



PUBLIC MANAGEMENT
& PUBLIC POLICY

公共管理与公共政策学术前沿

社会组织与国家治理

——中外比较研究

彭希哲 [英]朱迪·豪威尔 王川兰 / 等著

 復旦大學出版社

中国社区志愿者协会以及 城市管理的多样化： 天津市四个城区的比较研究

芬兰图尔库大学东亚研究中心 奥蒂·洛娃(Outi Luova)

和许多国家一样,中国已经意识到公民参与志愿者活动能带来多种多样的益处。人们认为志愿者协会不仅是服务提供者、国家与社会之间有用的调解者^①,而且是帮助居民学习有关参与和公民权的公认准则的组织。因为对政府来说,社区志愿工作在维持社会稳定和核心价值方面起着至关重要的作用,所以中国在志愿者协会发展和制度化方面做出了很多努力。尽管社区志愿工作很重要,但是这些协会发动资源和提供服务的能力存在着明显的地区差异,甚至在同一个城市也是如此。本文通过对天津市内四个城区的社区志愿者协会进行比较,着力发现它们之间存在差别的原因。除了提供有关于中国城市内志愿者部门的新信息,本文还将分析中国城市管理中持续增长的地区间差异。

研究中国志愿者群体的学者谭建光指出,在中国志愿者活动的类型存在着地区差异。他将天津模式和珠江模式作了区分。前者以一个政府下属协会——新兴街道社区志愿者协会为代表,根据谭所说,这一协会复兴了邻里互帮互助的社会主义传统;而后者适应了来自香港地区的新思想,更加灵活、开放和尊重草根的倡议^②。然而,仔细研究作为政府下属的“天津社区志愿者协会”后会发现,它揭示了惊人的变化。可以说,就协会而言,珠江模式的特点同样存在于天津市某些特定的地区,如天津经济技术开发区。然而,也有一些社区志愿者协会似乎只是用来装点政府门面。是什么原因导致同一座城市的一个半官方协会内部会有如此大的差异?是不是应该将中国的城市当作一个完全的实体进行研究?

本文仔细探讨了天津四个市区的社区志愿者资源出现差异分布的原因。主要的

发现是,社区志愿者协会之间现存的差异来自分散化和松散的官方指导方针,这就允许了地方特权的出现,而且,在明确解释了政策并依照其执行的基础上,就算在区级层面,政府管理也只是大体上起作用。区政府根据他们特定的情况,以不同的方式运用市级的和中央的政策,由此使得社区志愿者协会在完全不同的环境中运作。这一发现与学者林道超和卢永鸿的观点——在考虑城区的未来前景时,我们应该首先认识到中国的城区已经变得非常多样化了^③——相一致。

很多研究试图从历史、价值、经济等特定的社区特征来解释社区志愿工作地区资源的差别^④。这种研究途径遭到了罗伯特·P·费尔班克二世(Robert P. Fairbank II)的批判,因为它忽视了宏观的结构视角。他认为,核心的问题不在于产生这些差异的变量,而在于宏观结构力量产生空间碎片的方式^⑤。一项对比上海市区差异性经济资源的研究也强调微观和宏观水平的影响的重要性。有研究者提出,政策和社区特征之间的互动是造成区域差异的主要原因。在上海,国家层面和市政层面的政策开创了一个新的政策窗口,但是它们被僵化地运用于地区。在他的研究中,一个拥有雄心壮志和敢于承担风险的领导者的地区会引领着发展,而一个拥有保守政府的地区则会失去一些机会。不同的发展途径也相当依赖于社区的特征:地理位置、历史、居民和领导者的特征、社区的经济基础^⑥。

本文结合了宏观和微观维度的视角,试图分析在天津社区服务志愿者协会(CVA)出现地区差异的原因。从宏观角度来说,关注点在于从2005年起,与志愿工作相关的国家政策的变化趋势——从有弹性到明确的要求。直到2005年,“如果有条件的话”,鼓励市与区尝试进行社区志愿服务。许多区和住宅社区开展了丰富多彩的志愿活动,但也有一些地方并没有花太多精力去开展工作,或者完全忽视。因此,自从1989年第一个社区志愿者协会进行社区志愿服务开始到2005年,社区志愿者活动在各个区之间存在着巨大的差异。随着发展社区志愿者服务变成一个国家范围

^① Lam, T. C. and Lo, C. W. H. (2011) "The Urban District: Half or Full Level of State Administration? In China's Local Administration," in J. H. Chung and T. C. Lam (eds.) *Traditions and Changes in the Sub-national Hierarchy*, London: Routledge, p. 218.

^② On the impact of community capacity: Chaskin et al (2001) *Building Community Capacity*. New York: Aline de Gruyter; values: Wolpert (1988) "The Geography of Generosity: Metropolitan Disparities in Donation and Support for Amenities," *Annals, Association of American geographers*, Vol. 78; local financial resources: Wolpert (1993) *Patterns of Generosity in America: Who's Holding the Safety Net?* New York: Twentieth Century Fund Press; local conditions and institutional behavior: Wolch (1990) *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Action*. New York: Foundation Center.

^③ Fairbanks, R. P. II (2007) "The Political-Economic Gradient and the Organization of Urban Space," in Ram A. Cnaan & Carl Milofsky (eds) *Handbook of Community Movements and Local Organizations*, New York: Springer, p. 104.

^④ Zhang Tingwei (2005) "Uneven Development among Shanghai's Three Urban Districts," in Laurence J. C. Ma & Fulong Wu (eds) *Restructuring the Chinese City. Changing Society, Economy and Space*, London: Routledge, p. 153.

^① Luova, O. (2011) "Community Volunteers' Associations in Contemporary Tianjin — Multipurpose Partners of the Party-State," *Journal of Contemporary China*, Vol. 20, No. 72, pp. 773-794.

^② 谭建光,(2007)志愿服务的珠江模式及其研究介质, *Youth League*. <http://www.youth.cn>.

的要求,所有的市和区逐渐地开展此类活动,但是这对减少差异有帮助吗?

在微观层面上,分析重点关注当地社会和区级政府之间的相互作用。当各个区制定和实施社区志愿者服务发展的政策时,每个区特定的特征是如何起作用的呢?

此文提供了许多新的信息,如在草根层面城市管理的多种方式,以及即使在一个类型的协会框架下所呈现出的巨大差异。这有助于我们理解支离破碎的中国城市治理,以及有关于中国公共社会和志愿服务部门当前的学术讨论。该研究基于官方文件和新闻文本,在天津进行了田野调查,对慈善组织的工作人员和当地政府官员进行了访谈。

在下文中,我们概括了社区志愿工作在宏观政策方面的变化。随后我们指出了四个不同区在志愿活动方面的发展,并讨论当地特征的意义。最后,总结研究成果,讨论了中国志愿服务未来的方向。

一、国家政策的发展

在20世纪80年代中期发生了第一次重要的变化,为暂时性的“社区服务志愿者协会”的出现铺平了道路。1985年的“第七个五年计划”中指出,中国应该利用互助的优良传统来发展出一个新的社会服务系统。两年之后,民政部在武汉组织了一次开创性的研讨会,发展社会工作成为一个新的中心任务。在这个研讨会期间,鼓励城市尝试运用来自社会的新资源提供不同类型的社会服务。这个新的政策鼓励武汉和其他一些城市按照互助的传统模型建立社区志愿者团队。第一个官方注册的“社区服务志愿者协会”坐落于天津和平区的新兴街道。

直到20世纪80年代中期,区县在城市管理方面并没有起到任何重要的作用。事实上,甚至是市政在行政管理系统中也是次要的。进入20世纪80年代中期,中国改革政策的重心从农村转移到了城市,市政获得了更多的权力。权力下放的过程将城市和区县推向了前线。城市在计划和调整当地发展的过程中得到了充分的权力,而区县在市政权力的实施过程中有决策权力。同时,城市必须更加注重他们居民的生活福祉,这为社区志愿者协会的产生提供了基础。

在1991年,中央政府开展了社区建设的项目。人们设想社区是提供社会福利、维持社会稳定最适合的地方。“社区服务志愿者协会”在其中扮演着重要的角色。“社区服务志愿者协会”最初有三个任务:(1)动员居民为最需要帮助的人提供基础性社会服务;(2)为当地政府与居民之间提供一个对话沟通的渠道,促进他们之间的关系;(3)在迅速变化的城市中影响居民的价值观。总体目标是维持社会的稳定、维护政党的合法性。

民政部给予当地地方级别的单位充分的空间去探索提供服务的灵活方式,这促使后者从当地特有的条件出发继续开展下去,而不是由前者提供任何统一模型。这为出现差异提供了前提条件。当决策权力集中化、城市政府变得更加有权力时,差异变得更大。区县变成了当地决策和政策实施的关键节点。他们获得权力来对不同部门进行拨款。关键任务和中心目标根据GDP上升和新投资的情况而定。提供社会救济并不是一个关键目标。正如相关研究者在关于上海的研究中指出,当地政府将重心放在经济发展上,而不是放在社会服务和生存状况的促进上^①。

这些发展决定了志愿者协会出现和发挥功能的条件。原则上,发展存在着灵活性和自由空间,但是这取决于当地领导人的差异(可能会非常支持,也有可能完全忽视)。

为了解决更多的社会问题,在2004年,新一届领导班子宣布了新的战略政策,提出重点关注社会问题。发展计划的重心从经济增长转移到了社会稳定。建立小康社会、实现和谐社会成为新的宏伟发展目标。由于志愿者活动通过提升贫困群体的生存状况,促进所有居住者之间互相关爱,对草根社区产生了积极影响,因此受到了关注。

志愿者服务协会真正脱颖而出是在2005年。新一轮的政府主导力量促使了“社区服务志愿者协会”的成立。民政部和中国红十字会等发布了一个关于社区志愿服务发展的文件;在那之后,民政部实行了五年计划,要发展中国的福利部门;随后国务院发布文件要求加强和改进社区服务工作^②。这些文件的核心观点是要培育民众组织,发展“社区服务志愿者协会”。这些文件呼吁要扩大社区志愿者群体,并使之专业化。要求当地政府动员党员和共青团员、公务员、专家、教师、学生以及健康的退休者,并为他们提供志愿者服务的基本训练,如服务态度、权利、责任、实践技巧等。这些计划扩展到了志愿服务的核心目标群体,如农民工、失业工人等。

天津民政局在2006年年底发布了类似的文件,开始积极发展“社区服务志愿者协会”。该文件和国务院文件有很多相似之处,但也有所不同,尤其是在促进统邻里互助和其他大众自助服务方面。另外,天津决定将成功发展社区作为领导能力的评价标准^③。这必然会促使区县领导寻找加强社区志愿服务实践的方法。到2009年,天津注册志愿者总人数达到了180 000人,所有市区都注册了“社区服务志

^① Zhang Tingwei (2005) "Uneven Development among Shanghai's Three Urban Districts," in Laurence J. C. Ma & Fulong Wu (eds) *Restructuring the Chinese City. Changing Society, Economy and Space*, London: Routledge, p. 153.

^② 参见:《关于进一步做好新形势下社区志愿服务工作的意见》,2005年;《中国慈善事业发展指导纲要2006—2011年》,2006年;《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》,2006年。

^③ 天津市人民政府:《关于进一步加强社区建设的意见》,《天津政报》2006年。

愿者协会”^①。

天津市在促进志愿服务方面还采取了更多的措施。“志愿者服务联合会”在 2008 年成立,作为“社区服务志愿者协会”的一个网络,在四个不同城区管理水平和其他志愿者群体类型方面发挥着作用,如在红十字会、妇联、共青团的领导下发挥功能。它致力于系统化和规范化天津的志愿者服务,并帮助它们发展^②。

下文将讨论宏观结构发展是如何产生以及影响空间破碎的。

二、区县的发展

分析区县之间的差异是以四个区县的比较为基础的。这包括两个以拥有创新的社区志愿者协会著称的发达地区——和平区和天津经济技术开发区。研究选定这两个城区是因为它们的发展路径和社区志愿者活动明显区别于彼此。除了这两个城区,研究还聚焦于南开区和红桥区,它们分别代表经济平均水平和相对贫穷地区。尽管在研究中,南开区最初设定为“普通”城区(它的学术资料对于社区志愿者服务的发展有巨大影响)但是南开区走的是一条相当不同的道路,因此无法作为一个平均水平的案例。事实上,能否找到一个“普通”的城区也是很值得怀疑的。

全文的叙述从拥有年代最早的社区志愿者协会的和平区开始,以拥有最年轻的社会志愿者协会的经济技术开发区结束。在简短地描述各个城区的情况,进行大致比较之后,本文将详细地探讨各个地区的社区志愿者协会。关注的焦点将是各个协会的建立以及变化,所用信息来源于 2006 年以来社区建设的资料。

和平区是天津市的行政和经济中心。在市区中面积最小、人口最少。实际上,由于该区从老居住区转型为商业区和其他非居住区,该区人口从 1982 年到 2007 年间下降了 130 000 人。市政府坐落在那里,因此区领导与市领导有很好的机会互相接触并建立联系,同时也能展示他们的能力。根据一位在天津市民政局的公务员所说,和平区拥有相当好的文化、教育和经济基础;与其他市区相比,生活状况也更好;区领导虽然保守,但对于解决新出现的问题持积极乐观的态度。

现在的红桥区包括了天津历史古城。虽然该区现在已经有了数个商业街,但它大部分仍然是制造工业区和居住区。红桥区现在也是天津市最贫困的中心市区之一。然而,为了提高该区的整体水平,红桥区自豪地称自己为中国现代教育体系、中国北方工业、天津商业的历史发源地,天津市自身的发源地。

^① 天津市民政局,《关于天津市 2008 年民政工作总结和 2009 年工作目标、主要任务的报告》,2009 年。

^② 新华网,“天津志愿服务联合会成立”,2008-09-06。http://zgzyz.org.cn。

南开区是天津市第二大中心城区,但该区人口最多,注册人口为 250 000 之多。因此,该区为正在扩大的人口提供福利照顾的压力很大。从经济水平来讲,该区处于平均水平。南开区有数个著名大学,也有一个技术发展区,其发展的重心在科学技术。因此,该区区政府将南开区称为“天津的中关村”。

天津经济技术开发区(TEDA)的地理位置不在市中心,而在沿海的滨海发展区。从实践上来说,该区相当于一个区县。TEDA 在 1984 年建立,因此,与天津的其他区县相比,它的历史很短。TEDA 在一开始发展缓慢,但是当天津沿海区域被纳入“十一五”计划(2006—2011 年)的重要项目时,它开始飞速发展。由于它的地位——“发展特区”,TEDA 获得了很多额外的资源,并被认为是发达城区。

表 1 和表 2 总结了四个区的人口与经济统计情况。

表 1 注册的城市人口

(单位:人)

	和平区	红桥区	南开区	TEDA
1982	520 000	530 000	549 000	—
2007	387 100	558 400	818 600	36 300

资料来源:《天津统计年鉴》(2008)和《天津统计年鉴》(1990),中国统计出版社。

表 2 政府收入和支出

(单位:元)

区	财政收入/ 居民,1989	财政收入/ 居民,2007	社会保障和就业 支出/居民,2007	社区服务支出/ 居民,2007
和平区	403	3 732	285	450
红桥区	185	850	180	258
南开区	274	2 254	163	288
TEDA	?	165 371	801	25 283

资料来源:《天津统计年鉴》(2008),中国统计出版社;《天津经济年鉴》(1990),天津社会科学院出版社。

比较这四个区的支出时,本文考察了社会保障、就业、社区事务等因素,结果明显是有差异的(见表 2)。收入高的 TEDA 将大部分的钱花在了这些服务上,而和平区位居第二。虽然南开区在很多方面处于平均水平,但是该区在与天津所有其他城区相比,花在每个居民的社会保障和就业费用是最低的。在社区事务的支出方面,该区位于中间水平。当与其他区比较时,红桥区的预算收入相当低。该区在社区事务上的花费最少,但在社会保障和就业成本方面仍然比南开区高。因此预算收入少并不直接意味着在社会事务中的投入就少,而是取决于当地政府的的选择。那么,在区县的经济地位和“社区服务志愿者协会”的服务水平之间有没有关系呢?不怎么富裕的区

县会不会花更多的精力,通过志愿者协会来获取更多额外的资源,以弥补经济方面的缺口?

(一) 和平区

在一次街道层面(和平区新兴街)的调查后,和平区形成了中国第一个社区志愿者群体,居民们表达了自己对于各种社区服务的需求,也提出了志愿者工作或许能够填补这个空缺。在朝阳里社区,根据这次调查发现,有13户家庭和个人迫切需要社会救济。他们中包括独居老人、残疾人、重病患者,还有其他有重大困难的居民。由13名居民汇聚在一起,组成了一个团队,并决定帮助他们开展志愿社区服务。虽然随后就有一些“叔叔大妈”加入到这个群体中,但最初行动是由社区的区委会工作人员和党员骨干组成的,不包括普通的居民^①。因此,它可以算是半官方的草根行动。一位天津民政厅的被访者称,在那个时候,当地政府没有经济资源来解决所有问题,就积极寻找其他的方法解决。因此,在和平区建立第一个社区志愿者协会是出于偶然,也是出于必然的。在1989年4月,和平区政府和党委将这个模式推广到整个区,很快所有12个街道办事处、261个居委会建立了他们自己的志愿者协会^②。

和平区因此举而受到称赞,也感觉到有义务维持好这个工作。该区区分了要在志愿工作、福利和社会救济领域开展的新的行动。比如,区级福利协会开始出版全国性的杂志《慈善》,和平区的新兴街道办事处建立了一个志愿者服务网站(在中国第一次有此类的网站)。

在2006年,当天津市要求不断加强社区志愿服务时,和平区早已拥有各种各样的服务。该区继续扩展它的服务活动,并巩固管理。

随着居民生活水平的提高,他们生活方式在改变,由志愿者提供的服务也需要相应做出调整。如协会扩展自身的服务内容,为失业居民提供简单的就业、健康和信息服务。然而,他们并没有为农民工提供服务。一些协会还建立慈善二手商店。在“社区服务志愿者协会”新兴街的网站,居民可以注册参加20种不同的活动,如法律、心理、健康或婚姻咨询等,来帮助老年人、残疾人或学生。

同时,协会的工作方式也得到了改善。如区党委和政府于2005年发布了一个关于深化社区志愿服务活动的文件,促成了区级“社区服务志愿者协会”的建立。该协会的活动和管理十分精简,而且其他一些志愿者群体如共青团和妇联的志愿者也被纳入公共服务网络中^③。

然而,区级协会仅仅是一个协调单位,街道和社区自己可以决定如何组织活动。

的确,志愿服务活动和平区居民中相当受欢迎。据报道,居民已经将志愿服务作为他们区文化和精神建设的两个重要支柱之一。和平区的居民为该区的志愿者体系而感到自豪,提供了“和平人”的身份认同^④。志愿服务活动已经成了和平区的品牌标签。

和平区协会的一大特点就是它的价值观和独特的工作方式,这是由于协会特定的环境导致的。协会在20世纪80年代末建立,如果没有当地政府的紧密支持,协会不可能有效安排组织活动。这种紧密的关系在新兴街委会的规定中也能看出来,与其他类似的规定相比,其更具有政治性。规定中引用了很多政治口号,而且管理层成员都具有良好的政治背景^⑤。

和平区悠久的历史也影响着社区志愿者的活动。悠久的传统反而使和平区变成了相当狭隘的地区。于是,志愿者服务协会直接提供服务的对象主要是当地登记的居民,而不是没有登记的流动人口,他们被认为是“外来人口”。同样的,这些协会也很少处理当地外国居民的事情,而是相当慎重地处理与外国居民的关系。新兴街志愿者协会的网站有一篇文章这样写着,虽然外国人的出现给社区带来了活力,但是为了避免冲突,外国人应该谨慎地融入当地文化中^⑥。

因此,虽然有雄心勃勃的管理,但是一个由保守派形成的路径依赖、分层制的工作方式和狭隘的传统影响着和平区的管理方式。志愿者协会积极地参与社区服务,但当地特色在某种程度上限制了资源的充分利用以及将服务范围扩展到所有有需要的人。

(二) 红桥区

新兴街志愿者协会注册不久,相邻的红桥区开始在其所有14个街道办事处和许多社区中建立类似的志愿者协会。然而,他们成立志愿者协会还有另外一个原因。与其他区县相比,国有企业员工失业导致红桥区遭受了更加严峻的打击,因此该区迫切需要额外的资源来帮助那些失业人员^⑦。总体来说,主要的目标群体是那些在民政部门能够提供社会救济范围之外的人们。

该区严格地组织志愿服务活动。如1991年出台的一份关于新村街社会工作的

① 和平区社区服务志愿者协会,《和平区开展社区服务志愿者活动简介》,2006年。

② 新兴街社区志愿服务网,《协会章程》,2006年, <http://www.tjxinxing.org/>. Compare eg with the statutes of the TEDA CVA; 天津开发区社会社区服务志愿者协会,《天津开发区社会社区服务志愿者协会章程》, <http://www.tcsva.org>.

③ 新兴街社区服务志愿者协会,《从新兴街社区志愿服务看城市社区服务发展》,2007年, <http://60.29.57.40/tjxinxing/zywN/index3.asp?biaoming=llyj&id=22>.

④ 张佳:《走马天津看社区》,《中国民政》1998年第4期。

① 写在天津市和平区社区服务志愿者活动20周年之际,《天津日报》, http://archive.wenming.cn/2009-03/19/content_15997079.htm. 天津市和平区地方志编修委员会:《和平区志》,中华书局,2004年,第793页。

② 龙菲:《当代中国的社区志愿服务》,《城市问题》2002年第6期。

③ 和平区社区服务志愿者协会,《2006年和平区志愿者协会工作总结》,2006年。

规章明确规定了志愿服务活动应该每天登记、每月检查、每季度总结、每年评论评价。根据这份规章,协会还应该定期碰头交流想法,互相学习,以促进志愿者的工作。另外,还规定每一个社区协会应提供至少6个不同类型的互助活动^①。

与和平区类似,红桥区志愿者服务活动的发展是由民政部门掌控的。党员和公务员在这些活动中也扮演着核心角色。政府官员甚至还有义务要参加数次互助服务活动。每个区的三九公社和行政机构“收养”并帮助一个特定的贫困家庭。另外,该区希望每个人都能参加互助活动,每年一月都有义务的志愿服务活动^②。

2005年一股新的推动志愿者服务活动的力量使红桥区开始运行新的社区服务模式。随后几年,红桥区在9个社区成立了社区居民互助救助站。试验阶段成功后,2009年区政府决定逐渐将此模式应用到所有123个社区中。救助站是更广泛的社区福利网络的一部分,还包括慈善超市、公共健康诊所、门诊服务站等^③。然而,由互助救助站提供的服务是相当传统的。他们着重关心4个目标人群——穷人、残疾人、学生、孤老孤儿等。红桥区的“社区服务志愿者协会”没有自己的网站,可能是因为责任被分散到了许多不同的组织。同时,在居民社区的网站上也没有提到这些志愿者服务活动^④。

红桥区的社区志愿者协会似乎并没有在这些社会救助站中扮演核心角色。在地方政府的网站或是居民社区的网站上都没有提及社区志愿者协会。同时,协会也没有自己的网站^⑤。很明显,这些协会的作用已经衰落了,取而代之的是志愿者以及群众组织。核心志愿者小组由共产党员、共青团员组成,极少有救助接收者或是小学、中学学生^⑥。这些共产党员、共青团员、学生以及低保户组织参与志愿活动,所以并不需要额外的精力用于招募^⑦。这也许是动员志愿者最为有效的方法,因为年轻一代和新兴中产阶级并没有准备好如何应对国家所使用的这种传统的呼吁方式。正如学者托马斯·黑伯勒(Thomas Heberer)和克利斯蒂娜·戈贝尔(Christian Göbel)在他们有关中国城市社区的研究中提出的,党员志愿者被期待扮演一种模范,最终促进更广

① 新村街办事处,《天津市红桥区新村街社区服务设施管理条例(试行草案)》,1991年。见张德江(主编):《社区服务工作文集》,中国社会科学出版社,1989年,第162页。

② 楚云飞:《可喜的社会大互助——访天津市红桥区》,《中国民政》1996年第1期。

③ 罗永龄,《建立“四网合一”新机制 动态管理落实救助制度》,2010-11-23, <http://news.163.com/10/1123/14/6M6B336M00014JB6.html>。

④ Searches in several websites of residential communities on 20 Dec, 2010.

⑤ Ibid.

⑥ 红桥区政府:《红桥区成立互助救助站》,《城市快报》,2006-08-15, <http://www.tjhqzf.gov.cn>。

⑦ Thomas Heberer (2009) "Evolvement of Citizenship in Urban China or Authoritarian Communitarianism? Neighborhood Development, Community Participation, and Autonomy," *Journal of Contemporary China*, No. 18, p. 509; Dorothy Solinger(2009) "A Question of Confidence: State Legitimacy and the New Urban Poor," Paper presented at the workshop "urban governance and Provision of Public Services in Modern Urban China and Changing Modes of Governance," August 12-14, Turku, Finland.

泛的志愿者的动员工作。

因此,不怎么富裕的区县也可以产生富有活力的社区志愿者服务活动。然而,他们的发展是遵循着一个传统的途径,依赖其他组织的资源。半官方志愿者协会并没有在红桥区扮演中心角色。

(三) 南开区

南开区在经济上处于平均水平,但人口却是天津城区最多的。和前面两个区县不同的是,南开区在20世纪90年代并没有成立和登记正式的社区志愿者服务协会。然而,这并不意味着在南开区就没有社区志愿者。在1998年民政局的杂志上有一篇文章描述了南开区为了帮助老年人而努力将社区志愿者群体纳入他们日常工作^①。很明显,志愿者群体是存在的,但是并没有正式登记在册。的确,南开区民政办公室的一名被访者称,该区的社区志愿服务是作为传统非正式的邻里帮助的一种延续,是社区生活不可分割的一部分。

虽然南开区的登记人口数量最大,但与其他三个中心城区的志愿者人数相比,南开区的志愿者明显最少(见表3)。这个经济处于平均水平的区将其工作重心放在了其他方面,而没有在社区志愿者服务方面花太多精力。

表3 1998年志愿者服务协会会员的数量 (单位:人)

和平区	红桥区	南开区
61 726	52 271	36 575

资料来源:张佳:《走马天津看社区》,《中国民政》1998年第4期。

然而,与其他区县相似,南开区在2006年天津市出台有关志愿服务的文件后,开始展开新的工作。在南开区,通过当地政府和南开大学之间的合作,产生了新的志愿服务计划。该大学开展了有关社会工作的研究项目。

与发展现有的“社区服务志愿者协会”不同,南开区选择创建社会工作服务团队,采取了更加专业的立场,树立了学术形象。根据这个计划,直到2011年,在南开区参加社会工作的应该至少有10个大众的协会、100个专业社会工作者、1000名志愿者^②。该区正越来越有可能建立大众组织,帮助那些没有拿到补助的弱势家庭加入社区建构和其他志愿者服务活动中。直至2008年,南开区在全国范围内首次采用社会工作者资格考试办法,并从598名被试者中批准通过了189名。在这一方面,南开区

① 张佳:《走马天津看社区》,《中国民政》1998年第4期。

② 《天津社会工作走出自己的道路》,《中国社会报》,2007-12-06, <http://sw.mca.gov.cn/article/dfd/200712/20071200005467.shtml>。

提前实现了创造社会工作者主体的目标^①。在2011年,南开区被授予“全国社工人才队伍建设试点示范区”荣誉称号^②。

然而,社区志愿者协会并没有在这些努力中发挥核心作用。尽管截至2009年,南开区所有的居民区都有社区志愿者协会,但是很难找到有关它们的信息。和红桥区类似,南开区政府网站也没有提供有关社区志愿者协会的信息。不同的是,可以读到《社区志愿者队伍》报纸,这一名字意味着共产党员和其他志愿组织(例如学生、士兵、医生和红十字会志愿者)的参与。除了以上的志愿者团队,由共青团安排的志愿组织作用突出,这在一个拥有数以千计的大学生的地区是不足为奇的。除了志愿组织,在居民区内,传统的共同救助体制也得到了区政府的大力支持^③。

因此,南开区在安排志愿者服务活动方面也依赖现存的大众组织和专业群体。正当政府将资源投入发展专业的社会工作者时,它也同时依赖当地的党员作为非专业的社区志愿者的可靠来源。

(四) TEDA 天津经济技术开发区

2001年,社区志愿者服务活动在天津经济技术开发区出现;2004年,在本地政府的推动下成立了天津经济技术开发区志愿者服务协会。在这个方面,天津经济技术开发区可以从相当清晰的平台出发。然而,在天津经济技术开发区起决定性作用的是开放的思想和国际的态度,这是天津经济技术开发区希望被知晓的地方。天津经济技术开发区社区服务志愿者协会幸运地找到了一个很有活力的加入点——协会能够发展出灵活的工作方式,以及广泛的服务内容。

天津经济技术开发区社区志愿者服务协会的基本结构和其他区县相似。在社区,有志愿者服务群体,他们像其他地方一样提供类似的基本服务。在结构上有一些有趣的不一样的地方,那就是包括外来务工人员居住区在内,志愿者协会在这些地方都很活跃。另外一个特点就是在居民区住着许多外国人,他们在志愿者服务协会有一个自己的部门。这两个群体从协会接受到了相似的帮助:帮助安排档案、寻找医生、为孩子安排学校,为初来乍到的外来人口解决其他问题等;流动人口也能够获得法律咨询,安家置业。可能是因为天津经济技术开发区是一个比较年轻的区县,从一定意义上来讲该区所有的居民都是新来人口和外来人口。

当地政府鼓励尝试运用新的工作方式,因为这样协会就能以最有效的方式帮助

^① 天津:《南开区储备社会工作专业人才189人通过考试》,北方网,2008-10-08, <http://www.etest8.com/html/49385.html>。

^② 南开区人民政府办公室,《南开区2011年政府工作报告》,2012年, <http://gk.tjnk.gov.cn/ConInfoParticular.jsp?id=9037>。

^③ 南开区民政局,《南开区进一步完善社区服务体系》,2012年, <http://gk.tjnk.gov.cn/ConInfoParticular.jsp?id=9070>。

政府达到和谐社会的目标。协会的工作人员自己称,他们和其他协会最不同的地方在于他们新的思维方式。

运转社区志愿者服务活动的新方式增加了参与者的动力。协会吸引了新的成员,一部分原因是因为其具有国际氛围。许多人对它的活动很感兴趣,因为这为他们融入国际社区提供了机会,还可以锻炼英语。他们中的一些人很可能有明确的未来职业规划。在天津经济技术开发区参加志愿者服务活动创建了新的人类和社会资本,这在天津国际化过程中是很有价值的。

许多新想法主要运用于如学校、孤儿、老人、图书馆等社区服务。天津经济技术开发区的国际化 and 开放程度为该区的志愿者服务活动创造了发展的支柱。一个思想开放的政府、一个足智多谋的“社区服务志愿者协会”指挥者使志愿者服务蓬勃发展。

三、讨 论

由于在中国广泛的地区间的经济与社会状况差异十分普遍,当地在实施新政策的时候有很多灵活变动的地方。在试验阶段以后,国家通常会收集最好的案例并宣传,为了下一步的行动而出台更多具体的引导方针。这也是在规范志愿部门如何发展方面所做的努力。这种惯例的优点在于它的灵活性和自下而上的发展方式。当地可以根据自身的特殊情况和资源的可获得性来发展活动。通过这种方式,经过证明的优秀实践汇集在一起用于更广泛的宣传。但这个研究也同样证明,在试验中,这种方式的负面作用是容易产生普遍的地区差异。并且,当地会发展出管理事务的特定模式和态度,而这会产生路径依赖。当更多具体的指导大纲颁布时,现有的实践已经很难去打破。当地政府会根据他们的喜好和根深蒂固的做法选择性地实施新政策。因此,尽管为了产生更多一致性,消弭差异性的新的详细的指导原则已经确立,事实上,差异仍然十分巨大。

在草根层面,区政府的行为和价值观体系对社区服务志愿者协会的发展起着至关重要的作用。常规实践的路径依赖和当地品牌标志的形成会影响政府完成任务的方式。这些因素也决定了与其他行动者之间聘用和合作的不同方式。区政府为居民组织和参与社区志愿者服务活动开拓了不同的可能性。当社区成员有机会承担角色时,社区特点和足智多谋的居民发挥了重要作用。

2010年,天津的社区服务志愿者协会仍然比较分散。然而,随着天津“志愿者服务联合会”的建立,天津提供了最好的实践服务,宣传比以前更有效。在天津,协会从小型的社区团队发展到更加国际化的组织,这与规范的协会市级网络有关。联合会

的服务活动是否会减少差异性,下此结论仍然太早。

总体而言,明显有两种不同方式的社区志愿服务。一种方式是立足于草根行动,居民积极参与的方式。另一种方式主要依赖“社会主义社团”的志愿服务群体。然而,本人认为,这种二分法并不是社区志愿服务出现差异性的原因。以这两种方式,志愿者群体都能够为居民安排有效的、创新性的、实用性的服务。而问题的症结在于当地领导的工作重点和权威,看他们是否愿意为志愿服务的发展创造平稳和令人满意的条件。

在市级层面,也许有可能使用“天津模式”的说法,正如学者谭建光所说。如果我们关注研究过的这三种“老的”城区,就会发现,他们复兴了邻里互助的社会主义传统并且当地政府在活动发展中发挥了主要作用。相反,在新建立的天津经济技术开发区的社区志愿者协会具有相当不同的特点。然而,对志愿者的动员在老城区之间也有重要的区别。和平区将半官方协会作为招募的主要通道,其他城区从党员和群众组织队伍中吸收志愿者。正如学者林道超和陆永鸿所说,对于管理“老的”城区有用的方法并不一定适用于“新的”城区,总之,中国城区的管理变得非常多样化^①。在当代中国,对于城市的归纳越来越困难。

当比较四个地区的社区志愿者协会时,似乎那些经济状况良好的城区有着资源最为充沛的环境。和平区和天津经济技术开发区的区政府鼓励社区志愿者协会发展广泛多样化的富有吸引力的活动,并且当地居民有时间和意愿参与,这也许是因为更高的生活水平以及从先前“被迫志愿”向“出于自愿”的态度的转变。相对较新的天津经济技术开发区政府希望自身被认为是心态开放和具有国际视野的,故无偏见地采用了新的志愿者活动,而和平区政府则持续推进和复兴优良传统。

以经济落后和平均水平的城区为代表的地区依赖于招募被迫或是被要求参加志愿活动的志愿者。这在急需额外资源用于社会救助的地区被认为是动员志愿者最有效的方式。除此之外,借鉴学者黑伯勒和戈贝尔的观点,穷人对于社会保障的需要有可能会减少他们参与志愿互动的意愿^②。虽然如此,这些欠发达地区也确实基于当地的需要,为谋求居民的福利而举办了志愿活动。在这些地方,社区志愿者协会没有在社区志愿者队伍和服务的提供上发挥核心作用,志愿活动由群众组织自上而下进行安排。

以发展轨迹为框架来分析差别是错误的。在我们看来,和平区和天津经济技术

^① Lam, T. C. and Lo, C. W. H. (2011) "The Urban District: Half or Full Level of State Administration? In China's Local Administration," in J. H. Chung and T. C. Lam (eds.) *Traditions and Changes in the Sub-national Hierarchy*. London: Routledge, p. 218.

^② Heberer, T. and Göbel, C. (2011) *The Politics of Community Building in Urban China*, Routledge, p. 159.

开发区并不代表发展程度更高或是更现代的志愿模式,同样,也不能够说红桥区 and 南开区的志愿活动会逐步演进为志愿性的自下而上的模式。因为在地区之间的对于优良活动的宣传,志愿活动有可能会变得更相似,但是由于地区间人群的不同特点和不同的领导方式,差别会更加显著。地区面临不同的问题,而它们有不同的资源和被证明有效的实践来处理这些问题。

图书在版编目(CIP)数据

社会组织与国家治理——中外比较研究/彭希哲,[英]豪威尔(Howell,J.),王川兰著.
—上海:复旦大学出版社,2016.6
(公共管理与公共政策学术前沿)
SBN 978-7-309-11859-9

I. 社… II. ①彭…②豪…③王… III. 社会团体-关系-国家-行政管理-比较研究-
中国、国外 IV. ①C912.2②D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第242462号

社会组织与国家治理——中外比较研究
彭希哲 [英]豪威尔(Howell,J.) 王川兰 著
责任编辑/宋启立

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路579号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
常熟市华顺印刷有限公司

开本787×960 1/16 印张14.5 字数260千
2016年6月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-11859-9/C·314

定价:38.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

责任编辑 宋启立
封面设计 马晓霞