

我国志愿者管理现状与问题的实证分析

张网成

【提要】对调研资料所作的实证分析表明,志愿服务协议签订、志愿者培训、志愿服务内容、志愿者个人费用补偿等几个方面都显示我国志愿者管理中存在严重问题,这些问题的存在不仅会影响志愿者对其服务组织的满意度评价,而且还会直接影响志愿者参与志愿服务的积极性。加强和规范志愿者管理工作,直接关系到我国志愿服务事业的深化和发展。

【关键词】志愿者管理 满意度 费用补偿 志愿服务表现

〔中图分类号〕C91〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-2952(2011)06-0026-07

一、引言

进入新世纪以来,受“国际志愿者年”(2001)、“非典”(2003)、“汶川地震”(2008)、北京奥运会/残奥会(2008)、上海世博会(2010)、广州亚运会(2010)等一系列重大事件的影响和推动,我国的志愿服务取得了前所未有的发展。但与此同时,志愿者组织在招募、注册、使用和培养等管理方面的问题也逐渐暴露出来,成为严重制约我国志愿服务进一步发展的重要因素。正是由于志愿者管理不善不仅会打击人们参与志愿服务的积极性,提高志愿者的流失率,还会降低志愿者及其组织机构的服务质量,损害志愿者使用机构的社会形象和运作能力,因此志愿者管理问题近年来引起了国内理论界和实务界的高度关注。不过,从已有的文献看,目前关于志愿者管理现状及问题的分析和说明主要还都是定性研究,其立论基础是对有限案例的分析和综合。^①由此带来的局限是,这些研究既无法说明志愿者管理问题存在的普遍程度,也无法解释志愿者管理方面的问题是否以及在多大程度上影响了人们的志愿服务参与。此外,这些研究普遍缺乏志愿者视角。

为弥补现有定性研究的不足,本文将借助于笔者在

2010年主持的六省市公民志愿行为调研项目^②收集到的数据,从定量和志愿者的角度对我国志愿者管理的现状及存在问题进行分析和说明。志愿者管理,不仅是指志愿者使用机构对志愿者进行人力资源管理和组织提供志愿服务的过程,也是志愿者选择和认识及融入使用机构、理解和接受及履行服务任务的过程,是双方选择、合作和共同服务的过程。由于志愿服务的自愿和无偿性质,志愿者本身对于机构和任务的理解和评价就显得格外重要,因此,本文将为主客观两个方面来描述志愿者管理的现状及问题。

^① 这些定性研究得出的基本结论相似,如管理模式较粗放、缺少专职管理人员;志愿者的培训与开发工作缺失,致使志愿者专业技能欠缺、对外输出服务质量较低;志愿者激励机制不够完善,致使志愿者流失严重;未能正确处理好志愿者与薪酬员工的关系,既打击薪酬员工的积极性,又不利于志愿者形成组织归属感。参见冉冠宇《非政府组织志愿者管理问题——以“CHSER工作组”为例》(2009),http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/ngo_talk-view.php?id=1089。

^② 课题组在北京、浙江、湖南、黑龙江、云南和甘肃等六省市进行了分阶段抽样调查,共回收样本5546份,经过严格的质量检验,剔除质量不符合要求的问卷529份,共得到有效问卷5017份,有效率90.46%。本次调查得到了友成企业家扶贫基金会的资金支持。

受篇幅限制，本文仅选择是否签订服务协议、是否培训及培训内容、是否补偿志愿者的个人花费和提供何种服务内容四个能显示组织管理的规范程度及直接影响志愿者个人利益与服务质量的关键性指标来反映志愿者管理现状及问题。为了弥补这四个指标在提供信息量方面的不足，本文引入了志愿者对组织方的评价这一指标。

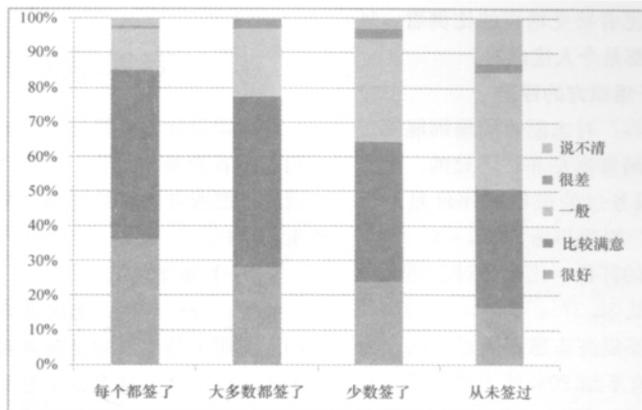
二、志愿服务协议与评价

目前国内还缺乏统一的全国性的志愿服务法规，但从已有的部门性（如共青团、民政部、红十字会、妇联等）和地方性的“志愿服务条例”看，都要求志愿服务的组织方与志愿者签订“志愿服务协议”。志愿服务协议的签订涉及志愿服务组织、志愿者及服务对象三者之间的权利和义务关系的界定，因此是志愿者管理工作是否规范的主要标志。

（一）基本情况

本次调查发现，2086名志愿者在过去一年内（2009.10.1~2010.9.30）提供过有组织的志愿服务，99.6%的人报告了他们签订志愿服务协议的情况。从下表可以看到，只有6.7%的志愿者在过去一年内与所有服务过的组织签订过协议（包括口头协议），接近2/3的志愿者则从来没有与其所服务的组织签订过协议，另有近1/5的志愿者只与少数志愿服务的组织方签订过协议。对此，可以作两种不同的理解：一是目前各类组织开展的绝大部分志愿服务活动是本地区内的、临时性的、非专职的、无人身安全问题的、非大型社会活动的，因而没有签订协议的必要——但这显然是不符合民事关系的法律处理原则的；二是虽然有需要但事实上由于种种原因

图1 协议签订与对组织方的评价



没有签订协议——或者由于组织方的责任意识不强甚至推卸责任的，或者由于志愿者的权利意识和维权能力不足，或者因为缺乏相关的法律依据，或者由于相关单位（如保险机构）不配合。从现有的相关研究结论看，支持后一种理解的证据更为充足。^①

表1 志愿服务协议的签订情况

	样本数	占总样本百分比	有效百分比	累积有效百分比
每个都签了	140	2.8	6.7	6.7
大多数都签了	167	3.3	8.0	14.8
少数签了	394	7.9	19.0	33.8
从未签过	1376	27.4	66.2	100.0
总计	2077	41.4	100.0	

（二）协议签订与组织满意度评价

尽管从来没有签订志愿服务的志愿者也不会对其所服务的组织持完全否定的态度，但从下表中还是可以看出，是否签订志愿服务协议会影响志愿者对其所服务的组织的评价。与每个服务过的组织都签订了协议的志愿者中，满意和比较满意的占85%，这比从未签订过志愿服务协议的志愿者要高近35个百分点，说明协议是否签订对于志愿者的满意度评价影响是很大的。如果志愿者对其服务过的组织很满意，那么他在今后继续参与志愿服务的可能性就比较大；如果不满意或很不满意，不仅会令他感到自己的权益受损，而且还可能会降低他今后为同类组织提供志愿服务的兴趣，甚至可能导致他对所有志愿服务组织者的不信任。

① 参见谭建光《和谐社会需要志愿服务的创新发展——志愿者事业现状、问题和对策调查报告》，《中国党政干部论坛》2007年第9期；曹波：“志愿者权益保护若干法律问题思考”，复旦大学硕士论文（2009年）。

三、志愿者培训与评价

接受必要的培训,不仅是志愿者权利的组成部分,也是志愿者提供高质量的志愿服务的重要保障措施。因此,在提供志愿服务之前对志愿者进行必要的培训并在志愿服务实施过程中实施督导式培训已经成为国际上比较通行的做法。

(一) 基本情况

本次调查中,2063名(占全部志愿者的98.9%)在过去一年内提供过有组织的志愿服务的志愿者报告了他们接受使用单位培训的情况。统计结果显示,45.4%的志愿者从未接受过组织方的任何培训,考虑到不少志愿者曾经服务过多个组织,这一问题就显得更为严重。

在接受过培训的志愿者中,培训内容最多的是志愿服务理念、团队意识和安全知识,但仅占志愿者总数的20%~30%;接受过专业服务技能培训的不到1/5,这或者反映大部分志愿服务活动都是比较简单的,对专业服务技能的要求不高,或者反映了大部分志愿服务的组织方对志愿服务的效果并不看重;与前述有关有组织的志愿服务内容的统计数据中所反映的、志愿者从事的最经常服务是善资筹集和善物售卖不相称的是,志愿服务的组织方对于志愿者在资金筹集技巧方面的培训是很少的(5.3%);志愿者接受过项目开发能力和项目管理能力方面培训的只有3.8%左右,反映了绝大部分的志愿服务组织方很少注重骨干志愿者的培养,这可能也是志愿者流失率高的原因之一;从接受过志愿服务权利和义务方面培训的比例看,大部分志愿服务组织方对志愿者不是很负责任的,这也可以部分解释为什么志愿服务协议的签订率是很低的。

总体而言,无论是从志愿者接受培训的比例看,还是从培训的内容来看,情况都是令人忧虑的。

(二) 培训与志愿者对于组织方的评价

且不说培训的质量和內容,对志愿者的培训能够提高他们对志愿服务组织方的满意度是非常明显的。没有接受过培训的志愿者对其服务过的机构的评价是最低的,“很好”和“比较满意”两项相加为42.4%,低于经过任何一项培训的志愿者的评价,比接受过志愿服务技能培训的志愿者的评价要低32.3%。

从培训的内容看,最能够提高志愿者满意度的是专业服务技能培训,但恰恰只有不到20%的志愿者接受过这方面培训;其次是志愿者的权利和义务培训,但只有14.3%的志愿者接受过这方面培训;再其次是相关法律法规(10%)、志愿服务理念(31.4%)、安全知识(22.6%)、团队意识(22.6%)等方面的培训;对组织

满意度影响比较小的是资金筹集技巧及项目开发能力方面的培训。从对组织满意度的影响角度来看,志愿服务组织方的培训资源分配也不合理。但这究竟是与组织方的认识有关,还是与它们的培训能力有关,抑或是缺乏必要的培训师资源?本次调查数据无法回答这一问题。从现有的研究来看,缺乏师资和资源是最重要的原因。^①这对于非营利组织来说也许是合理的解释,但考虑到我国正式志愿服务的组织方以政府部门、准政府部门、类民间组织为主的事实,将认识不到位视为统计学上的主要原因也应该是合理的。

表2 志愿者使用机构对志愿者的培训情况(三选)

培训内容	选择次数与比例		占选择者百分比
	选择次数	占总选择次数百分比	
没有任何培训	936	23.8	45.4
志愿服务理念	647	16.5	31.4
专业服务技能	395	10.1	19.1
团队意识	477	12.1	23.1
项目开发能力	81	2.1	3.9
资金筹集技巧	110	2.8	5.3
相关法规政策	207	5.3	10.0
安全知识	467	11.9	22.6
项目管理能力	78	2.0	3.8
志愿者的权利与义务	296	7.5	14.3
经验分享	220	5.6	10.7
其它	12	0.3	0.6
总计	3926	100.0	190.3

四、志愿服务内容与评价

组织设计和提供怎样的志愿服务机会,不仅会影响到志愿者的参与意向,也会直接关系志愿服务的质量,因此志愿服务内容的选择是衡量组织方管理水平的一个重要指标。

(一) 基本情况

统计分析表明,志愿者在织内或通过组织向外提供的志愿服务最主要的是善款和善物的筹集、捐赠物品的售卖、宣传及信息咨询、受益对象的陪伴/倾听/抚慰及

^① 参见冉冠宇《非政府组织志愿者管理问题——以“CHSER工作组”为例》(2009), http://www.chinadevelopment-brief.org.cn/ngo_talkview.php?id=1089。

场地的准备/清理等五项，而其中最为频繁的志愿服务活动是筹集善款与善物；五项相加，共占总选择次数的66.8%；再加上联络及沟通工作，不一定需要专业知识和技能培训的普适性志愿服务的比例高达72.2%，接近3/4。像媒体制作/网页维护、教练、应急、表演、组织管理、办公室工作、环境与动物保护等可能需要一定专业知识背景和技能培训的志愿服务，占总选择次数的23.9%，不足1/4。这说明我国目前开展的志愿服务多为一般性的，专业性的志愿服务还是较少的。遗憾的是，本次调查的数据并不能反映专业性的志愿服务活动对志愿者的要求究竟有多高。志愿服务内容之所以整体上比较简单，应该与组织方的认识、能力和资金限制都

有关系，但也与志愿者服务时间普遍较短有关。

将慈善资金筹集、善品售卖、媒体制作、办公室工作、组织管理等视为间接的志愿服务内容，所占到总选择次数的比例达到48.5%；将教练、表演、陪伴、宣传、环境保护、场地准备等视为直接的志愿服务，所占到总选择次数的比例也达到44.6%。这种情况体现了有组织的志愿服务的特征：除了组织本身成为志愿服务的受益对象外，志愿服务工作链的延长也促使为对外提供志愿服务而间接消耗的志愿者资源比重逐渐增加。这也是有组织的志愿服务与个人直接向他人或团体提供无偿服务的重要区别所在。就此而言，尽量保持志愿服务组织过程中的扁平化运作是非常重要的。

图2 培训与志愿者对机构的评价

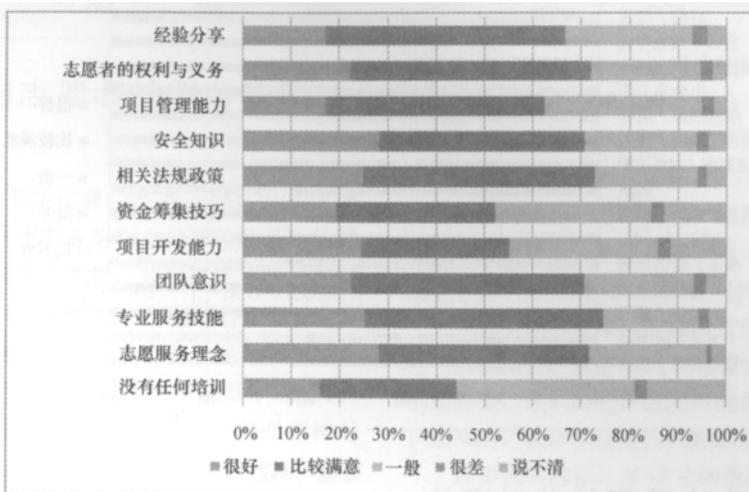
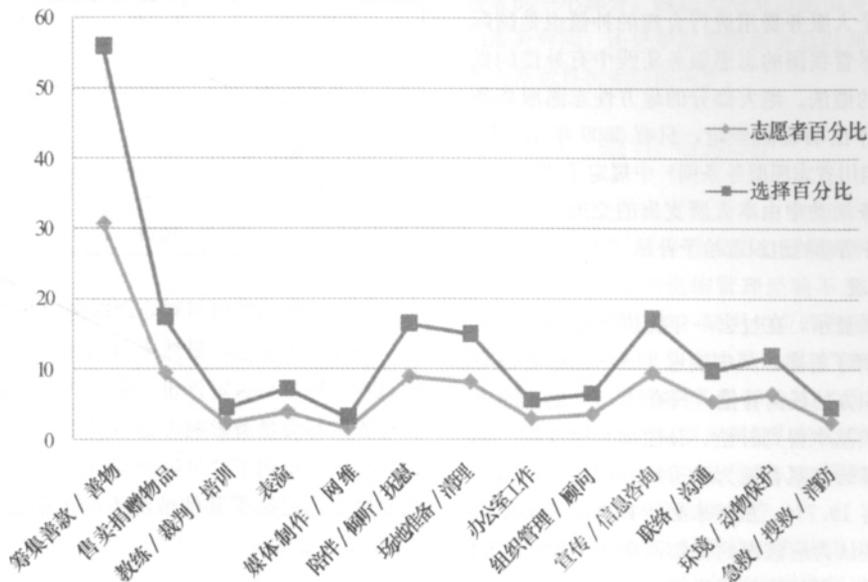


图3 有组织的志愿服务内容（三选）

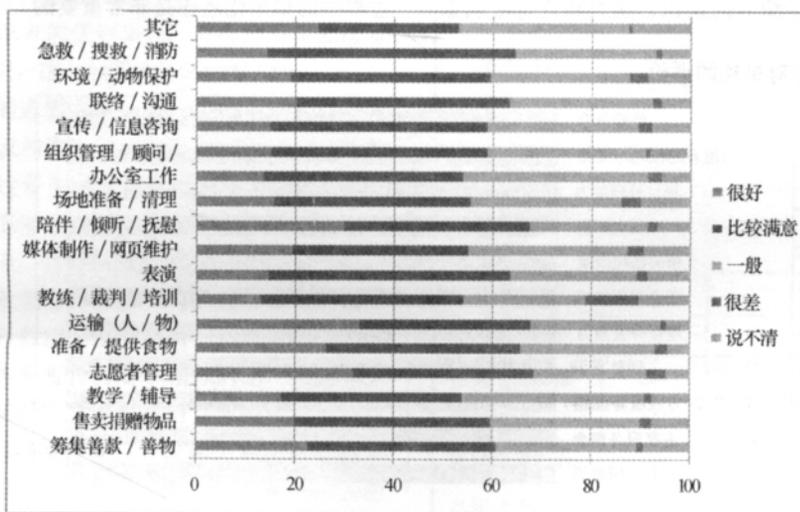


(二) 主观评价

在对组织提供的志愿服务中, 志愿者的满意度评价最好的是志愿者管理 (“满意”加“比较满意”共 68.5%)、陪伴/倾听/抚慰 (“满意”加“比较满意”共 67.4%)、运输(人/物) (“满意”加“比较满意”共 67.5%)、准备/提供食物 (“满意”加“比较满意”共 65.7%)、急救/搜救/消防 (“满意”加“比较满意”共 64.3%)、表演 (“满意”加“比较满意”共 63.5%)、联络/沟通 (“满意”加“比较满意”共 63.2%) 等能够直接面对服务对象又能发挥自己能动性的服务活动。其

次是对筹集善款/善物 (“满意”加“比较满意”共 59.7%)、售卖捐赠物品、环境/动物保护、宣传/信息咨询、组织管理/顾问/协调 (“满意”加“比较满意”共 58.8%) 等志愿服务内容的评价, 略高于平均水平。评价最低是教学/辅导 (“满意”加“比较满意”共 53.8%)、教练/裁判/培训、媒体制作/网页维护、办公室工作 (“满意”加“比较满意”共 53.9%)、场地准备/清理 (“满意”加“比较满意”共 55.3%) 等志愿服务活动。相比于对组织本身的评价来说, 对志愿服务内容的评价差异并不大。

图 4 志愿者对组织提供的志愿服务的评价 (%)



五、志愿者个人费用补偿及评价

对志愿者的个人服务费用进行合理的补偿也是国际上通行的做法。尽管我国的志愿服务实践中有补偿的做法, 但不是通行的做法。绝大部分的地方性志愿服务条例中也没有对此作出明确的规定, 只有 2009 年 12 月 1 日开始实施的《四川省志愿服务条例》中规定了“对志愿者在从事志愿服务活动中由本人所支出的交通、食宿等费用, 由志愿服务活动的组织者给予补贴。”

(一) 基本情况

本次调查结果显示, 在过去一年提供过服务的志愿者中 72.8% 人选择了答案, 其中接近 2/3 的志愿者没有得到志愿服务组织方的任何补偿, 只有 27.1% 的志愿者得到了足够补偿或基本得到补偿。补偿率是很低的。如果将没有做出选择的志愿者视为未得到补偿的话, 得到补偿的比例就只有 19.7%。虽然未必所有志愿者都要求补偿, 但对于那些认为应该得到补偿而事实上没有得到补偿的志愿者来说, 影响将是消极的。个人费用补偿工作没有做好, 既可能与志愿服务组织方的意识有关, 也

可能与其经费限制有关。

表 3 志愿服务个人费用的补偿情况

补偿程度	样本数	百分比	累积百分比
进行了足够补偿	164	10.8	10.8
基本得到补偿	247	16.3	27.1
仅得到了少量补偿	216	14.2	41.3
未得到任何补偿	892	58.7	100.0
总计	1519	100.0	

(二) 费用补偿与对志愿服务组织方的评价

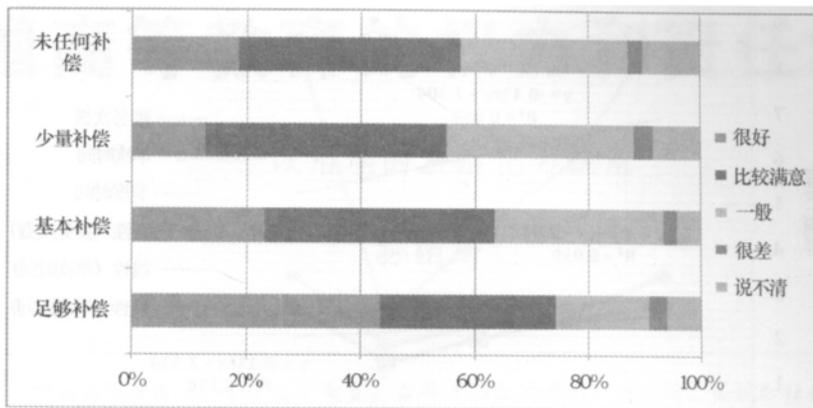
本次调查发现, 虽然未得到足够补偿的志愿者不一定就对组织进行否定评价, 但组织对志愿者个人费用的补偿程度却会显著影响志愿者对组织服务于志愿者的满意度评价。得到了“足够补偿”的志愿者对于组织方的满意度要远远高于其他情况下的志愿者。^① 目前很多志

① 国外的实证研究也发现, 能得到更好的补偿将会激励志愿者更经常地提供更长时间的志愿服务。

愿服务的组织方将志愿者看成是“免费劳动力”或“廉价劳动力”，这显然是不合适的，因为最终的后果将是

“杀鸡取卵”。

图 5 费用补偿与对志愿服务组织方的评价



六、评价与志愿者的服务表现

(一) 基本情况

尽管志愿者管理中存在着一系列问题，但总体而言，我国志愿者对于志愿服务组织方的评价还是比较好的。1/5 的志愿者表示了很满意，另有接近 2/5 的志愿者表示了比较满意，只有不到 1/10 的志愿者做了否定性评价。但考虑到大多数志愿者是凭借着热情和责任心而自愿参与志愿服务的，10% 的否定答案也是不应该的，是值得引起警觉的。当然，对于志愿者的评价必须相对地看待。即使志愿者很满意的组织，也不一定是事实上管理得很规范的组织。另外，本次调查还发现，有 8.5% 的调查对象选择了“志愿者权益得不到保障”作为其没有提供及不准备提供更多志愿服务的理由。

表 4 志愿者对组织方的总评价

	样本数	占总样本百分比	有效百分比	累积有效百分比
很好	401	19.2	20.2	20.2
比较满意	748	35.9	37.7	58.0
一般	599	28.7	30.2	88.2
说不清	186	8.9	9.4	97.6
很差	48	2.30	2.4	100.0
总计	1982	95.0	100.0	

(二) 组织满意度与志愿服务频率及时间

总体而言，对组织方的满意度评价反映了人们在提供志愿服务过程中对组织方形成的感受和体验，它会对人们是否继续提供志愿服务产生影响。志愿者参与志愿

服务的频率和时长，并不完全取决于组织的志愿者管理好坏和组织提供怎样的服务机会，还与志愿者的个人因素有很大的关系。

分析组织满意度和志愿者 2010 年第三季度的服务提供状况之间的关系可以发现，志愿者管理与志愿者对组织的志愿者管理评价最高的志愿者所提供的志愿服务的次数、每次服务时间和总服务时间都是最高的。

一个有趣的现象是，对于志愿服务组织方评价“很差”的志愿者的服务表现却比较突出。对此，一个可行的解释是，他们的批评态度可能是由强烈的社会责任意识而来的，批评不仅是认识的结果，也是行动的动力。

需要说明的是，表 10 中的数据反映的是关于志愿者而非受调查者的志愿服务情况的。因为志愿者只是受调查者的一小部分，因此无论是志愿服务的次数、每次平均服务时间，还是季度志愿服务总时间都要比以受调查者为基数算出来的高不少。

七、结论与思考

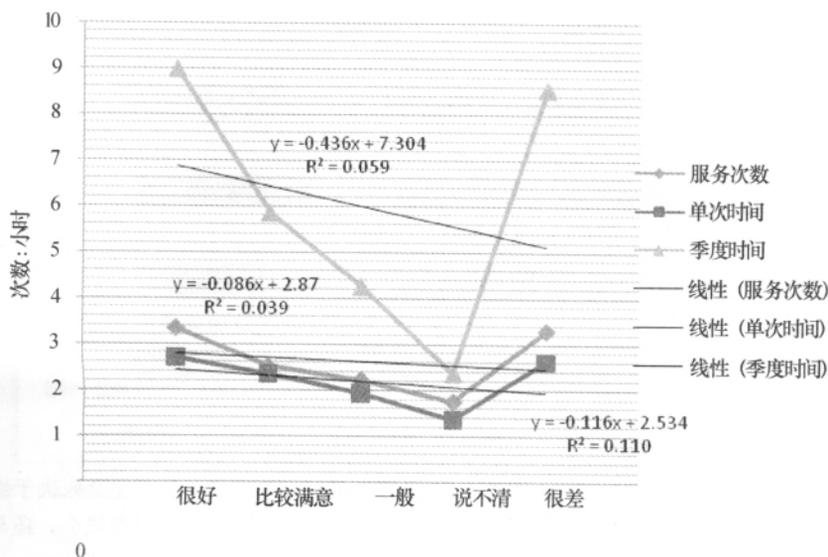
从上面的分析可以看出，我国志愿者管理现状堪忧、问题较大。尽管可以用志愿服务开展的历史较短、大部分志愿者使用机构管理经验不足、缺乏相应的法规、政策和行业规范、缺乏相应的资源等客观因素来开脱，但同样客观的是，如果志愿者管理工作得不到改善，我国的志愿服务事业很难从“低参与率、高流失率、低层次服务、低服务质量”的泥潭中解放出来。

本文认为，在现实条件下，加强和完善志愿者管理必须做好以下几个方面的工作：

一是必须加强志愿者协会的建设工作。在我国现行体制下，各级志愿者协会是连接体制内志愿服务发展和体制外志愿服务力量的纽带和桥梁，是推动志愿服务运

行模式转型的中介。

图6 满意度评价与志愿者的服务表现



二是必须大力推进社会工作者与志愿者队伍联动机制的建设。社会工作者要发挥其在社会管理和社会救助中的专业作用,离不开动员和使用志愿者,资深志愿者的培养、志愿者队伍形成专业分工和合作机制,也离不开社会工作者。对于这种联动机制的建设不能机械地理解,因为并不是所有志愿服务活动都需要社会工作者的参与,也不是有了社会工作者就不需要其他方面的专业培训及其他专业的志愿者。更为正确的理解是,志愿服务事业的发展需要社会工作的工作理念及程序、组织与培训技巧、项目管理和运作能力;不是将社会工作者和志愿者拧在一起求发展,而是在具体项目中体现双方功能上最充分的配合和互补。

三是必须重视志愿服务的制度化建设工作。无论是志愿者权益的保护,还是推动志愿服务运行机制的转型

和推进志愿服务向纵深发展,都离不开制度建设;而志愿服务事业的制度化,离不开相关志愿者组织管理规范、志愿服务标准和志愿服务激励政策的制定。

四是必须做好资金筹集工作。志愿者可以无偿服务——尽管不是最明智的选择,但志愿服务的组织和运行是需要成本的。要承接体制内志愿者的管理、服务和培训功能,避免体制内机构因短期利益而低效使用志愿者,要扶持和规范民间组织的志愿者管理工作,培育民间组织的志愿服务动员能力,各级志愿者协会都需要有自己的资金来源。

本文作者: 哲学博士, 北京师范大学社会工作与志愿服务研究中心主任、副教授
责任编辑: 周勤勤

An Empirical Analysis on Volunteer Management in Contemporary China and its Problems

Zhang Wangcheng

Abstract: By using the empirical data collected in 2010, this article reveals some serious problems of volunteer management in terms of voluntary agreement, volunteer training, the content of volunteer service and costs compensation of volunteers in contemporary China. The paper shows that these existing problems will not only influence the evaluation of volunteers on the organizations they served, but will affect the initiative of volunteers' involvement in voluntary service. Improving and standardizing the volunteer management directly concerns the expanding and deepening of China's voluntary service.

Key words: volunteer management; satisfaction degree; cost compensation; voluntary service performance