

培训教材类

全国扶贫教育培训教材（第三批）

全国扶贫宣传教育中心 组织编写

社会组织 参与贫困治理的 路径选择

黄承伟 等◎著

· 实践基础 · 问题导向 · 时代特色 · 全新探索
总结脱贫攻坚经验 为乡村振兴增效扩能



中国出版集团
研究出版社

【培训教材类】

全国扶贫教育培训教材（第三批）

全国扶贫宣传教育中心 组织编写

社会组织 参与贫困治理的 路径选择

黄承伟 等◎著



中国出版集团

研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织参与贫困治理的路径选择 黄承伟等著

. -- 北京 研究出版社, 2021.4

ISBN 978-7-5199-0943-7

I. ①社… II. ①黄… III. ①社会组织 - 参与管理 - 扶贫 - 研究 - 中国 IV. ①F1263

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第220059号

社会组织参与贫困治理的路径选择

SHEHUI ZUZHI CANYU PINKUN ZHILI DE LUJING XUANZE

全国扶贫宣传教育中心 组织编写

黄承伟 等◎著

责任编辑：寇颖丹

研究出版社 出版发行

(100011 北京市朝阳区安华里504号A座)

北京建宏印刷有限公司 新华书店经销

2021年4月第1版 2021年4月北京第一次印刷

开本：710毫米×1000毫米 1/16 印张：18.75

字数：225千字

ISBN 978-7-5199-0943-7 定价：66.00元

邮购地址100011 北京市朝阳区安华里504号A座

电话 (010) 64217619 64217612 (发行中心)

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

本书编写人员

黄承伟 国务院扶贫办中国扶贫发展中心主任、研究员

向家宇 广西壮族自治区河池市国有资本投资集团
战略投资总监

覃志敏 广西大学公共管理学院院长助理、讲师

苏海 山东女子学院社会与法学院副教授

周晶 中共湖北省委党校社会与文化教研部讲师

刘欣 北京市社会科学院社会学所助理研究员

更加广泛动员社会组织参与脱贫攻坚的政策建议

社会组织是社会扶贫力量的典型代表，也是我国农村扶贫的重要参与主体。社会组织扶贫在我国扶贫开发进程中始终发挥着重要作用。自20世纪80年代末期以来，各类社会组织深入到基础设施、教育、健康、产业发展、救灾重建、生态环境保护、社区发展等多个领域开展扶贫工作，取得积极成效。据相关统计，《国家八七扶贫攻坚计划》实施以来，社会组织扶贫对我国减贫的贡献率为20%—35%。

社会组织以其非营利性、非政府性、专业性、志愿性成为应对“政府失灵”和“市场失灵”的有效工具和治理手段。多年实践表明，我国社会组织参与贫困治理体现出以下优势。

一是公益价值取向优势。公益性价值取向使得社会组织参与贫困治理能够进一步发挥其专业性、资源整合、灵活创新等特点，通过倡导行为将自身对贫困治理的重要性、内容和意义向社会进行宣传，对政府扶贫工作起到积极的补充甚至示范作用。

二是灵活性。社会组织扶贫的灵活性体现在：一方面，组织结构灵活多样。与政府和市场组织不同，社会组织的员工数量比较少，并且在组织结构上具有灵活多变的优势，可以根据项目实际需要及时调

整人力资源配置。另一方面，贫困干预灵活。社会组织扶贫并不受到科层制中上级部门的贫困干预，能够根据贫困需求变动，在贫困干预前和贫困干预过程中及时调整贫困干预策略，采取更契合实际的贫困干预方案。

三是专业性优势。社会组织的专业优势，体现在社会组织的志愿者资源上。社会组织通过积极吸纳相关行业的志愿者参与扶贫，通过志愿者的专业化操作，实现社会组织扶贫的专业性优势。另外，社会组织扶贫的专业性，还体现在社会组织以其公益价值为行动动力，这使得社会组织在减贫理念、工作投入等方面都表现出色。因而，社会组织能更充分地调动人员中的专业性资源，准确、详细地把握贫困人口需求，有助于促进精准扶贫。

四是可持续性优势。政府组织扶贫更多地将重心放到区域性的扶贫与脱贫上，相对忽视微观层面的差异化个体需求。实施精准扶贫以来，我国推动扶贫资源到村到户，扶贫措施与贫困人口需求相衔接。但政府组织扶贫中个体性、多元化扶贫需求与扶贫措施需覆盖一定规模的贫困人口的矛盾仍没有得到有效解决。尽管扶贫到村到户了，但具体贫困户的差别化需求仍难以得到有效满足。社会组织对扶贫对象覆盖的规模并没有严格要求，而是根据扶贫资源情况以及贫困状况灵活确定。社会组织扶贫更能解决扶贫中政府扶贫存在的具体贫困户需求与扶贫瞄准的偏离问题，比较好地满足具体贫困农户的发展需求，

扶贫的可持续性更强。另外，社会组织扶贫注重从能力发展角度采取参与式发展的减贫策略，关注贫困人口的可持续脱贫。

基于上述特点，社会组织成为农村贫困治理的主体之一，始终积极发挥自身的优势，弥补政府和市场扶贫的不足。但是，社会组织扶贫也存在“失灵”。这主要体现在社会组织资金来源的外部依赖性、社会组织行政化、外部制度环境和内部治理结构不完善等，这决定了社会组织在参与农村贫困治理过程中需要不断从内外调试自身的角色定位和功能期待，选择适宜、适时和适度的路径。

当前，我国社会发育仍不成熟、社会舆论环境存在偏差、政府对社会组织管理的制度性规制还有待完善等，一定程度上导致了部分社会组织在参与农村贫困治理过程中，存在行政化、附属化、市场化、简单化等问题。为此，要从外部制度环境和内部治理结构两方面，继续完善社会组织扶贫，更加广泛动员社会组织参与决胜脱贫攻坚，为如期打赢脱贫攻坚战做出贡献。

一是进一步加强培育地方扶贫类社会组织。近年来，我国社会组织数量快速增长，但贫困地区的社会组织数量仍比较少，扶贫类社会组织的能力不足，对本地社会组织参与扶贫工作带来不少制约。建议在完善社会组织管理的基础上，加强培育贫困地区社会组织，增加贫困地区社会组织数量，同时加强监督管理，提升社会组织扶贫质量。

二是深入推进地方政府与社会组织深化扶贫合作。近年来，国家

出台了多个社会力量参与扶贫开发的政策文件，也指出了社会组织参与脱贫攻坚的领域，如社会组织参与产业扶贫、教育扶贫、健康扶贫、易地扶贫搬迁、志愿扶贫等多个领域。但社会组织在易地扶贫搬迁、产业扶贫等领域中的参与仍然滞后于教育扶贫、健康扶贫等领域。建议进一步完善社会组织参与易地扶贫搬迁、产业扶贫、就业创业扶贫的相关政策，激励地方政府特别是基层政府在精准扶贫中积极与社会组织特别是地方性社会组织开展扶贫合作。

三是下功夫提升社会组织扶贫能力。我国社会组织类别众多，参与扶贫的能力差异也比较大，特别是一些草根社会组织，在治理结构、财务管理等方面仍然不完善。建议进一步加强社会组织管理，规范社会组织治理结构，进一步完善社会组织参与扶贫的相关法律法规，放松政府对社会组织资源获取和资源使用等方面的限制，给予参与扶贫的社会组织相应的政策和资金的支持，充分发挥其作用。

四是进一步优化社会组织的社会环境。在社会心理层面，大众对社会组织的认同度不高，加之近年来社会组织公益活动中出现的一些问题，进一步降低了人们对社会组织的认同。建议充分发挥政府、社会对社会组织扶贫的监督作用，引导新闻媒体、社会大众共同监督社会组织扶贫活动，促进社会组织参与扶贫的规范化、公开化和透明化，逐步形成以监督促社会组织扶贫发展的社会环境。

五是更加有效加强社会组织扶贫宣传。当前，越来越多的社会组

织参与到了我国减贫事业当中并积累了一定的减贫经验与技术。如中国扶贫基金会、中国青少年基金会、中国红十字基金会、中国扶贫志愿服务促进会等已经形成了丰富的可供借鉴与推广的经验。扶贫事业是各个主体共同参与的大格局，良好的宣传方式能够促进社会各界凝心聚力，形成合力。建议以社会组织扶贫典型案例和经验为重点，进一步加大社会组织扶贫宣传力度。充分发挥互联网、自媒体等新媒体在社会组织扶贫宣传中的作用，实现宣传力度的阶层纵向渗透，产生更广泛的影响力，形成更为积极的社会组织扶贫氛围。

黄承伟

2018年10月

第一章 社会组织参与农村贫困治理的
政策演进与成效 / 001

第一节 社会组织参与农村贫困治理的意义与相关概念 / 002

一、研究背景与意义 / 002

二、社会组织相关概念 / 003

第二节 社会组织参与农村贫困治理的政策和特点 / 005

一、国家支持社会组织参与农村贫困治理的政策 / 005

二、社会组织参与农村贫困治理的历程和特点 / 009

第三节 社会组织参与农村贫困治理的领域与成效 / 012

一、基础设施建设扶贫 / 012

二、教育扶贫 / 013

三、健康扶贫 / 014

四、产业扶贫 / 015

五、救灾重建 / 016

六、生态环境扶贫 / 017

七、社区发展扶贫 / 018

第四节 社会组织参与农村贫困治理的优势与局限 / 020

第二章 社会组织参与农村贫困治理的 理论逻辑与实践意义 / 023

第一节 治理转型的理论指向及其在农村贫困治理中的 基本体现 / 024

一、治理转型的核心议题 / 024

二、“农村贫困治理转型”的概念生成 / 027

第二节 社会组织参与农村贫困治理的理论逻辑 / 029

一、以政府为中心的放权改革 / 029

二、以社会组织为载体的扶贫专业化发展 / 031

三、以市场为支撑的公益资源积累 / 034

第三节 社会组织参与农村贫困治理转型的实践意义 / 036

一、为农村贫困治理转型提供路径支持，
形成更合理的贫困治理结构 / 036

二、丰富和发展农村贫困治理的理念，
提升新型贫困治理结构的适应性 / 038

三、促进贫困治理领域的国内外交流，
强化贫困治理结构转型的合理性 / 039

第三章 社会组织参与农村贫困治理的实践历程及其基本特征 ——基于国内外比较的研究 / 041

第一节 中国社会组织参与农村贫困治理的历程 / 044

- 一、社会组织参与贫困治理的
探索时期（1978—1993年） / 044
- 二、社会组织参与贫困治理的
发展时期（1994—2000年） / 048
- 三、社会组织参与贫困治理的
扩展时期（2001—2010年） / 051
- 四、社会组织参与贫困治理的
稳定时期（2011年至今） / 053

第二节 部分国家社会组织参与农村贫困治理的主要做法 / 054

- 一、孟加拉国——“小额信贷”模式 / 054
- 二、印度——“非政府组织推动农村发展” / 057
- 三、菲律宾——“政府与NGO合作扶贫” / 060
- 四、德国——“NGO防灾减灾应急救助” / 061
- 五、日本——“综合性农业协会”发展模式 / 063
- 六、法国——“非政府组织推动农业旅游” / 064

第三节	中国社会组织参与农村贫困治理的基本特征	/	066
	一、参与形式：由单一主导逐步转向多元共存	/	066
	二、目标演进：由物质帮扶逐步转向能力提升	/	067
	三、动力变迁：由被动参与转向主动参与	/	068
	四、模式变化：由实践探索转向制度推进	/	069
	五、机制更新：由项目单行转向合作联动	/	070

第四章 社会组织参与农村贫困治理的主体类型与

运行机制 / 071

第一节	社会组织参与农村扶贫的内容及组织类型	/	072
第二节	社会组织参与农村贫困治理的行动类型及特点	/	075
	一、社会团体、民办非企业单位和基金会	/	075
	二、官办社会组织、国际社会组织和草根社会组织	/	077
第三节	社会组织参与农村贫困治理的行动机制	/	085
	一、社会组织农村贫困治理的资源动员类型	/	085
	二、社会组织参与农村贫困治理中资源的传递形式	/	092
	三、社会组织农村贫困治理资源的承接路径	/	096
	四、小结与展望	/	102

第五章 社会组织参与农村贫困治理中各行动

主体间的互动关系 / 107

第一节 社会组织与政府的合作关系 / 109

一、社会组织与政府的合作基础 / 110

二、社会组织与政府的合作过程 / 112

三、社会组织与政府的合作瓶颈 / 117

四、反思 / 119

第二节 社会组织之间的自主型相互依赖关系 / 120

一、社会组织之间自主型的相互依赖 / 120

二、社会组织内部自主型依赖关系的表现形式 / 121

三、社会组织内部自主型依赖关系的反思 / 124

第三节 社会组织与贫困村民的互信关系 / 127

一、社会组织的多元嵌入 / 127

二、贫困村民的主动参与 / 129

三、社会组织与村民互信机制的建构及反思 / 131

第四节 社会组织参与农村贫困治理的互动关系框架 / 134

第六章	社会组织参与农村贫困治理的角色定位	/ 139
第一节	社会组织参与农村贫困治理角色定位的理论分析	/ 142
一、	“国家—社会”关系理论的基本观点	/ 142
二、	社会力量在中国国家治理中的角色变化	/ 147
三、	不同扶贫理念下社会组织的角色分析	/ 151
第二节	社会组织参与农村贫困治理的制度环境变迁	/ 157
一、	社会组织参与农村贫困治理的制度化 准备阶段（1978—1988年）	/ 157
二、	社会组织参与农村贫困治理的制度化 形成阶段（1989—2000年）	/ 158
三、	社会组织参与农村贫困治理的制度化 完善阶段（2001年至今）	/ 159
第三节	社会组织参与农村贫困治理的角色定位	/ 163
一、	社会扶贫参与主体	/ 164
二、	政府扶贫参照对象	/ 167
三、	农村社区综合发展支持者	/ 169
四、	公益社会组织发展及社会治理推动者	/ 172

第七章 社会组织参与农村贫困治理的路径选择	/ 177
第一节 社会组织参与贫困治理路径研究的理论基础	/ 180
一、基于“资源依赖理论”的参与路径	/ 180
二、基于“政府职能转移”的贫困治理的路径研究	/ 188
三、基于“社会治理”的贫困治理参与路径	/ 191
第二节 社会组织参与贫困治理基本实践路径模式	/ 194
一、国际社会的合作型参与路径	/ 196
二、官办社会组织的自上而下型参与路径	/ 200
三、草根社会组织的自下而上型参与路径	/ 203
第三节 社会组织参与贫困治理路径优化策略	/ 207
一、厘清政府与社会组织在贫困治理中的角色界限	/ 207
二、突破社会组织制度困境，引导社会组织健康发展	/ 209
三、加强社会组织自身建设，提高其组织化程度	/ 212
四、促进社会组织与政府部门的公私合作	/ 213
五、推动社会组织与市场主体的多元合作	/ 214

第八章 结论与建议 / 217

第一节 结 论 / 218

第二节 促进社会组织参与农村贫困治理的政策建议 / 223

一、为社会组织赋权 / 223

二、完善社会组织内部治理 / 226

三、构建社会组织与政府合作治理贫困的体制机制 / 227

四、培育社会支持社会组织和公益慈善的文化氛围 / 229

五、构建农村贫困治理公益慈善闭环系统 / 232

附 录 社会组织参与农村贫困治理的实践案例 / 235

案例一 中国扶贫基金会参与农村贫困治理的案例

——公益同行项目 / 236

一、项目背景 / 236

二、项目思路 / 237

三、具体案例 / 238

四、思考与启示 / 246