

联手的力量：

中国红十字基金会“512”灾后重建项目评估报告

委托方：中国红十字基金会

执行方：北京大学公民社会研究中心

2012.03

北 京

目 录

导 言.....	4
----------	---

上编 模式评估、个案比较和制度分析

第一章 新型资助模式的诞生：项目立项、招标与监管过程回顾....	6
一、“512”公开招标的提出	6
二、“512”灾后重建项目的招标和评审过程.....	7
三、“512”灾后重建中标项目简介.....	12
四、项目的主要目标与面临的挑战.....	17
五、项目的监管努力.....	17
第二章 评估方法和评估执行过程.....	22
一、本次评估面临的方法论挑战.....	22
二、本次评估工作的组织架构和任务分配.....	25
三、本次评估工作的方法、程序和研究工具.....	26
四、本次评估工作实地开展过程详述.....	27
第三章 项目整体特征.....	29
一、设计意图和内部数据结构	29
二、缺失值评估和变量选择	34
三、项目整体特征的描述性统计	39
四、结论概述	70
第四章 分项目执行效果评价	72
一、分项目评估结论展示.....	72
二、关于各项目成功与否的定性判断	86
第五章 基础设施建设和经济发展类项目的个案比较和分析.....	88
一、两类项目在 512 地震救援体系中的地位与作用.....	88
二、基础设施建设类项目的基本情况和执行特点比较.....	90
三、经济发展类项目的基本情况和执行特点比较.....	92
四、基础设施建设与经济发展类项目的经验总结.....	98
第六章 社区重建类项目的综合评价	101
一、社区公共设施的建设.....	102

二、社区人际联系的培育.....	106
三、社区公共价值的培育.....	112
四、小 结.....	116
第七章 典型社工项目的个案比较和分析	118
一、社工项目在 512 地震救援体系中所处的独特地位	118
二、四个项目的基本情况和执行特点比较.....	121
三、四个项目的成功之处和经验总结.....	126
四、对其他项目中包含的社工或准社工服务的综述	127
第八章 制度分析.....	130
一、对项目执行过程的制度性总结	130
二、项目设计和项目管理方面的建议.....	137
三、中国社会语境下的 NGO 项目运作.....	141

导 言

2008年5月12日汶川特大地震之后，中国红基会（以下简称中国红基会）决定从募集的十多亿捐款中拿出2千万设立灾后重建项目，以招标的方式给民间组织参与灾后重建的机会。先后中标的17个项目从2008年秋季开始实施，到2011年夏季大都基本结束。

中国红基会“512”灾后重建项目的公开招标与顺利实施是中国公募基金会的一项创举，打破了公募善款在政府体制内循环的传统，打造了第一条连接公募基金会与草根公益组织的公益链。项目从创意到执行的全过程都是整个公益界联手合作的产物，为中国公益界专业化的分工合作树立了一个范例。特大灾害激发了公众巨大的捐献热情和志愿服务，中国慈善公益界的领袖们因势利导，以创新的形式体现现代慈善的公民精神。这次创新之举既得到民间组织的欢迎，也得到民政部的表彰，被民政部评为“2008年社会组织十件大事”之一。

中国过去三十多年的改革开放在社会领域形成了多种多样的组织和动员形式，其中，基于公民个人自愿的结社与公益行动代表了新型的社会结合，构成中国当代社会转型的一个主要动力和积极要素。此前，中国社会是个人在国家行政的结构与框架里尽职尽责，现在以志愿服务和自愿结社为基础的慈善公益则是相对独立于行政机构所开展的积极的社会行动——它们既以帮助他人之目的，也以经营“社会”本身为结果。中国当前的社会转型包括丰富的内容，从个人施与的传统慈善到组织化、专业化和分工合作的现代慈善是其中之荦荦大者。现代慈善¹主要不是私人之间的恩惠，而是全体公民相互之间的公益事业的重要部分。“512”灾后重建项目十足地体现了这个重要的属性。

中国每年的贫困人口和因病因灾需要救助的人口都在数千万之巨。因此中国每年的慈善需求都是巨大的。中国社会公众每年努力满足这种需求固然是硬道理，但是怎样让个人慈善具有更高的公益附加值，也同样是社会值得努力追求的目标。慈善是扶危济困，是要守住生活的底线；加入公益的内涵，是要让底线守护的过程彰显公民精神与社会道德，彰显对于更好社会的追求。

个人慈善的公益最大化有赖于两个关键环节的组织机制。一个是接纳捐献的环节，一个是实施救助的环节。因为有专业的组织接纳捐献，超越熟人社会、跨地域的捐献就能够比较方便地进行。于是慈善在捐献环节就不再局限于个人之间的关系，而是在公民意识和人道的意义上进行的。又因为有专业的组织实施救助，其工作人员和志愿者有意识也有能力把救助作为社会工作来做，而不会是简单的发放物资和现金，所以救助的实施也是要在社会建设的意义上完成的。

在现代国家，个人慈善必然成为公益慈善，是因为慈善活动是在社会的层面进行的，慈善的目的不仅是为特定的人而且也是为社会公益的，慈善救助活动的实施是经由社会而非政府的。简而言之，现代慈善是“在社会”、“为社会”、“由社会”的。“512”灾后重建项目在立项用意上就是一方面突破行政中心、打破行政垄断，另一方面则把“社会”放在中心位置：向社会组织（主要是各种草根组织）公开招标，由代表各种社会领域的人士组成招标评审委员会公正地择优选择投标项目，既重视实物现款资助到户到人，也重视社会本身的修复

¹ 见杨团、葛道顺主编《2009中国慈善发展报告》，社会科学文献出版社2009年，第三章对“现代慈善”的论述。

与重建，并希望公众由此建立对于本基金会与社会新型关系的认知。这是一种慈善公益与社会共同成长的路径设计，对于探索一种比行政体系内部循环更具有可持续性的公益发展道路具有重要的意义。

北京大学公民社会研究中心担任项目的第三方评估者，从 2011 年 7 月底着手各个项目的具体评估，并通过对于招标评审委员会部分委员的访谈搜集项目的整体信息，进行项目招投标过程的评估。项目的成果与经验是十分丰富的，我们将在具体的章节中展示这种丰富性。如果说有什么总体的认知，那就是我们自始至终都突出地感受到慈善公益领域各种社会主体从分散到合作所产生的巨大力量。这种联手的力量既是刚刚完成灾后重建伟业的一直生力军，无疑也是今后中国公益事业的社会动员的一种模式。

第一章 新型资助模式的诞生：项目立项、招标与监管过程回顾

“512”灾后重建项目从专家个人创意，到基金会批准立项，再到专业、规范的招投标以及立项之后的监管，都是一个尝试性、开拓性、建设性过程的组成部分。中国红基会实施这一过程的基本经验是依靠专家，以最大的专业性落实公开透明、公平竞争的基本价值。

一、“512”公开招标的提出

1. 项目背景

在“512”灾后重建项目立项之前，中国的慈善公益事业呈现一种为民间公益组织不满的格局：少数公募基金会才有资格向公众募捐，它们把资金拨付给对口的地方群团组织使用，如青基会对口地方上共青团组织、扶贫基金会对口政府的各级扶贫办公室、红基会对口地方红十字会，而纯粹民间的公益组织既不能公开募捐，也不能得到公募基金会的任何资源。我们在采访徐永光时听他介绍，“我对 512 之前的草根组织的资源困境一直比较关注。512 之后，我希望马上能够由有钱的公募基金会拿出一些钱支持草根组织”。他的观点颇能代表草根组织的心声。

中国的公募基金会与民间的社会组织相互隔离的关系[没有关系的关系]是不合理的，因为这其实对双方都不利。民间的社会组织分布在城乡各地，登记注册的有 40 多万个，没有登记注册的估计有上百万个，代表着广大民众的声音，它们的成员对公募基金会的的评价无疑会影响整个公众对于公募基金会的看法和捐款积极性。当然，反过来，公募基金会对其的评估也影响自己与它们建立合作关系的决策。如果公募基金会能够与各种专业的民间组织合作，它们就为自己的项目实施和目标追求增加了大量的选择，也能够为自己的公共形象加分。徐永光概括说，在这种格局里，整个公益的资源链、产业链、生态链就是断裂的。草根组织面临两大困境：合法性困境和资源困境，尤其后者对于其发展的制约越来越大。……没有资源，就相当于无米之炊。捐赠资源绝大部分被公募机构拿走了，资源缺乏这个问题一定要解决和突破，否则对于中国的民间公益的发展是致命的。¹ 这种局面的形成是历史造成的，虽然在一个时间里这种不合理性已经表现得很突出，但是由于历史的惯性作用，一时也得不到改变。“512”巨灾之后，灾区灾民需要各种方式的大量救助，公募基金会的对口机构并不能满足人民群众的全方位需要，各种民间公益组织的参与就是十分急迫的需要了。

“512”巨灾之后，所有的慈善公益力量都被调动起来了。就在地震的第二天，以南都公益基金会、中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会等 8 家公募基金会和非公募基金会联合发表声明，“抗震救灾、十万火急、灾后重建、众志成城”。先后有 102 家民间组织参与了这个声明的签名。非公募基金会本来就没有自己的对口组织，自然就利用民间组织实施救助。南都公益基金会在 5 月 15 日就做出决定，拿出 1 千万支持民间组织抗震救灾，启动“512 灾后重建资助项目”，资助 60 多个民间组织在灾区实施救助和重建项目。

巨灾引发了公众的慈善捐献和志愿服务的“井喷”现象。一边是巨大数字的资源集聚，一边是灾民巨大而急迫的需求，而公募基金会原有的对口实施机构显然没有足够的人手在短

¹ 2011 年 11 月 24 日评估组对南都公益基金会理事长徐永光先生的访谈。

时间内用好这些资源。与此同时，草根民间组织靠相形十分有限的非公募基金会资源是远远不够的。正是在这个背景下，徐永光向多家公募基金会提出资助草根组织救灾工作的建议。首先响应的是中国红基会。接着是中国红十字会专项基金壹基金的大动作支持。由此形成了非公募基金会与公募基金会相继资助民间公益组织的划时代事件。

2. “512”灾后重建项目的提出

中国红基会“512”灾后重建项目的提出既是历史机遇的产物，也是业界新的公益理念成为共识的结果。到2008年6月4日，中国红基会得到的捐款已经超常规地达到11亿人民币。中国红基会的善款此前都是由各地红十字会与地方政府合作用于当地的慈善公益项目。这次的巨额善款在原有的机制中不能及时消化，而灾区的需求不断急迫而且有多专业化的专业服务问题。“资源丰裕”是以新的方式实施这些灾后重建项目的前提¹。不过相对丰裕的资源要流到原来属于“外人”的民间组织，却是要经过思想沟通过程的。徐永光直接游说的是中国红基会秘书长王汝鹏。他与此时正在汶川地震灾区查看灾情的王秘书长电话沟通，达成初步共识；王秘书长随即与自己陪同考察的领导中国红十字会总会常务副会长江亦曼汇报，并获得支持；随后，王秘书长安排在家负责工作的副秘书长刘选国专题向分管中国红基会工作的郭长江副会长汇报，得到了他的赞许²。

2008年6月9日，刘选国副秘书长参加南都公益基金会邀请台湾NGO参加的灾后重建经验交流会，听取了台湾“921”地震救助中发挥专业民间组织作用的经验，和徐永光商量落实了招标工作的重要步骤。会上徐永光推荐曾经帮助南都组织招标的润灵环球（北京）咨询有限公司来操办中国红基会的招标，这个公司拥有全国众多NGO的联系方式，也有可资利用的专家库。中国红基会随后与该公司签署合作协议，委托其承担招标工作，并着手委托专家制定相关规则和标书的文本。6月15日，招标通知和招标指南完成行政程序，中国红基会于16日在自己的官网发布这些文件，接着于17日召开了新闻发布会。中国红基会秘书长王汝鹏在会上宣布：该会将投入二千万人民币，面向国内民间公益组织和专业服务机构公开招标“512地震灾后重建项目”。有80多家社会组织，50多家媒体，100多人参加了发布会。中国红基会从当天起接受项目申请。

当初一则“中新社北京（2008年）6月17日电”产生了很大的新闻效应，引起了社会各界的广泛关注。诚如时任秘书长的王汝鹏先生所宣示的，以公益项目公开招标方式实施灾后重建项目是一次全新尝试。这是像中国红基会这样大型的中国公募基金会第一次大声势地把资源向民间组织开放，通过招投标的方式选择优秀项目为灾区灾民服务。

从上面的过程回顾可以清楚地看到，“512”灾后重建项目甫一开始就是公益领域多方面的联手。中国红基会尽管是被动因应着外界的呼吁，但是几位主要负责人能够积极响应，快速做出决定，这是应该给予充分肯定的。这种公募基金会向民间公益组织购买项目的活动模式，使得公益资源向社会开放，打破了公募基金会与NGO之间的隔离，形成了公益行业的新型产业链，使得公益事业的生态环境得到优化的可能性大大提高。

¹ 2011年11月23日评估组对时任中国红基会秘书长的王汝鹏先生的访谈。

² 2011年11月24日评估组对南都公益基金会理事长徐永光先生的访谈。

二、“512”灾后重建项目的招标和评审过程

招标评审工作先后分三批进行，时间是 2008 年 8 月 5 日、10 月 11 日、11 月 14 日。另外，2009 年 8 月，为全面支持灾区灾后重建，中国红基会决定安排 500 万元捐款，与南都公益基金会和中国扶贫基金会联合出资 1000 万元设立“中国慈善导航专项基金”，通过中央电视台《2009 中国慈善导航行动》节目公开招标。其中由中国红基会资助的项目构成了灾后重建项目的第四部分。

1. 项目范围

中国红基会的公开招标重视灾后重建过程中的专业服务，项目范围包括但不限于：1) 灾后过渡期设施建设和服务，包括灾后过渡期为孤儿、孤老、孤残人员提供看护服务和为安置点提供临时托幼、教学、家庭陪伴、安全保障的设施建设和服务；2) 灾后孤儿安置及看护永久性设施建设和服务；3) 灾后孤寡老人安置及看护永久性设施建设和服务；4) 灾后残疾人帮扶及护理永久性设施建设和服务；5) 伤病者、母婴特殊护理永久性设施建设和服务；6) 针对灾区偏远地区贫困家庭的直接经济援助和房屋修缮；7) 灾后家庭关爱服务；8) 灾后社区重建及社区协作能力建设服务；9) 针对灾民及救援者的心理关怀与情绪疏导服务；10) 灾区志愿者培训服务。

这个招标范围突破了红基会通常资助的项目范围。中国红基会通常依靠地方红十字会与当地政府部门合作执行项目，其项目基本上都是硬件建设、物资和现金发放。其实施方式是依循行政路径自上而下地进行，难以包含人际的、平等的人性服务。而这次确立的招标范围把人性服务、心灵帮助、社区建设作为重要部分，极大地拓展了中国红基会的社会服务范围，也证明了向社会组织开放资源的独特价值。

2. 招标原则

中国红基会的公开招标主要遵循以下原则：(1) 与当地政府合作，纳入灾区重建或过渡期安置规划；(2) 鼓励专业性强，可持续、可复制的项目；(3) 鼓励当地力量参与项目实施与推广；(4) 注重项目的可操作性和实际效果；(5) 鼓励在项目实施中的志愿行为。另外，投标者须为中国境内正式注册的 NGO 或其他专业公益服务机构，但对于 NGO 的项目实施周期没有硬性限制，鼓励长期项目。中国红基会对招标原则进行逐项宣示，也是因为这对于该基金会来说是新生事物。这些原则放弃了单纯依靠行政系统的老路，支撑起独立的民间组织为中心的多方合作的框架。因为是独立的、具有专业性的民间组织主持项目，当地的组织或个人、社会志愿者才有平等参与的可能性，并且项目在周期、执行方式上的灵活性才更可能。

3. 评委的构成

中国红基会对于公开招标评审委员会成员的选择，主要基于界别的代表性、领域的专业性，以便为项目的可操作性把关。所聘请的成员不仅负责对竞标项目进行评审和表决，也积极对各项目的可操作性和持续性提供建议和进行指导，其中的一些委员还不定期到中标项目的实施地进行实地考察、提高建议、参与验收工作。就代表性来说，在推选的 25 位评委中，

既有政府主管部门的官员代表、公益领域的专家、公益组织实务工作者，也有审计、法律、媒体方面的资深人士，还有来自灾区的代表。就专业性来说，19位委员来自学界、媒体界和实务界，占76%，接近三分之二。这个委员会由公益学术界的资深教授康晓光先生主持担任评委会主任委员，加上组成上的高度专业性，为项目评审的科学性、公正性提供了足够的专业保障。

表 1-1 5.12 灾后重建项目公开招标评审委员会分类名单

类别	姓名	单位	职务
主任委员	康晓光	中国人民大学 NPO 研究所	所长
学界专家 [5人]	王名	清华大学公共管理学院 NGO 研究所	所长
	杨团	中国社科院社会政策研究中心	副主任
	丁元竹	北京大学公共服务与社会管理研究中心	主任
	金锦萍	北京大学法学院	教授
媒体界专家 [6人]	刘明胜	京华时报	副总编辑
	王跃春	新京报	执行总编辑
	方刚	搜狐公司	副总裁
	崔永元	央视	主持/制片人
	鹿永健	新华社国内部评论室	副主任
	郭宇宽	南都周刊驻北京首席记者	
实务界专家 [7人]	李思嘉	德勤华永会计师事务所有限公司北京分所	合伙人[审计]
	许朝辉	德勤华永会计师事务所有限公司北京分所	合伙人[审计]
	况成功	德勤华永会计师事务所有限公司北京分所	高级经理
	陈薇	德勤华永会计师事务所有限公司北京分所	高级经理
	肖金泉	大成律师事务所	律师、合伙人
	易维佳	中维会计师事务所	所长
	陆小娅	心理咨询专家	
业界代表[1人]	黄浩明	中国国际民间组织合作促进会	秘书长
政府主管部门 代表[2人]	朱卫国	国务院法制办公室	处长
	刘忠祥	民政部民间组织管理局基金会管理处	处长
灾区代表 [2人]	李长明	成都市环境保护宣传教育中心	副主任
	任旭平	四川都江堰市大邑镇受灾企业家	大邑兔王企业代表
红基会代表 [2人]	王汝鹏	中国红十字基金会	副理事长兼秘书长
	刘选国	中国红十字基金会	副秘书长

就保证项目立项的务实性来说，委员会成员包括政府主管部门长期从事相关工作的官员、中国红基会执行部门的主要领导、熟悉法律和财务的专家以及灾区熟悉情况的代表，这种组成有利于保障所选项目的可操作性。委员会还特别纳入了为数不少的媒体资深人士，他们的参与一方面在某种意义上代表着公开、透明，另一方面也有利于项目的宣传与社会影响。灾后重建项目固然是要把救助落在实处，但是由于总体的立项目标包含社会创新和新模式探索与推广的使命，利用媒体扩大影响就是必要的。

4. 制定规章和程序

中国红基会根据国务院、民政部的有关法规和文件，制定了公开招标的一整套规范性文件，如《招标管理办法》、《招标申请指南》、《投标申请书范本》、《项目资助协议范本》等。

评委会第一次会议就《512 灾后重建项目招标评审委员会评审规则》进行了反复讨论，最后由中国资深 NGO 法规专家金锦萍委员执笔修订，最终经评委会表决定稿。评审规则及其制定程序的专业性与民主性为项目评审的公正公平奠定了制度基础。公开招标主要包括以下程序：1) 发标：由“512”办公室向社会公开发布项目招标信息；2) 投标：有投标意向的机构通过中国红基会官方网站提交投标文件；3) 评标：评委会将负责评标并出具项目的评委会意见，评委会通过的项目报中国红基会理事会批准后方可签订协议；4) 揭标：“512”办公室将定期在中国红基会官方网站和新闻媒体公布中标机构。评委会所有成员在这些规范性文件的草拟与修订过程中积极参与，确保最后的文本是委员会共识的结晶。这是评审的具体环节所有成员能够各抒己见又能够达成多数共识的基础。

5. 程序的运行

每轮评审前，招标办公室将收到的项目申请书用电子邮件发给全部评委进行初评，初评结果经评委会主任康晓光和招标办公室集体审核后，通知初评得票前 12 名的项目进入会议评审。会议评审需有 13 名以上评委出席方为有效，其中中国红基会的代表不得超过评委总人数的三分之一。评审程序严格按投标人陈述、答辩、评委集体讨论、最后以记名投票方式表决，经公开唱票和计票，只有得票超过到会评委人数 2/3 的项目才能获得通过、立项。对于评委未通过的项目，中国红基会不得予以立项资助。

三次评审会议，评委们做到了认真负责，严格把关。评委们多次因项目评价意见不一致展开激烈辩论。其中一个争论焦点是申请项目的机构身份的合法性问题。例如在第二期评审中，中国红十字会总会训练中心申请了一个项目，评委们就红会系统算不算 NGO，有没有资格来申请项目争执不下，中国红基会秘书长王汝鹏认为执行机构属于红十字会下属的独立法人单位，比一般机构做紧急避险和救护培训更专业一些，有能力来做这个项目；而专家学者杨团认为工商登记的机构基本上是不符合申请资格的。评委们作为个人争执不下。最后通过投票，这个项目得到三分之二以上评委的赞成，得以立项。还有大邑兔王扶贫研究中心申请四川省大邑县灾后重建与产业恢复项目，这个执行机构属于社会企业性质，其身份是否合适也是一个争焦点。并且，如果立项，项目资金如何确保使用在公益性质而非经营性质也引起了评委之间的争论。对于项目的适当性争论，涉及的另外一个焦点是政府责任和民间慈善的区分问题，对于特定的项目，到底是属于政府的职责还是政府服务顾及不到确实需要 NGO 来补充的范围，也引起了评委们的热烈讨论。¹

评委们对于项目的可行性的讨论涉及很多具体问题，从申报项目是否具有公益性、可操作性和持续性，到申请机构是否具备项目涉及领域的专业背景及经验，执行团队的组成与能力是否符合项目需要，以及项目预算是否与项目活动匹配等，都是反复研讨的方面。例如，在第二期申报的 30 个项目中，有 10 个项目进入复评，即会议评审。随后除了北京农家女文化发展中心外，其他 9 个项目申请机构再加上另外两家机构逐一陈述、答辩，评委发表对各项目的意见，最后进行投票表决。有 4 个项目没有获得多数票数的通过，包括初评获得最高票数之一的清华大学教育基金会申请的“清华大学可持续性乡村重建试点计划”项目，在复评时委员们根据新的信息做出了不同的判断，最后只有 4 票支持，结果无法进入立项名单。另外还有一个项目是“慰问 5.12 重灾区·万映计划”，主要工作是在灾区放映电影，虽然领

¹ 2011 年 10 月 17 日对中国社科院社会政策研究中心副主任杨团女士、北京大学法学院教授金锦萍女士的访谈。

导“打了招呼”，但因项目成本太高，执行不便，还是被评委严格地否定了。¹而北京地球村环境教育中心的红十字“乐和家园”项目由于第一期中标项目开展得不错，在第二期评审会议上得到了第二期资助的立项。

项目中标后，中国红基会对中标项目预算再次进行论证和审查，最终批准的资助额度反馈给评委和申请机构，如无异议，中国红基会即与申请机构签署项目资助协议。此次公开招标前后分为3期评审，历时近半年时间，共有国内70多家民间公益组织参与竞标，最终有15个民间组织申报的项目中标。

为了进一步支持NGO救灾工作的可持续发展，中国红基会还通过中央电视台《2009中国慈善导航行动》与其他两家基金会联合向NGO招标。慈善导航节目从100多个“512灾后重建资助项目”中挑选出17个优秀服务项目参与电视评估及展示，最终经过专家多轮评选，各项目得到了不同额度的资助或鼓励。中国红基会选择了其中的3个NGO的项目进行了资助。我们看到，整个招标从文件的准备、游戏规则的制作与执行都是很规范的，体现了公开、公正、透明的原则，程序保证了公平竞争，产生了优者胜出的结果。尤其是从评审委员的代表性、讨论的充分性和投票的民主性来看，对于全部中标项目来说，它们的产生本身就是各界合作的过程与成果。

“512”灾后重建项目的招标与实施并不只是中国红基会携手民间组织落实服务项目而已，而是一种广泛的社会参与的新型合作。项目的动议是由中国公民社会的首要推手和代表性人物徐永光先生提出的，项目的决策是由中国红基会的秘书长和中国红十字会的领导共同做出的。项目招标新闻发布后，中国红基会邀请有关专家学者、媒体和灾区代表共同组成“灾后重建项目招标评审委员会”，负责项目的征集、筛选、评估、监督和指导。在这里，各项慈善救助都是作为社会共同的事业去实施的。此外，中国红基会参与组织的“慈善导航行动”通过电视媒体进行公开招标，在信息公开、资源共享的基础上，实现了公益资源的公平竞争，有效推动了社会从立项到监管的全程参与，更使得公众对基金会和NGO有了全新深入的认识，传播了公益理念。这种联合招标的形式也打破了国内公募基金会和非公募基金会在合作方面的旧有藩篱，有助于实现不同类型的公益组织之间的集体对话和多边合作。

表1-2给出了评估小组整理的整个项目立项和招标过程的重大事件时间表，表明在512大地震这样一个重大自然灾害面前，中国红基会在灾情呼唤和业界期许下，是如何迅速作出回应，创造出具有重大意义的新型资助模式的。

表 1-2 512 灾后重建项目公开招标过程一览表

时 间	事 件
2008.5 月底	经徐永光的动员，中国红基会决定启动公开招标的灾后重建项目
2008.6.4	中国红基会捐款达到 11 亿
2008.6.5	中国红基会着手起草招标文件
2008.6.9	中国红基会参加南都基金会举办的与台湾 NGO 的灾后重建经验交流会
2008.6.12	中国红基会委托第三方北京润灵公司向社会各界拟发公开招标的通知
2008.6.15	中国红基会招标通知和招标指南完成行政程序
2008.6.17	中国红基会举行“512 灾后重建项目公开招标”新闻发布会

¹ 2011 年 11 月 23 日对王汝鹏先生的访谈。

2008.7	来自公益领域的专家/实务工作者组成 512 灾后重建招标项目评审委员会
2008.8.2-8.3	中国红基会 512 灾后重建项目招标评审委员会第一次会议召开
2008.8.5	中国红基会二届五次理事会批准对第一批 5 个中标项目的资助方案
2008.10.11	中国红基会 512 灾后重建项目招标评审委员会第二次会议召开[7 个项目中标]
2008.12.14	中国红基会 512 灾后重建项目招标评审委员会第三次会议召开[4 个项目中标]
2008.12.19	中国红基会“512 灾后重建项目公开招标”被民政部评为“2008 年社会组织十件大事”之一
2009.8	中国红基会通过央视《2009 中国慈善导航行动》节目再次公开招标

三、“512”灾后重建中标项目简介

招标评审委员会分三批评审，加上“慈善导航”活动确定了由中国红基会资助的项目，“512”灾后重建项目一共批准了 18 个项目，其中 1 个项目因为组织者无力实施而取消，实际执行 17 个项目。我们在此予以简单的介绍，具体的项目实施情况和涉及的专门问题将在有关章节描述、评估。

（一）第一期中标项目

1. 建立孤老孤残专业护理院

“建立孤老孤残专业护理院项目”是“天津市鹤童老年公益基金会”申请执行的灾后重建项目，执行地点在四川省德阳市绵竹剑南镇，执行周期为一年，自 2008 年 8 月到 2009 年 10 月，项目资助金额原为 200 万元人民币，后来实施二期项目得到 84 万的追加款。该项目的初始目标是在灾区以建造临时安置性板房为主，在德阳灾区建造一所面积为 1820 平米、拥有 120 个床位、能够集中赡养 120 名孤残、孤老的过渡安置性长期照护养老服务机构，并对该照护机构的管理人员和养老护理人员进行培训。同时，执行机构力图通过此项目的实施，提高当地老年人晚年生活质量，带动当地社会化养老护理事业的发展，并带动当地灾民的就业。项目实施后来调整为在绵竹市剑南镇改造一个养老院，在绵竹市东北镇运行一个敬老院。

2. “乐和家园”

“乐和家园”项目是由“北京地球村环境教育中心”申请执行的灾后重建项目，分成一二两期，共获得总额为 365 万元的项目资助（一期 180 万，二期 185 万）。项目实施地点为四川省彭州市通济镇大坪村，执行机构预计利用两年的时间，重建一个以生态文明为指导，包括民居、生计、医疗、环保、伦理以及村民参与的可持续、综合性生态社区。

3. 专业社会工作综合服务

“四川灾区专业社会工作综合项目”由北京市朝阳区蒲公英培训中心（又称北京新公民学校发展中心）在南都基金会的推动下申请，并于 2008 年 8 月 13 日与中国红基会完成项目签约，中标资金总额为 100 万元人民币。（经南都基金会和蒲公英培训中心对灾区的实地考察和评估，于 2008 年 10 月 26 日在四川绵阳市安县秀水镇成立安县红十字社工服务中心，其性质为民办非企业单位、公益性的 NGO。因此，一般习惯用“安县红十字社工服务中心”

称呼该项目)该项目的具体目标是在当地建立一个专业的、本土化的、长期的、综合的社会工作服务中心,长期为居民、社区、学校提供社工服务。在实际工作中,项目组致力于通过开展一些具体活动,为灾区提供社工服务的同时,完善机构建设、人员制度建设、管理模式和服务框架,提升社区的自主发展能力。

4. 过渡性安置点社区居民的社会关系重建

“过渡性安置点社区居民的社会关系重建”项目是在上海市民政局动员上海社工力量到512地震震源中央的都江堰市进行社工服务,并鼓励各支社工服务队自己寻找经费支持的背景下,上海华东理工大学社工服务队以华东理工大学社会与公共管理学院朱眉华老师注册的“上海市公益社工律师事务所”名义向中国红十字基金会提交申请并获得通过的灾后重建项目。项目的实际执行机构依然是由之前已经在“勤俭人家”安置点展开服务的“华东理工大学社工服务队”。该项目周期自2008年6月15日至2009年8月30日,资助金额为15万元人民币。按照项目协议,“上海市公益社工师事务所”和“华东理工大学社工系”要在为期1年多的时间里,用中国红基会资助的15万元人民币帮助都江堰市“都江堰勤俭人家”灾民临时安置点的分别占25%的老人和20%的青少年提供专业的社工服务,围绕社会关系重建主题开展系列活动,进一步辐射到整个安置点12000名社区居民,推动灾民的社会关系修复和社会生活发展。

5. 粪尿分集式生态厕所

“粪尿分集式生态厕所”由中华环境保护基金会向中国红基会申请参与招标的灾后重建项目,在2008年9月3日签约,并获得188万元人民币的项目资助,项目执行拟用半年的时间,(2008年6月到2008年12月)在受灾较重的四川彭州地区灾民聚集点建造100座粪尿分集式简易生态旱厕,解决灾区临时安置点人们的日常生活问题,防范环境和卫生次生灾害的发生。

(二) 第二期中标项目

1. 甘肃贫困村社区主导灾后重建示范项目

“甘肃贫困村社区主导灾后重建示范项目”由“北京市通州区富平职业技能培训学校”申请执行,执行周期自2008年9月至2010年9月,资助金额145万元人民币。该项目选择甘肃省陇南市武都区唐坪村作为项目实施地点,计划帮助村中515户灾民完成房屋重建的任务,建成生态建筑社区学习中心,并以其为平台,围绕信息技术、生态建筑、家庭经济发展、社区关系、环境与健康等五个主题对社区村民进行培训;通过选拔培训妇女骨干,组织妇女活动,提升其参与意识和社会地位。执行机构通过为唐坪村的灾后重建提供资金、技术、人才及信息方面的支持,增强村民重建家园的信心与能力,顺利推进房屋重建、生计恢复的工作,并为社区长远的可持续发展奠定基础。项目机构还致力探索出一个社区主导、政府与社会组织多方合作的灾后重建模式,试点经验将在甘肃其他11个县的试点村加以推广。

2. “守护生命”知识普及工程

“守护生命——灾区师生紧急避险和救护培训项目”是由“中国红十字总会训练中心”

投标申请的灾后重建项目，该项目计划面向四川省 512 地震受灾地区，与当地教育主管部门协商并选择 100 所中小学校派选一名教师代表，参加在京举办救护与避险师资培训班，培训分为两期，每期培训 50 名学员，为灾区建立起长期从事救护与避险教育普及工作的师资队伍。同时，选取两所学校作为示范基地，派专家前往开展救护与避险知识普及和教育活动，让周边学校更多的师生与其他群体掌握应对突发事件和意外伤害的现场救护基本知识和技能，学会自救与互救，以期对所有灾区乃至全国中小学的救护与避险师资培训和教学指导活动，奠定良好的示范教学基础。该项目执行周期拟为资金到位后的两个月，资助金额为 50 万元人民币。

3. 四川绵竹地震遇难学生家庭社会工作综合服务

“中国青年政治学院绵竹社会工作服务站”项目（简称“青红社工服务站”）是由中国青年政治学院中国社会工作研究中心申请执行的，实施地点为距离四川汶川地震震中直线距离约 30 公里的绵竹市汉旺镇，主要依托绵竹市东方职业技术学校汉旺分校，面向东方职业技术学校学员、武都板房区居民以及周边绵竹地区群众，开展以生计恢复发展和社区重建为主要内容的专业服务活动。该项目执行周期为 2009 年 4 月 10 日至 2010 年 4 月 10 日，资助金额为 30 万元人民币。青红服务站的目标是针对富新二小的遇难家长开展心理疏导和社工救助服务，协助服务对象改善和发展家庭、邻里、朋友关系，促进社区和谐与相互支持，促进家庭生活改善和社区共同发展，支持灾后重建。

4. 陕西宁强县灾民房屋重建与社区发展能力建设项目

“陕西宁强县灾民房屋重建与社区发展能力建设项目”是“陕西省妇女理论婚姻家庭研究会”申请并获得批准的灾后重建项目，实施地点为陕西宁强县广坪镇水观音村。项目实施周期为 2008 年 11 月至 2009 年 11 月，资助金额为 145 万元人民币。该项目的主要目标是为受灾严重的 120 户贫困家庭提供搭建过渡房和修建永久性住房补助金，为社贫困户提供小额贷款资金，旨在解决居民的住房问题，提升社区抵御自然灾害的能力；建设博爱卫生站和社区活动中心并举办妇女培训活动，为村民提供学习活动的平台，增强村民的自我组织能力和参与性，尤其是提高农村妇女的参与意识，促进社区的自我发展。

5. 新家园计划：以社区为主导的灾后重建与可持续发展项目

“新家园计划——以社区为主导的灾后重建与可持续发展”项目是由成都“根与芽环境文化交流中心”联合“中山大学公民与社会发展研究中心（ICS）”、“云南发展培训学院”和“麦田计划”，向中国红基会申请的“512 灾后重建项目公开招标项目”，申请资助额为 50 万元人民币，执行周期为 2008 年 11 月-2009 年 2 月。项目评审通过后，四家组织各派出一名成员，成立中国红基会新家园计划项目管理委员会，在四川省彭州市龙门山镇白水河社区（截止评估进行时仍为原生态的板房社区）共同实施“新家园计划”。该项目的重要理念是“以社区为主导”、“参与式发展”和“多方参与”，最终目标为扎根社区，通过建立社区中心并组织社区集体活动，服务居民，培养志愿者，提升社区重建、自我组织和持续发展的能力。

6. 通江县文峰乡灾后重建与生态健康促进项目

“通江县文峰乡灾后重建与生态健康促进项目”是由“大巴山生态与贫困问题研究会”申请执行的灾后重建项目。项目执行地点是四川省巴中市通江县文峰乡，执行周期自 2008 年 12 月至 2010 年 12 月，资助金额为 128 万元人民币。项目的计划目标是为 260 户灾民进行房屋维修和重建，对社区农户得到灾害预防与生态安全知识的培训，增强对灾害的应变能力；帮助 350 户居民完成“三改两建”（改圈、改厕、改厨，建沼气池和垃圾池），在当地建立 3 所博爱卫生站，对社区医生进行能力培训，提升公共卫生服务能力，改善村民医疗条件，同时组织农户参与健康知识、健康检查与干预、健康竞赛等活动，提升社区成员的保健意识和卫生常识；完成 3 所学校的排危工作，开展学校文化健康活动。总之，该项目作为一个综合性的救灾社区发展项目，涉及危房改造、社区卫生站建设、改圈、改厕、改厨、饮水工程等硬件建设，同时包括社区自组织和领导力等软件建设。

（三）第三期中标项目

1. 四川绵阳三台龙桥小学饮用水改造援建项目

“四川绵阳三台龙桥小学饮用水改造援建项目”由“资阳市爱在蓝天下志愿者协会”申请执行的灾后重建项目。项目执行机构计划利用半年时间，改善四川省绵阳市三台县龙桥小学的饮水设施，包括开凿机井、修建水塔和铺设管道。项目执行周期为 2008 年 12 月到 2009 年 6 月，资助金额为 16 万元人民币。

2. 灾后农村恢复生产项目

“绵竹市广济镇灾后自救兔业生产项目”的执行机构是四川省绵竹广济镇一个名叫贾永恒的退伍青年创办的“绵竹市民生蔬菜种植专业合作社”。该项目在中国红基会“5·12 灾后重建项目公开招标”第三期项目的初评和复评中，均获得了评委的青睐，其中初评获得 15 位评委中的 9 位赞成票（最高票数为 10），复评获得 17 位评委中的 13 位赞成票（最高票数为 17），项目周期为 2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，资助金额 34.52 万元人民币。根据双方签署的协议，民生合作社要在为期 1 年的时间里，用中国红基会资助的 34.52 万元人民币为四川省绵竹市广济镇新和村、天平村的 200 户农户提供免费的种兔、兔笼以及技术培训、指导等服务，帮助农户开展生产自救与发展生计，为后期的重建家园奠定经济基础。

3. 四川省大邑县灾后重建与产业恢复项目

“四川省大邑县灾后重建与产业恢复项目”由四川省大邑县兔王扶贫研究中心承接，该项目的执行周期为 2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日，实施地点为四川省大邑县悦来镇和晋原镇，资助金额为 52.84 万元。项目预期的干预方式为向 320 户项目农户提供种兔和金属兔笼，开展“小农户家庭生产自救发展计划”培训，并对农户进行养兔技术、生态恢复、能力建设等相关培训，协助其建立互助小组。项目组致力于通过提供种兔和技术培训，恢复项目社区的养兔产业，增加村民经济收入，帮助村民树立克服困难的信念，摒弃“等靠要”思想，启动自救行动，实现社区村民的可持续生计和项目社区的可持续发展。

4. 福洪乡“福生苑”孤残老人福利院 [已经撤销]

这个撤销项目的全称为成都青白江区福洪乡“福生苑”孤残老人福利院项目，项目设计内容为灾后孤寡老人安置及看护永久性设施建设和服务，项目申请机构为四川省人口和计划生育科学技术交流协会。项目旨在对老年院的老人提供健康咨询、医疗就诊、康复理疗等服务，培训助老护理人员，为老人提供经常性的身体健康检查，开展心理咨询活动，对身体伤残和患有常见老年疾病的老年人提供康复服务，开展疾病预防、老年膳食、老年文化、长寿健康等方面宣传讲座，通过项目实施，使老人获得长期的健康咨询和良好的助老护理服务。项目撤销的主要原因，在于“福生苑”孤残老人福利院项目几经选址，但均因土地问题发生变更。中国红基会方面曾四次起草文件对他们进行批复，并派相应的工作人员去当地考查和协调，第一笔款 100 万已于项目申请后拨付。但是原已征得的养老院院址遇地方新的道路规划需要再调整，项目实施方无以继续推进。在 2010 年上半年，中国红基会决定撤销该项目资助，项目申请方已经把前期的资助款 100 万元退还。

（四）慈善导航确定由中国红基会资助的项目

慈善导航确定有中国红基会资助的 3 个公益项目分别获得中国红基会 20 万元的资金，资助协议签订后，于 2009 年 10 月正式开始实施。

1. 中国红基会灾区水源保护区生态旱厕建设示范项目

“生态旱厕在受灾保护区水源地的示范和推广项目”由成都野草文化传播中心负责实施，将机构之前在一些保护区修建生态旱厕一户厕模式复制到其他保护区，执行周期自 2009 年 8 月至 2010 年 7 月，资助金额为 20 万元人民币。该项目计划为茂县九峰山自然保护区、雅安市名山县蒙顶山保护区、彭州白水河自然保护区等 10 个自然保护区共 150 户农户改建或修建了生态旱厕，并通过在每个保护区修建 15 所示范旱厕，达到以下目的：改善灾区当前的环境卫生状况，提高当地村民的健康安全系数，防止多种肠道疾病；改善水源地水源污染的情况，保证水质质量和用水安全。希望通过推广生态卫生旱厕为解决目前水源地的污染问题提供可参考的解决方案之一。同时在改善当地村民的用厕环境的同时调动他们保护环境的主动性，提高村民的环保意识。通过项目的示范作用，引起公众关注，由此带动其他保护区及乡村参与。

2. 海惠彭州地震灾后生计与社区发展项目

“海惠彭州地震灾后生计与社区发展项目”由“四川海惠助贫服务中心”负责实施。该项目以畜牧养殖作为切入点，资助彭州市小鱼洞镇杨坪村 30 户农户购买 180 只山羊，帮助他们利用互助组的形式，集体养殖山羊。并在本期养殖结束后，通过礼品款传递的方式，将资助第一批农户的款项传递给另外 30 户，实现礼品款的可持续利用。项目采用与当地白水河保护区管理局合作的方式，管理局作为项目实施方，社区作为项目执行主体，“海惠”作为资源协调、技术扶持方，为项目伙伴和社区提供理念、技术等支持。通过为受灾农户提供优质山羊和相应的养殖技术培训及服务，以及系列能力建设培训、引导项目受援户通过环境友好的方式走上社区和谐、脱贫致富、恢复灾后生计的可持续综合发展道路。项目执行周期为 15 个月（2009 年 9 月到 2010 年 12 月），资助金额为 20 万元人民币。

3. 中国红基会特困受灾农户扶助与贫困社区和谐发展项目

“中国红基会特困受灾农户扶助与贫困社区和谐发展项目”由四川仪陇县乡村发展协会负责实施，项目周期自 2009 年 10 月 1 日到 2010 年 9 月 30 日，资助金额 20 万元人民币。该项目在四川省仪陇县周河镇、大寅镇和复兴镇展开实施，帮助贫困农户进行房屋改建与维护；为贫困家庭提供贴息小额贷款服务，为项目支持社区其他中低收入农户提供小额信贷服务，推动社区共同发展和农户能力提高（小额信贷资金与贴息资金由协会承担）；帮助三个乡镇的 15 个贫困项目村农户建立农民互助活动中心，以这些农民互助活动中心为载体，定期地组织开展社区教育、发展培训等活动；在 15 个贫困项目村开展各类技术支持与相关培训活动，帮助村民实现可持续生计和项目社区的可持续发展

四、项目的主要目标与面临的挑战

如前所述，中国红基会“512”灾后重建项目是多方互动、合作才完成立项的，项目的整体目标也应该从相关的主要方面来陈述。中国红基会对于项目的设立有自己的目标。第一，中国红基会的领导层把它看作一个创新工程，项目的设立意在确立机构的创新形象。第二，项目的设立是为了回应以徐永光等专家所代表的资助本土民间组织的呼吁。第三，弥补通过地方红十字会和地方政府实施灾后重建项目而在服务类、生计类项目上的经验和专业力量的不足；第四，尝试项目合作的新模式，试探与民间组织合作开展慈善公益项目的新路径¹。

项目申报方是各种民间组织，它们勉力申报是为了追求自己的目标。第一，把爱心和热情化为行动，积极争取资源到灾区实施项目，在救民于水火的历史时刻不缺席。第二，打开公募基金会的财富大门，不仅为这次的项目获得资金，而且有利于今后继续利用公募基金会的资源开辟道路。第三，实行机构的使命，在项目中培养人才、增长组织能力，使机构得到发展。第四，一些机构的负责人或骨干借助这个机会追求自己的个人理性。地球村的领导人廖晓义就是要通过乐和家园项目实践自己的社会理想。

积极倡导、推动、参与项目立项的专家学者明确地想通过这些项目追求更宏大的社会目标。第一，他们有一种重建中国的募捐与项目实施体系的憧憬，让基金会与操作组织在整体上联通一体而在内部公平竞争。他们为中国红基会的项目助产，不过是这整个创新方案的开始。第二，他们一直希望改变公募基金会在募捐上垄断、在资助范围上封闭的问题。第三，他们要为草根组织寻找国内的资源，让“喝洋奶长大”（接受外国基金会资助）的它们真正喝上“母乳”（国内公民的捐款）。第四，上述目标的实现是中国公民社会健康成长的重要条件。

这些相关方的目标实际上都包含在项目立项阶段的文字和活动之中，也都可能在项目实施中有所落实，尽管不是很容易就完全达到的。公募基金会与民间组织的关系重构不是一次招标项目就能够做到的。民间组织由于长期的营养不良，绝大多数都一直以小组织的形式存在，一般都是能力弱小，人才不足。它们所追求的社会建设是一个长期的工作，也不容易在短期项目中看出来。但是，中国红基会的这次管理创新毕竟带来了各方追求自身目标的大好机会，这些项目的实施过程及其阶段性结果一方面会使各方在短期内收到实惠，也必将对

¹ 综合了 2011 年 11 月 23 日对时任中国红基会秘书长的王汝鹏先生的访谈、2012 年 1 月 18 日与现任中国红基会秘书长刘选国先生和傅阳先生、孙春苗女士的访谈。

于其中的若干战略性目标的最终落实产生历史性的影响。

五、项目的监管努力

中国红基会在抗震救灾项目上持续地公开招标，规范公正的规则，公开透明的程序，独立高效的评审保证了项目的实用性、可行性和创新性。2008—2009 年共有 19 个项目中标。中国红基金会正式与中标机构签署资助协议后，项目便开始实施。项目的后续管理起初半年由润灵公司按照合同服务约定配合项目部管理，合同期满后由中国红基金会指派一名项目部副部长对项目进行全过程监管，对项目实施方的需求和意见进行反馈、协调。

1. 制度规则的保障

为了保证项目的有效实施，达到预设的目标，中国红基金会首先从规章协议上与中标机构达成一致，在规则上明确双方的职责。项目执行团队须每月向中国红基金会报告项目执行进展和财务支出情况。中国红基金会每月制定招标项目简报在机构网站公布，2008.11.5—2009.10.3 这一年间共发布六期项目进展简报，紧跟每一个项目的实施过程和进展动向。简报的信息披露方式是一种让项目的运行公开透明的做法，既有利于中国红基金会专门管理人员的工作，也有利于公众的监督。中国红基会在协议中还约定，中标机构需要向中国红基金会提供中期报告和结项报告。项目执行组织基本上都遵守了这项协议。

为确保项目执行、加强资金监控，中国红基会对中标机构的资助款按 5:3:2 的比例分 3 次拨付，通过资金拨付的时间控制项目进度，加强对项目方的管理。具体做法为：1) 项目经评审通过、签署协议后，第一次拨付项目总金额的 50%；2) 项目实施中期，中标机构须提交项目中期报告，中国红基金会收到项目中期报告后，拨付总金额的 30%；3) 项目结束后 1 个月内，中标机构须向中国红基金会提交项目最终报告和财务报告，项目经中国红基金会评估验收后，拨付剩余的 20%。这种分期拨款的方式一方面督促了执行机构按照投标申请计划和资助协议约定执行项目，另一方面也使中国红基金会作为资助方从整体上有效把握各个项目的进展情况，防止有些机构申请到项目资金，却不认真执行项目。例如，中华环境保护基金会实施的彭州灾区粪尿分集式生态厕所项目，对灾区实际需求把握不够准确，虽然两次变更原计划，不断调整项目建设，最后仍然由于执行不力，完不成 100 座环保厕所的建设目标，一共只完成了 65 座，按照协议，中国红基金会没有拨付剩余的 20% 的资金。不过，资助方这种分期拨款的方式也可能遇到一些特殊情况而带来执行的问题，例如，有些项目因资金拨付的比例限制而使项目不得处于停滞状态。例如，大巴山生态与贫困问题研究会实施的通江县文峰乡灾后重建与生态健康促进项目，由于自然原因耽误了一些工期，同时与资助方没有有效顺畅的沟通，项目款至今约有三分之二没有到账，使得延期执行的原有计划一直无以实施。再例如唐坪项目，需要最后一笔拨款到位才能够启动作为最后部分的文化中心建设，可以这个部分不完成却得不到最后一笔拨款，以致项目在最后阶段陷于两难处境。

中国红基金会的管理还继续发挥了项目评审委员会的部分作用。在项目进行过程中，为加强对部分执行不力或没有按期完成项目进度的中标机构的督办，项目评审委员会主任康晓光先生在曾亲自出面召集会议，与中国红基会的负责人一起约谈部分中标项目的申请人或单位负责人，对其没有履约行为进行严厉的批评，督促其制订新的措施，做出改进承诺。

如中国环保基金会承担的环保厕所项目，由于组织进度慢，项目内容调整较大，在这次督办中受到了严厉批评。

2. 实地考察和验收

中国红基会除了在制度规则上设计监管内容外，在实地考察和监督方面主要是由项目管理部门来负责。项目管理部门的官员既要负责基金会本身的运作性项目，又要对这些涵盖了不同工作内容（硬件建设与软件服务兼而有之）的资助性项目进行监管。如此庞大的工作对这些项目官员的专业能力和知识结构提出了很大的挑战。考虑到内部人力资源的缺乏，同时也为了加强对中标项目的社会参与和社会监督，中国红基会主动邀请了一些社会人士，作为项目的社会监督巡视员，和招标项目评委会的委员一起，不定期到项目实施地进行实地检查、巡视和指导，并编发社会监督简报。同时中国红基会还尝试委托当地红十字会参与对中标项目的指导和监督，希望借此间接了解项目的进展情况和实施效果，促进项目的顺利进行。不过，这个方法没有大范围推行。

中国红基会虽然根据实地考察和巡视，编发项目进展简报和社会监督简报，对评审委员会、媒体和社会进行信息公开，但这些被邀请的社会监督人员大多是兼职，并且没有形成制度化的模式。“你需要他们去监督的时候，他们或者有事，或者身体不好啊等等，走不开；他们能做事的时候，你又没有合适的项目。”¹ 招标项目评委会的委员杨团则认为这些社会监督人员并不懂得公益和 NGO，下去项目点考察仍然属于体制内方式，相当于政府官员的视察，社会监督体系的建立是必要的，却没有发挥它的实际功效。² 这些中标项目由 NGO 直接执行未经过当地红十字会，因此地方红十字会也缺乏辅助监督的动力，甚至有些项目还与地方红十字会产生过不信任和误解，从而影响了项目的顺利进行。例如，北京蒲公英培训中心实施的四川灾区专业社会工作综合服务项目，在四川安县成立了社工中心，因为执行机构人员的变动和项目本土化落地的需求，执行机构希望把社工中心交给地方红会管理，由于安县红会对于社工中心前期的工作并不了解，双方在交接工作的过程中又缺乏充分有效的沟通，使得社工中心工作停顿，这也直接促成了中国红基会对此项目第二期资金资助的中止。

中国红基会作为资助方在中标项目的管理上虽然签订了协议，制定了规则，还不定期对项目进行实地考察，对项目进行中期验收和最终验收。但对于第一次与 NGO 合作的中国红基会来说，如何更有效的对中标项目进行过程控制和动态监管，保证项目的顺利进行和社会效益的最大化，需要对整个项目管理的制度设计和实施过程进行经验与教训的总结，为以后公募基金会持续资助 NGO 提供制度设计的参考。

3. 招标与监管的启示

中国红基会对于灾后重建项目的公开招标和监管的整个过程，是基金会、NGO、专家学者、媒体、社会监督员、地方政府等社会各界联合行动推动灾后重建的一项创举。这种动员广泛社会参与的新型合作形式，值得提倡和推广。但是中国红基会最初承诺安排 2000 万资助招标项目，最后一共只安排了 1719 万，申请和中标的优秀项目也越来越少，这种现象也值得各个参与方进一步思考，由此得到有价值的启示。

¹ 2011 年 11 月 23 日对时任中国红基会秘书长的王汝鹏先生的访谈。

² 2011 年 10 月 17 日对中国社科院社会政策研究中心副主任杨团，北京大学法学院教授金锦萍的访谈。

模式创新

虽然中国的公募基金会此前已经有过向民间组织公开招标的尝试¹，但是就项目立项与运作全程的规范性而言，我们仍然应该说，是中国红十字会的“512”灾后重建公开招标项目树立了中国公募基金会运作的新模式：社会捐款再重新用于社会，由独立自主的公益性社会组织对社会资源进行优化配置，有着充分足够的合法性。中国红十字会这种项目运作的新形式，也有利于公募基金会朝着更加独立、公开、高效的方向发展，全过程、全方位地建立与公民的密切联系，真正让善款来自社会、用于社会，并且是由社会组织参与执行。

中国红十字会在公开招标以前，与其他公募基金会一样，都单纯是项目运作型的基金会，即往往直接发起设立公益项目、提供公共服务作为机构宗旨的实现形式。其项目实施形式往往依赖体制，即借助现有的行政体系“自上而下”地实施公益项目。像往常一样，中国红十字会的大多数灾区救助项目还是沿用旧有的三种运作方式：一类是捐助方自己赴灾区考察直接指定援建项目，中国红十字会负责具体操作实施；一类是中国红十字会自己去灾区考察，与地方政府签署项目协议；另外一类是地方红会向中国红十字会申报项目。这些灾区援建项目基本上以硬件设施为主，如修建学校、医院和民房，主要依赖于地方红会和当地政府的具体实施和监管，实际上仍是在用来自社会的捐款采购政府的服务，造成了政府对于社会公益资源的控制和垄断。灾后重建中以修建房屋等硬件设施为主的项目援助，忽视了救灾工作中大量的文化、心理、公共空间与社区重建，而这些需要专业性的社会服务类工作恰恰是 NGO 所擅长的。

中国红十字会面向广大 NGO 的公开招标，所确立的新的运作方式一方面弥补了以前项目只有硬件设施，没有软件方面工作的不足，完善了灾后重建的项目体系；另一方面突破了体制内层层拨付善款的模式，提高了善款的使用效率，善款通过公益性民间组织的利用也充分体现了“来之于民，回之于民”的社会动员和参与。

中国红十字会与中标 NGO 的相互磨合

长期以来，公募基金会与民间 NGO 之间甚至缺乏基本的联系，更不用说足够的沟通与合作，双方的工作理念和工作方式更是存在一定程度的差异。中标的 NGO 的专业水准和执行能力也参差不齐，其中许多 NGO 处于初级发展阶段，首次与公募基金会打交道的他们，在项目实施过程中由于缺乏经验，一旦与基金会沟通不畅，极易影响项目进程和最后的实施效果。中国红十字会自己运作的项目由于大多依赖体制内的红十字会系统，而红会人员中许多是政府官员，所以，可以依托政府资源，项目管理成本和人工成本也相应较低。因此中国红十字会在运作中标项目的过程中，也严格控制 NGO 的人工成本和项目管理成本，这对于主要从事“软件”方面工作，推广良好的服务理念 and 发挥专业服务优势的民间 NGO 来说大大增加了项目执行的难度，尤其是对以人工服务为主的社工项目来说更是如此。例如，成都野草文化传播中心实施的生态旱厕在受灾保护区水源地的示范和推广项目，按照协议“经费合理”的原则，硬件修建性的项目，不允许过高的软性成本。但是这个项目的实际需求是社区动员过程中的软性成本占较大的比重，加上只有两名项目官员的经费开支，对于执行机构的能力提出了很大的挑战，最终影响了项目的实施效果。四川海惠助贫服务中心实施的彭州地震灾害生计重建和社区综合发展项目，由于资助方规定他们的项目周期为一年，使得按常规来看需要三年的此类项目无法达到预期效果。另外由于资助方不允许过高的软性投入，使得执行

¹ 在 2005 年，中国扶贫基金会曾利用政府的财政拨款，围绕村级扶贫规划向 NGO 进行过项目公开招标。

机构海惠更加注重的前期培训和社区动员没有足够的经费支持。

中国红基会是大型公募基金会，有自己的科层制度、组织文化，对标书的严肃性的认知也会与小型民间组织有区别。执行中的许多配合问题是这些因素造成的。但是，影响因素并不限于这些。由于中国红基会项目管理部的人力资源有限，任何项目变动和需求也需要逐层审批，许多执行项目的 NGO 都反映与资助方存在着沟通不畅的情况。例如，上海公益社工师事务所实施的都江堰过渡性安置点社区居民的社会关系重建项目，由于资助方和执行方对于双方的需求都缺乏及时的反馈，致使项目协议中 50% 款项现在仍没能落实到实处。中国红基会作为资助方除了给予资金上的资助外，还需要与这些 NGO 建立更平等的对话机制，增强双方的沟通，相互理解和信任，共同探讨更加灵活的合作模式，使得项目能够达到最大化的社会效益。

监管的完善

从中标项目实施的过程来看，部分 NGO 的项目设计与当地的实际需求存在一定差距，在项目执行和能力建设方面存在不足，还存在专业能力欠缺，项目执行成本过高，对社会各方面协调困难大，效率过低等问题。NGO 由于长期面临资源匮乏的问题，在缺乏一个良性生存环境的情况下，与公募基金会的这次合作，正是其自身能力建设和专业水平提高的一个很好的机遇。因此中国红基会对于项目的有效监管不仅是中国红基会立项目标得以落实的需要，也是帮助参与的民间组织提升自身能力的需要。然后，这恰恰是资助方在这次资助 NGO 执行项目的创新模式中最薄弱的一环。

作为把社会资源重新优化配置的资助方来说，在监管的过程中尤其需要动员其他社会力量的参与。虽然中国红基会聘请了社会监督员，但却并没有形成有效的反馈机制，执行项目的民间组织反映给资助方的问题也没有得到及时的回应和商决。资助方对项目的监管过程也并非通过到项目实施地的一两次巡查和验收就能完事，而是需要其与相关民间组织、对情况有所了解的专家学者一同讨论项目的进展情况和出现的问题。在本来就是合作结果的立项之后，各方应继续加强合作，巩固信任，共同承担责任，适时回应社会的实际需求调整方案的执行，配合解决社会问题。中国红基会也意识到自己作为资助方在项目监管方面有待完善。时任中国红基会秘书长王汝鹏先生在回顾的时候说，“为了寻求好的监管，我想借鉴建筑公司的模式，专门资助一个监理部门来做监督。但是有个问题，这部分钱从哪里出？”¹ 中国红基会没有专职人员监管项目的实施，对于已经负责巨额项目的工作人员来说，要与十多个大都运作“不规范”的民间组织及时互动，是一个难以达到的目标。这是今后实施类似项目需要特别注意的方面。

总之，中国红基会的“512”灾后重建项目的公开招标和监管过程，实现了公益资源面向社会的开放和透明，促使基金会、NGO、专家学者、媒体以及一部分社会人士联合起来推动公共事务，公益事业的良性发展需要社会各个利益相关方都参与进来，实现真正的社会合作和共享。这种公募基金会资助民间公益组织的创新模式值得提倡和推广，而其中产生的经验和教训更为以后基金会与 NGO 的良好合作提供了有益的借鉴。

¹ 2011 年 11 月 23 日对时任中国红基会秘书长的王汝鹏先生的访谈。

第二章 评估方法与评估执行过程

本章的主要内容，是在进入对评估数据和评估结论的具体展示之前，简要介绍一下本次评估所依据的方法论原则、本次评估工作的组织架构和任务分配、评估所使用的具体方法、程序和研究工具，以及本次评估工作的实地开展过程。

一、本次评估面临的方法论挑战

课题组于 2011 年 3 月进行了初步组建工作，邀请来自中心和外界的多位专家参加课题组，并于 2011 年 3 月 24 日召集小型的研讨会，就评估事宜展开初步讨论。具体商讨事项包括：1) 评估工作的初步时间表及其与各位专家工作日程的配合程度；2) 介绍评估对象——17 个项目——的基本情况，给各位潜在的课题组成员一个初步的认知框架；3) 介绍评估工作委托方中国红基会的评估意图，从而确保课题组的评估工作能够回答明确的理论和经验问题；4) 确认评估可能采取的方法论策略，以便为评估工作前期确定研究程序和制定具体的研究工具奠定方法论基础。2011 年 4 月 8 日—12 日，根据该次小型研讨会的建议，北京大学公民社会研究中心执行主任师曾志教授前往四川省绵阳市的三台县、安县，对其中的两个项目点进行了实地考察，对这一批项目的具体情况有了一定的了解，并为后续课题组制定扎实的评估方法、评估程序和评估工具提供了第一手的信息。

在上述所说的小型研讨会和实地试调查的基础上，课题组核心成员就本次评估工作达成了基本的共识，尤其是对本次评估工作所面临的方法论挑战有了清醒的认识。主要的方法论挑战包括如下两个：首先，作为评估对象的 17 个项目，其申请、评审和项目启动工作均在 2008 年之内进行，除了少数几个项目之外，截止到 2011 年 7 月初课题组和中国红基会签订评估工作的协议书之际，大多数项目的实地开展时间已经结束，甚至有些项目中承担实际工作的组织者、管理者和业务骨干已经离职，项目点的现场[如安置板房社区]也已经撤离。因此，对于我们本次评估来说，已经与常规的项目评估有很大的距离，而更像是一个典型的后评估。

其次，17 个项目的多样性，也给课题组在确定恰当的评估方法和制定适宜的研究工具这两个方面提出了很大的挑战。这 17 个项目的多样性，主要表现为如下几个方面：1) 项目内容本身的多样性；17 个项目，大致可以粗略分为简单的基础设施建设类、灾后社区综合建设类、灾后社区生计项目、灾后板房社区的社工项目、防灾意识培训等五个大类，各个项目所涉及的具体内容差别也很大；2) 项目申请和执行机构本身的多样性，既有来自四川本省的草根 NGO，又有诸如中华环保基金会之类的大型公募基金会和红十字会总会训练中心之类的公募基金会分支机构[两者在当前的中国行政架构内都属于事业单位]；从承担项目的组织在公益和慈善领域的业务经验来看，有的已经有超过 20 年的从业经验，有的则是在“512”地震之后才成立起来的机构；3) 项目执行状况的多样性；比如说，有的项目已经顺利结束，有的项目则还在进行之中；有的项目已经全额拨付了款项，有的项目则还有尾款没有支付，等等。

综合本次评估在方法论上表现出来的上述两个特点[也即后评估和项目多样性]，课题组对本次评估工作的方法论原则进行了探讨，最终提出以下三个方法论立场，作为本次评估中设计评估程序和制定评估工具的指针。

1. 后评估的方法论局限和面临的挑战

如上所说，由于评估课题组是在项目申请、项目资助和项目执行过程已经结束，或者即将结束的时候，接受委托方中国红基会的委托，进行项目评估工作的，因此，与常规的项目评估不同，属于典型的后评估。在这里，我们将后评估定义为“在项目全程实施即将结束或已经结束之后，通过对项目所留下的二手档案和文本材料的系统分析，或者对项目所涉及各类当事人的事后访问，以及对项目后效的系统判断，从而完成对该项目的合法性、效率和财务规范性等基本素质的评价。”

从这个定义来看，后评估和常规的项目评估至少存在以下两个显著的差别：1) 常规的项目评估，从项目开始之际，就要开始进行相关评估数据的采集工作，而且评估数据的采集工作，将会贯穿于项目实施的整个过程，甚至要延续到项目结束之后，比如对项目持续后效的系统考察等；而作为后评估，则显然不可能再有去恢复这样一个主动的、可控制的和相对更为系统的数据采集程序和采集过程；2) 常规的项目评估，由于在项目执行的整个过程中，有多次采集评估数据的机会，因此，每一次数据采集工作所隐含的立场和价值观，都会通过评估团队和项目团队的面对面交流，或者通过研究程序和研究工具本身所隐藏的信息线索，对项目实施过程造成潜在的影响，从而改变项目执行的实际方向。这后一个层面的差别，十分类似于我们在一般社会科学所说的“行动研究”中经常见到的能动性效应。与此相反，后评估所使用的工作程序和研究工具，显然已经不能对项目执行的方向和项目运作的结果带来任何影响。尽管这在某种程度上缓解了持特定立场的社会科学工作者[包括某些项目评估专家在内]围绕评估“客观性”而产生的内在张力，但就本课题组而言，项目评估工作对项目执行方向和执行特征的潜在影响，本身就是项目评估工作中所必须面对的一项“客观议题”。

与常规项目评估的上述两个显著差别，为后评估带来了方法论上的相应挑战，突出表现在以下三个方面：1) 常规的项目评估能够对选定的项目绩效指标，进行前测和后测的对比；换句话说，常规的项目评估，由于在项目实施开始阶段，就可以进行初始状态的测量[前测]，因此，在项目执行结束时点的一个测量[后测]，两者间的差异，就构成了对项目客观效果的一个可靠评价；而后评估团队事实上已经丧失了直接采集此类效果数据的最佳机会；2) 由于后评估是在项目接近尾声时，或在项目结束之后进入到项目实施空间之中的，因此，项目实施的整个事件史和过程史，要么以缩略的形式存在于文献档案资料之中，要么存在于各类当事人的主观印象和选择性记忆之中，而无法再次完整地呈现在后评估团队面前；3) 与第二个挑战相联系的是，在后评估阶段，由于项目实施团队成员的离职、项目受益对象的外流，以及项目信息的自然流失[如项目现场的解体、项目资源的自然消耗]，后评估团队将会面临各种各样的受损样本框，从而导致各种定量手段在使用上面临相当大的局限性。

2. 以定性手段为主的评估策略

以上我们对本次评估所面对的主要方法论挑战及其隐含的方法论意义进行了简要探讨。这些探讨中所涉及的很多因素，都对本次评估能否采用大规模的定量手段提出了质疑。首先，由于作为评估对象的全部 17 个项目在多个方面表现出来的多样性，因此，如何使用一套统

一的定量工具，无论是项目层次的量表设计，还是行动者层次的态度调查工具[如满意度调查和动机调查等]，都是一个巨大的难题。其次，就本次评估所涉及的项目数量[N=17]而言，本身就与定量手段所要求的样本规模处在两个不同的数量级上；同时，如果数据分析的目的本身并不在于大样本参数估计和模型拟合，而仅仅是在获取特征分布的频数数据的话，那么定量手段的强大力量就会极大地减弱。第三，即使针对项目之下的其他分析单位[如每日产出/每月产出/每位社会行动者]而言，虽然其样本数量可以达到常规定量分析的数量规模，但由于本次评估作为后评估的特征，一来评估团队无法获得采集每日产出之类信息的机会[因为过程数据的采集已经不可能]，二来由于项目信息的自然损耗和项目相关社会行动者的自然流失，我们已经无法建构起完整的抽样框架，从而无法确保所获信息的信度和效度。

与此同时，作为后评估的特点，评估团队最为可靠的数据来源有如下几类：1) 由委托方和项目执行方所提供的大量文献和档案资料；2) 各个项目目前仍然能够找到的各类信息提供者，在他们的记忆中保存着和项目执行相关的丰富主观信息；3) 项目现场所遗留的种种项目信息。以上三类核心数据类型，预示着本次后评估最可行的方法策略为采用多种定性研究手段：比如回溯性深度访谈、焦点小组讨论、文献和档案分析、实地访问和参与式观察。关于以上各类定性手段在本次评估进程中的具体应用，我们将在下面第三节中做具体的介绍。

3. 从绩效评估到制度评估

前面我们已经提到，如果是一个常规的项目评估的话，在评估程序的设计中，应该可以加入针对特定绩效指标的、系统化的前测和后测环节；同时，对于单一项目的评估而言，建构专用的绩效指标体系，本身应该不会构成太大的挑战。但是，本次评估为多项目[多地点]的后评估，由于无法在项目实施全程的各个时点采集较为客观的定量绩效数据，同时，由于项目之间的多样性和差异性，如何提出一个普遍适用的绩效指标体系，对于评估团队来说是一个很大的技术难点。因此，课题组在谈论本次评估的性质时，达成了一个基本的共识，那就是本次评估可能并不适合做成一个建立在过程评估基础之上的绩效评估，而更多地应该把它看成是一个建立在后评估基础之上的制度评估。

二、本次评估工作的组织架构和任务分配

如前所述，课题组主要牵头人在 2011 年 5—6 月间就已经开始了组建评估团队的工作。经过对各位专家的潜在参与意图和日程表的多次沟通，最终确定四位学者及其所带研究生[或博士后]成为本次评估团队的基本人力。这四位学者分别是：北京大学公民社会研究中心主任、北京大学社会学系高丙中教授；北京大学公民社会研究中心执行主任、北京大学新闻与传播学院师曾志教授；北京师范大学社会发展与公共政策学院陶传进教授；以及北京大学社会学系刘能副教授。北京大学公民社会研究中心的黄秀华女士和北京师范大学社会发展与公共政策学院的赵小平博士候选人担任本课题组的项目秘书。四位学者各自动员了自己手下的研究生[或博士后]，作为每个项目评估分报告现场数据采集和分报告撰写的具体责任人。表 2-1 给出了本次评估工作的具体任务分配：

表 2-1 评估团队的组织架构和任务分配

类别	姓名	任务分配和任务描述	备注
项目专家	高丙中	负责项目决策和第一小组现场调研指导	全程参与评估过程所有环节
	师曾志	负责项目决策和第二小组现场调研指导	全程参与评估过程所有环节
	陶传进	负责第三小组现场调研指导	全程参与评估过程所有环节
	刘能	负责第四小组现场调研指导	全程参与评估过程所有环节
项目秘书	黄秀华	负责与委托方的日常联系和课题组全程后勤管理	—
	赵小平	负责与委托方的日常联系和课题报告撰写事务*	同时负责大邑兔王项目
分项目责任人	张勇军	绵竹广济镇灾后自救兔业生产项目	第四小组
	陈思颖	安县秀水镇红十字社工服务中心项目	第四小组
	胡萍萍	彭州龙门山镇白水河社区新家园计划	第四小组
	赵小平**	四川省大邑县灾后重建与产业恢复项目	第二小组
	张金岭**	守护生命知识普及工程	第一小组
	刘素楠	绵竹青红社会工作综合服务项目	第二小组
	潘聪平	仪陇特困受灾农户扶助与贫困社区和谐发展项目	第二小组
	赵蓉/卢玮静	生态旱厕在受灾保护区水源地的示范和推广项目	第三小组
	马玉洁	通江县文峰乡灾后重建与生态健康促进项目	第三小组
	韩成燕**	甘肃贫困村社区主导灾后重建示范项目	第一小组
	赵萱	陕西宁强灾民房屋重建与社区发展能力建设项目	第一小组
	薄然/向星	彭州乐和家园项目	第一小组
	沈叶	绵阳三台龙桥小学饮用水改造援建项目	第二小组
	吴红毓然	粪尿分集式生态厕所项目	第二小组
	李文荟	绵竹孤老孤残专业护理院	第三小组
	赵蓉	海惠彭州灾后生计与社区发展项目	第三小组
宋庆宇	都江堰过渡性安置点勤俭人家项目	第四小组	

* 后期加入到课题总报告撰写后勤工作的还有北京大学新闻传播学院 2011 级硕士生宦佳

** 此三位分项目责任人为博士后和博士生，其余分项目责任人均为硕士生

从上表来看，本课题组的基本组织原则是：1) 四位专家共同承担本次评估的核心任务，包括评估方法的选定、评估工具的制作、项目实地访问和数据采集、指导项目分报告撰写、共同参加关键信息提供者的深度访谈，以及撰写总报告；2) 利用研究生作为现场评估数据采集的主要助手和分报告写作的主要人力资源；3) 以每位专家带队组成的评估小组作为最基本的工作团队，同时召开多次全体成员参加的工作坊作为辅助的工作模式；4) 评估小组的分组原则，主要考虑到的因素包括——各位带队专家的研究专长、项目现场的交通路线安排和成本控制原则，以及各小组评估工作总量的均衡；5) 对于重点项目——乐和家园，不但安排了 2 位硕士研究生进行为期一周的实地数据采集工作，而且评估团队全体成员均到项目所在地参加了一次各方参与的焦点小组访谈。

三、本次评估工作的方法、程序和研究工具

前面第一部分已经提到，本次评估作为后评估和制度评估，将主要采用定性方法作为最主要的数据采集手段。评估工作的主要目标包括：1) 弄清楚每一个项目的来龙去脉和项

目开展的整个过程；2) 到项目现场去接触每一类相关社会行动者，听取他们对项目本身和项目实施过程的回忆、态度和评价；3) 采集项目核心评价指标的定性数据；4) 在以上三个环节的基础上，获得两个核心产品——对项目实施效果的定性评价，以及对项目实施过程中所体现出来的种种制度性因素的系统归纳。这样来看，我们采用的主要评估方法，就是集中信息交流会、焦点小组访谈、定性深度访谈、参与式观察[在项目现场仍然保留的部分项目中]、电话访问、文献和档案资料分析，以及针对定性数据的后编码内容分析。下面，我们将在表 2-2 中，对以上各种方法在本次评估中的使用情况，进行简要的说明。

表 2-2 本次评估采用的主要方法、程序和研究工具

方法	所涉及的研究环节/程序	研究工具**
集中信息交流会	■ 召集多个项目的执行方代表介绍项目的实施过程，叙述重大事件，描述人际关系，揭示事件之间的因果关联等	项目时空图
焦点小组访谈	■ 主要用于召集项目相关各方[执行方、受益群众代表、社区领袖]一起交流各自对项目执行过程的细节描述、细节确证和项目主观效果数据的采集	开放式访谈提纲
定性深度访谈	■ 针对项目执行方代表的一次深度访谈，涉及项目本身、与资助方关系、中国公益事业等多层面信息	结构性访谈提纲
开放式访谈	■ 针对项目受益代表、其他相关行动者[地方政府代表、执行方工作人员]和北京关键信息提供者的面对面交流	开放式访谈提纲
参与式观察*	■ 对项目现场中的设施利用情况的观察和数据统计	参与式观察表格
电话/网络访问*	■ 对已经离职的项目工作人员实施远程访问	特定信息核实
	■ 对项目受益群众的电话访问	特定信息核实
文献和档案分析	■ 对委托方、项目方提供的二手数据的系统分析	专项问题[如财务]
定性材料后编码	■ 通过分项目定性材料的后编码，进行跨项目特征的描述分布	后编码大纲

* 此两种方法只在个别项目中得到了使用

由上表可知，本次评估系统地采用了多种定性数据采集方法，以面对面的信息交流作为最主要的信息采集手段，同时辅之以参与式观察、文献和档案分析等非介入式的数据采集和利用手段。而增加定性材料的后编码这一环节，也为我们从整体上把握全部 17 个项目的实施情况，了解各种特征的描述性分布，提供了数据支持。

四、本次评估工作实地开展过程详述

本节的主要内容，是在详细介绍本次评估工作的具体开展过程，包括课题签约之前的准备工作，以及课题组下现场之前在北京展开的工作环节。2011 年 7 月中旬在成都举行的评估方法工作坊是整个研究过程中的高潮部分，因为最终成型的研究工具，就是那次工作坊的成果之一。7 月下旬到 8 月上旬的实地访问，是本次评估最重要的构成部分，四个评估小组带着研究工具下现场，各自发挥自己的专业特长，全方位地与项目相关各方进行接触，采集到了第一手的评估数据。8 月下旬到 9 月上旬，分报告初稿出炉，之后又举行了 1 次评估团队内部修改的工作坊和 1 次与委托方见面的报告会。在此期间，与包括委托方代表、项目评审委员会委员在内的多位关键信息提供者的集体访谈最后是总报告的写作过程，以及总报告与分报告的统稿，经历了多次的内部讨论和修改。表 2-3 给出了按照时间顺序排列的本次评估工作的主要进程：

表 2-3 本次评估工作的实施进程

时 间	评估活动	地点
2011.03.24	■ 小型研讨会：招募专家、商讨评估方法、介绍项目情况	北京
2011.04.08-12	■ 试调查：奔赴两个项目实施地进行实地踏勘，为落实评估方法提供第一手信息	四川
2011.06	■ 课题签约，评估团队完成组建	北京
2011.06.22	■ 邀请委托方代表详细介绍 17 个项目的的基本情况	北京
2011.07.06	■ 邀请北京地区的三个项目执行方代表进行第一次集中信息交流	北京
2011.07.09	■ 邀请京津地区的两个项目执行方代表进行第二次集中信息交流	北京
2011.07.14	■ QQ 音频与上海地区一个项目执行方代表进行个别访谈	北京/上海
2011.07.19- 2011.07.22	■ 评估团队前往成都，举行四川、陕西两省 8 个项目执行方代表进行第三次集中信息交流	成都
	■ 邀请关键信息提供者高圭滋、郭虹夫妇*对四川本省 5 个项目的基本实施情况进行独立评价	成都
	■ 评估团队内部进行方法培训和研究工具设计	成都
2011.07.23	■ 评估团队前往彭州市大坪村乐和家园，对乐和家园进行实地考察，召集项目相关各方进行焦点小组访谈	彭州
2011.07.24- 2011.08.05	■ 四个评估小组分头下现场	四川/陕西/甘肃
2011.08.12	■ 评估团队全体 Workshop，讨论分报告的撰写结构	北京
2011.08.15-17	■ 第四小组专家前往上海对 P17 项目执行方进行评估数据采集	上海
2011.08.16	■ 第四小组 P2 项目责任人对项目执行方代表进行深度定性访谈	北京
2011.08.18-22	■ 第一小组 P5 项目责任人赴项目开展地区进行补充数据采集	四川
2011.08.27	■ 召开第一次分报告修改工作坊	北京
2011.09.06	■ 召开和委托方多位代表的面对面信息报告会	北京
2011.10.07	■ 邀请关键信息提供者 2 位评审专家进行集体访谈	北京
2011.10.16	■ 总报告写作提纲初稿出炉	北京
2011.11.20	■ 召开总报告写作提纲定稿会	北京
2011.11.22	■ 邀请关键信息提供者 1 位委托方代表进行集体访谈	北京
2011.11.24	■ 邀请关键信息提供者 1 位业内资深人士进行集体访谈	北京
2011.12.26	■ 召开第二次分报告修改工作坊/第一次总报告修改工作坊	北京
2012.01.18	■ 和委托方中国红基会举行座谈会，听取总报告初稿修改意见	北京
2012.02.29	■ 总报告二稿递交中国红基会再次听取修改意见	北京
2012.03.06	■ 总报告三稿递交业内专家学者听取修改意见	北京

* 高圭滋、郭虹夫妇创办的 512 地震 NGO 平台为推动四川本地 NGO 的抗震救灾工作做出了重要贡献，他们也十分了解各个项目的具体实施情况

由上表内容可知，课题组对本次评估工作在方法和程序上做了周到的考虑，具体表现在如下几个方面：1) 在课题签约之前，评估团队的核心成员就安排了试调查的环节，为后续工作模式的选定和定性研究手段的选择提供了重要的第一手信息；2) 评估团队始终抱着尊重与项目实施直接相关的各方社会行动者的主观态度、评价和情感的宗旨，抱着耐心倾听的姿态，以多种形式采集项目执行方代表和其他各类重要的关键信息提供者关于项目的主观表述；3) 评估团队尊重项目实地调查的完整性，通过研究工具的设计，确保各类信息的完整性；与此同时，对于守护生命项目、安县项目和勤俭人家项目等情况较为复杂和特殊的项目，各评估小组分别实施了后续的数据采集工作；4) 由评估团队全体成员参加的内部工作坊，

对于评估报告的质量提升，起着重要的支持作用。以上种种，均在某种程度上确保了本次评估工作的科学性、真实性和完整性。

第三章 项目整体特征

本章的核心内容，是评估团队依据 2011 年 7 月下旬在成都举行的评估方法工作坊中达成的方法策略，以及在此方法策略上形成的研究工具——后编码大纲，对跨越 17 个项目的多个维度的基本特征，进行以频数分析为主的描述性统计。通过这样一个描述性统计，能够让我们在进入个案分报告之前，对全部 17 个项目的的基本情况，有一个系统的了解。下面，首先让我们来解释一下为什么要选择后编码这样一个分析策略，它的设计意图是什么，其内部结构如何。

一、设计意图和内部数据结构

我们之所以选择采用后编码分析这一方法策略，一个重要理由，是因为我们对本次评估的定位，不是常规的项目评估，而是把它看成一个后评估和制度评估。后评估的现实，使得评估团队在定量绩效数据的采集上，已经丧失了客观化和系统化的机会，从而导致定量解释首当其冲的任务——因变量测量——变得十分困难。我们也曾经考虑过使用评估团队内部加权评价法和外部专家意见的德尔斐法来对 17 个项目的绩效水平做出区分，但由于 17 个项目的多样性，如何设计出较为合理的主观判断量表，成为很大的技术难点。而制度评估的定位，使得搞清楚项目执行机构的特征、项目选点社区的特征、项目的设计特征，以及项目的执行特征，对于单个项目的绩效评定来说，以及对于委托方提升项目资助和项目管理水平的初始目标来说，更接近典型的制度分析的内在要求。

因此，我们整个后编码大纲的内部结构就十分清晰了，按照上面所说的四个最主要的、有可能对项目的最终结果产生影响的自变量组的架构，一共分为机构特征、社区特征、项目特征和执行特征四个大块[Section]，每个大块中再分别列举一些重要的中层概念，然后围绕这些中层概念设计数据采集点[这一过程也被称为操作化]，并将每一个数据采集点看作一个潜在的变量，由每个分项目的责任人根据多个来源的评估信息，用定性的叙述加以阐明，以便课题组后期再在这些定性叙述的基础上，采用内容分析的技术，将其类别化，然后进行频数统计。表 3-1—表 3-4 分四个 Section 给出了我们的后编码大纲所涉及的全部 86 个变量的名单。

表 3-1 机构特征[Section One]所涉及的变量名单

变量序列	变量标签
机构特征	项目执行机构存在年限
	申请项目时全职员工人数
	申请项目时兼职员工人数
	申请项目时志愿者动员规模
	项目结项时全职员工人数
	项目结项时兼职员工人数*
	项目结项时志愿者动员规模*
	访问进行时全职员工数
	访问进行时兼职员工数
	访问进行时志愿者动员规模*
	项目执行机构的本土性
	项目执行机构在草根性—官方性中所处的地位
	项目执行机构的国际性
	项目执行机构在项目实施之前获得的各类项目的数量
	项目执行机构项目实施之前获得的资助金额总数
	项目执行机构在项目实施之后获得的各类项目的数量
	项目执行机构在项目实施之后获得的资助金额总数
	项目执行机构在申请之前是否曾经有过和国内公募基金会合作的经历
	项目执行机构在申请之前是否曾经有过和其他基金会合作的经历
	项目执行机构申请时的业界声誉地位
	项目执行机构的自主性

Section One 的机构特征，一共包括 21 个变量，主要考察了如下四个方面的内容：1) 项目执行机构在项目申请时、项目结项时，以及我们前往评估时这三个时点的人力资源规模水平；2) 项目执行机构在本土性、草根性、国际性、自主性等重要特征维度上所处的空间位置；3) 项目执行机构过去的业务经验水平，以及项目执行前后的业务活动对比；4) 项目执行机构与各类基金会合作的经历。我们假定，上述四个方面的机构特征，均有可能以各自独特的机制，影响到项目最终实施的过程和结果。在这些变量中，以下 2 个变量具有转化为本次评估的绩效指标的可能性：1) 项目执行机构在项目实施之后获得的各类项目的数量；2) 项目执行机构在项目实施之后获得的资助金额总数。一旦我们搞清楚这些后续项目的获得是否与目标项目的执行本身有着直接或间接的关联，那么这一数据就可以被看成是该项目的一个潜在的扩展后效。

表 3-2 社区特征[Section Two]所涉及的变量名单

变量序列	变量标签
社区特征	项目点因地震造成的经济损失
	项目实施地所在县因灾死亡人数
	项目实施地所在县因灾残疾人数
	项目实施地所在县因灾房屋损毁程度
	项目实施地所在乡镇因灾死亡人数
	项目实施地所在乡镇因灾残疾人数
	项目实施地所在乡镇房屋损毁程度
	项目实施地所在社区因灾死亡人数
	项目实施地所在社区因灾残疾人数
	项目实施地所在社区房屋损毁程度
	项目点未成年人[参考年龄 0-17 岁]占项目点常住人口的大约比例
	项目点青壮年[参考年龄 18-59 岁]占项目点常住人口的大约比例
	项目点老年人[参考年龄 60 岁以上]占项目点常住人口的大约比例
	项目点的女性人口占项目点常住人口的大约比例
	项目点三孤人口[孤儿、孤老、孤残]总数
	项目点因地震造成的青壮年劳动力流失情况
	项目入驻时和目前两个时点项目点主要生计来源比较
	项目入驻时和目前两个时点项目点人均纯收入比较
	项目入驻时和目前两个时点项目点的社区整合水平

Section Two 的社区特征，一共包括 20 个变量，主要考察了如下三个方面的内容：1) 项目实施点因为 512 地震而造成的人身损害、财产损失和所付出的持续社会—经济成本，包含了社区、乡镇和县[市]三个行政地理等级的相关数据；2) 项目实施点的弱势群体人口构成，以便评估项目目标受益群体与这个人口构成的对应程度；3) 项目实施点在项目入驻时和评估进行时这两个时点的社会—经济能力和社区整合水平的比较。在这些变量中，“项目入驻时和目前两个时点项目点的社区整合水平”这一变量具有转化为本次评估的绩效指标的可能性，如果通过我们的评估，能够证实这一社区整合水平的变化[无论提升还是下降]与本项目的实施直接或间接有关的话。

表 3-3 项目特征[Section Three]所涉及的变量名单

变量序列	变量标签
项目特征	项目受益人群的分类说明
	项目受益人群总数
	项目提供的公共物品
	项目提供的私人物品或准私人物品
	项目为提供这些公共物品开支的项目经费
	项目为提供这些私人物品或准私人物品开支的项目经费
	项目实施机构以前是否做过同一领域的其他项目
	项目执行机构在本项目执行期间是否还在执行其他项目
	本项目与项目执行机构之后执行的项目的相关性
	本项目执行过程中使用到的所有资助金额和其他资源
	中国红基会的资助额占本项目全部资源[折合成等值现金]的比例
	项目的总支出金额
	中国红基金会资助经费所占比例
	其他来源的资源折合成等值现金所占比例
	项目执行方自己垫资所占比例
	项目总支出中行政经费占全部开支的形式比例
	项目总支出中行政经费占全部开支的实际比例
	项目执行机构如何处理剩余经费
	项目产生的永久性[长期性]的建筑等物质设施
	项目产生的机构、组织或带来的机构方面或组织方面的改组及变革
	项目建设的公共空间或引入的公共活动
	项目采取的培育公民意识和引导社区生活方式的活动和做法
	项目申请书计划的项目周期
	项目实际执行周期
	项目服务对象分类
	项目申请之前是否与项目实施地有联系或接触
	项目开始前是否获得当地的社区领袖、基层政府官员的支持
	项目结束时留下的机构、组织、资产[及其管理方]

Section Three 的项目特征，一共包括 28 个变量，主要考察了如下五个方面的内容：1) 关于项目受益人群和服务对象的分类；2) 关于项目经费支出的一系列指标，其重点是对委托方中国红基金会的项目资金在整个项目实施过程中所扮演的财政角色的多个维度的测量；3) 项目所有可能的直接产出，包括项目提供的公共物品和私人物品、项目留下的永久性[长期性]建筑设施等物质设施、项目建设的公共空间或引入的公共活动、项目采取的培育公民意识和引导社区生活方式变迁的活动和做法、项目产生的新型组织机构或项目引发的本土机构和组织的改组和变革，以及项目结束时为本地留下的机构、组织、资产[及其管理方]；4) 项目执行过程的时间因素；5) 项目入驻前在基层社区所获得的社会支持水平。其中第三方面，也即针对项目所有可能的直接产出设计的一系列变量，可以转化为关于各个项目的绩效评估的构成指标。

表 3-4 执行特征[Section Four]所涉及的变量名单

变量序列	变量标签
执行特征	与中国红基会的往来 Email 情况
	中国红基会对 NGO 提出的要求的反应情况
	中国红基会是否派官员实地对项目进行考察
	中国红基会是否有委托当地政府、地方红会以及相关单位对项目进行监督
	月报提交的总数
	月报提交的准时程度
	中国红基会是否有催交月报
	中期报告的提交时间
	结项报告的提交时间
	中国红基会是否有催交中期和结项报告
	项目复杂程度
	是否有会计、出纳等专人负责
	是否有一套严格的财务制度
	是否产生了新的 NGO 或其他组织
	项目对机构的宗旨、理念、目标、发展方向等方面的影响
	当地社区居民参与态度
	地方政府对项目的态度
	项目运行团队的本土化程度

Section Four 的项目特征，一共包括 18 个变量，主要考察了如下五个方面的内容：1) 各项目与资助方中国红基会之间的信息沟通情况，包括日常沟通、信息传递、实地监督和考察等多个维度；2) 项目的财务制度和财务执行状况；3) 项目对执行机构的宗旨、理念、目标和发展方向的影响；4) 项目执行过程中社区和地方政府的态度；5) 项目运行团队的本土化程度。其中项目对执行机构的宗旨、理念、目标和发展方向等方面的影响这个指标，也可以转化为一个潜在的绩效评估指标。以上后编码方案的制作，是在成都评估方法工作坊的最后一天完成初稿的。在彭州市通济镇大坪村乐和家园项目的现场焦点小组讨论之后，又经过团队协作商讨的方式最终定稿的。这样一个后编码方案的制作，除了作为各个项目现场评估数据采集的指导方针之外，其制订过程本身也是对评估团队每一位成员的一次额外培训，从而让他们在下现场之前，对评估工作所涉及的具体数据点，有一个认知上的熟悉和准备过程。

前面我们已经说到，本次后编码方案的设计，强调要求负责各个分项目的评估小组，除了那些本身就是连续性变量的数据点[如机构成立年限、机构规模中的人力资源维度]之外，一律要求他们用定性叙述来对每个变量的情形来做出说明。这一设计的主要考虑，在于我们希望每一个变量的信息采集，能够处在一个相同的认知背景下，从而确保所采集信息的信度和效度。这样一个设计的先决条件，就是每个分项目的负责人在定性数据的采集能力方面，具有均质化的水平；也要求每个项目的复杂程度，或者项目执行机构配合评估的意愿，以及项目实施过程中原始信息的积累和保留均保持均质化的水平。

当然，从我们现在的眼光来看，以上几个先决条件都无法得到完全的确保。首先，每

个分项目的负责人在定性研究上所受到的训练是不一样的,各评估小组在每个项目点的实际工作时间也各不相同;与此同时,每个项目的复杂程度也各不相同,项目执行机构配合评估的水平也不相同,项目信息的积累、保存和系统化的水平也相差极大。这些都对我们希望用一个统一的研究工具采集横跨 17 个项目的一系列定性叙事的努力,提出了一定的挑战。具体来看,这些挑战主要包括如下几个:1) 由于下现场的时间约束,我们没有对后编码方案在实际操作方面的针对性和有效性进行试调查测试或认知评价,并在此基础上对其进行修改,因此整个后编码框架本身有可能表现出局部的逻辑上的不一致性;2) 除了字数上的约束和对部分变量的简要操作化说明之外,评估团队没有对每个分项目负责人在措辞定性叙述上应该详细到何种细节水平,做出预先的培训,从而没有形成一个统一的认知框架;3) 在有限的现场评估时段内,项目执行机构的配合程度,以及现场实地招募关键信息提供者的难易程度,都会对各分项目负责人采集后编码数据的完整性造成时间上的巨大压力;4) 最后,对我们的后编码数据的完整性构成最大挑战的,是项目原始信息的自然流失和损耗,比如说,在四川省大邑县灾后重建与产业恢复项目中,由于 2011 年 6 月的一次洪灾和泥石流,冲毁了项目执行机构所在的建筑,因此关于该项目的原始信息和档案文字材料荡然无存,也极大地影响到了项目执行机构配合本次评估的意愿,因此无论是对于整个项目的评估工作而言,还是对于该项目的后编码数据采集工作而言,都造成了巨大的困难。

以上我们对后编码方案在实地实施过程中所遇到的挑战的描述,并不在于为评估课题组开脱责任,而主要是想解释如下一个事实,即我们本次后编码数据的采集工作,出现了两个方法上的不利后果:1) 总体而言,我们的后编码数据出现了高出预期水平的缺失率,且各个项目间的缺失率差异很大[具体请参见下面的图 3-1];2) 各分项目责任人提供的某些定性叙述尽管到位了,但由于其信度和效度存在瑕疵,而导致了一定程度的数据质量问题。下面,我们分别来对本次评估工作中,在后编码数据的采集上遇到的上述两大问题——缺失值问题和数据质量问题——的具体情形,以及我们在数据整理和数据分析阶段所采取的应对和处理策略,进行简要的说明。

二、缺失值评估和变量选择

在全部 17 个项目的后编码数据统一整理到一个 Excel 文档中之后,课题组专门成立了一个后编码数据处理小组,负责数据的清洗、整理、缺失值评估、数据质量评估,以及后编码分析工作。本节中,我们首先对缺失值评估和建立在该评估基础之上的变量选择这两个环节进行说明。为了便于报告行文,同时也为了我们绘制图表的便利,我们对全部 17 个项目的名称做了简化,并用 P1—P17 的代码来表示,详细的对应情况参见表 3-5。在未来的行文中,凡是正文或脚注中提及某项目,我们将使用中文简称+项目代码共同呈现的方式;而在图表中,为了节约空间,我们将仅使用代码来表示。

表 3-5 17 个项目的名称和执行机构对应表

序号	项目名称	简称	项目执行机构
1	绵竹广济镇灾后自救兔业生产项目	绵竹养兔项目[P1]	四川绵竹民生蔬菜种植专业合作社
2	安县秀水镇红十字社工服务中心项目	安县项目[P2]	北京朝阳蒲公英培训中心
3	彭州龙门山镇白水河社区新家园计划	新家园计划[P3]	中山大学公民与社会发展研究中心 ^a
4	四川省大邑县灾后重建与产业恢复项目	大邑兔王项目[P4]	四川大邑兔王扶贫研究中心
5	守护生命知识普及工程	守护生命项目[P5]	中国红十字会总会训练中心
6	绵竹青红社会工作综合服务项目 ^b	青红项目[P6]	中国青年政治学院中国社会工作研究中心
7	仪陇特困受灾农户扶助与贫困社区和谐发展项目	仪陇项目[P7]	四川仪陇乡村发展协会
8	生态旱厕在受灾保护区水源地的示范和推广项目	野草项目[P8]	四川成都野草文化传播有限公司
9	通江县文峰乡灾后重建与生态健康促进项目	大巴山项目[P9]	大巴山生态与贫困问题研究会
10	甘肃贫困村社区主导灾后重建示范项目	唐坪项目[P10]	北京富平学校
11	陕西安强灾民房屋重建与社区发展能力建设项目	宁强项目[P11]	陕西省妇女理论婚姻家庭研究会
12	彭州乐和家园项目	乐和家园项目[P12]	北京地球村环境教育中心
13	绵阳三台龙桥小学饮用水改造援建项目	三台项目[P13]	资阳市爱在蓝天下志愿者协会
14	粪尿分集式生态厕所项目	环基会项目[P14]	中华环境保护基金会
15	绵竹孤老孤残专业护理院	鹤童项目[P15]	天津市鹤童老年公益基金会
16	海惠彭州灾后生计与社区发展项目	海惠项目[P16]	四川海惠助贫服务中心
17	都江堰过渡性安置点勤俭人家项目	勤俭人家项目[P17]	华东理工大学社会与公共管理学院社工系 ^c

^a 项目申请书上的执行机构为成都根与芽组织，但实地评估发现，在本项目四个合作 NGO 中，真正从人力和资源上支持本项目力度最大的机构，应该是中山大学公民与社会发展研究中心，因此在此选择其作为该项目的代表执行机构

^b 项目申请书中的名称为“四川绵竹地震遇难学生家庭社会工作综合服务”，后因实施过程中因应当地实际需要而更改为残疾人生活项目，此处改称青红社会工作综合服务项目，以便与其真实内容相符合

^c 尽管项目申请书中的执行机构为上海公益社工师事务所，我们此处填写的仍然是项目实际执行团队的真实身份

后编码小组的缺失值评估工作主要包括如下几个步骤：1) 首先对 17 个项目各自的缺失率和整个后编码数据采集工作总体上的缺失率做出计算；2) 其次，对每个变量的缺失率做出计算；3) 确定变量选择的标准，也就是说，后编码小组必须决定，当某一变量的缺失率达到什么水平时，我们将放弃对该变量的处理；4) 在符合放弃标准的变量中，根据它们在评估指标体系中的重要性，对部分变量进行保留，无论它们的原始缺失率多高。

1. 分项目缺失率和总体缺失率

首先，我们来看本次后编码数据采集的分项目缺失率和总体缺失率。图 3-1 给出了 17 个项目的变量缺失情况，表明各个项目之间的缺失值水平差异较大。表现最好的两个项目，没有出现一个缺失值，另有 4 个项目的缺失率在 10% 以内；而缺失率超过 30% 的，共有 6

个项目。总体的平均缺失率为上述 17 个项目缺失率的均值，为 19.4%。由于评估过程的不可逆性和总体上的时间和成本约束，同时由于造成缺失最大的那些变量绝大多数都不是后编码框架中的核心变量，因此课题组放弃了对缺失值的补充采集程序。

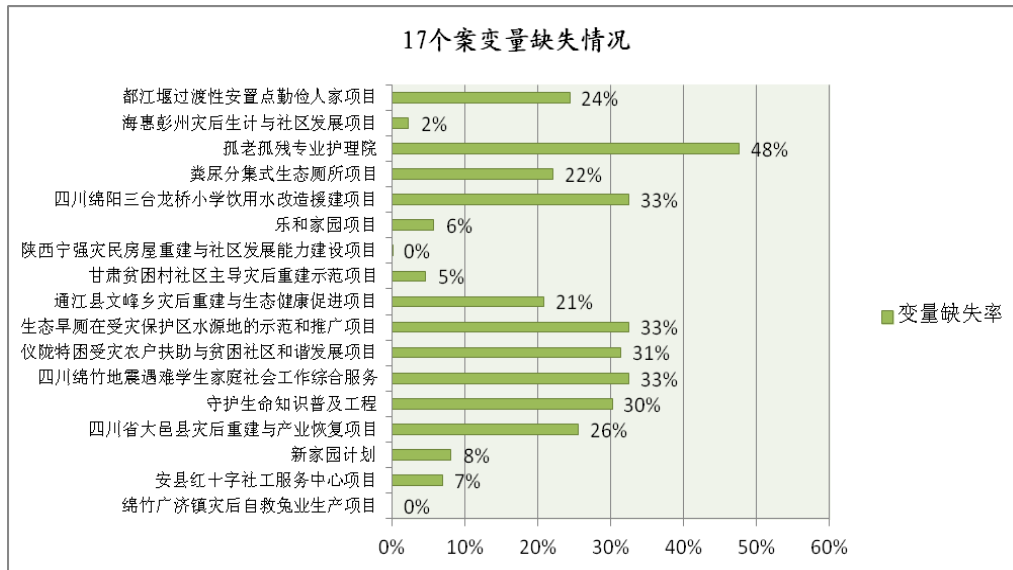


图 3-1 17 个项目的变量缺失情况

2. 按变量统计的缺失率

表 3-6 给出了 86 个变量缺失率的分组数据，表明各变量间的缺失值水平差异同样较大。表现最好的 41 个变量，其缺失率控制在一成以内，而缺失率超过 50% 的一共有 9 个变量。与分项目的较高平均缺失率相比，分变量的缺失率给出的则是一个稍微正面的信息，也即我们的数据缺失中的一个很大部分，是由少数几个变量造成的，集中在它们身上。而当这些变量在整个后编码框架中处于相对边缘位置时，它所造成的损害相对也就较小，因为正如我们后面看到的，较高的缺失率，主要集中在 Section Two[社区特征]的变量之上，而社区特征在本次后编码框架中，主要目的是在为后续的制度分析准备两个核心维度——也即项目正当性和受益人群针对性——的基础数据，影响面较为有限，也可以利用二手数据来加以弥补[具体做法是引入一个新变量“项目所在县（市）灾情级别”作为替代]。

表 3-6 86 个变量缺失率的分组分布

变量缺失率	变量数	百分比%
0.00-0.10	41	47.67
0.11-0.20	8	9.30
0.21-0.30	13	15.12
0.31-0.40	7	8.14
0.41-0.50	8	9.30
0.51-1.00	9	10.47
小计	86	100.00

3. 确定变量选择的标准

变量选择环节的设置，主要考虑的是，由于我们希望用后编码数据来显示 17 个项目之间的多样性和复杂性，以及关于项目执行过程数据和绩效数据的总体判断，因此对信息的信度和样本容量有一个最低程度的要求。换句话说，当某个变量的缺失值达到一定程度之后，该数据的信度就无法确保，很可能提供的是失实的或有偏的信息，因此慎重起见的话，还是以放弃为好。后编码小组结合 86 个变量缺失率的具体分布情形，以及他们对数据完整性的主观要求，将确定变量选择的标准设定为：缺失率在 30% 及以上的变量将被放弃，不进入到最后的数据分析和数据呈现环节。表 3-7 给出了最终因为缺失率高于 30% 且重要性较低而被放弃的 20 个变量的名称：

表 3-7 缺失率超过 30% 且重要性较低而被放弃的 20 个变量名单 [N=17]

变量名	观测值缺失总数	所占比例 (%)
1. 项目结项时兼职员工人数	6	35
2. 项目结项时志愿者动员规模	7	41
3. 访问进行时志愿者动员规模	6	35
4. 项目实施地所在县因灾死亡人数	6	35
5. 项目实施地所在县因灾残疾人数	8	47
6. 项目实施地所在县因灾房屋损毁程度	7	41
7. 项目实施地所在乡镇因灾死亡人数	8	47
8. 项目实施地所在乡镇因灾残疾人数	7	41
9. 项目实施地所在乡镇房屋损毁程度	6	35
10. 项目实施地所在社区因灾死亡人数	9	53
11. 项目实施地所在社区因灾残疾人数	9	53
12. 项目实施地所在社区房屋损毁程度	9	53
13. 项目点未成年人[0-17岁]占项目点常住人口的大约比例	9	53
14. 项目点青壮年[18-59岁]占项目点常住人口的大约比例	10	59
15. 项目点老年人[60岁以上]占项目点常住人口的大约比例	10	59
16. 项目点的女性人口占项目点常住人口的大约比例	9	53
17. 项目点三孤人口[孤儿、孤老、孤残]总数	12	71
18. 项目点因地震造成的青壮年劳动力流失情况	6	35
19. 项目进入时和目前两个时点项目点主要生计来源比较	6	35
20. 项目进入时和目前两个时点项目点人均纯收入比较	9	53

由上表来看，被放弃的 20 个变量，来自 Section One [机构特征]的有三个，分别是项目结项时的兼职员工人数、志愿者动员规模和访问进行时的志愿者动员规模；其余 17 个均来自 Section Two [社区特征]，涉及到项目所在县[市]、乡镇和社区三个行政地理等级的灾情和项目点的社会人口特征和社会—经济特征三个维度。根据前面陈述的理由，后编码小组的判断是，上述 20 个变量的放弃，不会对我们后编码框架整体上的完整性造成大的冲击。

4. 因为重要性而得以保留的变量

这一环节设置的方法论意义，是我们需要对本次评估某些重点变量的信息加以重点维

护，因为尽管有可能因为较高的缺失率而导致提供有偏的信息，但总比没有信息要好。这是数据工作的一个基本原则。表 3-8 给出了尽管缺失率超过 30%但仍由于其相对重要性而得到保留的四个变量。

表 3-8 缺失率超过 30%但因其重要性而得到保留的 4 个变量名单 [N=17]

变量名	观测值缺失总数	所占比例 (%)
1. 项目入驻时和目前两个时点项目点的社区整合水平	7	41
2. 其他来源的资源折合成等值现金所占比例	6	35
3. 项目执行方自己垫资所占比例	8	47
4. 与中国红基会的往来 Email 情况	6	35

第一个变量“项目入驻时和目前两个时点项目点的社区整合水平”作为一个核心的绩效指标、第二和第三个变量“其他来源的资源折合成等值现金所占比例”和“项目执行方自己垫资所占比例”由于涉及到了项目效果的归属问题和项目运行的财政结构问题，其重要性得到了认可；而第四个变量“与中国红基会的往来 Email 情况”则因为是委托方和项目执行方分别都很关心的问题而得到了保留

三、项目整体特征的描述性统计

接下来，我们就以主要的篇幅，来对最后真正纳入后编码分析的 67 个变量的描述性统计分布，做简要的呈现。当然，在这 67 个变量中，有一些 [如机构存在年数等] 本身就是连续型变量，因此称不上后编码。我们此处所说的后编码，只不过是在一种笼统的意义上使用该术语而已。在数据呈现的形式上，我们也没有对每一个变量做分别的单个描述，而是把一组变量集合在一个更具抽象程度的中层概念之下，从而为后续的分析提供一个理论上的出发点。此外，当多个变量之间的关系表现出一种有意义的形态时，我们也会以次级变量的形式，将其呈现出来。

1. 项目执行机构存在年数

我们最先遇到的就是项目执行机构存在年数这个连续型变量。Excel 软件中的简单频数绘图如下：

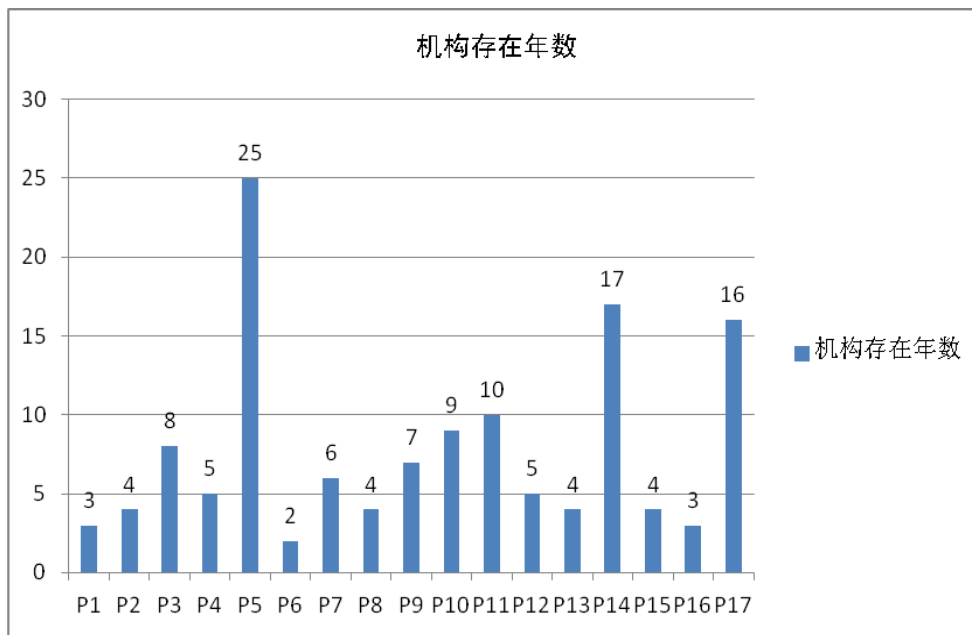


图 3-2 项目执行机构存在年数

上图显示，所有项目执行机构中，存在年数最长的为守护生命项目[P5]的执行机构中国红十字会总会训练中心，长达 25 年；存在年数最短的为青红项目[P6]的执行机构绵竹青红社工服务站，仅为 2 年。17 个项目执行机构的平均存在年数为 7.76 年。

2. 项目执行机构三个时点的人力资源规模

在这个小标题下，实际上隐含着一个潜在的过程评估的概念，也即对于评估团队来说，对各类 NGO 的三类重要人力资源——全职员工、兼职员工和潜在可动员的志愿者——在项目申请时、项目结项时和评估进行时三个时点的规模及其变动趋势的了解，对于我们进一步评价目标项目的执行效力，是一个重要的基础信息。由于缺失值的缘故，我们前面在变量选择部分，放弃了三个相关变量（分别是“项目结项时兼职员工人数”、“项目结项时志愿者动员规模”和“访问进行时志愿者动员规模”），因此，我们下面的数据呈现，只是部分意义上的。

申请项目时全职员工人数

图 3-3 用柱状图给出了各项目执行机构申请时的全职员工人数。未显示数字的项目，表明该项目在本变量上的取值处于缺失状态（以下同，不再另行说明）。

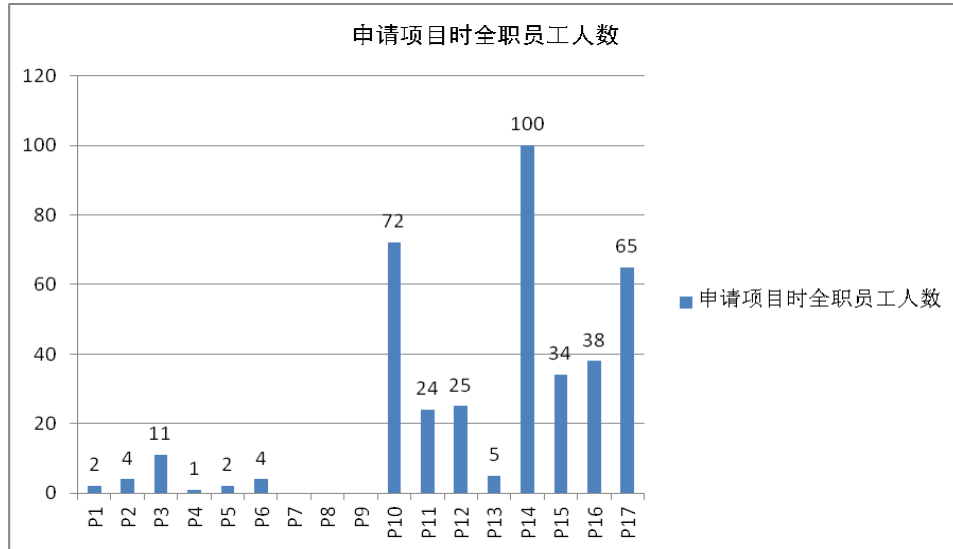


图 3-3 项目执行机构申请项目时的全职员工数

在项目申请时，环基会项目[P14]的全职员工人数最多，为 100 人；大邑兔王项目[P4]的全职员工人数最少，为 1 人。14 个给出了有效观测值的项目，它们在申请时拥有的全职员工的平均数为 29.53 人。

申请项目时兼职员工人数

图 3-4 同样用柱状图给出了各项目执行机构申请时的兼职员工人数。由图中数字可见，在给出了有效观测值的 11 个项目中，申请项目时兼职员工人数最多的仍然是环基会项目 [P14]，有 30 人，最少的为宁强项目[P11]，没有兼职员工。大多数项目的兼职人员都在个位数，众数为 2 个；由于少数项目有 2 位数的兼职员工，因此拉高了平均数，使得平均每个项目拥有的兼职员工数达到了 7.82 个。

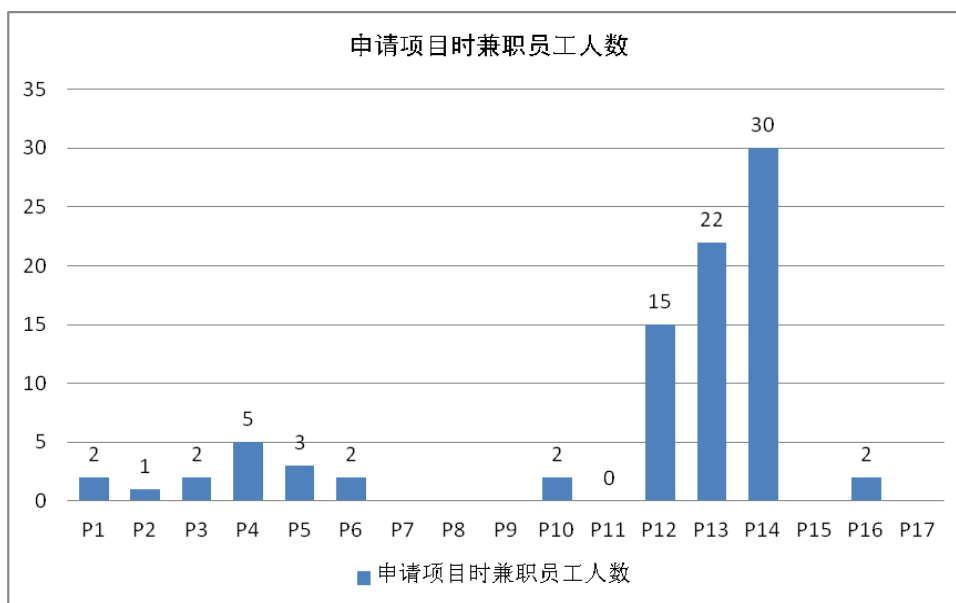


图 3-4 项目执行机构申请项目时的兼职员工数

申请项目时的志愿者动员规模

在图 3-5 的柱状图中，各项目申请时可动员的志愿者的规模的差异更加显著。在给出了有效观测值的 12 个项目中，动员规模大的能到 5000 人，小的则一个志愿者都没有。图中由于显示空间有限的原因，标注 5000 和 250 的两个柱子，其高度实际上还要更高。

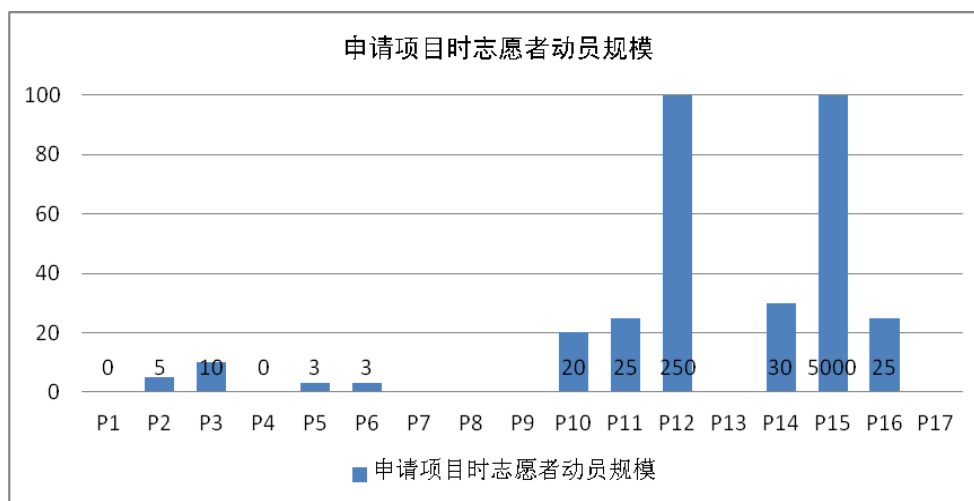


图 3-5 项目执行机构申请项目时的志愿者动员规模

具体来看，鹤童项目[P15]在申请时的志愿者动员规模最大，为 5000 人，绵竹养兔项目[P1]和大邑兔王项目[P4]在申请时的志愿者动员规模最小，为 0 人。12 个给出了有效观测值的项目，它们在申请时志愿者动员的平均规模为 488.27 人。

项目结项时全职员工数

对项目结项时三类人力资源的规模的考察，是希望通过这一数据上的变动趋势[与项目申请时相比]，来看项目执行过程可能对项目执行机构的人力资源规模产生的影响。当然，影响项目执行机构人力资源规模的因素很多，执行过程本身也许和这个变动趋势根本无关；但对于我们后评估来说，这是一个潜在有效度的操作化方案。

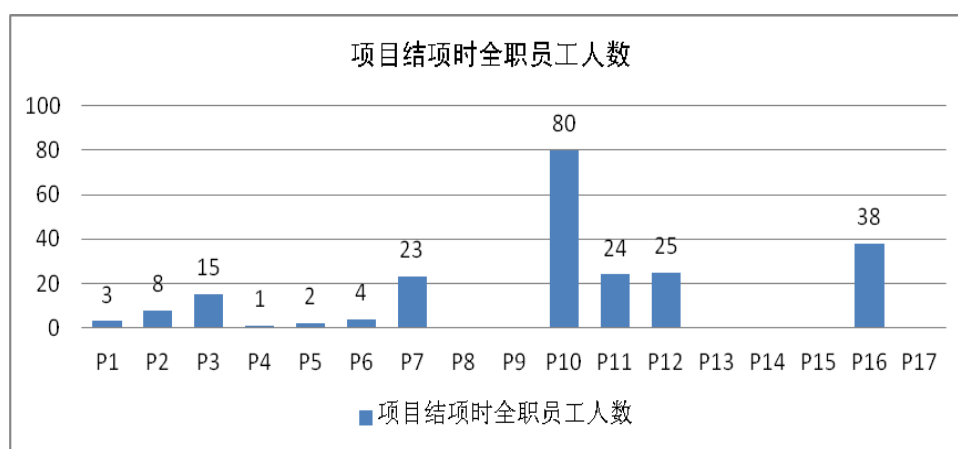


图 3-6 项目执行机构结项时的全职员工数

由图 3-6 来看，在给出了有效观测值的 11 个项目中，唐坪项目[P10]的执行机构在结项时的全职员工人数最多，为 80 人；大邑兔王项目[P4]在结项时仍然只有 1 名全职员工，位居最后。11 个项目在结项时的平均全职员工人数为 20.27 人，比项目申请时的平均数 29.53 人有了显著的下降，但这个数据可能是误导的，因为平均数值是一个模糊的数据总结而已。

评估进行时全职员工数

图 3-7 仍然还是用柱状图给出了各项目执行机构在评估团队进入时的全职员工人数。由图中数据来看，海惠项目[P16]在访问进行时的全职员工人数最多，为 38 人；大邑兔王项目[P4]在访问进行时的全职员工仍旧为 1 人。这 11 个给出了有效观测值的项目，它们在访问进行时的全职员工平均人数为 11.58 人。这个平均值大大低于前面两个时点测量到的均值。

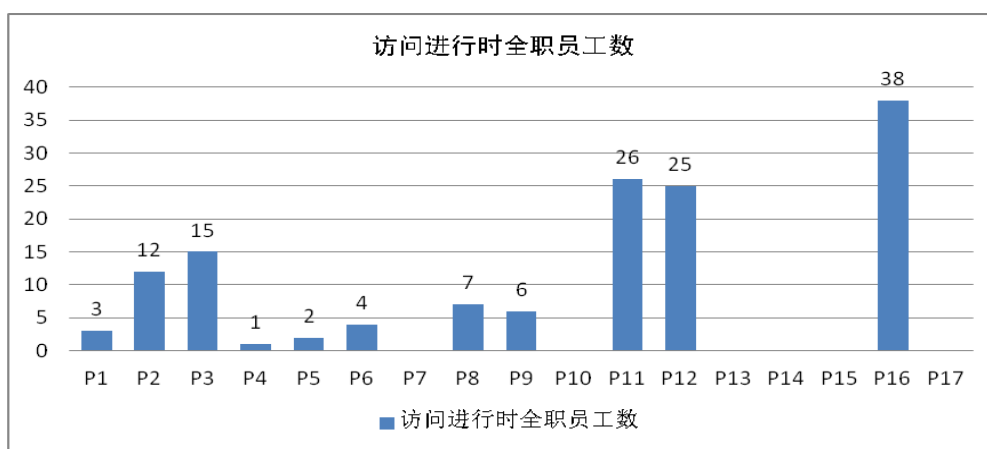


图 3-7 项目执行机构评估进行时的全职员工数

评估进行时兼职员工数

在这一组 9 个变量中，最后一个得到保留的变量是评估进行时各项目执行机构的兼职员工数。这一期间的兼职员工数，与前面两个时点相比，同样有了显著的下降。

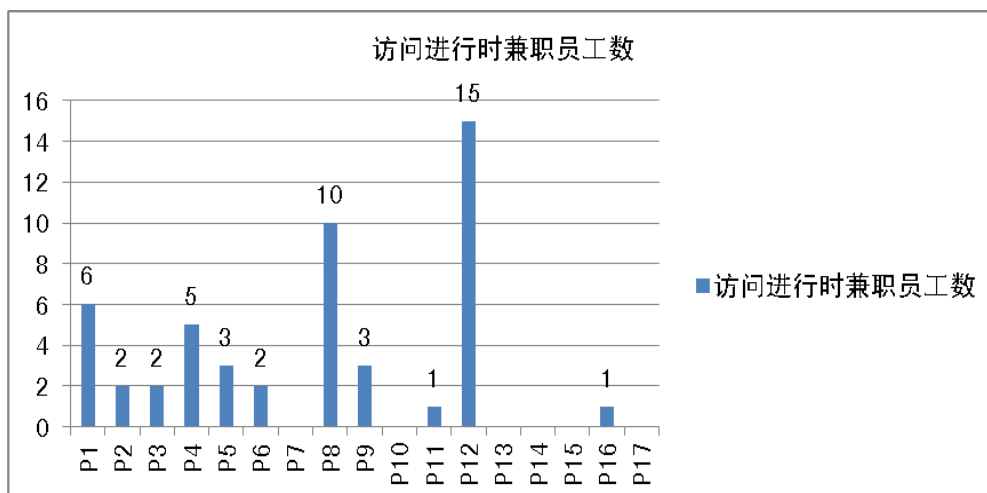


图 3-8 项目执行机构评估进行时的兼职员工数

具体来看，评估进行时项目执行机构兼职员工数最多的是乐和家园项目[P12]，有 15 人；最少的只有 1 人，分别是宁强项目[P16]和海惠项目[P11]。给出了有效观测值的 12 个项目执行机构在评估进行时的兼职员工平均人数为 4.17 人。

3. 人力资源规模的变动趋势

以上我们对三个时点三类人力资源规模数据的采集，由于缺失值的存在，仅仅建立在均值这个集中趋势统计量之上的判断，很有可能会因为极端值的存在而受到误导，因此，我们生成了如下 2 个次级变量，来对各项目执行机构的人力资源变动趋势，进行更真实的把握[由于志愿者动员规模方面的放弃变量达到了 2 个，因此这方面的变动趋势就无法呈现了]。

全职员工在三个时点的变动趋势

首先我们来看 17 个项目执行机构在三个时点的全职员工的变动趋势。表 3-9 分别给出了三个时点的相应人数，并以规模增加、不变和下降三个取值来对两个期间的人数变动趋势作出赋值。由于缺失值的存在，有 7 个项目执行机构的变动趋势无法计算。

图 3-9 的线条可能看起来更为直观一点。10 个观测单位中，绝大多数项目的全职员工的变动情况不是太大，几乎都是持平的。主要的异常，表现在安县项目[P2]和宁强项目[P11]的增加趋势和唐坪项目[P10]的增加和减少的急剧变动之上。

表 3-9 三个时点全职员工数比较：申请时、结项时和评估进行时[单位：人]

项目名称	申请项目时	项目结项时	评估进行时	变动趋势
绵竹养兔项目[P1]	2	3	3	增加-不变
安县项目[P2]	4	8	12	增加-增加
新家园计划[P3]	11	15	15	增加-不变
大邑兔王项目[P4]	1	1	1	不变-不变
守护生命项目[P5]	2	2	2	不变-不变
青红项目[P6]	4	4	4	不变-不变
仪陇项目[P7]	缺失	23	缺失	无法计算
野草项目[P8]	缺失	缺失	7	无法计算
大巴山项目[P9]	缺失	缺失	6	无法计算
唐坪项目[P10]	72	80	0	增加-减少
宁强项目[P11]	24	24	26	不变-增加
乐和家园项目[P12]	25*	25*	25*	不变-不变
三台项目[P13]	5	缺失	缺失	无法计算
环基会项目[P14]	100	缺失	缺失	无法计算
鹤童项目[P15]	34	缺失	缺失	无法计算
海惠项目[P16]	38	38	38	不变-不变
勤俭人家项目[P17]	65**	缺失	缺失	无法计算

* 原始数据为 20 多人，此处重新编码为 25 人

** 原始数据为 60 多人，此处重新编码为 65 人

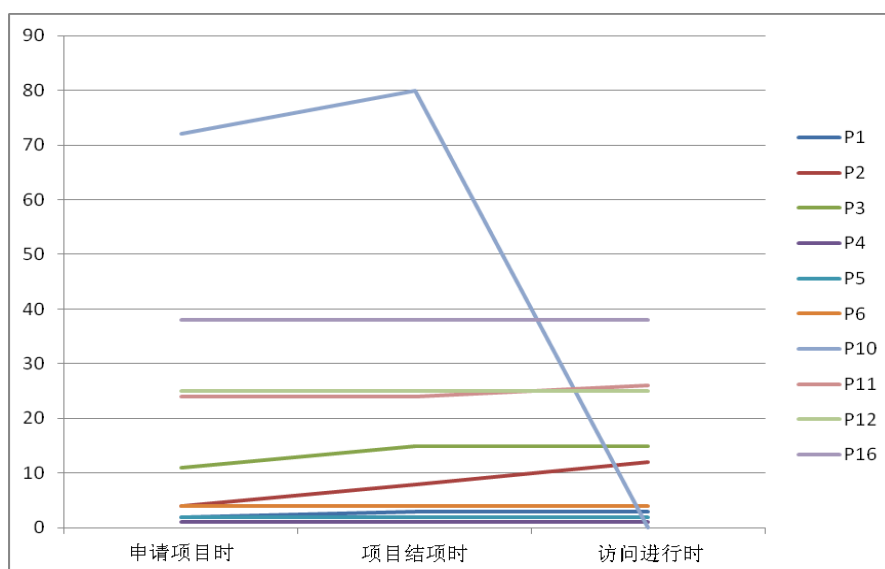


图 3-9 全职员工数的变动趋势：三个时点的比较

兼职员工在两个时点的变动趋势

同样，现有数据允许我们对兼职员工在申请时和评估进行时两个时点的规模变动趋势做一个考察。表 3-10 显示，在 10 个可以计算变化趋势的项目中，项目申请时与评估进行时的兼职员工人数相比，人数增加的有 3 个项目，人数不变的有 5 个项目，人数减少的有 2 个项目。因此，在兼职员工数的变动趋势上，并不存在什么特殊的模式。

表 3-10 两个时点兼职员工数比较：申请时和评估进行时[单位：人]

项目名称	申请时兼职员工数	评估进行时兼职员工数	变化趋势
绵竹养兔项目[P1]	2	6	增加
安县项目[P2]	1	2	增加
新家园计划[P3]	2	2	不变
大邑兔王项目[P4]	5	5	不变
守护生命项目[P5]	3	3	不变
青红项目[P6]	2	2	不变
仪陇项目[P7]	缺失	缺失	无法计算
野草项目[P8]	缺失	10	无法计算
大巴山项目[P9]	缺失	3	无法计算
唐坪项目[P10]	2	0	减少
宁强项目[P11]	0	1	增加
乐和家园项目[P12]	15*	15*	不变
三台项目[P13]	22	缺失	无法计算
环基会项目[P14]	30	缺失	无法计算
鹤童项目[P15]	0	缺失	无法计算
海惠项目[P16]	2	1	减少
勤俭人家项目[P17]	缺失	缺失	无法计算

* 原始数据为“10 几人”，此处我们重新编码为 15 人

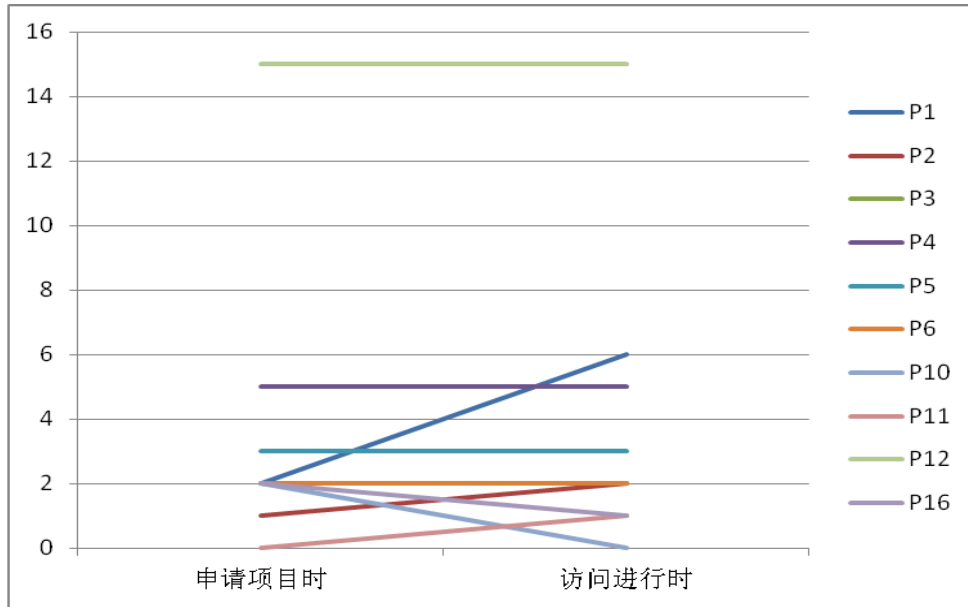


图 3-10 兼职员工数的变动趋势：项目申请时和评估进行时的比较

4. 项目执行机构的重要组织特征

接下来，我们希望对 17 个项目执行机构在一系列重要组织特征上的分布情形，做简要的介绍。这一系列组织特征包括：1) 项目执行机构的本土性；2) 项目执行机构的草根性—官方性；3) 项目执行机构的国际性；4) 项目执行机构的自主性。

项目执行机构的本土性

通过对 17 个项目的基本信息的研判，我们按照“1=四川本省组织；2=全国性组织；3=其他地方性组织；4=国际组织的分支机构”这一编码方案，对该机构的本土性这一组织特征进行了后编码。图 3-11 给出了具体的结果：在 17 个项目中，以其他地方性组织最多，占 47%；国际组织的分支机构最少，仅占 6%。

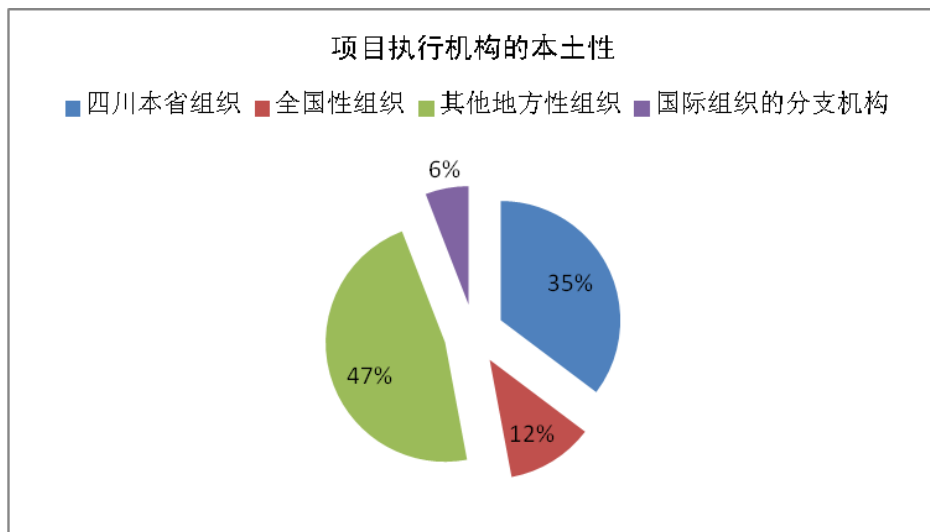


图 3-11 项目执行机构的本土性

项目执行机构的草根性—官方性

后编码小组在 17 个项目给出的针对这个数据点上的定性叙述的基础上，给出了项目执行机构在草根性—官方性这个连续统上的地位描述的一个后编码方案：1=更偏向官方性；2=更偏向草根性；3=混合型。图 3-12 给出了具体的分布：所有项目执行机构中，偏向官方性的机构与偏向草根性的机构一样多，所占比重均为 41%，混合型的机构最少，为 18%。

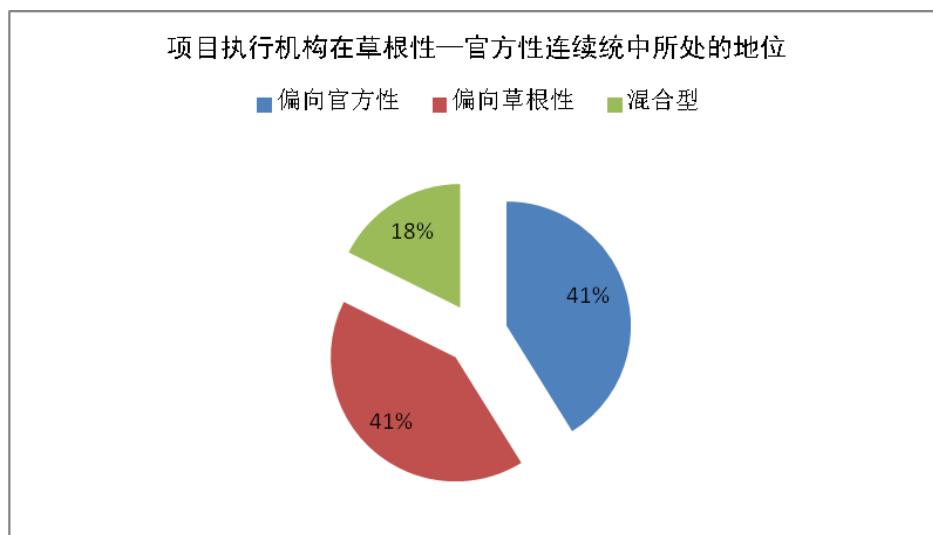


图 3-12 项目执行机构的草根性—官方性

项目执行机构的国际化程度：三个维度的考察

从后编码的定性叙述来看，17 个项目执行机构的国际性程度都处于较高的水平，它们的国际性表现在以下三个维度：1) 曾经获得过来自国外机构的资金支持；2) 曾经有过执行国际项目或者与国外机构交流合作的经历；3) 机构的负责人或员工曾经拥有在海外学习、工作或交流的背景，或者在国际组织工作的背景。表 3-11 给出了 12 个项目在上述三个维度的得分情况[另外 5 个项目因为缺少信息而缺失]。

表 3-11 17 个项目执行机构的国际化程度：三个维度的考察和赋值

项目名称	是否得到国外机构的资金支持	是否执行/参与国外机构的项目或与国外机构进行合作	机构员工是否有海外学习、交流或在国际组织工作的背景	得分 [是=1; 否=0]
绵竹养兔项目[P1]	是	是	是	3
安县项目[P2]	是	是	是	3
新家园计划[P3]	是	是	是	3
大邑兔王项目[P4]	是	是	无	2
守护生命项目[P5]	是	无	是	2
青红项目[P6]	无	无	是	1
仪陇项目[P7]	是	是	是	3
野草项目[P8]	缺失	缺失	缺失	缺失
大巴山项目[P9]	缺失	是	缺失	缺失
唐坪项目[P10]	是	是	是	3
宁强项目[P11]	是	是	是	3
乐和家园项目[P12]	是	是	是	3
三台项目[P13]	是	缺失	缺失	缺失

环基会项目[P14]	是	是	缺失	缺失
鹤童项目[P15]	缺失	是	是	缺失
海惠项目[P16]	是	是	是	3
勤俭人家项目[P17]	是	是	是	3

项目执行机构的自主性：自主筹款能力的考察

我们以是否拥有自主筹款能力来操作化项目执行机构的自主性这个组织特征。图 3-13 显示：有 10 家机构具有自主筹款能力，占 59%；有 7 家机构不具有自主筹款能力，占 41%。

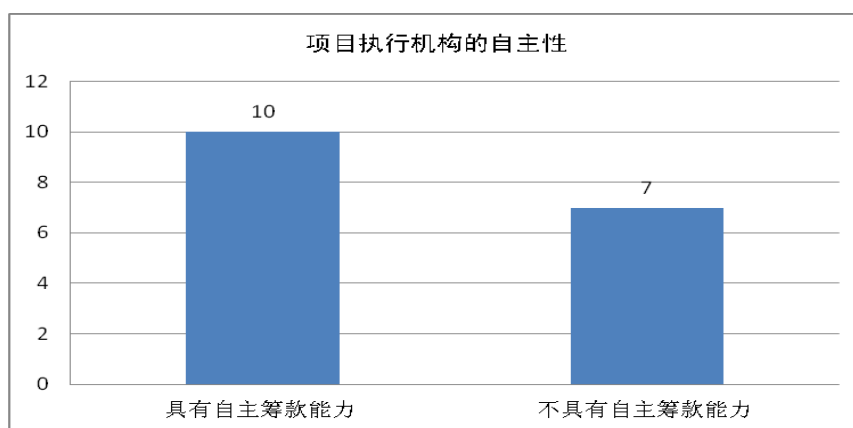


图 3-13 项目执行机构的自主性：自主筹款能力

5. 项目执行机构的业务资质

我们以如下 6 个变量，来对项目执行机构申请项目时的业务资质做出测量：1) 项目执行机构之前执行的项目数量；2) 它们之前获得的资助金额；3) 它们与国内公募基金会合作的经历；4) 它们与国内外其他基金会合作的经历；5) 它们申请项目时在业界的地位声望；6) 它们之前是否执行过同一领域的同类项目。

之前执行的项目数量

从 17 个项目反馈上来的分组数据来看，在申请本项目之前，实施过 20 个以上项目的项目执行机构有 5 个，执行项目数在 0—5 个之间的也为 5 个，均占 42%；之前实施过 6—10 个项目和 11—20 个项目的分别只有 1 个，均占 8%。从原始数据来看，在项目实施之前获得项目数量最多的为海惠项目[P16]的执行机构，共执行了 123 个项目；青红项目[P6]和三台项目[P13]的执行机构获得的项目数量为 0。每个项目执行机构平均获得的项目数为 30.77 个，表现出极大的内部差异。

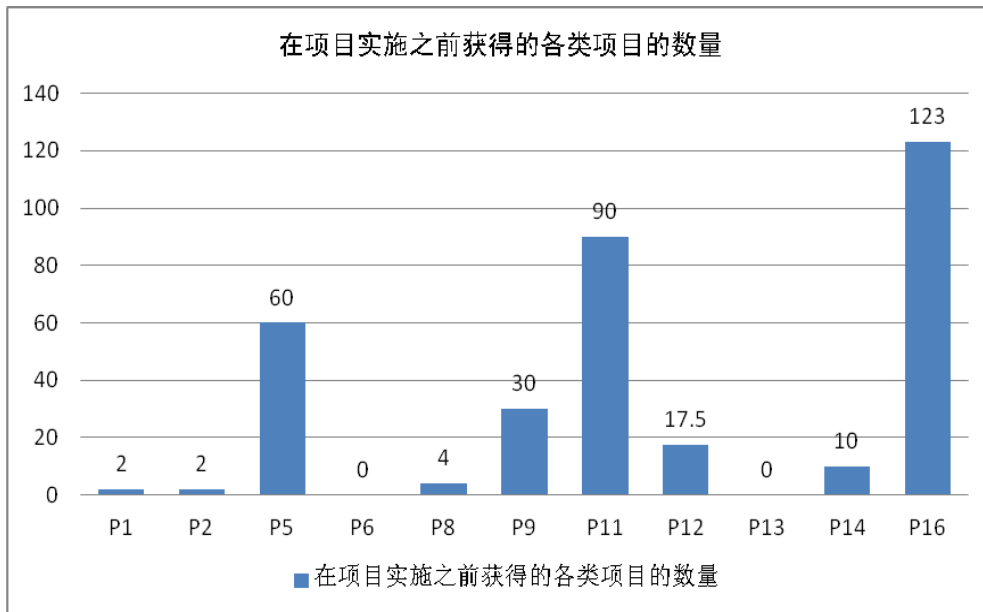


图 3-13 项目执行机构之前执行的项目数量

之前获得的资助金额

对项目执行机构申请前获得的资助金额进行分组之后，我们获得了如下的数据：在给出了有效数据的 11 家项目执行机构中，有 6 家机构在项目申请之前，已经获得了千万级以上的资助金额，占比 55%；另有 4 家机构获得了百万级以上的资助金额，占比 36%；还有 1 家机构获得了 10 万元以下的资助，占比 9%。内部差异也极其明显。

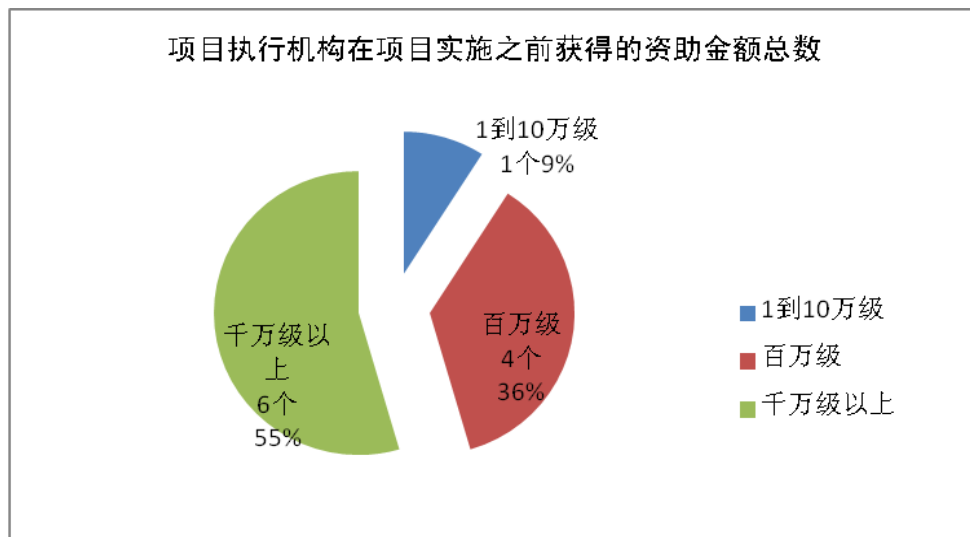


图 3-14 项目执行机构之前执行获得的资助金额

和国内公募基金会的合作经历

图 3-15 显示，在项目申请之前，在给出了有效信息的 16 家项目执行机构中，仅有 5

家机构有过和国内公募基金会合作的经历，11家机构没有相关经历。

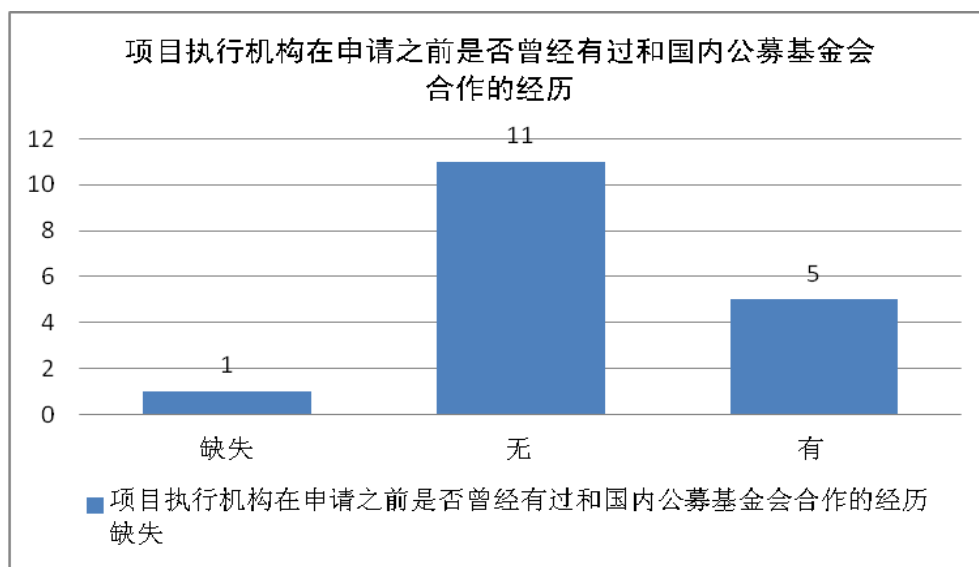


图 3-15 项目执行机构之前和国内公募基金会的合作经历

和国内外其他基金会的合作经历

图 3-16 显示，在给出了有效信息的 16 家执行机构中，有 12 家机构在项目执行之前，有过与其他基金会合作的经历，4 家没有此经历。

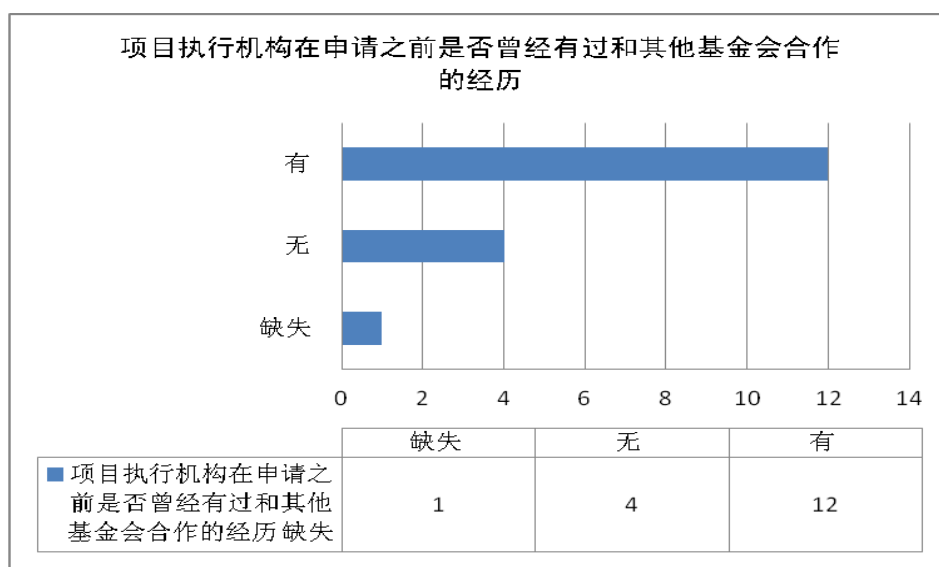


图 3-16 项目执行机构之前和其他基金会的合作经历

项目执行机构申请时的业界声誉地位

我们关于项目执行机构的业界声誉地位的编码方案是：1=在全国范围内有业界声誉；

2=在执行地本省范围内有业界声誉；3=其他。图 3-17 显示，16 家给出了有效信息的项目执行机构，有 12 家在申请时在全国范围内享有业界声誉，占 75%；另有 4 家机构在执行地本省范围内享有业界声誉，占 25%。

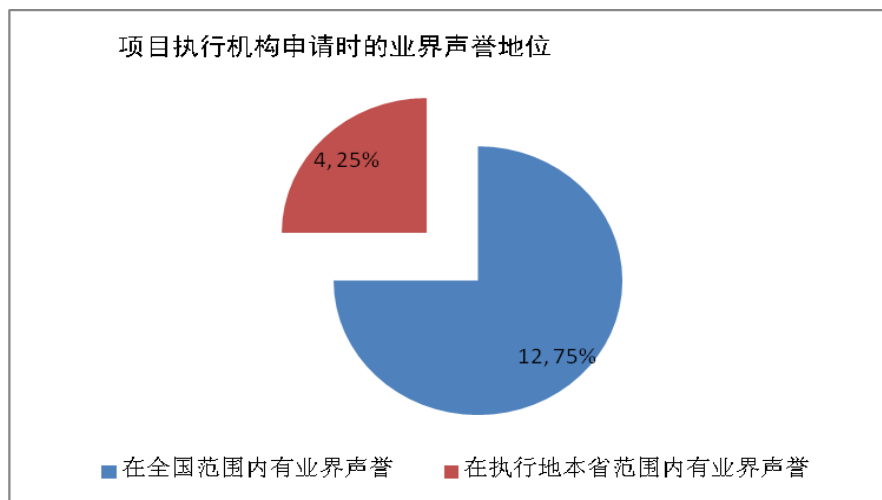


图 3-17 项目执行机构申请时的业界声誉地位

项目实施机构以前是否做过同一领域的其他项目

图 3-18 显示，在给出了有效信息的 16 家执行机构中，有 8 家机构之前做过同一领域的其他项目，有 8 家机构之前没有做过同一领域的其他项目，各占一半。

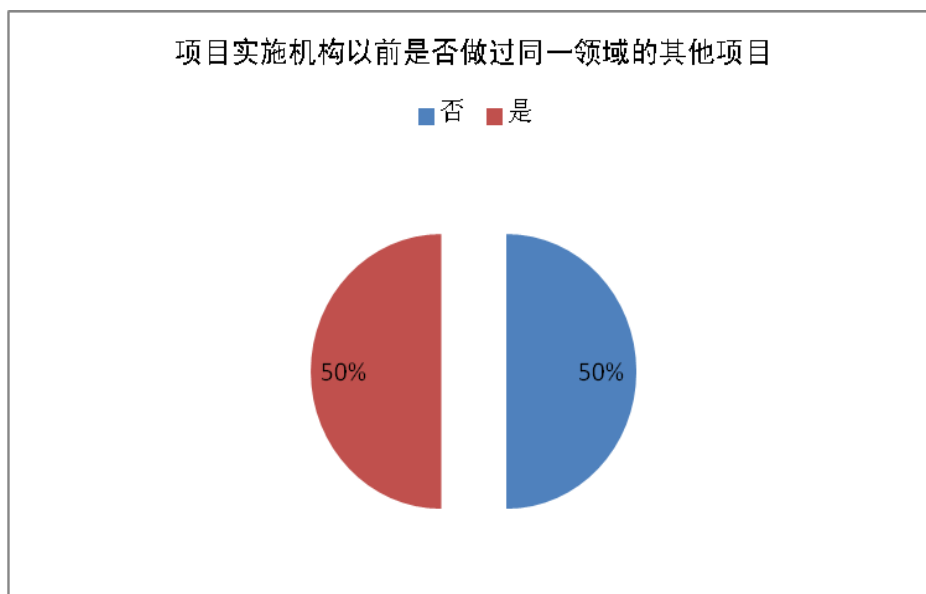


图 3-18 项目执行机构以前是否做过同一领域的项目

6. 项目受益人群和服务对象

这部分一共涉及到项目受益人群描述、受益面估算和服务对象分类三个变量。

项目受益人群的具体描述

根据各个分项目的报告，我们综合得到了表 3-12。表中的信息表示，每个项目的受益人群既相类似，又有不同：有的是项目农户，有的是社区居民，有的是妇女、老人和青少年之类的社会类别，有的则是特殊群体[如震后贫困和伤残人员]。总体上来看，地震灾区的村民和社区居民是最主要的受益人群。

表 3-12 17 个项目受益人群的具体描述

项目	项目受益人群的具体描述
绵竹养兔项目 [P1]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 妇女：她们占项目农户总人口的 65%，将有利地提高妇女在家庭中的地位 ■ 非项目农户：没有参加项目但是有搞养殖的农户，将受到技术指导、良种引进、联合销售等服务
安县项目 [P2]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 安县社工中心的中心服务涵盖秀水镇的三个社区 [南苑社区、锦龙社区和正园社区]，社区服务模块主要针对南苑社区和锦龙社区，驻校服务则集中在秀水镇的三所学校，理论上秀水镇的约七万四千名居民都是本项目可能的受益者，尤其是青少年和老年人
新家园计划 [P3]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 项目受益人群包括项目点的常住居民、项目点周边社区居民、来项目点旅游的游客，覆盖各个年龄段居民，他们都可以使用项目提供的公共物品，包括社区活动中心、体育设施、观看电影；老人和儿童可能从项目中得到更多帮助
大邑兔王项目 [P4]	<ul style="list-style-type: none"> ■ —
守护生命项目 [P5]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 参加培训的学员、所在学校师生，以及辐射影响到的学生家长、当地社区居民 ■ 部分学员参加了当地红会或教育部门组织的培训，受益人群扩大到其他学校或社区居民
青红项目 [P6]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 震后贫困伤残人员
仪陇项目 [P7]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 直接受益人为 15 个项目村的 50 户受资助修建和维修房屋的农户 ■ 间接受益人为 15 个项目村的村民：通过小额信贷、沼气及配套工程建设、村民活动中心的培训和日常活动等，受益人群从 50 户农户扩展到他们所在的 15 个项目村
野草项目 [P8]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 项目为 10 家保护区的 150 户村民提供援助
大巴山项目 [P9]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 普通村民和小学生
唐坪项目 [P10]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 全体村民 [2032 人]，人均得到 380 元现金补助 ■ 特困户 [104 户]，每户得到 2800 元钱现金补助 ■ 妇女：通过选拔妇女骨干进行舞蹈培训，并成立实施小组，协助项目组发放补助金等一系列活动提升了她们参与社区建设的积极性和自信心
宁强项目 [P11]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 获得房屋重建补助支持的户数一共有两批，共 177 户，总计 710 人受益 ■ 开展社区培训和活动总计 15 次，覆盖健康知识、卫生环境、病虫害防治、香菇技术、灾害管理、文艺表演等社区生活的方方面面，受益人群为全村 252 户，共 1021 人，尤其是一系列针对妇女的培训和活动，使得妇女又可作为最重要的一类受益人群 ■ 社区活动中心的受益群体为全体村民，其中妇女和儿童具有更高的参与度
乐和家园项目 [P12]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 彭州市通济镇大坪村 8、9、10、11 队，加上 5 队的一部分，主要是选择原址重建和维修加固的村民

三台项目[P13]	■ 项目受益人群为龙桥小学师生及附近居民
环基会项目[P14]	■ 64座生态厕所所在乡镇的所有居民/村民
鹤童项目[P15]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 一部分是孤老孤残，即需要政府补贴和养护的老人，不收钱，大部分无自理能力 ■ 一部分是社会老人，大多来自绵竹或绵竹周边，需要根据其照护等级每月交一部分钱，大部分无自理能力
海惠项目[P16]	■
勤俭人家项目[P17]	■ 勤俭人家安置点内的1万多名居民都是受益对象，可根据活动对象细分为：老年人、青少年、妇女、残疾人、贫困家庭、安置点的工作人员、志愿者等

项目受益人群规模估算

我们还可以根据17个项目对各自受益人群的规模描述，来对受益人群进行估算。表3-13显示，17个项目中，最高受益人数为150000人，最低为62人，相差很大。总受益人数为30万5679人，平均每个项目的受益人数为17981人。

表 3-13 17 个项目受益人群的规模描述和人数估算

项目	项目受益人群规模描述	项目受益人数估算
绵竹养兔项目[P1]	■ 72户，约216人	223
安县项目[P2]	■ 本项目不适用于计算准确的收益人群总数，理论上说项目所在地秀水镇的七万四千名居民都是受益人群	74000
新家园计划[P3]	■ 社区1000多户居民以及部分游客	3100
大邑兔王项目[P4]	■ 322户	998
守护生命项目[P5]	■ 总体上不少于15万人	150000
青红项目[P6]	■ 20户家庭	62
仪陇项目[P7]	■ 15个项目村村民	10000
野草项目[P8]	■ 直接受益农户150户2000余人，项目影响人群12000余人	14465
大巴山项目[P9]	■ 4476人次	4476
唐坪项目[P10]	■ 全体村民2032人	2032
宁强项目[P11]	■ 全村252户，1021人	1021
乐和家园项目[P12]	■ 94户，总人口270多人	275
三台项目[P13]	■ 1500人	1500
环基会项目[P14]	■ 受益人群总数：3.7万	37000
鹤童项目[P15]	■ 目前两个老人院各收住老人50、95名，共145位老人	145
海惠项目[P16]	■ 240人	240
勤俭人家项目[P17]	■ 截止到2008年11月8日，参加项目执行机构组织的活动人次共计6142人	6142
合计	—	305679
均值	—	17981

项目服务对象分类：是否覆盖整个社区

17 个项目的服务对象中，一半面向整个社区，如乐和家园项目[P12]、新家园计划[P3]、安县项目[P2]等，一半面向社区中部分特殊人群，包括鹤童项目[P15]主要关注震后残疾老人、绵竹养兔项目[P1]主要面向社区的老人和妇女、仪陇项目[P7]主要关注灾区贫困户等。

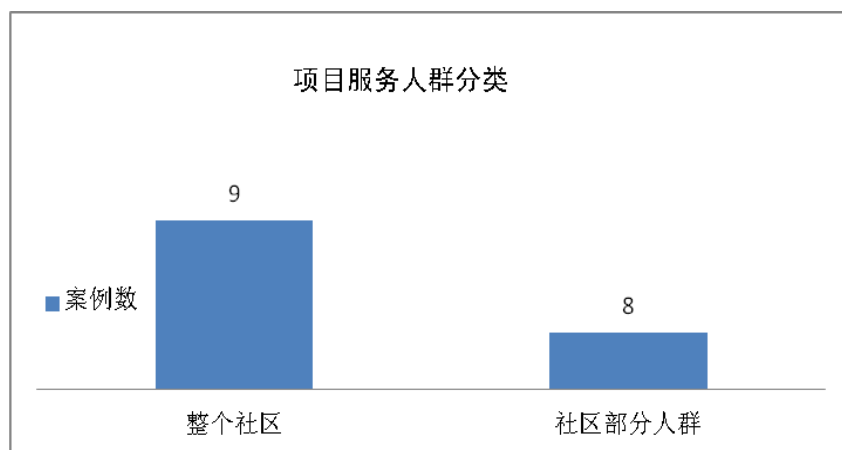


图 3-19 项目服务对象的覆盖人群范围

7. 项目产出和扩展后效综述

关于项目的产出，我们也使用了一系列的指标：1) 项目提供的公共物品和私人[准私人]物品；2) 项目留下的永久性[长期性]物质设施；3) 项目是否建设了公共空间、引入了公共活动和采取了培育公民意识的做法；4) 综合以上信息和其他重要信息，对项目给项目点带来的持续影响的判断；5) 项目执行机构实施本项目之后获得的各类项目数量和资金总额，以及它们与本项目的关联性；6) 项目点两个时点的社区整合水平变化趋势；7) 本项目的实施，对项目执行机构的宗旨、理念、目标、发展方向等方面的影响。

项目提供的公共物品和私人[准私人]物品

我们把项目社区成员全员可享受的，或未设置享受资格规定的服务内容称为公共物品，反之则称为私人物品或准私人物品。表 3-14 给出了 17 个项目中所提供的具体的公共物品和私人物品[准私人物品]的条目，并在此基础上进行后编码，编码方案为：1=私人物品更多；2=公共物品更多；3=无法判断。造成无法判断的原因，或者是因为缺失值的存在，或者是因为无法准确计算某个项目中所提供的公共物品和私人物品的价值。图 3-20 数据显示，在全部 17 个项目中，除了 3 个项目无法判断究竟是所提供的公共物品多，还是私人物品多之外，其余 14 个项目中，6 个项目提供了更多的公共物品，8 个项目提供了更多的私人物品。

表 3-14 17 个项目产出指标 1：公私产品的比较

项目	项目提供的公共物品	项目提供的私人物品 [准私人物品]	公私物品比较
绵竹养兔项目[P1]	无	兔种和兔笼 养兔技术培训 防疫指导	私人物品更多
安县项目[P2]	社工服务 图书数千册 电脑十余台 舞池及音响设备	无	公共物品更多
新家园计划[P3]	活动中心 社区报纸和文娱活动 健身器材 各种培训	无	公共物品更多
大邑兔王项目[P4]	养兔相关培训	种兔、兔笼以及配套的饲料 针对农户的个性化培训	无法判断
守护生命项目[P5]	紧急避险和救护知识	个人帮助	无法判断
青红项目[P6]	活动室和视频设备	缺失	无法判断
仪陇项目[P7]	农村活动中心 沼气工程 学校的蒸饭设施	50 户农户修建和维修的房屋 农户的小额贷款	私人物品更多
野草项目[P8]	无	生态卫生厕所	私人物品更多
大巴山项目[P9]	教育、医疗和村庄基础设施建设	房屋修缮 饮水 做饭燃料 厕所改造	公共物品更多
唐坪项目[P10]	电脑培训 妇女培训 农家书屋建设	房屋补助，合计发放 772160 元 特困户补助，合计发放 285600 元	私人物品更多
宁强项目[P11]	社区活动中心及配套设备 讲座、培训及相关宣传资料	发给村民不同等级的房屋重建补助*	私人物品更多
乐和家园项目[P12]	农人会馆 诊所 手工作坊 商品中心 地震博物馆 公厕 垃圾分类箱 塑料垃圾打包机 有机农艺园 鸡舍 猪圈	帮助村民们建立了 80 座民居，补助 14 户维修加固 一部分民居[50 户左右]引进了节能灶、沼气池和污水处理池	私人物品更多
三台项目[P13]	水井 水塔	无	公共物品更多
环基会项目[P14]	生态旱厕	无	公共物品更多
鹤童项目[P15]	理念和护理技术	每位老人所享受到的服务与照护	私人物品更多
海惠项目[P16]	无	羊	私人物品更多
勤俭人家项目[P17]	各种社区活动	无	公共物品更多

* 获得补助的村民共有 177 户。通过 5 次基线调查，以及重建户申报情况，妇女研究会总共向符合条件的两批重建户发放住房补助共 115 万元人民币

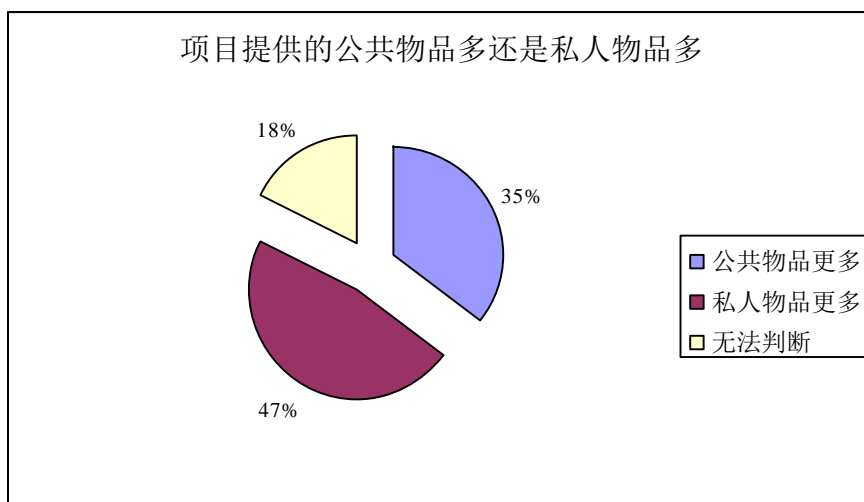


图 3-20 项目提供的公共物品和私人物品的比较

项目留下的永久性[长期性]物质设施

除守护生命项目[P5]、青红项目[P6]、海惠项目[P16]和勤俭人家项目[P17]没有留下任何永久性的建筑等物质设施，其余各个项目均留下了长期性的或永久性的物质设施，如老年福利院、活动中心、电脑设备、房屋、项目配套设施、生活设施等。

表 3-15 17个项目产出指标 2：永久性物质设施

项目名称	项目产生的永久性（长期性）的建筑等物质设施
绵竹养兔项目[P1]	养兔使用的兔笼，目前大部分已废置
安县项目[P2]	没有永久性的建筑类设施，长期性物质设施为中心购置的数千册图书、约十台电脑以及书桌、床等办公和社工生活用品
新家园计划[P3]	白水河社区活动中心包括一间水房、一间网吧、一间图书室、两间厕所、两间浴室、两间客栈、一间老年活动室、一间多功能会议室；铜沙坝老年活动室；两处健身器材
大邑兔王项目[P4]	养兔使用的兔笼和圈舍。目前已经有一半废置
仪陇项目[P7]	50户农户房屋重建和维修；150口沼气池以及配套设施建设；改厨、改厕工程
野草项目[P8]	生态卫生厕所
大巴山项目[P9]	3所村卫生站，3所村小学（维修），水池48口，垃圾池30口，饮水管网28689米
唐坪项目[P10]	没有永久性建筑等物质设施，但是丰富了农家书屋中的图书储藏和电脑设备
宁强项目[P11]	水观音村社区活动中心一座以及177户获得住房补助的永久性住房
乐和家园项目[P12]	3座农人会馆、2座诊所、1座手工作坊、1座商品中心、1个地震博物馆、2座公厕、20个垃圾分类箱和1个塑料垃圾打包机以及4个小农场
三台项目[P13]	博爱水井以及消毒等配套设施建设、博爱水塔
环基会项目[P14]	64座生态旱厕分布于彭州市13个乡镇，其中2座为临时性，其他为永久性
鹤童项目[P15]	剑南镇“红十字鹤童绵竹市紫岩护理中心”及东北镇“红十字鹤童绵竹市东北镇敬老院”，其中紫岩护理中心已移交当地政府接管

项目是否建设了公共空间或引入了公共活动和采取了培育公民意识的做法

17 个案例中，有 7 个项目建设了类似如社区活动中心、社工站、乡村旅馆等公共活动空间，有 16 个项目引入了诸如项目培训、召开村民会议、社区茶话会、文化娱乐等公共活动。同时，15 个项目都有意/无意地采取了培育公民意识和引导社区生活方式的活动和做法，比如引导居民通过参与社区会议以讨论社区公共议题。

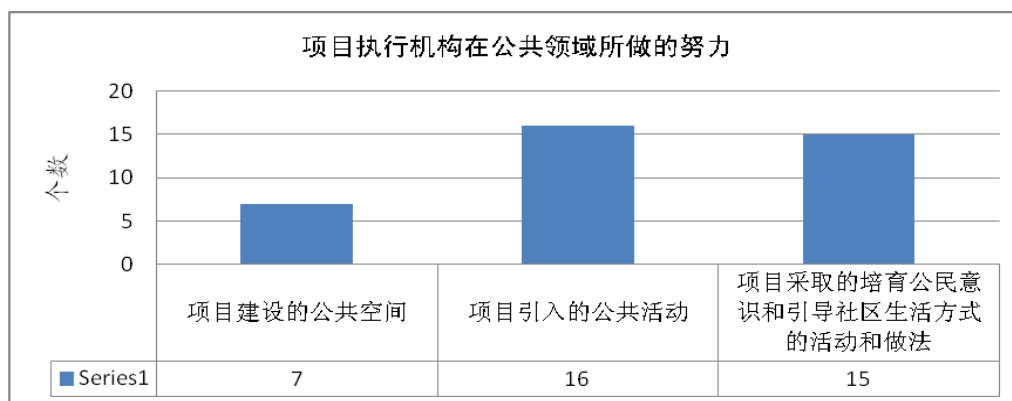


图 3-21 项目执行机构在公共领域所做的努力

项目对项目点的持续影响

项目对项目点当地的持续影响主要分为三类：1) 留下某种物品和设施，如房屋、沼气池、生态厕所等；2) 留下某种组织和机构，如为项目执行新成立的本地机构和进行的某种组织建设；3) 留下某种理念和模式。在所有 17 个项目中，有 76% [13 个] 的项目留下了物品和设施；有 29% [5 个] 的申报机构为执行项目或者为了项目的本地化而额外成立了新机构，如新家园计划 [P3] 的中大绿根机构；有 65% [11] 的机构为执行本项目在当地做了某种组织建设如成立村民参与的管委会；有 71% [12 个] 的项目留下了某种理念和模式，如乐和家园项目 [P12] 的乐和思想、大邑兔王项目 [P4] 的礼物交换理念等。表 3-16 给出了这三类后续影响在 17 个项目中各自的发生频数：

表 3-16 三类后续影响的发生频数

项目的后续影响		频数	百分比 [%]
留下物品和设施		13	76
留下组织和机构	在当地额外成立新机构	5	29
	在当地进行某种组织建设	11	65
留下某种理念和模式		12	71

项目执行机构实施本项目之后获得的各类项目数量和资金总额

根据各项目反馈上来的信息，我们绘制了下面这个图表。除了 4 个机构的信息缺失之外，其余 13 个项目中，大巴山项目 [P9] 在实施之后获得的项目数量最多，为 16 个；野草项目 [P8] 和勤俭人家项目 [P17] 最少，没有获得后续项目。

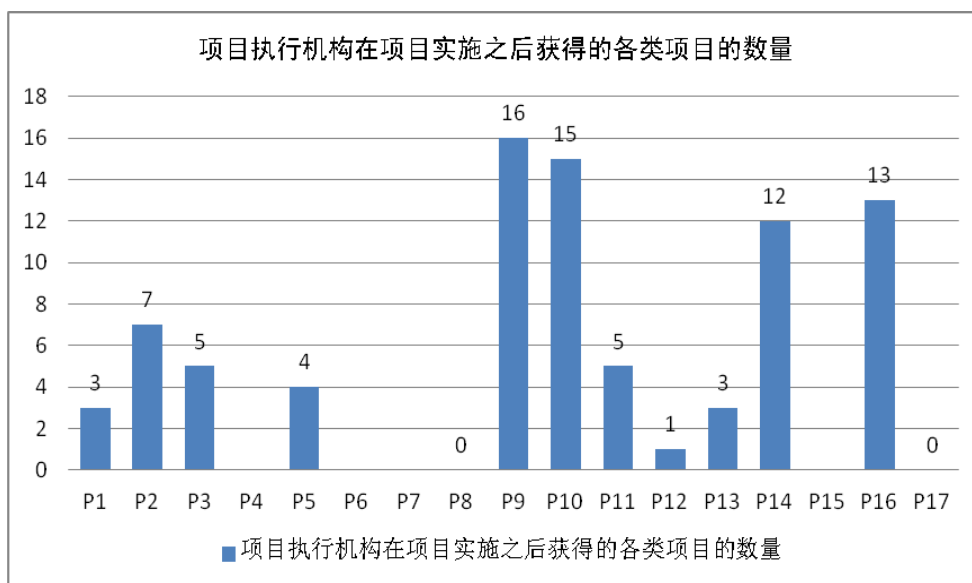


图 3-22 项目执行之后获得的各类项目数量

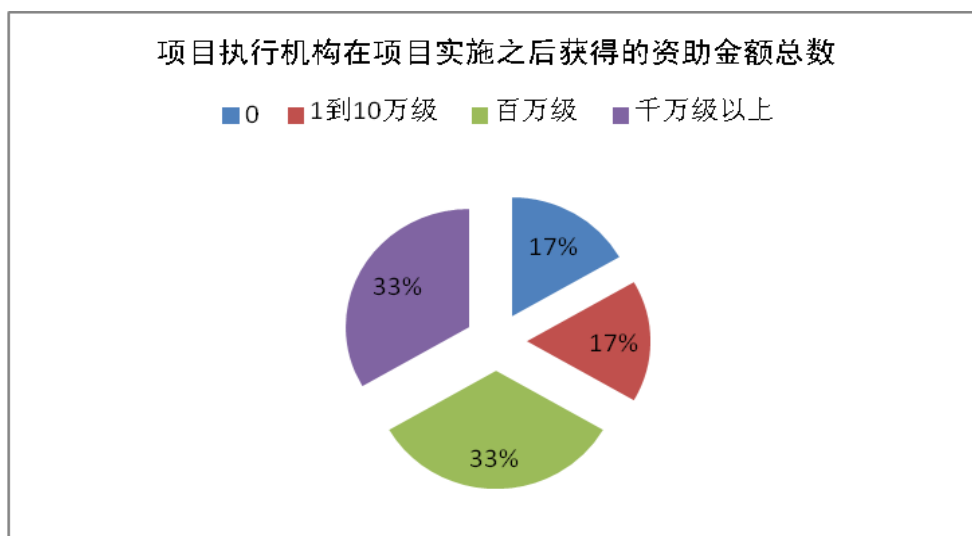


图 3-23 项目执行之后获得的资助金额总数：分组数据

就项目实施之后获得的资助金额总数来看，分别有 33%的机构获得了百万级和千万级以上的资助金额。上图所列项目执行之后获得的新的资助，究竟和中国红基会项目的执行有没有关系呢？下图给出了我们的后编码结果：1=不适用；2=不相关；3=有限相关；4=高度相关。其中 9 个机构给出了高度相关的评价，3 个项目给出了有限相关的评价。

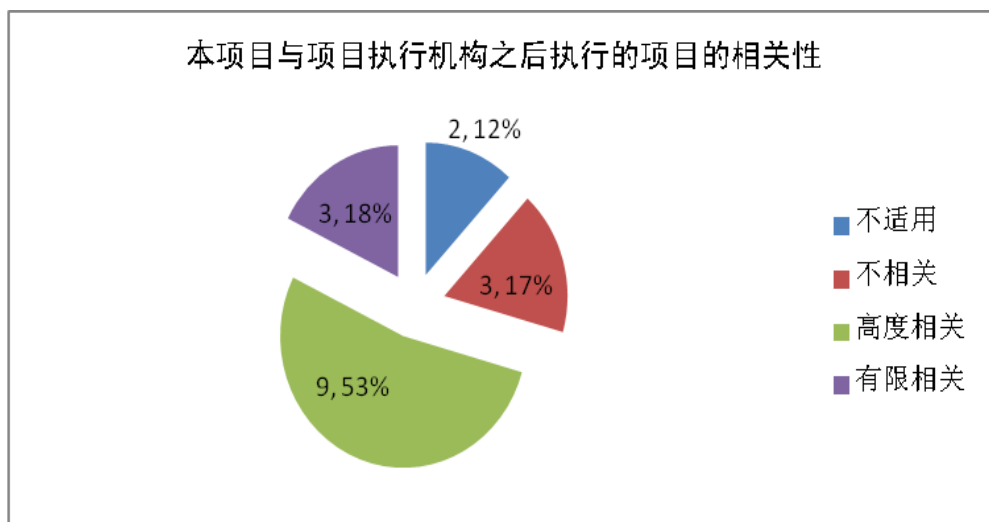


图 3-24 项目执行机构之后获得的项目是否与本项目有关

项目点两个时点的社区整合水平变化趋势：项目入驻时和评估进行时

项目所在地社区整合水平的变化趋势，总共有三个后编码赋值：1=下降；2=不变；3=提高。结果如下：在 12 个给出了有效信息的项目中，10 个报告了社区整合水平的提高；2 个报告了社区整合水平保持不变，没有报告社区整合水平下降的。

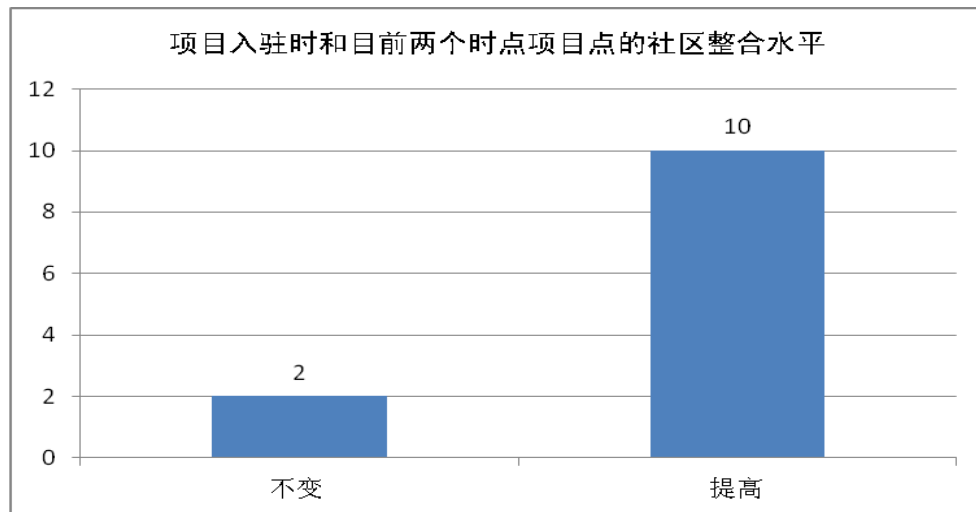


图 3-25 项目点两个时点的社区整合水平变化趋势

项目对机构的宗旨、理念、目标、发展方向等的影响

部分执行机构在项目实施过程中，其宗旨、理念、目标和发展方向等也受到了项目本身的影响。具体例子有：1) 绵竹养兔项目[P1]的项目执行机构绵竹民生合作社开始对机构重新定位，从生产合作社转型做消费合作社，并开始涉足当地的农村老年协会建设事宜；2) 新家园计划[P3]中的主要执行机构——中山大学公民社会研究中心[ICS]——开始发展社区

实验方面的项目，做行动研究，并衍生出本地机构中大绿根；3) 青红项目[P6]的执行机构——绵竹青红社工站——的宗旨、理念、目标等是在项目调整之后建立的；4) 乐和家园项目[P12]的执行机构——北京地球村——从一个社会组织努力转向不以盈利为目的的社会企业；5) 勤俭人家项目[P17]的执行人开始改变 NGO 运作的管理模式观念。在这一类定性叙述的基础上，后编码小组进行了重新编码，其方案为：1=项目的执行对项目执行机构的理念、目标、发展方向没有显著的影响；2=项目的执行对项目执行机构的理念、目标、发展方向有显著的影响；0=不详/无法判断。

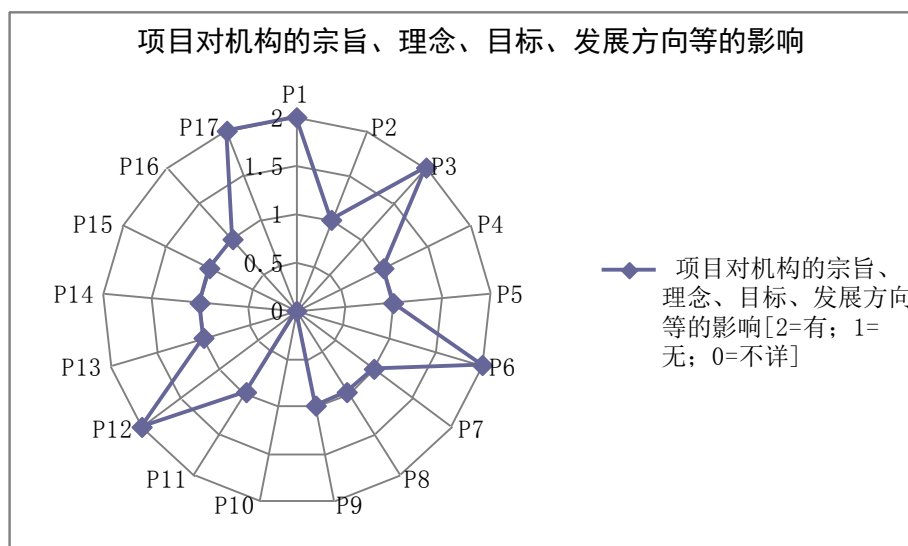


图 3-26 项目对执行机构的宗旨、理念、目标和发展方向的影响

8. 项目的资源使用情况和财务运行状况

首先我们关心的是各个项目在项目执行过程中是否使用到了其他来源的资源，从而确定中国红基会对本项目的资助，其所处的财政地位。其次，我们也给出了项目资金的使用情况。第三，我们统计了项目行政经费在预算中所占的比例和实际执行中的真实比例，并进行了对比。第四，我们报告了项目剩余经费的使用情况。第五，我们报告了项目提供的公共物品和私人物品的开支比例。最后，我们也评估了项目的财务制度保障情况。

本项目执行过程中是否使用到了其他资源

从 17 个项目的资源动员的定性叙述中，我们发现：47%的项目在执行过程中使用到了其他来源的资源；另外 53%的项目，来自中国红基会的资金资助，是它们所拥有的全部资源。

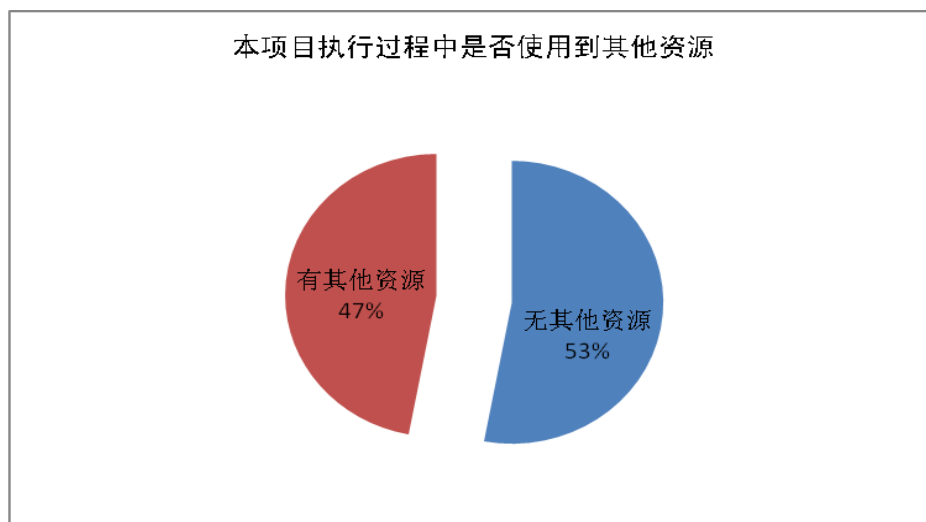


图 3-27 项目执行机构在本项目执行期间是否使用到了其他资源

项目资金使用情况

从项目资金使用情况表中，我们可以发现，1) 大部分 NGO[10 个/17 个]在中国红基会的拨款之外，还动员其他渠道的资金来执行该项目，有的项目，如安县项目[P2]动员了 22 万，新家园计划[P3]动员了 11.8 万，乐和家园项目[P12]动员了 150 万等；2) 部分项目存有少量的剩余资金，这些钱或用作其他公益用途或者用于项目的后期维护；3) 部分项目的实际拨付金额仍留有尾款，或者只拨付了一期。

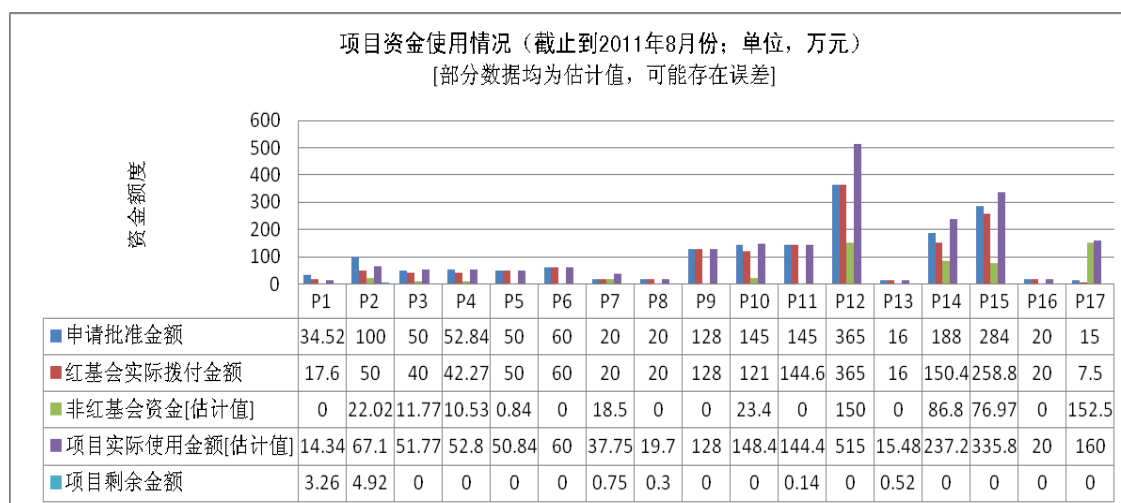


图 3-28 项目资金使用情况

上图中，我们所定义的非中国红基会的资金，包括项目执行机构自有资金垫付和其他来源的资金。由于各小组采集的数据质量参差不齐，使得 NGO 动员的非中国红基金会资助的物质资源无法统计在内。但实际上，许多项目执行机构都动员了很多物质资源，以便更好地来执行自己所承担的中标项目。

表 3-17 17 个项目的资金使用情况表：截止到 2011 年 8 月[单位：万元]

项目	申请批准金额	红基金会实际拨付金额	非红基金会资金[含自有资金垫付和其它资金][估计值]	项目实际使用资金[估计值]	项目剩余金额
绵竹养兔项目[P1]	34.52	17.6	0	14.34	3.26
安县项目[P2]	100	50	22.02	67.1	4.92
新家园计划[P3]	50	40	11.77	51.77	0
大邑兔王项目[P4]	52.84	42.27	10.53	52.8	0
守护生命项目[P5]	50	50	0.84	50.84	0
青红项目[P6]	60	60	0	60	0
仪陇项目[P7]	20	20	18.5	37.75	0.75
野草项目[P8]	20	20	0	19.7	0.3
大巴山项目[P9]	128	128	0	128	0
唐坪项目[P10]	145	121	23.4	148.42	0
宁强项目[P11]	145	144.58	0	144.44	0.14
乐和家园项目[P12]	365	365	150	515	0
三台项目[P13]	16	16	0	15.48	0.52
环基金会项目[P14]	188	150.4	86.8	237.2	0
鹤童项目[P15]	284	258.8	76.97	335.77	0
海惠项目[P16]	20	20	0	20	0
勤俭人家项目[P17]	15	7.5	152.5	160	0

^a 蒲公英培训中心拨付安县社工中心 479000 元，该笔钱社工中心结余 28973.07 元。另有 21000 元仍在朝阳蒲公英培训中心的账上，未拨付给安县社工中心

^b 剩余资金与中国红基金会沟通后用于公益项目

^c 剩余经费用于后期维护

^d 政府配套资金支持

^e 项目申请额为 200 万，后期追加 84 万

项目行政经费占总支出的预算形式比和实际比

除去青红项目[P6]、唐坪项目[P10]、环基金会项目[P14]、鹤童项目[P15]和海惠项目[P16]因为数据缺失无法分析之外，在已获得数据的 12 个项目案例中，项目总支出中行政经费占全部支出的实际比例与预算形式比例如下图：

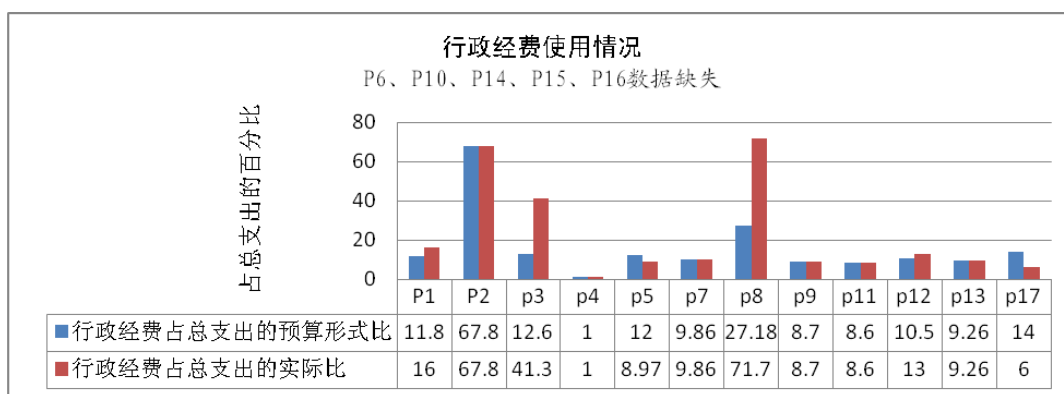


图 3-29 项目行政经费的预算比例和实际比例的对照

从上图我们可以发现，各个项目的预算中，行政经费所占的比例，最高的是安县项目[P2]的 67.8%，最低的是大邑兔王项目[P4]的 1%，内部差异也很大。但从行政经费的实际支出来看，上述提供了数据的 12 个项目中，实际行政经费比低于预算行政经费比的有守护生命项目[P5]——8.97%——和环基会项目[P14]——6%——2 家；保持一致的有安县项目[P2]、大邑兔王项目[P4]、仪陇项目[P7]、大巴山项目[P9]、宁强项目[P11]和三台项目[P13]，一共 6 家；而实际行政经费占比大于预算行政经费占比的有 4 家，分别是绵竹养兔项目[P1]、新家园计划[P3]、野草项目[P8]和乐和家园项目[P12]。

项目剩余经费使用情况

在提供了有效数据的 16 个项目中（青红项目[P6]数据缺失），大部分项目均未出现剩余经费现象。只有绵竹养兔项目[P1]、安县项目[P2]等 7 个项目尚存少量的经费。从评估团队采集的信息来看，这些项目的剩余经费主要用于后期项目的维护、贫困户补助、公益品购买等。表 3-18 给出了各个项目究竟是如何使用这些剩余经费的：

表 3-18 拥有剩余经费的项目是如何使用这笔钱的？

项目名称	项目执行机构如何处理剩余经费
绵竹养兔项目 [P1]	部分余款[约5000元]用做老年协会初期的硬件投入，部分用于合作社购买农机[5720元]、7月份的民生合作社周年庆典[约3000余元]、支付志愿者补贴和食宿等日常开支、项目往返于各地的交通补贴，部分借给他人[10000元，尚未归还]等
安县项目[P2]	由于安县社工中心并没有结束，所以目前的项目剩余经费仍作为安县社工中心的运营经费，中心主管准备用该笔经费支付未来的中心活动成本和社工工资。安县社工中心结余28973.07元，另有部分资金在朝阳蒲公英培训中心帐上，未拨付给安县社工中心
仪陇项目[P7]	该项目结余资金做了以下处理：为大寅镇梨坪、枫香学校提供维修费2100元，其中用于帮助贫困学校修缮房屋1180元，为贫困学校增添蒸饭设施1000元。同时，利用结余资金对项目特困户进行再补助3250元
野草项目[P8]	共剩余2975元。用于后期维护
大巴山项目 [P9]	经项目资助方同意，与社区管委会探讨，用于社区发展的其他方面
宁强项目[P11]	有4145元的结余，但这部分结余费用中国红基会直接收回，并未拨付
三台项目[P13]	项目资金有5180元的结余，中国红基会同意后，协会用这笔钱给侯家坪小学买了35套桌椅，并将该班命名为“博爱班”

项目在公共物品和私人物品上的开支对比

前面我们曾经对各个项目所提供的公共物品和私人物品进行了简要介绍，下面我们还给出了这些项目在提供公共物品和私人物品上的开支情况，并作了对比。在 17 个项目中，10 个项目提供了公共物品开支的有效数据，具体数据参见图 3-30：开支最多的是环基会项目 [P14]，达到了 237 万元；最少的是仪陇项目 [P7]，不到 2 万元。这 10 个项目所提供公共物品的开支均值是 61.5 万元。

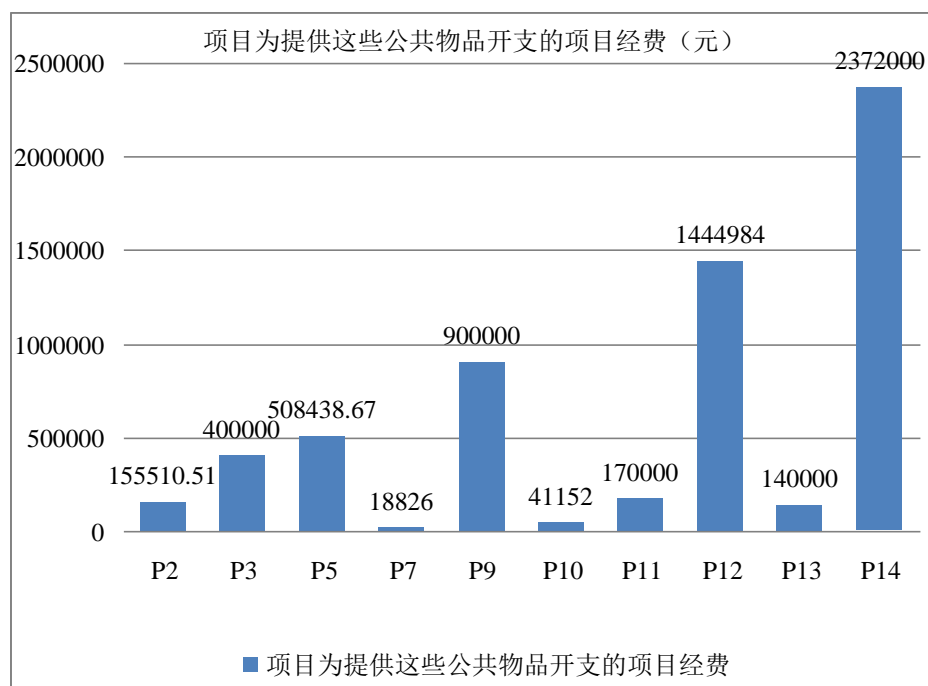


图 3-30 项目的公共物品开支

9 个项目提供了私人物品开支的有效数据：开支最多的是鹤童项目 [P15]，达到了 335 万元 [需要指出的是，按照我们前面的定义，此处鹤童项目的私人物品，指的是养老院入住老人在项目范围内所享受到的各种服务和物品支持，包括尿片等消耗物]；最少的是绵竹养兔项目 [P1]，一共 11 万多。就这 9 个项目来看，私人物品的平均开支是 90 万元出头一点。

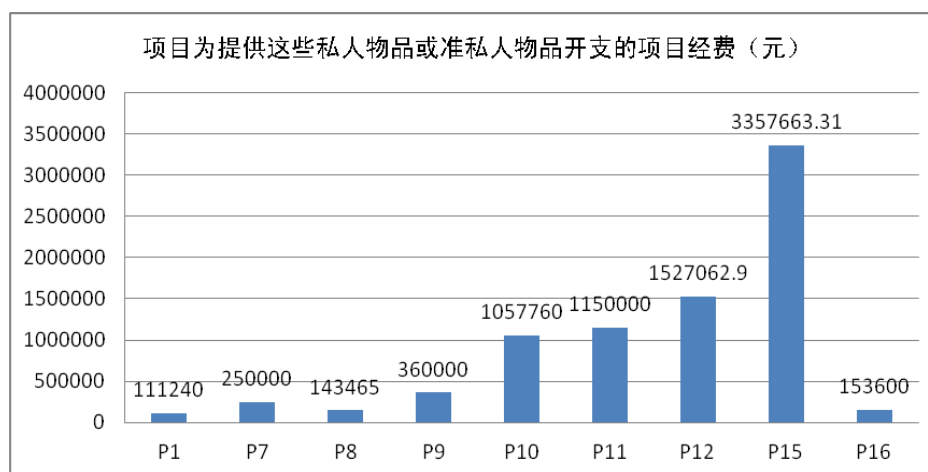


图 3-31 项目的私人物品 [准私人物品] 开支

项目的财务制度保障

表 3-19 给出了我们在两个维度——是否聘请了专门的会计和出纳、是否建立了一套严格的财务制度——上的交互分类表。数据显示，在 17 个项目中，除绵竹养兔项目[P1]财务比较混乱（尽管聘请了财务和会计，但是虚的没有起作用），其他的 16 个项目都有一套严格的财务，有聘请专人负责会计和出纳事项。

表 3-19 项目的财务制度保障情况

		是否有聘请专门的会计和出纳？		
		是，且起作用	是，但是虚的	否
是否有一套严格的财务制度	是	其他所有 16 个项目	绵竹养兔项目[P1]	—
	否	—	—	—

9. 项目的时间维度

这一部分我们主要把与项目执行的时间维度相关的所有变量都集中在一起，进行数据呈现，具体包括：1) 项目计划执行周期和实际执行周期的对比；2) 项目月报提交情况；3) 项目中期报告和结项报告提交情况。

项目计划执行周期和实际执行周期

图 3-32 显示，除了少数几个项目之外，绝大多数项目的实际执行周期都超过了计划执行周期。一共涉及到 10 个项目，其中超出比例最多的是新家园计划[P3]。另有 3 个项目——绵竹养兔项目[P1]、乐和家园项目[P12]和三台项目[P13]的实际执行周期少于计划执行周期；还有 4 个项目的实际执行周期和计划执行周期保持一致。

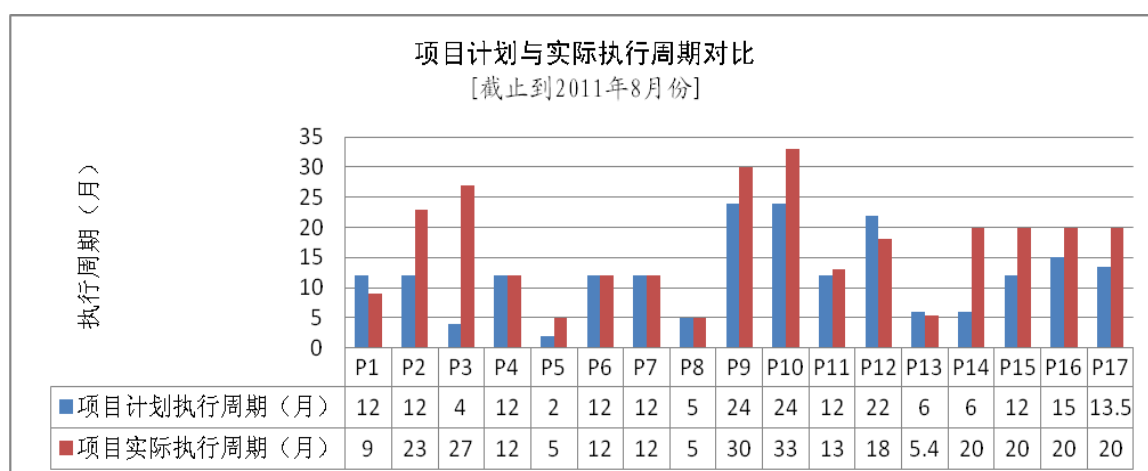


图 3-32 项目计划周期与实际执行周期的对比

项目月报提交情况

中国红基会对 NGO 项目执行情况的监督在很大程度上是通过提交月报来实现的。因此，月报的提交准时程度以及月报的质量就成了中国红基金会判断项目进程的一个重要手段。从 17 个项目来看，只有野草项目[P8]、大巴山项目[P9]、勤俭人家项目[P17]等少数项目收到中国红基会的催缴报告通知，大部分 NGO 都能够主动且及时地提交月度报告。大部分 NGO 月报提交总数都小于实际执行月份，这可能跟中国红基金会要求的提交时间有关系，如有些项目可能会要求两月提交一次，但也从侧面反映出一个问题，即草根 NGO 缺乏与中国红基金会主动沟通和汇报的积极性。

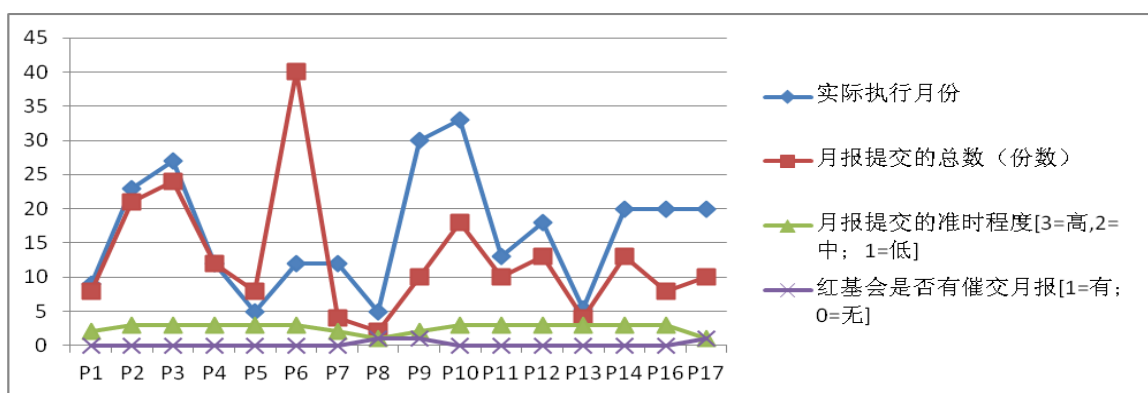


图 3-33 项目执行月份、月报提交总数、提交准时程度和中国红基金会是否催交过月报

项目中期报告和结项报告提交情况[变量优质率]

绝大部分机构均按照中国红基金会的要求提交了项目中期报告，除了鹤童项目[P15]和勤俭人家项目[P17]2 个项目未提交之外。结项报告方面，则有 4 家机构在 2011 年 8 月份仍未提交结项报告，已经提交的结项报告，其提交时点往往在项目结束很长一段时间后。

表 3-20 四个关键时间点的对比

项目名称	项目申报执行周期中间时点	中期报告提交时间	项目实际结项时间	结项报告提交时间
绵竹养兔项目[P1]	200906	2009年6月	2009年9月	没有结项报告
安县项目[P2]	200903	2009年4月	2010年7月	没有结项报告。
新家园计划[P3]	200812	2009年7月	2011年2月	2011年4月27日
大邑兔王项目[P4]	200907	2009年7月	2009年12月	2010年3月
守护生命项目[P5]	200901	2009年3月	2009年4月	2009年6月1日
青红项目[P6]	200905	2011年4月	2009年11月	不详
仪陇项目[P7]	201004	2009年12月	2011年9月	2010年9月
野草项目[P8]	200912	2009年12月	2010年3月	2010年6月23日
大巴山项目[P9]	200909	2009年10月	2011年3月	2011年3月11日
唐坪项目[P10]	200911	2009年6月	2011年8月	没有结项报告

宁强项目[P11]	200905	2009年8月	2009年11月	2009年11月1日
乐和家园项目[P12]	200901	2009年3月	2010年2月	2010年2月25日
三台项目[P13]	200904	2009年4月	2009年5月	2009年5月18日
环基会项目[P14]	200809	2009年8月	2010年1月	2010年5月
鹤童项目[P15]	200809	2009年3月	2010年5月	没有结项报告
海惠项目[P16]	200903	没有提交	二期未结项	2011年2月21日
勤俭人家项目[P17]	200812	没有提交	2010年1月	2010年2月3日

9. 项目执行过程的其他重要细节

机构在本项目执行期间是否还在执行其他项目

图 3-34 数据显示，有 12 家机构在执行本项目期间还在执行其他项目，占 71%；5 家机构没有执行其他项目，占 29%。

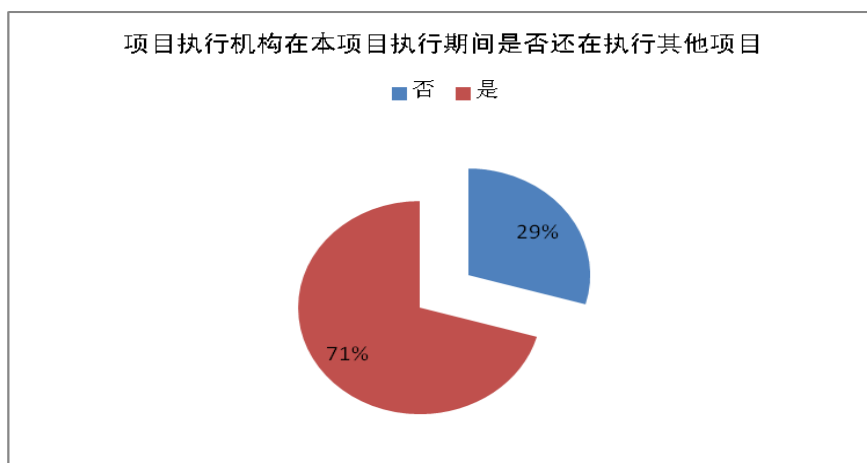


图 3-34 项目执行机构在本项目执行期间是否还在执行其他项目

与项目点社区及其关键社会行动者的互动关系

我们的评估数据发现，申请之前或申请后落地之前是否与项目实施地有联系或接触，以及项目开始前是否获得当地的社区领袖或/和基层政府官员的支持，成了决定项目是否能够顺利入驻项目点的两个制度性条件。在 17 个项目中，几乎所有的项目都与全部或部分项目地都有某种联系或接触，比如事前做过实地调研、取得当地政府的支持、原本在项目点就已开展相关活动等。在 17 个项目中，除守护生命项目[P5]外，所有的 16 个项目均在项目开始前取得当地的社区领袖或/和基层政府官员的支持。

表 3-21 项目成功进入项目点的制度性条件

		项目开始前是否取得当地的社区领袖或/和基层政府官员的支持	
		是	否
申请前或落地	是	所有 16 个项目均落在本象限内	

前是否与项目实施地有联系或接触			—
	否	—	—

社区居民对待项目的态度

社区居民对待项目的态度，是项目能否取得成功的一个重要条件。当地居民对项目的态度是一个动态的变化过程：1) 部分项目从开始的大力支持或主动参与逐渐变成后期的消极甚至冷淡，如绵竹养兔项目[P1]在兔子死的死卖的卖之后，居民就没有热情了，还有就是乐和家园项目[P12]；2) 部分项目点的社区居民，其态度由一开始的观望和消极态度转变成积极参与，如大邑兔王项目[P4]和仪陇项目[P7]，一开始人们采取观望态度，但是看到工作人员认真在做后，就改变了态度；3) 部分项目因为契合民众需求，一开始就受到民众的欢迎和积极参与，如鹤童项目[P15]和新家园计划[P3]等。

表 3-22 项目点社区居民对待项目的态度

项目名称	当地社区居民参与态度
绵竹养兔项目[P1]	养兔农户开始积极参加，后来兔子死的死卖的卖，也就没有热情了
安县项目[P2]	当地社区居民支持本项目，口碑不错
新家园计划[P3]	社区居民参与热情高涨
大邑兔王项目[P4]	积极参加
守护生命项目[P5]	不详
青红项目[P6]	积极参加，支持态度
仪陇项目[P7]	不详
野草项目[P8]	积极参与
大巴山项目[P9]	较为积极地参与，但开始阶段人们可能采取观望的态度，看到你在真做后，就改变了态度
唐坪项目[P10]	社区成员对于项目的态度存在一个变化的过程，初期是积极参加，后期随着时间推移，社区文化中心由于资金缺乏没有启动，导致村民热情下降
宁强项目[P11]	本项目中社区居民的参与态度由最开始的消极被动转为积极主动
乐和家园项目[P12]	在项目初期，大坪山的村民对于乐和家园的项目十分欢迎，积极参与其中。但在建房和种养殖过程中，地球村由于缺乏经验，没有结合当地实际情况，有一些损害村民利益的行为，使得部分村民不太满意。项目结束后，地球村在乐和家园可持续发展上考虑欠缺，目前村民对地球村意见比较大
三台项目[P13]	由不信任转为积极参与打井事宜，积极为打井提供方便
环基会项目[P14]	当地居民对项目的参与主要体现在工程建好之后的培训和使用上，在项目决策和建设工程中，没有发言权和决策权
鹤童项目[P15]	与当地官办和私人运营的老人院相比，鹤童以其成熟的照护技术、完善的设施及环境、较低的价格和非营利的理念取得当地人的认可
海惠项目[P16]	积极参加
勤俭人家项目[P17]	当地居民比较积极的参与到华东理工大学社工服务队组织的活动中去，安置点内就有一支志愿者队伍，他们配合社工服务队开展了很多的活动；同时居民参方面也有被动员的现象，社区内工作人员会帮助社工服务队宣传，动员居民参加活动

基层政府对待项目的态度

在所有 17 个项目中，除了仪陇项目[P7]数据缺失外，其他 16 个项目毫无例外地均受到当地政府的支持。由此可见，基层政府的支持性态度，是 NGO 项目执行成功与否的重要前提之一。

表 3-23 项目点基层政府对待项目的态度

项目名称	基层政府态度
绵竹养兔项目[P1]	政府对项目是持支持态度的。但这种支持仅仅停留在口头上，或者说，合作社是政府的一个宣传亮点。合作社的启动仪式以及周年庆典均由政府部门人员参加，同时贾永恒也跟镇长有着亲戚关系，但是这种政府资源未被贾永恒充分利用。政府在这个意义上只是一个他者，一个旁观者
安县项目[P2]	项目进入时，就得到县政府的支持。政府支持对本项目的主要意义是有利于安县社工中心尽快合法注册，在资源上没有明显的支持
新家园计划[P3]	政府是支持新家园计划。在项目团队进入之前，项目团队已经与当地政府官员有接触并培养了良好的关系。项目团队的进入得到了当地政府官员的同意和支持，并帮助联系白水河社区，提供项目团队的办公住宿场地。项目期间，项目团队注重用政府话语体系与政府进行及时沟通，与当地政府官员发展了良好的互动关系。经过三年，新家园计划赢得了政府的认可、接纳、理解、支持，承认了项目团队在当地的工作成效，希望项目团队继续在该地开展工作
大邑兔王项目[P4]	政府支持。大邑兔王作为知名企业，在当地具有较大的影响，因此也能够利用官方资源。首先，该企业的负责人收到过历届中央和省委领导人的接见，具有较好的政府资源。在一些大型活动中，无论是兔王企业还是兔王扶贫中心，都邀请当地政府的参与。比如，执行中国红基会救灾项目时，在进入一些之前没有接触过的项目村时，兔王便通过政府渠道进入
守护生命项目[P5]	当地政府非常支持。当地政府代表参加了两个示范基地的揭牌仪式
青红项目[P6]	政府十分支持，政府应允为其提供办公场所，并邀请社工到其他社区进行活动
仪陇项目[P7]	不详
野草项目[P8]	持支持态度
大巴山项目[P9]	持支持态度
唐坪项目[P10]	甘肃省扶贫办和乡政府对于该项目持支持态度，在评估组调查和访谈过程中，发现富平学校作为执行机构，在项目实施的过程中，其项目官员在一定程度上与村支委存在分歧
宁强项目[P11]	当地政府态度在最早期时候由于怕麻烦而且也不了解 NGO 的工作方式方法，因此一度并不配合。但后来当看到了 NGO 进入后所带来的资源和利益，也看到了机构人员的工作热情，所以在基层官员的层面上非常支持妇女研究会的工作
乐和家园项目[P12]	彭州市市长和市委书记对于乐和家园项目很支持，副市长雷蕾曾多次到乐和家园进行实地考察。村委会也积极参与乐和家园的建设，但对于乐和家园到目前仍然掌握乐和家园的管理权和决策权有意见，认为村委会和大坪山生态协会应该在目前乐和家园的建设中占有主导权
三台项目[P13]	协会的上级主管部门资阳市惠民帮扶中心是资阳市委、市政府直属事业单位。在项目实施之初，协会建立了多部门协调统管的项目领导小组。领导小组由资阳市爱在蓝天下志愿者协会、资阳市对口支援新鲁镇灾后恢复重建办公室（资阳市援建办）、资阳市教育局联合支教组、新鲁镇教育局、新鲁镇龙桥小学等几方组成，负责对援建协议、施工合同严格把关，负责审定选择施工单位，负责对工程质量的监督
环基会项目[P14]	政府对该项目是支持的。政府一直主导工程的进展，从选址、到找业主单位，到比选施工单位，都是一直参与
鹤童项目[P15]	绵竹市政府有限的接纳能力致使其愿意把场地提供出来由鹤童管理。鹤童投入运营后，各级领导多次到护理中心看望孤老孤残人员和员工，并动力慰问品
海惠项目[P16]	持支持态度

勤俭人家项目[P17]	华东理工大学社工服务队是作为上海援建体制内的单位过来的，同时受到时任都江堰民政局局长赵登强等政府官员的支持
-------------	---

项目运行团队的本土化程度

项目运行团队的本土化程度指的是执行团队中本地人所占比例的高低程度。运行团队的本土化程度越高，即依靠本地人执行项目的程度越高，在某种程度上意味着本地人参与的积极性较高，同时也意味着项目推行的难度会减少，利于项目在当地的推进。根据表 3-34 个项目在这个变量上的定性叙述，后编码小组进行重新编码，具体的编码方案为：1=本土化程度低；2=本土化程度中等；3=本土化程度高。

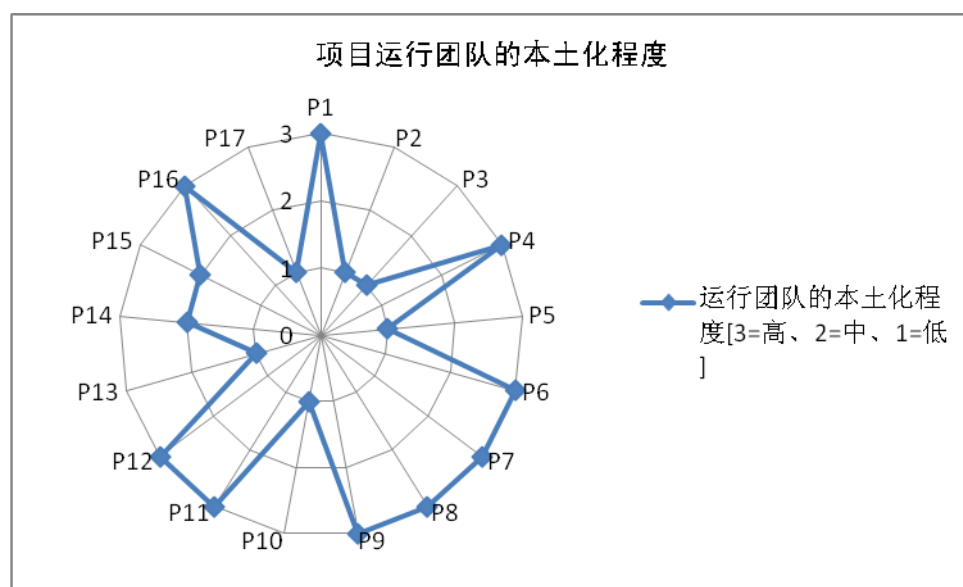


图 3-35 项目运行团队的本土化程度

图 3-35 给出了具体的数据表现：本土化程度高的有绵竹养兔项目[P1]、大邑兔王项目[P4]、青红项目[P6]、仪陇项目[P7]、野草项目[P8]、大巴山项目[P9]、宁强项目[P11]、乐和家园项目[P12]和海惠项目[P16]一共 9 个项目；本土化程度中等的有环基会项目[P14]和鹤童项目[P15]一共 2 个项目；其余 6 个项目的本土化程度较低。

表 3-24 项目运行团队的本土化程度：定性叙述

项目	项目运行团队的本土化程度
绵竹养兔项目[P1]	运行团队主要以本地青年为主，同时动员了大量的四川大学的志愿者。合作社的核心骨干包括理事会成员以及执委均为本地农民
安县项目[P2]	项目团队分为北京的蒲公英培训中心和安县社工中心运行团队。蒲公英培训中心没有专人驻守在灾区，本土化程度不高；社工中心运行团队中川籍工作人员居多，但是安县籍社工只有一名，以致人员流动频繁。所以总体上中，项目团队的本土化程度不够好

新家园计划[P3]	项目管理团队和执行团队大部分不是本地人，其中，彭蒙作为白水河社区本地居民，在 2009 年 12 月加入项目团队，并成为中大绿根社工发展中心的法定代表人，他是项目团队中唯一的本土成员，另外，项目团队吸纳了不少社区居民承担社区事务，比如十几名社区管理员和五名财务小组成员，他们提供功能性服务，辅助项目实施
大邑兔王项目[P4]	团队本来就是本地 NGO；社区居民的参与也比较积极，构成了本土化的积极力量
守护生命项目[P5]	该项目不太涉及此类问题
青红项目[P6]	吸收当地人作为社工，并与当地社工院校结为实习基地联系，社工站副主任 1 人、社工 4 人均为本本地人
仪陇项目[P7]	缺失
野草项目[P8]	社区参与式是项目的特点。项目前后均有参与。
大巴山项目[P9]	项目主要由项目执行方带领当地公众[管委会]完成，项目执行方也为当地人员为主构成
唐坪项目[P10]	项目执行前期，都是由北京富平学校项目官员负责项目执行，同时联合村支两委，多次开社员大会、村民骨干大会，成立监督小组和实施小组，积极动员社区居民参与灾区重建和补助发放的协商。项目执行后期，引入了兰州大学评估组对社区需求进行调研，解决剩余的近 40 万贫困户补助应该如何发放的问题，并协助确定贫困户的名单。在建设社区的电脑培训中心过程中，陇右绿源生态协会派出一名志愿者对村民进行为期近三个月的电脑培训
宁强项目[P11]	2008 年 7 月初妇女研究会为了准备国际计划的项目，首次进入宁强进行灾情评估和基线调查，当时的工作人员中还没有广坪镇人。到了 10 月份赵彬等工作人员进驻广坪实施项目时开始招募当地志愿者，李霞等 3 名当地人作为其中一员于 12 月正式进入宁强项目组开展工作，分管水观音村的多个项目。2009 年 11 月中国红基会项目结束后，李霞继续留守宁强项目点实施其他项目，并于 2010 年正式成为宁强办主任和法人代表。目前宁强办现有员工 4 人，全部都是当地人，其中 1 人是 2011 年加入机构的回乡大学毕业生。可以说实施项目的开始到项目结束，就是一个 NGO 本土化的过程
乐和家园项目 [P12]	乐和家园项目的运行团队包括地球村、生态协会和村委会组成的三方联席。三方人员合在一起，根据各自的特长进行分工合作，村委会做总协调，地球村作为总指导，生态协会主要为执行方。生态协会作为项目的主要参与者和协调者，都是由本地人组成。不过最后的决策权还是掌握在地球村手里
三台项目[P13]	该项目的运行团队是资阳市爱在蓝天下志愿者协会的工作人员，非三台本地人。项目主体是工程建设，施工外包给了一家公司——遂宁顺源水利电力工程公司，故参与者大部分为公司的人，但也有当地民工在学校老师和学生的动员下加入
环基会项目[P14]	本土化程度较高。该项目的具体执行单位是彭州市环保局，自然是本地人参与。而彭州市环保局所选择的施工单位，也是当地的城建公司。而在后期管理中，也是由当地建设镇自行管理，也是本地人负责。但需要注意的是，本地普通居民/村民的实际参与基本没有
鹤童项目[P15]	实现敬老院的本土化就业是项目初始目标之一。行业的劳动密集型特征，使项目成为促进灾区就业和农民增收的途径之一。在一定程度上解决当地人就业问题的基础上，鹤童自身也坚持走专业化的道路，为应聘护理员的绵竹本地下岗失业人员、失地农民等提供专业培训，学员全部取得国家劳动和社会保障部颁发的《初级养老护理员职业资格证书》，实现了持证上岗。目前，紫岩和东北镇两家敬老院的院长、院长助理、护理员、护理长、文员、会计、司机、厨师、卫生员、洗衣员等均为绵竹当地人，经过鹤童的培养，本土化队伍已建立起来。可以说实现了对于灾区孤老孤残人员实施“本土化照顾”的本项目初期目标
海惠项目[P16]	项目实施前（准备阶段）：由当地伙伴介入社区组织引导农户成立互助组等一系列前期工作

	项目实施中：由当地社区推选出一位协调员协助当地伙伴开展系列工作，包括培训、组织会议等
勤俭人家项目 [P17]	项目团队的人员主要是华东理工大学的师生，因此本土化程度很低，但是当社工服务队想进行本土化的时候，就在当地招募了孙兴和梁立洪跟着第八批到第十批服务队一起参加服务，当服务队撤离的时候就由他们为主体成立了华循社工服务中心延续之前的服务

项目资助方和各项目之间的管理关系

中国红基会是否派项目官员实地考察，以及是否委托当地政府和红会对项目进行监管，构成了项目资助方和各项目执行机构之间的管理关系的主要内容。根据课题组获得的信息，中国红基会官员对所有项目[除大邑兔王项目数据缺失外]都进行过实地考察，或参与过项目启动仪式，或参与过项目落成仪式，或中途进行过项目抽查等；但只有少数项目曾委托地方红会或政府进行监管，但这种监管并不理想，比如中国红基会曾经委托德阳市红十字会对绵竹养兔项目[P1]进行监管，但项目负责人贾永恒声称没有见到过地方红十字会的监督检查。

表 3-25 项目资助方和项目执行机构之间的管理关系

		中国红基会是否派官员实地对项目进行考察		
		是	否	不详
中国红基会是否有委托当地政府、地方红基会以及相关单位对项目进行监督	是	绵竹养兔项目[P1]；安县项目[P2]	—	大邑兔王项目[P4]
	否	其余 14 个项目均落在本象限内	—	—

四、结论概述

1. 机构特征方面的简要结论

后编码大纲的第一部分主要针对 17 个项目执行机构的机构特征而设计，考察了如下四个方面的内容：1) 项目执行机构在项目申请时、项目结项时，以及我们前往评估时这三个时点的人力资源规模水平；2) 项目执行机构在本土性、草根性、国际性、自主性等重要特征维度上所处的空间位置；3) 项目执行机构过去的业务经验水平，以及项目执行前后的业务活动对比；4) 项目执行机构与各类基金会合作的经历。简要结论如下：

- 17 个项目执行机构的平均存在年数为 7.76 年
- 申请时拥有的全职员工的平均数为 29.53 人；平均每个项目拥有的兼职员工数为 7.82 个；各项目申请时可动员的志愿者的规模的差异显著：动员规模大的能到 5000 人，小的则连 1 个志愿者都没有；平均规模为 488.27 人
- 项目结项时的平均全职员工人数为 20.27 人，比项目申请时的平均数 29.53 人有了

显著下降

- 评估进行时的全职员工平均人数为 11.58 人；兼职员工平均人数为 4.17 人
- 17 个项目执行机构中，以其他地方性组织最多，占 47%；国际组织的分支机构最少，仅占 6%；四川本省组织占 35%，全国性组织占 12%
- 17 个项目执行机构中，偏向官方性的机构与偏向草根性的机构一样多，所占比重均为 41%，混合型的机构占了剩下的 18%
- 大多数项目执行机构在国际化的三个维度——曾经获得过来自国外机构的资金支持；曾经有过执行国际项目或者与国外机构交流合作的经历；机构的负责人或员工曾经拥有在海外学习、工作或交流的背景，或者在国际组织工作的背景——上均有着不错的表现
- 有 10 家机构具有自主筹款能力，占 59%；另外 7 家机构不具有自主筹款能力，占 41%
- 在申请本项目之前，实施过 20 个以上项目的项目执行机构有 5 个，执行项目数在 0—5 个之间的也为 5 个，均占 42%；之前实施过 6—10 个项目和 11—20 个项目的分别只有 1 个，均占 8%；每个项目执行机构平均获得的项目数为 30.77 个，表现出极大的内部差异
- 在给出了有效信息的 10 家项目执行机构中，有 6 家机构在项目申请之前，已经获得了千万级以上的资助金额，占比 55%；另有 4 家机构获得了百万级以上的资助金额，占比 36%；还有 1 家机构获得了 10 万元以下的资助，占比 9%；内部差异也极其明显[换句话说，在评审环节中，之前有过执行经验的机构更容易获得申请成功]
- 在给出了有效信息的 16 家项目执行机构中，仅有 5 家机构有过和国内公募基金会合作的经历，11 家机构没有相关经历；有 12 家机构在项目执行之前，有过与其他基金会合作的经历，4 家没有此经历
- 16 家给出了有效信息的项目执行机构，有 12 家在申请时在全国范围内享有业界声誉，占 75%；另有 4 家机构在执行地本省范围内享有业界声誉，占 25%
- 在给出了有效信息的 16 家执行机构中，有 8 家机构之前做过同一领域的其他项目，有 8 家机构之前没有做过同一领域的其他项目，各占一半

2. 社区特征方面的简要结论

后编码大纲的第二部分主要针对 17 个项目执行社区的社区特征而设计，考察了如下这个方面的内容：项目实施点在项目入驻时和评估进行时这两个时点的社会—经济能力和社区整合水平的比较。简要结论如下：

- 在 12 个给出了有效信息的项目中，10 个报告了社区整合水平的提高；2 个报告了社区整合水平保持不变，没有报告社区整合水平下降的

3. 项目特征方面的简要结论

后编码大纲的第三部分主要针对 17 个项目的项目特征而设计，考察了如下五个方面的内容：1) 关于项目受益人群和服务对象的分类；2) 关于项目经费支出的一系列指标；3) 项目所有可能的直接产出，包括项目提供的公共物品和私人物品、项目留下的永久性[长期性]建筑设施等物质设施、项目建设的公共空间或引入的公共活动、项目采取的培育公民意识和引导社区生活方式变迁的活动和做法、项目产生的新型组织机构或项目引发的本土机构

和组织的改组和变革，以及项目结束时为本地留下的机构、组织、资产[及其管理方]；4) 项目执行过程的时间因素；5) 项目入驻前在基层社区所获得的社会支持水平。简要结论如下：

- 各个项目的受益人群既相类似，又有不同：有的是项目农户，有的是社区居民，有的是妇女、老人和青少年之类的社会类别，有的则是特殊群体[如震后贫困和伤残人员]；总体上来看，地震灾区的村民和社区居民是最主要的受益人群
- 17个项目中，最高受益人数为150000人，最低为62人，相差很大。总受益人数为30万5679人，平均每个项目的受益人数为17981人
- 17个项目的服务对象，一半面向整个社区，一半面向社区中的部分特殊人群
- 在全部17个项目中，除了3个项目无法判断究竟是所提供的公共物品多，还是私人物品多之外，其余14个项目中，6个项目提供了更多的公共物品，8个项目提供了更多的私人物品¹
- 除了4个项目没有留下任何永久性的建筑等物质设施，其余13个项目均留下了长期性的或永久性的物质设施，如老年福利院、活动中心、电脑设备、房屋、项目配套设施、生活设施等
- 17个项目中，有7个项目建设了类似如社区活动中心、社工站、乡村旅馆等公共活动空间；16个项目引入了诸如项目培训、召开村民会议、社区茶话会、文化娱乐等公共活动；15个项目都有意/无意地采取了培育公民意识和引导社区生活方式的活动和做法，比如引导居民通过参与社区会议以讨论社区公共议题
- 在所有17个项目中，有76%[13个]的项目留下了物品和设施；有29%[5个]的申报机构为执行项目或者为了项目的本地化而额外成立了新机构，如新家园计划[P3]的中大绿根机构；有65%[11]的机构为执行本项目在当地做了某种组织建设如成立村民参与的管委会；有71%[12个]的项目留下了某种理念和模式，如乐和家园项目[P12]的乐和思想、大邑兔王项目[P4]的礼物交换理念等
- 项目实施之后获得的资助金额总数来看，分别有33%的机构获得了百万级和千万级以上的资助金额；项目执行之后获得的新资助与中国红基会项目执行之间的关系密切；9个机构给出了高度相关的评价，3个项目给出了有限相关的评价
- 部分执行机构在项目实施过程中，其宗旨、理念、目标和发展方向等也受到了项目本身的影响。具体例子有：1) 绵竹养兔项目[P1]的项目执行机构绵竹民生合作社开始对机构重新定位，从生产合作社转型做消费合作社，并开始涉足当地的农村老年协会建设事宜；2) 新家园计划[P3]中的主要执行机构——中山大学公民社会研究中心[ICS]——开始发展社区实验方面的项目，做行动研究，并衍生出本地机构中大绿根；3) 青红项目[P6]的执行机构——绵竹青红社工站——的宗旨、理念、目标等是在项目调整之后建立的；4) 乐和家园项目[P12]的执行机构——北京地球村——从一个社会组织努力转向不以盈利为目的的社会企业；5) 勤俭人家项目[P17]的执行人开始改变NGO运作的管理模式观念
- 47%的项目在执行过程中使用到了其他来源的资源；另外53%的项目，来自中国红基会的资金资助，是它们所拥有的全部资源
- 从项目资金使用情况表中，我们可以发现，大部分NGO[10个/17个]在中国红基会的拨款之外，还动员其他渠道的资金来执行该项目，部分项目存有少量的剩余资金，这些钱或用作其他公益用途或者用于项目的后期维护

¹ 需要指出的是，按照我们本书的定义，我们把项目社区成员全员可享受的，或未设置享受资格规定的服务内容称为公共物品，反之则称为私人物品或准私人物品。这与一般的定义有所区别。

- 各个项目的预算中，行政经费所占的比例，最高的是安县项目[P2]的67.8%[因为主要是社工人力在做]，最低的是大邑兔王项目[P4]的1%[因为人工都是现成的，资金主要用于买兔子和培训支出]，内部差异也很大
- 除了少数几个项目之外，绝大多数项目的实际执行周期都超过了计划执行周期。一共涉及到10个项目，其中超出比例最多的是新家园计划[P3]。另有3个项目——绵竹养兔项目[P1]、乐和家园项目[P12]和三台项目[P13]的实际执行周期少于计划执行周期；还有4个项目的实际执行周期和计划执行周期保持一致

4. 执行特征方面的简要结论

后编码大纲的第四部分主要针对17个项目的执行特征而设计，考察了如下五个方面的内容：1) 各项目与资助方中国红基会之间的信息沟通情况，包括日常沟通、信息传递、实地监督和考察等多个维度；2) 项目的财务制度和财务执行状况；3) 项目对执行机构的宗旨、理念、目标和发展方向的影响；4) 项目执行过程中社区和地方政府的态度；5) 项目运行团队的本土化程度。简要结论如下：

- 从17个项目来看，只有野草项目[P8]、大巴山项目[P9]、勤俭人家项目[P17]等少数项目收到中国红基会的催缴报告通知，大部分NGO都能够主动且及时地提交月度报告。大部分NGO月报提交总数都小于实际执行月份，这可能跟中国红基会要求的提交时间有关系，如有些项目可能会要求两月提交一次，但也从侧面反映出一个问题，即草根NGO缺乏与中国红基会主动沟通和汇报的积极性
- 绝大部分机构均按照中国红基会的要求提交了项目中期报告
- 在17个项目中，除绵竹养兔项目[P1]财务比较混乱（尽管聘请了财务和会计，但是虚的没有起作用），其他的16个项目都有一套严格的财务，有聘请专人负责会计和出纳事项
- 申请之前或申请后落地之前是否与项目实施地有联系或接触，以及项目开始前是否获得当地的社区领袖或/和基层政府官员的支持，成了决定项目是否能够顺利入驻项目点的两个制度性条件。在17个项目中，几乎所有的项目都与全部或部分项目地都有某种联系或接触，比如事前做过实地调研、取得当地政府的支持、原本在项目点就已开展相关活动等。在17个项目中，除守护生命项目[P5]外，所有的16个项目均在项目开始前取得当地的社区领袖或/和基层政府官员的支持
- 本土化程度高的有绵竹养兔项目[P1]、大邑兔王项目[P4]、青红项目[P6]、仪陇项目[P7]、野草项目[P8]、大巴山项目[P9]、宁强项目[P11]、乐和家园项目[P12]和海惠项目[P16]一共9个项目；本土化程度中等的有环基会项目[P14]和鹤童项目[P15]一共2个项目；其余6个项目的本土化程度较低

第四章 分项目执行效果评价

本章的主要内容，是对 17 个项目的具体实施和执行，根据各个小组实地评估所采集的数据，以及后期项目评估报告的写作内容，给出具体的效果评价意见。在第一节中，我们将分别报告个小组关于每个项目的评估结论；在第二节中，我们将根据上述各个项目的评估结论，为每一个项目是否取得了成功，做一个两分的定性评价。这一定性评价将成为我们后续第八章制度分析的一个基础数据。需要指出的是，本章的主要意图，是在进入 5—7 章的个案比较分析之前，对每个项目的具体执行效果有一个初步的了解，因此并没有提供支持我们评估结论的细节数据。有心的读者请参阅本书下编的项目个案报告。

一、分项目评估结论展示

以下我们将集中给出课题组关于每个项目的执行效果的评价性概述，其核心关注点在于陈述每个项目在哪些方面做得不错，遇到了哪些挑战，在哪些方面做得不好，以备今后业内同行借鉴之用。

1. 绵竹养兔项目[P1]的项目评估结论

根据双方签订的协议，中国红基会资助绵竹养兔项目的金额为 34.52 万元人民币，用于资助广济镇民生合作社在为期 1 年的时间里帮助 200 户养兔户免费购买种兔、金属兔笼及配套设施，并提供技术培训、养殖指导等服务。中国红基会实际拨付资金为首期 50% 项目款 172600 元。在 2009 年 1 月至 8 月间，民生合作社用中国红基会资助的首期项目款为绵竹市广济镇新和村、天平村的 72 户农户提供免费的种兔、兔笼以及技术培训、指导等服务，帮助农户开展肉兔养殖来进行生产自救与发展生计。由于项目执行周期内，项目主要执行人与项目主要支持方——大邑兔王——发生了沟通上和合作上的误解、项目活动本身受到其他活动[如建房活动]的冲击、项目执行机构未能建立起强有力的执行团队和推动制度化建设，以及项目执行团队内部的人际冲突等原因，项目没有达到预期目标，并在执行到中期时中断了，根据协议中列举的评估标准，项目显然是失败了，当地的兔业养殖也未能持续发展下去[接受访谈的 35 户项目农户中，目前为止还在养兔的只剩下 9 户]。

但是针对第一期款项 17 万元而言，还是发挥了应有的功效。在已有的 72 户受益农户中，民生合作社严格按照协议免费为其提供了 2 组优质种兔和兔笼、技术培训、技术指导、防疫服务等，项目农户切切实实地享受到了养兔带来的实惠，成功配种育兔的农户基本上都有几百到几千不等的盈利。尽管些许的盈利对于建房来说是杯水车薪，但是对于灾后缺乏生计、缺少现金流的农民来说还是起到了一定的作用。另外项目余款部分被用于老年协会初期的硬件投入，也有力地促进了当地老年公益事业的发展，有助于提高当地老年人的社会福利水平。

当然，我们评价一个项目不能只看项目本身，还要看这个项目的扩展效应，看其对农村青年、对合作社、对基层社会组织以及对公益事业资助模式发展等的长远意义。首先，民生合作社理事长贾永恒作为一个退伍的农村青年，有着一颗为农村做公益的梦想，他尝试了很多方法想改善农民的生活状况但都未实现，而中国红基会对外公开招标公益项目则给像贾永恒这样在底层做公益的草根 NGO 领袖一个实现自我价值的机会，让他们有一个公平公正的

舞台去奉献自己的热忱。其次，中国红基会基于自身强大的影响力和公信力，有力地提高了贾永恒的声誉，有力地促进了民生合作社在当地的发展。像中国红基会这样的大型公募基金会对于草根组织的项目支持：1) 有助于刚起步的草根 NGO 在当地社区站稳脚跟，赢得社区公信力；2) 有助于消除政府与基层社会组织之间的天然张力，架起两者之间信任的桥梁；3) 有助于草根组织成员的快速成长，增加其项目管理和执行经验等等。最后，资助农村专业合作社做公益开创了农村公益的第三条道路。传统的农村公益项目，要么是外来 NGO 在执行，要么是通过当地政府、村两委在执行，这些都未能够充分利用农村社区的本土社会组织。合作社作为本土农村社区最重要的经济组织之一，它本身成员大部分属于农村社区的精英，如果项目做成功，它会有利地促进社区整合，带动共同富裕。

2. 安县项目[P2]的项目评估结论

安县项目的目标是建立一个专业的、本土化的、长期的、综合的社会工作服务中心，长期为居民、社区、学校提供社工服务。所以对这样一个社工类项目的评估，不仅要讨论安县社工中心开展的具体活动，而且要结合项目目标和安县社工中心整个发展历程，综合考察该项目的机构建设、人员制度建设、管理模式和服务框架。安县社工中心的情况从总体上大概可以归纳为：一方面，安县社工中心在地震灾区开展了大量服务，实践了社工专业的理念和方法，在当地有很好的口碑；另一方面，从截至评估时的现状来看，安县社工中心目前仅有名义上的存在，而无任职的社工和实际的活动，未能很好地可持续发展，这一困境是中心在人员稳定性、资源筹集和管理模式等方面问题的综合结果。下面将从项目值得肯定之处、社工中心面临的问题和项目的未来三个方面出发，提出评估意见。

安县社工中心值得肯定之处

综合来看，安县社工中心存在以下值得肯定之处：1) 安县社工中心注册成为地震后四川灾区首个社工服务机构，也被中国社工协会列为全国的“社会工作服务组织试点工程”的 5 个试点单位之一，对于扩大社工的影响力和推动政策发展都有积极的影响；2) 中心正常运行期间活动开展丰富，工作方法比较专业，贴近灾区居民需求，得到服务对象认可，为灾区重建工作和提升灾民生活幸福感做出了贡献；3) 中心财务管理规范，曾建立过比较完善的人员架构体系、规章制度和服务模式，这些都为将来继续开展工作积累了经验，打下了一定基础。

对安县社工中心项目所面临问题的反思

安县社工中心未能很好地实现项目目标，反映了项目存在以下几个方面的问题。首先，项目从诞生到发展的整个过程中，本土化的问题一直未能很好解决。安县社工中心是北京蒲公英培训中心发起成立的，通过和灾区有关负责人联系而选址建立的，并且主要由蒲公英培训中心主导管理，中心的服务模式主要由香港小童群益会指导建立，这种模式当然有其优点。但是，社工中心费尽心力培养出一批致力于此项事业的积极主动而又具有专业能力的本地社工，又由于种种原因[如缺乏稳定的人力资源报酬预期和对中心未来发展前景的担忧]而逐渐离去。可以说，中心的存在是因为外部力量的介入，而外部力量一旦撤出，中心就面临失去活力的局面。其次，安县社工中心自身的稳定性和独立性不足，很大程度上受到北京管理方（蒲公英培训中心）和当地政府人事变动的影响。而这最突出地体现在安县社工中心管理

体制变更（主管由北京朝阳蒲公英培训中心变为安县红十字会）的问题上。管理体制变更初衷从各方来看都是为了中心更好发展，但是由于没有在准备妥当的成熟的时机下进行，且相关各方事前沟通不畅，从而导致了中心工作停顿和影响资助方对社工中心信任的后果。第三，安县社工中心在筹集资源和规划工作上的主动性不够。这个问题很大程度上是由前两个问题导致的，社工中心是在外在资源和指导力量充足的情况下诞生的，缺乏作为一个公益组织所必须的积极寻找资源和明确自身工作定位的特点。

对项目未来的思考

安县红十字社工服务中心的目标是致力于长期存在，从当前的情况，我们可以从优势和劣势两个方面来思考该项目的持续发展：从优势上看，安县社工中心已经解决了机构合法性问题，在当地群众口碑不错，得到政府和社区的支持；中心正常运行期间积累了大量经验，建立过相对完善的服务模式。从依然存在的问题上看，首先社工中心直接面临人力资源和财政资源不足的挑战，社工缺乏和经费不足使中心难以运转；再从长远来看，中心能否建立稳定而又有活力的管理模式，并且制定合乎实际又专业的工作规划，是安县社工中心不得不解决的问题。对于后重建时代的 512 地震灾区，对于社工事业还需大力发展的西部地区，安县社工中心对于当地的社会关系的重建和社区整合，对于当地居民尤其是有特殊需要的群体，都是有良好作用的一股力量。对存在问题的反思和对过去成绩的肯定都是必要的，但是不应放弃安县社工中心这样一个还在成长中的机构，如何在过去的基础上改进和前进是安县社工中心的相关各方需要共同应对的挑战。

3. 新家园计划[P3]的项目评估结论

新家园计划是在四川省彭州市龙门山镇白水河社区实施的，由四川成都根与芽环境文化交流中心、中山大学公民与社会发展研究中心、云南发展培训学院、麦田计划这四家 NGO 组织共同合作的结果，该项目是比较成功的。在项目开展之前，四家组织已经达成共识，初步构想了项目内容，并链接当地社会网络资源得以进入项目点；项目过程中，新家园计划得到了镇政府、社区居委会等制度性力量的支持，项目团队针对地震受灾群众所开展的多样化活动，群众参与的积极性高涨，活动受益面广泛，影响深远，赢得了包括社区群众在内的相关方的一致赞同，项目还先后接待了来自四面八方的参观访问团体以及 NGO 人士，具有一定的社会知名度。作为灾后较为成功的社工项目，新家园计划充分展现了社区群众灾后心理的恢复以及社区人文环境的提升；项目结束后，镇政府、社区居委会以及社区居民都希望项目团队能够留在当地继续开展相关活动，表现了项目的成功之处。

项目目标基本实现：1) 在三合坪小区的白水河社区活动中心建成，具有多个功能室，实现了服务与学习两个功能，打造了社区公共空间，在铜沙坝小区也有活动室、健身器材和公共浴室，在社区管理中，吸纳社区居民担任社区管理员和财务小组成员，并形成居民大会制度和三方联席会议制度，促使当地居民参与自我组织和自我服务；2) 针对社区居民、社区骨干以及社区志愿者进行了多样化的社区培训，提高了社区行动者的社区管理能力和参与社区事务的意识；3) 新家园计划项目的支持下，组织了四次大型研讨会，展开了多项社区调查了解社区居民需求，进行了翔实的日志记录，对草根 NGO 组织开展行动研究培训。

项目成效方面也有较多可总结的地方：对于项目团队来说，开展着社区实验，探索着社区自我服务、自我学习与自我成长的社区主导的可持续发展模式，以希冀促进四川地震灾后

社区重建工作策略和政策的创新，并且积累了多家 NGO 组织联合行动、共同开展灾后救援的成功经验；对于当地相关方来说，政府认可支持新家园计划，社区居委会需要新家园计划，社区居民感谢感激新家园计划。新家园机会留下了丰富的组织遗产，包括培育了灾后服务的志愿者团体力量，并且，由项目诞生出一个以彭州当地青年作为法人代表注册的合法化的机构——中大绿根社会工作发展中心。

回望新家园计划，它能成为中国红基会资助下而实施的较为成功的项目，主要因素有以下几点：四家 NGO 组织基于共同价值观下的合作，并组建了项目管理委员会施以持续的沟通，这是项目成功的组织资源；中国红基会在灾后关键时刻伸出援助之手，给予新家园计划资金支持，这是项目成功的物质保障；长达三年的项目实施过程中，项目团队骨干耐心细致的陪伴工作以及诸多志愿者的热心奉献，这是项目成功的人力支撑；项目点群众对项目的参与性以及镇政府、社区居委会对项目的认可，这是项目成功的信任基础。

4. 大邑兔王项目[P4]的项目评估结论

大邑兔王项目由四川省大邑县兔王扶贫中心承接，项目执行周期为 2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日，实施地点为四川省大邑县悦来镇和晋原镇，预期受益农户 320 户。从评估结果来看，该项目瞄准了项目区域群众灾后重建中最紧迫的需求增加恢复生产、经济增收，并找到了一个周期短且经济效益较好的切入点：养兔。尽管项目执行方与当地兔业龙头企业[大邑兔王]有密切的关系，但是无论从项目资金的管理、资源投入的信价比、还是农户成品兔的销售方面，大邑兔王非但没有侵害农民利益，而且还额外予以价格优惠和营销渠道上的共享。因此，该项目具有较高的公益纯净度。

此外，在本项目中社会需求被满足的程度较好。首先，直接经济增收效果明显。对受益农户的随机抽查结果表明：2009 年，81.25% 的农户养兔纯收入超过 1600 元，超过了项目预定的 60% 的目标。2010 年到 2011 年间，被抽样农户纯收入在 2000 元以上的占 80%。第二，科学养殖技术的传递及时有效。经过兔王项目的技术支持，每户养兔的存活率都有了明显的提升，农户养兔的平均存活率由 62.2% 提升到了 87.5%。第三，对受益人及其社区的非经济方面也有积极影响。通过传递国际小母牛的“十二条基石”，该项目使得项目社区互助行为增加、社区信任增加，进而增加了社区社会资本、提升社区治理能力；项目同时改善了项目社区的人居环境，包含两方面，一是指村庄的生态环境，二是指村民居住的环境卫生。另外，本项目的介入及时转变村民震后“等靠要”的思想，缓解受灾群众与政府关系。第一是将极重灾区的信息及时与当时群众交流，让其知道极重灾区虽然资源多，但是损失是多么惨烈；第二是为根据农户的需求和现有的资源，制定了家庭生计发展计划，让农户看到了恢复的希望。而这个希望是要通过劳动去争取，而不是“等靠要”。

可持续性是本项目的一个弱点，其主要原因是项目社区按照政府规划进行了整村搬迁，今后的项目需要将当地的政策趋势加入到项目风险的考量之中。发展式农村扶贫开发已经摒弃了过去单纯“输血”的思路，而更加强调被帮扶地区的“造血”功能，当然这也给在实操技术带来了巨大挑战。在本项目中，兔王扶贫中心将商业策划设计和管理技术、产品生产专业技术以及基层社区动员技术很好地结合，较好地达到了项目目标。这是兔王扶贫中心将自己成熟的一套制度模式[社区筹资+社区组织+养殖技术+营销]在本项目中进行自我复制的一个典型尝试。虽然诸多扶贫机构并不都能达到这种状态，但是可以让多个具有某一专长的机

构用过合作的方式来达成。所以，本项目的模式对于发展式农村扶贫工作具有较好的代表性，具有可推广的潜力。

5. 守护生命项目[P5]的项目评估结论

守护生命项目意在帮助四川地震后受灾严重地区的中小学建立起长期从事救护与避险教育普及工作的师资队伍。其实施过程始于 2008 年底，结束于 2009 年 5 月。项目执行团队在前期调研的基础上，针对当地的地域特点和师生的实际需求，因地制宜地编写了培训教材，确定了培训方案，并选定了辑庆小学和桑枣中学作为培训活动的示范基地。参加百名师资培训的学员是本着根据灾情分配名额、侧重于重灾区的原则，由四川地方红十字会帮助选荐的，实际参加者来自灾区的 96 个基层教育单位，共计 99 名学员。

培训课程的安排以紧急避险与救护的知识与技能学习为主，满足了学员所在学校的实际需求，授课老师的知识讲解和技能指导得到了学员的普遍认可。培训内容既注重理论知识的学习，又强调实践技能的训练，同时还有涉及心理干预的课程。培训班组织有序，严格要求，确保了知识与技能传授的质量，受到学员的普遍好评。培训班学员结业考核时，获得中国红十字会颁发的救护师资质的比率为 99%。参训学员中有相当一部分是当地中小学校的领导，尽管他们的参与充分说明了各校对紧急避险和救护知识师资培训的重视，而且他们在返乡后也大都认真地开展了安全知识的宣传和培训工作，但着眼于培训项目社会效益最大化的角度，严格学员选拔条件，挑选那些能真正地担负起实际教学任务的师资，可能会更好一些。这也是项目执行团队在实施过程中所总结的经验和教训。

项目执行团队在桑枣中学和辑庆小学两个示范基地开展了富有实效的培训活动，既有专家的示范教学培训，又有大规模的技能训练，共计有 100 名地方中小学老师通过参加这两个示范基地的培训活动获得了中国红十字会总会颁发的初级救护员证。在评估中我们了解到，尽管示范基地建成后做了很多工作，实际影响和效果明显，但是由于经费缺乏等原因，示范基地的工作力度还不够，如果中国红基会能够在守护生命项目已经结束的情况下，再筹措资金帮助示范基地维持后续运转，帮助它们做好“能力建设”，以进一步巩固和扩大培训活动的成效，那是值得期待的。

项目执行团队也意识到，捐赠给两个示范基地的安全救护器材实际上在这两所学校中未能得到妥善的使用和存置，以至于影响了它们应当发挥的功用。鉴于此，项目团队认为应当在中小学校内建设安全知识教室，将这些器材固定地放在安全教室内，让老师们可以在那里带领学生进行体验式教学活动，这样就可以在最大程度上有效地利用这些器材，并提高安全知识教学的成效。守护生命项目中各类培训活动的开展进一步增强了灾区中小学校对紧急避险和救护训练的重视，提高了师生在突然遇到灾害时有效救护的能力。培训班学员返乡后的宣教活动，以及示范基地的建设，进一步将该项目的受益群体扩展到了地方社会的其它范畴，为在地方社会中推广紧急避险和救护知识起到了积极作用。项目实施中特别重视执行过程的组织管理，严谨有序；培训内容量身定制，因地制宜、安排合理；整个项目执行期间，项目团队十分注意宣传红十字会的精神，综合成效显著。其间所积累下来的项目经验，进一步拓展了项目执行机构——中国红十字会总会训练中心——组织开展类似活动的的能力。

6. 青红项目[P6]的项目评估结论

评估小组从项目周期、内容进展报告、项目目标和项目成效等几方面出发，分别说明青红项目的实施情况。

项目内容及周期调整

本项目由于现实因素曾有过重大调整。原计划在四川省绵竹市富新二小进行，项目受益对象为遇难学生家庭，方向是灾后家庭重建、心理辅导及社会工作，原项目周期为2008年11月到2009年11月。2008年11月24日项目协议签订之后，项目负责人陈涛早已着手项目落地，但由于当地政府对遇难学生家长一事报以极为谨慎的态度，原计划受阻，难以顺利进行，遂调整方向。调整之后的项目周期为2009年4月到2010年4月，实施地为地震重灾区绵竹市汉旺镇，受益人为10户残疾人家庭。中国红基会同意该项目的改动，项目按计划顺利执行。2010年4月，一期项目结束，由于成效显著，中国红基会追加拨款，青红项目开始第二期实施，周期为2010年4月到2011年4月。

项目目标实现情况

从2009年4月到2010年6月，青红社工服务中心坚持每周撰写周报，除了向中国红基会报告，还建设博客，在博客中进行工作公示，持续更新，至2010年6月23日，已连续撰写了29期周报。项目目标为协助服务对象改善和发展家庭、邻里、朋友关系，促进社区和谐与相互支持，促进家庭生活改善和社区共同发展，支持灾后重建。经评估，项目目标基本实现：1) 为20户残疾人家庭分别建立了新的生计项目，促进了残疾人家庭生产生活的改善；2) 成立了家庭互助小组，通过一个月的密集活动（20余次），建立了小组关系，发挥个人及家庭的能力，使家庭关系与社会关系重新建立并得到维持；3) 2009年8月在家庭互助小组中成立了管委会，组织残疾人共同参与集体事物，通过契约实现自我管理，提高人们对所属群体的认同；4) 通过被组织到自组织的过程，震后残障人士培育了自主自救意识，传播平等、自由、博爱、宽容等精神，不仅实现自助，还主动助人，促进了社区和谐发展。

项目成效

青红项目瞄准了灾区人民当时最紧迫的需求：生计和心理需求。作为重灾区的重灾户，震后伤残人员在生计和心理方面遭到了巨大的打击，项目受益人表示非常感谢青红社工及中国红基会的帮助；青红在当地赢得了良好的口碑，也赢得了政府的信赖与尊重，汉旺镇政府答应为其免费提供工作场所，并邀请青红在其他村镇进行社区服务；青红社工合作单位也对青红评价甚高，认为这是一个“非常好的理想的合作伙伴，有着优秀的工作团队”；青红社工在实践中也在当地播下了社会工作的种子，并出炉了一系列以青红为实践的专业学术论文。

此外，在中国红基会的资助下，青红项目逐渐完善，2011年3月陆续得到中国扶贫基金会及NPI和中国社工协会以及其他方面的资助。但是，以社工站的方式接入地震灾区，重建社会关系，是否为一种可推广复制的、可持续的方式？随着时间的推移，青红社工站必须面临转型，在后方督导及前方执行团队大换血的情况下，家庭生计小组的管委会能够将青红社工的精神和执行能力传播到社区，或者仅仅是维持原貌？这还有待新资源的引进，专业社工的进入，还有社区领袖们的坚持。

7. 仪陇项目[P7]的项目评估结论

仪陇项目的执行机构为仪陇县乡村发展协会，项目执行期为 2009 年 10 月 1 日到 2010 年 9 月 30 日，项目主要包含两部分内容：特困受灾农户扶助和贫困社区发展，前者集中体现为资助特困受灾农户建房以及修缮房屋，后者主要为贫困社区能力建设。评估小组主要使用了文献梳理和实地调研两种方法，在充分利用既有资料基础上，对项目涉及的机构、人员和受益农户进行访谈。

本项目历时一年，各项工作基本按照计划进行。50 户受资助农户基本顺利完成房屋改建和维修，项目计划书中提及的小额信贷、社区建设、农村活动中心建设等都如期完成。项目资金总额为 38.5 万，其中中国红基会资助资金 20 万，实际发放给农民的建房补助费用为 14 万，占 70%，开展项目宣传、推动农民活动中心建立并开展培训等活动的费用为 36464 元，占 18.23%。其余 18.5 万为项目实施机构自筹，主要用于为 15 个项目村提供贴息小额信贷服务，结余资金主要用于贫困小学维修和项目特困户的再补助。

项目实施机构受晏阳初乡村改造思想的影响较大，项目注重对人的改造，“人本思想”贯穿项目全过程。项目明确了农民是真正的发展主体，注重提高农民参与公共事务的积极性，并以各种方式为其提供便利条件，充分发挥农民的自主性。如村民集体讨论、房屋设计等，都充分尊重了农民的主体地位。项目村全部建立村民次级自治组织并持续发展，乡土性公共领域得到初步生长，社区信任和互助行为增加，提升村民自信心和尊严感。项目将应急救灾短期性支持与农户生计发展长期支持相结合，通过贴息小额信贷等举措将受益人从获得建房补助的 50 户农户扩展到 15 个项目村的农户，其扶助具有长期性和可持续性。

从项目具体执行看，项目实施建立在实施机构多年农村小额信贷服务积累的经验和关系上，农户对其信任度较高，实施阻力相对较小，同时，项目实施机构负责人自身素质和个人魅力及其团队的稳定对于保证项目的有效运作具有重要意义。项目本土化操作明显，实施过程中建立了一整套严格、规范、民主的制度和程序，使社区矛盾降到最小。在与项目资助方中国红基会的沟通中，该项目存在一定问题。项目实施机构一共向中国红基会提交了四次工作报告，但并没有获得相关反馈。

总体上，评估小组认为该项目较好地完成了预期目标，是项目执行机构在充分利用和复制自己多年来在当地乡村地区开展项目工作的经验和制度积累的基础上所获得的又一次成功。鉴于该项目受资金限制，受助农户比例较低，希望中国红基会能够继续拨付款项，扩大受益人群，以达到更好的效果。

8. 野草项目[P8]的项目评估结论

野草项目计划在 10 个保护区修建 150 个厕所，通过项目的示范作用，带动其他保护区及乡村参与。之前，执行机构“野草文化”曾经接受另外两家机构的资助，其所修建的 100 多户生态旱厕已有 1 年多的使用时间。此次项目设计比之前有了诸多改进，执行机构希望利用本项目继续探索和完善生态旱厕在保护区农村的修建模式。

项目目标的达成情况

项目的三个核心目标，分别是：1) 帮助 10 个保护区共 150 户农户改建或修建了生态旱厕；2) 宣传生态旱厕，扩大其在社会上的影响，传播环保理念；3) 修建的旱厕保持较高的使用率，实现项目保护水源和饮水安全、预防疫病等一系列具体目标。其中前两个项目基本实现，但第三个目标，其实现情况一般。本次评估在项目结束后的一年多之后，评估小组对两个保护区 3 个村庄共 10 个农户家生态旱厕使用情况的调查发现，几乎没有农户还在使用生态旱厕。据村民反映，原因主要有厕所使用习惯的难以改变以及对城市水冲式厕所的偏好。

项目未能达到预期效果的原因

评估小组认为，项目之所以未能达到预期效果，是一个机构和项目都正处于摸索发展过程中的 NGO 与一个不完善的资助机制的共同作用。首先，设计和执行该项目，野草做了三个主要的改善：由室外修厕改为室内修厕或改厕，更方便农户使用；在管理机制上的改进：增加了农户自己的参与；野草”项目组本身的人力投入增加。起初，“野草”以为这几项改善会成为项目成功的关键。后来他们逐渐认识到，这些改进还不足够，需要从项目逻辑上进行根本的改变。其次，资助机制的问题：硬件与软性投入比例的不合理。建生态厕所，特别依赖农户观念和意识的改变，因此对参与的要求很高，需要长时间地与农户沟通，影响他们，也就相应需要更多的软性成本以进行社区动员。

项目对生态旱厕及执行机构自身发展的作用和意义

项目对生态旱厕以及执行机构自身发展来说，存在以下两点意义：1) 项目模式上的改善——也即生态旱厕的推广，将考虑到公共性与个体性的结合，放弃纯资助型项目；2) 执行机构组织发展定位上的改变——对国内资助环境的认识，对“项目制”使 NGO 的精力被资源过度牵扯的弊端的强烈体会，以及对自身价值和使命的思考，使“野草”转而选择主要依靠受助对象积极性和投入的项目，不再单纯为了获得资源而做项目。

评估小结

虽然本项目的最终效果不尽理想，但我们应该站在更高的层面去理解它的重要意义：它处于一个 NGO 在机构和项目两个层面进行自我探索和发展的过程之中，是“野草”探索和尝试在农村地区推行生态旱厕可行性模式的一个继续，为其后续项目提供了诸多经验教训，并直接帮助他们开始认识到环保类公共项目成功的关键，改变了其推广旱厕的项目逻辑。就机构的整体发展而言，它促使“野草”摒弃了“为做项目而做项目”的做法，不再将大量精力耗费在寻找资源上，将机构的重心转移到项目的完善和对现实问题的解决上。资助方不应该只看重项目短期的结果，而要具有大的胸怀和战略：给草根组织试错和成长的机会，陪伴他们成长。总之，本项目便起到了这一作用，这笔钱用有所值。

9. 大巴山项目[P9]的项目评估结论

大巴山项目的实施地位于四川省巴中市通江县文峰乡。通江县位于大巴山腹地，属中、低山区，交通相对闭塞、经济发展水平落后，地震灾害之后更显出基本生活与公共服务设施

落后的一面，外界的帮助显得十分必要。本项目由大巴山生态与贫困问题研究会（以下简称“研究会”）申请执行，这是一家已有 7-8 年运作历史的组织，有着丰富的运作社区发展项目的经验，国际视野与先进理念十分明显。项目负责人曾经在政府部门工作，也从政府的视角主持过一些扶贫发展项目，在从政府与 NGO 两个视角看到社区发展的道路之后，毅然跳出政府的圈子自行建立社区发展类的 NGO。

这是一个综合性的救灾社区发展项目，涉及到危房改造、社区卫生站的建设、改圈、改厕、改厨、饮水工程的建设、社区领导力的建设等软件硬件项目。最终项目基本按照原计划完成，建设了一批硬件设施，并且至评估时间为止，已经开始发挥服务于村民的功能。在硬件设施之外，本项目提供了一个社区发展的范本，在中国社会的社区发展中，项目的运作模式已经位于社会发展的前沿点上。其中危房改造、引水工程建设等方面，都创造出了 NGO 特有的项目运作模式，其最典型的特征就是社区居民自己参与项目运作与管理。

这样的项目运作，呈现出了十分明显的自下而上的特征，因而，与此前由政府以及类似的行政体系运作的项目形成了分明的区别。恰好当地在在饮水工程、学校硬件设施建设等方面，都有由政府体系承担同类项目的对照，可以对于二者的质量、成本、管理模式等进行对比。对比发现，社会组织相对于政府具有十分明显的优势。这次中国红基会招标项目延续了该组织强大的社会动员能力和负责任地运作项目的特征，做出了一个较为成功的社区发展与抗震救灾项目。

10. 唐坪项目[P10]的项目评估结论

唐坪项目是中国红基会“512 灾后重建招标项目”的二期资助项目，由“北京市通州区富平职业技能培训学校”申请执行，执行周期自 2008 年 11 月 6 日至 2010 年 11 月 5 日，资助金额为 145 万元人民币。项目选择甘肃省陇南市武都区唐坪村作为项目实施地点，计划帮助村中 515 户灾民完成房屋重建的任务，建成生态建筑社区学习中心，并以其为平台，围绕信息技术、生态建筑、家庭经济发展、社区关系、环境与健康等五个主题对社区村民进行培训；通过选拔培训妇女骨干，组织妇女活动，提升其参与意识和社会地位。执行机构通过为唐坪村的灾后重建提供资金、技术、人才及信息方面的支持，增强村民重建家园的信心与能力，顺利推进房屋重建、生计恢复的工作，并为社区长远的可持续发展奠定基础。本项目的评估工作自 2011 年 7 月 22 日启动，评估小组成员由北京大学社会学系师生组成，对唐坪村进行实地调研，并与当地村委、村民、富平学校项目官员、兰州大学项目组负责人等主要执行人员进行访谈，得出如下评估意见。

作为一家颇具规模和历史的项目执行机构，富平学校在项目执行过程中体现出较为规范的运作方式。富平学校为评估组提供了较为完善的资料和信息，包括月报、中期汇报、财务状况以及方案调整过程中，向中国红基会提出申请和情况说明的文字材料，体现出该组织颇为规范的执行程序，为后期的调研和评估工作提供参照。

在项目实施过程中，富平学校意在通过项目执行推动社区自我发展能力建设，并进行面对面的访谈调研，倾听当地村民的真实需求，不断调整项目执行方式，突出了参与型和自主型社区建设和主体利益优先的进步理念。由于缺乏相关的执行经验，使得富平学校在人力准备、时间预期和执行技巧上都呈现出过于理想和简单的色彩，在项目前期项目组人力有限，

且未长期驻扎村中，后期又因资金缺口、机构本身执行官员的变化等一系列因素，导致项目目前基本处于搁浅的状态，其后期富平学校与中国红基会的沟通也十分有限，也体现出项目执行的连续性不足，项目成果也无法得到保障。

从项目进展来看，该项目已经完基本完成了发放建房补助和贫困补助两大目标，最后的村文化中心建设因资金不足而搁置，其主要原因是中国红基会在作出增加 10 万元资金进行社区文化建设的决定后，坚持自己的底线，不予提前拨付项目尾款，而富平学校又因资金缺乏不能结项，最终项目走向末期因为资金问题而被搁置，暴露了项目协议在缔结之初的先天不足。富平学校尊重利益主体优先的理念，使得项目不断调整而更具合理性，中国红基会在很大程度都进行了配合。而此时，村民的利益优先理念在多大程度和范围上发生作用，是否能够优先于项目组和红基会之间的协议约束是解决问题的关键所在。社会的慈善事业是为了帮助受益对象实现自身发展，在灌输和渗透外来观念的时候，首先要考虑和尊重的是受益人的根本利益和价值判断，而不是将其作为实现自身价值和理念的工具。惟其如此，我们的慈善机构和组织也才能具备公信力，才能被真正接受并发挥作用。

11. 宁强项目[P11]的项目评估结论

陕西省妇女理论婚姻家庭研究会（简称妇女研究会）选择陕西南强县广坪镇水观音村作为项目实施地开展灾后重建项目。妇女研究会在项目执行过程中，努力将新的理念融入到灾后重建中，包括运用参与性的手法，使弱势群体的利益得到更大的保障，同时也提高社区凝聚力；植入赋权理念，促使农村妇女网络快速稳固成长；项目的运作中注重社会性别视角；整合项目资源，尽可能地为灾后村民提供多角度多方面的支持；寻求后续资源，弥补项目设计中可能出现的缺失，保障社区的可持续发展。

本项目的具体实施内容包括三个方面：1）帮助贫困的受灾户提供修建永久性住房的经济援助；2）搭建村民学习活动平台，建设社区学习中心；3）为减少社区在抵御灾害方面的脆弱性、改善妇女健康状况、增强妇女参与社区自我发展和自我管理的能力并满足其生计发展的需求而提供相应的能力建设活动，包括组织培训和各类文娱活动等。

根据项目具体实施内容的第一项，妇女研究会应向受灾户提供修建永久性住房的经济援助，总计 115 万元。该项目执行在保证了公平性、透明性、主体性以及向弱势群体倾斜等原则的过程性后，又保证了为村民提供安全、可靠的住房，帮助解决了灾后农户的一大问题。根据项目具体实施内容的第二项，建设社区活动中心。由于在实施和使用的过程中妇女参与度很高，当地人也有称其为妇女活动中心。根据项目具体实施内容的第三项，组织和开展培训。在社区开展培训最先是从小儿健康教育入手，其中涉及健康知识、卫生环境、病虫害防治、香菇技术、灾害管理、文艺表演等多个方面，其中与妇女相关的就占到 1/3，而且均有妇女骨干协助组织，有力地推动了水观音社区的发展。

总体来说，该项目进展得比较顺利，结果也达到预期，是一个实施得较为成功的项目。究其原因，首先，承担该项目的组织是一个发展了 20 多年的成熟 NGO，在救灾扶贫领域积累了相当丰富的项目经验。其次，妇女研究会在开展过程中与当地政府保持了良好的合作关系。第三，妇女研究会在当地培养出了一支妇女骨干队伍，调动了社区居民的积极性，有助于项目在更深更广的层面上开展。第四，妇女研究会本土化方面做出了很大的努力，成立

了宁强办公室，聘用当地人作为组织负责人，不断承接新的发展项目，保障了项目的可持续性。该项目的不足，就是中国红基会项目缺少相应的后续支持项目，毕竟 1 年的时间还不足以全面地增强社区的凝聚力以及提高居民的社会参与意识，应该说 3 至 5 年才可能是一个理想的周期。

12. 乐和家园项目[P12]的项目评估结论

由北京地球村环境教育中心实施的共两期彭州乐和家园项目，中标总额为 365 万（其中一期为 180 万，二期为 185 万）。项目实施地点为四川省彭州市通济镇大坪村，在帮助灾民重建修复损毁房屋的同时，支持村民建立起自治组织，并开展以绿色生态产业为主导的生计恢复以及精神文化活动，目的是重建一个以“乐和”为主题，以生态文明为指导，包括民居、生计、医疗、环保、伦理以及村民参与的综合性生态社区。项目从开始实施到最后完成共约两年时间（2008.8—2010.5），资助金额全部用完，还有一部分人力成本超支，由执行机构自行负责，其中得到其他基金会的部分资助。项目执行团队帮助村民建立了美观抗震的木结构房，沼气池、污水池等节能环保家庭设施，多套公共建筑和公共活动空间，并多次带动村民举办文化活动，另外还恢复和引进了传统手工业、生态农业、旅游业等生计项目，最可贵的是提高了村民自救和自我发展能力，培养了村民自主参与社区事务的意识。北京地球村按照项目的原计划，基本上完成了硬件设施的建设，同时组织村民参与培训和教育，建设村民参与公共事务的机制与习惯，推动精神家园和伦理文化的重建，并保存了地震灾后最大的一片原址重建聚居地，山上的村民都开始认可生态环保的理念。

对于地球村自身的发展来说，执行这个项目也是一个质的飞跃，他们实践的是一个农村从政治、经济、文化等各个方面的生态文明模式，地球村自身也正从一个社会组织努力转向不以盈利为目的的社会企业。不过作为一个单纯的民间环保组织，地球村在整体的乡村建设方面还是在摸索中前进，并没有事先就具备所需要的专业能力，其理念与现实的结合表现出一定距离。特别是在引进一些养殖和种植的农业项目时，没有结合好当地的实际情况，缺乏与当地村民的有效沟通，导致了部分生态农业项目的失败。另外在考虑项目的可持续发展上有不足的地方，中国红基会的项目结束后，大坪村的“乐和家园”没有进一步的落地发展规划、人才和资金的投入，导致一些公共建筑闲置。在整个项目实施过程中，大坪山生态协会也没有充分发挥其当初的设计的组织作用。

地球村作为一个民间公益组织，利用社会捐助的资金，帮助灾区人民重建家园，也是在探索一条灾后重建的新模式和建设社会主义新农村的路子。虽然乐和家园建设的过程，走了一些弯路，三年后的今天出现了一些矛盾和问题，但经过村委会、生态协会和地球村共同的沟通和合作，在总结各方面的经验和教训，特别是产业项目的基础上，乐和家园的可持续性发展仍然是可能的，各方对此仍然保持着信心。随着三年灾后重建项目的完成，这个地方的发展仍需要社会的继续关注和支持。

13. 三台项目[P13]的项目评估结论

三台项目由资阳市爱在蓝天下志愿者协会申请执行，申请到的资金共计 160000 元，从 2008 年 12 月 15 日与中国红基会签署协议到 2009 年 5 月 11 日举行竣工验收仪式，本项目历时 5 个多月，比原定计划提早一个多月，是此次中国红基会所有公开招标项目中最早完成的项目。由于协会本身在工程施工等方面缺少经验，所以项目的实施采用的是工程外包的方

式。协会牵头成立了七人评审小组，对参加工程竞标的 4 家单位进行资格审查、评审打分，最终选择出了工程承建单位——遂宁顺源水利电力工程公司。项目实际花费资金 154820 元，资金使用有据可查，余款在请示中国红基会后用于其他公益事业。

从项目产出上看，本项目完成了饮用水工程的硬件设施建设，最终建成的博爱水井和博爱水塔为龙桥小学教职员工及附近 1500 余名常住居民的安全饮水提供了保障，并且可持续利用，在当地产生了积极的社会影响，实现了预期的公益目标。同时，项目较好地传播了资助方——中国红基会——的博爱精神，项目竣工仪式邀请到中国红基会和地方领导参加，通过新闻媒体的报道扩大了影响。

本项目实施方资阳市爱在蓝天下志愿者协会是一个比较年轻的组织，成立于 2007 年 11 月，此项目是协会第一次和中国红基会合作的项目。本项目锻炼了资阳市爱在蓝天下志愿者协会这支年轻的队伍，使他们在项目的组织实施、管理、执行能力等方面取得了一定的经验，为协会今后整合社会资源、实施项目化运作奠定了坚实的基础，对于协会自信心的建立和公信力的提升具有重要的作用，是协会发展过程中的重要转折点。从本项目的成功运作中，也可以看到中国红基会的孵化作用使得年轻的公益组织不断发展成熟。

总体而言，作为一个以完成饮用水工程的硬件设施建设为主的项目，本项目从灾区的实际需求出发，较好地服务于当地的生产生活，是一个实实在在的项目。本项目的实施主体资阳市爱在蓝天下协会所在的资阳市和项目实施地绵阳市三台县新鲁镇有一定的路途，这为项目的开展造成了一定的难度。但因为三台县是资阳市灾后援建对口支援地之故，本项目被纳入到政府重建规划中，成为配合资阳市委市政府援建龙桥小学项目而实施的配套项目。尤其需要指出的是，资阳市爱在蓝天下志愿者协会依托主管单位资阳市惠民帮扶中心的大力支持，撬动和整合了来自政府和社会的各方资源，使得项目实施过程“一路绿灯”。作为社会组织的资阳市爱在蓝天下志愿者协会与会作为政府组织的资阳市惠民帮扶中心联合开展工作，具有创新意义，是政府组织向社会组织转型与过渡的缩影。

14. 环基会项目[P14]的项目评估结论

2010 年 5 月 15 日，环基会项目完成。从 2008 年 9 月的项目签约到项目产品被投入使用，彭州地震灾区生态卫生厕所项目历时一年零八个月。其中，100 座生态旱厕实际建成数为 65 座，包括 62 座永久性生态旱厕及 3 座临时性厕所，且在实地评估时发现，有一座临时性厕所已被拆除，实际运转数为 64 座。由于执行机构中华环保基金会向资助方中国红基会的承诺内容实际上在工程数量、完成时间等多处上均发生极大变更，环基会最后获得中国红基会实际资助金额为承诺金额的 80%，即 150.2 万元人民币；总体工程共筹得 237.2 万元人民币（除中国红基会外，彭州市政府 50 万、中华环保基金会出 36.8 万），其中，修建厕所使用 23512 万元人民币。

作为在彭州地震灾区开展的生态卫生厕所建设的本项目，是两家大型公募基金会第一次的合作，亦是环基会与民间 NGO 组织第一次的合作；同时，该项目亦是考察创新理念运用到实际公益项目中的经验及教训的典型案列。项目最早由中华环保基金会提出申请，中国红基会批准得以实施，但在理念和其他方面并未加以沟通；而整个项目运作的最大资源来自于政府，依赖行政系统进行公益项目是彭州生态卫生厕所项目的重要特征，其带来的优点与弊端也很明显；在与其他 NGO 合作方面，中华环保基金会先有过合作，后来又没有了，这其

中有经验教训；而由于依赖行政系统执行项目，使得公众参与与社区凝聚力的提升在该项目中并未体现，违背了中国红基会理念和项目的初衷。

15. 鹤童项目[P15]的项目评估结论

鹤童项目位于四川省绵竹市剑南镇和东北镇。地震后，作为重灾区的绵竹人员伤亡惨重，而作为护理服务的特殊群体之一，受灾老人对照护的需求尤为迫切。政府、市场、家庭有限的接纳能力，使得民间护理机构的介入显得十分必要。本项目由天津鹤童老年公益基金会具体执行。作为一家专注于向高龄、患病、不能自理、甚至需要临终关怀的老年人提供养老服务的专业化、非营利性机构，鹤童在十六年来不仅积累了丰富的专业照护经验，更是身体力行着公益的技术和理念。针对绵竹孤老孤残照护的巨大需求，鹤童以解决社会问题为出发点，这在当地也开了一个先河。

这是一个针对孤老孤残照护的项目，主要目标是在中国红基会的资金支持下，在绵竹建设能集中赡养孤老孤残的专业长期照护机构。最终项目达到了原定目标，成功建成两所敬老院，收住 215 位老人，并达到了财务收支平衡及可持续运转。除此之外，从鹤童以社工技术为核心的理念和技术特长，到项目“1+2”的运作模式，更展示出当前阶段临终关怀式养老的一个社会服务前沿点，也清晰呈现出社会组织特有的活力与优势。鹤童通过非营利理念来统领其社工技术，不仅在老人与护工之间建立起尊重和友好的关系单元，更使得他们获得一种生命的尊严和价值实现感。但在现实运作中，面对资金和房屋的缺乏，鹤童则借助中国红基会的资助款来购买硬件设施，并以该资助为桥梁，将本身的技术和理念特长与目标地政府的场地资源结合起来，整合多方资源服务孤老孤残，不仅有效解决了社会问题，也产生出公共服务提供中的独特优势。

中国红基会在项目运作中则发挥了不可或缺的桥梁和纽带的作用。同时作为一个平台，也向社会展示了以鹤童为例的社会组织的资源特长、特殊的活力和最前沿的服务方式，并且该模式对于更多的地区及公共服务领域，都具有一定的借鉴价值和推广意义。

16. 海惠项目[P16]的项目评估结论

本项目以畜牧养殖为切入点，资助彭州市小鱼洞镇杨坪村 30 户农户 180 只山羊，帮助他们利用互助组的形式，集体养殖山羊。项目采用与当地白水河自然保护区管理局合作的方式，管理局作为项目实施方，社区作为项目执行主体，“海惠”作为资源协调方，期间为项目伙伴和社区提供理念、技术等支持。项目实施周期为 15 个月，项目经费为 20 万元。主要项目活动有：圈舍修建；种畜的购买与发放；互助组组建及能力建设培训；山羊饲养管理技术培训及服务。

项目成效评价

项目目标 1——增加收入——未能有效实现，每户农户最终亏损约 2000 元，增加收入目标未实现。原因主要是自然灾害（雪灾、泥石流等）、因政府对灾区土地利用规划的变动而不得不 3 次修建圈舍以及提前出售羊只。项目目标 2——引导农户走上社区和谐、脱贫致富、恢复灾后生计的可持续综合发展道路——这一软性目标得到较好实现。首先，项目实施

中成立的互助组（由所有 30 户农户组成）运转良好，积累了集体养殖的管理模式和方法，增加了社区凝聚力；社区公共参与增加；调动了农户通过养殖进行生计发展的积极性。其次，互助组积累了丰富的养殖经验，对畜牧技术人员的依赖降低。再次，项目培养出了一些具有高威望的社区带头人。项目目标 3——礼品款的传递——得以实现。“海惠”一直秉承“礼品传递”的理念，不管养殖是否盈利，养殖结束后受援户都要把被资助的“礼品款”如数传递给下一批的受助者。该项目农户有亏损，然而，这 30 户的“礼品款”竟也全部如数传递给了下一批待援农户。

项目亮点

项目亮点主要可总结为以下两点：首先，一个“失败”的生计发展项目却没有引起抱怨。村民自己的“责任主体”意识和主人翁的意识十分明显，认为养殖项目是“自己的事”，没有将项目的“失败”归咎于海惠和相关政府官员，而是主动承担责任。其次，项目实施过程中，执行机构成功地教会政府官员社区发展的理念和技术。如筛选合适的受援户；利用民主和参与的原则引导村民自行建立和管理互助组；对村民积极性和自我主体意识和自己负责精神的培养。

项目成功的原因：“海惠”成熟的理念和技术

项目成功的原因可大致总结如下：1) 与政府一起做：政府是项目实施管理者，“海惠”是帮助支持者；2) 基于自愿的社会选择：筛选合适的项目伙伴和社区，强化“责任主体”意识：自己的项目，自己来管理；3) 要求个体投入（投入越多，主人感越强）：社区的自我准备是获得资助的前提；4) 真正的参与式（从培训到自我管理）：自己做的决定，更愿意执行；4) 科学的管理模式：互助组。

评估小结

如果仅从项目申请时承诺的硬性指标上来看，海惠项目显然不能说很成功。然而，项目结束后留下的软性成果为该村再一次开展此类项目打下了很好的基础，并确实达到了政府官员和村民意识和能力提升的效果；此外，“海惠”在这个项目中运用的理念和社区动员技术十分专业，堪称 NGO 社区生计发展项目的典范，具有很好的示范效应。这些软性成效，比一个项目具体让农户增收了多少钱，更有意义。可以说，20 万元的经费用有所值。

17. 勤俭人家项目[P17]的项目评估结论

由华东理工大学社工系和上海公益社工师事务所共同承担的勤俭人家项目，以震后都江堰市最大的灾民安置点——勤俭人家——的居民为服务群体，目标是在这个原有的社会关系被打破临时社区内将这些孤立的灾民重新整合成一个有机的团结整体，从而帮助灾民回归日常生活，摆脱地震带来的影响。为了实现这个即定的目标，作为项目执行方的华东理工大学社工系投入了巨大的精力，前后两个阶段组织了十二批社工服务队，共 115 人次到安置点开展社会工作，在为期 1 年多的的时间里，围绕着“社会关系重建”这条主线开展了大量工作，这些工作涵盖了个体、社区和政府等层面，他们以自己专业的社会工作方法和真诚的态度，顺利的完成了项目最初的预定目标，得到了当地人民的认可，总体说来这个项目是比较成功

的。之所以能够取得成功是由于以下几个方面的原因：

首先，这个项目是在上海市对口援建都江堰这个大平台上进行的。通过上海市民政局马伊里局长和时任都江堰市民政局局长赵登强等政府官员的能力，最后将社会工作纳入到对口援建体系中，这在国内抗震救灾上是一个创举。纳入到体制内，上海社工服务队在都江堰市就拥有了丰富的政府资源，这对于他们能够在当地扎下根来并顺利的开展工作起到十分重要作用。华东理工大学社工服务队在勤俭人家与安置点管委会又保持着很好的互动，双方一起合作开展了许多工作，这样社工服务队在安置点就有了一个良好外部环境。

其次，华东理工大学社工服务队为了保障项目完成，通过各种努力和渠道寻求资源。一方面，由于应急社工在国内是一个空白领域，为此华东理工大学的老师们就与台湾香港等地专家学者进行交流，搜集资料做专业技术上准备；另一方面，人力成本高是社会工作项目的特殊性，虽然上海市民政局解决交通费等部门费用，但是资金的缺口还是非常大，为此华东理工大学即利用既有合作方资源，如香港循道卫理会，有开拓新渠道，向中国红基会申请项目获得资源。通过将各个方面的资源汇聚起来为项目的完成提供了保障。

最后，华东理工大学社工服务队的专业水平和态度获得了当地的认同。勤俭人家安置点的居民来自不同地方，相互之间缺乏互动和支持，存在很多问题。华东理工大学为了解决安置点内存在的问题付出了巨大努力：1) 在安置点进行周密细致调查，详实掌握安置点情况，这就使得他们的工作具有针对性，能够与当地文化相结合，取得理想效果，例如勤俭人家安置点内的第一项活动——跳坝坝舞给大家提供了缓解地震影响的机会；2) 社会工作的专业方法，许多成员都是社会工作方面老师和资深社工，他们在社区骨干培训、社区、个案等方面所取得工作，他给当地带去了一种全新的理念；3) 制度建设上的保证，规定在做社工服务的时候，不能做其他任何和社工服务不相关的事情，如不允许私自带相机、调研等，呈现出专业和敬业的形象，另外由于采取的是轮换的方式，为了有一个统一的形象，工作时间必须统穿橘黄色的体恤衫，这样大家一提到这个体恤衫都知道是上海社工；4) 成员们的敬业态度感动了当地居民，由于每批社工服务队只有二十天的服务时间，大家都有一种“多位灾区居民做些事”的心情，每天都在满负荷地工作，甚至生病也在坚持工作。服务队在当地获得了很好声誉，每次社工服务队撤离安置点时，安置点很多居民都会前来送行，并且结下了深厚友谊。

当然，这个项目合作的双方都是第一次进行这方面的尝试，所以难免会有一些不足。最突出的一点就是双方和合作过程中的沟通问题上存在问题，一方面华东理工大学在材料汇报上有问题，没能按协议约定提交中期报告和财务报告，另一方面中国红基会在较长一个时期内多次通过电邮、电话催促提交项目中期报告和财务报告无果，执行方仅提交了一些项目相关资料，中国红基会单方面认为执行方违约，于是停止拨付了项目尾款。另外就是中国红基会的资助在华东理工大学社工服务队所有的资源中只占有很少的比例，在媒体报道的时候不会给中国红基会最主要的关注，中国红基会得到项目反馈或报告中显示的内容无任何中国红基会相关元素体现，而这与中国红基会最初的初衷相背离。正是因为这样，当中国红基会收到执行方提交的媒体报道材料，曾在回复中提到“认为其中体现中国红基会资助的部分很少，希望今后加强”。这也是造成双方沟通与互信中出现问题的一个方面。

总体说来，项目顺利实现了最初预定目标，并且在都江堰推进了社会工作事业的发展。

虽然在合作过程中出现了一些问题，但是这是成长所必须付出的代价，通过这件事情双方都要进行反思和总结，吸取经验教训，其中华东理工大学的老师们通过这件事情了解到了与公募基金会合作方式，并对他们后来开展其他社会工作起到了重要作用。

二、关于各项目成功与否的定性判断

根据上面的 17 个分项目评估结论，课题组经过审慎的合议和讨论，按照“1=比较成功”和“0=较不成功”这样一个粗略的定性分类框架，对全部 17 个项目进行了判断性赋值。具体结果参见表 4-1：

表 4-1 17 个项目的效果评价：课题组内部意见

项目代码	项目名称	效果类别
绵竹养兔项目[P1]	绵竹广济镇灾后自救兔业生产项目	0=较不成功
安县项目[P2]	安县秀水镇红十字社工服务中心项目	0=较不成功
新家园计划[P3]	彭州龙门山镇白水河社区新家园计划	1=比较成功
大邑兔王项目[P4]	四川省大邑县灾后重建与产业恢复项目	—[由于评估信息流失而缺失]
守护生命项目[P5]	守护生命知识普及工程	0=较不成功
青红项目[P6]	绵竹青红社会工作综合服务项目	1=比较成功
仪陇项目[P7]	仪陇特困受灾农户扶助与贫困社区和谐发展项目	1=比较成功
野草项目[P8]	生态旱厕在受灾保护区水源地的示范和推广项目	0=较不成功
大巴山项目[P9]	通江县文峰乡灾后重建与生态健康促进项目	1=比较成功
唐坪项目[P10]	甘肃贫困村社区主导灾后重建示范项目	0=较不成功
宁强项目[P11]	陕西宁强灾民房屋重建与社区发展能力建设项目	1=比较成功
乐和家园项目[P12]	彭州乐和家园项目	1=比较成功
三台项目[P13]	绵阳三台龙桥小学饮用水改造援建项目	1=比较成功
环基会项目[P14]	粪尿分集式生态厕所项目	0=较不成功
鹤童项目[P15]	绵竹孤老孤残专业护理院	1=比较成功
海惠项目[P16]	海惠彭州灾后生计与社区发展项目	1=比较成功
勤俭人家项目[P17]	都江堰过渡性安置点勤俭人家项目	1=比较成功

第五章 基础设施建设和经济发展类项目的个案比较和分析

从本章开始，我们将以三章的篇幅，来对三个大类的项目的基本情况，做个案的比较和分析。本章主要关注的是基础设施建设和经济发展类项目，其中基础设施建设项目主要包括了如下 4 个项目：1) 三台项目[P13]；2) 环基会项目[P14]；3) 野草项目[P8]；4) 鹤童项目[P15]，该机构利用中国红基会资助的项目资金购买服务所需设备，而服务所需的房屋则由当地政府提供。而经济发展类项目则包括：1) 绵竹养兔项目[P1]；2) 大邑兔王项目[P4]；3) 仪陇项目[P7]；4) 海惠项目[P16]。

本章的主要内容，是针对上述四个基础设施建设项目和四个经济发展类项目的执行过程，分别进行个案的比较，考察官方资源在各项目落地过程中所扮演的角色，分析项目在进入和执行过程中使用的策略，总结各项目的成功之处和有益经验。在此之前，我们还将从总体上来论述基础设施建设项目和经济发展类项目在整个 512 地震救援体系中所扮演的角色，对两类项目的必要性和作用做一个评价性的讨论，并概括中国红基会资助的基础设施建设与经济发展类项目的特色。

一、两类项目在“512”地震救援体系中的地位与作用

本节我们主要对基础设施建设和经济发展类项目在 512 地震救援体系中所处的地位和作用，进行简要的描述。在论述了这两类项目对于灾区救援的必要性之后，我们还对这两类项目的特色进行了

1. 基础设施建设和经济发展类项目对于灾后救援的必要性

总体而言，上述八个项目的核心目的，都在满足灾区社会的迫切需求，都是在重灾区进行项目建设。另一方面，本次招标还使得 NGO 组织不仅介入到了恢复由灾情引发的社会危机中的“硬件”方面，如灾后社会财产、基础设施等物质层面的恢复重建中，而且还在人员、信息、社会技术等方面参与到了对灾区的直接支持中。正是这两个方面结合在一起，才均衡说明了上述两类项目对于“512”地震灾区灾后救援的必要性。

在灾后重建期间，基层地方政府也没有能力完全满足灾区社会民众的所有需求，政府的公共服务和社会管理也不可能做到天衣无缝，同时也难以担当起所有的公共服务责任。比如说要建孤老院、孤儿院、残疾人康复院，在这样的一种社会发展的特殊状态下，这些项目确实成为政府建设一个新的和谐的社会的一个助手。回想 2008 年 5 月灾后不久，灾区公众笼罩在一片阴郁的气氛中，需要通过引入一些清新活跃积极性的气氛来打破这种局面。这些项目就具有这样的特点。当时，即使是修旱厕这样一个项目，也会引导人们的关注点，使得大家的注意力转移到向前看的方向上。与此相比，政府的项目在这方面就相差很多，他们很难深入下去动员公众，因而，经常就会产生顶层的项目执行方与基层的项目受益方相互分离的局面。

2. 基础设施建设与经济发展类项目的特色

NGO 的参与力不仅体现在了救援行动中，而且在灾后重建中将会发挥更大的作用。同样的项目因为是 NGO 在做，所以就具有了促进公民社会发育的意义。同样数量的钱由 NGO 来支配，它们不仅仅是用到了灾区重建最急需的事情上，而且在其中还将项目实施方的能力、自信心与凝聚力提升上来。表面看起来，基础设施项目是不需要软性成分的投入的，但其实不然。上面看到，尽管有的项目只有单纯的设施建设，但是，与这些硬件设施相伴随的确实丰富的社会内容。

虽然这些项目偏重于基础设施和经济发展，但是事实上项目所带来的影响不仅限于此。因此在对项目的执行情况进行评估时不能仅限于硬性的物质指标，还需要关注到项目留下了哪些软性的成果，比如项目给参与者带来了新的理念，新的生活方式或者给当地社区带来的新组织。这些软性的成果是伴随着硬性的成果产生的，是一种副产品，但是在一定程度上能发挥更持久的作用。比如说海惠项目，如果仅从硬件指标上来看，项目是失败的，因为参与项目的 30 户农户没有盈利，反而亏损。然而，项目结束后留下的软性成果为该村再一次开展此类项目打下了很好的基础，并确实达到了政府官员、村民意识和能力提升的效果；此外，“海惠”在这个项目中运用的理念和社区动员技术十分专业，堪称 NGO 社区生计发展项目的典范，具有很好的示范效应。最为重要的是，参与项目的村民没有任何抱怨，反而已经形成了继续做下去的信念。

不是救济而是发扬

授人以鱼，不如授人以渔。在相当程度上，中国红基金所资助的这些项目不是被动地对灾民进行救助：没有单纯地将自己手上的资源进行平均分配，然后送到每一个灾民的手上。相反，项目执行机构高度关注灾民的主体性，希望调动灾民自身的力量去改造他们的生活，在资源分配上引入了筛选机制，向积极肯干的人倾斜；在项目实施过程中发掘培养当地的草根精英，保证外来的 NGO 组织项目能够与乡土社会进行顺利的衔接与平滑的过渡；在项目推进过程中最大限度地调动集体的力量，并且适当地引入民主制度与协商制度，发扬社区的团结力。这些都有利于重塑逐渐弱化的乡村公共空间，让灾民们接触到了新的理念，新的方法，看到了新的希望。即使项目结束了，执行机构撤离了灾区，村民们也存有开展活动的意识，具备独立自主地活动能力，不会停止前行的脚步，从而项目的持续开展成为了可能。

救灾过程中的乡土重建

非政府组织关注的领域多样化，这对于灾后文化重建非常重要。灾后重建不光是有房子住，还要恢复社区，恢复社区要求保留原有文化特色。此外，重建过程本身应该是参与性的，受灾地区不仅是一个接受援助的角色，更应是自己恢复家园的角色，这是一个自下而上的过程，而非政府组织本身也是一个自下而上的组织结构。非政府组织所关注的领域，以及它的文化关怀和贴近社区的特点，还有它动员资源的持续性、专业性、参与性等，都是灾后重建必需的。

硬性资源与软性资源的有效整合

非政府组织的独立性、社会性与专业性特征，使它们在危机后的责任追究、社会秩序恢复、社会心理恢复、流程再造与组织变革、预案修订等“软件”方面的恢复发挥了重要的作用。基础设施建设类项目和经济发展类项目促进了灾后“硬件”与“软件”的全面恢复。

二、基础设施建设类项目的基本情况和执行特点比较

接下来，我们将对四个基础设施建设类项目的基本情况进行简要的介绍，并期望通过对项目的综合作用、本土化程度和可持续性、与政府的关系等维度出发，用一个更加全面的视角去理解和比较这四个项目的执行情况和社会意义。

1. 四个基础设施建设类项目的基本情况

表 5-1 给出了四个基础设施建设类项目的基本情况，主要从项目周期、项目执行机构及其背景、项目建设的硬件和受益人群等维度对项目情况进行初步勾勒。

表 5-1 四个基础设施类项目的基本情况

项目名称	三台项目[P13]	环基金会项目[P14]	野草项目[P8]	鹤童项目[P15]
项目实际执行周期	200901-200905	200809-201005	200910-201003	200809-201101
项目执行机构	资阳市爱在蓝天下志愿者协会	中华环境保护基金会	成都野草文化传播中心	天津鹤童老年公益基金会
执行机构背景	带有官方背景的公益性质组织	全国性公募基金会	草根组织	民间组织
项目硬件建设	在绵阳市三台县龙桥小学建立博爱水井和博爱水塔，解决学校和附近居民用水问题	在彭州地震灾区建设了 64 个永久性的生态卫生厕所	在 10 个受灾保护区修建 150 个入户旱厕	在绵竹市剑南镇和东北镇建设了紫岩护理中心和红十字鹤童绵竹市东北镇敬老院
项目受益人群	龙桥小学教职员工及附近 1500 余名常住居民	公共厕所，难以统计	直接受益农户 150 户和 1000 余人，项目影响人群 12000 余人	两所机构所接纳的老人(约可接纳 215 人左右)，及其家人

从上表中，我们看到这四个基础设施类项目执行机构的背景差异较大，反映出中国红基会此次公开招标的多元性，也说明当前国情下公募基金会和 NGO 的合作模式的复杂性。这四个基础设施类项目，从表面上看项目目标简单清楚，不过根据此次招标的初衷，各项目实施过程中要达成的是全面的综合目标，这一点，将在接下来的部分具体展开进行陈述。

2. 全方位理解项目：基础设施建设类项目的综合作用

灾后重建立足长远，此次中国红基会 512 灾后重建公开招标项目在设立之初，就有着良好的愿景和丰富的意涵。本部分基础设施建设类项目不应仅仅看成一个工程项目，我们应该深度理解项目的综合效用。

野草项目[P8]直接效果是支持灾区农户修建室内旱厕，执行机构中华环境保护基金会的四川彭州地震灾区生态卫生厕所项目则在灾区修建了 64 座生态公厕。但是这两个项目的目标和意义不仅仅是修建厕所这样的工程问题，生态厕所类项目同时是与前沿生态理念紧密相关的一整套生态系统教育问题；同时也是对公民参与机制以及 NGO 自身机构成长的强力助推器。鹤童项目[P15]的目的是在四川灾区建立集中赡养孤老孤残的长期照护机构，为灾区的长期照护机构管理人员和养老护理人员进行培训，将鹤童引进的国外先进管理模式和照护经验通过培训传授给灾区长期照护机构和社区服务中心，使灾区集中供养和分散供养的孤老、孤残得到专业的长期照护，为政府在安置孤老、孤残方面分担压力。另一方面，项目还努力希望通过长期照护机构的建设带动当地灾民的就业，降低灾区社会的就业压力。三台项目[P13]是一个财务透明、管理规范的对不复杂的项目。即便如此，该项目也不仅将援建的水井和水塔如期交付使用，解决了师生和周边群众的饮用水难题；同时，很好地宣传了中国红基会的博爱精神，同时还促进了协会本身——一个带有官方背景的公益性质的组织本身在工作理念和思想观念上的转变。

由此看出，基础设施建设项目不是单纯的通过资助来援建工程的项目，项目目标多元，实施过程中也会遇到很多复杂的情况，因此在评估成败得失时，要全面深刻地理解项目情况。

3. 项目本土化程度及可持续性评估

项目的本土化程度和可持续性是两个既相互独立又相互影响的维度。本土化策略要求项目在执行过程中尽可能培养和引入当地的人力资源，动员当地人积极主动参与，这有助于项目结项之后，项目目标的可持续性问题。表 5-2 给出了四个项目在本土化和可持续性方面的基本情况：

表 5-2 四个基础设施建设类项目的本土化程度和可持续性评估

项目名称	三台项目[P13]	环基会项目[P14]	野草项目[P8]	鹤童项目[P15]
项目团队的本土化程度	执行机构位于四川省资阳市，与项目所在地有一定渊源，熟悉当地情况；工程主要由外包公司完成，也有当地居民的义务参与	中华环保基金会为执行机构，具体执行部门是彭州市环保局，四川境内的一些 NGO 也有不同程度的参与；但本地居民[村民]没有参与	机构位于成都；发动项目实施点农户自身积极参与	执行机构位于天津，它们培训当地失业人员和失地农民，实现本土化就业和持证上岗；与当地政府联合成立了项目管理会
项目结束后设施使用情况	水井、水塔继续使用	64 个公共厕所依然发挥作用，但是被当成普通厕所，失去保护环境的意义	使用情况不佳，普遍被农户放弃使用或改为普通厕所	两所机构运营比较良好，在当地发挥较大作用
项目结束后设施[资产]的管理方	项目周期结束后的管理方是龙桥小学	彭州市环保局以文件形式，将管理权全面交付各乡镇，各乡镇又交付所在村投入使用，每个生态厕所专门制定 1 至 2 名保洁员进行维护管理，明确相关责任	当地农户	紫岩护理中心已经交给当地政府；东北镇政府与鹤童续签合作协议，由鹤童继续对东北镇敬老院进行日常运用与管理

前面提到，基础设施类项目的执行机构的背景和来源差异很大，在这里我们看到影响项目团队本土化程度不仅指执行机构本身是否来自四川灾区，也与其理念和工作方式有关。天津鹤童基金会就通过扎实的本土化努力实现了所建的养老机构的可持续性发展。同时，可持续性除了受本土化程度影响，也受到项目本身设计和执行情况的影响。生态旱厕的推广问题本身十分复杂，野草文化和环基会因为经验和时间原因，在项目设计和执行中对旱厕的持续使用所面临的问题估计不足，影响了项目效果。

4. 与地方政府关系：合作与保持独立性的博弈

虽然用“地方政府”这一说法，但实际上与项目有关的行政力量不一定是政府[比如村委会]，这里只是沿用习惯说法。项目要落地成功，与政府的关系是必须要考虑的维度。下表概括介绍地方政府及相关部门在四个项目中所扮演的角色。

表 5-3 地方政府及相关部门在四个基础设施建设类项目中所扮演的角色

项目名称	三台项目[P13]	环基会项目[P14]	野草项目[P8]	鹤童项目[P15]
政府态度的粗略概括	大力支持，整合资源	支持，一定程度上受到政府主导	支持，但未发挥大影响	支持和合作
项目涉及的相关部门	资阳市惠民帮扶中心	彭州市环保局	村委会	剑南镇和东北镇政府
政府部门与执行机构的关系和影响	单向指导：资阳市惠民帮扶中心是执行机构的上级主管部门，在整合当地资源上有很大优势；正因为有了惠民帮扶中心的大力支持，项目实施才一路绿灯	直接执行：2008年11月，中华环保基金会和彭州市环保局签订“灾区生态厕所建设项目协议书”，将项目具体执行工作移交至地方环保部门	无	互利：项目入驻时当地政府为鹤童提供场地，解决了最重要的硬件问题；鹤童则解决了当地的社会问题；结项后设施移交给当地政府

地方政府的角色在这四个项目中表现出很大的差异：一方面这与项目特征有关系，鹤童项目[P15]建立养老院这样的机构必然需要跟当地政府有较深接触；另一方面，我们看到也与这些执行机构本身的背景和情况相关，“爱在蓝天下”志愿者协会由于其背景而天然获得政府部门的全力支持，同样是建环保旱厕，环基会和草根组织野草文化在跟政府的关系上采用了完全不同的方法。政府对项目的介入同样是把双刃剑，既可能为项目提供必要的物质资源[如场地]和合法性资源，也可能增加项目运行中的纠葛影响项目效率，并且损害项目的公益性特征。环基会项目[P14]变为由政府部门具体执行而缺乏了公益组织和 NGO 项目的特色，这种情况的出现提醒以后的项目在执行过程中应努力做到在得到政府支持帮助的同时保持自身独立自主性。

三、经济发展类项目的基本情况和执行特点比较

以下将对四个社工项目的基本情况进行简要的介绍，并围绕着以下四个维度，对着四个社工项目的执行特点，进行对照和比较：1) 分别从硬性指标和软性指标的角度来衡量四个项目在执行周期内的表现；2) 它们各自如何招募参与者，怎样对有限的资源进行分配；3) 它们如何利用官方资源来更好的开展项目；4) 项目实施点社区草根精英的重要作用。

1. 四个经济发展类项目的基本情况

下表反映出了四个经济发展类项目的基本情况，涉及到项目执行周期、项目服务对象、项目点地震灾情，以及项目提供的私人物品、建设的公共空间等多个维度。

表 5-4 四个经济发展类项目基本情况介绍

项目名称	绵竹养兔项目 [P1]	大邑兔王项目 [P4]	仪陇项目 [P7]	海惠项目 [P16]
项目实际执行周期	20090101-20091231	20090101-2009123102	20091001-20100930	20090920-20101231
项目服务对象	项目农户 75 户，其中妇女占 65%；非项目农户也可因培训项目而受益	四川省大邑县悦来镇和晋原镇的 320 户村民	直接受益人为 15 个项目村的 50 户农户；间接受益人为 15 个项目村的村民	彭州市小鱼洞镇直接援助的 30 户家庭和通过礼品传递间接受益的 30 户家庭
项目点因地震造成的社会经济损失	95%左右全部倒塌，广济镇天平村主要以种植业为主，特色产业有种植大蒜以及其他药材等经济作物。地震后生产毁坏得比较严重	房屋全部倒塌 23 间，部分倒塌 79 间，濒临倒塌 1684 间，受损 23798 间，直接经济损失 2545.5 万元；同时，地震给大邑县兔业造成重大损失	90% 以上的房屋受损；地震造成仪陇县直接经济损失共计 2.38 亿元	98% 的房屋受损；地震造成药材业受损严重，旅游业也受到严重的重创，给当地经济造成严重的损失
项目提供的私人物品	兔种和兔笼 养兔技术培训 防疫指导	种兔、兔笼以及配套的饲料 针对农户的个性化培训	50 户农户修建和维修的房屋 农户的小额贷款	羊
项目建设的公共空间或引入的公共活动	没有建设公共空间，引入的公共活动主要有项目启动仪式和民生周年庆典	社区居民互助；礼品传递的行为；养兔培训；互助交流	农村活动中心集体商议确定中心活动的时间、地点和主题等，活动频率大约为每个月一次	互帮互助组；共同维修道路；打扫公共卫生；文化娱乐等公益活动

从上表中，可以发现，这四个项目中有两个项目实施地是处于极重灾区，另外两个项目实施地分别处于重灾区和一般灾区。但是需要注意的是，灾情级别较轻的县得到外界的支持和帮助要少一些。比如说仪陇县被划定为一般灾区，但是因为本身的贫困，农户受损后无力自救，实际的受损程度也很深。接下来，将对四个经济发展项目开展的具体情况的分析和比较。

2. 经济发展项目在灾后重建中发挥的作用：从硬性指标的角度看

四个项目的重点都在于村民经济发展或生计建设，如果仅从四个项目与中国红基会签订的协议内容来进行分析，只有大邑兔王项目 [P4] 和仪陇项目 [P7] 比较成功。

在大邑兔王项目 [P4] 中，养兔带来了直接的经济增收，兔子存活率的明显提升 [农户养兔的平均存活率由 62.2% 提升到了 87.5%]。在组织化的统一培训和个性化的帮扶中，兔王扶贫研究中心将旭平兔业多年来积累的养兔经验传递给村民。经过一年多的时间，受益村民基本掌握了养兔的技术。

仪陇项目[P7]一共资助了三个镇的 50 户受灾严重的贫困户，支持农户房屋改建和维护经费计划 14 万元全部在项目村中心活动会上发放给受资助农户。资助金的发放在一定程度上直接缓解了受灾农户的建房资金筹措上的困难。资助资金与该农户修建房屋的缺口资金数额相近，所以项目的资助可谓“雪中送炭”。除提供资金帮助 50 户贫困户改建和维修房屋，项目将更多的精力投放在项目村农民生活环境和生活质量的改善上。包括有沼气配套工程以及改厨改厕，该项目把对少数人扶助项目与广泛社区组织建设和推动大量中低收入农户参与有机结合起来。

绵竹养兔项目[P1]没有完成与中国红基会签订的协议内容，根据协议中列举的评估标准，项目显然是失败了。中期检查时，中国红基会由于某种原因[合作社打架事件等]单方面停止了第二期拨款，民生合作社在请示中国红基会无果的情况下于 8 月底停止项目运作。虽然针对第一期款项 17 万元而言，还是发挥了应有的功效，但兔业养殖未能持续发展下去，接受访谈的 35 农户中目前为止还在养兔的只剩下 9 户。

由于天灾等不可控因素，海惠项目[P16]也出现了亏损的情况。经过 1 年多的养殖，到羊只出售时，如果将农户自筹的圈舍、药品、饲料等的投入计算在内，实际上，每户农户最终亏损约 2000 元。

3. 经济发展项目在灾后重建中发挥的作用：从软性指标的角度看

经济基础项目主要是针对物资和生存资源供给，为灾区公众增收致富提供帮助。但在项目结束之后，也留下了许多珍贵的软性成果。这些软性成果可以从社区整合水平，社区产生的新组织和项目对村民的意识和能力的提升这些方面来考察。

表 5-5 四个经济发展类项目地点整合水平比较

项目名称	绵竹养兔项目 [P1]	大邑兔王项目 [P4]	仪陇项目[P7]	海惠项目[P16]
项目入驻时社区整合水平	项目入驻时社会团结和凝聚程度是非常高的：村民之间互相帮助、互相支持，一起清理废墟	“……以前，各家各忙各的，也就是见面打个招呼，没有什么太多的往来”	社区整合水平不高，居民相互之间来往较少，存在着原子化倾向	村民自己的话说，之前大家一到一起都是聊麻将
项目结束时社区整合水平	社区的团结和凝聚程度有所下降，根据贾超所言，地震重建过程中，村民之间为了各自的利益会出现矛盾	而本项目中，通过养兔培训、互助交流，兔王将村民组织到一起。在交往中，产生和加深了信任	项目实施过程中，通过推选受资助农户、中期资金兑付、互助交流、培训以及小额信贷服务等，将村民组织到一起，加深了相互信任，社区的互助行为增加，邻里间交流更频繁	在集体养殖过程中，集体培训、座谈、讨论、工作等密集的公共活动和接触，拉近了之前相对疏远的社区关系，彼此有了更多了解，互帮互助行为也多了起来
两个时点的社区整合水平	不变	提高	提高	提高

四个项目中，除了绵竹养兔项目[P1]，其他三个经济发展类项目都让项目点的社区整合水平得到了提高。有研究表明，随着现代化因素尤其是市场经济的影响，村庄院坝、水井、集体食堂、红白喜事、小商店等传统的乡村公共空间存在弱化趋势，有一些甚至已经淡出了人们的公共生活领域。传统公共空间的逐步消解让村民普遍存在孤独感和失落感，新的社区认同的建立农村公共治理中具有重要意义。村民互助组的建立在起到了非常重要的作用。四个经济基础类项目在执行过程中都产生了村民互助组织。具体情况如下表所示。

表 5-6 四个经济发展类项目产生的村民互助组基本情况介绍

项目名称	绵竹养兔项目 [P1]	大邑兔王项目 [P4]	仪陇项目 [P7]	海惠项目 [P16]
村民互助组织	组织了	组织了	组织了	组织了
互助组的功能	互助性的经济组织	协助农村社区组建专合组织和生产、生活互助组	在组织农户参与项目的过程中，项目执行机构仪陇县乡村发展协会将农民参与、社区项目宣传、农民教育相结合，引导每个项目村都成立了农村活动中心	讨论规章制度、定时召开小组会议、参与式总结与计划、建设社区活动室、交流互访、理念培训、财务培训、技术培训等多种活动
带来了哪些新的意识	没有公民意识和引导社区生活方式的尝试	中心工作人员和社区负责人与农户分享技术、知识、理念；社区互助行为增加、社区信任增加，增加了社区社会资本，提升社区治理能力	项目执行机构成为村民信息获取、反馈和参与公共生活的最重要渠道之一；项目村全部建立村民自治组织并持续发展，乡土性公共领域得到初步生长	积累了集体养殖的管理模式和方法；增加了社区凝聚力；社区公共参与增加

在养殖类项目中，大邑兔王项目[P4]的互助组开展得有声有色，由于农户积极参与社区活动并按期召开互助组会议，互助组管理能力得到很大提高，主要体现在互助组账务管理、公共事务的决策等。其次，互助组饲养管理能力也得到很大提升，在项目管理团队及技术人员的指导下，互助组认真做好生产记录，对常见疾病能独立处理。另外，针对互助组开展的环保及灾害管理培训也在很大程度上提升了项目农户的自觉环保意识，让项目农户不再去偷砍偷伐木材，对水土保持有利，减少了泥石流发生的危险。最后，通过项目社区规划和以社区价值为基础的社区综合发展培训，社区农户能够自行制定社区发展规划，并付诸于平时生产生活中，提高社区自我发展意识、增强了社区可持续发展能力。仪陇项目[P7]主要立足于特困受灾农户扶助与贫困社区和谐发展，互助组在具体的项目实施过程中，受资助农户的标准确立、50户受资助农户的评推、资金兑付等环节中发挥了主导的作用，一方面，发挥村民的自主性，并赋予其监督的权利，另一方面，价值观、外界资源等通过这个平台源源不断地输入村庄内部。

4. 项目参与资格设定：提高成员资格准入标准，将村民作为责任主体

生计项目就是通常所谓的扶贫发展项目。在我们国家的二十余年的扶贫发展过程中，已经总结出了这类项目最容易出现的问题，这就是无偿的帮助，容易造成受助者的等靠要心理。该问题又可表述为：被帮助者有可能将本来属于自己的发展责任放弃，对于帮助者过于依赖，

容易产生将责任归于帮助者的倾向。作为经济发展类项目，面对数量有限的私人物品，如何进行让众人满意的分配“NGO 带着资源进入社区，如何避免资源被群众瓜分的危险？这四个项目给我们提供了鲜活的经验和教训。

表 5-7 四个经济发展类项目成员筛选标准介绍

项目名称	绵竹养兔项目 [P1]	大邑兔王项目 [P4]	仪陇项目 [P7]	海惠项目 [P16]
筛选标准	有公开筛选标准	有公开筛选标准	有公开筛选标准	有公开筛选标准
筛选参与方	项目组主导	项目组主导，村民参与	村民/项目组成员	村民/项目组成员
参与者的主体意识是否得到了充分的发挥	未充分发挥	“NGO 的工作做得很细致，人家是从村民的需求出发来设计。你需要，你愿意，你努力，我就帮你；如果你不需要不努力，我可以不帮你……政府项目容易把村民惯坏了”	农村活动中心在提高农民参与与积极性的同时，提升了农民的参与自主性，从推选活动中心负责人到活动主题的确定，都由农户自行讨论决定，逐步让农户成为真正的主体	强化“责任主体”意识：自己的项目，自己来管理

四个项目在进行帮扶对象的筛选时都非常慎重，海惠项目 [P16] 的负责人陈太勇一直强调：“一定要你自己来找我，你自己有发展的愿望，我才会和你做项目”，这是对选择项目伙伴首要条件的概括。大邑兔王项目 [P4] 在申请时会开展培训，参加培训的积极性和出勤次数和取得资助资格是挂钩的。获得群体成员资格需要较为漫长的过程，接受各种培训，考核和群众的监督，在第一步筛选掉那些积极性不高、不认同理念的人，并确定那些真正有发展愿望农户，这为项目的顺利实施打下了第一步的基础。需要注意的是，这些筛选的标准和过程并不是 NGO 组织独立制订的，而是项目组和村民共同参与其中，这样大大调动了参与者的积极性，让他们的主体性得到了彰显。比如在海惠项目 [P16] 中，被选中的村民经历了从培训到自我管理“真正的参与式”，对协商做出做的决定，更愿意执行。

形成鲜明对比的是，绵竹养兔项目 [P1] 的“准入资格”相比于其他三个项目是比较低的，而且标准是由项目组单方面制定的，没有征求参与者的意愿，也没有将其引入到后续的监督过程中来，最终因为许多农户因文化水平低无法听懂，从而掌握不了正确的养殖、防疫、产仔接生等方法；农户自身忙于建房，缺乏足够的时间来管理兔子等原因，养兔项目夭折了。但是这些在执行的时候力度不够，有些农民对不要钱的东西不够珍惜，没有尽心尽心地养兔，导致了种兔的大量死亡。因此应将项目的潜在参与者更多的纳入到项目的设计、执行和监督的过程中来，让被帮助者自己为自己的行为负责、自己去为自己的发展追求付出努力，而不是归责于别人。此外，还需要深入公众之中细致地处理资源分配中的各种公正性问题。

5. 各方关系：官方资源作为重要补充

经济发展类项目是对政府的救助和帮扶项目的必要补充。对于大部分灾区来说，政府救援和外来帮扶是短期而且有限的，只有合理有效利用现有资源，以产业作支撑，才能把有限帮扶变无限发展。但是政府在 NGO 组织介入灾区和实施项目的过程中仍然扮演了十分重要的角色，甚至可以说，与政府关系的密切程度和动员政府资源的程度在一定意义上影响了项

目的效果。虽然四个经济发展类项目只有仪陇县乡村发展协会的“特困受灾农户扶助与贫困社区和谐发展”项目是偏向于官方性的，但是四个项目的负责人或多或少地具有政府背景或者掌握一定的官方资源，但是利用程度却存在差异。

表 5-8 四个经济发展类项目的官方资源使用情况介绍

项目名称	绵竹养兔项目 [P1]	大邑兔王项目 [P4]	仪陇项目 [P7]	海惠项目 [P16]
草根性水平	偏向于草根性	偏向于草根性	偏向于官方性	混合型
与政府关系	项目负责人贾永恒是农村退伍青年，与广济镇镇长有亲属关系 [干爹]，同时项目执行监事为镇农业服务中心主任朱兴武	大邑兔王作为知名企业，在当地具有较大的影响，因此也能够利用官方资源，在一些大型活动中，无论是兔王企业还是兔王扶贫中心，都邀请当地政府的参与	项目负责人高向军历任仪陇县政府办公室秘书科科长、项目办公室主任、对外经贸局局长职务，现任县政协副主席，项目执行机构和县政府有着密切的关系	机构管理层与政府机构关系紧密：海惠实施的项目绝大多数都与政府机构 [畜牧局/农牧局] 合作，项目从计划、审批、实施到监测评估都与政府机构合作
官方资源利用水平	未充分利用官方资源	较充分地利用了官方资源	较为充分利用了官方资源	较为充分利用了官方资源

在绵竹养兔项目 [P1] 中，合作社只是政府可以利用并加以宣传的当地农村亮点。贾永恒本人与当地的官员具有良好的私人关系，项目执行机构中也有官员，但是这种乡土社会资本并没有被贾永恒充分动员，当地政府对合作社并没有起到很大的作用，影响有限。在某种程度上，合作社的发展可以算的上是贾永恒在单打独斗，在一定程度上限制了项目的效益最优化和最大化。

对于大邑兔王项目 [P4] 来说，与官方的密切关系大大降低了项目进入的困难。比如执行中国红基会救灾项目时，在进入一些之前没有接触过的项目村时，兔王便通过政府渠道进入；在进入晋原镇夹石村是，便是让县组织部副部长陪同进入，村两委积极配合下完成的。在项目的启动仪式上，兔王也邀请政府官员参加，给予支持。通过政府进入社区，有利消除村两委对外来陌生组织的警戒，减少居民对组织合法性的质疑，为项目节约时间成本。

另外，具有政府背景的系会组织，在执行力和获取外界资源上具有得天独厚的优势，比如海惠。海惠实施的项目绝大多数都与政府机构（畜牧局、农牧局等）合作，都不同程度整合了政府资源，比如从政府申请资金用于项目社区的基础设施建设，农户改圈、改厕、改厨，农户修建沼气池、青贮池、垃圾池，项目农户农资补贴（购买草种、兽医药品、器械、农具、饲料等等），项目农户牲畜和圈舍补贴，农户牲畜保险等。由此可见，通过政府组织和官方资源可以辅助解决社区组织合作中的难题，使得社区不再是项目执行机构“自我治理”的荒芜场所。非政府组织采取与政府合作的路线，不仅能获得一个开展项目的平台，还能够有效减小阻力。

6. 谁来领导：草根精英在项目执行过程中的重要作用

在经济项目的执行过程，涌现出了一大批的草根精英，草根精英与当地群众有着天然的密切联系。他们的出现和对于项目的支持态度，在一定程度上推动了项目在顺利进行，也让广大的村民对项目有了更多的了解。

表 5-9 四个经济发展类项目的草根精英及其作用

项目名称	绵竹养兔项目 [P1]	大邑兔王项目 [P4]	仪陇项目 [P7]	海惠项目 [P16]
项目执行过程中是否出现了草根精英	是，该项目秘书长贾永恒本人就是草根精英的典型	是，该项目在培训的过程中发现了一批有能力，有奉献精神“社区能人”	是，农村活动中心的主任由农民自行讨论并且决定	是，民主推选互助组的负责人，还有互助组中的组长，副组长
草根精英在项目实施过程中的作用	贾永恒成功地申请到了中国红基会对外公开招标公益项目，在当地组织开展了各种活动，让民生合作社却在当地扎下了根	具有较大的社区号召力，热心村里的公共事务，了解各家各户的情况，头脑非常灵活，有利于开展村民工作，有利于项目的本土化，有利于项目的持续开展	负责农村活动中心的运转，推动了村民自治理念在农村中落实，提升了社区自我管理能力和村庄提供公共产品和公共服务，为农民维权提供制度化渠道	互助组成员都对互助组管理层给出了很高的评价，并表示如果这几个带头人再次搞养殖，还要跟着他们一起干

大邑兔王项目[P4]、仪陇项目[P7]和海惠项目[P16]的组织者都非常重视在项目的实施过程中挖掘社区的能人，希望能够借助这些本土精英的号召力，更充分地开展工作，对此，大邑兔王项目[P4]的执行机构给出了一个非常生动的比喻：社区带头人就像是狮子一般，其他的参与者是一群羊，羊跟着狮子跑速度会更快，也会更具有团队精神。这批草根精英在社区中既具有粘合的作用，也具有带头的作用。比如在大邑县灾后恢复项目开始执行的时候，当地的群众带有很强的敌意，认为项目组的成员是来“做传销”的，非常抗拒，后来在接触之中，他们逐渐说服了社区的居民，有利于项目的顺利开展。

四、基础设施建设与经济发展类项目的经验总结

在第二、三节分别讨论了基础设施建设类项目 and 经济发展类项目的基本情况，本节我们将从多个方面对这两类项目的经验进行总结。

1. 基础设施建设类项目的经验总结

第二节中，我们在对基础设施建设类项目的基本情况、综合作用、本土化程度、可持续性和政府角色进行讨论的过程中，已经提到了一些项目的经验。除了上述方面，我们还将从项目的设计和执行、筹集资源能力、宣传先进理念、机构自身成长和社会创新等方面讨论基础设施建设类项目带给我们的思考。

表 5-10 四个基础设施建设类项目经验总结

领域	基础设施建设项目的经验总结
项目设计情况	鹤童项目[P15]和三台项目[P13]虽然项目设计和后来的实际情况也存在一定偏差，但由于机构经验丰富或者了解当地情况等原因，项目设计基本符合实际 环基会项目[P14]和野草项目[P8]的设计都一定程度上论证不够充分，对实际情况考虑不足，以致执行中困难较多，而这个问题除了需要执行机构自身改进外，中国红基会在审批和与执行机构的沟通中也有待改进
项目执行中的变数	项目执行中往往存在很多意外的情况打乱项目的实际进程，如环基会项目[P14]中，

	生态厕所由临时性改为永久性所带来的成本问题以及政府统归统建的干预问题，鹤童项目[P15]也遇到了当地对孤老的补助低于国家宣传标准而在资金上给运营带来困难的问题，如何提高应对执行过程中变数的能力，是对民间组织和基金会资助模式的一大考验
自主筹集资源能力	由于是基础建设类项目，四个项目一般都根据中国红基会的资助金额决定项目实施，资助筹集的资源主要是人力资源及当地政府的一些支持。
先进理念的宣传	这四个项目都不是单纯的建工程的项目，在实现基础设施建设的直接目标的过程中，各个机构都坚持宣传先进理念：三台项目[P13]的执行机构——爱在蓝天下志愿者协会——对博爱精神的宣传，鹤童项目[P15]对临终关怀和先进养老理念的普及，野草文化和环基会对生态保护知识的宣传
推动执行机构自身成长	除了环基会以外的三家执行机构在本次项目中取得很大进步：三台项目[P13]是志愿者协会第一次与基金会合作的项目，成功申请使协会成员重拾信心，也提高了公信力，对协会的发展可以说意义重大；野草项目[p8]推动了野草组织发展定位的转变和项目模式上的改善；鹤童项目[P15]将鹤童基金会的服务区域由天津带到了四川地震灾区
社会创新	在公共服务模式或者公益组织模式上的创新具有重大意义，本类项目中体现最明显的是鹤童项目[P15]和三台项目[P13]：项目运作模式可以用“1+2”来阐释：鹤童学基金会具有专业技术和非盈利理念，中国红基会提供资金用以购买硬件设备，当地政府提供场地，三者形成了默契的资源结合模式；三台项目[P13]中，作为政府组织的资阳市惠民帮扶中心和作为社会组织的爱在蓝天下志愿者协会的合作模式具有创新意义，为政府性质的组织向社会组织的转型提供了借鉴

以上对基础设施建设类经验的总结主要有两个维度值得注意：首先，从项目的设计和执行的比较中可以发现，灾区现实情况往往非常复杂，项目设计需要经过充分的考察和论证才能结合实际，而在执行过程中也要随时做好面对各种突发情况的准备；其次，本部分的经验总结深化了前文对基础设施建设项目综合意义的论述，我们发现中国红基会公开招标的项目除了达到直接的硬件建设的目的外，“孵化”民间组织和孕育社会创新也是题中之义，如此是对善款的更充分利用。

2. 经济发展类项目的经验总结

表 5-11 主要是对第三节的内容进行了梳理和总结。需要关注的是，项目实施带来的硬性的成果与软性的成果在一定程度上是能够相互促进的，如果项目能够有效地整合社区资源，提升灾民的能力和素质，即使硬性的目标没有达成，灾民也不会出现不满和怨恨，因为与此相匹配的技术和理念能够促使该项目在未来被实现。另外，中国红基会应该更多的关注那些新兴的非政府组织，让它们得以在实践的过程中不断的总结和进步。

表 5-11 四个基础设施建设项目经验总结

领域	基础设施建设项目的经验总结
项目设计情况	仪陇项目[P7]设计符合实际情况，主要对建房中途出现困难的村民进行了“雪中送炭”，并且理性地选择了那些有能力偿还的扶助对象，从而保证了该项目在社区的可持续发展 三个养殖类项目都包括动物的提供，养殖技术能力的相关培训，但只有大邑兔王项目[P4]成功了，因为该项目的情况更为科学；与绵竹养兔项目[P1]相比，大邑兔王项目[P4]的组织规模程度更高，并且有养兔培训学校作为依托
成员准入资格的控制	四个项目在理念上都非常重视筛选项目的参与者，但是在实施过程中存在差别。绵竹养兔项目[P1]的准入资格的设定和考察都是由项目成员设计的，另外三个项目则

	是有村民和项目组共同设定的，并且村民在监督上发挥了重要作用。项目组和村民之间形成了良好的互动
互助组的建立	四个项目在执行过程中都使用到了互助组，但是在互助组的功能发挥上存在差别。可以发现，互助组的目标明确，成员齐心协力和分享沟通有利于项目的顺利开展，发挥集体的力量和优势
发掘和培养社区精英	这四个项目在实施过程中都依托了社区领袖与草根精英，有利于项目在实施点的进一步开展，取得潜在参与者的信任。绵竹养兔项目[P1]的负责人与社区精英是重合的，有时会出现角色紧张的情况。后三个项目中的社区精英能更好地代表村民的利益，并对开展监督
实施项目的同时输送新理念和新方法	这四个项目都较好地融合了灾后重建的“硬件”方面和“软件”方面。虽然从硬件方面看，绵竹养兔项目[P1]和海惠项目[P16]没有完成最初的目标，但是为以后类似项目的开展打下了好的基础，不仅有经验教训，还有项目开展的方式和组织，增进了村民的知识，提升了能力

3. 理想照进现实：基础设施建设类和经济发展类项目带给我们的启示

本章全面分析了基础设施建设和经济发展类项目的基本情况，对项目特点进行了比较，并进一步提炼了项目的经验教训。我们看到，中国红基会 512 灾后重建项目的公开招标，极大地激发了各类社会组织参与灾后重建的热情，也在实践中锻炼了成长中的民间组织。无论是中华环境基金会、天津鹤童老年公益基金会、四川海惠助贫服务中心等相对成熟的机构，还是野草、民生合作社和大邑兔王等由草根英雄带领的民间组织，又或是由怀揣公益心又同时有政府背景的人组成的资阳市爱在蓝天下志愿者协会和仪陇县乡村发展协会，这八家机构都采取了积极的行动希望借此次项目给灾区带来巨大的良好的社会效应。

尽管如此，在项目评估中，我们仍然发现项目存在很多设计和执行上的不足，项目目标的实现也不如人意，可以说，很多项目在取得良好成果的同时，也遭遇了不少的挫折和失误。在这种新型资助模式下，不管是中国红基会还是众多的民间组织都还有不够成熟的地方：沟通磨合不够顺畅，项目设计与现实脱节，出现问题不善于及时处理……但是，不能因为出现了这些问题就否认这些项目和这种资助模式本身的价值，项目的直接效果当然非常重要，但也需要站在更高的层面去看问题，项目中出现的问题和错误是新的模式、年轻的民间组织乃至整个公益事业在成熟完善过程中所交付的学费。只要吸收经验，汲取教训，将美好的理想照进现实，公益事业会在之前的基础上继续前行。

第六章 社区重建类项目的综合评价

512 灾后重建项目的“重建”包括物质生活和社会生活两个方面，而现实中实际承载这两个方面的就是具体的“社区”，即一定人群的私人生活和公共生活所依托的自然条件和社会空间。汶川特大地震改变了地貌路况、毁损了居所和公共设施、夺取了众多的生命，人们失去的不仅是亲人、邻居、私人财产，而是包括这一切的社区或社区生活。勤俭人家项目[P17]的实施点——都江堰“勤俭人家”过渡性安置点——最初接纳灾民的状况就是失去社区的典型表现。在临时安置的板房里，不要说对门的人不认识，就是被分配在同一个房子里的人可能本来也没有见过。在灾后重建项目中，即使是那些受灾轻一些的地方，也都需要从物质生活和社会生活两个方面进行社区重建。

社区重建在现代国家总是内外联动的。人类社会总在遭遇各种挑战，自然灾害在今天已是司空见惯。但是，人是理性的、具有反思能力的动物，社区的社群通常会在一定条件下认识问题，积极行动，努力恢复社区的正常生活。而且，人也是互助的动物，尤其是在现代民族国家，社区外的人们和政府总是会大量投入资源帮助灾难中的社区，努力让遭受损失的人们尽早过上正常的生活。这种社区外部的善意干预，不限于把实惠落在受灾的个人和家户，总是以公益精神为依归，明确地让帮助既有益于灾区小共同体，也有益于国家大共同体。

受灾社区的外部帮助固然来自各种社会主体，其中，出于“人类之爱”或“公民精神”的个人虽然不占少数，但是各种专业的社会组织越来越发挥着重要的作用。人与人之间出于同情的慈善捐献在落实的过程中能够转化为公益，靠的是专业的社会组织。这些组织以培育社会的各种公益为使命，具有在项目实施中增进社区公益的理念与实务技巧。在当今，没有哪个专业的 NGO 在设计、实施慈善项目的时候不以社区为考虑单位，不以追求社会公共利益最大化为目标中的有机组成部分。

“512”灾后重建项目无一例外地都把社区重建作为自己的重要目标，尽管它们各自在社区重建的着重点、涉及面上有所不同。我们通观 17 个项目的申请书，分检项目目标所述关于社区建设的内容，分别把它们罗列为表 6-1—表 6-4。大多数项目都直陈以各种方式的社区建设为目标，即使几个养兔、养羊的直接资助家户生计的项目，也把社区可持续发展作为最后的目标。这些都是灾后救助项目，除一个灾害救护的知识培训项目和少数做人的思想工作的社工项目之外，都有把钱款花在具体的人和家庭身上的内容，但是这些内容都被视为恢复社区正常生活的基础部分，所以项目整体考虑的还是社区建设。

表 6-1 社区重建作为“512”灾后重建项目的设计目标

代号	对社区建设的表述
绵竹养兔项目[P1]	为重建家园奠定经济基础
安县项目[P2]	以社工中心提升社区自主发展
新家园计划[P3]	帮助灾民建设新的社区
大邑兔王项目[P4]	为社区提供可持续生计
守护生命项目[P5]	培训救护与避险教育的师资
青红项目[P6]	生计恢复与社区重建
仪陇项目[P7]	贫困受灾社区的和谐发展
野草项目[P8]	建生态旱厕，提高环保意识

大巴山项目[P9]	帮助灾民建设健康社区
唐坪项目[P10]	住宅重建与社区可持续发展结合
宁强项目[P11]	资助建房并促进社区自我发展
乐和家园项目[P12]	建设新型的综合性生态社区
三台项目[P13]	公共饮用水设施建设
环基会项目[P14]	灾民聚集点建造公共生态厕所
鹤童项目[P15]	孤残孤老护理院、社会化养老
海惠项目[P16]	以环境友好方式发展社区
勤俭人家项目[P17]	专业社工推动灾民社会关系修复

为了考察 17 个项目设计涉及社区重建的哪些内容，我们可以尝试建立社区重建的主要指标。社区是人们生活的共同体，通常具有开放的公共场所、公共空间，积极的人际联系，正式或非正式的组织，以及分享的价值观和生活习惯。社区受损、失灵涉及其中的任何方面。我们可以根据上述对社区的界定选择社区重建的 3 个指标来观察 17 个项目的异同。这 3 个指标是：1) 公共设施，包括各种公共建筑（道路、图书室、卫生室、综合的文化活动中心）和公共用品（如图书、电脑）；2) 积极的人际联系，包括活动类的集体的学习、会议、文娱活动，也包括组织类的正式或非正式的小组和社团建设；3) 公共价值，包括发掘或表述本地社会的传统价值，引进关于生态环境保护、妇女发展等新的价值观。

一、社区公共设施的建设

社区的构成总是依赖特定的自然条件，但恰恰是向公众开放的公共设施提供了人际交流、公众共同参与集体活动的条件，才使个人、家户既作为私人也作为社区成员的生活成为可能。因此，在社区建设中重视公共设施建设，是多数项目实行自己的使命、落实自己设定的目标的必然安排。这里的公共设施是指公共建筑和公共用品两个大类的公共品（public goods）。我们把 17 个项目的公共投入按照两个类别进行排列，可以看到 11 个项目有公共建筑投入，占 65%；15 个项目有公共用品投入，占 88%；合并考虑，16 个项目都有一定的公共投入，占 94%，只有 1 个项目两个类别的投入都没有，完全是提供私人物品了。

表 6-2 “512” 灾后重建项目的公共设施建设

代号	公共建筑	公共用品
绵竹养兔项目[P1]	无 [给农户发种兔和兔笼]	养兔技术资料
安县项目[P2]	开辟舞场	图书千册、电脑十多台、音响设备
新家园计划[P3]	多功能的活动中心	各种设备、书报、体育器材
大邑兔王项目[P4]	无 [给农户发种兔和兔笼]	养兔技术资料
守护生命项目[P5]	无 [利用已有建筑建设两个紧急救护示范教学基地]	培训的资料和实物
青红项目[P6]	活动室	视听设备
仪陇项目[P7]	农村活动中心、沼气工程	学校的蒸饭设备
野草项目[P8]	无 [建家用厕所]	无
大巴山项目[P9]	3 所村小学+3 所卫生站[维修]	村卫生设施[水池、垃圾池]
唐坪项目[P10]	文化活动中心	培训电脑、书屋图书
宁强项目[P11]	社区活动中心	活动中心设备、培训资料
乐和家园项目[P12]	农人会馆、诊所、手工作坊、公厕	办公设备、缝纫机、垃圾分类箱等

三台项目[P13]	水井、水塔	饮用水
环基会项目[P14]	分集式公用生态厕所	无
鹤童项目[P15]	养老院的部分房屋改造	各种设备
海惠项目[P16]	无 [羊的养殖]	作为礼品流通的种羊
勤俭人家项目[P17]	无 [社工项目，没有硬件建设]	社工手册、快讯、文体用品、学习资料

从现金支出来看，公共投入在这次招标项目总体中所占的比例也相当大。根据图 3—30 和图 3—31 所提供的数据，在 17 个项目中，10 个项目提供了公共物品开支的有效数据，9 个项目提供了私人物品开支的有效数据，公共物品的平均开支约等于 62 万元，私人物品的平均开支约等于 90 万元。招标项目首要的直接目标是灾民救助，更多的资源应该直接落在灾民手上。但是很显然，社区公共投入占了可观的份额。

公共投入对于社区的存在与呈现具有实质的作用。一个活动中心的建设能够容纳社区居民的各种聚会，一个舞场的设置能够让陌生、半陌生的人们熟悉、亲切起来。当然，最能够显示公共投入的作用的是那些保障基本生活、承载核心价值、发挥整体效果的项目。

1. 项目公共投入保障基本生活。

特大地震给灾区基础设施造成了巨大的破坏，人们的基本生活在方方面面都受到不利的影 响。招标项目的各种工作都是要努力恢复人们的基本生活，都属于雪中送炭的事情。不过，一些项目直接服务于最基本的生存条件。由资阳市爱在蓝天下志愿者协会负责组织实施的三台项目[P13]就是其中的典型代表。四川省绵阳市三台县新鲁镇龙桥小学在地震中受到重创，校舍严重损毁 1750 平方米，轻度受损 3179 平方米，直接经济损失 371 万元。地震发生后，资阳市爱在蓝天下志愿者协会到实地调研，了解到龙桥小学原来靠深不到 10 米的人工水井一口供应不足百人的饮用水，但是大地震导致浅层地表水变质，水量更小，而当地并无自来水供应，导致学校供水中断。协会通过与多方谘商，并与龙桥小学沟通，决定申报这个项目帮助龙桥小学打井建水塔。项目实施的目标是解决龙桥小学师生及附近居民两千余人的饮用水和生活用水问题。

项目从 2008 年 12 月 15 日与中国红基会签署协议到 2009 年 5 月 11 日举行竣工验收仪式，历时 5 个多月。这种紧急项目得到有关方面的重视与精诚合作，工程比原计划提前一个多月完成，是此次中国红基会所有招标项目中最早完成的项目。工程是在良好的组织与监督中实施的。爱在蓝天下志愿者协会在项目实施之初牵头建立了多部门协调的项目领导小组，由资阳市爱在蓝天下志愿者协会、资阳市对口支援新鲁镇灾后恢复重建办公室（资阳市援建办）、资阳市教育局联合支教组、新鲁镇教育机构、新鲁镇龙桥小学等方面组成，对援建协议、施工合同把关，审定选择施工单位，负责对工程质量的监督。在工程招标前，志愿者协会牵头成立了七人评审小组，对参加工程竞标的 4 家单位进行资格审查、评审打分，公正、透明地选择出了工程承建单位——遂宁顺源水利电力工程公司。协会在水井水塔的选址、建筑方案的审议、合同签约等重要环节全程指导跟踪参与；协会、学校派专人在工地进行日常巡查；施工单位指定专人负责工程的安全、进度与质量。工程结束后，又组织了四川省三台县疾病预防控制中心做水质量的卫生检测，确认合乎饮用水标准。在 5 个多月的项目执行期间，志愿者协会及时向中国红基会提交了《项目进展情况报告》和《项目实施中期报告》，中国红基会也按时拨付资金。项目计划建成的水井和水塔提前以“博爱水井”、“博爱水塔”

的命名交付使用，解决了学校师生和周边 1500 群众的饮用水和生活用水困难。项目的管理公开透明，资金有所结余，在征求中国红基会同意后把结余资金用于学校的课桌购置。

项目使包括学生的社区民众的饮用水安全得到了保障，稳定了社区人心。周围居民受到感动，积极参与到公益项目，为灾后社区建设营造了良好的精神动力与舆论氛围。本项目在当地产生了非常好的社会影响，吸引了多项后续项目的落地入户，也提升了志愿者协会的声誉。总之，这是一个执行很完满的项目。

2. 公共投入承载社区核心价值

公共投入主要是硬件建设，那些最硬的需求如道路建设、大型公用建筑，往往是可以由政府承担的。慈善公益资金投入硬件建设，通常却是为软性的价值观服务的。在经济效益优先的思想主导之下，对弱势群体的照顾总是在资源分配的边缘。而这恰恰是需要慈善公益发挥作用的主要领域。对于发展中国家来说，把资源投给能够带来较高产出的行业、项目，这是经济逻辑。对于社区来说，对于资源的利用是要根据社会公正和善良风俗的。

招标项目在性质上是灾后救济，对于亟需救助的社区、对于贫困户、对于弱势群体的救济出于各个项目设计的优先位置，多数项目的公共投入都是考虑了这些原则的。其中，养老院项目尤其能够体现尊重人的核心价值。大灾之后，最惨的人群是老人，特惨的是孤寡老人。他们作为劳动者对社会奉献一生，却在他们最需要社会的时候难以得到社会的关爱。他们之中的一些人在晚年生活得完全没有人的尊严，甚至在惨无人道中死去。这是对社会正义的极大讽刺，是对敬老传统的极大背离。

天津鹤童老年公益基金会申请实施的鹤童项目[P15]，就是要通过专业的养老院项目让无助的老人过上有尊严的晚年生活。这项立意是对特殊处境的劳动者一生奉献的回报，是对我们社会的健康价值的肯定，也可以理解为孝道的社会体现方式。项目申请一经提出，得到了专家评审组的好评，后来还获得追加资助。

鹤童项目[P15]的最初目标是在中国红基会的资金支持下，在四川德阳地区运用板房紧急建设一所能集中赡养 120 名孤老、孤残的照护机构。同时，项目还要为灾区的长期照护机构管理人员和养老护理人员提供专业培训，将鹤童引进的国外先进管理模式和照护经验通过培训传授给灾区长期照护机构和社区服务中心，使灾区集中供养和分散供养的孤老、孤残得到专业的照护，为政府在安置孤老、孤残方面分担压力。同时也期望通过长期照护机构的建设带动当地灾民的就业。

该项目的执行过程分为两期。2008 年 8 月 13 日，中国红基会与鹤童老年公益基金会签署《“512”灾后重建社会服务项目资助协议书》。8 月 23 日，鹤童与绵竹市政府和剑南镇政府签订了《关于投资兴建剑南镇红十字项目合作意向》，经鹤童将剑南镇玉妃路二段 602 号剑南镇紫岩社区老年活动中心原有旧房进行必要的装修改造，设为老年人居室 10 间，设置孤老孤残床位 34 张。12 月 3 日，由市、镇两级政府送入的首批孤寡、残疾老人开始入住。2008 年 12 月 26 日，“红十字鹤童绵竹市紫岩护理中心”举办落成仪式。为弥补经费不足和亏损，经市、镇政府同意，从 2009 年 3 月起，开始试招收当地高龄、患病、不能自理的社会老人入住。至 2009 年 5 月，已安置剑南镇孤老孤残 11 名，收住社会老人 23 名，全院 34

张床位满员。5月15日，根据合同规定，经剑南镇政府同意，鹤童执行小组将本项目财务管理交至紫岩社区居委会财务人员，由当地政府开始接管，5个月后完成了与当地政府的交接工作。

“红十字鹤童绵竹市东北镇敬老院”是鹤童项目[P15]的第二期。该院的建筑是由江苏省张家港市政府无偿对口援建的，占地8160平方米，共有前、后两座全新主楼，设有老人居室86间，可接纳180位不能自理、需要长期照护的老年人和残疾人。经过公开竞标，天津市鹤童老年公益基金会获得了运营权，于2009年11月26日由鹤童项目执行小组正式接管，同时冠名为“红十字鹤童绵竹市东北镇敬老院”。一个月后，第一批孤寡残疾老年人入住。截止到2011年7月，已接收孤老孤残22名、社会老人73名，共95人。

该项目申请资金200万元，因第二期项目的运作再向中国红基会申请追加了84万元。中国红基会资助的项目款主要是用于敬老院的所有硬件设施与设备，如老人居室中的床头柜、床铺、被褥，厨房的各种设备，公共大厅的彩电、空调，护理床等；由于第一期项目紫岩护理中心所用的房屋是旧房，项目款也用于房子的翻修和改建。

几百万的现金、鹤童的专业知识与技能、政府的政策和公共资源的支持，所有这些公共投入既包含公共建筑，也包含大量的公共用品，一起支撑一种新型的养老院，既为特殊人群（孤老孤残和其他老人）提供专业服务，让他们过上有尊严的晚年生活，也为整个社会承担道义，证明我们的社会是一个有道德基础的共同体。

3. 项目公共投入在社区建设中发挥综合作用

招标项目中的一些工作直接与受灾人民的基本生活条件息息相关，比如建房和打井建水塔；另一些则致力于心灵抚慰和互帮互助等善念价值的倡导，比如养老院的建设与完善。还有一些项目在社区中的公共投入则从整体上保障居民从物质基础到文化精神面貌的恢复和重建。由北京地球村环境教育中心负责组织实施的乐和家园项目[P12]就是其中的典型代表。

彭州市通济镇大坪村是一个高山村，在地震中房屋几乎全部倒塌，受灾极为严重。地震发生后，北京市地球村环境教育中心带着建设一个生态乡村的理念到实地调研，在了解到村民最迫切需要解决的是建房、基础设施和生计问题后，决定在优先解决村民最基本的生活条件的基础上，逐步推进生态文明乡村的综合建设。因此项目实施的目标是将整个大坪村行政村建设成一个包括民居、生计、医疗、环保、伦理以及村民参与的综合性生态社区，为灾后重建乃至非灾区的新农村建设提供一个可参考的生态文明范例。

项目从2008年8月开始实施到最后2010年2月完成共约两年时间，受到当地政府和村民的积极支持和参与，帮助村民建立起自己的环保组织大坪山生态协会和生态民居、一部分配套生活设施、以及公共活动场所，恢复和引进了传统手工业、生态农业、旅游业等生计项目，并多次带动村民举办参与精神文化活动，不仅引入和培养了村民的生态环保理念和社区参与赋权理念等新的价值观，而且帮助村民挖掘重建了敬天惜物、和谐共存等传统文化观念。

项目初期成立了本土环保组织大坪村生态协会，并完成民政注册，成为彭州市第一个民间社团。生态协会作为村民自己建立的社会组织，在建房互助和养殖种植方面发挥了积极作

用，自身建设和管理能力也得到了提升。其次项目在 2009 年初一部分生态民居主体工程完成后，开始进入公共建筑的建设。经过一年多时间建成 3 座农人会馆、2 座诊所、1 座手工作坊、1 座商品中心、1 个地震博物馆、2 座公厕、20 个垃圾分类箱和 1 个塑料垃圾打包机。大坪村以前没有公共建筑，这些新的公建除了有专门的功能，如卫生站、会馆、图书馆、公厕、作坊等之外，还充当着推动村民公共生活的责任，为村民的集体活动，如民主协商集体事务、农业手工业技术培训、文艺联欢和娃娃团等精神文化活动提供公共空间，有利于建设村民参与公共事务的机制与习惯，同时推动社区精神家园和伦理文化的重建，以此带动传统乡村文化的回归和新乡村文化的发展。另外这些公共建筑还为村民生计问题的解决提供了基础保障，项目实施的产业整体模式主要是“耕读游艺养”，体现在创意手工业、生态农业和生态旅游业三个方面。例如手工作坊为妇女们绣手绢提供了场地，利于绣娘们的互相学习和帮助，绣花机也能提高绣手绢的效率。4 个公共小农场、2 座猪圈、1 座鸡舍率先进行有机生态农业的试验，为以后在社区大力推广生态绿色农业奠定坚实基础。可以容纳 80 多人的 4 座共建直接为生态旅游业提供住宿接待之业务，旅游业的兴盛同时又能带动当地手工业、农业的有机持续发展。这些公共投入都离不开并且促进了社区的自我建设和发展能力，特别是生态协会的不断进步成长。

地球村按照项目的原计划，基本上完成了绿色人居、生活、生计、养生、参与等综合性 and 整体性的生态文明方面的建设，尤其重要的是让村民参与到社区全方位的重建，形成生态环保、生态旅游等可持续发展的理念。虽然由于后续人才和资金的缺乏，乐和家园的可持续性凸显，但项目上的这些公共投入为社区以后产业项目和集体活动的蓬勃发展提供了整体性和综合性的保障。

二、社区人际联系的培育

从德国社会学家滕尼斯在 1887 年出版《社区与社会》一书以来，社区的人际结合就一直一直是社会研究与评估的重要方面。人们在社区内建立人与人之间的密切关系、守望相助、体验富有人情味的生活。在社区里，人们基于血缘、邻里、兴趣、利益、价值观结成关系，“社区的成员在社会关系上是相互依赖的……他们共同参加讨论并做出决定……最后大家共同参与规定和培育社区的实践活动”¹。因此，我们所重建的“社区”不单纯是一个空间概念、行政区划或人的机械分布，而是有序地相互联系的人际结合。人们通过参与公共决策、集体行动而形成同在共享的社区，并在稳定的、可持续的互动中结成正式或非正式的组织。

表 6-3 “512”灾后重建项目对社区的人际联系的培育

代号	公共活动	组织建设
绵竹养兔项目[P1]	组织农民进行技术培训	成立农民自己的民生合作社
安县项目[P2]	针对青少年开展小组活动、兴趣班 针对老年人成立音乐队和舞蹈队和放映电影等	专业的社工和志愿者的结合
新家园计划[P3]	中秋节、元旦等节日的集体联欢活动；艺术团的成立与表演	居民大会制度、三方联席会议制度
大邑兔王项目[P4]	组织养兔户的培训、互助交流	组织村民成立互助小组
守护生命项目[P5]	组织救护知识师资培训班	通过“大手拉小手”扩大受益范围

¹ 约翰·R·霍尔、玛丽·乔·尼兹，《文化：社会学的视野》（周晓虹、徐彬译），商务印书馆，2002 年版，第 70 页。

青红项目[P6]	在互助小组中组织培训、交流	伤残互助小组、家庭生计互助小组
仪陇项目[P7]	组织农户培训，农户集体商议自己的活动和事务	建立农民互助活动中心
野草项目[P8]	对生态厕所的使用、管理进行系统的集体培训	—
大巴山项目[P9]	组织农户参加生态安全知识培训、健康知识培训	建立社区应急和灾后重建互助组
唐坪项目[P10]	组织村民大会，讨论房屋补助方案；组织妇女开展文化活动	成立非正式的妇女骨干组织
宁强项目[P11]	组织妇女健康教育、袋料香菇技术培训，扭秧歌等娱乐活动	培养了一批社区妇女骨干
乐和家园项目[P12]	组织村民建公共建筑、修路，乡土工程师培训大会，乡土农艺师培训班，开展行中秋联谊活动、娃娃团等文化活动	建立村民自治组织生态协会，组成三方联席机制
三台项目[P13]	协会动员学校、家长进行工程监管	成立7人评审小组
环基会项目[P14]	项目组与村民一起修建生态厕所	—
鹤童项目[P15]	本土技术和管理等专业人员的培训	组成养老院运行团队
海惠项目[P16]	组织农户进行山羊饲养管理技术培训	成立互助组，培养社区带头人
勤俭人家项目[P17]	开展社区活动，如跳坝坝舞，社区运动会，亲子拓展活动	孵化出都江堰市社会工作协会

地震灾害一方面损毁房屋和家园，大量灾区人民甚至背井离乡，令“社区”在空间上被支离；同时灾难瞬间吞噬个体生命，导致社会组织、社会关系变迁或瓦解，“社区”的情感和伦理纽带被撕裂。社区重建除了恢复生计，更要注重社区中各种关系的建立和梳理，包括灾民心理创伤的抚慰和社区人际关系的修复，社区的组织建设。

灾后的社区重建工作不同于救灾工作讲求效率和速度第一，而是一个漫长的过程，需要更久的时间和更加专业的视角，因为它不但意味着重新找回已经失去的社区团结形式，它还是植入现代社区发展理念和积极干预社区公共生活，培养和提高社区自组织和持续发展能力的契机。这一目标不是单纯依靠对社区的直接经济援助和房屋重建所能够完成的，而必须在进行基础设施建设和发展生计的同时，在社区层次上动员社区成员集体参与和行动，塑造共同的利益目标和价值取向，培养社区的成员的认同感和凝聚力，实现社区的综合建设、自我管理和持续发展。

此次中国红基会资助的17个灾后重建项目在设计 and 实施中都不同程度地自觉践行了社区理念，分别通过开展形式多样的社区公共活动和引导、培育本土化的社区组织，建立积极的人际联系，以此重建社区伦理规范和制度规范，培养和强化社区成员的主体意识、参与意识，实现社区的自我组织和持续发展。

1. 开展社区活动

联合国1960年出版的《社区建设与经济发展》一文中指出：“社区建设为一种过程，即由人民以自己的努力与政府当局的配合，一致地去改善社区的经济、社会、文化等环境。在此过程中，包含两种最基本的要素：一是由人民参加、自己创造，以努力改进其生活水准。二是由政府提供技术协助或其他服务助其促进更有效的自觉、自发与自治。”¹因此，设计

¹ 转引自潘泽泉，《社会资本与社区建设》，《社会科学》2008年第7期。

和动员社区成员参与丰富多样的社区公共活动，是进行灾后生计恢复的需要，也为社区成员提供了交流协作平台，重新梳理和建立积极的社区内部断裂和失调的人际关系。在参与社区建设和开展互助自救的同时，培育社区责任主体意识和参与意识，促使其形成社区认同感、安全感和归属感。17个项目执行机构在灾区重建中组织开展了多种形式的社区公共活动。

组织集体培训以增强交流沟通

组织社区成员，进行集体培训，是最直接的促进社区成员沟通和交流，建立积极的人际联系最为直接的途径，也是大多数灾后重建项目都涉及的内容。兔王扶贫研究中心在执行大邑兔王项目[P4]时，重视理念培训，主要给村民传递的就是国际小母牛的“十二条基石”：传递礼品、责任与义务、分享与关心、自力更生、可持续发展、改进畜牧管理、营养和收入、性别平等，家庭为本、真诚需要，公平扶持、改善环境、充分参与、培训和教育、精神风貌。在为每户项目农户提供2组种兔（1公4母/组）和2组金属兔笼配套启动资源的基础上，向320户项目农户提供“小农户家庭生产自救发展计划”培训，包括养兔技术、生态恢复、能力建设等相关培训。在评估组与作为受益农户的该村村长访谈中可以一定程度地感受到通过养兔培训、互助交流，兔王将村民组织到一起，除了恢复和发展生计，也使其在交往中，产生和加深了信任。他说：“从这个项目中还是学到很多东西。以前，各家各忙各的，也就是见面打个招呼，没有什么太多的往来。养兔以后，大家会互相讨论兔子的病情，养兔的经验，时不时到别人家里去看看（兔子）。那个张华进和王庭江两个人就是这样，关系就近了……有的农户，家里女人不敢给兔子打针，只好叫敢打针的来帮忙。袁代琼就教好多妇女给兔子打针多嘛……”在这一过程中，社区也产生了一批我们称之为社区精英的骨干能人。他们通常具有较好的养兔技术，较灵活的创业头脑、乐于帮助他人和服务社区的热情。这批人在社区中既具有粘合的作用，也具有带头的作用，能够团结社区中的其他成员，使得社区的凝聚力得到增强。

唐坪项目[P10]在执行过程中，组织村民进行计算机培训，并邀请山西永济富平学校的妇女骨干对该村妇女进行舞蹈培训，村中男人对于家庭学习跳舞从反对到支持，对女性的评价更为正面积极，提升了妇女在村中的社会地位和自信心。宁强项目[P11]也组织妇女健康教育培训、袋料香菇技术等生计项目培训。乐和家园项目[P12]也组织村民集体学习蜀绣，上述活动在一定程度上促进了村民之间的交往和合作，在竞争、监督和协作中建立更为积极的评价机制和人际关系。

以公共决策参与培育社区主人意识

一般来说社区的人际关系主要有两个层面，即情感交流和公共决策。社区公众的主人意识和参与意识是社区实现自主发展的基础，也是社区民主实现的保障。地震灾害一方面破坏了原有的社区制度规范和人际关系，同时为新的公共决策机制的发育和社区成员主体意识的培养提供了契机。人们通常认为，一个具有共同利益的群体一定会为实现共同利益采取集体行动。灾后重建项目执行机构大多利用召开民主会议，引导社区成员以民主选举和表决等方式参与完成社区公共事务的决策，通过“赋权”（empowerment），使其明确自己作为社区成员的权利和义务，增强其参与社区建设的积极性和责任感。

新家园计划[P3]的重要理念是“以社区为主导”，让社区居民自我管理、自我服务，项目团队作为外部援助者发挥辅导和支持的作用。为此，在项目过程中，项目团队注重发动居

民参与到社区公共事务中，从而能够培养居民自治的能力和意识，并且建立了保障居民参与的制度。在志愿者的引导和帮助下，社区形成了居民大会制度以及三方联席会议制度。2008年10月18日，白水河社区召开第一次居民大会讨论并解决了公共浴池的收费标准问题，这是居民充分参与、表达自身意见，并得到社区居民共同支持同意的事例，也是居民通过居民大会来决定社区公共事务的第一次。居民大会不同于三方联席会议，从参加对象上看，居民大会是面向所有社区居民的，三方联席会议是包括社区干部如居委会主任、居民代表以及志愿者在内的三方；从作用上看，居民大会是讨论居民重要公共事务的，至于公共浴室换几个水龙头这样的小事就由三方联席会议讨论；从会议召开周期来看，居民大会是每月召开，三方联席会议是每周召开。

唐坪项目[P10]中，在贫困户的选举过程中，以及最后专项扶贫款的使用等问题上，都是通过一次甚至多次召开村民大会，以民主选举的方式来实现的。这种正式会议形式的聚会通过权利的行使和程序的遵守，给参与者造成了一种自己是主人的集体意识，对于社区建设非常有效果。

以文化活动重建社区认同

新家园计划[P3]项目注重文化空间的建设，在获得中国红基会资助前，就在当地建立了“心灵茶馆”、“千秋助读”社区图书室，在中国红基会的资助下又建立了“白水河社区活动中心”，并依托社区公共文化空间，开展纷繁多样的文化娱乐活动，帮助社区灾民缓解焦虑，放松心灵，使其在参与和互动中增进感情和理解，增强社区成员的归属感、安全感和凝聚力。项目组通过举办志愿者和村民的联谊活动，取得了灾民对社工组织的认可和信任。他们同时利用传统节日举办庆典娱乐活动，如中秋节联欢会，重阳节茶话会，新家园运动会、2009年新年游园会，还在农历小年那天恢复了当地中断了几十年“坝坝宴”，2009年的正月十五举办“我爱我家”元宵节晚会等一系列节庆活动，使得社区的文化生活变得丰富多彩。社区居民切实感受到工作站成立后，社区生活一点一滴的改善。

“唐坪项目[P10]的项目团队也是通过恢复村中传统的社火活动，召集和动员群众，并宣布了中国红基会的捐款计划。勤俭人家项目[P17]中组织的这一类活动很多，但都是围绕着“社会关系重建”这条主线展开的，社工服务队将“社会关系”操作化为以个人为中心、个人与个人、个人与社区和个人与政府这四个层面。通过开展各种社区活动，促使居民走出地震的影响，增进居民之间的交流，从而加深居民对安置点的熟悉度和依赖感，提升社区的氛围。正是因为如此，第一批社工服务队开展的第一项活动就是组织大家跳坝坝舞，后续的服务队也都开展了大量的社区活动，如锅庄舞、巷巷体育节、社区大舞台、亲子拓展活动等，同时举办国庆欢乐游园会，“勤俭杯”象棋大赛等文化娱乐活动。

此外，还动员村民参与协作的生计恢复项目，积极开展自救和互助，希望通过对于社区的劳动实践行为，建立个体生命与社区发展的紧密联系，最直接地增强其认同和情感，提高其参与社区管理和发展的主动性。乐和家园项目[P12]就一直鼓励村民投入到公共基础设施建设中，如修筑公路，搭建桥梁，甚至自己动手参与重建生态环保民居用房，在鼓励村民自救互助，恢复生机的同时，增强其对于社区家园的归属感。唐坪村文化中心的生态建筑图纸和策划中，也设计了村民自己动手的DIY部分，包括墙体的搭建和涂料粉刷等环节，目的都是为了增强村民协作，鼓励其以奉献和公益的方式投入家园重建。新家园计划[P3]的实施者也着意安排社区居民投入到修路和安装健身器材等公共事务之中。这些都是在引导公共价

值取向，培育正面积极的社区关系。

2. 培育社区组织

社区建设或社区发展要着眼于政府授权、社区自治或培育社区组织等，已经是学界的共识。社区组织是社区能力建设的成果，也是持续发展的保障。它既是内部组织动员和团结的重要载体，也是社区与外界沟通的桥梁。通过组织本身的不断学习和规范。

内生的社区组织

项目团队在灾区重建过程中，为了动员、管理和开展社区活动的便利有效，往往调动当地社区成员组成各种小团体，如新家园计划[P3]中组织的“巷巷会”、唐坪项目[P10]中由唐坪村妇女骨干组成的“实施小组”和监督小组等，我们称之为“内生的社区组织”。这种组织由项目团队参与组织成立，完全由社区居民构成、管理，并独立发展，与项目机构在当地的其他活动无直接承继关系，因此更具有随意性和专门性，往往围绕社区精英和骨干形成，是社区重建人际关系和凝聚力的重要支点。

勤俭人家项目[P17]中的“巷巷会”，也是一个社区成员自我管理、自我服务的组织形式，主要是将板房中的居民组织起来进行，商讨各种规章制度，进行自我管理。这样一种自我标定的形式非常有效，居民通过自己制定制度，这样执行起来就会比较的顺利，从而能够将社会管理和社会服务落实到实处，从而有效的弥补政府在这方面的不足。由于当时管委会主要精力放在救灾与发放物资等硬性指标上，社会管理和社会服务的功能就相对弱化了。这样入住的居民就遇到很多的问题，如公共卫生、住房混居问题；同时居民的社会支持网络很窄，一般都是只认识自己的左邻右舍。并且如果是政府来发动居民自治的话，反而会有负面作用，林天富主任就说出了当时灾民的想法“如果我们去说，灾民就会说，你什么意思啊？是不是想推卸责任啊，会站在对立面来思考问题”。

社工服务队一直希望找一个比较有秩序的安置点作为榜样，在安置区内进行推广。于是第一批服务队的费梅萍老师等在设计计划书的时候，发现两排对门的板房特别类似于上海的弄堂，于是就决定根据他们在上海做社区工作的经验，在安置点开展居民自我管理弄堂会，将大家发动起来，讨论解决自己周围的问题，不能有“等靠要”的思想。于是第一次的弄堂会就在第一居委会第6小组，第32幢——34幢弄堂内举行。大家在一起针对自己身边的现实情况，经过多次的讨论，怎么样让大家居住的社区安全、卫生，像原来的社区一样方便，最后形成了弄堂公约、确定了自己巷巷为“和谐巷”等决议，成为了整个安置点第一个挂牌的巷巷。

后来弄堂会根据四川当地的情况，改名为巷巷会，这也成为了华东理工大学社工服务队在勤俭人家安置点的品牌项目，以后的每批服务队过来都会开展“巷巷会”，形成了系列，后来陆续有“自强巷”、“感恩巷”、“团结巷”、“情意海深巷”、“共建巷”等的命名挂牌，形成了临时板棚区的一种管理有序的组织。此外，志愿者们还利用组织跳“坝坝舞”的机会找到社区文艺骨干，组织成立了老年协会，在下面成立了四支队伍：拳操队、腰鼓队、舞蹈队和歌唱队。

宁强项目[P11]的执行团队陕西省妇女理论婚姻家庭研究会的项目地点水观音村组建了

水观音村秧歌队，这是广坪镇乃至宁强县第一支由农民组织起来的秧歌队，秧歌队还多次代表广坪镇参加各类活动，例如 2009 年 12 月 6 日，参加兰州军区援建广坪八一中心小学竣工典礼仪式等。秧歌队一般有 30 多名成员，鼎盛时期达到 50 多人参加，也有男性成员参与，主要承担配乐的工作，每天下午和晚上队员们都会一起排练，在 11 月也不例外，村里人也会前来围观看热闹，妇女们的文娱活动提高了她们的自身地位，让妇女们更有自信，也能更加积极地参与到村内事务中去。同时，由于丰富的文娱活动和业余生活，村民震后的消极情绪得到缓解，打牌、吵架等现象也逐渐减少，社区凝聚力提升。乐和家园项目[P12]的执行团队还调动当地村民成立了绣工团队，组织村民绣手绢，并帮助联系销售渠道，为农民增收，恢复生计。此外，有的项目团队（如大邑兔王项目[P4]、海惠项目[P16]等）还帮助社区成立各种互助小组，以恢复生计，协作发展。总之，多样化的内生社区组织队伍极大地增强了社区成员团结的紧密程度和协作发展的积极性，成为增进社区人际交往的重要介质。

“孵化”的社区组织

项目团队在进行灾后社区重建的过程中，为了增加社区成员的了解和信任，项目执行人员和当地的社区骨干或原有组织等合作执行项目，并“孵化”出新的社区组织，在项目撤离后，继续为社区的自主和持续发展提供公共服务，我们称之为项目“孵化”的本土社区组织。

对于宁强项目[P11]执行团队陕西省妇女理论婚姻家庭研究会而言，项目的本土化体现在宁强县妇源汇妇女儿童发展中心的成立，即宁强办。宁强办是由原先的项目办公室注册成为专业的公益性社会组织，注册获得了县妇联、县民政局的大力支持，中心在 2010 年 9 月 20 日正式挂牌成立，之前的 5 名项目办员工即成为中心的员工，李霞任机构主任及法人代表。宁强办事是独立注册的专业公益组织，自身具有申请项目，获取资源的资格和能力，并且扎根地方，能够更好地为社区发展工作，更保障了社区发展项目的可持续性。可以说宁强办的成立体现了妇女研究会在推动本土化 NGO 上作出的努力，一支本土化队伍在震后项目中形成。

勤俭人家项目[P17]中，华东理工大学社工服务队在安置点服务期间以“社会关系重建”作为服务的主线，开展的工作与当时情况相契合，重建了安置点内的社会关系。不仅直接派了十二批社工服务队在安置点进行直接服务，而且在撤出之后，没有立刻断绝与都江堰的联系，而是将直接服务转为间接支持，给都江堰提供专业上的指导，有效地促进了都江堰社工成长，推进了都江堰社工的本土化。“都江堰社会工作协会”在应急状态下起步，是一支通过做实务发展起来的队伍，并且在上海社工力量的帮助下，迅速成长起来。现在都江堰社会工作发展前景光明，组织机构上形成了“1+7”格局，即在都江堰市社会工作协会下面形成了 7 家社工组织，并且运作日益规范化，成为了“西部社工的一面旗帜”。

三、社区公共价值的培育

社区作为人们生活的共同体，总是存在自己的公共价值。大灾大难突然改变了人们的生活常态，人们的行为会发生不可预期的改变。那么，在这个时期什么是公共价值，则需要人们通过互动重新确认、确证。于是，发掘社区原有的积极价值就是灾后重建的一项基本工作。当然，借助重建的社会过程让社区在一些方面变得比原来更好，也是必然的公共政策目标，其中就包括对新的公共价值的引入与推行。

作为慈善公益事业的外来干预进入社区，执行的专业机构都具有在社区发掘本土价值的理念和工作方法，更为重要的是，这些机构也大都具有在项目实施中植入新价值的理念和相应的技巧。在当今，慈善公益组织既提供实际的物质帮助，也追求社会创新、价值推广的目标。

表 6-4 “512” 灾后重建项目对社区公共价值的培育

代号	发掘本土价值	倡导新价值
绵竹养兔项目[P1]	激发村民的养殖兴趣和信心	合作社的理念, 现代组织理念(理事会、监事会、执委会的分工)
安县项目[P2]	根据节假日、农村节气, 举办大型文化活动	社工专业理念、尊重对象的理念
新家园计划[P3]	充分发挥社区骨干的积极作用	以社区为主导、参与式发展理念
大邑兔王项目[P4]	有来有往的礼物传递观念	科学养殖理念、民主理念
守护生命项目[P5]	自救思想、未雨绸缪的观念	推广普及科学的救护知识与技能
青红项目[P6]	家庭关系的重建与维护	自主意识、互助意识
仪陇项目[P7]	提升农民的自尊心和善心	村民自治与共治理念、可持续发展理念
野草项目[P8]	清洁观念	生态环保理念
大巴山项目[P9]	激发村干部为乡亲服务的意识	参与、民主、平等原则
唐坪项目[P10]	充分利用本土文化资源(社火)凝聚社区	村民选举、协商, 支持妇女代表参与公共事务
宁强项目[P11]	激发农村妇女的智巧、能力	参与性方法、赋权理念、性别视角
乐和家园项目[P12]	重新倡导中华伦理文化和传统美德	村民参与公共事务理念、生态文明理念、可持续发展理念
三台项目[P13]	重视孩子、重视教育	志愿者精神、合作意识
环基会项目[P14]	对自己社区环境的保护	生态环保理念
鹤童项目[P15]	对老人的尊敬与关怀	公益观念、人的尊严
海惠项目[P16]	激发社区的互助精神	农户的责任主体意识, 与政府合作
勤俭人家项目[P17]	让社会工作本土化	社工的专业化、志愿者精神

1. 地方传统与本土价值的认同

乡情、邻里的守望相助、尊老爱幼等本土观念和地方节庆活动集中展示的地方传统，都是各个项目主动借助的文化与价值。北京富平学校在实施唐坪项目[P10]时，为我们展示了如何利用地方文化传统进行社区建设的经验。当该项目团队最初进入到唐坪时，发现工作的开展很有难度，但他们在调研中发现利用当地的社火活动推进项目方案，是一个不错的选择。为此，他们邀请专家进行本土文化资源调研，探讨如何利用本土文化资源开展乡村社区教育工作，并借机调整了他们在灾后重建中的工作思路。

项目团队曾邀请专家就武都地区文化资源状况进行调研，并与村委、乡政府共同探讨如何利用本土文化资源开展乡村社区教育工作，提高村民的综合文化素质，促进社区的和谐发展。经讨论，大家达成初步共识：第一，认同富平在今后的工作中扮演的角色不是提供资金或进行基础设施建设，而应当定位于文化教育和公共服务；第二，社区文化站的培训内容先以乡土教育、公民教育及妇女教育为主。由富平学校负责组建外地及本土专家组成的乡土教材开发团队，编辑乡土教材并面向乡村教师、本地文化爱好者、大学生等，使他们能够利用

各自的平台推动乡土教育的实践活动；第三，如果今年唐坪的社火能在妇女参与即促进大学生关注本地社火的文化内涵方面有一些推动，富平可以考虑给予一定支持。

在专家的调查、评估和建议下，北京富平学校利用村中固有的传统文化习俗，通过举办社火，选举花灯委员会，组织唐坪村的中小学生排练节目，成为社火表演的队伍，使传统的节庆中多了几分年轻人参与社区重建的热情。该村所在县、乡政府代表也应邀参加正月十五唐坪社火的演出，鼓舞了唐坪村民齐心协力共建家园的精神士气。项目实施方借助举办社火的机会，向村民宣布中国红基会的扶贫资金发放的消息，也最大程度地扩大了中国红基会和富平学校在当地的影响。

除此之外，北京富平学校项目执行组还积极组织妇女开展新的文化活动，以激发唐坪妇女代表的自信心与责任感。他们邀请永济富平农村社区发展学校负责妇女文化活动的骨干来唐坪协助开展妇女工作，利用下午及晚上的时间教唐坪的妇女积极分子跳健身舞，凝聚妇女的人气。该活动最初只有十几人参加，后来增加到40多名妇女参加。在活动过程中，从各社选出三名妇女代表召开会议，永济妇女代表介绍的寨子村妇女合作起来清扫村庄巷道环境、修路的经验，激发了唐坪妇女代表的自信心和参与社区公共事务的责任感。

2. 以新价值观念促进社区进步

如前所述，当今专业的慈善公益组织大都以传播现代公共价值为己任，大都在项目的实施中借助这些价值的传播促进社区进步。社区的固有格局因为灾害受到冲击，这当然是大家不愿意看到的。但是这种时候也是社区需要外部干预的时机，外来组织机构会在项目中不失时机地带进自己认可的价值。这是外来组织的相对优势。相比之下，它们对本土价值的发掘与自觉利用还是很有局限的，对于新价值的倡导与推行却要有声有色得多。

根据我们在评估过程中的了解以及对于项目分报告的了解，我们看到几个价值观被作为基本的价值被强调。它们是民主观念、公众参与和社区自治的观念、可持续发展观、生态环保意识。这些得到倡导的价值理念也是我国农村社区建设的重要内容。项目实施机构从灾区社区建设的长远发展来践行它们，具有重要的意义。

培养社区生活中的民主意识

慈善行动可以在灾区重建中借机培养民主意识，引导民众平等地积极参与公共事务，在社区生活的恢复与重建中发挥了一定的作用，对于形成新规则、新秩序具有一定的意义。在北京富平学校实施的唐坪项目[P10]中，项目团队通过农户调研与村民民主选举产生困难户名单，使补助金的发放尽可能地公平，并得到村民的认可。通过几次村民小组的选举活动和志愿者的宣传活动，村民参与村中事务的积极性也得到明显提升，对于自身需求的合理表达欲望也逐渐增强，一定程度上提升了村中处理集体事务的民主氛围。

项目团队的具体工作，在村里传播了尊重利益主体优先地位的理念，并推动了民主氛围的培养。在项目的实施过程中，富平学校的工作人员也不断地调整项目的执行方案，以求满足当地民众的需求，并实现机构本身的项目目标。项目执行过程中，每当与当地村民的意见产生矛盾的时候，富平学校通常是以村民的意志为优先考虑的因素。在资金发放方案的调整

中，包括数量和方式，贫困户的遴选，都是一方面通过实地调研获得信息，一方面通过召开村民小组会议进行民主选举和协商，最终达成相互妥协的意见和方案。包括最终在专项扶贫基金使用中出现矛盾时，申请第三方调研评估，了解村民的实际需求，最终决定按照村民多数人的选择进行分配。

不过，外来组织在传播民主价值的过程中，是否也要把尊重多数人意见的民主原则运用到自己身上，则是一个关键的考验。经过民主程序，唐坪村民同意建设社区文化中心。项目执行方与中国红基会沟通，得到了中国红基会的同意。但是，后续的发展并不顺利。中国红基会在同意调整预算，用 10 万元资金进行社区文化中心建设的选择后，坚持自己的契约底线，不肯提前拨付项目尾款，而富坪学校又因为资金缺乏不能垫付，最终项目走向了末期因为资金问题而被搁置，暴露了项目协议在缔结之初的先天不足和后天调整余地的狭小。此时，村民的集体选择和需求优先理念在多大程度和范围上发生作用，是否能够优先于项目组和与中国红基会之间的协议约束是解决问题的关键所在。

培养居民参与社区自治的能力

新家园计划[P3]立足于彭州市龙门山镇白水河社区，扎根社区，服务居民，建立社区中心，培养社区重建能力，并开展行动研究。新家园计划[P3]的重要理念是“以社区为主导”，让社区居民自我管理、自我服务，为此，在项目伊始，团队就明确强调志愿者总是要走的，尽可能的避免居民对项目团队的过度依赖，在项目过程中，项目团队注重发动居民参与到社区公共事务中，从而培养居民自治的能力和意识，并建立了保障居民参与的制度。

新家园计划[P3]在项目实施期间，项目团队特别注重社区灾后重建能力的塑造。为了提高社区行动主体的灾后重建能力，新家园计划[P3]的执行团队针对社区居民、社区骨干、志愿者都组织了培训工作，进一步实践“以社区为主导”的理念，培养社区重建人才，以冀逐渐把社区事务完全赋权于当地的行动主体。一是针对社区居民的培训，内容涉及到电脑使用、蜀绣技巧等。居民是社区的主体，从上表可知，新家园计划坚持实践“以社区为主导”的理念，积极联系外部资源，针对社区居民组织了不少培训，这些培训符合居民需求，得到了居民的欢迎和积极参与，通过培训，居民接触了更多新鲜事物，也开阔了视野，学习到了技能。二是针对社区干部的培训。新家园计划团队积极链接资源，为社区干部提供培训计划，既与社区干部培养了良好的合作关系，也能提高社区干部管理灾后社区重建的能力。

在上述诸多富有成效的工作逐步深入的同时，社区的凝聚力不断提升。新家园计划进入后，在社区开展了丰富多彩的文化娱乐活动，这些活动是公共产品，对所有人开放，不仅抚慰了地震后社区居民的心灵，也促成了社区社会关系的重建。重阳节老人的聚会，儿童的暑期活动，都加强了同龄群体的沟通，而在其他传统节日的大型联欢活动以及各种比赛，社区居民的积极参与，拉近了群体之间情感关系，促进了社区的整体凝聚力。

倡导可持续发展的理念

北京地球村环境教育中心在乐和家园项目[P12]的执行过程中，不但回应着村民在灾后建房、修路和生计等方面的现实需求，还通过创建开展生态旅游的目标，将生态、环保与可持续发展的理念贯穿其中。村民虽然刚开始并不懂得生态环保的理念，不理想何为可持续发

展，但在项目实施的过程中，这些理念渐渐被接纳和感受，并深入人心。

生态农业是乐和家园项目[P12]重点发展的产业项目之一。地球村和生态协会组织村民进行乡土农业师的培训，聘请专家作为总农艺师进行指导，培养村民的自身能力。大坪村建设了四个有机小农场，先是要求村民不使用化肥和农药种植生态蔬菜，比如白菜、莲花白、茄子等，这些蔬菜由地球村和生态协会统一收购，与成都社区和成都有机市场对接，拿到市场去卖。后来，村民们又种植经济作物，比如山药子、黄豆和玉米等。

生态旅游是乐和家园项目[P12]组织实施的另外一个产业项目。地球村想让乐和家园项目[P12]所在地大坪村成为一个中国式环保的教育和考察基地，成为城里人返璞归真、寻找真正乡村生活的休闲地，以及弘扬中国国学、东方文明的胜地。在乐和家园的产业规划中，旅游在“耕、读、游、艺、养”的产业构架中有着不可替代的作用。旅游主要包括和旅行社合作的旅游团体，与学校合作的学生春游和秋游，环保主题周末游，自然农耕体验游，企业生态文化游，灾后重建观摩游和背包探险挑战游。乡村生态旅游是其中的重点，主要坚持生态环保、保持乡土、继承和发扬传统文化的原则。

这些结合当地自然资源，促进乡村经济发展的新理念，已经在当地村民的心目中转变成了他们的切实经验，影响了人们的有关农村经济发展的观念。比如，该村村长已经认识到，大坪村的生态农业应该由旅游来推动，朝着观光农业的方向发展。地球村作为一个社会组织，利用社会捐助的资金，帮助灾区人民重建家园，也是在探索一条灾后重建的新模式。虽然乐和家园建设的过程，走了一些弯路，三年后的今天出现了一些矛盾和问题，但经过村委会、生态协会和地球村共同的沟通和合作，在总结各方面的经验和教训，特别是产业项目的基础上，乐和家园的可持续性发展是可能的。随着三年灾后重建的完成，这些项目的发展仍需要得到社会的关注和支持。

倡导生态环保的理念

环基会项目[P14]是由中华环境保护基金会负责实施的“512 灾后重建项目”招标项目之一。这是一项宣传先进环保理念、进行灾后重建的建设工程。生态旱厕不需要用水，对大部分缺水地区非常适用。同时减低造价，分集的排泄物可通过无害化处理用作肥料，在广大的农村地区易于普及，能够有效达到厕所排泄物零污染、零感染、零废弃的目的。

在理念上，中华环境保护基金会对生态卫生项目做过深入研究，及时将粪尿分集式生态旱厕引进灾区重建，在重建项目中传播生态新理念，帮助灾区农村全面推行人文社会环境改善，提升当地农民素质，符合环基会灾后重建的定位。而且这一理念与定位，还得到了当地彭州市政府的充分认可，后者积极性很高。彭州市政府对震后生态建设具有完善和长远的规划——三年恢复、五年提升、八年打小康，并且希望以“生态厕所”建设为启动，在重建中充分结合生态循环的思想，把彭州打造成灾后重建的生态亮点城市。

在中国红基会招标的“512 灾后重建项目”中，还有一个在灾区推广生态旱厕的项目——野草项目[P8]，它由野草文化传播有限公司负责实施，该机构由热心环保公益事业、关注生存家园、渴望可持续生活的环保爱好者自愿组成。该项目意在通过在每个村子修建 15 所示范旱厕，达到以下目的：一是改善灾区当前的环境卫生状况，提高当地村民的健康安全系

数，防止多种肠道疾病；改善水源地水源污染的情况，保证水质质量和用水安全。希望通过推广生态卫生旱厕为解决目前水源地的污染问题提供可参考的解决方案之一。同时在改善当地村民的用厕环境的同时调动他们保护环境的主动性，提高村民的环保意识。通过项目的示范作用，引起公众关注，由此带动其他保护区及乡村参与。

生态卫生旱厕实现了废物再利用，防止疾病传播，水源污染、土壤污染。该项目的执行和推广培养出了一支由本土村民组成的生态厕所施工队伍，同时，对于提高公众环境意识，促使灾区环境卫生状况进一步改善，唤起社会对地震灾区环境卫生的关注，对灾后重建过程中的生态文明建设具有启示意义。尽管从整体上来看，该项目未能达到预期效果，但造成这种现状的原因是多方面的，而从先进理念宣传的角度来看，它取得了一定的成功，对于乡村社区建设有积极的促进作用。

虽然最终效果不尽理想，但我们应该跳出这 150 户旱厕的使用情况，站在更高的层面去看问题，这样，才能理解它的公益价值和实践意义：它处于一个 NGO 在机构和项目两个层面进行自我探索和发展的过程之中，是野草项目[P8]探索和尝试在农村地区推行生态旱厕可行性模式的一个继续，为其后续项目提供了诸多经验教训，并直接帮助他们开始认识到环保类公共项目成功的关键，改变了其推广旱厕的项目逻辑：开始着重将公共利益与个体利益相结合，真正调动社区的积极性。

四、小 结

中国红基会“512”灾后重建招标项目是要借民间公益组织之力，利用公募慈善捐款帮助灾区人们恢复生产与生活，不管是从目标设计还是现场实施上，善款在灾区的使用都既落在人头户头上，也落在社区社群中。灾民失去的不仅是财产，而且是正常的社会生活。爱心人士捐出善款，是要用来救助不幸中的人们的，公益组织参与进来，不只是起一个送钱的传送带作用，而是基于灾民生活与社会关系的整体性考虑，同时也在社区建设的层次着力，和灾区民众一起在自己的家园创造一份充满人情人性的社会生活。

当代的社区既要承载丰足的私人生活，也要提供丰富的公共生活，那种“几亩地、一头牛、老婆孩子热炕头”的单纯私人生活是绝对不够的了。所以大多数招标项目都在提供种羊、种兔、补贴建房等直接个人帮扶之外，提供多种多样的公共设施，如活动中心，如电脑室，让灾民有集体活动的场所，有上网、读书的条件，还特别考虑到老年人、儿童、妇女的需求。

社区不仅是房子、道路、场所等构成的空间范围，社区必需是人与人的社会联系。招标项目把人们召集在一起，或者为了进行生计技能的培训，或者为了主要决策的民主讨论，或者就只是为了娱乐，这些活动的进行都发挥了让人们建立情感上和认知上的正面联系的作用，都在营造社区的人脉。人们相聚的过程需要组织支持，人们的密切互动本身也会形成正式或非正式的组织。招标项目的实施过程也是一个社区建设的过程，从它们组织的大量聚会和成立的多样的组织是可以彰显的。让人们组织起来，互相给予温暖，更有效率地办事，是让生活有社会意义的必要方式。招标项目的设计和 execution 都证明这些专业组织是深谙此道的。

社区建设千忙万忙，终归要在价值观建设上结出果实。灾后重建的招标项目在实体建

设上做了大量的“新建”，唐坪村的民房、大坪村的公房是新建的，小学的水井、小镇的养老院也都应该被看作新的；它们在价值观建设上实际也在追求“新建”。招标项目固然也在发掘并借助乡情乡谊、尊老爱幼等本土观念，但更明确的是传播现代社会理念，尤其是集体行动、社会生活的民主意识、志愿者精神、妇女平权观念、生态与环保思想和可持续发展的理念。这些专业组织的灾后重建是明确要建设具有新思想、新精神的社区的。这些价值观在项目的实施过程中得到了体现，但是否能够在社区扎根，却不是我们在短时间内能够判断的。

不过，不管重新出现在世人面前的社区究竟有多新，社区能够成为社区的基本整合水平是应该达到的。我们在此利用项目组采集的数据进行说明。关于项目的进入与执行对于项目地的社区整合的影响程度，我们评估组设计了三个后编码赋值：1=下降；2=不变；3=提高。在 12 个给出了有效信息的评估项目中，10 个项目的执行提高了社区整合水平；2 个项目的执行没有带来社区整合水平的显著变化，没有项目造成了社区整合水平的下降。因此，总的来说，招标项目的社区建设是卓有成效的。具体请参见表 3-25。

第七章 典型社工项目的个案比较和分析

我们前面已经提到，本次中国红基会资助的 17 个项目，无论是在执行机构的组织特征上，还是在项目内容设计上，均表现出相当的多样性。就项目设计和项目供给的特征来看，可以初步将 17 个项目分为基础设施建设、社区综合性重建、灾民生计、灾后临时安置区社会工作和其他等五个大类。灾后临时安置区[有时也被称为板房社区]社会工作项目一共有四个，分别是：1) 新家园计划[P3]；2) 安县项目[P2]；3) 勤俭人家项目[P17]；以及 4) 青红项目[P6]。有关该四个项目的具体个案评估报告，请参见本书下编中的相应章节。

本章的主要内容，就是要对上述四个社工项目的执行过程，包括地方政府在四个社工项目落地过程中所扮演的角色，做个案的比较分析，并在此基础上，总结四个项目的成功之处和有益经验。在此之前，我们也将依据评估团队在评估现场的耳闻目见，以及对评估数据的后续分析，对社工项目在整个 512 地震救援体系中所扮演的角色，以及社工项目在当代中国基层社会秩序体系中所处的结构性位置，做一个评价性的讨论。最后，我们也将对其余 13 个项目中所涉及到的社工服务或准社工服务的总体情况，做一个简要的回顾。

一、社工项目在 512 地震救援体系中所处的独特地位

社工项目介入大型灾害的后续救援活动，应该算是一个新兴现象，因为常规的救灾型慈善和公益活动，主要还是以生命救援、伤残救治、物资和生存资源供给、流行病控制等为主。诸如心理救助和心理康复，以及以临时安置社区社会关系重建为目标的社工项目的出现，表明中国社会的灾害控制努力，进入了一个新的以人为本的阶段。512 地震由于其灾害的等级较高，受影响的范围较广，所造成的生命和财产损失惨重，又由于灾区原本是人口高度密集区，因此灾区社会的常规生活世界受到破坏的程度相对较高，灾民们面临着更大的相对损失。在这样一种情况下，可以想见，对于灾民认知世界的恢复和重建来说，心理救助和社会关系重建之类的社工项目，扮演着十分重要的作用。接下来，我们就根据评估团队在四个社工项目实施地实地评估时所采集到的重要信息，对社工项目在 512 地震灾区救援体系中所处的地位，做一个简要的陈述。

1. 社工项目作为一种慈善资源和慈善服务的本质特点

从四个社工项目的个案分报告中，我们可以看出，与其他项目相比，社工项目至少具有如下四个特点：1) 在社工项目进入社区和地震灾民们初次见面的时候，无论是作为直接服务对象的地震灾民，还是当地的基层政府和社区干部，都对社工项目究竟是做什么的，并不是十分清楚，因此，它在地震灾害救援体系中是以新兵的面目出现的，这种陌生感，或者说初次遭遇的机会，构成了社工项目在 512 震灾救援体系中的初始地位；2) 与以物资、救助款和福利资格作为主要项目供给的其他常规灾害援助项目不同，社工项目最主要的产品，是在因灾害引发的社会失序中，通过一种长期而细腻的陪伴[long-term companionship]，来使受到灾害影响的民众及其暂时崩溃的日常生活世界，逐渐重新找到趋向正常化的内部激励和外部动力；3) 在这个来自外部世界的组织形态与灾民及其日常生活世界的长期陪伴过程中，两种重要的象征性关联出现了——首先，经由这个社工项目，外部的知识、物资和信息能够逐渐地汇聚到被灾害困扰的地方性社区中，帮助社区逐步恢复功能，帮助灾民逐渐稳定

情绪和心理；其次，由于社工项目团队的长期陪护，使得受灾社区能够持续和外部正常世界保持着物理上的和心理上的关联，因为这个项目本身的存在，就意味着来自远方的持续不断的社会关注；4）在社工项目的开支构成中，人员开支构成了最主要的开支；考虑到中国当前社工人力资源市场的现状，稳定的人力资源报酬，是专业社工力量得以坚持在基层社区实施长期陪伴的一个最主要的支持性条件。

因此，通过本次中国红基会 512 地震灾区援助项目中的四个社工项目的实地评估，我们大致可以对社工项目在整个中国慈善和公益事业，以及特定地，在整个灾害援助体系中所扮演的角色做如下的总结：1）与其他项目相比，社工项目提供的是非实物的公共物品，它具有潜在最广泛的受益人群；2）社工项目的核心目标，是帮助基层社区和民众摆脱因自然灾害、急剧社会变迁和长期处于社会边缘而导致的日常生活世界崩溃、社会混乱和精神失序[如集体焦虑和集体恐惧等]，使其最终恢复日常化和正常化；3）在社工项目入驻基层社区的长时段中，长期陪护概念所蕴含的双重象征意义[作为“资源引入的导管”+“与外部正常世界紧密关联的纽带”]，是社工项目达成上述核心目标的两大介质；4）最后，在社工项目入驻基层社区的长时段中，专业社工力量的人力资本成本，构成了社工项目的最主要开支项。这最后一点结论，之所以在这里强调指出，是因为我们的这一观察，与当前中国慈善和公益事业中对通行的项目运行成本的看法，存在着比较大的差距。而恰恰是这个差距，最终导致了四个社工项目在基层社区的可持续运行问题。

2. 社工项目在中国基层社会秩序体系中所处的结构性位置

除了以上四个特征之外，评估团队在上述四个社工项目中的其中两个——新家园计划[P3]和勤俭人家项目[P17]——中，还观察到了另外一个突生的制度现象，也即作为外部组织力量的社工项目团队，在进入基层社区开展服务并通过自己的努力赢得基层社会的信任之后，它们在长期陪护过程中还将拥有另外一个重要身份，即扮演作为地方政府和基层社区[社会管理者]与灾民[被管理者]之间的第三方这一重要的结构性力量。在新家园计划[P3]中，这一需求的产生，主要来源于地方政府，也即龙门山镇的地方政府主动要求新家园计划[P3]介入到当地政府和地震灾民的灾后重建关系中来¹。而在勤俭人家项目[P17]中，这一需求的产生，主要来自于板房安置区的灾民。因为在都江堰市震后第一波的救灾努力中，作为基层政府代理人的板房安置区管理委员会，主要是把解决最为急迫的灾民入住和救灾物资分发等事务作为重中之重，其强势的工作风格和对灾民们合理人道主义需求的忽视，引发了灾民们强烈的怨恨和对抗情绪的，而社工项目团队的适时进驻，恰好成为冲突双方在新的模式下沟通合理需要和传递政策合法性的组织中介。

对这一新生突生现象的解释，需要我们首先对以下两个社会事实进行初步的考察：1）以新家园计划[P3]和勤俭人家项目[P17]这两个项目实施空间中所凸显出来的社区权力关系和社区整合困境为例，对当代中国基层社会中社会信任的生态学结构做一个初步的解剖，从而阐明社工项目未来在类似的社会场合中出场的必要性；2）对新家园计划[P3]和勤俭人家[P17]这两个项目中，社工项目团队是如何在与灾民们初次相遇的前提下一步步建构起相互间的社会信任的这个过程的追溯，从而阐明决定社会工作项目之成功的最主要的文化要素之一，就是长期陪伴过程中建构起来的相互信任。

¹ 新家园计划[P3]的第三方角色，首先是当地的龙门山镇政府希望新家园计划在震后的社会秩序恢复过程中，充当镇政府和作为异类的白水河社区[因为该社区原本是当地的一个国营企业社区，刚刚属地化不久，与周边的农村社区处于长期隔阂状态中]之间的一个缓冲地带，而最终，则是希望新家园计划进驻镇上的另一个村子[三沟村]，协助村委会劝导已经上楼的灾民接受付费物业服务的事实。

基层社会中社会信任的生态学结构

中国基层社会最近 20 年的社会变迁中，一个主要的趋势，就是基层政府和当地民众之间原本相互信任的社会关系，日渐转变成成为心理上相互隔阂、利益上相互冲突、行为上逐渐出现相互对抗的这样一种逐渐恶化的局面。这一点，从 1990 年代中期以来发生在城市地区的工业体系重构引发的下岗工人的集体抗争，以及发生在乡村地区的农村税费负担压力缓解之前的农民抗税行动，作为其中的一个主要征兆。进入 21 世纪以来，随着住房商业化、基础设施建设全面扩张，以及城市更新等多重建设需要，征地和拆迁又成为密集引发基层矛盾的社会领域。加上司法和行政领域的效率问题，以及社会公正受损的长期化和普遍化，使得中国的基层社会普遍出现了对基层政府的高度不信任。这种不信任主要表现在以下四个层面：1) 对基层政府作为具有自己独特利益的社会行动者的普遍认知；2) 对基层政府在具体行政过程中必然采取差别化对待原则的判断；3) 对基层政府强制推行的大面积政策动员和社会改造倡议的长期效果的怀疑；4) 对基层政府日渐远离它们的意识形态符号形象——人民公仆和人民救星——的反讽。而基层政府对当地民众的不信任，则不但可以在诸如控制上访和越级上访的长期博弈中看到端倪，还可以在基层行政空间内日渐流行的、旨在应对“刁民”的“选择性执法”这一社会控制策略中，找到更深的痕迹。

尽管 512 地震中基层政府投入抗震救灾的努力能够在某种程度上消减或再构它们在基层民众心目中的负面形象，但一来随着震后世界的逐渐常规化和正常化，二来随着救灾和重建过程中各个利益分配环节凸现的负面因素的积累，以及第三，中央政府和上级政府对这次特殊社会动员战役中的正面符号收益的强势收割，基层政府和地方民众之间的关系，很可能又会倒退回原来的相互不信任的恶性生态之中。

信任的社会建构：新家园计划和勤俭人家项目的案例说明

以新家园计划[P3]和勤俭人家[P17]这两个项目为例，我们可以说明，这两个社工项目进驻项目点社区，实际上其突破点都是在于改变了当地社区和基层政府之间的原有关系架构，并在项目执行的过程中，通过参与式动员的方法，逐渐建构起了社区居民和项目执行机构及其成员之间的社会信任，最终获得了良好的项目收益。

新家园计划[P3]中，项目所在地龙门山镇白水河社区，作为一个新近纳入地方行政空间的异类社区，其作为国营厂矿遗留社区的特殊身份，以及与周围乡村社会的地位分异和认同缺失，造成了它们不但与基层政府存在较大的心理距离，而且也与周边的乡村社会存在着利益上的和认知上的对立。在地震发生之后，基层行政系统几乎将它们遗忘，后来最先到达的救灾力量是解放军武警部队。因此，白水河社区的板房居民，从心理上来说，对于新家园计划这样的 NGO 组织存在着接纳的可能性。而事实上，由于新家园计划[P3]前期团队的主要负责人——云南发展培训学院的邢莫——采取了参与式动员的策略，并在动员资源进入社区的过程中，抓住了公共空间建设和基础设施恢复这两类最急迫和受益面最为扩散的公共产品的提供，从而顺利地建立起了项目和白水河板房社区之间的情感上的相互信任和相互支持。同时，新家园计划[P3]的常驻专业社工力量和社区民众之间的共住、共存、共同行动，又成为这一信任关系得以依靠人际的情感纽带，得以持续存在下去。

在勤俭人家项目[P17]中，背景情境又稍有不同。如果说白水河社区的居民对基层政府

的不信任，主要来源于长期的认同缺失、互动排斥和社会隔离，那么在勤俭人家项目[P17]中，板房社区居民则是对作为基层政府代表的管委会的工作作风和利益分配表示强烈的不满。此外，与新家园计划作为民间 NGO 的身份不同，勤俭人家项目[P17]的执行方——华东理工大学社会与公共管理学院社会工作系——是作为上海市援建都江堰市的政府对口支援计划中社会工作一块的组成部分进入到整个都江堰市的社会救灾体系之中的，其进入具有很强的行政合法性。另一个主要的不同点是，白水河社区的民众基本上构成了一个初级社区，是一个面对面交往的熟人社区，板房社区的建设也没有打破社区原有的各种社会秩序和社会纽带，而在勤俭人家板房社区，所安置的 1 万多名灾民来自四面八方，好多人互不相识，因此是一个典型的次级社区。另一个主要的差异，在于两个项目执行团队的人力资源利用模式：新家园计划[P3]采取的是专业社工长期进驻和陪伴的策略，而勤俭人家项目[P17]的项目团队则采取了小组轮换的策略。因此，我们看到的是一个初级团队对应初级社区，次级团队对应次级社区的模式。

勤俭人家项目[P17]的 13 批社工小组建构社会信任的主要策略包括如下几点：1) 通过项目前期的社会观察和情境分析，认知到自己作为板房社区居民和管委会之间的中介角色，而有意识地推动这种中介者身份的建构；2) 在各项目小组的工作方案中，均以推进社会关系突破次级化而向初级化转变作为重心，因此才有了巷巷会、运动会之类带有社会关系重构理念的社工服务和社工产品的供给；3) 项目执行团队为了控制自己人力资源动员模式带来的弊端，主动建构起了一个“上海社工”的抽象人格符号，从而使得这一符号成为社会信任的主要载体，在目标板房社区内成为最重要的一个文化符号。

3. 后重建时代社工项目持续存在的必要性

上面我们通过对新家园计划[P3]和勤俭人家项目[P17]这两个社工项目如何通过各自的策略，与目标社区建构起社会信任，从而为向目标社区提供项目服务创造了良好的社会关系氛围的。在两个项目当中，一个共同的主线都出来了，那就是，在项目服务对象和基层政府及其代理人之间的关系处于不调适的前提下，项目执行机构扮演了一个重要的中介人、仲裁者、调停力量或缓冲地带的角色。这一角色意味着一种很重要的社会生态需要，那就是如何在基层社会空间逐渐确立社会公正感、社会评价标准和社会行为规范的问题。

从这样一个角度来看，无论是在后重建时代的 512 地震灾区，还是在全中国范围内，尤其是在基层行政理性和人性化还相对较为缺乏的中西部地区，社工项目都有持续存在，而且加大支持力度的需要。因为无论是长期共存[co-existence]的概念，还是长期陪护[long-term companionship]的概念，都使得基层社会因为多了一个外部力量的存在，而获得了如下三重社会符号象征意义：1) 边缘世界得以和主流世界、内部小世界得以和外部大世界相互联接，解决的是一个可及性和可视性的问题，一个接纳和承认的政治学问题；2) 社工项目作为资源导入、观念导入和行为导入的载体，解决的是一个社会干预和社会变迁如何可能的问题；3) 项目团队作为社区见证人、社会公信力和调停力量的角色，解决的是基层社区如何达成利益磋商和利益均衡格局的机制问题。

二、四个项目的基本情况和执行特点比较

接下来，我们将对四个社工项目的基本情况，进行简要的介绍，并围绕着以下四个维度，

对着四个社工项目的执行特点，进行对照和比较：1) 四个项目在执行周期内，是否面临了一个具有高度组织际竞争意味的内部市场，以及它们各自的表现如何；2) 它们各自采取的本土化策略；3) 它们的可持续性评估；4) 项目点地方政府的立场和态度。

1. 四个社工项目的基本情况

我们首先用表 7-1 给出了四个社工项目的基本情况，涉及到项目执行周期、项目服务对象、项目点地震灾情，以及项目提供的公共物品、建设的公共空间等多个维度。

表 7-1 四个社工项目基本情况介绍

项目名称	安县项目 [P2]	新家园计划 [P3]	青红项目 [P6]	勤俭人家项目 [P17]
项目实际执行周期	20080901-20100701	200811-201102	200904-201104	20080625-20090827
项目服务对象	秀水镇居民[主要是青少年和老人]	白水河社区居民	20 户残疾家庭	勤俭人家安置点居民[超过 18000 人]
项目点因地震造成的社会经济损失	安县全县 51 万人，受灾人数达 47 万，秀水镇作为区域性商业大镇，损失相当惨重	地震摧毁了龙门山镇的商业和旅游业，从前依靠商业和旅游业的住户失去了就业机会和收入渠道	镇上重点产业东方汽轮公司严重受损并迁出汉旺镇，是当地经济疲软原因之一	都江堰市市区建筑遭遇严重破坏，城市灾民心理和日常生活受损情况相对更为严重
所在县[市]灾情类别	极重灾区[列第 7 位]	极重灾区[列第 10 位]	极重灾区[列第 3 位]	极重灾区[列第 8 位]
项目提供的公共物品	安县社工中心主要提供社工服务这一公共物品；另外，项目购置了数千册图书和约十台电脑；本项目还援助南苑社区修建了一个舞池并购买了音响设备	白水河社区活动中心包括多个功能室，提供居民聚集的场地，提供的服务包括洗澡、上网、借阅图书、清洁饮水、看电视、观看电影、社区报、社区文娱活动竞赛、健身器材等；以每月一次召开的居民大会为依托，社区居民充分表达意见共同决定社区事务；项目还对社区居民开展各种培训	项目建立了活动室，提供了视频设备等	主要是社工服务，没有物质意义上的公共物品
项目建设的公共空间或引入的公共活动	项目所在场地是秀水镇居民[青少年]活动的公共空间，对于震后公共空间比较匮乏的秀水镇，有较大作用；项目还援助社区建立舞池等，为板房区居民提供了集体活动的场所	公共空间主要是白水河社区活动中心、铜沙坝老年活动室和两处健身角。公共活动方面，在项目执行期间的各个重要节假日，都举办了公共文化娱乐活动；项目还支持社区艺术团的训练和演出，组织居民日常跳舞	社工站本身即培训地点，引入了生计项目培训、节日庆祝、影视放映等公共活动	每一批社工服务队来到安置点之后都会开展各种各样的公共活动，例如锅庄舞、巷巷体育节、社区大舞台、亲子拓展活动等

从上表中，我们看到这四个项目都位于 512 地震的极重灾区，都致力于服务灾区最需要的地方，实施机构多有高等院校的专业社工背景，项目服务的对象以针对整个社区居民为

主。对这四个项目的更加具体的介绍和比较，将在接下来的部分展开。

2. 地方性社工市场和目标项目的表现

地方性社工市场，指的是当我们的评估对象——中国红基会支持的 512 地震灾区四个社工项目——进入到项目实施点之后，在当地范围内提供类似社工服务的慈善和公益组织构成的整个服务提供体系。我们至少在安县项目[P2]和勤俭人家项目[P17]中，看到了这一竞争性的内部社工市场的存在。

安县秀水镇的内部社工市场

从实地评估走访获得的信息来看，安县秀水镇在灾后与安县红十字社工服务中心同时开展社会关系重建和心理咨询类的服务，并给当地人士留下深刻印象的有两家组织：英国救助儿童会和台湾法鼓山佛教慈善基金会。台湾法鼓山佛教慈善基金会2008年5月17日来到安县，除了进行紧急救援和援建秀水一小、秀水卫生院等以外，法鼓山汲取台湾921地震的经验，十分重视灾后灾民的心理重建[包括心理讲座、健康教育咨询、心理舒适减压以及邀请台湾知名专家进行心理咨询培训]，在秀水镇建立了安心服务站，并对地震家庭的贫困而品学兼优的学生进行奖学金资助。英国儿童救助基金会则在板房社区内设置了一个名为平安家园的活动空间，占了6间板房，开办了活动室、阅览室、乒乓室、教室和小型篮球场，派驻了专业的社工作为督导，聘请当地人[如南苑板房社区居委会副主任胡晓红]在里面具体做事，每周只开放周末两天，对青少年开放，有青少年玩具和生活小物品，发送儿童的小食品，开放活动和图书室。基本上做了一年半就没做了，物资全部捐给了社区。

由于法鼓山在秀水镇建卫生院花了1600万元，建小学花了700万元，而且目前还在秀水镇中心卫生院大楼显著位置保留了活动室，其大牌子也挂在卫生院的牌子边上，因此可以说，与安县项目目前的无奈退隐相比，台湾法鼓山佛教慈善基金会在秀水镇的存在，挑战到了安县社工中心的生存地位。至于英国儿童救助会，它们对安县项目的挑战，主要表现在三点：1) 它设置在板房社区，更接近服务对象；2) 它直接聘请了社区干部作为工作人员；3) 它提供的设施和物品的质量要更好一些。因此，在安县项目开展期间，英国儿童救助会业构成了一个主要的竞争对手。但由于英国儿童救助会在项目结束后已经撤离目标社区，因此目前已经不构成对安县项目的竞争。

勤俭人家安置区的内部社工市场

地震之后，作为都江堰市最大的安置点，许多社会组织都到勤俭人家板房社区开展服务。根据评估小组现场了解到的情况，到勤俭人家安置点开展社工服务的机构至少有香港城市大学、圣乐团、大埔平安福音堂、沙田循道卫理中学校友会、火凤凰计划、四川工商职业技术学院、西南石油大学、上海中医药大学、四川农业大学、浙江大学、上海林紫心理关怀站、半边天儿童活动中心和 12355 心理驿站等高校志愿者团队、宗教组织和其他社工服务机构。这些社会组织以极大的热诚投入到抗震救灾中，但是这些组织很多都是短期性的行为，没有一家像华东理工大学社工服务队那样在安置点一直持续地开展活动，而且服务的范围很广泛。因此，在勤俭人家这个项目中，项目执行机构华东理工大学社工服务队具有高度的组织合法性。

内部社工市场概念的提出，主要是想要表明这样一个理念，即在未来的中国基层社会，将会时常出现一个类似的内部社工市场，而这样一个内部竞争压力的存在，将有利于推动中国的社工服务组织提升业务水平，从而提升项目服务质量，确保获得更多的资金资助。

3. 本土化策略

此处的本土化策略，指的是项目在执行过程中，如何在人力资源的动员上，尽最大可能培养和引入当地的人力资源，并且在组织层面上，派出扎根于当地的新型组织形态，从而解决项目结项之后，项目所提供服务的可持续性。表 7-2 给出了四个社工项目在本土化策略方面表现出来的基本情况

表 7-2 四个社工项目的本土化策略

比较维度	安县项目 [P2]	新家园计划 [P3]	青红项目 [P6]	勤俭人家项目 [P17]
项目运行团队的本土化程度	项目团队分为北京蒲公英培训中心总部小组和安县社工中心运行团队两个部分，其中总部小组没有派出专人驻守在灾区；社工中心运行团队中，虽然以四川籍工作人员居多，但安县籍社工只有一名，导致项目社工流动频繁	项目管理团队和执行团队只有一名本土成员，但，项目团队吸纳了不少社区居民承担社区事务，提供功能性服务，以辅助项目实施	项目不断吸收当地人作为社工，并成为当地社工院校的实习基地，目前社工站副主任 1 人、社工 4 人均为本籍人	项目团队的人员主要是华东理工大学的师生，因此本土化程度很低；只在个别小组中，有意识招募四川籍的社工做志愿者
组织上的派生和继替	目前安县社工中心在划归安县红十字会管理之后，处于半休眠状态；但正计划重新招募本地籍的社工	以彭州本地籍青年为法人，新成立了一家 NGO 组织——中大绿根——继续在当地扎根存在	执行机构在当地培育了受益对象的自组织——家庭生计互助小组和管委会作为组织替代	项目结项前，以招募本地籍社工为主体，成立了华循社工服务中心，继续在社区内提供社工服务
项目本土化策略归纳	以一线社工的本土化为主要目标	以成立本地注册的机构为依托	以受益对象的自组织为依托	以一线社工的本土化和本地注册的机构为依托

4. 可持续性评估

以上对四个项目的本土化策略的描述，其实已经涉及到了项目活动在当地的可持续性问题。评价一个项目的可持续性，实际上可以从三个维度入手：1) 项目活动的继续存在前景；2) 项目组织遗产的继承情况；3) 项目活动在财政保障和资源动员上的未来前景。表 7-3 给出了四个社工项目在上述三个维度上的具体情形。

表 7-3 四个社工项目在可持续性维度上的对比

比较维度	安县项目 [P2]	新家园计划 [P3]	青红项目 [P6]	勤俭人家项目 [P17]
结项后的服务供给预测	目前已暂停服务，未来能否继续启动，取决于当地红十字会的工作意愿和资源动员能力	项目执行已经超过预定周期，动员的资源也非常广泛，结项后服务将扩展至周边社区	执行本项目之后陆续获得其他来源的资助，地方政府免费提供服务	由派生组织华循社工服务中心继续在社区提供同类服务

			场所，服务将继续	
结项后项目执行机构的在地续存	项目执行机构由于一线社工的竞相辞职，目前已经只有名义上的存在而无实质性的存在	项目结项后执行机构将以本土化了的派生机构的名义继续存在	由于后续资助的支持，项目执行机构目前仍在当地续存	项目执行机构在培育出替代的派生组织之后撤离现场
结项后项目活动的财政保障	目前项目尾款尚未拨付，只剩少量剩余经费，暗线中心并无具体筹资方案	派生组织中大绿根的筹资能力尚未得到验证，可能继续需要中山大学公民社会研究中心作为资源动员保障	其他全国性资源和地方政府的支持，是结项后项目活动继续开展的两大财政来源	香港循道卫理教会成为结项后派生组织继续开展活动的主要财政保障

上表简要对四个社工项目的可持续性前景做出了预测，除了安县项目之外，其余三个社工项目在结项后，目前仍然在项目点保持有物理上的继续存在，表现出良好的可持续性。但一个潜在的问题是，在合法性问题解决了之后，社工项目在人力资源和空间资源上的花费是一笔固定开支，能否筹集足够的财政资源，将成为一个核心的问题。

5. 地方政府的立场和态度

最后，我们在本章还要对四个项目所在地的地方政府对待项目的立场和态度做出说明。首先，我们会对四个项目进入当地的路径进行对比，从而显示，与地方政府的预先接触或地方政府对项目的正面期待，是项目之所以能够成功进驻项目点的主要原因。其次，我们也要对地方政府在四个社工项目执行过程中所扮演的支持性角色做出阐述：合法性资源是地方政府能够给予四个社工项目的最重要的符号支持。最后，我们也要给出了地方政府代表对四个社工项目的主观评价，从而为四个社工项目在文化上的和社会技术上的正当性做出背书。表 7-4 给出了上述三个维度的具体信息：

表 7-4 地方政府在四个社工项目中扮演的角色

比较维度	安县项目 [P2]	新家园计划 [P3]	青红项目 [P6]	勤俭人家项目 [P17]
项目进入路径	委托方选定绵阳，执行方到绵阳红会，绵阳红会介绍安县分管县长，分管县长愿意接纳社工项目	在项目团队进入之前，项目团队已经与当地政府官员有接触并培养了良好的关系	执行团队负责人救灾前期已经在当地做遇难学生心理疏导工作，跟当地政府有过接触	项目作为上海援助都江堰市的对口计划的一部分纳入整体规划，使得项目入驻具有高度合法性
地方政府的支持性角色	项目进入时，就得到县政府的支持：政府支持对本项目的主要意义，是有利于安县社工中心尽快合法注册，但在财政和物质资源上没有明显的支持	由于地方政府对外来社会力量既怀有警惕心，又希望能为其所用，因此项目团队注意采用政府话语体系与政府进行及时沟通，与当地政府官员发展了良好的互动关系，从而获得地方政府的合法性背书：政府希望项目团队继续在该地开展工作	当地政府对该项目十分支持，政府应允为其提供办公场所，并邀请社工到其他社区进行活动	华东理工大学社工服务队在勤俭人家板房安置点内获得了都江堰市政府方面的巨大支持，因此他们在都江堰几乎是畅通无阻的

由上表信息可知，在项目落地的过程中，与地方政府的先前联系，或者体制内自上而下的关系导引，加上地方政府对社工服务价值的观念认知，是项目能够顺利进驻项目点的三大结构性因素。而在项目执行过程中，地方政府的支持性角色，最大程度地表现在合法性资源的供给之上，而很少有物质资源的供给。

三、四个项目的成功之处和经验总结

本章我们主要就四个项目在执行过程中所表现出来的、围绕机构能力、社区情况、项目设计和运行情况、项目产出，以及与政府的关系等多个方面的成功之处和经验，进行总结。具体如表 7-5 所示：

表 7-5 四个社工类项目普遍的成功之处和经验总结

领域	社工类项目的成功之处和经验总结
项目执行机构自身情况	1. 从项目执行机构的人员数量上看，总体少而精，不过机构处于成长期，人员在增多；机构日常规模不大，但是发动志愿者的能力强 2. 项目执行机构是草根组织，能够保证社工中心的自主性和灵活性，发挥民间组织的优势；但与政府以及有关的政府官员关系良好，在项目执行时能够得到官方资源支持
社工类项目所在社区情况	四个项目所在地绵竹市、安县、都江堰市、彭州市都属于 512 地震中的极重灾区县(市)，分别列第 3、7、8、10 位，因此四个社工类项目都到了救灾和灾后重建最需要的地方，极大地发挥了自身的作用。在具体选址的时候，选择政府等无暇顾及、灾民需求强烈的地方，做到为政府分忧解难，为灾民雪中送炭
项目设计情况	四个项目在社工服务的具体内容安排上不拘泥于教条，因地制宜，比如根据灾后成年人忙于救灾和重建，相对而言老人、小孩更需要社工服务的特点来展开服务
项目运行情况	社工类依赖专业社工长期开展服务，而非短暂的分发物资和善款，因而行政经费开销都比较大
项目产出	四个社工类项目都催生了社工中心等新机构，在项目截止后，这些机构能对灾区产生持久的良好的社会效益
与当地政府的关系	四个社工项目都积极支持当地的救灾和灾后重建工作，在实践中让政府体会到社工服务是必要且有益的，争取到政府的善意态度和支持；另外，注重用政府话语体系与政府进行及时沟通，与当地政府官员发展了良好的互动关系

从表中看出，四个社工类项目若想取得好的效果，从机构自身建设、项目选址与进入时就应具备一些条件，在项目执行过程中要注意因地制宜，始终和当地政府等组织维持良好关系；注重培育本土专业机构，以在项目周期结束后继续服务是体现社工项目优势的一大特点。此外，总体来看，四个社工项目之间也存在着一定的异质性，表 7-6 概括了社工项目之间的不同与特色：

表 7-6 四个社工项目的差异及特色经验

经验类别	项目名称	具体经验
项目执行机构的专业背景及核心业务	安县项目[P2]	对于项目执行机构蒲公英培训中心来说，安县社工中心项目与他们的核心业务[农民工子弟教育]不相符，因此在执行中牵扯精力，影响进展，所以项目执行机构应尽量选择更有经验、更符合机构情况的项目，如此从项目中得到的进步更大，而且也便于为中国红基会项目链接更多资源

	其他三个项目	其他三个项目的主要执行方都是以高等院校的社工专业为依托，实践经验稍有欠缺，不过理论和专业指导充分，专家资源、人力资源等丰富，在项目实施中发挥了较大作用
自主筹集资源能力	新家园计划[P3]	自主筹集资金有一定困难，但是链接实物和人力等资源的能力很强，资源来源在四个项目中是最具有多样性的
	勤俭人家[P17]	本项目是集多方之力完成的，在执行过程中获得了上海民政局的资助，也得到了香港循道卫理会的大力支持
	其他两个项目	其他两个项目的资源来源都比较单一。例如，安县社工中心的资源来源比较依赖南都基金会和中国红基会，在这两个基金会以外得到的援助也是南都基金会推动的。如果能开拓渠道，更加主动积极地筹集资源，相信对中心未来发展更好
社区整合水平	新家园计划[P3]	社区本身情况复杂，矛盾重重，居民对政府的信任感不强，政府方面非常希望社工组织发挥作用。因此，新家园计划在这样的社区情况下开展工作，难度很大，但同时发挥的作用和积累的经验也非常大
	其他三个项目	当地的普通社区，采用一般的灾区的社工手法即可
受益人群	青红项目[P6]	面向的是震后贫困伤残人员，这种方式针对性强，效果突出
	其他三个项目	面向整个社区有需要的人群，这种方式服务人群广，社会影响较大
对公民意识提升和社区自组织能力的推动	新家园计划[P3]	组织居民大会等，以此为依托，社区居民充分表达意见，共同决定社区事务，在社区自组织能力的推动上有较大效用，对当地的公民意识提升也有一定作用
	其他三个项目	其他项目也做出了相应努力，强调“助人自助”，推动小组活动中的自我管理，只是由于主客观因素，这方面效果的力度和可持续性目前来看还有所欠缺
提供的主要物品 [goods]	青红项目[P6]	除了“协助服务对象改善和发展家庭、邻里、朋友关系，促进社区和谐与相互支持”这样社工服务外，重点支持家庭生活改善，即帮助服务对象发展生计，灾后重建
	其他三个项目	其他社工项目主要提供的是公共物品，照顾到灾区居民的心理、情感需求，提供了公共空间和集体活动，有助于缓和灾后不良情绪，尤其满足了老年、儿童等群体的特殊需求，与援建、生计类项目起到互补作用

从四个社工项目的差异和特色中我们看出，社工项目的主流还是采用正统的社工专业手法在灾区展开社会工作服务，同时也根据灾区居民需要而因地制宜；社工项目从自身理念出发，在对公民意识提升和社区自组织能力的推动方面都希望能有所贡献，但不同项目在实施过程中还是会产生较大分化；由于项目执行机构和项目特点，社工项目的自主筹集资源的能力存在较大区别，不过社工项目需要较大人员经费支持，在现实筹款困难这点是普遍的，解决这一问题一方面希望得到基金会更大的帮助，另一方面社工组织自身也应发挥能动性更加主动寻找资源。

四、对其他项目中包含的社工或准社工服务的综述

本节我们将在介绍四个典型社工项目并对照其执行特点的基础上，对其余 13 个项目中提供了类似社工性质服务的部分项目进行简要分析。在本次评估的分类框架中，这 13 个项目都属于基础设施建设和生计支持，以及综合性社区重建项目，而非标准的社工项目。但是其中部分项目在实现本项目主要目标的同时，也产出了类似或者接近社工服务的供给，这些项目共有 4 个，分别是：1) 鹤童项目[P15]；2) 宁强项目[P11]；3) 唐坪项目[P10]；4) 仪陇项目[P7]。

表 7-7 给出了上述 4 个提供了社工性质服务项目的主要目标：从表中所列的项目目标来看，这四个项目都不是以社工服务为主导，而是为灾区供应亟需的物理空间，尤其是聚焦在房屋设施的提供上，意在夯实灾区重建的基础。

表 7-7 提供社工性质服务四个项目的主要目标介绍

项目名称	项目主要目标
鹤童项目[P15]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以建造临时安置性板房为主，在德阳灾区建造一所 1820 平米、120 个床位、能集中赡养 120 名孤残孤老的过渡安置性长期照护养老服务机构 ■ 提高当地老年人晚年生活质量和推动当地社会化养老护理事业的发展 ■ 带动当地灾民的就业
宁强项目[P11]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 针对重灾区贫困户提供修建永久性住房的经济援助，旨在解决居民的住房问题 ■ 在社区建立社区学习活动中心，为村民提供学习活动的平台 ■ 提高社区的自我发展能力，增强村民的自我组织能力和参与性，尤其是提高农村妇女的参与意识
唐坪项目[P10]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 从社区设施建设、能力建设和社区持续自主发展的角度开展项目点的灾后重建，包括：1) 房屋重建支持计划[技术支持和资金援助]；2) 社区骨干培养计划；3) 社区学习中心建设计划
仪陇项目[P7]	<ul style="list-style-type: none"> ■ 帮助贫困社区中受地震灾害影响最严重的 50 户贫困农户的房屋改建与维护 ■ 为项目的 50 个贫困家庭提供贴息小额贷款服务，为项目支持的 15 个社区其他中低收入农户提供小额信贷服务，推动社区共同发展和农户能力提高 ■ 实现项目村村民的可持续生计和项目社区的可持续发展：帮助三个乡镇的 15 个贫困项目村农户建立农民互助活动中心，开展社区教育、发展培训等活动 ■ 在 15 个贫困项目村开展各类技术支持与相关培训活动，参与农户不低于 1000 户；项目结束后，在协会的支持下，社区的持续小额信贷和农民互助活动中心活动持续不断地开展下去

虽然，这四个项目不是典型的社工项目，但在项目的具体执行过程中，社工性质的服务也相伴而生。

1. 社工服务模式的现代性扩散

在绵竹，鹤童项目[P15]并不像典型社工项目那样，致力于心理疏导和社会关系重建，因为在养老院的物理空间下，人员的护理服务是它的主要产品形态。可以说，鹤童针对地震灾区的孤老、孤残群体，成功地将国外和东部的服务模式嫁接到社工服务贫乏的西南地区，完成了社工服务从核心区域向边缘区域的扩散。

鹤童是一家专门向高龄、患病、生活不能自理等孤残贫困老年人提供社会化养老服务的专业化、非营利性机构。鹤童的老人护理基本仿照的是德国专业老人护理院的护理模式以及从日本引进的老年人院舍照料的“七级护理分型”和“痴呆老人五级护理分型”，保证护理服务的质量标准化。地震发生后，鹤童凭借丰富的专业知识和经验，弥补了政府和官办福利院在社会服务供给上的不足，通过养老院为老人提供了照护场所，包括红十字鹤童绵竹市紫岩护理中心和红十字鹤童绵竹市东北镇敬老院。老人护理是现代社会的专业领域，作为东部地区先进老人护理服务的提供者，依托本项目，鹤童把国外以及经东部成熟的护理经验植入到西南地区，令老人护理这一现代性产品为当地所认知并接受。

社工服务模式的现代性扩散更是通过对提供社工服务人员的知识性教育得以实践。照护的物理空间存在后，照护人员的作用日益凸显。鹤童从京津地区每个季度派出 3 名项目执行

人员来到灾区轮换工作，并对每一批项目执行团队进行工作动员、心理建设和社工培训。与此同时，鹤童面向养老院当地“4050”下岗失业、待业青年、妇女以及失地青年农民，举办护理专业培训，为项目以及当地其他养老院提供了急需的当地护理人员，实现本土化就业和持证上岗。

2. 社工服务作为项目运行的润滑剂和安全阀

宁强项目[P11]、唐坪项目[P10]、仪陇项目[P7]的共同点均为为灾区居民提供资金，为灾后经济困难的居民解决住房问题，并不涉及提供社工服务。但是，与此同时，三个项目的另一个共同点是，重建房屋作为项目主要目标之外，项目方为当地设计了更丰富的项目维度，因为，在为灾民分配建房资金的过程中以及房屋重建实现后，社区公共物品的供应和社区能力建设便提上了日程，也就为当地社区供给了类似的社工服务。

宁强项目[P11]和唐坪项目[P10]都突显了性别视角，关注女性作为弱势群体的需求，在项目实施中，充分调动了当地女性群体的积极性和行动力，不仅在活动开展中回应女性的呼声，更在人力资源上培育本土妇女骨干，借由女性发挥社会网络的动员力量，为项目主要目标的实现推波助澜。水观音项目组织了多次培训和集体活动，其中与妇女相关的就占到1/3，且均有妇女骨干协助组织活动，社区还组建了水观音村秧歌队，增加了扭秧歌、健美操等文娱活动。唐坪项目组织妇女开展文化活动，通过跳舞、清扫街巷、修路等激发妇女代表的自信心和责任心，请妇女代表参加到发放项目房屋补助资金的工作中并顺利完成，鼓励妇女代表协助宣传互助资金协会。妇女在活动中极大提高了自信心和责任感，公众意识得以催生。

此外，在宁强项目[P11]、唐坪项目[P10]、仪陇项目[P7]中，均有公共活动空间的建设这一要素，为灾区居民提供公共产品和服务，以培训链接居民急需的生计知识，以文娱活动丰富居民的精神生活。水观音项目设有社区活动中心，开展培训和集体活动，涉及健康知识、卫生环境、病虫害防治、香菇技术、灾害管理、文艺表演等多个方面。唐坪项目设有社区文化中心，组织文化活动和知识培训，打造信息平台。仪陇项目设有农民互助活动中心，定期地开展社区教育、发展培训等活动。在这些公共空间下，乡土性公共领域得以重现，村民在与他人的频繁互动中获得支撑性力量，为灾后心理调适找到突破口。在仪陇项目[P7]中，村民自主决定中心事务并自我管理，推动了村民自治理念在农村中落实，提升了社区自我管理 and 发展的能力，把组织农民参与项目和农民教育相结合，是村民信息获取、反馈和参与公共生活的最重要渠道之一。项目结束后，这些公共空间和自治组织被保留下来并持续、有效地运作，成为村民们获取外界信息和资源、维系互助行为、参与公共治理等的有效的平台。

从这三个项目来看，公众意识、公共空间是项目在推进主要目标实现过程中的外在效应，公众意识是社区可持续发展的内在基础，公共空间重建了社区认同感，都为项目主要目标的成功起到了润滑剂的作用，且为灾后居民的心理康复提供了安全阀。宁强项目[P11]和唐坪项目[P10]中，妇女骨干的参与便利了项目的进入和开展，从而保证了项目的可持续性。仪陇项目中，贫困农户评推、资金兑付的实践平台便是农民互助活动中心。公共空间下的集体活动充分动员了乡土社区的人群力量，以自我赋权提升了居民自我服务的能力，培养了居民主人翁的意识，促进了地震灾区的社会整合。这些与社工服务的心理关怀和重建社会关系是相契合的，在基础设施项目的推进中，类似社工服务的产出能够更好地配合项目主要目标的达成，并且对社区发展具有长远的积极影响。

第八章 制度分析

前面第二章关于评估方法论的讨论中,我们已经将本次中国红基会委托的 512 地震灾区的 17 个救灾援助项目的评估工作界定为后评估和制度评估,也对我们关于后评估和制度评估的定义做了初步的说明。在第三章中,我们通过采集定性叙述数据为基础的后编码分析技术,对 17 个项目在 11 个维度上的描述性数据,进行了直观的呈现。接下来的第五章到第七章,则依据 17 个项目所涉及的三个大类的项目内容——分别是“基础设施建设和生计支持”、“综合性社区建设”和“典型社工服务”——依次进行了个案比较分析。本章我们将把注意力集中在制度评估之上,对本次中国红基会资助的 512 项目的评估带给我们的一些制度性结论,进行全面的总结。

首先,我们将根据 17 个项目的具体评估信息,对项目执行过程所蕴含的制度性结论做一个总结,主要用于说明如下的问题:这 17 个项目究竟执行得怎么样,中国红基会的资助在项目的执行过程中扮演什么样的角色,512 灾区重建这一社会背景对于这 17 个项目的执行究竟意味着什么等等。其次,我们将根据上述所获得的制度性结论,对委托方中国红基会未来资助同类项目,将在哪些方面做出改进,给出具体的建议。第三,我们将对中国当代社会语境下,公益事业中政府、公募基金会和草根 NGO 之间的关系进行反思,并从宏观上来讨论各个项目成败的环境条件组合。以上三个部分,按照从微观到宏观的顺序排列,依次呈现课题组在本次评估中获得的多个层次的制度性评价意见。

一、对 17 个项目执行过程的制度性总结

本节中,我们首先用两个小节来对一个核心的经验问题——这 17 个项目究竟执行得怎么样——做出回答,这个问题应该是本次评估委托方最为关心的问题之一。通过引入多样性和项目产出的多重定义这两个概念,我们给出了一个更加均衡的判断依据。其次,我们也注意到了这样一个经验现实,即中国红基会的经费资助,在各个项目的执行中,占据着不同的位置,做出了不同的财政贡献,这促使我们去讨论这样一种财政贡献所可能蕴含的制度性意义。第三,为了使我们对第一个问题的回答更加具有针对性,我们必须把作为项目执行背景的 512 灾区救援和灾区重建这一制度性脉络考虑进来,否则我们的评价将会偏离项目执行过程中的种种社会心理现实,而仅仅关注肤浅的表面现象。

1. 特征多样性与项目效果

多样性这个概念是课题组关于本次评估的一个最为主要的定位概念,它既是对本次 17 个项目执行机构的组织/机构特征和组织资质的一个概括,又是对本次 17 个项目的丰富内容设计的一个贴切刻画。在第三章中,我们借助于后编码分析技术,对 17 个项目在组织/机构特征和组织资质方面的多样性,以单变量描述性统计呈现的方式,进行了系统的展示。本小节我们希望在课题组内部关于各项目的效果评价数据的基础上,来看看这些多样性特征是否能够有效地预测项目效果。我们的具体做法是,将 17 个项目的效果评价数据和表征多样性特征的一系列变量全部输入到 SPSS 统计软件中,然后通过交互分类表来看两者之间的相关系数。我们的预期是,一旦哪个特征真的与项目效果正相关的话,那么这个特征就有可能真的会带来良好的项目执行效果。当然,由于项目个案数的限制和缺失值的存在,我们无法进行二分类结果的多元回归模型的建构,因此,通过双变量相关得出的结论有可能并非真实存在的关系。

课题组关于各项目的效果评价

在前面第四章中，课题组内部根据对 17 个项目效果的初步评价，将其划分为比较成功和较不成功两类[具体请参见表 4-1]。这个评价是尝试性的，主要建立在课题组实地评估所获信息的基础上。同时，我们的这个评价是粗线条的，大致划分为比较成功和较不成功两大类，在各类内部并没有做出更加细致的区分性评价。初步结果显示：除了大邑兔王项目[P4]由于项目资料全部毁于泥石流因此无法得出项目效果的判断之外，其余 16 个项目中，有 10 个项目被评价为“比较成功”，6 个项目被评价为“较不成功”。这便构成了我们所说的因变量。接下来，我们就开始引入我们的“多样性”概念，因为 17 个项目确在如下几个特征上存在着很大的差异：

机构存在年数

截止到评估进行时，机构存在年数最高 25 年，最低 2 年[也即该机构是为本次项目而专门成立的组织]，平均值 7.76 年，方差 38.19。

组织/机构特征的分布

我们在第二章中的单变量描述性统计部分，使用四个指标来刻画项目执行机构的组织特征，这四个指标分别是：1) 项目执行机构的本土性；2) 项目执行机构在草根性—官方性这个连续统中所处的位置；3) 项目的国际化程度；4) 项目的筹款自主性。表 8-1 给出了 17 个项目在上述四个维度上的具体表现：

表 8-1 17 个项目执行机构的组织特征：四个维度的考察

项目名称	项目执行机构的本土性	项目执行机构的草根性—官方性	在国际化三个维度上的得分	项目是否拥有筹款自主性
绵竹养兔项目[P1]	1=四川本省组织	1=偏向草根性	3	1=有自主筹款能力
安县项目[P2]	2=其他地方组织	1=偏向草根性	3	1=有自主筹款能力
新家园计划[P3]	2=其他地方组织	1=偏向草根性	3	0=无自主筹款能力
大邑兔王项目[P4]	1=四川本省组织	1=偏向草根性	2	1=有自主筹款能力
守护生命项目[P5]	3=全国性组织	3=更偏向官方性	2	0=无自主筹款能力
青红项目[P6]	2=其他地方组织	2=混合型	1	1=有自主筹款能力
仪陇项目[P7]	1=四川本省组织	3=更偏向官方性	3	1=有自主筹款能力
野草项目[P8]	1=四川本省组织	1=偏向草根性	—*	0=无自主筹款能力
大巴山项目[P9]	1=四川本省组织	2=混合型	—	1=有自主筹款能力
唐坪项目[P10]	2=其他地方组织	1=偏向草根性	3	1=有自主筹款能力
宁强项目[P11]	2=其他地方组织	3=更偏向官方性	3	1=有自主筹款能力
乐和家园项目[P12]	2=其他地方组织	1=偏向草根性	3	1=有自主筹款能力
三台项目[P13]	1=四川本省组织	3=更偏向官方性	—	1=有自主筹款能力
环基会项目[P14]	3=全国性组织	3=更偏向官方性	—	1=有自主筹款能力
鹤童项目[P15]	2=其他地方组织	3=更偏向官方性	—	0=无自主筹款能力
海惠项目[P16]	4=国际组织分支机构	2=混合型	3	0=无自主筹款能力
勤俭人家项目[P17]	2=其他地方组织	3=更偏向官方性	3	0=无自主筹款能力

* 表示缺失值，以下同，不再另行说明

组织资质方面的不同表现

与机构存在年数和组织/机构特征一样，各项目执行机构在组织资质上存在的多样性也相当突出。此处的组织资质，主要衡量的指标包括：1) 组织申请时的业界声誉；2) 组织之前执行过的项目总数、获得过的总资助金额，以及之前是否执行过同类项目；3) 组织与国内公募基金会以及其他各类基金会的合作经历。表 8-2 给出了 17 个项目在上述三大维度上的具体数据分布：

表 8-2 17 个项目执行机构的组织资质：三个维度的考察

项目名称	申请时 业界声誉	之前合作经验		之前业务经验		
		公募 基金会	其他 基金会	之前项 目总数	之前总资助 金额[万元]	之前同 类项目
绵竹养兔项目 [P1]	0=本省范围内有声誉	0=否	0=否	2	1=1-10 万元	0=否
安县项目[P2]	1=全国范围内有声誉	0=否	1=是	2	2=百万级	0=否
新家园计划 [P3]	1=全国范围内有声誉	0=否	1=是	—	—	1=是
大邑兔王项目 [P4]	1=全国范围内有声誉	0=否	1=是	—	—	1=是
守护生命项目 [P5]	1=全国范围内有声誉	0=否	1=是	60	3=千万级+	1=是
青红项目[P6]	1=全国范围内有声誉	—	—	0	0=0	1=是
仪陇项目[P7]	1=全国范围内有声誉	1=是	1=是	—	—	0=否
野草项目[P8]	1=全国范围内有声誉	1=是	1=是	4	2=百万级	0=否
大巴山项目 [P9]	—	1=是	1=是	30	2=百万级	1=是
唐坪项目 [P10]	0=本省范围内有声誉	0=否	1=是	—	3=千万级+	1=是
宁强项目[P11]	1=全国范围内有声誉	1=是	1=是	90	3=千万级+	0=否
乐和家园项目 [P12]	1=全国范围内有声誉	0=否	1=是	18	3=千万级+	0=否
三台项目 [P13]	0=本省范围内有声誉	0=否	0=否	0	0	—
环基会项目 [P14]	1=全国范围内有声誉	0=否	0=否	10	3=千万级+	0=否
鹤童项目 [P15]	1=全国范围内有声誉	1=是	1=是	—	—	1=是
海惠项目 [P16]	1=全国范围内有声誉	0=否	1=是	123	3=千万级+	0=否
勤俭人家项目 [P17]	0=本省范围内有声誉	0=否	1=是	—	2=百万级	1=是

项目设计和内容供给上的多样性

项目设计和内容供给上的多样性主要表现在以下两点，首先，是项目所提供的公共产品和私人产品的比例，参照我们第三章的后编码框架，将其后编码为 1=公共产品更多；0=私人产品更多。其次，我们关心的是项目服务内容是否覆盖整个社区，还是部分人群[后编码

为 1=覆盖整个社区；0=面向社区部分人群]。我们希望了解的是，关于项目内容的这两个设计要素，会不会最终影响到项目实施的效果。表 8-3 给出了 17 个项目在上述两个维度上的具体赋值：

表 8-3 17 个项目的受益设计维度：公私产品比较和覆盖范围

项目代码	公私产品比较	覆盖范围
绵竹养兔项目[P1]	0=提供私人产品更多	1=覆盖整个社区
安县项目[P2]	1=提供公共产品更多	1=覆盖整个社区
新家园计划[P3]	1=提供公共产品更多	1=覆盖整个社区
大邑兔王项目[P4]	—	1=覆盖整个社区
守护生命项目[P5]	—	0=面向部分人群
青红项目[P6]	—	0=面向部分人群
仪陇项目[P7]	0=提供私人产品更多	1=覆盖整个社区
野草项目[P8]	0=提供私人产品更多	1=覆盖整个社区
大巴山项目[P9]	1=提供公共产品更多	1=覆盖整个社区
唐坪项目[P10]	0=提供私人产品更多	1=覆盖整个社区
宁强项目[P11]	0=提供私人产品更多	0=面向部分人群
乐和家园项目[P12]	0=提供私人产品更多	1=覆盖整个社区
三台项目[P13]	1=提供公共产品更多	1=覆盖整个社区
环基会项目[P14]	1=提供公共产品更多	1=覆盖整个社区
鹤童项目[P15]	0=提供私人产品更多	0=面向部分人群
海惠项目[P16]	0=提供私人产品更多	0=面向部分人群
勤俭人家项目[P17]	1=提供公共产品更多	1=覆盖整个社区

多样性特征能否预测项目结果：相关系数的呈现

所有的多样性特征中，除了“机构存在年数”和“之前执行过的项目总数”这两个连续型变量之外，其余的均可视为序次变量。我们选择 Gamma 系数作为考察这些序次变量多样性特征和项目效果评价之间可能存在的相关关系的统计量。表 8-4 给出了具体的数据：

表 8-4 多样性特征和项目效果：Gamma 系数的检验

多样性特征	Gamma 系数值	显著度	有效样本数
项目执行机构的本土性	-.143	.733	16
项目执行机构的筹款自主性	-.143	.787	16
项目执行机构的草根性—官方性	.524	.193	16
项目执行机构的国际化程度得分	.200	.774	11
项目执行机构的业界声誉	.273	.640	15
之前获得的项目资助总金额[分组]	-.241	.569	13
之前是否执行过同类项目	.429	.383	15
和国内公募基金会的合作经验	.600	.221	15
和国内外其它基金会的合作经验	.600	.313	15
项目提供的公共/私人物品比较	.091	.871	14
项目服务的覆盖范围	-.538	.287	16

表 8-4 的结果令人沮丧：在全部 11 个序次特征变量中，尽管 Gamma 系数值有着不错的表现，但显著度系数没有一个低于 0.1，意味着上述相关系数在统计上并不显著[此处，显著度系数的解读是，该相关关系可能出错的比例]。因此，显著度系数越小，出错的可能性越小，相关关系成立的概率越高。从这个角度出发，更有可能对项目效果做出预测的前三个特征分别是：1) 项目执行机构的官方性水平[正相关，系数为.524，意味着项目执行机构越偏向官方性，项目越有可能获得成功]；2) 和国内公募基金会的合作经验[正相关，系数.600，意味着和国内公募基金会的先前合作经验更有可能帮助项目获得成功]；3) 项目服务的覆盖范围[负相关，系数-.538，意味着项目服务越面向部分人群而非面向整个社区，项目越有可能获得成功]。而我们对“机构存在年数”和“之前执行过的项目总数”这两个连续型变量，以“项目效果”变量为自变量做 Compare Mean 和 ANOVA 分析，发现项目效果“比较成功”那一组和“较不成功”那一组，在上述两个变量取值上的差异并不显著[显著度系数分别为.255 和.299]，这就意味着，我们并不能用“机构存在年数”和“机构之前执行过的项目总数”来预测他们在项目执行上的效果。测量问题和缺失值的存在，都可能是导致原本假设的相关关系未能获得统计上的显著性的主要原因。另一个可能的原因是，在中国的基层社会，决定公益和慈善项目成败的因素很多，并不仅限于我们在此列出的这 14 个变量[比如说，四川本地 NGO 执行的几个经济发展项目，大多都有成熟的制度和执行模式在支撑着]；此外，因为受限于样本量而无法进行二分类结果变量的 Logistic 回归模型的建构，也是导致目前无法做出明确结论的原因之一。

2. 项目产出的多重定义：扩展后效的测量

本次评估的另一个重要发现，是评估小组获得了跨越 17 个项目的关于“项目产出”的一组多重定义。这样一组多重定义，对于委托方中国红基会来说，具有重要意义，因为这组项目产出的多重定义，是目前国际上慈善和公益事业通行使用的一个关于项目绩效的扩展后效的测量框架。在第三章中，我们已经对这个多元绩效测量框架的构成和数据表现进行了图表呈现，在本小节中，我们将对这个建立在项目扩展后效基础上的多重绩效定义进行制度性的总结，以便委托方中国红基会未来在宣传本次资助活动时，可以方便地引用。这些制度性的总结主要包括如下几条：

- 本次资助的 17 个项目中，每个项目的受益人群既相类似，又有不同：有的是项目农户，有的是社区居民，有的是妇女、老人和青少年之类的社会类别，有的则是特殊群体[如震后贫困和伤残人员]。总体上来看，地震灾区的村民和社区居民是最主要的受益人群
- 本次资助的总受益人数为 30 万 5679 人，平均每个项目的受益人数为 17981 人
- 17 个资助项目，均向项目所在社区投放了恰当的公共物品或/和私人物品；其中 10 个提供了公共物品的项目，所提供公共物品的平均开支是 61.5 万元；而 9 个提供了私人物品的项目，所提供私人物品的平均开支是 90 万元出头
- 17 个项目中的 13 个留下了长期性的或永久性的物质设施，如老年福利院、活动中心、电脑设备、房屋、项目配套设施、生活设施等
- 17 个项目中的 7 个建设了诸如社区活动中心、社工站、乡村旅馆之类的公共活动空间
- 17 个项目中的 16 个引入了诸如项目培训、召开村民会议、社区茶话会、文化娱乐活动等公共活动

- 17个项目中的15个采取了培育公民意识和引导社区生活方式的活动和做法，比如引导居民通过参与社区会议以讨论社区公共议题
- 17个项目中的5个在当地额外成立了替代性的新机构继续开展项目活动
- 17个项目中的11个在项目开展社区进行了某种形式的参与式动员和组织建设
- 17个项目中的12个在当地留下了某种项目执行和运作的理念和制度模式
- 17个项目中的12个在项目结束之后获得了新的项目资助，而且9个项目执行机构认为自己新获得的项目与中国红基会支持的本项目高度相关，3个项目执行机构认为自己新获得的项目与中国红基会支持的本项目有限相关
- 17个项目中，12个项目报告了项目执行前后社区整合水平的变化趋势，其中10个报告了社区整合水平的提高；2个报告了社区整合水平保持不变，没有报告社区整合水平下降的
- 部分项目执行机构在项目实施过程中，其宗旨、理念、目标和发展方向等也受到了项目本身的影响；比如说绵竹养兔项目[P1]的执行机构绵竹民生合作社开始对机构重新定位，从生产合作社转型做消费合作社，并开始涉足当地的农村老年协会建设事宜；新家园计划[P3]的主要执行机构——中山大学公民社会研究中心[ICS]——开始发展社区实验方面的项目，做行动研究，并衍生出彭州本地注册的机构中大绿根社工中心；青红项目[P6]的执行机构——绵竹青红社工站——的宗旨、理念、目标等是在项目调整之后建立的；勤俭人家项目[P17]的执行人真正认识到 NGO 运作模式的实质，开始了自己成立 NGO 组织之途

以上我们通过一个扩展了的绩效评价指标体系，对本次中国红基会资助的17个项目的多重项目产出进行了具体的描绘。我们希望通过这样一种方式，来向委托方和社会大众公示，本次中国红基会以512地震灾区救援为契机展开的与草根NGO为主的慈善公益力量的合作事宜，除了项目规划的预期项目收益之外，还可以从另一个更加宏观的视角，来对本次资助的扩展后效做出多维度的理解和评价。

3. 中国红基会资助的财政贡献

第三章中的后编码数据分析，课题组还对17个项目的资源使用情况和财务运行状况进行了细致描述。我们的主要发现包括：1) 8个项目在执行过程中使用到了其他来源的物质资源；另外10个项目在中国红基会的拨款之外，还动员其他渠道的资金来执行该项目；2) 部分项目依赖中国红基会的项目资金作为最主要的、甚至是唯一的财政来源，因此，延迟拨款对这些项目的执行和运作造成了很大的困难，导致项目逐渐走向失败。这样来看，我们就可以把全部17个项目分为两个类型，一类拥有更加主动的财政动员能力，一类并不拥有此类能力。因此，在委托方中国红基会如何把握和看待自己与这两类项目执行机构的关系上，可以采取不同的策略要点：在与前一类项目执行机构的财务互动关系上，中国红基会可以充分享受这样一种财务上的可能性，即选定某类具有主动财政动员能力的项目执行机构，投入少量启动资金，然后让这些项目执行机构在项目运行过程中，利用中国红基会提供的初始财政资源，去撬动更多的其他来源的财政资源，从而实现项目执行机构在财政动员上的可持续性[此一策略可简称为战略扩张策略]；而在处理与第二类并不具有主动财政动员能力的项目执行机构的财务关系上，中国红基会更应该采取大力扶持、细心呵护的策略，从而使得该项目执行机构最终能够顺利地成长为第一类具有主动财政动员能力的成熟机构[此一策略可简称为培育策略]。战略扩张策略的好处是，确保中国红基会在大型公募基金会层面的行业影响力和战略存在度；而培育策略的好处则是，确保中国红基会确保拥有小型NGO组织和成

长型公益机构的持续忠诚感和认同感。

上述两种策略，对于中国红基会这样一个最有可能发展成为中国第一家慈善伞形机构的大型公募基金会来说，具有重要意义：它使得中国红基会能够在有限的财政资源的约束下，尽最大可能资助更多数量的小规模但具有潜质的公益和慈善机构，从而为中国公益事业持续发展，贡献最为根本的结构性支撑力。

4. 作为项目执行背景的灾区救援和灾区重建

最后，我们还要来特别谈一谈本次中国红基会与各方慈善力量合作投入到 512 地震灾区救援这一社会努力中去的更为宏大的社会意义。与一般的慈善和公益项目不同，本次 17 个灾区项目的设计起点和项目针对性，都是 512 地震这样一个突发性的特大型灾害，整个地震灾区的社会秩序、心理秩序和制度秩序全部在一瞬间遭受了彻底的破坏。以龙门山山脉为主的主震区，虽然是一个人口高度密集的山区，但由于地处内地和高山地带，其原先的现代性建设基础并不厚实，因此，在整个救灾的过程中，灾区和灾民们事实上也在第一时间面对了突然涌入的高度现代性：他们中的很多人，在很短的时间内，和一系列的现代制度/现代消费品直接相遇。这些现代性的制度包括了现代医疗体系、现代灾害救援体系、现代流行病控制体系、现代城镇规划体系和现代的心理援助体系等等，而现代的消费品则直接包括了大量的高度市场化了的日用食品、药品、化学品、净水产品，以及凸显现代性的新型居住型社区等。随着志愿者的进入、全社会救灾努力的展开和后续 NGO 救援项目的实施，地震灾区实际上又面对了一类新的现代制度和一类新的公共物品，也即现代公益项目的引入和现代公益产品的消费。而作为我们本次评估对象的 17 个项目，恰恰是在这样一个背景下进入到地震灾区中去的[如鹤童项目，在我们看来，就是把东部先进的养老院模式这一高度现代性的服务类产品输入到了项目所在地]。

与此同时，作为项目执行背景的灾区救援和灾区重建，还提供了用于评价项目效果的另外三个重要社会事实。首先，除了社会各界公益力量之外，中央政府[包括军队和武装力量]、地方政府间的对口支援体系和当地的行政力量，是 512 灾区救援和灾区重建的主流力量，因此，在我们的 17 个项目进入项目社区开展项目工作的同时，我们还要注意到政府主导的救灾活动在当地的开展，因为它们不但构成了影响我们的目标项目开展工作的一个重要的外部环境条件，有时甚至把我们的目标项目工作纳入到了政府主导的救灾活动之中，正如我们在勤俭人家项目[P17]中所见到的那样。

其次，我们还需要注意到的另外一个事实，是即使我们放开政府主导的救灾活动不说，单单来看公益和慈善领域的救灾努力，我们的 17 个目标项目也只不过是投入到 512 地震灾区的国际/国内公益力量的一分子而已。正如我们在第七章中所提到的“内部社工市场”这个概念所揭示的那样，在项目社区内开展的公益救助活动，构成了一个公益服务提供和消费的内部市场，而目标项目是否能够取得预期的项目效果，取决于它们在这个内部市场中所处的结构性位置。

最后，我们还要提到的就是，512 地震灾区的救援和重建，本身是一个漫长的时间过程。在这个漫长的时间过程中，不仅伴随着三年完成重建活动的政府宣言，也伴随着灾区民众变动着的心理动机和心理需求。因此，在我们评价这 17 个项目的效果时，我们必须把这个时间过程放在心里：必须强调指出的是，我们现在的后评估结论，需要设身处地地回到 2008

年夏天到冬天的这个应急时段中去，才有可能得到符合真实情况的评价。与此相关的另一个要点是，在我们后评估阶段询问受益人群的主观评价时，也需要把他们时刻变动着的理性计算模型放在评价的核心地位中，因为随着理性计算模型中的重要因素发生改变，他们对项目效果的评价也会发生变化。举例来说，我们在乐和家园项目[P12]中，已经发现了当地政府后来实施的援助计划对目标项目的供给所造成的冲击。

二、项目设计和项目管理方面的建议

本节的主要目的，是希望借助于我们所获得的评估信息，对委托方中国红基会未来在项目设计和项目管理方面可能的改进方向，提出针对性的建议。根据前面第一节的陈述，我们找到了提出建议的宏观切入点，主要的关键词如下：风险控制、多重绩效框架、产权资格的仪式性共享、受益人群的社会心理机制。除此之外，我们也还要针对项目管理的具体机制，提出一些具体的针对性建议。

1. 组织/项目特征、风险控制和过程评估

前面第一节我们所做的第一个努力，是希望筛选出能够预测项目实施效果的重要组织/项目特征来。受限于数据的规模和质量，我们的这一努力并不成功。但是即使如此，我们也大致辨析出了三个很有可能能够解释项目效果的组织/项目特征来，分别是：1) 项目执行机构在草根性—官方性这个连续统中是否更偏向官方性一侧；2) 项目执行机构是否拥有和国内公募基金会更多的合作经验；以及 3) 项目内容设计上是否更多地面向社区部分人群[因为面向社区全体成员的公共物品，虽然在利用资格上没有限制，但一来很可能这一物品对不同社区成员具有分化的效用，二来有可能存在参与投入上的搭便车问题，因此效果反而不如设置准入资格限制的私人或准私人物品]。这样一来，这三个可能的相关关系，对于我们未来在项目设计和资助对象的筛选方面，至少可以有一定的启示。当然，正如我们前面一直检讨的，由于数据方面受到的限制，我们的结论很有可能是有偏误的。因此，在中国红基会未来的风险控制框架中，可以采取的一个做法，是对过去和未来所有支持过的项目的执行机构的组织特征和项目内容特征做一个全盘的基础数据采集，然后再去提出一个类似的风险控制的模型来。这一点，在扎实数据的支持下，是完全有可能实现的。

与此相关的另一个话题，那就是如何在未来项目设计和项目资助的初始环节，就开始引入第三方独立评估力量的问题。实际上，造成我们本次评估出现数据质量挑战的一个最主要的原因，就是因为我们的评估是一个后评估。一旦中国红基会引入前评估和过程评估这两个评估类型的话，那么我们的监管框架就会更加具有弹性，因为前评估所做的事情，就是根据前来申请资助的项目执行机构的现有库存数据，来判断它的执行风险；而过程评估则通过以下两大途径，隐含地实施着弹性监管的功能：1) 作为行动研究的一部分，评估团队的过程评估活动传达了项目执行应该往哪个方向努力的原始信息；2) 过程评估的系统信息反馈又可以对项目的执行方向施加进一步的制度影响。

2. 全球视野和多重绩效框架的采纳

其次，我们特别要向委托方提出的一个建议，是希望他们能够接受一个更加多元的绩效评价框架，因为我们的评估发现，在委托方对项目效果失去信心的地方，我们评估团队则发掘出了更多的正面细节信息。前面我们已经以楷体字把我们看到的属于这 17 个项目的多

重绩效表述了出来。之所以突出强调这一点，是因为我们感觉到，在当前中国的公益事业领域，仍然存在一种保守的观点，那就是物质的捐助和基础设施的建设，要比社会心理、社区参与式组织和动员，以及社区能动性的激发，来的更为重要。这一点，从中国社会的各类捐助者对行政经费开支的苛刻态度上，也可以表现出来：就好像如果把慈善资源花在行政运行上、花在组织建设上、花在知识和意识提升上、花在公共关系和象征仪式上，其意义就要比真正的物质上的成果来得小。实际上并非如此。目前国际上关于慈善和公益领域有两个大的结论，一个就是，慈善和公益领域已经成为提供就业机会增长最快的一个行业领域；另一个是，慈善和公益领域最重要的投入要素是意识提升、认知解放和自组织能力的培育。上述两个结论的隐含含义之一，就是要求慈善资源的主要捐助者能够改变对慈善资源开支的狭隘理解，而能够把一个更宏大的绩效框架和合法性框架给予实际运作的项目机构；同时，在项目绩效的评价上，也能够采取一个更加多元化的定义标准。我们此次评估所试图采集的多重绩效框架，尤其是关于扩展后效的测量，应该可以看作是对全球化视野下公益项目评估框架的一次尝试性的应用。

3. 资源动员过程中产权资格的仪式性共享

我们的第三点建议，也是根据前面获得的项目执行信息而有感而发的。在对各个项目的财政运行状况的数据分析中，我们发现大致存在两种情形，一类是拥有主动财政动员能力的项目执行机构，另一类则严重依赖中国红基会提供的项目资金。前面我们已经就中国红基会未来针对这两种类型的项目申请机构/执行机构可能采取的财务策略[简称为战略扩张策略和培育策略]，进行了简要的说明。本小节中，我们提出的另外一个策略性建议，是针对中国慈善和公益领域中存在的另外一种保守思维而发的，这种保守思维，其表现形式就是，对于某个具体项目的资助，必须在资助方公共形象的呈现上，表现出独占性。换句话说，目前的主流情况是，每一个主要的捐助方/资助方都更愿意在各个具体项目上，垄断项目产权资格的符号表征。在本次中国红基会资助的 17 个项目中，我们也发现了委托方对于这种资助资格的仪式性独占的潜在偏好。而这一个偏好，恰恰与我们发现的第一种财政运行状况——项目执行机构很可能有多个来源的资源供给方——存在着不一致性，因为事实上的资源多元化，一定会引发一个问题，那就是各个来源的资助方的产权资格的仪式竞争问题。

如何处理这种潜在的竞争性关系呢？大致有两种解决办法，一个是付出更高的财政成本去获得垄断的仪式产权；另一个则是倡导在公益组织多元化它们的资源动员渠道时，注重对各个资助方的产权资格的仪式性共享，并把这一点落实到资助合同或协议书中，从而缓减这一不一致对项目实施效果的正面评价所可能造成的冲击。

4. 受益人群的社会心理特征和项目设计

最后，考虑到本次项目评估的特殊社会背景，也促使我们去探讨特定受益人群的社会心理特征和项目设计之间的关系。前面我们特别指出，我们的本次评估，必须把应对地震灾害这一背景时刻记在心中，从灾区当时的情形和受益人群当时的需要出发，去评价我们各个目标项目的执行情况。否则的话，时过境迁，我们将很难理解为什么项目执行机构会做出这样或那样的决定。其次，我们还需要考虑到，从大的方面来讲，整个灾区的重建，从小的方面来讲，我们的目标项目的执行，实际上又是一个伴随着地方政策陆续出台、受益人群的动机系统不断发生变化的过程。正是这样一个时间过程的存在，提醒我们在未来设计类似的灾害援助项目的时候，必须把受益人群跨越不同时段的社会心理特征和变动中的动机体系考虑在

内，增加选择性激励环节和政策风险提示等设计要素，或者要求项目执行机构在设计内容供给时，预先对受益人群可能表现出来的动态社会心理机制进行模拟，并依照模拟结果增加应对措施的设计。

5. 其他针对性建议

以上我们主要从宏观的角度出发，依据评估团队所采集的评估信息，针对性地提出了委托方中国红基会未来有可能采纳的战略性建议。事实上，在整个评估过程中，评估团队还在与各项目执行机构代表的面对面接触——无论是通过集中的情况通报会，还是一对一的面对面深度访谈——中，提炼出了三个具体的针对性建议。

弹性的约定人工费比例

在各项目执行机构代表的面对面接触中，我们遇到的最主要的一个问题，就是项目协议书中约定的人工和行政费比例过低的问题。从第二章的数据来看，至少有4个项目的实际行政费用比例，超过了它们在项目协议书中预算的行政费比例。实际上，由于个别项目常常会采用合法做账的方式来规避这一行政费比例的硬性限制，或者通过筹集其他来源的资源来支付部分的行政和人员费用，相信在我们的全部17个项目中，行政和人工费用超支的比例应该还要更高一些，尤其是对于典型的社工项目来说更是如此，因为人员和行政费用的开支实际上占据了这些项目的整个开支结构中最主要的一个部分。

前面我们也已经提到，中国的慈善资源捐献者，也许受限于本身的理性化程度，也许出于对慈善资源的使用效率有着更高的预期，也许是因为他们对整个慈善事业运作过程的盲目不信任，他们在人员和行政经费比例上往往持一种相对保守的观念。这一点的确是一个事实，但是，作为对中国的慈善和公益事业的内部运行状况十分了解的一个大型公募基金会，应该能够了解到，不同的项目，它们在行政和人员费用上的开支情况应该也有所不同。依靠志愿者而不是专职人员，这是行政费用降低的主要手段，但是这是不可持续的，而且即使可以培育当地的志愿者，也需要专业人员的介入。因此，对于专门负责项目申请和项目审批的委员会而言，确定一个合理的、存在一定弹性的人员和行政经费比例，实际上已经成为一项专门的技能。课题组希望委托方中国红基会未来能够在推进这一领域的专业化方面，做出更大的贡献，而这么做的第一步，可以从中国红基会在自己内部尝试推行弹性比例制开始。

灵活的合约细节管理

与此相关的另一个建议，就是各项目执行机构对一个更为灵活的合约细节管理的要求。所谓的合约细节管理，实际上处理的是项目设计内容和项目实施地的现实碰面之后，所自然而然产生的项目内容调整这样一个过程性问题。造成项目内容调整的原因很多，一个很可能与项目执行机构实现对项目实施地的公益需求的调研不足有关，也可能与项目实施环境中存在的政策变动有关，还可能和项目受益人群的动机系统的变化有关，最后也可能与项目执行机构的内部人员和组织架构调整有关。假如发生项目内容调整是慈善和公益事业领域中的一个常态的话，那么对于一个立志成为伞形机构的国内一流公募基金会而言¹，从现在开始

¹ 此处，课题组假定，对于我们的委托方中国红基会而言，面向红十字会系统内部发包项目的做法实际上过于保守，因而不建议委托方继续扩大此一类型的业务，而应该向全球范围内领先的一流慈善公益组织那样，立志成为一个伞形组织，其功能角色在于利用自身的合法性和公信力，动员足够多的财政资源，

后就引入一个灵活的合约管理机制，将具有开创性的意义。当然，这样做，必然会对委托方中国红基会的人力资源提出更高的要求，施加更大的工作压力。在现有行政编制约束不变的情况下，必然需要引入节约人力的做法，其中之一，就是所谓的专业外包法，即将项目申请、审批和监管的专业功能委托给一个外部的执行机构；或者采取我们下面将要提到的另一项建议，在中国红基会内部，建立起一个信息化的平台，利用这个信息化平台来处理项目内容调整等合约细节管理问题。

建设实时的网络信息平台系统

以上这一点，就是我们在这里所提出的第三个具体建议，也即一个实时的网络信息平台系统的建设。从我们实地评估的过程来看，现有的项目月报、中期报告和结项报告制度，遭遇到了一定的困难和挑战。首先，这样一个报告体系的本质，反映的是一个非反馈式的低度社会互动过程[non-responsive limited-level interaction]，而恰恰由于反馈式深度互动的缺失，造成了这一报告体系的肤浅化和形式化；此外，原有的报告系统，建立在专人负责的基础上，但又没有一个合适的平台来做这件事¹，因此对于负责管理工作的同志而言，给他们带来的时间约束和工作压力同样也很大，而这同样又会影响到原有报告系统的效率。因此，如何开始设计一个包含了项目实时管理在内的在线信息平台，将是解决此类困境的一个最好的办法，因为一个用户友好的信息平台应该也是一个认同感建构的平台²；与此同时，一个逻辑结构合理的信息平台，同样也是采集和积累业务数据的最好窗口，而这样的数据积累，又可以为中国红基会建立起自己特有的项目绩效多重评价体系，奠定了基础。

三、中国社会语境下的 NGO 项目运作

至此，我们主要根据评估团队所获得的项目评估信息，对委托方中国红基会未来在项目设计和项目管理上可能的创新方向，进行了概要说明。接下来，我们将离开具体的项目评估这样一个微观视角，希望能够上升到中国社会语境的层面，来对 NGO 项目运作这样一个宏大话题，做进一步的交流和探讨。首先，在我们的评估过程中，有一个话题持续地出现，那就是政府和 NGO 之间的关系；其次，在 NGO 的项目运行过程中，中国本土文化中的一个重要要素——人际信任——也持续地浮现出来；最后，在我们课题组内部的多次讨论中，我们也探讨了 NGO 项目，甚至 NGO 组织本身的成功与否，与 NGO 组织的负责人的个人素质和人格特征有着千丝万缕的关系。因此，本节将对这三个与中国社会语境直接相关的话题，做出专门的讨论。在本节的最后，结合着上述三个维度的讨论，课题组将对决定 NGO 项目成败的环境条件组合，做一个总结式的评论。

1. 基层政府和草根 NGO 的合作关系

前面第三章中，至少有两个地方提到了基层地方政府在我们的 17 个项目的执行过程中所表现出来的角色和态度。表 3-23 显示，在所有 17 个项目中，除了仪陇项目[P7]数据缺失外[但项目执行机构负责人本身是县政协副主席]，其他 16 个项目毫无例外地均受到当地政

然后通过一个严格的申请、审批和监管系统，将筹集到的慈善资源分配给各种类型的执行机构，实现慈善资源和公益需求的良性对接。

¹ 此处，我们假定，电子邮件系统由于其作为沟通工具的本质特点[如鼓励恶意忽略、个体使用特点[如查阅频率]的决定性影响、群发邮件的低度责任归因等]，并不适合做反馈式深度互动的媒介平台。

² 国外研究表明，一个理性高效的在线信息平台，是企业公共形象的最直接的、最有效的表征。这一点，对于中国红基会这样的大型公益性事业单位而言，其逻辑也是一样的。

府的支持。由此可见，基层政府的支持性态度，是 NGO 项目执行成功与否的重要前提之一。同样，在表 3-21 所列的项目成功进入项目实施点的两个制度性支持条件中，都能够看到基层政府的影子：在项目申请之前或申请后落地之前，是否与项目实施地有联系或接触[包括获得基层政府的首肯和接纳]，以及项目开始前是否获得当地基层政府官员的支持。我们的数据显示，几乎所有的项目都与项目地有着某种的事先联系或接触，比如事前做过实地调研、取得过当地政府的支持、原本在项目点就已开展相关活动并已经取得基层政府和社区民众的信任等。

在第七章关于四个典型社工项目的个案比较中，我们也特别对地方政府与这四个社工项目之间的关系进行了讨论。我们的结论是，在这四个社工项目落地的过程中，与地方政府的先前联系，或者正式行政体制内自上而下的关系导引，加上地方政府对社工服务价值的观念认知，是项目能够顺利进驻项目点的三大结构性因素；而在项目执行过程中，地方政府的支持性角色，最大程度地表现在合法性资源的供给之上。

由此可见，在草根 NGO 扎根于基层社会提供慈善和公益产品的时候，它们与基层地方政府之间建立在相互信任、相互需要和相互理解基础之上的合作关系，构成了中国社会语境下 NGO 项目良性运作的一个基本条件。

2. 本土文化要素与 NGO 项目运作

在本小节中，我们将对本土文化要素中与 NGO 项目运作有关的另一个重要概念——人际信任——做出阐述。事实上，前面我们描述基层地方政府在 NGO 项目运作中所扮演的角色时，已经涉及到了人际信任的因素：在各个项目进入实施点的整个过程中，人际信任一直扮演着润滑剂的角色，无论是项目团队在项目实施点的过往运作历史，还是正式行政体制内自上而下的关系导引，还是社区民众对项目运作团队的最初接纳。

我们还可以把这个时间过程再往前延伸，进入到项目申请和项目评审的阶段。据很多项目执行机构介绍，在项目申请阶段，它们是凭借着自己在行业内的专业声誉，而得到了委托方中国红基会的参与邀请；在这里，人际信任是以口口相传的舆论声望的形式而存在的；而另一些项目执行机构的代表则表露了在项目评审过程阶段，自己和个别评审委员，或者公益领域的舆论领袖之间的熟识关系，的确在某种程度上增加了项目的可信度；在这里，人际信任是以风险消减和风险控制机制的面目而起作用的。

当然，一个更为理想的状态是，在 NGO 项目的运作过程中，人际信任和制度信任能够联合起来行使它们作为降低组织成本和制度成本的作用的。因此，前面我们所说的网络实时信息平台的建设，就扮演着这样一种作用：通过实时信息交换和信息监控，以及运作数据和绩效数据的实时积累，诸如中国红基金会这样的大型公募基金会将可以提供快速有效的制度化信任认证，从而在人际信任之外，提供可资鉴证并且可追溯的一种替代性信任来源。这样做的好处之一，是防止人际信任的碎片化和崩溃，从而构成了风险控制和风险预防的一道技术关卡。

3. 个体主观性 Vs. 制度能力

在当代中国的公益事业领域，一个突出的现象，就是第一代 NGO 领导人的个人素质和

领导风格，往往决定了一个 NGO 组织的运行效率和项目的成败。与人际信任一样，对个人领袖特质的依赖，也对中国 NGO 的运行现状设置了一个最主要的限制。换句话说，个人领袖特质是一个稀缺的人力资源特征，因此无法很容易地得到复制和扩散。对于中国红基会这样的大型公募基金会来说，早期的资助活动，也许主要依靠建立在舆论评价基础之上的个体主观性和领袖特质作为其合法性的依据；但在未来，一旦制度化的筛选机制、实时网络信息平台 and 以过程评估为核心的质量监控体系建立起来之后，就应该转向更加强调 NGO 组织通过建设自己的组织能力和制度能力，来获得资助资格。这一点，虽然任重道远，但必将是中国慈善和公益事业必须要走的一个阶段。

4. 一个简要总结：项目成败的环境条件组合

最后，请让我们对[具体来说]中国红基会资助的 512 地震灾区救援的 17 个项目成败的环境条件组合，或者[一般而言]决定中国社会语境下 NGO 项目运作成败的环境条件组合，做一个简单的总结：

- 基层地方政府和社区民众的社会信任和合法性资源的供给，是决定项目成败的一个重要环境条件
- 项目团队对项目实施点受益人群的理性需求分析，以及对他们变动中的动机系统合社会心理机制的把握，是决定项目成败的另一个重要环境条件
- 项目执行团队负责人的个人领袖特质，是决定项目成败的一个重要环境条件
- 项目执行机构的多元资源动员能力，是确保项目成功的另一个重要支持性条件；而关于资助资格的仪式化分享的一个制度化规制，将进一步提升项目机构多元化动员资源的主观动力
- 如果能够更多地引入前评估和过程评估，将有助于项目在运行过程中，更加关注质量控制，从而确保项目获得成功
- 在更为一般的理念上，如果项目资助方能够采纳一个更加多元的绩效评价体系，那么事实上项目的运作也会走在更加正确的道路上，而不是急功近利地追求肤浅的绩效指标
- 项目团队和资助方之间的畅通沟通平台、弹性的行政经费开支比例约束、灵活的合约细节管理，也有助于项目取得更大的成功
-

我们还可以在这个单子上加上更多的环境条件，只要我们未来能够进行更多的、建立在扎实数据采集基础之上的过程评估。期待着我们未来能够和中国红基会有着更多的交流机会。