

志愿服务与创新社会治理

上海师范大学慈善与志愿服务研究中心

张祖平



讲座提纲



- 一、什么是志愿服务？
- 二、什么是社会治理？
- 三、为什么志愿服务是创新社会治理的有效途径？
- 四、志愿者参与社会治理中面临的问题有哪些？
- 五、志愿服务组织如何更好地参与社会治理？



志愿服务

一、什么是志愿服务？



1、什么是志愿服务？什么是志愿者

What is volunteering, who is volunteer?

- 我们经常说起志愿者，有没有想过什么是志愿者？
- 参加哪些服务才是志愿服务，才能作为志愿者享受该享有的待遇？
- 能不能给志愿者下一个精确统一的定义？
- 现在仍然没有一个清晰的定义可以概括现存志愿服务的特征。



- 一般来说，志愿服务法规对志愿者和志愿服务的定义最为权威。
- 全国已有**23**个省级行政单位(自治区、直辖市、特别行政区)、**20**多个地级市通过出台《志愿服务条例》等方式进行了地方立法。



(1) 志愿服务



- 全国首部志愿服务地方性法规的“中国广东省青年志愿服务条例”（1999）

➤ 第四条 本条例所称青年志愿服务是指青年志愿者组织或者青年志愿者自愿无偿地服务于人民群众生产、生活和其它有利于社会发展的行为。

- 2010年7月23日 修订版

➤ 第三条 本条例所称志愿服务，是指不以获取报酬为目的，自愿以自己的时间、知识和技能等帮助他人和服务社会的公益性活动。





- 《江苏省志愿服务条例》：

- 本条例所称志愿服务是指不以营利为目的，经志愿服务组织安排，由志愿者实施的自愿帮助他人和服务社会的公益行为。





- 中国台湾地区志愿服务法：
- 志愿服务：民众出于自由意志，非基于个人义务或法律责任，秉诚心以知识、体能、劳力、经验、技术、时间等贡献社会，不以获取报酬为目的，以提高公共事务效能及增进社会公益所为之各项辅助性服务。





- 全国各地制订的志愿服务法规对志愿服务的定义有个共同特点，即坚持志愿服务的自愿、无偿、利他性。





- “一个人没有加班费而自愿加班的人” 算不算志愿者？
- 长期支教的人，可以称为志愿者；
- 参加一次公益赛会服务的人，也可以称为志愿者。
- 这二者有何不同，志愿者的上述定义因为太宽泛而不能传达具体信息。



- 净成本理论（**net cost**）有助于我们区分谁不是志愿者。净成本为负值的人肯定不是志愿，一般来说，净成本越高的人，越具有志愿性。
- 这一研究是通过在加拿大、美国、意大利、比利时、荷兰、德国、以色列、日本九国调查得出的。





- 参加志愿服务，机会成本越高的人，越被认为是志愿者；
- 在正式的慈善组织中从事志愿服务的人，更被认为是志愿者；
- 在活动中投入的劳动和精力越多，越被认为是志愿者；
- 通过志愿服务，收益越多，越不被认为是志愿者。





- 人们对志愿属性的看法更多地是比较在做志愿活动时的投入和收益，如果投入大于收益，则被认为有志愿性；如果收益大于投入的成本，则不被认定为志愿性。
- 对于志愿者享有的特殊待遇，有人认可，有人存有微词。



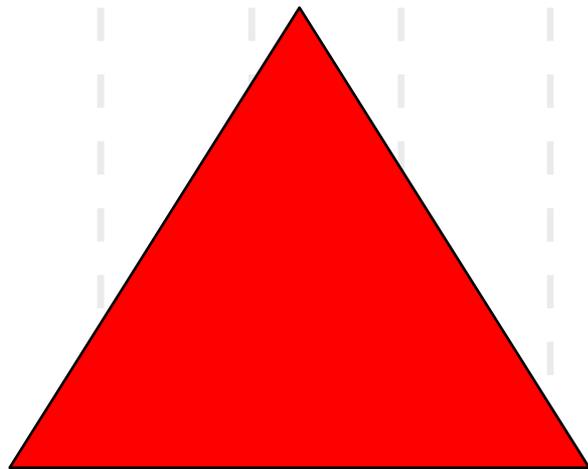
(2) 志愿者

- 一类是仅指注册志愿者，杭州、济南、黑龙江、天津、洛阳。
 - 吉林：本条例所称志愿者是指在志愿者组织登记或者注册的个人
- 一类包括非注册志愿者
 - 南宁：本条例所称志愿者是指参加志愿服务组织或者参加志愿服务活动，接受委派，自愿、无偿地帮助他人和服务社会的个人。
 - 唐山：本条例所称志愿者，是指在志愿服务组织登记注册或者参加志愿服务组织临时招募，利用自身知识、技能、体能、时间等，自愿为社会和他人提供服务 and 帮助的个人。
- 志愿者包括注册志愿者和非注册志愿者。

志愿者的特征



自愿性



无偿性

利他性





■ 自愿

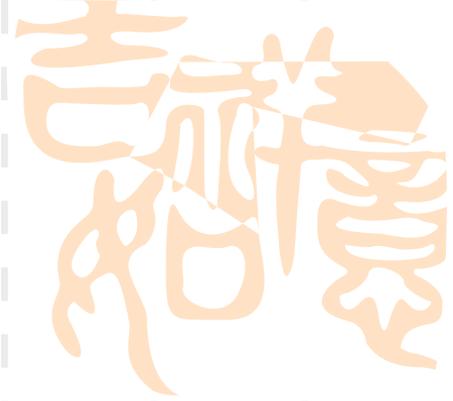
- 完全自愿
 - 半强迫（劝导）
 - 强迫（高中生为了毕业而到社区做志愿服务）
- 出于自己的意志。

■ 无偿

- 没有任何报酬
- 有报酬，但没得到期望的报酬
- 补偿了成本
- 奖学金/补贴/低收入

没有等价的回报。





- 利他

- 谁受益？

- 其他人/陌生人

- 朋友/熟人

- 自己 (部分)

为一个法律责任之外的人提供支出大于收益的服务，即具有利他性特征。





■ 本人的理解： 志愿服务具有四个特性：

自愿性、无偿性、利他性、组织性



二、什么是社会治理？



- 在十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，在“创新社会治理体制”的小标题下，用了1000字左右的一段话，阐述了一个新的执政理念——社会治理。





- 1、社会治理的内涵
- 社会治理：在社会领域中，从个人到公共或私人机构等各种多元主体，对与其利益攸关的社会事务，通过互动和协调而采取一致行动的过程，其目标是维持社会的正常运行和满足个人和社会的基本需要。



- 社会治理方式包括居民自治和社会共治。
 - **居民自治**指社区居民通过一定的途径和方式实现对社区的自我管理、自我教育、自我服务和自我发展。（居民自己管好自己的事）
 - **社会共治**指多元合作的共同治理。多元主体包括：中央政府、地方政府、企业和各种市场主体(包括消费者和代表整体利益的行业组织等)、社会组织(公益性和互益性)、公民和公民各种形式的自组织。





- 自治：自己解决自己的困难；
- 共治：各单位联手解决困难。
- 楼道堆物（顶楼堆物）、小区停车难、群租问题。





- 居民区内有自己的资源，要擅于发掘、利用好内部资源服务于居民。
- 内部资源有哪些呢？
 - 居民，出力（陪无依老人去医院，上门服务）
 - 维修技术
 - 医生（夜里应急）
 - 司机
 - 音乐老师（搞文体活动）
- 要内外联动，即使引进外部资源（外部志愿组织和志愿者），也要和内部资源（居民）相结合。





- 社会环境也是资源。志愿服务组织在花费资源的同时，也在创造资源，创造舒适的社会环境，提高了人们的幸福感和安全感，提高了该地区对人才的吸引力。



2、社会治理与社会管理的关系

- 此前，经常使用的一个类似概念是“社会管理”。新的“社会治理”概念的提出，引出了一系列问题：什么是社会管理？什么是社会治理？社会管理与社会治理是什么关系，两者之间有什么区别？在十八届三中全会的决定中，为什么要用社会治理取代社会管理？



- 社会治理包含社会管理，因此不能因为有了社会治理概念，就全盘否定社会管理。在公共事务领域，需要计划、协调、组织、控制等社会管理活动。
- 但公共事务涉及民众的利益，政府的单方强制效果只能是临时的。只有从利益上诱发群众自觉自发地朝着共同的目标行进，政策的结局才是有效的。



3、社会治理的对象



- (1) 社会事务
- (2) 社会问题

➤ 社会治理的提出使政府开始更为关注其他社会主体对于处理社会事务，解决社会问题的作用与功能，使政府开始意识到要将自己不应该管的和管不好的社会事务交给其它社会主体去处理。



4、如何创新社会治理？



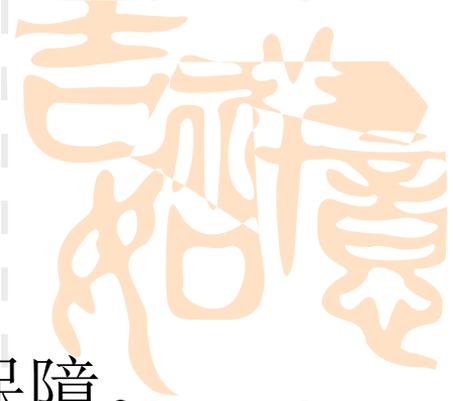
- 创新社会治理体制要求改进社会治理方式。
- 一是要加快构建以党委领导、政府主导、社会参与为基础的社会治理方式。
 - 社会参与是指要充分调动党委、政府以外的其他社会主体参与社会治理的积极性，要激发社会组织活力，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治。**支持和发展志愿服务组织**；要重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织；要在社会治理实践中将适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担，真正实现治理主体的多元参与。



二是要加快构建以法律、道德规范调节为手段的社会治理方式。

- 十八届三中全会提出，创新社会治理体制要强化依法治国与道德约束，构建以法律、道德规范调节为手段的社会治理方式。





- 一是要坚持依法治国，要加强法治保障。
- 以往讲社会管理体制有五句话，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”，而创新社会治理将法治放到了更为重要的位置上。在社会治理中，法治是前提、基础和保障。





- 二是要坚持综合治理，强化道德约束。道德规范所具有的柔性约束力与普遍约束效应是法律所不具备的，因此要在社会治理过程中彰显出道德在约束、规范社会行为，调节利益关系，解决社会问题中的作用，要重视对以**社会主义核心价值体系**为基础的社会道德体系的建设，要积极传播社会正能量，实现道德规范对社会治理主体、群众行为的软约束。



三是要加快构建以基层为导向的社会治理方式。

- 十八届三中全会提出要坚持源头治理，要以社会化服务为方向，要及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。因此，要加快构建以基层为导向的社会治理方式。
- 以基层为导向的社会治理方式要注重为基层群众做好服务。

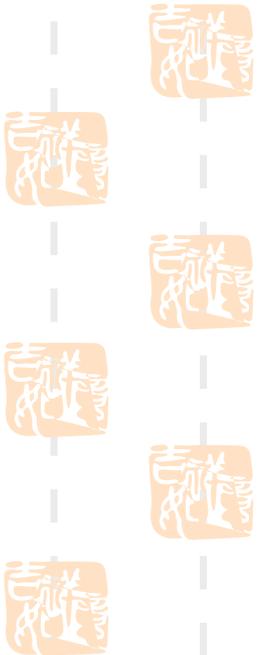
三、为什么志愿服务是创新社会治理的有效途径？





(一) 志愿服务是解决社会问题不可或缺的手段

- 1、拐卖儿童问题



- 已有**1408**人通过我们找到亲人
- 目前还有家寻宝贝**25142**人，宝贝寻家**19600**人。（数据来源：宝贝回家网站，2016-3-15）



电影 《失孤》



■ 2、困难老人照护问题



- 根据民政部的统计资料显示，2015年第一季度，城镇最低生活保障对象中，60岁以上的老人为313万人；农村最低生活保障制度中，60岁以上的老人为2066万人；农村五保对象中，60岁以上的老人为526万人

。

- 这三类人群，是经济困难人群，没有足够的购买老年照护服务，政府也无法提供服务，只能依靠社会，即需要志愿者提供服务。

- 需要强调的是，农村大量服务缺乏，需要志愿者，志愿服务在城里轰轰烈烈，在农村



■ 预计到 2050 年将有 4000 万以上的老年人口需要长期照护服务。



3、交通问题

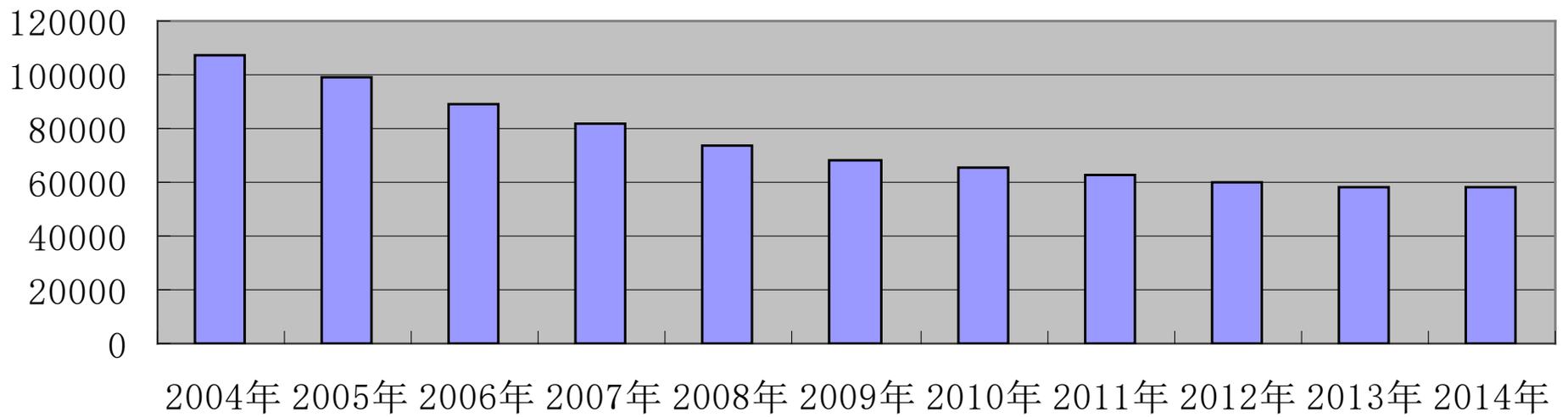


- 根据世界卫生组织《道路安全全球现状报告2013》的报告数据，道路交通伤害已经是全球第八大死因，而且是**15至29岁**年轻人的主要死因。目前的趋势表明，如不采取紧急行动，到**2030年**，道路交通伤害将上升为全球第五大死因。





交通事故死亡人数总计(人)





- 要广泛的发起协助引导交通的志愿服务活动，让更多的人参与到交通管理中来，切实的体会到交通管理的重要，并在以后起到积极的示范作用。



(二) 志愿服务是预防社会问题，促进社会发展的有力工具

- 政府、企业和社会力量都是促进社会发展的生力军。但对涉及公共利益的服务政府的力量不是万能的，或者由政府全包在成本上是不合算的。如奥运会、世博会依靠志愿者的力量解决了大量临时用工的问题。在公益环保、健康教育、孕妇及儿童科学习育养等社会发展领域志愿者也大有作为。社会发展项目的服务对象不限于困难群体，可以面向有需要的所有人群，这类项目有助于防范社会问题的发生。



- 志愿服务也有助于提高社会运转效率，如医院志愿者通过引导服务，减少了患者的寻找时间和焦虑心理，加快了医院的就诊速度，减少了矛盾冲突。交通文明志愿者通过维护交通秩序，促进了交通的顺畅，减少了交通事故。





- 志愿服务通过为民众提供参与机会，能够提升民众的服务技能，增加就业机会，提高整个社会的文明程度。如参加**2014年**北京**APEC**会议的**2280**名青年志愿者服务前都接受礼仪培训、服务技能培训，这些培训和服务实践无疑会提高志愿者的修养和工作能力，扩大他们的视野，促进志愿者自身的发展，并间接带动社会发展。



（三）志愿服务是社会主体参与社会治理的主要路径

- 居民为什么要参与社会治理？
- 熟人社会变成匿名社会后，居民对于社区事务的参与性大为降低，这使得很多事难以推进，人们的整体幸福感下降，社会凝聚力弱化。
- 孟子说：“乡田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，则百姓亲睦”。
- 首先要居民走出家门，志愿服务有助于吸引居民走出家门。有助于社区共同体精神的形成。





四、志愿者参与社会治理中面临的问题

- 1、常态化、专业化的志愿服务项目不够普及
- 从2001年联合国确定的“国际志愿服务年”以来，中国的志愿服务发展异常迅速，政府对志愿服务工作给予巨大支持。在互联网上选择志愿服务项目的便利性和可及性大幅增加。







- 但是在社区，人们想找到与自己专业吻合的项目并非易事，而民众想从事的大多是与自己能力和专长相关的志愿服务，并且对自己的工作和生活不带来太大影响。
- 方便、灵活的志愿服务是受欢迎的，所以有地铁十分钟志愿服务项目。



2、 志愿者领袖人数不足

- 志愿者领袖是志愿组织的负责人，志愿项目的发起人，他走到哪里，志愿服务项目就办到哪里。



3、志愿服务有被误用滥用的现象

- 由于“志愿者”的界定标准过于宽泛，以致各种各样的活动都被标上“志愿”之名，志愿服务有被误用滥用的现象，这一情况已经给志愿服务工作带来负面影响。





- 一是用志愿者取代劳工。目前缺乏使用志愿者的严格标准，导致一些机构对志愿服务的使用过于随意。有些机构和个人把志愿者当作廉价劳动力。现实生活中，企业用志愿者取代劳工较难，但企业的折扣服务容易被冠上志愿服务的幌子。
- 用志愿者取代劳工最泛滥的领域是各类展会、运动会。





- 二是利用志愿者的名义从事营利活动。志愿者名称被商业组织利用而缺乏监管。
- 一方面要防止现有志愿组织演变为营利组织，另一方面要严防有人虚假成立志愿组织招募志愿者开展志愿服务活动，让志愿者在不知情的情况下成为别人谋利的工具。美国就业法规定，如果一个人看起来像一个雇员，实际上也是雇员，那么他或她就应当享受雇员的工资和福利待遇。这是为了保护志愿者免受剥削和免被滥用，也保护受薪雇员的工作。



- 三是用志愿者解决棘手问题
- 社会上出现一股潮流，有困难找志愿者，不是所有的社会问题都可以用志愿服务解决，志愿服务有它自己的运行规律和适用范围。对因自身原因或社会原因无法获得服务的人群给予无偿服务，才是志愿服务。
- 我们要分清政府责任、社会责任和企业责任。规范志愿者的使用，维护“志愿者”这一称号的美誉度，维护“志愿者”的声誉。



4、志愿服务中的风险管理问题未受到足够重视

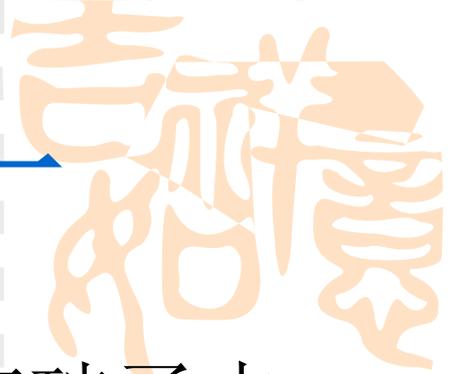
- 志愿服务的不同主体面临的风险各异。志愿服务组织面临财务风险、责任风险、声誉风险等。
- 志愿者在提供志愿服务的过程中，会遇到各种意外事件或给服务对象或第三者造成损害的风险，主要有意外风险、疾病风险、责任风险等。



- 在为志愿者购买保险或积极争取保险公司的保险产品捐助时，不能忽视风险预防工作。减少风险因素、减少风险事故的发生才是我们的根本目的。



5.注册和奖励标准不一



- 志愿服务星级认定标准的混乱，打破了志愿服务激励制度的严肃性和公信力，也易引起纷争，需要全市统一标准。





五、志愿服务组织如何更好地参与社会治理？



(一) 明确志愿服务组织的业务类型 和工作目标

- 志愿服务组织的 service 目标有三种类型
 - **纯救助型**。提供帮助，解决困难，如为老服务，为残疾人服务等。
 - **救助加能力培养型**。使帮扶对象能够独立行动，独立做事；以自己的能力自食其力。
 - **价值塑造型**。改良社会风俗，使救助对象对生活抱有信心，树立积极向上、乐于助人的人生理念。帮助的最高境界不是给予，而是引导。

2、救助加能力培养型



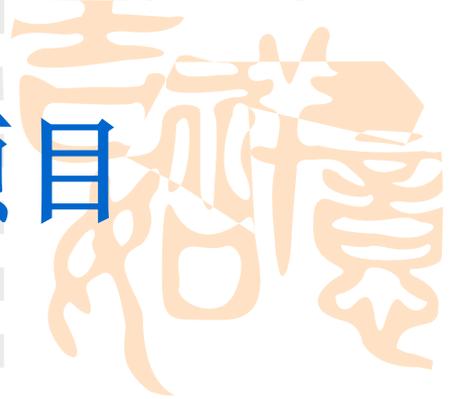
3、价值塑造型



- 很多地方的贫困不是不勤劳，而是价值观出现了问题。农村高额彩礼的恶性循环便是农村致贫的一大因素。



(二) 设计开展好的项目



■ 1、什么是好的项目？

➤ (1) 服务对象明确

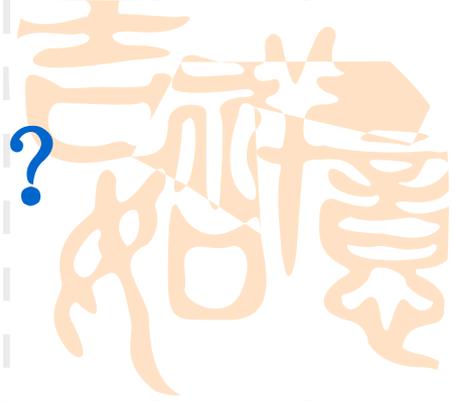
➤ (2) 服务内容精准

➤ (3) 实施方法科学

➤ (4) 服务效果显著



2、如何设计好的项目？



- 项目设计的主要原则：
 - (1) 紧扣组织使命
 - (2) 锁定目标群体及其需求
 - (3) 寻找满足特定群体的特定需求的有效方式
 - (4) 追求创新性、可持续性和可复制性
 - (5) 预估项目风险，制定防范方案





项目设计要考虑自己的资源、能力

- 项目的设计要和自己的专业一致。
 - 案例一.**中医药大学的针灸、拔罐志愿服务。





(3) 寻找满足特定群体的特定需求的有效方式

特定的问题有特定的解决方式。



3、如何实施项目？



- (1) 在项目落地中，处理好几种关系

- 与当地政府的关系

- 与受益对象的关系

- 与相关群体的关系

- 与志愿者的关系



(2) 提升服务的内涵和专业化水平

- 有种认识误区，认为志愿者都是业余的，提供辅助性服务的人群，所以志愿服务的专业性要求可以放松些。
- 志愿服务的本质是公众用业余时间奉献爱心，帮助他人。要把好事做好，而不是用好心做坏事。几乎所有的工作都有专业流程和工作要求，只是程度不同而已。
- 比如，育儿工作，下午三点半或四点半项目，就要有专业知识。



- 专业性志愿服务获得多赢的局面：

- 组织获得声誉和发展

- 志愿者获得尊重和提升

- 服务对象得到优质服务

- 社会获得进步





- 提高志愿者专业水平的方法：

- 从招募环节把关：**志愿服务里要分级分工**，哪些是适合大学生做的，哪些是适合社会退休人员做的，哪些是适合上班族做的，分工明确，才能提高服务效果。

- 进行专业培训

- 干中学：在志愿服务中老中青搭配，像老医生带新医生一样。

- 规范工作流程，形成可复制可推广的做法，重复工作就会熟练



(3) 加强管理，提高责任心

- 建立激励和约束机制。
- 志愿服务队的成员都是自愿参与公益活动的，与管理方的联系比较松散，不像单位在岗在编人员的要求严格，但必须建立规范和制度，这样不仅使志愿服务能长期开展，也是对志愿者和志愿服务项目的保护。
- 建立评价反馈和督导制度。
 - 对志愿者服务的时间、内容、效果作出评价。

(4) 做好总结与评估



- 一个项目周期结束后，及时总结，把经验固定在工作流程中，同时吸取教训，加以改进。



3、选择实施区域

- 从最容易的地方着手
 - 初创期
- 从问题最严重的地区着手



- 成熟期



(三) 培养选拔合适项目负责人和 骨干志愿者



一头狮子带领的一群羊可以打败一头
羊带领的一群狮子。





- 项目要开展、要扩展首要条件是人，也就是我们的志愿者，所以凝聚培养一支骨干志愿者形成一个中坚力量，是项目持续开展的保证。



(四) 对普通志愿者给予更多的爱护 与关心



(五) 规范志愿服务使用

- 什么单位可以使用志愿者，什么活动可以使用志愿者，使用志愿者中出现问题如何处理，这些问题都需要规范。
- 公益性
- 谨慎性
- 自愿性
- 合法性



（六）加强志愿服务风险管理

- 需要研究制订志愿者保险办法，明确规定志愿者保险的投保人、保险险种、受益人，保险费的来源。可以用志愿服务基金为那些财力不足的志愿服务组织开展的志愿服务活动购买保险。但保险毕竟是事后经济补偿机制。更有效的风险管理办法是做好风险预防工作。特别是要求志愿服务组织制订风险管理制度。

小结



- 1、为一个法律责任之外的人提供支出大于收益的服务，才是志愿服务。
- 2、志愿者包括注册志愿者和非注册志愿者。
- 3、志愿服务组织是生产资源的组织。
- 4、志愿服务的本质是公众用业余时间奉献爱心，帮助他人的优质服务，需要专业性。





- 5、好项目的标准是：服务对象明确；服务内容精准；实施方法科学；服务效果显著。
- 6、在项目落地中，处理好几种关系：与当地政府的关系；与受益对象的关系；与相关群体的关系；与志愿者的关系。
- 7、志愿服务的使用应坚持公益性、谨慎性、自愿性、合法性原则。
- 8、志愿服务组织需要加强风险预防工作。

