

制定志愿服务法条件成熟

《志愿服务条例》与地方立法均可提供经验借鉴

2018年12月1日,《志愿服务条例》(以下简称《条例》)施行一周年。

为了解《条例》的实施效果,中国人民大学法学院教授、中国志愿服务联合会专家委员会委员、中国志愿服务联合会研究会副会长、北京市志愿服务发展研究会副会长莫于川专门在近一年时间里进行了多次调研。

莫于川近日在接受《法制日报》记者采访时指出,《条例》在鼓励和规范志愿服务、发展志愿服务事业等方面提供了法律保障机制。但是,志愿服务事业仍然存在的一些问题尚未从根本上得到解决。

莫于川认为,由于志愿服务主体多元化、行为多样化、内容丰富化,社会组织关系非常复杂微妙,仅靠行政立法来调整显然力有不逮,因此更需要、更适合发挥人大主导立法职能通过制定法律加以调整。同时,我国已有较为丰富、全面、成熟且经过实践检验的诸多地方立法经验可资参考利用,推出国家层面志愿服务立法的条件已经成熟。

行政法规不是立法终点

推进志愿服务制度化,是近年来非常重要的议题,也是党中央提出的新要求。党的十九大报告明确指出,要推进诚信建设和志愿服务制度化,强化社会责任意识、规则意识、奉献意识。

在莫于川看来,《条例》的颁布实施,确实将我国志愿服务制度建设推进了一大步,为保障志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象的合法权益,鼓励和规范志愿服务,发展志愿服务事业提供了有力法治保障。

但对于始终致力于推动制定志愿服务法的莫于川而言,行政法规不是志愿服务立法的终点,《条例》的“马力”仍然不足以拉动志愿服务这辆“大车”。

行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作,根据宪法和法律,并且按照《行政法规制定程序条例》的程序规范而制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。它以调整行政管理关系为主,主要围绕在行政机关与行政相对人之间的事务加以调整。

莫于川指出,志愿服务作为较为特殊的社会事业,它所涉及的主体、要素和环节很多,不仅仅是行政机关和行政相对人,更有党组织、共青团、妇联、工会等党群组织与部门,还涉及军事组织(军人志愿者),仅靠行政法规难以有效调整。

“国家层面专门立法长期缺位,一直未能高屋建瓴和上下配套地予以引导、调整和规范,严重影响着志愿服务法制体系的整体建设,已成为依法推动志愿

服务事业稳健发展的一个瓶颈。”莫于川说。

中国青年志愿者协会副会长、中国志愿服务联合会研究会副会长谭建光也认为,《条例》的出台对于支持和保护志愿者、志愿服务而言,有着积极作用,但伴随着社会发展和志愿服务事业的进步,将来还是要正式出台志愿服务法。

同样持此观点的还有全国政协委员、中国行政法学研究会副会长、郑州大学法学院常务副院长沈开举。

沈开举告诉记者,民政部在今年8月对他提交的“关于尽快立项制定《中华人民共和国志愿服务法》的提案”作出了答复。

民政部在答复中也认为,中国特色社会主义进入新时代,志愿服务前景广阔、大有可为,一部位阶更高的法律将更能满足我国志愿服务事业发展的需要。制定志愿服务法,是贯彻落实党中央关于志愿服务的决策部署、推进全面依法治国的重要举措,将为志愿服务规范化常态化发展提供更加坚实的保障。民政部将在中央文明委的领导下,进一步贯彻落实好《条例》,结合《条例》的贯彻实施情况,会同有关部门积极推动志愿服务法尽早列入全国人大常委会立法计划。

地方立法已经取得成果

在国家层面立法长期缺位的情况下,为了保障志愿服务活动健康、持续发展,各地方志愿服务立法率先并不断推出。

截至2014年年底,除港澳台地区以外的31个省级行政区域中,已制定志愿服务地方立法的有20个。同时,在全部49个较大的市,已制定志愿服务地方立法的有20个。修改后的立法法于2015年3月15日赋予更多的地方立法权之后,3年多来又有一些省和设区的市制定或修订了志愿服务地方立法,而且基本上是地方人大常委会立法。

莫于川认为,在某种程度上,地方志愿服务立法推进现状,从一个侧面反映出我国志愿服务事业正步入规范化、法治化、制度化发展的新阶段。

我国地方志愿服务立法经过前一阶段的探索发展,已取得许多成果,例如:完成了志愿者、志愿服务组织权利义务的初步界定;建立健全志愿者与志愿服务组织的注册、登记程序,使其初步摆脱了无序化运行;使志愿服务的协议签订、经费来源、保险购买有了初步的法律保障等,体现了既保障雪中送炭、又保障锦上添花、还保障综合发展的现代志愿服务法治精神。

在莫于川看来,地方立法中的一些规定,可以写入志愿服务法中。例如,北京、山东、上海、海南、四川、昆明、广东、陕西、珠



优秀志愿者展示《志愿服务条例》(网络配图)

海、合肥等10个省市志愿服务立法第一条“立法目的”中,均提到了志愿服务精神,可以在志愿服务法中采纳,并放在立法目的首位,表明国家倡导和弘扬志愿服务的价值导向。

莫于川指出,由于志愿服务以地方立法为主的模式呈现出一种分散性的特征,虽然它在某种程度上有助于把握本地志愿服务发展需要,具有结合实际情况制定相应规范的优势,但也暴露出其效力层级不高、共识程度不足等缺陷,存在概念模糊、体制不一、隶属不明、责任落空等风险,各地立法文本之间普遍存在理解各异、规范不一、内容陈旧、质量参差不齐等问题。例如,对志愿服务组织的界定、对志愿者权益的保障、对志愿者的奖励措施和奖励标准、志愿服务中的法律关系和法律责任等方面,各地的立法差异较大,执法水平悬殊。

同时,由于长期以来一些地方对于志愿服务立法不够重视,加之制定的法规条文相对粗糙,精细化程度欠佳,一些地方的专项法规难以避免地出现了立法内容陈旧、质量不高、简单照搬、不适当当地实践需要等问题。尽管数年前在中国人民大学中国行政法研究所的项目合作和专业支持下,民革中央推出了志愿服务地方立法示范文本提供各地参考使用并产生了积极效果,但志愿服务地方立法缺乏国家法律引导规范的短板始终存在。

莫于川在统计之后发现,就目前现行有效的约50部地方志愿服务立法而言,生效日期在2010年以前的有25部,其中最早的是《河南省人民代表大会常务委员会关于深入开展青年志愿服务活动的决定》与《杭州市志愿服务条例》,均生效于2003年。而各地志愿服务立法自通过以来,至今完成修法的只有广东省、黑龙江省、浙江省、宁波市等少数几个地方。

目前,我国享有一般地方立法权和民族自治地方立法的主体共有354个,包括31个省区市、289个设区的市、30个自治州和4个不设区的地级市。在这样的背景下,仅靠地方立法来调整

和推动志愿服务更显不足,不仅力度和统一性不足,而且成本很高、误区不少。

“既往经验证明,我国已有较多的地方立法,且有成熟的实施经验,推出全国性志愿服务立法的条件已经成熟。如果此项立法长期缺位,必然影响志愿服务法治体系的整体建设,不利于全国性志愿服务项目的开展,不利于志愿服务事业的健康发展。”莫于川说。

由全国人大常委会主导立法

在专家看来,无论是较多的地方立法,还是《条例》的实施,都不能替代志愿服务法的地位和作用。

1995年,在全国政协八届三次会议上,八届全国政协常委、时任共青团中央书记处书记袁纯清等就提交了《关于制定社会志愿服务法》的提案。

2011年,在十一届全国人大四次会议期间,贾伟平、郝萍、秦希燕等92名代表和海南代表团提出4件议案,建议制定志愿服务法。

2015年,全国政协十二届三次会议期间,民革中央在详尽调研之后提交《关于大力推进志愿服务工作的提案》,建议推动志愿服务国家层面立法。全国政协委员、中国人民大学法学院教授汤维建也在本次会议上提出建议,促请尽快立项制定《中华人民共和国志愿服务法》。在十二届全国人大三次会议上,全国人大代表、中国人民大学劳动人事学院教授郑功成也领衔提出议案,建议尽快制定《中华人民共和国志愿服务法》。

2018年,全国政协十三届一次会议期间,沈开举委员提交了“关于尽快立项制定《中华人民共和国志愿服务法》的提案”。

莫于川认为,《条例》的实施和较多的地方立法及其实施经验,使得推出国家层面志愿服务立法的条件已经成熟。同时,我国志愿服务事业的特点和志愿服务的全民实践,呼唤着加快国家层面的专门立法,提供更全面、更给力的法律保障。

“鉴于直接制定法律的条件已经成熟,建议全国人大常委会尽快将志愿服务法增加列入五年立法规划和年度立法计划并主导此项立法,相信经过两到三年的时间,这也是我国立法工作比较顺利的一般周期,完全能够依照法定程序推出本法,及时发挥龙头性法律的调整作用。而且有关政府部门还应预先做好立法和实施准备,争取同步推出实施性的行政立法,上下配套地尽快形成完善的志愿服务法律规范体系,能够提供更给力的法律保障。”莫于川说。

立法首先要考虑激励机制

莫于川介绍说,全国人大常委会曾经在8年前安排启动过此项立法调研工作且已有起草工作基础,由专门委员会负责组成专门班子加紧工作完成了该法试拟稿,国务院有关部门也提供了制定有关行政法规的起草工作基础,而且还有共青团中央、中国人民大学、山东大学等多个机构提出的法律草案建议文本作为参考。

志愿服务立法的目的,直接决定着志愿服务立法的目标选择与制度设计。志愿服务立法从立法定位和价值取向来看,具有多重属性,它是志愿服务事业促进法、志愿服务主体权益保障法、志愿服务行为规范法、精神文明建设促进法,也是我国社会主义核心价值观的集中体现。

莫于川认为,着眼于志愿服务精神、志愿服务活动、志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象、志愿服务事业等志愿服务的各项要素,遵循“倡导—鼓励和规范—保障—促进”的逻辑,志愿服务立法目的主要包括以下几个方面:倡导志愿服务精神,鼓励和规范志愿服务行为,保障志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象的合法权益,培养志愿服务文化,促进志愿服务事业的健康发展。

“志愿服务法应当既是促进法,又是规范法。立法首先要考虑激励机制,同时要考虑规范机制,当下的重点是考虑如何发挥其引导促进保障功用。”莫于川说。

莫于川认为,志愿服务作为一项高尚宏伟和普遍实在的社会事业,需要政府、社会、公民的支持,才能健康有序发展,无论是倡导志愿服务精神,还是鼓励和规范志愿服务活动,保障志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象的合法权益,培养志愿服务文化,最终目的都是为了促进志愿服务事业的健康发展,有助于依法调动各方面积极性和保障合法权益,制度化地将富有现代内涵和丰富效用的志愿服务塑造成为亮丽的中国名片。

(据法制网)