

# 國家公園志工制度之探討

簡志文

## 壹、前言

國家公園之設立，旨在為自然與人文景觀獲得保存與利用，提供休閒遊憩、自然科學研究、戶外教育機會與場所、增進休閒生活品質，以實現國家公園經營之目標。我國於民國六十一年公布「國家公園法」，復於民國七十三年首座國家公園於墾丁成立，十多年來陸續成立玉山、陽明山、太魯閣、雪霸及金門等座國家公園。由於國家公園已成為旅遊主要目標之一，遊客人數大幅成長且旅遊目的多樣性，在各國家公園管理處有限的編制人員，為提昇服務品質，增進遊憩與資源經營效能，讓社會大眾參與國家公園服務與經營的行列，為世界各國所普遍採用的途徑之一，尤以我國近年來在提供社會服務之公私機構及學術團體大力倡導，志願服務風氣日漸風行，在熱愛大自然與關懷人生交互為用之下，必為國家公園之經營與服務邁向新的里程。

## 貳、國家公園之意旨

一、國家公園設立標準：依據「國家公園法」第一條及第六條規定國家公園設定標準如下：國家特有自然風景保護地區。

(一) 野生物及史蹟保護地區。

(二) 提供國民育樂及研究使用之地區。

二、國家公園之經營：我國國家公園經營，由內政部營建署依據「國家公園法」，並衡量地區特殊性、未來發展趨勢，同時參酌國外之經營管理模式，研擬經營方針，主要如下（內政部，民八  
一）：

(一) 保護地區經營：園區內核心資源地區，列為保護性地區，保持原來生態運轉體系，使區內資源具有物種多樣性、歧異性、自足性、自我調節性，並能代表國家公園特色。

(二) 遊憩地區經營：自然資源永續經營是國家公園經營主要目標之一，為使遊憩資源正當利用，避免遊憩衝擊，提昇遊憩品質，增進遊憩體驗，創造多樣化遊憩機會。

(三) 解說服務規劃：將園區內自然與人文環境特性，經由各種媒體或活動方式傳達給遊客，引起遊客對當地環境關注與瞭解，激起

生活體驗，進而對環境與鄉土的關懷，孕育激極參與環境保育熱忱，以實現國家公園經營宗旨（張長義，民七四）。

(四)環境教育機會：運用各種解說設施傳達園區內各項自然生態與景觀之其他資料或媒體給予遊客；使遊客吸收並增進對自然環境瞭解，而產生對大自然懷有一份愛護情感（王鑫等，民七五）。

(五)自然科學研究：國家公園為長期性、永續性經營，園區內積極進行資源調查與研究，提供自然與人文資源研究場所，實現國家公園多元目標。其重要設施包括設置研習中心、發行研究刊物、對外研究合作等。

(六)遊憩利用管理：國家公園提供新的休閒遊憩場所，改變遊憩體驗，開創遊憩新趨勢「品味化、生活化、雙向化、區隔化、組合化、視覺化」給予國家公園機構積極回應。如園區內擁入大量遊客，而管理機構人力有限，帶來遊憩壓力，造成園區環境與資源品質惡化（蔡佰祿，民七九）。因此必須採取各項經營策略。

### 三、國家公園之功能

內政部營建署（民七四）依特性分析國家公園之功能如下：

(一)提供保護環境：國家公園地區具有成熟生態體系，且常存有終極生物群落（Climax Community），品質繁複，穩定性高。對缺少生物機能都市體系及以追求生產量為目的之農業生態體系產生中和作用，同時國家公園園區之資源獲得保護，對於人類生活品質與國土保安均極重要。

(二)保存遺傳物質：自然生態體系中每一階段、每一生物均經過長時間演替作用而遺存者，無論動物或植物，若任由伐木、狩獵、

濫墾等不正當行為持續將使生態體系瓦解。國家公園具有保存自然資源及孕育豐富生物基因庫（Gene Pool）。

(三)提供國民遊憩及繁榮地方經濟：獨特景觀及變化無窮的大自然可以陶冶人性，於今日都市繁忙生活，民眾對戶外遊憩之需求更為殷切，國家公園提供戶外遊憩最佳場所。同時促進園區外及週邊市鎮服務事業（如旅館、餐飲、特產等）發展機會，進而繁榮地方經濟。

(四)促進學術研究及增進環境教育：大自然為宇宙知識百科全書彙集，國家公園保存原始自然資源，其間地形、地質、氣候、土壤、河域溪谷、山岳景觀，及生活其間之生物未經人為干擾或改變，不僅提供國民接觸大自然及瞭解生態體系機會，更可作為科學研究最佳戶外實驗室。

## 參、英美兩國國家公園志工概況

### 一、英國

志願服務制度於十八世紀中葉已在英國發展，民間已參與志願服務工作。在英國國家公園全時工作職員有限，鼓勵志工參與國家公園服務，為服務人力重要措施。設有「全國性志願服務組織」（The National Trust），於一八九五年成立，其下有Miss Octavia Hill、Sir Robert & Canon Hardwich Rawnsley 三個志工組織，轄下分支機構逾四百個；於分支機構中有五分之二其志工人數逾五千人，並於一九八八年全英國在休閒、體育與觀光遊憩之志工團體二個，志

工人數達八百萬人，其中屬The National Trust志工逾二三百萬人，其組織最為龐大。The National Trust負責徵募、組訓、督導、考核等相關事宜；其性質係基於志工與服務機構間的橋樑。

(一)甄募：甄募時印發各種簡介，說明志工之工作內容、甄募方式與地點；並由各地區之聯絡員負責登記與晤談。年齡從十六歲至七十歲，分五級。類別包括國家公園規劃、發展與控制、看守服務、資訊處理、設計與特殊經營、管理技術與電腦服務支援、保育與遊憩、資源維護與清理、教育輔導、解說服務、遊客服務、停車場服務、環境教育等工作。甄募時僅登記姓名、住址、聯絡電話、能夠參與服務時間。在一九八一年通過「野生動物與鄉村法」之後，志工投入保育工作有法律依據，從事服務工作更為積極。

(二)組織：The National Trust總部設有國家志工經理、地區部門聯絡官、居民註冊督導，另於各地區設置十四個註冊處。其志工人數於一九八八年即達一六三萬多人，尤其從一九六九年至一九八八年之間志工人數成長七倍，為英國休閒、體育與觀光遊憩之志工團體中最大組織，成長亦最速者。其組織具半自主性，所需經費部分由當地政府補助，部分係向民間募捐，並接受當地政府督導(Torkildsen, 1992)。

(三)訓練：由The National Trust辦理職前講習、在職訓練及小組討論。訓練內容非常廣泛，凡服務所需的專業知能均列入訓練課程，訓練時間大都排在每週固定時間舉行，除邀請專家擔任外，以志工擔任居多。

(四)服勤：勤務安排由The National Trust負責，服務時間包括長

期服務、週日(末)服務、特別假替代服務三大類，其工作內容包括國家公園規劃、發展與控制、看守服務、資訊處理、設計與特殊經營、管理技術與電腦服務支援、保育與遊憩、資源維護與清理、教育輔導、解說服務、遊客服務、停車場服務、環境教育等項目(The National Trust Information for Volunteers, 1993)。

(五)考核：志工之考核由The National Trust負責，考核項目包括服勤時間、工作內容等項目，並逐項登記。

(六)福利：於例假日服勤者發給津貼，為確保志工參與服務之安全，服務機構為志工辦理保險；並辦理志工生涯發展之相關進修計畫。

## 二、美國

美國志願服務在十九世紀蓬勃發展，經濟學者Steven E. Rhoads曾指出美國社會中，每十萬人就有六千人參與志願服務工作(劉毓玲譯，民八二)；全國十三歲以上居民有四分之一以上會擔任過志工(More, 1985)。並成立「改進貧窮協會」、「協助移民協會」、「慈善協會」、「胡爾館」(Hull House)等志願服務團體。兩次世界大戰期間，協助政府致力於醫療、福利、教育等工作(蔡漢賢，民七一)。國家公園志願服務於一九六〇年代盛行，在一九六三年成立國家公園志工協會，於一九七〇年正式立法，志工參與國家公園計畫，自一九七〇年起十二年間在國家公園之志工逾十萬人。

(一)甄募：透過地區新聞媒體、就業中心、學校社團或報紙等管道；志工背景包括專業科學家、學校教師、資深公民、家庭主婦、

退休人員、高中以上學生。甄募對象不考慮其背景，而注重參與者熱忱，並以社區為中心。

(二)組織：一九六三年成立國家公園志工協會，介於國家公園與志工間之聯繫，並負責志工服務之計畫、督導、工作分派、問題解決、服務提供等，總部設於華盛頓，並於各地區設有辦公室 (Poans, 1988)。

(三)訓練：國家公園志工協會提供各項研習活動，交換服務心得，提供新的知能，使志工持續獲得成長。

(四)服勤：勤務區分為全時與部分時間；服務內容包括園區復建、資源維護、資訊服務、解說服務、園區美化、園區清潔、調查研究、戶外管理、園區規劃、園區看護等工作 (Dickenson, 1992)。

(五)督導：設置監督人員以考評志工之工作表現、所擔負之責任等，作為獎勵志工之依據。

(六)福利：由國家公園當局提供參與服務所需設備、交通工具、制服、明確工作指派、補償所支付費用、協助發展、提供各項訓練等福利措施。

(七)證章：按志工所擔任之工作性質與服務專長，以供遊客辨識。

## 肆、志工運用現況

我國國家公園運用志工服務，於民國七十五年首先在玉山國家公園甄募義工解說員，各國家公園成立後就辦理義工解說員甄募，

並陸續擴大服務內容。

### 一、志工人力組織

(一)志工人力：國家公園自民國七十五年起開始甄募志工，目前六個國家公園計有志工二二二三人 (民國八十九年十二月調查之數)，其中墾丁五四五人、玉山五〇六人、陽明山二七二人、太魯閣六三六人、雪霸一五二人、金門一二二人，近六年來大幅成長約五倍 (筆者於八十三年三月底調查時僅四八一人)，而女性略多於男性。

(二)志工組織：在六個國家公園中已成立志工組織者計有墾丁、玉山及陽明山三個國家公園，其餘三個國家公園尚未成立，惟金門國家公園之志工每個月有固定聚會一次。

### 二、志工服務內涵

(一)服務項目：國家公園志工主要以解說為主，包括帶隊解說、服務臺諮詢服務、室內外定點解說、志工訓練與聯繫、解說資料彙整、保育宣導、刊物出版、管理處行政支援等。近年來逐漸擴大服務領域，包括支援保護區之管制與巡邏、遊客違法之勸導、公共設施與山屋之巡查、資源回收等。

(二)服務時間：由於國家公園大都位居較為偏遠之郊區，志工服務的時間大都是在寒暑假居多，其次為星期例假日，至於非例假日則較少，因志工前往服務地點花費三小時以上比比皆是。服務時間主要是由國家公園管理處與志工協調，每年服務在十次以下居多，每次以一至二日最為普遍。

(三)當前課題：各國家公園均位居偏遠地區，志工服務之據點幅

員廣大，前往服務往返所需耗時較長，且交通較為不便，影響參與人數及服務時間。志工之福利事項似有加強之必要，國家公園主管機關對於志工獎勵並不重視，需要有系統之訓練激勵措施，志工組織功能有待強化等，為增進國家公園志工服務效能之重要課題。

### 二、志工參與貢獻

(一)維護自然資源：國家公園之資源維護由管理機關外之第三者，「志工」熱忱參與服務，宣導資源保育理念，更易獲得遊客共鳴。

(二)提昇遊憩品質：國家公園面積廣闊，園區內各項資源與景觀豐富，志工參與各項服務，除增加國家公園服務人力外，促使遊憩品質提昇。

(三)增進休閒體驗：國家公園管理處人力受法定編制限制，無法因應與日俱增之遊憩承載量，由於志工參與服務，可增進遊客愉悅的遊憩體驗。

(四)實踐機會教育：環境教育為國家公園經營目標之一，志工提供服務，以協助遊客瞭解國家公園各項資源環境，並體認環境的重要性，激發社會大眾對社會關懷與公益意識。

(五)塑造休閒文化：休閒文化的發展與提昇，是全面性、多樣性、永續性與整體性，經由全民的參與和投入，孕育對週遭環境資源關注與重視，引導正確休閒觀念，形塑優質休閒文化。

## 伍、志工推展願景

國家公園志工均以熱愛大自然、推動環境保護、增長知識技

能、回饋社會為參與服務的主要動機；大多數願意長期獻身於國家公園服務，近年來投入服務志工人力大幅成長，這是非常重要的社會資源，應加以重視與運用，以強化志工服務效能。

### 一、對志工及國家公園主管機關、志工之期盼如下：

(一)對志工主管機關：國家公園運用志工服務已實施十多年，國內志願服務之推展亦行之數十年，必須制定「志願服務法」以作為推展之參據，並設置專責輔導機構，從事志工制度之研究與規劃，以全面提昇志工之服務效果。

(二)對國家公園主管機關：國家公園志工自民國七十五年在玉山國家公園管理處推展以來，目前各國家公園管理處繼而陸續運用並擴大服務內容，應採取整合志工制度、志工甄募宜採多軌制、多元途徑訓練方式、精進督導方法與技巧、擴大服務領域、落實獎勵措施、健全志工組織、加強志工關懷與聯繫。

(三)對志工而言：堅定「助人最樂、服務最榮」為志工服務情操，秉持「一日為志工、終身為志工；一人為志工、全家皆志工」的服務精神，實踐「推展持續投入、積極參與建議、塑造社區文化、展現處處服務」為志工理念，創造休閒生活價值。

### 二、未來發展方向

志工服務已發展相當時日，服務內涵深入各個行業，並為將來發展必然趨勢；有健全志工制度，志工人力運用方面，均有待深入探究與精進之處。

(一)志工制度方面：志工已深入各行各業服務，研定「志願服務法」之內涵力求週延，以適應各行業推展之需，包括規劃政府運用

志工協力模式，建置志工人力資源系統，研究家族志工推展途徑，健全志工組織及激勵措施，擬訂志工服務準則，加強志工關懷與自我成長之措施。

(二)志工運用方面：由於志工運用範圍與內涵逐漸擴大，為使運用效益持續成長，實宜擴大實施志工交流運用，鼓勵參與非營利性之公共遊憩區之服務，並依據志工之人格特質安排勤務內容，深入了解志工參與動機及激勵需求，促使志工於參與服務時有著一份事業的成就感。

## 陸、結語

國家公園之發展必須由國家公園管理處專任人員與社會大眾共同來成就，是生長在這塊土地上每一個人都應有的責任與義務，以「志工心，鄉土情」之關懷社會的胸襟來參與，秉持「一日為志工，終身為志工，一人為志工，全家皆志工」的服務理念，凝聚「社區意識」的共榮觀念。為拓展志願服務志業，必須制定志願服務法律規範，並建立週延志願服務制度；期盼政府、學術界、公私部門正視協力發展的必然趨勢，宏揚「助人最樂、服務最榮」之情操，鼓勵社會大眾參與，藉由激發人人關懷社會，共同致力於志願服務發展，從而塑造祥和樂利的新社會。

(本文作者任職於交通部人事處)

◎參考資料：

一、中文部分：

內政部營建署 臺灣地區之國家公園 民國七十四年

張長義 國家公園解說系統之規劃 內政部營建署 民國七十四年

王鑫、張長義 陽明山國家公園解說與環境教育系統規劃研究報告

內政部營建署 民國七十五年

蔡伯祿 國家公園管理遊憩利用研究 玉山國家公園管理處 民國七十九

十九

歐斯磅、泰德 (David Osborne & Gaebler Ted) 新政府運動 劉毓

玲譯 天下文化公司 民國八十二年

蔡漢賢 各國志願服務的重點與特色 中華民國社區發展研究訓練中

心 民國七十一年

簡志文 國家公園志願解說員制度建立之研究 中國文化大學碩士論

文 民國八十三年

二、外文部分：

Torkildsen, George, Leisure and Recreation Management, 3<sup>rd</sup> ed.,

London E & FN SPON, (1992).

The National Trust for Volunteers: Voluntary Work in The National

Park, Beacons: Beacons National Park, 1993.

More, Larry F. Motivating Volunteers: How the Rewards of Unpaid

Work Can Meet People's Need, Washington, D. C.: The Vancouver

Center's Publication 1985.

Poans, D. E. "Volunteer in Park Guideline," NPS-7, No.3, 1988.

Dickenson, Russel E., Messge from the NPS Director, Trends, Vol. 20,

No. 4, 1992.