

臺大社工學刊 第七期
2002年12月 頁203-241

對我國志願服務法 的若干反思與建議

呂朝賢

南華大學非營利事業管理研究所助理教授

收稿日期：2002年11月4日；通過日期：2003年1月20日

中文摘要

本文旨在檢視現行志願服務法的基本框架，並提出反省。本文認為政府志願服務法係由三個基本框架所形塑：(1). 功效框架。(2). 誘因框架。(3). 意義框架。並從政策公正性與實然性等二個原則提出若干研究問題。研究結果顯示，這三個立法框架皆有其侷限性，本文建議政府應：(1). 對志願服務的意義放寬，除強迫性行為外，只要行為本身對社會之貢獻大於個人之投入成本與收益者，皆可視為志願服務行為。(2). 在政策誘因上，應去除教育與服兵役等二項優惠措施，並著力於志願服務參與平台之建構才是正途。(3). 在功效上，應多強調志願服務的社會貢獻，如：社會資本累積與社會包容的涵養，而非僅著強調其經濟價值而已。

關鍵字：志願服務、志願主義、志工

一、前言

聯合國將 2001 年訂為志工年，志願服務 (volunteering) 猶如新世紀的全球公民運動，被各國積極地推展。於此浪潮下，政府亦不遑多論，推出全球少有的志願服務法，連阿扁總統的兩次就職年慶皆是以當「志工」為誌慶之活動，其所受的關注程度與象徵意義之深遠，實前所未見。不過上述將政府的法令制定緣由，皆推衍成昧於時尚的說法，似小歐政府的用心。其實政府對志願服務之看重，並非始於 2001。自民國 41 年在農業推廣體系即有「義務指導員」制度，之後各項小型推展志工的計畫不斷（陸光，1994；施建矗，2001）。但真正落實成為政府的施政法令則始於民國 71 年臺灣省訂定的「台灣省推行志願服務實施原則」，及至前年志願服務法頒訂前，我國已有數十項與志願服務有關的計畫或法令被政府制定與推動（陳武雄，2001），政府對志願服務的重視可見一斑。

志願服務法可謂過去數十年來政府對志願服務活動推展的總整理。此一政府行為準則的法令雖新穎，但其後看不見的立法框架卻有脈絡可循；相對於其為政府行趾準則之表面意義外，隱而未明的框架 (frame) 才是真正影響臺灣志願服務走向的實質影響力量。那麼有那些呢？本文採用政策分析文獻中常用的「目的」(goals)、「問題」(problems)、「解方」(solutions) 等三項政策組成要素來說明之。所謂目的係指政策所欲追求的可欲／值得爭取的事務；問題則是目標事務之理想狀況與現實狀況間的差距；解方則是如何縮小理想與現實差距的可行之道。（可參閱 Stone, 1988 對此議題的討論）

以此三項要素為基，吾人可將志願服務法之基礎立法框架分解成三¹：第一是與目的有關的，本文稱之為功效框架：在志願服務法第一條指出志願服務為可資有效運用的社會人力資源，係為促進社會各項建設及提昇國民生活素質而制定。其假定志願服務可作為政府與市場滿足社會需求的補充或替代的助力。第二是與解方有關的，本文稱之為誘因框架：在志願服務法第 16 至第 21 條中政府為促進民衆參與志願服務提供了若干誘因，其假定政策誘因可增強民衆志願參與的意願。第三是與問題有關的，本文稱之為意義框架：為查知現實狀況與政策理想之差距，則我們必須知道如何去範定／計數問題，計數／範定問題基本上就是一種分類化 (categorization) 的過程，政策制定者需選擇重要的特徵來建構問題，以作為包含與排除不同行為之基礎（可參閱 Stone, 1988 對此議題的討論）。簡單說就是需為志願服務下定義，如此才可考察現實與理想間之差距，並能提供處方設計之參考。在志願服務法第二條與第三條，將出於志願、非以報酬為目的、於立案組織或團體中所從事之有益社會的行跡皆視為志願服務。

平心而論，志願服務法所蘊涵的三種框架，在民間單位的志工管理制度或策略中，亦是顯然可見。然而政府與民間畢竟不同，其政策之影響既廣又深，政府所欲為之事對社會必有一定之影響與衝擊；尤其當所欲影響之標的已深植人心時，更需小心謹慎，且需思考周全。所謂徒法不足以行，且良法亦需美意為基。那麼如何論斷志願服務法的美意，它的判準為何呢？本文以為應

¹ 在此僅約略的摘述三種框架之內涵，本文將在後續三節中更詳細討論框架內涵。

考慮以下二項原則（可參閱 Stone, 1988 對此議題的討論）：(1) 政策的公平性 (equality)：政策之施行通常有預期的與非預期的效果存在，非預期的後果應不能減損、甚至惡化民衆利益之取得。意即我們需分辨需與政策後果長相左右的受益人與被害人，我們才得以知曉，政策是否如其立法所願。(2) 政策的實然性：政策是否貼近現況，是否鼓勵了所有應鼓勵的行為，還是見絀百出。

前兩項原則引發吾人思考如下幾個問題：前述志願服務法中的三項框架是否符合分配性公正 (distributive justice) 之精神？其所產生的社會公益是否雨露均霑？還是益有等差？志願服務法之範圍是否符合臺灣志願服務的發展現況？它是否將所有應該鼓勵的善行義舉 (pro-social action) 皆納入考量？未考量的行為類型是否減損了社會公益的累積？

志願服務法到底是孕育夢想的養分，還是養虎遺患，有看不見的隱憂存在？本文之研究目的即在徵引稽疑，討論志願服務中的意義、誘因、成效等三大框架是否合宜²。

二、意義框架：志願服務的定義與範圍

志願服務法可視為政府鼓勵民衆善行義舉的行動準則，而此法中對於志願服務的定義，則限定了其所涵蓋的範圍。理想上，該定義不僅應將所有對社會好的活動，都納入鼓勵範圍；而且應能彈性的調整以貼近時代脈動變化下的多元善行。但要為志願服

² 志願服務法共有八大項 25 條條文。本文的分析問題並不包括主管機關的權責、志願服務運用單位的權責、志工權利與義務、志願服務之法律責任、經費與附則等六大項中的條文內容檢討。

務下定義是相當困難的，因為志願服務的定義依年代、社會環境、文化而有不同的意義，從最早期為宗教而戰之志願軍 (Karl, 1984) 到現代以家庭與企業為單位的志願服務型態，其類型駁雜難分。是故，如何使法律的定義盡量貼近學理與實際之狀況，成為本文所欲論述的第一道題目。

志願服務到底是什麼？Cnaan et al. (1996) 檢討了文獻中有關志願服務的定義指出，志願服務的意涵可以歸納成四大組成要素（請參閱表一）³：自由選擇 (free choice)、報酬 (remuneration)、結構 (structure)、預期受益對象 (intended beneficiaries)。在這四項要素中皆有不同的等級程度區分，其不同的組合所指涉的志願服務範疇並不一樣。如以 Cnaan 等人的分類模式來說，我國的志願服務定義可轉譯成「民衆在自由意志選擇下，於立案組織中，所從事之有益他人或社會的無酬行為，但可貼補執事所需之支出」⁴。此一轉譯結果將「基於個人責任與義務」、「未立案組織」、「有益個人與親朋」、及「領取津貼」之行為排除在外⁵。如此的排除準則引發了吾人三個疑問：(1) 此定義是否能符合現實

³ Cnaan et al. (1996) 所提的分類元素在其它文獻中亦有提及，請見 Davis Smith (2001)、Karl (1984)、Lukka & Ellis (2001) 等人的著作。

⁴ 志願服務法中將「民衆出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、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益所為之各項輔助性服務」定義為志願服務（內政部社會司，2001）。

⁵ 排除的四項類別所參考的法條分別為，(1)「基於個人責任與義務」：第三條第一款，請參閱註釋 4。(2)「未立案組織」：第三條第三款規定志願服務運用單位僅限於立案之團體，一般民間的慈善會、未立案組織、原住民部落、一般社區皆不包含在內。(3)「有益個人與親朋」：第二條及第三條第一款，請參閱註釋 4。(4)「領取津貼」：第十六條中規定係指志工運用單位可補貼志工執事所需的支出，此屬補貼支出，而非領取津貼。

的善行義舉行為模式呢？(2) 是否排擠了可欲的善行義舉？(3) 是否因而減損社會之福祉，甚至造成負向的外部效果？對此三項疑問，本文將依志願服務之四種組成要素檢討與反省如下。

表一 志願服務的組成要素

面向	類 型
自由選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自由意志 2. 相對而言未受強迫 3. 有責任
報酬	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完全沒有 2. 非預期 3. 補貼支出 4. 津貼／低薪
結構	<ol style="list-style-type: none"> 1. 正式的 2. 非正式的
潛在受益者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有益他人／陌生人 2. 有益親朋好友 3. 有益自己

資料來源：Cnaan et al. (1996)。

在德語與瑞典語中，志工通常被稱為自由意志者 (free willer、freiwilliger、friwilliger)。而在中文字詞中對從事志願服務者通常以「歡喜甘願」來形容。這二個例子其實就反映傳統上與一般大眾的認知皆視志願服務或成為一名志工是個人自由意志選擇下的結果，如果是被強迫去做的，那其「志願」的屬性將大打折扣？然而人們在從事志願服務活動真的那麼自由自在，可依自由心志決定嗎？其實經驗研究已指出，志願服務的參與有時是受到社會

壓力或同儕壓力所致 (Freeman, 1997)；而且隨著志願服務屬性的多元化，事實上現今有許多新型態之志願服務工作係含有義務與責任屬性的，如：替代刑罰志工 (alternative sentencing volunteers) 一對犯罪人以適當的社區服務工作時數來替代刑罰⁶ (McCurley & Lynch, 1996)；及基於互惠的利他關係 (reciprocal altruistic relationship) 而投入志願服務的學校義工爸爸媽媽。

這表示，不論就實際的參與因素或志願服務的類型而言，傳統上所指稱可依自由意志，完全依心意，志願地投入志願服務的看法，並無法完全涵蓋現存的所有志願服務類型。現代的志願服務類型，如前所列之替代刑罰志工，或學校中的義工媽媽與爸爸，或企業志工，其實皆隱含著「義務」、「責任」，甚至「強迫」⁷的屬性存在。因此，吾人以爲，應放寬此一條件，僅排除完全被強迫性的志願行爲，個人只要在參與志願行爲的決策時，擁有決定參與與否的權利要件，且能滿足法令中應盡責任／義務者⁸，即便是選項有限，皆不能排除此行爲是志願服務的可能。

第二個要素指的是當志工的人是否不求回饋。通常，我們將志願服務定義爲不求回饋的活動，此種不求回饋就是做任何事都是爲他人或公衆的利益著想，而不是爲了累積個人的財富、聲望

⁶ 2002年2月8日頒布增訂的刑事訴訟法第二百五十三條之二第五款規定，檢察官爲緩起訴處分者，得命被告於一定期間內「向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供40小時以上240小時以下之義務勞務」。目前各地方檢察機關已著手擬定相關方案執行中。

⁷ 就企業志工而言，企業主「鼓勵」員工一起投入社區的志願服務活動時，其實員工是很難拒絕不參與該類活動。

⁸ 這一點是爲區別替代刑罰志願行爲與扶養親屬行爲。因爲後者並無法透過交換「行爲的受益對象」而滿足法律應盡之責任／義務。

或其它收益而做，換句話說，志願服務的「志」是「志在為他人、社會公益，而非個人利益」。但此一純粹奉獻、基於利他精神 (altruism) 的志願服務真的是志願服務的唯一型式嗎？答案恐非如此。

如果我們將志願服務之報酬放寬來看，它其實是可分為有形與無形的二類。有形的報酬如金錢，無形的報酬如聲望、健康⁹。這些報酬都是投入志願服務者可能獲取的收益，亦是促使人們投入志願服務的理由¹⁰。以服務信用銀行¹¹ (service credits banking) 為例 (Coughlin & Meiners, 1990; Chan, 1992; Ellis, 1995)，早年的投入可以換取未來相關服務的回饋，此一類似捐血活動性質的服務，早已盛行在志願服務的領域中。又如早期西方以樂善好施之仕女 (lady bountiful) 來指稱那些有錢的貴族女士所從事的濟貧活動 (Wilson et al., 2001)；雖然這種活動隱含著社會歧視，視救助不幸者為彰顯自我道德情操之途，但不可否認的，它有助於女性取得社會地位與權力。再從實際的方案來說，在相關的文獻中

9 志工從志願服務過程中還可能得到其它收益，如：擴大自我的社會網絡，而這將有助於支持體系的擴張及就業機會的擴大、可增進溝通技巧與專業能力、學習到如何使團隊運作更有效率的能力等等 (Pidgeon, 1998:39-45)。Pidgeon 書中對此議題有其它更詳實的記述，在此不再贅述。此一可貴的書目資訊係由審查委員之一所提供，特此誌謝。

10 從文獻中我們發現，具優勢地位 (dominant status position)，如高教育、高社經地位者，其參與志願服務的可性愈高 (Freeman, 1997; Lemon et al., 1972; Sokolowski, 1996; Selbee & Reed, 2001)。然而，這亦可能是這些群體有較多的機會接觸志願服務工作，或特別認知到志願服務對其之利益所在，而非他們特別的熱愛奉獻。

11 中華民國弘道老人福利基金會的「全國志工連線計畫」，即為一種服務信用銀行制度，志工在照顧老人時，可儲存服務時數，用以交換服務遠地親人或儲存留至將來自己老年使用。

(McCurley & Lynch, 1996) 亦已有所謂「津貼志工」¹² (stipended volunteers) 類型的志願服務活動¹³。

以上的例證皆顯示，現行志願服務法中所範定的志工定義其實是未能符合現況。而這些未被納入的志願服務類型是否值得被納入呢？我們可以用社會中最弱勢的貧窮人口為例來說明之。底層階級者 (underclass) 受限於社會參與機會之缺乏，而導致生活不穩定或貧窮之問題，從 70 年代起已廣泛被討論與證實 (Townsend, 1979; Wilson, 1987)。這些研究者發現純然以經濟的手段，如：教育與訓練、生活津貼與補助等方式，並無法解決／減緩貧窮問題，保障社會參與之機會於是被提出，視為解決貧窮問題的可行策略之一。

而現存的津貼志工制度正可符合此一精神，它有助於底層階級者的社會參與，是一種促進社會包容 (social inclusion) 與社會凝

¹² 津貼志工需符合幾個條件：(1) 係組織中的經常性服務活動，(2) 幫助的對象與志工無個人關係，(3) 志工雖非以賺取服務報酬為考量，但可得到低於該工作市場價值的財務報酬。(4) 此財務報酬需低於該志工為參與此志願服務活動所需投入的成本 (Mesch et al., 1998; Tschirhart et al., 2000)。

¹³ 美國聯邦政府的義祖父母方案 (The foster grandparent program) 及長青之友方案 (The senior companion program)；二者皆以運用 60 歲以上的低收入老人來提供志願服務，除有交通、誤餐費用、年度免費身體檢查之補助外，志工每小時仍可得到美金 2.65 的津貼。金車教育基金會在民國 74 年開始辦理的「恰克里」志工隊，除交通食宿等補助外，每日皆有獎學金（約 500 元）。台北市野鳥學會的義務解說員以個人名義領取解說費後（金額不固定），然後再捐給學會（組織並沒有規定，一定要捐，但這是組織既成之非成文規定）而學會則補貼其交通、稅金、保險等支出 300 元。第四十四屆國際體健休運動舞蹈年會，會議期間，除交通、餐飲與衣著補助外，另給予志工每天 1000 元。台北海外和平服務團所徵募的對泰國與柬埔寨難民營服務的工作站志工，在工作期間皆有生活津貼的補助。泰華文教服務中心徵求赴泰北擔任僑校教師研習會的教師志工，除交通、食宿、保險與教具補貼外，每日皆有教學津貼 30 美元。

聚 (social cohesion) 的方式。換個角度來想，如果這些窮人沒有津貼，他們如何可能奉獻時間，參與志願服務呢？(Fischer & Schaffer, 1993)。如果津貼制度，可以去除窮人或底層階級參與社會活動之經濟障礙，促進生活的滿意度與社會之整合，那政府豈可樂而不為呢¹⁴？也因此，本文認為看待志願服務的「報酬」，應較現存志願服務法中所言更寬廣一些，才有助於我們檢視不同的志願服務類型，並有益於社會。

第三個要素指的是志願服務是否由立案組織來推展之行動¹⁵，通常由立案組織所推展的活動被視為有較高志願屬性的服務活動；但我們也不可忽略，其實有些非正式部門的慈善活動¹⁶，例如：社

¹⁴ 當然津貼志工對窮人而言，除了正面的效益外亦可能引發負面的效果：如：(1) 烙印效果 (stigma)；即把不好的工作丟給窮人做，窮人只配做低下的工作。(2) 福利依賴：將其視為政府應給之福利，而不思自力。但吾人在此強調的是，津貼窮人從事志願服務是創造社會參與的機會，只要有適當的設計應可以減低其負面的效果。

¹⁵ 正式的與非正式的志願服務 (formal and informal volunteerings) 間有五個主要不同處：(1) 前者為規畫性 (planned) 的活動，有特別的投入方式、時間與地點。後者則比較是自發性 (spontaneous) 的活動，當需求發生時，立即行動。(2) 前者通常基於制度性的關係，如：老人福利機構關懷其案主，後者則無制度性的關係。(3) 前者是有組織性的行動，志工有一定之角色與規範，並受一定之管理，後者則通常基於友誼網絡，基於互助與互惠之量力而為行為。(4) 前者通常有訓練，需在服務之知識、技術與態度上做訓練。後者則是憑藉助人者本身原有的知識、能力與態度。(5) 前者之工作皆是事先設定，有特定之任務，做何種工作與投入的時間多寡皆事前約定。後者之任務與時間之投入則較彈性，視志工的意願而定。(Secretariat of the International Federation of Red Cross, 2002; Brown, 1999) 不過，上述分法並非絕對，有時正式部門中所推動的短期性志工，亦被視為是非正式的志願服務，如：一日性的社區掃街活動。(請參閱 Brown, 1999)

¹⁶ 嘉義的何明德行善團，為一未立案的慈善團體，其亦未有固定的志工團隊，每次的造橋志工成員皆不固定，但這數十年來這些志工已合力建造了數百座橋樑，對社會之貢獻不言而喻。

區守望相助團隊所進行的社區性志願服務工作，其益人、益世性並不亞於正式部門的慈善活動，斷然排除他們似有不當。再者，排除非正式部門中的志願服務活動其實有違「人人皆可參與」的志願服務基本精神。事實上，志願服務活動對少數民族、不同於西方文化的民族而言，通常比較傾向於非正式部門中運行，例如：紐西蘭的原住民毛利人 (Robinson & Tuwhakairiora, 2001) 其社區的志願活動常涉及到文化規範下的互惠、責任與義務，而這些活動皆非於正式部門中所進行的。相同的，Lukka & Ellis (2001) 的研究亦發現，在英國的黑人、少數民族、年輕世代的眼中，所謂志願服務斷非僅限於正式部門中的行爲，這些群體所展現的志願活動於非正式部門中反而更常見（請參見 Fischer & Schaffer, 1993¹⁷）。故，爲免未納入非正式部門，造成社會排斥 (social exclusion) 效應，宜將非正式部門中所從事的志願行動納入。

最後，對於志願服務的潛在受益者，一般的看法是將利己的行爲視爲非志願服務。然而，就實際的志願服務活動而言，志願服務雖以利他爲主要依歸，但純然皆是利他的志願服務活動其實很少 (Smith, 1981)¹⁷，從事志願服務活動者多多少少會有受益。Handy et al. (2000) 的跨國研究即支持此點，他們以下式 Cprivate - Bipri-
vate - Bipublic 來表達公衆評斷志願服務的準則。其中 Cprivate 表

¹⁷ 利他行爲其實就是一種利己行爲。而如單純就金錢的價值來說，Brown (1999) 估計 1996 年美國志願服務所產生的價值，由投入者本身之機會成本估計，大約是 2620-4100 億美元；從被生產的服務之市場價值來估計（即受益者可得之服務價值）而言，則約是 1460-2080 億美元。從此數字看來，志願服務並不符合一般所言之成本效益 (cost-benefit)。這也間接佐證，人們之所以花那麼多成本來從事志願服務，應有其它非金錢之獲益存在，即志願服務當非純粹之利他行爲。

個人從事志願服務之成本，Biprivate 表個人從事志願服務的受益，Bipublic 表社會因個人之志願服務活動而得的益處¹⁸。依此簡單的評斷模式，Handy et al. (2000) 等人發現大眾所認知的志願服務活動，應當是其對社會的獲益大於個人的參與淨成本（個人成本減個人收益），且個人參與成本需大於個人之獲益，而當社會獲益與個人參與的淨成本愈大時，其志願服務之屬性就愈強。

就實際狀況而言，前述所提及的學校志工媽媽、志工爸爸，或服務信用銀行方案，皆是將提供服務者與受服務者間的利益都考量，即兩者皆有利。而在我國的志願服務法中，志工績效優良者在服役、升學、進修、就業、消費上皆有一定之優待（請參閱該法第十六條至二十一條）。易言之，傳統上以為從事志願服務者是以利他為己任，利己事項則被隱而不談。然觀諸上列陳述，現代志願服務早已從所謂的禮物關係推衍至交換關係 (from gift to exchange) (Davis-Smith, 2001)。我們不否認，而且亦認為，從事志願服務者應以他人與社會利益為重，但這不意謂志工本身毫無所益。

總之，由前面的討論可知，志願服務仍未有共所接受的定義，其範疇隨定義的不同而異。本文採 Cnaan et al. (1996) 所提之志願服務之四項組成要素分別論述，所得的結論有如下四項：

¹⁸ 個人成本包括：放棄其它活動的機會成本（如：休閒、工作）、勞務成本、投入志願服務活動所需成本（交通、衣著、飲食）。個人收益包括：金錢的補貼、社會地位與聲望提昇、增進潛在的賺錢能力或技能、增加工作機會網絡、從服務工作所得到的滿足感（自我肯定、自我實現等）、因活動而增進身心健康、學習到解決自己問題的能力、公民技能的習得等等。社會利益包括：此志願活動所產生之財貨與勞務的經濟價值、社會價值（社會凝聚、社會包容與社會資本）。

(1) 就自由選擇面向而言，吾人以爲志願服務係社會行爲之一種，是否參與的決策過程非純然依自我之自由意志而定，而是會受到社會環境／網絡之影響；再者現行的志願服務型態中，某些活動類型明顯的超越了「人可僅依憑自由意志來做參與志願服務與否決策的假定」。因此在此一判準上，吾人主張如行爲的產生是被強迫的，則此行爲不能視爲志願服務，否則應有被視爲係志願服務的條件。(2) 就報酬面向而言，志願服務法中的認定志願服務不能有津貼。然而本文以爲若津貼的作用是爲了滿足跨越志願服務參與的障礙，則具有此項特徵之行爲仍不宜被排除於志願服務的候選範圍中。(3) 就服務的行爲到底是有組織性的活動與否的論斷，本文以爲無論是正式的與非正式的行爲皆應可能是志願服務行爲，不宜斷然排除非正式部門的服務行爲。(4) 對受益對象而言，本文主張排除以利己爲主要考量的服務行爲，如果執事過程中志工本身有獲益，但其獲益低於執事所需成本者，應還是有被視爲是志願服務的可能。

前述的主張擴大了現行志願服務法對志願服務的界定範疇，但這不意謂志願服務的定義是可無限延伸地納入所有人類活動，本文採納 Cnaan 等人原創，Handy 等人修正的主張，以行爲的淨成本 (net-cost approach) 來衡鑑符合前述四項結論的行爲，以做爲「志願服務與否」的準則。當行爲之屬性愈屬於「自由意志下之選擇、無報酬、爲立案組織中活動、及以公益爲執事目的」者，其志願的性質愈高，亦可得到大眾的認同。如前文所舉之例，台北海外和平服務團所徵募的對泰國與柬埔寨難民營服務的工作站志工，在工作期間雖有生活津貼的補助，但因擔任此項服務所達到的社會利益遠大於個人的淨成本（個人成本減個人收益），所以仍應視爲是志願服務行爲。

雖然政府在 2001 年通過世界第二部的志願服務法，該法中已為志願服務下了個定義。然而，此一定義對照前述 Cnaan et al. (1996) 的說法，仍屬較傳統式的定義，對於一些較新型式的志工類屬如：企業志工、家庭志工與津貼志工，仍無法全面的涵蓋。因此，經由前述討論結果，本文以為為更貼近的檢視臺灣志工發展的狀況，我們不宜僅採法定志願服務定義，而需將志願服務之定義放寬。以利掌握目前臺灣志願服務之發展趨勢，及其所面臨的問題。

三、成效框架：角色與功能的定位

政府法令背後皆隱含著些許社會目的，志願服務法令亦不例外。本節擬從行政與立法過程兩個層次來探究志願服務相關法令中對志願服務之角色與功能之定位，並討論其中可能的意涵與假定。

(一)行政層次

執政當局（包括政府與執政黨之政策與法令）對志願服務之推動由來已久，我們約略可區分為三個時期：

(1)、草創期：時間是從民國四十一年至民國七十年止，在這一時期中，執政當局對志願服務的作為尚停留在傳統善行義舉推廣為主，並提出些許的小型實驗性方案¹⁹。此時期對志願服務角

¹⁹ 自民國二十年左右，即制定「國民義務服務勞動法」鼓勵民衆參與社會建設，政府來台後，民國四十一年在農業推廣體系有「義務指導員」制度，民國五十一年國民黨創辦聯合服務，發動大專青年從事醫療、家戶服務工作，民國五十四年通過民生主義現階段社會政策，倡導鼓勵民衆參與社區發展，民國六十年台北市成立「義務服務工作團」在南機場展開示範性、實驗性的服務工作。同時，學生社團「耕莘山地服務團」及「政大指南服務團」陸續成立，開始有計畫、有組織的參與志願服務（陸光，1994；施建轟，2001）。

色與功能之定位尚僅止於傳統慈善行為的鼓勵。

(2)、法制期：自民國七十一年開始臺灣省、台北市與高雄市政府開始制定相關的行政命令²⁰來鼓勵民衆參與志願服務，而及至民國八十四年內政部社會司實施「祥和計畫」止。在此段時期中，政府開始認知到志願服務對補充政府效能不足具有貢獻²¹，開始有計畫的推展志願服務工作，不僅開始對志工之人力資源管理有一定之法令與方案推行，更對從事志願服務的個人、組織與機構經費補助。

(3)、擴大期：此一時期約自內政部祥和計畫開始，至民國九十年制定「志願服務法」止。此一時期中政府擴大對於志願服務工作之鼓勵與運用。除原有內政部社會司的祥和計畫外，其它部會如青輔會，「自八十年開始補助大專院校服務性社團從事各類社會服務，八十四年擴大為「青芯計畫」將補助對象擴及於社會青年，八十六年「輔導青年參與志願服務計畫」，更有系統的鼓勵青年參與國內地區及海外地區的志願服務，八十七年起加入國際志工協會，參加國際志工大會並主辦亞太地區志工會議，八十

²⁰ 例如：臺灣省推行志願服務實施要點（民 71）、臺灣省加強推行志願服務實方案（民 75）、台北市政府社會局推展服務實施原則（民 73）、台北市政府推展志願服務實施要點（民 82）、高雄市政府社會局志願服務人員管理要點（民 73）、高雄市政府社會局志願服務團組織要點（民 73）、內政部社會司「志願服務記錄證登錄暨使用要點」（民 78）、內政部社會司「祥和計畫」（民 84）。

²¹ 從「臺灣省運用社會資源參與社會福利事業省政革新方案」中之立案要旨即可很明顯的顯示此一精神，該案中說「由於社會及經濟結構改變，各種社會福利問題之叢生，民衆對社會福利需求乃更形迫切，單憑政府有限之人力、財力和物力，已無法完全滿足民衆日趨增加之社會福利需求，必須鼓勵並動員民間力量與社會資源共同參與，方能使社會福利建設配合實際之需要」（臺灣省政府社會處，1989）。

九年起推動「中學生服務學習計畫」擴及高中職及國中學生參與社區服務，同時於各地區成立青年志工中心，以網路虛擬化型式運作」。(施建勳，2001)

此一時期由於政府的財政愈來愈困難，政府採用人事精簡、及公營事業民營化等策略，來彌補政府服務產能的不足。志願服務，特別是社會福利領域的，即成為政府鼓勵的對象。而臺灣民間的非營利組織（non-profit organizations；以下簡稱"NPOs"）雖大幅增長，但受限於經濟景氣與資源募集能力之先天缺陷，他們不僅與政府有廣泛的契約行為，以承接政府的方案為機構重要謀生策略之一，大量運用志工更成為他們因應經濟不景氣與政府財政減縮的法門之一。

易言之，依上揭政府志願服務相關計畫與措施來看，行政單位對志願服務的角色與功能的主要認知為：因為志工是種低成本的人力資源，可填補政府日益不足之人力（甘雯，1993；徐立德，1996；陳武雄，2001），故政府只要加強管理與整合，就得以發揮此一潛在的社會人力資源。此一說法不顯了志願服務能產生良好經濟效益之想法，而志願服務之社會效益則隱而未見²²；

²² 誠如 Stone (1988) 所言，政策目的是由權宜取捨 (trade-off) 的過程所形諸的，可能同時有數個好、壞的標的混雜其中，而不同標的最適均衡則為最後取捨之準則。志願服務法亦不例外，其立法目的可區分為二：一是社會效益，一是經濟效益。但無論從立法的理由、立法過程的討論及實際法律條文的表現來看（立法院，2000a、2000b、2001），其較強調經濟效益，而非社會效益。

(二)立法過程

前述想法，亦可從志願服務法的立法過程中得到佐證。志願服務法之立法提案有二次，一是民國 86 年由立委羅傳進等十二人提出臨時提案，提案理由「國內青年參與志工服務有「想的多做的少」的情況，主要是缺乏誘因或社會激勵所致，由此可知開發國內志願服務工作，仍有相當大的成長空間，且為了有效開發國內青年志願服務資源，本席認為行政院宜訂定「志願服務法案」，以鼓勵青年參與服務，並保障進行服務工作時的安全」。後來內政部對此提案回應將積極研訂擬具草案，但之後就沒有下文了（立法院，1997；內政部 1997）。二是民國 89 年由立委江綺雯等 66 人擬具「志願服務法草案」，此草案成為後來志願服務法的唯一參考依據。該案提案理由有四：(1) 重視志願服務是世界潮流。(2) 以九二一地震狀況為例，說明國內志願服務因為缺乏法源依據，致統合聯繫困難，成效不彰。(3) 認為「志工服務時數抵稅」可以鼓勵大眾參與志願服務。以青輔會、美國與加拿大的資料來說明志願服務有巨大經濟收益，即可減少社會成本、省下政府人力付出，能為社會國家累積可觀財富。(4) 制定志願服務法律是世界潮流，可提昇國內志工服務意願與品質。

其次，從志願服務法在立法院的委員會討論過程來看²³（立法院，2000b），依會議紀錄有發言討論的立法委員只有九位，對

²³ 陳武雄 (2002) 認為在志願服務法的立法討論過程的確有些草率，立委為響應 2001 是國際志工年的湊熱鬧心態影響下，等不及內政部委託學者所擬之法案，直接以立委之提案，匆匆審議、草草協商。使得在討論的過程中，討論時間短絀，以協商方式捨棄部分有爭議之條文，沒有爭議的條文則快速決議通過，造成法案之品質堪虞。

志願服務之功能看法除原來累積國家財富、節省政府經費、精簡人力等經濟效益的陳述之外²⁴，有利國家外交、改善社會風氣亦是說服的說項之一。而所有與會者除立法委員周清玉一直提醒所有與會者「志工有一定的功能，但我們不能對他們有太多的期待」外，其餘討論皆集中在法條本身適當性之論述，主要包括：抵稅、志工保險與優惠措施（考試、就業、服役等等）、及行政措施等等的問題討論。

由前述簡單的立法過程摘錄可知，立委與行政單位對志願服務之功效看法並無多大的差異，強調經濟性的效益依然是立此法最重要的理由²⁵。雖然我們可從法案的討論中發現，行政單位代表曾含蓄表達制定志願服務法所可能帶來的困擾²⁶，及立法周清玉委員一再重覆提醒要小心制訂志願服務法，不能扭曲志願服務基本精神。但這些意見終究還是無法引起更廣泛之討論。

基本上，吾人並不否認志工的確有「節省成本，提高組織收益」之功能，但問題在於些功能是否如此強大，可作為政府「人力精簡」政策下補充公共事務供給不足之解方或志願組織因應政

²⁴ 立委江綺雯在討論終結時對內政部次長李逸詳說：「次長，如果這個業務可以做得好的話，可以精簡很多人力，又可以節省好多錢，因為有好多志工來服務！餅要愈做愈大嘛！」（立法院，2000b）。

²⁵ 因為此法是依江綺雯立委之提案，該提案共 66 人簽署。因此假設提案人之說明應可代表所有簽署人之意見。

²⁶ 財政部賦稅署副署長游能淵從稅制之實務與精神說明志工抵稅的不可行性，內政部次長李逸洋說明對志願服務採「低度管理，高度自治」及草案帶來的行政與財政負擔的想法。

府財政縮減的可行因應對策呢²⁷？本文的答案並非那麼的肯定。

(三) 反思

從志工的成本來說，以往我們都以為志工是種免費的勞力，然實際上運用志工的組織是需要付出一定的代價²⁸，如果組織在運用志工時，沒有一定之準備，如：政策修訂(Graff, 1995)、編列志工運作預算，僅以為想要志工，招募就有，志工招募後就能用，有志工自然有生產力，有志工就一定對組織有正向的貢獻，那麼不僅無法充分運用志工人力，亦可能是組織陷入運作危機的開始²⁹。

²⁷ 「如何引進民間人力資源，成就一個全方位而又人事精簡的政府呢？擴大運用志工參與公共事務，應該是一種具體可行而非常有效的方法」…「（連戰）院長於 84.9.15 日巡視人事局時特別針對“人事精簡”方面提示；三年精簡預算員額百分之五目標，絕不可以妥協；…鼓勵民間參與公共事務，並減輕政府人力負荷；對於建立志工服務措施，亦應積極推動」（徐立德，1996）。「志願服務的實施旨在彌補政府人力之不足，而如“志願服務法”的頒布反而增加政府的負擔，則完全喪失制訂“志願服務法”的基本精神」（陳武雄，2001）。陳武雄先生曾任內政部社會司司長，現為中華志願服務推廣中心執行長。

²⁸ 組織運用志工需支出的成本包括：(1) 直接支出 (direct expenditures)：設備、交通、電話、保險、衣著等等。(2) 例行管理成本 (routine management costs)：招募、訓練、組織、監督等。(3) 擁塞成本 (congestion costs)：志工有適當的合理量，愈多志工有時會造成組織生產力下跌。(4) 組織默認成本 (organizational acquiescence costs)：對於志工不像職工一般有契約可以管控，有時默許志工不適當的行為可能造成組織的傷害。(5) 志工與職工混編成本 (costs of interweaving)：志工與職工一起工作，需花費很多時間來溝通與協調，彼此的角色與功能。(Knapp, 1994)

²⁹ 志工的運用對組織有一些負面的效果，如：增加組織的預算負擔、志工績效與承諾不佳、造成職工間的緊張等等 (Brudney, 1993、1995)。另外志工的人力亦非取之不盡用之不竭，Davis Smith (1993) 對歐洲的研究檢討中指出，失業率、婦女勞動參與率、家庭型態轉變及傳統社區的崩解使得志工人力的投入量減少，在需求增加而供給減少的狀況下，志工作為各方競逐的稀有人力資源。而此一現象與臺灣現今的狀況其實是很類似的，故政府所期待的豐沛志工人力如何可能，實有待商榷。

再者，通常我們假設從事志工的人其時間機會成本與其本人在日常職業上一樣，因此在考慮其志願服務時間的價格時，一般皆以淨薪資率來表示。但事實上，人們對有薪工時長短之自由選擇是有限制的，投入志願服務之時間邊際機會成本並不等於薪資率 (Brown & Lankford, 1992)，據估計此一志工的非市場時間價值僅約等於其平均薪資率的 50%-85% (Brown, 1999)。而且就實際表現來說，志工與職工畢竟不同，後者因為有薪資的壓力，會更努力的求取職業服務能力之進展，故在服務之提供上有較高的生產力。職工的服務提供不僅有專業上的保證，亦有組織的履約保證，因此，對一位欲消費服務的民衆來說，職工所提供之服務當然是優先考量。

就志工的角色定位來說，政府人力的精簡、預算的縮減及契約文化的盛行，使得運用志工的組織愈來愈加重對志工「專業能力與承諾」的要求，如此增加訓練與監督等等志工管理之成本，而管理的科層化亦將在所難免 (Wilson et al., 2001)。然而，志工畢竟係屬志願的社會行為，我們亦承認其有一定之經濟價值，但一味強調其經濟價值，不僅可能傷害志願服務之原意，亦可能使其更重要的社會效應或價值被忽略，造成社會福祉之損失。這些益處包括如下幾項：

(1) 可促進社會包容，避免社會排斥：如果能使民衆有意願就能參與志願服務，則志願服務對原被社會邊緣化、歧視或排斥之群體如：貧窮、失業、少數民族人口，即具有積極性差別待遇 (positive discrimination) 的價值。因為它實質上提供了一種社會參與的管道，弱勢群體可藉此而接觸到不同的社會網絡，得到學習與發展技能與價值的機會，並能因自我的貢獻而增進身心滿足與福祉，這些成效皆能促進社會不同群體之整合 (Davis Smith, 1999; CPA, 2001)。

(2) 志願服務可豐富社會資本 (social capital)，促進社區的繁興 (community flourish)：志願服務可使參與其中的人，藉此參與的機會與過程，增加彼此的連帶、了解與信任，增加互惠的意願，減少合作的成本與搭便車 (free rider) 的現象。這些過程中所形塑的正是組成社會資本的基本元素：社會網絡、信賴與規範。當社區與社會之社會資本愈高，則合力解決共同問題的能力愈大，促進社區繁興的可能性也就愈強。(Putnam, 2000; Davis Smith, 1999) 此一價值可從近年來臺灣天然災害的賑災過程得到佐證，以 921 地震為例，我們看到許多志工的志願投入賑災與復建，在災害發生初期發揮彌補政府與市場能力不足之處，在復建過程中，透過志願服務而形成社區自發性的更新與發展力量

(3) 公民意識與民主觀念的學習：非營利組織與志願服務有相當密切之關係，基本上 NPOs 是個社會資源的聚合所，亦是學習民主觀念的場所。透過參與 NPOs 的事務將可使參與者了解到彼此對公眾事務的看法，並可培養相互尊重與互惠的情感，及合作解決問題之興趣 (CPA, 2001; Putnam, 2000; Wilkinson & Bittman, 2002)³⁰。而就政治的光譜而言，志願服務所反映的自立自助、負責任的

³⁰ 一如其它社會不平等一樣，政治參與依然存有不等分配現象，高所得與高教育者的政治參與高於低教育和低所得者，以致政府決策較少傾聽／考慮到弱勢者訴求或需求 (Schlozman et al., 1997、1999; Verba et al., 1995)。為解決社會優勢者與弱勢者間參與的差異問題，鼓勵民衆參與社會組織：教堂、工會、志願組織等等可能是解方之一。民衆可透過組織的參與，而學習到公民的技術 (civic skills) 與民主的程序／機制，並因有實際的運作經驗而能了解參與的重要性與有效性，因而促進他們對於實際政治事務的參與 (Verba et al., 1995)。不過，Verba 等人的論點亦受到些許質疑，Ayala (2000) 的研究結果指出，在志願屬性愈高的團體中，較可能習得公民技術，並可轉化促進實際的政治參與，但如是志願屬性不高之團體則此效應則較弱。

公民態度 (committed citizenship) 與獨立的行動皆符合右派的精神；而志願服務使公民有參與社會的機會、民主的集體行動及資源與權力再分配的現象亦相當符合左派的想法 (Knapp, 1994)。簡言之，志願服務不僅在理念上符合不同政治意識型態的想法，而且這種有別於正規學校的學習方式，從參與中習得民主的觀念與公民之意識，正是志願服務最可貴，亦是最為人性的地方。

總而言之，志工的角色任務雖因組織而有不同，但無論其角色任務為何，由於參與志願服務者非以追求金錢報酬為依歸；因此，其所執之事對組織而言較雇用正式員工便宜，而有節省組織運作經費之效。不過，我們不能因此誇大志工在成本節省上的功能，甚至想以志工來取代職工。因為志工方案之推行並非完全無成本的，組織依然需付出諸如：招募、訓練、監督與管理、設備、福利與獎勵措施等費用。這些費用與僱用職工所需費用相比只是較節省一些而已 (Brudney, 1995)。也許我們應改變「志工是節省成本，取代職工角色，獲取金錢利益」的說法，而是應視志工人能：(1) 提供組織新的技術、知識、觀念與創新能力；(2) 增加組織服務提供的型態與水準；(3) 能使組織在緊急或服務高峰期中維持正常運作；(4) 減少專業人員庶務性工作，進而增進專業人員提供專業服務之時間與品質。意即我們對志願服務的實質功能，應定位在其可使組織在既有資源下運作更有效益，在既有的經費下，做更多與更好的服務 (Brudney, 1995; Knapp, 1994; Ellis, 1999)，而非政府人力精簡的替代處方。

四、誘因框架

自民國七十一年臺灣省政府頒佈「臺灣省推行志願服務實施要點」後，政府在方案與法令中皆提供了一些誘因項目以鼓舞民衆投入志工。的確，就人力資源管理的角度而言，組織獎勵與激勵措施有助於吸引人們參與與留任志願服務工作 (Wilson, 1976; Fish & Cole, 1993; Connors, 1995)。吾人亦贊同，運用志工的單位需有適當的誘因機制來招募與留任志工人力。然而，政府政策所範定的獎勵制度與個別組織的志工獎勵制度之不同在於，這套誘因機制是全面性的，影響的層面涉及了所有可能參與志願服務的民衆，因此在其誘因項目的選擇與配置，更需強調社會的公平性，並考慮可能的負面影響。是以，我們有必要檢視政府的誘因機制，即它是否有用？項目的選擇是否合宜？是否還有其它作為是政府可做而未做的？及它是否引發其它的問題？等等疑問。

(一) 合宜性與外部效果

在慈善市場的人力交易機制，「價格」是很難訂的。它不如一般的人力市場般，可以經濟性收益（金錢與福利）來平衡供給與需求量。相反的，在志工人力市場中，其交易的價格，亦非僅以經濟因素來衡量，其它非經濟因素對個人志願勞力供給的決策更具重要性³¹（請參閱表二）。在人們參與因素多元、志願服務型態多元的狀況下，政府宜建立的是，志工參與與運用志工的良好環境，本文簡稱為志願服務基礎結構 (the volunteering infrastructure)。

³¹ 請參閱 Roy & Ziemek (2000)、Romero (1986)、Wilson (2000)、Smith (1994) 對志工參與原因的文獻回顧與討論。

表二 志願服務參與原因

原因	百分比
學習新知及技能	7.93
結交朋友	12.09
可發揮所長	6.78
行善助人	36.52
宗教信仰	22.64
受團體宣傳之影響	5.66
受朋友或家人影響	6.01
打發時間	1.52
其他	0.85

資料來源：行政院主計處(2000)。

一個良善的志願服務基礎結構應包含：(1) 適當的工作條件：志工所從事之服務活動與一般工作同樣有風險存在，因此對志工的意外風險之保障有其必要性。(2) 慈善勞力市場資訊之建立：組織運用志工或民衆投入志願服務，皆需付出一定的交易成本。因此政府可設置流通資訊的志工中心，以減低「勞資」雙方的成本。(3) 履約保證機制：隨著「交換」型志工的增長（如：服務信用銀行），事先付出勞力的志工如何可能在未來兌現其存款，將會影響民衆參與之意願。因此，政府需建立兌換機制的保證或補償措施，以確保兌現之可能性。

前述三類志願服務基礎結構之建立，在政府的「志願服務法」中已見端倪。例如：規定志工運用單位需替志工保意外險，又如：青輔會有建立志工中心的計畫，皆為例證。但在第三項履約保證的機制則尚未建立，應是後續政府規畫志願人力時應考慮的部分。至於現存的其它誘因項目，如：表揚、意外保險、升

學、進修、就業、服役、使用公共設施免費用等項。除升學與服役外，表揚、意外保險兩項並不影響政府所供給之公共財分配；而使用公共設施免費用對排擠其它公民公共財使用之影響甚小；進修與就業雖對政府所供給之公共財分配有影響，但影響有限。故仍可保留。

誘因機制最重要的原則有二：(1) 公正：獎賞依努力程度而定；(2) 得當：鼓勵到想鼓勵的行為，而不會造成負面效果。如果誘因項目選擇不當、評量有瑕疵，甚至有負面效果，則此誘因項目即應去除。在志願服務法中最可能造成負面效應的二項獎勵項目為：升學、服兵役的優惠措施。其理由有二：

理由一：在各年齡組中，青少年是最有可能取得兵役與升學二項獎勵的群體。從正面的角度來看，這對低社經地位家庭的青少年是一項利多，因為它提供他們取得向上流動與服務學習的機會。但從經驗研究顯示，社經地位愈高者其志願參與的機會愈大。(Wilson & Musick, 1997、1999; Bekkers, 2001; Brady et al., 1995)。以青少年為對象的研究結果亦指出，青少年的志工參與受到家庭社經地位、學校成績及父母志工經驗之影響，社經地位與學校成績愈好、父母有志願服務經驗者，參與志願服務的意願與機率愈高(Sundeen & Raskoff, 1994、2000)。因此，為免志願服務參與機會限制而加深社會參與階層化的可能，如以津貼的方式，來鼓勵（低社經地位家庭）青少年參與志願服務，應為可行之方(Sundeen & Raskoff, 1994)。而現行志願服務法中的教育與服兵役優惠則有加深既有參與階層化現象之疑慮，故本文主張應去除此二項獎勵措施。

理由二：依行政院主計處(2000)的統計資料顯示，1999年臺灣地區參與志願服務者的人口特性有五：(1)以45-54歲者參與率最高。(2)教育程度愈高者參與率愈高。(3)就業者之參與率較未就業者高。(4)男性參與率高於女性。(5)有配偶或同居者的參與率高於未婚、離婚、分居、喪偶者。此數據顯示，在臺灣地區具優勢社會地位者³²之志願服務參與率較高，而此現象在其它國家亦很普遍，在文獻中業已得到相當的支持(Wilson, 2000)。如果志願服務的定義係依傳統所言，完全出於利他心態，那是否意謂優勢地位者是較有「社會良心」的人呢？答案恐非如此。其實優勢社會地位者之所以較常參與志願服務，其理由包括：他們所接觸到的志工機會較多、所受到社會壓力較大、較能理解志願服務對己之好處、志工的招募管理以朋友介紹為主，而弱勢地位者較不常參與正式部門的志願服務活動，所以優勢地位者參與的機會大增、弱勢地位者所參與的志願服務活動較屬社區性、地方性甚至自己都不覺得是志願服務，所以低報了志願服務參與的比重、弱勢地位者無餘暇投入志願服務活動。(Wilson, 2000)³³

³² Lemon et al. (1972) 提出優勢地位論點來解釋社會參與的行為。他們認為社會中的地位／角色是有價值上高低的區分的，個人的社會地位會影響其社會參與之程度。那些具有社會文化體系中的優勢社會地位／角色特徵者，參與志願組織的可能性較高。這些優勢社會地位／角色，如：已婚者、中年人、非營利組織的正式成員、高所得者、受雇者、有高職業聲望者與教育者等等。

³³ 志願服務參與並非如表面所示，只要有意願即可做那麼簡單。因為，志願工作既是具生產性的工作、也是一項集體的行為，它更是一種受倫理觀念指引之工作，也因此個人之人力、社會與文化資本愈高，則參與的機會愈大(Wilson & Musick, 1997)。

既然志願服務機會的取得有階層的差異，目前的參與狀況亦呈現如此。那麼，政府對志願工作的獎勵就應嚴肅考慮社會公益分配公平性問題。政府不應在志願服務法中引入可能進一步惡化參與階層化的獎勵—就學優惠及服兵役一等二種項目。³⁴ 政府需做的應是去除這項障礙，而非強化藩籬，致而減損社會凝聚 (social cohesion) 效益的產生。當然，吾人並非反對法令中完全不設計獎勵措施，而是認為政府無需明訂該用那些酬賞，甚至拿超乎志願服務本身價值的事物，來激勵志願服務者之士氣。讓運用志工的單位自行設計吧，政府僅需設定志工計畫之原則即可。而這種設計不僅可照顧到志工的差異性需求滿足，亦可培養運用單位的自我管理機制，如政府事事都規定，那對組織的自主性，對社會皆是有害無益。

(二)量的評鑑與質的評鑑

志願服務法中之獎勵係以時間為單位，志願服務榮譽卡有如「善心儲值卡」，可用來換取獎賞。此類設計雖是現行運用志工之單位最普遍的作法，但其後之管理邏輯卻是「可計數的」才做，「不可計數的」就別做。此一考慮是否周全不無疑問。本文以為，由於志願服務的範圍極廣，將「服務時間」做為獎賞評判的唯一衡量標準並不合理，如此亦可能引發「慈善的道德危機」：即以算計的心態，挑容易累積時間的活動來做，而需長期關注的不定期活動則無興趣。或形成「來者不善，善者不來」的逆選擇情況 (adverse selection)：即投入者多是為累積時數而來，純奉獻

³⁴ 還有一個問題，就是高社經地位者，作假服務證明的能力較高與管道較多。當然真相為何，我們不得而知，但在報紙中已有如此的聲音出現（張世雄，2002）。

者則被排擠於外。我們要深慮的是，將所有的活動置於同一天平上比貢獻性，不僅忽略了活動本身的異質性，亦簡化了志願服務本身的價值。可行的做法宜是建立組織內部的評量機制，不僅由量的角度來評鑑，亦需從質的角度來考慮（如：顧客滿意度、志工互評）。政府所需做的僅是要求組織內部需自建相關評鑑機制，而非越俎代庖，規範評鑑機制的細節。

除此之外，我們還可更深一層想想，到底我們對志工的要求是要以時間的承諾 (time committed) 為主，還是要以任務的承諾 (task committed) 為依呢？吾人以爲應以後者為主，其理由有二：一現代的志願服務活動類型多變，計件式與依案型之虛擬志工開始盛行（如：青輔會的「中學生服務學習計畫」），如以時間承諾為主，將可能排除新型態的志願服務行爲。二、當一個組織同時存在直接服務型志工與虛擬志工時，那麼奉獻時間之計算將很困難，爲避免因計時的標準有異而造成獎賞不公平，則衡量的判準應以績效表現爲準則才宜。

志願服務工作不同於一般工作，從事者更需要一定的激勵措施，以維繫其留任之意願。故以適當的獎勵方式來肯定其貢獻、滿足其參與動機即相當重要。然而由於志工的參與動機殊異，所需的滿足標的亦不同，故期待由政府完全負起獎勵方式的制定，無論就實際或理論而言皆不可行。更何況，隨著社會對志工之重視日益增加，志工成爲各方所欲爭取之資源，視志工爲取之不盡用之不竭的資源之想法並非實際。因此，如能由運用志工的單位自行設計獎勵措施來「競爭」志工人力的獲取，不僅可使志願服務人力資源之配置更具效率，亦可增強組織的自我管理功能；因爲唯有好的志工管理制度之組織才可取得此一人力資源。政府需做的應是廣傳從事志

工對己、對社會之利益所在，去除參與限制，降低交易成本，及建立適宜的志工工作條件等工作，而非越俎代庖做組織應做之事。

五、結論

志願服務法的制定，顯示政府對此社會資源之看重，本文亦肯定此一作為。然綜觀志願服務法後，本文發現此法中的三個框架內涵有其侷限之處。在意義框架上，此法僅認定有組織性、完全自主選擇、無報酬，及對益他與益社會之志願行為為志願服務。然而經過前述的討論，本文建議，宜改採 Handy 等人所提之淨成本定義模式為宜。當然，如此的放寬可能造成志願服務的類型更多元與紛雜，在「管理」上可能會相當困難。不過，吾人以為，政府對志願行為實不應以教導者的身份自居，而是應以提供公民參與的平台，或為民衆可能參與的社會空間建立適當的地基為目標，以利參與者與運用者可有效率的運用與參與。

那麼如何做呢？首先對正式部門如：商業組織、政府、非營利組織之志工運用而言，政府僅需做三件事：(1) 對涉及交換的志工方案如：時間銀行方案，需做適當的管制與規定，並應採核備制，以防弊端。(2) 對志工的勞動條件與權利做適當的規範。(3) 提供經費或補助以鼓勵志工中心的設立，使志工人力交換的訊息、志工管理之知識交流得以進行。而其它志工管理的要素：獎懲、招募、訓練、監督管理、評估等等則留給組織自行設計。吾人不認為志工的管理需如醫師、律師一樣需政府公權力介入，立法來考核、管制與監督；更何況政府的介入，事實上也不會更有效率或更具效益，反而有害志願服務行為之發生。

至於非正式部門的志願服務行為，吾人以爲應納入政府的社區總體營造方案或社區發展措施之中，讓社區成爲公民參與的親近平台，並成爲社會發展的實質變遷媒介（李宗派，1997）。

而對於志願服務的功能定位上，目前政府將其定位爲政府服務生產能力不足下，民衆需求滿足的替代來源。此一認定，其實忽略了志願服務的社會功效，而誇大了其替代能力。但志願服務既然是一種志願選擇的活動，那表示志工所投入的地方不一定是社會需要投入之處（Knapp, 1994; Ascoli & Cnaan, 1997），而且不論是經驗研究（Ascoli & Cnaan, 1997; Petras & Polychroniou, 1998）或本文先前之討論結果皆指出，志願服務之經濟性效益並非想像中那麼大，期待它填補政府公共服務的缺口或者說替代政府當爲而不爲之處的想法，不僅不具經濟理性，在道德上也是站不住的，甚至如 Salamon (1995) 所言這只是一種政治的騙局 (political hoax)³⁵。那麼政府應做什麼呢？本文以爲，應將志願服務的相關功效與執事信念傳遞給大衆，讓大衆能更有意願參與，如僅著重在「經濟性功效」的推展，則有礙志願服務參與之自然發展。

志願服務成爲 21 世紀開頁的世紀新運動，其重要性不言可寓。但對資源的運用，應有新的觀念與做法。它絕非免費的資源，它是需要適當的成本投入才可能豐沛的，亦需要社會中的各部門都一起投入，唯有如此，良善的公民社會才可能建立。

³⁵ 政治騙局的說法是引自 Ascoli & Cnaan (1997) 對 Salamon (1995) 文章的詮釋。但綜觀 Salamon 的文章，比較接近的意思應是，政府期待非營利組織可以填補政府預算削減後所產生的服務生產量之不足，其實事與願違。因爲非營利組織有志願失靈 (voluntary failure) 的問題，他們因應政府預算之削減的方式爲一更強調服務商業化及服務有付費能力的案主。這使得最需被幫助的窮人兩頭落空，更得不到幫助。

誌 謝

本文寫作期間承蒙王國羽、官有垣、簡守邦、洪惠芬與郭俊嚴教授的指正與協助，特此敬申謝忱。作者亦感謝兩位匿名評審所提供之諸多發人深省的意見，使本文之論述更嚴謹可讀。文中若有任何遺誤，當由作者自負文責。

參考文獻

- 立法院(1997) 立法院第三屆第四會期第三次會議。立法院公報(院會紀錄)，86(34): 133。
- 立法院(2000a) 院總第一七八二號：委員提案第二九八二號。立法院公報(院會紀錄)，89(27)，委63-委75。
- 立法院(2000b) 立法院第四屆第四會期衛生環境及社會福利委員會第十四次全體委員會議紀錄。立法院公報(委員會紀錄)，90(5)，435-467。
- 立法院(2001) 立法院第四屆第四會期第二十八次會議紀錄。立法院公報(院會紀錄)，90(5)，488-515。
- 內政部(1997) 內政部函：台(86)內社字第八六三六七五二號。
- 立法院(2001) 役男申請服替代役辦法。台北：內政部。
- 內政部社會司(2001) 志願服務法。http://vol.moi.gov.tw/vol/moi_law.htm
- 甘雯(1993) 擴大志工服務：以加強公務人力運用之探討。人事月刊，17，61-69。
- 行政院主計處(2000) 社會發展趨勢調查暨社會參與延伸調查報告。台北：行政院主計處。
- 李宗派(1997) 探討志工服務與社區營造之關係。社會福利，133，38-45。
- 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。
- 張世雄(2002.08.19) 我的消費滿足至上的未來。自由時報，15版。
- 教育部(2001) 教育業務志願服務獎勵辦法。台北：教育部。

- 陳武雄 (2001) 志願服務法之剖析。《社區發展季刊》，93，19-27。
- 陳武雄 (2002) 志願服務基礎訓練教材。台北：中華民國志願服務協會。
- 陸光 (1994) 我國志願服務推展之過去、現在及未來。《社區發展季刊》，65，4-10。
- 施建臺 (2001) 志工新世紀的資產。行政院青輔導委員會：國際志工年公部門推動志願服務研習營。
- 臺灣省政府社會處 (1989) 台灣省社政法規彙編。南投：台灣省政府社會處。
- 臺灣省政府社會處 (1998) 常用社政法令彙編。南投：台灣省政府社會處。
- Ascoli, Ugo, and Ram A. Cnaan (1997). Volunteering for Human Service Provisions: Lessons from Italy and The U.S.A.. *Social Indicators Research*, 40(3), 299-327.
- Ayala, Louis J. (2000). Trained for Democracy: The Differing Effects of Voluntary and Involuntary Organizations on Political Participation. *Political Research Quarterly*, 53(1), 99-115.
- Bekkers, Rene (2001). Participation in Voluntary Association: Resources, Personality, or Both? 5th Conference of the European Sociological Association.
- Brooks, Arthur and Gregory B. Lewis (2001). Giving, Volunteering, and Mistrusting Government. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), 765-769.
- Brown, Eleanor (1999). Assessing the Value of Volunteer Activity. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(1), 3-17.
- Brown, Eleanor and Hamilton Lankford (1992). Gifts of Money and Gifts of Time: Estimating the Effects of Tax Prices and Available Time. *Journal of Public Economics*, 47, 321-41.
- Brudney, Jeffrey L. (1993). Volunteer Involvement in the Delivery of Public Services: Advantages and Disadvantages. *Public Productivity and Management Review*, 16(3), 283-97.
- Brudney, Jeffrey L. (1995). Preparing the Organization for Volunteers. In Tracy Daniel Connors(ed.), *The Volunteer Management Handbook*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

- Cahn, Edgar S. (1992). The Time Dollar: How to Start a Service-Credit Volunteer Program. *Nonprofit World*, 10(2), 28-30.
- Cnaan, Ram A., Femida Handy, and Margaret Wadsworth (1996). Defining Who is a Volunteer: Conceptual and Empirical Considerations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25(3), 364-83.
- Combat Poverty Agency (2001). *Volunteering to Tackle Poverty*. Available at <http://www.cpa.ie/news/html/a95085588,20,2001.html>
- Connors, Tracy Daniel, ed. (1995). *The Volunteer Management Handbook*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Coughlin, Teresa A., and Mark R. Meiners (1990). Service Credit Banking: Issues in Program Development. *Journal of Aging and Social Policy*, 2(2), 25-41.
- Davis Smith, Justin (1999). *Volunteering and Social Development*. A Background Paper for Discussion at an Expert Group Meeting New York, November 29-30.
- Davis Smith, Justin (2001). Volunteering, Capital of the Future?, *The UNESCO Courier* (June), 20-21.
- Ellis, Susan J. (1995). How You can Benefit from the Latest Volunteer Trends. *Nonprofit World*, 13(5), 53-56.
- Ellis, Susan J. (1999). *Focus on Volunteering KopyKit*, 2nd. Energize, Inc.
- Fisher, James C. and Kathleen M. Cole (1993). *Leadership and Management of Volunteer Programs: A Guide for Volunteer Administrators*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Fischer, Lucy Rose and Kay Banister Schaffer (1993). *Older Volunteers: A guide to Research and Practice*. Newbury Park: Sage Publications.
- Freeman, Richard B. (1997). Working for Nothing: The Supply of Volunteer Labor. *Journal of Labor Economics*, 15(1), 140-166.
- Graff, Linda L. (1995). Policies for Volunteer Programs. In Connors, Tracy Daniel (ed.), *The Volunteer Management Handbook*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Handy, Femida, Ram A. Cnaan, Jeffrey L. Brudney, Ugo Ascoli, Lucas C.M.P. Meijis, and Shree Ranade (2000). Public Perception of "Who is a

- Volunteer": An Examination of the Net-Cost Approach from a Cross-Cultural Perspective. *Voluntas*, 11(1), 45-65.
- Karl, Barry D. (1984). Lo, the Poor Volunteer: An Essay on the Relation between History and Myth. *Social Service Review*, 58(4), 493-522.
- Knapp, Martin (1994). Time is money: the costs of volunteering in Britain today. *Journal of Volunteer Administration*, 12(3), 1-11
- Lemon, M., B.J. Palisi and P.E. Jacobsen (1972). Dominant Statuses and Involvement in Formal Voluntary Associations. *Journal of Voluntary Action Research*, 1(2), 30-42.
- Lukka, Priya & Angela Ellis (2001). An Exclusive Construct? Exploring Different Cultural Concepts of Volunteering. *Voluntary Action*, 3(3), 87-109.
- McCurley, Steve and Rick Lynch (1996). *Volunteer Management: Mobilizing All the Resources of the Community*. Heritage Arts Publishing
- Mesch, Debra J., Mary Tschirhart, James L. Perry, and Geunjoo Lee (1998). Altruists or Egoists? Retention in Stipended Service. *Nonprofit Management and Leadership*, 9(1), 3-21.
- Petras, James, and Chronis Polychroniou (1998). Clinton and Volunteerism: The Poverty of American Social Policy at the end of the Century. *New Political Science*, 20(2), 223-231.
- Pidgeon, Walter P. (1998). *The Universal Benefits of Volunteering: A Practical Workbook for Nonprofits Organizations, Volunteers, and Corporations*. New York: John Wiley & Sons, Inc..
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Shuster.
- Robinson, David, and Tuwhakairiora Williams (2001). Social Capital and Voluntary Activity: Giving and Sharing in MAORI and Non-MAORI Society. *Social Policy Journal of New Zealand*, 17, 52-71.
- Romero, Carol Jusenius (1986). The Economics of Volunteerism: A Review. In Committee on an Aging Society, Institute of Medicine and National Research Council(eds.). *America's Aging: Productive Roles in an Older Society*. Washington, D.C.: National Academy Press.

- Roy, Kakoli and Susanne Zlemek (2000). *On the Economics of Volunteering*. Bonn, Germany: Zentrum fur Entwicklungsforschung – Discussion Papers on Development Policy NO.31.
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Schlozman, Kay Lehman, Sidney Verba, and Henry E. Brady (1997). The Big Tilt: Participatory Inequality in America. *The American Prospect*, 8(32), 74-80.
- Schlozman, Kay Lehman, Sidney Verba, and Henry E. Brady (1999). Civic Engagement and the Equality Problem. In Theda Skocpol & Morris P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Selbee, Kevin and Paul B. Reed (2001). Patterns of Volunteering over the Life Cycle. *Canadian Social Trends (Summer)*, 2-6.
- Smith, David Horton (1981). Altruism, Volunteers, and Volunteerism. *Journal of Voluntary Action Research*, 10, 21-36.
- Smith, David Horton (1994). Determinants of Voluntary Association Participation and Volunteering: A Literature Review. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 23(3), 243-263.
- Smith, David Horton (2000). *Grassroots Associations*. London: Sage Publications, Inc.
- Sokolowski, S. Wojciech (1996). Show me the Way to the Next Worthy Deed: Towards a Microstructural Theory of Volunteering and Giving. *Voluntas*, 7(3), 259-78.
- Stone, Deborah A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Boston: Scott, Foresman and Company.
- Sundeen, Richard A., and Raskoff, S.A. (1994). Volunteering among Teenagers in the United States. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 23(4), 383-403.
- Sundeen, Richard A., and Raskoff, S.A. (2000). Ports of Entry and Obstacles: Teenagers' Access to Volunteer Activities. *Nonprofit Management and*

- Leadership*, 11(2), 179-197.
- Townsend, Peter (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- Tschirhart, Mary, Debra J. Mesch, James L. Perry, Theodore K. Miller, and Geunjoo Lee (2001). Stipended Volunteers: Their Goals, Experiences, Satisfaction, and Likelihood of Future Service. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), 422-443.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Volunteering SA Inc. (1999). *Volunteering Unlimited: Redefining Volunteering for the Future*. Discussion Paper.
- United Nations (2001). *Support of Volunteering*. Report of the Secretary-General. (A/56/288). Available at http://www.iyv2001.org/iyv_eng/policy/unitednations/unlegislation/ga_note_support_vol/index.htm
- Wilkinson, Jennifer and Michael Bittman (2002). *Volunteering: The Human Face of Democracy*. SPRC Discussion Paper No.114.
- Wilson, Carla, Anne Kerslake Hendricks, and Rachel Smithies (2001). Lady Bountiful and The Virtual Volunteers: The Changing Face of Social Service Volunteering. *Social Policy Journal of New Zealand*, 17, 124-146.
- Wilson, John and Marc Musick (1997). Who Cares? Toward an Integrated Theory of Volunteer Work. *American Sociological Review*, 62(5), 694-713.
- Wilson, John and Marc Musick (1999). The Effects of Volunteering on the Volunteer. *Law and Contemporary Problems*, 62(4), 141-168.
- Wilson, John (2000). Volunteering. *Annual Review of Sociology*, 26, 215-240.
- Wislon, Markene (1976). *The Effective Management of Volunteer Programs*. Boulder, Colorado: Johnson Publishing Company.
- Wilson, William Julius (1987). *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Reflections and Insights on Regulation of Volunteer Law in Taiwan: Perspectives on Citizens Participation and Civil Society

Leu, Chao Hsien*

Abstract

This paper is a critical analysis of the Volunteering Law. The analysis shows that the Volunteering Law consists of three major components: the functional component, the incentive component, and the meaning component. The criticisms are based on the principle of equality and the principle of realism. By way of presenting the conclusion that each of the three major components is inherently unsound and vulnerable to different defects, the author also suggests the following political implications of this research: First, with respect to the meaning component, we should loosen up the meaning of volunteering, and redefine it in the following manner: all activities, except the coerced ones, are voluntary actions so long as their social benefits exceed the costs and benefits of individual involvements. Secondly, with respect to the incentive component, we should focus on building a good infrastructure of volunteering, instead of providing with the privileged benefits in educational and military services. Thirdly, with regard to the functional component, more emphasis should be laid upon the social dimension of the contribution of volunteering, for instance, that it facilitates the accumulation of social capital and the improvement of social inclusion, than solely upon its mythical economic contribution.

Key words: Volunteering, Volunteerism, Volunteer

*Institute of Nonprofit Organization Management, Nan Hua University
Received: 4, November, 2002; Accepted: 20, January, 2003