

汤梦君：非政府组织参与计划生育治理的国际经验与启示

时间：2017-01-12 作者：汤梦君 蔚志新 来源：中国人口与发展研究中心

【字体：大 中 小】 分享到：

一、非政府组织参与计划生育治理的意义

党的十八届三中全会在“关于全面深化改革若干重大问题的决定”中明确提出要激发社会组织活力，创新社会治理，提高社会治理水平。社会治理突出的特点是基于法治的多元主体共同治理，政府与社会组织、企事业单位、社区组织都是治理主体。从以前的社会管理走向社会治理，呈现出从一元主导到多元共治、从集权到分权、从人治到法治、从管理到服务的变化过程^[1]。

长期以来，我国的人口计划生育工作也存在政府行政命令为主、自上而下、为民做主的情况。中共中央、国务院“关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定”中提出要充分发挥社会组织作用，全面提高计划生育治理水平，推动人口和计划生育工作由主要依靠政府力量向政府、社会和公民多元共治转变。从社会管理走向社会治理，更多地还权于民，是提高计划生育治理水平的要求，也是促进人口长期均衡发展的必然要求。

政府、非政府组织等共同治理是当前国际上计划生育治理的主流。要完善计划生育多元共治格局，尤其要发挥非政府组织作用，建立政府与非政府组织之间合作、互动、互补的良性关系。我国计划生育领域非政府组织数量较少，且多有官方背景，缺少独立性，参与治理的渠道较少。本文将重点梳理泰国、韩国与中国香港地区的计划生育治理特点，并对我国促进非政府组织参与计划生育治理、完善多元共治提出建议。

韩国、泰国都是国际上“非强制的”计划生育项目的典范，在上世纪60、70年代开始实施计划生育政策，生育率水平快速下降，这两个国家在本世纪初还经历了生育政策的调整，从限制生育转变为不干预与鼓励生育。中国香港地区政府虽然没有直接干预生育，但也在上一世纪后半叶实现了人口转变，进入了国际上生育水平最低的国家/地区的行列（见表1）。

在这三个国家/地区，非政府组织都对生育率的下降做出了很大的贡献，在进入低生育率时期之后，非政府亦配合政府探索了计划生育的转型发展。结合生育政策调整，考察这些非政府组织的工作转型过程，对同样处于生育政策完善、低生育率背景下的中国计划生育治理，将很有借鉴意义。

二、政府与非政府组织在计划生育治理中的分工及其变化

计划生育治理模式受到政治体制、历史文化、社会经济发展、人口形势、生育政策等因素的影响。在既定的人口政策目标下，不同人群对计划生育的需求与接受程度、避孕节育技术服务的可及性等，决定了计划生育治理的目标与任务。在服务提供与机构层面，政府的行政推动力、非政府组织的能力（如是否有强有力的领导、是否有完善的组织网络、是否具备独立的筹资能力等），决定了双方的话语权与作用空间。在两者互动的层面，政府与非政府组织对计划生育的认可程度、政府对非政府组织的信任与扶持程度、两者之间的互动关系等，都决定了两者形成什么样的分工合作关系。

政府扮演的角色主要是：制定法律、政策和规划，建立制度，指导开展技术服务并制定服务规范、提供经费支持。

非政府组织服务于政府，为实现政府设定的人口目标、推行政府制定的人口政策开展工作。非政府组织主要开展基于社区的宣传教育与咨询活动，还有避孕节育服务。在避孕节育服务上，大多数国家地区由政府、非政府组织、私营机构共同提供服务，形成一种混合的格局。在部分国家，非政府组织还开展计划生育技术人员培训与人口调查研究评估。有的还协助政府进行事务性管理、反映民意，发挥社会监督的职责，直接或间接影响政府的决策。

全球来看，由于计划生育需求不同、政府与非政府组织能力不同、历史传统等原因，各国计划生育治理的模式各不相同。即使在一个国家，它也并非一成不变，而是因时、因形势变化着，在不同时期、不同层级、不同工作中形成了不同的模式。

目前，在低生育率与社会治理水平较高的国家，多采用的是政府在后台支持、非政府组织在前台出力的“合作互补”的治理模式。这种模式能够最大化调动非政府组织及其他主体的积极性，形成多元共治格局。韩国与泰国随着生育

政策的调整以及计划生育的逐步普及，计划生育都也最初的“政府主导”走向了“合作互补”的治理模式，而中国香港从一开始走的是“合作互补”的道路。

三、韩国、泰国与中国香港地区计划生育领域的非政府组织

（一）非政府组织建立缘于计划生育的需求

计划生育最早是群众自发兴起的节育运动，香港最主要的非政府组织——香港家庭计划指导会（以下简称家计会）成立于1950年，是由志愿者与热心人士成立的民间计划生育门诊，也是国际计生联的8个创始会员之一。韩国虽然先行制定了控制人口的生育政策，但应国内工作与国际交流的需要，扶持成立了相应的非政府组织：韩国计划生育协会（现名韩国人口健康与福祉联合会，以下简称韩国计生协）。同样，泰国人口与社区发展协会（以下简称PDA）成立也旨在协助政府提高计划生育宣传与技术服务的可及性，促进避孕节育方法的使用。

表1 韩国、泰国与中国香港地区的相关情况比较

	政府主管 部门	开始计划 生育政策年份	停止 控制人口 政策时间	鼓励 生育政策 年份	主要非政府机构 及成立时间	当前总和生育 率
韩国	卫生与家庭 福利部	1961	1996	2005	韩国计划生育协会 1961	1.2 (2013)
泰国	卫生部	1971	2005	2010	泰国人口与社区发 展协会1974	1.8 (2013)
中国 香港	卫生署				香港家庭计划指导 会1950	1.1 (2014)

资料来源：根据机构网站以及相关资料整理，生育率资料来自美国人口咨询局

（二）非政府组织的发展与政府扶持密不可分

韩国政府对非政府组织的支持呈现“主导-介入-指导-逐步退出”的过程。韩国计生协初期具有较重的官方色彩，但80年代后期，政府逐步放开对非政府组织的控制，培育非政府组织自身能力。2000年，韩国颁布了《非政府组织/民间组织支持法》。根据这一法律，政府为非政府组织建立了三个专门的支持性机构，从决策、咨询与执行三大方面支持非政府组织发展。在经费上，从1999年起，韩国政府每年至少拿出150亿韩元支持非政府组织[2]。韩国对非政府组织实施统一的管理体制，一旦注册成功就获得了税收减免、接受捐赠的权利。政府购买服务要通过公开竞争，这促使韩国计生协等为了生存加快了自身的改革[3]。

泰国政府对非政府组织的政策相当宽容，形成了“国家与社会的相互增权的局面”[4]。政府允许非政府组织开展融资活动，仅在超过180万铢时才需要缴纳增值稅款，根据情况还可以给予免税优惠。非政府组织允许开展营利性贸易，但需要全额缴稅。泰国PDA开展之初也得到政府的大力支持。

香港执政当局一直坚持公共服务项目“由市场运作会更好”的原则，政府选择能力较强的非政府组织购买公共服务。从上一世纪50年代起，香港执政当局认为有必要支持计划生育，从1955年起开始支持家计会的活动，每年购买服务，资助持续增长。

（三）计划生育领域非政府组织的工作特点

1、网络化：基层工作网络完备，均有自己的服务门诊。

非政府组织通常采用董事会/理事会领导下的秘书长负责制。在执行层面，层级较少，实行扁平化管理。为了提高农村与边远地区计划生育服务的可及性，非政府组织都非常重视基层工作网络，在各地建立了自己的分支机构。

它们在各地设置了自己的计划生育服务门诊。这些门诊在短期内快速普及了现代避孕节育方法，弥补了政府自营服务机构总量较少、分布不均所造成的服务覆盖不足。

韩国计生协在国家级设主席、理事会、秘书长，下设四个职能部门，在全国13个省、府设有分支机构。泰国PDA在全国有18个办事处，有3个计划生育诊所。香港家计会目前在香港地区有6个诊所、3个青少年服务中心、6个妇女会。这些机构都做到了全国/全地区的服务覆盖，为其开展全区域性的工作提供了组织保障。

2、志愿性：以共同的价值观为基础，依靠志愿活动

非政府组织是公民自发形成、志愿参与的。这些人群出于对计划生育的高度认可，在低报酬甚至没有报酬的情况下积极投入工作。志愿者来自各行各业、各地区，经过培训就可以投入工作，保证了基层工作所需要的人力。在上一世纪计划生育技术人员不足的情况下，正是这些“非专业”人员走村入户，才使得计划生育的理念深入人心，提高了避孕普及率。

泰国PDA在农村组织了大量乡村医生、教师和文化领袖作为志愿者，接受培训之后到乡村、工厂发放避孕药具、开展宣传教育。目前它的志愿者规模还保持在1.2万。

3、公益性：资金来源多样化，门诊收费为主要收入

非政府组织有非营利的特点，需要多方筹措资金来维持机构正常运作。随着计划生育国际援助的减少，本国/地区政府购买服务、社会筹资、服务收费是主要的资金来源。

香港家计会的门诊技术服务收入是主要收入来源。2014-2015年度，香港家计会全年收入1.3亿港币，其中开展避孕节育、妇幼与青少年保健等服务收入为7693万港币，占59.2%，政府（特区卫生署）投入为4843万，占37%。PDA近些年开始转向“社会性企业”，即通过商业运营模式，开办企业赢利，用利润来支持自己的公益事业。目前，它开办了25家企业（如餐厅、度假村等）来支持自己的社会公益事业。收入多元化使这些机构才有可持续发展的收入。

（四）非政府组织参与计划生育治理

1、形成了自己的优势领域，趋向专业化

非政府组织在面向群众的宣传教育上独特的优势。它们的宣传教育从内容、形式与图像设计，到发放、推送上都讲究精细精准，更针对群众的需求与喜好，更容易促进群众行为与观念的转变。

泰国PDA的首任领导人米猜通过开展避孕套吹气球比赛来减轻人们对避孕话题的顾虑，以至于泰国许多人都将“安全套”称为“米猜”，他还成立了泰国知名的“小白菜—安全套餐厅”。香港家计会与韩国计生协都在不同时期设计了不同主题的宣传活动。以香港家计会为例，它开发了许多青少年性教育动漫课程以及材料，还建立了性教育流动图书馆，成为流动的性教育资源中心。

这些机构还开展了统计、数据收集工作，为计划生育工作的需求及效果评估提供数据支撑。香港家计会组织自1967年开始首次开展了香港地区的计划生育知识、态度和行为调查，之后定期组织。

2、工作内容与时俱进，是政府项目很好的执行伙伴

这些非政府组织下属门诊提供的服务紧扣群众的需求，最初只提供基本的避孕节育服务，后来逐步拓展到妇幼保健与家庭保健，包括婚前孕前检查、人工流产、围产期保健、男性生殖健康、妇女宫颈癌检查、婚姻与家庭咨询等。2014年，香港家计会共为10万9千余人提供了避孕节育服务，为2万多青少年提供保健服务。它的服务对象不仅包括妇女、青少年、男性，还包括外籍与内地赴港人口。

韩国计生协通过项目重点的变化，实现了工作内容的拓展，也为机构整体的转型探索了经验。在70、80年代限制生育时期，它和韩国自愿结扎协会联合开展避孕服务医生培训项目。当韩国政府调整生育政策之后，韩国计生协的工作重心转向了家庭福利、鼓励生育。90年代以来，它又应社会的需要，开展了青少年性与生殖健康的教育与培训。1994年，开展了先天畸形婴儿的质量监测。近些年来，又将项目延伸至家庭暴力援助与老年人的日间护理。

在泰国政府急需农村基层计划生育服务人员的时候，PDA完善的基层志愿者网络发挥了很大的作用。随着泰国人口政策的调整，它调整了自己的策略，转向艾滋病预防、环保、农村发展等领域。

3、保持着较大的独立性，为完善治理出谋划策

这些机构一直保持着与政府的独立性，比如在资金、人事任免、工作规划上。它们保持着独立谏言的地位，监督与督促政府做好人口相关问题的战略规划。

在香港，家计会的组织方式、宗旨和活动都不受政府的支配，负责人不受政府委派，但在家计会理事会中有一名政府代表，家计会作为香港人口战略委员会的一员参与关于政府人口问题的谘询。韩国计生协具有独立的人事任免权。

相比之下，泰国PDA与政府的关系并不固定，而是基于项目合作。这与泰国政府对非政府组织不扶持、不干涉的立场相关，但它创造的“社会性企业”的非政府组织运行模式，使它在经济上更加独立。

四、国际经验对中国的启示与相关建议

从世界各国的实践看，在计划生育治理中，非政府组织一直是政府不可或缺的合作伙伴，既能很好实施计划生育具体工作，又保持着独立性，反映民意，对政府的工作提出批评与建议。除此之外，非政府组织可以更灵活地探索计划生育服务的拓展与转型，比如青少年的性与生殖健康服务、提供宣传教育、咨询、技术服务融为一体的综合性服务。专业性、独立性、群众性是其有效参与计划生育治理的基础。随着各国进入低生育率时期，政府更多地从“台前”走向“幕后”，非政府组织的作用则从“小”到“大”，走到了“台前”。对处于生育政策完善、低生育率的中国，提出以下建议：

1、从制度上保障计生协等非政府组织的治理地位与治理途径

政府通过法律政策营造支持性环境，是非政府组织健康发展、发挥作用的基本保障。从宏观环境上讲，要进一步完善目前非政府组织参与社会治理的法律体系。要通过法律政策厘清各治理主体的责任与权力边界，有效创造出共治空间，保障非政府组织的治理主体地位。

在计划生育领域，非政府组织参与缺少明确的法律依据与制度安排。2015年修正的“中华人民共和国人口与计划生育法”中，第七条中提出，包括计生协在内的社会团体、企事业单位与公民应当协助人民政府开展人口与计划生育工

作。在《关于在机构改革中加强计生协工作的通知》（国卫指导发[2014]38号）中指出，要发挥计生协生力军的作用，着重提出了三个方面的内容，但并没有可操作的方案。因此，要从法律规章上健全非政府组织治理主体的有效参与机制，进一步明确中国计生协等非政府组织在计划生育决策中的地位。

2、加快政府职能转变，将基础性工作放手让非政府组织去做。

政府要摆正自己的位置，将非政府组织视为平等、独立的主体，建立相互信任关系。要加快职能转变，逐步放权，抓大放小，放开对微观领域的控制，将一些具体的、服务类的工作逐步剥离出去。

建议分步骤地、有计划地将与群众密切接触的工作的具体实施与监督评估完全交给计生协或其他有能力的非政府组织。比如计划生育基层群众自治、计划生育“三结合”、计划生育失独和伤残家庭的综合帮扶、青少年性与生殖健康、特殊社会群体（少数民族适龄群众、残疾人口、流动人口等）的计划生育/生殖健康促进、新家庭计划等。

3、培育非政府组织的能力，促进其可持续发展

要探索在税收优惠、社会筹资方面给予中国计生协等非政府组织政策支持，完善“生育关怀”基金的运作与管理。要切实完善非政府组织的“法人”化运行机制，让其独立拥有和使用组织资产的权力，逐步实现财务独立。

要逐步实现非政府组织机构设置、人员任命中的独立性，避免非政府组织行政化。非政府组织要完善目前组织管理架构，更多地采用项目化管理，提高工作效率。

要建立相应的激励机制，对中国计生协等非政府组织的绩效进行评估，在公开公平的前提下，优先购买效能高的非政府组织的服务。

计生协等非政府组织要加快自身的转型与能力建设，推进服务专业化和职业化，做好承接更多工作的准备。计生协等非政府组织要探索建立快速民意监测与反应机制，自下而上反映民意，真正着力于群众需求。计生协要加强基层队伍建设，进行充分的社会动员，吸纳更多有专业背景的志愿者，并建立可持续的激励机制。要加强基层计生协会会员以下两方面的能力：生殖健康避孕节育的咨询、宣教以及随访能力、在社区开展社会工作的能力。

总之，在计划生育治理领域，政府与非政府组织要形成互动合作、相互依存、相互补充、相得益彰的良性关系，才能实现多元主体共治。而这种关系的形成，将是一个逐步的过程，需要在法律、制度等方面做出较大改革，需要政府与非政府组织的共同努力。

资料来源：

- [1] 戚学祥、钟红. 从社会管理走向社会治理. 探索. 2014(2):66-69.
- [2] 郝美娟. 中国非政府组织与政府关系研究——兼谈韩国的经验与启示. 山东大学硕士论文. 2008.
- [3] 郑准编. 韩国市民团体的分类及与政府的关系. 中国行政管理. 2003(3):53-57.
- [4] 龚浩群：《泰国的非政府组织与公民社会的演进》，孙士海主编：《亚太地区发展报告（2007）》，北京：社会科学文献出版社，2008年。

相关文章

王晖：3岁以下婴幼儿托育需求亟需重视

实施全面两孩政策第一年生育水平是如何变动的？

《人口与计划生育》开年述评：走过2016 开启全面两孩时代——纪念中央《决定》颁布一周年

主办单位：中国人口与发展研究中心 地址：北京市海淀区大慧寺路12号

制作维护：中国人口与发展研究中心信息网络管理部 邮编：100081 Email：info@cpdrc.org.cn

京ICP备05054367号

