

# 贫困治理：中国慈善组织的实践与发展

谢琼

**[摘要]** 中国慈善组织参与贫困治理经历了从被排斥、被接受到受欢迎的过程。在这一过程中，慈善组织逐渐发展壮大，不仅丰富了贫困治理资源，创新了贫困治理的方法与模式，而且弘扬了现代慈善理念。但在目前的脱贫攻坚战略实施中，慈善组织参与贫困治理还存在资源和效率有限、专业化程度不高以及参与机制不健全、法律体系不够完善等问题。促进慈善组织参与贫困治理需从健全减贫制度体系，建立贫困信息共享平台，加强慈善组织专业化和完善法律政策体系等方面多管齐下。

**[关键词]** 贫困治理；慈善组织；扶贫；脱贫攻坚

## 一、问题的提出

现代慈善“以贫富差别的存在为社会基础”<sup>①</sup>，以社会组织为载体，通过提供物品、金钱、服务等形式帮助有需要者解除困境、实现自由发展。慈善与贫困有着天然的联系，古今中外，慈善组织都是各国减贫事业中的重要力量之一。改革开放30多年来，中国7亿多贫困人口摆脱贫困，极端贫困人口比例从1990年的61%下降到2014年的4.2%。<sup>②</sup>2013—2016年贫困人口每年减少超过1000万人，贫困发生率下降到2016年底的4.5%，<sup>③</sup>中国对全球减贫的贡献率超过70%，成为世界上减贫人口最多的国家，也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家，这主要取决于中国的经济增长与国家对减贫的力度，但也有慈善组织的贡献。从国际经验来看，各种各样的慈善组织往往可以通过各自的优势将扶贫精准到户。与政府的扶贫政策相比较，慈善组织的民间特性更能亲近民众，更容易获得准确的需求信息，同时，慈善项目的多样性和慈善组织的专业化服务也更灵活、更有针对性、更精准。

2015年底，中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，明确要求“采取超常规

---

**[作者简介]** 谢琼，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院研究员、副教授。主要研究方向：福利服务、慈善组织。

① 郑功成：《现代慈善事业及其在中国的发展》，《学海》2005年第2期。

② 参见国务院新闻办：《中国的减贫行动与人权进步》，2016年；联合国：《2015年千年发展目标报告》，2015年。

③ 参见《国务院提请十二届全国人大常委会第二十九次会议审议的关于脱贫攻坚工作情况的报告》，2017年。

举措,拿出过硬办法,举全党全社会之力,坚决打赢脱贫攻坚战”;2016年9月,《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)正式实施,为慈善事业规范发展立起了法律标杆。这两个标志性事件都进一步推动了慈善组织参与减贫。目前,我国仍然有14个集中连片特困地区和832个贫困县,4000多万贫困人口,其中贫困人口规模在300万人以上的省份还有6个,全国贫困发生率高于10%的省份有5个,贫困发生率超过20%的县和贫困村分别有100多个和近3万个。<sup>①</sup>慈善组织如何在脱贫攻坚中进一步发挥作用、怎样发挥作用等问题都是本文拟研究回答的。

## 二、中国慈善组织参与贫困治理的历程及成绩

我国《慈善法》中对慈善组织的定义是:“依法成立、符合本法规定,以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利性组织”,慈善组织的形式包括基金会、社会团体和社会服务机构等。在慈善组织可以开展的六大慈善活动领域中,扶贫、济困列为首位,《慈善法》还明确规定对扶贫济困的慈善活动实行特殊的优惠政策,这表明了国家政策的强烈导向。

### (一) 慈善组织参与贫困治理的历程

慈善组织参与扶贫的历程深受我国扶贫开发和慈善事业发展历程的影响,也明显地反映了两者发展的阶段性特点。新中国成立后,政府贯彻生产自救方针,采取发放救济款资助生产和“以工代赈”等措施来保障贫困户的基本生活。1978年以后,适应农村经济体制改革的形势,有组织、有计划地扶持贫困户从发展生产和商品经济入手,国家、集体力量和群众互助共同致富。1986年开始,我国从上到下正式成立了专门扶贫机构,确定了开发式扶贫方针,确定了划分贫困县的标准,并于后期就贫困线和扶助范围进行了多次调整,实施了一系列大规模的扶贫开发政策。而慈善事业在新中国成立后至改革开放前不具备生存土壤,一是因为当时虽然整体生活水平不高,但国家与集体为全体居民提供了相应的保障,同时贫富差距非常小,不存在慈善发展的社会基础;二是意识形态对慈善的污名化使得慈善文化也消解不存。1978年后,十一届三中全会确立了实事求是的思想路线,慈善开始受到关注,但当时人们对慈善的认知并未改变。在适应改革开放新时期经济社会发展过程中,慈善事业进行变通式试水,20世纪80年代,中国少年儿童基金会、中国残疾人福利基金会、中国青少年发展基金会等一批慈善组织在政府部门主导下成立。1994年2月,《人民日报》发表了社论——《为慈善正名》,使慈善洗脱意识形态污名,社会对慈善的认知开始思想启蒙;1994年4月,中华慈善总会成立,由此带动了各地慈善组织的出现,我国慈善事业重新起步。21世纪伊始,扶贫开发 and 慈善事业都进入了快速发展阶段。随着扶贫开发和慈善事业不断往前推进,扶贫开发的主体由政府向以政府为中心、社会与市场等多种力量共同参与治理转变,慈善组织随着慈善事业的壮大也逐渐羽翼丰满,经历了从参与扶贫被排斥、逐渐被接纳到积极主动参与的过程。2008年的汶川大地震激发了社会各界的捐献热情,使政府与社会进一步认识到慈善组织参与救灾济贫的潜在力量和优势;2015年精

<sup>①</sup> 参见《国务院提请十二届全国人大常委会第二十九次会议审议的关于脱贫攻坚工作情况的报告》,2017年。

准扶贫顶层设计的出台，则为慈善组织提供了参与扶贫的环境与机遇。目前，我国已构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，形成了跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的多元主体的社会扶贫体系，慈善组织及其他各种慈善力量已成为贫困治理不可或缺的部分。

## （二）慈善组织参与贫困治理取得的成绩

1. 丰富了贫困治理的资金和服务资源。一方面，近十几年来，我国各类社会组织数量不断增加，尤其是近年政府转变服务方式、简政放权、降低了社会组织门槛后，社会组织如雨后春笋般涌现。据统计，2001—2016年间社会团体、民办非企业单位、基金会这三类组织的数量一直不断增加。社会团体由2001年的12.9万增加到2016年的32.8万，民办非企业单位由2001年的8.2万增加到2016年的34.2万，基金会由2003年的954个增加到5204个。<sup>①</sup>2005年，尤其是2008年以后各类组织增长迅速。截止2017年第2季度，全国共有社会团体34.4万个，民办非企业373.5万个，基金会5919个（如表1）。<sup>②</sup>在三类社会组织中，基金会是慈善组织的主要力量，虽然数量远远少于社会团体与民办非企业单位，但近几年的发展势头迅猛，数量增加明显，基金会净资产也稳步增长，2016年底全国基金会净资产达到1319亿元。<sup>③</sup>基金会中，非公募基金会发展迅速，自2011年首次超过我国的公募基金会数量（1370：1218）后，与公募基金会之间的数量差逐年加大。可以肯定的是，多年来，非公募基金会与其他慈善组织一道，动员了大量社会资源，开展了众多扶贫类公益慈善项目，为推动我国慈善事业和减贫事业的发展做出了积极贡献。一些境外慈善组织也在扶贫中发挥了重要作用，如国际小母牛组织、香港乐施会等。2016年是我国慈善事业发展的一个分水岭，《境外非政府组织境内活动管理法》和《慈善法》实施后，基金会已不再区分公募与非公募，合格运转两年的基金会可依法申请公开募捐资格；涉外基金会和境外基金会代表机构在国内开展慈善活动的数量暂趋低缓。根据基金会中心网统计，截止到2017年10月1日，全国共有基金会6245家，在章程中明确以“扶贫”为宗旨的基金会数量只有525家，但开展扶贫项目的基金会数量达到3067家。<sup>④</sup>

表1 2001—2016年中国社会组织数量统计

年份	社会团体（万个）	民办非企业（万个）	基金会（个）
2001	12.9	8.2	/
2002	13.3	11.1	/
2003	14.2	12.4	954
2004	15.3	13.5	892
2005	17.1	14.8	975
2006	19.2	16.1	1144
2007	21.2	17.4	1340

① 参见民政部：《民政事业发展统计公报（2001—2009）》、《社会服务发展统计公报》（2010—2016），2002—2017年。

② 参见民政部：《2017年第2季度社会服务发展统计公报》，2017年。

③ 参见基金会中心网：[www.foundationcenter.org.cn/](http://www.foundationcenter.org.cn/)。

④ 参见基金会中心网：[www.foundationcenter.org.cn/](http://www.foundationcenter.org.cn/)。

续表

年份	社会团体(万个)	民办非企业(万个)	基金会(个)
2008	23	18.2	1597
2009	23.9	19	1843
2010	24.5	19.8	2200
2011	25.5	20.4	2614
2012	27.1	22.5	3029
2013	28.9	25.5	3549
2014	31	29.2	4117
2015	32.9	32.9	4784
2016	33.5	35.9	5523
2017(至第二季度)	34.4	37.5	5919

数据来源:根据民政部2001—2016年《民政事业发展统计公报》《社会服务发展统计公报》以及《2017年第2季度全国社会服务统计数据》等编制。

表2 2007—2016年基金会分类统计(单位:个)

年份	公募基金会	非公募基金会	涉外基金会	境外基金会代表机构
2007	904	436	/	/
2008	943	643	/	/
2009	1029	800	/	/
2010	1101	1088	11	11
2011	1218	1370	/	26
2012	1316	1986	8	19
2013	1378	2137	8	26
2014	1470	2610	9	28
2015	1548	3198	9	29
2016	1730	3691	9	29

数据来源:根据民政部2007—2016年《民政事业发展统计公报》《社会服务发展统计公报》等编制。

另一方面,从服务领域来看,目前我国慈善组织的慈善服务领域涉及社会生活各方面,涵盖人类服务、医疗、扶贫、教科文体、社区发展与志愿服务等多种领域,近些年呈现出由救助类向发展类拓展的趋势。从初步的统计数据来看,在主要从事的领域中,涉及多个群体的人类服务最多,其次是教育领域的服务,直接致力于减贫扶贫的慈善组织位列于所有领域组织数量的第三位(如表3)。相关调查显示,按投入评价法计算,参与扶贫的社会慈善力量的贡献率为20%—35%。<sup>①</sup>最新发布的《2016年度中国慈善捐助报告》显示,2016年,扶贫领域迅速增长,比2015年提高10个百分点,占捐赠总量的21.01%,充分显示了脱贫攻坚战略对社会资源的动员能力。

① 何道峰:《中国NGO扶贫的历史使命》,《中国扶贫基金会会刊》2001年第9期。

表 3 中国慈善组织主要从事领域统计（单位：个）

主要从事领域	数量
人类服务（老人、残疾人等）	1228
教育	1220
扶贫与发展	662
医疗	535
减灾与救灾	501
文化	452
志愿服务	400
社区发展	300
科技	239
生态环境	222
国际交流	166
法律援助	143
人口与性别	142
公用事业	135
体育	100

数据来源：根据中国慈善信息平台官网（[npo.charity.gov.cn/](http://npo.charity.gov.cn/)）公布的数据统计编制。

2. 推动了扶贫方式的创新。参与扶贫的慈善项目涵盖基础设施扶贫、产业扶贫、金融扶贫、教育扶贫、健康扶贫等领域。中国慈善信息平台的数据显示，在所有慈善项目中，现有“扶贫与发展”类的项目 275 个，其中公共设施建设 80 项，新农村建设 65 项，小额信贷和创业支持 39 项，就业和培训 72 项，其他扶贫与发展服务 215 项。<sup>①</sup> 在这些项目的实施过程中，部分慈善组织充分发挥了其特有优势，带动了扶贫方式的创新。国际小母牛组织 1985 年正式进入中国，并在四川设立了“四川海惠助贫服务中心”，其最初开展的三个扶贫项目就是通过向贫困者提供基本生产资料，如家畜和农作物种子、生产工具等，并通过培训技术帮助农户自力更生、脱离贫困。近些年，小母牛组织提出“治愚”与“扶智”并行的理念，实施了“农村贫困社区青年领袖人才培养计划”等，通过教育扶贫从根本上阻断贫困的代际传递。同时还将社区发展的工作方法引入扶贫开发，运用参与式方法提升社区居民参与社区建设和解决问题的能力，激发受助者的主动性和积极性。施永青基金会始终坚持“通过基金的帮助能够让贫困的农民舒展自己的潜能，更好的掌握自己的人生”的价值理念，将多数项目设置为有偿捐赠，目的在于避免村民产生“等、要、靠”的依赖心理，增强其自力更生意识，实现从“输血”到“造血”转变。项目实施过程中注重因地制宜，通过充分调动广大村民的积极性与主动性，利用受助者对自身及当地需求的熟悉，鼓励村民自主规划资金的用途以提升其主动脱贫的能力，使扶贫资金能达到效率最大化。明基友达公益基金会利用自己的医疗背景和资源为甘肃、贵州等贫困山区提供医疗服务，通过现场义诊、实地走访、听诊、测量血压、传授急救方法、开展公共卫生知识讲座等多种形式普及医疗常识，提升

① 参见中国慈善信息平台官网：[npo.charity.gov.cn](http://npo.charity.gov.cn/)。

村民疾病预防意识,引导村民能够主动、自发地了解、学习并运用医学知识,提升生活质量。近些年,许多慈善组织还运用“互联网+”助力脱贫攻坚。这些扶贫方式的探索都为脱贫攻坚提供了新方法和新模式,且在一定程度上以其灵活性、创新性弥补了政府主导扶贫的缺陷。有资料显示,政府部门直接投放到贫困农户的扶贫贷款率和扶贫资金回收率分别为47%和50%,而包括慈善组织在内的社会组织实施的同类项目成功率和资金回收率都在90%以上。

3. 弘扬了现代慈善理念。当今时代的慈善已经成为世界发展的重要主体,在许多方面开始直接服务于经济社会发展。<sup>①</sup>我国慈善组织参与扶贫从被排斥到被接受再到受欢迎的整个历程已是慈善理念被弘扬和认可的很好证明。进入新时代,传统慈善理念正在逐渐被现代慈善理念所替代,但旧理念总是具有顽固性,不容易被扭转。多数的慈善组织,尤其是“草根”慈善组织中的慈善从业者往往是现代慈善理念的先行探索者,在扶贫项目的设计及实施过程中,总能渗入现代慈善理念并将之贯彻、宣扬,如通过以上提到的参与式扶贫及社区发展等方法践行和宣传权利平等、依法行善、契约协作等新慈善理念,<sup>②</sup>为现代慈善事业的发展注入了重要力量。

### 三、中国慈善组织参与贫困治理面临的困境

#### (一) 慈善扶贫效率不高

围绕着扶贫济困的主题,我国慈善组织不断进行探索,开创了“慈善扶贫一日捐”、“母亲水窖”等活动品牌,募捐与捐赠形式丰富多彩,服务项目也日益多元化,但整体上看,内容还主要局限于传统的慈善项目,如兴学助学、助医助残、赈灾救灾、提供直接的物质帮助等。一是扶贫项目趋同、内容单一。有资料显示,90%以上的基金会集中在健康和教育扶贫等业务领域,社会服务和社会发展等新兴业务领域项目较少。二是扶贫的方式多以提供资金和物品为主,除此以外的心理辅导、精神支持、护理照料、社工服务等精神和软服务方面的帮助还很缺乏。针对贫困表征的措施很少触及深层次的原因,与政府扶贫相比,还没有充分发挥出慈善组织应有的补充性、社会性、灵活性等优势。三是多局限于输血式或者对生活救助式扶贫,参与到能促进个人或者地区增收的生产性项目以及能力提升项目量少。这种现象的产生与多数慈善组织规模小、慈善资源分配以及扶贫所处的阶段与环境有关。许多慈善组织为了吸引更多的社会捐赠,往往优先考虑能直接增加贫困人群收入、改变生存状况的项目,容易忽视一些见效甚慢但能从根本上缓解贫困的项目,也充分反映出其扶贫的制度化行动能力不足。总体上看,由于政治经济文化因素对我国慈善事业发展的影响,慈善组织在探索解决贫困的创新模式方面还缺乏前瞻性和引领性,扶贫的整体效率不高。

#### (二) 扶贫力量有限

中国慈善信息平台的数据显示,在所有业务领域的项目收入中,扶贫类慈善项目最新的收入总额为280427901.82,排名第六,如表4所示。基金会中心网的统计数据表明,2015年,全国基金

① 卢德之:《论21世纪慈善与全球共享》,《社会保障评论》2017年第1期。

② 刘海英:《大扶贫:公益组织的实践与建议》,社会科学文献出版社,2011年,第28页。

会共开展 3236 个扶贫类公益项目，基金会行业捐赠收入约 370 亿，其中扶贫项目收入约 130 亿，占比 35%；基金会行业公益支出约 300 亿，其中扶贫项目公益支出约 60 亿，占比 20%。<sup>①</sup>

表 4 慈善业务领域项目收入排名

排名	领域名称	相关项目收入总额 (元)
1	人类服务	1088271697.10
2	文化	416748363.22
3	医疗	334443312.98
4	减灾与救灾	302579365.26
5	科技	301902303.47
6	扶贫与发展	280427901.82
7	公用事业	81914576.31
8	生态环境	52160713.72
9	法律援助	20534897.03
10	体育	3583562.00

数据来源：根据中国慈善信息平台组织与机构录入的领域数据进行项目的资金量分析之后由降序排列。参见中国慈善信息平台官网：<http://ca.charity.gov.cn/govwww/0001.html>，2017 年。

实地调研得出的结论是，目前我国参与扶贫的主体非常多元化，尤其是在集中连片的贫困地区，几乎所有经济、社会活动主体都与扶贫相关，如金融机构的贷款、商业组织的产品营销等。但总体来看，目前我国参与扶贫的力量中，政府力量大于社会力量，体制内力量大于体制外力量，慈善组织参与扶贫的力量比较有限，有研究甚至认为“中国公益组织在精准扶贫中集体性、系统性缺位”<sup>②</sup>。在已参与扶贫的慈善组织中，有官方背景的慈善组织力量大于民间慈善组织力量，资源内生型慈善组织力量大于资源外生型慈善组织力量。调研中许多参与扶贫的慈善组织反映，慈善组织的最大难题还是慈善资源和力量不足，尤其是经济欠发达地区，许多好项目也因此无法实施或无法持续实施，有一些已见成效的贫困地区 / 贫困户因为资源中断而返贫，不仅使减贫效果大打折扣，也浪费了有限的资源，更打击了各方脱贫的积极性。

近年来，全国也存在慈善与慈善组织壮大不同步的现象，以捐赠额度和慈善组织的数量增长来看，自慈善组织登记“门槛”降低后，社会组织数量明显增加。2011 年至 2016 年，连续五年的数量增幅均在 10% 左右，其中基金会的增长率更是连年超过 16%（基金会和民办非企业单位的增长率在 2012 年分别是 15.9% 和 10.1%，2013 年分别是 17.2% 和 13.1%，2014 年分别是 16% 和 14.7%，2015 年分别是 16.2% 和 12.7%），<sup>③</sup>但接收各类社会捐赠的增幅却不及慈善组织的增长幅度。从慈善组织的服务领域来看，全国直接从事扶贫与发展的慈善组织约

① 参见基金会中心网：[www.foundationcenter.org.cn/](http://www.foundationcenter.org.cn/)。

② 李小云：《把深度性贫困的治理作为精准扶贫的重中之重》，光明网：[http://theory.gmw.cn/2017-04/24/content\\_24284434.htm](http://theory.gmw.cn/2017-04/24/content_24284434.htm)，2017 年 4 月 24 日。

③ 参见民政部：《社会服务发展统计公报（2011—2016）》，2012—2017。

600 多家,其数量位列全部社会组织的第三位,而在中国慈善联合会 2015 年收到的数百项大额捐赠统计中,只有 5 项明确用于扶贫或贫困救济。这些情况都说明,虽然近年来参与扶贫开发的慈善组织与资源都在增长,但总量还是极其有限的。

这一方面与政府公共力量强力、大力扶贫,引导和留予慈善公益组织的参与空间有限有关。财政数据显示,2015 年和 2016 年,中央财政安排拨付财政扶贫资金分别为 467.45 亿元和 660.95 亿元。<sup>①</sup>2015 年,中央专项彩票公益金 90000 万元(19 个省/区 92 个老区县)用于扶贫项目。其中,交通设施建设 75180.79 万元,水利设施建设 10841.38 万元,环境改善项目建设 3977.83 万元。2016 年,又安排中央专项彩票公益金 150000 万元,在 22 个省(区、市)75 个贫困老区县建档立卡贫困村,其中:16136.4 万元用于发展生产,129828.6 万元用于基础设施建设,4035 万元用于环境改善、村级活动室、文化室和农业休闲旅游配套等。<sup>②</sup>另一方面,更多的原因是慈善公益组织本身缺乏相应的资金、人力、技术、经验等资源。我国慈善公益组织中,许多组织主要以政府购买服务和他方资助为资金的主要来源,即以外生型资源为主,其参与扶贫的能力受到诸多约束,无论在购买服务政策不够明确或支持力度有限的情况下,还是在缺少稳定资助力量的形势下,慈善公益组织参与扶贫的积极性与能力都极其有限。实践也表明,在扶贫中较好发挥作用的慈善组织一般为自身资源较为雄厚的内生型慈善组织,其在项目类型的选择、运作自主性、项目持续性等方面均表现良好,同时,内生型慈善组织的专业化程度也较高。

### (三) 运行机制不够健全

目前,慈善组织参与扶贫还没有形成良性的信息共享和相互合作机制,使有限的慈善资源得不到高效的利用,也直接影响了整个慈善事业的发展壮大。

一方面,缺乏信息资源共享互动。这包括政府与慈善组织间的信息交流,也包括各慈善组织之间的合作与交流。比如在儿童医疗救助方面,许多慈善组织都在各自实施自己的救助项目,同一个项目,有境外慈善组织做,也有全国性的组织在做,人民团体在做,所谓的“草根”慈善组织也在做。然而,每个组织都是独立体系,自定扶助宗旨、自定对象、自筹基金、自定标准、自定扶助方式、自定流程、自找实施机构、自己评估。这些组织对相似项目都掌握大量信息资源,但由于没有一个信息互通的共享平台,造成了许多重复工作、重叠的程序,求助、救助、医疗信息不对称,造成有的儿童享受多个组织帮助,而有的儿童则无人过问、无钱医治,影响了社会的公平、公正,形成乱象,又增加了贫困群体对扶贫救助的不满意。另一方面,政府与慈善组织间缺乏联动工作机制。许多案例证明,政府与慈善组织间的良好合作有利于发挥各自所长,优势互补,提高扶贫效率。政府的优势在于计划性强、战略性强、财力雄厚、动员力强等,慈善组织提供服务的优势则在于灵活、可个性化定制、精准到人等方面,若两者结合,相互配合、分工合作,做到“政府铺面、慈善突进”“政府抓大、慈善攻小”“政府重设施、慈善重服务”等,两者相得益彰,扶贫资源有效发挥作用,则扶贫的效果和群众的满意度均能达到满意状态。但遗

① 《中央财政安排拨付财政扶贫资金 660.95 亿元》,国务院官网:[http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/19/content\\_5092732.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/19/content_5092732.htm),2016 年 7 月 19 日。

② 国务院扶贫办:《2015 和 2016 年度中央专项彩票公益金支持革命老区扶贫项目县名单》,国务院扶贫办官网:[http://www.cpad.gov.cn/art/2017/4/28/art\\_50\\_62464.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2017/4/28/art_50_62464.html),2017 年 4 月 28 日。



憾的是，目前扶贫过程中，政府与慈善组织间缺乏统筹分配与协调，往往各行其是，或缺漏或蜂拥而上，物资针对性不强，精准度不高，效果有限。

#### （四）慈善组织专业化程度不高

从我国慈善组织的现状出发，其组织形式、组织机构是多元化的，其性质也并非完全纯粹的社会组织。不少社会组织（包括慈善总会系统）仍具有官民二重性，因此，在扶贫中大多仍是执行性的参与，事务性活动居多，慈善组织的科学化、专业化、系统化水平还有限，许多公益慈善组织不但缺乏高级职业经理人，也缺乏投资管理、法律、税务、财务、公关、营销、社会工作等专门人才，还不能完全适应新形势下慈善专业化及“助人自助”“授人以渔”的要求，更难面对脱贫攻坚阶段的顽固贫困问题。自1986年我国第一次大规模调整扶贫开发政策以来，贫困标准不断提高，贫困人口数量大幅减少，在各种力量尤其是政府行政力量的大力支持下，到目前还没有脱贫的一般均为深度性贫困，攻坚难度大，一般脱贫方法很难发挥效用，需要更具专业、科学及系统性的方法破解。但我国数量庞大的外生型慈善组织，生命历程较为短暂、组织规模较小、治理结构不够完善，被发展甚至生存问题困扰的组织不在少数，组织专业化能力过硬的组织更是屈指可数，此种背景下参与实施的扶贫项目，专业性便没有保障。

#### （五）慈善组织发展的法律政策体系尚不完善

尽管《慈善法》已于2016年9月正式实施，相关政策性文件亦颁发了多份，但规范还处于原则，慈善法制体系还未最终形成，慈善事业缺乏相对的法规、制度保障，难以向纵深发展，在实际操作中还存在法律无法落地、规定不合理、政策性文件甚至互相冲突等问题。一方面，现行法制还未充分鼓励和释放社会与市场参与慈善扶贫的机制，如遗产税与赠与税依然缺位；另一方面，虽然《慈善法》中明确了慈善组织参与扶贫济困享受特殊优惠政策，但到目前为止还未有详细的政策出台，也缺乏配套的税惠政策，实际上无法付诸实践。

#### （六）公众主动参与度低

公众包括两个部分，一是作为公众的受助者，二是处在非贫困状态的大众。慈善，本指有慈善意愿和慈善能力的主体为需要帮助的群体提供支持，对于受助者来说，困境的彻底解除根本上依赖于自身能力的提高，所以，受助者的主动性很关键。而调查发现，一方面，脱贫过程中着急忙碌的多为政府和慈善组织，忙着制定计划、确定对象、筹资拨款，忙着监督、核查……而一些贫困者则相对“悠然”，并未有脱贫减贫的强烈愿望，也未真正参与到扶贫项目中来，甚至有些不愿脱贫，呈现出“上热下凉”“外热内凉”的现象。另一方面，调研也显示，对于非贫困状态和非贫困地区的一般公众而言，多认为脱贫是政府的当然责任，事不关己，或不知道自己发挥什么作用，更不知道如何参与扶贫。同时，公众对慈善、慈善组织和慈善政策的了解也很有限，认为慈善组织就是进行公益慈善活动甚至组织开展帮扶、好人好事等活动的组织，包括了街道办事处、社会工作服务组织、企业中负责履行社会责任的部门等，认知模糊，甚至民政部门的一些基层工作人员也不能准确区分和界定慈善组织。这种现象的存在与扶贫项目的设计缺陷有关，也与长期以来的大众慈善意识开发不够有关，尽管近年来慈善事业发展步伐加快，但到目前还尚未上升为社会的主流意识形态，公众对慈善事业以及慈善机构还不够了解，甚至把慈善事业等同于政府的救助行为。公众慈善意识的缺乏和低参与率若不加以引导和

改变,将会成为阻碍我国慈善事业发展的障碍。

## 四、中国慈善组织参与贫困治理的政策建议

目前我国还有4000多万贫困人口,这些贫困人口大多数分布在生态环境恶劣、自然资源贫乏、地理位置偏远的地区,贫困程度深、减贫成本高、脱贫难度大,是制约我国全面发展的主要瓶颈之一。脱贫攻坚单靠政府力量显然不够,需要在政府的引导和推动下,动员全社会参与,各负其责、形成合力共同帮助贫困群体解决困难,其中特别需要发挥慈善之积极作用。

### (一) 准确定位:健全减贫制度体系

首先要认识到,贫困是一种状态,是一个相对概念,所以贫困可以减少,但不能被消灭。同时,贫困是多维、多面的,贫困的致因是结构性的,因此,扶贫减贫是一项系统性、持续性工程,需要完善的制度体系来保障,在此体系中,政府、社会和市场要分工明确,各职能部门间要相互协作,制度之间要紧密衔接,各种扶贫资源也需要有机整合,这需要一整套以贫困为治理目标的完备制度体系。慈善组织在其中要找准自己的定位,明确不同时期、不同阶段的目标,发挥优势,持续性地在扶贫济困领域发挥作用。具体来说,在目前的精准扶贫中,慈善组织为数不多的资源也用在配合政府行动、响应政府号召的绝对贫困消除上,需要尽快提升专业化能力。2020年全面进入小康社会后,绝对贫困基本消除,贫困人口基本生活由政府救助兜底,慈善组织就需要将更多精力置于发展性贫困的预防和减少上。

### (二) 信息共享:建立扶贫信息共享平台

好的扶贫救助项目往往需要积聚各方资源,因此,构建信息互通的平台异常重要。没有一个开放、包容的信息平台,就会出现信息不对称的问题,进而产生需求与供给不配对、信息错误虚假、瞒报漏报甚至贪污、截留等问题。准确了解贫困对象的真实需求,实现信息互通透明,都对协调扶助资源、落实辅助措施、精准实现资源配对、提高救助效率有很大帮助。从国际经验来看,实现精准扶贫既能让贫困数据与状况得到真实、及时的反应,也能让参与扶贫的各方互相协作,进而产生长久的社会效益。在大数据迅猛发展的背景下,信息共享的重要性和必要性已被人广泛认知,但行动和实践却远远滞后,这里面一部分是资金和技术方面的问题,但难题还在于各方对部门立场和利益的保护。因此,信息共享平台的建立关键还在于更新观念、立意高远,从国家治理能力建设的高度认识贫困治理,破除部门利益,共同协作,共享共治。扶贫信息共享至少包括两个方面的内容:一是从地方到中央的动态贫困信息共享,这需要破除地方保护与地方隔离;二是政府官方信息与社会非官方信息的互连互接,这既需要明确双方界限,注意信息保护,又需要畅通信息链接通道。目前,民政部正在探索建立困难群众基本信息数据库或社会救助管理综合信息平台,以推进救助部门与慈善组织之间信息互联互通,强化救助资源统筹使用,这是一个信息共享方面的很好尝试。

### (三) 良性互动:建设良好的运行机制

从我国现行减贫政策来看,除社会保险有预防贫困的功能外,主要还有扶贫、社会救助、

社会福利和慈善四种。其中，扶贫、救助和福利都属于政府责任，慈善参与减贫主要依靠社会力量，但又不能缺少政府的政策支持和资源协调。因此，除了搭建信息共享平台外，还要让政府与慈善组织通过合作形成良性的互动，形成扶贫的合力。如前所述，在减少贫困这个议题上，政府和社会慈善力量各有优势又各有不足，可以互辅互补，若双方能探索并形成良好的互动运行方式和机制，如“政府铺面、慈善突进”“政府抓大、慈善攻小”“政府重设施、慈善重服务”等，两者便可相得益彰。

#### （四）精准扶贫：加强慈善组织的专业化建设

慈善组织的能力建设是慈善事业发展的永恒性话题。在参与扶贫的过程中，因地制宜、引入合适项目、运用适当方法、对症下药才能从根本上消灭贫困的根源，而对于目前已经历了数轮扶贫开发后还“顽强”存在的深度性贫困，帮助其脱贫的难度极大，这就更加需要专业化的扶贫能力，尤其是那些标准难以制定、效果难以量化、操作专业难度大的服务项目的专业化建设。另一方面，专业化能力的建设是慈善组织生存发展的根本，只有具有过硬的专业能力，才能培育出具有内生力量的慈善组织，减少对外界的资源依赖。调研发现，一些宗教慈善组织在这方面发挥了良好的作用，他们在为贫困者提供物质帮助的同时，发挥宗教慈善特有的追求信仰和内在精神动力的优势，注重提升受助者的道德修养和精神境界，从细小入手，把宗教慈善的使命价值和脱贫攻坚相结合，将宗教慈善的专业性在扶贫中精准发挥。

#### （五）多方参与：激发公众参与积极性

如前所述，此处公众力量意指两类：更广泛的社会公众力量和贫困者本身的力量。一方面，贫困问题根本上还需自身力量来解决，因此，要开发贫困者的人力资本、激发其脱贫的参与积极性与主观能动性，倡导参与式扶贫，从根子上消除致贫的主体因素。另一方面，众人拾材火焰高，激发广大社会公众参与扶贫可扩大慈善力量，积聚慈善资源。团中央志愿者工作部提供的数据表明，青年们参与扶贫开发的积极性越来越高。2014年至2016年三届全国青年志愿服务项目大赛暨志愿服务交流会的参赛项目中，扶贫开发类项目逐年递增，2014年占总项目的4%，2015年占总项目的4.25%，2016年占5.25%，志愿服务项目也由阶段性帮扶转向项目化、制度化的活动。<sup>①</sup>因此，在实践中，志愿服务亦可作为激发公众参与积极性的重要途径。

#### （六）完善法制：尽快出台促进慈善组织参与脱贫攻坚的实施办法

完善法制的内容主要包括提供法律依据，明确促进办法，落实优惠政策。促进政策亦应全面考虑不同类型与规模的慈善组织参与扶贫的能力与需求不同，如资源内生型的慈善组织和大型慈善组织更多需要信息对接与公平的政策环境，而资源外生型慈善组织和规模较小的慈善组织则更多需要资金政策支持和业务支持，在提供扶贫服务的同时壮大自身。调研中一些慈善组织反映，同样是政府购买服务，有官方背景的组织总是能更容易获得政府资源，而纯民间背景或有境外资金背景的慈善组织的门槛就要高许多。因此，需要尽快完善法律制度，明确界定政府在扶贫中的职责边界，也为社会参与扶贫提供明确预期，同时打造公平政策环境，落实具体的优惠政策实施办法，为慈善组织深度参与扶贫扫清障碍。

<sup>①</sup> 数据由团中央志愿者工作部提供。

## 五、思考与展望

贫困既是一个复杂的、动态的、多面的客观现象，也是人们的主观建构。<sup>①</sup>在许多山水秀丽、自然条件并不恶劣的少数民族地区，居民长期以来与自然环境建立起了以相对低物质供给为特征的经济社会文化的生存性均衡，贫穷成为一个被定义的概念，这与现代商业化的、以简单的物质供给和经济获取为唯一方式的运动实际上存在供给与需求的配对错位，结果只能是效果与满意度都有限。与其他力量有区别，慈善组织参与扶贫除了提高贫困群体的生活水平外，更重要的目的在于改善贫困群体的生活状况、境遇以及提升理念认识等，绝不能仅将目标锁定在经济成就和政治成绩上，因为包括慈善组织在内的社会组织的使命更强调服务对象的感受及需求满足度。而该使命的实现较之于短期的经济发展成绩更具难度，需要从细处着手，更需要长期坚持。另外，从国际上慈善组织参与贫困治理的经验来看，从家庭入手，而非村镇和地区，强调家庭收入的多元化和家庭成员的健康和人力资本的早期投资与管理是预防贫困、减少贫困的有效方法，这值得我国慈善组织参与贫困治理借鉴。总之，我国的贫困治理还任重道远，政府的精准扶贫离不开慈善组织的大力参与并发挥作用，而慈善组织与慈善事业的发展同样需要借助政府大规模扶贫的契机，唯有如此，才能相得益彰地共同发展。

## Poverty Governance: Practice and Development of Charity Organizations in China

Xie Qiong

(China Academy of Social Management/Sociology School, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** The participation of charity organizations in poverty governance has gone from being rejected to being accepted to being acclaimed. During this process, charity organizations have gradually developed, enriching the resources of poverty governance, innovating the methods and patterns of poverty governance and carrying forward the concept of modern charity. However, in the current implementation of poverty alleviation strategy, there still exist problems for charity organizations to participate in poverty governance, including limited resources and low efficiency, lack of professionals, defective participation mechanism and legal system. It is necessary to apply multi-pronged approaches to promote charity organizations to participate in poverty governance. Measures include improvement of poverty-alleviation system and legal system, establishment of poverty information sharing platform, and increased professionalization in charity organizations.

**Key words:** poverty governance; charity organizations; poverty alleviation; poverty alleviation program

(责任编辑: 郭林)

① 左停:《贫困的多维性质与社会安全网视角下的反贫困创新》,《社会保障评论》2017年第2期。