

Analysis of Improving the Legal System about Volunteer Services in China

Junqing Li

Business College of Beijing Union University, Beijing, P. R. China, 100025

Email: junqing.li@bcbuu.edu.cn

Abstract: Comparing with West Country, Chinese volunteer services are still at the beginning stage. The present legislation involved is yet hard to meet the requirements of the development, one reason is that the legislative level is rather low, namely, the legal system about Voluntary Service in China is not yet fully established. This article describes the emergence and development of voluntary service, analyzes the lack of volunteer service legal system in our country, and makes some useful suggestions.

Keywords: volunteer service; legal system; rights

我国志愿服务法律完善的分析

李俊卿

北京联合大学商务学院, 北京, 中国, 100025

Email: junqing.li@bcbuu.edu.cn

摘要: 与西方国家相比, 中国的志愿服务尚处在起步阶段。目前涉及志愿服务的法律很难满足发展的需要, 原因之一在于与国外相比尚处在起步阶段, 还未成为多数社会成员的自觉行动。其原因之一在于立法层面的偏低, 即我国志愿者服务的相关法律体系还没有完全建立起来。本文介绍了志愿服务的产生和发展, 分析了我国志愿服务法律体系的缺失, 提出了一些有益的意见。

关键词: 志愿服务; 法律; 权益

1 引言

志愿服务作为人们关注社会问题、培育公共意识、担负公共责任的重要途径和主动参与、自主交往、体验意义的重要渠道, 得到我国各界的广泛关注。但是, 与国外相比, 我国目前的志愿服务尚处在起步阶段, 还未成为多数社会成员的自觉行动。其原因之一在于我国缺乏完善的开展志愿服务活动的法律保障体系。如何理解志愿服务活动的本质, 并提供相应的法律制度保障以促进其发展具有重要意义。

2 志愿服务的产生及其内涵

志愿服务的提供主体是志愿者。关于志愿者的概念, 各国的说法不一。西方的志愿者 (Volunteer) 一词指的是自愿或无偿效劳的人; 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的活动者”。我国香港把志愿者称为“义工”, 在台湾则称为“志工”。

现代意义上的志愿服务源于十九世纪初, 受基督教博爱思想以及人道主义价值观的影响, 西方一些国家很多人开始热衷于从事慈善服务。一大批怀有慈善之心的各阶层人士就成了早期的志愿服务人员。“慈善”一词在西方社会有两个来源, 一是拉丁语的 *Caritas* (对他人的爱, 或对有需求的人或贫困的人行善和慷慨施舍), 二是希腊语的 *Philanthropy* (对人的爱)。可见, 志愿服务的精神与古老的传统慈善观念是一脉相承的。第二次世界大战以后, 西方国家的志愿服务工作逐渐演变成了一种具有广泛社会性的服务工作, 并得到了政府的调整和规范。志愿服务的重心不仅在于调整被救助者的社会关系, 改善他们的生活, 更重要的是在于调整整个社会的结构与社会关系, 使志愿服务工作逐渐走向制度化和专业化。

实际上, 在我国古代很早就产生了比较丰富的慈善思想。以儒、墨、道、佛四家为主要代表的助人、爱人的主张是我国特有的慈善文化, 而这种文化绵延久远, 形成我们民族和国家的价值积淀。20 世纪 80

年代以后,我国的志愿服务工作在大批志愿者的积极推动下才开始起步,建立了许多志愿者组织,部分地区还设立了关于志愿服务的具体法律,对相关的一些概念如志愿服务做了界定,只是描述较为简单。我国台湾的《志愿服务法》,其总则第三条对“志愿服务”的解释甚为详细,即“民众出于自由意志,非基于个人义务或法律责任,秉诚心以知识、体能、劳力、经验、技术、时间等贡献社会,不以获取报酬为目的,以提高公共事务效能及增进社会公益所为之各项辅助性服务”。这对人们准确理解志愿服务的内涵有很大的帮助。进入 21 世纪,我国的志愿服务发展迅速,尤其是在 2008 年北京奥运会、残奥会的召开期间,我国的志愿服务获得了空前的发展和广泛一致的好评。然而与国外发达国家长期活跃的志愿服务活动相比,我国相关的志愿服务活动尚处于起步阶段,有很多制度性的东西还很不规范和完美。随着后奥运时代的到来,志愿服务的社会认可度不断提高,利用我国现在的氛围,加快和完善我国志愿工作体系的构建,建立健全相应的法律规定甚为必要,这对于今后中国志愿者服务的建设和发展都有着非凡的意义。

3 我国志愿服务相关制度的缺欠

志愿服务作为促进人与人之间的社会交往和社会互动的手段,具有强大的社会资本价值与经济价值,不但可以推进社会的进步,而且是支持公共事物的最佳辅助力量。西方的志愿服务起步早、规模大、社会效益好的原因,在于志愿服务受到了政府的关注和积极推动,并提供了系统完备的各种制度支持体系。比如,日本在 1947 年就制定了保障志工的“民生委员法”;美国在 1973 年制定了“国内志愿服务法”,1990 年制定了“国家及社区志愿服务法”,1993 年制定了“国家及社区服务信托法”,1997 年美国克林顿总统签署了《志愿者保护法》;荷兰于 1979 年颁布了“全国志愿服务政策”;西班牙于 1996 年制定了“志愿服务法”。相比于西方,我国的志愿服务法律保障体系起步较晚,很不完善。1999 年广东省颁布了《广东省青年志愿者服务条例》,之后 21 个省市先后颁布并实施了许多不同的志愿服务地方性法规。从整体来看,还存在着以下诸多的不足,制约着志愿服务的正常发展。

3.1 立法级别低, 具体规定零乱, 缺少统一性和可操作性

首先,志愿服务立法主要散见于某些地方人大立法、地方政府规章或法律规范性文件之中。相对于法律和行政法规而言,层级低,法律效力也仅限于在一定地域内有效,这极易导致志愿者服务工作因缺乏统一有力的法律支撑而陷入困境;其次,很多规定各成一体,存在着杂乱无序的状态。如:关于立法名称,山东省称“规定”,另有 15 个省市均为“条例”;而关于“志愿者组织”、“志愿者”、“志愿服务”等概念的规定也各不相同;对志愿者的权利和义务、志愿服务的范围、法律责任等的规定也差别较大。再有在内容结构上,原则性的东西多,如条文最少的山东省,仅有 16 条,条文最多的黑龙江省也仅有 46 条。这样势必造成实践中可操作性不强,从而导致志愿服务具有很大盲目性、随意性和无序性。

3.2 志愿者法律地位没有明确界定

确定志愿服务的法律地位,有助于深化志愿服务的认知程度,有利于进一步提升志愿服务在社会发展和进步中的地位和作用,同时,也有助于解决志愿服务过程中出现的重大问题,保证志愿服务事业健康发展。比如,关于谁可以组织志愿服务活动的问題,如果没有一个统一的规定,在实践中出现企业招志愿者帮助自己搞推销等现象,就很难从法律的角度保护志愿服务的发展,也将给志愿服务事业造成负面影响。又如,志愿服务涉及志愿者、被服务的单位和个人以及志愿组织三方,从而在服务与被服务的过程中,难免会出现一些侵犯某一方权益的事情。在这种情况下,如何处理侵权纠纷,也是一个很大的问题。目前,一些省、市的条例规定志愿者、志愿者组织与志愿服务接受者的关系为“服务与被服务关系”,而 2007 年出台的《北京市志愿服务促进条例》将志愿者与志愿组织、志愿组织与志愿服务接受者之间的关系确定为合同关系。因此,志愿者在志愿服务过程中的法律地位不明确,势必会使相关纠纷的处理和法律责任的承担没有法律根据。

3.3 志愿者权利保护制度比较粗陋

权利和义务是如影随形的,志愿者立法应同时规定志愿者的权利和义务。然而综观我国志愿者立法,志愿者的权利方面的法条所占篇幅小、内容过于抽象,使得志愿者陷入“权利真空”的困境,不利于志愿者权利得到维护以及志愿服务工作的进一步开展。具体来说,关于为志愿者提供人身保险的内容主要体现在对志愿组织的义务、职责的规定上,而没有在志愿

者权利条款中明确指出,更令人遗憾的是,有些地方政府志愿者立法没有关于保险险种、保费缴纳、保险期限等相关的保险规定,造成当志愿者在为社会提供服务时,由于不可抗力的原因或者由于意外事件,出现人身伤害或财产损失,难以找到应承担补偿责任的主体的尴尬局面。如2006年北京交通大学学生甘肃民间环保组织“绿驼”的志愿者高富浪在甘肃省甘南若尔盖湿地环境考察时,为营救被困河心岛上的同伴被黄河水卷走,其家属无从得到相应的补偿。相反,一个英国海外志愿者在中国工作的时候因故去世,英国海外志愿服务社有保险来担负这方面的费用,具体由总部进行处理,总部在这方面有全球性的预算。

4 关于完善我国志愿服务立法的理性思考

4.1 提高立法级别,建立统一的志愿者法律

首先,志愿服务活动本身具有的普遍性、共通性,地域特点并不明显,各地分散立法,内容各异,会造成立法资源上的浪费。统一立法既可以体现国家对志愿服务事业的支持,也能够推动志愿服务活动进一步开展。其次,我国完全具备了对志愿服务统一立法的条件。从立法的法律依据来看,宪法第42条“国家提倡公民从事义务劳动”,为志愿服务立法提供了直接依据;从立法经验看,若干地方法规的颁布,加之近年来志愿者服务活动的开展,特别是北京奥运会掀起的志愿者服务活动热潮为我国统一立法取得了实践经验。我国志愿服务立法的经验和水平有了较大的提高,统一立法的时机已经成熟。因此,可以考虑由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定志愿服务法律,形成全国统一的志愿服务法,以体现国家对志愿服务事业的支持。目前正在起草的《慈善事业促进法》,将专章规定志愿服务的有关内容,包括志愿服务的原则、志愿者的注册制度、注册志愿者的条件、注册志愿者的权利和义务、志愿者注册组织的权利和义务、志愿服务记录和激励机制等。这表明,志愿服务立法已日益受到关注和重视。

4.2 立法时应遵循的原则

法律原则作为法律体系的灵魂,直接决定了法律制度的基本性质、基本内容和基本价值取向。志愿服务立法原则是志愿服务立法的指导思想和立足点,是整个志愿服务法律体系的灵魂。有学者曾指出志愿服务立法的原则,包括自愿原则、以人为本原则等,笔者认为在上述原则的基础上,还应注意以下两点:第

一,志愿服务毕竟与人们的道德相关性更大,对志愿者服务行为的调整和规范应当比较谨慎,以保持法律和道德的相对界线。第二,从事志愿服务活动的组织应通过国家有关部门的注册和认定,在具备了一定的法定资格和能力后,方可组织开展各种志愿服务活动。法律应该明确规定,该志愿服务组织从事志愿活动的领域和范围,以确保志愿服务的合法性、针对性和有效性。公民个人的志愿服务活动,原则上应纳入一定的组织机构之中。

4.3 权利保障问题的完善

建议对志愿者的权利和志愿者组织的义务等方面的立法细致化。尤其在权利方面如在参加志愿活动前和过程中,应定期接受专业培训,获得从事该志愿服务活动的资格和条件,以保证志愿服务活动的组织性和有序性。在表彰奖励权方面,应在相关立法中把《中国注册志愿者管理办法》规定的星级认证、奖章授予、授予志愿者荣誉称号等制度加以提升,即对志愿者的奖励可上升到国家、政府奖励的高度。此外,除荣誉称号外,还可增加其它的奖励方式或政策支持。如以美国为例,美国政府相当注重对志愿服务的支持与保障,比如向相关领域的志愿者组织购买服务,以此作为提供资金支持的一种方式。除前述所列的专门立法外,还有其他相关的立法规定,如向慈善组织的捐赠可以抵扣一定数量的应缴税款。此外,其他国家也有相应权利保障条款。如捷克共和国2002年制定的《志愿服务法(修正案)》规定,当长期志愿服务每周平均工作时间超过20小时时,政府为志愿者支付最低标准养老保险费等。这样,不仅是对优秀志愿者的高度肯定,而且会激励更多的人投身到志愿服务中去。此外,应建立服务风险披露制度并由志愿者组织为志愿者上保险,或者由地方政府将志愿服务纳入社会保障体系,设立专项风险基金;由政府 and 民间共同出资,组建“志愿服务基金”等等。以便将志愿者的保障纳入法制的轨道,同时可以进一步解除志愿者及其家属的后顾之忧。

4.4 明确志愿者的法律地位

明确志愿者的法律地位必须明确志愿服务和志愿服务组织的非营利性质;明确公民参与志愿服务的义务;明确志愿者、被服务单位和个人及志愿组织三方的权利、义务关系,建立三方之间的纠纷解决机制;明确志愿服务的主要内容;将一系列鼓励志愿服务的制度 and 措施法制化,着眼于建立成熟的志愿服务管理机制;有关志愿服务经费筹措、捐赠优惠、经费管理

及运营的规定，等等。而其中的核心内容是志愿者、被服务单位和个人及志愿者组织三方的权利义务关系及纠纷解决机制。

References (参考文献)

- [1] Chen wuxiong. concept and practice of Voluntary service, Yangzhi Culture Co., Ltd.2004
陈武雄, 志愿服务理念与实务, [M], 台北: 扬智文化事业股份有限公司, 2004
- [2] Chen qinghui, Discussion implementing of service commuty in University under concept of service learning, Education Forum conference papers.2006
陈青慧, 从服务学习理念探讨大学服务性社团之实施, 教育论坛参会论文, 2006
- [3] Yan Cheng dong. Status and related legal responsibilities of Volunteer in large-scale sport match ,Journal of TUS. No.6. 2008
闫成栋, 大型体育赛事赛会志愿者的地位及其相关法律责任, [J], 天津体育学院学报, 2008 年第 6 期
- [4] TIAN Si - yuan, The Promotion of Our Volunteer Legislation Owing to the Beijing Olympic Games, Legal forum, Jul. ,2007
田思源, 北京奥运会与我国志愿者立法 [J], 法学论坛, 2007, (4)
- [5] Fu chenyan. Reflections on the volunteer protection. Forward position, No.8.2008
傅辰渊, 关于志愿者保障的几点思考, [J], 前沿, 2008 年第 10 期