

论精准扶贫中的社会组织参与

○ 黄 建

(中共国家税务总局党校, 江苏 扬州 225007)

〔摘 要〕贫困是我国全面建成小康社会的最大“短板”, 精准扶贫战略则为打赢扶贫脱贫的攻坚战提供了宏观指引。社会组织参与扶贫是精准扶贫战略有效落地的关键支撑, 也是政府和市场在扶贫减贫中治理失灵的重要弥补。然而, 目前社会组织在参与精准扶贫的过程中却依然存在着各种阻滞因素和现实困境, 为此如何在科学厘定社会组织贫困治理角色定位和职能边界的基础上, 寻找与精准扶贫要求的契合点, 则是社会组织能否真正成为扶贫减贫核心主体的重中之重。

〔关键词〕贫困; 社会组织; 精准扶贫; 治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.08.017

贫困是社会发展的“伤疤”和“痼疾”, 也是我国全面建成小康社会的最大短板。贫困生成的原因是复杂、深刻的, 而贫困解决路径亦应当是综合、多元的。其中, 固然要求政府承担首要责任, 而社会力量的有效介入和社会主体的合作共治亦不可或缺。当前, 中央将加强领导是根本、把握精准是要义、增加投入是保障、各方参与是合力、群众参与是基础作为打赢扶贫脱贫攻坚战的五大保障, 特别要求在精准扶贫中打造专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫多方联动、合作协同的治理格局。事实上, 在国家贫困治理的体系中, 社会组织的参与能够为社会力量介入提供制度化、规范化的行动机制, 科学弥补政府和市场在扶贫减贫中的“双重”失灵, 发挥靶向服务、沟通诉求、重塑信念等独特的功能。

作者简介: 黄建(1978—), 中共国家税务总局党校副教授, 浙江省城市治理研究中心博士后, 研究方向: 社会治理、社会组织改革。

一、社会组织参与精准扶贫之要义

纵观中国贫困治理的历程,我们发现其经历了由以政府主导、行政推动的扶贫开发模式向政府引领、多中心合作共治模式的转型,这正折射出我国治道模式变革视域下整个社会对贫困治理的认知深化。与之相对应,各类社会组织在扶贫开发中的定位亦正从政府的“助手”即查漏补缺逐步向政府的“伙伴”即分工协同转变,它们日益走上精准扶贫的“前台”,成为一支无法取代的贫困应对力量。

通常而言,社会组织扶贫即是社会组织针对穷人和社会弱势群体提供的各种救助、开发及社会服务活动。^[1]在我国,社会组织参与扶贫的历史悠久,尤其在近三十年的扶贫攻坚中作用日益彰显。而《国务院办公厅关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》(国办发【2014】58号)明确指出“培育多元社会扶贫主体”“积极引导社会组织扶贫”的主张,打造政府、社会、市场协同的扶贫大格局,更是从顶层设计的角度厘定和确认了社会组织在扶贫工作中的角色和职能,持续拓展着其参与扶贫开发的深度和空间。然而,当前理论界与实务界却未能从概念上对社会组织扶贫加以统一的规定,但我们以为无论从何种角色界定之,均应当包含谁来扶(主体)、扶什么(内容)与如何扶(方法)等核心元素。

具体而言,社会组织扶贫的当然主体应为社会组织,但目前我国官方和学界对社会组织的范围确定仍存在诸多区别。社会组织是我国官方的表达话语,并在多份法律和政策文件中予以明确,即社会组织是社会主义现代化建设的重要力量,重点包括社会团体、基金会以及民办非企业。^[2]而学界对于社会组织的认定则较为宽泛和多元,除了在民政部门登记在册的各类非政府组织之外,大量由于各种原因未能登记但活跃在不同公共治理领域中的民间组织也涵盖其中。事实上,社会组织参与扶贫是打赢扶贫攻坚战的重要保障,也是国际的通行做法。因此,我们建议在其主体的认定上应当采用更加兼容和宽泛的标准,即最大限度地将各类民间性、公益性并以各种方式参与扶贫开发、减贫帮扶的非政府组织划入其中,有助于激发社会组织的治理活力,并将其组织化、制度化地导入扶贫攻坚的治理体系之中,从而与政府、公众等相协同,形成回应贫困难题的合力。“扶什么”是社会组织参与扶贫的“靶向”和着力点,决定着社会组织的行动目标。在“扶什么”的问题上,社会组织应当重点关注贫困地区的困难群众,尤其是农村贫困地区、革命老区、民族地区、边疆地区以及贫困山区的特殊人群。而在参与治理贫困的领域选择上,社会组织则应当始终瞄准贫困人口多元需求和能动性的激活。一是深度摸清、挖掘贫困人口的基本信息、贫困程度以及致贫原因,做到因户、因人差别应对。二是科学打造符合社会组织治理优势的特色扶贫项目,实现社会帮扶资源和精准扶贫要求的高度对接。社会组织应当依托不同的业务领域和服务优势,在充分尊重贫困地区和贫苦群体意愿的前提下,在扶贫脱贫信息大数据支撑下,科学实施各种形式的扶贫项目,包括政策宣传、农业扶贫、就业扶贫、教育助学扶贫、医疗服务扶贫、产业扶贫、志愿扶贫等,打造具有地域特色和

行业特点的公益品牌,全方位、多层次地改变贫苦地区和人口的传统发展思维和生存、生活质量。而“如何扶”则高度关系着社会组织参与扶贫开发的质量和效果。贫困成因的纷繁复杂以及扶贫工作的艰巨,都对社会组织参与的理念、机制和方法创新提出了强有力的挑战。改革开放以来,结合我国经济、社会发展变革之特点,社会组织参与扶贫的模式亦在发生着跟进式的调整。上世纪70年代末到80年代初,由于受总体性社会结构的制约,我国扶贫工作主要依赖国家经济增长和经济发展的带动,增长主义为特征的政府主导模式在相当程度上促进了贫困地区和贫苦群众脱贫的步伐。^[3]但由于当时政府向社会分放权力无论在数量还是质量上都非常有限,因此处于恢复发展阶段的社会组织在扶贫中更多扮演政府的“助手”和行政职能的延伸。其主要任务就是协助政府向贫困地区和人口进行纯公益性的资源给付和输入,如社会捐赠、教育医疗等公共产品提供、救灾救援以及扶贫倡导等。^[4]伴随着改革开放进程的加快推进,尤其是上世纪90年代中期《国家八七扶贫攻坚计划》的发布,整体上为我国扶贫开发工作确定了基本战略、制度框架以及实施机制,明确我国扶贫工作从传统的公益救济即“输血”向产业开发即“造血”的模式转变。与此同时,市场经济的发展和政府职能的转变,总体性的权力格局被打破,也为社会组织的生存和发展提供了更加广阔的行动空间,社会组织得以广泛、深度地参与到产业开发式扶贫工作之中。通过其特殊优势和职能的发挥,协同政府挖掘贫困的成因,调动贫困人口脱贫致富的主体性、主动性,并为贫困地区产业开发提供信息、技术、金融、教育等方面的支持,在整个过程中发挥着重要的查漏补缺作用。党的十八大以来,中央高度重视扶贫脱贫工作,把扶贫作为实现第一个百年奋斗目标的重点工作,大力实施精准扶贫战略,设计了一整套打赢扶贫攻坚战的“组合拳”。中央更加强调扶贫治理的综合性和精准度,广泛动员和激发社会力量,积极引导、支持社会组织参与扶贫开发,打造政府、市场、社会多元联动的扶贫治理格局,从而为社会组织参与贫困治理提供了有力的政策依据和广阔的作为疆域。近年来,在精准扶贫方针的引领下,社会组织在项目运作、资金使用、社区赋权参与、政社合作模式、互联网载体、志愿行动、公益品牌与服务平台打造等方面持续创新,有效地加快了贫困地区和贫困人口脱贫致富的进程。^[5]事实证明,各类社会组织已经成为我国扶贫减贫领域重要的创新主体。

二、社会组织扶贫与精准扶贫理念的契合

社会组织参与扶贫脱贫领域具有深厚的理论依托和强大的现实优势,与精准扶贫的战略要求高度契合,亦是精准扶贫思想有效落地的重要支撑。精准扶贫是以习近平同志为核心的党中央关于扶贫思想的新论断,也是我国打赢扶贫攻坚战的指导性思想。国家八七扶贫攻坚计划实施以来,解决了2亿多贫苦人口的温饱问题,成就举世瞩目。但是长期以来,在我国的扶贫脱贫工作中却主要遵循粗放的“大水漫灌”模式,贫困人口底数不清、情况不明,针对性不强,扶贫资

金和项目指向不准等问题较为突出。无论在贫困人群的识别、贫困政策的制定,还是扶贫资源的配置上都缺乏精细化的工作理念,导致扶贫中低质、低效的情况普遍发生。为此,自2013年起,中央对国家贫困治理逻辑和政策体系进行了整体上的转型和调整,打造精准识别、精准帮扶、精准管理的基本框架,做到“四个施策”“五种渠道”以及“六个精准”,实现政策供给对贫困地区和贫困人口差异化需求的有效回应,改进脱贫攻坚的动员和帮扶形式,在扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的全过程中要求精准,这便必然要求贫困治理有超常规的举措和组合式的机制,而社会组织的参与则高效配合了上述目标的实现。

(一) 社会组织参与扶贫能够真正意义上做到“靶向治疗”“对症下药”

长期以来“大水漫灌”“走马观花”式的扶贫模式,非但浪费了大量的社会公共资源,而且无法真正从“根上”消除贫困。因此,要切实提高扶贫措施的有效性,精准识别、因地制宜、因人因户因村施策,提高组织化程度则是必然选择。政府机制和市场机制对于全面的、综合的、精细的贫困治理都存在着局限性,而社会组织在这些方面具有显著的优势。^[6]具体而言,政府在扶贫救济中往往采用自上而下的政策推进模式,更多关注宏观和整体项目的实施和开发,无法满足不同地区和人口个性化、差异化的发展预期,最终由于对接度的差距影响了扶贫的实效。市场机制的运作优劣与地区的经济状况、结构要素以及交易成本等高度相关,但当前贫困地区却普遍存在着市场发育不完全,交易费用畸高、信息不对称等共性劣势。市场经济活动不是建立在契约合同的基础上,而是建立在不规范关系的基础上,缺乏公开和公平的竞争。^[7]与此同时,市场机制伴随着优胜劣汰的强者逻辑,如何保证市场运营中弱势贫困人口的获得感和满意度,也是市场机制扶贫的“短板”。社会组织的参与正好回应了上述的双重失灵,社会组织更多地发轫于民间,其自下而上的生成路径,使其能够有效地扎根于贫困地区和贫困群体之中,精准了解和收集不同地区和群体贫困的组合因素,获取各贫困地区发展中最迫切、最现实的诉求。更加关注贫困群体主体意识的保护和能力的挖掘,能够科学评估政策实施和公益资源投入的实效,并在此基础上分类整合各类社会公益扶贫资源,针对不同的对象采取差异化的帮扶举措和优惠政策,实现扶贫需求与公益供给真正意义上“同频共振”。特别是相对于政府主导的宏观、整体的一揽子帮扶模式,社会组织更多地关注微观、具体的项目实施和差别化回应,在服务提供上更加强调“靶向滴灌”和“个人定制”,从而有效打造了国家整体扶贫政策和机制的多层次、立体化,做到统分结合、有的放矢。

(二) 社会组织扶贫能够拓展扶贫集体行动资源,打造扶贫共同体

贫困的复杂性要求多元主体协同合作,贫困的治理需要构建政府、社会、市场、公众多中心联动的网络结构。社会组织作为非营利性、服务性的机构,能够广泛动员社会力量参与扶贫,通过组织化的力量将全社会分散化的扶贫资源有效募集与整合,并将其与精准扶贫的目标有效对接;通过科学的分配模式,将其集中用于贫困地区和贫苦人口的生产、生活之中,开创多维联动的扶贫格局。社

会组织参与扶贫的目标清晰,旨在为贫困地区和贫困人群提供优质、高效的帮扶服务,并针对不同地区和特定贫困群体对症下药。相比政府和市场的贫困治理,其在政策推进、利益关系协调和运行机制上都更加简洁、高效。由于导向清晰、目标趋同又不介入行政权力的博弈与资源的争夺,社会组织中的成员往往能够形成扶贫攻坚、精准服务的共同信念和强大合力。而平等自愿的组织化结合和民主化、协商式管理模式,又能与贫困地区和群体高效达成扶贫产业项目的合意性,确保扶贫的质效。同时,社会组织扶贫还更加关注贫困地区人口的参与度、主体性和协同性。对贫困群体的尊重和对其内生动力的挖掘是社会组织扶贫的重要特色,社会组织在其中更多地扮演着“教练”和“陪伴者”的角色,凝聚贫困地区人口脱贫致富的愿景并加以引领激励,与贫困群体共同探寻减贫脱贫的策略。通过项目运作、产业发展、协商民主、文化宣灌等方式,扶贫既扶志又扶智,在充分保护贫困人口主体权利基础上持续增强其反贫困的斗志,最终真正意义上消除贫困发生的主观障碍,拔除穷根。

(三)社会组织参与扶贫的多元化方式亦确保了精准的目标

社会组织是贫困治理模式创新的重要推动者,其核心优势在于专业与灵活,能够对公益资源进行有效整合并加以最优化的配置和使用。近年来,社会组织以不同方式和程度介入了不同地区的扶贫济困工作之中,突出问题导向,配合政府普遍撒网、整体推进的政策扶贫,更多的创新方式向定向精准、靶向给药模式着力,有效地承接政府购买服务和基金会委托服务项目,与政府形成合作协同,分类、分层应对不同贫困问题的格局,有效防止了扶贫资源的流失浪费和配置错位。与此同时,社会组织还持续创新产业扶贫、综合发展的方式,变革扶贫资金使用的方式,通过项目带动、小额信贷资金以及社区综合营造等多种模式全方位促进贫困地区的发展。^{〔8〕}尤其是当前在公益众筹模式之下,社会组织还积极探索互联网+扶贫的新机制,引导公益救助领域创新,在资源筹措、物资对接、资源共享等方面搭建平台,科学建构社会资源、公益团体和救助对象之间的良性互动格局。此外,社会组织还充分利用自身的专业优势和特色,在文化教育、环境保护、养老服务、智力扶贫、贫困群体关爱救助以及防灾减灾等方面积极作为、持续改进,采取项目运作、目标管理、质量控制、风险应对、绩效评估等多重模式,确保因地施策、定制服务。

三、社会组织参与精准扶贫的困境分析

尽管当前中央政策和文件已高度认可了社会组织参与精准扶贫的角色价值,为其深度介入扶贫治理工作提供了制度安排和机制支持。但就实际运行而言,无论是社会组织外部治理环境的营造,还是内部自治能力的保障尚都存在着相应的阻滞因素。

(一)社会组织参与精准扶贫的法律政策环境有待于进一步优化

尽管在《国务院办公厅关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意

见》(国办发【2014】58号)中,明确指出要积极引导社会组织扶贫,要求政府部门对社会组织参与精准扶贫提供信息服务、业务指导,以及鼓励其参与社会扶贫资源动员、配置和使用等环节,为社会组织服务精准扶贫提供政策依据和行动领域。但是上述政策文件对于社会组织在精准扶贫中的法律定位、参与模式、职能范畴、自治机制等却规定得过于宏观和模糊。尤其是社会组织与政府、市场等主体在贫困治理体系中的交互关系和权力边界缺乏清晰的厘定。这必然造成社会组织在参与精准扶贫过程中由于角色结构的不明而导致职能运转大打折扣。事实上,我国对于社会组织的立法长期严重滞后于实践的发展,最为典型的便是目前仍缺乏一部统一的社会组织立法,对社会组织法律地位、职能内容、权利结构以及资源关系加以整体的规范。现有关于社会组织的权利义务的规定往往分散在不同层级的法律法规之中,立法层次偏低且碎片化的特点明显,法律规范衔接度差,甚至存在着严重的冲突,因此难以对社会组织权利内容和职能运行形成有效的保障合力。与此同时,就仅有的几部行政法规分析,如《社会团体登记管理条例》,其更多在立法中关注程序规则的设置,对于社会组织实体权利以及行为规则等方面的规范付之阙如。^[9]由于立法的缺失和法律身份的模糊,各类社会组织在参与扶贫中往往难有独立的身份意识、法律地位、资源保障,客观上造成其功能属性和社会定位的偏差,也为行政权力的越界侵犯提供了可趁之机。现实中,社会组织在运行中往往将自身简单矮化为政府的“助手”,而难以真正的作为中立、客观的第三方,对接政府政策、资源供给与贫困人口脱贫发展之诉求,无法聚合社会多元的贫困治理主体的参与合力,弥补政府与市场在扶贫济困中的运行缺陷。除此之外,由于法律规范和保障的缺失,政会关系失衡的状况极为突出,政强社弱的基本格局未能发生根本转变。一方面,现实中相当数量社会组织的发展资源匮乏,其人财物高度依赖政府的供给,因此在职能运作中便极易发生角色偏离,习惯地将自身当作政府的“传话筒”和“附属物”,难以真正扎根贫困地区,回应贫困人口的真实需求,其对行政合法性的追求远远大于社会合法性。另一方面,在政府的行政干预和强力监管之下,社会组织参与社会治理的活动空间仍然高度取决于政府行政认可与权力让渡,社会组织能否获得合法的治理身份主要依赖于其宗旨、行为与政府部门管理需求的契合度。^[10]因此,其在购买政府服务、资金募集和项目安排中往往处于劣势和从属地位,其话语权和自主权严重受限甚至缺少起码的法律身份。最后,尽管当前对社会组织分类管控的体制有所松动,并明确了对四类社会组织可采用直接登记制度,但在现实中直接登记依然存在标准不一、范围宽严不同、法律定位不足、适用领域有限、制度配套不足等种种缺陷,加之政府对社会组织严格防范、准入控制、限制竞争以及分类管控的传统理念根深蒂固,尤其是双重管理和“一业一会”传统监管机制的沿用,更是在入口和出口的制度安排上为社会组织设置了重重限制,严重阻碍着社会组织参与精准扶贫的合法性与有效性。

(二)社会组织自身治理能力不足也导致其在扶贫治理中难以有为有位

1. 社会组织在参与扶贫中的理念不清晰。社会组织在我国很大程度上是市场经济发展和国家权力分裂变迁的产物,缺少社会共治理念的培育和社会力量的认同,身份边缘交叉、角色分立疏离,导致其在精准扶贫的参与中往往难以形成明确的目标宗旨和价值共识。重点表现在其代表、维权、沟通以及服务等核心职能的运行中往往与其组织目标、理念等发生偏离,直接影响社会组织参与扶贫治理的效度。

2. 社会组织在参与精准扶贫过程中资源汲取不足。一方面,相当数量的社会组织在获取政府公共资源支持方面存在着绝对不足。当前我国社会组织在扶贫治理中的价值未能得到广泛认可,因此很难从政府以及社会层面持续获取资源。短期内政府难以在实践中给予社会组织平权地位和伙伴身份,对于社会组织扶贫的政策安排和资源保障往往难以兑现。事实上,根据国外的惯例,政府的支持和资源帮助是社会组织收入的关键来源,往往能够占到其40%—50%的比重。^[11]而目前,我国的多数社会组织对于上述标准难以企及。尽管在我国具有官方背景的社会组织在获取资源方面较为便捷,但基于其角色和身份的原因又往往难以充分发挥其在精准扶贫中的特有优势,进而无法为各类社会组织争取政府资源打造标杆示范。而更多的民间社会组织,由于缺乏法律的规范和保障,更是在获取政府资源支持方面难有作为。另一方面,社会组织在挖掘社会资源领域也存在着相对的不足。当前我国民众的扶贫捐赠、志愿服务意识整体上较为薄弱,社会组织参与扶贫亦处在初级阶段。在价值引导、政策宣讲、服务代表以及组织动员方面均存在着能力不足,难以获得社会力量的广泛认同和支持,社会合法性缺失导致社会组织在争取民间资源方面困难重重。相当数量的社会组织可获取的资源仅能够维持组织的内部运转,基本不具备为贫困人群提供服务的资源。即使是目前已经实施了精准扶贫的社会组织,资源能否持续、资源紧张的问题也长期存在。^[12]新的增量资源难以制度化地获取,而社会组织存量资源也难以基于政策倾斜和税收优惠而得以保持。上述多重因素共同造成社会组织参与扶贫的资源困境,导致其往往陷入无钱、无为、无位的恶性循环发展之中。

3. 社会组织自身建设方面存在着客观缺陷。当前社会组织贫困治理中普遍存在着组织协调、代表服务、宣传动员以及危机应对等综合能力上的缺陷。究其原因既有社会组织外部支持体系残缺、资源短缺的硬伤;更有组织内部社会动员、服务网络、人才供给等软实力的缺失。目前,大多数社会组织针对贫困地区和贫困群体实施的工作形式仍以组织社会捐赠、强调政策倡导以及强化志愿服务为主的纯公益模式,总体上处于浅层次和初级阶段。而如何回应当前精准扶贫的整体要求,在产业开发、项目合作、信贷支持、社区综合发展等方面革故鼎新、有所作为,是大多数社会组织发展的难题。其中,最关键的制约因素有两个,其一是专业人才的匮乏。专业人才是社会组织发展的核心竞争力,但目前根据相关调查分析,我国社团和基金会中有90%以上的员工没有接受过专业的培训,许多社会组织由于薪酬太低难以聘任专职员工,靠少数兼职人员勉强维

持。^[13]因此,在现状之下要求社会组织持续创新、优化升级、提升其精准扶贫能力无疑是一句空话。其二则是社会组织缺乏工作交流、合作机制,贫困治理的参与视野难以拓展。我国社会组织参与精准扶贫总体上而言缺乏本土经验和实战历练,而西方发达国家在此领域已有多年的实践,并在扶贫模式进阶领域摸索了科学的规律,为此我国社会组织理应与国际相关组织形成长效化的合作和联系机制,共享扶贫攻坚的经验,共同探索贫困治理的各类难题。然而,目前我国在上述方面往往缺乏同步交流途径和平台。

4.社会组织内部管理体制机制的缺陷,也相当程度上影响着外部贫困治理功能的彰显。一是社会组织内部制度体系不健全,存在着制度空白、规范失灵和执行力偏差等通病。具体表现在:选举的民主化程度不高、议事制度不合理、议事规则缺失、人员任免标准不明确、财务制度不透明、绩效考核制度不科学等等。二是社会组织内部治理结构的残缺。突出表现在社会组织内部基础架构不完整,权力机构、执行机构以及监督机构未能形成分工配合制约的运行格局。权力机构职权行使失灵、监督机构监控效果弱化以及执行机构中“少数人统治”,甚至“一言堂”管理,导致一些社会组织偏离自身的扶贫宗旨,成为内部成员合谋经济利益和政治资源的工具,进而严重损害社会组织在扶贫开发中的公信力。

四、社会组织参与精准扶贫的对策选择

(一)环境营造

应当从政策、法律、文化等层面为社会组织参与精准扶贫提供依据和支撑。在全社会重点宣传社会组织扶贫的价值定位及独特优势,营造公众高度关注和支持社会组织参与精准扶贫的社会氛围。优化政策保障、强化政策激励、打造支撑平台。建立社会组织扶贫资源的投送机制,支持社会组织依照市场主体的要求参与扶贫市场,引导社会组织在遵循市场规律与瞄准贫困地区诉求方面寻找对接点。推进政府购买扶贫服务机制,支持各类社会组织通过公平竞争承接公共扶贫项目。打造社会组织扶贫参与的公共信息平台,创新互联网+精准扶贫的新模式,推进社会扶贫资源供给和扶贫需求的良性对接。与此同时,打造社会组织扶贫公益品牌,树立社会组织参与扶贫的标杆,持续放大扶贫公益品牌影响力。将社会组织参与扶贫的效度列入其等级评估、绩效管理、评优评先的重要衡量指标。对于业绩突出的,在项目资金支持、政策扶持和社会荣誉等方面给予奖励。通过立法对社会组织参与精准扶贫的法律地位、职能范围、权利边界、运行逻辑等加以统一规范,提升立法的层级和位阶,采用总法规+配套立法的方式,立体化整合社会组织参与扶贫的法律规范体系,改变立法分散化和碎片化的现状。

(二)关系塑造

社会组织在精准扶贫中的角色是在与各扶贫治理主体权力互动和职能交互中予以确定的,其中最重要的首推政社关系。当前我国社会组织改革的基本方向是政社分开,即通过法律厘清政府和社会组织的权限边界,消解长期以来二者

之间形成的主导—依附关系。首先应当从法律层面确定社会组织的贫困治理地位,并制度化地赋予社会组织扶贫参与的各项职能,防止因职权不清而导致的行政控制和权力越位。其次,从监管体制上破除对社会组织在贫困参与中资格认定、组织设立、运作机制以及职能履行方面不合理的限制。改变传统对社会组织严防严控的管理体制,努力形成一种以组织发展为目标、以规范监督为手段、以风险控制为限度的现代组织监管机制。^[14]改革传统的双重管理体制,破除社会组织成立的高门槛,打破长期以来形成的“一业一会”的模式,防止垄断管理扼杀社会组织间正常的竞争和彼此间的监督。加强监督和评估,强化优胜劣汰,让失效和失范的社会组织制度化地退出。再次,创新机制,重构新型政社关系。精准扶贫中新型政社关系与合作模式的构建,绝非简单官退民进的“零和博弈”,而是政社对接、分层应对的“排序博弈”。^[15]具体而言:1.形成规范化的政府职能转移机制。政府要将更多的贫困治理权限和资源让渡和转移给社会组织,探索建立适合当地贫困特色的社会组织承接政府转移的制度体系,及时完善政策支持机制和财政保障机制。2.打造社会组织的支持、培育机制。政府应当多方位地为社会组织提供各类发展资源。针对当前社会组织参与精准扶贫面临的难题,出台相关扶持和优惠政策,包括培育发展政策、优先参与购买服务政策、税收优惠政策、基本资源支持政策等,解社会组织贫困治理参与中的各种燃眉之急。政府还应当通过自身公共动员和整合的优势,为社会资源有效进入社会组织创造机会,从单纯的资源供应向制度化协同供给转变,不仅给社会组织“输血”,更要帮助其“造血”。同时,打造整合化的信息管理系统,全面、权威发布各类扶贫政策安排、项目规划和供给信息。建立贫困地区和人口的基础信息和需求信息,支持、帮助社会组织找准扶贫的切入点,有的放矢。3.构建与社会组织良性互动机制。强化与社会组织在扶贫领域的合作机制,并通过合同管理和委托授权等方式法治化地确定政社双方的权利义务和职责范围,拓展政府购买社会组织扶贫服务的广度和深度。各级政府应当首先明确向社会组织购买扶贫服务的内容。按照“凡是社会力量承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担”的基本原则确定向社会组织购买扶贫服务的目录清单,将向社会组织购买扶贫服务的经费,纳入相关部门年度财政预算予以保障。同时,科学构建政府向社会组织购买扶贫服务的遴选和评价机制。规范政府购买服务的基本程序和方式,建立扶贫服务项目招投标市场,保障扶贫资金使用的透明度,对社会组织提供扶贫的全过程进行跟踪监管,对其服务成果进行绩效评估。^[16]4.创新监管的新机制。建立依法监管和依法自治相结合的政社管理模式。依法重构传统的政府监管模式,将法律监管、行政监管、社会监管、组织自律等有效整合,完善多主体协同监管的模式,明确监管机制和运行机理,强调事前监管、过程监管和事后监管的统一,更多地关注社会组织扶贫治理中的行为和运作的合规性、公益性、公开性、透明度等方面的审查,由此反向约束和保障社会组织的精准扶贫运行在良性健康的轨道之上,强化其自主权和自治权。^[17]

社会组织与市场主体、公众的互动结构也是社会组织确定其在精准扶贫中角色的重要坐标。真正的社会化扶贫是企业、社会组织和每个公众的共同参与。为此,社会组织要为企业和公众进入扶贫领域搭建平台,打造协调对话的长效化机制。社会组织和合作,一方面可以帮助社会组织有效地获得资金的支持,学习和借鉴企业界科学的管理理念和管理方法,提升自身的扶贫管理能力和运行质效;另一方面企业亦可在社会组织的影响和感召下,强化自身践行社会责任意识,优化企业形象并赢得社会赞誉的无形资产。社企合作能够将二者的扶贫优势有效整合和放大,从而产生 $1+1>2$ 的效果。通过市场的方法,有助于打造一种有效的利益联结机制,激发贫困人口参与;而社会组织参与则更多强调贫困地区和个体的主体地位,关注资源的公平配置和平等获取,最终实现技术层面利益维系和价值层面人本关怀的高度统一。而社会组织和民众的良性互动,则是构建精准扶贫大格局的坚实保障。社会组织本身就是民众扶贫意愿以及扶贫资源获取、整合的组织化力量,社会组织唯有依托和扎根贫困民众之中,广泛获取其多元化、差异化的利益需求,方可依托其专业性和灵活性,服务于特定领域和特定人群,捍卫其各项权利和利益,实现扶贫信息和资源供给的双向对接。

(三)能力打造

社会组织自身能力的建设和自治水平的提升才是最终确保其能够平等地站在政府身旁、作为精准扶贫核心角色的关键支撑。具体而言,包含以下方面:

第一,社会组织在扶贫开发领域应当充分发挥其独特优势,提升自身的治理地位。社会组织要强化自身在精准扶贫中的目标宗旨和价值定位,科学找寻贫困治理的精准切入点,利用自身公益性、中介性、民间性等优势,协同政府宏观政策安排和制度推进,修正市场化运作的资源配置失衡和交易成本过高,更多地关注贫困地区和人口具体化、异质化、多元化的需求,实现扶贫过程宏观、中观、微观路径的统筹与多重要求的综合回应。一方面,各类社会组织应当始终立足贫困地区,坚持问题导向。充分发挥自身双向代理的身份优势,多渠道筹措帮扶资源,帮助协调解决特定扶贫领域中突出的和个性化的问题。通过交往和互动的方式,推动帮扶中心下沉,激活贫困群体脱贫发展的意识,保障贫困群体的现实权利,让他们以更加认可和体面的方式参与到合力脱贫的大潮之中。同时,社会组织之间在扶贫领域也要加强合作,提升协同思维,共同为贫困群体搭建各种减贫、脱贫的服务平台,包括产业发展信息、培训教育、文化宣灌、融资平台、品牌建设、志愿互助、关系协调等等,确保每一个贫困地区和贫困个体能够各得其所,从而更加认同中央精准扶贫的战略目标。另一方面,社会组织还要代表贫困地区在公共政策的制定、评估中发出“声音”。社会组织在扶贫中应当积极参与和倡导公共政策,与贫困地区和民众一道对国家扶贫、治贫宏观政策和制度安排的落地实现状况进行评估和测量。将扶贫实践中最真实的现状和问题进行科学化的整合,形成建议和方案,提交到更高层面的公共政策制定、优化的平台之中,形成与政府等相关治理主体长效化的沟通交互,最终持续优化扶贫公共资源的配置。

第二,社会组织要建立现代化的运行体制和治理机制,提升自身的自治能力。自治权是社会组织发展的“基石”,按照十八大提出的社会组织改革的要求,社会组织要实现依法自治。落实自治权需要在外部加速社会组织去行政化和政会分开的改革步伐,与此同时,社会组织自身制度建设和治理结构的优化也非常重要。结合当前我国社会组织在参与精准扶贫中普遍存在资源、管理、人才等方面的能力缺陷,社会组织应当打造多方面的资源汲取和筹措机制:其一,依据立法和制度安排,在扶贫格局中找寻自身的定位,与扶贫治理网络中各主体形成良好的互动关系,通过参与政府购买、行政委托、市场化运作、项目筹资等方式扩大资源来源。其二,要创新机制,强化会员对其的认同度和支持度。社会组织必须始终聚焦组织宗旨,加强自身规范化和专业化程度,严格代表、维系、协调会员的主张和要求,确保会员的主体地位和合法权利,切实将会员的参会预期与组织的精准扶贫目标有效统合,从而持续获取社会资源。社会组织参与精准扶贫,其运行理念、运行模式、运行机制和方式均高度取决于人的素质和能力。为此,社会组织应当加强人员的专业化和职业化建设,完善人才吸引、培养、开发、激励的各项机制,优化社会组织工作人员的知识结构和胜任能力,为社会组织人员争取同等平权的发展和保障机会。而在管理方面,一是要建立高度透明的信息公开制度。将社会组织参与扶贫的各种公益信息、财务信息、活动信息等在法律规定的范围内真实、准确、及时地公开,实现最大限度的透明管理,防止在扶贫项目运作和合同履行中出现权力交易、公益款项私用以及不当的关联交易等。二是要建立民主化的决策制度。社会组织的决策既非政府行政权力为基础的等级制,也不是企业资本为基础的层级制,而是平等协商的对话机制。这便要求社会组织在决策和议事机制的设计上,必须坚持会员表达自由和话语权平等之原则。强化社会组织决策制度和规则建设,保障会员的参与权利,规范决策的主体、内容、权限、程序、方式等各环节内容。

按照现代社会组织要求,社会组织的治理结构应当是权责明确、运转协调、制衡有效的法人治理结构。因此社会组织就必须在治理结构的优化上苦练内功。其中,包括:科学拟定社会组织的发展章程,作为社会组织参与扶贫的基本准则和根本遵循,全面规范社会组织参与精准扶贫整体运行逻辑。确立会员大会—理事会—监事会—秘书处完善的治理结构,并明确各治理机构的权力互动结构和运行方式。增强会员代表大会最高权力和统率能力,确保决策权、决定权、任免权和监督权的有效实施;完善理事会的产生和决策程序,提升执行能力。选举企业家担任行业协会理事长,并探索实行理事长(会长)轮值制,严格决策、议事和会议制度,防止少数人专制和小圈子把控等问题,确保扶贫开发决策严格实施。必须设置监事会并保障其监控、纠举之权限,确保其拥有对社会组织扶贫全过程重大事务执行和财务收支状况等的监督、处置。加强秘书处的规范和管理,明确秘书处的职能范围,完善秘书长的聘任制度,确保其枢纽的地位。

第三,社会组织要创新扶贫的方式机制,增强自身持续发展能力。社会组织

要打造多元化的扶贫模式、拓展扶贫内容,从单纯的救济式纯公益扶贫模式、开发式产业扶贫模式向综合发展模式升级,打造社会组织精准扶贫的立体化介入格局。积极参与政策宣传扶贫、项目合作扶贫、农业产业发展扶贫、就业扶贫、教育助学扶贫、医疗服务扶贫、志愿服务扶贫等多种领域。在社会组织贫困治理中协同政府、企业和公众,综合运用龙头企业带动、小额信贷支持、电商扶贫,社区营造服务、普惠金融服务、基层民主促进、志愿互助减贫的多元方法,实现精准发力、对症下药。^[18]与此同时,精神贫困、文化缺失始终是致贫返贫的首要主观根源,因此必须做到扶贫先扶志、扶贫先扶智,帮助贫困地区和群体树立脱贫信心、营造脱贫环境,令其真正认识到自身的优势以及主观能动性的重要性。^[19]在上述方面,社会组织应深度依托其先天的优势,拓展其行动能力。在工作方法上更加强调组织陪伴和协同共振,在产业开发和项目实施上,更加关注社会力量和贫困群体的合意性、共识性,调动贫困人口的主体性、主动性,帮助贫困地区和人口切实转变等靠要的理念,主动领会扶贫政策的宗旨以及潜在的收益,提升贫困地区的造血机能。此外,社会组织亦可在教育扶贫、文化引导,解决人的素质性脱贫领域有所作为。配合政府大力发展乡村教育和文化建设,让贫困地区的孩子们接受公平、有质量的文化教育,增强贫困地区自我发展能力和文化信心,从而切实斩断贫困代际传递的现实基础。

注释:

[1]洪大用:《中国民间组织扶贫工作的初步研究》,《江海学刊》2002年第2期。

[2]数据显示,截至2015年底,全国共有社会组织66.2万个。张艺:《社会组织蓝皮书:中国社会组织报告(2016—2017)》,中国日报网,2017年2月27日。

[3]总体性社会结构即国家社会合一,国家占据绝对主导地位,社会的政治中心、意识中心和经济中心高度整合。随着改革开放的推进,国家逐步由总体性结构向分散化权利结构转变。孙立平等:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994年第2期。

[4][6][8][12][18]武汉大学中国国际扶贫中心:《中国反贫困发展报告2016》,华中科技大学出版社,2016年,第42—43、7、7、40、84页。

[5]王名:《关于发挥社会组织作用、深入开展精准扶贫的建议案》,新浪博客,2016年3月4日。

[7]赵黎青:《非政府组织的扶贫事业》,《中国农村经济》1998年第9期。

[9][14]王名等:《社会组织与社会治理》,社会科学文献出版社,2014年,第110—111、87页。

[10]李璐等:《社会组织参与社会管理研究》,中国计划出版社,2015年,第171页。

[11]黄燕霞:《精准脱贫视阈下社会组织参与农村扶贫的出路》,《石家庄铁道大学学报(社会科学版)》2016年第3期。

[13]万军:《社会建设与社会管理创新》,国家行政学院出版社,2011年,第144页。

[15]蔡科云:《政府与社会组织合作扶贫的权力模式与推进方式》,《中国行政管理》2014年第9期。

[16]覃志敏、陆汉文:《社会组织扶贫的改革方向》,《中国财政》2016年第20期。

[17]郁建兴等:《全面深化改革时代的行业协会商会发展》,高等教育出版社,2014年,第146—147页。

[19]唐任伍:《习近平精准扶贫思想阐释》,人民网—人民论坛,2015年10月21日。

[责任编辑:刘姝媛]