

# 志愿者权益保障中政府介入的法律思考

袁文全,王文娟

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘要:**中国志愿服务蓬勃发展的同时,志愿者权益保障问题也日渐凸显。志愿服务致力于社会公益事业,保障志愿者权益,政府责无旁贷。志愿服务的健康发展必须要有政府的扶持,明晰志愿者权益保障中政府的定位与作用,通过健全志愿服务组织管理制度以及落实志愿服务财政支持与监管等手段相结合而推动志愿服务可持续发展。同时,要实现政府的作用,通过法律明确政府责任,建立完整的法制保障体系,将志愿者权益保障落到实处。

**关键词:**志愿者权益;法理基础;政府定位;政府作用;法制保障

中图分类号:DF5

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2012)01-0094-05

中国目前尚无关于志愿者权益保护的全国性立法,部分省市出台了志愿服务的地方性法规,但更多的地方政府对此却没有相关的规定。志愿服务在没有法制保障的环境下艰难生存,资金来源不稳定、权利义务不明确是志愿服务普遍存在的问题,志愿者权益保护缺失已经成为制约志愿服务发展的瓶颈,严重挫伤了志愿者的参与积极性。志愿服务的公益性、非营利性决定了它的发展离不开政府的支持。因此,要保障志愿者权益,有必要明确政府的定位与作用,明晰政府的责任,通过法律体系的建设和完善,将志愿者权益保障纳入法制轨道。

## 一、政府保障志愿者权益的法理基础

“按照民主政治的内在逻辑,政府成立的目的是为了保护社会成员的利益和权利,当然包括更为重要和根本的人权。真正民主的政府都必然将保护人权作为行政的重要目标”<sup>[1]</sup>。在民主法治社会中,宪法是国家的根本大法,是政府的最高行为准则。中国宪法第33条明确规定“国家尊重和保障人权”。政府作为国家的行政执法机关,必须承担起保障公民权利的基本责任,这就为政府保障志愿者权益找到了合法性基础。

### (一)政府产生的前提是公民权利的行使

古典自然法学派认为,政治权威在自然状态中并不存在,所以需要有一个社会契约,在社会契约中,每个人都放弃天然自由,获取契约自由。社会契约论阐明了政府与公民权利的关系,即公权力来源于公民权利的让渡。格老秀斯在《战争与和平法》一书中把国家定义为“一群自由的人为享受权利和他们的共同利益而结合起来的完整的联合体”。而卢梭也认为,“公共权力的保管人并不是人民的主人,只不过是人民的办事员罢了。政府的存在乃是主权者的恩赐……”<sup>[2]</sup>。

收稿日期:2011-02-17

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“我国志愿者权利的法制保障研究”(10YJC820144)

作者简介:袁文全(1971-),男,四川平昌人,重庆大学法学院副教授,法学博士,硕士研究生导师,主要从事民商法学、经济法学研究。

在中国,宪法明确规定“一切权力属于人民”,公民通过行使选举权从而产生权力机关,进而才产生行政机关。“政府治权的属性是由主权派生而来,人民赋予是其唯一的合法来源”<sup>[3]</sup>。“国家权力的配置,行使国家权力的机构的设置及其运作方式和程序,国家核心官员的产生,都是公民行使权利的结果”<sup>[4]</sup>。因此,从权利本位立场出发,政府公权力从根本上说仍然是来源于公民权利的授予,执行的是公民的意志并接受来自公民的监督。此外,政府公权力的行使范围与内容还必须接受法律的限制,而法律从根本上说是公民意志的集中体现。由此可见,不论是政府的产生、权力的来源,还是权力的范围,均是公民权利行使的结果。

### (二)政府成立的目的是保障公民权益

如前所述,政府的行政职能来源于体现公民意志的法律所进行的授权,必须在授权范围内行使。因此,政府公权力的行使必须遵循合法性原则,不得背离立法目的、法律精神和社会公共利益,必须以维护公民的合法权益作为行政的根本目的。

霍布斯曾在《利维坦》一书中指出,“根据社会契约而设定的主权利者应当运用从公民那里集合起来的权力和力量,以增进所有人的和平、安全与便利”。公民之所以让渡自己的部分权利以组成主权和政府,是为了公共的需要,建立起一个更为安全稳定、秩序良好的社会,但究其原因是为了保护自己的权益不受到侵害,从而更好地保障和促进个人权利的实现。“设立国家权力的目的,国家权力自身的价值,均在于为权利服务,即服务于人民的利益……国家权力的配置和运作,只有为了保障主体权利的实现,协调权利之间的冲突,制止权利之间的相互侵犯,维护和促进权利平衡,才是合法的和正当的”<sup>[4]</sup>。

### (三)保障志愿者权益是政府的必然职能之一

保障志愿者权益是政府职能的必然延伸。其一,既然保障公民权益是政府成立的目的,那么保障公民权益也必然是政府的职能之一。因此,从理论上讲,政府应当负有保障志愿者权益的义务。且志愿者从事志愿服务是为了促进人类发展、社会进步和推动社会公益事业,这与政府行政目的不谋而合。其二,在现实条件下,政府也有保障志愿者权益的必要性。在从事志愿服务的过程中,因缺乏资金、物品或者必要的专业培训,导致许多志愿者连基本的服务措施都无法得到保障。“目前中国政府在尊重志愿者劳动成果和确保志愿者权益保障方面,还缺乏相应的制度与政策,包括组织管理、财务政策、税收政策、捐赠政策以及对志愿者本人及活动的社会认可等等,由于政策支

持力度的不够以及相关保障机制的不健全,使得志愿者权益保障难以得到真正的落实”<sup>[5]</sup>。由此可见,由于志愿服务具有自愿性、无偿性特征,而志愿服务组织仅能承担起有限的保障义务,导致志愿者权益保障在很大程度上处于缺失状态,这就要求政府承担起一定的义务,履行相应的政府职能以弥补这一不足,给予志愿者在参与志愿服务过程中必要的物质和安全保障。

## 二、志愿者权益保障中政府的定位

### (一)为志愿服务提供业务指导

要保障志愿者的合法权益,首先要保障志愿者能够在一个合理有序的环境下从事志愿服务。志愿者具有的民间属性要求政府必须充当好业务指导者而非管理者的角色,保障志愿者权益和志愿服务的发展。但需要指出的是,志愿服务的业务指导者并非意味着主导者。一般而言,政府不是开展具体志愿服务活动的组织者、发起者(特殊情况下除外),在志愿服务逐步纳入法制轨道的今天,承担志愿服务活动具体工作的主要是志愿服务组织。因此,政府对志愿服务的业务指导必须是有限的和必要的指导,这就要求政府既要引导社会正确认识志愿服务,又要从维护和发展志愿者权益的角度把握好度,如果行政干预色彩过于浓厚,不但会有损志愿者的权益,反而会制约志愿服务发展。

具体而言,政府对志愿服务的业务指导主要体现在对志愿服务组织的规范和对志愿服务的政策规制方面。一方面,由于志愿者直接接受志愿服务组织的管理和安排,直接与志愿服务组织发生法律关系,因此政府对志愿服务组织进行严格规范,指导业务的开展,将有利于创建安全有序的志愿服务环境,从而保障志愿者权益。另一方面,中国志愿服务全国立法尚未实现,各地方政府相继出台的政策法规均对志愿服务相关问题进行了不同程度的规制,要求政府承担起相应的义务,这也将为志愿者权益提供有力的保障。各地方条例也作出了类似规定,明确了政府对志愿服务所承担的职责,表明了政府指导志愿服务的有限性。

### (二)为志愿者活动提供经费保障

志愿服务组织的非营利性决定了其开展活动的资金来源只能是社会捐赠或政府拨款。由于社会捐赠存在不稳定性,资金的缺乏是目前中国志愿服务组织普遍面临的问题,甚至因此导致一些志愿服务组织无法保障志愿者的某些正当权益,更无法保证志愿者活动的顺利开展。此外,由于志愿者活动具有无偿性、自愿性特征,志愿者参与其中并非是受到利益的

驱使,仅凭志愿服务组织以及公民自发的行为不利于大范围调动人们的参与积极性。而政府具有强大的社会公信力和号召力,若以政府公权力来推动志愿者活动的开展,则恰好可以弥补这一不足。但仅仅凭借媒体宣传、社会舆论导向等手段为志愿活动提供精神后盾也是不够的,物质上的支持必不可少。虽然政府财力有限,但政府拨款具有长期性和稳定性,正好弥补社会捐赠的不足。

志愿服务具有突出的社会保障功能,是社会化服务体系的重要组成部分。中国目前正致力于构建和谐社会的建立,促进社会化服务体系的建立是服务型政府的社会职能之一。因此,必须考虑到志愿活动本身及志愿者自身权益维护的需求,明确政府对志愿活动提供一定的资金支持,通过直接的物资调配或相关政策支持,保障志愿者活动的资金来源,将有利于推动志愿服务持续健康发展,从而促进社会化服务体系的建立。

### (三)为志愿者权益提供监督保障

除了为志愿服务提供业务指导和经费保障外,政府还应当为志愿者权益的落实提供监督保障。一方面,为避免志愿服务中行政干预色彩过于浓厚,政府必须放权于志愿服务组织,由此产生的风险则是志愿者权益保障可能出现盲点。另一方面,志愿者在与志愿服务组织、志愿服务对象发生法律关系的过程中,作为无偿提供劳务或服务的一方,处于相对弱势地位,其合法权益相对更难得到保障。

从理论上讲,事前放权必须与事后监督形成配套机制,才能最大限度地预防因放权而可能产生的法律风险。因此,政府要做好志愿者权益保障工作,除应制定相关政策法规明确志愿者的合法权益范围外,还应建立一个完整的监督体系,健全相应的监督机制,对志愿服务组织是否遵守相关法律法规进行监督,尤其是在资金运作与志愿者管理方面防止志愿服务组织违规操作,直接或间接侵害志愿者的权益。政府可以在监督过程中及时发现并纠正存在的问题,这不仅保障了法律法规的执行和行政目标的实现,同时也保障了志愿者的合法权益。此外,还可以将政府监督与社会监督、司法监督相结合,一旦发现有志愿者权益遭受侵害的情况,便可为志愿者提供更为及时有效的救济途径。

## 三、志愿者权益保障中政府的作用

### (一)健全志愿服务组织管理制度

志愿者群体是十分庞大的社会资源,承担志愿者招募、培训、管理、安排等工作的机构主要是志愿服务组织。志愿者群体在无偿服务的过程中所创造的社

会价值相当可观,要保障志愿者的权益,必须防止志愿者的直接管理者——志愿服务组织滥用志愿者资源。为此,政府必须严格志愿服务组织管理制度,主要涉及两方面的内容。

第一,建立注册登记制度。目前,中国负责志愿服务组织审批登记的机关主要是民政部门,但因缺乏统一立法,各地方条例对志愿服务组织设立条件的规定不尽相同,加之志愿服务组织缺乏真正统一的主管部门,导致各类志愿者分属团委、精神文明建设、民政等不同部门管理,志愿者权益保障为此面临诸多复杂问题。在明确专门的志愿服务管理协调机构的基础上,应建立志愿服务组织注册登记制度,并由该机构统一负责对申请注册的志愿服务组织进行资质审查,只有经该官方机构批准并登记在册的方为合法志愿服务组织,进而招募志愿者从事志愿服务活动。在设立条件方面,按照社团法人的要求,主要应当从志愿者人数下限、组织名称与场所、相对固定的组织工作人员、相对固定的志愿服务领域等方面进行考虑。

第二,实行年检制度。年检制度是政府对志愿服务组织进行监督和管理的一项重要法律制度。政府主管部门应当对志愿服务组织在一定时期内开展的志愿服务活动情况及其内部管理机制进行评估检查,在年检中可以单独或者会同有关部门对志愿服务组织的财务进行检查或者审计。经年检合格的,准予继续从事志愿服务活动;年检不合格的,应当及时作出处理,如给予警告或勒令限期改正,在合理期限内仍不能达到要求的,当取缔其资格并及时办理注销登记手续,以防止不合格的组织滥用志愿者资源、侵犯志愿者权益。通过落实年检制度,及时发现并纠正存在的问题,规范和确保志愿服务组织在合法的框架内运行。如此,不仅为志愿者权益提供了制度保障,也保障了志愿服务对象的合法权益。

### (二)落实志愿服务财政支持与监管

志愿服务组织的非营利性与公益性决定了志愿服务活动资金的短缺性与不稳定性,从而严重制约了志愿服务的发展。同时,资金的匮乏直接导致志愿服务过程中一些志愿者必要的基本条件无法得到保障,如缺乏培训以及自理交通费、餐饮费等,更无法保障志愿服务组织为从事具有人身伤害风险的志愿者办理必要的人身保险,这些严重影响了志愿者的基本权益和积极性。鉴于国外相对成熟的志愿服务发展模式和中国的具体情况,在保障志愿服务资金问题上,政府主要可采取财政和税收政策及落实监管等途径和方式,通过经济手段与行政手段加大资金支持力度,促进志愿服务发展和志愿者权益保障的落实。

### 1. 给予财政税收政策支持

西方国家志愿服务组织的大部分资金主要来源于政府资助,如美国有专项财政预算用于支持志愿服务活动,英国、法国和新加坡等国政府投入占到全国志愿服务所需经费的40%以上<sup>[6]</sup>。美国学者萨拉蒙的研究表明,在10个发达国家,政府支持是民间组织收入的最大来源。志愿者作为非政府组织的社会力量,是现代政府转型的必要支持力量<sup>[7]</sup>。充足的资金是志愿服务组织得以正常运作的坚实后盾,政府必须从政策上给予相应支持,将志愿服务保障资金纳入政府预算,财政拨款中必须有一部分用于志愿者权益保障。同时,为志愿服务的社会化筹集资金提供税收减免政策,鼓励社会各界通过捐赠等方式帮助资金短缺的志愿服务组织。如日本对纳税人慈善捐赠的税收优惠会因接受捐赠的组织类型和目的不同而有所差别,公益性越强的组织,越是有更多的税收优惠<sup>[8]</sup>。通过减免税收优惠措施,可以调动企业和个人捐助志愿服务的积极性,缓解志愿服务组织资金不足的问题。

### 2. 监管资金规范运作

完善政府监管机制以确保志愿服务资金规范安全使用。一方面,政府在监管过程中应主要检查志愿服务组织是否遵守国家有关经济制度与财务制度,是否专款专用,是否存在挪用资金的现象;另一方面,政府还应着重监督、检查志愿服务组织的经济来源是否有保障,是否存在资金短缺现象,并根据需要在必要时采取紧急的政府干预措施,保证志愿者权益不因志愿服务组织经费问题而受到影响。政府监管有利于志愿服务资金安全运作和规范使用,也是防止出现因资金不足或不当使用而造成志愿者权益得不到保障现象的有效途径。

## 四、志愿者权益保障中政府作用的实现路径

### (一)立法明确政府责任

立法是志愿者权益保护的根。实现志愿者权益保障中政府的作用,要以政府负有相关责任的合法性为前提,这就要求志愿者权益保障必须走上制度化、规范化、法制化轨道。至今,中国尚未出台志愿服务的全国性法律,要为政府责任提供合法性依据,除了上述法理基础所论及的原则性规定外,还应当具有立法层级高、可操作性强的法律来具体保障政府作用的实现。笔者建议,在未来的全国性志愿服务法中专章规定志愿者的权益保障,明确界定志愿者的权利义务范围,明确各级政府及其部门在志愿者权益保障中的定位、作用及相应的职责。在以法律作为政府行为准则的同时,以法律的形式确定侵犯志愿者权益的罚

则,其中应当包括政府及其相关责任人因未尽职责造成志愿者权益受损所应承担的行政责任、民事责任,对构成犯罪的行为还应追究单位或个人的刑事责任。

制定志愿服务相关法律是当代西方国家普遍的做法。如美国制定了专门的志愿服务法,对志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象、政府等的相关权利义务进行了明确的规定。“境外经验表明,很多国家对志愿者组织在宗旨、活动范围、管理方式、税收方面都有明确的规定”<sup>[10]</sup>,这些规定不仅涉及志愿服务组织,同时也涉及政府的相关责任,为志愿者的权益保障提供了可靠的法律依据,也增强了志愿者权益保障的法律执行力。

### (二)法规配套形成完整体系

对于志愿者权益的保护,一个理想的法律救济在纵向和横向上都应当是完整的,并且纵向和横向的法律能够相互作用、形成体系。纵向上的完整是指从地方到国家都有相应的法律法规对志愿者权益进行保障,横向上的完整是指各相关的专门性的法规要协调一致<sup>[11]</sup>。在制定全国性志愿服务法的前提下,政府还应当注重完善相应的法规或规章,形成完整的志愿者权益保障法律体系。在地区差异性较大的志愿服务领域,各地方政府可以在遵循全国性法律的前提下,结合本地实际情况,制定出便于执行的地方性法规或实施细则,尤其是在税收、保险、应急救援等问题上。

志愿者在志愿活动过程中,不可避免地要投入自身的人力与物力,也不可避免地会对其正常的工作秩序有一定的影响,而任何单位对员工的志愿服务行为并不当然负有补偿的义务,如果在税收政策上不给予一定的倾斜,很可能导致志愿者本身的权益处于失衡状态。针对这种现实情况,各地可以考虑以地方法规的形式,通过在合理范围内适当调整个人志愿者在正常社会工作中所产生的个人所得税,或单位志愿者的营业税。这样,一方面可以调动志愿者的参与积极性,另一方面还可以保证志愿者在投身志愿活动的过程中,既满足了正常的社会经济秩序的需要,又保障了自身权益不因从事志愿活动而受到损害。

在保险问题上,也可通过法规配套的形式,与全国性的志愿服务法、保险法相衔接,落实对志愿者权益的保障。由于各地志愿服务活动的具体内容可能有所区别,志愿者所面临的人身伤害风险不尽相同,所要办理的险种也可能不同,各地方政府可根据本地实际,制定详细的、操作性强的志愿者保险规范条例,尤其在突发事件志愿服务活动中,志愿者遭受人身伤害或死亡,除应按所办理的保险进行相应的赔付外,还必须明确应当由各地方政府或政府部门负责尽快

处理。同时,政府可以根据经济社会和志愿服务不同的发展时期,灵活地为志愿者权益保障提供必要的政策支持,如制定杰出志愿者的表彰和奖励制度、公务员招录中的优惠政策等。通过加强配套法规的建设和完善,落实各项支持和优惠政策,为志愿者活动创造一个良好的法制环境,真正实现政府在志愿者权益保障中的作用,促进志愿服务事业长足健康发展。

#### 参考文献:

- [1] 张文显. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社,2003:387.
- [2] E·博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法[M]. 邓正来,译. 北京:中国政法大学出版社,2004:72.
- [3] 刘勇华,彭中礼. 论责任政府的法理基础[J]. 南华大学学报,2010(2):62-64.
- [4] 张文显,于宁. 当代中国法哲学研究范式的转换——从阶级斗争范式到权利本位范式[J]. 中国法学,2001(1):62-78.
- [5] 党秀云,蒋欢. 我国志愿者权益保障:困境、问题与对策[J]. 新视野,2010(3):43-46.
- [6] 汪进. 我国志愿者权益保障研究[D]. 重庆:西南政法大学硕士学位论文,2009:38.
- [7] 志愿者权益保护,立法之外需要更多的社会保障[EB/OL]. [2011-02-06]. [http://www.china.com.cn/news/gongyi/2009-12/07/content\\_19018096.htm](http://www.china.com.cn/news/gongyi/2009-12/07/content_19018096.htm).
- [8] 韩森. 做志愿者[M]. 北京:金城出版社,2001:1.
- [10] 何为. 两岸志愿服务制度对比分析及其启示——以台湾地区高校志愿者培训制度为例[J]. 社会工作,2010(4):39-42.
- [11] 李原,梁军,杨秋实. 商业活动中志愿者权益保护问题的法律分析[J]. 井冈山学院学报,2009(1):120-123,127.

## The Legal Thoughts on the Government Intervention during the Volunteer Protection

YUAN Wen-quan, WANG Wen-juan

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** With the development of voluntary service, the issue of volunteer protection has become more prominent. Because voluntary commitment to social welfare undertakings, the government is duty-bound to volunteer protection. The healthy development of volunteer services must rely on the support of governments. Clearing the role and function of government during the volunteer protection, and establishing the management systems of voluntary service organizations, carrying out the financial support and the supervision of the voluntary service, promote the sustainable development of voluntary service. At the same time, to achieve the role of government, it is needed to clear the government responsibility, and establish a complete legal protection system, to make the realization of the volunteer protection.

**Key words:** volunteer rights; legal basis; role of government; function of government; legal protection

(责任编辑 胡志平)