

用户参与与民间儿童福利服务机构的公信力

——安琪之家的个案研究

尚晓援 李 敬

(尚晓援:北京师范大学社会发展与公共政策学院教授、博士生导师 北京 100875)

(李 敬:中国社会科学院社会学研究所助理研究员 北京 100732)

摘要 本文通过个案研究详细描述了民间儿童福利服务机构公信力建设中的用户参与情况,深入剖析在民间儿童福利机构公信力建设中用户充分参与的作用。用户参与可使机构更有效地反映用户的价值观、利益和要求,增加机构在用户中的公信力。本文认为,公信力建设将是民间儿童福利服务机构发展的一项基本内容,成为其获得各方面资源的前提,而公信力建设也将有效促进中国民间社会组织的良性发展。

关键词 用户参与 公信力 儿童福利服务机构 个案研究

中图分类号 :C915 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-0730(2011)03-0099-09

一、“公信力”的内涵

儿童福利服务组织的公信力问题是中国儿童福利制度建设中的前沿问题之一。当儿童福利服务机构的资金困境问题逐渐得到缓解时,有效的服务递送问题就成为需要重点考虑的问题,机构的公信力建设是实现有效的服务递送的重要途径。各类性质的儿童福利服务组织——尤其是民间儿童福利服务机构是最重要的新的服务提供者,其公信力问题不解决,中国就无从建立一个新的、完整的儿童福利制度。

本文利用 Edwards 和 Hulme (1996) 提出的“accountability”的分析框架对儿童福利服务组织进行分析。Edwards 和 Hulme 的讨论中,把“accountability”定义为“个人或组织向其认可的权威报告的方式,同时为自身的行为承担责任。”Fox 和 Brown(1998)定义“accountability”为“使行动者为其

行为承担责任的过程”。Cornwall.A, Lucas.H 和 Pasteur.K(2000)认为,“accountability”“不仅指对其他人负责,同时也是对自身负责”。所以,“accountability”不仅仅是对外部监控者做出回应,同时也应积极主动地改善自身,以保证忠诚于公众的信任。

翻译必须面对的问题之一是,翻译过程中,一个概念可能丧失部分其原有的含义。如果我们为了研究的方便,需要一个重要的中心概念来对这个问题进行分析,那么,从引申的意义来看,可以使用“公信力”这个概念。它包括三个方面的意义:第一,公信力指一种可以接受的、可以信赖的状态;第二,公信力是一种“中性”的状态,可以从不同的方面来考察;第三,在这个概念中,中心是“信”,这可以体现英文原文中“可解释的”、“可说明的”含义。但是,公信力这个概念,强调了“信”,而缺少了实际的“负责”的含义。在这种情况下,使用“问责”(自上而下)、“应责”(自下而上)和“负

责”(无论上下左右中)的概念,可能更加准确。

因此,总起来说,“accountability”既可被看作一种状态,一组行为,也可被看作一束关系;既有其外部维度,即“遵守既定行为规范的责任”(Chisolm, L.B, 1995),也有其内部维度,即“因责任感而激发个体行动与组织使命”(Fry, R.E, 1995)。而若需从对象的角度详析非营利组织“accountability”维度, Adil Najam(1996)提出了多维度的分析框架,即对委托者的公信力,也可被看作是向上公信力;对自身的公信力;最后是对服务对象(社区或社会)的公信力,就是向下公信力。这个问题是,当在中文的语境中使用的时候,“上”、“下”等概念带有不必要的社会分层的意味。但是,我们仍然可以采用从公信力对象的角度划分的分析框架。这个角度可以很好地和社会政策中混合福利模式的理论相结合。根据混合福利模式,社会福利的供给者,不仅仅是国家,也包括公民社会,即社区、家庭和个人。由此,我们对公信力的对象可以区分为四个方面:国家、公民社会组织(资金提供者)、服务组织自身(服务提供者)、用户(在家长参与的服务组织中,用户和服务提供者的身份可以重合)。

从这个角度对儿童福利服务组织的公信力进行的分析,将采取混合福利的四个利益相关方作为分析维度。第一个分析维度是针对国家的公信力:因儿童福利服务组织受到政府的业务主管或支持,无论政府提供资金与否,福利服务组织都需要对其负责。第二个分析维度是针对社会的公信力,其中包括对主要资助者问责的应答责任。儿童福利服务组织对弱势儿童群体提供服务,使用来自公众的捐款,需要对公众负责。这些组织往往接受大的机构资助者提供的款项和在技术培训或者设施方面的援助,从而达到某一既定目标。所以,这些组织也会对作为捐助方的合作伙伴负有责任。这主要包括政府和大的国际资助组织。另外,因这些组织使用公共财政拨款,每个纳税人均有权过问资金流向及运作效率,所以也要对整个社

会拥有公信力。第三个方面是机构对自身的公信力,重点探究组织的内部治理、工作人员对职业及使命的定位,以及行业自律的可能。第四个方面,作为儿童福利服务组织的服务对象,用户有权力要求服务提供者对自己负责,因此,对服务对象(或简称用户)的公信力,也是一个重要的维度。

目前公信力建设是中国公民社会组织发展中的瓶颈之一。中国社会面临的信任危机也反映在民间儿童福利服务机构的发展中。有些研究认为,民办非营利性机构的公信力不高(刘俊, 2008),社会美誉度不足以吸引社会捐赠与政府支持、公共政策参与困难(李水金,侯静, 2009),如果没有一个成熟的制度作保障,仅仅依靠非营利组织从业人员的良知与热情,非政府组织很难维持其公信力(李虹, 2003)。这可能导致这些组织丧失捐助者和用户。

以往在对服务类儿童福利组织公信力的研究中,发现对用户的公信力是这些组织公信力建设中最薄弱的环节。对政府和大的资金捐助者的问责,民办机构一般会尽量做出应承,对其负责,以便增加自己的公信力。但是,对用户——特别是福利服务的使用者,因其无力保护自己的利益,也没有强有力的机构为其提供利益保护,服务提供组织的应责机制一般不够健全。而对用户负责,又是所有的责任中最为重要的一环。因为,接受服务的最终是这些儿童及其家庭,承担服务后果的也是这些儿童及其家庭。

福利服务组织对用户的负责不足,是一个国际上广泛遇到的问题。目前,一个令人感兴趣的假定是,用户参与到服务递送和管理中来,可能改善这个方面的状态。(Douthwaite, 2006)“参与”一词是指广泛的社区和个人参与,有兴趣参与非政府福利服务组织的治理、结构、运作决策过程,用户参与服务,可以使服务更好地反映用户的利益和需求(Bovaird, 2007; Cavet, 2004)。理论上讲,这种方式对于中国非常重要,因为政府对于民间组织的监管是有限的,并且很少或者没有公信力评估机制

存在(Lu 2005)。通过用户参与促进公信力的发展,对于中国的民间儿童福利服务机构的运作尤其具有独特价值。

虽然有很多文献讨论过用户参与可以促进服务提供者的公信力建设的理论假说,但是,这些理论缺乏实证支持(Douthwaite, 2006; Lu, 2005)。本研究试图通过对一个家长建立的儿童福利服务组织的个案分析,填补这个空白。

在实际应用中,用户参与包括:服务接受者参与服务策划过程、参与选择管理组织(通过民主选举)的过程、参与组织基本目标和宗旨的确立过程、参与审批通过关于用户权利的说明等。当实际应用于儿童福利组织时,由于组织的服务对象是被边缘化的儿童群体,对于直接接受儿童的参与,还是将他们的父母或监护人作为代理进行用户参与,是有争议的。本文讨论的个案其实不是直接用用户即儿童的参与,而是家长代理儿童的参与。

本文所做的分析调查是以定性研究为主,研究对象是南宁市安琪之家康复教育活动中心(以下简称安琪之家)。基本的资料收集方法包括:文献调查、实地调查、参与式观察、深度访问(访问对象包括中心主任、办公室负责人、会计、捐赠机构负责人),焦点小组讨论(小组成员为儿童家长)等。

二、用户创造服务:安琪之家的创立

安琪之家的主要业务是为脑瘫儿童提供康复服务。由于脑瘫儿童的数量在儿童的总数中所占比重很小,脑瘫儿童的家庭多数经济情况一般或比较贫困,对脑瘫儿童的服务缺少有支付能力的有效需求,脑瘫儿童的利益在国家的政治体制中也不能得到有效反映。国家和市场为这些儿童提供的康复服务很有限,使很多儿童得不到需要的康复服务(这种情况在很多发达国家也常见)。因此,在万般无奈之下,有些家长只能组织起来,自己创造服务。安琪之家的成立就是这种情况。

安琪之家康复教育活动中心成立于2002年6月1日,是在广西南宁市江南区残联主管下经区民政局正式注册的民办非企业法人单位,是广西第一家专门为脑瘫人士提供多元化康复、教育及日常生活自理引导服务的社会公益机构。

1. 家长发起

安琪之家是典型的家长办服务。安琪之家的创办者王芳,是脑瘫儿童母亲,1992年底,其6个月左右大的孩子被发现有发育问题,其后几经诊断,最终确诊为脑性瘫痪(简称脑瘫)。

此后,王芳带着孩子开始了寻医问药的坎坷历程。一系列价格不菲的治疗和矫治手术始终没有显著效果。随后在孩子的康复教育过程中,她发现自己面临的孩子教育问题是脑瘫儿童家长面临的集体困境。

后来一次偶然机会,王芳参加了民政部下属单位举办的“脑瘫儿童康复训练班”,了解到脑瘫目前在临床医学或手术上尚无彻底根治的可能,只能通过康复来缓解临床症状,而且脑瘫儿童康复治疗越早越好。后来她还有机会参观了香港一些家长举办的机构,受到触动。她认识到,在没有机会得到其他方面提供的服务时,家长自己需要采取行动。为了给孩子以及其他类似的脑瘫儿童找到一条可以公平健康地融入社会的成长之路,家长必须依靠自己的努力。

2. 多渠道动员资源

为儿童建立康复机构需要有有效的经费和行政支持。在安琪之家建立的过程中,家长是最主要的推动力,家长投入了大量的人力物力资源。从资金角度看,国家投入始终很少。安琪之家主要是依靠社会慈善资源支持,这对安琪之家的组织性质的确立非常重要。如创立伊始,世界宣明会就给予了包括经费、技术和精神支持等等。早期的支持者帮助安琪之家初步确定了机构的发展战略以及逐渐实现的具体目标等。国际慈善组织、企业和慈善个人也是安琪之家重要的支持来源。这些支持使安琪之家可以维持并逐渐扩大,并向更多的缺乏

支付能力的家长提供服务。

本调查进行时,安琪之家为31名少年儿童提供机构内服务,为15名少年儿童提供机构外的社区康复或入户服务。总员工人数25人,其中在机构内服务的员工23人。

3. 家长的支持

作为家长发起成立的机构,家长的投入和支持是安琪之家发展过程中得到的最重要的支持之一。王芳本人作为组织者,在安琪之家的建设中投入了全部心血。2002年的春天,安琪之家借菠萝岭小学的一间房子开始试运行,最初有5个儿童、3个老师。家长帮助机构寻找必要的住房、疏通关系等等。安琪之家入住荣和新城小区5年,通过不懈的努力,逐渐使小区的居民从不理解甚至是反对机构入驻,转变到接受了安琪之家及其所服务的脑瘫儿童。

4. 政府(南宁市政府、残联和妇联)的支持

与其他民间福利服务机构相比,安琪之家得到政府的支持比较多。这种支持主要是正式的官方认可和表彰,而非直接的经济支持。在中国的特殊环境下,官方的认可对安琪之家的存在发展以及争取社会资助,有非常大的帮助。例如,现任中国残联主席张海迪女士,在2004年6月1日“安琪之家”创办两周年时,发表题词祝贺。2009年以来,每年的“六一儿童节”南宁市委书记都来慰问安琪之家,对其提高社会声望也产生了积极影响。

在维护安琪之家平稳运行、努力服务脑瘫儿童的过程中,王芳也获得了很多官方和半官方的认可与荣誉,如被评为首届“中国百名优秀母亲”、“广西十大女杰”、“南宁市十佳市民”荣誉称号等。2008年9月王芳获得联合国颁发的“服务残疾人事业杰出人士奖”,以表彰她对脑瘫儿童康复事业的“长期的投身、服务和奉献”。

在安琪之家运作过程中,政府的作用主要是规则制定者,而不是资金投入者。因此,在得到官方肯定和表彰的同时,安琪之家得到的来自政府的财政支援非常有限。据机构2009年财务审计报告数据,2009年年度捐赠收入46.4万元,其中来

自政府相关部门或残联组织的资金大约是5.53万元,占到机构年度总收入(捐赠收入约46.4万元+服务收费约33.7万元)的6.9%。2010年上半年初步统计的40.75万元捐赠收入中,来自政府或残联组织的才2000元。

作为民间公益组织,安琪之家不仅不能得到政府的经费支持,也不能享受公立学校可以享受的其他优惠,如廉租场地和水电费的优惠等。

5. 公民社会的支持

安琪之家在8年的发展过程中逐渐团结了一批热心公益的普通公民与企业,这些人有些是王芳夫妻的朋友,也有很多原本素不相识而被其感动的普通公民。调研中,一位企业捐赠人表示,“对王芳机构的支持,表示我们正走在成为合格公民的路上呢”,而一些企业更是把对安琪之家的支持作为机构内部凝聚人心、体现企业社会责任的方式。安琪之家目前小额捐赠者大约有200人(个)左右,这些人通过少到50元多到上千元的定期或不定期的捐赠为安琪之家的发展做了最重要的贡献。同时安琪之家也通过一对一的对口捐助方式为机构正在服务的家长解决了部分燃眉之急,使孩子可以继续得到机构有品质保障的服务。不过,在广西这种总体经济发展滞后的地区,家长普遍缴费能力低而政府支持匮乏,依靠社会捐赠难以对众多的残疾儿童家庭提供足够的服务。

由于没有稳定的经费来源,面对支付能力很低的用户群体,安琪之家在经费方面的可持续问题始终存在。因为安琪之家依靠捐赠与服务收费,但服务收费占机构总收入的比例一直不高,机构如何在稳定的资金支持下持续发展是一个很紧迫的问题。一旦机构不能维持,很多儿童将失去他们需要的服务。

三、正规化和专业化之路

家长参与创办组织,好处是能够更好地考虑残疾儿童的需要。但是,这类组织在专业化和正规

化方面,则先天不足。安琪之家的服务对象以脑瘫儿童为主,脑瘫儿童时常还伴随智力发育迟缓、癫痫或自闭等症状,这对安琪之家的专业服务提出了很高的要求。在有专业化经验的正规的国际组织帮助下,安琪之家从筹划开始就确定了机构规范化和专业化发展的道路,结合了家长发起和专业组织参与两个方面的优势。

1.组织的正规化

非营利机构的内部管理是所有组织都面对的难题。因为中国关于非营利组织的相关法律不全、社会公众的认知有限、公益资源短缺,按照国家规定建立一个理事会的管理框架不容易。

2.十年规划

大的国际机构的介入对安琪之家在高起点上发展起了重要作用。在建立伊始,安琪之家首先确立了最重要的工作原则:做一个尊重生命的机构。其后,制定了正规化的发展计划。计划在第一个五年内(2002~2007年)打造一支专业服务团队,建立机构规范化管理制度;第二个五年(2008~2012年)则是重点推进机构发展,成为全国同类服务领域中的领军机构。

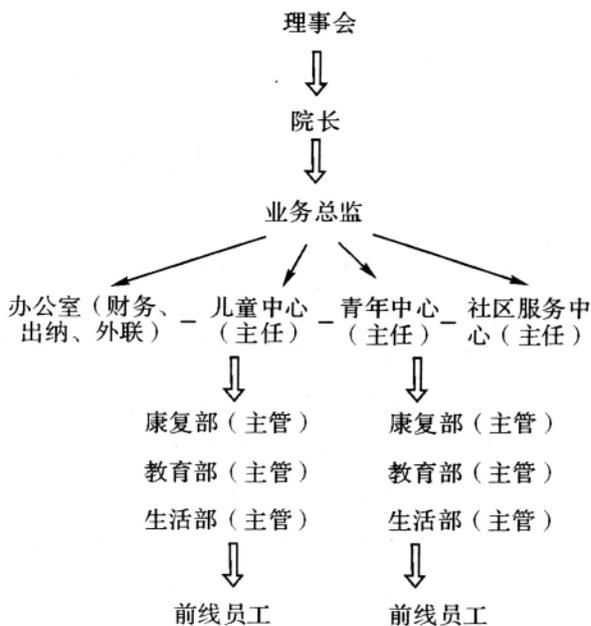
3.理事会

依据《民办非企业单位登记管理暂行办法》等规章制度,安琪之家成立了理事会,经过两次换届,理事会包括四名成员:两名国际残疾儿童组织在华的项目负责人、一名记者及一名家长代表(指王芳夫妇)。每三个月召开一次会议。理事会与机构发展紧密相关,可以高效地为机构发展制定策略、筹措资源、进行人力资源培训等,凝聚力和工作效率很强。

4.管理结构

经过多年的发展,安琪之家从内部组织结构、员工培养与人力资源管理、业务培训与监督、收费、家长服务、后勤保障与物资管理等多个方面进行了细致的制度与规范建设,各个方面的制度相对成熟完善,各个事项的流程都有了清晰的规定。

目前安琪之家的组织结构是:



5.人力资源管理

作为一家康复机构,为了给儿童提供有效的服务,专家的作用在机构中举足轻重。在人力资源管理方面,安琪之家的特点是专家主导,注重员工的培训。

专家在安琪之家的工作安排中处于主导地位。核心是三人管理小组,包括家长和创始人王芳,社区康复中心主任樊老师,以及有丰富康复护理经验的业务总监潘老师,使安琪之家可以依靠专家主导机构的日常工作和运行。核心小组以及另外2~3个骨干员工与香港彩虹工程负责人每个月都要就机构运营做一次讨论,强化了机构规范化运作和专家主导。

6.对职工的支持和技术培训

残障儿童服务机构是一个人力资源非常集中的社会服务领域。因此,对员工的支持和培训是提供良好服务的重要环节。

首先进行理念培养。安琪之家在员工管理与培养中贯彻“一切为了孩子”的理念,“使员工认识到自己能力的提高是为了向孩子提供更优质的服务,让孩子在更专业服务的环境下成长。”

其次是能力建设与专业技能培养。安琪之家的员工几乎都是本省人。广西区内的特殊教育与

康复专业人才培养在大学教育上几乎是空白,安琪之家只能“自己培养”专业员工,保证每个一线员工每年都至少有一次培训机会,中心主任有2次左右的培训机会,培训成本由机构负担。通过与重庆江津儿童中心、香港扶康会、耀能协会(原痉挛协会)的多年合作,学习台湾与香港的先进的康复理念与康复方法,为机构培养了一批骨干人才。

在完善员工培养的同时,安琪之家也注重员工的管理,工资薪酬与个人业务能力发展挂钩,通过年度员工自评、直接主管的他评以及理事会会议决定三级评价机制,来决定员工的级别与待遇。在制度建设,安琪之家重视分层管理和各级管理人员之间的直接沟通。院长每周与各个中心主任要有一次面对面的沟通,而其下各主任也要与中心内的2~3个部门的主管每月进行面对面沟通一次,部门主管与各自部门内前线服务的老师也要每月进行面对面沟通。为此,安琪之家在儿童中心还专门设立了一个沟通室。这种“沟通民主”的管理方式不仅使各个层级的负责人迅速了解基层情况,也使包括最前线的服务老师都对机构产生了主人翁的责任感,加强了机构内在的凝聚力。

在员工管理方面,安琪之家已基本形成了包括招聘、面试、入职实习、签订聘用合同与解聘、员工培训与事业发展等一系列的规章制度,机构内的员工岗位按照管理、康复、特殊教育与生活等进行分类,每个岗位也都形成了不同的岗位职责。

7.财务管理:公开、透明和非营利

作为家长发起和参与的组织,安琪之家深知家长每一分钱的来之不易和对儿童康复的重要性,从建立伊始就公开向所有的捐助者(机构或个人)承诺,每一分钱的捐助都将用在孩子们身上,捐助者有权查阅善款的账目和使用去向。从2003年开始,安琪之家每年都请会计师事务所进行财务审计,并在网站上公布相关信息。对于大额捐赠者或长期捐赠者,机构办公室按时寄送审计报告供其参阅。

秉承非营利的观念,亦考虑到残疾儿童家长

的经济困窘状况,安琪之家坚持低标准收费。在本次调研时,儿童中心的收费按照服务类型分为走读、日托与寄宿三种,走读收费比照省内大医院实行的脑瘫儿童个训收费减半。收费标准对所有家长公开,并协助缴费困难家长寻找资助。目前儿童中心的18个学员中一半都通过机构外联工作获得了学费资助。

8.家长参与和专业化引导

作为家长创办的机构,安琪之家关心残疾人士的终生发展和融入社会。成立之初,理事会为机构确定的远景是:“脑瘫人士融入社会。”明确机构使命:“以全人关顾的理念,为0~25岁脑瘫人士提供康复教育、生活自理及职业技能培训等一体化服务,使他们参与社会生活,体现生命价值,共享丰富人生。”目前机构服务的学员年龄在2岁~18岁之间,儿童中心的受训学员年龄在14岁以下,采取引导式教育与运动平衡疗法以及文化课教学等,开设了融合运动、教育、康复等基本内容为一体的丰富的课程,而青年中心则以文化教育、职业康复与个人生活自立、自理培养等作为服务重点。

从自身作为家长的经验出发,安琪之家经营者和教师们知道家长最关心的是机构的康复教育水平与收费,因此,一方面尽量实行低收费,另一方面千方百计提高服务品质。同时,接纳家长参与儿童康复,并把准确的康复教育理念传导给家长。

王芳总结:“过去对于脑瘫儿童家长而言,认为这(指脑瘫)是一个治疗问题,因此在高压氧与补脑药甚至矫治手术上,家长都投入了大量的金钱与精力,而这一切都过去后,家长回过头来要做康复了,却没有钱了”。“每个家长都在走这样的弯路,这与我们的教育宣传都有关系”,“脑瘫是不可逆的,康复训练——越早的康复训练,就越有效果,我们不能再造一个脑,但是我们可以尽可能开发脑潜能,实现功能代偿。”

为此安琪之家非常重视早期干预与评估,对每一个来咨询的家庭都免费提供孩子的评估报告

与康复指导。安琪之家的康复训练也不像大多数商业机构那样闭门训练,而是完全开放给家长。家长在安琪之家可以看到张贴的康复教育课程表,每天的个别训练结束后家长与孩子可以免费继续使用训练场地,家长训练中有动作上的问题可以随时找到老师询问,通过参与自己孩子的个别化训练计划的制定,家长的能力也在提高,同时安琪之家还坚持每个学期安排2次左右的由专业老师授课的家长培训班。

四、安琪之家的公信力建设

安琪之家的资金来源于政府资助、社会捐赠以及服务收费。这种多元的资金来源模式决定了与它相关的利益主体很多,利益主体的多样性意味着应责对象的多样性,它对政府、公民社会以及服务使用者都要负责。只有具备良好的社会公信力,它才有可能有自身生存与发展的空间。另外,组织管理、专业技术和社会产出方面的建树,对提高机构公信力也非常重要。

1.对国家的应责

安琪之家是民办非企业单位,其业务主管单位是区残联,登记管理部门是区民政局,根据目前的法规政策要求,每年区民政局要对其进行一次年检,年检内容包括业务活动、资金情况等,检查的方式是机构自查与外部审计相结合。民政部门通过材料审核与随机抽查来核实,年检合格的单位才能继续进行机构运作。安琪之家每年按照要求进行年检资料上报与外部审计,每年都顺利通过。

按照法规中对业务主管部门的业务指导内容的规定,区残联需要就安琪之家的服务与运作,特别是康复教育服务进行指导(与监督),如康复服务内容、收费、大额外国资金入账、受训残疾儿童的权益维护等,安琪之家每年给残联做出年度汇报与计划,同时定期将账目中的外国资金的来源、数目等向残联汇报。对于上述两个部门或组织而

言,应责基本是依据法规政策,内容也相对简单。

2.对社会的应责(捐赠者、媒体、志愿者)

安琪之家的年度总收入中,捐赠占绝大多数。因此,它对社会应责非常重视。对于捐赠机构(单位与个人),在收到捐赠后,安琪之家有格式基本固定的感谢信回馈给对方;对给予定向捐赠的个人,如“一对一”资助者,安琪之家会按照流程定期将被资助学员的发展状况通报给资助者;对于没有限定使用目的的捐赠者,安琪之家在年末将审计报告发给她们。

对捐赠机构与个人的调查表明,他们一般不看重捐助之后的问责。很多小额捐赠者缺乏动力与信息,她们表示,“信任王芳夫妻,信任机构,所以不必要去追问钱怎么花的”。如一位女捐赠人所说,“看到那些孩子断粮,做父母的肯定着急,帮忙是人之常情,谁看了都要帮啊”。

大的机构捐赠者则对公信力有相当严格的要求。如与安琪之家合作最密切的两个国际残疾儿童组织的负责人都是机构理事会成员,对安琪之家的人事管理、资金支持与战略发展起到了重要作用。有的资助者直接管理项目经费,安琪之家只负责运作,不介入资金的管理(如国际助残的欧盟社区康复项目)。

多年来安琪之家一直很重视信息对社会公开。在访谈中王芳自己也认为,“我们在宣传上得到了媒体的大力支持,比一般的机构的报道要多得多了”,而且多年来媒体的报道全部都是正面的。

志愿者服务是安琪之家接受的另外一种支持。本次调研没有直接与志愿者面对面地交流。通过年终总结、大事记以及与员工的访谈可以看出,志愿者在机构发展中起到了一定的作用,如协助组织活动、为家长提供各种支持等。由于大学中的志愿者流动性很强,志愿者队伍不稳定,机构也经常陷入要反复培训志愿者等大量细致而琐碎的工作中。所以,曾一度停止招募志愿者的活动。

3.对用户应责

安琪之家和用户的沟通较多。用户都是通过家长之间相互介绍、在网络上获得信息以及家长在其他医疗、康复机构中得到信息后自己找上门的。当新的家庭到来以后,安琪之家的工作流程是首先确认孩子无传染性疾病,其后对孩子进行免费的身体功能及能力评估,在评估基础上,请家长做出决定,是否在安琪之家进行康复。如果家长决定不在机构进行康复训练,老师会给出一些居家康复的建议,然后结案,对愿意在机构中接受康复的孩子,评估老师则根据孩子的情况将其转介到儿童中心或青年中心,再由两个中心的负责人与各部门主管根据对孩子评估的结论和家長意愿,决定孩子的康复方案。在这个流程中,家长的想法得到了比较充分的尊重与聆听。因此接受采访的家长在访谈中表示,“这里的老师愿意听我们说”,“我们呆在这里可以见到老师是如何做训练的,不像有的机构门一关,我们在外等,什么也不知道”。

同时,安琪之家也进行家长培训,召开每学期两次的家长会,给家长通报机构发展信息,请家长了解机构的人事与财务变化。如果家长对于机构的康复训练有想法,可以通过直接与康复老师以及其主管面对面沟通的方式予以表达。家长觉得这种方式“对我们很平等,我们可以说话”。

在执行国际助残社区康复项目时,为了更好地服务于散居的家长与家庭,新成立的社区康复中心发起建立了家长自助小组,小组由家长管理、家长组织,活动内容由家长集体商议,机构为其提供场地等便利。这些形式多样的家长服务与家长活动,也给予了家长参与和表达的机会,使家长对于机构的服务品质有了一定的监督作用。

4. 自律与行业互律

安琪之家的机构能力建设一直是机构自身发展首要的任务。自机构创立,创办人等就非常重视由内到外打造机构社会形象,并希望通过严格内部管理使服务品质可以自然体现于外。机构目前对于员工的培养和管理、服务、社会宣传、募捐、志愿者使用等方面形成了一系列的规章制度。特别

是在员工的培养与管理上,通过参与的方式使员工参与进了机构的组织管理,其归属感得到加强,忠诚度不断提高。

在完善机构自身建设的同时,安琪之家也开始探索建立行业自律的可能性。2006年,安琪之家与河北、山西、北京等地从事脑瘫儿童康复教育服务的民间组织建立了交流渠道,相互学习。2007年,在北京倍能的支持下,这些组织在北京第一次召开了筹备脑瘫学习网的会议,确定了该学习网络的目标与工作原则等。他们希望将网络做得精致而有信誉,到目前为止先后有16个机构成为该网络的成员。

五、结论

本文的主要发现是,在公信力建设方面,安琪之家作为民间非营利组织,基本上做到了对各个利益相关方负责,建立了良好的公信力,这成为机构存在和发展的重要因素。

用户(家长)发起的组织,在机构建设的各个方面能够有效地反映家长代为表达的儿童利益,在对用户的应责方面,做得更加到位。这反映在机构的宗旨和目标定位、筹资方式、康复和收费安排,以及和用户的交流与沟通等方面。这些发现基本支持本文最开始提出的假设:用户参与可以使机构更有效地反映用户的价值观、利益和要求,增加机构在用户中的公信力。

家长发起的组织,需要有专业组织和技术力量的支持。如果没有国际专业组织的介入,安琪之家在服务提供方面也不可能达到目前的水平。这不是仅仅提供资金就可以解决的问题。在这个方面,安琪之家的成功有幸运和偶然的成分。国际专业组织在中国的影响毕竟有限,大多数脑瘫儿童家长,即使他们可能考虑发起自己的组织,如果没有更有力的支持,很难达到好的效果。

国家和残联在安琪之家成长过程中的作用可以从两个方面分析。在中国目前的民办非营利组

织管理体制下, 残联对安琪之家的支持是安琪之家发展中非常重要的因素。但是, 从另外的方面看, 国家对脑瘫儿童这个群体的支持非常不足, 经费和技术支持都没有到位, 仅仅依靠慈善捐款不可能解决所有脑瘫儿童家庭面对的问题。因此, 下一步, 政府的作用从规则制定向服务的促进和购买转变是非常必要的, 这种转变也会为安琪之家这种服务提供者创造更好的成长条件。

总之, 安琪之家的个案, 为这个领域的儿童福利服务组织做出了良好的榜样, 是值得政府推广的模式。

参考文献:

[1] 邓国胜:《构建我国非营利组织的问责机制》,《中国行政管理》2003年第3期。
 [2] 李虹:《论非营利组织社会公信力的建设》,《上海交通大学学报(社会科学版)》2003年第1期(第11卷,总29期)。
 [3] 蔡磊:《论非营利组织的公共责任机制》,《学术探索》2004年第4期。
 [4] 曾维和:《浅议非营利组织的诚信建设》,《唯实(哲学视界)》2004年第5期。
 [5] 刘俊:《完善我国非营利组织的问责机制》,《湖北社会科学》2008年第5期。
 [6] 李水金、侯静:《中国非营利组织问责中存在的问题及对策》,《国家行政学院学报》2009年第6期。
 [7] 李勇:《非政府组织问责研究》,《中国非营利评论》2010年第1期。
 [8] Lu, Y., 2005, *The Growth of Civil Society in China Key challenges for NGO*, Asia Programme,

Chatham House, London.

[9] Douthwaite, M., Mayhew, S., Hammer, M., 2006, *Balancing protection and pragmatism, a framework for NGO accountability in rights-based approaches*, *Health and Human Rights*.
 [10] Bovaird, T., 2007, *Beyond engagement and participation: user and community coproduction of services*, *Public Administration Review*.
 [11] Cavet, J., Sloper, P., 2004, *The participation of children and young people in decisions about UK service development*, *Child: Care, Health and Development*.
 [12] Chisolm, L. B., 1995, *Accountability of nonprofit organizations and those who control them: the legal framework*, *Nonprofit Management and Leadership*, 6 (2), 141~156.
 [13] Edwards, M., & Hulme, D. (Eds.), *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post-Cold War World*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
 [14] Fox, J. A., & Brown, L. D. (Eds.), 1998, *The struggle for accountability: The World Bank, NGOs, and grassroots movements*. Cambridge, MA: The MIT Press.
 [15] Cornwall, A., Lucas, H., & Pasteur, K. (2000). *Introduction: accountability through participation: developing workable partnership models in the health sector*. *IDS Bulletin*, 31(1), 1~13.
 [16] Fry, R. E. (1995). *Accountability in organizational life: problem or opportunity for nonprofits?* *Nonprofit Management and Leadership*, 6 (2), 181~195.

(责任编辑:羽林)