

社会工作介入贫困群体的 可行能力建设研究*

李文祥 田野

摘要:依赖经济资源补给的“外源型”模式难以有效扶助贫困者,基于贫困者的可行能力提升的“内源型”模式才能实现贫困的长效治理。社会工作通过其专业方法对贫困群体的个体、人际和政治层面予以赋权,能够有效契合可行能力的价值理念和实践层次,提升贫困群体的可行能力。但社会工作的介入面临着自身组织建设、参与治理的角度、协作的方式方法三个层面的困境,需要强化社会工作队伍的规模化、专业化和职业化建设,实现社会工作的专业方法与专业机构同步引入,促进社会工作机构与政府的协作,以及进行社会工作方法的本土调适。

关键词:社会工作;贫困治理;可行能力

中图分类号:C916.2 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2018)12-0081-09

作者简介:李文祥,吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师;田野,吉林大学哲学社会学院博士研究生(吉林 长春 130012)

一、内源型贫困治理:从权利到可行能力

在一般经济学视域中,贫困是由于个体层面的资源供给不足所造成的困顿的生存状态。主流经济学理论长期以个体(家庭)的收入和消费为核心来制定贫困度量的总体指标,如贫困发生率、收入缺口比率、基尼系数等,都是基于资源要素所作的经济学判断。既然资源要素缺乏是导致贫困的主要原因,那么资源要素扶助(资金、物质、技术扶助等)必然成为贫困治理的主要手段。

但长期的贫困治理实践证明,资金补贴、技能培训、科技下乡等措施只能取得短期成效,不仅难以形成长效脱贫机制,还易导致脱贫率和返贫率双高现象。^①经济学视角的典型扶贫方法是小额贷款,但据世界银行扶贫协商小组的统计数据显示,全世界范围内小额贷款的成功率不到10%,能够自负盈亏者甚至不到1%。而这其中的原因在于单纯地输入资金、物质、技术等资源要素属于“外源型发展”手段,缺乏针对贫困者内因的治理,因为贫困问题并非浮于经济指标的表面,而是根植于权利模式、分配制度和所有制形式之中。外源型发展的动力在贫困群体之外,难以催生贫困者的内

收稿日期:2018-06-13

^① 李文祥、郑树柏:《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》,《社会科学战线》2013年第4期。

在动力,一旦外源供给停止,发展也将随之停滞甚至倒退,故“外源型发展”只能作为反贫困的辅助手段,“内源型发展”才是贫困治理的关键。“内源型发展”立足自身的自然禀赋与人文传统,借助区域外的经验、技术与资本,构建适合自身需要的社会制度与管理模式,走出具备自身特色的发展道路。相对于“外源型发展”的不可持续,“内源型发展”强调对贫困群体自身权利的建设,强调通过激发内部生长性来摆脱对外源性资源的依赖,即以权利的视角来解读贫困问题。

其实,福利经济学的理论现已超越一般经济学视域,同样立足于权利来研究贫困问题,对于这种“内源型”贫困治理做出了一致性的理论回应,其典型代表是阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)的研究。在森看来,最表层的贫困是饥荒,与权利结构紧密相关。“一个人的‘权利’代表他利用各种能够获得法定渠道以及所获取的可供选择的商品束的集合。”^①森将权利分为“禀赋权利”(endowment)和“交换权利”(exchange entitlement mapping),“前者是指一个人的初始所有权,比如他所拥有的土地、自身的劳动力等,后者是指一个人利用自己的禀赋从事生产并与其他人交换所能获得的商品束”^②。显然,只有当一个人拥有某些商品以后,他才可以通过交换商品来满足自身需求,也就是说“交换权”以“所有权”为前提。当一个人遭遇饥饿,可能是由于其禀赋权利发生了变化,比如失去土地,或因疾病丧失劳动能力。也可能是由于其交换权利发生了变化,比如由于物价上涨致使其无法通过交换获得足够的食品。致贫也同样如此,市场经济条件下,群体间社会地位和经济力量的比较结果以权利为表现形式,如获得更多对商品的生产权、拥有权、交换权,以及其它扩展权利。这些权利意味着某些机会和条件,并且直接或间接地与经济因素相联,一个群体是否遭遇贫困恰恰取决于他们相对权利的高低。森由此得出结论,贫困的深层原因是权利的贫困,资源缺乏只是权利贫困的外在表现,因而仅仅依靠市场经济的自我修正显然是不够的。

在森看来,完全的市场经济有其内在缺陷。尽管在市场经济条件下,利益的蛋糕可以越做越大,但社会经济整体增长并不意味着个体利益的必然增加。即便存在福利主义的二次分配,但人际相异性依旧会使分配效用难以公平。如森在《贫困与饥荒》一书中对1974年孟加拉的“繁荣型饥荒”所做的调查研究表明,饥荒并非缘于粮食短缺,而是由于当年的工资水平与粮食价格的交换比例严重下降,致使农业工人的就业机会急剧减少,进而沦为遭受饥荒的主要群体。这正是由于社会利益的分配不公和权利结构的不完善所导致的。如果不能有效调整公民与国家之间的权利结构关系,不能有效调整分配过程中的权利关系,那么民众就无法掌握交换和分配的权利,其个体层面的权利也就无法得到充分和有效的保障。

权利贫困是森基于粮食的供给和分配所提出的隐形致贫因素,“交换权利”相对薄弱作为贫困者的脆弱性之一,只要通过经济、政策等手段赋予其获取粮食的资源 and 路径,就可以实现对饥荒的抵御。但普遍性贫困较饥荒更为复杂,森认为:“要理解普遍存在的贫困、频繁出现的饥饿或饥荒,我们不仅要关注所有权模式和交换权利,还要关注隐藏在它们背后的因素。这就要求我们认真思考生产方式、经济等级结构及其它它们之间的相互关系。”^③

不仅如此,阿玛蒂亚·森还在权利的基础上进一步提出“可行能力”的概念。森指出,单纯将贫困归咎于经济收入匮乏的观点由来已久,但若以人的自由和权利作为价值取向,那么我们不应只限于关注贫困者干瘪的钱包,而应关注他们困顿的生活。森反对将经济层面的贫困指定为贫困的唯一结果,“决不能因为收入差别容易‘解读’就把这看成是意味着相应的收入转移就能最有效地改善不平等”^④,对贫困问题的研究应立足于贫困者的生存状态,如健康、教育、生活质量等。“如果生活是由各种各样我们可以去做或去实现的事情(如长寿、健康、具有读写能力等等)组成的话,那么,我

① [印]阿玛蒂亚·森、让·德雷兹:《饥饿与公共行为》,苏雷译,社会科学文献出版社2006年版,第24页。

② 马新文:《阿玛蒂亚·森的权利贫困理论与方法述评》,《国外社会科学》2008年第2期。

③ [印]阿玛蒂亚·森:《贫困与饥荒》,王宇、王文玉译,商务印书馆2001年版,第12页。

④ [印]阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇、于真译,中国人民大学出版社2002年版,第70页。

们就不得不把人们是否能实现这些能力来作为评估的中心。”^①这种“能力”的差异是权利分配的外在表现,同时,这一“能力”又具体指向了贫困群体的生存状态,进而将贫困的表层状态同致贫的根本原因联系、贯通。森指出,这种能力不仅可以使人们保持基本的生存状态,并且能够分享教育、医疗、公共服务等社会发展成就,实现参与社交活动的机会和尊严。这种能力的价值判断标准显然是以增进个体福祉为目的,并以此判定社会的整体状况是否合乎理想的发展方向。

森将这种以自由意志所驱动的生存状态为内涵的“能力”称为“可行能力”(capability),即一个人“有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合。可行能力因此是一种自由,是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由(或者用日常言语说,就是实现各种不同生活方式的自由)”^②。这一自由不仅指向贫困者的既有选择,更包含其一系列的可能性选择,进而在选择过程中突出个体差异,强调以人为本。因此,贫困者表面经济贫困、资源匮乏,其实是由于自身的可行性自由被破坏,被剥夺了改变其生存状态、抵御社会风险、抓住经济机会和获取经济收益的能力。“可行能力”不同于一般意义上的以知识、技艺为内涵的“能力”,它的提出意义巨大,即明确了“内源型”贫困治理的关键是“可行能力”建设。既然贫困的实质是可行能力的贫困,那么贫困治理的关键就不是单纯的物质给予,而在于解决可行能力被“剥夺”的困境。

二、可行能力理论的操作化与社会工作介入

较之传统视域的贫困理论,可行能力的提出在价值理念和治理逻辑层面实现了对以往贫困治理的更新和超越。

就价值理念而言,可行能力主张贫困治理以实现个体层面的权利和自由为目的,即人们理应获得与其公民权利相配的自由和生活状态,平等地分享社会经济的发展成果,而非一味追求收入水平的增加。同时,这种生活水平的获得应以贫困者权利的实现在为向导,而非直接取决于其为经济增长或国民生产总值所做的贡献。因为以经济指标作为衡量标准只是从宏观层面肯定或否定了社会资本的运作效果,并不意味着贫困个体的生存状态一定有所改变。森指出,“如果有适当的社会机会,个人可以有效地决定自己的命运并且互相帮助。他们不应被首先看成是精心设计的发展计划的利益的被动者”^③。正因如此,经济扶助手段才难以激发贫困者的内在动力以形成长效机制。而可行能力更准确地把握了贫困的剥夺本质,明确指出贫困治理的目的在于发展个人自由的同时协调社会公平正义,这一理念更新也更能唤醒贫困者的自我发展意识,催生积极主动的生存心态。

就治理逻辑而言,可行能力所倡导的个体能力发展是一种“内源型”的发展逻辑。传统的“外源型”经济扶助模式,整体上是一种自上而下的政令传递或模式移植,主要依靠政府或企业的经济资本输入以推动贫困地区的经济发展。这一过程主要以组织大型生产活动为依托,缺乏对当地资源、文化、传统的切实了解和把握,从而忽略了贫困治理的真实情景,使扶贫者难以有效把握贫困者的致贫真相和真实需求,导致治标不治本。表面上看,贫困者确实实现了短期内的收入增加,但却没能构建起自身发展的可行能力,以至返贫率增高。在森看来,提高收入不一定意味着可行能力的增加,而可行能力的增加必然造成收入的增多,只有按照人们实践享有的生活和他们实实在在拥有的自由来理解贫困,培育和发展人们的可行能力才是治理贫困的根本。^④而收入低下作为贫困的直接表现形式,其本质则是贫困个体无法实现其最低限度的生存功能,这也就直接表明了窘困的生活状态源于主体的内生动力不足。因此,可行能力理论强调要立足本土情景,从重建贫困者的可行能力入手,在激发贫困者自身动力的基础之上结合具体情境中的资源优势,进而因地制宜地构筑发展

① [印]阿玛蒂亚·森:《能力、贫困和不平等:我们所面临的挑战》,载姚洋主编《转轨中国:审视社会公正和平等》,中国人民大学出版社2004年版,第197页。

② [印]阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贻、于真译,中国人民大学出版社2002年版,第54页。

③ [印]阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贻、于真译,中国人民大学出版社2002年版,第8页。

④ 方劲:《可行能力视野下的新阶段农村贫困及其政策调整》,《经济体制改革》2011年第1期。

机制,形成内部自觉的发展动力。

森的理论优势在于建构了一个用以分析普遍性贫困问题的权利理论框架的同时,又能将致贫的能力剥夺细化到具体的行为活动之中,如避免疾病、识字、阅读、体面地出席社区活动等,而非仅仅停留在抽象的概念层面,即“以公开明晰的方式来讨论这些判断问题,而不是把他们隐藏在某种隐含的框架之中”^①。但森也同时指出,由于存在阶层差异和个体差异,这一功能性活动的向量是多维度、多面向且可变的,因而难以穷尽一套完整且详细的可行能力清单。在可行能力的测度和应用方面,森提出三种应用形式:(1)直接法,直接考察或者比较不同可行性能力或功能性活动对人们生活的影响程度,从而得出可行能力向量的影响排序,但因其具体内容十分复杂,且操作要求高,因而在实际测度中较难完整实现。(2)补充法,以个体间的收入比较作为测量主体,将可行能力的因素考察作为补充,从而延展我们对于贫困问题除收入因素之外的理解和研究。与直接法相比,补充法在变量的完整性方面更为自由,量化操作的可行性更强。(3)间接法,基于对可行能力补充法的应用,进一步将可行能力的影响因素量化,用以修正个体的收入水平,也就是将个体收入与其具备的可行能力作等价匹配,使之能够反映个体间的可行能力差异。显然,间接法在量化要求上比补充法更高,需要建立“等价性尺度”的相关模型。

可见,可行能力尽管超越了一般经济学在贫困治理上的偏见,指出了治理贫困的真正路径,但在既有的理论应用中始终以补充定量研究的角色出现,其理论本身并没有作为核心理念指导贫困治理的具体实践。究其原因,一方面是可行能力观是一个开放性的理论框架,森认为因个体情况不同,其应当具有的可行能力集合也不尽相同,只有个人才能判定自身的最佳利益状态,但这就造成可行能力因其内涵的个性化而难以付诸实践。另一方面是可行能力是一种主体性能力,需要个人对权利与自由的拥有,但长久以来经济视域始终处于贫困研究的核心地位,以收入和消费为基本要素的量化分析方法遮蔽了对主体性的塑造。

因此,可行能力理论付诸贫困治理实践的关键,在于能够有效针对可行能力的个性化和主体性。那么,能否对个性化和主体性的可行能力予以塑造,使之在根源层面服务于贫困治理?

这可以通过社会工作的“赋权”来实现。“社会工作是一种专业活动,主要协助个人、群体、社区强化和恢复能力,发挥其社会功能,并创造有助于个体达成目标的社会条件。”^②纵观社会工作的历史发展,其理念与方法就是在反贫困的具体实践中形成并发展起来的。传统的“增权型”扶贫实践是以扶贫者为核心,单纯地赋予贫困者经济要素和政策资源的使动过程,忽略了贫困者的真实困境和发展潜能。而社会工作的“赋权”指的是“个体、群体或者社区凭借赋权所带来的力量能够开始掌控环境并且在此基础上进一步地实现自身的目标”^③,与可行能力具有价值理念与治理逻辑上的统一性。不仅如此,社会工作的特质是助人自助,社会工作的“赋权”方法强调要针对服务对象的个性化条件,促使贫困者实现对外部环境的控制力和影响力,通过工具性自由来实现真实自由,从而达到个体理想中的生活状态。这与可行能力强调贫困者在个体层面实现自由生存的功能,提倡“自觉”的发展相一致。因而,社会工作的“赋权”同样显示出对贫困者的个体性与主体地位的关注,具备介入贫困者的基本可行能力重建的可能性。

同时,社会工作赋权还与可行能力具有结构上的同构性,具备构建可行能力的可行性。社会工作的赋权概念由来已久,古铁雷斯将社会工作赋权分为三个层次:主张在个人层面发展个人权利感和自我效能感,在人际层面实现对他人能力的更多影响,在政治层面组织社会行为并促进社会改变,这是在社会结构层面对干预行为所做的较为完整的功能性划分。而可行能力作为一种自由,具体包括五类工具性自由:政治自由、经济条件、社会机会、透明性担保和防御性保护。政治自由指个

① [印]阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇、于真译,中国人民大学出版社2002年版,第63页

② 卫小将:《本土化与土生化:中国社会工作发展的检视与重构》,社会科学文献出版社2015年版,第6页。

③ 文军:《西方社会工作理论》,高等教育出版社2013年版,第281页。

人应享有民主的政治权利,从而制衡政府行为,使之倾向于考虑底层民众的需求和利益;经济条件指个人所享有的将其经济资源运用于消费、生产或交换的机会;社会机会指能够获得教育、保健等方面的社会安排,进而提高生活质量;透明性担保指人们在社会交往中需要的信用;防御性保障指社会弱势群体在遭遇天灾人祸或其它突发性困难时,可以由社会提供扶持的社会安全网。就其功能而言,经济条件和防御性保障提供了个体发展所需的权能和抵抗社会风险的能力,社会机会和透明性担保维护了社会参与过程中的公平和有序,政治自由则维护了表达自身需求和参与社会治理的有效话语权。可见,可行能力同样基于个体、人际和政治三个层面得以实现,通过社会工作的“赋权”能够有效契合扶助对象的可行能力。

不仅如此,社会工作赋权还对可行能力具有前提上的补充性,能够进一步强化可行能力所要求的个性化与主体性。可行能力不仅强调贫困者具有潜在的发展能力,更相信其具有强烈的发展愿望,只是缺乏相应的个体条件和社会机会,只要给予个体一定自由,其必能通过一系列功能性活动来实现所期望的生活状态,如温饱、健康、体面地参与社会生活等。但以往大量的反贫困实践证明,即便予之充足的资源配置和环境条件,贫困者也未必能够走出自身困境,实现美好生活。其主要原因就在于贫困者长期处于原生困境之下,匮乏的物质和精神状态使其缺乏积极的心态因素,并长此以往形成了消极的生存心态,即“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”^①。显然,可行能力理论在贫困者的心态因素方面缺乏应有的考量,从而忽略了在贫困者的认知、逻辑、心态等方面的个性化与主体性的建构。而社会工作赋权不仅主张在个体行为层面赋权,还提出个人因其生存环境和成长经历不同,其生存心态也不尽相同,主张对心态消极的贫困者进行个性化的认知修正和心理赋权。这一点在民政部、财政部、国务院扶贫办于2017年联合发布的《关于支持社会工作专业力量参与脱贫攻坚的指导意见》中也予以了肯定:“社会工作专业人才是为贫困群众提供心理疏导、精神关爱、关系调适、能力提升等社会服务的新兴力量,在帮助贫困群众转变思想观念、树立自我脱贫信心、拓宽致富路径、提升自我脱贫能力等方面可以发挥积极作用。”通过社会工作赋权的补充,脱贫的基本可行能力不仅实现贫困者在个体层面的生存技能发展,还能够在个体层面培养积极的生存心态与发展意愿,提升可行能力所要求的个性化与主体性。

三、社会工作介入贫困群体可行能力建设的方式与作用机制

早在2014年,我国就已提出了发展贫困地区内生动力的指导意见,在《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》中指出,“要充分尊重贫困群众的主体地位和首创精神,把贫困地区的内生动力和外部帮扶有机结合,不断提高贫困地区和贫困群众的自我发展能力”。而社会工作的“赋权”对贫困者的基本可行能力所要求的个体性与主体地位的有效塑造,更要求“社会工作”作为一支重要的社会力量,在贫困治理中发挥不可或缺的作用。社会工作的基本方法是个案工作方法、小组工作方法与社区工作方法,贫困群体的可行能力建设正是以此为方式展开。

个案工作方法在个体层面予以赋权,培养贫困群体积极的生存心态并发展有效的生存技能,在个体发展的心态与技能方面实现可行能力提升。

在贫困治理中,“内源型”发展模式的关键在于激发贫困者的主体能动性,形成生计发展的长效机制,从而走出“外源型”贫困治理的短效困境,而这正是在个体层面重构其基本可行能力的必要所在。贫困者在个体层面的可行能力包含心态发展和技能增长两个方面。心态发展是指贫困者面对困顿生活时所持有的积极态度,以及针对扶助资本所做出的理性判断和规划。技能增长是指贫困者通过既有的潜力挖掘或技能培训所掌握的足以支撑其长效性生产发展的劳动技能。个体可行能力的剥夺与重建构成了贫困治理的核心过程,而个案社会工作因其对个体权能的关注和改变,成为

^① 李文祥、郑树柏:《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》,《社会科学战线》2013年第4期。

个体心态与技能赋权的主要方式。因为个案工作是“现代社会工作中一种由个人入手的专门工作或方法,其实施对象为个人或家庭,主要目的在于协助发生问题或遭遇困难的个人或家庭,对于他们的问题加以详细的研究及分析,予以适当的处理,以期能解决其问题或困难,促进其个人人格之健全发展与家庭生活的调适,以增进其个人的、家庭的与社会的福利”^①。

个案工作介入个体层面的可行能力重建,其功能首先在于识别贫困个体的特征和需求,以改变其消极的生存心态。虽然当前实行的精准扶贫政策已将识别标准由单一的收入和消费指标细化成因病致贫、因学致贫、因灾致贫等多种因素,但这种“一户一卡”的识别方式依旧建立在行政化管理方法之上,其判定和干预方法却无法触及深层次的心理因素。相比之下,个案社会工作则具有显著的方法优势,通过对贫困个体权能状态的深入了解,不仅可以判定其物质层面的要素欠缺,还可以了解其心理层面的症结所在,并通过专业方法予以心态赋权,使之重新认知贫困,在心态层面实现可行能力的重建。其次,个案社会工作还可以针对贫困个体的特征和需求予以相应的劳动技能培训,使之获得足以维持自身发展的内在动力。市场竞争条件下,贫困群体在求职中易于被淘汰的主要原因就是缺乏长足性职业技能,这不仅降低了自身的劳动价值,同时也加剧了其所遭遇的社会风险。对此,社会工作方法可以充分发挥自身资源链接的功能,对接本地就业的贫困人口,通过基层政府的项目购买或签订当地企业的劳动订单等方式来提供就业岗位,进行就地职业技能培训。对外出务工的贫困人口可实行前置培训,确保其获得职业资格证书之后再进入市场。对本地创业的贫困人口,可提供适合的产业项目,并予以定期的技能辅导和相关的优惠政策。

小组工作方法在人际层面予以赋权,完善贫困群体正式和非正式的社会支持网络,修复资源链接的关系路径,在人际交往的资源链接方面实现可行能力提升。

贫困者虽以个体能动性为脱贫的核心动力,但却无法脱离社会资源网络而独立存在。能够参与并融入社会支持网络以获得相应的社会资源,是个体权能得以发挥并发展的支持性可行能力。人际交往层面的“赋权”主要指完善其社会支持网络,并由此通过人际接触来获得感情支持和物质援助。社会支持网络的剥夺可直接导致个体同群体的结构分离、个体同资源的关系断裂,而小组社会工作方法恰好可针对贫困者的人际关系剥夺予以赋权。

贫困者在人际层面的可行能力主要借由社会支持网络得以实现,具体包括正式的社会支持网络和非正式的社会支持网络。前者由工作单位、政府、社区、专业咨询机构、非政府组织等构成,是贫困者获得正式援助的主要渠道。后者由家庭成员、亲属、朋友、邻里等构成,是贫困者情感支持和非正式帮扶的主要来源。社会工作服务作为一种正式的社会支持网络,既要链接资源为贫困者提供直接帮助,以满足受助者较为迫切的生理、安全需要,同时还要帮助贫困者补充和扩展其非正式社会支持网络,提高受助者建立和利用关系网络的能力。尤其在农村地区,贫困人口较为集中,在正式的社会支持网络功能弱化的同时,非正式社会支持网络的作用越发凸显,并表现为差序格局中以人情为依托的亲友、邻里互助。非正式社会支持网络的缺失可直接导致贫困者难以融入社会交往,并被排斥在资源获取的路径之外。而在小组工作介入贫困者可行能力构建的过程中,一方面可针对同质性贫困群体,为其组建成长小组,通过相互间经验分享和情感支持以增进人际间的理解和沟通,获得基于人情的关系网络;另一方面可加强其同正式的社会支持网络主体间的联系,争取相应的政策扶持和物资、技能援助。

社区工作方法在政治层面予以赋权,使贫困群体获得政治身份的话语权,开展主张自身权益的社会参与,在政治身份的社会参与方面实现可行能力提升。

贫困者在政治层面构建自身的可行能力主要包含诉求和管理两个方面。诉求,指贫困者能够获得迅速表达自身利益的渠道,从而引起政府的重视和干预,避免冲突和矛盾的发生。表达作为一种工具性自由,是贫困者基本可行能力的重要方面。“表达自由权暗含着一种利益关系,自由话语

^① 叶楚生:《社会工作概论》,(中国台湾)作者印行 1967 年版,第 104 页。

的表达本身意味着对表达主体自身权利的一种维护。”^①市场经济条件下,贫困者是最易遭致风险的弱势群体,当其身陷困境或利益遭受侵犯时,由于缺乏路径和方法来主张自身诉求和权益而引发极端事件,如村企争端、上访、缠访,甚至激烈的社会冲突。管理,指针对贫困群体要采取有效的政策措施和组织行为,使其获得相应的经济信息,有助于贫困者自身生计生产的发展,否则会导致政策失灵和资源浪费,加剧贫困者生存窘境。如政府要求农村基层组织针对各村、各户的具体情况制订定制式扶贫方案,这虽然从政策层面体现出政府对个体异质性的关注与扶持,但也必然导致扶贫资源在政策实施过程中呈碎片化局面,难以形成规模效应。

而这一问题恰好可由社区社会工作方法予以解决。“社区工作是以社区及其成员整体为对象的社会工作介入手法。通过组织成员有计划地参与集体行动,解决社区问题、满足社区需要。在参与过程中,让成员建立对社区的归属感,培养自助、互助和自决的精神,加强其社区参与及影响决策的能力和意识,发挥成员的潜能。”^②社区社会工作方法主张在贫困群体中进行组织化的行为和管理,将其需求诉诸于正确的过程和渠道,而这恰好易于矛盾和冲突的前置管理,倾向于集体发声,预防行为激化。同时,在扶贫政策的具体落实过程中,社区工作方法有利于对贫困者的组织和规范化管理。社区社会工作通过有效归纳同质性人群(残疾人、留守老人、留守妇女等),为其建立共同体经济并扶植相应的生计项目,以实现其自身的可行能力发展。组织的管理过程中,社区工作方法一方面可以培养贫困者积极协作的氛围,以适应本地人际关系特点,另一方面要围绕生计项目开展自治组织的本土化管理,通过鼓励民间精英和乡贤带动贫困者开展生产实践,即在尊重乡土规则的基础之上,将贫困者带入具有规范化生产管理的组织生产活动中,进而对其传递现代管理思维和经营策略,以促进贫困者的资源获得和有效利用。

四、社会工作介入贫困治理的当前困境及路径

目前,我国正处于精准扶贫战略实施的攻坚环节,引入社会工作的赋权实践来重构贫困群体的可行能力,既是对贫困治理理念的更新,更将以外源干预为核心的传统扶贫模式,转变为立足贫困群体自身,发展其可行能力的内源发展模式。然而,面对扶贫实践的迫切需求,社会工作的介入在自身的组织建设、参与治理的角度、协作的方式方法三个层面都存在问题且亟待厘清和解决。

社会工作介入贫困治理面临的首要问题是自身量的不足和质的差距。2011年11月,中央组织部、中央政法委、民政部等18个部门和组织联合发布的《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》强调,力争到2020年实现社会工作专业岗位与人才的合理配置,每个城市社区和农村乡镇至少配备1名社会工作专业人才。然而,目前我国社会工作队伍尽管已达76万人,却仍然远不能满足基层贫困治理对社会工作人才的需求,尤其偏远农村地区严重缺乏。同时,专业性社会工作者以城镇社会工作者为主,农村社会工作者的专业化程度不高。农村社工队伍在较大成分上是由国家、集体、专业社会工作者等各种力量整合而成,其中的社会工作人员也大多由体制内的民政、司法、妇联、教育、卫生等单位的工作人员兼任,人员分布分散且职业化程度低。农村社会工作者的技能不专和身份混杂,致使农村社会工作难以专业、独立地开展,易同基层政府的扶贫工作相混淆,甚至被同化和吞没。

因此,加快我国社会工作队伍建设的规模化、专业化和职业化是社会工作介入贫困治理首先要解决的问题,这需要通过政策助力、校地合作、人才培养等多种路径来实现社会工作专业人才的培育和引进。其一,可以通过国家层面的政策推动来加快农村社会工作人才的吸纳和建设。如国家自2011年出台并落实的社会工作人才服务“三区”建设、服务新农村建设等都有效实现了农村社会工作队伍的组建。同时提高待遇、促进社会工作人才的异域引进则加强了地方社会工作队伍素质

① 秦国伟:《社会性弱势群体能力贫困及治理——基于阿玛蒂亚·森“可行能力”视角的分析》,《理论界》2010年第4期。

② 王思斌:《社会工作导论》,高等教育出版社2004年版,第194页。

的完善。其二,可以通过引进高校资源,建立校地合作的人才培育项目,既可以为高校的理论研究和人才培养提供便捷的实习基地,又可以通过科研实践来带动本地的社会工作队伍建设。但要注意的是,校地合作项目具有人才定期流失的特点,因此有必要形成人才流动的长效循环机制并注重对本地社会工作人才的培养和保留。其三,非正式社会工作者的职能转化和角色重塑也是社会工作人才培养的重点之一。虽然非正式社会工作者往往职业技能欠佳,但由于来自基层岗位,其对地方性资源和文化有着深入了解,可以弥补域外社会工作者对当地存在知识盲点这一先天不足。因此,可以通过专业培训和资格考核等方式强化非正式社会工作者的职业技能,获得助理社会工作者、社会工作者等专业资格,实现基层社会工作人员持证上岗。

传统模式的贫困治理是政府本位下的经济要素的被动补给,社会工作介入贫困治理以重构贫困者可行能力为扶贫方式,不仅改变了传统模式的行动目标,将人的自由发展作为贫困治理的终极目标,同时也使扶贫方式由单一的物质扶助转变为社会工作的服务协同。对此,有学者指出,我国政府作为扶贫事业的政策制定与实施主体,应以基层政府作为扶贫措施的执行者,在贫困治理中引入社会工作的理念和方法,以更新基层政府对贫困的认知,替代并活化贫困治理的传统理念和方法^①。也有学者指出,政府“一家独大”的扶贫模式早已暴露出效率不足、资源浪费等问题,而社会组织作为社会治理的重要参与者有着不可替代的价值,因此应当在贫困治理中直接引入社会工作机构或团队,以丰富多元化的贫困治理路径,发挥社会工作助人自助、链接资源的专业效用^②。

就方法而言,社会工作利他主义的价值观无疑同公职人员“全心全意为人民服务”的工作宗旨有着天然的契合性,而其平等互助、公平正义的理念也符合“以人为本”的社会主义人道观。同时,个案工作、小组工作和社区工作三大方法是社会工作在长期的反贫困的历史实践中摸索出的有效方式。因此,在贫困治理的政府工作中引入社会工作的理念和方法,确能起到提高贫困认知和改善工作方法的功效,能够拉近基层政府同贫困群体间距离,以“同理心”接纳贫困者,最终激发贫困者脱贫致富的主动性和发展生计的内生动力。

但引入社会工作方法的角度并不意味着对社会工作机构作为主体的角度的舍弃。一方面,社会工作机构的“非官方”身份可以广泛地深入贫困群体,了解其深层次的困境和需求,进而同政府的贫困识别相互补充、印证;另一方面,政府虽然对资源具有强大的掌控力,但却囿于自身权力的范围和领域难以实现对资源的充分调配,而社会工作由于自身链接资源的功能而能够有效弥补政府功能的缺失。可见,社会工作机构作为主体参与基层扶贫治理,是介于政府和贫困群体间的有效链接者、服务者和赋能者,有利于贫困治理参与主体的多元化。因此,引入社会工作方法与引入社会工作机构是重构贫困群体可行能力这一治理逻辑的不同侧面,二者均有其相应价值。就我国当前的贫困治理现状而言,短期内应实现社会工作方法引入,更新基层扶贫工作的治理理念,实现同社会工作主体的有效对接和协作;长期内应逐步建立本土社会工作队伍的建构机制,使之有效参与贫困群体的可行能力重建,形成政府、社会、市场多元协作的贫困治理格局。

社会工作机构介入贫困治理的赋权实践早已有之,政府、社会、市场多元协作的贫困治理格局在目前也初见具规模,但一直未能取得显著成效。个中原因,一方面在于政府主导下的扶贫行动未能统筹兼顾多元主体,社会工作机构陷入角色困境,没有达成的有效的协同合作;另一方面在于社会工作机构在实务操作中存在“拿来主义”与主观主义,未能针对本土与当地的现实情境调整介入方法。就前者而言,由于政府与社会工作机构间不平等的资源掌控能力,社会工作介入扶贫时,要么同化于政府的行政工作而流于形式,要么同政府的扶贫工作难以协调而遭遇排斥;就后者而言,社会工作囿于传统的理论框架和实务方法,未能认清基于西方文化与经验的方式与方法并不适用于我国相对开放且遵从礼俗的乡土社会,未能认清基于社会工作者自身的经验并不适用于其他地

① 祝平燕、吴雨佳:《农村社会工作介入黔西北Y村社会管理创新研究》,《社会工作》2014年第6期。

② 李远生、徐向文:《社会工作助理精准扶贫:功能定位与实践探索》,《学海》2016年第4期。

区与人群,从而无法提出可行、有效的介入方式和方法。

为形成协商、合作的有效治理局面,明晰角色分工和功能定位是必要的前提条件。对此,应实现扶贫战略上的政策整合,即对不同扶贫责任主体的扶贫理念与政策、扶贫计划与措施进行整合,同时对同一扶贫对象的各责任主体在扶贫政策上进行整合。^①也就是明确社会工作介入贫困治理的社会角色的正当性,避免因缺乏资金和权利而难以通过资本引导或政策强制的方式进行介入,继而阻碍其优势与功能的发挥。目前,社会工作机构在参与贫困治理的过程中,同政府主要形成了三种合作模式^②:“委托—代理”模式、“协作—互助”模式、“外展—介入”模式,这三种路径拓展了社会工作在社会政策和公共服务中的参与空间,分担并弥补了政府职能。但总体而言,社会工作参与贫困治理的形式、规模与力度还非常有限,政府支配性主体地位的持续、地区间社会工作发展态势的不平衡以及基层管理理念落后所导致的介入排斥都严重阻碍了社会工作效能的发挥。因此,需要继续完善大扶贫格局的顶层设计,在转变政府职能的同时加强多元主体的协作参与,强化扶贫资源和权利的精准配置,实现社会工作机构对扶贫参与的平等化、规范化、系统化。

本土化问题始终困扰着社会工作者的扶贫实践,究其原因是在社会工作者习得的理论知识和自身经验同当地的乡土文化、礼俗规则间的碰撞和冲突。当自有的经验背景或理论知识与地方的现实情境存在出入时,社会工作者往往会以自身既有的文化视角来看待或解读贫困者及其文化体系,导致文化偏见、文化震撼、文化识盲等现象出现,而无法正确解读实地症结或引用域外经验,给社会工作实务带来影响,这就对社会工作者的文化敏感性提出了要求。对此,社会工作者在介入具体情境的贫困治理时,首先要深入把握其历史发展、文化演变、礼俗规则、社会关系等基本要素,厘清当地社会工作介入与扶贫实践的整体环境及个体特征,具体分析其致贫机理。同时,社会工作者在本土社会的适应过程中,要能够深刻把握本土社会的内在结构与运作机制,并根据特定条件设计适应本土属性的模式、机制与方法,以有效展开贫困治理的各项服务内容。最后,在介入具体性区域扶贫工作时要注重操作方法的可行性和灵活性,对于既有经验的引用,要分析其在原生环境中所遵循的价值基础、理论规范和介入方法,进而评估其对现有情景中贫困治理的适用情况。

(责任编辑:薛立勇)

Research on the Capability Building of Social Work Involved in Poverty Groups

Li Wenxiang Tian Ye

Abstract: The “exogenous” model relying on economic resources cannot help the poor effectively, only the “endogenous” model based on the improvement of the viability of the poor can realize the long-term effective governance of poverty. Social work empowers the individual, interpersonal, and political dimensions of poor groups through its professional methods, which can effectively match the value level and practice level of the capability, improving the capability of the poor. However, the intervention of social work faces the dilemma from three aspects; its own organizational construction, governance participation, and cooperative methods, it is necessary to strengthen the scale, specialization and professionalism of the social work team, realize the professional methods of social work and professional institutions can be introduced simultaneously, to promote the collaboration between social work agencies and governments and make the local adaptation of social work methods.

Keywords: Social Work; Poverty Governance; Capability

① 王思斌:《农村反贫困的制度—能力整合模式刍议——兼论社会工作的参与作用》,《江苏社会科学》2016年第3期。

② 李迎生、徐向文:《社会工作助力精准扶贫:功能定位与实践探索》,《学海》2016年第4期。