

论我国农村扶贫主体多元化的逻辑演变

赵清艳¹, 栾海峰²

(1.北京理工大学 人文社会科学学院, 北京 100081; 2.北京理工大学 外国语学院, 北京 100081)

摘要: 改革开放以来,一些国内外的非政府组织也加入到中国扶贫队伍中来。我国农村扶贫主体呈现出多元化的态势。随着国内外参与扶贫组织机构数量、种类和规模的增多,这种多元化的态势越来越明显。纵观农村扶贫的历程,可以找出农村扶贫主体多元化的逻辑轨迹。通过建立模型,采用综合分析的方法,探索其逻辑演变规律,并提出未来农村扶贫主体模式将向“以政府领导为核心的相关多元化”演变的结论。

关键词: 农村扶贫; 主体; 多元化; 演变

中图分类号: C93

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2010)03-0071-03

我国绝大多数的贫困人口都在农村,因此,农村扶贫一直是我国扶贫工作的重点。经过几十年的努力,尤其是实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来,我国农村贫困现象明显缓解,贫困人口大幅度减少。截至2007年底,按农村绝对贫困人口标准低于785元测算,年末农村贫困人口为1 479万人,比上年末减少669万人;按低收入人口标准786~1 067元测算,年末农村低收入人口为2 841万人,减少709万人^[1]。扶贫成绩固然显著,但是,随着社会经济的快速发展,加上物价上涨等因素,目前的贫困线标准和脱贫线的标准已经不能真实反映农村贫困的现实情况,更不利于未来农村扶贫工作的开展。一旦贫困线标准和脱贫线标准提高,那么,我国农村贫困人口和低收入人口将大幅度增加,未来农村扶贫的任务更加艰巨。因此,我们不仅要科学认识农村扶贫的新形势和新特点,还要探索农村扶贫的逻辑演变规律,以适时调整农村扶贫开发政策,持续扩大农村扶贫的成果。

一、农村扶贫主体的构成及相关概念阐释

现阶段,中国农村扶贫是由政府扶贫和“社会扶贫”两部分组成的。

政府扶贫的主体为政府专职扶贫机构(图1)^[2]。

“社会扶贫”的主体是政府非专职扶贫机构、企业和非政府组织。

政府非专职扶贫机构包括中央部委、东部发达省市、贫困人口数量大的省区政府、外国政府及具有政府背景的国际机构。因其是动员社会力量参与扶贫的一个载体,扮演的是非政府组织的角色,因

此,将其划入社会扶贫的范畴。

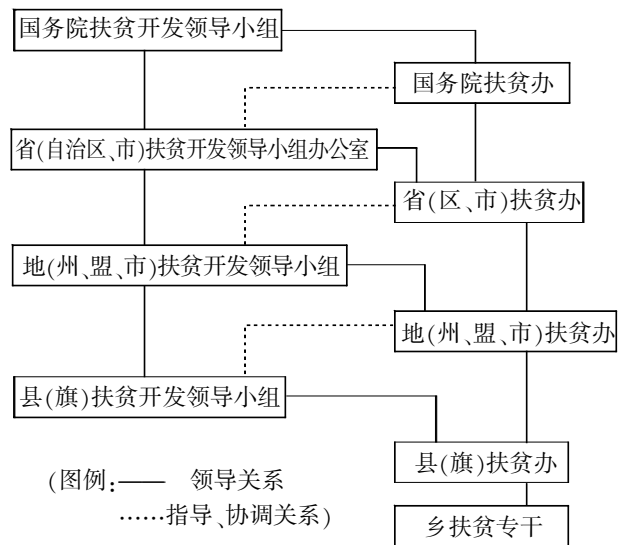


图1 中国各级政府扶贫机构示意图

非政府组织 (Nongovernmental organization, NGO)是指依法建立的相对独立于国家政府系统,以社会成员的自愿参与、自我组织、自我管理为基础,以社会公益活动或者互益活动为主旨的非营利性、非政治性、非宗教性的组织。在我国,非政府组织都有民间组织管理局管理,因此,习惯上把非政府组织也称民间组织,而社会组织又是民间组织的另一个说法,包括社会团体、民办非企业单位和基金会^[3]。文中因数据需要,非政府组织、民间组织和社会组织三种词汇都会出现,但含义并无差别。

收稿日期: 2009-07-03

基金项目: 国家社会科学基金项目(07BJY088)

作者简介: 赵清艳(1973—),女,讲师。E-mail: anna15@sina.com

二、农村扶贫主体多元化的逻辑探索

改革开放以前,我国农村扶贫采取的一直是政府负责的一元扶贫模式。改革开放以后,部分扶贫类国际非政府组织开始进入中国,在云南等地开展了扶贫项目。中国农村扶贫主体开始呈现出多元化的态势^[4]。随着扶贫工作的深入开展,参与扶贫的组织和机构越来越多,除了政府各级扶贫机构、国家机关和企事业单位及国际非政府组织外,我国众多的社会团体、基金会和民办非企业单位也进入了扶贫的行列,使这种多元化的趋势更加明显,而且,随着时间的推移,多元化的特质也在演变(图2)。

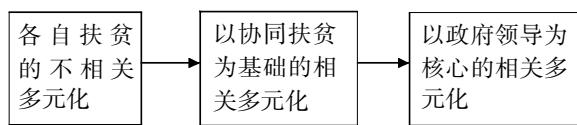


图2 农村扶贫多元化的逻辑演变

三、农村扶贫多元化逻辑的理论分析与实证分析

(一)各自扶贫的不相关多元化

20世纪80年代初,部分扶贫类国际非政府组织开始进入中国,在云南等地开展扶贫项目。最初,他们在中国农村针对贫困群体和社会弱势群体提供救助、扶贫开发以及社会服务等活动。他们与政府扶贫处于各自为政的状态。即便是政府扶贫组织机构内部,如国家机关和企业事业单位等组织机构扶贫实际上也是各自为政,缺乏信息的沟通 and 技术的协作。这种各自扶贫的不相关多元化,导致各个扶贫组织的优势不能互补。

以政府扶贫与非政府组织扶贫做比较,政府有稳定的扶贫资金来源,可调动大量的人力物力,但瞄准率、资金使用率和回收率低,扶贫效果差,非政府组织的扶贫资金多半募集而来,存在资金、人力和物力不足的情况,但瞄准率、资金使用率和回收率高,扶贫效果好^[5]。因此,要在以后的农村扶贫工作中取得更大成绩,需要变革农村扶贫的模式,使各个扶贫组织和机构能扬长避短,加强合作,相互学习。而协同扶贫则为其提供了可能。

(二)以协同扶贫为基础的相关多元化

1973年,德国理论物理学家赫尔曼·哈肯(Herman Haken)首先提出了“协同”(Synergy)的概念,用以反映复杂系统内部子系统间的协调合作关系。20世纪60年代,美国战略管理学家H·伊戈尔·安索夫将协同纳入管理的范畴,定义了协同在管理上的概念:指组织通

过各业务单元的相互协作,可以使组织整体的价值大于各独立组成部分价值的简单相加。协同理念最简单的表达公式就是: $1+1>2$ 或 $2+2=5$ ^[6]。

把协同理念引入农村扶贫领域中,同样具有非常重要的指导意义和现实意义。在农村扶贫领域实现组织协同和项目协同、发挥协同效应是解决目前农村扶贫困境的有效手段。它能最大限度把各个扶贫组织的优势整合起来,相互协作,可以弥补彼此的不足,使扶贫工作真正实现低投入、高效益。

在图3中,效果1~效果9表示不同的扶贫效果,项目1~项目3代表从事的扶贫效果。在实际扶贫过程中,同一个组织、同一个项目在不同的地区进行,因各种因素的影响,取得的效果也会有差异。但是,这些扶贫项目之间是相互关联的。不同的组织都在开展农村扶贫项目,在一定程度上也形成了关联。关联的形式可以分为两种:有形关联和无形关联。有形关联指,相关的扶贫项目单元有机会对价值链上的扶贫活动进行共享,例如,扶贫人员的调配和扶贫资金等扶贫资源的共享,目的就是使扶贫资源的效能得以充分发挥,获取规模效益,避免资源的闲置。无形关联指,在整个协同扶贫体系中产生的扶贫知识和技巧可以及时传播和扩散,这些要有赖于我们信息渠道的畅通。

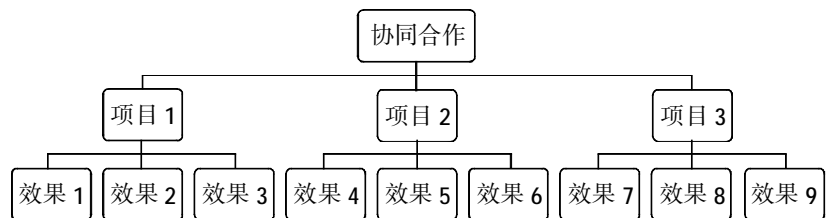


图3 以协同扶贫为基础的相关多元化

现阶段,众多的扶贫组织已经认识到,面对新形势的农村扶贫,单靠一己的力量,完成扶贫目标是远远不够的。实现合作扶贫成为理性的选择。因此,出现了国际非政府组织与国内民间组织、政府与民间组织、政府与企业之间和民间组织之间等多种合作扶贫的形式。国际非政府组织与国内民间组织之间的合作较早,主要是因为国际非政府组织对我国国情不了解,深入内地开始农村扶贫,需要有代理人和中间人,这样就形成了合作。政府与民间组织合作开展扶贫项目是从2006年开始尝试的,主要合作模式是政府提供扶贫资金、民间组织实施村级扶贫规划项目,最终取得了令人满意的效果。到2008年,参与合作的组织和领域不断扩大,项目数也大大增加,合作扶贫模式业以成为当今农村扶贫最易被人接受的模式^[7]。2008年10月22日,50个民间组织的农村扶

贫创新项目获得近 800 万元人民币的资助,世界银行和政府组织项目申报和评审工作,提供资助的有国内外企业-上海彤程集团有限公司、联想集团、毕马威华振会计师事务所、沃尔玛公司、特玛捷票务公司;基金会-南都公益基金会、友成企业家扶贫基金会、MFR、福特基金会;以及国际社会-挪威政府、英国国际发展部、加拿大国际发展署、瑞典国际发展合作署^[8]。

但是合作扶贫不等于协同扶贫,其差异就是在于没有形成有机相联的协同扶贫体系,项目和项目之间没有相互关联,取得的效果也是相对独立的,协同效应无法真正实现。但是合作扶贫为协同扶贫奠定了基础,是以协同扶贫为基础的农村扶贫相关多元化的必经之路。

当然,以协同扶贫为内容的相关多元化,也并不完美。这种多元化模式的局限性在于,只是在扶贫项目之间建立联系,没有涉及到由谁建立这个联系的问题。协同效应的产生是理想化的设想。或者说客观上存在这样的协同效应。因为,靠各个扶贫组织自身来实现协同效应,要使各个扶贫组织领导者主观认识能达成协同理念的一致,即便是这样还是会受到各种因素的制约,而影响协同效应的发挥。而且,中国农村贫困地域广大,而且分散,只靠若干组织或项目的协同,并不能实现农村扶贫的长远目标。在实际扶贫工作中要发挥协同效应,需要有基于各个扶贫组织之上的领导者,而政府则将承担这一重任。因此,农村扶贫主体多元化的模式必将演变为“以政府核心领导的相关多元化”的模式。

(三)以政府为核心领导的相关多元化

无论是各自扶贫的多元化,还是以协同扶贫为基础的相关多元化,都是集体合力的体现。但是由谁来凝成合力,也是值得深思的问题。这个组织或机构

需要做农村扶贫价值链体系的润滑剂和粘合剂,既能发动或开展新的扶贫项目,又能从宏观和微观上上决定扶贫工作的多元化模式的实现,并能推动协同效应的产生。这样才能为农村扶贫的相关多元化提供更为合理的逻辑基础。而只有政府能具备这些条件,如图 4 所示。

首先,政府具有任何组织无法比拟的强大行政力,可以在短时期内调集大量的人力物力;其次,我

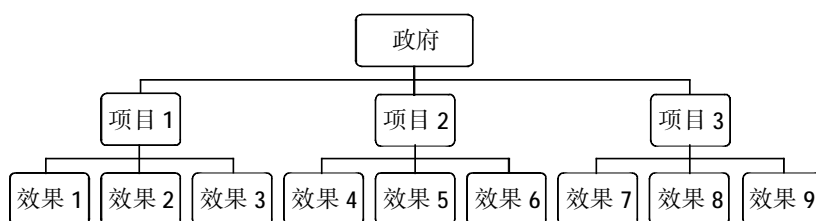


图 4 以政府为核心领导的相关多元化

国农村扶贫的资金绝大部分来自政府,能为扶贫工作提供资金支持;再次,政府可以根据扶贫情况的变化,实施政策和法规的调整,为农村扶贫多元化提供法制保障;最后,政府可以建立全国农村扶贫信息体系,既能准确而全面地掌握农村贫困分布状况及其特点,并能将全国农村扶贫任务科学分割成点、线、块、面等立体扶贫区域,并据此合理调配资金和扶贫资源,最大限度地动员和组织人力,建立对农村扶贫主体相关多元化的领导,更好地发挥协同效应,最终实现农村扶贫的长远目标。除政府之外,再无任何组织或机构能具有这样的优势地位和条件。在这种多元化模式中,政府不再置身于具体的扶贫工作中,以规避政府扶贫的失灵,而是以领导者和组织者的身份,选拔和吸纳更多优秀的扶贫组织进入多元化扶贫体系中,充分发挥社会扶贫组织的积极性和主动性,发挥长处,弥补不足,在各个地区、各个组织和各个项目之间形成良好的协同效应,这将是未来农村扶贫主体模式的发展趋势。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国 2007 年国民经济和社会发展统计公报[M]. 北京:中国统计出版社,2008.
- [2] 国家扶贫办. 中国各级政府扶贫机构示意图[EB/OL]. (2006-03-03)[2009-05-08]. http://www.cpad.gov.cn/data/2006/0303/article_180.htm.
- [3] 中国扶贫开发服务中心. 中国社会扶贫研究丛书[EB/OL]. (2001-12-08)[2009-07-10]. <http://www.help-poverty.org.cn/helpweb2/yanjiu/shfp.htm>.
- [4] 康晓光. NGO 扶贫行为研究[M]. 北京:中国经济出版社,2001.
- [5] 曲天军. 非政府组织对中国扶贫成果的贡献分析及其发展建议[J]. 农村经济问题,2002(9):70-72.
- [6] 李敬. 多元化战略/论战略管理丛书[M]. 上海:复旦大学出版社,2002.
- [7] 何忠洲,左林. 中国 NGO:与政府携手扶贫[J]. 中国新闻周刊,2006(1):26-29.
- [8] 世界银行项目信息. 50 个民间组织扶贫创新项目获得近 800 万元人民币资助[EB/OL]. (2008-10-23)[2009-06-11]. http://www.chinatown.org.cn/tuijian/kids_news.asp?id=5214.

(下转第 86 页)

- [6] 林发钦. 关于《文化遗产保护法》草案的几点意见[EB/OL]. (2009-12-21)[2010-01-17]. http://macaulam.blogspot.com/2009/12/blog-post_21.html.
- [7] 柳肃. 日本城市文化遗产保护的经验和教训[J]. 湖南文理学院学报, 2009, 34(1):73.
- [8] 贾俊艳. 文化遗产保护立法之比较研究[D]. 武汉: 武汉大学硕士论文, 2005:19.
- [9] 谷德近. 多边环境协定的资金机制[M]. 北京: 法律出版社, 2008:156-159.

The Legal Protection of Cultural Heritage: International Experience and Practice of Macau

PENG Feng

(Institute of Law, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020)

Abstract: Since the return of Macao to the mainland and the opening-up of the right of gambling, it has been troubled by its dependence on an exclusive gaming industry and a single economic structure. In January 2009, the National Development and Reform Commission made Macao as a "World tourism and leisure center". In July 2005, Historic Centre of Macao was formally registered in the UNESCO World Heritage List, which has since then been giving a new significance for the sustainable development of tourism, as well as the development and protection of cultural heritage as resources. On the basis of surveying the history of cultural preservation legislation in Macao, the paper evaluates the 2009 "Cultural Heritage Protection Law (Draft)".

Key words: Macao; cultural heritage; legal protection

[责任编辑:孟青]

(上接第 73 页)

On Diversification of Main Organizations Helping the Chinese Poverty-stricken Rural Areas

ZHAO Qing-yan¹, LUAN Hai-feng²

(1. School of Human Sciences, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081;

2. School of Foreign Languages, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

Abstract: Since the implementation of the reform and opening-up policy, some domestic and international nongovernmental organizations (NGOs) have participated in the work of helping the poor in China, which results in the diversification of the main body of organizations providing aids to poverty-stricken rural areas. With the increase of these organizations in category, number and size, the tendency of diversification becomes more and more evident. By probing into the trend of development, this paper, based on models and comprehensive analysis, predicts that the related pluralism of such organizations centered on the government will become the mode of the main body in providing aid to poverty-stricken rural areas.

Key words: aid poverty-stricken rural areas; main body; pluralism; development

[责任编辑:孟青]