采用开放式空间技术讨论2008年的工作重点。

总结说，该项目引进了以下的一些创新办法：

1) 一种自下而上的——

而不是自上而下，“放之四海而皆准”的办法来进行社区发展，其中街道办事处、居委会以及普通居民的角色也随之发生改变；

2) 以项目为基础来提供服务；

3) 重点放在调查社区特色和普通居民需求上，以及

4) 通过参加在社区公开召开的咨询会议以及成为项目小组的成员，普通居民参与了决策过程。

和国际项目相比，这看起来似乎是微不足道的，但从中国的文化环境考虑，这些项目的意义非常重大。

挑战

当然了，在中国城市地区推广公众参与肯定是有许多挑战的。事实上，在第一轮项目中，很多居委会并没有按照要求进行需求评估。相反，通常是居委会准备好了项目书草案以后，才去征求普通居民的意见。我们的工作也出现了差错。尽管我们强调了评估居民需求的重要性，但我们并没有详细解释如何去评估。因此在第二轮项目选择之前，我们举办了为期半天的培训，教授人们如何做需求评估。我们甚至还考虑陪同居委会工作人员进行需求评估，但因为社区数量太多了，这一想法不太可行。需求评估工作面临的障碍是，居委会工作人员担心，居民们在需求评估过程中提出的需求和问题会多到让他们无法承受。

另外的一个挑战是参与的居民人数太少，代表不足。在我们参加的会议中，参与的普通居民通常不到十人。普通居民代表是由居委会选举和邀请的。其中的一些是楼长，他们的作用是代表住在同一座大楼里的居民。另外一些代表则是党员或者从居委会获取福利的人群，他们必须与居委会工作人员保持良好的关系。在任何一个案例中，参与人员所代表的户数都要限制在2000 - 2500户（尽管每个项目的实际目标人群都要少的多，因为每个项目的目标人群都是具体的，居委会目前主要是为处于弱势的社区成员服务，比如老人和失业人员）。

相关的还有透明性缺乏问题。没有被邀请的普通居民通常对项目会议一点都不知情，有时对项目本身都不知道。大多数普通居民都忙于自己的生活，不需要也不想被居委会打扰（我们在调查中重复发现这一现象），可能有些居民会对这些活动感兴趣，但对这些活动毫不知情。因此在近期需求评估的培训中，我们鼓励公开发布这些会议信息，但目前还不确定，街道办事处和居委会是否愿意接受这一建议。

上述挑战的根本原因在于居委会还在社区中发挥核心作用，而且，事实上民政部也想要他们发挥这样的作用。尽管我们鼓励居委会给普通居民赋权，支持并协调普通居民自己的想法，但政府总体上还是希望居委会来引导和控制社区建设过程。居委会自己也普遍担心，有一天居民组织的力量会比居委会更大，而居民再也不会“听命于”他们。

从本质上来说，这是权力和控制的问题。把玩弄权术放在一边，这也是一个如何理解稳定和进步的问题

。⁷无论中国政府还是中国公民都痛恨混乱，都希望稳定与和平。与此同时，中国正处于雄伟的改革进程中，以期建立一个繁荣、进步的社会。如何做到既能维护稳定又能促进社会进步？统一性和多样性的作用又是什么？中国政府和人民需要一次又一次的来决定这些问题。我们的工作就是力求为分权、进步和稳定提供正面的案例，以便人们在寻求答案的过程中可以参考这些案例。

最根本的挑战在于如何让个别项目持续下去，以及如何让这种治理手段中的创新性作为一个整体持续下去。因为政府还在这些项目中发挥着决定性作用，如果他们停止了支持，项目就可能倒闭（比如说街道办事处主任退休或者改了主意）。外来务工人员可以用二手服装和玩具店的销售收入来支付房租，但至少刚开始的时候，他们很难让人们为她们捐献足够的衣服和玩具。对于家政服务人员来说，物业管理公司很可能不再免费让他们使用活动室。即使是家政服务人员（主要是妇女）能够支付房租，家政服务公司也不愿意再续约，以防激怒他们的主要客户——

业主，也是这些人的雇主（总体来说，中国的雇主不愿意他们的家政服务人员和其他人家的家政服务人员交往，以防她们获得信息，或者互比较雇主对她们怎样，以及工资多少等）。

如果清源街道办事处失去兴趣，不仅是这些社区项目处于危险境地，而且，新的参与式方法也会被传统的自上而下的方法再次取代。如果这种情况发生，唯一的安慰就是这种新方法的力量依旧存在，依旧会在我们的项目和倡导的工作中发挥作用。毕竟，我们的首要目标不是改变个别的街道办事处，而是为中国所有的城市社区介绍和倡导一种新的治理方法。

更多信息，敬请联系：

Joern Geisselmann

电子邮件：jgeisselmann@yahoo.com

致谢：

本文是在为2008年3月在开罗召开的参与式学习与行动资源中心组织的研讨会上准备的一篇详尽的案例研究的基础上写成的。⁸感谢发展服务中心的Joselyn DiPetta，香港乐施会的HuiminZhang，以及国际迁移与发展中心顾问处的Michael Buesgen为该案例提出的意见。

阅读材料：

Pennarz, J., Haokun, S., Weijie, D., and Jianping, W. (eds), 2011. Wagging the dragon's tail: emerging practices in participatory poverty reduction in China, *Participatory Learning and Action* 62, IIED, London.

Buckley L., 2011 EIAs go public: creating new spaces for participation. In *Participatory Learning and Action* 62, IIED, London.

7 尼可罗·马基亚维利（1469 - 1527），意大利外交家、政治哲学家，他的名字总是和极端的实用主义权力，以及如何获得和维持权力联系在一起。

8 <http://pubs.iied.org/G03226/html>