

我国民间组织支持弱势群体的走向探索

王美玲 李娟

(南京市民意调查中心 江苏 南京 210018)

摘要:民间组织是支持弱势群体的重要力量。然而在当前中国,民间组织对弱势群体的支持力度却很小。本文从加强与社会环境系统互动、创新支持模式、转变政府职能3个维度来探索民间组织支持弱势群体的走向,从而构筑弱势群体的“铁三角”式的支持体系,促使民间组织成为弱势群体支持主体中辅助政府的“有力的手”。

关键词:弱势群体;民间组织;社会环境;支持模式;购买服务

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-4970(2006)03-0019-04

学术界在论及弱势群体的社会支持体系时,常常把政府、社会及个体3个支持主体作为支持弱势群体的“铁三角”。其中,“社会”主要指的是各类社会组织,包括民间组织、企事业单位、社区服务组织等;“个体”指涉的是与弱势群体有血缘、地缘、业缘、学缘等社会关系的个体支持者。然而在当前的中国社会,这个“铁三角”却并非那么铁,其跛脚之处主要在于“社会”这个支撑点。有鉴于此,本文将从民间组织这个视角来探索我国弱势群体支持体系的完善之路。

截至2004年年底,中国各类民间组织已发展到28.9万多个,其正在以年增长10%至15%的速度发展,已经初步形成门类齐全、层次有别、覆盖广泛的民间组织体系^[1]。可见,当前我国的民间组织是具有一定规模的。在此社会背景之下,探讨民间组织对弱势群体的社会支持便有了相应的现实根据。为完善民间组织对弱势群体的社会支持体系,笔者认为,不仅要从事民间组织本身考虑,也应该从民间组织与弱势群体、政府部门、其他民间组织、社区等环境系统着手。

一、强化民间组织与社会环境系统的互动

1. 加强民间组织与政府互动

在与政府的互动中,民间组织应该采取的正确态度是积极与政府平等对话,而不是以低人一等的姿态出现。在西方社会,政治、社会、经济已经成为人们基本的社会活动领域。社会、政治系统通过宏观调控规制民间组织的发展,民间组织则通过组织

成员、社会公众的力量来监督国家权力,从而保护个人的自由和基本权利。在中国社会,由于国家对民间组织实行双重管理体制,加上中国长期以来民间组织(尤指官办民间组织)基本上为辅助政府部门的准政府组织,这就在一定程度上决定了两者的不平等地位。因此,民间组织应该重新认识自己的使命,其不是政府的派生机构,而是政府的合作机构。民间组织应该积极建立与政府的平等对话机制,谋求与政府的合作,而不是呵护。另外,对草根民间组织而言,也应该积极构建与政府的合作机制,争取改善目前的这种互不相干、甚至是冲突的对立关系。民间组织只有和政府部门之间建立起平等合作的良性关系,才能更好地开展对弱势群体的社会支持工作。

2. 加强民间组织与国内机构的互动

在这里,国内机构并不特指某一类机构,只要该机构有志于社会公益事业、有志于改善弱势群体的生存状况,民间组织就应该致力于与该机构的沟通、合作。这些机构可以是同性质的机构也可以是不同性质的机构。对于同性质的机构(机构宗旨都是为弱势群体谋福利),各机构之间可以通过考察、访问、座谈等方式在管理模式、项目运作经验、筹资技巧、目标人群确定、支持内容、支持方式、宣传方式等方面互通有无,这对于本机构的成长是极为有利的。对于不同性质的机构(如营利性机构)民间组织则可以借助对方的资源(资金、技术、人才、权力等等)来扩展对弱势群体的支持广度、加深对弱势群体的支持深度。

3. 加强民间组织与国际民间组织的沟通

首先需要声明的是此处的国际民间组织并不是指从事国际事务的民间组织,仅指国际上的民间组织,取其地域因素。加强民间组织与国际民间组织的沟通是我国民间组织国际化、专业化和成熟化的内在要求。这主要体现在以下两个方面:首先,民间组织最初产生于欧美,目前民间组织已经在欧美总结出一套成熟的运作经验和模式。而我国的民间组织由于起步时间晚,在组织规模、筹资能力、内部管理、项目运作等方面与欧美民间组织相比还显得十分稚嫩。因此,民间组织应积极建立与国际民间组织的沟通机制,汲取国际上知名民间组织的运作经验,结合中国本土实际“洋为中用”。其次,通过与国际民间组织的沟通、合作,民间组织可以扩大自己的合作伙伴、筹集更多的海外资金,为本地民间组织的运转提供坚实的经济基础,提升民间组织的独立性与自治性。

二、创新支持模式

为使民间组织对弱势群体的支持模式的创新之路更为平坦,有必要先优化官办民间组织的人力资源。鉴于目前中国民间组织从业人员年龄结构老化、知识结构非专业化、工作理念行政化等现状,笔者认为民间组织应逐步、适当地输入年轻型的专业人才,尤其是社会保障、社会工作及英语专业的人才,并对原有工作人员进行一定程度的专业培训。只有人才先行,支持模式的创新才具备可行性基础。民间组织对弱势群体的支持才能在根本上从“业余化”向“专业化”发展。但需要注意的是,人才的更新并非一朝一夕之事。在当前中国社会,“离退休返聘”并非坏事,尤其是在中国刚刚起步的民间组织领域。离退休官员凭借自己的社会地位与社会影响,往往可以调动比年轻人多得多的社会资源。因此,结合中国当前社会现实,合理的民间组织人员结构应是“青黄相接”。在此人员配备基础上,笔者将通过支持理念、支持方式、支持内容3个向度来简要分析民间组织对弱势群体支持模式的创新问题。

1. 延伸支持理念

民间组织在支持弱势群体时应该明确,将要支持的目标服务人群不是独立的、自成体系的,该群体是环境中的群体。弱势群体与社会环境两者之间是一种动态的平衡关系。个体与环境交互适应,但是由于外在的刺激、变化往往会降低个体内在与外在的调适关系,所以必须给与适当支持(输入适当资源)才能使个体适应社会。如造成社会性弱势群体的重要原因便是来自社会环境的变化,国企改革造

成大量国企职工下岗待业、甚至失业,城乡分割制度导致流动人口的边缘地位,等等。因此,民间组织在规划支持弱势群体的项目时,其支持理念应该从“个体观”转为“系统观”,并力求做到“内外兼修”,即既致力于改善弱势群体系统内问题,同时也适当地改善社会环境系统,最终力图使人与环境友好互动。

2. 拓展支持内容

目前,中国民间组织对弱势群体的支持内容存在形式单一、层次浮浅的局限。为促使支持内容从“单一化”、“浅层次”向“多元化”、“深层次”发展,笔者提出以下建议。

(1)从“直接救助”过渡为“间接救助”

“直接救助”和“间接救助”两者的关系比较类似于扶贫工作中的“输血式扶贫”和“造血式扶贫”。直接救助也就是直接的款物救助,间接救助是指民间组织并不直接将物资提供给弱势群体,而是提供给弱势群体服务、信息等内容,目的是为了充分发掘弱势群体的潜能,做到“助人自助”。助人自助是社会工作最基本的价值观、理念,也是社会工作的重要原则之一。所谓的“助人自助”是指社会工作者在帮助弱势群体时强调“与案主在一起”,平等地对待案主,和案主一起发现问题、解决问题。其目的是为了帮助案主挖掘潜能,促使案主独立并融入社会。间接救助形式多样、种类丰富,如就业培训服务、师资培训服务、心理咨询服务、知识讲座服务、权利维护服务、医疗康复服务、居家照顾服务等等。

因此,从“直接救助”转为“间接救助”能更好地实现对弱势群体的支持功效,这也是社会支持“专业化”、“国际化”的大势所趋。但是从“直接救助”过渡为“间接救助”并非意味着弃前仰后,而是实现两者的“并轨”。至于是对弱势群体采取“直接救助”、“间接救助”,还是两者“兼施”,这就要求民间组织根据弱势群体的需求、特点等灵活制定相关的救助方案。我国的民间组织尤其是官办民间组织应该借鉴海内外成熟民间组织在这方面的经验。

(2)从“表层服务支持”转为“深层服务支持”

所谓的表层服务即层次比较浅的服务,如居家照顾服务、医疗康复服务、就业培训服务、师资培训服务、知识普及服务等方面。其本质是不涉及心理层面。倘若涉及心理层面,则可以称之为“深层服务支持”,这样的服务内容心理咨询服务、心理康复服务、社会工作服务等等。为使服务支持内容往纵深发展,我国民间组织不能一蹴而就,而应先做好、做实基层的社会服务。在完善“表层服务支持”体系后,可以适当地与心理咨询、心理康复机构及社会工作机构建立合作关系,借助这些合作伙伴的力量来

谋求支持内容的深入发展。

3. 更新支持方式

鉴于我国民间组织在支持弱势群体时缺乏与服务对象互动的现状,笔者认为其支持方式应从“单向式”向“互动式”发展。为此,民间组织应力求做到以下两个方面。

一是在支持弱势群体之前,民间组织应对弱势群体的需求进行评估。评估在社会工作中是一个比较重要的工作程序。在这里,我们说的评估是指民间组织对弱势群体的问题、所处的社会环境、需求及潜能的整体把握。在评估的过程中,民间组织应该强调弱势群体的参与,了解弱势群体自己认为的真正问题。在评估过程中,民间组织应该获取以下信息:弱势群体自己感觉到的主要问题、弱势群体的需求及这些需求的强烈程度、其他民间组织对被评估群体的支持情况、弱势群体的资源及力量(弱势群体的教育背景、就业背景、家庭、朋友等)等等。评估信息的来源可以是弱势群体所在地区的政府部门的资料、弱势群体的口头报告、对弱势群体所处社区环境的调查及民间组织与弱势群体的互动观察等等。

二是在完成对弱势群体的支持后,民间组织应致力于获取弱势群体的反馈信息。在这里反馈的功能有二:一是民间组织通过了解弱势群体的状况及感受,可以对支持效果作一个主、客观层面的综合测评,总结经验,以更好地为下一个项目尤其是相似项目的目标人群服务;二是弱势群体通过对自己在支持前后状况的对比,可以增强自己的自信及力量,增强社会的适应性。反馈的形式可以是口头反馈,亦可以是书面反馈。

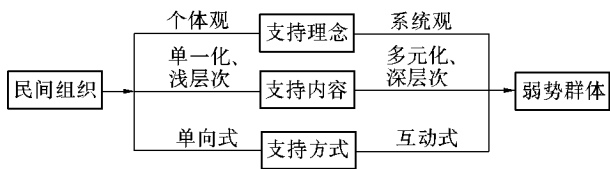


图1 社会支持体系的创新模式

三、转变政府职能,实现民间组织自治

随着我国经济体制和政治体制改革的深入及人民公民意识的增强,民间组织的发展、壮大必将成为一个时代趋势。政府部门应该正确认识民间组织在当今社会中的重要角色,并逐步地将该由社会部门行使的职能返还给社会,这不仅能精简政府机构、提高政府效率,还能推进民间组织的成熟壮大,强化弱势群体“铁三角”式的社会支持体系。

1. 政府减少干预,变管制为服务

目前,政府对民间组织的干预包括登记管理、业

务监督、业务管理、人员委任、工资发放等等。民间组织在一定程度上甚至可以说是政府部门的附属机构,在政府部门的管制下,民间组织的价值理念、工作模式、思维模式、项目运转都过分地依赖于政府部门,其所谓的“自治性”与“独立性”是要大打折扣的。应该说,政府机构对民间组织的过多干预对民间组织的发展是极其不利的,因为在这种情况下民间组织在结构上是政府机构的“模拟物”,在功能上则是政府机构的“执行层”。他们在支持弱势群体时,往往会以高高在上的“施恩者”的形象出现,而不是草根民间组织与弱势群体的平等、尊重关系。因此,笔者认为,政府应减少对弱势群体的行政干预,从管制民间组织转为“服务民间组织”;“监督民间组织”。

2. 政府购买服务,构建新型合作关系

“政府购买社会服务起源于20世纪70年代末的欧美发达国家,它是在政府社会服务方面的开支日益庞大、不堪重负,政府部门从事社会服务效率低下及官僚主义现象升温的情况下孕育而生的。^[2]政府购买社会服务是社会服务供给体系的创新模式,是指政府在社会福利的预算中拿出一定经费向社会各类提供社会服务的机构直接拨款购买服务或公开招标购买社会服务,由专业的社会服务机构来运作的服务模式。这些提供社会公共服务的机构可以是非营利的民间组织、也可以是营利性的私营组织、个体工作者、甚至可以是其他的政府组织。但是,福利性的社会服务基本上由慈善性的民间组织提供。

政府购买服务的主要功能在于:①将市场机制引入社会服务领域,从而降低服务成本、提高服务质量。这主要表现在两个层面:首先,在公开招标时,政府一定会选择在服务内容、服务范围、服务价格、服务质量、服务方式等方面适合自己需求的服务提供机构。其次,签订合同后,由于政府部门对服务提供者不满意时可以随时解除合同,这就迫使服务提供机构必须在服务创新、提供专业水平和竞争力等方面下足工夫。②“节省政府的人力、工作和实施成本,缩小政府规模。^[3]政府部门将原来由自己承担的服务转包给社会机构,其职能已经由“生产”转向“控制”与“监督”,这必将导致政府规模缩小。^[3]③服务供给灵活适应目标群体需要。由于服务承办机构具有一定的经营自主权和相对灵活的人事制度、政策措施,因此其可以根据环境和目标群体的需求调整服务的供给状况。因此,我们说“政府购买服务”不仅能转变政府职能,推进“小政府、大社会”进程,还能促进民间组织的成长壮大,从而构建两者的新型合作关系。

在美国,政府购买服务有其独特的运作模式,即

市政府提供资金 ,社区非营利组织承包服务 ,社区委员会监督服务。美国政府购买社会服务的内容和范围非常广泛 ,包括老年人居家照顾服务、老年人医疗服务、青少年服务、紧急庇护收容所服务(资金用于收容所维修、收容所营运开支和无家可归预防措施等方面) 家务和成人间看护服务(符合贫困线收入的标准和无人照顾的老人可以申请此项服务 ,服务内容主要是向需要服务的家庭提供家务和日间成人照顾服务) 私人保安公司完全服务、解决社区问题的“ 点子服务 ”等等。以上这些社会服务尤其是以弱势群体为目标服务人群的社会服务基本上都是由民间组织提供的。

在我国香港 ,社会服务的供给主要是由民间组织承担。“ 据香港福利署负责人估算 ,政府提供的服务量约占 10% ~ 15% ,其余 85% ~ 90% 都由非政府组织提供。^[4]规划发展的社会服务项目 “ 往往不是由政府自己去做 ,而是在每年的‘ 施政报告 ’中向社会发布项目内容和要求 ,任何组织均可提出申请 ,谁的实施方案得到政府的认可 ,项目就交给谁做。政府只是承担那些不宜由民间组织开展的业务。^[4]目前 ,香港的政府购买服务已经推广到所有的服务机构 ,并且是对机构的全部服务进行购买。其购买的社会服务主要有 :老年服务、残疾人服务、儿童服务、青少年服务和家庭服务。其中 ,家庭服务包括家务助理服务、家庭生活教育、受虐待妇女住宿服务、医务社会服务、禁毒服务、热线电话服务、临床心理服务等方面。

在我国 “ 政府购买服务 ” 模式刚刚启动。如 ① 2002 年 ,上海市尝试 “ 政府购买服务 ” 运作方式积极推进 “ 居家养老服务 ” 工作。这里的居家养老服务是指由社区组织经过培训的下岗待业人员为老年人提供生活照料和护理。政府购买的社会服务其内容除老年服务外 ,还有就业服务、居民纠纷调解服务、司法服务等。②2003 年 ,南京市鼓楼区政府出资购买民间组织的社会服务 ,为独居老人和部分空巢老人提供生活服务。2005 年 ,南京市发展和改革委员会、市财政局、市民政局等部门联合发文 ,要求全市

六城区全面推广居家养老模式 ,每名 80 岁以上的高龄及低保老人平均每天享受 1 小时免费家庭服务 ,费用由市、区两级财政各负担一半。③2006 年 ,广州开始推行政府购买服务的居家养老服务 ,其服务对象主要是生活困难的老人。广州市居家养老服务分为两个层次 :基本性服务 ,如日常巡查、探望及必要医疗、家政等 ,选择性服务 ,包括送餐、日托、文化娱乐等。

表 1 各地区的政府购买服务的领域对比

地区	服务领域
欧美	老年人服务、青少年服务、紧急庇护收容所服务、家务和成人间看护服务
中国香港	老年服务、残疾人服务、儿童服务、青少年服务、家庭服务
中国内地	老年人居家服务、民事纠纷调解服务、就业服务

可见 ,我国的 “ 政府购买服务 ” 与境外相比是很不成熟的 ,不仅规模小 ,而且在运作经验、服务领域、服务层次、服务内容等方面都是比较欠缺的。但是这也从一个侧面说明我国民间组织在支持弱势群体方面有着比较大的发展空间。有鉴于此 ,笔者认为 ,为强化弱势群体的社会支持体系 ,促使民间组织与政府的关系由互补转为合作 ,我国必须继续推广、深化 “ 政府购买服务 ”。这就要求政府进一步转化自己的职能 ,将能由民间组织做的工作从政府部门中剥离出来 ,真正地实现 “ 双赢 ”。

我们希望 ,民间组织能够不断成长、壮大 ,弱势群体的支持体系能够早日完善 ,真正实现 “ 铁三角 ” 式的支持体系。

参考文献：

[1] 中国民间组织达到 28.9 万个 ,规范发展成迫切任务 [EB/OL].[2005-08-31]http ://news.qq.com/a/20050831/001171.htm.

[2] 卡佳. “ 购买服务 ” 政府的钱不好花 [J]. 社区 , 2005(5) :28-29.

[3] 徐月宾. 西方福利国家社会服务发展趋势——政府购买服务[J]. 民政论坛 ,1999(6) :35-39.

[4] 孙炳耀 ,常宗虎. 香港社会福利及其启示[J]. 民政论坛 , 2000(5) :13-17.

· 简讯 ·

河海大学新增 9 个江苏省重点学科

江苏省教育厅日前公布了 “ 十一五 ” 期间江苏省重点学科名单。经学校申报、专家评议、教育厅审核、省政府批准 ,河海大学有 9 个学科日前成为江苏省重点学科 ,分别是 :物理海洋学、工程力学、结构工程、水力学及河流动力学、港口海岸及近海工程、地质工程、环境工程、工程管理与项目管理、技术经济及管理 ,其中港口海岸及近海工程和技术经济及管理还被列为国家重点学科培育建设点。目前 ,除以上 9 个江苏省重点学科外 ,河海大学还拥有岩土工程、水文学及水资源、水工结构工程 3 个国家重点学科 ,机械电子工程、计算机应用技术、水利水电工程等 7 个水利部重点学科。

(本刊编辑部供稿)