

NGO 在儿童权利保护方面的角色：中英两国经验比较

Nick Young, 《中国发展简报》创刊主编

概要：本文采用了比较研究法，概述了一些不同类型的英国 NGO 的活动，并探寻这些活动是否适用于中国的现状。英国的经验表明慈善机构的发展大致经历了如下的历史轨迹：起初是提供服务；继而在服务提供方面扮演试验和创新的角，即使在政府担负起提供社会服务的主要责任后也是如此；在公共政策研究和讨论中担负一定的角色。相比之下，到目前为止，中国的 NGO 还倾向于追随中国政府的领导，在社会服务领域扮演辅助的、支持的角色，尽管一些机构已经发现一些需求未被满足的群体并开始为他们提供所需的服务。政策倡导在中国尚未充分发育，部分是因为 NGO 在儿童工作领域的实践经验还比较欠缺。虽然如此，未来中国的 NGO 似乎仍然可能在上述各个方面扮演一定的角色，和它们的英国同行在过去做的那样。不过，未来仍是难以预料，一方面是因为中国的非营利部门还非常年轻，尚未有机会探索自己的潜力；另一方面在于政府、企业和非营利部门之间的界限将如何设定尚不清楚。

简介：

本文无意将英国树立为中国应该效仿的一个“模范”。相反，将中英两国的经验相比较很大程度上意在凸现两国经验的差异，而不是相似之处。中国的非营利部门还很年轻，未来它将如何发展尚不明确（在我看来，什么是中国非营利部门的最佳发展路径也尚不清楚）。尽管时下流行着各种全球化的讨论，中国仍处于一种独一无二的情形中，这是中国独特历史的产物；中国正在形成的非营利部门也很可能拥有它的独特之处。不过，本文想说明的是：中英两国 NGO 的共同特征在于创新的潜力，正是这一点而不是能够提供大规模的社会服务，才使得他们能够为社会发展和权利保护做出最与众不同的贡献。

英国：NGO 促进官办服务的发展

对很多实干的好心人来说，确保儿童（尤其是缺乏家庭关怀和保护的儿童）福利的最佳途径就是提供服务，创办儿童福利机构来满足孩子们最迫切的需求——食物、住宿、教育等。这就是 19 世纪时英国慈善家的基本思路。

彼时的英国和此刻的中国有着惊人的相似。英国的工业革命带来了巨大的社会变迁，农村劳动力纷纷转移到城市，开始在工厂、矿场、作坊、铸造厂、码头和造船厂劳作。到 19 世纪末期，只有 5% 的英国人口仍然从事农业生产。经济上的变化打破了原有的社会关系和生活方式，形成了新的社会分层，也目睹了大量的过剩劳动力向海外殖民地迁移（很多情况下是被迫的）。对于劳动人民来说，城市化的确是一个很痛苦的过程，英国当时就出现了大量的社会问题，如童工、滥用鸦片和酒精、卖淫、弃童、无家可归者、青少年犯罪等等，有些是全新的问题，也有些以前就有，但是规模前所未有的。

Barnardo's（参见案例一）就是在那个阶段成立的一家英国 NGO，现在仍然是英国最有名的慈善机构之一。但是它绝不是为了回应儿童和年轻人的需求而成立的唯一机构，其他还有 Rainer 基金会（改造青少年犯罪者）、基督教青年会（YMCA，主要服务于年轻的外来打工者）。



案例一: Barnardo's

Thomas Barnardo (1845-1905) 在伦敦受训, 要到中国做一名医疗传教士。在那时, 他的注意力转到本国儿童令人震惊的状况上。1867 年, 他创办了一所贫民儿童免费学校 (英国当时有约 200 家类似的非营利学校, 为工人阶级家的男孩提供免费教育)。1870 年, Barnardo 先生为街头流浪男童开办了一个住宿之家, 很快也开办了一家针对流浪女童的服务机构。稍后, 他发起了一个寄养项目, 安排流浪儿童到家境较好的农村家庭生活, 并通过另一个单独的项目, 为未婚母亲的孩子找到寄养家庭。该项目还包括为未婚母亲找到家政服务之类的工作, 允许她们与自己的孩子保持联系, 并有一定的时间相处。到 1905 年 Barnardo 先生去世的时候, 他创办的这家机构已经管理着 96 个儿童之家, 照顾着 8,000 多名儿童。

Barnardo's 继续为处于各种困境中的儿童提供集中的机构抚养, 但是进入 20 世纪以后, 该机构越来越觉得机构抚养不是家庭抚养的令人满意的替代选择。第二次世界大战也推动了机构抚养被渐渐取代。二战中, 为了保护儿童免受轰炸, 人们把大量的孩子从城市疏散到农村家庭去生活。Barnardo's 开始更紧密地和这些家庭合作, 防止家庭破裂 (比如, 给贫困家庭一些现金援助, 帮他们度过经济难关), 为整个家庭提供紧急情况下的住宿, 而不是仅仅收留孩子, 让孩子与父母分开。

到 1960 年代, 生活在机构里的儿童会面临孤独、同伴的欺负以及机构员工的性和身体的虐待, 后者也是最糟糕的一点, 这一看法已经被广泛地接受了。1970 年代, Barnardo's 关闭了它尚存的儿童之家, 将全部工作集中到为弱势儿童和年轻人提供以社区为基础的服务上。这些服务包括信息、咨询、非正规教育和同伴教育项目、中途中心, 以及在家庭解体、吸毒/酗酒和青少年犯罪等问题上为家庭提供社会工作支持。

时至今日, Barnardo's 的工作很大程度上依靠政府拨款和服务费。2004 年, 它的总收入达到 1.933 亿英镑 (约合 27.06 亿元人民币), 其中 1 亿英镑的收入来自拨款和服务费, 0.504 亿英镑来自公众捐款和遗赠, 另有 0.22 亿来自经营性副业, 包括卖二手衣服和书籍的商店等。

值得强调的是, 19 世纪英国的慈善事业发展之际, 英国政府尚未认识到提供社会服务是它的责任, 这一点和中国现在的情况很不一样。从 19 世纪初期开始, 英国的慈善家和社会改革者就建立起了一系列的非营利的贫困儿童免费学校, 为劳工阶级的孩子提供免费教育, 以补充教会办学的不足。直到 1870 年《基础教育法案》才引入了针对全国所有儿童的国家教育, 确立了教会学校之外的一套国家体系。类似的, Barnardo's 和其他机构从 19 世纪中期就开始为孤儿、流浪儿童和贫困儿童提供机构照顾, 但是直到 100 年后的 1948 年颁布的《儿童法案》才使得英国地方政府担负起为孤儿和离开家庭的贫困儿童提供住宿和关怀的责任。早在 1788 年, 慈善协会已经开始创办针对流浪儿童的“教养院”, 有意使孩子们摆脱犯罪生活。1876 年, Frederick Rainer 先生捐款给慈善协会, 使伦敦的每一个地方法庭能够雇佣一名社会工作者。(这笔捐款也标志着 Rainer 基金会的成立。) 从 1907 年开始, 政府开始出资向各法庭任命缓刑监督官。

就这样, 英国的慈善机构和教堂在推动国家提供社会服务尤其是针对弱势群体的服务的进程中扮演了具有深远意义的角色。慈善机构的努力有助于唤醒公众意识, 促使英国政府承担起更多的责任。而且, 政府成为主要的服务提供者后, 慈善机构也绝不会被排挤到边缘。因为它们拥有相当的资源——不是资金, 而是经验和专长——能够帮助形成和发展恰当的服务。很多情况下, 官办服务机构创办的同时, 政府仍然付钱给慈善机构, 让它们继续提供服

务。许多慈善机构不仅在提供服务方面仍然处于领先地位，还随着社会环境的变化，在新的需求产生和原有的方法过时之际，重新界定和调整这些服务。可能一个最重要的例子就是，从 20 世纪 60 年代开始的从机构照顾到在社区里的支持性服务的转变。慈善机构在创新上有比较优势，因为和政府的服务机构相比，这些机构规模较小，更具灵活性，因而相对容易试验各种新的工作方式。这些慈善机构还能够根据它们与儿童工作的直接经验判断哪些干预是有效的，反之政府的政策制定者不得不依赖专家的意见或者是顾问委员会的看法。NGO 是提供意见的主要专家，因而在英国，NGO 从很早就开始参与政府的政策咨询。

与此同时，特别是 20 世纪的后半段，一些新的英国 NGO 纷纷成立，旨在提升特殊相关群体的权利和利益。难民委员会就是一个有趣的例子（参见案例 2），该机构既为寻求庇护者提供服务，又通过宣传让更多的人认同难民的权利。这个例子特别有趣还在于公众对在英国寻求避难的人有很多的偏见，政府自身也经常不愿意承认这一群体的权利。因而，难民委员会站在当今英国的社会良心的最前沿，如同维多利亚时代早期的慈善家在那个时代的先锋者角色。

案例二：难民委员会

成立于 1983 年，难民委员会帮助那些为了躲避本国的战争或压迫来到英国寻求庇护的人更好地融入英国社会。

委员会对难民的具体支持包括：帮助难民找到住宿，提供语言培训、职业培训和工作机会。这些服务的一部分是让难民与能够帮助他们适应异国生活的一些社区机构和个人建立联系。委员会也帮助难民找到法律代表，准备他们的避难申请。

该机构研究并出版关于救济系统如何工作的政策简报，劝说国会议员支持改善这个系统，并试图纠正很多英国媒体的报道，以免激起民众对难民的担心和种族偏见。

委员会还有一部分特殊的工作是为在英国申请庇护的、没有陪伴的儿童提供支持。具体包括：

- 帮助这些儿童完成在英国申请庇护的法律程序；
- 帮助他们获得住所、健康和其他社会服务；
- 办起“中途中心”让这些孩子能够吃上热饭、洗澡，有二手衣服穿
- 帮助他们找到失去联系的亲戚

难民委员会拥有约 180 家会员机构，包括遍布英国各个城市的社区机构。委员会每年从个人支持者中筹集约 1.5 百万英镑的捐款，但是它的相当一部分运作成本来自地方当局支付的服务费。

难民委员会的很多工作，都依靠一个当地的、社区机构的网络，包括一些由来自世界上其他各地的难民和移民建立的组织。大多数英国城市有多种社区组织，类似于中国的“社会团体”，包括年轻人俱乐部，文化小组（例如业余戏剧协会、本地历史研究会或者读书会），租房者/当地居民协会，互助组织（如由单亲家庭或者有某种疾病或者残疾者创办的）。所有这些机构有时候被称为英国公民社会的“草根”。

Barnardo's 和难民委员会以不同的方式，在各自经验的基础上，逐渐在他们有专业特长的特殊领域内，卷入与政府、媒体乃至整个社会的政策讨论。还有一些机构对讨论亦有贡献，这些机构不直接提供服务，而是完全从事政策研究和倡导。接下来的儿童贫困行动小组就是

一个例子(参见案例 3)。

案例三：儿童贫困行动小组

1930 年代 Harriet Wilson (1916-2002)女士以贫困难民的身份从德国来到英国。她在攻读社会学学士和博士学位的同时，还在一家商店作售货员。她的研究表明了贫困是导致青少年犯罪和学业不佳的重要因素，她坚信对社会问题的研究必须既之以集体行动以解决这些问题。1965 年，她成立了儿童贫困行动小组。

该小组如今是倡导消除儿童和青年贫困的领先的英国慈善机构之一。它研究和出版有关英国贫困的最新事实和数据；分析社会保障和税收体系的影响；游说政府实行减少和预防贫困的多种政策；承担法院的判例案件，以扩充有利于贫困儿童和及其家庭的司法解释。

和中国一样，英国也被 2005 年《联合国人类发展报告》确认为社会不公平显著加深的国家之一。儿童贫困行动小组试图扭转这一趋势，它目前的一个宣传活动就是将学童免费午餐扩展到公立学校。根据该组织的研究，每三个英国学童中就有一个生活在贫困中，但是每五个学童中只有一个有资格获得一份免费午餐。

CPAG 的运营费用主要依靠 5000 名个人会员和支持者。其约 50% 的运作成本来自其他 NGO 资助它制作的出版物的销售收入。

综上所述，我们可以将英国从事与儿童相关工作的 NGO 大致分为以下三种：

- 专业化的服务提供机构
- 草根/社区机构
- 专家型的政策研究和宣传机构

不同类型的各个组织都有自己的视角和工作方式，这篇文章的目的不在于讨论哪种方式最佳，也无意于讨论这些方法在推进儿童福利或者儿童权利方面是否有效。相反，我们接下来该考虑中国的情况了。

中国：政府号召社会的支持

长期以来，中国政府一直在公共物品和服务的提供方面扮演着主导角色，这不仅是共产党时代所独有的特点。中国自秦朝（公元前 221 年）以来，封建王朝不仅主持大型的公共建设工程，最有名的就是水利灌溉和航海，而且还经常组织饥荒和水灾救助，照顾孤儿，掩埋穷困的亡者。贯穿中国大部分封建历史，在儒家思想的支配下，国家任命的官员不仅要有效地管理政务，还“要求成为道德楷模，确保其任内的社会和谐和秩序。自明朝末期以来，地方士绅开始创办新型慈善机构，如在灾荒年月扶危救困的“同善会”、孤儿院和“粥局”等。但是所有这些都是对政府提供服务的补充，而且与政府官员紧密合作。及至清朝，私人慈善有了更进一步的发展，19 世纪外国传教士在中国兴办学校和医院，但是清朝灭亡的混乱以及继之而起的内战，使得中国的私人慈善活动不能引导社会服务发展到英国那样发达的程度，并随着共产党最终夺取政权被悬置了。¹

进入改革开放阶段，私人慈善很大程度上仍然是政府提供服务的补充。国家从社会力量中寻求分担或者干脆替代国家服务。例如，在改革初期，国家鼓励边远贫困的农村社区自办

¹ Nick Young 的《中国的慈善和公平》（2004 年）一文中介绍了中国的慈善简史

民办小学，以填补国家办教育的不足。在过去的十五年里，中国青少年发展基金会通过“希望工程”成功地发动了资源，在贫困边远地区建校舍，为贫困儿童提供奖学金。类似的，中国残联和中华慈善总会也筹集资金用于关怀和康复服务项目。在所有这些努力中，国家始终扮演着领导角色，它试图从社会上发动资源而不是发展各种新形式的服务。

改革开放以来，官办的卫生和教育服务越来越依赖于服务使用者的缴费，因此而引起的官办服务机构之间的竞争导致了分层日益明显：拥有较多资源的学校和医院能够收取较高的费用，于是可以投更多的资金来改进服务设施（从而再次提高收费），然而资源较少的机构只能落在后面。公共服务的市场化已经为贫困者带来了经济困难。改革开放以来，官办的卫生和教育服务大大增加了和服务使用者的收费。因此而引起的官办服务机构之间的竞争导致了分层日益明显：拥有较多资源的学校和医院能够收取较高的费用，于是可以投更多的钱提高服务标准，然而资源较少的机构只能落在后面。公共服务的市场化已经为贫困者获得公共服务设置了经济障碍。

在这种情况下，国家仍然将“社会力量”作为填补服务缺口的一种方式，主要有以下两种方式：

--- 筹款使穷人能够获得他们本来支付不起的官办服务（如针对贫困学生的多种奖学金计划，针对残疾儿童的矫正手术计划）；

--- 为经济困难无力支付官办服务的人提供替代性的、低成本的服务（如城市里的打工子弟学校）

于是，当英国的私人非营利机构开始并继续在重塑官办服务方面扮演一个重要的角色之际，中国的非营利部门迄今为止仍然只能在资源不足的领域内补充政府提供服务的不足。

然而，在过去的十五年里，一批新成立的中国机构开始提供各种新的服务，对过去一直被政府部门忽视的各种特殊需求做出回应。具体的例子包括：残疾儿童（如自闭症、脑瘫）的家长们聚在一起，办起互相支持的儿童关怀组织；在过去的十年里慧灵社区服务机构在好几个城市尝试为有学习困难的青少年提供不同的服务；北京顺义儿童村（西安也有一家分支机构）为服刑人员子女提供照料²。这类机构明确地尝试创新而不是简单地复制和推广现有的官办服务。同样的，他们在诞生之初就与英国维多利亚时代的先锋的非营利机构颇为相似。

可是，这些草根机构面临着巨大的困难，这些困难之间又彼此相关，主要有：

1) 一些政府官员的怀疑，有时候甚至是敌意，这些官员还不习惯面对独立的社会革新者，也不确定如何和这类机构打交道。这一点经常导致注册困难等问题。

2) 缺乏资源以较大规模地实验或者发展新的服务。现有的行政管理体系规定只有若干家国家级的基金会才有权开展公众筹款，无疑加剧了这一困难。

3) 财务困难使很多草根机构严重地依赖服务收费，将无力支付费用的人挡在服务的门外。而且，在有些情况下，很难区分哪些提供服务的机构是营利的哪些是非营利的。

4) 这些年轻的机构在摸索着前进，很多情况下，他们尚未积累足够的职业技能和专业经验。

草根机构急于确保政策空间以及扩大和提升社区服务的专业化程度所需的经济资源。如

² 《中国发展简报》2001年出版的《250家中国NGO：形成中的公民社会》一书中介绍了好几家类似的机构

果中国的 NGO 能够在这些方面有所发展，他们将能够在政府缺乏能力的社会政策和公共服务各个领域成为实践技能的有用来源。

这里值得强调的是前文所述的英国机构，无论是提供服务型的还是政策倡导型的，都植根于重大的历史经验和获取的专长中（包括，在儿童贫困行动小组的例子中，财政和预算分析的特长）。完全与经验和专长分离的倡导并不一定有用。例如，近年来，中国的艾滋病活动家做了很多工作，公开河南和其他几个省份因为使用了感染艾滋病毒的血液制品而导致的艾滋病疫情，随后将注意力转向了受感染村庄的艾滋孤儿的悲惨处境。好几位活动家创办了专门照顾艾滋孤儿（父母因感染艾滋病而去世）的公益儿童院，却很少考虑这些干预措施的可持续性。这些活动被公之于众后，很可能促使当地政府也为艾滋孤儿创办起儿童院，的确有些地方的政府部门已经这样做了。但是将这些心灵已经经受过创伤的孩子放在儿童院里进行机构化的照顾显然不是对孩子们最有利的做法，而且不可能减少社会对他们的歧视和排斥。

一些中国 NGO 与政府部门合作探索新的服务方式的事例给人更多的希望。例如，北京惠泽人志愿服务发展中心已经尝试着与北京市司法局合作，对青少年犯罪者进行社区矫正。不过，据我个人的观察，目前大多数草根机构仍然着力于拓展自己的服务，他们想得到继续从事那方面工作的空间，而不是向政府倡导或者鼓励政府来发展新的服务。

中国政府对这些独立的、草根组织的态度仍然是矛盾的。一方面，国家希望找到新的社会力量来分担社会“负担”。另一方面，中国政府长期习惯于、也倾向于领导，因而不情愿聆听或者看到草根组织的价值，这些机构目前拥有的资源相对较少，能够提供的技巧也不多，特别是对那些表现出要攻击或者谴责政府的机构更是如此。（考虑到中国国家之大、复杂程度之高，以及政府的诸多部门和多个层级，政府对几乎所有的问题都缺乏统一的态度和回应，无论如何也不令人吃惊。）这种矛盾性为中国的 NGO 创造了一种不确定的政策环境，反过来也使得中国 NGO 很难成长、发展，并认识到自己的潜力，展示自己的价值。

对 NGO 发展的模糊态度反映了对公共产品提供的更大的不确定性。过去二十年的经济改革的一个重要的结果就是政府收入来源的转移。农业的盈余和国有企业的净利润曾经是政府收入的主要来源，但是现在政府主要依靠私营经济的纳税以及个人消费和个人收入所得税。在这种财政体系下，过去八九年间的政府收入相对于上个世纪 90 年代中期的历史低值（相对于国民生产总值而言）有很大的恢复，并以两倍于国民生产总值的速度稳定增长。即使不考虑未来的经济增长（看起来将在可预见的未来继续增长），通过控制避税（现在还比较普遍）来增加财政收入的潜力还相当大。因此，政府对公共服务的资助能力还会提高——尽管，对公共财政的需求也很繁重。无论如何，市场在公共产品提供方面应该扮演什么样的角色仍然有相当的不确定性。以医疗卫生为例，大量证据表明，对用户收费的日益增长的依赖已经导致低收入和身体状况不佳人群无力支付。但是，对于政府、营利部门和非营利部门无论在社会保险机制或是卫生服务的提供方面各自合适的角色是什么，中国至今尚未形成共识。

综合以上情况，政府官员对于尝试探索各种新服务的独立 NGO 的态度还未明确也就不足为奇了。但是，如果政策制定者仍然对 NGO 的创造潜力视而不见，将是很不幸的，因为为了适应深刻的社会变迁，包括全世界范围内前所未有的城市化进程，创新已经成为日益迫切的需要。

为了以尊重几亿儿童和成人的权利的各种方式管理这种变迁，政府需要探索和理解变化对各利益相关人群的不同影响。这意味着社会研究者和政策制定者的重大责任；也暗示那些与受影响群体紧密地长期接触的人，以及能够试验治疗和缓解各种社会压力、排斥和功能障碍者，应该有一定的角色。重大变革已经开始，尽管某些职业（如社会工作、青少年和社区工作）在中国尚未充分发育，无法将他们的经验传递给政策制定者。这些新兴的职业不可能完全建立在书本知识之上；他们也需要吸取实践经验和试验。现有的、准政府的结构，诸如群众团体和街道、居委会，很可能担当起实验室和新服务的提供者的双重角色。与独立 NGO 的合作会相当程度地丰富他们的工作。和开始从事这些职业的个人一样，NGO 将展示非凡的为社会作贡献的决心。