



刘 敏 / 著

社会资本与

多元化贫困治理

Social Capital

and Participatory Governance

for Poverty Reduction

来自逢街的研究



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

013061635



F124.7
122

社会资本与

多元化贫困治理

来自逢街的研究

Social Capital
and Participatory Governance
for Poverty Reduction

刘敏 / 著



F124.7
122



北航

C1667909

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

图书在版编目(CIP)数据

社会资本与多元化贫困治理：来自逢街的研究 / 刘敏著.
—北京：社会科学文献出版社，2013.8

(田野中国)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4605 - 9

I. ①社… II. ①刘… III. ①贫困问题 - 研究 - 中国
IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 097749 号

· 田野中国 ·

社会资本与多元化贫困治理 ——来自逢街的研究

著 者 / 刘 敏

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 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 童根兴 谢蕊芬

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 胡庆英 谢蕊芬

责任校对 / 师敏革

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2013 年 8 月第 1 版

印 次 / 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4605 - 9

定 价 / 49.00 元

印 张 / 15.2

字 数 / 238 千字

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

已陷入困境。政府则向城市贫困人口提供救助金，为其提供基本生活保障。这种模式在计划经济时代曾发挥过重要作用，但随着市场经济的发展，政府救助金已难以满足贫困人口的基本生活需求。因此，政府需要进一步改革救助制度，提高救助效率，确保贫困人口的基本生活。同时，政府还应鼓励社会力量参与扶贫，形成政府与社会协同合作的扶贫机制。

内容提要

一直以来，政府主导的救助式减贫体制是中国城市减贫的主要模式。这一体制由政府全面主导，采取官办的形式，其资金主要来源于政府财政拨款或补贴，强调对城市贫困人口的基本生活保障。虽然“政府主导，社会参与”是城市减贫的重要策略，但“社会参与”往往止步于一项项零散的个体行动，而未能看到其真正的力量源于公民制度化参与和社会组织协同化治理所带来的政策创新。

本书运用社会资本理论深入探究政府、企业与社会组织共同参与的多元化贫困治理模式，提出应适时改变政府绝对主导、强调收入援助的传统城市减贫政策，发展政府、市场与社会三方协同参与，关注社会资本投资的多元化贫困治理模式，将一项项零散的献爱心行动汇聚为组织化的公民慈善力量，为穷人构建多重社会安全网，从根本上提升其参与经济、融入社会的能力。本书在三个方面做出了新的探索。

首先，探究新型的多元化贫困治理模式。目前城市贫困研究的关注点多在政府主导型减贫，而对于社会参与型减贫和社会资本建设的关注相对较少。本书探究政府、企业与社会组织共同参与的多元化贫困治理模式，在反思政府救助式减贫体制的基础上，探究政府、市场与社会协同参与以及投资社会资本多元化贫困

治理路径。

其次，将社会资本理论系统导入城市贫困研究。贫困问题与社会资本是国内社会学研究的两个重要主题，但两个领域的研究明显缺乏借鉴和融合。贫困研究对社会资本的关注较少，专门从社会资本视角探讨贫困问题的研究也较少。本书从社会资本视角探讨多元化贫困治理模式，研究社会资本的减贫效应及其影响机制。这不仅拓展了贫困研究和社会资本研究的广度，而且对于促进两个研究领域的交叉融合也具有重要的学术价值。

最后，提出了贫困治理模式转型、社会资本减贫效应、社会资本双重建构等富有见解的命题。贫困治理模式经历了从“物质资本导向的救助式减贫”到“人力资本导向的开发式减贫”再到“社会资本导向的参与式减贫”三个阶段的转型。作为社会性资源，社会资本不仅能缓解经济贫困更能促进社会融入，从而构成减贫的关键性力量。与西方国家建设社会资本主要依靠社会建构不同，中国投资社会资本需同时导入国家与社会力量，进行政治与社会的双重建构。

Abstract

The government-driven poverty-alleviation strategy had been the orthodox anti-poverty policies in China over the half century since 1950s. However, participatory approaches in poverty reduction emerged and developed flourishingly in China during the first decade of the 21st century, focusing on social participation and state-civil society cooperation. The new poverty-reduction strategy has broken through the traditional state-run anti-poverty ideology in China, providing us with an excellent chance to study poverty problems from social capital perspective. Taking community F as a revelatory case, the book explored the participatory poverty reduction pattern and analyzed its roles in improving the effectiveness of urban poverty reduction in social capital perspective.

Compared with traditional poverty-reduction strategy, the participatory poverty reduction programmes were based on strategic and constructive state-society cooperation and helped to build capacities for public-private partnerships. The new poverty reduction programmes promoted the creation of social capital of the poor community by activating social participation and creating cross-ties between the state and society. Bonding social capital and bridging social capital were generated through

cross-sector cooperation and public-private partnerships. Social capital had important positive welfare effects on the poor families, especially in strengthening their social support network and alleviating their social exclusion. However, the main conclusions were based on the field study in community F and therefore the generalization of the research findings may be probably limited due to the uniqueness of the community.

The government-driven poverty-alleviation strategy had been the orthodox anti-poverty policies in China over the last century since 1950s. However, participatory approaches in poverty reduction emerged and developed flourishing in China during the first decade of the 21st century, focusing on social participation and state-civil society cooperation. The new poverty-reduction strategy has broken through the traditional state-run anti-poverty ideology in China, providing us with an excellent chance to study poverty problems from social capital perspective. Taking community F as a revelatory case, the book explored the participatory poverty reduction pattern and analyzed its roles in improving the effectiveness of urban poverty reduction in social capital perspective.

Compared with traditional poverty-reduction strategy, the participatory poverty reduction programmes were based on strategic and constructive state-society cooperation and helped to build capacities for public-private partnerships. The new poverty reduction programmes promoted the creation of social capital of the poor community by activating social participation and creating cross-ties between the state and society, fostering social capital and bridging social capital were generated through

目 录

第一章 导 论	1
一 问题的提出	1
二 研究问题与意义	5
第二章 文献回顾	9
一 贫困治理相关研究	9
(一) 贫困的定义	9
(二) 贫困的研究视角	15
(三) 贫困的治理范式	22
二 社会资本相关研究	31
(一) 社会资本的定義	31
(二) 社会资本的测量	38
(三) 社会资本的生成	43
三 社会资本与贫困治理	50
(一) 社会资本的缓贫作用	51
(二) 相关研究的盲点问题	53
第三章 研究设计	56
一 研究架构	56
(一) 理论依据	56
(二) 概念框架	58

二	研究方法	61
(一)	个案研究法	62
(二)	个案概况	68
三	资料的收集与分析	71
(一)	资料收集与分析	71
(二)	研究信度与效度	74
第四章	城市贫困治理模式转型	77
一	城市贫困治理模式转型背景	77
(一)	宏观制度背景	77
(二)	微观社区情境	84
二	多元化贫困治理运作逻辑	95
(一)	协同治理	95
(二)	策略性合作	109
三	政策与理论含义	117
(一)	第二安全网构建	118
(二)	城市贫困治理模式转型	126
第五章	社会资本的生成及减贫效应	130
一	社会资本的生成及表现	130
(一)	社会资本的生成	130
(二)	bonds 和 bridges: 两种社会资本	144
二	社会资本的建构机制	152
(一)	国家与社会互动建构	152
(二)	社区情境化建构	163
三	社会资本的减贫效应	169
(一)	社会资本与贫困缓解	169
(二)	社会资本的减贫效应	170

第六章 协同治理与社会资本投资	180
一 多元化贫困治理的困境与突破	180
(一) 体制性困境	180
(二) 协同治理创新路径	195
二 社会资本的“失调”与投资	203
(一) 社会资本的“失调”	203
(二) 社会资本的投资之道	209
第七章 结论与讨论	217
一 主要结论	217
(一) 城市贫困治理模式转型	217
(二) 社会资本的“生长”与减贫效应	220
(三) 协同治理与社会资本投资	223
二 回应与讨论	227
(一) 关于城市贫困治理的改革	227
(二) 关于社会资本在贫困治理中的作用	229
(三) 关于社会资本的投资	232
三 研究的价值与局限	236
参考文献	240
附录	270
附录 1 个案索引	270
附录 2 访谈指引	272
附录 3 W 慈善会章程	276
附录 4 逢街人家服务中心章程	279
附录 5 概念索引	284
致谢	289

4

2. Research Method	/61
Case Study Method	/62
Introduction to Community 'Feng'	/68
3. Data Collection and Analysis	/71
Data Collection and Analysis Methods	/71
Reliability and Validity of the Study	/74
Chapter 4 The Transformation of Urban Poverty Reduction Policy in China	/77
1. The Socio-economic Background of Policy Reform for Poverty Reduction	/77
Macro Socio-economic Background	/77
Micro Community-Context	/84
2. The Functioning of Participatory Poverty Reduction Strategy	/95
Good Governance for Poverty Alleviation	/95
Strategic Cooperation	/109
3. Theoretical and Policy Implications	/117
The Second Social Safety Net	/118
The Transformation of Urban Poverty Reduction Policy	/126
Chapter 5 Building Social Capital for Poverty Reduction	/130
1. The Generation of Social Capital	/130
The Process of Social Capital Generation	/130
Bonds and Bridges: Two Different Forms of Social Capital	/144
2. The Generative Mechanism of Social Capital	/152
Emerging State-society Partnership	/152
Community Contextual Construction	/163

3. The Welfare Effect of Social Capital	/169
Social Capital in Poverty Alleviation	/169
The Welfare Effect of Social Capital in	
Poverty Reduction	/170
Chapter 6 Good Governance and Social	
Capital Investment	/180
1. The Structural Problems Facing Participatory Governance	
for Poverty Reduction	/180
Three Structural Problems of Participatory Governance	/180
Reform Leading to Good Governance	/195
2. Social Capital Investment	/203
The Underdevelopment of Social Capital	/203
The Social Capital Investment Strategy	/209
Chapter 7 General Conclusions and Discussion	/217
1. Main Conclusions	/217
2. Research Findings and Discussion	/227
3. Implications for Future Research	/236
Bibliography	/240
Appendixes	/270
Appendix A Interview Case Index	/270
Appendix B Interview Guide	/272
Appendix C The Statutes of 'Feng' Charity Federation	/276
Appendix D The Statutes of 'Feng' Social Service Center	/279
Appendix E Concepts Index	/284
Acknowledgements	/289

第一章 导论

中国的城市贫困治理政策正在发生深刻转型，政府绝对主导的传统救助式减贫体制逐渐松动，政府、企业和社会组织共同参与的多元化贫困治理模式应运而生。这一新型治理路径不仅率先进入农村减贫领域，也在近年来逐渐被导入城市减贫政策。这为研究社会资本与多元化贫困治理模式提供了理论和经验文本。本章在一定的经济社会背景中导入研究问题，并探讨此项研究的理论与现实意义。

一 问题的提出

20 世纪的最后 20 年，全球治理模式发生深刻转型，即从政府主导的一元化治理转向政府、市场与 NPO^① 共同参与的多元化治理（俞可平，2000）。多元化治理强调改善治理结构，加强多部门参与，透过伙伴关系共同解决公共问题，治理因此成为“政府与社会力量通过面对面合作方式组成的网络管理系统”（D. Kittle, 1993；斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·埃格斯，2008）。几乎与此同

① 一般认为，NPO 是独立于政府和企业之外的、不以营利为主要目的、主动承担社会公共事务和公益事业的组织，非营利性、志愿性和公益性等是其共同特征。许多时候，NPO 与第三部门（the third sector）、非政府组织（non-government organization）、志愿组织（voluntary organization）等概念互换使用。国内学术界多采用非营利组织或非政府组织的称呼，而官方多称其为民间组织或社会组织。本书根据国内学术界的一般做法，采取 NPO（非营利组织）的概念。

时,社会资本研究日益引起全球广泛关注,社会资本被引入对经济增长、政治绩效和社会发展等跨学科领域的研究,不仅成为最具影响力的分析概念之一,也被视为促进社会发展、治疗社会问题的“灵丹妙药”(Evans Peter, 1997)。

上述两股潮流对全球贫困治理产生了重大影响。伴随全球治理转型,改善治理结构、推动政府、市场与NPO共同减贫,已成为当今全球贫困治理的重要政策(世界银行,2001;亚洲开发银行,2004;安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里,2006:191~193)。由于社会资本在贫困治理中的作用不断凸显,投资社会资本、促进社会融入也成为新时期全球贫困治理的重要目标(迈克尔·武考克,2000;Christian Grootaert, 2001; Cindy F. Malvicini & Anne T. Sweetser, 2003)。新的贫困治理政策致力于推动跨界别合作,构建政府、市场和NPO的伙伴关系,运用社会资本协助贫困社群。

在世界银行等国际机构的积极倡导和推动下,上述新型贫困治理战略在发展中国家和地区得到广泛应用(Cornelias Ncube, 2005; Widjajanti I. Suharyo etc., 2006; Blanca Moreno-Dodson, 2006)。亚洲开发银行在《亚行—政府—非政府组织合作:2003~2005年行动框架》中明确指出,“改善亚洲开发银行、非政府组织和政府三方间的合作,群策群力促进助贫型的可持续性发展、社会进步和良好的治理机制,以摆脱亚太地区的贫困状况”(亚洲开发银行,2003)。

从20世纪末开始,中国政府日益重视企业界、NPO和国际援助机构在减贫开发中的作用,并在一些地区试行官商民合作,由多边机构共同参与减贫开发项目。2001年5月中央扶贫开发工作会议制定并发布了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》^①,会

^① 这是继“八七计划”后又一个指导全国扶贫开发的纲领性文件,它对中国21世纪初的扶贫战略做了全面规划。

议第一次提出要创造有利条件,制定优惠政策,鼓励和引导企业界、NPO 参与和执行政府减贫开发项目。以这次会议为标志,中国的减贫开发进入了一个新的阶段(中国社区主导发展,2007)。2006 年 2 月,在亚洲开发银行的资金支持下,中国政府挑选六家 NPO 作为大规模投放国家扶贫财政资金的合作伙伴。2006 年 5 月,由官商民共同参与的社区主导型发展项目在全国四个贫困县的 60 个贫困村拉开帷幕,项目旨在促进当地贫困居民自主参与扶贫开发,总投资约 4400 万元人民币。2011 年,中国发布《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,提出“动员企业和社会各界参与扶贫”,构建政府、市场和社会共同参与的“大扶贫格局”。

不过,由于中国在城市和农村实施不同的减贫体制,上述贫困治理转变主要发生于农村减贫,政府绝对主导的城市减贫体制并未发生实质性改变(王国良,2005:307)。从 20 世纪 90 年代初开始,伴随经济转型和企业改革的深入,大批企业困难职工、下岗失业和离退休人员陷入贫困,城市贫困问题急剧恶化(夏庆杰等,2007)。1998 年领取城市最低生活保障的人数为 184 万人,1999 年为 265 万人,2000 年为 402 万人,2001 年增至 1170 万人,2005 年达到 2234.2 万人(民政部,2003)。面对日益严重的城市贫困问题,中国政府不断完善城市减贫政策,并逐步形成了一套以社会救助为基础,涵盖失业、医疗和住房等专项救助和再就业政策的政府救助式减贫体制^①(洪大用,2002;关信平,2003;中国发展研究基金会,2007:148~154)。它采取政府包办的形式,资源筹集和资源分配主要由各级政府负责,强调对贫困人口的基

^① 有论者称之为“国家主导的扶贫策略”(高鉴国、展敏,2005:155~156),也有研究机构认为是“政府主导模式”,即在扶贫的组织系统、职能分工和资源分配等各个方面,政府都处于绝对的主导地位(中国发展研究基金会,2007:164)。

本生活保障（王国良，2005：270～272）。这一体制对于保障城市贫困人口的基本生活，缓解城市贫困问题，发挥了重要作用。但是，由于保障范围较窄、保障标准较低、缺乏发展性的服务项目，它难以充分满足城市贫困人口的福利需要。大量城市贫困人口在得到政府救助之后，虽不至于食不果腹、衣不蔽体、居无定所，但也仅仅能够维持最起码的生存条件，在健康、教育、社交和文化等方面，他们连最基本的需求都难以满足（唐钧等，2000；唐钧、Saran Cook，2000；唐钧，2002a）。尽管政府不断完善救助政策，但由于政策设计和操作的不合理，有些政策不仅未能真正帮助城市贫困人口摆脱贫困，反而在许多方面加剧了对他们的社会排斥（彭华民，2007）。

在当前经济社会转型加速与民生问题凸显的背景下，政府绝对主导的救助式减贫体制越来越难以满足城市贫困人口的多元化需求。如何改变政府绝对主导的城市减贫体制，创新社会参与渠道，更好地发挥企业界、NPO 和社区等社会力量的减贫作用，已经成为中国城市减贫亟待研究和解决的一项重要而紧迫的课题。值得注意的是，近年来一些城市社区逐渐在政府救助体制之外探索新的贫困治理路径，纷纷成立“互助会”“爱心家园”“慈善超市”等互助组织，发动社区内外的企业、NPO、志愿者以及其他组织与个人参与扶贫助困，为社区贫困人口提供现金、实物和服务等方面的援助。相关迹象表明，政府绝对主导的城市减贫体制已经松动，政府、企业界和 NPO 等共同参与的多元化贫困治理模式方兴未艾。

多元化贫困治理现象具有十分重要的意义，其要义是鼓励官商民合作、发动社会参与、整合社会资源、共同协助贫困人口，这为从社会资本的视角研究贫困治理问题提供了经验文本。但是，这种现象并未引起学术界的足够关注，多数研究主要关注政府主