

志愿者激励机制法制化研究

何荣山 宋宗宇

[摘要] 志愿者激励机制法制化是依法治国的内在要求,也是推动志愿服务事业健康发展的重要抓手。我国现行地方立法中有关志愿者激励机制的内容多为原则性规定,缺乏针对性和操作性,而志愿服务事业发达国家通过立法已经建立起一套完备的志愿者激励机制。参酌国外立法经验,志愿者激励机制应由内在的制度构成和外在的运行支撑两方面组成。我国应当尽快制定志愿服务法并建立高效的志愿者激励机制,在制度构成上建立志愿者认同、奖励和发展制度,在运行支撑上建立科学合理的考评体系、公平公正公开的考核程序以及畅通的激励核查机制。

[关键词] 志愿服务; 认同制度; 奖励制度; 发展制度; 考评体系

中图分类号: D922.11

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2017)02—0119—05

基金项目: 国家社会科学基金项目“当代青年公益慈善意识培养与行为塑造研究”(14CSH016)、教育部人文社会科学青年基金项目“我国志愿者权利的法制保障研究”(10YJC820144)阶段性成果。

作者简介: 何荣山,重庆大学法学院博士研究生; 宋宗宇,重庆大学法学院教授、博士生导师。重庆 400045

所谓志愿服务,指的是不以获取报酬为目的,以个人技能及时间资源等,自愿为国家、社会及他人提供服务的公益性行为。志愿服务事业是推动经济、社会发展的重要力量,其发展程度是衡量一国社会、政治文明发展状况的重要指标。据统计,我国已实现31个省、市、自治区志愿服务组织区域全覆盖,志愿者超过1亿人^[1],志愿者的权利保障已经成为“国家制度建设不可忽略的部分”^[2]。但是,由于我国尚未制定单独的志愿服务法,也未建立起行之有效的志愿者激励机制,这既不利于志愿服务事业健康发展也不能满足依法治国的现实需求。在当前全面推进依法治国背景下,如何将志愿者激励机制法制化已经成为必须研究的重大课题。

一、志愿者激励机制法制化是依法治国的必然要求

志愿服务事业的发展需要内在驱动和外在刺激共同作用。内在驱动是指志愿者的自身修养,外在刺激则是通过外界因素对志愿者进行刺激从而吸引更多的人参与志愿服务,其中最为重要的就是志愿者激励机制。为贯彻落实十八大报告和十八届三中全会提出的“广泛开展志愿服务”、“支持和发展志愿服务组织”要求,中央精神文明建设指导委员会于2014年2月出台《关于推进志愿服

务制度化的意见》,明确提出要“健全志愿服务激励机制”,以扩大志愿服务的社会影响力。

(一) 志愿者激励机制法制化具有明显的功能优势

志愿者激励机制主要通过赋权方式给予志愿者一定权利保障其从事志愿活动。根据法治国家的要求,凡是涉及到公民权利的必须通过法制化手段予以规范,这成为社会治理制度体系的重要组成部分^[3]。所谓法制化,是指志愿者激励机制必须以法律为保障,通过法律形式对志愿者激励机制加以确认并使其在法律制度的保障与规范下运行,即先有“法制”方能到达“法治”,这是“全面推进依法治国”的题中之义。

志愿者激励机制在外延上有广义与狭义之分:广义的志愿者激励机制包括内部激励和外部激励两个维度,狭义的志愿者激励机制单指外部激励。内部激励机制即志愿服务本身的吸引力、挑战性及其可能带来的自我认可、社会认可等内部驱动因素。外部激励机制则与项目完成的结果有关,如完成项目受到物质或精神奖励、表扬、他人赞许、社会认可等等。如无特别说明,本文仅讨论狭义的志愿者激励机制。

一般而言,内部激励机制主要是通过增加服务项目的吸引力和提高个人对服务项目的评价来实现,一般不需要通过法制化予以规范。而外部

激励机制则需要相关的外界刺激如物质、精神激励等措施,通过法律或者政策形式来实现。从志愿者激励机制常态化角度考虑,相较于政策而言法律的功能优势更为明显。一方面,法律更具稳定性。将激励机制上升为法律,使激励措施法制化,可激励更多人投身志愿服务活动,促进社会和谐进步。另一方面,法律具有更高的普适性和更高的效力。而且,由于法律规范具有明确的“行为模式+法律后果”逻辑结构,一旦发生纠纷,可以直接根据法律规定予以解决,更有利于志愿者激励机制在实际生活中发挥效用。

(二) 志愿者激励机制法制化符合志愿服务精神
一般而言,志愿者投身志愿事业其出发点是为了实现自身价值而不是为了求得回报。那么,是否意味着志愿者激励机制并无存在的必要?更勿需通过法律对激励机制进行规范呢?问题的关键在于厘清志愿者自身追求回报和社会主动提供回报间的差异。志愿者参与志愿服务活动,本身不是为了追求社会回报,他们摒弃了职场上的利益计较,怀着奉献精神和实现自我价值的目的参与志愿服务。但是,这并不等于说社会一方对其服务不应给予嘉奖鼓励。恰恰相反,通过政策措施让无私为社会和他人提供服务的志愿者得到相应的激励,志愿服务事业方可更健康、更长久地发展。对于这一点,马斯洛的人类层次需求理论可以很好地解释。

根据马斯洛人类需求层次理论,人类需求从低到高可分为生理、安全、爱与归属、尊重、自我实现五个层次。志愿者从事志愿服务是为了实现较高层次需要——尊重和自我实现。尊重需求是指个体对自身社会地位稳定、能力及成就被社会认可的追求。自我实现即马斯洛所称人类最高层次需求,是将个体能力发挥至最上限,自身能力所及之事均得以完成,个人理想和抱负得以实现。^[4] 志愿者从事志愿服务,在不图报酬情况下,是为了追求自身更高层次的需要,是为了实现自身价值,并希望自己的志愿服务行为能够得到社会的认可与鼓励。若志愿服务行为未能得到社会应有的认可与鼓励,势必挫伤志愿者的积极性,对志愿服务事业的开展乃至长期发展都会带来消极影响。因此,通过法制化形式构建志愿者激励机制,有效满足志愿者需要,尤其是其更高层次的需要,对志愿服务事业发展能够起到积极的推动作用。

二、志愿者激励机制法制化的比较分析

当前我国志愿者激励机制法制化仍处于起步阶段,尚不能适应志愿服务事业发展的需要。而

志愿服务活动发达国家已经通过法律手段建立起一整套志愿者激励体系,有力推进了志愿服务事业的发展。

(一) 我国志愿者激励机制法制化的实践归纳

我国尚未出台《志愿服务法》,仅在一些地方性法规中对志愿者激励措施进行了规定。1999年8月《广东省青年志愿服务条例》(现已失效)颁行后,截至2016年7月31日全国共有19个省(含直辖市、自治区)以及20个较大的市分别出台了志愿服务地方法规。这些地方性法规的内容集中在以下方面:其一,在舆论宣传方面,号召全社会尊重志愿者、支持志愿服务活动。政府部门要采取多种形式开展志愿服务公益宣传,广播、电视、报刊、网站等媒体应当通过新闻报道、专题专栏、公益广告等形式,经常性开展志愿服务宣传,确立志愿者日或志愿者周,进行集中宣传。其二,在物质奖励方面,要求政府及志愿服务指导机构应对表现优异的志愿者和志愿服务组织给予一定的物质奖励,如根据志愿服务时间在公共服务等方面给予其特殊优待等。其三,在精神奖励方面,可根据志愿服务时间、绩效和社会影响等因素建立星级评定制度,各级人民政府、志愿服务指导机构在对服务实绩进行考评后,对表现优秀的志愿者和志愿服务组织进行褒扬与嘉奖。其四,政策激励方面,通过制度规范,号召各类单位在人才招录过程中同等条件下优先录取有良好志愿服务记录的注册志愿者。其五,社会保险方面,少数省、市规定志愿服务过程中志愿者受到重大伤害或死亡的,可以享受工伤保险相关待遇。

就法制化角度而言,上述规定仍存在诸多问题。一方面,在立法层级上,欠缺全国性的志愿服务立法,立法层级不高,法律效力有待增强,各个地方在具体规定上也存在一定差异。另一方面,在规范性要求上,大多数条例规定的激励措施为原则性规定,倡导性措施多于强制性措施。绝大部分法律条文没有设计法律后果以确保具体激励制度能够落到实处,不符合法律条文“行为模式+法律后果”的逻辑要求,难谓严谨,不具有法律规则所要求的指引、教育、评价、预测、强制作用^[5],使志愿者激励机制缺乏可操作性。此外,在篇章设计上,有关志愿者激励机制的规定多散见于条例之中,没有形成独立的一章,未能凸显激励机制的重要性。

(二) 志愿者激励机制法制化的域外考察及对我国的启示

志愿服务事业的起源与基督教有关^[6],无论理论研究还是立法实践国外特别是欧美国家都开

展得较早。20世纪七十年代,为制定更好的志愿者激励措施,就有国外学者开展了实证研究^[7]。志愿者激励机制立法比较完备的代表当属德国。1964年德国颁布《奖励志愿社会年法》和《奖励志愿生态年法》,这两部法律分别以“媒介社会经验与提高公益责任与意识”和“提供发展人格及环保意识,以为自然环境奉献心力的机会”为目标,配套以一系列促进志愿服务发展的措施。参与志愿服务的志愿者可以享受税收、交通、社保等诸多方面的优惠政策,以此激励社会公众投身志愿服务^{[8] P.10}。

1996年西班牙颁布的《志愿服务年法》也就志愿者激励机制作出较为全面的规定。该法规定,国家行政管理部门应出台鼓励措施,为志愿服务活动提供技术指导、信息咨询、培训计划。志愿者在使用国家公共运输工具及进入国家公共设施如博物馆时,应享有一定的折扣。此外,志愿者从事志愿服务活动达规定期限的,可抵扣服役时间。1973年的美国《志愿者保护法》、1998年的日本《特定非营利活动促进法》、2001年加拿大《志愿工作法》等法律都对志愿者激励机制作出了明确规定,以促进志愿服务事业的发展。事实证明,这些制度确实起到了很好作用。

国外实践经验对我国相关法制化建设主要有以下启示:一是高度重视志愿者激励机制设计。在志愿服务立法中,对志愿者激励机制作出明确规定,甚至部分国家制定了专门的志愿者奖励法律,如德国的《奖励志愿社会年法》及《奖励志愿生态年法》。二是志愿者激励机制多样化,既有物质奖励又有精神奖励和政策激励。物质奖励上,给予志愿者进入公共设施票价优惠;在精神奖励方面,授予志愿者一定的荣誉称号并在社会中加以宣传,提高志愿者的认同;政策奖励上,给予税收、社保等方面的政策倾斜。三是保障志愿者权利,对有关侵权行为课以明确的法律责任。在保护志愿者权利的同时,吸引更多社会公众参与其中,为志愿服务事业进一步发展提供源源不竭的动力。

三、志愿者激励机制法制化的制度构成

法律意义上的机制包含制度、规范和运行,完备的志愿者激励机制法制化可从内在的制度构成和外在的运行支撑来认识。内在制度构成是志愿者激励机制法制化的主要内容,主要包括志愿者认同、奖励和发展这三类实体性激励制度。

(一) 志愿者认同制度

对志愿者的最大奖励莫过于对其志愿服务及志愿精神的认同。志愿服务的发展必须依赖于所处环境,其中一个非常关键的环境要素即社会认

同^[9]。但是,目前我国公众对志愿服务存在不少误解。一方面,对志愿服务理念不理解。认为其可有可无,是一些青年群体或热衷公益人士关注的事,而且服务内容简单,可轻易从之^[10]。另一方面,对志愿服务的认识有误区。认为其等同于“学雷锋、做好事”,只是人与人之间的互相帮助,或者对参与者的动机认识有误,不仅自己不愿参与其中,而且认为志愿者是为了抢出头或者争荣誉,冷言相讽,平添了他人参与志愿服务活动的顾虑。

针对我国志愿服务活动中存在的社会认同问题,一些地方性法规进行了引导规范。如:2010年的《广东省志愿服务条例》第33条规定“新闻媒体应当无偿开展志愿服务的公益性宣传。”2016年《武汉市志愿服务条例》第8条规定“报刊、广播、电视、网络等媒体应当积极开展志愿服务公益宣传。鼓励通信运营商、广告运营商向社会免费发布志愿服务公益宣传信息。”这些规定要求新闻媒体给予公益性宣传,机关、企事业单位对于志愿者参与志愿服务应提供必要支持,但是没有明确其法律责任。因此,构建一个较为完善的志愿者认同制度,其核心内容应包含两个层次:一是通过立法,对志愿者的权利做出明确规定,要求有关单位对开展志愿服务事业提供一定支持,包括但不限于新闻宣传;二是对于侵犯志愿者权利的行为尤其是侵犯志愿者名誉的行为,明确其民事、行政甚至刑事责任,对于不支持、不配合的行政机关要追究其怠政、懒政责任。

(二) 志愿者奖励制度

志愿者奖励制度是志愿者激励机制的核心,它是通过实实在在的物质、精神或政策奖励措施给予志愿者一定好处。

1. 物质奖励

按照奖励目的划分,可以将物质奖励分为参与性和激励性两类。前者是指为了鼓励志愿者参与志愿服务,对参与志愿服务的所有志愿者给予一定的津贴,后者则是对表现突出的志愿者予以特殊的物质性奖励,以激励其更多更好地参与志愿服务。但是,遗憾的是,几乎所有的地方性法规都只强调志愿服务的“物质保障”而回避给予“物质奖励”,这可能与志愿服务的公益性质有关。事实上,参与性物质奖励可以吸引更多人参与志愿服务活动,如在大学生志愿服务西部计划中,财政部根据提供志愿服务所在地区的差异,每月给予志愿者600至800元不等的的生活补助。尽管这项补助数额有限,但是通过这种方式表达出的对志愿服务社会价值的承认,在实践中产生了意想不到的积极作用。激励性物质奖励则是通过考核择

其优者给予物质奖励。虽然奖金额度不高,但所起作用却很巨大。既可以激励先进志愿者更加积极地投身志愿服务活动,提供更优质的服务,又能够鞭策后进者向先进者学习,争取荣誉。

2. 精神奖励及政策照顾

如前所述,志愿者从事志愿服务,主要是为了追求尊重与自我实现的精神需要,故而现行地方性法规大多对精神奖励作出明确规定。如 2015 修订实施的《吉林省志愿服务条例》第 33 条规定:“各级人民政府、有关部门、社会团体和企业事业单位可以对表现突出的志愿服务组织、志愿者以及对志愿服务活动有突出贡献的组织、个人进行表彰奖励”。从广义上看,精神奖励包括志愿者认同机制。狭义上则仅指对志愿服务中表现突出的志愿者授以荣誉称号和颁发荣誉证书,如“五四青年奖章”、“优秀志愿者”、“最美志愿者”等。

除物质及精神奖励外,还可以在政策上给予志愿者一定的倾斜照顾。2016 年 2 月 1 日起实施的《湖北省志愿服务条例》就规定,对注册志愿者实行星级评定制度,根据服务时间、服务质量等评定志愿者星级,志愿服务时间可与享受志愿服务时间挂钩;对有突出贡献的志愿者、志愿服务组织及优秀志愿服务项目进行表彰和奖励。其它地方性法规也有类似规定。无论何种奖励或者措施,都应法律的形式对其予以确认并明确相应的法律责任。

(三) 志愿者发展制度

所谓志愿者发展制度,是指应当考虑志愿者参加志愿服务所付出的时间与精力,在其未来的成才与就业方面上给予一定照顾,以弥补其参与志愿服务带来的自身损失。一直以来志愿者的成才与就业都是世界各国面临的难题,志愿服务要想得到全社会的积极响应,必须解决这个问题。2015 年通过并实施的《重庆市志愿服务条例》第 36 条规定“国家机关、人民团体、社会团体、企业事业单位可以在同等条件下优先录用、聘用和录取有良好志愿服务记录的注册志愿者”。可见,落实到法律与政策上,对于参与志愿服务活动满一定年限的志愿者,在其报考研究生、公务员时或者参加其他涉及个人发展的录用选拔时,应当给予一定加分或者由相关部门或组织提供同等条件下更好的就业机会。

四、志愿者激励机制法制化的运行支撑

志愿者激励机制法制化的运行支撑,即让实质性激励措施在实施中真正发挥效用的具体程序性规定,包括完备的志愿服务考评体系、考评程序

和核查渠道等。

(一) 以服务时间为导向的考评体系

一般可以两个标准进行志愿服务考核:一是时间标准;二是服务质量标准。两相比较,后者存在明显的弊端。一方面,志愿服务质量好坏的考察缺乏现实可行性,追踪调查每一个志愿者的服务情况以评价其服务质量尚且难以实现,更难以确定服务质量高低的量化标准。另一方面,关于服务质量高低的评价本身就是仁者见仁的主观过程。相反,时间标准更为客观、便捷,可操作性更强。因此,建立科学合理的志愿服务考评体系,应当以服务时间为主要考察因素,辅之以质量标准来进行综合衡量。

为了激励更多人从事志愿服务,许多国家建立了以服务时间为主要考察因素的志愿服务考评体系,实践证明其效果良好。2010 年实施的《唐山市志愿服务条例》吸收了有关经验,其第 30 条规定“志愿服务组织可以建立服务时间累计和绩效评价等具体制度作为考评、表彰志愿者的依据”。以服务时间为主要考察因素建立志愿服务考评体系,具体而言指的是对志愿者的评价以其参与志愿服务的时间长短和精力付出多少为考察指标,给予投入时间和精力多者以物质或精神奖励,通过此种外在刺激,促使有志于参加志愿服务者为志愿服务贡献更多的时间和精力,同时也吸引更多人参与志愿服务。当然,还要以服务质量为辅助考察指标,对志愿服务中表现特别突出者,包括表现优秀者和特别不尽责者,可分别给予特别奖励或者服务时间折减等处理。

落实到具体法律制度上,应明确规定以志愿服务时间的长短作为考核志愿者的主要标准,推行志愿服务计时卡制度。对于注册志愿者,发给志愿服务计时卡,由志愿服务组织负责在每次志愿服务活动中对志愿者的服务时间进行记录和统计,并据实记载于计时卡上,同时采取电子信息记录方式将该信息在网上予以登记公开。志愿服务时间累计达规定限值时,志愿服务组织可以实施相应的物质或精神激励措施。例如,对于累计服务时间满一定期限的志愿者,在其报考研究生或公务员时,给予适当加分的优惠,具体的加分额度可由报考院校或单位自行规定;对累计服务时间满一定期限的志愿者,各级政府劳动就业部门应提供良好的就业机会。

(二) 公平公正公开的考评程序

志愿者考核是激励制度的基础,关系激励制度的实施效果,也事关当事人切身利益。考评得当,能够进一步激发志愿服务参与积极性,促进更

多人投身志愿服务、为志愿服务付出时间精力。考评不当,则会挫伤志愿服务参与热情,严重者甚至危及志愿服务事业的推进。因此,必须通过恰当的程序设计保障考评工作公平、公正、公开的进行,使志愿者激励机制有效运行,实现其应有功能。

首先,必须保证考核工作参与者有专业的志愿服务知识和端正的志愿服务认识,从而客观参与考核,反映真实情况。志愿服务组织是志愿服务活动的直接组织者,是志愿者的管理者和指导者,具备判断和记录志愿者参与志愿服务活动具体时间的客观条件,因而,建议由其负责实施志愿服务考核工作。志愿者参与志愿服务时,由志愿服务组织进行跟踪记录,服务结束后,由其在计时卡上进行登记并更新网上记录信息。对于在志愿服务活动中表现优秀或表现明显不足者,也可在计时卡上予以备注,为综合考察志愿者提供参考。

其次,建立考核信息公开制度,使考核情况能够为所有志愿者和其他公众所知晓。考核结果直接关系到激励措施的选择及适用,为使考核工作更加透明化,避免“权力寻租”、保障公平。志愿服务组织应当通过网络渠道将志愿服务内容、时间、记录负责人、异议联系方式等信息进行公开,为志愿活动参与者及社会公众提供监督的畅通渠道。

最后,构建畅通便利的信息反馈机制,使得从志愿服务参与者和公众处获取的公示反馈信息得到快速妥善处理。某项志愿服务活动的参与者可能来自多个地方,因志愿服务活动而聚于一处,服务结束后可能立即各回各地,因此,志愿服务组织应当构建起能够迅速处理所反馈信息的机制,以防服务认定悬而未决,对志愿者自身安排带来不便,对志愿者激励机制的实施效用带来消极影响。

(三) 畅通有效的纠错机制

在考核过程中,难免因工作失误或者其他原因,未准确反映出志愿服务时间或质量上的实际情况,因此,有必要建立起通畅的激励核查渠道,保障志愿者可借此途径反映情况、维护权益。包括:对于考核不满意的,可以提出复查申请。志愿

服务组织接到申请后,应在一定期限内完成复查工作并及时通知志愿者。志愿服务组织不予复查或者志愿者对复查结果有异议的,可以向主管该组织的民政部门申请复议。民政部门接到复议申请后,应当及时开展调查并答复志愿者。由此,建立起有效的纠错机制,切实维护志愿者合法权益。

结语

通过法制化对志愿者激励机制予以规范,这是依法治国的必然要求。其根本目的在于激发志愿者投身志愿服务活动的热情,助推志愿服务事业健康发展。志愿者激励机制法制化,可以促使志愿服务立法更加科学合理,为我国志愿服务事业的健康发展提供有力保障。当然,志愿者激励机制法制化只是从立法层面对依法治国作出回应,将志愿服务事业从“法制”走向“法治”,事实上还需严格执法、公正司法以及全民守法的通力配合。

参考文献:

- [1]张璐. 志愿者数量超过1亿人[N]. 北京晨报, 2015-12-19(A06).
- [2]袁文全, 张方方. 志愿者致害责任保险的法理基础与制度回应[J]. 西南民族大学学报(社会科学版), 2012(5).
- [3]谭建光. 中国特色的志愿服务理论体系分析[J]. 青年探索, 2015(1).
- [4]胡家祥. 马斯洛需要层次论的多维解读[J]. 哲学研究, 2015(8).
- [5]张文显. 法理学[M]. 北京: 法律出版社, 2004.
- [6]丁元竹, 江汛清. 志愿活动研究类型、评价、管理[M]. 天津: 天津人民出版社, 2001.
- [7]陆海燕. 国外关于志愿者激励的研究及其启示[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2014(3).
- [8]莫于川. 中国志愿服务立法的新探索[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [9]毕素华. 社区志愿激励机制探析: 个人和组织的两层面分析[J]. 社会科学研究, 2011(6).
- [10]殷向杰, 许尧. 我国志愿服务发展的困境、成因及完善思考[J]. 道德与文明, 2014(2).

收稿日期 2016-11-26 责任编辑 苟正金