

我國志願服務潛在問題與應有的走向

兼論新通過之志願服務法

曾騰光
曾華源

一、前言

自古以來，即有各種不同的志願性服務工作，不論出自個人之內心感受，或是受宗教觀的影響；如聖經裡的「施比受更有福」，佛教的佈施積德等，其中社會福利領域運用志工(volunteer)提供服務，已經有很長的一段歷史，各種不同型態的志願服務(voluntary services or volunteering)往往扮演為他人或解決問題，以維繫社會功能的角色，如：早期的造橋鋪路、賑災濟民等等。因此，志願服務與宗教慈善精神有關，常被視為一種善行義舉，具有崇高的道德情操，對社會具有積極正向的作用。許多中外學者常常從強調奉獻和對社會有利的角度著手，視志願服務工作是任何非強迫性的幫助行動，也就不同於一般有給薪的工作。志願服務是個人認知評價後的助人利他的社會行動，而非直接針對獲取個人實質好處，或是接受

他人的命令及壓力(陳金貴，一九九四；孫健忠，一九八八)。故志願服務之特質是(1)非謀求個人利益的利己行爲；(2)非外力強迫性的利他行爲；(3)非具有階級性和歧視態度的行爲；(4)非個人義務性的行爲；(5)可以滿足個人心理需求。

儘管人們對於群己關係互賴依存的需求依然不會因世代的轉化改變，但是志願服務之內涵已隨各國社會文化環境發展需要而變。以美國志願服務活動的歷史來看，其演進有一個脈絡可循。就是先從社區共有的活動發展而來，然後私人機構陸續設立，而在避免資源競爭與濫用的壓力下，發展出整合組織機構的慈善活動。隨後因為工業化與都市化，開始有一些企業家變成慈善家；此時慈善機構或組織開始嘗試建立「科學的慈善團體」，逐漸引進專業主義，提供社會所需之社會活動，並開始著重政策改革(Brilliant, 1997)。當我國要朝民主社會發展時，社會大眾關心和參與公共事務是相當重

要的。透過社會參與之過程，不僅可以反應個人需求，更是表現負起社會之責任。就此而論，我國志願服務內涵應擴大。最近立法院與內政部相繼提案推動志願服務立法，即希望藉立法確定我國重視志願服務，並規劃明確的政策方向與做法，建立正確的服務觀，帶動全民共同關懷社會。本文之重點在探討當前我國社會中對志願工作之意涵的認知，及其未來健全發展應有之做法，並適度回應剛通過之志願服務法。

二、我國志願服務內涵應隨發展民主社會所需而擴大包含參與責任

由於國內社會政經結構急劇的變遷，社會問題日益嚴重、層出不窮的各種社會需求與日俱增。就西方國家經驗來說，政府龐大的科層體制，已無力快速有效地反應，而且社會福利政策不斷的擴大，公共支出擴張，促使國家福利產生政治、經濟、財政，乃至合法性等經濟危機 (Johnson, 1987)。一方面政府必須借重民間機構與團體的力量投入，協助政府共同處理社會問題，另一方面，自由民主社會的發展，非營利或第三部門地位的提昇，志願主義興起的趨勢，提供人民更多實際參與社會服務的機會，同時也共同分擔社會責任 (Weisbord, 1990)。

Brilliant (1997) 指出早期美國社會中的志願服務大都由政府推動，自一九八〇年代以後，西方社會中福利社會 (welfare society) 概念之興起後，志願性活動已成為一股沛然莫之能禦的民間自主力量。各種志願性組織 (voluntary organization) 如雨後春筍紛紛成立。一方面民眾大量志願參與服務，有助於社區意識的培育和社會責任感的實現，另一方面成為與政府分庭抗禮，監督政府施政功能是否反應社會民眾需求之部門，使政府與企業界不得不加以重視。因此，非營利組織已成為現代社會中，相對於政府與營利企業組織之公私部門外，勢力龐大不可忽視。國家政府再也不是社會福利唯一的供給者，其透過「分權」與「參與」的政策設計，引入民間所具有的社會力，一方面改善了國家科層僵化、無法有效反應社會需求的弊病，再一方面也刺激活化社會的自主與參與的精神，奠下公民社會 (civil society) 的民主基石。最後，進入一九八〇年代，邁入增加「私有化 (privatization)」的階段，不再強調大且萬能的政府，而是著重於效率的提昇，朝著「服務性政府」的方向而努力。

綜上所述，由於政府財政的壓力及民眾參與公共事務的要求，國家不再是社會發展的主控者，政府部門與非營利組織必須建立的合夥關係，使本諸自發利他的志願性組織，受到相當大的關注和期待。近代美國學者對志願服務之定義與我國對志願服務之概念似有

不同。大多數學者之定義較偏向為公共利益而不論及參與動機的社會道德性。如Barker (1988) 認為志願服務是一群人追求公共利益，本著自我意願與選擇而結合的志願團體。而美國社會工作協會(NASW,1987) 認為「追求公共利益，本著自我意願與選擇而結合的一群人，稱為志願服務團體，參與這種團體工作的人稱為志願服務工作人員 (volunteer)。」Lynn & Davis Smith (1991) 在英國志工中心年度調查報告中提到：志願服務是一種奉獻時間、不受酬、以幫助他人或對環境有益為目的的活動 (Billis & Harris,1996) ；甚至有人從社會責任的角度來分析志願服務的本質，例如Ellis & Noyes (1978) 將志願工作定義為「是對被認識的需要採取行動，其本著一種社會責任而非關心金錢利益的態度，是超乎為個人物質生活所需而從事的活動」；Dunn (1995) 認為志願服務是對於社會責任態度的行動方式，它不是一種義務，並且是付出不求回報的。

由此看來，近代民主國家志願服務的內涵已經比過去傳統社會慈善性的志願服務還豐富。使志願部門的角色功能擴大。因此，志願部門可扮演之角色與功能與過去大不相同，歸納其角色功能如下 (Kramer,1981：黃蒂，一九八八)：「開拓新的角色功能；改革倡導的角色功能或是對社會發展的預警角色(prophetic role)；價值維護的角色功能或社會服務反應民主參與的模範角色(modeling

role)；服務提供的角色功能或政府功能的補充角色(supplemental role)。由此而論，民主社會的非營利部門在運用志願服務人力，不再侷限於對已發生之問題提供補充性、勞力性、同情性、消極性服務。志願工作者在機構中所能做的事情相當多，而不只對案主和機構兩方面提供直接服務的角色功能為主。Sieder & Kirschbaum (1977) 其視志願工作者所扮演之角色較為積極，且不是限定在代表機構提供直接服務，還包括參與機構決策，以及積極性反應社會需求和主動採取爭取權益之行動。此一概念所包含之意義相當重要，將國內過去只認為志願工作者就是直接提供服務者的概念，擴大至非營利組織或機構之管理階層。

綜上所述，民主社會志願服務功能的發揮，必須讓志願服務者有充分參與和自主。透過社會性的參與，志願服務者在組織中與其他成員互動、共同行動，不但可以增進人際關係、降低社會疏離感(會華源，一九九六)，並且是一股社會改革的重要動員力量。志工及非營利組織甚至更成為維繫人與人、地區與地區、乃至政府與民間關係的重要機制。對於民主社會而言，一方面推展志願服務無非是催化大眾對群體及社會付出關懷，為實踐「生命共同體(community)」的重要途徑。另一方面志願服務可說是一種公民參與(civil participation)，可以增進民眾體認和具備集體社會生活共存共榮之價值，產生互助合作的公共責任與服務意識，以利建構全

有的民主社會。

三、當前我國志願服務面臨之挑戰

志願服務體系之運作與政經環境改變息息相關。雖然我國政府部門越來越重視志願服務體系，已通過志願服務法。但是，不代表民間志願部門就更加歡迎和擴大運用志工提供服務。由於在九〇年代以後，志願部門已經成為執行政府政策的重要媒介，可以協助政府提供更多服務。而在此趨勢下，政府的角色也從主要提供服務者，慢慢轉變成為非營利組織或志願部門的伙伴及服務購買者，透過政府在經費上的補助，以及訂定契約與論件計酬的委託提供服務之方式，加重政府和志願部門的互賴關係。就政府部門來說，政府提供資金，但相對也一定要能監督服務的品質與內容；而非營利組織接受政府資金或補助越多，相對的受政府影響也越多。另一方面由於必須要呈現和提昇服務品質與績效，以獲得政府和提供捐助民眾之信賴，此乃志願部門失靈的危機。Salamon (1987) 提出由於非營利組織本身即有失靈的可能性，如：缺乏聚集資源的能力，使服務的提供不穩定；或只注重某特殊團體的利益；或是被少數人所控制，私相授受、施惠私人無法普及社會大眾，與宗旨不符，如財團成立的基金會；或是不重機構經營管理效能，有責任危

機。這樣的發展產生兩種影響，一方面非營利組織「利他使命」和市場取向常有矛盾存在，另一方面運用志工提供服務，其品質和績效就受到挑戰，影響志工參與層面與範疇。

(一)當前我國志願服務工作仍偏重在慈善性和庶務性，不夠多元化

國內的社會發展趨勢不同於歐美，並沒有類似西方「公民」或「社區」的概念，志願服務偏向從「慈善布施」的角度發展而來，例如到廟裡打掃或每月捐一、二百元給慈善會，抱持的是一種積個人與家庭陰德的交換觀念。如台灣省社會處「志願服務工作手冊」(一九八八)對志願服務的定義：「志願服務是出自於己願，本著人類互助的美德，不求報償，利用餘時餘力餘財餘知來表達對社會的愛意，對同胞的關懷，提供精神與物質兼有的服務」。以下是我國政府統計報告之資料，亦顯示是採如此的觀點。在內政部「八十五—八十八年國民生活狀況調查報告」資料顯示，國人最近一年參與社會公益活動之比率逐年下降之外，其中公益活動是指社區服務、衛生保健服務、康樂服務、公益慈善及宗教團體服務、義警、義消、民防隊、諮詢性、輔導性服務(張老師、生命線)、訪問養老院、育幼院、慰問貧病或照顧孤老殘障者、學校義務服務、捐血、捐贈財物、其他等。志願服務類別使反映這種是志願服務為補

充性和勞務性觀點，沒有納入專業人力提供之專業性志願服務；如法律諮詢服務、企業經營諮詢、電腦運用教育等等，也沒有就參與層次做分類；如顧問、董監事等等。更不包括倡導性或政策影響性之志願服務，如消費者權益、學生家長權益、病患醫療權益、車禍受害者權益促進會等等。姑且不論參與人數減少可能的原因，以及無法反映民眾參與志願服務類型與層次不同之外，另外只能統計人次，無法確實反映志願服務對社會實質之貢獻（Ellis, 1992）。

再者，志願服務是一項人力資源運用的工作，國人參與志願服務的動機、對志願服務工作所抱持的價值觀，亦是影響志願服務推展的重要因素。林萬億（一九九二）調查國人參與志願服務的狀況發現，國人做善事（如：捐款）的比例高於參與志願服務的比例；從事志願服務與做善事的主要動機是服務他人，其次是積陰德，第三是回饋社會。其中有百分之四十三的人認為從事志願服務對社會的貢獻不大，百分之二十五的認為其對社會的貢獻非常大。丁仁傑（一九九七）研究國人參與宗教性志願服務是基於秩序觀、佈施觀和功德觀，透過非隨機性的私人社會網絡建構志願服務的團體行動。曾騰光（一九九四）研究大學生對志願服務的認知是偏向美德和利他觀念。就上述調查結果來看，國人對於參與志願服務的動機仍較偏向個人道德目標的完成，認為志願服務終究是補充性、

輔助的與業餘的，若期待透過志願服務來解決社會問題，對於國人的觀念來說較為困難。是否這也是國內民間團體較習慣以「義工」來稱呼志願工作者（李鍾元，一九九三；林勝義，一九九〇）；如義務「張老師」、義交、義警、環保義工等等，以「做義工」來表示參與志願服務有關。

雖然以上述調查來看，國內對志願服務概念上之意涵大都視之為立基於傳統道德慈善利他主義的觀念，民眾對志願服務的價值觀念多與慈善關懷與救助行為含混一起，並且造成一窩蜂參與宗教性慈善捐獻活動和救助工作。傳統慈善事業是以個人情感出發、不定期的助人行為，而今日推動之志願服務內涵已擴大許多，其精神還包括激起民眾對於社會的關心，以專業的訓練及管理方式，透過社會參與及付出的過程，激發國人對社會的責任感。顯示志願工作者參與動機與服務的社會價值觀有待擴大和多元化，亦即公民社會下的志願服務價值意識觀念仍然不普遍，我們還需要積極宣導開發志願服務多元化的理念。

但是近幾年來國內民主社會風氣進展快速，志願服務參與動機和持續性是否已經有所轉變？否則如何建立國人對志願服務正確的認知，並且成爲全民的運動，當是推展志願服務之際必須仔細思考的。綜觀國內倡導參與志願服務強調奉獻、積陰德成爲催化的動

機，使志願服務工作之內涵傾向於慈善性、體力性、康樂性、救援性、情感性等補救性的福利服務。在國人對志願服務觀念上可能的落差，以及社會對志願服務需求的激盪之下，我國在推動志願服務的未來走向上，若觀念與方法不改變、組織的制度不改善，勢必只會停留在濟弱扶傾的慈善行動上，致使志願服務之內涵與功能不易提升與擴大，而無法達成現代民主社會所需要的志願服務目標。

(二) 志願服務組織利他使命取向和組織存續市場取向之矛盾

任何非營利組織成立之初的使命感是社會認同的根源。因此，組織的使命和組織的續存有相當密切之關係。為確保非營利組織的存續或是為了貫徹組織使命時，有可能也存著某種程度的財務和制度危機，例如：某教會要支持墮胎立場，其可能會冒著失去教友支持之危險。不過非營利組織是否接受政府公共資金，有許多爭議出現。一般可歸納為以下二個矛盾的看法：一方面接受政府資源補助，將會產生倡導角色及自主性的降低，組織任務宗旨的扭曲、喪失機構的志願特質。另一方面接受政府資金支持，將促使組織更有效率地完成目標和計畫。非營利組織面對組織間的競爭下，是需要考慮成本和社會大眾期待。但是過於考慮市場與成本，很有可能使志願部門原先強調的「利他服務」之使命感與本質減弱，機構哲學將轉而重視功利主義、服務績效、產品考慮市場取向與營利，以求取社會資源和繼續組織生存。因此，非營利組織常需面對市場化與

福利需求滿足之抉擇。

至於地方非營利組織和政府表現出不積極整合及動員當地資源，常期待中央政府提供經費。根據會華源、鄭讚源和陳政智（一九九八）研究非營利組織比較期待政府在財務方面多給予支持，但是其餘服務方案管理、服務輸送項目、志工人力資源運用都偏向期待要有相當程度的自主權。至於政府部門的人認為非營利組織應受政府監督和引導，而財務來源比較趨向於由「機構完全自主」。非營利組織之結構功能對現代社會有相當大的重要性，非營利組織和企業及政府之間的互動關係，非營利組織對外應與政府、民間企業保持何種關係而不影響其自主性，對內防止組織被少數人所把持而成為菁英主宰或利益團體的牟利工具，事實上並不容易（王順民，一九九四；郭登聰，一九九七）。目前國內各非營利組織機構較重視本身的存續與發展，無法兼顧網絡關係的建立，使志願服務只限於機構內而無區域觀，各組織常覺得重複訓練、甚至重複提供服務、爭取有限的志願服務人力資源。郭登聰（一九九七）認為這對於志願服務工作之推動有深遠之影響。在會華源、鄭讚源和陳政智（一九九八）研究中志工管理者認為志願服務團隊間的協調、合作與整合，以提供較為完善一致的服務品質是當務之急。

由於目前非營利組織仰賴政府的支持，已超過機構總收入的半數以上，甚至有凌駕私人慈善或志工捐贈的趨勢。因此，Salamon

(1987) 提出非營利組織機構缺乏聚集資源的能力，有可能造成失靈。志願部門的失靈正凸顯出政府部門的資源獲取能力與著重大多數人的需求等優點，而兩部門能夠相互補足，將使雙方的關係變成是互賴性關係。因此，當非營利組織無法獲得適當資源時，如果能接受政府獎助或合作，而且沒有減損非營利組織的功能時，反而能使福利財貨的分配與提供更臻完善。當非營利組織財務健全時，才可能有高品質的志工人力資源提供服務。

〔三〕志願工作人力資源管理專業化與服務品質績效之成本效益

由於社會發展和服務需求膨脹，不僅有更多非營利組織的成立，以競爭社會資源和政府的經費補助。而且營利性社會服務機構也紛紛加入服務競爭的行列，聘用專業人員以更高品質或效率和非營利機構競爭服務對象。非營利機構在面臨開放系統的環境壓力下，必須重視服務品質效能與服務者的權益（黃源協、許智玲，一九九七）。爲了能增進組織功能和工作效率，非營利組織機構管理規畫工作變得更專業化，如何藉助專業知識與技術，講求成本效益，以組織經營管理的理念，訂出經營策略，規畫出有發展性計畫，以有效籌募基金和善用志願工作者人力，以獲得社會肯定其服務之有效性和可信賴性，相當重要。由於非營利組織機構的董事會組織由有心人士組成，但是組織經營管理，則未必依靠理想就能運作和有顯著績效。故Drucker (1990) 強調非營利組織必需重視經

營管理之理念和技術。其中非營利組織機構在福利服務輸送過程中，人力資源的素質與運用是服務績效最爲重要的影響因素之一 (1999)。

Stenzel (1976) 指出志願服務者與機構專職人力不同。這些差異將使志願工作人力運用規劃與管理成爲一特殊領域，因此，Heidrich (1991) 認爲對於運用志工應走向「專業化 (professionalization) 的管理」。管理在志願服務中是很重要的過程，志願服務是建立在人與機構的明確關係上，其與慈善事業最大的不同之處，在於具制度化及系統化的管理，並且從過去短期志願服務者的概念發展成爲持續性的終生志願服務者理念。國內大多數非營利組織並不認爲志願服務是需要專業人員來經營管理，目前機構大都缺乏一套完善的推動志願服務的管理制度，習慣以經驗法則來反應社會需要和處理問題，大多是由機構新手接辦此項工作或是兼辦工作，顯示管理階層不懂或不重視志工規劃與專業管理人才的培育，尤其是視志願服務人員爲免費的人力，可以節省費用（陳庚金，一九九七）。然而，運用志工涉及志工安全、服務品質、被服務者權益與機構功能實踐等等因素。尤其是非營利組織的特質就是大量運用各種志工參與與提供服務，而組織越依賴志工，就要越注意志工人力資源管理問題 (Oster, 1995)。Rapp & Poertner (1992) 即指出積極推動志願服務的過程中，必須注意機構不當運用志工所

如：不適合的管理規畫反而使志願服務影響機構的服務品質和成效。使機構不得不增進控制由志工提供服務的方案。Stenzel & Feaney (1976) 指出在志工服務的發展趨向出現志願主義對於社會問題並沒有治療功效之爭議。

國內很少開授志願服務課程或非營利組織經營管理課程，全國各地的志願服務工作之內容與型態是很類似的，缺乏反應當地社區需求和特色，而且參與志願服務人力相當不足。由於組織的管理階層誤解志願服務之本質，運用志願服務的目標常只是希望節省經費，而且缺乏培養專業的專責人才規畫辦理。在專業知能不足，未能妥善規畫志願人力之工作內容及工作方式，常使志願服務工作之推動事倍功半；如招募有瑕疵、訓練不符工作內容所需，缺乏激勵措施與策略、服務規範及管理準則不明確，對志工的督導及評估不重視，致使志工流失量大。依據林勝義（一九九四）檢視國內現有針對四篇有關志願服務之調查，顯示國內已經肯定服務品質掌握的重要性，需要對志願工作者訓練和督導。但是機構缺乏辦理志願服務訓練的能力和機構間的協調不足，導致常有訓用不合一的情形（曾華源，一九九七），或志工訓練效能不佳的問題（林萬億，一九九四），也較少機構願意進行志工服務績效的評估，害怕會對志工的招募、進用及公共關係會有不良影響。

由於案主有可能被志工所傷害，因此，需要更加注意選任志工

的會談、安置程序、訓練與督導 (Oster, 1995)。Billis & Harris (1996) 指出組織維繫依賴志工投入，則需要規劃工作內容有吸引力，而且能領導這群熱心有餘，但是服從不足的志工。曾華源、鄭讚源和陳政智（一九九八）研究中志工管理者也表示志工服務過程上會出現忽視機構政策和發生彼此不和諧的情形。如果志願服務要有績效和顧及被服務者之權益，則妥善規劃運用志工提供服務方案，創新服務內容以擴大參與，並妥善管理志工服務運作之過程，則涉及志工人力資源管理之策略和制度之規劃。其中在招募、訓練、安置、督導、獎勵、福利與安全保障等等制度運作上，除了與非營利機構管理階層之理念有關之外，也與機構經費預算相關。由於國內慈善公益觀念影響下，志工參與層面窄，而且層次也低，非營利組織管理階層之志工，也缺乏能力參與。致使志願服務工作以庶務性和勞力性為主，非專業性和知識性的服務以直截提供勞務，而非規劃與倡導等等。

志工有較高自主性。因此，如何讓志工在自我奉獻中，獲得自我認可和實現理想的滿足，則是非營利組織機構重要的管理課題。機構的使命感 and 價值基礎為何，如何和為何運用志工；機構管理志工方式是否反應人性善惡論的假設，以及受到福利多元主義影響，機構對於志工的管理制度的訂定、工作分派、教育訓練、工作自主性和成就感、是否強調績效和滿足志工的需求或激發動機，均

影響志工的組織承諾和工作滿足，或造成志工人力的流失。根據研究顯示國內志工參與和持續志願服務工作之動機複雜性增加，研究顯示受個人因素、情境因素和二者互動關係因素之影響（丁仁傑，一九九七；王麗谷，一九九二；高瑞明、楊震東，一九九四；張東

隆，一九八四；曾騰光，一九九四；嚴幸文，一九九三）。以體系之觀念來看，就服務工作的內在動態系統中，均可包含志工、機構、服務對象基本元素，三者形成一個完整的三角系統，機構在志工人力資源管理上，必須重視志工動機之激發，持續意願之增強，均涉及管理制度與執行的完善與否，不但影響志工對機構的滿意度，並且也深深影響服務的成效（曾騰光，一九九六）。根據曾華源、鄭讚源和陳政智（一九九八）研究志願工作者投入志願服務工作之動機，大都表示參與志願服務時大都已有自己的想法或目標，參與時的主要期望在個人的成長，包括知識技巧的學習、自我價值與能力的肯定；另一方面希望能夠貢獻個人力量，確實使人受益。他們比較不是想獲得社會的讚賞或打發時間，也不是在實踐個人道德意識。顯現在參與動機上，個人成長收穫多於社會道德意識的宣示。影響志工持續參與的因素中有相當多人也表示，著重在個人自我與能力的成長，人際關係能力的強化，以及個人自我實踐，真正能為社會發展奉獻，感覺人生有意義和有榮譽感，並看到有實際的成效，這是個人自我價值的追求。因此，機構形象良好，工作內容

與方向明確，可以呈現工作成效，並且強化人際關係網絡，相當重要。志工比較不認為家庭或工作、合乎個人的理念會影響到他們持續參與服務。綜上所述，結合志工參與服務的基本原則是個人在工作中有成長，工作有意義，而且人與人的相處有情誼。

無論如何，非營利組織機構要重視經營和領管理之工作，有責任提供良好工作環境，並仔細選擇、訓練與督導志工，正如一個運動球隊的教練，或帶領危機處理諮商員的督導一樣，訓練方案和督導應只是志工人力資源管理的一部分。對志工之管理，可以聘用專業的經理人來對志工做了很多與專業人員一樣的人事功能；諸如設計與定義志願工作，撰寫工作描述，甄選和面談志工，並且給予志工導向訓練、在職訓練、督導、評估和獎賞志工。

五、對志願服務法之回應

在民主社會和福利多元化的發展趨勢中志願部門發展積極的功能相當重要。環顧國內現有發展趨勢與情況，吾人認為政府應該有明確的政策協助非營利組織，並適度規範非營利組織之運作。政府應扮演制度制定與合作者之角色。民國九十年一月四日立法院第四屆第四會期第二十八次會議通過志願服務法，可說是國內志願服務發展歷史上的重要一頁。綜觀法之精神與內涵，對志願服務之本質有明確定義，並指出政府部門應協助志願服務運用單位，也提到運

用志願服務之單位應有志願服務計劃，並呈報政府主管機關備案與備查。對於運用志願服務人員提供服務時，提到運用專業人力和方式，要注意服務品質，以及其權益與職責。因此有專章規定志工之權利與義務，以及志願服務之法律責任，並且提及一些促進志願服務參與之鼓勵措施，對於上述提及國內志願服務工作現況與問題已有一部分回應。

新修訂之志願服務法也不是沒有令人不滿意之處，其中仍有一些疑義或不足之處。志願服務法所規範之目的事業主管機關未包括警政、司法，明列主管之工作涵蓋面不廣，如食品衛生。至於志願服務被定義為是輔助性服務，不知道其涵義是否仍以直接提供服務為主。志願服務機構之間的協調、整合與開拓資源在第二章規定由內政部和各級政府與主管事業機關負責，其中全國性主管單位明確，但各地區則不明確，而且是以召開志願服務會報進行。如果只以現有的會報方式執行，未來志願服務協調與開拓工作恐怕成效未達理想。此外，有規定志願服務機構其責任，但是主管事項未及協助提昇管理知能，強化志願服務運用之績效，而且政府各級主管機關只是對運用計畫備查，如果專職人力不足，不要說事前預防，連事後發生事情查辦可能都有困難。更何況涉及不法所遭受之傷害，民法或國家賠償法，可能都可以獲得賠償。更何況對於未依規定辦理備案和備查者只是不予補助經費，能否達到管制品質之目的，還需要持保留態度。在辦理業務之人力規定應設置，但是人數「得」視實際業務需要訂定之。對於志願服務辦理經費規定是「應編列預算或結合社會資源」。由此看來，志願服務法只是明確定出對志工之保障和鼓勵參與之實際措施，但是人力經費不夠明確下，其法之執行力仍有待觀察。

六、未來發展之建議（代結論）

志願服務要能推展成爲民主社會普遍性參與，幾項工作有待改善。首先應擴大宣導志願服務所涵蓋之內涵與過去不同，政府對民眾參與社會公益與服務活動之分類應擴大，並對參與者之參與工作專業知能層次與職務種類做統計，才能真正呈現國內志願服務概況。其次政府方面應了解，沒有健全的組織，則沒有良好的志工服務機會和服務品質。因此，修訂現有社團組織相關法規，以健全非營利組織之運作，實爲當務之急。其修改方向包括（一）董監事會的組成方式和成員資格應有明確規定，並且董事會和專業經理者之權責劃分應積極落實。（二）訂定非營利組織的財務管理辦法，其經費收入之結構必須是多元性和兼顧國內特殊捐款習慣；規定非營利組織經費的使用，其中必須規定不得使用在提供資金成立的財團所屬機構上；（三）改變稅賦，以鼓勵社會大眾長期性和更多經費能支持非營利組織；規範與提升非營利組織管理階層和經營者的條件和能力；（四）

修訂獎勵與補助辦法，禁止單一機構承接過多政府委託方案，資源不得過分集中補助或委託少數團體，對於特殊性、實驗性、開創性的服務與非營利組織應給予協助。(五)政府應明訂非營利組織績效考評指標，並實施評鑑，以為補助獎勵之重要依據；其三應承認志願服務工作管理與規劃具有專業性。有必要為志工業務承辦人和管理階層舉辦非營利組織經營管理之教育訓練；包括志工人力資源規劃與管理，以及行銷與募款、財務規劃、產品與服務方案規劃、績效評估等等。其中在非營利組織志願部門方面：(一)健全非營利組織之董監事職能與依法運作；(二)重視機構財政管理能力；(三)重視非營利組織管理專業知能；(四)重視運用志願服務管理與方案發展之專業人才，以期擴大志願服務人力招募和募款；(五)重視服務績效評估，以利組織回應責任之要求；(六)建構志願服務倫理，以健全志願部門功能之發揮。

(本文作者：曾騰光為朝陽大學校長；曾華源為東海大學社工系教授)

◎參考書目：

丁仁傑 一九九七 社會脈絡中的助人行為：臺灣慈濟功德會個案研究 出版中

內政部 一九九六 臺灣地區國民生活狀況調查報告 台北 內政部

內政部 一九九七 台灣地區國民生活狀況調查報告 台北 內政部

內政部 一九九八 台灣地區國民生活狀況調查報告 台北 內政部

內政部 一九九九年 台灣地區國民生活狀況調查報告 台北 內政部

王順民 一九九四 自願性行動與社會——理論觀點的探究 社區發展季刊 六五六一—六八

王麗容 一九九二 婦女參與志願服務工作模式之研究 台北市政府社會局

台灣省政府社會處編 一九八八 如何推動志願服務 南投 省政府社會處

李鍾元 一九九三 建立文化機構義工制度的研究 臺北 行政院文化建設委員會

林勝義 一九九〇 建立社教機構義工制度之研究 臺北 教育部社會司

林勝義 一九九四 國內志願服務整體規畫——全國性義工調查綜析 社區發展季刊 六五十一—六十六

林萬億 一九九二 台灣地區社會意向調查 中央研究院中山人文社會科學研究所

孫健忠 一九八八 民間參與社會福利的理念與方式 社區發展季刊 第四十二期 十一—十二

高瑞明、楊震東 一九九四 高雄美術館義工行銷之研究 高雄市志

月三年十九國民華中

願服務協會

- 郭登聰 一九九七 民間力量與政府之間關係探討 一個內在結構的
思考 社區發展季刊 七八期 頁六五—七二
- 陳庚金 一九九五 員額精簡政策之推動與運用至公參與公共事務之
構想 民國八十四年十一月九日於行政院第二四五次會議專案報
告 人事月刊 二二(二)
- 陳武雄 一九八七 志願服務應有的認識與作法 中華民國志願服務
協會
- 陳金貴 一九九四 美國非營利組織的人力資源管理 台北 聯興圖書
股份有限公司
- 曾華源 一九九六 如何落實政策推展，研訂志願服務法規 迎向二
十一世紀志願服務會議實錄 中華民國志願服務協會
- 曾華源、鄭讚源和陳政智 一九九八 志願服務工作發展趨向——以祥
和計劃志願服務之推動為基礎 內政部 社會司
- 曾騰光 一九九四 大學生對志願工作特質的認知和參與意願之研究
東海學報 三五 一五一—一七二
- 曾騰光 一九九六 志願工作機構人力資源管理策略對志願工作者組
織承諾影響之研究——以救國團為例 台北 張老師文化出版社
- 張東隆 一九八四 企業人事管理型態、技術及結構對組織效能之影

響。政大企管研究所博士論文。

- 黃源協、許智玲 一九九七 福利服務民營化趨勢下的志願部門 社
區發展季刊 八〇期 頁八八—一〇二
- 黃蒂 一九八八 生命線志願工作人員工作價值與工作滿足之研究。
東海大學社會工作研究所碩士論文。
- 嚴幸文 一九九三 醫院志願服務人員人格特質和工作滿意度 東海
大學社會工作研究所碩士論文
- Barker, R. L. (1988). *The Social Work Dictionary*. New York: National
Association of Social Work.
- Billis, D. & Harris, M. (1996). *Voluntary Agencies: Challenges of
Organization and Management*. London: Macmillan Press LTD.
- Brilliant, E. L. (1995). *Voluntarism*. In *Encyclopedia of Social Work*.
(19th. ed., Vol. 3, 2469-2482), Washington DC.
- Drucker, P. (1989). *What business can learn from nonprofit*. Harvard
Business Review, July-August, 88-93.
- Dunn, P. C. (1995). *Volunteer management*. In *Encyclopedia of Social
Work* (19th), 2483-2490.
- Ellis, S. J. & Noyes, K. K. (1990). *By the People: A History of
American as Volunteers* (revised ed.) San Francisco: Jossey-Bass

- Ellis, S. J. (1992). From The Top Down - The Executive Role in Volunteer Program Success. *Energize Third Printing*, 135-153.
- Heiderich, K. W. (1990). Working with volunteers: In *Employee Services and Recreation Programs*. Champaign, IL: Sagamore Publishing, Inc.
- Johanson, N.(1987). The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Amherst: the University of Massachusetts Press.
- Kramer, R. M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Letts, D.W. , Ryan, W.P. & Grassman, A. (1999). High Performance Nonprofit Organizations: Managing Upstream for Greater Impact. N. Y.: John Wiley & Sons Inc.
- Lynn, P. & Smith, J. (1991). The 1991 National Survey of Voluntary Activity in the UK. Volunteer Center UK.
- Oster, S. M. (1995). Strategic Management for Nonprofit Organizations: Theory and Cases. N.Y.: Oxford University Press.
- Rapp, C. A. & Poertner, J.(1992). *Social Administration .. A Client-centered Approach*. New York .. Longman Publishing Group.
- Salamon, L. M. (1987). Partners in public services .. The scope and theory of government-nonprofit relations. In W. W. Powell (eds) . The nonprofit sector: a research handbook. 99-177, New Haven: Yale University Press.
- Sieder, V. M. & Kirschaum, D. C. (1977) *Volunteers*. Encyclopedia of Social Work, 17th ed. 1582, Washington, D. C. : National Association of Social Workers.
- Stenzel, A. K. (1967). *Volunteer Training and Development: A Manual*. New York: The Seabury Press, Inc.
- Weisbord, B.A. (1990). Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three-sector economy. In D. L. Gies, J. S. Ott, & J. M. Shafritz, *The Nonprofit Organization*. (Ed.), 23-40. Belmont, California: Brook/Cole Publishing Company.