

## 一般論著

# 我國志願服務法未來修訂方向的幾個建議

曾華源

### 一、前言

志願服務是一個社會進步與發展程度的重要指標，不僅表示關心民眾關心社會公共需求，另一方面顯現出能採取實際行動尋求改善或緩和社會問題。因此，志願服務不僅在鞏固維繫社會的重要價值，也可以透過參與建構良善的社會價值觀。我國志願服務工作和宗教慈善關懷與奉獻之價值息息相關。早期志願服務強調利他性，許多個人隨意和無組織的社會性利他行為，所能發揮功能比較傾向在減緩問題嚴重性或是修補社會問題。對於整體性社會需求因為缺乏組織和整合，比較無力做全面性反應。在社會快速變遷的情況下，社會需求的多元化與急迫，政府需要民眾主動參與處理，志願服務成為社會重要的資源，如何開發和妥善運用此一資源，遂成為一項重要課題。

內政部社會司為激勵社會大眾秉持「施比受更有福，予比取更快樂」的理念，發揮「助人最樂，服務最榮」的精神；擁抱「志工情，展現天使心」，胸懷燃燒自己、照亮別人之德操，踴躍投入志願服務行列，積極散播志願服務種子，為推展社會福利工作及增進社會祥和而奉獻心力。擬

定「祥和計畫」推動志願服務工作。至今已有十年歷史。本文擬從說明「祥和計畫」對志願服務發展的影響和志願服務法立法後的影響，說明可能未來發展方向。

### 二、祥和計畫概要與其對志願服務推展之影響

民國 84 年內政部為能結合更多民眾參與社會福利，並在明確政策和建立志願服務制度的使命下，訂頒「廣及志工拓展社會福利工作—祥和計畫」（陳武雄，1997），90 年 12 月修訂。計畫中有多項創舉；諸如組織志願服務團隊，並設組訓組、輔導組和行政組；實施志工教育訓練，原分為認知、進階、成長和領導等四種訓練，後修訂為基礎訓練和特殊訓練二種；各訓練均規定主要課程和參加人員條件。製發志工服務證、服務記錄證、志工服務背心，頒發志願服務隊幹部聘書、訂定志願服務週，和獎勵各縣市創設「志工人力銀行」。並且辦理獎勵個人和團體獎勵。其中個人獎勵製發「志願服務證明書」、頒授「志願服務獎章」和舉辦「志願服務楷模—金駝獎」。後來修訂為 1,500 小時以上之志工和 3,000 小時以上之志工得依志願服務獎

勵辦法申請獎勵。

祥和計畫的制度化規範一些作法，其影響相當顯著。資源結合較為全面性，各志願服務隊伍的編隊，有助於發現地域性和服務類別之差異，並且定期會報也有助於資源結合面向。階段性志願服務教育訓練有助於重視服務品質觀念，以及推廣志願服務理念。聯誼活動、背心、獎勵和保險福利對提升志願服務士氣和認同有積極作用，而服務證、時數登錄證較能落實志工管理。但是「志工人力銀行」的構想推動不易（許釗娟，1997；曾華源、曾騰光，2003）。就上述祥和計畫主旨來看，志願服務法中許多制度規定內容一樣，祥和計畫可說是我國志願服務法的先行辦法。

### 三、我國志願服務在志願服務法通過後的一些觀察

雖然祥和計畫是以社會福利領域內的志願服務為主，但是我國志願服務法的內涵受祥和計畫影響頗大，特別是志願服務團隊和志工管理；包括教育訓練、服務時數登錄證、保險，以及志願服務獎勵部分。此外，基於要求志願服務品質責任下，志願服務法規定志願服務者的權利義務和服務倫理，增加要求機構設置督導制度、明文規定志工保險和擴大志願服務運用範圍等，均是相當重要之規定。但是，志願服務基於社會責任關心公共利益、關心參與者知能成長的互惠性、強調民間自主和組織力量的志願服務，並沒有被強調。

#### (一)未能強調志願服務管理者專業知能的重要性

志願服務法第 9 條規定應對志工辦理

基礎訓練、特殊訓練等二類教育訓練。此一規定的確有助於提升志工的人力素質，至於第 11 條規定志願服務運用單位應提供志工必要之資訊，並指定專人負責志願服務之督導，更可以顯示重視志願服務品質的提升。再者第 13 條規定必須具專門執業證照之工作，應由具證照之志工為之。這些規定是有助於提升志願服務品質，肯定志願服務有專業屬性。

不過，志願服務法訂定的訓練與督導制度是否具有妥適性和完備性？能否真正提升志願服務品質，是否也應該討論？就志願服務法中的內容來看，均要求參與者參加訓練，並執行督導制度，但為何不及於志願服務團體管理者和使用志願服務團體之主管？在實務中，不僅許多志願服務團體負責人還認為志願服務是一種善行和免費人力之運用（何秀娟，2004；徐立德，1996），更重要的是這些人缺乏經營管理團體的能力，常常經營不善，服務無以為繼，志願團體面臨解散。在志願服務法中沒有規定管理者條件和教育訓練是否需要檢討？在志願服務法中卻是沒有處理此一重要管理課題的規定。

#### (二)對志願服務的解釋範圍狹窄，影響志願服務的發展

Barker（1988）認為志願服務是一群追求公共利益，本著自我意願與選擇而結合的志願團體。如果民主社會的志願服務是參與者願意付出時間和力量，提供服務來滿足社會需求或關心公共利益，但是「社會需求或公共利益」所意指的是什麼？是對弱勢者提供生活照顧或服務？是在政府無力對社會問題積極反應時主動參與提供協助？或是既有非營利社團或組織

的社會人力資源運用之整體規劃？或是像 921 地震後各種志願團體參與服務重疊之協調與管理，使之更有效能？這是需要釐清的問題。這些議題其實在當前志願服務法之中都沒有明確的被處理，反而有一些讓人疑慮的問題存在。

志願服務參與者能有多少參與之機會？參與層次在哪裡？志願服務法第 3 條將志願服務工作訂為「……輔助性」的定義是否恰當？這是否將社會需求視之為只是組織需求？如果依照此一觀點，那麼是否要反思「消費者文教基金會」是否為志願服務團體？對消費者權益之倡導和保障上，所做的貢獻和扮演角色是否為輔助性角色？其他更值得反思的是政府單位汰換但仍堪用之器材或交通工具，可以交由志工團體使用。其本意可能在協助志願服務，但是否也意味著志願服務工作無主體性和等而下之。否則在此一觀念之下，志工參與層次不能擴大，只是被鎖定在提供勞務和庶務性工作。

### (三)主管機關權責是整合、控制或是協助？

首先，志願服務法的規定上是否鼓勵民眾自主參與公共事務？如果從志願服務法的內容來看，其內在意義還是不脫離政府對民間團體的管控。「志願服務法」有許多對志願服務管理上的規定；其中志願服務法要求要「備查與……」，第 4、5 條規定有主管機關應置專責人員辦理志願服務相關事宜；負責主管志工之權利、義務、招募、教育訓練、獎勵表揚、福利、保障、宣導與申訴之規劃及辦理。為整合規劃、研究、協調及開拓社會資源、創新社會服務項目相關事宜，得召開志願服務會報。對志願服務運用單位，應加強聯繫輔導並

給予必要之協助。但是第 7 條又規定志願服務運用者應於運用前，檢具志願服務計畫及立案登記證書影本，送主管機關及該志願服務計畫日的事業主管機關備案，並應於運用結束後二個月內，將志願服務計畫辦理情形函報主管機關及該志願服務計畫日的事業主管機關備查。

這許多對志願服務管理上的規定，是否顯示政府事事要管的心態，這是否反志願服務本質？是否更應該檢討到底民間與政府的關係為何，以及政府在推動志願服務中應扮演何種角色？志願服務法在志願服務管理課題上，不見得有催化服務與參與之效能，在本質上反而政府把較多責任放在志願人力運用上的規範：如訓練、時數登錄、督導制度和獎勵。雖然說是要控制志願服務品質，但是這是外力控制，而非培育公民意識，鼓勵內在自我控制。所以志願服務法在鼓勵社會大眾參與公共事務，真正維護公共利益上的幫助還是相當有限。

### (四)強調志願服務倫理，但是不知為何只針對志工？

第四章的第 14 條和第 15 條規定志工權利及義務。其中有關規定要求遵守倫理守則和遵守志願服務運用單位訂定之規章。參與教育訓練、妥善使用志工服務證、尊重受服務者之權利、對保守因服務而取得或獲知訊息秘密、拒絕向受服務者收取報酬、妥善保管志願服務運用單位所提供之可利用資源。這些規定只及於志工，但不擴及到使用單位和志工管理者是否有遵守倫理守則。這樣規定公平與否？是否也是一種只許州官放火的心態？

### (五)服務紀錄證普及性增加，但是能否保證

### 確實性

第 12 條規定志願服務運用單位對其志工應發給志願服務證及服務紀錄冊。志願服務證及服務紀錄冊之管理辦法，由中央主管機關定之。如何確認管理者的登錄具有可靠性（reliability）？沒有自主性？如果不按規定登錄，應該如何？如果填答不實，是否可以視為偽造文書？要不要負起詐欺刑責？有民間團體提出「人力時間銀行」作為擴大志願服務參與誘因，此一構想是涉及服務證明管理制度中信託與協調等問題。如果服務紀錄證不可靠，擴及全面性實施恐怕並不容易。

### (六)民間志願組織面臨政府爭搶志工人力資源

能否有效運用志願服務牽涉到許多因素。政府在精簡人力政策和提供更多服務之壓力下，會希望透過志工參與來增加服務，政府部會更是挾其經費上的優勢，提供更多獎勵、訓練和附帶的福利；諸如保險等。雖然政府機關大量推動志願服務方案中，政府志工參與的工作層面是以一般性社會服務為主，用志工做勞力性或庶務性工作，但卻形成民間與政府競爭志願服務人力資源，壓縮民間自主性參與社會問題處置的志願服務。這對民間非營利組織，尤其是社會福利方面的志工人力來源影響是相當大的，而這會影響非營利組織志工人力和非營利組織的運作。因此，非營利組織勢必要重視組織經營管理，強化彼此之間共同合作，共創志工參與機會和提供更可近性和有意義的志願服務來吸引志工；尤其是專業性志工和不定期志工機會開拓不足，更是能配合民間志願服務團體的多元使命。

### (七)獎勵活動是否真的有助於志願服務發展

林勝義（1994）檢視國內現有四篇針對各類志工之調查，已經指出國內現行獎勵太多之外；獎勵標準與獎勵價值差異太大，而且高金錢價值的實物獎勵；如金牌、出國旅遊，以及重複敘獎情形普遍，造成過多爭議。實質獎勵恐怕容易產生過度辯護效果（over-justification），傷害志願工作者的內在心裡動機和彼此之間的感情（Faizo，1981）。持續志工服務動力的激勵需要採取這種方式才有效嗎？研究顯示吸引志工持續參與行為影響（鍾任琴，1990；曾華源等人，1998）很小。過度獎勵不僅有違志願服務價值基礎，更無法激勵持續參與。恐怕是和諧的組織文化和人際關係滿足，以及自我成長和顯示工作意義與價值（曾騰光，1996）。

至於志願服務的獎勵屬性應該是什麼？其實獎勵活動還反映出對志願服務價值認知。獎勵標準能鼓勵創新性志願服務？還是重視時數和持久性？現有的獎勵只是在參與時數多寡，是不夠積極開拓更多人力。什麼人有最多時間能持續參與？當然是退休和家庭主婦為最多，一部分是自營生意的人力，無法鼓勵開創性志願服務，管理志願性團體的志願人力，吸引具專業性人力、青年人力和不定期志工，志願服務還是落入庶務性和勞務性的。

### (八)許多升學機會要志願服務經驗，結果被濫用

未能擴展學生多元學習，並促成人格的成長，最近和高中要求學生課外參與志願服務，而有許多大學更要求參與志願服務，以做為推薦甄試的要件。如此一來，志願服務之精神受到扭曲，並且有些機構

限定學生參加資格，或志願服務成爲一種形式，恐怕不易達到對學生的預期的教育目標。

#### 四、志願服務的未來課題

##### (一)重視志願服務的經營管理

在志願服務法中是沒有處理管理課題。在實務中，不僅許多志願服務團體負責人還認爲志願服務是一種善行和免費人力之運用（何秀娟，2004；徐立德，1996），更重要的是這些人缺乏經營管理團體的能力，經常反應需要政府協助。爲何不及於志願服務團體管理者和使用志願服務團體之主管實施教育訓練？其中擔任督導者的條件和機構管理者的專業知能由誰來控管？這是忽略志工管理者的專業。志願服務團體在實現社會理想上，需要運用更多資源。隨著團體的增加，不可避免的彼此競爭。因此，資源使用有效性更受到關注；如何招募、甄選和訓練志工，如何服務方案行銷和策略性規劃服務，並整合和調整服務輸送的適當性等，以面對更多的競爭，提供更好的社會服務。

如果經營不善，服務無以爲繼，志願團體缺乏維繫的力量將面臨解散。如果非營利組織只能依賴與政府大量的合作，志願服務就會缺乏自主性，終究還是被視爲偏向社會模式維持之功能，而不是具有社會發展主導性之功能。Bremner（1960；轉引自 Permutier & Cnaan, 1993）指出許多人們的志願行爲是源自結構性問題壓力過大之後而產生的，而慈善志願服務有可能被濫用和無效率。Smith（1992）不只是重視志工人數，更要以有倫理但包容性態度定

義誰是志工，並注意志工服務品質和確定志工和組織之間期望相符合。

目前各社會福利機關（構）在志工管理上面臨許多的瓶頸（何秀娟，2004；林勝義，1994；林萬億，1992；陳武雄，1997；許玉芹，2003；陸光，1994；葉良祺，1999，萬育維，1997；劉香梅，1997；潘中道，1997），諸如未能妥善規劃志願人力工作內容及工作方式，運用志願服務的目標常只是希望節省經費，將志工視爲廉價勞工，甚至將自己不想做的工作給志工做或協助人力不足的部分，未能視志工爲單位之一份子，願意付出心力維繫這個寶貴的資源，而且缺乏培養專業專責人才規劃辦理。工作內容也是屬於比較不具整體性、延續性或制度化的工作；許多機構大都缺乏一套完善的推動志願服務的管理制度或管理不善，並非以行銷方式招募，招募無策略和方法，以致志工來源不足、民眾不知參與的管道。此外，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。

這也可以由各縣市政府所提供的評鑑資料，針對志工管理上遇到的困境，整理得到結果類似：1. 志工流動性大，不斷招募及訓練造成資源浪費。2. 志工素質不齊，影響機構服務品質。3. 機構招募方式未見規劃，宣導不夠，以致志工來源不足、民眾不知參與的管道。4. 經費不足，依賴政府補助，很少向企業或其他單位申請補助。5. 教育訓練師資尋覓困難。6. 電腦化流通資訊不足，機構多只知道自己發展執行志工方案。7. 民眾參與志願服務動機複雜，致使管理不易。8. 甄選、實習花費時

間長，民眾參與意願低。9.專業人力不足，專業知能不夠，對於志工管理缺乏整體規劃。10.志工督導無法掌握志工的需求。

志工管理所要掌握的精神在於尊重志工發出己願的本質，並且持續引發志工參與的動機及意願，機構在志工人力資源管理上的完善與否，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，1996）。其實王秀燕（2002）研究建議重視志工管理者的經營管理理念，並且志工管理者以具有志願服務專業及管理規劃人才擔任，以應時勢所趨。強調要灌輸僱用具專業及規劃能力者擔任管理者的觀念，重視及培育志願服務管理規劃人才的管道，強化目前志願服務組織管理階層的教育訓練。范美翠（2003）研究嘉義基督教醫院採取走動式與參與式管理志工，以及志工方案設計過程中亦尊重與採納志工的意見。所以志工管理有必要透過完善的志願服務工作規劃、有效的教育訓練、支持系統、具體的招募計畫、確實的評估，以至於人性化管理策略的採用，建立一整體性適合機構文化的志工管理制度

#### (二)重視志願服務參與者參與層次和主體性

志願服務參與者能有多少參與之機會？參與層次在哪裡？志願服務法第3條將志願服務工作訂為輔助性質的定義是否恰當？這是否將社會需求視之為只是組織需求？如果依照此一觀點，那麼是否要反思「消費者文教基金會」是否為志願服務團體？對消費者權益之倡導和保障上，所做的貢獻和扮演角色是否為輔助性角色？其他更值得反思的是政府單位汰換但仍堪用之器材或交通工具，可以交由志工團體使用。其本意可能在協助志願服務，但是

否也意味著志願服務者和志願服務工作是無主體性和「等而下之」。Sieder & Kirschbaum（1977）二人指出志願工作者其他可以扮演的角色 1.指出需要處置的問題或情況； 2.決定政策； 3.抗議和社會行動； 4.募款； 5.擔任組織的發言人； 6.報告和評估社區對機構服務方案的反應； 7.社區計畫的共同執行者； 8.發展新服務輸送體系； 9.擔任弱勢者的代言人或倡導者。這些志願工作者可以擔任的角色顯示志願服務是具有高度主體性，而非附屬性質。

#### (三)將志工當成不支薪人力或伙伴

由於了解志願服務為組織的重要資源，過去美國天主教稱志願服務者為義工，現在則稱為同事（colleagues）或不支薪的員工（unpaid staff）（Drucker，余佩珊譯，1995）。當然這意味著此一志工人力資源在美國的非營利機構更受到重視，並且和非營利機構關係更加密切。對待志工應與專職人力一樣。Smith（1992）指出要認識志工不是「免費的」，要賞識志工超乎整體勞力所做的貢獻，並且要發展而非「使用」志工；除了提供直接勞務工作之外。

#### (四)建構志工人力銀行，開發專業性人力的志工和不定期志工

Smith（1992）指出 21 世紀志願服務方案要能成功的話，要去除志工參與之障礙，以擴大潛在志工人力。Smith（1992）要注意非營利組織之間合縱聯合的可能性，以便極大化志工機會和效能。在美國有許多職業婦女、高中與大學生，退休人員組織透過人力銀行（talent bank）和網路的網絡資訊，以及企業鼓勵員工，而擴大參與志願服務比例。美國各級政府對志工工作也受到刺激而尊敬志願服務，甚至志

願服務成為重要決策核心。以加州癌症防治組織為例，該組織的志工來自各階層的社會菁英，不僅有學校教師、醫師、社會專業人士，也會挖掘各種具有專才的大學博士生加入服務（李欽湧，1996）。因此，志工是組織運作的中心，而不是職工之延伸。所以 Smith（1992）要去除志願服務是業餘（amateur）的看法，並且要讓志工參與管理工作。李欽湧（1996）指出基於她們的專業知識、經驗、技術、奉獻、熱情和擁有的能力，對非營利組織向外服務提供很大貢獻。

#### (五) 衡量志願服務價值

未來運用志工一定會被問下列問題：到底運用志工對機構有多少貢獻？是否對機構服務有幫助？這是強調運用志工之成本效益，除了重視志願服務對整體社會之貢獻，如何衡量較為有效是一個課題。美國已經研討與發展有幾種不同測量方式，以衡量志工價值之評估方法，並批判當前衡量志工金錢價值之方法（曾華源、曾騰光，2003）。如果重視此一觀點，除瞭解我

國推動志願服務對社會的整體價值貢獻外，機構也運用來具體評估志願服務方案的真正績效；而非只有服務人次或案主的滿意度，並且去除不當運用志工的作法。

### 五、結語

志願服務基於社會責任關心公共利益、關心參與者知能成長的互惠性、強調民間自主和組織的志願服務，要求志願服務品質責任。這些觀念已經可以從對志願服務評鑑資料中看出。雖然還有許多至課題諸如：重視青年志工的開拓、獎勵多元性質、推動志願服務國際交流、志願服務工作項目與內容整合與開拓創新，以及管理工作沒有受到重視，但是面對這些課題的優先性，實在是不如我國志願服務法中對於上述基本態度需要改變。當然這種意見要被接納是需要時間，但是深刻的省思是絕對少不了的。

（本文作者現任東海大學社會工作系教授）

### 參考文獻

- 丁仁傑（1997）社會脈絡中的助人行爲：臺灣慈濟功德會個案研究，臺北：聯經。
- 王秀燕（2002）志工管理者之經營管理理念與組織間合作意向相關性研究，東海大學/社會工作學系碩士論文。
- 王麗容（1992）婦女參與志願服務工作模式之研究，臺北市政府社會局。
- 何秀娟（2003）公共圖書館與博物館志工管理比較研究，國立政治大學圖書資訊研究所碩士論文。
- 呂朝賢（2002）對我國志願服務法的若干反思與建議，臺大社會工作學刊，7，203+205～241。
- 余佩珊譯（1995）非營利機構的經營之道，臺北：遠流。
- 林萬億（1992）臺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。
- 孫碧霞、廖秋芬、董國光譯（2001）非營利組織策略管理，臺北：洪葉。

- 徐立德（1996）政府領航、人人參與—談擴大運用志工參與公共事務，人事月刊，22（3），12～15。
- 張玲如、張莉馨、李毓珊（1997）志願工作者參與精神醫務服務工作動機與工作滿意度之探討，高雄市立凱旋醫院。
- 許釗娟（1997）高雄市政府社會局推展志願服務工作之現況與展望，社區發展季刊，78，85～93。
- 陳武雄（1997）我國志願服務工作推展之回顧與前瞻—從祥和計畫之推廣談起，社區發展季刊，7，5～13。
- 陳武雄（1997）我國志願服務工作推展之回顧與前瞻—從祥和計畫之推廣談起，社區發展季刊，78，5～13。
- 曾華源、曾騰光（2003）志願服務概論，臺北：揚智。
- 曾華源、鄭讚源和陳政智（1998）志願服務工作發展趨向—以祥和計畫志願服務之推動為基礎，內政部社會司。
- 曾騰光（1994）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，35，151～172。
- 葉旭榮（1997）「志工參與行為意向模式」的建構及其在志工人力資源招募的應用—以老人福利機構志工招募為例，中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- Billis, D. & Harris, M.（1996） Voluntary Agencies: Challenges of Organization and Management. London: Macmillan Press LTD.
- Perlmutter, F. D. & Cnaan, R（1993） Challenging human service organizations to redefining volunteer roles. Administration in Social Work, 17（4）, 77-95.
- Sieder, V.M. & Kirschbaum, D.C.（1977） Volunteers. Encyclopedia of Social Work, 17th ed. 1582, Washington, D.C.: National Association of Social Workers.
- Smith, M. P.（1989） Taking volunteerism into the 21st century: Some conclusions from the American Red Cross volunteer 2000 study. The Journal of Volunteer Administration, 8（1）, 3-10.