

社会组织参与卫生政策过程的思考

杨肖光* 陈英耀 蒋泓 许洁霜 钱序

复旦大学公共卫生学院 公共卫生安全教育部重点实验室 上海 200032

【摘要】社会组织是政党和政府以外的民间性组织,一般具有非政治性、非营利性、自发性等特点。在本文所关注的广西壮族自治区内的三个与妇女健康相关的政策个案中,不同层级、不同类别的社会组织都参与其中并发挥了重要作用。社会组织在人力资源、技术能力、投入热情等方面的优势是其得以参与并发挥作用的基础,而政府与社会组织之间的平等和信任关系则是维系这种参与的关键。今后政府应为社会组织提供更好的参与空间和平台,发挥其自身优势,在一个多元治理体系下形成政府和社会组织的良性互动,进而有效的推动政策目标的实现。

【关键词】社会组织; 治理; 政策过程

中图分类号:R197 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2011.02.005

The role of social organization in participation into health policy process

YANG Xiao-guang, CHEN Ying-yao, JIANG Hong, XU Jie-shuang, QIAN Xu

School of Public Health, Key Laboratory of Public Health Safety, Ministry of Education, Fudan University, Shanghai 200032, China

【Abstract】 Social organizations are the organizations outside of the political parties and government, usually with the non-political, non-profit and voluntary characteristics. Within the three cases related with women's health in Guangxi Zhuang Autonomous Region, various types of social organizations in different levels are involved and play an important role. The foundation from which the social organization could get involved and play roles in the policy process are their advantages on aspect of human resources, technology capabilities and great passions and so on, while the equality and mutual trust between government and social organizations is the key element for the maintenance of this participation. The government should provide better space and platform for social organizations, to make full use of their advantages, to establish positive interaction between government and social organizations, and then to promote the achievement of policy objective effectively.

【Key words】 Social organization; Governance; Policy process

妇女健康是卫生领域关注的重点问题之一,为联合国、世卫组织等国际组织所充分重视。^[1]保障妇女健康是中国政府在国际社会上的郑重承诺,妇女健康的宏观目标是通过政府推动的一个个具体政策来实现的。“越南、印度与中国的卫生决策——决定因素及其相互关系(以下简称 HEPVIC)”是一个由欧盟第六框架计划资助的为期三年的研究项目(2005—2008年),旨在通过对越南、印度与中国等三

个亚洲国家的比较性研究来加强发展中国家卫生政策的决策与执行过程。项目采用案例研究的形式,选取农村住院分娩、青少年生殖健康教育和针对妇女的家庭暴力干预这三个与妇女健康相关的政策个案,以“卫生体系”、“人力资源”、“服务供给”和“公民社会”四个主题(关键因素)为关注重点,综合考虑政治、社会、性别等宏观背景对政策过程的影响。HEPVIC 以定性研究为主要手段,通过对关键知情人

* 基金项目:欧盟第六框架资助项目(517746)

作者简介:杨肖光,男(1979年-),博士,主要研究方向为卫生政策。E-mail: yangxg@fudan.edu.cn

通讯作者:钱序。E-mail: xqian@shmu.edu.cn

的访谈与重点文献的系统分析实现对发展中国家卫生政策过程的考察,进而加强与促进发展中国家的卫生决策与政策实施。

HEPVIC 关注的一个重要主题是社会组织即政府以外的参与者在政策过程中的作用。事实上,尽管这三个政策在问题属性、实施路径和参与者等诸多方面都有所区别,但是三个案例具有一个共同的特征,即相关社会组织都在政策过程中扮演了相对重要的角色。这提示我们社会组织应该成为卫生政策的一个重要参与者,而其参与方式以及发挥作用的途径值得深入探讨。

1 社会组织的概念与内涵

社会组织是指围绕共同的目标而组织起来的特定的社会群体,也可以理解为处于政府(国家)、市场与私人(家庭、个人)之间的具有社会性的中间领域。一般意义上的社会组织具有自发性、非营利性、志愿性等特征,因此常被称作“非政府组织”、“民间组织”、“草根组织”、“公民社会组织”、“非营利组织”等。中国的政府以外的社会组织自改革开放以来得到了极大的发展,但社会性组织又是高度分化的,其庞大的数量和庞杂的分类给认识和管理带来不小难度。^[2]

出于治理需要,2006 年党的十六届六中全会首次将这些相关的政府外的组织用“社会组织”的定义加以概括^[3],并在党的十七大报告中进一步确认。^[4]虽然目前中国官方尚没有对社会组织做出具体而权威的定义与分类,学术界也没有形成一致的意见,但在实践中常常依据民政部对于已注册社会组织的分类,将社会组织划分为社会团体、基金会、民办非企业单位、部分中介组织等,而社会团体是其中的主体,依据性质和任务可以区分为学术性、行业性、专业性和联合性等类别,并分别以“学会”、“协会”、“联合会”等命名。^[5]此外,还有一些免于注册登记的社会团体(又常被称为“人民团体”),如工会、妇联等,以及大量活跃于民间的草根社会组织。简言之,中国政策语境下的社会组织是指政党、政府之外的各类民间性的组织,主要包括社会团体、基金会、民办非企业单位、部分中介组织等,是构成中国公民社

会的基本要素。“社会组织”的提法具有高度的涵盖性,将学术界广泛使用的“民间组织”、“非政府组织”、“人民团体”、“第三部门组织”乃至草根组织都纳入进来,并形成了双重注册管理体制,体现了中国特有的政治体制特征。

由于 HEPVIC 研究的卫生政策是在中国总体的政策体系与政策范式所构成的宏观背景下制定和实施的,因此,采取政府主流的概念也是适宜的。总体而言,中国社会组织对社会事务有较高的参与热情,并且其中的大多数具有突出的专业技能,这就使得社会组织在政策过程特别是与民生相关的社会政策过程中的作用愈加得到重视。就 HEPVIC 研究涉及的三个卫生政策案例来说,包括人民团体、协会(学会)和草根社会组织在内的三类社会组织在政策过程中的不同环节上都发挥了重要作用。

1.1 人民团体

法理上的人民团体主要指参加中国人民政治协商会议的人民团体以及经国务院批准可以免于登记的社会团体,以工会、共青团和妇联组织为代表。人民团体是否属于社会组织一直以来存在很大争议,因为人民团体在组织方式、资金、职权和人事等方面都纳入政府体系,不具备作为社会组织的独立性。但不可否认的是人民团体的基本属性是政府与人民群众的联系纽带,是政府与社会之间的重要中介。而且在与民生密切相关的社会政策过程中,人民团体由于其自身特殊的地位而起到了相当重要的作用。基于这种考虑,本文在分析时也将人民团体作为一个特殊的社会组织加以分析。例如,广西自治区妇联主导了家暴干预政策的制定过程,同时也是政策执行的主要力量。

1.2 协会、学会

由某一特定领域中来自不同部门的相关从业人员组成,其目的是促进同行业研究、交流与合作。中国的专业协会或学会与政府也是有很密切的关系的,政府是很多协会/学会的组织者或重要参与方。^[6]就卫生和妇女相关的协会/学会而言,其作用主要体现在为规范制定、证据收集等提供专业支持上。HEPVIC 项目中,广西优生优育协会、广西妇女理论研究会,通过各种研究成果和证据影响决策者,

并参与了政策在基层的贯彻和落实。

1.3 草根社会组织

自下而上成长的草根组织也是人们通常所理解的社会组织。这类组织由具有共同目标、兴趣或特长的社会成员自发组成,在财务、行政和组织方式等方面都保持着相对独立。草根社会组织并不以盈利为主要目的,共同的目标与社会责任是其维系与发展的力量。广西担架行动中的青年志愿者组织以及青少年生殖健康教育案例中的中国青年网络都属于草根社会组织。虽然目前中国的草根社会组织力量相对薄弱且分散,但其能力与发展趋势也不可忽视。

社会组织在社会政策过程中作用和参与方式已被诸多研究者所关注。例如,有学者将社会组织视为政策过程中诸多利益相关者的一种,通过组织化的政策诉求与政策行动来增进公共利益。^[7]也有学者从权力关系的视角出发,分析社会组织参与政策过程的机制、行动策略与活动空间等。^[8]

2 社会组织在广西卫生政策过程中的作用

一般来说,人们通常会将政策过程视为包括问题识别、议程设定、政策制定、执行、评价、终结(或再制定)等不同阶段在内的完整循环^[9],其中议程设定、政策制定与政策执行是核心环节,也是 HEPVIC 研究主要着眼点。研究发现,在这三大核心环节中,不同类型的社会组织都发挥了重要作用。

2.1 议程设定

议程设定意味着从设定政策议题到最终决策所必需的诸多条件已经成熟,从社会关注的问题变成了官方要通过制定政策来切实解决的问题。政策议程设定是由政治导向、政策条件与社会问题压力三方面的因素共同决定的。从这个意义上说,政策倡导者需要努力把方案与现时期被认为最重要的社会问题结合起来,并等待对他们最有利的政治条件的成熟,才能推动政策议程设立。亦即政策研究中经常提及的“政策之窗”的开启过程。^[10]

在青少年生殖健康教育案例中,政策议程设定是由国际上对青少年的问题关注、CP5 项目中青年参与的不足以及地方上青少年健康问题日益突出这三个因素共同推动的,而作为草根社会组织的中国

青年网络,利用其接近决策层的优势,通过专业能力、工作关系、私人感情等各种方式促使生殖健康教育作为一个项目纳入国家计划,即政策议程的建立。而在家暴个案中,作为“体制内社会组织”的地方妇联更是政策议程的直接推动者。妇联利用国家政策修订的有利时机,结合地方对解决恶性案件的强烈呼声,利用有力的证据将家暴干预纳入立法计划,从而推动议程设定。这些都是社会组织在政策之窗开启过程中的作用所在。

2.2 政策制定

在中国的立法与行政制度框架内,政策(文本)的制定至少要包括调研、方案起草、修订、审议(合法化)、公开征求意见、出台等诸多环节,涵盖了技术层面和政治层面两方面过程。前者是指具体方案的制定与文件起草,后者则包括政策方向把握、方案选择和合法化等过程。而在 HEPVIC 三个个案中,政策方案制定的技术层面都有社会组织参与。例如,广西优生优育协会在政策过程中起草了《广西孕产期保健工作规范》、每个周期的《母婴安全工程行动计划》等政策文本和《孕产妇保健手册》、《儿童保健手册》等专业手册,利用专业优势促进了母婴安全工程的发展和孕产保健的规范化服务。中国青年网络在联合国人口基金 CP6 项目中提出了自己的青年参与方案。广西妇女理论研究会的专家参与起草了自治区《关于家庭暴力预防与干预的决议》,并推出了全国第一本关于反家庭暴力的妇女维权教材——《反对家庭暴力读本》。

2.3 政策执行

政策执行是在现有的政策体系内,动员各种资源,协同各方利益相关者实现政策目标的过程。就中国的卫生政策来说,政策执行往往是通过现有的卫生行政部门、卫生机构、卫生人力资源和其他参与方,以一种自上而下的方式逐级动员贯彻实施的。在本研究的个案中,不同类别的社会组织在政策执行过程中基于不同的地位与优势发挥了各自的作用。例如,中国青年网络在柳江县的分支网络中的青年代表同时也是柳江项目领导小组的成员。这一安排使青年代表有机会与决策者交流,并参与项目领导小组定期例会,表达青年人的见解,使项目领导

小组的成员更好的意识到青少年性与生殖健康所面临的问题,一定程度上推进青少年生殖健康项目的顺利实施。

3 社会组织参与广西卫生政策过程的动因

3.1 政策的公益性属性为社会组织参与提供了机会

总的来看,这三个个案所涉及的政策问题都是公益性较强的卫生服务,几乎不涉及有偿服务等市场化的供给方式,政策的对象群体在特定的条件下可以得到几乎无偿的支持。这些具有很强外部性的服务缺乏市场吸引力,通常需要由政府提供。从服务提供者或者干预方的角度看,政府的人力、物力等资源也非常有限,满足所有社会需求难度很大。而正是这三个政策个案的公益属性为社会组织提供了较大的发挥作用的空间,因为社会组织的目标指向恰恰是这些政府能力未及而市场又无动力进入的地方。相互需求是政府与社会组织在政策过程中互动的基础,从这种意义上说,政府和社会组织在公益性卫生政策中的目标取向是一致的。

然而,共同目标并不能自然而然的促成合作,还需要双方的信任。妇联之类的体制内社会组织与政府自然不存在信任问题,但对于一些草根组织来说,就需要社会组织采取适当的策略来进入政策领域以发挥其作用。例如:广西妇女理论研究会的成员通常会开展一些家暴干预的试点性项目,以展示其自身能力与项目的意义,来获得更多参与机会与支持,而中国青年网络成员也有意识的利用与决策者的私人关系来对决策过程施加影响。

在能力互补与合作参与的基础上,各类社会组织在政策的制定和执行过程中发挥了各自的功能。这也提示我们,政府如果能够提供适当的参与机会与平台,建立合理的参与模式,充分发挥社会组织在时间、人力和参与热情上的相对优势,就有可能更好的实现政策目标。

3.2 卫生政策的自身特征也提供了社会组织参与的切入点

首先,卫生决策过程是高度循证的,因此一些社会组织中的专家、学者以及核心成员有更多的机会参与到政策制定中,为政策制定提供智力支持。在

青少年生殖健康案例中,中国计生协以及中国青年网络核心小组的成员共同参与了青少年生殖健康教育相关政策的制定过程;在家暴干预政策中,广西妇联和妇女理论研究会的专家也参与了家暴干预政策的制定。这些都说明社会组织有可能成为卫生政策的重要甚至是核心参与者。

其次,卫生政策的实施需要大量人力资源,包括不具备专业卫生技能的人力资源。在“广西母婴安全担架行动”中,组成担架队的青年志愿者成为了整个政策执行中不可缺少的组成部分,表明了社会组织在人力资源供给上的可能性和必要性。

第三,卫生政策的执行往往需要来自其他部门或行动者的支持。在“担架行动”中,基层妇联在宣传和动员产妇选择住院分娩方面,共青团和民兵组织青年志愿者组建担架队方面,均起到了有力的推动作用;在家暴干预政策个案中,各级妇联组织在宣传倡导、实施救助等方面也是主要的行动力量,并在一定程度上起到了多部门协调作用。

4 需要进一步考虑的问题

从三个个案中也可以看出,目前社会组织在参与卫生政策过程中还存在很多问题,或者说社会组织作为一个重要参与者的外在条件与自身能力还有所欠缺,一些问题仍有待解决。

4.1 政府与社会组织合作关系问题

现阶段社会组织参与政策过程的理想模式是政府主导下的互补模式,因为在中国国情下,政府依然是治理体系中权力、资源和动员能力的最大拥有者。但单纯的政府干预和管理也容易造成社会政策的执行不力,而社会组织在目标与内在动力上有可能成为政府管理的有效补充。理想的状态是政府与社会组织形成一种互补性的合作关系,但从政策实践情况看,也必须承认目前社会组织与政府还尚未达到平等的伙伴式的合作,社会组织无论在话语权还是在资源的分配与利用上都无法与政府形成均衡。目前的合作主要是基于政府单方面需求而实现的,带有很大的权宜性和不确定性。目前中国整体的社会组织管理体制在一定程度上制约了来自政府以外参与者作用的发挥,但出于卫生政策自身特征考虑,决

策者应该在现有制度框架内尽可能的展开积极的合作。

4.2 社会组织的激励与扶持问题

应该认识到,社会组织及其成员是有自身利益需求的个体,至少其生存和发展也需要资金和物质的支持。在没有直接财政支持与市场化经济利益的情况下,如何对社会组织进行长期稳定的扶持与激励,使其提供稳定而有质量的社会服务也是应该考虑的现实问题。在担架行动和家暴干预政策个案中的社会组织都有着不同程度的政府背景,中国青年网络的作用主要体现在国家层面,广西地方的“草根”组织并没有出现。因此,政府应该将自身的资源更多的用来开拓服务空间,构建合作平台,从而引导和激励社会组织真正发挥作用。

4.3 社会组织治理理念的转变

最后需要指出的是,对于社会组织在政策过程中作用的分析往往伴随着从“管理”到“治理”(Governance)的理念转变。治理理论的倡导者意在实现公共服务供给主体的多元化,即政府、市场和社会组织(第三部门)三大供给主体的协同合作,建立以政府的行政机制为主导,市场的竞争机制和社会组织的自治机制共同参与的多种方式并存的公共服务供给机制,以此提升服务效率和质量。^[11]就卫生政策来说,其政策问题往往牵涉了大量的利益相关者,而许多利益相关者处于卫生系统之外,通常从卫生部到具体卫生机构条线展开的“卫生事业管理”的思路显然难以从根本上解决问题。因此我们需要从一个更高“治理”层面思考,通过有效的引导、激励和动员来吸引更多的不同类别的社会组织参与,以实现共同的卫生政策目标。

总之,社会组织出现在卫生政策过程的不同环节,通过不同的方式影响着决策与执行过程。而公益性较强的卫生政策在实施过程中所遇到的资源的

约束与多部门协调上的困境,也凸显出了社会组织的作用。随着国家政策范式的转变与治理机制的逐步完善,不同类型的社会组织将更加明确而合理的整合到多元主体的治理体系中,并发挥更大的作用。

参 考 文 献

- [1] World Health Organization. Women and health: today's evidence tomorrow's agenda [R]. Geneva, 2009.
- [2] 俞可平. 中国公民社会:概念、分类与制度环境 [J]. 中国社会科学, 2006(1): 109-122.
- [3] 中国共产党第十六届中央委员会. 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 [Z]. 北京, 2006.
- [4] 李学举. 用十七大精神统一思想充分发挥社会组织在现代化建设中的重要作用 [EB/OL]. [2010-09-10]. <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=28720&dictionid=3500&catid=350014>.
- [5] 民政部. 关于《社会团体登记管理条例》有关问题的通知 [Z]. 1989.
- [6] 徐家良. 双重赋权:中国行业协会的基本特征 [J]. 天津行政学院学报, 2003(1): 34-38.
- [7] 马润凡. 中国公民社会影响政策过程的作用机理 [J]. 理论探讨, 2009(6): 127-130.
- [8] Gaventa, Reflections on the uses of the “power cube” approach for analyzing the spaces, places and dynamics of civil society participation and engagement. [EB/OL]. [2010-09-10]. http://www.partos.nl/uploaded_files/13-CSP-Gaventa-paper.pdf.
- [9] 郝模. 卫生政策学 [M]. 北京: 人民卫生出版社, 2005.
- [10] 约翰·金登. 议程、备选方案与公共政策 [M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [11] 埃利诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道:集体行动制度的演进 [M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 三联书店, 2000.

[收稿日期:2010-10-12 修回日期:2011-01-14]

(编辑 刘 博)