

國內志願服務的整體規畫

全國性義工調查綜析

林勝義

一、前言

自民國五十四年，國內推行社區發展以來，志願服務開始以大專院校志願服務團隊的方式，參與社區發展工作。在此以前，國內的志願服務大多屬於個人的善行義舉，少有制度可言；自此以後，志願服務開始有組織地提供服務，漸具制度化雛型。尤其近年來，國人投入志願服務的人數增加，參與志願服務的層面擴大，因而有關志願服務整體規畫的需求也日趨殷切。

在美國，爲了瞭解全國志願服務的情況，曾於一九六五、一九七四、一九八一舉辦全國性志願服務調查。(Manzer, 1987) 在我國，行政院主計處自七十年起定期辦理「台灣地區國民休閒生活調查」，開始將十五歲以上人口參加志願性或義務性公益活動的人數列爲調查項目。至於全國性義工(志工)的調查研究，則遲至民國七十九年才開始進行。其中較具規模者如下表：

委託單位	主持者	調查對象	樣本人數	樣本機構數	完成日期
教育部	林勝義	社教義工	四五六	二〇六	七九年九月
文建會	李鍾元	文化義工	六〇一	三五	八二年四月
行政院研考會	林萬億	公務義工	四七三	一一一	八二年六月
社會大學	民調中心	成人義工	一八二五		八二年九月

這四個全國性義工(志工)調查，共同的發現是：①志願服務的推展有正面價值，②志願服務的人數占總人口的比率偏低，③志願服務與社區有密切關係，④志願服務之運用遭遇許多困擾問題，有待解決。惟其中部分調查，只呈現資料，未深入分析。

基於此種體認，本文乃根據這四個全國性義工(志工)調查結果，就名稱界定、人力資源、訓練準則、獎勵辦法、聯繫活動、倫理守則、社區結合等七

項，擇要進行綜合分析，並提出整體規畫之建議。

二、名稱界定之統一

國內機構對於志願服務人員的稱呼，有的稱為義工，有的稱為志工，有的則義工、志工兼容並蓄，交互出現，顯得有點混淆，允宜詳細斟酌。

林勝義的調查，曾引用史考特 (Scott, 1982) 的民衆參與理論，主張稱為義工。認為基於民主理念，一方面民衆有回饋社會的義務；另一方面當民衆有參與志願服務的需求時，用納稅人的錢所經營的機構就有義務提供民衆參與志願服務的機會。(pp. 11-12)

李鍾元的調查，也主張稱為義工。認為「義工」的「義」字視為「見義勇為」的「義」字，如此一來，不但符合志願服務的精神，也與我國傳統與現代之義舉：義田、義莊、義診、義演等相互輝映，更能彰顯我國志願服務的特質。(p. 10)

然而，林萬億的調查則主張稱為志工。因為 Volunteer 的原意，是「志願地」(Willingly)、不支薪 (without payment)、未被強迫 (without being forced) 而提供服務的人，因此稱為志工比較合乎原意。同時，目前公務機關所使用的志願人力，以稱為志工者最多，占 30.3%；稱為義工者次之，占 28.7%；其他則直接以工作性質稱為義務解說員、義交、環保媽媽。(p. 50) 不過，此項調查的標題是「現行公務機關志願人力運用情形之探討」，係稱為義工，而非志工。

至於社會大學的調查，則兼採義工與志工兩個名稱，其標題是「全國義工(志工)調查」，內文分析也是義工(志工)並列，但未說明理由。

綜此可知，對於志願服務人員，稱為義工，或稱為志工，似乎各有其理。本來，志願服務在國內仍屬開創階段，最應努力的是「去做」，不宜在「爭名」上頭浪費時間，徒生困擾。何況大家都知道無論志工或義工，所指稱的都是

志願服務人員。然而，名不正則言不順，言不順則事不成。為使志願服務在國內扎穩根基並能迅速成長，似可沿襲本土習慣上的用法，取其義勇、義氣、義事的精神，統稱為義工。不然，如果統稱為志工，則「義交」、「義張」、「義賣」、「義消」的名稱，一律改為「志交」、「志張」、「志賣」、「志消」，一般人在直覺上不免感到結屈整牙，撲朔迷離，對於志願服務的整體發展未必有利。

三、人力資源之開發

民國七十七年，行政院主計處發佈「台灣地區國民休閒生活調查報告」，顯示國內十五歲以上國民在一年之中曾經參加義務性工作者占總人口的 5.05%，總數約六十九萬人。相對於美國一九八八年約有半數成人會擔任志願服務人員的情形，(O, Connell, 1989) 顯然我們亟須開發志願服務的人力資源。

林勝義的調查顯示，國內社教機構有 7.6% 感到人力不足，但在接受調查的機構中，只有 36.6% 任用義工，而且所任用的義工以學生居多，占 65.3%，退休人員及家庭主婦都在 10% 以下，因此建議社教機構應先創造吸引義工的條件，並提供各類民衆多元參與的機會。(p. 46, 25)

李鍾元的調查指出，民國八十年在公立文化機構擔任義工的人數有三五九四人，其中十二歲以下及六十歲以上的義工僅占 5.37%，將來老人人口越來越多，應將這股人力導入義工行列。(p. 18)

林萬億的調查發現，目前公務機關所使用的義工，來自企業員工者最多，占 44.7%，其餘依序為學生占 16.7%，家庭主婦占 13.6%，退休人員與自僱者各占 5.3%，應可再吸納更多的家庭主婦及退休人員進入志願工作領域。(p. 5, 1)

社會大學的調查指出，在台灣地區一三〇〇萬成人之中，19% (約一六八萬人) 曾任義工(志工)，目前仍持續擔任義工(志工)的人數占 8.9% (約

一〇〇萬人），而未來可能成爲義工的人數，約有九〇萬人。（p.10）另外，在接受調查者之中，66.4%（約八五〇萬人）表示對義工（志工）服務有參與的意願，此與76%的民衆加入義工（志工）的行列相互比較，顯示徵募義工（志工）的管道不足，如何將潛藏豐富的人力資源有效引導投入，是眼前最大的課題。（p.12）

綜此可知，國內志願服務的潛在資源相當充沛，可惜動員不足。目前最重要的課題是找出義工的資源在那裡？並尋求動員之道。其中，可以整體規畫的重點包括：①以家庭主婦及退休人員爲義工動員的主要對象。②擬定辦法鼓勵各機構主動徵求企業體及學生社團擔任團體義工，③充分利用廣播與電視等大衆傳播媒體，廣泛報導志願服務的訊息。④加強社會教育，促使民衆體認參加志願服務的意義和價值。⑤加強志願服務標誌、歌曲、服飾、證照、習俗的宣介與推廣，積極塑造志願服務文化，號召民衆參與志願服務工作。同時，對於已經開發的義工資源，可以交由中華民國志願服務協會建立義工資源庫，透過「支援您」電腦化諮詢系統（專線電話02-3044091），進行義工的登錄、動員、轉介和相互支援，進而逐步建立終身義工制度。

四、訓練準則之策訂

大多數機構在徵求義工之後，都會舉辦職前訓練，嗣後則定期或不定期舉辦在職訓練。但是國內各機構的義工訓練，往往各行其事，效果參差不齊，是否需要策訂訓練準則？值得探討。

林勝義的調查顯示，社教機構義工最願意接受的訓練方式，是參加講習或座談會，占被調查者的79.1%，其次是個別指導占14%，研讀書刊占6.9%。不過，同一地區或同一類別的機構是否統一訓練義工？調查結果並未達到需要程度。（p.86）

李鍾元的調查指出，文化機構的義工有66.2%曾經接受職前訓練，72.3%

曾經接受在職訓練。其中，在職訓練分爲機構內部舉辦和參加文建會的訓練兩種，訓練方式有演講、座談、參觀、研習會等。（p.58-59）

林萬億的調查發現，在接受調查的公務機關中，有四分之三對於義工訓練覺得有困擾，主要的困擾依序是：義工的出席率不佳，訓練資源浪費，不知提供何種訓練內容，找不到師資，不知道提供什麼方式的訓練較好，義工水準參差不齊，難以訓練。（p.60）

社會大學的調查顯示，在二九〇個有義工經驗的被調查者之中，21.4%認爲學習與自己所從事的義工（志工）工作相關的專業知識會有幫助。其餘對義工（志工）有幫助的學習內容依次爲愛心占8.6%，人文、藝術、宗教等知識占6.6%有關團體運作效率的法律、管理、傳播等知識占5.9%。（p.22）

綜此可知，國內義工對於機構所舉辦的義工訓練，大多數表示肯定的態度；反而機構對於辦理義工訓練，卻遭遇許多困擾。論其解決之道，可由主管社會服務的內政部門統籌策訂義工訓練準則，提供各有關機構參考，再由各機關審視其特性和需求，自行規畫義工訓練方案，並付諸實施。至於義工訓練準則的要點可以包括：①訓練目標：使義工很快進入工作狀況，並精進服務知能。②訓練內容：與義工工作相關的專業知能，及義工的服務理念和服務倫理。③訓練方式：靈活運用演講、座談、戶外教學、小組討論、角色扮演等多元方式進行訓練。④師資：兼顧機構人員、專業師資及資深義工。⑤評量：檢視義工訓練的預期目標是否達成。其中，專業師資方面，如果能由內政部或中華民國志願服務協會統籌建檔，以供各機構辦理訓練時聘請，相信對於義工訓練必有助益。

五、獎勵辦法之統整

國內運用義工的機構，大都訂有獎勵辦法，定期公開表揚績優義工，藉以激勵士氣提振其繼續參與志願服務工作的動力。

林勝義的調查顯示，社教機構義工最願意接受獎勵的方式，依序為發給獎狀獎章占58.4%，贈送紀念品占21.1%，主管口頭嘉勉占12.4%，在刊物上公開表揚占8.1%，但這種意願在不同的機構之間有顯著的差異。(p.105)

李鍾元的調查指出，有關優秀的文化義工應由誰表揚？53.3%的受訪義工認為應由文建會公開表揚，36.2%認為應由各機關公開表揚。(p.68)同時，此項調查發現，各機構的內部獎勵方式差異很大，獎勵名目太多，而有氾濫之嫌。(p.72)

林萬億的調查的指出，公務機關對於義工的獎勵方式，最多的是發給獎狀或獎章，占28.2%，其次依序為公開表揚26.7%，贈送紀念品占24.3%，口頭嘉勉占9.6%，但有很多機構是多重敘獎。(p.53)

社會大學的調查，雖然沒有列入義獎勵的調查項目，但有關擔任義工(志工)覺得最有收獲者，24.5%認為助人就能獲得快樂，16.2%認為服務社會就有成就感，13.8%認為只求付出，不求收獲，合計54.5%的義工充分表現「助人最樂」的精神。(p.21)

綜此可知，獎勵優秀的志願服務人員有其必要，然而國內現行的獎勵方式顯得有些雜亂。除了機構內部的獎勵名目繁多外，各機構之間的獎勵對象有時也相互重疊。例如，環境保護機關獎勵義工的名目有「十大環保義工隊」和「環保獎章」，環保獎章又分一級、二級、三級、特別貢獻等四類；社政單位獎勵義工(志工)的名目則為「金駝獎」，又分為志願服務人員、社會工作人員、督導人員等三類。另外，依「教育部表揚社會教育有功團體及個人實施要點」所獎勵的對象有社教義工，也有文化義工；而依「行政院文化建設委員會表揚績優義工實施要點」所獎勵的對象有社教義工，也有文化義工；而依「行政院文化建設委員會表揚績優義工實施要點」所獎勵的對象有文化義工，也有社教義工。上述這些獎勵項目，同樣都是全國性績優義工之獎勵，似乎可以合併統整，並由主管社會服務業務的內政部訂頒「全國績優志願服務人員獎勵辦法」

，共同適用。一方面簡化獎勵名目之蕪雜，減少多套作業之浪費；一方面提高表揚之位階，擴大頒獎之規模，當更能發揮啓示作用，帶動社會溫情，爭取更多志願工作者投入義工行列。至於各省市、各縣市、各機構仍可分級分類給予績優義工適當的獎勵。

六、聯繫活動之加強

每個人擔任義工都有其動機。一般而言，除了協助他人、使命感、宗教熱忱外，從參與中得到樂趣、喜歡活動、結交朋友、擴充生活領域等也是常見的動機。(Moore, 1985)因此，有關義工聯誼或聯繫的活動，便成為許多義工所期待的活動之一，有時也是義工持續參與志願服務的重要因素。

林勝義的調查發現，現任義工最願意參加聯誼的方式，依序為不定期經常舉辦占66.7%，每月定期舉辦占16.5%，年度終了舉辦一次占12.8%，不必舉辦占4%。(p.99)另外，不再擔任義工時，最願意接納的聯繫方式，依序為寄送刊物或相關資料占52.8%，邀請參加機構的活動占45.4%，致送問候卡占1.8%，不必聯繫者0。(p.107)

李鍾元的調查指出，關於文化機構應該提供義工那些福利措施？根據義工的看法，其排名以刊物贈送居第一位占27%，定期義工聯誼居第二位占21.2%。(p.75)

林萬億的調查顯示，義工對於機構所提供聯誼機會的滿意程度，只有52.3%表示滿意，是九個調查項目之中，滿意程度最低的一項，機構應增加聯誼活動。(p.84)

社會大學的調查，雖未直接關涉義工的聯誼或聯繫，但有關擔任義工(志工)在那一方面最有收獲？調查結果顯示，被調查者認為擔任義工可以開拓人際關係占7.9%，增廣社會見聞占6.2%。(p.21)由此可以推知成人義工仍相當重視人際之間的聯誼。

綜此可知，國內的義工，一方面對於義工聯誼或聯繫活動有相當高的意願，但另一方面對於機構所提供的聯誼機會，其滿意程度並不高。因此，運用義工的機構應該加強義工聯繫活動的規畫，定期提供義工聯誼的機會。同時，中央主管社會服務的行政機關，不妨在每年十二月五日國際志願服務日或其他特別的日子，擴大舉辦「全國義工大會師」或「全國義工總動員」，一則提供機構間義工交互聯誼的機會，整合義工的團隊精神；二則帶動志願服務風氣，激發社會大眾共同支持志願服務工作。

七、倫理守則之研擬

志願服務是基於個人自由意願的一種參與，但機構為了確保志願服務的績效和服務對象的權益，通常會擬定一種共同信守的倫理守則或義工公約，藉以規範義工行為。

林勝義的調查指出，社教機構對於訂定義工守則的需求，平均數為3.08%，顯示已達需要程度，而這種需求不因地區或機構類別而有顯著差異。（p.69）

李鍾元的調查指出，由於義工性質與正式人員不同，文化機構對其並無強制性約束力，有必要以倫理守則來要求義工自我約束，但目前只有少數機構訂有類似的守則。（p.76）

林萬億的調查，在結論中建議各機構應訂定義工倫理守則，以約束義工的行為，對於利用義工活動圖利自己，傷害服務對象，其情節重者應永不錄用。（p.106）

社會大學的調查，未將倫理守則列為調查項目，但二〇九個有義工經驗的被調查者之中，5.9%認為再學習有關團體運作效率的法律、管理等知識，對義工（志工）的工作會有幫助。（p.22）

綜此可知，義工和機構都肯定訂定義工倫理守則的重要性，然而目前訂有

類似守則的機構仍屬少數，似有必要整體規畫，研擬一種志願倫理守則的範例，提供各機構配合其實際狀況訂定一份適宜可行的倫理守則。一般而言，比較完整的倫理守則至少應該包括：對自己、對服務對象、對同工、對工作、對機構、對社會的職責等六方面的規範。（林勝義，民八二）

八、社區發展之結合

志願服務要成爲一種全民參與的活動，必須落實在社區，使社區居民充分體會：因爲我住在這裡，希望這裡好，所以我參與這裡的志願服務工作。

林勝義的調查，曾引用史考特（Scott, 1982）的地區化理論，認爲社教機構是當地社區民衆共同擁有的機構，所以必須運用本土義工，始能切合地方需要，落實社教工作往下扎根的效果。（p.12）

李鍾元的調查發現，雖然文化機構以多重管道招募義工，但大多被動接受推薦或報名，其中由親友介紹者最多，占37.5%，而未主動去尋找機構所需的義工，應該由機構正式或非正式地運用有影響力之社區領袖來推薦潛在義工（p.31.39）

林萬億的調查指出，目前公務機關義工的年齡集中在三〇歲至六〇的中年人，占67.7%，而青少年義工的比例較少，這是因爲未成人大多在學，學生義工其實很龐大，只是大多不屬於固定的機構，而以社區服務爲主。（p.51）如果要建立機關與志願服務人員的共同生產（co-production）模式，必須考量社區公共服務的需求，並激發社區居民的參與。（p.74-5）

社會大學的調查顯示，目前擔任義工（志工）的工作性質，「在自己所住的社區」者排名位居第三，占12.1%，僅次於在宗教團體的24.6%及醫療殘障福利12.5%。（p.11）而有意願擔任義工的被調查者之中，有3.9%會選擇在自己所住的社區擔任義工，其排名位居第三，僅次於選擇醫療殘障福利的13.5%及兒童青少年福利的11.2%。（p.15）綜此可知，無論在理論上或實務，

志願服務工作都與社區發生密切關係，社區接納義工的程度，往往影響志願服務工作的有效推展。況且，社區發展工作本質上就是社區居民互助互動的一種過程，所以國內社區發展主管機關可以統籌規畫社區與義工共生的模式，提供各社區發展協會參考，以便有計畫地動員社區老人、社區婦女、大專院校社區服務團隊、企業界義工團體等志願人力，共同促進社區發展。

九、結語

近年來，國內參加志願服務的人數逐漸增多，運用志願服務的機構也不斷增加。然而運用志願服務必先建立制度，否則有時反而增加機構的困擾，或者造成志願服務人員的流失。

通常，建立義工制度必須針對徵求、遴選、訓練、授證、安排工作、督導考核、獎勵、聯繫等過程，進行整體規畫並逐一建構行為規範。其中，大部分工作必須由各機構自行規畫，以因應機構及義工的實際需求，並發揮志願服務的自主性、崇高性和社區性。不過，在志願服務發展初期，有些工作也可以全國整體規畫，藉以提供示範，引導志願服務的全面推展。

綜合分析國內最近完成的四個全國性義工調查，可以整體規畫者至少有七項：①在名稱上，可以考慮將志願服務人員統一界定為義工。②在人力上，可以廣泛開發義工資源並建立義工資源庫。③在訓練上，可以策訂義工訓練準則並建立專業師資資訊系統。④在獎勵上，可以統整研訂「全國績優志願服務人員獎勵辦法」一體適用。⑤在聯繫上，可以定期舉辦「全國義工大會師」或「全國義工總動員」。⑥在守則上，可以研擬義工倫理守則範例提供各機構參採。⑦在社區上，可以統籌規畫社區與義工共生模式在各社區推廣。

總之，國內有組織的志願服務既起源於社區發展，更應該結合在社區發展

之中，整體規畫，全面動員，齊心營造一個安祥和諧的社會。

參考書目

1. 李鍾元（民八二），建立文化機構義工制度的研究，行政院文化建設委員會。
 2. 林勝義（民七九），建立社教機構義工制度之研究，教育部社會教育司。
 3. 林勝義（民八二），「志願服務倫理」，志願服務雙月刊，台北市志願服務協會。
 4. 林萬億（民八二），現行公務機關義工人力運用情形之探討，行政院發展考核委員會。
 5. 社會大學（民八二），全國義工（志工）調查，財團法人社會大學文教基金會民意調查中心。
 6. Scott, D. (1982), "Whold Report for 21st International Conference on Social Welfare." 王聖生譯（民七二），第二十一屆國際社會福利大會志願服務世界報告，台北市社會局。
 7. O. Connell, B. (1989) "What Voluntary Activity Can and Cannot Do for American" Public Administration Review, Sep./Oct.
 8. Manser, G. (1987) "Volunteers", in A. Minahan (ed), Encyclopedia of Social work, Vol. 2, 18th., NASW.
 9. Moore, L. F. (1985), Motivating Volunteer-How the Rewards of Unpaidword Can Meet People's Needs.
- （本文作者現任國立台灣師範大學社會教育系教授）