

現階段縣市政府推行志願服務工作的瓶項與因應作法之探索——以宜蘭縣為例

林 明 禎

壹、前言

有關志願服務工作的範疇，從廣義的定義其體系包括了人力、物力、財力等三方面的運用，其中人力規劃含蓋了專業輔導機構、學校社團、志願服務團體、勞工人力運用等，而財力規劃更含括了社會福利機構、社會福利基金會、寺廟與教會、慈善公益團體、未立案慈善愛心組織等（省社會處，一九八四）。以往政府在推行志願服務工作上，偏重配合於社區發展工作中來運用；隨著社區工作年年更換，派駐在鄉鎮的社員工，往往無法落實志願服務工作之推展，而縣級志願級志願服務組織，職稱配置欠缺合理，難以發揮一條鞭式的貫徹功能，徒空喊志願服務的風氣，地方政府本身卻始終未能成為志願服務社會運動中的受惠者之一（註一）。

個人從事縣市政府社會工作多年，常感前述不切實際現象，亟需改善，本文即以從地方政府第一線志願服務工作推動的縱切面，探討經驗上的實施難題，並試著提出建議，運用值此於志願服務在國內尚未演進到成為全民社會運動前的替代與因應的模式，對於基層縣市政府，或可在社會工作人員普遍因專業

制度建立的過渡時期之高流動率情形下考量運用，以面對福利服務業務量漸多的現在及未來。

貳、服務量的增加

隨著「福利國家」思潮雲湧，二次大戰至今各國家在福利開支撥款及政府預算上都有長遠的增長。例如我國政府經常支出由七十九年的八、一九八億，預計增至八十五年的一五、八〇一億，增加率平均為一一·六%，支出內容包括了加強教育文化、環境保護、健康保險、區域均衡、社會福利等社會性支出，及繼續改善軍公教人員待遇等（關銳焯，一九九二）。福利事業愈趨發展結果，不但福利政策臻於完整，推行方法趨於專業，社會大眾漸漸了解社會福利真正意義與功能，所以對於我政府所提供的社會福利也就倍廣增多，其需求亦不僅從物質性需求轉向非物質性的需求，並且對人的服務之需求或精神上服務之需求較之以往更為強烈。

以殘障福利服務為例，民國七十年時，一般縣市政府殘障福利服務工作內

容有殘障鑑定與手冊發放、中重度智障者收容安置、貧困者肢障生活器具補助等被動式福利內容而已，而民國八十年，有關殘障福利服務工作已從消極性的內容充實如增加低收入戶重障者生活補助、輕度智障者教養、殘障健康保險補助外，更朝積極主動性的開拓福利服務工作邁進，如定額僱用與僱用殘障者差額補助、視障者示範按摩中心，肢障者電腦排版打字訓練、盲人有聲圖書室、實驗性輕度智障者糕餅點心製作訓練、建立無障礙生活環境工作等。

此以台灣省本島部份少數最為貧窮縣市之一——宜蘭縣為例：七十四年度，縣府社會福利基金包含省相對補助及自籌，共纔八千餘萬元，其中殘障福利預算編列一百餘萬元；八十一年度包括中央政府補助成立縣市殘障福利服務中心社會福利基金總經費已達一億元，而其中殘障福利經費更達一億二千萬元。近幾年來美國及北歐各國不斷在檢討並修正福利政策、刪減早為赤字預算的同時，我中華民國台灣政府社會福利預算卻纔開始萌芽擴編而已，不過能因起步晚而提早記取西方經驗缺失，或可稱謂屬不幸中的大幸。

然而由於一般國民對社會福利的認識愈來愈清楚，對社會福利的需求也愈來愈高，因此光靠政府的社會福利經費預算與編制的社會福利工作人員是不夠，必需結合民間力量、運用社會資源、全民參與、出錢出力共同努力才能達到社會福利的目標（江亮演，民81·3）。

參、理念形態與志願服務

志願服務係指個人本著濟世的胸懷、助人利他的意念，不計報酬地依自我專長、意願，選擇「性之所近，興之所在」的服務項目，貢獻其知識、能力、經驗、技術、時間等，服務人群，關愛社會，增進社會公益。長久以來我們一直欲藉由不斷嘗試、驗證而發展一套可長可久的志願服務推廣模式，冀以吸引並支持更多民衆在認知、了解後，熱絡地投入服務工作。

志願服務的哲理早見於諸社會科學中如心理動機論、需求論，社會學和人類學的互助論、宗教觀點等。關於志願服務動機一些重要事實有 (Schindler-Rainman 1985)：

一、志願服務動機之複雜超出一般人所能想像。

二、通常一個人參加志願服務是由多種動機混合而成。
三、單單以「利他」作為志願服務的動機是很不周延的。
四、有些人自己也不清楚為什麼參加志願服務。

了解到志願服務者參與動機之事實後，工作者實在很難去判斷一個新進志工加入志願服務的真正動機，除了從其初次填寫的資料卡中零星片斷的揣測之外，所以工作者寧可將注意力，轉移到加強志工服務的持續力上，並深加察覺，善加誘導，原則上只要其可能動機對於機構、實施方案等無負面影響，我們應該容忍也能理解他們可擁有之任何動機，例如一位新進志工經常在團體裡面，到處拉別的志工買他的保險，假如他只是為他人購買其保險產品而加入志願服務工作，久之結果，所有志工勢必都會排斥他，又假如他因為熱心參加志願服務工作，並且相當投入，贏得其他志工的尊敬而有人願意買其保險，那又何妨，志願服務工作的推動應是不怕參加者別有心理動機，但怕無人參加與社工員有否適當處理耳。

肆、縣市政府基層志願服務推動的瓶頸

七十一年六月台灣省推行志願服務實施要點頒布後，各縣市紛紛成立志願服務策進委員會，從縣委會到以下各鄉鎮，無不確實依要點規定成立志願服務組織，短期之內，經由社會工作人員的奔走，已建立了完整詳盡的志工基本資料，所有的志工俱來自社工員從社區的挖掘，對於時正熱切推動的台灣省後續計畫社區發展工作，頗有互為呼應之態勢，然而不出二年，這個一度讓省縣市政府引以為傲，甚至可說猶陶醉未醒的志願服務委員會組織已形同虛設，空有其名，無法運作於社區，遑論應用至支援政府福利服務，其原因可從以下幾方面來探討：

一、社會工作人員的角色：

後續計畫社區發展具比賽性質，八十一年度社區發展工作綱要頒布之前，縣市政府及所屬鄉鎮公所負有相當大的行政上推動壓力與責任，台灣省社區發展工作三大建設包括基礎工程、生產福利、精神倫理等，而其中精神倫理建設的主要工作項目之一——社區志工的發掘與組織，就落於社會工作人員身上，可

是後續社區工作是年年更換，社工員於當年度社區工作執行完畢，即需配合次年度新選定社區重新推展，當社會工作人員投入一整年，好不容易發掘到熱心社區人士，卻因年度已屆，急需退出轉入新年度社區發展工作而落個無疾而終。

二、社區組織本身：

社區意識本就需長久的培養與啓發，社區理事會主動性與持續性的不足，及對社區發展工作有意的誤解，始終將手段當目的，過程當結果，年度一到，一棟宏偉的建築物——社區活動中心，琳瑯滿目，包含社區志願服務人員名冊在內的製作精美，隱含著刻意矯飾的成果資料，還有許多的臨時演員，就構成了社區發展工作年度的大戲——後續計畫社區發展考核，志願服務人員名冊只是因為考核項目規定必需的，社區需要否已在其次。

三、科層體制本身：

政府科層體制下的機構，各單位總希望突出其成果，而最能顯出的當然就是最容易與直接看得到，一塊磚頭的堆積，一次活動的舉辦，就是一項成果，不用再去看評估過的建築物是否對於社區有著實質與即時使用的意義；純以機構利益導向優先考量，對於社區發展中的志願服務成果認定，自然就以招募組隊的有無與人數多寡為依據。鄉鎮社區中的志願服務如此，而縣的各項專案性福利服務志工運作方面，則有縣級志願服務委員會組織，其所有頭銜幾乎俱為官方人員所掛名擔任，從縣級至鄉鎮以下莫不如此，對於辛苦接受召募訓練，實際參與志願服務工作良久，卻還是個與高中服務性社團團員被認可度沒啥兩樣的若干資深志工，的確少了點「頭銜」動機之需求誘因。

志願服務工作的推動，從鉅視遠景看，個人覺得若其短期無法在某種層面上造成一股風氣、志願服務的運動下，那我們似可不要急著胸懷冀望成爲全民運動，而是在各個階段上，適時妥善掌握現有的，詳加規劃運用，讓熱心有意願者，來擔任志願服務委員會組織的職務與工作，適得其位、適得其職；同樣的困窘，社政系統外，司法系統亦同，睽諸各地方法院觀護人室，一人負責一五〇個以上生活假日輔導、保護管束的，比比皆是，然而動輒數百名會員的榮譽觀護人協會，除了幾位零星選任幹部職員，偶而出席捐獻假日輔導活動經費以外，原本用意在於協助觀護人對於非行少年虞犯之輔導與關切，不料非但功

能未顯，反倒是正式觀護人得抽調人力，來辦理該會組織之額外業務，非成立初始目標所預期的，然而卻是個事實。

志願服務是目前世界各國社會福利發展的趨勢，因隨這股潮流，在我國社會福利的推動上，亦具有不可磨滅的力量。然而發展上，卻也面臨一些困境（陳武宗，一九八三；蘇信如，一九八五），例如：志願性社會服務機構，不易與政府相關單位發展真正的協同關係、人員資源未能有效的規劃，更限制了服務的績效、許多志願服務組織面臨財物力缺乏，志工流失率偏高、組織對目標及服務項目的選擇和訂立流於空泛等。Marsue Wilson 也認爲：就整體發展趨勢，團體型的志願服務在發揮組織運作功能的情況下，量的充裕與質的精深所具備潛力，都遠非孤立零星、偶發的個人式奉獻所能比擬（黃明慧，一九八七）。

伍、因應運作之有效作法

面對前述志願服務工作推動上的瓶頸，基層社會工作人員似可採行如下之作法，突破困境：

一、招募組織方面

改採輔導地方政府轄區所在之既有團體，或一般民間救助團體，依其意願性質成立人力性服務組織，輔導方式可由地方政府社會工作人員協助規劃並依團體性質、服務項目之需要，提供師資訓練、諮詢、以及服務對象之轉介等；至於該團體所成立之人力性志願服務組織的有關成員招募、各項費用、人事組織的運作、管理等，皆由團體自行籌措辦理。

以上對團體而言具有以下優點：

1. 本來即屬財力性救助團體，組織經費來源穩固。
2. 團體組織之服務宗旨明確，降低新加入成員因服務對象志趣不合而離開之流失率。
3. 團體招募成員時，因透過宣傳管道，可借此將服務內容推廣到地方政府轄內各個角落。
4. 該團體因係承攬政府委託辦理之福利服務，可推銷介紹及突顯其在地方

的知名度。

對於地方政府而言則有如下利點：

1. 團體既以單獨名義承攬政府委託辦理之福利服務，自會戮力於整個服務的實施品質之維持。
2. 確立民間志願服務團體之項目功能，可避免資源之重覆浪費。
3. 團體獨立之人事組織運作與管理，減少政府以往自行招募志工，而社工員奔走在志工間所疲於扮演溝通、協調等角色之壓力。
4. 團體既願承攬該服務工作，其對業務有關之知識獲取與訓練當至感迫切需要，有助於訓練研習品質的提昇。

缺點方面則有：

1. 隨著團體理事長任期改選，新人新作風，未見得會願意支持承繼前任領導者，而繼續承攬政府委託之服務工作。
2. 若團體續任領導者不願承攬，造成經驗傳遞的中斷，政府得重新輔導其他團體訓練與組織，至為費力。

二、規劃訓練方面：

分為個別團體性與共同性，例如個別性方面，依各團體計畫實施辦理之有關服務對象與活動，施予個別團體之訓練；共同性方面，則針對共同基本課程，由政府統籌，每年固定開設辦理不同層次以適合不同年資的志工參加，請團體自行選擇推派受訓；共同課程研習訓練也是必要的，因為其除了可讓來自不同服務對象為服務目標，及不同年齡層的社團志工，透過課程共同研習以提昇參與志願服務熱忱及訓練情緒外，更可供參加學員於課間課餘的服務心得分享與經驗交換，達到相互觀摩學習的效果。

課程內容應朝廣泛而實用著手，新進志工主要訓練在認識廣義性志願服務意義、認識縣內社會福利機構社團、社會資源的認識運用、政府開辦福利服務項目內容介紹、人際關係與 P.A.C. 溝通理論介紹、團康活動帶領、甚至音樂欣賞等等，較資深志工之訓練則為進一步同理心訓練、人際互動觀察、領導效能訓練、生涯規劃、活動設計與計畫撰寫、危機處理與自我調適等，必要時並開辦帶領志工成長團體訓練。

三、授證表揚方面：

採重視鼓勵性與層級區分性原則，每年函知接受輔導成立或自行成立之各志願服務社團、自行招募組訓志工服務機構本身會員與院民之福利機構推薦績優志工，於志工聯誼授證大會上接受公開表揚（註二）。志願服務人員並依其服務年資、服務時數，由機構推薦符合資格者，報縣府審核以提昇層級，志願服務人員分為四個層級，包括梅級服務員（志願服務規劃研究人員）、蘭級服務員（服務推廣人員）、竹級服務員（活動策畫人員）、菊級服務員（活動執行人員）。如圖一。

四、實際推展方面：

實例介紹：在宅老人居家服務之推動，宜蘭縣政府原本對於志工的覓尋頗感吃力，社區志工名存實亡，雖經過幾梯次大肆宣傳，推展服務，仍有志工經驗不足、持續力不夠；：：等原因而流失情形，後經與陽光之友會聯繫，交該團體從其數百名會員中挑選，並由社工員予以規劃辦理在宅老人居家服務之課程訓練；該會以往屬民間急難救助團體，經規劃增加服務項目後，不但對於政府委託之服務能全力以赴，團體本身知名度亦是節節上漲，社工員以往帶領志工之高代價、低成就現象，減低了不少，該團體對於服務對象投入程度、資源運用、服務品質，令督導人員相當滿意，特別是從服務對象滿意以及充滿感激的眼神中，我們很有信心的說：推動志願服務工作，且讓我們拭目以待吧！

陸、結語

社會福利事業我們已一再闡明必需運用廣大社會資源的參與，並予妥善規劃、審慎評估，方不致造成有限資源的重覆浪費，目前台北市及高雄市已屬都會城市，政府的社會工作人員對於志願服務之推行，因其擁有各種福利服務中心，服務工作的推動以中心為運作主要定點，志工的運作也依此為主流，台灣省部份因社區發展工作綱要的頒布，未來社會工作人員也將朝進駐福利服務中心方式運作，脫離以往常駐鄉鎮協助社區發展之型態，可以預見未來各縣市福利服務中心將到處林立，台北市福利服務中心會發生招募之志工，因應用未妥導致志工心態之自我膨脹、自視過高情形下，干預機構行政及專業系統，造成機

圖一

職等	菊級服務員	竹級服務員	蘭級服務員	梅級服務員
資格	參加各機構社 團志願服務 ，滿一年以 ，合其工上 ，時數之規 並曾參加 志工朝陽 一期訓練 機構社團 本府審核 者。	擔任菊級服 員年滿二年 ，合乎其工 數之規定 會參加本 工朝陽組 期訓練， 構社團， 府審核合 者。	擔任竹級服 員年資滿二 ，並曾參加 府志工朝陽 訓三期訓 經機構與 人員共同 送本府審 核者。	擔任蘭級服 員年滿二年 ，經專業及 ，推薦考 ，推小組核 者。
職責	負責各項分 活動之執行 （服務執行人 員）	負責策畫指 導各項分組 工作。（策畫指 導人員）	負責擔任志 願服務工作 、講解志願 服務工作之 實施 （服務推廣人 員）	負責志願服 務之開拓與 項目之調查 、研究 （規劃研究人 員）

構行政運作之阻礙與方案實施之困擾，許多民間機構亦曾面臨過此種尾大不掉、取之難為、棄之可惜窘況，水能載舟，亦能覆舟；除了服務專案外，福利服務中心志願服務運用，可否也以本文探索之因應方式，招標簽約委託運作，亦值得吾等深思。

（註一：志願服務受惠者應當是社會大眾，在此標榜政府為最大受惠者站在的角度係以政府本身的利益導向來看待政府自己本身，因為假設的前提是，政府做不來而必須應用志願服務協助政府，而讓我們的社會有著更佳的福祉狀態。

註二：可與內政部訂定績優或資深志願服務人員登錄及獎勵辦法搭配運用辦理。）

參考書目：

- 江亮演（民81） 社區福利與志願服務。社區發展57(3), 54-60。
- 關銳煊（民81） 社區概念上的政策爭議。社區發展，58(6), 27-30。
- 林昭文（民81） 散為萬殊集為一體——推展志願服務的策略與措施。社區發展，58(6), 215-224。
- 湖中鴨譯（民80） 志願服務動機淺介。社會福利，89(1), 33-35。
- 湖中鴨譯（民80） 增進志工能力激勵服務動機。社會福利，90(2), 14-16。
- 陳武宗（民72） 台灣志願服務之發展現況及展望。東海社會工作學刊，2(6), 68-69。
- 蘇信如（民74） 志願服務組織運作之研究。台大社會研究所碩士論文。
- 黃明慧（民76） 志願服務機構組織環境與其志願工作者工作滿足之研究——以張老師為例。東海大學社會工作研究所碩士論文。
- Eva Schindler-Rainman. (1985) Vancouver Volunteer Centre. In Lorry F. Moore (Ed.) Motivating Volunteers - How the Rewards of Unpaidwork can meet Peoples's Need. p.128-136.