

向中国农村地区边缘化人群提供社会服务：政治意愿很重要

译者：秦雨达 张赏斌 卿欣

在过去的近几十年内，随着中国经济和城镇化的快速发展，农村地区的留守儿童和空巢老人数量大大增加。他们最亲近的家庭成员选择去城市寻求更好的工作机会。

在这些留守人群中，总是发生一些令人不安的事情。2012年的11月，在贵州毕节（中国西南部的一个地级市），五名留守儿童被发现死于垃圾桶内。根据报导，这些儿童在生火取暖时死于一氧化碳中毒。在同一城市，同一家庭内的四名留守儿童选择喝农药自杀。与此相似地，在过去几十年内也有大量关于老人因为孤独而自杀的报导。根据世界卫生组织的一篇报告称，从2009年到2011年，中国44%的自杀者为65岁及以上的老人，79%为农村居民。

为了解决这些问题，中国中央政府投资资助了各种旨在改善农村居民，尤其是留守居民生活的福祉计划。地方政府尤其需要与非国有服务提供者，比如，私营公司、非盈利组织与志愿者展开合作，为边缘化人群提供社会服务。

然而，和非国有服务提供者展开合作的具体方式却有所不同，这对所提供的社会服务的质量产生了很大的影响，进而影响到这些服务者帮助当地留守儿童和空巢老人渡过困难的能力。



中国安徽的一家农村养老院，摄于2018年3月。

我认为，成功提供优质的社会服务，地方政府需要有与非国有机构合作的政治意愿。

由于地方政府之间具有类似于锦标赛的竞争体系，相比于经济增长和社会稳定，提供社会服务在提升政府表现中起的作用并不大，因此它通常被视为一项低效益工作。因此，关注绩效表现和激励措施对地方政府行为影响得传统分析框架并没有办法解释中国不同地方政府在社会服务提供方面的不同反应。

政治意愿的概念，可以为理解政府采取特定行动的意愿提供另一个视角。学者亨利·明茨伯格[Henry Mintzberg]提出的“政治意愿”概念，指的是个体行动者为实现其目标而花费精力的意愿。这一概念可用于理解国家和政府参与特定活动或实施特定战略的意愿。在多行为个体政策过程中，政治意愿可以理解为对特定问题的共同理解、共同的潜在有效政策解决方案以及对解决已确定问题的共同承诺。

本研究将政治意愿定义为作为政策执行者的地方政府承诺采用外部伙伴关系作为向农村边缘群体提供优质社会服务的有效手段的程度。它不仅考虑到地方政府启动合作关系的意愿程度，还考虑到他们为实现有效合作关系所采取的行动。

案例一：基于正式合同的合作关系

此次合作是2018年由C县共青团组织与当地一家公司根据购买服务合同共同开展的夏令营项目。2016年，中国中央政府发布了关于空巢老人照护的国家政策指示后，拥有高学历，曾担任市级部门分管农村发展的副局长的C县领导人高度重视该政策的落实。他让县政府分管民事工作的副县长成立专门的工作小组，邀请相关政府部门、学校、社区以及县内潜在的服务提供者共同探讨实施方案。县领导人还要求相关部门将留守儿童关爱视为一项长期责任，并创新服务方式。正如一位官员所说，“领导强调，他不希望看到任何过时的计划。”县领导优先考虑实现当地的长期发展目标，并鼓励采用创新战略来实现目标。此外，政策实施还得到了财政支持。2017年至2018年，县政府从县财政预算中划拨了30万元（约43363美元）作为关爱留守儿童专项资金，并向上级政府申请追加30万元作为补充资金。值得一提的是，该县是全省唯一一个拨出专项资金支持留守儿童关爱项目的县，这可以作为领导关心农村弱势群体福祉的代表。

在一次政策讨论会议上，一家从事农村发展和教育的公司创始人提议为留守儿童举办一次夏令营。该公司在为儿童举办此类夏令营方面经验丰富，拥有专业的团队和完善的设施。该公司还表示愿意以较低的价格为留守儿童们举办这个特殊的夏令营。在综合考虑成本、项目内容和该公司的专业资质后，县政府决定与该公司建立正式合作关系。合同规定，该公司负责组织三期夏令营，每期为7天，共有100名儿童参加。县政府为此支付了25.5万元。

在项目启动前，县政府与乡镇政府合作选定了目标儿童，并与他们的父母或监护人进行了沟通。在项目实施期间，政府指派了一名项目专员负责监督儿童的安全。

在此案例中，政府与公司之间的伙伴关系体现了双方的共同承诺和平等合作。公司在儿童教育方面的专业知识使其能够在项目设计中发挥主导作用，而政府则发挥了超越单纯服务购买者的作用。在双方的共同努力下，该项目得到了服务对象的积极反馈，并逐渐发展成为一项提高当地居民福祉的标志性举措。

案例二：基于正式合同的单一外包

在中国国家养老政策改革的指引下Y县于2018年启动养老改革，允许民办养老机构运营政府拥有的养老院Y县一穷二白，却要根据国家指示制定应对政策。县领导以任务为导向，分配了相关工作，并规定了严格的完成期限。一位官员解释说：“我们目前最大的任务是消除贫困，因此我们首先要瞄准最贫困的老人，让他们住进养老院，与此同时，我们需要在很短的时间内找到愿意接管养老院的公司。”

由于财力不足，县政府决定动用以前直接发放给农村社区中无劳动能力、无独立收入来源的弱势群体“五保老人”（政府为他们提供五项基本需求，包括食品、衣物、住房、教育和丧葬费用）的资金。此类资金通常直接拨付给“五保老人”，现在它们将被支付给愿意

为他们接手运营养老院的公司。经过低价竞标，县政府与一家养老公司签订了合同。

根据合同，该公司每月向每位老人支付1290元人民币，约合186美元，用于提供全日护理服务。2018年，我走访了该公司运营的一家养老院。这里有35名“五保老人”，他们住在设施简陋的三层村屋，每个房间住两个人。养老院为入住者提供一日三餐和其他基本护理。一楼有一块空地，入住者可以在那里进行社交和锻炼。该公司没有雇用专业护理人员，而是从当地社区雇用了两名有家政工作经验的人，负责护理、烹饪和清洁工作。他们无法为入住者提供专业的医疗护理和支持。

尽管县政府与该公司具有正式合作，但这种单一的服务外包与案例一相比，反映出的县政府为边缘群体提供优质服务的政治意愿较低。县政府机构只关心完成短期目标任务，也缺乏向农村老人提供包括医疗支持和良好的生活环境在内的等基本需求的意愿，也没有像C县政府那样以任何方式参与服务提供的过程。Y县政府为了完成养老服务改革的任务，在前期并没有努力寻找合格的服务提供商。政府也没有对公司提供的服务质量进行监督，因此导致服务质量低下。

案例三：非正式合作关系

与C县政府不同，J县政府由于地方财政拮据，无法划拨任何专项资金来支持留守儿童关怀的实施。2017年，县领导人提出了以社区为基础的解决方案。该县领导曾在发达地区工作，担任高级社会福祉官员，高度重视非国家主导的社会创新措施。

县政府与当地一个由大学生组成的小型志愿者团体取得了联系，自2015年以来，该团体一直在当地的一个村庄为留守儿童提供课后教育服务。该团体并不是正式注册的志愿者组织，但两年来与当地村委会密切合作，受到了当地居民的广泛尊重。县政府建议该团体完成正式注册，并扩大其规模和服务范围。然而，该小组的负责人表示，他们很难在当地招募到更多的志愿者。为此，县政府决定在全县范围内开展留守儿童关爱志愿者活动，并动员国家体制内的员工参与志愿服务。到2018年中，该团队已从最初服务于一个村庄的3名志愿者，扩展到在5个社区组织了超过100多名志愿者。在县政府和志愿者团队的共同努力下，该项目一直延续至今，共为500多名儿童提供了服务。

案例四：非正式单一合作

2018年，S县是中国国家级贫困县，脱贫是县领导人的首要任务。“过去这两年，我们几乎把所有精力都用在了扶贫上。关爱留守儿童和空巢老人不是不重要，只是我们没有时间和资源投入。”一位乡镇政府官员如是说。

由于是国家级贫困县，该县得到了上级政府的一些援助。例如，2015年至2017年，省政府向一家社工机构购买了专业服务，以帮助S县的农村儿童。2017年底，当省政府资助的项

目结束时，该社工机构表示有意继续在该县提供服务。由于预算紧张，县政府无法购买该机构的服务，但为了响应中国关于关爱留守儿童的政策，县官员通过私人关系与该机构讨论了可行的方案。

与案例三类似，社工机构通过继续招募志愿者提供服务。在没有经费支持的情况下，该机构没有聘用工作人员，而是招募了一名当地乡村学校的教师作为主要志愿者，负责策划和组织相关活动。2018年暑假，该机构与某大学志愿者团队合作，组织了为期七天的留守儿童关爱活动。15名学生志愿者来到S县，在当地一所学校与37名留守儿童一起度过了一周的时间，教授了各种科目并开展体育活动。该社工机构打算向县政府寻求财政和其他支持，以定期组织与案例三中的社工机构一样的志愿者项目。但是S县政府没有回应这一请求。“政府利用我们，而不是真正支持我们。当他们需要向上级汇报工作时，就来找我们要资源，作为他们的工作成果。但是，如果不需要我们，就很难争取到他们的支持。”那位主要志愿者如是说。

这一案例表明，政府为留守儿童提供优质服务政治意愿非常低，与社工机构的合作仅限于完成工作任务。据报道，由于缺乏资金和制度支持，该社工机构在2018年只举办了一次活动就解散了。

结论和政策的影响

这些案例研究表明，地方政府在与非国家服务提供者建立合作关系时，其政治意愿非常重要。尽管这种合作关系可以成为提供社会服务的有效方法，尤其是在资源有限的地区，但并非所有地方政府都有接受这一策略的政治意愿。

正式的有偿协作伙伴关系可以提供最好的服务，因为合同明确规定了各方的职责和义务。这也意味着双方可以平等地进行沟通，共同作出贡献，并相互监督，从而取得最佳成果。

然而，政府购买服务的能力并不一定会得到有效的合作关系和高质量服务。地方领导层的政治意愿水平会影响相关政府部门在管理和与服务提供商合作方面投入多少精力。以发展为导向、优先考虑民生发展的地方政府领导层更愿意与外部服务提供者合作提供高质量的服务。相反，以任务为导向的领导层会导致地方政府在处理合作时敷衍了事，从而降低服务质量。

如果地方政府缺乏财政资源，无法建立正式的有偿合作关系，那么非正式合作关系就是一种常见的策略。在这种情况下，地方领导人对农村边缘化群体的福利和福祉的态度、非国有服务提供者对政府资金的需求以及他们提供服务的能力，都会影响合作关系的形成。非正式合作关系需要政府更多的参与，才能取得积极成果。

如果政府表现出必要的政治意愿，就可以通过招募志愿者作为服务提供者，成功节约资金并提供所需的服务。在以发展为导向的领导下，地方政府会更加重视志愿者的价值，支持

地方志愿服务的发展，从而提供高质量的服务。与此相反，在任务导向型领导下，地方政府将志愿服务视为完成短期目标的工具，这可能会影响服务提供的质量。

较为落后的农村地区需要以发展为导向的领导。鉴于公务员招聘和人事评估的全面改革需要多级政府和机构的长期努力，一个可能的短期解决方案是为农村地方领导和官员提供继续专业教育。我发现，较为落后地区的许多地方领导人和主要官员缺乏与非国有服务提供者合作所需的知识和经验。继续教育和培训有助于解决这一问题。

主页图片：中国高龄女性。 *Credit: Jordan/Flickr.*

English version here.