

计划生育论坛

杭州计划生育宣教“政社合作”模式的实践与探索

杭州市婚育新风进万家示范市课题组

(杭州市人口和计划生育委员会, 浙江 杭州 310036; 杭州师范大学政治经济学院, 浙江 杭州 310036)

摘要: 论文以杭州市人口计生部门和传化艺术团在计生宣教工作方面的合作为典型个案, 对地方政府和民间组织良性互动的理论和实践进行梳理和反思。杭州市探索的“政社合作”的计生宣教工作模式克服了地方政府和民间组织之间互动关系的障碍, 其动力是政府部门的职能转移, 基础是民间组织的自主性和能力建设, 运作方式是“政府搭台, 社团唱戏”; 要实现政社之间的良性合作, 关键是要通过制度嵌入, 为二者之间的合作建立平等和自主互动的制度化关系网络。

关键词: 计划生育; 宣教模式; 政社合作

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2010) 06-0084-06

改革以来, 浙江以社会团体为代表的民间组织迅速兴起, 民间组织通过与地方政府的互动, 有力促进了地方治理模式的优化。本文以杭州市人口计生委对于计划生育宣教模式创新的探索为个案, 在个案深度分析的基础上尝试对地方政府和民间组织良性互动的理论和实践进行梳理和反思, 希望能为政府有关部门和学术界提供参考。

一、“政社合作”模式提出的背景

在西方国家, 民间组织研究的热潮是作为对全球化压力下的环境危机、发展危机和福利国家危机的回应。于是, 民间组织作为政府行动的替代性工具与公民社会的基础和组织化形式受到了越来越多的关注。在我国, 改革开放以来政治和经济体制改革的稳步推进逐渐造就了介于公共领域和私人领域之间的广阔的社会

公共平台, 正是借助这个平台, 民间组织得以蓬勃发展。正如有学者指出, “中国的民间组织产生于改革开放带来的社会转型, 其基础一方面是原有的全能国家体系的缓慢瓦解, 另一方面是市场经济的逐步形成, 这样的社会背景和基础造就了中国民间组织的一些特殊属性^[1]。”进入21世纪, 中央政府对于民间组织给予了空前的重视, 胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上明确指出, “要发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用, 形成社会管理和社会服务的合力”。

地方治理是指在一定的贴近公民生活的、层次复合的地理空间内, 依托于政府组织、营利组织、社会组织和民间公民组织等多种组织化的网络体系, 应对地方的公共问题, 共同完成和实现公共服务和社会事务管理的改革和发

收稿日期: 2009-12-23; 修订日期: 2010-03-30

基金项目: 杭州市“婚育新风进万家示范市”项目 (2009HSS05)。

展过程^[1]。在地方治理的框架内,国内外学者普遍强调民间组织作为独立的第三部门与地方政府合作,形成政府部门和民间组织合作的模式(简称“政社合作”)。杭州作为全国民间组织的先发地区之一,民间组织的发展有着深厚的基础。近几年来,杭州市在推进地方政府改革和地方治理方式改革的过程中,开始注重发挥民间组织的作用为地方经济社会发展服务,本文的研究即是对这一发展趋势的总结和探讨。

二、杭州“政社合作”的现实障碍

我们可以从合作障碍的表现和原因两方面进行具体分析。

1. 现实障碍的表现

杭州民间组织与地方政府合作的现实障碍主要表现为依附与非制度化,这种不对等的非制度化关系在很大程度上制约了二者之间的有效合作。

(1) 杭州民间组织在登记注册、活动许可、资金以及组织决策等方面表现出对政府部门的单方依赖,而政府部门则不必依赖民间组织提供的公共服务。这种单方依赖关系使得许多民间组织具有浓厚的官方色彩,丧失了民间性和独立性。以行业协会为例,虽然浙江省民间组织管理局已于2007年底宣布全面完成行业协会与行政机关的“脱钩”^①工作,尽量淡化民间组织的官方背景,但由于行业协会仍对政府部门存在着政策法律、资金、人员等诸多方面的资源依赖,民间组织对政府部门的这种非均衡、不对等的关系短时期内很难改变。由于大多数民间组织无法有效提供服务作为对政府公共服务的替代或补充,政府部门几乎不存在对于民间组织的依赖。大量民间组织由于对政府部门的单方依赖,加上自身能力建设不足,资金和人员都极度缺乏,无法有效开展工作,更多的社区民间组织由于缺乏有效的支持和监管而处于自生自灭的状态。

(2) 民间组织与政府部门之间关系的非

制度化倾向表现突出。目前杭州民间组织与地方政府最主要的沟通渠道是通过业务主管单位来表达自身的利益诉求,但这种沟通往往是非正式的,受各个民间组织成员尤其是领导者个人活动能力影响很大,因此带有很强的人格化色彩。这就导致了民间组织问题的解决因缺乏制度化的途径而存在很多不确定因素:那些活动能力强的民间组织向地方政府反映的问题很快能得到回应,而活动能力有限的民间组织向政府反映的问题则可能被长期搁置。陈剩勇等在研究温州异地商会时指出,“各地政府对温州民间商会和温州籍企业家的种种优惠政策,还不是基于法治基础之上的制度性安排,而政府部门为温州商会提供的公共服务,也是建立在高层官员与私人资本的密切结合基础上的特事特办,与市场经济和法治政府的要求,恰恰是南辕而北辙”^[1]。杭州民间组织存在的问题同样如此。

2. 现实障碍的原因

从民间组织层面看,自身能力建设不足是杭州民间组织与地方政府合作障碍的主要原因。一般而言,民间组织的能力建设主要包括自主治理、创新、协调及持续发展能力等。杭州民间组织自身能力建设普遍不足,筹款渠道单一、人力资源匮乏和可持续发展能力欠缺,社会资源的动员能力也极其有限。诸多学术社团、行业协会和基金会等都主要依赖政府的财政拨款,且专职工作人员极少,人力资源开发能力较低,专业化服务能力不足。自身能力建设不足直接导致了民间组织对政府及公众支持的回应能力不足,缺乏相应的社会担当。政府部门也因此不愿意通过购买服务的方式支持民间组织的发展,其结果必然是二者很难实现自主互动基础上的有效合作。

从政府层面看,政府部门的改革及立法滞后是杭州地方政府与民间组织合作障碍的主要原因。对于民间组织的定位,目前流行的一种说法是,民间组织应当做政府的助手,其作用是协助政府提供公共服务。这种“助手”定

^① 所谓脱钩,即完成行业协会与行政机关在机构、财务、人员等方面的彻底分离。据统计,目前,浙江省1346个应脱钩的行业协会全部民间化,其中743个与行政机关合署办公的行业协会实现了机构分设,203个与行政机关会计合账的行业协会实现了财务独立,2703人次的兼职公务员退出了行业协会工作人员队伍。

位实际上是“全能政府”固有思维定式的产物,反映了民间组织与地方政府之间形成非自主性互动关系的体制原因。从当前的政府机构改革情况来看,虽然撤销了许多管理部门,但政府部门仍有许多该转移的权力和职能没有转移。如果没有政府部门自上而下的改革推动,在非均衡的关系模式下,政府和民间组织的合作必然会障碍重重。除此之外,立法滞后也是形成这种合作障碍的重要原因。虽然国家层面已出台了对于社团、民办非企业单位和基金会等民间组织的管理条例,但对于民间组织定位、权力和职能等相关问题的界定仍存在许多不完善的地方,众多的“草根”民间组织处于无法可依的状态。

三、杭州计生宣教工作“政社合作”模式的创新探索

关于民间组织与政府关系的理论研究,多元主义和法团主义这两大阐述国家和社会关系的西方政治学理论思潮比较具有代表性。多元主义强调竞争,主张在结构分化基础上对权力进行多元配置,社会团体通过政治市场上的多元竞争实现社会的竞争性均衡。法团主义强调合作,主张对分化的权力进行制度化的整合,强调通过国家主导的国家和社会团体的制度化合作实现整合性均衡。国内学者普遍认为,法团主义理论对于我国的民间组织和政府合作具有更强的参考和借鉴意义。对于杭州市而言,要通过民间组织与地方政府的制度化合作实现整合性均衡,首先必须移除二者合作的现实障碍,改变二者之间的依附性和非制度化关系。杭州市人口计生部门在计生宣教模式创新的实践及探索过程中,积极探索“政社合作”的新模式,充分发挥民间社团的力量,实现了民间组织与政府部门的自主性互动,为二者的合作提供了一个鲜活的典型样本。

杭州市在2007年底被国家人口计生委正式确定为全国婚育新风进万家活动第三阶段(2006~2010年)示范市,示范市的确立标志着杭州市计生宣教工作发展到一个新的阶段,从而对计生宣教工作的模式创新提出新的要求。在实践过程中,杭州市人口计生部门逐步

探索出“政府搭台、社团唱戏、政社合作、共育新风”的计生宣教工作新模式。其中的“社团”指杭州传化婚育新风艺术团(以下简称“传化艺术团”),传化艺术团是杭州市人口计生系统培育多年的民间艺术团体,也是近两年来其探索“政社合作”模式的试点和突破口。计生部门借助传化艺术团的文艺演出将婚育新风带到千家万户。

1. “政社合作”模式的动力:政府部门的“瘦身”改革和职能转移

随着我国政府管理体制改革的逐步深入,“小政府、大社会”的构想逐步从理论走向实践,政府权力开始逐步从一些公共管理领域撤出,将越来越多的公共管理和公共服务功能交由社会承担。政府部门的“瘦身”转型一方面精简了机构和人员,提高了行政效率,另一方面由于转型后将重点放在公共服务职能上,因而社会政策能力尤其是行政能力大大提高。在此背景下,杭州市人口计生部门在稳步推进体制改革的过程中,以“有限政府”和“服务型政府”的建设为切入点,开始逐步推行权力下放和职能转移,使基层计生部门有了更大的自主权,同时也为相关民间组织的发展创造了更大的空间。近几年来,杭州市人口计生部门一直在探索通过各种途径与社会力量合作,为计生宣传教育提供新的平台。因此,杭州市人口计生部门与传化艺术团的合作并非偶然,是多年改革探索的结果,其动力来自杭州市人口计生部门自上而下的“瘦身”改革和职能转移。

2. “政社合作”模式的基础:民间组织的自主性和能力建设

民间组织与政府部门相比,有自身独特的组织优势,这种优势恰恰构成了民间组织与政府部门功能互补的基础。两种组织的不同优势为二者的合作提供了前提,双方可以通过与对方的合作来弥补自身的不足,实现组织目标。在政府部门与民间组织的关系中,民间组织的自主性显得非常重要。除此之外,民间组织自身的能力建设是能否与政府部门成功合作的关键。正是民间组织的自主性和服务能力构成了民间组织的独特优势,也构成了计生宣教工作

“政社合作”的基础。

(1) 传化艺术团的自主发展。传化艺术团创立于1995年,是浙江传化集团下属的文艺团体,其创立源于传化集团的创始人徐传化老先生的努力。经过几年的发展,艺术团成为传化集团的一个“品牌”,在社会上也有一定的知名度。政府部门开始注意到艺术团,徐老也敏锐地觉察到了艺术团走向社会宣传的时机。老先生以一个企业家回馈社会的良知,加入了政府部门的社会公益宣传。同时,政府有关部门纷纷邀请艺术团创作演出有关主题的节日。传化艺术团具有非政府性、非营利性、自治性、志愿公益性和组织性等民间组织的核心特征,因此是一个扎根于基层的民间社团。艺术团的自主发展是计生部门与其良性合作的基础。

(2) 传化艺术团的能力建设。杭州市计生部门选择传化艺术团开展合作的另一个重要原因,在于艺术团能力建设日益增强。首先,艺术团的筹款能力较强,没有一般民间组织普遍遇到的资金困难问题。除了政府部门提供的演出补贴外,工作人员的工资和排练所需费用完全由传化集团提供,较强的资金筹措能力成为艺术团开展公益宣传的基础和保障。截至2009年底,传化艺术团已拥有70多人的演出队伍,自行设计的70平方米的组合式活动舞台,80万元的专业音响、舞台灯光、乐器以及服装道具,120万元的演出车队和企业提供的专门的办公、排练场所,固定资产达500万元。其次,艺术团的人力资源开发和管理能力不断增强。成立之初,艺术团的演员都是由传化集团员工兼职,近几年来,艺术团不断扩充演员队伍,先后从艺术院校招收了34位专业演员,并为团长配备了专门的助理,主要负责与政府部门以及企业的协调,艺术团的员工管理也日益规范化和制度化。再次,艺术团的创新能力不断增强,在公益宣传过程中,艺术团与时俱进,经常结合政府出台的新政策创新节目形式和内容。如艺术团根据新的计生政策创作的相声“婚检进行曲”,小品“呆大相亲”,“畅想婚姻”和音乐快板《中央决定暖人心》都获得了群众的热烈欢迎。鉴于艺术团的突出

成绩,2006年,艺术团被授予“全国婚育新风进万家活动先进单位”。

3. “政社合作”模式的运作方式:政府搭台,社团唱戏

随着艺术团的不断发展壮大,杭州市人口计生部门和艺术团的合作逐步走上了互惠共荣的良性发展轨道,逐步形成了“政府搭台、社团唱戏”的“政社合作”的宣教工作新模式。此模式的具体运作方式为:杭州市人口计生系统负责艺术团的节目创作和演出安排,重点工作是确定宣传主题、提高节目质量、协调演出时间;传化艺术团根据安排进行节目彩排和演出。艺术团人员工资、平时训练等所需费用由艺术团自筹,演出宣传所需费用由政府部门补贴,具体为每次演出由演出地乡镇(街道)承担2000元,市、区人口计生部门补贴1000元(富裕乡镇和街道则3000元全部承担),不向群众收费。“政府搭台、社团唱戏”的“政社合作”模式成功运作取决于两个条件:一是计生部门的引导和扶持,二是政社之间的互惠和双赢。

(1) 政府部门的引导和扶持是“政社合作”模式成功运作的第一推力。在与杭州市人口计生部门正式合作以前,传化艺术团的节目没有固定的主题,演出安排也不规范,既有为党政部门进行的公益演出,也有为婚庆和商业庆典等进行的商业演出。从1998年开始,杭州市人口计生系统开始有意引导艺术团的节目创作和演出安排,艺术团的演出节目逐步以生育文明和婚育新风为主题。为了引导艺术团进一步走向规范化,杭州市人口计生委于2003年命名该团为“杭州传化婚育新风艺术团”,萧山区计生局开始负责艺术团的组织策划,每年负责创作推出五个与年度主题相关的新节目,成为艺术团演出安排的唯一出口。从1998年至2008年的10年间,杭州市人口计生委和萧山区计生局每年都要就传化艺术团的发展进行专题调研,期间还请杭州师范大学等高校的有关专家为艺术团的发展出谋划策。在计生部门的积极扶持和引导下,艺术团演出了大量的“婚育新风”和“生育文明”主题节目,深受广大群众欢迎。

(2) 政社之间的互惠和双赢是“政社合作”模式成功运作的内在动力。以传化艺术团为宣教平台创立的“政府搭台、社团唱戏”的宣教模式之所以能够取得成功，其内在动力在于民间组织和政府部门之间的互惠与双赢。这既是新型政社关系的纽带，也是政社之间建立长期建设性合作关系的前提。社团与政府处于平等的主体地位，强调权利和义务的平等，体现公平和公正原则。在杭州市人口计生部门与传化艺术团的合作中，政府部门“赢”的是借助艺术团的影响力让婚育文明的新风吹遍千家万户。传化艺术团以平均每年 100 场左右的文艺演出深入田间地头，进社区、厂矿、学校和机关，从 2002 年至今，艺术团演出逾 1200 场，观众超过 300 万人次。艺术团的演出足迹不仅踏遍了整个大杭州，还演到绍兴、宁波、嘉兴、湖州和温州，甚至走出浙江，到达江苏、上海、安徽和江西。事实证明，政社合作的宣教模式创新使得群众成为最大受益者。传化艺术团“赢”的是借助计生公益宣传的大舞台对内实现了企业文化的塑造和传播，对外实现了企业品牌的宣传。传化集团的员工将传化艺术团亲切地称为“传化的文化大篷车”，通过计生部门搭建的公益宣传的大舞台，“文化大篷车”也为传化传播企业文化和推广企业品牌插上了新的翅膀。

4. “政社合作”模式的社会影响力：引领示范和带动辐射

经过几年的磨合，杭州市人口计生部门积极探索的“政府搭台、社团唱戏”的政社合作的宣教工作新模式于 2008 年逐步成型，并逐步发挥出了婚育新风进万家活动示范市所要求的“引领示范”和“带动辐射”作用。

(1) 树立标杆，激活社会资源。计生宣教工作的顺利开展必须以良好的社会资源环境为依托。2008 年以来，杭州市以传化艺术团作为动员激发社会资源的一个示范单位，带动其他形式宣教资源的开发，企业资源、学校资源和媒体资源都成了宣教工作动员和对象。如为了纪念 2008 年的“7. 11”世界人口日，杭州市人口计生委联合下城区人口和计划生育局在杭州电视台西湖明珠频道开心茶馆

栏目录制了一期专题节目，以宣传计生工作为主题，用风趣幽默的小品，讲述了杭州改革开放 30 年来计生工作取得的成绩，受到了省计生委领导的高度评价。同时，杭州市上城区、余杭区、萧山区和建德市等地也根据各地实际开展了电视访谈、社区群众才艺比赛、文艺演出和知识竞赛等形式多样的计生宣传活动；杭州市人口计生委还和浙江大学等高校开展了课题研究和人员培训等方面的密切合作，积极整合各类宣教资源。

(2) 群众为本，促进基层落实。杭州市在计生宣教工作中坚持以群众为本，以文艺演出的形式开展宣传，形式新颖、贴近生活，也促进了部门协作和基层落实。在人口计生部门的积极引导和大力扶持下，传化艺术团不计成本投入公益宣传，十几年如一日执著地演出，进乡镇、社区、村庄、学校和企业，深得广大群众的好评。它能如此长盛不衰，在于民间组织特有的“草根性”，在于以群众需求为本。它没有明星撑台，不靠舆论炒作，靠的是“质朴”，用身边的人、身边的事、身边的社会现象，以真实的生活、简单的道理说服人；靠的是执著，用文艺的形式，反复演出，使人们慢慢领悟，达到润物细无声的宣教效果。这种宣教形式的成功获得了群众对计生宣教工作的支持和肯定，也极大地提高了基层计生干部的工作积极性，进一步密切了干群关系、提升了群众的生活品质。

(3) 注重实效，克服宣教难点。传化艺术团的宣教效果是有目共睹的，与政府部门相比，艺术团作为民间组织的灵活性和高效率也是政府部门难以做到的。正因为如此，2008 年艺术团做到了百场巡演（实际演出 102 场），平均 3 天就有一场，往往是这个月还没有结束，下个月的演出日程已经排满。杭州市人口计生部门借助传化艺术团，将“婚育道德与家庭幸福”的婚育新风送到了大杭州的千村万户，使得计生宣教工作的服务范围得以延伸、服务对象得以全面拓展，克服了以往工作中城乡不平衡、政策宣传不到位等宣教难点。尤其是 2008 年以来，杭州市将宣教工作对象的重点放在农村人口、流动人口以及学校

师生等群体方面，将宣教工作与新农村建设、“新市民”服务和人口文化进校园等政策宣传紧密结合，取得了良好的社会反响。

四、杭州“政社合作”模式的总结和反思

传化艺术团和杭州市人口计生部门的良性互动给我们提供了一个很好的参考样本，从中我们可以看出，制度嵌入是实现二者自主合作的关键。美国结构主义交换大师布劳认为，制度化的核心是在共享的中介价值观基础上，提出一套涉及各具体交换关系的、稳定的和普遍的规范，这些规范调整各种社会单位间接和复杂的交换关系模式。从民间组织和地方政府的地位和角色来看，这种“稳定而具有普遍性的规范”主要来自于政府。要实现民间组织与政府关系的制度化，一方面，政府自身要实现制度化运作，不断推进有限政府、法治政府和信用政府建设，加快政府权力从社会和市场领域退出的进程。另一方面，地方政府应切实加强民间组织的政策支持和制度供给。要加快研究制定适应中国经济社会发展需要的《民间组织法》，明确界定政府和民间组织之间的权力边界，从法律上压缩私人关系运作的空间，为民间组织的自主治理提供法律保障；通过财政、税收等各种政策手段支持民间组织的健康有序发展，在注册环境和资源分配上给予必要的保障，尤其要加大对弱势的、草根的民间组织的支持力度，防止民间组织之间的不公平竞争以及以强欺弱现象的发生。

在这里，民间组织与政府之间关系的制度化的目标是实现二者之间的制度化合作，促进

普遍性、开放性社会资本的生长，保障民间组织社会资本的价值增值，从而实现二者关系从依附性互动到自主性互动。通过制度嵌入，最终实现民间组织和地方政府合作的终极目标——为二者之间的合作建立平等和自主互动的制度化关系网络。在这个网络中，民间组织与政府、企业及其他社会组织处于平等的主体地位，有各种层次的民间化的“协调委员会”机构作为正式的对话网络和沟通场所，使得代表各个利益群体的民间组织均能表达自身的利益诉求。

在社会转型过程中，政府权力从公共领域有序撤出，以民间组织为组织化形式的市民社会逐步形成，民间组织已经成为独立于政府和市场的不可忽视的第三方力量。如何进一步挖掘民间组织资源，促进更多的民间组织与政府部门开展更广泛、更深入的合作，是学术界和政府部门在今后的研究和工作中需要持续关注的一个重要课题。

参考文献：

- [1] 王名，刘培峰等. 民间组织通论 [M]. 北京：时事出版社，2004. 5.
- [2] 孙柏瑛. 当代地方治理——面向21世纪的挑战 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2004. 20.
- [3] 陈剩勇，汪锦军，马斌. 组织化、自主治理与民主——浙江温州民间商会研究 [M]，北京：中国社会科学出版社，2004. 251.

课题组成员：姚雅仙，张玲娟，王 涤，程丽静，何 清，郑 蓉，张 超。

执笔人：张 超

[责任编辑 王树新]