

发展型社会政策视角下治理农村贫困的问题研究

彭佳惠

北京建筑大学, 北京

收稿日期: 2022年7月4日; 录用日期: 2022年8月10日; 发布日期: 2022年8月18日

摘要

新时代脱贫攻坚战的重大胜利意味着我国接下来要进入到缓解相对贫困、防止返贫、实现共同富裕的新阶段, 这一阶段农村贫困治理工作的重点和难点集中在了绝对和相对贫困并存的深度贫困地区, 这些地区面临着因基层治理能力不足、软硬件环境难以适应区域发展需要、区域人口的认知和思维能力落后而带来的巨大挑战。这一时期的贫困已经从“经济匮乏”进化为“权利缺失”。发展型社会政策所倡导的“发展”和“经济社会协调发展”的理念正好与我国接下来的解决相对贫困工作相契合, 与科学发展观相适应, 对于当前我国农村贫困治理具有重要借鉴意义, 适合用来促进我国发展并解决发展中的问题。本文基于发展型社会政策理论, 剖析在后脱贫时期背景下, 如何形成治理农村贫困的制度优势和社会合力, 通过对农村深度贫困地区的人口赋权来解决我国农村的贫困问题。

关键词

发展型社会政策, 赋权, 贫困治理

Research on the Problem of Rural Poverty Control from the Perspective of Development-Oriented Social Policy

Jiahui Peng

Beijing University of Civil Engineering and Architecture, Beijing

Received: Jul. 4th, 2022; accepted: Aug. 10th, 2022; published: Aug. 18th, 2022

Abstract

The major victory in the battle against poverty in the new era means that China will enter a new stage of alleviating relative poverty, preventing poverty from returning to poverty, and achieving common prosperity, and the focus and difficulties of rural poverty control work in this stage are concentrated in the deep poverty areas where absolute and relative poverty coexist, which are facing great challenges caused by insufficient grass-roots governance capabilities, difficulty in adapting to regional development needs in the software and hardware environment, and backward cognitive and thinking capabilities of regional populations. Poverty in this period has evolved from “economic deprivation” to “lack of rights”. The concept of “development” and “coordinated economic and social development” advocated by the development-oriented social policy is exactly in line with my country’s next work to solve relative poverty. It is compatible with the scientific concept of development. It has important reference significance for the current rural poverty governance in my country. It is suitable for promoting the development of our country and solving the problems in development. Based on the theory of development-oriented social policy, this paper analyzes how to form institutional advantages and social synergy to control rural poverty in the post-poverty alleviation period, and solve the problem of poverty in rural areas through population empowerment in deeply impoverished rural areas.

Keywords

Developmental Social Policy, Empowerment, Poverty Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

在现行标准下，截止到 2020 年农村贫困人口已经全部脱贫，可以说我国已经历史性地解决了绝对贫困问题，正式进入到了以解决相对贫困为重心的后脱贫时代。后脱贫时代我国的经济增长虽然在物质维度上改善了人们的生活，但贫困在教育、健康和医疗等多个领域依然存在[1]。还有学者强调，后脱贫时代贫困人口面临着教育、公共卫生、住房和发展机会等多个方面由于资源分配不均而导致的农村相对缺乏的状态[2]。缓解了经济层面“贫”的问题，社会层面“困”的问题却日益凸显[3]。也有学者强调相对贫困表现为一个从低到高的连续分布，与主体感受和客体评价密切相关，在一定程度上可以体现出人类对于贫困认知的发展历程[4]。还有学者表示相对贫困是多维度的，体现在时间和空间两方面，认为相对贫困收到生产条件和社会经济发展条件的约束，以家庭为单位的总体收入虽然可以维持所有家庭成员的基本生存需求，但没办法满足在那个地区的其他基本生活需求[5]。这意味着下个阶段的扶贫工作应该建立多维贫困标准，从多方面入手。

通过现有的研究成果我们可以看出，相对贫困与分配有着密不可分的关系，会随着经济、社会和生活水平的提高，相对贫困将成为今后社会发展过程中的主要问题，中西方对于贫困的理解从最初的“经济匮乏”进化为“能力不足”，再发展到“权利缺失”，贫困的界定范围开始不断拓展，表现为贫困群体感受到的自身权利的相对剥夺感、主客观相对性以及时空相对性等诸多方面。区别在于西方较早地认识到了贫困的相对性和多维性，而中国在进入到后脱贫时代后，才逐渐认识到贫困问题不再单指

经济层面的匮乏，而是经济、社会、自然等因素的综合体。

党的第十九次全国代表大会报告强调，要把全社会力量充分协调组织起来，重视扶贫、扶志和扶智紧密配合，提升社会治理的社会化、智能化和专业化的水平[6]。中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议明确指出要坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，搭建解决相对贫困的长效机制。2020年国务院《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》提出“解决相对贫困将成为国家下一步扶贫工作重点，这预示着仅凭收入统计已然不能客观体现出真实的贫困境况，由此可以看出后脱贫时代致力于解决相对贫困”。

20世纪80年代欧洲福利国家危机与英美新自由主义复兴，美国学者詹姆斯·米奇利提出的发展型社会政策可在后脱贫时代的背景下为推进扶贫工作提供理论指导，他强调经济与社会协调发展和多元参与，突出人力资本投资，其核心是要用投资的眼光看待社会政策，把经济和社会发展二者联系起来解决社会问题，想要解决农村的相对贫困，防止返贫，就要提高治理农村贫困的能力，本研究通过梳理已有的研究成果和实践经验，致力于在发展型社会政策视角下，结合社会工作的赋权理论，为农村居民和多方利益主体“增能”“赋权”，改善农村相对贫困群体的生存困境，激发农村活力，发展农村经济，在加强城乡融合。

2. 发展型社会政策分析

发展型社会政策不同于传统社会政策，发展型社会政策从发展角度出发，强调社会提供福利的主体不是由某个单一的社会主体而是多元的，国家、市场和家庭以及非营利组织多方共同承担福利供给的责任[7]，主张通过投资生产力来开发人的潜能，激发个体自助的主观能动性，进而实现社会公平，并注重从根源解决社会问题，让社会福利在经济发展的动态过程中自然实现。

2.1. 发展型社会政策的价值理念

从价值理念上来说，第一，发展型社会政策致力于通过转变社会政策带动经济发展，具有生产性的特点，通过投资带来的利益调动更多的人为社会投资，通过充分动员当地居民和社会力量参与经济活动，实现社会资本的积累，在达到预防贫困的目标的同时还可以建立社区支持网络，整合社会关系，帮助困难群体。第二，体现了参与机会的公平性，每个人只要有意愿都可以在市场中实现公平竞争。第三，强调制定中长期战略，从源头进行干预，通过事前设定预防社会问题的发生，对于我国农村贫困的治理来说，发展型社会政策可以做到防患于未然，在开始阶段就主动采取预防贫困的措施，而不是等到已经陷入贫困后才进行补缺型救济。

2.2. 发展型社会政策的应用领域

从应用领域上看，发展型社会政策主要应用在我国亟待治理贫困问题的深度贫困地区，其中的人力资本投资和社会资本投资理论对提高个体自身能力具有指导意义。我国的贫困问题在根本上是由于个体的权力缺失，因此，想要消除我国农村的贫困问题关键在于对个体增能。这与社会工作专业的赋权理论相契合，陈树强指出赋权的关键是原本脆弱的个体主动向强者转变，并需要通过为个体提供必要资源及培养和提升能力[8]。Greene等人提出，赋权在个体、团体及社区中具有多种表现形式，主要有自尊、生存能力、自我效能、高度自决以及内部控制[9]。巴巴拉·索罗门相信个体会因为来自周围环境传达出来的负面信息形成无力感，社会工作者要通过突破生态环境的障碍降低个体的无力感[10]。在我国，大陆学者将赋权理解为个体能力的提升、促进资源合理分配。港台学者将赋权与“个人成长”划等号。虽然不同学者对“赋权”的理解有所不同，但强调的核心都不尽相同，都强调服务对象是有能力的，由于外界

环境的制约才导致不能很好地发挥能力，因此要激发服务对象的潜能，促进其能力提高，脱离被指责的境遇，树立追求美好生活的信心，提高生活质量，从而促进服务对象的社会参与。

3. 农村贫困治理的发展型社会政策建议

3.1. 增能赋权，激发贫困个体的可行能力

政府在宏观调控干预农村贫困群体的基本生活的同时，也要加强对贫困群众的教育与引导，削弱贫困文化的长期影响，让他们意识到他们被赋予的权利和自身的潜能，培养他们挖掘的能力，可以结合社会需求购买社会工作的专业性服务，在政府能力不可及的方面，放权给有资质的社会组织进行有针对性的介入。发展型社会政策用于我国农村相对贫困治理中意味着贫困者个人是具有能力和潜在资源通过角色影响和努力，获得社会资源，让自己摆脱困境的。社会工作者可以通过个案工作、家庭工作的科学方法和手段从个人、家庭及其所处社会环境等渠道了解扶贫对象的基本信息，包括个人具体扶贫需求、减贫心理情况、家庭成员收入、与他人的社会关系网络等，分析致贫本质原因、能力特长和现有社会支持力度等，对贫困对象的需求进行充分评估，调动社会 and 家庭的资源，建立合理的信息档案，以实现为目标对象点对点的精准帮扶，从知识、技能、文化等方面对贫困村民个体或家庭赋权，协助贫困个体发掘自身潜能，意识到自己才是帮助自己真正走出困境的主体，促进个体或家庭正常运转，保障一定的生活质量，提升其应对返贫风险、解决问题和自我发展能力。

为了更好的应对多种多样且多变的致贫返贫的因素，需要时刻更新的社会组织和服务，以便能够很好地适应动态的环境。专业的社会工作者面对这众多的可能导致返贫的因素，需要精准评估、识别、对接，提供针对性强且专业性强的精准服务，促进实现参与进来的各方资源与贫困个体之间的连贯衔接，有效激发贫困群体勤劳致富的潜能，使其都能通过自身的辛勤劳动创造幸福美好的生活。

3.2. 搭建社会关系网络，提升农村贫困群体的社会资本

农村贫困群体的无力感来源于扎根在他们意识中的贫困文化以及较为闭塞的社会关系网络，在政府自上而下对农村的治理过程中，部分贫困村民因为处于扶贫社会网络结构的边缘地带，无法得到来自外界社会的支持，但实际上贫困群体如果得到外界多方力量的帮助和支持，是能够发生积极的行为转变的。

发展型社会政策要在后脱贫时代充分发挥作用，就必须坚持以人民为中心的实务方向，本着“以人为本”的价值理念，缓和社会成员由于市场经济形成的功利主义社会关系，在农村内调整人与人的社会关系，借助群体动力来提升贫困个体的社区适应能力，团结村民，增加他们之间的信任，提高村民对村庄的归属感、认同感和幸福感，增强农村凝聚力，在农村中营造良好的氛围，最终实现搭建邻里守望的社会的目标。

社会资本范式是有效解释贫困问题的途径，村民在社会网络结构中位于的地位会依据贫困程度的相别而不同，政府要运用教育、就业、主动参与等多种方式提高贫困群体的阶层地位，充分动员社会力量，为农村贫困群体构建起以政府为主导多元主体参与的社会支持网络，加强贫困村民个人和家庭的社会关系网络互动，更要优化整个村庄的社会网络结构，通过对个体人际关系层面赋权增能，促进村民之间的沟通交流，以及改善其与其他利益主体之间的人际交往，激发他参与到减贫工作中的积极性，借助相互间的信任合作关系，帮助贫困个体远离返贫的临界线。

3.3. 利用数字经济，采取上游干预

农村资源条件的封闭落后，大量人才流失，更多是老年人和儿童留守在农村，缺少现代化人才来振兴农村，导致社会分化加剧，对城乡合作、多主体合作和利益相关者的优势互补提出了更多、更新和更

高的要求。迈克尔·谢若登(Michael Sherraden)在资产建设理论中提出,想要让贫困群体走出贫困的境遇,不能只是单一片面地增加他们的收入和消费,而是要依靠其自身的资产积累[11]。

发展型社会政策还可以在上游位置干预部分社会问题,分析农村相对贫困问题的原因,力求从源头遏制返贫的发生,解决相对贫困问题。民生问题是中国政府最重视的问题,就业则是民生之本,想要提高民生就要保障就业,但是在数字经济时代,科技高度发展的现在,各种人工智能的发明取代了很多岗位上人的工作,无论是对就业还是民生都是一种前所未有的冲击,据此,发展型社会政策可以对人力资本进行投资,实现了从“授人以鱼”到“授人以渔”的方式转变,运用互联网打破地区壁垒,引入一二线城市的在线教育资源,搭建多元参与的良好互动平台,加强对农村有劳动能力贫困者的职业技能培训,在政策上给予他们支持和补贴。基于“互联网+经济”的方式分享海量的、分散的资源的使用权,结合当地的特点,因地制宜地对资源库进行更有针对性的具体研判,从庞杂的潜在资源中投资适用于发展农村经济的资源,推行“互联网+绿色农业”、“互联网+生态旅游”、“互联网+非遗文化”等新型扶贫方式,利用数字化手段宣传农村特色和卖点,提高农村知名度,吸引微商电商等优质资源加入进来,通过网络直播等方式将农村的农副产品和文创产品转化成经济效益,同时对环境赋权,在保护生态环境的同时改造当地的人文环境,吸引四面八方的游客前来观光,推动当地的旅游业发展,为农村居民提供更多的创业、就业机会,减少留守村民的无力感,促进人才返乡振兴农村经济,以人力资本开发打破传统的三次分配壁垒,最终增进社会福利。

4. 结语

绝对贫困虽然已经在2020年随着脱贫攻坚战的胜利彻底在中国土地上消失,但是在后脱贫时代相对贫困成为了政府和社会聚焦的问题,相对贫困是一个具有相对性和多维性的概念,主要表现为贫困群体的相对剥夺感,这种感觉的产生除了受自身能力的制约,还会受到分配不均的影响,为了有效地防止返贫和解决相对贫困的问题,发展型社会政策的基本理念与这一时代的任务良好契合,介入农村相对贫困的治理成为了社会发展的必然选择,本文主要探讨了发展型社会政策和其核心的赋权理论可以通过哪些路径介入到我国农村的相对贫困治理工作中,积极为农村治理做出贡献,具体而言可以通过以下三种路径推动农村相对贫困治理,第一,对贫困个体而言,为其增能赋权,提升贫困摆脱困境的能力;第二,为农村贫困群体搭建社会关系网络,改善原本相对闭塞的社会关系网络;第三,从贫困治理的上游进行干预,通过互联网实现科技扶贫和生态扶贫,创新扶贫方式,拉动农村经济发展。但是本文缺乏实证性,未能结合具体实践深入研究,对此笔者将在收集充分的实例后另文再述。

参考文献

- [1] 汪三贵, 孙俊娜. 全面建成小康社会后中国的相对贫困标准、测量与瞄准——基于2018年中国住户调查数据的分析[J]. 中国农村经济, 2021(3): 2-23.
- [2] 沈扬扬, 詹鹏, 李实. 扶贫政策演进下的中国农村多维贫困[J]. 经济学动态, 2018(7): 53-66.
- [3] 王小林, 冯贺霞. 2020年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向[J]. 中国农村经济, 2020(3): 2-21.
- [4] 关信平. 论现阶段我国贫困的复杂性及反贫困行动的长期性[J]. 社会科学辑刊, 2018(1): 15-22.
- [5] 邢成举, 李小云. 相对贫困与新时代贫困治理机制的构建[J]. 改革, 2019(12): 16-25.
- [6] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 48-49.
- [7] 胡文木. 论发展型社会政策的基本特征[J]. 中共浙江省委党校学报, 2017, 33(5): 108-113.
- [8] 陈树强. 增权: 社会工作理论与实践的新视角[J]. 社会学研究, 2003(5): 70-83.
- [9] Greene, G.J., Lee, M.Y. and Hoffpauir, S. (2005) The Languages of Empowerment and Strengths in Clinical Social Work: A Constructivist Perspective. *Families in Society*, 86, 267-277. <https://doi.org/10.1606/1044-3894.2465>

- [10] Soloman, B. (1976) *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*. Columbia University Press, New York, 38.
- [11] Sherraden, M. (2015) Social Is Fundamental: Introduction and Context for Grand Challenges for Social Work. *Grand Challenges for Social Work Initiative*, **vol.**, 9-24.