

湖南商学院学术著作出版基金资助

迈向能力建设

发展型社会政策视野下的 边疆民族社区发展研究

◎ 陈立周 著



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

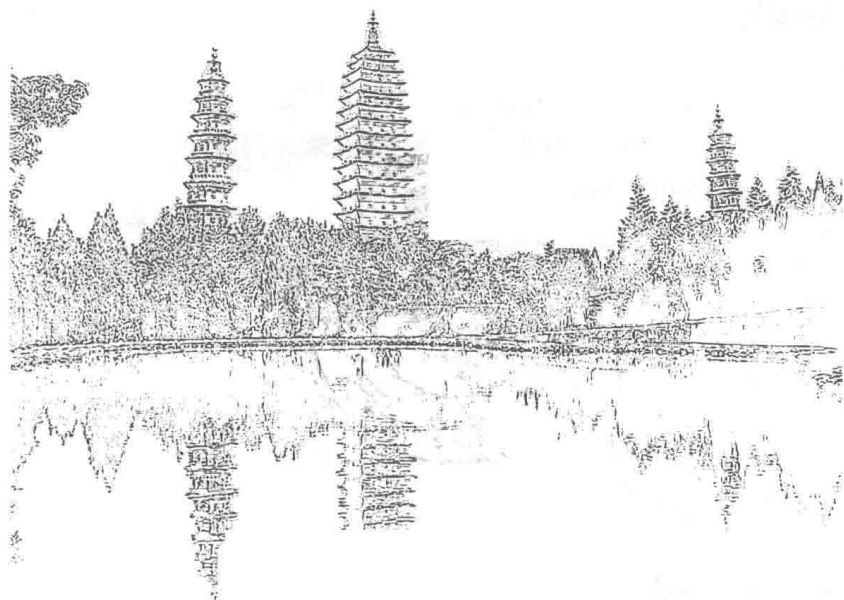
非外借

本书由湖南商学院学术著作出版基金资助出版

迈向能力建设

——发展型社会政策视野下的边疆民族社区发展研究

◎ 陈立周 著



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向能力建设: 发展型社会政策视野下的边疆民族社区发展研究 / 陈立周著. — 西安: 西安交通大学出版社, 2016.11

ISBN 978-7-5605-9151-3

I. ①迈… II. ①陈… III. ①边疆地区—民族地区—社区建设—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 271471 号

书 名 迈向能力建设: 发展型社会政策视野下的边疆民族社区发展研究
著 者 陈立周
责任编辑 魏 杰 贺彦峰

出版发行 西安交通大学出版社
(西安市兴庆南路 10 号 邮政编码 710049)

网 址 <http://www.xjtupress.com>

电 话 (029) 82668357 82667874 (发行中心)
(029) 82668315 (总编办)

传 真 (029) 82668280

印 刷 长沙市宏发印刷有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/32 印张 9.75 字数 235 千字

版次印次 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号 978-7-5605-9151-3/D·281

定 价 78.00 元

读者购书、书店添货、如发现印装质量问题, 请与本社发行中心联系、调换。

版权所有, 侵权必究

前 言

中国市场化改革以来,边疆少数民族地区因自然禀赋、区位条件等因素的限制,跟沿海和内地的发展差距进一步扩大,边缘化发展趋势不断凸显。如何帮助这些地区摆脱贫困、实现发展是政府和学界共同关心的问题。

进入新世纪后,国家有意识地调整社会经济发展方式,强调建设更加和谐和公平的社会,“社会建设”开始成为继经济建设、政治建设和文化建设之后又一重要的发展战略;各种社会政策立法和措施频频出台,中国开始步入“社会政策时代”。特别是近年,“精准扶贫”“精准脱贫”成为政府反贫困的又一重大举措。这说明边疆民族社区的贫困和发展,仍然是一个既有现实紧迫性又有学术挑战性的论题。

从大的方面讲,一个社会通常采取两种方式缓解贫困:一是通过经济增长和财富创造,提高人们的收入水平;二是通过社会再分配,缩小收入差距,为社会弱者提供保护。前者被称之为经济政策,后者被称之为社会政策。很长一段时间以来,社会政策在社会经济发展过程中甘当经济政策“婢女”的角色,以弥补经济发展的缺陷、匡扶经济政策的失误。这种状况使社会政策在社会发展中始终充当着辅助性的角色,在应对大规模的贫困问题时成效有限。

20世纪90年代以来,国际社会政策的发展发生了一场“范式革命”,人们意识到社会政策除了有“补救”的作用外,也可以发挥“预防”和“发展”的功能,因此在制定社会政策时主动吸收经济政策的积极要素,使社会政策具有“社会投资”的效应。“发展型社会政策”正是这一场“范式革命”带来的重要成果之一,学界普遍认为它将为人类反贫困事业带来新的突破。

基于以上背景,本书将“边疆民族社区发展”作为研究主题,以“发展型社会政策”作为理论视角,对现代化背景下边疆民族社区“为什么发展”“怎么发展”“实现什么样的发展”等问题进行了系统的思考。全书既从纵向的角度,对边疆地区的现代化历程进行了梳理,将当代边疆民族社区发展放在历史进程之中进行理解;亦从横向的角度,通过对云南三个民族村“社区能力建设”进行个案研究,分析和总结其以能力建设为核心的社区发展实践。最后,提出了“能力为本”的少数民族社区发展策略:在发展理念上,主张建立以文化为基础的内源发展观;在干预方法上,倡导采用能力建设为核心的干预手段;在发展目标方面,坚持超越物质主义,以福利看待发展。

当然,边疆民族社区具有丰富的文化传统和多样化的生活方式,存在多种发展的路径和可能性,本书提出的这一发展策略本质上只是一种“理想类型”,也面临“通过局部推论整体”的方法论困境。但我们还是希望本书能起到抛砖引玉的作用,期待更多的同行加入这一主题的讨论,为边疆民族社区的未来发展提供更多更好的建议和设想。

目 录

第一章 导 论	(1)
一 研究的背景及问题	(1)
二 分析框架	(6)
(一) 分析视角	(6)
(二) 研究的方法论和方法	(8)
(三) 研究路径及全书结构	(14)
三 文献回顾与简评	(16)
(一) 国外的研究	(17)
(二) 国内的研究	(25)
(三) 文献简评	(30)
四 研究的意义	(32)
(一) 理论意义	(32)
(二) 现实意义	(33)
第二章 从“解决问题”到“提升能力”	(35)
一 古典社会政策与社区改良运动	(37)
(一) “成就资本主义”	(37)
(二) 社区睦邻组织运动	(38)
二 福利国家与机构照顾	(42)
(一) “驯服资本主义”	(42)

(二) 机构照顾与社区发展	(45)
三 福利多元化与社区照顾	(48)
(一) “通往奴役之路”	(48)
(二) 从机构照顾到社区照顾	(51)
四 发展型社会政策与能力建设	(54)
(一) “社会投资”	(54)
(二) 社区能力建设	(58)
五 原住民社区的能力建设经验	(63)
(一) 美国原住民社区的“积极性差别待遇”	(64)
(二) 加拿大第一民族的“聚集众力”行动	(68)
(三) 新西兰毛利人社区的“缩小差距”策略	(71)
(四) 我国台湾地区原住民部落的“社区总体营造”	(74)
六 本章小结	(80)
 第三章 现代化背景下的少数民族社区发展	(83)
一 “实现平等”	(84)
(一) “第一次蜜月期”	(84)
(二) 农业合作化	(89)
(三) 激进现代化	(93)
二 “脱贫致富”	(100)
(一) “第二次蜜月期”	(100)
(二) 从输血到造血	(104)
(三) 扶贫的异化	(110)
(四) 社区公共性的衰落	(116)
三 “缩小差距”	(123)
(一) 新的发展战略	(123)

(二) “大扶贫”	(124)
(三) 社区重建	(129)
四 本章小结	(131)
 第四章 “内源发展”与社区能力建设:旬村的实践	(135)
一 社区背景	(136)
二 “内源发展”与社区能力建设	(140)
(一) 实现内源发展	(140)
(二) 文化与生计建设	(141)
三 社区能力建设效果及后期发展	(147)
(一) 能力建设的初步成效	(147)
(二) 基层政治生态恶化与社区发展阻滞	(152)
四 本章小结	(156)
 第五章 “中间道路”与社区能力建设:红村的实践	(161)
一 社区背景	(162)
二 “中间道路”与社区能力建设	(166)
(一) “走一条中间道路”	(166)
(二) 民族文化开发与社区能力建设	(168)
三 社区能力建设的效果及后期发展	(173)
(一) 传统文化恢复与生计能力提升	(173)
(二) “政绩工程”与被操控的旅游开发	(176)
四 本章小结	(183)
 第六章 “可持续性生计”与社区能力建设:绿村的实践	(185)
一 社区背景	(187)

二	“可持续生计”与社区能力建设	(190)
	(一) 以文化建设促进发展	(190)
	(二) 转向可持续性生计建设	(196)
三	社区能力建设的效果及后期发展	(202)
	(一) 社区能力得到初步提升	(202)
	(二) “另类市场”的风险及社区精英的分化 ...	(205)
四	本章小结	(210)
第七章	“能力为本”的少数民族社区发展策略	(214)
一	以内源发展为基础	(217)
	(一) 发展主义及其内部复制	(218)
	(二) 基于文化的发展:内源发展理念	(229)
二	以能力建设为核心	(236)
	(一) 两种传统干预手段的缺陷	(237)
	(二) 能力为本的干预方法	(239)
三	以实现福利为目标	(244)
	(一) 超越物质主义	(244)
	(二) 以福利看待发展	(247)
参考文献		(252)
附录一		(269)
附录二		(271)
附录三		(293)
后 记		(303)

第一章 导 论

一 研究的背景及问题

改革开放以来,中国经济保持了长期的高速增长,市场化步伐不断加快,至2010年8月,经济总量已经超越日本跃居世界第二,成为令世界瞩目的经济增长大国,^①人们的物质生活水平得到明显的提高。但另一方面,高速的GDP增长并未能同时带来社会的全面转型和进步,社会矛盾日益凸显,两极分化持续加剧,行业差距、地区差距、城乡差距不断扩大。在所有这些不断拉大的发展差距之中,边疆少数民族农村社区跟外界的发展差距尤其令人担忧。长期以来,这些社区因为区位、自然条件、历史发展、教育

^① 国家统计局国际统计信息中心:《“十一五”经济社会发展成就系列报告之十七:国际地位稳步提高 国际影响持续扩大》,中华人民共和国国家统计局官方网站:<http://www.stats.gov.cn/>, 2011-03-24/2011-10-15。

水平等因素的限制,社会经济发展一直落后于其他地区,贫穷现象特别突出。1986年,全国大规模扶贫伊始,在全国划定了18个贫困地区,包括国家和省定的699个贫困县,其中边疆少数民族贫困县141个,约占贫困县总数的20%;如果按照人口计算,少数民族贫困地区的人口占到40%;而按照面积计算,少数民族贫困地区的面积则占了一半以上。^①20世纪80年代以来,政府和社会各界对这些地区开展了各式各样的扶贫活动,但是贫困问题并未获得根本缓解。2008年5个自治区和云南、贵州、青海三省的贫困人口,占全国农村贫困人口的比重为39.6%,且呈上升趋势;贫困发生率11.0%,比全国平均水平高6.8个百分点。^②国家民委2014年公布的监测结果显示,民族八省区农村贫困人口占乡村人口的比重(贫困发生率)为17.1%,占全国农村贫困人口的31.1%。从贫困发生率看,民族八省区高于全国8.6个百分点;民族八省区贫困面较大,广西、贵州、云南三省区有农村贫困人口2040万人,占民族八省区农村贫困人口的比重为79.6%,占全国农村贫困人口的1/4。^③这些数据说明,贫困仍然是当前中国边疆地区面临的主要问题,而这一问题又集中体现为少数民族农村社区的普遍贫困。无疑,当前边疆少数民族农村社区发展面临的核心任务仍然是摆脱贫困,缩小与内地和其他族群的发展差距。

在现代社会,摆脱贫困主要依靠两条途径:一是通过发展市场

① 沈红:《中国历史上少数民族人口的边缘化——少数民族贫困的历史透视》,《西北民族学院学报》1995年第2期。

② 范小建:《中国特色扶贫开发的基本经验》,《求是》2009年第23期。

③ 国家民族事务委员会:《2013年民族地区农村贫困情况》,中华人民共和国国家民族事务委员会官方网站:<http://www.seac.gov.cn/>. 2014-04-21/2016-6-20。

经济,提高物质财富的总量,创造缓解贫困的物质基础;二是通过社会再分配的手段,为那些无法进入劳动力市场的社会成员或者市场竞争中的失败者提供基本的收入保障,以维持其正常生活。通常将前者视为经济政策,将后者视为社会政策。从狭义上说,社会政策是指政府用于福利和社会保护的政策;而从广义上看,社会政策是福利在一个社会中发展的方式。^①传统政策观认为,当经济政策失效时,社会政策就发挥社会再分配的功能对之形成弥补和纠正,以维持社会的正常运行。因此人们也认为社会政策是除按劳动分配、按资产分配之后的第三种财富分配方式。

当前国际社会政策的发展已经大大超越了这一传统的解释,在各种新的社会政策范式(诸如社会投资理论、发展性社会福利以及资产为本的社会政策等)的推动下,社会政策已经从一种社会再分配的手段发展为一种社会投资,成为一种具有“发展”效应的促进社会和谐与进步的手段,而不再仅仅是匡扶经济政策过失、修正自由市场弊端的工具。这一新的社会政策范式被称之为“发展型社会政策”。^②它的最大特征是引进了经济学范畴的“发展”概念,以资产建设和能力建设作为重要的干预手段,通过对“扭曲发展”问题的解决,实现经济增长和社会进步相统一的“社会发展”目标,^③从而使一门“本来没有生产性的学科走向生产性”。^④发展

① [英]迈克尔·希尔:《理解社会政策》,刘升华译,北京:商务印书馆,2003年,译者前言。

② “发展型社会政策”也被有些学者称之为“发展性社会政策”或“发展性社会福利”。本书在同一个意义上使用这些概念。

③ [美]詹姆斯·米奇利:《社会发展:社会福利视角下的发展观》,苗正民译,上海:格致出版社,2009年,第1-9页。

④ 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。

型社会政策的出现,为缓解贫穷、促进社会发展提供了新的思路和方法,可望在应对各种内容更复杂和形式更多样的新型贫困中发挥更积极的作用。正是出于这个原因,本书将边疆少数民族农村社区的发展问题置于发展型社会政策的框架下进行讨论,以期为这些社区脱离贫困、实现发展提供另一种可能的途径。

新世纪以来,中国政府的执政理念也开始发生转变,“关注民生”“转变经济增长方式”等成为新的治国方略,科学发展观成为社会发展的指导思想,“和谐社会”成为重要的发展目标。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“加强社会建设理论和社会政策的学习研究和教育培训,不断提高各级领导班子和领导干部管理社会事务、协调利益关系、开展群众工作、激发社会创造活力、处理人民内部矛盾、维护社会稳定的本领。”社会建设开始成为与政治建设、经济建设及文化建设并重的实现社会主义现代化的发展方略,^①而社会政策正是推动这一建设的重要手段。例如,近年政府针对农村贫困出台了各种惠农措施,在为农民减负的同时加大扶贫开发的力度,并试图建立城乡一体的社会保障制度。^②政治上的推动,使社会政策研究的重要性开始凸显,学科地位逐步确立,^③国外先进的

① 陆学艺:《社会建设就是建设社会主义现代化》,《社会学研究》2011年第4期。

② 这些措施包括:2003年国家开始进行农村税费改革,筹建新型农村合作医疗体系;2004年降低农业税,推出农村“三项补贴”;2005年部分取消农业税;2006年全面取消农业税,推出农业综合补贴,免除西部地区农村义务教育学杂费;2007年全国农村义务教育免费,全面推进新型农村合作医疗,全面推进农村低保;2009年,开始在部分农村地区试行新型农村养老保险。

③ 唐钧:《社会政策学导引》,《社会科学》2009年第4期。

理论成果和分析工具被大量引介进来,社会政策研究逐渐勃兴。毋庸置疑,这不仅代表着中国社会政策时代已经来临,^①同时也为我们讨论少数民族农村社区发展提供了理论和实践的空间。本书试图在发展型社会政策的框架下,基于边疆少数民族农村社区的历史传统和现实状况来探讨其发展问题,试图为这些社区的进步提供更有效的对策。

从学术研究的角度讲,不论从哪个角度出发,所有以“发展”为主题的研究最终不外乎是回答这样一个问题:发展是指路明灯还是幻象?显然没人愿意看到发展只是一种幻象,倘若如此研究就变得毫无价值可言。但是要让“发展”成为一盏指路明灯,还必须追问:发展是发展什么?谁或什么实际上得到了发展?谋求发展的背后还需要发展什么?这种发展如何才能实现?回答这些问题有什么政治含义?^②这些追问实际上就是对发展的理念、目标及方法的探讨。不言而喻,本书的中心议题就是探究“发展怎样才能成为少数民族农村社区的指路明灯而不是幻象”。在这一问题上,发展型社会政策从理念、方法和目标三方面为我们提供了富有价值的理论启发。在发展型社会政策框架下,我们围绕本书的中心议题,分别从发展理念、发展目标及干预方法三个层面对少数民族社区发展问题展开讨论,最后基于这些讨论构建一种“理想型”的社区发展策略,用于指导我们的社区发展实践。

① 王思斌:《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》2004年第6期。

② [美]伊曼纽尔·沃勒斯坦:《反思社会科学》,刘琦岩、叶萌芽译,北京:生活·读书·新知三联书店,2008年,第124页。

二 分析框架

(一) 分析视角

社会政策研究一般采用三种分析视角,即描述性视角、解释性视角及规范性视角。这三种分析视角采用的研究方法、理论旨趣皆有很大区别。描述性视角所要回答的问题是“社会政策是什么”(What),它试图将复杂的社会政策现象简化为易于处理的若干类型,以此来加深对不同社会政策类型的理解。威廉斯基和莱博尔(Wilensky and Lebeaux)最先从这一研究视角,将社会政策区分为“制度型”和“补缺型”两种类型;^①此后迪特马斯(R. M. Titmuss)再将“工业成就型”补充进来,形成“剩余福利模型”“制度性再分配模型”及“成绩模型”三种类型。^②丹麦社会学家安德森(Gsta Esping-Andersen)1990年提出了福利资本主义“三个世界”的划分,将福利国家分为“自由主义体制”“社会民主主义体制”及“法团主义体制”三种类型。^③这些研究成果为人们提供了一种理想的政策分析模型,将不同的福利制度、政策体系区分开来,非常适合用来进行社会政策的比较研究。解释性视角回答“社会政策如何”(How),也就是对社会政策的本质、功能以及

① 李明政:《意识形态与社会政策》,台北:洪叶文化事业有限公司,1998年,第53页。

② Richard M. Titmuss:《社会政策十讲》,江绍康译,台北:台湾商务印书馆,1991年,第18-20页。

③ [丹麦]戈斯塔·埃斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,苗正民、滕玉英译,北京:商务印书馆,2010年,第37-40页。

社会政策演进的原因进行解释,例如强调工业化在推动政府扩大福利中的作用,或者认为社会政策能够防止政治动荡及维护社会秩序,以及利益团体在社会政策的扩张中起着举足轻重的作用等。^①规范性视角讨论“为什么要有社会政策”(Why),为社会政策研究提供一个价值框架,有助于根据不同的价值观、意识形态以及政治目标确定适当的社会政策。规范性研究在社会政策中有至关重要的作用,它影响着政党、政府、非政府组织等各种社会实体的社会政策导向。

从规范性视角出发,学者们对社会政策背后的价值理念和意识形态进行了“理想类型”的建构,用以比较不同的社会政策模式,其中形成的最重要的分析工具是意识形态探究法。福利意识形态是为相应的福利政策和福利措施进行理论论证和理论辩护的工具,它为相应福利制度的“合法性”提供思想基础。^②运用意识形态探究法,许多社会政策学者为社会政策研究提供了规范性视角。如乔治和威尔丁(George and Wilding)从规范性视角划分意识形态,提出新右派、中间道路、民主社会主义、马克思主义、女权主义及环境保护主义等六种福利意识形态。^③哈尔、梅志里归纳了个人主义、集体主义及平民主义的意识形态类型,并基于这种划分发展出三种社会发展战略,即国家主义思路、企业化思路及平民主义思

① [美]安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里:《发展型社会政策》,罗敏、范西庆等译,北京:社会科学文献出版社,2006年,第37页。

② 毕天云:《社会福利场域的惯习》,北京:中国社会科学出版社,2004年,第68页。

③ Georg Victor and Paul Wilding. *Ideology and Social Welfare*. Routledge & Kegan Paul plc. 1985.

路。^① 哈尔和梅志里进一步分析指出，当今国际社会政策的发展趋势是这三种思路的统一，也就是朝着一种综合的、整体性的及全面性的社会政策体系建设迈进。

本书有关少数民族社区发展的发展型社会政策研究，本质上是一种规范性研究。正如前文所述，我们的研究是要回答少数民族社区发展中的这样一些问题：发展是发展什么？谁或什么实际上得到了发展？谋求发展的背后有什么需求？这种发展如何才能实现？回答这些问题有什么政治含义？本书将这些问题放在发展型社会政策的范畴内进行讨论，试图从发展观、社会目标及干预方法三个方面构建少数民族社区发展的理想模型，需要回答的问题是“为什么需要这样的社区发展模型？”毋庸置疑，对这一问题的回答本身就已经包含了价值判断及表明了价值取向。在我们的研究中，所谓的社区发展模型是涵括理念、策略和目标三者在内的统一体。发展观本身就是一种价值观念的表达，不同的发展观又规定了不同的发展目标，而干预方法则是将发展理念和发展目标连接起来的中介。在社会政策的社区发展研究中采用规范性视角对这三者的辩证关系进行论证和阐释，有利于我们走出“发展的迷思”，从认识论、方法论及价值论三方面澄清思想上的误识，最后建构一种有效缓解社区贫困、推动社区进步的社区发展策略（或模型）。

（二）研究的方法论和方法

1 研究的方法论

规范性研究要求我们对方法论保持足够的警觉。通常在社会

^① [美] 安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里：《发展型社会政策》，罗敏、范西庆等译，北京：社会科学文献出版社，2006年，第41-51页。