

# 公部門之志工管理(上)

孫本初  
簡秀昭



## 壹、前言

管理大師彼得·杜拉克 (Peter Drucker) 曾提到，從萬能政府的經驗中我們得到的最重要結論為：在社會領域中政府要放棄經辦者的角色，而專心扮好政策制定的角色，同時在後資本主義社會中應有一種新的「社會部門」，以滿足新的社會需求及重建有意義的公民自覺與社區認同 (Drucker, Peter 原著，傅振焜譯，民八十三年)，而由目前世界的發展方向來看，可以預見未來政府部門將有兩大蛻變趨勢：1. 強調效率與具盈虧的理念，將取代過去對萬能政府的定義；2. 非營利組織觀念可望成為現代政府施政的新遠景。民間人力資源即為達成此理念的主要手段之一，因此結合外力資源也就成為本世紀政府的新主張。

志願服務思想乃源自古代基督教思想中「施」與

「捨」的博愛胸懷，為一種出於自願、利他思想與不求私利報酬的服務行為。這種思想發展至今，其基本精神依然，且服務範圍更廣、參與的人數更多。尤其是這幾年來隨著社會的進步與變遷，一般人民的知識與生活能力普遍提升，有一部分人開始對「人性」尊嚴、「生命」本質的真正意義有了新的詮釋，認為利他思想與公民參與的實現，為人生的最高境界；依此，在自己有能力時盡力去協助他人，應為個人生活的一部分。因此，現代意義的志工，除了保有古代奉獻與服務的精神之外，也以一個「參與者」的角色來實現公民自覺與責任。

在志願服務的發展上，我國則仍在啟萌階段，目前雖有部分基金會積極舉辦各類志願服務活動，例如陶聲洋防癌基金會的「防癌宣導」、董氏基金會提倡的「禁菸」、「拒吸二手菸」活動、世界展望會資助

國外貧童的「飢餓三十」、「螢火蟲」活動、以及最近

管理制度為必備要件。

之生態環境保護之「種二千萬棵樹救台灣水源」活動，和證嚴法師所領導的慈濟功德會，儘管其會員高達一百八十萬人，惟與全臺灣人口相較比例仍屬少數，如何灌輸志願服務工作的思想及引導休閒人力投入志願服務工作，需要政府與民間機構共同規劃與宣導。為使志願服務思想能更普遍，今後努力的重點應為：

1. 建立志願服務工作在社會大眾心目中的正確觀念。
2. 使志願服務成為人民安排休閒活動的方式之一。
3. 灌輸民眾以學習、參與及利他的思想來表達對社會的關懷。
4. 建立有系統、有組織以及有計畫之志工運用方式。
5. 配合社會問題，採機動性及多樣化的面向擴展服務。
6. 強調專業主義，重視為志願服務人員所提供

的「訓練」內容及過程。

為了達成上列所述的努力重點，一套完善的志工

管理制度為必備要件。

引進志願服務人員進入公共部門服務，即所謂「社會結合」（詹火生，民74:42-43）服務理念的實現，為我國政府當前對人力資源運用的策略之一，期望藉公部門志願服務工作策略之實施，能提昇當前政府的施政及服務品質，進而達到多元化之高效率政治目標。至於如何有效運用志願服務工作人力，則必須有一套妥善的管理制度。由於我國對公部門志願服務人員之運用，仍在嘗試階段中，許多管理方面的問題仍待克服。為使公部門志願服務工作之進行能更有效率，其理論上的基礎應如何？實務上所面臨的困境又何在？皆值得去深入探討，以明瞭公部門內志願服務工作管理之意義，及管理上的制度化對公部門志願服務人力有效運用的必要性。

## 貳、志願服務之理論基礎

### 一、志願服務產生之正當性基礎

就意識形態而言，志願服務在本質上兼具宗教與政治上的理由。因此，產生的正當性基礎包括二種，一為理念上的正當性；一為政治上的正當性(Kramer,

## 1. 理念上的正當性

志願服務的精神與出發點乃源自基督教博愛、奉獻及贖罪的心理，亦即我國佛家濟世為懷之精神和「施者不望報，受者長緬懷」的胸懷。

正如美國社會中，人們相信支持與投入志願服務，乃是人類道德上應盡的義務，為他人服務乃源自人類之本性，因此，投入志願服務工作，理應受到保護與鼓勵；我國近年來，這樣的觀念亦已逐漸萌芽，相對的以還願、積陰德的心態而投入志願服務行列之人口也漸漸減少。

## 2. 政治上的正當性

志願服務工作的思想，乃來自民主政治中多元理論概念之延伸，在此多元理念之下，參與志願服務工作的人員，均會有一個共同的信念，認為志願服務本身能夠提供社會大眾參與共同事務的機會，藉由這種參與可以分散政治權力的集中，減少資源專注於某部分的危機，並以此來增強多元社會化理論的基礎；亦即 Drucker 所提到的以「新的社會部門」參與公

共事務之概念。以美國政府而言，政府基於此種多元參與的觀點，對人民這類志願服務之活動是站在鼓勵與樂觀其成的立場，而政府只做那些志願服務者所無法完成之事。

除以上二者外，志願服務工作存在的實際論證，在於政府缺乏足夠的財力來支應社會福利，故集合民間資金與人力資源來擴大公共服務的範圍，乃為志願服務工作一直受到肯定、支持的理由之一，也是志願服務工作得以持續不輟的動力。

## 二、志願服務產生的理論基礎

一般論志願服務產生之理論基礎有七個：

## 1. 期望理論

指一個人基於對將來可能獲得之報酬的期望下所產生的行為。對志願服務人員而言，這些期望可能包括，從事志願服務工作所接受的訓練，及由實務經驗中所習得的專業知識與技能，這些可以作為將來從事其他受薪工作之準備 (Duncombe, 1986)。通常志願服務人員的期望與實際所從事的工作間的差距愈小時，其流動率也會愈小。

## 2. 交換理論

認為個人行為是利益取向的，這種利益可以是物質、金錢或精神的利益，當其獲得大於付出時人們即會採取行動。所以是從成本效益的觀點，就個人行為的付出與獲得之間的比率，做為衡量其是否付出的標準。若基於此理論，一個機關能否吸引足夠的志願服務人員投入這個行列，與它能否提供相當之回報予志願服務人員，兩者之間呈現正相關。

## 3. 人力資本理論

Becker 對此理論的解釋為：「藉增進資源以影響人們未來金錢或物質收入的活動。」（謝秀芬，民81）。運用投資的概念來強調付出與收穫之間的關係，就志願服務人員而言，付出服務的同時，也可經由機關所提供的訓練機會，獲得專業、半專業的知識與技巧，因此是提高其人力資本的投資。

## 4. 社會參與理論

社會參與的方式有許多種，而志願服務工作則是最普遍的方法，藉參與志願服務工作的過程

可以滿足社會參與及實現社會責任。

## 5. 需求滿足理論

依 Abraham H. Maslow 的需求層級理論，人類的需求包括生理需求與心理需求，參與志願服務的人員，通常在尋求自我實現、自我成長之滿足，亦即為心理需求的滿足。

## 6. 利他主義

長久以來，利他思想被認為人們參與志願服務工作的主要理由。所謂利他即是從別人所獲得的滿足之中，得到自己所付出服務的滿足，這也是一般人所認為志工可以持續其服務行為的主要動機。

## 7. 社會化理論

社會化涵蓋人生各個階段的學習，包括正式、非正式、計畫或非計畫的過程。一般而言，社會化會使某些價值觀、信仰與態度內化為個人思想行為的一部分。當人們認為參與志願服務工作，是個人的責任及人生的角色之一時，參與即成為一種自然而然的行為，西方社會志願服務的普及，社會化也是原因之一。

就學者的調查研究，在此七個理論當中，需求理論、利他主義及社會化理論這三種理論，最足以說明人們參與志願服務組織的理由。

### 叁、公部門志工管理之涵義

志願服務是指出於自由意志，本著協助他人、貢獻個人時間與精力、不求私利報酬而為他人服務的行為。其服務的方式可以是個別或集體的，參與這些活動的人即稱為志願服務人員。美國全國社工人員協會將其定義為：「一群人追求公共利益，本著自我意願與選擇而結合，這種團體稱之為志願團體，參與這類團體工作者稱為志願人員。」此外，社會工作百科全書（一九九七）亦指出，「志願服務工作人員是指那些沒有報酬，自由奉獻其服務於公立機關或志願服務組織之人，他們從事各類的社會福利活動，包括家庭、兒童福利、教育、心理衛生、休閒娛樂、社區發展等。」。故所謂的「志願服務」為「出於自由意志」、「服務」不以私利報酬為訴求」。即只要保有志願服務的意識——一種願意收取較少待遇，而付出較多心力的意識應即可稱為志願服務人員(Smith,

1995)；志工參與層面上，現代參與志工行列者，除未就業之已婚婦女外，許多為有意多方學習服務經驗的大學生(Freeman, 1981:515)。綜合以上之定義，志願服務的特質為：

1. 其行為乃源自個人內在之意願，為自動自發不待外力壓迫或強制之行為。
2. 志願服務人員不是機關中正式的專職人員，而為奉獻個人自我餘力的個人或團體。
3. 為基於人本主義之服務精神的表現，即一施者不望報，受者長緬懷「思想的發揮。
4. 行為本身不以收取私利報酬為主，故與一般的受薪人員不同。
5. 志願服務的目的在於彌補政府服務之不足，以擴大公共福利的範圍並達到社會發展與和諧之目的。
6. 志願服務可以是個人的，亦可以透過團體的方式來提供服務。
7. 屬於一種持續性、普遍性之服務，本著「一人可參與，處處可開展」的信念來達到其服務的宗旨。

8. 志願服務工作為自發性、長期性投入的工作，在持續服務中達到服務者與受服務者之間的雙向互惠結果。

9. 參與志願服務工作可以提供服務者一種自我實現的機會。

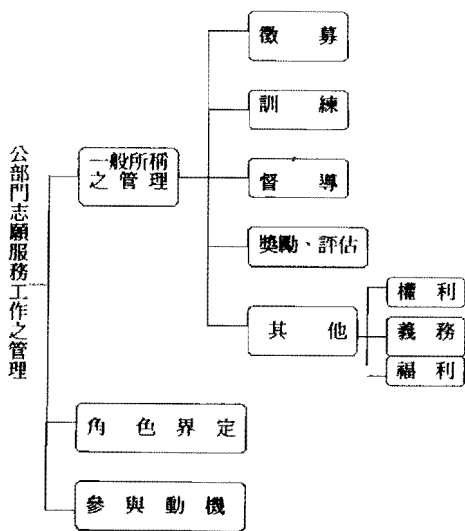
10. 參與人員並無年齡上的限制，服務的範圍則包括營利機構——如企業機構、非營利機構——如民間基金會、公部門——如行政機關、文教機構、醫療院所。

有關志願服務的名稱，目前的文獻資料或實務工作上與志願服務相關的用語很多，如志願服務、志願服務工作、志願服務人員、志願服務者、志願工作者、志工、義工：等，在英文用語方面則有 volunteer service、volunteering、voluntarism、volunteer、voluntary：等，在本文中，作者以志工稱之。

### 一、公部門之志工定義

公部門之志願服務人員係指為公部門奉獻時間、精力與才能的志願服務人員，其與一般志願服務人員最大的不同之處，在於他們的服務與奉獻是透過公部門（政府）的途徑來進行。

而公部門志工之管理，除志工之徵募、訓練、督導和獎勵、評估亦包括對志工角色、動機的認知。其內容如圖一所示：



圖一 公部門志工管理之內容

## 二、公部門運用志工之主要理由

(一)由於近代政府行政運作的多樣化與政治環境的急劇轉變，使得政府職責與財政負荷不斷增加，惟囿於組織結構與法令規章的約束，政府在人力運用、效能提升、服務範圍的開展上無法有明顯的突破，為減緩公共政策輸出與民意需求之間之落差，政府在公共服務的輸送上，必須藉由許多非政府之人力、財力資源來運作，而非政府之人力資源——志工為整個運作過程中最重要的角色。

(二)近年來，學者提出共同生產模式(The coproduction model)概念(Whitaker, 1980)，這個模式最值得注意之點，即強調由公民或居民與政府共同負擔公共服務的提供，藉此以改善政府的服務品質和範圍，這種理念的實踐，使得政府在考慮服務品質與效率的提升的手段上，不能只從政府人力的擴充上來著眼，而更應從公民參與角度來考量。就理論與實務的觀點而言，藉由發展公民潛力去貢獻社會的方式，最大優點為可以同時滿足：擴展政府的服務範圍、

實現公民參與公共事務的權利和對社會的責任，並可節省政府財政負擔以作更有效的運用。

就以上所述，推動公部門志願服務工作之構想也隨之產生，這個策略的最大影響，可從政府與社會觀點兩面向來探討，就前者而言，運用志工在匯集民間之資源以填補政府力量所不逮或不及之處；就社會面論之，這個策略在提供人民在參與過程中自我成長與自我發展的機會，同時也可實現公民參與之目的。依以上所述，擬對公部門志工作如下的定義：

即為實現與增進公部門行政效率、提升服務之能量，及減少政府與人民之間對公共服務之輸出與需求間的落差，而參與公部門工作，提供個人餘力於公共事務之人員。

### 三、公部門運用志工之影響

一般所知，公部門運用志工最主要的理由，在於經濟上的考量及公共服務品質的提升。依學者之研究公部門運用志工對機關的影響如下：

Brudney (1995)

1. 以較少的支出提供一定水準的服務，符合成本效益原則。

2. 提升機構之公共關係。

3. 協助及支持正式員工。

Markwood (1994)

1. 提高政府的成本效益：志工政策協助政府達

「以最少的花費提供高品質服務」的目標。

2. 提高大眾對政府運作的知覺：志工可以直接

得知政府功能的運作方式與內容，並可協助

政府提昇其形象。

3. 改進政府的服務品質與生產力：由於志工所具

的專業知識與技巧，得以改善政府的公共服

務品質。

4. 額外的支持者：一般而言志工較支持政府的事

務。

Brudney (1993)

1. 提高服務效率。

2. 敦促機關使具創新與開拓的精神。

Walter (1993)

提供創新與開拓的機會。

林萬億 (民82年)

1. 減輕正式工作人員的負擔。

2. 提高機關的服務品質。

3. 有助於政府公共形象的提升。

Montjoy and Jeffrey (1991)

1. 彌補政府人力之不足：志工可以填補正式員

工所無法做的工作。

2. 提供更快速的公共服務。

3. 顯示政府有改進過去錯誤的意願，且已在實

施。

4. 改變政府在大眾心目中的形象。

5. 使正式員工效法志工之服務態度，以提供更

快速、更好的公共服務。

Brudney (1990)

1. 具經濟上的利益。

2. 增加服務的範圍。

Duncombe (1986)

1. 減少政府花費。



2. 彌補正式人員的不足。

3. 志工比一般市民更支持政府政策

4. 以最小的花費獲得更多的生產量。

Anderson & Clary (1987)

1. 節省納稅人的錢

2. 增加服務的品質。

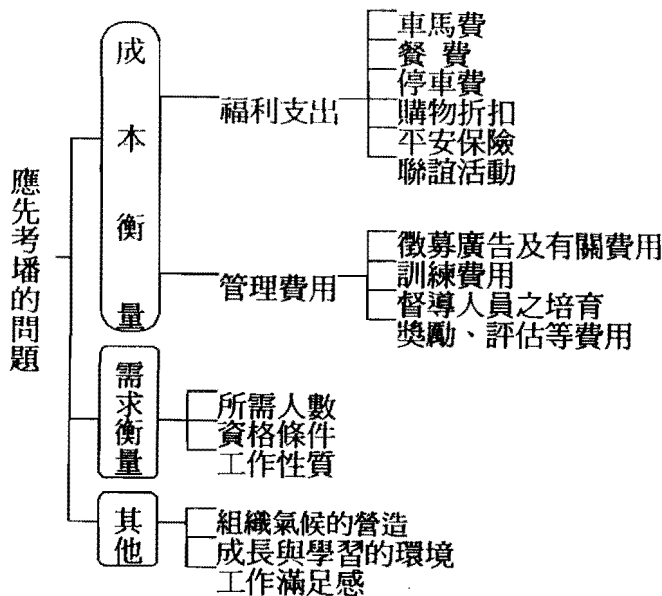
Kam (1983) · Moore (1978)

增進服務的成本效益。

## 肆、公部門進用志工之要件及管理上之困境

推展公部門志工政策，除一般所著重的——這個政策所能提升機關效率與經費節省的程度外，值得探討的議題為機關在推展這個政策時，是否均能如預期般的順利。

一般而言，推動公部門志願服務工作時，除考量機關本身運用志工的目的外，應考慮的因素有二，其一為機關構本身所須支付的成本，與對志工之需求狀況，其二為組織環境的營造問題（如圖二所示）。



圖二 公部門進用志工應先考慮的問題

就圖二所示，歸納如下：

1. 確定需求人員之資格條件：依需求條件，決定徵募、訓練之方式。

2. 預估必要的成本支出：包括福利支出與徵募、訓練、督導及獎勵、評估等費用支出。

3. 依志工之興趣與專長分配合適的工作：依志工的興趣專長安排適合的工作。

4. 機關本身的預算問題：志工雖不支薪水，但給志工的車馬費、餐點費、福利等均需事先予以規劃與安排。

5. 提供成長、學習與發展的機會：維持志工持續服務的要素之一為鼓勵與支持，同時也應提供一個可以使他們不斷成長、學習與發展的環境，才能減低志工的流失率。

### 一、公部門運用志工之成功要件

志工與機關的關係可大別為三（莊文生，民83年

1. 志工永遠在機構之外，運用志工並非機構的政

策，而是由於工作個人與志工的關係而來。

2. 志工自行對機關表示服務的意願，一旦機構人力問題解決了，就不再使用志工。

3. 運用志工是機構的政策，有專責的部門或人員來負責志工的管理工作。

只有當運用志工是機構的政策時，志工政策才能持續下去。Duncombe及Duncombe在研究地方政府中之志工政策時，提出公部門運用志工之成功要件如下：

### Markwood (1994)

1. 上級的支持：上級的支持與否為推展志願服務工作成功的因素之一。

2. 維持志工與受薪員工之間良好的關係。

3. 政府立法支持此政策。

4. 評估機關對志工的需求情況。

5. 製作志工工作陳述表，界定志工的責任與任

務。

6. 規劃志工之訓練與督導方式。

7. 肯定志工之工作表現。

### Duncombe (1986)

1. 主管的支持。
2. 多面向的徵募計畫，使志工來源不虞匱乏。
3. 製作志工工作陳述表，界定志工的責任與任務。
4. 尊重志工並肯定他們對機構的重要性。
5. 為志工安排適當的工作。
6. 為志工辦理保險。
7. 定期評估志工之工作表現。
8. 實施志工工作輪調。
9. 辦理志工工作獎勵制度。
10. 使受薪員工參與制定運用志工之計畫。

### 二、志工管理上的困境

依據文獻上的資料，志工管理上的問題如下：

### Duncombe (1986)

1. 年紀大的志工易因健康問題而受限；而年輕的志工則傾向於選擇個人有興趣的工作。

2. 志工的缺席問題不易解決。

3. 如何兼顧志工與一般正式員工，並使志工感覺到受到應有的尊重。

4. 如何保持志工之工作動機。

5. 志工工作不如預期。

6. 沒有足夠的志工。

陳阿梅（一九八三譯）

志工與專業人員間的關係存在緊張與敏感。

### Brudney (1990b) Monjoy & Brudney (1990b)

1. 志工作品質之維持。

2. 如何維持志工與一般工作人員的關係。

3. 如何界定志工的職責範圍。

4. 如何徵募足夠的志工來加以訓練。

5. 如何安排志工的工作。

林萬億（民82年）

1. 志工素質不一，未充分規劃訓練內容致訓練重覆、浪費。

2. 志工出席率不佳。

3. 訓練課程不充實，師資不足。

陳武宗（民85年）

相關理論與訓練不足

萬育維（民85年）

1. 志工之訓練缺乏師資、教材。

2. 志工流失率高。

由以上學者研究所得，志工管理上的困境可歸納

成徵募、訓練、工作、人際關係出勤狀況與流失率等

方面：

(一) 徵募方面

志工來源不穩定為管理上首須面對的問題。

(二) 志工訓練

訓練方面的問題包括：

1. 限於志工素質不一，均施以固定之訓練內容

，造成訓練資源重覆、浪費。

2. 訓練師資不足，志工實際受益情形難以評估。

3. 相關的訓練理論與課程不足。

(三) 工作方面

工作方面的困境包括：

1. 如何依志工的專長與興趣安排適合的工作。

2. 如何界定志工與一般正式員工的職責範圍以

達到截長補短的目的。

3. 如何激勵志工之工作動機與維持其工作品質

，為管理上的困境之一。

4. 志工之工作情形不如預期。

(四) 人際關係

1. 如何化解志工與專業人員在工作認知、心態

上的差異所造成之緊張關係。

2. 如何兼顧志工與一般正式員工，使均受到應

有的尊重。

(五) 出勤狀況

志工出勤狀況不理想，為管理上最大的困境。

(六) 流失率

1. 高度的流失率造成管理上的不便。

2. 志工離職原因隨年齡而異，如何藉管理的手

段以減少流失率為管理上的一大挑戰。

# 伍、實證研究以中部地區公部門志工管理為例

為瞭解我國目前公部門對志工管理情形，本研究選取中部地區文教機構、醫療機構及社會服務類作為研究對象。包括退輔會台中榮民總醫院、國立自然科學博物館、環境綠化義工、新竹市政府、XX圖書館、省立台中醫院、省立老人養護中心、嘉義文化中心及非營利機關彰化基督教醫院等單位，並採取問卷調查與深度訪談兩種研究方法，研究所得結果如后：

## 一、角色

1. 四十一—五十歲及六十一歲以上之志工受測者，對本身在機關中的角色滿意度最大。
2. 未婚的志工受測者，對本身在公部門中之角色滿意程度，顯著高於已婚之志工受測者。
3. 在角色滿意程度上，男女志工受測者間、有無宗教信仰之志工受測者間、不同教育程度之志工受測者間、不同職業之志工受測者間

、不同個性組別之志工受測者間、不同服務年資之志工受測者間均無顯著性差異存在。

## 二、工作

在工作的滿意程度，男女志工受測者間、有無宗教信仰之志工受測者間、不同教育程度之志工受測者間、不同職業之志工受測者間、不同年齡組別之志工受測者間、不同婚姻狀況之志工受測者間均無顯著性差異存在。

## 三、督導

在對機關之督導方式與督導內容上，全體志工受測者之間並無顯著性差異存在。

## 四、志工對工作之建議

1. 整體而言，志工受測者對「增加工作自主性」的需求最高，其次為「調整工作分配」與「調整工作內容」。
2. 不同性別之志工受測者、不同教育程度、不同年齡組別、不同職業及服務年資之志工受測者，在「增加工作自主性」、「調整工作

分配」、「調整工作內容」與「減輕工作的負荷量」的建議上無顯著性差異存在。

3. 無宗教信仰之志工受測者對「增加工作自主性」的需求，高於有宗教信仰之志工受測者。

## 五、徵募、訓練、評估與獎勵

### (一) 徵募

徵募的方式雖有多種，但以依志工之人力市場供給，及機關本身需求狀況，去規劃志願服務人力的運用模式，和依機關需求之志願服務人力類型，決定徵募方式、地點，才能獲得所需的志願服務人力。

### (二) 訓練

1. 訓練為人力資源發展的重點工作，惟基於初任志工之高流動率，職前訓練之經濟效益顯然低於在職訓練。

2. 成長訓練或稱生涯規劃訓練方面：除少數單位之外，一般機關為志工所辦理的成長訓練，未能如在職進修般實施普遍，究其原因，或受限於機關本身服務對象之單一性、或人

力之不足，沒有成長轉換之餘地，而無法真正落實。

3. 試用期之實施：為提供初任之志工考量能否適應機關，以決定其是否繼續留任，公部門中均訂有志工之試用或見習期間，一般期間為一個月或三個月。

### (三) 評估

依據作者對公部門之志工管理人員所作之深度訪談所得結論，可知在理論上，對志工的評估面向，應包括服務時數、服務品質與服務態度，惟從訪談過之機關中亦得知，除一個頗具規模之機關外，一般機關均以服務時數為評估的主要考量點。

### (四) 督導管理

志工的出勤不易控制，在機關無法對其採強制性的約束力之下，常對志工人力的運作造成莫大的困擾，解決之道，應先訂定合理可行的管理規則，以要求志工遵守並確實執行，才能使管理制度上軌道。

### (五) 工作方面

## 1. 工作滿足感

(1) 影響工作滿足的因素有三，其一為組織環境（包括組織氣候、督導因素），其二為工作分配與工作特性因素，其三為個人之認知、期望與實際之間差距大小。而工作內容為影響志工工作滿足感的主要因素，工作太繁重或太少，均會造成志工在工作上的不滿足感。

(2) 跨區服務、成長訓練可以減緩志工之工作倦怠感與不滿足感，而限於機關性質，無法提供跨區服務、生涯發展或成長訓練之下，加強在職訓練、培養志工另一專長亦為一個途徑。

(3) 管理人員與志工之間，建立良好的聯繫與溝通關係，有助於志工之服務週期的延長。

## 2. 離職

(1) 志工之離職率以服務之前六個月最大。

(2) 當實際服務的工作性質與預期差距過大，或由於志工之個人因素，都會導致離職，而在所有離職原因中，以個人因素所佔的比例最

高。

(3) 公部門中各雖有辭退志工之規定，但事實上難以實施，志工之離去，大多是源於自然淘汰，因機關主動辭退者的比例甚低。

## 3. 其他

(1) 首長的支持度：志願服務工作管理的良窳除了管理人員自身的努力外，主要來自機關首長與管理人員對此制度之肯定，即機關首長對運用志工的態度、及對管理人員之支持與賦予之自由度大小，為整個制度運作成功條件之一。

(2) 於強調業務之責任性與一貫性之機關（如行政機關）中，正式人員仍為機關的重要組成分子，志工事實上無法完全取代機關中之正式人員。

（作者孫本初為國立政治大學教授、簡秀昭為台灣省政府公務人力培訓處科員）

（下期待續）