

论社区志愿组织的发展及其志愿服务的完善¹

——以福建三个社区为例

高和荣²

厦门大学公共事务学院 厦门 361005

摘要:通过对福建三个类型的社区志愿组织研究发现,行政主导型社区志愿组织缺乏必要的制度、组织以及经费保障,志愿组织开展形式化的志愿服务,志愿者及居民缺乏有效参与,无法实现助人自助目标;社会主导型社区志愿组织能够招募到具有志愿精神的志愿者,调动志愿者的积极性,提高志愿服务技能,为社区居民提供志愿服务,但它无法与社区工作有机结合起来;混合型志愿组织容易形成稳定的志愿队伍招募机制,志愿活动所需经费有保障,但存在着志愿者人数难以扩展、志愿队伍年龄、学历结构不太合理等问题。这就需要发展和壮大各种志愿组织,完善志愿组织登记注册制度,规范自身管理与运作,拓展志愿服务内涵,提升志愿服务质量。

关键词: 社区志愿组织 志愿能力 志愿服务体系

改革开放以来,适应从高度集中的计划经济体制向日益开放的市场经济体制转变,中国大陆原来那种“单位制”管理体制逐渐向“社会制”管理体制转变,“小政府、大社会”管理方式越来越得到社会各界的认同。从现实情况来看,中国大陆社区志愿组织及其志愿服务仍处较低发展水平,很多社区志愿组织不是自我选择的结果而是政府主导下建成的,他们的志愿服务内容有限、服务领域不广、公共性不强。同时,社区志愿组织及其服务体系不够完善,大多数社区志愿服务组织带有临时性、随意性。这就内在要求我们壮大社区志愿组织,完善社会志愿服务体系,发挥志愿服务在社会建设中的作用。

一、问题的提出

中国大陆社会管理体制的变迁不仅意味着政府要变革现有的社会控制方式,也意味着作为NGO的社会志愿组织要尽快介入到政府所让渡出来的领域当中去,防止社会管理的“失位”与“缺位”。这就内在要求我们健全NGO组织,尤其是各种志愿组织,更好地服务于社区建设。

从应然性角度看,作为一种NGO的志愿组织对于社区建设与社区发展具有重要的意义:首先,社区志愿组织是社区居民因为“共同的社会目标”与“共享的价值观”而形成的自愿组织,这有利于居民更好地参与社区建设;其次,社区志愿组织能够整合社区资源,弥补政府部门在社区服务供给方面的不足,更好地满足社区居民个性化、多元化需求;最后,社区志愿组织的完善能够形成良好的社会资本,有助于社区居民的沟通,有利于社会信任的重建,促进社区建设与社区发展。

应当看到,目前中国大陆社区志愿组织数量不多,志愿服务同质化、形式化较为严重,有些社

¹ 本成果得到民政部2008年招标项目“发展社区志愿组织”资助。

² 高和荣,男,1969年生,厦门大学教授,博士,博士生导师。主要研究方向:社会保障、社会建设。

区志愿队伍自组织程度不高，表面上是“自组织”，但实际运作过程还是“被组织”，这就大大限制了这个组织功能的发挥。因此，有必要研究当前大陆社区志愿组织及其服务体系建设情况。

（一）研究对象的选择

本研究选取了福建省厦门、泉州、漳州等城市的三个不同类型的社区志愿组织作为研究对象，运用自组织理论和组织能力建设理论，探讨社区志愿组织建设问题。具体的研究内容为：

1、运用面向实践的过程论视角，描述当前这三个不同类型的社区志愿组织以及志愿服务体系生长、发展过程¹，展示这些社区志愿队伍以及志愿服务体系现实状况、特征。

2、揭示这三类社区志愿组织及其服务体系的形成条件、动力机制以及运作逻辑。

3、分析这三类社区志愿组织以及志愿服务体系存在问题，从组织建设理论提出壮大社区志愿组织、完善社区志愿服务体系对策与建议²。

（二）基本概念的界定

本文在研究过程中主要涉及到社区志愿组织、志愿能力以及志愿服务体系等三个基本概念。

1、社区志愿组织

社区志愿组织是本文最基本的研究单位。为此，我们将它界定为具有志愿精神的社区居民自愿贡献自己的时间、精力、技能等，为社区居民提供各种公益性、非营利性服务，增进社区居民福利、推动社区发展而成立的自组织。学术界把社区志愿组织划分为“政府组织建立”，“政府倡导、社区居民创建”以及“社区居民自身创建”等三种类型。从发展趋势看，用行政命令来推动、管理志愿服务，只能导致形式主义蔓延，使得基层组织混淆志愿服务本来的目的和价值，缺乏长久的生命力³。为了便于比较分析，我们在调研的基础上将社区志愿组织分为行政主导型，如漳州某社区；自组织型，如泉州某社区；混合型，如厦门某社区等三类。在具体的研究过程中，本文着力揭示这三种类型的社区志愿组织及其志愿服务建设情况。

2、志愿能力

志愿能力是志愿组织进行志愿活动的前提与根本，它同样是一种社会资本，主要包括“要素能力、协调能力、获致能力、影响能力”等⁴。志愿能力能够拓展社区志愿组织服务范围与服务领域，减少社区志愿服务障碍，增强组织内外部成员之间的信任，最大限度地整合各种资源促进社区志愿组织功能的实现。

3、志愿服务

社区志愿服务强调的是一种自愿的、利他的、没有直接物质报酬的组织化活动。这种志愿服务包括三层意思⁵：一方面，志愿服务是志愿者出于增进社会福祉的一种活动⁶；另一方面，志愿服务

¹ “面向实践的过程论是社会学研究方法”是孙立平提出的。参见孙立平：《实践社会学与市场转型过程》，中国社会科学 2002 年第 5 期。

² 有学者认为，自我实现、社会互助以及社会和谐是志愿服务的理论基础。但是我认为应当以组织能力建设为核心统领这三个方面。见田军：《志愿服务理论与实践》，北京，立信会计出版社，2007，第 43—58 页。

³ 杨团：《志愿精神能够用行政方式推动吗》，志愿服务论坛 2004 年第 1 期。

⁴ 王思斌：《社区的管理与能力建设》，北京，中国社会科学出版社，2003，第 87 页。

⁵ 美国学者米切尔·夏瑞德、圣·路易斯、乔治·沃伦·布朗认为，“服务”这个概念有六层意思并与“志愿服务”概念有所不同。见米切尔·夏瑞德等：《公民服务：问题、展望和制度建设》，志愿服务论坛 2003 年第 1 期。

⁶ 丁元竹等：《中国志愿服务研究》，北京，北京大学出版社，2007，第 9 页。

提供了能够使志愿者把自己的时间、知识、能力等资源贡献出来，用来改善服务对象，这样的志愿服务是一种有价值的活动。同时，志愿服务通过志愿理念、志愿宣传、志愿活动等被人们所认识，以便引导社会大众一起关注志愿事业，促进社会发展。

（三）研究方法的确定

本文拟采用质性研究方法，质性研究与“定性研究”有一定的区别¹，它吸收常人方法论传统，强调应当从老百姓角度与被研究者展开互动，对被研究者的行为与意义获得解释性理解，因而注重研究的过程性、情境性与具体性。质性研究方法所主张的过程论视角及其路径选择为符合本文特质，故采用此方法。

由于本文不是对中国大陆社区志愿组织及其服务体系总体规模、发展状况、发展能力等的描述，而是应用过程论视角，揭示典型社区志愿组织及其志愿服务的生长、发展过程，探讨社区志愿组织及其服务体系能力建设问题。所以，在具体的研究过程中可以采取以下三种研究方法：

1、文献研究法。通过图书馆、社区志愿网站等收集有关社区志愿组织及其志愿服务的相关文献，整理成本文的理论基础，同时到这三个社区了解志愿组织发展以及志愿服务的开展情况。

2、半结构式访谈和深度访谈法。选取社区居委会成员、社区志愿组织的会长、小分队队长、以及若干志愿者及社区居民为访谈对象。对这三个社区的书记、主任、部分社区志愿者、志愿分队队长等进行深度访谈。

3、参与式观察法。在研究调研过程中，到社区志愿组织中参与他们的活动与日常管理，进行参与式研究。因而，有助于对社区志愿组织以及志愿服务深入理解。

二、不同类型的社区志愿服务比较

一般地，我们可以把志愿服务分为“行政主导型”、“社会主导型”以及“混合型”等三种类型，这些不同类型的志愿服务体系可以按照“志愿服务输入、志愿服务筛选以及志愿服务输出”等组织化过程，把整个志愿服务体系分为“志愿组织组成方式、志愿服务经费来源、志愿服务开展、社会支持网络、志愿服务项目以及志愿服务价值实现”等六个方面²。以此为依据，我们对三种类型的社区志愿服务进行比较分析。

（一）行政主导型的社区志愿服务

漳州某社区的志愿服务队伍属于行政主导型志愿组织。一方面，志愿组织主要采取自上而下、按照行政体系建立起来，志愿组织的领导者通过社区干部的指派，社区志愿者主要依靠政府有关单

¹ 虽然定性研究和质性研究方法具有许多相同之处，但也有所不同。如定性研究遵循实证主义传统，目的是为了寻找普遍本质，而质的研究则遵循批评主义、建构主义原则，对真理的唯一性和客观性进行质疑；定性研究大都没有原始资料的作为基础，运用形而上学思维方式，所以比较偏重抽象性和概括性。参见陈向明：《在行动中学作质的研究》，北京，教育科学出版社，2003，第23页。（美）马克斯·威尔：《质的研究设计》，重庆，重庆大学出版社，2007，第37页。

² 谭建光、朱莉玲认为，社会志愿体系包括“精神文化、组织机制、行为规范、社会支持等多种因素”，尤其需要“志愿精神、志愿人员、志愿行为、志愿组织、志愿资源”等。本文对志愿服务体系的界定与他们有所不同。参见丁元竹、江汛清、谭建光主编：《中国志愿服务研究》，北京，北京大学出版社，2007，第150—163页。

位的安排以及社区的动员进行招募，而个人自愿参加的仅有13人¹。社区没有成立“志愿服务协会”、“志愿服务站”等组织，志愿服务围绕着政府下达的“各项任务”进行。另一方面，社区居民志愿参与意识及参与程度比较低，往往依赖于居委会的反复动员，志愿服务活动的持续性比较差。例如，该社区除了社区工作以及治安巡逻等两个小分队能够较为正常地开展志愿服务活动以外，其它志愿服务小分队都是临时搭建的，开展一些形式化的活动。这种行政主导型志愿组织存在着以下三个方面的问题。

首先，社区志愿服务缺乏必要的组织保障。行政主导型社区志愿组织由于存在着信息不对称等因素，很容易遮蔽了那些既有志愿精神、又有组织领导能力、愿意为居民提供服务的人，而把那些缺乏志愿服务精神及志愿服务能力的人“指派”到志愿组织中担任组织工作，而这些人由于缺乏志愿精神，他们不太关注志愿服务工作，他们很难有效地将志愿者组织起来开展社区志愿服务活动。

其次，社区志愿服务缺乏必要的制度保障。在行政主导型志愿组织里，志愿者的招募、培训、使用与考核等制度比较缺乏，调查显示，该社区没有“志愿者章程”以及“志愿协会章程”或者“志愿服务站章程”，整个社区的志愿组织以及志愿服务活动比较松散，志愿者缺乏必要的培训，社区志愿服务很难有效地组织起来。

再次，社区志愿服务活动缺乏必要的经费保障。行政主导型社区志愿组织的经费主要依赖于政府的拨款，很难从社会、企业乃至个人那里募集到志愿活动经费。如果政府拨款少，社区居委会就无力发展志愿服务事业。实际上，即使社区对发展志愿服务事业充满热情，但由于经费来源渠道的单一以及经费投入不足，社区在完成上级指派的各项任务甚至一些与社区无关、社区也无力承担的任务之外²，社区已经不可能有足够的时间、精力以及经费投入到社区志愿服务事业中去。

（三）社会主导型的社区志愿服务

调查表明，泉州某社区的志愿服务组织及其志愿服务属于社会主导型，已经形成了一定的规模。

首先，该社区志愿组织既有个人志愿者又有单位志愿者，既有本社区居民志愿者又有外来员工志愿者，志愿服务活动吸引着社区居民主动加入到志愿组织。尤其通过搭建“共驻共建理事会”这个志愿服务平台，实现了辖区单位与社区的共建，使得社区志愿服务站、驻社区单位、社团组织、社区居民之间形成了四位一体的志愿组织机制，最大限度地壮大了社区志愿者队伍。例如，到2008年6月底为止，该社区拥有120多名社区志愿者，其中有专业技能的志愿者达到63人³。

其次，该社区志愿服务属于一种自组织服务，社区成立志愿服务站，由社区志愿服务站制定志愿服务计划⁴，集中管理各个社区志愿小分队的志愿服务活动。在志愿服务需求方面，志愿服务站负责掌握社区居民的志愿服务需求，确立志愿服务项目；在志愿服务供给方面，志愿服务站整合社区各种志愿服务资源，最大限度地调动社区内各个单位、居民以及外来人员的志愿服务积极性以及志愿服务技能，组织、指导志愿者对服务对象提供志愿服务；在志愿服务管理方面，社区志愿服务

¹ 即使这13位志愿者组成的社区工作志愿小分队他们也主要根据社区居委会的安排进行的。

² 例如，环保局把全国环境保护数据调查任务也下派到社区来，让社区去做，而这样的调查只有专业人员才能完成。

³ 此数据不含各驻社区单位提供的志愿服务人员名单。

⁴ 调查显示，该社区志愿服务站每年都制定“志愿者服务队伍工作计划”，内容包括“壮大志愿者队伍、组织志愿者学习、经常性志愿服务项目、志愿服务重点”等四个方面内容。资料来源：2008年8月对该社区的调研。

站对志愿服务时间、次数以及人数等进行分类统计，总结社区志愿服务工作，开展本辖区志愿服务单位和志愿者评比等事项。

再次，志愿服务站围绕社区求助、社区优扶、社区助残、社区就业、社区敬老、社区生活等方面开展志愿服务，做到尽力而为与量力而行的统一，志愿服务活动得到了社区居民的广泛支持¹。在此基础上他们还凝聚成“有时间做社区服务志愿者，有困难找社区服务志愿者”、“人人为我，我为人人”的社区志愿服务口号，采取了“力所能及、志在奉献、讲求实效、重在参与”的志愿服务原则，形成了“奉献、友爱、互助、进步”的社区志愿服务精神。但是，调查发现该社区志愿服务在实施过程中存在四个问题。

第一，社区志愿服务站开展志愿服务活动经费不足。社区志愿服务站主要依托社区居委会的经费支持，而居委会除了在编工作人员的工资以外，包括办公经费等都要依靠社区自身的经营与创收。“我现在坐在这里，我还得考虑下个月员工的工资怎么发”，这是社区书记跟我们座谈时反复说的一句话。经费的紧张制约着社区志愿服务组织的壮大以及志愿服务活动的开展。

第二，事务性工作过于繁杂，社区无力指导志愿服务活动。社区作为一个基层自治组织，凡是与居民日常生活有关的事情都要落脚到社区。在中国大陆，社区的生存与发展在很大程度上都依赖于政府的拨款和支持，社区实际上仍然是政府部门的支撑点，政府考核社区往往实行一票否决制，社区只要在综治、计生等方面出现问题就会失去年度评奖评优资格，而这又直接关系到社区经费的获得，所以，很多社区对各个部门下派的工作无可赖何。调查发现，就连电业局的电费收缴、税务局的税务收缴也要社区做，诸多日常性事务弱化了社区志愿服务站的功能发挥，弱化了社区志愿服务的开展。

第三，无法更好地动员相关人员参加志愿组织当中来，从而更好地为社区居民提供志愿服务。一方面，该社区虽然有120多名志愿者，占社区常住人口的2.1%左右²，但是，在开展志愿服务活动中一些居民的积极性仍然不够高，他们只希望别人为自己提供服务，这也是社会主导型志愿服务动员方式的局限。另一方面，该社区外来人口比例高达45%以上，而外来人员担当志愿者的比例极为稀少³。在外来务工人员没有完全融入城市生活的情况下，动员外来务工人员参与志愿服务难度较大。

第四，无法建立起完备的志愿服务运行机制。调查发现，该社区志愿服务站所开展的志愿服务活动大多数是通过“学习”或“移植”获得，嵌入于本社区的志愿活动仍然比较薄弱，原因就在于缺乏完备的志愿服务运行机制，特别缺乏一整套志愿者招募、培训、使用、考核、退出机制，缺乏对志愿组织以及志愿服务体系的规划，这就使得志愿服务缺乏长效机制，有应急之疑。

（三）混合型的志愿服务

厦门某社区志愿组织及其志愿服务采取行政与社会动员相结合的混合型方式。这种动员方式既

¹ 例如，2006年该社区志愿服务站举办的“劳动法、工会法”知识竞赛吸引了2000多社区居民参加，占社区居民总数的40%，具有较强的广泛性。

² 其中拥有专业技术职称的志愿者有63人。

³ 我们在调查过程中发现该社区只有一个外来员工志愿者。

能够招募到具有志愿精神的真正志愿者，也能够找到某种需要的志愿者。同时，社区通过观察与摸底调查相结合，从志愿者在居民中的威信、解决家庭或邻里矛盾的能力、自身志愿服务时间、身体素质等几个方面出发，拟提出志愿小分队队长候选人，交给各志愿小分队成员“自我决定”，即实行“社区定，成员认可”的方法确定志愿小分队负责人。

首先，社区利用社会关系网招募志愿者，发挥居民小组长以及各个楼长的作用，由他们深入到各个家庭户当中进行动员，并且把驻地单位领导当成社区志愿工作网络中的一部分，让他们去挖掘本单位的志愿者。

其次，社区采取物质激励与精神激励相结合的方法开展志愿服务工作，对于普通社区居民的志愿行为，社区一般发放毛巾、肥皂、牙膏、牙刷、洗衣粉之类的纪念品，单位志愿者则由单位提供物质激励物品；而对于一些以志愿服务为己任、具有良好志愿精神的人则坚持以精神激励为主。这样可以动员更多的人参与志愿服务活动。

再次，志愿者规模相对比较稳定，志愿活动所需经费有保障。一些资深志愿者和骨干志愿者工作踏实，他们把志愿服务当成锻炼自己、服务大家、奉献社会、实现价值的体现。另外，混合型志愿组织模式能够多种渠道获取志愿服务经费。例如，开展环保志愿服务活动可以向环保局申请活动经费，开展义务导游志愿服务时则可以向旅游局、旅行社以及轮渡公司申请活动经费补助，而帮助社区贫困户等志愿服务则采取与驻地单位共建的方式获得支持。当然，这种社区志愿服务仍然存在着两个方面的问题：

一方面，志愿服务的主题难以确定，很难确定当前社区志愿服务的内在需求是什么，社区志愿服务存在着同质化、形式化倾向，志愿服务往往走外延式服务之路。另一方面，志愿者人数难以扩张，无法动员更多的社区居民参与到社区志愿服务工作中来，志愿者队伍年龄、学历等结构不太合理，主要以本地55岁以上、中专学历以下的离退休老人志愿者为主，高学历、高技能以及外来人口志愿者人数极少，他们很难为社区居民提供多样化、便利化以及时代化的志愿服务。

三、壮大社区志愿组织，完善志愿服务体系

通过上面的分析，我们认为转型时期要想壮大社区志愿组织，不断完善志愿服务体系必须加快行政主导型志愿组织的转型，坚持发展混合型志愿者组织，吸收社会主导型志愿组织的优点，切实采取如下几点建议：

第一，健全社区志愿队伍登记注册制度，为壮大社区志愿组织提供身份认同。实行社区志愿者登记注册制度，规范社区志愿者登记注册内容、程序，明确注册志愿者的权利和义务，制定志愿服务的法律法规及相关政策，促进社区志愿服务管理工作走向规范化、制度化、法制化。同时要求每一个志愿者都应该进行注册申请，同时，颁发城市社区志愿者证，使整个城市形成对志愿者志愿活动的认同。

第二，大力发展社区志愿组织，规范自身管理与运作。不仅要继续鼓励老年人参加志愿组织，而且要动员有专业技能的年轻人参加社区志愿服务。为此，就要建立志愿者培训机制，对新招募的

志愿者进行志愿活动发展、志愿服务宗旨、志愿服务制度、志愿服务道德法规等方面的培训；对老志愿者进行文化知识、人际交往能力、专业服务技能等方面的专业培训，提高他们的服务技能。也要健全社区志愿考核评估机制，形成志愿激励机制和奖励机制。采取建立“时间银行”、“爱心储蓄所”、“文明储蓄所”、“好人好事储蓄所”等系列制度，对志愿服务的时间、数量等予以储存，把提供志愿服务与优先享受志愿服务结合起来，使志愿服务成为“付出、积累、回报”的爱心储蓄，实现“助人自助”。

第三，拓展志愿服务内涵，提升志愿服务质量。既要努力拓展新的志愿项目，开展对特定群体的志愿服务，完善社区志愿服务内容，扩大服务的覆盖面与受益面。又要不断超越社区原有的志愿服务项目与服务内容，拓展社会救助、慈善公益、优抚助残、敬老扶幼、治安巡逻、环境保护、社区矫正、科普咨询以及法律援助等志愿服务项目内涵，努力提升志愿服务水平和志愿服务质量，使志愿服务的价值得到认同，志愿服务精神得到推广。

第四，加强对社区志愿组织的指导，为社区志愿组织的发展提供支持。政府既要发展社区志愿服务事业纳入工作日程中去，经常深入社区调查了解社区志愿服务工作开展的情况，也要加大经费投入力度，实行稳定的志愿经费增长机制，采取制度化财政支持与临时性经费补助相结合的办法确保社区志愿服务组织的开展有一个良好的经费支持。还要加强对社区志愿者队伍建设的氛围建设，利用大众传媒和社区文化宣传设施，广泛宣传社区志愿服务技能以及在实践中涌现出来的先进经验与典型人物，使志愿服务的价值得到认同，志愿服务精神得到推广。

主要参考文献:

- 安国启，2002，《志愿行动在中国——中国青年志愿者行动研究》，北京：中央文献出版社。
- 陈向明，2000，《质的研究方法与社会科学研究》，北京：教育科学出版社。
- 丁元竹、江汛清、谭建光，2007，《中国志愿服务研究》，北京：北京大学出版社。
- 高丙中，2000，《社团的合法性问题》，《中国社会科学》第2期。
- 孙立平，2005，《首要的问题是利益表达》，新浪网（<http://blog.sina.com.cn/s/blog>）
- 王宁，2002，《代表性还是典型性——一个案的属性与个案研究方法逻辑基础》，《社会学研究》第2期。
- 王思斌，2003，《社团的管理与能力建设》，北京：中国社会出版社。
- 杨团，2001，《推进社区公共服务的经验研究》，《管理世界》第4期。
- 杨团，2004，《志愿精神能够用行政方式推动吗》，《志愿服务论坛》第1期。
- 俞杰、张岚，2007，《领导者：社会自组织系统的“序参量”》，《新西部》第18期。