

家庭、市民社会与国家的良性互动 视角下失独家庭扶助体系的重构

陆杰华,伍海诚

(北京大学社会学系,北京 100874)

[摘要]现有的失独家庭扶助体系主要是从“家庭—国家”二维互动模式出发形成的政府主导型扶助体系。“政府失灵”导致现有扶助体系存在一些问题和矛盾,市民社会理论强调通过社会力量的参与,形成社会治理的新模式,在失独家庭扶助领域,建立“家庭—市民社会—国家”三维良性互动的扶助体系既有必要性,也有其独特优势,能够有力完善现有扶助体系。

[关键词]市民社会;失独家庭;扶助体系

[中图分类号]C913.6

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2016)08-0010-07

一、引子

自20世纪70年代我国实施计划生育政策以来,我国逐步实现和稳定了低生育水平,完成了人口再生产类型的历史性转变,推动人口、资源与环境协调可持续发展,为我国经济社会全面持续健康发展营造了良好的人口环境。与此同时,计划生育政策的一系列社会负面后果也逐步显现。80年代实施的独生子女政策客观形成了大量独生子女家庭,独生子女家庭某种意义上是风险家庭^①。根据测算,2009年,全国有1.4亿独生子女并以每年500万人的速度增加,全国家庭户中独生子女户占比超过了三分之一^②。随着独生子女家庭规模和占比的增加,其风险也在积聚,独生子女死亡就是独生子女家庭面临的一个重大风险。近年来,失独家庭引起学界的广泛关注。目前,我国对失独家庭的规模估计主要通过人口资料和人口学方法进行间接测算。有学者测算发现,到2010年全国累计死亡独生子女已超过100万。失独家庭的数量相当不小,而且还在不断增加,若保持“一胎化”生育政策不变,预计到2050年,每年新增死亡独生子女数将高达56万左右,累计死亡独生子女将超过1184万^③。

失独家庭是作为一种新型的弱势群体,面临着多重困境,主要体现在精神遭受挫折、家庭功能缺陷、养老照料缺失^④、经济陷入窘迫、社会交往边缘化等方面^⑤。家庭建设是社会建设必不可少的组成部分,帮助失独家庭走出困境,需要得到来自各方面多层次的扶助力量。有学者从宏观角度提出构建政府主

[基金项目]国家自然科学基金项目(项目批准号:71233001,71490732)。

[作者简介]陆杰华(1960-),男,北京大学社会学系教授;伍海诚(1988-),男,北京大学社会学系博士研究生。

①穆光宗《中国人口转变的风险前瞻》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2006年第6期。

②“21世纪中国生育政策研究”课题组《关于调整我国生育政策的再建议——21世纪中国生育政策论争》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第47-48页。

③王广州《独生子女死亡总量及变化趋势研究》,《中国人口科学》2013年第1期。

④陈筠《失独家庭的养老困境与社会支持研究——以南京市为例》,硕士学位论文,南京理工大学,2013年。

⑤方曙光《社会政策视阈下失独老人社会生活的重新建构》,《社会科学辑刊》2013年第5期。

导的失独家庭扶助体系,通过改革着重解决扶助制度的定位缺陷、效果缺陷和政策针对性^①,并适当提高经济扶助标准,完善动态调整机制^②,通过完善扶助政策体系对失独家庭进行支持。还有学者从微观角度提出运用“增能”^③、“优势”^④和“抗逆力”^⑤等社会工作理论视角,通过家庭内部和外部协同推进的社会工作方法,直接对失独家庭介入干预式扶助。上述的研究大多是宏观和微观的两种层面的视角,主要是从“家庭—国家”互动的角度看。近年来,中观层面的社会组织在失独家庭扶助中的作用得到了更多的重视^⑥,这既是一种市民社会的全新理论视角,同时也是一种有益的实践探索。本文重点从市民社会的理论视角切入,探究在“家庭—国家”二维模式的实践基础上,加入市民社会这一维度,提出构建新型的“家庭—市民社会—国家”三维的失独家庭扶助体系。

二、市民社会理论内涵及启示

(一) 市民社会理论的产生脉络与理论内涵

市民社会(civil society)是西方政治哲学的一个重要概念。总的来看,市民社会理论主要有三种指向:一是与自然状态相对的市民社会,代表人物为亚里士多德、西塞罗等人。二是与政治国家相对的市民社会,主要指在一定程度上现代化就是市民社会不断发育并逐渐摆脱政治国家超常干预的过程,代表人物主要为黑格尔、马克思等人。三是指向文化系统的市民社会,主要把市民社会看作是一个建构公共理性和生成公共伦理的社会空间^⑦,代表人物主要是葛兰西、哈贝马斯^⑧。市民社会在现代西方资本主义社会的制度语境中,指的是存在于是国家—政治体系(第一部门)和市场—经济体系(第二部门)之外的所有社会组织、民间关系和公共生活的总和,是一个民间的公共领域,由于市民社会既不属于第一部门,也不是第二部门,因此人们把它看作介于政府和企业之间的第三部门,其构成主要是各种既非政府、也非企业的民间组织,外延涵盖各类公益组织、志愿团体、利益团体、社区组织、行业协会、互助组织、兴趣社团等等^⑨。

(二) 中国制度语境下的市民社会

20世纪80年代开始,市民社会理论进入中国理论界的视野,对“市民社会”的研究可以归纳为“理论”和“实践”两条路径。“理论”路径主要是围绕经典学者和著作对“市民社会”概念的理解进行讨论,而“实践”路径是指有学者从市民社会概念出发建构的“中国的市民社会”,并提出制度架构等方面的设计^⑩。市民社会这一西方舶来的理论进入中国制度语境要回答的首要问题是,能否解释中国的政府与社会关系,以及能否展示中国社会组织未来发展的图景。围绕中国制度语境下的市民社会与国家关系,学者们提出不同的理论解释框架。有学者认为中国市民社会具有“官民二重性”,一方面中国的社会组织在生成方式、资源来源、治理结构等多方面都有鲜明的体制内“官方性”,另一方面又跟体制外的社会空间相互交融因而具有“民间性”^⑪。有学者认为中国的市民社会既不同于改革前的全能主义,也不同

①陆杰华,卢镜逢《失独家庭扶助制度的当下问题与改革路径分析》,《国家行政学院学报》2014年第6期。

②曾维涛,熊小刚,朱椿荣《我国失独家庭经济扶助政策分析及其完善对策》,《江西财经大学学报》2015年第3期。

③谢启文《增能:解决失独家庭问题的新视角》,《人口与发展》2013年第6期。

④肖云,杨光辉《优势视角下失独老人的养老困境及相应对策》,《人口与发展》2014年第1期。

⑤郭庆,孙建娥《从拔根到扎根:家庭抗逆力视角下失独家庭的养老困境及其干预》,《社会保障研究》2015年第4期。

⑥陈建梅,鲁秋石《基于社会支持理论的社会组织救助失独家庭问题研究》,《哈尔滨商业大学学报》(社会科学版)2016年第1期。

⑦王新生《市民社会论》,南宁:广西人民出版社,2003年版,第32页。

⑧伍俊斌《政治国家与市民社会互动维度下的中国市民社会建构》,《中共中央党校学报》2006年第3期。

⑨⑩邓正来《建构中国的市民社会》,《中国社会科学季刊》,1992年第1期。

⑪孙炳耀《中国社会团体官民二重性问题》,《季刊》,1994年2月(总第6期)。

于西方式的市民社会,而是在社会转型过程中,政府积极采取“社会的方式”进入社会,因而在社会自治不断扩大的过程中重建了行政对社会的控制,形成国家与社会融合的“行政吸纳社会”模式,这种模式的核心是“控制”和“功能替代”^①。法团主义是从国家整合社会的角度出发,超越了国家主义和多元主义等二元对立或二元分离的理论,主张重新“组织化”模式,社会组织通过合法的、非竞争的、垄断性的渠道被吸纳到国家体制当中,其代表性地位和提出政策意见的渠道受到国家的承认和保护^②。桥梁纽带论是从政府和社会合作的角度出发,认为在社会主义和谐社会进程中,政府逐步将一些公共服务乃至社会管理的职能以购买服务等方式转移给社会组织,社会组织成为联系政府、企业、公民的桥梁和纽带^③。

(三) 超越市场失灵与政府失灵: 市民社会理论的借鉴与启示

市民社会是家庭和国家之间的一个缓冲带,调动市民社会的力量和积极性能有助于缓解市场失灵和政府失灵的突出矛盾。市场机制和政府机制是现代最基本的组织制度,但是市场失灵和政府失灵在现实中始终存在。市场失灵的一个重要方面是无法解决外部性问题,外部性指的是生产或消费对其他人产生附带的成本或效益,也就是一个经济人的行为对另一个人福利所产生的效果没有在市场交易中体现出来。公共物品具有非排他性和非竞争性,在市场机制下供给公共物品将由于“搭便车”行为造成外部不经济性,所以市场无法提供公共物品^④。政府干预是弥补市场失灵的必要措施,但是政府也会失灵,公共选择理论认为政府失灵主要体现在公共决策失误、政府供给公共物品低效率、机构膨胀和寻租等方面^⑤。市民社会或者说第三部门的兴起,对于解决市场失灵和政府失灵有重要意义,第三部门在提供非垄断性公共物品或准公共物品方面比政府更有优势,主要体现为创新优势、贴近基层优势、灵活优势、低成本优势、社会资本优势等^⑥。随着市民社会的发展壮大,社会组织在社会治理中发挥越来越重要的作用,它们独立行使或者与政府合作行使的社会治理,形成一种新型的国家与市民社会互动关系。2013年召开的党的十八届三中全会明确指出,“创新社会治理体制,改进社会治理方式,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”^⑦还指出“激发社会组织活力,正确处理政府和社会关系,适合由社会提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”^⑧。“治理”是超越了“统治”和“管理”的一种新型社会治理模式,其实质是一种建立在市场原则、公共利益和认同基础上的合作,主要的实现路径是通过协商协调、确立共同目标、建立伙伴关系等手段对社会公共事务进行管理^⑨。市民社会理论对当代中国的启示意义在于,通过市民社会的发展,可以有效缓解市场失灵和政府失灵这两大难题,为社会提供更丰富的准公共物品,通过协商与合作,市民社会与政治国家的关系将超越西方式的二元分离乃至二元对立的模式,在中国特色社会主义制度环境下,市民社会发展将是创新社会治理模式的有力支撑,有利于实现从“善政”到“善治”的目标。

三、现有“家庭—国家”二维互动的失独扶助模式实践与评价

(一) 现有“家庭—国家”二维互动的失独扶助模式实践

现有对失独家庭的扶助制度主要是基于“家庭—国家”二维的互动模式建立的。这一互动模式的

^①Kang Xiaoguang and Han Heng, “Government Absorbing Society: A Further Probe into the State – Society Relationship in Chinese Mainland”, *Social Science in China*, pp. 116 – 128.

^②张静《法团主义——及其与多元主义的主要分歧》北京: 中国社会科学出版社, 1998年版, 第4页。

^③向春玲《发展社会组织, 共建和谐社会》,《学习时报》2005年11月1日。

^④[美]保罗·A·萨缪尔森, 威廉·D·诺德豪斯《经济学(下)》北京: 中国发展出版社, 1992年版, 第1193页。

^⑤方福前《公共选择理论》北京: 中国人民大学出版社, 2000年版, 第182页。

^⑥高红《城市整合——社团、政府与市民社会》,南京: 东南大学出版社, 2008年版, 第30–31页。

^{⑦⑧}本书编写组《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定辅导读本》,北京: 人民出版社, 2013年版, 第30–31页, 第30–31页。

^⑨俞可平《治理与善治》北京: 社会科学文献出版社, 2000年版, 第10页。

出发点是“权”与“责”，失独家庭认为失独是计生政策的后果，国家对他们负有赡养乃至赔偿的责任，而国家行政机构认为计生政策与独生子女死亡并没有直接因果关系，所以不承担行政赔偿和补偿责任，只对失独家庭进行扶助。从这一互动模式出发的扶助政策框架，第一层级的法律和政策依据主要是《中华人民共和国人口与计划生育法》和《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》（中发〔2006〕22号）；第二层级的是由原国家人口计生委制定的《关于印发全国独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点方案的通知》（国人口发〔2007〕78号）和《国家卫生计生委等5部门关于进一步做好计划生育特殊困难家庭扶助工作的通知》（国卫家庭发〔2013〕41号）等政策文件；第三层次则是各省市的人口计划生育条例、实施办法等地方法规或文件。从2007年开始，在全国开展独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点工作，并逐步向全国推开，扶助制度设计是围绕“权”与“责”，主要规定了什么是政府承担的扶助责任，什么是失独家庭所能获得的扶助权利。而这种二维互动的扶助体系并没有使失独家庭满意，集中体现在2014年4月21日，240余名失独父母代表向国家卫计委表达诉求。早在2012年，100多名失独者就向原国家人口计生委表达了希望得到国家补偿的诉求，共同递交了《关于要求给予失独父母国家补偿的申请》。国卫家庭发〔2013〕41号出台后，失独者群体认为国家出台的扶助政策中没有涉及对失独者给予行政补偿，所以由失独者代表以上访的形式表达诉求，进京争取在失独家庭扶助体系中对行政补偿方面的内容有明确答复。上访的失独父母认为，目前扶助制度对失独家庭的表述是“困难家庭”而不是“受损家庭”，因此只给予困难扶助而不补偿公民权益受损。用上访者的话说，就是“我们不是一般困难家庭。失独群体面对的困难，是国家独生子女政策造成的，实施这政策时，我们履行了义务，有义务就有权利，现在我们要政策保障这个权利。”^①而卫计委对此出具的答复意见书表示，“党和政府高度重视解决独生子女死亡家庭的特殊困难，对独生子女死亡家庭的帮扶救助已做出制度安排，并不断加大扶助力度。但是，对独生子女死亡家庭给予国家行政补偿没有法律依据”。

（二）“家庭—国家”二维互动的失独扶助体系存在的突出问题

现有的“家庭—国家”二维扶助体系存在着一些明显的缺陷，主要是由于在“家庭—国家”二维的结构下，容易产生政府失灵现象，公共政策和公共服务的供给容易出现不足、需求不匹配、缺乏回应性等问题，家庭的诉求得不到充分满足和回应，容易激化家庭和国家之间的矛盾，主要体现为：一是“多数限制”下针对少数群体的公共政策容易缺位或不到位。政府失灵的一个原因是“多数限制”，公共政策和公共物品提供主要遵循少数服从多数原则，对于少数、边缘、弱势群体的政策需求很多时候容易忽略。虽然卫计委部门为代表的政府出台了一些扶助政策，但是作为依附于计划生育公共政策的一种社会政策^②，没有专门为失独人群出台相应的公共政策。在出台失独家庭扶助政策的时候，往往考虑维护计划生育政策合法性和合理性的整体需要，目前只把失独扶助政策作为计划生育政策的一个辅助性和补充性的政策。而且，政府也无法满足失独家庭提出的行政补偿的诉求，因为给予行政补偿在某种程度上间接挑战乃至否定了计划生育政策，为了顾全“多数”和“大局”，保持计划生育政策的稳定性，针对“少数”和“局部”的失独扶助政策在法律地位、政策层级以及政策效能上不可能有太多的突破。二是“信息限制”下的扶助体系与失独家庭需求不尽匹配。政府失灵的另一个原因是“信息限制”，政府作为公共物品的提供者，需要根据民众的需求来提供公共物品，但是收集信息需要巨大成本，往往由于信息不对称，导致公共物品供给的种类和质量与民众需求不相匹配。失独家庭的政策需求不仅仅是经济方面，还有社会支持、养老等各方面，而且失独家庭内部也有不同的需求取向，比如城市和农村的失独家庭的政策需求不完全一致。目前的扶助体系侧重于经济扶助而对其他方面考虑较少，而且经济方面也呈现扶助水平较低、各地标准碎片化等问题，导致与失独家庭对扶助期望有所差距。三是“规模限制”下的扶助政策的回应性不足。这是由于政府的“规模限制”导致，政府机构规模庞大，是典型的科层制组织，一般的公众的意见到达决策中枢需要很长周期、经过多道程序，巨大的规模导致了信息传递的低效率，政

^①卢美慧《卫计委：给予失独家庭国家行政补偿无法律依据》，《新京报》2014年04月27日。

^②陆杰华、卢镜逢《失独家庭扶助制度的当下问题与改革路径分析》，《国家行政学院学报》2014年第6期。

府往往难以对公众特别是少数或弱势群体的政策需求作出迅速反应。上百名失独家庭代表集体进京向国家卫计委表达诉求,体现出失独者在政策框架内诉求和反馈的渠道并不畅通。现有二维互动模式仅仅将家庭和国家作为扶助体系中互动的双方直接摆到一起,上述存在的缺陷容易在二维的互动模式中放大,甚至激化社会矛盾。

四、市民社会语境下对失独家庭扶助体系重构的现实分析

市民社会的发展催生出失独家庭扶助的新的社会力量,这是一种新的探索,是对政府主导的扶助体系的有益补充,渐渐发挥越来越重要的支撑作用。目前,失独家庭已经通过市民社会发展中得到一些帮助和支持,市民社会扶助失独家庭的力量主要有以下几种类别。

(一) 失独家庭自组织

顾名思义,失独家庭自组织是一种由失独家庭自发形成的互助组织,成员都是有同样失独经历的失独父母,彼此有认同和共鸣,都是“同命人”,产生方式多是在初期通过互联网等方式进行建立联系,比如以QQ群为互联网载体的失独者线上线下联动的聚集行为^①,成员的吸纳主要是通过“滚雪球”的方式进行,并通过参与共同活动等方式逐渐从网络虚拟共同体形成实体性组织。这类组织的基础是成员的共同生命经历、情感体验和交往需求,失独经历对失独者造成情感上的巨大挫折和再度融入社会的困难,使得他们倾向于“抱团取暖”,因此失独家庭自组织有助于失独者形成“我们感”话语体系。而失独家庭自组织通过成员之间的情感交往互动、开展一些有益活动等,有利于帮助失独者走出心理阴影,重新回归原来的单位、朋友圈,再度融入社会生活^②。

(二) 民间志愿公益组织

这类组织是由群众自发组织形成,旨在为失独家庭提供服务和援助的群众志愿组织。其中比较典型的是2005年9月成立于上海的“星星港”组织,该组织以“跨越苦难、自助助人、重塑人生、奉献社会”为宗旨,是全国第一家定位为失独家庭提供心理危机干预和精神援助的公益组织。这类组织的组织化、专业化、服务化水平往往较失独家庭自组织更高。一是在专业化方面,在热心公益的社工师、心理学家等社会志愿工作者的帮助指导下,他们以谈心倾诉、小组交流、讲座辅导等形式互相帮助、互相鼓励,不仅为失独家庭带来心理抚慰,还通过展开一系列自助、互助及社会公益活动,对失独家庭进行“赋能”,激活他们的“抗逆力”。二是在组织化方面,“星星港”具有现代民间组织的管理架构,实行理事会决策、干事执行的管理和工作模式。三是在服务化方面,“星星港”具有面向社会进行公益服务的使命感和能力,2011年成立了一支由60多名失独父母组成的特殊志愿者队伍,下设精神救援、异地疗伤和信息宣传等支援小组,形成“失独者帮助失独者”的服务模式。“5·12”大地震后,由失独家长组成的“星星港”志愿者队伍赶赴四川灾区,帮助灾区同样遭遇丧子之痛的家长坚强地继续前行、重建精神家园。

(三) 半官方组织

中国民间组织的一大特色就是“官民二重性”,一些群团组织有官方背景,“官办NGO”是中国市民社会一个重要的现象,同样也在市民社会建设中扮演重要角色。在计划生育领域影响力最大的半官方组织就是计划生育协会。根据计生协的章程,计生协是“在世界上人口最多的国家中,以倡导人民群众计划生育和生殖健康为目标的全国性非营利性群众团体”。计生协是中国生殖健康领域最大的群众团体,在国内形成9400余万名会员和近百万个各级协会组成的庞大组织网络。近年来,计生协在失独家庭扶助方面开展了一些有益的探索,比如北京市计生协开展的心灵家园工程,旨在为失独家庭建立精神家园和活动基地,为满足老人们简单聚会用餐和娱乐等方面需求,立足社区设置固定的配备文化体

^①刘中一:《失独QQ群及失独者网络聚集现象研究》,《国家行政学院学报》2014年第1期。

^②王宁、刘珍:《失去独生子女家庭的社会互动与组织参与—基于情感能量视角的分析》,《华中师范大学研究生学报》2012年第4期。

育娱乐设施场所,供失独者使用。2011年,北京市计生协在北京市西城区展览路街道建立第一所市级心灵家园基地,到目前全北京市共建成104个心灵家园基地,工作人员达到288人,通过开展读书交流、踏青、观影、书画、茶艺、联谊会、茶话会等丰富多彩的活动,为失独家庭送去温暖、抚慰痛苦。自2012年起,中国计生协还发起了计生特殊家庭帮扶模式探索项目,该项目主要是为计生特殊家庭提供医疗护理、养老照料、精神慰藉、文娱活动4大方面共计20多项的服务项目。

(四) 政府购买公共服务

政府购买公共服务是指政府通过公开招标、定向委托、邀标等形式,将原本由自身承担的公共服务转交给社会组织、企事业单位履行,这种新型的政府社会合作模式的优势在于能够优化公共服务的质量,提高财政资金的使用效率,满足公众多元化、个性化、分散化的公共服务需求,并且能够通过政府与社会合作改善社会治理结构^①。政府购买服务是整合行政、市场和社会资源的有效途径,在失独扶助领域将有很大空间。政府向社工购买失独家庭公共服务当前在全国各地政府都有所尝试,比如安徽省“怡养家园—失独特殊家庭养老关怀服务项目”,由安徽社工协会全面协调掌控项目进程,民政和计生部门协同配合,通过“职业社工+计生专干+义工+服务人员”的“1+3”服务模式,对失独群体进行生理健康关怀、心理健康、社会回归和能力发展四方面的服务和帮助^②。

(五) 村民和居民自治组织

村委会、社区居委会等村民和居民自治组织是基层群众性自治组织,在我国有广泛的群众基础,跟执政党和政府有着紧密的联系。村民、居民自治组织在政府与社会力量联合形成的失独家庭扶助体系中起着基础性作用,因为大部分扶助项目落地最终都在村居委会这个载体上,在活动场所、专职人员、日常管理等方面,村居委会都是扶助项目的最终实际承担者。村居委会由于直接与百姓的生活相连,承担着摸底数、走访慰问等基本功能,同时还可以配合志愿组织、社工机构以及政府购买服务项目等开展社区特色活动,并提供相应的活动场所等。

五、“家庭—市民社会—国家”良性互动的失独扶助体系重构的政策思考

(一) 构建“家庭—市民社会—国家”三维互动模式必要性

市民社会既是公民活动的公共领域,也是社会义务和责任的承担主体,发挥市民社会的积极性和建设性,是社会治理模式创新的重要组成部分,也是从根本上解决“权”与“责”、“公”与“私”纠缠问题的有效路径。加入了市民社会维度的“家庭—市民社会—国家”三维互动模式,是“家庭—国家”二维互动模式基础上的一个新的探索尝试和转型提升。加入市民社会这一维度的必要性在于计生政策的“外部性”,从经济学的角度来看,计划生育政策作为一项公共政策,所带来的“人口红利”、人口资源环境矛盾缓解等“正外部性”的受益者是全社会,同时执行这项政策也隐含着一定的社会风险特别是失独风险。在某种意义上,失独家庭为全社会承担了计生政策带来的失独风险。制度经济学理论认为,只有将外部性内部化,才能更好地在不确定性和收益之间进行分配。在失独家庭扶助这一问题上,国家作为公共政策的发起和执行者,应当承担相关责任,同时全社会作为公共政策“正外部性”的受益者,应当承担起部分责任,这就需要市民社会的力量进行资源动员和整合,共同对失独家庭进行关怀、帮助和和支持。

(二) 构建“家庭—市民社会—国家”三维互动模式的优势

相比“家庭—国家”二维互动模式,“家庭—市民社会—国家”三维互动模式的优势在于:其一,解决扶助体系中“权”与“责”问题。市民社会可以在家庭和国家之间提供一个缓冲带。在现有制度背景和条件下,政府不可能就失独问题承担行政补偿、赔偿等行政责任,因此政府所愿承担的责任只是行政规范性文件制度框架内的扶助性内容。全社会共同作为计生政策正外部性的受益者,应当共同分担政策风

^①徐家良,赵挺《政府购买公共服务的现实困境与路径创新:上海的实践》,《中国行政管理》2013年第8期。

^②王铎翎《购买公共服务是政府介入失独之困的必经之途》,《改革与开放》2014年第9期。

险,承担失独扶助责任,实现计生政策外部性的内部化。公民社会整合和动员社会力量、资源等,将为失独家庭提供更多来自社会的关怀、帮助和服务,有效弥补“权”与“责”失衡的现象。其二,解决扶助体系“以点带面”的供给与失独者“精准扶助”需求不相匹配的问题。政府部门由于信息不对称、行政体系规模庞大等原因,收集和满足失独家庭实际微观需求的能力相对不足,因此往往只能“抓重点”、“以点带面”,比如现有的扶助主要内容为经济扶助,难以针对失独家庭的个性化需求做到深入细致的“精准扶助”。相比之下,市民社会能更好满足家庭的微观需求,与行政机构相比,社工机构、志愿团体等的优势非常明显:一是具有贴近基层的信息优势,它们便于且善于同微观主体打交道,了解他们的需求;二是具有社工赋能的专业优势,精神支持、养老照料、社会融入等都是比较专业的社会工作领域,专业社工的作用十分重要;三是具有利他主义的动力优势,公益性组织的助人自助等理念是此类组织开展活动的重要精神动力,与科层制意志主导的行政性扶助行为相比,这种精神层面的动力更具有“人情味”。其三,解决“输血”和“造血”的问题。失独者面临的最难克服的往往是精神、心理和社会交往方面的困境,“输血式”的扶助往往无法帮助失独者走出心灵困境。社工组织运用专业的社工知识和技能,能有效为失独者“赋能”。同时,失独者通过参与社会组织活动,奉献自己的爱心和力量,践行助人自助的理念,在这个过程中提高自身“抗逆力”,是帮助失独者重回社会的“造血式”扶助方式。

(三) 构建“家庭—市民社会—国家”三维互动模式的基本框架

从加入了市民社会维度的“家庭—市民社会—国家”互动模式视角来思考如何完善现有扶助体系。在三维互动的失独扶助体系中,国家所扮演的是失独扶助的制度性、基础性、保障性的角色,通过立法、行政等形式完善扶助体系的“兜底”工作,构建失独扶助的一系列制度体系,主要是解决因失独致贫致病、养老帮扶、赡养人缺位等问题。市民社会在体系中则应发挥重要的支撑作用,通过慈善捐助、社工服务、精神关怀、社区支持等途径,对失独家庭实施更加精准、优质、温情、赋能式的扶助,并逐渐从当前的补充力量成长为重要的支撑力量。在这个框架内,政府应发挥好相关体制机制的作用,关键的是通过向社会组织购买服务的方式,对政府财政资源和市民社会资源进行整合,共同为失独家庭提供更好服务。

(四) 构建“家庭—市民社会—国家”三维互动模式的失独扶助体系需要注意的问题

一是政府应信任、包容和支持市民社会有序健康发展。市民社会的成长发展是一个新生事物,也是社会主义民主政治和社会治理创新的必然要求。中国市民社会还处于起步阶段,难免有良莠不齐的现象,应当看到其主流是有利于改善社会治理的。政府应该发挥这些组织的正面效应,正面引导市民社会各类社会组织有序开展活动和发展自身,并努力为市民社会发展创造宽松良好的政策和社会环境,适时有序推进社会组织管理体制改革,给予更多政策支持,加大宣传力度,为社会组织释放出更多活力。特别要注意千万不能因为个别社会组织存在的消极问题,就全盘否定市民社会存在和发展的必要性,甚至把民间组织作为监控、防范甚至打击的对象。二是社会组织要加强自身组织建设,提高组织的能力和水平。不少社会组织处于初创期,存在自身建设不足的问题,例如机构设置不合理、人员不稳定、资金不明确、专业服务水平不高等。各类社会组织应逐步形成专业人才培养和激励机制,能够引来人才、留住人才;逐步开拓多元资金筹集渠道,包括通过政府援助、社会资助、自身筹集等方式获取资金;逐步建立专业的服务机制,提高专业化水平,在人员、运营、知识等方面有所进步,更加专业化。三是完善和推广应用政府购买服务机制。政府向社会组织购买服务,是整合和发挥行政与社会资源力量的双赢之道,政府通过向具备资质的社会组织购买公共服务,社会组织根据立定的契约提供公共服务,在这个过程中政府对服务的质量、效果等进行评估监管。政府购买服务模式有利于转变政府职能,促进市民社会成长发展。四是注意部分失独者自组织的“自我封闭”怪圈。失独自组织是失独父母自发交往产生的“精神共同体”,这一方面使失独家庭能够聚集起来“抱团取暖”,另一方面也容易使失独父母思维更加偏激,更加难以参与其他社会组织。这种“自我封闭”怪圈使得失独父母沉浸在失独的痛苦中,无意或无力和外界进行交往,从而使得失独组织成为失独父母融入社会、适应社会的天然屏障。需要注意克服部分失独自组织内卷化趋势,引导自组织成为失独家庭融入社会的平台。

[责任编辑:韩小凤]