

社会工作与农村反贫困： 本土化实践与理论反思

SHEHUIGONGZUO YU NONGCUN FANPINKUN
BENTUHUA SHIJIAN YU LILUN FANSI

蒋国河 著



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

社会工作与农村反贫困： 本土化实践与理论反思

SHEHUIGONGZUO YU NONGCUN FANPINKUN
BENTUHUA SHIJIAN YU LILUN FANSI

蒋国河 著

中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会工作与农村反贫困：本土化实践与理论反思 /

蒋国河著. —北京：中国社会出版社，2017. 12

ISBN 978-7-5087-5854-1

I. ①社… II. ①蒋… III. ①农村—扶贫—研究—中国 IV. ①F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 314220 号

书 名：社会工作与农村反贫困：本土化实践与理论反思
著 者：蒋国河

出 版 人：浦善新

终 审 人：胡晓明

责任编辑：杨 晖 张 杰

责任校对：潘 瑜

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方式：北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话：编辑室：(010) 58124815

销售部：(010) 58124853

(010) 58124849

网 址：www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn



社工图书专营店



印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm×240mm 1/16

印 张：11.25

字 数：150 千字

版 次：2017 年 12 月第 1 版

印 次：2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

中国社会出版社微信公众号

序

农村贫困问题是世界性的重大议题。改革开放近四十年来，随着中国经济的快速发展和大规模的扶贫开发工作的推进，中国的反贫困工作取得了举世瞩目的成就。尤其是党的十八大以来，为加快推进全面建成小康社会，党中央对脱贫攻坚作出新的部署，吹响了打赢脱贫攻坚战的进军号。2013年至2016年的4年间，每年农村贫困人口减少都超过1000万人；贫困发生率从2012年底的10.2%下降到2016年底的4.5%，下降5.7个百分点；贫困地区农村居民收入增幅高于全国平均水平，贫困群众生活水平明显提高，贫困地区面貌明显改善。中国的减贫行动和经验也因此赢得了全世界的尊重和认可。

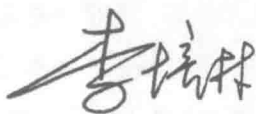
在中国的扶贫行动中，政府作为主导力量发挥了巨大的作用。就国际经验来看，社会工作等社会组织力量也是扶贫的重要力量。在国际社会，反贫困一直以来也是社会工作关注的重要主题和服务内容。但就中国农村减贫行动而言，社会工作者等社会力量的参与度有待提升。蒋国河博士申请进入中国社会科学院社会学博士后流动站时，鉴于其社会工作研究的基础，作为合作导师，我建议其研究社会工作如何介入农村反贫困这一重要课题。他欣然接受，撰写了详细的研究计划，并申请到了中国博士后科学基金面上项目，获得一等资助，他用三年左右的时间，较好地完成了该项目的科学研究任务。本书《社会工作与农村反贫困：本土化实践与理论反思》，是其在博士后出站报告的基础上修改而成。

作者运用了文献法、访谈法和问卷调查等研究方法，借鉴实践社会学、社会治理等理论视角，通过对江西省五个贫困县市的精准扶贫现状、

问题的调查,分析目前的反贫困政策与行动的绩效,并结合贫困救助社会工作、发展性社会工作、金融社会工作等社会工作的理论模式,分析社会工作在农村反贫困的需求领域、角色功能和应用价值。进而结合江西万载、四川理县等反贫困社会工作领域的本土化实践与探索的案例分析,从理论与制度层面对反贫困的农村社会工作的实践加以理论反思,并提出了若干政策建议。

该书的基本结论是:社会工作在对贫困人群的经济救助、农村“三留守”人员的关爱服务、贫困户生计调查与精准识别、农民合作组织培育、小额信贷扶贫及移民搬迁等领域,有着充分的需求与实践空间;建议创新精准扶贫资源配置机制,构建项目化、本土化、参与式发展的农村反贫困社会工作的实践模式,培育一批产业多元、协同共享的产业扶贫示范项目,并总结经验,推广、复制,促进社会工作在反贫困中发挥更大作用,发挥高校社工专业师生在精准扶贫中的督导和服务作用,培养更多扎根本土的反贫困社会工作专业人才。

总的来看,作者的研究选题具有较高的学术价值和现实意义,研究过程中,也做了比较细致的调研工作;其在分析的基础上提出的观点、建议有独到之处,并有一定的参考价值。从精准扶贫的角度而言,农村反贫困需要更多的专业化、专门化人才的介入,需要发挥社会工作精准服务的优势。期待作者在已有的理论与实务研究的基础上,在后续研究中进一步挖掘社会工作在扶贫中的优势,加强理论与实务的结合,使反贫困社会工作真正接地气、服务于贫困群体和人民群众的切实需求,服务于脱贫攻坚和乡村振兴的战略需要。



2017年12月25日

目 录

CONTENTS

第一章 导 论	1
一、研究背景	1
二、研究意义	4
三、江西省和万载县的减贫状况	6
(一) 江西省减贫状况	6
(二) 万载县减贫状况	9
四、研究思路、理论视角与研究方法	9
(一) 研究思路与理论视角	9
(二) 案例选择	11
(三) 研究方法	12
第二章 贫困与反贫困的理论、政策与实务研究	14
一、贫困与反贫困的相关理论研究	14
(一) 贫困的概念	14
(二) 反贫困政策的理论基础	15
二、农村反贫困的政策实践及其效应评估	19
三、反贫困的农村社会工作研究	24

(一) 国外相关研究	24
(二) 国内相关研究	27
第三章 精准扶贫的现状、问题与政策反思	32
一、贫困现状	33
(一) 收入状况	33
(二) 收入来源	35
(三) 家庭支出状况	37
二、致贫原因分析	38
(一) 个体因素	38
(二) 区域环境因素	40
三、存在的问题与不足	41
(一) 贫困户识别有待更精准化	41
(二) 扶贫政策的宣传、公示有待进一步加强	42
(三) 产业扶贫和小额贷款政策惠农力度不够， 贫困户难受益	43
(四) 智力扶贫政府主导过多，形式不够灵活， 对农民缺乏吸引力	46
(五) 保障式扶贫资源不足，而基层的变通减弱其保障能力 ...	47
(六) 社会扶贫功能发挥不足	48
四、若干政策反思	49
(一) 关于精准扶贫	49
(二) 关于产业扶贫	50
(三) 关于低保等保障式扶贫	52
(四) 关于社会扶贫	53

第四章 专业社会工作在农村反贫困中的介入视角和应用领域	55
一、专业社会工作介入反贫困的三大视角	55
(一) 贫困救助社会工作	56
(二) 发展性社会工作	58
(三) 金融社会工作	58
二、专业社会工作在农村反贫困中的需求领域	60
(一) 贫困人群的经济救助	61
(二) 农村“三留守”人员的关爱服务	62
(三) 贫困户生计调查和精准识别	63
(四) 培育农民合作组织	64
(五) 与金融部门合作开展小额信贷扶贫	65
(六) 生计项目扶持	69
(七) 贫困户移民搬迁社会工作	71
第五章 农村反贫困的社会工作介入	74
一、万载县及其社会工作发展概况	74
(一) 万载县概况	74
(二) 万载县社会工作发展概况	75
二、白水乡永新村妇女互助储金会案例分析	77
(一) 白水乡及永新村基本概况	77
(二) 妇女互助储金会	78
(三) 妇储会的延伸服务：老年协会与腰鼓队	84
三、马步乡罗山新村“致富驿站”项目	88
(一) 马步乡及罗山新村基本概况	88
(二) 致富驿站之 YQG 个案	89
(三) 致富驿站之低保户 Z 脱贫个案	98

(四) 罗山“致富驿站”项目的总体评估与启示	100
四、万载社会工作者等社会力量参与贫困户大病救助案例	102
五、四川理县 X 机构养兔生计小组案例	105
(一) 四川理县 X 机构的成立背景	105
(二) 养兔生计小组过程	106
(三) 总结与思考	110
第六章 反思和建议	114
一、农村反贫困社会工作本土化实践的理论反思	114
(一) 社会工作在农村扶贫开发体系中的定位问题	115
(二) 生计发展项目的规划与培育问题	115
(三) 反贫困农村社会工作的实践模式与运作机制问题	117
(四) 贫困地区的机构建设与组织体系构建问题	118
二、政策建议	120
(一) 创新精准扶贫机制, 发挥专业社会工作在扶贫开发体系中的重要作用	120
(二) 构建项目化、本土化、参与式发展的服务模式	123
(三) 资助和培育一大批产业多元的示范性生计发展项目	124
(四) 发挥高校社会工作专业师生在精准扶贫中的督导和服务作用	126
结 语	130
参考文献	132
附录一 贫困村民基本生活状态调查问卷	143
附录二 万载访谈记录编码表	148

附录三	四川理县访谈记录编码表	149
附录四	访谈提纲	150
附录五	民政部关于做好首批边远贫困地区、边疆民族地区和 革命老区社会工作专业人才支持计划实施工作的通知	153
附录六	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	157
附录七	中国社会工作教育协会关于启动百校对口扶贫计划的 重要通知	163
后 记		167

第一章 导 论

一、研究背景

农村贫困问题一直是世界性的一个重大议题。改革开放 30 多年来，随着中国经济的快速发展和大规模的扶贫开发工作的推进，中国的反贫困工作取得了瞩目的成就。

根据国家统计局提供的数据，1978 年，我国的农村贫困人口规模为 2.5 亿人（根据测算，当时的贫困标准为 100 元/年·人），贫困发生率，也即贫困人口占比，高达 30.7%。改革开放后，贫困人口迅速下降，根据 1986 年国务院制定的 206 元/年·人的贫困标准，1985 年的贫困人口已降至 1.25 亿人。1986 年起，国家启动扶贫开发计划，至 1992 年，贫困人口已降至 8000 万人。1994 年，国务院又进一步制定和实施《国家八七扶贫攻坚计划》（以下简称《八七扶贫攻坚计划》），力争用 7 年左右的时间，基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题。该计划效果也较为显著，至 2000 年，根据 1986 年贫困标准的不变价，2000 年的现价标准为 625 元，当年的农村贫困人口为 3209 万人，贫困发生率降低至 3.4%，贫困人口比例大幅下降（如表 1.1 所示）。

表 1.1 1978—2016 年我国农村居民贫困状况

年份	贫困线 (元/年·人)	贫困发生率 (%)	贫困规模 (万人)
1978	100	30.7	25000
1980	100	26.8	22000

续表

年份	贫困线 (元/年·人)	贫困发生率 (%)	贫困规模 (万人)
1984	200	15.1	12800
1985	206	14.8	12500
1986	213	15.5	13100
1987	227	14.3	12200
1988	236	11.1	9600
1989	259	11.6	10200
1990	300	9.6	8500
1992	317	8.8	8000
1994	440	7.7	7000
1995	530	7.1	6540
1997	640	5.4	4962
1998	635	4.6	4210
1999	625	3.7	3412
2000	625/865	3.4	3209/6213
2005	683/944	2.5/6.8	2365/6432
2007	785/1067	1.6/4.6	1379/4320
2008	1196	4.2	4007
2010	1274/2300	2.8/17.2	2688/16567
2011	2300	12.7	12238
2012	2500	10.2	9899
2013	2736	8.5	8249
2014	2800	7.2	7017
2015	2855	5.7	5575
2016	3146	4.5	4335

注：1. 贫困线的确定：根据国家统计局的介绍，首先，确定食物贫困线。根据当年中国农村住户抽样调查分户资料计算低收入组的食物消费清单，根据营养学家建议的每人每天 2100 千卡必需的营养标准调整食品消费量，再乘以对应的价格并求和，即可得到食物贫困线。其次，确定非食物贫困线。1985 年至 1995 年以前，主要根据非食品消费支出比重来计算非食物贫困线。按此方法计算，1985 年，我国政府制定了第一个农村贫困标准，该标准为 206 元。但这种方法被认为有缺陷，因为在这里非食品消

费项目选择和所谓“合理的食品支出占生活消费支出的比例”是经验的、主观的和武断的。为了克服这个问题，从1995年开始，国家统计局实际上采纳了世界银行的建议，根据食品消费支出函数回归模型来客观计算低收入群的非食物消费支出。在实际计算时，同时考虑了不同地区人们的消费习惯、家庭结构、生产结构等因素对居民的消费支出特别是食品支出产生的影响。最后，食物贫困线和非食物贫困线之和就是贫困线。

2. 2000—2007年存在两个农村贫困标准：一是农村绝对贫困标准，系根据1985年206元的不变价折算而成，2000年为625元；二是农村低收入标准，这是一个相对贫困标准，2000年为865元。至2008年，两个标准合并为一个贫困标准，当年为1196元。2011年，中央大幅提高我国扶贫标准，贫困标准为农民人均年纯收入2300元（2010年不变价），每年还将根据物价指数、生活指数等动态调整。至2015年，这一标准的现价为2855元，接近或略高于世界银行1.9美元的贫困标准。

3. 贫困发生率：也叫贫困人口比重指数，是指低于贫困线的人口占总人口的比重。

4. 资料来源：

（1）国家统计局：《1978—2000年农村居民贫困状况》，http://www.stats.gov.cn/zljc/ztsj/ncjjzb/200210/t20021022_36893.html。

（2）国家统计局：《6—29农村贫困状况》，载《中国统计年鉴2015》，中国统计出版社。

（3）新华网：http://news.xinhuanet.com/gongyi/2015-12/16/c_128535730.htm。

（4）国际在线：<http://news.cri.cn/20160510/7e39a73e-b3af-ccf0-6909-848d71b6b4eb.html>。

应该说《国家八七扶贫攻坚计划》确定的战略目标基本实现，但农村反贫困工作任重而道远。考虑到当时所沿用的贫困标准较低，较大地落后于世界银行的贫困线标准，也与我国快速增长的经济发展水平不相适应，2000年之后，国家连续两次提高了贫困线标准。2000年，国家制定了农村低收入标准，当时为865元。2011年，贫困标准进一步提高至人均年纯收入2300元（2010年不变价），每年还将根据物价指数、生活指数等动态调整。该标准接近或略高于世界银行1.9美元的贫困标准。贫困标准的大幅提高，使贫困人口规模急剧扩大，2010年的农村贫困人口达到1.6567亿人，贫困发生率提高到17.2%。近几年来，为加快推进全面建设小康社会，党中央进一步加大了扶贫攻坚的力度，并提出了精准扶贫、脱贫攻坚战略。至2016年底，根据国家统计局发布的数据，贫困人口已降至4335万人。但从总量上看，农村贫困人口的规模仍然很大，特别是在中西部的集中连片困难地区，还存在大面积的极端贫困人口。正如世界银行行长Paul Wolfowitz在中国之行后发表的考察感受所指

出的,中国在减免贫困方面虽成绩显著,但地区与地区之间、城市与农村之间差距仍然巨大^①。截至2015年底,我国还有5630万农村建档立卡贫困人口,主要分布在832个国家扶贫开发工作重点县、集中连片特困地区县(以下统称贫困县)和12.8万个建档立卡贫困村,多数西部省份的贫困发生率在10%以上,民族8省区贫困发生率达12.1%^②。整体来说,我国的减贫工作依然艰巨繁重。

近20年来,以发展型社会政策和资产社会政策理念为代表的积极的扶贫政策理念正在推动全球反贫困领域的革新。在这种积极的反贫困理念中,倡导能力建设、资产建设和个别化服务的社会工作扮演了重要的角色。当前,我国亟待建立与不断提高的经济发展水平和综合国力相适应的社会福利体系,包括农村反贫困体系。对此,中央在顶层设计层面也作出了回应。同时,从以往的扶贫经验看,政府主导过多,社会力量的作用发挥不足,不利于整合社会资源、资金投入到扶贫工作中来;同时,过于依赖行政力量的扶贫,专业性不足;过多依赖于短、平、快的救济式扶贫,而可持续的发展性扶贫不足,难以提供针对性的服务、真正做到精准扶贫。为此,2016年11月,国务院出台的《“十三五”脱贫攻坚规划》中明确提出,要进一步发挥社会工作专业人才和志愿者在扶贫工作中的作用,制定出台支持专业社会工作和志愿服务力量参与脱贫攻坚的专项政策。而如何总结本土化的探索与实践经验,促进社会工作者服务于农村反贫困工作,这正是本研究的出发点。

二、研究意义

在西方国家,反贫困或者说贫困救助一直以来是社会工作关注的重

① 钟涨宝:《农村社会工作》,复旦大学出版社2011年版。

② 国务院:《“十三五”脱贫攻坚规划》, http://www.cpad.gov.cn/art/2016/12/3/art_46_56101.html。

要主题和服务内容 (Linda and Irwin, 1987)^①。美国学者 O. 威廉·法利等人在其主编的《社会工作概论》一书中指出, 广义社会工作的起源, 可以追溯到 1572 年英国建立的旨在援助贫困者的“贫困观察员”制度以及随后颁布的《伊丽莎白济贫法》(1601 年), 这是一项由政府主导的帮助穷人的系统计划。美国社会工作的发展正是始于对穷人的帮助。1877 年, 美国第一个慈善组织协会在纽约布法罗成立, 能力卓著的社会工作者逐渐成为协会的骨干力量, 开始为那些有志于通过个别化的服务来帮助穷人的私人机构提供援助和专业支持 (威廉·法利等, 2010: 25)^②, 这可视为专业意义上的社会工作的开端。不过, 中国的社会工作主要还是在沿海发达城市和地区进行试点, 如广东、上海等地。就农村反贫困行动而言, 中国更多的是政府主导下的经济政策行动, 社会工作者等社会力量参与不足。

目前我国对城乡贫困家庭的救助, 主要还是以最低生活保障制度为基础, 以给付现金和实物来维持贫困人口的基本生存。这种单纯物质层面的救助是一种低水平的救助形式, 其最大挑战在于贫困人口无法由低水平的物质层面救助而获得自我发展能力和资源整合能力的提升, 从而陷入贫困—救济—再贫困的循环陷阱。正因为如此, 在国际范围内, 以发展型社会政策和资产社会政策理念为代表的积极的福利政策理念正在推动全球贫困救助领域的革新, 国内学者也开始倡导积极的社会福利政策^③。在这种积极的救助理念中, 倡导能力建设、资产建设和个别化服务的社会工作扮演了重要的角色。这种背景下, 探讨社会工作在农村贫困

① Linda Cherrey Reeser, Irwin Epstein, 1987, Social Workers' Attitudes toward Poverty and Social Action: 1968-1984, *The Social Service Review*, Vol. 61: 610-622.

② 威廉·法利、拉里·史密斯:《社会工作概论》(第 11 版), 隋玉杰等译, 中国人民大学出版社 2010 年版。

③ 谭崇台:《论快速发展与丰裕中贫困》,《经济学动态》2002 年第 11 期;钱宁:《农村发展中的新贫困与社区能力建设:社会工作的视角》,《思想战线》2007 年第 1 期;彭华民:《需要为本的中国社会福利目标定位》,《南开学报》2010 年第 4 期。

救助中的功能和作用,无疑具有较高的理论意义与实践价值。具体来说,体现在以下两方面:

其一,在实践层面,通过研究社会工作在农村贫困救助中的本土化实践,分析社会工作在反贫困中的角色、功能和参与模式,从而探索将社会工作引入到贫困救助体系,将有助于创新我国的农村贫困救助政策体系,改变单纯低水平的物质救济模式,建立社会救济与社会福利服务并行的积极性贫困救助体系,给予贫困家庭从救济到服务、从福利依赖到自我发展的转变,帮助贫困家庭摆脱贫困、改善生活。

其二,在理论层面,研究社会工作在农村反贫困中的实践模式(包括需求、目标、角色、功能、内容及方法),将有助于拓展社会救助的研究领域与视野,丰富社会救助的理论内涵和框架体系;同时,也有助于深化对农村社会工作的本土化内涵、价值和实践空间、实践模式与方法的认识,丰富我国农村社会工作研究的知识体系和视野。

三、江西省和万载县的减贫状况

本研究的调查地点主要在江西省的贫困县市,所选择的反贫困社会工作的典型案例点是江西省万载县(该县是全国首批农村社会工作试点县、示范县)。这里有必要对江西省和万载县的减贫状况作一介绍。

(一) 江西省减贫状况

至2014年底,江西全省常住人口4542.16万人,全年地区生产总值15708.6亿元,比上年增长9.7%。其中,第一产业增加值1683.7亿元,增长4.7%;第二产业增加值8388.3亿元,增长11.1%;第三产业增加值5636.6亿元,增长8.8%。三次产业对经济增长的贡献率分别为5.0%、65.8%和29.2%,三次产业结构为10.7:53.4:35.9。人均生产总值34661元,增长9.2%。农村居民人均可支配收入10117元,城镇居民人均可支配收入24309元。

至2015年,全国共有592个国家级贫困县,江西共有21个国家级贫困县(或称国家扶贫开发工作重点县),以及4个享受国家级贫困县帮扶政策的县,合计25个贫困县,其中有17个县市分布在罗霄山集中连片特困地区。江西省的减贫工作近年来取得了重要进展。根据《江西省农村扶贫开发纲要(2010—2020)》披露的数据,在21世纪的前十年里,江西贫困人口从346万人减少到72万人。21个扶贫重点县农民人均纯收入由2001年的1339元提高到2010年的3109元,增长2.32倍。但在2011年,国家提高扶贫标准,江西贫困人口由2010年的62万人增加到438万人,贫困发生率达12.8%,贫困人口规模仍较大,还有3400个贫困村^①。

近年来,随着新一轮扶贫攻坚战略的推进,江西省的扶贫开发工作又有了很大的进展。根据国家统计局江西调查总队的监测数据,2013年江西全省国民生产总值为14338.5亿元,比上年增长10.7%。其中,贫困地区国民生产总值为2046.2亿元,占全省GDP份额为14.3%,比上年提高0.41个百分点。贫困地区三次产业结构比例为20.1:48.2:31.7。江西省财政收入为2358.4亿元,比上年增长15.3%,其中贫困地区财政预算收入合计为180.34亿元,比上年增长22.9%,占全省财政预算收入的11.12%。2013年全省农民人均纯收入8781元,比上年增长12.2%;城镇居民人均可支配收入21873元,增长10.1%。其中,贫困地区农民人均纯收入为5083.3元,农民人均工资性收入2602.8元,比上年增加525.2元,增长25.3%,占贫困地区农村居民纯收入的51.2%,是农民增收的主要支撑。

如表1.2所示,江西省农村贫困人口近三年来连续下降,2013年江西省贫困发生率为9.2%,贫困地区贫困发生率为17.2%,要高于全省总体贫困发生率。21个国家重点扶贫开发县贫困人口占全省贫困人口比重

^① 江西省统计局:《江西统计年鉴》(2011、2012),<http://www.jxfpym.gov.cn/news/03171b66-f99a-43af-b613-8d397d458848.html>。