



贫困治理与社会工作教育对口扶贫的中国实践

马凤芝

摘要：社会工作教育院校作为一种社会力量积极参与脱贫攻坚，在助力社会工作参与国家脱贫攻坚的实践中展现出以人为本、激发服务对象内生动力、扶贫扶志的专业优势，为社会工作专业参与国家治理和重大社会发展战略积累了中国经验。“十四五”时期，中国进入全面脱贫与乡村振兴有效衔接和平稳转型的过渡期，社会工作教育也将为巩固脱贫攻坚成果、建立社会工作制度性融入贫困治理的长效机制提供知识建构和实践指导。本文在回顾国内外反贫困社会工作理论和实践的基础上，提炼中国新时代社会工作在贫困治理领域的工作范式以及理论和实务框架，对建构中国反贫困社会工作理论和实务方法具有重要意义，对国际反贫困社会工作理论的发展也具有重要的参考借鉴价值。

关键词：贫困治理；反贫困社会工作；社会工作教育；对口扶贫；中国实践

贫困治理是全球性议题。党的十八大以来，党中央团结带领全党全国各族人民，把脱贫攻坚摆在治国理政突出位置，充分发挥我国社会主义制度的政治优势，组织实施了人类历史上规模最大、力度最强的脱贫攻坚战。脱贫攻坚的重大胜利，彻底改变了贫困地区的面貌，极大增强了人民群众的获得感、幸福感、安全感。党的十九届五中全会提出，要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。“十四五”时期是我国实现全面建成小康社会目标后向全面建设社会主义现代化国家迈进的承上启下的关键时期，也是实现全面脱贫与乡村振兴有效衔接和平稳转型的过渡时期。在2020年脱贫攻坚收官后，回望中国社会工作教育界参与脱贫攻坚的实践历程，总结实践经验，对于“十四五”时期巩固脱贫攻坚成果，进一步提高脱贫质量，制定减少相对贫困的战略思路 and 政策措施，将社会工作制度性融入乡村振兴和发展工作中，形成贫困治理的长效机制具有重要理论和实践意义，对于社会工作参与乡村振兴和新时代农村发展具有重要的知识建构和实践指导意义。

一、问题的提出

（一）社会工作教育参与脱贫攻坚和对口扶贫计划及其背景

十九大报告指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代。社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，党和政府的重要工作任务就是要解决好发展不平衡不充分问题，提升发展质量和效益，满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，推

作者简介：马凤芝，北京大学社会学系教授，博士生导师，主要研究方向为社会工作。（北京，100091）

动人的全面发展、社会的全面进步。打赢脱贫攻坚战，是化解新时代我国社会主要矛盾、解决发展不平衡不充分问题的重点工程。为落实党的十九大精神，民政部、财政部、国务院扶贫办于2017年6月27日出台了《民政部 财政部 国务院扶贫办关于支持社会工作专业力量参与脱贫攻坚的指导意见》（民发〔2017〕119号，以下简称《意见》），要求从2017—2020年，在贫困地区（以592个国家贫困县为主）实施社会工作教育对口扶贫计划。《意见》提出，发挥中国社会工作教育协会、全国社会工作专业学位研究生教育指导委员会（简称“MSW教指委”）的推动作用，支持和鼓励高校社会工作专业院系与贫困地区合作建立社会工作专业培训、教师实践和学生实习实训基地，帮助贫困地区培养社会工作专业人才；支持高校社会工作专业教师到贫困地区开展专业督导，引导社会工作专业在校生到贫困地区进行社会实践；支持鼓励社会工作专业毕业生到贫困地区就业；到2020年，促成至少200所高校与贫困县建立社会工作专业培训、教师实践和学生实习实训基地，通过服务实践，确保精准扶贫成效，切实推动中国反贫困进程；发挥社会工作在助力脱贫攻坚中的重要作用，为贫困群体提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务，扶贫既要扶志也要扶智。

（二）社会工作教育对口扶贫的总体思路和目标

社会工作教育对口扶贫的思路和目标是，确立“从专业理念出发，依托现有基础，实施精准扶贫，服务贫困人群，促进专业成长”的总体思想，在有关部门的支持下，最终达致四个目标：培养一批接地气、长期扎根于农村的一线社会工作队伍；打造一批具有全国示范意义的精品教育扶贫项目，起到引领并可以复制的效果；构建包含社会工作在内的国家反贫困实施体系；构建有本土特色的反贫困社会工作学科知识体系。

（三）社会工作教育对口扶贫计划实施内容

社会工作专业和社会工作教育对口扶贫是在贫困地区党委政府领导支持下，具体依托当地民政、扶贫办、农业、教育、工青妇等业务部门和群团组织，围绕脱贫攻坚的实际需求，重点开展以下服务和工作，见表1。

表1 社会工作教育对口扶贫工作内容

序号	工作内容
1	参与贫困群众救助帮扶（需求评估、精准识别、资源链接对接、心理支持、专业服务 etc）
2	参与贫困群众脱贫能力建设（思想转变、内生动力、潜力提升、自助互助等）
3	促进易地搬迁贫困群众融合适应（疏导情绪、关系调适、链接资源、重建网络等）
4	参与贫困地区留守儿童关爱保护（监护随访、成长辅导、法制宣传、临界预防等）
5	针对其他特殊困难人群开展关爱服务（精神慰藉、生活照顾、权益保障、社会支持等）
6	提升贫困地区社会工作教育水平
7	支持贫困地区社会工作实习实训基地建设
8	支持贫困地区加强社会工作专业人才培养建设
9	支持贫困地区加强社会工作组织建设
10	其他促进贫困地区发展的社会工作专业活动

《意见》将社会工作教育参与脱贫攻坚，实施对口扶贫计划作为中国大扶贫格局中的一个有机组成部分。贫困治理既是社会工作专业诞生的重要社会背景，也是当代社会工作最重要的专业领域。社会工作专业作为防范贫困陷阱和贫困治理的社会救助政策之执行者，计划所实施的上述工作显然与产业开发等扶贫措施

不同。那么,反贫困社会工作在中国贫困治理体系中具有哪些独特功能,其理论基础为何,在方法上有哪些特点,社会工作教育参与脱贫攻坚积累了哪些中国的实践经验呢?

(四) 社会工作与精准扶贫之贫困治理

贫困治理反映国家的治理能力。在贫困治理领域,中国实现了“迄今人类历史上最快速度的大规模减贫”,农村贫困人口从1978年的7.7亿减少到2015年的5 575万人。按照现行农村贫困标准测算,从1978年到2016年,全国农村贫困人口减少7.3亿。世界银行发布的数据显示,按照每人每天1.9美元的国际极端贫困标准计算,1981年至2013年中国贫困人口减少了8.5亿,占全球减贫总规模的69.3%。联合国开发计划署2015年发布的《联合国千年发展目标报告》明确指出,中国“在全球减贫中发挥了核心作用”,“由于中国的进步,东亚的极端贫困率从1990年的61%下降到了2015年的仅有4%”。^①由于中国的贡献,全球人类发展指数提前了2年多达到了2014年的水平,中国减贫成效为全球减贫做出重大贡献。

中国的贫困治理具有鲜明特色,表现为政府主导,社会参与;以开发带动经济发展,消除物质贫困;以干部包户,责任到人,给贫困户以资金技术支持和具体规划指导,建构起对贫困地区的强大社会支持。这种大规模人力物力投入下的贫困治理靠的是“制度优势”。强大的人力物力支持下,在快速大规模解决贫困问题的同时也存在“不包容性”问题,主要表现在政策设计大水漫灌、扶贫对象识别不准、贫困人口“只进不出”等问题。^②2016年7月20日,习近平总书记在东西部扶贫协作座谈会上的讲话中指出“摆脱贫困首要并不是摆脱物质的贫困,而是摆脱意识和思路的贫困。扶贫必扶智,治贫先治愚。贫穷并不可怕,怕的是智力不足、头脑空空,怕的是知识匮乏、精神委顿”^③。针对上述问题,脱贫致富不仅要注意“富口袋”,更要注意“富脑袋”。要解决扶贫最后一公里的问题,包括贫困户的自我发展能力和抵御风险能力薄弱,“等靠要”思想较为突出等问题,要从致贫原因出发,把提高脱贫质量放在首位,坚持扶贫同扶志、扶智相结合,聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体,突出问题导向,下足绣花功夫,着力激发贫困人口内生动力。

阿比吉特·班纳吉和埃斯特·迪弗洛在《贫穷的本质》一书中讨论了“为什么穷人不能摆脱贫穷”的问题,并提出了一个令人深思的问题:“什么形式的援助最有效?”他们指出,穷人的贫困陷阱来自政府政策等多方面。^④与世界其他国家不同,中国扶贫工作难点不在政策,即不是“钱”的问题。在中国,越是贫困地区,国家扶贫资金投入越多。问题和难点反而是出在“钱多”上。如何在国家大量投入的同时,避免受助者陷入“等靠要”的“陷阱”是中国贫困治理面临的“新问题”。扶贫最后一公里存在的问题,要求贫困治理更细致、

^① 联合国:《千年发展目标报告2015年》,联合国千年发展目标网站(2005—2015年),https://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/MDG%202015-C-Summary_Chinese.pdf。

^② 许源源:《中国农村扶贫瞄准问题研究》,中山大学博士学位论文,2006年;陈杰:《我国农村扶贫资金效率的理论与实证研究》,中南大学博士学位论文,2007年;张静:《改革开放以来中国扶贫政策发展研究》,华东政法大学博士学位论文,2013年;杨宜勇、吴香雪:《中国扶贫问题的过去、现在和未来》,《中国人口学》,2016(5);汪三贵、殷浩栋、王瑜:《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》,《华南师范大学学报(社会科学版)》,2017(4)。

^③ 习近平:《在东西部扶贫协作座谈会上的讲话》(2016年7月20日),中国共产党新闻网,<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2018/1009/c385476-30329647.html>,2018年10月9日。

^④ 阿比吉特·班纳吉、埃斯特·迪弗洛:《贫穷的本质——我们为什么摆脱不了贫穷》(修订版),景芳译,北京:中信出版集团股份有限公司,2018。

深入。社会工作在精准扶贫中能够发挥什么作用，有何特色？社会工作专业作用如何发挥，社会工作参与精准扶贫脱贫攻坚对贫困治理理论和方法有何贡献？这些是反贫困社会工作理论和实践需要回答和解决的问题，对中国社会工作教育在脱贫攻坚中所发挥的专业优势和实践经验进行系统概括和总结，对乡村振兴，对世界反贫困社会工作理论和实践具有重要的现实和理论意义。

二、贫困问题的理论解释与社会工作贫困治理的范式

贫困是伴随人类社会长期存在的问题，不同历史时期，人类对贫困问题及其成因的认识和解决方法也不同，形成了不同的反贫困社会工作的范式。

（一）两种贫困理论

1. 个人归因的贫困文化论

贫困文化论将贫困根源归结于个体行为、价值和文化的差异，认为穷人群体内部特有的生活习惯、文化观念与生活方式，导致穷人与其他群体的社会隔离，由此生产出一种脱离社会主流文化的“贫困亚文化”，此文化通过代际传递，使得穷人即使遇到摆脱贫困的机会也难以利用它走出贫困。

2. 制度归因的贫困结构论

贫困结构论从社会结构或经济视角分析贫困产生和存在的原因，从整体社会结构出发，关注经济增长、社会不平等宏观层次的原因与贫困问题的关系，注重对财富分配的研究，强调制度或政策派生的致贫因素，包括市场机会、体面工作、较高收入、种族主义、结构变迁等因素对产生贫困问题的影响，认为贫困主要是由于缺乏人人平等发展的机会。^①

3. 两种理论下的贫困治理策略

贫困文化论从贫困的个体出发，关注由规范衍生的个人内在因素，包括个人动机、信仰、生活态度、行为特征和心理等因素^②与贫困问题间的关系，主张通过教育提升贫困者人力资本，打破贫困代际传递。贫困结构论则主张通过发展经济、增加就业机会、建立制度化的社会福利制度来帮助贫困者消除贫困。

（二）国际反贫困社会工作实践

社会工作作为社会福利制度的传递系统，是进行贫困治理，帮助贫困者消除贫困的重要政策执行者和服务提供者。社会救助社会工作力图既从结构也从个人两个方面来帮助贫困群体摆脱贫困，形成了社会“救助”-反贫困社会工作的三种范式。^③

1. 权利范式（Entitlement Paradigm）

权利范式基于制度归因的结构论，主张采取政策措施通过社会再分配帮助贫困者。权利范式从社会正义角度出发，将“社会权”看作个人融入社会发展的关键，把社会团结和平等价值放在优先地位^④，将国家、

① 哈瑞尔·罗杰斯：《美国的贫困与反贫困》（第二版），刘杰译，北京：中国社会科学出版社，2012。

② 周怡：《贫困研究：结构解释与文化解释的对垒》，《社会学研究》，2002（3）。

③ Daigneault, Pierre-Marc. Three Paradigms of Social Assistance. SAGE Open, 2014.

④ Huo, J. Third Way Reforms: Social Democracy after the Golden Age. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

市场和家庭视为“福利三角”^①,强调国家公权力必须面对一些人“缺乏物质资源”的现实,这些现实问题被看作由与经济及社会有关的结构力量引起的。权利范式下的政策目标,是通过保证体面的收入水平维持一个社会公认的生活水平,其理念以“消极救助”(passive assistance)为核心,无条件将现金转移支付给所有符合资格的个人。^②权利范式的弊端,一是其无法消除贫困,二是国家责任下超大的财政负担使政策的可持续性存在巨大问题。

2. 工作福利范式 (Workfare Paradigm)

工作福利范式基于个人责任论,将个人责任看作个人福利最重要的价值,强调市场和家庭应对个人负主要责任,而不平等是生活中的自然现象。工作福利范式的鲜明特点是针对权利范式下个体对社会福利产生的“依赖文化”^③,阻止救助对象过分依赖社会救助,对不良工作伦理进行治理和改造,通过改变贫困者的工作伦理、态度达到帮助的目标。工作、强制性和与收入支持挂钩的社会救助构成三维度的政策措施。

3. 激活范式 (Activation Paradigm)

激活范式强调将经济和社会政策更紧密地联系在一起,通过使福利接受者投身工作,促进经济活动的比率。^④其政策目标是进行社会投资,对贫困者进行培训以增加人力资本。^⑤激活范式的基本价值取向是“互惠”(reciprocity),即将社会救助看作国家和个人之间的契约,将社会权利与个人责任^⑥相连,试图平衡个人的权利和责任,是介于权利和工作福利之间的范式^⑦。

4. 三种范式下的社会工作

在权利范式下,社会工作的主要任务是评估服务对象的需要和进行资格审查,并提供与需求满足相关的服务。在工作福利范式下,社会工作者不仅要需求评估,还要监察服务对象的工作情况,激发服务对象的工作动机,提升其能力;链接资源为服务对象匹配合适的职业训练,使其能以工作摆脱贫困。激活范式下的社会工作在满足需求前提下,注重服务对象个人和家庭整体的发展,强调运用资源为家庭成员提供就业、教育等多维度的支持性服务,使其在享有基本需求满足的基础上,提升个人能力,参与经济活动,

^① Boychuk, G. W. *Patchwork of Purpose: The Development of Provincial Regimes in Canada*. McGill-Queen's University Press, 1998; Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

^② Barbier, J. C., and W. Ludwig-Mayerhofer. Introduction: The Many Worlds of Activation. *European Societies*, 2004; Berkel, R., and I. H. Møller. The Concept of Activation. In *Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?* Eds. R. van Berkel and I. H. Møller. The Policy Press, 2002.

^③ Bane, M. J., and D. T. Ellwood. *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Harvard University Press, 1994; Lødemel, I., and H. Trickey. A New Contract for Social Assistance. "An Offer You Can't Refuse": Workfare in International Perspective. Eds. I. Lødemel and H. Trickey. The Policy Press, 2001.

^④ Huo, J. *Third Way Reforms: Social Democracy after the Golden Age*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009; Barbier, J. C., and W. Ludwig-Mayerhofer. Introduction: The Many Worlds of Activation. *European Societies*, 2004.

^⑤ European Commission. *Social Investment Package: Key Facts and Figures*. Brussels, Belgium: Author, 2013; Jenson, J., and D. Saint-Martin. Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ Paradigm of an Active Society. *Policy & Politics*, 2006; Morel, N., B. Palier, and J. Palme. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Change*. The Policy Press, 2012.

^⑥ Bahle, T., V. Hubl, and M. Pfeifer. *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. The Policy Press, 2011; Cox, R. H. The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights Are Changing. *Journal of Social Policy*, 1998; White, S. *Welfare Philosophy and the Third Way. Welfare State Change: Towards a Third Way?* Eds. J. Lewis and R. Surender. Oxford University Press, 2004.

^⑦ Etzioni, A. *The Third Way to a Good Society*. England: Demos, 2000; Lindsay, C., and M. Mailand. Different Routes, Common Directions? Activation Policies for Young People in Denmark and the UK. *International Journal of Social Welfare*, 2004.

从根本上消除贫困风险。

三、中国社会工作参与贫困治理的实践

上述贫困理论范式的演变反映了当代社会贫困问题的复杂性。在19世纪晚期就开始研究贫困的英国学者朗特里(B. S. Rowntree)认为,贫困是一个能否满足基本生理需要的“生存需要”问题^①,包括维持生存所必需的食物、衣服、水和住房以及其他必需品。当个人或家庭的收入低于上述物品按价格折算的数量时,即低于“生存需要线”时就是绝对贫困。随着社会的发展,人们认识到贫困不仅意味着缺衣少穿,它还含有更深刻的社会涵义:贫困状况导致穷人及其家庭成员在教育、健康、生活保障等方面落后于社会整体水平;贫困人口不只承受精神打击和社会标签,种种挫败感也会对下一代的身心健康造成影响,形成“贫困的代际传递”;贫困不仅表现为经济地位的低下,也表现为社会和政治地位的低下^②;贫困生活对人的尊严和自尊心都有极大伤害^③等。在绝对贫困之外,还存在相对贫困问题。相对贫困就是指那种虽然能够满足维持生命的基本需要,但在整体社会经济发展过程中收入水平相对处于低下水平,以及由此而带来的被剥夺的社会地位的状况。基于贫困问题的这种复杂性,社会工作的三种救助范式经历了从需求满足到注重贫困人口的能力提升的过程,力图在解决绝对贫困问题的基础上,给予贫困者及其家庭一种发展能力,既重视权利实现,也对权利获得设定必要的限制条件。结合中国实际,在三年脱贫攻坚社会工作实践中,社会工作教育探索出了社会工作参与贫困治理的理论和实务方法,形成了社会工作参与贫困治理、促进服务对象发展的理论和实务框架体系。

(一) 确立发展性反贫困社会工作的取向

社会工作进行贫困治理是一种“科学”性活动,包含着整套理论和方法。从贫困对个人家庭的影响来看,拓展一种发展性的社会工作尤为必要,既要满足基本需要,保护服务对象基本的身心安全,又能助其能力提升和发展,为长远生计奠定坚实基础。这样的社会工作是一种发展性取向的反贫困社会工作,其理论和实务需要聚焦社会投资、社区为本、参与和自决、权利为本、社会正义、国际意识等方面。这套理论和实务方法从对贫困的理论解释和社会工作参与贫困治理的范式出发,回答社会工作“为何”参与贫困治理的问题。从简单的“需要满足”到进行“能力建设”,变传统的“救助观”为“发展观”,回答社会工作“何为”即做什么的问题。传统的基本需要满足范式下的社会工作是作为救助政策的执行者,以资金资助/物质救助为基本内容,发展型社会工作则从“救助范式”转变为“能力提升/成长发展范式”,回答和解决反贫困社会工作“如何为”的问题。

(二) 明确社会工作在贫困精准治理中的专业角色和任务

贫困治理是综合工程,涉及诸多领域。中国反贫困社会工作实践及其所确立的实务理论和方法框架要解决的问题是,变单一以经济指标为依据的贫困识别方式和治理思路,为多维识别和“对症下药”的精准

① Rowntree, B. Seebohm. Poverty: A Study of Town Life Centennial Edition. Policy Press, 1899.

② Hanmer, J., and D. Statham. Women and Social Work. London: Macmillan, 1993.

③ Vaillant, G. E. Poverty and Paternalism: A Psychiatric Viewpoint. The New Paternalism, Supervisory Approaches to Poverty. Ed. Lawrence M. Mead. Brookings Institution Press, 1997.

帮扶。社会工作是多专业多团队贫困治理中的成员，其专业角色和任务是链接起多种资源，聚焦于贫困者个体、社区的需求满足和发展需要。

一是进行综合和系统评估，增加贫困识别精准性。贫困问题的复杂性决定了帮扶的综合性。社会工作将贫困问题与贫困社区置于社会环境和脉络中分析，以社会生态系统的实务视角评估其需要与问题，将贫困问题和贫困社群与社会的关系看作相互影响的过程。这使得社会工作在贫困识别中，能够从服务对象所处的社会系统和环境出发，系统评估、识别其需要与问题。这样的识别不仅停留在生存需求满足方面，同时还要识别服务对象的教育、卫生、就业、健康、生活水平等多维状况，从多角度有针对性地“瞄准”问题，增强贫困识别的精准性。

二是个别化服务，强化帮扶的精深性。从“个别化原则”出发，社会工作参与贫困治理注重个体间的差异，通过对贫困人口自身以及周围环境的深入评估，精准分析贫困人口的致贫原因，给出专业的“诊断”和对策方案，转变传统扶贫方式中的“一刀切”状况，变“大水漫灌”的帮扶为“精准滴灌”的精细化工作，实现精准帮扶。

三是促进发展性能力的提升，变单纯的物质脱贫为提升贫困人口的发展能力。社会工作参与脱贫攻坚，不仅关注贫困人口摆脱物质贫困，更注重为贫困人口赋权增能，帮助其摆脱精神贫困、能力贫困、权利贫困；坚持扶贫同扶志、扶智相结合，为贫困群体提供思想和文化教育、技能培训等专业服务，以及社会参与和发展的机会，激发贫困群体的内生动力。社会工作把贫困群体看作行动主体，主张在沟通、理解的基础上，转变贫困群体被动接受帮扶的状况，培育贫困人口的主体意识，与其共同分析思考问题、共同协力克服困难，在思想上和行动上帮助贫困群体实现“要我脱贫”向“我要脱贫”的转变。

（三）社会工作参与贫困治理实践的理论和方法框架

中国社会工作和社会工作教育参与脱贫攻坚，具有将社会工作专业价值、知识和方法运用于贫困治理、进行研究和培育孵化在地专业服务、促进对口帮扶地区发展的多重任务和角色。在三年脱贫攻坚中，聚焦“精准”贫困治理这一核心任务，遵循以人为本的价值取向，围绕提升能力，消除发展障碍、促进参与，这些“与人有关”的工作任务，构建起了社会工作实务的理论和方法框架。

1. 确立能力为本的发展观

社会工作在贫困治理中的专业优势，体现在通过“做人的工作”实现扶贫扶志和扶智这一核心的专业性工作。世界银行在《1990年世界发展报告》中提出了贫困的定义：贫困是缺少达到最低生活水准的能力。^①这个定义超越了传统以收入水平定义贫困的方法，带出了贫困的社会本质及其对个人的影响。1996年联合国开发计划署发布的《人类发展报告》则明确指出：贫困不仅是缺少收入，更重要的是基本生存与发展能力的匮乏与不足，并提出了度量贫困的新指标——能力贫困。阿马蒂亚·森认为，贫困应被定义为“能力不足”而不是“收入低下”。“能力贫困”这一对贫困的定义揭示了贫困的本质在于参与社会生活的能力不足这个关键性问题，为消除贫困提供了理论依据，确立了社会工作参与贫困治理的落脚点。

扶贫实践中，社会工作从提升能力与获得发展机会入手，以能力提升促进发展和消除贫困与弱势，这是改变贫困状态的根本途径。传统贫困治理是“救助性”的“一次性援助”，其被看重的价值在于，这个“一

^① 世界银行：《1990年世界发展报告》，北京：中国财政经济出版社，1990。

次援助”常会给贫困者的生活带来巨大改变，走上一条新的道路；“这个”救助，给了贫困者喘息机会，使其在援助中学习和成长。这是国际上由杰弗里·萨克斯主持的“千年乡村计划”所蕴含的哲学理念。“学习和成长”恰是外界救助下助其所获得的发展能力，此能力是消除贫困的根本之道。中国从20世纪80年代中期开始由“输血”式扶贫转变到以成片开发为主的“造血”式扶贫，到2020年已经建构起完整的贫困治理的制度框架。这个制度框架在政策上保障了易感人群的基本需要，但能否获得脱离贫困的持久能力，则需要更加精细化的帮扶。社会工作聚焦于服务对象的能力提升，以能力为本对贫困人口进行干预和帮扶，其实务的重点放在如下三个方面：

第一，以能力提升对抗贫困。能力为本的“发展观”将能力提升视为克服经济地位低下的重要手段和获得发展的途径。阿马蒂亚·森认为，“社会机会”是能力提升与发展的基础，包括在社会教育、医疗保健及其他方面所实行的安排，它们个人赖以享受更好生活、获得发展能力的基本条件。这些条件不仅对个人生活，而且对人们更有效地参与经济和政治活动都是重要的。^①实践中，社会工作将通过评估服务对象的“发展能力”，有针对性地提供其所需要的各种发展机会是作为核心服务内容。

第二，以能力建设发掘内生动力。从能力提升与获得发展机会的视角来看，在“两不愁三保障”政策下，贫困者的困境不再是经济因素起主导作用，而是发展能力问题。现代社会对能力的理解包括基本生产和生计获得能力，获取知识、参与决策、合理利用资源等诸多方面的能力，这些能力最终都要体现在贫困者的“自我发展能力”上。研究发现，一些治贫举措并没有诱发出贫困者内在的动力，贫困社群仍处于被动受助的惯性状态是主要原因。实践中，社会工作聚焦激发服务对象的内在动力，帮助服务对象认识思考自己的处境和生活，从学习为自己做决定开始学习对自己的生活负责。

第三，以社会联结建构起社会支持，为服务对象提供心理力量来源。社会支持是服务对象获得发展内在动力的外在社会资源和社会基础。增进服务对象与社会的联系，是发掘和激发服务对象内生动力，进而获得内在心理力量的重要策略。处于“贫困陷阱”中的服务对象大多生活在恶劣的自然环境及不便的交通状况中。封闭的生活处境下无法获得外部信息，无从知晓外界的生活，生活轨迹常年不变，缺乏“刺激”，陷入“无望和绝望”就是“自然”了；传统输血式救助范式下，处于被动受助惯性状态中的服务对象，受限的眼界常使其对外界的帮助从“感恩戴德”发展到认为外界帮助是“理所应当”。基于对上述状况和不当援助的反思，社会工作以社会联结为策略通过资源的链接所获取的外界帮助为服务对象带来信息，提供知识、技术、参与社会生活的能力培训、沟通能力、技术培训等服务，建立起服务对象的社会联结，以此开阔服务对象眼界，达成激发和发掘服务对象内生动力的目的。

2. 主体社会参与

能力提升是将人的发展置于其中，改善贫困者在社会性发展资源方面手段和机会的匮乏和劣势状态，帮助他们获得自我发展能力。创造发掘贫困者自身潜力的机会与条件，高度重视服务对象的参与和能力的提高，在服务对象参与社会生活中对其进行自动自发意识的培养，达到扶贫扶智、扶贫扶志的目标。这就是在参与中促进发展的理念。

^① 阿比吉特·班纳吉、埃斯特·迪弗洛：《贫穷的本质——我们为什么摆脱不了贫穷》（修订版），景芳译，北京：中信出版集团股份有限公司，2018。

服务对象“参与”是有效贫困治理的关键。对“参与”议题的系统研究源于20世纪七八十年代国际发展领域对发展援助项目的反思。在实施大规模社会计划后，“穷人为什么依然贫困，贫困社区为什么依然落后”，成为“理论研究者、实践者，以及政策决策者所争议的中心问题”。服务对象被排除在贫困治理过程之外，成为贫困治理的“看客”，被动受助被认为是其中一个重要原因。正如保罗·弗莱雷（Paulo Freire）所指出的那样，要鼓励草根民众积极参与并界定要改变的现实和问题，让民众成为发展的主体，并一起尝试改变。^①社会工作强调把人视为发展的主体，服务对象作为“主人翁”在贫困治理实践过程中的主动介入、能力提升以及对资源和决策的影响是脱贫和发展的重要条件。

社会工作将参与作为一个手段和途径，实现以人为本的发展和以权利为本的发展。在这个过程中，服务对象将从“看客”转变为“参与者”，并通过这种直接的参与在实践上和心理上获得权力感，进而使他们的社会劣势地位能够真正地得到改变。贫困者脱贫的内生动力产生于自动自发的参与中，这种主体“参与”包含了以下重要因素和方面：在决策及选择过程中的介入、承诺及投入、动力及责任、对资源的利用、能力建设、自我组织及自立等。促进贫困群体社会参与的实践体现了社会工作“助人自助”“能力提升与促进发展”的理念价值。

3. 优势视角

“优势视角”视服务对象为行动的主体，是解决贫困问题过程中的积极主动的行动者。优势视角强调服务对象具有生活智慧和日常实践知识，他们有各种机会、潜能、抗逆力和解决问题的能力，不但能够克服困难，而且能够贡献社会，在参与中获得能力的提升和发展。

运用优势视角，社会工作在实践中强调协助服务对象，让其成为他们自己生活的专家；在评估服务对象的问题和需要时强调将他们的能力包括进来，不仅重视发掘和运用服务对象自身的资源帮助他们解决困难，同时重视运用他们自身的能力和资源自我服务，促进他们对社区生活的参与。在优势视角下，社会工作寻求识别、利用、建立和强化服务对象已有的优点和能力，强调他们的能力、价值、兴趣、资源、成就和抱负在满足自己需要和解决问题中的作用。在优势视角下，社会工作认真地对待个人、家庭、群体和社区的理想和抱负，因为人的成长和转变的能力是巨大的，常常超出人们的预期。

4. 增能

增能理论认为，每个人都不缺少能力，个人的能力可以通过与社会的互动而不断增加。社会工作的“增能”实践就是采取行动，使服务对象个人和群体在与他人和环境的积极互动过程中，获得更大的对生活空间的掌控能力和自信心，促进其对环境资源和机会的运用，以进一步帮助他们获得更多能力的过程。

增能理论强调个人对自己生命的控制权和决定权，倡导个人通过中介系统如学校、邻里或其他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，实现个人生存状况的改善和环境的变迁。

社会工作的增能实践是针对贫困治理中两种传统范式的弊端而产生的。第一种是施恩者传统，即在救助的同时，也附带一些条件，这些“条件”使贫困受助者常常感受到负面的“耻辱”和失自尊。第二种是解放者传统，其将贫困治理建基于慈善和人道主义思想之上，对贫困者的帮扶通常是出于怜悯和慈悲而实行的，带有居高临下、施助者与受助者关系不平等的特质。两种传统都使得贫困的受助者在接受帮助时存在权利受损问题，即缺少参与、失去话语权。

^① 保罗·弗莱雷：《被压迫者的教育学》，顾建新等译，上海：华东师范大学出版社，2001。

所谓增能意指通过对个人或群体赋予权力来对权力进行再分配,从而改变他们无权的状态,实现其主体性和对自己生活的掌控。这里的“权力”,是指“人们所拥有的能力,这种能力不仅表现为一种客观的存在,而且表现为人们的一种主观感受,亦即权力感”。^①人们主观的权力感会直接影响到他们的自我评价和行动能力。增能理论承认受助者的主体性,尊重受助者的主观感受,认为受助者拥有改变弱势地位的能力。“增权概念的价值取向在于:引导个人、家庭、群体和社区采取乐观的态度,积极参与决策和通过行动来改变自己的不利处境,提升自己的权力和能力。”增能可看作挖掘受助者潜能的一个发展过程。方法是让服务对象通过参与问题解决过程,能够掌控自己的生活,增加权能感。

增能取向的社会工作实践要求工作者与服务对象、贫困群体、社区领导人等建立互相合作的伙伴关系,珍视和强调服务对象的能力,聚焦个人及其所处社会及物质环境,视服务对象为积极的行动主体,具有相互关联的权利、责任、需求,在与他们的伙伴关系中实现为其服务,助其自助的目标。

5. 建设和振兴农村社区生活共同体

所谓“社区”是指有一定数量成员的、具有共同需求和利益的、形成频繁社会交往互动关系并产生自然情感联系和心理认同的社会生活共同体,其特点是具有某种互动关系的和共同文化维系力的,在一定领域内相互关联的人群形成的共同体及其活动区域。随着社会的发展变迁,人们的社会交往已经突破了地域的界限,而发展出具有共同身份认同的“功能性”社区。这两种社区结合在一起就形成了人们的人际关系网络。

在脱贫攻坚战中,政府以高动员高投入的方法,在极短时间内实现了全部贫困人口的脱贫,但是贫困人口的脆弱属性没有发生根本转变^②,具体表现为:第一,脱贫人口受教育水平仍然偏低;第二,随着城镇化的发展,农村老龄化问题日趋加剧,加上养老保障水平较低,老人贫困是当前较为普遍的现象,脱贫人口进入老龄化阶段后,返贫风险较大。第三,脱贫人口中患有慢性病的较多;第四,部分脱贫户仍存在“等靠要”思想,尚未实现精神脱贫。社会工作进行贫困治理,其目标不仅是解决个别贫困人口的问题,更重要的是要以贫困治理为抓手,促进村落内部的社会联结和个体公共意识的重建。通过重建乡村生活共同体,增进村庄的社会资本,实现乡村振兴。

在实践中,社会工作的重点是“聚焦脱贫攻坚,聚焦特殊群体,聚焦群众关切”,为农村社区贫困人口、残疾人群、老年人群体和青少年服务,满足需要。以社区为本,以重建村庄生活共同体为目标,才能凝聚社区力量,建设具有社区认同感的关怀社区。建设乡村生活共同体视角下的儿童工作,要以儿童服务为切入点,培育乡村未来的建设者;以家庭为本,培固儿童初级生活支持系统,保障儿童基本身心安全;以恢复重建村社共同体生活为导向,凝聚村庄力量,通过村庄集体生活,培育滋养性的集体精神和生活共同体;与村庄合作,培育村妇女主任;与家庭合作,培养妇女积极分子;与村社组织和乡镇学校合作,培养老师;培育一支扎根乡村的建设者,激发与筑牢乡村发展的内生动力。

6. 促进服务对象成长

脱贫攻坚和乡村振兴的长久之道在于人才。社会工作的重要任务是培育在地骨干、培养服务对象成为村庄发展的社会资本。社会工作在实践中,通过让服务对象参与贫困治理将培育农村发展所需要的、通晓

^① Gutiérrez, Lorraine M., et al. Understanding Empowerment Practice: Building on Practitioner-based Knowledge. Families in Society, 1995.

^② 王介勇、戴纯、刘正佳等:《未来扶贫开发的核心任务:巩固脱贫攻坚成果,推动乡村振兴的政策思考及建议》,《中国科学院院刊》,2020(10)。

经济和社会基本知识和运作的在地人才与新农村建设结合起来,促进了服务对象的成长。

服务对象的成长促成了个人和村庄团结互助精神的培育,村庄社区的凝聚力和人们的携手成长是解决贫困问题的长久之道。

7. 整合性“社会-心理”干预和支持

社会工作在实践中非常注重对服务对象的整体性社会-心理干预与支持。贫困群体的社会处境和他们的问题与需要表明:贫困问题的原因非常复杂,既有社会结构的原因,也有个体和家庭的差异。贫困治理不仅需要物质救助保障生活,也需要社会心理支持以使其拥有健康的身心,更需要对贫困群体进行整体性的“社会-心理”干预和支持,将发展性议题纳入整体性支持的系统帮扶实践中。

进行社会-心理干预和支持,为贫困群体提供社会和发展性的帮助,是社会工作首要考虑的。发展性议题包括保障贫困群体在社会参与基础上的良好社会融合,并使其能够享有他们自己社区和文化的生活。需要考虑的事项包括:(1)保护与促进发展并重。通过社会-心理支持,保护服务对象权益,使他们能有良好的社会存在状态。(2)促进身心健康。通过社会性活动提升其自我发展能力,使其能够掌控和克服自我情绪方面的需要与问题。(3)将促进发展放在首位,重视社会参与和社会权利的实现,不仅使个人和家庭摆脱贫困,而且要造福所在的村庄及地区,帮助他们拥有参与和进行生产生计的能力。(4)重视社会和文化因素对贫困群体的影响。贫困治理是综合性社会工程,涉及物质帮助、医疗救援、政策发展等,社会工作对贫困个人和家庭的帮扶不仅强调个体工作的面向,还将社会性和发展性目标纳入对他们帮助的设计之中。

四、结语

社会工作参与脱贫攻坚,发挥专业优势,形成了中国经验。社会工作助力脱贫攻坚的实践从社会和个人两方面“双管齐下”,坚持以人为本,以能力建设为取向,对贫困治理有三方面贡献:第一,协助动员用于社会发展的人力资源;第二,促进为经济发展做出贡献的社会资本的形成;第三,帮助低收入和有特殊需要的服务对象通过社会参与和社会融入获得发展。这是贫困治理中具有社会性意涵、发展性原则、全局性视野的社会工作理论与实务方法。

社会工作助力脱贫攻坚的实践展现了社会工作在贫困治理领域的专业角色:第一,进行学理研究,促进贫困治理理论发展;第二,开展发展性社会工作,以能力建设为本,包括人力与社会资本建设,扶贫扶志;第三,以专业方法科学进行贫困治理和帮扶,即探索本土实践模式,促进个人、家庭与社群的整体性发展,重建乡村社会共同体;第四,以发展取向,助力乡村振兴,以自力更生的生计发展联结村落社区,以社会互助实现村落的社会团结。

社会工作教育是中国扶贫战略中的一支重要社会力量。“十四五”时期,中国进入全面脱贫与乡村振兴有效衔接和平稳转型的过渡期,社会工作教育也将为巩固脱贫攻坚成果、建立社会工作制度性融入贫困治理的长效机制提供知识建构和实践指导。社会工作教育在实践中发挥服务对象主体能动性,“智”“志”双扶,政策干预和专业服务结合,权利实现与个人尽责并重,激发出了服务对象脱贫的内生动力,为进一步的乡村振兴打下了基础。社会工作在贫困治理中的实践,展示出中国特色反贫困社会工作对西方社会工作理论的超越,为国际反贫困社会工作理论的创新提供了中国经验,不仅对于建构中国反贫困社会工作理论和实

务方法具有重要意义，也对国际反贫困社会工作理论的创新具有重要的参考借鉴价值。

Poverty Governance and the Practice of Social Work Education through Couplet-assistance in China

Ma Feng-zhi

Abstract: As a social force, social work education colleges and universities actively participate in poverty alleviation, and in the practice of helping social work participate in the national poverty alleviation, it shows the professional advantages of people-oriented, stimulating the endogenous motivation of service objects, lifting the poor out of poverty and helping them to learn, get and master scientific knowledge, and have accumulated Chinese experience for social work majors to participate in national governance and significant social development strategies. During the 14th Five Year Plan period, China has entered a transitional period in which comprehensive poverty alleviation and rural vitalization are effectively linked and the transition is smooth. Social work education will also provide knowledge construction and practical guidance for consolidating the achievements of poverty eradication and establishing a long-term mechanism for the institutional integration of social work into poverty governance. Based on reviewing the theory and practice of anti-poverty social work at home and abroad, this paper refines the work paradigm and theoretical and practical framework of social work in the field of poverty governance in the new era, which is not only of great significance for the construction of Chinese anti-poverty social work theory and practical methods, but also of great reference value for the innovation of international anti-poverty social work theory.

Keywords: Poverty Governance; Anti-poverty Social Work; Participation of Social Work Education; Couplet-assistance; China Practice

(责任编辑：张瑞凯)