



关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和  
进一步倡议的大会特别会议筹备委员会

第二届会议

2000年4月3日至14日

临时议程\*\*项目2

关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和  
进一步倡议的大会特别会议的筹备情况

联合国系统各机关和专门机构以及其他有关组织提交的关于  
进一步行动和倡议的审查报告和提议

秘书长的说明

增编

联合国志愿人员方案提出的报告\*\*\*

1. 关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和进一步倡议的大会特别会议筹备委员会在第1号决定<sup>1</sup>附件第14段中,请联合国志愿人员方案,志愿人员国际年协调中心就志愿工作在促进社会发展方面的作用提出报告并就此提出建议。

2. 秘书长据此随本文分发联合国志愿人员方案根据这项请求编写的报告,供筹备委员会参考。

注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第五十四届会议,补编第45号》(A/54/45和更正),第六章,B节。

\* 因为技术理由重新印发。

\*\* A/AC.253/12。

\*\*\* 该报告仅以收到的来文的语文随本文分发。

## 志愿活动和社会发展

### 导言

1. 大约 117 个国家于 1995 年在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议上已承诺必将奉行十项承诺以期能够减缓贫穷、增进充分就业并且确保社会融合。虽然哥本哈根会议并未特别提到志愿人员，但是却曾提及志愿组织和社区组织对社会与经济进步所发挥的重大作用。

2. 日本政府在 1999 年 5 月召开的大会关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况的特别会议第一次筹备委员会上已建议该特别会议应当讨论志愿人员对社会发展的重要作用。联合国志愿人员方案（志愿人员方案）作为 2001 志愿人员国际年的协调中心，已受邀汇报本问题的情况并且将有关进一步倡议的建议提交给 2000 年 6 月的大会特别届会。为了便利本报告的编写，志愿人员方案于 11 月 29 日和 30 日在纽约举办了一次来自政府、私营和志愿部门的一切区域的志愿人员领域国际专家会议。

3. 本报告的基本论点是，志愿人员在工业化国家和发展中国家的福利和进步上都发挥着重要作用，而且是许多非政府组织、专业协会、工会和分权后的政府服务的基础。此外，志愿服务是一种基本工具，青年人、老年人、残障者及其家人和社会上其他群体均可据以参与国家的文化、经济和社会生活。但是，志愿行动的幅度和影响大都没有加以记录，而且迄今在国家与国际二级都仅仅小幅度地考虑政策性措施对个别志愿人员的意愿及能力的影响。国际社会如能专注于志愿活动，就有机会加强参加有利于其国家、其社区和他们本身的公民活动的社会所有阶层人士的手段和能力。

4. 本报告分为四节。**第一节**叙明讨论的参量并且探讨志愿活动的定义和它在不同的区域和国家范围上所采取的各种形式——从自助和参与到提供服务和宣传工作。**第二节**则说明志愿活动对整个社会和志愿者本人的益处，并将专注于《哥本哈根宣言和行动纲领》的三个关键优先领域：社会融合、减缓贫穷和充分就业。**第三节**专注于包括全球化及同国家和市场的关系在内的志愿活动上的关键问题。**第四节**将提出一些建议给各国政府以期加强和支助志愿活动。

### 第 1 节：定义和形式

5. 由于环境的不同，志愿活动可采取不同的形式和表现不同的含义。某一地区的历史、政治、宗教和文化都会大大影响志愿活动。某一个国家境内可视为是志愿活动的行动如在另一国境内可能会不认为是志愿活动，而是低薪工作或劳力密集的工作。此外，尽管在理解上可以极不相同，但是仍可指明一项志愿活动所包含的某些核心特征。

6. 志愿活动具有三项关键性质的定义上的特征。第一项是，该活动不应主要是为了财政上的回报，尽管可能会允许偿还费用和支付某一数额的象征性的款额。第二项是，活动应当出于志愿，即应出于个人本身的自由意志，尽管在这方面也存在有灰色地带，例如学校社区服务计划鼓励而且有时规定学生必须参与志愿工作和以工作换取粮食的方案，后者是一种以社区参与交换粮食援助的明确方案。第三项是，活动应当有利于志愿人员以外的别人或整个社会，尽管已确认志愿活动也大大有利于志愿人员。

7. 有可能在这种广泛的概念性框架中至少指明四类不同的志愿活动：互助或自助活动、慈善事业或为别人服务、参与式活动或公民活动以及倡导活动或参加运动。世界各地都会出现每一类此种活动。但是，每一类活动所采取的形式和各类活动间的均衡情况或组合情况却因国家的不同而有明显的不同。影响到志愿活动的性质的因素包括该国家的经济、社会和政治结构及其发展阶段。

#### 互助或自助

8. 互助或自助是许多发展中国家境内主要的社会和经济支助制度。在社区福利方面发挥首要作用的自助或互助式的志愿活动包括从小规模的非正规亲属关系及氏族团体直到更为正规的轮换制信贷机构和福利团体。自助在工业化的北方国家也发挥着重大作用，尤其是在保健和社会福利领域内已建立了旨在向需要协助的人提供支助和协助的许多组织，这类组织往往关涉到某项特别的病害或疾病。

#### 慈善事业或为别人服务

9. 慈善事业或为别人服务与自助行为的差别在于志愿活动的主要服务对象并非该对象群体的成员，而是外部的第三方，尽管大多数人都承认此项活动包含有自利因素。典型的此类志愿活动都发生在志愿组织或社区组织内，尽管某些国家具有坚实的传统，即志愿活动存在于公共部门而且对公司部门内的志愿活动的兴趣正在日渐增强。长期以来，还形成了一个传统，即把志愿人员从甲国派往乙国以提供发展援助和人道主义援助，包括北方援助南方和南方援助南方。

#### 参与式活动

10. 参与式活动是指个人在治理进程上所发挥的作用，包括在从代议制政府协商机构直到用户参与的当地发展项目中的此类作用。作为一种志愿活动形式，它存在于所有各国，尽管它在具有坚实的公民参与传统的国家境内才发展得最完备。哥本哈根首脑会议已确认参与式活动是善政的不可或缺的部分，并成为近年来的发展方面的一句口号，尽管有人大力批评说，大多数已获得通过的参与只是象征性的参加和使外界人士的决定合法化的一种手段。

### 倡导活动或参加运动

11. 有时亦称为积极行动者的志愿人员可能会开展并且维持倡导活动或参加运动，以期游说政府改变影响到残疾者权利的立法或推动全世界范围的禁止地雷运动或采取反对种族主义的措施。全世界各地志愿人员曾帮助推动采行艾滋病毒和艾滋病领域内的新福利服务办法，提高公众对滥用人权和破坏环境问题的意识并且积极参与妇女运动和鼓吹民主制运动。有些运动是地方性的，但另一些则是全球范围的。例如反对地雷运动估计已在 100 多个国家境内动员了超过三亿名志愿人员参加工作。

### 第 2 节：志愿活动的益处

12. 志愿活动有利于整个社会，也有利于志愿人员本人。它应当发挥其作用，帮助促进《哥本哈根宣言和行动纲领》内所订的所有三项优先领域，即社会融合、减缓贫穷和充分就业。

13. 首先，志愿活动可对社会作出重大的经济贡献。曾经对志愿工作进行经验性研究的几个国家估计，此类工作的贡献在国内生产总值中占 8% 至 14%。鉴于多数法律对志愿人员的时间贡献上的意愿和能力的影响（例如工作周的长度、学校假期与退休年龄以及影响到妇女参与劳动力的各项措施），政府单单基于经济理由，显然就应当考虑采行有助于促成有利所有公民在一切部门从事志愿工作的环境的各项措施。

14. 其次，长期以来，一向都把参与视为善政和发展的关键组成部分。志愿活动是个人策划其公民生活的一项关键手段；透过在公民之间建立信任和互惠关系，志愿活动有助于确立更团结、更稳定的社会。Robert Putnam 这位常被引证的观察家曾归结一种意见，他认为计量各国不同地区之间情况上的差异的准据大都是他称为“社会资本”上的差异，后者的特征就是参与志愿组织，或横向的“公民活动网络”。正如同关涉到人力和物质资本一样，政治上的稳定与经济上的进步同样也都关涉到社会互动。这方面的现象之一就是已有越来越多的证据可证明在社会动乱层次同交叉的公民活动层次之间的确存在着一种反向的关系。

15. 第三，志愿活动有助于使原本受到排斥的或已边缘化的人民重新融入社会。例如对残疾人而言，他（她）们参与了志愿活动就可打破认为残疾人都是被动的接受照顾的人的负面定型观念。同样，对青年人而言，志愿活动提供了自我发展的机会和练习行使公民权利的宝贵基础。对年长者而言，志愿活动可正面帮助‘老有所事’的进程，因为这可协助新退休人员配合无工作场所结构的生活以及改善身体和精神状况。

16. 第四，志愿活动有助于促进充分就业，因为它可增强失业人员的就业技能。对正在找寻有酬工作的人而言，志愿活动能够提高信心，导致有机会进入工作场所网络及获得发展具体实际有用的技能的机会。志愿活动还能够导致创造新工

作，因为国家和市场后来可能会接管正发展中的服务项目，而且将它们转变成有酬工作。例如全世界志愿人员针对艾滋病毒/艾滋病的创新的反应已导致公营和私营保健部门新增了数以千计的有酬工作。

17. 虽然具有这些益处，但在许多国家，志愿活动和社会排斥现象之间却存在着一种反向的关系。社会上最被边缘化的群体是最不可能参与的群体。阻碍参与的原因已极为确定，即因为贫穷、失业、青年人的异化、组织做法不良。为了使志愿活动能够以最有效的方式协助社会融合，那么，增加参与的机会必须开放给来自受到排斥的群体的成员。

### 第 3 节：志愿活动上的问题和挑战

#### 全球化

18. 全球化动力还对志愿活动产生压力。北方工业化国家境内有人关注志愿活动可能正在势微，其起因包括信仰宗教者已在减少、传统社区的瓦解和个人主义的增强。在发展中世界则有人表示关注，经济紧缩与政府服务的裁减已给社区团体和互助协会的志愿人员带来无法忍受的负担。在许多国家，由于进入带薪劳动力市场的妇女日渐增多，这已威胁到志愿人员的来源，尤其是在护理工作方面者；同时，青年人参加公民活动者的减少已令人担心志愿活动的前途。《1999 年人类发展报告》选出了护理劳工作为经济可持续性的关键方面。该报告宣称，全球化正在排挤这经常受到忽略而且研究不够深入的人类发展上的关键部分，本部分足以体现志愿活动。这个根本问题应当受到所有社会的关注。

19. 但是，并非所有的趋势都不利于志愿活动。全世界许多国家共有的人口老龄化现象已增多了志愿护理服务的负担，但亦正在创造许多新机会，有助于日渐积极的新的第三年龄的志愿工作。通讯技术方面的发展虽然有减少社会互动的危险，但是，这类发展也给志愿活动带来了新机会。因特网已证明是社区团体和倡导团体在传播观念和动员受聘者方面的有力资源。由于全球信息技术的扩展，它已为诸如残疾人之类过去无法参与的群体开创了新机会，使他们能够在家中参与志愿活动。此项扩展也为青年人同老年人提供了一种世代间的桥梁，因为青年人可教其长辈的教学程式已倒转了传统的学习模式。

#### 同国家之间的关系

20. 关于市场衰败或政府失败的理论已指出，志愿人员将会进场填补因为撤走了企业或国家不再参与而产生的任何缺口。这已令人担心政府可能会倾向减少公共开支，因为它知道必竟会有志愿人员会来收拾善后。志愿人员一向都参与发展回应人类需要的新的服务项目——最新的两个实例就是济贫医院运动和发展为染上了艾滋病毒或艾滋病的病患提供的服务。但是，没有太多证据足以支持认为在国家不参与的情况下，志愿活动会欣欣向荣的想法。志愿活动得益于公营保健部门，志愿活动不能够取代政府的服务部门，而是二者相辅相成。

21. 志愿活动在提供各项社会服务和福利服务方面是具有高成本效益的。但是，它并不是完全不需要经费的。为了使它不断成长，它需要有国家和地方二级的有效基础结构，负责协助动员支助和将志愿人员适当地派往各组织以执行适当的任务。各国政府应当在为这个基础结构筹措经费和确保建立必要的法律和财政框架方面发挥其作用。

#### 同市场的关系

22. 近年来，私营部门已开始关注志愿活动。企业界已在拟订支持其工作人员参与社区志愿活动的各项计划，以作为更广泛的社区投资战略的一部分和一种发展工作人员的方法。这些计划采取各式各样的方式。有些雇主准许参与志愿活动的其工作人员的带薪假期；另一些雇主则提供财政支助或实物援助。有的雇主倾向筹办公司志愿计划；另一些雇主则倾向确认并且支助现职工作人员参与非营利组织。不论最后采取的形式，证据显示，雇主支持的志愿活动的确可增强工作人员的技能、士气和对公司的忠诚，它还可提高企业在当地社区内的地位。

#### 第 4 节：政府对志愿活动的支助

23. 鉴于志愿活动的多样性，不可能提出发展此类活动的一些可普遍采用的模式。由于文化和传统上的极大差异，甲国行得通的模式在乙国就可能行不通。志愿活动是其环境的产物，西欧或北美洲境内政府促进志愿活动的计划可能不适宜在拉丁美洲或南部非洲实行。但是，这不表示不可能吸取教训和交流经验。北方的国家在拟订更体制化的志愿活动方式方面极可作为极想这样做的南方国家的榜样。同样，发展中国家在其创立的互助和社区发展模式方面极可作为发达国家的榜样。

24. 政府对志愿活动的支助可以采取好几种方式，兹分为六个项目概述如下：拟订战略方针；提高公众认识；促进青年人参与志愿活动；建立有利的环境；鼓励私营部门提供支助；以及影响国际组织。下文将分项说明各项目之下政府所能采取的具体行动的实例。所有此类行动均应基于下列各项核心原则：

- 政府应当拟订适合其本国志愿活动性质的支助志愿活动政策；
- 政府在拟订这类政策时应当协同包括志愿部门和私营部门在内的关键利益有关者一道工作；
- 政府应当避免倾向试图将志愿活动导向满足政府本身的目标，并且应当认识到志愿活动的基本独立性质。

### 拟订战略方针

25. 某些国家的政府已经协同来自志愿活动部门和企业部门的关键利益有关者一道拟订了一项旨在增进志愿活动的综合总体战略。此项战略的构成部分因不同的国家而有所不同，但却都可能包括：

- 在政府中设有一个专门负责协调关于志愿活动的政策及酌情联系志愿活动部门和私营部门的单位；
- 在政府中设定旨在为志愿活动倡议供资的预算项目；
- 促进志愿人员增加参与公共部门；
- 为将公务员借调给志愿组织创造条件；
- 为了便利志愿人员的参与而在国家和地方二级供资给志愿部门的有效基础结构。

### 提高公众认识

26. 经由下列途径，政府可协助提高公众对志愿活动的价值和志愿人员的机会的认识，这些途径包括例如：

- 进行或供资给关于志愿活动层级及其对社会的社会贡献与经济贡献的基础研究；
- 同广播与印刷品媒体一道致力于增进志愿活动的正面形象和参与的机会；
- 利用信息技术力量来引导人们获得参与志愿活动的机会；
- 透过适用于相关社会的奖励制度以确认志愿人员的贡献；
- 举办高姿态的活动或‘日’来宣扬志愿人员的工作。

### 促进青年人参与志愿活动

27. 由于某些地方的人口变迁，以致造成青年人的异化现象和伴随而来的社会问题。另外一方面，志愿活动可帮助青年人取得技术能力和生活技能。此外，证据显示，年青时曾开始担任志愿人员的人会终身继续参与志愿活动。在某些国家，青年人的参与似乎有所减少，而在另一些国家，却有所增加。在大多数情况，一般都减少了传统式的志愿活动，而改为倾向进行‘比较新的’、更有活力的活动方式，例如保护环境。政府为了在鼓励年青人参与志愿活动方面发挥作用，已采取了诸如下列各项措施：

- 在教育体系和青年服务体系内鼓励参与志愿活动；
- 拟订旨在鼓励青年人参与志愿活动的特别方案；

- 制订关于承认和认证志愿活动的办法；
- 协同媒体和其他利益有关者一道致力于宣扬志愿活动的更有吸引力的新形象。

#### 建立有利的环境

28. 各国政府为了支助志愿活动应当建立一种在法律上、财政上和政策上都有利的环境。这或许应包括：

- 在法律上规定应确保对希望志愿提供时间的个人给予与有酬劳动相同的适当保护；
- 用税率奖励的方法来鼓励制定和资助社会一切部门内的志愿活动计划；
- 复核一切新的（和现行的）法律以期能够增加对志愿活动的正面影响并尽可能减少对志愿活动的负面影响；
- 增加公民参与公共行政的所有方面，包括从规划和决策直到服务的交付、监测和评价。

#### 鼓励私营部门提供支助

29. 各国政府为了鼓励私营部门支助志愿活动，不妨：

- 发展可促进志愿者参与工作的公营/私营伙伴关系；
- 向公司提议税率奖励和其他奖励以鼓励它们支助其公司雇员参与志愿活动计划。

#### 影响国际组织

30. 各国政府应鼓励诸如联合国和世界银行等国际组织拟订它们本身关于志愿活动的战略，其中或许应包括：

- 同具有极多志愿活动组成部分的组织的互动；
- 有志愿者参与其本身方案的执行；
- 拟订旨在鼓励其工作人员参与志愿活动的计划。