

灾后重建与基层治理模式的变迁：

对 5·12 汶川地震灾后重建中 L 镇的比较研究¹

景燕春，朱健刚

【摘要】：在 5·12 地震三年的灾后重建过程中，政府通过强化对基层政权的控制，使得权威主义治理模式成为重要的灾害应对机制。与此同时，社会组织的介入成为 5·12 地震灾后社区重建的新的社会参与形式。通过持续三年对四川省龙门山镇 A 社区和 B 社区重建的比较研究，发现在社区治理层面，无论社会组织的参与式治理还是村集体的权威主义治理都有自己的优势，但又处于超越社区层面的急速的灾后重建过程、城乡一体化过程以及社会管理改革过程的交互作用中。各种力量对社区的多方面介入使得基于相对隔离封闭的传统社区的参与式发展理论和以往计划体制下的单一权威治理思路都难以应对。社会治理制度需要在党的领导下，在多元共治和权威管控之间达到平衡。

【关键词】：灾难；灾后重建；参与式治理；权威治理

【中图分类号】：D669 **【文件标识码】：**A **【文章编号】：**1006-7426[2018]03-0038-011

10.13553/j.cnki.llygg.2018.03.005

一、文献回顾及研究问题

5·12 地震救灾已经过去十年了，但是灾难及其救灾行动仍然对于当地和中国社会的变迁有着深远的影响。许多研究表明，灾难常常能够导致显著的社会变迁，例如政治与法律变迁、经济变迁、人口变迁以及社会结构变迁等（Prince, 1920）。不过另外一些学者则认为，这种社会变迁并非必然，变迁是否发生并非是由于灾难本身，而常常是取决于灾难应对过程中人类社会的制度干预方式。其中治理方式的变革常常既有可能推迟发展进程，也有可能加速现有的发展进程或者孕育新的发展模式。因此，本文尤为关注重建过程中可能的社区治理的变迁，重建（reconstruction）作为一种社会过程，往往并不只是社区恢复（recovery），它着重的是人们的生活重建，而不仅仅是建筑物与基础设施的恢复。同时重建还被看作是在不同的群体及组织，包括家庭，组织，商业部门及更为广阔的社会要素之间的互动与决策的过程（史伯年，2013；夏少琼，2016；周如南等，2017h 它表现为一个高度不确定的、矛盾重重的过程，其结果主要受决策过程中的社会不一致性所影响，并且为主要机构的能力所决定（Stephanie, 2010）。

如果用机构能力这一视角来看中国的救灾史，那么通过梳理可以发现作为一个多灾多难的国度，来自政权的救济和来自民间的赈济是两种主要的救灾力量（邓拓，1998）。尤其是在 1998 年之后，中国更多地依靠解放军以及各地政府对口援助的方式来支持救灾。救灾因此主要是中央政府和地方政权的职能。不过基层政权究竟是如何进行紧急救灾和灾后重建的，这方面却研究较少。而另一方面，2008 年的 5·12 地震后大规模的救灾和灾后重建却引起了人们对社会变迁的诸多期待和思考（高丙中，

¹**【基金项目】：**国家社科基金重大招标项目“我国城市社区建设的方向与重点研究：基于治理的视角”（编号：15ZDA046）。

【作者简介】：景燕春（1979-），女（回），宁夏吴忠人，中山大学人类学系博士，研究方向：海外华人与侨乡研究、移民慈善、社区治理；朱健刚（1972-），男（汉），湖南长沙人，南开大学周恩来政府管理学院社会学系教授，博士生导师，研究方向：社会组织、城乡社区、公益慈善与国家治理。

2008)。之所以如此，是因为此次救灾过程展示出来的救灾传统的新变化：大量的志愿团体和社工机构开始广泛参与到救灾和灾后重建之中。^①救灾过程之中出现的这种新的结构性因素也引起了国际社会的广泛关注。社会组织在救灾及灾后重建过程中所发挥的作用以及与治理体系之间的互动成为关注的问题（朱健刚、赖伟军，2013；Lin Peng，2017；Lin Peng，Wu Fengshi，2018）。

由于长期以来受到国际发展机构的影响，社会组织在灾后社区重建中主要采用的是参与式发展的话语和工具^②参与式发展的核心观点要求社会组织通过激发社区居民在社区事务中自下而上的、广泛的参与，共享项目权力（GTZ，1991：4），赋权社区弱势群体，来实现社区主导的可持续发展（周大鸣、秦红增，2003）。在经典的参与式发展理论看来，社区之所以不能够得到发展，其主要的原因是社区成员未能成为推动社区发展的主要力量，社区发展未能从社区本身所具有的地方性知识与文化中获得力量。基于这样的判断，参与式发展主张为社区成员充权，通过重建社区中弱势群体的文化自尊，来实现社区的公平发展（Chambers，1997；杨小柳，2007）。

但是以参与式发展为核心的社区治理的理想模型在中国的灾后社区重建过程中能否奏效？它和乡村社区原有的权威治理模式有着怎样的不同？当参与式治理策略嵌入到乡村原有的灾难应对的治理模式中又会发生怎样的变异？这些问题都值得我们通过案例进行深入探讨。本文通过比较四川 L 镇的两个典型社区的重建案例，探讨两种类型灾后重建的区别和可能的变迁模式。本文先介绍这两个农村社区的基本情况以及两个社区的紧急救灾和灾后重建过程；其次将两个社区的情况进行比较，然后将其灾后社区重建的行动过程置于 5·12 地震灾后整体重建的宏大历史进程中进行考察，在结论部分尝试讨论权威治理和参与式治理的意义及其局限。

二、社区的紧急救灾与灾后重建

5·12 大地震发生在龙门山地震带，本文所研究的社区正位于龙门山脉的中间地段，A 村和 B 坪都属于 L 镇。L 镇靠近江油—都江堰大断裂带，现辖 5 个行政村，1 个社区居委会，人口将近 1.5 万人，当地矿产丰富，蕴藏着丰富的水利资源，林业和药材丰富，以农家乐为核心的旅游业兴旺。但 5·12 地震给 L 镇的经济建设和社会发展带来了近乎毁灭性的打击。镇域内 95% 以上的宾馆、农家乐和民房倒塌，基础设施毁坏严重，大小企业全部陷入瘫痪。

面对灾难，在社会组织没有介入之前，大体的救灾模式类似于其他地方：解放军没有来之前依靠村民自救，然后以解放军为主力进行紧急救灾，再以基层政权为主来开展灾后重建。这以 A 村最为典型。A 村拥有 56 平方公里村域，是西南地区远近闻名的集体经济村庄，其村委、党委与村企集团三位一体的治理结构也颇具特色。这个自 1978 年改革开放以来就一直坚持集体主义的村庄，企业集团有 30 家下属企业，涉及水电、旅游、建材、食品等经济领域。但 A 村的集体经济与封闭型的华西村不同，它更为开放，与个体私营经济并存，而且不限制村民的经济道路选择。村民既可以在集体企业中工作，也可以退出集体经济自行打工或个体私营。而集体经济则根据村民的参与和贡献不同进行红利分配。为集体做出贡献大的员工在分配中得到的也会更多，而那些没有参与集体经济的普通村民仍然会得到普遍的福利分红，如电费的补贴、农业生产资料补贴（化肥、薄膜补贴等）、老年人茶水费补贴（年满 60 岁的老人每人每月领取村集体发放的茶水费）等。这就使得 A 村反而更能体现目前中国普通村庄中的实际的权威主义村庄治理方式：经济发展加集体福利。这是一个繁荣的农村社区的典型。

相对而言，B 坪则是一个破败的农村社区个案。B 坪靠近 A 村，但是和 A 村完全不同的治理方式，它是一个破产矿区的生活区，原属于县铜矿。跨入 21 世纪，铜矿最终因矿源枯竭等各方面问题于 2002 年宣布破产，之后办公楼、医院等被拆除。原企业职工及其家属失去主要生计来源，80% 以上中青年男子（和部分年轻妇女）离开小区，常年在外地工作；少量劳动力在本地从事旅游相关的小生意工作。因为铜矿破产的时候当地居民与政府之间发生了剧烈的冲突，镇政府对于这些破产后的社区居民不

^①根据我们的统计，在 2008 年 5-8 月期间，约 300 多个社会组织参与了地震灾区的紧急救援。一些组织在完成紧急救援后离开灾区，但目前仍有近 200 个社会组织深度参与社区灾后重建。

^②关于国际发展机构对中国 NGOs 发展的影响，可参见王名（2007）的研究。

敢管，不愿管，也无力去管。B 坪的情况实际上也折射出很多农村社区衰败的一面：基层政权基本半瘫痪，大量公共事务疏于管理。

2008 年 5 月 12 日，地震的发生使得两个农村社区采取了两种极端的方式来应对紧急救灾和灾后重建。A 村在地震第一时间就开始了自我救灾，从村党委书记到普通的村民在这场灾难中都齐心协力共抗大灾。七十多岁的老书记在地震发生时，正在从城区回 A 村的路上。他听到地震消息后，没有后撤，反而马上回到 A 村，坐镇指挥。由于他守在现场，村民有了主心骨，也使得整个 A 村没有人逃离村庄。而村书记小贾在地震一发生就立刻开始组织民兵连救人。村委会成立抗震救灾指挥部。老书记担任了总指挥，设立了 5 个救援组，并以党员为主建立救灾的“敢死队”，及时搜救被困人员，挽救村民、职工生命和解决村民的基本生活需要。其中“敢死队”带领幸存者用 3 个多小时逃出“死亡之谷”的故事感染了整个村的人。村民在村领导的模范带头影响下逐渐安定下来。

地震当天晚上，村委会也同时做出决定：发扬 A 村“自力更生，艰苦奋斗，拼搏创新”的精神，不等、不靠，自建家园。于是他们自我修复电站，投入了生产自救。普通的村民在地震发生之后放下了往日的恩怨与自私，自觉地参与到了这场救援行动之中。震后这段相互救助的历史，人们至今仍然记忆犹深，当灾难过后生活恢复正常，原有矛盾回归之后，那段共渡难关的日子更是让人怀念。其实在地震之前，A 村也面临着内部对集体主义道路的不信任和外部对集体经济道路的不认同，而恰恰是地震之时显现出来的集体主义的优越性使得这个原本有着诸多矛盾的集合体得到了那些游离于集体经济之外的村民们的认同。相比之下，龙门山镇的其他走个体经济发展道路的相邻村庄则是一片混乱，只能等待外部救援。

不过，随着紧急救灾的结束和重建的开始，人们对于村委会的认同又开始减弱，由于灾后的伤亡赔偿问题（即 A 村集体企业员工在地震中死亡赔偿与村企发展过程中员工死亡赔偿差距较大所引起的不满）处理不当^①、重建方式选择^②等问题上的分歧、对个人既得利益的计较，使得抱怨体制的声音又开始出现。再加上村政府投资国外矿产的失利，让这个三位一体的 A 村领导层开始意识到：企业要不断开拓新的市场，就必须加快向现代企业转型的步伐，明确企业与村委的关系，实现村企分开。因此，即便在灾后重建阶段 A 村矛盾重重，但在强有力的村集体推动之下重建的进程仍然在整个 L 镇是最快的。

而 B 坪却只能等待外部救援。地震发生后，B 坪对地方政府不但没有援助反而借机过来强拆房屋感到非常不满，而当地政府也不敢和当地居民有更多接触。正因如此，直到 2008 年 7 月，社会组织才能够顺利进入 B 坪开展“新家园计划”，赋权灾后社区居民以推动多元共治的灾后社区重建。

新家园计划经历了三个阶段（朱健刚、胡明，2011）。第一阶段是志愿者服务者阶段，志愿者在政府的允许下到达 B 坪，建立工作站，协助居民平整土地，搭建帐篷。此时国家的救援尚未抵达，志愿者的到来起到了为政府应对灾难拾遗补缺的作用。志愿者们主要为社区提供公共服务，并帮助社区接受其他社会组织给服务群体的资源。在这个阶段，新家园计划的志愿者开展社区需求评估，通过开展初级的社区服务，例如开设儿童课程等建立与居民和村干部的信任，进而在工作站这个平台上利用原有的社会组织合作网络，引入外部资源，为社区建立帐篷图书室和茶馆，播放电视节目等。三个月以后，社区居民已经熟悉和习惯志愿者们在社区的工作，并将服务站视作了社区的一部分。社区干部也常常过来探访工作站。

^①在 A 村原始积累阶段，凡是为村企发展付出生命的员工，其家属可以继续领其生前的工资，并会对老人的养老、子女上学等方面都有经济上的照顾。而对于地震之时死亡的员工则采取了一次性赔偿的原则，死者的孩子、父母都没有再纳入保障范围，因此引起了村民的强烈不满。

^②A 村并没有选择周边村落普遍选择的统规统建的重建模式，而是采取了统规自建的模式，这样的选择在最初也遭到了很多村民的反对，原因是统规统建是政府出钱建房子，村民只需要在政府建好之后入住即可，而统规自建则需要村民自己也要在重建房子这件事上投入人力物力，因为只靠政府和村委的补贴远远不够，很多村民因为建房子不得不到处借债。因此很多村民一开始并不能够理解为什么村委会做出这样费时费力费钱的决定。随着时间的推移，村民们才慢慢理解了村委会在这个问题上的长远目光：统规自建保有了村民的宅基地，为村民的后续发展提供了支撑。

第二阶段则是建立三方共管的社区活动中心。灾后迅速的重建过程使得即使相对较慢的 B 坪也在 2008 年 10 月份搬入了活动板房，工作站随之也搬进了活动板房区。随着居民生活逐渐安定下来，新家园计划的服务重心开始发生变化，由先前的提供服务转向推动居民参与。借鉴过去的参与式发展经验，新家园制定了一套社区主导的发展计划，这一阶段工作的重点聚焦在如何让居民共同参与建立起自主参与社区管理和诉求表达的机制。在志愿者的推动下，居民在板房区共同改造建成社区活动中心，由居委会、居民、志愿者各自派出代表进行三方共管，设立“居民大会”和“议事会”等社区居民议事的机制。

三方共管的方式激发了居民参与治理的活力，也带来了居民和社区的改变。妇女们通过居民大会的参与和锻炼，逐渐变得主动和负责任；居民也改变了单方面接受免费慈善服务救助的心态，开始自我付费，自我管理。社区活动中心在居民的共同参与管理之下能做到定时开放和关闭，社区公共服务的能力和水平得到了改善。更为重要的是，社区活动中心取得了经济上的独立性。通过社区网吧、浴室和小客栈的收费，活动中心的收入已经可以在支付管理员补贴、电费和易耗品更新后还略有结余，从而在经济上不须依赖工作站或者居委会资助。社区认同感和凝聚力也空前提高。2009 年和 2010 年的春节，B 坪居民连续举办中断多年的传统“坝坝宴”。社区选举也受到了工作站的间接影响。B 坪在 2008 年初曾经举行了一次居委会和党支部的选举，但选举过程被很多居民私下批评为“过程不公开”，出现拉票甚至私填选票的现象。但是三年后的新一届选举则被居民认为比较公开和公平。

随着居民参与能力的提升，志愿者的角色和重心也从直接提供服务逐渐转变为会议协作和财务监管等。工作站也开始引入社会工作，安排社会工作专业的大学生参与工作。相应地，一套社会工作的方法和技术随之进入社区，并和原有的参与式发展工作方法紧密地结合起来。

第三阶段是建立本地化的社会工作发展中心。三方共管社区中心虽然带来了社区的改变，但很快也出现了问题。社区中心的运转还是非常依赖志愿者的推动与协作，一旦志愿者不在场，居民自发协调失败或者缺乏行动力的情况就屡屡发生；而新家园计划倡导的社区公共决策和财务公开透明的原则也比较难得到政府的采纳。随着政府工作重心的转移，原本的三方共管中，居委会代表的参与热情逐渐减退。新家园计划最终期望达成社区主导的局面在此情境之下很难发生。

新家园计划作为外在于社区的力量，由于无法回应居民核心利益的需求而逐渐地从 B 坪居民的社区生活的中心逐渐边缘化。地震一年以后，L 镇镇政府开始重建住房计划。因为牵涉到 B 坪的众多历史遗留问题，住房成为居民最为关切的议题，随之而来的是居民与政府之间因住房分配而引发的紧张关系。在社区矛盾凸显的局面之下，新家园计划为避免卷入官民矛盾、保障工作站的持续运作而采取的不介入的立场，使得居民看到了工作站的无力，而工作站积极推动建立起来的社区议事机制在这种情况下也开始失去吸引力，无法组织。

2010 年中，新家园计划一方面努力地从社区矛盾中抽离出来；另一方面，开始从本地人及返乡青年中吸纳工作团队的成员，实现工作团队的在地化。经过一段时间的准备，并借助与镇政府的关系，新家园计划完成了在地化过程，在当地正式注册，成立了一个社工机构，当地人出任法人代表，引入专业人士尤其是社工参与、协助机构管理，组织活动。2012 年，社工机构将相关业务彻底移交给当地人，组织当地人的理事会，至此新家园计划彻底结束。

三、社区重建的多元进程

我们从 A 村和 B 坪的发展看到灾后社区重建很不相同的治理格局。前者是一种依靠村集体来救灾和重建的权威主义发展道路，另一条是在权威主义夹缝中有 NGO 介入和依靠村民自下而上发动的参与式发展道路。这两条道路似乎是一个光谱的两端，许多 L 镇的村庄正处于这个光谱的中间。在灾区，这两个社区都不具有普遍性，但是却以极端的方式展现了某种基层治理的典型性。

权威主义发展思路强调主要依靠基层政权的权威来动员社会各种力量进行灾害应对。由于平时基层政权拥有足够的政治、

经济和道德资源，因此有足够的权威在巨灾到来的时候，领导干部带头，一呼百应。集体经济在这里不仅仅是一种经济形式，更是村庄的组织形式，它的一个明显的特点就是“三位一体、高度统一”，体现在经济上就是可以统一调配资源，能够将几十个小的企业拧成一股绳，增加抗风险能力；体现在村庄治理上就是严格的管理和道德的要求。一旦有大的灾难发生，就可以迅速地统一组织人力物力展开救援。相对而言，那些放弃集体道路的村庄，由于没有强大的集体经济力量作为支撑，村集体对村民的组织驾驭能力大大降低，对个人利益追求的强调，在面临灾难之时首先想到的必然是个人利益，因此也就在灾难面前难以应对。

在权威主义体制下，各级政权始终处于主导地位。在 A 村的表现就是一方面，村委会积极承担安置灾民、恢复发展经济和提升社会服务的职责；另一方面保持对于公共资源的控制权力。而实施这种权威主义政策的核心工具，一为“规划”，二为市场化。

首先，A 村通过依托政府规划建立了一套具有立法效力的行政规划作为其行政权利的依据。在 5·12 地震影响地区，从中央到乡镇的各级政府机构均建立了灾后重建规划，全面规范了本行政区在灾后重建事务方面的工作目标和实施方式。即使并非作为一级政权的 A 村村委会，也有自己的社区重建计划。从内容上看，这些规划包括了土地资源利用计划、产业布局和经济增长计划、住房和公共服务设施布局、公共服务提供和政府与社区组织发展等。^①并且，这些规划具有严格明确的等级，总体原则是低级规划单位根据上一级规划单位的规划制定本级规划，并且服从上一级规划。^②因此，灾后重建的规划过程也是资源配置权力的重新调整和向上集中过程。规划过程也显著加强了国家对于经济社会资源的控制。

而另一方面，作为规划所指向的主要对象灾区民众在制定重建规划的准立法过程中却缺乏有效参与。作为规范规划行为的法律，《城乡规划法》规定下级政府组织编制的总体规划由上级人民政府审批。^③尽管《汶川地震灾后恢复重建条例》指出，“编制地震灾后恢复重建规划，应当吸收有关部门、专家参加，并充分听取地震灾区受灾群众的意见”。但是由于从规划方案出台到确认往往只有三个月左右，且多数情况下规划方案被简化为悬挂在公路边或者政府办公楼门口的巨幅鸟瞰图，民众难以真正参与规划过程。^④

由此，政府主导下的灾后重建过程可以被视为一项规模巨大的规划工程。^⑤它既是为了解决数量庞大的受灾民众重建生活和生产的需要，也有着展示国家能力和宣扬民族国家的特性。^⑥

权威主义政策的另一个主要工具是市场。规划实现了国家对资源权属的控制，市场则使资源得以变现为经济增长。在灾后重建的政策表述上，政府将市场作为筹集资金的重要渠道，提出“市场运作、社会参与”。一些文件甚至就如何运用市场工具筹资提供了具体方式。

在政策实践上，政府则积极运用各种市场化措施，这些市场化措施通常包括引入商业投资直接参与地方产业开发，为企业提供贴息贷款和税收减免待遇，交易耕地保护指标等。有些情况下，政府甚至直接充当市场经纪人。^⑦

市场作为工具的另一个表现则是政府对市场的直接干预。例如，一份政府文件指出：“市经委牵头制定计划和方案，做好钢材、水泥、砖瓦等主要建材的生产组织和供给保障工作，积极推行主要建材特供直销的方式。市建委牵头指导和协调灾区建

^{①②}这些规划及其附属制度不仅仅是经济系统规划，也是社会文化与政治发展的规划。这表明：作为国家工具，“规划”被用于被国家判断为需要控制的一切事务。

^③从 L 镇到中央政府，这些规划可以按照立法效力依次排列为：《L 镇灾后重建规划》，《P 市灾后重建规划》，《成都市极重灾区（重灾区）汶川地震灾后恢复重建总体实施规划》，《四川省灾后重建城镇体系规划》，《国家汶川地震灾后恢复重建总体规划》。因为 B 社区属于 L 镇街区，也是 L 镇政府所在地，其规划由 L 镇政府制定，故没有单独的重建规划。

渣的再生利用和新型墙材的生产。物价部门要采取有效措施,对建材价格实行有效管制,防止建材价格上涨。”^⑤

通过对生产要素实施总体调控和使之在局部流通,国家及其代理人 A 村村委会利用自身三位一体的优势成功地将两种属性不同的政策工具——规划和市场——结合到一起,在加强国家权力的同时实现自身经济增长。表现在村庄治理上就是村集体不断地对村庄工农业生产进行整体规划布局,为村庄经济发展打下基础,不断壮大村集体经济实力,同时又以分红等形式给予村民福利,并用经济利益的手段来进行村庄治理。

权威主义治理在平时并不一定能够得到内部成员的一致拥护,但是在灾难到来的时候,这种权威主义反而马上得到民众的一致拥护,几十年以来的权威治理传统使得 A 村集体具有可以集中力量办大事共渡难关的信心和实力。通过积极的灾难应对又加强了集体的权威。不过权威治理的困难是,政权或握有权力的人或集体拥有权威,那么这类治理就会在救灾面前表现出所需要的高效率,但是一旦权威失灵,社会各个部分就很难能自我运转起来。这也是其他村庄虽然事实上是权威治理机制,政府起着主导作用,但是因为基层政权或其代理失去权威,领导干部带头逃跑,社会难以自我组织,因而最基层的集体更加难以应对灾害,只能够依靠更上一层的权威来组织灾难救助和灾后重建。村集体的权威如何能够在集体经济已经不再与每个村民息息相关的情况下得以持续的维护,避免权威失灵是 A 村所面临的权威主义困境。

B 坪由于政府不想管不愿管,而成为这种权威主义夹缝中参与式发展的一个实验田。B 社区通过社会组织的需求调查以及自身资源分析,按照居民需求设计服务项目,这种项目流程先通过公共服务提供来建立社区人情关系,再通过公共设施建设来搭建社区公共空间。在社区公共空间里,通过居民自我组织、自我管理来提升居民的参与,再在参与中来提升居民的参与能力。在居民参与愿望提升和自我能力提高之后,组织相关的居民议事会和联席会议让居民可以参与社区的治理过程。可以说 B 社区在一定程度上实现了参与式发展的道路。居民、基层政府和社会组织之间建立了一定的信任和支持关系。

但是,参与式发展在中国农村社区也遇到了一些困难。在国际援助与第三世界发展话语下开发的参与式发展理论蕴含的一些基本假设已经令人质疑。这些假设包括:(1)这一理论所处理的典型社区是相对贫困的、边界封闭的传统社区,从而社区发展被想象成一个局限于社区内部的、孤立的社会过程(Kesby, 2005);(2)社区常常被理解为均质的、和谐的共同体,忽视了社区原有权力结构张力及其再生产的能力,并假设外部推动的参与不会造成和原有权力结构的冲突(Crewe Harrison, 1998: 181);(3)这一理论还假设社区治理结构相对封闭和独立于国家,国家权力很少或无力介入社区发展过程,而发展机构作为伙伴和专家在社区发展过程中占据主导地位。中国的社区情境和那些弱国家的封闭社区不同。B 社区所处的环境并非内部孤立隔离,而是与整个大环境的灾后重建紧密地联系在一起,社区内的权力关系也是高度紧张,国家权力直接地干预着社区的发展历程。在参与式发展的项目过程中,政治压力一直都是无形的存在,并逐渐使社会组织习惯于自我审查。对于参加工作站的志愿

^⑤①参见 2007 年《规划法》第十五条和第十六条。

②在这个意义上,制定议程(包括讨论什么、怎么讨论、用多长时间讨论)的权力完全可以成为决策权的上位权力。

③J. 斯科特(2004)对于大型社会工程为什么容易受到国家的青睐做出了杰出的解释。虽然我们目前无法得知汶川灾后重建在未来 10 年左右可能的总体影响会是什么,而且从目前来看这个规划得到了受灾民众较高的赞赏,斯科特提出的问题仍然值得决策者警觉。

④一份中央政府的文件清楚地显示了国家对于发动这场社会工程的价值和目的。它描述到,“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本,充分发挥社会主义制度集中力量办大事的政治优势,举全国之力支持地震灾后恢复重建,统筹规划、精心组织,明确政策、加强保障,突出重点、分类指导,努力争取灾后恢复重建的最大效益和最好效果,让灾区人民满意,让全国人民满意”。参见《国务院关于支持汶川地震灾后恢复重建政策措施的意见》国发(2008)21 号。

⑤例如,为了推动农村资源市场化,2007 年 3 月成都市政府直接注资成立了 2 家国有政策型投资公司——成都市现代农业发展投资公司和成都市小城镇投资公司,经营农村产权流转担保和土地开发投资等业务。这些工作也是筹募灾后重建资金的重要渠道。此外,各级政府也将商业开发作为恢复地方经济的首要措施,积极组织投资洽谈会。

⑥同上。

者，“志愿服务守则”第一条就是：“不得以机构名义进行任何违法活动，或从事任何政治、宗教活动及发表相关言论”。避免介入政治事务的目的是首先获得政府的信任：让政府相信社会组织只是提供志愿服务而没有政治意图。但事实上，更为实用的目的则是使政府相信：我们来到社区可以协助政府工作，而不是制造麻烦。^⑥新家园计划只能在社区中有限地参与，而且必须在地方政府的管控下。只有这样，参与式治理的策略才能看起来获得接受。由于新家园计划在社区中一直回避居民最关心的住房问题，于是居民在讨论这些问题的时候，也就回避他们。基层政治格局与参与式发展理念相互冲突的困境在 B 坪典型地展现出来。^⑦这正是参与式发展面临的困境。

A 村的权威主义困境和 B 坪的参与式发展的困境表面上看来不尽相同，但是实际上又都具有相似性，折射出的仍然是基层政府和民间社会之间在复杂的不确定的灾后重建环境下如何建立良性互动的关系问题。在灾后重建中，社区事实上受到了外界各种力量的更为复杂和多重影响。在 L 镇，各省的对口援建、城乡一体化过程以及社区化管理的引入都使得原本就不封闭的社区更加开放。因此社区要面对同时进入社区的各种社会力量。而同时，社区矛盾在这一重新安置过程中也变得更加尖锐，恢复重建并不是一个封闭的、单独的片段，而是在一个开放的系统中受到多个社会过程的强影响。

这些总的变化包括：

(1) 国家总动员下的运动式的灾后重建。救灾和灾后重建在政府动员中被视为是一场战役，因此它这就要求灾后重建工作维护决策权威，集中投放资源，迅速处理各种问题。整个 L 镇大部分村都卷入到“统规统建”的过程中去。居民即使有不同意见，也只能签字。

(2) 城乡一体化。在灾后重建的宏大运动之中，成都市作为“全国城乡统筹综合配套改革试验区”，大力推动农村社区化，主要措施是“三个集中”——工业向园区集中，耕地向规模经营集中，农民向城镇集中。这一战略使得 A 村和 B 坪都纳入到了迅速的社区化过程中去。

(3) 社会管理改革与创新。在汶川地震灾区，因为地震损失的责任问题和重建过程中的资源配置和管理问题，社会矛盾集中和突出。^⑧加强社会管理和维护稳定成为地方政府的关注之一。各级政府都从制度上加强社区组织的功能。2010 年初，为了提升社区层面的社会管理能力和配合“城乡一体化”发展战略的实施，成都市出台了《成都市村民议事会组织规则（试行）》及配套政策。这个政策给 L 镇街区带来的直接结果是社区议事会的成立。例如，B 坪产生了 8 位议事会成员。议事会并没有立即成为社区治理的决策组织，但是仍然改善了居民与政府的沟通。^⑨但另一方面，政府也强化了灾区的社会稳定保障措施。为了防范群体性事件和控制冲突规模，自 2010 年春节起，地方政府开始每天派遣 1 名官员直接进驻每个小区“蹲点观察”。各地灾区政府开始清理志愿者组织，要求非正式注册的组织离开灾区。^⑩

从以上对影响地震受灾社区的三个主要社会进程的分析中我们看到，无论 A 村自救还是 B 坪的新家园计划，虽然工作模式不同，但是社区早已被嵌入到超出社区之外的社会进程之中，并被后者所影响和重新塑造。国家才是真正决定参与式发展和权

^⑥①这些“制造麻烦”包括加强了居民对政府工作的不满、引起媒体对政府工作过失或缺陷的关注、不支持或批评政府的措施等。通常这些麻烦制造者会被政府从辖区驱逐。但是传播政治观点和宗教的机构和个人则会受到更为严厉的惩罚。

^⑦①不过，从一个行动研究者的角度来看，政治同样是情景知识的重要构成部分。

^⑧②参见绵阳市中级人民法院调查报告《“5·12”地震灾害社会矛盾》，
<http://fy.my.gov.cn/MYGOV/150651862012395520/20101217/540814.html>。

^⑨③在农村社区，议事会的决策与监督功能较为显著。为了加强村级组织的功能，成都市财政从 2010 年开始给每个行政村拨款 20 万元用于社区内部的公共事务，例如小型基础设施、卫生和教育等。（参考：清华大学成都市村级服务调研）这笔资金只能通过议事会讨论使用方案并获批准。但是 L 镇街区属于城镇社区，并没有这笔拨款。

^⑩④根据我们的调查，到 2009 年 5 月份左右，整个四川灾区活跃的 NGO 和独立的志愿团体大约由地震初期的 300 多个减少到 50 个左右。

威主义发展空间存在的真正源头，但同时也就限制了这两种思路的全面发展。

四、结论：困境与超越

通过比较 A 村和 B 坪两种不同的治理格局的演变，本文发现在当下的政治经济情境下，权威治理和参与式治理思路在灾后重建社区中都遭遇了一系列的挑战。首先，处于支配性地位的国家力量与相对薄弱的基层力量（包括社会组织和村集体）之间对比悬殊。每一个基层的组织无论是社会组织还是乡村集体都处在国家自上而下的规划和资源市场化成为新的主导规则的洪流之下求生存与发展。其二，破碎的、急速转型的社区使得强调渐进的赋权路径和强调集体权威的集体主义路径难以完成。其三，社区早已被卷入到更加庞大而开放的社会系统之中，社区问题并非源自社区本身，而是具有更广泛的结构性因素导致，只靠社区内部的赋权难以回应社区问题的关键。因此，社区依靠 NGO 的参与式发展思路和依靠村集体的权威主义思路在灾后重建中都面临挑战。为了应对灾后重建这个实践情境的挑战，人们需要思考新的治理模式。十九大报告提出“建立共建、共治和共享的社会治理格局”可以给我们一些新的启示。在党的领导下，综合权威主义的治理思路和参与式发展的治理思路，实现官民共治的社区协商治理可能是一条更新的发展道路：以政府为重点、社区组织为主体、社会组织参与。村集体通过基层民主重建合法性，社会组织成为居民组织的协作者、沟通者、协调者和公共服务的提供者之一来协助社区解决问题。通过加强社会组织作为第三方的能力，推动社区的多元共治。基层民主、居民自治和社会组织、政府与基层政权之间形成多元共治可能是灾后社区重建中新的发展道路。

[参考文献]:

[1]邓拓.中国救荒史[M].北京:北京出版社,1998.

[2]高丙中,袁瑞军.中国公民社会发展蓝皮书[M].北京:北京大学出版社,2008.

[3]贾西津.中国公民社会和 NGO 的发展与现状[M].//李凡主编.中国基层民主发展报告:2002.西安:西北大学出版社,2003.

[4][美]麦克·布洛维.公共社会学[M].北京:社会科学文献出版社,2007.

[5]史柏年.社会治理视野下的灾后重建[J].中国社会工作,2013,(15).

[6]王名.中国 NGO 的发展现状及其政策分析[J].公共管理评论,2007,(1).

[7]夏少琼.政府主导与自发发展——社会工程视野下的灾后重建[J].青海民族研究,2016,(3).

[8]杨小柳.发展的历程:人类学的视角[J].社会学研究,2007,(4).

[9]周大鸣,秦红增.参与发展:当代人类学对他者的关怀[J].民族研究,2003,(5).

[10][美]詹姆斯·斯科特.国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].北京:社会科学文献出版社,2004.

[11]汶川大地震:地下的奥秘[J].中国国家地理,2008,(6).

[12]周如南,景燕春,朱健刚.灾后重建中的社区营造——地方治理中 NGO 参与的比较研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2017,(1).

-
- [13]朱建刚, 胡明. 多元共治: 对灾后社区重建中参与式发展理论的反思——以“5·12”地震灾后社区重建中的新家园计划为例[J]. 开放时代, 2011, (10).
- [14]朱健刚, 赖伟军. 灾害管理体系: 从政府主导型转向“官民合作”模式[N]. 中国社会科学报, 2013-06-21.
- [15] Chambers, R. Whose Reality Counts? Putting the First Last. London: Intermediate Technology Publications, 1997.
- [16] Crewe, Emma and Elizabeth Harrison. Whose Development? An Ethnography of Aid. London: Zed Books, 1998.
- [17] GT Z. Where there is no participation. Eschbom: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1991.
- [18] Kesby, Mike. Retheorizing Empowerment-through-Participation as a Performance in Space: Beyond Tyranny to Transformation. New Feminist Approaches to Social Science, Vol.30, No.4, 2005.
- [19] Lin Peng. Crisis crowdsourcing and China's civic participation in disaster response: Evidence from earthquake relief. China Information, Vol. 31 (3). DOI: 10.1177/0920203X17735668, 2017.
- [20] Lin Peng, Fengshi Wu. Building Up Alliances and Breaking Down the State Monopoly: The Rise of Non-Governmental Disaster Relief in China. China Quarterly, doi: 10.1017/S0305741017001333, 2018.
- [21] Samuel, H. Prince. Catastrophe and Social Change. Ph.D thesis in Columbia University, 1920.
- [22] Stephanie E. Chang. Urban disaster recovery: a measurement framework and its application to 1995 Kobe earthquake. Disaster, 34 (2): 303-327, 2010.