



中央民族大学“985工程”“211工程”项目成果
高等学校特色专业建设点项目

志愿失灵及其矫正中的 政府责任

——以北京志愿服务为例

孙 婷◎著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位



中央民族大学“985工程”“211工程”项目成果
高等学校特色专业建设点项目

志愿失灵及其矫正中的 政府责任

——以北京志愿服务为例

孙 婷◎著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

志愿失灵是志愿组织在提供志愿服务、满足社会需求等方面所产生的功能缺陷和效率困境。中国志愿服务在短短几十年间发展迅猛,但实践中呈现着一定程度的“志愿失灵”问题。本书首先在对相关概念和理论作界定的基础上,立足于国情,又北京市志愿服务情况为例,系统梳理了北京志愿服务的发展历程和现状,重点分析了其“志愿失灵”的主要表现,并从政府责任视角探讨了“志愿失灵”产生的原因。随后对志愿服务发达国家和地区政府矫正志愿失灵的相关经验进行了考察分析,结合中国国情,从中提炼了志愿服务发展的可供借鉴经验。本书最后重新探讨了政府和志愿组织的关系及其角色定位,提出了政府在矫正志愿失灵中的政策路径选择。

责任编辑:宋云

图书在版编目(CIP)数据

志愿失灵及其矫正中的政府责任:以北京志愿服务为例/孙婷著. —北京:知识产权出版社, 2011. 8
ISBN 978-7-5130-0791-7

I. ①志… II. ①孙… III. ①志愿—社会服务—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第178892号

志愿失灵及其矫正中的政府责任——以北京志愿服务为例

孙婷 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8324

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2011年10月第1版

字 数: 200千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000860 转 8240

责编邮箱: songyun@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 14.25

印 次: 2011年10月第1次印刷

定 价: 38.00元

ISBN 978-7-5130-0791-7/D·1304 (3689)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

政府和志愿组织是现代社会治理中发挥着重要作用的两大主体。基于政府失灵的可能性，志愿组织有了存在的逻辑前提，它能在矫正政府失灵、提供公共服务方面发挥“拾遗补缺”的作用；同样，志愿组织也会存在失灵的可能，而政府可以发挥自身优势，在矫正志愿失灵方面发挥重要的作用。

萨拉蒙认为，“志愿失灵”包括慈善组织能力的不充分、慈善的特殊性、慈善的父权性和慈善的业余性。萨拉蒙的“志愿失灵”理论是基于对西方社会福利国家的实践考察。然而，基于与西方社会不同的国情背景和志愿组织不同的成熟程度，我国“志愿失灵”发生机理和表象呈现着一定的“中国特色”。在政府主导型的社会发展模式下，中国式“志愿失灵”的诸多表现与政府有着密切的联系。因此，关注在矫正志愿失灵中的政府责任非常具有现实意义。

与国内其他地区相比，北京志愿服务在2001年申奥以前并没有呈现出太明显的领先优势，但在北京奥运会这个巨大发展契机的推动下，北京志愿服务发展速度和规模令世人瞩目，业已成为中国志愿服务的重要示范标志。以北京市为例开展志愿失灵问题的探讨不仅有利于促进对北京市志愿服务事业瓶颈问题的重视和关注，而且这些问题在全国也有着一定的普遍借鉴意义。本书正是以北京志愿服务模式和现状问题作为切入视角，展开了对中国政府在矫正志愿失灵中责任的研究探讨。

在稿件付梓之余，我必须要感谢我的师长、家人和朋友。正是有了他们的支持、鼓励和关爱，我才能不畏艰辛，勇往直前。感谢我的博士导师李俊清教授，导师宽厚的人品、严谨的治学态度和渊博的学术知识让我受益终生。感谢我的家人，他们是我永远的避风港湾和坚强后盾，

也是我不断努力前行的动力。感谢为本书的调研提供过帮助的所有朋友。感谢知识产权出版社的宋云编辑。在此我要对各位郑重地道一声谢谢。

基于本人学识和研究条件所限，本书难免存在一些不足之处，恳请各位专家不吝赐教。本人权以此书作抛砖引玉之用，以拜读更多真知灼见。

孙 婷

2011年4月于北京

摘 要

现代社会的志愿服务除了传统的慈善和扶弱济贫功能外，还在提高公民素质、培养社会责任感、促进公民参与、治理社会、推动社会文明等方面起着重要作用，有效发挥着矫正市场失灵和政府失灵的功能。但从世界各国志愿实践看，如同市场失灵和政府失灵一样，志愿组织也非现代社会治理的“完美工具”，同样存在“志愿失灵”的现象，这就需要政府发挥自身优势，在矫正志愿失灵方面发挥其应有的作用。

志愿失灵是志愿组织在提供志愿服务、满足社会需求等方面所产生的功能缺陷和效率困境。萨拉蒙认为，“志愿失灵”包括慈善组织能力的不充分、慈善的特殊性、慈善的父权性和慈善的业余性。萨拉蒙的“志愿失灵”理论是基于对西方社会福利国家的实践考察。然而，基于与西方社会不同的国情背景和志愿组织不同的成熟程度，我国“志愿失灵”发生机理和表象呈现着一定的“中国特色”。在政府主导型的社会发展模式下，中国式“志愿失灵”诸多表现与政府有着密切的联系。

国内各地区基于历史条件、社会背景和资源禀赋等各方面的差异，在志愿服务实践中有着不同的发展历程和模式探索，呈现有一定的地区“特色”。但总体而言，在各地志愿服务发展过程中，政府的作用都是不容小觑的。与其他地区相比，北京志愿服务工作在申奥以前并没有呈现出太明显的领先优势，但在奥运会这个巨大发展契机的推动下，北京志愿服务发展速度和规模令世人瞩目，它已成为中国志愿服务的重要示范标志。以北京市为例开展志愿失灵问题的探讨不仅有利于促进对北京市

志愿服务事业瓶颈问题的重视和关注，而且在全国也有着一定的普遍借鉴意义。经过对北京志愿服务发展的考察可知，现阶段北京志愿服务模式是以“自上而下”运作为主体，以“自下而上”运作为有效补充，政府在其中的主导推动作用非常突出。

北京志愿失灵突出表现在志愿服务资金不足、人力资源缺乏、运作不规范和“官方色彩”浓重等几个方面。从深层原因分析，志愿失灵的种种表现与政府行为有着不可分割的联系。在中国特有的社会环境下，政府志愿服务相关制度供给不足和不规范的政府管理模式，是形成“中国式”志愿失灵的关键原因。

考察志愿服务发达国家和地区的发展经验可知，政府和志愿组织结成了实质上的“伙伴关系”，志愿组织在确保民间独立性质的基础上，形成了“民办、官协”的发展模式。“民办”是充分发挥志愿服务事业自身优势的前提，但同时需要政府通过支持和监管等方式从中协助，以确保志愿服务事业良性发展的正确方向。政府是社会志愿服务事业的规划者和政策制定者，同时也是志愿服务的资助者、服务购买者，通过政策规划、资助和服务购买，政府能实现对志愿服务的有效监管和督导，并充分发挥自身优势矫正志愿失灵。

要真正发挥政府优势，实现矫正志愿失灵的功效，必须结合中国实践，首先重新恰当定位政府和志愿组织的关系，明确政府责任，为实践中政府在志愿服务中的具体作为提供明确而清晰的指引方向。合作制衡关系是中国政府和志愿组织未来关系定位的发展方向。合作制衡即是分工基础上的合作，在合作的同时，彼此牵制、互相监督和约束。无论是合作还是制衡，在政府和志愿组织关系模式的设计中有一基本前提，即双方地位的独立平等。这是合作制衡关系区别于传统的控制从属关系的核心特征。

在合作制衡关系模式下，政府需要重新定位在矫正志愿失灵中的职能，明晰其该作为和不该作为的职责界限。实践中，政府需要强化制度供给职能、扶持职能、环境营造职能、监管职能，对之前缺位的职能予以有效弥补，同时，放弃之前对志愿组织过多过细的具体事务

和运作的干预，摒弃越位的领导控制职能，以最终实现其应尽职能的圆满归位。政府履行矫正志愿失灵责任的政策路径主要有增强和完善志愿服务相关制度供给、加强志愿服务相关政府机构建设、加大对志愿服务鼓励、扶持和引导的力度和构建完善的志愿服务监管体系等方面。

ABSTRACT

Voluntary service in modern society has played an important role not only in traditional charity and poverty alleviation but also in improving civil competence, cultivating social responsibility, promoting citizen participation, strengthening social governance and promoting social civilization. It has run effectively the function of the correction in market failure and government failure. However, according to international experience, voluntary organization is also not a “perfect tool” of ensuring good governance in modern society. There is also “voluntary failure” phenomenon existed as market failure and government failure. Thus the important role of government is to take its own advantages and then correct the voluntary failure.

Voluntary failure can be defined as function defect and efficiency dilemma of voluntary organizations in providing voluntary service and meeting the social needs. Salamon proposed that voluntary failure can be summarized as follows: inadequate capacity of charitable organization, the charity's particularity, the patriarchal nature and the amateur nature. The theory is constructed based on the study of western society's practice. However, based on different social circumstances, the mechanism and the appearance of voluntary failure in China has showed certain “Chinese characteristics” . A lot of performance of “Chinese voluntary failure” is closely linked with the government.

Various domestic regions have different progressive history of voluntary

service. Those phenomenons present a certain area characteristi. Overall, during voluntary service's development process, the role of government should not be minimized. Compared with other regions, the voluntary service work in Beijing has not shown too obvious leading advantages before the Olympic bid. Olympic Games became the great opportunities of development of volunteer service in Beijing. Because of remarkable developing speed and scale, volunteer service of Beijing has become China's important symbol of voluntary service. Case study of Beijing voluntary failure not only can promote attention and discussion of bottleneck problem in Beijing voluntary service, but also has the universal significance around nationwide. Currently the modes of voluntary service in Beijing have been recognized as the combination of "dominant up-down execution" and "attached down-up execution". The government has proved its leading role of advancing the development of voluntary service in Beijing.

The salient difficulty involved with volunteer failure in Beijing has included as insufficient funds, lack of human resources, operational irregularities and administrative tendency. Analysis from the deep reason, all the above factors are inextricably linked with government performance. Therefore the key factors to voluntary failure in China can be attributed to the lack of perfect institutional law system and standardized administrative modes of government.

According to international experience, the government and voluntary organizations has joined a virtual "partnership". Upon the guarantee of their independence, volunteer organizations have shaped the model: "civilian-run and official - assist model". It means that volunteer organizations can take full advantage of folk character, but at the same time, it needs government's assistance to support and supervise. Government's assistance can ensure the development of volunteer services toward the right direction. To correct voluntary failure, government should not only play the role of the planners and policy makers of social volunteer service, but also the role of the bankroller and service buyers of volunteer service.

We should properly re-orient the relationship between the government and voluntary organizations. It can identify government's responsibility in voluntary service and guide government's action in practice. The future direction of the relationship between government and voluntary groups should be emphasized on the cooperative balance. The cooperative balance can be defined as both the cooperation upon the diffusion and the mutual restraint within the cooperation. Whether cooperation or balance, there is a basic premise that the separate and equal status of both parties. This is the core characteristics different from traditional control subordinate relationship.

To shape the cooperative balance, government needs to redefine its function in correcting voluntary failure and then clarify boundary of responsibility and action. In practice, the government needs to strengthen the function of institution supply, support, environment construction and supervision. Meanwhile, government should not put too much intervention on volunteer organizations as before, instead, government should adjust its leading advantage to achieve the ultimate goal of making the government return its original position. Policy methods of correcting voluntary failure may contain several aspects, such as improving the legal system related to voluntary service, strengthening the construction of relevant government agencies, enhancing the encouragement, promotion and instruction efforts on voluntary service, and finally constructing perfect the supervised system perfectly.

目 录

导 论	1
一、选题背景与意义	1
二、国内外相关研究综述	5
三、主要内容和研究方法	10
第一章 核心概念及相关理论	13
第一节 志愿服务	13
一、志愿服务的含义	13
二、志愿服务的功能分析	16
三、志愿服务的主要类型与活动领域	19
第二节 其他相关概念	22
一、志愿精神的含义	22
二、志愿者的含义	24
三、志愿组织的含义	25
四、政府责任	29
第三节 志愿失灵相关理论	30
一、市场失灵、政府失灵和合约失灵理论	31
二、志愿失灵理论和第三方管理理论	35
三、政府—非营利组织关系的类型学	39
四、政府、市场、志愿部门相互依赖理论	40

第二章 北京志愿服务发展历程与现状	42
第一节 北京志愿服务发展历程	43
一、北京志愿服务的萌芽与发展	43
二、奥运契机下的北京志愿服务	46
第二节 后奥运时代北京志愿服务发展现状	57
一、后奥运时代北京志愿服务的新发展	57
二、后奥运时代北京志愿服务的制度背景	63
三、北京志愿服务模式	69
第三章 北京志愿失灵的主要表现	77
第一节 志愿服务资金不足	78
一、政府财政支持有限	79
二、社会筹资不足	83
第二节 志愿服务人力资源不足	88
一、志愿服务参与人数比例偏低,集中于特定人群	88
二、志愿者流动性大,专业性不强	92
第三节 志愿服务运作不规范	96
一、志愿组织注册登记不规范	97
二、志愿服务活动开展不规范	99
三、志愿组织内部管理不规范	103
第四节 志愿服务“官方色彩”浓重	105
一、志愿组织独立性差	105
二、志愿服务呈一定官僚化运作倾向	108
第四章 志愿失灵原因——政府责任视角	112
第一节 政府志愿服务相关制度供给不足	113
一、缺失统一专门的志愿服务法律	113
二、准入制度过于严苛	116

三、志愿服务规范监管制度不足	120
第二节 志愿服务政府管理模式落后	124
一、志愿服务政府管理职能“错位”	124
二、多头主管，难以形成有效合力	131
第五章 其他国家和地区经验	136
第一节 美国志愿服务模式	136
一、美国志愿服务发展概况	137
二、美国政府与志愿服务	140
第二节 香港志愿服务模式	148
一、香港志愿服务发展概况	149
二、香港政府与志愿服务	152
第三节 政府矫正志愿失灵的借鉴经验	159
一、构建具体完善的志愿服务制度体系	160
二、政府积极鼓励和扶持志愿服务	161
三、政府志愿服务监管有力	165
四、政府营造专业化的社会工作基础	167
第六章 完善志愿失灵矫正中的政府责任	170
第一节 重构政府和志愿组织合作制衡关系	171
一、何谓政府和志愿组织的合作制衡	172
二、中国实现政府和志愿组织合作制衡关系的必要性	173
三、中国实现政府和志愿组织合作制衡关系的可行性	176
第二节 政府在矫正志愿失灵中的职能转变	179
一、政府在矫正志愿失灵中的职能定位	180
二、政府实现职能转变的障碍	185
第三节 政府履行矫正志愿失灵责任的政策路径	189
一、增强和完善志愿服务相关制度供给	189
二、加强志愿服务相关政府机构建设	192

三、加大对志愿服务鼓励、扶持和引导的力度	194
四、构建完善的志愿服务监管体系	195
 结论与不足	197
 参考文献	201
 后 记	210

导 论

一、选题背景与意义

（一）选题背景

志愿服务起源于19世纪初西方国家宗教性慈善服务。现代社会的志愿服务已不仅限于传统意义上的慈善和扶弱济贫的功能，作为一项高尚、重要的社会公益事业，它同时还在提高公民素质、培养社会责任感、促进公民参与、治理社会、推动社会文明等方面发挥着市场和政府所不能替代的重要作用。

中国志愿服务活动可以追溯到改革开放以前，20世纪60年代中期开始，中国曾经派遣了大量的志愿人员到亚非的许多发展中国家进行国际援助。80年代后期，国内开始出现自己的志愿活动和志愿者。青年志愿者和社区志愿者是目前中国两支最大的志愿者队伍。来自共青团系统的数据显示，截至2009年12月，我国按照《中国注册志愿者管理办法》进行规范注册的志愿者人数已达到3047万，累计已有4.03亿多人次的青年和社会公众为社会提供了超过83亿小时的志愿服务。^①另有来自民政

● 我国注册志愿者人数突破3000万名[OL]. 中国共青团网, <http://www.gqt.org.cn>, 2009年12月7日访问。

系统的数据显示,截至2009年11月,我国社区志愿者组织已达43万个,注册人数2600多万人。^①

国内各地区基于历史条件、社会背景和资源禀赋等方面的差异,在志愿服务实践中有着不同的发展历程和模式探索,呈现出一定的地区“特色”。但总体而言,在各地志愿服务发展过程中,政府的作用都是不容小觑的。与其他地区相比,北京志愿服务工作在申奥以前并没有呈现出太明显的领先优势,但在奥运会这个巨大发展契机的推动下,北京志愿服务发展速度和规模令世人瞩目,业已成为中国志愿服务的重要示范标志。

北京奥运会上志愿者总人数达170万,创历届奥运会之最。北京奥运会、残奥会志愿者工作取得的积极成果,充分体现了志愿服务在整合社会资源、动员社会参与方面的巨大优势。奥运志愿服务行动大大提高了人们对志愿服务的认识,使全社会更加深刻地感受到了志愿服务的重要作用。在2005年奥运志愿者招募工作启动前,在北京志愿者协会注册的志愿者只有13000多人,北京18个区县中只有8个区县建立了志愿者协会。而截至2010年8月,北京市志愿者联合会团体会员达到389家,志愿服务实践项目达到1283个,涵盖了市民生活的各方面,注册志愿者突破215万人。除北京市志愿者联合会外,各区县也相继成立区级志愿者协会,负责规划、组织、协调本区县志愿服务行动,以加强对本辖区志愿服务的指导。目前北京主要形成了以三大类志愿者群体为主的庞大的志愿服务队伍:第一类是大型活动志愿者群体,第二类是日常志愿者,以现有的社区志愿者为基础,第三类是项目志愿者,围绕专门的志愿项目开展有针对性的服务。北京市已基本形成市、区、街三级社区服务中心组织社区志愿服务的网络体系。志愿服务者的身影已越来越多的出现在北京公众的身边。经过对北京志愿服务发展的考察可知,现阶段北京志愿服务模式是以“自上而下”运作为主体,以“自下而上”运作为有效补充,政府在其中的主导推动作用非常突出。

① 傅琰:《中国社区志愿者逾2600万人》[N],人民日报海外版,2009-11-17(4)。