



五都的社區工作與 志願服務發展探析

賴兩陽

壹、前言

五都選舉之後，臺灣地方自治的版圖有很大的變化。臺北縣、臺中縣、臺南縣與高雄縣的名稱走入歷史，升格或合併成以「市」為單位的行政區，且均為直轄市的規格。其中因合併升格為「直轄市」的臺中市、臺南市與高雄市最受矚目，不只幅員擴大，在預算經費、人員編制與服務規模等均相對提升。但由於五都成立時間尚短，內部合併仍須一段時間磨合，因此，在許多業務推動上尚難看出成效。不過既然經過升格合併，期待能達成「一加一大於二」的效果，增加城市的競爭力，提升當地民眾的福祉，才是五都成立重要的意義。

城市的興起像磁鐵般的吸引民眾聚集，管理學大師彼得·杜拉克(Peter Drucker)在「下一個社會」(2002)當中提到，為什麼數千年來，鄉村人口都夢想逃到城市去，古老日耳曼諺語當中有一句話：「城市的空氣讓人自由」。人們可以在城市裡隱姓

埋名，又沒有具壓迫性的社區，這些正是城市吸引人的地方，只是也同時讓城市陷入無政府狀態。城市的確是文化中心，是藝術家和學者可以努力成名的地方，提供人們奮發向上的流動性。但是在薄薄一層的專業人士、藝術家和學者底下、在富有的商人和擁有專業技術的工匠底下，卻是一團混亂，包含了性犯罪、偷竊、搶劫和幫派。除此之外，城市生活也代表著暴露在疾病和流行病中。

從彼得·杜拉克的描述當中，可以看出城市具有吸引人的條件，同時也有灰暗墮落的一面，印證了狄更斯在「雙城記」一書所言：「這是一個最好的時代，也是一個最壞的時代」。因此，一個城市如果無法「向上提升」，就注定會「向下沉淪」。臺灣五都的形成，是否能夠帶動地方的發展？提升人民的生活品質？在在充滿了挑戰。

社區工作與志願服務是最能展現「公民社會」與「草根民主」精神的兩項公共事務，其相同之處在於民眾自發性的意

願，為自己的社區提供服務。這些服務固然以民眾為主體，但如果政府可以扮演火車頭的角色，常常可以帶領當地的民眾更踴躍的參與，使該地區充滿活力與形成助人的風氣。中央政府為了持續推動社區工作與志願服務，會定期辦理業務評鑑，透過評鑑過程瞭解各縣市政府推動狀況，並獎勵績優的地方政府、社區或志願服務團隊。在五都的選舉政見中，也可以看到現已當選的市長，提出有關社區工作及志願服務的政見，顯見社區工作與志願服務是施政中重要的議題之一。

現行五都升格情形不一，臺北市沒有任何變更、新北市由臺北縣升格，這兩都情況相對穩定，而臺中市、臺南市係屬合併升格，高雄市本為直轄市，但幅員擴大，必須優先處理合併後的組織、人事與經費分配等議題，較為複雜。本文試圖探討五都社區工作與志願服務發展發展方向，先依據相關評鑑報告檢視五都社區工作與志願服務的現況，並據以歸納出未來努力方向。

貳、五都社區工作的主要績效與建議

社區運動不是產業，不是政治語言，而是住在水泥森林中的城市人們，對美好原鄉的想望與追尋。

2006 年 6 月 7 日出版的天下雜誌第 348 期，以「希望來自人民」做為封面故事，介紹了「永康公園陳小妹老樹搶救行

動」。十年前，陳歆怡還是台大經濟系三年級的學生，主動發起永康社區居民連署，保住了永康公園裡原本因道路拓寬計畫將被移除的老樹，成功改變臺北市政府的都市計畫政策，這句話正是他辛苦努力過程的深刻體驗。都市的發展帶來方便的生活機能，但同時也帶來了對原有生活環境的破壞，這是五都之後在社區工作上需要深入思考的議題。

依據內政部統計截至 2010 年 12 月 31 日止，現行五都在社區發展協會的數量上，以合併之後的高雄市最多有 731 個、其次是臺南市有 673 個、臺中市有 573 個、新北市有 432 個、臺北市有 336 個。合併升格之後的高雄市、臺南市與臺中市數量增加的原因，係因合併前的高雄縣、臺南縣與臺中縣社區數頗多，均高於 400 個以上，顯見幅員廣大的縣級單位，在社區發展協會的設立上較為積極。在社區活動中心設立上，按照數量多寡排序，依次為高雄市、臺中市、臺南市、臺北市與新北市。在社區發展協會附設的相關團隊，包括：守望相助隊、轄內設有監視器之守望相助隊數、媽媽教室與長壽俱樂部的數量多寡排序上，依次為：臺南市、臺中市、高雄市、新北市與臺北市。這個統計大略可以看出，社區、活動中心與相關團隊的設立方面，中南部三都均高於北 2 都。這些合併之後的市政府未來在輔導社區業務上勢必增加人力或調整角色，否則將疲於奔命（詳如表 1）。

表 1：五都未成立前各縣市社區工作概況一覽表

社區發展協會及社區活動中心數一覽表									
項目 縣市別	社區 發展 協會	理事長			社區活 動中心	社區發展協會附設			
		合計	男	女		守望相 助隊	轄內設有 監視器之 守望相助隊數	媽媽 教室	長壽俱 樂部
臺北市	336	336	245	91	159	27	8	62	31
臺北縣	432	432	348	84	153	29	14	460	131
臺中市	170	170	145	25	11	0	0	78	71
臺中縣	403	403	369	34	337	135	44	304	354
臺南市	219	219	180	39	74	69	52	79	156
臺南縣	454	454	415	39	206	92	57	360	398
高雄市	285	285	201	84	44	58	26	41	38
高雄縣	446	446	388	58	306	122	65	181	129
5 都小計	2745	2745	2291	454	1290	532	266	1565	1308

資料來源：內政部社會司網站（截至 2010 年 12 月 31 日止）

爲了解五都在社區工作的執行現況，以下將依據 2009 年與 2010 年內政部社區評鑑報告做爲瞭解各該縣市績效的依據，並提出主要建議。

一、臺北市

（一）主要績效

臺北市是「首善之都」，人才濟濟、專業發展高，而政府預算相對較爲充裕。在推展社區工作上，臺北市政府能夠掌握社區發展協會運作現況、推動社區互助方案，提供長者及身心障礙者送餐及共同用

餐服務，並有 62 個社區照顧關懷據點。每年會辦理績優社區成果博覽會，推動社區聯合會的組織，建構社區橫向連結與發展的平台，舉辦社區評鑑輔導營，提早培植社區評鑑能力，辦理「理事長策勵營」，鼓勵並提升理事長對服務的動力與意願。

（二）主要建議

1. 社區發展預算經費偏低

97 與 98 年度的編列，僅占社政預算的比率 0.0011%，政府部門不提供補助或較少的補助，似乎是社區發展由下而上的想法，固有其道理，但也使社區發展協會

缺乏誘因，漸趨萎縮，同時產生對市政府的施政嚴重的疏離感，建請增加經費補助。

2. 欠缺創新方案

社區互助方案已推行多年，雖有成效，但與老人業務送餐服務多所重疊，建議朝整合方向努力，將挪出來的經費思考整體性、前瞻性與創新性的社區方案。

3. 檢討社區輔導機制

一定比例的社區發展協會出現停滯狀態，有待通盤性檢討，宜有社區能力分級與輔導管理的機制設計。

二、新北市

(一) 主要績效

新北市在升格之後，公務人員編制與財政狀況增加，拉近與臺北市的距離，但城鄉差異大，面對的問題較為複雜。在推展社區工作上，對轄內社區發展協會建立基本資料庫、鼓勵公所自辦社區評鑑，以提升社區運作及服務執行、辦理各項社區發展工作會報及研習、在社區廣設社會福利據點（方案）包含老人社區照顧關懷據點、松年大學、新住民關懷服務站及婦女學苑、結合社會局各業務推動福利社區化相關工作

(二) 主要建議

1. 議員配合款比例過高：議員建議之補助經費金額數倍於年度社區發展預算，恐影響市府業務單位全盤社區發展策略規劃，允宜加以刪減或取消。

2. 鼓勵各社區因地制宜規劃服務方

案：除各公所依鄉鎮特性發展當地社區特色之外，社會局可考慮與其他局處規劃主題式之社區發展培力課程，例如人口外移嚴重或人口湧入而擁擠的社區課題不同，商業區、住宅區及農漁村的社區課題與發展策略亦不同。

3. 鼓勵組成聯合社區：建議由績優社區領航輔助周邊其他社區共同成長，並申請內政部福利化社區旗艦型計畫補助。

三、臺中市

臺中市由原臺中市與臺中縣合併升格，原都市型的社區工作模式與原城鄉混合型的社區工作模式本就有所不同，合併之後，如何異中求同，同中求異，勢需有一段時間磨合，以下仍以原臺中市與原臺中縣的現況與檢討建議說明。

(一) 主要績效

原臺中市在推展社區工作上，能夠透過各區公所調查轄內社區概況、設計出推動社區能力建構策略以及資源網絡平台、將社區分為「都市大樓型」與「都市邊緣鄉村型」。

原臺中縣能夠透過社區各項調查分析，瞭解社區基本資料、全縣社區關懷據點有 100 處，其涵蓋率約 25%，分山、海、屯三大地區成立 7 處外籍配偶服務據點，針對不同福利人口設計不同內涵的社區福利方案、縣政府至 98 年度起進行社區培力輔導計畫。

(二) 主要建議

1.社區輔導培力的機制有待建置

缺乏社區聯繫平台的整合機制，特別是績效評估的管理制度。各社區發展程度不同、面臨環境不同，建立分級輔導制度。

2.輔導組成聯合社區

社區的輔導工作光靠社會處配置人力，明顯的不足，應該進行社區能力調查區分類型，引導成熟社區陪伴起步型社區，由績優社區領航辦理小旗艦計畫，一方面可以資源連結，另一方面可以培植申請內政部旗艦計畫的能力。

3.應思考建立自己社區的特色

社區人力進階培訓課程希望鼓勵都市型社區產業發展，但並非每個社區都要做，而應有自己的社區特色。

4.提升社區關懷據點涵蓋率

在可能的範圍內提昇社區關懷據點的涵蓋率，增加受惠人口。社區福利服務活動與青少年品德教育結合；環境改造與人文教育結合；婦女活動與老年與兒少活動結合。

四、臺南市

合併之前的臺南縣與臺南市在社區工作上均有優良的成效，臺南縣的「村里關懷中心」更具有開創性的指標意涵，將照顧服務在縣政府的大力支持下落實執行，並成為六星計畫中「社區照顧關懷據點」的參考模式。文化古都臺南市在推動社區工作上，紮根基層，服務項目亦能結合民眾需求，使歷年來在內政部社區評鑑上，都有不錯的成績。

(一)主要績效

原臺南市能夠擬定年度工作計畫，建立協力整合團隊、辦理社區評鑑輔導及獎勵、運用社區資源人力、活化社區活動中心調查及支援體系、推動社區福利服務方案。建構臺南市社區發展的雁行理論，鼓勵優質社區帶動起步型社區，依六個行政區發展雁行理論。發展旗艦社區、大小旗艦計畫及陪伴社區。

原臺南縣透過「新大同社會營造中心」推動社區培力計畫、人才培育、社區聯盟等策略多元方法，推行社區工作。能夠結合民政局、衛生局、警察局等單位密切聯繫，聘請學者、專家指導，並結合社會福利服務機構及社區志願服務隊共同投入社區關懷業務之推動，辦理關懷訪視、電話問安、保健服務、送餐、文康休閒、衛教宣導、諮詢、文書服務、輔具維修、行動醫院等關懷服務，計設置 274 處村里關懷中心。輔導村里關懷中心申請多元就業開發方案人力，計申請 252 人投入福利社區化關懷服務工作。全國首創成立照顧服務管理中心，落實社區照顧個案管理服務。

(二)主要建議

1.社區基本資料仍待加強

社區調查資料僅有社區活動中心與社區關懷據點，但缺乏其他社區發展協會組織運作，面臨問題以及其實際需求之調查。

2.加強未活動或未運作社區之輔導

此類社區發展協會之輔導，應列入加強的項目。

3.擴大旗艦社區影響力
鼓勵標竿社區的結盟與示範，擴大旗艦計畫的影響力。

4.社區工作與合作社結合
縣府藉由新大同社造中心協助各社區推動社區產業，未來期能輔導成立合作社。

5.社區規劃師應具有福利社區觀念
充分運用社區營造規劃師之訓練，結合福利社區之營造發揮統整的功能。

6.建立社區理事長聯誼會
建議以鄉鎮為單位，成立社區理事長聯誼會，透過定期聚會及活動的規劃，由資深績優社區帶動新進社區，分享傳承經驗共同成長。

五、高雄市

合併之前的高雄市就屬直轄市性質，其資源優於鄰近縣市，交通方便，推動社區工作頗為積極。原來的高雄縣在社會福利業務推動方面，一向有傑出表現，尤以社會局專業人員比率很高，整體團隊表現優異，對社區工作的推動亦頗為用心。

(一)主要績效

原高雄市進行「高雄市社區發展協會潛力與願景之調查研究」、編撰「高雄市社區工作發展白皮書」、擬定高雄市社區發展工作之短、中程及長程目標、社區工作能跨局處，跨部門，跨組織的整合推動、輔導民間單位設置 70 個社區照顧關懷據點由績優社區辦理經驗傳承計畫、辦理世界運動會，對於社區動員、活動辦理、城市行銷等，使社區全面性發展，相當具有特

色與助益、能聯結各項議題，具有創新與創意。

原高雄縣由副縣長擔任社區營造委員會召集人，社會處長擔任執行長，成立社區營造推動小組，以任務編組方式引入多方資源，協助社區居民投入社區的各項發展工作、設置社區照顧推動小組，以專業的社工人力來認養陪伴社區、編列「社區活力再造推動專案」補助款，以社區提案審查的方式辦理，鼓勵社區自主發現社區需求及工作方向、以社區發展協會作為社區照顧推動之主體、輔導社區進行旗艦型計畫，有助於社區共同成長、著重社區合作與串連，彼此培力與學習、將社區輔導成效列入公所的社福績效考核。

(二)主要建議

1.社區工作預算可逐年成長

社區發展所編列預算，占總預算比例偏低；社區發展所編列預算，似未逐年成長。

2.建立社區進場與退場機制

社區發展協會有退場機制，但也應相對有扶植及進場機制。對於未來社區培訓與輔導，可思考以分級、分科制度規劃。

3.宜多開發與輔導停滯型社區

建議社區發展協會的培力訓練能分級處理，區分為基礎型、進階型、成熟型社區來做培訓，並視社區的問題與情況來做培力工作。

4.社區關懷據點仍有成長空間

原高雄縣內協會成立數為 444 個，成立社區照顧關懷據點之協會有 65 個，其他

多數未成立之社區無法享有資源之分配，其社區內之弱勢族群無法受到同等照顧，宜鼓勵成立社區關懷據點。

參、五都社區工作未來發展方向

歸納五都八個縣市的社區工作，謹提出以下發展方向供參：

(一) 都會地區社區工作要更具創意，才能吸引民衆參與

都會地區民衆往往呈現人際關係疏離，對公眾事務冷漠的現象，許多人都居住在水泥森林之中，較難以推動社區工作。因此，社區必須花費心思，以更創意的方式吸引民衆參與。當民衆發現社區常常舉辦活動之後，就會開始透過活動的參與，關心社區的運作。

(二) 增強社區培力與自主功能，尊重社區的發展方向

隨著臺灣民主制度的深化，政府對於社區工作主導性下降，其有限的人力也無法做有效的輔導。因此，政府對社區工作要學會放手。而政府擁有資源，可以對社區自發性研提的方案，加以補助，以鼓勵民衆推動社區事務，惟方案內容仍以社區需求為優先，尤其不宜指定內容。政府則可嘗試推動創新性的方案，俟有成效，加以推廣，但社區是否參與此一方案，仍由社區自主決定。

(三) 都市舉辦重要活動要與社區工作多予結合，以提升社區參與活力

每個都市在年度計畫當中都有一些重要活動，例如臺北市的花博、高雄市的世運會，如這些活動與市民生活息息相關，如何與社區結合在一起，創造民衆參與的機會，型塑社區的特色，至為重要。例如，2009 年高雄世運會市政府號召當地學校認養參賽國家，並推廣世運競賽項目，藉此拓展學生的國際觀，讓學生接觸更多的運動項目。各級學校的學生也成為「小小親善大使」，為各國選手加油。學生回到社區之後，也將該認養國家與社區活動結合在一起，讓社區民衆進一步認識其他國家，擴大了活動的影響力。

(四) 合併後都市之社區工作仍須因地制宜，兼顧鄉村社區的特色

臺中、臺南與高雄三都從原來較為都市化的區域，併入了鄉村地區。鄉村地區的社區工作遠比都市地區更具特色，很難以都市的思維加以推動。必須尊重當地民衆社區工作方法，以因地制宜的精神，鼓勵各社區發展自己的特色。對行之多年具有績效的制度，例如臺南縣的村里關懷中心，如何持續推動並加入新的思維，是合併之後的市政府需要考量之處。

(五) 削減議員社區配合款，擲節開支用在推動創新方案

許多縣市政府常會編列議員工程款，換取民代對議事的配合，另一方面，議員

可以藉由配合款以小型建設回饋選區選民，彰顯服務成效。社區經費通常也基於這個方式，必須要給予配額，滿足議員的需求。從好處看，因議員貼近選區，對基層需求回應更迅速、細緻；從壞處看，往往淪為齊頭式平等，導致經費破碎化，無法做整體性的規劃。從許多縣市政府社區預算均分配給議員使用，致市府動彈不得，就可以看出此一制度弊多於利。因此，地方首長需要以大刀闊斧的精神加以改革，以防止議員濫權，同時主政單位需要有方案規劃的能力，才能有所突破，否則提升市府經費使用的權力，仍然因循苟且，不思突破，再多經費也枉然。

(六) 聯合社區已漸成社區工作模式，需藉此建立社區互助體系

傳統的社區發展協會固然有其地理上的可近性及方便性，但擁有的資源與發展能力均有限，使社區工作內容無法突破。近年來以聯合社區方式，推動社區合作互助，已成風氣，讓具有績效的社區可以擔任「領航」角色，帶領具有意願但能力不足的社區一起工作，不只可以傳承社區工作經驗，亦可擴大資源連結的網絡，同時又讓本來能力較為不足的社區有學習模仿的對象而有所成長，一舉數得，值得列入推動的計畫之中。

(七) 研擬以聯合社區方式提案，爭取聘用專職工作人員推動工作

臺灣的社區組織一向是以志工作為運作的主體，缺乏專業專職工作人員，因此，

工作的內容不夠深入，推動方式也常無法持續。如果社區能夠有專業專職人員做長期的規劃推動，對於社區工作服務內容的提升與永續經營，會有莫大助益。現行一些民間組織正逐漸走向專業專職的方向，例如華山基金會的天使站、弘道老人基金會的關懷站均是，也漸漸看出長期經營社區的成效。如果單一的社區發展協會無法聘用專職人員，採聯合社區方式亦是可行的途徑。

(八) 加強對於未活動、未運作社區的輔導措施

臺灣社區工作的推動長期以來，均把獎勵與表揚集中在少部分績優社區，透過政府補助或定期考核評鑑的機制得到更多資源的挹注，形成「強者越強，弱者越弱」的情形。但是得到獎勵的社區畢竟是少數，大部分的社區不是有心無力，就是毫無動機，殊為可惜。這些社區才是政府應該加以輔導的對象，建議對這些的特性加以瞭解，選定某些社區進行輔導策略的研究，擬定發展計畫，才能全面推動社區工作。

(九) 建立社區基本資料庫與需求評估機制

社區工作要從基層紮根，社區基本資料的建立與需求評估至為重要。現行社區的資料往往只有一些人口總數、戶數、男女性別比率，對於職業、教育、弱勢人口群、文化特性等往往付之闕如，也缺乏深入的需求評估。在推動社區事務上往往看哪個單位容易申請到經費，就推動相關的

方案，因不符合民眾需求，產生的結果不是活動乏人問津，就是無以為繼。因此，社區需要建立完整深入的基本資料，並且進行社區需求調查，才能設計出符合社區民眾的服務項目。

(十) 社會福利服務中心與社區積極合作，彼此支援

社會福利社區化仍然是臺灣當前社區工作的重點，社區有人力，但沒有專業，使服務工作只能停留在初級照顧的層次。如能與當地社會福利服務中心合作，由社工做專業上的輔導，可以讓有潛力、有能力的社區提升服務的品質。

肆、五都志願服務的主要績效與建議

志願服務的推動在臺灣行之有年，逐漸形成風氣。在 2001 年通過志願服務法之後，各縣市政府在志願服務的推動上也都有一定的基礎，大抵建立了招募、訓練、獎勵、表揚等基本制度。但因每個縣市的條件不同，在推動業務上仍有一些差異，恰可藉此彼此觀摩學習。依據內政部統計處資料顯示，在 2009 年五都未成立前，全國志工隊隊數 2,711 隊，隊員人數 153,819 人，男女比率約 1：2。在五都各縣市當中志願服務總隊數以高雄縣最多，有 313 隊，其次是臺南市 302 隊，第三是臺北縣 259 隊。在隊員人數上則以臺北縣最多 21,193 人，其次是高雄縣 17,213 人，第三是臺北市 11,010 人（詳如表 2）。以下謹依據 2009 年內政部志願服務績效評鑑報告內容，檢視現行五都成立前各縣市志願服務主要績效並提出建議。

表 2：2009 年五都成立前各縣市志願服務隊數與人數一覽表

年底及地區別	總隊數	隊員總人數		
		計	男	女
全國	2,711	153,819	48,018	105,801
臺北市	164	11,010	2,365	8,645
臺北縣	259	21,193	4,932	16,261
臺中市	149	5,562	1,546	4,016
臺中縣	71	5,146	1,601	3,545
臺南市	302	10,508	3,287	7,221
臺南縣	40	2,643	768	1,875
高雄市	104	7,780	1,880	5,900
高雄縣	313	17,213	6,005	11,208

資料來源：內政部統計處

一、臺北市

(一)主要績效

臺北市於 2007 年市政白皮書其中有關志願服務係以「里仁爲美，友善臺北」爲政策藍圖。以「市民參與、實踐公益」、「以人爲本」及「打造一座友善幸福的健康城市」之服務理念，並藉由「時間分享」之概念推動志願服務，提昇市民參與；並於 2009 年聽障奧運會及 2010 年國際花卉博覽會，規劃運用志工投入服務行列。於市府數位學習平台，建立「臺北 e 大」網站，規劃推動志工基礎訓練網路教學課程

(二)主要建議

1.加強整合目的事業主管機關績效

社會局與其他局處均有許多志願服務績效，但從資料零散，可以看出必須加強與各目的事業主管機關聯繫，以呈現整體績效。並可舉辦聯繫會報，以利彼此的觀摩學習。

2.大型活動的志工運用計畫可以更有系統的呈現

聽障奧運與花卉博覽會陸續於臺北市辦理，可將志工運用計畫加以彙整，以供各國參考。同時如何留住這些志工持續服務，也是可以思考的議題。

3.進行志工服務品質的調查研究

進行全市志工人數消長分析，找出成長的軌跡並做爲規劃未來發展藍圖的參考。

4.對績效較差的單位進行輔導

各目的事業主管機關對服務績效較差之志工團隊，建議成立輔導小組主動關懷輔導，或由團隊申請而提供諮詢輔導，以提升志工團隊的服務品質。

二、新北市

(一)主要績效

以「在地服務，公民參與，志工北縣，共創幸福」爲政策願景，推動在地化的志願服務工作，鼓勵縣民投入服務行列，培力種子團隊，建立夥伴關係。設置「志願服務推廣中心」及「志願服務暨婦女資源中心」，並架設網站，以傳遞訊息。

(二)主要建議

1.提升志願服務的人力與品質

升格之後要縮短城鄉差距，因應不同的需求與在地資源，建立各城鄉志工服務發展的特色。

2.釐清各個志願服務中心的功能

在政策上，設置兩個志願服務推廣中心，預計將來要擴增爲四個，宜定期評估，檢視其在區域分工、業務分立、單一窗口與政出多門、成本與效益等優缺點，再行擴充或調整。

3.發展新類型的志願服務

新北市有許多中小企業，可以引導其推動企業志工或工廠志工，另配合新住民關懷站應加強本國或外國的通譯志工的招募及培訓。

三、臺中市

(一) 主要績效

原臺中市政策願景方面分近程目標、中程目標及長程目標，近程目標是以建立志工服務中心完善服務平台，中程目標是志願服務 E 化，建立社區照顧互助網絡並提供志願服務隊資訊交流平台，加強供需媒合機制之運作與維護，遠程目標則是「志願服務者貢獻有門，求助者呼援有處」共創溫馨祥和的愛心城市。推動策略方面共分為 13 項，主要為擴大志工培植教育訓練及督導、訂定機構巡迴輔導計畫、依需求規劃辦理志願服務宣導服務計畫、成立志工服務中心、就近化、在地化服務、高品質化辦理志願服務聯繫會報、表揚績優服務團隊、志願服務專刊—「溫馨臺中」及建制志工資訊系統等等。

原臺中縣以「農業科技與人文關懷並重」之施政原則，訂定中程計畫，各單位以此目標訂定志願服務年度計畫，培訓各領域之志工人力資源，協助各單位業務層面均衡發展。透過制度之建立，強化各目的事業組織網絡聯繫機制，提高縣民參與志願服務之動機及意願，落實各項志願服務工作之推動，期能達到「全民志工」及「志工中縣」之目標。為協助各祥和計畫志工團隊落實志願服務法定業務，辦理「中縣走透透—志願服務巡迴輔導」活動。委託辦理「臺中縣祥和計畫志願運用單位績效評鑑指標規劃研究」作為評鑑業務之參考。

(二) 主要建議

1. 志願服務願景可配合市長施政目標
志願服務政策願景，除了近、中、長程之目標，宜配合市長施政願景，加上一些較溫馨感人的願景口號，以利各目的事業主管機關易懂易行，合力推動。

2. 加強與各目的是業主關機關的協調
各目的事業領域除本身願景，宜將「全民志工」、「志工中縣」適當融入，形成共同願景。主管機關除了社會福利領域的年度計畫重點之外，宜逐年提出全縣志願服務計畫重點，含招募、訓練、保險、聯繫會報、記錄冊查證等例行工作，以及年度重點工作，以供各目的事業配合辦理。

3. 經費預算與承辦人力仍有成長的空間

近年來原臺中市志工預算經費有減少趨勢，影響志工意外事故保險的加保率。另承辦志工業務之專兼人力亦不足，允宜加以充實。

4. 依都市特色開發多元服務方式

各目的事業主管機關應加強彼此之間合作，共同開創新的服務項目。例如：在都市地區開辦觀光導覽志工，未來可結合文化局開辦一日文化之旅，與科博館、國美館合作辦理；另企業志工制度僅止於資源連結，可以開發一日志工體驗或有系統的企業志工服務計畫。

5. 規劃完整行銷策略及工作計畫

各局處策略及計畫無法與整體志願服務的政策或目標相互結合，尤其是在行銷方面欠缺一個核心理念。行銷強調在地化及社區化，但卻未能真正看到具體落實的做法。

6.加強整體性規劃

在志願服務上有其用心且有諸多的創新作為，但較欠缺一套整體規劃的思考及作為，使得工作分散，無法彙集出各項工作的優點及特色，應再予加強。

四、臺南市

(一)主要績效

原臺南市志願服務願景包括：公民社會建構、溫馨府城倡導、志工質量倍增、服務品質提升。志願服務的政策願景能配合市長施政，每年均有推動重點。社會處所主導之祥和計畫志願服務團隊，最具規模、系統性且深入社會各階層並關懷弱勢群體之志工團隊。成立「臺南市社區暨志願服務推廣中心」，負責全市性志願服務推廣工作。提出「溫馨府城，萬人志工質量倍增計畫」，大力提倡市民擔任志工。

原臺南縣為了因應農村社會人口老化及「後老人年金時代」的老人福利問題，以社會處為主，對於在地化的問題解決、公民社會的提升、縣民公共事務參與，整合各局處室、非營利組織與在地社區等，提倡各項志願服務工作。在 2003 年 3 月即提出「新大同社會社區照顧網實施計畫」，以建構社會福利服務的網絡。2008 年成立「臺南縣志願服務推廣中心」，以事權集中、資源整合、溝通協調，作為統籌全縣志願服務業務之窗口。著手規劃「天使心加盟店」志工榮譽卡特約商店方案，以提供志工購物優惠，增進志工福利。

(二)主要建議

1.加強各局處聯繫凝聚推動共識

原臺南縣在政策願景「希望深根，幸福南瀛」之下，列有公民社會、在地服務、塑造文化南瀛、綠色生態、健康安全等配套措施，其間之關聯性，宜利用目的事業主管機關的聯繫會報加以說明或討論，以期形成共識，群策群力。

2.加強各目的事業主管機關承辦人員訓練

對於各目的事業主管機關志工業務承辦人員，宜有督導訓練、參訪觀摩、經驗交流之類措施，藉以提升其志願服務素養及工作動力。

3.增加一日志工體驗活動

一日志工體驗方案極具推廣價值，建議透過體驗活動，引導市府員工及市民參與志願服務，以達志工倍增之目標。

4.退場機制與輔導機制相互配合

預計推動祥和計畫志工隊退場機制，以淘汰未實際服務之志工隊，但在推動退場機制之前，應有補助機制與輔導機制，相輔相成。

5.持續推動志工倍增計畫

志工倍增計畫未能達成目標，不能因為關懷據點不再增設所致，建議透過聯繫會報尋求各目的事業主管機關的支持，確定各單位努力目標，分年達成。

6.彰顯關懷據點志工特色

臺南縣有相當好的社區關懷的據點服務，此為志工服務的重要基礎，應可更加彰顯發揮，使志工服務社區化及在地化成

為重要特色。

五、高雄市

(一)主要績效

原高雄市為達成「港都志工城」願景，訂定高雄市志願服務政策，主張發展公民意識、尊重自由意志、擴大市民參與、促進社會改革、共享參與成就，加速國際接軌。訂定志願服務推展策略及具體作法，分別是：全面宣導理念、開發多元管道、強化組織功能、保障服務權益、擴大參與激勵。社會局設立志願服務推廣中心為志願服務業務聯繫窗口，為秉持單一窗口的服務精神。籌組 2009 世界運動會志工團，協助世運各項服務工作，服務成果極為優異，頗受國內外人士讚許。

原高雄縣政策願景為增進縣民參與、塑造公民社會、建設「志工高縣」。各局處都有自己的政策願景，推動策略為法制化、專業化、在地化、資訊化與多元化。研發與創新方案計有：辦理企業志工教育訓練、GYSD 社區服務計畫、青春頻道活動、高雄縣親善大使設置、結合民間資源辦理外籍配偶福利服務等多項。編輯「活力阿桑」專輯，將過去有關青少年及婦女館活動整理成冊，作為相關單位之參考。

(二)主要建議

1.加強弱勢關懷志願服務

志願服務五大推動策略，比較偏重志工的理念、服務機會、組織、權益與激勵，相對忽略其服務對象的受益情形。換言

之，較重政策願景之「市民參與」，而「幸福高雄」則較少著墨，故建議酌增「服務弱勢族群」或「落實社區關懷」之類推動策略。

2.提高資源連結的效率

志願服務的資源聯結不錯，這些資源需要加以整合並有效發揮，否則可能變成各單位零散使用狀況。資源應有效整合，同時更應配合現今社會議題或問題的處理。

3.善於使用已培訓完成的世運志工

高雄世運志工培訓不易，世運會後能開發新的服務種類，延續志工服務機會。

4.加強與各目的事業主管機關聯繫

請將志願服務相關行政規則與服務流程，以及重要法規，擇要列入，彙編為「志願服務實務工作手冊」之類小冊子，提供各目的事業主管機關志願服務業務承辦人員及運用單位參考使用，俾共同推動志願服務。

5.善於利用行銷工具加強宣導

在志願服務的行銷上欠缺與政策願景及目標結合，建議善用網路行銷的方法及工具，以利志願服務的宣導。並鼓勵各局處發展自己的在地服務特色，以具體方式呈現績效。

伍、五都志願服務未來發展方向

歸納以上五都未成立前各縣市志願服務的推動狀況，各具特色，但仍有一些共同的問題，可以在未來加以努力，謹研提以下意見供參：

一、政府部門的志願服務可與首長施政目標配合，並兼顧首長政見主張

志願服務的推動包括公私兩部門，私部門可因應本身需求，自行規劃服務內容。公部門的志願服務則要考慮首長的施政目標與項目，加以配合，例如首長提出「全市志工」做為政見，則具體目標、推動策略與進度均需列入該市政府的施政內容，並定期檢視，才能見其績效。

二、加強與各目的事業主管機關的協調整合，並提供諮詢

普遍看來，各縣市政府志願服務的推動橫向聯繫部分，均有待加強。常常各做各的，缺乏協調整合機制，從評鑑資料規格不一，文件混亂，可見一斑。主管機關可以定期召開聯繫會報，並請市府高階長官主持，對推動的狀況加以協調整合。各目的事業主管機關承辦志願服務業務人員，常會更動，對志願服務法的規定一無所知，主管機關有定期輔導的職責，並提供諮詢，以提升該機關人員相關理念。

三、建立輔導機制針對績效不彰之運用單位，加以輔導

對於志願服務推動績效不彰的單位，往往缺乏一套輔導機制。可以發展績優志工團隊陪伴制度，密集加以輔導。另外，定期請專家學者進行諮詢，提供運用單位改善意見，也是可以考慮的方式。

四、進行志工服務狀況調查，深入瞭解志工服務需求及項目

志工制度在各縣市推動行之有年，但該縣市志工的特性、服務項目、服務心態與服務需求，通常都缺乏較完整的瞭解。使志工制度較缺乏突破性的發展，因此，各市宜定期進行志工服務狀況調查，建立完整的志工基本資料，以作為服務方案設計的參考。

五、釐清建立「時間銀行」制度的理念，評估服務交換的可行性

一些縣市在推動志願服務上均提即要推動「時間銀行」制度，從學理來看，志願服務與時間銀行並不相同。志願服務強調「不求回報」的服務，時間銀行則希望有服務交換的機會，出發點不同，且時間銀行尚須設計後續的交換制度，不若志願服務單純。臺灣現行志願服務的推動早於時間銀行，志工已習慣「不求回報」，現在回過頭來，希望他們能夠產生交換服務的動機，造成服務價值上的混淆，因此，是否要建立「時間銀行」制度仍須加以評估。

六、因應都市特性，發展新型態志工服務項目

都市地區志願服務的型態與鄉村地區本就不同，都市地區有公司行號與機構組織林立，但從業人員卻工作繁忙，無暇從事志願服務。因此，因應都市特性，推動企業志工、一日志工、體驗志工、短期志工、翻譯志工等方式，可以滿足都市上班

族服務的需求，擴大志願服務參與的機會。

七、穩定志願服務經費，逐步增加預算

近幾年來，有些縣市在志願服務的經費上，有逐年減少的趨勢。本來志願服務的經費占該縣市政府預算的比率本就極低，又逐年減少，就會形成左支右絀的窘境。政府部門給予運用單位少部分的經費補助，卻能引發民眾參與的熱誠，其「投資報酬率」極高，允宜在志願服務經費上逐年提高，可以用在志工訓練、獎勵表揚上，提升志工服務的熱誠。

八、志願服務推廣中心除例行業務外，要能引領發展

大部分的縣市政府會委託民間單位承辦志願服務推廣中心，負責訓練與年度活動等事務，對分擔市府志工承辦人員的業務，頗具功效。但志願服務推廣中心不能只侷限於市府的幕僚或支援單位，而應發展出新的服務方案，以帶動該市志願服務的發展。中央政府可以考慮舉辦志願服務推廣中心業務評鑑，藉由評鑑制度檢視現行運作模式是否仍有改善空間，並提供彼此觀摩學習的機會。

九、加強志工訓練，提升志工服務品質

依據志願服務法規定要擔任志工必須接受志工基礎訓練與特殊訓練，才能取得志工服務證與服務記錄冊。但只是這兩種訓練仍嫌不足，到了服務場域上的在職訓

練也至為重要，才能提升服務的品質。另外，志工督導往往缺乏訓練機會，有時具有的知能，並不足以帶動志工隊的發展，因此，加強志工督導訓練，給予個案研討、觀摩學習等課程，也是訓練當中不可或缺的項目。

十、善於使用大型活動培訓之志工，使人力做有效使用

臺灣近兩年來在北高兩市分別辦理了2009年高雄世運會、2009年臺北聽障奧運與2010年至2011年花博會，這種大型的國際盛會，均有大量的志工提供服務，使志工的身影，成為大型活動中最美麗風景。世運會登錄的志工約有7千名、聽障奧運約有1千6百名、花博會更高達3萬人。這些志工於活動結束之後，如能開發新的服務方案或轉介至相關單位服務，將使志工的人力做更有效的運用。

陸、討論與結語

五都當中的社區工作與志願服務大抵而言已有相當的基礎，在未來的發展上，必須考慮升格或合併後這兩項業務政策的改變，同時社區與志願服務人數及服務對象會有所不同，現行運作模式也會遭遇到一些挑戰，以下提出兩個主要問題加以討論：

一、社區工作與志願服務合併在一個中心或分開設立？

政府在委託民間設立志願服務推廣中

心時，會考慮將社區工作與志願服務合併設在同一個推廣中心，基本思維認為社區工作人員就是志工性質，合併在一起性質相近，亦可以彼此支援，甚至希望社區發展協會志工隊可以加入「祥和計畫」。此一構想立意良好，但往往產生無法兼顧的情形。志願服務業務因已有志願服務法的規範，會有一些具體的工作需要中心執行，例如辦理基礎訓練與特殊訓練、輔導運用單位、配合上級政府評鑑考核等，在有限人力之下，往往已無餘力可以兼顧社區業務。而社區業務多元且繁雜，需要深入社區，花費較多的時間才能窺其堂奧，不是蜻蜓點水式的「輔導」可竟其功。因此，將社區工作與志願服務合併成為一個中心，大都還是以志願服務工作為主，社區工作往往聊備一格或虛應故事，這是主張合併的市政府社會局需要深思之處。

二、縣市合併之後原有特色是否會消失？

合併之前許多縣市在社區工作與志願服務上往往各具特色，令人敬佩。但是縣

市合併之後，主政者的思維改變，未來因地制宜的許多制度特色，可能會就此消失，殊為可惜。因此，主政者需要詳加評估現行制度的優缺得失，如果該制度仍然具有繼續發展的必要，就需要海納百川，列入施政計畫中繼續推動，發揮加成的效果。在縣市合併進程當中，要先以尊重的態度，看待制度的形成，異中求同，之後再做適當的變革，應是較佳的策略。

城市規模的擴大，當然也代表著影響力的增加。尤其是城市具有的多元文化、就業機會與包容能力更吸引中產階級聚集，都市民眾努力爭取自我實現，改造並建立起合理的制度。同時，城市提供社會參與及民主開放的氣氛，可以廣納不同的意見與利益團體，透過民主機制，相互對話，謀求共識，創造了一個公民社會最佳的實踐場域。社區工作與志願服務都具有公民社會的精神，希望藉由五都的成立，可以讓臺灣公民意識與民主精神更紮根於基層當中。

（本文作者賴兩陽現為東吳大學社會工作系副教授）

參考文獻

- 內政部 98 年度社區發展工作績效評鑑報告。
 內政部 99 年度社區發展工作績效評鑑報告。
 內政部 98 年度志願服務績效評鑑報告。
 內政部社會司網站 <http://sowf.moi.gov.tw/06/6/6-2.htm>。瀏覽日期 2011/3/15。
 李育豪(2006)。希望來自人民：永康街十年老樹依舊。天下雜誌 348 期。
 現代學術研究(2011)。五都體制變革與臺灣發展（第 17 冊）。現代學術研究基金會。
 劉真如譯，彼得·杜拉克著(2002)。下一個社會。臺北：商周出版社。