



# 銀色光芒、在地「耆」蹟 - 高齡志工服務推動現況與未來展望

李美珍 · 蔡適如 · 莊敬

## 壹、前言

21 世紀是志願服務發展的重要世紀，志工是世界最富足的社會資產（Social Capital）。從古至今志願服務即存在於人類社會裡，聯合國將 2001 年訂為「國際志工年」，我國也於同年制定《志願服務法》，成為世界少數國家制定《志願服務法》的國家之一。

回顧我國志願服務發展歷史，我國推行志願服務工作，始自 1952 年在農業推廣體系的「四健會」（四健—身 Health、心 Heart、手 Hand、腦 Head）組織中，有「義務指導員」制度，即首次出現志願服務工作之雛型。隨後警政部門陸續成立「義勇警察」、「義勇消防」等，帶起公部門運用志工之趨勢。後 1982 年臺灣省政府社會處為廣結民間力量協助推動社會福利工作，先後訂定「臺灣省推行志願服務實施要點」及「臺灣省加強推行志願服務實施方案」。

依據前開方案，各地方政府陸續訂

定各該縣市推展志願服務之規定，例如，1984 年臺北市政府社會局訂定「臺北市政府社會局推展志願服務實施原則」、同年高雄市政府社會局也訂定「高雄市政府社會局志願服務人員管理要點」、「高雄市政府社會局志願服務工作團組織要點」等；而中央各部會亦響應訂有志工運用之相關規定，例如行政院於 1996 年訂定「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」；後行政院青年輔導委員會、行政院環境保護署等分別函頒「中華民國青年參與國內地區志願服務實施要點」、「推動環境保護有功團體環境義工人員及環境保護局人員遴選表揚要點」…等。除政府部門外，志願服務之民間單位亦開始發跡，例如全國第一個以志願服務為名稱之協會「臺北市志願服務協會」即是於 1982 年成立。這段期間是志願服務工作發展期，多由政府部門頒訂相關規範，業務推動多屬由上而下，並且偏重公部門之志工運用。

聯合國將 2001 年訂為國際志工年，我國隨之於 2001 年公布施行「志願服務

法」，揭開志願服務工作之興盛期，使志願服務在政府施政上更有據可循，共同推動各部會齊力投入志願服務之推展。近來有鑑於我國已於 2018 年 3 月正式邁入高齡社會，各界關注志願服務人力運用亦轉移焦點至高齡者人力再運用，為擘畫我國高齡社會新圖像，行政院分別於 2009 年及 2013 年核定「友善關懷老人服務方案」第 1 期計畫及第 2 期計畫；揭示政府推動高齡者政策之五大目標 -- 健康老化、活力老化、在地老化、智慧老化及樂學老化。復於 2015 年核定高齡社會白皮書，以鼓勵高齡者參與志願服務作為促進銀髮動能重要具體方向之一。

因此，本文試圖就我國當前高齡者志願服務發展現況，反省當前推動高齡志願服務工作的挑戰，據以規劃是項政策願景，從而提出本部的工作的策略與目標。

## 貳、高齡者志願服務發展現況

依據內政部統計處統計，我國 65 歲以上人口比例至 2018 年 3 月底已突破 14%，正式進入高齡社會（內政部統計處，2018）。國家發展委員會更評估未來不到 8 年時間，我國 65 歲以上人口預估將會超過 20%，邁入超高齡社會（國家發展委員會，2016）。這意味著在未來八年不到時間內，我國將會有近 2 成到 3 成人口是高齡者。復依據衛生福利部國民健康署 2013 年的國民健康訪問調查顯示，我國 65 歲以上人口中約近半數行動能力是良好、超過 8 成是持續與親戚、朋友、子女維持良好的社會互動。從上述數據可以看見，我

國高齡者中可能有大多數是健康及亞健康狀態。看似眾多健康、充滿活力的高齡人力，於推動參與志願服務方面仍尚有待努力的空間。

依據衛生福利部志願服務調查研究報告顯示，我國 65 歲以上人口志願服務參與率為 28.5%（衛生福利部，2017），若與近年美國及英國 65 歲以上人口志願服務參加情形進行比較，是略高於美國志願服務參與率 23.5%，而又明顯低於英國志願服務參與率 39.37%（Bureau of Labor, 2015; Office for National Statistics, 2015）。又實務面有志願服務參加門檻較高、相關教育訓練課程內容較為生澀、授課型態不利於高齡者吸收新知…等議題，上述因素均可能影響我國高齡者參與志願服務之動機，進而影響參與率。

再者，國內有實證研究指出高齡者參與志願服務可以獲得心靈滿足與精神快樂，同時有助於彰顯晚年生活的意義與價值，進而可以協助其邁向成功老化（林麗惠，2006）。近年，醫藥品查驗中心的研究報告則是指出參與志願服務之高齡者於門診、住院等醫療資源利用上均較無參與志願服務之高齡者低（洪燕妮，2016）。對高齡者而言，參與志願服務可能有助於他們減少看診的頻率，對整體生理健康維持是有幫助的。又依據衛生福利部志願服務調查研究顯示，65 歲以上領有志願服務紀錄冊之高齡志工，反映於參與志願服務過程中獲得的收益有「認識更多的朋友」、「增進自己的身心健康」、「生活更加充實」及「人際關係變得更好」等（衛生福利部，2017），在在顯示高齡者參與志願

服務，不僅有助於其生理層面的健康，亦能於心理層面、社會層面提供高齡者許多良好的發展。因此，致力於推動高齡者參與志願服務，不僅係政府回應高齡者政策中「活力老化」的策進作為，也是政府對高齡社會下每一位高齡者責無旁貸的責任。

次之，高齡志工之運用與管理值得再教育。隨著愈來愈多高齡者願意投入志願服務，不可避免地，高齡者相較與其他年齡層者，容易受老化與疾病影響其體能及反應，例如在記憶力方面，容易因疾病影響導致短期記憶力喪失；或是在身體方面，反應及動作較為緩慢，因而無法從事體力工作；或是因生活年代、經驗的差異，不熟悉資訊科技的基本運用，導致行政文書處理心有餘而力不足。上述這些限制，可能會讓運用單位擔心運用高齡志工會影響服務品質。惟實務上，高齡志工人數範圍廣、個體差異大，絕大多數高齡者是身體健康無虞的；再者，高齡者的人生歷練與氣度也可能是他們的優勢，包含更有耐心學習、樂於與後輩相處等，或是過往職涯即是各專業領域的佼佼者。因此，如何讓運用單位從了解高齡志工特質開始，進而教導運用單位以優勢觀點取代視高齡者為依賴者的視角，關注高齡者的優點或發掘其專長，以促成高齡者重返社會服務，並從過程中達成自我實現的目標，是衛生福利部努力的方向。

第三，志願服務行政體系的人力與資源整合。依據志願服務法第 4 條，志願服務業務在中央由衛生福利部管轄，在地方為各縣市政府社政單位（社會局、社會

處）管轄。主管機關主管從事社會福利服務、涉及二個以上目的事業主管機關之服務工作協調及其他綜合規劃事項。故而地方政府社會局（處），既是地方主管機關，也是社會福利和綜合類的目的事業主管機關；而衛生、教育、環保、文化等局處，則是目的事業主管機關。基於高齡志願服務人力可運用於各個公共服務部門，唯有各部會、地方政府共同合作與重視，透過資源盤點與整合，始能提供高齡者更多元、更具開創性的服務可能。又鑒於許多單位於推動志願服務業務上係運用兼職人力，甚或經常更換承辦人員，使志願服務工作專業知能難以傳承，更難以持續性地和高齡志工建立關係，爰，形成高齡志願服務工作上的隱憂。

## 參、志願服務的政策願景

面對上述的困境與挑戰，衛生福利部作為志願服務法之主管機關，也積極思考對策尋求突破，並結合多方資源，為高齡志願服務擘劃出新藍海。

為引領中央政府、地方政府及民間單位共同齊心推動高齡志願服務工作，行政院於 2015 年核定高齡社會白皮書，試著翻轉政策思維，以事前預防取代事後補救，將政策範圍跨及全人全照顧，不再侷限於失能者的長照或弱勢者的福利。據此，高齡社會白皮書定調以建構「健康、幸福、活力、友善」作為高齡社會的新圖象願景。又為呼應此政策願景，衛生福利部於隔年發布 2025 年衛生福利政策白皮書，以「活化高齡志工，創造高齡友善社

會」為本部近期志願服務業務的重要施政藍圖，並自 2016 年起運用財政部公益彩券回饋金推動「銀色光芒、在地『耆』蹟－高齡志工推動計畫」，期許能拓展志願服務的參與年齡層，鼓勵跨世代交流與互助，彰顯志工行列是人人可加入，是不分性別、不分年齡，更不分領域的全民運動。

政府部門對於高齡者的定位不再只是被照顧者或依賴者，而是期許他們能展現出高齡社會裡豐富的生命力。其次，高齡者於退出職場、生涯轉銜過程中可能會經歷失落或頓失生活重心之情境，因此，鼓勵高齡者延續生活重心與持續發展人生目標逐漸成為政府重視的課題。之三，高齡者於生理、心理及社會層面的良好發展，不單只是高齡者本身的意願與決定，而與其家人、朋友、社區及社會等多元環節息息相關。從生態系統理論來看，環境的變化直接或間接地影響著每一個人的發展。例如，高齡者可能會因為多年老友的邀請而願意一起到社區發展協會當志工；或是因為家人曾受過志工幫助而引發高齡者想要回饋社會的心情而投入志工行列。基此，政府部門除致力於促進高齡者身體、心靈健康外，也應積極思考如何為高齡者創造一個更友善的社會，提供他們更親民、便捷的志願服務參與環境。

## 肆、高齡志願服務的推動策略

呂寶靜（2015）探討我國高齡者參與志願服務的情形，提到可從制度面著手改善，例如完善志工督導體制提供高齡志工情緒支持、辦理選拔、表揚、影音行銷等

影響民眾對志工角色的評價，及增進高齡者接觸志工服務的機會等。為了回應當前高齡志願服務工作所面對的挑戰，也為落實上述的政策願景，本文也試著從制度面剖析，並提出現行本部相關的推動策略：

### 一、建立友善高齡參與志願服務之管道

#### （一）修正志願服務訓練課程，友善高齡者參訓

衛生福利部檢討現行教育訓練課程內容及時數，並於 107 年 6 月 1 日修正志工基礎訓練及社會福利類志工特殊訓練，由原訂 6 課目 12 小時分別修正為 3 課目 6 小時及 4 課目 6 小時（表 1 及表 2）。透過整併相近課程、酌降訓練時數，以兼顧完訓志工的品質，又能適時的調整現行參與志願服務之門檻，期能吸引更多高齡者投入志工行列。

#### （二）開發多元高齡訓練教材及訓練型態

除檢討參訓門檻外，有鑑於現行教育訓練型態多承襲一般教學體制授課型式，採老師講課學生聽課的方式，較少考量高齡者的需求，包含不耐久坐、對於平鋪直述的法規或理論等授課內容吸收不易等。爰，衛生福利部於 2018 年針對高齡者身心狀況與服務需求，開發適合之志願服務訓練教材。課程內容從高齡者日常生活的健康促進、社會福利等議題導入，使其先對課程感到興趣，再進一步教授志願服務的相關基本知識；訓練型態則包含運用角色扮演、體驗課程、團體討論分享等多元型態，藉以協助高齡者了解志願服務內涵

並鼓勵完成基礎及特殊訓練，取得志願服務紀錄冊，完備其參與志願服務之保障。

### （三）打造高齡者志願服務生涯轉銜之路

因著生理年齡因素或世代生活經驗差異，可能非所有高齡者均能勝任有較高危險性或涉電腦文書作業等服務項目。然而，這並不代表高齡者必須從志願服務領域退場。一般來說，運用單位可能會以工作完成程度作為高齡志工不適合服務或現行無適合的服務項目之認定依據，但若以此觀點，很可能錯失充滿熱忱及潛能的人力資源；又從艾瑞克森心理社會發展理論觀之，高齡者正處於老年期，自我生命經驗的統整及反饋是其順利適應晚年生活的關鍵。基此，衛生福利部鼓勵運用單位於衡量高齡志工服務內容時，能多傾聽高齡志工的想法，於情感上給予更多支持；於服務項目安排上，能針對高齡志工身心狀況，予以工作調整或服務項目再設計，透過循序漸進的引導，將服務的流程分成數個步驟，一步一步教導高齡志工，降低他們可能因為無法一步到位，衍生挫折感進而萌生自我否定、退出服務行列的想法。一來運用單位可維繫穩定的、有經驗的志工人力，二來亦能幫助高齡者不中斷服務，於服務中找到自我價值，利於晚年發展。

### （四）除排志工保險年齡限制

為提升運用單位招募高齡者擔任志工的意願，並確保高齡者志工提供服務能夠獲得保障，衛生福利部自 103 年起委託臺灣銀行股份有限公司採購部代辦之「志工

意外團體保險」(共同供應契約)」，無投保年齡限制。

## 二、三軌併行，改變高齡者、國人及各運用單位對高齡志工之刻板印象

### （一）表揚服務績優之高齡志工，型塑高齡志工服務典範

為激勵高齡志工持續服務，並讓目前尚未投入志工行列的高齡者看見參與志願服務是不分年齡與性別，衛生福利部每年度辦理全國績優志工表揚典禮，均會特別嘉勉該年度獲獎者中最高齡之志工，以資鼓勵。又除了本部例行性舉辦之表揚典禮外，針對民間單位自辦以高齡志工為選拔對象之各項表揚活動亦予以經費及行動上支持，如本部每年補助並參與財團法人老吾老基金會舉辦「菁菁獎」，表揚志願服務表現優良之高齡志工，激勵其能持續終生服務。衛生福利部攜手民間部門，齊心投入，透過持續選拔及表揚服務績優之高齡志工，期能發揮典範效果，以吸引更多高齡者投入志工行列，共同為高齡志工打造再展晚霞光輝之舞台而努力。

### （二）透過媒體行銷高齡志工的活力與量能

衛生福利部於 2017 年完成拍攝家庭志工、企業志工、青年志工、高齡志工等多元志工微電影，並於 2018 年規劃高齡志工的宣導影片。年齡涵蓋 55 歲到 95 歲，跨越四個世代，領域涉及社福、衛生保健、矯治、教育等。我們透過 youtube、

facebook、line 等網路傳播媒體的力量，行銷高齡志工感人的服務事蹟。宣導影片傳遞的不僅是一位位高齡志工的個人故事，我們期待的是藉由宣導影片告訴社會大眾，高齡者志願服務可以為社會創造的價值與意義，並藉此提升國人對志工角色的正面評價，讓更多人看見高齡志工的活力與多元性，進而帶動全國志願服務熱潮。

### （三）提供高齡志工服務手冊，教導運用管理 SOP

又為鼓勵更多部會、地方政府及運用單位共同投入高齡志工人力運用，衛生福利部刻正編印《高齡志工多元服務手冊》，手冊包含「高齡志工之特質、角色與功能」、「主管機關及目的事業主管機關」、「運用單位」、「高齡志工之督導與管理」、「高齡志工服務常見的問題」及「運用高齡志工的方案範例」等六篇。俗話說，「給他魚吃不如給他釣竿、教他釣魚」。基此，衛生福利部期待透過讓各界了解高齡志工的特質與優勢，再教導其有關高齡志工運用及管理的策略，並提供不同服務類別之高齡志工服務方案範例，供參考依循。期能藉此雙管齊下，一方面改變各運用單位對高齡者之刻板印象，一方面充實各運用單位的專業知能，化解運用高齡志工的疑慮及困難，使之更願意為高齡者提供服務的機會。

### 三、提高高齡志願服務工作之福利資源分配

為推動高齡者參與志願服務，衛生福利部積極爭取財政部公益彩券回饋金，於

2017 年爭取獲配 701 萬 5,000 元辦理高齡者訓練教材、宣導影片及補助地方政府成立高齡志工服務隊等業務；後為持續鼓勵地方政府賡續推動高齡志願服務工作，為免於資源不足而中斷，持續於 2018 年爭取獲配 267 萬 5,000 元執行是項方案。衛生福利部透過政策設定引導服務方向，於推動高齡志願服務計畫項下，明訂各地方政府輔導鄉鎮市區公所及民間運用單位成立高齡志工服務隊，規劃因地制宜、創新多元之高齡志工服務，如退休長者志工服務計畫、高齡志工關懷兒少服務計畫、長者陪伴計畫等等。本項計畫於 2017 年補助 15 個縣市成立高齡志工團隊推動服務，共計成立 84 隊高齡志工隊，提供獨居長者關懷服務、電話問安、餐飲服務、三代共學等服務，受益人次達 8 萬 1,786 人次，2018 年度則補助 13 個縣市，共計成立 38 隊高齡志工隊辦理高齡志工服務方案。

透過是項補助，我們看見全臺灣各地高齡者志願服務的無限量能。中央政府爭取財源提供經費及方向指引，地方政府發揮執行力，連結鄉鎮市及所轄民間單位之創造力，規劃多元服務，讓高齡者從被服務者轉向成為主動服務者。例如屏東縣開辦創齡宣講團集結縣內各行各業退休的菁英參與公共事務、彰化縣培訓高齡志工成為教授孩童農事體驗的講師，透過代間教育，讓長者老有所用、生活有價值等。從服務成果可見，倘公部門的資源可進一步連結地方政府、鄉鎮市公所及民間運用單位的創意及執行力，一分的資源必然可以發揮十倍的功效。

## 伍、結語

自志願服務法公布施行 18 年以來，經過各方積極努力推動志願服務工作，志願服務類型變得更加多元豐富，舉凡國內社會福利、醫療保健、教育文化、環境保護…等各領域，都可以看到志工認真付出的身影，也有愈來愈多的人願意投入志願服務的行列，志工已成為推動各項政策方案重要的人力資源，尤其在社會福利領域，更是如此。

臺灣已正式進入高齡社會，甚至未來不到 8 年就將邁入超高齡社會，面對高齡社會可能帶來的各項問題，世界衛生組織（WHO）於 2002 年提出「活躍老化」的觀念，並定義為「提升民眾老年期生活品質，並達到最適宜的健康、社會參與及安全的過程」，故當個體自工作場域退休後，透過社會參與以維持社會關係，是成功老化的關鍵性要素之一，其中志願服務的參與，不僅可讓高齡者參與社會，亦可增進個人的生理及心理健康，肯定自我及提升自主性，而高齡者豐富的工作和社會經驗，更是重要的社會人力資源，可讓其發揮所長，貢獻社會，增進社會公益。故而高齡者參與志願服務，不僅對個人、家庭、甚至是社會都有積極正向的功能和影響力。

近年來，為鼓勵高齡者參與志願服務，衛生福利部積極結合各部會和地方政府、民間團體推動多項高齡志工方案，期

望提升高齡志工的服務量能與人數。從服務績效可見，我國高齡志工的動能是無可限量的。未來衛生福利部也會持續投入高齡者志願服務之推動，包含強化各地方志願服務推廣中心諮詢功能或成立發展諮詢小組，除作為服務媒合中心外，亦能提供更多關於高齡者參與志願服務的生涯轉銜諮詢、各單位於運用高齡志工時的後備支援功能等；或就現行服務方案進行模式盤點與分析、擴大與各部會之資源連結，如連結及運用衛生福利部社會及家庭署的社區關懷據點、教育部的樂齡學習中心或各地的長青俱樂部、長照 2.0 各類社區服務據點、老人會等社區組織，發展結合服務、健康、休閒、樂活、心靈五合一之服務模式等。

相信未來在各部會和民間單位持續努力合作下，一定能發掘出更多的銀髮動能。志願服務是創造美好社會的積極力量，也是發揮創意及正向影響力的具體行動。有位參與志願服務的高齡志工曾言道：「很多事情是越分越少，只有愛與快樂是越分越多」，志願服務就是一個充滿愛與快樂的大家庭，期許每一個高齡志工都能夠愈活愈健康、愈活愈快樂！

（本文作者：李美珍為衛生福利部社會救助及社工司司長；蔡適如為衛生福利部社會救助及社工司科長；莊敬為衛生福利部社會救助及社工司科員）

**關鍵詞：**志願服務、高齡志工、活躍老化

## 參考文獻

- 呂寶靜 (2015)。〈性別、老年與志願服務參與〉。《社區發展季刊》，149:230-241。
- 林麗惠 (2006)。〈高齡者參與志願服務與成功老化之研究〉。《生死學研究》，4:1-36。
- 洪燕妮 (2016)。志工與非志工之就醫次數、健保醫療給付情形之比較計畫。財團法人醫藥品查驗中心委託研究報告。未出版。
- 內政部 (2018)。107 年第 27 週內政統計通報。內政部統計處。
- 國家發展委員會 (2016)。中華民國人口推估 (105 至 150 年)。網址：  
[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=84223C65B6F94D72](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72)
- 衛生福利部國民健康署 (2013)。國民健康訪問調查。臺北：衛生福利部國民健康署。
- 衛生福利部 (2017)。105 年志願服務調查研究報告。臺北：衛生福利部。
- Bureau of Labor (2015). Volunteering in the United States, 2015.  
<https://www.bls.gov/news.release/volun.nr0.htm>。
- Office for National Statistics (2015). Changes in the value and division of unpaid volunteering in the UK: 2000 to 2015.  
<https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/satelliteaccounts/articles/changesinthevalueanddivisionofunpaidcareworkintheuk/2015>

表 1 志工基礎訓練

	整併前	整併後
課目 (小時)	志願服務的內涵 (2) 志願服務倫理 (2) 志願服務發展趨勢 (2)	志願服務內涵及倫理 (2)
	自我了解及自我肯定 (2) 快樂志工就是我 (2)	志願服務經驗分享 (2)
	志願服務法規之認識 (2)	志願服務法規之認識 (2)
備註	以上共計十二小時	以上共計四課目，六小時

表 2 社會福利類志工特殊訓練

	整併前	整併後
課目 (小時)	社會福利概述 (2)	社會福利概述 (2)
	社會資源與志願服務 (2)	社會資源與志願服務 (1)
	志願服務運用單位業務簡介 (2) 志願服務工作內容說明及實習 (2)	運用單位業務簡介及工作內容說明 (含實習)(2)
	綜合討論 - 集思廣益論方法 (2)	綜合討論 (1)
	人際關係 / 說話藝術 / 團康活動 (2)	刪除
備註	以上共計十二小時，志願服務工作內容說明及實習時數，得由志願服務運用單位依實際要延長之。	以上共計四課目，六小時，志願服務工作內容說明(含實習)時數得由志願服務運用單位依實際要延長之。