



王篤強·陳琇惠·施麗紅(註2)

摘要

我國志願服務立法至今已逾十年，以公部門之力推動該項工作，成果雖然豐碩，但也有隱憂。因此，本調查以某縣志願服務主管及目的事業主管機關中一、二級主管及承辦人員為對象，以問卷調查的方式，瞭解他們對志願服務知道些什麼、知道到什麼程度、以及推動所屬機關從事志願服務的意願及阻礙。希望透過上述問題的瞭解，作為日後推動志願服務工作的參考。最後，經由 168 份有效問卷的分析，我們除勾勒出目前相關工作人員的樣態之外，也指出當前情況大致與過去相差不大。對此，我們提出行為如何驅動的討論作為省思與建議的方向。

壹、前言

志願服務(voluntary service)不但在世界各地備受重視；在臺灣，也推動多年。特別是自 2001 年我們臺灣完成志願服務立法後，這項工作就邁入一個新的里程碑。它標示著志願服務工作自此從民間慈善、甚或帶有宗教情懷的民間服務工作，走向有政府介入、管理、甚或倡議、主導的新局面。十年下來，政府投入志願服務的預算經費、志工團隊的人數、服務時數、相關訓練等，都呈現了快速成長的趨勢。

就從最簡單的隊數與人數觀察，截至 2009 年為止，光是社會福利類志願服務的隊數與人數，就從 2001 年的 1,014 隊(58,734 人)快速成長到 2009 年的 2,641 隊(155,093 人)(內政部志願服務資訊網，2011)。而這還不計其他非社會福利類志願服務者的投入，如果計算，其成果當遠遠超過此數。

當然，這種成果與政府部門有意識的、並且不斷地努力有關。而之所以這麼做的理由，如果從整個思潮發展來說，它是上個世紀 80 年代前後，左、右兩派對於大政府的批判(左派要求重視民力、右派

要求釋放市場),以及共同反對國家過度擴張的結果。當代二、三十年間,西方公共治理、福利國家變革中有關民營化(privatization)乃至社區化的趨勢,都可以放在這個脈絡下來理解。但臺灣相較於前述西方國家對於大政府的反動,我們之所以如此演變的理由則和政府面臨財政短絀、期望精簡人力、因此提出有效結合民間資源,活化人力運用的策略脫離不了關係(甘雯,1993;江宗文,1997;曾華源等,2003;王篤強等,2010)。

在這樣子的背景底下,就政府來說,一方面因應民眾自主性提高,對政府服務能力期待增多,但政府卻受制於無力增設機關、擴充組織、提高預算的難題;再方面盼望藉由引入民眾參與公共事務,使民眾成為公部門施政辯護的來源,兩相考慮下,志願服務者參與政府的施政工作變成了合理的選擇。當然,我們很難否認,諸如志願服務這項工作到底適不適合由政府出面、它對志願部門所珍視的自主性乃至希望藉此打造公民社會(civil society)的理想到底是正數還是負數.....等問題,還有許許多多學理上的爭議。但基於實務上管理的和防止弊端的考量,低度管理,高度自治,短期扶助、中長期自立,大致上是目前各界對政府與民間志願部門彼此關係的重要指引方針(鄭讚源、蔣孟芳、陳怡君,2002;林秀眉,2003;林明洲,2003;行政院人事行政研究發展,2003;朱麗蓉,2004;蘇春夏,2006)。換言之,國家將隨著志願服務發展時間與程度的不同,扮演著不同的角色。而在現階段之中,透過立

法規範運用單位的職責、明定志工權利和義務、提供相關誘因設計等內容為主的志願服務法,則是這個時期階段性策略的運用。

不過,法的企圖與規定有賴政府公務人員的推動與落實。而相關工作的推動與落實,並不是一句公務員依法行政就可以帶過。政府公務人員清不清楚志願服務的理念與精神?明不明白志願服務法中對於政府主管機關乃至目的事業主管機關的要求?在執行相關工作的過程中,受不受到支持、遇上什麼阻礙.....?凡此種種都影響著推動志願服務工作的成效。因此,本文目的即著眼於此。我們希望透過以某縣為例,針對公部門志願服務主管及目的事業主管機關中一二級主管及承辦人員為對象,以問卷調查的方式,瞭解他們對志願服務,知道些什麼(對志願服務的知識、想法,以及對志願服務人力資源的認識與理解?)、知道到什麼程度(認為志願服務人力可以運用之工作和參與層次為何?對公部門運用志願服務可能之好處為何?)、以及推動所屬機關從事志願服務的意願及阻礙。希望透過上述問題的初步瞭解,可以明白來自公部門相關人員的意見,作為日後政府部門辦理志願服務工作的參考。

貳、文獻整理

針對上述本文試圖瞭解公部門中被賦予推動志願服務工作期待的相關主管與承辦人員,他們對志願服務知道些什麼、知

道到何種程度、以及遇到那阻礙的調查目的，我們在文獻整理上，將從志願服務的界定、理解的框架以及相關的研究等方面著手簡要說明。

一、志願服務的界定

志願服務在起源與宗教慈善密不可分。例如，Brilliant 以美國志願主義為考察對象，便指出它源自西方希臘羅馬時代博愛觀念(philanthropy)、以及基督宗教中救贖的慈善觀(charity)。而透過志願服務則可以藉此表現出尊重生命、善盡社會責任、發揮個人愛心、弘揚宗教善性、與實現自我等價值(引自曾華源、曾騰光，2003)。

目前，國內外各團體及專家學者對志願服務的定義眾多。較具代表性的就有聯合國(蔡漢賢，2001)、美國社會工作協會(蔡漢賢，1972)、美國社會工作百科全書(周佑民，1997)、社會工作辭典(社會工作辭典，2000)、林勝義(1994)、陳武雄(2001)、張英陣與趙碧華(2001)、曾華源與曾騰光(2003)等等的界定。但在我們「志願服務法」中認為，對社會提出志願服務者，就稱為志工。而這種行動出自於自由意志，不是基於個人義務或法律責任，帶著誠心，以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公義所為之各項輔助性服務稱為志願服務。儘管這項定義有其侷限，例如限制在輔助性服務，只能依附、從屬於運用單位，缺乏自主的意涵等，但公部門推動志願服務以此法為依據，所以在本文中我們採用這個

界定。

二、理解的框架與相關研究：公部門運用志工人力的背景、功能與困境

(一)公部門運用志工人力的背景

西方民主國家主張透過公民參與營造社會認同與公共責任感，但我國公部門運用志工參與服務大抵著眼於因應政府職能擴張和資源緊縮兩個前提下，作為人力資源的輔助與補充。而這一點早在行政院研考會「現行公務機關志工人力運用情形之探討」委託研究報告(林萬億，1993)就清楚顯示。在該文中曾指出，有許多機關運用志工原因主要是人力不足，其次為促進社會參與。其中觀光旅遊、文化教育、公共安全機關明顯地因人力不足而招募志工；而社會服務與環保機關運用志工則較有促進社會參與的意圖，另外主要因為上級交辦的情形則又以公共安全機關最為明顯；其中，公共安全類的義工規模最大，其次，祥和計畫項下的社會福利志工，文建會培訓與獎勵制度下的文化中心義工，環保局的環保志工等，各有一套從中央到地方的運作體系，其他運用單位，很多並沒有完整的制度，大部分的志工運用單位在人力不足時想到運用志工，並沒有完整而正確的認知到建立志工制度的重要性，也缺乏從人力資源管理策略上來經營志工管理制度的理念。除了前述之外，陳庚金(1995)、徐立德(1996)的文獻中也有類似的說法。當然，補充人力、節省經費這種構

想並非臺灣所獨有。公部門運用志願服務人力的做法，早見英美各國（洪柏芳，2005）。而綜合國內外趨勢，大致上我們可以得知，公部門運用志工不外乎與解決人力不足的困境，提供民眾社會參與的機會、運用民眾力量達成公部門為民服務目標、以及宣傳政府政令和擔負社會教育等功能有關。

（二）公部門志工的特色與功能

公部門志工是由政府所運用的人力，他們透過政府方案來服務民眾。這些人主要協助政府輸送服務，對於政府決策少有涉入（曾華源、曾騰光，2003）。陳金貴(2001)指出公部門的志工組織有以下特點：它附屬於特定行政機關之下；負責支援性及輔助性的工作；其成員是志願性加入的；在一定服務條件下，成員得領取車馬費及誤餐費的津貼；而行政機關則設有人力負責志工組織的督導及聯絡；同時政府機關得編列預算，支援這個志工自治組織。簡單說，公部門的志工旨在協助支援公部門業務目標而成立，它與一般民間的非營利組織不同，它接受政府預算的補助，以被動支援協助公部門的方式提供服務。而運用志工對公部門來說至少有節省經費支出、刺激專職工作者生產力、增進公共服務效能與效率、提升公共形象等功能（林萬億，1993；陳金貴，1995）。

（三）公部門志工運用迷思與困境

然而，公部門想運用志工節約人力與經費，恐怕非如預期。如林萬億(1993)研

究顯示僅 14.0%公務機關因使用志工而降低人員任用；增聘新人者相反的則有 10.8%。至於因使用志工而減輕正職人員負擔（如文化、教育機構）、或彌補正式員工不足的，約有一半；但相反的約有近二成機關因使用志工而增加工作負荷（在這個部分環保、觀光旅遊類最為明顯）。至於志工與正式員工是否可以替代部分，贊成與反對者幾乎各半，但晚近研究報告則指出，志工所能扮演的多屬支援與協助的角色，他們無法取代正式員工（臺北市政府人事處第二科，2001；李少華，2003；林明洲，2003；林秀眉，2003；行政院人事行政研究發展，2003、高昭美，2001）。同時也非每個政府部門都必須運用志工，關鍵還在業務性質與人力需求的評估（林秀眉，2003；行政院人事行政研究發展，2003）。

再者，根據內政部(2002)「推動志願服務成果報告彙編」，有關政府各部會和縣市政府運用志願服務上，仍有許多困難。例如，許多單位對志工認知不足，志工法規仍不清楚、缺乏相關配套、志願服務團體歸屬不明、未能設置專人辦理等等。其中，最常被提及的困難是經費短絀或財務困難。各縣市地方單位編列經費意願低，需要中央編列補助訓練、保險和人力費用。這些結果，與十年前林萬億(1993)研究結果相似。政府部分機構想運用志願服務人力，卻未能注意志願服務人力素質；未依規定辦理相關訓練；未設置專人辦理志工業務、或經常更換承辦人員致使承辦人員缺乏志工管理相關知能。而這些或許

我們可以用對志願服務認知不足、不會用志工人力、工作經驗不足、不能善用民間組織、缺乏相應的志工管理制度與典章等項加以總括。

三、某縣志工運用的情形

我們研究調查進行的縣份，其志願服務發展概況大致約可用 2000 年前後做為區分。在 2000 年之前，志願服務推展重點集中於與社會局相關之社會福利類志工，在歷次志願服務評鑑中，迭有佳績；與縣內各自沿襲過去義警、義消傳統的警察、消防單位，分頭並進。但在 2001 年志願服務立法之後，政府主管機關以及目的事業主管機關各有不同的角色期待。社會局作為主管機關，必須協調與統整其他目的事業主管機關（包含警政、消防、衛生、環保、教育、文化等），共同推動志願服務工作。儘管在此時期，各類型目的事業主管機關與主管機關的志工隊數與志工人數，在量上面，逐步加多（距今最近資料顯示全縣約有 210 隊，13,000 人左右，若依類別人數多寡排序，集中在社會福利、教育、環境保護、衛生保健、消防等類）。但是主管機關與目的事業主管之間、乃至同一單位內部之間是否能夠有效的把力量加以整合，成為這個新階段的最大挑戰。無獨有偶的是前述問題，恐非該縣所獨有。在多次志願服務評鑑報告與實地訪察中，經常可以發現。因此，透過本研究針對該縣的調查，或可提出一些可茲參考的意見。

參、調查設計

總之以上現象，距今已然多年。目前情形，我們極其關切；對於公部門相關人員產生特定行為當如何驅動，我們相當好奇。因此，在本調查中，我們以某縣為例，針對該縣府 322 位一、二級單位主管和承辦人員，以郵寄、普查形式，發放調查問卷。來試圖瞭解公部門相關人員推動志願服務工作的現況。而其樣本分佈與回收情況請見附表。

再者，在問卷調查內容的部分，我們扣去諸如性別、年齡、教育、婚姻、宗教、扶養人口、志願服務經驗……等基本變項之外，針對前述研究目的，主要區分成對志願服務的整體評價、對待志願服務態度與信念、對志願服務理念及法規的瞭解程度、工作推動的支持與阻礙、以及期待激勵方式等項所構成。其中各面向中的子題，請見研究發現，不在此贅述。至於，在統計方法上，我們希望簡單、易讀、不繁複，因此百分比和交叉表是我們選擇運用的方法。

肆、研究發現

一、基本人口特性

本研究發出 322 份，回收 168 份有效問卷，約占整體的二分之一(52.17%)。他們主要集中於消防局、警察局、與衛生局、財政局、社會局、教育局、稅捐處、民政局、環保局、文化局等單位。

問卷填答者性別就整體分佈言，主要以男性為主(61.7%)，但若就一級主管、二級主管、和一般承辦人員細分，一級主管

全由男性組成，二級主管男女性別比例約 2：1，至於一般承辦人則性別比例各半。

樣本整體平均年齡為 39.7 歲（標準差為 8.7 歲），其中以 41～50 歲者最多（占 43.3%），介於 31～40 歲之間者次之（32.7%）。一線的業務承辦人員年齡最為年輕，集中在 31～40 歲約有四成，30 歲以下者次之，約占三成。

在教育程度上，一級主管大抵具有研究所學歷、二級主管擁有學士學位、承辦人員則具有大專以上程度。

再者，在其他變項部分，有 63.8% 的工作人員有宗教信仰；其中一二級主管年收入大致在 81 萬以上、承辦人員與一般人員則集中在 70 萬上下。他們有七成以上已婚、大都育有子女或需負擔奉養父母的責任。

不過，這些受訪者中，過去在學校曾經修習過志願服務相關課程的只有 4.8%（8 人）。通過志願服務法所認定，接受過基礎訓練與特殊訓練，成為一位合格的志工而持有志願服務紀錄冊者，僅占 3.1%（5 人）。過去，曾參與過志工教育訓練者，有 31.3%（52 人），而這些人主要由志願服務業務承辦人員和二級主管人員所構成；如進一步就參訓種類看，他們參加過基礎訓練者占 58.5%，參加特殊訓練者占 6.3%、受過志工管理訓練則有 42.3%。而有高達七成五（74.8%）左右的業務承辦人負責這項工作的年資低於 1 年，而這些人辦理志願服務業務時又有超過八成以上都屬於兼辦性質。

最後，在志工經驗部分，我們區分為

本人與家人兩項，不到四分之一的受訪者（24.4%）曾經擔任志工，而曾擔任志工作者又以二級主管居多，承辦人員次之。至於家人方面，有 18.1%（30 人）工作人員的家人曾經參與志工服務，這個部分也大致上集中在二級主管（13 人）身上。

二、對於志願服務內涵的瞭解

在這個部分，我們區分為理念、與整體評價兩個構面。有關前者，就整體來說，有八成五到九成五的受訪者同意合格志工必需完成基礎訓練與特殊訓練的要求（95.8%）、也認為政府部門運用志工人能擴大機關服務層面（92.8%）、有助於政令宣導（92.2%）。此外，負責志願服務工作，在理念上與個人類似（86.3%）、並且有助個人成長（87.9%）。

但重要的是，有近七成（67.7%）受訪者表示它無助工作升遷；有二成左右受訪者認為，它對提升民眾對縣政支持、提高施政滿意度、減輕正式人員工作負擔等項幫助有限。

更進一步若以身分類別細看，一線承辦人員看法與主管人員最不相同。在有助個人成長、有助個人升遷兩個部分，最不同意順序依一線業務承辦人員、二級主管、一級主管排列。在完成基礎訓練與特殊訓練才能成為合格志工部分，承辦人員不同意這項看法比例約在一成（11.9%），高於一二級主管人員不同意的比例。同樣的情形，相較於一二級主管，承辦人不同意運用志工有助減輕正式人員工作負擔、有助政令宣導、提高施政滿意度的比例較高。

只有在運用志工可以擴大政府服務層面這個問項上，二級主管不同意的比例高於承辦人與一級主管意見。

至於，有關志願服務整體評價的部分，我們分重要度、價值感、與快樂程度三項詢問。整體上有高達九成以上的受訪者都有正向的表示。持不重要、不值得、或不愉快等負向看法者，大抵在一成以下，他們主要集中在諸如政風、財政、人事等較少或較不便使用志工的單位。

三、對志願服務瞭解的程度與未來工作意願

在這個主題上，我們關心受訪者對志願服務法規瞭解的情形（包含主管及業務機關、上述單位權責、教育訓練、志工時數證照與保險、績效評鑑與獎勵、編列經費等）、以及未來從事此項工作的意願。

（一）對於志願服務法的瞭解情形

首先，有 28.6% 的人不清楚「志工業務的整合單位（主管機關）是社會局；有 30% 的人不清楚「教育、輔導、文化、科學、體育、消防救難、交通安全、環境保護、衛生保健等都是目的事業主管機關」。

我們針對主管機關與目的事業主管機關權責進一步地細問，對於業務（承辦）人員參加志工講習及訓練、建立運用志工單位（志願服務運用單位）基本資料、建立管轄內志工基本資料、提出創新工作項目及作為、協助發行志工服務刊物、召開志工業務會報、工作會報提具體協調溝通及建議事項外尚需後續追蹤列管、協助印

製志工業務相關宣導資料、置專責人員辦理志工相關業務等項，仍有三到四成受訪者不清楚這些工作。

第三、在志工的教育訓練部分，有三成五受訪者不清楚「對管轄內需要教育訓練的志工人數加以調查，並規劃教育訓練之辦理場次、地點、方式、原則」、「辦理教育訓練並輔導志工運用單位辦理教育訓練」。有 40% 的人「不清楚」要「協助辦理志工運用單位的成長訓練及領導訓練」。

第四、在志工服務證的記錄、發放、管理及保險部分，大致上有三成五上下的受訪者，並不清楚。

第五、志願服務進行績效評鑑與獎勵部分，有五成以上的人「不清楚」「辦理評鑑或業務督（輔）導後，將報告彙編或專輯做為未來改善的參考（占 54.3%）」、「訂定管轄內志工業務評鑑或業務督（輔）導相關規定（占 50%）」；還有 47.1% 的人不清楚「訂有志願服務獎勵辦法，並依獎勵辦法辦理獎勵事項」；有 32.9% 的人不清楚「對管轄內的績優志工及志工團體辦理表揚獎勵活動」。

最後、在志願服務經費編列與運用的部分，有 41.9% 的人不清楚要「編列推動志工業務的預算」；有 35.8% 的人不清楚要「結合民間人力、物力、財力等資源推動志工服務業務」。

綜合以上，主管機關與目的事業主管機對志願服務績效評鑑與獎勵、主管機關與目的事業主管機對志願服務經費編列與運用、主管機關與目的事業主管機關權責（提出創新工作項目及作為、發行志工服

務的刊物、召開會報後有具體協調溝通及建議事項，其並對建議事項有後續之處理及追蹤列管)、主管機關與目的事業主管機關對志工之教育訓練等工作內容，是填答者較不清楚的部分。進一步交叉分析，不清楚的受訪者集中在計畫、人事等單位。

(二) 推動志願服務的意願

儘管對於前述志願服務法規所範定內容，有部分並不是那麼清楚，但有 80%以上的人大都回答願推動。其中，受訪者推動意願較低的項目，依序為：

1. 「結合民間人力、物力、財力等資源推動志工服務業務（占 24.6%）」。
2. 「協助發行志工服務的刊物（占 23.9%）」。
3. 「召開會報後有具體協調溝通及建議事項，其並對建議事項有後續之處理及追蹤列管（占 23.9%）」。
4. 「編列推動志工業務的預算（占 23.4%）」。
5. 「辦理評鑑或業務督（輔）導後，將報告彙編或專輯做為未來改善的參考（占 23.1%）」。
6. 「訂定管轄內志工業務評鑑或業務督（輔）導相關規定（占 23.1%）」。
7. 「訂有志願服務獎勵辦法，並依獎勵辦法辦理獎勵事項（占 20%）」。

四、辦理志工業務單位可能遭遇的困難或阻礙

填答者中有 80%回答遭遇困難。這些困難集中在：預算不足(68%)、不易掌握志

工出席狀況(40%)、和其他單位配合不易(28%)、無法在下班後參加志工活動(24%)、不易請志工協助(20%)、不易和志工溝通(20%)。但他們表示，未來仍願意繼續推動這項工作(89.3%)。

至於，目前沒有推動志工業務的單位，未來是不是願意推動志願服務工作，其中有 77.8%願意試試。但有 54.3%認為因為幕僚單位、或業務屬性等原因，覺得並不需要。而願意一試者，覺得可能遭遇的困難是需要志工管理技巧(66.7%)、需要學習和其他單位溝通配合(33.3%)、需要教育訓練(33.3%)。

五、期待的激勵措施

至於，可以鼓勵個人投入工作的措施，受訪者期待是賦予工作意義感(86.4%)、工作內容是能力所能及的(68.2%)、主管支持(59.1%)、同事支持(51.5%)、給工作獎金(22.7%)、有助績效考核(升遷)(19.7%)、以及補假(12.1%)等項。

伍、結論與建議

綜合前述的發現整理，我們認為儘管僅有一縣，但它在樣貌上或許可以提供一般縣市推動志願服務工作相關人員參考。首先，在工作人員整體組成上，他們主要由一群專上教育程度、有家累的青壯年人口(30~50歲)構成。其中第一線承辦人員男、女性別比例參半、二級主管女性約占男性 1/2、一級主管主要由男性擔任。

這些人大部分很少受過志工相關訓

練；除一二級主管外，自己和家人也很少有志工經驗；他們兼辦這項業務，有七成以上年資都在一年以下。這點和周祐民(1997)的發現一致。

儘管他們都覺得志願服務有價值、很重要、對個人成長有幫助、並且和個人理念很一致。但是，也很清楚、很實際的指出，辦理這項工作，無助個人升遷；其中有二成人員並質疑廣邀志工擴大民眾參與的作法，未必能有助政令宣導、提升對縣府施政滿意度、或減輕正式工作人員的負擔。不過，在這個部分，一二級主管人員看法有別於一線承辦人員的意見。

此外，在對志願服務法具體的瞭解程度上，越少接觸者越不清楚相關規定。但即便志工運用並不陌生的單位，對於結合民力、發行刊物、訂定並辦理績效評鑑與獎勵辦法、編列經費、提出創新項目及作為、召開會報並後續追蹤列管、教育訓練等項，仍有不清楚的部分。當然，這些也是受訪者執行意願相對低的項目。

在已辦理志工工作單位中，有約近九成受訪者表示日後願意推動這項工作，但也表示在單位內缺錢、在單位外和其他部門不易配合、在志工部分不易管理（出勤和溝通）、在自己部分無法在下班後參加活動等難處。至於未辦理志工業務的單位，日後若辦理則擔心志工管理、教育訓練、組織溝通協調等問題。

最後，提供意義、提供能力、主管與同事給予支持、給予工作獎金、有助績效考核（升遷）、以及給予補假等項則是相關人員期待的鼓勵措施。

綜合前述，我們與過去相關研究參照後發現，當前與過去，無論在運用志工的單位、目前遇到的難處上似乎相差並不太遠。例如，林萬億(1993)、張英陣等(2001)、內政部(2002)「推動志願服務成果報告彙編」、洪柏芳(2005)、蘇春夏(2006)等人或多或少都曾指出志願服務推動過程中所遇到的困難與阻礙。而這些內容，諸如志工招募不易、教育訓練機會不足（包含志工與自身）、志工督導體系未能建立、績效考核制度不全、服務品質參差不齊、投入志工經費有限、志工維繫不易、資源整合困難、高層支持不夠、缺乏專人只能兼辦等等.....，在本調查中也可以見到。此外，對於志願服務法中規定執行的落差在志工評鑑報告中也相距不大。

我們不是苛責相關人員。事實上，目前公部門中參與推動志願服務者們經常以兼辦業務方式，努力推動工作。他們在正常上班之餘，利用自己休假乃至和家人相處的時間參與志工活動。也因此，在期待的激勵措施中，他們要求提供意義、裝備能力，主管和同事的支持，具體的津貼、補假乃至考績鼓勵等想法，相當可以被理解。否則，在來來去去、只是短暫兼辦這項業務的受訪者眼中，「有功少賞、弄破免賠」的志願服務工作，期望他們無休無止的全力投入，顯然不合理。或許，這也印證調查發現中，他們雖然在價值上看重、在理念上認同、同時也願意支持這項工作，但十多年前與十多年後，大結構不變，相關問題依舊的現象。

不過，針對前述態度與行為落差的問

題，我們覺得很值得進一步省察。事實上，有關以態度預測行為的討論一直是社會心理學關心的主題，它在 1969 年 Wicker《態度與行動》一文發表後曾經掀起論戰，但卻也因此引起重新省視。而我們所熟悉的理性行為論(The Theory of Reasoned Action)、計畫行為論(The Theory of Planned Behavior)、乃至整合性行為模式(Integrated Behavior Model)等觀點的演變，都是這個脈絡下的產物(Montano & Kasprk, 2008)。我們在此不準備細說理論的變化，因為我們關心的是整合行為模式對調查結果所帶來的可能啟發。在該模式裡認為「實際行為的出現由行為意向、表現行為的知識與技巧、環境抑制、顯著的行為、習慣等因素所共同決定。而行為意向又由行為態度(工具的態度、經驗的態度)、認知規範(命令的規範、敘述的規範)、個人動力(自覺控制、自我效能)構成(Montano & Kasprk, 2008)」。

如果以希望公部門推動志願服務相關人員產生正向積極行動為例，依據該論首先我們得從強化相關人員行為意向著手。這包含在行為態度上，工作人員必需認知到、或說深深相信自己所從事的工作是有價值的工作；除此之外，還要讓工作人員在推動這項工作時有正面的經驗與感受。在調查中，我們看見受訪者起碼在志願服務價值認同這部分有相當正面的回答，但恐怕在從事這項工作的感覺得並不是那麼理想(被剝奪的時間與回饋不成比例)。再者，在認知規範上，關心工作人員的重要他人(如家人或參考團體)希不希

望他從事此一工作；以及與工作人員負責相同工作的其他同仁們的想法與做法。在調查中，我們只發現受訪者家人大致持支持態度，但有多強烈、乃至其可資參考的其他人的作法部分，我們不得而知。至於，在個人動力上，工作者對一旦行政懈怠所可能受到處罰的判斷，以及自己對完成相關工作的信心是關鍵。在調查中，受訪者覺得自己可以勝任相關工作，但只是太忙，這可以理解為自信，也可以理解為避免認知失調的遁詞；而對未完成工作的處罰，我們並不清楚(但從資料蒐集過程的觀察中，我們似乎未見相關的懲處)。

以上三者構成了要驅使人產生行為的意向部分，它們是理性行動論與計畫行為論關心的內容，但光只是有意向還不足以產生實際的行為。因此，Montano 與 Kasprk (2008)引入接下來的幾個概念。其中所謂表現行為的知識與技巧，就本調查來說可以區分二個方向，一是對志願服務法所規定項目的認識、一是志工管理的實作知能。從調查結果中我們發現，受訪者對志願法的認識並不確實，例如光是績效評鑑與獎勵規定、編列經費等項就有高達四到五成受訪者並不清楚；而個人志工管理實作的知能，更僅有少數曾經受過訓或在大學上過相關的課。此外，實際行為的產生，還要考慮環境阻撓、當事人意義感、與習慣等項。在目前推動志願服務的環境中，從受訪者回答裡似乎發現正面誘因過少，缺乏這些誘因意味著環境的阻撓。而由資淺人員，短暫的擔任這項工作，不只是不易熟悉業務、熟悉工作對象外，也對

意義、習性的養成有妨礙。透過上述態度與行為落差以及整合行為模式的討論，我們認為可以引出理解調查結果的新面向。依據這些我們摘要提出如下建議。

在降低環境阻礙因素部分，我們以為不改善環境結構，只要求個人行為產生變遷是短期的、訴諸熱情的策略。這種策略，或許一次二次管用，但長期而言對第一線的工作人員而言，並不合理。因此，在制度設計上對於專職、任期、津貼、休假、乃至考績等，必需給予合理化的設計。例如，負責志願服務推展工作者專職化或減少兼辦業務的數量；透過考績（年終獎金）、相關工作津貼、彈性上下班、補休規定等方式，避免工作人員流動過快，進而形成有誘因的工作環境，鼓勵久任。

再者，在強化行為意向部分，有了前述降低環境阻礙因素設計之後，個人從事推展志願服務工作的價值感和榮譽感、乃至家人當面對工作者無法朝九晚五如同一般公務員上下班時仍給予支持甚或給予認同、以及同僚們覺得辦理這項工作是吃力不討好的苦差事的負面態度和評價才有改善的空間。此外，透過各種國內外長短期的各種志工服務、或者是參觀訪問的活動，可以提供相關人員見面、分享、討論的機會；另外，鼓勵志願服務業務承辦人員的家人及朋友和一起參與各項活動（例如具體的志工服務、歡慶的表揚儀式等等），促使他們更清楚志工業務承辦人員工作的重要性，可以強化親友們對於工作的支持。但此處關鍵，除了前述相關活動要能吸引人之外，活動結束後的討論、以及

討論後的追蹤與聯繫更為重要。因為團體要能具有彼此支持、相互強化、以及集思廣益的功能只有持續維繫，成效才可能持久。當然，在此同時，也要清楚的列出例如濫用彈性上下班、無法產生工作績效、無力團結志工組織等不相稱、不到位的行為，並給予處分。

最後，在裝備行為所需的知識與展現行為的技巧部分，不只是志工本身需要訓練，目前承辦人與其主管更需要在能力上、知識上給予裝備。而這些工作的包含了法規內容、國內外創新的作法...在內的知識與理念乃至實作的技巧，要配合推動志願服務工作人員多屬青壯年的特性，除了講授之外，感受與體驗也是可行的方向。也因此培訓時體驗教育、案例教學的作法可以參考。此外，理念是行動的根本，除了認識應用志工精簡人力、消極防弊的短期目標外，打造臺灣公民社會鞏固民主的長期理念也要在理論給予強化。否則相關人員很難對自己工作產生價值感與意義感。而這一點需要學界給予更多的關注，要在研究上提出更多符合本地特色的論述。當然，前述有許多建議，特別是環境阻礙部分，早已多年，至今似乎很難見到改善。但如果放任下去，基本結構條件不變，恐怕未來調查結果依舊。相信這不會是我們所樂見的了。

（本文作者王篤強現為東海大學社會工作系副教授；陳琇惠現為東海大學社會工作系助理教授；施麗紅現為東海大學社會工作系博士班研究生）

註釋

註 1：本文所使用部分資料與省思出自東海大學二梯能量案「控制 vs. 自主：公部門對志願服務法的運作與想像」，特此致謝。

註 2：本文前兩位作者為東海大學社會工作系教師、第三位作者為該系博士生。

參考文獻

- 王篤強、高迪理與吳秀照(2010)。臺灣社會福利民營化的未預期後果：地方政府相關人員「官僚自主性」的初步闡釋。社會政策與社會工作學刊，14(2)，91-146。
- 內政部志願服務資訊網(2011)。99 年社會福利類志工服務類別及時數。
http://vol.moi.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210002&serno=200805210002&menudata=VolMenu&contlink=ap/downfile_view.jsp&dataserno=201105080002&logintype=null
檢索日期 2011 年 7 月 1 日
- 內政部(2002)。推動志願服務成果報告彙編。內政部：社會司。
- 甘雯(1993)。擴大志工服務以加強公共人力運用之探討。人事月刊，17(6)，61-69。
- 朱麗蓉(2004)。志願服務法執行之研究－以臺南市祥和計畫社會福利類志工隊為例。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。嘉義：南華大學。
- 江宗文(1997)。公部門志工運用之研究－以臺北市政府社教機構為例。中興大學公共政策研究所碩士論文。臺北：中興大學。
- 行政院人事行政研究發展(2003)。公部門推動志願服務之研究－以稅捐稽徵機關推動為例。網址：<http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/research92/pdf/kcok.pdf>。檢索日期：2007.05.30。
- 周佑民(1997)。公務機關志工制度之研究－以臺北市所屬各機關為例。國立中興大學公共政策研究所碩士論文。臺中：中興大學。
- 李少華(2003)。從志工制度談公教退休人力資源利用之研究。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。嘉義：南華大學。
- 林勝義(1994)。國內志願服務的整體規畫－全國性義工調查綜析。社區發展季刊，第 65 期，11-16。
- 林秀眉(2003)。基隆市公部門志願服務管理制度之研究。政治大學行政管理碩士學程碩士論文。臺北：政治大學。
- 林明洲(2003)。公部門志願服務人力資源運用之探討－以國史館臺灣文獻館為例。東海

- 大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。臺中：東海大學。
- 林萬億(1993)。現行公務機關志(義)工人力運用情形之探討。行政院研考會委託研究報告。臺北：行政院研考會。
- 社會工作辭典(2000)。臺北：內政部社區發展雜誌。
- 洪柏芳(2005)。志願服務組織併入公部門之定位與發展的探討。臺北大學社會工作系碩士論文。臺北：臺北大學。
- 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。
- 高昭美(2001)。臺北市政府社會局推展志願服務現況。社區發展季刊，93，187-192。
- 陳武雄(2001)。志願服務理念與實務。臺北：中華民國志願服務協會。
- 陳庚金(1995)。員額精簡政策之推動與運用志工參與公共事務之構想，於民國84年11月9日於行政院第245次會議專案報告。人事月刊，22(2)，6-12。
- 陳金貴(2001)。非營利組織的志工管理－志願服務法的回應。非營利組織之發展與運作研討會。臺北：聯合報系、救國團。
- 陳金貴(1995)。公共部門建立公共志工組織的探討。人事月刊，20(5)，13-23。
- 曾華源、曾騰光(2003)。志願服務概論。臺北：揚智。
- 張英陣、趙碧華(2001)。公部門運用志工之現況研究報告。臺北市：青輔會。
- 臺北市政府人事處第二科(2001)。論公務機關推動志願服務的成效－以臺北市政府為例。臺北市政府人事處研究報告。臺北：臺北市政府。
- 蔡漢賢(1972)。社會工作理論與實務。臺北：臺灣省社會福利研究會。
- 蔡漢賢(2001)。對聯合國推行二〇〇一年國際志願服務年建議的回應－民間版志願服務白皮書初稿。社區發展季刊，(93)，76-105。
- 鄭讚源、蔣孟芳、陳怡君(2002)。臺北市市民參與志願服務之探討。臺北市政府社會局委託研究報告。
- 蘇春夏(2006)。地方政府執行「志願服務法」政策之研究－以高雄市政府為例。中山大學高階公共政策碩士學程碩士在職專班碩士論文。高雄：中山大學。
- Montano, E., Kasprzyk, D. (2008). The theory of reasoned action, the theory of planned behavior, and the Integrated Behavioral Model, Health Behavior and Health Education: Theory, Research and Practice, Glanz; Viswanath; Rimer, Jossey-Bass Publishers, Inc., San Francisco, CA.

附表 研究樣本分佈與回收有效問卷數一覽

單位	各單位受訪樣本數	各單位樣本占整體%	回收有問卷數	回收有效問卷數占總樣本數%	回收有效回卷數占各單位樣本數%
政風室	7	2.2%	2	0.62%	28.57%
人事室	7	2.2%	2	0.62%	28.57%
主計室	9	2.8%	3	0.93%	33.33%
資訊室	7	2.2%	3	0.93%	42.86%
計畫室	7	2.2%	5	1.55%	71.43%
秘書室	13	4.0%	2	0.62%	15.38%
地政局	11	3.4%	1	0.31%	9.09%
兵役局	5	1.6%	5	1.55%	100.0%
農業局	15	4.7%	3	0.93%	20.0%
社會局	13	4.0%	10	3.11%	76.92%
教育局	15	4.7%	10	3.11%	66.67%
工務局	11	3.4%	1	0.31%	9.09%
工商旅遊局	7	2.2%	5	1.55%	71.43%
建設局	9	2.8%	2	0.62%	22.22%
財政局	13	4.0%	11	3.42%	84.62%
民政局	11	3.4%	7	2.17%	63.64%
警察局	39	12.1%	29	9.01%	74.36%
消防局	47	14.6%	25	7.76%	53.19%
稅捐稽徵處	13	4.0%	9	2.80%	69.23%
衛生局	39	12.1%	21	6.52%	53.85%
環保局	9	2.8%	6	1.86%	66.67%
文化局	15	4.7%	6	1.86%	40.0%
總計	322	100.0%	168	52.17%	