

# 政策相关组织的组织化程度 对社会政策制定的影响

——以比较中美干预儿童虐待政策为基础的分析

高翔

(北京大学社会学系,北京 100871)

[摘要]当社会问题成为政府议题之后,对能否形成具体政策影响最大的因素是相关组织体系的组织化程度。美国非政府组织在政府政策出台之前积极开展儿童保护实践,为政策的具体化提供了基础,最终推动了国家政策出台。中国干预儿童虐待政策的形成主要依赖政府的规划和推动,政府主办的儿童服务机构是儿童保护服务的主体,但这些机构没有与儿童虐待问题很好地对接,同时非政府组织也缺乏服务经验和基础。中国儿童虐待干预政策相关组织的低组织化程度延缓和阻碍了政策的出台和执行。解决这一困境的重点是对与儿童虐待问题相关的组织间关系进行调整、培育和增强服务型组织的功能,优化组织间的协调。

[关键词]儿童虐待;社会政策;组织化程度

[中图分类号]C913

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2015)03-0010-06

改革开放以来,我国的经济水平有了很大提高,服务体系也处于不断转型变化中,需要调整和制定有关政策,使之能够切实地指导社会服务。然而,在一些社会问题领域,出现了政策难以出台,或者出台的政策流于形式,不能真正地解决问题的现象,我国干预儿童忽视和虐待方面就是如此。本文通过分析我国的现实问题,与美国相关政策发展的过程进行对比,试图指出:与社会问题相关联的组织的组织化程度对制定有关社会政策的过程有一定的影响。

## 一、政策过程与组织

### 1. 政策过程

美国学者拉斯韦尔在1956年的《决策过程》一书中,指出政策是分阶段发展的,即包括情报、建议、规定、行使、应用、终结和评价七个阶段。其观点被称为政策循环观

点,即认为政策有生命周期,会历经这些阶段。豪利特和拉米什提出政策循环需要经过5个阶段,分别对应不同的任务,包括:认识问题的议程设置阶段、制定解决目标的政策规划阶段、选择解决方案的决策阶段、使方案产生作用的政策执行阶段,以及监控结果的政策评估阶段<sup>①</sup>。Lester和Stewart提出六个阶段的观点,分别是议程设置、政策形成、政策执行、政策评估、政策变革和政策终结<sup>②</sup>。综合这些学者的观点,可以将政策执行前的阶段都作为政策制定的过程或阶段,包括议程设置、政策规划以及决策三个子阶段。政策制定过程实际上需要考虑政策实施的条件,包括考虑政策实施的相关组织的功能,以及考虑彼此间互补和协调运行的能力。

过去在政策制定阶段对组织的讨论主要是考察问题或议题与组织使命之间的关系,如组织如何确定议题、如

[基金项目]本文为国家社科基金项目“我国儿童照顾政策与城市低收入家庭中儿童发展规划研究”(项目编号:10CSH052)以及北京高等学校青年英才计划项目(项目编号:YETP0044)的阶段性成果。本文是在请教王思斌老师的过程中确定了“组织化程度”概念的界定和分析思路,并且王老师对每一次的修改稿都进行了逐字批注,从理论思维到文字组织方面都给作者以宝贵的经验。

[作者简介]高翔(1977—),女,北京大学社会学系讲师,社会福利哲学博士。

①豪利特,拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,北京:三联书店,2006年版。

②Lester, J. P. & Jr. Stewart, J. (2000). Public policy: An evolutionary approach. 《公共政策导论(公共管理英文版教材系列)》,北京:中国人民大学出版社,2003年版,第5-8页。

何推动政策来解决问题等<sup>①</sup>。在政策执行阶段,英国公共政策学者希尔梳理政策执行的前提条件时,提到了“执行链”、“完美的行政”,用来指涉政策执行的主体间联系,但是并没有对其中的组织角色及彼此间关系做更进一步的讨论<sup>②</sup>。

组织作为关键的行动主体是分析社会政策的核心要素。政策形成过程是对组织在组织网络间的关系的界定过程。传统的社会政策过程分析常常分别考察各组织在政策形成和政策实施环节的影响,而忽略了这两个过程中,组织产生影响的过程未必是割裂和独立的。实际上,在一些社会问题领域,正是由于对现实中执行政策的组织及组织间关系的考量反过来影响了政策的制定或者决策。在政策制定过程中,制定者是无法回避对政策执行的考虑的,而其中的关键问题就是“谁来执行”以及“怎么执行”。这两个问题就与本文探讨的组织化程度相关。

本文期望说明当某一社会问题已经进入了议程设置后,对形成具体可行政策方案和最终决策起到关键影响的是应对这一社会问题的组织的组织化程度。同时,一些重要的个人会起到穿针引线的作用,推动政策形成。

## 2、组织

如果我们从政策过程的角度来对组织进行分类,可以区分为制定政策的组织、执行政策的组织、以及评估和监督政策执行的组织。在社会政策分析中,也会围绕组织与政府的关系来区分,一般分为政府组织和非政府组织。对于国家内部的政府类组织, Gerston 把影响政策的组织区分为核心决策部门、立法部门、司法部门、官僚系统、以及管制机构<sup>③</sup>。豪利特和拉米什所讨论的国家内部的组织体系的构成更宽泛,包括国家行动者(执行官、立法委员、行政官员)、社会结构和行动者(包含政治经济结构、商界、劳工)、和政治结构及行动者(包括公众、思想库和研究组织、政党、媒体、利益团体)。此外,他们还把国际组织纳入对影响政策的组织的讨论,强调在发展中国家,不能忽视国际组织对社会服务的影响,它们通过提供技术和资金对国内事务发生作用,而且其影响的领域往往是国家内部亚系统相对不完善的领域。豪利特和拉米什强调在分析社会政策时,要考察上述机构内部的组织方式和相互之间的关系<sup>④</sup>。

如果我们从解决问题的理性化或科学化过程来对相关组织进行分类,可分为功能型组织和监管型组织。这两类组织是政策实施的基本组织元素。在儿童虐待问题

上,前者包含发现和预警问题的组织,以及提供各种具体服务的组织;后者主要指制定政策、进行监督和审查的组织。功能型和监管型组织可以是政府组织,也可能是非政府组织。受豪利特和拉米什考察相关组织间的关系对政策制定影响的启发,本文用组织化程度这一概念来进行分析。

## 3、组织化程度

组织化程度应该属于组织社会学的概念范畴,但是在已有的组织社会学理论中并没有明确提出来,也没有形成系统的逻辑体系和知识体系。组织化程度既可以运用于单个组织的研究,也可以运用于组织系统或网络的研究。对于一个组织来说,组织化程度是指一个组织的结构清晰完整、内部分工与衔接、相互协调发挥功能的程度,也是组织成熟的程度。围绕某一社会活动的组织系统也有一个组织化程度的问题,它指的是组织系统的组织化程度。这也是本研究的落脚点。

本文提出的“组织化程度”主要指与解决问题相关的组织系统在三个方面的状况与水平,这三个方面是组织结构的完整性、系统内部组织功能的有效性、以及组织之间的协调性。完整性是组织化程度提高的首要基础。具体表现为以下三个方面:首先,与问题相关的组织构件是否完整。组织构件主要包括两类,一类是提供社会服务的功能性组织,另一类是进行指导、监督的监管型组织。其次,各组织是否能够有效的发挥功能,这里主要指该组织在具体事务方面的专业化程度和执行力;第三个方面是组织间关系是否清晰有序或者说关系是否协调。这里的组织间关系主要指两个方面:第一,如果组织间关系存在权力的差异,彼此之间主导与从属关系是否稳定、有效,领导组织能否有效地调动相关组织的行动;第二,如果是并列关系,那么组织间协作的先后关系和协作流程是否科学、合理、通畅。这是基于问题解决的理性假设,即从解决问题的理性逻辑出发来思考需要发挥什么作用的组织与相应的体系。因此,若社会政策以解决某类社会问题为导向,与之相关的组织化程度,主要需要考察对应问题的功能型组织和监管型组织是否存在、其实际作用发挥的程度、以及彼此之间的关系是否清晰协调。

## 4、组织化程度与政策形成的关系

社会政策制定的过程会对解决问题的组织进行构建、调整、连接乃至重组,因此政策制定是在通过组织化来对资金、物资、服务等“看得见的资源”进行整合和治

<sup>①</sup>Barbara J. Nelson. (1984). Making an issue of child abuse: Political agenda, setting for social problems. Chicago and London: The University of Chicago Press.

<sup>②</sup>米切尔·黑尧《现代国家的政策过程》赵成根译,北京:中国青年出版社,2004年版,第109-131页。

<sup>③</sup>Gerston, Larry. N. (2010). Public policy making: Process and principles. M. E. Sharpe. Armonk, New York; London, England. pp. 11-13.

<sup>④</sup>Howlett, Michael & Ramesh, M. (2003). Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. OUP: Paperback. p. 60.

理。组织化程度是实现有效治理的重要基础,能够部分地解释社会政策对资源系统进行管理和调整的能力。组织化程度本质上可以视为一种“看不见的资源”,这种资源的形成与发展相比看得见的资源更复杂,且有较强的路径依赖,受到两个层面条件的制约:一是观念、意识、文化、政治制度层面;二是具体的技术层面。在具体的政策制定环节,与问题解决相关的组织能够怎样发挥功能是一个需要考虑的重要因素。组织化程度高低与政策制定的效率和效果有关。一般说来,围绕着某一社会问题的相关组织的组织化程度较高会有利于政策的制定和政策执行。否则会妨碍政策制定过程。与组织相关的三种情况会影响或者说妨碍政策制定,有可能出现搁置议题的情形,或者出现制定宣称型政策的选择<sup>①</sup>。第一种是现实中不俱备与解决问题有关的组织,第二种情况是已有的相关组织尚未能实现有关功能,第三种情况是相关的组织之间的关系不清晰、不协调,出现了重复管辖或者相互推诿的情况。这三种情况都反映了较低的组织化程度,并且对政策制定有负面的影响。经验研究可以通过对比组织化程度相对高低的个案之间的差异来说明组织化程度对政策形成的影响。本文即通过对比中美干预儿童虐待政策的形成过程来说明上述假设。

## 二、中国干预儿童虐待问题的社会政策的发展

### 1、当前干预儿童政策制定的特点

近年来,有关儿童虐待问题的新闻报道和学术讨论都较过去频繁和深入,随着社会经济水平和社会管理经验的提高,对儿童虐待问题进行干预的社会政策有了较快的发展。当前相关政策发展有三个特点:

首先,中央级政策有了进一步讨论,并明确了政府对家庭进行干预的责任。2012年第二次修订的《未成年人保护法》规定了民政部门应当设立救助场所,对生活无着未成年人实施救助,承担临时监护责任,民政部门设立的儿童福利机构可以收留抚养。2013年民政部社会福利和慈善事业促进司与政策法规司将《儿童福利条例》列入年度立法计划,并于同年四月在北京召开《儿童福利条例》框架论证会,其中明确包括干预虐待儿童的措施。2014年1月,民政部等多部门组织研究建立和完善未成年人监护干预制度,为了保障儿童成长,今后将对失责的父母剥

夺监护权。这些举措可以视为政府积极、正式的反应。政策的最新进展是于2014年12月18日,由最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部联合颁布的《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》,对相关组织和个人的责任做了界定。

其次,在地方性政策上细化和开展试点。例如,继2013年南京两女童饿死家中事件<sup>②</sup>后,《南京市未成年人保护条例》已经进入该市人大立法规划。北京市民政局部门颁发政策文件,明确将虐待儿童列为服务对象,开展监督和评估家庭监护的试点,撤销失责家庭的监护权。

其三,倡导社会的广泛参与。例如,北京市的试点工作提出了“依托社区服务中心、‘社区青年汇’等地方机构和组织,确定有青少年工作经验的工作人员负责未成年人社会保护事务。”<sup>③</sup>同时,支持和鼓励社会力量的参与,肯定和接纳企事业单位、其他社会组织 and 个人的参与。

在我国政策形成过程中,也有类似于政策企业家的个人(如人大代表)的参与<sup>④</sup>。从对政策发展的影响是直接的还是间接的角度来看,参与政策推动的个人可以分为几种类型,一类是直接参政议政的政府官员、人大代表<sup>⑤</sup>。第二类是相关的专家学者;第三类是提供服务的个人,同时还包括对这一问题有一定关注的公众。

### 2、目前政策存在的问题

目前与儿童虐待问题相关的法律包括《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》、《未成年人保护法》,以及《预防未成年人犯罪法》。其中《未成年人保护法》的第二章规定了家庭对儿童保护的责任,并规定当家庭中发生儿童虐待时,父母或其他监护人“依法承担责任”,但是依什么法并没有明确规定,因此该法条缺乏现实指导性。其中提到在情形严重时,规定按《民法通则》的第十六条取消监护权,按这一法规,将首先考虑其他直系或旁系亲属监护儿童。而现实是在我国传统的家庭文化背景下,其他亲属未必能够保证儿童不继续受父母的影响。其次,当监护问题有争议时,规定居/村委会可以仲裁指定抚养的亲属。但是,居/村委会是群众性组织,能够超离传统社会乡邻关系的影响而仲裁的效度是有限的。另一方面,该法条还规定当没有亲属可以监护时,父母的单位或者居/村委会可以任监护人。事实上,目前个人与单位的关系已经与计划经济时代不同,多数情况只是雇佣与被雇佣关系;同时,作为群众性组织的居/村委

①王思斌教授在研讨中提出了“宣称型政策”的概念,指的是目标宏大、全面,但事实上缺乏操作性的政策。

②《“南京女童饿死事件”谁该被问责?》引自 [http://news.china.com.cn/node\\_7186002.htm](http://news.china.com.cn/node_7186002.htm)。

③北京市民政局,《北京市民政局关于开展未成年人社会保护试点工作的通知》,2013年7月24日,引自 [http://www.bjzmj.gov.cn/news/root/jzqtjw/2013-08/107801.shtml?NODE\\_ID=root](http://www.bjzmj.gov.cn/news/root/jzqtjw/2013-08/107801.shtml?NODE_ID=root)。

④《中国青年报》,《全国妇联副主席赵东花:应将虐童问题纳入法律》,2013年3月10日, [http://news.xinhuanet.com/edu/2013-03/10/c\\_124437837.htm](http://news.xinhuanet.com/edu/2013-03/10/c_124437837.htm)。

⑤韩洁、朱薇、颜昊《人大代表建议刑法增加“虐待儿童罪”》,2013年3月16日, [http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-03/16/c\\_132237556.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-03/16/c_132237556.htm)。

会没有长期固定的专职工作人员,如何能够为儿童提供稳定和高质量的监护呢?

一方面是法律规定的不完善,另一方面是政策执行和具体服务的缺漏。2012年贵州省毕节地区五名男孩在垃圾箱内窒息死亡<sup>①</sup>;2013年6月,南京两女童由于缺乏照料亡故在家中<sup>②</sup>。两个事件均反映出已有的社会干预流于形式化和表面性,不解决根本问题,政策和社会服务都没有有效干预无抚养能力的监护人,非制度化的个人善举是难以保护儿童的。因此我国目前已有干预虐儿政策法规的总体特点是宣称性,真正能够发挥作用的社会政策还没有制定出来。

### 三、组织化程度问题对政策制定影响的中美比较

#### 1、美国的干预儿童虐待政策

美国儿童保护体系发展的特点是社会组织 and 个人的行动带动了国家政策的逐步完善。面对儿童虐待问题,非政府组织先于政府政策出台之前已经开始积极探索具体的儿童服务模式。纽约防止虐儿协会是美国第一个民间儿童保护组织,成立于1875年,该协会也是世界上第一个现代意义上的儿童保护机构。之后美国其他地区也逐步发展了类似的儿童保护组织,以拯救儿童为主旨,积极倡导把受伤害的儿童从家庭中解救到儿童福利机构中照料。随着儿童保护实践的发展,一些儿童保护组织开始倾向于让孩子留在家中,或类似家庭的环境中,其服务重点在于家庭重建,试图通过社会的、政治的和经济的变革来缓解贫困家庭的困窘,避免儿童虐待的发生,代表性机构有马萨诸塞州的防止虐儿协会等。

美国于1912年就成立了儿童局,然而关于儿童虐待的社会政策一直到1974年才正式制定,其儿童虐待的政策最终制定和发展是在广泛的社会服务实践基础之上实现的。政府对这一现象做出反映的标志性事件是1973年3月26日,参议员Walter F. Mondale召开了关于《儿童虐待防止法案》的听证会,之前儿童虐待从未作为国会的议题,该次会议标志着这一问题进入了国会的议程。之后,最终于1974年1月31日由尼克松总统签署了《儿童虐待预防和治疗法案》。立法委员会批准了8千6百万美元的经费,用于之后三年半的研究和示范项目<sup>③</sup>。这一法案成为了美国儿童保护的基本法案,特别明确了国家对

儿童虐待的干预责任。该法案还巩固了美国儿童局的功能,这是因为儿童局自成立以来,在几十年中不断被调整划归不同部门,反映了其行政角色的边缘性,而该法案将国家儿童虐待和忽视中心设于儿童局的管辖之下,保留并巩固了儿童局的角色,使之成为今日美国儿童保护的最重要和主要的政府机构<sup>④</sup>。

#### 2、中国干预虐儿政策的出台困境

在我国,儿童虐待现象一直在政策制定的视野中,但真正具有操作性的政策还没有制定出来。我国目前问题解决的关键是承担问题解决的各种类型的组织体系没有形成,也就是相关组织的组织化程度不够,影响了相关政策的制定。

##### (1) 政府和立法系统干预虐儿行动的碎片化

由于我国行政部门是根据事务领域而非根据人群来划分的,所以机构之间的关系对于问题的解决有着重要影响。在政策制定方面,目前的障碍是多头的行政管理体制与不健全的法制体系,以及两个体系之间的相互掣肘。在行政管理方面,我国存在多个与儿童虐待问题相关的主管部门,公安、教育、卫生、民政都参与其中。即使是民政部也有多个分支与儿童虐待事务相关。多头管理的弊端是每个部门都缺乏进行整体干预的有效权力。当前各部门之间的协作能力较弱,影响了问题的解决。同时,整个社会服务管理体系条块儿结构也影响问题解决的进程:即解决问题的过程需要在纵向上进行职能部门内部的上下级沟通协调;在横向上既要在相关部门之间协调,还需要获得问题发生地政府的支持。这一结构放缓了制定相关政策的进程,也会影响问题解决的速度。因此,现行体系不是有效预防和干预儿童虐待问题最佳机制。

当前的行政系统还制约了立法和司法系统的功能发挥。良好的法规体系是保护儿童的一个基本前提,而法律体系却事实上受制于碎片化的行政体系格局。目前有的法规对一些关键要素的界定比较模糊,这实际是受到多头管理现实的影响。此外,在立法过程中,对人群和行为的界定是准确还是模糊也会受到职能部门行为的影响。“模糊性”可以提供职能部门较大的调适空间,问题好解决,可以多干预;问题不好解决,也有推卸责任的空间。正如Nel-son在分析政策形成时即指出的,当问题的解决机制不清楚时,会阻碍该问题在政策议程中明确顺利地推进<sup>⑤</sup>。

①高翔《农村低收入家庭留守儿童的整体性忽略》,《东岳论丛》2014年第1期。

②《“南京女童饿死事件”谁该被问责?》[http://news.china.com.cn/node\\_7186002.htm](http://news.china.com.cn/node_7186002.htm)。

③Barbara J. Nelson. (1984). Making an issue of child abuse: Political agenda, setting for social problems. Chicago and London: The University of Chicago Press.

④Pecora, P., Whittaker, J. K., Maluccio, A. N., & Barth, R. P. (with Plotnick, R. D.) (2000). The child welfare challenge: Policy, practice, and research. New York: Aldine De Gruyter.

⑤Barbara J. Nelson. (1984). Making an issue of child abuse: Political agenda, setting for social problems. Chicago and London: The University of Chicago Press.

(2) 功能型组织的功能薄弱或缺失

从美国的经验来看,制定细致可行的政策有赖于可以提供相关服务的组织。这些组织是法规和政策能够明确和有现实指导能力的基础。在预警方面,儿童虐待问题的关键是建立强制报告制度。美国强制报告制度要求与儿童生活紧密相关的个人和机构履行监督儿童所受到的照管的义务。而我国目前还没有建立这一制度。

目前我国发现儿童虐待问题的干预组织是公安系统、居/村委会。干预系统的功能实现受到强制报告制度缺失和不明确替代抚养主体的制约。

提供服务的组织可以分为两类。第一类是能够提供替代抚养服务的主体。我国目前的替代抚养服务主要针对父母双亡或者失踪的孤儿,类型有院舍照顾(官办和民办的儿童福利机构)、寄养(由官办儿童福利机构管理)、送养(跨国和国内收养)。总的来说,当前替代抚养服务数量少、质量偏低,并且对一些提供服务的非政府机构和个人缺乏有效地监管。更重要的是,事实上缺乏明确针对受虐儿童的替代服务。目前,未能形成安全稳定的替代抚养体系已经成为制约政府干预的障碍。在现实干预活动中,如果确定要将虐待的儿童从家庭中转移出去,就必须同时明确孩子下一步的安置问题。如果安置体系即替代抚养系统不能接应,执法过程就会变得含混。

第二类是支持性和倡导性的组织,前者指的是提供各种资源的组织,如在民政部门注册的基金会和社会组织;后者主要指倡导相关政策的组织,如提供国际经验和规范的国际性组织。

(3) 两国干预虐儿政策的组织化程度与政策制度的

比较

这里从组织化程度的三个方面来对两国进行比较。表一说明两国在组织化程度的完整性方面的差异,主要对比的是我国当前的情况与美国在20世纪70年代,以及当前的相关情况。我国2013年的人均GDP达到了6 807美元,这与美国在1974年的人均GDP水平(7 122美元)是较为接近的。表二主要对比了两国的组织化程度在组织功能和组织间的协调性上的差异。美国具备参与问题解决所必要的功能型组织,这些组织发展出了相应的服务规范,彼此之间也形成了较清晰的衔接流程;政府、立法、司法部门在政策制定、财政补贴、裁决监护权等方面发挥监管的作用,所以制定政策所需要的组织化程度相对较高。我国目前的组织体系不能够很好地承载解决问题需要的功能,而在监管方面,各政府部门之间关系、政府与功能型组织之间的关系都需要进一步调整,此外,还需要通过立法和司法系统明确在儿童养育问题上政府、家庭、市场之间的关系。所以总体来看,我国与制定政策相关的组织化程度较低。

五、结论:组织化程度因素对社会政策制定理论的发展

目前我国的现实是组织化程度低制约了干预儿童虐待政策的出台。政府举办的儿童保护机构缺乏对被虐待儿童的服务,相关政府部门之间呈碎片化状态,而民间机构也缺少必要的规范和服务经验,所以可以认为当前与解决问题相关的组织系统处于低组织化程度。儿童保护政策的敏感性使政府在政策制定时十分谨慎,由于组织

表一 组织构件的完整性

		组织构件的完整性(存在要素)						
		功能型组织					监管型组织	
		强制报告	干预	抚养服务	倡导和支持			
中国	政府/立法/司法	目前在探索建立该制度	公安系统、居/村委会	未成年人救助保护中心等机构,但仍缺少对受虐待的儿童服务的经验	共青团中央设的少年部、全国妇联、未成年人保护委员会等	特征:以政府组织为主,开始服务试点工作;立法和司法系统的功能发挥有限;十分缺乏非政府服务组织参与。	中央政府有多个部门相关,以民政部为主导;地方政府缺乏专门人员负责管理	特征:政府组织为主导,需要多部门协调,之间有缝隙;司法系统的功能薄弱。
	非政府		目前有一些社会工作专业机构的探索性服务	缺少针对受虐待儿童服务的专业化服务组织	联合国等国际机构、基金会、其他社会组织		无	
20世纪70年代的美国	政府/立法/司法	20世纪60年代开始制定受虐儿童举报法。之后出台法案确定各州政府对相关情况有强制汇报的责任	相继出台了收养、安置多项法案;社会服务机构参与评估、转介等工作	政府和民间服务都有,包括(1)替代抚养;家庭寄养、送养、院舍照顾;以及(2)非替代抚养的家庭支持服务,通过改善家庭环境来保护儿童	儿童局	特征:基本建立儿童保护体系,但仍存在一些问题,如:风险评估技术低、资金不足、工作人员缺乏训练、干预范围过于宽泛。 <sup>⑤</sup>	联邦儿童局及儿童虐待与忽视国家中心;州政府有明确部门参与管理	特征:明确政府财政和监管责任,并且建立服务规范。
	非政府	按法律要求进行强制汇报			研究机构、基金会			
目前的美国	政府/立法/司法	官方与民间都有责任,有强制报告责任的个体有社会工作者、医师、教师、儿童看护员等;以及儿童保护服务机构和法律判定的相关机构。并且有全国和各州的热线电话。	儿童保护机构参与干预;法院做儿童监护的裁决	特征:更加强调以家庭为中心的服务模式(Child and Family-Centered Services)。在延续之前的抚养服务基础上,日益强调对孩子实现永久性的看护安排,避免孩子在多个寄养家庭生活,尽早安排送养或者回归家庭;提倡邻里-社区为基础的家庭服务。	儿童局,隶属于卫生与人类服务部下辖的儿童与家庭部	特征:政府与非政府组织都有参与。	延续之前的监管体系。	特征:政府主导政策制定;民间组织承担大量的具体服务,并且进行实践反馈。
	非政府		儿童保护机构接案、审核、评估,制定干预计划	多个社会服务机构参与(例如United Way等为筹资机构)				

表二 组织构件的功能性与组织间的协调性

		组织功能的有效性(功能要素)		组织间的协调性	
		功能型组织	监管型组织	功能型组织	监管型组织
中国	政府	针对被虐待的儿童的服务的数量和专业性均不足	(1) 村/居委会缺乏对居民家庭生活的监护能力; (2) 民政部门缺乏对家庭的干预能力; (3) 法院缺乏相关判例	针对被虐待的儿童的服务的数量和专业性均不足	尚未建立民政部门、基层村/居委会、警力、学校、医院、法院之间明确、稳定、系统的协调关系。
	非政府	总体上儿童服务的专业化水平低,更缺乏针对被虐待的儿童的专业化服务(如儿童心理学、儿童社会工作)	无	总体上儿童服务的专业化水平低,更缺乏针对被虐待的儿童的专业化服务(如儿童心理学、儿童社会工作)	无
21世纪以来的美国	政府	联邦、州、县政府在报告、资金筹集、服务提供方面都有相应的责任。儿童保护服务(Child Protection Service, 简称CPS, 成为社会工作专业方法的一种)。	联邦和州政府有相关干预; 法院介入监护权转移和相关的司法活动。政策导向是日益强调增强家庭功能, 重在预防问题的发生。	(1) 形成了较为清晰的干预流程, 基本流程包括发现/强制报告、受理登记和调查评估、制定干预计划、对儿童危害风险低则提供家庭服务, 否则提起法院裁定监护权, 为儿童选择安置类型。此外还对家庭功能再评估, 如家庭状况改善, 则儿童有可能重归家庭。(2) 儿童保护部门与教育、卫生、精神健康等部门加强合作。	各部门的角色分工较为明确, 处理问题的流程也较为清晰。
	非政府	能够承担相应的功能。目前的主要问题是过度干预倾向。	专业协会、研究性组织能够起到一定的监督。	能够承担相应的功能。目前的主要问题是过度干预倾向, 即由于担心没有充分考虑到风险而在社会工作评估介入之后, 儿童再次受到伤害, 从而对之前评估工作的质疑, 在实际工作中会倾向于把低风险家庭中的儿童转椅安置。	有专业协会、研究性组织能够起到一定的监督。

化程度低,不能明确问题解决的方案,而使政府缺乏出台政策的信心。另一方面,我国民间仍主要把儿童虐待归咎为家庭内部的问题,这种观念也不利于政府决策部门形成明确政策。总之,儿童虐待问题的严重性和应该干预的共识并不一定会形成具体政策,焦点事件的发生虽会极大地促进政策的进程,但是要形成明确、有效的社会政策,组织化程度高低是重要的影响因素。

美国社会对应儿童虐待问题的功能型组织发展较为充分,既提供了服务,也有力地推动了政策的形成。可以说,其社会服务的组织化程度相对较高,一定程度上保障了政策产出的确定性。这里组织化程度相对较高主要表现在民间组织积极地服务和倡导,促进了社会和政府对应政策的认同与回应,并且,这些组织能够配合具体的政策实施过程发挥功能,相应地确保了政策产出。而我国的政策决策体制不同,组织系统构件和组织间关系不同,组织化程度的表现也不同。我国目前在应对一些社会问题时,政策制定背后的导因含有政府出于政治形象、以及对社会需要予以承认和做出反应的压力,但是政府组织对一些问题的责任分割不清,而民间实践经验不足,缺乏政府认可的可依托的服务机构,因此政策制定有较大的不确定性和模糊性,组织化程度低是政策不能出台的重要因素。

分阶段分析社会政策是对政策进行理性分析的一种易行的手段<sup>①</sup>,而自上世纪八十年代以来,西方的一些研究政策的学者已经指出分阶段分析社会政策的弊端,并且发展出了一些较为宏大的解释性框架<sup>②</sup>。本文也是对这些讨论的一种反思,通过考察干预儿童虐待政策形成的过程,从组织的角度说明分析社会政策是不能完全割裂和分

阶段的,对于政策执行阶段的考量,会影响政策制定阶段,其中有组织化程度这一因素的影响。

粗略来看,原有制度体系下组织间的关系模式和社会经济发展的水平是影响组织化程度的外因;另一方面,组织自身的专业化水平也是影响组织化程度的内因。我国的儿童保护体系长期以来偏重于失依儿童,对被虐待的儿童缺乏关照;另一方面,在服务和监管系统上主要依赖政府组织体系,在政策发展时缺少多元主体分担服务压力。组织化程度的视角对我国干预儿童虐待政策的制定有启发意义。目前的重点是对组织体系进行调整,培养相关组织的 service 功能,进一步合理化和优化组织间的关系。今后应当从“儿童权利优先”的高度出发,厘清组织构件的责任,一方面要理顺政府组织间的关系,使监管型组织能够发挥指导、监督的功能;另一方面,要培育功能型组织的发展,建立强制报告制度,引导和资助儿童保护机构试点,在组织系统中增加确保政策产出的因素。目前民政部主导的未成年人保护工作就是在进行提高组织化程度的政策实践,发展功能型组织,并且通过立法活动调整监管型组织之间的关系,以有利于相关政策的制定。与此同时,也要加强公众和政府体系对问题严重性的意识,促进干预儿童虐待政策的尽快出台。

本文用组织化程度的概念解释政策制定,对政策制定的前置条件,即组织系统的组织化程度的作用做了较细致分析。并且在实践上,从强化组织化程度的角度提出发展儿童保护政策的建议。至于对组织化程度影响政策制定的细致分析,将是进一步研究的任务。

[责任编辑:韩小凤]

① Pecora, P., Whittaker, J. K., Maluccio, A. N., & Barth, R. P. (with Plotnick, R. D.) (2000). The child welfare challenge: Policy, practice, and research. New York: Aldine De Gruyter. 第330页。

② 谢明《阶段论——政策分析的理论平台》,《中国行政管理》,1999年第2期。

③ 萨巴蒂尔《政策过程理论——公共政策经典译丛》,彭宗超译,北京:三联出版社,2004年版。