

中国反贫困发展报告

(2016)

—— 社会组织参与扶贫专题

武汉大学

中国国际扶贫中心



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

教育部哲学社会科学发展报告建设（培育）项目
“中国反贫困发展报告”研究成果

中国反贫困发展报告

（2016）

—— 社会组织参与扶贫专题

向德平 黄承伟 主编



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

中国反贫困发展报告. 2016: 社会组织参与扶贫专题/武汉大学, 中国国际扶贫中心. —武汉: 华中科技大学出版社, 2016. 10

ISBN 978-7-5680-0280-6

I. ①中… II. ①武… ②中… III. ①扶贫-研究报告-中国-2016 IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 238379 号

中国反贫困发展报告(2016)

——社会组织参与扶贫专题

Zhongguo Fanpinkun Fazhan Baogao (2016)

——Shehui Zuzhi Canyu Fupin Zhuanti

武汉大学 中国国际扶贫中心

策划编辑: 曾 光

责任编辑: 沈 萌

封面设计: 原色设计

责任监印: 朱 玢

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话: (027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编: 430223

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 武汉鑫昶文化有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 15.5 插页: 2

字 数: 390 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 49.00 元



华中出版

本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

目 录

第一篇 主报告：国家贫困治理体系建设中的社会组织参与	(1)
一、国家贫困治理体系中的三种机制	(3)
二、社会组织参与贫困治理的主要方式	(8)
三、社会组织参与中国贫困治理事业的回顾与瞻望	(13)
第二篇 主题报告：社会组织与脱贫攻坚	(21)
第一部分 社会组织参与扶贫的理论研究	(23)
一、社会组织参与扶贫的概念辨析	(23)
二、社会组织参与扶贫的理论基础	(29)
三、社会组织参与扶贫的历程与目标	(34)
四、社会组织参与扶贫的领域	(37)
五、社会组织参与扶贫的优势	(38)
六、社会组织参与扶贫的困境与对策	(39)
第二部分 社会组织参与扶贫的模式分析	(42)
一、纯公益扶贫模式	(44)
二、产业开发扶贫模式	(49)
三、综合发展扶贫模式	(58)
第三部分 社会组织参与扶贫的经验总结	(64)
一、拓展扶贫内容	(64)
二、确立先进的扶贫理念	(67)
三、建立规范的扶贫管理机制	(70)
四、关注贫困群体的迫切需求	(72)
五、提供专业化服务	(73)
六、建立良好的合作关系	(75)
第四部分 社会组织参与扶贫的创新发展	(76)
一、优化治理结构，明确社会组织参与扶贫的定位	(77)
二、提升合作水平，汇聚社会组织参与扶贫的资源	(78)
三、培育核心素质，增强社会组织参与扶贫的能力	(81)
四、强化环境建设，优化社会组织参与扶贫的环境	(85)

第三篇 专题报告:社会组织参与扶贫的实证研究	(91)
一、政府背景的社会组织参与扶贫——中国扶贫基金会的实践	(93)
二、国际社会组织参与中国扶贫——基于乐施会的个案分析	(112)
三、民间社会组织参与扶贫——秦巴山区的探索	(129)
四、社工机构参与扶贫——以广东绿耕社会工作发展中心为例	(154)
第四篇 反贫困年度重大问题研究	(171)
一、社工机构参与扶贫研究	(173)
二、社会组织参与农村贫困治理研究	(192)
三、社会组织参与扶贫的自主性研究	(212)
四、中国贫困研究的四个趋向	(226)
参考文献	(243)
后记	(244)

DIYIPIAN

第一篇

主报告:国家贫困治理体系 建设中的社会组织参与

在贫困治理理论研究和实务领域中,社会组织参与贫困治理,具有举足轻重的地位。贫困问题的成因具有复杂性,不同区域之间、社区之间、贫困户和贫困人口之间,致贫因素的组合具有显著的差异性,这一点,已经成为贫困治理研究和实务工作的基本共识。同样广为认同的是,由于贫困成因具有复杂性和综合性,对于贫困问题的有效治理,就需要借助多元主体的共同参与,综合运用政府机制、市场机制和社会机制,并且使三者形成合力。在本篇接下来的部分中,我们将首先从理论层面回答贫困治理体系中,政府、市场主体、社会组织各自的角色和功能,其中着重讨论社会组织参与贫困治理的意义与价值;然后在历史的脉络中,梳理国内外社会组织参与贫困治理的基本理念与方法;最后结合全面建成小康社会背景下精准扶贫、精准脱贫的时代语境,讨论社会组织在全面脱贫攻坚战中发挥作用的空间和可能,并就政社关系、社会创新等重要问题做一个初步的讨论。

一、国家贫困治理体系中的三种机制

人类社会步入工业文明以来,随着科学技术的快速发展,市场化、城市化、工业化、全球化进程全面扩展,在创造出空前社会财富的同时,贫困问题也如影随形。可以说,在现代社会中,贫困现象不再单纯是由自然灾害、瘟疫等事件带来的灾难性事件,而是被制度化地不断生产出来。各类社会风险激增带来了各种新形式的贫困现象,而贫困人口在社会风险面前尤为脆弱。就此而言,贫困治理包括多个层面的含义。其一,贫困是一种经济发展的滞后状态,在剧烈的经济社会转型过程中,发达的、欠发达的、发展的、低度发展的国家在社会空间中并存,后发展的国家和地区,依托各自的优势谋划发展道路,致力于通过一揽子经济社会发展战略的实施摆脱贫困,迎接现代文明。其二,贫困是一种现代文明的伴生物。在市场化、城市化、工业化和全球化进程快速推进的过程中,贫困的内涵与形式都在不断地变化,一些社会成员在市场竞争和各类社会风险面前,生计的安全性与稳定性受到影响,容易陷入贫困的状态。其三,贫困是一种制度化了的弱势地位,贫困者的贫困问题,一定程度上受制于其社会结构中的地位,由于缺乏发现、发展自身潜能的机遇与环境,因此难以改变自身所处的环境。其四,贫困是一种可行能力的不足。诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森在《以自由看待发展》一书中,对传统的发展观念提出了批评,认为传统发展观将目光聚焦在国民生产总值、工业化程度、技术进步等方面的观念是有所欠缺的,而“可行能力”的观点更为强调一个人、一个社区有可能实现的、各种可能的功能性活动之总和,换言之,是在传统的、被规定的发展路径之外的,立足自身条件的注重发展的可能性,而这种可能性的实现,有赖于一系列改革形成相应的支持系统,进而促进个人的自由。

毋庸置疑,贫困问题的成因是复杂的,并且不同地区、不同社区,乃至不同的农户,其致贫因素的组合也各有不同。因而,对贫困的有效治理,自然应该系统地看待贫困的成因,采取综合性的治贫策略。大致而言,以各类政策为代表的政府贫困治理行动,以市场经济发展为根本的市场策略减贫,以及以社会参与、合作互惠为特点的社会机制,对于全面的贫困治理具有各自的优势。一个国家贫困治理体系的完善程度和贫困治理能力的高低,很大程度上取决于能够协调运用政府、市场和社会三种机制。

(一) 贫困治理中的政府角色

按照自由主义经济学家的观点,政府应该尽可能少地干预经济活动和社会生活,在产权

得到清晰界定及基于自由意志建立的契约有效执行能够有保障的情形之下,市场机制本身就能够促进经济的繁荣。在此过程中,贫困地区、贫困人口可以利用自身的资源优势,在市场体系中获得收益,从而实现减贫。但无论是从历史的视角,还是从横向的比较来看,政府在贫困治理领域中都扮演着积极的角色,一个重要的原因恰恰在于,自由主义经济学及其实践并没有促进低收入人群生存境遇的改善,发展经济学家所预言的“涓滴效应”,在现实中对于极端贫困人口的带动能力可谓乏善可陈,换言之,在贫困治理领域,存在着市场失灵的现象。此外,按照国家学派的观点,要实现富强、繁荣,推动社会正义,国家应当扮演更为积极且有作为的角色,尤其是在贫困治理领域中,一个强劲的国家、高效的政府组织是必不可少的。大致而言,政府在贫困治理领域中的角色,主要体现在如下几个方面。

首先,制定国家经济社会发展战略并推动实施,为贫困人口脱贫增收提供宏观环境。政府组织是后发展国家现代化及贫困治理事业的主导力量,区别于自由主义经济学宣称的守夜人角色和凯恩斯主义经济学家主张的补缺者角色,在后发展国家的经济社会发展战略实施及贫困治理事业开展过程中,国家及国家的代表——政府组织,扮演着主导性的角色。这种角色在经验层面体现为一揽子制度和政策的实践,主要包括发展战略的规划与实施、制度改革、扩大开放、有针对性的产业政策和金融政策,积极的基础设施建设与公共服务供给等。值得注意的是,在经济社会发展的不同阶段,政府所扮演的角色有所差别。以非洲国家为例,第二次世界大战以后,非洲国家纷纷走上民族国家独立的道路,寻找富国富民的方法。20世纪六七十年代,政府主导的城镇化、工业化进程快速推进,非洲国家政府在工业发展、农业生产、资本投资、贸易诸领域实行全方位的干预,政府的反贫困职能主要体现为公有化和计划经济体系相结合,由于独立初期,政府财政能力有限,各国政府纷纷推出国家干预经济增长的战略计划,集中力量推动经济发展。遗憾的是,快速城镇化和工业化的进程,以及较高的经济增长速度,并没有很好地转换成减贫成果,虽然贫困人口的相对收入状况有了一定程度的改善,但新的贫困问题又衍生了出来。收入差距的不断扩大,使经济可持续增长的能力也受到了较大的影响。^①虽然非洲国家和拉美国家经历了20世纪80年代以后的停滞,但并不能因此否定国家主导发展对于减贫的积极意义,东亚经济奇迹,为国家主导的发展与减贫道路提供了正面的经验。众所周知,2000年联合国提出了在2015年实现八项“千年发展目标”,其中关于绝对贫困人口减半的内容是首要的目标。根据2014年和2015年的全球监测报告,中国已经于2010年实现了这一目标,并且最为引人注目的成果主要是来自东亚,包括中国、马来西亚、泰国。^②研究者认为,东亚经济奇迹和东亚减贫奇迹的奥秘之一是保持了国家在发展领域的主导地位,并通过一揽子产业政策、金融政策、制度改革、基础设施投资等,为贫困地区和贫困人口的发展营造了良好的制度环境与基础条件。

其次,完善社会政策体系,改善贫困人口的福利状况,增进其应对各类社会风险的能力。社会政策是国家通过再分配手段为弱势群体提供的服务和福利,社会政策将市场经济中的较低竞争能力者或弱势群体作为自己的服务对象,在其诞生之初,便将克服贫困作为其基本目标。1601年英国政府颁布的《济贫法》,被认为是运用社会政策解决贫困问题的开端。随着工业化、市场化、城市化的快速推进,越来越多的国家将济贫视为政府的责任,并将社会政

① 安春英:《政府在非洲国家减贫中的作用评析》,《西亚非洲》,2009年第8期。

② 资料来源:《东亚地区的“脱贫战”中国成就最突出》,《联合早报》,2015年8月27日。

策作为制度化的办法来应对贫困问题。^①随着经济的发展,西方国家的社会政策体系不断完善,时至今日,无论是以英美为代表的自由主义福利体制,还是斯堪的纳维亚国家的福利国家模式,抑或是东亚福利体系,都将社会政策视作重要的贫困治理手段。近年来,社会政策的内涵不断丰富和发展,理论界相继形成了一些新颖独特的研究视角,如社会排斥研究^②、发展型社会政策研究^③等诸多新的理念、理论和方法,相应地,也为贫困治理研究提供了新的视角。

再次,制定和实施有针对性的专项减贫战略,直接帮助贫困人口改善外部环境。由于贫困问题成因的复杂性,一般性的经济发展对贫困人口的带动能力是很有限的,通过制定和实施有针对性的专项减贫战略,能够更为直接地改善贫困地区、贫困社区和贫困人口所处的外部环境。从国际经验来看,在贫困治理领域取得突出进展的一个共性特征是将贫困治理视为国家战略的重要组成部分,通过专门的政策支持,改善贫困地区的基础设施和公共服务,并着力通过面向贫困地区、贫困人口的特殊金融政策、补贴政策、能力建设等综合的手段,形成一揽子政策支持体系,从而为贫困地区和贫困人口改善生计水平提供条件。这里面特别值得一提的是在中国贫困治理的实践中,专项扶贫模式逐渐成熟和完善,成为推动贫困人口脱贫增收的主导力量。尤其是八七扶贫攻坚战以来,整村推进、连片开发、异地移民搬迁、雨露计划等专项扶贫模式的形成和扩散,对中国贫困治理事业做出了巨大的贡献。新时期,在精准扶贫的理念指引下,专项扶贫模式不断丰富和发展,电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫等新的专项扶贫模式较好地适应了新时期贫困治理的形势,取得了良好的绩效。

最后,鼓励市场主体和社会组织参与贫困治理,并提供指导和支持。必须承认,从贫困问题成因的分析来看,单纯依靠政府行政手段推动贫困治理,存在着效率的困境和资源总量的约束。最大限度地调动市场主体和社会组织参与贫困治理,是国家贫困治理体系成熟与完善的重要标志。市场主体和社会组织在创新领域更具活力,更能够响应贫困人口多元化和异质性的需求,通过搭建良好的政企关系、政社关系,为市场主体和社会组织参与扶贫提供支持,是政府贫困治理行动的重要组成部分。同时也应当看到,市场主体和社会组织参与贫困治理也存在着若干制约因素,如市场主体与农户之间的利益联结模式、融资困境、风险管控能力等。在后文中,我们将对这些问题做进一步的讨论。

① 李迎生、乜琪:《社会政策与反贫困:国际经验与中国实践》,《教学与研究》,2009年第6期。

② “社会排斥”的概念强调贫困人口所面临的社会风险的多元性和综合性。早期的研究关注这些群体面临的公共服务设施匮乏,机会欠缺,后来发展为更具统合性的范畴,指的是“某些人或地区受到的诸如失业、技能缺乏、收入低下、住房困难、罪案高发的环境、丧失健康以及家庭破裂等等交织在一起的综合性问题时所发生的现象”。(代利凤:《社会排斥理论综述》,《当代经理人》,2006年第7期。)

③ 向德平教授在《发展型社会政策及其在中国的构建》一文中,对发展型社会政策的内涵、历史演进做了详细的概括。大致而言,发展型社会政策是指“20世纪90年代中期以来,OECD国家实施了一系列新的社会政策,其中包括儿童教育和服务、针对双职工父母的弹性工作时间和亲职假期以及鼓励单亲父(母)寻找工作等。这些政策使失业率下降,依靠社会救助的人数显著减少,收入差距扩大的趋势得到了明显的缓解,因而这些政策被称为‘积极的社会政策’,也就是我们所说的发展型社会政策。这一政策集中反映了经济政策和社会政策二者的整合状态。其核心理论是将社会政策看成是一种社会投资行为,认为社会政策对提高劳动力的素质有直接的作用,社会政策是对人力资本的投资。面对全球化的挑战,以投资人力资本为核心的发展型社会政策试图将个人、家庭、群体和国家等不同层面的利益与目标有机地结合起来,最后形成一种帮助个人和国家的政策机制”。(向德平:《发展型社会政策及其在中国的构建》,《河北学刊》,2010年第4期。)

(二) 市场机制与贫困治理

回顾中国贫困治理的三十余年历程,不难发现,其基本经验在于坚持政府主导的开发式扶贫与兜底式扶贫相结合。值得注意的是,政府主导并不意味着政府包办,用好市场机制,对于贫困治理的绩效提升具有重要的意义。20世纪70年代末以来,市场化改革迅速改变着中国经济社会生活的方方面面。实践证明,市场是最具活力的因素,运用好市场机制,不仅能拓展扶贫开发的资源,而且能破解片面依靠行政手段、政府资源推动减贫与发展的低效率难题。新时期,为了更好地完成扶贫攻坚的任务,国家陆续出台了一系列关于扶贫开发体制机制创新的指导性文件,中国政府正在以更为开放的姿态,鼓励市场主体参与扶贫开发事业。^①限于篇幅和主题,在这里我们不打算全面梳理中国贫困治理道路中市场主体参与的全貌,而准备重点讨论市场机制如何能够促进贫困人口脱贫增收及市场机制在国家贫困治理体系建设中的价值与意义。

简单来说,运用市场机制进行贫困治理,意味着采用市场的手段,优化配置贫困地区的土地、劳动力、资本等要素,通过市场主体的带动,贫困人口人力资本的提升等途径,促进贫困地区的经济发展,进而带动贫困人口脱贫增收。尤其是在传统经济形态依然占据主导地位的贫困地区,通过市场的办法,结合地方的特色优势资源,培育各类市场主体,发展产业,依然是贫困治理的基本手段。然而,不同于一般性的经济活动,市场机制在扶贫开发领域能否取得较好的效果,尚取决于以下几个方面的因素。

其一,区域性基础条件的改善状况。贫困地区的低度的状态,是制约贫困人口脱贫的重要因素。但深入分析就会发现,市场经济能否快速发展,贫困地区能否参与到区域性、全国性,乃至全球性的市场经济体系中,很大程度上受制于这一地区从事市场活动所面临的经营成本。现实地看,众多贫困地区,往往远离区域性经济中心,当地自然地理条件复杂,水、电、路、网等基础设施建设较为滞后,这就导致了企业从事经营活动面临着较高的外部成本,因此,补齐基础设施和公共服务的短板,有助于市场机制在贫困地区的扩散和效能发挥。

其二,相关产权制度安排、政策环境的设置。市场主体的交易成本包括显性成本和隐性成本两个部分。前者主要是指原材料、劳动力、税收、财务成本等,后者则主要包括融资成本、管理成本等制度性的交易成本。改善市场主体的经营环境,激发市场机制的潜能,从根本意义上来讲,就是要促进市场主体各类交易成本的下降。尤其是在农业经营领域中,市场主体多是一些规模较小,抗风险能力较弱的中小型企业,对这些市场主体的政策引导和扶持对于其存活与发展来说是至关重要的。鉴此,通过建构新型政企关系,扶持市场主体在贫困地区从事农业产业经营,是开掘市场机制潜能的关键环节。

其三,市场主体的发展和地方经济的繁荣,要能够对贫困人口保持足够的开放性和包容性。作为以营利为根本的经营主体,市场主体的经营行为并不必然伴随着贫困人口的增收,运用市场机制所创造的红利空间,也不必然对贫困人口具有开放性。换言之,市场机制对扶贫开发的价值的实现,从根本上依赖于建立良好的利益联结机制,保障贫困人口能够参与市场,并从市场经济中获得合理和体面的回报。近年来,我们看到各地政府都在积极引导市场

^① 向德平、黄承伟:《中国反贫困发展报告(2015)——市场主体参与扶贫专题》,武汉:华中科技大学出版社,2015年,第3页。

主体参与到贫困治理的实践中,通过包干扶贫、合同扶贫的方式,培育市场主体,借用市场机制的同时,促进贫困治理的目标的实现。

(三) 社会组织与贫困治理

历史地看,社会组织从事扶助贫困群体的工作由来已久。在工业社会萌蘖之初,剧烈的社会转型中出现了众多的贫困人群,教会最早承担起了济贫的责任。19世纪中期,出现了最早的NGO(非政府组织),在相当长的一个时期里面,这些NGO的活动都与贫困问题相关。^①随着现代福利国家体系的建立,贫困治理更多地被视为国家的社会保护,是国家责任的体现,非政府组织更多地活跃于政府济贫体系所难以涵盖的领域,发挥补充作用。第二次世界大战以后,一些国际NGO和发达国家的非政府机构,为发展中国家提供发展援助,包括直接的资金支持、技术支持,以及基础设施建设等。20世纪70年代以后,主要西方福利国家在公共政策向右转的过程中,其政府行政部门出现了一股强劲的去官僚机构化趋势。知识界纷纷批评政府直接干预再分配领域是对市场经济原则的背弃,并且规模庞大的政府公共部门往往是低效率的。以此为契机,社会组织参与减贫掀起了新的浪潮,各种门类的非营利机构纷纷建立起来,在贫困群体的福利供给中扮演着举足轻重的角色。^②

在国家贫困治理体系中,社会组织参与发挥着不可或缺的作用。毋庸置疑,贫困治理是国家的责任,政府需要在公共服务、基础设施等领域加大投入,为市场机制发挥作用创造良好的社会环境。应当看到,一方面,以公共政策为核心的政府减贫行动,以及以效率为核心的市场机制在贫困治理过程中,确实展现出了强劲的助力,另一方面,政府机制和市场机制对于全面的、综合的、精细的贫困治理都存在着局限性,而社会组织在这些方面具有显著的优势。首先,社会组织参与贫困治理,能够吸纳社会资源,扩展贫困治理的资源总量。作为以社会目标为核心旨趣的非营利机构,一些基金会类社会组织能够广泛动员社会力量参与到贫困治理的事业中。社会组织一方面连接着贫困社区和贫困人口的需求,另一方面积极与有公益意愿的企业和个人建立联系,发挥着公益供给与需求之间的桥梁作用。我们看到,众多的社会组织活跃在帮扶弱势人群的领域,将募集的各类资源,以专业的手段传递给贫困人群。其次,社会组织在响应贫困人口多元化、差异化需求方面,更具灵活性和适应性。在贫困治理的活动中,政府主要借助于一揽子公共政策来贯彻其贫困治理的意志,如同任何其他组织机构一样,政府组织的行政活动也是需要成本的。相对而言,在响应普遍性、共通性需求方面,公共政策能够体现出较高的效率,如基础设施建设和基本的公共服务供给。但如前文所述,贫困社区和贫困人口的致贫因素组合往往具有差异性,因而其需求也各有不同,如果仅仅依靠政府行政手段来回应这些需求,往往会陷入效率的困境。社会组织积极承接各类贫困治理服务项目,很大程度上能够改善这一状况,社会组织及其项目的开展,更专注于特定领域和特定人群的服务,故而其工作更有针对性^③,并且能够借用更为专业的手法,通

① 王名:《NGO及其在扶贫开发中的作用》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2001年第1期。

② 向德平、黄承伟:《中国反贫困发展报告(2014)——社会扶贫专题》,武汉:华中科技大学出版社,2014年,第27页。

③ 向德平、黄承伟:《中国反贫困发展报告(2014)——社会扶贫专题》,武汉:华中科技大学出版社,2014年,第32页。

过以人为本的、专业化的、精细的社会服务,较好地回应一些特殊群体的需求。这就能够与关注普遍性问题的国家政策形成互补,从而建立普惠政策与特殊关怀相结合的体系,有效回应贫困问题。最后,市场机制无疑是具有高效率的,但贫困人口参与市场的能力,以及市场中获得公正回报的权益,并不必然得到很好的保障。社会组织通过多种形式的社会创新,在提升贫困人群自我发展能力,捍卫贫困人群经济社会权益方面形成了众多宝贵的经验。例如,我们将在下文展开讨论的社会企业模式、新经济社会运动模式,这些活动为贫困治理提供了多种方案,扩展了贫困治理的理论和方法体系,具有非常积极的社会创新意义。

值得注意的是,贫困治理体系的三种机制并不是孤立运转的,三者只有有效衔接与配合才能取得好的运行绩效。2000年以来,中国国家贫困治理体系逐渐形成了大扶贫格局,政府、市场与社会协同的体制机制正在逐渐完善和成熟。我们将在后文的讨论中再次回应这一话题。

二、社会组织参与贫困治理的主要方式

历史地看,社会组织从其诞生之日起,就积极地参与到各类扶贫济困的活动中。历史社会学家的研究发现,欧美国家社会组织的缘起,与宗教慈善活动有着紧密的关联。早期的社会组织主要活动在同一教区或较为接近的几个教区,宗教信仰和宗教活动为人们的互惠互助活动提供了理念的根基和互动的场景。19世纪后半期,随着工业文明的演进,社会分化加剧,社会解组运动滋生出值得警惕的社会原子化现象,表现为个体之间的疏离,为了应对社会变迁带来的挑战,各类社会组织蓬勃兴起,回应市场化、城市化对生活世界产生的冲击。20世纪前半期,资本主义文明获得了飞速发展,各种新形式的贫困问题也不断出现,如工业领域的贫困现象,少数民族裔的弱势和边缘地位及女性贫困等。在抗御社会风险侵袭的过程中,社会组织一直扮演着积极角色。第二次世界大战以后,在国际发展援助中,社会组织的作用进一步凸显,包括直接承接援助项目的实施,以及通过募集资源自主地开展一些减贫活动,并逐步与政府、市场形成了三位一体的贫困治理格局,发展援助依托 NGO 实施的比重占到了资源总量的近三分之一。20世纪90年代以来,在全球结社运动的浪潮中,非政府组织蓬勃发展,不仅在数量和规模上显著提升^①,其参与贫困治理的形式也不断推陈出新,出现了社区主导型发展与减贫、针对特殊群体的帮扶行动等新的贫困治理模式,尤其是一些长期致力于发展与减贫的国际非政府组织,成为全球贫困治理的重要力量。在这一部分,我们将主要介绍社会组织参与贫困治理的几种主要模式,尤其侧重对近年来这一领域的创新做法的介绍。

(一) 社会组织参与贫困治理的传统模式

社会组织是贫困治理的重要力量,尤其是随着社会组织自身管理和运行模式的成熟,逐渐形成了一些相对稳定、行之有效的贫困治理模式。这些贫困治理模式主要包括直接提供资金、物资、设备和技术援助与支持,承接政府和基金会的服务项目,社区主导型发展与减贫,针对特殊群体的帮扶行动等几种主要类型。

^① 崔月琴、吕方:《回到社会:非政府组织研究的社会学视野》,《江海学刊》,2009年第5期。

1. 直接的援助与支持

对后发展国家、贫困地区、贫困社区和贫困人口提供直接的资金、物资、设备和技术援助是社会组织参与贫困治理的重要形式。长期以来,一些国际发展组织、基金会活跃于这一领域。按照现代化理论,后发达国家和地区之所以贫困,往往是因为其仍处于低度发展的水平,表现为工业化、市场化、城市化程度不足,土地、劳动力等生产要素没有充分地市场化,同时技术创新的能力十分薄弱。鉴此,通过援助建设基础设施,提供生产设备和管理技术,能够帮助贫困地区进入快速经济发展的轨道。

2. 承接政府和基金会的服务项目

贫困治理是一项复杂的系统工程,需要专业化的知识体系和干预技术。相对于政府手段和市场机制而言,社会组织在提供优质专业服务方面,尤其是在针对特定区域、特定贫困人群提供精细化服务方面,具有明显的优势。无论是在战后的发展援助中,还是在各国的贫困治理实践中,社会组织都积极与政府结成协作性的伙伴关系。研究者认为,政府与社会组织的伙伴关系,是减贫领域治理理念的经验表达,通过与政府结成伙伴关系,非政府组织在贫困治理的公共事务领域得到了发挥作用更为广阔的空间。^① 承接援助国、基金会、政府的服务项目,不仅扩展了社会组织的资源,而且为贫困治理注入了新的理念和方法。例如,社会组织在服务的传递中更为注重本土知识、本土资源及自下而上的参与,这样就能够将各类外部支持与社区和贫困人口的内生需求更好地衔接起来。

3. 社区主导型发展与减贫

20世纪70年代,在发展与贫困治理领域出现了一种新的理念,即社区主导型发展(community-driving development, CDD),其基本理念是尊重一种自下而上的视角。CDD的倡导者认为,传统的自上而下的减贫行动存在着资源和服务的供给与社区自身需求错配的现象。因而,在贫困治理中,要让贫困社区和贫困农户的主体性得以呈现,通过参与式的发展,让贫困人口自己决定资源的使用。简单来说,社区主导型发展与减贫模式强调向社区赋权,打破传统的自上而下的强制性经济社会变迁模式。在世界银行等国际组织的积极推动下,社区型发展与减贫模式在国际减贫与发展领域得到了广泛的应用。经过几十年的探索和实践,CDD从最初的理念发展到了现在的多种应用模式,实施CDD的国家和地区遍布亚洲、非洲、欧洲、拉丁美洲和北美洲。^② 虽然这种发展模式尚存在社区既有利益结构、政治结构对资源配置的扭曲现象,但总体而言,其积极意义在于以自下而上的方式补充了政府和市场行动的不足。并且,以社区发展的理念看待减贫,跳出了传统意义上针对个体的救助和生计扶持,着眼于缓解社区性的贫困,这本身就是贫困治理理论的重要发展。

4. 针对特殊群体的帮扶行动

贫困人口是一个总体性的称谓,从整体层面来看,贫困群体具有一些共性特征,如人力资本薄弱,自我发展能力和资源不足等,但如果做进一步的精细分析,聚焦于其中某一类人群,则会发现,在贫困人口中有一些群体面临着特殊的困难,其贫困治理需要采取更有针对性的策略和方法。例如,女性贫困、残疾人贫困、儿童贫困等。从公共政策的供给来看,政府的专项扶贫工作,更多地瞄准一些普遍性的需求,如基础设施、基本公共服务、基层组织建

① 王华:《治理中的伙伴关系:政府与非政府组织间的合作》,《云南社会科学》,2003年第3期。

② 孙同全、孙贝贝:《社区主导发展理论与实践述评》,《中国农村观察》,2013年第4期。

设,而对特殊群体的需求,回应性较为有限。社会组织在这一领域找到了行动的空间。例如,全国妇联对西部缺水地区推出了“母亲水窖”,李嘉诚基金会启动了针对残疾人群体的“大爱之行”活动,“希望工程”为贫困儿童提供了助学支持。需要说明的是,针对特殊群体的支持,不限于上述内容,社会组织在实践中还创造出了众多的帮扶模式,如专门针对女性的技能培训与合作社培育,针对残疾人的爱心工厂等。在政策倡导层面,社会组织非常积极地推动公共政策从特殊群体视角来说具有更好的敏感性和回应性。近年来,在传统的特殊群体视角之外,一些非政府组织更致力于推动贫困治理与生态环境保护、灾害风险管理及健康事业发展等的结合。

(二) 社会组织参与贫困治理的模式创新

社会组织是贫困治理体系不可或缺的组成部分。首先,社会组织独特的工作手法能弥补政府和市场的不足,尤其是其强调贫困社区和贫困人口的主体性,在很大程度上弥补了政府和市场自上而下引导经济社会变迁的不足,有利于纠正资源供给和实际需求之间的错配,其对特殊群体提供服务的能力是贫困治理体系精细化的重要体现。其次,社区组织参与贫困治理能有效地拓展贫困治理的视野和知识基础。从第二次世界大战以后社会组织开始广泛参与发展援助到联合国千年发展目标的落实过程中,我们看到众多贫困治理的新理念和新方法都是率先由社会组织倡导和传播的,如上文提到的 CDD,对本土知识的尊重和挖掘,对多维贫困的阐释和研究,对生态权益、女性权益的维护与贫困治理等。最后,在实践领域中,社会组织不断地创造出新的贫困治理模式和方法,极大地丰富了人类社会对抗贫困的工具。接下来,我们将对近年来社会组织在贫困治理领域的几项主要的创新做一个简单的介绍。

1. 小额信贷模式

贫困农户的生计改善,往往受制于资本的限制。一方面,在自给自足的自然经济条件下,难以形成有效地资本积累,贫困农户因而即使有好的生产项目,也难以凭自己的积累获得生计发展的原始资金。另一方面,商业性金融机构出于放贷成本和资本安全性的考虑,也没有意愿将贫困农户作为自己的服务对象。小额信贷模式正是直面贫困户的金融需求而产生的。在这一领域,诺贝尔奖得主穆罕默德·尤努斯创建的格莱珉银行取得了巨大的成功,蜚声国际。1974年,尤努斯在孟加拉国创建了小额贷款,经过9年的努力,建成了孟加拉国的第一家乡村银行,即格莱珉银行。与一般的商业性金融机构不同,格莱珉银行的服务对象是贫困的农户,尤其是贫困家庭中的妇女。银行为有资金需求的农户提供小额的资金支持,帮助其开展生产。在克服信息劣势和道德困境方面,格莱珉银行发展出一套主要利用社会机制的约束机制,通过贷款人五户联保的形式,相互监督,形成道德责任和连带压力。格莱珉银行的运行为农村小额金融,尤其是针对贫困人口的小额信贷项目提供了范例。在世界银行等国际机构的大力推动下,小额信贷模式在各个国家的贫困治理领域都产生了积极的效应。

20世纪90年代初,国内一些学者和机构尝试将格莱珉银行的模式移植到中国,如茅于軾先生在山西省临县建立的扶贫基金,“中国小额信贷之父”杜晓山先生在河北易县成立的扶贫经济合作社,以及格莱珉银行、壹基金、阿里巴巴三家携手创办的松潘格莱珉小额贷款公司等,虽然这些尝试遇到了多方面的困难,运行并不理想,但问题并不是出在小额信贷模

式本身的理念上,而是制度环境有待进一步优化,实施方式也需要结合中国农村的现实环境做进一步的调试与创新。特别是,后文我们将再次讨论这一话题,在精准扶贫的政策体系中,中国政府创造性地发展了小额信贷模式,联合商业银行推出“精扶贷”等金融扶贫措施,采取分散放贷、集中使用的方式,一定程度上克服了资源分散带来的效率困境。由此可见,来自社会组织的创造对于政府的专项贫困治理模式创新也具有举足轻重的意义。相似的例子还有上文提到的 CDD 模式,以此为基础,中国政府在继承发展的基础上,全面推行了整村推进的专项贫困治理行动,取得了非常好的实践效果。

2. 新社会经济运动模式^①

新社会经济运动是非政府组织参与贫困治理的一项重要创新。20 世纪 90 年代以来,伴随着快速全球化浪潮的兴盛,发端自西方发达国家的、以非政府组织参与市场治理为特点的新社会经济运动,成为影响全球经济景观、推动经济正义的重要力量,而新社会经济运动的一个基本形式是非政府组织倡导和推广的“私营标准”和以此为基础的“另类经济”模式。“私营标准”又称志愿标准,相对于“国家标准”“国际标准”等官方技术规制而言,“私营标准”指的是由非政府组织、行业协会或一些企业基于自愿精神而制定的产品标准、行动倡议和伦理规范,其在产业供应链(尤其是农业产业)中被广泛采用。20 世纪 90 年代以来,“私营标准”的倡导、建设和推广逐渐成为非政府组织重要的行动领域。在常规的质量控制目标以外,非政府组织主导的“私营标准”更强调通过对市场结构的治理实现交易的正义性,并往往与环境保护、劳工权益、减贫、性别平等、动物权益保护等后物质主义诉求高度关涉。

3. 社会企业模式

根据经济合作与发展组织(OECD)的界定,社会企业包括任何为公共利益而进行的私人活动,它依据的是企业战略,但其目的不是利润最大化,而是实现一定的经济目标和社会目标,而且它具有一种为社会排挤和失业问题带来创新性解决办法的能力。通过社会创新推动贫困问题的创造性治理,是社会企业的核心。在英国、芬兰和中国香港、中国台湾等国家和地区,社会企业都得到了快速的发展,并展现出应对社会问题的独特能力。从国内外的实践来看,社会企业解决贫困问题的方式是多元的,包括直接雇佣贫困人口工作、建立合作社等多种形式。各国政府通过税收政策、金融政策支持社会企业发展,有效地增强了贫困群体的自我发展能力。我国虽然有福利企业的传统,但真正意义的社会企业发展才刚刚起步,相关政策支持体系的建设还不完善。未来,通过社会企业来实现贫困地区的经济发展和社会治理是颇具潜力的。

上文提到的格莱珉银行可以说是社会企业的典范之作。从全球视野来看,社会企业及社会企业家的行动为我们思考贫困治理提供了另类的可能。帕尔马里斯位于巴西南部,是一个以水稻为主要作物的传统农业区,发展稻作农业,供水是首要的问题。一位叫作法里奥·罗萨的青年来到这里,他发现,当地的村民面临着一个共同的难题,即种植水稻所需的水源和灌溉水道被地方上的精英阶层把持着,水的定价因而也被垄断,农民因此要支付高额的用水成本。罗萨在巴西一位农学家著作中找到了解决方案——自流井,但要把水从地下抽出来就需要建立供电系统,而当时军政府主导下的巴西,供电系统主要为城市、工业和大农

^① 梅琳、吕方:《“新社会经济运动”:非政府组织与“私营标准”——基金公平贸易标签组织(FLO)案例的讨论》,《福建论坛(人文社会科学版)》,2015 年第 10 期。

场服务,罗萨展开了向穷人供电的大胆构想,经过持续的努力,罗萨通过建立小水电的方式解决了廉价供电的问题。接下来,自流井、单相水泵的结合实现了廉价的灌溉,罗萨进而对农民展开技术培训,稻米的生产效率因此有了进一步的提高。罗萨的创新在巴西的乡村快速地扩展,并且经历了与国家能源电力公司的漫长谈判,罗萨倡导的“025 标准”,逐渐成为巴西乡村供电的解决方案。巴西乡村供电的案例让我们看到了社会企业在贫困治理的创新领域所蕴含的巨大潜能。目前越来越多的社会企业活跃于贫困治理的领域,为多元的贫困治理提供了智慧和可能。

4. 社会工作模式

历史地看,社会工作自其发端便与贫困治理有着不解的联系。社会工作脱胎于宗教慈善,受基督教文明的“博爱”思想和文艺复兴、启蒙运动的人本主义精神影响,直面现代工业社会中出现的贫困等经济社会问题,以贫困者、弱势者的需求为中心提供专业化的服务。按照王思斌教授的界定,社会工作是以利他主义的价值观为指引,以科学的知识为基础,运用科学的方法助人的专业性活动。在百余年的发展历程中,社会工作的理论和方法体系不断成熟,逐渐形成了个案、小组和社区社会工作三大基本的方法。社会工作者以贫困者的需求为出发点,运用专业的理论与方法形成干预的方案,持续监控方案执行的效果并做出优化,最终达到贫困治理的目标。近年来,国内社会工作机构快速发展和壮大,并开始承担一些政府购买或基金会、公益组织委托的减贫服务,从干预的成效来看,效果十分显著。在这里,我们略举数例,做一个简单的介绍。

1) 对特殊贫困群体的支持和照料

在剧烈的经济社会变迁过程中,农村社会出现了值得警惕的过疏化现象,三留守问题突出,对残疾人、重症疾病患者等群体的支持和照料,都成为贫困治理领域不可忽视的问题。一些社会工作机构,在评估服务对象需求和外部条件的基础上,综合运用资源链接、社会支持网络建设、直接服务等手段,帮助贫困群体重新建立与外部世界的互动关联,促进其生活境遇的改善。

2) 互助小组的工作模式

互助小组是团体社会工作在贫困治理领域的应用,小组的成员来自有近似特征和近似需求的群体,经由社会工作者的策划和指导,改善小组成员的社会功能,促进其更好地适应社会生活,实现自我发展能力的提升。在贫困治理实践中,教育小组和支持小组是最为常见的介入模式。前者如在社区中开展的针对家庭主妇的生计能力建设项目,此类项目对贫困女性提供技术培训,提供一定的创业支持,帮助她们建立稳定安全的生计,从而获得经济社会状况的改善。后者如针对贫困老人和贫困残疾人,采用小组成员互助的模式,激活小组成员之间的社会网络,使得成员在互惠中改善自身处境,发展自身能力。

3) 社区社会工作模式

社区指的是在一定地域范围内生活的有归属感的人群。研究者认为,在贫困治理的实践中,个体瞄准固然重要,它能够为不同需求的贫困者提供有针对性的服务,但社区整体环境的改善对于稳定脱贫、涵养社区内生动力、促进可持续改变的意义同样重要。社区社会工作包括地区发展模式、社会策划模式和社区照料模式,它们在贫困治理领域都有着巨大的作用空间。近年来,一些致力于将社会工作方法与贫困治理相结合的社会工作研究者和实务工作者,在这方面形成了诸多创新模式。例如,广东绿耕社会工作发展中心创造性地将公平