

桃園市推動高齡志工推廣策略

劉佳蕙

壹、前言

「老」是什麼？官方的定義是年滿 65 歲者；自 107 年起，臺灣每 100 人就有 14 人年滿 65 歲，根據衛生福利部的推估，在民國 114 年時，每 100 人就有 20 人年滿 65 歲（本文後將以高齡者統稱 65 歲以上人口）。

一般人常見的定義則多元許多，是智慧、也是沒路用，是時間彈性、也是身體衰敗，是豁達放下、也是碎念孤老。依據 102 年國民健康署「健康行為危險因子監測調查」，電話訪問 24,624 位 15 歲以上民眾結果顯示，33.7% 民眾同意老人是「體弱多病」，但有高達 7 成 (78.8%) 的民眾認同老人「有解決問題的能力」，而同意老人為「家人或社會的負擔」比率僅有 2 成 (20.8%)，另也僅有 2 成 (22.7%) 民眾認為老人「沒有工作能力」，與刻板印象有差異。值得一提的是，同一份研究也指出，高齡者對自己的看法是最負面的，如：「體弱多病」、「有解決問題的能力」、

「家人或社會的負擔」以及「沒有工作能力」等項目，都是所有年齡層內最負向的。是什麼原因讓高齡經驗變得如此沉重？

桃園市政府社會局在推動高齡志工策略時有諸多討論，也認為高齡者確實會面對生理上的改變，但除此之外，具有社會位置、與人連結以及學習，應該都是不分年齡的人類共同需要。劉家勇教授指出：「社區銀髮族志工從事志願服務活動，不僅需要內在動機，也需要外在機會的提供。」(劉家勇, 2016) 高齡者與一般人 (65 歲以下) 的差異，僅是滿足以上需要的機會減少，若能有效建構高齡友善的體制，年老就不是危機與終點，而是人生的第二階段。

為面對高齡社會的挑戰，教育部門著手進行樂齡教育政策，有各式樂齡教育教材、課程、出版品、網站及各地區樂齡中心的成立；勞政部門則是中高齡就業的友善職場政策，舉凡創業、就業、職能訓練等相關支持環境的打造，更於 108 年 7 月即將推出「中高齡暨高齡就業專法」草案；

社會福利部門則推出長照政策、廣設社區關懷據點及推動高齡者參與志願服務等；皆是希望透過各主管機關的分工互補，共同面對高齡社會帶來的各種需求及新機會。身為地方志願服務主管機關，在推動桃園市高齡志工策略時，擬定了兩個最基本的目標：一是翻轉「老」的印象，二是鼓勵高齡者參與志願服務。

貳、桃園市高齡志工現況

在身體健康許可的情況下，擔任高齡志工，既可服務他人，又可延緩老化，應該是一種不錯的選擇。桃園市現有高齡志工 19,702 人，約占 65 歲以上人口數 8%，

仍然有很大發展空間。—林勝義，2018

桃園市是六都中最年輕的城市，截至 106 年底的統計，高齡化比率約 10.8%（請參照圖 1），桃園市 65 歲以上長者參與志工服務的人數共 2 萬,898 人，約占全市高齡人口的 9%，在本市 7 萬 4,405 位志工中占 28%（請參照圖 2）；這些高齡志工有 68% 為女性，32% 為男性（請參照圖 3），服務類別以環保類志工最多，計 1 萬 2,459 人，次為社會福利類志工計 3,744 人（請參照圖 4）；50 歲以上的中高齡志工人口約為 5 萬 2,438 人，占全市總志工人口之 7 成；106 年度的桃園市大型活動，如：農業博覽會試營運及地景藝術節，高齡志工占全體參與志工比率近 4 成（請參照圖 5）。

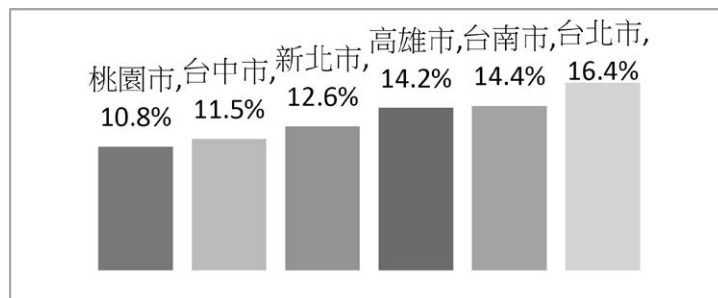


圖 1 六都高齡化比率（截至 106 年底）

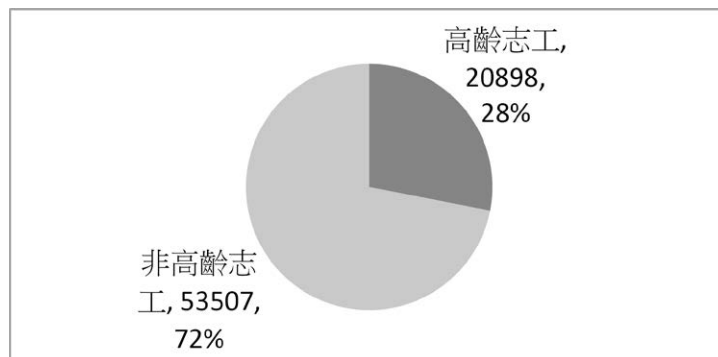


圖 2 桃園市高齡志工比率（截至 106 年底）

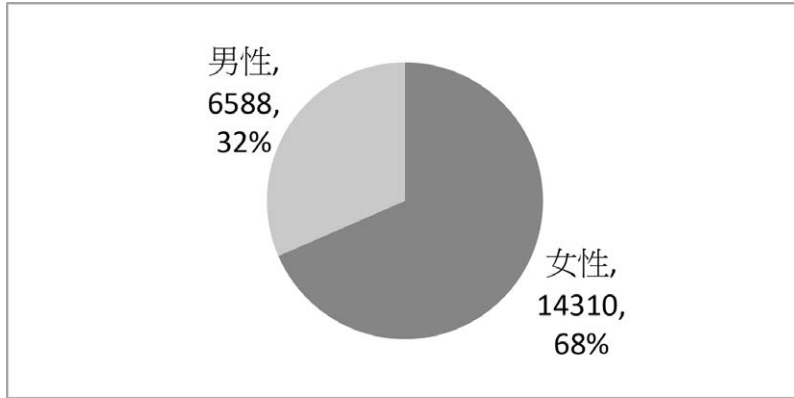


圖 3 桃園市高齡志工人口性別比率（截至 106 年底）

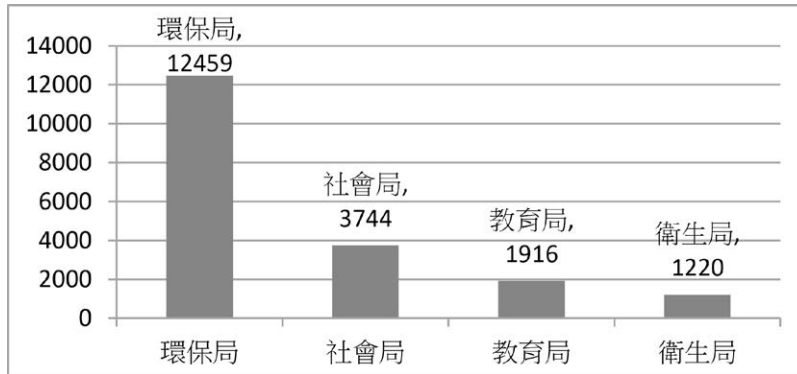


圖 4 桃園市目的事業主管機關—前 4 大運用高齡志工人口統計（截至 106 年底）

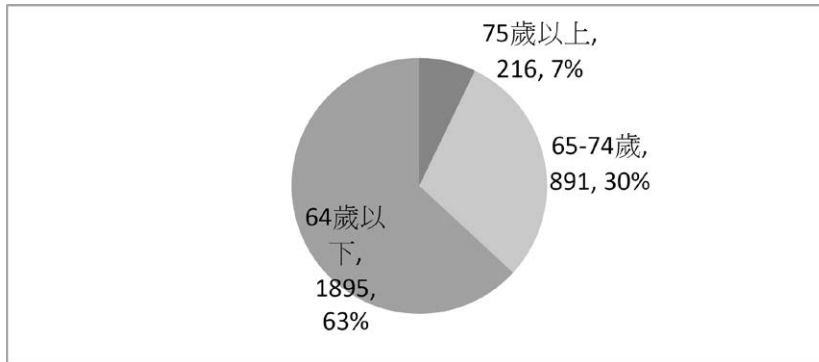


圖 5 高齡志工參與本市 106 年度農博試營運活動情形（總參與志工：3002 人）

承上，中高齡人口已是桃園市志願服務的主力，甚至 75 歲以上高齡志工也已占

大型活動參與志工比率的 7%。從招、選、訓、用，都應考慮高齡者的需求。

參、推動策略

如前言所述，為完成兩個基礎目標「翻轉老的印象」及「鼓勵高齡者參與志願服務」，推動策略共分三大層面進行：

一、了解基礎實務現況

(一) 盤點桃園市實務情形：

蒐集桃園市各目的事業主管機關及社會福利類志願服務運用單位現有高齡志工方案、人數統計及團隊經營經驗。

(二) 辦理高齡志工研討會：

為促進各目的事業主管機關及運用單位交流、研討推動高齡志工經驗，辦理專題研討會，研討會三大主題分別為：高齡志工從事志願服務的動機與機會、臺灣高齡志工現況與未來發展、高齡志工運用與管理、督導。

(三) 調查製作成果展示架：

透過盤點得知的高齡志工團隊經驗，製成成果展示架於志願服務相關活動中宣導。

二、協助運用單位推動

(一) 鼓勵成立高齡志工團隊：

依循衛生福利部於民國 105 年頒布銀色光芒、在地「耆」蹟—高齡志工推動計畫，志工隊中一半以上成員為滿 65 歲之高齡者，即屬高齡志工團隊，並鼓勵團隊代間融合，不只有高齡者，也能與其他世代志工一同服務；此類訊息皆透過公文附註、

電話討論及聯繫會報中反覆宣導。

(二) 爭取中央高齡志工補助：

委託民間團體主動招募成立 10 隊高齡志工團隊，並主動爭取衛生福利部公益彩券盈餘補助款，另外協助 3 個民間團體成立 3 隊高齡志工團隊，共計成立 13 隊高齡志工團隊。

(三) 編製高齡志工運用手冊：

邀集公部門運用單位、私部門運用單位、民間高齡志工、專家學者、教育訓練承辦單位，成立高齡志工教材暨運用手冊研商小組，共同商討手冊設計架構及編寫內容。

(四) 開發專門教育訓練教材：

承上，於該小組中討論適用高齡志工的教育訓練實施原則及教案，並將重點收納於高齡志工運用手冊內。

三、針對大眾行銷宣導

(一) 辦理高齡志工分享會：

106 年度共辦理 5 場次高齡志工 / 高齡志工團隊經驗分享會，邀請各類別高齡志工本人或高齡志工團隊分別於社會福利類志願服務聯繫會報、目的事業主管機關聯繫會報及公教人員屆退者說明會中分享經驗、鼓勵與會者及早加入志工行列。

(二) 製作專刊及紀錄短片：

邀請目的事業主管機關提供高齡志工代表，並從中擇出 10 個高齡志工故事，分

別為圖書館說故事志工、環保掃街志工、社會福利志工、醫院志工、山坡地巡查志工、勞工權益諮詢志工、便民服務志工、教育志工、警察局志工、捷運志工，分別進行採訪，並製作成專刊及紀錄片。

此推動策略執行期間為 106 年 4 月至 106 年 12 月，屬高齡志工推動的初次經驗，下一段將針對實施過程進行整理。

肆、實施過程檢討

為推動以上策略，主管機關需與各目的事業主管機關、運用單位及高齡志工個人共同合作，分述實施過程中的相關檢討如下：

一、主管機關端

（一）專刊及紀錄片宣傳不足：

因製作專刊及紀錄片係屬大眾傳播媒體專業，無法由機關自行辦理，須透過採購案委託專業團體辦理。本案決標至履約完成共 4 個月時間，需求項次多且時間短暫，最終完成專刊及紀錄片時已至 12 月份，雖辦理相關宣導媒體活動及首映會，知悉的運用單位仍屬少數，活動粉絲頁的按讚數也停留在 100 人以下，一般桃園市民及運用單位對於獲取本專刊及紀錄片的資訊來源不足。

（二）教材實施不易達到理念：

現有法定教育訓練係委託民間團體一次辦理整年度課程，為吸收大量關懷據點志工報名需求，每場次人數皆在 200 至 300

人，場地必須選擇禮堂或階梯教室，若要採用分組討論或互動式授課皆有困難；倘額外安排專屬高齡志工之專門課程，也有不符合混齡服務、世代交流精神的疑慮。目前已著手推動的部分，是在教材手冊的製作上，採用字大（每頁 A4 只放兩張簡報檔、字體皆 14 字級等）、圖多、顏色鮮艷等較簡單且不限年齡層皆有利的改善方式。

（三）研討會較限於淺層討論：

專題研討會為促進討論，在報名機制上設計二階段進行；第一階段保障高齡志工團隊的承辦窗口優先報名，惟大部分運用單位未能理解此機制，而出現第一階段幾乎無人報名，第二階段無限制資格後才突然滿額，且僅有 1/3 參與者為承辦窗口，其他多為一般志工，其中又以高齡志工占一半以上。因而雖設計有分組討論機制，也達到各運用單位互相認識、交流的目的，惟討論深度不足，較停留在淺層的認識高齡志工及一般性的理解，實務運作及團隊經營等議題較無法進行。

（四）手冊與實務需求搭配度：

手冊架構針對高齡志工的特殊優勢及特點，設計招、選、訓、用的相關建議，第一章認識高齡志工、第二章招募與遴選、第三章訓練與運用、第四章志工團隊的經營（含退場機制）（林勝義，2018）、第五章案例與小故事，並在附錄蒐集實用高齡志工 QA、表格及方案範例。惟手冊發出後，未能確認是否切合實務需求及調查使用情形。

二、目的事業主管機關端

(一) 高齡志工及志工團隊定義釐清：

桃園市 104 年即推動千歲志工團方案，年齡定義為 50 歲以上志工，與教育類的樂齡志工年齡一致，惟名稱上有銀髮志工（劉家勇，2016）、千歲志工、樂齡志工等各式用法；105 年衛生福利部頒布高齡志工計畫後，始配合政策統一定義「65 歲以上志工稱高齡志工」，並請目的事業主管機關比照社會福利類的「廣結志工拓展社會福利—祥和計畫」所規定之「20 人以上始可組志工團隊」。因涉及是否符合各局處分配之高齡志工人數、隊數達標數量，且局處志工規模大小差異極大（如：桃園市環保局所屬志工 3 萬多人、都市發展局所屬志工則不到 20 人），團隊定義爭議多，後修正放寬為一半以上為高齡者即屬高齡志工團隊，才稍減各目的事業主管機關推動的反彈聲浪。

(二) 目的事業主管機關推動意願低：

目的事業主管機關的志願服務業務承辦人多為兼任性質，志願服務行政業務煩雜龐大，例行性的紀錄冊、時數登錄、獎勵辦理等即讓承辦人疲於奔命，加上不論其主管或本人，對於高齡志工議題皆陌生，過去運用高齡志工經驗亦負向，對推動高齡志工政策無心，多數承辦人選擇僅勉強配合達到最低標準的年底高齡志工報表填報。

三、運用單位端

(一) 運用單位不擅將經驗整理展現：

邀請運用單位分享高齡志工團隊運用經驗及整理文字製作高齡志工團隊展示架時，發現運用單位多有不知如何整理簡報、編撰介紹文字及公開分享的情形，展現成果時易有贅文、偏離主題、簡報死板僵硬或未能掌握時間等情形，因而分享成效有限。後續也未能提供運用單位回饋機制及協助訓練，故只能由運用單位自行摸索相關技巧。

(二) 依賴中央補助款作為推動誘因：

志願服務本屬鼓勵自主營運性質，相關補助不多，中央補助款亦一年一次且逐年減少，106 年度申請補助款成立的高齡志工團隊，至 107 年初僅少數團隊仍持續自費運作。部分運用單位亦有怨嘆補助資源不足、無力維持志工隊運作情形，因而忽視社區資源的開發及提升運用及連結在地資源能力，實屬可惜。

四、高齡志工端

(一) 研商小組中高齡志工代表退出：

高齡志工教材暨運用手冊研商小組中有 1 位高齡志工素人代表，其在前 4 次的會議中皆認真提出身為高齡志工的看法及經驗，惟每次會後皆向承辦人表達與專家學者、社會局主管共同開會的壓力，自覺提出建議粗淺，不好意思參加及領取出席費；雖經承辦人肯定其經驗寶貴，仍選擇請假而未再出席最後一次會議。若能更體會一般人面對權威的感受，而選擇一次找 2 位高齡志工相伴參與，或可減少此憾事。

（二）缺少公開分享經驗之練習機會：

承上，不論在研商小組或高齡志工分享會中，都可見一般高齡志工對於公開分享的經驗缺乏與自信不足，除易主題偏離外，也發現雖為高齡志工分享，但幾乎所有高齡志工皆避開「高齡」身分或拒絕承認自身高齡事實，而只談擔任（一般）志工心路歷程及推薦自身運用單位，此部分是否反映高齡污名的壓力，亦或志願服務可更讓人心態年輕？則有待後續研究者再行探索。

伍、改善策略及行動

前段整理分析了實施過程中各權責單位及高齡志工的推動挑戰，摘要為對高齡志工主題的陌生與抗拒、現有成果未能運用及延續、運用單位及高齡志工須持續培力及未有追蹤回饋機制等，以下為 106 年底至 107 年 6 月期間，針對所列議題的改善策略及行動：

一、從認識議題開始

不認識，如何參與？在 107 年第 1 場志願服務目的事業主管機關聯繫會報中，播放高齡志工紀錄片 5 分鐘版本，並向與會者說明推動高齡志工政策的初衷及目標，以及經過 106 年的蒐集實務經驗，發現高

齡志工的運用優勢，鼓勵與會者嘗試進行推動，推動方式亦不拘，可從簡單的宣導、課程中納入高齡志工相關主題等開始。而社會福利類的運用單位，也在 106 年度共聆聽了 4 個場次的聯繫會報暨高齡志工相關分享，對於高齡志工的樣貌及推動方向有較具體的理解，因而也會主動想報名成為登記在案的高齡志工團隊。

二、減輕目的事業主管機關推動阻力

（一）改變成果蒐集方式：

承前段說明，不再蒐集量化統計或要求目的事業主管機關達到指定的人數、隊數的成長，避免停留在數字遊戲的創造及爭辯上，轉將焦點放在介紹高齡志工議題、了解推動困難及提供改善建議。在 106 年度僅有 3 局處配合推動，在 107 年度則增加為 6 個局處。

（二）府一層的主管介入：

社會局雖屬主管機關角色，面對各局處時則為平行單位，相關政策較困難直接獲得各局處主管支持及配合推動，也透過府一層主管擔任會議主持人的聯繫會報，經由決議及主管裁示，使各局處對高齡志工政策重要性的認同度提高。

表 1 目的事業主管機關共同參與推動情形

局處	年度	方案
衛生局	106 – 107	中央推動高齡者參與志願服務補助計畫
勞動局	106	高齡志工宣導講習會實施計畫
地方稅務局	106	地方稅務類特殊訓練課程辦理高齡者健康樂活講座
農業局	107	1. 鼓勵高齡者參與義務動物保護員甄選 2. 聯繫會報中辦理高齡志工分享會
民政局	107	成立土地公文化館福德宮高齡志工隊
地政局	107	高齡志工召募宣傳
教育局	107	教育類特殊訓練增列高齡志工相關課程
體育局	107	在職訓練辦理銀髮族運動傷害防護課程

三、106 年度高齡志工辦理完成之資源的運用及延續

(一) 辦專刊及紀錄片巡迴座談：

多方宣傳高齡志工專刊及紀錄片線上收看訊息，並發起巡迴放映計畫，邀集各單位（桃園市各類別運用單位、大專院校、老人會、企業）於 107 年 5-7 月間合作辦理，由各單位提供場地及參加者，機關提供影片及與談人，共計有 10 個場次桃園市高齡志工紀錄片巡迴放映座談活動，分別邀請紀錄片主角（100 人以下場次）及公私部門高齡志工團隊運用單位及相關學者（100 人以上場次）進行映後與談。參加者現場回饋氣氛多正向、專注、熱烈，並可回到志願服務初衷思考關心什麼、想怎麼做及志工倫理議題的討論思索。

(二) 籌辦高齡志工交流工作坊：

為延續 106 年度高齡志工專題研討會的討論深度，預計 107 年度下半年再辦理交流工作坊，並持續設計分組討論型式；報名機制部分則加強以簡單用語說明報名資格及報名者義務為需可參與討論，也將邀請他縣市相關業務承辦人或民間團體與會交流。

(三) 訓練始試辦高齡志工教材：

107 年度委託民間團體辦理之法定教育訓練課程，下半年將有 3 門高齡志工教材試行並全程錄影，其中一次試教課程，已擇定過去經驗中 65 歲以上報名者占半數以上之新屋區辦理；預計透過試教及試教後的整理分析，希望獲得更具體的教材改善依據，作為未來是否個別辦理高齡志工課程及續辦友善高齡課程的參考。

四、運用單位及高齡志工培力

(一) 運用單位培力：

與其他業務承辦者合作，在提供人民團體或非營利組織的培力課程中，增加社區資源開發及簡報實務技巧等主題，亦可在 107 年度的運用單位聯繫會報中增加此類課程，並應提供演練的機會。

(二) 高齡志工培力：

承上段，邀請高齡志工主角參與分享時，事先準備情境及訪談問題預演，並以聊天方式了解主角個人對高齡志工身分的看法，不僅是練習公開分享，也可共同交流思考，高齡志工在分享時也顯得較放鬆。

五、建立追蹤回饋機制

雖不希望停留在量化的呈現，仍不應忽視評估成果及呈現的方式，即便是期望採用質化的方式亦須有評估機制。未來將嘗試透過商用軟體的線上表單進行合作單位或個人的簡易質性調查，以作為政策制定及改善的參考。

陸、結語

經過一年的蘊釀及資源溢注，桃園市

志願服務者及志願服務相關單位，對高齡志工認知度普遍增加，不似第一年推動時對年齡分界及推動原因皆感陌生，算是達到初步的成果。

桃園市推動高齡志工推廣策略，是邊摸索邊前進的例子。因機關首長的重視，資源取得並不困難，反倒是不知從何開始，因而先從依循衛生福利部高齡計畫啟動，進行主管機關為「主」的宣導策略；再走到實際接觸民間實務運作方式及高齡志工真實經驗，發現公部門喊出「高齡志工」一詞以前，民間單位早已推行有年，只是未有正名；故公部門應更謙卑，先理解民間需求，角色退為「輔」，增加更多與目的事業主管機關、運用單位、高齡志工個人的合作及培力，再發展依據各地方在地特性的多元推動方式。

隨著醫療進步及出生率下降，面對龐大的高齡人力資源，是勢在必行的走向，與其一味擔憂，不如正面迎向挑戰。謹透過整理承辦桃園市推動高齡志工政策之粗淺經驗，希冀可提供給其他有意推動的縣市或團體一些參考。

(本文作者為桃園市政府社會局人民團體科社工師)

關鍵詞：高齡志工、桃園市、推廣政策、培力

參考文獻

- 國民健康署 (2012)。〈健康行為危險因子監測調查〉。國民健康署健康行為危害因子電話訪問調查 (BRFSS) 公告。台北：衛生福利部國民健康署網站。
- 劉家勇 (2016)。〈社區銀髮志工從事志願服務活動之動機與機會研究：以長庚養生文

- 化村為例)。《臺灣社會工作學刊》第 16 期，頁 41-86。臺灣社會工作專業人員協會、中華民國醫務社會工作協會與中華民國社會工作師公會全國聯合會出版。
- 林勝義(2017)。〈如何建構不適任志工之退場機制〉。《桃園市社會福利類志願服務運用單位 106 年第 3 次聯繫會報暨高齡志工分享會議 - 活動手冊》，頁 31-33。桃園市政府社會局編印。
- 林勝義(2018)。〈翻轉老觀念，打造新生活〉。《桃園市高齡志工運用手冊》，頁 3。桃園市政府社會局編印。