



社会工作专题讲座

第十八讲 反贫困与社会工作

主持人:北京大学教授 王思斌

主讲人:北京大学副教授 李越美

一、贫困问题概述

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,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,它依据于一定的价值判断。

对相对贫困内涵的拓宽部分做出规范的概念是社会剥夺。“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。

可见收入不是界定贫困的唯一因素,不同社会成员间的社会距离,除收入之外还包括住房、工作保障、教育及参与的机会和权利等更为广泛的内容。当穷人失去这些资源时,其他人正在享受着他们被剥夺的这些条件。剥夺的另一层涵义是精神上的。

20世纪90年代,社会剥夺的概念进一步发展为社会排斥概念和理论。

社会排斥概念继承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。

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。二是测量贫困程度,其一是直接测量贫困规模,如贫困发生率和贫困缺口率,用以说明贫困的范围和程度,其二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,以利于国际间贫困程度的比较,这里介绍三种国际通用的衡量贫困的指标体系:

恩格尔系数。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。

人均国民生产总值。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在100美元以下(按1968年的美元不变价格计算,相当于1984年的350美元)。2001年世界银行将各个国家和地区按人均GNP值分为四级:人均GNP小于745美元为低收入国家;746至2975美元之间的国家为中低收入国家;2976至9025美元之间的国家为中高收入国家;9206美元以上的国家为高收入国家。

实际生活质量指数。或称有形生活质量指数,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,

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,每个国家的实际生活质量指数由这三个方面得分的平均数求得。依据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。

据2000年有关资料,当今世界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。

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,而且贫困人口的绝大多数集中在农村。长期以来发展中国家在反贫困

方面做出了巨大努力,整体贫困亦呈下降趋势。世界银行发布的年度统计报告《2004年世界发展指标》显示,所有发展中国家每天生活费不足1美元的绝对贫困人口总数从1981年的15亿减少到了2001年的11亿。这份报告同时指出,虽然东亚和南亚的快速经济增长使得这两个区域五亿多人口脱贫,非洲、拉美、东欧和中亚许多国家贫困人口的比例却有所上升。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。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。由于面临不同的社会经济问题,穷人的社会经济特征受其影响也是有差别的。通常来说,在发达国家有7组人被认为比其他入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、乡民。

从20世纪60年代美国率先“向贫困宣战”以来,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,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。

贫困与落后,伴随了中国城乡漫长的年月。20世纪80年代以来,随着改革和经济的发展,特别是1980年代中期之后,国家在全国范围内开展了有组织、计划、大规模的扶贫工作,使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。

二、反贫困的理论与实践

(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。

1.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。1601年,英国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。19世纪末,英国政府对原来的社会福利措施进行了较大的扩充,1908年始公布了老年赡养法、职业介绍所法、国民保险法等一系列重要的社会福利法案,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。

2. 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,像美国著名的“向贫困宣战”(经济机会行动)计划。此一计划由就业计划、农业季节工计划、地区发展计划等10项计划群组成,试图通过提供各种机会使穷人从根本上改变贫困的境遇。但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,不管规模上、作用上以及时间的持续性上均无法与福利制度相比。

而发展中国家的缓贫计划尤值得关注。

(1) 增加穷人收入机会的特别计划

20世纪70年代,在世界银行、联合国粮农组织等一系列国际组织的帮助下,亚洲印度、泰国、印尼等国,都先后不同地兴起了以“农村综合开发”为中心的缓解贫困计划。1980年,印度开始实施农村综合开发计划,计划重点集中在农户中最贫困的部分——赤贫户,因此目标组由乡村穷人中最低困部分组成,计划目标即为目标组农民提供援助,以帮助他们提高收入水平、越过贫困线。第六个五年计划要在五年内农村综合发展规划扶贫1500万户。在每个社区中平均约有1万~1.2万贫困户,规划要对平均每个社区3000个赤贫户提供特殊的援助,其中2000户被纳入农业与合作经济,500户进入乡村工业,500户从事服务业。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

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,这类措施可以直接医疗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,因此,在各国反贫困斗争中被视为最直接有效的手段而广泛使

用。在印度,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,提高他们的消费水平。计划的主要内容包括:对满14岁的少年提供初等教育;提供成人教育;提供与家庭计划相连的最低程度的公共健康设施;乡村饮水供应;对乡村无地劳工提供宅地及建筑材料;城市贫民窟的环境改善,包括供水、暗沟、街道等;对妇女、儿童提供特别营养计划并对在校走读学生提供午餐;对1500人以上的乡村修建乡村公路;保证每个村庄用上电。

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

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,因而在本质上具有被动性。下述两个有代表性的理论标示着近年来西方特别是美国社会福利理论和政策的转向。

1. 资产建设理论

资产建设的概念源自美国社会福利学者迈克尔·谢若登(Michael Sherraden)20世纪90年代初的著作《资产与穷人》。认为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。传统上贫困的界定是以收入为标准的,但同样收入的人由于拥有不同的资产可能会拥有完全不同的命运。收入不平等固然重要,但资产不平等的影响更加深刻。

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。收入与消费十分重要,但它们不是发展的关键,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。这个道理不仅适用于富有家庭,同样适用于贫困家庭。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。

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”,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,美国有四十

多个州已经采用了某种形式的个人发展账户政策,个人发展账户作为一种社会政策工具正在成为一种全球现象,加拿大、英国、澳大利亚、新加坡等国也产生了个人发展账户或类似项目。以资产为基础的福利政策是对穷人的福利政策方向的一个基本改变。资产计划可被考虑作为以收入为基础的传统计划之替代或补充。

2. 社会投资理论

1995年,美国社会政策学家 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。他又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。

将成本—效益方法应用于社会福利政策,特别要评估福利资源的回报率及对经济发展的贡献,提升社会福利的成本效益;加强人力资本投资,经济学研究表明教育、健康等人力资本投资有助于经济增长和社会发展,应把人力资本投资的经济研究成果用于社会福利政策,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,在社区内建立就业咨询网络,改善社区环境,通过强化社区合作关系发展社会资本,鼓励资产积累,资产建设近年来在社会福利领域成为广受关注的议题,其主旨即鼓励低收入者建立个人发展账户,使其积累一定的财产来摆脱贫困。除个人之外,社区也可以通过基础设施建设等方式积累资产;通过生产性就业和自我就业促进经济参与,以减免税收、低息贷款、职业培训等方式促进积极的生产就业;消除经济参与的障碍,减少年龄、残疾、性别的歧视,增加妇女就业机会,减低福利对象参与经济的障碍;创造良好地社会发展环境,消除腐败、稳定政治、减少犯罪,稳定的社会环境有利于福利对象的社会参与。

三、反贫困领域中的社会工作

社会工作在社会服务中承担了很重要的实施者的角色。各国反贫困计划,特别是各种社会计划的实施也由社会工作者来承担。原则上讲,在反贫困领域社会工作并无特别的独到之处,它只是将贫困者作为一特定的服务对象与群体,运用了社会工作的各种工作手法。但是由于穷人是特殊群体中最具代表性的一

类,这样,以其为对象的社会工作也因此而独有声色。

(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,诸如:物质生活需要和精神生活,一个饥饿中的贫民要给予充饥的物品,贫民也应有基本的文化娱乐的享受;健康的维护和疾病的治疗;家庭内夫妻、亲子与手足关系,个人情绪,生活适应,社会人际关系以及职业技能与工作机会等。

然而,由于贫民大多将贫困归咎于命运,不自动找人帮忙,因而他们主动寻求帮助意愿较低,自动找专业人员帮忙的情形较为少见;同时虽然他们也感受到受助是耻辱的,但大多数贫民又把各项福利措施当成是应得的,对服务具有较强的依赖性;此外,这些人普遍对接受帮助的期待不高,因为他们感到所得福利对贫穷问题本身没有帮助,问题是很难解决的,对贫困境遇抱有一种悲观失望的态度。

由此,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,就要向他们说明他们的问题、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,也就是说对贫民的一些生理、物质以及精神方面的实质需要,要及时提供,比如一个饥饿中的贫民,要给予充饥的物品;一个身上有病痛贫民,要助他获得应有的治疗,然后才谈其感受与态度方面的改善;(4)注重资源协调,贫困者的问题常常是有多方面诱因的,因此工作人员要联络、协调有关的社会资源,通力合作。

除了直接对贫困者个人的服务外,团体工作方式也是十分经济、可行及有效的途径。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哲理信念,这是比较有效的“治贫”方法之一。这种信念均可运用于学校和邻舍组织内贫困家庭子女的团体工作服务方案中。又比如,在西方国家很多贫困家庭是以女性为户主的家庭,将这些妇女以群体的方式组织在一起,共同讨论其面临的问题与需要,对缓解其心理压力、提高生活信念及学习具体的应对困难的技巧等起着非常重要的作用。

(二) 贫困地区的社区工作

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,多有社区发展之要义。

美国学者柯林纳德在其所著的《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实践经验,指出社区发展的原则方法有助于都市贫民区问题的解决。他通过对贫民区进行深入分析比较后,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。它通常所显示的是:简陋的设施、拥挤脏乱的环境、艰难困苦的生活、边际偏差的行为与漠视的性格,居民普遍存在着冷漠、依赖、怀疑、贪图近利的心理状态。由于自卑与缺乏自信,使其自陷于孤立,常常以一种无助、无望的心情来承受一切命运的安排。他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,并掌握急难时机,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。

我国台湾省的社区发展中很值得一提的是1971年推行的台北市安康和省小康计划,二者均以低收入社区居民为基础,注重人力资本投资、居民参与、心理重建、集体性与选择性的经济措施。具体而言,二者是希望通过教育培养低收入居民良好的生活态度,并针对其生活上的实际需要,兴办民生福利设施,如开办技艺训练、推广家庭副业、加强贫民救济及就业辅导、设立托儿所、改善家户卫生,以自动自发方式配合政府有限的经费来解决社区的问题,以积极的发展取向取代消极救济,使其脱离贫穷。

(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

计划要通过具体项目落实到基层,一项计划实则由一组项目群组成。在许多亚洲国家的实践中,特别是在一些以社区为单位的综合发展项目中,很多都是在当地进行具体设计。社会工作者深入到社会最底层,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。在这之中,工作人员十分重视村民的认识与感受,根据他们的实际需要,确定改进与发展的方向。项目的设

计并非一经完成便一劳永逸了,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.目标组的参与与穷人能力的建设

在社会工作的理念中,人占据了核心位置。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穷人之中,恰当地提供贫困者所需要的帮助,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。社会工作者不把穷人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穷人的能力建设为前提的。

首先,建立穷人的主体意识。针对穷人听天由命、无所作为的惰性心理,能力建设的第一件事就是激励穷人,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,促成穷人能力的启蒙和内在动因的形成。其次,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,穷人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穷人,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,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其重要的位置。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。进行培训之前,先要作培训需求的评估,以确定培训对象、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,最好由贫困者自己提出。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。