

各縣市志願服務業務評鑑觀感

施教裕

壹、前言

這一次內政部社會司所進行的各縣市志願服務業務評鑑工作的重點，可以說已經試圖超越上次八十六年以祥和計畫的行政作業內涵爲主的模式，如大抵偏重於組隊、訓練、宣導、福利、紀錄、獎勵表揚等六大項目，儘管亦涵括創新計畫乙項，不過比重很小。此次評鑑項目則擴大及於服務成果、資源開發、團隊連結、聯合組織運作、以及改進創新等專業實務內涵。又評鑑工作的角色定位亦已儘量跳脫行政考核的單向監督，而是以雙向溝通和解決問題的取向，嘗試協助地方政府主管部門和基層志願服務團隊可以澄清目前業務倡導的理念和想法、診斷業務推動的問題和原因、建構未來發展遠景、和

選擇改進或創新的策略和做法。當然，上級政府和專家學者所組成的評鑑小組和作業過程，總是不免帶給基層公私部門志願服務業務相關工作人員許多文書資料準備的辛勞及困擾，和面對評鑑結果得失的心理壓力及負擔。儘管如此，評鑑工作本身以及評鑑結果的報告與建議，仍是希望可以提供基層志願服務工作領袖及夥伴更加充分掌握目前業務推動的現況及問題的客觀資訊，以及審慎評估未來業務發展的願景目標以及改進對策和革新做法。

貳、志願服務業務的理念與願景

志工個人對社會服務的參與，可以無怨

無悔的付出，也可以不計是否獲得對等報酬的投入，不過，卻須反思是否選擇了最無助的弱勢族群作爲服務對象，是否從事最迫切需要的服務項目與內涵，是否掌握正確或最有效的服務知能與方法，是否獲得最大的服務成果與效益？尤其特別重要的是，是否個人可以承諾長期持續或例行穩定的參與及投入，是否有專業計畫和專業督導的個別志願團隊之內的社會行動或服務方案中盡心盡力，是否在區域志願團隊之間有組織協調分工、服務方案之間有連結整合的機制之下做有意義的配合和共襄盛舉？簡單的說，志願服務是個人的助人工作，也是社團的助人事業，是有意義的個人使命，也是神聖的團隊志業，這一值得做的事情，並不是一個人可以單獨成事，甚至不是一個社團可以逕自立

業，而是需要結合眾人之力 and 所有團隊的精誠共識，才能有所作為和有所成就。

對於社會資源的看待與處理，過去大多僅強調開發及運用，目前及未來則可能需要重新思考是否須協調及整合。提及「整合」一詞，有如洪水猛獸，大家爭相避之唯恐不及，說穿了無非是害怕有損自己組織或社團的多年辛苦所建立的山頭，美其名就是所謂維護組織的自主性。民間志願組織的參與社會服務其來已久，從英美慈善組織會社的理念和做法而言，無非就是希望防範有限的社會資源在組織之間因本位主義作祟而有所浪費，或未能發揮最大的效用。因此，組織之間的連結或合作是必要的，以志願組織大多屬於接受政府補助或民眾捐款的「取之社會，用之社會」的準政府組織之角色型態，似無拒絕與人為善和協調合作的權利。

因此，志願服務的工作內涵是否超越文康休閒或自助成長，而可以真正服務關懷或助人利他，特別是配合福利社區化的政策取向而落實社區照顧與關懷；志願服務的參與是否可以長期持續和例行穩定的投入，是否可以成為現代市民各年齡層普遍社會參與的

文化和風氣；志願服務的推展在各志願團隊的組織之間的互動與運作，是否可以在志工人力資源管理、專業服務督導提供、連續性服務方案連結、服務資訊流通共享、政策規劃及業務分工等方面，相互協調與合作，並建立資源整合的機能和制度，則儼然成爲此次評鑑項目範疇的重要思考方向和評量基準。

參、志願服務業務的現況與成果

回顧國內志願服務事業之倡導及推動，其過去發展及變遷的歷程和特色，誠如台中市政府社工團隊所作分析指出，由民國七〇年代初期以政府部門倡導及推動爲主的蘊育時期，逐漸邁入八〇年代民間崛起的政府與民間合作的夥伴關係之茁壯時期，乃至預期待未來九〇年代以後將由民間主導和自立的全面發展之成熟時期。儘管志願部門和民間資源的潛力和發展可以拭目以待，不過政府在志願服務資源整合的角色和功能之扮演，即使不是直接的介入和主導，仍須間接的催化和促成，否則任由民間自行協調和整合，恐

怕事倍功半，或甚至可能長期陷於分崩離析或衝突競爭。

有鑑於此，祥和計畫的提出即是企圖對過去分散零亂的志願服務資源加以整合，其整合的切入重點和策略途徑，乃是從組織的重組下手，特別是重新編組以建立一個由中央到地方的三級垂直層級之統合組織架構。在此一統合組織架構的收編之下，各縣市在祥和計畫大隊編組的志願服務團隊和志工人數的拓展方面，自上一次八十五年志願服務評鑑迄今，顯然有相當顯著的成長，多數縣市均有倍數之成長，甚至有多達四、五倍以上之成長者，亦不乏其例。由此可見，各縣市政府社會行政主管部門對志願服務推動之重視和支持，社政同仁及社會工作人員之熱心和認真，以及祥和計畫大隊、志願服務協會和各志工團隊領袖幹部的熱誠配合和投入貢獻，均是值得肯定和讚許，同時亦贏得所有關心志願服務事業同道同工的敬佩和稱讚。

除在前述祥和計畫大隊的名義收編之努力外，依據前次評鑑建議，多數縣市對志工人口特質如年齡、性別、職業、教育程度、服務年資等資訊，已逐漸確實進行基本資料

分析，藉以瞭解及評估未來在志工來源開拓、招募標的對象及策略、志工培訓及督導等之參考依據。目前志工入口特質仍以中年的家庭主婦居多，年輕的大專和高中職學生、男性就業人口以及老年或退休人口的比例仍見偏低，加上志工的服務年資多數在兩年以下，可見許多志願團隊的志工人力來源不豐和異動頻仍。不過，在統籌擴大招募志工方面，如台北市和高雄市發行愛心護照，以及新竹市製作「千手大愛」護照，和如高雄市、彰化縣等倡導「一人志工、全家志工」等志工運動，藉以鼓勵各年齡層人口積極和充分參與志願服務，均是頗具創意之舉。又在推銷及提昇志工形象方面，高雄縣的志工「親善大使團」之構想和做法，確實凝聚不同志願團隊的菁英，在組織之間促進共識，在各團隊成員之間增進友誼和連結，同時在社會大眾之前，展現志工楷模的風範和氣質，此一創舉自是值得借鏡。

在志工培訓方面，多數縣市依據前次評鑑建議，針對志工訓練課程規劃、內容安排、上課方式、講師溝通協調、結業證書格式及發放、志工督導方式及內容，社會資源資訊整理及運用，乃至於志工服務時數登

錄、基本資料上網、福利保險、評選表揚等諸多具體改進建議事項，大多已盡力回應和設法改善。特別是在統籌志工訓練方面，許多縣市如高雄縣市等均設置志工學苑，藉以統籌規劃及辦理志工訓練事宜，或如新竹市更委託玄奘大學社會工作學系辦理千人志工訓練，積極開拓志工來源和統籌辦理基礎認知訓練，均見各縣市政府社會局主辦單位及承辦人員以及其他支援配合單位之認真和用心，令人敬佩。

在志願服務對象及服務方式與內容方面，各縣市依據祥和計畫揭示項目，其服務對象大多可以涵蓋各種弱勢團體人口對象的服務，包括兒童、少年、婦女、老人及身心障礙者等。服務模式由過去以附屬於專業福利機構團體為主，如醫院、家庭扶助中心、生命線等，和服務內容以一般諮詢、協談、和協助機構設施之行政管理或業務營運之支援協助為主，如今則逐漸擴大至各種半專業的社會服務團體或慈善團體為主體，和以社區關懷及弱勢族群的直接服務。在志願服務的內涵演變方面，許多非機構或中心模式的志願團隊，亦由過去較為偏重非例行性或不定期的育樂性團體活動支援，轉型

為例行性或定期定時的輔導性個人關懷服務。凡此可謂均乃符合目前許多弱勢族群對志願服務在一般育樂休閒活動參與之外，尚有與志工做進一步較為深度心理關懷與社會人際互動的需求。

又在志願服務項目及內涵方面，各縣市依據祥和計畫揭示項目，主要涵蓋兒童福利服務、少年福利服務、婦女福利服務、老人福利服務、身心障礙者福利服務、醫院服務、社區服務、家庭服務、諮詢輔導服務、及其他等十大項。就許多縣市而言，其所轄志工團隊及志工人數仍以醫院服務居多，所占比例大多在三成以上。惟近來推動福利社區化之大勢所趨，加上獨居老人以及身心障礙者對居家服務的需求，日見殷切和重要，尤其是在各鄉鎮市區推動居家服務支援中心的模式和做法之後，更見民間社會服務團體及慈善團體的共襄盛舉和紛紛加入，致部分縣市的老人福利服務和身心障礙者服務的成果人次和時數，竟然超過傳統醫院服務一支獨秀的態勢，誠屬難能可貴。部分縣市對兒童或青少年服務或社區服務，則似乎特別投入，其服務成果在近幾年來特別豐碩可觀。至於諮詢輔導或協談服務，則向來維持相當

穩定的地位和成果。尤其是在志願服務的項目內涵之開拓方面，如高雄市率先開拓殯葬管理所志工，慰問及協助喪家處理善後事宜，可謂體貼入微；如花蓮縣希望結合慈濟的資源與力量，使花蓮市內所有公共場所如機場車站和重要街道或重要公共設施等，均有志工在場提供服務，締造真正「志工城市」和「志工世界」。

志願服務在直接服務的內涵亦有相當的發展和突破，且日見豐富和週延完整，如以老人居家服務為例，已能提供週延和連續性的服務內涵，包括緊急救援、電話問安、居家關懷、家事服務、送餐服務和交通服務。此堪稱為志願服務內涵的提昇和轉型之進步指標。在服務的推動現況方面，由於國內普遍對獨居老人關懷課題的重視和回應，不僅資源豐富的都會地區如台北市和高雄市均有約三、五十個以上志願團隊的投入，或如台北縣的動員成功，更有超過一百個志願團隊的加入，而且連資源缺乏的偏遠縣市如台東縣和花蓮縣，老人服務的內涵深度及推動成果豐碩，亦不落人後，甚至連離島的澎湖縣和金門縣，更不例外，基層鄉鎮公所行政體系的積極動員和民間社團的結合，仍有令人

刮目相看的表現及成果。

特別是在獨居老人關懷服務的動員方面，如嘉義縣和雲林縣可以發動老人會熱心老人除認領老人活動中心及當地社區環境清潔工作外，進一步主動參與關懷與慰問老人的行列，開創由老人關懷老人的先河，乃是成功案例。如雲林縣西螺鎮利用托兒所娃娃車支援社區老人的交通服務，協助鄉下老人上街購物或就醫，或如花蓮縣托兒所教師鼓勵幼兒輪流將剩餘的營養午餐轉送社區獨居老人，並做問安與關懷之舉，甚至假日則由家長攜帶幼兒自願前往探望和關懷老人，亦均是難能可貴的現代活動之創舉。又如高雄市由數十位醫師認養社區獨居老人，定期進行健康訪視及友誼關懷，以及推動一老一賣運動，鼓勵社區鄰里認養關懷老人，以期就地協助日常生活照顧，更是倡導專業人員走入社區之典範和美談。如台東縣的飛魚服務隊乃由原住民朋友組成，藉以就近服務社區原住民長者，亦是社區大愛的感人事例。

在督導制度之建立方面，部分縣市已確實訂定志願服務人員服務要點、工作幹部選舉辦法、工作幹部職掌要點，以及定期舉辦志工督導會議、志工幹部會議和聯繫會報，

以利志願服務督導制度之建立。此外，亦積極辦理各種督導訓練課程，藉以提昇督導知能 and 服務品質。

在社會資源整合及運用方面，多數縣市已經成立志願服務協會，藉以發揮統籌規劃及協調執行志願服務相關事宜，同時將原由縣市政府社會局主導志願服務事業的角色與功能，逐漸轉手由民間志願社團的聯合團體接棒。部分縣市亦已紛紛設置志願服務推廣中心，以利志願服務工作規劃推動及人力資源整合，或協助彙整各民間福利機構團體申請內政部補助志願服務相關計畫事宜。許多縣市更已積極設立志願服務推廣中心，如高雄市更希望發揮單一窗口的功能，使相關服務資訊、場地設施、教室、會議以及各志願團隊所規劃方案及計畫等，可以獲得適切和起碼的協調與分工，均是資源整合的理想模式和具體借鏡。

此外，少數縣市另設置志工學苑，統籌辦理志工各階段訓練課程規劃及成效評估事宜，以及設置志工人力銀行、老人人力銀行和老人照護銀行等，確實建立志工人力資料庫檔案，以供各福利機構團體及社會各界查詢與運用。特別是發行各縣市志願服務資源

手冊，以提供最近和最確實的各志願服務團隊的相關基本資料，有利社團之間的相互連繫和連結。甚至於高雄縣更已著手規劃及推動志工人力時間銀行制度，作為志工彼此之間相互扶持的互助機制和後援系統，以及部分縣市亦發行志工護照，鼓勵更多社會大眾加入志工行列，同時提供各種志工優惠措施，藉以提昇志工服務熱忱。

在社會資源整合及運用的創舉方面，如苗栗縣「貓狸溫情」方案藉由急難救助個案達到協調志願團隊認養和聯合勸募的機能與功能；如高雄縣的慈善團體聯合會基金會的運作模式、宜蘭縣的社會福利機構團體聯合勸募方案，以達到組織之間的協調與合作；如台北市的福利國加盟方案和高雄縣的愛心工程招標，有計畫的引導志願團隊加入服務行列或認領服務項目；如彰化縣志願服務協會，藉由縣內各志願團隊的前任領袖組成社團負責人聯誼會，以達到組織之間的領導共識和同心協力，均是值得學習和迎頭趕上的例證。

肆、志願服務業務的問題與困境

在擴大志工招募與志願服務社團參與方面，雖然各縣市志願服務社團及志工人數，均有顯著的增加及成長，不過大多仍侷限於專業社會福利機構團體的志工團隊，並未廣泛吸納諸如慈善會、教會、寺廟、衛生所、學校社團、工商企業、社區及老人會等志願服務團隊等，故使志工的來源和志願服務參與，尚未普遍深入社會各階層，和成為社區居民日常生活不可少的社會參與之一部分。

在志願服務的內涵方面，無論是過去的機構推動模式或目前的社團推動模式，前者服務內涵較為固定但仍以設施管理和活動支援居多，後者服務內涵不定而以活動支援為多，故服務內涵就連續性服務的光譜而言，以成長性育樂活動居多，至於輔導性、補充性和支持性的生命救援、問安諮詢、關懷、居家服務、家事服務、交通服務和送餐服務等，則尚待擴展和增加，藉以符合目前及未來各弱勢族群所需專業服務之不足。儘管目前志願服務的項目及內涵，已有顯著的擴充及轉型，惟對各種志願服務方案的推動如前述大多缺乏充分和健全的督導，使服務績效和服務品質難以獲得具體信譽與保證，對此顯然各縣市志願服務業務主辦人員大多無力

著手評估，故未來首要之舉乃以如何研擬具體成效目標和定期評估的作業方式，始能有效改善和提昇。

在社會資源整合及運用方面，目前志願服務協會、志願服務推廣中心、祥和計畫大隊三者之間，作為各志願團隊相互之間協調整合的機制之角色和功能之定位，並不清楚，同時彼此之間的分工和連結，亦嫌不足，故並不能有效發揮各志願團隊組織之間的統籌規劃和聯合執行的功能，以及達到充分分享資源的預期目標。在社會資源開發方面，多數縣市的志願服務聯繫會報的角色和功能，仍僅止於行政協調、資訊交換和經驗分享的地步，至於進一步的個案轉介、資源分享、服務分工、組織協調等方面的連結，則十分有限。譬如僅有少數縣市如宜蘭縣可以推動和發揮聯合勸募的模式與功能，高雄縣的愛心工程招標模式，台北市的福利國加盟專案，苗栗縣的急難個案通報系統和愛心基金專戶籌措等，藉以有效統籌開拓和分配民間捐款及相關福利資源。

在督導制度之建立方面，目前多數縣市乃採取聯繫會報和定期或不定期聯合督導的模式進行，由於慈善團體或其他非專業機構

團體投入社區關懷和個人服務與照顧之志願服務內涵者，日漸增多，故相對的需要較為密集和專業的督導，始能符合多數志工在第一線直接服務的需求，惟許多志願服務團隊並無力僱用專職的專業社會工作人員以擔任督導，大多仰賴各縣市政府社工員的支援和協助，故若一旦縣市社工員人力被其他保護業務所吸納後，則難以確實落實督導的角色和功能。

目前志願服務團隊若屬於傳統專業福利機構團體者，由於有專職專業督導人員帶領，工作內涵及服務輸送模式容易建立，大多有常軌或制度可循，服務績效及服務品質均較具保障。惟近來為落實福利社區化的做法及精神，目前認養各社區的慈善團體或民間社團之參與和投入，由於缺乏專職專業督導人員帶領，故工作內涵及服務輸送模式不易建立，服務績效和服務品質亦令人擔心。此外，許多此等志願團隊對服務社區及對象如獨居老人而言，乃屬於外來資源或團體，仍必須與當地社區草根組織及地方人士結合，否則即無法使志願服務的機制和功能，

逐漸在社區紮根和落實推動，和形成真正的社區照顧網絡。此一問題普遍存在於許多志願服務成果豐碩的地區，尤其是災區的南投縣和台中縣，更見對外來的志願團隊的資源未能有效整合，和難以在當地社區紮根再生或接枝重生。此亦有待未來各縣市社工人員積極介入和有效整合，始能建立可行的志願服務督導模式，以及研議志願團隊就地紮根的策略和途徑。

伍、志願服務業務的改進建議與未來發展

在繼續擴大志工來源和志願服務參與方面，老人人力資源似乎可再加以有效開發及運用，如嘉義縣、雲林縣等對老人會的長輩人力資源之轉換和運用，均是不可多得的成功案例。此外，為使學校學生社團可以持續和穩定投入服務，如新竹縣對大專學生社團的長期借重和夥伴關係，亦是值得借鏡。又為使志願服務的日常生活化和形成現代社會公民的社會參與的家常便飯，如桃園縣推動

小學生日行一善方案，並透過戲劇巡迴校園演出，使志願服務理念與教育，可以向下紮根，以及其他縣市如高雄市所舉辦兒童志願服務體驗營活動，均頗富創意。又如新竹縣對企業勞工志願服務團隊的組訓及運用，亦相當成功，在爭取企業領袖對社區睦鄰方案的支持下，亦可形成全民共同參與志願服務和共同關懷社區以及協助照顧弱勢族群的理想願景。

此外，由於各縣市志願服務團隊及志工人數，均已相當可觀，似乎可考慮規劃及推動志工人力時間銀行制度，藉以建立和奠定志工服務的後援系統，使志工對志願服務之投入可以無後顧之憂。又各縣市可考慮設置志願服務獎助金，以鼓勵學生社團或個人規劃創新或符合各地方特色的志願服務方案或活動計畫，並定期投入當地社區或各種弱勢族群的服務行列，藉以彌補專業服務方案之不足，同時提昇志願服務內涵的品質。特別是為提昇志願服務品質，對各種志願服務方案如老人緊急救援、問安關懷、居家服務和送餐服務等，似可考慮由中央另行邀請專家

學者組成評鑑小組，進行志願服務方案績效評估，以確切釐清和瞭解志願服務的服務目標及推動成果。

在社會資源整合機制之建立方面，似可考慮就現有公私立慈善及公益社團志願服務聯繫會報的架構及運作模式，加以擴大，由情感聯誼、個案連結、工作經驗交流或資訊分享，提昇至服務方案或經費資源的分工與支援，乃至於擴大試辦聯合勸募活動，如宜蘭縣結合主要社會福利機構團體進行年度聯合勸募活動，藉以建立統籌開發及分配社會福利資源的運作模式。

在社會資源運用及整合方面，為有效統籌運用民間志願團隊的資源和力量，亦可考慮由縣市政府進一步對其他尚未委託民間辦理之未來年度計畫的服務工作項目，如高雄縣的愛心工程招標方案，邀集當地所有志願服務團隊認養，以及對各團隊彼此所規劃之年度服務方案，作初步的協調與支援配合，以及在政府補助款的作業申請與資源分配上，做進一步的協調和整合。未來各縣市在社會資源整合機制上，可考慮將相關民間社會福利組織逐漸納入志願服務團隊聯繫會報

的組成成員之中，尤其是使志願服務與社會資源二者的整合機能結合為一體，並向聯合勸募的資源開發與分配的最終機制目標邁進和努力。

陸、結語

所謂志願服務，如果給予較為完整和週延的定義，可以說本質上乃是現代人民一種民主的、自動自發的日常生活方式和行為習慣，基於個人內在價值與社會倫理所表現的直接利他行動，是業餘的、部分時間或專職全時的從事，並不注重金錢或物質的對等報酬，在有目標、有計畫的策劃和籌備之下，透過個人意願和組織宗旨的實踐，經過長期、持續、普遍及經常的投入，整合各種人力、物力、財力和智慧等資源或系統之一種工作方法，和強調服務供給者與受惠者之雙向互惠的過程，並兼顧物質與非物質、專業與非專業的服務內涵與層次之助人服務或社區關懷，和最終以建立福利資源網絡和服務輸送體系為目標。因此，志願服務已經不再是個人隨興或發心的義舉仁行，也不再只是結合志同道合之士的情感道義之串連或結

晶，而是志願服務事業或志業本身有意義、有組織、有計畫的集體行動。

志願服務也不再只是志願服務而已，它展現人性慈悲利他的最崇高情操，它反映現代人學習成長的生活方式和提昇自我與人群的社會習慣，它象徵人類休戚與共和互助合作的社區機能，它代表最為龐大和最具潛力的人力資源運用與管理，它意含社會福利體系和服務輸送網絡的基石，它代表各個志願組織的團隊運作的榜樣，它啓示社會有限資源可以在整合的模式中作最大的運用及發揮。因此，志願服務所涉及的層次不僅有個人的層次，也有組織的層次，更有組織之間的事業層次，而這也正是所有關心和支持志願服務志業之熱心人士所共同努力的目標和方向。

（本文作者為暨南國際大學社會政策與社會工作學系暨研究所副教授）