

镶嵌式公益扶贫模式与反思

——对 K 基金会扶贫模式的个案研究

孙飞宇,杨善华,张雨晴

[摘要] 在目前中国大陆地区的公益组织所参与的地方扶贫实践中,一般都存在着参与程度不高、人力资源不足、与地方政府之间合作关系较弱等问题。文章从组织社会学的视角出发,通过对一个扶贫性公益组织 K 基金会的组织结构与行为模式的研究,试图提出一种社会公益组织参与扶贫活动的新模式——镶嵌式公益扶贫模式。我们发现,该基金会的组织结构与行为模式可以较好地弥补目前公益组织的扶贫实践所存在的各类问题。与此同时,这一组织结构与行为模式也为该基金会带来了其他方面需要注意的问题。

[关键词] 扶贫模式;社会公益组织;镶嵌式公益扶贫

[作者简介] 孙飞宇,北京大学社会学系副教授;杨善华,北京大学社会学系教授,博士生导师;张雨晴,北京大学社会学系硕士研究生,北京 100871

[中图分类号] C91

[文献标识码] A

[文章编号] 1004- 4434(2016)02- 0090 -08

从改革开放迄今,中国大陆的慈善公益事业已经经历了三十余年的发展历程。在这三十余年中,社会公益组织从无到有,扮演了越来越重要的角色。它们在社会生活的各个方面积极推进公益事业,对推动社会精神文明建设,促进社会和谐发展起到了重要影响。对于社会公益组织的研究也日益成为社会科学界的一个重要领域。

社会公益组织在中国大陆的出现,有其重要的历史背景。在改革开放之后,原来以单位制为重要特征的整体性政治社会制度发生了松动,社会所获得的自由度增加,政府权力开始从部分领域中退出,市场和社会逐步获得了更大的自由。在这一背景之下,社会公益组织开始登上历史舞台,在慈善公益的领域中开始发挥重要的作用。在该领域中的一个重要方面,是与对贫困及扶贫的再认识相关的社会公益活动。三十年来,中国社会公益扶贫模式也历经了各种变化。可以说,到目前为止,在公益扶贫模式方面,中国大陆的社会公益组织仍然处于摸索的阶段,存在着各种问题和不足。在我们看来,这首先与对于贫困和扶贫模式的理解有关。在对中国大陆地区的各类公益扶贫模式的研究之后,从

2012年开始,我们对一个大型国际性 NGO 组织 K 基金会进行了参与式观察和研究,发现并总结出了一种新型的公益扶贫模式。

一、从对贫困的理解出发:非经济指标的重要性

扶贫工作的开展首先建立在“贫困”标准的界定和理解之上。如何界定“贫困”,在很大程度上影响了政府和社会公益组织的扶贫实践。因此,在考察社会公益组织如何参与扶贫实践之前,我们首先需要厘清“贫困”问题界定和认识上的不同面向。

在过去三十年中,我国政府与学界关于“贫困”与“扶贫”的理解发生了相当大的变化。这一变化的内在线索在于,非经济指标逐渐在对于贫困的认识中占据了越来越重要的位置。

从 1978 到 2000 年之前,我国政府一直使用绝对贫困标准线,来衡量和定义“贫困”的问题(刘海英,2011)。与之相应,这一时期学界也主要将经济指标视为“贫困”标准,但在对“贫困”成因的认识上则有所转变。20 世纪八九十年代,随着社会主义市

场经济体制的逐步确立、经济领域改革转型深化和国民经济的迅速发展,研究者关于贫困的认识逐渐从关注经济主体转为关注经济结构中的关键因素,特别是市场经济体制下的市场要素。从90年代中后期至新世纪初,国家开始对单一追求经济发展的模式有所反思。在由国家主导的扶贫纲领中可以看到,衡量“贫困”问题的标准和基于此而制定的扶贫计划进一步发生转变,非经济指标的重要性逐步上升,这尤其体现在中共中央、国务院相继颁布的《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010)》(以下简称《纲要1》)、《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》(以下简称《纲要2》)。与此相关,这一阶段学界对于农村贫困问题的研究也进一步深化、视野逐步放宽:由单一的经济视角转为复合的社会视角,单一的贫困成因探析转变为注重贫困深层影响。与以往将提高经济水平视为解决贫困的唯一手段不同,研究者们开始将贫困本身作为分析对象,试图理解处于贫困状态中的个人和群体所面临的困境,并对贫困可能带来的社会影响加以深入讨论。

值得注意的是,也是在这一时期,中国学界对贫困问题的研究开始借鉴世界范围内学者的研究。后者的结论与中国政府和本土学界对贫困及扶贫理解的变化不谋而合,都开始强调对贫困问题的整体性理解,强调经济因素之外的其他方面。大体而言,这一借鉴分为三个主要来源:首先,是从20世纪60年代以来,西方学者们提出的对贫困地区进行人力资本投资、提高人口素质和能力的主张。其次,对于市场要素、市场化行为以及新的组织要素的重视(舒尔茨,1999)。这两个方面的典型代表分别是经济学家阿玛蒂亚·森和舒尔茨。最后,是在过去几十年里,在国际上取得了巨大成效的社会公益组织的扶贫实践(毛维准,2011)。总体而言,自20世纪80年代以来,西方经济学普遍开始指出新古典增长模型的缺陷,提出将人力资本内生化的新增长理论,同时开始重视非政府组织(NGO)的参与式扶贫工作。受此影响,对于社会公益组织的重视,对于人力资本和人的素质能力提高的强调开始越来越成为我国扶贫策略中的重要部分。

二、社会公益组织参与扶贫实践的方式方法与典型模式

受上述关于贫困与扶贫理念发展的影响,我国的扶贫实践及其模式也发生了相应的变化:社

会公益组织参与扶贫实践的重要性日益凸显出来,进而对于社会公益组织的扶贫模式的讨论也日益成为学界相关领域的讨论热点。

(一)扶贫模式的一般分类

何谓“扶贫模式”?这一术语最早由中国(海南)改革发展研究院“反贫困研究”课题组于1998年提出,旨在寻找一个有效的组织形式和运转机制,把政府和社会的力量凝聚起来并传递给贫困地区和贫困人口(王浴青,2011;蒋萍,2012)。它是扶贫主体运用一定的生产要素和资源,利用一定的方法和手段作用于扶贫客体,促进扶贫客体脱贫致富的方式、方法和措施的总称(赵昌文、郭晓鸣,2000;霍瑜,2007;蒋萍,2012)。其结构可以简单表示为:扶贫模式=扶贫主体+扶贫投入要素+扶贫客体(蒋萍,2012)。

具体而言,在目前学界的研究中,主要存在以下几种对扶贫模式的一般分类:(1)按照扶贫主体不同,分为国际组织扶贫、政府主导型扶贫、企业主导型扶贫、农业技术协会扶贫、对口扶贫和民间扶贫;(2)按照扶贫主体与扶贫客体的关系不同,分为救济式扶贫、开发式扶贫和参与式扶贫;(3)按照扶贫主体投入的扶贫要素不同,分为科技扶贫、物质扶贫、财政扶贫、旅游开发扶贫、文化教育扶贫和信贷扶贫(赵昌文、郭晓鸣,2000;蒋萍,2012);(4)按照扶贫客体的脱贫地域划分,可分为就地扶贫和异地迁移扶贫;(5)按照扶贫资源分配的对象不同划分,可分为区域(社区)扶贫和直接扶贫到户(赵昌文、郭晓鸣,2000)^①。

上述从不同角度对扶贫模式的一般分类既非互相对立,亦不能简单并列。简单的物质扶贫将一些生产、生活所需的物资提供给扶贫客体,属于救济式扶贫,又被称为“输血”式扶贫;而科技扶贫、产业扶贫等是通过提供扶贫客体缺少的技术、资金、文化等要素,“助其自助”,属于开发式扶贫,也被称为“造血式扶贫”(蒋萍,2012)。在目前的扶贫格局当中,后者已占据了主导地位。

(二)政府扶贫与社会扶贫

1.政府主导的扶贫:从救济式到开发式模式。从扶贫主体的角度来说,在中国大陆,政府主导的扶贫一直都占据着最为重要的角色。以1994年的《国家八七扶贫攻坚计划》为标志,政府扶贫形式从救济式扶贫到开发式扶贫的转变。2000年之后相继颁布的两次《中国农村扶贫开发纲要》中,均明确规定了扶贫工作的开发式扶贫的方针原则,

^①此外,李昌平在2006年的文章《开发式扶贫模式检讨中》提出了“维权式扶贫”“补偿式扶贫”和“补偿式扶贫”的观点。

而其中心则仍然在解决温饱问题(中共中央、国务院,2001)。

政府主导下的扶贫实践取得了极大成效^①:贫困地区的生存和温饱问题基本得到解决,农村贫困人口比重大幅度下降)。但其面临的巨大的挑战是:在此扶贫成就的巨大“光环”之下,“久扶不脱贫”“返贫”、相对贫困和新贫困群体持续存在(汪力斌、周源熙,2010)。单一的政府扶贫模式已经不能满足形式的发展,越来越显现出如边际效用递减、扶贫效率下降的问题。

2.社会性的扶贫实践:参与式扶贫。随着政府治理模式和体制的转变与社会公益组织在中国的迅速发展,公益组织^②开始承接政府逐步转让给社会的部分职能(王亚娟,2008)。与政府扶贫相比,社会公益组织凭借其运作灵活、效率高、成本相对较低等优势,逐渐在扶贫实践中扮演起重要的角色(毛维准,2011)。可以说,在当前的扶贫工作中,“政府+中介组织+农户”的扶贫结构已逐渐形成(卢淑华,1999;赵昌文、郭晓鸣,2000)。

一般而言,公益组织主要采取的是参与式扶贫的模式。所谓“参与式扶贫”,是指村民不只是被动地接受外来援助,而是主动寻求自我脱贫的契机,由扶贫客体转变为扶贫主体。参与式扶贫的核心是赋权。具体而言,是赋予村民以发言权、分析权、决策权,从项目识别、实施到监测,都充分尊重村民的意见,同时使其承担落实项目所要承担的责任和义务,而外来专家和干部则只是协助者。一般认为,参与式扶贫可以提高农户的参与意识,而避免形成对帮扶的依赖,使其可以真正“自立”(赵昌文、郭晓鸣,2000;杜旻,2006;王亚娟,2008;毛维准,2011,载于刘海英,2011)。

但参与式扶贫同样暴露出一系列问题。首先,参与式扶贫的赋权理念显然带有一定的政治色彩,和现代西方政府管理理念不谋而合,加之大量 NGO 组织都来自于国外,某些学者认为这种扶贫模式带有一定的政治诉求(朱晓阳、谭颖,2010)。所谓的注重“地方”的视角实则带有极强的现代性色彩。其次,虽然参与式扶贫要求贫困村民平等参与到决策过程中,但受制于实际的权力结构,贫困

人群的话语是极为缺乏的,所谓参与可能会流于形式,实际决策过程仍然由精英和官员主导(中国发展研究基金会,2007)。

此外,社会公益组织在实际运作中,在如何整合政府、市场与农户之间的需求时,也面临着一系列的问题,包括村民参与程度不高,公益组织发展能力有限以及与政府之间的合作较弱等问题。

三、镶嵌式公益扶贫模式的提出及其问题

从2012年开始,我们对一个大型国际性 NGO 组织 K 基金会进行了参与式观察与研究^③。K 基金会是一家以在大陆地区的扶贫工作为主要工作内容的基金会组织。我们对于这一基金会的重视源自于其独特的工作视角与组织行为模式。从理念层面来说,该基金会对于贫困与扶贫的理解颇为符合上述理念的发展历史。它首先重视培养人的素质与能力,以求有效降低贫困。此外,与其他社会公益组织不同的是,该基金会特别强调了对于扶贫工作的“整体性”理解方法,希望能够在其工作中采取整体性的研究态度来对待扶贫问题,在组织和工作内容上以“教育”“产业”“医疗卫生”和“环境与水资源”四个方面为扶贫工作的切入点,然而其工作的视角却是作为整体的地方性社会。在工作时间方面,该基金会要求在每一个扶贫点都要建立地方性组织,该地方性组织要以15年的时间来对试点村庄进行全方位的扶贫工作。从2007年组织成立开始,到2014年,该组织已经从最初的一个扶贫基地,发展到了12个农村的扶贫基地和2个城市的扶贫基地,组织成员也从最初的几个人发展为现在的数百人。在调研中,除了切入视角之外,最为吸引我们注意的是该组织独特的组织结构形式与扶贫行为模式。我们认为,这两点为该公益组织的成功运作奠定了坚实的基础。

(一)“镶嵌式”结构的产生

虽然参与式扶贫已经成为当前中国大陆 NGO 组织较为普遍的行为模式,但是一般而言,在中国大陆的国际性 NGO 组织,都存在着与政府之间合作较弱、村民参与程度不高的问题。应该说,这一问

^①但也有学者指出,贫困人口的下降并非扶贫实践的成果,而是改革开放后经济体制变化,如家庭联产承包责任制实行的后果。

^②事实上,社会公益组织内部也存在极大的异质性,尤其在中国,许多 NGO 组织都受到政府的支配和影响。王名、贾西津将改革开放以后发展起来的 NGO 组织区分为两种:自上而下的和自下而上的,并进一步认为这代表了公民社会的两条道路。前者是政府改革的产物,来自党和政府的相关机构;后者是经济、社会民主化进程的后果,来自市场、社会、海外等开放竞争世界。我们这里指的主要是后者。

^③K 基金会于2007年成立于香港。作为一个非政府类社会公益组织,K 基金会的主要工作,是面向中国大陆及香港地区的贫困问题,试图找出一整套的解决方案与行为模式。到目前为止,K 基金会已经在中国大陆的12个省份,分别选取了一个国家级的贫困县作为试点县,并进而在各个试点县,选取了一个贫困的山村作为试点村,在该试点村中探索解决“三农”问题的切实方案。

题同时源于公益组织与政府两者(赵继成,2008;李昌平,2002)。在国内,社会公益组织在扶贫领域的实践缺乏完善的法律认可和社会支撑环境,这使得其法律地位和公益职能不明确,身份界定模糊不清。此外,就整个社会而言,普遍对公益组织的认知程度有限。因此,在实际运作中,公益组织与贫困村民、基层政府的互动中颇为困难(郑功成,2002;陈元,2007;毛维准,2011,载于刘海英,2011)。这一状态使得许多国际型基金会的工作非常困难,因为它们与地方政府之间,不合作难以入场;合作则有失独立性原则的风险(郭占峰,2012)。

在这一背景下,秉承着全方位参与的扶贫理念,从2007年开始,K基金会总结当时社会公益组织的基本模式与不足,尝试进行了一种全新的基本组织形式。我们将其称为“镶嵌式扶贫模式”。从总体上来说,该组织在结构上分为两个部分:组织总体性的七个部门和分散在全国十二个扶贫试点县的“扶贫基地”。在七个部门中,除了必要的财务、安全规范以及人力资源部门之外,另外四个部门分别负责相应的扶贫实践活动,也就是“教育”“产业”“医疗卫生”和“环境与水资源”四个工作内容。在组织的机构设置方面,该组织充分体现出对地方政府的重视与合作的意愿。基金会在每一省的工作都以和省政府的沟通协商为开始。在协商之后,根据与各省级政府间的协议,基金会要在扶贫试点县建立扶贫基地。各个扶贫基地是K基金会的最为重要的扶贫工作载体,作为一个在地方的常设机构,有其具体的组织和办公地点。在组织层面上,扶贫基地的基本结构模仿基金会的总体结构,由主任、副主任与四个工作内容的“主管”以及其他相关人员构成。每一个基地都要在当地县政府注册登记,作为一个合法的地方性组织而存在,与此同时,为了避免社会公益组织浅尝辄止的通病,每一个基地的工作时间都要达到十五年。

镶嵌式结构尤为引人注意的一个组织原则是:扶贫基地的工作人员,一部分经由基地所在县党委、政府协调,从业务对口的县直各单位借调,其余一部分工作人员则在基地县面向社会招聘。借调的原因首先在于保证与地方政府之间密切的合作与沟通,以保证扶贫基地顺利开展工作;其次是能够保证基金会的工作是由熟悉当地情况、业务水平较高同时又对地方社会有感情的“地方能人”来展开的,这一点可以最大限度地保证基金会的工作能够切合到当地的实际,减少基金会的理念与地方文化之间的摩擦。

不过,这并不意味着扶贫基地是一个属于地方政府的内部机构;相反,作为一个K基金会这个组织在地方社会中的延伸,扶贫基地相对于地方政府和地方社会来说,仍然颇具独立性。在组织方面,每一个工作人员,无论是经由招聘而来自于地方社会,还是经由借调来自于地方政府,都要在理念和行事风格方面接受该基金会的教育与改造。与地方政府的合作,扶贫基地工作人员全部来自于地方,并不意味着基金会要去适应地方社会,虽然充分重视地方社会的特色,愿意去按照政府的“大政方针”的方向来办事情,然而其根本目的却是要从改变人的素质出发,从四个方面全方位促进地方社会的发展。因此,在组织结构方面,由于其在借助于地方性精英的同时仍然具有很强的独立性,所以该基金会的扶贫基地组织更像是一个“镶嵌”到地方政府与地方社会的组织:相对于一般的社会公益组织,该基金会能够深入到基层社会中,这一点甚至有其组织机构与人员保障;而相对于地方社会来说,它又不属于地方社会,而是有其自身的全方位扶贫理念与行事逻辑。前者能够保证其与地方政府的充分、深度合作,而后者则又能保证其自身的独立性与能动性、灵活性。所以,在组织结构上,扶贫基地的独立性使得这一基金会并未完全“嵌入”到地方社会与治理结构中,而是始终以异质性的特征“镶”在了地方政府与地方社会之中,所以我们更愿意将其称为“镶嵌式”组织。

(二)镶嵌式的公益扶贫行为模式

这一扶贫基地机构的设置及其人员构成,使得K基金会在每一个地方社会和地方政府那里都获得了某种“镶嵌式”的结构位置。不过,这一镶嵌式的结构位置,仍然需要其组织行为模式来加固。我们认为,该行为模式具有如下几个重要的特征:

1.文化理念先行。社会公益组织缺少核心理念以及与之相应的信念伦理,是学界对于社会公益组织的通常批评(王名,贾西津,2002)。与此相反,该基金会恰好有着强烈的“敬天爱人”理念诉求,并且力图将所有的扶贫实践都围绕着这一理念来展开。

2.长远的目光与规划。组织行为的目标不仅是要从整体的角度切入扶贫,而且还要在时间的纬度上以足够的耐心与细致的工作模式来改变与提升人的素质。就此而言,具体的项目工作只是载体而已。这一点通常是大多数浅尝辄止的扶贫项目所无法达到的。

3.与政府部门的密切合作。就社会公益组织来

说,通常被人所批评的一个重要行为模式即在于与地方政府之间关系的弱化。K基金会与其他公益组织特别大的区别在于,它并不讳于与政府部门合作,反而尤其强调与政府各级(地方)部门的合作。基金会本身的这一组织性质,使得它具有了先天的合法性。与此同时,基金会还在实际的操作过程中对其加以谨慎的维护与加强。这一实际的操作过程,同时也就是K基金会这种镶嵌式结构的组织扶贫行为模式:通过项目制的方式,寻找一切机会与政府进行合作。

4.扶贫基地主导的项目制度。如同许多其他社会公益组织一样,该基金会也是以项目制的方式来从事扶贫活动。然而,K基金会的独特之处在于,其扶贫项目的内容可以用“扶贫基地主导”为特征来概括,而这一项目内容的来源又大致可以分为两个部分。一部分是来自于扶贫基地所获得的地方信息。为了避免前述参与式扶贫仍然具有贫困人群话语权缺乏的问题,该基金会通过在当地农村进行的“摸底调研”而获得了这一部分的信息。在这一部分工作内容中,除了必要的修路与水利建设之外,基金会对于大规模的资金投入十分谨慎,大量的时间与精力花费在了教育项目之上,这也与“提高人的素质”这一理念相吻合。另外一部分项目内容则遵循了“见缝插针”的重要原则。所谓“见缝插针”,是指项目要与政府部门的扶贫工作紧密结合在一起。这一原则在工作层面上体现如下:产业项目以及其他需要大规模资金投入的项目,基金会的第一选择是能够依附于政府来进行运作。通过调研,该基金会发现,在许多贫困县,政府经常会存在上级政策必须要做然而只差一点资源而无法展开的项目。对基金会来说,这是最佳的项目选择。因为通过参与这样的项目,基金会不仅可以以最小的资金投入,来获得最大的效果,而且还能通过实际的日常工作,不断加固与地方政府之间的深度关系,扩展其影响力。所以,在原则上,除了深入到地方社会中外,该基金会还努力寻求与政府的合作,而这也成为镶嵌式结构的主要行为模式。

5.严格的科层制度设计。如前所述,这一镶嵌式结构与行为模式,由于其独特性而存在着一种可能性:组织的部门有可能会失去对地方基地的控制,然而K组织比较成功地避免了这一可能性。原因在于,尽管K基金会的扶贫基地工作人员主要由地方性成员构成,然而其总部各个部门的工作人员,以及几乎所有的高层工作人员,则都来自于国际化的企业,他们从自己的经验中借鉴了几

乎全套的现代企业科层制管理制度。

与一般公益基金会的松散组织不同,K基金会从科目到基地,从各个主任到最普通的工作职位,都有着极其严格的管理制度来加以约束。在调研中,我们发现,基金会几乎所有的日常工作都有其严格的规定:从下乡的午饭到出车制度,从年度预算的计划到每一个项目报告的写作,都有着十分细密严谨的制度约束。K基金会甚至专门成立了一个“安全与合规”科目来监督这些制度的执行。需要指出的是,K基金会的这种行事风格,与中国地方社会尤其是许多贫困地区的地方社会与政府中的文化或行为模式并不符合,也在基金会的许多基地成立之初,给许多基地工作人员带来了困扰。不过我们发现,这种严格的管理制度,是能够保证基金会成功运作的最基本也是最重要的保证,更是该基金会得以在复杂的中国基层社会中得到运行并发挥影响力的最基本也是最重要的保证。除此之外,由于近些年不断出现一系列与社会公益组织有关的事件,从基金会的角度来说,这一严格的科层制度设计也有利于基金会在最大程度上保障自身的合法性,因为社会公益组织的一大特点,是其行为具有非盈利性质的“道德经济”的形象。而从组织结构的层面来说,这一严格的科层管理制度,也加强了其镶嵌型,避免其扶贫基地逐渐融入地方社会,并由此丧失反思能力与行动动力。这也是我们在组织结构与行为模式之外,对于该镶嵌式公益扶贫模式的第三重界定。

(三)该模式的优势与长处

总结说来,该镶嵌式公益扶贫模式的主要特征在于:秉承全方位的扶贫理念,充分借用地方政府与地方社会的人力资源和地方性知识,既通过与地方政府和地方社会密切合作的行为模式,而扎根到地方之中,又通过对自身理念的强调和严格的科层制度设计与纪律要求,而镶嵌在地方政府与地方社会之外。在我们看来,这为中国社会的扶贫实践提出了一种极为符合时代要求而又鲜明有效的模式。

从国家层面来说,《纲要2》更为明确地提出了全方位展开扶贫工作的思想,把基本农田和农田水利、特色优势产业、饮水安全、生产生活用电、交通、农村危房改造、教育、医疗卫生、公共文化、社会保障、人口和计划生育、林业和生态等列入2011-2020年阶段扶贫的主要任务(中共中央、国务院,2011)。与之前相比,文化教育、医疗卫生、生态环境等非经济能力指标的重要性被突出出来。该基金会的全方

位扶贫理念及其四个工作内容,基本与这一新的时代要求相对应。

1.该基金会的第一大优点是整体性的视角和行为目的。在这一点上,其扶贫行为有着非常鲜明的理论性色彩,我们甚至可以将这一行为目的理解为建设地方性社会的努力。该基金会对于人的素质的理解的最重要部分是其社会性与道德性。“守望相助”的社会团结状态是其扶贫的理想目的。从这一目的出发,该基金会的全部项目都以促进社会公德为其目标,这在当今的城镇化整体形势下,尤为富有社会意义。

2.国际性 NGO 在中国的扶贫、公益工作实践中都出现“文化识盲”(cultural illiteracy)与“训练有素的无能”(trained incapacity)^①的问题,这往往会导致扶贫工作自身存在着固有盲点(杨小柳,2009;郭占峰,2012)。与此相关,我们还要注意在中国大陆的国际性 NGO 所共有的“困境”,即若要在地方性社会中从事公益活动,一方面往往要通过与地方社会/政府合作来获得合法性,而另外一方面,不合作难以入场,合作则有失独立性原则的风险(郭占峰,2012)。这是国际性公益组织的扶贫实践参与程度不高的一个首要原因。而 K 基金会在组织结构、人员构成和行为模式方面,都通过与政府的全方位深入合作,而成功地避免了这一问题。

3.从一般社会公益组织的扶贫实践而言,尽管公益组织的实务工作在很大程度上可以总结为通过增加公共活动与公共品的提供(如道路、水利工程、公共场所建设等等),同时通过对于后期维护的组织性要求,以求增加公共空间,促进村民的公共参与,实现基层社会的公共治理与整合程度的提高。然而对于外来的公益性组织而言,这一类的参与程度,往往在时间和空间维度上都是有限的。原因在于,社会公益组织在国内进行的扶贫活动,往往采取项目制的形式,受限于其自身的性质和资源,较少能够全方位地实现参与式扶贫的理想。

在这一方面,K 基金会则通过设置地方性的扶贫基地,以及通过前述的摸底调研,而有效地避免了该问题。进而,这一内部的地方性知识的获得,还有利于实现真正意义上的全方位整体性扶贫实践的展开。这样一来,就避免了社会公益组织在实施扶贫时常见的“浅尝辄止”的通病。在项目的行为模

式方面,该基金会尝试在农村寻找带头人,并以制度化的方式要求带头人真正实现对村庄共同体的帮扶,以解决村民参与程度不高的问题。例如,该基金会的项目对于村庄带头人的资助,在制度上要以他对于别人的量化帮助为前提。以养殖山羊为例,该基金会要求村庄带头人在获得资助后,要免费为周边农户提供一定比例的种羊并免费提供技术,然后才能获得进一步的资助,而新获得帮助的农户如果可以同样做到帮助他人,也可以获得基金会的帮扶。这样一来,从地方政府到地方社会,该基金会的行为就在相当大的程度上真正参与到了扶贫的主体行为之中。

4.就人力资源问题而言,该结构的优点在于其发展潜力方面。一般来说,社会公益组织面临的一个重要困境是人力资源短缺(王亚娟,2008)、发展能力有限的问题。一方面,项目的增长需要更多人员,而在就业市场之中,由于公益组织是非经济导向,难以有效地吸引人力资源(毛维准,2011);另一方面,广泛多元的服务项目对工作人员的素质要求越来越高,诸如要对基层社会的民情政情有充分了解,能协调组织自身与基层政府、贫困村民之间的关系(王亚娟,2008),要有极强的沟通协调能力,使得组织与服务理念能被基层政府和贫困村民所认可(郭欣,2008)等等。总体来说,在镶嵌式结构模式下,基地的工作人员在人员构成、工作理念、知识背景、从业经历以及相应的工作文化等方面,虽然存在不同程度的差异,但可以在以下两个方面有效解决上述问题:一是人力资源不足和收入过低的问题;二是对于地方的地方性知识、认同感和工作热情的问题。

上述四个方面的特点,使得 K 基金会能够成功避免一般性公益组织扶贫实践的问题,在保证自己各方面合法性的同时,又能够充分执行自己的扶贫理念与计划。这也是我们认为 K 基金会的这种镶嵌式扶贫模式的成功之处。然而,我们在调研中发现,恰恰由于这样的组织结构与行为模式,给该基金会又带来了其他方面的问题。

四、总结与反思

按照学界关于扶贫模式的一般讲法,我们根据 K 基金会的公益性扶贫实践,所总结出的这一镶嵌

^①维布伦的“训练有素的无能”的概念。默顿的解读是:“训练有素的无能是指这样一种状态,即一个人的能力发挥的作用不适当或盲目。基于所受训练和技术而采取的行动,过去曾经成功地运用过,但在变化了的条件下却导致了不恰当的后果。应用技术时不适当的灵活性,在变化的社会环境里,难免产生严重失调。”(默顿,2008:299)

式公益扶贫的最大特点就在于:秉承着强烈的理念与全方位的视野,无论在时间上还是在社会空间的维度上,都打破了一般性的扶贫模式结构与行为策略,力图将扶贫的主体与扶贫的客体有效融合在一起,通过参与政府的项目制运作的方法,同时在自身的公益扶贫诉求与地方政府的期待之间做到双赢。然而这一结构模式和行为策略同时也会给其自身的组织结构与扶贫实践带来内生和外发性的问题。

(一)多重背景下扶贫实践的挑战

K 基金会的公益扶贫实践,实质上是基金会(以扶贫基地为代表)、地方政府和村民的互动过程,任何一个项目的实施,都离不开这三方主体的有效参与。因此,对于这一镶嵌式模式的探讨,要从基金会(基地)、地方政府和村民三个维度展开,或者说,实际上应该有基金会-基地-地方政府-村民这四个维度彼此之间的关系。在这其中,每一种维度背后都有其独特的文化背景与相应的权力运作:基金会所代表的是现代文化的背景;地方政府则代表了在更大层面上(包括省级在内)的政府行政逻辑与文化;而地方村民则代表着地方文化传统的背景。所以对于扶贫基地来说,要想做好扶贫工作,则必须应对上述三种文化与权力之冲突的挑战,这就对基地的工作人员本身的素质提出了更高的要求。

(二)组织内部之间的张力

上述多文化、多维度之间的张力,体现在组织内部,就是基金会的管理层与各个扶贫基地之间在管理理念、扶贫策略、行事风格等一系列方面的冲突。在扶贫目标一致的前提下,这一系列冲突经常会导致组织成本提高,扶贫实践受到影响。我们在调研中经常发现的情况是,扶贫基地的工作人员与总部各个部门的工作人员之间所发生的矛盾,往往是由于文化上的冲突所导致。作为一个公益性组织,K 基金会和其他的基金会一样,组织内部团结的主要动力来自于对公益理念的认同,而这一文化上的冲突,则为该组织带来了极大的内部张力。

(三)项目制的工作方式可能会带来的问题

当前,作为一种新型国家治理模式的项目制度这一主题,已经成为中国社会学界的研究热点(渠敬东 2012;周飞舟,2006;折晓叶,2011)。学者们发现,项目制这种具有整体性特征的技术性治理方式,已经成为了社会性组织行为的动力性因素,并因此而产生对社会组织及其行动的结构型塑型的后果。

具体说来,在政府的项目制框架内进入到行

动视野内的主题,并不止国家与农民,而是中央政府、地方政府和村庄三个行动主体(周飞舟,2006)。各个不同的行动主体有着不同的行动利益以及相应的行动逻辑,所有的行动逻辑又与分级治理的制度性安排有着千丝万缕的关系。基金会如果要针对政府的项目进行依附性的运作就会产生天然的困难。

此外,作为社会性组织,基金会要求在其行动中主动参与支持具有治理性质的政府项目。表面上看,这一行动策略恰好弥补了项目制本身的“一事一议”“专项专款”的缺陷。因为这一策略要求基地尽可能打入各类项目的“缝隙”中,获得公益事业的最大化收益。这一做法的基本逻辑与中央政府对于项目的期待(折晓叶,2011)完全一致。然而当前农村基层治理的基本背景是,贫困地区村庄人口流动率高,绝大部分青壮年劳动力都在外打工,基层村庄几乎已经空巢化这一众所周知的现象。在我们所调研的贫困村中,最年轻的人年龄几乎全在 50 岁左右,而全村人口也几乎是十室九空。而老年人无论在学习能力、知识结构还是在体力和精力方面,都几乎完全无法适应扶贫工作的要求。在这一背景下,若要将扶贫工作落到实处,要选择“带头人”和示范户,甚至要推进一种村民共同参与的“公共空间”,唯一可行的选择似乎就是那些外出返乡的“精英”了。对于这类村庄“精英”的依赖,甚至成为了扶贫组织与地方政府唯一的选择。考虑到目前已经逐步出现的资本下乡趋势(荀丽丽,包智明,2007)以及与此相关的在基层民主自治背景下的政治诉求逻辑(储卉娟,2012),该组织的扶贫公益工作的真正挑战,恐怕才刚刚开始。

最后,从研究角度来说,当前学界对公益组织参与扶贫的研究,大多集中在该类组织的扶贫实践,甚少有关于公益组织自身进行研究的案例。此外,对此类组织的研究通常局限于外部视角,研究流于泛化。然而,由于社会公益组织在我国的扶贫实践中发挥着越来越重要的作用,我们认为,有必要通过对某个典型案例的参与式定性研究,来探讨社会公益组织如何能够更好地实现其组织目的,发挥其在扶贫工作中的积极作用,也就是努力去寻找一种新型的扶贫模式。不过,从理论层面上来说,我们认为,该基金会之组织结构与行为模式的最大的意义恐怕还在于其社会团结与社会建设方面的诉求。这既体现在其对于自身扶贫工作的要求与目的方面,也体现在其自身的组织结构与行为模式方面。在这一点上,无论该基金会的工作最后会出现

何种“未预期的后果”，其本身都已经值得我们关注和研究了。

[参考文献]

- [1] 阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贇,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2] 王宇,王文玉,译.伦理学与经济学[M].北京:商务印书馆,2014.
- [3] 陈元.农村扶贫中非政府组织的参与[J].农业经济,2007,(6).
- [4] 储卉娟.从暴力犯罪看乡村秩序及其“豪强化”危险:国家法/民间法视角反思[J].社会,2012,(3).
- [5] 范小建.中国特色扶贫开发的基本经验[J].求是,2007,(23).
- [6] 郭欣.我国扶贫政策执行中影响因素研究——以内蒙古自治区宁城县为例[D].中央民族大学,2008.
- [7] 洪大用.中国民间组织扶贫工作的初步研究[J].2002,(2).
- [8] 霍瑜.可持续发展的扶贫开发模式研究[J].甘肃农业大学,2012.
- [9] 蒋萍.四川省科技主导的扶贫模式及其效果评价研究[D].四川农业大学,2012.
- [10] 匡远配,汪三贵.中国民间组织参与扶贫开发:比较优势及发展方向[J].岭南学刊,2010,(3).
- [11] 李昌平.我向总理说实话[M].北京:光明日报出版社,2002.
- [12] 开发式扶贫模式检讨[EB/OL].http://wangzhongyin1.blog.tianya.cn/blogger/post_show.asp?BlogID=1276202&PostID=11586702,2007-11-01.
- [13] 李菊兰.非政府组织扶贫模式研究[D].西北农林科技大学,2008.
- [14] 刘海英.大扶贫:公益组织的实践与建议[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [15] 卢淑华.科技扶贫社会支持系统的实现——比较扶贫模式的实证研究[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1999,(6).
- [16] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(5).
- [17] 曲天军.非政府组织对中国扶贫成果的贡献分析及其发展建议[J].农业经济问题,2002,(9).
- [18] 西奥多·W.舒尔茨.改造传统农业[M].梁小民,译.北京:商务印书馆,1999.
- [19] 舒尔茨,对人进行投资[M].吴珠华,译.北京:首都经济贸易大学出版社,2002.
- [20] 汪力斌,周源熙.参与式扶贫干预下的瞄准与偏离[J].农村经济,2010,(7).
- [21] 王名,贾西津.中国 NGO 的发展分析[J].管理世界,2002,(8).
- [22] 王亚娟.非政府组织参与式扶贫项目效果及影响因素分析[D].西北大学,2008.
- [23] 王浴青.农村科技扶贫开发与创新路径:重庆例证[J].社会与人口研究,2011,(3).
- [24] 荀丽丽,包智明.政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古 S 旗生态移民的社会学分析[J].中国社会科学,2007,(5).
- [25] 杨小柳.地方性知识和发展研究[J].学术研究,2009,(5).
- [26] 杨林华.农村扶贫模式创新研究——以广东省农村扶贫实践为例[D].华中师范大学,2014.
- [27] 赵昌文,郭晓鸣.贫困地区扶贫模式:比较与选择[J].中国农村观察,2000,(6).
- [28] 赵继成.政府对 NGO 要有开放心态[N].新京报,2008-05-30.
- [29] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011,(4).
- [30] 郑功成.中国的贫困问题与 NGO 扶贫的发展[J].中国软科学,2002,(7).
- [31] 中国发展研究基金会.中国发展报告 2007:在发展中消除贫困[M].北京:中国发展出版社,2007.
- [32] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006,(3).
- [33] 朱晓阳,谭颖.对中国“发展”和“发展干预”研究的反思[J].社会学研究,2010,(4).

[责任编辑:戴庆瑄]