

新形势下社会组织参与精准扶贫的经济学思考

黄林

消除贫困是社会主义的本质要求。经过多年的努力发展,我国逐步形成了政府主导、经济增长带动、社会力量参与的农村扶贫开发格局。在政府、市场、社会的合力推进下,贫困问题得到了极大缓解,7亿多农村贫困人口成功脱贫,提前实现了“联合国千年发展目标”中贫困人口减半的目标。作为社会力量参与贫困治理的重要主体,社会组织在优化社会扶贫资源配置,提升贫困人口自我发展能力,助力打赢脱贫攻坚战中发挥了重要的作用。在全面建成小康社会的决胜阶段,社会组织参与精准扶贫更是被寄予厚望,国务院印发的“十三五”脱贫攻坚规划指出,要引导社会力量积极参与精准扶贫行动,支持社会团体、基金会、社会服务机构等各类社会组织从事扶贫开发事业。

社会组织积极参与扶贫开发

在社会组织具体的活动和服务领域中,扶贫是重要的一环。总体来看,我国社会组织参与农村扶贫开发主要经历了四个阶段:第一,80年代的早期参与阶段。1984年出台的《关于帮助贫困地区改变面貌的通知》确立了国家开发式扶贫方针,这为社会组织参与早期农村扶贫提供了政策支持,不过社会组织扶贫的成效有限。第二,90年代扩大参与范围阶段。《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出要动员社会各界力量积极参与到农村扶贫中去,在国家政策的引导下,参

与农村扶贫的各类社会组织不断增多,规模不断扩大。第三,新世纪前十年的规范化参与阶段。随着贫困地区和贫困人口脱贫需求与脱贫基础的变化,国家扶贫政策的重点和方向有所调整,政府提出,“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”。在国家政策的引导下,社会组织参与农村扶贫逐步走向规范化发展阶段。第四,精准扶贫战略下的全面参与阶段。2011年颁布的新版《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》明确指出,要鼓励民间组织和个人通过多种方式参与扶贫开发,积极开展减贫项目合作,实现社会组织在贫困治理领域参与方式的多样性和全面化。《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》进一步明确要“健全社会力量参与机制,鼓励支持民营企业、社会组织、个人参与扶贫开发,实现社会帮扶资源与精准扶贫的有效对接”。

社会组织正以其自身的优势,越来越广泛地参与到新常态下我国精准扶贫、精准脱贫的社会实践中,成为社会扶贫的主体力量,在扶贫领域中发挥着越来越重要的作用。经过改革开放以来近40年的发展,国内社会组织在扶贫模式、与政府的减贫合作中积累了大量经验,社会组织参与扶贫的形式和方法也呈现出多元化的趋势,但还存在一些不足,比如,在过去的20年间,参与农村扶贫的主要社会组织仍然是具有官方背景、拥有较为充足资源的部分社会团体

和基金会;受资源动员能力、扶贫经验等多方面因素影响,大部分社会组织参与贫困治理能力不足。

新常态下社会组织参与精准扶贫的机遇与挑战

随着我国经济发展进入调结构、转方式、促升级的关键期,我国扶贫开发也面临着新的形势。一方面,经济下行的压力和结构调整的深入进一步降低了经济增长减贫的边际效应,另一方面,贫困程度深、扶贫难度高的“硬骨头”加深了扶贫脱贫的难度。面对新形势,国家提出了“精准扶贫”新战略,强调社会组织等多元主体积极参与扶贫的重要性,这既是抵消经济减贫效应下降采取的必要应对措施,也是未来我国农村扶贫的主要方式。

(一)精准扶贫战略下社会组织参与贫困治理的机遇

国家治理现代化的推进创造了发展先机。作为一种全新的政治理念,国家治理现代化强调“社会治理”,而非“社会管理”。贫困治理作为社会治理的重要内容,既体现了社会主义的本质要求,也是全面建成小康社会、实现第一个百年目标的重要保障。在此背景下,作为社会治理重要主体的社会组织参与贫困治理被提上了一个全新的高度。继十八大提出加快建立依法治国的现代社会组织体制后,十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决

定》再次强调了社会组织的重要性，其中至少有13处涉及与社会组织作用与发展相关的内容。与之相对应，社会组织在参与精准扶贫中需要发挥更大的作用，这也是其自身比较优势的内在要求。可以设想的是，接下来支持和引导社会组织参与贫困治理的相关政策规章，也将在推进国家治理现代化的过程中得到不断健全与完善，反过来，这也将为社会组织在更大程度上和更广范围内参与贫困治理提供难得的发展先机。

政府推进职能转变的深入带来了发展需求。进入新世纪以来，以行政审批制度改革为突破口，政府在持续推进简政放权，实现职能转变。作为政府职能转变的重要内容，简政放权必然有一个职责承接问题，以实现上下游之间的良好衔接。承接这些职能，不仅需要市场上的企业和基层政府，更需要广大社会组织的参与。《国务院机构改革和职能转变方案》明确提出，要激发社会组织活力，推进社会组织明确权责、依法自治，把适合由社会组织提供的公共服务事项，交由社会组织承担。为此，国家还专门出台了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等文件，来更好地引导和规范社会组织承接政府转移出来的职责。随着政府推进政府职能转变的深入，扶贫资源将有更多的部分转向社会组织，其也将获得更大的行动空间。可以预见的是，政府与社会组织围绕公共服务的供给，将形成一种新型的合作机制，贫困治理将成为社会组织重点的参与领域。

扶贫开发的复杂性和紧迫性为社会组织提供了实践平台。社会组织是社会性力量的典型形态，是我国农村贫困治理的重要参与主体，为农村扶贫开发作出了突出贡献。在新形势下，社会组织参与精准扶贫具有广阔的发展空间。一方面，贫困人口数量依然众多，扶贫资金需求量大，仅靠财政资金难以满足脱贫的需求。同时，贫困地区金融生态环

境较差，金融信贷资金出于安全性和盈利性考虑，难以实现大规模的投入，在这样的背景下，需要社会组织提供精细化的扶贫服务，以更好地满足贫困地区脱贫的资金、技术、信息与人才需求，提高扶贫成效。另一方面，要实现到2020年现行标准下农村贫困人口全部脱贫的既定目标，时间紧迫、任务繁重，需要多方整合资源，这些都为快速发展的社会组织深度参与精准扶贫治理提供了重要机遇。

（二）精准扶贫战略下社会组织参与贫困治理面临的挑战

社会组织的扶贫资源不足。与社会组织参与贫困治理的需求相比，当前我国大部分社会组织可支配的扶贫资源比较匮乏，自身筹资能力弱。除具有官方背景的社会组织能够获取较多的政府支持和民间捐赠外，许多社会组织参与贫困治理的扶贫资源明显不足。在扶贫资金的筹集上，社会组织对财政拨款和财政补贴的依赖较强，社会化的筹资渠道发展不足。在扶贫资金可持续性方面，由于具有非营利性和自主性，很多社会组织在参与农村扶贫的过程中，通过特定项目的形式把资金无偿的投入到改善贫困户经济状况、提升其教育水平、推进环境保护和社会发展等方面，缺失了扶贫资金的投入产出机制，致使许多社会组织在开展农村扶贫过程中缺乏后续的资金支持。此外，社会组织参与贫困治理具有极强的社会公共性和服务性，其对专业化人才的吸引主要来自民众的公益意识和道德水平，很难依靠优越的工作环境 and 物质基础来实现人才的聚集，这在一定程度上导致了社会组织人才结构的不平衡。

相关的政策与制度保障尚不完善。完善的社会组织政策支持和制度保障是社会组织发展壮大，更好的参与贫困治理的重要条件。与国外发达的社会组织体系相比，我国社会组织发展还缺少健

全的政策支持和制度保障。虽然《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》和《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》等多项文件强调了社会组织参与我国贫困治理的重要性，但在实践操作层面缺乏必要的配套政策和具体的实施细则。同时，还缺乏专门针对社会组织参与农村扶贫的法律法规。在实践中，政府部门对社会组织的发展更多地是侧重于“管理”，缺乏相应的引导和支持。政府有限的扶持政策和资源也大多集中在具有官方背景的社会组织，那些规模较小和实力较弱的社会组织很难享受到政府的政策优惠。而且，那些具有官方背景的社会组织行政化较严重。作为非营利组织，社会组织应脱离政府的直接管理，但实践中社会组织仍然受“全能政府”思想的影响。许多社会组织的产生都源于政府自上而下的制度安排，或者是政府行政性任务的要求，且运行过程中与政府的关系密切，难以拥有自主性。

社会组织自身参与贫困治理的能力有待提升。社会组织参与扶贫的能力与组织成立的时间、扶贫经验、内部管理、资源动员等有很大的关系。首先，我国的社会组织大多兴起于90年代以后，是在政府职能转移、社会主义市场经济改革的背景下产生的，其参与贫困治理更多的是从效仿和借鉴西方发达国家扶贫模式开始的，缺少本土化的经验积累。其次，受可支配经费不足、工作条件和资源动员能力有限等多重因素的影响，社会组织通常难以聚集到充足的员工，已有的员工也存在着专业知识缺乏的问题。最后，社会组织的内部管理不够规范。一方面，大量社会组织在组织架构、组织制度及组织自身建设方面还处于初步发展阶段，没有完善的内部管理制度。另一方面，部分社会组织在组织运作中偏离了公益性的价值理念，成为部分组织成员谋取利益的工具，严重地冲击了社会组织的公信力。

促进社会组织更好地参与精准扶贫的几点建议

(一)完善社会组织参与贫困治理的政策法规和管理体制

完善法律支撑,发挥社会组织参与扶贫优势。在法律方面,要进一步提高社会组织扶贫的立法层次,出台专门的规范和引导社会组织有序、合理参与贫困治理的法律法规。当前,仍有相当部分的社会组织参与扶贫没有取得身份上的认同,这部分社会组织的活动更多地游离在官方体系之外。对这一类广泛存在的社会组织,国家应出台相应的政策文件予以确认和引导,为其参与精准扶贫赋予必要的权利及提供良好的法律环境。同时,对已有的法律法规要根据形势的变化适时的修订完善。随着社会组织的数量不断增多和扶贫开发形势的变化,原有的一些对社会组织“控制性管理”的法律条例已经不能满足社会组织快速发展和精准扶贫的需要,对此,相关部门要在充分调研和论证的基础上进行必要的修订和调整,为社会组织参与扶贫指明方向并提供法律保障。

健全机制保障,激发社会组织参与扶贫活力。一是在制度建设方面,政府要进一步转变方式,完善扶贫资源整合机制,切实取消对社会组织的双重管理体制,进一步规范和引导社会组织发展,实行更加灵活的登记管理制度。二是进一步改进政府配置扶贫资源的方式,防止社会组织出现严重分化。社会组织与政府和市场之间在贫困治理体系中应是合作共生的关系,在进一步转变政府职能的过程中,应结合国家治理现代化的需要,考虑让渡更多的公共空间及公共资源给社会组织,让社会组织更多地参与到扶贫资源的再分配过程中来。三是积极开展社会组织评估,探索社会组织参与精准扶贫的动态评估机制,不断提高社会组织的管理水平和服务水平。

(二)加强社会组织自身参与贫困治理的能力建设

完善自身内部治理结构。一是要加强自身参与贫困治理的基本属性和价值理念建设,准确定位自身的宗旨与目标,防止其成为少部分人谋取私利的工具。二是在治理结构上要充分借鉴国外社会组织管理的经验,逐步建立起科学合理的组织架构和组织制度,提高社会组织运转的效率。三是要健全社会组织参与扶贫的监督机制,提高社会组织运转的透明性和服务性。此外,要注重加强自身公信力建设,通过公信力建设来进一步提高公众对社会组织参与扶贫的认知与支持。

加强自身运作机制建设。一是健全激励机制,通过多种形式的激励方式来增强社会组织成员的公益意识和理念,提高社会组织成员参与贫困治理的积极性和主动性。二是加强外部交流,通过合作交流共享信息与扶贫经验,提高参与贫困治理的能力。三是要多渠道吸引公益资源。扶贫资源是确保社会组织参与贫困治理的重要保障。社会组织应根据组织实际情况建立专门的资金筹集部门,完善资金筹集流程。四是社会组织内部应建立合理的人员培训机制,提升组织在协调关系、组织管理、资源动员等方面的能力。

(三)进一步创新社会组织参与精准扶贫的工作机制

建立健全社会扶贫信息分享平台。精准扶贫的基础在于信息精准,唯如此,精准扶贫作用机制才能更有效。对社会组织参与精准扶贫来说,对不同层次的需求信息应该做出差异化的反映。当前,精准扶贫中还存在贫困人口信息不准确、不全面、动态变化等特点。对社会组织来说,参与贫困治理的工作机制应以贫困村、贫困户建档立卡信息为基础,以精准识别结果为主要内容,依托互联网和移动网络技术建立扶贫信息服务平

台,促进社会组织基本信息、扶贫项目信息部门间共享,从而促进社会扶贫资源与扶贫对象需求的有效对接,切实提高社会扶贫资源配置和使用效率。

健全政府购买社会组织扶贫服务的机制。政府和社会组织的分工合作与共同治理是社会发展的客观趋势。贫困治理作为政府和社会组织合作的重点领域,政府应充分利用社会组织的优势,以政府购买服务为重点,探索社会组织参与精准扶贫机制创新。结合国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》的要求,加快推进政府面向社会购买扶贫服务,提升扶贫开发资源供给社会化水平。支持社会组织通过公开竞争方式承接政府扶贫公共服务、承担扶贫项目实施。重点探索扶贫项目规划编制、实施、验收、技术推广、信息服务、能力培训等内容社会组织承接扶贫服务机制。

完善社会组织培育孵化机制。社会组织参与扶贫的重要基础在于孵化不同类型的社会组织,以充分发挥其在贫困治理中的优势。一方面,要降低扶贫社会组织注册门槛,强化社会扶贫公益组织的培育发展,优先发展具有扶贫贫困功能的各类社会组织。另一方面,要积极倡导、鼓励和动员有条件的社会组织参与精准扶贫结对帮扶工作。根据能力大小和意愿,支持社会组织自主选择以贫困村、贫困户等帮扶对象,实施结对帮扶。同时,及时总结提升社会组织在精准扶贫中的经验做法,形成一批可复制、可推广、可持续的模式,打造出一批影响力大、号召力强、扶贫效果好的公益品牌,以进一步提高扶贫成效和增加社会组织的公信力。□

【本文系第59批中国博士后科学基金面上项目(编号:2016M590002)资助】

(作者单位:北京大学经济学院国家开发银行)

责任编辑 张小莉