

社会工作介入与农村扶贫模式创新

——基于中国村寨扶贫实践的研究

李文祥¹ 郑树柏²

(1. 吉林大学 哲学社会学院, 吉林 长春 130012; 2. 吉林大学 应用技术学院, 吉林 长春 130022)

摘要: 当前实行的“增能型”农村扶贫模式,立足于向贫困者提供资金、技术与培训,提高贫困者的健康、知识、技能及生计基础。但由于贫困群体中贫困文化以及社会排斥的存在,“增能型”扶贫难以促使贫困群体打破恶性循环而走出困境。而在“增能型”扶贫模式基础上进行的社会工作介入实践,所生成的“合作型”扶贫模式,既通过资源合作实现了增能,又在管理合作中引导村民养成与现代生产相匹配的观念与习惯,建立与社会相关部门的联系,打破了贫困文化与社会关系的排斥而实现了有效扶贫。

关键词: 社会工作; 农村扶贫 “增能型”扶贫 “合作型”扶贫

中图分类号: C913.7; C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2013) 04-0198-06

随着发展型社会政策的兴起,传统的以单纯提供物质援助为特征的“救济型”农村扶贫模式日渐式微,继之而起的是以增加贫困者人力及物力资本为特征的“增能型”扶贫。但从目前国内外的实践来看,“增能型”扶贫并未有效贯彻发展型社会政策的目标,在实践中也未能有效地实现扶贫。为此,我们以中国村寨扶贫实践为基础,对“增能型”模式的问题进行解析,进而探索农村扶贫的有效模式。

一、“增能型”扶贫模式的实践困境

1979年,联合国经济及社会理事会通过了《加强发展型社会福利政策活动方案》。发展型社会福利政策主张社会福利政策应该以社会投资为导向,社会福利支出应该主要投资于人力资本,增加个人参与经济的机会。在发展型社会福利政策的影响下,世界各国特别是亚洲和非洲的第三世界国家的反贫困行动由传统的单纯提供物质援助的“救济型”扶贫进入到“增能型”扶贫阶段。

“增能型”扶贫以向贫困者提供资金、技术、培训,提升贫困者的健康、知识、技能及生计发展的物质基础,作为自身的基本内容与特色。国际上,“增能型”扶贫在实践中的典型是由2006年诺贝尔和平奖获得者穆罕默德·尤努斯(Muhammad Yunus)创办的孟加拉乡村银行,它以贫困群体为放款对象,向他们提供小额贷款。格莱珉银行被认为是其中的成功典范,它将最为贫困的农户作为贷款对象,采用无抵押、无担保、小组联保、分批贷放、分期偿还的方式运行。^①显然,无抵押的小额信贷以造血方式替代了传统扶贫工作中的输血方式,可以用来为贫困人口提供必要的教育、培训,以提高其专业技能和个人素质,为贫困地区发展各种产业奠定了基础。然而,并不是所有国家的小额信

基金项目: 吉林大学基本科研业务费资助项目(421021851001)。

作者简介: 李文祥, 吉林大学哲学社会学院、吉林大学民族研究所教授, 博士生导师, 研究方向: 社会管理、社会保障及少数民族社会政策; 郑树柏, 吉林大学应用技术学院广告传播系副教授, 研究方向: 传播社会学、电视传播学。

^① 丁武民、周兆立 《农村小额信贷发展的国际经验与中国实践》,《中国渔业经济》2009年4期。

贷都成效良好。据世界银行扶贫协商小组（CGAP）的统计，小额信贷在全世界的成功率不到10%，能够自负盈亏的更不足1%。^① 丹麦著名记者汤姆·海内曼于2007年到小额信贷诞生地孟加拉乔布拉村进行调查，在当年第一批接受小额信贷的42名妇女中进行了大量访谈，发现的事实竟然是多年来的小额信贷带给她们的结果是更加贫困。第一批接受小额借款的苏菲亚·贝根的女儿告诉汤姆·海内曼，小额信贷并未帮助她们摆脱贫困，为了偿还小额信贷，有的人卖了房顶的锡板，有的人干脆卖了房子，还有人不得不另向其他小额信贷公司贷款来偿还旧的小额贷款。^② 汤姆·海内曼以此为内容制作了纪录片《深陷小额债务》，并于2010年开始在全球范围内对小额信贷提出了质疑，穆罕默德·尤努斯本人也被孟加拉国当地法院判决退休。

20世纪80年代以来，中国在农村反贫困活动中也大力推行“增能型”扶贫政策。以河村为例，河村坐落于东北山区，具有中国贫困村寨的典型特征：人口受教育程度较低，18%的村民没有上过学，60%上过学但在初中程度以下，12%的人接受过高中、技校、中专教育，村民人力资本整体较差。总耕地面积1300余亩，总人口1400多人，人均耕地不足1亩。农户户均承包地为3.5亩，属于户均耕地较少的农村地区。2009年人均总收入为2300元左右，与周边社区人均净收入4500元左右相比，贫困状况明显。^③

多年来，河村的扶贫已经由传统的生活救济，转变为以增强贫困群体及村寨自身生产能力为核心的“增能型”扶贫。其一，当地信贷企业积极向村民提供小额信贷，对农村小额信贷的利率进行优化，简化贷款手续，进行批量整贷。并根据本地产业发展状况和农民多层次信贷需求，开展了种植业等小额信用贷款。以农户小额贷款、农户联保贷款为着力点，推动农村信贷企业发放农户小额贷款，推出单纯农户贷款、联保贷款以及农户特色产业组织、农牧业安全工程贷款等诸多贷款产品。从覆盖面上看，获得小额贷款的农户有120余户，占到全部农户的40%，需求合理且符合贷款条件的农户基本获得了小额信贷的支持；从贷款额度上看，大部分农户贷款金额比较小，选择0.5万到1万的农户占29%，选择1万到5万的农户占51%。其二，当地政府依托“人保局服务中心”、“农广校”等培训机构，针对河村实施了农村劳动力岗前培训和技能培训，以及多种工农业知识技能培训，成立了创业与培训协会，开办创业培训推介会、创业培训班，邀请专家提供创业咨询服务，推出了一系列创业项目。其三，根据河村人多地少、剩余劳动力资源丰富、比邻市区的特点，在各界的帮助下，当地政府及河村村委会积极动员村民，成立了农民种植专业合作社和村办制砖企业等经济实体。^④

然而，尽管多数农户获得了小额信贷的支持，接受了多种知识技能培训，村寨也拥有了农民专业合作社与村办集体制砖企业，但多年的扶贫并未取得预期效果。河村绿色蔬菜、食用菌种植一直未能形成产业化，农民专业合作社只能勉强维持收支平衡而无法壮大，村办集体制砖企业则是入不敷出而以停产告终。2005年至2009年，河村贫困人口人均收入年均增长不足9%，远低于当地平均水平。尽管脱贫率超过80%，但同时返贫率也超过80%，呈现脱贫率和返贫率双高现象。^⑤

二、困境的根源：贫困文化与社会排斥

按常理来说，“增能型”扶贫对贫困者发展能力的促进，能够助推村民生计的发展。但由于贫困群体中贫困文化以及社会排斥的存在，注重投资、教育、培训的“增能型”扶贫，因为缺乏对于村

① 刘菲 《浅析我国农村小额信贷存在的问题及对策》，安徽大学硕士学位论文，2007年，第37页

② 张梁 《小额信贷三十五年，黄粱一梦》《社会与公益》2011年5月5日，<http://www.zgshgy.com>。

③ 2010年吉林大学农村研究团队赴河村实地调查资料。

④ 2010年吉林大学农村研究团队赴河村实地调查资料。

⑤ 2010年吉林大学农村研究团队赴河村实地调查资料。

民“自助”观念与能力的培养，难以促使贫困群体打破恶性循环而走出困境。

美国人类学家奥斯卡·刘易斯(O. Lewis)通过研究北美洲和加勒比地区的贫民窟家庭得出结论认为，贫困人群具有自身特殊的生活方式，即贫困文化，并通过“圈内”交往使这种文化得以加强。由于新一代贫困群体从小就会被这种文化所改变，贫困者一旦形成了这种文化便会世代相传。^① 尽管外界的力量为贫困主体提供教育、专业技能等培训，提高了贫困主体的人力资本，但贫困文化使其无法增强自身乃至整个群体的竞争意识与能力。在河村，村民在个体行为上呈现的是因循守旧、得过且过，在群体行为上呈现的是家庭本位主义、排斥集体合作的思维与行为方式，缺乏自主发展、团队合作的观念与意识。而现代生产方式对个体的要求是努力进取、勇于竞争，对群体行为的要求是团队意识与合作精神。由此可见，目前河村存在一种阻碍扶贫成功的贫困文化。尽管“增能型”扶贫为河村贫困人群进行了知识技能上的培训，提升了经济资本，开展了特色化的产业项目，建立了合作社、集体企业等经济组织，但这些举措是在村民的传统生产生活意识与习惯并没有改变的情况下开展的，村民还是以固有的思维、逻辑去使用这些资源从事生产活动。村民实际上缺乏组织成一个团体去从事传统种植业生产的内在冲动，仅仅满足于原始状态的邻里与亲友互助，没有愿望与热情运营外界扶助建立的农民种植合作社与村办企业，这就必然致使合作社与村办企业尽管“被成立”，却难以开展实际业务而流于形式。

法国学者拉诺尔(RenLenoir)于1974年最早提出了社会排斥概念。社会排斥指那些具有某些社会问题又不受社会保护的“受排斥者”所处的边缘化地位。社会排斥是一个动态的过程，具有多重维度，主要包括经济、政治、社会关系、文化方面的排斥。经济排斥主要是指特定的个人、家庭和社区被排斥在一般的自然人或者社会群体可以获得经济收益的途径或方式之外，未能有效地参与生产、交换和消费等经济活动；政治排斥是指个人或团体被排斥出政治决策过程，缺乏政治参与权；社会关系排斥是指一定的社会成员或者群体与其他社会成员或者群体在社会关系方面出现了断裂，无法进入其他群体的社会关系网络中，社会交往和社会关系受到很大的限制；^② 文化排斥是指失去根据社会认可的和占主导地位的价值观而生产生活的可能性。^③

自改革开放以来，河村农民被赋予了自由生产创业的经济权利，自主选举并监督村委会的政治权利，其自身的生活与价值观也逐渐为社会所认可而逐渐拥有了文化权利，但社会资本仍然缺乏，在社会关系领域仍然存在着社会排斥。目前，河村呈现一种费孝通所说的“差序格局”社会网络状态，即“每一家以自己的地位作为中心，周围划出一个圈子，这个圈子的大小要依着中心势力的厚薄而定。以自己为中心，像石子一般投入水中，和别人所联系成的社会关系不像团体中的分子一般大家立在一个平面上，而是像水的波纹一样，一圈圈推出去，愈推愈远，也愈推愈薄”^④。与西方个人本位不同，中国社会关系以宗法群体为本位，血缘关系是维系这种社会关系的核心因素。在这种社会关系中人与人之间的交往是有选择性的。河村的农民更愿意与自己的血亲交往。由于社会网络成员之间的同质性强，村民们获得有效信息与资源的机会稀少，即便通过“增能型”扶贫而获得了发展所必要的资金、专业知识及技能，村民的项目也难以持续发展。因此，尽管村民曾经开展了食用菌、绿色蔬菜种植及制砖等项目，但外界支持提供的政策、销售等等条件一经停止，这些项目便都难以为继，村民又退回到原来的贫困状态。近几年，河村由于比邻市区、景致宜人而出现了不少农家风格的餐饮场所。但这些山庄实际上是市里一些有能力人士的生意，本村农民因各种限制，根本无法触及这些餐饮

① Oscar Lewis, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York: Basic Books, 1966.

② 熊光清 《欧洲的社会排斥理论与反社会排斥实践》，《国际论坛》2008年第1期。

③ 唐丽霞等 《社会排斥、脆弱性和可持续生计：贫困的三种分析框架及比较》，《贵州社会科学》2010年12期。

④ 费孝通 《乡土中国》，北京：北京大学出版社，1998年，第27页。

行业。^①

由于贫困文化与社会排斥对村民“自助”观念与“自助”能力的束缚，“增能型”扶贫只能“助人”而难以实现“助人自助”，无法培养出村民的自主发展能力与社会支持基础而致使扶贫失败。

三、社会工作介入的实践与实效

有效的扶贫需要解决村民的贫困文化与社会排斥问题，而社会工作正是这样一种能够化解贫困文化与社会排斥、带动村民生计发展的力量。社会工作不是一种政府职能，而是一种由非政府的社会工作机构的社会工作者，运用科学的方法和技巧进行的助人自助的服务活动。社会工作最早于18世纪产生于德国，目前已经为世界各国所普遍采用与借鉴。对于村寨而言，社会工作的基本方法是通过建立社会工作机构，明确村寨与村民的问题与需求，整合村寨资源与外力协助，动员和组织村民参与集体活动，既培养村民自力更生、集体协作的精神，又构建适合村民产业发展的社会支持网络。由此，社会工作一方面能够在外力参与下，针对贫困个人与群体，培养自主发展、团队合作的观念与意识，改变贫困文化；一方面能够在外力参与下，针对具体的生产经营领域，培育村民生计发展所需要的社会关系资本，化解社会排斥。因此，尽管目前国内外尚无将社会工作应用于农村扶贫领域的尝试，但它的确在理论逻辑上具备实现社区有效扶贫的可能，有必要付诸实践探索。

建立合适的社会工作机构，以整合村寨场域的各个行动主体，是开展社会工作的前提。国外的社会工作服务一般由政府向非政府机构购买，而我国在这方面尚处于探索阶段。鉴于此，我们以大学的农村研究团队为主体，联合基层政府及村委会，组建河村社会工作委员会，设立社会工作办公室，共同开展社会工作。社会工作解决村民的贫困文化与社会排斥问题的关键，在于介入村民生计发展领域，在与村民个人及群体的互动中，培养新的意识、能力与社会支持。基于此，河村社会工作机构着重以农民专业合作社与村办集体企业为载体，通过进行组织制度改造与经营管理矫正，解决村民的贫困文化与社会排斥问题。

农民专业合作社制度是农民组织化的一种新方式，但其有效运作的前提是在村民中存在着能人，而且是能够带动大家共同发展的能人，而河村多年来的实践表明村里恰恰缺乏这样的能人。为此，经社会工作团队与合作社成员商议，决定由社会工作者介入农民种植合作社，共同开展无公害绿色蔬菜生产与经营，并选择有可能培养为带头人的合作社理事长予以重点帮扶，引导、带领成员们共同发展。在这种新方式的互动之初，理事长仍然只顾自家蔬菜的种植而不顾其他成员，而且对30余位成员不知如何管理，对合作社的章程也缺乏了解。而随着社会工作团队的言传身教，理事长不仅在对合作社的章程把握与经营管理上有了进步，也逐渐认识到带动群体共同合作发展的价值——不仅能够带动大家共同致富，也使自身得到更大的发展，进而增加了对成员的包容，提高了领导能力。而其他成员也逐渐切身感受到合作对自身发展的价值，也增加了对其他成员的包容和对合作社管理的认同，不再只顾自家绿色蔬菜的销售利益而不顾集体的合同。对于合作社成员的劳动惯习，社会工作团队也积极予以矫正。通过工作的互动，社会工作团队引导村民改变基于粗放的农耕生活的重视消费、忽略资本积累的观念，改变生产上被动应付、重视享乐、忽略劳动以及满足于生活现状而不知更不思进取的习惯，逐步培养农民参与村寨建设和共同致富的积极性、主动性和自主能力，促使村民转变为适应现代社会的自立自强的新型农民。

村办集体企业同样是农民组织化的一种方式，但目前我国村办集体企业普遍存在着由于监督不力而亏损的弊病。鉴于此，在村办集体企业制度设计上，社会工作团队与村委会商议决定建立基于社会工作介入的监督机构及制度，将社会工作团队的各方——大学、政府、村民，共同引入河村村办企业

^① 2010年吉林大学农村研究团队赴河村实地调查资料。

的董事会与监事会，并在企业决策、财务等核心制度上将各方成员纳入其中。进而，社会工作机构及社会工作者根据改造后的组织与制度，介入到村办企业的实际运营之中。社会工作团队对种植养殖及制砖技术、原料采购、生产运输、市场营销等各项工作，进行组织、指导和监督，实现项目全过程的动态管理和项目目标的综合协调与优化。在此过程中，积极引导村民养成与现代生产相匹配的资本积累、扩大化再生产的观念，以及与产业化农业生产相匹配的组织化、纪律化、标准化习惯。促进社区群众由“农民”向“工人”角色的转化。

在改变村民的贫困文化的同时，社会工作团队还通过介入合作社及村办企业的经营管理，解决村民的社会关系排斥问题。社会工作团队利用自身资源，引导合作社及村办企业与社会上各类技术部门、市场部门、信息部门建立业务联系，让村民了解这些与自身发展密切相关的部门，并逐渐推动村民凭借自身的力量与这些部门进行业务合作，逐步为村民营造社会网络，积累社会资本，培养村民的自主发展能力。

经过三年多的社会工作实践，村民不再满足于生活现状，不再不思进取，不再重视享乐而忽略劳动，逐渐养成了与产业化生产相匹配的组织化、纪律化、标准化习惯，逐渐具备了自己营造社会网络、积累社会资本的能力，逐渐变为适应现代社会、向“工人”角色转化的自立自强的新型农民。与此相对应，农民专业合作社逐渐由流于形式转向真实运作，成员由最初的30多人扩展到50多人，由最初的分散种植蔬菜，发展为联合经营绿色无公害蔬菜基地与食用菌种植基地，初步形成了绿色蔬菜、食用菌种植产业化；村办集体制砖企业由最初的濒临倒闭转向不断盈利，由最初的仅仅面向本乡市场，发展为面向本县及本市市场。村民收入也随之明显提高，年均收入增长达55%，人均收入由2009年的2000多元增加至2012年的7000多元，并被当地市委、省委评为“新农村建设先进村”、“社会主义新农村省级示范村”。^①

四、从“增能型”扶贫到“合作型”扶贫

在传统的计划体制时代，农村是党委政府、村寨与村民三位一体，国家与社会合一，党委政府是唯一的管理主体，直接负责村寨生产的组织。改革开放以前的河村就是如此，党委政府既通过国家政策与计划进行宏观调控，又通过村干部深入村寨，组织、规范村民的生产行为。在这种计划体制下，贫困文化被来自国家与政府的组织力量所矫正，社会关系的排斥也被来自国家与政府的计划与政策所化解。但与此同时，由于实行的是行政管理的科层制体制与机制，权力由党委政府向村民单向性运行，村寨与村民是公共权力指向的对象和接受者。尽管村委会是自治机构，村民具有监督权利，村民的自主性仍然受到束缚，而致使劳动效率低下。

随着改革开放以来的社会转型，政府、村寨与村民逐渐分离，由一体变为相对分立，基层党委政府与村委会的功能与影响被限定到特定的领域。村民已经被赋予自主安排自身生产经营的权利，党委政府无法直接干预村寨与村民的行动，村寨的生产再也无法通过传统的基于科层管制机制的计划模式来实现。于是，村民拥有了自主性，个体的工作效率也由此得以提高。但由于缺乏来自国家与政府的组织力量去打破贫困文化，缺乏来自国家与政府的政策力量去化解社会关系的排斥，拥有了自主性的村寨与村民在贫困文化与社会排斥的影响下，仍然无法实现自身的发展。我国“增能型”扶贫正是以此为基础而展开，由于缺乏组织力量来打破贫困文化与社会关系的排斥，拥有了自主性的村寨与村民即便具备发展所需的人力、物力基础，仍然无法真正实现发展。

“增能型”扶贫模式使村民、村寨增长了能力，这是外在的力量与贫困者在资源上的合作，而并

^① 2010年吉林大学农村研究团队赴河村实地调查资料。

未与贫困者自身相互合作，依靠的是村民或村寨自身的力量来驾驭外在资源。而要将“增能型”扶贫落到实处，在政府不再直接干预村民生产的市场体制下，还需来自政府与村寨之外的力量，在与村民、村寨自身相互合作、共同驾驭外在资源的过程中对村民予以影响和引导，打破贫困文化与社会关系的排斥，唯此才能实现有效的扶贫。因此，有效的扶贫所需要的不是简单的“增能型”扶贫模式，而是既能在资源上进行“合作”以增能，又能在管理上进行“合作”以打破贫困文化与社会关系的排斥的“合作型”扶贫模式。这是农村扶贫的现实需要与呼唤，具有逻辑演绎的合理性与历史发展的必然性。

河村在“增能型”扶贫模式基础上进行的社会工作介入实践，所体现的正是这种“合作型”扶贫模式。一方面，“增能型”扶贫模式的开展使村寨与政府及社会各界在资源上进行了“合作”，实现了增能。另一方面，社会工作的介入，使外在于政府、村寨的力量与贫困者自身实现了相互合作，既保证了村民的自主性，又能够依靠村民、村寨自身与社会工作者合作的力量来驾驭资源。较之“增能型”扶贫模式，这种“合作型”扶贫模式在行动主体、工作方式、实践成效上都拥有自身的特色。在行动主体上，不仅包括政府与村寨，更包括来自大学等非政府组织的社会工作机构；在工作方式上，不仅通过增能来培训技能、投入资源，更采用社会工作方法在互动中帮扶村民；在实践成效上，这种新模式以合作为基础不仅能够动员政府与村寨、大学等社会机构，获得政策资源与技术资源，并对村民进行技术及管理培训而实现“增能”，更能在管理“合作”中引导村民养成与现代生产相匹配的观念与习惯，建立与社会相关部门的联系，打破贫困文化与社会关系的排斥。

不仅如此，较之“增能型”扶贫模式，“合作型”扶贫模式还带来了村民的自主性与工作效率的提升。村民是村寨发展的主体，只有实现了自我管理，村民才能从自身愿望出发，为村寨发展贡献自身的资源，才能与政府、科研机构等扶助者进行良好沟通，各方的资源也才能为村民所用，村寨也才能自主发展。“增能型”扶贫模式带来的是传统的自上而下的行政管制体制，村民的自我管理受到严重束缚。“合作型”扶贫模式下，中立属性的社会工作机构的介入，促使各方平等互动，提升了村寨及村民的自主性，从而在制度上保障了自主发展。传统的行政管制体制下，信息流通不畅、沟通成本高，束缚了村寨与政府以及科研机构等部门的合作。而“合作型”扶贫模式以合作机制为中心，将社区诉求及发展需要集中于社会工作办公室，通过参与方以各自的视角、理念进行分析和判断，共同予以研究和协调，这样就顺畅了信息流通，提高了工作效率，并节约了人力、物力及财力，降低了沟通成本，有利于集中优势资源进行村寨发展项目的推进。就此而言，以更多的村民自主与更高的工作效率为基础，“合作型”扶贫模式将进一步保障农村扶贫的质量与速度。从“增能型”到“合作型”扶贫的提升，具有更充分的现实合理性。

当前，社会工作正在被予以全国性推广，社会工作专业人才已规模化培养。而高校、科研机构的学术团队等组织作为中国特色的非政府组织，加之其他的非盈利组织，都具备提供专业的社会工作服务的可能性。2011年11月8日，中央组织部、民政部等18个部门联合发布的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》，明确要求各级政府将购买社会工作服务列入政府预算，这将进一步有利于我国农村对社会工作方法的引入，有利于从“增能型”到“合作型”农村扶贫模式的转型。