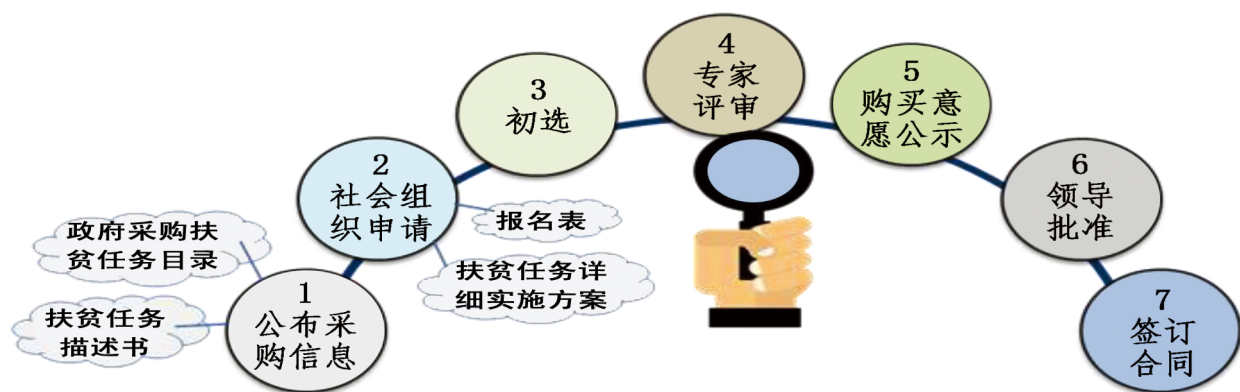




购买服务与精准扶贫：

社会组织培训指南

杜 玲

© 2016 Asian Development Bank

© 2016 年亚洲开发银行

All rights reserved. Published in 2016

版权所有。2016 年出版。

Printed in the People's Republic of China

在中华人民共和国印刷

The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views and policies of International Poverty Reduction Center in China (IPRCC) and the Asian Development Bank or its Board of Governors or the governments they represent.

本出版物中所述为作者的观点，不一定代表中国国际扶贫中心和亚洲开发银行或其理事会或其代表的政府的观点和政策。

The Asian Development Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this publication and accepts no responsibility for any consequence of their use.

亚洲开发银行不担保本出版物中所含数据的准确性，而且对使用这些数据所产生的后果不承担责任。

Use of the term "country" does not imply any judgment by the authors or the Asian Development Bank as to the legal or other status of any territorial entity.

使用术语“国别”不代表作者或亚洲开发银行对任何地域实体的合法性或其他法律地位的任何判断。

亚洲开发银行对华技术援助项目
TA8685—PRC

加强农村减贫中的政府与社会组织合作

**Strengthening Government and Social Organization Cooperation
for Rural Poverty Reduction**

购买服务与精准扶贫：

社会组织培训指南

中国国际扶贫中心

亚洲开发银行

2016 年 10 月

Consultant Team

咨询专家组

WANG Ming, Professor, School of Public Policy and Management, Tsinghua University,
Team Leader

王 名 清华大学公共管理学院教授，专家组组长
《购买服务与精准扶贫：研究报告》执笔人

LI Yong, Director, Philanthropy and NGO Support Center

李 勇 明德公益研究中心主任
《购买服务与精准扶贫：研究报告》执笔人

HAN Wei, Associate Researcher, Sichuan Academy of Social Sciences

韩 伟 四川省社会科学院副研究员
《购买服务与精准扶贫：政府购买操作指南》执笔人

DU Ling Director, Chengdu Shuguang Community Development Capacity Building Center

杜 玲 成都蜀光社区发展能力建设中心主任
《购买服务与精准扶贫：社会组织培训指南》执笔人

Project Officers

项目官员

Irene BAIN, Social Sector Specialist, Asian Development Bank, PRC Resident Mission

白爱莲 亚洲开发银行驻中国代表处社会发展专家

Sha XU Associate Project Analyst, Asian Development Bank, PRC Resident Mission

徐 莎 亚洲开发银行驻中国代表处项目分析师

ZUO Changsheng, Director-General, International Poverty Reduction Center in China (IPRCC)

左常升 中国国际扶贫中心主任

ZHANG Deliang, Deputy Chief of Research Division, IPRCC

张德亮 中国国际扶贫中心研究处副处长

GAO Rui, Program Officer, IPRCC

高睿 中国国际扶贫中心研究处副处长项目官员

ZHANG Xiaoying, Program Officer, IPRCC

张晓颖 中国国际扶贫中心研究处副处长项目官员

目 录

第 1 部分 深入了解和理解扶贫	1
1.1 国家扶贫目标是什么?	1
1.2 扶贫目标群体是如何确定的?	2
1.3 精准扶贫的主要内容?	3
1.4 精准扶贫的主要措施?	4
1.5 主要的扶贫优惠政策?	5
1.6 扶贫工作目前面临的主要挑战?	6
1.7 国家希望社会组织在扶贫中发挥什么作用?	7
第 2 部分 做好准备 积极参与	10
2.1 怎样做好政府协调?	10
2.2 社会组织与政府部门是什么关系?	12
2.3 社会组织是否天然就能做好政府扶贫任务?	13
2.4 扶贫工作对专业性有什么要求?	14
2.5 怎样了解当地扶贫部门的需求?	16
第 3 部分 务实诚信 有效服务	17
3.1 一个好扶贫项目的基本特征?	17
3.2 政府采购社会组织扶贫服务的常见方式?	18
3.3 如何测算一个扶贫任务的工作成本和价格?	20
3.4 政府采购社会组织扶贫服务的基本程序?	23
3.5 评审确定扶贫服务提供者的过程?	24
3.6 采购合同的主要内容?	27
3.7 扶贫资金有什么特点?	28
3.8 提供扶贫服务时如何管理风险?	29
3.9 怎样做一个项目的参与式评估?	30
3.10 如何开展第三方评估?	31
3.11 如何自我检查和自我验收?	32
3.12 什么是投诉管理?	33
3.13 社会组织在承担扶贫任务时可能面临的陷阱	34
第 4 部分 提高能力 迎接更大挑战	36
4.1 质量是生存之本	36
4.2 在扶贫贡献中成长	37

第 1 部分 深入了解和理解扶贫

1.1 国家扶贫目标是什么？

培训目标



- 了解国家近期扶贫目标

培训内容



- 国家扶贫目标：确保到 2020 年现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困（中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》，2016 年 2 月 9 日起施行）
- “十三五”脱贫攻坚目标：到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会（不拉下一个民族，不拉下一个地区）
- 国家扶贫标准：“两不愁、三保障”，即“不愁吃，不愁穿，教育、医疗、住房有保障”（贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平；贫困地区基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平）

注意事项



- 这是一个解决绝对贫困问题的扶贫标准，2020 年解决绝对贫困以后，还要解决相对贫困问题，相对贫困是不会消失的，衡量贫困的指标也会随着社会的进步不断变化。
- 不仅解决贫困问题，贫困人口还要一起进入小康水平。

1.2 扶贫目标群体是如何确定的？

培训目标



- 了解贫困人口标准和确定扶贫目标群体的办法

培训内容



- 中国的贫困线标准：2011 年人均纯收入 2300 元来确定的（有些省份提出了更高的标准）
- 中国的贫困人口数量：2013 年底建卡立档的贫困人口 9000 多万人（3000 万个贫困家庭），2014 年底是 7000 多万人（国家统计局公布的数字）
- 中国的贫困人口分布：2014 年底贫困人口分布在全国的 12.8 万个村。贫困村按照“一高一低一无”的标准识别，即：行政村贫困发生率高出全省贫困发生率一倍，全村农民人均纯收入低于本省平均水平的 60%，无集体经济收入。
- 选择确定贫困户的程序：本人申请、村民小组讨论、村委会研究、村里公示、报到乡里平衡审核、返回村里二次公示，最后报到县里汇总确认，然后在每村公告。

注意事项



- 随着扶贫工作的深入，贫困人口逐年减少。到 2020 年，中国要消灭绝对贫困。
- 一部分经检查验收脱贫后再返贫的人，容易被忽视。

1.3 精准扶贫的主要内容？

培训目标



- 了解精准扶贫的主要内容

培训内容



- 习总书记提出抓扶贫工作的“四个切实”：切实落实领导责任、切实做到精准扶贫、切实强化社会合力、切实加强基层组织。
- 习总书记对切实落实精准扶贫提出“六个精准”：扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人即第一书记精准、脱贫成效精准（有的地方在“六个精准”之外，又增加了“两个精准”，即考核评价精准和督促检查精准）
- 精准扶贫的关键是找准人、找准致贫原因、找准扶贫措施。

注意事项



- 精准扶贫的本质是因人施策，增加了扶贫的工作量和工作难度。
- 思考：扶贫力量是否足够？是否用最简单的扶贫方法也能做好扶贫工作？

1.4 精准扶贫的主要措施？

培训目标



- 了解精准扶贫的主要措施

培训内容



- 常见贫困原因：因灾致贫，因病致贫，因教育负担重致贫，因缺少劳动力致贫，如留守妇女、妇女当户等。不同的区域，致贫的主要原因不同。
- 从全国而言，最大的五个扶贫措施是“五个一批”：扶持生产和就业发展一批、移民搬迁安置一批、教育培训脱贫一批、生态保护脱贫一批、社会保障兜底一批。
- 还可以有其他一些办法来针对问题，瞄准需求，实现精准扶贫（插框 1：甘肃省的“1+17”精准扶贫方案）

注意事项



- 不要仅仅关注收入贫困。
- 贫困有多种原因，关键在于找准贫困原因，根据被帮助对象的特点和需求，找到合适的帮助办法。

插框 1: 甘肃省的“1+17”精准扶贫方案

甘肃省的“1+17”精准扶贫方案包括：饮水安全、家电保障、交通扶贫、危房改造、异地搬迁、生态环境、富民产业、电子商务、教育扶贫、卫生扶贫、文化扶贫、社会救助、金融支持、劳动力培训、人才支撑、驻村帮扶工作队、实绩考核等内容)

1.5 主要的扶贫优惠政策？

培训目标



- 了解最主要的和最重要的扶贫优惠政策

培训内容



- 加大扶贫投入力度到与脱贫攻坚任务相适应（包括：增加财政专项扶贫资金、一般性转移支付各贫困地区倾斜、涉及民生的专项转移支付向贫困地区倾斜、增加中央集中彩票公益金对扶贫的支持、增加省级财政对扶贫的投入，加大对贫困地区的基础设施建设力度，取消一些国家项目对地方资金配套的要求，加大对口扶贫力度等）
- 支持贫困地区的各项发展（包括：发展特色产业扶贫，引导劳务输出扶贫，实施异地搬迁扶贫，结合生态保护扶贫，加强教育扶贫，开展医疗保险和医疗救助扶贫，实施农村最低生活保障制度兜底扶贫，探索资产收益扶贫，改善农村妇女与留守人口服务关爱扶贫，支持互联网+扶贫，加强农村危房改造和人居环境整治，改善农村扶贫开发用地政策等）

- 重视金融扶贫，加快农村金融改革创新步伐。
- 充分发挥科技与科技人才扶贫的作用。
- 创新扶贫攻坚的管理（包括：省市县乡村一把手抓，强化扶贫考核督查，对扶贫资金进行阳光管理，鼓励社会力量参与扶贫，如政府购买扶贫服务等）

注意事项



- 要关注国家扶贫政策和体制的创新。
- 有一些政策落实起来往往很难，如慈善捐赠免税难等。
- 进一步学习：中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定（中发〔2015〕34号）；中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）

1.6 扶贫工作目前面临的主要挑战？

培训目标



- 了解扶贫工作目前面临的主要困难和挑战

培训内容



- 扶贫工作进入啃“硬骨头”阶段。随着贫困人口的减少，扶贫政策和扶贫行动的边际效益降低。在容易脱贫的人都脱贫的情况下，剩下的都是工作难度较大的“硬骨头”。
- 已经不能仅仅依赖给予性扶贫。如何让扶贫工作激发被帮助对象的内生活力，是很大的挑战。激发出内生活力的扶贫，更具有稳定脱贫的效果。深刻理解习总书记提

出的“贫困地区发展要靠内生动力，自力更生，不等不靠，强化自我发展能力的扶贫思路”。这是治本的办法，也更符合可持续发展的基本要求。

- 为了提高扶贫工作的边际效益，必须更加重视扶贫开发方式转变。包括通过直接改善老百姓生产生活条件来增加老百姓的获得感，更关注基本公共服务均等化，更关注扶贫效益的可持续性，更关注扶贫对象能力建设等。

注意事项



- 进一步思考：给予式扶贫和激发内生式扶贫的差别？
- 要特别关注通过有效地扶贫行动，同时实现被帮助对象稳定脱贫、增加获得感和提高发展能力。

1.7 国家希望社会组织在扶贫中发挥什么作用？

培训目标



- 了解政府对社会组织参与扶贫的意愿和需求

培训内容



- 国家希望通过购买、吸引和鼓励社会组织“开展到村到户精准扶贫工作”（中发[2015]34号），“承接政府扶贫项目”（国开办发[2014]31号）
- 国家“积极鼓励、引导、支持和帮助各类社会组织承担定点扶贫任务”《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》

- 国家希望通过与国际扶贫组织的交流合作，借鉴国际扶贫经验，提高和改善我国的扶贫工作《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》

注意事项



- 国家对社会组织的认识经历了 4 个阶段：
 - (1) 希望“增加扶贫资源”阶段；
 - (2) 希望“引入扶贫经验和方法”阶段；
 - (3) 希望“扩大社会扶贫力度”阶段；
 - (4) “购买社会组织的扶贫服务”阶段。
- 购买社会组织的扶贫服务是我国扶贫工作顶层设计的有机部分。
- 进一步学习：国家文件中关于社会组织扶贫的阐述（插框 2）

插框 2: 国家文件中关于社会组织扶贫的阐述

“在扶贫开发中推广政府与社会资本合作、政府购买服务等模式”。

“通过政府购买服务等方式，鼓励各类社会组织开展到村到户精准扶贫”。

---2015 年《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》
(中发[2015]34 号)

“推动社会组织积极参与扶贫开发”。

“开展政府购买服务试点，鼓励社会组织承接政府扶贫项目”。

---2014 年《创新扶贫开发社会参与机制实施方案》
(国开办发[2014]31 号)

“建立和完善广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发制度”。

“鼓励引导各类企业、社会组织和个人以多种形式参与扶贫开发”。

“积极探索政府购买公共服务等有效做法”。

---2013 年《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》
(中办发[2013]25 号)

“积极鼓励、引导、支持和帮助各类社会组织承担定点扶贫任务”。

“鼓励社会组织和个人通过多种方式参与扶贫开发”。

---2011 年《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》

“要积极创造条件，引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目”。

“逐步规范非政府组织开展的扶贫开发活动”。

“通过多种渠道、不同方式争取国际非政府组织对我国扶贫开发的帮助和支持”。

“加强与国际组织在扶贫开发领域里的交流，借鉴国际社会在扶贫开发方面创造的成功经验和行之有效的方式、方法，进一步提高我国扶贫开发的工作水平和整体效益”。

---2001 年《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》

“充分发挥中国扶贫基金会和其他各类民间扶贫团体的作用”。

“积极开展同扶贫有关的国际组织、区域组织、政府和非政府组织的交流，让国际社会及海外华人了解我国贫困地区的经济发展状况和扶贫工作”。

--- 1994 年《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》

第 2 部分 做好准备 积极参与

2.1 怎样做好政府协调？

培训目标



- 建立政府协调的意识，学会做政府协调工作

培训内容



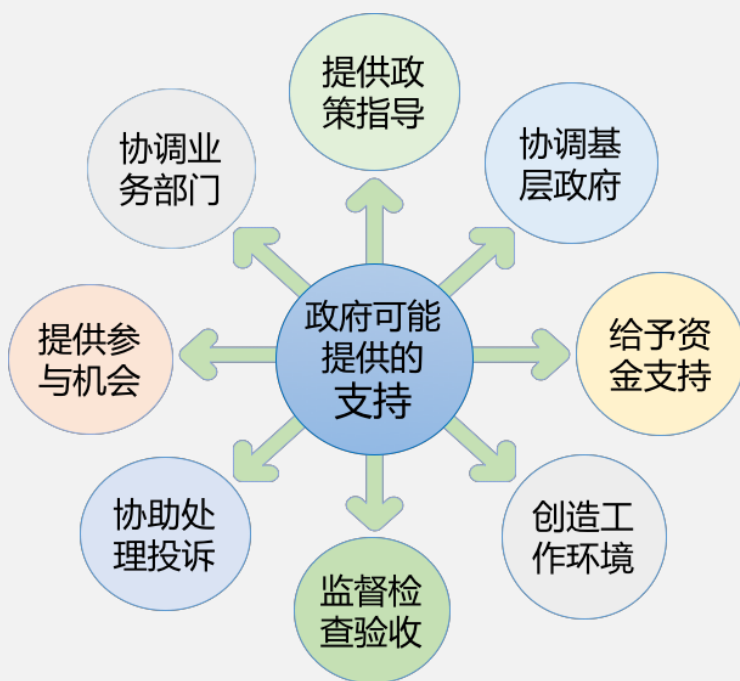
- 为什么要开展政府协调？



- 开展政府协调的方式



- 政府对社会组织承接扶贫任务的主要支持



注意事项



- 关注政府合作意愿的主要方向。
- 尊重和认可政府的协调贡献（克服自己的排斥心理）。
- 把握好政府协调的“度”（既要积极做好政府协调工作，又不形成依赖性）。
- 政府协调绝不是“收买”，最可靠的政府协调是扎实的工作成效。
- 不要掉入“抱怨”和“追责”的模式。

2.2 社会组织与政府部门是什么关系？

培训目标



- 正确认识政府采购扶贫服务的契约关系
- 正确认识既合作又保持独立性的必要性

培训内容



- 政府部门和社会组织有哪些合作方式？
- 在合作中双方应是什么合作关系（上下级关系、平等关系、契约关系？讨论谁优谁劣）
- 为什么要强调社会组织在政府采购中的独立性？

注意事项



- 契约关系的含义：是两个独立的责任主体，通过谈判与协商，就合作解决扶贫问题达成协议，签订合同，明确双方的责任和义务。从契约关系的角度来看“政府采购社会组织扶贫服务”，政府和社会组织就是两个独立的责任主体。
- 平等的契约关系对改善扶贫服务的好处：有利于双方相互制约，有利于制约权力寻租和资源性腐败，有利于提高扶贫工作效率和实现扶贫目标。
- 按签订的合同做好每件事，是社会组织既合作又保持独立性的根本。
- 坚持做符合自己机构宗旨和专业方向的事情。
- 不依赖于单一的资源来源，不把政府作为唯一的资源来源。

2.3 社会组织是否天然就能做好政府扶贫任务？

培训目标



- 推动建立社会组织谦虚合作、踏实工作的心态

培训内容



- 不要自认是天才，不要认为社会组织具有做好事情的天然能力。
- 合作、学习和尊重的心态对于社会组织能否做好扶贫服务至关重要。
- 对基层社区的复杂性要有清醒的认识，要有足够的敏感性。要有足够的社会性别敏感性。
- 要避免高看自己的项目实施能力。
- 有多大能力做多大事，不要包揽自己不能胜任的扶贫任务。不能为了自己的能力成长而降低对扶贫质量的追求，要确保扶贫服务的质量，边做贡献边成长。

注意事项



- 容易出现不重视政府协调的问题。
- 容易出现把社区看得简单化的问题。
- 容易出现社会组织的项目组织实施能力裹足不前的问题（如果一个社会组织没有机会处理社区矛盾和社区真正面临的问题，如果一个社会组织忽视对参与式方法和协助者技能运用的经验积累，如果一个社会组织建立不起社会公平的视角等，如果一个社会组织缺乏社会性别敏感性，这个社会组织就容易出现项目组织实施能力长期低水平发展的问题）

2.4 扶贫工作对专业性有什么要求？

培训目标



- 了解扶贫方式不同，对社会组织的能力要求不同
- 了解有的扶贫工作对专业化技能的要求较高，每个组织应该根据自身特点强化符合机构宗旨和发展的专业扶贫能力

培训内容



- 回顾分析不同扶贫方式的优势和劣势



头脑风暴法
分析扶贫方式的
优势和劣势

扶贫方式	特 点	优势/优点	劣势/缺点

培训步骤：

- (1) 培训师提出几种不同的扶贫方式（每种扶贫方式最好提供一个案例让参训者更好理解）；
- (2) 参训者根据自己的理解说出不同扶贫方式的特点、优势（优点）和劣势（缺陷）；
- (3) 培训师很快地将参训者所说信息记录在可展示的大纸上，大家一起分析和讨论

注意：没有标准答案，应尽可能地让参训者多说出自己的想法

- 不同扶贫方式对社会组织的能力要求是否一样，为什么？

培训步骤：

(1) 提出问题：不同扶贫方式对社会组织的能力要求是否一样，为什么？

(2) 分组讨论：参训者按4-6人分组。培训协助者发放大白纸和马克笔到每组，便于每组将讨论的结果记录下来。

(3) 小组陈述：各组选派一个人向所有参训人汇报本组的讨论成果。

(可以引导参训人员进一步思考：不同扶贫方式对社会组织有什么能力要求)



- 社会组织应该对自己有高质量的能力要求。
- 从“做一件事就成一件事”的角度，社会组织应该争取承担与自己能力相适应的扶贫任务。

注意事项



- 不同的看法有不同的道理。认为谁都可以做好扶贫工作的，往往从资源的角度和慈善的角度来看扶贫的；认为扶贫需要专业能力的，是追求高质量扶贫效果和社会影响来的。
- 社会组织如果太受“大家都可以扶贫，扶贫不是一项专业工作”观点的影响，就容易放弃对自身专业扶贫能力的追求。
- 社会组织在承接政府扶贫任务时，要注意有多大能力，承接多大的扶贫任务，重点关注履行合同义务，在完成好扶贫任务的前提下，考虑自身的能力建设。

2.5 怎样了解当地扶贫部门的需求？

培训目标



- 学会调查和了解当地政府的扶贫需求、工作思路和办法

培训内容



- 了解什么？
 - 贫困现状（当地贫困人口的规模、分布、特征、主要致贫原因、贫困人口需求等）；
 - 政府的扶贫工作（政策、措施、困难与挑战等）；
 - 政府对社会组织的期望（做什么？给予什么政策？配套什么资源？政府的相关管理规定？合作意愿和合作方式？等等）。
- 怎样了解：二手资料收集、政府部门座谈、进村入户调查和访谈等参与式调查方法。

注意事项



- 思考：当地政府的扶贫需求可能与贫困人口的扶贫需求不一致时，怎么办？
- 不承诺，承诺往往提高期望值，最后产生抱怨。
- 重点了解当地政府的合作意愿和可以合作的领域。
- 如果有机会参与设计当地采购扶贫服务时，应帮助政府设计出适合社会组织介入的项目活动。

第 3 部分 务实诚信 有效服务

3.1 一个好扶贫项目的基本特征？

培训目标



- 提高对实施好扶贫项目的追求
- 了解一个好的扶贫项目应该具备的基本特征，开始考虑怎样更好地完成所承接的扶贫任务

培训内容



- 项目的瞄准性？（关注目标群体的瞄准、扶贫需求的瞄准）
- 项目的效果？（关注目标群体受益没有？妇女及相关弱势群体受益没有？受益的程度？政府和目标群体的满意度？扶贫资金的使用效率？扶贫效果的可持续性？）
- 项目的影响？（关注对帮助对象能力成长的影响，对当地社区管理的影响，对当地社会风气的影响，对社会公平的影响，对当地社会关系的影响，对当地实现扶贫目标的影响）
- 一个好扶贫项目有什么基本特征？

注意事项



- 要实施好扶贫项目，注意：不要提前承诺，不要建立帮扶对象对扶贫项目的过高期望。
- 要避免社区历史矛盾对本扶贫项目实施的干扰。
- 注意培养社区“先说断后不乱”、“按规则行事”的行为方式。凡事先立规矩，按规矩行事。与已有规矩不合的事情，必须先修改规则，才能按照新规则办事。

- 注意推动受益社区克服普遍存在的搭便车心态。
- 注意做一件事成一件事，项目结束后不留后遗症。

3.2 政府采购社会组织扶贫服务的常见方式？

培训目标



- 了解政府采购扶贫服务的主要方式

培训内容



- 常见扶贫服务采购方式（询价采购、谈判委托、邀请招标、公开招标、长期定向委托等）的特点和适用条件。
- 了解分类采购与采购方式的关系（一般情况下，简单扶贫任务采用询价采购的方式，较难扶贫任务采用谈判委托的方式，一般扶贫任务采用招标采购的方式，有特定需求的，如专业要求高或安全性要求强的扶贫任务可以采用长期定向委托的方式采购）。
- 公开招标、邀请招标和询价采购属于竞争性采购；谈判委托和长期定向委托属于非竞争性采购。由于扶贫服务质量很难标准化，加上贫困地区的社会组织数量少，在初期不宜过度依赖竞争性采购。

注意事项



- 社会组织要对政府采购方式的倾向性有一定的敏感性，强化自己的适应能力，给自己争取更多的机会。
- 对于谈判委托这种采购方式，一个社会组织的主动积极性至关重要，主动沟通协调，建立信任，提出扎实质量保障措施的社会组织，会有更多的签约机会。

插框 3：五种常见扶贫任务采购方式的特点

采购方式		主要特点	适用条件
1	询价采购	扶贫部门“货”比多家，择优采购 通过询价，选择符合采购需求和质量的，报价最低的服务提供方作为交易对象 优缺点：程序简单，评审方便	衡量扶贫服务质量比较容易时 社会组织发展成熟，供应方较多时
2	谈判委托	扶贫部门和社会组织当面“讨价还价”，谈清楚如何执行任务和价格水平。双方在了解关键信息的基础上就价格水平达成共识 优缺点：容易瞄准特殊的扶贫需求，让服务提供方就关键环节如何办有针对性地做出承诺。节约交易成本，减少失误。但竞争性差，容易为徇私舞弊提供机会	扶贫任务不确定性较大时 对扶贫任务理解容易发生偏差时
3	邀请招标	社会组织来竞争招标。扶贫部门根据自己掌握的信息，选出三家以上的、看起来合格的社会组织，通过竞争评标，签订合同 优缺点：节约交易成本，相对公平，对徇私舞弊有所压制，也可能出现串标现象	扶贫部门的选择少，对某些社会组织有偏好时 采购价值低，不值得搞得很复杂时
4	公开招标	通过信息公开和规范的招标程序，公平竞争，择优选定交易对象（扶贫培训代金券也是一种公开招标的形式） 优缺点：公平，价格合理，公正透明，能减少徇私舞弊。但交易成本高，手续繁琐。也可能发生串标现象	衡量扶贫服务质量比较容易时 社会组织发展成熟，供应方较多、扶贫服务能力都较强时
5	长期定向委托	把某种扶贫服务长期委托给判断为“可信任、可信赖”的社会组织。如委托一家审计机构每年对每个参与扶贫的机构进行“扶贫资金使用审计”，让一家有信誉、有专业能力的社会组织对本地扶贫项目每年进行“第三方评估”等。 优缺点：交易成本低，成本容易控制，但竞争性不足	对服务提供方有特殊要求时，如特殊专业要求、安全要求等有长期不断的需求，但能提供服务的社会组织只有一、二家，这种状况长期不变时

3.3 如何测算一个扶贫任务的工作成本和价格？

培训目标



- 学会分析和测算一个具体扶贫任务的工作量和工作成本

培训内容



- 对扶贫任务有清晰地了解。包括目标群体、具体的扶贫政策和投入、对扶贫效果的要求、对工作方式的考虑、成本和预算、验收评价标准等。
- 认真考虑自己是否有承接这项扶贫任务的能力。



- 测算工作成本（成本构成一般会包括：差旅费、人员费、材料费、机构管理等）
- 哪些因素影响工作成本的多少？包括对扶贫社区的熟悉程度、距离远近、扶贫规模、工作难度、扶贫效果追求、是否有其它的外部资源配套等。
- 如果测算出工作费用不足，可以考虑适当调整方案：如工作难度的增减、工作量增减、预算的增减、可能的其他资源来源等。



注意事项



- 工作难度增加，则工作成本大幅度增加。
- 工作成本与提供多少能力建设服务、技术支持与技术服务密切相关。
- 在考虑限制工作成本时，应慎重考虑付出什么、得到什么、损失什么，再做出正确的决定。“一分钱掰成两半花”是以成本控制为导向，扶贫效果肯定相对差；而以实现目标为导向则强调该花多少就花多少，实现目标是最重要的。目前，我国扶贫工作正在从“成本控制为导向”向“以实现目标为导向”转变，注意开展有效的沟通交流，争取“以实现扶贫目标为导向”的机会。

- 在资金政策宽裕的情况下,在项目管理费之外还可以考虑留足不可预见费,以充分保障扶贫目标的实现。
- 社会组织如果能够把做什么事?做多少事?花多少钱?说得很清楚,和扶贫管理部门谈判时就有了很好的基础,少支付成本则少得到扶贫成果。

插框 4: 扶贫任务定价的几种方法

采购定价方法		如何操作 (含举例)	优劣势
1	等比例法	价格与直接扶贫成本挂钩。 一般按照一个比例来计算,如 5~10%。以 10%为例,一个 100 万元直接扶贫开支的扶贫任务,其服务价格为 10 万元	● 容易控制成本 ● 和开展的活动以及扶贫绩效不挂钩,鼓励别人通过减少活动来控制成本或保证机构收益 ● 不利于调动社会组织的积极性
2	绩效奖励法	采购价格与服务质量挂钩。 扶贫任务完成得好的、扶贫效果好的,有额外奖励,通过价格杠杆促进社会组织改善扶贫服务	● 通过奖励来激励社会组织改善扶贫质量 ● 效果和成本如何测算,要双方沟通、协商达成共识,有难度
3	全额成本法	社会组织有固定收益,开展扶贫活动的所有成本由购买方支付 实际操作时,购买方按照合同支付管理费 and 人工费,其余成本开支全部到购买方实报实销	● 增加了社会组织的安全感 ● 有利于购买方灵活控制,特别是在不确定性很大的情况下
4	时间人力投入挂钩法	按完成扶贫任务实际投入的人力和时间付费 基于一个详细可行的行动计划来估算费用。开几次会?下几次乡?每次有几个人?按什么标准开支吃住行?详细罗列每次行动的人工费、交通费、材料费、食宿费等,加上协商好的项目管理费,累加计算出这个扶贫任务的购买价格	● 是基于行动的成本计算,价格最为准确 ● 国际组织援助国内社会组织喜欢用这个方法 ● 是相对而言能够在工作质量和成本控制之间大致平衡的一种方法 ● 经验丰富的人测算更准确 ● 最适合社会组织自己详细设计扶贫任务的情况

3.4 政府采购社会组织扶贫服务的基本程序？

培训目标



- 了解政府采购社会组织扶贫服务的基本程序

培训内容



- 政府采购社会组织扶贫服务的基本程序

第 1 步：筛选可能采购的扶贫任务

第 2 步：扶贫任务难易度分析

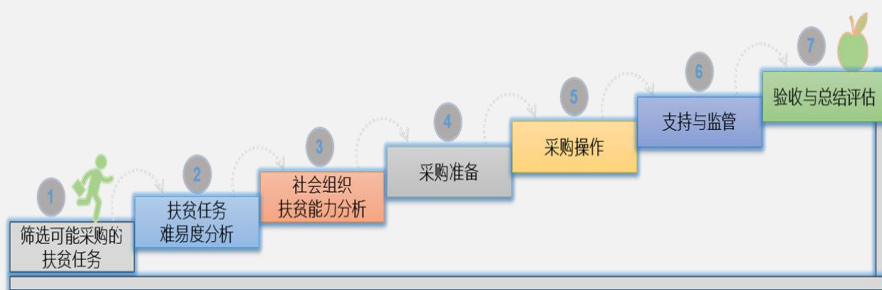
第 3 步：社会组织扶贫能力分析

第 4 步：采购准备

第 5 步：采购操作

第 6 步：支持与监管

第 7 步：验收与总结评估



注意事项



- 社会组织的实际参与是从第 5 步开始的,前 4 步都是扶贫管理部门为了启动本地的“政府采购社会组织扶贫服务”而做的基础工作,包括调查了解扶贫需求,分析扶贫任务的难易度,分析本地社会组织提供扶贫服务的能力等;并在此基础上,设计扶贫采购的管理制度,评选扶贫服务提供者的筛选程序和方法等。
- 进一步学习:《购买服务与精准扶贫:购买服务操作指南》

3.5 评审确定扶贫服务提供者的过程?

培训目标



- 让社会组织了解评审过程,提高承接扶贫任务的机率

培训内容

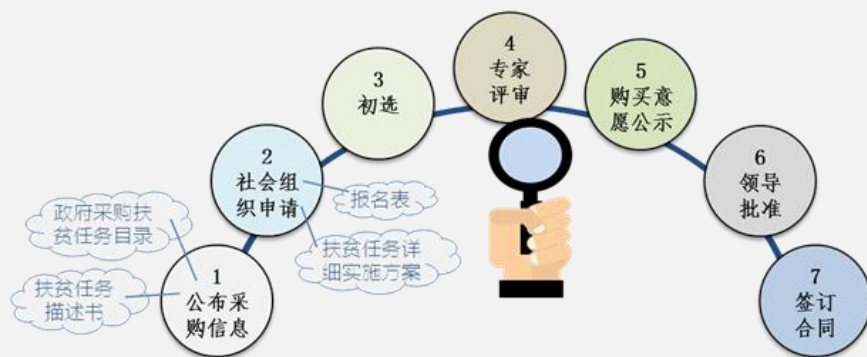


- 采购扶贫服务时,是怎样按照分类采购原则确定具体的扶贫服务提供者的?

按照分类采购原则确定具体的扶贫服务提供者



● 扶贫采购中“确定扶贫服务提供者”的筛选过程



● 确定扶贫服务提供者的评审标准（打分判据）

- 扶贫瞄准性。社会组织所提供的《扶贫任务详细实施方案》是否和《扶贫任务描述书》相符合，是否能够让目标群体直接受益，实现具体的扶贫目标。
- 可操作性。拟采取的扶贫行动是否足够，时间安排是否合理，各种具体措施是否符合当地实际等。
- 实施团队的能力。是否能够投入足够的人力，所安排的工作力量是否有相适应的项目实施能力和经验。
- 保障条件和有利条件。为完成该扶贫任务，社会组织打算提供什么条件，社会组织有什么有利条件来确保完成扶贫任务。
- 机构的成长性。该社会组织是否有潜力在未来发展

成能长期稳定提供扶贫服务的健康机构。



注意事项



- 要研究政府采购信息中对提交材料的要求，一丝不苟地按要求准备材料，防止在初审阶段因为材料问题而被淘汰。因为有些时候是由行政人员进行材料初审的，有可能报表和材料稍有差错就会被淘汰。
- 用高质量的《扶贫任务详细实施方案》去争取获得承担扶贫任务的机会。在要求社会组织提交的报名材料中有一份《扶贫任务详细实施方案》，这是判断社会组织能否胜任扶贫任务的主要依据。如果没有对《扶贫任务描述书》认真研究，所设计出来的《扶贫任务详细实施方案》就可能不符合实际；如果对扶贫任务要开展的区域很熟悉和了解，就可能增加《扶贫任务详细实施方案》的可操作性；在不了解工作区情况的时候，提前进行一些调查和座谈，设计出来的《扶贫任务详细实施方案》成功的可能性更大。

3.6 采购合同的主要内容？

培训目标



- 让社会组织了解采购合同的重点内容，在承担扶贫任务之前就建立起合同意识

培训内容



- 采购合同的主要内容：

■ 合同名称（XX 社会组织承担 XX 扶贫任务的合同）	■ 扶贫效果（对实施质量的要求）
■ 合同编号	■ 资金划拨与到位时间
■ 合同双方机构名称	■ 政府如何协调支持
■ 扶贫任务名称	■ 如何检查验收
■ 扶贫任务的目标	■ 如何评价成效
■ 目标群体与受益对象	■ 争议解决
■ 工作方法或工程措施的要求	■ 附件
■ 扶贫规模与社会组织工作量	■ 合同生效期与终止期
■ 扶贫资金与购买价格	■ 签字盖章

注意事项



- 条款的描述要准确。
- 合同是具有法律保障的，有条件的社会组织可以请律师帮助把关。
- 除了关注自己的责任外，也要关注政府的协调支持和配套的支持（如：协调基层政府提供行政支持，协调业务部门提供技术支持，力所能及地提供一些工作保障条件等）
- 注意合同档案的管理。

3.7 扶贫资金有什么特点？

培训目标



- 让社会组织对扶贫资金的特点有所了解，对扶贫资金的使用要求有一定的敏感性

培训内容



- 扶贫资金的特点：
 - 国家的财政扶贫资金对使用对象、使用范围有严格的规定。
 - 国家一直在强调财政扶贫资金是高压线，有问题要一追到底。
 - 有文件规定国家财政扶贫资金采用报账制。
- 讨论：
 - 财政扶贫资金不能及时到位怎么办？
 - 财政扶贫资金刚到位就要求报账怎么办？
 - 财政扶贫资金是否有必要经由社会组织的账户用于扶贫？
 - 财政扶贫资金采用先用再报账的做法是否合理及其应对措施？

注意事项



- 在签订合同之前，高度关注扶贫资金的划拨要求、财务报账要求（如票据要求、报账标准等）和财务建账要求等。

3.8 提供扶贫服务时如何管理风险？

培训目标



- 建立社会组织承接扶贫任务时的风险意识，提前考虑对风险的管理

培训内容



- 对各种风险来源有清醒的认识（自然灾害的影响、家族宗族势力的影响、安全事故的影响、资金不能及时到位的影响、技术失败的影响、市场风险等，要理解在贫困地区做事风险来源会更多）
- 建立风险敏感性和风险预防意识
- 提前考虑各种风险的可能应对措施（包括在合同条款中界定清楚风险与责任，如安全事故等）

注意事项



- 如果在实施项目时提前提醒各种可能的风险，那么风险出现时，来自各方面的抱怨就会较少。
- 比较重要的风险要提前和政府部门一起讨论思考预防和应对的思路，不要包揽所有的风险。
- 一些比较敏感的风险，工作人员要心中有数；一些风险要让社区成员认识到并讨论应对措施；一些风险要交给技术人员来提出应对措施，如技术风险等。

3.9 怎样做一个项目的参与式评估？

培训目标



- 初步了解如何推动社区用参与式方法来评价项目

培训内容



- 参与式评估：是指受益对象自己评判扶贫任务的完成情况、完成效果和对扶贫效果是否满意等。
- 如何评价？（评估过程一般包括：组建受益社区受益户评估团队，研究评估方案，开展评估，汇总分析评价结果等）
- 设计评价指标和评价标准的基本知识。
- 什么情况下可以用参与式评估方法？（可以用于对较难的扶贫任务或扶贫效果难以测评的扶贫任务的评估）

注意事项



- 参与式评估比较依赖于实践经验，初学者应注意在有经验老师指导下开展参与式评估。
- 参与式评估实际上由社区评估小组完成。社区评估小组的人选和培训效果严重影响参与式评估的结果。
- 参与式评估不仅要关注项目实施的结果，更要关注项目实施过程中的关键环节如何做，重视社区治理和社区管理的改善。
- 要高度关注农村妇女和其他弱势群体对扶贫项目的满意度调查，这是评价扶贫项目是否有效的一个重要指标；
- 参与式评估更关注社区自主总结经验，把评估过程当作学习过程，用于指导下一步的改善。
- 最容易犯的错误是评估指标繁锁，评价量度复杂。

3.10 如何开展第三方评估？

培训目标



- 知道如何开展第三方评估

培训内容



- 第三方评估的原则：独立、中立、客观、公正。
- 一般而言，一个扶贫任务第三方评估的主要内容：一是工作投入；二是扶贫产出；三是扶贫效果；四是扶贫影响；五是目标群体的满意度；六是社会公正性；七是扶贫投入的效率；八是可持续性；九是扶贫合同的完成情况。
- 第三方评估活动的组织：
 - 一是组建一个综合背景的评估团队；
 - 二是研究二手资料；
 - 三是制定评估计划；
 - 四是进村入户现场调查；
 - 五是分析调查资料和数据；
 - 六是撰写和提交调查报告。

注意事项



- 选对评估人员是前提（不同的人有不同的代表性，不同的人有不同的观点）。
- 评估时，应该坚持独立客观，不受委托单位观点和判断的影响。
- 一定要倾听不同利益群体的意见和看法，要听到不同的声音，特别贫困妇女、受益儿童和老人的声音。
- 要有社会公平的视角。
- 重视清楚和准确的表达。

3.11 如何自我检查和自我验收？

培训目标



- 学会如何进行自我检查、自我验收，提高执行扶贫合同的成功率。

培训内容



- 自我检查的时机：政府检查验收之前，早点发现问题，以留出时间来弥补问题，顺利通过政府的检查验收。
- 自我检查关键指标来自《扶贫任务描述书》中的预期成果，“XX 社会组织承担 XX 扶贫任务的合同”中对扶贫效果和实施要求的条款。主要关注目标群体的瞄准情况，扶贫活动的完成情况，扶贫资金的使用情况，扶贫任务产生的效果，群众的满意度等。有的扶贫任务可能更关注资金使用效率，扶贫效果的可持续性，扶贫受益的社会公平性等。
- 自我检查的方法：分析和罗列政府验收时对扶贫任务完成要求的主要指标，把重要的验收指标和验收内容列成核查表，邀请受益群体的代表、地方干部和技术人员等一起，按照核查表，进行逐项检查，如果发现问题，就讨论弥补方案。自我检查后，则申请政府的正式检查验收。

注意事项



- 如何进行自我检查和确保扶贫任务完成的质量，在承接和开始实施项目时就应该考虑。
- 自我检查不仅关心扶贫任务的完成，也要重视对经验和教训的总结和提炼。
- 自我检查中要设计专门指标，以更清楚了解自己的亮点和不足，并在政府的检查验收中突出自己的亮点。

3.12 什么是投诉管理？

培训目标



- 了解投诉管理，适应和配合投诉管理来改善自己的扶贫服务工作

培训内容



- 投诉是不可避免的，正确的应对投诉才是改善扶贫工作的追求。
- 投诉体系的组成和运作：要有规定、要有专人、要有信息沟通、要有处理和应对机制。
- 正确的对待投诉：处理投诉的基础是弄清事实，基于事实的真相进行处理，该解释的解释，该纠正的纠正。如有必要，就应有专人立刻赶到现场，开展调查，斟酌处置。对投诉进行合理和雷厉风行的应对是减少问题一再发生的有效措施。好的投诉管理可以让坏事变好事，把问题止于源头，减少失误的风险，提高扶贫任务的成功性。
- 为了提高社会组织的扶贫能力和扶贫服务的质量，要建立自己的投诉机制。

注意事项



- 要让受益群体（特别是妇女、儿童和老人等弱势群体）知道投诉渠道。
- 一定要先了解情况，再解释
- 好的投诉处理，可以让坏事变好事，所以投诉是社会组织提高能力的机会，坏事变好事的机会，自己宣传的机会。
- 理顺投诉渠道，让想表达的人能够有表达的渠道。

3.13 社会组织在承担扶贫任务时可能面临的陷阱

培训目标



- 提醒社会组织在实际工作中常会遇到的一些陷阱，提高完成扶贫任务的成功率

培训内容



- 社会组织在扶贫发展工作中的一些陷阱：
 - 不重视政府协调
 - 对社区的复杂情况没有敏感性
 - 缺乏社会公平视角，缺乏社会性别敏感
 - 乱承诺，不合适地抬高社区期望值
 - 处理不好和村两委的关系
 - 只管自己找感觉，无视社区的感觉
 - 和社区的节奏不合拍
 - 陷入社区历史纠纷
 - 忽视达成共识，简单追求少数服从多数
 - 被干扰因素牵着鼻子走（如忽视原则，遇事就变）

追求好的扶贫项目必须注意避开实际操作中的陷阱



注意事项



- 进村入户，陪伴社区群众，实施扶贫项目的工作，具体而繁琐，很多项目没能成功是因为掉入陷阱而导致失败。人们对导致成功的因素有足够的重视，但对导致失败的因素（陷阱）容易忽视。
- 对于导致失败的陷阱，一要有敏感性，二要有因地制宜的回避智慧。

第 4 部分 提高能力 迎接更大挑战

4.1 质量是生存之本

培训目标



- 促进社会组织追求高水平扶贫，建立质量是生存之本的信念

培训内容



- 只有不断做好事情，完成任务，社会组织承接政府扶贫任务才有可持续性。
- 要特别警惕在初期阶段，掉入资源驱动的陷阱。
- 养成做一件事就成一件事的习惯，不留后遗症。
- 做好事情的基础是坚持专业方向，坚持使命导向。

注意事项



- 要认可自己正常成长的过程，克服短期内迅速膨胀的欲望。
- 和政府“边使用、边培育”方针相对应，社会组织要“做实事、边贡献、边成长”。

4.2 在扶贫贡献中成长

培训目标



- 强化社会组织稳定提供扶贫服务能力的意识

培训内容



- 追求高水平提供扶贫服务的学习文化（不以“有效扶贫、有效贡献”为目的的学习是自娱自乐）
- 坚持专业发展方向（在特定专业范围内积累扶贫知识与技能，打磨自己机构品牌的核心工作技能；经得起寂寞，不被社会乱象扰乱思绪和心态）
- 建立组织内良好的沟通和学习气氛，形成学习分享的良好学习习惯（形成学习的组织文化，养成好的学习习惯，不断积累自己机构的核心 know-how）
- 建立合适的激励机制，人员最好相对稳定，形成知识的代际传递机制。

注意事项



- 尊重有效劳动和有效贡献。
- 要有一支稳定的工作队伍。
- 处理好学习与能力提升的矛盾，处理好履行合同责任与社会组织能力建设需求的关系。
- 对要学习的内容要有清醒的认识。