

# 以增权理论解读中国农村贫困问题

苏巧平

(华南农业大学 公共管理学院, 广东 广州 510642)

**摘要:** 介绍了增权理论的主要内容和该理论指导的实践模式的主要特征, 从增权的视角分析了农村贫困人口  
的失权现象及原因, 并提出了解决农村贫困和发展问题的相应措施。

**关键词:** 增权理论; 贫困问题; 扶贫工作

中图分类号: F320

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)05-0051-03

## 0 前言

增权理论(empowerment theory)是根植于社会工作传统, 成长于20世纪60年代的社会维护观点、市民权利和妇女运动, 加上草根组织运动的孕育而形成的一种实务工作取向(Simon, 1994)<sup>[1]</sup>。20世纪80年代以来, 对这一理论的学术研究和实践探索都较为活跃。该理论的价值取向与社会工作一贯追求的目标相基本吻合, 而且以该理论为指导的实践模式亦表现出明显的可行性和建设性。

## 1 增权理论的价值预设及工作模式

增权理论盛行于20世纪80年代以后, 美国学者Solomon于1976年出版的《Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities》是这一领域的先行者<sup>[2]</sup>。此后关注增权的研究者和实践者甚众。虽然他们对增权理论及其实践模式的阐释不尽相同, 但理论的核心观点趋于一致。概括而言, 增权理论强调个人对自己生命的控制权和决定权, 倡导个人通过一些中介系统如学校、邻里或其它自愿组织对自己生活的社区进行民主参与, 透过自我实践增强能力(权力), 实现个人生存状况的改善和环境的变迁。

在整个理论体系及其工作实践中, “增权”是核心的概念, 它指向获取权力的行动、

过程和结果。但对于什么是权力及增权介入的层面, 不同的人有不同的理解。如Vash把权力划分为外在权力与内在权力。Riger则指出单以内在的感觉去确认是否有增权的情况是行不通的, 而外在权力至少指3种不同的权力, 即驾驭他人的权力、自由运作的能力和排除不必要控制的能力<sup>[3]</sup>。Rappaport认为增权发生在个人、人际之间及社会结构3个层面, 其中个人层面的权力表现为个人对能力、控制、力量和改变的意识。尽管个人层面的权力是个人内在的感觉, 但这种感觉只有在和他人的互动中才能获得<sup>[4]</sup>, 诸如此类。不管对权力的层次进行何种划分, 可以确定的是, 社会中的个人在追求生活目标的实现时必须与其所处的社会环境发生互动和交流, 从中取得和利用资源以实现目标。个人的这种交流能力不仅受自身因素的影响, 同时也受到自然环境和社会结构的制约, 如果某一方面的因素导致了交流的障碍, 都会对其它方面的因素产生不利影响并使它们陷入相互削弱的恶性循环。而增权理论从激发个人动机入手, 通过发展共同参与的成功的实践行动, 使个人重新具备与其环境进行有效交流的能力。

社会工作自成为一门专业和学科以来, 一直致力追求的共同目标可以概括为两个, 一是改变和提升个人的社会功能, 再则是改

变社会环境以实现社会公正和平等<sup>[5]</sup>。

Malcolm Payne曾根据不同的社会工作定义将社会工作分为3种: 第一种是以强调透过专业关系去关顾个人并寻求社会改革, 但把社会工作定位于社会控制的一部分, 即是以辅导个人为主改革为辅的社会工作(Individualism-reformism); 第二种是以强调社会变革集体动员去解决个人社会问题的社会主义或集体主义取向(Socialist-collectivist)的社会工作; 第三种是以强调透过具有自省性及治疗性的专业关系解决个人困扰从而达到个人成长(Reflexive-therapeutic)的社会工作取向<sup>[6]</sup>。按照此种划分, 增权的社会工作应当属于第一种, 它是一种自下而上的强调个人能力和权益的理论模式, 因而避免了第二种强调社会行动和第三种强调个人化观点的两极化。

增权理论的社会工作模式将焦点集中在服务对象的能力和优势上, 而不是将焦点放在他们的弱势和问题上, 强调工作过程是工作者和案主的集体共同参与而不仅仅是为案主工作, 并透过这一过程达到发展和提升案主的自我控制能力和社会影响力的目标, 最终达至个人生存发展状况的改善, 同时对社会资源的重新分配产生影响。在社会工作实践中应用增权理论的工作模式可以分为3个相互关联的阶段, 即对话(Dialogue

Phase)、发掘资源(Discovery Phase)和发展能力(Development Phase)。对话阶段的活动主要是工作者与案主系统的分享,交流彼此对案主所处情景的看法。发掘资源阶段的重点包括通过对社会和自然环境的分析发展对案主挑战的共同认识,收集案主及其亲属的相关信息,分析现有系统可以提供的能力,修订行动计划,商定变迁的目标。发展能力阶段的工作重点是工作者和案主共同采取行动将计划付诸实施,应用已有的资源和发展新的资源扩大选择机会,评估工作过程中有效的和无效的因素并加以调整,最后进行总结,结束工作关系。阶段的划分是相对的,事实上每个阶段的工作过程都包含了对话、发掘资源和发展能力这3种活动<sup>[7]</sup>。

采用增权的实践模式,有两点尤其需要注意,一是与案主建立相互信任的伙伴关系,防止工作者的专业技术,知识及其所掌握的资源造成对案主的压迫,否则会严重影响案主的能动性,阻碍能力的发展;第二,必须确实取得实现目标所必需的物质与非物质的各类资源,才可以促进增权的发展,得到有效的增权结果。

增权的理论视角和实践模式体现了尊重个人、相信个人具有自我发展能力的信念,并从人与环境相结合的角度发掘资源,有效实践了社会工作的价值观。如与工作对象共同工作的伙伴关系可以激发他们的自尊和改变动机,让他们在与他人的互动中发展批判性反思;将工作的重心由解决问题发展为提升能力,避免了标签效应的负面影响,具有建设性;工作过程可以提供给工作对象成功和有效的实践经验,发展他们搜集资源和机会并加以利用的能力,等等。增权理论的视角和实践模式对分析和解决我国农村的贫困问题非常具有启发意义。

## 2 我国农村贫困人口“失权”(powerlessness)状况及原因分析

改革开放以来,我国政府实施了有组织、有计划、大规模的扶贫开发。《国家八七扶贫攻坚计划》实施后,全国农村贫困人口从1978年的2.5亿下降到1995年的6500万<sup>[8]</sup>,扶贫开发工作取得显著成效,然而贫困问题依然不容乐观。1999年国家规定的温饱标准是年人均收入640元,一些省根据实际生活水平有所提高的情况,制定了年人均收

入700元钱和700斤粮的“双七百”标准。但即使达到这个标准,也只是勉强保证生活问题,不可能有什么发展。更何况在目前剩余的贫困人口中,有一部分人年均纯收入低于300元,他们中的大部分生活在偏远地区,交通不便,文化教育落后,生态环境很差,有些甚至缺乏基本的生产生活条件。按照增权理论的观点,他们在权力的几个层面都存在严重的“失权”,受主客观因素的限制,几个层面的“失权”状况相互影响,相互强化,使他们陷入贫困的恶性循环而不能自拔。

(1)因个人知识和技能缺乏而“失权”。从个人层面看,贫困者受教育程度一般较低,只具有农村传统的技术或技能,自我学习能力较差,难以认识新的环境条件,更难以把握新的机会。如实地调查发现,一些农民对农业科技的认识,至今还停留在选用良种和使用化肥的阶段,对一些新的生产技术、方法和农业结构调整反应冷淡,甚至认为有没有文化对农业生产影响不大。大部分农民在农闲时主要以看电视、打麻将为娱乐,对各式各样的彩票的热情也不断高涨,但却对看书看报不感兴趣,有些地方整个村都没有订阅一份报纸。

由于人生阅历和眼界的限制,许多贫困农户心中充满无力感和失败感,对自我的评价亦比较低,缺乏自力更生和积极求变的意识,认为靠自己的力量无法改变生活和生存困境,解困只能“靠党、靠政府”。处于生存困境的贫困农户挣扎在饥饿线上,个人基本生活问题难以得到解决,使他们的后代得不到正常的教育,难以健康发展,从而一代又一代地陷入贫困。

在人际层面上,贫困者消极的自我评价和缺乏资源成为他们建立和发展社会支持网络的障碍,他们的交往范围一般都很窄,没有有效的人际和社会支持网络。

(2)因农村贫困地区的社会文化和生活观念限制了他们的自我发展能力而“失权”。相当一部分贫困农民家庭经济能力差,只能将收入的大部分用于生活消费,农业经营无法扩大规模,又无力开展非农经营事业,这在很大程度上固然是受客观条件限制的结果,但值得注意的是,一些农民依靠外出打工赚了钱,不是把钱用于生产和经营性投入,而是倾其所有改建住房、大办婚丧事等。诸如此类的消费心理和生活观念限制了其

家庭乃至农村经济的整体改变和发展。

(3)因建国后国家的发展战略和政策安排导致农村资源流失“失权”。建国以来实行的以农业支持工业,以乡村支持城市的政策,通过工农业产品“剪刀差”和统购统销政策将农业部门的资金转移到发展工业的轨道上。由于长时期的农业资金和资源的超负荷外流,以及国家对农业的投资不足,致使农业和农村的积累和自我发展能力严重弱化,农业的弱质产业地位始终没有改变,农村经济从20世纪80年代中后期开始被认为“只有增长而没有发展”,农业的生产力水平至今仍处于相对落后的状态。

尽管20世纪90年代中后期中央一再强调为农民减负,明确规定农民负担不能超过上年纯收入的5%,但由于财政分灶吃饭,没有工业的地方乡镇财政主要依赖农业,乡村社会公共设施的提供也大都依靠自给,因此农村各种各样的税费仍不断增加。虽然从2006年起农业税全面免征,但乡镇机构和财政管理制度的配套改革尚不明朗,农民隐性负担仍需关注。

(4)因转型期现有农业经营模式适应市场经济的能力差而“失权”。在社会转型期,我国普通农民尽管人数多,但由于他们太过分散,对社会的影响力与其数量远不成正比。在目前的社会格局中,他们无疑是弱势群体。受文化程度、社会地位、投资生产和获利能力等的限制,市场经济中农民和农村社区的适应能力和自我发展能力严重不足,主要表现在:在经济生活中,分散的农户与国内甚至国际市场的连接往往需要中介组织,但现在的中介组织并非纯粹的农民利益代表者,因而难以在农产品的生产、加工和销售之间建立合理的利益分配机制,而分散的农户并不具备讨价还价的能力,只能成为利益受损者。在社会管理中,农民和农村几乎没有任何分配资源的权力,扮演的永远是被管理的角色。农村虽然是由村民自治,但普通村民尤其是贫困村民迫于生活的压力,对民主权利并不敏感,他们与村干部及农村其他精英有明显差距,对社区的治理和发展缺乏影响力。

(5)因社会保障制度缺失而使贫困农民“失权”。建国后,我国社会保障制度的建设呈明显的城乡二元体系,直到目前为止,社会保障项目资金投入的重点仍在城市。制度化的农村社会保障覆盖面窄,贫困农村的社会保

障存在较大的缺口。主要表现在:第一,贫困人口的基本生活保障尚未解决。农村贫困人口的生活救济尚未完全制度化,虽然一些地方建立了农村居民最低生活保障制度,但在实践中由于资金的限制而难以完全落实。在贫困地区,政府财政紧张而贫困人口又较多,这个问题就更突出。其次,贫困农村的贫困农户大都没有任何医疗保障,往往是“小病不去看,大病看不起”,农民因患重病而致贫、返贫的现象时有发生。另外,在市场经济中,农业生产将面临自然和市场的双重风险,而针对这一特点的保障几乎是一片空白。在目前的社会保障制度改革中,虽然覆盖农村的保障项目正在从无到有逐步建立,但其制度的不稳定导致了农民的被动和怀疑态度。

(6)目前的扶贫政策导致的贫困人口“失权”。对贫困农村和贫困农户而言,各级政府拨款的扶贫资金是他们借以发展的重要资源,但目前的扶贫政策不利于最贫困者获得支持。一方面,从资金来源看,除国家提供的农村扶贫资金外,地方政府必须提供配套资金,且比例应达到国家扶贫资金总量的30~50%,否则中央将按比例调低下年度对该地区的扶贫资金投入。而贫困地区的财政能力较差与此形成一定的矛盾,容易导致地方的扶贫资金难以全部真正入账或中央拨款减少。另一方面,对农村的贫困问题,从宏观上看,政府和民间的有关机构在贫困地区进行了各种各样的援助和项目扶持,但微观上并不能保证每个贫困农户都得到帮助。事实上,出于对资源利用效率的考虑,对贫困地区的发展性救助具有选择性,那些在劳动力、家底、物资等方面不具备脱贫条件的贫困户不在扶持之列,其中最贫困的农户往往因达不到基本的条件而在竞争中落选。他们面临着诸如融资投资能力、基本技术、胆量等方面的挑战。更重要的是,贫困户受到生活境况的限制,阅历和见识都有限,自我发展的能力差,单靠自身很难找到有利的发展机会。

### 3 在农村扶贫工作中实现增权的方法和途径

以上分析了在我国贫困农村中由多种因素造成的贫困者“失权”现象。虽然贫困不是普遍现象,但它严重损害了贫困者及其家庭的生存和发展,所以农村社会工作的发展首先应该从回应贫困者脱贫的需求开始,设

法帮助他们应对生活中的挑战,使其恢复自我控制的能力和信念。从增权理论的视角看,农村贫困者面临的问题不仅有经济上的困难,而且还面临社会、文化、心理、制度等方面的困境,所以,贫困问题的解决不能只针对经济的改善,还必须重视培育贫困者的自我发展意识和能力。在工作介入中可以个人为起点,倡导服务对象在各方面以各种形式进行互助合作,工作者和服务对象以伙伴关系共同参与整个工作过程,自下而上推动变迁,容易与当前制度化的扶贫措施相结合,亦比较适用于大多数贫困者缺乏鲜明的自我意识和自尊自信自强的信念的情况。目前在农村扶贫工作中实现增权的可行途径有:

(1)发展贫困农村的技术教育和培训项目。相对于农民的收入水平而言,农村儿童的教育成本过高,导致农民文化素质普遍偏低,成为农民致贫的重要原因。开展农村扶贫工作,可以结合具体地区的自然特点和社会环境,选择合适的农业和非农业科技向农民提供培训,并提供相关的信息支持,帮助贫困者以实用技能争取发展机会。

(2)引导农民走向新的联合。普通农户因为太分散而缺乏代言人,不利于他们在经济和社会生活中维护自己的利益,从而削弱了他们的积累和自我发展能力。为此,在当前的形势下开展农村社会工作,应该引导农民逐步走向新的联合,尤其是发展农民的经济性合作组织,以便真正代表和维护农民的利益,使农民在市场中合理享受他们创造的价值,逐步增强农户的经济实力和农村社区的自我发展能力。另外,这种合作组织也为贫困者提供了有效的社会支持网络,能够帮助他们在参加联合的过程中发展与他人平等交往的能力。

(3)介入生产性扶贫资金的使用。我国农村扶贫的制度化渠道有两条,即社会保障制度中的最低生活保障和国家划拨的农村专项扶贫资金。其中国家扶贫资金属生产性扶贫,部分以到户形式使用。社会工作者可以介入这些资金的使用,协同农户一起作出安排,并主要向他们提供技术和信息支持。

(4)建立社区基金支持贫困农村发展。贫困农村地区的扶贫资金虽然有国家的、国际的和民间的多种来源,但仍存在较大的供需缺口。社会工作者应该努力争取一些机构提供资金,在贫困农村社区设立社区基

金,由资金提供者、社会工作者和社区成员共同管理,专门用于支援社区内贫困者的发展。运作得当将会取得两方面的收获:一方面通过共同参与的成功的发展项目增强贫困者的信心和自我评价,另一方面共同管理基金的经验也会增强他们的自我管理和控制能力。

(5)在贫困农村宣传和普及基本法律法规知识。迫于生活的压力和眼界的限制,贫困者和农村精英之间有很大差距。许多贫困者对自身的权利不了解,当权益受到侵犯时又习惯逆来顺受,不去想亦不知道如何维护自己的利益,客观上助长了农村资源的不平等分配。在贫困农村开展普法教育,让广大普通农民了解自己应该享有的合法权益和有效的维权方法,有助于促进资源的合理分配,同时亦可帮助他们发展对自身与社会关系的批判性反思。

(6)以研究成果影响社会政策。农村贫困往往和区域性贫困联系在一起,所以资源分配格局的调整必须在更大的范围内进行。为此,社会工作者可以开展对农村贫困地区的贫困问题研究,分析产生贫困的根本原因,寻找扶贫的突破口,对不同扶贫模式的效果进行比较,争取以研究成果影响社会政策对资源的分配。

参考文献:

- [1] 宋陈宝莲.个案与家庭社会工作讲义[Z].北京, 2002.
- [2] Malcolm Payne, Modern Social Work Theory: A critical introduction(2nd ed.)[M]. Chicago, IL: Lyceum Books Inc., 1997, 267.
- [3] 许卢万珍.从弱能人士增权的经验探讨社会工作的本质[A].何国良,王思斌.华人社会社会工作本质的初探[C].香港:八方文化企业, 2000. 246.
- [4] Miley, K. K., O'Melia, M., Dubois, B., Generalist Social Work Practice: An Empowering Approach [M]. Allyn and Bacon, 1995, 60- 104.
- [5] 丁惠芳.同理心、关怀伦理与社会工作[A].何国良,王思斌.华人社会社会工作本质的初探[C].香港:八方文化企业, 2000.138.
- [6] 朱志强.社会工作是什么[A].何国良,王思斌.华人社会社会工作本质的初探[C].香港:八方文化企业, 2000.17.
- [7] 中共中央,国务院.关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定[Z].1996- 10- 23.

(责任编辑:高建平)