

中国公民社会组织在生殖健康领域的作用*

郑真真 (中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

20世纪80年代后,中国公民社会组织在环保、扶贫、妇女发展、艾滋病防治等领域迅速发展,发挥了积极作用。

随着1994年开罗国际人发大会和1995年北京第四届世界妇女大会的召开,从20世纪90年代初开始,从事与生殖健康相关领域的公民社会组织(简称RH-CSO)不断发展壮大。

近20年,中国在生殖健康领域所取得的成果与公民社会组织的作用密不可分。公民社会组织参与的有关生殖健康的活动主要是干预项目和相关研究。例如,中华全国妇女联合会在20世纪90年代早期通过妇联网络在全国范围内实施了妇女生殖健康倡导、研究和干预项目;中国计划生育协会在学校内外开辟青少年性与生殖健康教育和生活技能培训;云南省健康与发展研究会(原名云南省生育健康研究会)成功建立了一个地方性的多部门、多学科网络,在中国西南地区开展生殖健康、扶贫和妇女赋权活动,现已成为拥有丰富经验和有效网络的全国知名机构。

近年来,RH-CSO在一些特殊领域发挥了越来越为重要和特有的作用,如:生殖健康/计划生育项目的性别主流化、青少年性与生殖健康、消除妇女暴力、在流动人口以及其他弱势群体和边缘化群体中开展工作。

一项有关公民社会组织作用的早期调查研究

2001—2003年进行的一项研究,通过文献综述、问卷调查(88名受访者)、深入访谈(43名受访者)回顾了20世纪90年代后公民社会组织在

生殖健康领域的影响。调查对象来自51个政府部门、非政府机构和在华国际组织。此研究旨在了解利益相关方和公民社会组织对公民社会组织实际所起的作用与预期之间的差距、总结公民社会组织过去所取得的成功经验和教训。

课题组召开了圆桌研讨会,汇报了研究的主要发现,听取与会者意见完善最终报告,并讨论后续工作的开展。来自国际组织、中国政府以及相关研究机构和公民社会组织的与会者发言踊跃,讨论了公民社会组织在生殖健康领域的作用和现状、存在的问题和下一步的工作。

在生殖健康项目中预期公民社会组织应发挥的作用

调查结果显示,所有调查对象都认为公民社会组织应该在生殖健康领域发挥自身作用。但对于“您希望公民社会组织在国家实施生殖健康方案中应发挥哪些方面的作用?”这一问题的回答却是不同的。大多数受访者认为“在项目实施方面与政府合作”,但选择公民社会组织应该“实施创新项目”和“倡导良好的工作环境”的政府决策者明显减少,而这正是公民社会组织应该发挥作用的领域。大多数RH-CSO受访者认为公民社会组织是“国家生殖健康方案的补充”,而多数非RH-CSO受访者认为公民社会组织应该发挥“政府和社区间的中介作用”、“支持社区工作”的角色。不同的调查对象因为处境和立场不同,对公民社会组织作用的理解和诠释也不尽相同。更多的RH-CSO为医学或专业机构,他们更多参与生殖健康/计划生育方面的专业活动。如20

* 本文为第五届亚太生殖健康大会“中国专场:中国人口和计划生育的改革与转型”发言论文。其中一部分来源于《公民社会组织与生殖健康》一书。

世纪90年代初由人口学者组成的团队研究了出生人口性别比的问题，并向政府汇报了研究结果。另一个例子是不同学科的学者参与了人口与计划生育法的制定过程。

值得注意的是，创新应该是公民社会组织的重点，但无论是决策者还是公民社会组织成员，都没有足够重视“实施创新项目”。

公民社会组织已经发挥了预期作用的方面

大部分受访者都认为，公民社会组织在国家生殖健康项目中发挥了一定的预期作用（这是RH-CSO受访者选择频率最高的答案）。然而，他们也看到了实际发挥的作用与预期之间还有一定差距，差距最大的是在“倡导良好的工作环境”和“在项目实施方面与政府合作”。差距较小的是“补充国家项目”、“实施创新项目”和“政府和社区间的中介作用”。决策者和项目管理者认为公民社会组织在与政府合作和实施创新项目方面，实际发挥的作用与期望值之间存在很大差距。非RH-CSO受访者认为公民社会组织在“政府和社区间的中介作用”方面离预期作用还相差甚远。

在深入访谈中，一部分受访者补充说，公民社会组织在推进生殖健康项目和开展多部门合作研究方面发挥了其独特作用，更多地将社会科学应用于研究和生殖健康项目实施中。

大部分受访者相信，公民社会组织在执行国际人发大会行动纲领上发挥了作用，主要体现在以下方面：

介绍和倡导生殖健康的理念，传播生殖健康知识，开展相关的宣传、教育和培训。许多公民社会组织都拥有一批专家学者和志愿者队伍，他们在提供专门教育服务和提升公众生殖健康保健意识等方面较好地发挥了作用。

在实施生殖健康项目方面与政府合作，包括引入社会性别视角，了解和反映当地群众的需求，促进当地群众特别是妇女的参与，弥补了政府项目的欠缺和局限。公民社会组织在青少年性

与生殖健康、流动人口生殖健康、欠发达农村地区妇女健康以及艾滋病防治等方面发挥的作用尤为显著。

学术机构开展有关生物、社会、经济和文化方面的生殖健康研究或综合研究，并在提供生殖健康技术服务上发挥了重要作用。例如在北京、上海等地开通生殖健康热线，与政府服务设施起到互补作用的生殖健康服务中心或项目等。

通过合作项目、会议、专题研讨会和各种出版物等方式，积极加强国内外合作与交流。

公民社会组织的独特贡献

所有RH-CSO受访者都认为他们的组织能够为国家生殖健康项目做出独特贡献。但是他们主要关注生殖健康服务和社区活动，而较少关注社会和性别方面。比如：选择“提升性别意识”这一项的人最少，即使有人选，也不会放在第一位。

表1 RH-CSO对国家生殖健康项目的贡献选择和重要性排序

内容	百分比 (%)	重要性排序
参与社区活动	91.7	1
提高生殖健康服务质量	91.7	2
改进生殖健康服务方式与内容	79.2	3
关注社会热点问题	79.2	4
增强社会性别意识	54.2	5
增强男性的责任	58.3	6

公民社会组织可以进一步发挥作用的方面

表2列出了决策者，RH-CSO和非RH-CSO受访者认为需加强公民社会组织作用的领域。其中有一些是各方都公认的领域，大部分人选择的是“调动可能利用的资源”、“促进相互理解”和“分享经验”。各方都认为公民社会组织是重

要的社会资源，也对公民社会组织与政府在社会公共事务和公益事业方面与政府相互依存和互补具有共识。调查表明，政府和非政府受访者都认为政府不可能每件事都自己做，一些工作应该交给公民社会组织。来自非RH-CSO的受访者认为参与决策和促进妇女作用是公民社会组织最应该加强的领域。因为他们大多来自社会科学研究机构或组织，对这些问题更为关注。

表2 进一步发挥公民社会组织作用的方面 (%)

地区	决策者	RH-CSO	非RH-CSO	合计
调动可能利用的资源	88.0	95.8	80.6	87.1
促进相互理解	80.0	87.5	80.6	81.2
共享经验	72.0	87.5	74.2	78.8
提倡制定适宜的政策框架	68.0	70.8	87.1	75.3
促进妇女作用	64.0	75.0	80.6	74.1
注重社会热点问题	64.0	83.3	64.5	69.4
体现民办服务设施的作用	72.0	79.2	58.1	68.2

公民社会组织与政府之间的合作

几乎所有公民社会组织受访者都认为他们的机构与政府在各个层面均有合作。RH-CSO与非RH-CSO之间的区别在于RH-CSO很大程度上参与项目评估、运作研究和宣传。公民社会组织似乎更侧重于行动和实施，而在决策和战略制定及相关咨询方面较弱（见表3）。公民社会组织成员在有需要时作为专家应邀参与决策过程，但是这种参与在不同部门间程度各不相同，也没有形成常规或制度化。

有些公民社会组织尽管没有直接参与决策或战略制定，但他们的试点经验和研究成果被政府部门采纳，一些试点研究/干预项目在全国范围内得以推广。例如中国人口福利基金会开展的一项研究发现一些农村独生子女家庭的困境，引起了政府的关注。2004年政府在部分农村实施了计划生育家庭奖励扶助制度。另一个例子是西安交通

大学研究团对关于女孩生存和健康成长的干预项目，已由试点推广到全国。

表3 公民社会组织与政府的合作情况 (%)

合作开展的领域	RH-CSO	非RH-CSO
项目实施	87.5	74.2
行动/运作研究	70.8	38.7
成果发布	70.8	29.0
评估	62.5	45.2
制定生殖健康战略	41.7	32.3
制定国家政策	20.8	19.4
考核	—	25.8

RH-CSO与其他组织之间的合作

RH-CSO与妇女机构、专业团体以及社区领袖开展的合作较多，而与青年组织和院校之间合作相对较少（见表4）。RH-CSO的一些成员曾是政府官员或是已退休的专家，因此他们与专业团体的关系相对密切。由于生殖健康服务和干预的主要目标人群是已婚育龄妇女，所以妇女组织自然成为一个主要合作伙伴。而且，RH-CSO的一些成员同时也是妇女组织或专业团体的成员，因此建立伙伴关系更为容易和方便。而青少年生殖健康项目开展时间较短，所以RH-CSO与青年组织之间的合作较少。

表4 RH-CSO在社区中的合作伙伴及重要性排序

合作人员的类型	百分比 (%)	重要性排序
专业团体	66.7	1
社区领袖	66.7	1
妇女组织	79.2	2
中学/大学	62.5	3
青年组织	54.2	4

表4显示半数以上的受访者都有与各类组织合作的经历。其中，与专业组织和社区领导人的合

作占主导地位，这体现了在促进生殖健康活动中社区的重要性。

从访谈中得知许多公民社会组织之间在很多方面都有正式或非正式的合作关系，甚至形成了地方网络。虽然调查问卷没有列出RH-CSO与非RH-CSO如何协作，但通过访谈我们了解到，双方都有很强的合作愿望，以弥补自己在实施生殖健康项目或研究中的不足。

政府在强化公民社会组织作用方面的成功做法

近10年来与生殖健康相关的公民社会组织发展较为迅速，并能够发挥越来越重要的作用，这与政府的支持密切相关。政府和非政府组织的受访者就政府在公民社会组织发展中的作用发表了各自的看法。政府为加强公民社会组织在生殖健康中作用的成功做法有：

1. 将一部分生殖健康项目委托给公民社会组织，如优质服务项目和地区性项目等。这些项目和相关活动促进了公民社会组织的参与，加强了这些组织在生殖健康项目中的作用，并加深了社会责任感。公民社会组织在开展活动的同时也提高了自身能力。

2. 一些受访者提到通过主持和参与国际合作项目，公民社会组织有机会学到国际先进经验并引入中国。政府也提供了国际组织和地方机构之间通过实施项目建立关系，特别是在公民社会组织尚未获得国际声誉的早期阶段。

3. 在制定战略发展框架和规划等方面向专业人员咨询，通过咨询活动双方增进了解和沟通。公民社会组织成员可以及时向政府反映群众需求、介绍研究成果，为政府的决策提供依据，同时，咨询活动的开展也激发了公民社会组织参与的积极性。例如在优质服务项目中，公民社会组织促进和提升了关于伦理问题、妇女赋权和保护人权方面的讨论。这些讨论吸引了社会各界的广泛参与，包括伦理学家、医生、社会学家、妇女活动家、人口学家和政府官员等。

4. 为公民社会组织提供技术和资金支持。例

如，提供研究资金或邀请这些组织参加与生殖健康相关的国家/地方研究或干预项目的招标。

政府不太成功的做法

政府和非政府组织双方一直在寻求促进合作的途径，但是由于这种合作仍然处于学习阶段，目前仍存在各种限制。这些限制实际上较为普遍，并不只局限于与生殖健康有关的领域。

一些规定和政策实际上不利于公民社会组织的发展和活动，限制了公民社会组织的全面发展。

公民社会组织仍被视为政府的一部分，由政府控制/管理。虽然许多公民社会组织试图保持独立性，但事实上很难做到。

公民社会组织在经济上和体制上没有独立，无法起到“民间”资源的作用，也缺乏良好的运行机制。

一些公民社会组织接纳太多的退休官员，不利于组织的创新和保持活力。

政府对公民社会组织的关心多流于形式，实质性的帮助扶持较少。

加强公民社会组织作用的途径

几乎所有受访者都认为中国公民社会组织的作用应该进一步加强。大部分调查对象认为应通过请公民社会组织参与评估和研究、参与宣传和倡导加强其作用，无论是决策者、项目管理者还是公民社会组织成员，对此的认同程度最高。他们也认可公民社会组织应该参与决策，应该给予适当的资金资助。然而决策者、项目管理者 and 公民社会组织成员的观点仍存在差异，甚至在生殖健康和非生殖健康公民社会组织之间也存在差异。更多的公民社会组织调查对象认为他们应该被视作政府的“伙伴”，强调政府应该在政策和法律上为公民社会组织提供真正的支持。值得注意的是，更多RH-CSO调查对象认为应给予他们技术支持和培训，而选择这一项的政府组织和非RH-CSO人数最少。

表5 加强公民社会组织作用的途径(%)

内容	决策者/ 项目管理者	RH CSOs	非RH CSOs	合计
请他们参与评估 和研究	92.0	91.7	96.8	94.1
请他们参与宣传 和倡导	88.0	95.8	83.9	89.4
请他们参与决策	88.0	83.3	90.3	87.1
向他们提供资助	80.0	79.2	87.1	83.5
应以平等伙伴关系 对待他们	68.0	79.2	80.6	77.6
请他们参与筹资 活动	72.0	75.0	54.8	67.1
向他们提供技术 帮助	64.0	79.2	45.2	60.0
向他们提供培训	56.0	87.5	38.7	57.6

公民社会组织对自身能力的判断

77%的非RH-CSO调查对象认为自己的组织能够胜任参与国家生殖健康项目的工作,96%的RH-CSO和77%非RH-CSO调查对象相信他们能够进一步发挥作用。几乎所有的调查对象认为他们能够参与并且有足够的时间投入。不过,许多人提到能力建设对于公民社会组织来说是关键,包括提高技术能力和管理能力,否则他们将难以胜任预期的工作。

总结和建议

研究发现,中国公民社会组织的发展充满希望,拥有前所未有的机会。目前,公民社会组织发展所面临的挑战是:培育良好的环境;建立适宜的生殖健康服务系统;培训更多有能力的积极分子;建立更强的团队。随着社会经济形势的发展,政府和公民社会组织需要应对新的挑战,都需要转变思想以适应新形势,共同促进社会的发展。

在回顾主要的研究结果并经过圆桌会议讨论之后,课题组对政府和公民社会组织分别提出了相关建议。其中有些是普遍问题,有些专门是针对

对生殖健康方面的内容。

对政府的建议:1)政府应该把部分职能转移给公民社会组织,政府则行使监督的功能。赋予公民社会组织更多的职能,使其在与生殖健康有关的研究项目、生殖健康服务和市场营销、生殖健康教育和培训等领域发挥更为有效的作用。2)政府应该改进和简化公民社会组织注册程序,促进其发展,政府更应该在指导和监督方面发挥作用,而不是仅停留在管理和控制上。

对公民社会组织的建议:1)公民社会组织应该倡导和促进自身的作用,为公民社会组织的发展创造良好的环境;2)公民社会组织应加强组织完善和能力建设;3)政府和公民社会组织之间、RH-CSO之间应建立沟通交流机制;4)RH-CSO要充分利用自身优势,建立专业人士和志愿者队伍,在国家和地方生殖健康项目创新方面进一步发挥作用。

总之,RH-CSO在近20年来取得了很大进展。公民社会组织的作用和重要性已经得到政府和社会的认可。经济快速增长和社会发展都为公民社会组织的发展创造了更多的机会,既扩大了活动空间也有更为丰富的资源。经过多年艰苦工作和坚持不懈的努力,公民社会组织已经成长壮大,变得更加成熟,更富有经验。

然而,几年前提出的问题仍然存在:缺乏独立机制;能力和资金有限;目标和定位不明确;政府与公民社会组织之间以及公民社会组织内部之间缺乏交流,等等。因此,要建立稳定和谐、公民社会组织更为活跃的均衡社会,我们仍然任重道远。

参考文献

1. 顾宝昌、郑真真、刘鸿雁、刘爽. 公民社会组织与生育健康. 社会科学文献出版社, 2007年。
2. 张开宁. 改革开放研究丛书: 中国性与生殖健康30年. 社会科学文献出版社, 2008年。

(本文依据英文原文整理而成,有删减。)