

公益组织如何嵌入扶贫场域？

——基于 S 基金会扶贫参与策略的案例研究

朱志伟 徐家良*

摘要：

【问题】 在扶贫对象属地化的当下，公益组织参与扶贫需要与当地政府部门建立良好关系，但现实中公益组织与政府间存在不同的关注点和利益诉求点，公益组织如何入场不同扶贫区域？如何与当地政府部门建立合作关系涉及到公益组织参与扶贫目标的实现程度。

【方法】 以 S 基金会作为研究对象，采用访谈法、观察法收集相关材料并对材料进行分析。

【发现】 公益组织为了确保慈善项目在当地的顺利执行以一种互助式嵌入的行动策略与当地政府建立合作关系。这种行动策略的生成先后经历如下阶段：（1）寻找本地组织；（2）与本地组织建立公益共同体；（3）由公益共同体联合处理政府关系。各阶段的组织关系与行为表征存在一定的差异，其内在逻辑既与主体资源拥有量与供给力间的张力有关，也是我国现有的政社关系与扶贫战略共同催化的结果。

【结论】 扶贫需要转变以往传统的救助扶贫模式，突破和改造原有的规制约束，积极地引入社会力量参与扶贫。创造条件帮助公益组织与当地政府建立良好关系，可以形成官民相融的扶贫共同体。

【关键词】 公益组织 扶贫行动 互助式嵌入

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2020) 03 - 0118 - 16

【政策之窗】

- ⊙ 公益组织需要与扶贫地组织构建公益共同体，实现资助组织与执行组织的优势互补，共同影响当地政府，建立互助协同关系。
- ⊙ 可以将优秀的公益项目与当时政府的公共服务、战略规划相互融合，促进外来项目的本地化建设，维护项目的持续性。

* 通讯作者：朱志伟 (zjw0401@sjtu.edu.cn)，上海交通大学国际与公共事务学院，博士后、助理研究员；徐家良，上海交通大学国际与公共事务学院，教授；上海交通大学中国城市治理研究院，研究员。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“促进中国慈善事业发展的法律制度创新研究”（17ZDA133）、国家社会科学基金青年项目“精准扶贫战略下慈善信托的资源整合机制研究”（18CZZ036）。

一、问题提出与文献述评

长期以来,扶贫开发工作一直是我国政府关注的重点议题,但因我国贫困人口基数大、贫困类型复杂、贫困区域面积广、扶贫资金需求量大等原因,政府在加大投入的同时也在积极鼓励社会力量广泛参与,壮大扶贫队伍。早在1994年《国家八七扶贫攻坚计划》中就明确提出要“动员社会力量”,“充分发挥中国扶贫基金会和其他种类民间扶贫团体的作用”。不过时至21世纪前十年,社会力量参与扶贫的效果并不是很明显。2013年自精准扶贫提出以后,随着扶贫共识的达成与各项优惠政策的不断出台,社会力量开始广泛参与扶贫,特别是2017年《关于广泛引导和动员社会组织参与脱贫攻坚的通知》出台以来,社会力量参与扶贫的力度不断增强,现已成为脱贫攻坚的重要力量。在扶贫新形势下,有必要对公益组织参与扶贫的行动策略做出进一步研究,这直接涉及到我国扶贫模式创新发展的未来。

改革开放后,随着我国扶贫战略的确定与扶贫工作的开展,社会力量开始逐步参与到扶贫过程。从整体上看,我国公益组织参与扶贫经历了被排斥、被接受到被欢迎的过程(谢琼,2017),也引发学术界的关注。

在公益组织参与扶贫的主体优势及价值方面,现有研究多从政府失灵,公益组织优势的角度进行论证,强调公益组织参与扶贫是社会力量的重要部分,是国家-市场-社会的重要组成者(向德平、黄承伟,2016),可以通过理念性诉求与组织行动生产社会(孙飞宇等,2016),动员社会公共资源,增加社会资本,营造全民参与扶贫的社会氛围(张博,2018;王春光,2015),达到扶贫“聚力”的目的。同时,也有学者研究公益组织参与扶贫的制度规范与组织发展。认为在现有的扶贫体系中既要有反馈制度、激励制度的生成,也要扩展组织自治权,优化体制内外组织的资源分配与管理,加强对公益市场的监管(廖建军,2014;孔祥利、邓国胜,2013)。遵从从制度创新到关系塑造,从关系塑造到行为输出,再从行为输出建构关系的逻辑,实现制度化过程(王杨,2018)。然则,不同行动者间的利益耦合才可以动员各方行动主体,公益组织参与扶贫要演化为持续性行动则需要利益协调的制度化与共识价值,这既是公益组织参与扶贫何以“聚力”的基础,也是扩大公益组织参与扶贫空间的前提。

也有部分学者研究公益组织参与扶贫的结构关系。认为公益组织参与扶贫一方面需要政府力量推进,但也要防止组织的行政异化,政府应该是管理者与监督者,而社会组织需要承担起中介者、调和者、创新者及引导者角色(黄承

伟、刘欣 2015)。过程中需要在政府间、政府与企业间、政府与社会组织间做好协调,扮演公共管理跨界者(Boundary Spanner)角色(Jemison, 1984)。但是,我们需要看到的是政府与公益组织的关系受经济发展、社会结构变化的影响,先后经历了从“控制-依附”关系向“合作-自主”关系的转变,现已向“对称性互惠”发展(刘风、向德平, 2017)。这种互惠式的组织关系正被越来越多的学者认可,如李怀瑞(2018)认为公益合作的互惠可以从生态型互惠与合作型互惠理解,内在逻辑是主体关系处于一种相互关联的状态,合作者有不同的组织功能与作用,是“结构化合作”的一种典型形式(Koppenjan, 2005)。

除此之外,也有学者对公益组织参与扶贫的未来发展做出了研究。尽管公益组织参与扶贫已经形成了整体性扶贫模式、互动式治理模式(邹新艳、徐家良, 2018; 彭云等, 2019),但仍然存在政策缺位与资源受限的“政治”约束,发育不足与发展失衡的“过程”形态,主体协同力量不一致、主体分隔下资源配置重复等系列问题(高飞, 2017; 吴映雪, 2018)。需要以多元行动主体跨界整合和影响力最大化为基础条件,构建公益组织参与扶贫的生态网络,组织要注重政治倡导性与独立性角色的发挥(徐顽强、李敏, 2019; Batley & Rose, 2012),考虑区间政府与社会组织关系的差异性,既要有与政府合作话语权,也要有运作的自主性(Banks & Hulme, 2012),可以通过发展经济、小额信贷、社区发展、培育社会企业等方式从合作、对接、运作、反馈的角度构建合作型扶贫模式(Warwick & John, 2011; 徐家良、赵文聘, 2020)。

从现有的研究来看,国内外对公益组织参与扶贫的主体优势、结构关系及未来发展做出了较为充分的研究,为后续研究提供很好的参考视角。但需要注意的是,在扶贫对象属地化的当下,公益组织要真正地参与到扶贫过程,首先面临的是如何入场的问题,如何与扶贫地区政府对接、建立关系以实现项目落地,这直接涉及到公益组织参与扶贫何以可能的基本命题。实践中,只有公益组织真正地进入扶贫领域并被当地政府部门接纳认可后才有履行公益使命的机会。然则,现有文献对这方面的研究较少涉及,会直接影响我们对公益组织参与扶贫时效的判断。基于此,本文以公益组织如何与扶贫地区政府部门建立合作关系为研究起点,探寻公益组织与扶贫地区政府部门建立关系的过程经历了哪些阶段,核心的组织策略有哪些,以期明确公益组织参与扶贫何以可能的基本命题,为何以可为提供现实参考。

二、互助式嵌入:一种公益组织参与扶贫的理论视角

嵌入(Embeddedness)被公开提及,最大的贡献在卡尔·波兰尼(Karl

Polanyi)。波兰尼最想通过嵌入理念表达经济并非像经济理论中说的那样是自足的 (Autonomous)，而是从属政治、宗教和社会关系的。他认为脱嵌的、完全自我调节的市场经济是一项乌托邦建构，是不可能存在的东西。在前资本主义阶段，经济是社会的有机组成部分，经济是一种“嵌入式” (Embedded) 经济，而在 19 世纪以来，这种结构被打破，经济离开社会，成为“脱嵌式” (Disembedded) 经济，人与自然成为商品，人们共同珍视的家庭、生态、健康、和谐和团结被破坏。面对市场的可怕后果，社会兴起了一场“保护性反向运动”，防止社会被市场殖民化。这种同步的反向运动，“它不只是社会面临变迁时的一般防御行为，更是对损害社会组织的那种混乱的反抗，并且这种混乱将摧毁的正是市场所呼唤形成的生产组织” (波兰尼，2007：112)。在波兰尼看来，经济或市场是嵌入到社会关系中的，但是“与经济嵌入社会关系相反，社会关系被嵌入经济体系之中” (波兰尼，2007：50)，经济与社会关系之间存在着很大的从属地位，市场嵌入社会引发社会性危机，而社会团结起来开展保护性反向运行成为两者关系互动的基本逻辑。

在波兰尼嵌入思想之后，马克·格兰诺维特 (Mark Granovetter) 也对嵌入性做出了独具特色的论述。他认为人类的各种行动都是嵌入在社会关系与组织网络中，社会影响与个体行动就是社会关系历史性的与结构性的镶嵌问题 (格兰诺维特，2015)。与波兰尼注重市场经济发展与历史结构而形成新社会结构的主张不同，格兰诺维特注重直接因果的分析，强调嵌入机制的应用，他并没有讨论广泛的历史与社会结构环境会形成什么样的社会结构特征，而是在探讨嵌入机制如何影响人际关系，经济生活又深深镶嵌在这类关系之上 (格兰诺维特，2015)。同时，他对于嵌入的讨论一方面是调和了低度社会化与高度社会化的观点，另一方面也避免了“社会性孤立”的假设，既认为个体是有自由意志与理性选择，又将个体行为放置在关系结构与互动网络中观察，强调行动者虽然有自身的理性算计与个人偏好，但也是在动态的互动过程中做出行为决定，镶嵌在互动关系网络中，受社会脉络制约。格兰诺维特更多地将嵌入看成是一种处理主体行动与社会关系的方式，且这种方式可以有效地避免低度社会化与高度社会化的偏向异化，是一种路径导向的组织方式。也正是基于此，国内有很多学者将格兰诺维特的嵌入理论用以解释我国的实践经验 (孙飞宇、杨善华，2016；徐选国，2016；吴月，2013)。

很明确的是，波兰尼与格兰诺维特的嵌入观是两种不同范式的解释视角。在本文看来，尽管两者在解释市场行为与社会关系层面存在差异，但两位学者都重视社会关系的影响或者社会网络的形成。在波兰尼看来，社会关系是被嵌

人在市场经济体系中，为了防止市场脱嵌带来的过度伤害就需要有力的社会保护运动，需要个体、自然与社会组织的共同行动，正如他所言“我们处理对人、对自然和对生产组织的保卫行动——这是一场自我保护运动，作为其结果，一个联结更紧密的社会出现了”（波兰尼，2007：139）。而格兰诺维特则更明确地认为个体行动与社会网络是相互嵌入的，社会网络与社会结构也是相互链接的，主体网络之间存在结构性交互关系与行动（Granovetter，1985），需要主体间由封闭走向开放性合作以面对市场的侵害与社会化偏向异化。这为我们理解公益组织何以参与扶贫入场提供了新的理论支撑。

目前，作为一项“保护性反向运动”的精准扶贫工作已经成为国家战略，在国家的引导下为壮大扶贫队伍，越来越多的社会力量开始参与到扶贫过程以期形成扶贫“合力”。公益组织参与扶贫是一个主体向其他主体或区域不断嵌入的过程，但在国家-市场-社会的框架下因每个主体的价值观念与利益诉求不同，且考虑到区域间差异性，这种嵌入过程并不是一帆风顺的，为了壮大行动的主体力量与资源动员量，减少嵌入的阻力，各公益组织间也会相互帮扶拓展扶贫行动网络，共同嵌入到扶贫区域，实现扶贫目标。在公益组织嵌入到扶贫区域的过程中，价值、组织与行动是理解互助式嵌入的重要维度。其中，价值即在回答公益组织间基于什么样的价值开展合作，选择公益伙伴，基于利益协调与理念认同之上的共识价值是互助式嵌入得到可能的基础条件，决定着互助关系的形成；而组织则是指公益组织需要建立的互助共同体，该共同体有明确的分工与协作系统，是互助式嵌入的执行组织；行动则针对互助共同体通过什么样的行动策略与当地政府建立合作关系，互助关系是如何体现的。互助式嵌入的行动是公益共同体动员扶贫资源，将公益扶贫融入到政府扶贫实践的过程。

三、从价值到组织：公益行动共同体的形成与联合

自2013年精准扶贫提出以来，在国家政策的优待下社会各界都广泛地参与到扶贫领域。浙江省F基金会成立于1981年，作为该省最早成立的公募基金会，近30年以来一直都是官办基金会的代表。2010年以后该基金会开始内部改革，面向社会招聘专职秘书长，开始进行社会化运作，以此成为官办基金会社会化运作的典型。2016年该基金会联合A基金会，由A基金会出资F基金会针对低保家庭儿童设计出了H项目。该项目主要从改善儿童家庭环境、加强儿童陪伴与主题活动三个层面实施。2017年H项目面向省内公开招标合作组织，2018年扩展到全国。2018年10月至2019年5月，我们参与了F基金会对H项

目实施效果的评估。先后对 F 基金会秘书长访谈 2 次, H 项目负责人访谈 5 次, H 项目专员 5 次, 社会组织 15 家, 政府官员 25 名, 收集到了大量一手资料, 并对 F 基金会网站、项目实施的新闻报道进行了分析以期可以纵向把握 H 项目的整体实施情况。

(一) 嵌入方式的选择: 基金会对合作伙伴的招募与吸纳

组织生存与发展是一个系统性的过程, 每一个组织都必须通过与外界的互动来获取资源, 这对于公益组织发展尤为重要。在政府 - 市场 - 社会框架下, 政府可以凭借权力、税收强制力获取资源, 市场可以通过盈利获取资源, 而公益组织既没有权力赋予的强制力, 也不能依靠盈利获取资源, 更多的是需要通过多主体合作获得发展资源。F 基金会为确保 H 项目的实施, 通过多次沟通与 A 基金会建立合作伙伴关系, 由 A 基金会提供资助。根据资助要求 2018 年 F 基金会需要在全国完成至少 4 000 户低保家庭儿童资助。为获得更多的组织支持, F 基金会于 2018 年 5 月份开始向全国招募项目合作组织。在招募条件中明确提出可以多渠道动员资源的组织享有优先权。

他们基金会给我们提供了资金支持, 也给了我们很高的要求啊, 4 000 户不是个小数目, 靠我们自己的力量肯定拿不下来的, 我们需要借助其他组织的力量, 需要面向全国招募合作组织, 通过合作组织在当地联系, 动员资源, 联系政府, 这样才有可能确保计划完成, 明年的资助也有保障。(H 项目负责人访谈, 资料编号: 20181002AM10)

在经历了项目设计、资金筹集之后, H 项目进入了执行阶段。为了确保项目目标与产出的完成, F 基金会首先给出了依靠组织自身力量无法完成的判定, 继而采取面向全国招募合作组织, 通过合作组织在当地动员资源开展项目的策略。在该基金会项目负责人看来, 通过基金会再联系当地组织, 由当地组织动员当地政府、当地企业资源远比基金会直接在项目实施地开展资源动员更加有效、成本可控。可以说, 这是 F 基金会在全国不同地区开展项目的第一步, 也是该基金会就如何嵌入项目实施地的预估与探索, 是与当地组织建立嵌入合作关系的开始。现阶段, 组织的生存与发展是一个主体联合、相互依存的过程, 公益组织要实施跨区域服务依靠自身力量存在很大限度, 特别是对缺少强制力与盈利性的公益组织而言走向互助式联合已经成为一种必然趋势。

（二）双重逻辑的组织选择：工具理性与价值理性的平衡

经过为期一个半月的招聘，2018年5月中旬F基金会共收到了超过80家有意愿在当地开展H项目的组织申请。面对这些社会组织，如何更加有效地筛选出可靠且综合能力强的组织就显得特别重要。基于此，F基金会于2018年6月初进行了组织评审。从现场情况来看，评审标准分为基础准入条件与优先考虑条件，其中基础准入条件涉及到在民政部门依法注册成立、注册成立满2年、年检合格、财务管理规范、组织没有负面舆论、有稳定的团队与志愿者调动能力6个方面；优先考虑3A以上组织、有H项目执行经验、有儿童项目执行经历、项目团队专业性强且可以调动多方资源的组织。值得注意的是，在这些条件的基础上F基金会将项目资金1:1匹配提到了新的高度。项目资金1:1匹配即是要求基金会每给1户的资助资金，社会组织需要同步获得政府匹配1户资助资金，以达到通过社会力量撬动政府资源的目的，这也是项目资助方的具体要求。

我们的项目要实施下去，必须要有很好的组织去做的，我们的资助方要求H项目在实施中要1:1配资，这是个硬条件，我们也没有办法。在这个项目中，我们不仅要支持社会组织发展，而且也需要社会组织有能力去动员更多的资源，毕竟我们的资金真的是有限的，要发挥好作用的……（H项目负责人访谈；资料编号：20181002AM10）

通过对项目负责人访谈，我们认为该基金会在组织选择中：一方面强调社会组织的公益性，希望社会组织可以充分发挥熟悉本地服务对象、本地文化的灵活性，是一种基于价值理性上的基本认知。另一方面基金会倾向于选择那些成立时间长、资源动员力强、有自我造血能力的组织，可以很好地完成资金1:1匹配，为F基金会节约资源，营造社会影响力，具有较强的利己主义导向，是一种以基金会为中心的工具理性的选择。但考虑到申报组织整体偏向于年轻化，F基金会最终选择以资助方要求1:1配资为主要评选标准，以此淡化基金会已有的选择标准，从本质上讲这既是F基金会对价值理性与工具理性选择标准的一种平衡，也是对资助方的价值妥协。

（三）互助伙伴关系的确立：公益共同体的正式形成

组织项目评审即是公益组织按照已有标准选择合作伙伴的过程。但组织间

互动是一个双向度的过程，一方面公益组织有选择社会组织权利，另一方面各社会组织也会针对组织发展与项目实施难度选择是否与公益组织合作。在经过组织项目评审之后，共有接近 70 家社会组织通过了第一期评审。作为双方的缓冲期，F 基金会经过为期一周的公示之后，若没有异议双方签订合作协议。在公示期社会组织的主要任务是与政府建立初步合作关系，动员政府资源。F 基金会也会通过电话询问的方式把握各社会组织合作意愿。经过反复沟通，F 基金会与各社会组织共签定 65 个项目实施合同，公益合作共同体正式形成。在双方关系的建立过程中，很容易看到 F 基金会对与各社会组织建立合作关系充满了期待，而各社会组织之所以在 F 基金会项目实施压力之下与之建立关系，主要的利益点体现在两方面：其一是 H 项目给各社会组织一定的组织管理费用，且管理费用的计划是以户为单位的，意味着各社会组织承接的户数越多，相应的管理费用就越高，这在各社会组织普遍缺少资金来源的情况下具有很强的吸引力。其二是 H 项目立足于低保家庭儿童保护，从家庭改造、儿童陪伴和主题服务活动三个层面开展，具有很强的针对性，在基层的服务效果比较好，很容易提升组织在基层的社会影响力。

我们做这个项目，坦白讲是因为我们感觉这个项目的开展可以提升我们在区域内的影响力，你说说看，这个项目首先给低保家庭改造家庭环境的，这个很有必要的，很多单位、组织、企业看到我们这样做，也会为我们树立好形象的，陪伴与主题活动既给我们有自主性也有经费保障，以前我们也做过类似活动，但是基本都是没有费用的……也给我们有管理费，我们很需要的。（中部 SZ 组织理事长访谈；资料编号：20181112AM09）

在我们看来，F 基金会与各社会组织合作共同体的形成除了有互惠的利益共同点之外，最重要的是因为他们有共同的公益价值认知，都认可低保家庭儿童保护的重要性，是典型的社群治理（Community Governance）（Bowles，2004），为嵌入共同体的形成提供了价值基础。同时，F 基金会秘书长认为“项目是我们关爱儿童的精准帮扶”，“有现实针对性”，社会组织则认为“项目很有必要”。这本质是上对社会保护运动的认可，恰好回应了波兰尼“社会保护目标是对人和自然以及生产组织的保护”（波兰尼，2007：114）的议题，为 F 基金会联合各社会组织嵌入到贫困地区开展项目服务提供了价值基础，促进了公益共同体的生成。

四、从回避到接纳：公益行动共同体与政府的互动

H项目自设计开始就注定了该项目的实施要得到当地政府的支持。其一，H项目的服务对象是低保家庭儿童，低保家庭儿童一词本身就是一种政策话语，对于哪些人是低保家庭儿童则需要政府部门的认证；其二，F基金会要求项目资金需要政府1:1匹配的行为直接影响到了项目执行效果与预期目标的达成。在此项目执行中，政府部门的態度决定了项目实施的空间大小。正基于此，当F基金会与各社会组织建立公益行动共同体之后，他们的首要任务即是获得政府支持。但是，从项目准备实施到项目被本地政府认可的嵌入过程并不是一帆风顺的。

（一）嵌入受阻：公益组织入场与政府利益的摩擦

通过共同的期待或价值认可建立起来的共同体是可以按照规则来调整各自行为的。当F基金会与各社会组织建立嵌入共同体之后，H项目进入了执行层面。在与政府建立关系，获取政府匹配资金方面，F基金会采取的策略是以社会组织为先导，发挥各组织熟悉本土文化、人情关系的优势与政府合作，基金会辅助工作。然而，从现场调研情况来看，尽管地方政府普遍对H项目涉及到的低保家庭儿童认证工作给予支持，但是部分社会组织在寻求政府资金匹配方面仍然遇到了一些问题，特别是对处于中西部地区的社会组织显得更加突出，存在着政府虽然有服务资金但不给社会组织拨付与政府没有服务资金无法为社会组织提供匹配资金两种情况。

就前者而言，以中部L市为例，该市当时的一名民政工作者认为，因市经济发展不景气，财政主要靠上级政府转移支持，平时很少有钱可以去购买社会组织服务，支持社会组织发展，当时很难有相应的政府匹配资金来支持H项目实施。对此，在该市承接到H项目的S组织并不认可民政工作者当时的表态。其负责人Z认为当时民政部门是有社会组织扶持资金与购买服务资金的，但因资金量确实不大，民政部门一般会优先给一些有官办背景的组织，而S组织因属民办则没有优先享有权。以此折射出了民办组织与官办组织争取体制资源的问题。

政府没有直接服务资金而无法为社会组织提供匹配资金的情况主要发生在西部地区。以西部W县为例，该县为全国贫困县，主要经济来源是农产品销售，大中型企业较少。承接到H项目的X社会组织为该县第一家社会组织。根据我

们与当时的民政工作者访谈来看,自X组织承接到H项目之后,民政部门也在极力支持,但是资金始终是该民政部门无法保障的。

这个项目自B老师他们承接以来,我们也很重视,毕竟是为我们县里低保家庭儿童做服务,而且B老师平时跟我们关系也很不错,是我们县第一家社会组织,我们动员基层妇女干部给他们做志愿者,但就是资金匹配很难实现,说实话我们县是真没有什么钱,按照当时的匹配资金来看,30户儿童我们需要匹配大概20几万,让我们直接对口匹配是很大挑战。(西部地区W县民政工作者访谈;资料编号:20181207AM10)

从很大程度上讲,政府财政资金的充足程度、地方政府服务理念对社会组织能否获得政府资金起着决定性作用。东部地区因经济发展较好,政府购买服务比较成熟,可以很好对接政府基本公共服务供给与社会组织发展,为社会组织资金匹配提供很好的保障。而中西部因经济发展与服务供给能力受限,当社会组织希望政府部门提供资金支持以扩大服务范围时会给当地政府部门带来一定压力,这不仅仅是因为给予社会组织扶持资金会改变当地政府的资金使用范围,而且也会冲击到政府内部的利益格局,引发体制力量对社会组织的排斥。

(二) 互助式团结:公益共同体与政府的求同存异

曼瑟尔·奥尔森(Mancur L. Olson, Jr)曾经谈及集团理论时认为集团会在必要时采取行动以增进它们的共同目标或集团目标(奥尔森,1995)。这恰好为我们理解F基金会与各社会组织组成的公益共同体遇到项目执行阻力时的行为表现提供了很好的理论参考。实践中,当H项目在基层实践中出现资金匹配困难时,一方面各社会组织也在通过网络关系积极性地游说政府部门,另一方面F基金会也开始深入到基层,采取与执行组织“站在一起”的策略与当地政府部门接触。两者在很大程度上存在契合之处,即在游说、影响政府决策的同时也在为政府部门积极争取资源,尊重政府决策。还是上文提及的中部L市与西部W县的行动过程为例。在中部L市,当S组织遇到政府匹配资金一时无法明确时,其理事长Z先后利用在民政局开展社会组织评估动员会、组织培训会的机会向民政局社会组织管理处的科长反映情况,但是都没有明确的回复。同时,也通过私人关系找到从民政局退休的一名处长表达了希望可以获取政府资金支持的想法,民政局最终只是让他们等待回复。在此种情况下,H项目负责人前往L市进行项目调研。在我们看来,与其说H项目负责人去调研还不如说是与

政府部门进行沟通，说服该市民政部门为 S 组织提供相应的资金匹配。在 S 组织的安排下，H 项目负责人说服之前从民政局退休的处长一同前往民政局拜访该市民政局社会组织管理处处长，并以此见到了该市民政局局长。H 项目负责人在与民政局局长进行沟通时主要以精准扶贫为起点，谈及干部对口扶贫，将 H 项目的实施与精准扶贫相结合，提出将市长扶贫点纳入到项目服务对象，民政部门一方面可以从支持扶贫的角度为项目匹配部分资金，另一方面可以动员其他慈善组织通过捐赠进行资金匹配，以此获得了民政局局长的认可。

当我们提出将市长扶贫点的低保家庭全部纳入到 H 项目时，他们局长很开心，表示如果真是那样的话可以为他们民政局工作增光添彩的，其实他们是从政绩出发的。也就是这样他们才表示出一部分资金，因为如果全部出资的话会影响到其他组织发展，这个我们明白的……后面部分资金是民政动员市慈善基金会以扶贫资助的形式给 S 组织的，这其实也是民政资金了。（H 项目负责人访谈；资料编号：20181223AM13）。

从 L 市民政部门拒绝提供匹配资金到匹配资金的最终落实，可以看出当地项目执行组织 S 与 F 基金会始终是团结一致的，都是为了项目的顺利执行，处于互帮互助的状态。S 组织充分利用了熟悉本地民政工作者、拥有非正式关系的优势为 F 基金会说服政府匹配资金提供了充足条件，H 项目以此得以成功嵌入到 L 市的发展过程创造了合作契机。而 S 组织也从 H 项目的实施获得了更多资金与影响力。这实际上是扶贫正义性价值的外溢，融入了目标指向与扶贫方式的正义性（朱志伟、范斌，2018），是一种互助互利的双赢结果。

对属于贫困县的 W 县而言，因地方财力有限与社会组织发展不充分，社会组织扶贫资金与政府购买社会组织服务制度完全没有建立，相应的政府匹配资金也很难实现。尽管承接 H 项目的 X 组织负责人因企业出身，拥有很广的政府网络关系，但是仍然无法避免体制约束带来的无奈。F 基金会得知 W 县的实际情况后，成立了由基金会秘书长带队的调研团队前往该地区了解情况。在调研期间，X 组织联系了县民政局局长、教育局局长、县妇联主席及 1 个镇的镇长召开了一次座谈会，座谈会上各政府领导向 F 基金会的调研团队介绍了县域发展及残联、妇联、儿童保障情况，并现场走访了两个村的两户低保家庭儿童家庭。调研团队回到基金会后恰好有 X 航空公司有向基金会捐款的意向，基金会以此建议公司负责人将捐赠资金直接捐赠到 W 县的 X 组织作为 H 项目在当地匹配资金，并派基金会工作人员前往 W 县协调。经过现场调研、协调（主要涉及 W 县

政府、X组织、航空公司、F基金会间)、认证之后, X航空公司将资金直接捐赠于X组织作为H项目匹配资金。其具体的协调过程因文章篇幅不再赘述。

W县那里的情况我们去看了, 确实比较困难, 政府匹配资金是有很大的难度。回到基金会后, 恰好我们之前一直对接的X航空公司有了为基金会捐赠的意愿, 我们就建议他们把钱捐到W县作为企业精准扶贫的战略, 他们总裁也去调研了, 最后是同意, 这也是共赢了……(F基金会秘书长访谈; 资料编号: 20190112AM1)

与F基金会在L市通过建议覆盖市长扶贫点、慈善基金会捐一点、政府出一点的方式不同, 在W县F基金会则是采取了链接企业资金直接反哺于地方组织的策略, 通过此策略不仅保障了项目在当地的顺利实施, 更重要的是帮助政府部门动员到了扶贫资金, 与当地政府部门建立了良好的组织关系。杰弗里·菲佛(Jeffrey Pfeffer)认为“通过交流和协商一致建立的关系, 要比通过可改变的合并进行的组织整合更加容易建立、重新议定和重新确立”(菲佛、萨兰基克, 2006: 159)。尽管F基金会为了确保H项目匹配资金到位采取了不同的策略, 但最终都是为了获得政府支持, 保障项目在当地的顺利实施。其中当地社会组织支持与配合成为F基金会与政府沟通, 探寻扶贫共识的基础性条件, 是公益共同体分工协作的结果, 蕴含着基金会与当地社会组织互助协同的内在价值。

(三) 从嵌入到共融: 政府对公益扶贫资源的再调动与整合

当F基金会与各社会组织组成的公益共同体完成资金匹配任务后, H项目获得了当地政府的充分认可与接纳。通过调研发现, 原因有两方面: 一方面是因为H项目以低保家庭儿童为主要服务对象, 从改善家庭环境、进行儿童陪伴、开展主题活动三个层面进行服务, 具有很强的现实针对性与创新性; 另一方面是因为在精准扶贫的大背景下, 当地政府引入外来公益组织参与扶贫具有很强的政绩导向, 是政府官员获取政治晋升的又一途径。基于此, 当地政府对H项目的实施给予了充分支持, 不仅让当地街镇积极配合项目执行组织工作, 与低保家庭儿童进行联系、动员政府人员充当H项目志愿者, 而且还增大了个别贫困低保家庭的资金补贴力度, 极大地促进了H项目在当地的执行。这一系列的政府支持行为标志着H项目从外来者的身份已经成功地嵌入到当地社会服务过程。

在项目具体执行中，民政给我们支持力度还是特别大的，可以说基金会当初把市长扶贫点纳入到项目扶贫过程是非常有前瞻性的，民政在市长负责的片区低保家庭儿童上还多投资了二千多，他们要打造成扶贫样板……有时我们改造费用不够时，民政还动员市慈善基金会给我们捐赠了一笔钱，合起来大概一万多，量不大，但是很有效的，对我们帮助很大。（中部 S 组织理事长访谈；资料编号：20181112AM09）

H 项目之所以从开始受政府排斥到积极支持，除了项目本身的优势之外，最重要的是该项目建立了一种互助式嵌入的行动策略，在这种策略之下 F 基金会与当地社会组织协同合作，彼此分工，使项目的执行不仅满足当地政府开展脱贫攻坚的政治期许，也为当地政府引入社会资源，成功地嵌入到当地政府的政治活动过程，创造了合作契机。正因如此，当一年的项目周期结束后，部分地方政府将 H 项目纳入到了当地政府购买社会组织服务的规划中。从我们访谈及后期电话回访情况来看，15 家社会组织中就有 7 家社会组织受到了当地政府部门次年的资金支持，其中中部 L 市给了 S 组织十户低保家庭的资金保障。在此，我们可以看到，尽管 H 项目经过一年的项目执行已经结束，但在项目结项后已经和当地政府的社会保障工作融合在一起，达到外来项目在不同区域的共生发展，在短时期内成为当地社会保障的有效组成部分，超出 H 项目预期效果。

五、互助式嵌入：公益组织参与扶贫的价值与未来发展

当地政府接纳、认可公益组织参与扶贫的入场，不仅涉及到公益项目能否落地，更直接决定着社会力量参与扶贫的空间大小。本文认为互助式嵌入是公益组织在不同地区获取政府接纳、认可的重要方式，具有很强的现实操作性与针对性。但互助式嵌入并不是一蹴而就的，是从共识价值确定到组织共同体形成，再到共同行动的过程，经历了不同的发展阶段。在第一阶段，公益组织的主要任务是公开、公平地寻找合作组织，通过公开招募、组织推荐的方式寻找有合作意愿的本地组织。通过双方不断的沟通与协商，公益组织与合作组织形成了公益共识价值，这是互助式嵌入的行动起点。在第二阶段，公益组织主要的任务是在互惠、协商的价值指导下与本地组织建立公益共同体，在此过程中公益组织因拥有资源与项目优势在与本地组织互动中处于主导地位，决定着项目的区域分布与组织类型，但彼此都有共同的价值认可使得互助伙伴关系得以形成。在第三阶段，公益共同体在相互合作、彼此支持的原则下联合起来共同

行动,处理与政府关系。在这一阶段,本地组织的主要职责在于发挥好熟悉本地资源、本地文化与组织关系的优势与政府部门展开对话确保项目顺利执行,搭建公益组织与当地政府互动交流的服务平台,确保公益组织项目执行与政府利益相契合,保障项目成功嵌入到当地的政治生活与实践过程。

表1 互助式嵌入的阶段性过程

时期	主要任务	基本原则	主要形式	主要特征
第一阶段	寻找本地组织	公开、公平	公开招募、组织推荐	公益组织与本地组织相互独立、因价值彼此吸引
第二阶段	与本地组织建立公益共同体	互惠、协商	评审会、讨论会、契约化	公益组织主导优势明显、互助伙伴关系建立
第三阶段	公益共同体联合行动处理政府关系	相互合作、彼此支持	本地组织搭平台、发挥项目优势、与政府利益相契合	本地组织主导项目运作、公益组织辅助协调,共同行动

资料来源:作者自制。

在互助式嵌入的过程,公益组织与本地执行组织间存在着一种主辅伙伴关系,即在特定的阶段一方对项目的执行起主导作用,另一方处于辅助性地位。但这种地位的差异性并不是因为主观因素造成的,而是由各自的职责分工与资源拥有量决定的,双方都拥有绝对的独立权与自主性,形成了主辅伙伴关系。这种关系既是公益项目成功嵌入到不同区域的组织保障,也是公益组织与本地组织构建公益共同体的基础,体现着一种相互依存、彼此共融的价值。

需要正视的是,本文提出互助式嵌入究竟是个案还是普遍存在的公益行为呢?针对这一问题,我们认为互助式嵌入是普遍存在的,仅在2018年F基金会共吸纳了超过170家不同地区的社会组织参与H项目,壹基金的“温暖包”、上海真爱梦想基金会的“梦想小屋”项目也是通过这种策略执行,可以说互助式嵌入的行动策略正在被越来越多的公益组织所运用。同时,F基金会参与扶贫的个案表明,要以公益组织的有效嵌入与积极融合作为社会力量参与扶贫的核心支撑点,围绕着共同的公益理念与价值共识,推动不同行动主体开展跨界互惠合作,形成公益共同体,促进社会多元主体间的资源整合与公益扶贫网络的拓展。在未来发展中,社会组织要加强组织能力建设,提高自身的组织协调力与资源动员力,进行积极性的政策倡导,不断积累社会资本。相关政府部门需要创新社会治理理念,优化公私合作空间,为公益与慈善力量参与扶贫的制度性嵌入创造条件。

◆ 论文

目前,我国已经进入脱贫攻坚的关键时期,实现全面脱贫,需要转变以往传统的救助扶贫模式,突破和改造原有的规制约束,积极地引入社会力量参与扶贫。互助式嵌入的行动策略在帮助公益组织如何与当地政府建立良好关系、保障公益项目实施提供了借鉴,同时也推动了不同类型、不同区域间社会组织的联合与社会化扶贫力量的扩展,促进了政府、企业、社会组织间的融合,有助于公益生态圈的形成。若能获得普遍性应用的契机,就有可能在创新扶贫模式上取得积极成效。那时,互助式嵌入的价值不单在于为公益组织参与扶贫提供新路径、新方法,更是对政府-市场-社会协同共治领域的拓展与优化,最终实现扶贫机制的创新发展。

参考文献

- 高飞(2017). 精准扶贫与民间组织转型:基于政治-过程的二维分析. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 5: 133-137.
- 黄承伟、刘欣(2015). 本土民间组织参与扶贫开发的行动特点及发展方向. 贵州社会科学, 1: 157-162.
- 廖建军(2014). 公益慈善参与扶贫:成效、问题 and 对策——以广东省为例. 理论探索, 3: 99-103.
- 刘凤、向德平(2017). 贫困治理中政府与社会组织关系的变迁及走向. 中国农业大学学报(社会科学版), 5: 111-118.
- 李怀瑞(2018). 资助型基金委会与草根组织的互惠逻辑. 新视野, 1: 109-115.
- 曼瑟尔·奥尔森(1995). 集体行动的逻辑. 陈郁、郭宇峰等译. 上海:上海人民出版社.
- 杰弗里·菲佛、杰勒尔德·R. 萨兰基克(2006). 组织的外部控制:对组织资源依赖的分析. 闫蕊译. 北京:东方出版社.
- 马克·格兰诺维特(2015). 镶嵌:社会网与经济行动. 罗家德等译. 北京:社会科学文献出版社.
- 卡尔·波兰尼(2007). 大转型:我们时代的政治与经济起源. 冯钢、刘阳译. 杭州:浙江人民出版社.
- 孔祥利、邓国胜(2013). 公益慈善组织参与扶贫:制度困境与发展建设——基于广东省的实证研究. 新视野, 1: 72-76.
- 孙飞宇、储卉娟、张闰龙(2016). 生产“社会”,还是社会的自我生产?以一个 NGO 的扶贫困境为例. 社会, 1: 151-185.
- 彭云、韩鑫、顾昕(2019). 社会扶贫中多方协作的互动式治理——一个乡村创客项目的案例研究. 河北学刊, 3: 166-177.
- 吴月(2013). 嵌入性控制:对社团行政化现象的一种阐释——基于机构的个案研究. 公共行政评论, 6: 107-129.

- 王杨(2018). 社会组织参与精准扶贫的制度化逻辑——基于制度-关系-行为框架. 宏观经济研究, 12: 123-132.
- 王春光(2015). 社会治理视角下的农村开发扶贫问题研究. 中共福建省委党校学报, 3: 5-13.
- 谢琼(2017). 贫困治理: 中国慈善组织的实践与发展. 社会保障评论, 4: 84-95.
- 向德平、黄承伟(2016). 中国反贫困发展报告——社会组织参与扶贫专题. 武汉: 华中科技大学出版社.
- 徐硕强、李敏(2019). 公益组织嵌入精准扶贫行动的生态网络构建. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 3: 43-53.
- 徐选国(2016). 走向双重嵌入: 城市社区治理中政社互动的机制演变——基于深圳市H社区的经验研究. 社会发展研究, 1: 163-180.
- 张博(2018). PPP模式下社会组织参与精准扶贫的路径探究. 人民论坛·学术前沿, 21: 88-91.
- 徐家良、赵文聘(2020). 新时代慈善大格局: 慈善力量参与脱贫攻坚. 北京: 中国社会科学出版社.
- 邹新艳、徐家良(2018). 基于整体性治理视域的社会组织集成攻坚扶贫模式研究. 行政论坛, 5: 54-60.
- 张文惠(2016). 农村精准扶贫中政府与慈善组织的合作及行动方略. 理论学刊, 8: 84-87.
- 朱志伟、范斌(2018). 精准扶贫的正义性价值与实践进路——基于罗尔斯正义性的审视. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 3: 181-186.
- Bowles, S. (2004). *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Batley, R. & Rose, P. (2011). Analysing Collaboration Between Non-Governmental Service Providers and Governments. *Public Administration & Development*, 31(4): 230-239.
- Banks, N. & Hulme, D. (2012). *The Role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction*. Brooks World Poverty Institute Working Paper, 17.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Jemison, D. B. (1984). The Importance of Boundary Spanning Roles in Strategic Decision-Making. *Journal of Management Studies*, 2: 0022-2380.
- Koppenjan J. F. M. (2005). The Formation of Public Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands. *Public Administration*, 83(1): 137-157.
- Warwick E. M., John, O. J. (2011). The Inverse Sovereignty Effect: Aid, Scale and Neostructuralism in Oceania. *Asia Pacific Viewpoint*, 52(3): 272-284.

责任编辑: 黄冬娅