

论志愿失灵形式在中国情境下的新发展

——基于四川省地震应急救援领域的多案例研究

崔亚杰 李小湘

【摘要】“志愿失灵”理论是西方制度背景下的产物,在中国情境下表现出新的形式或内容。该文通过分析四川省3次大地震的应急救援志愿服务案例,对应急救援志愿服务实践中的志愿失灵表现进行分析,探讨了志愿失灵理论在中国情境下呈现出的新的内容和形式。研究结果表明,中国情境下的志愿失灵还包括志愿服务组织与政府组织的协同关系欠缺、志愿服务存在功利性动机、志愿服务的个人主义倾向、志愿服务的形式主义作风、志愿服务的矛盾性、志愿者组织的身份危机等多个方面。研究结论不仅一定程度上拓展和丰富了萨拉蒙志愿失灵理论,有助于建构中国本土化的志愿服务理论,而且也有助于为我国志愿服务的政策设计提供参考。

【关键词】志愿失灵;地震应急救援;志愿服务;新形式

【作者简介】崔亚杰、李小湘,防灾科技学院(河北 廊坊 065201)。

【原文出处】《学会》(福州),2021.6.25~36

【基金项目】防灾科技学院2021年中央高校基本科研业务费专项自主申报项目“转型期中国制度背景下的社会冲突类型研究”(编号:ZY20215139);河北省高等学校人文社会科学研究项目“冲突治理中第三方干预效果实现的内在机制研究”(编号:SZ2021042)。

一、研究背景与问题提出

志愿失灵是西方国家用来指称志愿服务存在问题的“专业术语”,它是指非政府组织志愿者在参加志愿活动的过程中出现了一些问题,导致志愿活动无法开展的现象。志愿失灵理论最早是由美国学者莱斯特·萨拉蒙提出,他认为志愿组织是为了应对政府失灵和市场失灵的需求而产生的,是为了弥补政府和市场在社会治理中存在的缺陷,但这个理论作为治理的工具本身也存在失灵。其表现有慈善不足、慈善的“家长式作风”、慈善的“业余主义”、慈善的“特殊主义”^[1-2]。志愿失灵理论引入中国之后,学者进行了诸多经验研究,为志愿失灵理论的应用提供了实证基础。在中国非政府组织(NGO)的发展中,也面临具有中国特色的NGO志愿失灵现象。从地域而言,北京、上海、广州等一线城市的志愿服务都不同程度存在“志愿失灵”的现象;从领域而言,我国在

应急服务、城市养老、灾后重建等领域的志愿服务也都表现出失灵特征^[3]。

然而,志愿失灵理论具有很强的西方制度背景下的色彩。学者熊妮认为,萨拉蒙的志愿失灵理论无法完全解释中国的志愿服务现象^[4]。早在2006年,虞维华就对志愿失灵理论进行了深刻而全面的剖析,指出了萨拉蒙“志愿失灵”概念的不充分之处,它的“志愿失灵”现象并非只有4种,而是可能有更多表现形式^[5]。关于这个问题,学者党生翠还就志愿失灵会有更多新的表现形式的原因进行了分析,指出在新的历史阶段与社会发展条件下,由于某些要素的变动,如社会异质性、组织成员能动性等可能会有新特征,而有些志愿失灵理论的具体表现,如家长式作风、业余主义等可能因慈善组织的内部发展而得以缓解。也就是说,志愿失灵理论的表现形式会随着社会进步而有所变化。那么,现在的问题是,志愿

失灵理论在中国情境下还有哪些新的表现形式或现象,这些新的表现形式产生的内在原因或机理是什么呢?

关于这些问题,国内学者也给予了一定关注。任金秋、刘伟认为,我国非政府组织中的“志愿失灵”表现在志愿活动的特殊性、公众捐赠不足、非政府组织活动中的志愿行为不足、公众的志愿参与不足等^[5];同样,晋入勤认为,我国非政府组织的志愿失灵表现在政府支持力度、管理体制、市场约束、内部治理结构、外部监督、人事、就业、福利保障等配套制度方面^[6]。梁辰、张庆指出,大学生志愿失灵主要表现为组织层级多样化、受学校管理影响深、发展资源不足、人员流动快^[7]。王杰等指出,第三部门失灵并非第三部门本身的问题,而是与第三部门所处的制度环境、社会环境密切相关^[8]。在我国,第三部门失灵与政府公共职能转移存在千丝万缕的关系。具体表现为专业性困境与服务能力不足、价值缺失与行为失范、服务的非持续性困境、监管制度的困局等。还有一些学者专门就非政府组织的失灵问题进行过探讨。例如,何云峰、马凯分析了我国非营利组织在目标定位方面的模糊甚至错位的现象,包括“一是背离了社会团体非营利性的基本特征,为个人或小集体谋取经济利益,实际上变成了经济组织;二是过多参与政治,或者因政治需要而建立,被当成了政治组织”^[9]。邓国胜指出,我国非营利组织普遍缺乏责任机制和社会公信力,缺乏竞争机制和效率,缺乏组织能力和持续性等^[10]。这些都直接或间接地指出了志愿失灵理论在我国存在新的表现形式。但是遗憾的是,这些研究也并没有着力对志愿失灵理论深度拓展,未聚焦志愿失灵理论在中国制度情境下出现的新表现形式。

在国家政策方面,志愿失灵等问题也得到了一定的关注。2013年3月10日,国务委员兼国务院秘书长马凯在十二届全国人大一次会议第三次全体会议上作关于国务院机构改革和职能转变方案的说明,内容涉及改革社会组织管理体制等问题。3月26日,国务院办公厅下发《关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》,明确社会组织管理体制改革到2017年要完成的任务。基本的宗旨

和任务就是重新调整政府与社会的关系,明确政府与社会组织的权责边界,最终进一步完善我国社会组织管理体制。对此,学者唐德龙指出,在这一系列的国家政策导向下,志愿失灵的一些表现形式将有可能得到改善,例如减少了政府主管部门的干预,慈善的家长式作风将得到改善^[11]。但是慈善不足问题、慈善的特殊主义问题、慈善的业余主义问题等不仅得不到改善,而且会有随之加剧的危险。由此可见,即便国家出台相关的政策文件,依然不能有效解决志愿失灵问题,包括原有的问题,以及可能新产生的问题。这就需要立足于中国的志愿服务实践案例,探讨志愿失灵的新进展,尽可能提炼一些理论概念或要素,进而实现对志愿失灵理论形式进行拓展。

基于此,本文重点研究在中国情境下志愿失灵新的表现形式,探讨这些表现形式产生的原因或内在机理,在一定程度上拓展和丰富志愿失灵理论的现有内容,有助于进一步建构中国本土化的志愿失灵理论,而且有助于为公共管理实务工作者制定与设计政策时提供参考。

在一些应急救援类的突发事件中,较常规事件而言,志愿失灵尤为突出。鉴于此,本文选取地震应急领域的3个典型案例,即汶川地震、雅安地震和九寨沟地震,探讨志愿失灵理论在中国制度情境下新的表现形式是比较合适的。

二、地震应急救援中志愿失灵的表现形式及其发展

(一)案例分析

1. 汶川地震中志愿失灵的表现

2008年5月12日14时,四川省汶川县映秀镇(31.0°N, 103.4°E)发生地震,强度高达8.0,烈度高达11°,这是新中国成立以来发生最严重、最具破坏性的灾害,受灾面积共10万km²,造成了巨大的影响,受灾范围包括震中50km内的小县和200km内的大、中、小城市。3个受灾最严重的省份是四川、陕西和甘肃。地震发生几个小时后,都江堰灾区附近便有志愿者进入灾区进行救灾。新华网报道指出,此次地震造成的直接经济损失达8451亿元,四川、甘肃、陕西3个省分别占总损失的91.3%、5.8%、2.9%。根据官方报告,有300多万的国内外志愿者深入灾区,参加大

后方抗震救灾的志愿者人数达到1000多万人。

地震发生后24小时,有50支左右的志愿组织加入抗震救灾行动。根据2009年共青团四川省委的不完全统计,在汶川县抗震救灾工作中,团省委接受了118万多份的志愿者申请,派出了18万多名志愿者,为178万灾民提供了志愿服务(以上数字不包括自发民间的志愿组织和无偿献血的志愿者)。而据南都公益基金会统计,在众多救援组织中,具有专业救援能力的非政府组织不足10个。

虽然志愿服务在此次地震应急救援中显示出了空前的力量,志愿失灵问题也表现得十分明显。《中国经济时报》报道,大多数志愿者对前往一线热情,而不愿意从事后勤服务工作。这里和西方NGO一样存在特殊主义问题,但也存在着西方国家志愿失灵理论不能概括的内容或形式。例如,据《中国青年报》报道,在青川县,有一个被大家所熟知的志愿组织,其所组织的一滴水公益为地震的重灾区青川县筹集到了800万元的物资,以及高达1260万元的帮扶学生教育善款,为当时处在水深火热中的青川灾民送去了希望和温暖。但为了此次的公益行动,这个组织自身却陷入了危机,甚至到了需要借钱度日以及办公的地步。因为没有足够的经费,工作人员只能住在青川县冰冷的帐篷里。显然组织自身的资金匮乏问题是志愿失灵的表现形式之一。再如,有媒体报道,2008年5月13日,数万名成都市民志愿者自驾车前往灾区为群众送生活物资,导致通往灾区的三条道路完全堵塞,严重影响了救灾队伍、抢险车辆和救援物资的通行,很大程度上降低了救灾效率。也就是说,在与政府组织的协同联系上,志愿者组织或是没有处理得当,或是考虑不周。这些原因是多方面的,自然也有政府自身的原因。在抗震救灾的初期,四川有关部门认为人多就好办事,在没有确认灾区需要多少志愿者,需要什么专业技能的情况下,就号召志愿者前往灾区。随着志愿者数量不断增加,甚至超过了政府组织的管理能力,最后由热诚的欢迎态度转变为委婉拒绝。除了组织层面的失灵,志愿者个体层面也存在诸多问题。例如,当地共青团负责人向媒体透露,“由于志愿者自己参与救灾行动是盲目的,当他们在自己的食物和水用完后,

他们反而成为需要救助的对象。而大量自行车前往的志愿者更是给本来就拥堵的交通雪上加霜。”

《中国减灾》报道,“地震发生期间,至少有2000多名的心理咨询师到达灾区,但后来这些人都一个接着一个离开了,就像他们来的时候一样快。有人只待了一个星期,留下时间最长的也只坚持了3个月,有人甚至只待了一天。地震过去一个月后,一个志愿者到都江堰市的30多个板房区进行调查,发现只剩下30多名心理援助志愿者,心理救援站联盟从开始的100多人,9个月后就剩下了几个人。”这说明志愿服务存在形式主义作风。

此外,有灾民说:“地震发生后,有一批专家见面就告诉我们难过不要憋在心里,要哭出来,过几天又来一批专家告诉我们不要哭,要坚强。”这种互相矛盾的心理干预让灾民不知所措,甚至有一些志愿者不顾及灾民的情绪,随便问起灾民痛苦的遭遇。这充分说明,当时志愿者组织的管理十分松散,我国志愿服务需要一个统一的指挥中心。

2. 雅安地震中志愿失灵的表现

2013年4月20日8时,四川省雅安市芦山县(30.3°N, 103.0°E)发生地震,强度高达7.0,烈度高达9°,震源深度约13km,震源点在双石镇西川村。震中距芦山县19km,距离成都约100km,影响范围800km,受灾人口达152万,受灾面积12500km²。雅安地震发生后,党中央、国务院高度重视,国家减灾委、民政部紧急启动国家三级应急响应,随后将响应级别提升到一级。四川省地震局启动七级地震预案和一级地震应急响应。截至4月20日20时,成都军区、武警总队部队、公安消防、矿山救护队、民兵预备役、卫生、电力、通信等部门已派出95支救援队伍,共28971人、救灾装备933台。各方紧急向雅安市调运4.2万顶帐篷、15万床棉被、2万台折叠床、9车食品及饮用水。

雅安地震发生以后,大量媒体人员涌向灾区。非政府组织和志愿者也积极投入到救灾行动中,发挥了关键性作用。壹基金(200多家救援队组成)、蓝天救援队、联合救灾联盟(由200多家不同类型的非政府组织组成)、NGO备灾中心、乐施会、爱心蚂蚁、三角洲救援服务中心、关爱生命协会、莲花爱心志愿者联合会等多家非政府组织赶赴灾区进行募集

工作和救助。20日,一辆载着17名战士的军车在驶往灾区的途中,因为避让社会车辆,而导致爆胎翻车,2名战士牺牲。《新京报》报道,雅安地震发生后的3天内,工作人员在芦山每天劝返1000余名志愿者。这是为什么呢?

地震发生后的第一天,有记者报道,在芦山县的医院门口看到一些青年志愿者在私家车里闲着,有的挂着“征集返程车”纸牌的志愿者,因为大量涌入芦山的志愿者数量过多,而且很多人完全没有救灾经验,就变成了摆设。一些来自雅安、成都、重庆地区的学生看到现场的灾情并不严重,到达灾区的当天就想返回学校。

据央视报道,因各地救援志愿者盲目涌入灾区,导致雅安地区道路拥堵,伤者出不来,救援进不去。大量非相关人员涌入灾区,导致救援现场无序且混乱不堪。《北京青年报》描写芦山县的场景:“人满为患,有一些没有住宿的志愿者,会抢占别人的帐篷。”

《法制晚报》记者跟随一支由20人临时组建的志愿队伍,把物资运送到灾区。该志愿队伍在路上暴露出很多问题:临时选出的队长没有管理志愿者的经验和能力;志愿者没有任何预防措施走在险路上;志愿者没有足够的救灾装备。部分志愿者到达灾区后没有活干,不止一位志愿者指出,在雅安灾区现场,时有出现年轻人穿着志愿者T恤拍照留念。四川青年志愿者负责人表示很头疼,有很多人在报完名之后干的第一件事不是干活,而是要一件志愿者T恤。虽然报名的志愿者很多,但第二天就走了一半以上,两天之后还能联系上的志愿者就不到1/5了。中国NGO救援联盟负责人指出,有些志愿者自己不带粮食和装备去救灾,反而消耗本就匮乏的灾区物资。这反映志愿服务存在组织性缺乏、功利性,形式化色彩更浓,非专业性明显,经验、技能不足等问题。

3. 九寨沟地震中志愿失灵的表现

2017年8月8日21时,四川省北部阿坝州九寨沟县(33.20°N, 103.82°E)发生地震,强度高达7.0,烈度高达9.0°,震源深度20km。此次地震造成了29人死亡,1人失踪,543人受伤,73671间房屋不同程度受损,直接经济损失80.43亿元。由于九寨沟是一个旅游景点,而当时正值旅游旺季,受灾人员主

要是游客。

地震发生后,四川省军区立即启动应急预案,通过卫星电话联系,详细了解当地灾情,并命令阿坝州军分区及其武装部、民兵做好奔赴灾区的准备。武警四川总队得知发生地震灾情后,第一时间命令阿坝州武警支队和九寨沟县武警中队了解灾情情况,做好救援工作。四川省卫生和计划生育委员会在震后第一时间启动应急预案,从阿坝州、绵阳市以及九寨沟周边市县调集医疗救援力量前往灾区。四川红十字会立即进入应急状态,迅速了解灾情,全体救援人员随时待命,做好救援准备。李克强总理作出批示,要求抓紧核实九寨沟的灾情,全力组织抢险救援工作,最大限度减少人员伤亡,妥善转移和安置受灾群众,加强震情监测,防范次生灾害发生。

中国红十字会、壹基金、扶贫基金会、社会福利基金会等公益组织第一时间调拨物资,派遣志愿者前往灾区进行救援;蓝天救援队、特战救援队、曙光救援队等民间救援队伍发挥相对专业的救援作用。蓝天救援队共搜救10名深度被困人员(2人为保护站人员,8人为被困人员)。来自四川省社会组织和志愿者协调中心的初步统计,该中心登记报备2288名志愿者参与前线服务,219家社会组织、114家志愿服务团队或企业到九寨沟中心工作站注册登记并参与现场服务。

九寨沟地震发生后,多数抗震救灾的志愿者集中在九寨沟县城广场上,其他区域的志愿者则分布较少。由于地震发生于晚间,气温较低,游客急需临时搭帐篷住宿。虽然九寨沟县政府第一时间将很多帐篷运送到这里,但是由于志愿者缺少户外搭帐篷的技能,在搭帐篷的过程中消耗了大量的体力和时间。

四川省社会组织和志愿者协调中心报备的情况显示,截至8月9日,志愿者已经达到容量峰值,现场出现了拥堵现象,影响了应急救援工作。一部分志愿组织和志愿者在没有与当地志愿者协调中心取得联系的情况下前往灾区,不仅没有实现有效救援,反而还给救援带来了影响。部分志愿组织在供应物资时,与当地救援中心缺乏有效沟通,一发布物资需求,各路物资都纷纷赶来,造成了严重的物资浪费。

《民政部关于社会力量有序参与四川九寨沟7.0

级地震抗震救灾的公告》提出,鼓励社会力量参与灾后重建工作,但灾后重建的社会力量相较于紧急救援时减少了一大半。由于志愿组织临时组建,在灾区志愿服务的时间短,认为地震救援结束或者灾民有安置后就不需要服务了,反而在需要社会力量参与灾后重建时“志愿者都走光了”。

在《四川省“8·8”九寨沟地震抗震救灾及“6·24”茂县特大山体滑坡灾害抢险救灾先进集体和先进个人名单》中,被表彰的先进社会组织只有四川协力公益发展中心。通过查询发现,该中心是由省总工会、团省委等部门联合成立的,属于官办NGO,并未有草根社会组织得到奖励。这里志愿失灵主要表现在政府组织与志愿组织的职责边界问题,可能是中国志愿失灵的独特表现。

(二)志愿服务失灵新的表现形式

剖析以上3个案例发现,中国情境下的志愿失灵问题是现有理论不能完全概括或阐释的。原有志愿失灵理论包括慈善不足、业余主义、家长式作风和特殊主义等4个方面。但在中国情境下,志愿失灵理论的表现形式不仅局限于此,虽然家长式作风在案例中并没有体现,但是基于一些研究不难得出,这类志愿失灵在志愿者组织中是十分常见的。除了原有的四个方面外,从上文3个案例的描述和分析还发现,中国情境下的志愿失灵还包括志愿服务组织与政府组织的协同关系欠缺,志愿服务存在功利性动机、个人主义倾向,志愿服务的形式主义作风严重,志愿服务的矛盾性、志愿者组织面临身份危机等。表1详细列出了3个案例中志愿服务失灵新的表现形式,其中

表1 志愿失灵理论在三个案例中的新表现形式

案例名称	信息来源	报道内容	新的表现形式	备注
汶川地震	中国青年报	据南都公益基金会统计,在众多救援组织中,具备专业救援能力的非政府组织不足10个 为地震的重灾区青川县筹集到了800万元的物资,以及高达1260万元的帮扶学生的教育善款,但该组织自身却陷入了危机,甚至到了需要借钱度日以及办公的地步。因为他们没有足够的经费,所以他们只能住在青川县冰冷的帐篷里	业余主义 慈善不足	③ ①
	《中国青年研究》杂志	2008年5月13日,数万名成都市民志愿者自驾车前往灾区为群众送生活物资,导致通往灾区的三条道路完全堵塞,严重影响了救灾队伍、抢险车辆和救援物资的通行,很大程度上降低了救灾效率	与政府组织关系的协同问题;个人主义倾向严重	⑤⑦
	羊城晚报	在抗震救灾的初期,当地政府认为人多就好办事,在没有确认灾区需要多少志愿者、需要什么专业技能的情况下,就无条件地号召志愿者去灾区支援救灾。随着志愿者的数量不断增加,甚至超过了政府组织的管理能力,最后由热诚的态度欢迎转变为委婉拒绝。有关部门恳请志愿者另择时机前来	与政府组织关系的协同问题;业余主义	③⑤
汶川地震	中国青年报	由于志愿者自己参与救灾行动是盲目的,当他们在自己的食物和水用完后,反而成为需要救助的对象。而大量自行车前往的志愿者更是给本来就拥堵的交通雪上加霜	个人主义	⑦
	中国经济时报	大多数志愿者对前往一线热情,而对于从事后勤服务工作是不愿意的	功利主义行为;形式主义作风;	⑥⑧
	中国减灾	地震发生期间,最少有2000多名心理咨询师到达灾区。但后来这些人都是一个接着一个离开了,就像他们来的时候一样快。有的人甚至只待了一天,有人只待了一个星期,留下时间最长的也只坚持了3个月。地震过去一个月后,一个志愿者到都江堰市的30多个板房区进行调查,发现只剩下30多名心理援助的志愿者,心理救援站联盟从开始的100多人,9个月后就剩下了几个人	功利主义行为;形式主义作风;个人主义	⑥⑦⑧
	社会科学研究	地震发生后,有一批专家见面就告诉我们“难过不要憋在心里,要哭出来”,过几天又来一批专家告诉我们“不要哭,要坚强”	志愿服务矛盾性;专业性不足;个人主义	⑥⑦⑧ ⑨
	网络财富	这种互相矛盾的心理干预,让灾民不知所措,甚至有一些志愿者不顾及灾民的情绪,随便问起灾民痛苦的遭遇。地震之后北川出现了多例的自杀事件,其中的原因之一就是心理师的重复扫荡,给灾民造成了严重的创伤,使得灾民对心理援助加以否定和拒绝	专业性不足	③

续表 1

案例名称	信息来源	报道内容	新的表现形式	备注
雅安地震	城市与减灾	在芦山县的医院门口看到一些青年志愿者在私家车里闲着,有的挂着“征集返程车”。因为涌入芦山的志愿者数量过多,而且很多人完全没有救灾经验。一些来自雅安、成都、重庆地区的学生看到现场的灾情并不严重,到达灾区的当天就想返回学校	个人主义;功利主义;形式主义;业余主义	③⑥⑦⑧
	新民周刊	在 20 日,一辆载着 17 名战士的军车在驶往灾区的途中,因为避让社会车辆,而导致爆胎翻车,2 名战士牺牲	个人主义	⑦
	央视新闻	因各地救援志愿者盲目涌往灾区方向,导致现在雅安地区道路拥堵,伤者出不来,救援进不去	个人主义	⑦
	新浪传媒	大量非相关人员涌入灾区,导致救援现场无序且混乱不堪	个人主义;业余主义	③⑦
	新京报	雅安地震发生后的三天内,工作人员在芦山每天劝返千余名志愿者	与政府管理的协同性不足	⑤
	北京青年报	人满为患,有一些没有住宿的志愿者,会抢占别人的帐篷	志愿服务中存在的主体对象的矛盾性	⑨
	法制晚报	临时选出的队长没有管理志愿者的经验和能力;没有任何预防措施走险路;没有足够的救灾装备。志愿者第二天就走了一半多,两天后就剩下不到五分之一了。有些志愿者自己不带粮食装备去救灾,反而消耗本就稀缺的灾区物资	个人主义;形式主义;功利主义;业余主义;主体与对象的矛盾性	③⑥⑦⑧⑨
九寨沟地震	《四川地震》	由于志愿者缺少户外搭帐篷的相关技能,在搭帐篷的过程中消耗了大量的体力和时间	业余主义	③
	中国青年报	出现了拥堵现象,无序性,缺乏有效沟通,严重的物资浪费	个人主义;与政府组织的协同性不足	⑤⑦
	《民政部关于社会力量有序参与四川九寨沟 7.0 级地震抗震救灾公告》	由于志愿组织的临时性,在灾区志愿服务的时间短,导致志愿者都走光了	个人主义;功利主义;形式主义	⑥⑦⑧
	《四川省“8·8”九寨沟地震抗震救灾及“6·24”茂县特大山体滑坡灾害抢险救灾先进集体和先进个人名单》	被表彰的社会组织只有四川协力公益发展中心,属于官办 NGO	志愿服务组织身份危机	⑩

说明:①慈善不足。②慈善的“家长式作风”。③慈善的“业余主义”或称专业性不足。④慈善的“特殊主义”。⑤与政府组织的协同关系欠缺。⑥志愿服务的形式主义作风严重。⑦志愿服务的个人主义倾向。⑧志愿服务的功利性动机的存在。⑨志愿服务内容的重复性、矛盾性。⑩志愿服务组织身份危机。其中,上述 10 种志愿失灵的表现形式,前面 4 种是原有理论包括的,后面 6 种是新的表现形式。

功利主义特点主要表现在,很多志愿者参与到志愿服务中要么因为理论研究的需要,要么是因为升学、就业等需要。尤其是大学生群体的志愿服务,他们过来明显只是走走形式,没有真正参与到志愿服务的实践中。关于志愿服务的个体主义特点,这可能在我国表现得更为明显,不仅有人口众多的原因,也有管理制度不健全的问题。所以,志愿服务经常带有原子化的特征,起到的正面作用有限而负面作用

有余。志愿服务的矛盾性不仅包括志愿服务内容的矛盾性,还包括志愿服务主体和对象的矛盾性。内容的矛盾性表现在心理干预层面,主体和对象的矛盾更多是资源冲突引起。志愿服务主体常常与志愿服务对象争夺物资,这在四川地震志愿服务中有所表现。身份危机主要是指我国非政府组织普遍存在的非独立性特点,导致他们既存在官办色彩,又作为一种非营利组织存在。志愿服务组织与政府组织的

协同性问题在中国情境下尤为突出。在我国,政府组织一直作为治理主体而存在,志愿服务组织和政府组织的管理存在一定程度的交叉或冲突,表现出无序化特征,给政府的组织管理带来挑战。以上种种志愿失灵问题,很大程度上反映出我国政府引导社会组织参与社会治理或应急管理的能力尚有不足,这可能是未来我国社会组织发挥治理主体功能迫切需要解决的问题。

那么,为什么会存在上述这些问题呢?这可能是因为,一是志愿失灵理论是萨拉蒙在《公共服务中的伙伴:现代福利国家中政府与非营利组织的关系》中提出的,是对西方社会福利国家过去50年的理论总结,其学术思想距今已过去了10多年。由于社会在快速变化发展,其提出的志愿失灵理论有的已经出现了新的实践,所以,即使不是在中国情境下,志愿失灵理论也需要在当前的新环境下进行进一步验证、拓展和丰富。二是西方相对成熟的研究表明,一般经济发展程度不同的国家或地区,人们对志愿服务的态度有所不同。经济条件较好的情况下,人们更可能去追求精神层面的满足;而在经济条件较差的情况下,人们更多会去追求一些具体的或物质层面的满足。我国不同地区的经济发展水平不一致,人们的追求也会有所不同,部分人的志愿服务意识略有淡薄,甚至带有功利主义色彩,一项关于大学生在四川地震中志愿服务动机的研究已经指出了这个问题^[12]。尽管西方国家也有个别NGO带有功利主义色彩的倾向,但就普遍性而言,我国则显然更为严重。三是关于个人主义的倾向,当前存在两种形式的志愿者,一种是正式的,有组织管理的;还有一种是非正式的志愿者。尽管目前《慈善法》《志愿服务条例》陆续出台,尤其是2017年出台的《志愿服务条例》,这是国家层面首个志愿服务行政法规。然而,就该条例的基本宗旨和目的来看,其主要作用主要在于保障志愿者组织、志愿者个人以及志愿服务对象的权利和义务关系。不能就个体主义倾向问题加以解决。例如,该条例第11条规定,志愿者可以参与志愿服务组织开展的志愿服务活动,也可以自行依法开展志愿服务活动。也就是说,国家层面是允许志愿者以个体形式参与活动的。同时,即使制定了相关的法律法规政策,也需要一定的

时间来加以落实。因此,我国志愿服务存在组织性不强问题。四是西方发达国家志愿组织的资金来源主要是政府,如美国的志愿组织能支配的资金有近1/3是政府拨款,而我国对志愿组织的支持还不够。一些志愿服务组织存在资金不足和保障不足等问题,这就意味着他们很难专心致志地实施专业性的志愿服务。除此之外,我国政府组织与志愿者组织的职责边界比较模糊,在地震救援中突出表现为管理主体混乱。

三、研究结论与政策建议

根据四川3次地震后志愿服务相关的新闻媒体报道,反映出志愿失灵理论在中国实践中的表现及其发展。研究结果表明,中国情境下的志愿失灵还包括志愿服务组织与政府组织的协同关系欠缺、志愿服务存在功利性动机、志愿服务的个人主义倾向、志愿服务的形式主义作风严重、志愿服务的矛盾性、志愿者组织的身份危机等6个方面。当然,由于本文观察的制度情境具有个案特点,该研究结论存在一定的局限性,但是,相信即使是放置于其他领域的情境下,志愿失灵理论在中国情境下也一定存在新的形式或拓展,只是可能略有差异。以志愿服务在新冠肺炎疫情防控实践中的表现来看,一些志愿失灵的问题依然存在。例如,应急志愿服务专业性不足,志愿服务信息平台 and 协调机制缺乏,以及多元治理主体协同不畅等^[13]。这些结论与本文所指出的一些失灵表现是极为相似的,进一步印证了本文的部分结论具有可外推性。这就意味着,未来的研究可立足于我国国情进一步扩大调查研究范围,进而总结出中国情境下、本土化的“志愿失灵”理论。

志愿服务领域迫切需要国家立法加以规范。《慈善法》《志愿服务条例》,对志愿服务已经有一定的规制作用。不难发现,本文3个案例中,越是时间靠后的案例,志愿失灵的问题就越少。尽管我们不能排除其他因素,但是不得不承认法律法规的规制作用定然是存在的。例如,2009年9月25日颁布的《四川省志愿服务条例》明确规定,“自发开展突发事件志愿服务的志愿者应当及时与突发事件发生地的人民政府及其委托的志愿者组织联系,并接受突发事件发生地的人民政府的统一指挥、安排和管理。突发事件发生地的人民政府及其委托的志愿者组织,应当在当地设立

志愿服务接待机构,根据需要安排使用和管理志愿者。”这是地方志愿服务条例中首次对突发事件志愿服务活动做出规范。显然,该条例的内容是在总结2008年第一次汶川地震中的志愿服务经验教训的基础上产生的。客观上,该条例极大促进了后期地震救援中志愿服务的规范性,这也是在3个案例中,九寨沟案例相关的负面新闻报道比较少的原因。

针对本文中所提及的志愿失灵问题,本文认为可以考虑如下政策建议。第一,成立全国性的统一指挥中心。近年来,学术界十分强调“治理语境”的研究,该理论主要是倾向于多元化的治理主体结构。因此,志愿服务在这种背景下日益受到关注。国家甚至还先后出台《慈善法》和《志愿服务条例》对相关权利义务关系进行保障,以更好地发挥志愿服务的作用。但是,当志愿者及组织与政府成为并行治理主体的同时,志愿服务的确起到了一定的拾遗补阙作用。但是,存在的问题是缺乏统一协调,以致在其发挥作用的过程中呈现出分散化、个体化等特征,给应急管理实践工作带来了极大的困扰。鉴于此,亟须建立一个全国性的统一指挥中心,变分散为集中,变个体为整体。

第二,出台相关法律制度的实施细则或配套措施。国家历来重视志愿服务领域的法律法规。然而,一方面,《慈善法》不是专门针对志愿服务领域的,规定的内容更多是指导性、宏观层面的;另一方面,虽然《志愿服务条例》属于国家层面的专门性行政法规,但是内容主要在于保障志愿者、志愿组织及志愿服务对象的权利和义务关系。同时,由于立法本身的条款要求,更多是趋向于原则性而非操作性,而应急志愿服务实践则需要一些具体的、可操作性的指南或细则。显然,现有的法律法规很难与应急志愿服务实践很好对接。

第三,加强社会组织之间的信息沟通。虽然各社会组织的活动范围和对象存在差异,而且就同一个地域而言,一般不允许同类型社会组织注册登记。但是,就全国范围内的应急管理活动而言,各社会组织之间就不可避免存在交叉性,尤其是服务对象和活动范围方面,容易导致重复服务,管理缺乏有序性。这是志愿失灵的重要表现之一。2012年,国

家民政部开始着手建设“全国志愿服务信息系统”,2017年6月23日,信息系统顺利通过竣工验收。就目的和宗旨而言,该系统能够为社会公众注册和参与志愿团体和项目提供便利,记录、转移、接续自己的志愿服务时间。志愿服务组织可以按照规范的流程发布项目、招募管理志愿者、开展服务,实现供需有效对接。党政管理部门可以全面了解志愿服务情况、开展数据决策分析等。作为一个平台,信息系统建设某种程度上解决了组织间长期存在的信息沟通障碍,但一些规模较大、专门领域的志愿服务显然还有待于在更大程度和范围上开展信息沟通。

第四,开展应急志愿服务的教育培训。通过教育培训,加强社会组织人才队伍建设。同时,加强社会组织从业人员队伍建设,将社会组织人才与党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才以及社会工作人才等人才队伍相并列,在人才引进、培养、评价、使用以及激励等环节,建立相应的专业化人才管理队伍建设。

参考文献:

- [1]莱斯特·M.萨拉蒙.公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M].北京:商务印书馆,2008.
- [2]虞维华.从“志愿失灵”到危机:萨拉蒙非营利组织研究疏议[J].行政论坛,2006(2):91-95.
- [3]党生翠.台湾志愿服务的实践与启示:志愿失灵的视角[J].中国行政管理,2016(12):67-71.
- [4]熊妮.志愿失灵:非营利组织何以走出困境[J].资治文摘(管理版),2009(12):17.
- [5]任金秋,刘伟.我国非政府组织志愿失灵问题探讨[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2008(2):44-48.
- [6]晋入勤.志愿失灵:现象、制度成因与法律对策[J].江西行政学院学报,2010,12(1):40-42.
- [7]梁辰,张庆.大学生志愿服务失灵及其矫正[J].黑龙江高教研究,2013(9):144-146.
- [8]王杰,朱志伟,康姣.政府购买公共服务背景下的第三部门失灵及其治理[J].领导科学,2018(11):28-30.
- [9]何云峰,马凯.当前我国非政府组织发展面临的主要问题[J].上海师范大学学报,2004(2):1-6.
- [10]邓国胜.非营利组织评估[M].北京:社会科学文献出版社,2001.
- [11]唐德龙,高阳,首一苇.“志愿失灵”与社会组织管理体制改革[J].中国民政,2013(10):27-28.
- [12]王民忠,狄涛.基于需要理论的大学生志愿服务动机研究[J].思想教育研究,2013(10):61-64,87.
- [13]李春艳.志愿服务在新冠肺炎疫情防控中的重要作用及完善建议[J].中国社会工作,2020(12):28-34,54.