

# 我國志願服務推展之過去、現在及未來

陸光

## 壹、志願服務之演進

### 一、志願服務之界定

志願服務，泛指民間各增加社會福祉而自願提供的不計報酬的各項服務，為各國推動社會福利工作主要力量的來源。就提供者而言，有個人、團體、企業；提供物而言有財力、物力與人力；服務對象而言，有機構、團體與個人；服務內容而言，有福利、衛生、文教與交通等方面。茲以國人基於個人自由意志，按照服務對象期望，不計私人財物報酬，自願提供的增進社會福利的服務，作為本文探討的主要範疇。

### 二、志願服務之演進

各人提供志願服務的動機，因人而異，有的是天賦稟性，有的是道德規範，有的是回饋社會，有的是自我發展，各不相同。我國志願服務發展的情形，亦因社經變化各種原因的介入而不斷演進，由傳統的形式以至現在的作為，試加回顧以為將來鑑鏡：

(一)傳統的義行善舉：早期的志願服務，亦即我國古代守望相助，疾病相扶持的助人的美德。民間熱心人士，捐糧輸帛，修橋鋪路，施醫施藥，出錢出力，默默為之。

(二)福利機構的設置：我國古代的義回義莊，義倉義塾，為最早雛型的福利設置，民國以來育嬰堂、救濟院、養老院、愛愛寮、習藝所等設施，亦早在台灣地區存在，為民提供免費的服務。光復以來，更多改進與增設。

(三)義務勞動的推行：民國二十年左右，制定「國民義務勞動法」，運用國民志願服務從事社會建設，光復之後在台繼續推行，除硬體建設之餘，亦有施醫助耕等服務，充分發揚了志願服務的基本精神，可惜「義務」二字被國際勞工組織誤會為強迫勞動，被迫廢止。

(四)宗教活動的影響：佛教寺廟、道教觀音堂為施佈的場所，其他如四十年代天主教福利會、基督教福利會等的設立，亦多為宗教活動之外，利用美援救濟物資推動救助與服務的工作。

(五)政黨運作的推動：中國國民黨為凸顯政黨為民服務的精神，在五十二年創辦聯合服務，發動大專青年從事醫療、家戶等服務，激發社會團結互助之精神。五十四年更訂定民生主義現階段社會政策，先由黨部通過，後由政府頒布，倡導社區發展，並以社區發展作為推行社會政策之方法，由是鼓勵民間參與，提倡志願服務的作法，日益推廣。

(六)社會問題的催促：台灣由於工業化都市化快速發展，家庭功能削弱，兒童青少年的問題日益嚴重，民間乃有張老師、生命線、熊大姊等諮詢輔導的志願服務組織，相繼出現。

(七)社工教育的需要：社區發展既被列為社會福利工作七大項目之一，各大

學為因應社會工作教育與推展實務需要，紛紛投入志願服務行列。五十六年來，台北市社區發展委員會及中華民國社區發展協會聯合委託國立師範大學社會教育系在中山、永安、延平、千秋等社區中進行志願服務，並分別出版實驗報告，可說是現代化志願服務的先驅；接著台大、中興等大學亦陸續參與，以求社會工作教、學、做三方面之配合。

(八)青年成長的追求：青少年及大專學生在成長的過程中，喜歡發掘興趣、找尋友誼、服務社會、試展抱負，乃隨著社區童子軍、社區少年隊等組織及文化康樂課業輔導等活動，積極參與志願服務，一面促進身心成長，一面獲取新的經驗，為未來的升學與就業準備。

(九)福利需求的擴大：社會福利工作，逐漸跳出了財物救濟的範圍，對兒童、少年、老年、殘障等積極的福利服務，日趨需要，不僅項目繁多，數量亦在增加。各公私立機構為求人力的補充，多各自徵求志願工作人員前來協助，除青年學生之外，婦女、老人亦多參加志工行列。尤其是智障家長，離婚婦女等有相同需求者組成之自助團體，更形成了志願服務的新型態。

(十)政府的積極策動：六十八年間，台北市試設社會工作員，結合學生、婦女擔任志願工作。七十一年，台灣省、台北市、高雄市正式推動志願工作，並各訂定各種推行志願服務實施辦法等規章，全面實施，藉以運用民間人力以補政府投資之不足，並使我國志願服務邁入新的境界。

(十一)企業責任的抬頭：經濟發展快速，企業盈餘增加，部分開明業主，本於取之社會用之社會的仁心，積極參與志願服務工作，除原有扶輪社、獅子會、青商會等早期的組織外，又新設了許多民間基金會，直接提供經濟支援，或透過公司及其員工間接從事志工服務，克盡企業的社會責任。

(十二)生活素質的追求：國民所得增加，教育程度提高，人民多有餘錢、餘力、餘時協助他人；同時生活水平已高，除了經濟之外，更注意到福利、教育、健康、環保、交通、治安等生活素質的其他層面；尤其是個人生命的價值與成

功的定位，常會滋生困惑，急需社會的參與與愛心的付出，來作自我肯定，志願服務乃不斷擴展成為現代人生活的一部分。各地民間志願服務協會等團體和組織，隨而後之成立。

## 貳、志願服務之現況

### 一、推行情形

我國志願服務之推行，深入的看，有為勞動市場之運作，一面由熱心志工提供人力，一面由公民和機構運用人力，一面由地方政府主管志工的實務單位調節供需，並力求服務數量之充裕與品質之提升。具體而言，可分法規、組織、服務項目、工作流程，其他方面及成果詳估六方面加以說明：

#### (一)法規

我國志願服務，中央尚未訂頒有關法規，各項工作由地方政府主導。台灣省及北高二市，均訂有地方性之行政規定，以為依循。台灣省方面先後訂有台灣省推行志願服務實施要點，優秀志願服務人員獎勵規定事項，加強推行志願服務實施方案，及福利志願服務人員平安保險實施要點等四種，較為週延，可惜缺乏全國性的志願服務法規，致有各地各自為政之缺憾。

#### (二)組織

台灣省之業務推行，由社會處主管，但以都市為重點；輔導各都市成立志願服務推廣委員會負責規畫辦理，各都市社會局(科)長為召集人，遴聘社會服務團體之代表及熱心人士為委員，並置總幹事一人及幹事若干人，由社工人員或志願工作人員兼任，處理日常事務。在鄉鎮方面，並視需要分設志願服務人員服務中心，以便深入民間。

台北市之業務推行，依市府規定，除志工之徵募由社會局統一辦理外，其他宣導、實習、授證、組訓、保險、考評等等，均由市府各單位自行辦理，權

責相當分散。所幸社會局另就社會福利志願服務部分，訂定台北市政府社會局推展志願服務實施原則，報經核准，方得自成單元。

高雄市方面：由社會局直接主管，除招募編組、運用志願工作人員之外，並成立志工服務大隊，下設大隊長一人，幹部十五人，均由志工選舉產生，以加強志工自治自律，充分發揮服務之功能。

### (三)服務項目

國內志願服務的工作項目，隨著業務需求日漸增加，以對象分有老人福利、兒童福利、青少年福利、殘障福利、婦女福利、勞工福利等；以性質分有教育性、醫療性、技藝性、益智性、休閒性、社交性、家政性、公益性等方面；以工作重點分有在宅服務、課後照顧、團體活動、家庭協調、友好訪問、醫療服務、櫃台服務、場地管理、藝文服務、生活教育、諮詢聯繫、行政支援、轉介服務等項；為以服務活動分，真是不勝枚舉。

### (四)工作流程

二作流程亦即作業程序，台北市方面規畫較為週詳。工作流程主要步驟，可分為宣導、徵募、報名、面試、訓練、實習、檢核、結業、編組、分發、試用、加聘、輔導、聯繫、探訪、考評、檢討與獎懲。從邏輯觀點而言，省市已循此程序辦理，但揆其實際，尚未確實辦到，尤其是職前及在職訓練之實施，與志工及使用單位關係之聯繫，及對志工與受服務對象彼此滿意程度之探測，極待加強。

### (五)其他方面

上述志願服務推動情形，係以省市市政府社政單位主辦者為限；其他方面之情形，略為補充：

1. 政府機關推行之志願服務工作，除社會福利部門外，尚有行政院文化建設委員會推行之文化建設義工，行政院青年輔導委員會推行之大專學生志願工作服務，行政院環保署推行之環境保護志願工作，均具規模與績效。其他教育

部社教單位及交通部之路政單位，亦時有推動義工或志工之活動。內政部本身雖未舉辦志願服務工作，卻責成中華民國社區發展研究訓練中心，負責研究推廣志願服務及訓練志願工作人員等工作，亦多成效。

2. 民間機構推動志願服務工作，其目的重在動員志工，協助本身之業務，推行既廣，收效亦大，即以現有各種基金會而論，即有二百四十餘個，其中以伊甸、陽光、佛光、慈濟等單位最為凸出。

3. 民間機構推動志願服務以利他為主而非為本身服務者，以各地之志願服務協會為主，民國七十一年成立之台北市志願服務協會，為其代表。該會主要任務在提供服務專線，培訓志工人員，支援使用志工之機構與社團，出版刊物，及設置金駝獎表揚優良志願服務人員，其功能與地方政府相近，類似國外各地之志願服務中心，表現良好，貢獻亦多。

### (六)成果評析

我國推行志願服務；可增加業務單位之動力，滿足人民迫切之需求，減輕政府財政之負擔，補救人事編制之束縛，成果輝煌，但可惜各單位之統計資料分類不同，單位不一，以省市市政府報告而言，有稱動員多少志工者，服務多少人次者，服務多少小時者，或服務多少民眾者；無法綜合評析，以展全貌。

參考八十二年二月五日聯合報公益版記載，根據調查，台灣地區一千三百萬成年人口中，有二百一十二萬人曾做過志工，目前仍在服務者有一百二十二萬人，不知去那裡做志工的有九十五萬人；以服務時間計算，平均每人每天零點二秒，比之歐美各國平均二到三分鐘，少了二百四十到三百六十倍。可見我國推行志願服務，整體而言，已見成效，但距理想相去甚遠。

## 二、推行優點

志願服務工作在推展過程中，帶來許多效益，無論工作方法，工作業績，均有良好表現，其主要之優點，約可分述如下：

(一)傳播志願服務觀念，鼓勵人民參與社會福利，加速社會發展，增進社會和諧。

(二)動員民間餘力餘時，協助公民福利機構推行業務，或對人民直接提供服務，彌補政府行政單位投資之不足。

(三)利用志工豐富的人力與才智，擴展福利服務的層面，亦求深入基層，回應民衆的需求。

(四)借重志工擔任一般性的佐理性的服務，可使原有社工專業人員，專心從事專業性的服務，藉以提升服務品質。

(五)定期舉辦志工職前及在職訓練，使能瞭解志願服務的眞諦及正確之方法與態度，維護受服務對象之權益。

(六)公開徵募志工，並宣導助人最樂之精神，爲熱心人士，開啓透過服務人群邁向自我成長的大道。

(七)爲志工取得交通津貼及平安保險等福利保障，可以吸引志工參加行列，並減少志工工作中的危險。

(八)舉辦工作研討會及工餘聯誼會等活動，增加志工參與機會，發揮互愛互助及自治自律之精神。

(九)訂有志工考評獎勵規定，可經常檢查，定期考評，對績優者予以公開表揚，代表社會肯定其貢獻，對工作不力者並予淘汰，保證志願服務品質。

(十)推行志願服務，引起廣大的迴響，近年以來，民間志願服務機構，志願工作者協會及社會福利基金會等組織，紛紛成立，蔚爲一種熱心助人的新風氣。

### 三、缺失之處

志願服務工作推行過程中，亦有若干不如理想之處，主要缺失所在，約有下點數點：

(一)宣導工作不夠，許多人不知何謂志工，即或知道，亦不知那裡去找機會找幫助。

(二)志願服務工作，目前尚無全國性的整體的規畫，亦無獨立的全面性的領導的組織，缺乏推動的馬達。

(三)政府推動志願服務工作的經營，配合不夠；在社會福利總體方面雖有增加，但分配不夠。

(四)中央、省（市）、縣（市）各單位缺少專任的專業人員負責辦理志願服務業務，以致推動乏力，輔導困難。

(五)徵選志工範圍，不夠寬廣，應徵者既少，篩選亦難有效，以致錄取志工流失率高，異動亦大。

(六)志工訓練，缺少師資，缺少教材，尙難因材施教，因事施教，無法密切配合志工的期望與工作之需要。

(七)志工服務項目衆多，服務單位各有不同，志工才能亦有差異，迄未建立專業性之輔導體系，指導協調常有不週之處。

(八)志工人員分發各單位或各科室工作之後，或因時間過久，或因工作單調，易生倦怠，以致求去，宜加研究改進。

(九)志工工作考評，不夠客觀具體，各機構考評項目及計算單位，有時亦不相同，似致無法作整體之統計。

(十)志願服務推行成果之宣傳報導，尙嫌不夠；志工已貢獻與志工之地位，亦尙專爲社會大眾所肯定，不無可憾。

### 叁、未來推行之方向

根據志願服務過去推行之經驗及現況優劣之探析，欲求今後普遍深入有效加速發展，宜循下列方向，努力推進。

一、法制化——政府宣示政策，積極推動：政府重視志工，肯定志願服務之

價值，由中央政府訂定法規，一面加以規範，一面支援策動。

二、全民化——擴大徵募對象，兼收並容：鼓勵全國人士熱心參加，不分男女老幼，不分都市鄉鎮，不分貧富職業，凡有餘力，均使投入此一行列。

三、多元化——擴大服務範圍，兼及其他：志願服務雖由社會福利園地創先，但並不以之為限，今後將多致力於文化、教育、環保、衛生、交通等等各方面，全方位的普遍展開，以求生活素質全面的提昇。

四、談專精——配合業務需求，加強訓練：志工所任工作雖非專業性質，但為配合業務需要，常有專門性或特殊性之事項待辦，亟應加強訓練，並分次分階辦理，使其技能日近專精，可與各方順利配合。

五、講效率——注意效益分析、防止浪費：志願服務雖無報酬，但都為熱心人士珍貴無私充滿仁愛的偉大貢獻，規畫單位與使用單位均應設法善為運用，增加效益，避免人力浪費，時間虛擲。

六、重協調——兼顧各方利益，注意調適：志願工作人員，志願工作機構，機構內之專業人員，有酬工作人員，以及接受服務對象相互之間，原各有看法不同的立場與期望，每一志工分發之後，必須追蹤輔導，使能與各方配合、相處融洽，必要時並作適當之調整。

七、本土化——注意研究發展，符合國情：志願工作，強調人際關係，無論工作態度，工作倫理，均與鄉土文化地方習俗有關，今後應注意研究發展，配合國人需要。

八、民主化——強調參與決策，發展抱負：民間志願機構，為人民自助互助組織，所有理事監事，均為志願工作人員，決策當依民主方式；但從事服務之志工，因被視為無酬義務勞工，常無參與決策機會，今後應多開工作座談或聯繫會議，使能提供意見，並變被動為主動。

九、勤鼓勵——切實評估成果，多予獎勵：志願服務工作成效，定期進行客觀評估，工作時數，工作事蹟，平時詳細紀錄，用以評定等級；績優者分由機

關、縣市、省市、中央公開獎勵之，不僅表揚有功，更在引起社會重視。

十、求落實——奠定深厚基礎，長期發展：結合政府與民間力量，並作原則性之分工，政府為先導，民間作響應，共同建立地區服務中心，情報交換中心、及社會資源網絡，以深厚的民力為基礎，作長期性的規畫，全面展開，並求落實。

## 肆、未來發展之策略

志願服務推行之方向，既有原則性之規畫，則為何把握重點，決定優先次序，強調關鍵所在，呼籲各方襄助，更見重要。茲根據國內經驗，參考國外做法，試擬推動發展之主要策略如下：

一、籲請中央在施政方針之中，訂入重視志願工作之文字。李總統登輝先生，曾經接見志工服務績優代表人士，足證對於志願工作之重視。行政院連院長在施政報告之中已宣示加強社會福利之意願，但對有助社會福利並可減輕政府負擔之志願服務，尚未提及；希望中央今後在有關施政報告等文件中，明白表示對於志願工作之重視，以啟發社會風氣，引導全民之參與。

二、建議內政部研訂有關志願服務法規與組織之章則：志願服務多數推行於社會福利部門，社會福利主管官署內政部自應負責研訂有關規章設立有關組織，以為領導，但目前僅有志願工作人員登錄證登錄計時要點一種，別無其他。事實上行政院文化建設委員會早有表揚文化機構績優義務工作人員實施要點之頒行及評審委員會之設置，已開先例。內政部或因事關教育、交通、衛生等部門之志願工作問題未便獨導，似亦可先成立一協調性質之策進委員會，以便邀約各相關部會代表會商，共謀對策。本案除向內政部建議外，同時並向行政院研究發展考核委員會建議，似亦不失為可行之策略。

三、加強地方政府志願服務主辦單位，解決各地困難：

省市志願服務工作之推行，由省市社會處局辦理，雖已有所規畫，但無獨



立執行單位；以台灣省而言，借重現有九個都市的志願服務促進委員會推動，以北高二市而言，多由社工室及各種相關人員兼辦，應付目前甄訓工作已感人力不足，何能倣效外國，奢望動員成千上萬的志工，為今之計，應先抽調部分人力，在社會處局之內成立志工主辦單位，積極展開工作，再選適當志工彌補被抽單位之人力，以資兼顧。

四、輔助民間志願服務協會，使多貢獻社會並為政府外圍：台北市志願服務協會成立已逾十年，工作表現良好；中華民國志願服務協會、社會服務志願工作者協會等，近年亦隨之設立，並曾聯合舉辦多種活動。今後政府宜參照國外經驗，以補助委託或購置服務方式，輔導從事研究訓練、編印教材刊物，舉辦志工聯誼，表彰績優志工及協助宣導公私立機構推行志願服務成果等工作，減輕政府人事負荷，提升志工社會地位。

五、擴大招募志願工作熱心人士，參加志工陣營：志工是社會的動力，服務的靈魂；我們應運用個人、團體、機構、媒體的力量，激發家庭主婦、健康老人、在校學生、社會青年、企業員工等主要招募對象內心中仁民愛物、為善最樂、回饋社會、造福人群、自我實現，開創人生等珍貴的動機，根據自由意志，提供服務時間，配合社會福利需要，不計私人財物酬勞。此項人才，愈多愈好，並應編組，勿使散失。

六、研訂志願服務人力資源供求調節方案，並使有效運作：省市政府已經訂有作業程序，規畫主辦單位本身的工作，諸如招募、甄選、訓練、實習、授證、督導、評鑑、獎懲等等，但對於志願服務人力市場供求調節的整體運作，卻仍缺乏規畫。今後各主辦單位應訂定調節方案，一面每年分期通告各使用志工之機構與團體提報需要服務之種類與數量，加以整理統計；一面根據當地需要，分期分類公開招募志工，加以培訓，並予分發，當求過於供時增加招募，當供過於求時延長訓練，列為儲備，藉以調節；即經分發使用之後，應即注意機構與志工配合情形及福利提供狀況，以求人際和諧，工作安定。

七、加強志願服務與社區發展的結合，以求普遍深入：志願服務過去多與機構團體相結合，未能重視地區性的發展。際茲社區發展法規修正，協會組織改為人民團體，理監事同屬志工性質，兩者如能加強結合，可使志願服務工作在各基層社區普遍展開，並採鄰里服務方式，就地解決停車，垃圾、防盜、看護等日常有關問題，可更深入。

八、籌建社會福利資源網絡，充實志願服務經費來源：志願服務經費，現多仰賴政府，每感不足，今後各地應建立社會福利資源中心，匯集政府補助，民間捐贈，志願服務機構及團體支援，各種基金會及各宗教慈善團體的贊助，以為志願服務經費來源。必要時，並可發動志願工作人員推動社區基金勸募工作，既以自籌財源，並又藉以擴大招募志工，加強志工人力之運用。

九、定期考核成果，分級獎勵有功人士，公告社會周知：定期考核志願服務工作成果，分按品德、工作態度、服務情形及特殊事蹟加以評定等級。服務情形，並按服務年資、服務時數、服務項目、服務人次，以便統計彙整，並以時間換算工資，計算貢獻價值，促使社會周知。績優人員，並由各單位，各都（市），各省（市）及中央分別以獎狀、獎章、獎金等獎勵之，次數不妨多，獎勵不妨重，不祇嘉獎有功人員，更在鼓勵民衆參與。辦理志工服務優良之單位及優秀之工作人員，並應另案嘉獎，以利推行。

十、推廣社會福利教育，發揚助人濟世的情操：準備深入淺出的教材，透過學校教育，社會教育及各種訓練機會，推行社會福利教育，培養關心別人熱愛社會的情操，發揚以我所餘濟人所需的宏願，參與出力出錢助人利人的義舉，大家努力演好志工的角色，必能創造健康和諧的社會，教育工作收效常嫌迂緩，但卻是長久不移的策略。

十一、志願工作人員待遇，應予考慮可予商榷：志願工作人員為了交通的往返，在外午餐的方便，服務過程中照料案主的花費以及工作危險的預防，許多單位經費必要補助，確屬必要；但在國外為了鼓勵經濟弱勢的青少年、老人

、婦女參加志工，有准給予待遇的規定，因為他們原本清寒；待遇僅屬象徵遠低於市價；吸收游離人力有效利用；從整體來看，志工服務之產出遠超過待遇之支出。最近美國柯林頓總統簽署的社區服務法案，鼓勵青年學生參加社區志願服務，每年服務滿一千七百小時者可獲得四千七百二十五元的待遇，作為獎學助學之用。我國是否應談待遇，當視社會福利服務人力供求情況而定；縱使訂有象徵性的待遇，是否領取或予捐出，應由志工依其自由意志而作選擇，似更符合志願服務之精神。

十二、志願服務工作人員之稱謂，宜由全國志工團體統一之：提供志願服務之人，或稱志願工作人員，簡稱志工，又稱義務工作人員，簡稱義工，兩者由同一英文翻譯而來，平行並用，但亦時或發生齟齬。社會福利界多用志工，其他各界則有用義工者。主張義務工作者認為：即無酬勞即為義務，義倉義田之義具有本土風味，義務工作在盡義務對人對事當無抱怨，諺者並謂志工諧音子宮十分不雅。主張志願工作者認為：既無權利何來義務，義務帶有被動與強迫意味抹煞志工自由意願與主動之精神，義務係從機構立場設想，旨在便利領導與分派工作，忽視志工積極參與之動機與對工作選擇之自由，且義工音以蟻工何來典雅。雙方相持不下之時，志（義）工之文字仍不斷出現，頗感累贅，短期雖可忍受，終非長久之計。未來似應由志願（義務）工作者自行組成之民間組織，共同開會商定，以便正名。

## 參考資料

### 中文部分

- 一、八十二年聯合報九月廿五日公益版，十二月七日萬象版。
- 二、八十年行政院文化建設委員會表揚文化機構績優義務工作人員實施要點。

三、八十年香港義務工作發展局義工訓練參考資料：義務工作概論。訓練工作概論。為何善用義工。目標管理入門。程序設計原則等書。

四、七十八年，陸光：我國社會福利志願服務法之研擬研究報告，中華民國社區發展研究訓練中心。

五、七十七年台灣省政府社會處編印，志願服務工作手冊。

六、七十六年台北市府編印，志願服務人員工作手冊。

七、七十六年，白秀雄：台北市政府社會局推行志願服務調查研究報告，台北市社會局編印。

八、七十五年，謝高橋：激發志願服務增強社區福利，政大社會學系都市社區守望相助研討會印。

九、七十一年，台北市志願服務協會編印，志願服務新知。

十、六十四年，陸光：社區發展與志願工作者之參與研究報告，中華民國社區發展研究訓練中心。

### 英文部分

1. 1991, AGENCY FOR VOLUNTEER SERVICE, HONG KONG.

2. 1991, VOLUNTEER PROGRAMME MANAGEMENT, AFUS, HONG

KONG

3. 1987, ENCYCLOPEDIA OF SOCIAL WORK, NASW, USA

4. 1987, ROBERT L. BAKER, THE SOCIAL WORK DICTIONARY

5. 1982, THE VOLUNTEER CENTRE, BERKHAMSTED, ENGLAND

6. 1920, ARTHUR DUNHAM, THE NEW COMMUNITY ORGANIZATION,

THOMAS Y. CROWELL CO. USA)

(本文作者現任國立台灣師範大學社會教育系教授)