

從「祥和計畫」談臺灣志願服務的發展

陳武雄

一、引言

適值政治民主化、經濟自由化、社會多元化的急遽轉型時期，非但功利主義日厲，社會亂象叢生，社會問題亦隨之而層出不窮，尤更日趨嚴重，愈演愈烈。諸如：疾病無人相扶持，老障缺乏妥照顧、兒童受虐、家庭暴力、性侵案件、斂財騙色、交通紊亂、環境污染、自殺節升……等在在皆是，屢見不鮮。面臨此等衝擊，為謀解決之道，固有賴公權力的有效伸張，惟如民間力量能夠廣為協助配合，相信必能彌補政府之不足，而達化戾氣為祥和與重建社會秩序的良好效果。因此，如何激發熱心社會公益人士，秉持「助人最樂、服務最榮」之精神，踴躍參與志願服務行列；有力者疾以助人，有財者勉以分人，熱烈提供自己的餘財、餘物、餘知或餘力，協助需要關懷的民眾同胞，獲得妥切的支援與照顧；則不僅足以充分顯現社會之溫暖滿人間，尤更能因民間力量與政府職能之同展現，而促使功利之風，暴戾之氣相消滅。

二、祥和計畫與臺灣志願服務的發展

臺灣志願服務開始倡導並逐漸成形，應可追溯自民國 71 年起，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原則」及「臺灣省加強推行志願服務實施方案」；又為加強民間資源的整合與運用，復於民國 78 年 6 月修正訂頒「臺灣省加強推行志願服務方案」，作為廣續推展志願服務工作之依據。

接著臺北市政府社會局也在民國 73 年 9 月訂定「臺北市政府社會局推展志願服務實施原則」，開始招募志工在各社會福利服務中心及老人文康活動中心提供服務。另為擴大志願服務層面，又於民國 82 年 7 月修正訂頒「臺北市政府推展志願服務實施要點」，作為臺北市政府各局處推展志願服務之準則。隨之高雄市政府亦自民國 73 年開始陸續訂定「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」、「高雄市政府社會局志願服務工作團幹部選舉辦法」、「高雄市政府社會局志願服務工作團幹部選舉辦法」、「高雄市政府社會局志願服務工作團幹部職掌」等，據以推展志願服務工作。爾後，內政部社會司亦在民國 78 年訂定「志願服務記錄證登錄暨使用要點」，使每位志工服務時數均得以登錄，以供作獎勵表揚之參據。

另臺北市又在民國 71 年 8 月 5 日，由秉持「志願服務，捨我其誰」的有志之士，依法籌組成立「臺北市志願服務協會」，它

是臺灣地區第一個以「志願服務」為名所成立的志願服務團體。該會自創立後，除致力貫徹實施章程宗旨及任務，積極推動志願服務外，並自民國 73 年起，配合每年 12 月 5 日「國際志工日」創設志願服務楷模「金駝獎」選拔與表揚；又自民國 80 年起創辦「志願服務獎章」頒授；且於民國 80 年 4 月創設「志工學苑」；民國 80 年 6 月經「全國志願服務聯繫會報」第 5 次會議討論通過訂定「志願服務團（隊）組織準則」參考範例及「志願服務—志工守則」。

由上觀之，志願服務在臺灣係自民國 71 年開始由政府著手介入、主導規劃，並自民國 71 年「臺北市志願服務協會」成立後，經由政府正確主導，民間全力配合，兩者相輔相成，才使志願服務更為有效地陸續展開。

個人自民國 84 年 2 月 21 日接掌內政部社會司後，有鑒於志願服務的風氣已逐漸在民間活絡起來，惟中央似乎一直欠缺一套明朗的政策供作遵循；致使志願服務的推展，民間常有參照無從、仿效無據，導致有心響應、心餘力絀之嘆；況且各級地方政府社會福利部門及民間社會福利機構，在推展社會福利時，亦有人力不足，業務難以大力推動之苦；基此，個人旋即成立專案小組，積極規劃，加速訂定「廣結志工拓展社會福利工作—祥和計畫」，於民國 84 年 6 月提部務會報審議通過後，於同年 6 月 28 日函頒省（市）、縣（市）政府自 7 月 1 日起全面實施。

「祥和計畫」的訂頒實施係內政部為激勵社會大眾秉持「施比受更有福，予比取更快樂」的理念，發揮「助人最樂、服務最榮」之精神；擁抱「志工情」，展現「天

使心」，胸懷燃燒自己、照亮別人之德操，踴躍投入志願服務行列，積極散播志願服務種子，共同為協助拓展社會福利工作及增進社會祥和而奉獻心力；尤更期盼藉著這個計畫的大力推廣，能使志願服務工作在明朗的政策引導下，建立完整的制度，俾有助於社會福利工作更有績效地順利拓展。該計畫對於志工的：(1)任務編組，(2)召募對象，(3)服務項目，(4)教育訓練，(5)獎勵，(6)福利，以及志願服務的：(1)實施方式，(2)經費等均有明確的規定。

「祥和計畫」可說是臺灣第一個由中央訂定明朗政策，試圖建構制度化的運作模式，有計畫、有步驟、有效率、有目標地推展志願服務及規範志工管理的方案；也可說是「志願服務法」制定實施的催化劑；因為，民國 90 年 1 月公布施行的「志願服務法」，有許多「祥和計畫」的具體作法亦均含括在內。由於此一計畫切合實際，具體可行，自實施以來，頗獲熱愛志願服務的有志之士認同與響應；依據內政部統計資料顯示，截至民國 93 年 6 月底，臺灣地區已有「祥和志工」1,044 隊，志工人數達 66,207 人，並持續成長中。且中央各部會也分別倣效陸續訂頒各類推展志願服務的相關規定，諸如：

(一)民國 85 年 3 月 20 日行政院為有效運用社會人力資源參與公共事務，以提昇服務品質及行政效能，訂頒「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」。

(二)民國 86 年 10 月 15 日行政院青年輔導委員會為培養青年樂觀進取、積極奉獻、關愛社會的服務人生觀；激發青年對國家之使命感及熱愛鄉土之情感，訂頒「中華民國青年參與國內地區志願服務實施要點」；另於民國 88 年 1 月 15 日又訂頒「行

政院青年輔導委員會表揚青年志願服務績優團體暨志工實施要點」。

(三)民國 88 年 9 月 21 日內政部消防署為廣結工參與緊急救護工作，訂頒「鳳凰計畫」；又於民國 88 年 12 月 10 日為凝結民力參與緊急災害救援工作，訂頒「睦鄰計畫」。

(四)民國 89 年 10 月 2 日行政院環境保護署為充分運用民間環保資源，鼓勵全民參與並鼓勵有功人士及團體對環保之貢獻，訂頒「推動環境保護有功團體環保義工人員及環境保護局人員遴選表揚要點」。

(五)民國 89 年 10 月 17 日行政院文化建設委員會為激勵志工士氣，訂頒「行政院文化建設委員會表揚文化機關（構）績優義工辦法」。

(六)民國 90 年 12 月 6 日教育部為激勵志工士氣，獎勵表揚績優志工，訂頒「教育業務志願服務獎勵辦法」。

(七)民國 90 年 12 月 11 日行政院衛生署為提昇志願服務品質，訂頒「衛生保健志願服務獎勵辦法」。

(八)民國 91 年 3 月 7 日外交部為獎勵表揚績優志工，訂頒「外交志工獎勵要點」。

三、志願服務的發展策略

政府力量有限，民間資源無窮；妥切運用志願服務組織的龐大力量，確實是公私部門彌補業務不足的最佳途徑；惟仍須政府建構完備的配套措施，相關單位配合執行；才能使志願服務的力量發揮最大的效用。茲就個人多年來參與志願服務的經驗所得，略敘志願服務的發展策略，以共勉之。

(一)釐訂運用計畫

計畫是達成目標的指導原則與工作指

標；既然機構決定推展志願服務，運用志工協助業務之執行；在招募志工之前首應釐訂周詳可行的「志願服務計畫」，明確指出：(1)志工招募的目的、人數、條件、方式；(2)志工的服務項目、服務時間、工作性質；(3)志工的教育訓練；(4)志工的運用、管理；(5)志工的輔導、考核；(6)志工的獎勵表揚等；俾使有志之士從計畫當中，清楚了解參與志願服務應有的心理準備，進而決定是否投入志願服務行列，實現其矢志助人的強烈意願。

(二)審慎招募甄選

志願服務是一種愛與關懷的人性工作，旨在協助他人解決困難問題，具有輔助、彌補、增強、發展的效能。因此，招募志工對於志工參與的動機、態度及觀念，應該特別審慎。運用志工必須深切體認：(1)「招募」是推展志願服務的前奏；(2)「甄選」是推展志願服務的過程；(3)「任用」是推展志願服務的實踐；唯有招募準備周全，甄選客觀公正，任用管理妥善；始能真正找到既適合參與者興趣，又能真正協助推展業務的優秀志工。

(三)落實教育訓練

為免造成志工與運用單位失調，志工在參與服務之前與實際服務之中，均應落實實施不同層次的教育訓練。志工的教育訓練應兼顧「心性的啟發」與「知能的增強」；前者旨在引導志工發揮潛力與群力，凝塑向心與信心，使之認同於運用單位及服務項目，而使志工個個都「肯幹」；後者旨在培養志工的人際關係、說話藝術、助人方法與服務技巧；使之服務得勝任愉快且著有成就，而使志工人人都「能幹」；唯有如此，志願服務體制的建立才能日益成長，並更茁壯。

(四)講求推展方法

助人靠心意，服務講方法；肯幹未必能幹，想做也未必會做。志工雖然熱心有餘，衝勁十足，惟方法欠缺，技術不夠；如運用單位的督導未能予以妥切指導、傳授方法；則不但將使志工的服務成效大打折扣，也必導致志工參與的興趣大減。為期維繫志願服務動力，開拓志願服務範圍；並使志願服務工作不致無疾而終，且更日趨精進發展；如何精研推展方法，善用服務技巧乃應予重視的課題。

(五)培養服務倫理

所謂倫理係指價值觀念、道德標準及行為規範。志願服務雖然是一種只問耕耘、不計回饋的志業，但志工參與服務的歷程與結果所涉及的影響層面，不僅只限於服務對象與志工本身之間的互動關係，尤其更與機構形象與社會整體的觀感息息相關。基此，志願服務為能發揮其預期效果，各級主管機關及運用單位當然務須致力於志願服務倫理的培養，期使志工深切體認「有所為」、「有所不為」的真諦，進而促使志願服務確實彰顯應有的價值。

(六)辦理績效評估

評估旨在檢討過去，策勵未來。主管機關對於運用單位推展志願服務的績效，或運用單位對於志工個人或團隊參與服務的成果，均應定時辦理評鑑或考核，以縝密、嚴謹的態度，公正、客觀的方法審慎予以評估。所謂評估是指應用科學的方法，對於一項工作，依照事前設定的期望基準，詳細評析完成的績效狀況，進而列舉其優劣的事實，並提出改進的建議。績效評估不但可以了解運用單位推展志願服務或志工參與志願服務的成效，以作為獎勵的依據，尤可用來決定未來志願服務的

發展方向。

(七)激勵工作士氣

志工朋友參與志願服務固然不是為了獲得獎勵，但有效的獎勵應是激勵工作士氣，促使志工持續參與的動力。為了維繫、擴大與弘揚志願服務的成效，適當的獎勵應是必要的；因為獎勵不但能鼓勵志工永續經營，尤能激勵社會大眾見賢思齊。唯獎勵應特別堅守的原則是，務必確實做到公正客觀，寧缺勿濫；嚴禁沽名釣譽，請託關說；如此，才能使獎勵真正做到實至名歸，受之無愧；而不致使志願服務失其純化與淨化。

(八)考量推動經費

有些單位的領導階層或財主人員常常以為，志工的參與既然只問耕耘，不求回報，何以推展志願服務還需要編列預算？一個單位如其長官或財主人員持有這種看法，實在是讓人啼笑皆非，欲振乏力。就志願服務的本質言，志工固然完全不以獲取報酬為目的；惟有關志工的意外保險、交通費、誤餐費，以及辦理志工教育訓練、獎勵表揚及觀摩聯誼……等，在在需要經費的支持。如果一個單位的領導階層或財主人員任意輕言，推展志願服務根本毋需經費，那實在是極其不負責任，且叫人感到扼腕、不服與無助的事情。

(九)實施目標管理

恰當的管理是充分發揮志工力量的有效方法；它不但有助於達成服務的目標，更可提高服務的效能。一般言之，志工的管理首須制定管理的目標，其目標的制定應該把握下列原則：(1)目標必須明確可行；(2)目標必須切合實際；(3)目標必須易於達成；(4)目標必須具有期限；(5)目標必須妥加評估。在此要特別提及的是，運用

單位對於志工的管理，絕對不能像長官對部屬或上級對下級的隸屬關係，而是要與志工建立友善的夥伴關係；凡與志工的互動，不但應相處以情，輔導以理；更應懂得展現尊重、肯定的誠意。

(十) 塑造服務文化

文化是人類經年累月聚積而成解決問題的方案，它是一種行為的學習模式，也是一種社會區別的標誌，它更對民間團體的團結提供一個重要的基礎。所謂服務文化就是：服務要有理念、有組織、有守則、有標誌、有證照、有歌曲、有倫理、有制度……，唯有這樣，才能將志願服務凝塑成獨具風格的神聖事業，而吸引更多誠心奉獻的民眾熱烈的嚮往，共同促使這種事業由點、而線、更連結為面，建構成溫馨綿綿的志願服務網。

(十一) 強化督導效能

「督導」是志願服務推展成功與否的靈魂人物。由於志工依其個人志趣參與不同項目的志願服務，熱忱有餘，專業不足；督導務須給予正確導引，始能人盡其才，適才適所。於是建立完善的督導體系，要求督導人員積極投入督導工作，乃志工運用單位不容漠視的議題。具體而言，督導工作的內涵應兼顧志工的：參與動機、心理需求、價值觀念、工作能力、服務態度、工作技巧、專業知識、服務成效及自我成長等各方面。志工督導應該運用各種專業技術及方法，透過與志工之間建立良好的互動關係，協助不同環境背景的志工伙伴，達到增強工作信心，提昇服務品質的目標。

(十二) 籲請主管重視

志願服務是否能夠順利而有效的推展，主管的重視與否具有決定性的影響作

用。如果運用單位的主管對於該項業務能予重視與支持，其對承辦同仁而言，因為獲得長官的重視與支持，必能取得同仁的配合與協助，而不致於孤掌難鳴，徒勞無功；又對志工朋友而言，更能因為長官的重視與支持，深受鼓舞，士氣大振。說實在的，如果運用單位的主管僅要求人力不足應該妥善運用志工，但對於志願服務的推展卻不聞不問、不理不睬；如此，期待志願服務的推展能夠順利成功，那簡直是夢想。

四、結語

成功的志願服務，必須：(1)以適應需要來決定服務內容；(2)以良好態度來爭取服務對象；(3)以力求改進來開拓服務願景；三者融合的結果，就是要力行、要落實、要創新。易言之，也就是要有新項目、新精神與新方法。只要做得多、做得好、做得有意義；必定能使更多的志工朋友體悟到「予多於取」、「人重於己」的價值觀念；進而使志願服務的推廣在社會改造中消弭亂象，在社會重建中樹立風範。

展望未來，(1)如何建構良好的志工督導制度，(2)如何建立合理的志工管理制度，(3)如何建立完善的志願服務評鑑獎勵制度，(4)如何籲請各級政府機關寬列志願服務推動經費，(5)如何落實實施並檢討研修志願服務法；尤其，(6)如何結合工商企業響應成立「志願服務推廣基金會」，以整合推展志願服務的統一作法，實乃志願服務永續發展刻不容緩的急切要務。

(本文作現任內政部消防署副署長暨財團法人賑災基金會執行長)