

社会扶贫的回顾与展望

■ 李 周

在我国，旨在帮助贫困群体脱贫的扶贫活动是改革开放以后出现的新生事物。最早参与社会扶贫活动的是与农村联系多、资源动员能力强的政府部门。随着改革开放力度的加大，参与社会扶贫的地方政府、企业、社会组织、国际机构和个人越来越多，但到目前为止，中央政府各部门和东部地区的各省市政府仍然是社会扶贫的主体。

一、什么是社会扶贫

1. 社会扶贫的范围。

我国的社会扶贫包括定点扶贫、对口扶贫、企业扶贫、社会组织扶贫、国际机构扶贫和个人扶贫。将定点扶贫、对口扶贫归为社会扶贫有三个理由：第一，在社会组织的数量很少、动员资源的能力还很弱的情形下，由政府出面动员社会力量参与扶贫，是一种更便于操作的做法。例如 2008 年全国人民对汶川地震灾区的各种捐助，以政府机构和准政府机构运作为主，就是因为这种方式同社会组织运作方式相比更便于操作。第二，定点扶贫和对口扶贫所投放的扶贫资源大多来自企业、社团和个人捐赠，从扶贫资

源的来源看，应属于社会扶贫。第三，政府非专职扶贫机构作为部门内的临时机构，具有政府特性弱化、社会特性强化的变化趋势。

2. 社会扶贫的历程。

(1) 扶贫阶段的变化。社会扶贫是中国社会组织最主要的活动领域之一。社会扶贫经历了内生性扶贫、外生性扶贫和制度性扶贫三个阶段。1987年以前的社会扶贫属于内生性扶贫。这个阶段相关政府部门的扶贫是它们内生的选择，是行业管理的基本要求。1987—2000年的社会扶贫属于外生性扶贫。这个阶段各党政机关、社会组织 and 企业的扶贫是执行中央政府下达的一项政治任务。进入21世纪以后，社会扶贫进入了强调履行社会责任的制度性扶贫阶段。扶贫（或帮助弱势群体）成为企业和个人的社会责任之后，扶贫（或帮助弱势群体）的可持续性会随着经济社会的发展、有能力履行社会责任的企业和个人的增多而变得越来越强。

(2) 项目瞄准的变化。第一阶段的社会扶贫是做地县级公益项目，如建立农业科技交流中心和农民培训中心，对贫困农户进行有针对性的技术供给和技术培训；第二阶段的社会扶贫是做社区公益项目，如贫困村的人畜饮水、通电和通路工程，使贫困农户得到最基本的公共品服务；第三阶段的社会扶贫是做贫困村的生产发展项目，帮助贫困农户增收和提高收入的稳定性。

(3) 主要目标的变化。社会扶贫的最初目标是筹措扶贫资金。“八七扶贫攻坚”期间，政府非专职扶贫机构主导的扶贫投入（不含招商引资）为166.6亿元，其中，中央定点扶贫为54.7亿元，地方定点扶贫为99.5亿元，对口扶贫为12.4亿元。社会组织扶贫为167亿元，国际机构扶贫为192.7亿元。三者合起来的总量为526.3亿元，占全国扶贫总投入的28%。“十五”期间，中央定点扶贫66.2亿元，地方定点扶贫194.4亿元，对口扶贫49.46亿元；社会组织扶贫184.5亿元，国际机构扶贫为116亿元，合起来总量为610.56亿元，占全国扶贫总投入的28.7%。最近10年，社会扶

贫的力度越来越大，社会扶贫的总投入应该不低于全国扶贫总投入的 28%。

现在社会扶贫除了筹措扶贫资金目标外，还有创新公共治理模式、为更多的社会组织和个人提供施展才华和表达责任心的机会等目标。

政府倡导社会扶贫有两个目标，一是借助于社会扶贫组织与贫困村、贫困农户更为紧密的联系和更为精细的工作机制，提高扶贫的精准性；二是将各部门、各行业、各区域的各种力量有效整合起来，形成将行业政策、区域政策和社会政策融为一体的“大扶贫”格局。

二、社会扶贫的经验和存在的问题

社会扶贫的各个主体在参与扶贫的过程中形成了各具特色的经验。其中，定点扶贫的经验是把政府部门的组织与协调优势、科研机构和大专院校的人才与技术优势、工商企业的资金优势整合起来，实现优势集聚和劣势规避。对口扶贫的经验是开展捐助地区与受助地区的协作，把扶贫与开发有机统一起来，实现共同发展。企业扶贫的经验是以形成利益共同体为纽带，实现利益共享和风险共担；建立扶贫基金，确保扶贫投入的稳定性和可持续性。社会组织扶贫的经验是与受助者平等相处，给受助者参与机会，为受助者增加能力，提高受助者脱贫的自信心和解决自身问题的能力。

任何事物都会存在一些问题，社会扶贫也不例外。其中，定点扶贫的问题是存在动用非扶贫类财政资金扶贫的现象，对口扶贫和企业扶贫的问题是存在行政安排过多而自主选择不足的现象，社会组织扶贫的问题是存在运作成本很高、效率优势未能充分显现出来，以及组织规模普遍过小，对扶贫的总体贡献仍很有限的现象。这些问题需要在“十三五”的精准扶贫中妥善加以解决。

三、促进社会扶贫的政策建议

社会扶贫力度的加大是有能力、有资金、有时间帮助弱势群体的国民

增多的必然结果，这一点是不以人们的意志为转移的。但是，社会扶贫能否更好地发挥作用，同政府的政策和国民的认识具有极大的关系。为了把社会扶贫的功能最大限度地发挥出来，还需要针对现实中存在的问题采取一系列切实有效的措施。

1. 改善社会组织发育的宏观政策环境。

政府要最大限度地把自己和社会组织都可以做的事交给社会组织去做，最大限度地提高社会组织享有的权利与承担的责任的对称性；向社会组织开放财政性扶贫资源，为社会组织在扶贫领域发挥作用创造条件；扶优抑劣，促进社会扶贫组织之间的竞争；完善捐款减免税政策，激励企业和公民的募捐意愿；扭转社会组织扶贫依赖于国际机构资助的局面。

2. 搭建多部门合作的平台。

扶贫系统要设立协调部门及工作岗位，为多部门共同参与扶贫提供信息咨询、资源动员和能力建设等支持。要建立多元扶贫主体、多部门合作的交流分享机制，扶贫领域的行业支持和专业化分工机制，不同领域的扶贫机构联席会议机制，为多方合作提供更大的对话空间。

3. 扶贫重点由硬体建设转向软体建设。

社会扶贫最初偏重于筹措扶贫资源和实施生产生活基础设施项目等易于观察到的扶贫成果。这些工作今后仍然需要进一步加强。但更要加强的是贫困群体的人力资源开发，特别是自我发展、自我完善能力的提升。要加强对贫困地区的农业技术人员、从教人员和医疗人员等的培训。组织优秀教师和医生等到贫困地区做培训，并通过有效的组织，确保培训有成效。贫困地区的农业极为重要，要把农业适宜技术作为培训的重点。企业在开展贫困群体的能力建设方面与市场贴得更紧，针对性更强，实际效果更好，在农民非农技能培训方面要充分发挥企业的作用。

4. 完善扶贫绩效考核指标。

对于扶贫来说，考核扶贫资金投入和项目安排，以及贫困人口数量的

减少和贫困程度的降低，固然非常重要，但更重要的是评估贫困人口素质的提高和发展环境的改善。所以，扶贫系统要设置一些旨在衡量贫困人口软实力变化的考核指标，从而对企业、社会组织和志愿者取得的扶贫成绩做出更加完整的评价。例如，社区的向心力和凝聚力，农民的互助和合作精神，生态系统利用行为的科学性和合理性。

5. 政府组织与社会组织必须相互信任。

政府组织要信任社会组织，为它们参与扶贫创造适宜的宏观政策环境。政府要鼓励社会组织创新。政府把创新或试错的任务交给社会组织，对它们的探索进行评判，并对成功的探索进行推广。在此基础上出台的政策依据会更充分，更有效。社会组织要信任政府，加强自律，提高社会公信力，接受政府的监管。一个对政府缺乏基本信任、无意与政府合作并总想证明自己比政府强的社会组织，既难以将自己的作用充分发挥出来，也难以得到社会的普遍认可。社会组织的主要任务是帮助贫困群体脱贫，而不是纠正政府失灵，或证明其扶贫比政府扶贫更有效。

（作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师）