

非營利組織志工招募與甄選的探討

陳定銘

壹、前言

隨著台灣社會的經濟成長、政治開放和文化變遷，整體社會呈現出多采多姿的景象。在這些過程中，整個社會傾向於偏重經濟層面的發展，並且在政治層面呈現民主化的雛形，但是在文化層面則顯然是比較薄弱的一環。社會需求多元化的演變，整體社會的「公部門」（政府機關）與「私部門」（企業機構）的服務與產出內容，已經不敷當前與未來的多元需求，於是有所謂的「第三部門」的產生，以彌補該兩大部門在功能上的不足或服務未周之處（林哲生，民八十六：三）。

另外，八十年代福利國家過度擴張，致使政府在財政上不堪負荷，加上官僚體系的無效率、反應緩慢，導致政府在扮演公共服務之提供者的角色上，並不稱職。因此，一些普遍存在於我們生活周遭的組織，諸如：各種公益團體、學術研究組織、醫院、各種類型的基金會等不以營利或追求利潤為目的之組織（註一），在此適時

填補了政府與民衆之落差，稱之為「非營利組織」（nonprofit organization）或「第三部門」（the third sector）（張潤書，民八十七：二九九）。

杜拉克（一九九四，余佩珊譯）指出，非營利組織的經營，不是靠「利潤」動機的驅使，而是靠「使命」的凝聚和引導，經由能反映社會需要的「使命」界說，以獲得各方面擁護群的支持。而非營利組織需大量依靠志工的熱誠奉獻，亦即在使命的召喚之下，使非營利組織得以正常運作。西元一八三〇年，法國學者托克維爾（A. de Tocqueville）在訪問美國之後，被美國人的不願意接受企業或政府控制的志願工作精神所震撼，他認為那些民間支持的志願服務組織對美國人的民主理想有重大的貢獻（Hall, 1987:13）。從上面的論述可知，非營利組織已經與公部門、私部門並駕齊驅，成為整體社會的三大部門，而其中志願服務組織更是構成非營利組織的重要核心。因此，探討志願服務的核心人物——志工，更能顯出其重要性之所在。Boyce所提出領導人才培育的七項模式——

ISOTURE(Safrit, Smith, and Cutler: 1992): 目前為世界各國爭相採用作為志工培育的典型模式: 確認志工的角色(Identification)、選擇/徵募志工(Selection/Recruitment)、新進志工的職前訓練(Orientation)、訓練志工(Training)、有效地運用志工的才能(Utilization)、表彰志工的成就(Achievement)、考評志工培育計畫(Evaluation)(陳馨馨, 民八十七: 二七六)。本文對於志工的探討, 著重在確認志工的角色與選擇/徵募志工兩項範疇。並且特別採用人力資源管理的方法, 使志工更能發揮其效能, 以適應多元的社會環境; 而非僅利用志工的使命感、慈善心來從事服務, 不注重其績效(深怕造成愛心氾濫和被誤用的情形), 故本文擬將人力資源管理中的招募與甄選方法, 與非營利組織中的志工的招募與甄補相結合, 建構出富有績效的志工服務。

貳、相關名詞釋義

一、志工的意涵

志願服務乃美國的優良傳統特性之一, 回顧美國的歷史, 志工一向是各級政府服務社會大眾的中樞。Brudney (1990: 1) 在「培育公部門的志工方案」(Fostering Volunteer Programs in the Public Sector)一書中, 第一章即開宗明義的引用甘迺迪與布希總統就職時的話。雖然兩人相隔將近三十年之久, 但是在他們的就職演說中卻有一項相當重要的論點, 這個論點表達了相當顯著的持

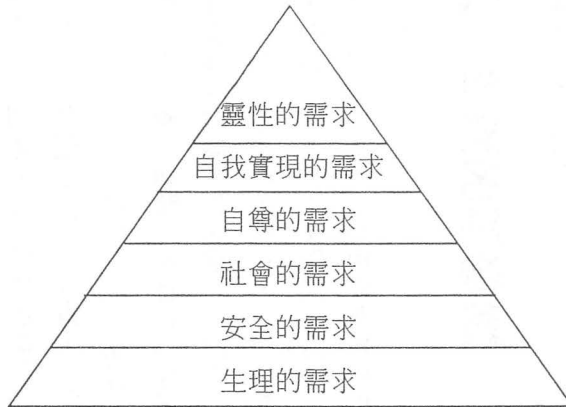
續性, 那就是希望人民能夠更積極地參與公共服務的活動。甘迺迪總統(一九六一年)說:「別問你的國家能為你做什麼, 要問你能為你的國家做些什麼」(Ask not what your country can do for you — ask what you can do for your country.)。布希總統(一九八九)說:「古老的觀念又再次變新, 因為他們並非古老, 而是永恆的責任、犧牲奉獻、與愛國心的熱情投入與參與」(The old ideas are new again because they're not old, they are timeless: duty, sacrifice, commitment and a patriotism that finds its expression in taking part and pitching in.)

Ellis & Noyes(1990: 4)認為志願工作者是為盡社會一份子的責任, 其工作態度不是因為金錢利益的吸引, 而是其意願選擇可達成社會需求的行動, 其所展現的責任則遠超過個人的基本義務。因此, 志願主義是指個人或團體, 依其自由意願與興趣和本著協助他人改善社會的意旨, 而不求私人財力與報酬的一種社會理念與行動。

美國全國社工人員協會則定義為一群人為追求公共利益, 本著自我意願與選擇結合而成的團體, 稱之為志願團體; 而參與此類團體的工作者稱為志願工作者(志工), 它的範疇很廣, 經濟、社會、教育、宗教甚至政治活動均可包含於其中。

另外, 有關志願服務的意涵, Maslow的需求層級理論一直為學者所引用, 如圖一所示, 可分為生理的、安全的、社會的、自尊的、自我實現的需求, 以及在一九六九年提出第六個需求即超越自我的

靈性需求（吳瓊恩，民八十五：四五五—四五八）。當人類低層次的物質欲望滿足之後，便開始超越物質享受，追求高層次的心靈生活，尋求自我意義的實現，以及追求更高層次靈性的需求。參與志願服務和擔任志工，是在於追求自我的實現，以及在利他、慈悲精神等使命的感召之下，追求靈性需求的實踐。



圖一 Maslow的需求層級理論

資料來源：作者自繪

志工制度在台灣社會的推行，除了社會富裕與教育普及因素，使人民有較多的餘力奉獻社會外；另一方面，則是由於台灣社會變遷快速和社會問題日趨複雜，而解決這些問題不能只靠政府的力量，尚需民間力量的參與投入，才能彌補政府科層體制處理問題與需求

的不足之處，以增加彈性、效率、公平等的解決之道。因應社會的需求，志願服務的志工種類約可分成以下幾類：

(一) 社會福利類：老人服務志工、殘障服務志工、兒童服務志工、青少年服務志工、生命線志工等。

(二) 文化類：文化志工、古蹟導覽志工、推愛運動志工、社區文史工作室志工等。

(三) 教育類：愛心媽媽服務隊志工、導護志工、張老師志工、圖書館志工、大專院校志願服務隊等。

(四) 警政類：義警、義消、義交等。

(五) 環保類：生態保育志工、道路認養、公園認養、資源回收等志工。

(六) 其他類：依基金會性質招募的志工、聯合勸募志工、宗教團體志工、醫生護理人員的義診、律師或會計師提供法律與財稅問題的義務諮詢服務、水電工的義務檢修水電服務、美容美髮的義燙義剪等，項目繁多無所不包。

Hanvey 與 Philpot (1996) 在合著的「甜美的慈善事業：志願組織的角色與運作」(Sweet Charity: The Role and Workings of Voluntary Organizations) 一書中指出，志願組織的發展是二十世紀開發國家的主體之一。他們將國家比喻成一部四輪車，四個輪子除志願組織（非營利組織）之外，尚包括政府、企業（營利組織）、家庭與社區是另外三個輪子，可見志願服務的重要性，志願服務工作的推展是未來世界潮流，是先進國家社會成長的重要指標。

二、志工的理念

前美國總統布希曾說：志願服務的重要性宛如「點亮了千盞燈光」。志願服務組織不僅在功能上與政府部門可互補，亦解決了許多社會問題；同時非營利組織的效能是政府的兩倍，也削減了政府的赤字（Drucker, 1995；周文祥、慕心等譯，民八十七：二七九）。杜拉克認為：「志願服務組織產品的本質與特性，主要在改善人類生活，以及提昇生命品質的一種無形的東西：使人獲得新知、使空虛的人獲得充實與自在。其精神是仁愛的、利他的、為公益著想的，其作法應兼具系統性、持續性與前瞻性」。

陳金貴（民八十三：七十三）指出，部分人加入志願組織起初抱有自我利益優先的動機，但是當志工成員經過不斷的接觸和瞭解，也逐漸看到具體的成果時，志工們的個人利益提昇至利他、公益的觀點，並且轉化成對組織任務的服務與拓展，此志工才算完全成熟。因此，要建構一個有效的志願服務網絡，志願服務團體成員的工作動機必須被有效的激勵，除了個人使命感（信仰）的因素外，團體導向（共同為組織使命目標奮鬥）的因素，亦是非常重要的。

志工參與志願服務所秉持的理念，依Stenzel與Peeney（1968：5-7）指出，志工應包含以下五種不同的志願服務理念：

1. 志工並不是一個生涯工作者，志願服務是無酬勞的，可以自由決定對組織提供多少的服務時間。
2. 志工所提供的服務是不支薪的，僅可以申請交通費、餐費或

參加研討費與訓練的費用。

3. 志工與機構內的專職人員，具有不同的責任。
4. 志工對於志願服務有不同的使命與背景，不像專職人員需要有專業的背景與學經歷。

5. 志工對於組織的認同程度不同，此差異呈現出志工的人力運用，為一特殊現象，並將走向「專業化的管理」。

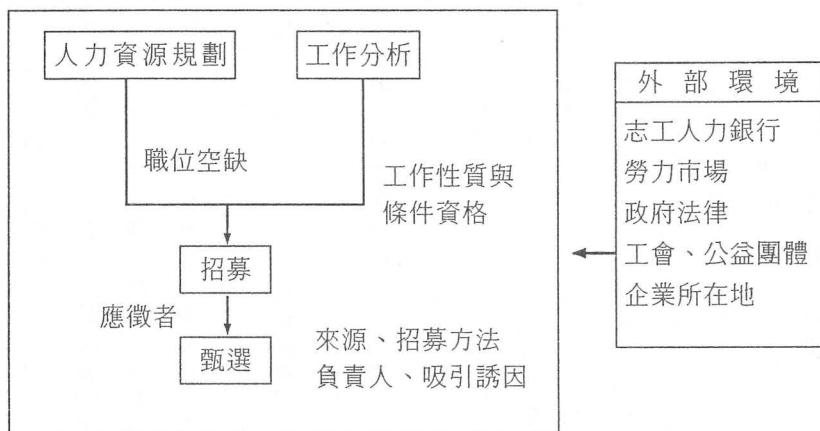
三、招募與甄選的意義

招募與甄選是機構的人力資源管理中之重要項目，甚至是影響組織成敗的因素之一。政府部門對於人才的甄補是依據考試進用；而企業部門與非營利組織的人才招募，則由組織依據計畫向大眾徵才，如何招募到合適的人才則為組織的重要工作。特別是志願服務組織由於經費有限，故必須引進大量的志工從事公益事業，因此，如何運用人力資源的招募與甄補技巧，使有使命感的民衆能夠投入志願服務的行列，以轉移社會的不良風氣成為良善的社會。現在將人力資源管理中的招募與甄選定義分別說明如下。

（一）招募的意義

招募（Recruitment）係指公司團體運用各種管道作法，引起社會大眾對公司團體有職位空缺的注意，並且吸引合格者前來應徵此空缺，多數的企業都由人力資源部門負責此項工作。招募最主要的工作在於尋找和吸引合格的應徵者，而工作分析則提供了工作具體的性質和要求，以具體的工作說明書與工作規範供作參考。人力

資源規劃不但要預測或決定職位的空缺，同時也要設計招募策略途徑。招募的一般過程如圖二所示（吳美連、林俊毅，民八十六：一一一—一二三）。



圖二 招募的一般過程

資料來源：吳美連、林俊毅，人力資源管理—理論與實務，民八十六：一二三。

至於招募人才的來源，可以使用下列方式：廣告求才、組織員工的推薦、就業輔導單位（公部門就業輔導中心、私人就業輔導機構、管理顧問公司等）、校園徵才、專業性組織（公、工會團體、公益團體、志工人力銀行等）、大眾傳播媒體的運用、其他招募方式（獵人頭公司、電話或信函、公車廣告等）。

（二）甄選的意義

人力資源部門最重要的工作之一是招募與安置人才，亦即尋求最佳人才並為其安排最適當職位，而此項任務需依靠有效的從應徵者中甄選適當的人才。Gary Dessler在人力資源管理（Human Resource Management, 1994，張緯良譯，民八十五年）一書中，指出員工甄選的三點須注意事項：

第一，公司的績效取決於員工的績效。員工能力不足時則績效不佳，公司的績效也會受到影響。因此，最好在決定對員工的雇用之前便給予適當的篩選，而不是在發現員工不適任時再予以調職或解雇。

第二，由於花費在招募與雇用員工作業上的成本頗高，包含了找尋的費用、面談的時間、參考資料的查證、差旅費用等，因此對於人員的甄選過程給予特別的關注，以避免招募經費的浪費。

第三，法律層面的考慮，是良好甄選工作的關鍵因素之一。公平就業法案、法院的判例都要求雇主對甄選程序作有系統的評估，以確保沒有造成對弱勢團體和婦女的歧視。

如何建立一個全面性的甄選方案，攸關組織人力甄補的適當與否、組織人員是否有績效達成組織的任務工作，組織成員是否認同

公司的價值觀與目標，並且把公司當成自己的一樣，這些因素決定甄選方案的成敗。像Toyota公司特別強調對公司具有高度承諾的人員，並且採用價值觀為基礎的雇用方案來甄選與公司價值觀相同的人，才能夠有今日的成就。Toyota公司甄選過程有五個重點：

1. 以價值觀為基礎的雇用政策，Toyota核心價值是卓越、持續改進、整合等。

2. Toyota公司特別將甄選重心放在面談，並花相當長的時間進行評估。

3. 篩選過程不只是瞭解其知識與技能，同時也強調應徵者的價值觀和技術能力要與公司的需求相符合，團隊合作及彈性都是Toyota公司的價值重心。

4. 公司必須事先告知工作性質目標與規範，而應徵者對公司有正確的瞭解，包含未來的工作情況以及公司所重視的價值等。

5. 自我篩選也是重要的篩選程序之一。另外，在試用期間可以幫助員工體認自己是否適合公司的文化，同樣亦可以篩選出不適任者。

志願服務組織甄補志工的方案，可以採用人力資源甄選（雖然大多用在私人企業）的精神與途徑，用以完成具有績效的志願服務目標。

叁、志工的招募與甄選

前面談到「使命感」的追求，是志願服務者（志工）的精神支柱與犧牲奉獻的泉源。但是隨著社會的多元化變遷，非營利組織的

蓬勃發展，使得水準產生參差不齊的現象，而當中有許多是不肖人士假借慈善之名、行雞鳴狗盜之事，破壞非營利組織之信譽。因此，良好的志願服務組織如何拓展民衆的信賴，結合社會的資源，將志願服務推展到社會的角落則為組織的重要課題。亦即是如何運用行銷的策略，和人力資源發展的方法，結合具有使命感的志工，打響志願服務組織的信譽，完成志願服務組織的使命與目標則為當務之急的工作。

一、志工招募的途徑

非營利組織首先必須知道自己所需要的志工在那裡？亦即透過志工招募的途徑，尋找有意願從事志願服務工作並且符合組織所需要的志工。茲將志工招募的四種途徑說明如下：

(一) 建立志願服務網絡的途徑：非營利組織可以與資訊科技相結合，將有熱誠且願意從事志願服務工作的應徵者，以電腦將其資料建立檔案。並且成立志工人力銀行，將志工與志願服務團體的電腦檔案以網路連結（連線），以作為志願組織與志工應徵者之間的聯繫樞紐和橋樑。

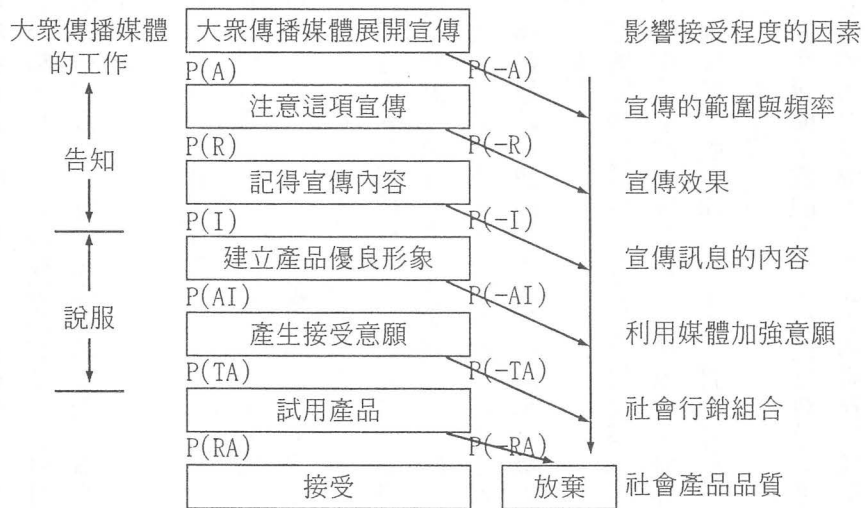
(二) 宣傳促銷的途徑：非營利組織可以透過舉辦研討會、說明會、演講、製作公益的文宣海報、宣傳單或手冊等方法，並且開放非營利機構讓民衆參觀訪問，加深民衆對非營利組織的認識和參與興趣而願意加入志工的行列。

(三) 大眾傳播媒體的途徑：現代社會已經進入資訊時代，加上大眾傳播媒體的力量強大，因此志願服務組織可以透過電視、廣播以及電腦網路強力與生動的宣傳手法，吸引民衆投入志工的行列。

利用大眾傳播媒體的最大特點，在於它能於固定期間內，告知並且說服目標群——有關該項產品為什麼符合目標群的需求，以及優於其他產品的原因。大眾傳播媒體又是如何告知與說服目標群呢，Kotler和Roberto提出「階級式的效應」理論，參考圖三說明此模式的流程。

圖三左邊一欄所列出的是大眾傳播媒體在告知與說服上所做的努力；告知的目的在於使目標群注意到這項訊息的存在，並進一步記得它的內容；而說服的目的則在於建立目標群對社會產品的正面印象，並願意試用產品（例如擔任該組織的志工）。圖三中的 $P(A)$ 表示大眾傳播媒體展開宣傳後部分的目標群就會注意到它的存在； $P(-A)$ 表示目標群不會注意到這項宣傳的機率，如此的目標群不會受到媒體的影響而離開這個流程。相同的 $P(R)$ 是記得宣傳內容的機率、 $P(I)$ 是對產品產生正面印象的機率、 $P(AI)$ 、 $P(TA)$ 、 $P(RA)$ 分別是產生接受產品的意願、試用產品、接受產品的機率。圖三的最右邊則是影響每個階段間溝通成果的原因。

(四)聯合招募志工的途徑：志願服務團體可以仿效聯合勸募的作法，透過志願服務協會定期舉辦博覽會的方式，不僅可以呈現志願團體的服務成果和宣導公益的理念，亦可以實施聯合招募志工的方案。例如，基金會於八十六年在台北市舉辦第二屆博覽會，以活潑新穎的設計展出，贏得民衆熱烈的響應。像基金會大道、跨世紀生活磁場、文化街、工作站、休閒屋、禮俗坊、巧家園、關懷廊、推愛台、世紀公民隧道、生活智慧市場、生活舞臺等以各種可看、可玩、可體驗、可探索的親子遊戲，感性與活潑的表演方式展現，呈



圖三 階級式大眾傳播媒體流程圖

資料來源：Philip Kotler and Eduardo L. Roberto. Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior；思紋譯，顛覆大未來——社會行銷完全執行手冊，民八十四：二三四。

現食衣住行的智慧與禮儀、工作與休閒的真諦、現代公民須知等生活文化內涵。

總之，如何讓民衆認識志願服務機構而願意投入志工的行列，志願服務行銷是重要的方法之一；加上形象佳、信譽良好且具有公

信力的機構，比較能獲得民衆的信賴，吸引民衆加入其志工組織。因此，平時多舉辦公益活動、塑造良好且公平的機構形象，以獲得民衆的認同是非營利組織的重點工作，亦是招募志工的不二法門。例如慈濟功德會便是最佳的實例。

二、志工甄選的方案

當非營利組織投入大量的人力、時間、金錢於招募工作，並且吸引許多富有使命感與犧牲奉獻精神的民衆願意充當志工。爲使非營利機構能夠徵募到最符合機構所需的志工，甄選的方案便格外的重要，以避免浪費先前投入的資源，以下是一些甄選志工的方式：

(一)提供志工手冊與填寫甄選資料表格：非營利組織必須將機構的目標、政策、服務方式、志工的角色定位、工作內容、倫理規範、所需要的志工人數等製作成志工手冊，提供給所招募的應徵者參考。另外，志願組織亦需要求應徵者詳細填寫個人的履歷、經驗、所能夠投入的時間、專長、願意參與志工的工作性質與種類、期望等資料，以作爲篩選的重要參考。當應徵者發現其所願意擔任的志工作與招募單位不相符時，可以退出甄選的行列。

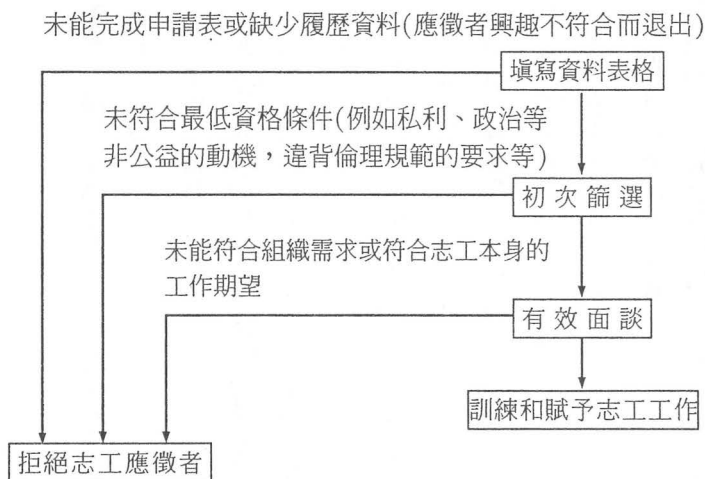
(二)初次篩選：志願組織依照組織章程成立的人力資源甄選小組，首先依據應徵者所填寫的資料，參考該組織志工手冊所需的志工人力、工作倫理規範、應徵者的專長興趣爲基礎，初步篩選出一些具有潛力並且符合該組織需求的應徵者，接受甄選小組的進一步面談後錄用。

(三)有效的面談 (interview)：面談是一種相當普遍的甄選工具，甄選面談有三個目的：

1 決定應徵者是否適合志工的工作，重點著重在應徵者的服務動機使使命感、認同志願服務的價值、專長技能興趣與知識、人格特質等以決定應徵者是否適合擔任該組織的志工作。

2 將志工工作的有關內容、性質、服務項目時間地點、工作倫理規範等告訴應徵者。

3 不論面談的最後結果如何，都要讓未來可能成爲志工的面談者留下不錯的印象，作爲日後再次甄選時的來源。
現在將志工甄選過程的決策樹，如圖四所示：



圖四 志工甄選過程的決策樹

資料來源 作者自繪

經由上述三個志工甄選的方法選擇組織所需要的志工，並且能夠甄選出具有效率、能力和熱誠的志工以完成志願服務的工作。而不是前來應徵的應徵者，爲了不傷害其「志願性」便照單全收，如此可能造成志工的品質低落與無效率的服務情形產生。因此，如何甄選出具有使命感和符合組織需求，並且兼顧維護服務對象的權益，是非營利組織志工招募與甄選的重要課題。

肆、志願服務的困境與解決之道

一、志願服務的困境

探討非營利組織的理論基礎時，學者大都論述市場失靈理論、政府失靈理論，並且因應「市場失靈」與「政府失靈」而提出「第三者政府」理論（亦即非營利組織的產生）。但是非營利組織（志願服務）有沒有可能失靈呢？Salamon（1987：110-111）即提出「志願失靈」（Voluntary failure）的概念，以說明非營利組織的可能缺失。所謂「志願失靈」，有幾種可能：

- (一)是「公益的不足性」（Philanthropic insufficiency）。就是說志願服務組織其資源（含人力與財源）常常是不穩定的，所以志願服務組織所提供的服務也常不穩定。
- (二)是「公益的特殊性」（Philanthropic particularity）。指的是志願服務組織可能發展成極端的、排他性極強的、只爲特殊群體服務的組織。
- (三)是「公益的父權性」（Philanthropic paternalism）。指

的是志願服務組織可能爲少數人所控制，變成私相授受、圖利私人（尤其機構主管）的工具。

(四)是「公益的業餘性」（Philanthropic amateurism）。就是從事公益活動者常是志願服務者，所以可能熱心有餘而專業不足。

另外，筆者針對台灣志願服務志工的發展情形，將其困境歸納成以下四點。

(一) 志工流動率高，服務效果不易持續

目前台灣的志願服務組織內的志工，多數屬於短期的志工，加上志願服務項目的種類衆多，由於志工的能力、個別差異、或者工作一段時間之後產生的倦怠感、以及服務熱忱降低等因素，造成流動率高，使得服務的效果不容易持續。

(二) 志工服務網絡的不完備

目前國內的志工服務網絡尚未完備，因此，常常造成許多非營利組織服務的重疊和資源的浪費；加上參與管道與資訊的流通性不足，使許多有興趣參與志願服務的志工，要加入時的困難性增加。

(三) 志工組織與選舉

在台灣由於政黨深入地方，使得許多地方性的志願服務組織蒙上政黨色彩。許多地區在規劃志願服務工作時，有其背後政治因素，期望在選舉時發揮「樁腳」的功能，此種作法傷害志願服務的理念甚深，在志工徵募時應嚴加禁止。

(四) 法令與倫理規範的不夠完善

目前台灣地區的非營利組織正在蓬勃的發展，種類趨向多元化，因此，志工服務的項目亦傾向專業化的趨勢，為使志工能夠有效的發揮服務熱忱，故需制定「志願服務法」與志工的倫理守則，以落實志願服務政策執行的具體依據，和規範志願服務權利義務的有效準則。並且使徵募的志工，能夠在完善的法規與倫理守則的規範和保護之下，充分發揮志願服務的功能與使命，故法令的制定與倫理規範的建立是片刻不容緩的事情。

從上述志願服務失靈的論述，以及志工徵募所面臨的困境等問題，這些都是目前志工招募與甄選時，必須面對與解決的問題。

二、解決之道

由於志願服務組織有失靈的可能，而政府的資源遠較非營利組織穩定；並且來自政府的資源可以彌補其公益性的不足（政府注重多數民衆之需求和對公平的要求）；亦可以防止公益的特殊性之缺點（政府的監督與輔導可以提高公益的專業性和防止徇私）。由此可見，政府公部門與非營利組織合作時，雙方的優缺點正好可以互相補足（鄭讚源，民八十六：八十一）。

另外，非營利組織以私人之財力，自動提供作為社會公益活動之用，政府主管機關在監督工作上首要發揮的並不是防弊，而是積極協助扶持的功能。也就是透過諮詢的作用，在非營利組織需要協助的時候，主管機關提供一些必要的建議與資訊，促使非營利組織業務能夠導向正常之發展。除了運用與政府資源相結合，以彌補志願服務失靈的困境外，提出以下四點解決志願服務困境的方法。

（一）志願服務網絡的建立：志願服務組織之間應建立健全的聯絡網，並以策略聯盟方式達成公共服務功能的最大化

目前國內的志願服務所從事的活動亦呈現出高度的多樣化，即使同一議題與性質的志願服務組織，亦有不同的活動方式與重點工作，因此目前許多非營利組織採取議題導向的策略聯盟運作方式，不僅可以減輕組織業務上人力、宣傳經費等負擔，亦可以擴大或加強社會的影響層面，達成公共服務效能的最大化。另外，建立健全的志願服務網絡，使相同主旨的志願服務組織聯繫，協商彼此資源配置，避免資源浪費與重複情況；不同方向的志願服務組織亦能藉服務網絡的建立，在人力、資訊、經費與分工方面有相互合作的機會，彙整共同的力量使志願服務得以發揮其成效。

（二）志願服務內容的創新與資源的整合：

成立志工人力銀行

在日本實施「志工人力銀行」方面相當成功，日本人在年輕時對於非營利組織服務時，其服務時數在志工人力銀行會累積點數，當他老年需要別人服務的時候，可以優先向志工人力銀行提出服務的申請，此種志工人力銀行扮演志願服務工作的重要角色。我國目前亦朝向成立志工人力銀行來推廣志願服務的工作。

另外，結合工商業界的支持，並且有效的整合志願服務的資源，以避免資源的重疊與浪費，亦為當前的重要課題；以及引導民衆瞭解志願服務的參與，可以造福人群和改善社會風氣，使其願意積極

的投入志工的行列；而志願服務工作內容的不斷創新與激勵志工的服務信念和使命感的發揚，以減少志工流失的情況。

(三) 制定志願服務法及訂定倫理規範

1. 志願服務法的制定：明訂志工的招募與甄選、訓練與運用、獎懲與保障、角色與職責等以保障志工應有的權益和受服務對象的安全；另外，亦須釐清志願服務與專業工作之間的功能分工，以收相輔相成之效。

2. 志工的倫理守則：志願服務機構應訂定志工的倫理守則，以約束志工的行為，對於利用志工活動圖利自己（例如，利用志工作份於志工活動場合拉保險、做傳銷事業等）、或者傷害服務對象，其情節重大者應該永不錄用。至於志工倫理守則的核心價值，可以分成以下五項：

(1) 公民權與慈善行為：包括志願服務和社會責任的基本倫理原則。

(2) 尊重：包括禮貌、謙恭、親切接納、尊嚴的維持、自動自發的精神、互惠與自我決定等的倫理原則。

(3) 關懷：包括憐憫與慷慨。

(4) 信賴：包括誠實信任、真誠、對契約作公平的解釋、理性的承諾、保護隱私的資料、避免利益的衝突等。

(5) 公平正義：包括公平、無私和平等的程序原則。

(四) 健全非營利組織的租稅優惠制度，仿效美國訂定

「中間罰則」(Intermediate Sanctions) 的作法

我國對於志願服務組織違反創設目的，並利用非營利組織租稅優惠政策，進行利益輸送、營利行為、規避稅負與形成不公平競爭等問題；以及利用非營利組織從事政治性或累積個人政治資源等非創設目的，進行公益以外之活動時，處罰方式包括：限期改正、停止營業或取消法人資格、強制解散等措施。但主管機關限於人力因素，以及對公益活動的規範模糊，並且大都採取限期改正方式，以至於無法遏阻志願服務組織的違規行為。

因此，建議可以參考美國對基金會違規時所採用「中間罰則」方式 (Internal Revenue Code § 4941-4945) (註11)。例如，美國國內稅法 Internal Revenue Code § 4945 對於基金會的從事與創立宗旨無關的商業活動，造成與營利組織間「不公平競爭」的情況，或者從事政治性活動與選舉遊說等不被允許的活動，都將課以懲罰性重稅，以有效遏阻基金會的違規與不法行為。美國法律對基金會採用中間罰則的方法，來限制其種種非慈善捐助的「可疑活動」，以罰稅的方式作明確的保障設施（李禮孟，民八十六：三一五）。

伍、結語

杜拉克指出，美國現在有九千萬人（大約每兩個成年人中就有一個），是在非營利組織工作的「志願者」，他們平均每週工作三個小時；非營利組織已成為美國的最大「雇主」。Brain O'Connell (1991)（美國大型非營利組織「獨立部門」Independent Sector

的領導者)相信,十年之內將有三分之二的美國成年人(一億二千萬人),將自我要求成為每週工作五小時的非營利組織「志願工作者」,這表示非營利組織的勞力將增加一倍。他們將志願工作看作是追求成功、獲得成就感、自我實現、以及成為有意義的公民之途徑;因此他們迫切地需要有組織的志願工作,而不是只為填補心靈的空虛而已(Drucker, 1995; 周文祥、慕心等譯,民八十七:二八二)。

相對地,台灣志願服務的發展,六〇年代可稱之為志願服務的「萌芽年代」。而七十年代台灣社會跨入另一階段,亦即民間社會在獲得經濟成熟的孕育下興起而成為一股新興的力量,志願服務團體在此種客觀環境下乃獲得蓬勃的發展,七〇年代可稱為志願服務的「發展年代」。另外,八〇年代應該稱為志願服務的「多元年代」,由於整體社會發展趨向多元化的情況,因此志願服務亦呈現出多元的形貌。此三階段呈現台灣志願服務的現況,而面對志願服務的變遷,政府、社會、與民衆如何迎接非營利組織所建構民間社會的趨勢與展望,則應當是當前努力的重點工作。

總之,志願服務組織所展現的社會力,在多元發展的社會環境之下更形重要。誠如杜拉克所言,非營利組織的社會權力很大,因為非營利組織的非營利性、無私無我的使命感容易產生公信力。因此,非營利組織更應該加強組織的可信度、財務與決策運作的透明度,以及成員的參與度,每個志工更應該體認到其舉動,都會影響到整個非營利組織在社會大眾心目中的評斷,期盼台灣的公民皆能

享受到非營利組織所帶來的好處。

(本文作者為國立政治大學公共行政學研究所博士班研究生)

注釋:

註一:許士軍(民八十七:四六五)指出:一個以服務為目的之非營利組織,如果持續產生相當的利潤一段時間,反而可能代表這一事業的經營發生問題,不是利用其獨佔或其他有利地位(例如免稅),收取太高之費用(違反規定),就是未能充分利用其利益,以改善或加強其公益性、慈善的服務水準等。

註二:「中間罰則」(Internal Revenue Code § 4941-4945)禁止項目包括:一、「內部交易」(self-dealing) Internal Revenue Code § 4941:禁止基金會與「內部人士」(包括主要捐助人、基金會管理人、主要捐助企業主與其家庭成員等)的各種交易行為。二、「慈善捐助下限」(charitable distribution requirements) Internal Revenue Code § 4942:基金會每年必須將總資產的百分之五用在慈善目的之捐助,否則國稅局會就未達規定部分之金額,將課以百分之十五的稅,如果連續出現捐助不足的情形,則將課以百分之百的重稅。三、「超額業務持有」(excess business holding) Internal Revenue Code § 4943:四、「危險投資」(jeopardy investment) Internal Revenue Code § 4944:基金會可以投資股市、債市等,但不可以利用持有股票方式來控制其他企業(投資總數不得超過

該企業的百分之二十，以避免企業主藉基金會持股來對企業進行操控）；另外，不可以進行危險投資，必須依照「普通審慎投資者法案」(Uniform Prudent Investor Act)所規定原則進行。在台灣則禁止基金會投資股市債市。五、「須課稅支出」(taxable expenditures) Internal Revenue Code § 4945：美國國內稅法對於基金會的從事與創立宗旨無關的商業活動，造成與營利組織間「不公平競爭」的情況，或者從事政治性活動與選舉遊說等不被允許的活動，都將課以懲罰性重稅，以有效遏阻基金會的違規與不法行為。

參考書目

一、中文部分

- 江明修 非營利組織公共服務功能之研究 八十七年度國科會專題研究計畫 民國八十六年
- 余佩珊譯、杜拉克著 非營利機構的經營之道 台北 遠流出版公司 一九九四年八月
- 李禮孟 「他山之石 可以攻錯——美國基金會相關法規的幾項說明」 國立政治大學非營利組織研究室舉辦之系列演講 民八十六年十一月十四日
- 周文祥、慕心等譯、杜拉克著 巨變時代的管理 台北 中天出版社 民國八十七年三月
- 吳美連、林俊毅 人力資源管理：理論與實務 台北 智勝文化事

業公司 民八十六年九月

吳瓊恩 行政學 台北 三民書局 民國八十五年九月

林哲生 非營利組織經營三要 台北市立圖書館與洪建全教育文化基金會合辦 非營利組織經營管理研討會第三階段 民國八十六年五月六日

思紋譯、Kotler與Roberto著 顛覆大未來：社會行銷完全執行手冊 台北 商周文化事業股份有限公司 民國八十四年十二月

財團法人喜瑪拉雅研究發展基金會 基金會在台灣 台北 中華徵信所企業公司 民國八十六年一月

許士軍 管理學 台北：東華書局 民國八十七年三月

許世雨等譯、De Cenzo與Robbins合著 人力資源管理 台北 五南圖書出版公司 民國八十六年四月

張緯良譯、Gary Desler著 人力資源管理 台北 華泰書局 民國八十五年四月

張潤書 行政學 台北 三民書局 民國八十七年三月

陳金貴 美國非營利組織的人力資源管理 台北 瑞興圖書公司 民國八十三年九月

陳馨馨 推動志願服務於公部門與農業推廣體系之分析 社區發展季刊 第八一期 民國八十七年四月

蔡漢賢 志願服務的理論與實務 中華民國社區發展研究訓練中心 一九九〇

鄭讚源 「既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中

政府與民間非營利組織之角色與定位」 社區發展季刊 第八

〇期 民國八十六年十二月

一、英文部分...

Brudney, J. L. (1990). Forstering Volunteer Programs in the
Public Sector: Planning, Initiating, Voluntary
Activities. San Francisco, CA.: Jossey - Bass
Publishers.

Ellis, S. J., and Noyes, K. K. (1990). By the People: A
History of Administration as Volunteers. San Francisco,
CA.: Jossey-Bass Publishers.

Hall, Peter D. (1987). "A Historical Overview of the Private
Nonprofit Sector". in W. W. Powell (ed.), The Nonprofit
Sector: A Research Handbook. New Haven, Conn.: Yale
University Press.

Hanvey, C., and Philpot, I. (1996). Sweet Charity: The Role
and Workings of Voluntary Organizations. New York:
Routledge.

Hodgkinson, V. A., Lyman, R. W., and Associates. (1989). The
Future of the Nonprofit Sector. San Francisco, CA.: Jossey
- Bass Publishers.

Kramer, Ralph M. (1981). Voluntary Agencies in the Welfare
State. Los Angeles, CA.: University of California Press.
O'Connell, Brian (1991). The Voluntary Spirit: A Collection
of Columns. Washington, D. C.: INDEPENDENT SECTOR.

O'Neill, M. (1989). The Third America: The Emergence of the
Nonprofit Sector in the United States. San Francisco,
CA.: Jossey-Bass publishers.

Powell, W. W. (ed.) (1987). The Nonprofit Sector: A Research
Handbook. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Safrit, R. D., Smith, W. and Cutler, L. (eds.) (1992). Building
Leadership and Skills Together. Columbus, Ohio: The Ohio
State University Extension.

Salamon, L. M. (1987). "Partners in Public Service: The Scope
and Theory of Government - Nonprofit Relations". in W.
W. Powel (ed.), The Nonprofit Sector: A Research Handbook.

New Haven, Conn.: Yale University Press.
Stenzel, A. K. and Feeney, H. M. (1968). Volunteer Training
and Development. New York: Seabury Press.