

新加坡的志愿服务制度

文 | 李义勤

2016年9月1日,《中华人民共和国慈善法》正式实施,志愿服务被明确为法定慈善活动之一。依法完善志愿服务制度,驱动志愿服务和捐赠财产这两个慈善事业的车轮同步前进,是一个现实课题。

本文根据对新加坡的社会调查并跟踪当地媒体报道,从立法层面介绍新加坡《慈善法》为志愿服务类社会组织提供的法律保障,阐述新加坡志愿服务类社会组织的登记注册、资金运作和监管办法;从社会管理层面介绍新加坡政府推动志愿服务事业发展的具体做法,阐述政府调整定位、创新举措以及与社会团体之间的协调配合情况;从居民社区层面着重介绍学校、医院、律师馆、居委会等机构的志愿服务运行机制;从社会组织层面着重介绍华人社会团体和宗教会所在志愿服务体制中所扮演的角色。

新加坡志愿服务制度的构建历程,以及该国志愿服务与其他慈善活动相互依托、相互促进的实践经验,值得借鉴。

新加坡1965年8月9日建国。50多年来,新加坡建立并不断完善志愿服务制度,使其在社会保障体系中的地位逐步凸显,为构建和谐包容的种族、宗教关系提供有力支撑,探索出了一条创新社会治理的良好途径。

将志愿服务纳入公益慈善法律框架

1985年新加坡颁布《慈善法》。《慈善法》作为国家公益慈善事业基本法,采用集中立法模式,综合规定了包括志愿服务团体在内的各类公益慈善组织制度,包括公益慈善目的、登记注册、权利义务、资金账目、财务和人事管理、监督机制以及法律责任等。在司法实践中,《慈善法》和《社团法》《公司法》《信托公司法》以及《所得税法》等法律法规一起,共同为公益慈善组织提供法律保障。

(一) 志愿服务团体依法注册

在新加坡成立社会组织,必须到有关部门办理登记注册手续。志愿服务团体的注册形式分为三种:社会团体、公共担保有限责任公司或信托机构。一旦志愿服务团体经注册登记成为法律实体,即可根据《慈善法》申请注册慈善组织。



如符合法定要求,还能申请升格为公益机构,以便获得更多的税收优惠,并可为募捐出具免税单据。新加坡实行强制性社会组织登记制度,依法取缔未经注册的社会组织。

(二) 志愿服务团体与基金会等公益慈善组织联系紧密

志愿服务团体依据《慈善法》开展活动。由于招募、培训等基本的志愿服务项目均需善款支持,而义卖、义演等许多志愿服务项目本身就是为了募捐,

因此志愿服务团体通常融合在其他公益慈善组织当中或作为其分支机构开展活动。还有一种情况是,单纯的志愿服务团体平时没有资金储备,组织活动时向公益金(新加坡国家福利理事会的筹款机构,旨在帮助没有筹款能力的小规模志愿服务团体)等相关公益慈善基金会申请善款,也可申请技能提升基金用于培训、咨询、共享服务等津贴。2013年,新加坡注册登记的志愿服务和慈善团体(当地称“志愿福利团体”)共有2142个,其中具有公益机构资质的599个、国际慈善组织的区域机构20个。

(三) 志愿服务团体监管制度严格、公开、透明

2004年,新加坡全国肾脏基金会被媒体揭露丑闻,基金会执行理事长因贪腐被罚款400万新元、监禁3个月,多名高管宣布个人破产。该基金会是新加坡当时规模最大、最有影响力的志愿服务和慈善团体,三分之二的新加坡居民向其捐过款,大批志愿者为其提供无偿服务。事件发生后,新加坡政府痛定思痛,一方面不惧怕亮丑揭短,公开持续报道案件审理情况,另一方面果断进行监管改革,大幅度提升公益慈善组织的公信

力和透明度。一是设立慈善理事会。2007年,新加坡借鉴企业管理模式和经验,通过修订《慈善法》,法定成立新加坡慈善理事会,并设立慈善总监一职,隶属政府社会及家庭发展部。之后陆续颁布《慈善组织监管守则》等一系列规章制度。二是出台志愿服务和慈善团体评估框架规则。三是通过慈善市场调节监管。《慈善法》对志愿服务和慈善团体既没有行政开支比例的限制,也没有组织捐赠活动事先明确成本支出比例的要求,更无工作人员薪酬上限。那些假借公益慈善为名、行中饱私囊之徒,则在严格、透明、公正的监管制度光照下,很快受到法定惩罚。四是部分志愿服务项目的经费管理实行“双轨制”,即项目运作管理成本与募捐所得完全分离。

政府对志愿服务事业的支持模式已由“主导型”转变为“推动型”

新加坡政府认为,随着人口迅速老龄化,有更多的老年人需要社会援助,经济全球化和新科技则为低薪家庭带来新的压力。为了应对这些新趋势和挑战,近年来新加坡政府对如何推进公益慈善事业进行了战略性调整,对志愿服务团体的支持模式由主导型转变为推动型,将新加坡华社自助理事会(由新加坡宗乡会馆联合总会与中华总商会于1992年联合成立,注册为公共担保有限责任公司,具有公益机构资质,下设志愿者联系与发展委员会)等民间组织作为合作伙伴,开拓了社会援助新路径。

(一) 政府主动转变在志愿服务领域中所扮演的角色

2008年,有学者将志愿服务团体发展模式与运行机制归纳为三种,即政府主导型、政府民间合作型和民间主导型,并评价新加坡志愿服务是典型的政府主导模式。2011年5月新加坡第16届国会选举之后,新加坡政府反思选情出现的

重大变化,施政更加注重民生,推出包括改善志愿服务管理在内的一系列革新措施。2011年11月,新加坡承办第21届世界志愿者协会大会,新加坡政府把自己定位在幕后,将80个国家和地区1000多名代表出席大会的筹备组织工作,交给新加坡全国志愿服务和慈善中心(以促进公益慈善事业发展为目标的公益慈善组织,其主席两年一届,由政府文化、社区及青年部委任)担纲。新加坡卸任总统以民间人士身份作为主宾出席此次大会开幕式,这标志着志愿服务已经完成由政府主导型到推动型的转变。

(二) 政府在制度建设方面积极引导志愿服务事业发展

第一,政府内阁成员、国家公务员参与志愿服务等公益慈善活动常态化、制度化。各级官员几乎都在志愿服务和慈善团体任职,但又不代表官方干预组织内部事务。2012年,新加坡总统陈庆炎首次倡导实施“总统挑战义工行动”,强调公益慈善活动不只是筹得善款,也要吸引更多时间当义工(“义工”是对志愿者的俗称),结果当年有120个志愿服务和慈善团体响应总统号召,招募6500人参加了300场义工活动,并由此形成惯例。2015年10月,新加坡副总理张志贤宣布,自2016年起,14万名国家公职人员每年可申请一天“志愿服务事假”,16个政府部门、50多家法定机构必须助养至少50个志愿服务和慈善团体,每一个政府部门委任一名副秘书长负责推动公益慈善工作。当地媒体发表题为“体恤民情从当义工做起”的社论称,国家公职人员“不能只是坐在冷气房里办公,要和千千万万义工一样,加入志愿服务的行列”。新加坡政府对志愿服务慎用强制性法令,强调志愿服务必须是自发的,即便是号召国家公职人员做义工,也不作硬性规定,而是使用引导和激励办法,努力在营造行

善风气上下工夫。

第二,对优质高效的志愿服务和慈善项目给予配套资金支持。新加坡政府设立“关怀与分享基金”计划,从2014年1月开始以1元对1元的方式捐款,资助志愿服务和慈善团体筹款不足部分。这一计划的目标是“志愿福利团体募捐2.5亿新元,政府对等资助2.5亿新元”。截至2016年3月,共有241个志愿服务和慈善团体加入该基金的筹款活动,共筹款13亿新元,其中8亿新元由志愿服务和慈善团体募集,政府配对资助5亿新元,超过预期一倍。

第三,建立和完善志愿服务评估和激励机制。新加坡政府将志愿服务与公民切身利益结合起来,对有杰出贡献的志愿者在社会服务与福利、就学与就业、职务提升等方面给予优先考虑,民众联络所等基层组织向志愿者提供生活方面的优惠待遇,国会议员也会积极推荐优秀志愿者。根据志愿者服务时间和绩效,政府授予志愿者不同等级的勋章,较高级别的可得到由总统亲自颁发的公共服务奖章和公共服务星条勋章。获得这种荣誉已成为志愿者社会地位的象征,也是志愿者个人价值通过行善获得社会承认和尊重的重要标志。

第四,营造志愿服务社会环境,发挥媒体监督引导作用。新加坡每年1月份的第一个星期为“乐捐周”、4月为“关怀与分享月”、7月为“志愿服务月”。在政府倡导和众多志愿者努力下,志愿服务已成为社会风尚和广大居民的自觉行为。

居民社区是志愿服务的主要平台

新加坡全国500多个政府组屋社区(组屋是指政府为解决“居者有其屋”问题而向普通居民提供的廉价房屋,由于这些房屋都是组合式的,因此俗称“组屋”),容纳了约83%的常住人口。社

区里的学校、医院、律师馆和居委会承担了为弱势群体提供志愿服务的主要功能。

（一）学校是培育青少年志愿服务意识的基地

新加坡教育部将志愿服务和慈善的理念引入学校课堂,推行学校社区服务计划。以新加坡德景中学为例,该校除了安排志愿服务和慈善课程外,还规定学生每年须完成6个小时的志愿服务课时。周末在乌节路等繁华地段,礼貌募捐的中学生随处可见,也会不时看到年轻妈妈引导孩子将硬币投入捐款箱的举动。

新加坡全国志愿服务与慈善中心2013年调查数据显示,曾参与学校社区服务计划的受访者中,85%感到满意或非常满意,认为从中获得了行善经验。该中心认为,学校社区服务计划促使学生关注社会,也能鼓励年轻人在未来继续参与志愿服务。

（二）医院是志愿者献智出力的重要场所

新加坡10余家慈善中医院,是医疗行业开展志愿服务的中坚力量。这些医院的工作人员既有义工团队成员,也有拿薪酬的医生护士。新加坡同济医院成立于1867年,经历了150年的漫长岁月,始终秉承“不分种族、不分宗教、不分国籍、施医赠药、协助贫困病黎、分文不收”的办院宗旨,2014年该院平均每天的门诊量超过1000人次,其办院经费完全来自社会捐资。

（三）律师馆已成为志愿服务的舞台

2015年新加坡共有律师5952人,约有50%的律师参与了志愿服务。新加坡律师公会在2007年设立目标,希望每位律师利用自己的专业知识,每年提供25小时无偿服务。2015年1月,该公会为资助相关项目,同时也为了在法律界推广志愿服务的理念,牵头举行义走活

动,吸引了包括法官、检察官、律师和大学法律系学生等1800多人参加,募得超过200万新元。从2015年起,律师公会规定新加坡境内所有律师在更新执业执照时都须申报无偿服务时数,同时对在新加坡执业的1000多名外籍律师不积极参与志愿服务公开提出批评,并警告若不改正将受到从业审批限制。

律师公会统计数据表明,2015年有2479名律师共投入68256小时提供无偿服务,比2012年增长51%,其中102名律师提供的无偿服务超过100小时。

（四）居委会位于志愿服务最前线

新加坡的居民委员会制度源自中国。经过吸纳创新后,新加坡政府将其功能进行调整,让居委会在邻里婚丧嫁娶、照顾孤寡老人、关爱残障人士、衔接志愿服务项目等领域大显身手。居委会作为新加坡基层组织之一,其主席通常由本社区选举的国会议员推荐产生。主席与居委会委员均不拿薪酬,相反,他们在居委会的岗位上既出力,又出钱,还要搭上时间,堪称新加坡优秀义工。新加坡全国500多个居委会对应500多个组屋区,也是500多个充满爱心的义工团。

新加坡“个人志愿服务与慈善调查”数据显示:2014年新加坡志愿服务和慈善团体共收到12.5亿新元的捐款,比2012年多14%;捐款人次占全国常住居民人口数量的83%;人均捐款379新元。在参加志愿服务活动方面,有17.8%的受访者曾到志愿服务和慈善团体担任义工;义工平均投入时间从2012年的72小时增加到93小时;每月定期做义工的人数也从11%升至18%。

华人社团、宗教所在志愿服务体制内扮演重要角色

（一）华人社团的志愿服务享有盛誉

新加坡是除中国之外唯一的华族人口占多数的国家,每4个常住居民中就有3个人是华人。新加坡现有地缘、血缘、业缘类华人社团1000余家,一批百年会馆仍保持生机与活力,秉持乐善好施、扶贫济困的中华民族优良传统。这些华人社团中,约有五分之一设有义工团或青年团(通常义工团与青年团合二为一)。凡政府推出某项举措需要社会提供志愿服务时,常常会首先联系和鼓勵华人社团组派义工发挥引导和示范作用。华人社团的义工精神在社会各界享有很高声誉。

人民行动党在新加坡长期执政。该党作为一个特殊的、华人占多数的政治团体,自20世纪50年代成立之日起就倡导志愿服务。党的支部活动、党代表大会等许多会务工作,甚至组织参加历届国会大选,一直都有义工们忙碌的身影,义工精神已注入新加坡人民行动党的执政理念。还有一个值得品味的现象:在新加坡,人们看不到执政党的办公场所,唯一能够看到执政党标志的建筑物,是人民行动党社区基金会在许多组屋区开设的幼稚园(即幼儿园),幼稚园外墙上鲜明地画着该基金会标志,酷似人民行动党党徽。里面的工作人员大都是社区基金会属下的义工团成员,其入园费远比私人幼稚园低廉,深受民众欢迎。截至2016年5月,该基金会已成为新加坡最大的学前教育机构,设有375家幼稚园和托儿中心,占新加坡幼稚园总数的70%,每年为5万名儿童提供学前教育。

（二）宗教所在志愿服务体制内是一支不容忽视的力量

新加坡是一个多元民族、多元文化的移民社会。新加坡15岁以上的公民,约85%有着各种不同的宗教信仰。新加坡政府重视宗教活动的法制建设,对宗教的社会功能有清醒的认识,通过各种

手段维护宗教之间平等相处,促进宗教与社会的和谐。如某家寺庙只限于本民族人士参与,就不可以成为公益机构。公益机构必须不分种族,所有活动要向各族群人士开放。

新加坡佛教居士林是新加坡著名宗教会所之一,长期致力于筹善款、做善事,促进宗教、种族和社会和谐,备受各界尊敬。该公益机构常年为大众提供免费素食,几十年来每天风雨无阻。自2002年起,新加坡佛教居士林每年向中国云南贫困地区捐款10万新元。2008年四川汶川地震、2014年云南鲁甸地震等灾害发生时,该公益机构都有募捐。新加坡德教太和观作为新加坡宗教界规模最大的公益机构,近30年来创办了50多家志愿服务和慈善机构,聘请来自14个国家、不同宗教种族的700多名员工,同时使用许多志愿者,每年免费为2000多个病人提供医疗服务,每天无偿为750多人提供午餐和晚餐,每年开支400多万新元。

新加坡全国志愿服务和慈善中心2014年调查数据显示,无论是慈善捐款或是志愿服务,宗教组织都是积极的推动者和参与者,受访者中60%捐钱给宗教会所,27%到宗教会所做义工。

吸引更多企业加入行善行列

新加坡政府鼓励企业参与公益慈善事业,规定捐款给公益机构的企业可获得2.5倍的扣税优惠。

(一) 持续抨击营利性企业缺乏行善的内在动力,鼓励企业积极行善

新加坡企业获取利润后,并没有法律硬性要求他们去履行社会责任。2013年新加坡媒体发表题为“企业必须承担社会义务”的社论,感叹本地企业并不热衷于慈善。新加坡全国志愿服务和慈善中心调查数据显示,2011年新加坡工商联合总会所属股份资本50万新元以上

的会员企业中,62%的企业慈善捐助金额还不到公司缴税前营利的0.5%,这些公司现金捐款中位数是1.2万新元;更让该中心担忧的是,工商联合总会18400多家公司会员中,仅有123家对网上调查和邮寄调查做出回应。2016年5月,新加坡媒体发表题为“向一个划时代大慈善家致敬”的社论,对新加坡李氏基金主席李成义博士逝世表示深切哀悼,同时高度颂扬李成义的父亲——李氏基金创始人李光前、外祖父陈嘉庚为社会大众福祉无私奉献的时代精神。社论援引新加坡总理李显龙的评论:“新加坡有很多成功的商人,但很少人像李成义那样,成为更杰出的慈善家。”社论鼓励企业家和普通民众向李成义看齐,为社会做出贡献。新加坡政府认为,要把企业行善提升到新的层次,让行善成为激发企业领导力和提升企业形象的动力,同时为企业和受益者带来正面影响,当下企业行善面对的主要挑战,不是“为什么要行善”,而是“行善可以为企业和受益者带来什么改变”。为庆祝建国50周年,2015年新加坡政府把企业捐款扣税优惠临时调高到3倍,结果捐款金额比2014年增加了24%。

(二) 完善激励机制,引导企业热心公益

新加坡对企业参与公益慈善事业的方式界定为:以企业名义捐钱、捐物、免费出借公司资产或资源、向公益慈善组织购买产品或服务、免费提供公司服务,以及员工参与志愿服务,但不包括企业赞助和员工以个人名义捐款。

为加快企业行善的前进步伐,新加坡于2013年2月成立“企业行善理事会”。该会定期举办企业和公益机构的社交活动,为义工举办管理培训工作坊,通过各种渠道提高企业对参与慈善活动的认识,同时吸引更多公司成为理事会成员。新加坡人民协会(是由政府

主导建立的覆盖全国各个社区的法定机构)长期推行企业社会责任计划项目。2015年,该协会与200多家企业合作,派送1320万新元的食品礼券,帮助约2万个家庭。其下属1800个基层组织、3万多名基层领袖、无数义工参与了项目活动。

新加坡2006年成立社会企业委员会,2009年成立社会企业协会和社会企业发展中心。政府还设立了社区关怀企业基金计划,先后提供1000万元资金,为80余家社会企业提供种子基金,帮助他们创业。2015年,新加坡约有170家社会企业,其中90家是独立的或者附属于志愿服务和慈善团体,80家是合作社。

2015年统计数据表明,新加坡每4家企业中有3家参与了志愿服务或慈善捐款,其中54%的企业通过现金捐款、38%为活动赞助、49%为实物捐赠;志愿服务中位数的小时数为10小时,有44%的企业加入了义工行列;受惠对象分别为儿童占44%、年长者40%、困难家庭34%;许多企业的员工每年享有两天做义工的带薪假期;企业捐款9.1亿新元、个人捐款4.5亿新元,破历史纪录。

综上,新加坡志愿服务制度展示给人们的核心内涵是:坚守乐善好施、扶贫济困的中华民族优秀传统文化,打造关爱社会,使慷慨助人成为人们生活的一部分,将行善理念注入“国民DNA”,抵御族群撕裂、社会分化等负面影响,社会管理者与平民百姓共襄善举,让国民有条件有机会通过做义工或以义演、义卖、义拍、义展、义赛、义诊、义走等形式奉献一份爱心,持续引导志愿服务成为社会生活的永恒时尚,凝聚民心,升华理念,推动社会进步和发展。●

(作者系中国驻新加坡大使馆原侨务领事)