

# 英美志愿服务立法的经验及启示

李磊 席恒

(西北大学 公共管理学院 陕西 西安 710127)

**摘要:**我国志愿服务立法建设,应对英美两国志愿服务立法制度实践进行分析,总结国外立法经验,并结合我国的实际国情。在今后我国志愿服务立法建设中应坚持:降低准入门槛,减化准入程序;合理设定志愿服务范围,丰富服务项目;明确志愿服务监管主体及职责;加强政府对志愿服务的支持与保障等。

**关键词:**志愿服务;英美志愿服务立法;慈善法

**中图分类号:** D922.182

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-8204(2017)02-0050-05

本文所指的志愿服务(也称作志愿工作、志愿行为、志愿行动等),是个人或社会团体基于利他且非盈利的动机,自愿奉献其思想、技能以及时间等,以增进他人福利或满足他人良好愿望,最终实现促进社会和谐、推动人类进步的目的。随着经济社会的发展,人们的需求愈加多样,政府和市场的失灵在很大程度上制约着这种需求的满足,因此,应充分发挥志愿服务的补充作用,最大限度地满足人们需求的多样性,提高人们的生活质量。志愿服务立法是确保志愿服务健康发展的前提。自1999年以来,我国已相继出台了大量的地方立法,这些立法为我国志愿服务发展提供了有力的保障。

2016年3月16日,第十二届全国人民代表大会第四次会议表决通过了《中华人民共和国慈善法(草案)》,这标志着我国首部志愿服务领域的全国性立法出台。纵观西方发达国家的志愿服务立法,在几百年的发展历程中,西方志愿服务立法体系逐步完善,特别是在登记注册制度、服务范围、监督制度及激励措施等方面积累了丰富的立法经验。因此,在对我国国情充分认识的基础上,借鉴西方发达国家的志愿服务立法经验,能够更好地推进我国志愿服务法制体系建设。

## 一、英美志愿服务立法的制度实践

### (一) 英国的志愿服务立法

在英国,通常由中央和地方政府承担提供福利的主要角色,志愿服务组织起辅助作用[1](P365-381)。有关志愿服务的立法可以追溯到1601年伊丽莎白女王颁布的《济贫法》。经过几百年的发展,形成了丰富

的单行法规及判例为志愿服务事业提供保障,主要包括《慈善法》《信托法》《受托人法案》《慈善法(北爱尔兰)》等。它们共同构成较完善的志愿服务法律体系,主要作用有以下几个方面:

#### 1. 登记注册制度

登记注册制度体现出对志愿服务事业发展的支持,并发挥着重要的监督作用。它是政府获取志愿服务组织信息的重要方式,有利于志愿服务组织的规范运营。在英国,只要成员数在三人以上且拥有自己的章程,便有资格申请成立一个志愿服务组织。若一个志愿服务组织具备以下三个条件则必须依据法律进行注册:(1)使用或者占有土地、建筑;(2)年度经费超过1000英镑;(3)拥有永久性资产。整个登记注册程序非常简单且是免费的,注册后该组织的信息将被登记在公开的志愿服务机构注册中心。

#### 2. 监督制度

加强对志愿服务组织的监督,增强公众对志愿服务的信任,对志愿服务事业的发展非常重要[2](P563-568)。同时,志愿服务组织运行过程的公开透明也是自身规范、健康发展的保障。1960年的志愿服务监督法具有有限的监督职能,它禁止志愿服务组织和委员会直接参与志愿服务管理[3]。到20世纪80年代,监督机构由利物浦和伦敦两地的监督部门共同组成,它们对志愿服务方面的投诉进行单独调查[4]。

当前,志愿服务委员会承担着重要的监督职责,所有的志愿服务组织每年须向其提交报告。报告内容包括志愿服务组织的基本信息及其变动、财务记录情况

收稿日期:2016-05-20

作者简介:李磊(1986-),男,河南商丘人,西北大学公共管理学院博士研究生,主要从事公共经济学研究;席恒(1962-),男,陕西岐山人,西北大学公共管理学院教授,博士生导师,经济学博士,主要从事社会保障与公共经济学研究。

等。志愿服务委员会将这些报告向社会公开发布,以接受公众的监督和检查。

### 3. 政府对志愿服务的支持

在20世纪70年代,无论学术界、私营部门还是公共部门对志愿服务组织的支持都较少[4]。1981年,英国审计实务委员会发布了有关志愿服务发展的指导方针[5](P580-598)。

当前,政府对志愿服务事业的支持主要表现在:以税收优惠的方式激励志愿服务组织募捐、接受捐赠或交易;通过购买合同的形式,间接支持志愿服务事业发展;成立专项基金支持志愿服务事业发展,如每年政府基金将16.7%的博彩业收益用于志愿服务组织[6](P66)。

### (二) 美国的志愿服务立法

美国的志愿服务事业受到法律保护,可以追溯到19世纪早期法学家倡议建立的志愿服务许可法[7](P17-33)。美国志愿服务事业是在英国普通法和成文法的框架下运行的。随着经济社会的发展,美国不断完善关于志愿服务的法律,当前主要以立法和行政指导的方式参与志愿服务活动。联邦政府先后通过了《志愿服务法》《国家和社区服务法》《国家与社区服务技艺增订法》《公民服务法》《志愿者保护法》《爱德华·肯尼迪服务美国法》等7部法律及众多志愿服务计划,极大地促进了志愿服务事业的发展。美国志愿服务立法的主要作用有以下几个方面:

#### 1. 登记注册制度

在美国,登记注册志愿服务组织通常是为了享受税收优惠[8](P43-44)。志愿服务组织进行注册时需要向州所在地提出正式申请,并获得联邦国税局认可的慈善团体资格,同时需要向所筹款的州进行登记注册。总体来说,志愿服务组织的登记注册程序非常简单,只要符合美国税法规定便可以申请免税待遇。

#### 2. 监督制度

不同于英国的志愿服务事业,美国长期以来并没有形成统一的法律来监督、指导志愿服务事业的发展。州检察长在志愿服务组织的监督过程中发挥着重要作用,若志愿服务组织负责人或信托人存在滥用、侵占、挪用资金等违规违法行为,州检察长会提起控告并索要赔偿。对志愿服务组织进行监督的另一个重要机构是国税局,但由于国税局工作人员较少,不能兼顾到所有登记注册的志愿服务组织,通常会采取重点审查或抽查的办法进行监督。此外还有法律部门、审计部门及慈善信托登记处等机构对志愿服务组织进行专门管理[9](P690-710)。以上这些机构共同作用,形成可靠的志愿服务监督安全网,有效地保障志愿服务组织依法运行。

从总体来看,美国更侧重于将志愿服务事业作为一种个人追求或个人选择,法律较少干预这一领域[10](P213-242)。对志愿服务组织的管理更侧重于激励而不是监督,只要志愿服务组织的运作和管理符合法律规定,政府一般不会进行干涉。志愿服务组织在自我管理的同时,会受到第三方评估以及媒体和公众的监督,这些监督方式比政府监督的范围更广,更容易被公众接受,它对志愿服务组织的健康、规范和有序运行也发挥着重要作用。

### 3. 政府对志愿服务的支持

自19世纪后期以来,对志愿服务事业发展的支持在法律中得以体现,尤其表现在税收减免方面[12](P615-650)。当前联邦政府对志愿服务发展的支持主要表现在税收减免、合同购买和资金提供等方面。税收减免是对志愿服务发展最为普遍的支持方式,税法列举了教育、宗教、卫生、科学发展、消除贫困等27种可以享受税收减免的组织[13](P1-4)。同时为鼓励公民支持志愿服务事业发展,对公民捐赠部分免征财产税和遗产税。此外,政府通过购买合同及基金等形式为志愿服务发展提供资金支持,这部分资金约占志愿服务组织收入份额的31%[13]。总之,美国政府对志愿服务事业发展的支持具有其他国家不可比拟的创新性。

## 二、英美志愿服务立法经验探析

英美志愿服务立法发展为我国提供了成功的范例。通过对两国志愿服务立法制度实践的分析,可以发现一些值得我们学习借鉴的共同经验,包括:志愿服务参与大众化;志愿服务项目设置丰富;志愿服务监管严格;政府高度重视,全面支持支持志愿服务事业发展等。

### (一) 志愿服务参与大众化

国外志愿服务事业得到了人们的广泛认同,有非常好的群众基础。同时较低的志愿服务登记注册门槛,也有利于更多人参与志愿服务活动。随着英国逐步建设成福利国家,志愿服务组织并没有在20世纪40年代消失,相反志愿服务组织的数量日益增多,尤其在20世纪70年代后增长更快[14](P89-95)。1976年注册的志愿服务组织有122,000个,1986年增长至157,000个,1998年增长至188,000个。据统计,每12分钟便有一个志愿服务组织诞生,有160,000个志愿服务组织活跃在人们生活的各个方面[15]。50%以上的英国公民会参与志愿服务活动,平均每周服务时间约4小时。美国志愿服务事业较英国而言,更强调自主观念,据统计,在2010年有26.3%的美国公民参与了志愿服务活动,约有6280万人,共服务81亿小时,创造了1700多亿美元的价值。可以说,英美两国志愿服

务参与群体越来越广泛,志愿服务得到了人们的普遍认同。

### (二) 志愿服务项目设置较丰富

丰富的志愿服务项目,可以吸纳不同爱好、不同特长的人参与到志愿服务中来,让每一位志愿者找到适合自己的项目,在发挥自己特长的同时提高志愿服务质量。例如近年来迅速发展的大众体育志愿服务便拥有丰富的项目设置。美国大众体育志愿服务项目设有:体育指导、联络、咨询、组织、设施维护、募捐、宣传、推广等8种不同的项目。此外,正是在丰富的志愿服务项目支持下,美国人文科学和自然科学研究领域均做出了重大贡献[16]。由于志愿服务活动内容、方法、形式多种多样,在今后志愿服务发展过程中,应尽可能多地设置志愿服务项目,以吸纳不同兴趣、不同特长的人都能够参与进来,为志愿服务事业的发展贡献自身的力量。

### (三) 志愿服务监管严格

对志愿服务进行严格监管是国外的通行做法。英国早在维多利亚时代便对滥用志愿服务基金的行为给予立法调查,并拒绝这类机构再次成为志愿服务组织。美国对志愿服务的监管主要体现在1973年出台的《全国与小区服务信用法》中,此法对志愿服务信用作出程序性规定:未经法定认证、志愿服务对象不予接受或事后不能追认的志愿服务行为都属于不当服务,必须予以撤销或者恢复原貌。

### (四) 政府高度重视,全面支持志愿服务发展

英美政府主要通过制定政策、制度支持志愿服务发展。如英国主要通过制定政策、制度及委托项目给志愿服务组织,来支持志愿服务事业发展。美国政府也高度重视志愿服务发展,志愿服务活动遍地开花。早在1692年马萨诸塞州便规定对不具有工作能力的人给予救济。自1727年至1737年,波士顿的贫困救济金由800英镑涨至4000英镑,并加强对弱势群体真实需求的关注[17](P351-362)。除对志愿服务进行政策支持外,还高度重视教育投入,加强对青少年学生志愿服务观念的培养。1993年,克林顿政府签署《国家与社区服务法案》,规定“凡做满1400小时义工的青少年,政府每年共奖励4725美元的奖学金”。在美国上大学需要具备志愿服务达到200个小时的基本条件,此外许多学校会对学生的志愿服务行为进行考核,许多企业在招聘时也会考核应聘者参与志愿服务的情况[18](P58)。正是在政府的高度重视下,通过立法加强对志愿服务的政策支持和教育投入,使得志愿服务观念深入人心,志愿服务成为国民的一种自觉行动。

### 三、英美志愿服务立法的经验启示

英美志愿服务立法起步较早,现已形成较完善的

法律体系。两国在志愿服务立法方面具有很多共同之处,正是因为具备这些共同的优势,促使其志愿服务事业发展呈现欣欣向荣的局面。因此,有很多方法和经验都值得我们学习借鉴。另外,在志愿服务立法方面,我们应结合自身的国情并学习借鉴他们的先进经验和做法。这是我国志愿服务立法发展的需要,也是顺应志愿服务事业发展全球一体化的必然要求。我们从英美志愿服务立法经验中,可以得到以下几点启示:

#### (一) 降低准入门槛,减化准入程序

志愿服务参与的大众化可以为志愿服务发展提供充足动力和坚实保障。当前我国志愿服务准入机制不完善、进入门槛较高、有关管理部门办事效率低下等原因严重制约着人们参与志愿服务活动的积极性。而登记注册是志愿服务组织取得合法身份的唯一途径,这项制度有利于志愿服务事业的规范运行,也有利于政府进行监督管理。因此我们坚持实行登记注册制度的同时,应考虑我国志愿服务事业的发展需求,降低登记注册标准,建立良性的准入机制,促进志愿服务参与的大众化。在这方面,我国部分发达省份进行了创新尝试,如广东省于2011年11月发布了《关于进一步深化社会组织登记改革助推社会组织发展的通知》,其中明确规定广州市辖区内的慈善组织从2012年1月1日起可以直接到民政部门申请登记,不再受主管单位限制。同时对《社会团体登记管理条例》中关于同一相近行业不能登记的情形进行了修改。在总结这些地方经验的基础上,我国志愿服务准入制度也在逐步完善。2013年十二届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》明确规定:协会商会类、科技类、城乡社区服务类、公益慈善类社会组织的成立可向民政部门直接申请,不再需要业务主管部门的认可。这标志着我国志愿服务组织在准入方面取得了重大进展。我们应以此为契机,进一步降低志愿服务组织准入门槛,简化准入程序。

#### (二) 合理设定志愿服务范围,丰富服务项目

由于志愿服务范围的界定关系着志愿服务组织的登记注册及税收减免问题,以及服务项目设置的重要性,因此,志愿服务范围的界定应科学合理,项目的设置应种类丰富。参照国际经验,对志愿服务范围的界定可以采取广泛列举服务领域的形式,并在今后发展过程中不断完善志愿服务种类,这有利于最大程度上调动公众参与志愿服务的积极性,也可以保证执法的准确性。

当前可以将志愿服务的范围设定为教育、宗教、科学、信息、学术、文化、艺术、体育、卫生、保健、医疗、环境保护、社区活动、公益性活动、大型社会活动、扶贫活动、维护人权、促进和平、重大自然灾害救助等领域,在

这些领域中以追求不特定多数人的利益,服务社会公众,增进社会福利为目标。随着人们需求的多样化发展,应在以上确定的志愿服务范围基础上,不断丰富服务项目设置,满足人们的多样化需求。

### (三) 明确志愿服务监管主体及职责

当前我国志愿服务监管主体多样,存在管理叠加及管理不到位的问题。当志愿服务事业的运行出现问题时,各个监管主体互相推卸责任的局面时常发生。面对这种情况,应通过立法明确志愿服务监管主体及职责。根据当前国情,志愿服务监管主体及职责应界定如表1:

表1 志愿服务主要监管主体及职责

志愿服务主要监管主体	性质	主要职责
民政部门	政府部门	登记注册和年度检查、监督违法情况、制定会费标准
税务部门	政府部门	负责志愿服务组织的税收管理
志愿服务工作委员会	隶属政府部门	规划、组织、协调、指导志愿服务
志愿者协会	行业自治组织	完成委托的志愿服务任务
共青团	政治组织	组织、指导、协调志愿服务
公众、媒体	第三方	监督志愿服务活动并对违规、违法情况曝光

第一,各级民政部门。此类部门具有独立的行政主体资格,其主要职责有:对全国性志愿服务组织进行登记注册和年度检查;监督志愿服务组织是否有违法行为及非法组织情况;制定会费标准及有关财务的管理办法;指导、监督地方志愿服务组织的登记管理工作。

第二,各级税务部门。此类部门主要负责志愿服务组织的税收管理。依据当前税法规定,具有法人资格的志愿服务组织,可享受营业税、增值税、企业所得税、房产税、车船使用税等税收减免政策。当前是由志愿服务组织判定自身财产、收入、活动是否享有税收减免权,而非由税务机关审核。这显然是不合理的,因此应建立由税务机关负责审核税收减免资格的制度。

第三,志愿服务工作委员会。此类部门隶属于政府,不能单独做出行政行为并承担相应的责任。一般来说,志愿服务工作委员会的职责是规划、组织、协调和指导志愿服务。它介于政府部门和志愿服务组织之间,可以起到很好的协调作用,同时对志愿服务的开展有很大的促进作用。

第四,志愿者协会。此类部门是行业自治性组织,以社会团体法人的形式存在。当前一般以行政委托的方式将本地区或行业内的志愿服务活动委托给志愿者协会。志愿者协会具有丰富的志愿服务经验,可以很

好地完成委托任务。在今后的志愿服务立法中,可以授予志愿者协会行政指导、行政处罚、行政奖励及签订行政合同等方面的权力,使其在更多的领域发挥作用。在授予以上权力的同时,应明确授权的范围和边界。

第五,共青团。此类部门是政治性组织,也是最早的志愿服务活动发起者。我国志愿服务的开展离不开共青团的支持和指导,但其自身并不具有行政主体资格,不能单独承担行政主体责任。因此共青团仅具有组织、指导、协调志愿服务活动的职权,但不能做出强制性的行政行为,如行政确认、行政处罚等。

除了上述部门和组织,国家还应鼓励公众和媒体对志愿服务活动进行监督,对发现志愿服务活动存在违法违规或损害公共利益的情况,应给予曝光。相较于其它监督方式,此类监督涵盖范围更广,且更容易被公众接受,它对志愿服务组织的健康、规范和有序运行发挥着重要作用。

### (四) 加强政府对志愿服务的支持与保障

志愿服务组织是提供公共服务的重要主体之一,它追求公共效益的最大化,是政府职能的重要补充,因此政府应对志愿服务事业给予大力的支持与保障。当前我国志愿服务立法中有关政府对志愿服务的支持表述较为模糊,不具有可操作性。在今后志愿服务立法中应明确政府职责,使政府对志愿服务的支持更具规范性和可操作性。

首先,政府应从行政规划和行政指导方面,支持志愿服务事业的发展。通过行政规划制定出切实可行的志愿服务发展目标,并利用一切可用的资源达成目标。一般来说,在进行志愿服务行政规划前,应做好志愿服务信息的收集工作,广泛征求志愿者、志愿服务对象、志愿者协会及有关专家的意见和建议,在此基础上制定出科学的规划。规划内容应包括:志愿服务活动的发展目标、实施路径和保障措施等。

行政指导是指行政机关在自身职责内,运用提醒、劝告、指导、建议等非强制性手段,达到一定行政目的的行为[19](P411)。对志愿服务进行行政指导可以促进其健康发展。志愿服务行政指导主体是对其有管辖权的行政机关;指导对象是志愿服务的各参与方,包括志愿者、志愿者协会、志愿服务组织等;指导内容包括志愿服务的具体方面,如服务的内容、对象以及相关的法律、政策等。

其次,完善志愿服务捐赠的税收减免种类,简化捐赠退税手续支持志愿服务事业发展。随着志愿服务的发展,人们的参与方式也日益多样,不动产、股权和知识产权等非货币捐赠成为支持志愿服务事业的新方式。应根据这种变化,在立法上完善非货币捐赠享受税收减免的条款。如在进行不动产捐赠时,免除

个人所得税、交易手续费、契税等多种税费。同时,通过立法明确捐赠退税手续,使其简单化、明确化及可行化,提升人们捐赠退税的便捷性。从表面来看,对志愿服务的税收倾斜政策在一定程度上减少了政府财政收入,但实际上通过税收政策支持志愿服务发展所带来的收益远远大于政府投入。因此,在税收方面加强对志愿服务事业的支持力度,对政府来说是理性的选择。

再次,通过立法完善政府对志愿服务的奖励机制。建立由政府主导、志愿者主管机构和志愿者组织共同参与的志愿服务奖励制度。对志愿服务的奖励包括精神奖励和物质奖励。在精神奖励方面可以设立类似“五一奖章”的“全国优秀志愿者奖”;在物质奖励方面可以对达到一定服务年限的志愿者给予政策性补偿(比如给符合此类条件的大学生发放奖学金)和优先录用权(比如岗位优先录用)等。通过一系列的奖励和支持政策,强化公众参与志愿服务的意识,加强对志愿服务的认同和支持。

最后,通过立法保障政府购买志愿服务的行为,支持志愿服务事业发展。所谓政府购买志愿服务,是指在某些特定公共服务的提供过程中,政府通过建立契约关系,以财政转移支付的方式向各种志愿组织购买相关的服务[20]。政府购买志愿服务的具体过程包括:了解公众需求,并根据具体需求制定购买计划;对购买服务进行招标并签订购买合同;实施服务项目并进行监督和评估等。政府购买志愿服务的行为可以转变政府职能、提升公共服务效率、促进多元治理格局的形成。

志愿服务事业是以追求人类进步、社会和谐为目标,其活动领域是超越国界的。我国应正确认识自身在志愿服务立法中存在的不足,充分学习借鉴英美等国家的先进经验,不断完善志愿服务立法体系,将我国的志愿服务事业建设成人类社会进步不可或缺的重要组成部分。

#### 参 考 文 献

- [1] Barrett, Kevin S. Panel – data estimates of charitable giving: A synthesis of techniques [J]. National Tax Journal, 1991, (44).
- [2] Abrams, Burton A. and Mark D. Schmitz. The crowding – out effect of governmental transfers on private charitable contributions: Cross – section evidence [J]. National Tax Journal, 1984 (37).
- [3] Ashford, K. A Survey of Charity Accounts after SORP2. Unpublished study for Charity Finance Directors Group, 1991.
- [4] Baring, T. Charities and Voluntary Organisations Task Force [J]. Proposals for Reform, 1994, Volume 1 (London: HMSO).
- [5] Cornes, Richard and Todd Sandier. Easy riders, joint production, and public goods [J]. Economic Journal, 1984, (94).
- [6] 中国现代国际关系研究院课题组. 外国非政府组织概况 [M]. 北京: 时事出版社, 2010.
- [7] Ed H. Clarke. Multipart pricing of public goods [J]. Public Choice, 1971, (11).
- [8] 姚建平. 中美慈善组织政府管理比较研究 [J]. 理论与现代化, 2006 (2).
- [9] John Wilson and Marc Musick. Who Cares? Toward an Integrated Theory of Volunteer Work [J]. American Sociological Review, 1997 (5).
- [10] Duncan, B. Modeling charitable contributions of time and money [J]. Public Econ, 1991 (72).
- [11] Bakija, J, Heim, B. How does charitable giving respond to incentives and income? New estimates from panel data [J]. Natl. Tax, 2011, (2).
- [12] Dunbar A., Phillips, J. The effect of tax policy on charitable contributions: the case of nonitemizing taxpayers [J]. Tax. Assoc, 1997, (19).
- [13] 丁元竹. 当前美国的社会管理 [N]. 学习时报, 2005 – 11 – 24.
- [14] Massey, D. Space, time and political responsibility in the midst of global inequality [J]. Erdkunde, 2006 (60).
- [15] Charity Commission. Reporting the Activities and Achievements of Charities in Trustees Annual Reports. Charity Commission 2002, London.
- [16] Keppel, Frederick P. Philanthropy and learning [M]. New York: Col. Univ. Press, 1936.
- [17] Huck, S, Rasul, I. Matched fundraising: evidence from a natural field experiment [J]. Public Econ, 2011 (5).
- [18] 谢芳. 美国社区中的志愿者服务 [J]. 社会, 2003 (1).
- [19] 应松年. 行政法与行政诉讼法(上) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2009.
- [20] 贾西津, 苏明. 中国政府购买公共服务研究中期报告 [R]. 亚洲开发银行, 2009.

(责任编辑 朱春玉)