

沪郊社会力量“精准帮扶”实证研究

陈光普

2015 年中共中央发布的一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》（中办发〔2015〕1 号）指出，“健全社会扶贫组织动员机制，搭建社会参与扶贫开发平台，鼓励社会资本投向农村基础设施建设和在农村兴办各类事业，引导企业和社会组织参与农村公益性工程项目的建设、管护和运营，将适合社会兴办的公共服务交由社会组织承担”。因此，动员社会力量参与农村帮扶、扶贫是当前农村扶贫工作的一项重要任务。

随着农村基础设施、公共服务、扶贫产业发展等要素投入成本的不断攀升，农村综合帮扶正进入高成本时代。动员社会力量支持农村薄弱地区发展，一方面可以降低政府部门在农村帮扶中面临的高成本压力；另一方面可以弥补政府部门在农村公共产品供给方面的“政府失灵”，提高帮扶效率。2015 年 7 月，习近平总书记在部分省市区党委主要负责同志座谈会上强调，“扶贫开发是全党全社会的共同责任，要动员和凝聚全社会力量广泛参与，切实强化社会合力”。因此，正确动员、引导、鼓励和支持社会力量参与农村综合帮扶、支持农村薄弱地区发展对于推动农业增效、农民增收和农村发展具有积极意义。

鉴于研究的方便和数据的可获得性，本文所研究的“社会力量”主要是指社会组织中的社会团体和民办非企业单位以及私营企业。为了进一步提高经济相对薄弱地区自主发展能力，2013 年上海市政府启动了针对经济薄弱村的新一轮农村综合帮扶工作。根据 2013 年上海市农委统计口径，人均村集体可支配收入低于 400 元 / 年的村被列为经济薄弱村。按照此口径，上海全市共有经济薄弱村 395 个，涉及到崇明、奉贤、金山、浦东、松江等 5 个区县。其中，远郊金山、奉贤、崇明三个区县经济薄弱村总数为 345 个，占全市薄弱村总数的 87.3%。具体来说，崇明 162 个，奉贤 100 个，金山 83 个。因此，搞清楚远郊这三个重点区县农村帮扶的基本情况对于上海全市农村帮扶工作具有重要意义。鉴于此，本研究报告以崇明县、奉贤区和金山区三个区县 183 个经济薄弱村（其中崇明抽取 50 个、奉贤 50 个、金山 83 个）为样本，运用定量研究与定性研究相结合的方法（在定量研究方面主要通过问卷调查收集相关数据，定性研究主要通过召开座谈会和进村入户访谈来收集相关数据），对社会力量参与农村薄弱地区发展的现状进行了实地调查研究，深入挖掘了社会力量在支持农村薄弱地区发展中存在的难点和问题，并在此基础上提出有针对性、可操作的政策建议。

一、社会力量参与农村帮扶基本情况

根据研究需要，课题组对金山、奉贤、崇明三个区县 183 个经济薄弱村的社会力量支持农村地区发展的现状进行了问卷调查，问卷由各经济薄弱村的村主任填写，共得到有效样本 183 个。

1. 对接渠道和方式

由于社会力量性质多样且力量强大，如何实现社会力量与农村薄弱地区发展的对接，我们应采用什么样的方式来引导社会力量参与农村薄弱地区发展，这些都是动员社会力量支持农村薄弱地区发展急需解决的问题。根据对 183 个经济薄弱村的问卷调查数据，社会力量主要通过“政府引导、牵线搭桥”和“村里主动出去寻找”两种对接渠道和方式来参与农村薄弱地区发展，分别占调查样本的 90.1% 和 8.8%，而通过“对方主动到村里洽谈、联系”对接方式的仅为 1.1%。这说明经济薄弱村对外需求的积极性与社会力量主动参与农村薄弱地区发展的积极性不相匹配，“供不应求”凡情况存在。同时，调查结果也显示，社会力量通过“托人介绍或利用网络媒体等”和“其他”对接渠道的也几乎没有。说明社会力量参与农村薄弱地区发展的渠道和方式很单一，社会力量被动地参与农村发展仍是主流，他们积极、主动地参与农村薄弱地区发展还不够。

2. 参与动机

社会力量参与农村薄弱地区发展的动机关系到支持农村发展的效果和可持续性，因此，搞清楚这 183 个经济薄弱村中社会力量参与的动机也是必要的。调查结果显示，社会力量参与农村发展的动机主要有三个方面：一是“出于社会责任感”，二是“出于公益心”，三是“政治任务”，分别占 33.3%、29.8% 和 27.5%。而“投资赚钱和扩大知名度或影响力”的仅占 4.1%，同时，“回报家乡”的动机占 4.7%。由此可见，社会力量参与农村发展并不是仅仅为了自身利益，而主要是出于社会责任感和公益心。因此，促进社会力量参与农村发展，既需要这些社会力量内生动力（社会责任感）的推动，也需要政府（动员、引导、鼓励、支持）外生动力的拉动。

3. 参与内容

从调查数据来看，“水电等基础设施建设”是社会力量参与农村薄弱地区发展的主要途径，占 56%；其次为“社会文化事业”和“医疗卫生事业”，各占 12% 和 6.6%；而参与“农村基础教育”和“农民技术、技能培训”的很少，仅占 5.4% 和 2.4%。这说明相比较农村教育培训，这三个区县的社会力量更偏好于基础设施建设和社会公益事业。这样从侧面反映了社会力量在参与农村薄弱地区发展的项目上出现不平衡、不协调现象。加强农村基础教育和农民的职业教育和技能培训在很大程度上有助于提高农民在市场竞争环境中的就业能力和自主创业本领，进而有助于实现“农民增收、农业增效、农村发展”。因此，社会力量参与农村发展的项目内容需要协调发展。因为，农村薄弱地区的发展是“块”的概念，不仅包括经济发展、基础设施等“硬环境”的发展，而且还包括整个农村的社会文化事业、农民素质提高等“软环境”的协调发展，是一项系统性的工程。教育、医疗卫生、文化等社会事业是创造价值、引领发展的事业，在这些方面提供更好的公共产品和服务，既是惠民生，同时也能促进发展、调节经济结构。政府责无旁贷地要加大对这些方面的支持力度，同时更要引导社会各方力量来出力，共同参与、共同建设。

二、社会力量参与农村帮扶的难点和问题

1. 供求失衡问题较为突出

据对 183 个经济薄弱村调查，在社会力量参与农村经济薄弱地区的渠道和方式中，社会力量通过“政府引导、牵线搭桥”和“村里主动出去寻找”方式的分别占 90.1% 和 8.8%，而“社会力量主动到村里洽谈”的只占 1.1%。分区县来看，金山区社会力量通过“政府引导、牵线搭桥”和“村里主动出去寻找”方式分别占 89.2% 和 10.8%，而没有社会力量“主动到村里洽谈”；奉贤区“政府引导、牵线搭桥”和“村里主动出去寻找”分别占 91.8% 和 8%，社会力量“主动到村里洽谈”同样也为零；崇明县“政府引导、牵线搭桥”和“村里主动出去寻找”分别占 89.80% 和 5.10%，通过“主动到村里洽谈”也仅占 5.1%。我们在同经济薄弱村的村、镇负责人进行座谈时也了解到，他们期待社会力量能参与农村帮扶的强烈愿望，与社会力量对经济薄弱村帮扶“冷淡”态度形成鲜明对照。这正如某村主任所说的：“我们是盼星星盼月亮地希望他们能来帮扶一把，但是他们就是不来啊。”

2. 结构失衡问题不容忽视

通过对经济薄弱村的调查，我们发现，社会力量在参与农村帮扶中存在主体、对接渠道和方式、参与内容和参与模式的结构失衡问题。在参与主体方面，党政机关、国有企业、社会力量（包括私营企业和社团、社会团体两类）在农村帮扶主要力量中占主导地位，对于三个区县来说，这种比例失衡问题也很突出。在对接渠道和方式中，“政府引导、牵线搭桥”占据主导地位，而“村里主动出去寻找”、“社会力量主动到村里洽谈”、“托人介绍或利用网络媒体”等方式占比很小，甚至为零。在参与内容方面，社会力量对经济薄弱村的基础设施方面的帮扶占主导，而对社会文化事业、医疗卫生事业和农村基础教育、农民技能技术培训等方面存在不足，存在重“硬件”轻“软件”问题。在参与模式方面，“结对共建”、“经常帮扶”和“项目

捐赠”等短期性行为仍是主要模式，而在“出谋划策做顾问”、“牵线搭桥”等具有可持续性和长期性、能发挥薄弱村自身积极性和自主性方面存在诸多不足。

三、社会力量“精准帮扶”的对策建议

党的十八届五中全会提出，“实施脱贫攻坚工程，实施精准扶贫、精准脱贫，分类扶持贫困家庭”。2015年12月，习近平总书记在“中央扶贫开发工作会议”上也指出，“要坚持精准扶贫、精准脱贫，重在提高脱贫攻坚成效”，“在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效”。2015年7月，习近平总书记在部分省市区党委主要负责同志座谈会上强调，“要在精准扶贫、精准脱贫上下更大功夫。切实做到精准扶贫，要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效”。可见，中央高层已明确指出“精准帮扶”、“精准扶贫”的重要性和迫切性。

为了解决社会力量参与农村帮扶出现的供求失衡和结构失衡问题，需要实现“精准帮扶”。所谓“精准帮扶”就是市级层面要做好顶层设计，引导社会力量帮扶项目向“专业化、精细化、差异化”转型升级，实现帮扶项目由“政府配餐”向“群众点菜”转变，因地因时制宜，动态调整，提供更加人性化、专业化、多样化的帮扶。具体来说，要做到“四个精准”，即帮扶对象精准、项目安排精准、资金使用精准、政策措施精准。坚持因人因地施策、因贫困原因施策、因贫困类型施策，区别不同情况，做到对症下药、精准施策，不搞大水漫灌、走马观花式的扶贫。只有这样，才能根据每个薄弱村的实际现状合理调配社会力量进行帮扶，才能达到帮扶成效精准。目前，金山区已出台《关于进一步巩固综合帮扶成效拓展帮扶思路的指导意见》，针对农村困难群众、村集体和农民个体等不同群体定制个性化的“帮扶菜单”，比如，有些困难群众希望社会力量能够多带动他们就业、提高收入，有些经济薄弱村希望社会力量能够多参与医疗卫生和社会文化事业建设，等等。这种“群众点菜”式的帮扶形式进一步提高帮扶的精准性。

要做到帮扶对象精准、项目安排精准、资金使用精准、政策措施精准这“四个精准”，核心是做到“精准对接”。要实现精准对接，就需要搭建一个帮扶对接平台。“互联网+”思维和理念或许是一条很好的渠道。在新常态、新业态背景下，运用互联网技术可以实现精准对接。这就需要市级层面建立一个互联网帮扶对接平台，这个平台是由“主机系统+终端”构成，主机系统负责信息的汇总、发布，终端是各经济薄弱村或农户，他们在帮扶方面有什么需求、希望得到社会各界什么样的具体帮助，都可以在终端平台上提出来，通过互联网找到帮扶方。可以考虑由市农委牵头，市发改委、市财政局、市商务委、市经委等部门协同配合，建立帮扶对接平台，由各薄弱区县农委提供各自个性化“帮扶需求菜单”。

其实，现在上海远郊有很多私营企业、社会组织或个人，愿意帮助农村薄弱地区发展，但缺少一个放心的对接平台。因此，需要政府部门建立一个公开、透明、具备公信力的对接平台。有了这个平台，这些私营企业、社会组织等社会力量就可以提出他们想为经济薄弱村做什么，经济薄弱村看到了就可以直接跟他们联系，这样就可以通过互联网实现自由的对接联系，从而实现农村帮扶的精准化和信息化。另外，通过帮扶对接平台，经济薄弱村群众通过手机就可以了解国家和市、区的帮扶政策。

（作者单位：中共上海市金山区委党校）