

我国志愿服务中的“失灵现象”探析*

潘修华¹, 孙玉明²

(1. 南通大学 管理学院, 江苏 南通 226019; 2. 南通大学 地方公共政策研究所, 江苏 南通 226019)

摘要:我国志愿服务活动中存在的失灵现象阻滞了其进一步发展。为消解这一现象,需要探究其产生的原因,探讨针对性解决措施。通过文献查阅、问卷调查和个案访谈可知,我国志愿服务过程中“失灵现象”产生的原因主要是组织不够独立、管理不够规范、活动目的不够纯洁、活动范围不够宽广、服务资金不够丰足、激励机制不够健全、法规体系不够完善等。消解这一现象需要采取增强志愿组织的独立性、提高组织管理水平、强化服务公众意识、丰富志愿服务方式、拓宽资金来源、运用多样化激励手段、完善相应法规体系等措施。

关键词: 志愿组织; 志愿失灵; 志愿服务

中图分类号: C 916

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2012)05-0006-05

20世纪80年代末美国学者萨拉蒙在研究志愿服务活动时,发现志愿服务活动中存在志愿服务失灵现象。尽管由于社会文化环境和制度背景相异,我国志愿组织与国外志愿组织存在一些差异,但在其服务过程中也存在着失灵现象。为更好地推动我国志愿服务活动的开展,有必要立足于我国的实际情况对其进行深入探讨并找到相应的解决对策。

一、“志愿失灵”理论梳理

志愿失灵的概念由美国学者萨拉蒙(Lester M. Salamon)提出,他认为,志愿失灵主要有4个方面的原因:(1)志愿资源不足。(2)志愿组织的特殊性。(3)志愿组织的父权心态。(4)志愿组织的业余性。他创造性地提出了政府是“志愿失灵”之后的衍生制度,并引入“交易成本”的概念比较了分别由政府 and 志愿组织来提供公共物品的成本。他认为,利用政府提供公共服务的交易成本会比利用志愿组织高得多。因此,在市场失灵的时候,志愿组织应该作为最初的提供公共物品的机制,只有在志愿组织提供的服务不足的情况下,政府才能进一步发挥作用。由此可见,政府的介入不是对志愿组织的替代,而是补充。当志愿服务出现失灵现象时,政府应该作为志愿组织的后盾,积极开展与它的合作,来解决志愿失灵问题^[1]。之后,汉密尔顿(Charles H. Hamil-

ton)通过仔细分析,认为萨拉蒙的志愿理论过于抽象和模糊,针对志愿资源不足这一概念,没有明确的界定,何为资源不足?谁来确定资源不足?至于志愿组织的特殊性和父权心态,这是任何一种类型的组织都存在的现象,并非志愿组织所独有的难题。此外,他认为,萨拉蒙忽略了社会事务是十分复杂的,政府本身也是社会过程的积极参与者^[2]。我国学者虞维华认为,萨拉蒙的“志愿失灵”理论最大的缺陷是逻辑上的缺陷,即萨拉蒙关于“市场失灵”、“志愿失灵”、“政府失灵”三者关系的论证是建立在历史解释基础上的,但除了指出志愿组织早已存在并且先于政府存在等历史事实外,他并没有提出更多的历史依据,因此,萨拉蒙对于相关历史的解释是不充分的。详尽的解释需要借助于历史哲学,但这可能使这一问题的研究陷入形而上学的抽象争论之中^[3]。

尽管学界对萨拉蒙的志愿失灵理论进行了这样或那样的批评,但仍承认志愿服务过程中存在志愿失灵现象,只是对这一现象需要重新阐释。社会学界和管理学界均对志愿失灵现象进行了重新阐释,但是较为系统的阐释是管理学界做出的。社会学界从功能理论和冲突理论出发,认为志愿组织结构不完整、体系不健全、功能不全面以及角色冲突、权力冲突、利益冲突等是志愿失灵产生的主要原因^[4]。

收稿日期: 2011-12-01

基金项目: 国家社会科学基金项目资助(12CZZ021); 江苏省社会科学基金项目资助(09ZZD012)

作者简介: 潘修华(1976—),男,湖南岳阳人,南通大学管理学院讲师,法学硕士;

孙玉明(1988—),女,江苏南通人,南通大学地方公共政策研究所工作人员。

管理学界认为,从组织发生理论看,志愿失灵与组织诞生先天不足相关,首先表现在志愿精神的缺失,其次表现在组织使命的模糊,最后表现在志愿组织被认同的限制;从组织设计理论看,志愿失灵与志愿组织结构趋同于官僚制组织相关;从组织过程理论看,志愿失灵与组织领导无力、决策失败和沟通不畅等相关;从组织生态理论看,志愿失灵与组织环境的后天不利,影响到组织的生存、运行与发展,造成志愿原则的失效与志愿机制的僵化相关;从组织发展理论看,志愿失灵与组织成熟程度和成员成熟程度错位有关^[5]。综合观之,所谓志愿服务失灵实际上是指志愿组织囿于组织内外的某些因素,无法有效地从事志愿服务的现象。这种现象不仅国外志愿服务中存在,我国志愿服务中也存在。

二、我国志愿服务中的失灵现象分析

探究我国志愿服务中的失灵现象及其产生的原因,要立足于我国政府管理体制和社会生态环境,这样才能比较透彻地认清问题及其产生的症结所在。

(一) 志愿组织独立性不够限制了组织活动的领域

我国的经济基础、公民文化水平、民族精神要素、公民社会发育程度,同西方国家,甚至亚洲其他国家相比较而言,具有自己的个性特征,因而西方志愿者组织的自发性、非政府性特征,很难完全归纳到中国志愿者组织及其运作的特征中去^[6]。中国的志愿者组织是在政府的主导下发展起来的,其活动常常被纳入到具有官方色彩的社会主义精神文明建设或是政治文明建设中去,成为构建和谐社会,推进基层社会管理的重要载体和抓手;从志愿者行动兴起的轨迹看,可以说,如果志愿服务活动不依托党团组织的强大权威和动员力量,中国志愿活动模式是不可能被确立的,所以这种模式可以被总结为“政府主导,社会协助”模式^[6]。在此种模式中,志愿组织的独立性是有限的。课题组在调研2010年和2011年江苏南通、无锡、张家港等地志愿者行动的过程中发现,基层志愿服务站一般挂靠在社区或者企事业单位,多由社区主任或者企事业单位相关群团部门领导兼任志愿服务站的站长。这就意味着,志愿服务站的活动只是社区或单位活动中的一部分,要服从社区或单位活动的整体安排。如此,志愿组织的独立性就难以得到充分保证。独立性的受限导致了志愿组织的活动主要集中在政府和单位瞩目的领域。

(二) 志愿组织管理不够规范制约了组织功能的发挥

志愿组织普遍存在机构设置问题。有些地方的志愿服务组织只设有一个负责人,包揽全部组织事务,这样的“组织”徒有其名,限制了志愿服务活动的拓展。有些地方的志愿组织只有一个空架子,没有具体的职能部门,这样容易损耗管理效率,浪费组织资源。有些地方的志愿组织尽管设置了职能部门,但也存在着不够健全、不够科学的问题,这样容易扰乱分工,致使部门职责不清^[7]。

志愿服务活动中还普遍存在组织管理制度不健全的问题,而且已有的管理制度也没有很好地运行起来。其中一个问题就是志愿者培训管理制度。志愿服务涉及很多领域,而招募来的志愿者来自于各行各业,因此志愿者需要接受培训,具备一定的服务技巧、沟通技巧、应急安保等必备知识。但是现阶段很多志愿组织的培训并未常态化开展,通常是在招募志愿者到志愿服务活动开展前临阵磨枪,进行简单的培训,而且在培训后也缺乏评估、考核,这在一定程度上降低了志愿服务的质量^[8]。

(三) 志愿服务活动功利化倾向阻滞了服务活动的经常性开展

志愿服务活动是一项社会公益事业,在社会生活日常状态下都应有志愿者的身影。但在实践中,志愿服务活动经常出现“扎堆”现象,有“活动化”和“节日化”倾向。在活动时间上,逢年过节易成为志愿服务活动开展的高峰期。志愿服务活动是一种日常行为,但由于一些志愿组织在志愿服务活动中带有功利心,或因为领导人的重视而轰轰烈烈,出现了志愿服务节假日“热”,平日“冷”的现象。甚至还有有的志愿组织在服务中务虚不务实,不做实事,满足于走过场,利用节假日搞形象工程。在服务项目上,一些志愿组织习惯于围绕宣传需要而选择服务项目,多集中在大型活动与公益活动的服务上,如清洁卫生、探访老人、文艺表演等。《广州日报》在2010年5月4日报道,佛山市福利养老院在“五一”期间连续来了几拨志愿者,院里的老人们被“服务”得疲劳不堪^[9]。这些现象在一定程度上妨碍了志愿服务活动的经常性开展。

(四) 志愿服务覆盖面不够广阻碍了服务活动的拓展

志愿服务活动一般有热线电话、广场服务、接待来信来访、结对服务和承担大型活动的服务等方式,从表面上看丰富多彩,能在一定程度上满足社会的

需要。但是随着社会经济的发展和人员流动的加快,人们的需求也会越来越多,需要帮助的人群将越来越多,涉及的问题也将越来越复杂,仅仅靠这些服务方式已经无法满足社会中出现的新需求。例如,随着城市化进程的加快,城市中聚集了越来越多的外来务工人员。外来人口作为一个特殊的群体,出门在外缺乏坚实的依靠和保障,面临的问题比一般市民更多、更复杂,而现阶段志愿组织为外来人员提供的服务不是阙如就是不够,很难满足他们对志愿服务的需求^[7]。

中国内地的志愿组织在近20年获得了快速的发展。对于现代化程度较高的城市来说,志愿组织较多,但是在县市、农村,志愿组织较少。大多数志愿者习惯于城市服务,除了部分大学生志愿者短期到农村服务之外,就很少见到长期化、日常化的农村志愿服务。如南通市有江海志愿者组织,但是在南通的下属县市却鲜有志愿者组织,更别说提供志愿者服务了,即使有志愿者提供服务,也是城市中的志愿者偶尔组织到农村搞活动而已,并不能长久地维持志愿服务。这种现象与建设现代市民社会的要求不相符^[10]。

(五) 组织运行的资金不足和来源不稳定性制约了服务活动的深入开展

资金是志愿组织从事志愿服务活动的强力后盾,是志愿服务活动顺利进行的保障。但在实践中,政府财政除了对共青团指导下的青年志愿者组织有比较常态的支持,对其他志愿服务投入并不多。与此同时,企业投入和社会捐赠的积极性总体不高,志愿服务组织通过自身的项目运作形成品牌吸引社会资金的能力也不足^[8]。如江苏南通江海志愿服务站的资金来源渠道主要是团市委拨款和企业赞助,另外还有其他一些社团和个人提供的赞助,但这些筹集来的资金只能满足平时的基本支出。从回收的调查问卷中可知,在南通众多的江海志愿服务站中,有57.1%的服务站活动资金不够。活动资金窘迫在一定程度上影响了志愿组织活动开展的质量、规模和常态化。

(六) 志愿服务激励机制不够健全抑制了志愿者的积极性

规范合理、行之有效的志愿者激励机制能保障志愿者的基本权益,维持志愿者的服务热情,避免志愿者的流失,推动志愿服务行动的健康发展^[11]。但是从目前的实践看,无论是对志愿者个人,还是对志愿者组织或是对支持志愿服务事业的公民、企业,都

还没有建立常态化的有效激励机制,主要依靠团组织和青年志愿者协会给予“十佳志愿者”、“优秀志愿者”等奖励。这些精神性奖励宣传力度不够,示范作用不够明显,难以激起全社会的关注与参与,长此以往,不利于激发志愿者的积极性与热情。虽然一些地方在青年志愿者服务条例中,鼓励企事业单位和学校在招工、招生时,在同等条件下优先录取表现突出的青年志愿者,但在实践中,一些企事业单位并不能积极响应,对青年志愿者不能给予相应的待遇,激励的效果并不明显^[8]。

(七) 法律制度保障不够完善影响了志愿事业的发展

志愿者在提供服务时离不开制度的保障,而制度最大的保障就是要针对志愿服务立法,从法律上对志愿者提供一定的保障。通过立法来确定志愿服务的法律地位,为志愿者提供法律保障,确保志愿服务事业健康发展,在国际上是通行的做法。此外,将一系列关于志愿服务的管理制度和运行机制加以法制化,包括使志愿服务的经费筹集、捐赠优惠、经费使用以及成效评估等方面的规章制度更进一步地合理化、规范化,是保障志愿者服务能可持续发展的重要措施^[11]。但是直到今天,我国还没有一部志愿服务的全国性立法,目前国内除少数省市已出台志愿服务的专项立法外,大部分还缺乏专项法规,而且从立法层次上说也较低,从时效上讲也比较滞后,不能满足志愿服务开展的需要。志愿者在公益服务中出现意外事故,难以通过法律途径来寻求保护。

三、消解我国志愿服务中的失灵现象的对策

在分析志愿组织失灵的表现形式及其产生的原因之后,需提出相应的解决对策,为推动我国志愿服务活动更好地开展提供支持。

(一) 增强志愿组织的独立性,扩大其自主活动空间

志愿组织是为了弥补政府失灵和市场失灵的不足而产生的,应适当赋予志愿组织适当的自治权力。在国外,一般要求志愿服务具有4个方面的独立性:(1)服务宗旨具有独立性,以避免市场化和行政化的干扰;(2)服务资源具有独立性,通过多元化的途径筹集资金,而不是依赖于单一机构和组织;(3)服务行动具有独立性,拥有较多的选择服务项目和领域的自主权,并且可以根据社会的需要进行灵活调整;(4)服务人员具有独立性,根据服务项目吸引的多元化资源支持,而不是受制于单一机构,志愿人员

可以根据自己的价值取向决定是否提供服务^[11]。

在我国,针对志愿组织挂靠在社区或者单位的情形,可在志愿者中推选出一名退休的、有管理经验的、社会资源丰富的老同志担当志愿服务站的站长,实现多方筹资、独立管理的运作方式和管理方式,这样可一定程度上增强志愿组织的独立性,强化其联系社会,自主开展志愿服务功能。政府可对志愿服务活动进行引导和扶持,但在介入时不要以行政权力直接对志愿服务活动进行干预,应尊重志愿组织开展的相对独立性。

(二) 提高管理水平,进一步提高志愿服务的效益

在志愿组织内部要设置相应的职能部门,进一步完善志愿者组织架构。一是可以根据志愿组织活动的流程设置宣传研究部、志愿者招募与注册部、培训部、活动部、考核评估部、激励部、财务部、外联部、综合协调部等职能部门,每个部门由专人分工负责,将各项工作连贯起来,避免一人包揽所有管理工作的问題;二是志愿服务行动组织部门可以根据活动类别进行分组,如助学组、帮老组、助残组、环保组、医疗组、社会活动组等,每个部门的各个小组可以根据自己的专长明确工作方向。这样有利于提供专业化服务,更好地满足社会需求^[7]。

制度是组织运作的保障。如果将志愿组织比作一条轮船,那么管理者就是领航员,而制度就是轮船的整个架构^[11]。志愿者组织的管理制度能明确组织的各种条例规范,因此要健全志愿者基础管理制度,制订宣传制度、志愿者招募与注册制度、志愿者培训制度、志愿者激励制度、志愿者考核制度、志愿者组织财务制度等,并使制度运行起来。

(三) 强化服务群众意识,促使志愿服务活动经常化

群众需要的志愿服务是日常性的,日常化无疑是志愿行动常态化的一种基本取向。要坚持把多样化、平常化、持久化作为开展志愿服务活动的原则,坚持服务群众,把家电维修、生活照顾、医疗保健、法律咨询等与群众日常生活息息相关的服务确定为基本志愿服务项目,开展常规性的便民利民服务。要向志愿者宣传、讲解志愿服务理念,使志愿者树立正确的价值观,强化群众意识,积极主动参与到日常化的服务活动中去,而不是走过场,参加几次大型活动就退出志愿服务活动。政府、市场和社会都应成为志愿服务的强有力的支持力量,为志愿服务活动日常化提供便利和支持。

(四) 丰富志愿服务方式,扩大志愿服务覆盖面

创新是志愿服务事业不断发展的推手。志愿服务事业的生命力在于服务项目的不断创新和服务效益的不断提高。随着时代和社会的发展,志愿组织仅凭目前的服务方式和项目已经难以满足社会需求。可以根据服务对象的需求丰富服务方式,针对不同层次的需求开展特色服务活动,精心设计各类活动载体,开拓性地组织开展各类志愿服务活动。在传统的扶助弱势群体、参与公益服务的基础上,志愿者要拓展服务领域,开展多种服务项目,包括社会公益服务、扶贫开发服务、法律维权服务、公民教育服务、社会调研服务等。针对城市流动人口和服务需求日益增多的现实情况,志愿组织可以和当地政府合作,为外来人口这一特殊群体提供切实可行的服务。

志愿组织在提供服务时,要将志愿服务活动空间范围从城市扩展到农村,不仅服务城镇居民,也要服务农村人口。实际上农村对志愿服务的需求是很旺盛的,志愿组织发挥作用的空间会很大。根据具体情况,志愿组织可以向农村提供支教、扶贫、医疗、信息咨询等关系到农村发展所需的服务项目。

(五) 多元化筹集资金,拓宽资金来源

由于志愿组织是非营利性组织,没有经费就难以开展活动,这就需要社会给予支持,保证公益活动的顺利运行。志愿组织在筹集资金的过程中要处理好与政府、企业和个人的关系,从多元化的渠道筹集资金。资金是政府主导志愿服务活动工作的一个重要手段。政府可以项目委托的方式在经济上给予志愿组织适当的经费资助,以推动志愿服务的开展。志愿组织可呼吁经济实力雄厚的企业长期支持社会的志愿服务活动,提供一定的活动经费和项目经费;可以在开展某一主题公益活动时,动员企业进行捐助,这样也可以提升企业的知名度,改善企业形象,是双赢的事情;可在人员流动性较大的公共场所宣传引导、鼓励捐赠,设置志愿服务爱心捐款箱;还可以通过网络、电视、电话等途径筹集资金。志愿组织也可以自食其力,通过义卖等活动筹集活动资金,从国外经验看,自谋财源、开发营利项目以弥补公益支出,已经成为一种普遍趋势^[11]。

(六) 建立立体式的激励网络,激发志愿者服务的热情

志愿组织可以建立起内在与外在激励、精神与物质激励相结合的激励机制。内在激励来源于志愿者对参加活动产生的内在满足感,如因能提供服务

而自豪,为能展示自我而快乐等;外在激励则是志愿者由于获得外在肯定而满足。同时,从志愿者的服务动机看,志愿者的需求层次脱离了物质追求,因此,对志愿者的激励应当以精神激励为主,辅以其他的激励手段,更好地激发其参与志愿活动的热情。此外,也可以尝试学习国外的一些经验,为一些优秀志愿者提供较好的就业与升学机会,让志愿者在志愿服务中实现自我价值,获得社会的尊重与关注,从而激发和带动更多的人投身于志愿服务中去,推动志愿服务工作长期持续地开展。还要建立起科学合理的考评体系,考评对志愿者参与服务活动有激励作用。在考评中,通过交流,志愿者也可以扬长避短,增加服务经验和方法,提高志愿者参加志愿服务的能力。

(七)完善志愿服务法规体系

近年来,各地方开展的志愿服务立法工作方兴未艾,制定全国统一的志愿服务法及地方性法规或规范性文件已是大势所趋。志愿服务立法要着重解决这样一些问题:一是界定志愿服务的性质,将其与强制性的服务、收取报酬的服务、家庭成员间的服务相区别;二是明确志愿组织的独立地位,保障志愿组织在人事任免、资金管理、发展会员等方面的民事权利和应承担的民事义务;三是明确公民有参加志愿服务的义务,将参加志愿服务法律化;四是明确志愿者、服务对象、志愿组织三方的法律关系,建立三方之间纠纷的解决机制;五是明确志愿者的权利和义务,在维护服务对象权益的同时,维护自身合法权

益,如志愿者的学习、生活、工作、劳动保护、人身保险、医疗等相关保障;六是明确志愿服务的奖惩规定,将鼓励志愿服务的制度和措施法律化^[8]。为志愿服务活动立法,一方面可以规范和保护志愿服务活动,为志愿服务活动提供行动依据,另一方面也有利于增强志愿组织运行的独立性。实际上,为志愿活动立法也可以体现我国在政策上重视志愿服务在社会发展中的作用,有利于引导社会公众参与志愿服务活动。

四、结论

我国志愿服务活动是在政府的主导下发展起来的,具有较为明显的组织化、政府化特征,常常被当作建设社会主义和谐社会的重要载体和抓手。这种发展模式在志愿服务活动兴起之初,社会中组织力量匮乏的情况下有其合理性,但时至现阶段,却已是阻碍它继续发展的主要因素。无论是志愿组织的强依赖性,还是其服务过程中产生的失灵现象,可以说都和政府管得过宽过细有关。要想消解我国志愿服务活动过程中的失灵现象,推动其进一步发展,须以法治的视野来变革政府对志愿服务活动的管理方式,让志愿组织在具体的志愿服务活动中可依法自主决策自主活动,提高管理水平,拓展资金来源,扩大服务覆盖面。这种对策具有可行性:一是发展到现在,志愿组织已具备自主活动的必要资源;二是志愿组织的活动主要是向基层社会提供公共服务,不会影响到社会和谐与政治稳定。

参考文献:

- [1] SALAMON L M. Of market failure, voluntary failure[J]. Third-Party Government Journal of Voluntary Action Research, 1987, 16(1): 39.
- [2] HAMILTON C H. Of voluntary failure and change toward a new theory of voluntary-government relations in modern society[M]. Alexandria: The Philanthropic Enterprise, 1996: 1-22.
- [3] 虞维华. 从“志愿失灵”到危机: 萨拉蒙非营利组织研究疏议[J]. 行政论坛, 2006(2): 91-95.
- [4] 戴维·波普诺. 社会学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [5] 胡德平. 志愿失灵: 组织理论视角的分析与治理[J]. 理论与现代化, 2007(2): 52-54.
- [6] 罗峰. 志愿组织与社区公共治理的形成[J]. 探索与争鸣, 2005(5): 25-26.
- [7] 潘修华, 符敏霞, 沈玲洁, 等. 江海志愿者组织活动调查报告[J]. 社团管理研究, 2009(11): 27-29.
- [8] 福建社科院课题组. 深化社会志愿服务活动的若干思考[J]. 福建论坛, 2009(7): 147-149.
- [9] 杨金溪. 爱心过剩老人受罪谁之责[EB/OL]. [2011-04-22]. <http://news.163.com/10/0505/05/65T6KSTR00014AED.html>.
- [10] 冉亚辉. 公民道德教育在和谐社会构建中的作用[J]. 南通大学学报: 社会科学版, 2010(7): 112-113.
- [11] 沈杰. 志愿行动——中国社会的探索与践行[M]. 北京: 人民出版社, 2009.