

魏娜教授在国际志愿服务论坛上的发言

(2015年10月20日/根据录音整理,未经作者审阅)

大家上午好,非常高兴有这么一个机会和大家来分享关于志愿服务和公共服务的关系,或者讲这个志愿服务对公共服务提供的价值和影响。我从三个角度来给大家做一个介绍,一是非营利组织和志愿服务在全球兴起及对GDP的贡献,二是通过几个案例来说明这个志愿服务对公共服务价值和影响,三是结论和思考。

一、背景引入:志愿部门和志愿服务在全球范围的兴起

关于公共服务和志愿服务这个概念,在座各位都是志愿者和志愿组织的管理者,这个概念我们不再这儿做深入的探讨,我们采用联合国的定义和我们北京市志愿服务促进条例当中对志愿服务的定义。

志愿者:联合国将志愿者定义为“不以利益、金钱、扬名为目的,而是为了近邻乃至世界进行贡献活动者。”

志愿服务:《北京市志愿服务促进条例》将志愿服务定义为“自愿无偿地为他人和社会的公益性活动”。志愿服务是志愿者不以获取物质报酬为目的,自愿贡献时间、能力和财富,为社会和他人提供的公益服务。

基本公共服务:由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应的公共服务,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。基本公共服务的范围一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域。——《国家基本公共服务体系“十二五”规划》

1.志愿服务和公共服务都以增加社会公益为价值目标

志愿服务和公共服务都旨在满足民众和社会需求;志愿服务作为一种社会劳动,本身能够提供满足需求的公共服务;公共服务的提供过程中往往需要志愿者的参与,因此志愿服务和公共服务具备天然的结合性。

2.政府加大公共服务的投入,为志愿服务提供了广阔的舞台

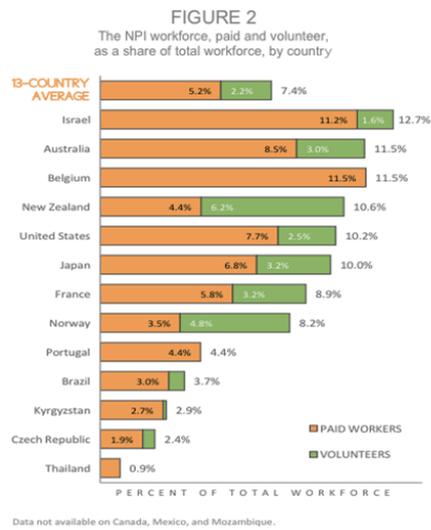
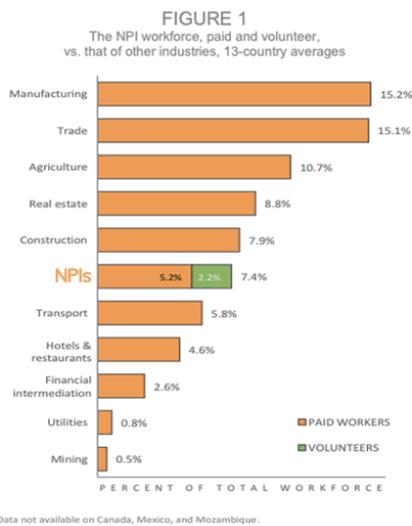
从历史经验来看,20世纪30年代之后,西方社会政府往往通过加大公共服务提供力度来



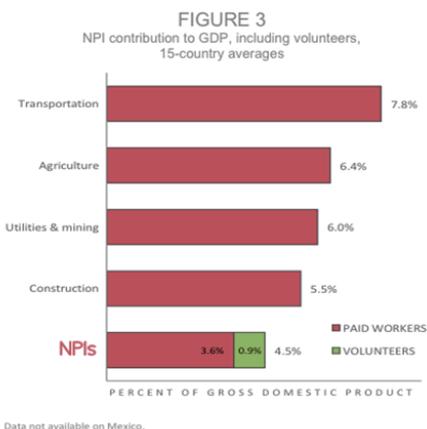
克服经济大萧条带来的影响。80年代以来，席卷全球的公共管理改革运动兴起，强化政府的公共服务职能成为主流，西方社会更加重视公共服务的重要性，不断增加对公共服务供给，从而满足民众的需求，以缓解政府失灵、市场失灵带来的信任危机。公共服务投入的增加，造成供给渠道的增多，大量志愿服务参与其中，成为公共服务供给的必要因素。

2008年萨拉蒙总结了全球范围内各个国家志愿工作所创造的经济价值

全球非营利组织的发展与志愿服务的贡献-劳动力价值



全球非营利组织的发展与志愿服务的贡献-经济价值



从图中可以看出，从全球总体来说，各国志愿工作所创经济价值占GDP平均比值为0.8%，其中发展和转型国家志愿工作所创经济价值占其GDP的平均比值低于1%，大概在0.6%左右，而发达国家所创造志愿服务价值的GDP占比超过了2%，在2.8%左右。

几个典型发达国家志愿服务发展的情况：

英国，根据NCVO最新的数据，2012-2013年，英国有超过16万家注册志愿组织，2013-2014年，超过2/5的16周岁以上的英国公民每年至少参与一次志愿活动，2012-2013年，英国志愿组织和志愿者所创造了239亿英镑的经济价值。

澳大利亚，根据澳大利亚统计局（ABS）的数据，截止到2014年，澳大利亚有大约60万家注册非营利机构，在2012-2013年，第三部门创造了超过500亿澳元的经济收益，占了GDP的3.8%。再具体看志愿者的情况，根据澳大利亚统计局志愿工作报告（Voluntary Work），2010年，超过三分之一18周岁以上的澳洲居民（约610万人）参与了由正规机构组织的正式志愿服务

在美国，据“志愿美国”网的数据，2013年全美有大约6260万志愿者（超过总人口的四分之一），提供了近77亿小时的志愿服务（人均123小时），经济价值约1730亿美元。

在法国，“法国志愿者”（France Bénévolat）组织最新统计数据显示，全法约有1300万社会组织。2013年，全法志愿者人数约为2000万人。一项2005年的研究估算，法国志愿服务所创造的经济价值将近占当年GDP总量的1%。

最后回到中国，到2014年，全国共有社会组织60.6万个（社会团体31.0万个、基金会4117个、民办非企业单位29.2万个）；社区志愿服务组织10.9万个；全年有1095.9万人次在社会服务领域提供了2711.1万小时的志愿服务。中国志愿服务联合会2013年成立以来，覆盖了各级各类志愿服务组织15万多个，覆盖志愿者近1亿人。

从全球各国的数据，我们都可以志愿组织和志愿者规模的不断壮大，大量的志愿部门和志愿者活跃在社区发展和公共服务供给中，其服务覆盖了文体娱乐、养老助残、儿童关怀、女性扶持、流浪者庇护、失业者就业支持等领域，为人类社会创大了极大的价值。

二、影响和启示：志愿服务对公共服务的价值创造

1. 志愿服务提升了公共服务供给的质量和效果

（1）志愿服务能够降低民众享受公共服务的门槛。20世纪30年代，经济危机告诉西方



社会“市场失灵”，志愿服务的优势在于，无偿性质使服务对象能够得到买不起的服务；由于志愿服务的公共产品性质，式的服务对象能够得到市场不生产的产品；由于志愿服务很少限定准入门槛，使得志愿者可以通过享受其他志愿服务的无偿服务弥补自己的收入不足。

案例：心目影院——为盲人讲电影。由红丹丹教育文化交流中心主持开展，从2005年至今，每周六上午都会为盲人免费放映一场电影，经过专业培训的志愿者担任电影讲述人，用生动、丰富和准确的语言解说电影场景，为盲人传递视觉信息，不仅帮他们看懂一部电影，更让他们通过电影了解社会，潜移默化的传递给他们正确的社会行为模式信息。“心目影院”项目将专业、昂贵的视障服务带到普通群众身边，得到UNV支持，多个企业、社会组织给予资助。2005年开办至今，有上千人次志愿者参与，上万人次盲人朋友到现场听讲电影，树立了生活的信心。

(2) 志愿服务能够提升公共服务满意度。20世纪80年代前后，西方社会“政府失灵”论盛行，志愿服务组织凭借志愿性、非营利性、公益性等优势，获得了广泛声誉。作为政府失灵、市场失灵的有益补充，志愿服务组织不断增加，规模日益扩大，呈现蓬勃发展的态势，出现了全球性的“社团革命”。“政府失灵”为志愿服务介入提供了重要契机，志愿服务在弥补政府失灵方面有多重功能，灵活性以及贴近民众，迅速发现并满足需求；动员公众参与、协调和筹集资源，能够部分弥补政府公共服务空隙；公益和草根性质，易于接受监督，较少滋生腐败；大量使用志愿者，能够更有效地利用有限资金提供服务。

案例：“志愿北京之青春伴夕阳”志愿服务项目。北京逐步进入老龄化社会，按照9064的养老规划，助老志愿服务一直是北京志愿者重要的服务内容之一，从80年代“综合包户”志愿服务，到当前“邻里守望”志愿活动，助老一直都是重要领域。2012年团市委、市民政局、市志愿服务联合会共同启动“志愿北京之青春伴夕阳”志愿服务项目，通过青年志愿者与全市100家养老院“老少结对”，建立结对档案和志愿者接力机制，形成长期有效帮扶。志愿者结合服务对象的实际需求，以平均每月至少两次的频率，持续开展以“综合包户”亲情陪伴服务、“送快乐、送健康、送温暖”文体娱乐志愿服务活动、“健康养老大讲堂”健康养老指导服务、“法律援助进家门”法律援助志愿服务、“年龄无障碍”新知识、新信息交流服务等五个内容为主丰富多彩的助老志愿服务活动。设立“志愿北京之青春伴夕阳”志愿服务站，使各服务场所以阵地化，制作“孝心月历”，以简短的生动的语言向志愿者和广大市民进行提示，倡导大家积极参与助老服务，共建和谐社会。

(3) 志愿服务能够优化公共服务的供给路径。由于公共部门的宏观性，对于具体的个体的需求缺乏方法和途径，存在滞后性和不对称性。有的志愿服务具备链接公共部门受众个体的功能，为公共服务到达受众需求建立有效路径。



案例：英国的微志愿——家中援助（Help from Home）。是一个基于互联网技术的微型志愿服务枢纽站，通过手机或电脑，注册志愿者可以通过网络在线进行志愿服务，如给患病儿童写邮件、宣传倡议环保活动、二手物品爱心回收等等。这个项目秉承“小努力大贡献”的宗旨，凭借这现代网络技术为汇聚志愿资源供给志愿服务。

2. 志愿服务促进公共服务供给的公平正义

公共服务均等化是公共服务的目标。政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务。公共服务均等化有助于公平分配，实现公平和效率的统一。实现均等化不仅需要公共部门的统筹调度资源，更需要志愿服务来进行必要的衔接和补充。志愿服务一是能够关注地域间的差异性，；二是关注阶层之间的差异性，能够在公共服务供给的过程中，做好与政府直接供给的衔接，关注地域、阶层之间的差别，加强对弱势群体的关爱，从而保证社会的公平和正义。

案例：澳大利亚国际志愿者组织。目前是澳洲最大的志愿发展机构，已连续50多年走在国际志愿行业前列，共向世界70多个国家派遣6000多名志愿者及实习人员，组织和参与了境内外很多机构的活动他们同亚洲、太平洋、非洲和中东地区的合作组织共同开展工作，以实现可持续发展的目标；他们在消除贫困、促进人权及性别平等、推广教育、健康服务和保护环境方面取得了卓著成效；他们用知识、经验和技能热情地为当地社区服务，继承并发扬了澳大利亚的志愿服务精神。

案例：“志愿北京之蓝天行动”关爱农民工子女项目。针对北京市流动人口众多，进城务工人员子女众多、生活环境较差的现状，北京团市委于2011年3月启动该项目，组织150多支志愿服务团队，与全市125所农民工子女较集中的小学以“志愿者团队+农民工子弟学校+接力”的模式进行结对帮扶，开展长期服务，利用下午4:00下课后时间，开展包括志愿读书会、参观博物馆、快乐运动、成长话题讨论等活动。有效服务了城市低收入人群。此项目中，团中央投入资金开展“七彩课堂”建设，市志愿服务联合会开展“志愿服务站”建设，有效提升了项目的执行力。

3. 志愿服务促进了公民参与，推动了社会和谐发展

（1）公众易于参与。志愿服务是自愿、公益、无偿的行为而非职业，领域十分宽泛，形式比较灵活，普通公众到专业人员都能成为志愿者，在志愿服务中找到适合自身的领域。

（2）公众乐于参与。参与志愿服务使志愿者具有荣誉感和自我成就感，同时提升技能和交往领域，使公众乐于成为志愿者。

（3）网络便于参与。在信息化时代，通过信息技术特别是移动互联网技术使普通公众的



参与更加便捷。

案例：“志愿北京”信息平台是北京市志愿服务信息平台。在平台上，志愿者个人可以注册生成唯一账号，具备志愿服务团队注册、项目发布、志愿者招募、志愿服务排班、服务计时、效果评价等功能。根据“志愿北京”信息平台显示，截至2015年10月7日，实名注册志愿者达307.601万人，注册团体4.9839万个，注册项目5.3637万个。

2014年，中国志愿服务联合会委托以“志愿北京”为基础，运用大数据理念和云技术，研发推出“志愿云”信息系统和手机APP软件。目前全国已经有（19）个省区市使用和接入“志愿云”，注册志愿者超过1300万，为下一步全国志愿服务互联互通创造了条件。

4. 志愿服务优化了政府社会关系

志愿服务的参与，解决了传统上政府、市场两分法造成的供给失灵问题。

（1）志愿服务为公共服务的多元供给提供可能。政府购买公共服务的方式就是将政府和志愿服务力量进行有效链接的方法。国务院2013年印发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，对政府购买社会组织服务进行指导和支持。

案例：政府购买志愿服务组织服务。北京市通过政府购买志愿服务组织服务的方式提升公共服务的效果。2011年以来，市级财政向市级志愿服务组织购买了90个项目，总投入为760万元，同时还产生了引导放大效应。如“大医博爱走进和田医疗援助项目”，项目批复资金18.4万元，带动配套资金20万元以及价值近500万元的药品、器材援助，为新疆和田、西藏阿里等地区培训73名医护人员。

（2）志愿服务改善了政府对于社会的治理方法。志愿服务的参与使政府对社会的管理变为治理，多元供给使得大量的社会组织参与社会治理，实现了多元共治。

案例：新青年学堂。由北京团市委、“青春梦想 同龄同行”志愿者协会推出的社区青年汇“新青年学堂”培训项目，旨在帮助希望参加成人高考的社会青年提供业余辅导的平台。项目由北京高校优秀大学生志愿者作为讲师，在全市502家社区青年汇免费提供语文、数学、英语、政治等考试课程辅导以及创业辅导。2013年首次推出后，高中起点的学员通过率达99.4%，专科起点的则为96.8%。

三、结论与思考：重视和支持志愿服务的发展

1. 在公共服务领域，政府应当巩固与志愿服务组织的伙伴关系。政府支持志愿服务的发展，要持续、常态化地进行投入，以及动员更多的社会力量参与，要逐渐从“管制”变为“伙伴”。从一些高收入国家的志愿服务推动经验看，都有一个枢纽型组织统筹协调志愿服



务的发展。例如，美国政府设立了自由服务军团（USA Freedom Corps）、英国政府设立了志愿服务部（Voluntary Service Unit）和国家志愿服务联合会（NCVO）来推动志愿服务的发展。在西班牙，则有内阁统筹志愿服务工作推展计划，整合劳动、环保、教育、文化、体育、内政和卫生等部门，一起推动志愿服务工作。因此，创设一个全国性的官方或半官方的志愿服务协调机构是统筹协调志愿服务事业发展的一项重要制度保障，也是各个国家和地区开展志愿服务的一个通行做法。这种方法能够将目前分散的多元化的志愿服务资源有效地协调整合起来提供更为高效的公共服务。

2. 要加大对基本公共服务领域志愿服务的扶持力度。中等收入国家仍然处在“发展中”阶段，要克服“中等收入陷阱”，首要问题是关注民生基本领域，围绕基本公共服务开展志愿服务，推动基本公共服务均等化。通过志愿服务带动社会力量投入，有利于健全公共服务供给的体制机制，形成地区间和城乡之间资源的公平配置制度，提升公共服务所提供的数量和质量。

