



中华人民共和国社区主导型发展 (CDD) 试点项目

社区主导型发展的知识分享

中华人民共和国社区主导型发展 (CDD) 试点项目

社区主导型发展的知识分享

© 2012 亚洲开发银行

版权所有。2012 年发行。
菲律宾印刷。

ISBN 978-92-9257-244-0 (印刷), 978-92-9257-245-7 (PDF)
出版物库存号 RPT7463-2

图书在版编目数据

亚洲开发银行。

中华人民共和国社区主导型发展 (CDD) 试点项目：社区主导型发展的知识分享
菲律宾曼达卢永市：亚洲开发银行，2012年

1. 社区发展。 2. 中华人民共和国。 3. 亚洲开发银行

本书仅代表作者个人观点，并不代表亚洲开发银行 (ADB)、亚行理事会或其所代表的政府的观点和政策。

ADB 不保证本书中数据的准确性，也不对使用这些数据所产生的后果承担任何责任。

本书中对特定领土或地理区域的指称或引用，或使用“国家”一词，均不代表亚行意图对该领土或区域的法律地位或其他地位作出任何评判。

在注明来源的前提下，亚行同意出于个人或非商业目的对本书所含信息进行印刷或复制。非经亚行书面同意，使用者不得出于商业目的销售、传播或制作相关衍生作品。

注：本文中“\$”系指美元。

亚洲开发银行
6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Metro Manila, Philippines (菲律宾马尼拉)
电话: +63 2 632 4444
传真: +63 2 636 2444
网址: www.adb.org

如需订阅，敬请联系
亚洲开发银行对外关系局
传真: +63 2 636 264
adbpub@adb.org

译文声明

为扩大读者范围，特将该文件由英文翻译为中文。亚洲开发银行 (亚行) 工作人员尽力确保翻译的准确程度。但英语是亚行的官方语言，因此，该文件的英文原版为唯一具有权威性的文本。任何对该文件内容的引用，必须以其英文原版内容为准。

 用再生纸印刷

目录

表、专栏和图	iv
缩略语	v
致谢	vi
概要	vii
引言	1
背景	1
研究目标	4
研究方法	5
CDD 试点项目的成效与影响	6
改善个人和公共福利	6
改善社区发展和公共治理	9
改善扶贫资源的分配和使用	12
改善政府服务职能和扶贫方法	12
成功因素	13
政府的引领作用	13
社会组织的参与	14
创新项目实施机制	14
能力建设	16
瞄准弱势群体	17
其它因素	18
结论和建议	20
结论	20
建议	20
参考资料	22

表、专栏和图

图

- 1 中国社区主导型发展试点项目组织管理结构 3
- 2 社区发展基金运作程序 7

专栏

- 1 要想富，先修路 6
- 2 苹果卖出好价钱 6
- 3 “社区发展基金帮助我走上财富路” 7
- 4 通过社区发展基金促进小型家禽饲养合作社发展 9
- 5 妇女大声说出发展的想法 11
- 6 发挥妇女在保护环境和发展经济中的作用 11
- 7 四川嘉陵区政府推动项目实施的措施 13
- 8 村两委成员成功地融入 CDD 基层项目实施团队 15
- 9 村两委成员转变态度、通力协作 16

表

- 1 项目县的饮水设施（2006年） 8
- 2 靖西县CDD试点项目完成的小型基础设施建设和提供的公共服务（2009年） 8
- 3 陕西省白水县项目社区人口数据（2006年） 18

缩略语

ADB	-	亚洲开发银行
CDD	-	社区主导型发展
CDF	-	社区发展基金
DMC	-	亚洲开发银行成员中的发展中国家
LGOP	-	国务院扶贫开发领导小组办公室
NGO	-	非政府组织（社会组织）
PDMG	-	行政村项目决策小组
PMC	-	社区项目管理委员会
PMO	-	项目管理办公室
PRC	-	中华人民共和国（中国）

中国的行政管理

按照 1982 年颁布、2004 年修改的《中华人民共和国宪法》，全国划分成不同的省、自治区和直辖市，由中央政府直接统辖。省和自治区又进一步划分为自治州、县、自治县和市；县和自治县继续划分为乡、民族乡和镇；乡、民族乡和镇则继续划分成行政村。通常，行政村由几个没有行政村职能的自然村组成。

在社区主导型发展试点项目中，实施项目的基层单位是行政村。项目经费分配、项目活动的筛选与管理，纠纷解决等都是在行政村层面进行的。自然村（或村民小组）是执行和操作的单位，具体任务是提出项目活动建议、管理使用项目资金、管理监督项目活动的开展等。

本报告中“自然村”和“社区”是 synonym。

致谢

“中国社区主导型发展（CDD）试点项目——社区主导型发展的知识分享”是亚洲开发银行（亚行）在中国、印度尼西亚、韩国和菲律宾开展的“区域能力发展技术援助项目：在亚太地区分享 CDD 知识”（RETA 7543）的四个研究之一。

亚行在此感谢庄孔韶为本报告所付出的辛勤劳动，感谢柳和(Liu He), 柳娥(Liu E) 和 王剑利(Wang Jianli) 协助开展研究工作。亚行也要感谢国务院扶贫开发领导小组办公室外资项目管理中心，特别是刘胜安对 CDD 试点项目的经验分享和对本报告的建设性建议；也感谢外资项目管理中心李晖，王菁和龚正为本报告所做的贡献。在此，还要特别感谢首先各地项目办公室的工作人员和项目社区提供关键信息的人们。感谢柳和为本报告的编写和修订所做的贡献。

在此，还要感谢 Yukiko Ito（RETA 7543 项目官员）为本报告提出的实实在在的建议和提供的管理支持，感谢 Babken Babajanian（前任项目官员）对本研究提供的指导，是他对研究内容和研究方法提出了最初的设想。感谢 Rowena Mantaring（RETA 7543 项目顾问）为本研究提供的帮助，以及对本报告的初稿提供建议和协助编辑。感谢 Honey May Manzano-Guerzon 为本研究提供的后勤支持和行政支持。感谢 Princess Lubag 为本报告的出版所提供的帮助。

概要

引言

2006年至2009年在中华人民共和国开展的社区主导型发展（CDD）试点项目对项目社区和农村扶贫这两方面都产生了积极的影响。因此，总结项目经验和教训十分必要。

本报告介绍了中国社区主导型发展试点项目在项目社区的效果，总结了试点项目的经验和教训，分析了社区主导型发展模式在中国和亚洲地区其他地方推广扩大的适用条件。本报告是“亚太地区进行社区主导型发展相关知识分享”的区域性技术援助项目的研究成果，目的是提高亚洲开发银行发展中成员国家实施和扩大社区主导型发展模式的能力，强化知识共享。

CDD 试点项目由中国国务院扶贫开发领导小组办公室牵头，在4个不同贫困类型的贫困县实施：广西壮族自治区靖西县（西南喀斯特区贫困类型）、四川省嘉陵区（西部丘陵山区贫困类型）、陕西省白水县（黄土高原严重退化区贫困类型）和内蒙古自治区翁牛特旗（北部边境半干旱半农半牧区贫困类型）。项目覆盖 60 个行政村（包括扶贫开发重点村），每个试点县有 15 个试点村。目标群体和受益群体达 10 万人，包括妇女、老人、小孩和其它弱势群体。

试点项目有三个子项目：

- 子项目1：小型基础设施和公共服务改善；
- 子项目2：社区发展基金；
- 子项目3：自然资源管理和环境改善。

CDD 试点项目既瞄准了中国的扶贫需求，又有利于改善乡村治理。而且，社区主导型发展方法的理念与中国新农村建设和群众路线政策是一脉相承的。

社区主导型发展试点项目的成效与影响

和城市现代化水平相比较，中国农村发展明显受制于落后的基础设施和不完善的公共服务。

试点项目的主要目标是解决以上两个问题，并证明 CDD 方法在扶贫方面的有效性。CDD 试点项目着重推动了以下几个方面的发展和改善：

- **改善个人和公共福利。**通过增加年收入、改善公共服务和基础设施，提供更多的可持续生计机会，改善环境等，增进个人和公共福利。
- **改善社区发展和公共治理。**通过社区赋权和性别赋权，推动社区组织参与试点项目和能力建设活动，逐渐培育社区更加紧密、和谐、自信发展的伙伴关系。
- **改善扶贫资源的分配和使用。**通过直接把 CDD 资金传递到社区，减少政府资金在划拨过程中的“跑、冒、滴、漏”，提高资金使用的公平性和有效性，改变过去村民对公共事务漠不关心的消极态度，整合社区内部资源，为社区创建和积累新的社会资本。
- **改善政府服务职能和扶贫方法。**在 CDD 试点项目中强化基层民主和村民自治，改善了政府服务职能和扶贫方法，减少了村民对政府的依赖。

成功因素

试点项目的成功主要取决于以下几个因素：

- (i) **政府的引领作用。**在支持社区自主和自下而上实施项目的同时，政府引入 CDD 方法并积极参与到试点项目中，为试点村提供政策、资金、技术和能力建设方面的协助支持。

- (ii) **非政府组织（社会组织）的参与。**邀请非政府组织（社会组织）为项目提供支持。行动援助（ActionAid）在靖西县，计划国际（Plan International）在白水县，世界宣明会（World Vision International）在翁牛特旗参与项目试点，丰富了项目的组织和实施，弥补了地方政府在人力资源和技术方面的不足。特别是计划国际（Plan International）高度本地化（译者注：员工多来自当地，以适应当地人的方法开展工作），员工稳定，分工明确，与地方政府有良好的合作关系，对试点项目产生了积极影响。
- (iii) **创新项目实施机制。**在国务院扶贫开发领导小组办公室的监督下，项目在实施过程中逐渐建立起社区动员、决策、竞争、管理、协助和投诉等关键环节的处理机制，保障了试点项目的顺利实施。
- (iv) **能力建设。**项目框架包含了社区主导型发展的各个重要方面，其中包括采用不同的内容和方式对政府、社会组织、协助者和社区进行能力建设。
- (v) **瞄准弱势群体。**试点项目提高了贫困家庭的能力，优先扶持贫困家庭，重视农村妇女平等发展的权利，在建立社区发展基金时优先考虑小社区和弱势社区。
- (vi) **其它因素。**项目的成效也受包括社区内的各种社会势力、社区内现有的社会资本、社区人力资源、当地文化和传统管理方式等因素的影响。

结论和建议

通过各子项目的实施，CDD 试点项目在基础设施、提供公共服务、社区发展基金、环境管理和能力建设等方面都实现了预期目标。参与项目的

村民的收入和生产能力得到了提高，改善了生活质量。同时，改善了地方政府服务职能，提高了扶贫资源使用的有效性。

CDD 试点项目探索了扶贫与发展的新机制，激发了村民自我发展和参与社区发展的热情，改善了村级自治，增进了农村基层社会的和谐与团结，为中国新农村建设政策的实施提供了有益的经验。

总之，本试点项目是 CDD 方法在中国的第一次成功实践，对于在中国或者更广泛的地区扩大推广具有重大意义。

结论

CDD 方法能够在中国被采用，并在试点项目中运用，是政府推动的结果。政府的系列引领行为包括：项目设计、政策导向和支持；关注赋权；社会融合；全方位能力建设和项目支持机制创新等。中国出现的这种全面、系统和可持续的扶贫发展新机制，有在中国其他地区乃至亚太地区推广运用的广阔空间。

建议

在中国和亚太的其他地方，推广这种社区主导型的乡村扶贫发展机制，面临一系列挑战，因为这种模式的推广扩大，要求：

- 大量人力物力投入
- 具备处理复杂程序的能力
- 创新项目实施机制
- 政府和非政府组织（社会组织）的合作
- 持续开展村民和社区的能力建设

引言

背景

1. 2006年至2009年，在世界银行的资助下，中国开展了社区主导型发展试点项目，该项目由中国国务院扶贫开发领导小组办公室牵头实施。为研究这个试点项目，亚行启动了区域技术援助项目——“在亚太地区进行社区主导型发展相关知识共享”的研究。本报告是基于此项研究而形成的。该研究围绕CDD方法进行调研、文献分析、专题研讨会和资料出版，从而起到知识共享的作用。为了扩大知识共享，建立了一个CDD方法学习网络，推动亚行的发展中成员国家围绕CDD方法开展能力建设。

2. 中国CDD试点项目尝试了一种农村社区扶贫与发展的新方法，取得了显著的效果和影响。本报告分析了中国CDD项目的实施过程，总结了经验教训，针对今后亚太其它地区的CDD项目如何改善设计和实施提出了建议。

在中国的社区主导型发展

3. 世界银行和一些国际机构积极推动通过CDD方法开展扶贫与推动乡村发展。在一些国家，CDD方法已经得到成功运用。在中国，国务院扶贫开发领导小组办公室（LGOP）也把CDD方法看成是很有潜力的农村扶贫新方法，有助于解决基本的贫困问题。

中国的贫困人口分散且数量多，被认为缺乏参与扶贫项目的积极性和主动性。贫困人口缺乏自我组织、自我管理、自我发展和自我监督的能力。政府付出巨大的扶贫努力，但扶贫效果的可持续性不足，难以做到稳定脱贫。

4. 政府的扶贫目标是：解决基本的温饱问题，改善贫困地区的基本生产生活条件，提高贫困人口的生活质量，改善环境质量，逐步提高贫困人口的经济、社会和文化水平，为实现全面建设小康社会的目标奠定基础。

5. CDD方法的有效性已在其他国家的经验中得到了体现。CDD方法不仅有助于扶贫和贫困社区的发展，也有利于保护环境，提高生活质量，提高目标群体的能力，提高行政管理效率。而且CDD与中国新农村建设以及群众路线政策有相同的核心理念，即“以人为本”。

6. CDD试点项目把农户放在主导地位，认为农户有很强的农村发展需求，注重推动乡村社区在发展中自我组织、自我管理、自我发展和自我监督。可以预见，引入CDD方法也将有助于推动中国的农村治理改革。从20世纪八十年代开始实行家庭联产承包责任制¹以来，国家逐渐弱化了对基层公共事务的管理。公共权力被逐渐掏空，基层社会管理不太被人关心（如社会安全、公共福利、公共设施、土地和水资源管理等）。国家进行了多种尝试鼓励村两委的成长，重建乡村管理体系，推动村民自治。但是农户并没有很好地组织起来，逐渐分化，大量农户移民到城市，贫富差距逐渐增加。而CDD方法注重赋权社区，有望增进社区凝聚力，培养社区能力，促进社区的和谐与稳定。同时CDD方法也与中国基层民主和基层管理的长期政策是一致的。

中国社区主导型发展试点项目

7. **目标与目的。**试点项目的长期目标是用社区主导型发展来创新扶贫机制，同时为实施中国新农村建设的政策提供有益的经验。让贫困社区能够有机会和内在动力进行以下努力：

¹ 20世纪七十年代家庭联产承包责任制起源于安徽省小岗村，尽管农用土地所有权仍然属于农村集体所有，但家庭联产承包责任制允许农户按照自己的想法管理农业生产。农户依据合同长期管理和利用土地，在交税后可以保留自己的生产所得。家庭联产承包责任制提高了生产力，增加了农业产量，而这两方面是经济增长的先决条件。

- (i) 改善当地基础设施和公共服务；
- (ii) 集体管理使用社区发展基金；
- (iii) 推动当地在发展中优先考虑可持续自然资源管理和环境改善；
- (iv) 激发潜在社会资本，改善社区治理，建立可持续的自我组织、自我管理和自我发展机制。

8. **项目原则。**对 CDD 试点项目有以下原则要求：

- (i) 资金由社区控制和管理，这是最重要的；
- (ii) 社区自主进行项目决策；
- (iii) 坚持公开透明，建立投诉解决机制；
- (iv) 强化政府的支持服务。

9. 试点项目由国务院扶贫开发领导小组办公室（LGOP）于 2006 年 5 月启动，2009 年 6 月结束。试点项目在四个省（区）开展，共投入资金 4631 万元人民币。其中，世界银行赠款 193 万美元，中央财政扶贫资金和项目省县配套资金共计 3087 万元人民币。

10. **项目县。**四个项目县都是国家扶贫开发工作重点县，代表了中国四种不同的贫困类型：广西壮族自治区靖西县（西南喀斯特区贫困类型）、四川省嘉陵区（西部丘陵山区贫困类型）、陕西省白水县（黄土高原严重退化区贫困类型）和内蒙古自治区翁牛特旗（北部边境半干旱半农半牧区贫困类型）。

11. 项目以行政村为基本实施单位。共覆盖 60 个贫困行政村，4 个项目省每省各 15 个贫困行政村。项目以妇女、老人、儿童和其他弱势群体为主要受益对象，大致惠及 10 万人。贫困人口和贫困社区不仅是项目的受益者，也是项目实施的伙伴，这和过去政府主导实施的扶贫项目完全不同。

12. **子项目。**针对乡村发展中的主要制约因素，CDD 试点项目主要包括 3 个子项目：

- 子项目 1：小型基础设施和公共服务
- 子项目 2：社区发展基金
- 子项目 3：社区自然资源管理和环境改善

13. 小型基础设施和公共服务（子项目 1）：每个参与行政村在达到要求后，能够得到 60 万元

人民币的支持，资金分三次拨付。在每个行政村内，由社区提出项目建议书，通过竞争筛选，确定优先支持的社区项目活动。常见的社区小型基础设施和公共服务改善活动有：社区公路和桥梁、饮用水和灌溉用水、社区电力和社区通讯设施、社区医疗服务、学校教育设施和社区培训设施等。

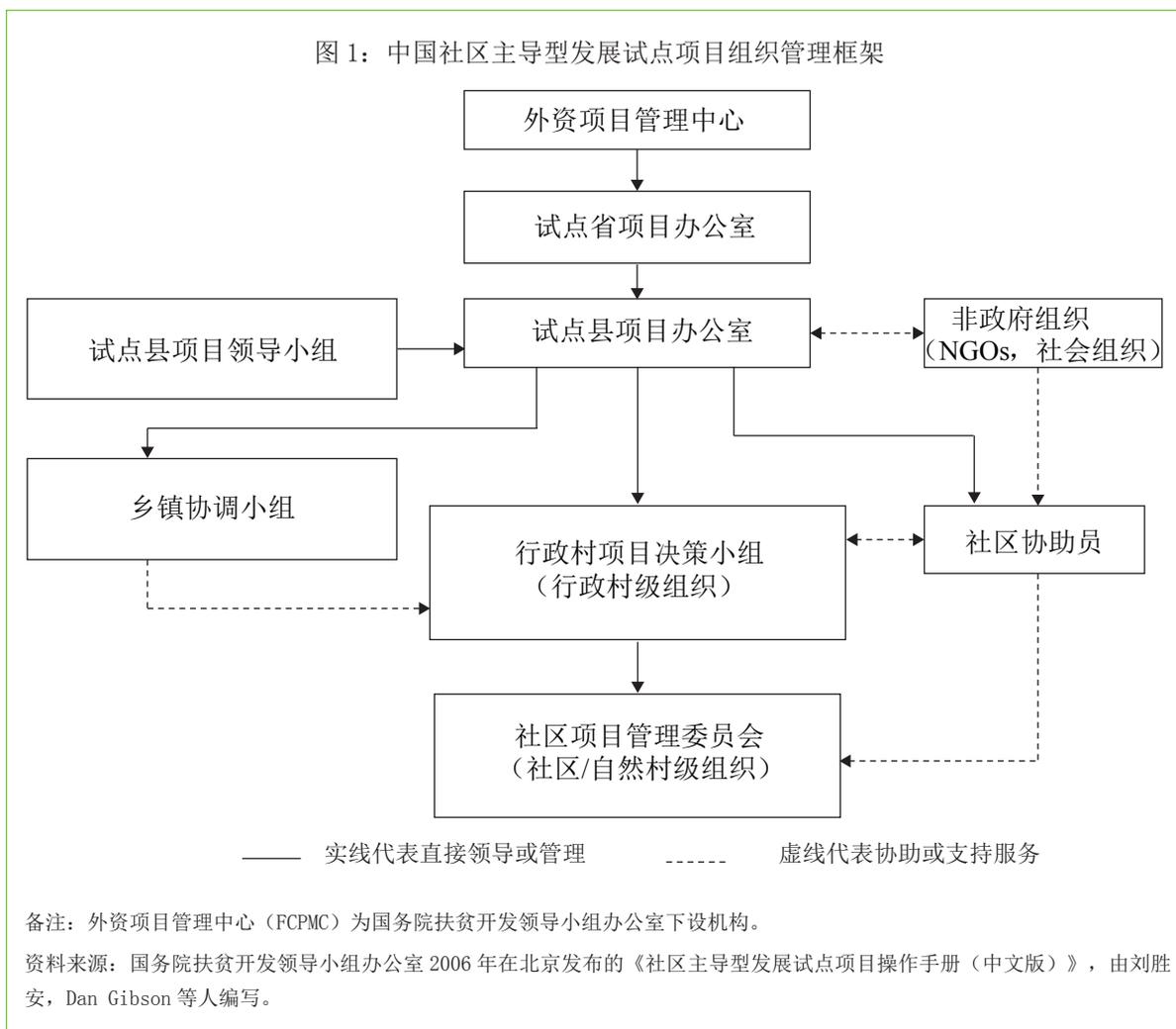
14. 社区发展基金（子项目 2）：每个参与行政村可以得到约 8 万元人民币的支持，资金分二次拨付。子项目 2 的资金用于建立一个集体管理的、周转使用的农户借贷机制—社区发展基金。在每个行政村内，根据农户数量分配社区发展基金本金到各个社区，建立社区层面的社区发展基金。社区发展基金的管理原则、运行程序、贷款发放及回收等相关事项，由社区自行决定，并以社区为单位保存财务记录。子项目 2 有助于为农户增收活动提供小额借款支持，有利于建立社区财务管理能力。

15. 社区自然资源管理和环境改善（子项目 3）：在中国由于环境与贫困密切相关，子项目 3 重点支持贫困社区改善环境的行动。每个参与行政村可获得约 4.8 万元人民币的支持，资金分两次拨付。社区拟申请的项目活动应能有效改善资源退化和其它环境问题。每个社区提议的项目活动也会在行政村层面竞争筛选。常见的社区自然资源管理和环境改善的活动有：替代能源的推广（如沼气）、减少薪柴消耗量的节能灶、植树造林、减少水土流失、改善社区卫生条件和社区垃圾管理等。

16. 项目操作程序。3 个子项目的具体操作实施程序由项目社区自己决定。总体上，3 个子项目的操作实施程序大致是：

- (i) **第 0 步：社区参与的准备阶段。**在项目社区获得资金帮助之前，县项目办应首先筛选确定社区协助员；其次非政府组织（社会组织）培训社区协助员；然后由社区协助员到社区广泛宣传试点项目的内容、目的和意义，推动社区投票公选出社区项目管理委员会。
- (ii) **第 1 步：确定优先支持的项目活动。**通过一次或多次筛选，找出社区最想做的事情，作为项目资金支持的项目活动。

- (iii) **第 2 步：编制项目建议书。**社区项目管理委员会在村协助员的帮助下，编制项目建议书。
- (iv) **第 3 步：初步筛选可能支持的项目活动。**行政村项目决策小组在竞争和对比的基础上，确定可能进行资金支持的初选项目。
- (v) **第 4 步：考察初选项目的可行性。**县乡政府部门对初选项目进行可行性分析。主要看初选的项目活动在技术上和财务上是否具有可行性，是否符合 CDD 试点项目的原则。
- (vi) **第 5 步：确定最终的项目活动。**初选项目在通过可行性考察后，列入项目计划，成为最终决定要实施的项目活动。这一步，社区项目管理委员会应再次修改项目建议书，召开村民大会，确定项目方案，并制定相应的实施方案。
- (vii) **第 6 步：划拨资金到社区项目管理委员会管理的联合账户。**这一步标志着项目开始实施。
- (viii) **第 7 步：项目实施。**项目活动主要由社区项目管理委员会负责组织实施。村民积极配套资金、投工投劳，也积极监督项目实施。
- (ix) **第 8 步：项目监督。**县项目办、社区协助员和社区项目监督小组共同监督和监测项目的实施。
- (x) **第 9 步：项目阶段性回顾评估。**县项目办针对财务管理和实施质量进行阶段性回顾检查，不符合项目原则的项目社区没有资格参与下一轮项目资金申请。
17. **组织和管理架构。**中国社区主导型发展试点项目的组织管理框架见图 1。



18. 在图1中，参与项目的机构和组织可以大致分为三类：

- (i) **政府机构。**政府机构按层级由高到低分为：国家项目办、省项目办和县项目办。上一级项目办管理下一级项目办。县项目办管理和监督各项目行政村，同时接受县项目领导小组的领导。县项目领导小组是为确保 CDD 试点项目在县级能够有效实施而专门成立的，其成员由县领导、县扶贫、财政和其他能够提供相关政策、资金和技术支持的业务部门的负责人共同组成。这些政府机构的职责在《社区主导型发展试点项目操作手册》（国务院扶贫开发领导小组办公室 2006）中有明确的规定。总的来说，政府机构的职责是：整体的资金计划和项目工作规划、资金管理、支付、项目监督与评估、投诉处理与协调、指导与培训、项目推进与经验总结。县项目领导小组办公室和乡（镇）协调小组分别负责组织试点项目在县乡层面的实施，主要职责是：机构设置、人员安排、部门协调和解决相关问题等。
- (ii) **社区组织。**行政村项目决策小组（PDMG）是在项目宣传发动阶段建立的行政村一级的社区组织。小组成员由公选产生的村民代表（每社区 2 人，一男一女）、村主任（或村书记）和村妇女主任组成。行政村项目决策小组设一名组长和两名副组长，其中必须有一名妇女代表。行政村项目决策小组的主要职责包括：建立决策原则和程序，筛选和决定项目活动及资金支持额度，监督项目活动的实施。每个社区的实际情况不同，决策原则和程序可能不同。各社区最迫切的发展需求应该被优先考虑。此外，社区项目管理委员会由 3-5 人组成，其中至少有一名妇女。社区项目管理委员会的成员由全社区集体选出，其职责是：确定社区需求的优先顺序，编制项目建议书，实施管理和监督项目活动的开展，管理项目活动资金。同时社区项目管理委员会也要组织村民配套资金、投工投劳和定期召开村民大会等。
- (iii) **支持团队。**为确保项目实施，非政府组织（社会组织）和社区协助员负责提供技术支持。具有丰富的乡村发展经验和知识的非政府组织（社会组织）能够为项目社

区、政府工作人员和社区协助员提供能力建设支持，为推广 CDD 方法和推动 CDD 项目的有效实施提供技术支持。社区协助员能够在沟通交流、协商协调和实施过程中发挥重要作用。因此，选择社区协助员，要求至少具备初中以上教育程度，至少要有 3 年以上的农村工作经验，能够用当地语言熟练地进行沟通交流，具有组织沟通能力等基本要求。社区协助员面向社会公开招聘，无论男女，只要满足以上基本条件，都可以竞争上岗。一般是，县项目办筛选出 30 个候选人参加非政府组织（社会组织）的培训；培训后，从中选出 15 人作为社区协助员。社区协助员由县项目办聘用和管理。一个社区协助员负责一个行政村的 CDD 试点项目工作，自始至终协助和帮助该项目村实施项目，包括能力建设活动等。

研究目标

19. CDD 试点项目在项目社区的扶贫效果和积极影响非常明显。本研究（报告）着重总结 CDD 试点项目的成效和经验教训，分析 CDD 方法在中国和亚洲开发银行发展中成员国家或地区中扩大运用的适用性，支持在亚太地区进行 CDD 相关知识的共享。

20. 在实施 CDD 试点项目的过程中，许多工作报告、评估报告和项目不同阶段的工作计划等，都对试点项目的经验教训和面临的困难及问题等进行了总结。这些不同阶段的项目材料有利于沿着项目实施的轨迹和进程进行分析，而同一阶段各子项目的项目材料有利于进行项目活动之间的横向对比分析。

21. 2010 年 6 月至 8 月，在计划国际（Plan International）和国务院扶贫办外资项目管理中心的支持下，庄孔韶博士及其团队采用人类学研究方法和乡村治理制度分析方法研究了 CDD 对中国农村地区弱势群体的影响（庄孔韶等，2010）。

22. 从项目评估的角度来看，CDD 试点项目明显受到了学术界的高度关注。CDD 方法作为国家的一个新的扶贫工具，引起了学者的

注意，引发了学界对中国农村发展中运用 CDD 方法有效性问题的讨论，也探讨了有关 CDD 试点项目方法、国家政策、可持续发展、乡村组织和社会资本等相关问题。

23. 本报告所提及的一些观点和发现，在过去的报告和文献中也有所提及。基于 CDD 试点项目的经验教训，本报告对各种零散的观点和发现进行了总结和概括，界定出一个可广泛复制的、适用性强的 CDD 模式，以便在亚洲开发银行发展中成员国家中进行分享。

24. 本报告主要评估 CDD 试点项目在中国扶贫工作中所取得的成就和影响，深入分析试点项目能够取得这些成就和影响的关键因素，提出结论和建议。本报告有三个主要章节。第一章“CDD 试点项目的成效与影响”，重点陈述了试点项目在改善个人和公共福利、改善社区发展和公共治理、改善扶贫资源的分配和使用、改善政府服务职能和扶贫方法等方面的影响。第二章“成功因素”，探讨了试点项目成功的贡献因素，包括政府的引领作用、非政府组织（社会组织）的参与、创新项目实施机制、能力建设、瞄准弱势群体和其他因素。第三章是“结论和建议”，对 CDD 项目复制推广所面临的挑战进行了总结。

研究方法

二手资料

25. 收集整理了总结中国 CDD 试点项目经验的早期报告、文章和出版物，特别是针对 CDD 进行深度分析（in-depth situational analysis）和清楚介绍项目及其特征的研究报告。国务院扶贫办外资项目管理中心提供了大量关于试点项目的基础资料，包括项目的设计、目标、实施过程和采用的方法。庄孔韶博士及其团队提供了开展田野调查所获得的访谈资料（庄孔韶等，2010 年）、学术期刊和论文中的一些研究成果。

案例研究

26. 案例研究方法有助于理解中国 CDD 试点项目的实施过程，以及试点项目对扶贫和弱势群体受益等方面的影响。从案例研究可以看出，在一个行政村内强势社区和弱势社区之间的关系，同时反映出资金分配是如何满足社区最迫切的发展需求的。通过案例研究也能分析 CDD 基层项目实施团队和基层政权组织之间的关系，了解试点项目中的妇女参与，分析 CDD 试点项目对扶贫的影响等。

27. 除庄孔韶教授早期田野调查的案例资料外，也采用了白水县和靖西县的协助员和县项目管理办公室工作人员所提供的 2008-2009 年的案例资料。

CDD 试点项目的成效和影响

28. 中国农村发展严重受制于基础设施落后和公共服务不足。与现代化城市不同的是，乡村必须应对各种短缺问题。水利设施难以满足农业需求；可耕地正在减少，也缺乏足够的技术支持；灌溉设施老旧和灌溉方法落后。2003 年只有 43% 的可耕地有条件充分灌溉。此外，饮用水短缺、交通落后、学校和卫生健康等社会基础服务不足，也制约了乡村的发展。

29. 乡村发展和扶贫应该针对上述问题找到解决办法。CDD 试点项目是围绕这些问题进行设计的。4 个项目试点县分别代表了 4 种不同的贫困和环境脆弱类型。本章主要讨论 CDD 试点项目对中国欠发达地区和贫困地区的各种影响。

改善个人和公共福利

收入增加

30. 交通困难导致农产品销售难，卖不出好价钱。试点项目（子项目 1）改善了社区的道路和其他基础设施条件，提高了农业生产力，增加了粮食产量，农户生活质量得到了改善。从专栏 1 和专栏 2 可以看出道路建设对乡村收入的影响。

31. 同时，通过社区发展基金（CDF，子项目 2），为贫困农户提供了发展生产的启动资金。图 2 是社区发展基金的运作程序。

专栏 1：要想富，先修路

路状差或不通路制约了靖西县（广西壮族自治区）龙林和白鹿两个社区的经济发展和生计改善，因为把农产品销售到市场非常困难。

实施 CDD 试点项目时，龙林和白鹿社区选择了修建通村路。现在农产品销售问题已经得到解决，农户饲养了鸡、鸭、牛和羊，土地不再闲置，沿路都是甘蔗园和果园。

资料来源：靖西县项目管理办公室，2009 年 6 月。

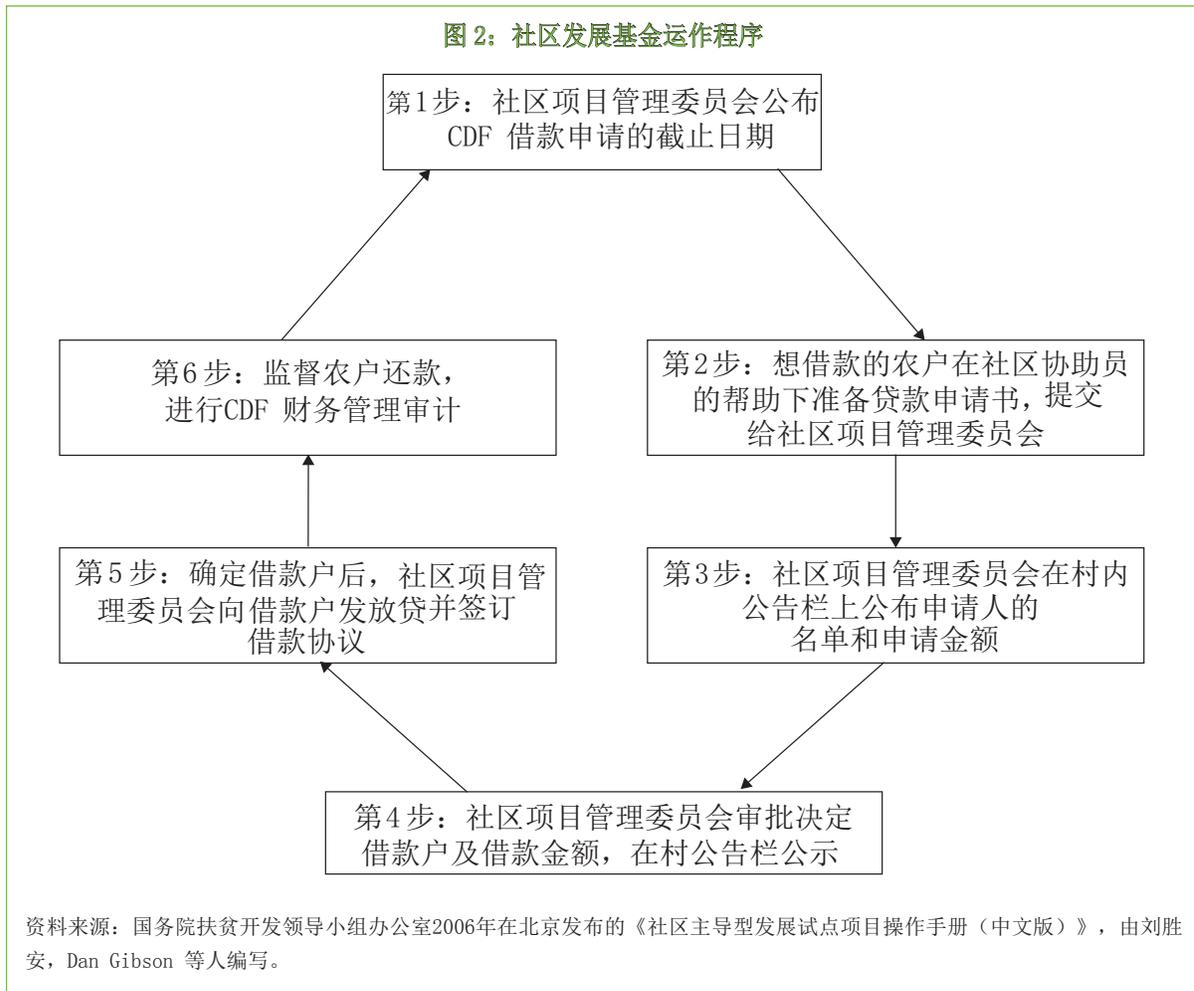
专栏 2：苹果卖出好价钱

贺家塬村（陕西省白水县）地处边远，位于山谷内。村民平时进出只有一条小路，要么步行，要么骑摩托车。贺家塬村的苹果质量好，以前只有很少的苹果商贩进村收购，苹果价格压得很低。

通过 CDD 试点项目的三次资金支持，贺家塬村集中精力拓宽了通村路。现在村里的苹果很容易运出村，能够卖出好价钱。一个村民说：“我们的苹果曾经只卖 2 元一公斤，现在能卖到 8 元一公斤了。”

资料来源：白水县田野调查资料，2010 年。

图 2：社区发展基金运作程序



专栏 3：“社区发展基金帮助我走上致富路”

靖西县（广西壮族自治区）龙林村的邵东（音译）由于受教育程度低、外出务工难，依靠父亲的果园收入和养老金维持生活。父亲去世后，果园收入逐渐减少，逼迫邵东必须寻找新的收入来源。

2008 年建立起社区发展基金后，邵东当即从社区发展基金中借款 3,000 元，购买了1头怀孕母猪和几头仔猪。

第二年卖猪收入近 4,800 元，不仅偿还了贷款，也赚了一笔可观的收入。

邵东常对人说：“社区发展基金帮助我走上了致富路”。

资料来源：靖西县项目管理办公室，2009年6月。

32. 在每一个社区，社区项目管理委员会根据农户的资金需求和本社区农户数量，对分期还款、最大贷款额度（通常是 1,000—3,000 元）、资金用途、以及优先贷款户（通常是贫困户或女

当家户优先），做出详尽具体的规定，确保最贫困和最需要的农户能够得到 CDF 借款的支持。专栏 3 介绍了一个 CDF 受益户的典型案列。

改善基础设施和公共服务

33. 解决或至少减缓贫困村小型基础设施不足和改善公共服务是 CDD 试点项目子项目 1 的主要目的。表 1 和表 2 展示了 CDD 试点项目子项目 1 对基础设施改善的一些贡献（大部分是道路和供水设施），这对受地理位置和自然环境严重限制的贫困村来说，是克服发展制约的一个良好开端。

资料来源：国务院扶贫开发领导小组办公室 2006 年在北京发布的《社区主导型发展试点项目操作手册（中文版）》，由刘胜安，Dan Gibson 等人编写。

34. 社区根据自己的需要来选择和确定子项目 3（小型基础设施和公共服务）要开展的具体项目活动，保障项目活动能够让全社区受益。社区成员积极主动的投工投劳，筹措配套资金，监督项目实施的质量。

35. 县项目管理办公室的工作涉及 CDD 试点项目的方方面面，包括把援助资金切实划拨社区以建立社区发展基金，协调其他政府业务部门为项目社区提供技术支持，管理和监督各子项目的实施等。随着县项目办实施和监测项目能力的提高，服务意识增强，县项目办的角色也发生转变。过去仅仅是项目的执行者，逐渐转变成乡村发展和改善公共服务的指导者和协调支持者。

可持续生计

36. 社区发展基金能够长期周转运作是 CDD 试点项目的一个重要目标。因此还款时间要与生产周期相匹配：还款时间安排在农作物收获的秋季，这时农户有钱还款。实际上这种做法也促进了循环农业（cyclic agriculture）的发展。

表 1：项目县的饮水设施覆盖情况（2006 年）

县（省/自治区）	饮水设施覆盖情况 （未覆盖的农户比例%）
靖西县（广西壮族自治区）	52
嘉陵区（四川省）	32
白水县（陕西省）	70
翁牛特旗（内蒙古自治区）	28

资料来源：国务院扶贫开发领导小组办公室 2006 年在北京发布的《社区主导型发展试点项目操作手册（中文版）》，由刘胜安，Dan Gibson 等人编写。

表 2：靖西县 CDD 试点项目小型基础设施建设和公共服务完成情况（2009 年）

项目	规模	总投资（万元）	其中：社区发展基金投入
			（万元）
村道	100 公里	183.33	21.35
机耕道	46 公里	67.29	3.12
路面硬化	56,061 平方米	72.03	4.93
灌溉和饮水	86 处	294.96	27.32
教室	996 平方米	30.26	3.46
供电	7 处	18.05	2.10
多功能教室	352 平方米	13.38	0.43
桥梁	8 处	13.00	0.30
篮球场	2,948 平方米	12.74	1.42

资料来源：靖西县项目管理办公室，2009 年 6 月

37. 专栏 4 介绍了一个有效利用社区发展基金成功推动农村合作社发展的故事。

38. 农民合作社与 CDD 方法的结合，为村民带来了多重效益。通过各个子项目的实施，增强了社区的团结和凝聚力，整合了内部资源，促进农户更好地自我发展，更能应对农村经济合作的挑战。项目实施也有利于弱势群体，如妇女和老人参与社区的经济生活。

环境改善

39. CDD 试点项目子项目 3 围绕环境和能源可持续开展项目活动，目的是保护环境和提高自然资源利用率。在选择项目县时就对环境改善进行了充分考虑。中国南方的广西和四川项目社区，具有地处山区、人口密度大、社区卫生医疗条件差等特征。而北方的陕西和内蒙项目社区，重点关注在贫瘠山坡种植经济价值高的果树、修建沼气池、人行便道和排水设施，并进行环保教育等。

40. 总体而言，CDD 试点项目改善了环境质量，提高了社区的环境保护与环境健康意识。例如，四川省嘉陵区从 2006 年 5 月启动项目到 2007 年 11 月期间，项目社区就种植了生态林 0.3 平方公里，修建了沼气池 120 个。

改善社区发展和公共治理

赋权社区，改善社区治理

41. 参与式和社区主导发展的核心是授权人民，让社区在管理自身的事务中有更大的话语权。在中国，授权人民的观念，已经开始被接

受。从 20 世纪八十年代开始家庭联产承包责任制之后，国家逐渐退出基层社区的管理。

42. CDD 试点项目把扶贫资金直接分配给项目社区后，项目社区就不再仅仅是受益者。项目区的群众，特别是弱势贫困的社区成员，不仅是受益者，也是拥有项目控制权、管理权的人，可以自己决定、自己管理和对结果进行自我评价。

43. 基层社区改善公共治理主要包括以下内容：

- (i) 推动社区围绕自身的发展需求独立决策。社区成员能够掌控自己的项目，更积极地参与公共事物管理，强化了社区关系。村民大会和小组讨论的形式有利于形成一致意见，这些做法在反复实践中逐渐实现制度化。2010 年，在试点项目关闭一年后，庄孔韶教授等人开展的田野调查发现，很多社区仍然沿用项目期间形成的做事程序来讨论和确定基础设施使用维护的相关事务。
- (ii) 避免强势人物操纵民意，影响群众做选择。确保弱势群体能够发出声音，包括表达需求，参与资金管理、参与解决诉求、参与监督管理等活动。
- (iii) 确保资金分配能够优先考虑弱势群体和贫困社区。尽管社区之间要进行获得资金的公平竞争，但是大家都知道，经济条件更好的社区应该让位于更需要资金的贫困社区。对于准备项目建议书和资金测算方面能力不足的贫困社区，行政村项目决策委员会（PDMG）和社区项目管理委员会（PMC）的成员要提供必要的帮助，鼓励社区通过能力建设并提高能力后，去参与竞争获得资金支持。

专栏 4：通过社区发展基金推动小型家禽饲养合作社发展

石楼村（四川省嘉陵区）有一个小型家禽饲养合作社，为农户提供鸡苗、饲料、疫苗接种、销售渠道和其它服务。2006 年建立社区发展基金后，在社区发展基金的支持下，截至 2009 年 9 月，全村 116 户农户养鸡数量达到 282,600 只，出栏 24,340 只，增收 243,000 元。

和大型养殖业相比，从事小型家禽养殖业更节约劳动力，也能为农村留守人员，如老人、妇女和失业人员，提供就业机会。

资料来源：嘉陵区田野调查数据，2010 年。

强化社区机构，改善基层民主

44. 中国的传统农村（1949年以前）通常由两类人员进行管理和治理。一是政府任命的地方官员，通过法律进行管理；二是家族老人和宗族领袖依靠世代沿袭的行为准则和道德规范，对村庄进行更强有力的管理。20世纪形成的并在20世纪八十年代²衰落的公社体系，削弱了这种传统治理方式。而1982年建立的家庭联产承包责任制（参见脚注1），导致农村社区破碎化，农村发展和扶贫工作更加艰巨复杂。然而CDD试点项目证明，CDD方法是形成社区基层组织和推动基层民主的有效方式。

45. CDD方法把破碎化的乡村社区重新凝聚在一起，通过组织化和有序参与，加强了社区团结，进而改善了社区公共服务和公共福利，形成良好的民主风气。CDD试点项目所建立的社区组织，如行政村项目决策小组（PDMG）和社区项目管理委员会（PMC），其成员是通过村民大会公开投票选举出来的，愿意为社区说话和服务社区。很多社区组织的成员长期以来一直积极参与社区公共事务的管理，这是对基层治理结构的有益补充。

46. CDD方法也有助于防止精英操纵。在CDD试点项目中形成的社区管理机制，既赋权社区组织自主决策、管理资金和处理投诉等，又注意了保持社区组织和村内精英在权力和利益方面的适当平衡。

强化乡村发展自主管理能力建设

47. 农户能力不足、工作进度较慢是扶贫工作面临的一个常见问题。乡村社区最缺乏的是自我组织、自我管理、自我发展和自我监督的能力。这对扶贫和乡村可持续发展有长期的不利影响。

48. CDD试点项目强调结合项目实施过程进行能力建设。在实施3个子项目的过程中，为了

增进社区对项目的理解，激励社区产生能力建设需求，项目资金是分步到位的。通过项目资金的分步到位，为社区创造更多的能力建设机会。同时，通过社区发展基金，提供增收机会，促进农业生产。社区发展基金不断借款和还款的过程有助于村民建立良好的信用习惯³。

49. 总之，社区公共资源管理和社区决策在项目实施过程中得到了改善。过去政府主导的社区基础设施项目通常由村两委⁴负责实施，在这种情况下，大多数村民反而难以参与基础设施建设和公共事务管理。CDD试点项目的实施，让村民学会了自主决策和管理公共资源。很多过去对公共事务漠不关心的村民，逐渐参与到公共事务管理中来，从中获益，增强了自信。

赋权妇女

50. 中国传统父权社会没有妇女参与公共事务管理的空间。这种对妇女的长期排斥，导致妇女不关心、不愿意参与公共事务管理。妇女也常常被认为没有参与公共事务管理的能力。

51. 在CDD试点项目的设计和implement中，赋权妇女是一个重要内容。CDD试点项目通过两种形式赋权妇女：一是在操作手册（国务院扶贫开发领导小组办公室，2006年）中明确要求，社区项目管理委员会的妇女成员比例不能低于20%，行政村项目决策小组中的妇女成员比例要达到一半以上。要征求并采纳妇女成员对社区的重要意见；二是强化妇女在农业和公共生活中的地位，让妇女更知晓自身的优势。2006年从事农业生产的人口中，妇女占61.3%，而在有的省份，这个比例更高。农村的中青年纷纷离开农村，到大城市寻找收入更高的工作，妇女则留守在家，成为从事农业生产活动的主力。

52. CDD试点项目特别重视赋权妇女，这对增加妇女发言权和鼓励妇女参与社区决策有积极的影响。同样，赋权妇女也强化了妇女组织在公共治理中的作用。如果按照CDD试点项目操作要求中对妇女权利的尊重来开展工作，就有助于妇女

² 人民公社是1958-1985年中国农村的基本行政单位。它具有政府的、政治的和经济的职能。原本属于公社成员家庭的所有生产资料都归公社所有。公社由多个生产大队组成。生产大队有规划和行政管理的职能，由多个生产小队组成。生产小队是农村管理体系的最低层级，负责组织生产，并单独核算。生产小队的所有农业活动都由小队干部在每天早晨统一安排。

³ 关于试点项目能力建设活动的更多信息请参见本报告“能力建设”一节。

⁴ 村两委是两个基本的村级组织的简称。一个是进行政策宣传的村中国共产党员支部委员会，一个是民主选举产生的村民自治委员会。

专栏 5：妇女大声说出发展的想法

某村（广西壮族自治区靖西县）的第二次社区会议是专门讨论村内发展项目的。所有参会村民都有机会说出自己的想法。有的人说应该修路，有的人说应该修机耕道，也有人想修一个篮球场。

不习惯当众说话的妇女三五成群、小声议论了很长时间。最后，在会议主持人的鼓励下，妇女们选出了一个代表，说出了她们的想法，想解决饮用水问题。妇女们说，在山区取水困难，为了满足日常家庭用水，她们要走很远的路去背水，这是个重体力活。因此建议把解决饮水问题作为一个项目活动。

经过社区会议投票选择，妇女们的提议得到最多票数的支持，饮用水项目成为该村第一个得到CDD试点项目支持的项目活动。饮用水项目的成功激发了妇女们的积极性，从此妇女在社区会议上更积极发言，更积极参与社区事务管理。

资料来源：靖西县项目管理办公室，2009年6月

专栏 6：发挥妇女在保护环境和经济发展中的作用

为保护社区环境，增加社区收入，罗家观社区（四川省嘉陵区）利用社区发展基金栽桑养蚕。

妇女是栽桑养蚕的主要参与者，有栽桑养蚕的技术，对于能够通过发展蚕桑来帮助自己的家庭和社区，妇女们既自豪又高兴。她们盼望自己的社区能够持续发展。

资料来源：嘉陵区田野调查数据，2010年

摆脱从属地位，在公共事务管理中发出更大的声音（专栏 5）。一些其它的发展项目，尽管声称具有社会性别敏感性，实际上只是把妇女当作被动的受益者。

53. CDD 试点项目不仅强调唤醒性别意识，也强调增加公共决策中的社会性别能力（专栏 6）。如果妇女能够有机会做自己擅长的事情，就会对项目有更大的兴趣。妇女参与对项目更有益。因为妇女的沟通能力强，在项目宣传发动阶段更容易发挥作用；妇女更细心，适合从事财务工作。在社区发展基金子项目中，很多妇女不仅是参与者和受益者，同时也是社区发展基金的管理者。

54. 为实施 CDD 试点项目，社区妇女自我组织起来，以更大的活力和热情参与项目推进过程。在传统乡村中对公共行为和社区舆论起监督作用的非正式妇女组织，其功能也逐渐向公共事务管理过渡。各种妇女组织在试点项目实施过程中，都在决策、管理和监督等方面发挥了重要的作用。有的妇女组织在项目结束后仍在发挥作用。

55. 在白水县，大多数社区发展基金会的成员都是妇女。在有的社区，社区发展基金会的主要负责人由妇女担任。在和家卓社区，社区发展基金会成员中妇女比例达到 80%。和家卓社区把社区发展基金利息收入的 20% 用作农业技术资金，用于支付到社区帮助解决农作物种植技术问题的专家服务费。农作物产量因此有了提高。

更加团结和谐和自信的社区

56. CDD 试点项目增进了社区的团结。在项目实施的过程中，社区成员更多地互动，更紧密地合作。在共同的利益诉求和身份认同的基础上，自我组织起来，互帮互助。项目通过问责和透明机制向村民赋权，逐渐消除了误解和偏见，改善了干群关系。和其它项目相比，CDD 试点项目的投诉处理机制更具灵活性。村民可以越过下一级项目管理办公室直接向更上一级项目管理办公室投诉。2010 年，庄孔韶教授等在田野调查时发现，许多干部表示他们得到了村民更多的支持和理解（庄孔韶等，2010 年）。

改善扶贫资源的分配和使用

减少政府资金的流失

57. 在中国，多部门参与成为多数扶贫项目的一个重要制约因素。有的政府部门负责实施项目，有的政府部门负责管理扶贫资金。这种情况下，部门合作困难，扶贫资金的划拨和使用效率降低，影响了项目的成效，扶贫资金很容易从目标村流失。而 CDD 试点项目直接划拨资金到社区，同时通过问责制、公开透明和投诉处理机制等，把资金流失的可能性降到最低。

更公平有效地使用扶贫资金

58. 为确保项目资金的公平使用，在选择项目活动时，既要考虑社区需求的迫切性，又要考虑利益最大化原则，更重要的是体现贫困户和弱势群体优先的原则。不同能力的社区，按照竞争和协商的原则来分配资金。如果没有协调和协商，优先考虑落后社区，那么按照社会普遍接受的公平竞争理念，贫困的、更有资金需求的社区就会由于在项目设计和文本表达方面的能力不足，很难在竞争中胜出，得不到扶贫资金的支持。

59. “利益最大化”是评估报告和田野调查报告常常提及的术语，强调资金使用的有效性和经济性。对项目社区，这意味着要以最有效的方式来使用资金。针对一些社区资金不足的问题，通过政府整合部门资源，村民积极投工投劳和参与对项目的监督来解决，确保资金使用的社区利益最大化。

增加了社区的社会资本

60. 社会资本或社会关系，有可能影响社区的内部合作。因此，社会资本是扶贫和乡村发展的一个重要组成部分⁵。有效的信息传播、透明度和投诉处理机制有助于村干部和项目实施方案更好地消除村民最初的不信任和怀疑，进而得到村民的配合。通过授权村民管理项目资金，大幅度的提高了村民对项目的拥有感。

61. 乡村社区的破碎化起源于家庭联产承包责任制，带来的困难是：（1）很难开展志愿性质的工作；（2）在社区很难筹措资金。当赋权社区，让社区成为项目管理的主角后，唤起和提高了社区的信任与合作，有利于克服以上两个困难。在很多地方，村民甚至是老年人和残疾人，都愿意为社区提供服务，为社区筹措资金。这种具有合作精神的、以群众为基础的社会资本又将反过来促进乡村发展。

整合社区资源

62. 项目的资金管理有利于社区资源的整合，包括经济资源和社会资源的整合。很多社区项目都鼓励富裕和有能力的社区成员帮助弱势社区成员。

63. 修建村内道路、供水系统和其它社区公共基础设施，都要求社区自筹资金，贫困社区也要自筹资金。动员社区内开公司办工厂的村民，以及当地的其他企业为项目提供资金支持。通过民主选举建立的 CDD 基层项目实施团队，带领社区开展集体行动，按照群众的想法和项目的规定，广泛动员社区资源为项目做贡献。

改善政府服务职能和扶贫方法

64. 政府的其它发展项目是由政府部门进行管理和实施的，多数情况下，社区只被看成是受益者。CDD 试点项目仅仅强调政府对项目的指导、支持和监管职能，这和其他政府项目是不同的。这样的项目设计和项目实施，有助于促进基层民主和村民自治，强化和发掘社区能力，整合社区资源，实现乡村发展的社会效益最大化。

65. CDD 试点项目成功地测试和检验了一种乡村发展的新方法，提高了政府的扶贫能力，改善了政府扶贫瞄准机制。在此之前，发展项目更侧重关注贫困行政村、贫困农户和贫困个人。而 CDD 试点项目注重瞄准贫困社区，并引入非政府组织（社会组织）为项目提供支持，这也是政府在扶贫工作中整合社会力量的一次重大尝试。

⁵ 一些学者对此主题进行了研究，如陈雷（2010年）。

成功因素

政府的引领作用

66. 在某种程度上，CDD 试点项目也是一个政府主导项目，但又不是通常意义上的完全由政府安排、自上而下决策的政府主导项目（国务院扶贫开发领导小组办公室和中国农业大学，2008 年）。这个项目赋予了社区最高的权力，核心方法是自下而上实施项目。

67. 但是，各级政府都要参与项目过程。国务院扶贫办外资项目管理中心率先把 CDD 方法引入中国的扶贫工作。该中心负责项目的总体决策、整体设计和宏观层面的推广，负责项目的全面财

务管理。省级项目管理办公室负责资源协调和支持项目。在地方政府层面，县项目管理办公室和县项目领导小组办公室主要负责为社区协调外部政策支持、资金支持和其他资源支持，依据自身的优势条件为社区提供技术支持和协调服务，负责对全县项目的总体管理。县业务部门（农业、供水、能源、通讯等行业领域）则负责为项目提供制度、技术、人力资源和资金的支持。

68. 专栏 7 介绍了四川省嘉陵区政府支持 CDD 试点项目的例子。嘉陵区是唯一的一个没有非政府组织（社会组织）协助的项目县，政府的积极行动尤为重要。

专栏 7：四川嘉陵区政府推动项目实施的措施

领导重视，部门合作。嘉陵区党委和政府从一开始就高度重视试点项目，支持试点项目。在嘉陵区，建立了区外资扶贫项目领导小组，下设办公室。领导小组的组长由区长担任，负责协调全区相关单位，解决全区项目实施过程中出现的重大问题，为项目实施提供有效的资金支持，解决县项目管理办公室工作经费等问题。嘉陵区还成立了一个技术指导委员会，为项目社区提供技术支持。在镇一级，成立了镇项目协调小组，由镇长担任项目协调小组组长。嘉陵区党委还明确了区财政局、以工代赈办公室、农业局、水利局、交通局、畜牧局等业务部门的项目职责。地方政府的这些措施保障了项目的顺利实施。

资金投入。用于试点项目的资金必须划拨到区项目管理办公室的专用账户中。2006 年为试点项目划拨资金 200 万元人民币（以工代赈资金，是财政局管理的扶贫资金）。2007 年为试点项目划拨资金 450 万元（其中以工代赈资金 200 万元，财政扶贫资金 250 万元）。另外，还专门划拨资金 35 万元作为县项目办的工作经费。

能力建设。2006 年 7—12 月，区项目管理办公室组织了两轮协助员招募、培训和评估。最后，从 78 名申请者中挑选确定了 15 名社区协助员。区（省）项目管理办公室对区项目管理办公室工作人员、社区协助员和项目行政村负责人进行了培训。通过能力建设，帮助受训者熟悉试点项目流程。在项目启动时，区项目管理办公室还对项目准备程序进行了示范。

监管和后续措施。地方政府对项目实施进行了严格有效地监管。2007 年 5 月底，Shimaya 和 Heliang 社区的两个村民打电话到区项目办公室、省项目管理办公室投诉，认为社区项目实施小组在选择施工队的过程中缺乏透明度。省、区项目管理办公室派出工作人员调查和处理投诉，并要求社区尽快解决。以后再也没有出现过类似问题。嘉陵区的 15 个项目行政村都规范了项目监管的操作程序。

资料来源：嘉陵区项目实施报告，2007 年

69. 早先曾经提到，CDD 方法是由政府引入的，政府是 CDD 方法的主要倡导者。在中国，政府扶贫机构和官员充分理解国家扶贫和农村发展的目标，也非常清楚存在的差距，对扶贫道路上的重重困难心中有数，因而做出在扶贫工作中引入 CDD 方法的政治决定。从 20 世纪八十年代开始，扶贫已经成为中国政府的优先工作，而 30 年来积累的基层扶贫工作经验、扶贫政策的调整演变和不断积累的国际合作经验，为引入 CDD 方法打下了坚实基础，也具备了引入 CDD 方法的工作能力。

70. 农村贫困人口既是扶贫工作的目标群体，又是扶贫工作的出发点。农村贫困人口分散在广阔的农村，总被认为对政府的帮助有依赖性，没有政府的帮助，就难以自我组织、自我管理、自我发展和自我监督。而 CDD 试点项目采用了不同于过去的政府扶贫方式，强调对社区赋权，推动贫困社区肩负起资源使用、管理和控制的责任。在政府的鼓励和支持下，在外界的帮助下，逐渐改变贫困群众的消极态度，最终成功地实施了试点项目。

社会组织的参与

71. 地方政府邀请非政府组织（社会组织）参与 CDD 试点项目的实施，进行政府与非政府组织以及其他社会组织一起合作扶贫的尝试与探索。非政府组织（社会组织）的参与，弥补了地方政府在经验和资源方面的不足，丰富了项目实施的内容。

72. 有 3 个非政府组织参加了 CDD 试点项目的实施。行动援助（ActionAid）在广西壮族自治区靖西县，计划国际（Plan International）在陕西省白水县，世界宣明会（World Vision International）在内蒙古自治区翁牛特旗。这些非政府组织（社会组织）的主要工作是通过培训帮助村民、协助员和政府工作人员学会 CDD 理念和做事的方法，为社区和地方政府提供多种形式的制度和政策支持。

73. 在 CDD 试点项目实施之前，行动援助（ActionAid）就已经在靖西县开展工作，具有难能可贵的当地工作经验，特别是在妇女赋权方面的经验。行动援助和地方政府之间有清晰的工作职责划分。然而，CDD 试点项目中期报告

（国务院扶贫开发领导小组办公室和中国农业大学，2008 年）也指出，非政府组织频繁的人员变动会影响工作的连续性，也缺乏基层工作经验，尤其缺乏与地方政府合作的经验。

74. 计划国际（Plan International）开展的序列化、模式化培训收到了很好的效果。该机构的很多员工来自当地社区，因而熟悉当地政治、经济和文化情况，有丰富的基层工作经验。计划国际参与 CDD 试点项目的两个突出特征：一是机构高度本土化；二是与地方政府合作良好。

75. 对于非政府组织（社会组织）参与 CDD 试点项目，得到的结论是：如果非政府组织（社会组织）高度本地化、参与员工稳定、分工合适，与地方政府有良好的合作关系，项目就更可能成功，更可能产生积极影响。

创新项目实施机制

76. 扶贫是一项复杂的系统工程。按照学者的看法，限制中国扶贫工作的主要因素是：目标群体瞄准不够、项目选择失效、资金分配不合理、政府与社会组织合作差、监管与评估不足等（匡远配，2005 年）。

77. CDD 试点项目从多个方面进行了机制创新，保障了项目的有效实施。

创新社区动员机制

78. 社区动员是 CDD 试点项目的核心内容。CDD 理念与中国已有的其它发展理念非常不同。这种又新颖、又不同的理念，难免让村民在开始阶段产生怀疑（庄孔韶等，2010）。然而，通过准备充分、广泛细致的宣传动员，帮助村民理解赋权和自主选择发展活动的重要意义，CDD 方法取得了成功。广泛宣传动员实现了政府与村民之间的信息对称，建立起村民对公共事务管理的广泛共识，推动社区互动、团结，促进社区自我组织，激励社区积极参与到属于自己的发展行动中来。

创新社区决策机制

79. 村民有权利自己选择项目活动，有权利决定资金如何使用，也是试点项目的核心内容。

通过开会讨论和投票决定开展什么项目活动，有利于反映目标群体最急切的需求，也把民主意识落实到具体行动。一位村民说得好：“这个项目好。我开会时提出的建议也能被采纳。”

创新社区竞争机制

80. 社区竞争机制是：在一个行政村内的不同社区，通过相互竞争获得资金支持。中国早先的扶贫项目，资金分配常被市场法则所左右。结果是，资源贫乏、弱小贫穷的村庄依然弱小贫穷。而试点项目的做法是，既要公平竞争，也要引导资源向最需要的社区倾斜。

创新社区管理机制

81. 行政村项目决策小组和社区项目管理委员会，是村民通过民主程序公选出来的 CDD 基层项目实施团队，代表村民实施项目、管理项目和监督项目。他们是社区利益的捍卫者。通过赋权，让社区直接管理资金，建立起社区的责任感和拥有感。在很多项目村，资金不足的现实迫使社区必须整合资源，以弥补资金的不足，从而提高了资金使用的效率。此外，定期公布项目相关信息，特别是公布资金使用情况，逐渐培养起防止资金流失、监督腐败行为的社区整体意识。

村两委与 CDD 基层项目实施团队的互动

82. 政府与 CDD 基层项目实施团队之间的关系，已在其他研究中有详细描述。本报告更关注村两委（参见脚注 4）与 CDD 基层项目实施团队的关系。

83. 吸收村两委成员进入 CDD 基层项目实施团队所产生的影响，是试点项目实施期间中国政治

体制内讨论得最多的问题。一些人认为，村两委成员不应该进入 CDD 基层项目实施团队。然而很多情况下，村两委成员进入 CDD 基层项目实施团队会产生双赢的结果。

84. 村两委成员了解自己的社区，也了解行政村，有丰富的基层工作经验。这些社区知识和经验有利于充实社会资源，提高 CDD 基层项目实施团队的工作能力，进而改善 CDD 试点项目的质量。一些社区的宣传动员工作做得更好，一些社区能够率先实施项目活动，一个重要的原因是他们吸收了村两委成员进入 CDD 基层项目实施团队，而且能够与村两委成员密切合作（专栏 8）。

85. 另一方面，村两委成员花时间和精力为项目做贡献，也能得到好的回报。进入 CDD 基层项目实施团队的村两委成员，更有机会获得群众的好感，更可能得到群众的认可，更容易消除村民的偏见，更有利于建立自己的良好声誉。而一些政府人员“丧失权力”的想法，只能让村干部产生失落和焦虑，减少工作热情，甚至可能让村干部与 CDD 基层项目实施团队之间的关系更加紧张，引起摩擦，对项目带来损害。

86. 村两委是影响项目实施的重要因素。专栏 9 是一个村两委成员的态度和工作方式对村民行为、项目实施及项目结果产生影响的案例。有时候村两委也会给项目带来不好的影响。在中国推广采用 CDD 方法时，必须考虑村两委这个重要的影响因素。

建立协助员机制

87. 协助员的关键作用是推动村民自我组织。协助员的主要工作包括：确保所有愿意参加项目的人都能够参与项目；协助村民克服预算不足、

专栏 8：村两委成员成功地融入 CDD 基层项目实施团队

某村（广西壮族自治区靖西县）由于距离水源地太远，饮水非常困难。实施饮水工程项目时，最初的预算不足，难以实现引水入村。

CDD 基层项目实施团队在村支书（村党支部委员会的主要负责人）的支持下，向县扶贫办寻求帮助。最终，县扶贫办向该村提供了 12 万元的水管，解决了引水工程预算不足的问题。

资料来源：靖西县项目管理办公室，2009 年 6 月。

专栏 9：村两委成员转变态度、通力协作

某社区（广西壮族自治区靖西县）的村书记脾气不好，经常训人，与村民关系疏远。项目的公开和监督原则难以落实。

从启动改善基础设施和公共服务子项目（子项目 1）开始，这位村书记就随意发号施令，不断挑刺，遭到村民的抵制，大部分村民拒绝配合。每当这种情况发生，社区协助员就把这位村书记拉到一旁，坦诚交流，缓解气氛，让村书记意识到自己的行为对村民和项目的影

后来，村支书逐渐减少了指责，专注地开展工作，承担起自己的职责。村民的情绪也逐渐平和，埋头工作。在子项目 1 完成时，村民们已经开始信任这位村书记，有事真诚地向他请教。

资料来源：靖西县项目管理办公室，2009 年 6 月。

项目建议书准备和项目资料管理等困难；帮助传递项目的相关信息，为社区、行政村以及基层政府提供技术支持和帮助；协助管理和监督各分项目的实施；处理投诉问题；开展社区培训等。

88. 在帮助社区的过程中，协助员也能积累丰富的社区工作经验，建立起与社区的良好关系，帮助社区从社区内外两个角度来思考和解决所面临的问题。但是，一些社区协助员在建立社区能力方面存在不足，有可能让社区产生依赖性。

建立投诉处理机制

89. 为了把社区的需求和投诉直接反映到合适的政府部门，CDD 试点项目设计了专门的信息渠道，以利于政府及时应对和解决相关问题。这种互动式的做法和传统的自上而下实施项目的做法非常不同。随时接受投诉，及时处理报怨，有利于减少村民和村两委之间的怀疑和不信任，有助于在社区内建立起良好的群众基础。

90. 村两委的一个重要作用是上传下达，一方面把政府的信息传达到社区，另一方面代表社区向政府提出诉求。政府作为公共服务的提供者，支持并强化社区在项目实施过程中的重要地位，和社区逐渐形成伙伴关系。

能力建设

91. CDD 试点项目在能力建设方面主要关注以下内容：

- (i) **对政府而言**，能力建设的重点是提高政府扶贫工作的能力，提高乡村发展工作的能力，改善公共服务的供给能力和监管能力，包括健全体系、保障信息对称、解决投诉和项目的协调管理与监督的能力。
- (ii) **对非政府组织（社会组织）而言**，能力建设的重点是提高帮助和协助的工作能力，特别是培训与监督的技能，基层工作的能力，以及与地方政府沟通、交流和协作的能力。在 CDD 试点项目中，能力建设活动主要是帮助协助员更有效地开展工作，解决投诉，进行协调，帮助政府与社区进行双向沟通交流和信息传递。
- (iii) **对社区而言**，能力建设的重点是提高社区的自我组织、自我发展、自我管理和自我监督的能力，以及采用农业技术的能力。

92. 在白水县和嘉陵区的项目社区，农业技术支持产生了经济回报，受到了社区的欢迎。在白水县，项目社区与当地大学签订了协议，允许社区群众到当地大学学习农业技术的常规课程。嘉陵区的石楼村，在利用社区发展基金为养鸡户提供借款支持的同时，通过农民专业合作社为农户提供家禽养殖技术。而在靖西县，由于最初的项目设计中缺乏对技术支持的考虑，村民则主动要求为他们提供农业技术支持。

93. 培训是对社区进行能力建设最直接的方式。4 个县的项目管理办公室都为项目社区认真设计了有针对性的培训课程，开展了项目财务管理、招投标与谈判等内容的相关培训。

94. 一个切实可行的提高社区能力的办法是让社区有机会反复多次地实施项目。因而，子项目1（小型基础设施和公共服务子项目）和分项目3（自然资源管理和环境改善子项目）都采取了项目资金分两次或三次划拨给社区的方式，让社区有多次机会反复进行项目活动的评价和筛选，也有多次机会来实施项目、管理项目和监督项目。在反复多次实践的过程中，社区能力逐渐得到提高。在实施社区发展基金分项目的过程中，推动社区集体开会讨论和确定相关管理办法，包括管理方式、利率、借款周期和还款方式等。通过频繁召开村民会议，推动村民反复讨论以及决策的过程来提高社区自我组织、自我发展和自我管理的能力。

瞄准弱势群体

95. “弱势群体”是一个开放的概念，不仅包括贫困人口，也包括妇女、老人和儿童。弱势群体的一个共同特征是：生活条件差，能力弱，资源缺乏，社会地位低。弱势群体很难只靠自身努力就摆脱自己的不利地位，他们常常没有发言权，哪怕是在那些致力于改变他们地位和生活状况的发展项目中，这种情况也仍然存在。

96. 在改善生计、能力和公共参与等方面，CDD 试点项目对弱势群体有重大的积极影响（庄孔韶等，2010）。这些影响包括：弱势群体的生活条件和工作条件得到改善，更能把握自我发展的机会，从发展项目中得到了启动资金支持和技术支持，能够更积极地参与社区公共事务管理。

“乡村弱势群体”的定义

97. 村（社区）是 CDD 试点项目的基本操作单位。与中国“整村推进”政策一样，试点项目的目的是通过社区发展来进行扶贫⁶。项目思路是重点关注乡村社区中的贫困人口与妇女等弱势群体。这种设计与中国国家扶贫计划的工作对象相符合，也符合计划国际（Plan International）和其它参与试点项目的非政府组织对帮助对象的定义。但是，试点项目拓展了对“弱势”的理

解，弱势社区也可能是同姓氏人群、少数民族人群或移民人群。

98. 为弱势群体提供能力建设和自我发展的公平机会。通过村与村之间的讨论，用参与式方法来决定资金使用优先性，以及用民主决策和协商的方式来确定项目解决方案等，通过多种措施让弱势群体的需求得到表达。社区实施的项目活动，不仅应充分反映弱势群体最迫切的需求，也应有利于弱势群体直接参加项目的实施和管理。

CDD 试点项目中的弱势群体

99. 确保弱势群体参与试点项目，是 CDD 操作手册（国务院扶贫开发领导小组办公室，2006）确立的坚定目标。操作手册也非常注意推动政府把弱势群体的发展作为优先事务。在实施 CDD 试点项目的田野工作中，贫困农户、农村妇女和脆弱社区是最关注三类弱势群体。

100. **贫困农户。**有两个可能的原因导致贫困家庭难以自我发展。一是早先的政府扶贫工作养成了他们对政府的依赖性；二是贫困家庭没有自我发展的能力和办法，结果变得越来越贫困。CDD 试点项目推动社区积极参与和深度投入公共事务的管理，借此逐渐建立农户掌控自己生活的能力和自信心。CDD 试点项目为贫困农户提供农业技术培训，社区发展基金强调优先借款给贫困农户，推动农业经济合作社更多的吸收社区贫困家庭的参与。

101. **农村妇女。**中国的传统文化中，公共事务管理通常是男人的事，在农村地区这种看法更为普遍。在农村人口向发达地区和城市迁徙的过程中，妇女在农村生活中的地位逐渐改变和提高。但是总体而言，妇女的参与还仅仅局限于家庭生活，妇女在公众场合下很少发出声音。

102. CDD 方法强调赋予妇女平等的发展权利。主要是通过制度设计，比如规定行政村项目决策小组和社区项目管理委员会中的妇女成员比例，以及确立妇女在社区发展基金中的优先借贷权等，来确保妇女有表达自己需求的平等权利，有

⁶ “整村推进”是 2001 年颁布的扶贫政策，旨在瞄准重点贫困村，帮助贫困人口的整体发展。“整村推进”是通过资源整合和科学规划来实现《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》的专门措施。

围绕自身需求利用资源的平等权利，有在项目决策中发出自己声音的平等权利。CDD 试点项目在社区宣传动员阶段就重点强调赋权妇女的理念，树立妇女积极参与公共事务管理的新形象，培养妇女的责任感和行动力，鼓励妇女为满足自我发展需求自主设计解决方案。根据社区条件，设计和实施有益于妇女和能发挥妇女优势的项目活动。

103. 在一些项目社区，妇女比男性承担了更多的项目实施工作，在项目决策、管理和监督等方面发挥了更大的作用。妇女们以旺盛的精力投入到公共事务管理和工程施工中。一些社区还建立了专门的妇女组织。

104. **脆弱社区。**在项目区，一个明显的现象是，同一个行政村的不同社区发展并不平衡。受自身历史、环境、能力和其它因素的影响，社区可能发展得好，也可能发展得不好。例如，社区人口的多少可能是影响项目成果的一个重要因素（见表 3）。在一些以行政村为单位开展的发展项目中，有更多劳动力的大社区往往有更大的发言权，参与项目的能力更强。而人数较少的小社区，则总是处于次要的或弱势的地位。和脆弱社区相比，发展得好的社区往往拥有更好的环境资

源条件，如地形更平缓、土壤条件更好、气候条件更有利和水资源条件更好等。发展得好的社区也可能受教育程度更高，和脆弱社区相比有能力的人更多。而脆弱社区往往地处偏远，人口更少，可以开展的生产活动更少，收成也更低，有更多的、急需解决的迫切需求。

105. 更小和更脆弱的社区在 CDD 试点项目中有更优先的发展权利。CDD 试点项目把贫困户的数量和贫困户占社区农户总数的比例作为筛选项目活动的重要指标。确保在竞争项目资金时，贫困社区比富裕社区得分更高，最急需资金的社区更有可能获得资金支持。脆弱社区由于能力不足，有可能难以写出更有说服力的项目建议书，很容易在项目资金竞争中失败。一旦出现这种情况，县项目管理办公室和社区协助员就会出面帮助，推动脆弱社区和发展得较好的社区相互沟通和协商，引导项目资金向脆弱社区倾斜。

其它因素

106. 在上述主要的成功因素之外，还有一些重要因素对 CDD 试点项目产生影响。

表 3：陕西省白水项目社区人口数据，2006 年

行政村/乡镇	参与的自然村		最大的自然村		最小的自然村	
	数量	户数	人口	户数	人口	
东坡村/纵目乡	4	120	540	27	132	
南彭衙村/纵目乡	4	232	956	48	177	
富平村/纵目乡	4	135	518	100	409	
冯家山村/云台乡	9	69	327	15	79	
北疙瘩村/云台乡	4	138	638	21	61	
姚庄村/云台乡	3	123	437	14	72	
贺家塬村/北塬乡	3	95	360	38	180	
南修村/北塬乡	5	78	293	9	42	
南鹿角村/北塬乡	3	121	492	63	261	
顺孝村/北塬乡	4	155	516	48	247	
车庄村/尧禾镇	4	160	696	53	257	
太香村/尧禾镇	3	366	1,570	28	104	
冯家河村/杜康镇	3	210	970	35	175	
张家塬村/杜康镇	5	178	666	59	255	
和家卓村/杜康镇	3	166	804	46	178	

资料来源：白水县外资项目管理中心。CDD 试点项目基础数据：白水县行政村，2006 年

社区内部的社会势力

107. 从文化的角度来看，家族是大多数汉族和其它少数民族群体最基本的组织单元。不同的家族总是在身份认同上存在差异，这常常会导致不同家族之间的摩擦和冲突，特别是在基层选举和资源分配的时候。社区内的这种派系斗争也有可能影响项目的成果。

108. 在 CDD 试点项目投票选择项目活动的过程中，一些大家族利用人数优势，只选择有利于自己的项目活动，把小家族和其它村民更急迫的需求置之不顾。

社区内已有的社会资本、人力资源和社区能力

109. 在实施 CDD 试点项目的过程中，能否取得更好的成果与社区内已有的社会资本、人力

资源和社区能力这些因素有关。社会资本丰富的社区，面临的不信任和不和谐更少（陈雷，2010 年）。有的项目活动对劳动力的需求很大，人力资源成为重大的影响因素。人口少的社区不得不依靠社区外部的施工队来修建基础设施，因而更难控制投资成本。

当地文化和传统社区治理

110. 从已有的国际实践来看，采用 CDD 方法实施项目会受到来自文化背景和社区传统治理方式的影响。例如在靖西县，社区内一些有威望的老人一直在解决项目问题中发挥重要作用，即便他们不是 CDD 基层项目实施团队的成员。对 CDD 基层项目实施团队来说，传统的治理方式和传统的开会议事方式仍然是有效的工作方法，如靖西县的 Miaotou chihuo⁷。因此，尊重文化多样性，在项目管理中充分发挥传统社区治理的作用，对今后 CDD 项目的实施有积极的影响。

⁷ Miaotou chihuo，是壮族村民集聚在一起讨论村内事务的一个传统仪式。一般是每家派出一个人参加讨论。如果不采用这种形式，很多村民就可能因为要干农活或其它事情而不参加社区事务的讨论。

结论和建议

111. 总体而言，通过实施各子项目，CDD 试点项目实现了预期的目标。通过社区基础设施建设，改善了社区公共服务，对社区发展进行了资金支持，强化了社区环境管理，提高了社区能力。参与项目的村民增加了收入，提高了生产能力，生活得到了改善。同时，当地政府也提高了服务水平，能够更有效地使用政府扶贫资源。试点项目探索了扶贫与乡村发展新模式，推动村民自我发展，促进社区发展，鼓励开展社区自治，增加社会和谐与团结，为落实中国新农村建设政策提供了有益的经验。

112. 这是 CDD 方法在中国的首次尝试，总体上是成功的。中国的 CDD 试点项目对今后在国内和亚太地区推广应用 CDD 方法，具有重大的意义。

113. 试点项目能够取得成功的关键原因是：

- (i) **政府发挥领导和指导作用。**中央政府引入 CDD 方法，积极参与和承担项目总体设计和管理的责任，对项目村进行政策指导。地方政府在世界银行赠款之外提供了有效的补充资金，为项目提供技术支持。总体而言，村两委成员进入 CDD 基层项目实施团队，为试点项目做出了积极的贡献（尽管也有负面影响，但这是今后项目必须讨论和解决的问题）。
- (ii) **非政府组织（社会组织）分享扶贫与乡村发展的知识和经验。**3 个非政府组织参与了这个实质上是政府行动的 CDD 项目，改善了政府项目的组织和实施方式，弥补了政府在人力资源和技术上的不足。非政府组织高度本地化、稳定的员工队伍（尤其是计划国际）、与当地政府有明确分工以及有效合作，对试点项目有积极的影响。
- (iii) **结合试点项目，创新项目实施机制。**在社区宣传发动、决策、竞争、管理、协助协调和投诉处理等方方面面，都体现了项目实施机制的创新，有助于项目的规范实施和保障项目质量。

- (iv) **试点项目提高了政府、非政府组织（社会组织）、协助员和社区的能力**，因而能够确保项目在关闭之后，还能够持续发挥影响作用。
- (v) **试点项目具体准确地瞄准了弱势群体。**如支持贫困农户优先发展，让农村妇女拥有平等发展的权利，小而脆弱的社区优先得到资金支持等。
- (vi) **其他有益的社会文化因素。**社区内部的社会势力、已有的社会资本和人力资源、当地文化和传统治理方法等，都对项目和项目成果有重要的影响。

结论

114. 把 CDD 方法引入中国并在试点项目中加以应用，是中国政府的主导行为。政府仍然在项目设计、政策指导、资金提供和技术支持等方面发挥主导作用。CDD 方法关注赋权、社会整合、综合能力建设、创新支持机制等。这个完善的、系统的和可持续的中国扶贫与发展新方法，必将在中国和亚太其它地区得到更广阔的应用。

建议

115. 在农村扶贫发展领域广泛推广 CDD 方法。不仅在中国推广，也在亚太地区其他地方推广。在中国，可以通过两种形式来推广 CDD 方法：
- (i) **中央政府和国际组织合作**，沿用 CDD 试点项目框架开展更多的项目。2007 年 10 月，在计划国际（Plan International）和国务院扶贫开发领导小组办公室的共同支持下，陕西省启动了一个 CDD 拓展试点项目。该项目覆盖白水縣和蒲城县的 20 个行政村，采用与 CDD 试点项目相同的项目设计。
 - (ii) **推动政府业务部门在各种乡村发展项目中采用 CDD 方法。**

116. 但是推广 CDD 方法面临很多挑战，因为：

- (i) **需要大量人力物力投入。**CDD 试点项目利用有限的资金实现了扶贫效益最大化。但是，县项目管理办公室以及地方政府扶贫相关业务部门为项目投入了大量人力和物力，社区协助员和 CDD 基层项目实施团队为实施项目投入了大量的时间和精力。如果进一步推广 CDD 方法，必将加剧地方政府和基层项目实施团队的额外资源投入。CDD 方法扩展必然要求扩大服务区域和建立稳定的协助员团队，这对地方政府来说必将面临组织和培训庞大社区协助员队伍的巨大压力。因此，从地方政府的角度，一个必须要解决的问题是，如何组织和发动包括国际国内非政府组织（社会组织）在内的更多的社会力量为各种 CDD 项目提供帮助。
- (ii) **需要具备处理复杂程序的能力。**实施 CDD 项目有多次反复、程序复杂的特点，这有助于促进社区能力成长，推动社区更好的自我决策、自我组织和自我监督。然而，程序复杂也带来诸多困难。由于村民受教育程度低，常常需要很长的时间来学习和掌握这些程序，尤其是在从未实施这类项目的国家和第一次实施这类项目的时候。这样就导致出现资金支付缓慢，拖延项目实施进度的现象，在一定程度上降低了社区的积极性，减少了对政府的信任。
- (iii) **需要创新项目实施机制。**在 CDD 试点项目期间所创建的项目实施机制，仍然需要继

续完善和补充。例如，尽管在很多地方，妇女参与度看起来都比较高，但是赋权妇女仍然受到诸如社会性别分工等传统观念的限制。妇女的真实参与率在有的社区仍然很低，也难以表达自己的发展需求。在农村地区必须建立赋权妇女的机制，保障妇女在发展项目中的权利和利益。

- (iv) **需要政府和非政府组织（社会组织）的积极合作。**参加 CDD 试点项目的非政府组织，展现了专业的扶贫工作能力，在完善政府项目方面发挥了重要补充作用。但是，也暴露出政府与非政府组织之间存在的合作问题，必须加以注意。推广 CDD 方法，需要得到大量专业化非政府组织的技术支持。不仅需要得到有经验的国际非政府组织支持，也非常需要国家层面和地方层面的非政府组织支持。然而到目前为止，能够达到质量标准的非政府组织在国内还很少。
 - (v) **需要持续开展村民和社区的能力建设。**CDD 试点项目的核心目标是能力建设。在社区协助员的帮助下，通过细致的操作程序和相关机制来开展能力建设。总的目标是提高社区自我组织、自主决策和自我监督的能力，这不是那些只为改善生产力而进行的农业技术培训所能做到的。
117. 以上是今后推广 CDD 方法必然面临的挑战和困难。

参考资料

刘胜安, Dan Gibson 等人, 《社区主导型发展试点项目操作手册》, 国务院扶贫开发领导小组办公室, 2006 年北京发布。

国务院扶贫开发领导小组办公室、中国农业大学, 《中期评估报告: 中国社区主导型发展试点项目》, 2008 年北京发布。

庄孔韶等人, 《CDD 试点项目对于农村弱势群体的影响研究》, 2010 年北京发布, 由计划国际 (Plan International) 和国务院扶贫开发领导小组办公室外资项目管理中心共同资助。

陈雷, 现代社会资本与社区发展---以内蒙古世界银行社区主导型发展项目为例, 《公共管理学报》, 2010 年 02 期。

匡远配, 中国扶贫政策和机制的创新研究综述, 《农业经济问题》, 2005 年 08 期。

