

志工制度與登山服務管理

--以國家公園之保育志工為例

林文和*

(發表於 2004/10/2-3 玉山國家公園主辦之「2004 國家公園登山研討會」)

* 作者林文和目前為玉山國家公園管理處解說教育課課長。

【摘要】

登山健行活動涉及生態保育、環境保護、休閒遊憩、運動健身、安全維護等層面相當廣泛，如何做好登山服務與管理工作，為全體國民共同的責任與義務，須賴政府及全民齊力的合作與努力。

志願服務法於民國 90 年 1 月 20 日公佈實施後，提供了國民志願參與公共事務的機會與依據。而我國國家公園經營管理目前已走向參與式協同管理之趨勢，各國家公園管理處為善用社會資源，依各園區之屬性，組織運用志工人力來協助國家公園之經營管理，尤其是玉山、太魯閣、雪霸等三座高山型國家公園，面積廣大偏僻，更需要運用大量的民間志工，協助園區登山之服務與管理。

本文就志工制度如何與登山之服務管理相結合做探討，並以國家公園之保育志工為例，介紹各國的志工制度、國家公園之志工制度、比較玉山、太魯閣與雪霸等高山型國家公園保育志工之異同及探討保育志工與登山服務管理之相關課題與對策，期能作為未來民間志工參與登山服務管理之參考。

【關鍵詞】：

國家公園、志願服務、保育志工、登山服務管理

志工制度與登山服務管理

—以國家公園之保育志工為例

林文和

(發表於 2004/10/2-3 玉山國家公園主辦之「2004 國家公園登山研討會」)

一、前言

台灣是一個多高山少平地的環境，超過 3000 公尺以上的山峰達 260 座之多，塑造了豐富優質的登山環境，登山風氣蓬勃發展，吸引每年約有 600 萬人次熱愛登山的中外人士從事登山健行活動。

在廣大的高山環境資源及每年這麼多的登山健行活動人口中，如何做好登山服務與管理，以保育高山生態資源並提供遊客安全又舒適的登山環境，這不僅是政府相關管理機關的責任與義務，更需賴登山界與民眾共同的配合與努力。而自志願服務法頒布實行後，更提供了政府相關單位結合愛好登山活動及環境保育的民眾，共同參與登山服務管理及高山環境維護的依據與橋樑。

國家公園推動志工（最初為義務解說員）制度由來已久，而目前玉山、太魯閣與雪霸等三個高山型國家公園所建立的保育志工制度，為國內少數政府單位推動民間志工參與登山服務管理工作較具用心與雛型者，但國家公園的保育志工制度仍處於起步階段，尚有諸多缺失尚待改進與建立。本文期望透過國家公園保育志工制度相關課題與對策之分析，探討民間志工如何與登山服務管理相結合，以期建立全民共管山區環境之機制。

二、志工制度概述

(一) 志願服務的演進

志願服務由來已久，其起源不論中外皆自宗教慈善救濟事業開端，於社會福利領域中，已有很長的歷史，帶來有奉獻助人的意涵；近年來，隨著社會進步，志願服務工作隨之蓬勃發展，也漸趨多元化，不再侷限於宗教、社會福利與醫療系統，逐漸拓展至社會安全（如義消、義警等）、文化、環保、社教等方面（王金標，2004）。

茲將中外志願服務的發展過程及重要概念整理如下表：

國別	發展過程	重要概念
英國	<p>1. 發展於 18 世紀中葉，「全國性志願服務組織」於 1895 年成立，下設有三個志工組織，分支逾 400 個，分支機構中有五分之二志工人數逾 5000 人（簡志文，2001）。</p> <p>2. 1988 年全英國在休閒、體育與觀光遊憩之志工團體二個，人數達 800 餘萬人（簡志文，2001）。</p> <p>1997 年的志願服務調查指出，有 48% 的成人參與志願服務，平均每週提供 4 小時的服務（張英陣，2002）。</p>	<p>認為志願服務和參與社區活動是公民權概念的核</p> <p>心，也是民主政治</p> <p>不可或缺的（張英陣，2002）。</p>
美國	<p>1. 在 19 世紀已蓬勃發展，早期源於保護鄉土的民兵，1960 年代著重於青年服務，國家公園志工也於此時盛行，在 1963 年成立「國家公園志工協會」，1970 年正式立法（張英陣，2002）。</p> <p>2. 1991 年當中美國 18 歲以上人口有 55% 從事志願服務工作，志工投入的時間平均每週 3.5 小時，志工投入德時間轉換成貨幣價值則達 2.259 億美元。</p>	<p>從科技發展，人口</p> <p>因素、宗教因素等</p> <p>趨勢來看志工管</p> <p>理、志願服務模式</p> <p>及志願服務理念</p> <p>的發展。</p>
我國	<p>1. 早期源於聚（村）落發起之鋪橋、造路、築堤抗洪、修圳等「公工」。</p> <p>2. 民國 52 年陸續成立「義勇消防隊」、「義勇交通」、「山地義勇警察」等。</p> <p>3. 54 年起政府提倡社區發展工作，即被大量運用於協助社區發展之推動。</p> <p>4. 59 年之榮譽觀護人、62 年之大專輔導員等，皆是歷史悠久之志願工作團隊。</p> <p>5. 70 年以來各級政府頒訂與志願服務相關法令，自此，文化與教育類、休閒活動部門、醫療服務體系、地政、戶政、環保部門，甚至民間非營利機構相繼引用。</p> <p>6. 90 年志願服務法的公佈實施，使我國的志願服務邁向另一里程碑。</p>	<p>1. 早期帶有濟弱</p> <p>救助的意涵。</p> <p>2. 50 年代起請向</p> <p>於義勇等社會</p> <p>秩序的維持。</p> <p>3. 近年來由社區</p> <p>營造互助進而</p> <p>對環境之關</p> <p>懷，帶有社會祥</p> <p>和之意涵。</p>

（二）志願服務之定義

志工或義工（Volunteer）是指任何人只要貢獻時間及精神，在只問耕耘不求回饋的情況下，致力於改造或促進所提供的服務，它可增進群己關係之融合，更可增進人類社會之福祉（陳武雄，1997）。聯合國志工組織（United Nations Volunteer, UNV）在 2001 國際志工年的計劃中，提出志願工作的定義有以下三個特色，1. 不以金錢為主要報酬 2. 出於志願 3. 所做的工作須對志工以外的人有所助益（謝秉育，2001）。

在我國志願服務法對志願服務的定義：「志願服務乃民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務」。

綜上可知，志願服務是民間辦理社會福利之義務服務的總稱；而志工可以是慈善基金會的會長或主席，或是教堂集會接待員，或是為某政黨裝信封的人，或是送飯到家中的人，或是為病人服務的人等等。

（三）公共志工之定義

我國因政經進步及社會多元開放，民眾對於政府施政的要求既要多又要好，但受限於政府財政結拒、人力縮減的政策下，運用社會資源節省政府人力，增加服務量能，是未來政府施政的重要方向。

公部門志工為公部門奉獻時間、精力與智能的志願服務人員，其與一般志願服務人員最大的不同，在於他們的服務與奉獻是透過公部門（政府）的途徑來進行（簡秀昭等，1998）。公共志工，是以他們的時間、精力和技術在公共組織許可下進行工作的承諾，以協助公共財物的生產，而其奉獻時間、精力等為政府輸送公共服務服務的目的與志工的參與動機息息相關（陳金貴，1995），其也是公民參與的一種方式。

志願服務已成為 21 世紀公司及非營利部門爭相引用的人力資源，因應時代環境的需要，應有更多元的意義，是基於對社會責任的一種情感回饋，利用餘暇或全時，對生活週遭環境的人、事、物，施以財物或物資的互助與互惠、體力或勞務的參與暨相關社會關懷的自發性行為，重視自我價值之被認可，強調榮譽感，追求自我成長的最高心理需求。

三、國家公園之志工制度

民國七十三年我國第一座國家公園（墾丁國家公園）成立至今，已有六座不同屬性的國家公園，要在短短的二十年時間內，讓國內外民眾了解接受一個全新生態保育與環境教育的觀念，不是一個行政機關專職的單薄人力可以應付龐大的工作。因此，各國家公園管理處有計劃的招募及培訓社會上有理想及有熱心的人士，默默無私無我投入生態保育與環境教育的行列，使得國家公園管理處得以更有充裕的資源提供民眾遊憩服務與解說教育的機會，亦才能提供遊客在活潑歡娛的氣氛中獲得豐富的知識，同時享受大自然的洗禮（林玲，2001）。

生態保育與環境教育為國家公園重要的工作與目標之一，因此，各國家公園管理處成立後均召訓社會人士建立義務解說員制度，協助各管理處環境教育解說的工作。同時玉山、太魯閣、雪霸等高山型國家公園，為做好山區生態保育與登山服務管理，亦相繼成立義務生態嚮導員（玉山）、高山義務巡山員（太魯閣）、高山義工（雪霸）等制度。但於民國 90 年志願服務法公佈實施後，國家公園的主管機關－內政部營建署為因應符合志願服務法之規定，將國家公園的志工制度依不同的屬性分為「解說志工」與「保育志工」兩類，截至 92 年止，國家公園正式召訓並領有志願服務紀錄冊的志工人數，解說志工有 1,037 人（墾丁 105 人、玉山 229 人、陽明山 297 人、太魯閣 172 人、雪霸 189 人、金門 45 人），保育志工有 290 人（玉山 51 人、太魯閣 133 人、雪霸 106 人）。

各國家公園屬性雖不同，但有關志工的招募、服勤、管理、運用等卻大致相同；以下，茲以玉山國家公園解說及保育志工為例，來說明國家公園志工之召訓及管理運用。

（一）解說志工

玉山國家公園於成立之初即規劃建立義務解說員制度（志願服務法實施後民國 90 年改稱為解說志工）的招募，累計至 92 年底止共召訓 13 期 557 人，為有效管理與運用此一人力資源，玉山國家公園管理處於 84 年訂定了「義務解說員服務要點」，明定設立宗旨、資格條件、招訓、管理運用、權利義務及獎懲等事宜，19 年來在國家公園生態保育與環境教育上扮演著舉足輕重的角色。

1. 招訓入會：擬定招訓計劃，訂定招募條件，透過初複審之審查程序、教育訓練、實習等取得合格志工資格，再正式參與各項服勤。
2. 再訓與組織：每年由管理處及聯誼會舉辦各項訓練活動，包括職前訓練、在職訓練、區外研習訓練等，加強解說技巧及專業知識，並輔導成立解說志工聯誼會，同時結合六個國家公園及二個都會公園成立全國性志工聯盟，增進志工心得分享及經驗交流傳承。
3. 服勤管理：透過管理處之服勤媒合安排各項服勤，或由聯誼會或志工本身規劃各項服勤及保育宣導活動，另訂定服勤注意事項規範志工服勤時之各項作業，並指派專人擔起管理及各項溝通協調事宜。
4. 考核獎懲：以服勤計點方式進行考核，凡服勤、參與研究調查與各項編輯工作、擔任聯誼會幹部、主動舉辦或支援解說宣導活動等均採計點數，規定每年應服勤及訓練點數，年中由管理處及聯誼會代表組成之議評會，依所定獎

懲規定進行考核，績優人員安排於處慶時公開表揚或向有關機關推薦表揚。凡服役、懷孕（育嬰）、出國、轉任及其他不可抗拒情事或重大變故者，得申請資格保留。

- 5.福利：凡於園區內服務或訓練期間免費提供住宿、支領服勤津貼、旅行平安險、參加各項解說訓練課程及專題演講、並得參與管理處相關之調查研究、聯誼活動等，合格志工製發制服、領章與臂章、獲贈出版品、購買出版品享優待、借用圖書資料等福利。

（二）保育志工

玉山國家公園是一個山岳型的國家公園，登山健行為玉山園區相當重要的遊憩活動，每年進入玉山園區從事登山健行，體驗生態、觀景攬勝、挑戰體能者絡繹不絕，因此為了做好園區內高山地區生態保育、環境維護的工作，並加強登山健行遊客之服務管理，管理處遂於民國 89 年培訓四梯次 320 位的生態嚮導員（其中原住民有 80 人），並於 90 年依志願服務法之規定及內政部營建署之指示，整合加強運用生態嚮導員之人力，訂定「玉山國家公園義務生態嚮導員（保育志工）協勤管理要點」成立玉山國家公園保育志工，截至民國 92 年底共錄訓合格保育志工 50 人，正式投入玉山園區高山地區登山服務管理與生態保育協勤行列。

- 1.資格條件：領有玉山國家公園生態嚮導員證，能遵守管理處各項規定，表現優異且具志願服務熱忱，落實國家公園經營管理目標，取得玉山國家公園義務生態嚮導員（保育志工）之資格。
- 2.協勤項目：帶領遊客從生態之旅活動、傳達登生活動正確知識與安全、宣導環境保護觀念、協助違規勸導與回報、環境清潔維護、設施簡易維修、園區相關資料收集、資源監測回報、協助保育巡查、山難及意外事故搜救工作等。
- 3.協勤管理：透過網路公告協勤資訊徵詢，或可由保育志工自行報備協勤，協勤時間服裝儀容整齊，佩帶識別物，遵守國家公園相關規定，並接受管理處人員之指揮與監督，協勤後應填報回報單，無正當理由一年內協勤至少應 16 小時或參加管理處所舉辦之相關訓練一次。
- 4.福利獎懲：協勤時酌予津貼補助及保險，可藉閱圖書室書籍、借用協勤所需裝備與器材、優惠購買合作社出版品及紀念品、是需要酌發解說宣導品、優先參與本處舉辦之訓連活動、依執行公務之規定核准入園等，每年依協勤工作表現進行考核，並簽核獎懲建議，必要時召集相關人員開會討，表現優異者在處慶公開表揚發給獎狀、獎品或獎金，違反規定者停權或撤銷資格。

四、高山型國家公園保育志工之比較

我國玉山、太魯閣、雪霸等三個高山型國家公園，位於台灣中央山脈精華山區，面積廣大，涵括台灣全島百岳高山 76 座（玉山 30 座、太魯閣 27 座、雪霸 19 座），有關園區山區之經營管理，不僅為國家公園重要的業務工作，其相關登山服務管理之施政，更影響台灣整體登山活動之發展與廣大的登山遊客的行為。

因此，三個高山型國家公園管理處自成立後，每年均投入相當大的人力與經費進行園區登山之軟硬體建設，尤其是實際從事山區經營管理人力，從管理處本身有限的巡山員（現稱為保育巡查員）人力，到現在無限的保育志工社會人力的協助運用，使得國家公園登山的服務管理，更加的充實與周全。

目前玉山、太魯閣及雪霸等三個高山型國家公園均召訓熱愛登山活動及具有登山經驗之社會人士作為保育志工來協助國家公園登山之服務管理，而玉山、太魯閣二個國家公園亦訂定相關之規定，做為保育志工管理及運用之依據，惟雪霸國家公園雖早在管理處成立時即有高山義工之設置，但並無相關規定僅依業務之需求來運用。茲將玉山與太魯閣國家公園之保育志工相關組織及運用行情形，比較分析如下表：

組織運用 項目	玉山國家公園	太魯閣國家公園
名稱	義務生態嚮導員 -> 保育志工	高山義務巡山員 -> 高山志工
法規依據	1. 志願服務法 2. 玉山國家公園保育志工協勤管理要點	1. 志願服務法 2. 太魯閣國家公園志願巡山員執勤及獎勵要點
對象	領有玉山國家公園生態嚮導員證經管理處甄訓通過者	志願巡山員之成員主要為社會上喜愛登山的熱心人士為主
人數	51	133
協勤內容	帶領遊客從生態之旅活動、傳達登生活動正確知識與安全、宣導環境保護觀念、協助違規勸導與回報、環境清潔維護、設施簡易維修、園區相關資料收集、資源監測回報、協助保育巡查、山難及意外事故之搜救工作等。	帶領山友進入園區活動並告知正確登山知識與安全、宣導環境保護理念知識、解說高山之自然生態、違規勸導與回報、環境清潔維護與資源回收、公共設施簡易維護、山區各項資料收集彙整與回報作業、自然資源景觀監測與回報、配合保育巡查工作、協助山難搜救工作等。

權利	協勤時酌予津貼補助及保險，可藉閱圖書室書籍、借用協勤所需裝備與器材、優惠購買合作社出版品及紀念品、是需要酌發解說宣導品、優先參與本處舉辦之訓連活動、依執行公務之規定核准入園等。	配合本處特殊任務可請領出勤津貼、可借閱圖書室之圖書資料、購買出版品或各項消費，可享有折扣優待、可優先參與本處舉辦之各類相關訓練與活動、表現優良之志願巡山員，得由本處公開表揚獎勵或推薦帶隊。
協勤管理	透過網路公告協勤資訊徵詢，或可由保育志工自行報備協勤，協勤時間服裝儀容整齊，佩帶識別物，遵守國家公園相關規定，並接受管理處人員之指揮與監督，協勤後應填報回報單，無正當理由一年內協勤至少應 16 小時或參加管理處所舉辦之相關訓練一次。	每年最少應服勤十次(日)、以社團為單位者，於三個月或半年前安排如以個人為主者，可配合其它社團之行程計畫值勤、臨時性之值勤於一星期前安排、執勤後應填妥巡查回報單、帶隊執勤時，交通食宿及保險自行負責、執勤時請攜帶志願巡山員識別証以供識別。
考評	每年依協勤工作表現進行考核，並簽核獎懲建議，必要時得召集相關人員開會討論之。	每年依值勤次數工作表現進行考核。
獎懲	表現優異者在處慶公開表揚發給獎狀、獎品或獎金，違反規定者停權或撤銷資格。	依每年值勤次數 15 次、20 次、30 次、40 次及 100 次（累計二年），分別給予獎勵品、合歡山級臂章獎狀（綠）、奇萊山級臂章獎狀（黃）、南胡大山級臂章獎狀（紫）、太魯閣高山之有臂章獎狀（紅），每年並表揚優秀志願巡山員。違反規定者喪失資格。

五、保育志工與登山服務管理之探討

目前政府在精簡人力及縮減經費之政策下，國家公園的登山遊憩活動及廣大的山區服務管理，須仰賴富有自然保育觀念及熱心公益服務的社會人力的協助，然各高山型國家公園推動志願服務制度已多年，尚有諸多問題亟待克服解決，以下謹研提國家公園保育志工制度與登山服務管理之相關課題及因應對策，供管理單位、保育志工及登山遊客參考。

（一）保育志工制度之整合與建立

雖然目前國家公園之志工依志願服務法之規定及其不同屬性分為「解說志工」與「保育志工」，但仍由各國家公園管理處依需求及特性分別訓練與管理，同時有些名稱與規定並未配合做修訂，以致無法整合志工資源，有效管理運用。

對策：

- 1.未來建議依志願服務法之規定，國家公園之志願服務人力整合為「國家公園志工」，再依各園區實際環境與需要設立志願之「資源保育解說員」與「高山服務管理員」兩種。
- 2.統一訂定保育志工之甄訓標準及協勤管理之相關規定，並一體適用，以充分運用保育志工人力，擴大發揮其功能。
- 3.建立國家公園志工中心，整合國家公園志工各項資源，作為溝通協調平台。

（二）強化管理處與保育志工間之媒合

強化管理處與保育志工間之媒合，為維繫管理處與志工情感及加強保育志工管理運用最佳的方式，目前各管理處與志工間之媒合，大都祇由承辦課或承辦員兼辦負責，未來如何透過各種方式加強與管理處與志工間之媒合，增加志工之向心力為未來須加以改善之課題。

對策：

- 1.管理處應指派專人負責辦理保育志工之業務，並充分了解各個保育志工之專長（最好能分門別類），妥善與予運用並發揮功能。
- 2.管理處各項研習訓練活動能讓志工優先參與，並定期舉辦志工聯誼活動，加強志工與管理處之情感。
- 3.加強保育志工專門網站之建置，作為管理處與志工之意見交流與溝通媒介。
- 4.未來建議設置志工專屬辦公室，作為業務承辦、資料陳列及志工休息聯誼地點，使志工樂意回處，加強各項媒合。

（三）加強保育志工協勤工作之認知與態度

保育志工為國家公園服務管理工作之夥伴，可視為廣義的國家公園從業人員，雖其職務為義務性質，但其對協勤工作之認知表現及對遊客服務態度等間接關係到民眾對國家公園服務管理之印象，因此如何加強保育志工協勤工作之認知與服務態度，為當前保育志工須加強培養之知能。

對策：

- 1.修訂保育志工相關協勤管理規定，明定保育志工工作內容與權利義務，並加以溝通宣導，以使保育志工了解與遵守。
- 2.建立保育志工「義務協助」與「服務美德」的協勤態度，以做為登山遊客之服務管理。
- 3.透過每年定期或不定期之在職訓練，加強保育志工之解說技巧、生態專業及登山新知等各項知能，提昇保育志工各項知識增加協勤績效。

(四) 重視保育志工之工作回報與職能

保育志工深入園區協勤，一方面為管理處服務管理工作觸角之延伸，一方面為管理處之耳目可以了解反映遊客問題，因此如何能讓志工協勤後真實詳細的反應協勤時所見所聞所感，並為管理處所重視及回應處理，為未來應再加強辦理之事項。

對策：

- 1.健全協勤回報單之內容，並以簡單明瞭之方式（如勾選）填報，使保育志工容易並樂於填報。
- 2.工作回報單內容與建議，管理處高階主管及各單位應予重視與回應列管辦理，使志工樂於回報，發揮志工功能。
- 3.強化保育志工之職能與運用，志工不僅協助觀光遊憩業務，管理處各單位亦能妥善加以申請運用，以協助管理處各項業務之推展。

(五) 建立公開公平公正之保育志工考評制度

建立「公開公平公正」及「賞罰分明」之考評制度，為健全保育志工制度可長可久的方式，目前對於保育志工之考評並無明確規定做法（包括考評項目、考評方式、獎懲規定等），以致賞罰獎懲偶有遭受批評，為未來保育志工管理運用須待改善建立之問題。

對策：

- 1.考評之項目，除以協勤回報單之填報內容、協勤表現、守法程度、配合程度與相關反映作為考評之依據外，並著重重大特殊事蹟之表現，以發揮志工特有之才能。
- 2.實施考評之方式，宜以委員制辦理，除由管理處相關人員單位外，建議加入志工代表及相關專業人士，以求公正公平。
- 3.建立賞罰分明制度，績優者公開表揚適度獎勵（包括處內或全國），並落實晉級制度給予榮譽，違規者給予說明申述依情節輕重給予警告、停權及撤銷資格之處分。

六、結語

隨著「志願服務法」於民國九十一年一月二十日由總統頒布施行後，將我國志工制度推向一新紀元，國人參與志願服務的權利義務已受到法令的保障，從九二一地震、桃芝颱風、SARS 防疫到今年的七二水災，各民間志工團體相繼投入

救災、抗 SARS 的行列，不僅彌補了公部門各項資源不足、行政效率慢的缺失，更發揮人飢己飢、人溺己溺的互助精神，創造社會祥和關懷的一面。

國家公園為全民所共有，且國家公園面積廣大偏僻，尤其是玉山、太魯閣、雪霸等三座高山型的國家公園，對於園區環境教育及登山服務管理，更需要善用社會資源，來共同服務管理廣大的登山遊客與山區環境。

而保育志工制度的建立，提供了社會大眾參與國家公園登山服務管理與生態資源解說保育的機制，雖然此制度仍在起步階段，尚有許多缺失待改善，需要上級單位、管理處與社會大眾之共同的合作努力，方始此制度能健全，進一步達到全民共管國家公園之目標。

【引用文獻資料】

1. 王金標，2004，玉山國家公園志工參與登山步道解說服務之研究，國立嘉義大學林業研究所碩士論文。
2. 林玲，2001，國家公園志工制度初探，國家公園學報 11（2）。P213--230。
3. 張英陣，2002，志願服務發展趨勢，國立鳳凰谷鳥園地 16 期解說導覽志工研習手冊，p25--31。
4. 陳金貴，1995，公共部門建立公共志工組織的探討，人事月刊第 10 卷第 5 期，p13--23。
5. 陳武雄，1997，我國志願服務工作推展之回顧與前瞻，社區發展季刊 78 期，p5--13。
6. 謝秉育，2001，玉山國家公園解說志工參與動機、制控信念與工作滿足之研究，國立台中師範學院環境教育研究所碩士論文。
7. 簡秀昭、孫本初，1998，公共部門志工管理（上），人事月刊第 26 卷第 3 期，p11--25。
8. 簡志文，2001，國家公園志工制度之探討，社區發展季刊第 93 期，p165--170。