



# E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

## 协作脱离正轨了：在非营利性部门服务提供方面对权力和控制的争夺

### 案例——行动委员会协作行动计划

性侵害和家庭暴力行动委员会聚集了 21 个组织，分别代表危机服务、针对妇女暴力的服务、儿童保护服务、卫生项目、司法起诉制度、受害人和目击者服务、教育制度和咨询援助服务等领域。这是在同一社区中实施的，所有组织都对一个共同远景全力以赴：最大程度保证那些性侵害和家庭暴力受害者的安全，同时使作恶者为他们的罪行付出代价。尽管每个成员机构都帮助过那些遭受性侵害和家庭暴力的人，但是在 ACSADV 成立前他们并没有就如何回应和帮助客户取得一致。

协作的压力来自几个方面，其中包括协作的核心成员“女性危机服务组织”。该组织的管理层曾经因为给其客户群提供服务的各个组织之间缺乏交流而倍感困扰，非常希望能使这些组织联合起来尝试进行协作，从而增进交流，并为所有寻求性侵害和家庭暴力援助的女性提供有一定水准的服务。如果某个组织不能为客户提供恰当的服务，女性危机服务组织希望通过建立组织间协作将客户恰当地指引去其他能够提供该类服务的组织。的确，在根据女性危机服务组织的管理者设想的系统中，与性侵害和家庭暴力斗争的女性可以向任何机构寻求帮助，并得到关于社区提供的所有服务的信息。

此模拟练习获得了 2009-10 年度“协作式公共管理、协作式治理和协作式问题解决”教学案例和模拟练习竞赛的优秀奖。该奖项经过由专家和执行者组成的委员会进行的双盲审。该练习的设计者是 Wilfrid Laurier 大学的 Melissa Brazil 和 Eli Teram。此练习旨在促进课堂讨论，而不是要表明所对所描述情况的处理方式有效还是无效。这是由 E-PARCC 为您提供的。E-PARCC 隶属于 Syracuse 大学麦克斯威尔学院协作治理项目，也是冲突分析和解决专业的组成部分。只要对作者的贡献给予充分肯定，可以根据需要复印使用这份材料。

这个远景的根源来自该机构的女性主义理念，即客户比任何人都更明白自己的需要，更应有权自主选择使用哪些组织的援助。

女性危机服务组织的管理者也很担心有的客户因为寻求服务试图摆脱家庭暴力而面临危险。在有些案例中，对妇女施虐的配偶对她们寸步不离，密切监控她们的日常活动。施虐的配偶通常不会让女性从这段关系中抽身。一旦被发现她在联系某个组织寻求帮助，很有可能会触怒对方，从而对她更为残暴，更加严密地控制她的行动。如果被施虐配偶发现她在寻求帮助试图离开，过多联系各种组织只会增加女性受到严重伤害的风险。因此在这种情况下，女性要特别小心不要暴露自己的行动，她第一个联系的组织很有可能是唯一所能接触到的组织。所以，女性危机服务组织强烈建议，通过筛查过程来区别客户受到家庭暴力乃至致命的不同危险程度，而这个过程应该作为给寻求援助的客户第一反应的重要组成部分来完成。

女性危机服务组织还认为，许多遭受性侵害和家庭暴力的客户求助无门是因为社区内没有组织提供她们需要的服务。例如，社区里没有专门指派为遭受性虐待的儿童提供援助的组织。而且，没有机构专门为施虐男性提供恰当的个别咨询辅导，有这样需求的客户总是被移交到其他社区寻求服务。建立组织间的协作是向明确和填补服务缺漏迈出的第一步。

为了使远景成为现实，女性危机服务组织开始召集其他关注性侵害和家庭暴力的组织加入组织间的协作。加入协作的组织接受该计划有几方面原因。有的管理者希望提高组织在社区中的声望，而协作被视为既有益又重要的社区工作。组织的声望提高了，还有可能增加客户人数。有的组织管理者认为协作能真正地让客户受益，使他们感到更安全，通过给他们赋权去应对各种挑战。还有的组织管理者认为机构之间的交流肯定能更加明确客户从其他组织获得的服务内容。这也有利于通过协作方式为那些反复使用甚至滥用服务的比较难缠的客户提供服务。所有组织可以一起监控客户援助制度，确保他们从性侵害和家庭暴力相关问题中逐步恢复好转。因为 ACSADV 的第一个倡议将会用来申请政府财政支持，因此参加该委员会还有可能争取到新的资助。而且，参加的组织也可以通过参与委员会为各自机构寻找其他资助。

所以，这些机构在 2003 年集合起来按女性危机服务组织所指出的，提议满足为性侵害和家庭暴力的受害者长期提供第一反应的需求，并努力通过协作明确该客户群体的不同需求和问题。协作的要求定义得非常明确。ACSADV 作为组织间协作倡议行动，应致力于：

- 协调性侵害和家庭暴力相关服务和资源
- 明确服务之间的缺失，争取更多资源
- 提高公众关于性侵害和家庭暴力的意识
- 为服务提供者提供指导性解说和培训
- 推动社区在新服务和项目方面进行磋商

指导原则是为客户提供安全措施，责任制，选择和选项，反压迫和反种族主义，可达成性，预防和早期干预，承诺，当然还有协作。

自从 2003 年开始进行协作，ACSADV 的成员经过不懈努力提高了性侵害和家庭暴力相关服务的整体性，使社区更加注意和了解出席委员会的各个机构提供的服务内容。他们制定了资源指南分发给大家，包括了每个机构为遭受性侵害和家庭暴力的人提供服务的相关信息。他们还制定了卡片和书签，将紧急服务电话列在上面。

ACSADV 成立了三个子委员会来落实要求：服务委员会，公众意识委员会和草案委员会。服务委员会负责提出社区服务的缺失之处，与社区利益相关者共同提出有待解决的各种需求。2006 年，服务委员会完成了一项关于如何为儿童期性虐待提供服务的需求评估项目，并且与社区利益相关者一起不断努力强调这些需求。公众意识委员会负责教育社区大众关于性侵害和家庭暴力的现实问题。公众意识委员会的工作重点是倡议了一项教育性运动（即“邻居、朋友和家人”），帮助社区群众认识受虐妇女的警示信号，为那些正遭受虐待的邻居、朋友或家庭成员提供有效的援助，更加了解正遭受虐待的女性可以利用哪些当地服务。最后，草案委员会负责为那些遭受性侵害和家庭暴力的人起草一个标准化第一反应草案。参与协作的所有机构都要遵守该标准化草案，以便确保那些正在试图逃脱虐待的妇女和儿童不管向何处求助都能得到有统一标准的服务。

### 问题：无效的协作

尽管 ACSADV 一直强调其工作重心是社区协作，但是这一指导原则似乎只停留在理论阶段，并没有从实践中体现出来。例如，ACSADV 决定所有成员机构本来应该对所有职员培训“邻居、朋友和家人”这一公众教育运动。但是，尽管为所有成员组织提供了培训班，然而参加情况却大不相同：有的机构对所有雇员都进行了培训，而有的机构只培训了参加委员会的代表，还有的机构根本没有着手去解读“邻居、朋友和家人”的教育材料。

还有一个例子是《社区反应草案》。它被标榜为所有机构管理者之间签订的协作协议，其中明确指出这些机构要竭尽全力为遭受性侵害和家庭暴力的个人提供有效的第一反应。在 2007 和 2008 年，委员会花费了大量时间根据其职能及与社区反应草案的相关性培训了所有成员机构的职员。但是，从 2009 年初的情况看，要想实现通过执行草案建立普及第一反应来帮助性侵害和家庭暴力受害者这一目标，不得不说，草案委员会还有大量的工作要做。

除了 ACSADV 提供的培训之外，还有很多关于如何实施《社区反应草案》的问题悬而未决。很多基层职员提出对客户使用第一反应项目表让他们很不适应，而这恰恰是该草案的精华。所以他们将那些面临性侵害和家庭暴力相关问题的客户引导去女性危机服务组织，该成员机构是社区公认的该领域的专家，这样做就不用马上费时按草案规定的那样让客户进行致命危险和紧急情感援助的初始筛查。草案委员会的成员担心有的机构没有将草案落实，或者没有经过正确的培训来使用该筛查项目表，从而使其无法推动机构做出恰当反应或者恰当地指引客户从而满足其需要。

为了应对这些挑战，该子委员会要求组成 ACSADV 的所有组织的职员填写一份网上调查表，测定职员是否使用该草案，如果答案是肯定的，那么接着说明他们的使用情况。而且还要通过后续问题了解职员出于什么原因没有使用该草案，并且有意识将得到的结果应用

于草案修改，以便尽可能地排除障碍。虽然不断号召提供反馈意见，但是只有一少部分组织的职员完成了调查。在 ACSADV 的其他行动中，协作也没有很好地发挥作用，这不得不让人质疑协作对于社区和客户的存在性和价值。

对 ACSADV 而言合作是协作的有效形式之一么？

试回想一下，当初建立 ACSADV 的目的就是为了促进加强社区的协作和服务的整体性。但是，在 ACSADV 会议上通过协作做出的决议与成员机构的实践之间有很大出入。有些机构的职员彻底地执行了委员会的决议，而有些机构的职员根本没有意识到或者还不明白自己在执行决议方面的作用。还有的对在实施 ACSADV 行动计划中自己要承担的责任依然表现得无所谓。

为了搞清楚 ACSADV 成员面临这些挑战的来龙去脉，有的机构在委员会的工作中发挥了主导作用。女性危机服务组织、医院性侵害关怀和治疗中心以及警察局是其中的三个机构。这些组织在各子委员会中的代表人数较多，在执行委员会的各项决议方面更加积极。当然委员会其他机构的代表有些也很积极，但是他们代表的组织看起来并没有非常热心地执行 ACSADV 的行动计划。有的代表经常缺席会议，或者在决策的时候贡献不大或者根本没有任何贡献。而且，作为一个非常有影响的组织，女性危机服务组织对社区反应草案有非常明确的远景，非常强力主张以争取实现自身机构的远景，而不怎么考虑其他成员组织的想法和意见。

也许可以用 ACSADV 成员机构的组织特性来解释为什么对《社区反应草案》投入程度有所不同。有些个别委员会成员在防止性侵害和家庭暴力方面有个人既得权利；可想而知，他们并不一定代表了其机构比较宽泛的观点。有些委员会成员看起来对在 ACSADV 工作完全不感兴趣，他们可能是因为被那些想要提升组织声望的雇员委派不得不来应付而已。还有一种可能性是这些代表虽然关心 ACSADV 的工作，但是因为觉得自己的组织规模太小人微言轻所以没有做出任何贡献。对那些小型组织的代表来说要在协作中发挥积极作用并不是件易事。这些组织觉得他们的想法和意见在那些忽视它们的比较大型的组织面前总是变得黯然失色。还有的组织在服务性侵害和家庭暴力受害者方面专业水平有限。来自这些组织的代表可能认为该领域的专业人士的观点是不容置疑的。比较大型的专业组织会影响委员会成员去同意他们的想法和观点。而这种权威也会使那些有心做出贡献的代表倍受挑战。当结果是陷入这些局面时，那些来自不那么强势的组织的代表能够保持控制力的方法之一是不盲从那些没有考虑他们的意见和想法而达成的决议。

关于《社区反应草案》，跟专门为遭受性侵害和家庭暴力的女性提供服务的机构相比，那些在针对女性暴力领域参与程度有限的组织在提出建议时觉得非常勉强，很不自在。而且，这些“专业”机构的代表，尤其是女性危机服务组织，借机利用这些感受使得 ACSADV 的要求更趋向他们自己关于协作的远景，而不是形成一个统一的远景来全面反映所有机构的目标和观念。这点从《社区反应草案》的文本中就表现的非常明显了，其中非常详细地列举了女性危机服务组织、地方警察局以及家庭和儿童服务组织的职能，却没有怎么提到 ACSADV 其他十八个成员机构的职能。

鉴于所有这些问题，如果情况真是 ACSADV 的协作出了问题，那么应该要据此构建一个案例。根据 ACSADV 的情况，各个组织之间似乎没有对于协作的含义达成共识。还有一点非常显而易见，那就是权力和政治使得成员组织很难在委员会的工作上享有同等发言权，而这最终也会影响到客户服务。表面上看，这是组织间协作出问题的案例。但是，所有组织曾经承诺过不管面临什么挑战都要不断尝试共同努力，这也意味着还有机会可以扭转目前的境况并改进协作。那么为了使协作发挥作用，需要进行哪些尽管虽然有难度但是必不可少的对话呢？还有，ACSADV 的成员组织可以通过什么具体步骤来形成统一且最终更为有效的协作呢？