

# 台灣開拓志願服務人力的 策略、理論與實務

林勝義

## 壹、前言

志願服務人力，是現代國家重要的社會資源之一。尤其，對於社會福利工作的推展，各國無不重視志願服務人力的開拓及運用。

在西方國家，早期的社會福利工作，主要是由宗教團體運用其志願服務人力，為教區內的貧苦病弱者提供照顧服務。後來，由於社會變遷轉趨劇烈，需要照顧的人群增多，政府乃提倡志願主義(voluntarism)，強調結合廣大的志工人力，共同促進社會福利工作。

在台灣，近年來政府對於社會福利的推展，也是強調志願服務人力的開拓及運用，各縣市政府運用社會福利志工的情況日趨普遍。根據內政部(2009)統計資料，我國社會福利類志願服務的隊數與人數，逐年呈現正成長，2001 年為 1,014 隊，58,734 人，至 2008 年，增加為 2,354 隊，131,238 人，無論志工隊數或志工人數，七年之間都增加 2.2 倍之多。但是，與英美

先進國家比較，國人參與志願服務的比率，仍然瞠乎其後。

因此，如何積極開拓志願服務人力，是我國當前重要的課題。本文試從政策面、理論面、實務面，略加闡釋，希望有助於運用志工人力以促進社會福利工作的推展。

## 貳、開拓志願服務人力的相關政策

在政策面，開拓志願服務人力，是我國近年來的重要政策之一。其中，直接相關的政策，包括：

### 一、協助祥和計畫的推動

1995 年 6 月，內政部訂頒「廣結志工拓展社會福利工作—祥和計畫」，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「助人為樂，服務為榮」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，共同為協助拓展社會福利工作及增進社會祥和而奉獻心力。

2000年7月，內政部為因應社會福利政策綱領頒布施行，修正「廣結志工拓展社會福利工作一祥和計畫」，在任務編組方面，增加「志願服務總隊」，負責省市府轄區內各志願服務隊或大隊之協調聯繫；在獎勵方面，增列「志願服務證明書」之製發，並舉辦「志願服務楷模—金駝獎」選拔與表揚。

## 二、確保福利社區化的落實

1996年12月內政部核定「推動社會福利社區化實施要點」，其目的在增進有組織、有計畫的福利輸送，迅速有效照顧社區內之兒童、少年、婦女、老人、殘障及低收入者之福利；強化家庭及社區功能，運用社會福利體系力量，改善受照顧者之生活品質；結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社區福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層。並且，提出五項推動原則：福利需求優先化、福利規劃整體化、福利資源效率化、福利參與普及化、福利工作團隊化。

其中，福利參與普及化在於啟發社區內、外居民與組織，自動、自發的普遍參與社區福利工作；福利工作團隊化在於結合相關行政單位、福利機構、團體、學校、寺廟、教堂等，共同推動社區福利工作。究其原意，即在結合社區內、外的志願服務人力資源，建立社會福利服務網絡，以確保福利服務能落實於基層。

## 三、配合國際志工年的活動

1997年11月聯合國大會決議將2001年訂為「國際志工年」(the International Year of Volunteers)，並呼籲各國政府、民間組織及個人共同響應。聯合國在「國際志工年」提出的四大目標，包括：

### (一)加強對志願服務的認知

呼籲中央政府及地方當局善盡其推動志願服務的職責，特別是對個人、團體、社區、非政府組織，以及國際性的志願服務，應給予獎勵。

### (二)為志願服務創造有利條件

國家可採取特許的方式，開放志工訓練設施，辦理志工技能競賽，建立妥善的志願服務管理制度。同時，確保志工的法律效力地位，在社會保險、福利方面，與其他行業平等；對於支持志願服務的納稅人，可以考量給予減稅；志願服務可以做為代替兵役的另一種選擇。

### (三)加強志願服務的經驗交流

對於志工所取得的各種成就，可通過電子、平面媒體，使之相互交流，把最佳的實務表現、工作程序呈現出來，讓大家觀摩學習，而不必再自行摸索。這裡，要特別強調網際網路的運用。

### (四)促進志願服務的發展

發掘更多需要志願服務的需求，開發更多的志願服務人口，促使官方及民間對於志願服務的運用提供支持的環境，並向

社會大眾強調志工也具有專業技能，對社會有其不容忽視的貢獻，例如捐血、掃除文盲、環境保護等。

我國雖然不是聯合國的會員國，但是作為國際的一份子，自然不能在國際志工人的相關活動中缺席，因而配合國際潮流，開拓志願服務人力，乃是時勢所趨，無庸置疑。

#### (四)因應志願服務法的實施

2001 年 1 月，我國政府公布實施「志願服務法」，其第一條開宗明義說明立法的目的，是為整合社會人力資源，使願意投入志願服務工作之國民力量做最有效之運用，以發揚志願服務美德，促進社會各項建設及提昇國民生活素質。

2008 年 12 月，內政部配合國際志願服務發展趨勢，突破志工人力運用之傳統思維，完成「志願服務法修正草案」，在立法目的方面，增列「型塑公民社會」、「鼓勵從服務中學習」等現代志願服務主要理念，以建構公民社會，與國際發展趨勢接軌。並且，在主管機關職責方面，賦予各縣市志願服務推廣中心的法源依據，藉以建立媒合志工服務的機制，發揮志願服務人力動員的功能；在附則方面，新增學校教育得參照本法推廣服務學習，主要用意是希望學校教育積極推廣之服務學習，能融合志願服務的理念，培養青年學子志願服務情操，進而激勵青年學子奉獻己力關懷多元文化與社會，並參與國際交流的志工行動，強化其公民參與和善盡社會責任的精神。

凡此，在在顯示開拓志願服務人力，

是我國當前的重要政策，更是推展社會福利勢在必行的重點工作。

### 參、運用社會運動理論來開拓志願服務人力

開拓志願服務人力，並不只是配合政府的政策，一個命令，一個動作，或者虛應故事，有做就好。換言之，在理論上，對於志願服務人力的開拓及運用，應該有一個比較高遠的理想，那就是希望志願服務能夠成為一種全民運動，每一個人都願意撥一部份時間擔任志工，為有需要的人提供一些服務。

依據社會學的理論，一種社會風氣的養成，不是一朝一夕的功夫，也不是少數人所能為力，而必須經過長時間的醞釀，逐步形成一種「集體認同」(collective identity)。具體的說，不妨透過社會運動(social movement)來營造志願服務的社會風氣。

有關社會運動的理論，主要有相對剝奪(relative deprivation)、資源動員(resource mobilization)、政治過程(political process)、新社會運動(new social movement)等不同的論述(王甫昌, 1999; Schaefer 著, 劉鶴群等譯, 2002)。其中，資源動員論(resource mobilization theory)認為社會運動光靠衝動是不夠的，而必須靈活運用金錢、政治影響、媒體使用、工作人員等資源，這樣的觀點頗適合用來說明如何積極開拓志願服務人力。茲略述之：

## 一、明確的目標訴求

通常，社會運動必須透過某種理念或目標的公開訴求，來凝聚志同道合的參與者，喚起大家爲了共同的理想而奮鬥。依此，在開拓志願服務人力之前，必先建構一種明確的理念或目標，作爲公開訴求的議題。

例如，高雄市政府社會局爲迎接 2009 年 7 月 16~26 日世界運動大會在高雄舉辦，乃於 2004 年提出「志願服務人口倍增計畫」，預定招募志願服務人力 10,000 人，投入世界運動會的綜合服務、接待服務、場館服務等三大類工作，就是一個相當明確的目標。

截至 2008 年底，高雄市志工人數已達到 40,000 人，超過預期目標(高雄市政府社會局，2009)。

## 二、衆多的參與人數

社會運動的參與者，必須人數眾多，而且有組織，其對社會大眾的影響力始能提高，而成功的機會也比較多。循此，志願服務人力的開拓，必須動員更多的志工夥伴與志工團隊，大家共襄盛舉，有組織、有計畫地推動某一項服務工作，始克有成。

例如，行政環保署於 2009 年 4 月規劃了長達一個半月的「地球環境季」系列活動，從地球日（4 月 22 日）開始，持續推動到世界環境日（6 月 5 日）止，動員台灣各地關心環境保護及生態保育的個人、團體、企業、機關、學校，以志願服務方式，分別在當地展開清掃、淨山、垃圾分類、資源回收等活動。

這樣大規模的活動，動員眾多的志工人力，比較容易引起媒體報導，達到擴大宣導及推廣的作用。

## 三、有影響力的領導者

社會運動需要一個具有影響力的領導人物或領導團體來帶動，以便發揮組織的功能，有效掌握整個推動過程的順利進行，並且擴大其影響力量，號召更多人力的參與。

據此，志願服務人力的開拓，也有必要邀請一個眾望所歸的領袖人物，來帶領志願服務向前行。例如，一日志工協會成立之時，邀請前行政院長孫運璿擔任榮譽理事長，其目的就是要借重孫運璿院長的聲望，喚起社會大眾對志願服務的重視及參與。

另外，有些縣市政府或志願服務團隊，在志願服務行銷策略中，喜歡邀請知名藝人擔任代言人，固然具有創意，但其效果因人而異。假若代言人平日熱衷參與志願服務或公益活動，例如孫越、陳淑麗、張琪等人，請其代言通常可發揮倡導的加乘效果，否則不免模糊焦點，淪爲外行人看熱鬧，對於開拓志願服務人力沒有什麼幫助。

## 四、足夠的經費支持

社會運動必須有足夠的財源，以便有效地擴大宣傳，吸收新的成員加入，進而影響那些未參與的人給予同情及支持。依此，志願服務人力的開拓也必須設法籌募財源，或者對外爭取相關資源的贊助，才

比較容易推動。

例如，中華民國志願服務協會成立之後，積極爭取企業家的參與，禮聘他們擔任協會的理事長及各委員會負責人。而其歷任理事長及主要幹部也不負眾望，都能自動自發以其經營企業的部分盈餘，慷慨撥款捐助志願服務協會或其相關活動，用以辦理志願服務的訓練、獎勵、研究、發展，對於志願服務人力的開拓，不遺餘力，功不可沒。

其他，國內各志願服務團體、祥和計畫各志願服務大隊或總隊的負責人，其由熱心公益的企業人士擔綱或贊助經費者，亦屢見不鮮，所在都有。舉例言之，南投縣博幼社會福利基金會自 2005 年起，爭取並獲得鴻海、台積電、TVBS 等企業體的經費補助，運用志願服務人力，在埔里、信義、沙鹿、竹東、尖石等偏遠地區，進行兒童課業輔導與原住民家庭支持服務，即為非營利組織與企業建立夥伴關係以推動志願服務的顯例（蕭憶珊，2009）。

## 五、利用空餘的時間

社會運動需要有時間的人來參與推動，如果參與者沒有時間，其持續性必大受影響。依此，志願服務人力的開拓，必須優先動員那些比較有時間的人來參與，包括：家庭主婦、退休人員、大學生。

例如，近幾年在台閩地區社區發展工作績效評鑑結果，被列入卓越、優等或甲等的社區，大多數都能就地取材，主動邀請當地公務機關或學校的退休人員擔任志工，協助辦理會務、財務、業務，效果良

好。尤其，對於社區有關資源回收、老人關懷、交通維護、守望相助等志工團隊的規劃及執行，貢獻良多。

## 六、爭取外界的支持

單打獨鬥的社會運動，效果有限。唯有透過組織的運作，或者爭取相關團體的支持，才能前後呼應，形成一股沛然莫之能禦的勢力。據此，志願服務人力的開拓，除了匯集志工團隊本身的力量之外，尚須積極爭學術界、民間團體及其他志願服務團體的支持。

例如，美商保德信公司在台灣推廣青少年志願服務，設置「菁英獎」，以鼓勵青少年從事有創意的志願服務活動，就曾結合志願服務領域的專家學者擔任獎勵項目的評審工作，並與聯合報、中國時報等媒體合作，藉以強化宣導效果，擴大影響層面。

## 七、建立溝通的系統

社會運動必須運用大眾傳播媒體與資訊網絡，建立有效的溝通管道，以利聯繫、協調、說明及宣導，從而凝聚團體意識，形成集體行為。循此，志願服務人力的開拓，不能忽略傳播媒體及資訊網絡的運作。

例如，行政院文化建設委員會每年定期頒獎表揚優良的「文化義工」，在表揚之前就主動將志工的感人事蹟提供給媒體報導，而在表揚之後還將頒獎典禮的精彩畫面放在文化義工資訊系統，這對於塑造志願服務文化，以及繼續開拓文化義工人力，都有正面的促進作用。

以上有關社會運動的七個要素，並不是各自獨立，而是相輔相成。政府機關、志工團隊及其相關單位在開拓志願服務人力的過程，不妨依據其各自發展階段的實際需求，彈性參採，靈活運用。

## 肆、台灣開拓志願服務人力的具體作法建議

理論，貴在實踐。在實務上，目前，台灣在開拓志願服務人力上所遭遇到的主要困境是：民眾認知不清、配合經費不足、專業人力不夠、組織缺乏統整。論其改善之道，似可借重他山之石，用以攻錯。

2001年1月14日，國際志工協會在荷蘭召開第十六屆年會，通過「全球行動方案」，其目標乃在結合志工組織、政府、企業、教育界、媒體及其他相關部門的同心協力，創造一個有利的環境，使志願服務的重要性獲得民眾了解與受到重視，並且找出開創性的辦法，鼓勵及支持民眾參與志工。茲參考其中有關方案，申言在台灣開拓志願服務人力的具體做法：

### 一、志工組織本身

志願服務團隊已有一定數量的志工，可以此為基礎，配合實際需求，繼續開拓志願服務人力。其主要做法：

1. 塑造志工形象：強化現有志工的服務品質，塑造優質的志工形象，做為潛在志工的參考團體。

2. 創造服務機會：為退休老人、家庭主婦、兒童、少年、身心障礙者，創

造志願服務的機會，並協助他們克服參加志工所可能遭遇到的障礙。

3. 提供多元參與：找出使志願服務多樣化的方法。

4. 包容各類志工：包容社區之中各種不同領域的志工。

5. 告知相關資訊：善用新興科技，讓民眾知道正在進行的志願服務活動。

6. 展現服務成果：主動向媒體提供有關志工活動、服務成果及和優秀志工的訊息，藉以增進民眾投入志願服務的信心。

7. 建立服務檔案：建立一個互動式志願服務資料庫。

## 二、政府部門

對於志願服務人力的開拓，政府應該扮演倡導、鼓勵、支持、協助志願服務團隊解決可能遭遇的問題。其主要做法：

1. 表彰績優志工：建立志工獎勵制度，表揚績優的志工組織、志工計畫、志工團隊及個人。

2. 提供行政支援：提供經費及技術支援，協助志工團隊招募志工及運用志工。

3. 舉辦慶祝活動：每年十二月五日國際志工日定期舉辦志工慶祝活動。

4. 推動公務志工：推動公教人員擔任志工，作為社會大眾的榜樣。

5. 鼓勵服務弱勢：開發新的科技，並鼓勵媒體發揮資訊的力量，喚起民眾關懷社區，服務弱勢。

6. 宣導志工事蹟：廣泛收集及宣導志工的貢獻及溫馨感人的各種事例，藉以營造志願服務氛圍。

### 三、企業部門

現代化的工商企業，除了追求利潤之外，亦強調其對社會的回饋。尤其，1970年代民營化興起之後，企業的社會責任，已成為企業文化的縱要部分，而參與或推動志願服務乃其中具體措施。其主要做法：

1. 塑造公益形象：在營運政策上，將志願服務列入企業文化之中，塑造企業回饋社會的良好形象。

2. 高層以身作則：企業組織的中高階主管率先投入志工服務，帶動員工參與志願服務的意願。

3. 獎勵員工服務：為員工提供有關志願服務的資訊，並訂定辦法鼓勵員工利用餘暇擔任志工。

4. 激勵參與意願：邀請 NGO 代表或有經驗的志工前來演講，以增進員工對於志願服務的認知及參與的意願。

5. 報導志工事蹟：透過內部資訊，報導員工參與志願服務的事蹟。

### 四、教育機構

志願服務是一種美德，也是生活的一部分，必須從教育扎根，並且透過教育機構加以引領、倡導、匡正。其主要做法：

1. 鼓勵服務學習：訂定獎勵辦法，鼓勵學生參與社區公共服務或服務學習。

2. 教導志工理念：在相關課程及教材中，加強志願服務的認知及宣導。

3. 帶動社區參與：鼓勵學校老師及學生家長參加社區服務，帶動社區志願服務的風氣。

4. 協助社區志工：學校教師主動協助社區志工團隊，規劃及推動志工計畫。

5. 肯定服務成果：與志工團隊合作，對志工的服務成果予以肯定。

### 五、傳播媒體

處於大眾傳播的時代，每人每天至少接觸一種以上的傳播媒體。對於志願服務人力的開拓，媒體應該善盡其告知、教育、休閒、批判等功能。其主要做法：

1. 報導志工佳績：經常報導志工運用單位、志工團隊及志工個人的優良事蹟。

2. 發掘服務案例：定期找出志工努力服務的案例，予以深度報導。

3. 宣揚公益志工：宣揚志工對於提高公共事務效能及增進社會公益方面所扮演的角色，以及重要貢獻。

4. 導正服務理念：引導社會大眾以正確的觀念看待志願服務工作。

5. 協助行銷策略：協助志工組織發展生動、有趣、多采多姿的志工事例，以吸引媒體報導的興趣。

### 伍、結語

時序已進入 21 世紀第一個十年，面對全球性的金融風暴，美國有些趨勢專家乃積極倡導回歸簡樸生活，尋找有意義的人生，因而積極鼓勵社會大眾每週撥出一部分時間參加公共服務。

事實上，本文前面提及 2001 年，聯合國訂為國際志工年，台灣通過「志願服務法」，其目的都在倡導及開拓志願服務人

力。現在的台灣，無論運用志工的單位，或參加志願服務的人數，都逐漸增多，正是持續開拓志願服務人力的大好時機。

綜合上述，志願服務人力的開拓，大致上有三個層次的策略：首先是配合政府推動志願服務的政策，其次是營造志願服務的風氣，最後是結合現有的志工組織、政府、企業、教育機構、傳播媒體及其他

相關部門，加強開拓志願服務人力。

總之，志願服務人力的開拓，是一種長遠的社會工程，需要關心志願服務的個人和團體，大家群策群力，有計畫性、有前瞻性，持續推廣，以期落實「志工台灣，活力社會」的願景。

（本文作者林勝義現為長榮大學社會工作系教授）

## 參考文獻

王甫昌(1999)，社會運動。王振寰、瞿海源（編），社會學與台灣社會，501-532 頁。台北：巨流。

林勝義(2006)，志願服務與志工管理。台北：五南。

蕭憶珊(2009)，非營利組織與企業夥伴關係之研究：以博幼基金會為例。暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。

Schaefer 著，劉鶴群、連文山、房智慧譯(2002)，社會學。台北：巨流。

內政部(2009)，97 年內政業務志願服務人數統計表。內政部：志願服務資訊網 (<http://vol.moi.gov.tw>)，檢索日期：2009.4.20。

高雄市政府社會局(2009)，98 年推展志願服務績效報告，第 50 頁。高雄市：該局。