

社会志愿服务体系建设丛书

中国志愿服务： 从社区到社会

ZHONGGUO
ZHIYUAN FUWU:
CONG SHEQU DAO SHEHUI

袁媛 谭建光 主编

 人民出版社

社会志愿服务体系建设丛书

中国志愿服务： 从社区到社会

ZHONGGUO
ZHIYUAN FUWU:
CONG SHEQU DAO SHEHUI

● 人民出版社

责任编辑：毕于慧

封面设计：周文辉

版式设计：李欣欣

图书在版编目（CIP）数据

中国志愿服务：从社区到社会 / 袁媛 谭建光 主编. — 北京：人民出版社，2011.2

ISBN 978-7-01-009456-4

I. ①中… II. ①袁… ②谭… III. ①志愿-社区服务-研究-中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 224502 号

中国志愿服务：从社区到社会

ZHONGGUO ZHIYUAN FUWU: CONG SHEQU DAO SHEHUI

袁媛 谭建光 主编

人民出版社 出版发行

（100706 北京朝阳门内大街 166 号）

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：20

字数：278 千字

ISBN 978-7-01-009456-4 定价：42.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

本书编委会

总 顾 问：周铁农 李立国
顾 问：徐瑞新 桓玉珊
主 任：詹成付 孙建春 宋志强 陈瑞峰
副 主 任：柳 拯 王金华 汤晋苏 姚重璞 赵蓬奇
马剑飞

编 委（按姓氏笔画排列）：

王 磊 王时浩 王克强 刘 勇 吴 刚
沈 杰 张网成 陈 涛 范 瑜 贺更行
袁 媛 黄观鸿 谭建光

主 编：袁 媛 谭建光

工作人员：方 婷 冯 晶 许淑琴 李 毅 李云波
李云勤 李京明 李宪红 余沁洋 胡 剑
袁 玮 袁良玉 郭艳东 曹争光 鲍 沁

志願中華
和諧社會

周懷農



二〇一〇年十月

发展志愿服务 构建和谐社会

开展志愿服务是人类文明进步的重要标志。改革开放以来，伴随着现代化进程的加速推进、公民社会的不断成长和国际志愿服务实践的影响与借鉴，我国志愿服务事业经历着服务意识从自发到自觉、服务内容从单一到多元、服务范围从社区到社会、服务对象从特殊困难群体向社会公众转变的发展过程。志愿服务制度不断健全、志愿服务组织不断涌现、志愿服务队伍不断壮大。据不完全统计，目前全国已有 40 多万个各类志愿者组织、5500 多万名志愿者，每年为社会提供超过 3 亿小时的服务活动。

志愿服务的快速发展与深入推进，带来了重要的社会影响。一是有力地提升了社会文明水平。随着我国经济持续多年高速增长，人们的收入不断增加、生活不断改善，越来越多的人将人生追求的重心从物质层次转向了更高的精神层次，希望奉献社会、帮助他人。志愿服务为人们提供了“爱心奉献、助人自助”的机会与平台，吸引越来越多的人投入其中，使广大群众特别是青少年在参与服务的过程中得到自我教育，获得心灵的洗礼和精神的升华，提升了思想道德素质，提高了社会文明水平。二是有力地回应了社会服务需求。随着改革开放的不断深入和经济社会发展水平的不断提高，广大人民群众特别是城乡特殊困难群众的社会服务需求越来越多、越来越多样化。志愿服务的开展有效弥补了政府公共服务和市场调节



的不足。广大志愿者立足基层、面向群众，在社会福利、慈善救助、教育卫生、扶贫开发、社区建设、环境保护、重大事件等领域提供了大量人性化、细致化的社会服务，为广大人民群众缓解了困难、带来了温暖。特别是在“5·12”汶川大地震、青海玉树地震、甘肃舟曲特大山洪泥石流灾害发生后，数百万志愿者奔赴灾区提供紧急救援、物资发放、心理疏导、社区重建、社会关系修复等方面的社会服务，上千万志愿者在全国各地参与赈灾宣传、募集和运送物资等工作，掀起了全国性志愿服务热潮。三是有力地展示了国家良好形象。近年来，大批志愿者广泛参与国际、国内重大事件与活动，以良好的形象、高水平的服务，备受世人瞩目。北京奥运会上的“鸟巢一代”、上海世博会上的“海宝一代”、广州亚运会上的“乐羊羊一代”志愿者以他们的热情、奉献、友爱、真诚，成为中国文明友好的象征。此外，我国先后向发展中国家派出的数万名医疗志愿者和许多青年志愿者，为受援国家提供卫生、文化、农业发展等方面服务，为增进国际友谊、促进世界和平与发展作出了积极贡献，为中国赢得了良好的世界声誉。

当前，志愿服务面临难得的发展机遇。党中央、国务院和各级党委政府的高度重视，经济社会的持续发展，人们思想文化素质的进一步提高，为发展志愿服务提供了有利条件；国际和发达地区发展志愿服务的成功经验、多年来我国志愿服务事业的实践积累，特别是许多省市出台了促进志愿服务发展的法规政策，为发展志愿服务奠定了良好基础；我国经济社会领域的深刻变革，加快发展各项社会事业、推进基本公共服务均等化的迫切需求为发展志愿服务开辟了广阔空间。我们要抓住机遇、乘势而上，进一步推进志愿服务健康有序发展。要广泛动员高等院校、科研机构专家学者及志愿者组织做好志愿服务的实践总结与理论研究工作，为志愿服务发展提供科学的指导。要加大志愿服务理念、经验与先进人物、先进事迹的宣传力度，扩大志愿服务的社会影响，营造有利于志愿服务开展的良好环境。希望《中国志愿服务：从社区到社会》这本书的创作出版，能起到一定的宣传作用。要抓紧推动制定实施政府促进志愿服务发展的鼓励政

策，规范志愿者招募注册、培训评价、激励保障等工作，增加在升学、征兵、招工和考录公务员、晋升职务、评先选优中的衡量因素，为志愿服务发展创造更多有利条件。要大力发展志愿服务组织，为公民参与志愿服务提供有效载体。即将成立的中华志愿者协会要与其他全国性及地方志愿者组织密切合作，共同努力，推动基层尤其是社区志愿者组织发展，为广大志愿者发挥作用、规范行为、反映诉求、维护权益做好社会协调工作。要结合各地实际、发挥各地优势，广泛开展多种形式的志愿服务活动，打造品牌、形成规模，积累经验、探索规律。要弘扬社会主义核心价值观理念、吸收我国传统志愿文化精华，推动建立中国特色志愿服务体系，促进志愿服务可持续发展。

志愿服务是一项充满人性、始终焕发生机与活力的高尚事业，希望全社会动员起来、参与进来，共同为志愿服务的发展献计出力，努力把志愿服务事业推向新阶段，为构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会增添力量、作出贡献。

李立国

2010年11月29日

Contents

目 录

- 001 序言 发展志愿服务 构建和谐社会

上篇 中国志愿服务发展的理论探讨

詹成付

- 002 社区建设、居委会工作与志愿服务研究

王金华

- 020 寻求新的支点 建设和谐社区

袁 媛 谭建光

- 028 中国志愿服务：从社区到社会

吴 刚

- 042 中国社区志愿服务发展分析

沈 杰 陈晶环

- 060 中国青年志愿服务发展分析

胡东辉 陈东林

- 076 中国企业志愿服务发展分析

张网成

- 102 中国民间组织志愿服务发展分析



陈 涛 钟兴菊

136 中国志愿服务国际合作分析

谭建光

156 中国志愿服务立法：从制定到修订

下篇 中国志愿服务的实践与探索

袁 媛

172 与时代同进步，与志愿者共成长

天津市志愿服务联合会

179 天津市志愿服务工作情况

山东省民政厅

187 山东省社区志愿服务工作情况

宁夏回族自治区民政厅

193 宁夏回族自治区社区志愿者服务情况

钟媛梵

200 香港义务工作的发展：趋势和机遇

新疆维吾尔自治区克拉玛依市克拉玛依区义工·志愿者联合会

209 新疆维吾尔自治区克拉玛依市克拉玛依区志愿服务工作报告

北京市海淀区民政局

218 北京市海淀区关于社区义工工作的实践性探索

湖北省武汉市社区志愿者协会

229 湖北省武汉市社区志愿者服务工作情况

浙江省杭州市上城区民政局

238 志愿服务暖人心 和谐社区显活力

广州市荔湾区义务工作者协会

245 传承义工精神 创新服务特色

胡 剑

250 志愿者中英交流项目

浙江省杭州市下城区天水街道

254 专业培训强基础 创新特色铸品牌

陈 涛 李云波

258 “团结社区 发展生计”

附录 政策措施

274 中国红十字志愿服务管理办法

280 中国社区志愿者注册管理办法（试行）

287 中国志愿服务基金会章程

297 山东省社区志愿者服务管理办法

305 北京市朝阳区精神文明建设委员会关于进一步加强
和改进志愿者工作的意见

上 篇

中国志愿服务发展的理论探讨



社区建设、居委会工作与 志愿服务研究

詹成付

新中国成立后，我国城市的第一个居委会是1949年10月23日在杭州市上城区紫阳街道诞生的上羊市街居民委员会。从那时起，我国城区委员会已经走过了60余年的光辉历程。60年来，党和政府一直都很重视居委会建设，重视居委会建设工作。如果把60年分为两个30年的话，我们看到，在前30年，以毛泽东同志为核心的党的第一代领导集体在巩固政权、治国理政时想到了居委会这种组织，并制定了《城市居民委员会组织条例》这一法律。在60年中第2个30年的开头，以邓小平同志为核心的党的第二代领导集体带领全党全国各族人民拨乱反正，开辟改革开放新时期的时候，又想到了居委会这种组织，重新颁布了《城市居民委员会组织条例》。在第2个30年的中期，以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体也非常重视居委会建设。1989年12月26日，七届全国人大常委会第十一次会议通过了《城市居民委员会组织法》，并于1990年1月1日施行。在第2个30年的后期，具体来说就是党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体在全面推进小康社会建设新的历史起点上，更加重视城市居委会这一组织建设和居委会组织作用的发挥。在2007年10月召开的党的十七大，以及党十七大通过的党章修正案，又将包括居委会制度在内的基层群众自治制度提升为我国民主政治建设的四大制度之

一。总之，建国 60 年来，以毛泽东、邓小平、江泽民为核心的党的三代领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央都对居委会建设很重视。他们对居委会建设的重视，既一脉相承，又与时俱进。同时，社区志愿服务是在第二个 30 年开始产生和发展。1989 年天津市诞生了社区志愿者社团，同时北京、广州、武汉、深圳都有志愿组织开展服务。后来，江泽民同志为志愿者题词，胡锦涛同志对社区志愿者工作发表讲话、作出批示。这样，在中央和国务院领导的关心、支持下，结合北京奥运会志愿服务、汶川抗震救灾志愿服务的宣传，全国社区志愿服务获得迅速发展。

历史演进到今天，居委会工作面对的环境和对象发生了前所未有的变化，居委会建设又碰到了许多问题和困惑。如何把握好社区建设背景下的居委会建设，使之在当前全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的历史进程中发挥更好更大的作用，是我们必须回答的问题。经过多年的接触，笔者总结各地工作中碰到和反映比较多的几个问题如下，希望能有一定的参考价值：一、关于居委会组织的职责问题；二、关于居委会组织体系建设问题；三、关于居委会干部队伍建设问题；四、关于居民委员会服务场所建设问题；五、关于如何深化城市社区居民自治的问题；六、关于居民委员会工作应当把握好的六大关系问题。这几个方面都涉及社区志愿者和志愿服务，我们要联系起来看待，联系起来思考。

一、社区建设与社区志愿服务中的居委会职责

居委会职责是一个近年来争论比较多的问题。争论的背景就是，现在居委会的工作任务太多、太重，一般的居委会工作范围多达 50—60 项，有的甚至达 100 多项。有人称这种情况叫居委会行政化现象，也有人称之为居委会负担过重现象。面对这样一种情况，引发了人们对居委会应该干什么、不应该干什么的争论。争论的焦点不在于居委会要不要履行组织居民自治的职责，而是在于居委会要不要协助政府开展工作这样一个问题上。围绕这样一个问题，形成了一种新的观点，那就是认为居委会不应该



协助政府开展工作，不应当承担行政性的事务，而是应当专注于自治事务。这种观点的理由是，居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，只有做居民自治的工作，才符合其性质和身份。顺着这种思路下去，一些地方开展了一些改革实验，不让居委会承担协助政府开展工作，有的单独设置组织如社会工作站（所）来承担协助政府工作的事宜。

这种观点和做法对减轻居委会工作负担，也起到了一定的作用，但这种观点和做法有几个缺点难以克服：

第一，这种观点搞混了我国的居民自治组织与西方的自治组织的功能。西方意义上的自治，是排斥他治的，自治组织以及社团组织也没有协助政府开展工作的义务（除政府购买服务的必须按照服务协议进行外）；而我国的基层群众自治与我国政府行政制度在本质上是相容的、互补的、不矛盾的。城市的居委会、农村的村委会，它们虽然是群众性自治组织，但既不同于我国按性别（如妇联）、年龄（如青年组织）、职业（如工会）组成的群团组织，更不同于西方的各种社会组织，我国的居委会是我们党和政府在城市开展各项工作的基础，是基层人民政府的重要依靠力量。这一点，可以从宪法的安排中得到印证。从1982年至今的宪法，都把城市居委会、农村村委会放在宪法第三章的最后一条，即第111条，宪法第三章讲的是“国家机构”，居委会、村委会在宪法中的这份荣光，是我国其他社会组织所没有的，这种宪法安排在西方宪法中也是找不到的。因此，那种认为居委会不应该协助政府开展工作的想法和做法，不符合宪法制度安排。从实践来看，一个城区要管几十个、上百个居委会，一个街道办事处也要管几个、十几个居委会。如果没有居委会的协助，单靠城市基层政府及其派出机关去做工作，是难以做好，也难以落实的。

第二，群众性自治组织不等于不能协助政府开展工作，换句话说，协助政府开展工作并不会改变群众性自治组织的性质。就像今天的很多社会组织，我们政府机关要购买它们的服务，它们也要协助政府开展工作，但这并没有改变这些社会组织的性质一样。现行的城市居委会组织法，就赋

予了居委会这种群众性自治组织两方面的职能，一是组织好居民的自治活动，做好民主选举、民主决策、民主管理和民主监督；二是协助基层政府及其派出机关开展工作，这两方面的职能或职责都不能放弃。据我国现有的法律，有很多法律和法规都规定了居委会必须协助基层政府开展某方面的工作，如果硬性规定不准居委会协助政府开展工作，那就不是依法行政了。

第三，如果居委会不协助政府开展工作，就会矮化成了一般性的社会团体组织，在实际运行中就容易被边缘化。有人说，居委会不协助政府开展工作，不承担行政性任务后，可以有更多时间为居民服务，了解居民需求，反映居民愿望。这听起来好像有点道理，其实从长远看，更多的是不利于居委会建设。因为，在我国社会变革时期，居民对社会治安、公共卫生、计划生育、优抚救济、社区教育、劳动就业、社会保障、社会救助、文化体育等需求很多，政府在这方面的的工作力度和投入也很多，如果居委会离开与老百姓利益密切相关的这些工作，不开展这方面的服务，那就会逐渐地被人们淡忘。如果把目前居委会承担的协助政府开展的工作从居委会工作中都抽走，居委会就成了一个“清谈馆”，就成了一个整天站在一旁对别人指指责责、挑刺找毛病的组织，就成了专搞维权一类活动的社团组织。如果离开了社会治安、公共卫生、计划生育、优抚救济、社区教育、劳动就业、社会保障、社会救助、文化体育等工作，居民自治就没什么意义了。目前的实践已经说明了这个问题，有的地方为了避免居委会行政化，不让居委会协助政府开展工作，居委会就成了空壳。

对于居委会工作负担过重，要历史地、辩证地看待。第一，说明大家对居委会很看重。第二，说明政府的职责没有履行到位，比如，一些地方该由政府及街道办事处做的工作都推给了居委会。第三，说明市场经济体制有待健全，市场的作用还没有发挥充分。例如，在过去，居委会承担了发各种购物票如肉票、粮票、布票等，后来发展市场经济，物质丰富了，就由市场解决了，居委会也不需要再发票了，这就是市场的作用。如果我们的市场经济体制再进一步完善起来，作用再发挥多一些，还可以分流由



目前居委会承担的工作任务。第四，说明我们的社会组织不够发达，如果社会组织发达了，有一大批民间组织建立起来了，就可以分流一些居委会的工作任务。第五，说明我们居委会自身也存在一定的问题，比如，有的居委会管辖范围太大，有的社区上万人，就几个居委会干部；有的居委会干部能力不行。如果社区化小些、干部多配一些、干部能力再提高些，自然就会感到负担轻些。所以，解决居委会负担过重问题，要有一个历史过程，要逐步积累各方面条件，不能干脆不让居委会管任何行政事务，不做协助政府的任何工作，这就从一个极端跳到了另一个极端，也不利于居委会建设和发展。

当然，我们说居委会协助政府开展工作，并不意味着政府可以把什么事情都推给居委会，特别是在现在社会事务越来越多的情况下，如果把什么情况都推给居委会，最后就会把居委会压垮。如果说，不让居委会协助政府开展工作，不利于居委会建设，是一种不好的倾向的话，那么，把什么事情都推给居委会，也不利于居委会建设，也是一种不好的倾向。比较正确的做法：通过调查研究，制定文件，分清哪些工作是政府及其有关部门和街道办事处必须自己完成的；哪些工作是必须由居委会协助完成的；居委会协助完成的工作，政府及其有关部门、街道办事处应该提供什么条件；哪些是可以通过政府购买服务，比如，购买市场组织的服务、购买社会组织的服务，这样既不必政府直接去提供服务，也不必居委会提供服务；如果再把居委会的干部配强些，信息化条件改善些，居委会辖区规模搞得适当些，居委会过重的负担是能够减下来的。由于各地经济社会发展不同，在市一级出台这样的文件比较合适。

笔者认为，居委会承担职能、开展工作的时候，在当今条件下要更多地考虑发挥志愿者、志愿组织的作用。因为，伴随着现代化建设、社会转型，越来越多的民众喜欢结社、喜欢结群，组成志愿团体参与社区事务就是越来越普遍的现象。居委会一方面要承担指导、支持社区志愿服务的职能；另一方面要善于利用志愿者资源、志愿组织资源，协助做好社区建设的各项工作。目前，有些居委会干部，忽视志愿者的热情，既不善于引导