

平等合作: 从灾后重建看政府与社会工作服务组织的伙伴关系

朱希峰

“5.12 汶川大地震”后, 国家迅速启动了各种应急机制进行抗震救灾, 解放军、武警、公安、消防、医护人员、卫生防疫人员、食品安检人员等各类专业人员纷纷加入到救灾行列中, 用实际行动支援四川灾后重建工作。社会工作者也通过各种渠道深入灾区, 服务于灾区群众。

但是, 由于中国社会工作职业化、专业化的推进进程不长, 社会工作在灾后重建中的作用和地位尚未被政府充分认识, 目前社会工作尚未被明确列入国家救灾的体制之中, 因此, 各地社工进入灾区的渠道也是多种多样的。在社会工作介入“5.12 汶川大地震”灾后恢复重建中, 各地社会工作人员不断摸索, 大胆尝试, 逐渐形成了几种工作模式, 为正在致力于专业化和职业化建设的社会工作, 以及社会工作服务组织在灾后重建中如何通过与政府建立平等合作、互惠互利的“伙伴关系”来开展专业服务提供了新经验。

一、什么是伙伴关系

“伙伴关系”是在国际关系和市场部门研究中应用较多的概念, 主要指不同行动主体之间的一种平等、友善的合作关系。作为现代公共治理中的一个重要理念, “伙伴关系”则体现了治理主体的多元化及其相互之间的协同作用。政府、企业、社会组织、个人、社区等, 都有可能参与到公共管理的过程中。而公民社会的构建是形成政府与社会组织良好的合作“伙伴关系”的基础。公民参与公共治理的深入, 政府与社会组织互动合作的加强, 是国际社会 20 世纪 90 年代以来的发展趋势。在现代公共治理, 乃至国际政治舞台上, “伙伴关系”都成为政府与公民社会之间更为广泛实践的一种理念。

朱希峰 上海市社会工作培训中心副主任
上海社工灾后重建服务团专家团成员

一般来说,政府与社会组织(或叫非政府组织、非营利组织)之间形成长期稳定的良性“伙伴关系”需要三个条件,第一是两个主体之间需要具有共同的或者相似的价值理念;第二是两个主体之间有发生相互依赖性行为的必要性;第三是两个主体之间有发生相互依赖性行为的可能性。有学者指出,在构建“伙伴关系”的诸要素中,公共资源的分配构成了治理合作关系的一个核心要素。社会组织根据相关的法律规定,通过一定的程序与政府签订契约,获得财政支持来提供公共服务;政府则从公共服务的直接提供者转变为公共资源的协调和监管者,即公共服务购买,这是目前正在兴起的一种提供公共服务的新模式。

二、灾后重建中社会工作服务组织的困境

随着社会主义市场经济体制的逐步建立,中国的社会治理结构也开始了变革,但是由于制度层面的改革牵涉较大,因此,观念的真正落地、职能的转变到位还是一个长期的、渐进的过程。另外,由于社会工作职业化、专业化在中国内地刚刚起步,它的社会认知度普遍较低,尤其是在地震灾区四川等西部地区的接受程度更低;再加上像上海地区由于灾情较少,政府的灾害应急机制平时很少有机会得以检验,因此,当地震灾害发生之初,一些草根社会组织积极要求加入政府的救灾行列时,政府显得手足无措;而当政府号召社会工作组织积极参与灾后重建时,社会工作服务组织居然应者寥寥,出现了不少的尴尬。

(一) 政府的认识误区和管理缺位

社会工作在抗震救灾和灾后重建中所遇的尴尬,首先表现在政府对它的误解,这可以从几件发生在身边的事件中看到端倪。第一件事是震后第三天,上海的一批组成临时救灾团队的草根社会组织募集了几十吨的救灾物资,希望能够借助政府的力量送往灾区。但是,政府有关部门接到电话后,竟然一时语塞,不知道该如何应对社会组织的这一请求,表示要研究以后再作决定,结果还是意见无法统一,于是决定去实地考察。第二天电话一联系,对方表示已免费租了一架飞机,物资已于当日送达灾区。第二件事是上海的一家社会工作机构负责人,在灾后打电话给灾区有关部门,要求进入灾区开展灾后社会工作服务需求评估。对方表示,从来不知什么是社会工作,不知你们前来能做什么,而且因为你们是民间组织,当地没有相应的接待机构。第三件事是,上

海第一批社工服务队在地震一个半月后进驻灾区,根据“上海社工灾后重建服务团”的总体设想,上海随后还将派出另外三支队伍,为此,四五天后,上海派出了一批专家团,为另外三支队伍选点。出乎意料的是,当地政府官员在送别专家团时,以“天气炎热、环境恶劣、条件欠缺”等外在环境的因素不成熟为由,委婉地表示他们需要的是“虚实结合”的项目。

上述三件事情,至少说明两点,一是在政府和社会组织两者的关系中,政府重登记、轻培育的管理理念依然十分强烈。重登记的观念导致政府在制定社会政策时只管“生”不管“长”,因此许多社会组织虽然取得了合法地位,但由于缺少政策的支持和政府公共财政的资助,一直处于自生自灭的状态。在管理实践中,政府和社会组织之间又因为缺少有效的互动合作机制,政府往往对社会组织不闻不问,不了解社会组织特殊的管理语境,忽视了它们强大的活动能力。二是对社会组织在社会治理中的重要作用认识不足。以灾后重建为例,在紧急状态下,政府的主要职责是保障灾区群众的生存,加快公共设施的重建。对于灾区社会关系形态和群众社会支持网络的恢复在灾后重建中的重要意义,显然认识不足。实际上,灾后重建除了需要物质、资金的援助外,更需要的是群众信心的重塑和社会关系的重建。社会工作相信人的潜能是巨大的,相信人们可以用自身力量解决自己的困难。因此,通过社会工作的专业技巧,依靠灾区群众的自身力量,培育自治组织体系,整合各类社会资源,重建社会支持网络,促进社会关系改善,最终达到社区治理和社区互助是社会工作介入灾后服务的重要切入点,而这也恰恰是政府灾后重建工作中的盲点。政府对社会关系重建在灾后重建中的重要性认识不足,还可从2008年6月8日国务院发布的《汶川地震灾后恢复重建条例》中得到验证。《条例》规范的灾后重建主要内容几乎都是道路、房屋等有形的公共设施的“硬件”重建,而忽略人的社会关系这一非常重要的“软件”重构。

(二) 社会工作服务组织的缺失

有学者总结了此次社会工作介入灾后重建的经验,归纳出了几种成功模式,包括广州模式、上海模式、希望学校社工模式和汉旺模式等,并且指出,这些模式能成功的关键,都是由于形成了良好的政社合作关系,整合了各方资源,形成了工作合力。但是,如果我们能仔细推究一

下这个政社合作关系中的“社”是什么时,也许就不这么乐观了。在此,我想重点从社会工作服务组织的两个缺失谈政府在建立和社会组织合作伙伴关系中的责任问题。

首先是社会工作服务组织的机构缺失。这四个模式中的所谓“社”,三个是以高校社会工作院系为主,社工协会次之,社工服务组织中的社会工作人员则主要以个人身份加入服务团队。以“上海社工灾后重建服务团”四支队伍为例,两支由高校牵头组织,一支由高校和社会工作服务组织以合作的形式组成,一支由区域性的社会工作协会牵头组织。应该说,高校的主要任务是在教学和研究,实务并非其特长。各级社工协会本身没有实体的社会工作服务组织,但它为什么能在这次社会工作的灾后重建服务中显山露水了呢?原因就是因为他们都是由政府主导设立,它实际就是代表着政府。而最应该冲在一线的以实务为主要职责的社会工作服务组织,这次却意外地躲在了高校和社工协会的身后。其次是社会工作服务组织的能力缺失。目前的许多社工服务组织都是由政府主导推动成立,某种程度上它其实还是政府行政管理体制中的一个组织部分,是政府职能的延伸。这些社会工作服务组织由于先天不足,不仅对政府的依赖性特别强、缺乏独立性,而且由于政策、资金、定位和人员等各种因素的制约,往往规模偏小、业务狭窄、能力低弱,社会化的色彩不强,要让它到固有的体制外寻求发展空间,难上加难。

三、实现政府与社会工作服务组织“伙伴关系”的路径选择

在中国这样一个行政主导型的社会,在政府占有强大的行政资源(如政策资源、财政资源,社会公信力等)的前提下,政府观念的转变是能否构建政社“伙伴关系”的决定性因素。只有观念转变了,政府的职能转变、法制健全、公共财政体制的建立等一系列的变革才有可能实现。而社会工作组织则要通过不断提升其专业化服务水平、保持其独立性等举措,提高自身的社会公信力。社会工作组织只有足够强大、自立了,政府与社会工作服务组织之间的相互信任、职能互补的“伙伴关系”才能最终确立。

第一,从政府角度来看。首先,政府要积极转变观念。社会工作服务组织可以弥补政府在公共服务方面的能力不足,在社会福利服务中

发挥重要作用。观念的转变必然会带来一系列的政策变革,从而为两者之间的良性互动提供了环境基础。其次,政府要实现职能转变,把原来由自身包揽的社会福利服务和公共服务,交给专业的社会工作服务组织来承担。再者,政府要大力培育社会工作服务组织的发展。通过政策引导、资金支持、税收优惠和项目转让等措施,对社会工作服务组织科学定位,合理规划,大力培育社会工作服务组织。特别是在公共财政购买服务方面,我国内地许多地区目前已经对以项目运作为主要形式的政府购买服务机制,作了许多有益的尝试。上海的浦东新区已经出现了几家社会工作服务组织共同竞标的竞争机制。最后,要建立和健全社会组织特别是社会工作服务组织的法律体系,为它们的发展提供法律保障。

第二,从社会工作服务组织来看。首先,要彰显专业性,社会工作是不同于其他社会服务的专业服务,它有专门的价值理念、理论知识和服务技巧,专业性是社会工作服务组织的立身之本。其次,社会工作服务组织要努力培养志愿精神、利他主义和使命感。利他主义既是社会工作的核心价值理念,同时也应该成为社会工作服务组织发展的内在动力。再者,要保持独立性,在与政府建立良好“伙伴关系”基础上,社会工作服务组织应当充分保持独立性,坚守自己的专业特色和中立地位。那些由政府倡导和推动成立的社会工作服务组织,更要以推动社会工作专业化、职业化为使命,避免被再度行政化。最后,社会工作服务组织要努力加强自身建设,完善内部治理机制,提升社会形象,提高社会公信力,为自己的健康成长赢得更多的社会支持。

2005年2月19日,胡锦涛总书记《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》中指出,“经过新中国成立以来特别是改革开放以来的不断发展,我国社会生产力水平明显提高,综合国力显著增强……已经具备了较为坚实的物质基础,可以为缩小社会差距、促进社会公平、完善社会保障、发展社会事业、加强社会建设和管理等提供更充分的物质保证。”2006年10月,中共中央第十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,提出“健全社会组织,增强服务社会功能。坚持培育发展和管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策,发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用”。2007年3月,在全国

人大十届五次会议上,温家宝总理的政府工作报告中指出,要“更加重视社会发展和改善民生,让全体人民共享改革发展的成果”和“要让城乡百姓特别是困难群众都能享受到公共财政的阳光”。2008年3月,温家宝总理在“两会”的记者招待会上,更是明确提出了“要下决心推进财政体制改革,让人民的钱更好地为人民谋利益”和“推进财政体制改革,使公共财政更好地进行结构调整和促进经济发展方式的转变,更好地改善民生和改善生态环境”的新一届政府的执政理念和工作目标。党的十六届六中全会《决定》明确提出,要建设宏大的社会工作人才队伍。我们相信随着我国经济实力的不断增强,公共财政体制的建立和健全必将成为可能,政府购买社会工作服务组织专业服务的机制随之也会逐步建立起来,社会工作服务组织的发展也就有了充足的源头活水。有了不断发展壮大的社会工作服务组织,政府与社会工作服务组织的合作、互动、互补、共建的“伙伴关系”,最终也必将形成。

责任编辑:李 聆