

## 第十九章 反贫困与社会工作

贫困,作为一种全球性的问题,无论在发达国家,还是发展中国家,都是无法回避的事实。减少贫困人口,缓解贫困程度,以至消灭贫困状况,始终是世界各国共同面临的主题。本章主要介绍反贫困与社会工作的关系。

### 第一节 贫困问题概述

#### 一、什么是贫困

##### (一) 贫困的涵义

###### 1. 绝对贫困与相对贫困

贫困首先是一种经济现象,同时也是一种社会现象,它通常被分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困的概念最早由英国的朗特里(Rowntree)和布思(Booth)提出,即认为一定数量的货币和服务对于个人和家庭的生存和福利是必需的,缺乏获得这些物品和服务的经济资源或经济能力的人和家庭的生活状况,即是贫困。1899年西勃海姆关于贫困的定义极具代表性:“如果一个家庭的总收入不足以取得维持仅仅是物质生活所必需的需要,那么该家庭就是处于贫困状态。”因此绝对贫困又称生存贫困,是指收入难以维持最低限度的生活水准的状况。

相对贫困是指一个人或家庭的收入比社会平均收入水平少到一定程度时所维持的那种生活状况,它不是根据某一固定标准,而是根据低收入者与社会其他成员收入的差距来定义贫困。如有些国家把低于平均收入40%的人口归为相对贫困人口。世界银行的专家认为,收入低于平均收入1/3的社会成员便可视为处于相对贫困状态。相对贫困的定义基于两个理论假设:一是价值观念上的,认为人的需要不仅限于物质需要,而且也包含文化精神方面的需要;二是物



质上的,认为生活必需品的数量和质量标准是不断变化的。这一定义包含着与其他社会成员的比较,它讨论的是差距,是社会不同部分之间的不平等,它依据一定的价值判断。

## 2. 社会剥夺与社会排斥

对相对贫困内涵的拓宽部分做出规范的概念是社会剥夺(Social Deprivation)。英国学者汤森(P.Townsend)关于“相对剥夺”(Relative Deprivation)的概念常被用于定义与度量贫困。按照他的解释,“相对剥夺”是指社会上一般认为或风俗习惯认为应该享有的食物、基本设施、服务与活动的缺乏与不足,即因为缺乏资源而被剥夺了享有常规社会生活水平和参与正常社会生活的机会和权利。英国学者J.斯科特(John Scott)在汤森的基础上引入“公民权”概念,对社会剥夺做了更深入的阐述,认为达到社会常规生活水平和参与基本的社会生活是现代社会中公民权的基本内容之一,如果部分社会成员因缺乏资源而达不到公众认可的一个公民应该具备的生活方式和生活水准,或由于他人排斥丧失了对公共事务的参与,即被剥夺了基本的公民权。阿马提亚·森也指出剥夺是“权利不足(而不是财货不足)的结果”。

可见收入不是界定贫困的唯一因素,除收入之外还包括住房、工作保障、教育,以及参与的机会和权利等更为广泛的内容。马尔科姆·吉利斯在其《发展经济学》中指出贫困不完全是就绝对意义上的生活水平而言的,它的真正意义在心理上。穷人指的是那些自认为是生活中的一部分但又感到被剥夺了与生活中另一部分人同享欢乐权利的人。

社会排斥概念承继了剥夺概念的多元内涵,指某些个人、家庭或社会群体因缺乏机会参与一些社会普遍认同的社会活动,被边缘化或隔离的系统性过程,它是一个由劣势地位导致某些排斥,这些排斥又导致更多的劣势和更大的社会排斥,最终形成持久的多重劣势的动态过程。它同时涉及经济、政治、社会、文化、心理等诸方面的长期匮乏。

欧盟也从“社会排斥”的角度阐释贫困:“贫困应该被理解为个人、家庭和群体的资源(物质的、文化的和社会的)如此有限以致他们被排除在他们所在的成员国可以接受的最低限度的生活方式之外。”

社会排斥概念将社会地位、权利、机会等非经济因素引入贫困问题的界定,强调其破坏社会整合的负面作用,即弱势群体缺乏与他人平等的社会地位与权利,缺乏足够的社会参与,从而导致社会整合与社会团结遭到破坏,在很大程度上丰富了贫困概念的社会内涵。



## （二）贫困的测量

贫困的测量可以在两个层次上进行。一是划定贫困线或贫困“门槛”，用以判别社会中哪一部分人是穷人，这是测量贫困规模，用以说明贫困的范围和程度。二是测量贫困程度，是直接用社会指标评价福利水平是否能够满足人类的基本需求。这里介绍几种国际通用的衡量贫困的指标体系。

### 1. 恩格尔系数

恩格尔系数是人们根据德国经济和统计学家恩格尔提出的恩格尔定律确定的衡量贫困的数量指标，即在家庭的全部收入中饮食费用所占的比例。联合国应用恩格尔系数确定贫富的标准是：凡恩格尔系数大于60%为绝对贫困；50%~60%为勉强度日，类似温饱；40%~50%为小康水平；20%~40%为富裕；小于20%为极富裕。由于经济结构、生活习惯、个人消费支出内容的不同，仅用恩格尔系数还不能准确反映一国（一地）人民的实际生活水平和一部分人的贫穷状况。

### 2. 人均国民生产总值

国民生产总值(GNP)作为划分各国经济水平的主要分类标准，既用来衡量各国的经济发展水平，也用来衡量一部分国家的贫穷状况和比较发展中的低收入国家和工业发达的高收入国家之间的差距。如联合国资料中所列最不发达国家即发展中国家中一些最贫困的国家，其划分标准之一就是人均国民生产总值。

### 3. 实际生活质量指数

实际生活质量指数或称有形生活质量指数(The Physical Quality of Life Index, 简称PQLI)是一个衡量各个国家人们实际生活状况(包括贫困状况)的综合指标，其目的在于克服单纯用国民生产总值来衡量某一国家人们生活状况可能存在的局限性。它由三个基本指标组成：一国的预期寿命，婴儿死亡率和识字率。通过这一指数，人们能很好地判断出一个国家的教育、卫生设施的普及程度以及人们的营养状况，反映着就业、工资、保障、福利等情况。

### 4. 人文发展指数(Human Development Indicator, 简称HDI)

1990年，联合国开发计划署创立了人文发展指数(HDI)，将预期寿命、教育程度和人均国内生产总值这三大反映人类生活质量的要素指标合成为一个综合指数，以此衡量各个国家人类发展水平。

## 二、贫困的全球背景与中国的现状

### （一）贫困的全球背景

世界多极化和经济全球化为人类社会发展创造了更多的机会，但贫富悬



殊和南北差距也在扩大,贫困问题仍威胁着人类的和平与发展。据2000年有关资料表明,世界20%富人和20%穷人之间的收入差距正在成倍地扩大。40年前全世界最富的人口和最穷的人口人均收入的比值是30:1,而现在已上升至74:1。发展中国家的贫困与落后已成为巨大的挑战,反贫困也已成为关系到全球稳定与发展的重大历史课题。

在发展中国家,贫困表现为大众贫困,数量上比发达国家多得多,一般指的是绝对贫困,而且贫困人口绝大多数集中在农村。这些贫困人口90%集中在南亚、撒哈拉以南非洲、东南亚、蒙古、中美洲、巴西和中国内陆省份。

根据世界银行数据,2008年发展中国家每天生活费少于1.25美元的贫困人口为12.9亿人,占总人口的22%。南亚5.7亿人,撒哈拉以南非洲3.9亿人,仍是全球亟待缓解贫困的重点区域。

在发达国家,贫困是指相对贫困,贫困人口的绝大多数集中在城市。通常来说,在发达国家有7组人被认为比其他人更倾向于低收入或贫困:老年人、失业者、低收入者、妇女、儿童、移民、乡村的贫困人口。

世界上很多国家都逐步把消除贫困作为本国主要发展目标。联合国更是将消除贫困作为近年的重要议题,不遗余力地推进世界反贫困进程。1992年第47届联合国大会将每年的10月17日确定为“国际消除贫困日”。2000年在联合国召开的千年峰会上,各国领导人庄严地通过了《千年宣言》,提出了要在15年内将世界贫困人口减少一半的发展目标。

## (二) 中国的贫困现状

### 1. 农村的贫困

贫困与落后,伴随了中国农村漫长的年月。20世纪80年代以来,随着农村改革和经济的发展,特别是80年代中期之后,国家在全国范围内开展了有组织、有计划、大规模的扶贫工作,使农村的贫困问题得到明显缓解,在反贫困方面创造了举世瞩目的成就。

经过20多年的努力,中国农村极端贫困人口迅速减少。农村责任制改革焕发出的经济发展动力使贫困人口从1978年的2.5亿大幅度降至1985年的1.25亿;1994—2000年,政府实施了“扶贫攻坚计划”,到2003年底,极端贫困人口数为2900万,贫困发生率从1978年的30%下降到了3%左右,农村贫困人口的温饱问题基本解决。

2001年《中国农村扶贫开发纲要》实施后,政府有关部门经过测算提出了865元的扶持标准,2003年调整为882元,处于这一标准之下的称为低收入贫困人口。



按照这一标准,目前我国农村收入在 637—882 元之间的低收入人口为 5 617 万。加上温饱线下的 2 900 万极端贫困人口,我国农村共有贫困人口约 8 500 万人,占农村总人口的 9.1%。2011 年贫困线调整为 2 300 元,贫困率上升为 13.4%,贫困人口为 12 800 万人。目前这一部分贫困人口集中分布在自然条件最恶劣的地区,交通闭塞,人口素质低,因此缓解贫困及农村发展的任务依然十分艰巨。

## 2. 城市的贫困

20 世纪 90 年代以来,随着市场改革的进一步深化,城市新贫民开始出现。我国城市贫困带有明显的转型期的特点,表现为制度性贫困,即贫困的主要原因是体制和政策造成的。制度连续性的断裂造成以国有企业下岗失业工人为主体的城市贫困人口。提前退休、买断工龄等一些不合理的政策剥夺了企业工人的权利,使其成为边缘化群体。

城市贫困亦表现为地域和行业分布上的集中性。从地域分布看,集中于东西部欠发达地区,传统产业为主的老工业城市及中小城市。此外,城市贫困人口中还包括相当一部分退休人员、没有工作的年轻人、“三无”对象等。2013 年 1 月,全国低保人口 2 134 万人,占非农人口比例为 4.5%。

从群体分布来看,城市贫困人口主要由以下七类人员组成:(1)企业不景气而发不出工资或所发工资严重不足的职工及家庭人员;(2)下岗、失业及待业人员;(3)部分退休职工;(4)长期从事低收入工作的居民;(5)社会救济及优抚对象;(6)因物价上涨导致实际收入下降而低于贫困线的居民;(7)流入城市的待业农民工。在这些群体中,第一、二类已构成城市贫困人口的主体。

## 第三节 反贫困的国际经验回顾

### 一、反贫困的主要武器

从世界各国的经验来看,反贫困的武器主要有两个方面:一是福利制度,二是直接面对穷人的缓贫计划。

#### (一) 福利制度

在西方发达国家,福利制度作为一张社会安全网,在为贫困者及贫困家庭提供基本的生活保障方面,起着非常重要的作用。

英国是资格最老的资本主义国家,其反贫困政策以济贫法为原始形态。1601 年,伊丽莎白女王颁布济贫法,确认国家有解决贫民问题的责任,由官方划



出了一条贫困线,在全国普遍设立收容贫民的济贫院,主要收容和救济老人、孤儿与残疾人等贫民。1765年5月,议会通过斯品汉姆莱制度,大大扩充了济贫的范围,使低工资收入者获得了最低限度的生活保障。1944年在贝弗里奇报告的基础上发布了“社会保险计划”,1948年国民保险法和国民救济法同时生效,至此,英国的反贫困政策由原来零散的济贫措施走向一种系统稳定的社会福利制度。其他西方国家和英国一样,都有一个从零星分散的“济贫法”到完整系统的福利制度的过程。

福利制度确保了穷人能够维持一种最基本的生活水准。在美国,医疗补助项目为生活在贫困中的穷人支付大部分的住院费、手术费和其他卫生保健费用。住房补助为在城乡购买房屋的低收入家庭提供补贴,食品营养补助中的“食品券计划”使低收入家庭可以买到食物并保持一定的营养水平。另外还有其他救济项目,包括由来已久的“公共救助”项目,其中包括对老年穷人及那些有未成年孩子的贫困家庭提供救助。

然而,福利制度作为一种消费补贴,只能帮助穷人维持一种过得去的日子,但不会改变他们的生活状况,无法为其提供摆脱困境、永不落入贫困的机会,这也是福利制度在反贫困作用中明显的局限性。此外,福利制度也导致费用越来越高,政府的财政包袱沉重,从而在福利问题上陷入“骑虎难下”的窘境。

## (二) 直接面对穷人的缓贫计划

福利制度只是防止穷人更贫穷,而直接面对穷人的缓贫计划则是为了消灭贫困。20世纪50年代以来,一些发达国家都根据本国贫困的分布情况,先后制定了一些以消灭某一特定贫困群体为目的的反贫困计划。需要说明的是,在发达国家,福利制度是其最经常、最习惯并有一套完整的办法规范地处理贫困问题的基本手段,而反贫困计划则有小型、不经常、临时应急处理特殊贫困问题的特点。因此,反贫计划不管在规模上、作用上以及时间的持续性上均无法与福利制度相比。以下主要介绍发展中国家的情况。

### 1. 增加穷人收入机会的特别计划

20世纪50—60年代是强调GNP的增长年代,几乎所有的人都不会怀疑经济总增长是向贫困作斗争的最有效的方法。然而,一些发展中国家在经历了长期空前的经济增长后,并未对国内的大众贫困造成应有的冲击。70年代,亚洲一些发展中国家,在世界银行、联合国粮农组织等一系列国际组织的帮助下,对GNP增长战略进行了调整,以求在经济总增长的效益缓慢地渗透到特定贫困群体的长时间里,有一些特别计划作补充。印度、泰国、印尼、韩国等国,都先后兴





起了以“农村综合开发”为中心的缓解贫困计划。除此之外,这些国家还实施了种类繁多的就业计划,以增加穷人的就业机会。

## 2. 以解决穷人某个社会特征为目的的社会计划

特别计划着重解决穷人的生计来源问题,可谓以间接的方式提高穷人的生活质量,但它需要较长时间的传递过程,因此在穷人收入普遍增加之前,仍需在营养、卫生、教育等基本需求方面给予保障,以直接提高其生活质量。社会计划即以解决贫困人口面临的一系列社会问题为目的,这类措施可以直接改善贫困人口某一最严重的社会贫困特征,制止其继续发展与恶化。社会计划通过公共机构提供一些免费服务以期改善那些生活在贫困线以下的穷人的生活环境。计划的主要内容包括:提供初等教育,进行成人教育,加强公共服务设施建设,改善饮水系统,修建乡村公路,村庄通电等。社会计划的基础是国家的公共资金,它是通过转移支付的方式改善社会的不平等状况,由于受到国家财力的限制,很多国家都把这方面的计划放在了农村综合发展计划的辅助地位。

## 二、西方社会福利政策的转向——资产建设理论与社会投资理论

在西方发达国家,传统社会福利模式未从根本上为社会弱势群体摆脱贫困、实现可持续发展提供条件。20世纪80年代以来,反贫困领域出现了新的理论,反映了反贫困的某种转向。

### (一) 资产建设理论

资产建设理论是美国社会福利学者迈克尔·谢若登(Michael Sherraden)在其著作《资产与穷人》中提出的。该书指出贫困者之所以难以打破贫穷的恶性循环,根源在于其难以积累起资产。所谓资产建设,是指政府有组织地引导和帮助穷人进行资产积累与投资,而非简单地直接增加其收入与消费。发展是通过积累资产与投资而实现的。资产为人们提高长期水平的物质投资提供了保障与资源。如果家庭想要长久地改善其生活条件,就必须就教育、住房、产业等方面进行投资和积累。资产具有消费之外的重要福利效应:促进家庭稳定,心理上具有希望的未来取向,刺激其他资产包括人力资本的投入,增加个人效能、政治参与及社会影响等。人们有了资产便可以追求长期的目标,更重要的是积累资产本身对穷人的心理促进、意识提升以及行为方式的改变等具有巨大的潜在作用。

该书提出了一个资产建设的政策方案——个人发展账户。个人发展账户实质是“资产(资本)账户”,建立在个人名下非强制性的、有增值收入和税收优惠的账户,政府对穷人的存款提供配给款或补贴。目前,美国有40多个州已经采



用了某种形式的个人发展账户政策,个人资产账户作为一种社会政策工具正在成为一种全球现象。

## (二) 社会投资理论

1995年,美国社会政策学家米奇里(James Midgley)出版了《社会发展:社会福利的发展性视角》一书,阐述了发展性社会福利的观点。在其后的论文中,他在社会发展理论的基础上进一步完善了其社会投资理论。社会投资理论的要义即强调经济政策与社会政策的融合,将以再分配与消费为取向的社会政策转变为以生产和投资为取向的社会福利政策。他认为社会福利的功能之一是促进国家的经济发展,社会福利应以社会投资为导向。通过将社会福利开支重点用于对福利服务对象和经济增长具有投资性的项目上,提高人们参与经济和社会生活的能力,促进贫困群体及个人的自立自强,从而以一种积极的方式达至社会福利的提升。

这一理论的主要论点包括如下一些内容:将成本—效益方法应用于社会福利政策,提升社会福利的成本效益;在社会福利政策中加强人力资本的投入;促进社会资本的形成,加强对低收入社区的投入,通过强化社区合作关系发展社会资本;鼓励资产积累,鼓励低收入者建立个人发展账户;促进积极的生产就业;消除经济参与的障碍;创造良好的社会发展环境以利于福利对象的社会参与。社会投资理论是一种发展性取向的福利理论,代表了美国社会福利政策由消极的社会消费向积极的社会投资方向转化的改革。

## 三、反贫困领域中的社会工作

社会福利制度中还有很重要的一方面即直接针对困难群体的福利服务,社会工作便在其中承担了很重要的服务实施者的角色。各国反贫困计划的实施也有社会工作者参与其中。社会工作运用各种工作方法参与反贫困,独具声色。

### (一) 个案辅导与团体工作

社会服务部门通过社会工作者对贫困者提供直接的个人服务,这些服务是多层面的,其中包括个案辅导和团体工作。

社会工作者在对贫困者进行个别辅导与服务时应特别注意以下几方面:(1)要尽可能地设法接触贫民,并对其说明何以要接受专业人员的帮助,说明这种帮助的性质与程序如何;(2)注重对服务对象的引导,从与贫民接触开始,就要向他们说明他的问题、所处的情况以及应努力的方向;(3)要正视贫困者的实质需要,即对贫民的一些生理、物质以及精神方面的实质需要,要即时提供;





(4) 注重资源协调, 贫困常由多种因素造成, 因此工作人员要联络、调动、协调有关的社会资源, 通力合作。

除了直接对贫困者个人服务外, 用团体工作方式对贫民的服务也是经济、可行和有效的。比如, 运用团体工作程序可使贫民子女从互相接纳、彼此支持等作用中, 培养其积极的生活态度、良好的社会人际关系, 以及健全的人生理念, 这大概是比较有效的“治贫”办法之一。将贫困家庭的妇女组织起来, 共同讨论她面临的问题与需要, 组织生产, 对缓解贫困会起到非常重要的作用, 孟加拉银行、妇女联手脱贫就是成功的经验。

## (二) 贫困社区的社区发展工作

贫民区的社区发展工作可追溯到 19 世纪末的慈善组织会社与睦邻运动, 前者以协调合作的方式征募捐款, 救济贫民, 统筹区内的济贫工作; 后者通过外来工作人员与社区成员相结合, 设立各种服务设施, 旨在充分利用社区的人力物力资源, 培养其成员自治与互助精神。后者对于贫穷社区的改建与福利服务方案的实施有着更深远的贡献。

第二次世界大战结束后, 许多发展中国家面临贫穷、疾病、失业、经济发展缓慢等一系列问题。要解决这些问题, 仅仅依靠政府力量是远远不够的, 在这种情况下, 一种运用民间资源发挥社区自助力量的构想应运而生。联合国成立后, 在全世界范围内推行了社区发展运动, 即以乡村社区为单位, 开展全面的地方建设运动, 由政府有关机构同社区内部的民间团体、合作组织、互助组织等通力合作, 发动全体居民自发地投身于社区建设, 由此加快落后地区的经济、社会发展。之后, 社区发展计划开始应用于城市社区和发达国家, 以解决城市化带来的一系列社会问题。

社区发展强调参与、合作、社区自助、领袖培训等主题, 强调经济社会协调全面的发展, 在方法上注重教育与组织的双重作用, 在许多发展中国家的缓贫项目中占有重要地位。美国学者柯林纳德 (M.B.Clinard) 在其所著的《贫民区与社区发展》中, 以其在印度担任德里市社区发展顾问的经验, 指出社区发展的原则方法有助于都市贫民区问题的解决。他通过对贫民区的深入分析, 认为贫民区是一种社会现象与文化现象, 也可以说是一种生活方式, 认为贫民区问题并非单靠社会福利计划或经济就业机会所能解决, 主张要推行低收入社区自助教育, 培育当地人才, 创立新组织, 给予贫民荣誉, 并掌握危难时机, 唤起更生的愿望。在运作上强调以下四点: (1) 唤起社区意识, (2) 促成社区自助, (3) 训练当地人才, (4) 配合政府援助。

总之, 社区发展的理念与方法在贫困或低收入社区中广泛运用, 对从根本上



上医治贫穷、谋求社区的全面发展发挥着重大作用。

### (三) 参与设计并实施缓贫计划

各种反贫困计划特别是社会计划的各种项目中,多有社会工作者参与设计并实施,特别是一些非政府组织,在缓贫计划中发挥了格外重要的作用。

#### 1. 项目规划

在许多亚洲国家的实践中,特别是一些以社区为单位的综合发展项目中,社会工作多有参与。社会工作者深入到社会底层,了解社区与村民的问题与需要,甄别贫困家庭,确定扶持对象,与村民共同讨论逐渐形成设计方案。在这一过程中,工作人员十分重视村民的认识与感受,根据他们的切实需要,确定改进与发展的方向。在整个实施过程中,工作人员还会与村民一起不断发现新问题,根据实际情况,对计划加以修订与改进。

#### 2. 目标组的参与与贫困者的能力建设

在社会工作的理念中,贫困者是缓解贫困的最终目标,也是最重要的资源。因此,缓贫活动必须以人为基础,以人为中心。这一思想使得社会工作者能深入贫困者之中,恰当地提供他们所需要的帮助,同时,也使得他们在工作中极为重视目标组的参与,这也是目前各国缓贫活动的共同趋势。社会工作者不把贫困者简单地看作被救济的对象,而是鼓励与激发他们的自信心,为其创造条件,使之加入缓贫活动的各个过程之中,成为主动的参与者。这种主动的参与机制是以不断加强贫困者的能力建设为前提的。

首先建立贫困者的主体意识。针对贫困者听天由命等惰性心理,能力建设的第一件事就是激励贫困者,令其觉悟,使其认识到造成贫困的原因不是命运或天命,自己才是自己命运的主宰。社会工作者作为来自外部的鼓动者、使能者和推动者,与目标群体相互作用,促成着贫困者能力的启蒙和内在动因的形成。其次是建立参与组织。有组织的活动有利于贫困农民集体意识和民主观念的形成,也是训练领导人的重要场所,因此,社会工作者在缓贫实践中把建立贫困者的参与组织作为工作过程的重要环节,并在组织中帮助成员学会相互信赖,共同作出决议,逐渐养成自我管理自我发展的能力。再次,贫困者生产生活以及各方面活动技能的培养也是能力建设的重要内容。社会工作者直接面向贫困者,向其传授诸如识字、管账、家庭卫生、计划生育、农林牧副渔生产等多方面的实际技能,可增强贫困者改善现实生活的自信心与能力。

#### 3. 培训

培训是保证反贫困努力取得成功的主要手段,在缓贫计划的实施中占有极为



重要的位置。培训活动的对象包括规划人员、项目官员、执行人员、社会工作者、贫困人口等多种层面。社会工作者所承担的主要是针对贫困人口的培训,在进行培训之前,先要作培训需求的评估,旨在确定培训对象,选择培训内容与形式。对贫困者的培训内容要根据其改善生活状况的需要制定,最好由贫民自己提出。培训的具体方法可采用授课、小组讨论、案例研究、角色扮演、实地考察等多种形式。

### 第三节 中国的反贫困与社会工作

#### 一、对基本需要的保障——社会救助

##### (一) 传统的城乡社会救助

我国传统的社会救助制度是于20世纪50—60年代在计划经济体制下形成的。

我国城镇社会救助主要针对三部分人:一部分是无依无靠的孤老。这种救助一般都是终生长期救助,又分为两种方式:一是集中供养,通过区、街办的敬老院,把老人集中起来供养,社会救助部门直接把救济金拨给敬老院,由敬老院全面负责老人的衣食住行等基本生活和医疗;二是分散供养,老人住在自己家里,社会救助部门逐月发放救济金,一般免交房租、水电费,医疗实行实报实销,并由社区通过开展社区服务照顾其生活。另一部分是困难户救助。这种救助多为补助性的,以保证其能维持最低生活为限度,多为不定期不定量的救助。还有一部分是精简退职老弱残职工。

农村社会救助的对象主要是孤老残幼和贫困户。对无依无靠的孤老的救助也是分为在乡敬老院集中供养与在家分散供养,在家供养主要实行五保,即保吃、保住、保穿、保医、保葬。在广大农村,虽然国家实施了开发性扶贫,帮助贫困户发展生产,但对一些不具备扶持条件的贫困户,如因老弱病残等原因引起的贫困,仍以社会救助为主。农村社会救助的资金来源以乡镇统筹为主,国家拨款为辅,救助标准也因各地生活水平不同而有差别。

从社会工作的角度看,上述工作基本上是通过国家、区街兴办福利院、敬老院以及基层社区的服务来实现的,街道办事处、居委会(村委会)有时包括贫困职工的单位通常作为社会工作的实施主体,多方面关心贫困者的生活,根据实际需要,提供具体的帮助。虽然我国一直未有专业化的社会工作,这些服务在内容与质量上亦多有局限,然而这些实际部门的工作,依然较好地满足了贫困者的需



求,起到了稳定社会的作用。

## (二) 城市居民最低生活保障制度的实施

20世纪90年代以来,随着城市新贫困层的出现及贫困问题的加剧,五六十年代形成的与计划经济体制相配套的城市社会救助制度已远远不能适应新的形势。1993年6月1日,上海市城市居民最低生活保障线出台,拉开了城市社会救助制度改革的序幕。1999年10月1日,国务院颁布的《城市居民最低生活保障条例》正式施行,使这项工作步入规范化、法制化管理的轨道。从2004年开始,着手探索和建立以城市低保制度为主体,以优惠政策和临时救助制度为补充,以医疗救助、教育救助、住房救助等相配套的综合性社会救助体系,完善城市低保制度的重点走向了“配套措施”和“分类救助”。2012年,民政部颁布《最低生活保障审核审批办法(试行)》,使低保受益者的审批更具规范化和操作性。2014年2月,国务院颁布《社会救助暂行办法》,对最低生活保障和特困人员供养等作出规定,从而使社会救助制度走上更加规范化的轨道。

最低生活保障制度是建立在家庭收入调查基础上的收入补差制度。低保对象分为两类:无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、扶养人或者抚养人的城市居民,按照当地城市居民最低生活保障标准全额享受;有一定收入的城市居民,按照家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的差额享受,即为补差。计算补差额所依据的收入,指共同生活的家庭成员的全部货币收入和实物收入。内容包括:(1)救助方式:主要是现金救助,也有实物。专项救助包括教育救助、医疗救助、住房救助、临时救助,各种费用减免等。(2)保障标准:按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,并适当考虑水电燃煤(燃气)费用以及未成年人的义务教育费用确定。各省区市自定,定期调整。(3)服务输送:实行地方人民政府负责制,属地管理,民政部门主管,街办、社区、社会组织具体实施。(4)资金:财政部负责保障资金,所需资金由地方人民政府列入财政预算,纳入社会救济专项资金支出项目。

目前,城乡一体的最低生活保障制度逐步完善,农村最低生活保障制度尽管发展晚,标准低,但已在全国普遍推展。最低生活保障制度成为保障城乡贫困人口的最后的安全网。

## 二、开发性扶贫与贫困地区社区发展

### (一) 扶贫政策的调整

从20世纪50年代开始到80年代中期,我国政府一直坚持以生活救济为主



的扶贫方针,对贫困地区的投入方式上采取的是无偿给予,平均分发到户,主要用于贫困户的生活救济。这种输血式的扶贫方式未能培植和增强贫困地区的造血机制和功能,长期摆脱不了贫困。于是,从80年代中期开始,政府对扶贫工作进行了一系列重大改革与调整,由单纯生活救济为主转向以经济开发为主解决贫困问题。

## (二) 开发意识的形成

农村经济体制改革后经济的迅猛发展以及农民收入水平的提高,提供了一条基本的经验:要想解决贫困问题,增加农民收入,首先要发展贫困地区的经济。这样,通过开发性的生产和经营解决贫困地区大多数人的温饱问题成了扶贫政策的基点。“开发”实为“发展”的同义语,在英语中同为 Development,强调缓解贫困要走经济开发之路。

随着扶贫开发指导思想的确立,扶贫工作的其他方面也进行了相应的调整与变化,在管理体制上改扶贫资金的财政拨款救济(无偿使用)为主为银行贷款扶持(有偿无偿相结合)为主;改资金的分散平均使用为适当集中重点使用;改单纯的政府扶贫为政府与各有关部门、各行各业、社会各界共同扶贫;改资金物资的单纯投入为资金、物资、技术、人才、信息的综合投入。扶贫开发以区域为单位实施,直接的扶持对象为贫困县。有组织、有计划、大规模地推进扶贫开发工作。

## (三) 开发性扶贫的基本运作方式

### 1. 组织机构以县为单位的区域性扶贫开发

1986年,我国成立了第一个正式的反贫困机构——国务院贫困地区经济开发领导小组,专职负责开发性扶贫工作。贫困面较大的省、区和地、县也相继成立了对口机构,配备了专职人员,这样,从上到下建起了一个完整的工作体系,以人均收入低于贫困线的县为单位实施以区域经济发展带动缓贫为目标的扶贫开发。

### 2. 资金投入与扶贫开发的主要内容

扶贫资金投入上主要有两项:财政资金与扶贫贷款。从1980年开始,我国政府设立并逐年增加财政扶贫资金以帮助贫困地区的发展。1986年以来,在原有扶贫资金的基础上,先后增加了中央财政拨款、扶贫专项贴息贷款、牧区专项贴息贷款、贫困县办企业贷款、以工代赈资金。各种扶贫资金都有明确的使用范围和要求,财政拨款和以工代赈资金,主要用于水电路等基础设施建设和文教卫生的公益事业;信贷资金以项目立项的方式主要用于生产性项目,特别是种植业、养殖业和劳动密集型产业。1980—2003年间,中央财政累计投入达1083亿元,2003年度规模为114亿元。其中财政扶贫资金占65%左右,重点支持改善基



本生产条件和实用技术培训;以工代赈资金占 35% 左右,主要用于贫困地区建设基本农田、解决人畜饮水和乡村道路建设。同期,地方财政也设立并增加了扶贫资金投入。

扶贫贴息贷款主要用于贫困地区发展经济项目。以立项方式,由扶贫办和农业银行管理,发展扶贫经济实体、劳动密集型企业、农产品加工企业,支持农户发展种植业、养殖业和小型加工以及其他增加收入的项目,是开发式扶贫的核心部分。资金投放上实行项目管理,以开发项目定贷款,政府开发部门负责立项,银行管理贷款。强调建立扶贫经济实体,资金到企业,由企业带动贫困户,脱贫致富。在项目的选择上强调投资少、见效快、有市场的短平快项目,有助于劳动就业的劳动密集型项目以及能带动大量农户的龙头骨干项目。

以工代赈计划是以支持贫困地区基础设施建设为内容的。要求救济对象通过参加必要的社会公共工程建设而获得赈济或资金。这一计划帮助贫困地区修建乡村公路、建设人畜饮水工程、建设基本农田、治理生态环境、改善通信设施落后和缺电的状况,极大地改善了贫困人口的生产和生活条件,促进了贫困地区经济发展的能力。

异地移民是一种通过人口迁移的方式摆脱贫困的途径。我国部分贫困人口生活在生态条件极为恶劣的地区。从 20 世纪 80 年代起,各级政府采取多种形式帮助他们迁移安置到自然条件和生产条件相对较好的地区。移民的效果极为显著,大多数移民可一年解决温饱,第二、三年稳定脱贫,移民所带来的生态与社会效益也十分显著。

### 3. 社会动员

扶贫开发工作在组织实施中采取了广泛的社会动员,从中央到省、地、县各级部门和社会各界,从 1986 年开始陆续派出工作团、工作组,分片联系贫困地区,帮助那里的经济开发。社会各界包括民主党派、发达地区、大中城市、科研单位、大专院校和人民解放军都对扶贫开发工作给予了大力支持,每年都有大批志愿人员包括教师、医生、研究人员、能工巧匠、企业家深入贫困地区帮助制定规划、培训人才、传授技术,并帮助解决经济开发中的有关问题。

在政府动员社会力量参与扶贫行动的同时,民间社会也组织了几项声势浩大的反贫困行动,如希望工程、春蕾计划、幸福工程、光彩事业等,取得了良好的社会效果。

#### (四) 扶贫开发中的社区发展取向

从上述扶贫开发的指导思想和运作方式上不难看出,扶贫开发具有十分鲜





明的社区发展色彩。然而,由于决策上的无意识,也由于在实际运作过程中各方面条件的制约,所以扶贫开发未能完整地体现出社区发展的要义与精髓。我们在这里提出以下三方面的反思。

#### 1. 经济社会综合协调发展

贫困地区的发展涉及三个主要层面:一是经济发展,即生产性开发活动;二是基础设施的建设,如农田基本建设、公路、水利设施建设;三是社会层面的发展,如教育、扫盲、医疗卫生、人畜饮水、地方病防治等。经过这些年的扶贫开发,贫困地区面貌发生了显著变化,但反贫困实践中对经济与社会的综合发展注重不够。随着 21 世纪扶贫攻坚的战场愈发向环境恶劣、灾害频繁、水土流失严重的地区转移,基础设施建设及人力资本投入等社会类计划愈显重要,如何促进贫困地区经济社会综合协调发展更应引起注意。

#### 2. 贫困者的广泛参与

农村脱贫的主体是贫困农民,没有贫困者主动、自觉、自主的参与,就不能称之为真正的反贫困运动。开发项目的选择、设计执行与监督必须立足于贫困者的参与和他们自身对问题、需求、发展机会、制约因素和解决途径的理解与分析。特别在项目的选择上,农民是最重要的决策者,任何单位和个人都不能越俎代庖。由于以往的扶贫是按项目下达,并通过建设批量生产、商品化的支柱产业方式进行的,贫困农户必须按统一的模式组织生产,在这种条件下,如何解决好农民群众参与并保证农民的决策权,就成了一个必须处理好的问题。这也是后来参与式扶贫方式被引入的主要原因。

#### 3. 行政主导下自上而下的发展

社区发展应该是内生的,源自贫困地区自身的动力与主动性,这就要求贫困者及其所组成的社区应成为贫困地区开发进程的发起人、主人公和管理者,而外来者,无论是政府官员、技术干部,还是专家、社会工作者,都应成为开发者的朋友,开发进程的“催化剂”。扶贫开发是政府实施的一项自上而下主要靠行政力量推动的工作,无论是扶贫动议的产生、政策的制定、制度的建立、资源的筹集以及具体的组织实施,大多由行政架构推动。如何将其转化成贫困地区一种自下而上的发展动力与能力,实现自上而下与自下而上的结合,是扶贫开发要解决的核心问题。

### 三、新时期政府的反贫困计划行动

为加速中西部建设促进地区协调发展,2000 年,政府开始实施西部大开发政策,在规划指导、政策扶持、资金投入、产业布局等方面,不断加大了对西部地



区的支持力度,在财政、金融、税收、产业、对外开放、科技开发等政策方面对西部地区的发展做出倾斜。西部大开发为贫困地区发展和农村扶贫开创了新的机遇和条件。贫困地区的农民直接从各种政策和项目建设中获益。如生态工程建设中退耕还林的农户无偿地从国家领取粮食及现金补助,生态移民则从根本上改变了贫困农民的生产生活状况。油路到县、送电到乡、广播电视到村、人畜饮水以及沼气到户等农村基础设施建设,有力地改善了农民的生产生活条件。教育卫生等人力资本的投入为贫困地区长期持续稳定的发展奠定了基础。扶贫开发在西部大开发的背景下真正实现了开发式扶贫的理念,增强了贫困地区的自我发展能力和发展后劲。

1986—1993年主要走的是以项目为中心的大规模区域性扶贫开发道路,随着贫困地区人口大幅度减少,这种方式暴露出难以克服的问题。从八七扶贫攻坚计划开始逐步转向直接瞄准贫困人口“到村到户”扶贫模式。但“到村到户”模式又难以解决贫困村较大规模的公共项目和整体发展等问题。这个时期,参与式发展方法引入我国,“参与式整村推进”成为一种新的扶贫模式。

参与式发展理论起源于对传统发展观和发展实践的反思,它质疑的问题是:什么是真正的发展?发展的主体是谁?它起源于20世纪70年代快速收集农村信息资料的方法,强调目标群体全面参与发展项目和发展活动的规划、实施、监测和评估的过程。它强调把目标群体定位于主体地位的思想,强调赋权的过程,强调受援方、施援方信息共享共同受益的过程,重新看待知识,对专家知识的质疑,对当地人智慧和知识的强调。参与式发展采取一套特有的工具与方法,如资源图、大事记、季节历、图解、分类、排队、矩阵打分、讨论、半结构访谈等。注重开通妇女参与的渠道,注重提升农民能力的过程。

2011年,政府颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,指出要提高扶贫标准,加大投入力度,把连片特困地区作为主战场,把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务,坚持政府主导,坚持统筹发展,更加注重转变经济发展方式,更加注重增强扶贫对象自我发展能力,更加注重基本公共服务均等化,更加注重解决制约发展的突出问题,努力推动贫困地区经济社会更好更快发展。《纲要》反映了在经济、社会、科技、文化等方面综合推动扶贫开发工作的思路,也将把我国的反贫困事业推向新的水平。

#### 四、社会工作在反贫困领域面对的任务与挑战

反贫困是以困难群体为对象的开发和服务活动,社会工作在反贫困领域可



以扮演重要角色。

### （一）城市贫困与社会救助领域社会工作的介入与角色

2014年2月,国务院颁布的《社会救助暂行办法》明确提出县级以上地方人民政府应当发挥社会工作服务机构和社会工作者的作用,为社会救助对象提供社会融入、能力提升与心理疏导等专业服务,凸显了社会工作在社会救助领域介入的重要性及其重要角色。社会救助领域及贫困人群在以下三个层面急需社会工作的介入:

#### 1. 政策倡导

长期以来,我国政策制定中缺乏适切的公众参与渠道,自上而下的政策制定与实施与基层实际脱节衍生很多问题。我国最低社会保障制度实施多年,但仍是一项有待完善的制度。在制度设计、执行及监督层面存在诸多问题。社会工作者工作在社区第一线,最了解基层实际及政策问题,了解基层工作者实际操作中的困难,了解低保受益者的需求。因此,应充分发挥政策倡议及社会改革的角色,反映贫困群体和基层工作者的呼声,为低保制度本身的完善做出贡献。政府应建立必要的公众参与机制保证社工在政策制定、实施监督诸环节的有效参与。

#### 2. 管理与执行层面的专业介入

最低生活保障制度实施过程涉及申请、受理、审核、审批、公示等诸多环节。作为以家计调查为基础的救助政策,救助家庭经济财产状况的调查审核是一项关键性的工作,以此确保受益资格的准确认定。在这些环节中急需社会工作者作为专业人员从事家户探访、调查审核、协调各有关部门等工作。此外,这项工作的监督与评估也是重要环节。政府需开设专门的社工岗位和职位,以使社会救助工作的执行与管理走向专业化的道路。

#### 3. 多方面服务的提供

社会工作者在反贫困过程中可以提供多种服务。第一,帮助贫困者解决生活困难,协调各方资源为其解决实际生活中的难题,如子女教育、病人照顾、家庭矛盾、职业介绍等。第二,对贫困者进行生活与就业技能的训练,包括家庭预算、生活安排、协调家庭与人际关系、应对危机等基本的生活技能。第三,建立贫困者的自信心与良好的心理状态,与贫困境遇相伴随的通常是贫困者心理上的焦虑不安、失落感和不满情绪,对前途感到心灰意懒、困顿渺茫,因此需要适时的开导、引导,帮其重塑生活的信心,建立积极进取的心理状态。第四,开创非正规就业渠道,帮助有劳动能力的贫困者重建其生产方式与生活方式,实现可持续生



计。资产建设和社会投资理论在我国城市社区扶贫工作中具有重大的现实意义和广阔的实践空间。

在方法上可采用个案辅导、团体技巧、社区资源调动、咨询、培训等多种介入方式,针对贫困者的问题状况,制定具体的工作策略。城市扶贫可与社区建设相结合,在社区发展的同时实现贫困者个人福利的提升,在这里社会工作大有可为。

## (二) 农村扶贫与社会工作

在前文的讨论中可看出在农村扶贫工作中社会工作的一些基本理念与思想,这里进一步阐述社会工作在农村扶贫领域发展的若干反思。

### 1. 贫困者主体性的确立与参与式发展

从参与式发展理论和社会工作的理念来看,经济增长并不是扶贫的真正目标,最终的目标应是人的全面发展与社区自主能力的提高。在摆脱贫困、谋求发展的过程中,贫困者是发展主体,不能把扶贫仅仅当作一种政府的主观努力,也不能采取行政嵌入式的组织方式强制性地“开发”贫困地区。摆脱贫困,必须是贫困者和政府的合作。目前在农村参与式发展与整村推进工作中要特别践行参与式理念,在问题认定、村级规划、项目实施中确保贫困群体的参与,提升其主体意识及能动性。

### 2. 贫困者的能力建设与贫困地区可持续发展

确立贫困者的主体性,就需要把人的发展,即贫困者的能力建设作为重要的发展目标。只有贫困者自身的潜能被开发,能力得到增长,其社区的可持续发展才有可能。很多扶贫项目的失败源于贫困者信息缺乏、技术缺失,一些小额信贷项目因为贷款者经营能力不足而失败亏本的现象也屡见不鲜。因此,在贫困地区发展中,贫困者的培训,参与中的学习与成长,赋权,自组织建设等都十分重要。

### 3. 基层社区组织的建设

贫困地区自下而上的发展、主动能动的发展必须有一定的组织依托,社区发展十分强调组织的手法,而在我国有现成的社区组织——村民委员会和村党支部。因此,贫困地区社区发展的入手点应是发展和强化社区组织的功能。此外,目前在发达地区已出现一种民间合作服务组织,其决策权掌握在农民自己手中,是农民自己解决在走向市场过程中出现的各种矛盾的最好形式。其实,这种组织在贫困地区完全可以作为项目的实施单位,承包扶贫项目,并落实到农户,组织农民实施,在实施中实行监督、验收和评估。其他各种形式的农民自助组织



或自助小组的建立与发展,都对贫困者的参与和各种能力的成长起着至关重要的作用。

#### 4. 加强民间组织在扶贫中的作用

在我国扶贫工作中,政府部门工作人员承担着社会工作者的角色,这就要求他们下到最基层,了解农民需求,发现社区问题,发动组织农民,而恰恰在这里暴露出政府体制在消除贫困方面的局限性。国际经验表明,非政府组织在扶贫中具有不可替代的优势。我国一些非政府组织在农村扶贫中发挥了重要作用。例如中国国际民间组织合作促进会专门负责利用国外民间组织的资金开展扶贫工作,中国扶贫基金会为贫困地区、贫困家庭提供资金和物资并实施了大量扶贫项目,中国青少年发展基金会于1989年开始实施“希望工程”解决贫困家庭儿童的入学教育问题。另外,一些民间组织运作的小额信贷项目也取得了明显成效,如中国人口福利基金会、世界宣明会、美国国际小母牛项目组织、联合国儿童基金会、云南生育健康研究会、四川农村合作基金会、河北易县扶贫经济合作社等。在这些项目中,社会工作正在发挥一定的作用。

### (三) 发展社会工作促进反贫困事业

在国际上,社会工作是从反贫困起家的,当今反贫困仍然是社会工作的重要工作领域。我国的社会工作必须在反贫困领域有更大作为。实际上,在长期的反贫困实践中,一些基层干部和项目成员在不同程度上扮演着本土社会工作者角色,在新的反贫困进程中,他们还要进一步提高自己的能力。社会工作专业人员也开始介入贫困地区、贫困人口的服务工作。近些年来,中央政府对社会工作参与反贫困越来越重视。国务院颁布的《社会救助暂行办法》对社会工作的参与做了明确规定;民政部《关于做好首批边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区社会工作专业人才支持计划实施工作的通知》的实施,促进了社会工作者对贫困地区和贫困家庭的服务;民政部将与国务院扶贫办联合出台在扶贫领域发展社会工作人才队伍的政策文件,这些都将对社会工作在反贫困领域发挥应有作用创造新的条件,当然也会给社会工作带来新的挑战。

#### 思考题

1. 什么是贫困? 试述我国的贫困现状。
2. 从国际经验看,反贫困的主要武器是什么? 社会工作在反贫困中的作用与方法如何? 西方国家反贫困福利政策有哪些新的发展取向?



3. 试述我国反贫困行动的内容与方法。
4. 结合你自己的看法,谈谈我国反贫困领域社会工作的发展现状与方向。

### 主要参考文献

- 国务院贫困地区经济开发领导小组:《国外贫困研究文献译丛》,改革出版社,1993
- 关信平:《中国城市贫困问题研究》,湖南人民出版社,1999
- 康晓光:《中国贫困与反贫困理论》,广西人民出版社,1995
- 迈克尔·谢若登:《资产与穷人》,商务印书馆,2005
- 樊怀玉等:《贫困论——贫困与反贫困的理论与实践》,民族出版社,2002
- 唐钧等:《中国城市贫困与反贫困报告》,华夏出版社,2003
- 万育维:《社会福利服务:理论与实践》,三民书局,1996
- 周彬彬:《向贫困挑战——国外缓解贫困的理论与实践》,人民出版社,1991
- 杨团:《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》2002年第4期
- Alcock P. *Understanding Poverty*. London: Macmillan, 1993
- Midgley J. Growth, redistribution, and welfare: toward social investment. *Social Service Review*, 1999, vol.73, issue 1

