

志願服務法之剖析

陳武雄

壹、引言

志願服務是一種自動自發、助人利他，只問付出、不計回報的崇高志業；我國在各項為民服務的領域已大量的運用志願工作者來提供協助，以減輕在服務工作上的投資，並增進在服務民眾上的溫情；可是，志願服務逐漸發展將近二十年來，一直沒有「法」的依據做基礎，致使該項民力運用的重要工作，在發展上難免感到似有所缺或美中不足。欣逢二〇〇一「國際志工年」，我國竟能恭逢其盛於民國九十年元月四日經立法院三讀通過「志願服務法」，這個重要法案的制訂，可以說正是政府在「國際志工年」送給全體志工最佳、且最珍貴的禮物。吾人深信，「志願服務法」的制訂，應該旨在希望能為志工朋友提供更多的助力及鼓舞；一方面期盼藉以提昇民眾參與志願服務的意願，推動全民共同關懷社會；另一方面更冀望能提昇志工之安全保障，增進志願服務的水準。其中尤以關於「績優志工優先服相關兵役替代役」、「績優志工應予獎勵、並得列

入升學、就業之部分成績」之觀念，更是對於從事志願服務工作者之重要激勵措施。至盼這個法案的公布施行，對於我國志願服務工作的弘揚推廣，能夠在新的世紀邁向新的里程。

貳、法案內涵

一、總則

(一) 制訂目的

為整合社會人力資源，使願意投入志願服務工作之國民力量做最有效之運用，以發揚志願服務美德，促進社會各項建設及提昇國民生活素質，特制訂本法（第1條第1項）。

志願服務，依本法之規定。但其他法律另有規定者，從其規定（第1條第2項）。

(二) 適用範圍

志願服務法之適用範圍為經主管機關或目的事業主管機關，主

辦或經其備查符合公眾利益之服務計畫（第2條第1項）。

上項所指之服務計畫不包括單純、偶發，基於家庭或友誼原因而執行之志願服務計畫（第2條第2項）。

(三) 名詞定義

志願服務法之名詞定義如下（第3條）：

1. 志願服務：民眾出於自由意志非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。

2. 志願服務者（以下簡稱志工）：對社會提出志願服務者。

3. 志願服務運用單位：運用志工的機關、機構、學校、法人或經政府立案之團體。

一、主管機關

(一) 主管機關

1. 志願服務法所稱主管機關，在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府（第4條第1項）。

2. 志願服務法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理（第4條第2項）。

3. 上二項各級主管機關及各目的事業主管機關主管志工之權利、義務、招募、教育訓練、獎勵表揚、福利、保障、宣導與申訴之規劃及辦理，其權責如下（第4條第3項）：

(1) 主管機關：主管從事社會福利服務、涉及兩個以上目的事業主管機關之服務工作協調及其綜合規劃事項。

(2) 目的事業主管機關：凡主管相關社會服務、教育、輔導文化、科學、體育、消防救難、交通安全、環境保護、衛生保健、合作發展、經濟、研究、志工人力之開發、聯合活動之發展及志願服務之提昇等公眾利益之機關。

(二) 各主管機關及目的事業主管機關之權責

1. 主管機關及目的事業主管機關應置專責人員辦理志願服務相關事宜，其人數得由各級政府及目的事業主管機關視其實際業務需要而定之。為整合、規劃、研究、協調及開拓社會資源、創新社會服務項目相關事宜，得召開志願服務會報（第5條第1項）。

2. 對志願服務運用單位，應加強聯繫輔導，並給予必要之協助（第5條第2項）。

二、志願服務運用單位之職責

(一) 志工之招募

1. 志願服務運用單位得自行或採聯合方式招募志工，招募時，應將志願服務計畫公告（第6條第1項）。

2. 集體從事志願服務之公、民營事業團體應與志願服務運用單位簽訂服務協議（第6條第2項）。

(二) 運用計畫之辦理

1. 志願服務運用者應依志願服務計畫運用志願服務人員（第7條第1項）。

2. 上項志願服務計畫應包括志願服務人員之招募、訓練、管理、運用、輔導、考核及其服務項目（第7條第2項）。

3. 志願服務運用者，應於運用前，檢具志願服務計畫及立案登記證書影本送主管機關及該志願服務計畫目的事業主管機關備案，並應於運用結束後二個月內，將志願服務計畫辦理情形函報主管機關及該志願服務計畫目的事業主管機關備查；其運用期間在二年以上者，應於年度結束後二個月內，將辦理情形函報主管機關及志願服務計畫目的事業主管機關備查（第7條第3項）。

4. 志願服務運用者為各級政府機關、機構、公立學校或志願服務運用者之章程所載存立目的與志願服務相符者免於運用前申請備案。但應於年度結束後二個月內，將辦理情形函報主管機關及該志願服務計畫目的事業主管機關備查（第7條第4項）。

5. 志願服務運用者未依上述3.4.兩項規定辦理備案或備查時，志願服務計畫目的事業主管機關應不予經費補助，並作為志願服務績效考核之參據（第7條第5項）。

(三) 運用計畫之核備

主管機關及志願服務計畫目的事業主管機關受理志願服務計畫備案時，其志願服務計畫與志願服務法或其他法令規定不符者，應

即通知志願服務運用單位補正後，再行備案（第8條）。

(四) 教育訓練之辦理

1. 為提昇志願服務工作品質，保障受服務者之權益，志願服務運用單位應對志工辦理下列訓練：(1)基礎訓練，(2)特殊訓練（第9條第1項）。

2. 上項之基礎訓練課程由中央主管機關定之。特殊訓練課程由各目的事業主管機關或各志願服務運用單位依其個別需求自行訂定（第9條第2項）。

(五) 服務環境

志願服務運用單位應依照志工之工作內容與特點，確保志工在符合安全及衛生之適當環境下進行服務（第10條）。

(六) 服務資訊

志願服務運用單位應提供志工必要之資訊，並指定專人負責志願服務之督導（第11條）。

(七) 志願服務證

志願服務運用單位對其志工應發給志願服務證及服務記錄冊。前述志願服務證及服務記錄冊之管理辦法，由中央主管機關定之（第12條）。

(八) 服務限制

必須具專門執業證照之工作，應由具證照之志工為之（第13

條)。

四、志工之權利及義務

(一) 志工之權利

志工應有以下之權利(第14條)：

1. 接受足以擔任所從事工作之教育訓練。
2. 一視同仁，尊重其自由、尊嚴、隱私及信仰。
3. 依據工作之性質與特點，確保在適當的安全與衛生條件下從事工作。
4. 獲得從事服務之完整資訊。
5. 參與所從事之志願服務計畫之擬定、設計、執行及評估。

(二) 志工之義務

志工應有以下之義務(第15條第1項)：

1. 遵守倫理守則之規定。
2. 遵守志願服務運用單位訂定之規章。
3. 參與志願服務運用單位所提供之教育訓練。
4. 妥善使用志工服務證。
5. 服務時，應尊重受服務者之權利。
6. 對因服務而取得或獲知之訊息，保守秘密。
7. 拒絕向受服務者收取報酬。
8. 妥善保管志願服務運用單位所提供的可利用資源。

上述所規定之倫理守則，由中央主管機關會商有關機關定之

(第15條第2項)。

五、促進志願服務之措施

(一) 志工之保險

志願服務運用單位應為志工辦理意外事故保險，必要時，並得補助交通、誤餐及特殊保險等經費(第16條)。

(二) 志願服務績效證明

志願服務運用單位對於參與服務成績優良之志工，因升學、進修、就業或其他原因需志願服務績效證明者，得發給服務績效證明書(第17條第1項)。

上項服務績效之認證及證明書格式，由中央主管機關召集各目的事業主管機關及直轄市、縣(市)政府會商訂之(第17條第2項)。

(三) 資源之使用

各目的事業主管機關得視業務需要，將汰舊之車輛、器材及設備無償撥交相關志願服務運用單位使用；車輛得供有關志願服務運用單位供公共安全及公共衛生使用(第18條)。

(四) 績效評鑑與獎勵

1. 志願服務運用單位應定期考核志願服務者個人及團隊之服務績效(第19條第1項)。

2. 主管機關及目的事業主管機關得就上項服務績效特優者選拔

楷模獎勵之（第19條第2項）。

3. 主管機關及目的事業主管機關應對推展志願服務之機關及志願服務運用單位定期辦理志願服務評鑑（第19條第3項）。

4. 主管機關及目的事業主管機關得對上項評鑑成績優良者予以獎勵（第19條第4項）。

5. 志願服務表現優良者，應給予獎勵，並得列入升學、就業之部分成績（第19條第5項）。

6. 上項獎勵辦法由各級主管機關及各目的事業主管機關分別訂之（第19條第6項）。

(五) 志願服務榮譽卡

1. 志工之服務年資滿三年，服務時數達三百小時以上者，得檢具證明文件向地方主管機關申請核發志願服務榮譽卡（第20條第1項）。

2. 志工進入收費之公立風景區、未編定座次之康樂場所及文教設施，憑志願服務榮譽卡得以免費（第20條第2項）。

(六) 兵役替代役

從事志願服務工作績效優良並經認證之志工，得優先服相關兵役替代役，其辦法由中央主管機關定之（第21條）。

六、志願服務之法律責任——過失行為之處理

志工依志願服務運用單位之指示進行志願服務時，因故意或過失不法侵害他人權利者，由志願服務運用單位負損害賠償責任（第

22條第1項）。

上項情形，志工有故意或重大過失時，賠償之志願服務運用單位對之有求償權（第22條第2項）。

七、經費——經費編列與運用

主管機關、志願服務計畫目的事業主管機關及志願服務運用單位應編列預算或結合社會資源，辦理推動志願服務（第23條）。

八、附則

(一) 派遣前往國外服務之志工

志願服務運用單位派遣志工前往國外從事志願服務工作，其志願服務計畫經主管機關及目的事業主管機關備查者，適用志願服務法之規定（第24條）。

(二) 施行日期

志願服務法自公布日施行（第25條）。

參、落實實施志願服務法的前提

我國「志願服務法」的制訂可以說是舉世推動志願服務工作罕有的大創舉，但徒法不足以使志願服務工作產生重大變革；務須政府機關、民間團體、運用單位及志工本身，群策群力，凝聚共識；才能有助於「志願服務法」的落實實施，進而真正帶動志願服務蔚為善良的社會風尚。

一、在政府機關方面

(一) 加速完成各項子法的訂定：「志願服務法」共計八章二十五條，其中相關的子法計：1. 志工教育訓練基礎訓練課程及特殊訓練課程；2. 志願服務證及服務紀錄冊管理辦法；3. 志工倫理守則；4. 志願服務績效認證及證明書格式；5. 志願服務獎勵辦法及6. 績優志工優先服相關兵役替代役辦法。務須這些相關子法在最短時間內陸續訂頒實施，才能使志願服務的推展產生突破性的特殊成效。

(二) 訂頒明明的主導政策：因為明朗的政策才能激起民間團體及機構的響應，讓團體及機構認識、瞭解提供各項配合措施的目的及意義，政府在擬訂任何一項志願服務計畫時，一方面要求均衡、協調與可行，另一方面事先應有完善的推行方案，完整的工作架構；更應明定政策的目標、期望，與如何與民間團體、機構配合運用的需求，期使各個民間團體與機構在認清政府的明朗政策下，貢獻專長，提供更多、更佳，且更有意義的配合措施。尤其「志願服務法」第五條明文規定，主管機關及目的事業主管機關應置專責人員辦理志願服務相關事宜，其人數得由各級政府及目的事業主管機關視其實際業務需要而定。期盼各級政府機關在訂頒明朗政策之前，應將此項規定優先落實；否則，即使志願服務法案已經頒布實施，且主導的政策也訂得冠冕堂皇，但在缺乏專責人員投入、執行志願服務政策與法案的情況下，要想志願服務的發展能夠有所開拓，絕對猶

如緣木求魚、紙上談兵。

(三) 建立評鑑獎勵制度：評鑑是手段，獎勵是目的；唯獎勵表揚欲求達到公正客觀、寧缺勿濫的目標，則有賴良好評鑑機制的建立；否則，獎勵的結束，非但未能產生激勵作用，反而可能釀成忿忿不平的開始，如此獎勵則完全失去意義。「志願服務法」第十九條明文訂定評鑑獎勵的規範，不論對志工個人或志工團隊服務績效優良者，均得予以獎勵；且對志願服務表現優良者，除應給予獎勵外，並得列入升學、就業之部分成績；又第二十一條又訂有「績效優良並經認證之志工，得優先服相關兵役替代役」之規定。因此，政府機關亟應儘速建立評鑑獎勵制度，俾以透過審慎謹嚴、公正客觀的評鑑考核，選拔出真正名副其實的優質志工及志工團隊。

(四) 加強推行「民營化」措施：志願服務的實施旨在彌補政府人力之不足，而如「志願服務法」的頒布反而增加政府的負擔，則完全喪失制訂「志願服務法」的基本精神；因此，政府機關應該在掌控政策原則的情形下，將部分推動志願服務的業務委託績優的民間志願服務團體辦理，俾能使志願服務經由效率的政府與活力的民間密切合作精進發展。

二、在民間團體方面

(一) 致力健全組織功能：民間團體係志趣相投的有志之士，為著實現某一理想，而本自發之意願所結合的社會組織；它不但是推動

社會進步的基石，尤其是支援公共事務的最佳助力。當前我國政府許可立案的志願服務團體已經相當普遍，且有日益成長的趨勢；這股力量的整合，對於協助志願服務的發展應可發揮不可限量的影響效果；唯每一個團體是否均能實踐章程宗旨，厲行章程任務，相信團體的領導幹部人人心知肚明。說實在的，「志願服務法」的頒布實施，各志願服務團體首應力自整飭，共同負起貫徹執行法案的重責大任；所以，至盼各志願服務團體務須對內致力健全組織功能，產生凝聚作用；進而才能對外協助落實執行法案，發生輻射效能。

(二) 研擬推動創新方案：「法」的可貴在於能夠落實實施，並日見制訂法案的預期效果。唯「法」的貫徹執行，固然有賴政府的正確主導，但民間團體如能全力配合，協助推動，相信必能更加產生潛移默化的實際成效。為使「志願服務法」的實施能夠更加有助於維護受服務對象的最佳利益，並保障志工應有的權益，進而提昇志願服務的品質；又欲期「志願服務法」的頒布確能對志願服務的推展產生肯定的發酵作用；各志願服務團體應該心手相連，貢獻智慧，勇於扮演中介、輔助的角色，積極研擬創新方案，配合辦理：「志願服務法」宣導、志工教育訓練、志願服務評鑑及獎勵、志工倫理守則之研訂；等事項；以期「志願服務法」的制頒能在最短時間內，促使我國志願服務的發展產生嶄新的風貌。

三、在運用單位方面

(一) 妥切訂定運用計畫：志願服務運用單位是否善盡職責應是志

願服務推展成功與否的關鍵要素；不可諱言的，當前有些志願服務運用單位，由於業務膨脹不堪負荷，急需志工的協助支援，於是乃大肆廣召志工，但從不考慮志工的素質或志工適任與否；飢不擇食，來者不拒，每每造成「志工有不如無」或「請神容易送神難」的窘境；如此，對於志工的運用非但無濟於事，反而致使業務的推展造成無謂的困擾。因此，爾後志願服務運用單位對於志工的運用務須確實依照「志願服務法」第七條規定，妥切訂定「運用計畫」，舉凡有關：志工的招募甄用、教育訓練、輔導考核、服務項目、服務規則、服務限制；均應詳細規定無遺，俾期志工的運用能按既定的計畫充分產生預期的效益。

(二) 落實志工教育訓練：教育訓練是一個持續不斷的傳意過程；辦理志工教育訓練將可瞭解志工的動機、觀念、態度、抱負、技巧和潛能；志工教育訓練最重要的任務，就是希望經由教育訓練激發問題，進而帶領志工汲取經驗和告訴志工如何去做；眾人皆知，有效的教育訓練應是「志工支持」的重要因素。依「志願服務法」第九條規定，為提昇志願服務工作品質，保障受服務者之權益，志願服務運用單位應對志工辦理基礎訓練及特殊訓練。因之，推展志願服務，理念架構不可無、方法技巧不可缺；於是研究發展不可少，教育訓練不可免。因為，教育訓練可增強認知、引導方法、修正態度及增添自信；志願服務運用單位對於志工的教育訓練絕對不容忽

視。

(三) 建立志願服務督導體制：志願服務的督導工作對於機構組織功能的發揮，服務成效的增強，具有絕對的影響作用。因此，運用單位必須設置和培植督導人才，建立督導體制，以有助於志願服務工作的順利推動。尤其「志願服務法」第十一條特別明文規定，志願服務運用單位應提供志工必要之資訊，並指定專人負責志願服務之督導；他如：第十二條有關志願服務證及服務記錄冊的發給，第十九條有關志願服務者個人及團隊服務績效的定期考核；等，在在均須督導人員善加為之始能見效；由此可見，建立志願服務督導體制的重要性與必要性。一般來說，一個優秀的志願服務督導應該扮演：行政者、指導者、管理者、教育者、支持者、諮詢者及激勵者等角色。

四、在志工本身方面

(一) 恪遵倫理守則：倫理是一種價值觀念，也是一種行為規範。志願服務倫理係指志工在從事服務工作的過程中，與受服務對象、志工伙伴、運用單位及志工督導互動之間所應遵守的「有所為」與「有所不為」的秩序與標準。依「志願服務法」第十五條規定，遵守倫理守則是志工最主要之義務；志工的本質雖然只求奉獻，不計酬勞，完全是一種「甘願做、歡喜受」的高尚情操；但既然出自自願，一旦參與，則應全力投入、全力以赴；絕不可沽名釣譽、敷衍應付，有損志工清純的聲譽。基此，為落實實施「志願服務法」，

並使「志願服務法」的執行展現具體的成果；在志工本身方面，務須自我體認恪遵倫理守則的重要性，進而以身作則，樹立服務典範，俾有助於志願服務工作的有效推展。

(二) 力求自我約束：倫理守則是一種規定，而自我約束則是發自內心的惕厲自勉；前者是外力的驅使，後者是內心的制約；雖然二者的緣起不一，但最終的目的應是一致的。吾人常言，人要活得有尊嚴；志工參與志願服務的動機固然完全出自個人內心自發的意願，而非外力的驅迫，當然更要服務的有尊嚴；那就是說，志工應該言必由衷，實事求是；否則說是一套，做又是另外一套；說起來洋洋灑灑，做的時候又是懶懶散散；如此高談志願服務非但天馬行空，尤更損及志工的人格價值。依「志願服務法」第二十二條規定，志工依志願服務運用單位之指示進行志願服務時，因故意或過失不法侵害他人權利時，由志願服務運用單位負損害賠償責任；唯前述情形，志工如有故意或重大過失時，賠償之志願服務運用單位對之有求償權。至盼志工朋友務須好自為之，尤其更應自我規範，知法守法；俾期每位志工都成為社會上眾口皆碑、肯定推崇的優良志工。

肆、結語

回顧過去，志願服務在我國雖然自古有之，但真正由政府著手

介入，主導規劃；應源自台灣省政府社會處於民國七十一年先後訂定「台灣省推行志願服務實施原則」及「台灣省加強推行志願服務實施方案」；接著台北市政府社會局亦於民國七十三年訂定「台北市政府社會局推行志願服務實施原則」，後於八十二年修正訂頒「台北市政府推展志願服務實施要點」；而高雄市政府社會局在民國七十三年也陸續訂定「高雄市政府社會局志願服務人員管理要點」及「高雄市政府社會局志願服務團組織要點」。另內政部社會司為鼓勵志工持續參與志願服務工作，又在民國七十八年訂定「志願服務記錄證登錄暨使用要點」，使每位志工參與服務的時數得以確實逐一登錄，以供獎勵表揚之參據。且為使志願服務能有步驟、有方法、有目標、有效益的完善制度下，逐步擴大推展；更於民國八十四年頒佈實施「祥和計畫」，從此，志願服務乃日漸蓬勃發展，發揚深耕。至於民間開始有組織、有計畫配合政府推展志願服務，開啓非政府組織積極投入志願服務工作之善良風尚，則應歸功於民國七十一年「台北市志願服務協會」成立之後。

而今政府為因應社會的需求，又在明朗政策的指引下，制訂「志願服務法」，足見政府對志願服務工作的重視與期許。綜觀這個重要法案的主要特色概有：1. 績效優良並經認證的志工，得優先服相關兵役替代役；2. 績優志工應予獎勵，並得列入升學、就業之部分成績；3. 志願服務運用單位應為志工辦理意外事故保險；4. 志願

服務績效證明書的發給；5. 志願服務榮譽卡的核發；6. 志工應遵守倫理守則。唯前述第五項特色：有關志願服務榮譽卡之核發，依「志願服務法」第二十條規定：「志工之服務年資滿三年，服務時數達三百小時以上者，得檢具證明文化向地方主管機關申請核發志願服務榮譽卡」；此項規定似嫌不夠謹嚴；因為：(1) 目前服務年資滿三年，服務時數達三百小時以上之志工在在皆是；(2) 核發榮譽卡並無服務績效優良之規定，如果人人可以核發，有何榮譽可談？個人認為志願服務榮譽卡之核發，至少應該：(1) 服務年資滿十年，服務時數達二千小時以上者；(2) 經過審慎考核，服務績效優良者；基此，這項規定之實施的確有待慎重斟酌。

總之，不論「法」的規定是否盡善盡美？有「法」總比無「法」好；誠摯地期盼這種愛與關懷的志願服務工作，能夠經由政府的主導，團體的配合，志工的嚮往，社會的響應，以及輿論的宣揚，一天比一天發皇光大；進而促使「志工台灣」的理念因為「志願服務法」的訂頒，能夠早日紮根實現。

（本文作者現任內政部消防署副署長、中華志願服務推廣中心執行長）