

社会学研究

《志愿服务记录与证明出具办法 (试行)》的政策效果预评估

张网成

【摘要】文章利用马-萨综合模型,对新近出台且将于2021年2月1日起实施的《志愿服务记录与证明出具办法(试行)》的实施效果进行了预评估。评估发现,该文件的出台无助于改变目前志愿服务记录制度执行效果欠佳的不利局面。就政策问题本身而言,虽技术简单可用和目标群体行为改变不大都是有利因素,但目标群体的巨大规模和强异质性都是不利因素。就法规建构执行能力而言,虽政策本身连贯一致是有利因素,但政策目标和政策手段之间缺乏因果联系、未设定执行机构和未配置执行人员等都极为不利。就非法规因素而言,高层重视是有利条件,社会经济环境却利弊兼具,而媒体的不关注、公众的不支持、利益团体的冷漠和执行官员的无助均很不利于政策目标的达成。

【关键词】志愿服务记录 政策执行 马-萨综合模型 政策效果 志愿服务

【作者简介】张网成,北京师范大学社会学院教授。

中图分类号) C916 文献标识码) A 文章编号) 1000-2952(2021)01-0023-11

一、背景与问题

志愿服务记录制度被认为是建立和完善社会志愿服务体系的基础制度,是加强志愿者队伍建设、推进志愿服务健康有序发展的重要举措,一直以来受到各级政府志愿服务主管部门的重视。^①我国志愿服务领域的第一部地方性法规《广东省青年志愿服务条例》(1999)即提出要建立“小时志愿服务制度”。2002年共青团中央出台的《中国注册志愿者管理办法(试行)》也提出要“探索注册志愿者服务时间储蓄制度”。2005年民政部主管的中国社会工作协会出台的《中国社区志愿者注册管理办法(试行)》也要求在社区志愿者证上记录服务信息。为了促进和规范全国志愿服务记录工作,2012年民政部出台了《志愿服务记录办法》(民函〔2012〕340号)(以下简称《办法》);2014年中央文明委出台《关于推进志愿服务制度化的意见》(文明委〔2014〕3号),将建立志愿服务记录制度列为需要建立健全的四项制度之一。针对实践中出现的记录主体不清、格式不一等问题,民政部在2015年

^① 余细香:《规范志愿服务证明 完善社会志愿服务体系——民政部有关负责人解读〈志愿服务记录办法〉》,《中国社会工作》2013年第1期,第10~12页。

7月发布了全国性行业标准《志愿服务信息系统基本规范》(MZ/T061-2015)(以下简称《基本规范》),并联合中央文明办、共青团中央和教育部于2015年8月出台了《关于规范志愿服务记录证明工作的指导意见》(民发〔2015〕149号)(以下简称《意见》)。2016年全国人大颁布的《慈善法》要求慈善组织“应当对志愿者实名登记,记录志愿者的服务时间、内容、评价等信息”。2016年中央全面深化改革领导小组审议通过的《关于支持和发展志愿服务组织的意见》(文明办〔2016〕10号)更明确要求“全面推行志愿服务记录制度”。2017年国务院颁布的《志愿服务条例》(国令第685号)(以下简称《条例》)也明确要求志愿服务组织如实记录志愿服务信息,并按统一标准录入民政部门指定的志愿服务信息系统,实现数据互联互通。

在各级主管部门的推动下,志愿服务记录制度建设取得了较快的进展,但迄今为止,志愿服务记录工作的实际开展情况并不理想。具体表现在四个方面:一是注册成为志愿者但不参加志愿服务的人员比例很高,一项针对北京“志愿家庭”的调研发现,已注册但未参加过志愿服务的志愿者比例高达36.8%;^①二是从事志愿服务却未注册成为志愿者从而未在志愿服务系统中留下记录的人员比例也很高,一项覆盖全国十一个省市的调研发现,提供过志愿服务的调查对象中有30.7%的人并非注册志愿者;^②三是实名注册志愿者中有志愿服务记录的人员比例很低,根据中国志愿服务网提供的最新信息,有服务记录的注册志愿者占全国注册志愿者的比例仅为20.7%,比例最低的省份江苏只有0.07%,比例最高的上海也不足64.3%;^③四是记录信息不全的比例很高,如2016年组织过志愿服务的志愿团体中仅有24.5%进行了登录。^④综合上述四个方面的信息,可以得出这样的结论,即大部分实际发生的志愿服务并未进入志愿服务记录系统。

从政策执行效果的角度看,迄今为止,志愿服务记录制度的实施是不成功的。是政策设计本身存在问题,还是政策执行过程出了问题?对此,目前学界尚缺乏必要的研究。^⑤经过三年多的准备,2020年12月23日,民政部发布了《志愿服务记录与证明出具办法(试行)》(以下简称《新办法》)。从内容看,与之前的政策文件相比较,《新办法》有了多处修改和增补。《新办法》能在多大程度上弥补此前志愿服务记录制度的不足,从而有效推动我国志愿服务记录工作的开展,尚未可知。本文将运用政策过程模型,对包括《新办法》在内的志愿服务记录制度进行政策效果的预评估,并根据评估结果提出改进建议。

二、分析模型的选择

传统上,政策执行研究一直处于政策科学或公共政策分析的边缘位置,研究者们往往对政策制定或规划更感兴趣。^⑥然而,自20世纪70年代中期起,学术界开始注意到政策制定与政策执行之间存在巨大的鸿沟,并逐渐认识到政策执行的重要性足以与政策制定相提并论。美国政治学家艾利森(Graham Allison)甚至认为:“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余的

① 张网成、郭新保:《志愿家庭:北京经验与反思》,社会科学文献出版社2018年版,第76页。

② 杨团主编:《中国慈善发展报告(2017)》,社会科学文献出版社2017年版,第82页。

③ 中国志愿服务网提供的全国志愿服务实时统计数据, <https://www.chinavolunteer.cn/>, 2020年2月10日。

④ 2016年末,中国志愿服务网收录的志愿团体数为28.7万个,而根据《中国慈善发展报告(2017)》提供的数据,2016年全国志愿团体数为116.2万个。杨团主编:《中国慈善发展报告(2017)》,第84页。

⑤ 笔者在CNKI文库的“哲学与人文科学”“社会科学I辑”和“社会科学II辑”三类文献中以“政策执行”“政策过程”“政策实施”为主题词搜索发现,在2012年1月1日至2020年1月1日期间,分别有文献6414篇、2952篇和5691篇,但其中没有一篇与志愿服务记录有关。

⑥ 唐晓英:《政策过程的基本模式及其发展取向》,《学术交流》2016年第12期,第49~53页。

90%取决于有效的执行。”^①所谓政策执行，可以理解为运用各种政策资源，采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等行为，将政策观念形态的内容转化为实际效果，从而实现既定政策目标的活动过程。^②在政策执行研究过程中，西方学术界先后形成了三种分析视角：一是上层决策者主导的“自上而下”视角，二是基层实施者优先的“自下而上”视角，三是多层面互动的整合视角。^③

马—萨综合模型（M-S Integrated Model）是政策执行“自上而下”视角中最具代表性的分析模型，由美国著名政策科学家马斯梅涅（D. A. Mazmanian）和萨巴迪耶（P. A. Sabatier）于1979年在其合著的《公共政策执行：一个分析框架》一文中提出。马—萨综合模型提出的政策执行分析框架是将政策执行过程的各个阶段视为因变量，将影响政策执行的诸因素视为自变量，将政策执行看作一个受多种变量在各个阶段相互影响的动态、复杂的过程。在这一过程中，因变量沿着政策实施——产出——影响——评估——修正方向循环演进，政策的优劣得到展现和调整，而自变量的各个具体的因素也影响着政策执行的过程。在马—萨综合模型中，政策执行影响因素自变量有17个具体变量，分为三大类。第一类是“问题的易处理性”（tractability of the problem），反映政策问题本身处理起来的难易程度，包括4个自变量：（解决政策问题所需）技术的可用性，目标群体行为的差异性，目标群体占人口的比例，目标群体行为被要求改变的程度。第二类是“依法组织实施的法定能力”（ability of statute to structure implementation），反映现有立法制度及行政命令构建政策实施过程的能力大小，包括7个自变量：（政策所含）因果理论的恰当性，政策指令的确定性，（政策执行机构获得）财政资源的充裕程度，执行机构内及机构间的层级整合程度，执行机构的决策规则对政策目标的支持程度，执行人员配置，其他行动者的正式参与倾向。第三类是“影响实施的非法定变量”（non-statutory variables affecting implementation），反映法令之外的环境因素对政策实施的支持程度，包括6个自变量：（影响政策目标达成的）社会、经济和技术条件，媒体对政策问题的关注程度，公众对政策目标的支持程度，选民团体的态度和资源，高层领导的持续支持，执行官员的态度和领导技能。^④

作者之所以选择马—萨综合模型作为分析工具，有三方面原因。首先是因为与其他模型相比，马—萨综合模型不仅将影响政策执行过程的要素进行了明确的归类，有助于厘清自变量和因变量的相互关系以及自变量之间的相互协调和制约关系，而且还系统、全面地囊括了影响政策执行的具体变量，涵盖政策执行主体、客体、环境等各个方面，因而适用于分析志愿服务记录这样一项复杂的系统工程。其次是因为马—萨综合模型“自上而下”的分析取向符合中国政策执行的实践模式，即“中央制定政策，地方分解并执行政策”。^⑤志愿服务记录制度也是高位推动、层级加压、自上而下贯彻落实，因此选择马—萨综合模型作为分析工具在大方向上是合适的。再次是因为国内学者运用马—萨综合模型分析中国政策执行实践案例较多，能为作者在本文中运用模型进行分析提供有益的借鉴和启示。如张晓东运用马—萨综合模型分析了改革开放后计划生育、农村包产到户和水污染治理等三项政策的实施，指出马—萨综合模型虽是分析、预测政策实施的权威理论，但运用时应考虑实际的问题和背景。^⑥周森用马—萨综合模型分析了南京市生活垃圾分类政策的执行情况，提出了南京

① 转引自陈振明主编：《公共政策分析》，中国人民大学出版社2003年版，第226页。

② 陈振明主编：《公共政策分析教程》，中国城市出版社2004年版，第116页。

③ 寇浩宁：《政策何以落实？——政策执行研究的源起、演进及主要理论》，《广东行政学院学报》2014年第4期，第12~18页。

④ P. A. Sabatier and D. A. Mazmanian, The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, *Policy Studies Journal*, Vol 8 (4), 1980, pp 538-560.

⑤ 定明捷：《中国政策执行研究的回顾与反思（1987—2013）》，《甘肃行政学院学报》2014年第1期，第17~28页。

⑥ 张晓东：《用马斯梅涅/萨巴迪耶模式分析我国公共政策实施案例》，《南开经济研究》1998年第6期，第22~25页。

市生活垃圾分类政策执行需要进行调整的观点。^① 郑石明等采用我国30个省份2007—2011年排污费征收面板数据,对排污费征收政策执行力的影响因素进行了分析,通过实证检验基本验证了马—萨综合模型在中国特定政策情景下的适用性。^② 张村鹤借鉴马—萨综合模型,归纳出政策本身、政策资源、执行组织、目标团体、政策监督等适用于研究主题的五类变量,并以此解释了南阳市易地扶贫搬迁政策为何能取得较好的执行效果。^③

表1 马—萨综合模型中政策执行效果的影响因素

1. 问题的易处理性	2. 依法组织实施的法定能力	3. 影响实施的非法定变量
1.1 技术的可用性	2.1 因果理论的恰当性	3.1 社会、经济和技术条件
1.2 目标群体行为的差异性	2.2 政策指令的确定性	3.2 媒体对政策问题的关注程度
1.3 目标群体占人口的比例	2.3 财政资源的充裕程度	3.3 公众对政策目标的支持程度
1.4 行为被要求改变的程度	2.4 执行机构内及机构间的层级整合程度	3.4 选民团体的态度和资源
	2.5 执行机构的决策规则对政策目标的支持程度	3.5 高层领导的持续支持
	2.6 执行人员配置	3.6 执行官员的态度和领导技能
	2.7 其他行动者的正式参与倾向	

资料来源: P. A. Sabatier and D. A. Mazmanian, *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*, *Policy Studies Journal*, Vol. 8 (4), 1980, p. 542.

三、政策效果预评估

根据我国国情及本文分析的需要,我们对马—萨综合模型进行了两处微调。其一,因本文中的目标群体是组织而非个人,因此将涉及目标群体大小的“目标群体占人口的比例”改为“目标群体的规模”。其二,因政治选举在我国的运作方式完全不同于西方,因此将涉及社会环境因素中政治性团体支持的变量“选民团体的态度和资源”改为“利益团体和机构的态度和资源”。为了简便起见,本文没有给马—萨综合模型的17项变量赋予不同的权重,而是根据实际情况给每个变量在0~5分之间赋值。在其他情况不变的前提下(*ceteris paribus*),一个变量越是有利于政策目标的实现,分值越高,反之分值越低。0~1分(含1分)表示该变量非常不利于政策目标达成,1~2分(含2分)表示该变量比较不利于政策目标达成,2~3分(含3分)表示该变量对政策目标达成的利弊影响相当,3~4分(含4分)表示该变量比较有利于政策目标达成,4~5分表示该变量非常有利于政策目标达成。在此基础上计算出三大类变量的平均分,分别反映各类变量对政策目标达成的有利程度。最后计算得出17项变量的平均分,用来预估总的政策效果:0~1(含1分)分代表基本上不会有成效,1~2(含2分)分代表成效会很小,2~3(含3分)分代表成效会一般,3~4(含4分)分代表成效会较明显,4~5分代表基本上会实现政策目标。

(一) 问题的易处理性

1.1 技术的可用性,5分。我国志愿服务信息系统大多数是在2008年以后由民政部门或共青团组织开发建设的。近年来,越来越多的部门及地方信息系统开始并入民政部负责的全国志愿服务信息系统——中国志愿服务网。该网经多年建设,不仅技术成熟、操作简单、使用方便,而且不收费

① 周森:《基于马萨模型的城市生活垃圾分类政策执行的研究——以南京为例》,南京理工大学硕士学位论文,2017年。

② 郑石明、雷祥、易洪涛:《排污费征收政策执行力影响因素的实证分析——基于政策执行综合模型视角》,《公共行政评论》2015年第1期,第29~50页。

③ 张村鹤:《南阳市易地扶贫搬迁政策执行研究——基于马—萨综合模型分析》,广西师范大学硕士学位论文,2018年。

用。再加上《新办法》和《办法》等政策文件也都认可纸质载体作为变通方式，因此，对于开展志愿服务的组织或单位来说，进行志愿服务记录本身并不存在技术难度。

1.2 目标群体行为的差异性，1分。与《办法》将目标群体界定为志愿服务组织（主要是合法注册的社会团体、社会服务机构和基金会等）不同，《新办法》与《基本规范》保持一致，将目标群体扩大为所有开展志愿服务的组织或单位。^①这也就是说，所有开展志愿服务的组织或单位，不管是政府机关、人民群众、社会组织，还是企事业单位、社区居委会，都是《新办法》的目标群体。这些目标群体之间的异质性极强，其在志愿行动的目标设置和内在动机、志愿服务的内容和方式、志愿者的管理和使用、服务对象的甄别和选取等与志愿服务记录相关的各方面都存在明显的差异。之所以赋值1分而不是更低，是考虑到这些目标群体有一个共同特征，即合法组织。

1.3 目标群体的规模，1分。2018年底，在中国志愿服务网上登记的志愿团体累计已达69.7万个，而这还不到当年提供过志愿服务的志愿团体143.3万个的一半。^②与已经提供服务的志愿团体相比，潜在的目标群体数量又要大得多。仅群团类的基层组织全国就有500多万个（目前在中国志愿服务网上登记的约占0.5%），民政部门登记注册的社会组织目前已接近90万个（目前在中国志愿服务网上登记的约占10%），城乡社区也超过60万个（目前在中国志愿服务网上登记的约占11%），而这些都是有可能响应文明委号召提供志愿服务的组织。之所以赋值1分而不是更少，主要是考虑到较易受到志愿服务记录制度影响的社会组织和城乡社区（全国共150万家左右）开展志愿服务的比例较高。

1.4 要求行为改变的程度，3分。志愿服务记录工作是相当繁琐的，志愿团体不仅要“确认、录入、储存、更新和保护”“志愿者的个人基本信息、志愿服务信息、培训信息、表彰奖励信息、被投诉信息等内容”（《办法》第四条和第五条），还要在“记入志愿服务记录前，应当在本组织或机构内进行公示，接受社会监督”（《办法》第十四条），要应志愿者要求提供查询服务和出具志愿服务证明（《办法》第十七条），“需要增加志愿者其他个人信息的，必须征得志愿者本人同意”（《办法》第六条），在“发现志愿者的个人基本信息有明显错误、缺漏，或者与实际不一致”时，“要求志愿者修改、补充”（《新办法》第六条），及时、如实记录志愿者提供在本单位及其他单位接受的志愿服务培训信息（《新办法》第八条），在“年度工作报告中如实反映开展志愿服务信息记录和志愿服务记录证明出具工作情况，并向社会公开”（《新办法》第十八条），以及配合民政部门的“抽查”和提供相关资料（《新办法》第二十一条和第二十二条）。对志愿团队的志愿服务记录工作要求如此之多，如此“系统”，难怪《办法》要求志愿服务组织有“专人负责”。赋值3分，是综合考虑了两方面因素：一方面，尽管志愿服务记录工作较为繁杂，但一旦有专人负责，并不需要花很多时间和精力进行学习和操作，因此改变志愿团体行为的难度并不大；另一方面，由于志愿服务参与程度较高的社会组织普遍面临人力资源短缺，^③而开展志愿服务的企事业单位绝大多数只是偶然为之（如仅在每年学雷锋日搞次公益活动），因而不大可能派由专人负责。

以上4项的平均得分为2.5分，说明政策问题本身的解决难度一般，有利因素是技术简单可用、行为改变程度不大，不利因素是目标群体规模巨大和目标群体行为差异显著。

（二）依法组织实施的法定能力

2.1 因果理论的恰当性，1分。志愿服务记录制度的内在逻辑是，通过精确、忠实地记录志愿

① 《〈志愿服务记录与证明出具办法（征求意见稿）〉起草说明》，http://www.mca.gov.cn/article/hd/zqyj/201912/20191200021933_shtml，2020年2月10日。

② 杨团主编：《中国慈善发展报告（2019）》，社会科学文献出版社2019年版，第58页。

③ 魏娜：《我国志愿服务发展：成就、问题与展望》，《中国行政管理》2013年第7期，第64~67页。

者的奉献行为（及附加的激励措施），推动志愿者更好地服务于服务对象（《办法》第一条），更积极地参加志愿服务组织的公益活动（《新办法》第一条），从而促进志愿服务事业发展。这其中的因果关系如果要成立，就必须有两个前提：一是志愿者非常在乎自己的志愿服务记录，或者是因为荣誉感，或者是因为受到足够的激励；二是志愿团体非常乐意为志愿者记录服务，或者是出于想要留住志愿者的目的，或者是因为记录行为带来的收益超过了付出的代价，或者因为不愿承担因不记录或记录不足而引起的损失。从绝大多数志愿者并不会主动要求记录志愿服务时长这一事实来看，第一个前提基本上不成立。由于《新办法》和《办法》一样都没有针对志愿团体设计激励措施，而《新办法》第二十四条补充的惩戒条款事实上很难落实，因此第二个前提也基本不成立。总的来说，志愿服务记录制度的内在逻辑存在两个方面的问题：一是政策制定者没有围绕志愿团体利益设计因果关系，二是围绕着志愿者利益设计的因果关系之前提基本上不成立。之所以还会赋值1分而不是更少，主要是考虑到少量需要稳定志愿者常态服务的志愿团体有一定的内在动力为志愿者做服务记录。

2.2 政策指令的确定性，4.5分。在所有志愿服务制度中，志愿服务记录制度是始终受到重视、最具有可操作性的：不仅有《条例》作依据并得到中央文明委的支持，而且制定了专门的《办法》和《基本规范》，《新办法》更是做了重要修改和补充。总的看来，志愿服务记录制度的目标是明确和连贯一致的。之所以没有给足5分，是因为《办法》和《新办法》之间有差别，而且《新办法》第四条允许的多个志愿服务信息系统之间存在实现数据互联互通的技术障碍。

2.3 财政资源的充裕程度，1分。上面提到，志愿服务记录是一件比较繁琐的工作，需要接受过系统培训的专人负责才能做好。这就是说，志愿团体从事这项工作会产生一定的管理成本。目前的志愿服务记录制度根本没有考虑到这个层面，实践中也没有任何补偿性措施。得不到补偿的管理成本，对普遍面临资金短缺问题的志愿团体来说显然是一个负刺激。^①之所以还是赋值1分，主要是考虑到多数志愿团体开展志愿服务活动的频率不高，因此为记录志愿者服务而付出的管理成本较低——平均每个志愿团体累计实施志愿服务项目仅为4.92个，累计记录志愿者仅43.1名。^②

2.4 执行机构内及机构间的层级整合程度，1.5分。制定记录志愿服务信息和出具志愿服务记录证明的办法，是由民政部牵头（《条例》第十七条），但志愿服务记录工作并非仅由民政部门单独管理。2012年以来，共青团中央、中央文明办、教育部、中宣部、财政部、全国妇联、全国总工会、文化部（文化和旅游部）以及国务院均有涉及志愿服务记录内容的意见和办法出台。^③尽管《条例》第五条规定了“国家和地方精神文明建设指导机构建立志愿服务工作协调机制，加强对志愿服务工作的统筹规划、协调指导、督促检查和经验推广”，但就志愿服务记录而言，部门之间还没有进行明确的权责界定与分工，因而也看不到各级文明办在执行层面上的协调机制是如何运作的。《新办法》第二十条至第二十五条明确了民政部门如何履行监督管理职责，但主要是针对志愿服务组织作出的，而非针对所有开展志愿服务的单位或组织。民政部2012年出台《办法》后，多数地方民政部门并没有出台具有地方属性的志愿服务记录办法，出台实施细则的则仅有陕西省、重庆市、福建省以及浙江省宁波市。据此，我们推断：（1）绝大多数地方民政部门对推动志愿服务记录工作的认同度并不高；（2）绝大多数地方民政部门内部并没有针对《办法》设立专门的“执行机构”，而只是给负责志愿服务工作的科室增加了监督管理志愿服务记录的任务或职能；（3）在民政等有关政府部门及人民团体和群团组织内部，层级内部协调还是依靠现存的工作机制。综合上述情况，此处赋值1.5分。

① 杨团主编：《中国慈善发展报告（2019）》，第81页。

② 中国志愿服务网，<https://www.chinavolunteer.cn/>，2020年2月13日。

③ 施从美、黄刚：《中国发展型志愿服务记录制度的建构——基于理性选择制度主义分析视角》，《江苏社会科学》2018年第3期，第81~88页。

2.5 执行机构的决策规则对政策目标的支持程度，0.5分。除了提供明确和一致的政策目标，强化执行机构间的合作和给予充分的保障和激励措施外，政策制定者还可以通过规定执行机构的决策规则，使实施过程更加顺畅。但这种可能性在现有的政策文件中并未得到利用。这应该与缺少专职志愿服务记录的执行机构有关。之所以还赋值0.5分，是考虑到志愿服务归口管理部门的个别领导还是有可能因个人认知偏好而做出有利于推动志愿服务记录工作的决策的。

2.6 执行人员配置，1分。迄今为止，只有《陕西省志愿服务记录办法实施细则（试行）》（2014）设置了具体的、可以得到必要的经费补贴的志愿服务记录执行机构——“记录机构”，并规定记录机构的记录员必须经过培训考核后才能持证上岗。^①在绝大多数情况下，志愿服务记录制度的执行机构就是志愿服务管理部门，但并未配置专门的执行人员。这意味着，执行志愿服务记录制度会增加相关人员的工作量，对于本来就人手紧缺的管理部门来说，对落实志愿服务记录制度缺乏热情也就是可以理解的。

2.7 其他行动者的正式参与倾向，1分。按照民政部的设想，志愿服务记录工作将在民政部的统一部署下，由省级民政部门负责组织实施，县级民政部门负责具体操作和落实。^②中国志愿服务管理部门众多，共青团中央、文化和旅游部（2018年3月之前为文化部）、教育部、全国妇联、全国总工会等都有自己的志愿者队伍和管理系统。这意味着，这些系统中的志愿服务记录执行人员的正式参与对于志愿服务记录制度的顺利推行是必要的。但遗憾的是，这些部门都是各自为战，而且多数也缺少专门的执行机构和人员来参与志愿服务记录工作。之所以赋值1分，是因为各级文明办有一定的部门间协调能力。

以上7项的平均得分为1.5分，说明现行法规政策所建构的实施能力比较不利于政策目标达成，政策的手段与目的之间缺乏因果联系、政策执行机构缺位和缺能是主要原因。

（三）影响实施的非法定变量

3.1 社会、经济和技术条件，3.5分。对志愿服务记录制度实施有利的社会经济环境因素主要有两个方面：一是更加快捷的互联网和迅速普及的移动通讯工具，使志愿服务信息录入更加快捷和方便；二是越来越多的人（大学生、中小學生、移民等）受到志愿者激励制度的影响，更多志愿者开始看重志愿服务记录，这反过来促使志愿团体更加重视志愿服务记录工作。社会经济环境的不利因素主要也有两点：一是社会资源流向志愿团体的渠道尚不畅通，二是制约志愿服务组织发展的法规和政策障碍还较多。这两个方面的不利因素导致“大部分志愿服务组织规模小、注册资金不足、缺乏相应专职人员和固定场所”，^③从而削弱了志愿团体承担志愿服务记录工作任务的能力。

3.2 媒体对政策问题的关注程度，1分。媒体分为纸质媒体和电子媒体两类。为简便起见，作者仅在知网中输入主题词“志愿服务记录”进行了搜索，结果发现，2012年至今纸质媒体相关报道仅有45篇（主题词换为“志愿服务”则有1919篇），年均不到6篇。这些报道来自32家报纸，其中，《中国社会报》报道了11次，《人民日报》和《光明日报》各2次，其余报纸只报道了1次。据此可以大致推断，媒体对于志愿服务记录的关注度不高，持续关注的更少。

3.3 公众对政策目标的支持程度，1分。公众对志愿服务记录制度的支持可以有多种表现方式，如给志愿团体定向捐款、协助志愿团体做记录、监督制度执行过程、评判制度实施成效、参与修订

^① 六年过去了，陕西省登记时长的志愿者也仅占注册志愿者总量的41.9%，低于没有制定实施细则的北京的48.5%。这说明，陕西省的“实施细则”并未得到很好的执行。<https://www.chinavolunteer.cn/>，2020年6月17日。

^② 《民政部关于开展志愿服务制度试点工作的通知》（民函〔2012〕355号），http://www.gov.cn/gzdt/2012-11/05/content_2258065.htm，2020年6月17日。

^③ 《关于支持和促进志愿服务组织的意见》（文明办〔2016〕10号），http://www.xinhuanet.com/politics/2016-07/11/c_11119199194.htm，2020年6月17日。

制度讨论、传播相关信息等。限于信息的可获得性，作者仅以“志愿服务记录办法”为关键词在新浪网进行了搜索，结果发现，自2012年以来仅有160条微博信息，它们共被转发467次、评论161条，平均每条微博被转不到3次，被评约1次。以“志愿服务记录”为关键词搜索，发现773条微博信息；而以“志愿服务”为关键词搜索，发现7295130条。这些简单的信息也足以说明，公众对志愿服务记录制度的支持是非常有限的。

3.4 利益团体和机构的态度和资源，1.5分。与志愿服务记录相关的利益团体和机构很多，大致可以分为三类：一是需要用志愿者服务信息来落实其志愿者激励措施的，如高校、共青团、宣传部门、民政部门、志愿者协会、基金会、公益事业单位等；二是需要用志愿者服务信息来反映部门工作业绩的，如志愿者协会、民政部门、妇联、企事业单位、文明城市创建机构、中小学校、社区居委会等；三是需要利用志愿者服务信息开展研究、推动政策发展的，如科研机构、民政部门、财政部门、文明委等。不过，这些相关利益团体和机构对志愿服务信息系统的依赖不深，因为它们都有自己的志愿服务信息收集方法和渠道（如要求基层单位逐级上报），也因为它们决策时并不一定要依据客观的事实（如评选优秀志愿者时通过微信投票）。但正因为这些利益团体和机构对志愿服务信息系统依赖不深，它们也就不会积极支持志愿服务记录制度的执行。之所以赋值1.5分，是因为还是有少量利益团体和机构会遵守相关的政策规定。

3.5 高层领导的持续支持，3.5分。党政高层对志愿服务的高度重视体现在两个方面。一是战略定位高：2008年，中央文明委就将志愿服务界定为“长期开展的学雷锋活动的发展和延续”和“新形势下推进精神文明建设的有效途径”，并将“组织开展志愿服务活动作为提高公民文明素质和社会文明程度的一项战略任务”。^①二是设置具体的发展指标：2011年，中央文明委制定的《全国文明城市测评体系》对志愿服务发展提出了明确的指标要求，即“市民对志愿服务活动的认同和支持率 $\geq 90\%$ ”和“注册志愿者人数占城市建成区常住人口总数的比例 $\geq 8\%$ ”。目前最新的《全国文明城市测评体系（2018版）》则要求注册志愿者人数占本地常住人口比例 $> 13\%$ ，且有志愿服务时间记录的志愿者人数占注册志愿者总人数的比例 $\geq 50\%$ 。2011年，国务院颁发的《社区服务体系规划建设（2011—2015年）》提出力争到“十二五”期末“80%以上的社区党员和30%以上的社区居民参与社区志愿服务活动”，“注册社区志愿者达到本地区居民总数10%以上”。2016年的《城乡社区服务体系规划建设（2016—2020年）》则要求“到2020年，城乡社区注册志愿者人数占本地区居民比例达到13%”。之所以仅赋值3.5分，是因为指标的设置缺乏科学理性的依据，而且高层也没有提出具有可操作性的保障措施。

3.6 执行官员的态度和领导技能，1.5分。从上面的分析可知，民政部门是《办法》和《新办法》的政策执行机构，民政部门的相关工作人员是执行官员，而实际上承担具体任务的执行官员则是县级及以下的民政工作人员。这些基层工作者通常是兼职的，而且监管志愿服务记录也不是他们最重要的工作，甚至不是主要工作之一。因此，要求他们保持高度的工作热忱不切实际。另外，每个县级民政部门1~2名负责志愿服务工作的行政人员要面对数百家配合意愿不高的志愿团体，^②即便在负责任的情况下，也只能通过开会和发通知的形式开展工作，发挥高超的领导技能的余地不大。

以上6项的平均得分为2.0分，说明志愿服务记录制度实施过程中的非政策因素总体上较不利于达成政策目标，媒体、公众、利益群体和执行官员的动员不足是主要致因。

^① 《关于深入开展志愿服务活动的意见》（文明委〔2008〕6号），http://www.wenming.cn/zyfw/_298/zlk/201011/t20101104_4599.shtml，2020年6月17日。

^② 目前我国共有2854个县级行政区划单位，按照中国志愿服务网的即时统计，全国有志愿团体69.69万家，即平均每个县级单位有244家志愿团体（<https://www.chinavolunteer.cn/>，2020年2月13日）；而根据《中国慈善发展报告（2019）》，2018年中国就有志愿团体143.3万家，平均每个县级单位有502家 [杨团主编：《中国慈善发展报告（2019）》，第58页]。

综合计算上述三大类 17 项变量得出的平均值为 1.9 分，说明即便是在《新办法》顺利施行后，志愿服务记录制度的实施成效预期仍会很小。

表 2 基于马一萨综合模型的志愿服务记录制度实施效果预估

一级指标	二级指标	赋值	政策效果预判
1. 问题的易处理性	1.1. 技术的可用性	5	
	1.2. 目标群体行为的差异性	1	
	1.3. 目标群体的规模	1	
	1.4. 要求行为改变的程度	3	
平均分		2.5	利弊相当
2. 依法组织实施的法定能力	2.1. 因果理论的恰当性	1	
	2.2. 政策指令的确定性	4.5	
	2.3. 财政资源的充裕程度	1	
	2.4. 执行机构内及机构间的层级整合程度	1.5	
	2.5. 执行机构的决策规则对政策目标的支持程度	0.5	
	2.6. 执行人员配置	1	
	2.7. 其他行动者的正式参与倾向	1	
平均分		1.5	较不利于
3. 影响实施的非法定变量	3.1. 社会、经济和技术条件	3.5	
	3.2. 媒体对政策问题的关注程度	1	
	3.3. 公众对政策目标的支持程度	1	
	3.4. 利益团体和机构的态度和资源	1.5	
	3.5. 高层领导的持续支持	3.5	
	3.6. 执行官员的态度和领导技能	1.5	
平均分		2.0	较不利于
总评分		1.9	实施效果很小

四、结论与思考

综合上节的分析结果，笔者预期，《新办法》实施后，目前志愿服务记录制度执行效果欠佳的局面也不会有多大改观。相反，《新办法》的有些规定还将增加政策执行难度，例如：与《办法》还基本上将政策目标群体局限于志愿服务组织不同，《新办法》将目标群体扩大到了所有志愿团体（组织开展志愿服务的组织或单位），这无疑会使政策问题本身更加难于处理。包括《新办法》在内的志愿服务记录制度不会取得显著实施成效的原因，可以归结为三个方面。首先，就问题本身的难易程度而言，制度设计者显然只看到了技术本身的可及性，明显低估了目标群体的规模、异质性和现实条件下改变行为的难度。其次，在法规为执行提供的结构能力这一范畴，政策本身的连贯一致是最大的长处，而政策设计最大的败笔则是政策措施和政策效果之间没有因果联系，最大的失误是没有设定政策执行机构和没有配置执行人员，这实际上使数以百万计的志愿团体同时兼具政策目标对象和政策执行者的双重身份。再次，就影响政策执行效果的非法定因素而言，高层的重视是一大有利条件，社会经济环境偏向有利但也有明显的问题，媒体的不关注和公众的不支持是重要的不利因素，

但更为不利的因素则是利益团体和机构的冷漠和执行官员的无助。

当前正在构建的各项志愿服务制度中,志愿服务记录制度是最为系统的。但从实施效果角度看,志愿服务记录制度的设计显然还是不成功的。没有考虑目标群体的规模和异质性带来的执行难度,既可能是因为制度制定者不了解相关情况,也可能是因为他们习惯上就不考虑政策分解和执行的事。从迄今为止的执行效果欠佳和《新办法》相较于《办法》还扩大了目标群体的范围这两点看,应该是两方面原因都有。没有考虑到执行机构与执行人员对制度实施成效的重要性,既可能是因为制度执行者习惯上就不考虑政策分解和执行的事,也可能是因为其在所在政府部门缺乏必要的权限、资源与能力。从制度制定者同样没有考虑制度实施需要财政资源这一点看,后一个原因也许产生了更为关键的影响。没有考虑到政策措施和政策效果之间的因果关联是政策生效的前提条件,则既可能是因为制度制定者缺少关注政策成效的习惯,也可能是因为他们缺少制定政策所必需的基本常识和理论素养,还有可能是因为学术研究缺位于政策制定过程。从学术界尚未就志愿服务记录是否有助于提高志愿者的参与积极性和推动志愿团体更规范地组织志愿者提供服务这一命题开展研究,而制度制定者也没有关注何种激励政策能够改变目标群体不做志愿服务记录的习惯这两点来看,应该是三方面的原因都发挥了作用。从前文的分析看,志愿服务记录制度低效运行的根本原因在于制度文本设计不善,而糟糕的制度文本又显然与制度设计者的能力和环境局限有关。在这个意义上,志愿服务记录制度不会是个案。近年来我国在社会治理领域出台的大量政策,其中有不少都存在实施效果不佳的问题。笔者选择自己比较熟悉的领域撰写本文,也是为了引起社会科学界对政策执行过程研究的重视。

在全国范围内建立志愿服务记录制度和推行志愿服务记录系统,是中国特色的制度创新。但是,在志愿服务激励制度——既要针对志愿者也要针对志愿团体——尚未生效的前提下,推进志愿服务记录工作的意义是值得怀疑的,至少有待实证检验。因为不符合志愿者和志愿团体需要的志愿服务记录既无助于提高志愿者的参与积极性,也无助于推动志愿团体更规范地组织志愿者提供服务。如果一定要完善志愿服务记录制度,以下几点意见值得深入考虑:(1)在目前的现实条件下,不应该将志愿服务记录界定为志愿团体的应尽义务,而应设立专门的执行机构负责志愿服务记录工作,当然也可以吸收部分自愿且有能力的志愿团体加入,具体可以参考陕西省的实施细则;(2)设立执行机构,必须解决运行经费和人员配置问题,当然也可以通过项目形式委托给地方的志愿者协会,前提是志愿者协会有完备的管理制度和正常的运行能力——令人遗憾的是,这样的地方志愿者协会目前还很少见;(3)文明委系统应该着实发挥好协调功能,至少在志愿服务记录事务方面改变目前的社会组织双重管理制度,使权力归集于民政系统,否则即便设立了执行机构,也难以有效发挥作用;(4)要么修订《条例》,使其规约对象包含志愿服务组织之外的其他志愿团体(但显然面临较大的立法难度,因为很多志愿团体的组织化程度很低),要么修订《办法》及《基本规范》,使其规约对象局限于《条例》所定义的志愿服务组织;(5)制定并实施完善的志愿者和志愿团体激励制度,为志愿服务记录制度奠定逻辑基础,如果完善激励制度的条件还不成熟,至少应该使目前的各种激励措施建立在真实的志愿服务记录基础上;(6)建立志愿服务项目与志愿服务记录之间的关联制度,使志愿服务记录成为志愿团体获得新项目资助的必要条件。

(责任编辑:陈涛)

**A Pre-Evaluation of the Policy Effects of
“Volunteer Service Recording and Certificate Issuing Measures
(for Trial Implementation)”**

Zhang Wangcheng

Abstract: Using the M-S Integrated Model, this paper pre-evaluates the implementation effects of the “Volunteer Service Recording and Certificate Issuing Measures (for Trial Implementation)” that has recently been issued and will be implemented from February 1st, 2021. The evaluation found that the issue of this document will not help to change the poor performance of the existing voluntary service recording system. As far as the tractability of the policy problem is concerned, the simplicity and availability of technology and the little extent of behavioral change required for the target group are both favorable factors, but the huge size and strong heterogeneity of the target group are both disadvantageous factors. As far as the ability of the statute to structure implementation is concerned, the consistency of the policy itself is a favorable factor, but the lack of causality between policy objectives and means, as well as the absence of enforcement agencies and personnel are extremely unfavorable. As far as non-statutory factors are concerned, high-level attention of the government is favorable, and the socio-economic environment brings both pros and cons, while the lack of media attention and public support, the indifference of interest groups, and the helplessness of executive officials are all non-conductive factors for achieving policy goals.

Keywords: volunteer service recording; policy implementation; M-S Integrated Model; policy effect; volunteer service