

志愿组织参与城市管理的现状与对策 ——以宁波城管义工协会为个案的分析

詹国彬, 张璐轶

(宁波大学公共管理系, 浙江宁波, 315211)

摘要: 志愿组织参与城市管理既是现代民主政治发展和复杂社会治理的现实需求, 也是志愿组织行使社会权力的重要表现。在大力倡导社会管理和社会建设的背景下, 宁波市城管义工协会以“政府关注、社会急需”为出发点开展形式多样的志愿活动, 在城市管理和社会公众之间搭建了一座互动的桥梁, 为探索公众参与社会管理提供了一个鲜活的样本。本文以宁波市城管义工协会为个案, 从领导架构、组织网络、岗位设置、会员管理、财务管理等方面剖析城管义工协会的运作模式, 考察城管义工协会的运行成效, 进而反思其蕴含的问题; 最后从强化志愿者的权利意识、拓宽公共参与渠道、健全志愿组织培训机制、推进志愿组织内部建设以及加大政府政策扶持力度等维度提出促进志愿组织参与城市管理的构架和思路。

关键词: 志愿组织; 公共参与; 城市管理; 政府公共政策; 宁波城管义工协会

中图分类号: C93-05

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)01-0063-07

一、志愿组织参与城市管理的动因

(一) 政治动因

志愿组织的兴起对于现代国家的构建意义十分重大, 以志愿组织为载体的第三部门不仅是对政府、市场的有力补充, 同时也是独立于政府、市场的第三方力量, 发挥着监督政府与市场的作用。美国学者萨拉蒙(Lester M. Salamon)用大量数字诠释了我们正处于一场全球性的“社团革命”之中, 并且预言“这场革命对20世纪后期世界的重要性丝毫不亚于民族国家的兴起对于19世纪后期世界的重要性”^[1](243)]。在全球公共管理变革的浪潮下, 面对日益多元的社会需求, 政府越来越显得力不从心, 不论是在政策制定还是政策执行层面均面临着前所未有的挑战, 引入社会力量尤其是社会组织的力量成为一种务实而理性选择, 改变公共治理中政府单打独斗的局面, 形成多元治理的格局成为大势所趋。2005年10月, 党的十六届五中全会提出:“建设社会主义和谐社会, 必须加强社会建设和完善社会管理体系, 健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与社会管理格局。”2012年12月,

党的十八大报告明确指示要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系, 加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。十八届三中全会公报中更是指出要激活社会组织活力, 创新社会治理体系。可见, 志愿组织参与城市管理不仅是现代民主政治发展的现实需要, 也是现代复杂社会治理的迫切需求。

(二) 经济动因

改革开放以来, 中国社会组织获得了长足的发展与进步, 据民政部民间组织管理局的统计结果显示: 截止2011年底, 全国登记社会组织一共有45万7千个, 社会团体是25万3千个, 民办非企业单位是25万2千个, 基金会有2510个; 2010年全国社会组织实现固定资产总值已经达到1089亿, 收入达到1247亿, 增长值为531亿元, 兼职工作人员大概有500万规模^[2]。可见, 中国志愿组织已经具备相当的规模和数量, 形形色色的志愿组织广泛地活跃于教育、科技、文化、环保、扶贫开发、医疗卫生、社区服务等各个领域, 在解决社会问题上发挥了独特的优势。但同时, 中国志愿组织在发展过程中仍然普遍面临一个共同的限制性因素——资金短缺。据2011年宁波市民政局在全市范围内的调查统计结果显示 2/3 以上的志愿组织

收稿日期: 2013-05-26; 修回日期: 2013-12-11

基金项目: 2012年浙江社科规划重点项目(12JCZZ01Z)

作者简介: 詹国彬(1977-), 男, 江西婺源人, 管理学博士, 宁波大学公共管理系副教授, 美国芝加哥大学社会学系访问学者, 主要研究方向: 公共服务管理与政府改革; 张璐轶(1989-), 女, 浙江象山人, 宁波大学公共管理系2011级行政管理本科生。

均面临着不同程度的资金短缺问题。资金短缺问题已经严重制约和影响到志愿组织功能活动的开展。在推进政府职能转变的宏观背景下,通过承接政府公共服务,从公共财政体系中获取资源已经成为志愿组织发展的必然选择。事实上,在欧美发达国家,政府购买 NGO 服务的比例非常高,最高可以达到 80%~90%,在美国,比例差不多达到 90%^[3]。因此,为摆脱资金困局,志愿组织理应积极参与公共事务,通过承接政府服务项目获取资金支持理应成为志愿组织发展的重要路径。2004 年以来,宁波海曙区政府探索形成“政府扶持、社会组织运作、社会参与”的养老模式,最大限度地整合和利用社会资源,实现了“老人得实惠、政府降成本、社会广参与”的目标^[4]。可以预见,这种运作方式在政府管理实践中将会更为普遍和流行。

(三) 社会动因

志愿组织的勃兴不仅是公民社会日益发展和成熟的表现,也是公民意识觉醒的产物。作为一种来自公民社会的力量,志愿组织在促进公民社会治理过程中发挥着不可或缺的作用,既代表着本群体利益进行民主参与、实现群体利益,也代表其整体利益对其成员的特殊利益进行横向的对话与协调,以实现互相理解和信任,从而形成一种自主协调、自我管理、自我服务、自我发展的民间秩序^[5]。随着志愿组织的蓬勃发展,其自我意识日益觉醒,自主性不断提高,参与社会管理和公共事务管理的需要和动机也因此日渐强烈;同时,中国社会变迁后出现的种种问题和矛盾客观上也需要志愿组织参与其中,发挥其拾遗补缺的功能以矫正经济社会发展中出现的问题,弥补政府和市场的失灵。志愿组织的社会属性决定了其参与社会管理的正当性和必然性,这是志愿组织社会权力(social power)的表现,从实践来看,志愿组织不仅有能力参与社会管理,也有责任参与社会公共事务。英国学者格里·斯托克提出的社会治理理论认为社会组织应当参与社会管理,该理论包含五个基本观点:治理指出自政府但又限于政府一套社会公共机构和行为者。政府不是惟一的权力主体,各种公共的和私人的机构也是一定层面上社会事务的权力主体。由于权力主体的多元,各种非政府组织越来越多地承担起管理公共事务的责任。涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在权力依赖。治理指行为者的自主自治。

办好事情的能力并不在于政府的权力,不在于政府下命令或运用权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引;而政府的能力和和责任均在于此^{[6](32)}。由是观之,社会动因亦是推动志愿组织参与城市管理的重要动力,我国志愿组织参与公共事务管理已经由传

统的被动式、分散化和偶发式向主动式、组织化和常态化的方式转变,民间力量的崛起已是势不可挡。

二、志愿组织参与城市管理的模式与成效——以宁波城管义工协会为个案的分析

宁波城市管理义务工作者协会成立于 2008 年 9 月,是由社会个人和单位自愿参加联合组建的,关心参与城市管理工作的全市性组织,属于典型的非营利性社会团体。该协会自成立以来,始终坚持服务大局、服务社会、服务群众的工作方针,在探索中谋发展,在创新中求突破,大力加强协会各项建设,从政府关注出发,明确工作重点和服务内容,成功打造了“城管义工文明行”服务品牌。截止 2012 年 10 月,该协会已累计动员了近 30 万人次的义工,在文明行为宣传、流动摊贩劝导、道路绿化维护、公交站点服务等不同领域提供了义务服务超过 60 万小时的义务服务,在宣传服务管理、推动文明创建、传播义工理念方面发挥了积极作用,堪称是志愿组织参与城市管理(社会管理)的一个典范,在宁波市、浙江省乃至全国范围内均产生了较大的社会影响。

(一) 基本作法

1. 领导架构

该协会在组织架构上采取社团组织、协会管理的方式。由宁波市城管局组织牵头成立的,协会会长由宁波市城管局副局长担任,副会长由相关区县城管局长担任,正副秘书长则分别由市城管局牵头处室负责人和相关区县城管局副局长担任。同时,为了提高协会的知名度和组织状况,宁波市城管局又邀请原宁波市人大常委会副主任、市城管局长等知名人士担任名誉会长,为宁波市城市管理义务工作者协会开展具体工作提供帮助和指导。领导机构的组成见图 1 所示。

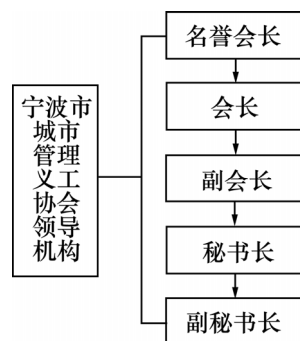


图 1 宁波城管义工协会领导机构的组成

2. 组织网络和岗位设置

在组织网络上, 宁波城市管理义务工作者协会在全市各区设办事处 15 个, 街道设服务点 69 个, 社区设联络站 379 个, 形成独特的四级组织网络, 借助四级组织网络推动城管义工协会工作的开展。同时, 结合城管工作的特性以及民众的需要, 将城管义工队伍分成以下六个岗位: 即城管知识宣传员、行政执法协助员、环境卫生监督员、文明意识倡导员、公共设施维护员以及园艺、水、气服务员。城管知识宣传员主要负责社区城市管理知识的宣传引导; 行政执法协助员主要配合城管执法; 环境卫生监督员参与城市市容的整治; 公共设施维护员主要负责向市民倡导文明行为; 园艺、水、气服务员则负责为社区家庭提供具体家庭服务。

3. 会员管理方式

该协会根据其章程建立了《宁波市城市管理义务工作者协会内部管理制度》, 针对协会会员权利义务、会员(服务)证管理、会员纪律等进行了详细的规定, 以促进会员管理的规范化。

(1) 会员据规定拥有选举权、被选举权和表决权, 可参加协会开展的活动, 并且可要求获得义工服务期间相应的条件和必要的保障, 也能够监督协会工作并提出意见建议, 拥有协会提供服务的优先权, 同时入会自愿, 退会自由; 在义务方面, 会员除了在协会章程指导下执行协会的决议, 维护协会的合法权益之外, 还需向协会反映社情民意, 提供涉及城管工作的有关信息资料 and 情况, 同时在完成协会委托或交办的工作时宣传本会宗旨, 维护本会声誉, 以实际行动扩大本会的社会影响。

(2) 个人成员在通过申请并成功参加过第一次活动之后, 协会将会发放个人会员证。会员证的内容主要包括会员培训登记表、会员服务登记表等, 协会将会在会员证上记录会员的服务时数和服务内容, 并在此基础上结合其综合服务时数和服务质量等情况评选宁波市城市义务工作者协会的“城管义工之星”, 例如累计工时至 30 小时即可成为一星级城管义工, 累计工时超过 300 小时即可成为名誉城管义工, 协会根据星级对会员进行表彰嘉奖。

(3) 协会有自我约束的组织纪律, 要求会员不得向服务对象收取报酬和接受服务对象馈赠, 注重自己的言行并积极维护协会形象; 同时, 规定会员在无故连续两年不参加活动的, 视为自动退会; 若有违法和严重违反协会规定的章程的行为的, 由理事会或常务理事会决定, 予以除名; 会员退会应书面通知本会, 并交回义工会员证。

4. 财务管理

协会的财务管理主要包括收入和支出, 收入的来源主要通过政府扶持; 社会捐赠以及其他合法收入。支出细则主要有:

(1) 协会经费的具体分配规定: 必须按协会章程规定的业务活动和与协会宗旨相符的事业(包括聘请人员经费开支)有关; 必须执行国家规定的财务管理制度, 接受会员代表大会和财政部门的监督。

(2) 经费支出的预算管理: 秘书处每半年向协会常务理事会提交经费支出预算计划, 经研究决定后按计划执行。日常支出由秘书长审批。计划外的临时经费支出, 单笔金额超过 2000 元以上的由会长和秘书长共同审批。

(3) 经费收入票据管理: 协会任何收入均应使用社会团体的专用票据。

(二) 成效

1. 网络体系日益健全, 形成纵向四级网络体系

该协会自 2008 年 9 月成立之初, 就策划形成宁波市协会总部、县(市)区办事处、街道服务店和社区联络站四级网络体系, 目前, 该协会已在全市六区、东钱湖旅游度假区、宁波国家高新区和慈溪市建立办事处 11 个, 街道服务点 37 个、社区联络站 262 个, 服务点、联络站分别覆盖中心城区 81.6% 的街道、75.2% 的社区, 逐步形成政府主导、群众参与、互动互惠、共建共享的城市管理格局。网络体系的不断完善给予了协会整个运作上的最大支持, 使得整个运营过程有条不紊, 总部运筹帷幄, 分部职责分工明确, 分头活动的同时又有强大的核心凝聚力。

2. 宣传手段推陈出新, 城管义工品牌效应日益凸显

该协会一直与《宁波日报》、中国宁波网等传媒保持密切合作, 定期在重要版面刊登“城管义工在行动”和“寻找宁波最热心的城管义工”专栏, 通过网络传媒对义工活动进行实时报道推广义工品牌, 既提高了公众的知晓度, 也扩大了品牌影响力; 该协会同时还以“宁波城管义工网”为综合信息支撑平台, 充分发挥网络论坛和义工博客的作用, 促进服务信息资源整合与共享; 另外, 协会以“城管简报”为载体, 不定期地发布“城管义工专刊”, 并在《宁波城管》杂志中设义工专栏, 以宁波城管为个体单位增强协会宣传度; 最后, 协会还为义工添置义工工作服、义工徽章等形象设备, 旨在通过宣传物品的制作, 进一步传播城管义工精神, 让更多的社会公众了解城管、关注城管、参与城管。

3. 义工活动丰富多彩, 城管义工活动走向常态化

该协会各个办事处根据自身特点,不断开展活动,例如海曙办事处组织流动摊贩义工,开展回馈便民服务活动;鄞州办事处针对区域特点,组织大学生义工参加植树活动;慈溪办事处义工走进中心广场,开展文明行为劝导活动。截止2012年底,各级组织开展义工活动达千余次,基本做到了系列性活动“不间断”、经常性活动“不断线”,经常性活动的开展,丰富了义工服务的内涵,拓宽了义工服务的领域,进一步增强了协会组织活力,推动了城管义工活动的常态化。

该协会成立一年之后就因为其社会影响力而被授予了“宁波市第二批最具影响力文明服务品牌”,并获得了“2008年度宣传思想文化工作创新奖(文明建设类)”的荣誉,2011年又被授予“宁波市优秀志愿服务组织奖”以及“宁波市5A级社会团体”的等荣誉称号。此外,该协会因为在探索公众参与城市管理(社会管理)中所取得的良好口碑和社会影响获得了宁波市领导的肯定和批示,在全市乃至浙江省范围内产生了较大的示范效应。随着宁波市城管义工协会组织活动的持续开展,该协会的社会影响力与日俱增,协会会员的规模呈现出不断增长,协会成员的行业分布也愈来愈广。

(三) 存在的问题

1. 公众公共参与意识仍显薄弱,动员式参与的方式比较普遍

从现实情况来看,我国公民的主体意识、参与意识、权利意识、责任意识的缺乏和淡薄,公民对于自身是参与的“主体”没有概念和理解,导致了自身没有“参与”的渴望,同时他们也根本没有意识到参与社会管理不仅是自身的一种“权利”,更是民主政治对公民的一种“责任”要求。公共参与中的被动式参与现象还是广为存在,公众的主动式、组织化的参与程度总体上还是偏低。从宁波城市义务工作者协会的运作情况来看,其组织规模日益壮大,2012年底其会员已经达到39000多人,行业分布上也是比较广泛的,包括公务员、退休工人、下岗职工、在校大学生、公司白领等,但是需要指出的一个事实是不少义工志愿者的参与事实上带有一定的被动性,问卷调查显示43.5%的义工成员认为自己在政治动员情况下被动式的参与了义工协会,这在一定程度上反映出公众公共参与意识并不是很强,公众参与意愿无疑有待于提高。

2. 公共参与的法律依据不明确,公共参与的制度化程度比较低

城市管理是城市政府的重要职能,城市管理的水平直接关系到社会公众的日常生活和切身利益。城市

管理水平的高低固然受制于政府能力的影响,但是公众参与城市管理的程度同样影响和制约着城市管理水平的高低,因为公众不仅是城市管理的客体,同时也是城市管理的主体。离开公众的有效参与,城市管理工作将失去目标和动力,城市管理的效果将无从得到保证,为此必须切实保障公众参与城市管理的权利。从现行城市管理的相关法规来看,无论是法律的规定、公布还是法律的审批、诉讼和实施均没有关于公民参与的具体内容规定。目前,宁波市城市管理行政执法工作的主要依据是《行政处罚法》《宁波市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》《宁波市城市管理行政执法扣压(暂扣)和罚没物品处置管理办法》等,这些法规内容只是涉及行政管理工作中执法人员的具体操作过程,并没有关于公民参与的具体规定,宁波市城市管理局义工协会的成立和运作也仅仅是依据协会自身制定的《宁波市城市管理义务工作者协会章程》《宁波市城市管理义务工作者协会内部管理制度》和《宁波市城管义工组织管理标准》,以上规章只是社会团体针对协会内部人员制定的规章制度,并不具备广泛的适用性和普适性,更谈不上法律依据。显然,这种制度安排和法律环境决定了志愿者参与城市管理的制度化程度是比较低的。

3. 志愿组织培训机制不健全,义工协会的内部建设有待加强

从宁波城管义工协会发展的情况来看,其内部建设总体比较薄弱的,尤其是在义工的选拔、管理、培训等方面有待加强。具体而言:一是缺少严格的选拔程序和机制。该协会要求中,只需符合协会条例的相关要求,公众即可根据具体程序提交申请表格,随后协会通过电话进行咨询,简单流程之后就可以成为该协会的一员,而对于成员是否对组织有高度认同,是否有业务能力,基本不作考察。这种会员选拔机制的优势是能够最大程度的吸引公众的参与,激发公众公共参与的热情,但是带来的结果是义工成员素质参差不齐,工作效果差强人意。二是针对义工的培训机制不到位。志愿者培训在宁波城管义工协会日常管理中没有得到足够的重视,既缺乏有针对性的培训内容,也缺乏长期的、科学的培训计划,结果导致志愿者的素质和技能无法完全满足义工活动开展的需求,致使义工活动服务质量难以达到预期目标。目前,该协会的培训主要包括总部以及各办事处,总部的培训主要针对各区的义工骨干或者队长,培训方式主要通过讲座。一般来说,义工协会总部不干预办事处的培训,因此各办事处自己开展培训活动,结果导致培训活动呈现零星化、碎片化、分散化和短期化特征,缺乏规

范化的志愿者培训程序。当然,造成此种情况的原因之一是协会资金的短缺,但深层次的原因是管理者对培训机制的重要性认识不到位。

4. 志愿组织面临着资金困局,义工协会的行政化色彩比较浓厚

资金问题是公众参与中的资金支持是社会组织正常运行和发展的基础,也是困扰和影响社会组织生存的首要问题。从宁波城管义工协会来看,随着协会规模的扩展,各项活动经费持续增长,协会经费日益紧张,已是捉襟见肘。目前,该协会的资金筹措渠道主要为政府扶持、社会捐赠、其他合法收入等,实际上真正的资金来源主要还是依靠政府每年固定的行政拨款,社会捐赠以及其他收入所占的份额是微乎其微的,2012年该协会运作资金的82%来自政府,仅有18%的资金来自社会公众和企业的支持,说明义工协会的日常工作主要依赖于政府,缺乏足够的社会支持,这种情形严重影响和限制了该协会功能活动的进一步拓展。目前,我国大部分具有社会管理职能的社会组织都是政府主导的,具有半官方的性质^[7],组织活动的开展缺乏充足、稳定的资金来源,结果导致公众参与城市管理活动的广泛性和代表性不足,一些公众关心和亟待解决的公共项目无法及时的提上日程,严重影响和制约了志愿组织公益性的发挥;另一方面,当政府资金成为社会组织经费来源的主要渠道时,社会组织对政府的依赖性就会随之增强,往往会促使社会组织不断改变和调整自己的目标策略或形态以迎合政府的偏好,从而达到获取政府资金的目的,结果使得社会组织的功能出现异化,导致义工协会的行政化色彩日益浓厚,组织活动的开展严重受到政府官员的影响,组织的独立性被严重削弱。

三、推进志愿组织参与城市管理的政策建议

结合宁波城管义工协会的发展实践可以看出:作为一种新生的社会力量,志愿组织因其公益性、草根性、灵活性等特征在参与城市管理、推动社会管理创新中发挥了独到的优势,成为社会管理和社会建设中一支不可或缺的力量。但是,审视其暴露出来的缺陷和问题,笔者认为志愿组织无论是在内部建设和管理上,还是在外部政策环境方面均面临着限制和挑战,在“强政府、弱社会”的现实格局下,政府必须采取有针对性的政策举措以督促志愿组织增强和提升内部管理能力,同时注重优化志愿组织发展的外部环境,推动志愿组织快速、健康和有序的成长,以期实现在

城市管理过程中发挥出更好、更大的效用。

(一) 不断强化志愿者的权利意识,激发志愿者参与城市管理的积极性

志愿者是志愿组织的细胞,推进志愿组织参与城市管理的首要关键在于强化志愿者的权利意识,通过强化志愿者的权利意识以切实提高志愿者参与城市管理的积极性。尽管2012年宁波城管义工协会会员的规模已经达到39000多人,但调查结果却显示相当一部分会员存在被动式和动员式参与的情况,其公共参与的意愿和权利意识并非如想象中那么强烈。由此可见,那些非会员群体的权利意识就更是可见一斑了。为此,应该不断强化志愿者的权利意识,激发志愿者参与城市管理的积极性,建议从学校、社区、政府等方面入手,开展教育和宣传工作:作为志愿者的堡垒之一,学校应该广泛开展民主宣传教育,除了通过课堂、讲座、报刊等宣传形式,还可以根据学生的特性,积极开展实践性的教育宣传活动,明确志愿者参与公共事务和社会管理的权利;注重鼓励社区居民参与社区公共事务与社区管理,在社区管理中彰显社区居民的自主意识和主人翁精神。同时,在社区居民中广泛宣扬志愿精神,强调自我价值与社会价值的全面实现,让社区居民参与到城市管理中来,以营造“城市是我家,建设靠大家”的格局^[8];政府要切实加强法制宣传,让公民“知法、懂法、守法、用法”,增强公众对城市管理的关注程度,培养公民的公共责任感。此外,还应该积极告知和宣传公民参与公共事务的具体方式,诸如座谈会、调查研究、列席和旁听、书面征求意见、公众讨论、专家咨询、论证等,让公众知晓和掌握公共参与的方式、方法。

(二) 高度重视公共参与渠道的建设,提升志愿者公共参与的制度化水平

美国政治学家塞缪尔·亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》中构建了一个社会变迁和政治动乱之间的关系模型,认为一个国家是否会发生动乱或革命关键取决于社会变迁制度化的程度,制度化程度越高,发生动乱或革命的可能性就越低,反之,发生动乱或革命的可能性就越高。正是由于美国发达的、高度多元化的中层组织造成了利益和认同的多样性,从而消除了革命发生的可能性,促进了政治稳定^[9]。当前,中国正处在一个剧烈的社会变动时期,这种变迁引发了剧烈的社会变动并造就了形形色色的矛盾和冲突,建设和谐社会的根本出路在于如何设计一套行之有效的制度安排以弥合冲突、缓解矛盾,进而把冲突和矛盾控制在制度化的范围内。为此,必须切实拓宽公众参与公共生活与公共事务的渠道,只有借助良好畅通的

公共参与渠道,公共参与才能变得顺畅而有效。2012年中国社会科学院《中国公众参与调查报告》显示:虽然中国公众参与的制度渠道在不断拓宽,公众参与的热情也在不断高涨,但是总体而言,人们参与公共活动的绝对比例仍然不高。在“单位的公益活动”“社区文体活动”“社区志愿者活动”“民间组织的活动”“业主委员会活动”五种途径中,居然有高达46%的公众没有参与上述五种途径之中的任何一种,41%的公众偶尔会参与某种或某些途径。只有13%的公众会经常参与某种或某些途径^[10]。可见,中国公共参与的结果并不理想,公共参与的制度化有待提高。为此,必须创新公共参与机制,将公共参与纳入常态化和制度化的渠道,通过鼓励多元利益群体的公共参与,促进社会利益的动态平衡和社会资源的公平分配,在不断的变革发展中实现动态的社会稳定与和谐。

(三)健全和创新志愿组织的培训机制,切实增强志愿者公共参与的能力

志愿者的素质及其参与能力的高低直接关系到志愿组织的整体能力。鉴于宁波城管义工协会成员素质参差不齐的现状及其培训机制存在的缺陷与不足,加大志愿者的培训力度、丰富志愿者培训的内容、创新志愿者培训的方式、健全志愿组织的培训机制势在必行。只有通过科学化、系统化的培训才能全面提升志愿者的素质与能力,保证志愿者公共参与的质量与效果。具体说来,应做如下努力:建立专门的培训机构或培训人员,建立合理的培训机制。主要包括专门的培训地址、合适的培训人员、合理的培训方式、定期的讲座、交流活动等,还应该在财务中划拨一定的资金和资源支持此类的基础性培训工作。实现分类培训。需要根据不同的情况进行分类培训,可以根据培训性质、培训内容、培训要求、培训对象的不同采取不同的培训方式,在培训方式上可以实现多样化,如以老带新、参与式培训、活动式培训等^{[11](178)}。除了工作技能培训和岗位培训外,志愿组织的培训还应突出责任感、道德感和对社会使命感的教育与训练,倡导公益、奉献、爱心服务精神,着力于提高志愿者们思想素质和政治觉悟,增强志愿者对组织的忠诚度,激发志愿者的工作积极性,热情而持续地投身于社会公益事业中^[12]。

(四)全面加强志愿组织的内部建设,提高志愿组织管理的专业化水平

在推进志愿组织参与城市管理的过程中,志愿组织的内部建设不容忽视,内部建设关系到志愿组织公共参与能力的强弱。如果志愿组织不具备足够的参与能力,其公共参与的效果将无法得到保证,因此,必

须高度重视志愿组织的内部建设问题。规范招聘程序。一套完善的招聘程序在组织管理中非常关键,它涵盖信息的发布、宣传、对所需岗位人员的要求、对志愿者考察的方式与方法以及最终的决策等方面,程序的合理设定影响和决定了社会组织工作效率的优良。在拥有一套良好的招聘程序的基础之上,也要让招聘人员认识到招聘这一环节的重要性,掌握招聘和测试的技巧,只有程序的规范化,人员专业化,才能在众多招聘者中选出最适合组织需求的志愿者。注重志愿者信息档案的整理和管理。要建立志愿者信息档案,在志愿者应聘时搜集志愿者相关信息,如参加组织的动机、拥有的技能、工作中的困难与收获、对组织的看法和建议等,通过这些信息,挑选出一批个人能力符合要求,认可组织使命,在组织中有归属感的志愿者,建立起志愿者信息参与式培训、活动式培训等^[13]。设置专业人才管理岗位,提升志愿组织专业化程度。专业人才应该受到足够的重视,在所辖区,应该设置义工档案及所需要帮助的对象档案,努力实现管理科学化、制度化、规范化;同时,要设置专业人才的岗位,让其有实战和实践的平台,不断优化和提高技能,将各种制度措施与专业人才相绑定,例如职务晋升制度、优秀义工表彰制度等等,不断提升专业化的层次和水平。

(五)加大政府公共政策的扶持力度,多管齐下解决志愿组织资金困局

针对志愿组织普遍面临的资金困局,建议各级政府切实采取有效措施加大公共政策的扶持力度,积极运用财政金融手段调节和引导志愿组织的活动,通过减免税等鼓励政策扶持志愿组织的发展。同时,可以借鉴国外志愿组织发展的经验,在提供公共服务的过程中应该坚持以社会需求为导向,通过项目购买、项目补贴、项目奖励等多元化的方式,吸引志愿组织在内的各种社会力量参与公共服务的供给,发挥社会建设专项资金引导作用,为志愿组织的发展开辟一条可持续的发展道路^[14]。在国家法律法规和政策允许的前提下,应该本着积极筹措和多渠道开辟的原则,多管齐下以解决志愿组织的资金困局:收取会费,考虑到志愿组织属于公益组织的性质,不存在收取会费这样的行为,为不挫伤和影响会员的积极性,会费的收取应采用自愿捐赠和匿名的方式进行。适度参与商业投资,可以将志愿组织的部分资金通过资金运作的方式,将其少量的投放出去,实现志愿组织资金的保值与增值。合理规划人力资源,降低运营成本,志愿组织运营过程中,招募人员应当尽量精简,降低志愿组织在人事雇佣上所投资的成本。开展社会募捐

活动,在志愿组织活动相对频繁以及企业集聚的区域,开展募捐活动,提高志愿组织知名度,吸引企业进行捐赠。以项目方式承接政府公共服务,通过发挥志愿组织在服务社会和公众的优势,以项目方式积极承接政府公共服务,在发挥志愿组织功能优势的同时从公共财政体系中获取公共资金以推动志愿组织的可持续发展。

(感谢浙江省中青年学科带头人培育项目计划、宁波市领军与拔尖人才工程和宁波大学胡岚优秀博士基金的奖励资助)

参考文献:

- [1] 何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [2] 李勇. 社会组织的发展与管理[EB/OL]. <http://gb.cri.cn/news/other/2012lianghui/ft/2012lianghuift0316liyong.htm>, 2012-03-14.
- [3] Walter W. Powell, Richard Steinberg. The nonprofit sector: a research handbook [M]. New Haven: Yale University Press, 2006.
- [4] 刘振国. 中国社会组织治理创新[J]. 经济社会体制比较, 2010(3): 137-144.
- [5] 汪志强. 我国非政府组织: 检视、批评与超越[J]. 武汉大学学报(社会科学版), 2006(2): 191-196.
- [6] 斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[C]//俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [7] 邓国胜. 政府与 NGO 的关系: 改革方向与路径[J]. 中国行政管理, 2011(4): 3-6.
- [8] 杨敏. 作为国家治理单元的社区[J]. 社会学研究, 2007(4): 137-164.
- [9] Huntington, Samuel P. Political Order in Changing Societies[M]. New Haven: Yale University Press, 1968.
- [10] 中国社会科学院. 中国公众参与调查报告(2012)[EB/OL]. http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-12-05/content_7688658.html, 2012-12-05.
- [11] 詹国彬, 王雁红. 第三部门经营机制研究[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2007.
- [12] 吴鹏. 非政府组织志愿者管理机制完善途径探索[J]. 四川理工学院学报(社科版), 2009(1): 100-103.
- [13] 张媛. 论志愿组织的专业化建设[J]. 辽宁经济管理干部学院学报, 2011(4): 34-35.
- [14] 罗锋. 志愿组织发展中的政府责任[J]. 国家行政学院学报, 2009(4): 42-46.

The present condition and countermeasures of volunteer organization's participation in city management: Taking the volunteer association of Ningbo city as an example

ZHAN Guobin, ZHANG Luyi

(The Public Administration Department of Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: Volunteer organization's participation in city management is demanded by the development of modern democratic politics and the governance a complex society which comes to be an important manifestation of execution of social power by volunteer organization. Under the background of stressing social management and social construction, the Volunteer Association of Ningbo City carried out various activities in order to supply the government and social demands, through which it built a useful bridge between city management and the public and also put forward a fresh sample of exploring public participation in social management. Taking the Volunteer Association of Ningbo City as an example, this paper makes a deep analysis of its operation mechanism and practical effects from the dimensions of leadership structure, organization network, post setting, member management, financial management and so on, then reflects the problems exposed in practice. Finally, the paper puts forward the framework to promote the volunteer organization's participation in city management by strengthening the volunteer right consciousness, construction of public participation channels, improving training mechanism of volunteer organization, stressing internal construction and making more supporting policies.

Key Words: volunteer organization; public participation; city management; government public policies; volunteers association in city management of Ningbo city

[编辑: 颜关明]