

| 贫困、发展与减贫丛书 |



*Integrated Poverty
Alleviation Approaches:
Policy Recommendation and
Practices from NGOs of China*

本书由中国和国外之公益组织在扶贫十年间所积累之经验与智慧之结晶，由作者共同整理、撰写。它探讨了贫困人口脱贫、教育、医疗卫生、农村和西部发展等议题，通过案例和 NGO 已取得的成效，分析了中国公益组织在扶贫领域所扮演的角色，并提出了具体的操作方法和可行方案。可供项目参考。

大扶贫：公益组织的实践与建议

刘海英 ©主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

| 贫困、发展与减贫丛书 |

*Integrated Poverty
Alleviation Approaches:
Policy Recommendation and
Practices from NGOs of China*

大扶贫：公益组织的实践与建议

刘海英 ©主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

大扶贫:公益组织的实践与建议/刘海英主编. —北京:
社会科学文献出版社,2011.11
(贫困、发展与减贫丛书)
ISBN 978-7-5097-2790-4

I. ①大… II. ①刘… III. ①慈善事业-组织管理-
研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第214236号

贫困、发展与减贫丛书· 大扶贫：公益组织的实践与建议

主 编 / 刘海英

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部

责任编辑 / 王 玮 童根兴

(010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 牛立明

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 14.4

版 次 / 2011年11月第1版 字 数 / 248千字

印 次 / 2011年11月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2790-4

定 价 / 45.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换
▲ 版权所有 翻印必究

序 言

在联合国千年发展目标中，“消除贫穷和饥饿”位居其首，与初等教育普及、两性平等、儿童和妇女保健、防治艾滋病和疟疾，以及环境的可持续发展、建立全球伙伴关系等七个目标并列。就过去数十年来国际社会消除扶贫的不懈努力和实践而言，扶贫的成效与上述领域的进展相互依存、息息相关。可以说，扶贫作为一项复杂的社会系统工程，只有多维度、跨领域实施，才能真正触及贫困发生的根源，有效遏制贫困问题。

过去 30 年正是中国扶贫的 30 年。政府体现了在扶贫资源集中动员上的优势，在全社会的共同努力下，中国实现了大规模减贫，取得了举世瞩目的成效。然而，在绝对贫困人口数量规模化缩减的同时，贫困问题变得复杂多元，出现了新的问题和挑战，如相当规模的返贫现象、城乡差距加大、阶层性贫困衍生等。贫困人口的需求也发生了巨大改变，传统单一的扶贫理念和扶贫模式出现了不适应，政府扶贫的边际效用下降，亟须以创新思维，多维度切入贫困问题，寻求应对之道。

“我国当前贫困人口比例在 3% 以下，按照国际经验，当贫困人口比例下降到 10% 以后，扶贫方式就必须向微观层面转变。”

2 大扶贫：公益组织的实践与建议

（第一章语）自 20 世纪 80 年代后期，国内外公民社会组织就开始参与扶贫，在社区默默耕耘，通过试点摸索扶贫经验。在微观末梢的社区，活跃着无数的反贫困，或与反贫困领域交叉的 NGO。将扶贫的重心向微观层面转变，重新定位和瞄准贫困人群，提高受助人群众的主体性和参与性，成为新时期扶贫的主旋律，正好为长期在社区扎根的 NGO 提供了前所未有的空间和机遇。

自 1994 年“国家八七扶贫攻坚计划”首次明确提出“充分发挥中国扶贫基金会和其他各类民间扶贫团体的作用”，在其后政府出台的政策性文件中，强调了与非政府组织的国际交流与合作。《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010 年）》还明确指出，“要积极创造条件，引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目”。在以往的扶贫实践中，政府和 NGO 均以各自的方式循序渐进地探索有效的扶贫模式。2005 年以来，双方开始携手合作，通过试点产生了扶贫创新的交集，创立了可资借鉴的深度合作程序和模式。

在国务院扶贫办起草 2011～2020 年新扶贫规划并问计于民之际，《大扶贫：公益组织的实践与建议》适逢其时地付梓。该书由香港乐施会资助，联合多家 NGO 参与，经过半年多的精心研究、讨论磋商，是 NGO 主动参与扶贫政策制定，推进与政府互动，分享扶贫理念、视角和经验的一次价值不菲的尝试。

以笔者之拙见，本书的内容体现了以下几个特征。

一 对贫困诱因的制度根源进行反思，不只着力于反贫困的技术层面

本书对现有的偏重经济维度而忽视社会发展维度的扶贫体系提出质疑，指出了现有反贫困机制中存在的问题，如决策权偏向“精英”，弱势贫困人群的参与权和决策权等基本权利缺失。针对试图对此作出回应的参与式赋权实践，本书同样不失反思的锋芒：“当前的参与式扶贫模式实际上缺乏对文化、权力、社会性别、生态环境以及社会政策等因素充分的敏感性，对政治、社会、文化、

制度等缺乏关注和系统思考。”本土化的探寻和自省精神自不待言。

二 对制度根源的反思有助于突破表层，对贫困问题进行重新阐释和定义，从而深化对贫困问题的认识，对新的扶贫规划提供战略性思考的参照

本书是反贫困社会参与的建设性声音表达。与上述反思相对应，第2~8章分别涉及助残、艾滋病、流动人口权益、教育、社会性别、气候变化、农村社区发展等领域，其中有关残障人士和艾滋病的文章，由残障人士和感染者的自助性组织完成，他们的参与更凸显了边缘人群参与扶贫决策的主体意识。只有当“被扶贫”的社区参与到扶贫政策的制定和实施中，未来的扶贫大业才能有的放矢，实现需求导向，并取得源源不断的动力响应。

“西部农村社区发展与扶贫”一章，则着眼于扶贫 NGO 投入较为集中的西部地域。被置于日渐加速的城乡差别和生态恶化中负重前行的中国西部，仍然是未来扶贫政策必须关注的重点地区。“气候变化与贫困”一章，将扶贫的话题带入威胁到联合国千年发展目标、需要全球携手应对的新的扶贫变量——气候变化的大背景中。这都有助于决策者策略性地思考新的扶贫规划。

三 各章案例提供了操作层面的经验，体现了近年来 NGO 追求专业化倡导价值的趋势

细节决定成功。宏观政策的落地生花，需要微观层面的可行操作性来支撑。各章节在操作层面，通过不同领域的 NGO 已经取得成效的行动研究和社区实践案例，有针对性地对扶贫项目的操作理念、思路和具体的操作方式进行了还原、分析和归纳。32个鲜活的行动（研究）案例，以及案例基础上的研究思考，多维度体现了 NGO 对社区需求的敏感回应。这些自下而上切入扶贫问题的精细化和差异化探索，体现了 NGO 业界近年来出现的追求专业化倡

导价值的趋势。

应当说，本书在理论层面的建构上，还有很多不足之处，无法与学术界的高端研究比肩，它的价值在于通过实践案例，能够为政府打开扶贫创新的策略思路。这些项目或操作于西部广袤的贫困地区，或围绕具体的边缘人群，或从乡村教育的角度切入儿童营养问题，以及对传统乡土文化的修复努力，就像扎根社区一隅的离离小草，在贫瘠的大地上默默坚守，一缕春风拂来，也许就能漫山遍野铺陈一方亮色，值得在新的扶贫规划中为之留出更大的拓展空间。

四 跨领域合作的示范

本书的参编者来自多个扶贫组织和与扶贫相互交叉的领域，他们聚在一起，共同探讨 NGO 和社区以及边缘人群参与扶贫的机制。为将这些分领域的议题放入本书的总体框架，参编组织进行了大量的协调和讨论，是 NGO 跨领域深度合作的一次尝试。这对条块分割、内部行政壁垒森严的政府各部门打破部门区隔，联手应对贫困问题，采取更为有效的跨部门合作，无疑提供了一个“微型”的民间范本。

诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森通过《以自由看待发展》一书的思考，为包括中国在内的全球各国如何应对贫困问题的巨大挑战提供了一个宏观的指导性框架。他指出，狭隘的发展观认为发展就是国民生产总值（GNP）的增长，或个人收入提高，或工业化，或技术进步，或者社会现代化，等等。而聚焦于人类自由的发展观则认为，发展就是自由的扩展。这里所指的自由，包括政治自由，经济发展和社会进步之间的互补性，包括文化和经济，政治参与和经济进步，以及技术进步与社会运用之间的相互作用。经济的成功不可能与社会、政治和文化的成就相分离。

对阿马蒂亚·森的观点稍加引申来看待扶贫和发展，不难发现，社会参与、社会公平机会、公民权利和文化因素等作为自由的要素，对推动自由的发展而非单纯经济发展极为重要。扶贫政策的

利益相关方，尤其是作为扶贫对象的弱势人群和社区对扶贫政策的实质性参与，是使他们获得全面的自由发展而非单纯的经济发展的重要保障。

目前，政府创新和社会创新已经成为各领域的主流话语。得益于扶贫部门的开明意识和扶贫领域 NGO 的主动进取，扶贫领域的公众参与已令人耳目一新，包括大扶贫概念和机制的形成、政府和 NGO 的互动、参与式扶贫的政策化在内，我国的扶贫政策和机制在过去 30 年取得了很大的进步。进一步纳入公民社会的视角和行动应对贫困问题，是新时期政府和公民社会合作、跨界创新的又一次机遇。当然，这些来自民间的建设性声音、实践和政策建议，并非放之四海而皆准的灵丹妙药，需要在多种因素的有效配合和作用下试验、印证、总结，再试验。重要的是向前迈出正确的第一步。

如果我们将视野放在更大的全球化背景下，中国取得的扶贫成就举世瞩目，已开始有意整理、总结自己的扶贫模式并对外输出、复制。中国特色扶贫模式的成功之处，主要是在国家主导下实现了大面积减贫。但利弊互现，其最大的弱点在于社区民众自下而上的动员不足。这对政府权力分散、扶贫还须更多仰赖民间行动的其他一些发展中国家，无疑存在国情差异和适配性问题。如果能够创造性地为中国 NGO 和社区释放更大的空间，发挥其潜力响应扶贫问题，随之总结政府与民间互动合作、相互借鉴、携手扶贫的经验，并将之作为中国多样化的扶贫模式中的一个篇章，势必能使中国的扶贫模式拥有更为丰富的内涵，从而在海外产生更为广泛的适应性和对接基础。

付 涛

目 录

- 第一章 大扶贫：分享、赋权与发展
..... 毛维准 / 1
- 第二章 助残与扶贫：助残公益组织扶贫工作的
实践与建议 杨洪斌 齐乾坤 苗春雨 / 88
- 第三章 艾滋病防治、关怀与扶贫：民间组织是
不可或缺的桥梁 李 想 / 111
- 第四章 流动人口与扶贫：经验总结与政策建议
..... 韩嘉玲 张 眉 / 131
- 第五章 教育与扶贫：切近贫困人口人生发展的真实需求
..... 梁晓燕 赵丽霞 / 151
- 第六章 社会性别与妇女反贫困：现状、挑战、建议
..... 赵 群 王云仙 / 168
- 第七章 气候变化与贫困：知之甚少，知之甚浅
..... 刘海英 / 204
- 第八章 西部农村社区发展与扶贫：实践经验、本土创新
与政策启示 胡小军 林连华 / 230
- 结 语 社会管理创新视角中公益组织参与大扶贫的
价值和策略 陆德泉 / 273

第一章

大扶贫：分享、赋权与发展

毛维准*

一 面向未来的中国扶贫：2001~2020

到2010年,《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》已经实施完毕,我国扶贫开发工作即将进入新的发展阶段。国务院总理温家宝在2010年2月10日主持召开的国务院常务会议上,听取了《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》实施情况的汇报。在充分肯定2001~2010年扶贫开发成果的基础上,国务院常务会议还决定,将组织编制2011~2020年扶贫开发纲要,为下一个阶段的扶贫工作制定纲领性文件(新华社,2010)。

“两个基本”是我国“十一五”时期扶贫工作的主要目标,即“基本解决农村贫困人口的温饱问题,并逐步增加他们的收入;按照建设社会主义新农村的要求,基本完成14.8万个贫困村的整村推进扶贫规划”(姚润丰、江毅,2006)。“让更多穷人分享发展成果”也成为“十一五”纲要对扶贫开发工作的基本诉求(姚润丰,

* 德国康斯坦茨大学(University of Konstanz)政治系博士研究生,中国人民大学国际关系博士研究生。

2 大扶贫：公益组织的实践与建议

2006)。

据统计，我国 1978 年贫困人口为 2.5 亿。正是这一年实施改革开放后，中国迈向正常发展的快车道，扶贫工作随之取得了巨大成就。按照 1986 年制定的绝对贫困标准，并在考虑到物价调整的前提下，我国绝对贫困标准从 1985 年农民年人均纯收入低于 206 元调整为 2007 年的 786 元。以此为标准，我国农村绝对贫困人口从 1985 年的 1.25 亿减少到 2007 年的 1479 万人，绝对贫困人口占农村总人口的比例从 14.8% 减少到 1.6%。根据 2000 年制定的相对贫困标准，同时特别考虑到物价因素，我国低收入人群贫困标准从 2000 年农民年人均纯收入的 865 元调整为 2007 年的 1067 元，低收入人口从 6213 万人减少到 2007 年的 2841 万人。2008 年底，我国再一次宣布上调扶贫标准，实施人均纯收入为 1196 元的扶贫标准，2008 年全国贫困人口为 4007 万人。总体而言，从 1978 年至今，贫困人口占农村居民的比重从 30.7% 下降到 3.8%（顾仲阳 a，2009：1；国家统计局，2010）。

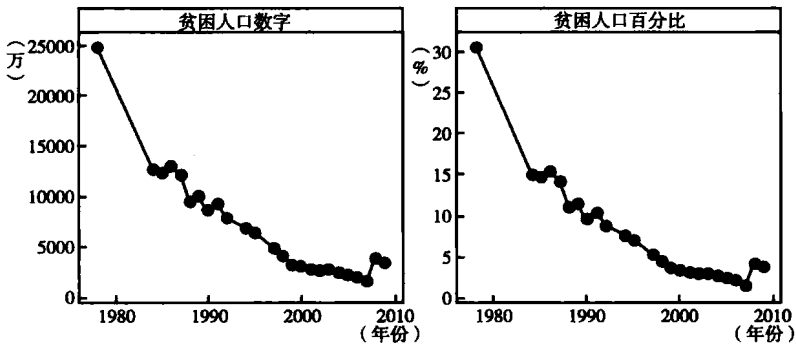


图 1-1 中国扶贫 30 年贫困人口数量及发生率变化

资料来源：《中国统计摘要》（2010）。

以世界银行（World Bank）为代表的国际组织也极力称赞中国的扶贫发展成就，“中国的扶贫和发展的成就令人称羨……在过去

25年里，中国减少绝对贫困的成就极为显著。”根据人均日消费低于1美元的国际贫困标准，中国农村贫困比例从1981年的65%下降到2004年的10%，5亿多人摆脱了贫困；2001~2004年中国的贫困率持续快速下降，无法满足最基本衣食需要的“极端贫困”状况“在中国已经基本消除”。根据世界银行全球贫困检测数据，按照每天消费1美元的标准，中国的贫困人口减少了1.95亿人，在全球减贫成果中，中国所贡献比例超过90%（范小建，2007：48~49；世界银行，2009）。

我国扶贫工程取得的成就令世人羡慕；但是，作为负责任的大国，中国更应该实事求是地正视扶贫大业及其漫漫征程。到2009年，我国依然有3597万民众生活在温饱线之下（国家统计局，2010）。如果按照世界银行2008年的每人每天1.25美元标准，应该还有过亿的民众处于国际贫困线之下。如2004年，我国标准界定的贫困人口是2900万人，而世界银行的数据是2.1亿人（李存才，2004：62）。除了贫困人口数量依然巨大外，减贫事业的长期性，贫困问题的顽固性、反复性和复杂性，贫困问题的深入和贫困地区的扩展，以及自身扶贫体制边际效用下降等若干挑战，都要求我们对我国的扶贫事业不能掉以轻心。

在面对贫困问题严峻挑战的同时，我们也需要思考当前扶贫模式和扶贫机制的某些瑕疵，反思隐藏在数字背后的问题。

首先，在当前扶贫机制之下，穷人瞄准率和资金使用问题饱受指责，扶贫资源并没有投向最需要的人，或者资源被挪用、浪费，贫困人群难以分享我国多年的发展成果，发展增长包容性不足，公平、公正的缺失很大程度上瓦解着扶贫的效果。

其次，分享机制的失衡导致决策权偏向“精英”阶层和利益集团，弱势贫困人群的参与权和决策权实际上被剥夺，妇女、儿童和老人等边缘群体的基本权利被无意或者刻意地忽略。

再次，基本权利的剥夺也使得弱势群体发展能力不足，且作为最显著的“短板”，贫困问题的加深也会侵蚀中国的整体发展。就

4 大扶贫：公益组织的实践与建议

当前扶贫体系而言，扶贫之“头痛医头，脚痛医脚”思维严重，在短期政绩要求推动之下，若干有助于扶贫长期效果的议题和项目被忽视。

同时，我国在新的阶段出现了新的问题，例如贫富差距现象扩散至贫困地区、城市新贫困群体出现和壮大，以及“政绩型”扶贫项目对环境和少数民族地方传统的破坏，等等；这些问题都要求适当调整未来扶贫计划，以推动我国发展成果的分享、弱势群体的赋权，以及弱势群体发展能力和国家发展的齐头并进。

面对这些挑战和问题，我们只能在已经取得成就的基础上，再接再厉，用实际行动，推动“包容性增长”和“包容性发展”，让更多面临贫困威胁的民众分享我国业已取得的繁荣成果，并使国人都能感受到各个领域的全面性发展。

我们将要步入新的十年，这是扶贫攻坚和达成联合国“千年发展目标”（Millennium Development Goals）的关键阶段。更重要的是，党的十七大已经提出，到2020年，中国要建成小康社会，基本“消除绝对贫困现象”（胡锦涛，2007）。新的阶段要求社会各方面力量，特别是政府机构和公益组织等同心协力，共同谋取发展。这不仅是对政府部门和扶贫机构的要求，更是向扎根基层社区参与减贫、贴近弱势群体的公益组织实现自身价值目标提出的更新、更高的要求。

二 中国扶贫与公益组织参与：政策空间与实践经验（2001~2010）

近年来，作为社会扶贫力量的重要组成部分，公益组织也参与到轰轰烈烈的中国扶贫攻坚活动之中。在中国政府的领导之下，公益组织获得了一定的扶贫参与空间，并在实践中充分展现了自身的扶贫特色，为近十年来的中国扶贫开发做出了重要贡献。

（一）公益组织参与扶贫开发的政策空间

自 20 世纪 80 年代中国本土公益组织开始建立和国际公益组织进入中国扶贫领域以来，我国政府陆续出台一些规范这些机构的存在和行为的法律法规。《基金会管理办法》（1988）、《外国商会管理暂行规定》（1989）和《社会团体登记管理条例》（1989）构成最初的法律框架。特别是《基金会管理办法》规定，基金会是指“国内外社会团体和其他组织以及个人自愿捐赠资金进行管理的民间非营利性组织”，是“社会团体法人”，而基金会的活动宗旨被界定为“通过资金推进科学研究、文化教育、社会福利和其他公益事业的发展”。这为公益组织参与扶贫济困等事业提供了最初的法律依据。

1989 年 3 月，我国第一个全国性的民间扶贫团体——中国扶贫基金会在北京正式成立；虽然其政府和官方色彩浓厚，却也为众多公益组织参与中国扶贫事业打开了一个窗口，成为中国本土公益组织探索社会扶贫的“试验田”；其成立是“一条依靠国内外社会力量扶贫的渠道”（凌志军，1989：1）。这也表明政府开始将民间扶贫纳入扶贫体系和扶贫工作。中国扶贫基金会的工作经验和扶贫探索，特别是“探索并开拓了一条依靠民间力量的扶贫之路”（彭俊，1999：2），也成为其他公益组织参与扶贫开发工作的榜样。

1994 年 4 月，“国家八七扶贫攻坚计划”正式启动。国务院印发的《国家八七扶贫攻坚计划》（国发〔1994〕30 号）通知强调了社会动员的作用，并且明确指出“充分发挥中国扶贫基金会和其他各类民间扶贫团体的作用”（新华社，1994）。1996 年 10 月，中共中央、国务院出台《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》，将“发展和扩大与国际组织的交流合作”作为“打好扶贫攻坚战的主要措施”之一，并指出“要充分利用目前国际社会关注发展中国家缓解贫困的有利条件，进一步发展与国际组织和非政

府组织在扶贫开发领域里的交流与合作，广泛争取国际社会对我国扶贫开发的援助和支持”（中共中央、国务院，1997）。

随后，我国踏入新世纪并开始了扶贫开发的新纪元。根据《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》，我国扶贫的基本方针之一便是“坚持政府主导、全社会共同参与”，并在各级党委和政府的领导下，“发挥社会主义的政治优势，积极动员和组织社会各界，通过多种形式，支持贫困地区的开发建设”。

《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》也明确指出，需要“进一步弘扬中华民族扶贫济困的优良传统，动员社会各界帮助贫困地区的开发建设”，并且“要积极创造条件，引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目。企业可以通过捐赠资金，与非政府组织合作，共同参与扶贫开发。捐赠资金可以按照国家有关规定在税前列支，计入成本。逐步规范非政府组织开展的扶贫开发活动。欢迎海外、境外的华人、华侨及各种社团组织，通过不同形式，支持贫困地区的开发建设”（国务院，2001）。

《中国的农村扶贫开发》白皮书回顾了我国扶贫开发工作的历程和成就，并特别指出扶贫工作中“动员和组织社会各界参与扶贫”的必要性和重要性，“自二十世纪八十年代中期以来，包括中央国家机关、企事业单位、民主党派及人民团体等社会各界参与扶贫开发的部门、单位不断增多，规模不断扩大。……各社会组织、民间团体和私营企业也积极开展‘希望工程’、‘光彩事业’、‘文化扶贫’、‘幸福工程’、‘春蕾计划’、‘青年志愿者支教扶贫接力计划’、‘贫困农户自立工程’等多种形式的扶贫活动”。《白皮书》最后指出，将主要通过九项措施和途径实现2001～2010年中国农村扶贫开发的任务，其中之一就是“鼓励和引导各种层次、不同形式的民间交流与合作……发挥社会各界在扶贫开发中的重要作用，并积极创造条件，引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目”（国务院新闻办公室，2001）。

《中国的农村扶贫开发》还特别提及并充分肯定了公益组织在

中国扶贫领域开展的广泛合作，“……福特基金会、日本凯尔、日本协力银行、世界宣明会、香港乐施会等也都在中国开展了扶贫开发项目，并取得了很好的成效”（国务院新闻办公室，2001）。

2001年10月，为了响应21世纪前十年扶贫纲要对公益组织参与扶贫的号召，当时国内致力于扶贫工作的民间组织联合发表了《中国NGO反贫困北京宣言》，呼吁关注和参与中国扶贫的公益组织行动起来，积极参与中国扶贫事业。《宣言》第一次清晰地向社会表达了民间公益组织的扶贫理念与社会承诺，并倡导政府和社会支持扶贫NGO的发展（中国扶贫基金会等，2001：35~40；张欣，2001：2）。

国务院扶贫办党组书记、主任范小建在《求是》杂志撰文总结中国特色扶贫开发的基本经验时，特别指出“社会参与”对中国扶贫功效的重要性，他认为中国“不但实行政府指导，广泛动员社会参与，而且还以开放的态度吸收和借鉴世界各国及国际组织的经验，广泛利用国外政府和非政府组织、国际多边组织的援助”（范小建，2007：48~49）。

综上所述，就政策空间而言，国家政府扶贫机构及其辅助机构希望能够为公益组织参与扶贫提供政策空间，这种政策空间2001~2010年也在逐步地扩大。

但是，从实际运行的经验来看，这种政策空间是不稳固的，与国家整体政策框架和地方政府政策与行为之间存在不少摩擦。比如，虽然《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010年）》明确提出“要积极创造条件引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目”，但是中国扶贫开发资金中并没有针对民间公益组织参与扶贫而特别编列预算（李小云等，2009）。政策不透明也是影响国内外公益组织进入扶贫领域的阻碍因素（黄浩明，2008：3~6）。这种状况实际上也影响了公益组织参与“减贫”工作的热情，降低了不同类型部门之间的“社会资本”，并且可能造成扶贫体制的内在摩擦，影响我国减贫、扶贫事业的顺利发展。

（二）公益组织参加扶贫开发的实践和经验

尽管政策空间逐渐扩大，但是由于缺乏清晰的机制和宽松的政策环境，公益组织参与扶贫的具体政策直到 2005 年才开始正式得到实施（李小云等，2009）。2006 年 2 月 21 日，公益组织与政府合作实施村级扶贫规划项目迈出了新的步伐，这是我国政府扶贫资源首次公开向公益组织开放。

通过竞争投标，国际小母牛项目组织、江西省山江湖可持续发展促进会、江西省青少年发展基金会、宁夏扶贫与环境改造中心、中国国际民间组织合作促进会、陕西省妇女理论婚姻家庭研究会等 6 家公益组织获准参与实施江西 22 个重点贫困村的扶贫项目，该项目由江西省扶贫办提供的 1100 万元财政扶贫资金支持。这次突破被视为“可望彻底改变政府开展扶贫工作和实施国家出资项目的方式”，也预示着政府“将非政府组织参与扶贫看作解决扶贫工作中某些缺陷和效率低下问题的一种途径”。中国扶贫基金会会长段应碧认为：“如果项目试点成功，不仅对国内现阶段的扶贫模式有所创新和突破，也将有利于国内非政府组织的发展，同时有利于促进公民社会的发展。”（江国成、张敏，2006）此后，江西省和扶贫主管部门又遴选了 5 家公益组织参与这一扶贫试点工程（韩洁，2007）。

经过三年多的试点，政府与公益组织在扶贫领域的合作取得了较好结果。根据跟踪调查，李小云等发现，项目村穷人参与了项目过程，低收入户的瞄准率得到改善，政府公信力得到提升，扶贫资金也得到有效利用；并且，农户、公益组织和政府之间的参与合作模式也得到了村民的高度认可。具体而言，政府和公益组织的工作能力与合作能力都得到加强；试点群众对公共服务的满意度提高，穷人的决策地位增强，村民、妇女和穷人的参与率提升；而扶贫试点也系统地试验形成了公益组织参与公共服务的管理和程序（李小云等，2009）。