

扶贫传递与社区自组织^{*}

沈 红

通过对西南贫困村落的实地研究,以及边缘性、自组织传统变迁、扶贫传递方式等方面的分析,作者探讨了扶贫体制面临的一些核心问题和规律:稀缺资源如何传递到最基层的贫困社区,又如何转化为贫困社区的自我发展能力。提出:扶贫不仅需要“向基层传递”的推动机制,更需要“传递到基层”的保证机制;建立更加透明的监督机制,以避免扶贫目标置换和传递风险;扶贫制度创新在于注重贫困社区发展的内部动力,协调外生性资源和内生性资源的关系,开发社区自组织潜力。

作者:沈红,女,1965年生,中国社会科学院社会学研究所助理研究员

贫困问题是国际社会,特别是发展中国家所面临的一个跨世纪难题。近年来,联合国社会发展会议提出为实现以人为中心、以社会公正为基础的社会发展和国际和平,确立以消除贫困、扩大生产性就业、社会协调为目标的发展战略。中国政府制定了国家八七扶贫攻坚计划,承诺本世纪末基本消除贫困。随着市场经济体制的逐步到位,利益群体的逐步分化和重组,物价和劳动力市场的逐步放开,贫困缓解速度正在放慢。在国际消除贫困年的1996年,中国尚有6500万乡村贫困人口,形势严峻。以往的一些扶贫方式面临不适应,扶贫需要加大力度,更需要体制调整和组织创新。扶贫资源是否完全传递到最基层的贫困社区,又如何转化为贫困社区的自我发展能力,研究贫困社区的传递组织与目标群体的相互关系,是扶贫的核心问题。

一、概念和方法

1. 贫困社区

社区是一个社会分析单位,基本含义是一定地域范围内具有归属感的人群及社会性活动及现象的总称,包括人群、地域场所、社会关系和活动三个基

本要素。贫困社区是人口平均经济收入处于贫困线以下的社区。在中国大多数地区,贫困标准包括粮食占有水平和收入水平两方面的衡量指标,粮食指标为当年人均粮食占有量低于300公斤,收入指标为当年人均纯收入低于国家贫困线。本项研究选择贫困村作为贫困社区的分析单位。贫困社区的特征之一是经济资源稀缺,难以维持基本生存,需要从外部传递资源,特征之二是区位边缘性,即地理区位、市场区位都远离资源聚集的中心地,村庄分散和封闭,基层组织处于虚置或“空壳”状态,传递成本很高;特征之三,缺少获得资源的手段和能力,贫困人口的社会交往、交通、运输以步行为基础,辅助以简单的畜力;通讯、能源、卫生等基础设施不足。

2. 传递组织

传递指的是物质、符号或关系由此及彼的过程。传递的基本要素是出发点、目标、传递内容、成本和风险。对于拥有资源的人和组织而言,传递可以解释为控制资源准确抵达目标群体的行为过程;对于缺少资源的人和组织而言,传递则是帮助他们接近稀缺资源的行为过程。传递组织指传送稀缺资源的组织体系,传递方式是组织内部资源、信息流动和处理途径。组织传递的基本形式为单向传递和双向传

^{*} 本论文是《贫困社区的传递组织和自组织》课题主报告摘要。该项研究受中国社会科学院青年科研基金资助,也得到国务院扶贫办、云南省扶贫办、丽江地区行署的多方面支持。本课题组成员冯强、龙西江、于斌参加讨论,特此致谢!

递。

扶贫就是通过一定的组织规则把外部资源传递给贫困者。贫困地区的经济无力自我启动,缓解贫困的推动力量来自外部,扶贫传递内容包括物资、资金、技术、信息等稀缺资源,传递出发点是掌握和控制稀缺资源分配权的组织,终端是贫困社区和贫困者。一般认为,扶贫是外生性资源的单向传递过程。^①组织的传递性越强,组织活动的效率、适应性、灵活性越高。传递组织由内部成员的互动系统构成,有效的组织沟通有助于组织作出正确的决策、协调组织内部冲突分歧,从而提高组织的传递性。所以扶贫过程是传递组织与目标群体的双向沟通过程。

3. 社区自组织

自组织概念相对于被组织而言,指一个社会系统保持系统自身的整合和连续性的功能状况。社区自组织意即动力来自于社区内部的组织过程。一个社区能否有效进行自组织,体现了它自力更生能力和持续发展能力。^②

社区自组织和社区自治的概念既有联系也有区别,两者的共同性在于讨论社区内部产生的组织动力,并非被动地服从和依赖于社区外部组织。两者的区别在于社区自治强调的是社区组织的自主权,实际上是社区特定的管理组织的权力规则和利益格局,社区自组织强调的是社区对于资源、人员和其他要素的组织过程和功能状况,包括以社区为单位自我传递、自我复制、自我整合和自我推动。

4. 研究方法

主要研究方法是以案例调查为基础的实证研究。根据中国贫困地区和扶贫传递系统的实际特点,选取最贫困的西南地区贫困村为重点进行田野调查。为了在宏观变迁的背景理解贫困社区今天的状况,调查资料的收集不局限于村边界,一些重要情况扩大到乡的范围。调查的重点云南省丽江市宝山社区,具备这样一些研究价值:其一、宝山是云南省扶贫攻坚乡之一,全乡90%的贫困农户尚未解决温饱。其二、宝山是1996年丽江大地震的重灾区之一,调查期间余震仍在发生。通过观察社区的灾后重建过程,分析社区自组织状况。其三、历史变迁使宝山社区的社会地位、边界和中心都发生了较大变化。

二、社区的贫困和边缘性

贫困标准虽然是依据人口的收入水平来确定的,但是贫困本身有多种含义。在讨论中国乡村贫困时,贫困群体往往附着了明确的社区意义,难以维持基本生存的贫困人口,集中分布在边缘性地区。

1. 西南的贫困

西南地区是中国最贫困的地区之一,集中了深山区、高寒区、少数民族聚居区、石灰岩地貌区等复杂多样的贫困类型,生产、生态和生存环境恶劣,一直是扶贫攻坚的重点,其中云南、贵州两省的贫困发生率最为突出。从收入水平分组来看,云南省1994年人均收入300元以下尚有902万人,占全国同一收入组人口的21.83%,人均500元以下的贫困人口有1672.5万人,占全国同一收入组人口的17.76%;如果加上贵州省的贫困人口,西南两省的贫困人口占全国同一收入组人口的比例则高达40.4%和31.8%。

根据政府扶贫计划中匡算的贫困规模,1994年制定八七扶贫计划时中国贫困人口为8000万人,云南省贫困人口700万人,贵州省贫困人口1000万人,两省相加占全国贫困人口的21.2%;1995年全国贫困人口下降到6500万人,云南、贵州两省贫困人口1460万人,占全国贫困人口的22.5%,而同期这两省总人口只占全国总人口的6.17%和6.19%。

2. 调查区的贫困状况

贫困社区调查点选在云南省丽江市、贵州省织金县和威宁县。贵州二县属于国家重点扶持的贫困县,丽江市虽然不是国家贫困县,而根据当地政府以较低的贫困标准测算,乡、村、人口的贫困面却接近或超过50%,调查点宝山社区位于连片贫困地带,周围与贫困乡和贫困县相邻,处于贫困包围之中。随着时间推移,宝山乡比5年前更加贫困。织金县收入水平和粮食占有水平相对快速增长,只是不断追逐和接近国家贫困标准,尚未稳定解决温饱。

^① 传递性,见《辞海》,上海辞书出版社1980年版,第215页。

^② 参见菲立浦·塞尔斯尼克:“组织理论基础”,《社会学与社会组织》,浙江人民出版社1986年版,第147页。

表1 本项研究调查地区的贫困面 (1995年)

地区	乡 (个)	贫困面 (%)	行政村 (个)	贫困面 (%)	人口 (万人)	贫困面 (%)
丽江地区	69	56.5	437	52.2	94.8	44.9
丽江市	21	41.7	145	52.4	26.1	48.7
宝山乡	1	100.0	5	100.0	0.81	90.0
黎明乡	1	100.0	4	100.0	0.75	54.0

资料来源:丽江地区行署扶贫办、统计局,宝山乡政府,黎明乡政府。

3. 边缘性

边缘性是贫困社区最重要的特征。它不仅作为空间概念也作为时间概念,影响着扶贫传递和社区自组织。扶贫的重要含义之一就是减少贫困社区的边缘性。

社区边缘性体现在很多指标上,如空间距离、地形地貌、交通、通讯、电力等。西南贫困社区主要分布在喀斯特地貌区,云南省山区面积占总面积的94%,除小城镇和为数不多的村庄分布在坝区之外,绝大多数村庄分布在深山区,自然环境特点是山高、坡陡、路险、谷深。远离经济中心和市场,交通、水利、电力等基础设施薄弱,资源传递的成本很高。例如丽江市宝山村,如果以1天为社区生活的基础活

动半径,该村人口的活动范围只包括本村、邻村和最近的集市;同乡的村庄之间因为道路阻隔,往往有1天以上的距离;抵达远村、邻乡、其他集市比较远,往返需要2天以上;未通公路以前,徒步往返县城需要8天。由于通路缩短为4天。改善交通、通讯条件的扶贫项目,有效地缩减了贫困社区与外部社区之间的时间距离,为扩大社区活动范围、加速村社区和县城的传递提供了可能性。不过,通路和通讯的覆盖群体有别,通讯条件改善的受益者主要是政府和村干部,交通条件改善则可以使大多数普通村民受益。

4. 分散封闭的社区方式

贫困社区边缘性在人口分布上表现为分散封闭的社区方式。在气候、土地、水源等自然资源的约束条件下,以农业为主的乡村人口,必须分散居住才能使得每个家庭获得基本的土地或山林以维持生存和生产。丽江贫困山区的行政村面积大,平均64平方公里,人口规模平均为1664人,自然村社则比较小。自然村的人口规模相差悬殊,这种差别与自然条件如海拔、耕地有密切的关系,海拔高的山村,山高坡陡地广人稀,海拔低的村,则相对地少人多。海拔3000米的史垮底村只有24户,约100人;海拔为1600米左右的下宝山村则有186户,近1000人。自然村人口规模比行政村较真实反映自然资源的容量和约束。

表2 课题调查点的社区分布状况

社区	海拔 (米)	行政村平均 人口(人)	自然村平均 人口(人)	行政村平均 面积(平方公里)
丽江黎明乡	2180—4000	1880	98	137
丽江宝山乡	1600—3800	1627	239	86
*宝山村	1600—3000	2588	259	43
威宁草海区	2172	1307	229	4
织金鱼塘村	1400	1438	—	2.35

资料来源:丽江市黎明乡、宝山乡政府,威宁县草海管理处,织金县鱼塘村。

居住在深山区的分散的社区环境,形成了比较封闭的社会圈。西南地区许多乡村社区内部通婚仍然普遍,不与外人通婚的习俗沿袭的结果,近亲结婚比重高,贫困人口身体素质下降。内群体通婚加深了贫困社区的自我封闭,自我封闭又影响和阻碍了社区之间的交易和互动,特别增加了贫困人口接近城市、集镇、以至农村集市的成本和难度。一部分少

数民族如彝族、拉祜族仍然保持游耕散居的传统,使得基层组织难以持续、有效、及时地实施管理。

5. 空壳与空白

空壳村既是经济空白村又是组织空白村。丽江贫困山区绝大多数集体经济是空壳,财务帐上只有向农民收取的各种提留收支情况,没有村集体经营收入。这一问题在贫困山区普遍存在。家庭联产承

包责任制确立以后, 贫困山区的乡村组织对于社区资源的管理权受到削弱, 民穷村穷乡也穷, 宝山乡乡级每年财政收入只有 10 万元, 财政支出 80 万元, 年年赤字, 缺乏经济收入来源。

集体经济收入的来源, 一是从村办企业和各种经济实体中得到收入, 二是开发、利用和承包村集体的农林资源得到收入, 如划定归村使用的森林、矿产等资源。在受灾的年份, 要依靠集体力量解决村民的吃穿住、医疗方面的困难已经不可能。国家和政府也不可能全部包下来, 仅仅能够提供少部分救济和扶持。黎明乡李世华一家的粮食缺口 1200 公斤, 只能从乡政府得到 24 公斤的粮食救济, 扶持力度与需求缺口相距太远。生产自救作为临时方法, 也不能解决严重自然灾害的困难。上述三个方面并存, 造成农村高利贷现象复生和膨胀。贵州省一些贫困地区的高利贷, 春荒期间借 100 斤粮食, 秋后要还 200 斤。

空壳村面临两个核心问题: 一是村组织缺乏经济收入来源, 形成了村集体没有实力、村干部补贴不落实等问题; 二是村组织缺乏效率和声望, 诱发了村长难当、基层组织发展停滞等问题。

三、扶贫传递

扶贫组织传递方式由资金流动方向决定, 扶贫资金大多是上级政府输入的, 传递方式以自上而下的单向传递为主。传递系统以政府组织为主, 政府控制着扶贫资金的主要来源。

1、上下系统

如果以贫困社区为观察层面, 社区以上的传递和以下的传递系统的特点各不相同。扶贫在下层或者基层的传递系统以社区组织为主, 贫困社区组织分化弱, 特点是一体化, 所谓“上面千条线, 下面一根针”。社区以上的扶贫传递系统是各级政府, 每一级政府内部设置了若干套垂直并行的传递系统, 分别负责传递来自多种渠道的扶贫资金。

上层扶贫传递方式大体可划分成两种: 常规传递和突发性传递。常规传递是针对长期性贫困采取的, 如收入水平低、土地生产力低、人畜饮水困难等。突发性传递是针对突发性贫困如地震、水灾等造成的贫困而进行的。常规性传递主要是扶贫部门的工作职责, 突发性传递主要由民政部门负责。实际操作中, 两套系统有交叉和配合。上层的扶贫传递机

制在很大程度上便是扶贫资金在各级政府之间的分配, 以及扶贫资金在各个部门之间的分配。多年以来, 由于扶贫资金的渠道、来源不一, 传递链条长, 中间环节多, 造成扶贫资金到位周期长, 项目审批和协调的成本高, “资金形成合力”的政策常常落空。扶贫资金分散化、资金使用不足、贷富不贷贫等现象, 反映出扶贫的上层传递体制面临的突出问题: 即政府如何防止调控能力的弱化, 如何协调扶贫计划制定机构与扶贫资金管理机构之间的关系, 如何平衡政府各个部门的资金分配权, 如何提高组织内部运行效率。

2、扶贫资金的传递规模和效率

以常规性扶贫资金为例, 1986—1995 年 10 年间, 丽江县各种渠道扶贫资金累计 2500 多万元, 其中用于生产性扶持 1200 万元, 用于基础设施建设 1300 万元。累计解决 8800 户、4 万多人的温饱问题。扶贫资金使用范围十分广泛, 从种植业、养殖业、加工业、工商业等生产经营项目, 到农田水利、流域治理、修路、输电工程等基础设施建设, 以及科技示范等, 几乎涵盖了农村发展计划的大部分内容。扶贫资金的注入, 在县域范围内, 推动了贫困地区的经济增长, 提高了抵御自然灾害的能力, 改善了山区人口的生活条件。在各个贫困地区扶贫资金都不同程度地取得了一定的积极效果。

在丽江灾区实地观察一笔救灾资金传递到基层社区的过程时, 我们注意到突发性救灾资金比常规性扶贫贷款有更高的传递效率。扶贫资金, 特别是专项贴息贷款的资金风险是长期没有解决好的一个传递难题, 丽江地区农户按期还款比例仅 11%。平均每个扶贫贷款项目从立项、审批到资金到位, 通常需要 1—2 年时间; 相比之下, 地震发生后 10 天到 1 个月以内, 第一批救灾物资抵达灾民手中; 5 个月时间民居恢复款抵达灾民。突发性贫困更能调动政府垂直系统的应急能力和行政动员能力。我们也观察到传递中的潜在风险和防范措施。救灾款这种特殊的扶贫资金, 不仅在政府三令五申禁止挪用的情况下传递下来, 而且配备了监督执行的组织体系——工作组, 监督从地县到村的各个传递环节, 在操作手续上也充分考虑了资金传递的安全性, 比较常规性扶贫资金传递有更加严格的保障。

3、扶贫目标置换

各级扶贫部门都认为, 扶贫资金确实帮助了贫困者, 但是县域层面的数据, 并不能说明资金传递是

否瞄准了贫困社区和贫困者。进一步对照以上项目的实施地点,无法找出任何一个项目特别针对贫困村社或者扶贫攻坚乡,扶贫部门所列举的“脱贫”典型,带有示范性的扶贫项目,大多分布在非贫困乡。至少可以证明,“贫困地区”一直被含糊使用着,而且在扶贫政策目标中允许这种含糊的存在。

扶贫计划和层层扶贫目标责任制中,都明确提

出了解决温饱的速度要求,但是远远没有落实到户到人。最贫困群体只是笼统地包含在扶贫目标中,扶贫项目没有对于受益者贫困者比例的具体要求,因此扶贫系统在基层必然失去目标控制。表3所列举扶贫贷款大量流向县办企业而没有扶持农户的事实,证明资金在抵达到贫困社区之前就已经遇到了许多传递障碍和风险。

表3 丽江地区扶贫贷款受益结构和还款率(1987—1995年)

直接受益者	金额 (万元)	比例 (%)	按期还款 比例(%)	逾期比例 (%)	呆滞呆帐 比例(%)
农户	208	5.6	11.0	83.2	5.8
乡村企业	583	15.6	69.8	13.7	16.5
县办企业	1793	48.1	78.3	17.3	4.4
其他	1143	30.7	78.4	11.3	10.3
合计	3727	100.0	73.4	18.6	8.0

资料来源:中国农业银行丽江地区支行。

扶贫资金的受益结构含糊和偏移现象,在中国的扶贫传递中十分普遍,我们把它概括为“扶贫目标置换”,实际上它是传递组织的目标导向的必然结果。政府扶贫计划侧重产业结构和生产性措施,各部门的扶贫方案强调项目的经济效益,银行放款时强调资金回收率,在抵达贫困社区以前的各个传递环节的扶贫目标里,见物不见人。“贫困地区”这样一个泛泛使用的笼统的词汇,在不同场所指称的可能是很不相同的地域单位、群体和组织。在模糊使用时,贫困者可以被替换为社区,村社区可以替换成乡社区,温饱线以下的贫困人口被替换成贫困地区总人口,等等,根据不同组织和群体的需要,就在传递和“落实”扶贫资金的过程中,贫困者被虚置,扶贫目标被置换了。

4. 社区内部的传递

扶贫在下层或者基层的传递系统以社区组织为主。分析贫困村组织的结构功能,可以看到基层传递的一些难点和问题。其一、多种目标叠加需要更多的整合时间、整合成本,往往降低了资源传递的效率和速度,资源抵达的目标也往往出现偏差。此时传递的风险转变成如何接近资源传递系统,如何平衡社区组织和村民的利益,如何平衡贫困者和村民的利益。

其二、在没有经济实力的空壳村,传递稀缺资源对于村组织的地位和声望产生很大影响,甚至成为村组织的权力来源。由于村民生计艰难,收入水平低,村干部向村民收取提留摊派时,容易受到抵制,声望低落;但是向村民分配外生性资源时,村干部受到欢迎,声望上升。所以村组织不得不依赖传递系统来建立权威,在外生性资源分配时尽量巩固权威,村干部在传递过程中的权力收益十分不稳定。

其三、在基层社区,因为正式组织成员之间常常是亲戚、邻里,角色丛交叉和重叠。角色重叠的结果,社区中的正式组织可能存在于非正式组织之中,一方面增加了行为的传递的灵活性,另一方面减弱了传递规范的约束力。基层社区组织的双重性使得村干部不得不把种种利益冲突内化。

当贫困者被搁置于传递系统之外时,有没有一种持续有效的传递机制能够阻止这种现象和防止其再次发生?仍然以救灾资金传递为例,尽管具有严格的监督机制,在基层社区传递时仍然出现了两种偏移:其一,资金从特定群体分散到整个社区,扶持力度减少;其二,村组织以社区的名义扣留其中一部分,扶持力度再次减少。在宝山村,两种偏移都出现了,但后者最终得以避免,证明社区外部的传递组织(县工作组)也具有监督功能。贫困者、灾区村民不

应当成为完全被动的接受者,他们应当是社区重建的主体。这种主体意识在灾害刚刚发生时存在,在没有外部资金支持的情况下也存在,但是随着不可预期的物资和资金输入,主体意识弱化了。因为从制定救灾方案到资金在社区内的再分配,村民基本上处于决策过程之外,只能间接地影响救灾传递系统的最后一个环节。社区内部的公众参与决定着社区的自组织水平。

四、社区自组织传统变迁

美国人类学者沃尔夫讨论乡民社会时认为,“乡民之间的结合起自为对抗三种压力,第一是自然生态的压力,第二是来自他人的压力,第三是大社会来的压力,如租税、利息或政治等。面对这些压力乡民乃相结合以达分享资源及克服困难之目的。”^①如果用时间尺度衡量,那么第一种因素即自然生态的压力是最持久的,或者说人与自然的关系、人们管理自然资源的方式,构成了社区自组织的基础。

1、社区传统的生态文化

人与自然的的关系,是社区自组织状况的重要反映。历史上,西南地区的生态状况普遍比现在好,除了人口压力小以外,社区对于生态环境的态度直接决定了社区利用资源的方式。

丽江的纳西族普遍信奉东巴教,宝山村民中不少人的祖先是世代相传的东巴。纳西先民曾经对人和自然之间的关系做过智性的探索和哲理的思考,从自然崇拜意识上升到对人与自然关系的辩证认识,在东巴教中形成了一个规模宏大的“祭孰”仪式。东巴经说,人与孰本是同父异母的兄弟,但是随后人类侵扰自然、污染水源、乱砍滥伐森林、恣意捕杀野兽的行为冒犯了孰,结果兄弟成仇,人类遭到了大自然的报复。后来经神调解,双方约定互不侵犯,才得以重续旧好。这些古典作品中的哲理思考,是纳西族先民在长期生产生活中得出的经验。人与自然的关系如同兄弟,应当和谐相处,相依共存,对自然不可轻易冒犯,否则就要受到自然严厉惩罚。^②

东巴仪式是纳西族广泛参与的社区活动,虽然东巴教不是严格意义上的社区组织,但具有一定自愿组织的基因。在这种理性认知的基础上产生了一套保护自然生态的习惯法和社会禁律,以此规范和约束人们对待自然的态度和行为,影响着人们开发、利用自然的生产活动。东巴经中常见的禁律如:不

得在水源之地杀牲,不能在生活用水区洗涤污物,以免污血秽水污染水源。不得随意挖土取石,不得滥搞毁林开荒。立夏一过,不得在山上砍树,整个夏季不能砍一树、伤一禽等。这些禁忌是在尊重自然界生态规律基础上产生的,如立夏为万物生长复萌的关键时令,此时伤害动植物对于其繁衍十分不利。纳西族把保护资源环境的传统变成成为一种道德文化世代相传,并以村规民约的方式在社区内部传递。正是由于这种相沿千年的民族传统和生态意识,丽江才能保持山清水秀、风调雨顺。直到50年代初,丽江尚保存着良好的生态环境,保持着73%的林地和12%的草山草坡,森林覆盖率达到53.7%。

2、资源的社区自组织

具有边缘特色的社区自组织,在远离市场体系的条件下,维持资源在社区内的循环整合,这种循环整合构成了社区归属感和群体意识的基础。比较宝山社区管水员制和护林员制两种资源管理制度的不同结果,以及同一制度在宝山和其他社区的不同结果,很能说明社区自组织在资源管理中的作用。

管水员制 至今宝山村流传着木和两家合作开梯田修水利的传说,表现社区古老的互助合作传统。社区成员和睦相处,祖祖辈辈传承下来的梯田,有附设的引水沟渠,仍然能够稳产高产。农忙季节为免争水,村民们自己推选管水员合理安排用水。这个村从旧社会起水利就管得好,多年没有纠纷。管水员完全由村民推选,不是村组织的干部。报酬不固定,一天一议,从机动田收入而不是提留款里出,这种管理水源的方式与村组织以及传递系统都没有直接关系,是继承社区自组织传统的结果。

护林员制 纳西族地区以往村村有护林员,像管水员一样负责着本村的森林管理。当村子的山林或水源遭到破坏时,号角一响,全村人会一齐出动去平息事端。后来制度化的、正式的管理条例取代了“非正式的”村规民约,在行政村干部班子里设置护林员,自然村不设专人管理,有事时由村长出面解决。我们调查的宝山乡和黎明乡,乱砍滥伐的现象比较多,山林损失已经威胁着人们的生活生产。不同社区护林效果各异。云南省社会科学院在丽江调

① 蔡宏进:《社区原理》,三民书局1985年版第197页。转引E.R.沃尔夫《乡民社会》,巨流图书公司1983年译版。

② 东巴文化研究所编:《东巴文化论》,云南人民出版社1991年版。

查时了解到山林管理得法的例子也不少。泰安乡有的村庄通过村民讨论,自发地把山林私人管理改为集体管理和经营。村采取轮护制,各户轮流管山护林,每户一天,由村民委员会制定奖惩条例。如果在轮护期间发生林区破坏,由护林者承担责任,如果护林者独自对破坏行为难以制止,村民会集体出面采取行动,砍伐现象得到了有效控制。再如金山乡一些自然村,全村每月集资100多元,集粮食300~350公斤作为护林员报酬。村民按期对护林员评议,决定他是否续任,果然山林管理效果显著。^①

效果不同的主要原因是社区组织方式和成本不同。按照当地政府规定,自然村一级没有护林员,只在行政村一级设了一名护林员。山区行政村面积为40—140平方公里,自然村多且分散,相隔甚远,一个人难于管理如此分散的林区。加上一些村的集体林地区划欠明确,村社区的边缘区乱砍滥伐更加严重,有组织的护林制度形同虚设。

3. 资金的社区自组织

历史上,丽江贫困者特别是贫困妇女,对于资金这种稀缺资源也有社区内部的传递方法,上宗筹款就是一例,“宗”组织具备几种扶贫功能:

(1) 贫困者的互助储蓄。每人拿一笔小额资金,凑成一笔大额资金。资金可以用于消费性支出,也可以生产性支出,利息的有无高低由成员自主决定。宗培养了贫困者的储蓄、积累和投资能力。帮助贫困者在互助的环境里学习经营,相互培养节约和勤俭持家的习惯。

(2) 贫困者的社区性保险。帮助贫困者应付来自市场和自然环境的需求和风险。对于贫困者来说,上宗如同上保险,帮助他们缓解因贫困、灾害或疾病造成的经济压力。

(3) 贫困者的信贷方式。宗是对于常规信贷方式的有效替代。常见的信贷渠道主要是银行贷款和私人贷款。前者往往比较紧缺,不面向贫困者个人和家庭,而后者又往往成为高利贷。宗发生于守望相助的传统社区,彼此熟悉和信任成为贷款的信用基础。

自组织的宗于50年代逐渐消失,80年代以后在纳西族民间恢复和发展,今天的宗的内容、形式和功能都有变化,在城乡之间也有不同特点。宗在城镇社区恢复和发展比较快,在贫困乡村比较慢,宝山村社区内部,依然保持实物宗或实物互助传统,但是货币宗几乎早已成为历史陈迹。

贫困社区自组织的内部因素的关键,是社区的管理权设定在哪个层次,自组织功能在哪个层次发挥。概括起来,比较有效的自组织是在自然村这一级。社区管理权向上收缩带来了利益虚置和管理成本增加,过高的管理成本造成了社区自组织水平下降。除了社区内部因素的作用,自组织方式的变化也受到外部因素、宏观社会条件的影响。

五、影响自组织的宏观因素

比较社区内部的互助传统,比较这些互助方式的过去和现在,都可以看到社区自组织的变化过程及其内部原因。贫困、生态恶化、边缘性、村组织的瘫痪种种现象,有共同的内部因素和外部因素,内部因素的关键是社区组织系统出现障碍,外部因素的关键是社区的宏观区位发生了变迁。

1. 行政区位

一个社区与国家行政管理系统的关系,或者相对地位,决定了该社区所拥有的资源规模和方式,资源方式既包括获得外生性稀缺资源的可能性,也包括社区对于内生性资源的自组织方法。观察宝山社区案例,这个历史上的一级州府现在降落在行政村,社区所辖范围从方圆1000多平方公里缩减为43平方公里。宝山是忽必烈当年革囊渡江之地,元朝之所以在宝山建州政权,派驻汉族官员,是忽必烈出于巩固西南边疆的需要,扶植丽江木土司,形成可与西南其他力量相抗衡的较大势力集团。清朝宏观政治局势变化,边疆扩大,这个地区对于国家的政治军事功能已经弱化,于是行政降级,并在次级体系中不断下降。在社区运用行政地位获得资源的可能性丧失过程中,自组织的需求上升。但是自组织的强弱要受到社区外部行政控制强弱的制约。

2. 市场区位

在丽江行政格局发生变迁同时,市场因素使丽江一部分地区发展和繁荣起来,滇藏茶马古道穿越丽江境内,带动了丽江纳西族地区早期工商业传统,借助于市场经济的发育,丽江纳西族发展了外出做工和经商的传统,特别是像“宗”这样的民间互助组织,为众多贫困者接近市场传递了资金和机会。作

^① 《云南丽江工合的历史演变和发展前景——发展丽江工业合作社调查报告》,云南省社会科学院中加联合课题组1991年。

为一个社区单位的宝山始终远离这条古商道,远离市场和经济增长中心,因此货币宗的发育比较缓慢,在停滞一个时期之后也很难恢复。社区与外部的资源交换成本太高,比如去一次县城往返需要8天,资源传递和流动十分微弱,市场区位的边缘性促使社区把生存基础放在社区范围内既有自然资源上,发展不依赖于市场条件的自组织形式。市场区位与行政区位的影响不同的是,社区自组织的强弱要受到社区自身资源占有量的制约。无论是其政治地位的戏剧性变迁,或是经济区位的边缘性,贫困社区在宏观社会格局中的地位是自身不能控制的。

3. 自治性

社区的自治性分析取决于观察角度。自上而下的看,中国历史上长期实行乡政村治的政策,村是官民相兼的组织。自下而上看,传统社区主要靠血缘关系、宗教信仰、习俗来维持自身存在。村落主要依靠社会自治性服务发挥作用,宗族、宗教等组织也有一定作用。这些组织的结构比较简单,其主要功能是筹办村的公益服务事业,宗族宗教文化活动,调节规范村民行为,维护保障村的安全和利益,调解与邻村的纠纷及防御外辱等。这些源于古代氏族社会的自治传统,也是村内成员自我管理的方式。

过去许多纳西族农村都有村规民约。吴泽霖先生曾在《麽些人社会组织与宗教信仰》一文中记载,纳西族在一村一寨,对于村民应遵守的规约,历来有传统的规定,一般人格守唯谨,不敢或违,如有违背由本村父老公议分别轻重处罚。“每寨设有一人监督,倘或违犯者,可以执行处罚”。^①纳西族社区的许多风俗显示着内在力量,例如东巴教祭天、祭祖等仪式对于民族群体认同、对于社区的自组织和凝聚都具有相当的魅力。东巴文化在50年代以后停滞消失,今天又逐渐回到丽江。

自治性随着村组织在宏观社会体系的大变迁已经多次改变。建国以来,一度将一个或几个自然村组成行政村,或作为与乡政府并存的基层行政组织,或是乡政府的延续和辅助组织,执行或代行基层政权的职能。直到80年代,宪法规定村民委员会是基层群众性自治组织,接受基层政权组织的指导,村委会组织法试行之后,制定村规民约成为政府指导村组织完成的一项工作内容。村社组织的形式、名称、建制是比较容易用行政方式来调整和变动的,但是村组织的功能和效率并不能随着名称变动而发生改变,获得名义结构的组织未必能发挥名副其实的组

织功能。社区体系理论将社区视为大社会的次体系。R. L. 沃伦分析了社会宏观体系对地方社区的影响,认为社会的大变迁导致了宏观体系对社区次体系的支配现象。所谓大变迁:一、地方社区各个单位加强了与社区之外各个体系的联系;二、社区内凝聚力和自主性逐渐下降。大变迁的结果,社区成为大社会的映象,或者宏观体系中的一个“结”,同一国家的所有社区里,可以看到相同的价值观和行为。^②纵观贫困社区的变迁,社区是在转变角色地位而不是在消亡,大变迁之后,原有的传统系统或内生性资源可能被破坏,需要修复和重建,这个工作可由社区自组织功能来完成,也可由传递系统来修复。对于组织基础薄弱的贫困社区而言,一刀切的政策和传递系统不利于社区自我发展,扶贫传递的组织创新成为贫困社区的需要。

六、村社区的扶贫制度创新

传递组织和效率问题是我国扶贫实践中面临的普遍性问题。为了维护贫困者和贫困地区的利益,为了使扶贫资金发挥更大效益,需要解决现有扶贫体制中的症结,需要探索新的扶贫方式。

1. 政府模式: 村建工作队

村建工作队是近年来贫困地区比较普遍推行的一种扶贫方式。由省、地或者县的党委、政府直接抽调本级公务员或本级政府直属机构的人员组成,集中进驻贫困乡和贫困村扶贫,每一批为期一年,每年轮换。我们在宝山调查到一个出色案例,一批有责任感、吃苦耐劳的工作人员为贫困乡村作了大量工作。村建队的传递特点主要包括:

(1) 筹集外部资金。虽然宝山乡缺乏常规性扶贫资金,省委也没有为工作队匹配项目资金,但是队员们发挥各自能量,利用省级单位的资源优势和关系优势,为宝山乡筹措到了必要的资金,村建队在半年之内为宝山引进的这笔资金,相当于建国以来上级对宝山的建设性投入的总和。省委村建队之所以在较短时间内推动了一系列社区经济活动,与他们能够有效动员外部资源输入社区密切相关。

^① 吴泽霖, 1945年《边政公论》第4卷,《吴泽霖民族研究文集》,民族出版社1991版。

^② “社区理论—社会体系论”,《中国大百科全书·社会学》,中国大百科全书出版社1991年版,第365页。

(2)注意动员和利用社区内部的现有的组织力量,集中解决教育、水利、电力等基础设施问题,为空心村、空心乡的经济创造“硬件”基础。

(3)工作队长期进驻贫困社区,对于扶贫资金在社区上下的传递过程,例如传递目标是否偏移、传递效率等问题,客观上起到了监督的作用。这一功能与救灾传递系统有些相似,即扶贫行动中贯穿了自上而下的目标瞄准机制和监督机制,保证了扶贫资金的传递效率。

村建队驻扎在基层社区的时间应该多长?是以常规性的政府公务员下基层时间为尺度,还是以边缘性贫困社区消除贫困的客观需要来衡量?以前者论,一年已经很长;以后者论,一年也是短期行为。村建队已经意识到这个问题,提出要“培养一支撤不走的工作队”,为一个社区的长期发展打下基础。

2. 民间模式:互助储金会

互助储金会又名“自然灾害互助储金会”、“村级互济会”,是村民自愿集资,以储金借贷方式开展互相救济活动,共同克服自然灾害及其他困难,以保证基本生活需求的一种民间合作性自我保障组织。^①丽江地区行署和各县政府从10年前就开始推广互助储金会经验,到1996年时村级储金会的平均规模只有1万元左右。这种社区自组织的扶贫方式是否难以在西南地区推广?在贵州省贫困县织金县,互助储金会在贫困社区发展得有声有色,股金总量已达2000万元,平均每个互济会11.5万元,我们调查的鱼塘村互济会4年之内股金达到126万元,发展迅速。互济会传递机制的特点包括:

(1)互济会具有金融和扶贫保险双重功能,通常以金融活动的方式起步,达到服务社区和扶贫保险的目的。原有的农村信用社由于密度小,一个乡只有一个点,不能满足边远贫困者的资金需要,面向乡村的贷款数量少且逐年下降。鱼塘村互济会的资金来源不靠政府也不靠银行,资金全部来自农户。筹资范围一开始就大大突破村的地域界限,扩展到外村、外乡、外县,建立贫困村的信贷网。弥补政府扶贫资金不足,成为农村金融的重要补充,有效地打击和抑制了高利贷现象。

(2)互济会与村组织整合。互济会成为社区经济的“龙头”,村干部每人负责一个经济实体,清楚地说明了村委会、党团组织和互济会的整合关系。这是一个村组织对于政策目标、经济目标和自组织目标尽可能作出整合的结果。互济会投资兴办经济实

体,经济实体充实了村组织的经济实力,空心村变成了小康村,瘫痪村也借储金会之力恢复组织活力。村组织声望上升,自组织能力增强。

(3)互济会是以扶贫济困为中心内容的社区性组织,有助于发展生产,缩小贫富差距。农户借款的比例、公益支出两项资金相加占资金投放总额的72%,说明互济会是服务于农户的。互济会也弥补国家财政的不足,在火灾等政府不能救助的方面能够及时发挥作用,是扶贫救灾社会化的一个有效途径。

(4)互济会资金管理实行民主理财、民主监督的原则,有利于培养农民群众的民主和自立意识;促进社区互助和贫困者之间信用关系。

3. 国际模式:草海保护区扶贫项目

草海项目,又称草海保护区渐进计划和村寨发展计划,是国际组织在中国一个国家级自然保护区内的贫困村资助的综合扶贫项目,由国际鹤类基金会(ICF)、国际渐进组织(TUP)、贵州省环保局与威宁县政府共同实施。除了项目机构自己的背景特征以外,这个项目借鉴了国际扶贫行动中一些被证明有效的经验,所以具备国际扶贫模式的特点。其传递方法在上依靠政府传递系统,在下则充分采取了鼓励村民参与的社区工作方法,动员贫困村民组织起来成立信贷小组,共同生产和经营;并运用环保制度明确项目实施机构和受益者之间的行为规范。草海项目的传递特点是:

(1)扶贫和生态保护目标整合。在项目中尝试把扶贫和生态保护两个目标结合起来。草海与草海人的休戚相关,草海的自然环境保护与当地社区的扶贫同时考虑。通过帮助贫困农户寻找转产和劳动力转移机会,减轻对草海湿地的压力,缓减自然环境保护与村民生存需要之间的矛盾。

(2)义务环保员网络。义务环保员是村民保护鸟类的自组织网络,负责各个村庄周围的鸟类保护和监测。义务环保员不仅成为首批项目受益者,而且他们中大多数被选为项目协调人,成为贫困村民与扶贫传递系统的中介。村寨扶贫计划也进一步巩固了环保管理网络。

(3)环保合同制度保护区机构与参加扶贫项目的村民签订《环境保护合同》。管理处承诺提供扶贫

^① 互助储金会,《中国大百科全书·社会学》,中国大百科全书出版社1991年版,第92页。

款,并进行跟踪服务。农户承诺维护草海自然环境,不开垦沼泽地,服从禁渔管理。环保合同制度以更加规范的方式明确双方的行为责任。

(4) 贫困者参与。扶贫项目依靠参与式农村评估方法选择渐进小组的对象,由本村村民共同参与衡量农户的贫富程度,能够较准确地选择穷人中的穷人;让贫困者自己提出问题并自己寻找解决的办法。

(5) 社区自我管理。渐进小组和小组基金帮助贫困村民建立自己管理自己事务的能力,小组基金的管理方式提供了村民之间相互合作的机会,帮助小组成员通过自己的努力和发挥自己的专长来利用小额贷款获得效益,促进了村社区的自组织与发展。

4. 结论

其一、扶贫制度不仅需要“向基层传递”的推动机制,比如自上而下的层层目标责任制,更需要“传递到基层”的保护机制,确保稀缺资源抵达最贫困者。扶贫组织因素直接影响贫困缓解的速度和规模。扶贫传递系统与贫困社区的相互关系状况,社区自组织能力的不足,使扶贫制度创新成为现实需要。

其二、扶贫的成功有赖于高效率的扶贫传递系统。扶贫制度化、更加透明的监督机制,可以避免资金流失和传递风险。突发性贫困比常规性贫困更加易于启动传递系统,但是突发性资源传递往往是短期行为,不一定能够形成社区持续的经济能力和组织能力。

其三、扶贫制度创新在于注重贫困社区发展的内部动力,协调外生性资源和内生性资源的关系,培

养社区自组织能力。如果外生性资源的传递以内生性资源的损失、削弱为代价,将对社区造成负面影响。贫困社区民间的互助传统,特别是积淀在历史文化中的互助合作传统,就是一种内生性组织资源。

其四、从扶贫创新的模式分析中能够得出的结论是,传递组织是可以改造的,扶贫的过程不仅是利用现有组织系统过程,也是完善和建设组织系统的过程。

参考文献:

1. 冈纳·缪尔达尔:《亚洲的戏剧:对一些国家贫困问题的研究》,北京经济学院出版社 1992 年版。
2. 周彬彬:《向贫困挑战:国外缓解贫困的理论 and 实践》,人民出版社 1991 年版。
3. 联合国教科文组织:《内源发展战略》,社会科学文献出版社 1988 年版。
4. 沈小峰等:《自组织的哲学——一种新的自然观和科学观》,中共中央党校出版社 1993 年版。
5. 徐新建:《西南研究论》,云南教育出版社 1992 年版。
6. [俄] 顾彼得:《被遗忘的王国》,云南人民出版社 1992 年。
7. 东巴文化研究所编:《东巴文化论》,云南人民出版社 1991 年版。
8. 何耀华等:《云南丽江工合的历史演变和发展前景——发展丽江工业合作社调查报告》,云南省社会科学院中加联合课题组 1991 年。

责任编辑:王 颖