

(上接 08 版)

## 三年后消除贫困? 要看标准

北京师范大学教授、北师大中国收入分配研究院执行院长李实很赞赏李小云在河边村的做法,他表示,现在贫困问题在少数民族集中地区、偏远山区较为严重,同时也认为阻断贫困代际传承非常重要。

据李实的研究显示,不同人群的贫困发生率有很大差异。少数民族贫困发生率高于全国水平。农村残疾人(约六七千万)是贫困人口中的主体,另外,儿

童贫困的发生率也比较高。但女性贫困人口与平均水平相差无几,李实分析原因:在国外单身母亲容易发生贫困,在我国,女性在农村婚姻市场是稀缺资源,基本找不到单身母亲。

到2020年是否走到贫困终结?“取决于我们将来采取什么扶贫标准。”李实说,“当经济发展不同阶段,你对贫困理解不一样,现在我们容忍的一种贫困状态,可能过几年就不能容忍。如果按照现有的年收入2300元贫困标准,应该说我们到2020年以后消除绝对贫困没有太大问题,当贫困发生率低于整个社会1%以后,基本算消除了。”



中国农业大学教授、小云助贫中心发起人李小云:

# 公益组织为何集体缺席“精准扶贫”?

本届政府在2013年制定了到2020年消除贫困的目标,这是自政府推动扶贫工作几十年来决心最大、资金资源投入也是最大的扶贫行动,其力度前所未有。

在笔者看来,精准扶贫的关键不仅要明确谁是贫困人口,更主要的在于投入的扶贫资源在“最后一公里”之内如何能转变成贫困人口可持续发展的脱贫资源。因此,在解决扶贫“最后一公里”问题时,需要专业性组织和人力资源与贫困人口一起创新。

中国公益组织一直都把扶贫救助作为其主要工作内容,也在这一公里之内积累了丰富经验。但是,尽管中央政府反复号召鼓励公益组织参与精准扶贫,与汶川大地震及其他灾害出现时公益组织集体性介入不同,在当前大规模的精准扶贫实践中却很难见到体量已经非常庞大的公益组织集体性和系统性地参与。

这是为什么?

公益组织在扶贫这一民生领域中的集体性缺位,一方面会加大政府组织资源供给的压力,即使政府部门在行政指令下可以投入大量的人力资源,但是精准扶贫“最后一公里”工作仍是一个专业性很强的社会工作,需要有长期的发展工作经验。政府各职能部门都有自己的业务工作,所派出的人员并非都能胜任这个任务。同时,各级地方政府经历机构改革之后,其本身人力资源已经非常紧张,也无法满足扶贫一线对组织和人力资源的需求。

另一方面,公益组织在精准扶贫中集体性缺位,也使得公益组织失去了系统性和集体性锻炼自己如何解决贫困问题的机会,特别是失去了在这个场景中构建政府—公益组织关系的机会。应该说,公益组织在精准扶贫中大规模的缺位,无论对于政府,对于公益组织还是贫困人口都是很大的损失。那么,究竟为什么会这一缺位呢?

## 制度性资源供给不足

其实,对于公益组织参与扶

贫,政府一直是鼓励和支持的。

笔者发现,在近十余年扶贫开发相关政策文件中都有明确条文,而且政府在其机构设置中均有协调社会扶贫的专门功能。除了扶贫部门直接相关的扶贫工作以外,政府将社会参与扶贫的各个方面都列为社会扶贫范畴。

但是,与企业实际上来自于政府的各种事业单位以及一部分资助型基金会不同的是,大多数公益组织本身没有财政资源,他们的活动依靠筹款。也就是说,如果没有来自政府和资助性的资源供给,大部分行动型的公益组织就无法参与到当前的精准扶贫中来。

虽然政府一直在推动政府购买社会工作,但是,笔者至今未看到将扶贫项目作为购买服务的实践。一方面,政府大力支持公益组织自筹资源参与精准扶贫,这就如同政府大力支持企业参与扶贫一样,但其制度设计的前提是企业与公益组织投入自身资源,问题是具有这种能力的公益组织不多;另一方面,大量公益组织由于缺乏相应资源供给,也就不能贡献他们的经验、人力与技术。虽然政府对于各种到达贫困地区的资源进行了有力整合,但是资源管理仍趋碎片化,仍需要按照财政和信贷资金管理的渠道及路径由政府实施。

比如,到达贫困村的建设项目需要按照招标采购程序展开,公益组织无法进入这个轨道。2005年国务院扶贫办和亚洲开发银行实施了非政府组织参与扶贫的试点。在该试点中,政府尝试将资金通过招标形式由非政府组织实施,并划拨一部分人员费用。据称试点3年取得了很好的效果。

但是,这样的政策实验并未能推广应用,其主要原因在于财政扶贫资金在管理上无法向公益组织开放,其他部门管理的资金也没办法由公益组织来执行。

在笔者看来,到达贫困村里的小型基础设施项目完全可以由公益组织组织农户一起实施,但现行项目管理要求只有具备相关资质的公司才可参与招标,中标

后方可实施。于是,扶贫项目变成了外来人员在贫困村建设、村民旁观的项目,而且外来的公司和工人只做贫困村建设项目,他们并不关心扶贫的工作。

笔者认为,公益组织完全可以在聘请技术人员确保质量的同时,动员农民参加项目,一方面可以增加农民收入,另一方面也可大大降低项目成本。重要的是,公益组织通过这种形式进入到扶贫“最后一公里”,和农民一起开展扶贫工作。

除了制度性资源供给不足之外,政府对于扶贫工作的技术难度也存在认识不足。

政府认为只要有帮扶单位,有驻村干部,“最后一公里”之内的工作就可以解决。实际上,进入贫困村所面对的是一个复杂的社会系统,需要具有社会工作等专业经验和知识的专门机构才能从事这样的工作。大多数公益组织本身就是以社会工作为主的机构,从业人员大多都是经过培训的专业社工,是从事扶贫工作理想的组织和人力资源库。但是,在现行扶贫管理体制之下,这样的资源却被忽视。不少政府工作人员既不能满足在贫困村展开工作的需要,也加剧了政府部门人员紧张局面,甚至导致了在人员派出方面的形式主义。即便政府加大对帮扶和派出工作监督,仍无法从根本上解决这个问题。

实际上,制度性资源供给不足不仅影响了社会资源参与扶贫的力度,也影响了由于在“最后一公里”之内缺乏有效的专业组织和人力资源导致的扶贫资源使用的效果。行政性的运动式组织和人力资源配置可以解决资源的传递,但无法确保资源的使用效率。

同时,这种制度性资源供给不足,还会由于大量的公益组织本身不能实现集体性和系统性的参与,进而导致这些公益资源无法系统性融入政府的民生行动中,更不利于这些公益组织培养从事基层工作的能力。

精准扶贫是国家践行现代治理最好的场域之一,也是培育政府和公益组织良性关系的理想领

域之一。只要政府能够认识到公益组织的潜力并在制度供给上予以改革,公益组织完全可以在精准扶贫中发挥更大的作用。

## 公共预算

### 应给公益组织留空间

中国公益组织的迅速成长,是过去三十多年转型变化的重要内容。

公益组织已成为了中国社会治理和社会服务的重要力量之一。政府支持和鼓励公益组织参与社会治理和从事社会服务,新的慈善法也界定了社会公益组织的行为规范。

如何将日益庞大的公益部门有机融合到中国发展大潮中,是中国社会稳定发展的重要方面。近十多年以来公益组织发展迅速,同时这些组织也动员了巨大的民间资源。依托民间资源依然是公益组织发展的基本机制,也是政府乐意支持公益组织发展的基础。

随着财政体制逐渐向着真正意义上的公共财政,公共预算应该考虑公益组织的发展需求,特别是在民生领域的公共投入需要考虑给公益部门留有参与的空间。

政府购买服务已经在很多地方开始实施,但是政府需要系统考虑公益组织如何能够成为执行落实社会和经济发展战略的重要力量。扶贫、社会救助及环境保护等领域是公益组织具有优势的领域。向公益组织开放这些领域,可以很好地利用公益资源,实现公共资源高效化。

在笔者看来,从制度层面支持公益组织参与社会治理,是在多元化社会构建和谐关系的重要内容,这一点应该引起政府的关注。

## 公益组织

### 亟须系统性能力建设

在过去几十年中,公益组织一直直接或者间接地参与相关扶贫行动,如希望工程就是教育扶贫领域最成功的案例。与当年的希望工程和最近几年的营养

午餐等公益扶贫创新相比,在解决系统性贫困的行动中,却很少见到积极参与的公益组织。

大量公益组织的扶贫行动仍然集中在各种救助性的行动,很少见到系统性的方案,即使有创新实践也只停留在很小的范围中。依笔者所见,造成这一局面的原因,有来自于制度层面的问题,但也折射出中国公益领域发展的结构性问题。

首先,中国公益组织从某种程度上承接了国际上“边缘社会功能”的特性。当社会主体性问题由政府和市场担待起来之后,社会一般会作为一个平衡力量去关注那些政府和市场治理关系不到的其他问题,从而形成了社会问题解决的边缘—中心的结构关系。这样的结构关系造成了公益组织的碎片化和功能的非系统化。

值得注意的是,中国公益组织一直处于中产阶层的文化价值和资本逻辑之间的漩涡中,其文化偏好和文化符号停留在公益圈中,很难在不同阶层之间流动,其碎片化的经验很难整合到国家的主流发展行动中。

近年来,有学者试图从中国传统文化中找线索,但是如何将传统的慈善思想和现代公益思想,转变成中国现代的公益思想依然有待探索。

在持续性的“边缘性社会功能”的影响下,公益组织一方面发育出了社会问题的“边缘”视角,在这个视角下的确也发育出了很多解决社会问题的创新,但是也失去了发育集体性和系统性介入解决主流社会问题的能力。

过去,公益组织虽然积累了丰富的社会救助和社会治理经验,但是这些经验多为碎片化的。精准扶贫无论从贫困人口的识别,还是贫困人口的需求以及如何解决他们的问题等方面都需要系统性的知识体系作支撑,大多数公益组织尚不具备这个知识体系。综上所述,中国公益组织在精准扶贫中出现集体性缺位,实际上也一定程度地反映了其系统性参与这一重要社会行动的能力不足。

(据《南方周末》)