

我国志愿者权益保障：困境、问题与对策

文/党秀云 蒋欢

摘要：志愿服务是一项崇高而伟大的事业，志愿者身上所展现出来的扶贫济困、助人为乐等优良品质，对于弘扬人性光辉和中华民族的传统美德具有十分重要的作用。随着我国志愿服务活动的蓬勃发展，志愿者权益保障问题已经成为制约我国志愿服务事业进一步发展的瓶颈。当前我国志愿者权益保障存在不少的困境及问题，必须从完善立法、设立专项保障资金、优化培训机制、加强风险管制、建立志愿者救济机制等五个层面，构建和完善我国志愿者权益保障的基本思路与发展策略。

关键词：志愿服务；志愿者权益；志愿者权益保障

中图分类号：D62 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2010)03-043-04

联合国前秘书长科菲·安南曾说：“志愿精神的核心，是服务和团结的理想，是共同使这个世界变得更加美好的信念。”志愿服务作为一种自愿的、不计报酬的社会活动，作为一种推动人类发展和社会进步的行动，是现代文明的重要标志，是一个国家和民族社会责任感的重要体现。在当今社会，无论是对于诸如抗震救灾、应对突发性灾害，还是日常生活中的公益性服务，志愿组织及其志愿者的行动都发挥了重要的和不可替代的作用。然而，在志愿服务中，由于种种原因，志愿者权益遭受侵害的事件屡有发生，严重影响和制约了志愿服务的热情和积极性，因此，保障志愿者的基本权益，建立和健全志愿者权益保障机制，是志愿服务事业可持续发展的核心与关键。

一、志愿者权益与志愿者权益保障

志愿者是指不以物质报酬为目的，利用自己的时间、技能等资源，自愿为社会和他人提供服务帮助的人。志愿者权益是指志愿者在从事志愿服务过程中应当享有的不容侵犯的权利和合法利益。

目前，我国志愿者权益研究尚处于起步阶段，相关的法律法规很不健全，许多问题仍处于探讨和逐步完善

之中。综观我国志愿服务工作的有关法规及其要求，我国志愿者在志愿服务中所享有的权益主要包括志愿者的基本权益和特殊权益两个大的方面。

1. 志愿者的基本权益。

依照我国志愿服务的相关法律法规，志愿者应当享有的基本权益有：

(1) 志愿者受尊重的权利。即志愿者在从事志愿服务时，应受到他人的理解和尊重，任何人都不得对志愿者进行侮辱、诽谤和歧视；(2) 志愿者人身安全保障的权利。即志愿者在从事志愿服务时，其生命权、健康权、经济权不受侵犯，任何人不得强迫志愿者从事危及其人身安全的活动。在志愿服务过程中，志愿组织应为志愿者购买人身意外伤害险和公共责任险、医疗保险、意外事故保险；(3) 志愿者物质保障的权利。即在志愿服务活动中，志愿者有权要求获得从事志愿服务的必需费用和必要物质保障，如参与志愿服务所需的交通补助、餐饮补助、通讯补助等。

2. 志愿者应当享有的其他相关的特殊权益。

志愿者应享有的其他相关的特殊权益包括：(1) 知情权。志愿者对所从事的志愿服务信息应有全面了解，包括风险程度、服务领域、服务内容、服务对象等；(2) 获得教育和培训权。志愿者在志愿服务前，有权要求接受与履行

服务行为相适应的知识、服务技能及服务素质的培训，以便更好地满足志愿服务活动的要求，保证志愿服务的质量；(3) 优先帮助权。志愿者因志愿服务受到伤害或导致家庭困难，应优先享有获得经济、医疗、法律的帮助等；(4) 请求解决问题权。在志愿服务过程中，志愿者、志愿者组织、接受志愿服务的组织或者个人在志愿服务活动中如果发生争议，志愿者可依法向人民法院提起诉讼。志愿者组织应当支持受损害的志愿者向有关服务对象追偿损失，并提供必要的帮助；(5) 监督权。志愿者有权对志愿组织章程和志愿服务活动的进程，对志愿服务经费的筹集、使用和管理进行监督，以保证其合法性和有序性。

二、我国志愿者权益保障存在的困境与问题

志愿者权益保障是指政府、社会及志愿组织赋予志愿者应当享有的各项权益并通过相关的法规、措施得以保障和实现的机制及其制度安排。目前，我国志愿者权益保障面临的困境与问题主要有：

1. 志愿者与服务对象间的矛盾。

志愿者与志愿服务对象间应相互理解、相互信任、相互支持。在志愿服务过程中，志愿者应尊重志愿服务对象的权利，保守志愿服务对象的个人隐私和商业秘密，不得向志愿服务对象收取或者变相收取报酬。与此相对应，志愿服务对象亦应充分尊重志愿者的权利，积极配合志愿者的服务活动。事实上，由于我国公民社会的发育程度不高，相关的法律法规不健全，公民意识较为淡薄，志愿精神相对匮乏，志愿者与服务对象之间的权利义务关系模糊不清，导致志愿服务

过程中双方缺乏基本的信任与尊重。例如,在志愿服务过程中,个别服务对象把志愿者作为无偿劳动力而滥用,缺乏对志愿者起码的尊重和爱护;而少数志愿者亦把志愿服务当作是对他人的一种施舍,缺乏对他人处境的理解与人格的尊重,影响服务态度和质量,引发不必要的矛盾和冲突。

2. 志愿者与志愿组织间的矛盾。

从志愿者与志愿组织的关系来看,首先,志愿者组织与志愿者之间是一种平等的法律关系。二者之间并不一定具有行政隶属关系或者服从与被服从的关系,只是两个平等主体之间基于合意而形成的一种民事关系,这种民事关系从志愿者申请加入志愿者组织即形成。其次,志愿者组织与志愿者是一种通过要约和承诺而形成的一种契约关系。志愿组织为了开展某项活动,通过一定的形式号召志愿者参与志愿活动,而志愿者报名参加并通过资格审查,就是一种法律意义上的承诺,双方即已经达成一种契约,即形成了志愿者条例所规定的权利义务关系,双方都应按此执行,受此约束。

现实中,由于种种原因,在志愿服务过程中,志愿者与志愿组织间也常常发生和出现一些矛盾和冲突,影响相互间的合作与良好关系的建立。从志愿组织来看,主要存在这样几个问题:一是一些志愿组织及机构缺少对志愿者专业技能的培训,缺乏对志愿者自我保护意识的培育与引导,不为志愿者购买人身意外伤害等保险,使志愿者常常受到一些不必要的人身伤害,使志愿者在受到意外伤害时得不到及时的和最基本的救济,使志愿者的权益遭受严重侵害;二是一些不具备相应能力和资质的志愿组织,盲目开展志愿活动,滥用志愿资源,直接或间接地影响和侵犯了志愿者的合法权益,引发志愿者的不满;三是个别志愿组织与机构权利义务意识淡薄,责任意识不强,当志愿者权益受到侵害时,往往以各种借口推卸责任,从而引发双方之间的矛盾和纠纷。从志愿者个人来看,个别志愿者或因为个人素质与能力的限制,或迫于某些压力或出于某种个人目的,在志愿服务过程中不遵守规章制度,不按照志愿组织的统一安排行事,或擅自行动,

或自作主张,或敷衍了事,严重损害和影响了志愿组织的声誉,使双方关系陷于紧张状态,引发彼此间的矛盾和冲突。

3. 志愿者权益保障存在缺失。

随着非营利组织的兴起和公民社会的到来,志愿活动已经成为公民参与各种社会活动的重要形式。从福利院、自然保护区、汶川地震灾区到各种体育赛事都可以看到志愿者的身影,志愿者活跃在社会的各个角落,用他们无私的奉献和热情为社会做出了巨大的贡献。然而,在一些特殊领域,志愿者所从事的服务却带有一定的危险性,面临因工作而受伤甚至死亡的危险,其权益保障就成了一个不可回避的问题。

目前,我国志愿者权益保障存在的缺失主要表现在以下几个方面:一是权利义务关系不明确,影响各自职责的履行,容易出现责任与义务的“真空”地段,造成权利与义务的难以落实和兑现;二是各种保险与救济措施缺失,使志愿者在人身安全与健康受到某种伤害与危险时,得不到及时的救济和补偿;三是相关政策和制度不完善,使志愿者及其劳动得不到应有的尊重。以北京市为例,北京市目前共有志愿者服务队伍约4万支,登记志愿者约100万人。其中11.2%的志愿者在每次服务中都能得到安全保障,48.5%的公益组织从未给志愿者买过保险,10%的志愿者曾受过身体或精神伤害,9%的志愿者曾不被理解或遭歧视。^[1]

三、我国志愿者权益保障缺失的根源

志愿服务是中国公民社会兴起与发展的重要标志和必然产物。由于中国公民社会的不发达和社会转型面临的诸多问题,中国的志愿服务及其各项制度建设必然面临和存在诸多的问题与挑战,需要长期的努力和不断的完善。目前,导致我国志愿者权益保障缺失的原因与根源主要有:

1. 法律法规不完善,法律效力不高。与一些地方已经制定志愿服务的地方性法规相比,在国家层面的法律法规中还没有涉及志愿服务的内容。由于各地情况不同,地方性法规条例相互之间也有较大差异。比如,在宁波,

“青年志愿者”的下限规定为16周岁,而四川则规定为14周岁。在黑龙江和浙江,志愿者法规面向全体年龄层,而在广东、山东和福建,法规仅面向青年。由于我国法律缺乏对志愿服务法律地位的明确界定,且效力等级低,内容过于抽象,可操作性规范少,使得志愿者处于“权利真空”的尴尬境地,导致志愿者行动的法律定位不明,使志愿服务带有很大的盲目性、随意性和无序性。同时,由于我国现行法律对志愿服务活动缺乏统一、完善的具体法律规定,使志愿者权益难以获得法律上的最终保障。

2. 经费来源不稳定,缺乏资金保障。我国志愿组织的经费主要是通过会员交纳一定的会费以及社会的捐助,由于志愿组织筹资能力的不足以及筹资渠道的单一,大多数志愿组织都存在经费不足的困境与问题。尽管志愿服务本身不需要支付报酬,但志愿者在服务过程中所产生的各种费用,如交通费、午餐费、服务用品成本等都需要志愿组织给予一定的物质补偿,这是志愿者最基本的权利,但由于志愿组织本身经费的不足,导致其在为志愿者提供各种保险及其基本生活费用方面力不从心,导致志愿者基本权益难以得到最基本的保障。以2006~2008年中国图书馆学会组织开展的“图书馆志愿者行动”为例,这项活动得到了全国图书馆学界一大批专家的积极响应,但随着活动的持续与深入,一些保障性的问题也凸现出来,志愿者们前往基层服务点的差旅费、志愿服务期间的意外伤害保险、医疗保险等始终没有得到很好的解决,尤其是对于那些每年都参加志愿服务的专家,仅差旅费一项已经成为一个大问题,^[2]严重影响了志愿者的积极性。

3. 缺乏专业培训,自我保护能力弱。目前,我国志愿者招募门槛较低,只要报名即可,很多志愿者属于业余性质,缺乏必要的技能素质与自我保护能力。一些志愿组织在招募志愿者后,基本上是只通过简单的介绍就直接上岗,对志愿者应具备的基本素质和能力缺乏系统的专业指导和有针对性的培训,由此不但影响到志愿服务的质量,而且还可能危及志愿者的人身安全,特别是在从事技术性较高、

危险性较大的志愿服务时，这个问题尤为突出。例如，在“5.12”汶川大地震中，千百万志愿者奔赴救灾第一线，其中许多人由于没有医疗、心理救助、救援等方面的专业技能和训练，在救援过程中导致自身受到伤害的事件屡有发生。

4. 政策扶持力度不够，权益保障难以落实。国务院 2007 年批准的“中国 21 世纪可持续发展的行动纲要”和“中西部开发十年规划”里都明确提出了要利用志愿服务的力量促进我国社会发展的目标。从中可以看出，志愿服务在社会发展中的影响越来越大，国家决策层也把它当作促进社会发展的一个重要因素来考虑。目前我国政府在尊重志愿者劳动成果和确保志愿者权益保障方面，还缺乏相应的制度与政策，包括组织管理、财务政策、税收政策、捐赠政策以及对志愿者本人及活动的社会认可等等，由于政策支持力度的不够以及相关保障机制的不健全，使得志愿者权益保障难以得到真正的落实。

5. 志愿者资源滥用，志愿服务热情受挫。当前志愿服务中另一个突出问题就是志愿者资源滥用。志愿服务首先应当遵循自愿原则，但在实际工作中强迫志愿者服务的现象时有发生。有的机构或组织将志愿服务纳入员工年度考核的范围之内，对不能达标的人处以一定的行政处罚；个别单位和个人打着招募志愿者的旗号，帮助自己搞推销或义务打工，把志愿者当作廉价劳动力，甚至利用志愿者的名义从事营利活动；还有的地方将志愿服务与某些实际利益联系在一起，成为利益交换的筹码或条件，如有的社区规定享受低保的居民必须在社区承担一定的志愿服务工作。广州青年志愿者协会调查显示，近 10% 的志愿者曾经受到过误解或歧视。上述强迫式的志愿服务以及对志愿者资源的滥用，不仅违背了志愿服务的自愿性原则，也贬低了志愿服务的崇高性和价值，影响和挫伤了志愿服务的热情和积极性。

四、完善我国志愿者权益保障的对策与途径选择

随着我国志愿服务事业的蓬勃发展，如何建立和完善我国志愿者权益

保障机制，如何使志愿者权益保障走上制度化、规范化的轨道，结合我国社会的实际情况和发达国家的经验，我们认为，促进和完善我国志愿者权益保障的基本策略和途径为：

1. 完善志愿服务立法：志愿者权益保障的基石。

将志愿服务活动纳入法的轨道，实现志愿服务的法制化，是公民社会的本质要求，也是当代西方国家普遍的做法。如美国制定了专门的志愿服务法，并在其他法律中设置有关支持志愿服务的条文，以保障志愿者的合法权益，保护和促进志愿服务的发展。对志愿服务立法有助于公众对志愿服务基本原则和理念的认知，有助于解决志愿服务过程中出现的重大问题，有助于维护志愿服务各方的合法权益，有助于志愿服务活动的规范运作和志愿服务事业的健康发展。

我国的志愿服务事业正处于初步发展时期，各项制度还很不健全。由于志愿服务的社会定位、服务对象、服务内容、服务形式、权利与义务关系等缺乏明确的法律界定，导致志愿者的法律地位不明确，志愿者自身的权益和志愿活动缺乏法律和政策保障。志愿服务立法的滞后，相关法律法规的缺失，严重制约和影响了志愿服务活动的展开，影响了志愿者权益的保障与救济。因此，应加快志愿服务立法，建立并健全相关方面的法律法规，使志愿服务及志愿者权益保障真正做到有法可依，规范有序。

一是夯实志愿服务立法的理论基础。深入分析志愿服务立法的动因、条件、目的、功能、历史等理论问题，正确定义志愿服务、志愿者、志愿者组织、志愿服务立法、志愿服务协议等基本范畴，为解决好志愿服务立法的实务问题提供理论支持。

二是搭建志愿服务立法的制度框架。科学构建志愿服务立法的基本原则和制度体系，包括志愿服务的体制、机制、主体、行为、程序、风险、监督、责任、救济等制度环节，明确志愿服务的法律地位，明确志愿者及相关主体的合法权利和利益，为志愿服务事业发展提供更有力的法律制度保障。

三是借鉴国外志愿服务立法经验，扩展我国志愿服务立法的视野和思路。

四是在国家志愿服务法律的总体框架下，基于地方实际情形，制定具体的法律法规，形成协调而完备的志愿服务法律体系。

2. 设立专项保障资金：志愿者权益保障的基础。

志愿服务的服务经费来源主要有：会费和其他商业收入、政府资助、慈善基金和私人捐助。从国际上看，志愿组织的大部分资金主要来源于政府资助。比如在加拿大，志愿服务事业的年平均投入是 865 亿加元，其中政府投入占 60%；意大利年平均为志愿服务事业投入 15 万亿里拉，其中政府投入占 60%；新西兰政府为志愿服务事业年平均投入 72100 万新西兰元，其中政府投 40600 万元，约占 56%。我国志愿组织普遍存在经费来源不稳定、运作资金不足等问题。因此，通过设立专项的权益保障资金用于对志愿者权益的保障与救济，是志愿者权益保障的基础和重要途径。

根据各国经验，志愿者专项保障资金的来源主要从以下渠道获取：一是政府专项投入。将志愿者权益保障资金纳入政府年初预算（可参照社保资金设立），专项拨款，专款专用。二是企业捐助。通过适当的税收优惠政策，鼓励企业捐助公益事业，激发和调动企业捐助志愿服务事业的积极性。三是社会资助。发挥慈善组织在资金筹集上的优势，多渠道地筹措和吸纳社会资金。如可通过“基金会”的形式，设立志愿者专业基金和账号，鼓励社会各界对志愿服务事业的支持。例如，2007 年，广东省成立了中国第一个“志愿者事业发展基金会”，通过社会筹集资金达 3000 多万元，用于支持广东省志愿事业的发展。

3. 优化志愿者培训机制：志愿者权益保障的前提。

良好的专业素质与高度的自我保护意识是确保志愿服务质量和志愿者人身安全的关键所在。志愿者技能的不足和专业训练的缺乏是导致志愿者在志愿活动中遭受各种不必要的人身伤害的主要因素之一。因此，建立长效的志愿者培训机制，强化志愿者专业技能和素质培训，是避免各种安全隐患、确保志愿者权益的必要前提。

一是加强服务知识与内容的培训。根据服务工作的需要，进行相关的专

业知识培训,使志愿者充分了解志愿服务的内容、服务要求、服务方法,熟练掌握相关的服务技能。

二是进行安全知识和风险意识培训。对于风险性较大的服务领域,对志愿者进行专门的安全知识和风险防范培训,使志愿者在突发事态下能够做出有效的反应和正确的应对,减少不必要的意外和伤害,提高志愿者的自我保护能力和意识。

三是加强志愿者综合素质培训。进行素质拓展,重视对志愿者人格、心理、精神素养的训练,提升志愿者的适应能力和应变能力。

4. 健全志愿服务风险管理机制: 志愿者权益保障的关键。

在志愿服务活动中,志愿者的人身安全、服务对象的人身安全、志愿项目的推进都可能遭受一些不确定因素的影响和威胁,尤其在风险较大的服务领域,往往还会面临一些无法预知和控制的风险,因此,树立志愿者风险管理意识,建立和健全志愿者风险管制机制是确保志愿者权益的关键和重要途径。

一是加强风险识别与预测。风险识别与预测的目的就是将不确定性转变为明确的风险陈述,以了解或预测可能出现的风险,以便于制定相应的预防和应对措施,预防和化解风险的产生。

二是加强风险评估与控制。有组织、有计划、有措施地防范和转移风险是志愿服务风险管理的重要内容。风险评估就是在开展志愿服务前,对每个环节、每个领域可能涉及的风险进行评估,如一般运作风险、对志愿者和员工的风险、对他人及社会的风险、对财产设备的风险等,通过风险评估,对其破坏

性和危害性作适当判断,形成风险规划书,以及时采取有效的应对措施预防、控制和转移风险。

三是加强风险监督与救济。志愿组织应对整个志愿服务过程进行密切的监控和督导,以防止危险的发生。香港社会福利署出于风险规避的考虑,对不同活动所需志愿者与活动人数都做出严格的规定(见附表)。[1] 风险发生以后,志愿组织应采取一系列补救措施转移风险,弥补损失。如及时对志愿者进行慰问;尽快向相关保险机构提出申请,减少损失等。

5. 确立志愿者权益救济机制: 志愿者权益保障的核心。

截止到2009年12月5日第24个国际志愿者日,中国注册志愿者人数达到3047万名,提供了超过83亿小时的志愿服务,[4]面对如此庞大的志愿者队伍,如何为志愿者的合法权益提供有力保障,已是中国志愿服务必须正视的一个问题。建立志愿者权益救济机制,将志愿服务纳入社会保障体系,是实现和保障志愿者权益的重要策略之一。

一是建立志愿者安全救济保障。保障志愿者的人身安全是志愿者权益保障中最基本的内容。由于服务环境的不确定性和风险性,志愿者在志愿服务过程中权益受到侵害的事件时有发生。志愿组织应为志愿者购买意外事故安全保险,保险类型可分为短期和临时保险,短期保险可以月度为周期,临时保险则以活动起止时间段为保期。

二是建立志愿者生活救济保障。志愿者生活保障涉及各方面问题,志愿者虽是义务服务,但是在日常志愿服务中会产生基本的餐费和交通费等服务成本。因此,志愿者的餐费补贴

和交通补贴是最基本的生活保障。在志愿服务西部和“三支一扶”等国家大力倡导的志愿服务中,志愿者的养老金和社会保险等基本生活保障,应当切实地贯彻实施,按时发放到位。

三是建立志愿者医疗救济保障。志愿者在服务过程中,特别是在救灾或技术性含量比较高的志愿服务中,食品卫生、公共场所卫生、医疗救护等问题尤其需要关注,志愿者的医疗保障显得尤为重要。在日常志愿服务中,志愿组织应为每位志愿者购买具有一定保障效力的人身医疗保险以应对突发疾病,配备常用药品和医疗器械以应对一般身体伤害,确保食品及公共场所安全卫生,并且安排健康专业指导人员为志愿者提供健康咨询和指导。在大型志愿服务中,志愿组织可与保险公司合作,签署医疗保险协议。以商业保险为纽带,将各项医疗资源整合起来,为志愿者提供人身及医疗费用保障和紧急救援、医疗遣返服务等,以市场化机制来解决志愿者医疗保障问题。

志愿者是志愿精神的践行者和传播者,维护和保障志愿者的权益,尊重他们的劳动与付出,不仅关系到志愿者本人的利益得失,更关系到全社会的志愿服务热情与积极性。实践证明,只有让每一位志愿者的权益得到切实保障,志愿服务才能拥有更为广泛的群众基础,志愿服务事业才能更加持久与健康地发展。

参考文献:

[1] 人民政协报. 志愿服务:立法迎来新发展 [DB/OL]. 人民网, (2007-11-15)[2008-03-05].
 [2] 陈力. 关于尽快建立志愿服务保障机制 [R]. 全国政协十一届二次会议提案, 第0668号.
 [3] 香港社会福利署有关志愿者与活动人数比例的规定 [BE/L0]. 中国新闻网, 2009-12-6.
 [4] 北京志愿者协会. 志愿服务建设与管理 [M]. 北京: 中国国际广播出版社, 2006.229.

作者简介: 党秀云, 中央民族大学管理学院教授, 博士生导师, 北京市, 100081。
 蒋欢, 中央民族大学管理学院研究生, 北京市, 100081。

责任编辑 喻 匀

附表: 香港社会福利署有关志愿者与活动人数比例的规定

活动类型	家庭	成人	青年	儿童	长者	失聪
参观	1 : 25	1 : 25	1 : 25	1 : 10	1 : 16	1 : 8
旅游	1 : 20	1 : 20	1 : 16	1 : 10	1 : 14	1 : 8
宿营	1 : 16	1 : 16	1 : 16	1 : 8	1 : 8	1 : 8
远足	1 : 16	1 : 16	1 : 16	1 : 8	1 : 8	1 : 8
野外露营	1 : 12	1 : 12	1 : 12	1 : 6	1 : 8	1 : 8
水上活动	1 : 8	1 : 8	1 : 8	1 : 4	1 : 4	1 : 8
攀山	1 : 6	1 : 6	1 : 6	1 : 4	1 : 4	1 : 8

资料来源: 香港义工工作发展局