



民政社会工作服务指南丛书

丛书主编 赵蓬奇 邓明国

FU PIN

SHEHUI GONGZUO FUWU ZHINAN

扶 贫

社会工作服务指南

李长洪 陈方圆 编著



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

扶 贫

社会工作服务指南

FUPIN
SHEHUIGONGZUOFUWUZHINAN

李长洪 陈方圆 编著

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫社会工作服务指南 / 李长洪, 陈方圆编著. —北京: 中国
社会出版社, 2016. 11

(民政社会工作服务指南丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5453 - 6

I. ①扶… II. ①李… ②陈… III. ①扶贫—社会工作
—中国—指南 IV. ①F124. 7 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 248889 号

丛 书 名: 民政社会工作服务指南丛书

丛 书 主 编: 赵蓬奇 邓明国

书 名: 扶贫社会工作服务指南

编 著 者: 李长洪 陈方圆

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 胡晓明

责 任 编 辑: 杨 晖 张 杰 姜婷婷

责任校对: 朱文静

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) 58124853 58124815

销售部: (010) 58124841 58124839

(010) 58124842 58124852

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷 装 订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 12. 75

字 数: 176 千字

版 次: 2017 年 7 月第 1 版

印 次: 2017 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 32. 00 元



中国社会出版社天猫旗舰店



中国社会出版社微信公众号



本套丛书由
中社社会工作发展基金会
支持出版



《民政社会服务工作指南丛书》

编委会

主编：赵蓬奇 邓明国

编委（按姓氏笔画排序）：

马震越 王丹丹 励娜 肖丹 张恒
林移刚 周绍宾 赵钦清 黄晓燕 黄梅
童峰 黎键

总 序

社会工作是人类文明进步的重要标志，是现代社会为解决工业化、城市化、市场化发展带来的社会问题而普遍推行的的重要制度安排。发展社会工作、加强社会工作人才队伍建设，是中央着眼于加快构建社会主义和谐社会、夯实党的执政基础做出的一项重要决策。

2006年党的十六届六中全会提出建设宏大的社会工作人才队伍以来，在各级党委政府的大力推动和社会力量的积极参与下，我国社会工作政策制度不断健全、人才队伍渐趋壮大、平台载体逐步夯实、专业服务日益深入，社会工作在化解社会矛盾、疏解社会问题方面发挥了切实有效的作用。

民政部作为承担发展社会工作、推进社会工作人才队伍建设行政职能的重要部门，近年来在所辖各个领域内积极开展社会工作制度建设、人才培养、服务评估、实务推进等工作，对我国社会工作的推广普及做出了重要贡献。在制度建设方面，制定出台了《社会工作者职业水平评价暂行规定》《助理社会工作师、社会工作师职业水平考试办法》《关于促进民办社会工作机构发展的通知》《关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见》《关于加强社会工作专业岗位开发与人才激励保障的意见》等；在人才培养方面，社会工作专业人才队伍迅速壮大，截至2016年10月，规模总量达到76万人，其中持证社工近30万人。具体而言，社会工作在一些传统民政领域得到了有效开展，并在实践中摸索出很多成功的经验，如社区建设、社区矫正、社会救助、婚姻家庭、养老服务、儿童服务等，

取得了一定的发展。同时,基于社会发展的需要,社会工作正在逐步向一些新的领域拓展开来,如农村留守、精神卫生、扶贫等。总之,社会工作正在通过民政这一服务为民的渠道在全国开花、结果。

面对蓬勃发展的民政社会工作,越来越多的基层从事社会工作相关事务的民政工作者迫切需要理论支持和实践指导相结合的实务操作手册,《民政社会工作服务指南丛书》应运而生。《民政社会工作服务指南丛书》包括:《农村留守人员社会工作服务指南》《社会救助社会工作服务指南》《扶贫社会工作服务指南》《精神卫生社会工作服务指南》《灾害社会工作服务指南》《儿童社会工作服务指南》《老年社会工作服务指南》《婚姻家庭社会工作服务指南》《社区社会工作服务指南》《社区矫正社会工作服务指南》10种图书,从为民政领域目前实际从事社会工作的基层人员提供操作依据的角度出发,对于农村留守、社会救助、扶贫、精神卫生、灾害、儿童、老年、婚姻家庭、社区、社区矫正10个领域实际开展社会工作的服务对象、内容以及方法技巧进行介绍,同时附有相关案例辅助说明。整套丛书在介绍民政传统领域开展社会工作的基础上,结合当前社会热点问题,将社会工作介入民政领域的最新发展成果进行梳理,操作规范全方位覆盖,以期望为民政领域基层实际从事社会工作的人员提供参考指引。

在本套丛书出版之际,我们要感谢为本套丛书提供研究成果和案例借鉴的实务工作者,是他们的知识丰富了本套丛书的内容!感谢积极参与写作的各位作者,是他们的辛勤劳动保证了这套丛书的最终出版!

愿社会工作走进千家万户,温暖每个家庭、每个社会成员。

丛书主编

前言

贫困问题伴随着人类历史长河的演进，一直存在。如今，不管是发达国家还是发展中国家都面临着同样的挑战。中国基于处于并将长期处于社会主义发展初级阶段的基本国情，在改革开放、经济飞速发展、党和政府不懈努力的今天，贫困状况取得了巨大改善。

从2000年的“八七扶贫攻坚计划”到2016年“十三五”规划提出精准扶贫，中国扶贫经历了救济式扶贫、开发式扶贫到参与式扶贫的发展历程。以政府为主导的扶贫工作从农业、产业、教育、劳动力、旅游、生态及信贷等扶贫，均取得了卓越的成绩，贫困区域、贫困人群及贫困人口增收显著，普遍提高了贫困人口的生产生活水平，初步实现了全面建设小康社会的目标。如今，面临扶贫工作新形势，扶贫也迎来了诸多挑战，诸如扶贫效益降低、农民继续增收困难、扶贫对象不清晰、扶贫措施缺少针对性等问题，亟待研究解决。

而在近年的参与式扶贫工作中，社会工作组织作为一支队伍逐渐参与到扶贫队伍中，越来越多的社会工作者投入扶贫工作中，以政府购买服务、项目制服务、购买岗位、“三社联动”、支援服务、“三区计划”等形式，秉持专业价值理念、运用专业技能与方法，发挥社会工作者助人优势，开展专业服务。社会工作注重社区调研，了解扶贫对象需求及资源，精准服务需求；注重专业关系建立，通过挖掘扶贫对象的潜能参与扶贫；注重“三留守”群体，开展留守儿童、留守老人、留守妇女专项服务，建

设社会支持网络；注重技能培训与能力提升，培养贫困对象自主脱贫能力；注重意识脱贫，转变“等、靠、要”的思想，在扶贫工作中取得了一定成效，为社会工作介入扶贫的路径与实践作出了有益的探索。

然而，普遍来说社会工作在各地扶贫工作中仍处于少有尝试阶段，服务内容、服务方式、服务合作仍不成熟，仍需总结、推广。本书主要在对某市“三区计划”项目调研的基础上，总结了社会工作助力扶贫的一些经验、模式，与读者共同探讨、思考一些有意义的参考与借鉴。本书内容结合一线社会工作的实践经验、做法，从社会工作参与扶贫的大体发展过程及服务流程，进行分析梳理，提出社会工作扶贫在每一个阶段的重点工作任务、服务内容、工作者角色以及社会工作扶贫所需要的支持、保障、思考与挑战等。我们期待本书对关注、即将踏入或已经在社会工作扶贫道路上前行的读者有所助益。

本书的编写得到了中国社会出版社的大力支持。历经文献查找学习、社会工作者调研、素材收集与整理，在一线社会工作者、专家的带领下，在调研组的不断努力下共同完成此书。在此，非常感谢某市“三区计划”项目组专职社会工作者的全力配合；感谢17个项目点参与访谈的村委会工作人员；感谢服务对象的积极参与。当然，笔者也清楚地看到，因才疏学浅，经验不足，书中仍有很多不当之处及未完善之处，请读者朋友们批评指正，多提宝贵意见。

编著者

第一章 认识贫困与扶贫

- 第一节 贫困 (1)
- 第二节 扶贫 (12)
- 第三节 扶贫政策的演变 (17)

第二章 社会工作与扶贫

- 第一节 社会工作与扶贫的契合性 (21)
- 第二节 社会工作扶贫的发展现状 (27)
- 第三节 社会工作参与农村扶贫的案例介绍 (32)

第三章 社会工作扶贫调研

- 第一节 社会工作扶贫调研 (35)
- 第二节 社会工作扶贫诊断 (47)
- 第三节 社会工作扶贫专业关系 (50)
- 第四节 社会工作扶贫的基础保障 (67)

第四章 以服务内容分的社会工作扶贫

- 第一节 社会工作结合贫困需求开展经济扶贫 (72)
- 第二节 社会工作发挥自身优势开展能力扶贫 (83)
- 第三节 社会工作整合多方资源开展文化扶贫 (86)

第五章 以服务方法分的社会工作扶贫

- 第一节 扶贫工作中灵活运用个案工作方法 (92)
- 第二节 扶贫工作中灵活运用小组工作方法 (104)
- 第三节 扶贫工作中灵活运用社区工作方法 (128)

第六章 社会工作扶贫中需要注意的事项

- 第一节 在服务推进中遵守社会工作伦理守则 (145)
- 第二节 在服务推进中扮演好不同阶段
社会工作者角色 (149)
- 第三节 在服务推进中资源整合与资源链接 (151)
- 第四节 在服务推进中与原有扶贫工作机制相结合 (156)

第七章 社会工作扶贫的评估与挑战

- 第一节 社会工作扶贫成效的评估 (159)
- 第二节 处理好社会工作扶贫中的专业限制问题 (159)
- 第三节 预防及处理返贫问题 (160)
- 第四节 实现社会工作扶贫的本土化, 达到可持续发展 (161)

附 录

- 中共中央 国务院印发《中国农村扶贫开发
纲要(2011—2020年)》 (163)
- 中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定 (177)

第一章 认识贫困与扶贫

第一节 贫困

一、贫困内涵的演变

(一) 国外对贫困的概念界定

贫困是一个内涵广泛的概念，或食不果腹、衣不蔽体，或宿无舍、病无医，或缺乏教育、地位低下，等等，都是贫困的表现。它是一种由来已久的社会现象，衍生于人类社会的发展中，人们对贫困这个社会现象的认识和讨论也从未停止，对贫困概念的界定也有多种不同的解释。在西方几种主流对贫困概念的界定中，包括物质缺乏和精神文化缺乏两方面。例如，《牛津简明社会学辞典》对贫困的解释是“一种缺乏资源的状况，通常是缺乏物质资源，有时也好似缺乏文化资源”。另外《2000—2001 年世界发展报告：与贫困作斗争》认为贫困不仅指物质的匮乏，而且还包括低水平的教育和健康，包括风险和面临风险时的脆弱性，以及不能表达自身需求和缺乏影响力。这些贫困的形式与阿玛蒂亚·森所称的“一个人享受自己所珍视的生活这种基本自由的能力”都是相违背的。世界银行《1990

年世界发展报告》中说：“当某些人、某些家庭或某些群体没有足够的资源去获取他们那个社会公认的，一般能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会，就是处于贫困状态。”另外，英国经济学家汤普森称“贫困是指所有居民中那些缺乏获得各种食物、参加社会活动和最起码的生活和社交条件的资源的个人、家庭和群体”。同样的，奥本海默也认为“贫困是指物质上的、社会上的、情感上的匮乏”。这些研究报告和学者们的观点表明，贫困意味着物质和精神生活的困难，生存机会的减少。

（二）国内对贫困的概念界定

国内对贫困概念的定义与阐述与西方国家差别不大。国家统计局“中国城镇居民贫困问题研究”课题组和“中国农村贫困标准”课题组定义贫困为“一般是指物质生活困难，即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准”。国家统计局农调总队认为，贫困是指个人和家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求。学者关信平认为，贫困是指在特定社会背景下，部分社会成员由于缺乏必要的资源而在一定程度上被剥夺了正常获得生活资料和参与经济、社会活动的权利，并使他们的生活持续地低于该社会的常规生活标准。学者唐晓光在《中国贫困与反贫困理论》中提出贫困是经济文化落后的总称，是由低收入造成的基本物质、基本服务相对缺乏以及缺少发展机会和手段的一种状况。也有学者从三个不同层面解释贫困，首先是贫困是与“落后”联系在一起的；其次是贫困是低于“最低”或“最起码”的生活水准的；最后是贫困与缺乏有关，包括缺乏手段、能力、机会等。另外，王俊文认为贫困是人们不能合法获得基本物质生活条件和参与基本社会活动机会，以致不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准的一种生存状态。

1. 从物质贫困到精神贫困

古希腊历史学家修昔底斯曾经说过，承认贫穷并不使人耻辱，不努力奋斗摆脱贫穷才是使人耻辱的。但我们不得不承认的是，物质贫困可以承认，但精神贫困却似乎是难以启齿的。随着对贫困认识的深入，人们对物质贫困和精神贫困的认知也愈加丰富。

一般来说,物质贫困是指生活资料不能满足人的基本需求状况,而精神贫困则是指特定社会群体或个体在思想道德、文化知识与能力、价值观念取向等方面匮乏或滞后,影响物质生活资料和精神生活需求满足的生存状态,明显表现为文化匮乏或价值观念落后,因此有时也称文化贫困。

传统对贫困的关注,大多停留在对物质贫困的关注,而较少关注精神贫困方面,例如改革开放以来国家推行开发式扶贫、造血式扶贫,都是针对物质贫困的举措。这一方面是由于对贫困的认识不够充分,只关注到人们物质贫困的方面所致;另一方面则是由于我国的扶贫形势所致。新中国成立以来,广大的农村和城市在物质上是相当缺乏的,因此扶贫首先要从解决人们的物质需要入手,解放和发展社会生产力,就造就了关注解决物质贫困的扶贫政策。

近些年以来,随着我国扶贫攻坚战略取得巨大的成效,部分人群虽然受帮扶资助,但却仍旧处于贫困状态。究其原因,并不是这类人群享受扶贫资源不多,也不是因为他们年老体弱,遭遇天灾人祸,而是因为主观不够努力所致。也就是我们所说的精神贫困。如果一个人精神贫困,就会人穷志短,安于现状,不思进取,怨天尤人,产生“等、靠、要”的依赖思想,没有志气,没有奋斗目标,把贫穷当作一种习惯,等待别人帮助,等待社会救济,从不主动思考摆脱物质贫困的出路和办法。如此恶性循环,难免扶而不起、越扶越穷。给钱给物,能解一时之困;扶心扶志,方能拔掉穷根。因此,现今人们越来越关注物质贫困之外的精神贫困,培养贫困人群改变现状的渴求之心、改变现状的奋斗之志、改变现状的勤劳之举,从提升贫困人群的文化修养、培养正确的价值取向出发去开展扶贫工作。

2. 发展机会及能力缺乏的贫困

从上述对贫困的探讨可以看出,学者们在定义贫困时,除了传统的物质和精神文化的缺乏之外,还把自然环境和社会环境也纳入了贫困的范畴中。因此,我们要认识到贫困不仅仅是一种经济现象,它还代表着贫困者社会权利的缺失,是一种持续的生活困境,是一个发展变化的社会现象,仅靠贫困者本人努力,在短时间内难以摆脱。因此,在开展扶贫过程中还

应关注贫困人群的发展机会及能力。

国内学者方黎明在《中国农村扶贫的政策效应分析》文章中提出过，探讨贫困成因应该考虑人们获取收入的能力或机会被剥夺或受损，从而在致贫风险面前异常脆弱所致，因此应对贫困的有效途径是塑造和提升应对致贫风险的能力。我们可以把方黎明提出的这种观点称之为社会性贫困。社会性贫困是指由于物质、文化生活资源的分配问题所造成的贫困，其成因包括人口、权利、政策、就业、观念、贫困背景和个人行为特征等。

我们公认“生产决定”“社会调节”的观点，这并不意味对社会因素的轻估。相反，在一定条件下，分配的调节作用仍然是十分巨大的，可以减缓或消除贫困，也可以扩大和制造贫困。原华荣曾把社会性贫困作了几个方面的阐述，他认为社会性贫困包括：人口数量过多和增长过快引起的人均收入下降、停滞或增加缓慢而导致的人口性贫困；权力的影响而造成的不公平分配所导致的制度性贫困；不合理的分配政策所造成的政策性贫困；失业或不充分就业而造成的失业性贫困；在低收入行业就业或从事低收入的职业而造成行业性贫困；年龄性别和种族等人口学特征方面的原因所造成的人口特征性贫困；贫困、社会地位低下、家庭破裂等原因造成的背景性贫困；教育程度低、就业历史不稳定，难于就业或只能从事低收入的工作，以及酗酒、吸毒、性放荡等不良行为和犯罪而造成个人特征性贫困；消费观念扭曲和浪费性消费造成的观念性贫困；意外事故，如失火、疾病、致残、家庭主要劳动力突然死亡等造成的意外性贫困等。这些都属于社会性贫困的范畴，导致了个人发展机会或者是能力的缺乏，从而导致贫困。

二、贫困成因的复杂化

（一）对贫困成因的理论研究

1. 资源、生态致贫理论

该理论认为，自然资源和生态系统是人类赖以生存的自然资本，当资

源稀缺到不能维持人们基本的生存所需,又没有克服资源稀缺的替代品,就会导致贫困。该理论提出通过生态移民、社区整体搬迁的形式开展扶贫。在扶贫战略层面往往采取资本、技术输入缓解或者克服资源稀缺,实现缓解贫困的目标。

2. 制度与贫困理论

该理论认为制度不合理会导致特定社会阶层的贫困。制度不合理包括社会内部的结构因素,比如资源的分配方式因阶层、性别、族群、职业地位、教育水平等不同,且通常是不平等的,从而导致个体和群体间的机会不均等,形成制度下的贫困。

3. 贫困的恶性循环理论

该学说的代表人物是哥伦比亚大学教授罗格纳·纳克斯(R. Nurkse),他在《不发达国家的资本形成问题》一书中提出了恶性循环理论,他认为贫困主要表现在供给和需求两个方面。供给方面,由低收入导致低储蓄能力,从而引起低资本形成,导致低生产率,形成低产出,最后再次导致低收入的恶性循环;需求方面,低收入导致低购买力,从而发生投资引诱不足,引起低资本形成,低生产率形成低产出,最终又再次导致低收入。需求和供给两个恶性循环相互叠加,形成的结果是导致一个区域内人口的贫困^①。在这种理论支配下提出的扶贫战略,举措是通过切断恶性循环链,建立经济增长的良性循环。

4. 素质、能力与贫困理论

该理论的代表人物是西奥多·舒尔茨(Theodore W. Schultz),他根据人力资本理论,从人的能力和素质角度来解释个体和某个社会阶层贫困的原因。他认为素质能力致贫,直接原因在个体,但体力和智力素质差别是由营养供给、教育等制度供给不足导致的。同时,舒尔茨还把人力也当作一种资本,人力资本是通过投资形成,个体之间的收入差异主要是由于投资差异造成,贫困的根源在于投入的不足。因此,解决贫困问题的关键在

^① 罗格纳·纳克斯. 不发达国家的资本形成问题 [M]. 北京: 商务印书馆.

于提高贫困者的人力资本投入水平。国内学者方黎明在《中国农村扶贫的政策效应分析》文章中也提出贫困主要是由于人们获取收入的能力或机会被剥夺或受损,从而在致贫风险面前异常脆弱所致,应对贫困的有效途径是塑造和提升应对致贫风险的能力^①。

5. 贫困文化理论

该理论的主要代表人物是美国学者奥斯卡·刘易斯 (Oscar. Lewis),他从文化角度解释贫困的成因,认为一些人之所以贫困,是因为这些人有一种“贫困文化”^②。贫困者通常居住在贫民区,这种居住方式决定了贫困者之间的集体互动,并与其他的社会群体相对隔离开来,长此以往形成一种脱离社会主流文化的贫困亚文化,并一代代传递下去。这些人很难有改变生活方式的机会,即使遇到摆脱贫困的机会也很难利用这种机会走出贫困。

(二) 对贫困成因的现实研究

贫困是一个积弊已久的问题,形成贫困的原因也就多种多样。因此,农村贫困的成因,可以从以下这四个方面来进行归纳和总结。

1. 环境原因

(1) 资源环境与经济发展。我国贫困地区普遍存在着地理区位不利、自然条件差的客观现实,而且由于各种因素的影响,对贫困地区丰富的自然资源缺乏利用,导致自然资源的贫乏,不能为经济发展作更多贡献。资源环境与经济发展的密切关系表现在:一是贫困地区技术落后,开发环境差,造成自然资源的可开发量很少;二是开发方式落后造成资源的浪费和破坏严重;三是资源结构不合理,拥有的优势资源主要为非再生的矿产资源、水力资源和土地资源等。

(2) 区域环境与经济发展。山区是贫困的多发地区,区域环境特征首

① 方黎明,张秀兰.中国农村扶贫的政策效应分析:基于能力贫困理论的考察[J].财经研究,2007(12).

② [美]奥斯卡·刘易斯.五个家庭:墨西哥贫穷文化案例研究[M].1959.