

## “农村社会工作与组织建设”笔谈

**编者按：**农村社会工作及其组织建设是构建和谐社会的基础。为此本刊特邀三名专家开展“农村社会工作与组织建设”笔谈。张云英认为农村社会组织在创新农村社会管理中起着基础性作用，必须形成政府主导、农民参与、社会组织协同共治的农村社会管理新模式，以夯实农村民主管理的坚实基础，重建农村社区公共生活，推动农村公民社会发展。陈成文认为，现实农村社会善治必须强化农村社会组织建设，推进农村社会工作职业化。他在分析了农村社会管理的难点及社会组织在人口、社会治安、利益诉求以及特殊人群管理方面优势的基础上，提出了推进农村社会工作职业化制度建设、提高农村社会工作队伍专业化水准、优化农村社会工作者的成长环境等若干设想。李斌针对新农合制度执行过程中的“报销”导向和医疗机构之间的功能混乱，认为要使新农合制度更具有效率，必须建立以县级医院为龙头、以乡镇卫生院为骨干、以村级医疗为基础的三级医疗辐射网络，在市场机制和政府扶助政策的双重作用下，使村级医疗更便民、乡镇卫生院更利民，县医院更能解困。

**关键词：**农村社会；社会组织；社会工作者；职业化；社会管理；模式创新；新型合作医疗

中图分类号：C916

文献标志码：A

文章编号：1009-2013(2011)06-0001-09

### Pen talk on social work and its organization construction in countryside

**Editorial comment:** We invited three experts to deliberate the issue of social work and its organization construction in countryside since that it is the foundation of building a harmonious society. Professor Zhang Yunying proposed that the countryside social organizations played a fundamental role in the management of rural society, and a new management model which is government-oriented, farmers-participating and social tissues cooperative governing must be formed in order to strengthen the base of rural democratization, rebuild the public life of rural committee, promote the development of civil society in rural area. Professor Chen Chengwen thought that good governance in countryside was based on the social tissues and the professionalization of social work. After analyzing the difficulty of rural social management and the advantages of social tissues in the aspect of population, social security and interest demand, he raised some advice: to promote the professionalization of social work, to improve the standard of rural social workers, to perfect the working environment of rural social workers. Based on the drug reimbursement systems and the confusion situation of medical institution of different level, Professor Li Bin suggested that the new cooperative medical system could be more effective by building a network at the levels of county, township and village. Influenced by the market mechanism and the governmental subsidization, the village health-care will be more convenient, the township clinics are more useful and the county hospital in level is more capable to cure difficult disease.

**Key words:** rural society; social organization; social worker; professionalization; social management; model innovation; new cooperative medical care system

#### 农村社会组织：农村社会管理创新的基础

张云英

党的十七大明确提出“重视社会组织建设和管理”，第一次把社会组织建设提到社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”建设的高度。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步要求“培育农村服务性、公益性、互助性社会

组织，完善社会自治功能”，确认其基本价值在于提升社会自治水平。笔者认为，农村社会组织是农村新型社会治理结构的重要主体，是农村社会管理模式创新的基石。

#### 一、农村社会组织及其社会功能

农村社会组织是以公共事务治理为目标，以农民自我组织、自我管理、自我教育为主要特征的自治组织，主要包括县(市)、乡(镇)、村的社会团体和民办非企业单位。据统计，目前中国有农村各类社

会组织约200万个,主要包括各类专业经济协会、老年协会、庙会、灯会、用水者协会以及环境保护协会等。

农村社会组织具有以下特征:一是组织主体多元化。随着农民的社会分化和农村社会分层结构的变迁,农村社会组织的主体既有处于较高社会地位的农民精英,也有农村“三老”(老党员、老模范、老干部)以及农村家族中有影响和声望的长者,还有普通农民。二是特定的组织管理目标。农村社会组织的组织目标定位于参与农村社区公共事务的治理,在政府的领导下,以组织化的形式协助政府处理社区范围内的公共事务;将各个农民阶层汇集在一起,共同维护社会公共秩序,处理公共事务。三是网络化的组织体系,具有以农村社区为基础的市、镇、村、行业四级网络化体系,从而确保社会组织能够具有参与公共事务管理的能力。四是制度化的组织运行,即社会组织的生活方式具有普遍认可的固定化、规范化、有序化的模式,具体体现为社会组织内农民之间、社会组织与政府之间关系的有序化,组织行为的合法化以及政府监管的规范化。

政府、企业与社会“三足鼎立”的公民社会结构是社会结构合理的标志。罗伯特·普特南认为:社会组织能够通过促进合作行为来提高社会的效率。<sup>[1]</sup>在农村社会管理中,农村社会组织主要有两大功能,一是利用乡村社会内部的逻辑和规则推动社会自律,构造社会共识;二是节省社会运行成本。具体体现在以下几个方面:

(1) 农村民主管理的组织基础。在农村社会生活中,农民“原子化”和分散化的生存处境造成农民自身的自利和自私倾向,使得农民缺乏集体行动能力,自觉不自觉地把自己装进家族势力或者其他派性势力的圈子中,卷入无公共利益追求的无序恶斗,加剧普通农民的政治参与无力感。哈贝马斯认为,“政府的合法性不能由政府单方面宣布,而只能由公共领域赋予。”<sup>[2]</sup>农村社会组织的最大特点是贴近基层,能有效而及时地表达社会中各利益群体的意愿,特别是农村社会弱势群体的利益,同时还可以与政府建立对话、协商和沟通机制,形成有效的社会公共利益的汇聚和表达机制,实现“上情下达”与“下情上达”,减少社会非理性行为的发生。

同时能将农民从自私自利和封闭的血缘或亲缘圈子中解放出来,平等面对其他成员。因此,它是农村民主良性运行不可缺少的组织基础。

(2) 农村社区公共生活的组织者。在农村社会建设中,社会整合既是手段也是目标。农村社会组织的一个重要功能就是组织农村社区公共生活。当前中国农村已经进入社会化小农时代,传统的农村社会生活的社会网络和社会组织已经趋于解体。因此,由农村居民自愿组成、以共同的目标和兴趣为纽带、介于政府与市场之间的社会组织可以把社区内分散弱小的个人力量整合为强大的集体力量,把分散无序的资源整合为丰富有序的资源,有效地组织生产,建设良好的生活社区,共同应对市场化条件下的经济和社会风险;同时可有效地重构农民的社会信任网络,提高农民的社区认同感,夯实农村社会管理的基础。

(3) 农村公民社会发展的重要载体。治理理论强调治理主体的多元化以及政府与公民、社会团体合作,主张国家权力向由各种社会组织所构成的社会的回归和扩散。农村社会组织大多是为了动员村庄社区各种物质、文化、人力、关系和组织资源等而生成于社区内部。自由结社可以把分散的农民或市场主体结合起来,或为其成员提供政治发展空间,如通过村委会、妇联会等行使民主权利,表达政治意愿,与政府沟通和对话;或通过农村社会经济组织、家族组织保护自己的经济利益;或承担原来由政府提供的公共产品或公共服务,如为贫困者提供救济、支持义务教育等,并通过其灵活多样的方式弥补政府管理的缺陷。它有利于增强村民对社区的认同感、阻止村庄共同体解体,也对提升农村社会治理水平有益处。

## 二、农村社会管理模式创新及其切入点

戴维·奥斯本认为:政府决定社区、州和国家的发展前途;它们进行更多的决策在于使更多的社会和经济机构行动起来,保证其服务能满足社区的需要。<sup>[3]</sup>随着中国工业化、城镇化的不断推进,农村社会正在由传统社会向现代社会转型,农民不再是均质的社会群体,农村也不再是单一的同构性社会;农村多元利益主体的格局逐步形成,城乡利益

关系、农村不同社会阶层间利益关系日益复杂化；农村社会公共生活危机显性化，一些问题日益成为农村社会矛盾的焦点。由于人力、财力与物力的局限，农村基层政府应对危机力不从心。笔者认为，创新社会管理模式，积极培育农村社会组织，实现农民的组织化，形成政府主导、农民参与、社会组织协同共治局面，是破解当前农村社会管理难题的路径之一。

国家(政府)与社会的关系始终是现代社会管理的核心问题。一个成熟的社会体系，应由三大板块构成，即政府组织、社会组织和企业组织，这三大板块构成整个社会的“三位一体”的社会架构。<sup>[4]</sup>新型的农村社会管理应是政府与社会组织相互合作实行公共管理。

积极培育发展社会组织，稳步推进政社分开，充分发挥社会组织的社会管理功能，形成政府与社会组织良性互动、合作治理的社会管理新格局是农村社会管理创新的目标。适合当前农村社会实际的社会管理新模式应是以村党组织为核心，以群团组织和社会组织为辅助的“一体两翼”、三位一体的社会管理新架构。其中，村党组织居于核心地位，领导、指导群团组织、社会组织开展工作，起主导性作用；共青团、妇联等群团组织围绕村党组织，利用自身职能开展工作，发挥协调纽带作用；产业协会、专业合作社、村民理事会、农民艺术团、志愿服务队等社会组织，在村党组织领导下，组织群众开展活动，参与民主管理，起基础性作用。通过健全组织设置、明确主体职责、规范运行机制，充分发挥村党支部的核心作用、群团组织的纽带作用、社会组织的基础作用，使三个作用交融互动、互为补充，形成以党政为主导、村民自治为基础、社会组织为中介、群众广泛参与的农村社会管理新模式。作为稳态社会结构中的重要一极，农村社会组织在参与社会建设与管理中，可促进利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调解机制和权益保障机制的建立与完善，从而有效化解社会矛盾，降低社会风险，加速稳态社会结构的形成。

人类行动方式的组织化是社会理性化、现代化的趋势之一。农民组织化是农民摆脱长期的“原子化”与“碎片化”生存状态，向现代“团体格局”

转型的必然路径。哈耶克认为，所有结社、制度和其他社会型构的社会秩序类分为不是生成的就是建构的：前者是指“自生自发的秩序”，而后者则是指“组织”或者“人造的秩序。”<sup>[5]</sup>农民组织化是农民为了实现利益、权力或文化等方面的个人或集体目标，通过特定机制形成各种类型组织的行动与过程。农民组织化的过程也就是在一定社会秩序生成的过程。虽然农村已初步建立村民自治制度，为农民参与公共事务管理提供了最基本的制度保障，但由于这一制度主要是倾向于政治控制与经济发展，因而无法完全覆盖农村基层的全部社会管理与服务，从而导致在一些边缘性公共领域与突发性的公共问题等方面存在社会管理盲区。与此同时，在目前中国农村社会管理中，在政府控制范围之外已经出现了自发的民间治理主体。农村民间治理力量是一把双刃剑：一方面能够及时有效提供农民迫切需要的公共服务，另一方面，如果这些力量游离于政府社会管理体系之外又会成为潜在的不安定因素。因此，顺应农村社会结构和利益格局深刻变动新趋势，在政府主导下，培育以农民为主体的、以参与公共事务管理为目标的农村社会组织，以农民自愿参与为前提，以合法自治组织的形式实现农民参与农村公共事务管理的权利是非常必要的。从某种意义上说，农民的组织化是构建政府——农村社会组织——农民多主体协同共治的农村社会管理新模式，创新农村社会管理方式的切入点，也是破解农村社会管理难题的突破口。

### 三、创建基于社会组织的农村社会管理模式的策略

塞缪尔·亨廷顿认为，组织是政治稳定的基础，也是政治自由的前提。<sup>[6]</sup>实现农村社会管理创新，就必须发挥社会组织的作用。农村社会组织可以有效拓展公共空间，加强农村社会管理与控制。然而，由于农村长期存在的以血缘关系为联系纽带的宗族体系、小生产者特有的私人关系圈子等因素制约了社会组织的成长，因此，创新农村社会管理模式的关键是积极培育农村社会组织，并构建农村社会组织在社会管理中作用发挥的灵活机制。其策略有二：

策略之一，发挥政府的主导作用，创设农村社会组织发展的良好环境。农村社会组织建设实质上

是中国现代国家建构的一部分。中国农村社会组织与西方民间组织有着不同的生长背景,不能要求它在生成路径、资源获取、结构特性、管理体系等方面能够脱离政府的主导。政府对社会组织的信任和尊重是公民社会发育和成长的重要保证。在农村社会组织的启动初期,政府为主导的积极推动是其成长的必不可少的推动力。如果任由农村社会组织力量自然生长则会延长其发育期,不利农村社会组织作用的发挥。政府要坚持培育、发展和管理、监督并重的原则,完善培育扶持和依法管理社会的政策,发挥各类社会组织的作用,在法律规定的框架内,采取平等的姿态与社会组织共同管理社会事务,建立政府与社会的平等合作伙伴关系。

在农村社会组织发展中,政府部门的主导作用应主要体现为引导、扶持、规范、监督、维护、整合。<sup>[7]</sup>首先是加大政策扶持的力度,坚持“民办、民管、民受益”的原则,大力培育“面向农村、服务农民、推动农业”的“服务三农”型社会组织;推动各级政府及各部门与社会组织开展多层次合作,落实税收优惠政策;其次是加大经费投入的力度,建立农村社会组织发展投入保障机制、公共财政对农村社会组织的资助和奖励机制、以项目为导向的政府购买服务机制;第三是加大对农村社会组织从业人员的培训力度,不断提高社会组织工作人员的业务素质;第四是加大对农村社会组织的监督管理力度,制定《中华人民共和国社会组织法》,制定社会组织行为规则,保障农村社会组织依法开展各项活动。

策略之二,强化自身能力建设,提升农村社会组织的自治能力。农村社会组织自身能力的建设主要是人力资源和组织活动能力建设。要增强农村社会组织的自治能力和服务能力,完善其内部管理制度是核心。必须建立权责明确、协调运转、有效制衡的法人治理结构,完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的制度体系。具体包括完善组织、人事、财务建设,促进组织自律机制的形成,确保组织自主、自律、自强;建立社会监督体系,自觉接受社会监督,建立社会监督与自律相结合的机制;加强农民参与权的保障,农民参与、合作意识的培养,核心是培养农民民主权利意识,提升农民

参与、合作的能力。

中国农村正处于现代化转型的关键时期,建设繁荣的社会主义新农村是当前和今后一段时期的重大政治课题,而积极培育农村社会组织,构建政府——农村社会组织——农民多主体协同共治的农村社会管理新模式又是建设社会主义新农村的必然选择。

(本文系国家社会科学基金项目(11BSH061)阶段性成果,作者张云英系湖南农业大学教授,硕士生导师)

## 现实农村善治必须推进农村社会工作职业化

陈成文

农业、农村、农民问题是中国现代化建设的关键和难点所在。要完善农村善治,构建和谐社会,就必须创新农村社会工作。社会工作作为一种助人的活动,是社会工作者为求助者提供资源以帮助他人走出困境的过程,最终的目标是社会工作者通过客观的助人来达到受助者主观上的自助,即“助人自助”,<sup>[8]</sup>即在增加人们福利的基础上,使人得到全面发展,能够顺利地通过人生的各个阶段并充分发挥自己的能力,扮演好社会角色,为促进社会公平、社会进步以及社会和谐做出应有的贡献。

一、完善农村社会治理需要加强农村社会工作在构建和谐社会进程中,“三农”问题一直是所关注的焦点,农民作为中国最广大的弱势群体,急需社会工作的服务和救助。同时,由于农村社会问题的复杂性和特殊性,中国农村在人口、社会治安、利益诉求、特殊人群管理中仍面临着许多难点问题。要解决这些难点问题,仅仅依靠目前的一些政府机构和社会组织还不能够完全得到有效解决,急需社会工作机构和社会工作者的介入。农村社会工作在一定程度上起着维护社会稳定的润滑剂、安全阀的作用,能够有效解决农村社会问题,消除农村社会矛盾,保持农村社会的稳定。

(1)农村人口管理。农村人口数量的控制及人口素质的提高是建设新农村的关键所在。<sup>[9]</sup>当前中国农村生产方式还比较落后,劳动力数量对家庭经济

发展仍有较重要影响,同时,由于农村人口科学文化水平较低,一些传统的养儿防老、多子多福、无后不孝等思想在部分农民头脑中仍根深蒂固。这使得农村人口快速增长,给农村经济发展、教育发展、劳动就业、社会保障、医疗条件改善带来巨大压力,严重阻碍了新农村建设的步伐。另外,在农村中还存在早婚、买卖婚姻、封建迷信、家庭暴力等一些陋习和违法行为;农村社会保障体系不健全,等等。这就需要有专门的社会工作机构和人员大力普及法律知识,传播科学的人口思想和人生价值观,协调解决农村社区问题,或向相关部门及时反映重大社情,以便政府及时调整有关政策,从而促进农村人口优化和农村婚姻家庭生活质量及人口素质的提高,为广大农民谋取福利。

(2)农村治安管理。建设社会主义新农村必须有一个安全稳定的社会环境。随着人员流动性大大增强,失地农民不断增多,农村社会治安管理面临一系列新情况、新问题,如制假贩假、吸毒贩毒、贩卖人口、偷盗、传销、封建迷信、黑恶势力等问题日益凸显,严重侵蚀着农村的社会稳定。农村社区出现问题以后,由于缺乏化解农村社会矛盾的资源,缺乏相关机构对经济资源、组织资源、文化资源进行有效整合,致使问题得不到及时处理。由于扩散速度相对较慢,不能及时引起社会的足够关注,往往导致问题不断蔓延和恶化。社会工作机构具有预防和矫治社会问题的功能。在农村治安综合治理中,社会工作者可以通过参与社区治安的治理活动,采取事前防控措施,强化治安防范常识的宣传,提高居民的防范意识,及时发现治安漏洞及早反馈;可以通过各种形式的活动调动社区居民积极性、主动性和创造性,丰富农村社区居民的文化生活和业余生活,有效预防犯罪。因此,改善农村社会治安管理亟待社会工作组织的支持和帮助。

(3)农村利益诉求管理。随着社会的发展,农村传统利益格局已发生深刻变化,原有的农民利益表达机制在实际运作过程中已暴露出诸多问题。主要体现在农民合法表达利益的意识不足、利益表达呈分散性、利益表达非制度化趋向严重、利益表达渠道不够畅通。<sup>[10]</sup>社会工作机构作为非政府组织,在一定程度上具有相对的客观性和公正性。作为社会

角色的第三方,能够积极协调好政府和群众之间的关系,促进角色互动和资源的整合,有利于农民群体利益的顺利表达和与政府的有效沟通,从而有效化解矛盾和冲突;有利于在提高农民法律观念和民主意识的同时,对农村的信访工作进行统一协调,系统地、切实有效地去帮助农民维护自己的应有权益。因此,在建设新农村过程中,要不断完善农民利益诉求制度,满足农民利益诉求表达与农民权益保护的需求发展,就需要通过农村社会工作来拓展农民利益诉求的渠道、创新农民利益诉求的方式、实现农民利益诉求机制的立体化和系统化,进而实现农村利益诉求主体、利益诉求内容和利益诉求载体的有效互动。

(4)农村特殊人群管理。加强对农村特殊人群管理是保障和改善民生、促进农村社会和谐稳定的重要任务。目前农村的特殊人群可大致分为流动人口、刑满释放人员和社区服刑人员、闲散和问题青少年、留守儿童和空巢老人、吸毒人员及艾滋病患者等几种。目前农村外出打工的青年劳动力越来越多,留在家中的老人无人照料,孩子无人看管教育等一系列问题日益显现,此外,一些高危特殊群体如果不进行及时的监控和管理,极易给社会带来诸多不安定因素。因此,如何从根源预防和解决这些特殊人群给农村社区所带来的问题是农村社会管理体系中的一个重大课题。社会工作的一个基本功能就是助人功能,在帮助特殊人群的过程中,帮助他们解困和发展。社会工作的优势在于对儿童、青少年、老年、妇女、残疾人及弱势群体均有专门的工作理论和方法,面对不同的对象,采取相应的对策去进行预防、协调和解决。通过对农村特殊群体的引导、扶助、教育和管理,有针对性地开展心理辅导,丰富他们的社区文化,提高他们的专业技能和素质,促使他们顺利融入和适应社会。同时,社会工作还能够整合有利的社会资源创造一个良好的社会环境,帮助特殊群体的进一步发展,切实有效地维护社会稳定。

## 二、加强农村社会工作必须推进社会工作职业化

目前,社会工作在农村正处于起步探索阶段,特别是在现代社会结构变迁、市场经济冲击乡村、农民自信心低落、干群关系紧张和农民对外界没有

信任感的现实中,<sup>[11]</sup>针对当前农村社会工作的社会认可度较低、社会对其专业性、技术性、科学性和适应性理解存在偏差、社会工作者总量偏少结构不优、专业化职业化水平较低等问题,<sup>[12]</sup>从实际出发构建一支农村社会工作人才队伍,推进社会工作职业化显得尤为重要。

(1)推进农村社会工作职业化制度建设。由于社会工作属于“舶来品”,在中国还没有形成一套完整的制度体系,社会工作者仍处在社会职业的边缘。对照社会工作发展的国际通行经验,并且与美国、加拿大等社会工作发展较成熟国家的比较,目前中国社会工作职业化面临的问题可集中概括为以下几个方面:文化环境方面,社会工作职业化缺乏系统的本土化知识理论;职业体系方面,没有明确的职业岗位及职业资格系统,尚未发展出独特的价值体系与职业文化、规范的职业操守和行业自律标准;学科发展方面,社会工作教育培养目标模糊,实践环节薄弱使学生缺乏必要的职业训练;组织环境方面,专业服务组织发育不良;制度环境方面,政府包办社会事务职能未从根本上转换,社会政策与社会工作立法不足。<sup>[13]</sup>因此,中国社会工作的职业化进程仍然面临很多问题亟待解决,农村的社会工作职业化更是任重而道远。因此,社会工作要成为服务社会、维护社会稳定和促进社会发展的一种有效手段,就必须进一步加快社会工作者职业化的制度建设,使社会工作者成为整个社会职业体系中的一部分,为社会提供更专业的服务,从而更好地服务于社会,服务于人民。

(2)提高农村社会工作队伍的专业化水准。新农村建设迫切需要专业社会工作人才的积极介入,而中国专业化的农村社会工作人才严重缺乏。当前在农村从事社会工作的人员主要是当地行政人员或其他社会性人员,他们一般都没有经过专业化的社会工作训练,专业素养和技术水平偏低,只能凭借着已有经验进行社会工作,往往解决不好问题,反而会增添出新的矛盾,专业的社会工作人才缺乏成为阻碍农村社会工作开展的重要瓶颈。培养专业化的农村社会工作人才必须加强社会工作教育,适时根据农村的新情况进行实践指导和培训,培养适合中国社会发展需要的社会工作者,提高社会工作者

专业素质。同时,对政府和社会机构的一些从事社会工作的人员进行专业培训,或者从志愿者和其他有能力的人当中进行培训和选拔,不断提高农村社会工作队伍的整体专业水平。另外,要从政策和制度入手,提高农村社会工作者的地位和待遇,引导城镇社会工作者进入条件相对较为落后并且急需社会工作服务的广大农村,并发挥市场在农村社会工作人才配置中的基础性作用,促进农村基层各类社会工作人才的合理流动。此外,还要建立完善农村社会工作人才和信息库,切实为农村社会工作提供人才、技术和信息服务,为全面提高农村社会工作者的专业化水准打好基础。

(3)为农村社会工作者提供良好的成长环境。人才的发展有赖于良好的成长环境。优化社会工作人才环境,是农村社会工作的重要任务之一。目前中国的社会工作还没有得到广泛的重视和社会的普遍认知,国家应为农村社会工作者创造良好的发展环境。从外部环境来看,首先要加大宣传力度,树立正确的农村社会工作价值观,使社会工作作为一种专业化的职业深入人心,营造受人尊重的社会氛围。二是要创新农村社会工作的政策措施,完善人才制度,设立科学的农村社会工作人才岗位,建立有效的农村社会工作人才评价激励机制,吸引更多专业的社工人才到农村服务。三是要建立有利于农村社会工作发展的财政投入机制,加大对农村社工服务的投入力度,切实保障农村社会工作人才的工资收入、福利待遇和工作条件等。四是建立具有普适性的关于农村社会工作的法律法规,包括资格认证、注册管理、从业规范等;加强能够体现区域经济社会发展和社会需求特征的一系列相关制度建设,如薪酬标准指导制度、教育培训制度等;国家在社会保障、社会福利、社会救助、社会服务等方面也要给予政策支持和制度保障,为农村社会工作者提供良好的制度支持和环境支撑。

综上,社会工作介入农村社会管理是一个有效的契合,也是中国社会工作本土化的切入点和突破口。从社会工作的缘起来看,社会工作的主要服务对象是弱势群体,而中国最大的弱势群体在农村,因此农村始终是社会工作服务的重点对象和领域,加快发展农村社会工作是实现中国社会工作本土

化的关键。农村社会工作的发展不仅有助于解决乡村治理的难题、提升基层政府公共服务的能力,而且可以促进社会工作理论的创新以及加快高校社会工作专业的发展。<sup>[14]</sup>农村社会工作的介入和有效运转,为农村社会管理提供了良好的途径和有效的方法,从而进一步促进农村社会的稳定与有序发展,更加有利于实现构建社会主义和谐社会的宏伟目标。

(本文是国家社会科学基金重点项目“推进以改善民生为重点的社会体制改革”(07ASH011)的阶段性成果,作者陈成文系湖南师范大学公共管理学院社会学系教授,博士生导师)

## 新型农村合作医疗组织建设的目标与原则

——基于三级卫生医疗组织功能定位视角

李 斌

新中国农村合作医疗制度经历了萌芽、起步、发展、低潮、重建的艰难曲折历程。在计划经济时期,合作医疗作为农村医疗保障制度的主体,“在各级政府支持下,按照参加者互助共济的原则组织起来,为农村社区人群提供基本医疗卫生保健服务的医疗保健制度。”<sup>[15]</sup>这一制度因 20 世纪 80 年代初农村改革及集体经济式微而停顿。20 世纪 90 年代,中国政府意识到要解决广大农村的医疗保障问题必须发展农村合作医疗制度,于是合作医疗开始重建试点。1997 年国务院提出,“在政府的组织领导下,坚持民办公助和自愿参加的原则。筹资以个人投入为主,集体扶持,政府适当支持。”<sup>[16]</sup>此一时期的制度导向是希望农民能够自己主动选择采用合作方式建立农村合作医疗制度。然而,各地农民并没有积极主动响应这一号召,以至 1998 年中国农村地区因疾病导致贫困的占到 21.6%,2003 年此一比例迅速提升至 33.5%(2003 年第三次国家卫生服务调查产出表之表 9, <http://www.docin.com/p-95927806.html>)。针对日益严重的“因病致贫、因病返贫”局面,2002 年 10 月,中共中央、国务院《关于进一步加强农村卫生工作的决定》(以下简称《决定》)明确提出要“建立以大病统筹为主的新

型农村合作医疗制度”(简称“新农合”),使农民人人享有初级卫生保健。2003 年 1 月 10 日,卫生部、财政部、农业部《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》提出了新农合的目标原则、组织管理、筹资标准、资金管理、医疗服务管理、组织实施等具体细则。到 2003 年末,全国有 30 个省、自治区、直辖市在 310 个县(市)开展试点,覆盖农业人口 9504 万人,共筹集资金 30.21 亿元。此时全国有 87.4% 的农民没有享受任何社会化的医疗保险。<sup>[17]</sup>2009 年 1 月 21 号,国务院常务会议决定,2010 年国家对新农合的补助标准提高到每人每年 120 元,提高报销比例和支付限额。2010 年末全国农村参合农民达到 8.35 亿,参合率达 95%。<sup>[18]</sup>至此,新型农村合作医疗已逐步从农村社区医疗筹资模式中走出来,并基本覆盖中国广大农村。卫生部农村卫生管理司司长杨青在 2011 年 6 月 10 日的例行新闻发布会上介绍,截至 2010 年底,全国累计有 33 亿人次享受了新农合报销补助待遇,各地财政对新农合的补助标准也由每人每年 120 元提高到 200 元,新农合的基金规模不断扩大。同时新农合政策范围内的住院费用和报销比例也由 60% 提高到 70%,最高支付限额已从 3 万元提高到不低于 5 万元。很多地方还启动新农合门诊统筹,门诊就医可按照比例报销。可以说新农合制度作为重大惠民工程取得了明显进展和一定成效。

新农合制度旨在减缓农民“因病致贫、因病返贫”,然而,新农合制度执行过程中的“报销”导向和医疗机构之间的功能混乱仍然制约了其福利性质的张扬。20 世纪 50 年代开始,中国政府就在农村构建大队(村)卫生室、乡镇卫生院(乡镇医院)、县级人民医院以及县中医院三级卫生网络,使农民能够小病不出村,常见病不出乡,大病不出县。笔者认为,农村县、乡、村三级卫生体系是保障农民基本医疗的公益性体系,新农合制度应该在用政府行为强化三级卫生网络体系的基础上,规定不同等级医疗机构各自的功能定位,履行新农合制度的各项义务,努力锻造村级卫生医疗机构的便民性,张扬乡镇医院的利民性,发挥县级医院的解困性。只有如此,新农合制度才会在和谐社会建设中更具有价值。

### 一、让村级医疗更加便民

村级卫生医疗机构——村卫生室是农村三级医疗卫生服务的网底，是农民患病后首选的就诊地，在保障广大农村居民健康方面具有重要作用。2010年全国64.8万个村卫生室拥有医生和卫生员数为109.2万人。<sup>[19]</sup>国家医疗卫生改革总体设计是农民患轻微疾病时在村卫生室治疗，稍微严重些的疾病由乡镇卫生院处理，较为重大的疾病由县级、市级以及省级三甲医院医治，但实践表明，村级医疗机构在应对农民各种类型疾病方面具有举足轻重的地位。笔者于2010年在全国35个县范围内抽样调查了1100个农民朋友，在村级卫生医疗机构治疗感冒等疾病的占82.9%，治疗中等程度疾病的占33.3%，治疗比较重大疾病的有5.1%，治疗慢性病的占15.6%，治疗外伤、工伤的占12.6%，而到乡镇医院治疗相应疾病的比例分别只是12.4%、33.8%、11.9%、16.6%和17.5%。在医疗水平相对较低的情况下，村医仍得到农民患者青睐，主要原因是其医疗服务方便、收费便宜，应该说便利是村卫生医疗的最大优长。

目前大多数省份的新农合制度在涉及村卫生室时，要么忽略村卫生室的存在，将村医整体排斥在新农合制度之外；<sup>[20]</sup>要么只在每个行政村设置一个定点卫生室。众所周知，一些大村或由两个以上村合并后组建的新村，原来大多有两个以上卫生室或个体诊所。新农合制度原则要求一个行政村只设一个定点卫生室，规定参合农民只有在定点卫生室就诊才可报销一定比例的费用。这一方面打破了村民既有的就诊惯习，迫使农民前往其或许不愿前往的诊所就诊，导致村民就诊不方便；另一方面不利于村医通过提高医疗水平和服务态度赢得患者的良性竞争。新农合制度定点设置卫生室，使村医之间竞争转为获取乡镇医院领导人的好感，因为获得其好评就意味着能获得新农合政策的庇护。<sup>[20]</sup>笔者认为，应将所有获得行医资格的村医都纳入新农合制度的覆盖范围，给所有村医以相同待遇、相同的医疗技术要求和一致的技术、管理培训，鼓励村医提升农民的就诊方便度，让村医成为广大农民的医疗卫生“守护神”。

### 二、让乡镇医院更加利民

乡镇卫生院是农村三级卫生服务网中的枢纽，处于关键中间位置，起到承上启下、协调各方的作用。中国乡镇卫生院诞生于20世纪50年代，发展于70年代，鼎盛于80年代初，衰落于90年代，复苏于2002年中共中央、国务院《决定》的颁发之时，提质于《新型农村合作医疗制度》实施后。2002年《决定》重新明确了乡镇卫生院的功能：以公共卫生服务为主，综合提供预防、保健和基本医疗等服务，受县级卫生行政部门委托承担公共卫生管理职能。乡镇卫生院要深入农村社区、家庭、学校，提供预防保健和基本医疗服务，一般不得向医院模式发展。其职能概括起来就是公共卫生、基本医疗、管理。然而，目前大多数乡镇卫生院“一穷二白”，很难履行其职能，业务日益萎缩，2000—2010年乡镇医院诊疗人数占总诊疗人数的比率一直处于下降态势：2000年38.81%、2001年39.48%、2002年33.1%、2003年32.97%、2004年17.06%、2005年16.57%、2006年15.71%、2007年16.08%、2008年16.87%、2009年15.98%、2010年14.97%（数据来源于2011中国卫生统计提要）。

2009年出台的《中央预算内专项资金项目中心乡镇卫生院建设指导意见》对乡镇医院建设标准、资金投入、人员配备、设备采购等均有刚性规定。另外，新农合制度规定参合农民在乡镇医院就诊后报销的起付线较低，报销比例则最高，如湖南Z县规定，定点医院新农合补偿起付线按乡镇级、县级、市级一类、市级二类、省级分别确定为100元、300元、600元、800元、1000元，补偿比例分别为80%、60%、50%、45%、45%。起付线随着医疗机构等级的提高而升高，而补偿比随着医疗机构等级的升高而降低。这样规制的目的是利用经济手段引导农民患者到乡镇医疗机构就诊，增加乡镇医院的业务量和收入。应该说，《指导意见》有利于改善乡镇医院的基本条件，而新农合补偿制度则提升了乡镇医院的利益空间。然而，乡镇卫生院似乎过于利用政策优势谋取收益，而忘记其自身的“利民”任务。笔者于2010年在湖南省Y县调查时发现，乡镇医院销售的药品要比县城药店贵50%上下，以致不少参合农民有意不选择乡镇医院就诊。不少农民认

为, 尽管乡镇医院可报销比例最大, 但由于其销售的药价比村医和县城药店的药价高近 50%, 他们实际的资金负担是一样的。为了不使新农合这块“唐僧肉”让乡镇医院独吞, 许多农民宁愿到没有任何报销的个体诊所就诊。因此, 乡镇卫生院应该在履行公共卫生、基本医疗和管理村卫生室等职能时制订和落实更多的利民措施, 让乡镇卫生院成为更有效率的农民医疗卫生平台, 使农民获得新农合制度的基本福利。

### 三、让县级医院更能解困

县(市)级医院是临床治疗型医院和农村三级医疗网络的龙头, 是广大农民重大疑难病、常见病、多发病以及急危重症病人的救治中心。其目标任务是保证“大病不出县(市)”。新农合制度要实现减缓农民“因病致贫、因病返贫”的目标, “大病统筹”是核心和关键, 而县级医院作为农村三级卫生网络的顶端, 核心任务就是负责大病、严重疾病的治疗: 一方面要努力治疗参合农民的大病、严重疾病, 提高治愈率; 另一方面要运用新农合制度帮助农民缓解因为疾病而导致的经济困难。因为治疗大病、疑难病、慢性病等严重疾病需要大量资金, 农民患者很容易因为大病、严重疾病的治疗而导致贫困。新农合制度减缓农民“因病致贫、因病返贫”目标的重任主要落在县级医院层面, 因此, 必须大力加强县级医院建设, 让其成为农民重大疾病的“克星”, 以及避免患病农民步入贫困的“门神”, 同时还要承担起对乡村卫生机构的业务技术指导和培训任务。

总之, 新农合制度与农村社会稳定和谐紧密关联。要使新农合制度更有效率, 政府必须从结构上加以调整, 建立以县级医院为龙头、以乡镇卫生院为骨干、以村级医疗为基础的三级医疗辐射网络, 在市场机制和政府扶助政策的双重作用下, 使村级医疗更便民、乡镇卫生院更利民, 县医院更能解困。

(本文为国家社会科学基金项目《巩固和发展新型农村合作医疗制度研究》(09BSH062)阶段性成果, 作者李斌系中南大学社会学系教授)

### 参考文献:

- [1] 伯特·普特南. 使民主运转起来[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 195.
- [2] 哈贝马斯. 交往行动理论[M]. 重庆: 重庆出版社, 1994.
- [3] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996(8): 85-86.
- [4] 邓正来. 规则·秩序·无知——关于哈耶克自由主义的研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003: 75.
- [5] 张高陵. 社会组织参与社会管理和公共服务应尽快破题[J]. 社团管理研究, 2010(9): 17.
- [6] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 三联书店, 1989: 427.
- [7] 唐建平, 张国祥. 农村社会组织建设对策研究[J]. 湖北社会科学, 2010(12): 37.
- [8] 于学军. “三农”问题的人口学研究[J]. 人口研究, 2003(2): 15-18.
- [9] 米尔恩. 人的权利与人的多样性——人权哲学[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1995.
- [10] 高乃云. “三农”视域中农民利益表达机制的重构[J]. 求实, 2010(1): 85-89.
- [11] 史铁尔. 农村社会工作[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007.
- [12] 张华, 李小容. 试论我国农村社会工作的现状及其在新农村建设中的作用[J]. 西南农业大学学报: 社会科学版, 2010(8): 88-91.
- [13] 李红芳, 汪玲萍, 刘玉兰. 社会工作职业化研究述评[J]. 法制与经济, 2010(12): 118-119, 121.
- [14] 戴利朝. 社会工作介入乡村治理的必要性和可行性分析[J]. 江西师范大学学报: 哲学社会科学版, 2007(5): 104-110.
- [15] 景琳. 农村合作医疗实用手册[M]. 成都: 四川科技出版社, 1998.
- [16] 中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定[Z]. 1997.
- [17] 刘平安. 新农合足迹回首[N]. 健康报, 2008-07-18(6).
- [18] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 2009年中国人权事业的进展[N]. 人民日报, 2010-09-27.
- [19] 中华人民共和国卫生部. 2010年我国卫生事业发展统计公报[EB/OL]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsbwstjxxzx/s7967/201104/51512.htm>
- [20] 李斌. 村医行为、农合制度与中国经验[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2011(5): 24-28.

责任编辑: 曾凡盛