

探究社区赋权的合作议题

□彭宗峰

党的十九大报告明确提出,要加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。这对完善社区治理体制来说,既是重大机遇,也是重大挑战。其中,科学审视并回应社区权力结构变化所提出的新要求,也成为一项重要的时代课题。

社区赋权(community empowerment)作为一种强调赋能增长的社区权力理论,旨在通过改变主体权力认知,增强主体能力、重塑权力关系等来提升社区权力运行效能。在理论上,社区赋权以其研究视角的多样性、构成要素的复杂性,形成了不同的路径。在实践中,由于社会转型以及权力调整的非均衡性,社区赋权也形成了不同的特点。虽然不同的路径和特点有利于拓展社区赋权研究,但也存在整合不足的风险。特别是,在高度复杂的社会条件下,面对社区权力结构的深度调整,依靠单一的路径进行社区赋权,并不能有效解决社区问题,因此,迫切需要从合作的角度推动社区赋权路径的整合。

合作趋向:路径衔接议题

社区赋权研究起源于西方,经过四十余年的发展,已成为国际流行的社区权力研究方式,并从社会学扩展到政治学、传播学等学科,演化出不同的研究路径。这其中,有三条比较典型的研究路径。

其一是社会学路径。这也是社区赋权研究的原初路径。它强调通过社会工作者的帮助来改变无权者的无权状态,其本质上是通过专业知识和技术的传递以改变无权者的权力认知、社会地位和行动能力。这条路径又包括三个不同的维度:一是从心理维度上把社区赋权理解为减少被标签化为弱势群体的无权感;二是从对资源的权力和控制维度上来判断社区赋权所蕴含的意义;三是从结构一过程的维度上来把握社区赋权中个人、团体对具有重要意义事件的影响力。

其二是政治学(行政学)路径。它强调通过政府的授权来改变社区权力的运行方式,其本质是通过权力体制改革来改变社区权力的制度环境,以促进社区实现有效治理。这既包括通过赋权使无权者获得相应资格,使其能够把握

社区决策进程,进而促进基层公共权力机构转变权力观念和权力运行方式;也包括基层公共权力机构通过把与社区公共事务相关的权力赋予社区居民,让居民参与社区治理以提升社区自治的能力和水平。

其三是传播学路径。它强调通过社区媒介(传统媒体与新媒体)进行话语建构与传播,以形成社区公共舆论和文化认同,进而改变社区权力的运行方式。从功能性上说,社区媒介是社区居民之间沟通交流、汇聚智慧、形成共识、增强认同的重要手段。除政府授权和社会组织帮助之外,社区要成为真正的主体,还需依靠媒介和文化的再次赋权,并通过让居民参与到社区公共文化生活中,来实现社区的有效治理。

总的看,这三条路径各有侧重,从不同层面阐释了社区赋权的内涵。社会学路径从社区社会工作层面、政治学路径从社区权力体制层面、传播学路径从社区媒介与文化层面揭示了社区赋权的多元意义,也使我们认识到社区赋权是一个包含知识传递(技术性赋权)、体制改革(体制性赋权)、文化建构(文化性赋权)在内的复杂的赋能增长过程。但是,这也现实地提出了一个问题,那就是:这三条路径的理论旨趣和逻辑焦点不尽相同,如何才能使它们相互衔接,来实现社区赋权效能的最大化呢?这是一个需要在理论上继续深化的方向。

合作需求:要素整合议题

研究路径的多样性,同样也意味着社区赋权构成的复杂性。不同的研究路径通过不同的逻辑透镜,使社区赋权的构成要素在不同的层面上显现出来。勾连这些构成要素,可以发现社区赋权的复杂图景。

其一是层次构成的复杂性。社区赋权包含多个层面。既有个人层面、人际层面,也有社区层面、社会层面以及政府层面。个人层面的社区赋权,关注的焦点是个体认知和能力的提升;人际层面的社区赋权,关注的焦点是日常社会互动能力的提高与意义的建构;社区层面的社区赋权,关注的焦点是社区自组织水平及其能力的增长;社会层面的社区赋权,关注的焦点是社会组织对社区治理的促进作用;政府层面的社区赋权,关注的焦点是政府的制度性授权。这些不同层面,其实反映的是社区赋权的主体

间关系:即从个体意识关系到人际关系,再到组织关系和体制关系。

其二是向度构成的复杂性。社区赋权具有多种向度。既有由外而内的赋权,也有自上而下和自下而上的赋权。社区社会工作是由外而内社区赋权的一种类型,主要通过社会工作者的知识传递,推动社区治理机制的完善和治理能力的提升;政府授权是自上而下社区赋权的一种类型,主要通过政府的制度性授权,推动社区治理体制的完善;社区居民的自我文化建构则是自下而上社区赋权的一种类型,主要通过社区媒介(特别是新媒体),推动社区文化认同的建构。当然,在实践中,社区赋权的向度并不只是单向的,有可能是双向的甚至多向的。

其三是内容构成的复杂性。社区赋权的内容是多样的。既包括心理赋权,也包括社会赋权;既包括经济赋权,也包括政治赋权。在社区赋权理论发展的过程中,心理赋权和社会赋权可以说是最先发展起来的,并通过社区社会工作的形式对弱势群体进行心理干预和社会救助。当然,心理赋权和社会赋权与社会政策密切相关,因而也就会把赋权引向政治层面,并通过社会政策的调整推动政治赋权。而经济赋权则与社区经济发展,特别是社区集体经济的发展密切相关。

勾连这些社区赋权的构成要素,可以在由多层次、多向度、多内容所搭建的坐标系中,发现许多不同的社区赋权方式。但是,必须注意的是,这些社区赋权方式并不是能够自然而然和谐共处的。不同的社区赋权方式可能会以自身理论视域为限,画地为牢,甚至存在相互冲突的可能。比如,随着新媒体的快速发展,社区居民依靠新媒体技术进行自我话语赋权,特别是当话语涉及现实利益问题时,如果不加以正确引导,就存在引发社区冲突的风险。因此,为了防范和化解可能存在的风险隐患,就需要从合作的角度对社区赋权的构成要素加以整合。

合作逻辑:范式重构议题

路径的衔接、要素的整合、风险的防范、效能的提升,其实都在吁求一种新的社区赋权方式。特别是,随着社区赋权研究情境化意向的不断凸显,权力体制、社会关系、文化规范等因素都被纳入到社区赋权之中,一种合作赋权的

需求越来越显著。可以说,合作已成为当前社区赋权研究的重要议题之一。当然,社区赋权的合作议题,并不是通过对原有社区赋权路径和构成要素进行简单地拆解和重组就能解答的,而是需要形成一种新的研究范式。

首先,需要形成一种全要素、全流程的视野。如果之前的社区赋权研究还是以学科和构成要素为界开展分散式研究的话,那么现在就需要从科学交叉和权能增长全要素、全流程的视域开展整合式研究。对已有研究的梳理,其实已经揭示出,社区赋权是一个复杂的系统工程,体制性赋权、技术性赋权以及文化性赋权等不同赋权路径,只是凸显了社区赋权的不同节点和回路。而要真正实现社区有效赋权,还需要把这些节点和回路连接起来,以形成包含社区赋权全要素、全流程的合作网络。

其次,需要引入一种动态非均衡的视角。社区合作赋权并不是把不同的路径和构成要素简单地拼接在同一平面上就能实现的。社区合作赋权其实是一个动态的非均衡过程。究其原因,一方面是因为,社区赋权的构成要素存在空间层次上的位差,并在功能性上具有深浅的区别;另一方面则是因为,社区赋权的构成要素在社会转型期的转变速度是不同的。比如,在推动市场经济体制改革的过程中,社区经济层面的要素快速发生变化,而社会层面、政治层面和文化层面要素的转变则略显滞后。各层次要素转变的非同步性,则要求用一种动态的非均衡视角来观察社区合作赋权的可能方式。

再次,需要采取一种深度的功能性分析方法。社区合作赋权并不是单纯地在理论上进行形式逻辑分析,而是要进行现实的历史性(历时性)和社会性(共时性)分析。这就需要一种深度的功能性分析方法,坚持以问题为导向,对社区赋权多层次、多向度、多内容的构成要素进行功能性整合研究。比如,采取一种“短板促发、整体协同”的分析思路,以短板和弱项为起点,分析社区赋权的权能链条和传导机制,进而从整体上思考促进权能增长的办法,摆脱“头疼医头、脚疼医脚”的研究方式。比如,当政府在向社区授权时,不仅要考虑权力的下放,还需要考虑权力的承接。这时权力问题就会转化成能力问题,就需要再通过技术性赋权或文化性赋权提升承接权力的能力。

(作者为山东社科院政策研究室助理研究员)

建立农村金融扶贫长效机制 助推脱贫攻坚

□山东社会科学院精准扶贫调研组

十九大以来,党中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标。我省作为全国农业大省和农业强省,对扶贫工作尤为重视,把金融扶贫作为精准扶贫的重要组成部分,锐意改革,勇于创新,深入探究农村金融扶贫长效机制,脱贫攻坚工作成效显著。近期,山东社科院课题组对全省46个县市区金融扶贫状况进行了全面调研,相关情况如下:

一、我省金融扶贫措施及成效

2018年是我省脱贫攻坚决战决胜的关键之年,全省金融部门加大精准扶贫工作力度,创新扶贫方式,扶贫金融服务水平不断提升。截至2018年6月末,山东省金融机构累计发放各类精准扶贫贷款646亿元,比年初增加142亿元,惠及贫困人口50万人,比年初增加20万人;全省各类精准扶贫贷款余额同比增长91.6%,比年初增长19.5%。目前,我省已初步建立起一套农村金融扶贫长效机制,主要有五个方面:

(一)精准对接融资需求,提高金融扶贫资金效益。一是精准对接区域发展规划,找准金融扶贫切入点。各地区扶贫办、金融办、财政局等部门认真做好协调合作和信息共享,及时掌握贫困地区精准扶贫项目金融服务需求清单,准确掌握项目安排、投资规模、资金来源等信息,为精准支持脱贫攻坚奠定基础。二是精准对接特色产业金融需求,带动脱贫效果明显。立足贫困地区资源禀赋、产业特色,积极支持能吸收贫困人口就业、带动贫困人口增收的绿色生态种养业、经济林产业、乡村旅游、农村电商等特色产业。三是精准对接易地扶贫搬迁项目资金需求,保障贫困人口安居乐业。针对易地扶贫搬迁贷款,简化贷款审批程序,按照保本或微利的原则发放,开发性、政策性金融与商业性、合作性金融要加强协调配合,加大对安置区贫困人口直接或间接参与后续产业发展的支持。

(二)突出小额扶贫信贷,强化金融扶贫责任落实。一是完善小额扶贫信贷工作机制。加强与扶贫、财政、人行等相关部门协调,建立部门间常态化沟通联系机制;农村金融机构成立扶贫工作组织领导机构,建立监管部门与农村

金融机构的协同推进机制。二是全面实行农村金融机构包干责任制。小额扶贫信贷包干责任制是银行业实施精准扶贫的有益探索,契合山东贫困人口“插花式”分布特点。三是建立扶贫监测与通报制度。建立小额扶贫信贷投放月度监测、工作推进季度总结、情况做法随时报告制度,密切跟进金融扶贫进度,及时掌握扶贫工作成效。

(三)加快扶贫产品创新,实施金融扶贫精准滴灌。一是借助生产经营带动脱贫。结合我省实际,创新推广各类生产经营主体带动贫困人口脱贫的“富民生产贷”,参照国家扶贫小额信贷政策,由省市专门拨付财政资金用于贴息和风险补偿。二是研发精准性金融扶贫产品。针对贫困地区和贫困户特点和需求,探索创新个性化、接地气的金融扶贫产品,提升扶贫信贷的品牌度、知名度和适用性。三是创新特色扶贫服务模式。推行网格化精准扶贫模式,实行责任化管理和一对一精准扶贫。

(四)大力发展普惠金融,融入金融扶贫长期规划。一是深化农村支付服务环境建设,推动支付服务进村入户。加强贫困地区支付基础设施建设,持续推动结算账户、支付工具、支付清算网络的应用,提升贫困地区基本金融服务水平。二是加强农村信用体系建设,促进信用与信贷联动。探索农户基础信用信息与建档立卡贫困户信息的共享和对接,完善金融信用信息基础数据库。三是重视金融知识普及,强化贫困地区金融消费者权益保护。加强金融消费者教育和权益保护,配合有关部门严厉打击金融欺诈、非法集资、制售使用假币等非法金融活动,保障贫困地区金融消费者合法权益。

(五)强化部门协调联动,凝聚金融扶贫合力发展。一是联动实现金融扶贫信息共享。加强与省市扶贫部门沟通,及时获取并与农村金融机构共享建档立卡贫困人口信息数据,督促农村金融机构将其嵌入信贷数据系统,实现金融扶贫信息及时共享。二是联动开展金融扶贫需求对接。联合人行、扶贫办等部门,调动各县乡村和农村金融机构力量,在全省范围内共同开展“金融精准扶贫融资需求对接百日攻坚”活动,为精准放贷奠定了基础。三是联动推进

扶贫政策衔接。推动辖内省联社、农业银行、邮储银行等与省扶贫办、财政厅签订金融扶贫战略框架协议,最大限度发挥金融助推脱贫攻坚作用。

二、我省金融扶贫存在的主要问题

一是金融机构涉农业务风险大、成本高,区域金融机构审批权限十分有限,县域金融机构的创新动力和能力不足。二是农村产权抵押贷款与国家现行法律不匹配,潜在一定的借贷风险。三是贫困村经营主体规模普遍偏小,有效金融需求不足。四是政策性农业保险理赔机制不完善,财政补贴资金有限,政策性保险扩大覆盖面仍有难度。五是资源环境约束,农业经营主体带动脱贫能力不足。六是贫困群众等、靠、要思想难以彻底消除,贷款发展生产的内生动力不足。

三、对策建议

(一)构建多样化多层次的农村金融扶贫体系。首先,要进一步引导金融机构,特别是以农商行、农业银行、邮政储蓄银行等为代表的大中型国有商业银行实施普惠金融战略,充分发挥其遍布农村的网点和网络优势、规模庞大的资金和资源优势,扎根基层的队伍和服务优势,提高普惠金融的认知度和参与程度,增加农村金融服务的供给。

其次,要进一步强化政策扶持作用,特别是对实施普惠金融的商业银行实施差异化、正面化的监管政策,充分发挥信贷、产业、财税、投资政策的协同作用,综合运用再贷款、再贴现、差别准备金动态调整等货币政策工具和财政贴息、税收优惠、差别税率、先税后补等财税政策工具,提高商业银行在农村地区的金融资源配置效率。

最后,要进一步放宽农村金融市场准入,有序引导社会资本和民间资本进入普惠金融领域和农村金融扶贫领域,逐步建立起包括银行、证券、保险、小贷、物流、电商等在内的多样化、多层次的农村金融扶贫体系,构建起广覆盖、有竞

争的普惠金融服务格局。

(二)大力发展农村互联网金融,创新农村精准扶贫金融新工具。首先,要鼓励商业银行加大金融科技投入,推进电子银行建设,延伸金融服务触角,开发出更多、更具效率的业务模式,彻底解决营业机构不足、服务对象分散、扶贫地域偏远等难题,使金融扶贫的全面性以互联网模式得到拓展。

其次,要鼓励商业银行开发互联网产品,推进金融产品创新,提高资源配置效率,设计出“因户制宜、因地制宜”的金融产品,彻底解决信息不对称、风险成本高、资金收放困难等问题,使金融扶贫向更加精准化的方向发展。

最后,要鼓励商业银行发展农村电子商务,搭建网上农产品商城,助力特色农业产业发展,开发出“支付结算+种植+物流+销售”的金融新业务,彻底解决贫困地区信息不通畅、物流成本高、销售渠道困难等难题。

(二)加快农村信用体系和资源流转市场建设,完善农村金融扶贫的基础性产权制度。农村金融扶贫事业是一项长期性的农村基础工程。在市场经济体系特别是金融市场中,良好的信用文化、契约精神和健全的产权制度是实现金融资源有效配置的基础性条件,也是降低交易成本和提升参与主体活跃度的有效保证。因此,要加快推进农村信用体系建设,构建良好的普惠金融生态环境。

当前,应在推进“五权”抵押融资试点的同时,加快建设运作规范的农村产权交易中心和农村产权收储中心,提高农村资源的变现能力和融资能力和资本化能力,有效引导金融资源不断向农村地区流入。另外,要加快推进农村产权制度改革。农村产权制度改革对整个农村经济发展具有基础性作用,以土地制度为代表的农村产权改革已经成为进一步深化改革的险滩和难点,迫切需要切实有效的顶层设计和制度创新。基础性产权制度改革最终方向是要赋予农民完整的财产权利、明晰的产权归属、完善的产权权能,真正建立起符合市场经济和生产发展要求的生产关系。

(执笔人:山东社科院农发所助理研究员赵晓武)