

社会工作赋权视角下非自愿移民的公众参与

卢义桦¹, 杨丹丹¹, 王磊², 邵真真³

(1. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100; 2. 湖北省水利水电规划勘测设计院, 湖北 武汉 430064; 3. 江苏省水利勘测设计研究院有限公司, 江苏 扬州 225127)

摘要:通过梳理社会工作赋权理论及实务途径,提出从个体、组织、环境 3 个层面赋权的分析框架,分析赋权取向的社会工作介入非自愿移民公众参与的可行性。在此基础上,从社会工作赋权视角建构提升非自愿移民公众参与能力的实现途径,认为在个体层面应为非自愿移民提供个性化的教育和培训,在组织层面应通过培育自组织和借力外在组织帮助非自愿移民建立社会关系网络,在环境层面应改善非自愿因公众参与的群体环境、社会环境和制度环境以使非自愿移民与环境形成良好的互构。

关键词:非自愿移民; 公众参与; 社会工作; 赋权

中图分类号:C916;D632.4

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2017)05-0060-04

1 问题的提出

我国非自愿移民安置活动中公众参与的发展过程可分为 2 个阶段。20 世纪 80 年代以前,移民安置活动的公众参与是政府主导下移民的“被动式参与”。20 世纪 80 年代以后,伴随着世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织在我国投资工程项目的建设,公众参与的项目理念也随之传入并得到发展。近年来,国内学者逐渐重视对非自愿移民安置活动中公众参与的研究,研究内容主要包括公众参与法在非自愿移民安置中的应用^[1]、非自愿移民公众参与政策及应用^[2]、非自愿移民安置过程中各阶段的公众参与内容和形式^[3]、非自愿移民公众参与的方法^[4]、非自愿移民参与式发展与创新安置方式^[5]、非自愿移民公众参与能力建设^[6]、非自愿移民公众参与的本土化框架和制度^[7]、非自愿移民公众参与的困境及实现路径^[8]等方面。通过爬梳既有文献发现,学者们研究内容主要集中于非自愿移民公众参与的必要性、过程及方式、能力建设、问题及对策等方面,多数研究认为非自愿移民公众参与的“主体性”不足,意识到通过“赋权”移民以提升其自身参与能力的重要性,并特别强调了非政府组织(NGO)在其中的作用,但是鲜有学者从社会工作赋

权视角探讨如何提高非自愿的移民公众参与能力的问题。当前,将社会工作赋权理论应用到非自愿移民领域的研究极少,徐孝昶等^[9]采用社会工作的专业方法“诊断”非自愿移民弱势群体在搬迁安置过程的“弱势境遇”包括经济、政治、文化、心理和社会等 5 个方面,认为可以通过对移民弱势群体的个体、人际关系和政治等 3 个层面的赋权实现其主体地位的提升,从而改变其“弱势境遇”。因此,笔者从社会工作赋权视角建构提升非自愿移民公众参与能力的现实途径,认为可通过个体、组织和环境等 3 个层面的赋权实现非自愿移民公众参与的能力建设。

2 社会工作赋权理论及实务途径

赋权思想产生于 19 世纪,而社会工作赋权理论起始于 20 世纪 70 年代^[10]。1976 年, Solomon^[11]提出应当采取“赋权”的方法对受歧视的美国黑人少数民族群体开展社会工作以增进个体效能,解除黑人所承受的由“制度性种族主义”所带来的社会压迫与隔离。这标志着赋权取向的实践在社会工作中的诞生^[12]。自此,赋权理论成为社会工作理论的一个重要组成部分,并在 20 世纪 80 年代以来取得长足的发展,社会工作真正进入“赋权取向

基金项目:国家社会科学基金重大项目(13&ZD172)

作者简介:卢义桦(1989—),男,博士研究生,主要从事移民社会学、城乡社会学研究。E-mail: luyihua108@163.com

时代”。

《社会工作词典》定义赋权是帮助个人、家庭、团体和社区提高他们个人的、人际的、社会经济的和政治的能力,从而达到改善自己状况的目的过程^[13]。赋权理论的基本前提是相信弱势群体拥有的权力和潜能,赋权并不是给予弱势群体权利,而是激发他们的潜能。赋权理论认为,弱势群体之所以处于“弱势境遇”,一方面是由于他们与社会环境互动时产生一些负性经验阻碍了他们与环境的良性互动;另一方面,社会环境存在的一些制度、政策等阻碍因素使其无法与环境实现良好的互动。社会工作的介入可以激发弱势群体的潜能并增强其权能,协调和动用可利用的外部资源来帮助他们。赋权取向的社会工作认为弱势群体处于弱势地位是由个体的能力缺陷和外部环境压力所共同导致,可以通过激发其主体权利意识和充实其运用外部资源的权能以抵抗外部环境的压迫。在此基础上,有学者提出了个体主动模式和外部推动模式两大赋权模式^[14]。个体主动模式认为,个体在赋权过程中起到决定性作用,赋权的关键在于个体的主体性和主动性,当个人不愿去增强自己的权能,不想去改变失权现状时,任何人的帮助都是无能为力的,无法实现增强权能的目标;外部推动模式强调赋权过程中外部力量的促进和推动作用,主张通过外部力量激活弱势群体的主体潜能,并通过主体和客体不断的、互相的建构以达到持续赋权的功能。

社会工作学界普遍认为,两大赋权模式在社会工作实务中体现在个体、组织和环境3个层面。个体层面的赋权是指发展个人能力提升其效能感,使个人有操控能力去解决问题和实现目标,包括实际控制能力和心理控制能力。在社会工作实务过程中,必须重视提高个体的权利意识,通过赋能使案主学会自我利益的表达方式,增强其自信和批判反思性意识,并将之内化于自身意识中,从而可提高个体自身能力和影响社会环境的能力。组织层面的赋权是指个体通过与他人的交往互动形成社会关系网络,从而拥有一定的社会资本或社会资源,以在获取和配置资源中处于有利的地位。弱势群体拥有了一定的资源后,不仅可以改善自身所处的社会环境,亦可帮助他人对社会环境施以更强影响。而且,在赋权过程中,他们通过与周边人的互动可以提升自身的形象和信心,改变自身对群体的不利影响,获得更加公平公正的社会环境。环境层面的赋权大多以群体的整体性活动出现,以改善社会政策和相关制度为目标。通过环境层面的赋权,弱势群体能够表达自己的利益诉求并参与社会资源的再分配,能够争

取到与健康社会和进步文化相匹配的社会公平和社会平等待遇。

3 社会工作介入非自愿移民公众参与的可行性

非自愿移民因工程建设、自然灾害、生态环境恶化以及各种社会冲突胁迫所产生^[15],其安置活动具有强制性、长期性、被破坏性、非自愿性、大规模性等特征。因此,非自愿移民的公众参与也体现出参与的强制性、外力推动性以及阶段参与性等特征。①根据非自愿移民安置政策的相关要求,安置过程的公众参与是保障移民知情权利和合理诉求的重要途径,是法律规定的必备内容和程序。②非自愿移民公众参与是由政府和评估单位等外在力量来推动,属于一种自上而下、由外至内的外力推动型。③非自愿移民的公众参与贯穿于安置过程始终,但是参与的过程是分阶段的,如水库移民的公众参与过程可分为安置计划、搬迁过渡、收入恢复等三大阶段^[16]。质言之,非自愿移民的公众参与有其特殊性,应当据此来进行合理的社会工作介入。

移民社会工作是以移民个人或群体为服务对象,运用社会工作专业理论和方法来解决移民面临的困境、促进移民自身及社会发展的助人服务活动,即通过一定的方法让移民习得安置决策的认知能力、利益诉求的表达能力和参与方法的运用能力,是将移民群体引入决策或移民主动参与决策事务的过程,其实质是对移民安置全过程的参与权和决策权的再分配,即增加移民的发言权和决策权。赋权取向移民社会工作的核心就是通过知识和能力的培养、外部资源的提供,使非自愿移民从公众参与的被动者变为主动参与者,从而提高他们参与项目实现自身利益的能力。在移民社会工作视阈下,非自愿移民因其自身参与能力不足、缺乏话语权而在公众参与的利益相关者中处于弱势境遇,也正是因为社会工作以弱势群体为服务对象,它在移民公众参与的“赋权”中比其他专业有着更超前的工作意识和专业性,其通过技能培训、调动相关的资源帮助移民增强参与能力和主体意识,完善参与机制,以提高其参与的积极性、主动性和自觉性,增强其话语地位和决策能力,让移民知道如何通过参与移民安置来合理实现自身的诉求。可以说,将社会工作赋权理论实践于非自愿移民公众参与过程,对于社会工作学科自身及移民领域的研究都颇有良意。

4 社会工作介入非自愿移民公众参与赋权的实现路径

4.1 个体赋权

移民个体层面的赋权是指通过社会工作的介入使移民提高公众参与意识与提升公众参与能力的动态过程,它强调移民个体在社会工作的帮助下能够激发自我参与潜能,真正学会通过参与移民安置活动实现自我利益的表达。作为促进公众参与的社会工作者,协助移民主体参与意识的增强,进而实现移民参与角色的转变,是赋权移民公众参与的建设基础和现实基础。在移民的赋权过程中,社会工作者要相信每一位处于弱势地位的移民都有发展的潜力,以助人自助的精神帮助移民通过其自身努力实现能力的提升。社会工作者应当将工作重点聚焦于对移民教育和培训工作,通过个案工作、小组工作和社区工作等微观社会工作方法,让移民充分认知到自己是具有潜力改变目前不利的“弱势境遇”。个体层面的赋权主要针对移民个体进行引导、培训和教育,帮助他们重新认识自己,发掘自己的资源和潜能,形成“我应参与”的价值理念和“我会参与”的行为方式,增强个人对环境和自身心理的控制力,实现社会工作者对移民公众参与意识的唤起,进而实现移民个体参与角色的成功转型。

作为使能者的社会工作者,可以通过以下几种方式开展实务工作。① 社会工作者在开展工作时,要充当资源的整合者和推广者,移民群体的素质良莠不齐,必须结合当地的实际情况和社会环境制定层级化、差别化的培训和教育内容^[17]。② 社会工作者需要扮演资源的联系者和计划者,根据移民的年龄、性别、文化水平等设计出适合的、个性化的培训与教育的具体项目,然后主动联系富有经验的个人或机构介入,通过信息宣传、村民座谈会、个别辅导等多种方式全面地培育移民的参与意识和参与能力,转变其参与角色,增强其参与的技能和信心。③ 社会工作者应当加强对移民相关法律法规、政策的宣传和普及,让他们充分认知自己的知情权和参与权,并引导他们在需要表达利益诉求时要采取合理合法的维权渠道,这是社会工作在个体赋权实务工作中必不可少的环节。总之,社会工作者要与移民建立良好的专业关系,收集所需要辅导的移民个人资料,并根据移民所遇到的公众参与问题制定个性化的辅导方案,选取合适的个案工作方法引导移民理性地认知问题,并帮助移民增强公众参与能力。

4.2 组织赋权

移民组织层面的赋权是指移民以团体小组的方

式联合起来,实现移民由个体原子“离心化”状态到群体聚合“向心化”状态的转变,形成一定的社会力量以获得更多的社会资源和社会资本以抵御外在社会环境的不利影响,达到“组团取暖”的目的。它强调移民个体之间的互动和沟通可以形成更为广泛的社会关系网络,移民可以利用该网络弥合因个体能力不足而导致的“失语性表达”的参与状态。通过组织层面的赋权,一方面可以使移民在与群体成员的互动和沟通中提升自己的能力和形象,改变自身对群体的不利评价,树立自我发现的信心,从而促进个体层面赋权的实现;另一方面以团体的力量表达移民的利益诉求,可以使移民享受他们创造的自我价值,提升权能感。合理引导移民走向组织化道路是克服移民群体利益表达困境,提升移民权利意识的理想选择。

组织层面的赋权包括培育移民自组织和借力外在组织2个方面。移民自组织是指不在外部力量的强制干预下移民通过协商和互动取得共识、增进信任、消除分歧、互惠合作的自发型组织。它可以帮助移民培育自我组织和管理能力,逐步实现移民自我整合、自我协调和自我维系的状态。由于移民往往缺乏组织能力,移民自组织成立和前期运作过程中,需要社会工作者的培育。社会工作者在自组织的发起和成立过程中,扮演着倡导者和协调者的角色,要有意识地培养自组织的经营和领导者,使移民在社会工作者退出后仍然能够保持自我赋能的状态,实现组织的可持续发展。社会工作者可以根据不同人群引导并建立不同的社区组织,通过组织丰富多彩的社区活动让移民之间相互交流和讨论,激发他们的公众参与兴趣,并逐渐形成模式化运作的社区组织。同时,社会工作者需要搭建培训平台和信息平台,明确社区组织内各类岗位的职责,开展诸如社区组织骨干、志愿者服务队等专业的培训,并设立信息之窗、微信群等信息交流平台,让移民组织及时掌握各类公众参与动态信息。与移民自组织不同,借力于移民团体外在的组织赋权是指在社会工作者的联系下移民借助于非政府组织(NGO)和非营利组织(NPO)提供的技术、资金及培训等来增强移民的参与意识和社会交往能力,让移民与外部组织建立和保持联系,并通过这些组织所拥有的政治、经济、社会等资源来提升自己的参与能力和话语权,向政府和社会传达自己的心声。例如,在512汶川大地震的灾害移民安置过程中,上海社工服务团采取政社分工与合作模式、社区信息链接模式、需求评估与回应模式等3种模式开展灾害社会工作,并运用小组社会工作和社区工作方法,以座谈会的形式动员社

区居民自我管理和服务,并创立了“巷巷会”、老年协会、腰鼓队、志愿者服务队、社区学校等移民组织,并由此形成了多种形式的社会互助网络,使社会工作服务有效地植入移民的日常生活中,推动了移民公众参与建设,实现了移民自身能力的可持续发展^[18-19]。

4.3 环境赋权

环境参与层面的赋权是指社会工作者通过自身力量对政府部门、大众媒介等施以影响,通过建立健全法律法规、完善移民参与机制、营造良好的社会舆论等方式,为实现移民主体的参与创造良好的外部环境的过程。社会工作强调“人类行为与社会环境互相影响”,认为人类行为和环境互相影响、互相建构,即不同个体的行为特征是个人因素和环境因素综合作用的结果。因此,移民参与的主体性和外部环境两者之间互相影响,移民主体参与程度的深化会促进参与环境的优化,这就要求社会工作者在分析移民现有资源的基础上充分挖掘可以动用的资源,改善公众参与的群体环境、社会环境和制度环境,引导移民群体和社会形成一个良好参与的环境氛围,参与环境的优化反过来又会进一步促进移民的主体参与,形成良性互动的结果。在移民与环境的互相作用和建构下,移民的公众参与能力和水平可以得到有效提高。

在此过程中,社会工作者担当研究者、联系者、倡导者和影响者。作为研究者,社会工作者可以将自己与移民交流互动中的经验与实地调研发现结合起来提出建议性方案并提交给政府,作为政府制定合理法律法规、政策或制度的依据;作为联系者,社会工作者要做好移民与政府相关部门及大众传媒的联络工作,加强移民与它们的联系,促进移民在公众参与中“弱势境遇”的改善;作为倡导者,社会工作者应当着力建设良好的社会氛围,通过舆论引导建构合理有效的移民利益表达机制,让移民可以表达自己的心声,并获得社会和政府更多的关注;作为影响者,社会工作者应当在分析现状的基础上充分调动可以利用的各种资源,实现社会工作行政服务。通过上述努力,社会工作者可以改善移民公众参与与外部环境,使政府充分认识到移民参与的重要作用并做出合理的制度安排,促进移民活动中各利益相关者的平等参与和话语权对等,为营造民主氛围,实现“实质性参与”创造有利条件。例如,有学者研究社会工作介入南水北调工程移民的社会支持时指出,移民所能够从社会环境中获取的支持资源有限,社会工作者应当协助移民建立与社会环境支持系统间的衔接机制,充分协调各社会支持系统之间的关

系,构建移民和正式社会系统之间的纽带;同时,社会工作者发现某些政策法规缺失时,应当及时制定提案反映给政府部门,并组织移民专家学者等开展针对移民问题的研讨会^[20]。

5 结 语

在社会工作赋权视角下,实现非自愿移民有效的公众参与需要移民个人、组织、政府及大众传媒共同努力。社会工作者应在遵循自身职业伦理的基础上,使用专业方法介入非自愿移民的公众参与能力建设,以达到增强公众参与意识、并提升公众参与能力的目的,从而实现移民社会的可持续发展。可以说,赋权既是公众参与的过程也是公众参与的结果。当然,任何的理论在实践过程中都有优点和缺陷,社会工作者在实际介入非自愿移民的公众参与过程中,应该根据理论特点和现实情况进行针对性的调整和应用。同时,赋权过程本身就是在一定程度上实现了移民地区的社会治理。移民社会工作通过提供专业化、人性化的服务为非自愿移民增加权能,帮助其突破安置过程中公众参与的主客体因素限制,解决了社会矛盾、弥合社会裂痕、促进社会融合、建构良好社会秩序而实现了服务型社会治理。

参考文献:

- [1] 董铭. 试论公众参与法在非自愿移民安置中的应用[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2002, 4(2): 66-68.
- [2] 宋成全. 非自愿移民公众参与政策及其在我国四川地震灾区移民安置中的应用[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2008(6):37-43.
- [3] 蔡萌生, 欧辉明, 陈绍军. 水库移民公众参与研究[J]. 人民黄河, 2012, 34(3):145-148.
- [4] 陈绍军, 施国庆, 朱文龙, 等. 非自愿移民安置活动中的公众参与[J]. 水利水电科技进展, 2003, 23(6):24-26.
- [5] 黄廷政, 段跃芳. 通过赋权创新移民安置方式[J]. 人民长江, 2009, 40(3):94-96.
- [6] 陈绍军, 施国庆, 朱文龙, 等. 我国非自愿移民安置过程中公众参与的能力建设[C]// 水库经济论文集. 北京:中国水力发电工程学会, 2003.
- [7] 余文学. 水利工程建设引起的社会问题及对策[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2005, 7(4):53-56.
- [8] 曹静晖. 非自愿移民安置中的移民参与[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2010, 31(5):138-141.
- [9] 徐孝昶, 刘永飞, 许佳君. 工程移民弱势群体的社会工作干预:赋权视角的应用[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2013, 28(6):10-17. (下转第74页)

[8] 陈军. 汉中石门国家水利风景区发展现状及战略研究[J]. 陕西水利, 2014(2): 36-37.

[9] 钟林生, 王婧, 詹卫华. 水利风景区生态旅游发展现状及对策建议[J]. 中国水利, 2013(16): 55-58.

[10] 汪升华, 韩凌杰, 于小迪. 试论水生态文明城市生命力[J]. 水利发展研究, 2015, 15(7): 4-8.

[11] 董青, 张蕾, 于小迪. 水利风景区建设进展与可持续发展对策[J]. 水利发展研究, 2015, 15(11): 1-6.

[12] 杨蓉. 浅议水利风景资源的开发保护及水利风景区建

设与管理[J]. 商, 2015(3): 89-90.

[13] 周波. 浅论水利风景区水文化遗产的分类保护利用方法[J]. 中国水利, 2013(19): 62-64.

[14] 张红. 河北省水利风景区资源的利用与分析[J]. 河北水利, 2013(3): 44.

[15] 赵玉红, 吴向韶, 孙伟. 浅谈水利风景区的水土保持与生态环境保护:以安徽凤台县淮上明珠水利风景区为例[J]. 中国水利, 2011(19): 62-63.

(收稿日期:2017-03-06 编辑:方宇彤)

(上接第 41 页)

体反映的问题,市场监管部门应认真调查核实,及时依法做出处理,并向社会公布。

参考文献:

[1] 刘德艳,尹庆民. 基于修正 Shapley 模型的合作节水管理利益分配研究[J]. 水利经济, 2016, 34(3): 53-58.

[2] 国家发展和改革委员会,水利部,国家税务总局. 关于推行合同节水管理促进节水服务产业发展的意见[EB/OL]. (2016-07-27) [2017-03-02]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/04/content_5097640.htm.

[3] 路玉华. 市场失灵与政府介入[J]. 济南大学学报, 2000(8): 84-85.

[4] 李攀, 邵自平. 《关于推行合同节水管理促进节水服务产业发展的意见》解读[N]. 中国水利报, 2016-12-22(006).

[5] 朱厚华. 基于多元主体的节水型社会建设困境和动力分析[J]. 水利发展研究, 2015(9): 15-18.

[6] 陈莹. 节水型社会建设试点的启示[J]. 中国水利, 2012(15): 30-33.

[7] 颜勇. 落实节水优先方针 全面推进节水型社会建设[J]. 水利发展研究, 2015, 15(3): 3-6.

(收稿日期:2017-06-28 编辑:陈玉国)

(上接第 56 页)

[4] 朱厚华. 我国节水型社会建设发展趋势分析[J]. 人民长江, 2014, 45(2): 224-226.

[5] 关于进一步推广合同能源管理机制的通告[R]. 北京: 国家经贸委资源节约与综合利用司, 2000.

[6] 关于促进节能服务产业发展增值税、营业税和企业所得税政策问题的通知[R]. 北京: 财政部, 国家税务总局, 2010.

[7] 关于在全国开展交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点税收政策的通知[R]. 北京: 财政部, 国家税务总局, 2013.

[8] 关于落实节能服务企业合同能源管理项目企业所得税优惠政策有关征收管理问题的公告[R]. 北京: 国家税务总局, 国家发展和改革委员会, 2013.

[9] 李香云. 基于节水优先的我国地方节水政策现状与分析[J]. 中国水利, 2017(11): 5-8.

[10] 李健, 王博. 基于政策工具的中国节水政策框架分析研究[J]. 科技管理研究, 2015(4): 218-223.

[11] 甘泓, 秦长海, 汪林, 等. 水资源定价方法与实践研究 I: 水资源价值内涵浅析[J]. 水利学报, 2012, 43(3): 289-301.

(收稿日期:2017-06-26 编辑:胡新宇)

(上接第 63 页)

[10] SIMON B L. Rethinking empowerment [J]. Journal of Progressive Human Services, 1990, 1(1): 27-39.

[11] SOLOMON B. Black empowerment: social work in oppressed communities [M]. New York: Columbia University Press, 1976.

[12] 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.

[13] 谢启文. 增能: 解决失独家庭问题的新视角[J]. 人口与发展, 2013, 19(6): 104-109.

[14] 范斌. 弱势群体的增权及其模式选择[J]. 当代社科视野, 2004(12): 73-78.

[15] 施国庆. 非自愿移民: 冲突与和谐[J]. 江苏社会科学, 2005(5): 22-25.

[16] 蔡萌生, 蒋力, 曹志杰. 水库移民安置不同阶段的公众

参与研究: 以 A 水库昌平区移民公众参与为例[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2013, 15(1): 26-29.

[17] 唐惠敏, 姚胜南. 增能与赋权: 农村弱势群体利益表达的路径[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2014(4): 35-40.

[18] 徐永祥. 建构式社会工作与灾后社会重建: 核心理念与服务模式——基于上海社工服务团赴川援助的实践经验分析[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2009, 24(1): 1-3.

[19] 杨发祥, 何雪松. 灾后社会重建中的社工介入: 理念、目标与方法——基于四川省都江堰 Q 安置点的实证研究[J]. 甘肃社会科学, 2010(3): 149-152.

[20] 张尧. 南水北调移民的社会支持现状及社会工作介入研究[D]. 武汉: 华中农业大学, 2012.

(收稿日期:2017-05-23 编辑:方宇彤)