

# 增能与赋权:农村弱势群体利益表达的路径

唐惠敏<sup>1</sup>,姚胜南<sup>2</sup>

(1. 安徽大学 社会与政治学院,安徽 合肥,230601;2. 铜陵学院 法学院,安徽 铜陵,244000)

**[摘要]**当前我国进入了社会转型和经济转轨的关键时期,农村弱势群体问题突出,成为威胁经济社会发展和稳定的重要因素。农村弱势群体的产生,既有农村弱势群体自身的原因,也有社会经济等外在原因。农村弱势群体由于能力不足和权利缺失,致使在利益表达的过程中存在权利意识非主体化、维权渠道非制度化和利益表达方式非法化的困境。借助社会工作学的增权理论,可从个人、社区、组织和社会参与四大层面构建出农村弱势群体利益表达的可行路径。

**[关键词]**农村弱势群体;利益表达;增权理论

**[中图分类号]**F323.6

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**1674-117X(2014)04-0035-06

## Energization and Empowerment: The Path of Interest Expression for Rural Disadvantaged Group

TANG Huimin, YAO Shengnan

(1. School of Society and Politics, Anhui University, Hefei 230601, China;

2. School of Law, Tongling Collge, Tongling Anhui 244000, China)

**Abstract:** At present, China has entered into critical period of social and economic transformation. Rural disadvantaged group problem has become an important factor which affects economy development and social stability. The formation of rural disadvantaged group has their own reason and some other social economic causes. Due to lacking of abilities and rights, rural disadvantaged groups express their interest when they meet some difficulties, such as impersonal expression consciousness, non-institutionalized interests' defended ways and illegal manner for expressing interest. In view of Empowerment Theory of social work, we can help rural disadvantaged group express their interest from three dimensions of empowerment practice: individualism, community, organization and society.

**Key words:** rural disadvantaged group; interest expression; Empowerment Theory

改革开放以来,劳动密集型产业的加快转型和社会主义新农村的不断推进,有效突破了制约农村发展的“瓶颈”,人民群众的生活水平得到了较大提高。然而,伴随着经济转轨和一系列重大社会变革,社会阶层结构不断分化,贫富差距呈现进一步拉大的趋势,农村弱势群体问题更加突出,弱势程度不断加深,成为农村实现新一轮跨越和社会稳定

的重要影响因素。当前,我国农村弱势群体生活上经济水平低下,社会参与机会和能力不足,导致他们的政治地位低下,缺乏政治影响力和社会竞争力。如果农村弱势群体的利益受损,且没有畅通有效的表达渠道去维护他们的合法权益,长期积累就会形成深刻的社会矛盾,严重的会引起群体性事件,威胁社会的稳定。农村弱势群体是我国目前最

收稿日期:2014-03-17

作者简介:唐惠敏(1990-),男,安徽安庆人,安徽大学硕士生,研究方向为社会学理论、政治社会学、农村社会学;姚胜南(1972-),男,安徽池州人,铜陵学院法学院讲师,硕士,研究方向为政治社会学、社会工作。

大的弱势群体,农村弱势群体问题不仅是社会问题,也是重大的政治问题。农村弱势群体问题能否得到妥善解决,关系到党的执政之基、社会的稳定和谐和国家的长治久安。因此,构建科学可行的农村弱势群体利益表达路径,对于维护我国农村社会的稳定大局和建设社会主义和谐社会具有十分重要的现实意义。

## 一 农村弱势群体及其生成逻辑

### (一) 弱势群体

按照国际社会学界、社会工作学界达成的基本共识,所谓社会弱势群体(social vulnerable groups)是指由于某些障碍或缺乏社会、经济和政治机会而在社会上处于不利地位的人群。<sup>[1]</sup>农村弱势群体则是指目前我国农村社会结构中,由于个人自身或外在因素的作用,在获取社会资源的机会和能力上处于弱势地位,从而出现经济地位和社会地位相对低下的社会阶层。他们依靠自身的力量或能力无法保持个人及其家庭成员最基本的生活标准,需要国家、社会给予一定的支持和帮助。当前,农村弱势群体主要包括两个类型:生理性弱势群体和社会性弱势群体。生理性弱势群体主要是由生理缺陷或生理能力不足所导致的,比如老人、儿童、伤残者、疾病患者等。而社会性弱势群体是由自然因素和社会、经济因素所引发的,比如失地农民、农民工、农业灾难的求助者等。农村弱势群体的生存困境、生计困境、机会困境、权利困境交织在一起,导致他们内心出现焦虑与矛盾,容易产生情感失衡和对抗社会的心态,甚至作出某些偏激的行为,极大地阻碍了社会主义新农村的建设与发展。

### (二) 农村弱势群体的生成原因

改革开放以前,我国实行按劳分配的经济制度,农村弱势群体主要是由缺乏自我发展潜能导致的。自我国步入社会主义市场经济发展的新阶段,社会经济因素成为农村弱势群体形成的主要原因。因此,农村弱势群体的产生,既有农村弱势群体自身的原因,也有社会经济等方面的外在原因。

#### 1. 体制障碍:城乡二元经济结构的制约

我国城乡分割的二元经济结构是农村弱势群体自力更生、自我发展的重大障碍。当前我国已步

入市场经济体制改革的深水区,市场机制是一种优胜劣汰的机制,如果缺少有效的社会保障机制,其结果就会造成弱势群体的增加,并形成“强者更强,弱者更弱”的病态局面。当前传统农业仍然是市场竞争链中的弱势产业。在我国大部分农村,农业生产和组织制度尚未有明确的法律规范,这使得家庭经营难以继续生产,土地流转制度推进受阻,农民只能从事效益低下的种植业和零星养殖业,其经济利益极易受自然灾害和市场价格机制的影响。由于城乡分治体制,政府对于农业的投资相对较少,农村居民不能与城市居民享有均等的就业机会,农业发展难以适应激烈的市场竞争。在比较利益的驱使下,农村青壮年倾向于选择进城务工、经商,而城市二元劳动力市场的存在,势必会强化农民工弱势群体的社会和心理弱势。

#### 2. 知识贫困:农村教育机会的匮乏

农村教育机会的匮乏使得农村文化教育事业落后,形成农村“知识贫困”群体。可以说,知识贫困是农村弱势群体的深层原因之一。根据国家统计局调查,劳动文化程度与家庭人均收入的高低成正相关关系。因此,先进的文化知识是农村脱贫致富的重要因素。当前,由于国家教育资源的城乡分配不协调,农村的教育经费、师资力量、教学办公场所等出现严重不足,加之弱势群体家庭经济困难,其子女因贫困辍学、休学现象长期存在。特别是留守农民工家庭的子女,其受教育的权利面临极大威胁。外出务工的农村剩余劳动力往往由于缺乏最基本的文化基础知识,难以享受与城市务工人员同等的就业机会、环境和福利待遇。这种不公平性的教育体制的存在,使得农村弱势群体的科学文化素质很难得到提高,成为他们走向致富道路的障碍。倘若这种现象长期恶性循环,必然会影响我国社会主义建设的大局。

#### 3. 分配不公:社会保障资源的缺失

当前社会分配制度不完善,农村弱势群体的社会福利得不到保障,使得他们的弱势程度不断加深。在经济转轨时期,由于农村经济的发展薄弱,农村居民在社会保障和公共福利等方面根本不能与城镇居民享有同等权利。农村弱势群体的养老、医疗、教育等基本公共服务得不到有效的落实和援

助,特别是农村的民政救济重点对象,比如五保户、失独老人、留守儿童的政府补贴与援助也因经费来源不足而收效甚微,使得依靠劳动力生产的弱势群体家庭生活陷入困境。我国农村弱势群体数量大,然而社会救助的覆盖面有限且保障水平较低,大部分的福利保障仅限于物质层面,农村弱势群体难以享受到和城市居民同等层次的保障福利。因此,社会福利资源的城乡二元分配制度,使得广大农村弱势群体的地位更加弱化。

## 二 农村弱势群体利益表达的困境

利益表达是公民依法行使权利的表现。表达渠道的完善和表达现状的规制,是保证我国社会弱势群体基本权益的重要手段,也是我国政府收集信息反馈的有效途径。当前,我国农村弱势群体由于自身能力的缺失和权利的制约,他们在表达自身权益时主要存在着权利意识非主体化、利益表达方式非合理化和维权渠道非制度化的困境。

### (一)农村弱势群体权利意识的非主体化

现阶段我国农村弱势群体普遍存在非主体化的权利表达意识。其一,农村弱势群体往往对自身权利理解不足,不能够明确区别自身权益是否受到损害;其二,农村弱势群体意识到权利受损后难以找到维权的平台,不能充分利用各类途径为自己争取权益;其三,当其明确到了可行的维权渠道后,往往采取非正式的手段去保护自身的合法权益,不能有效利用合法的维权渠道。农村弱势群体的主体意识之所以呈现出非主体化的倾向,主要原因有:1)我国经历了两千多年的封建传统思想的教育,农民形成了浓厚的“臣民”意识,缺乏正确的官民意识。即使在当前,农民群体社会底层的观念仍然存在。2)农村文化教育事业落后,农民无法接受先进政治文化思想的熏陶,无法通过各种文化传播媒介及时了解党和政府的方针政策,从而阻碍了农民群体自身政治素养和法律意识的提高。3)农民自身因素较低,限制了他们对自身权益保护的关注。农村弱势群体的生活原本就陷于困境中,他们需要大量的时间和精力投入到生产和工作当中,因而无法投入时间与精力去表达政治愿望或参与政治生活。<sup>[2]</sup>

### (二)农村弱势群体维权渠道的非制度化

弱势群体维权渠道的制度化是民主法治社会的基本保证。然而,我国农村弱势群体的利益表达却呈现出某种程度的非制度化倾向。由于我国现行的利益表达渠道不畅通,以及农村弱势群体传统维权方式的非制度化,使得农村弱势群体制度化维权方式步履维艰。在现行的利益表达机制框架内,我国农民可以选择的利益表达渠道主要有选举人民代表、参与政治协商、信访、媒体监督、法律或行政诉讼等。表面上,农村弱势群体有足够可行的利益诉求渠道,然而在实际操作过程中往往困难重重。比如,农民可通过人大代表反映其诉求,但并非所有农民都会参加人大代表的选举,且选出的人大代表也一般不会代表农村弱势群体表达他们的权益。制度化表达渠道不畅通必然会催生非制度化的利益诉求渠道。近年来,农民上访成为解决弱势群体的“万金油”,许多农民日渐形成“不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决”的心理暗示。当前正常的上访制度开始演变为非制度化的集体上访、越级上访和重复上访等,一旦上访无法满足他们的利益诉求,极有可能爆发群体性突发事件,威胁社会稳定。<sup>[3]</sup>

### (三)农村弱势群体利益表达方式的非法化

我国宪法赋予公民游行、示威、信访、舆论监督等表达自身权利的合法途径。然而,由于农村弱势群体的权利主体意识和法律意识不强,在权益受损时无法按照法律程序合法地维护自身利益。因而,在现实生活中往往出现农村弱势群体维权无效的情况。为了捍卫自身权利,某些激进的农民群体甚至采取非理性手段,比如金钱贿赂、暴力抗法、群体冲突等破坏国家法律规制的底线,扰乱社会公共秩序。实践证明,某些农村弱势群体在表达自身利益的过程中逐渐形成“实用理性”观念,即利用一切能够解决问题的手段去实现和维护自身的权益,无论这种方式是否违法,是否造成恶劣社会影响。农村弱势群体的合法权益受到严重侵害时,倘若心中不满情绪无法得到缓解,而又无法通过正当的诉求渠道维护自身合法利益,选择有效、非制度化的利益表达方式就会成为无奈之举。近几年出现的瓮安事件、石首事件等表明,农民利益表达过程中的失

序行为,是诱发各类群体性社会事件的潜在不利因素。因此,赋予农村弱势群体合法的利益表达权利,疏通正当维权渠道是当前农村维稳工作的重要任务。

### 三 增权视角下农村弱势群体利益表达的路径选择

(一)增权理论:社会工作在弱势群体利益表达中的介入

#### 1. 增权理论概述

增权(empowerment),又称“增能赋权”,是弱势群体社会工作的核心概念。所谓“增能”是指个人在与社区、组织以及社会等外在环境积极互动的过程中挖掘自身潜能,获取外界力量,以提高对自己生活的掌控能力,促进社会资源和机会的运用,从而改善自身生活条件的过程。而“赋权”是指通过充实个人和群体运用外界资源的权利,以获得掌控自身相关事务的力量,激发主体的权利意识,从而提高个人或群体应对外在不利环境的能力的过程。<sup>[4]</sup>社会工作学界普遍认为,弱势群体的形成最为重要的两大缘由是:其一,弱势群体的成员自身缺乏应对外在环境威胁的能力,或者个体自身所具有的潜能尚未被挖掘和激发,以至于在社会生活过程中出现失业困境;其二,弱势群体成员在现行的社会制度框架内被人为地区别对待,使得其丧失社会应给予的基本权利和福利保障,或面对来自社会各方的挑战时难以调动环境资源来提升个体的抗逆力。

增权理论的基本前提是个人或群体拥有的权力和潜能是变化和发展的,无能或弱权的地位状况通过努力是可以改变的。同样,社会环境中存在着直接和间接的障碍也是可以改变的。增权的目的就是要帮助个体和群体在现有社会结构和政策体制中克服社会适应障碍,减少心理负担,激发内在潜能,从而提高他们获取社会资源和改善生活状况的能力。该理论认为,弱势群体可以在适当的协助之下,提升自己的权力和潜能。社会中的弱势群体之所以会处于弱势地位,并非仅仅是由于个体自身能力的缺陷,而是由于他们长期缺乏参与社会资源分配的机会。在增权过程中社会工作者与服务对

象和环境之间能够实现积极的有效互动,社会工作者通过共同的活动帮助服务对象摆脱环境的压制,削减他们的不适感,使他们能够通过自身获取发展的能力,从而在社会生活中展现他们的良好状态。<sup>[5]</sup>

#### 2. 增权的实务途径

我国学者范斌<sup>[6]</sup>在梳理国内外相关研究文献后,将增权的途径总结为三大层面,即个人层面、人际关系层面和社会参与层面。在范斌看来,“个体增权是指个体通过掌握生活技巧、提高自我效能和自我意识来控制自身的生活能力以及对所处环境的融合与影响能力,包括实际控制能力和心理控制能力两个相辅相成的方面”。“人际关系层面的增权,就是通过人与人之间的积极的相互影响,达到相互间的自我权力和能力的提升的过程”。而社会参与层次的增权主要是通过对社会决策的影响去表达自身的利益诉求和争取到与健康社会和进步文化相匹配的公正的、平等的社会待遇。增权的实务模式主要有“个体主动模式”和“外力推动”模式。“个体主动模式”强调个人在增权过程中的决定作用。该模式认为,增权的关键在于个体的主体性和主动性,个体若无赋权意识,所有努力都是白费。“外力推动”模式则强调赋权过程中外部力量的推动和促进作用,主张通过外力去激活弱势群体主体性,并通过客体与主体互动的不断循环和建构以达到持续赋权的目的。社会工作学界普遍认为,范斌教授对于增权实务操作层次的划分具有较高的理论和实践价值。笔者在借鉴范斌的理论模式基础上,提出从个人、社区、组织和社会参与四大层面来构建农村弱势群体利益表达的可行路径。

#### (二)增权:农村弱势群体利益表达的可行路径

农村弱势群体是全体社会需要关注的特殊群体。一方面他们处于社会底层,是新农村建设重点扶持的对象,另一方面相对于其他弱势群体而言,他们的生存和发展状况更为严峻。步入社会主义建设的新时期,社会应该充分赋予他们利益表达的权利,提高他们应对生活风险的能力。因此,需要充分借鉴发达地区和西方国家的成功经验,积极利用专业化的社会工作实务引导和协助农村弱势群体的增能与赋权过程。

### 1. 个体层面的增权助推利益表达

个体增权是指农村弱势群体通过社会工作的外在介入来达到自我潜能提升的动态过程。它强调个体在外界的帮扶下能够增强自我反思和表达的意识,能够习得自我控制的能力,从而掌握适应社会生活的技巧。因此,个体增权的显著特点在于它的持久性和内在性,个体真正学会了自我利益表达的方式。个体层面的增权力推教育培训在农村弱势群体中的积极作为。对于农村弱势群体的利益表达救助的重点应该是发展贫困农村的文化、加强技术教育和培训工作。当前,推进农村文化教育事业是社会工作者为弱势农村群体增权的首选。社会工作者在增权工作的开展过程中首先要充当资源整合者与资源推广者,农村居民的素质良莠不齐,必须结合当地的实际情况和社会环境来选定教育、培训内容。其次,社会工作者需扮演资源的联系者和计划者,根据弱势群体的不同年龄层次、文化水平等设计出适当的培训与教育项目,然后主动联系农技专家、心理辅导教师、政策讲解员入村,帮助弱势全体增加农技知识、技能,增强生活信心,争取发展机会。再次,在农村社会工作中应加强对农民基本法律知识宣传和普及。现实生活中某些农村弱势群体在利益损害到一定程度而求助无门的情况下,他们往往采取极端的非法方式来表达自身的合法权益,如集体闹事、赴京上访等。基层政府出于维稳的考虑,对越级上访人员进行“围、堵、截”,甚至动用防暴警察来打击报复。因而,培养农村弱势群体的法律意识,给他们提供合法的维权渠道是社会工作在个体增权实务中必不可少的环节。

### 2. 社区层面的增权促进利益表达

社区层面的增权是指农村弱势群体通过社区平台,推进弱势群体在社区内以团体小组的方式联合起来去争取更多的社会资源和社会参与机会。社区增权强调社区成员间的互动与沟通可以形成更为广泛的社会关系网络,农民群体可以利用该关系网开展联合生产、投资来抵御外在环境的不利影响。在大多数农村地区,农民因缺乏有效的联合而导致无权。受文化素质、农业产出、市场经济等的限制,农民群体适应农村社区的能力和自我发展能力严重不足。因此,社区工作在增权实务中的工作

重点就是将分散的社区居民整合成新的联合小组。通过社区联合,一方面使农民在与其他群体成员互动的过程中提升自我形象,改变对自身群体的不利评价,树立自我发展的信心;另一方面以团体的力量来表达群体的诉求,维护农民的利益,使农民合理享受他们创造的自我价值。社区工作者可以在村民委员会的协助下,根据当地农业发展的特点,有计划地通过发动农村精英开办农村合作社,整合社区的土地、资金和人力资本,形成规模化、专业化农业经营模式。此外,社区工作者还可以项目为平台,积极加强与外界资源的联系,秉承“利益共享,风险分担”的原则,吸纳周边合作社加入,形成聚集优势。这样一个社区的发展就会逐步带动整个地区更多农民走向联合,从而增强农业的市场竞争力。<sup>[7]</sup>在这个过程中,社区工作者应有意识地培养社区工作骨干和领导者,使农民群体在社会工作者结案后能够保持自我增权的能力。实践证明,合理引导农民走社区联合道路是克服农村弱势群体利益表达困境,提升农民群体权利意识的理想选择。

### 3. 组织层面的增权强化利益表达

与社区层面的增权不同,组织层面的增权侧重于社区外的团体组织在农村弱势群体增权过程中的作用。组织增权是指农村弱势群体借助非政府组织提供的技术、资金以及培训等支持来增强自身控制生活和社会交往的能力,并通过这些组织向社会传达心声的过程。在我国农村,单纯依靠农民自身的力量或基层政府的社会救助农村弱势群体很难摆脱生活的困境。他们游离于主流体制之外,而非政府组织的存在与发展本身就蕴含了帮扶弱势群体的使命。非政府组织(Non-Governmental Organization,简称NGO),是指独立于政府之外、不以营利为目的的志愿者组织。在我国主要是指政府与企业以外的社会组织,其目的是援贫济困,维护穷人利益,保护环境,提供基本社会服务。NGO可以弥补国家体制和市场体制的缺陷。在政府资源不足的情况下,NGO可以自身力量组织各类资源,提供各种社会服务,缓解政府压力。当弱势群体遭受市场经济的不利影响时,NGO可以建议政府完善社会保障制度,促进社会公平分配,并尽可能为社会弱势群体提供物质支持和精神慰藉。<sup>[8]</sup>笔者认

为,非政府组织至少在以下3个方面可以为农村弱势群体利益表达提供支持。第一,非政府组织可以通过知识技术技能培训,从而改变农村弱势群体知识贫困的生活状态。非政府组织能够提供专业性和高质量的信息,以此弥补农民信息渠道匮乏的不足。第二,非政府组织可以通过法律援助的途径帮扶农村弱势群体走法律维权的道路。具体地说,可以通过提供法律咨询服务以及直接提起法律诉讼的方法来维护权益。第三,非政府组织可以为农村弱势群体提供资金帮扶和人力救助,以改善他们经济地位上的劣势。比如,教育类非政府组织可以向农村捐资筹建学校和培训机构,可以为农村提供技术支持和人力资本。可以说,非政府的蓬勃发展,为我们解决农村弱势群体利益表达问题提供了新的视角和路径。

#### 4. 社会参与层面的增权扩展利益表达

社会层面的增权主要是指除社区、非政府组织以外的政府部门、大众媒介等在农村弱势群体利益表达中发挥作用的过程。学者范斌<sup>[6]</sup>认为,社会参与层次的增权目标直指对社会决策的影响。可以说,社会参与层面更多是在宏观角度疏通现有制度下的利益表达渠道,并增进农村弱势群体自我发展潜能。长期以来,我国在社会资源分配上存在二元化的体制弊端,致使农村建设和农业发展严重滞后,农民由此缺乏话语权和自我发展的能力。因而,社会工作者在帮扶农村弱势群体时应当充当社会政策的倡导者和影响者。社会工作者可以向政府提交农村、农业发展的调研报告,推动政府对农业信息化基础设施的建设,加强政府对农业科技化、市场化的资金投入,引导农业产业结构的合理优化。社会工作者本身也可以利用自身拥有的知识储备,形成科学决策,影响政府的“三农”政策,为农村弱势群体表达真实需求提供可行渠道。在农村社会工作开展过程中,社会工作需要多渠道提高农民的参与、表达意识,尽可能将因利益冲突引发的社会矛盾遏制在萌芽状态。此外,随着社会大众媒介的飞速发展,互联网能够有效影响政府的决策,能够为弱势群体的利益诉求提供良好的表达平

台。在互联网中,利益主体能够实现与政府的直接对话和民主协商。实践证明,网络为弱势群体实现利益表达的作用日益明显,逐渐成为普通民众与政府沟通的有效桥梁。随着农民文化素质的不断提高和农村信息化的发展,以网络为代表的大众媒介必将成为农村弱势群体利益表达不可忽视的良好渠道。

增权理论在农村弱势群体利益表达的介入是社会工作在帮扶弱势群体实现自我发展的重要实践。我们应当认识到农村弱势群体的形成有多方面的成因,他们的利益表达也受到诸多阻碍,这种社会现实的改变是一个动态的、前进的过程。增权理论能够为改变农村弱势群体的不利地位提供理论和实践支持。但必须承认的是,任何一个理论都有自身的优点和缺乏。在社会工作实务操作中,社会工作者应该根据理论的特点有针对性地修正理论缺陷。

#### 参考文献:

- [1] 王思斌. 社会转型中的弱势群体[J]. 中国党政干部论坛, 2002(3): 18-21.
- [2] 王 勇, 朱小超. 农村弱势群体利益表达机制的完善[J]. 广东农业科学, 2011(15): 194-196.
- [3] 杨友国. 现阶段我国农民利益表达的特征分析[J]. 华南农业大学学报: 社会科学版, 2009, 8(1): 24-32.
- [4] 唐 咏. 中国增权理论研究述评[J]. 社会科学家, 2009(1): 18-20.
- [5] 王思斌. 社会工作导论[M]. 2版. 北京: 北京大学出版社, 2011: 115-130.
- [6] 范 斌. 弱势群体的增权与及其模式选择[J]. 学术研究, 2004(12): 73-78.
- [7] 聂玉梅, 顾东辉. 增权理论在农村社会工作中的应用[J]. 理论探索, 2011(3): 80-83.
- [8] 杨 炼. 论非政府组织与社会弱势群体的利益表达[J]. 湖北社会科学, 2008(10): 30-33.

责任编辑: 徐 蓓