



经济赋能与社区融合

——以一个西部地区的反贫困实践为例

邓 锁

[摘要] 文章基于陕西省白水县的农村反贫困实践探索,从发展性社会工作视角探讨经济赋能与社区融合干预对于残疾人脱贫发展的意义。这一反贫困实践案例显示,贫困者的生计发展嵌入在其家庭及社区的关系性脉络中,依托于残疾人互助合作社的社区融合介入,有助于残疾人的经济与社会的双重赋能,提升残疾人生计发展的内生动力。同时,本地社会组织在残疾人反贫困中发挥关键作用,社会组织的能动性发展促进了多主体合作参与的贫困治理,也带动了社会工作专业理念和方法在反贫困实践中的运用。

[关键词] 发展性社会工作; 赋能; 社区融合; 治理

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2019.01.006

一、问题的提出

十八大以来,中国政府大力推动实施精准扶贫战略行动,强化扶贫工作机制的创新。十九大更进一步提出坚决打赢扶贫攻坚战的新策略和新机制,要求动员全党全国全社会力量,坚持大扶贫格局,注重扶贫同扶志、扶智相结合,确保到2020年我国现行标准下农村人口如期实现脱贫。社会工作参与反贫困获得政府的高度重视,也日益成为理论研究与实践介入所关注的焦点。贫困与发展有紧密的联系,伴随着贫困研究的深化,两者之间的关系得到新的理解。在新的发展语境下,贫困不仅仅意味着收入的缺乏,也日益被视为包括发展的权利与机会等可行能力的剥夺^[1]。以往的粗放式、开发式扶贫模式在解决贫困问题上面临很大挑战,贫困对象多维度、结构性的发展困境需要更多地纳入到反贫困战略中,尤其要求改变传统“大水漫灌”及输血式的扶贫方式,运用更加精准化、发展性的扶贫干预措施回应贫困对象及其家庭的需求以及提升其脱贫发展的能力。贫困是社会工作关注的核心议题,社会工作的专业价值观和方法论使其在实践中更加注重动员贫困对象的主体性,致力于增强贫困者的内生能力和脱贫的可持续性。我国扶贫战略和扶贫方式的变化要求社会工作积极参与并贡献于脱贫攻坚的历史进程。

社会工作专业的产生发展一直与反贫困有紧密的联系,不过,伴随着福利国家的兴起,西方社会工作专业在“二战”之后逐渐走向狭隘的专业主义取向。20世纪后期以来,一些不满于社会工作临床主导的研究者呼吁社会工作应更多关注贫困、发展及不平等的议题,其中社会发展视角对于社会政策及社会工作带来深刻影响。米吉利等学者指出社会工作应更多关注服务对象经济福祉改善相关的发展问题,从以往维持和补救性的角色更多转向预防和变迁的角色,在此基础上提出“发展性社会工作”(developmental social work)或“发展性社会服务”(developmental social service)的概念,它强调经济发展与社会干预目标之间的融合性,通过具有社会投资和发展性的社会服务传递提升个体以及社会的竞争力^[2-3]。近年来,发展性社会工作得到国内许多学者的重视,中国所面临的农村发展、就业及贫困等的议题更加需要社会工作与发展领域的对话,研究者呼吁在社会工作实践中纳入对于发展权利、发展能力以及文化敏感性的关注,倡导经济社会发展整合干预的视角^[4-6]。

残疾人及其家庭是贫困人群的重要构成部分,也是农村反贫困与发展所关注的重要对象。由

[收稿日期] 2018-06-04

[作者简介] 邓 锁,北京大学社会学系副教授,邮编:100871。

于残疾人在身心、教育以及就业能力等所面临的弱势,残疾人口一直以来是脱贫攻坚的难点,许多已实现整体脱贫的农村,剩下未能脱贫的基本上是因残致贫的人口,贫困残疾人也因此被地方政府称之为脱贫攻坚的“硬骨头”。根据中国残联《贫困残疾人脱贫攻坚行动计划(2016—2020)》,我国农村持证贫困残疾人仍有413.5万人,占被调查持证农村残疾人总数的50%。当前许多农村地区的残疾人贫困不仅仅由于经济的缺乏,在更大程度上是由于其身心障碍带来额外发展成本,包括如教育、就业、社会融入等的困难,进而使得残疾人及其家庭面临着发展机会的排斥。在农村人口流动与家庭变迁的背景下,包括残疾人口在内的农村贫困人群普遍面临着生计发展、家庭照顾以及社会参与的多重困境。一方面,重病或残疾使得许多贫困人口无法获得稳定的就业和收入,生计发展受到较大阻碍,直接导致了家庭经济困境;另一方面,贫困残疾人及其家庭还面临着康复、照顾以及经济社会参与的障碍,身心残障及其伴随的能力剥夺带来自我及家庭发展的高额成本,在一定程度上加剧了残疾和贫困之间的恶性循环,使其有可能陷入长期贫困或者贫困代际传递的陷阱,增加脱贫的难度。残疾人在脱贫中面对的除收入缺失外,更大程度上是与发展条件、能力以及主体性的不足有关的问题,这需要进一步创新残疾人扶贫的工作方法,推动发展性社会工作取向的扶贫干预。

陕西省白水县是国家级贫困县,从2009年开始在残疾人扶贫的工作方法及组织机制等方面进行了有意义的实践探索。通过回应农村残疾人在生计发展和社会融入中的困境,白水县的残疾人扶贫将社区为本的融合参与与经济赋能相结合,致力于改变残疾人及其家庭的社会经济弱势,实现更加包容性的农村社区发展。白水县的残疾人扶贫实践依托于本地社会组织,形成政府与社会组织之间以信任和参与为基础的合作治理机制,同时通过与高校、公益基金会等力量的合作推动了社会工作理念方法与扶贫工作的结合,使得地方残疾人扶贫工作获得一定的可持续性。但是,当地的扶贫实践在农村经济与社会变迁的背景下也面临着许多挑战,迫切需要强化和完善农村基础社会服务设施和政策支持。本文以白水县扶贫实践为案例,分析其运行模式与过程特征,并结合发展性社会工作的视角,探讨这一案例对于反贫困社会工作的启示。

二、发展性社会工作的多元取向及反贫困实践

社会工作专业起源于西方工业化进程中所带来的贫困与不平等,消除贫困一直以来是社会工作专业的核心使命。19世纪末进步运动时期的社会工作者如简·亚当斯、里士满等都十分关注穷人的住房、就业、家庭财务等经济问题,致力于通过不同的工作方法改善穷人的经济处境,提升穷人及其家庭的经济能力^[7]。然而,二战之后西方“补缺型”社会福利模式的发展逐渐使得社会工作与贫困、经济等结构性问题分离,社会工作更多承担的是“维持性”与“补救性”的角色,偏重于运用个案或临床的工作方法来应对一系列由于现代化发展所导致的心理失衡和家庭失范等问题^[8]。在经济与社会福利二元对立的视角下,西方社会工作强调“矫正”穷人的认知和行为,却常常忽略如资源可及性不足、社会排斥以及政策缺失等贫困的结构性障碍。

20世纪后期以来,在社会发展以及生产主义福利等理念的影响下,经济发展与社会福利的截然对立观念逐渐被打破,发展型的社会政策及社会工作被认为是一种替代性的可取方案。发展型社会政策的倡导者认为,经济和社会过程是动态融合的有机构成,经济发展如果没有改善全体人口尤其是贫困者的福利就没有任何意义^[8]。同样,有效的社会福利与服务干预也应当致力于成为一项成功的经济发展政策,回应更加结构性的经济与社会不平等。在社会发展的实践层面,社会工作一直以来扮演着重要角色,社会工作研究者和教育者十分关注发展和不平等的议题。然而长期以来,主流的国际发展实践与社会工作之间存在割裂,社会发展实践者比较少承认社会工作者的贡献,如认为社会工作只是基于“福利主义”的概念为有需要的人士提供服务。发展性的社会工作倡导者则认为,社会工作者应当超越传统的福利补救观念,将经济发展目标与社会工作对穷人的社会权利、赋能参与等目标更加紧密地结合起来,社会工作者可以成为社会发展中的助产士,使个体与

社区、社区与更广泛的世界之间形成连接,运用社会发展来实现社会工作的专业愿景^[9-10]。在社会发展视角下,社会工作者应敏感地注意到贫困个体以及家庭所面临的结构性发展限制,致力于强化特定边缘和困难人群的实质性经济参与机会及福祉提升,它包括消除参与的障碍以及促进参与过程所带来的积极效果等。

发展性社会工作强调自下而上的社区取向和自上而下的国家主义取向相结合。一方面,社会工作者可以推动社区为本的、参与式的反贫困干预项目,整合社区内的经济、社会和文化资源,培育本土社区工作者的能力;另一方面,发展性社会工作也十分强调社会发展中的国家角色,政府可以通过整体的经济社会发展规划,将健康、教育、住房与社会福利等政策整合到国家发展措施中^[8]。发展性社会工作的理念及其实践受到非西方国家发展进程的很大影响。对于许多发展中国家而言,社会福利并非与经济问题是分离的,社会福利被要求具有发展性的功能,贡献于更广泛贫困问题的治理以及国家整体竞争力的提升。特定的社会制度和文化情境对于社会福利服务项目的干预也有深刻影响,这使得发展性社会工作具有多元性和文化嵌入的特征。从经济人类学的视角来看,经济生活与社会生活具有嵌入性的关系^[11],在这个意义上,个体或家庭的生计发展并非是机械的理性、自治的经济行动,而是嵌入在社会性的伦理关系脉络中^[12-13]。伴随城市化与社会变迁,传统的社会伦理体系受到很大的冲击,但基于这种关系脉络的传统福利机制仍然发挥着重要作用,也是反贫困与社区发展的文化背景。近些年,中国一些本土的发展性社会工作干预项目不断涌现,通过自下而上、社区为本的实践方式,将生计发展与特定的社区文化情境结合,试图回应农村贫困、灾后重建以及少数民族发展等问题,体现了发展性社会工作的多元化取向^[14-16]。

另一方面,社会工作介入到贫困问题还必须正视资源的缺乏以及国家在其中的角色,纳入制度主义的视角。许多研究者也意识到,单纯地让服务对象认识到自身的处境仍然是不足的,贫困和弱势群体常常缺乏足够的有形资源和服务设施来满足其需求^[8]。比如去机构化的社会政策,如果没有足够的资金以及相关的基础服务设施来满足正常化的社区生活需求,那么服务群体将会面临着更大的挑战和困境。在资产建设类的项目中,缺乏资产积累的制度机会以及相关的金融社会服务对于穷人的长期发展来说是最大的结构性制约^[17-18]。而对于非西方的发展中国家来说,应当思考如何将传统福利机制与现代社会福利的法定制度及社会服务项目实现有机的结合,整合国家、社会组织、市场、社区、家庭等多元性社会资源,实现更具可持续性的发展干预。

从制度主义的视角来看,发展性社会工作的介入离不开制度机制的优化,政府与多元社会主体之间应形成有效的合作治理机制共同推动反贫困与社会发展。贫困不仅仅是经济层面的资源缺失,同时也是朝向经济福祉改善的发展条件的不足,这其中既包括了自身能力的不足,也包括外部环境的可及性障碍。我国扶贫理念及实践经历从经济开发式扶贫到强调多元化、精细化的扶贫模式的转变,需要扶贫工作者更深入认识贫困者的处境,包括贫困个体及其家庭的主体性、知识技能以及社会经济参与等所面临的限制,动员多方力量来回应服务对象的多重、差异化的需求。残疾人由于身心条件的限制,更容易受到社会文化、经济活动及制度机会等的多重排斥,残疾人扶贫离不开对其所生活的家庭、社区以及社会环境层面的整合介入。

三、研究对象与方法

白水县地处关中平原与陕北高原的过渡地带,是所属地级市唯一的山区县,也是国家扶贫开发工作重点县。全县总面积 986 平方公里,共有 10 个乡(镇),194 个行政村,30 万人。白水县以农业种植产业为主,其中苹果是该县的品牌产业。2010 年的统计显示白水县各类残疾人有 2.23 万人,占全县总人口的 7.93%,其中贫困残疾人占总数的 50% 以上。2009—2012 年,中国残疾人联合会(以下简称“中残联”)与英国 L 基金会合作,在包括白水县在内的全国四县实施残疾人生活发展项目。当地残联依托这一项目培育建立了一家助残社会组织 Z,在国际项目结束之后继续推动残疾

人的扶贫工作,并借鉴了社会发展与社会工作的相关理念方法,将残疾人的经济赋能与社区融合发展结合起来,致力于促进提升残疾人生计发展的内生动力及政策支持,推动形成多元主体合作参与的贫困治理。

需要说明的是,本研究并不希冀将研究对象视为一个与研究者完全分离、客观的事实来看待,而更倾向于尝试以一种实践研究的方法论取向来对实践过程进行分析^[19-20]。实践中,研究者与从事扶贫工作的实践者在价值层面具有相似的目标和关注,即如何通过更加有效的扶贫干预,回应农村贫困残疾人以及家庭的需求,实现其社会福祉的提升。从2012年了解并参与到白水县的扶贫实践,研究者发现与实践场域不可分离地产生相互影响。实践者希望更多地从学术研究者处获得更好实践的指导意见,而研究者也敏感地发现在这一过程中,实践并非是客观的、外部的,研究者并非是纯粹的局外人身份,研究者和实践者在如何更好地推动实践、提升服务对象的经济社会处境方面具有共同的追求。但同时,研究者不可能是完全意义上的社会工作实践者。研究者承担着客观化表达的职责,对于实践的经验进行总结,从而推动实践的更好发展^[21]。因此,本文更加趋近于由研究者与实践者平等合作而进行的研究,在这里,“实践有效性”参与到了对于研究过程及结果的评价中^[22],这也是社会工作实践研究区别于传统科学主义视角下研究的重要特征。

四、国际发展项目的引入与残疾人的经济赋能

残疾人扶贫与国家农村扶贫政策发展具有同步性。20世纪80年代以后,伴随农村扶贫开发政策的实施,扶贫工作的中心从城市转向农村,残疾人扶贫逐渐被纳入到农村扶贫开发的整体计划中,并尤为强调对农村种植业、养殖业、手工业以及适合残疾人特点的扶贫项目、产业扶贫。进入21世纪之后,残疾人扶贫的侧重点也发生变化,从单纯的经济开发转向强调经济开发与社会保障并重,更加强调整复、就业、住房和生计等综合性扶贫,以及政府与社会力量在扶贫中的共同参与。

在农村残疾人扶贫工作日益得到重视的背景下,2009年,中残联与英国L基金会决定试点推动农村残疾人扶贫的发展项目。L基金会与中残联有良好的合作发展关系,从20世纪90年代末期开始在昆明、武汉等地开展残疾人的就业培训扶持项目,其中尤其关注农村贫困残疾人的生计发展。从2009年7月开始,L基金会在全国四个县开展为期三年的农村残疾人扶贫项目,白水县被选中为试点县之一。中残联和L基金会希望基于项目的实施,探索出一种适合农村残疾人扶贫的模式,并专门为这一项目聘用了全职项目管理人员,跟进监督四县项目的开展情况,提供项目开展的技术指导。该项目的总体目标是通过加强对残疾人的经济赋能减少残疾人的贫困问题。对经济赋能的强调可以说体现了国际发展机构长期以来对于贫困与生计问题的核心关注,在这一项目中,生计发展的效果主要以残疾人实现雇佣就业或自主创业的人数和比率来进行评估。同时,项目也致力于消除残疾人在生计发展中经济参与机会和能力限制,其中主要关注匹配残疾人自身条件、需求的各类职业技能培训以及小额贷款支持等。

L基金会与中残联合作的项目有其较为成体系的介入模式,生计发展是项目的根本目标,通过让残疾人获得必要的技能和能力、实现就业创业而改变其家庭的经济状况。它主要包括了两个部分的干预内容,一是通过个性化的培训激发残疾人的就业意识、信心和就业技能,包括软技能培训、就业三阶段培训、创业三阶段培训。项目前期进行基线调研中,了解贫困残疾人的生活状况和需求,再根据需求评估的结果锁定目标群体,确定按需求分类、因材施教的培训思路。二是推动建立残疾人互助资金合作社(简称“互助社”),并以其为依托提供项目对象就业创业所需要的小额信贷。这一方式借鉴了社区发展基金项目,根据L基金会项目方的想法,是让具备成熟创业想法和计划的贫困残疾人,先干起来,边干边学;或者鼓励有想法的学员先自筹资金干起来,再适时根据项目的发展给予资金扶持。

L项目的最终目的是实现残疾人的生计发展,技能培训和互助社是推动残疾人脱贫的工作重

点。尽管参与式扶贫以及小额信贷已经在许多地方开展,但是专门针对残疾人的小额信贷项目还不多见。项目管理者 M 认为,既往的小额信贷项目基于一个假设,即贫困对象本身有生计的想法,只是因为资金的缺乏而限制了生计发展。然而,对于残疾贫困个体或家庭来说,他们常常被排斥在主流经济活动之外,并因为身心障碍而难以获得生计发展的能力,缺乏发展的条件,他们需要更多服务的支持,包括生计发展的自信心、职业技能以及创业资金支持等。我国农村专业合作社在近些年得到迅速发展,根据 2007 年的《农村专业合作社法》,合作社被定位为同类农产品的生产经营者或者生产经营服务的提供者等自愿联合、民主管理的互助类经济组织。而在实际发展过程中,专业合作社由于过于强调其市场经营的性质,产生强势主体主导的“精英俘获”问题^[23],小农户尤其是农村贫困或残障家庭往往被排除在主要的专业合作社之外。L 项目为残疾人建立专门的互助合作社,通过拓展其经济参与的机会而致力于实现残疾人的经济赋能。

从 2009 年 6 月开始 L 项目逐渐启动成立互助社,借鉴社区发展基金的小额贷款模式,将小额信贷的原则如“无利息、无担保、当日借、逐月还、按期清”与公开、透明、民主的组织原则结合起来,每月互助社有一次活动日。互助社所提供的借款包括两种,一是救急资金,单笔借款不得超过 300 元,借款期限最长不得超过 3 个月。二是创业资金单笔借款,首次借款不得超过 2 000 元,第二次及以后不得超过 3 000 元,采取一次还款方式的最高不超过 2 000 元。创业借款的期限最长不得超过 12 个月,采取周期性还款方式最长不超过 6 个月。项目点从 2009 年开始陆续成立了 7 个提供借贷款的残疾人互助社,到项目中后期又成立了 6 个以相同创业项目为基础的残疾人互助社,截止 2012 年,两类合作社共有社员 196 名。互助社开展的主要活动包括:约定还款和借款的活动日,包括测评、确定新的借款户、通报互助社运作的情况等事宜;根据社员需求积极联系“资源中心”,开展各类技能培训、就业、创业三阶段培训等,为组员及时提供所需要的信息和技术;互助生产服务,组织组员联合购销、联合加工等,推动组员之间的生产合作;在活动日一起学习或开展信息交流活动,也可以邀请企事业单位参与交流活动。在项目管理者 M 看来,“残疾人互助社实际上是以资金为纽带建立的农民专业合作社,是由农村残疾人自主管理的一个组织,由互助社自我管理的小额信贷是该组织功能的一种体现。”互助社社长的角色既是由社员推举产生,又是主动自愿担任的,将社员的信任作为自己最高的奖励,组长也应尽自己的工作职责如项目评估、资金审批、组员管理等。L 基金会希望互助资金合作社的成立能够解决残疾人创业所需要的资金缺口,互助社的主要任务之一是审核、发放及管理贷款,也提供就业创业的培训,推动社员实现生计发展的目标。

L 项目的执行是与地方残联的合作推进的,但是国际项目的管理方特别要求建立独立于政府日常工作体系的项目运行机制。基于发展中国家包括印度、孟加拉国等地的残疾人发展经验,L 基金会希望成立一个较为专门的残疾人服务平台——“资源中心”。这个中心类似于一个较为独立的工作机构,根据 L 项目方的设想,残疾人可以在“资源中心”获得信息、得到培训及掌握技能,然后开始自己的经济生产活动。它也可以类比为一个专门面向农村残疾人的超市,免费为大家提供各类服务。“资源中心”可以作为执行者,直接提供信息和资金支持;也可以作为协调者,联系社会资源,提供培训和各种就业创业机会。在国际项目的指导下,白水县从 2010 年开始成立了一个专门的助残资源中心,由时任残联的理事长作为会长,并向社会招聘两名合同制员工。资源中心负责该项目的整体执行以及小额信贷的资金监督。项目方希望以这样的工作机制,让残疾人扶贫工作能在一定程度上摆脱行政化工作模式,同时也便于对项目运行的效果进行较为独立的评估。

五、嵌入社区的融合发展与双重赋能

(一) 生计发展项目的限制及持续

L 项目在 2012 年结束时比较圆满地完成了所规定的各项指标。项目的总结报告显示,约 2 000 残疾人接受了软技能、就业和创业的培训;230 名残疾人获得小额信贷支持;434 名残疾人

实现了创业。项目负责人 Y 对 L 项目强调经济赋能的理念十分赞赏,他认为国际项目对于残疾人就业创业等生计发展项目考虑的比较细致,尤其很重视贫困残疾人的自主性。Y 谈到国际项目与以往政府残疾人扶贫工作的差异:

“在项目进入以前,残联也做扶贫以及就业创业,但是在工作中暴露出很多问题。比如我们给残疾人提供的扶贫项目,可能这些残疾人不适应发展种植业和养殖业,而喜欢和特长(擅长)于搞其他经营和产业,所以死猪死羊的事情经常发生,不少残疾人的种植业也没有发展起来,设想的一些产业链断档。以往的思路有些局限性,也有点强迫性,忽略了残疾人的自主选择权,因而影响了一些残疾人特长和兴趣的发挥,压抑了一些残疾人创业的自主性、主动性,而基金会的这个项目不一样,它强调根据残疾人的兴趣和特长来扶贫。”

Y 认为因人而异地进行扶贫干预以往的扶贫工作也考虑到了,但是对于如何识别出贫困对象的兴趣和难度是比较难的,而 L 项目在一定程度上做到了这一点。不过, Y 也坦言,国际项目在执行过程中也有许多的限制和问题。由于时间、资源不足,很多项目指标的完成只能是形式化的,并没有办法对贫困残疾人进行充分赋能。项目比较看重目标对象生计发展特别是就业创业的比例,然而实际上残疾人的就业受到很多因素的影响,既包括其内在的动力、就业意愿,也包括当地农村缺乏适合的就业创业机会,这需要更加细致地根据残疾人的身体情况及家庭情况,提供持续的个性化支持与能力辅导。如在开展培训过程中,项目的评估发现能够残疾人各类项目活动残疾人几乎都是轻度肢体残疾人,其他重度残疾或者非肢体类残疾的参与比例很低。尽管从 2010 年也就是项目开展的第三阶段开始,项目的工作人员有意识地引导不同类型的残疾人参加,但是在实际的动员参与过程中面临较大的困难。项目工作者 S 指出,一些言语听力、智力或者精神受损较重的残疾人,基本上难以进行正常的交流,培训效果不会很明显,重度瘫痪的残疾人更没有办法参加集中培训。而在实际执行过程中,上门培训或者一对一的培训成本又很高,项目工作人员担心完不成培训指标,经常采取的形式还是集中办班,导致一些行动不便的残疾人没有办法充分参与。

此外,互助资金或专业合作社在开展活动中仍然以贷款为主,但缺乏个性化、持续的指导,这使得一些项目的创业成功率并不高。大部分的借贷款的项目资金规模还比较小,只能做一些救急难的周转金,对于脱贫致富的资金要求来说远远不够。更重要的是,互助社在社员的生活活动中缺乏持续的跟进和支持,互助社毕竟是非正式的约束,在项目结束、缺乏外部的制度化支持后,容易走向涣散,无法真正发挥作用,互助性不足。由于国际项目只有三年时间,尽管项目执行者意识到生计发展中可能存在的这些问题,但是这些问题和挑战可能由于项目的中止而无法得到很好的回应。

2012 年, L 基金会的项目正式结束,除了几个合作社的小额信贷还在滚动继续,项目方已经不再提供任何活动支持。但白水县的项目负责人 Y 受到这一项目理念的吸引,通过与基金会以及相关政府部门等的交流,很希望将项目持续下去,将“资源中心”进一步发展成为独立的社会组织。2012 年, Y 向民政局登记申请,正式将“资源中心”注册为民办非企业单位,并改名为 Z 协会。其主要目标是支持互助社的发展,协会希望能够克服国际发展项目所存在的一些问题,使残疾人的互助合作有更好的可持续性。

(二) 嵌入社区关系情境中的生计发展与赋能

如何将互助合作社的作用更好发挥出来,提升残疾人生计发展的动力是 Z 机构面临的一个主要任务。Y 认为残疾人互助社好不容易成立起来,以往国际项目仅依靠资金或创业来吸引人,但忽视了互助组的凝聚力建设,导致互助性比较弱。Y 在项目开展中发现,残疾人参加各种就业创业等培训活动的很重要动力是希望获得人际交往的机会;参加活动时,残疾人感觉被别人看得起,被尊重,这进一步增强他们就业创业的信心。其中一个互助社社长 S 谈到这一点:

(互助社)成立的时候,刚开始只有是 10 个人、12 个人,后来慢慢发展到 40 几个人。大家相互帮忙,聚在一起,分享些种植养殖的经验,大家基本上都是有(苹)果园的,还有

养羊的,养猪的。谁有各方面的信息,就相互交流,都是来回指导的,不是谁一个人说了算。大家都是互帮互助。社员是自愿加入的,不管某一个人是谁,有事,咱都是积极帮助的。谁愿意入了谁不愿意入咱也不强求,残疾人也不像人家正常人(原话),有时候有事来不了,也可以理解的。这就是一个团体,大家谈谈心,残疾人跟别人不能说的话,在互助社就能说。就像你跟我说话,肯定没有你跟那个人(指“非残疾人”,笔者注)说话那个坦然,就是相似的,这是吸引许多残疾人加入互助社的原因。”

贫困残疾人在互助和参与中重新找到生计发展的意义,这可以体现在经常参加互助社活动的47岁残疾人N的家庭经历中。N以前是在城郊一家私人煤矿工作,家里的经济条件还算不错。通过勤劳打工,N为有身体残疾的哥哥提供经济资助,娶了媳妇。嫂子是一个精神病患者,为这个家庭生了一个女儿。但2005年,N在一次矿难事故中被煤块砸伤腰椎。尽管矿主不惜代价为他治疗,但他最终还是落下双下肢瘫痪的重度残障。在他残疾几年之后,N的妻子离开了这个家。其嫂子的病情也日益加剧,经常乱跑,最终死在外面。在抚恤金花完后,N成为了贫困户。他曾经说,要不是考虑到智障的哥哥和年幼的侄女,早就想办法自己了结了。该村的互助资金合作社成立之后,每次组织活动时工作人员及社长都执意邀请他参与,尽管最开始不爱讲话,但多次参与活动之后,他渐渐变得开朗,愿意和人聊天。参加多次培训活动中,他希望能够发展一些自己力所能及的生计项目。互助社为他提供了养兔和养羊的培训以及贷款,也时常入户探望他,跟他谈心,为他解决生活中的一些困难。

在遭遇残障事故之前,支撑N努力工作的重要动力是尽到自己作为弟弟、丈夫及父亲的责任。煤矿事故的发生除了带来其身体残疾之外,更对他的家庭关系造成了极大的冲击,也使他失去了继续奋斗的动力,成为所谓“等靠要”的贫困户。虽然互助社不能替代其家庭关系,但是通过多次的参与活动与协会工作人员的入户探访,使得他逐渐从家庭破裂的阴霾中走出来,获得了重新发展的信心。互助合作社在某种程度上为残疾人提供了一个与其生计目标相联结的关系性共同体,残疾人在其中获得归属感,进而让其生计发展获得了意义。对于互助社来说,其发挥的作用并非是直接经济意义上的就业创业,而更重要是通过促进残疾人的参与、融合、交往,来增强其脱贫发展的内在动力。

Z协会负责人Y十分认同通过融合参与来促进贫困残疾人生计发展的理念。融合不应仅仅局限于残疾人之间的互助交流,也更重要的是推动残疾人与非残疾人之间的关系融入,创造条件让贫困残疾人及其家庭在社区层面实现更好的融合参与。尽管互助社促进了残疾人的相互支持合作,但是也有可能导致残疾人与社区其他组织和人群的隔离。当残疾人群体被隔离对待,也可能使其作为受助者和缺损者的标记得得到强化,进而增加其对外部资源的依赖。事实上,在农村的社区环境中,“残疾”并非一种政策意义上的定义。政策身份的残疾人是比较狭义的,长期以来,农村地区许多身心有障碍的人包括老年人并没有办理残疾证。近年来,国家对于残疾人的政策补贴力度加大,2016年之后,国家重度残疾人护理补贴和困难残疾人生活补贴的“两项补贴”政策出台,许多农村的残疾人开始有意识地去申请鉴定及办理残疾证,其主要目的是为了获得经济上的补贴。不过实际生活交往中,农村社区对于残疾人的分类更多是关系性的。随着青壮年劳动力的外流,儿童、妇女、老人以及残疾人成为农村社区的常住人口,因而,在广泛意义上的残疾人互助应当与社区人口的互助融合更紧密结合,这也是在农村社区“空心化”背景下一种更加包容性的社区建设过程。

在这一思路下,Z机构和研究者对于如何推动互助社的发展进行了多次的沟通讨论,最后决定以发展较好的互助社为基础,成立社区层面的融合发展中心(以下简称“中心”),它由残疾人互助社自主管理和运行,Z机构为“中心”提供组织支持和发展指导,并以“中心”为依托,推动各项社区融合活动的开展以及服务提供。2015年开始,在Z机构的支持下,分别在F村和P村选点建立了两个社区融合发展中心。在“中心”成立的过程中,机构动员了地方的残联、民政以及工商业企业等不同的部门提供支持,如残联“中心”提供多种适合社区康复活动的器具,包括上肢和下肢训练

的康复用具;村委及企业为中心的装修改造提供一定的费用。机构定期派工作人员到两个“中心”举办活动,如文娱活动、康复训练、果园管理技术培训、节日庆祝活动等。

F村的社区融合发展中心发展情况可以作为一个案例。F村是该县唯一的贫困村,共有1861人,其中贫困户48户,低保户36户,残疾人78人。村子分为5个自然村,七个村民小组,70%~80%的村民在县城或外地打工。残疾人互助合作社于2010年成立,共有社员25人。F村的社区融合中心由本村残疾人互助社进行管理,制定管理章程,由Z协会提供监督支持。“中心”一方面为贫困残疾人家庭提供小额贷款,由社长牵头定期召开例会,为社员的就业创业提供建议帮助;另一方面,“中心”的重要功能是开展社区融合活动,融合中心的所有康复设施都向全村开放,分农忙和农闲定期开展康复培训、康复训练、健康以及文娱活动;也结合残疾人的需要,开展苹果树种植管理、花椒树苗栽培、养殖等生计发展方面的技术指导和培训。

F村的村主任H对“中心”的成立以及活动开展十分支持,他觉得让残疾人以及贫困家庭能够走出家门,更多地参与人际交往、社区活动,对于他们的心情和思想的转变、对于村民关系的加强都是有极大好处的。H也认为,社区融合中心的活动如果开展得好,能够让原本比较贫困的残疾人家庭更加积极地想办法摆脱贫困,“这种好处是看不见的,却是很大的”。机构负责人Y说,村委举办的活动每次都很难动员到村民参加,但融合中心的活动大家都十分积极踊跃地参加,因为残疾人认为这是自己的事情,有归属感。同时,融合中心也成为残疾人家庭需求与社会救助政策之间的信息及资源连接纽带,机构也定期宣讲当前残疾人社会救助相关政策,指导残疾人如何申请轮椅、辅具,讨论各类救助项目的资格要求等。“中心”为残疾人及其家庭建立了微信群,除了日常交流,也介绍各类就业创业的信息和工作机会。“中心”的成立还提升了残疾人在村里的地位,“中心”的日常管理运行、活动组织都是由残疾人互助社来进行,也让村民看到残疾人的能力及对社区的贡献。在机构组织的一次活动中,村里的妇女还自发来到“中心”,为残疾人与村民表演广场舞和秦腔;另外一次的活动是在放暑假的时候,“中心”与高校大学生合作,为村里放假回家的孩子组织涂色比赛,许多村民带着孩子参与并做志愿活动,支持“中心”的发展。

传统的扶贫模式单纯从经济人的视角去解释贫困者的内在动力,却忽略了“人在情境”中的复杂社会关联因素,这突出表现在国际发展组织从20世纪80年代兴起的生计框架。在发展主义的语境中,“生计”被界定为包含了维持生存所需要的能力、资产和活动,其核心在于提升生计资本以及优化生计策略,具有明确的经济理性取向^[24]。生计发展及可持续生计等模式广泛应用在许多发展机构的项目中,但生计框架也遭到了研究者的批评,认为其过于强调生计行动的经济理性,而忽略了生计的关系伦理以及结构性特征^[25-26]。农民的生计发展并非仅仅是为获取收入,也是其维持家庭伦理、实现社区社会参与的途径。在农村研究中,社区的关系型脉络一直受到关注,工业化与城市化的社会变迁对村庄的社会关联度产生很大的影响^[27],而残障或者其他的弱势群体在“社区空心化”的过程中更可能遭受外部环境和社区内部的社会排斥。对于贫困者个体或家庭来说,这种变迁意味着传统照顾共同体的式微以及照顾关系结构的单一化,贫困风险更加突出地转移到个体与家庭中。当前许多农村许多专业合作社类组织主要发挥的是市场经营的功能,而以互助合作社为基础的社区融合实际上将残疾人的生计性需求与社会性需求更加紧密地连接起来,残疾人的社区参与和融合是其社会需求的重要构成,也是其实现生计发展的基础。国际发展项目强调对于残疾人生计发展的个体化支持,尽管项目也很重视残疾人的技能、资金等经济发展的支持和赋能,但对残疾人社会层面的赋能却关注不足,在持续的社区融合发展实践中,残疾人及其家庭的融合、交往以及社会心理支持被置于重要位置,尝试激发社区的关系性脉络与传统的社区福利机制,这可以被看做是一种经济和社会层面的双重赋能。同时,发展性的社会工作强调社区为本的反贫困干预,残疾人的脱贫发展能够与整个社区的融合发展紧密结合起来,这也是一种包容性的社区建设过程,促进残疾人身份认同和能力增长,获得社区的承认。

(三) 本地社会组织发育与多主体参与的贫困治理

Z机构的社区融合发展实践还体现了多元主体参与的贫困治理形式,社会组织在残疾人及残

疾人互助组织的赋能支持中发挥了关键作用。从白水县扶贫的实践发展来看,与L基金会合作开展的国际发展项目是一个很重要的契机,由于项目要求有自己相对独立的工作体系和队伍,这种模式为进一步培育本地社会组织提供了一个很好的基础,也使得项目结束后Z机构得以最终成立。而在组织持续的发展过程中,在国际社会发展项目进行中的培训、学习以及相关执行与管理项目的经验让社会组织获得了一定专业性和以及资源获取的能动性。Z机构主动地寻求外部资源支持,先后承接了中央财政、国际基金会、高校等的支持合作项目,与大学建立的持续的合作关系。同时,机构也在不断地追求专业化,有两个员工先后通过了助理社会工作师的资格考试,员工也多次参加公益机构管理、社会工作理论和方法等的培训。

Z机构的成立及其运行较好弥补了基层残疾人服务资源和能力的不足。地方残联是残疾人工作的主要负责单位,但是受制于政府的条块分割管理体系,残联在基层行政力量是比较弱的,除了现有的自上而下的政策要求外,地方财政也无法提供额外的残疾人服务的经费支持。基层残疾人工作也往往较为行政化,无法精准地回应残疾人及其家庭的多重、差异化的需要。Z机构则发挥着“边界行动者”的角色^[28],在开展项目活动过程中,机构需要突破体制部门的分割限制,链接不同社会主体的资源。机构通过与当地民政、扶贫办和教育局等部门合作,争取资金、物质以及人力等的资源,在获得组织发展的外部合法性同时,也能够推动不同部门对于项目有形或无形的支持,使得项目活动可以比较顺利的开展。而机构的良好运行也使得残疾人及其互助合作社能够获得比较持续的赋能支持。

不过,残疾人社区融合发展的实践仍然面临诸多困难和挑战。一方面,残疾人的生计发展还面临着结构性的限制,包括劳动市场上的就业排斥、小额贷款资金的限制等,这需要更大力度对残疾人生计扶贫的政策支持,提供更具可及性的经济参与机会。另一方面,在农村人口外流和家庭居住安排变迁的背景下,许多残疾人及老人所在家庭面临沉重的照顾负担。尽管社区融合中心的成立在一定程度上推动了残疾人的社区融合,但是在康复、医疗、养老等社区基础社会服务设施建设方面仍然需要政府的大力投入,如何将传统的福利机制与现代政策及服务体系的支持更好结合是残疾人反贫困介入需要着力推动的方向。此外,本地社会组织还面临着持续发展的挑战,目前许多社会组织较强烈地依赖于政府购买服务或基金会资助,而贫困地区社会组织所在地往往政府财政资金缺乏,其项目申报的能力以及竞争性不足,导致各类服务项目的资源较多流入城市或者地区经济发展比较好的社会组织中,进而又强化了贫困地区对于外部的依赖性。Z机构在过去几年中也面临着项目申请的困难,虽然机构最终获得了一项两年的企业基金会支持,但机构对于长远的发展仍然缺乏信心。当前项目化的服务购买方式也产生很多弊端,如使得机构疲于应付不同项目的评估要求,而导致服务提供缺乏持续性和深入性,贫困地区的社会组织发展迫切需要更具支持性的外部政策和资源环境。

六、结束语

随着精准扶贫的相关政策推进,包括社会工作在内的多元社会力量参与扶贫受到更多关注。本文以白水县的残疾人扶贫实践作为研究对象,揭示其实践介入的过程特征及其运作机制。白水县的残疾人扶贫依托于中残联与国际发展项目的合作,从经济赋能的干预视角出发,建立残疾人的互助资金合作社,促进残疾人就业创业的生计发展;进而在残疾人互助合作社的基础上,将生计发展与社区融合参与相结合,以互助融合促进提升残疾人生计发展的内生动力。本地社会组织在残疾人扶贫中发挥了关键作用,社会组织促进了多主体合作参与贫困治理,也带动了专业社会工作的理念和方法在扶贫中的运用。这一扶贫实践对中国农村人口与社会变迁背景下的反贫困社会工作有积极的启示。

贫困与社会发展仍然是许多非西方国家所面临的重要议题。贫困并非只是经济意义上缺乏,

在其实质意义上体现了可行能力的剥夺,也与贫困个体及其家庭的经济社会参与机会缺失、社会保障以及服务体系的不完善有关。经济福祉的改善仍然是贫困残疾人及其家庭最为迫切的需要,也是扶贫工作最为看重的效果指标。然而,在实际扶贫工作中,生计发展等经济性目标离不开贫困者的内生发展动力和发展机会的获得,扶贫如何与扶智、扶志相结合在扶贫工作中越来越得到关注。贫困者的生计嵌入在其家庭及社区的关系性网络中,反贫困干预需要重视生计策略的关系性或者相互依赖的特性,重视贫困个体以及家庭所嵌入的社区情境。在当前农村人口流动与社会变迁的背景下,脱贫行动除了推动贫困对象生计发展,同时也需要增强贫困者及其家庭的社区融合参与,致力于建设一个具有活力和凝聚力的农村社区生活共同体。而这不仅需要激活社区内在的关系伦理,也要求改善农村的正式社会服务基础设施和服务供给,促进传统福利机制与国家政策支持之间的更好结合。

反贫困社会工作还应当更加重视本地社会服务机构的发展支持,这也是完善农村基层社会治理的重要途径。当前许多社会组织参与到贫困地区的扶贫工作,但是这些组织往往是“外来者”,无法在真正意义上扎根本地社区;而本地社会组织则经常面临发育困难、合法性不足、专业能力缺失等各种困难。近年来,社会工作参与脱贫攻坚得到政府的高度重视。2017年,民政部、财政部和扶贫办联合下发《关于支持社会工作专业力量参与脱贫攻坚的指导意见》,指出应充分发挥社会工作应对贫困问题的专业优势,对社会工作教育对口扶贫提出具体的要求。当前各地积极地推动高校以及社会力量参与扶贫工作,在这一过程中,更应重视本地社会组织的自我维持和持续运行。外来基金会或研究者、教育者的进入能够在一定程度上增强组织的能力建设,指导以及提供项目活动开展的理念和方法,但外来者需要不断反思自身的角色。对于研究者、教育者来说,他们无法替代本地社会组织的力量,研究者与实践者之间建立平等的合作关系十分重要。在扶贫实践以及服务传递中,还必须重视贫困对象的参与,建立多方合作、共同生产的关系形态,以共同推动社会组织以及扶贫服务的持续发展。

[参考文献]

- [1] 森. 以自由看待发展. 任贇,于真,译. 北京:中国人民大学出版社,2002
- [2] Midgley J. The Theory and Practice of Developmental Social Work//A. V. Midgley J. Conley, A. eds. *Social Work and Social Development: Theories and Skills for Developmental Social Work*. New York: Oxford University Press, 2008
- [3] Patel L. *Social Welfare and Social Development in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press, 2005
- [4] 王小兰,陈涛. 发展性社会工作的理论与实践. 中国社会工作研究, 2017(2): 57-86
- [5] 马凤芝. 社会发展视野下的社会工作. 广东社会科学, 2014(1): 222-228
- [6] 王思斌. 理解共享发展及社会工作的促进作用: 以我国扶贫开发和脱贫攻坚为例. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2016(5): 1-6
- [7] Stuart P H. Social workers and financial capability in the profession's first half-century. In Birkenmaier, J. M. Sherraden and J. Curley, eds. *Financial Capability and Asset Development: Research, Education, Policy and Practice*. New York: Oxford University Press, 2013
- [8] 哈尔·梅志里. 发展型社会政策. 北京: 社会科学文献出版社, 2006
- [9] Midgley J. Conley, A. Limitations and prospects of developmental social work// A. V. J. Midgley, A. Conley, eds. *Social Work and Social Development: Theories and Skills for Developmental Social Work*. New York: Oxford University Press, 2008
- [10] Dominelli L. Social Work and Social Development: A Partnership in Social Change. *Journal of Social Development in Africa*, 1997(1): 29-38
- [11] 波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源. 刘阳,冯钢,译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007
- [12] 费孝通. 江村经济: 中国农民的生活. 北京: 商务印书馆, 2001
- [13] Hanrahan K. Living Care-fully: The Potential for an Ethics of Care in Livelihoods Approaches. *World Development*,

- 2015(72): 381-393
- [14] 陈涛. 震后社区生计项目实践与发展性社会工作的探索: 绵竹青红社工服务站的经验与反思. 社会工作(学术版), 2011(2): 14-24
- [15] 唐兴霖, 唐琪, 王宁铂. 乡村治理——基于永济蒲韩乡村社区的考察. 行政论坛, 2012(3): 79-86
- [16] 张和清, 杨锡聪, 古学斌. 优势视角下的农村社会工作: 以能力建设和资产建立为核心的农村社会工作实践模式. 社会学研究, 2008(6): 4-46
- [17] Sherraden M. *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc, 1991
- [18] Johnson E, Sherraden M. From Financial Literacy to Financial Capability among Youth. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 2007(3): 119-145
- [19] 何国良. 久违的实践研究: 创造社会工作学的路向. 中国社会工作研究(第15辑). 北京: 社会科学文献出版社, 2017
- [20] 舍恩. 反映的实践者. 北京: 教育科学出版社, 2007
- [21] 布迪厄. 实践感. 蒋梓骅, 译. 上海: 译林出版社, 2003
- [22] Sheppard M. Practice Validity, Reflexivity and Knowledge for Social Work. *British Journal of Social Work*, 1998(5): 763-781
- [23] 温铁军. 农民专业合作社发展的困境和出路. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2013(4): 4-6
- [24] Chambers R, Conway G. Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century *Discussion Paper* 296: Brighton: Institute of Development Studies, 1992
- [25] Scoones I. Livelihoods perspectives and rural development. *The Journal of Peasant Studies*, 2009(1): 171-196
- [26] 郭伟和. “身份之争”: 转型中的北京社区生活模式和生计策略研究. 北京大学出版社, 2010
- [27] 贺雪峰, 仝志辉. 论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础. 中国社会科学, 2002(3): 124-134
- [28] Abbott A. Boundaries of Social Work or Social Work of Boundaries?. *Social Service Review*, 1995(69): 545-562

Economic Empowerment and Community Inclusion ——A Study Based on Poverty Relief Practice in Western China

DENG Suo

Abstract Based on the anti-poverty practice in B County of western China, this study aims to investigate the characteristics and effect of integrative intervention combining economic empowerment and community inclusive development. The case of B shows that the integrative intervention of livelihood development and community inclusion has promoted socio-economic empowerment and generated the poor's motivation toward development goals. In addition, local social organization plays major role in mobilizing resources and multiple actors to participate in poverty relief action. The organization also brings professional social work values and methods into their practice. While encountering challenges from eternal policy and resource environment, this case has important implications for anti-poverty social work in rural context of China.

Keywords Developmental social work; Empowerment; Community inclusion; Governance