

中国志愿服务 立法的新探索

本书的显著特点是,以颇具代表性的北京市志愿服务工作现状作为重点样本,专题开展了志愿服务活动风险研究并有针对性地提出了解决对策,对《北京市志愿服务促进条例》立法特点的分析报告也非常切合实际,若干国家志愿服务立法文本的引介使得本书的内容更为丰富。



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国志愿服务 立法的新探索

莫于川
主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国志愿服务立法的新探索 / 莫于川主编. —北京: 法律出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9588 - 9

I. 中… II. 莫… III. 志愿—社会服务—立法—研究—中国 IV. D922.190.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 079225 号

中国志愿服务立法的新探索

莫于川 主编

责任编辑 王旭坤
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2009 年 6 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 15.25 字数 407 千

印次 2009 年 6 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 9588 - 9

定价: 36.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

编委会

主 任	刘 剑	张 引	周继东		
副主任	王 粤	王德林	袁 芳	邹维萍	李灵雁

主 编 莫于川

副主编 (以姓氏笔划为序)

王立华	王爱声	王静涛	史柏年	吴 蓓
余志红	张中原	张国强	张培莉	陈 涛
武玉华	盛华东	金锦萍	郭新保	童小军
黎建飞				

编 委 (以姓氏笔划为序)

王 辉	王国文	王贵松	王维波	田文利
许莲丽	孙铁楠	李 凌	李 敏	汪鸿兴
宋筱婷	张俊岩	张敬华	陈炳巨	周世恭
郑 宁	赵 萌	唐 璨	潘 嘉	

主要撰稿人 (以写作章节为序)

莫于川	王贵松	王国文	宋筱婷	郑 宁
许莲丽	杜春晓	房素萍	何加纯	郭栋辉
文 毅	王冬冬			

期盼我国志愿服务事业快速 健康发展

——《中国志愿服务立法的新探索》序

罗豪才

中国素有“礼仪之邦”的美誉，中国人民也秉承着尊老爱幼、助人为乐等优良传统。20世纪50年代，我初到北京的时候，就充分感受了北京市民的质朴与热情。那时，我喜欢走大街穿小巷地游览名胜古迹，但由于交通不便，很多时候需要步行前往，因此少不了问路。所问的人，无论老少，均热情指引，更有热心者直接陪同我到目的地。1959年，我参加了农村调研，回京后身体不太好，经常头晕。有一次坐公共汽车，我在车上晕倒了，乘客非常热心地给我让座，一位素昧平生的乘客一直护送我到北大校园。这种来自陌生人的关心与帮助

让我至今都感到温暖倍至。1963年,毛泽东等老一辈无产阶级革命家在《中国青年》杂志上发表了向雷锋同志学习的题词,自此全国上下“学雷锋、做好事”蔚然成风。雷锋精神的发扬,彰显了千年文明古国的优良传统。然而,“文化大革命”期间,由于受极“左”思潮的影响,在那个以阶级斗争为纲的年代里,助人为乐的良好社会风气遭到了破坏,人际关系日渐趋于淡漠。改革开放和市场经济的发展带来了可喜的成就,同时也在一定程度上加剧了人际关系的复杂化,“金钱关系”侵蚀着质朴的社会风气。令人欣慰的是,随着改革开放和市场经济的深入发展,随着依法治国方针的落实,社会主义文明建设的加强,公民的道德素质的提升,我国社会风气呈现了健康发展的态势。正是在此基础上,许多地方和领域兴起了社会志愿服务者的活动。特别是,从2008年夏季奥运会、残奥会到5·12汶川大地震,从自发的便民服务到有组织的志愿服务活动,大量的志愿者参与其中并发挥了重要作用。志愿者的奉献精神、服务精神深深感动中国,震惊世界。

可以说,中国的志愿服务不但传承中华民族的优良传统,而且借鉴国外志愿服务的有益经验。西方的志愿服务历史悠久,属于自发、内生型的发展模式,最初从古代的贵族、教会以及市民和政府的慈善行为演变发展而来,现已渗透到社会生活的各个领域,对政治、经济、文化等各方面的进步起着重要作用。它们的经验以及我国改革开放以来的实践证明,将志愿服务纳入规范化、法制化的轨道,对于推动我国志愿服务事业的发展、促进社会主义和谐社会的建设将起到积极的作用。目前,我国已有12个省、自治区、直辖市出台了志愿服务立法。但也应看到,迄今仍未出台全国性的志愿服务立法,志愿服务实践迫切需要立法和政策加

以规范。

由中国人民大学和共青团北京市委等单位组织专家编写的这本书,是一本有利于社会主义文明建设的好书,是一本志愿服务立法的参考书,很值得阅读。首先,它在大量实证调查研究的基础上,系统地介绍了志愿服务立法的理论基础和制度框架,比较了中外志愿服务立法的做法,总结了我国志愿服务活动的经验,分析了志愿服务立法必须解决的管理体制、运行机制、风险防范机制、权利保障机制等疑难问题,这些研究成果为全国性的志愿服务立法提供了有参考价值的资料。其次,本书的显著特点是,以颇具代表性的北京市志愿服务工作现状作为重点样本,专题开展了志愿服务活动风险研究并有针对性地提出了解决对策,对《北京市志愿服务促进条例》立法特点的分析报告也非常切合实际,若干国家志愿服务立法文本的引介使得本书的内容更为丰富。最后,本书采取理论与实证研究相结合、突出实证研究特别是对策研究的方法,资料翔实、内容丰富,具有重要参考价值。

最后,衷心祝愿我国的志愿服务事业在科学发展观的指引下,在良好的法制环境中快速健康发展,为构建和谐社会与和谐世界作出应有的贡献。

2008年10月于北京大学

(作序者系原全国政协副主席、致公党中央主席,现任中国人权研究会会长,北京大学法学院教授、博士生导师、软法研究中心名誉会长)

内容简介

本书以志愿服务精神与志愿者权益保障的关系为主线,阐述了我国志愿服务立法的背景、目的、意义、内容、体系、方法,探讨了志愿服务、志愿者、志愿者组织、志愿服务对象、志愿服务立法等基本概念,研讨了志愿服务的演进发展、基本原则和法律保障,分析、介绍了志愿服务立法的动因、条件、目的、功能、历史;重点研究了志愿服务立法的基本原则、基本类型和基本内容,包括志愿服务的体制、机制、主体、行为、程序、监督、救济等方面的制度框架;介绍了域外的志愿服务立法,包括美、加、德、法、西、日等发达国家及其他国家、地区的做法、经验和特点;概括、分析了我国志愿服务活动 and 志愿服务立法的概况,重点考察、分析了北京等省、自治区、直辖市的志愿服务立法现

状;就志愿服务立法若干疑难问题进行了分析阐述,对志愿服务管理体制和运行机制、志愿服务风险防范机制、志愿者权利保障机制以及志愿服务立法的成本效益进行了分析;书末收录了关于北京市志愿服务现状、北京奥运志愿服务工作、北京市志愿服务立法现状、北京市志愿服务风险、《北京市志愿服务促进条例》的立法特点的专题调研报告和问卷分析报告;书末还提供了六个国家的志愿服务立法文本,可为改进志愿服务活动、完善志愿服务立法、强化志愿者权益保障提供理论和实务参考。

本书部分作者及写作分工介绍

莫于川 法学博士，中国人民大学法学院教授、博士生导师、宪政与行政法治研究中心执行主任、中国行政法研究所所长，中国法学会行政法学会研究会副会长。设计撰稿提纲，撰写导论、结语，整理参考文献、附录，撰写北京奥运志愿服务走访调查报告、志愿服务立法调研报告、志愿服务风险调查问卷分析报告、《北京市志愿服务促进条例》的立法特色及内容亮点分析报告等。负责全书的修改与统稿。

王贵松 法学博士，中国人民大学法学院讲师、中国行政法研究所研究员。撰写第一章、第三章，整理若干国家的志愿服务立法文本。

王国文 国家行政学院讲师，中国人民大学法学院博士生。撰写第二章、第五章。

宋筱婷 中国人民大学法学院博士生。撰写第四章，撰写北京奥运志愿服务走访调查报

告、志愿服务风险调查问卷分析报告,整理若干国家的志愿服务立法文本。

郑 宁 法学博士,中国传媒大学法学院讲师。撰写志愿服务立法调研报告、志愿服务风险调查问卷分析报告、《北京市志愿服务促进条例》的立法特色及内容亮点分析报告。

许莲丽 北京青年政治学院讲师,中国人民大学法学院博士生。撰写《北京市志愿服务促进条例》的立法特色及内容亮点分析报告。

杜春晓 中国人民大学法学院硕士生。撰写志愿服务立法调研报告。

房素萍 中国人民大学法学院硕士生。撰写志愿服务风险调查问卷分析报告。

何家纯 中国人民大学法学院硕士生。撰写志愿服务风险研究报告、《北京市志愿服务促进条例》的立法特色及内容亮点分析报告。

郭栋辉 中国人民大学法学院硕士生。撰写志愿服务风险研究报告。

文 毅 中国人民大学法学院硕士生。撰写志愿服务风险研究报告。

王冬冬 中国人民大学法学院硕士生。撰写志愿服务风险研究报告。

目 录

导论 志愿服务精神与志愿者权益保障 /1

- 一、志愿服务立法成为世界潮流 /1
- 二、志愿者牵手结缘北京奥运会 /3
- 三、本书的体系结构和内容安排 /5

第一章 志愿服务立法的理论基础 /8

- 一、志愿服务的基本概念 /8
- 二、志愿服务的演进发展 /12
- 三、志愿服务的基本原则 /15
- 四、志愿服务的法律保障 /19

第二章 志愿服务立法的制度框架 /28

- 一、志愿服务立法的基本原则 /28
- 二、志愿服务立法的基本类型 /41
- 三、志愿服务立法的基本内容 /56

第三章 域外的志愿服务立法 /87

- 一、美国的志愿服务立法 /87
- 二、加拿大的志愿服务立法 /95

三、德国的志愿服务立法 /99
四、法国的志愿服务立法 /102
五、西班牙的志愿服务立法 /104
六、日本的志愿服务立法 /110
七、域外志愿服务立法的特点 /114
第四章 我国的志愿服务立法 /117
一、我国志愿服务活动概况 /117
二、各地(省、区、市)志愿服务立法现状 考察 /129
三、北京市志愿服务发展及立法概况 /142
第五章 志愿服务立法的若干疑难问题分析 /154
一、关于志愿服务管理体制 /154
二、关于志愿服务运行机制 /160
三、关于志愿服务风险防范机制 /168
四、关于志愿者权益保障机制 /176
五、关于志愿服务立法成本与效益 /189
附录 1:北京市志愿服务现状调研报告 /197
附录 2:北京奥运志愿服务走访调查报告 /229
附录 3:北京市志愿服务立法调研报告 /240
附录 4:北京市志愿服务风险调查问卷分析报告 /310
附录 5:北京市志愿服务风险研究报告 /353
附录 6:《北京市志愿服务促进条例》的立法特点 分析报告 /381
附录 7:若干国家的志愿服务立法文本 /401
结语 我国志愿服务法制发展任重道远 /463
参考文献 /465
后记 /468

导论 志愿服务精神与志愿者 权益保障

一、志愿服务立法成为世界潮流

凡是有人类活动的地方,就需要有管理和服务工作。良好的管理和服务工作是和谐社会的保障因素。实践证明,当今社会即便存在着许多国家机关并实施着各类公共管理活动,即便有了越来越多的商业管理和服 务,仍不足以确保该社会必然能够健全、协调地运转,还需要社会成员的自我约束、自我管理、自我服务,需要民众的主体性参与,需要政府与民众的互动合作。志愿服务就是满足此类需要的一种机制、一种社会活动形式。

志愿服务是自愿、无偿地服务他人和社会的公益性活动,其突出的公益性质和社会效益古往今来一直受到人们的肯定,受到越来越多

的国家、地区和国际组织的重视,它是当代的人性向善、参与民主、社会自治、官民合作的重要实现形式,是一项平凡而伟大的事业。

当今世界,志愿服务活动进入到社会生活的方方面面,出现了经常化、多元化、多样化、规范化、法治化、社区化、全球化的发展趋势,成为政府管理和服务、商业管理和服务之外的最经常、最重要、最有力的社会互助型管理和服务方式,它对于构建和谐社会、和谐世界具有重要意义。任何组织、任何人都不能忽视志愿者、志愿者组织、志愿服务活动。

志愿服务活动在我国具有一定的本土思想资源和现实工作基础,不但有大量的成年人参加志愿服务,还有上亿的未成年人经常参加适合其身心特点的各类志愿服务活动。尽管如此,我国的志愿服务活动的社会理解程度、公众参与程度和法律保障力度仍然明显不足,还存在许多矛盾问题亟须解决。

志愿者不以物质报酬为目的,利用自己的时间、技能、热情等资源自愿为社会和他人提供服务 and 帮助,他们是有利于构建和谐社会、和谐世界的一个重要群体,他们的服务精神理应受到社会尊重,他们的合法权益理应受到法律保护。为此,需要建立健全保障志愿服务活动健康顺利发展的法律规范体系,也即建立健全志愿服务法制。

实践证明,志愿服务法制不仅有利于规范志愿服务活动、提高志愿服务质量,更有利于维护志愿者和志愿服务对象的合法权益,促进志愿服务组织的有效管理,促使志愿服务管理机构积极履行职能,从而防范和化解可能存在的各种风险,减少各种矛盾和纠纷,把志愿服务活动纳入法治轨道。因此,通过专门的志愿

服务立法来规范和保障志愿服务活动已成为一个世界潮流。当今已有数十个国家制定了志愿服务专门立法,这对于各国志愿服务事业的发展起到了积极的推动和保障作用。

在我国,经过改革开放三十年来的不断努力,到本书成稿之时已有 12 个省、自治区、直辖市(广东、山东、福建、河南、黑龙江、吉林、宁夏、湖北、江苏、北京、浙江、天津)、8 个市(宁波、杭州、抚顺、银川、成都、深圳、南京、济南)出台了志愿服务立法,港澳台地区也出台了相关法律规定和促进政策,它们对我国志愿服务事业的发展都发挥了积极的推动和保障作用。

二、志愿者牵手结缘北京奥运会

志愿者牵手奥运会已经成为奥运历史上的一个恒久亮点。2008 年北京夏季奥运会和残疾人奥运会取得了巨大成功,为北京市志愿服务事业提供了千载难逢的发展机遇。可以说,奥运志愿者是北京的形象大使,更是中国的形象大使,还是和谐世界的和平使者,是沟通不同民族、不同地域、不同信仰、不同文化的人群之间的心灵桥梁。奥运志愿服务工作的广泛、深入开展,有助于扩大志愿者的社会基础,提高志愿者的组织程度和社会认知程度,促进志愿者标准与国际接轨,推动北京的志愿服务向着社会化、多样化、高效化、规范化、法治化、国际化的方向发展。

北京是我国志愿者数量最多、志愿服务组织最密集、志愿服务活动最活跃的一个特大型城市,特别是 2008 年北京奥运会需要 10 万赛会志愿者、40 万城市志愿者、上百万社会志愿者提供服务,还包括来自境外的一大批志愿者的参与,志愿服务活动的范围广、难度大,志愿服务工作的境内外交流与合作力度很大,更需要通过加强志愿服务立法来予以保障,以推动志愿服务事业稳

健发展。在此背景下,经过各方共同不懈的努力,《北京市志愿服务促进条例》(以下简称《条例》)终于在 2007 年 9 月出台,并于 2007 年 12 月 5 日(国际志愿者日)起施行。

《条例》坚持“保障志愿者权益,规范志愿服务活动,促进志愿服务事业,服务北京 2008 奥运”的立法宗旨,体现出厘清关键概念、实施柔性管理、建立协调机制、明晰各方责任、健全保障体系、规范服务协议、规范招募程序、规范基金运作等一系列特点,是北京市法制建设的一项重大成果,成为近年来我国志愿服务立法潮流中的一个突出亮点,并为中央层次的志愿服务立法创造条件、积累经验。全社会都应依循《条例》的立法目的、原则和规范,并结合北京的实际来开展和规范志愿服务活动,推动北京市志愿服务事业的健康稳健发展。

为了掌握北京市开展志愿服务活动及其法律保障的现状,推动符合北京志愿服务事业发展实际需要的地方立法的制定;而且进一步,为了掌握志愿服务活动风险并寻求防范风险之道,充分发挥《条例》对于北京市志愿服务活动的法律规范和引导促进作用,中国人民大学中国行政法研究所接受共青团北京市委的委托,在莫于川教授主持下,自 2006 年夏天开始,分两个阶段参与、承担了北京市志愿服务立法及其实施机制的专门研究课题。参与第一个阶段课题研究工作的有中国人民大学、中国青年政治学院、北京市志愿者协会的专家、学者,参与第二个阶段课题研究工作的人员以中国人民大学的专家、学者和研究生为主,他们共同完成了一系列研究报告、建议方案、学术论文、宣传文章和培训手册,努力为北京市志愿服务事业的发展作出切实贡献。其中一些研究报告和建议方案直接提供给 2008 北京奥组委、北京市人大