

我国志愿服务政策的演进特征及逻辑转向

——基于2008~2024年政策文本的内容分析

孙静洁

西南大学国家治理学院，重庆

收稿日期：2025年4月27日；录用日期：2025年6月9日；发布日期：2025年6月19日

摘 要

规范的政策法规制度是志愿服务事业发展的重要保障，是贯彻志愿服务制度、优化志愿服务工作体系的重要路径。以2008~2024年中央层面85份志愿服务政策为分析样本，运用扎根理论建构出志愿服务政策的演进模型，将我国志愿服务政策演进划分为初步探索、规范调整、提质突破和统筹发展四个阶段。与此同时，研究解释了政策行动者主体、政策工具组合、政策目标取向及政策客体相应地在志愿服务政策演进中何以成为逻辑转折点，以期为加速推进我国志愿服务事业高质量发展提供学理思考。

关键词

志愿服务政策，政策演进，扎根理论

The Evolution Characteristics and Logical Transition Shifts of China's Volunteer Service Policies

—Based on the Content Analysis of Policy Texts from 2008 to 2024

Jingjie Sun

School of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Apr. 27th, 2025; accepted: Jun. 9th, 2025; published: Jun. 19th, 2025

Abstract

Standardized policies, regulations and systems are an important guarantee for the development of the volunteer service cause and an important path to implement the volunteer service system and

optimize the volunteer service work system. Taking 85 volunteer service policies at the central level from 2008 to 2024 as the analysis samples, an evolution model of volunteer service policies was constructed by applying grounded theory, and the evolution of China's volunteer service policies was divided into four stages: initial exploration, standardized adjustment, quality improvement and breakthrough, and coordinated development. Meanwhile, the research explains why the subject of policy actors, the combination of policy tools, the orientation of policy goals and the corresponding policy objects have become logical turning points in the evolution of volunteer service policies, with the aim of providing academic thinking for accelerating the high-quality development of China's volunteer service cause.

Keywords

Voluntary Service Policy, Policy Evolution, Grounded Theory

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

志愿服务是社会文明进步的重要标志，是加强精神文明建设、培育和践行社会主义核心价值观的重要内容[1]。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视志愿者与志愿服务事业发展，强调“志愿者事业要同‘两个一百年’奋斗目标、同建设社会主义现代化国家同行”，为推进新时代中国特色志愿服务事业发展提供了政治指引和思想动力[2]。同时，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》中明确提出“推动志愿服务体系建设”，进一步明确了志愿服务在社会文明进步中的重要地位和在中国式现代化进程中的重要价值。

规范的政策法规制度是志愿服务事业发展的重要保障，是贯彻志愿服务制度、优化志愿服务工作体系的重要路径。自“中国志愿服务元年”(2008年)以来，我国志愿服务事业在“汶川大地震”“北京奥运会”等重大挑战与机遇中得到了充足发展，社会各界也逐渐认可志愿服务工作，国家层面相关部门顺应时势地出台有关志愿服务领域政策法规等制度文件，持续推动完善顶层设计和制度建设，推动志愿服务事业迈上新台阶。通过对2008至2024年中央层面85份志愿服务政策的发展脉络进行系统梳理，在充分厘清我国志愿服务政策发展现状的基础上，本文试图回答以下问题，即我国志愿服务政策的动态演进特征是什么？不同的政策发展阶段的逻辑转点是什么？在此基础上，探讨未来我国志愿服务政策重点，以期持续推动现实志愿服务事业高质量发展提供学理思考和实践支持。

2. 文献回顾与述评

2.1. 志愿服务研究现状

志愿服务历来是社会和学界较为关注的话题。随着公司治理理论不断发展，国外学界开始重视志愿者组织管理的新路径，重点关注社会资本与知识管理[3]、可持续运营管理模式[4]和故事化营销手段等新兴管理手段，拓展并优化了国外志愿服务组织的管理模式。同时，随着动机理论和人本主义理论在社会工作领域内的运用，国外学界重点研究志愿者参与动机，提出社会认同[5]、宗教信仰[6]、领导力[7]等因素可能影响志愿者参与社会服务的动机。在影响因素维度，Neda Tiraieyari [8]等人提出年龄、性别、学业成绩和社会规范对参与志愿服务均有影响，Kyung Hwan Cho [9]等人则提出社会关系和闲暇时间满意度

对民众参与志愿服务有正向影响。

虽然上述研究一定程度上揭示了国外志愿服务研究现状及特点,但终究都根植于西方社会的土壤,因此在解释中国场域内志愿服务研究现状时略显乏力。于是,越来越多的国内学者开始探寻契合中国情景下的解释模式。通过对国内文献的梳理,本文将国内学界对志愿服务研究现状概括为“自身建设”“价值研究”与“互动关系”三条研究线索。

1) 自身建设。自身建设研究线索主要是指学界关注志愿者管理与志愿服务组织建设等方面,同国外学界一致,国内学界同样偏好对志愿者参与志愿服务动机进行研究考察。已有相关研究证实,科学合理地运用信息公开工具[10]、适时地调整组织氛围[11]能够提升志愿者的参与意愿、提高志愿者工作投入水平。不仅如此,常有学者运用类型学分析方法开展相关研究,如李琳[12]从制度与行动主义视角将中国志愿组织分为“自上而下”“自下而上”两种类型并进行比较研究,李婷和常健[13]将社区应急志愿者划分为四种类型,并从过程视角区分了社区志愿服务的需求差异。总之,国内对于志愿服务自身发展研究并未脱离对社会组织常规的研究范围,研究方法兼具定量与定性研究。

2) 价值研究。志愿服务对于我国第三次分配和社会建设具有重要的作用[14],基于此,学界常常关注志愿服务价值功能。在我国,志愿服务既是社区自治的重要组成部分又是推进社区自治的重要力量[15],可通过发挥其在基层治理中的资源整合、扩宽服务等功能[16],推动城乡社会治理规范化和现代化。与此同时,也有不少研究成果对志愿服务在提升大学生全球胜任力技能[17]、推动社会化养老[18]、促进乡村旅游发展[19]和拓展国际合作交流[20]中的积极作用表示肯定。总之,志愿服务在微观和宏观方面对个体、社会乃至国家都显示出正向效益。

3) 互动关系。在中国场域内,志愿服务组织与其他主体互动关系始终是学界研究的重点。志愿服务作为一种柔性的治理工具嵌入基层治理,成为推进政社关系良性互动的有机载体[21],同时,政府通过项目化运作等激励方式,鼓励志愿服务组织融入社会合作网络的治理体系当中[22],形成了良好的政社互动关系。不仅如此,社区志愿服务项目能够培养居民的互助公益行为和参与社区治理的习惯[23],在农村地区,对新农村道德建设有其独特优势[24]。总之,社会各类主体越来越重视志愿服务的价值效用并通过多样化方式与其合作。

2.2. 文献述评

综上,国内学界对志愿服务的研究主要基于现实的实践结论,但是在政策文本梳理和理论建构方面的研究仍有所欠缺。其一,在既往对志愿服务的研究中,国内学界多关注志愿服务规范研究,而忽视有关志愿服务的政策法规方面的文本研究,在中国知网以“志愿服务政策”为关键词进行文献检索,仅有6篇文献符合筛选要求。其二,在少有的志愿服务政策研究中,学者仅关注某一细分领域(如助残志愿服务政策)的政策梳理,未从政策变迁的角度整体性地梳理志愿服务政策的演进逻辑。其三,对政策文本仅作阐释性分析,忽视了政策文本背后蕴含的政策情境和政策主体间的逻辑关系。这些都充分说明了我国志愿服务政策研究存在空白地带,鉴于此,本文将基于所选85份政策文本进行内容分析,梳理政策演进过程中的内在发生机理和逻辑,从全过程的视域对志愿服务政策的演变过程进行概括和描述。

3. 研究设计与模型构建

3.1. 研究方法

扎根理论是由美国社会学家格拉泽、施特劳斯于1967年在合著《扎根理论的发现:质化研究策略》中提出的质性研究方法。作为定性研究领域中的应用广泛的研究方法,扎根理论在核心概念的精准识别、社会现象内在关联的深度挖掘,以及理论体系的构建等方面具有规范性与科学性[25]。扎根理论以建构理

论为“第一要义”，相比具体的方法技术，更重要的是研究者如何建构现实的论述，由此形成一系列的假设和概念，最终以“自然呈现”的方式直接从经验资料中发现理论并加以诠释[26]，最终实现从“资料”到“理论”的跨越。借助扎根理论方法对政策文本进行整理分析，不仅能够对我国志愿服务政策内容进行定量分析，还能通过建构内生逻辑的方式，描绘出我国志愿服务政策演进脉络，实现政策文化情景化的演绎与表达。

3.2. 资料来源及数据筛选

本文以“国务院政策文件库”“北大法宝”“政眼通”“中国志愿服务联合会”等网站为政策文本数据来源，以2008年1月1日至2024年12月31日为时间区间，以“志愿服务”“志愿者”为关键词进行搜索，共得到101份政策文件，在剔除批复、函、情况通报和已失效的政策法律文件后，最终得到85份政策文本，使用Nvivo14软件对其中75份政策文本内容进行开放式编码分析，其余10项政策文本用作理论饱和度检验。

3.3. 编码分析与模型构建

3.3.1. 开放式编码

开放式编码是指在没有预设编码表的条件下，对原始资料进行解构与重组以提取核心范畴的分析方法。开放式编码能够使研究者“悬置”个人的“偏见”和研究界的“定见”[27]，打破原始定性资料并用概念或范畴重新整理资料，开放式编码其核心作用是识别概念。因此，本研究将75份筛选出的政策文本导入Nvivo14软件并进行开放式编码，首先进行志愿服务政策词频聚类分析(见图1)，在聚类分析的基础上，通过开放式编码对政策文本进行梳理，共提炼出29项初始概念，开放式编码(见表1)所示。



Figure 1. Word frequency clustering analysis of volunteer service policies
图 1. 志愿服务政策词频聚类分析

Table 1. Open coding results (excerpt)
表 1. 开放式编码结果(节选)

原始资料摘录	初级概念	范畴
以方便家庭、服务家庭需求为重点，以生活困难家庭、单亲家庭、空巢家庭、孤寡老人家庭、残疾人家庭等为对象，组织家庭志愿者广泛开展各种便民利民服务。	选定服务对象	目标群体
建立“爱心服务卡”，打造“七彩小屋”、“七彩书包”项目，改善农民工子女的学习条件。充分发挥巾帼志愿者的作用，积极推广“爱心妈妈”、“代理妈妈”等做法，对农民工子女进行生活管理和学业辅导。	服务方式	丰富服务形式
在提供志愿服务过程中，主动了解企业生产经营困难和相关服务需求，积极协调人力资源社会保障系统就业、社会保险、技能培训、人力资源服务等机构，加强与工会、工商联、企联、律协等部门沟通协调。	整合服务资源	多方合作

续表

建立志愿服务回馈制度，志愿者可以利用参加志愿服务的工时，适度换取一定的社区服务，同时就学、就业、就医等方面享受优惠或优待。	优惠政策	权利保障
民政减灾救灾部门要高度重视并配合做好减灾救灾志愿者培训工作，积极协同开发减灾救灾志愿者培训教材，协助志愿服务组织开展相关培训，定期开展演练，切实提高减灾救灾志愿者的工作能力和水平。	志愿者培训工作	能力建设
.....		

3.3.2. 轴心式编码

轴心式编码的核心目的是将开放式编码梳理的初始概念进行分类，将分散的概念聚类为有内在逻辑的主范畴。本研究运用轴心式编码对初始概念进行比较、归类后，最终形成了政策主体、政策工具、政策目标和政策客体 5 个主范畴和 21 个副范畴，见表 2 所示。

Table 2. Axial coding results of volunteer service policy texts

表 2. 志愿服务政策文本轴心式编码结果

主范畴	副范畴	开放式范畴
政策情势	基层治理现实需要	社区治理、乡村振兴、文化传承等
	志愿组织发展情况	志愿服务体系、志愿服务平台、志愿服务活动等
	战略目标任务调整	国家发展目标、部门工作任务等
	政策法律更新变化	法律法规、规范性文件、工作文件等
政策主体	群众多样需求满足	群众需求、群众参与方式等
	全国人大	全国人民代表大会常务委员会等
	党内工作机构	中共中央办公厅、中央精神文明建设指导委员会等
	国务院及其部门、直属机构	国务院、民政部、文化和旅游部、保监会等
政策工具	群团组织	共青团中央、全国妇联、中国科协等
	权威命令型	法律出台、实施意见、目标规划、专项行动方案等
	动员扶持型	示范点、宣传推广、参与奖励等
	协同治理型	多部门协同、社会力量、资源对接等
政策目标	能力建设型	志愿者培训、服务能力与服务意识、队伍建设等
	丰富服务类型	助残志愿服务、家庭志愿服务、应急志愿服务等
	促进多元合作	协调联动机制、社会合作网络、合作治理体系等
	引导价值认同	传播文明理念、践行社会主义核心价值观等
	动员群众参与	群众活动、公民意识、公众参与等
	厘清职责边界	管理制度、服务记录、工作标准等
政策客体	培训业务技能	技术指导、培训考核、骨干培育等
	志愿服务组织与志愿者	志愿服务队伍、志愿者组织等
	特定群体	留守儿童、残疾人、农民工等
	普通群众	职工、社区居民等

3.3.3. 选择性编码

选择性编码运用持续比较法识别主范畴与副范畴内含的逻辑主线，提炼清晰的脉络框架，最终实现从经验事实到抽象理论的跨越。借鉴何继新与李天一[28]总结的扎根模型，通过梳理与整合，最终将“政策情势－政策主体－政策工具－政策目标－政策客体”统筹于一个核心范畴，即“志愿服务政策演进模型”，具体见图 2。

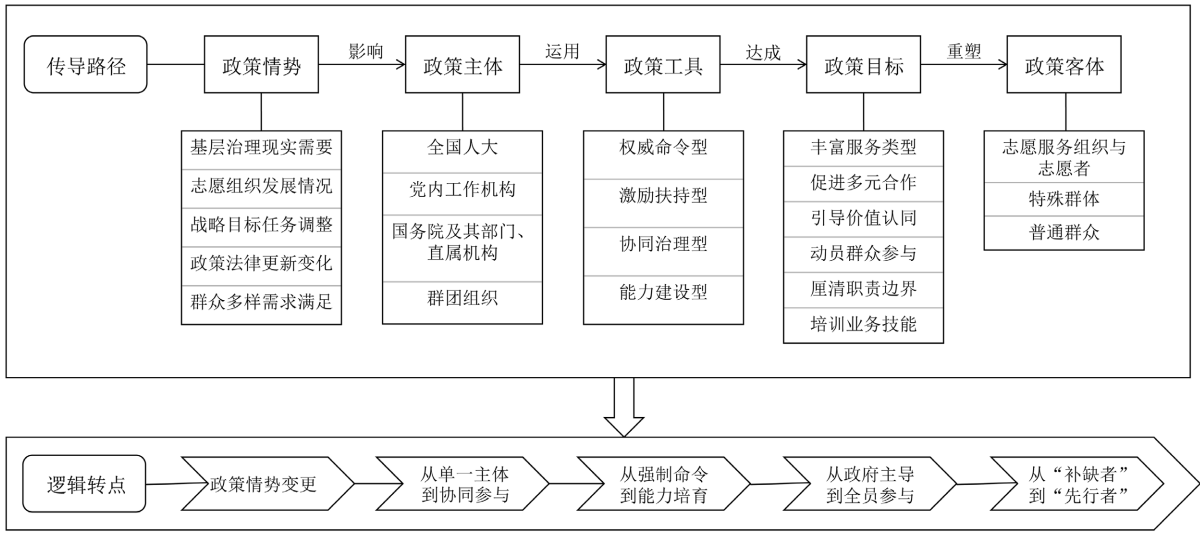


Figure 2. Evolution model of volunteer service policies

图 2. 志愿服务政策演进模型

在志愿服务政策演变逻辑模型中，政策情势是政策制定、执行或调整的前提，在此模型中考虑政策情势变更，既强调志愿服务政策制定和实施的动态性，又强调志愿服务政策制定的时效性；在此模型中，政策主体限定为中央层面对志愿服务工作有制定、执行或监督职责权限的政策发布部门。考虑政策主体，一是为了关注各发文部门针对志愿服务工作的侧重点，二是为了关注政策出台时联合发文的情况；政策工具分类较为丰富，结合实际政策文本资料呈现出的特点，在此模型中，选择适度改编麦克唐奈和艾莫尔[29]提出的政策工具分类标准，将政策工具分为权威命令型、动员扶持型、协同治理型与能力建设型；政策目标是志愿服务政策制定主体凭借多样化的政策手段期望达到的目标，是政策的缘起和最终归宿；对政策目标进行数量化统计，能够帮助分析政策转变的原因；政策客体是指政策效力的承载主体，因选取的政策文本中几乎明确强调了政策客体，因此在模型中重点关注政策面向的社会群体。

政策目标与政策工具是影响政策内在传导机理发生的主要变量，政策目标受到政策情势与政策主体的影响，不同的政策工具适配不同的政策目标，与此同时，政策目标能够塑造新的政策客体，只有政策系统中五个主范畴共同发生作用，才能实现志愿服务政策演进。基于此，志愿服务政策演进逻辑模型的编码如下：不同的政策情势影响政策主体开始进行政策目标调整，政策主体在特定的政策情势中平衡利益诉求，综合运用权威命令型、激励扶持型、协同治理型与能力建设型形成志愿服务发展的“工具组合拳”，不同的政策针对不同的政策客体产生不同的作用效果，在达成政策目标的同时也重塑了政策客体，最终完成一整套政策演进的传导路径。

3.3.4. 理论饱和度检验

理论饱和度检验是扎根理论操作步骤中的最后一项。为检验志愿服务政策演进传导机制模型的理论饱和度，本文对预留的 10 份政策文本进行编码和范畴化分析，并未析出新增范畴与逻辑关联。这表明，

通过选择性编码构建的政策传导机制模型已达到信息饱和状态，具有较好的理论解释力。

4. 志愿服务政策演进的传导路径分析

4.1. 政策初步探索阶段(2008~2012 年)

2008 年，中央精神文明建设指导委员会在通知文件中强调“我国的志愿服务作为伴随改革开放出现的新生事物，是长期开展的学雷锋活动的发展和延续，有着广泛群众基础和独特优势。……在迎接和举办北京奥运会残奥会、四川汶川抗震救灾等重大活动和重大事件中，志愿服务都发挥了突出作用。”该文件共规定了五项十六条内容，高屋建瓴地指导了各地方政府应如何深入开展志愿活动，可以视为志愿服务政策体系开始探索调整阶段的标志。

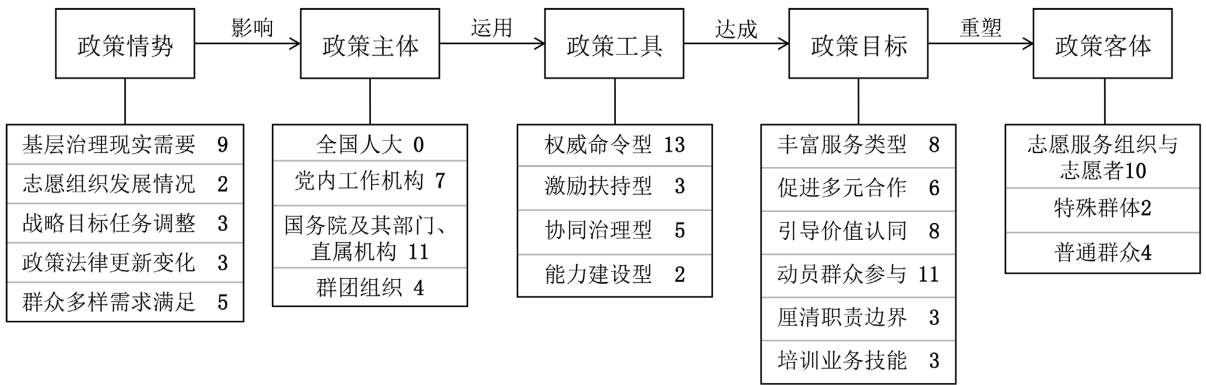


Figure 3. Characteristics of policy evolution in the initial exploration stage
图 3. 初步探索阶段的政策演进特征

在政策初步探索阶段(如图 3)，基于中央政府开始重视志愿服务事业的政策情势，在中央政策顶层设计的驱动下，形成了以科层制为基础的政策供给格局。此阶段政策制定主体呈现“双轨并行”特征：全国人大通过立法程序确立制度框架，国务院及其组成部门则依托行政立法权进行细则建构，形成了“法律规范－行政法规－部门规章”的三级政策体系。值得注意的是，政策执行效能遭遇结构性障碍，具体表现为：群众参与志愿服务活动积极性不足、群众对于志愿服务的多样性需求未能满足、志愿服务业态划分不明晰、志愿服务主体参与不平衡等。因此，此阶段政策文件制定了以“引导价值认同、动员群众参与”为原则的政策目标。为达成政策目标，文化和旅游部等 9 个中央部委通过协同发文，将志愿服务嵌入部门职能范畴，其中 21 项部门规章构成的政策簇，通过刚性制度安排将志愿服务纳入行政管理体系，其制度惯性持续影响至今。

制度演进的关键节点出现在 2012 年，民政部印发了《志愿服务记录办法》，该办法是第一次对长期以来开展志愿服务工作规定活动记录办法的整体性文件，为维护志愿者和志愿服务对象的合法权益提供了有力保证，也为后期志愿服务组织与志愿者管理提供了政策依据。总体来看，初步探索阶段的政策主体结构呈现中央政府“单一主导”的格局，政策网络呈现“中心化”的层级结构，政策工具选择存在工具理性偏重而价值理性不足的倾向。这种政策安排虽在组织效能层面取得突破性进展，但在培育政策目标群体方面仍存明显局限，但客观来看，仍为我国志愿服务组织发展发展和完善奠定了基础。

4.2. 政策规范调整阶段(2013~2016 年)

2013 年，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，强调“支持和发展志愿服务组织”，这为进一步推进志愿服务事业发展提供了政治保证，志愿服务活动的政策环

境不断完善，志愿服务事业发展迎来重大机遇。

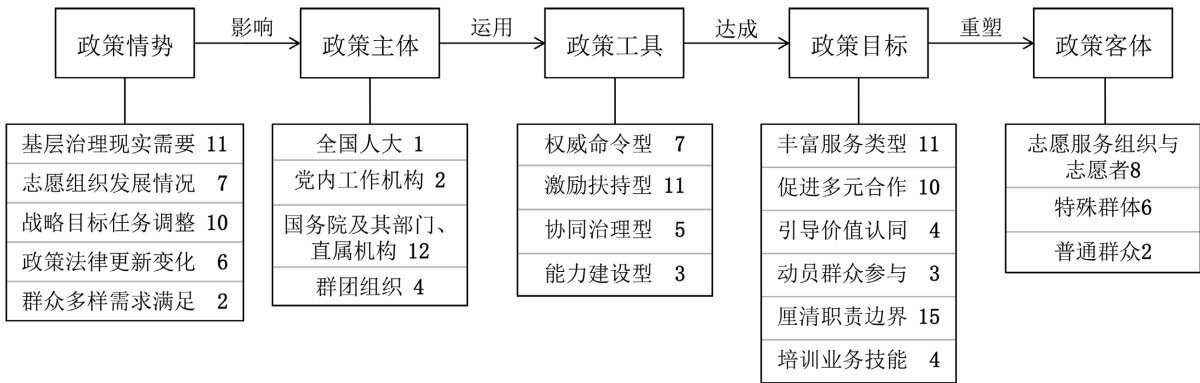


Figure 4. Characteristics of policy evolution during the normative adjustment stage
图 4. 规范调整阶段的政策演进特征

在政策规范调整阶段(见图 4)，政策情境的深刻变革催生了政策目标变更需求。在《中国社会服务志愿者队伍建设指导纲要(2013~2020 年)》中提到：“当前我国社会服务志愿者队伍建设基础还比较薄弱，还存在着政策法规体系不够完善、公众参与志愿服务氛围不够浓厚、志愿服务组织和志愿者队伍数量不足、志愿者素质有待提高和志愿服务缺乏稳定经费保障等问题……”基于志愿组织发展情况和政策情势和目标的转变，政策主体呈现“中心—边缘”协同创新格局：例如，共青团中央为推动志愿服务制度化发展，修订印发了《中国注册志愿者管理办法》；中央精神文明建设指导委员会印发了《关于推进志愿服务制度化的意见》，从志愿者招募等 5 个方面健全志愿服务制度；民政部发布了《志愿服务信息系统基本规范》，促使志愿服务活动标准化规范化。同时，随着治理能力改革的不断深入，政策工具由权威命令型向激励扶持型转变，政策工具的靶向精准度不断提升，在政策工具的选择上较多的选用激励扶持型政策工具政策，如中央文明办制定的《社区志愿服务方案》中明确提到“建立志愿服务回馈制度，志愿者可以利用参加志愿服务的工时，适度换取一定的社区服务，同时在学习、就业、就医等方面享受优惠或优待。”，体现出政策工具转变促进了政社关系的重构的价值功用。

总体来看，此阶段政策主体趋向多元化发展，联合发文数量相较前一个时期有所增加，政策目标的重点是加强志愿服务组织和志愿者管理，政策客体集中于志愿服务组织和志愿者，但增加了对具体行业志愿服务的指导，政策工具以激励扶持型为主，开始了从“硬管理”到“软治理”的转变，促进了志愿服务事业良好发展。

4.3. 政策提质突破阶段(2017~2021 年)

自党的十九大和十九届四中、五中全会提出“推进志愿服务制度化，健全志愿服务体系”以来，志愿服务政策发布数量明显增多，政策供给呈现“爆发式增长”的特征，意味着我国志愿服务发展进入提质突破阶段。

在政策提质突破阶段(见图 5)，政策规范的迭代升级构成政策转型的基石。2017 年，《中华人民共和国红十字会法》和《志愿服务条例》相继修订颁布，标志着我国志愿服务事业开始走向法制化、规范化的轨道。基于此政策情势，政策文本分析显示，政策主体呈现协同合作趋势，中国科协、国家税务总局等部门就业务范围内志愿服务工作开展广泛动员，政策协同网络逐步扩大。在政策目标方面的显著特征有二：一是志愿服务触角更为广泛多样。例如，司法部公共法律服务管理局与中国法律援助基金会为解决西部边远贫困县法律援助机构人员短缺问题，联合印发了《2020~2021 年西部基层法律援助志愿服务

行动实施方案》，着力推动了法律服务志愿者队伍建设；生态环境部印发的《关于推动生态环境志愿服务发展的指导意见》中特别强调“丰富志愿服务内容与形式”；教育部语言文字应用管理司则将大学生志愿服务与推普活动、乡村振兴紧密结合，丰富了志愿服务形式。二是在 COVID-19 全球卫生事件发生期间，志愿服务队伍成为了基层社会服务的重要力量，此后，志愿服务工作不仅承担着满足群众需求，还肩负着构建合作治理网络的任务，在各类政策文件中均多次提到构建志愿服务工作格局。不仅如此，在提质突破阶段，有关志愿服务的政策工具呈现多元化特征，协同治理型工具使用次数呈现爆发式增长(22 处)。

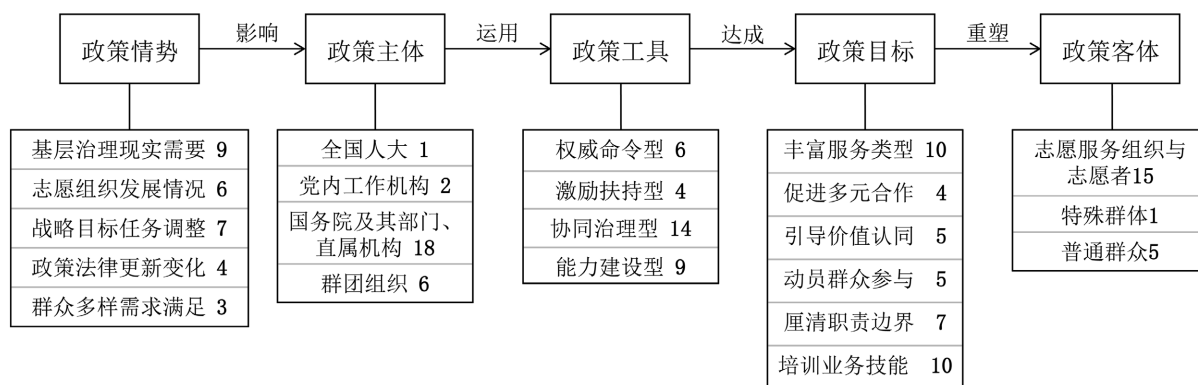


Figure 5. Characteristics of policy evolution in the stage of quality improvement and efficiency enhancement

图 5. 提质增效阶段的政策演进特征

总体来看，政策主体结构从“中心－边缘”协同转向“多核共生”治理，政策目标的重点转为丰富志愿服务类型、促进基层志愿服务的多元合作，政策情势的转变重新塑造了群众对志愿服务组织的认知，政策法律更新强化了志愿服务组织的政治地位，政策工具选择从单一行政干预转向多元机制嵌套，政策工具以协同治理型为主，治理效能释放从局部突破转向系统集成，整体上塑造多元主体协同治理的志愿服务结构。

4.4. 政策统筹发展阶段(2022 年至今)

党的二十大指出“完善志愿服务制度和工作体系”，党的二十届三中全会强调“推动志愿服务体系建设”，明确将志愿服务体系建设纳入国家治理体系和治理能力现代化建设轨道，进一步促进志愿服务挑起社会治理和社会发展的重担。这就意味着中国特色社会主义新时代的志愿服务逐渐走向全民参与与全民共享的格局，标志着我国志愿服务政策脉络与国家同向进入统筹发展的新发展阶段。

在政策统筹发展阶段(见图 6)，政策目标制定策略转变为“由外及内”，即专注于各类志愿服务队伍素质和能力建设。例如，住房城乡建设部等 5 部门《关于推动生活垃圾分类志愿服务发展的意见》中特别强调了加强志愿者培训与管理，为着力解决志愿者队伍“本领恐慌”问题，提供学习条件与政策保障。从政策工具角度看，这一阶段统筹协同治理型和能力建设型两类工具，既重视志愿服务在激发社会治理活力，又重视志愿服务工作效能。从政策客体的角度看，通过参与一系列高质量的志愿服务活动，志愿服务整体水平得以提升。这一时期具典型代表性的政策是《关于健全新时代志愿服务体系的意见》，该《意见》这是系统部署健全新时代志愿服务体系的第一份中央文件，对完善志愿服务制度和工作体系、促进志愿服务事业长远发展具有重要意义。

总之，在新时代国家治理现代化战略指引下，呈现出治理范式从规模扩张向质量跃升的深刻转型。这一阶段，政策制定主体所选定的政策目标更加关注志愿服务质量提升，政策客体网络呈现多维重构态

势，能力型政策工具不仅培养了志愿者和志愿服务组织，还为其他社会群体提供了标准化范式，成为志愿服务事业高质量发展必不可缺的环节。

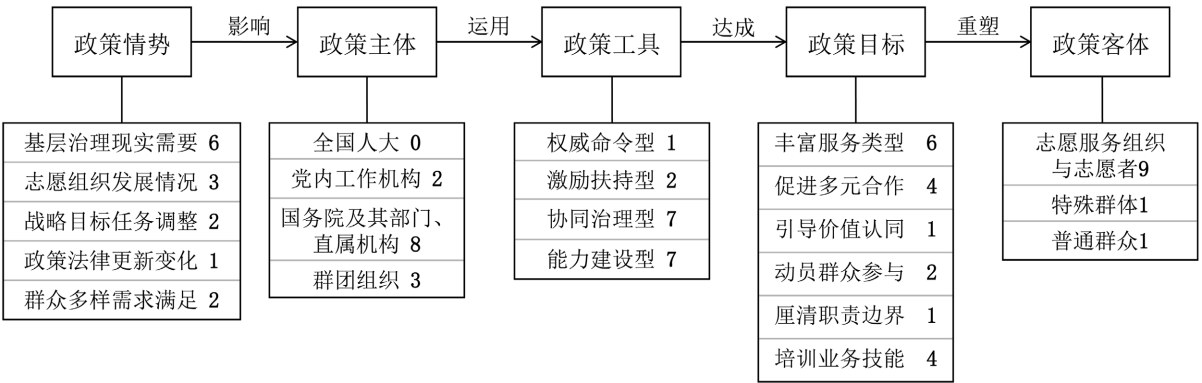


Figure 6. Characteristics of policy evolution in the stage of coordinated development
图 6. 统筹发展阶段的政策演进特征

5. 志愿服务政策演进的逻辑转点

基于上述志愿服务政策变迁的政策演进模型分析，发现从政策初步探索阶段、规范调整阶段，到提质突破阶段再到统筹发展阶段，志愿服务政策的不同阶段在演进过程中呈现出不同特点，蕴含着不同的政策演进逻辑转点，具体体现在以下方面。

5.1. 政策主体：由单一行政到多元参与

若以政策主体为分析单位，不难看出在整个志愿服务政策演进中，志愿服务政策主体经历了由单一行政到多元参与的转向。在政策初步探索时期，各部门仅在设计政策内容，部门之间的合作联系不够紧密，交流不够充分，难免出现志愿服务政策内容出现“重复”与“死角”。进入政策规范调整阶段，我国志愿服务政策发文单位由单一趋向于多元，党内工作机构、国务院各部门、群团组织之间联合发文频率逐渐增加，充分展现了政策主体之间的开始有意识地增强协同性与合作性。在政策提质突破阶段，政策主体的多元参与已经落实到具体到志愿服务实际工作中，政府间、政社间志愿服务合作不断加强，如“协调各部门将志愿服务岗纳入社会公益性岗位”以统一志愿服务工作步调，如“大胆探索政企合作实现路径，积极拓展政企志愿服务内容”以促进融合共治，基本实现了从“单一行政”到“多元参与”的转变。集聚各类志愿服务力量实现志愿服务有效性。在政策统筹发展阶段，政府利用能力建设型工具主动赋能，积极构建多元主体参与的志愿服务工作体系，主动培育志愿服务组织自觉参与服务的意愿，通过政府各部门、志愿服务组织和群众等多元志愿服务力量。

5.2. 政策工具：从强制命令到能力培育

回顾政策演进过程可以发现，虽然在政策初步探索阶段提出了“激发群众参与热情”“推进志愿服务进乡村”以推进志愿服务长效化，然而，所适用的依然是命令式、被动式型的政策工具，不仅难以充分激发政策客体的志愿服务热情，并且对提升志愿服务专业化水平并无裨益。进入政策规范调整阶段，政策主体开始重视利用政策工具影响政策客体，如“建立志愿者星级认证制度”“建立志愿服务回馈制度”“年度化开展志愿服务先进典型宣传工作”，发挥志愿服务组织活动效应和志愿者典型示范作用。在政策拓展突破期，随着治理体系改革不断深入，志愿服务政策工具以协同治理型为主，如“构建常态化合作机制”志愿服务联动工作格局逐步建立。在政策统筹发展阶段，志愿服务工作情势再次发生转变，

政策主体更加清晰地认识到必须借助能力建设型政策工具从而促进志愿服务质量根本性提升，如“建立健全志愿服务考核标准”“加强志愿服务培训保障体系”等，注重提高志愿服务队伍专业化水平。

5.3. 政策目标：从群众参与到协同治理

在志愿服务政策演进的过程中，志愿服务政策目标的并不是“单独计划”而是“全面照顾”，对各种政策目标均有所涉及，但通览志愿服务政策目标的逻辑过程，政策目标重点也有所不同。早期政策目标以动员群众参与志愿服务活动为主，目的是帮助社会公众认识、认可志愿服务工作，但仍存在着志愿服务活动形式单一、内容单薄等问题。进入政策规范调整阶段，政策目标转向规范整合、及时整改或撤销不符合法律法规和实际需要的志愿服务组织，利用“标准化建设”“加强登记记录工作”等方式加强志愿服务组织和志愿者管理工作。在政策提质增效阶段，政策目标转向重构志愿服务工作体系建设，依托社会力量赋能志愿服务网格化建设，推动“党建 + 社区 + 志愿服务”工作体系建设，推动志愿服务资源沉到基层。同时，志愿服务内容与形式更加丰富，志愿服务逐步展现出其特有的资源整合、社会治理功能与价值。在政策统筹发展阶段，政策目标设定更加重视志愿服务专业化、科学化，有针对性地利用政策工具促进志愿服务队伍发展，与此同时对非专业的志愿服务力量进行重塑与培育，促进行业志愿服务、群众志愿服务效能提升。

5.4. 政策客体：从“补缺者”到“先行者”

从历史观的角度出发，我国志愿服务客体与志愿服务发展趋势同向，实现了从“注脚”到“主角”的转变[30]。早期志愿服务政策中的政策客体以基层热心群众为主，将这个阶段的政策客体称为“补缺者”，是因为此阶段志愿服务内容主要是“交通指挥”“植树活动”“环境清洁”等，志愿服务内容简单，对志愿服务参与者要求不高，参与门槛较低，志愿服务似乎仅仅是重要任务的锦上添花，志愿服务工作呈现边缘化的特点。在政策规范调整阶段与提质突破阶段，志愿服务客体角色定位为“治理者”。一方面，志愿服务工作开始注重厘清志愿服务权限与职责，对志愿服务组织进行分类指导、分层管理。另一方面，开始聚焦整合社会各界志愿服务力量，对各行业及社会群众参与志愿服务的常识性工作技巧进行标准化指导。近年来，政策主体加大力度地进行志愿服务放权赋能改革，将更加专业化、市场化的志愿服务工作通过政策补贴、政社合作等方式直接交给志愿服务组织治理，侧面肯定了志愿服务工作的重要性，同时强化了志愿服务“先行者”的角色，预示着志愿服务有可能且有能力强称为推动改革攻坚的重要力量。

6. 总结与反思

6.1. 研究结论

本研究以 2008 年至 2024 年跨度期间的 85 份志愿服务政策文本进行计量分析，构建了“政策情境 - 政策主体 - 政策工具 - 政策目标 - 政策客体”多维政策演进模型，创新性地纳入政策客体响应维度，揭示了志愿服务政策从“权威命令型”到“能力建设型”转型的动态演进逻辑，主要得出两个结论：

一是志愿服务事业作为促进共同富裕和新一轮收入分配制度改革的实践谱系，其蕴含着特有的价值认同与价值追求不仅影响着个人与社会组织的内在塑造，而且为推动国家治理体系和国家治理能力现代化建设贡献特有价值。二是通过梳理分析志愿服务政策文本，归纳总结出权威命令型、激励扶持型、协同治理型和能力建设型四类政策工具类型，这种类型学构建既拓展了政策工具对于志愿服务的应用场景，也为优化志愿服务政策工具组合提供了理论参考。同时，在志愿服务政策工具谱系的演进轨迹中，初期阶段呈现显著的“权威命令型 - 激励扶持型”双核驱动模式，通过制度约束与政策激励推动志愿服务事业发展。近年来，政策工具结构呈现“协同治理型 - 能力建设型”的跃迁特征，形塑出工具赋能志愿服

务发展的新生态。

6.2. 不足与展望

首先, 为提高理论模型建构精准度, 本研究仅聚焦于从中央政策文本, 但近年来, 有关志愿服务的地方政策文本展现出较强的在地化特征, 可能影响模型普适性, 未来可以将政策样本的选取扩展至地方政策文件以提高政策文本分析精度。另外, 本研究建构出的志愿服务政策演进模型是根据政策文本扎根编码后得到的, 尚未对可能建构出的其他志愿服务传导路径进行探讨, 未来可以从政策整合、政策协同的视角出发, 进一步剖析志愿服务的政策组合拳效应。

参考文献

- [1] 谢辉. 志愿服务推动文明进步(新论) [N]. 人民日报, 2023-02-09(05).
- [2] 习近平为志愿者点赞: 你们所做的事业会载入史册[EB/OL]. 2019-01-18. https://www.gov.cn/xinwen/2019-01/18/content_5359059.htm, 2025-06-12.
- [3] Miković, R., Petrović, D., Mihić, M., Obradović, V. and Todorović, M. (2020) The Integration of Social Capital and Knowledge Management—The Key Challenge for International Development and Cooperation Projects of Nonprofit Organizations. *International Journal of Project Management*, **38**, 515-533. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2020.07.006>
- [4] Grassa, R. and Bocanet, A. (2023) Developing a Sustainable Operation Management System for Food Charity Organizations. *Journal of Cleaner Production*, **428**, Article ID: 139447. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.139447>
- [5] Bowe, M., Gray, D., Stevenson, C., McNamara, N., Wakefield, J.R.H., Kellezi, B., et al. (2020) A Social Cure in the Community: A Mixed-Method Exploration of the Role of Social Identity in the Experiences and Well-Being of Community Volunteers. *European Journal of Social Psychology*, **50**, 1523-1539. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2706>
- [6] Okun, M.A., O'Rourke, H.P., Keller, B., Johnson, K.A. and Enders, C. (2014) Value-Expressive Volunteer Motivation and Volunteering by Older Adults: Relationships with Religiosity and Spirituality. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, **70**, 860-870. <https://doi.org/10.1093/geronb/gbu029>
- [7] Tsai, A.C., Newstead, T., Lewis, G. and Chuah, S. (2024) Leading Volunteers Effectively: Development and Preliminary Validation of the Volunteer Leader Behavior Scale. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, **54**, 350-377. <https://doi.org/10.1177/08997640241254081>
- [8] Tiraieyari, N., Ricard, R.M. and McLean, G.N. (2019) Factors Influencing Volunteering in Urban Agriculture: Implications for Recruiting Volunteers. *Urban Forestry & Urban Greening*, **45**, Article ID: 126372. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.126372>
- [9] Cho, K.H. and Kang, S.R. (2019) The Impact of Economic and Socio-Psychological Factors on Giving and Volunteering. *The Journal of Korean Policy Studies*, **19**, 1-22. <https://doi.org/10.46330/jkps.2019.06.19.2.1>
- [10] 王焕, 魏娜, 张勇杰. 信息公开与志愿服务参与意愿: 基于社会组织评估的实验研究[J]. 公共行政评论, 2023, 16(5): 86-105, 198.
- [11] 马梅, 杜育青, 傅佳璇, 等. 志愿者服务动机对工作投入的影响分析: 组织氛围的中介作用[J]. 西安交通大学学报(医学版), 2023, 44(6): 972-976.
- [12] 李琳. 制度结构与行动过程: 中国志愿服务组织研究[J]. 中国志愿服务研究, 2021, 2(4): 147-169, 201-202.
- [13] 李婷婷, 常健. 社区突发公共事件中的应急志愿服务: 组织与管理模式[J]. 学习论坛, 2023(2): 90-97.
- [14] 邓国胜, 魏冰玲. 志愿服务在第三次分配中的作用及其价值测量[J]. 社会政策研究, 2021(4): 78-94.
- [15] 陈盛兰. 市域社会治理现代化下志愿服务助推“自治强基”的作用机理及其实践路径[J]. 北京化工大学学报(社会科学版), 2024(2): 26-34.
- [16] 赵明. 志愿服务对提升基层社会治理效能的重要作用[J]. 黑龙江省社会主义学院学报, 2024(2): 76-80.
- [17] 梅勇, 方帆. 国际赛事志愿服务经历对大学生全球胜任力影响研究[J]. 高等工程教育研究, 2023(2): 134-139.
- [18] 李娟. 大福利 + 小公益: 农村社会化养老模式新探索[J]. 理论探索, 2022(6): 108-113.
- [19] 杨莹, 孙九霞. 乡村旅游发展中社会组织的公益实践与行为逻辑研究[J]. 贵州民族研究, 2021, 42(1): 158-164.
- [20] 陈昱, 朱忠军, 王光镇, 等. 我国非政府组织参与应对气候变化国际合作的挑战及对策[J]. 环境保护, 2022, 50(7): 74-77.

-
- [21] 宋睿, 赵定东. “外赋”与“内生”: 福利治理视域下基层志愿服务组织的实践逻辑——基于浙江省 H 组织的案例分析[J]. 中国志愿服务研究, 2022, 3(1): 70-91, 206-207.
- [22] 许宝君. 社区志愿服务常态化及其逻辑——基于 L 区的案例分析[J]. 探索, 2024(3): 111-126.
- [23] 刘长江, 谢义帅, 刘柯红. 非理性视角下“共建共治积分银行”模式研究——基于 S 市 F 街道的考察[J]. 领导科学, 2021(4): 52-55.
- [24] 李茂平. 志愿服务在新农村道德建设中的作用与优势[J]. 东南学术, 2012(4): 171-176.
- [25] 贾哲敏. 扎根理论在公共管理研究中的应用: 方法与实践[J]. 中国行政管理, 2015(3): 90-95.
- [26] 吴继霞, 何雯静. 扎根理论的方法论意涵、建构与融合[J]. 苏州大学学报(教育科学版), 2019, 7(1): 35-49.
- [27] 陈向明. 扎根理论的思路和方法[J]. 教育研究与实验, 1999(4): 58-63, 73.
- [28] 何继新, 李天一. 我国基层治理共同体政策演进中的政策表达和逻辑意涵——基于 2007-2022 年 127 份政策文本的扎根分析[J]. 山东行政学院学报, 2023(3): 71-81.
- [29] McDonnell, L.M. and Elmore, R.F. (1987) Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9, 133-152. <https://doi.org/10.3102/01623737009002133>
- [30] 丁惠平. 从注脚到主角: 中国社会组织研究的出场与转向[J]. 东岳论丛, 2023, 44(11): 163-170.