

国际机构对少数民族发展的关注重点

宋浩昆

(云南省地理研究所, 云南 昆明 650031)

摘要: 本文以香港乐施会在中国多年关注和资助少数民族发展问题的情况为基础, 介绍了包括香港乐施会在内的国际机构在中国支持和资助少数民族问题研究的情况, 对我们加强与国际机构的联系与合作, 有一定的参考价值。

关键词: 国际机构; 香港乐施会; 少数民族; 发展

中图分类号: C95

文献标识码: A

一、前言

本文是根据笔者在香港乐施会西南办公室多年工作的体会而撰写, 一些分析和看法属个人观点, 并不代表机构做出正式论述。如有理解和分析不当之处, 敬请批评指正。

乐施会(Oxfam Hong Kong)是在香港注册的一个独立发展及救援机构。乐施会跨越种族、性别、宗教和政治的界限, 与贫困群体一起面对贫穷和苦难, 让所有人都得到尊重与关怀, 享有食物、居所、就业机会、教育及医疗卫生等基本权利, 在持续发展中建设一个公平的世界。

二、乐施会对发展及民族发展的基本理解

乐施会作为一个发展与救援的国际民间机构, 遵循的是以权利为本的发展理念, 发展是权力的落实, 通过推进权利的落实, 使贫困人或其它弱势人群能够公平地掌握和控制自然资源, 公平地获得发展的机会, 公平地分享发展的成果。这类发展权利的落实主要包括以下五方面。

1、可持续的生活权利

贫困社区有更大更平等的权利使用和控制生产资源和服务, 包括水、土地、农业投入及其它自然资源。

贫困社区有能力进入市场并能从产品获得公平回报。

贫困社区通过保护或改善自然环境，使生活得到改善。

2、基本服务的权利

每个人都享有有能够负担的、足够的基本健康和卫生服务。

每个人(特别少数民族和女童)都享有高质量的基础教育的机会。

3、生命安全的权利

采取有效措施，减少灾害多发地区贫困人口抵御灾害的脆弱性；

增强地方政府和贫困社区有效回应灾害的能力。

4、被聆听的权利

加强民间组织和贫困群体自助和互助的能力，使代表贫困和弱势人群的声音得到表达和产生影响。

5、平等的权利

促进两性经济、政治、社会权利的平等。

揭露、阻止社会性别歧视及由此产生的暴力。

从另一个角色上讲，我们理解的发展不仅仅只是以经济增长为核心的现代化过程，或者说是物质方面的改善与进步，而应该是以人为中心，不断满足人类日益增长的基本需求，更重要的是改善社会不公平现象，提高人的创造能力，并促使不同的人群（例如，不同社区，不同性别，不同种族，不同民族）能够认定自我发展目标，并有能力和权利达到这种发展目标。

为实现这一人类发展目的，乐施会在广泛的领域开展了工作，这些领域包括公众教育、政策倡导、针对发展问题的研究与经验交流及其不同层面的发展人才培养、培养，更为主要的是，在贫困社区开展的综合社区发展为主线的各类扶贫项目。为了取得长远的扶贫效果，乐施会援助项目特别注重以下要点：

项目能回应社区内最贫穷人的需要。

项目能关注并改变社区内两性不平等的状况。

项目能提高合作伙伴和贫穷人的能力。

社区能参与项目的设计和管理。

项目能对国家扶贫政策产生积极的影响。

项目能为社区提供可持续性的发展。

从上述机构的发展理念，策略和关注重点中，虽然没有特别突出“民族”，但事实上，民族发展问题一直以来给予极大的关注，如同社会性别问题一样，民族发展问题渗透在发展领域的各个方面，我们关注发展的主题，关注的主体是弱势群体，在中国，可以说贫困人群，妇女群体和少数民族是三类具有普通性、广泛性的弱势群体，而在西南地区，特别是云南，这三类弱势群体，基本上是互相重叠，三位一体的。乐施会自 92 年进入西南开展工作以后，先后在云南、贵州、广西和四川的约 50 个县开展各类发展和救援项目 1000 多个，据初步估计，80% 以上受益对象是少数民族。另一方面机构也认识到，民族发展问题并不等同于贫困地区的发展问题，因此，在下一步的 5 年策略框架中，少数民族的问题将作为一个关注的主题，开展一些研究、分析、实践倡导的工作，回应或阻止少数民族在发展过程被边缘化的情况进一步发展。当然，专门针对少数民族的发展问题，对乐施会来说是一个新的挑战，因此，针对民族发展问题开展有针对性约合作与交流，已列入乐施会的工作策略之一。

三、乐施会在过去工作中涉及少数民族发展的几个方面

1、少数民族与贫困

在中国西南地区，特别是在云南，少数民族与贫困大多数是密切关联的，因此，乐施会以脱贫为主要目的的社区综合发展工作，主要都是在少数民族地区开展，从过去乐施会支持约 10 个综合发展项目县来看，其中有 6 个是少数民族自治县 4 个是少数民族自治州的下属县，全部为少数民族地区。涉及的主要少数民族包括苗族、彝族、拉祜族、佤族、布依族、瑶族、壮族、回族等，在所有 10 个项目县中，95% 以上的直接受益贫困户为少数民族。

从项目层面上讲，乐施会在不同区域，不同少数民族中间，开展了一系列的脱贫试验、示范工作，并取得了良好的效果，但我们同时在思考和分析，少数民族和贫困是什么样的关系？或者说为什么贫困多发生在少数民族聚居区，特别定一些人口数量少的少数民族聚居区。当然，历史的原因和自然条件的限制是导致贫困导致或延续少数民族贫困的显而易见的因素，但在发展观方面，政策层面，以及政策执行层面是否存在影响，有多大影响等问题。因此，乐施会将从研究入手，寻找少数民族与贫困的关系，更集中焦点的关注少数民族地区及少数民族自身的发展所面临的种种问题。

2、少数民族发展中的教育及人才培养

乐施会认同获得良好的基础教育，既是发展的目标之一，也是实现其它发展目标的基础，因此，基础教育及人才培养是乐施会发展工作的一个重点，以下几方面是具体工作中的关注点。

社区发展层面

在西南地区，少数民族人群，特别是成人妇女，受教育程度较低是一个普遍现象，低教育水平在很大程度上影响了对外界进步的消化与吸收，或者说更容易被主流发展边缘化。另一方面，稀有的成人教育培训大多采取了与当地民族思维方式和教育水平不匹配的方法开展，使多数培训流于形式，起不到应有的作用。因此，乐施会在不同的社区开展了落实儿童接受基础教育的项目试验示范活动和探索成人培训，特别是对受教育程度较低的成人培训的知识传播方法。

宏观层面

影响少数民族地区教育发展实际上还有许多宏观的政策和社会因素。在乐施会的工作实践中，我们体会到以下的宏观因素对少数民族地区教育及与此相关的发展有多面影响。

逐级财政包干的政策使得贫困地区（县、乡）无足够的资源保证教学设施的投入教师的培训和吸引优秀教师。民族贫困地区常常可以看到的是破烂的教室和有待进一步提高水平的教师，也可听到个别地区教师工资也无法按时足额发放。

统一的九年义务教育政策应该是推动落实儿童受教育的良好政策，但在实际过程中，除不需要支付的学费外，数量不少的书、杂费对于极其贫困的少数民族学生来说，可能就是一道无法逾越的门坎。

集中资源办学对提高办教育的经济效益和教育质量有更多的正面影响，而对一些边远的少数民族山区来说，距离的限制可能就是年幼儿童无法上学的主要原因。

统一化的教育模式和教材，忽略了少数民族文化的知识体系，如果培养出的弟子仍回到原来的社区，可能是学非所用，又与父辈的文化脱节被社区主流文化边缘化，这种现实的制约，可能也会促使他们放弃让子女升学。

综上所述，乐施会既关注少数民族儿童能够受到良好的基础教育，同时也关注民族教育能否多元化，本地化。

3、民族发展中的医疗卫生及卫生服务

乐施会在中西南地区开展工作期间，也是市场经济的发展和医疗卫生体制变革的时期。计划经济体制下建立的三级农村医疗卫生体系的作用处于弱化或完全消失，因此，少数民族贫困社区就医难是社区发展中不回避的问题，探索在市场经济的条件下，如何使每个人（特别是少数民族和妇女）都享有能够负担的、足够的基本健康和卫生服务，也是乐施会关注要点之一。具体来说，在医疗及卫生服务方面，乐施会作了以下探索：

在合作医疗体系尚有生存基础和价值的少数民族社区，支持推动社区合作医疗的持久性，例如，在云南澜沧的拉巴社区开展了合作医疗试验，并取到初步效益。

推动和促进传统医疗知识的应用和传统中草药的种植与利用。

培训和培养社区内部认同的医疗卫生人员，使医疗卫生技术尽可能本地化。

开展参与性的健康教育活动，通过同伙学习的方式，使当地少数民族（特别是妇女），掌握基本的卫生健康知识。

4、民族发展中的社会性别

致力于建立平等的社会性别关系是乐施会发展工作积极推动的一个重点，可以说推动社会性别平等逐渐贯穿在乐施会的所有工作和工作环节上，因此，少数民族的各个发展方面，也有社会性别敏感性分析的烙印。但在实际工作中乐施会也发现，后天形成的社性别观念与其文化环境密切相关，即使同样的自然条件或经济发展水平，不同的民族、阶层也会有不同的社会性别观念，尽管少数民族地区也随着整个社会经历着变革，但世代积淀的文化影响却挥之不去。因此，在关注社会性别平等如何影响到发展的方方面面的同时，乐施会也开始注意不同少数民族之间的社会性别问题。例如，支持在西南 3 省开展彝族社会性别培训和研究，支持对社会性别、民族、社区发展的研讨与交流。

5、民族发展中的社区组织建设

在社区综合发展的过程中，乐施会积极探索和推动以社区组织建设为纽带的公共资源建设与管理，其目的—是通过组织农户共同实施项目，弥补个人力量的不足；二是通过组织、分析、设计、实施这一个过程，提高农户自我发展能力；三是实现公共资源（设施）的持续性管理。在社区组织建设过程中，乐施会尊重当地人的需求和参与外，理解不同少数民族的文化以及民族文化与社区公共资源之间相冲突和相和谐的地方，尽量从当地文化和传统习俗中推动农户开发出他们所熟悉的管理模式。例如：贵州威宁石门新营等社区开展的社区基金既可以看到引进了小额贷款的一些管理方法和模式，也可以看到当地传统的民间借贷的影子。又如：云南澜沧拉巴社区的贮粮会，是在传统的教会内部互相借粮、存粮的基础上发展起来的。因此，如何根据不同的民族传统文化和管理方式，推进社区组织建设，特别最弱势人群的社区组织（例如，妇女小组）；将是乐施会继续探索工作领域。

四、少数民族发展中乐施会的角色的工作方法

作为一个国际的民间发展机构，乐施会遵循以权利为基础，以人为中心的发展手法，因此，乐施会在社区发展层次，致力于探索一条关注农户参与，社会性别和持续发展的贫困社区发展模式，在宏观层面，关注结构性，政策性及社会性因素对发展的影响。同时，努力将社区层面的经验与宏观层面的因素有机联系，推动倡导国际合约、国家政策更加有利于不同群体包括不同少数民族的自我发展。因此，乐施会实践和倡导的工作方法主要有：

1、参与性的发展方法

发展的概念，包括物质的、政治的、文化的等各方面，都应以人为中心，因此，发展项目应该是项目帮助人的发展，而不是人帮助项目的发展。同时，发展的目标不是标准或唯一的，不同社区、不同人群、不同民族，透过参与性的行动和决策，才能有效地确定他们自己的发展方向和目标，同时，也通过参与的过程，提高他们自身的能力，实现人的发展。因此，参与性的工作思想和方法是乐施会最基本的工作方法。

2、人才培养和使用

发展是多方面的，但人的发展是所有发展的基础，乐施会在协助和推动不同地区不同民族的发展过程中，越来越重视人才的培养和使用，特别是对少数民族人才的培养。这种人才的培养是多方位的和多层面的。

多方位指人才培养的方面是多样性的，例如，在社区开展各类培训，不仅包括实用知识和技能的培训，也包括管理知识与技能，还包括权利意识，社会性别意识的开发等方面。

多层面指人才的培养既包括社区内部各类人才培训，也包括对社区外部各类发展工作者的培训。

在社区外部人才培训中，特别是社区发展协助者的培训和使用中，乐施会注重人才的本地化与本民族化，例如，乐施会县级项目办工作人员中，近一半为当地少数民族，这对于更好理解当地的民族文化传统和用民族语言协助当地的发展起到良好的作用。

3、创造发展的外部条件

虽然乐施会认同发展重要是依靠当地人的自我发展，但社会和政府为贫困人、少数民族等弱势人群创造必要的发展条件是必须的。乐施会在创造和改善社区发展条件方面也进行了一些探索和实践。例如：以校舍修建为手段，改善基础教育条件；修建清洁用水工程和卫生室，改善社区医疗卫生条件；水渠、道路和架电工程，改善社区基础设施和经济发展条件。除了基础设施修建以外，乐施会还通过支持研究、经验分享、出版、倡导等方式，使国家的政策和社会舆论有利于不同地区，不同民族根据当地条件和对发展的认识，自我发展，而不是围绕上面下达的一个发展目标而进行“发展”。就是说，创造适当的硬条件（如基础设施）和软环境（如政策舆论）也是乐施会协助社区自我发展的工作方法。

五、民族发展的几个问题思考

如果认同发展及发展目标的阶段性与多元性，认同发展与价值观及文化传统的密切相关性，那么，对不同民族的发展也应该有更宽阔的眼光去看待。换句话说，发展及发展目标有很大的主观成分在内，对发展的认识也就不应该是纯客观

的，如果用经济的眼光可以分出发达地区，不发达地区，用发展的眼光就不应该分出先进民族和落后民族，因为不同民族之间的发展目标可能是不一致的。作为一个发展机构或发展工作者，协助当地人规划他们的发展目标和解决发展障碍是可为的，同时，避免先入为主的发展标准将一部分少数民族视为落后民族。

发展的一些方面又是客观的，例如，经济收入水平，受教育程度，人均寿命等，因此，一部分这方面比较低水平的少数民族应该得到更多的关注。但我们注意到，现有的扶贫政策和扶贫手法，有特别关注贫困人的，例如，扶贫到户政策，也有特别关注妇女的，例如：具有社会性别敏感性的扶贫方法，但对少数民族的发展问题，并没有一套具有民族敏感性的发展思路和方法。因此，民族发展问题本人认为处在意识萌芽状态，探索具有民族敏感性的发展道路仍然任重道远。

Emphases with Great Interests of International Agencies for Development of Ethnic Minorities

SONG Hao-kun

(Geography Institute of Yunnan Province, Yunnan, Kunming, 650031)

Abstract: On the basic of great interests and subsidizations from Leshi Society of HongKong on ethnic development problems in China, this article introduces situations of supporting and subsidizing researches on ethnic problems by international agencies including Leshi Society of Hongkong. It has some referential value for strengthening relations and cooperation with international agencies.

Key words: international agencies; Leishi Society of Hongkong; ethnic minorities; development

收稿日期: 2004-04-27

作者简介: 宋浩昆 (1964-), 男, 云南大理人, 云南省地理研究所副研究员, 主要从事少数民族经济文化研究。

（责任编辑 绍平）