

湖北省青年志愿服务的保障机制分析

——基于组织社会学的视野

杨建 金小红

摘要：近年来，青年志愿服务发展迅速，在志愿服务领域发挥着越来越重要的作用。在组织社会学的视野下，从保障机制的视角出发，通过相关实证调查研究发现，由于组织运行系统、组织支持系统和组织环境系统等层面的保障措施不完善，青年志愿服务的进一步发展受到很大限制，并据此提出了进一步完善青年志愿者服务的保障机制建设策略。

关键词：青年志愿者服务；保障机制

中图分类号：C913.5；C916.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1004-3780(2013)06-0084-06

一、研究背景与问题发现

青年志愿服务缘起于共青团中央自1993年起组织实施的中国青年志愿者行动，这是一项与国际接轨，对志愿服务事业进一步细化的工作。随着青年志愿队伍的不断壮大，我国的青年志愿服务日趋成熟。截止至2009年12月，我国已有注册志愿者3047万人，累计有4.03亿人次的青年和社会公众为社会提供了83亿多小时的志愿服务。在志愿服务的三大类型中，团组织领导下的青年志愿服务发展最迅速、成效最显著，青年志愿者正成为当前中国志愿服务事业的主体力量（高海燕，2010）。

然而，我国的青年志愿服务仍有很多的不足，如招募宣传途径不完善、志愿服务培训不到位、服务激励方式不系统、评价反馈渠道不畅通和制度保障体系不健全等，这些都是青年志愿服务活动运行机制中需要面对的现实问题。导致这些问题的原因是多方面的，有社会大环境的原因，也有组织内部管理的原因。这些问题及问题的成因都是当前学术界研究的重点，这里不再赘述。总之，以往的研究多关注青年志愿服务组织管理过程中的问题，很少提及推动组织管理进步的青年志愿服务的保障机制这一问题，而从组织社会学角度来分析该问题，本文尚属首例。

保障机制是机制功能中的一种，除此之外还有激励机制和制约机制，保障机制是指为管理活动提供物质和精神条件的机制。志愿服务的保障机制涉及志愿服务的各个参与主体，如团组织、协同单位、志愿者、志愿服务对象等，本文所指的青年志愿服务保障机制就是立足青年志愿服务的各个参与主体，全面剖析各个主体在组织运行中存在的问题，各个击破，保证志愿服务事业快速发展的一整套体系。完善青年志愿服务的保障机制，能为青年志愿服务组织管理能力的提升提供坚实的后盾，这是繁荣青年志愿服务事业的基本条件，对推动青年志愿服务发展有重大意义。

二、研究设计

本次研究采用实地访谈的方法，深入了解湖北省青年志愿服务的直接组织部门和协同工作部门的工作开展情况和经验，对志愿服务情况进行分析，了解湖北省志愿服务现状，进而分析湖北省青年志愿服务的保障机制中存在的问题。

作者简介：杨建，华中师范大学社会发展与社会政策研究中心研究员，主要研究方向：应用社会学；
金小红，博士，华中师范大学社会学院副教授、华中师范大学社会发展与社会政策研究中心研究员，主要研究方向：国外社会学理论、青少年问题。

本次调查选择了湖北省的宜昌市和武汉市江汉区两个调查地点，调查对象是共青团湖北省委直属管辖的各政府机关、事业单位、国有企业和学校，受访者都是这些单位的负责人或志愿活动的主要参与者。

个案访谈资料也是本次研究所依据的主要资料之一，本次研究共调查了来自十几个不同单位的15名访谈对象（文中用其姓名拼音的首字母代替），涉及青年志愿服务的各个主要参与部门，其中，政府部门有4名，事业单位5名，国有企业3名，学校3名。

三、青年志愿服务的保障机制现状及问题

从组织社会学的角度来讲，任何组织都有它存在和发展的特定环境，组织的环境系统是一个由组织赖以生存和发展的特定环境诸要素所构成的有机整体，一个组织的环境系统可以分为组织的内部环境和外部环境，而组织的外部环境又可区分为工作环境和一般环境（刘祖云，2002）。青年志愿者组织是一种典型的组织形式，其保障机制涉及到内部环境及外部环境系统，本文将依据此种分类方法，将青年志愿者服务的保障机制中存在的问题逐一呈现。这种方法的优势在于将青年志愿者组织视为一个组织系统环境，分析在组织运行过程中，各个系统存在的问题，以明确权责，更好地推动青年志愿者服务事业的发展。

笔者通过深入访谈发现，湖北省青年志愿者服务的宏观保障机制的问题主要存在于以下几个方面。

（一）组织的运作系统

1. 组织管理

青年志愿服务是在团中央领导下开展的志愿服务活动，它不同于社区志愿服务和个人志愿服务两种模式。社区志愿服务模式强调自下而上发起，自上而下推广；个人志愿服务模式是自下而上发起，自下而上扩展。而共青团组织的青年志愿服务模式是自上而下发起并推广，因此，它更强调团组织的领导带动作用，甚至可以说团组织的领导、组织能力决定着青年志愿服务的水平。调查发现，共青团组织的志愿服务在组织管理上仍有一些亟待解决的问题，主要表现在两个方面：

（1）组织管理人员配备不合理

虽然全国青年志愿者组织网络已基本建立，但相配套的运作机制却并未实现同步，团委青年志愿者工作在人员配置，尤其是基层人员的配备方面有很大的漏洞。

访谈对象“LSJ”：人员方面，没有专门的工作机构和访谈对象，宜昌市的志愿服务工作由团市委负责其他工作的领导兼任，区里更是没有专门的组织机构和人手。由于团委日常工作也很多，所以真正用在志愿服务方面的工作时间还是很有限的。

调查中像访谈对象“LSJ”这样，同时兼任其他工作的基层团组织志愿服务工作负责人还有很多，他们坦言真正用在志愿服务工作方面的时间很少。由于缺乏专门的访谈对象，基层团组织大都把有限的人力、财力投入到团委其他工作，而难以再抽出更多精力积极做好志愿服务工作。强大的组织号召能力是团组织的青年志愿服务的突出优势，但由于基层青年志愿服务的领导力量在很大程度上被削弱了，导致青年志愿服务的触角弱化，这样势必会影响青年志愿服务的社会横向延伸。

（2）青年志愿者队伍稳定性不足

青年志愿者作为我国志愿者队伍的主体，在规模和组织化程度上一直保持领先优势，然而在调查中，笔者却发现青年志愿者队伍的稳定性存在很大问题。

访谈对象“SX”：志愿者管理应该更加规范，最好能像党员入党那样的严格管理，这样对加入这一组织的人有一种自我约束性。

访谈对象“YY”：主要问题是在注册志愿者时的组织号召方面存在困难，对于志愿者也没有具体的约束，因此我们只能扩大志愿者的范围，在需要志愿者时候能够保证人员到位，对于志愿者的约

束也不能硬性约束，而是需要以人性化的方式来约束，保障志愿者的召集和充分。

访谈对象“SX”提到的实际上就是注册志愿者管理，在学习国外先进志愿者管理经验的过程中，我们早就提出要实行志愿者注册制度，但在实际操作中，由于各方面原因，这一制度基本未能真正落实。规则的制定是为了提高效率，志愿者注册制度不仅可以保障志愿者来源的稳定，便于志愿者管理，还能增加服务对象好感，增强志愿者和服务对象之间的联系；正如访谈对象“YY”所指出的，松散的志愿者管理只会增加志愿活动开展难度，也是对志愿者和服务对象不负责任的表现。

2. 制度管理

(1) 缺乏对志愿者管理的规范及长效机制

志愿者的管理制度包括志愿者的招募、培训、激励、考核和保障等方面，做好志愿者规范化管理工作，既能保障青年志愿者更为专业、规范地服务于他人、服务于社会，又能使志愿服务得到社会的认同和支持，还可以建立起志愿者的成长机制，保障青年志愿服务的长效发展。自上世纪90年代初青年志愿服务在我国初步开展起，我们就一直没有停止过对国外先进志愿者管理制度的学习，这些学习也取得了明显成效。我们在调查中发现，虽然青年志愿者管理已趋向规范化，但仍有很多方面做得不尽如人意。

访谈对象“XX”：我们区团委的活动是比较多的，与市里（合作进行志愿服务）更多的还是要通过教育局，一定要通过我们的上级来安排，直接跟学校沟通不太合适，做好事也需要一定的程序……至于学生这块的志愿活动，（我们）最担心的是学生的安全问题，每次搞活动，都要为学生买保险……（希望）上级能更多地为我们提供方便，比如给学生一些车费、午饭钱，如大型活动，学生要集中，最好就要包车。另外，上级部门也要做出相关的表彰，不管是组织、单位或个人都需要，有激励机制会更好开展活动。

访谈对象“TKZ”：培训只有讲座，其实很多活动也不需要培训，这些问路、打扫什么的也不需要培训。希望加强动机教育，丰富培训的形式，增加体会感，增强意义性，另外，加强团队意识、安全知识、服务技巧的培训。

访谈对象“YD”：对于志愿者的培训缺乏正规的培训和甄选机制……缺乏对于志愿者的激励机制，（现有的）大多只是进行单一的精神激励，其实应有人性化的激励机制，现在的激励机制缺少对于志愿者来说有价值的激励，表现为社会激励缺乏，组织激励不足，只是依赖个人的自我激励。

访谈对象“CLS”：应该给志愿者基本的志愿活动补助，如交通费、电话费……应该有专业社工来指导志愿服务，一方面提升志愿服务质量，另一方面提升志愿服务者自身能力，以提高志愿者参与积极性。

通过上述访谈资料，我们可以发现青年志愿者管理仍存在很多问题：在志愿者招募方面，志愿服务活动宣传动员不足，参与渠道狭窄，很多人想要加入青年志愿服务队伍却不知如何参与，而志愿服务参与也缺乏甄选机制，不能满足某些志愿服务对志愿者的特殊要求；在志愿者培训方面，普遍存在重服务轻培训的现象，很多志愿服务不组织专门的培训，而已有的培训又因形式单一、内容乏味而导致培训效果不理想；在志愿者考核方面，由于志愿者注册制度未能很好落实，志愿者考核制度也只能流于形式，更建立不起志愿者的成长机制；在志愿者激励方面，如访谈对象“XX”和“YD”指出的那样，当前的青年志愿活动更多依靠的是志愿者的个人激励，而团组织并未充分运用激励手段，如精神奖励、少量的经济补偿、政策性补偿、时间储蓄制度中的补偿等（丁元竹、江汛清、谭建光，2007）；在志愿者保障方面，大多数志愿活动都未能给志愿者提供安全、医疗保障，志愿活动中产生的费用也只能由志愿者自己来支付。

(2) 志愿服务活动不够规范，缺乏长效推进机制

志愿服务活动的质量直接影响志愿服务的效果，因此开展服务活动前要全面评估活动的价值和

可行性，除了特定的大型赛会外，应尽量保证志愿服务的长期稳定性。在调查中我们发现，青年志愿服务缺乏长效推进机制主要表现在两个方面：一方面是活动组织者仅从志愿者角度考虑，试图通过举办一次或少数几次志愿服务活动达到对志愿者的教育意义；另一方面是在推进志愿活动中，并无长效的制度保障，活动缺乏稳定性。

访谈对象“DGQ”：他们一次来了40多个学生，而我这里的老人也没有这么多，而且老人也有各自的特点，我只能安排一部分人进入老人的房间和老人进行聊天，（另）一部分（就）分配他们打扫卫生。这种形式我们平常并不需要，只在组织大型活动，比如说节假日时候为营造热闹的氛围可能需要多些人来。志愿服务活动若要长久、切实地发展其实不需要这样的形式，这么多的人。

访谈对象“YB”：（建议要注重）志愿者服务的连续性，应该对于志愿者有一定的约束，才不至于造成连续性上的缺失，这对于特殊教育的服务，只有长远做下去才能有志愿者的成就感，也更利于特殊儿童的成长和发展。

对于这种“扫荡式”志愿服务活动，活动组织者原本是希望通过志愿服务对本单位或志愿者个人产生良好影响，然而由于这种方式过于形式化，对志愿者的正面影响很小，而且更可能因忽略了服务对象的需求，对服务对象产生负面影响。

访谈对象“CLS”：团组织领导经常更换，领导很可能按个人偏好选择不同活动，影响活动的持续性……（建议）保障活动内容的持续性，不会因为团组织领导班子的更换而不断改变活动内容。

现行的共青团组织的青年志愿服务活动大多由各级团组织的领导决定，而没有组织制度对志愿活动予以保障，一旦领导调离工作岗位，现有志愿服务活动就失去了支持力量。一旦志愿组织活动不依赖于制度而依赖于组织者，就给志愿活动本身带来风险，并且严重影响志愿活动的持续性和效果。

（二）组织的支持系统

共青团组织的青年志愿服务本身是一个成本低但作用巨大的社会服务形式，但其长期以来却并未受到应有的重视，缺乏法律支持和资金支持是其面临的两大困难。

1. 缺乏统一的法律规范

一个领域的法制化是其运行规范化的重要标志，因而没有相关的法律法规做保障，志愿服务要想形成良好的发展局面几乎是不可能的。我国的志愿服务立法开始于1999年8月，广东省的《广东省青年志愿服务条例》是我国第一部区域性志愿服务条例，随后福建、河南、黑龙江、吉林等省和南京、宁波、杭州等市相继颁布了地方性志愿服务法规或条例。然而对于全国性志愿服务立法，虽民众呼吁已久，但仍未正式制定（于良佐，2007）。法律法规对志愿服务的保障体现在两个方面，从宏观层面来讲，其主要是以立法的形式确立志愿服务在社会发展中的地位，从而促进志愿服务事业的发展。法律的认可能够提高广大民众对志愿服务的认识，增强人们的志愿服务意识。

从微观层面来看，法律法规主要是对志愿服务起到规范化作用。首先，规范志愿服务的运行机制，将志愿服务的招募机制、培训机制、激励机制、评价机制通过立法规范起来，推动志愿服务的科学化。现行的共青团组织的青年志愿服务往往带有浓厚的行政色彩，开展活动时重视政绩宣传，忽视了真正的志愿意识传播，因而开展的志愿服务往往是“活动式”的。这样的志愿服务动机本身就是有问题的，往往只能流于形式。在调查中我们发现很多志愿服务都是类似的形式，但这种形式只适用于大型赛会等特定情况，如果将这种“活动式”志愿服务随意照搬，不仅不能产生预期效果，反而可能会失去志愿服务本身的意义。

其次，要在法律上明确志愿者的权利和义务，确定青年志愿组织、志愿者、服务对象三方的法律关系。志愿服务强调志愿意识和奉献精神，其突出特点就是服务的不计报酬或低补贴，但是如果志愿者的基本权益得不到保障，则势必会影响志愿者的积极性。志愿者的基本权益主要包括人身安全保障和基本物质补偿。调查也证实，这两个方面是志愿者的普遍需求，同时又是当前志愿服务保

障工作中的软肋。有权利就要有义务，志愿服务的规范管理更离不开志愿者自身义务的履行。

笔者：您认为在志愿组织的管理方面存在怎样的问题呢？

访谈对象“LY”：学生属于未成年人，对学生安全的责任是最担心的，因为他们年龄小，而环境比较复杂。

访谈对象“YB”：缺乏一些规范性的制度吧，尤其是对于志愿者的约束制度。

访谈对象“LY”的话反映了当前学校青年志愿者面临的人身安全和医疗保障问题，从调查情况来看，这个问题是普遍存在于各个志愿者群体的。由于经费等多方面原因，当前的大多数志愿服务活动都没有为志愿者提供人身意外险。前面访谈对象“XX”指出的志愿者物质补偿问题，现在即使是在全国性的大型志愿服务活动中，志愿者自己支付活动费用的现象也是普遍存在的。但要解决这一问题，需要在法律上确定志愿者基本物质补偿的必要性，才能使志愿服务补偿方式逐渐正规化。另外，访谈对象“YB”也正是遇到了前面访谈对象“YY”指出的志愿者组织困难，才提出建设志愿者约束制度的建议，实行志愿者注册制度，明确志愿者行为规范，也是志愿活动规范化不可缺少的一部分。

总之，建立全国性的青年志愿服务法律，严格规范志愿服务的运作过程，明确青年志愿者的权利和义务，是当前青年志愿服务发展的迫切需要，也是全国青年志愿服务者的一致呼声之所在。

2. 缺乏资金支持

从国际上的情况来看，各国政府在志愿服务中的投入力度都是非常大的，如加拿大的政府年平均投入占志愿服务总支出的60%，意大利的是60%，日本的是38%，新西兰的是56%，美国的是43%，而共青团中央所属的中国青年志愿者协会每年约有40%的经费是由政府提供的（丁元竹、江汛清、谭建光，2007）。在我国现阶段处于志愿服务发展的初级阶段，企业的志愿服务意识发展程度较低，一旦政府支持力度偏低，经费就会自然成为青年志愿服务的一大难题。当然，青年志愿服务的发展不能完全依赖政府，还要拓展资金来源渠道，吸引企业参与，鼓励企业捐赠，进一步推动志愿服务项目化管理，这样才能推动志愿服务发展的良性循环。

笔者：我想了解一下你们这个义工组织开展志愿服务活动的经费来源于哪里？

访谈对象“YD”：经费一部分来自民政部门的拨款，一部分是通过社会筹资和爱心捐助。

访谈对象“LSJ”：没有专项资金，现在的志愿服务大都是从区团委其他工作中节省出来的……有些志愿服务活动由商家提供赞助。

笔者：你们在与团市委的协同合作过程中有没有遇到什么困难或问题？

访谈对象“YD”：主要是经费支持问题，志愿者的招募和培训都需要经费的支持。

由上述访谈资料可以发现，青年志愿服务正在尝试多渠道筹集资金，他们资金的来源主要有四种：上级团组织拨款、商家赞助、社会筹款和爱心捐助。可见，面对普遍存在的经费问题，多渠道的资金征集方式是满足迅速发展的青年志愿服务需要的积极尝试。

（三）组织的环境系统

从青年志愿服务组织的外界环境来看，社会民众对青年志愿服务组织的作用看似无关紧要，但要明确的是，社会民众不仅是青年志愿服务潜在的和直接的服务对象，还是潜在的志愿者来源，社会民众对青年志愿服务的认识甚至关乎青年志愿服务的未来发展。然而，目前社会民众的志愿服务意识的形势并不让人乐观，很多人对志愿服务的认识还停留在“学雷锋”“义务劳动”“义工”等词汇上，这也说明民众首先在认识上就已经受到限制，更谈不上广泛的认同和支持了。

访谈对象“LSJ”：志愿服务群众基础不够，市民志愿服务理念不够，区内的注册志愿者仅占市民总数的8%。如果人人都是志愿者，宜昌市的文明进步将不止提高一个层次。

访谈对象“YD”：社会信任体系失调，很多志愿服务对象不信任志愿者以及提供的服务。

访谈对象“KJ”：对志愿服务要多加宣传，提高人们的志愿服务的意识，增加人们了解志愿服务的渠道。

访谈对象“LSJ”所说的是志愿服务的规模问题，虽然不可能做到人人皆为志愿者，但是如果拥有更多的志愿者，尤其是长期稳定的注册志愿者，不但可以完成更多的志愿服务项目，还可以加深人们对志愿服务的认识，进一步提高志愿活动的参与率，形成良好的社会氛围。而访谈对象“YD”则提到了民众对志愿服务的信任问题，正是由于志愿服务发展不成熟导致的，社会公众对志愿者缺乏认识，民众才会产生这种不信任。访谈对象“KJ”指出的也正是解决民众不信任问题的主要方法，即志愿服务要加强宣传，建立广泛的社会支持网络。

四、结论与讨论

当下，志愿精神已成为社会动员的一种新型的巨大能源，同时它也蕴藏着巨大的组织潜力。与其他志愿团体相比，青年志愿服务团体拥有更多的组织资源，其突出表现在于青年志愿服务团体得到共青团组织的支持。共青团组织是青年志愿服务活动的领导者和组织者，它独特的地位和拥有的资源进一步增强了青年志愿服务活动的动员性和组织性。进一步完善青年志愿服务的保障机制，将为共青团组织的青年志愿服务工作的管理改革铺平道路，对青年志愿服务的发展起到极大的推动作用。

从以上青年志愿服务保障机制的分类探讨中，笔者尝试提出建立青年志愿服务保障机制的主要措施：

首先，在各级团组织建立负责青年志愿服务的专门的组织机构，基层团委至少要有专门的青年志愿服务负责人，同时要保证负责人具有相应的志愿服务的专业化水平。另外，保证志愿服务活动的制度化、常态化，不因领导的更换而随意改变。

其次，加快青年志愿服务立法进程。一方面通过立法确定青年志愿服务的地位，促进青年志愿服务的发展；另一方面明确志愿者的权利和义务，明确组织机构、志愿者、服务对象三者之间的法律关系，保障志愿者的合法权益。

再次，完善志愿服务活动管理制度。建立志愿者的招募、培训、激励、评价和保障制度，并以此来指导、规范志愿者的服务活动，避免志愿服务流于形式。

最后，加大对青年志愿服务的政策支持、资金投入和管理力度，并尽快建立项目管理制度。政府应认识到志愿服务的巨大发展潜力，要协助青年志愿服务团体拓宽资金筹集渠道，积极吸纳企业、基金会及个人的资金支持。

参考文献：

- [1]于良佐. 志愿服务立法及其对共青团工作的影响[J]. 中国青年研究, 2007(9): 43-46.
- [2]高海燕. 青年志愿服务运行机制研究[D]. 天津: 天津商业大学, 2010.
- [3]张静. 共青团组织下的青年志愿服务发展研究[D]. 西安: 西北大学, 2011.
- [4]刘祖云. 组织社会学[M]. 北京: 中国审计出版社、中国社会出版社, 2002: 266.
- [5]丁元竹, 江汛清, 谭建光. 中国志愿服务研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 165, 168.
- [6]陈晶环. 中国青年志愿服务的发展与特色[J]. 青年探索, 2011(1): 41-46.

(责任编辑: 杨雨菡)