

# 国家治理现代化进程中的国际 慈善机构运行规律研究 ——以“小母牛”中国服务模式为例

陆士桢 何欣

(中国青年政治学院 社会工作学院 北京 100089)

**【摘要】**党的十八大提出了推进国家治理现代化体系和现代化能力建设的要求,社会组织是国家治理的重要力量。国际慈善组织进入中国以来,为我国的社会建设做出了贡献。研究发现,价值融合是国际慈善组织发挥作用的基础,嵌入社会运行机制是国际慈善机构实施项目的必备条件,实现人、社会与自然和谐发展是国际慈善机构完成使命的终极追求和保障。国家治理现代化,不能忽略对于国际慈善机构的支持与管理。

**【关键词】**国家治理现代化 慈善组织运行规律 支持与管理

党的十八届三中全会明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,提出了加快形成科学有效的社会治理体制“确保社会既充满活力又和谐有序”的目标要求。深刻领会创新社会治理体制在推进国家现代化中的功能定位,探寻创新社会治理体制战略的实施策略是我们面临的重要任务。由政府、市场和社会的协同与互动所构成的系统是推进国家治理体系与治理能力现代化的关键传动系统<sup>[1]</sup>。在这个系统中,激发社会组织的活力,注重培育社会资本是社会治理创新的重点<sup>[2]</sup>。在新型社会管理体系建设中发挥重要作用的社会组织中,自20世纪80年代进入中国的国际慈善机构具有独特的重要地位。

一般而言,国际慈善机构是指国际性的救援及发展机构。伴随着改革开放进入我国的国际慈善机构,大都选择在欠发达地区和弱势群体中开展扶贫与发展、环境与生物多样性保护、教育、卫生、保护传统文化资源、提高妇女地位与儿童援助等项目,为我国的建设与发展提供了重要的帮助。但同时,国际慈善机构介入我国经济建设,特别是社会发展,涉及价值理念、运行模式、工作方式等多方面的挑战,这不仅是中国推进国际化、实现现代化发展的重要课题,也是国际机构应对不同制度、不同文化,有效实现机构救援发展宗旨的关键问题。

国际小母牛组织(Heifer International)(以下简称小母牛)是一家总部位于美国阿肯色州小石城的非营利性慈善机构,通过向全球范围内的贫困家庭提供家畜、农作物以及可持续农业教

收稿日期:2014-07-15

作者简介:陆士桢,中国青年政治学院教授,中国社会工作协会专家委员会主任,主要研究青少年工作与社会工作;  
何欣,中国青年政治学院社会工作学院硕士研究生,主要研究社会工作。

育等,致力于救助全球贫困与饥饿,到2013年已向世界125个国家的农民提供了家畜和农作物及相关培训。1946年,小母牛曾向中国捐赠550头奶牛。1985年小母牛重返中国开展项目,目前已经在中国的16个省和自治区142个县(市、区)实施了148个项目,将超过550.8万只援助动物送到102024个农户手中。本研究以国际小母牛组织为例,研究和总结国际慈善组织在中国的运行规律,探索国际慈善组织如何更好地发挥自身优势,有效、有序地融入我国现代化进程,进而为国际慈善机构的融入与管理,为推动国家治理现代化提供一些借鉴。

## 一、价值融合:国际慈善组织发挥作用的基础

所谓价值融合,就是国际慈善组织将自身的价值理念与中国本土的价值体系有机融合在一起,将自身价值观念融入到中国本土的价值体系之中。这是国际慈善组织在中国的项目开展和实施的重要依据。排除个别国际机构意识形态渗透的情况,每一个国际机构都有自己的宗旨,从根本上说,这些以西方价值体系为基础的理念和价值,与中国社会价值观的社会主义性质以及中国东方文化的传统有着巨大的差异性。如何在差异中寻求共识,在发展中求得相容,是国际慈善机构进入中国的前提,也是中国获得国际资源、谋求更大发展的基础。

事实证明,只要共同努力,价值融合不仅有着广泛的人文基础,也完全可以成为有效合作的理念保障。以小母牛为例,在与全球贫困社区70年的合作过程中,“小母牛”总结提炼出称之为“12基石”的12条价值原则,具体包括:传递礼品(Passing on the Gift)、责任与义务(Accountability)、分享与关心(Sharing and Caring)、自力更生、可持续发展(Sustainability and Self-reliance)、改进畜牧管理(Improved Animal Management)、营养和收入(Nutrition and Income)、性别平等、关注家庭(Gender and Family Focus)、真诚需要、公平扶持(Genuine Need and Justice)、改善环境(Improving Environment)、共同参与(Full Participate)、培训和教育(Training and Education)、精神风貌(Spirituality)。研究寻找这些理念与中国社会实际的价值体系的契合点,是小母牛在中国开展扶贫工作的重要社会基础。那么,如何思考和建构这种价值融合体系呢?

首先,从推动社会文明和谐,倡导公民互助友善这一人类共同社会追求上寻找价值目标的契合。我国社会主义核心价值观追求的国家发展价值是富强、民主、文明、和谐;追求的社会建设价值是自由、平等、公正、法治;对公民的价值倡导是爱国、敬业、诚信、友善。社会主义核心价值观是中国共产党的奋斗目标和执政理念,是“中国梦”的伦理基础和价值保障,也是我国公民教育的基本方向和准则。这一价值体系不仅包含中华民族传统道德,具有突出的中国特色,也蕴含着世界先进文化价值,具有普遍的先进性。可以说,社会主义核心价值观是国际慈善组织在中国有效发挥作用的最根本的社会基础。从这个视角看小母牛在中国30年的成功运行,价值观的基础作用不可忽视。针对边远地区贫困人口和家庭,以畜牧传递、扶贫救助为主要内容的小母牛项目,在帮助个人提升致富能力和生活水平的同时,积极帮助受助者建立良好的社会关系,并依靠相对广泛的社会关系和支持网络,使受助者不仅获得了物质支持,还获得了人与人、人与社会(社区)、人与自然之间的互动与和谐。正如小母牛中国项目负责人所说:小母牛的价值观对于个体、群体和社会正能量提升都有作用,提倡受助者先自助,再互助,再助他,提倡从受援者到捐赠者传递,提倡做人的诚信、负责,提倡家庭和谐、男女平等,提倡环境保护,提倡自我学习和持续教育,提倡提升精神风貌等,这些价值观,对于受助者和周边的人具有积极正面的影响力,是个人、家庭和社会走向良性发展的基础,不仅符合社会主义核心价值观的要求,也为现实中国社会发展所必需。

其次,从促进个人持续发展、激发社会活力这一人本价值观上寻求基础理念的契合。我国

自古就有“授人以鱼,不如授人以渔”之论,改革开放以来,更是把人的发展放在了最重要的位置。中共中央全面深化改革的决定把改革的总目标定位为完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,并提出“解放社会活力”的指导思想。决定还具体提出,要让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发;让一切创造社会财富的源泉充分涌流;让发展的成果更多、更公平地惠及全体人民。小母牛进入中国的30年来,始终坚持“自力更生、可持续发展”的价值理念,通过培养受助者的个人能力,使受助者能够摆脱被动、无能的局面,充分发挥其自身的主动性、积极性,提高自身能力,最终实现自我救助。在小母牛12条原则里,“自力更生、可持续发展”是处于最高层次的原则和价值观念,这一原则不仅是项目达成的最终目标,也是其他价值观念的基础,在一定意义上,其他价值是这一根本价值的具体化,激发受助者的内在活力,挖掘其发展的潜能,最终达成自我的可持续发展是小母牛项目的根本追求。在这一点上,中国小母牛契合了中国社会发展的关键,也符合中国党和政府的执政理念。

最后,从社会发展状况和文化背景上寻求价值观形象化表达的契合。不同的文化背景促使不同人群对事物的表达具有很大差异,尤其对价值理念这样相对抽象的事物,不能让老百姓真正认识和理解,就不可能深入的贯彻实施。我们通过问卷,调查了1500名小母牛项目的受助者,访谈了10位小母牛工作人员。调查发现,小母牛12条价值观中,对受助者(农户)影响最大的依次是“传递礼品”、改善畜牧管理、自力更生和可持续发展、责任与义务四个价值观。认同的比例分别为53%、39.70%、35%和34.80%,均超过三成。这说明在小母牛的价值原则中,这四个价值观中国受助者认同程度最高。除了其符合整个现实社会的基本价值追求外,符合农户这个受助群体的生活、文化背景和基本思维特征是其主要因素。以认同率最高的“传递礼品”为例,它获得了超过一半受助农户的认同。这一价值表达形象具体,可操作,是畜牧救助的一个环节。同时,它蕴含着自助与互助、人际关系融合、社会支持体系等一系列基本价值观,“分享与关心,关注家庭,共同参与,真诚需要,公平扶持,责任与义务”等一系列深层次的价值都可以通过“传递礼品”这一代表性词语得以表达。形象化的表达是传递价值的必要形式,也是价值融合的必要手段。

## 二、嵌入社会运行机制:国际慈善机构实施项目的必备条件

运行机制嵌入是指将自身服务工作和项目的运行方式,运用某种方式嵌入到项目的具体社会背景中,嵌入到特定的地域空间和社会环境之中。国际慈善机构运行机制的嵌入主要是国际慈善组织将中国项目和工作嵌入到中国具体的社会体系中,在中国现有的体制架构内开展工作。这是国际慈善组织中国项目本土化的重要策略,也是国际慈善机构成功运作项目的保障。

与政府建立良好合作关系是国际慈善机构嵌入社会运行机制的关键。在任何国家,政府都是社会事务的主导,尤其在中国社会,长期的强政府、弱社会的传统结构不仅制约了社会组织的良性发育,也直接影响了政府与社会组织之间的合作关系。一直以来,社会组织与政府之间存在着一种二元对立的状态。随着社会的发展,社会组织在社会管理中逐渐发挥作用,并逐渐与政府形成伙伴关系,这是我国社会组织发展的轨迹,也是社会发展的必然<sup>[3]</sup>。在这样的背景下,国际慈善机构在中国的发展,与政府形成密切的合作关系有了更为坚实的基础。以小母牛组织为例,小母牛组织中国项目的管理者认为,他们与政府之间的关系是伙伴关系,是一种互赢的良性合作关系。在长期的合作实践中,也摸索出了一套有效的运行模式。第一,项目和组织逐渐本土化。多年来,小母牛项目大都纳入了政府规划,在政府统一部署中开展。小母牛推动的扶贫项目是以畜牧业为切入点的社区综合发展项目,一方面,生产力发展项目,通过畜牧增

收进行扶贫,需要在政府扶贫计划中贯彻实施;一方面,社会建设特别是乡村综合建设项目,要培养社区基层领导力和技术力量,推动社区进行参与式自我管理建设,这需要在政府社区建设的计划中推进。另一方面,随着项目的深入,为更好地整合资源服务百姓,小母牛中国项目办积极扶持筹建了本土化的服务组织。2008年11月26日,在国际小母牛项目中国办公室基础上,四川海惠助贫服务中心在四川省民政厅注册,主管单位为四川省科学技术协会,为民办非营利机构。海惠扶贫服务中心立足四川,辐射全国,更有效地实现了在慈善救助和社会建设上的融合。其相继成立的上海海惠社区民生发展促进中心在新疆喀什莎车县的项目让莎车县200户农民从中受益。第二,分工合作,优势互补。经过多年的实践探索,小母牛与政府形成了良好的分工合作的运行模式。政府部门提供相应的管理资源,并负责检查监督项目的实施与结果;小母牛提供项目技术指导,利用政府的力量以及对于项目实施具体情况的把握推进项目有效落实,并随时发现政府对于项目的贡献,及时沟通互动,一起从社区改变中感受到工作价值和收获。第三,资源整合,寻求政府资金的支持。对于中国的扶贫事业来说,政府是最大的责任者,并始终是中国扶贫的主要力量,近年来中国政府扶贫资金投入逐年增长,不仅给贫困人口带来了新的希望,也是对国际慈善机构在中国扶贫救助的重要支持。小母牛的实践说明,当小母牛互助组项目村有了一些进展,政府就非常乐意提供基础设施等配套援助;把实施项目中许多成功做法推荐给政府,政府也会将其借鉴到更多其他工作中去,包括国际机构的先进工作理念,政府工作人员也非常乐于借鉴。

适应社会需要,特别是百姓需求是国际慈善机构嵌入现行社会运行机制的前提。需求导向是全球社会服务的重要理念,所谓国际慈善机构扶贫工作的需求导向,是指国际慈善机构在开展扶贫等工作时,要以受助者和受助地区的需求指引服务的方向,也即需求引导服务。这是国际慈善机构运行的重要步骤,也是国际慈善机构在中国开展工作的依据,是有效嵌入社会运行机制的前提。从我们对小母牛项目实施的调查来看,这种需求导向主要体现在几个方面。一是坚持需求导向的价值指导。与传统的政府管理不同,社会服务机构服务社会和大众必须坚持需求导向,这不仅关系到项目的实际运行,而且关系到一个社会组织的社会声誉和实际社会位置。事实上,新公共服务理论对政府的服务也明确提出了需求导向的问题,提出了服务而不是掌舵、公共利益是目的而不是副产品等服务理念。所以,需求导向不仅仅符合实际操作时的工具伦理,而且是所有社会服务的重要基础价值。二是要通过有效方法和程序实现需求导向。以中国小母牛为例,小母牛在开展服务之前重视两方面的需求调查,即受助地区的需求和受助者的需求。在受助地区方面,主要通过社区调查了解当地的实际情况,包括自然环境、人口规模、经济水平、市场化程度、劳动力状况、风俗习惯等等,以便对受助地区有一个全面的了解;在受助者方面,主要通过农户访谈、重点对象访谈、参与式农村评估( Participatory Rural Appraisal )、社区大会、小组讨论等形式,了解受助者(农户)的实际需求,继而有针对性地分别开展工作。这些具体操作,保证了对于地区和民众的全面理解。三是重视需求的个别化、差异性研究。像中国这样的大国,地区差异很大,在中国小母牛项目实施的不同地区,呈现出不同的服务特色。例如新疆自然资源管理——坎儿井项目、云南少数民族妇女发展项目、河北围场县根菜沟村社区综合可持续发展项目等,这些项目的不同设计,都源于受助地区和受助者(农户)的实际情况和需求。

实际上,国际慈善机构嵌入受助国社会运行机制的范畴,还应该包括认真调查研究政府的需求,并将其与民众需求施以辩证的统一。

### 三、人、社会、自然和谐发展:国际慈善机构的终极追求和保障

国际组织背景不同,宗旨不一,使命各异,但对于大多数国际慈善机构来说,扶贫救助,促进

发展是共同的理想。目前中国已经进入全面建成小康社会的决定性阶段,国家富强、民族振兴、人民幸福的“中国梦”不仅是中国共产党和中国人民的美好向往,也是所有中国人共同的奋斗方向。改革开放以来,中国一元化的社会结构和一元化的治理模式被打破,公民个人、社会以及生态的发展已成为国家治理现代化背景下的重要议题。从中国社会发展阶段性和国际慈善机构的服务宗旨视角,寻求个人、社会、自然的和谐共存、持续发展是双方最基本的共识和追求,也是人类社会最充满希望的方向。在这个意义上,实现人、社会、自然的和谐发展,应是国际慈善机构完成使命的终极追求,也是在中国发挥积极作用的重要保障。

第一,扶贫、慈善、救助,必须以激发自我发展意识和个人能力为基本着眼点。国际慈善组织开展扶贫救助工作的目标不仅仅是为了提高受助者的生活水平,更重要的是能够通过慈善救助,提升个体的社会能力。中国小母牛通过开展小组团队活动、技能培训和教育、领导力开发课程以及对外交流,着重培养了受助者(农户)牲畜养殖能力、沟通表达能力、参与市场的能力、领导能力和创新能力等;在项目实施中激发受助者(农户)的自信心、独立意识、市场意识;在传递礼品中培养受助者(农户)的团队合作和奉献精神。同时,在运作过程中高度重视自我总结,一是评估受助者(农户)的改变,包括物质和精神层面的提升;二是总结自己在扶贫救助工作过程中的经验和教训,为下次工作提供借鉴。在项目开展之前,会对受助者(农户)进行一次调查,评估和确定受助者的状况;在整个项目完成之后,再一次对受助者(农户)进行调查和评估,对比受助者(农户)在接受帮助前后的变化,用实实在在的数据和现实让受助者看到自身的进步。调查发现,受助者认为,经过小母牛项目,自己在“生活水平”方面的收获最大(74%),其次是获得社会认可(45.1%)、改变观念(31.2%)、邻里关系越来越好(30.8%)、家庭关系越来越好(30.3%)。可见,在项目实施过程中,受助者获得的是物质和精神的双重财富,而且在精神层面收获的内容更丰富、更突出。

第二,扶贫项目要重视推动社区融合,实现人与社会的和谐共赢。中国小母牛在项目实施过程中,高度重视伴随着礼品传递带来的社区的融合与互动,礼品传递是小母牛项目实现可持续发展的生命线,是连接受助者个人(农户)和社区的纽带。小母牛认为,每个项目家庭有义务将所接受的畜禽、知识、资源和技能传递给其他需要帮助的家庭。同时也要将爱心、希望、尊严和自立精神传播到整个社区。另外,项目的基本实施单位是互助小组,大多数以妇女为主体的受助农户组成的活动小组,互相交流养殖的经验体会,一起面对遇到的问题和困难,不仅有知识技术的交流,更有情感、思想的联系和互动。对于边远乡村的妇女来说,这种交流活动,帮助他们获得了社会交往的新范畴。随着项目的实施,包括办公室、会议室、图书室、篮球场和食堂等设施的村委会活动中心依次落成,成为村民社会活动的重要物质依托。小母牛的实践表明,好的扶贫项目一定是个人与社会和谐互动的有效载体。

第三,扶贫与救助,必须重视自然环境的建设。中国特色社会主义是一个经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设“五位一体”的总体布局,有效扶贫项目要以这一整体布局为目标,也唯有如此,才是实现对困难地区和人群的真正帮助。中国小母牛之所以得到各级政府和百姓的重视与支持,一个重要原因就在于他们高度重视社区自然环境的改善。一是坚持项目开展前的自然环境走访和调查,了解社区(村庄)的自然环境及农户对环境的认知和态度;二是在项目实施的过程中,通过参观学习组的活动,激发受助者(农户)的环保意识,推动其主动去关心生态、关注自然,合理利用自然资源;三是支持受助地区的环保项目,在政府主导下,建立能源发展的新模式。例如,在云南少数民族妇女项目中,经过参观学习,堆美下社村妇女阿旺意识到,由于忽视了环境保护,本村的环境卫生太差,影响了人的生存。在与村长及农户商量后,带领群众将20年屯留的垃圾全部清理,农户每户集资3个空心砖砌起一个垃圾池,同时在

村内主干道边挂上环保宣传标语及用竹子编织的垃圾筐。在河北承德围场县根菜沟村社区综合可持续发展项目中,在农牧局帮助下,村民利用当地自然资源,创建了牛舍饲料窖、沼气池、厨房、无公害农作物示范田、森林“五位一体”的能源生态发展模式。

在个人、社区以及自然三者协调发展的过程中,个人处于中心位置,通过项目实施,将个人与社区联系在一起,并推动自然环境的改善,即以个人为核心,以项目为纽带,向内向外辐射,形成和谐的人与社会、人与自然的互动关系。

#### 四、国家治理现代化:对于国际慈善机构的支持与管理

习近平同志指出,国家治理的核心是人,讲求人和人的和谐。国家治理必须以人为本,最大限度地维护人民群众的根本利益,国家安全是治理的根本,人民安居乐业是治理最基础的问题,而制度化、规范化、程序化的法治程度是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要保障和关键指标。按照这样的思路,凡是有利于人民群众根本利益的事物,都是国家治理的积极力量,都应该予以认真对待。境外社会机构进入中国,涉及人民生活,也同样关乎社会稳定和国家安全。所以实现国家治理现代化,不能忽视对于国际慈善机构的支持与管理。

第一,加强支持。国际慈善组织虽然进入中国的时间不长,但其创立的时间大都较长,长期在其创立的国家和世界贫困地区开展相关工作,具有丰富的经验,手法专业,模式成熟。同时,国际慈善机构的工作人员整体素质较高,团队能力和合作精神较好,具备一定的专业水平,这些人力资源的优势对于发展中的我国社会服务和慈善事业无疑是一种积极力量。以小母牛为例,目前中国小母牛拥有工作人员42名,其中硕士18名(海归5名),博士1名;在小母牛工作10年以上的员工有10名。教育背景多元,在工作上互补性强,员工具有多年农村发展经验,参与式协调能力较强。这些优势是其30年在中国持续发展取得较大成效的基础,也使其成为中国边远农村地区扶贫工作和社区发展的重要力量之一。所以,发挥国际慈善机构在人才、专业化以及工作经验等方面的优势,为其有效服务中国综合发展提供政策、运行机制等方面的平台是实现国家治理现代化的题中应有之义,应引起有关部门的重视。

第二,重视管理。我国社会是政府主导的社会,政府在各个方面和领域都具有重要地位,就社会服务领域而言,也是由相关的民政、扶贫办、妇联、共青团等部门负责。在原有服务体系内实现国际慈善机构的有序嵌入,需要一系列的管理制度和管理体系来支持,包括完善的相关法律体系、行政体系、评估与监控、信息系统等方面的建设。虽然类似国际小母牛的国际慈善机构在我国已形成一定的运行规律,并取得了一定成效,但如何在国家治理现代化的内涵中确定国际慈善机构的定位,怎样指导国际慈善机构更切合实际地在中国开展工作,建立长效的、完善的体系对国际慈善机构在中国的服务行为进行严谨的监测与评估等,不仅关系到我国社会慈善事业的良性发展,也关系到国际慈善机构自身的成长与提升。

发挥国际慈善机构在我国国家治理现代化进程中的积极作用,是一个双赢话题,这需要国际慈善机构立足我国现实,不断完善自己,持续探索符合中国国情的工作模式和方法;同时也要求相关部门重视发挥包括国际慈善机构在内的各类社会力量的作用,不断完善管理体制。

#### [ 参 考 文 献 ]

[1] 胡宁生《国家治理现代化:政府、市场和社会新型协同互动》,载《南京社会科学》2014年第1期。

[2] 严强《转型社会新资本体系结构》,载《阅江学刊》2013年第1期。

[3] 金国坤《论政府对社会组织管理的机制创新——“民办非企业单位”引发的行政法思考》,载《法学论坛》2010年第6期。

(责任编辑:王俊华)