

# 社会福利工作中社会团体的整合与协调

唐 钧 王 婴

80年代以来,中国大陆的社会福利工作以“社会福利社会化”为旗帜,取得了很大的成就。以社会福利为主旨的社会团体的大量涌现,就是一个明显的例证。但是,社会福利社团的发展也还存在一些问题:一、社团之间缺乏沟通交流和整体意识;二、许多社团缺乏自治能力和主动精神;三、资源、资金缺乏统筹兼顾和合理配置。这就对所有社会福利社团提出了整合和协调这样一个新的课题。要达到整合和协调的目的,必须在以下六个方面进行通盘设计和统筹调整:一、要有兼容并蓄的整合框架。二、要有切实有效的协调中心。三、要有畅通无阻的信息渠道。四、要有一致公认的行为准则。五、要有科学合理的方法技术。六、要有灵敏快速的反应方式。

作者:唐钧,男,1948年生,社会福利与社会进步研究所社会保障研究室助理研究员。

王婴,女,1957年生,民政管理干部学院社会保障教学部讲师。

在现代社会里,社会团体是人们参与社会的一条重要渠道,也是社会事务社会办的一条重要途径。自80年代以来,在改革、开放的社会—经济背景下,我国的社会福利工作以“社会福利社会化”为旗帜,取得了很大成就。其中,以社会福利为主旨的社会团体大量涌现,就是一个明显的例证。

进入90年代,我国面临的是以建立社会主义市场经济为目标的更深层次的体制改革。借鉴国外经验,社会福利、社会保障作为市场经济的配套措施,也必须相应的发展和完善。这样的大环境也必然对社会福利社团提出更高的要求。如何对各个层面、各种类型的社会福利社团进行协调,以使其在90年代的社会福利工作中发挥出最佳的整体效益,是摆在我们面前的一个重要课题。

## 一、改革以来我国社会福利社团的发展和成就

我国的社会福利社团,大致可分为以下三个层面:

(一)是活跃在基层社区的自治性社团。这是80年代以来发展最快、影响最大、成就最突出的一个层面。据《1992年中国社会福利白皮书》:到1991年底,农村已有各种社会保障基金会和互助储金会18.7万多个,筹集农村社会保障基金16.7亿元。这些在乡(镇)村基层社区建立的社会保障基金会和互助储金会,业已成为农村社会保障制度的主要组织形式,为农民预防风险、脱贫致富作出了贡献。在城市,区、街道、居委会各个层面建立了各种各样志愿工作者团体,为缓解或消除居民生活中存在的大量困难和问题发挥着各自的作用。关于城市社区服务志愿工作者团体没有全国性的统计数字,据《武汉市城区社区服务工作研究报告》:到1991年底,全市已有4188个居民志愿互助服务组织。《社会服务研究》一书载:

1991年,天津市红桥区在街道和居委会这两个层面就有14个街道社区邻里志愿互助者协会和340个分会,会员达9922名。

(二)是以社会福利的某一个方面为自己的专门工作领域的自治性、半自治性社团。在这方面,80年代最为成功的要数中国残疾人联合会了。民政部严明复副部长在第四次全国残联工作会议上说:“这几年是我们中国历史上残疾人事业发展最好的时期,我完全同意这种评价。”近年来,残联推动了残疾人权益立法,《残疾人保障法》的颁布凝集着他们的心血。残联抓残疾人三项康复也是很有成效的,短短几年中,已有20万名小儿麻痹后遗症患者得到了矫治,有55万白内障患者复明,1.6万名聋儿得到语言训练。80年代中期成立的中国社会福利有奖募捐委员会的工作也令人瞩目,1991年为社会福利事业筹集资金达2.4亿元,相当于当年社会福利和社会救济方面政府拨款的20.5%。此外,还有遍布全国城乡的红白事理事会、老人会等等,也从不同的角度为社会福利事业奉献自己的力量。

(三)是以社会工作(福利)行政、社会福利工作(研究)和社会工作(福利)教育为目标的团体。如中国社会工作者协会、中国民政与社会福利学会,等等。他们为在中国开展社会工作教育和培训,普及社会工作的理论、方法与技术,为建立具有中国特色的社会工作理论体系作出了贡献。

如果从更为广泛的意义上说,在我国一般被称为群众性团体的工会、青年团和妇联,发展社会福利事业也是他们主要宗旨之一。

综上所述,就我国社会福利社团的分布层面看,纵横交错,从全国性社团到专业性的社团再到城乡基层社区的社团,覆盖面可以说有广度、有深度;从社团的性质看,有以维护特定的社会群体的合法权益为宗旨的,有以服务群众解决实际问题为主旨的,有以理论研究为目标的,当然更常见的还是兼有以上两种或三种性质的综合性社团,就满足需要而言,基本上可以说是面面俱到了。

## 二、我国社会福利社团在发展中所面临的问题

《南方周末》载:曾经在北京颇为活跃,为救助自杀者和各种各样有心理障碍者而建立的民间志愿者团体——“希望热线”因缺乏必要的资金支持,找不到“挂靠”单位而自生自灭了。这不能不使人为此而感到惋惜。

所以,从充分发挥社团的作用而言,我们所面临的情况还不能说是尽如人意。这主要表现在以下几个方面:

(一)社团之间缺乏沟通交流和整体意识。我国的社团长期以来多“挂靠”政府有关部门,相互之间也就多隔了一层,何况政府部门本来就通气不够。部门壁垒使各社团更是少通气,甚至“鸡犬之声相闻,老死不相往来”。部门壁垒也使各社团的视野限于一隅,对社会—经济大环境和自己所处的地位了解不充分,因此也就无所谓整体意识。

(二)许多社团缺乏自治能力和主动精神。我国的行政部门一般都习惯于把自己延伸或“四肢手足”,对其活动干预过多过细。这也就使部分社团,尤其是处于在城乡基层的社团,由于过分依赖行政部门的指导,自助、自主、自立和自治的精神和能力都有所欠缺,工作主动性受到一定程度的压抑,对社会问题和社会矛盾的敏感性差,解决问题的办法少,因此不能充分发挥自己应有的作用。

(三)资源资金缺乏统筹兼顾和合理配置。从微观而言,我国社团的法人地位长期以来一

直不明确,活动经费一般都是由挂靠的行政部门提供和安排,所以在运用的科学性和合理性方面多有缺陷,经费不足时自然困难,经费充足时却又不知如何开支。从宏观而言,由于部门壁垒的客观存在,经费运用也很难统筹兼顾,社会福利资源更缺乏合理配置。

综上所述,协调的思想、方法和技术,就成为我国社会福利社团进一步发展和充分发挥作用的充分必要条件。

### 三、我国社会福利工作中社团作用的整合和协调

系统论有一个著名的论断:“整体大于部分之和”。这个思想对90年代我国的社会福利工作是很有实践意义的。因为我国面临着向社会主义市场经济转轨的激烈变革,一方面,在大市场真正形成以前将会出现许多曲折和反复,同时会有许多人因为不适应这种急转弯而落伍,社会福利需求将大大增加;另一方面,我国仍处于发展中,大部分地区经济尚欠发达,所以投向社会福利事业的资金和资源将是有限的。如何将有限的资金和资源恰如其份地用到最需要的地方,使社会问题和社会矛盾最大限度地得到缓解,这就对所有与社会福利事业有关的社会团体提出了整合和协调这样一个新的课题。要达到整合和协调的目的,一般认为必须在以下六个方面进行通盘设计和统筹调整:

#### (一) 要有兼容并蓄的整合框架。

要对社会福利团体进行整合和协调,就必须有一个被所有的社团普遍接受的整合框架,这就要求它必须是能够兼容并蓄的。目前,这个框架可以设计为一个比较松散的联席会议。它不受部门、地区壁垒的分割,而是将所有以社会福利为目的的社会团体都包容进来。它也不分团体大小、级别高低。采取圆桌会议形式,主要是通过协商一致的民主方式使大家在社会福利工作中找准自己的位置,以最大限度地发挥自己的主动性,释放自己的潜能,也使大家在一些方面能够采取共同行动。

#### (二) 要有切实有效的协调中心。

要进一步使各社会福利社团的动作保持协调一致,就必须有一个有权威、有效率的协调、指挥中心。可以设计两个层次的协调中心,一是由国务院设立一个非常设的社会保障委员会,它不但应包括国务院各有关部委,而且还可以包括部分全国性的、代表了一个社会群体的群众团体或社会团体,如工会、残联等等,以实现高层次的政策协调。第二层次可由民政部承担,这是因为:①民政部是负责全国社团登记管理的政府职能机构;②民政部是负责基层政权建设的职能机构;③民政部是负责我国社会福利服务的职能机构。但是,有一个问题需要探讨,就是如果民政部的协调只限于“直系部队”的话,那么目的就没有达到;如果民政部的协调要超出“直系”,那么就会受到部门壁垒的干扰。要有所突破,就得从社团管理入手,这在民政部内部首先需要做好协调。

#### (三) 要有畅通无阻的信息渠道。

整合和协调都要倚仗信息传输和反馈,所以,一定要有畅通无阻的信息渠道。以上所说的召开联席会议,其作用之一就是上传下达、互相沟通。在信息传播时要注意反干扰,防止失真。现在的问题往往在于部门壁垒的干扰,使信息传播中失真、衰减或丢失。所以应该造就一种定期互通声气的制度,还要讲究信息传输的方式。社会福利服务领域还应该有一本权威的杂志,以公开的方式加强各团体之间交流和联系。

#### (四) 要有一致公认的行为准则。

国外的社科著作文献常常强调“游戏规则”，中国的老古话也说：“无规矩不成方圆”。要围绕一个共同的目标进行合作，就得会相处、能容人。这需要一个为所有的团体都能接受并以此约束自己行为的共同准则。既不能“老子天下第一”，也不能“各人自扫门前雪，休管他人瓦上霜。”这种行为准则将在今后的合作共事中逐渐形成，从无形到有形，从约定俗成到明文规定。

(五) 要有科学合理的方法技术。

社会工作的理论、方法与技术是没有国界的，也不应受到意识形态（譬如“姓无姓资”）的影响。在整合和协调中，充分利用社会工作的个案工作、团体工作和社区工作三大方法，以及充分发挥社会工作行政、社会工作教育和社会工作研究的作用，并且使大家的视野扩大到社会学、经济学、政治学领域，以理性态度来对待我国社会福利制度的改革、健全和完善，方能使被整合和协调的社团工作成为一项既有进取心，又有科学性的事业。

(六) 要有灵敏快速的反应方式。

社会福利社团的整合和协调是为了解决社会问题和社会矛盾的，所以特别要讲求高效率。尤其是城乡基层社区的各种团体，要使他们具备自觉地将问题解决在萌芽状态的能力，就要鼓励他们自主、自助、自立和自劳。行政部门应立足于通过立法进行指导和监督，而无需事必躬亲，更不要越俎代庖。只要各种社团都具有这种解决社会问题和社会矛盾的主动性和自觉性，才能感觉灵敏、反应迅速，达到把问题解决在萌芽状态的目的。

责任编辑：张志敏

## 《犯罪与社会对策——当代犯罪社会学》简介

由北京市社会科学院社会学研究所研究员陈生容主笔、中国船舶工业总公司高级政工师李正典协作撰写的《犯罪与社会对策——当代犯罪社会学》一书，已由群众出版社于1992年9月出版发行。

该书汲取国内外有关研究成果，运用社会学理论和方法，分析了大量的社会调查资料，力图探寻犯罪与社会相互作用的机理和规律性。全书20章，36.9万字。从该书的理论构架体系看，第一部分为社会犯罪的综合理论篇；第二部分为现实社会犯罪各论篇；第三部分为犯罪原因篇；最后部分为犯罪的社会危害及社会控制犯罪篇。

欲购该书者，可从邮局汇款至：北京2822信箱，周永生收，邮政编码：100044；或通过银行汇款至：北京市工商银行西四分理处，帐号28—890079—54，开户名：中国社会学函授大学；也可直接到车公庄大街6号（市委党校）4号楼513室周永生处面购，电话：831.1678。汇款时请务必注明所购书名、册数及收书人详细地址、邮政编码。该书每册定价9.50元；多购优惠，10册以上9折，50册以上8折，100册以上7折；邮购另加邮资10%。