

南華大學
非營利事業管理研究所碩士論文

從志工制度談公教退休人力資源利用之研究

How to facilitate retired Public employee devote to volunteer work



指導教授：呂朝賢博士

研究生：李少華

中華民國九十二年七月一日

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

非營利事業管理研究所

從志工制度談公教退休人力資源利用之研究

研究生：李少華

經考試合格特此證明

口試委員：鄭清霞
陳俊全
呂朝賢

指導教授：呂朝賢

所 長：王振新

口試日期：中華民國九十二年六月七日

從志工制度談公教退休人力資源利用之研究

論 文 摘 要

無論在那個行業工作做到一定年齡或年資後，都可依循該機構的退休制度退下來，面對公教人員提前退休人數增加，國人 2002 年平均的退休年齡是 56.2 歲，對照目前國人 60 歲的人平均餘命至少有 15 歲以上，代表退休後仍有十年以上的退休生活，退休後如何活的有尊嚴又有意義，不會成為社會、家庭的負擔或累贅，那麼退休後參與志願服務退而不休，於己可有保健功能促進家庭生活的和諧，對社會而言代表人力沒有流失，有助社會生產力的維持。

本研究由政府對退休人員擔任志工的激勵措施、公部門志工機會創造及志工參與意願強化等面向，來探討公部門如何招募志工與運用，在管理上有無針對退休人員規劃適合渠等工作的職務，以吸引退休人員重回公部門協助。此外，基於一個人行為是有其連續特性，比如說：如果年輕時活動力強者對社交活動會有高參與傾向，因此不能忽略公務員在職時的輔導與參與志願服務，所以有關公部門的退休人員輔導措施亦是本研究討論的重點。在此研究架構與研究方向下，蒐集嘉義縣政府所屬文化局及稅捐處的志工文件等檔案資料及實地到這二個機構訪問志工業務承辦人、現職志工具退休公教背景者，瞭解該二單位志工運用現況及具退休背景志工的服務心得，綜合以上發現：

一、退休公教人員擔任志工是退休後利己利人的活動，對部門而言可立見的是可以減輕現職員工的工作負荷，對退休人員本身而言亦是保健充實退休後生活避免與社會脫節，有實益性的活動。

二、公部門運用志工在作法上均能針對志工特性充份運用，顯示公部門看得見志工人力資源的重要性，只是在運用上並沒有針對退休公教志工調整或設計新的工作，對如何讓退休人員回來公部門擔任志工，從志工方案上看不出有具體鼓勵的措施。

三、目前地方機關的志工管理單位與人事單位橫向連繫不足，一來對退休人員的生涯規劃並未主動提供諮詢與輔導。再者也發覺該單位中的志工管理單位在招募志工時，未將此資訊主動告知人事單位俾以協助瞭解退休人員之意願。

針對以上的發現，本研究提出的改進方向有三：

一、志工是幫助他人的志業組織應該以禮相待，但把志工看成伙伴關係的同時不能忽略志工畢竟不是專職職工，組織的約束力有時無法及於志工。因此運用志工應先做好風險管理，如在職場中的工作守則一定要有且應事先告知，對志工人力須有替代支援方案避免志工臨時不來影響工作，但也不是把志工找來有事讓他做就好。

二、志工的運用雖只能做為輔助性的操作不能替代專職職工，從人事制度觀之考量志工屬性，志工不宜取代專職人員毋庸置疑，惟亦有志工認為只要法令許可且是他們專長所允許的他們願意負責較專業性的工作，此外亦有人事主管認為如果是屬於那種「處理錯了可

以更正且更正不會影響到民眾或同仁權益的」可考量由志工幫忙。因此有關志工運用的確可視業務性質作不同的操作。

三、活用退休人員擔任志工必須整合志工管理的權責外，人事單位應加強退休輔導且在單位中儘早成立社會公益社團，鼓勵同仁平常以志願服務當成是休閒活動，另人事人員應培訓生涯諮商專長，更重要是須建立退休人員人才資料庫，藉年節慰問時機保持聯繫加強互動，不要有事才找他們做。

志工不是免費的低價人力，退休人員回到公部門擔任志也要堅持不是當裝飾品。因此，運用志工要有制度、策略與方法，退休人員也要有參與意願，除公部門有借重志工需求外，其他非營利組織更是殷切期望退休人員的加入，二者如何取得平衡，讓這股退休人力資源發揮最大效益，則有待大家的努力與鑽研。

關鍵字：志工、公部門、志工制度、公教人員、退休制度、退休人力資源

How to facilitate retired Public employee devote to volunteer work

Abstract

When people, in whatever occupation, come to a certain age or length of service, they can retire according to the retirement system of the institution. With the increase of public employees' retirement in advance, we know that people's average age of retirement in 2002 is 56.2, which, in comparison with people's average age of 70, is much lower at least over 13. It means that retired employees still have more than 10 years of retired life. How can they lead a dignified and meaningful life, and not become a burden or trouble of the society and family? The retired employees participate in volunteer work instead of taking a rest, which brings to them the function of health protection and promotes the harmony of family life, and which to the society reveals that manpower doesn't run out and helps it maintain its productivity.

This research is to discuss how the public organization recruits and facilitates volunteer work, and about management if the public organization aims at retired employees to plan several positions suitable for them in order to attract them to return to assist the public organization from the perspectives of the government's taking steps to encourage retired employees to take charge of volunteer work, of the public organization's creating opportunities for volunteers and of reinforcing their will of participation. Besides, on the basis of one's behavior continuous or not, such as if a man in his youth has great energy he will have high participation in social activities, the guidance of public employees in service and their participation in volunteer work cannot be ignored. Thus in this research it is also an essential point for me to discuss on the public organization's guidance steps to retired public employees. According to this research structure and direction, I collect some files and information, like volunteer work documents from Chia-y County Government's Culture Bureau and Tax Office, and the interviews of volunteer work managers and volunteers in service with the background of retired public employees in these two institutions, and understand the situation of facilitating volunteer work and the ideas about service the volunteers with the background of retired public employees obtain. I take them all in all and find out:

1. Retired public employees to take charge of volunteer work after retirement is an activity, which benefits both himself and others. To departments, what we can immediately see is that it can alleviate the workload of the employees in service; to the retired employees, it is also health protection, can enrich the retired life so as to avoid being disjoined with the society, and an advantageous activity.
2. On the methods of facilitating volunteer work, the public organization can make great use of their traits, which reveals that it can understand the importance of volunteer work manpower resources. However, about facilitation the public organization doesn't aim at retired public volunteers to adjust or plan new work, and from the volunteer work project the public organization doesn't have any concrete encouraging steps to the problem of how

the retired employees return to the organization to take charge of volunteer work.

3. At present the volunteer work management and personnel institutions in the local organizations don't have good contact horizontally with each other. On the one hand, they don't provide consultation and guidance for the retired employees' career schemes; on the other hand, I also find out that when recruiting volunteers, the volunteer work management institution doesn't inform the personnel institution its will of helping to understand the retired employees.

According to the findings mentioned above, I will provide three directions for improvement in this research:

1. Volunteer work is a lifework of helping others, so it should be treated with politeness. However, while considering volunteer work the relationship of companion, we cannot ignore that it is not full-time work after all and sometimes the public organization cannot effectively restrain volunteers. Thus, when facilitating volunteer work, we should have the risk management, such as there must be rules in the work field, which volunteers should be informed in advance, and there must be substitutional assistance plans to avoid their quitting without notice that affects their work. Besides, it is not that we find them here, make sure they have work to do, and that's it.
2. The facilitation of volunteer work can only be auxiliary operation and cannot substitute for full-time work. Although from personnel system or volunteer work's attribute it is without doubt so, there are some of the volunteers who think that if the law permits and it is one of their specialties, they are willing to take charge of more professional work; there are also personnel managers who think that if certain work that "once done wrong, it can be corrected, and the correction won't affect the public or colleagues' rights" can be taken charge of by volunteers. Therefore, the facilitation of volunteer work certainly can have different operations according to the quality of work.
3. The retired employees' taking charge of volunteer work must set the duties of volunteer work management in order. Besides making good use of the duties, personnel institution should reinforce retirement guidance and establish social public welfare club in the institution as soon as possible, encourage the colleagues to take volunteer work as leisure activity. In addition, personnel employees should train their career consultation specialty, more importantly, establish the retired employees' talents data bank, keep in touch, and reinforce the interaction with them at the greeting time of yearly holidays. Never ignore them until there is some work needed to be done.

Volunteers are not low-priced or free manpower, and the retired employees, even though returning to the public organization, must insist not be taken as decorations. Therefore, it requires systems, strategies, and methods to facilitate volunteer work, and the retired employees

should have the will to participate in as well. Besides the public organization's need to rely on the help of volunteers, other non-profit-making organizations fervently expect the participation of the retired employees. Thus it needs everybody to strive and study how to strike a balance between these two and to develop the retired manpower resources to the biggest effect.

Keywords: volunteer work, the public organization, volunteer work system, public employees, retirement system, retired manpower resources

目 錄

第一章：緒 論.....	1
第一節：研究緣起與動機.....	1
第二節：研究目的.....	4
第三節：章節安排.....	5
第二章：文 獻 探 討.....	6
第一節：名 詞 界 定.....	6
第二節：退 休 制 度與退休人力資源利用相關文獻.....	8
一、退 休 制 度 與 退 休 行 為	
二、退 休 人 力 資 源 利 用 相 關 文 獻	
三、退 休 公 教 人 力 在 人 力 資 源 利 用 上 的 意 義	
四、小 結	
第三節：退 休 人 員 擔 任 志 工 相 關 理 論 探 討.....	17
一、志 工 的 涵 義	
二、志 工 參 與 社 會 服 務 的 原 因	
三、運 用 退 休 人 力 擔 任 志 工 的 基 本 理 論	
四、公 部 門 與 志 工	
第三章：研 究 架 構 與 研 究 設 計.....	33
第一節：研 究 架 構.....	33
第二節：研 究 設 計.....	34
一、研 究 方 法	
二、抽 樣 方 法 與 研 究 範 圍	
三、訪 談 設 計	
第四章：嘉 義 縣 文 化 局、稅 捐 稽 徵 處 志 工 方 案 運 用 退 休 人 力 擔 任 志 工 實 證 分 析.....	41
第一節：嘉 義 縣 文 化 局、稅 捐 稽 徵 處 組 織 與 人 力 概 況.....	41
一、嘉 義 縣 文 化 局 組 織 與 人 力 概 況	
二、嘉 義 縣 稅 捐 稽 徵 處 組 織 與 人 力 概 況	

第二節：訪談結果呈現與分析.....	47
一、研究樣本取得與描述	
二、訪談關係建立與訪談紀錄	
三、訪談內容要旨	
第三節：運用退休公教人員擔任志工之途徑探討.....	61
第五章：結論與建議.....	70
第一節：研究發現與綜合論述.....	70
一、理論與相關文獻方面	
二、嘉義地區公部門運用志工之現況	
三、運用退休公教人員擔任志工的實證分析	
四、志願服務法實施後對公部門運用志工的啟示	
第二節：研究限制與建議.....	81
參考文獻.....	88
附錄：.....	92
附錄一、訪談大綱.....	92
附錄二、訪談資料分析實例.....	93

圖 次

圖 3-1-1、研究架構圖/39

表 次

表 2-1-1、世界主要國家公務人員退休年齡/14

表 2-2-2、1993 至 2001 年中高年齡參與勞動率/18

表 2-2-3、1993 年至 2000 年公教人員退休人力資料分析/18

表 2-3-1、公部門參與志工服務原因/25

表 2-3-2、公部門運用志工主要原因一覽表/32

表 2-3-3、公部門公共志工來源一覽表/33

表 2-3-4、公部門志工流動原因彙整表/36

表 3-2-1、嘉義縣政府所屬一級機關人力狀況及志工人數表/43

表 3-2-2、研究概念與研究指標彙整表/45

表 4-1-1、嘉義縣文化局義工概況統計表/47

表 4-2-1、受訪人員基本資料表/52

第一章 緒 論

第一節 研究緣起與動機

一、研究緣起

組織構成要素有三：即「人力」、「經費」、「制度」，而組織活動之維持主要依靠「人力」來運作。因此「人」可視為組織最可貴的資產，以政府組織而言，公務人員的品質與能量決定了政府是否具備有滿足民眾不同之要求的關鍵，而當前公務人力資源發展，基於公共服務專業化與快速變遷的趨勢，公部門中組織人力的多樣化與多元化，是無可避免的發展¹。

考量公部門組織人力多樣化，人力資源運用應保持彈性，有用人力的羅致應拋開傳統編制用人且年輕就是好的觀念，要看業務性質及需求多方面考量，尤其現在公、私部門均面臨組織再造及員額精簡，而所必須要做的事情又不見得可減少的情形下，建立公共志工服務制度，來支援行政事務減輕人事費負荷，有其正面效益。（徐立德，1996：12）此外，美國 Brudney 在地方政府與志工運用一文中亦提及公共志工，是以他們的時間、精力和技術，在公共組織許可下，協助公共事務和服務的生產，另亦指出公共志工協助政府行政事務之推動，具有經濟上的利益和增加服務範圍的功能（Brudney，1990b：413-424，轉引自孫本初，2000）是以，公共部門有志工的參與，一方面可達到組織紓解人力減輕人事費的負擔，另一方面如果退休人員回來擔任志工本身，更可藉此讓退休人員明正言順地踏出家門，讓可能因退休形成在家無所事事之枷鎖降低，渠等更因可再發揮所長獲得歸屬感的滿足，減少因失落所產生的社會問題，二者之間的互動交流，具有雙贏的作用。

組織的成立不論公、私部門均有其一定的使命與任務，為達成組織目標理論上有多少工作就應配置多少人力，惟實務上常因環境條件而有不同的考量，如基於經費問題一定的預算額度內，人用的多人事成本就相對增加，此時必然排擠其他建設或業務所需之經費，在業務不可不推動情形下，勢須找尋人力替代方案以支應相關業務的運行。此外，現階段社會環境，要求有為的政府是有用的政府，而其「有用」並非什麼事都做或什麼事都自己做，而是要秉持掌握社會資源充分利用，將民間力量導入公部門參與公共事務的推動，展現全民參與特色，這種人力訴求惟以志工的運用是最佳的選擇，以行政工作的可替代性及延續性特質，現今任何工作，已不是某些事情非某人做不可，任何組織只要內部管理制度

¹ 公務機關中工作人力多樣化，具體表現在：政府職能多元，由「依法考試及格人考試類科適用職系之規定」視之，不同專長之公務人力，即有 100 多種以上，可見公務人力資源是極為豐富的寶藏。及政府職能轉移，推動委外經營的趨勢下，使不具有公務人員身份者，亦可直接參與公共事務之執行。

健全、職務設計明確及權責區分清楚，有些事情不見得需要專職人員去做，部份時間的志工人力操作如符合單位需求，就經濟效益而言更有推動的價值。

如果說，志工是目前社會服務參與者的中堅，而退休公教人力經濟上壓力較小知識技能較平均，又是最瞭解公務生態與流程的一群。此時，如果能推動並說動退休公教人力，花費些許時間重返公務職場擔任志工，以經驗傳承重溫舊時光也好，無牽掛在職場再付出也罷，都可導正社會誤解退休公教人力是「政府負擔」的訛語，同時也因他們的參與，解決了政府常感人力不足的困擾問題，政府政務之推動藉助公教志工客觀地傳輸到民間，是有效的政令宣導管道。從宏觀的人力資源角度，激勵公教退休人員參與社會服務，讓退休公教人員願意再回到公部門擔任志工，由被重視的感覺中填補其失去的社會角色，是可行的途徑。

二、 研究動機

根據行政院主計處人口統計資料顯示，台灣地區中高齡勞動參與率呈下降趨勢，以 50 至 65 歲的中高齡者為例，1993 年其勞動參與率為 56.06%，1997 年降為 54.75% 到 2001 年更降到 49.22.00%（行政院主計處，2002：33）此一現象說明著中高齡勞動力有逐漸離開職場現象。這一情況亦反映在公教人員提前退休人員有日增情形，以 1993 年公教人員退休 105,477 人中，未達以 65 歲命令退休者有 5,490 人，佔退休總數 52%，迭至 90 年提前退休人數，佔退休總數已近 80%，有持續上升的現象（銓敘部，2002：108）就目前國民平均餘命為 75.7 歲（2001）而言，公教人員 64 歲以前辦理自願退休，退休後至少仍有 10 年以上可予安排的生涯，復依據銓敘部 2002 年彙集退休案統計公務人員平均退休年齡是 56.2 歲(銓敘部，2002)則公務人員提前退休後的平民生活到國人平均餘命之間，更有近 20 年的時光，這段期間如能輔導渠等人員貢獻其智慧與經驗再參與社會服務，是一股不容輕忽的人力資源，值得開發。

事實上這股可用能用又好用的公教退休人力資源，行政院人事行局早在 1993 年開始辦理「長青座談」中，已將退休人員如何參與志願服務，納入重點宣導項目之一，遂於同年訂頒「輔導退休公教人員參與社會志願服務作業要點」顯見政府有關單位已瞭解運用退休公教人力的重要性，基於他們對政府向心力及念舊情誼，這是一群比較能配合政府政策的人力。未幾，政府為推動建立一個全方位且「人事精簡」的政府組織，更重視退休人力資源的運用，進而將公教退休人員參與志願服務，導引至公部門（陳庚金，1996：13）更在 1996 年訂定「行政院暨所屬各機關推動公教退休人員志願參與公共服務實施計畫」

希冀退休公教人力退而不休能參與各項公共服務。且在該年假澎湖縣政府辦理退休公教人員參與公共服務示範觀摩會，這種有政策、有行動計畫，甚且舉辦了實務觀摩會等具體的作為，理論上，公部門運用退休公教人員擔任志工，不管在職務設計、管理方案、招募管道等應已上軌道，並健全退休公教人員參與公共服務機制，願意參加者，應已有明確的通路可資媒介並形成風氣，無意參加者，機關亦應有相當的輔導機制，讓他瞭解參與社會服務是可行的退休生涯計畫，是有益的活動。

只是實際情況卻未必如此，如：到目前公部門志工管理單位，依然權責不清，有人事、有研考亦有社政單位，各司其職，各管各的，退休人員輔導依然存留在人事單位通知擬退休人員參加一次「長青座談」真的如游鴻智先生在撰擬「公務人員退休再就業之探討」一文中所述一般：幾乎沒有人知道「公教人員退休協會」之存在及其功能，而機關輔導退休人員擔任志工，更付之闕如，這種情形即使到現在各人事單位工作同仁，目前除每半年陳報一份「各機關使用志工實施成果」之例行報表及送退休同仁一本長青手冊外，亦未見對退休人員輔導有關其退休後擔任志工的積極作為，其中之落差，已足貶抑了退休公教人員想到公部門擔任志工之熱誠，實屬遺憾。此外，現在政府單位常喊人力不足，要求增補員額，但放著這麼豐富的退休人力資源不思借重，沒有宏觀的人力資源政策，讓這股社會潛存的資源閒置，委實不智。因此，如何讓退休公教人力能因退休年齡降低，所節餘出的人力，轉化為社會永續運用的資源，有其探究並再運用價值。

目前公部門運用退休公教人員擔任志工之作為消極，只是退休公教人員本身退休後投入社會服務，從事志工服務的比例亦屬偏低²，這種現象究竟是退休公教人員本身，認為已為國家奉獻青春幾十年，退休了就要好好享享清福，或是公部門及非營利組織在羅致志工以「有人」就好的心態，學生也罷、家庭主婦也行、退休人員也可以，反正有人力來幫忙，有人來擔任志工就好，各取所需，導致系統性的開發退休人員擔任志工，顯得不夠積極。這是因志工媒介管道不明情形下讓退休公教人力無法充分利用，抑或退休公教人員本身退休後，已有從社會退下來的念頭，或者是公部門推動志工政策過於消極，導致退休人員擔任志工認為有被再壓榨的感覺，使得退休人員對於志工之參與有卻步之意念，這些都是觸動研究本論文之動機。

因此，本論文試以嘉義地區公部門不同屬性之機構如「嘉義縣稅捐稽徵處」及「嘉義縣文化局」等有實施志工的單位為研究對象，探索各該單位運用志工現況及推動志願服務

² 根據高雄市政府人事處 88 年對高雄市政府所屬機關學校退休人員抽樣調查發現高雄市退休公教人員退休後最常從事的活動前 10 名中並未包含志工服務（葉玲玲，1999：813-814）

的效益，希望可以從現行志工制度下，找出活絡退休公教人員參與志工服務的新領域，有效再運用這豐沛的人力資源提供公務機關有效行政支援，展現退休公教人員新的活動力。

第二節 研究目的

引進志工或民間力量參與政府公共服務，已經是一種趨勢，退休公教人員在任職期間食政府俸祿以維持生計，退休後又有政府照顧以養老，面臨政府組織須志工人力支援時，閒暇之餘以回饋心重返原服務單位幫忙，讓組織更活絡應責無旁貸，惟政府組織要運用這些老伙伴，畢竟主從地位已不同，權利義務關係已轉變，已不存在長官與部屬關係，重啟這些資源要有方法、有制度始可竟力。因此，筆者希望藉此研究，由瞭解現行公部門運用志工的狀況，建立運用退休公教人員擔任志工的有效模式。所以，本研究的進行希望達到以下的目的：

一、探討公部門如何招募公教退休人力來為組織服務效力？探討符合退休公教人力擔任志工職務與機制的方向。

二、瞭解現行公部門輔導退休公教人員擔任志工的人力運用有無不足之處？藉由志工政策的運用，探索如何讓退休前的生活輔導與退休後擔任志工接軌，以活絡退休人力資源利用。

三、吸引退休公教人員參與社會工作應有其誘因機制，志願服務法訂頒後，對公部門延攬退休人員擔任志工有無利基可運用？

第三節 章節安排

本研究共分五章，章節安排如下：

第一章：緒論

說明研究背景、研究動機與目的，蒐集資料的方法等基本概念及安排。

第二章：相關理論及文獻探討：

其中含名詞界定、退休人力運用的基本理論、退休過程、志工制度、退休人力擔任志工等相關理論與文獻探討，並介紹本研究相關個案之現狀分析。

第三章：研究設計與研究架構

本章依據文獻檢閱對照研究主題，說明本研究之架構，並針對本研究資料蒐集方法規

劃半結構式之訪談大綱，訪問樣本的決定及對問卷題目依據研究主題訂定，並對研究架構提出分析說明。

第四章：嘉義地區推動志工情形實證分析

以本文各機構的志工團體為例，說明利用退休人員擔任志工情形及人事單位在輔導退休公教人員擔任志工提供何種協助，配合訪談、文獻資料進行分析研究。

第五章：結論與建議

摘述本文的研究結論，依據所發現之問題，針對未來公部門運用退休公教人力，擔任志工提出建設性建議，同時說明本研究之限制和未來研究展望。

第二章 文獻探討

第一節 名詞界定

為期本研究範圍可以更明確，須對名詞使用上較為關鍵且常出現的「志工」、「公部門」、「志工制度」、「公教人員」、「退休制度」、「退休人力資源」等，作適度的詮釋如次：

一、志工 (Volunteers)

「志工」意指志願服務工作人員簡稱，亦有稱為「義工」者，依林萬億教授在民國1993年調查研究發現，公務機關所使用志工人力，以稱「志工」為最多（30.2%），義工次之（28%），再次是民力（14%），也有不少機關直接以職務性質稱之，如義務解說員、義警、環保媽媽等（林萬億，1993：50）迭至目前仍以「志工」為政府推動志願服務所使用之制式用詞，如2001年公佈之志願服務法，至於「義工」一詞做為義務工作者稱呼，在民間團體較常見（李鐘元，1993），不過因「義務」在意義上具有強制性的約束，是法令規定應負的責任，亦即「義務」是「應該要做的責任」（陳武雄，1995）由於本文是強調退休公教人員在自由意志下參與社會服務。因此，在研究中以「志工」稱之。

二、公部門

依據教育部編訂國語辭典指出「部門」係指「機關中分別擔任不同任務的單位」，公部門則是政府經由現職公務人員處理公共事務所設置之政府部門，有別於私部門(商業部門)及第三部門(非營利部門)，在本研究中由於研究範圍的考量，本文所稱公部門不能代表政府所有的單位，僅含括嘉義縣政府所屬單位。

三、志工制度

「制度」定義是「泛指政治、經濟、文化等團體內共同遵定守之辦事章程」（黃錦鏞，1995：174），也就是具有確定性的典章法令，規範組織成員的行為，有關志工管理的所有事情包含延聘、職務設計、管理輔導、福利及離職等均包含在內。本研究焦點集中在，希由瞭解志工制度的運作，思索推動退休公教人力擔任志工之途徑，因此本文所論及的志工制度將包括嘉義縣市公部門的志工運用。

四、退休制度

公教人員服務滿一定年限或達一定年齡辦理退休，依現行規定，凡適用公務人員退休

法或學校教職員退休條例之公務人員或學校教職員符合下列要件者，應（得）予退休：

(一)自願退休

- 1、任職滿 5 年以上，年滿 60 歲者。
- 2、任職滿 25 年者。

(二)命令退休

- 1、任職 5 年以上，年滿 65 歲者。
- 2、任職 5 年以上，心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。

辦理退休之公教人員，政府須按其服務時間長短、薪俸多寡，分別給予退休金，退休後政府基於僱傭關係的情義，仍給予退休人員一定之照護藉以表示政府關懷退休公教人員，因此退休制度包括二大方面：退休金給予與退休照護二方面。

五、公教人員

本研究所稱「公教人員」係公務人員與學校教職員之簡稱。公務人員之範圍係以公務人員退休法第二條規定：「本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員」舉凡公部門最基層之書記、辦事員至中級幹部之技正，專員或主管職務等均是；另教育人員泛指依學校教職員退休條例第二條所稱各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用者，包括教師、職員等均是，至私立學校教育工作者，因不在本研究探討範圍。

六、人力資源 (human resource)

「人力資源」的意義，從廣義說是指人類的能力，即國家在某一特定時間內，可以運用的男女勞動力，可說是具有智力勞動和體力勞動等能力的人們之總稱，至由狹義而言是指人的工作能力，亦即是一個組織(含公私部門)所擁有從事產品製造或提供服務的人力，組織的人力資源亦即是組織具有各種不同能力從事經濟活動以達成組織目標的成員(吳復新，1996、黃英忠，1997、簡健忠，1995)

本研究所提及之退休公教人員人力資源，是指自公部門(含機關、學校)因自願退休或命令退休離開工作職場，惟仍具有工作能力與工作意願的退休人員，一般符合自願退休要件的公教人員其年齡平均，平均在 45 歲以上，而命令退休是以 65 歲為準，而以 45 至 65 歲可歸類為中高齡範圍，因此本研究所指退休公教人力資源，其意義亦相當於中高齡人力資源。

第二節退休制度與退休人力資源利用相關文獻

一個組織要讓他的成員奉公守法忠於職守，免其於退休後有後顧之憂，對成員晚年的生計，必須有適當的保障或贍養方符情理，這一機制是組織延攬人才不可或缺的重要誘因，故在人力資源管理之措施上，有退休制度的建立（李華民，1994：593-594）退休在日常生活裡，通常是指離開領有薪水的工作，服務機關這時候會將他的工作轉交給其他人辦理，因此退休本身除公教人員從職場退下來，進入另一個生活階段，由組織觀之，亦具有新陳代謝的薪傳之功能（蔡啟源，1997：22）但退休並不是社會活動的停止也不是結束，而是從一個歷程走向另一歷程的轉接站，是一個嶄新沒有壓力的新旅程開始，但不管如何安排，無可避免地退休者都將面臨新的挑戰與適應³，但由於有退休制度的存在，組織可以很自然地讓中高齡的公教人力和諧地退出職場，組織人力亦可調節運用帶動組織活潑生氣。惟公教人員退休後日子是否過得充實，與退休人員退休前的生涯規畫及機關的輔導措施有密切的關係。

一、退休制度與退休行為

(一)退休制度

廿一世紀以來，因醫療科技的發達、公共衛生的改善，使得人類的壽命普遍延長，壽命的延長代表可以工作的時間亦相對延長。但由於人類的體能有其先天上的限制。此外，長時間的工作可能會導致生理或心理上的倦怠感。因此無論在那個行業工作做到一定年齡後應該有適度的休息，因應此事實需要，乃有退休制度的建立，這種基於生理機制考量的退休之外，另亦不可忽視退休制度的建立亦有經濟性的因素存在（劉梅君，1993：185）從生產力而言，雖然中高齡的工作者以其經驗及技能累積可為借鏡，惟其常因年齡較高，做事情較保守且體力較差，創新觀念較缺乏，在機關工作所產生的附加價值漸少於年輕幹部，而其待遇又多於新進人員，在利潤或生產力導向均有影響下，讓他們從工作崗位退下來的制度遂應運而生，是以退休制度可以說是人為的制度。以我國與部份國家如英、美、日、德、法等國的退休制度觀其內容⁴大同小異，退休年齡的限定在 55 歲至 70 歲之間，

³ 退休後生活的轉變具體的如：（蔡啟源，1994：22、許濱松，1997：38）

- (1)工作責任減少，從每天有固定工作轉變成沒有固定的工作，這時候家庭生活成為生活重心，生活圈子亦相對縮小。
- (2)經濟收入減少，除退休金或子女奉養之金錢或早期投資財貨孳生之利益外，已無法定收入。
- (3)休閒時間增多，生活時間分配的變化，讓休閒活動投入的時間比以前多，對以前想做因工作繁忙而無法參與休閒活動有較多的時間予以補足，時間成為太空閒時的負擔，但時間也成為可彈性運用的資本。

⁴ 我國與部份先進國家如英、美、日、德、法等國的退休制度觀其重點不外（李廣訓，1998，傅肅良，1997）

- (1)退休種類分命令退休與自願退休二種

退休制度的規範，除尊重公教人員任公職之離職自由意志，也設計有強制退休的行政機制，俾以促進新陳代謝，這種雙軌的退休辦法各國皆然，謹將主要國公務員退休年齡的規定列如附表：

表 2-1-1：世界主要國家公務人員退休年齡 單位:歲

國別 退休種類	台灣	美國	英國	德國	法國	日本
自願退休	60	55	50	65	65	60
命令退休	65	70	60	70	70	60

說明：日本公務員之退職年齡多由各機關自行設定

資料來源：李廣訓，1995、傅肅良，1997

此外，各國另均有任職達某一年限如 20 年、25 年或 30 年不等之年資者，亦得申請自願退休，其退休年齡將低於表例所列舉之年齡，足見退休公教人力資源可運用空間之大。

(二)退休行為

世俗觀念看待退休人員認為退休後，除了養老沒有別的事要做，這時生命的價值，似乎是為了等「善終」這種認為退休人員老了、機能衰退了，能力比不上年輕人且已有退休俸可頤養天年，所以不需要也不適合再工作，這種對退休人員帶有歧視性的刻板印象，造成退休人員潛意識有退下來就休息的念頭（李瑞金，1997：79）退休誠然是老年生活的開始，但對照平均餘命的提高，一般從退休到往生，平均還有至少 10 年的時光可運用，退休後的生活是人生的轉捩點，以研究退休問題的知名學者艾契禮(Robert Atchly: 1976)分析退休後生活的五個階段，包含退休的準備、退休的態度，乃至於退休的情況等問題，以退休後生活五個階段，其意義分別是（轉引自：許濱松，1997、蔡文輝，1985）：

1、蜜月期 (honeymoon phase)：一個人剛從退休崗位退下來之際，會有如同拿掉心中擱著的石頭的輕鬆感覺，所獲得的新自由得以去從事所規劃的事情，在職的同事亦會報以慶賀與祝福，使退休者感到無上的光榮，退休人員對未來的日子，懷抱著預期美好的心態。

2、憂鬱期 (disenchantment phase)：當退休之際有更多的餘暇做平日無法完成的心願，當該做的事做了，多出來的時間不知如何打發時，退休人員開始發覺在生活上許多事情需要重新適應，整天面對家人閒賦在家，社會也漸漸淡忘他退休前的美夢破滅，退休後近於無用的憂鬱浮上心頭。

(2)退休金給與分：退休 - 次金（相當於我國支領一次退休金）與退休年金（相當於我國月退休金）

3、重組期 (reorientation phase) : 退休人員經歷一段覺得無所事事的期間後，大多數會重組自己，轉而以較為實際的態度重新安排未來的日子，畢竟日子還是要過，何不拋開孤獨的枷鎖，再次參與社會活動，這時候家人的支持與朋友牽引及組織的關懷（即退休輔導政策）扮演著重要的角色。

4、穩定期 (stability phase) : 重新定位後的退休人員會因應自主的活動型態，調適並扭轉缺乏規律化的工作生活型態，退休人員清楚什麼是他們的期望與應該要做的，亦即重新找回自我概念與自我價值。

5、衰弱期 (termination phase) : 當生理狀況隨著年紀日增漸漸老化，疾病開始侵襲下，生活過程開始感到死亡的威脅。

這五個階段理論上有其時間順序，不過艾契禮指出，因退休人員的個人特質不同，未必每一個退休人員都必須從蜜月期開始或都要經過每一個階段，有些人可能留在憂鬱期而抑鬱以終，有些人則可能不必經過憂鬱期，就可成功規劃退休生涯而進入穩定期(蔡培村，1996) 重要的是退休生活是一段動態過程，而其過程中會影響退休生活品質的關鍵在他退休前的準備；一個工作人口投入就業市場一段時間後想到退休是合理的事，惟卻很少人即早做規劃，退休前若有適當的準備可以減低工作角色與退休角色間轉換的緊張（游鴻智，1990：21）因此要有持久且充實的退休後生活，必須有妥善的退休計畫，能預作準備才能過理想且符合自己期待的退休生活，例如對財務的處理與運用、生活的安排、學習計畫、是否再就業及參與志願服務的構想等等，都是退休前就須預做規劃準備，不是退休以後比較有時間再慢慢想慢慢做⁵。

二、退休人力資源利用相關文獻

(一)人力資源彈性利用之意涵

人力是組織珍貴的資產，人力資源強弱的標準不能以數量的多寡、年齡的大小或運用時間的長短論斷，人力資源是否有效運用係取決於能否彈性的活用及有效的規劃。因此，現代國家無不注重人力資源的培育、開發與運用，減少人力閒置造成資源浪費。因此，人力在本質上是活的、能動的資源，可以透過機制的操作，建構人力資源再生或再造，也就是說，人力只要能妥適運用並無好壞之別，只能說合不合用，退休公教人員退休後如果體

⁵ 一般說來除健康因素外，通常申請自願退休或等待屆齡退休，都是取決於自己，退休時間都可預知。因此，不管那一種類型的退休，都須先作退休計畫做好自己的退休後的生涯設計，這個計畫一般是要在中年時期的四十五歲向老期，就必須開始為退休生活安全而計畫才能面臨退休不徬徨，退休後沒有憂鬱期，甚且可規劃參與不以報酬為目的的志願服務，貢獻其經驗與智慧，以事實證明退休公教人員不會是社會負擔（王淑芳，1998：112-）

力尚可且不減其服務熱忱，係屬人力資源中具彈性的活棋（邱華君，2000：21）

所謂人力資源彈性運用最開始是企業為增強對市場變化的能力，擺脫固定的人力架構之制式派遣，讓人事費成為有彈性資本的創新作法，其基本理念是基於企業將人力的組成重新規劃，產生具彈性的人力組合，配合業務需求來調適人力，以因應各種不同的變化（黃景泰，1999：6）如企業組織因應業務外包及因特定性或專案臨時性工作的增加，常需要有臨時人員的彈性操作，這種非固定性的機動人力運用，符合學者 Charles Handy 提出的「酢漿草組織」（shamrock organization）的模型⁶。企業組織這種人力彈性的思維是依實際需要聘僱人力，考量職務彈性依成本與效率讓業務外包，使得人事成本化做為一種機動的資源，有效提升企業競爭力⁷。相較於企業組織在人力彈性操作上的靈活所產生的競爭力，公部門在人力運用上拘泥於按固定編制用人不具彈性的作法，確有討論空間。尤以現今政府面臨著財政短絀、經濟發展停滯及須快速回應人民需求下，讓民間參與公共事務的推動及控制經費支出成長，積極規劃「委託外包」及「運用志工」等策略性措施，這是人力資源彈性運用的具體行動（范祥偉，2002：34-35）希望經由民間資源參與公共行政事務，彈性及靈活運用人力以紓解政府總體人力負荷，同時並不影響為民服務效能的提昇。

根據幾項調查資料顯示，傳統的志願服務人員最多數是學生及家庭主婦（行政院主計處，2001、內政部，2002）不過因為近年來公教人員提早退休已蔚為風氣，公教人員提前退休已自民國 1986 年之 35.07%，到 1995 年七月一日實施新公務人員退休制度，當年即晉升至 60.26%，至 2000 年更提高至 77.6%，前後提升 42.53 個百分點（銓敘部，2001：12）累積的總退休人員數至少在三十萬人，這些人年紀平均在五十至六十五歲之間，健康良好學歷平均又有專長，領有終身退休俸不愁生活負擔，已無再就業的壓力下，是鼓舞參

⁶ 他認為企業面對未來不斷變動的任務組合，必須調整組織人力配置以適應此一變化，一般企業的工作可歸類為三項人力執行，Handy 以酢漿草的三片葉子來代表：第一片葉子是專業核心（Professional Core）由專業人員、技術人員與管理人員組成組織的核心能力，第二片葉子指的是契約商（contractor），可以包括外部廠商、規模較小的專業組織或專業人員、技術人員等個人工作者，所以企業將工作外包，可以用更低的成本來取得更好的工作效果，而承包組織或個人是依成果收取費用，並非領取固定薪資。第三片葉子稱為特遣員工（contingent workforce）是指臨時人員或兼職人員，企業可依實際需要聘僱，按時計酬，以便組織在人力需求增加或減少時，可以隨需求情況而擴充或縮減，有效降低企業在人事成本的負擔。這種非傳統式定期僱用的勞動力，是依需要不定期僱用，不僅節省薪資與福利支出而且提高人力使用效率，有效增進組織人力運用的彈性（Charles Handy, Beyond Certainty 著，1997 周旭華譯：28-35）

⁷ 企業這種追求人力彈性的作法確有其特色，歸其重點為（范夙慧 1997）

(1)、提高組織的競爭力。

用較低的人事成本擁有較高競爭力是企業能否永續經營的重要關鍵，而為了提昇競爭力由教育訓練，創造員具有彈性的「多能」員工能力，可彈性調度員工的工作內容，藉由人力的有效運用，降低組織的人事成本。

(2)、勞動力來源的多元化。

隨著醫療科技與環境衛生的不斷改善，國人平均壽命的延長，高齡者老年期較過去多出許多時間且退休後老年不 衰精力充沛者依然大有人在，這種人力基於體力考量，他們多半尋求部份時間的兼職工作，在服務業中兼職工作的需求殷盛，說明了彈性運用人力之重要。

(3)、人力彈性的運用可以迅速的反應市場需求

由於科技的發達及知識的快速傳播，企業所處環境亦較難掌握，市場成長不確定生產與產品的技術變革，以及工作時間日漸減少等因素影響下，企業日益重視非正統的人力部署編制，如兼職人員、工作分享、契約工等彈性人力，可減少人事制度之僵化，同時用最便捷的人力讓組織順利運作。

與志服務重要的新生力量（陳金貴，2001：8）值此運用志工是行政院宣示的重要政策，這會不會對公部門的志願服務人力來源產生質與量的轉變，深值關注。

(二)退休公教人力資源

1946 年到 1964 年間出生的 7,700 萬嬰兒潮之人口，如以雇主以僱用這批人到六十五歲為基準，則到 2011 年將逐漸邁入退休年齡，而其中提前退休者將不乏其人；例如約有 38% 的 45 歲到 52 歲嬰兒潮人口，便想於 55 歲之前退休(Gary Dessler, 方世榮編譯, 2001:518) 以行政院主計處統計 1995 年到 2001 年台灣地區中高年齡勞動參與率觀之，由 55.75%減少至 49.22%，說明著勞動人員確有提前離開職場的現象。詳細資料以附表：

表 2-2-2：1993 至 2001 年中高年齡參與勞動率 單位%

年 別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
勞動參與率	56.06	55.52	55.75	55.18	53.52	53.52	52.31	50.54	49.22

資料來源：行政院主計處，2001

這種現象亦反映在公教人員的退休辦理，也有著提前退休的傾向；依 1998 年退休人數 10,066 人中提前退休者有 4,128 人，佔退休人數 41%至 89 年提前退休人數已佔退休總人數 77%以上如附表：

表 2-2-3：1993 年至 2000 年公教人員退休人力資料分析 單位：人

年 度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
退休總數	10063	11067	10344	9620	10466	10463	11132	12225
提前退休	4128	5490	6233	5030	6242	6613	8033	9487
所佔比例	41.1	49.6	60	52	59	63	72	77

資料來源：銓敘部統計年報，2002

從這些數字透露出幾個意義：

1、66 歲屆齡退休仍為公教人員所接受，顯示有完善的公教人員退休制度，讓公教人員毋庸牽掛退休後的生活。

2、45 歲到 64 歲提前退休日益上升，表示公務員如有妥適的生涯規畫即提前退休，過自己想過的生活，規畫退下來的第二春，因距離生命終點（平均餘命 75 歲）尚有至少 10 來年充滿生機的日子。

3、60 歲以後退休者，除已有家族事業外，再創業、就業打拚，限於體力多已不足，這時候如果想找個打發時間的工作，必然朝「工時短」、「消遣性」、「志願性」的工作著手。

4、1995 年 7 月實施新退撫制度後，儲金制的退休制度，讓過去因經費問題無法提前退休的情形將逐年減少，無形中增加公教人員辦退意願，退休公教人力資源可預見將更為充裕。

5、退休後的生活是一生中最美好的階段。工作壓力拋開了，工作活動型能也改變了，必須發展出新的角色，亦即工作角色轉換遞移後平民與休閒者的角色份量將逐漸增加，而這正是志願服務人力，亟待開發的潛存資源。

平心而論，任何一位工作職場從業人員，不論是出於自願或是礙於規定，總有一天必須面臨退休的命運。是以，如何安排退休後生活獲得良好的適應得以頤養天年，是家庭與社會間不可忽略的問題，退休後使一位公教人員產生鉅大之變化，在生活上由過去的緊張、忙碌、有影響力的生活，一夕之間進入近乎休止的狀態；在人際互動上，以往在辦公場所職權行使的影響力可左右局面的威嚴，頓時間因職權交出影響力已遠不如昔。致對退休後生活適應不良的人，我們常見的現象是過著孤寂、半離群而居的生活，存在著高度落寞以至迅速蒼老（許濱松，1995；27）。爰此退休後的生活調適，除退休人員須自我覺醒調適外，社會亦負有協助輔導的責任。退休對大多數人而言是具有傷害性的衝擊，退休會使一個原本工作者產生被剝奪，產生沒有價值、不快樂、沒有安全感的負面情緒（李鍾元、李瑞金，1994）這時候退休人員會在「已沒有用」的感覺之情形下，疏離感油然而生，但是如果有妥適的退休生涯規畫，在致力於努力工作的同時，更須開始為退休做計畫，各級政府的人力資源管理單位除要充實現有工作環境的改善的提昇外，有必要再建立有利於員工生涯規劃的職業發展，讓這種人力資源退離後仍然可與公部門志工有串聯運用的機制。面對這源源不斷的退休人力資源，公部門常以「業務不斷增加，人手永遠不夠」為某項工作無法順利達成之藉口，無疑是擁抱黃金喊窮，不知退休人力資源運用之可貴。

三、退休公教人力在人力資源利用上的意義

退休制度讓部份有用的中高齡人力退出勞動力市場，在暢導開發中高齡人力資源利用之際，這個制度的適當性確實值得探討。是以，美、日二國及我國已對退休年齡有彈性措

施⁸，此也印證政府對公務人力其資源的重視，不因年齡的增長而遞減。另以國人平均餘命年有漸增，未來中高齡人力資源必然較上一代提高許多，致開發中高齡人力資源有其市場，雖然大眾普遍存有對退休人員有錯誤概念，認為退休人員因年紀不小且有優渥的退休金，不需要也不再適合工作，把退休和老人視為等同，而傳統觀念對老人之角色期望皆以「靜」為主，應減少參加各種有「動」的活動，多少影響退休公務人員自我認知進而表現在不參與社會活動，(徐麗君、蔡文輝，1985：84)

從人力資源角度來看，退休人員大多有完整的公務歷練，擁有較高的才智與經驗是政府寶貴的資源，尤其是公務人員退休不必然是體力衰退情形，其人力資源必然須作某種方式的轉化，生理機能才不致退化，這反映出「退休是社會戰場上的轉進」才能彰顯人力價值及生命意義(彭錦鵬，1989：3)，若能在離開公務機關後，仍一本對社會的關懷與回饋，投入志願服務行列，是一股志工強大的生力軍且對社會有正面的示範作用，如果退休公務人員能朝此方向發展，那麼即使公教人員提前退休人數比率不斷的提高，反而對社會資源的運用有積極的意義。政府不必擔心人才的流失與浪費(陳金貴，2002：46)而這種變動公務員本身處於一種角色變遷情境中，不可避免須有新的出發，惟要能轉變成功須有妥適的輔導措施，並建立合適公務人員的新工作體系與新的工作項目，就妥善的人力資源管理觀點觀之，妥善規劃退休人力資源運用是公部門輔導退休人員的業務是不可少的。(陳岳，2002：578)

規劃退休人力擔任志工，從實務面觀之，有關退休人力之利用早在1989年政府有司即已相當重視，並委託學者作專案研究，其較具規模者有：1989年台灣省政府委請彭錦鵬教授以「如何運用退休公務人力資源」針對行政機關之公務人力之退休輔導、公務人力退休後是否需要工作、退休公務人力希望從事何種性質工作及參與社會服務意願等面向，探討公務人員退休後人力再運用可循方向；另在1992年台北市政府亦委請許濱松教授針對「台北市退休公務人員生活」之議題，瞭解退休公務人員退休後生活狀況，以作為規畫相關退休輔導計畫之參考；迭至1996年行政院衛生署更以「台灣地區中老年人保健與生涯規劃調查」委請張明正所長對3,441位50歲以上的中老年人之休閒娛樂模式、社會參與情形、就業狀況及退休後工作意願做調查，以推估未來老年人的需求、自我實現達成需求的能力及需要政府介入協助等項目，做為未來政府規劃老年人口福利計畫之參考，彙集

⁸ 美國近數十年來中高齡者有提前退休的現象，迫使美國聯邦政府放寬退休年齡，取消七十歲命令退休的規定(李廣訓，1996：155)希能留住更多的中高齡勞動者，日本亦相同在高齡化社會的考量將老年年金給付年齡由六十歲逐步調高到六十五歲，更在一九九九年七月公佈實施「建立公務機關高齡人員再僱用制度」希望不增加政府編制員額，配合政府再造，靈活彈性用人，以活用有經驗資深退休公務人力的再任用制度(潘麗靈，2001：34)我國現行退休制度制退休年齡雖訂在六十五歲，但對於具特殊專長且為單位業務需求而身體仍堪任職者亦同意其延長服務至七十歲止。

前述學者查訪結果，具體研究結論有：

(一)應強化公務人員退休輔導機制

如希望政府多加強對退休公務人員休閒與醫療方面的服務、各縣市應成立退休人員輔導中心、妥善規劃老人人力資源運用體系及健全公務人員個人發生涯發展之完整檔案等。

(二)退休公務人員有參與社會服務的意願

依據張明正教授抽選台灣地區 3041 位年齡在 50 至 60 歲的中老年人瞭解保健與生涯規劃選項發現有三分之一以上的中老年人，有參與社會服務之意願這與 1992 年許濱松教授針對台北市 497 位退休人員調查亦有三分之一的人表示願意參加無報酬的工作相比較有相同傾向，可見退休人力是穩定的志工來源。

(三)退休人員是否有效運用與政府輔導措施有正向關係

「只要身體狀況可以，會繼續做下去」這是前述三項調查研究共通的論點，且退休人員參與社會服務的意願不低，然而這與公部門志工來源，在多項調查發現退休人員擔任志工均低於百分之二十以下，這反映出二個問題：一是公部門在遴用志工並未依公務機關特性做市場區隔，另一問題是表示公務機關輔導退休人員擔任志工並未以身作則運用此一可靠的人力資源。

一般而言退休人員退休後如果有某些代替性的活動來填補，滿足其覺得仍「有用處」與「被需要」的感受，能為有建設性的活動而忙碌，將可讓退休後的日子過的充實又有意義（彭錦鵬，1989：16）因為退休人員從「每天有固定工作」轉變成「沒有固定工作」這種生活型態的改變，會產生一些可預見的變化，如：生活時間分配、社會關係、家庭關係及心理上的調適等，將與退休前不同，因此，繼續從事經常性工作或部份時間工作，有適度的忙碌及不中斷的社會關係，是維持退休後生活品質，不可或缺的考量。

四、小結

退休公務人員退休後其人力資源的利用，若由退休者本身角度來看，退休人員本身必須瞭解退休前後生活的差別，並接受已退休的事實，繼續工作或參與社會活動是角色的轉移，對維持退休人員被重視的感覺不僅可保持生理的健康，心理上亦可繼續保有有用的感受，（彭錦鵬，1989、蔡長清，1991）另自國家培育人才角度而言，公務機關人力提前退休比例逐年提高，如不有效運用這股人力，使其所長再提供社會所用的話，是人才流失的警訊更是人力的浪費（陳金貴，2002）但如從人性觀之，有專長的人才無論是在政府或是機

關，如能充分利用仍是有用的資源，退休人員如果再重新投入社會或加入公益組織，不但可增加退休人員的成就感，也可增加社會的人力資本（江明修，2002）

退休公教人員重回到公部門擔任志工，有社會示範作用有利整體志工制度的推動，屬多重利多的措施，當然在運用上也要考量退休公教人員活動力與體力的限制，須兼顧其特性做妥適的規劃與調配⁹。

第三節 退休人員擔任志工相關理論探討

一、志工的涵義

志工(Volunteer)的原始涵意是志願(Willingly)、不支薪(Without Payment)、未被強迫的(Without Being Forced)前提下對組織或個人提供服務的人。稱為「志願工作者」簡稱志工(林萬億,1993:50)，因此所謂志工就是出於個人自願，以服務社會，貢獻所長或付出時間、勞力及知識協助別人而未收取其他報酬的一群人，有關志工的定義有不同的詮釋，爰舉一、二如：

美國全國志工協會對志願工作人員的定義是：「一群人追求公共利益，本著自我意願與選擇而結合，稱之為志工團體。參與這類團體工作者稱為志願工作人員；他的範疇很廣經濟、教育、宗教，甚至政治均可包含在其中。」(轉引自蔡漢賢 1980)也有以：義(志)工朋友從事一般人不願意做且未收受報酬的工作，卻又樂此不疲，故將義(志)工朋友稱作(快樂的傻瓜)。(郭為藩，1980:9)迨至 2001 年 1 月 20 日公佈之志願服務法第三條則明訂「志願服務者(簡稱志工)是指對社會提出志願服務者。」綜合以上對志工的論見，志工之定義均環繞在「個人濟世的胸懷，期以有餘助人之不足；對社會提供精神或物質的力量，致力改造或促進服務。」(蔡漢賢,1980:1)，若以推動行政志工的角度看待志工的定義，可用「貢獻時間，協助組織內支薪的職工，提供對內或對外的服務，但其服務不求取回報的人們」來看待其特色，可類歸為：不領經常性報酬、出於自願、協助性質、補組織人力不足、社會資源充分運用。

是以，參與志願服務工作的人，至少應具備五個基本條件：

1.要有強烈的服務意願。2.要有參與服務的知識和技能上能力。3.要有可以參加服務

⁹ 運用退休人力須兼顧事項包括：(林海清，2002：6)

- (1)、發揮退休公教人力特長與潛能，須協助退休公教人力充實精神生活。
- (2)、服務時間應考慮以供方為重，用方為輔，結合志工管理單位作適當之協調。
- (3)、基於工作效率與退休公教人員安全，職務應在設計或改善工作條件與環境，以利退休人員操作之便。
- (4)、讓退休人員有自主的彈性，俾整合其經驗，發揮其創意，且實踐其富有尊榮感與責任感之特性。

工作的時間。4.要有可以參加服務的健康身體。5.要有可以不從服務工作獲取任何經濟報酬的意思表示、條件和認知。

符合這些基本條件的志工退休公教人員是最佳人選，可不重視乎？

一、 志工參與社會服務的原因

(一)動機理論

動機理論主張出自個人的內部需求是促使個體表現出追求某種目標之行為的力量，是一切活動的驅策力，這種內驅力會啟動人類激化出各種需要，並驅使人類向社會中有關的目標發生有效的活動，並須等到需要滿足後，活動才會停止（黃光國 1982：577，曾國輝，1972：245），這種由需要的觀點來看動機以 Maslow 的需求層次論最代表性，Maslow 強調人類所有行為係由「需求」(need)所引起，他把人類的需求排列為五個層次，依序為：(Maslow，1970，轉引自張春興，1984：232)

- 1、生理需求 (Physiological Needs)
- 2、安全需求 (Safety Needs)
- 3、愛與歸屬需求 (Love and Belongness Needs)
- 4、自我尊重需求 (Self-Esteem Needs)
- 5、自我實現需求 (Self-Actualizeation)

需求層次論由人類基本需求，推演至人生追求最高境界達到個人所希望的成就，但因每個人的所處的環境不同，甚至每個人的期待也不一樣，因此，每個人的需求不盡然可達到最高境界，當然也未必是一個一個來，可能互相牽引數個需求同時產生，這情形就如同志工參與社會服務的動機形形色色，有真誠地想為他人及社會服務，有為了吸取社會經驗磨練處世能力，甚至有的又為填補內心空虛打發時間、交朋友或者純粹只為個人好奇心，這些動機如同動機需求論，可能隨時間之轉移參與程度的不同而有所轉變（曾國輝，1972：245、蘇信如，1985：17），每個人的需求既不同，為什麼要投入志工行列就會有不同考量。

(二)經濟理論

志工雖然不以是否支領報酬為參與訴求，但不容否認如機關對志工的服務可提供給與性的補助或精神性的激勵誘因，也是吸引志工加入的誘因，這方面的探討產生志願服務之原因，主要的論點是（許世雨，1992：23-25；孫本初，2000：）

1、期望心理

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，對於志願服務人員而言，這些期望可能包括從事志願服務工作所可接受的訓練及由實際參與服務過程中，所學習到的專業知能或技術。

2、交換取向

這是認為個人行為是利益取向的，其中的利益是可以為物質、財物或精神上的利益，當個人獲得利益大於付出時，個人即會採取行動，一個機關能否吸引足夠的志願服務人員投入志工行列，與其是否能提供相當之回報予志工，二者之間是否有正相關的，取決於志工的個人認知。

(三)社會理論

使命感是趨策志工參與的最大動力，社會理論所探討的是志工在服務過程中的熱力，這是把志願服務視為道德的義行，從中獲得自我實現的滿足，持這種觀點的主張主要有：

1、利他主義

所謂利他行為是指在不收取報酬的期待下，表現出志願去幫助他人的一種行為，長久以來利他被認為是民眾參與志願服務的主要原動力，這也是一般人認為志工可以持續服務力的主要動機，利他行為所包括的三種特性：(1)自動自發的(2)以利他他人為目標(3)不求任何報酬的回饋(李美枝，1995)。正與志工本自動自發意志、奉獻精神，堅持「助人最樂、服務最榮」之理念不謀而合。

2、社會需求滿足

依 Maslow 的需求層級理論人類的需求除生理與心理需求外，有尋求自我實現與自我成長的需求，亦可說是基本需求多半是在生活匱乏的情境下產生，而自我實現與成長需求則是個人追求生存價值而產生(張春興，1991)，這種需求的產生相當能詮釋人們參與志願服務的原因。

3、社會參與動機

社會參與方式有多種管道惟參與志願服務是最普遍的方式，藉參與志願服務工作的過程表達社會責任感需求，由關懷他人同時喚醒他人亦重視對社會的關懷，並由與社會的接觸認識朋友追求歸屬感，避免孤獨(施燿娟，1984：16)這些都能讓志工獲得滿足社會參與及實現社會責任之期待。

(四)小結

所謂知己知彼百戰百勝，了解每個志工參與社會服務的原因，是做好志工計畫的關

鍵，因為唯有瞭解一個人為什麼會不計酬勞且熱心地去做某件事，組織所規劃的志工方案才能因符合他的期待而久任（Steve McCurley• Rick Lynch、李淑珺譯，2000：19）有關公部門志工動機調查情形彙整如附表：

表：2-3-1 公部門志工參與志願服務原因

研究者	調查對象	參與志願服務原因			說明
		動機理論	經濟理論	社會理論	
林萬億 (1993)	「現行公務機關義工人力運用情形之探討」對 20 餘個公務機關志工之調查	4.自我成長 8.積陰德	2.獲得社會經歷 5.打發時間 6.增加知識 7.結交朋友	1.服務他人 2.回饋社會	列有數字者，為該項研究結果之序次，數字小者人數較多。
周佑民 (1997)	「公務機關志工制度之研究」以台北市所屬各機關為例	. 自我成長	. 增加知識 . 獲得社會經驗 . 交朋友 . 打發時間	. 服務別人 . 回饋社會	
江宗文 (1998)	「公部門志工運用之研究」以台北市政府社教機構為例	1.自我成長	4.增加知識 5.打發時間 6.配合工作或學業所需 7.獲得社會經歷	2.回饋社會 3.服務別人	
蔡啟源 (1995)	臺灣地區高齡志工及協助高齡者工作模式	. 個人興趣	. 學習社會經驗 . 可以認識更多朋友	. 助人最樂 . 回饋社會	
賴學仕 (2001)	「志願服務人員工作生活品質之研究」以台北地區公立社教機構為對象	. 個人成長	學習機會之獲得 . 多交些朋友 . 打發時間	. 公共福祉考量	

資料來源：筆者彙整整理

志工的動機既是多元，管理單位難以掌握是可理解的，但是如果志工是基於打發時間及歸屬感考量回到原來服務單位擔任志工，是可預期的，但當志工成為機構中的一員，滿足了最初的工作動機後隨著使命感的提升，新的動機因素有時會左右志工的工作延續或服務情緒（Nancy Macduff 著，魏希聖譯，2001：184-184）雖然任何部門的志工方案，不可能迎合某些人的動機而調整其管理措施，但由從多數的研究文獻中所探討的志工服務動機在想做有意義的事之前提下可歸納為二大項，是規畫公部門志工方案不可忽視的。

1、利人取向：亦即以幫助團體或個人的胸懷參與各項公益活動，期待組織更有發展更有能力做公益及協助他人過得更好，期盼社會更和諧。

2、利己取向：藉志願服務行善，從獲得社會認可下，希望過得更充實，追求個人理想的完成。

二、運用退休人力擔任志工的基本理論

(一)退休公務人力再利用的理論基礎

依現行公務人員退休規定界臨 65 歲是命令退休，提前退休以任滿 25 年是基本條件，一般從事公職 25 歲計提前退休年齡約在 50 歲上下，依聯合國在 1982 年之「世界老人大會」中通過 60 歲以上人口列為老人人口為標準，則 50 歲到 65 歲的退休人員可視為中高齡人力，有關中高齡人力運用擔任志工的論點從社會學的理论觀之，其主要論點有：

1、撒退理論 (Disengagement.theoty)

撒退理論由 Cumming 和 Henry(1961)所提出，據他們研究發現一般身體狀況良好，經濟亦能獨立的老人，普遍具有一種從社會退出的傾向，且一般社會大眾亦認為，老人自社會既存的角色撒退是一種必然普遍的過程，老人社會活動因身體不健全與經濟考量日益窄化，社會互動機會也日漸減少，於是自心態或社會的撒退成為一種自我存續的過程，(seff-perpeuating)(轉引自：藍春琪，1993：11-12) 撒退理論強調：「社會必須淘汰失去功能者，而老人需要休息與頤養天年，當人們年老時他們會逐漸退出社會參與，並且解除社會責任」(cumming &Henryj 轉引自葉肅科，1994) 因此，這是以老人是否能對社會貢獻為著眼點，認為若無法再在社會有提出貢獻者便應退出社會，讓年輕人取代其位置。因此，其論斷是老人退出社會具有正面功能。影響所及，確有老人以自職場中退下來應不再參與活動的觀念，造成老人的低參與社會活動，有輕忽老人的心態。

2、活動理論 (Activity theroy)

活動理論為 Geojge L.Maddox (1963) 提出，他們強調老人只要瞭解並接受已進入老年之事實，將可藉由其他活動來補償因年紀大所必然無法參加的活動，亦即以老人的個體情況考量，不論社會上對老人的評價，只要老人有能力身體狀況亦許可，可多參與社會活動，因此所謂「老」定義乃由其行為而定 (轉引自：藍春琪，1993：11-12) 活動論者主張：「如果新活動可成功的取代老人被迫放棄的活動，那麼他們在心理、生理與社會就會有較好的適應」亦即活動論不以年齡限制老人再運用之機會，視每個人的個別差異，尊重個人的發展規劃，老人在由職場退下來後若能持續從事有意義的社會活動，將可助於老人生活品質的提升 (葉肅科，1994) 這確實是輔導退休人員調適退休後生活模式或鼓勵

老人參與社會活動應關注的重點。

3、角色理論

撤退理論以功能取向不重視老人過去的貢獻，其結論對老人顯不尊重，另活動論對退休人員再服務社會雖有肯定的看法，但忽略退休人員不管在體力或經濟的弱勢，要維持原來的活動有其先天上的限制，由於這二項理論各有其不足之處，遂有折衷的看法角色理論出現，角色理論所持的觀點是：每個人的行為受社會結構影響所及會因身分、地位、年齡、經濟及學識等的不同，社會對他有不同的期望，因此會有許多不同的社會角色，其生活角色圖可能包括父子、師生、親朋或領班、操作員之類的角色的互換，到老年時的角色轉變會牽涉：一是拋棄成年人所扮演的典型權威性的角色，二是代之以老人被關心的新角色。在轉變過程中由於社會的要求或家庭角色的改變，新的角色中最重要的就是退休成為一個完全脫離工作場所的人（葉肅科，2000、江亮演 1988、衛民 1990：99）以此論點，退休人員介於撤退與活動兩者之間的情況是：退休人員從原來的社會組織活動產出責任的主要角色，轉換為輔助角色，就角色變遷而言，在退休初期採取活動的參與，繼續貢獻自己的經驗與智慧給社會，到了體力漸漸無法支應時，則不得不退出社會活動是可以認同與理解的，而退出社會後往往退休人員沒有充分的準備，造成臨界退休時適應不良，影響到退休後的生活並阻礙社會參與的意向。

4、連續理論：

艾契禮(Robert Atchley)將退休劃分為退休前期、蜜月期、憂鬱期、重組期、穩定期及終止期，當退休人員能邁入穩定期表示已能適應退休角色，可以清楚瞭解晚年生活能做什麼與不能做什麼，這時退休人員會持續做他喜歡或擅長的角色，人類生命週期如同退休行為，每一階段亦有其連續性，社會性職場生涯是一連續的過程，年輕時的人格特質會持續到老年時期如：年輕時活動力強對社交活動高度參與者，到了老年時仍會不斷參與各種社會活動，基於人生的連續性與動態性的主張，因此強調退休前後生活安排的重要性（葉肅科，2000、周家華，1995）因此為適應老化帶來的變化，人們必須在職場工作之際，找出有益的生活方式或培養參與社會活動習慣，這樣才能在退休後重新適應新環境，並設法將原有的時間與精力，轉移到其他用途如：重新適應新工作、新朋友、新社會關係或參與社會服務(黃英忠，1990：121)

5、交換理論

另一種解析老人參與志願活動的重要社會理論是交換理論，這種理論的論點是：互惠主義的規範支配著行為互動，只要對所有參與者有益的活動或作為，老人就會持續從事他

認為有意義的事(Thompson and Hickey1994 : 301 轉引自葉肅科, 2000 : 92)退休人員因退休後經濟收入減少社會角色褪變, 使得退休人員缺乏可以與社會其他成員交換的對應價值, 這種轉變雖會使退休人員成為社會階層中的弱勢族群, 但由於退休人員具有豐富的工作經驗, 習慣於固定的工作模式, 無須再訓練即具有工作能力及外務少的優勢, 是鼓吹參與志願服務的最佳人選, 由社會活動的參與從中找尋退休後新的生命意義與活力(藍春琪, 1993、徐立忠, 1990)

就交換理論的互動觀點, 交換行為的產生是期待互動過程中取得某些酬賞(reward)這些酬賞可能是物質的報酬亦可能是榮譽的嘉勉, 退休人員須以其豐富的人生經驗與時間有彈性的優勢積極參與社會服務, 藉由新的社會關係紓解退休後無所事事的壓力, 相對的公部門能否提供充份的誘因吸引退休人員的參與亦是公部門志工方案能否成功的關鍵因素。

(二)小結

退休人員退休後是否意味萬事皆休一切中止, 或是依其過去的經驗與睿智透過較具彈性措施的人力轉化運用再走向社會, 做有建設性的消遣或有意義的工作, 對退休人員或整個社會都很重要。一般而言, 退休人員退休後生活良好者, 大都是身體健康、興趣廣、能接受現實、保持與別人連繫及不主動從社會退縮的人(Kutner et.al, 1956 轉引自黃正仁, 1990 : 47)此外, 退休人員退休後最需要四種東西: 1.尊嚴 2.經濟無慮 3.有用的工作 4.醫療服務(Sardra Zins 轉引自衛民, 1990 : 105)事實上這些的滿足參與社會服務擔任志工是最好的回報。

就整個社會而言, 退休人員扮演的輔助角色, 傳遞累積的經驗與智慧, 對年輕的一代有重要的意義, 就人力資源而言, 退休人員的輔助角色不會取代輕壯人員的主要角色, 反而有助新陳代謝, 作老少間傳承橋樑, 同為社會重要的人力資源(游鴻智, 2000 : 18)尤以公共部門退休人員是高素質的中高齡人力, 其退休後的生涯規畫, 政府若能有積極的輔導與獎勵導入公部門人力運用行列, 提供退休人員繼續貢獻心力的社會條件, 如獎勵公部門運用退休人員擔任志工, 帶動鼓舞退休公教人員投入志願服務工作(曾敏傑, 2001 : 146-147)這種積極性的作為方能促進社會發展, 同時有利整個公部門人力資源的充分利用, 做好退休服務提昇服務品質。

三、公部門與志工

(一)政府與志願部門

管理學界泰斗彼得·杜拉克以「萬能政府」經驗告訴我們：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會認同(Drucker.Peter 原著,傅振焜 譯,1994)。事實上福利國家在財政上的沉重負荷與服務效率無法提升，已經無法滿足民眾多元的需求，「第三者政府」(The third government)在調和人民對公共服務的渴望，協助政府提供福利服務的角色與功能，早已佔有舉足輕重地位(Salamon 原著,轉引自江明修,1999:161-162)，亦即政府在面臨財政短絀及須快速回應人民的需求情形下，政府部門作為須考量品質與成本。由此可以預見政府部門將有兩大蛻變趨勢 1.強調效率與盈虧的理念，政府施政將有所為有所不為，取代過去萬能政府的定義。 2.非營利組織觀念將成為現代政府施政的新遠景，民間人力資源即為達到此理念的手段之一。有關公部門與志工間的關係，存在著「共同生產」原以一種服務的合產模式視之(Coproductioin)，但因近代公民權利意識的覺醒，民眾積極參與公共事務成為民主社會盛衰重要支柱之一，因此，公部門與志工的關係轉趨重視公民社會模式(Civil society)其意義為：

1、共同生產模式

所謂「共同生產」是民眾主動到公部門之行政單位或機構，已投入或產出公共財貨或服務，由民眾積極參與各項公共服務過程，讓政府公務員與民眾、社區組織或服務對象合作提供政府部門的服務(林萬億,1993:21 林振春,1993:18 Brudney,1990)，這個概念仍源起政府財政困難而社會福利支出與服務，無法滿足人民需求之時，一種由政府與民眾共同合作提供公共服務的變革(周威廷,1996)，共同生產模式有其優點在：一.是結合市民力量致力於公共事務，可在不增加預算經費下，強化政府提供服務的效能。二.是提供民眾更多參與公共事務的管道，落實公民基本參政權並改善民眾對政府公務員的看法(Brudney,1990)

共同生產模式基本概念是政府有運用民眾力量需求，民眾有供給服務的意願，這二個因素都會影響到共同生產模式成功與否，例如政府以財政困難、人力不足運用志工，但需摒除運用志工是不須成本、是廉價勞動者的想法，另外公務機關是否能排除「擔心志工增加管理麻煩」、「無法掌控志工」、「害怕工作被志工取代」、「擔心機關內部醜聞被揭發」等之疑慮，均會影響公部門志工之運用，當然公部門運用志工亦須考量志工供給面因素，如志工的參與動機、志工本身的成本考量（如時間、金錢與機會成本），志工的社經地位（教育程度越高的人參與機會越大）以及所居住社區的互動等因素，同樣會影響公部門運用志工(Ferris,1998,轉引自林萬億，1993:27-29、張英陣，2001)

2、公民社會模式

公民參與的風潮對公共服務的運行，產生政府與民眾提供公共服務的合作關係(周威廷,1996)，這種在民主社會中強調公民因積極參與公共事務，不僅是直接的服務亦包括了公共決策的參與。而從事志願服務，就是參與公共事務的重要方法，且是創造社區意識不可缺的，並有助於社會融合(Social inclusion)、終身學習(Life-long learning)、健康的生活(Healthy living)及活躍老年生活(active ageing) (Home office,1999,轉引自張英陣 2001:4-5)

公民社會理念亦是強調民眾自願和自發性經由與政府的合作努力去完成一個共同的議題，訴求可能是教育、衛生或環保做些公益性的工作，是他與共同生產模式鼓勵民眾參與社會服務有異曲同工之妙，所不同的是，前者是政府是基於民主與促進發展，鼓勵民眾積極參與各項社會公益，共同生產模式則是政府以財政困難為出發點為呼籲民眾參與，以補充政府人力之不足。是以，如何有效運用志願服務的多元策略及人力資源，並適時鼓勵退休公教人力參與志願服務工作的意願，是活化人力資源運用並藉此擴大政府服務層面之重要課題。

(二) 公部門志工

國人對於志願服務參與率根據行政院主計處最近一次連續於 1999、2000 年所作社會發展趨勢調查及延伸調查主要結果顯示：台灣地區曾經參與志願性或義務性服務者，在十五歲以上民間人口中計有 214 萬人占 13.3%，2000 年亦僅 220 萬人占 13.7%，均比各先進國家之日本 25.3%、加拿大 31.4%及美國之 55.5%為低(行政院主計處,2000:2)，這數字反映在內政部(統計處)另於「九十年國民生活調查報告」中，調查國民對 2001 年二月份所訂頒之「志願服務法」對其瞭解情形有 84.4%的國民表示不知道就不足為奇了(內政部統計處 2001:68)此外，我國目前志工人數大約是四萬五千人，平均每周服務 1.88 小時，亦低於美國志工工作每週平均三小時的服務(江綺雯，2001)這均顯示國人參與志願服務的參與率仍有提升空間。

志願服務工作由社團形式自主性服務擔走入公共部門協同共事的關係，自民國 1963 年警政部門或義警、義消、1970 年地分法院聘用榮譽觀護人，迭至 1981 年以後志願服務在台灣省有了新作法，從 1981 年到 1987 年間台灣省陸續訂頒了「台灣省推行志願服務實施要點」、「台灣省優秀志願服務人員獎勵規定事項」、「台灣省加強推行志願服務實施方案」及「台灣省社會福利志願服務工作人員平安保險實施要點」至此，志願服務工作，有系統的發展，風氣使然此其時台北市與高雄市也開始有制度地推動志願服務工作，不過這時候的重點仍係在社會福利的服務與支援文教單位；休閒活動與「環保媽媽」在 1989 年以後

加入志願服務行列後，國內志願服務面向朝多元發展，公部門也相對累積不少運用志工之經驗，只是這些經驗是否讓公部門運用志工有新的啟發，茲以公部門運用志工原因、公部門志工流動原因及公部門志工管理權責等分面，來看公部門運用志工情形：

1、公部門運用志工主要原因

公部門使用志工有其業務考量，最常見的原因是以事情太多人力不足為運用志工的考量，彙集多位研究者的統計資料是：

表 2-3-2：公部門運用志工主要原因一覽表

研究者	研究主題	公部門運用志工原因
林萬億	現行公務機關義工人力運用情形之探討（1993）	人手不足 上級指示辦理 促進社會大眾參與公共事務 義工主動要求
周佑民	公務機關志工制度之研究 - 以台北市所屬各機關為例（1997）	人力不足，紓解人力 替代正式員工節省人事費 擴大政府服務職能
江宗文	公部門志工運用之研究 - 以台北市政府社教機構為例（1998）	增加人手強化組織功能 精簡受薪職員降低營運本 避免社會節餘人力浪費 將社會教育的種籽散佈社會大眾
張偉賢	志工對地方政府推動志願服務團隊績效評價之研究 - 以新竹市政府為例（2000）	可以精簡機構的人事成本 擴大機構的服務對象和範圍 減少機構的行政費用 促使機構達成目標
張英陣	公部門運用志工之現況（2001）	提供社會大眾參與公共事務的機會 機構職務適合運用志工 上級指示辦理 機構人手不足

資料來源：筆者彙整整理

從以上的研究發現，多數公部門志工的運用以解決人力不足為主要考量，就這一點而言雖與所提公部門運用志工理論之一的「共同生產模式」強調公民或居民與政府共同負擔公共服務的提供之理念實踐相符，但是政府在考慮服務品質與效率提升上運用志工時，不能只從政府人力需求來著眼，應同時考量公民參與面的需求(孫本初,1998:17)，亦即公部門在提供社會大眾參與公共事務必須質與量兼籌並顧，另由「公民社會模式」切入，雖鼓勵公民積極參與公共事務的直接服務，達到填補政府力量不及之處，但仍需考量業務屬

性及志工不穩定的特質，要有完善的使用規劃，才能達到人事相符表裡一致的運用志工，而這反映在公部門志工需求上，要能有效運用並瞭解公部門生態與限制，減少不必要訓練即可上線操作，由具有處理公務作業程序背景之退休人員擔任志工是最佳人選，因此公共志工的來源公部門宜有市場區隔之策略。

2、公共志工來源

1993 年李鍾元先生曾針對全國 35 個公立文化機構之 1991 年義工運用調查中，整理在 1991 年公立文化機構擔任義工的人數有 3,594 人，其中 12 歲以下及 60 歲以上的義工僅占 5.37%，因此呼籲將來老人人口越來越多，應將這股人力導入義工行列(1993)惟由嗣後幾項文獻調查中發現，公部門的志工來源在退休人員部份仍是持平未見增加，詳如附表 2-3-2：

表 2-3-3：公部門公共志工來源一覽表

單位：%

研究人員	研究對象	公 共 志 工 來 源				
		家庭主婦	私人企業 員工	公家單位 員工	退休人員	學生
林萬億	對 20 餘公務機關進行深入訪談 (1993)	13	18	26	5.3	16
周佑民	台北市所屬各機關 (1997)	48	19	7	12	4
江宗文	台北市政府社教機構 (1998)	40	16	18	15	8
賴學仕	台北地區公立社教機構為對象 (2001)	26	22.6	16.2	16.7	11.6

資料來源：筆者彙整整理

由以上統計資料可見公部門的志工來源與一般非營利組織志工的運用大同小異，退休人員在公部門擔任志工比例都低於 17%，另在林萬億針對公務機關所作研究中曾觀察出，退休人士是個尚待開發的義工人力來源，因此在其結論中具體建議：鼓勵各機關邀請其退休人員參加各該機關之志願服務工作(主辦機關內政部)(林萬億 1993:109)，然而從前所舉出的資料發現，似乎未針對本建議調整志工招募策略，到了 2000 年依然存留在「有人就好」造成退休公教人力資源未能充分運用為志工。

3、公共志工招募：

公部門志工招募的管道，大多數均集中在：機構員工或現有志工介紹、透過宣傳海報徵募、透過民間社團徵募、刊登廣告徵募、向觀眾或讀者邀請加入或親友介紹等管道。(林

萬億,1993、江宗文 1998、張英陣 2001)且根據江宗文交叉分析的結果，志工招募之管道並不因志工的性別、年齡、婚姻狀況、教育程度或職業等因素而有不同(1998:84)，由以上招募管道可見公部門使用的志工招募管道可歸類為二大類(周佑民，1997)

(1)媒體的運用：

透過登報、廣播、貼海報、雜誌等方式，其中登報或廣播雖限於經費，一般均以發新聞稿方式，由媒體協助發佈，由於公部門與傳播媒體的互動，原本即為密集，加上新聞性及大眾化原因新聞報導等是媒體考量之一，這種刊登方式是公部門最常用的方式。

(2)職工與志工的推薦

運用正式職工與現有志工推薦他們自己認識的人員來機關服務，這是現行志工比較穩健的來源，因為由服務單位相關人員的介紹，基於同儕影響及信任，被介紹者參與志工服務可由對服務單位的瞭解，增強其志願服務意願。

志工招募的進行除運用推廣策略多元管道進行外，亦應重視目標群體的策略(王翔偉,2000:612)，如公部門志工鎖定在退休人員，則必須瞭解退休人員特性，依其特性規劃招募方式，俾達到省錢又有效的「延攬」目標，因此，行銷觀念的運用在志工之招募是不容忽視的技巧；社會行銷是一種社會性和管理性的過程，而個人和群體可經由此過程，透過彼此創造及交換產品與價值，以滿足其需要與慾望。一般的行銷規劃程序包括四個步驟，分析市場機會；擬定行銷策略；規劃行銷方案，並具體地制定行銷組合(即所謂的 4P：產品、定價、配銷及促銷)及組織、執行與控制行銷努力(Philip Kotler 著,方世榮譯,1998)，志工的招募可將志願服務定為單位產品，以 4P 的角度規劃招募策略是可行的手段(王翔偉,2000:612-614)

a 產品策略：

產品策略的目的在找出符合目標市場需求的特定產品，並且以最有效的方法讓目標群體瞭解產品，以公部門志工招募活動而言，公部門提供產品是「志願性服務」，是一種行為也是一種理念，行為是希望促使民眾踴躍參加，理念則在希望民眾能夠認同志願服務是以，招募活動之進行，須將產品「志願服務」的內容、功能及特質傳達清楚，俾利目標群體由瞭解志願服務的理念轉化為參與志願服務行動。

b 定價策略：

行銷交換的基礎是產品所提供的利益與消費者所付出的成本符合：所提供的產品價值大於消費者所認知的成本，亦即須讓志工在服務過程中，獲得心靈上的滿足及提高服務價值的理念與其期待相容，才能吸引民眾加入志願服務，這由志工延聘作業用「志工招募」

或「志工延攬」用詞上的取捨，讓志工感受的價值就不同，志工管理單位不可不慎之。

c 推廣策略

志願服務的推廣是讓志工發自內心的志願服務而非利用招募或利用關係鼓吹參與打造志工數量上的績效(張英陣,2001:19)，推廣策略運用於延聘活動是增加一般民眾對志願服務的認識與加入的便利性，因此傳達訊息管道須多方面如舉辦志工交流，聯誼活動、宣傳活動藉助各種非營利團體激化共識，此外，在提供民眾的報名程序上如何便捷、簡化都須考量。

d 通路策略

所謂通路就是將產品由製造商傳送到顧客的過程裡，所使用之途徑，公部門如何將志願服務傳達到所要找尋的目標群體，以退休公教人員為例應注意：

(a)退休前志願服務理念的傳達，並協助退休人員生涯規劃之輔導管道要暢通，這是人事單位責無旁貸的工作。

(b)退休後退休人員照護的作為，公部門應予重視透過非營利團體的協助，減少科層約束，此時，退休公教人員協會功能的發揮應扮演重要角色。

4、公部門志工訓練

為讓志願服務能持續進行，同時志工能不斷成長，公部門的志工即使是採用退休人員仍須依工作性質及工作規範等規畫完整的訓練課程，包括：

(1)職前訓練

如單位運用志工的目的、組織理念、志工工作守則等均須事先傳達，給予志工有足夠的準備，以退休人員擔任志工其雖有有豐富的工作經驗，惟機關仍有其規律，志工有那些事是該做的事，那些是不該做的事應事先講清楚，避免與專職職工間有認知上的不同，造成不愉快影響工作情緒。

(2)在職訓練

把訓練當成是志工的報酬，讓志工提升與志願服務有關的技能，獲得工作外的額外資訊，是志工久任的重要誘因如輔助技能、生涯發展及與組織使命有關的訓練，是公部門志工方案須予重視的課題。

5、志工服務之獎勵

志工參與社會服務係基於自發性的行動，雖有為善不欲人知默默付出的胸襟，惟為使志工有被重視與被肯定的感覺，運用志工單位有辦理參與志願服務獎勵與表揚的必要，且獎勵優秀的志工人員更是保持人力資源有效的方法。因此機構提供的激勵措施有吸引並留

住志工的意涵，所以必須以對志工能體會出其意義與價值的方式提出。尤以對退休人員之志工而言，形式意義大於實質的獎勵 它代表志工運用單位對志工的重視與關懷，是維持志工持續性動力的關鍵。(陳政智，1994：124、劉秀梅，2001：200)

公部門規劃志工獎勵方案係依其年資、服務時間或服務績效作分類的敘獎，以志工對機構的奉獻受到應有的讚揚為依歸，不因機關屬性不同有太大的差異

6、公部門志工流動原因：

志工流動的原因，林萬億(1993)、張英陣(2001)二人的調查中，以 a、沒有時間 b、服務倦怠 c、無成就感 d、家庭因素 e、對機構不滿 f、義(志)工同儕排擠 g、興趣不合 h、公務機關科層體制特徵等因素徵詢機構管理單位看法，其研究發現流動原因序次是：

表 2-3-4：公部門志工流動原因彙整表 單位：序次

項目代碼	a	b	c	d	e	f	g	h
研究者								
林萬億	1	2	3	6	7	7	5	3
張英陣	1	4	3	2	7	7	4	6

資料來源：筆者彙整整理

「志工沒有時間」是大多數單位認為是造成他們單位中志工流失的最主要原因，其次無成就感或家庭因素次之，惟從實務上瞭解老人最多的是時間，志工因沒時間而離職，如果是由退休人員來擔任志工，這項困擾當可減至最少。

(三)小 結

公共部門運用志工參與公共服務的歷史由來已久(參見本文 26 頁)行政院另於 1996 年訂定「行政院所屬各機關實施志願服務要點」，以此作為各機關內部推展民眾參與公共服務之依據，因應本要點之訂頒自中央部會或地方政府應訂相同志願服務方案，且各使用志工之機關其實施成果須報行政院人事行政局轉行政院調查，本要點執行六年後，行政院為配合 2001 年元月訂頒之「志願服務法」遂將之修訂為：「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」惟內容並無多大的變化¹⁰。至於實施成效自上開規定實施以來，各機關、學校實施志願服務以 2001 年十二月之人數為三八,八三九人，計比 2000 增加二六零,四八六人，增加率達二倍以上，此雖可見行政院所屬各機關志工運用比例較以往大幅增加，惟

¹⁰ 行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點主要內涵為：

- (1)推動重點：各機關為推動社會服務、衛生保健、教育文化、環境保護及觀光旅遊等十四項業務，得自行遴選志願協助機關辦理指定工作者，協辦公共事務各機關實施志願服務成效，列為年度人事業務績效考核重點目。(2)
- 志工來源：加強推動退休公教人員從事志願服務，並為擴大服務成果，亦鼓勵所屬同仁積極從事志願服務工作。
- (3)志工招募：除普通性之媒體公開招募外，並協洽地區志願服務協會或是退休公教人員協會協助媒和或轉介。
- (4)志工管理方案：對於志工之訓練、出勤、考核及獎勵措施均有原則性規範，以確保志工服務品質及服務回饋。

有幾種現象仍值得關注(行政院人事行政局，2002)

- 1、行政機關志工年齡部份集中於中年(30 歲至 50 歲)為多，退休人力較少。
- 2、志工之職業，現職公教人員與退休公教人員偏低。
- 3、各單位運用公共志工之管理仍存有志工流動率高、不易管理、志工可信度、需投入大量人力辦理培訓等困擾。
- 4、各機關對於員額之需求，並未因志工的運用有明顯降低之情事。

前二個問題與志願服務風氣塑造、志工人力資源及退休制度的演進有關，隨著國人教育水平的提升，參與社會服務日漸提高加上整個公民營單位退休機制趨靈活後，惟以志工的運用仍為紓解公部門人力困境及志工管理上還存有有志工不易管理的問題，這在行政院實施志願服務要點多年以後，依然未見改善，此為未來規劃公部門志工之方案，亟須重視的議題。



第三章 研究架構與研究設計

第一節 研究架構

基於退休公教人員自主性與社會地位，運用渠等人力擔任公共志工具有複雜性、多樣性與公共性，因此本研究對退休公教人力參與公共服務無法做全面性檢視，經由以上所作相關文獻探討，本研究將以公共志工的探討(參與動機、志工特質、服務範疇，管理方案)，退休公教人力市場(公教人力、退休制度及退休公教人數)及政府措施(輔導、聯繫、運用及管理)來探討運用退休公教人員擔任公共志工可能碰到的問題如：

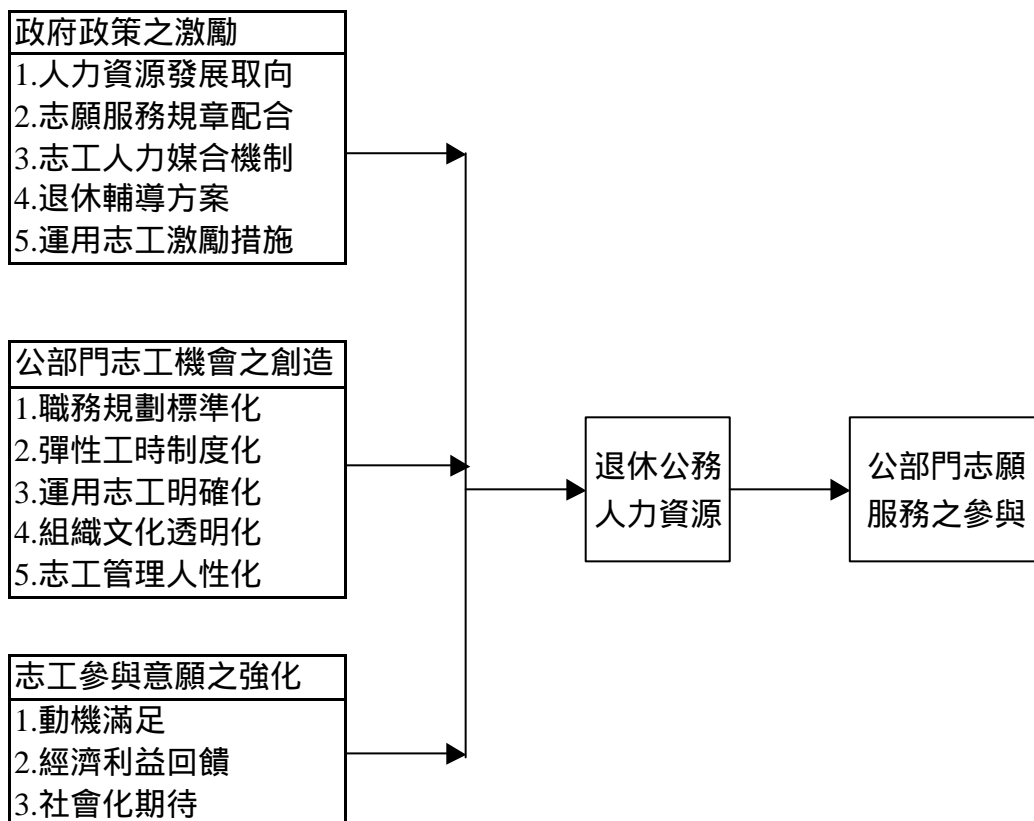
一、公部門志願服務範圍有無可能因應退休人員之特性，來規劃適合退休公教人力擔任志工之職務與運用方式

二、公部門延聘退休公教人力擔任志工較合宜的途徑，與激勵的強化是否會左右退休人員擔任志工之意願。

三、分析退休公教人員擔任公共志工對個人、社會及政府等三方面的影響。

希冀經過上述的探討建立積極地再運用退休公教人力擔任志工，並試圖探究嘉義地區機關退休公教人力運用輔導措施是否有不足之處，並提改善建議。在此架構基礎下試擬研究架構為：

圖 3-2 研 究 架 構



由於退休人員投入社會服務具有多元性與複雜性，經過以上所做相關志工理論、老年社會學及退休制度等文獻的探討，本研究認為促使退休人力資源參與公部門之志願服務的因素有三：一是政府政策之激勵關鍵因素有：人力發展取向、志願服務規章配合、志工人力媒合機制及激勵措施等；二為公部門志工機會之創造這決定於公部門是不是願意在：職務規畫、部份工時、運用志工、組織文化及志工管理等方面有突破性的作業；最後退休人員是否願意參與志願服務其本身意願的強化不容忽視，因此退休人員參加志工動機的滿足、經濟利益回饋及社會化期待等方面亦須深入的檢視，因為退休人員的需求亦會影響到志工方案的規畫。

第二節 研究設計

本研究主題在探討退休公教人員力資源再利用，並以擔任志工參與志願服務，尤其是以規劃重返公部門義務工作為重點，著眼於公部門對志工運用制度中合宜的職務設計與退休公教人力擔任志工的整合，不同於探討退休人員再就業或再任用考量經濟性誘因的建制。這是考量目前對於退休人力擔任志工之專題研究尚不多見，若干研究問題如公部門志工方案市場區隔的可行性、退休人員重返職場義務工作之職務能否重新設計及其適法性、實用性，此外，有如退休人員擔任志工公務倫理會否有糾葛等構面均可作為具體研究的素材，又有關退休人力資源運用之理論基礎雖較為欠缺，但所有公務人員均有退休的一天，退休實務資料仍有其實益價值，因此，本研究希望以一個較為廣泛而直接的研究，以發現志工的真相與退休人員擔任志工的理念（吳聰賢，1978：50）並希望藉此研究瞭解退休公教人力擔任志工所涉及的基本事實、人物互動與關切的公部門如何調適等問題，並對公部門對公教人員退休輔導之來龍去脈，發展出完整的圖象，以利引導退休公教人員擔任公部門志工，產生與公部門行政效能的充實有的發展性的連結，讓志工的參與成為退休公教人員不可少的生涯規劃。職是之致，本研究將以有創造力、開放的態度與彈性；秉持著客觀調查的精神，使用質化資料，探究所有的資訊來源（W.Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，2000：38-39）

一、資料蒐集方式與來源：

有鑑於退休公教人員擔任志工之人力資源利用研究焦點在解析公部門志工方案中人力來源的區隔及其相關退休輔導等相關議題，為有效驗證退休公教人力資源運用與發展之理論及實務，在研究方法上必須借重最基本的歸納方法，從蒐集或訪談的退休人力資源與志工運用等資料，瞭解彼此的關係，從而歸納其共通的原則，作為描繪、解釋，退休公教人員擔任志工之積極性的人力資源運用，以下就本論文研究方法的運用，敘述如次：

（一）文獻分析：

這是一種蒐集有關他人所做的研究，論述或官方文書，分析其研究結果與建議，並指出需要驗證的假設，由這些研究歸納的假設，說明是否有價值拿來應用，進而當做自己的研究基礎，有時亦可由研究者的結論或實證分析數據尋找可參考的資料，因此文獻分析的範圍或來源不外三種：一為相關科學的研究報告、定期刊物、學位論文，二類似的科學學說或理論，另一種來源為一般論著，民間通俗典故，具創造性或思考性的文章，本文為說明退休人力資源再運用的意義與影響，並藉由對公部門志工運用情形，探討二者間的串聯

的介面，因此必須蒐集中高齡人力資源利用，公部門運用志工等相關理論與實務資料。

由於這些資料尚不乏具體的論述惟如何應用在退休人力擔任志工的整建尚未盡完備，因此本研究針對研究目的與範圍蒐集二項資料：一為機構檔案資料分為二部份：有中央機關如內政部、行政院人事行政局、行政院主計處、行政院研考會及銓敘部等單位自 1993 年迄今有退休人力與志工方案官方文書、年報、統計資料、專題報告等；再者是地方政府如嘉義縣政府所屬機關從 1995 年迄今有關推動志工方案與退休人力運用的文件或相關法令。二為學術期刊、論文或專書，這部份主要是借助「國家圖書館中華民國期刊論文索引影像系統」的資料，蒐尋時是以「志工」、「退休人力」及「老年社會學」等關鍵字檢索志工管理、退休人力運用等自 1990 年至 2002 年的資料，做為理論分析之依據。

所蒐集資料依據研究者本人實際參與承辦公部門人事行政業務之經驗，鑑定其準確性及適用性，且與相關人員作討論後加以剖析，經由理論對應相關法令及實務作業方式，對目前公部門對運用退休公教員擔任志工之情形，將有所瞭解，並確立其研究價值，俾作進一步的驗證分析。

(二) 深度訪談 (Depth Interview)

本論文在研究方法上是採質性的研究方式進行。質性研究是對事務的基本特性或本質進行分析，目的並不在提供數量性的資訊，而在發掘，被研究者的情感和動機；它所提供的資訊並不是客觀的數字，而是主觀的意見和印象（黃俊英，1996），由於質化研究的資料是以文字呈現，得自於文獻、觀察或手搞，這些資料是實證的，它們涉及文獻記載下真實事件，錄下人們所說過的事務、研究書面文件，這些具體構面，透過調查訪問的檢視，接近資料驗證既有的概念下，醞釀新概念的產生，因此將以深度訪談方式向受訪者蒐集資料。

訪問法是面對面的交談，由研究者就主觀的旨趣提出問題，受訪人亦就主觀的判斷，回答問題，希望經由談話的途徑來瞭解某些人、事、地、物或某些行動及態度，由於是屬即時的互動，雖然，兩方面都想儘量保持客觀標準，但由於個人背景不一對問題的覺知會有不同，加上不同的生活經驗和價值取向，訪員與受訪者之間標準的差距可能不小，但由於是面對面的交談，有更多的機會發現新問題，因此，本研究者將避免主觀的解釋或猜測，如有不清楚之處，即行重複徵詢原則下，因此訪問法用於本研究有助資料的蒐集與驗證（文崇一，1978；550-551）

雖然公部門志工方案與退休制度同質性高，但政策面的資源建構與機關業務屬性仍

有所差異，如稅捐單位是課稅單位，基本上與民眾處於不同利益的對立地位，文化單位類是型塑文化建設，強化民眾心靈饗宴與民眾同一陣線，二者對志工人力來源是否有不同考量，此外雖同為公務人員，但其服務單位不同長期累積的工作經驗亦各不相同，當然對退休生涯規劃也各異，因此採用深度訪談的方法，主要是希望藉由與受訪者面對面的接觸，在訪問的過程中獲得受訪者對退休人員擔任志工再利用的議題的看法與個人經驗，對職務再設計及志工公務倫理等方面之意見隨著受訪者不同的談話內容與態度，除了要以敏銳的觀察力，對隨時可能出現的經驗話題，做進一步的徵詢與澄清避免混淆，並記住回答者的觀點，期能得到有關受訪者深入且周全的個人經驗資料。

二、抽樣方法與研究範圍

本研究採用立意取樣 (Purposive sampling)，依據 W.Lawrence Neuman 的論述，立意取樣適用於三種情況：一是研究者使用它來選擇能提供訊息的獨特個案，二為考量使用立意取樣來選取難以接近屬於特殊母群中的成員，第三則以研究者想要確認特殊個案類型，以便進行深入探究 (朱柔若譯，2000：387-388)，可見此種取樣方法是研究者根據個人的方便或缺乏足夠資料，無法隨機取樣，而有意抽取合乎某種標準之若干個體為樣本，故又稱非機率取樣 (Non-Probability sampling) 有關樣本的大小或多寡什麼標準才適當，依據黃俊英 (1996) 指出，質性研究的樣本通常較小，研究者應該主要考量資料蒐集的質與量，而非樣本數的多寡，此外質化研究重視資料的正確性與化表性，單單樣本的大小是沒有用的，並不能確保有代表性，假使一個群體在關始的時候就沒有代表性，則樣本的大小並無幫助，因此要以樣本大小本身來說明代表性是不正確的觀念 (劉清榕，1987；85) 是以，如果能由樣本獲得學習性及貢獻性的資料時，可視樣本已經足夠。

本研究依據行政院行政院人事行政局 1994 年訂頒之輔導退休公教人員參與社會志願服務作業要點暨 1996 年之「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」等方案實施迄今，有關的退休人員輔導、退休人擔志工之人力資源利用所涉及之相關執行單位與人員，探討法規及其政策是否落實與效益，以此界定研究範圍。至本研究之研究對象，基於志工方案之執行與為民服務息息相關者，屬基層行政機關是最直接的機構，另公部門法令規章同質雖高，惟因業務屬性不同推動志工之方向是否有不同值得探究，並考量志工方案之規模攸關本研究資料檢視之便利性，因此本研究之研究個案以第一線的地方機關為研究素材，以嘉義縣政府附屬機關 (警、消防外) 五個一級行政機關現有人力狀況及實施志工方案情形為：

表 3-2-1：嘉義縣政府所屬一級機關人力狀況及志工人數表 單位：人

項 目 單 位	現 職 員 工 數 (1)	退 休 員 工 數 (2)	局（處）本部現有志工概況			說 明
			一般志工 (3)	具退休公教人 員身分之志工 (4)	成立時間	
文 化 局	51	3	113	8	86 年 9 月	
稅 捐 稽 徵 處	197	163	0	3	84 年 10 月	
衛 生 局	68	21	90	7	90 年 5 月	不含各鄉鎮衛生所
環 保 局	104	1	15	0	92 年 4 月	不含各鄉鎮之環保志工
公 車 處	156	97	0	0		事業機構類型

資料來源：筆者彙整整理

資料時間：2003/04/04

說明(1)：指各該單位至 2003 年 4 月現有編制內職員、工友及臨時人員之總合。

說明(2)：指各該單位至 2003 年 4 月在世且人事單位仍辦理退休照護人數。

說明(3)：指各該單位至 2003 年 4 月志工管理單位登錄有案且定時服務的志工。

說明(4)：同說明(3)惟具公教退休人員身分者。

文化局的志工組織最具規模且其業務性質為文教工作，是退休公教人員或現職公教人員擔任志工中較為普遍的選擇（李鍾元，1992；林萬億，1993）另外稅捐稽徵處資源較豐沛組織規模大，尤其是截至 2003 年 4 月累積且尚在該處辦理退休他照護的退休人員有 163 人，但志工組織卻僅有退休人員 3 人而已，這現象有無特殊原因均有探究價值，因此本研究選擇這二個機關為訪談與資料蒐集的對象。

三、訪談設計

（一）訪談大綱設計

為期調查訪問時，給予回答者更多的說明與更多的時間思考，本研究採半結構式的深度訪談，依據本研究之目的，訪談大綱將依據志工方案、退休人力資源利用、現職志工受

訪及服務單位背景資料等四大部份，至訪談大綱細目依據研究架構及檔案文件之取得情形，酌作修正後完成大綱之擬訂。

針對本研究所要探討議題，訪談對象有嘉義地區公部門使用志工之志工單位主管、人事單位主管及六位現職具退休公教人員身分的志工，依據訪談對象之屬性設計訪談大綱有三：詳見附錄一。

(二) 訪談形成的安排

經由過去同事介紹找到受訪者後，訪問地點原則上利用受訪者任職辦公場所之會議室，減少尷尬與懷疑，進行一對一的訪談時，研究者不做任何評斷，不表示個人意見；且會先向受訪者解說主題及研究重點後，再針對訪談大綱內容逐一詢訪。

(三) 資料分析方法

訪談所得資料，從錄音帶或筆記整理成逐字稿，並編碼再根據逐字稿內容及研究員對訪談過程的觀察與記憶，將資料歸類到本研究相關的研究子題中，訪談紀錄資料的整理與分析實例：詳見附錄二。

(四) 研究指標

本研究係探討公部門運用退休人員擔任志工的實益，包括公部門與退休人員本身，研究指標有三項：政府運用志工政策、公部門志工管理及退休公務人員參與志願服務之強化，爰將研究指標簡述如表 3-2-2：

表 3-2-2：研究概念與研究指標彙整表

概念	研究指標	
政府 運用 志工 政策	人力資源發展	1.籌組志工 2.人力替代 3.人力精簡 4.人力負荷
	志願服務規章	1.志工權益 2.運用志工法源
	志工人力媒合機制	1.傳統刊物宣傳 2.行政院人事行政局媒合資訊系統 3.志工間推薦 4.橫向連繫
	退休輔導方案	1.退休制度與照護 2.人事單位 3.退休協會 4.退休人才庫 5.退休人員參與度
	運用志工激勵措施	1.對志工的獎勵 2.單位運用之獎助
公 部 門 志 工 管 理	志工制度	1.運用志工效益 2.志願服務管理(訓練、服勤、紀律及福利) 3.風險管理 4.輔助性 5.替代性
	部份工時	1.行政延續性 2.職務設計 3.工作標準化 4.彈性運用 5.人力節約
	組織文化	1.志工與同仁互動 2.主管態度 3.公開 4.親和 5.運用明確
退 休 人 員 參 與 志 願 服 務	動機滿足	1.利人 2.利己 3.功德觀 4.公益觀
	經濟利益交換	1.外在報酬 2.精神獎勵 3.積德 4.回饋
	社會化期待	1.角色填補 2.避免被淡忘 3.權力滿足 4.同儕影響 5.家庭期待
	行為連續性	1.在職時社會參與 2.個性使然 3.機關機會創造

資料來源：筆者彙整整理

第四章 嘉義縣文化局、稅捐稽徵處志工方案中 運用退休人力擔任志工實證分析

第一節 嘉義縣文化局、稅捐稽徵處組織與人力概況

一、嘉義縣文化局部份（以下簡稱文化局）

（一）組織與職掌

嘉義縣文化局前身為嘉義縣立文化中心，成立於 1996 年 7 月 1 日，及至 1999 年 12 月 2 日因應行政院訂頒「地方制度法」改制為嘉義縣文化局，目前所有的硬體設施有位於海線朴子市的縣立圖書館、梅嶺美術館及位於山線民雄鄉的演藝廳。這種考量地理條件採行分散式的文化傳播點，兼顧縣民對文化設施的需求，讓文化可向下紮根，惟對營運人力的負荷亦將相對增加。

目前文化局有以下的組織及其主要職掌如次：

- 圖書資訊課：縣立圖書館營運管理、輔導縣內各圖書館。
- 視覺藝術課：美術館、博物館營運、文化發展事項。
- 文化推廣課：表演藝術推展、義工組訓、音樂廳營運。
- 文化資產課：文獻資蒐集、民俗藝術傳習、地方文史工作。

局本部除上述四業務課外另有行政、人事、會計及政風等四個幕僚單位，此外梅嶺美術館、朴子圖書館及未來之民雄演藝廳為文化局附屬廳、館，亦由文化局統籌監督其營運，其規模不小於嘉義市文化局，惟其員額未相對增加，可見運用義工協助縣文化局業務運作更形重要。

（二）人力運用狀況

文化局現有正式職員 35 人、約聘僱人員 11 人、技工友 2 人、臨時人員 3 人。由於成立不久即逢政府推人事精簡政策，文化局雖係負責推動與整合全縣十八鄉鎮市文化與社教業務之重任，惟編制員額無法隨業務成長而增加。因此，在成立開始即參考社教館所引進文化義工參與服務行列，以健全業務發展。運作迄今，該局文化義工團規模達 121 人，已逾該局員工總人數。從文化局整個人力運用而言，借重義工幫忙除專案工作外，事務性工

作亦日形吃重，如文化局正職工有限，假日上班自二月份因應輪休各館室均只剩 1 人，就須義工多多支援館室服務。此外，文化局圖書館的搬遷亦係義工團支援人力義助在不增加額外經費情形下，順利完成，足見義工在文化局是重要的人力資源(嘉義縣文化局，2002)

(三) 志工方案

1. 設置沿革及組織

嘉義縣文化局義工團前身係嘉義縣文化基金會為推動地方文化，於 1995 年初由執行秘書兼總幹事蔡先生、幹事楊小姐、張小姐，結合地方熱心文化義工展開田野調查，因理念結合於同年 8 月成立文化義工團。成員以教師及文化工作者為骨幹，少年義工 10 多人參加。團址即設在今朴子公園梅嶺美術館，組織分宣傳策劃組，活動服務組，行政訓練組三組。

1997 年 7 月嘉義縣文化中心成立，文化基金會義工團併入文化中心，對外招募義工，人數達 50 多人，成員則有家庭主婦，公務員及上班族加入，因服務表現良好，甚獲好評，1998 年再次招募新義工，人數即增至 90 人左右，因應文化中心各組辦理活動需要，義工個人興趣依歸，分為推廣組，博物組及圖書組三組，各組組長 1 名，副組長 2 名，副總幹事 2 名正名副團長，總幹事正名團長，連選得連任，沿用至今。1999 年 12 月 2 日文化中心改制為嘉義縣文化局，義工團依規定改名為嘉義縣文化局義工團，組織依服務內容分為圖書資訊組，視覺藝術組，文化推廣組，2001 年再增加文化資產組，義工團總人數達 121 人。

2. 設置沿革及組織

文化局目前義工 121 人，義工組織在 2000 年 10 月 10 日經義工大會通過正式稱為「嘉義縣文化局義工團」，義工團的成員背景如附表 4-3-2

表 4-1-1：嘉義縣文化局義工概況統計表

單位：人

義工團 總人數	性 別		職 業 分 佈 情 形						
	男	女	軍公教	學生	家庭 主婦	退休 人員	商	工	其他
121 人	43	78	46	18	19	8	20	6	4

資料來源：嘉義縣文化局，2002

目前義工團組織及其職掌分別是：

文化推廣組：負責義工行政業務及刊物、協助推廣藝文活動、各項慶典活動配合支援。

文化資產組：協助推動及保存縣內文物古蹟、田野調查及文獻、縣誌資料蒐集編撰。

圖書資訊組：圖書館圖書資料整理、上卸架及借還書等。

視覺藝術組：協助各項展覽期間文物書畫佈置及諮詢服務、輪值等。

義工工作時間不分職業別，係視活動需要，由各組義工採認簽之時間服務(含非假日)依義工團組織章程規定，每月需最少服務三至八小時。由於目前志工人數充裕，各組義工平均約二個星期服務一次，每次服勤四小時。

3.志工的招募與訓練

文化局義工的招募考量文化宣導仍會透過新聞稿方式，另外也將招募訊息登該局網站，各館室亦會在服務台放置簡章供民眾取閱。如果有興趣即可直接向服務台人員接洽登記，對於志工並沒有特定條件的限制。目前在文化局擔任志工民眾仍以家庭主婦及現職公教人員為主，退休公教人員僅八位。新進義工遴選時由文化局相關主管並邀請義工幹部參與面談審核，於經三個月的實習及訓練觀察服務狀況良好後，才授證發給聘書及義工職務證。在義工服務期間文化局會視活動需要，舉辦一些相關專業課程的講習提供義工參加。

4.志工的福利與獎勵

文化局的義工福利因該局未編列專項預算之故，所以並未給與交通費，惟可由文化局資源給與一些福利，如：參加該局辦理的研習活動、優先參觀各項展覽活動及借閱圖書等，義工也利用年度例會成立基金辦理餐敘活動；義工在聘任期間表現優異者，文化局在相關會議予以頒發獎狀、獎品表揚或在會上公開嘉勉等均有。此外，符合文建會訂定獎勵標準者，除推薦上級機關表揚外，同時也報請縣政府公表揚，以資鼓勵。

此外，文化局義工管理與督導係由推廣服務課員宋小姐主辦，但由於義工團組織健全，各項義工的行政事務由義工大會選出的幹部在協助，團員自律性高，承辦人係居於聯絡窗口，義工團自發性的協助該局「文化義工季刊」出刊，由統籌策劃、編輯、均由義工分工合作可見主動協助文化局推動文化工作的熱心。(嘉義縣文化局，2002)。

二、嘉義縣稅捐稽徵處部份（以下簡稱稅捐處）

（一）組織與職掌

1945年台灣省光復時「嘉義」為省轄市，致現行嘉義縣稅捐稽徵處身為「嘉義市稅

務稽徵所」。1950年10月配合行政區域調整，改設「嘉義縣稅捐稽徵處」，民國1982年7月嘉義市升格為省轄市，惟稅捐稽徵處部份，仍合署辦公，待至1999年6月才分署辦公，同年12月辦公室搬遷至太保市，預算員額197人，下設六課及民雄分處，其主要職掌如下：

服務課：納稅服務、法令宣導、志工管理。

工商稅課：營業稅、印花稅稽徵事宜。

財產稅課：田賦、土地稅、地價稅及房屋稅稽徵等事宜。

消費稅課：單照管理、欠退稅管理、娛樂稅等事宜。

電子作業課：各稅系統執行、程式管理、作業管制等。

法務課：違章漏稅案件、稅務行政救濟及罰鍰之處理。

除上述業務單位外，尚有秘書室、人事室、會計室及政風室等幕僚單位。稅捐處處本部係位於海線太保市，為便利山線鄉鎮縣民洽公方便，另於民雄鄉成立民雄分處，亦歸該處管轄。

（二）人力運用狀況

稅捐處現有編制員額127人，約聘僱人員11人，技工、友15人，臨時人員44人，合計197人。稅捐單位所需人力雖可由轄區大小、人口數多寡及城鄉類型核計編制員額，但由於各項稅賦繁複，內部的彙算，外部的查估及各項營業工商稅稽徵及逃漏稅的追繳，往往一個案子不是一、二天可完成，所以稅務人員加班是稀鬆平常的事。因此在正式編制員額外，仍須進用臨時人力來協助。為紓解人力不足，稅捐處亦配合上級政策運用志工來協助事務性工作的進行。目前該處服務中心除依規定由服務課同仁輪流派駐督導外，尚有志工3人輪班，協助引導及招呼到該處洽公的民眾。筆者為本研究需要，二度到該處蒐集資料，均獲輪值志工及專職同仁熱心引導，亦可見該服務中心服務功能的發揮。

（三）志工方案

1. 設置沿革及組織

稅捐稽徵處在每年報稅期間，係洽請工讀生來幫忙。設置志工的定位在協助辦理納稅服務及租稅宣導，且係為配合行政院1996年3月20日台八十五人政力字第 八七七三號訂頒之「行政院所屬各機關實施志願服務要點」組成志工服務隊，名額為19名。另在租稅宣導需要機動徵求學生或社團員擔任志工。

2. 志工工作概況

嘉義縣稅捐稽徵處現有志工僅3人，且均係該處退休同仁，協助辦理，工作包括：協

助辦理納稅服務工作、稅務諮詢服務、租稅宣導活動、有關土地登記、移轉及會計記帳相關工作之諮詢。目前志工工作時間該處係要求每周至少在「服務中心」服務一次，每次四小時，除負責前述工作外，並協助洽公民眾引導及代填表件服務，另外納稅宣導活動則機動協助。

3. 志工的招募與訓練

該處的志工並未定期招募，係採由服務課評估所需志工人力後適時發佈新聞稿，招募公、民營機關退休人員、社會熱心人士或公益團體成員參與，惟以具稅務知能之退休人員為優先考量，依該處志願服務計畫規定，未來有意參加稅務服務工作者，經服務課主管核可接受教育訓練後，發給志願服務證及服務手冊即可成為該處稅務志工。

4. 志工的福利與獎勵

嘉義稅捐稽徵處志工的福利亦同於文化局福利不多。自 2003 年 2 月 1 日起有誤餐費補助及投保平安保險，因囿於經費尚未發給車馬補助費。至於在志工獎勵部份係由服務課考評服務績效特優者，將頒發獎品（狀）及公開表揚。另外，服務年資滿一年且服務時數達一百五十小時以上，則有志願服務績效證明書或榮譽卡的授予。

目前稅捐處的志工管理係由服務課助理稅務員吳小姐兼辦，一方面其本身工作繁重，另一方面現有三位志工均是該處退休同仁，致在整個志工方案的推動仍侷限在該課職責的延伸，但充分利用退休員工是值得一書的地方。

二、 小結

為期簡明比較文化局與稅捐處目前對志工運用與管理上的異同，爰就志工成立時間、組織分工、管理單位、招募及福利等項目列表比較如表 4-1-2

表 4-1-2： 嘉義縣文化局、稅捐處運用志工情形比較表

單位運用與管理項目		文化局	稅捐處
志工成立時間		1995 年	1996 年
現有出勤之常年志工	一般志工	113	0
	具退休公教背景志工	8	3
志工組織		成立義工團並配合文化局建制分四組	未分類
招 募		未限定類別需求	具稅務、代書專長，並以該處退休人員優先考量
管 理		文化推廣課專人辦理	服務課指派稅務員兼辦
訓 練		1.職前訓練 2.配合各項研習辦理各項專業訓練	職前訓練
福 利	誤餐費	無	100 元
	交通費	無	免費搭乘該處交通車
	平安保險	有	有
其他		1.績優人員表揚 2.參加各項參訪活動	規劃中

資料來源：筆者彙整整理

公部門運用志工從事公共服務主要緣由過去均係以政府財政困難，為不影響正常業務之運行，遂採聘用志工以降低人事成本及維持一定品質的公共服務，功能著重在補充政府的不足（林萬億，1993.；Brudney，1990；張英陣，2001）。這表現在具規模的文化局義工或小而美的稅捐處志工尖兵，對滿足文化宣導或納稅服務的基本需要或可說已達到紓解這二個單位人力負荷的目標，惟由志工制度的運用，就志工組合而言，文化局志工 121 人當中退休公教人員僅 8 人，稅捐處志工原預定招募 19 人，目前僅 3 人，雖均為該處之

退休人員，但相較於該處歷年退休現仍在世的有 163 人，比例偏低，這種現象與以往調查統計相仿（李鍾元，1993；孫本初，2000）。這種退休人員參與志願服務不見成長的現象，凸顯各單位在輔導退休人力運用上仍有發展的空間。

第二節 訪談結果之呈現與分析

一、研究樣本取得與描述

本研究採深度訪談來探討由志工制度的運用，促發退休公教人員擔任志工的意願，進而建構公部門有效再利用退休人員擔任志工的職務規劃與設計，在研究中樣本的取得關係著整個研究是否進行順利及影響到日後的成果。筆者求助嘉義縣文化局與稅捐稽徵處人事單位同仁，請求協助查詢該單位志工業務承辦人暨志工組織具退休公教人員身分者的名單，並請先預為詢問當事人受訪意願，並表示希望不影響渠等人員工作或正常作息情況下，協助筆者完成訪談，經聯絡同意受訪者的基本資料如表：

表 4-2-1：受訪人員基本資料

項目 類別	職稱	性別	年齡	教育程度	是否退休
現職 志工 (A)	1.高中教師	男	57	大學	是
	2.國小教師	男	56	大學	是
	3.國中教師	男	57	大學	是
	4.高職教師	女	55	大學	是
	5.書記	男	62	高中	是
	6.雇員	女	60	高中	是
志 工 業 務 承 辦 人 員 (B)	1.課長	女	47	大學	否
	2.課員	女	40	大學	否
	3.主任	女	40	大學	否
	4.主任	男	55	專科	否
	5.助理稅務員	女	29	專科	否

資料來源：筆者彙整整理

二、訪談關係建立與訪談的紀錄

由於受訪者希望在他們擔任志工的單位內洽談，致須配合他們的時間，加上研究者工作地點與案內受訪機關不在同一縣市，基於時間與距離的因素無法在訪問前與受訪者建立彼此的信賴關係，較為正式的認識，則是於訪問時面對面溝通所建立的關係。

受訪者在接受訪問前，筆者雖已將研究主題與訪談大綱請聯絡者先代為電話告知，惟訪談前徵詢受訪者是否同意錄音，雖然有詳細說明筆者對錄音資料的使用及保密方式，試圖藉由信賴關係取得同意降低疑慮，惟由於受訪者考量尚在公部門工作均要求不要錄音，但同意留下家裏聯絡電話，如訪談紀錄有不明瞭處可再電話聯繫。所以筆者只得採作筆記方式並將訪談時間拉長便於訪問後先確認訪談內容要旨，俾利訪談後翔實整理紀錄。訪談結果筆者以問答的方式將受訪者的原意整理出來後，並以電話或再度前往訪視作紀錄確認。為保障受訪者之權益，避免受訪者因本文帶來困擾，所有訪談紀錄均以編號顯示，A類為現職志工，B類為志工業務相關承辦人，本文有引用該訪談紀錄，則直接以編號註記，不再說明資料來源，惟編號順序不同於表 4-2-1 之順序。

三、訪談內容要旨

(一)退休人員參與志工服務與意願

1.動機滿足

根據本文六位退休公教志工訪談得知，雖然他們參與志願服務的動機不一，但共同的認知是參與志願服務讓退休後生活很快樂，日子過得很充實。

「參加義工工作，可以和不同層面的人接觸，擴大服務層面，藉由服務他人，參與各項活動展演，增長見聞，又可認識很多同好，是一種很好的社會活動」(訪談 A1)。

「既然每月仍領政府的錢，希望再為政府做一些有意義的事，尤其可以交到新朋友，日子也不會無聊感覺很好」(訪談 A4)。

在訪談個案中他們參加志願服務的另有是基於興趣，或為打發時間，或是為身體健康，亦有以做公德自許等，都與退休後做志工有新人際關係，不會與社會脫節有密切關係，另外發覺退休公教志工選擇志願服務部門使命感與專長背景居於重要考量。

「文教業務對我們老師來講比較熟悉 像戴老師有電腦與英語方面專長，文化局有相關研習就是現成的師資」(訪談 A2)。

「對稅捐處業務熟悉，在家沒有什麼事，來這裏反而習慣」(訪談 A6)。

2.利益回饋

訪談中退休公教志工及該單位志工業務相關承辦均表示他們與單位內專職相處融洽，在福利措施方面亦認為既然是「義務性」的工作，就不會去計較有無物質性的報酬，尤其像談及是否需要爭取「志願服務法草案」中曾提及的「鼓勵國人參與志願服務，對志工之服務時數應予個人稅捐之抵免」的提案（立法院公報，2001）。除一人表示很好外，其餘受訪者係表示退休公教志工不會主動去爭取，惟對精神的回饋均認為是重要的激勵，如在認為「擔任志工是否是精神上滿足與充實感的來源」均持正面的肯定。此外在擔任志工最大收穫方面的看法皆有相同的感受如：

「專長可以再發揮，感受到成長的滿足」(訪談 A1)

「新的嘗試與閱歷，生活不會退休而空虛」(訪談 A2)

「他們都很客氣，如同一家人的感覺，是一種尊榮」(訪談 A3)

「感覺很好很愉快，有被尊重的感覺」(訪談 A6)

3. 社會化期待

退休人員退休後明顯的變動是從以往自己是工作上扮演重要角色轉變成沒有工作的休閒者，產生「自我價值」存在的懷疑，此外由於離開職場後社交活動減少，喪失很多許多與原有工作有關的社會活動，逐擔心被社會遺忘(許濱松，1992、劉長清，2001)。而由本研究受訪者中得知退休後擔任志工，讓原是自由時間可能無所事事的憂懼，因有了依靠而提昇生活品質及減少被社會遺忘的感覺如：

「有事做是退休人員與社會保持互動不可或缺的」(訪談 A4)

「證明自己還有用，很好」(訪談 A5)

退休公教志工要免除這種與社會脫節的疑慮，更可由公部門所提供的研習活動及參觀訪問，得到更多更廣的資訊，就如同文化局受訪主管所提及的參加義工的朋友，使他們人際關係變得更好，文化局有很多活動擴展他們的視野，對他們是很大的成長，鼓勵退休公教人員經由志工活動，從學習或增長見聞而言，退休人員願意踏出去，不會成為社會累贅已成功一半¹¹。因此可說退休後參與志願服務有助社會參與與親和的滿足，更可證明若為降低退休人員與社會間的疏離，參加志工活動是正確的方向。

¹¹ 「據我實際參與義工活動，發覺參加義工的朋友，使他們人際關係變得更好，來到文化局有很多活動擴展他們的視野，對他們本身是一個很大的成長，也是一個榮耀，至少我有這種感覺。此外，我們輔導義工團協助他們把權責規定清楚，志工幹部也很用心，可以讓志工做的事我們儘量讓他們參與，感覺與志工相處我自己也成長很多」(訪談 B1)

「鼓勵退休人員參加志工方向是對的，但不見得要回原單位。擔任志工除了興趣、新鮮感也很重要。原單位都是老同事有時候反而不方便，可朝建立第二專長的觀點，鼓勵退休人員經由志工的活動，從學習或增長見聞方向，鼓勵退休人員走出去，不要成為社會累贅就已成功一半。」(訪談 B2)

(二) 公部門運用志工機會之創造

1. 運用志工職務規劃

公部門實施志願服務計畫出發點仍係在解決人力不足的問題，誠如文化局陳局長（2001）指出「公部門作業程序受法律之規範，逾越法律者不可便宜行事，且其員額受囿於編制，事繁卻乏人手，身處公部門卻常有力所不逮之感，幸有文化義工團之協助，以彌補公部門之不足。一項大型活動，所需服務人員有時上達百人，而文化局本身人員能到場支援者極稀，唯賴文化義工之襄助」（嘉義縣文化局，2001）。同樣地在稅捐處的志願服務計畫中亦明確敘述該處徵求熱心公益的人士亦為紓解稽徵人力之不足（嘉義縣稅捐處，2002）。這種認知亦均為相關承辦人共同的想法¹²，環繞在這種人力不足迫切需求志工來協助推動行政事務之壓力下，公部門運用志工企圖心均相當明確，均能針對業務需求招募義工，如文化局把文化義工兼視為推動文化的種籽，來源愈廣愈好，所以對文化義工不會訂定特殊標準限定某一群組；但稅捐處則希望志工可以協助該處辦理納稅服務及租稅宣導（嘉義縣稅捐處，2002）。因此所招募的志工亦明確界定在該處退休人員或具稅務知識的社會人士。

至於志工遴聘後是否有提供合宜的工作，職務規劃能否讓志工人能如魚得水般的發揮，受訪者不管是自己實際參與的體會或承辦是項業務工作人員的觀察，均有正面的表示。

「我選擇文化推廣組，負責各項展演的導覽，我們當老師退休的，這方面的工作，勝任是沒問題」（訪談 A1）

「我現在仍然與戴老師共同負責義工季刊編輯工作，由於在學校曾指導校刊編輯工作，總共已出刊八期了」（訪談 A3）

「目前工作項目有：受理民眾有關稅法的諮詢、引導民眾找承辦人員及協助填寫表件如複查申請書等。這些是退休前已做的工作，比較熟悉，隨時支援，工作愉快」（訪談 A6）

「義工團依本局行政建制分四組，由義工依個人興趣選擇後，再視工作需求訂定認簽表，由義工團督導志工出勤，提醒人力配置是否適當」（訪談 B1）

2. 部份工作時間運用

本文研究個案何以需招募志工如前文論述旨在紓解人力的不足，但在運用功能上仍以

¹² 「文化局在文化中心階段人力已不足，當時尚隸屬教育局，有很多中小學教師在課餘會就近到文化中心幫忙，解決人力不足的狀況。事實上現有志工服務時數前十名的志工，服勤時間均高於本局現有員工，不過或許是文化局業務屬性，教師來這裏做義工比較能駕輕就熟。」（訪談 B1）

輔助性功能視之，認為志工仍不能替代專職職工。所持觀點不外以「穩定性不足」、「責任歸屬問題」及「業務隱密性考量」，惟實際運用志工上，尤其是退休公教志工，由於退休人員仍有時間上的彈性，有時亦有呈現志工替代功能的發揮。以文化局的各項大型活動或稅捐處的租稅宣導，舉凡活動前之會場佈置、棚架搭設、活動時物品發放、民眾導引、秩序維持、活動後協尋失離親朋、指揮交通、打掃收拾會場等繁雜工作，都可見身著義工背心的義（工）來回穿梭幫忙，各項工作能落實與發揚，他們的貢獻與付出功不可沒（嘉義縣文化局，2001；嘉義縣稅捐處，2002）。這種有通知隨時可支援是退休公教志工他們強調及特有的功能。

「平常依排班時間來文化局，另如美術館有展演須要導覽就看文化局的需求，如果有事先通知，大部份都可以來支援」（談訪 A1）

「退休後時間比較可以控制，雖然偶而認簽專案活動，不過只要文化局有活動通知的話，平常都可以隨時支援」（訪談 A3）

「我每週至少來一次，另外如果服務課有稅務宣導活動，則機動回稅捐處支援，如演講、稅法解說，都可以隨時聽候差遣」（訪談 A5）

退休人員退休後有充裕的時間，是公部門運用退休人員擔任志工最大的優勢，這種優勢讓公部門在安排志工服務時間，可將工作項目做分段式的處理，該時段退休人員在選擇上較無時間上的困擾，亦即工作安排不必牽就志工，志工服務變得更有彈性，是運用退休公教人員擔任志工最有利之處。

3、志工人事管理

本研究個案中志工的組織明顯地依其規模分為二種：第一種是文化局有明確的義工組織架構：團長、副團長及依據服務工作的不同分組辦事並各設組長一人。目前文化局義工團依據該局行政建置分四組（嘉義縣文化局，2001）。第二種是稅捐處志工人數比較少且服務工作範圍較簡化，所以志工不分組。這種不同的運作模式，人事管理各有其重點，根據筆者訪談發現其異同如下：

1.相同之處

(1)招募方式

都還是沿用傳統的登報、行文至機關學校、張貼海報或上網公告。

(2)工作作業程序或工作手冊

由於受訪機關提義（志）工的工作項目偏重事務性工作，即使稅捐處志工尚負責稅法的宣導與法令解釋，但亦屬文書性業務有法令規章可資參閱，因此均未因應義（志）工工作需要，另訂定標準作業程序。另外亦基於義工招募計畫或組織章程內對義（志）工的權利義務已有相關的規範，因此並沒有另外再製作「志工工作守則」。

(3) 志工的獎勵

現行文化局與稅捐處對義（志）工的獎勵實施，依其志願服務實施計畫，除採常用的服務績效優秀有具體事蹟者以頒獎品或獎狀的公開表揚方式，另外亦以義（志）工服務滿規定時數（如一年達一百五十小時、三年達三百小時）得頒給服務績效證明書或志願服務榮譽卡等獎勵方式。

2. 相異之處

(1) 工作指派

文化局的義工由於已具規模，業務分工明確加上流動小，因此每年新進義工來源無虞下，可經由面試篩選合適人選。在面試階段面談小組均有告知工作性質及工作要求，入選後由義工視興趣選擇組別後，再按專案活動認簽排班輪值，另基於分組係考量易於管理，所以各組間的認簽仍可相互流通。稅捐處的志工則配屬服務課且均在服務中心排班輪值，其餘課、室未運用這群志工支援。

(2) 訓練研習

志工的訓練研習，可分為職前訓練與在職訓練研習兩種，在職前訓練部份，依據稅捐處實施志願服務計畫規定略以「有意願參與稅務服務工作者，經核可後接受服務勤前講習，依所擔任工作性質，安排基礎教育訓練課程及稅務法令講習，於完成教育訓練後發給志願服務證及服務紀錄冊」（嘉義縣稅捐處，2002）該處志願服務計畫對參與志願服務的工作人員列有訓練規範，但因目前來服務的志工是該處退休人員，熟悉該處流程且認為工作較單純，所以沒有再特別安排訓練。另外在職訓練部份則係指派志工業務承辦人擔任志工輔導員，負責志工之安排、輔導與聯繫等事宜，視為在職訓練¹³。

至於在文化局部份則有較具體的訓練方式，依據義工團組織章程規定，新進義工須接受基礎訓練、實習（二個月）後才發給義工聘書及服務證。（嘉義縣文化局，2000）因此職前訓練這項，該局每年會配合志願服務法令宣導辦理新進義工基礎訓練班。在職訓練則

¹³ 「工作較單純，而且都是本處退休人員回來做義工，熟悉這裏流程，沒有再特別安排訓練，在職期間的訓練則由我視需要督導及協助。」（訪談 B3）

視各項活動需求，每年義工團都會安排各組所需的常識與知識訓練，另外如果有專案展演如 2002 年舉辦的中國文物佛雕展，需要導覽的義工就委請歷史博物館專業人員先行對義工上課¹⁴。

視專案活動的需要辦理訓練是文化局運用義工的特色，稅捐處志工訓練則沒有這種主題式的訓練，是因該處目前的志工均是該處的退休人員，因此在訓練方面除由業務承辦人對交辦工作作重點提示外，並沒有安排其他專業訓練，從這裡亦可看出文化局對義工運用朝替代功能賦予義工專案工作的趨勢，在稅捐處的志工則維持傳統服務台引導、電話轉接及民眾問題諮詢工作的輔助功能；此外，運用志工的效益雖不能以志工規模來論斷，但文化局義工的運用是局內全面性的操作，志工依該局行政建制分組提供支援，而且可視活動需要相互支應充分運用人力，但稅捐處運用志工僅止於服務課因主辦推廣服務職責所在才引進志工，其他單位並未提出需求，這反映在目前志工只有三人就不足為奇了。

綜合視之，地方機關在運用志工上由本研究可看出，他們尚能針對業務需求推動志願服務且有關志工人事管理的基本作業如：招募、服勤、獎勵及福利等方面，重視志工不因規模大小而異其作業，至於在工作指派的多元化或訓練研習部份因文化局義工團組織完整在作業上較上軌道，稅捐處則因志工僅三人，工作制式化且比較少有研習成長機會，這是該處需要加強的地方。但可喜的是這二個單位的志工不會因外在報酬的多寡而影響他們的服務熱忱，也沒有因訓練成長機會的不足降低他們與正式職工的互動，可說這群退休人員的志工並沒有以功利心態來看待志願服務，這種正面評價值得一書。

(三)政府政策激勵退休人員擔任志工措施

1、志工人力媒合機制與退休之輔導

為有效提供政府機關學校志工需求資訊，行政院人事行政局自 2003 年 12 月 30 日啟用「行政院人事行政局公教志工志願服務媒合系統」做為各單位需用公教志工服務新的窗口整合運用，截至 2003 年 2 月 28 日近二個月上網登錄需求之單位數有 25 個，其中在需求特殊職業類別註明擬遴聘退休公教人員者僅有 9 個單位，這項說明著現行公教志工媒合機制機關仍侷限在現職公教人員的運用，或許是退休人員因已退休，是否會上網查詢尚在觀望致仍未彰顯¹⁵。事實上，這種媒合工作應屬退休前的宣導部份，行政院人事行政局訂

¹⁴ 「像年初舉辦的中國文物佛雕展，需要的導覽義工就由歷史博物館的吳老師先行對義工上課。另針對義工一般性訓練，每年大概辦理五至六次專業一點的訓練，志工團各組也都安排組訓，加強他以後要去各組服務所需的常識和知識。」(訪談 B1)

¹⁵ 「已計畫在月底結合文化推廣課將本局徵求義工之資訊利用該系統上線，不過由於退休人員已退休是否會上去查閱，有所保留，對公教人員而言，可能比較方便。」(訪談 B2)

頗有「輔導退休公務人員參與志願服務作業要點」是一很好的時機點，只是這項業務目前未見具體成效，另輔導權責又隨志工業務承辦單位之不同而異，可見本項輔導退休人員擔任志工公部門仍未見積極作為¹⁶。

2、運用志工激勵措施

公部門運用志工為保障志工的工作安全，各機關應為志工辦理意外事故保險，必要時，並得補助特殊保險費。另為激勵志工參與志願服務，各機關得視經費情形，擇採下列鼓勵措施：製發服裝、補助交通費、誤餐費、志工服務期間遇有本人婚喪喜慶會以適當方式致意，這些較傳統的激勵措施，就本文二個受訪單位均有視預算酌予補助。（嘉義縣文化局，2002、嘉義縣稅捐處，2002）事實上這種物質上的報酬受訪志工不是很在意，即使在詢及如果採行累積服務時數作為抵減所得稅的作法也不會強烈主張，甚有持反對意見。他們把志願服務當成是志業的話，精神的激勵是持續服務的動力，所以他們在「尊重」與「重視」的期待出現同樣的觀感¹⁷。

另外由志工承辦人與志工的接觸亦認為志工比較不在乎單位給予錢或獎牌之類的表揚，單位主管的重視與肯定最重要，這由受訪單位之一文化局在該局義工例會中對服務時間達一定時數即在會中公開唱名表揚，獲得熱烈掌聲迴響可見一般。此外義工參與志願服務後人際關係變得更好，經由研習活動擴展視野，對他們而言是成長亦是榮耀（同註6）。這是公部門延攬退休人員擔任志工可多予著墨之處。

3、志願服務規章配合

政府對鼓勵退休人員參與社會服務的推動，雖可溯自1976年台灣省政府輔導退休人

¹⁶ 「學校人事室好像有通知報名參加對退休人員生活規劃的輔導課程，可是後來就不了了之，現在才聽你說有所謂退休後生活輔導，沒有得到政府關於退休人員的資訊，對啦，有收到一張退休證，說到風景區可以有折扣優待。」（訪談 A1）

「依規定辦理外，另有歡送會，贈送紀念品，選擇退休金種類說明。轉知做志工服務這部份服務課徵詢。」（訪談 B4）

¹⁷ 「來做義工既然是興趣，不會去注意文化局能否提供什麼福利，倒是機關是否重視我們的存在比較重要。只要他們認為有需要，都會儘量協助。比如說我有一個朋友在更偏遠的三江國小任教，他們學校要成立圍棋社指導學生下圍棋，請我到該校義務指導，恰巧這亦是我的興趣項目，該校校長又親自打電話來邀請，有此因緣際會，現在我每週開一個多小時的車，到三江國小擔任社團義務指導老師。」（訪談 A1）

志工服務最重要的還是熱忱，有這個心的話，不用別人介紹就會找事做，退休後時間較能控制，但也應用平常心「義工。最重要，不是說做志工就要得到什麼回饋，機關也不能把我們當做是「無錢工」的想法來運用，基本上排班有人性，也就是說配合各人時段由志工認簽，有特殊事件再事先通知。目前文化局的志工團或志工承辦人，對志工都不錯，有專案工作都由團長規劃後，再由組長聯絡大家，儘量考慮大家的時間不會勉強，這種相互尊重的管理，是最好的回饋。至於各項績優志工表揚好像也是由志工團共同推舉，沒有輪流或做公關的情形。」（訪談 A3）

員設置長春俱樂部開始，協助願意貢獻其專長為慈善團體提供服務者代為洽辦，迨至 1986 年訂頒加強鼓勵退休人員參與公共事務，仍以由長春俱樂部負責規劃(行政院人事行政局，1990、彭錦鵬，1989)。有關輔導退休人員參與社會志願服務作業改由人事單位輔導與協助則是 1984 年以後的事，及至 2000 年志願服務法立法施行後政府訂定「行政院所屬各機關推動公教志工志願服務要點」，亦信誓旦旦宣示公部門應加強推動公教人員從事志願服務。由志願服務法規章中可視為與鼓勵退休人員擔任志工有關之規定舉例如下：

志願服務法訂頒實施後公部門運用志工應制訂明確的志願服務計畫。(第七條)

志願服務運用單位應提供志工明確的工作內容與地點，確保志工工作環境之健全。(第十條)

被尊重的權利與尊重公務倫理的義務。(第十四、十五條)

志工福利項目的訂定如保險、誤餐費、交通費。(第十六條)

這些規定的有福利的強化或政策的宣示，本文受訪者的感受並不是很強烈，前者正呼應退休人員無經濟壓力所以不會特別去關注外在的報酬是可以理解，至於後者有無志願服務法不要說退休人員志工不會去注意，事實上該法公佈一年後依據內政部的調查有百分之五十的民眾亦不知道該法的存在(內政部，2002)事實上政府試圖透過誘因的型塑鼓勵人人都成為志工，都來做善事減少做壞事的機會，這種用外在報酬來交換做公益活動的作法，固然可滿足某部份人的需求如學校將志願服務做為申請入學的指標，對招攬學生志工確實有很大的加分作用,問題是這種有企圖的行為，當目的達成後可否持續後效值的關注，再者一旦讓民眾養成這種心態後，人的需求是無一而足，如果運用志工單位不能再提供更多更大的誘因？如果民眾認為做志工得到的回饋不划算？致退出不做了，反而不利志願服務的自然發展(張世雄，2001、呂朝賢 2003)。

(四)人力資源發取向

依據「行政院及所屬各機關推動公教志工服務要點」中宣示運用公教志工旨在運用社會人力資源參與公共事務，以節約機關用人需求。亦即仍將運用志工措施作為人事精簡標的，節約用人其目標是要「省錢」、「省事」。由「節省錢」的角度來推動志工，如果公部門以運用志工就可減人省錢，恐怕沒有一個單位願意繼續推動公教志工，畢竟志工運仍有「穩定性」與「責任歸屬」之顧慮，尤其是退休公教人員雖有其經驗優勢，但「創新不足」要跳脫幾十年來的制式作法恐亦不易¹⁸，惟運用退休人員擔任志工如由輔助性觀點視之，

¹⁸ 「人事行政局開發之「公共志工」系統，表示政府重視志工人力資源之開發，不過就志工本身之激勵，除志願服務法賦予志工之明

若干標準作業程序明確，事務性業務責任低的工作，可交由志工協助，此時所節餘人力可轉換運用，擴大服務層面，甚可減緩臨時人力的成長，這種積極性的人力資源運用，受訪者均持肯定的看法：

「是不錯的構想。像教務處常須要印刷文件，有新進老師操作不熟悉，由退休教師來協助，可減少錯誤與節省時間。此外如：圖書館（室）的管理，更可以由我們來支援，值得推廣。」（訪談 A3）

「協助性質的文書或事務性工作較為可行。標準作業程序明確、責任低、做錯可補救或更正而且不會影響同仁權益的項目可試行，如差假登記、訓練活動、圖書編目及管理、相關人事資料整理及輸入等確實可由志工來協助。」（訪談 B2）

「退休人力運用應有統籌單位，像本處退休人員累計已逾100人，但處內志工需求不過三、五位，其餘有心要回處內幫忙一天一人，排隊都要排上半年以上，像這種退休人力至少由縣政府出面整合，才能發揮力量，可組退休人員志工服務團，類似人力派遣公司。如目前村里幹事部分法令宣導、稅單代收、書表代填等均可由退休志工服務團採定點巡迴服務方式，取代一村一幹事，至於各村應維持之行政工作可改採二至三村成立聯合辦公室方式，一方面精簡人力，一方面服務不打折，可充分讓有專長的退休人員有發揮空間，更讓他們有機會到各村里認識更多的朋友，不是一舉數得嗎。」（訪談 B4）

有關政府在運用退休人員擔任志工從人力資源表現上另可由二方面視之：

1、明確運用志工

公務機關中志工服務時間的安排一般係以四小時為一個班次，由志工根據自己的時間來安排班次：

「平常依排班時間來文化局，一次來四小時」（訪 A1）

「我每週至少來一次，目前固定時間是星期五上午半天」（訪 A5）

「由志工團視工作需求訂定認簽表後，由義工自行選擇排班，服勤時間視個人狀況，原則上每週至少來一次」（訪 B1）

由訪談個案瞭解目前文化局及稅捐處義（志）工服勤時間仍援用常見的時間安排，即以半天為一個輪值班次（同佑民，2002）惟服務排班作業方式卻各異，文化局係由義工團負責，依活動需要製作排班表後送由義工認簽，稅捐處則以服務中心每天都需有人輪值，

確定位之宣示外，好像未見具體作為，如單位運用志工有省下人事費或業務費，能否轉作獎勵金或購置設備，甚至酌支志工一些報酬能否免稅，退休人員大部份生活無虞，不太會在意物質報酬，但辦理志工研習或參訪活動都需要錢，所以政府似乎不應以「節省錢」的角度來推動志工方案。」（訪談 B2）

「擔任志工有時候是想創造另一種生活，再回原單位做同樣的事，是否會厭倦與持久？且是否比較保守？尤其已經沒有公職身分，在稅捐單位運用退休人員擔任志工保密與責任問題須先訂清楚。」（訪談 B4）

因此是配合現職員工的時間由現有志工三人自己至少選擇一個時段（上、下午均可）¹⁹。

2、透明的志願服務組織

組織透明化有二個意義一是清新組織氣候人員相處融洽，二是組織組成透明讓成員感受組織的活力，這項由受訪個案不管是義（志）工本人或相關承辦人員對單位運用志工的互動均持肯定看法，以志工人際關係而言，談及與現職同仁相處如何，都覺得相處很融洽。義工的感覺是：

「這裏員工都不錯，相處很融洽」（訪談 A2）

「因為都是老同事了，而且我們是來幫忙的，很受歡迎」（訪談 A1）

「因為我已經退休比較閒，下午較缺人所我全包了，同仁仍很重視我，處得很好」（訪談 A6）

這種融和的氣氛，由相關業務承辦人的觀察亦有相同的認知：

「人與人相處意見不同，難免會起爭執，但還沒有發生很不愉快的事情，也沒因與同仁相處不愉快而離職的」（訪談 B1）

「彼此間都很熟，很歡迎他們的加入，沒有不愉快的事發生」（訪談 B3）

至於在志願組織部份由志願服務法規定觀之：志願服務運用者應依志願服務計畫運用志願服務人員，前項志願服務計畫應包括志工之招募、訓練、管理、運用等項（內政部，2001），依其規定本文受訪單位均訂有志願服務實施準則如：「嘉義縣文化局義工團組織章程設置要點」、「嘉義縣稅捐稽徵處實施志願服務計畫」，其組織架構、運用原則對照前項規定均吻合，惟實務運用上文化局義工團組織健全，志工遴聘上有參與機制，且有其自律功能。對文化局的業務協助不侷限於服務櫃台值班、民眾引導等，若干展演活動義工亦有其自主性如義工辦理之珍藏寶貝展（嘉義縣文化局，2003），有明確志願服務組織做後盾，可促進志工參加志工在心裡面有踏實的感覺，對義工的招募與管理有其加分作用。

¹⁹ 「由志工團視工作需求訂定簽表後，由義工自行選擇排班，如果不能來須找人代理。服勤時間視個人狀況，原則上每週至少來一次。我這裏的任務就是配合義工團督導志工出勤情形，並提醒人力配置的適當與否，如本局服務台或圖書館借書櫃台，不能同時有三人以上，避免給公民眾誤解員工聊天沒事做，做樣對義工或文化局都不好。這項我在義工例會上，特別再提出呼籲。你也聽到了，該說的我還是要說，對義工的辛苦與協助，我很尊重他們，但該有紀律還是要維持。另外圖書館書櫃有時須負責搬運書籍，部份義工比較會偷懶，跑去服務台休息，或義工分配到書籍搬運就不來。這時我都會委婉告訴他們，避免有上述情形，用正面激發他們，避免他們不高興就不來。」（訪談 B1）

(五)小結

根據多項研究統計顯示，不管公私部門運用志工背後的動機除基於推廣社會服務需求外，主要的期望是希冀藉由推動志願服務，以節省人事費紓解人力不足為最大考量。(林萬億，1993、張英陣，2001、Brudney，1993)同樣地這也是本研究個案志工業務承辦人不否認的事實(同註 12)另這二個單位運用志工來協助處理行政事務亦為該單位首長及同仁所肯定。此外文化局與稅捐處工作環境寬敞，交通又便利是退休人員退休後擔任志工可選擇之處，惟目前該二機構的志工中退休人員很少，值得深思。另從志工組織規模而言，文化局現有志工團 121 人居嘉義縣政府所屬機關之首，但其中具退休公教人員背景者僅 8 人；由人力資源規模而言，稅捐處退休員工已達百人以上，人力資源最豐沛但目前該處僅有定期性志工 3 人，這種現象對照二單位所持的志工政策與管理模式，此種成果並不意外，試剖析如下：

1、志工政策

政府部門在規劃設計志願服務政策時，要先考量的問題是：我們為什麼要有志工(Why volunteers)有明確選擇志工提供公共服務的理由，才能規畫妥善而完整的志願服務方案，這時候的志願服務工作者才不會有當成免費勞工 (free labor) 使用之虞。一個成效卓著的志願服務政策的最大受益者將是「被服務者」而提供服務者的志工也可以由服務過程中獲得內在酬賞，這也是人們不斷投入志願服務工作的主因。回顧文化局與稅捐處運用志工政策，雖達成符合志願服務法規定提供志願服務機會之需，但在吸收退休公教人員來滿足提供老人社會服務的長青志工方面，確無具體成效，這很明顯是出在該二機構志工政策不重視規畫退休人力參與志願服務。

一般執行退休人力參與志願服務政策之特徵為：(1)滿足老人多元的需求，(2)志願服務政策具地方色彩，(3)工作職務適中。(徐立忠 1993，徐麗君 1992)文化局的義工團成立宗旨是：推動各項文化活動提升文化水準。(嘉義縣文化局，2000)雖然文化局的業務性質適合退休公教人員，惟基於推動文化多層面需求，在招募志工策略上不會特別考量退休公教人員，至於在稅捐處部分，由他的實施志願服務計畫目的在擴大服務層面並紓解稽徵人力之不足視之(嘉義縣稅捐稽徵處，2000)其志工政策很明顯屬因應上級要求而推動(見 P.25)。是以雖然該處招募志工策略清楚標示希望找來具稅務背景的退休人員來擔任志工，但因消極的志工政策並無法吸引較多的退休公人員加入該處的志願服務。由此可知該二機構的志工政策均係由組織的角度來衡量志工需求，而忽略了平衡機構與退休人員志工的需求，如果未來可以嘗試將志工當作消費者，而且使用行銷的原理去吸引退休公教人

員到公部門擔任志工，可以達到雙方互惠的結果。

因此在規劃退休公教人員參與志願服務政策上應做到：(1)政策內容的明確性，(2)從組織與志工間評估需求，(3)回應老人複雜的需求。由本研究文獻探索或實務訪談中得知，退休人員不管是再就業重新投入社會或加入公益活動從事志願服務，均是踏出家門走入社會的作為，不但可填補他們原已失去的社會角色獲得滿足，也可增加社會的資本。這種退休後人力再運用好早就有學者鼓吹是很好的人力資源利用，(彭錦鵬，1993、陳明傳，1993、陳金貴，2003、江明修，2003)

面對這豐沛的資源要借重退休公務人員擔任志工：很重要的關鍵是：機關重視與退休人員意願。但與其去問退休公教人員為什麼不來擔任志工，不如公部門事先規劃好公共志工工作內容、性質、範圍及合宜的回饋措施，來吸引他們自動回來做志工，這種作為一來可以對即將退休的員工讓他們瞭解參與志願服務是積極性的退休生涯規劃，具有宣示作用；二來有明確的志工運用方案，讓志工在被遴用前就已知道該單位需要的是何種志工，而不是把志二找來再去問他們可以做什麼，因此須把志工的羅致訂位在「事求人」而不是「人求事」。

現在常見的志工運用弊端是：未能事先規劃好志工工作範圍，有人就好導致資源浪費，此外更有見過度利用福利報酬誘因作為招募之策略，這種因應上級要求的政策考量常會流於有人就好的思維，在志工管理上相對會以不出錯為原則下，志工的運用當不能吸引退休人員主動回籠，因此在規劃志工運用上要將志工當成是組織的資產，做人性化的情感管理把他們當成一家人，並賦予機關有附加價值的工作如在文化局平常做資料整理有時加點活動設計帶領，給他們有被重視與信任的感覺，才能真正掌握退休人員參與的需求。

2. 志工管理模式

志工的管理不同於專職人員，專職人員在組織中有固定的薪水和升遷管道，其管理遂可以藉助獎懲為工具，相較之下，組織對志工的束縛便較小。志工可以隨時離開工作職務，志工的工作時間又屬於部分工時制，可能今天來了下次再看到是下禮拜的事，每次的工作項目及合作的對象都有可能是不同的，所以在管理方法上必須著重更多的技巧和更多時間的溝通與協調。在志工管理的困境，依據文獻上的資料，舉其要者有：志工缺席問題、人際關係問題、志工工作動機滿足問題及如何安排工作等四項（林萬億，1993，張英陣2001）。這些問題在本研究個案中由受訪資料得知，倒是退休公教人員較少有的現象（見P54），甚且在外在物質的酬庸上亦不甚重視，反而是對志工督導單位的管理或業務需求，基於退休公務人員具有良好的行政經驗和能力，在投入志願服務後能因應該二機構需要提

供適宜的協助。因此在志工管理模式上參考該二機構實務運作及學者建議有一些原則是可遵循的（陳金貴 1994，孫本初 2000）：

- (1) 建立有效的溝通管道：合適的溝通可在組織中，產生健康積極的氣氛，管理人員與志工間，建立良好的聯繫與溝通後，有助志工服務期間的延長，如單位內建立明確的意見反映窗口、設置意見箱或採讀書會定期聚會溝通意見是可採行的措施。
- (2) 重視內在酬賞的掌握：從事志願服務雖然強調利他性，志工不會在意外在的酬庸，但這不表示志工本身在參與志願服務時毫無所益，投入志願服務愈久，有時期待社會大眾的尊崇就愈高（呂朝賢，2003）。組織雖無法提供滿足所有志工朋友的需求，但如果能對志工參與服務之初的動機及參與後的需求，事先瞭解，隨時回應不同階段志工的需求，提供完整的回饋及訓練，將有助志工需求滿足與工作能力的提升。一般而言對退休公教志工的禮遇尊稱如用傳統的陳伯伯或呂媽媽是很貼切的尊稱與互動，當然沿用過去他們在職場的職銜，讓他們體會我們是同屬性的亦是很不錯的媒介。
- (3) 應有適時的績效評估：績效評估是獎勵與重視志工工作表現重要的管理技巧，退休公教人員一向標榜清高，囿於過去社會地位，基於尊重，與其說是評估工作表現，不如說是肯定他們對組織的貢獻，因此適時舉辦公開的志工表揚，吸引大眾注意，這種肯定是最能引起共鳴的評估。

第三節 運用退休公務人員擔任志工之途徑探討

一個進步的組織對於人力的運用必須有所規劃（Manpower Planning）規劃的主旨係依據環境背景、任務目標及單位結構擬訂人力需求，這種人力規劃考量經濟成本、社會價值及勞力的多元化，則不能忽略中老年人力運用與其透過參與志願服務計畫的接軌產生互補的動力。事實上政府有關單位早在 1986 年即已著手推動運用退休公務人力資源，並以鼓勵以義工方式參與公共事務的運行（行政院人事行政局，1986）。雖然這種機制已推行十餘年，但政府公部門在本身志工運用上，退休人員所佔比重仍然偏低（見表 2-3-2），這種現象與「退休公教人員退休後常從事的活動」調查中「志願服務的參與」比率不高（同註 2）是有所契合。但另由老年人力運用的研究文獻中發現「鼓勵老年人參與社會服務」是學者專家在探討中老年人人力運用，從實務調查或是理論的探究中最常見的結論，像這樣強調退休人員要參與社會服務呼籲不減。（周家華，1994、楊孝榮，1985、彭錦鵬，1993、陳金貴，2002）但公部門運用退休人員為志工在卻未見增加。本節乃根據文獻、檔案資料

與訪談結果的整理，來探討本文研究個案有關志工運用方案與退休公教人力運用互動中效益與問題有：

一、合宜的業務項目影響志工運用策略

公部門常給人有一種官僚守舊不易親近的刻板印象，另在志工機會選擇上又有非營利組織公益性的誘因，在吸引退休人員去擔任志工，退休人員何以會選擇到公部門，公部門有何優勢讓退休公教人員再回來擔任志工，很重要的原因是公部門提供的工作項目符合他們的專長及基於對過去單位的情誼，激化他們的使命感再回到公部門，此外公部門與志工的關係中有所謂「共同生產」模式，主張志工參與公部門公共事務的推行有助紓解政府人力不足困境，這種節約人力觀點也是本文志工業務承辦受訪者的認知（同註 5）。地方行政機關人力不足的現象亦常是該單位首長施政報告中請求協助解決的重要建議（嘉義縣文化局，2001）。運用志工協助行政事務推動，可緩和現職職工工作負荷，人力可轉換運用，正是解決人力不足困境的可行方案。嘉義縣文化局的志工運用在規模、組織及管理上已建立一完整的機制，因其運用志工另兼具文化推廣，鼓勵民眾參與藝文活動，落實文化向下紮根的使命，不純然從人力需求來著眼，因此不強調以選用退休公教人員為志工，展現公民社會多元參與的精髓。惟對具退休公教人員身分的志工，因退休公教人員均有處理公務行政的特殊專長，在運用上該局亦針對他們的專長適才適所的指派任務²⁰。

至於嘉義縣稅捐處固然運用志工亦以紓解人力為考量原因之一，惟以該處運用志工需求強調「須具稅法基本知識」因此以招募退休公教人員為主。由招募策略而言，該處明確地指出需求種類，志工人數不要求數額上多，目前該處三位志工均是這二、三年退休的同仁。由退休同仁擔任志工，他們也認為退休後工作時間的支配不會如專職員工刻板僵硬，只要有需要隨時可彈性調整支援。

依行政院訂頒各機關實施志願要點，所揭示的宗旨是：「有效運用社會人力參與公共事務，提昇服務品質及行政效能」這種引進志願服務者到公部門服務，亦即是「社會結合」服務理念的實現(詹火生，1985:42~43) 公部門運用志工係著眼於為民服務品質的提升、擴大為民服務範圍、與培養民眾的公民精神與技能及紓解人力不足經濟上的考量，(孫本

²⁰ 「這裡主要負責活動辦理的協助與過去服務的工作性質較接近，而且這裏是以選擇自己認為可以勝任的工作來服務，所以都可以發揮比如說：戴老師有電腦及英語方面的專長，文化局有相關的研習，戴老師就是現成的師資，請他協助他也都很樂意幫忙。」(訪談 A2)

「我現在仍然與戴宗德老師共同負責義工季刊編輯工作，這之前文化局也曾舉辦文書編輯研習，由於在學校也曾指導校刊編輯工作，接下這份工作還能勝任，總共出刊到第八期了，局內上下同仁都很支持，加上許多義工伙伴不斷的相助與配合，內心有著很大的欣慰與感激。」(訪談 A3)

初，2000、徐立德，1996)因此，公部門的志工除輔助的角色外，不容否認亦具有執行公部門授權範圍內行政事務的角色²¹，這種需求退休公教人員來做志工有他的發揮空間。是以，志工在公部門可扮演的角色不是只有單純的事務性工作的參與，挑戰性的業務亦是志工人能勝任的工作，公部門運用志工萬不可將志工視為多餘的人力只適合打雜幫傭，而應以共同工作夥伴相待，把志工納為工作團隊的一份子，這是公部門運用志工應有的認知，也才是所有志工方案能否成功的關鍵。

既然是志願服務，不管是一般社會人士到非營利團體擔任志工或退休公務人員回到職場做志工，基本上很少是為了沽名釣譽追求名利上的獲得，即使是學生以志願服務時數當作申請入學之用，基本上這是升學制度使然衍生的作為，不能怪在學生身上。是以志工參與志願服務是不能拒絕的，即使來的志工專長真不符合單位需求亦須把他們轉移到有用的地方，避免損及他們的熱忱。因此在運用上應該把握「事事有人做」、「有人就有事做」的伙伴關係，然而這種無隸屬關係的新伙伴關係可能面臨的問題有：一是志工事情做完或有空檔時到處逛或把機關當成休閒場所到處跑，影響到專職職工的工作情緒；亦可能藉工作之便扮演包打聽表示自己辦法的消息靈通人士；亦有見最常見的是倚老賣老試圖以過去經驗左右同仁工作。此外亦須留意如賴著不走，把機關當成養老場所的後遺症及運用過度釀成現職人員倚賴心反不利機關行政效率的提升。

由此可見志工運用成功與否不在人數的多寡，而是在於能否符合單位需求，因應業務性質訂定招募策略是必要的，讓志工有事做且做有意義的事，是激勵退休公教人員參與志工的最好動力。只是在作法上如何去除傳統保守思維，對退休人員作更積極的延攬，由退休人力資源的豐沛觀之仍大有作為。而且在運用上要避免前述不良的互動在工作設計上應遵循的原則可朝：工作標準化，工作性質單純，作業程序標準，不同人來都可運行操作，再者是運作制度化，責任明確，工作區間與專職人員有適度的區隔，最重要的是運用志工在觀念上誠然要把他們當做自己人，但公務的隱密性仍需有公務的要求，不該讓志工參與或知道的單位自己就應做好區隔，最忌諱讓他們知道公務機密然後又告誡不可對別人說，這無異是此地無銀三百兩。

²¹ 公部門志工擔任工作的範圍主要有(張英陣 2003、林萬億，1993)

- (1) 面對面為民服務：民眾到公部門洽公提供專業諮詢與輔導，或參與政府活動的宣傳與推動等直接的服務。
- (2) 間接式的服務：如參與為民服務方案的企劃、設計等工作或協助規劃各種志願服務方案。
- (3) 行政性的工作：如協助公務人員處理各項文書作業。

二、組織重視填補志工社會角色的期待

公部門運用志工擔任支援性或輔助性作業，對機關直接的影響是專職工感受到工作負荷減輕，另亦有助機關公共形象的提昇（林萬億，1993）直到近年對於運用志工政策的認定更視為人事精簡的方案，認為志工可以有效替代員工或節省人事費用，是活化人力運用的策略性措施（徐立德，1996、范祥偉，2002）由本文受訪單位的志工業務承辦人雖然對志工運用作為人事精簡的可行性持不同的看法（同註 18）但亦不否認對節省人力，減緩人事成長確有其效益（同註 12）。而且因為有志工的協助，現職員工有轉換運用空間，這種情形在具退休人員背景的志工協助辦理部分專業性工作更形顯著²²。這凸顯了運用退休公教人員擔任志工的廣度，對組織效率的提昇提供更具體的貢獻，而這種讓退休人員感受做對機關有益的事，也是退休公教志工期待被尊重、重視最佳的回應。

從經濟理論觀點而言志願服務人員，由於參與組織志工服務，付出的同時，也可經由組織所提供的訓練或與工作中所獲得的新知識、新人際關係、進而強化個人的人力資本，儲存更多的人力資產。這種情形最常見的：有在衛生所擔任志工的人，可以多學到醫療保健的常識，在文化局擔任藝文解說員的志工，可訓練如何接待團體及訓練便給的口才等，這些都可增長自己的工作技巧或知識，強化了志工參與公共部門服務的原因。因此能否由活動中獲得任何一種知識技巧，都可能是左右志工參與與留任社會服務的原因之一（周佑民，1997：34）

三、良好的組織文化是招募志工最好的行銷

本文所稱組織文化係指機關首長對志工運用的態度及志工與職員工間的互動。志願服務政策能否成功與首長的支持度有關鍵性影響（孫本初，2000；張英陣，2001），此外志工與專職職工的互動亦關係著志工流動率。首長是否重視志工的運用，宜以實用性、功能性為主而非著眼於「業績」要求就進用大量的志工。

本文受訪單位稅捐處依其規劃進用退休同仁擔任志工，該處處長親自邀請退休人員返處幫忙，顯示對退休人員及志工制度的重視。但依受訪的該處志工業務承辦人亦認為其運用志工是為「配合上級政策」。目前該處志工人數仍維持三人，可見該處運用志工不會因

²² 「退休後回來稅捐處做志工，因為比較熟悉壓力較小，仍照平常的作業。而且是老人家了，不會計較，主動協助，同仁都是稱我「蔡阿姨」，處內同仁也都很歡迎有人幫忙協助處理業務。就像現在服務課的剪報工作，我過去有做過，回來做志工後，如果同事忙不過來要我過去幫忙，我也會去協助，無形中可減輕同仁的負擔，人緣算不錯，我能做的就去幫忙。」（訪 A6）

「上級政策要求」而浮濫進用志工虛應以對。另外文化局志工組織居嘉義縣政府所屬機關之首，惟因考量務需求每年均有辦理文化義工的召募，新進文化義工之甄試由局長率相關主管親自主持，亦彰顯該局看重文化義工團的程度；這二單位的志工受訪者對與專職職工的互動均示相處融洽，志工業務承辦人亦持正面的肯定（見 p49）。在這種合宜的組織文化下擔任志工，受訪者都同意擔任志工是退休後精神滿足與充實感的來源，就不足為奇了（見 p46）。

四、退休人力資源利用與志工政策

探討公部門推動志願服務與退休公教人力運用間的串聯，不可忽略組織運用人力資源的效率這主要表現在：

（一）主動開創有利退休人員擔任志願服務的路徑

公部門運用志工之原因不論是人手不足、上級指示辦理或提供社會大眾參與公共事務機會等（林萬億，1993、張英陣，2001），其實說穿了都是因業務需求。有事情做不完需要補充人力；上級政策需要，少不了要找一些事讓志工做；強調多元參與藉以提高形象，有志工的加入更是滿足可滿足人力精簡的訴求。因此，公部門熱衷於運用志工是可預見的發展，尤其 2001 年 1 月 20 日「志願服務法」公佈實施後公部門推動公教志工參與社會服務更為積極，具體作為有：2001 年辦理「國際志工年公部門推動志願服務研習營、2002 年行政院人事行政局建置網路公教志工志願服務媒合系統，公部門運用志工進入統籌開發志願服務資源的運作模式（范祥偉，2002）。

這種運作模式當然有助志願服務資訊的提供與資源共享目標的達成，惟公部門推動志願服務成功之關鍵更應放在：如何推出適合志工做的事及如何找到適合的志工來做事。目前一般機關志工最常做的事是：服務處民眾導引、奉茶、代填書表及簡易資料繕打（周佑民，1997）。由本文受訪志工得知他們確實也負責這部份工作，惟亦另有擔任刊物編輯及文物展覽導覽等專業性高的工作（同註 20）甚且志工相關業務承辦人更指陳部份行政業務或學校代課的工作，可讓志工來協助的可行方向。這種考量是退休公教人員之志工同樣有此意願（見 p51）。是以，如果退休公教人員居於諮詢、顧問、參與及執行之要義，以義務回饋方式協助公部門推動行政工作，與其他專職職工產生互補之工作信念有雙贏作用（徐立忠，1999）這種工作的設計與創造，有開創志願服務新路徑的作用，更有利於公部門志工之招聘。

（二）志工媒合機制與觸發退休公教人員擔任志工意念的串聯

公部門招募志工的管道大多數單位是以本機構員工或現有志工介紹為主，其次是透過宣傳海報徵募（張英陣，2001）。以目前嘉縣所屬志工組織具退休公教人員身分者計有 18 人，6 人為本案之受訪者，訪談中得知除 1 人係經由報章徵聘志工管道加入志工行列外，其餘 5 人均屬該機構員工或志工推薦，符合前述論述。但有一現象是其中僅 1 人論及到公部門擔任志工，與原任職機關人事單位有接觸（同註 16），而目前由人事單位負責之「行政院人事行政局公教志工志願服務媒合系統」，據統計最近二個月的志工徵聘資訊依預期找到退休公教人員者，不到 10 個單位。目前退休公教人員到公部門擔任志工人數普遍偏低，雖不能全然怪罪人事單位，但人事單位對輔導退休人員擔任志工績效未如預期卻是不爭的事實，這問題或許肇因於目前志工業務主辦單位與退休公教人員輔導主辦單位不同，連繫不盡理想所致。根據本研究個案文化局與稅捐處的志工業務承辦單位在招募志工作業中，並未會知人事單位亦即本來可藉由人事單位洽詢本單位退離職同仁是否有意願回來當志工的管道，沒有好好利用，前述個人資料人事室每年均有透過的三節照護而更新，如果可由人事單位經由三節照護的互動徵詢他們擔任志工的意願，列冊管理保持聯繫，當有志工需求時這是最便捷的人才庫，這種媒合惠而不惠，平常有在互動都是老朋友了，當有原單位中的急事基於情誼且回他們熟悉的環境，說不定他們還會謝謝給他們被再重用的機會呢。

（三）運用退休人力資源運用與志工政策走向的關聯

由於公部門必須隨著環境變化調整所提供公共服務的運行方式，因此除須僱用常任職工來滿足基本公共勞動力外，也因應臨時性、兼職性或專案性的業務需，須僱用臨時人力來滿足工作量成長的需求（陳德禹，2002）因此在職位設計上保留彈性有其必要，這些人力即公部門通稱的「臨時人員」雖然他們不是所謂的「編制內」人員，是應前述需求短期僱用，但就工作時間而言，他們卻仍為每週須上班四十小時的全職職工。在機關運用與管理均同於專職人員，其穩定性與應負之責任確高於志工，這是志工難以比擬的事實。但以臨時人員所辦理的畢竟屬非專業性且同為協助性質的工作，如果由退休公教人員來取代，以他們的經驗與能力必可勝任，這也是他們有的自信，可好好運用部份工時制度，把志工的輪班串聯成接力式的傳遞，這更能成為政府推動運用志工避免員額成長及減少財政負擔的運作策略（范祥偉，2002）。

志工政策結合退休人員輔導，是機關人力資源積極性運用的表徵，人事工作者站在第

一線鼓勵退休人員參與社會服務，對前述政策才有加分作用，讓退休人員快快樂樂有目標地踏出退休後的藩籬，很大的關鍵又在公教志工環境的營造，這亦是人事人員責無旁貸的職責，祇是目前公部門對退休人員的輔導，公教人員並未給予正面的評價，是人事主管單位應正視的問題（同佑民，1997）。惟目前公部門的志工方案，雖有志工的延攬與登記，但並無針對退休人員規劃符合退休人員有經驗、有時間及有敬業精神特性的志工方案或是職務設計（游鴻智，2000）這早在1992年許濱松研究中，曾呼籲要能讓退休人員擔任志工，原退休單位的人事部門應提供明確的資訊主動協助退休人員，俾建立退休人員擔任志工的良好模式，二相對照，凸顯政府公部門在運用退休人員擔任志工方面，尚無積極的作為。針對如何讓退休人員動起來以目前在他們退休前，詢問退休人員參與志願服務之意願及填寫調查表，這種消極的供需調查是不夠的，公部門應考量以地區為單位成立退休人員志願服務隊，透過對退休人員的問安與聯繫，凝聚退休人員對社會服務的認同力，此外更應強化目前退休人員協會的功能，做為退休人力資源運用轉介與媒合的網站。並以媒介成功率給予額外的獎勵，當協會運作上軌道後應聯合其他單位發利退休公教志工服務簡訊，退休人員能擁有自己刊物以闡發退休後的社會生活的活力與健康，對凝聚退休公教人員之向心力及促成其他退休人員跟進加入社會服務，比任何激勵措更有效。

（四）退休人員擔任志工應有的主動性

退休人員無經濟壓力且隨著公共衛生的改善及醫藥科技的發達，退休人員退休後的壽命跟著延長，這段期間要有尊嚴又有有意義的工作，則以社會參與志願服務為最適當的選擇，所謂社會參與有二層意義，就退休人員而言，再以其豐碩的智慧、經驗和能力奉獻社會，保有了他參與的權利；就社會來說，社會應提供老人均等參與社會服務的機會並肯定其價值。參與的目的，非僅純為適應老人精神生活，打發其時間，更為老人的社會機能盡其責任，同時讓退休人員再享社會文明的成就感，而志願服務更可彰顯老人社會參與的實質精神，不求利純為回饋，是為老人社會參與的本質(徐立忠，1990：24)

根據調查研究(張英陣，2001、游鴻智，2000)，民眾參與志願服務主要考量居前者依次是：為了服務別人、獲得社會經歷、回饋社會、自我成長及打發時間等。以本文受訪者在訪談中筆者發覺他們對目前志願服務的滿意，表現出來的自信與神情充滿愉悅，令人激賞，且對退休後可做自己有興趣的事，認為來做志工是正確的選擇，並鼓勵其他退休人員做志工是退休後很好的活動²³，至於退休人員能否體會擔任志工的樂趣，除須借助機關的

²³ 「退休後擔任志工比較不會無聊，所以沒有排班也會自動回來看看有沒有需要幫忙的或去老人會唱唱歌。目前我們志工團有三位回來輪班，有熱心才會來，做志工須要有熱心才行，過去也有其他退休人員排班，但卻沒來的。此外，須對業務熟悉。本處

引導外退休人員的自覺也很重要，這種認知的發酵，如何讓公教人員在職的時候，就有參與志工服務機會及其服務熱心的激發，機關的志工政策與作為是最好的示範，由此可見退休公教人員來擔任志工是內趨力的行動，用人單位的重視與重用是最大的誘因。

因此有關輔導退休人員生活調適及參與社會服務，須讓退休人員瞭解退休前後生活之差別，最重要是能由退休人員接受已退休之事實，進而從個人、家庭、社區、宗教及社會等方面，提供安排退休後的生活，對於退休後參與社會服務的方式及場所，提出下列具體作法可作參考：(蔡啟源，1998)

- 1.服務對象：凡可以貢獻、服務之人均可包括在內。
- 2.服務場所：家庭、社區、工廠、學校、圖書館等可以貢獻所長且可以充實退休後生產的地方均可嘗試。
- 3.服務方式：屬志願性質，不支任何報酬，但公部門應給予投保意外保險及支給車馬費。
- 4.服務性質：行政性、人事性、諮詢性、社區服務及環保等，退休人員可根據個人專長參與不同性質的服務工作。

退休人員最適合，機關的志工服務有時候與機關形象有關比如說：有百姓反映，我們這裏志工服務很親切，又親自引導民眾，民眾很滿意，這樣對稅捐處形象有所提升，我們也感到很榮幸，很高興努力沒有白費。」(訪談 A5)

第五章 結論與建議

從人力資源(Human Resources)的立場觀之，退休公教人員年紀較大體力是不如中壯年的公務員，但退休人員有那種成熟的智慧與廣博的經驗，對這些具豐富經驗而又閒置的人力，如不善加運用將有由資產變負擔的可能，殊為可惜。次由老人問題的相關理論中發現，老人因年齡的限制而有所謂「退休振盪」退休後不僅失去工作、地位及經濟來源，甚且因無法適應造成自尊心與自信心的打擊。但是如果鼓勵退休人員退而不休，積極的參與社會活動，他們可藉此再找到過去工作角色的心理替代物，消除「無角色的角色」(Roleless Role)的現象，可再獲得社會的肯定與支持。(周家華，1994、林海清，1999)

面臨高齡社會的來臨，促使我們必須正視與老人相關的福利議題，退休人力的再運用就是對老人最佳的照護，而這種人力資源的開發與運用，不應只著重經濟性的再就業方面，亦應兼具社會性公益活動的輔導，藉由參與志願服務，貢獻個人經驗智慧之餘又可由新的活動中積極追求自我實現的滿足，減少因退休無所事事造成社會或家庭問題，這對社會和諧之助益有其正面意義。因此本研究運用檔案資料蒐集、深度訪談及志工業務承辦人提供之資料，探討嘉義縣政府所屬機關中運用退休人員擔任志工情形，藉以瞭解目前公部門推動及輔導退休人員參與志願服務現況與問題，分析有無改善之處進而及早規劃退休公教人員擔任志工合宜的途徑與適當的職務，讓退休人員本身、其家庭、社會及公部門等面向，都可因這豐沛的退休人力資源能夠得到充分的發揮而受益。

第一節 研究發現與綜合論述

一、理論與相關文獻方面

退休公教人員退休後擔任志工，屬中老年人人力運用的一環。就中老年人人力運用問題而言，從老人社會學的基本理論中，特別值得我們觀注與討論的是撤退理論與活動理論。

撤退理論認為退休人員本身普遍具有一種從社會退出的傾向，而社會大眾也有同樣的看法。活動理論則認為老人只要瞭解並接受已進入老年的事實，可考量個人身體情況參與社會活動，有助老年人生活品質的提昇，因此活動理論認為活動與一個人的生活滿意度有關。這二種相對的理論都有讓人質疑之處，事實上不論是撤退論或是活動論均有其論據上的偏失，因為老人的生活層面除老人本身認知外，老人的活動尚與周遭人員、與社會等都有交互作用，這些關係往往是決定老人生活能否適應退休後生活的關鍵，中老年人生活是否快樂重要的分界是，他們是否願意再走出來不自己孤立自己及社會是否有營造適合他們活動的空間。因此探討退休人員的社會參與或加入志願服務，不能僅由他們個人本身或他個人與社會的某一層面來分析，必須由退休人員心理、經濟、社會等各方面來討論。

本研究在基本理論上採取從個人社會角色會隨著年齡增長與身分變動而調整、轉化、適應新的生活的折衷論點，認為人在退休後，固然不會與退休前一樣活耀，但亦非從社會中撤離，而是逐漸從社會的主要角色轉變為輔助角色。退休公教人員無可避免會在老化過程中減少社會活動，但是隨體力與年齡成長逐漸減少。基於此，本文視退休為一連續性的過程，包括退休的準備、退休的決定及實際發生的退休事件，退休後會有蜜月期、憂鬱期、重組期、隱定期及終止期等，這種分期雖非每個退休人員都會經過每一個階段，其過程因人而異，但退休後日子的滿意常與退休人員在退休前是否有充分準備有連帶關聯。退休前若有適當的準備，設法將原有的時間與精力轉移到其他用途，不僅能減低工作角色與退休角色間轉換的壓力，也較能適應晚年的生活。因為退休對一個人而言，由於角色的更迭，必然會對身心二方面有所影響，欲降低衝擊，則擔任志工參與社會服務是可選擇途徑之一。

有關影響退休公教人員擔任志工相關因素方面，本研究的探討分為動機理論、經濟理論及社會理論等因素。動機理論是較為非具體之抽象概念，以 Maslow 之需要層級理論假設所有個體均有其基本動機需求，當一個人獲得某一項滿足後，會觸發另一種期待。經濟理論因素部份主要是探討行為後預期將來可獲得報酬的利益激勵，這種利益可以為有形財貨或精神上的給予，如經由志願服務獲得新知識或新的人際關係。至於社會理論探討的是擔任志工的使命感，剖析志工在服務過程中滿足自我實現與道德踐行等社會責任的期許。本研究綜合各研究顯示雖然到公部門擔任志工有不同的考量，但大致上的原因不外：興趣、個人成長、人際關係、打發時間、回饋社會、積陰德及增加知識等數項，雖然公部門在志工管理上不可能為迎合某人某項動機而對志工有不同的待遇，但以上的論述是公部門規劃鼓勵退休公教人員重返公部門擔任志工，值得思考重視的重點。

是以，公部門在規劃志工方案，先瞭解志工從事志願服務的原因及退休人力運用基本理論，設計符合志工發揮所長之餘，讓退休人員擔任又有學習吸收新知的機會，這是對退休人員服務最好的回饋，事實上，由 Brudney 的研究指出，單位維繫志工久任考量的重點在：志願服務工作本身是否有意義，活動是否有趣，能否從工作中得到快樂，家屬與朋友是否有好處以及宗教因素等（Brudney, 1990），亦即志工要的是做用的事，可幫助他人，自己也得到精神的慰藉及親朋的重視，當志工覺得這些需求獲得相對的回應，其志願服務行為得到回饋強化時將會再增強其繼續從事志願服務（張英陣，1997：58-61）公部門瞭解志工的這些動機與需求，始能規劃符合中高齡退休人員擔任志工的志工方案與工作設計，瞭解志工是服務助人，看待志工是組織一員，運用志工是善盡資源而非施惠。

如何運用退休人力資源已成為政府與民間不輕忽的課題，具體的運用規劃本研究綜合上述論點，建議可朝以下方向思考：

- (一) 人事單位應研究透過職務再設計(Job Rodesing)的科學職務分析方法，即早調整建立適合退休公務人員擔任的職務，不可把人找來了再找工作請他們協助，這種應付式的運用志工，只能說是迎合政府志工政策，人力沒有充分利用，對退休人員亦顯得不尊重。
- (二) 人事單位應建立公務人員個人「生涯規劃」的完整檔案，並訓練人事單位成為公務員生涯規劃諮商中心，對即將退休的公務員提供退休後的生活建議與分析，避免退休後徬徨與無助。
- (三) 公務部門或退休人員協會聯合發行退休公教志工服務刊物，這項服務如果避免耗費可結合目前的人事服務簡訊，開闢退休人員服務專欄，做為退休人員交流園地，這種資訊現職人員看久了潛移默化之餘，亦可激發現職人員參與志願服務的意念。
- (四) 建立退休人員資料庫依專長、地區及興趣分類，且不是將這份名冊放著好看備檢，人大多是好面子的，如這位退休同仁有特殊專長，或是還屬中壯年，單位可考量先聘他為本單位顧問或諮詢委員或先聘為志工也可以，成立智庫把他們先整合起來一方面表示器重，一方面建立這種組織可保有平時的默契與情感，比臨時召集的效果要好得多，如果這種急需的協助又有危險性的話，更凸顯平時這種組織與機制的重要。

二、嘉義地區公部門運用志工之現況

(一)公部門現職志工的概況

公部門引進志工由早期義警、義消、學校導護乃至目前最普遍的社區志工、文化義工及醫療機構的志工等的運用泰半著眼於人力考量及政策需求(林萬億, 1993 張英陣, 2001)因此志工的來源希望有多元管道, 是以公共志工以家庭主婦、公私企業員工、退休人員及學生, 也就是說除義警消有其專業考量外, 其餘的單位運用志工是以有人來幫忙就好的思考, 致在志工的招攬策略上偏重公部門志工需求的傳達, 很少去思考我這個單位需要的志工有無特殊要求, 當然更沒有研議如何利用公部門資源上的優勢, 創造吸引退休人員重返公部門擔任志工的機制, 形成目前公部門的志工中具退休人員身份者幾十年來不見成長(歐育誠, 2001)且與退休人數不成比例, 讓這股人力閒置殊為可惜。

另以目前公部門提供志工的工作項目大部門偏重: 協助處理文書作業、服務台引導、專業諮詢(如法律扶助、公設代書等)及協助專職員工辦理活動等(同註 21), 運用志工單位提供這些工作誠是考量志工是輔助性角色, 所以做這些支援一般行政工作及臨時性工作, 已然符合提供公民社會參與的訴求, 志工一般是會尊重運用單位的安排, 然而由本研究訪談中得知志工也希望可以從工作中成長與學習新的事務且道出只要單位有要求他們願意再協助一些專案性的工作(見註 17)這說明公部門運用志工可以因應志工的專長規劃適合志工做職務, 但這種的設計應該是在規劃志工方案時就應有具體方向或職務內容, 俾資配合招募作業, 不是把人找來了再一個一個塞到單位中, 要各單位找事情給他們做。因此可說公部門志政稀能否成功, 一個很關鍵的因素是單位首長的重視及志工方案執行人員是否願意盡心實現政策內容

(二)嘉義地區公部門運用志工之現況

公部門運用志工的原因依據本文彙集多位研究者的調查結果, 其中以人力不足、上級政策及提供社會大眾參與公共事務機會等三項為主要考量。本文研究個案中負責志願服務的承辦人亦係持相同的看法。事實上這種以紓解人力負荷, 將志工方案視為政府推動人事精簡節約機關用人政策之作法, 是行政院推動公教志工志願服務所要求的目標, 這由嘉義縣文化局與稅捐處志工業務承辦人對志工政策的認知持正面評價可以看的出來。此外由

縣所屬一級行政機關均已成立志願服務組織且現有志工人數亦已達 236 人(見表 3-2-1), 可知志願服務人力對公部門推動業務的助益漸受重視。除此之外, 單位主管的支持更是機關志願服務能否健全發展不可或缺的助力(周佑民, 1997、張英陣, 2001)這項在

本研究中發現上述該二單位局、處長對志工的招募能主動延攬，志工管理亦充分授權，足見確能落實志願服務法所宣示的有效運用社會人力資源參與公共事務。

另外在運用志工在性質上究竟是輔助性的措施或替代性的作法，本研究個案的相關主管均以運用志仍有穩定性及責任歸屬的考量，認為志工尚無法替代專職職工，甚至是契約性的臨時人員，亦認為他們仍有業務上的需要，亦不宜由志工取代亦不出過去認為志工不能取代專職職工的結論(林萬億、1993、張英陣，2001)。但由本文訪談中顯示他們又不否認：如果有職務屬於責任低且出錯可更正之業務，不排除能由志工來擔任實際承辦人的可行性。受訪志工中亦以：只要責任歸屬可釐清楚楚，他們可考慮重返學校擔任義務教學或行政工作(見本文，頁 56、57)，這顯示公部門確可經由職務設計提供適合志工獨立作業的行政工作，且有退休公教人員之志工願意嚐試，相關主管如因「過度防弊」而自我壓縮退休公教人員擔任志工可從事的工作範圍，讓退休公教志工不能有更大發揮的空間，實不是現階段推動活化人力運用應有的態度。所以運用退休人員擔任志工基本上可將工作範圍先依：專業性、半勞力性及一般服務性等分為三類，並製作明確的工作手冊與規範，然後再依退休人員的專長及興趣安排工作，在工作服勤時現行以背心或臂章代表志工服務雖然有便於識別的好處，但會讓人有一種特殊人士的觀感，如果採一樣以單位識別證只要在顏色上稍作區隔即可，這雖只是一個小小的改變，但給志工有一種是一家人的感覺有助他們久任，值得一試。

最後在輔導退休公教人員參與志願服務的政策落實方面，不管退休公教人員有無提早退休，即以屆齡退休 65 歲來看，相較 70 的歲平均餘命 10 年以上(男：13.79、女：21.88，內政部，2003)亦即退休後的公教人員至少仍有 10 年以上的壽命，這股人力是可貴的資源，因此行政院在第 1993 次會議即通過「鼓勵退休人員組織團體參與公共事務或以義工方式服務社區」，據此，台灣省政府遂於 1986 年訂定鼓勵退休人員參與公共事務的實施計畫，迨至 1994 年由行政院統籌辦理是項業務迄今，由本文研究文獻中發現公部門的志工成員中具退休公教人員背景者，從 1994 年迄今的調查統計均位列第三，嘉義縣政府所屬機關現有志工 236 人中具退休背景者亦僅 18 人連百分之十都不到(見表 2-3-2)這種情形證諸 市文化局的志工 250 人中，屬退休公教人員者亦僅 9 人就不足為奇了(潘珍妃，2002)。

各機關人事單位於辦理所屬公教人員退休時，依前揭規定應主動洽詢退休人員參與志願服務之意願，有意願者應建檔輔導(行政院，1994)。但由本研究個案受訪志工中，有表示不知人事單位有無徵詢，相關主管對輔導退休同仁擔任志工的規定亦無具體作法以對

(同註 16) 運用退休人員不可存著有需要時要他們呼之即來，不需要時置之不理，事實上目前的退休人員照護是一個很好的聯繫機制，只是目前各機關仍是留存在慰問金的致送而且絕大部份都是郵寄的，這種有看似無的制式關懷，久而久之或將變成大家只在乎有沒有收到錢，沒有將有意再工作或參與社會服務的退休人員給予必要的協助，這就是人才流失，這方面的強化是人事工作同仁的責任，比如說依規定要編制的人事服務簡訊有沒有寄給退休人員？單位各種活動有沒有邀請退休人員回來？退休三節照護慰問信是不是制式化的官樣文章？退休人員資料是否除了住址其他資料則不在乎？這些可改善的話，再配合各單位志工運用承辦人在招募志工前先會知人事單位，提供退休人員有意願參與志願服務的名單，如果是平常就有良好的互動，這種主動徵詢退休人員含有關懷與期許，以退休人員的榮譽與使命感能不心動者幾稀。

三、如何運用退休公教人員擔任志工

退休公教人員願意到公部門或其他非營利組織擔任志工，基本上他們不會是為沽名釣譽或期待物質上的利益報酬。因此，由本文受訪者對於立法院審定志願服務法中擬增列志願服務時數累計，作為所得稅抵免的方案能否通過並不以為意，且由於有奉獻服務他人的胸懷，對於單位有無提供的獎勵或交通費，也是抱持順其自然的想法，這是公部門在規劃志工方案運用退休公教人員擔任志工的利基。另以本文研究個案，文化局義工團 121 人中退休公教人員雖僅有 8 人，但該局義工團 2002 年服務時數累計，前 10 名中就有 7 人是退休公教人員（文化局，2003）稅捐處志工 3 人均是退休公教人員，據渠等告知，由於退休後時間比較充裕，在排班輪值或臨時專案工作需要支援上有更大的彈性²⁴。可見「有時間」是運用退休公務人員擔任志工的優勢。是以公部門應妥為規畫「部分工時制」(Part-Timing)讓退休人員可參與工作協助又不致擔負全部責任的工作制度，俾有效運用這種時間上的優勢，此外建立一份隨時可運用的名冊，這種績效在學校最常見是學校會有一份代課教師名冊，遇有老師請假即可找合格的教師來代課，符合這要件者大部份是該校退休的教師，這種方式事實上是人事運用上所謂的替代支援人力，行政機關也有建立這種備用名冊的必要，以應急需。

次以公部門運用志工可以達到最基本紓解人力目標，如文化局因為員工人數太少，故需要志工的加入來協助；稅捐處服務中心亦因有志工的參與運作順遂，有助機關業務推

²⁴ 「我每週至少來一次，目前固定時間是星期五上午半天，另外如果服務課有稅務宣導活動，則機動回稅捐處辦公室支援，如演講、稅法解說等，都可以隨時聽候差遣。」(訪談 A5)

展，運用志工對機關而言確實有其附加價值。此外，就本文受訪者參與公部門志願服務普遍覺得滿意，言談中亦建議退休公教人員擔任志工是退休後維繫社會活動重要的選擇²⁵。這林林總總說明公部門有運用志工的需求，退休公教人員亦有擔任志工的需求，惟何以文化局的志工退休公教人員不多；而稅捐處需要具稅務背景的退休人員來擔任志工，只找到三人，相較該處退休人員有 163 人而言（見表 3-2-1）顯不成比例。是媒合機制不積極亦或是這二個單位提供的職務不足吸引退休人員，還是政府激勵制度不足以讓公部門有開創的空間，就就本文研究個案探視其情形為：

(一) 遴聘退休公教人員擔任志工媒合機制

有關文化局與稅捐處招募志工方式，仍是延續常用的媒體運用及由志工或員工間的介紹，這二種方式實務上在遴聘退休公教人員部分，後者有較明確的路徑。如文化局屬社教機關，經由學校教師的參與有一定管道，稅捐處須具稅務背景的志工，該處退休同仁就是最佳的來源。目前在志工中招募退休公教人員效果不彰的情況，其關鍵在稅捐處與文化局的志工方案仍嫌保守，亦即他們在運用志工策略上仍持消極的政策考量或解決人力不足的業務考量，因此在招募志工上存在著「有人就好」的心態。影響所及對志工媒合活動未見主動出擊。這或許是目前該二單位志工業務承辦人均屬兼辦性質，礙於本身業務繁忙所致。

由於「志工」人力亦屬機關整體人力運用的一環，惟由於本文得知人事單位在整個志工招募上亦未見可配合之處，是以由權責分工、人事專業考量及單位人力整合運用觀之，未來可思考由人事部門來負責單位志工的管理，這點的考量是基於退休人員擔任志工的意念，通常不是退休後才臨時起意，退休前如果已有參與社會服務，則退休後因時間更充裕、更有餘力參加，所以退休前的輔導相當重要。人事單位是負責本項業務，輔導退休人員生涯規劃責無旁貸，所以說由人事單位負責志工管理名副其實。

(二) 退休公教人員擔任志工業務項目範圍

退休公教人員退休後仍有政府給予的退休金，經濟壓力較小，也因仍領有相當之待遇，回饋社會的意念較強烈。目前公部門較少退休公教人員志工，由目前公部門所提供之工作範圍不外乎：櫃台聽電話、訪客導引、資料影印整理及茶水供應等，稍具專業者如圖書借閱、活動導覽等。這與本文研究個案文化局、稅捐處所提供給退休公教志工的工作項

²⁵ 「參加志工要重承諾，這是一項義務的工作，不是被強迫的，不是勉強的，如果時間還可以調整的話，退休人員應多參加這種利人利己的工作。老實說，工作的忙錄也是一種幸福，一旦退休後不工作，人生變得無目標無意義，恐怕就會愈早成為老人，老得很快的人會是負擔。」（訪談 A4）

目相近，平心而論這類工作對想打發時間或認識新朋友的退休人員或屬適當，但對想藉由擔任志工學習新知識或自我或豐富社會閱歷的退休人員，能有多大的吸引擔任志工的催化作用，深值懷疑。

因此，與其去問退休公教人員為什麼不重返公部門擔任志工，不如公部門應先檢視目前提供之工作項目，是不是過於簡易或例行性了無新意，降低退休公教人員參與意願。以文化局而言，其文化義工團係配合組織架構分組，工作範圍明確，但由於文化義工規模已足支應文化局各項業務需求，退休公教志工有時無法彰顯其重要性，對他們的專業的發揮沒有適度的安排，不僅浪費資源，如果再他們覺得到公部門擔任志工又無所事事，不但會減損他們參與志願服務的熱力，對現職員工也是不良示範，這方面在文化局目前將文化季刊委由退休公教志工主編並兼辦義工活專輯的製作就是導引退休公教志工的專業轉換到專案業務運用最佳的例證，亦即公部門運用志工尤其要鼓勵退休公教志工到公部門，將志工協助之工作項目區隔簡易類及專業類的必要，一般職業工作有三大要素：體力、經驗及活動力，退休人員雖然因年齡關係可能在體力與活動力稍減，但保有特有的經驗依此在調整退休人員擔任志工運用類別上，應先把握住退休人員這種特性，才有助退休人員擔任志工意願的提昇。

(三)公部門導入退休人員擔任志工激勵措施

行政院人事行政局為鼓勵政府加強運用志工，擬具有六項配套措施有：建立公教志工證照；研究增列公教人員擔任志工達一定時數且著有績效之激勵制度；研究超時加班未補休採計作為志工時數；行政機關運用志工成效優異敘獎表揚；參與志願服務績效卓著之公教人員得酌給公假等（歐育誠，2001）。雖然規畫之激勵措施著眼於現職公教人員擔任志工者，如由退休前行為會影響退休後生涯規劃之連續理論觀點，鼓勵現職公教志工是儲積他們退休後繼續參與社會服務的動力，那麼這些措施有其正面效益。從文獻資料或本文受訪者瞭解，志工參與社會服務不會計較機構提供給志工的福利，但對機構有無重視他們的付出及工作環境氣氛是否融洽比較在意，因此在導入退休人員回到公部門擔任志工很清楚的可以看出，機關重視志工是對志工最大的激勵，此外能否營造優質的辦公環境是志工選擇參與志願服務的誘因，讓志工可由服務中再學習成長，更是志工的最愛。

本研究個案中的志工方案看出文化局對志工的重視，如 2003 年元月 26 日，該局義工團例會除局長公出外所有主管均到會並工作報告，會後餐敘全係自費到會的志工經統計 103 人出席率達九成以上(筆者與會觀察，2003)顯見機關重視與志工參與有正向關聯。如

何把這種融和的氣氛轉作號召退休人員願意加入志工行列，是志工業務承辦單位應予重視運用的重點。目前對退休公教志工的運用沒有積極性的措施，這狀況透露出二個問題，一是公部門不知道退休公教人力資源之豐富，另一則為公部門不知道如何運用退休公教人力資源。這是公部門志工方案過於保守，忽略中老年人力運用所肇致，亦是政府在鼓勵退休公務人員擔任志工不懂得方法所致，這亦說明機關志工方案有內部各單位共同合作的重要性。

此外，目前公部門在運用退休人員擔任志工表現得不是很積極，究其原因之一是公部門認為他們運用志工是配合政策不得不然的措施，再者是認以運用退休志工在功能上既與一般志工一樣，所以在招募上不會去著重退休人員的運用，這部份或可由政府規劃如果公部門可以規劃利用退休人員回來協助業務之推動，所撙節的人事經費除可流用作該單位的建設經費外，上級單位甚至應再以該單位運用志工運用志工所節餘的經費，再撥等額的補助款作為單位的獎勵金，作充實設備或推動其他社會服務的經費，以實質的獎勵觸動各單位加速運用志工的腳步。

(四) 人事單位建構完善的退休輔導與管理制度

公部門在規劃或輔導退休人員參與社會服務很重要的觀念是要以積極、肯定及前膽的理念下，延請他們幫忙以一種是機關確是需要他們，而不是配合政策下才接納運用，在此前提下各單位應以宏觀的眼光來建立退休人員資料，目前這種退休人員退休前應付式的填填，可考量以退休人員名籍冊代之內容除維持現有基本資料外（學經歷、出生年月日、通訊處及基本專長），再增加：擔任志工的意願及要求、可義務服務的工作項目與比性質、工作地區與單位、工作時間與範圍及擬於退休後充實與學習的項目是什麼。這份資料應最起碼利用現行的三節照護與退休人員聯絡更新，且於有適合他們協助的工作即可委請退休人員擔任，並於互動中將一些實際參與社會服務的成功例子，由實地訪視關心退休後生活並藉機宣導這種招募行銷不用多花錢有事半功倍之效，這種資料更可再建立時徵得退休人員同意後，以退休人員居所鄉鎮市為單位定期送請各轄區內的公務機關參酌選用。

退休人員均係出自熱心、自願與奉獻的心情參與公共事務的志願服務，對退休人員的尊重是他們留任能否持續工作的關鍵，因此在管理上宜採自主性的管理，減少命令性的約束這方面為避免爭議，運用單位可事先參考行政院訂領的「輔導退休公教人員參與社會服務作業要點」及台灣省政府早期訂訂之「台灣省運用退休公教人力資源實施計劃」訂定各單位運用退休人力資源補充規定，其內涵可含：擔任志工基本要件、明訂那些業務可運用

退休人員、那些業務可以用部份工時操作、擔任志工的基本守則、參與機關各項活動方式、輔導與獎勵措施。制度或機關內須雙方配合事項事先建立，開誠佈公地把話講清楚，去除那種含混保留性的概括性規定後，志工的管理運用單位就可考量退到第二線，能奠定良性的互動，志工成為伙伴的關係中可減輕管理上的風險。

四、志願服務法實施後對公部門志工運用的啟示

2001年元月立法院通過「志願服務法」，這是世界上第二個由國家立法來推動志願服務工作(江綺雯，2001)，表示志願服務在政府方面得到重視，藉以提昇民眾參與志願服務的意願，推動全民關懷社會，另一方面期待因提昇志工的權益保障，增進志願服務的水準(陳武雄，2001)。本法的訂定對政府運用志工最直接的影響是公部門擬訂該單位志願服務計畫有明朗的主導政策且應置專責人員辦理志願服務相關事宜，俾期志工運用能按既定的計畫產生預期效果，人力資源得到充份的利用。綜合觀之，志願服務法的實施對公部門運用志工的影響可由志工實施明確化、志工安全保障具體化及運用志工效益合理化等方面析述：

依志願服務法第三條規定，志願服務運用單位包括機關、學校、法人或經政府立案之團體，是以，在本法訂頒後行政院人事行政局即以更積極的作為來規畫公部門志願服務工作，增加管考次數並增訂應為公共志工辦理意外保險及鼓勵現職人員從事志願服務(行政院人事行政局，2002)。為擴大公教人員利用公餘時間參與志願服務，該局並積極研擬六項配套措施如：建立公教志工制度、公教人員擔任志工達一定時數列入升遷考核參考、加班時數無法補休可發給公教志工卡、增加行政獎勵機制等(歐育誠，2001)。因應人事行政局的積極作為，各公部門亦紛紛訂定該單位推動志願服務計畫或成立志工組織來推展志工運用，這是志願服務法公佈後公部門熱絡辦理志願服務的景況。

另以志願服務法雖在功能上強調在補充政府人力精簡造成人力不足之缺口，避免影響為民服務的品質，但卻忽略了志願服務拉近民眾與政府距離及教育民眾知識成長的社會功效(呂朝賢，2003)。但這種因有志工加入掙解單位人力不足的立即效益，仍是本文研究個案所肯定的事實，同時也加速公部門運用志工的腳步。事實上運用志工兼作組織使命的宣導，在文化局部份亦不否認這種社會效益，也因此讓他的志工組織更健全蓬勃發展，這是公部門在志工運用上值得借鏡之處。最後在志工之誘因規定上，現行志願服務法亦以強調交換的利己行為如志工之保險、志願服務績效證明得用於升等進修就業之部份成績、志願服務榮譽卡得免費進入收費之公立風景區、文教設施暨優先服兵役替代役等(志願服務

法第 16 至 21 條)。這種經濟性效益如果是在強調公部門運用志工不能視為不須成本的活動，有其宣示性作用，惟不能將之做為延攬志工的手段，藉此也提醒公部門在擬議運用志工上，必須確實依業務需要來規劃，不能有來者不拒作法，形成資源浪費，更不能有施捨觀念看志工，造成疏離感。在這種社會功能發揮及不在意經濟交換前提下的志願服務工作，以延攬退休公教人員最適當，前所提各項激勵誘因除志工保險稍會增加單位些許經費外，其餘項目與退休公教人員均無關或不需要。而不在乎機關有無提供物質性酬庸是本文研究個案中受訪志工共同的認知，這是公部門志工可把退休公教人員找回來的利基，且更彰顯公部門運用志工市場區隔的重要性。

公務機關中資深中高年齡人員退休，是現行制度下容許的措施，這亦符合政府精簡人力的政策，但大量有經驗的公教人員出走，不僅造成退休金急遽增加形成另一種財政負擔，也是人才流失的警訊，如果退休人員退休後又無所事事面臨生活步調混亂，只是看報紙、看電視打發時間，這種靜態的日子對本身的老化只會加速。既然退休公教人員有其專業背景及對行政程序的熟悉，如果能吸引其退休後擔任志工，將是推動公部門運用志工的最好選擇，將這股豐沛的人力資源導入志工的參與，就整體社會資源而言，沒有人力流失的苦惱，對退休人員而言既是為休閒娛樂又是活絡身心最佳的選擇。為降低退休人員的疏離感多從事社會服務，參與志工服務是正確的方向。

第二節 研究限制與建議

一、研究限制

本文研究主題為從志工制度檢視退休公教人力資源的運用，並以公部門的志工運用為個案分析主軸，雖然嘉義縣政府及其所屬機關均已依志願服務法推動志願服務，惟在延攬退休公教人員擔任志工部份雖不排斥但也無具體的鼓勵，因此目前具退休公教人員背景的志工仍屬少數。是以在探討研究個案之志工方案與管理，雖然文化局與稅捐處毫無保留地提供相關資料，但均是有關志工管理的一般性記載，另志工業務承辦人亦因是面對各類不同來源的志工，管理上沒有分退休志工或一般志工，因此對有關運用退休人員擔任志工的探討，完全是筆者綜合訪談資料與文獻理論彙整的研析，惟由於訪談個案中退休公教人員基於公務倫理，另志工業務承辦人仍具公職身分，因此對單位志工運用的回應是否有報喜不報憂的情形，由於限於筆者服務地點與個案所在機關區隔百里以上，致無法佐以參與觀察以檢視志工活動的實際操作，以增加討論面向的廣度。

另在文獻蒐集與參閱過程中，有關公部門人力資源運用本文的探討著墨甚深，進而左

右資料取捨，致在退休志工資料分析的深度顯有不足，致未提出有利非營利組織運用退休公教人員擔任志工的方向。此外，何以現職公教人員要提前退休且退休後有人願意參與社會服務有人卻不熱衷，退休公教人員選擇參與志工以公部門或非營利團體到底孰先孰後等，本研究並未針對此作深入的探討研究，作為整合規劃退休人力運用為志工之參考，允屬本研究不足之處

二、未來研究建議

本研究僅就嘉義縣政府所屬機關中選擇二個有運用志工的機關進行訪談研究，另在研究過程中發現在有關退休公教人員參與社會服務的議題研究仍偏重老年人力運用方面，對提前退休的公教人員是否可畫上等號，不無可再深入探討之處，對於本研究未來值得研究的層面，分列如下：

（一）本研究以嘉義縣政府所屬機關中，有運用退休公教人員擔任志工的單位為例，是屬於公部門方面的探討，惟退休公教人員亦有選擇到非營利團體中私部門擔任志工的情形，私部門在招募策略或管理上是否有其吸引退休公教人員之處，亦值得研究並作一比較瞭解彼此志工運用與管理的差異性。

（二）依目前志願服務法規範志工的各項權利或福利觀之，機關運用志工不再是「無成本」的措施，一般志工與退休公教志工在運用上，由於退休公教人員無升學、就業或兵役上的考量，因此在推動過程中二者的成本負擔及效益到底有無差別，其有形與無形成本造成機關的負擔是多少亦值得再深入探討，故建議未來有志研究退休公教人員擔任志工服務的研究者，可朝此一方向努力，以做為志工運用單位在招募策略上的參考。

（三）根據筆者訪談過程中發現受訪退休公教志工中，亦同時有在其他機構擔任志工且均滿足於現在的工作狀況，但其他退休人員呢？是否亦有此想法？另現行退休公教人員擔任志工，根據研究文獻及本文個案均顯示不甚踴躍，退休公教人員未走出家門擔任志工原因是什麼？對他們的退休生活有無影響？他們比較可以接受的志願服務工作項目是什麼？諸如種種均有待未來研究者採問卷調查方式作進一步的分析。

參考文獻

中文部份：

內政部統計處(2001)，國民生活狀況調查報告。

王淑芳(1998)，老人人力資源運用之經驗談，*社工實務*：111-113。

王翔偉(2001)，社會行銷對於志工人力資源招募策略之應用-以金門縣立醫院為例，*高雄應用科技大學學報*，30，611-612。

方世榮編譯(2001)，Gary Dessper 著，*Human Resource Management*，現代人力資源管理，台北：華泰文化。

立法院公報(2001)，委員會紀錄，90(5)。

朱坤連(1996)，老人學習與社會發展-退休準備與生活規畫，高雄，麗文文化事業股份有限公司。

朱柔若譯，(2000)W.Lawrence Neuman 著，*Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* 社會研究方法-質化與量化取向，台北：揚智出版社。

江宗文(1998)，公部門志工運用之研究-以台北市政府社教機構為例，中興公共政策研究所未發表之碩士論文，台北：國立中興大學(法商學院)。

江明修(2002)，退休公務人力之運用，*公務人員月刊*，68：13-14。

江明修(編)(2000)。第三部門經營策略與社會參與。台北：智勝文化事業有限公司。

江綺雯(2001)志願服務法對公部門志工的影響，摘自：

<http://192.192.16.72/nyc04/right/source/default.HTM>。

行政院人事行政局(1995)，*長春手冊*，行政院人事行政局編印。

行政院主計處(2000)，*中華民國八十八年臺灣地區社會發展趨勢調查暨社會參與延伸調查報告*。

行政院主計處(2002)，*九十年台灣地區人力資源調查統計年報*。

吳美慧、吳春勇、吳信賢(1995)，*義工制度的理論與實施*，台北：心理出版社。

吳復新(1996)，*人力資源管理*，台北：國立空中大學。

呂朝賢(2003)，對我國志願服務法的若干省思，*台大社會工作季刊*，7:1-24。

李津義(1997)，退休公教人力之再運用，*人事月刊*，25(3):77-81。

李華民(1995)，*中國考銓制度*，台北：五南圖書公司。

- 李瑞金(1996), 退休老人人力-社會潛存資源再運用。社會建設期刊, 97:73-81。
- 李鍾元(1993), 建立文化機構義工制度之研究, 台北: 行政院文化建設委員會。
- 李鍾元、李瑞金(1994), 退休老人參與志願服務工作模式之研究-以台北市為例, 中華民國社區發展研究中心研究報告, 台北: 中華民國社區發展研究中心。
- 周佑民(1997), 公務機關志工制度之研究-以台北市所屬各機關為例, 中興公共政策研究所未發表之碩士論文, 台北: 國立中興大學(法商學院)。
- 周威庭(1996)公私合產, 銓敘與公保月刊, 5(11), 19-23, 台北: 銓敘部。
- 周家華(1994), 老年人力運用之研究, 文化大學中山學報, 250:249-257。
- 周家華(1995), 社會老人學理論研究, 台北技術學院學報, 28(2): 255-279。
- 林振春(1993), 義工與公立社會教育機構的關係-共同生產, 社教雙月刊 53:18-21。
- 林海清(1999), 高齡人力資源發展, 人力發展月刊, 66:1-7。
- 林萬億(1992), 現行公務機關義工人力運用情形之探討, 台北: 行政院研究考核委員會。
- 邱華君(2000), 人力資源發展, 人力發展月刊, 75(4):7-9。
- 施嬭娟(1984), 志願服務人員工作動機與工作滿足之研究, 東海大學社會工作研究所未發表之碩士論文, 台中: 東海大學。
- 范夙慧(1997), 人力資源彈性策略對離職率、缺席率與工作品質的影響之研究-以醫院為例, 國立中山大學人力資源管理研究所未發表之碩士論文, 高雄: 中山大學。
- 范祥偉(2001), 活化公務人力運用之策略思考, 人事月刊, 33(3): 34-38。
- 孫本初、簡秀昭(2000), 公部門志工管理, 人事月刊, 16(3、4):11-25、22-27。
- 徐立忠(2000), 中老年人力資源之規劃、再就業與志願服務計畫, 社區發展季刊, 74, 191-205。
- 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。
- 徐妙琴(1993), 老年人力運用問題之探討, 就業與訓練: 51-54。
- 張明正(1996), 台灣地區中老年人保健與生活規劃調查報告, 台北: 國家衛生研究院。
- 張英陣(2001)公部門運用志工之現況, 行政院研究考核委員會研究報告。台北, 行政院研究考核委員會。
- 張偉賢(2001), 志工對地方政府推動志願服務團隊績效評價之研究-以新竹市政府為例, 國立政治大學行政管理碩士學程未發表之論文, 台北: 國立政治大學。
- 張婉玲(1995), 高齡人力志願服務政策之執行成效評估-以台北市為個案分析, 中興公共政策研究所未發表之碩士論文, 台北: 國立中興大學(法商學院)。
- 許世雨(1991), 非營利郭門對公共行政之影響, 政大公行所未發表之碩士適文, 台北: 國立政治大學。
- 許濱松(1997), 如何提升退休生活品質, 人事月刊, 24(11): 38:44。
- 郭為藩(1980), 散播心中的光熱與愛, 台北市立圖書館館訊, 8(1), 1。
- 陳岳(2002), 從政府再造析論公務人力資源管理與發展之理論與實務, 台灣師範大學三民主義研究所未發表之博士論文, 台北: 台灣師範大學。
- 陳定銘(2000), 非營利組織之志工招募與甄選, 江明修主編, 第三部門經營策略與社會參

- 與：123：141，台北智勝文化。
- 陳庚金(1996)，員額精簡之推動與志工參與公共事務之構想，人事月刊，22(2)：15。
- 陳明傳(1993)，退休警察人力資源之運用，警學叢刊，24(1):181-194。
- 陳武雄(1996)，志願服務組織論見選輯，台北：中華民國志願服務協會編印。
- 陳武雄(2001)，志願服務法之剖析，社區發展季刊，93:19-27。
- 陳金貴(2001)，退休公務人員參與社會服務之探討，人事月刊，34(4)，42-46。
- 陳金貴(2002)，退休公務人力運用之探討，公務人員月刊，68：11-12。
- 陳金貴(2000)，志願服務工作的功能與推行，人事月刊，36(1):6-14。
- 陳政智(1999)，非營利組織中志願工作者之管理-從人力資源管理觀點，社區發展月刊，85:117-127。
- 陳德禹(2002)，公務溝通與協調，研習論壇，17(5):1-8。
- 傅振焜譯。Peter .T. Drncker(1994)，後資本主義社會，台北市：時報文化出版企業有限公司。
- 傅肅良(1990)，各國人事制度，台北：五南圖書公司。
- 彭錦鵬(1989)，退休人力資源利用之研究，台灣省政府研究報告，南投：台灣省政府。
- 曾國輝(1972)，心理學：245，台中：中央書局。
- 曾敏傑(2001)，中高齡勞動力退休經濟規劃與再就業意願，東吳大學學報，10。
- 曾華源(1999)，論我國志願服務部門健全發展之可行方向，東海社會學報，18。
- 游鴻智(2000)，公務人員退休再就業之探討，中興公共政策研究所未發表之碩士論文，台北：國立中興大學(法商學院)。
- 游鴻智(2001)，公務人員退休再就業之探討-以台北市政府為例，台北大學公共行政暨政策研究所未發表之碩士論文，台北：台北大學。
- 黃正仁(1990)，老年人的心理適應，中老年人力運用與企業發展研討會論文集，高雄：國立中山大學。
- 黃光國(1982)，心理學：577，台北：東華書局。
- 黃俊英(1996)，行銷研究，台北：華泰出版有限公司。
- 黃英忠(1990)，從前程發展的理念探討中老年人力之運用，中老年人力運用與企業發展研討會論文集，高雄：國立中山大學。
- 黃英忠(1997)，人力資源管理，台北：華泰書局。
- 黃景泰(1999)，組織背景因素與組織規章對於企業人力彈性運用之研究，國立中山大學企業管理研究所未發表之碩士論文，高雄：國立中山大學。
- 黃錦鈺(1995)，旺文國語彩色辭典，台北：旺文出版社。
- 楊孝榮(2000)，老人人力資源之規劃與老人人力銀行，社區發展季刊，74，79-86。
- 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園(1991)，社會及行為科學研究法，台北：東華書局。
- 葉玲玲(1999)，高雄市政府公教人員休閒參與行為及其特性分析之研究，人事行政局研究發展績優作品選輯(29)：813：814，台北：行政院人事行政局。
- 葉肅科(2000)，社會老人學理論與福利政策應用，東吳大學社會學報，9：77-122
- 詹火生(1985)，運用社會資源從事社會福利工作的途徑，社區發展季刊，30:42-45。

嘉義縣文化局(2001), 90 年度嘉義縣文化局義工活動專輯。
嘉義縣稅捐稽徵處(2002), 嘉義縣稅捐稽徵處實施志願服務計畫。
廖榮利(1995), 生活轉變與退休之社會適應力, 教師天地 65 : 33-36。
臺灣省政府社會處(1993), 老人的社會生活, 台北: 中華日報。
銓敘部(2002), 銓敘部統計年報。
劉梅君(1993), 退休研究對中高齡人力資源運用的詭義, 勞動學報: 169-195, 台北: 政治大學。
歐育誠(2001)公部門運用志工之策略, 摘自:
<http://192.192.16.72/nyc04/right/source/default.HTM>
潘珍妃(2001), 台中市政府推動志願服務的策略及模式, 摘自:
<http://192.192.16.72/nyc04/right/source/default.HTM>。
蔡文輝、徐麗君(1985), 老人社會學-理論與實際, 台北: 巨流圖書公司。
蔡長青、劉修旗、黃淑貞(2001), 退休老人休閒及類型與生活滿意度之關係, 高雄應用科技大竹學學報, 31:182-220。
蔡培村(1996), 老人學習與社會發展: 退休的生涯規畫, 高雄: 麗文文化事業股份有限公司。
蔡啟源(1995), 台灣地區高齡志工及協助高齡者工作模式之研究, 台北市: 雙葉書局。
蔡啟源(1997), 退休人員如何調適退休後生活及參與社會服務, 人事管理月刊 22:22-25
蔡漢賢主編(1980), 志願服務的理論與實施, 中華民國社區發展研究訓練中心。
衛 民(1990), 企業內中老年勞工管理研究, 中老年人力運用與企業發展研討會論文集, 高雄: 國立中山大學。
賴學仕(2001), 志願服務工作生活品質之研究, 中興公共行政與政策研究所未發表之碩士論文, 台北: 國立中興大學(法商學院)。
簡建忠(1995), 人力資源管理, 台北: 五南圖書公司。
藍春琪(1993), 台灣地區老年生活支持-交換理論的適用性初探, 社會發展季刊, 64, 9-20。
魏希聖譯(2001), Nancy Macduaff 著, 志工招募實戰手冊, 台北: 張老師文化公司。
蘇信如(1985), 志願服務組織運作之研究, 台大社會學研究所未發表之碩士論文, 台北: 台灣大學。

英文部份:

Brudney, Jeffrey L

1990 Forstering volunteers programs in the public sector San Francisco : Josssey-Bass Publishers.

Brudney, Jeffrey L.

1993 Volunteer Involvement in the delivery of public services: advantages and disadvantages. Public productivity and management review 16(3): 283-297.

附 錄：

附錄一：訪談大綱

針對本研究所要探討議題，訪談對象有嘉義地區公部門使用志工之志工單位主管、人事單位主管及六位現職具公教退休背景的志工，依據訪談對象之屬性茲設計訪談大綱如：

1、嘉義地區公部門運用志工之現況

訪談機關：

訪談對象：

訪談時間：

- (1) 貴單位現有志工人數、職業、性別及年齡分佈。
- (2) 志工主要工作項目(有無因應志工之運用調整職務設計)
- (3) 運用志工的主要原因。
- (4) 志工如何招募及其來源，利用退休人員擔任志工的看法。
- (5) 參加志工的條件，有無訂定標準。
- (6) 志工流失及內部流通情形。
- (7) 志工的獎勵方式及福利措施。
- (8) 志工每週服勤時間及服勤方式
- (9) 志工與專職員工的互動為何。
- (10) 志工業務的承辦兼辦或專責單位，曾遭遇到的困難有那些。
- (11) 志工運用的功能是替代性或輔助性。
- (12) 有無目前最迫切的志工需求。

2、嘉義地區公部門公務人員退休輔導現況

訪談機關：

訪談對象：

訪談時間：

- (1) 貴單位對即將退休之人員退休輔導辦理情形。
- (2) 對已退休人員之輔導與照護做了些什麼。
- (3) 貴單位對行政院人事行政局 82 年訂頒之「輔導退休公教人員參與志願服務作業要點」迄至 90 年訂頒「行政院推動公教志工服務要點」以來具體成效如：

- a、 輔導退休人員擔任志工情形
- b、 目前貴單位志工方案與案內公共志工之關聯性
- c、 政府釋放之誘因能否吸引退休公教人員加入志工行列
- (4) 從人力資源運用觀點，對退休人員擔任志工的看法如：
 - a、 重返原任職單位擔任志工可行性(鼓勵或避免)
 - b、 較適合擔任的職務為何
- (5) 就退休人員協會角色與功能而言，輔導退休人員擔任志工有無助益
- (6) 加強退休人力資源運用其他意見

3、嘉義地區公部門現職志工服務概況

- (1) 受訪者基本資料
 - a、 性別：
 - b、 年齡：
 - c、 教育程度：
 - d、 經濟：
- (2) 到本單位擔任志工原因
- (3) 每週服務時間及服勤方式
- (4) 選擇本單位擔任志工理由
- (5) 對現職工作內容看法(能否發揮專長、與專職職工互動、如交付機關主要業務工作項目看法等)
- (6) 得到本單位的報酬是什麼
- (7) 對本單位志工管理方案的建議
- (8) 有無感受到政府對志工運用的積極性激勵
- (9) 說說退休前有無做生活安排的規劃，原單位有無輔導等
(退休後擔任志工、再就業或隨緣)
- (10) 對退休後回原單位擔任志工看法
- (11) 其他有關志工或退休人力運用建議意見

附錄二：資料分析實例

嘉義地區公部門運用志工之現況訪談資料分析

訪談機關(1): 嘉義縣 局

訪談對象(1): A小姐(課長) B小姐(業務承辦人)

訪談時間：九十二年元月二十七日上午九時三十分至十一時

訪 談 內 容	概 念
<p>問：志工運用規模如何？對應徵人有無篩選？。</p> <p>答：現有義工 121 人，文化局前身是文化中心，中心成立時，需要大量義工，那時只要有熱忱，幾乎要報名就錄取。現在已穩定成長，也把義工當作是推動文化的種籽，所以未特別訂定需求標準。</p>	<p>志工組織</p> <p>志工組織沿革</p>
<p>問：就你們瞭解，他們做義工主要的原因是什麼</p> <p>答：原因很多啦，有凡的退休人員認為退休下來沒有壓力了，正好有時間可以學習過去想學但沒空學的事務，本局有很多藝文活動剛好可滿足他們的需求，此外也有是服務熱忱平常就有到文化局作義工，退休後時間較充裕來幫忙的時間就比較多，所以可以說是興趣跟打發時間且基於退休後對地方文化工作的期待，來本局協助推廣文化活動。</p>	<p>擔任志工原因：</p> <p>時間</p> <p>充實自我</p> <p>熱誠</p> <p>興趣</p> <p>使命感</p>
<p>問：招募方式有那些？何者較有效？</p> <p>答：最常用的方式是登報，發函到學校或政府機關、張貼海報等，另亦登錄本局的網站，義工間相互推薦者亦有。其中以義工相互推薦朋友來做義工比較有效。</p> <p>問：為什麼？</p> <p>答：通常義工在這裏做得不錯或做久了以後，瞭解義工的工作性質，介紹親朋來參加，可能一方面有伴，另一方面朋友有影響力，新的志工碰到問題，有認識的朋友可就近協助解決，這種因有歸屬感做得比較久，如果是自己報名，根據我們統計，第一年是決定服務能否持久的關鍵。</p>	<p>招募策略</p> <p>招募策略效益</p>
<p>問：志工流動的情形如何。</p> <p>答：我們這裡算蠻穩定的，一年流動不到十位。</p> <p>問：有沒有了解其中原因：</p> <p>答：我們是對連續三個月沒來的，才發通知暫時停權，因</p>	<p>志工異動</p>

<p>流動少,沒有去了解他們為什不再來,應該是沒有時間吧。</p>	
<p>問：退休公教人員擔任義工的看法。 答：退休公教人員熟悉公家單位的行政運作，將過去所學用在專長相關的工作較有成就感，而且沒有經濟壓力，穩定性可能會高一點。 問：貴局現有 121 位義工中，退休公教人員僅 8 人，有無探討過原因？ 答：沒有。 問：為什麼？ 答：我們把文化義工本局兼視為推動文化活動的種子，來源愈廣愈好。義工的招募不會訂特殊標準限定某一群組。退休公教人員比較少，可能是興趣吧！否則文化局交通很方便，環境又不錯，應該是退休人員擔任志工最佳的選擇。 問：公教退休人員作義工有沒有來了又不做的。 答：目前還沒有，據我觀查退休人員穩定性較高，除非是身體不適，要不然，都比較可以久仕，而且來局內的時間也確實比一般志工來得多。 問：退休人員尤其是從貴局退休的人員回到局內幫忙的看法。 答：還是以義工身分看待，當然歡迎，不過仍要看個人興趣，這次義工例會我們統計這一年來義工參與時間前十名中有六名是具退休人員背景，所以說運用退休人員擔任志工有時間上的優勢。 問：還有沒有其他優點 答：沒有特別去瞭解，因為我們義工運用都是等同看待與依認簽排班，不過可能是他們具有公務專長與經驗吧，一般來講他們配合度比較好，辦活動的規劃能力，也時常會提供很多意見。 問：有沒有缺點。 答：他們年紀較大比較在意別人對他們的稱呼，我不知道這算不算缺點，對了有時候他們會很熱心提一些建議，太過熱心反而是壓力。</p>	<p>退休公教志工優點： 穩定性高 專長多元 配合度佳</p> <p>退休公教志工缺點： 1. 互動重視稱呼 2. 過問內部行政</p> <p>其他： 1. 等同看待，未針對退休公教志工作規範 2. 參與時間比一般志工長且有彈性</p>
<p>問：志工主要工作項目有那些。 答：志工團依據本局行政建置分四組，由志工依個人興趣選擇，不過大型活動仍是相互支援。 問：會不會依工作不同訂定標準作業程序？ 答：圖書館內各組有訂，其餘則依簡章所訂為準。 問：如何分配工作，面談時有無告知？ 答：文化義工是本局重要人力資源，新進文化義工，由局長、副局長、秘書、志工團團長及組長一人，組成面談小組面談，以示尊重。面談時均已告知文化義工可能須配合假日做藝文推廣或值班等，取得他們認同，不希望因參加文化義工而影響家庭。</p>	<p>志工工作設計： 1. 依行政需求 2. 配合專長調整運用 3. 事先告知</p>

<p>問：工作項目會不會很專業？</p> <p>答：是有少許偏重專業性的工作請義工協助，如電腦文書處理、圖書編目、美術館導覽及季刊的編輯等。</p>	
<p>問：這些工作事前是否有安排訓練？</p> <p>答：有的。像年初舉辦的中國文物佛雕展，需要的導覽義工就由歷史博物館的吳老師先行對義工上課。</p> <p>問：其他訓練是否有定期辦理？方式為何？</p> <p>答：針對義工一般性的訓練，每年大概辦理五至六次專業一點的訓練，志工團各組也都會安排組訓，加強他以後要去各組服務所需的常識和知識。</p>	<p>志工訓練</p> <p>一般訓練</p> <p>專業訓練</p>
<p>問：運用志工的主要原因。</p> <p>答：文化局在文化中心階段人力已不足，當時尚隸屬教育局，有很多中小學教師在課餘會就近到文化中心幫忙，解決人力不足的狀況。事實上現有志工服務時數前十名的志工，服勤時間均高於本局現有員工，不過或許是文化局業務屬性，教師來這裏做義工比較能駕輕就熟。</p>	<p>機關運用志工原因：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 人力考量 2. 推動文化種籽 3. 輔助性
<p>問：志工分組後內部流通情形。</p> <p>答：公教人員背景的義工可能是工作穩定及時間比較充裕，晚上或假日比較能掌控。志工在各組間依其意願可以互相轉換，分組只是便於管理業讓局內行政單位若有急需有明確的對口單位，統籌部份由我這邊做窗口。</p> <p>問：志工是否適任如何評估及其處理方式。</p> <p>答：義工團訂有規範，減少行政單位干預。</p> <p>問：承辦本項業務迄今有無因工作狀況或與同仁相處不愉快被除名的？</p> <p>答：沒有。</p> <p>問：志工的獎勵及其他福利。</p> <p>答：由於經費拮据，沒有誤餐費或交通費，義工也沒有計較過。像執行委辦計畫辦大型活動，義工負責機場貴賓接送，依規定簽請支付油錢及交通費，義工具領後，大部份都再捐出來。在文化局做義工最大的收穫應該是：文化局會辦很多研習，提昇志工的常識。所以成長機會很多，辦理藝文活動也會主動邀請或優先通知義工參加。另外，每年會辦理一次二天一夜的館際觀摩，因為導覽義工比較辛苦，工作時</p> <p>問：義工獎勵方式。</p> <p>答：依組織章程規定辦理。特殊貢獻者再由各組提出，不由本局提出。尊重義工團的建議，公平、公開沒有爭議過，此外在義工團例會本局主管也會在會中對表現不錯的義工以介紹方式公開勉勵。</p> <p>問：有無訂定志工的權利義務規範或工作手冊？</p> <p>答：沒有。不過在章程內都有相關規範，文化局義工都蠻自律的，像去年曾有一、二位社會人士以打算做生意</p>	<p>志工管理：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 獎勵 2. 福利 3. 權利義務規範 4. 服勤時間 5. 紀律與自我約束 6. 部份工時

<p>想去加入義工團，想拉保險、攬生意或介紹買證券，志工團知道後都會出面勸阻，志工們也會主動提醒有這種企圖的人，不可從事這種商業行為，志工這種自發性的約束，是義工團的傳統，大家也會相互節制。</p> <p>問：志工每週服勤時間及方式。</p> <p>答：由志工團視工作需求訂定簽表後，由義工自行選擇排班，如果不能來須找人代理。服勤時間視個人狀況，原則上每週至少來一次。我這裏的任務就是配合義工團督導志工出勤情形，並提醒人力配置的適當與否，如本局服務台或圖書館借書櫃台，不能同時有三人以上，避免洽公民眾誤解員工聊天沒事做，做樣對義工或文化局都不好。這項我在義工例會上，特別再提出呼籲。你也聽到了，該說的我還是要說，對義工的辛苦與協助，我很尊重他們，但該有紀律還是要維持。另外圖書館書櫃有時須負責搬運書籍，部份義工比較會偷懶，跑去服務台休息，或義工分配到書籍搬運就不來。這時我都會委婉告訴他們，避免有上述情形，用正面激發他們，避免他們不高興就不來。</p>	
<p>問：辦理這項業務曾遇過那些困難？</p> <p>答：有時候志工的背景會影響他們選擇工作的項目。如去年有某一位主任級的義工，他只想做督導或主持人的工作，但這種工作機會不多，請他做別的，看他好像又放不下身段。來這裏身份就要歸零，須遵從志工團的約束。把原來的身份帶到志工團，因沒有共通性，得不到認同，後來就自動離開。另外偶而有資深義工會提出一些意見，希望照他們的意見做。由於義工不宜太深入行政運作，這時我還是委婉地轉告義工，他的意見會轉給相關單位參考。</p>	<p>承辦志工業務面臨問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 志工身段能否放低 2. 過問行政業務
<p>問：主管們支不支持義工制度？</p> <p>答：非常支持，你看這次義工例會，我們局內主管除局長公出外，其餘主管都會到。</p> <p>問：義工間或義工與專職職工間有沒有不愉快的事發生？</p> <p>答：人相處意見不同有小爭執難免是有，但還沒有發生很不愉快的事情。像這次義工年會有一位義工發言說他臨時起意來文化局想幫忙，被局內同仁以「沒有事需要幫忙」叫他回去，感覺很不受尊重。副局長請我馬瞭解狀況。其實是誤會，那位請她回去的人，也是義工，不是本局同仁。而且實際情形是：那位義工由嘉義隨同她先生到朴子，臨時想到圖書館幫忙。由於她未找到承辦人，直接問服務台義工，這位義工以服務台已有二人，也沒有轉告承辦人，就直接要她回去，她認為自己老遠從嘉義市來又被叫回去，心裏不高興，造成誤解。在會後已向她說明，並請她嗣後請直接找值班的同仁。隨時歡迎義工到文他局，不見得有事做才來。</p>	<p>志工運用支持：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 首長支持 2. 同仁認同 3. 義工向心力

<p>問：從整個義工的運作在功能上是替代性還是輔助性？</p> <p>答：義工的定位，之前在文建會研習時講座再強調，義工只是站在諮詢、建議與協助立場幫忙，不能做決策。功能上我認為屬輔助性。這與其他社教單位有委託義工承接案子不同，文化局沒有。志工確實可以分擔人力不足的困境，有具體的建議還是會採行，如 90 年就同意並協助義工團辦了一次「義工珍藏寶貝展」。</p> <p>問：有無較正式工作請義工協助？</p> <p>答：如收發文、圖書編目、刊物編輯及局內研習講座，這些本來要同仁負責的工作，確實有運用志工協助。另導覽義工這些在科工館或科博館很多都是專職約僱人員在做，這裏也是由義工協助。</p> <p>問：所以說少部份工作還是能由義工替代？</p> <p>答：是。</p>	<p>志工運用功能：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 輔助性、不贊成替代專職職工 2. 簡易工作仍可由志工協助負責
<p>問：你們贊不贊成公部門擴大推動志工方案。</p> <p>答：像我們基層文教單位編制不大可是要做的是不會少於大都市的文化局，上面要做的事交代下來也不會增加人，所以如果要把事情做得更好，真的需要志工來幫忙。</p> <p>問：志工管理經驗願不願意與人分享。</p> <p>答：有機會當然可以，像文建會每年都會辦義工承辦人研習，我們課長都會鼓勵我參加，是一個很不錯的交流機會</p> <p>問：其他有關志工管理的意見。</p> <p>答：據我實際參與義工活動，發覺參加義工的朋友，使他們人際關係變得更好，來到文化局有很多活動擴展他們的視野，對他們本身是一個很大的成長，也是一個榮耀，至少我有這種感覺。此外，我們輔導義工團協助他們把權責規定清楚，志工幹部也很用心，可以讓志工做的事我們儘量讓他們參與，感覺與志工相處我自己也成長很多。</p>	<p>志工運用效益：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 志工是好幫手 2. 機關交流有助志工管理 3. 授權與透明有益志工參與