

國立臺灣大學社會科學院政治學系  
政府與公共事務碩士在職專班  
碩士論文

地方政府運用退休公務人力之研  
究—以新北市政府為例

研 究 生：蔡杏慧

指導教授：趙永茂 博士

中 華 民 國 106 年 6 月

# 目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的與範圍.....	2
壹、 研究目的.....	2
貳、 研究範圍.....	4
第三節 研究流程、研究方法與研究限制.....	5
壹、 研究流程.....	5
貳、 研究方法.....	7
參、 研究限制.....	8
第四節 重要名詞釋義.....	9
第二章 文獻探討.....	13
第一節 志願服務的意涵及相關理論.....	13
壹、 志願服務的意涵.....	13
貳、 志願服務相關理論.....	14
第二節 文獻回顧.....	16
壹、 相關研究成果簡介.....	16
貳、 綜合分析.....	19
第三節 理論基礎與相關論述.....	21
壹、 美國階段性退休.....	21
貳、 新公共治理的創新思潮：時間銀行.....	23
參、 從階段性退休及時間銀行探討運用退休人力的新概念.....	25
一、 新退休模式是一種過渡的概念、漸進式的淡出工作模式.....	25
二、 志願服務的新中間路線—自助助人的時間銀行.....	26
肆、 退休人力活化的現代意義.....	27
第三章 國外退休人力活化策略與我國公教志工推動現況.....	29
第一節 國外退休人力活化策略分析.....	29
壹、 國外退休人力資源活化策略.....	29
貳、 退休人力運用模式及其推動策略效能.....	32
參、 國際活化高齡人力資源的機制與企業對策.....	34
肆、 退休人力活化之策略新趨勢與對國內的啟發.....	35

第二節 美國實施階段性退休與英美時間銀行的實施經驗 .....	37
壹、美國聯邦機關實施階段性退休的經驗 .....	37
貳、英美時間銀行的實施經驗 .....	39
第三節 我國公教志工推動現況 .....	41
壹、我國志願服務的發展歷程 .....	41
貳、我國公教志工政策沿革 .....	43
參、我國現行公教志工制度內容分析 .....	46
肆、時間銀行與階段性退休帶給我國公教志工制度變革思維之分析 .....	53
伍、階段性退休與時間銀行運用的可能性檢討 .....	55
第四章 新北市政府退休公教人力運用規劃方案 .....	57
第一節 新北市政府公教員工參與志願服務措施之沿革 .....	57
第二節 新北市政府退休公教人力運用規劃方案 .....	58
壹、四大階段逐步推動 .....	58
貳、「各機關推動公教員工參與志願服務標竿案例」之考核內容 .....	62
第三節 新北市政府退休公教人力運用規劃方案的創新策略與變革概念 .....	66
壹、新北市政府退休公教人力運用規劃方案與現行公教志工制度之比較 .....	66
貳、新北市政府退休公教人力運用創新策略之啟發 .....	67
第五章 新北市政府退休公教人力運用現況 .....	69
第一節 退休公教人力運用規劃方案之現有人力分析 .....	69
第二節 衛福部統計之公教志工人數分析 .....	76
第三節 新北市退休公教人力運用的特色 .....	80
第六章 結論 .....	85
第一節 研究結果 .....	85
壹、主要研究重點與研究發現 .....	85
貳、焦點團體座談之意見與建議 .....	88
第二節 結論與建議 .....	90
壹、對新北市政府策略上的建議 .....	91
貳、對中央相關主管機關的建言 .....	92
參、未來研究建議 .....	93
參考文獻 .....	95
附錄一：焦點座談會議紀錄 .....	107
附錄二：各機關推動公教員工參與志願服務實施要點 .....	118

附錄三：強化退休公教志工人力運用機制之推動原則.....	119
附錄四：新公共治理的創新思潮：時間銀行(Time Banks).....	120
時間銀行的概念起源.....	120
時間銀行的創立.....	122
臺灣地區的時間銀行.....	123
附錄五：臺北縣政府鼓勵所屬員工參與社會關懷活動試辦計畫.....	126
附錄六：「高齡人口在地就養，健康樂活」政策之配合推動.....	128
附錄七：銓敘部規劃「漸進式退休人力再運用制度」之報載資料.....	130

## 表圖目次

表 1-1 公教退休人數及退休平均年齡統計表 .....	4
表 2-1 全國公教志工人數及比率統計表 .....	20
表 3-1 國際組織對中、高齡者就業的原則與建議之彙整分析表 .....	29
表 3-2 「退休人力資源策略」建議與意見彙整分析表 .....	30
表 3-3 我國公教志工模式及其推動策略效能研究之建議與意見彙整分析表 .....	32
表 3-4 對我國公教志工政策之策略建議彙整分析表 .....	35
表 3-5 我國公教志工制度沿革 .....	43
表 3-6 歷年人事業務績效考核【推動公教志工】項目彙整表 .....	51
表 3-7 時間銀行與階段性退休帶給我國公教志工制度變革思維之分析 .....	53
表 4-1 新北市政府退休公教人力運用規劃方案與現行公教志工制度之比較 .....	66
表 5-1 新北市政府退休公務人員及教育人員分布情形 .....	70
表 5-2 新北市退休公教志工人數及比率表 .....	77
圖 1-1 研究流程圖 .....	6
圖 2-1 全國地方政府 85 年至 104 年公教志工人數柱狀圖 .....	20
圖 5-1 新北市政府退休公教人力運用方案-身分別及性別 .....	70
圖 5-2 新北市政府退休公教人力運用方案-年齡別 .....	71
圖 5-3 新北市政府退休公教人力運用方案-居住地區 .....	72
圖 5-4 新北市政府退休公教人力運用方案-服務類別 .....	73
圖 5-5 新北市政府退休公教人力運用方案-前 6 大運用機關 .....	74
圖 5-6 新北市政府退休公教人力運用方案-學校運用情形 .....	75
圖 5-7 新北市近十年運用公教志工人數 .....	76
圖 5-8 新北市運用退休公教人員參與志願服務-男女比率 .....	78
圖 5-9 新北市退休公教人員參與志願服務-各局處運用比率 .....	79

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

電影「高年級實習生」上映後引發回響，未來將會在真實社會中上演，尤其臺灣人口快速老化，已於 1993 年成為「高齡化社會 (ageing society)」，我國內政部 105 年公布之 2025 衛生福利政策白皮書指出，依國家發展委員會推估，我國老年人口比率 2018 年將超過 14%，進入「高齡社會 (aged society)」，預估 2025 年時，我國 65 歲以上人口將超過總人口的 20%，成為「超高齡社會」(super aged society)。內政部同時公布之內政統計通報資料顯示，我國老化指數<sup>1</sup>為全球第七高<sup>2</sup>。因應人口結構老化，世界各國如韓、日、美、德、英、新加坡等早已啟動中、高齡人力運用的相關政策因應，積極活化中、高齡人力資源，以提升國家競爭力。

依據公務人員退休撫卹基金管理委員會的資料進行計算 (表 1-1)，民國 92 年至 104 年退休公教人員人數高達 18 萬 9,905 人 (公務人員 11 萬 1,349 人、教育人員 7 萬 8,556 人)、退休年齡多落在 53 歲至 55 歲間。就目前退休公教人員的退休年齡來看，和歐美先進國家平均絕大部分在 65 歲以上才能開始領取退休金的情形來相比較，我國退休公教人員最少有 10 年的時間應該、也可以正常地、健康地提供社會服務、志願服務。而以我國退休公教人員絕大部分都是具備高學歷，且健康情況良好，同時都享有終身的月退休金，經濟情況不虞匱乏，退休之後如果能夠繼續參與社會活動，不但能夠維持健康狀態，也能夠延緩老化、促進健康 (黃一峰，2003)。

筆者由文獻發現各國運用退休人力政策普遍從勞動參與 (再回任職場) 及社會參與 (投入志願服務) 這二方向著手，以提高其勞動參與率及社會參與率為目標。在我國，由於社會經濟不景氣、失業率高，年金改革議題造成社會職別嚴重對立之氛圍下，我國政府對於已退休的公教人員並無鼓勵再回任職務之政策。考試院考試委員周志龍 (2016) 認為，在當前退休公務人員再就業的社會輿論爭論仍大的環境下，志願服務的志工參與，無疑地，就變成是當前退休公務人力再運

---

<sup>1</sup> 衛生統計名詞定義，老化指數(%)：衡量一地區人口老化程度之指標，公式為：(65 歲以上人口數)÷(15 歲人口數)×100。http://www.health.gov.tw/Portals

<sup>2</sup> 內政統計通報-105 年第 3 週資料表二、扶養比、老化指數國際比較(104 年底)顯示。

用的主要政策重點所在。我國學者呂育誠（2016）教授甚至認為，我國退休人力運用基本上仍是基於人員本身的自覺與熱忱，而沒有具體的目標與範圍，執行則取決於各機關意願並沒有專責承辦單位與承辦人，執行結果也沒有具體的規範或誘因，有必要進行制度的變革。

政府在員額精簡及人事費摺節政策下，地方民選首長要滿足日益高漲的民意需求，有越來越重視公教志工運用之趨勢，筆者為地方政府人事人員之一員，觀察到近年來地方政府配合執行中央主管機關推動公教志工業務的積極與求變，可惜的是，策略方向受限於現行規範框架，未跳脫一般志工招募的思維，致使發展受限，至今仍為各機關可有可無之業務，未能充分發揮退休人力的價值。爰引發筆者想探討現行公教志工制度推動模式進行變革的可行性，並深思我國人事行政體系，在此新課題上，可以有什麼樣的突破性策略與思維。

## 第二節 研究目的與範圍

### 壹、研究目的

戰後嬰兒潮<sup>3</sup>的世代，他們成年後創造了國家的經濟奇蹟，老年後卻造成社會人口老化、財政負擔等問題，這個現象正如浪潮般襲捲世界各國，我國也不例外。由於政府的退撫政策未能與時俱進，造成我國公教人員過早退休，由公務人員退休撫卹基金管理委員會的資料表 1-1 可知，我國公教人員退休年齡多落在 53 歲至 55 歲間，其支領月退金平均年齡為 55.89 歲及 53.97 歲。

民國 82 年行政院體認退休公教人員多為高學歷之人力資源，並且長期接觸政府機構，擁有豐富的公共事務經驗，若能有效加以統整運用，將是政府強而有力的幫手，爰訂頒「輔導退休公教人員參與社會志願服務作業要點」，開始公教志工招募的業務。其正式法制化時點，係在民國 85 年 3 月 20 日訂頒「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」才開始，歷經修正、廢止、重行頒布之過程，現行「各

---

<sup>3</sup> 戰後嬰兒潮：在二戰結束後，遠赴戰場的男人解甲返鄉，觸發了嬰兒潮。包括台灣在內，專指 1945 年～1965 年出生的人；在世界上大多數國家均有此現象。此世代被經濟學人稱為「吃乾抹淨的世代」，意指他們把後代的資源給全部吃掉，政治人物為了討好他們，也不願意未雨綢繆，日本病中「年輕人未曾享受過日本的成長宴會，來到世上只為收拾宴會結束後的殘局」，正是此問題造成的後果。嬰兒潮主要為二十年後的未來社會帶來大量人力，但嬰兒潮在半個世紀後，當人都開始老了，令老年人口暴升，造成人口老化問題。而嬰兒潮過份的還可以造成因勞力過多，出現失業情況；居住問題。 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%AC%B0%E5%85%92%E6%BD%AE>

機關推動公教員工參與志願服務實施要點」於 104 年 2 月 5 日頒布實施，公教志工推動重點由退休公教人員轉變為現職與退休人員並重；目的是在職時即培養其參與志願服務意識，以服務、關懷及公民參與為內涵，提升公教志工制度的層次。政策轉變內涵中見有運用持續理論的概念。

我國公教志工制度新模式已實施二年多，各地方政府也極力在推動公教志工業務上創新求變，希望能發揮在地特色、支援在地。值得注意的是近期國內學者專家提出獨到見解與建議，實值各機關人力資源管理單位深思探討，爰筆者想進行本研究達到以下目的及問題解析：

- 一、 蒐集國內外政府部門運用退休人力的相關研究，歸納退休公教人員參與志願服務政策的世界新趨勢為何並從中尋求啟發。
- 二、 探討先進國家提出退休人力活化運用的機制及策略為何？歸納出值得我國公教志工制度引進的概念，並綜整適合我國參採的策略趨勢。
- 三、 新北市政府推動公教人員志願服務作法，獲得 105 年「各機關推動公教員工參與志願服務標竿案例」特優獎（第一名），其特色為何？有哪些推動策略是不錯的？及未來可再精進之處。
- 四、 從新北市政府的經驗，推論我國地方政府推動公教志工制度，是否有執行上的困難？需要中央主管機關立即協助的是什麼？進一步檢視我國公教志工政策需要變革的方向？
- 五、 全球人口結構老化，未來退休人力的運用效能將是決定國家競爭力的重要因素之一，除了提高退休條件及支領年金年齡的政策外，現行退休人力運用政策當有更澈底的變革思維，希藉本研究引發中央及地方主管機關對此課題的關注，重視此類議題的研究，進而制訂適宜我國國情的創新政策，跟上國際腳步。

表 1-1 公教退休人數及退休平均年齡統計表

年度	退休公務人員			退休教育人員		
	人數	年齡	月起支	人數	年齡	月起支
92	7322	55.86	55.74	8889	54.98	54.63
93	7254	55.85	55.71	10931	54.54	54.07
94	7983	55.41	55.33	7270	54.06	53.87
95	7344	55.21	55.19	5423	53.87	53.62
96	6664	55.47	55.41	4625	53.76	53.61
97	6388	55.53	55.52	4389	53.95	53.87
98	7195	55.25	55.21	4317	54.17	54.08
99	9013	55.16	55.16	4780	53.96	53.92
100	10361	55.20	55.20	5560	53.99	53.94
101	10527	55.29	55.29	5774	54.03	53.98
102	9816	55.44	55.50	5213	54.01	53.94
103	9679	55.61	55.81	5014	54.05	53.98
104	11803	55.72	55.89	6371	54.01	53.97
總計	111,349			78,556		

資料來源：本表由作者摘錄自銓敘部 105 年 3 月「公務人員年金制度改革的方向」簡報資料，未發表。

## 貳、研究範圍

「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」頒布時增加了較以往不同的內容，明確納入現職公教員工，目的是在職時即培養參與志願服務的習慣，退休後能以利己利他的模式繼續貢獻社會。顯示政府政策已開始重視未來退休人力的來源，近年內將辦理退休之公教員工亦應是未來人力規劃策略的重點，本研究將以新北市政府各機關學校推動公教志工之相關措施為研究範圍，檢視其方案內容及歷年推動成效，並進行國內外公私部門退休人力活化策略之比較分析，期能歸納出有助益之政策建議。

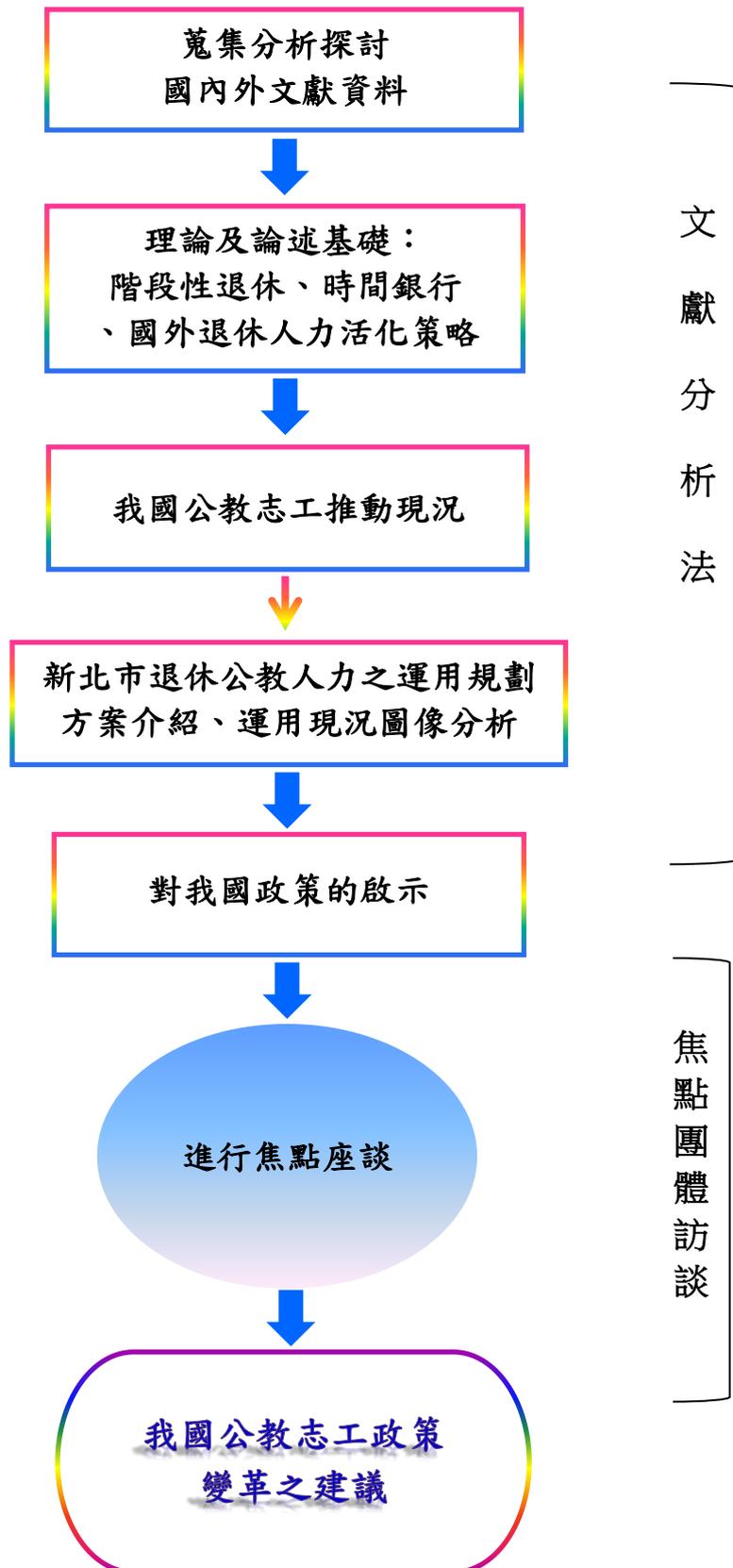
### 第三節 研究流程、研究方法與研究限制

本文首先進行文獻分析法進行探討、回顧國內外文獻資料及前人研究成果，說明我國志願服務意涵、發展歷程、相關理論，探討「階段性退休」及「時間銀行」二項制度的起源及概念，做為本文之理論基礎。接著分析國外退休人力活化政策與我國公教志工推動現況，點出我國公教志工制度之模式及推動策略，欠缺人力資源發展方面的思維；其次，以次級資料分析法及現有統計資料分析法歸納先進國家退休人力活化的策略與建議、實際經驗、學者專家的看法及意見，並且以「新北市政府退休公教人力運用方案」為實例，繪製分析新北市公教志工人力運用現況之圖像，綜整歸納其分析結論，提出焦點問題及對策意見。最後為使研析之意見具合宜性及妥適性，以焦點座談方式，邀集我國學者專家、人事主管、志工管理人員、公教志工等，進行討論及意見交流，本文據以從人事行政管理與發展的觀點，提出我國公教志工制度變革之建議。本章將就本研究之研究流程、研究方法、研究限制等，分別加以說明。

#### 壹、研究流程

為探討我國公教志工制度之模式及策略所欠之人力資源發展概念，本文蒐集分析國內外公私部門對高齡者及退休人力運用之經驗，以「階段性退休」及「時間銀行」二項制度的概念為本文之理論基礎，分析國外退休人力活化政策與我國公教志工推動現況、參酌學者專家見解，以新北市政府為研究對象，進行研究退休公教人力之運用規劃方案介紹、運用現況圖像分析，綜整分析結論及建議，獲得對我國政策的啟示。最後，舉辦焦點座談，邀請對人事政策有專業或經驗之學者專家、承辦之人事主管、志工管理人員、公教志工等進行意見交流，期獲得融合國外策略之認同，以提出對我國公教志工制度策略變革之具體建議，研究流程如圖 1-1 所示。

圖 1-1 研究流程圖



## 貳、研究方法

為完成本文研究目的，本研究採取文獻分析法及焦點團體訪談等二種為主要的研究方法，扼要說明如下：

### 一、文獻分析法

所謂文獻分析法（Literature analysis）係尋找與研究主題相關的數據資料、史料檔案、文獻、紀錄、法規、期刊、雜誌、學術論文及專書等，作為探討主題資料的主要來源。此種方法主要是在對文獻之內容進行客觀的分析，從而驗證研究者的假設或證明某種論斷，這些資料有些是第一手資料（primary document），有些是二手資料（secondary document），包括了個人所書寫記錄下來的資料、機關組織經常性的資料與記錄，以及大眾傳播媒體的檔案資料。

本文進行文獻分析時，同時也會利用次級資料分析法（Secondary Qualitative Study）及現有統計資料分析法（Analyzing Existing Statistics），運用他人蒐集的資料而得的研究發現進行研究，同時運用官方內外部之統計資料，以運用官方、準官方或其他現成資料庫的統計資料進行分析。次級資料是相對於原始資料（或初級資料）而言，在原始研究中，研究者必須親自負責研究設計與蒐集資料。次級資料使用者卻只要蒐集符合自己研究目的的次級資料即可，不必親自蒐集原始資料。相對來說，原始資料在蒐集以後，都即將成為其他研究者的次級資料。在社會科學中，次級資料分析有著豐富的知識系統。對於次級資料有三種基本的解釋：概念與實質上的理由、方法論上的理由以及經濟上的理由。而現有統計資料分析法則是以運用官方、準官方或其他現成資料庫的統計資料進行分析，本研究結合數個資訊來源，期望能由現有官方統計及資料庫中，重新發掘其中之可用資訊，本文主要的數據資料來源包含衛福部及銓敘部各項統計年報、縣市政府網站及內部統計資料等，雖然現成資料的可用性使本研究在資料分析上有所侷限，但此一方式能經濟有效獲得大量實證性的研究素材，應是本研究財力物力有限的情形下完成研究目的的適當方法。

### 二、焦點座談

焦點團體訪談（focus group）是一個由主持人（moderator）帶領的團體訪談研究方法，屬於質化研究，也是近年來社會科學研究經常使用的方法。焦點團體訪談

常會邀請同質背景的成員參加，由於參與者背景相近，可以使得討論產生良好的互動。主持人是受過良好訓練的專業人士，並非傳統的訪問者角色，而是要營造出自在的團體互動氣氛，俾便參與者可以暢所欲言，激盪出內心的想法、經驗與觀點。

焦點團體訪談的特色包括：(1) 參與者與他人互動、腦力激盪之後得出意見與態度；(2) 提供研究者與參與者直接接觸的機會；(3) 研究者可以獲得參與者以自己的「語言」建構答案；(4) 比一對一的深入訪談可以更快速地得到多元的答案；(5) 其研究的主題相當寬廣。然而焦點團體訪談也有一些限制，包含：(1) 代表性較受限制，外在效度較差；(2) 較難作因果推論，內在效度也不好；(3) 易受某一操控型的參與者引導偏向某一種答案；(4) 由於是開放性問題，因此有時很難詮釋參與者的答案。

焦點訪談作為定性調研中最常用的方法，在發達國家十分流行，它比一對一的面談更容易發現新概念、新創意而且快速，能節省大量時間。此外，由於提供了較好的觀察被訪者言行的機會（如通過單向鏡或監視器等），從而使不同的觀察者都能發現自己所要的信息。

## 參、研究限制

全球人口結構老化浪潮已經來臨，儘管國內年金改革議題燒得火紅，政府卻無暇關注退休人力運用問題，導致此類研究議題較為冷門，公開資訊及統計資料也不夠完整，故本研究進行時有以下方面的限制：

一是在參考文獻方面，筆者發現國內研究志願服務相關論文或期刊文章數目雖不在少數，惟絕大多數研究目的是試圖提高退休公教人員參與志願服務的意願，鮮少是研究退休公教人力資源發展的議題，即使部分論文或文章之作者有對人事管理單位提出建議事項，但研究主題終究不在退休公教人力運用上，可以直接使用的次級資料相當少，使本研究在累積前人研究成果部分，較無法著墨太多。

二是現有統計資料受到侷限，本研究是運用衛福部及銓敘部公開之歷年各項統計表數據進行分析，惟發現政府資訊公開法施行已十餘年，政府部門對於各項統計數據公布仍缺乏大數據時代的思維，現階段研究者只能屈就政府想公開的「資訊」，而無法取得研究所需要的「資料」，例如全國具公教身分的志工統計數據，欠缺年齡區分，而且自 103 年起才開始有具公教身分欄位之數據，也就是說想得

知全國公教人員參與志願服務的歷年人數變化，目前來說是有困難的。另外，銓敘部歷年公布的各項統計數據，也都只有當年度，即使部分有累計數據也並非全貌，民眾只能從官員接受媒體採訪的口中得知全國軍公教退休人數的大概數字，政府資訊公開的封閉思維著實使學術研究受到相當之限制。

三是本研究進行大量國外制度文獻分析，受語言上之限制，在探討相關政策背景及現況資料時，較難隨心所欲加以推論。另外，本文將進行學者專家、承辦之人事主管、志工管理人員及公教志工之焦點座談，邀請對象之選擇與代表性，亦可能成為本文的另一項限制。

## 第四節 重要名詞釋義

本研究主要名詞釋義如下：

### 一、公教志工

「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」（104年2月5日已停止適用），第2點規定，本法所稱公教志工，係指經機關自行遴選，不占機關職缺，不以獲取報酬為目的，秉持誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等，志願協助機關辦理指定工作者。目的在於有效運用社會人力資源參與公共事務，以提昇服務品質及行政效能。

現行之「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」第2點用詞定義，公教員工係指現職或退休之公務人員、教職員、駐衛警察、工友(含技工、駕駛)及現職聘用、約僱人員。目的在於鼓勵退休公教人員參與志願服務，並前於在職時即強化其參與志願服務意願，培養志願服務精神，俾實踐公民社會參與，亦可提升公教人員正面形象。

從舊法、新法名稱的變化，即顯示制度主體的轉變由「公教志工」→「公教員工」，亦即所指的對象由在政府機關學校擔任志工的各界人士，明確設定為政府機關學校之現職及退休公教員工。由於實務上指稱之簡便，對現職及退休公教人員參與志願服務擔任志工者，仍通稱為公教志工，為配合本研究範圍的設定，本

文中所稱之公教志工，係指各機關學校依法退休之公務人員及教育人員，退休後回原服務機關或政府部門從事志願工作者。

## 二、志願服務、志工

民國 85 年 3 月 20 日行政院訂定發布之「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」（已停止適用）第 2 點規定，志願服務工作人員（亦稱志工），係指經各機關自行遴選，不占機關職缺，不支待遇，志願協助機關辦理指定工作者。同法第 5 點規定，志工之招募，得依志工職業特性區分為一般人員招募體系與退休公教人員招募體系。

現行「志願服務法」第 3 點名詞定義，志願服務：民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。志願服務者（簡稱志工）：對社會提出志願服務者。

## 三、退休公教人員

即各機關學校依法<sup>4</sup>退休之公務人員及教育人員。

依公務人員任用法第 2 條規定，所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。依教育人員任用條例第 2 條規定，所稱教育人員為各公立各級學校校長、教師、職員、運動教練，社會教育機構專業人員及各級主管教育行政機關所屬學術研究機構研究人員。

## 四、階段性退休

何謂「階段性退休」（或稱漸進式退休）？簡而言之，就是一半工作、一半退休。傳統退休是一刀兩斷、工作與完全不工作的二元模式，新退休模式則是，可以繼續工作，但是大幅降低工時（燕珍宜，2014）。

「階段性退休」（phased retirement）是一種在正式退休前的工作安排，透過這種正式或非正式的安排讓員工減少工作量，從而逐漸從全職工作逐步退休狀態過渡到完全退休狀態。此種工作安排的型態為：留在原任職企業或公部門，但從全職工作轉為兼職工作、季節性的工作或暫時性的工作。其工作方式可採非全日制的工作安排、彈性工作時間、工作分擔或在家辦公等（Hutchens & Grace-Martin, 2004; Pearce, Pollack & Hall, 2005）。歐美國家中，美國實施階段性退休的比例是最高的，

---

<sup>4</sup> 係指公務人員退休法及其施行細則、學校教職員退休條例及其施行細則。

美國實施階段性退休的經驗是相當成功的，主要原因是官方的致力推動，從大學院校的採行，進而成為滿足企業界對中高齡人才留用需求的政策，於 2014 年，亦已正式為提供聯邦各機關進用退休人力的規範，美國的階段性退休經驗勢必成為世界各國的學習標竿，引領各國退休人力運用政策的發展方向。

美國國稅局（IRS）在 2004 年頒布了有助於推動階段性退休方案的法規，法規的重點如下：

- （一）員工工作時數的減少是自願性的。
- （二）適用於滿 59.5 歲的員工。
- （三）採用階段性退休方案的員工必須原來就是該公司的全職員工。
- （四）員工必須減少至少 20% 的工作時數。
- （五）退休相關的福利金不是一次給付。
- （六）實施階段性退休期間，退休金的累計按一定的比例計算。
- （七）此外，美國更於 2006 年時通過退休金保護法案，讓年滿 62 歲的員工能夠請領「在職」退休金，使得滿 62 歲的階段性退休方案採用者可以同時領取薪資和退休金。

此外，階段性退休方案的內容亦涵蓋以下幾個重點：

- （一）允許員工從全職工作轉成兼職工作。
- （二）實施彈性工作時程和工作分擔制度。
- （三）員工可以重返職場作特別的任務或計畫。
- （四）重返職場的員工可以繼續累計退休金。

## 五、時間銀行

「時間銀行」(Time Banks)是 1980 年代美國人權律師 Edgar Cahn 所創辦，Edgar 研究出「時間貨幣」，把每個人的時間、服務當作一個有價的貨幣，透過每個人對別人付出所累積的「時間貨幣」，換成他自己想要的服務，而每個人的時間都是「等值」(單小懿，2009)。「時間銀行」是以勞務的時間折算成交換的單位，稱之為「時間貨幣」(time dollar 或是 time credit)，是用個人的勞務或知識，提供他人解答或幫助，來換取自己所需要的服務，強調人力時間投入的價值，而非以傳統貨幣進行衡量與交換。面對新的交換時代，Edgar 為「時間貨幣」下了新定義：「時間貨幣是金錢經濟和社區經濟的橋梁」(bridging the economy of money and economy of

community)。Edgar 認為時間銀行的核心價值在於：

- 一、每個人都是資產(Assets)。
- 二、有些工作超越金錢的價值。
- 三、彼此互助(Reciprocity in helping)。
- 四、必須建立社會網絡(social networks)。
- 五、每個人都值得尊敬。

提供醫療互助為主的英國 RGTB(Rushey Green Time Bank)& 提供安老互助為主的美國 PIC(Partners In Care)，是世界公認運營最為成功的兩個時間銀行。而我國自 1995 年弘道老人基金會首先創設「全國志工連線」推廣「志工人力時間銀行」以來，政府的運用及社區的推展，在國內尚屬方興未艾，但是時間銀行創新的理念幾乎完全顛覆了傳統的概念，將「純利己主義」和「純利他主義」兩種的極端做一調和，另行開闢一條新中間路線，是介乎於市場自利與慈善利他之間的一個綜合性的新觀念（劉宏鈺等，2014）。

## 第二章 文獻探討

本章將分三個節進行論述：第一節志願服務的意涵及相關理論、第二節文獻回顧、第三節本研究之理論基礎。

### 第一節 志願服務的意涵及相關理論

#### 壹、志願服務的意涵

依據我國志願服務法第三條內容的名詞定義，志願服務係指民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。引申其涵義，志願服務也就是一種自由抉擇、誠心奉獻、助人利他、不計報酬、無怨無悔、學習成長、講求方法、公平正義、永續經營、輔助支援、增進公益及施受互惠的服務工作（陳武雄，2004）。

志願服務（voluntary services）的起源甚早，各種不同的志願性服務，不論是出自個人之內心感受，或是受宗教的影響，如聖經裡的「施比受更有福」、佛教的佈施積德，或是民間社會的造橋鋪路、慈善捐獻等。然由於時代的演進及社會的多元化，志願服務內涵也不再只有慈善這一個面向，而有著多重的意義，且國內外專家學者對志願服務所界定的意義也或多或少有些不同。志願服務具有以下幾點特性：一、志願服務是非謀求個人經濟利益為主的行為；二、志願服務是非外力強迫性的利他行為；三、志願服務含有濃厚的社會公益色彩；四、志願服務不是個人義務性行為；五、志願服務可以滿足個人心理需求；六、志願服務是以組織型態提供服務。（曾華源、曾騰光，2003）

從人力資源開發與運用的重要性來看，李藹慈（2004）認為年長者參與志願服務的意義可由個人及國家二方面來說明。

#### 一、對個人而言

- （一）減緩退休震盪：「退休震盪」（retirement shock），依據 Harris (1985) 的研究，認為其主要來源於經濟上的威脅感、同僚和朋友關係的不足感、工作喪失所帶來的失落感以及無用感、和社會缺乏聯結及無法獲得自尊的滿足感。尤其是原有的工作角色驟然失去，面臨著所謂社會角色失落的壓力，對其

生理、心理、人際互動，必然有不良的影響。若能提供退休者工作或志願服務的機遇，必可減緩退休所帶來的失去方向與沮喪感。

(二) 達成智慧的開展、人格的統整：根據 Erikson 的八大心理社會發展階段，年長者正處於發展自我統整、生命融合的階段，因此鼓勵其從事志願工作，對其退休後獲得生活上的充實感、智慧的開展、生命價值的追尋，具有正面的助益。

(三) 助於「成功的老化」(successful aging)：是指個體對老化的適應良好，生理保持最佳的狀態，進而享受老年的生活，也稱為「順利的老化」。Rowe 與 Kahn (1997)則指出維持社會參與是成功老化的重要層面之一。

## 二、就國家社會而言

(一) 減輕老人問題，益於社會穩定：多鼓勵年長者積極參與社會角色，開創事業的第二春或從事志願服務工作，可避免其因退休造成自信心、自尊心的喪失，而形成老人問題或社會問題。

(二) 紓解人力短缺的壓力：年長者仍具有學習能力，透過適當的人力規劃與統整，能夠增加勞動力的供給，紓解國內勞力短缺的窘境。

(三) 助於整體經濟發展：年長者若仍能積極從事生產性角色，避免成為閒置人口，可減輕整個國家的扶養負擔，並為國家社會創造更多財富。

## 貳、志願服務相關理論<sup>5</sup>

### 一、撤離理論

Cumming & Henry(1961)和 Strib(1972)等學者一致認為任何人在邁入老年之後，慢慢脫離社會關係和社會活動是正常的與必然且有利的。對社會而言，因自己生命結束所帶給社會的影響小到最低限度的一種準備工作；對老人個人而言，可免除工作與競爭壓力，過悠閒生活以安享餘年。McGuire et al., (1999)等則認為老年人社會退出現象是因為缺乏有意義的參與機會，而非自然的過程，這個學說忽略了老人存在的價值，「老年人力」亦是人力資源，老人即使退休了，事實上並沒有離開社會，有些老人退休後，開始二度人生，更積極從事社會參與工作，貢獻自己的經歷服務他人。如果過度強調「撤離」，會使社會失去有價值的人力資源，尤其是老年人口持續增加的未來。

---

<sup>5</sup> 轉引自李瑞金，2010。

## 二、活動理論

Lemon, Bengtson and Peterson (1972)認為，個體要成功的老化必須維持某種程度的活動參與及角色的投入即活動理論 (Activity Theory)。活動理論主要觀點源於社會學的角色理論 (Role Theory)，主張人類的自我認同大部分來自於生命中所扮演的角色 (例如，父親、母親、兒女或員工)，人們也透過活動/行動 (action) 來創造生命新的角色，例如退休後，若角色失落沒有獲得改善，將導致不成功的老化。支持活動理論的學者指出老年人和中年人一樣仍具有正常的心理和社會需求，大部份的老年人均不願喪失「社會角色」，同時標榜「行為決定年齡」。活動理論主要強調老年人應延續中年期的活動或是尋找一些替代性的活動以代替失去的角色或變遷的角色。

## 三、持續理論

強調無論撤離理論(Disengagement Theory)或活動理論(Activity Theory)均不足以解釋老化過程，老人並非同質性團體，而是擁有不同人格特性的團體。Atchley (1989)認為，人們有一種追尋延續不變的傾向，在過去、現在與未來間保持一種延續性的的關係謂之延續理論(Continuity Theory)，人們將以不同的模式發展個人特有的老年生活。Long (1987)對英國退休男性的研究所做結論，「退休後適應最好的人就是那些需要做最少改變的人」。Iso-Ahola, Jackson and Dunn(1994)對人們參與活動種類之變化所做的研究指出，隨著年紀的增加人們傾向維持相同的活動，研究結果支持了延續理論。延續理論主張，成功的老化既不是決定於社會角色的退出也不是個人的活動參與；而是取決於個體在人生歷程中所發展出獨特的調適能力及老年期所可能遭遇的改變與機會。

綜析上述相關理論，退休不再是那種瞬間從人生舞台撤離，回家含飴弄孫受子女奉養到老去的傳統思維，退休是一種人生舞台轉換的起點，擔綱的角色會跟著變，夥伴也會有所不同，不變的是持續其人生的演出。所以，撤離、活動、持續這三種退休理論，應是一種連續概念，退休是從現在的舞台撤離轉換至另一個舞台，用另一種身分繼續參與喜愛或專長的活動，而政府應該要為退休人員創造即將轉換的舞台，讓他們繼續發光發熱。

我國公教志工制度為退休公教人力運用的政策，104年2月5日實施的新法「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」，著重在職時即培養參與志願服務意識，

即是鼓勵公教員工能將參與志願服務變成一種生活習慣，基於持續理論的概念，公教人員退休後自然而然就會繼續其做志工的習慣，以填補退休後社會角色轉變所產生的空虛。政府應進一步運用人們追尋延續不變的傾向，效法國外退休人力活化策略，提出能讓公教員工退休後傳承自身寶貴經驗的具體政策，激發退休人員想和機關連接的感覺、興奮感，一種仍想要挑戰，甚至是被需要的感覺<sup>6</sup>。

## 第二節 文獻回顧

志願服務是世界各國對於退休人力再運用的重要策略之一，雖然目前我國有關志願服務的討論雖然已經累積相當多的文獻，但根據筆者查詢國家圖書館博碩士論文系統及期刊系統，同時蒐集政府研究報告、報章雜誌及網路資料等，發現國內研究公教志工制度的相關文獻，以數量來看尚稱不上熱門，尤其針對退休公教人力再運用的議題更是相對薄弱。本節將簡介及綜析相關前人之研究成果。

### 壹、 相關研究成果簡介

簡秀昭（1997）「公部門志願服務工作者管理之研究」，發現公部門對於徵募志工的目的主要為補充志工流失，60歲以上參與志願服務工作之人口為數甚少，但以現代醫藥衛生之進步，許多屆退或已退休者，不但身體狀況依然十分良好，且也有意在退休之後再對社會有所貢獻，因此從人力資源管理的角度而言，退休人力的再運用值得重視。

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」，發現公部門運用志工並沒有針對退休公教志工調整或設計新的工作，經濟性效益不能將之做為延攬志工的手段，建議公部門在擬議運用志工上，必須確實依業務需要來規劃、延攬退休公教人員最適當。

劉易晴（2003）「知識經濟時代公部門退休人力資源運用之研究—以台中市

---

<sup>6</sup> 電影高年級實習生主角的經典台詞：「我喜歡有個地方讓我每天能去，我想要那種連接的感覺、興奮感。我想要挑戰，我甚至想要一種被需要的感覺。I love the idea of having a place I can go every day I want the connection,the excitement. I want to be challenged amd I guess I might even want to be needed.」

公教退休人員為例」，本研究顯示有七成受訪者表示有興趣，會考慮國家社會的需要，且偏好固定時段參與。有六成五以上的受訪者覺得公部門對退休人力資源的運用並不積極關心，五成五受訪者覺得政府在運用上消極欠思慮，顯見政府部門對於退休人力資源的運用尚待改進之處仍多，亟待通盤檢討，配合時代腳步重新規劃。

羅雅容（2006）「警察機關對退休警察人力資源運用之研究」，提出 9 項警察業務所延伸的各項行政庶務工作，她認為這些工作全部都能由志工，尤其是退休的警察人力來擔任，將大大減輕目前警察人力不足、需要快速補充缺員的壓力。

盧慶華（2008）「苗栗縣退休公教人員志願服務參與障礙之探討」，發現退休前從未參與志願服務者所面臨之心理障礙、訊息障礙顯著高於有參與經驗者，超過半數的退休公教人員擁有參與志願服務的意願，但實際參與卻只有約四分之一，他們面臨許多參與障礙阻撓。

林淑錦（2010）「公教退休人力資源再運用之研究－以臺灣北部地區為例」，研究指出，從退休年數來觀察，退休 5-10 年者，參與志願服務的比率高達 45.1%，而退休 10 年以上的未參與比率則高達 84.4%，這項研究指出，退休年數越少，參與志願服務的意願也較高，顯示在運用退休公教人力之際，應提早進行退休後參與志願服務的政策行銷，以便使退休和志願服務能夠無縫接軌。且受訪者退休後志願服務參與意願與動機，對於參與志願服務配合自己專長學以致用的重要程度，受訪者中有 18.2% 覺得非常重要，57.8% 覺得重要，顯示 5 成以上的受訪者覺得參與志願服務配合自己專長，學以致用是重要的考量因素。

鄔筱婷（2014）「高雄市退休公教人員志願服務參與動機與參與行為之研究」，研究結果顯示年齡越高的退休公教人員，對服務的頻率、投入程度相對也高。也就是年齡越高的志工，並未隨著年齡的增加、體力的衰退，而減少志願服務的參與和投入，而且 65 歲以上的志工參與動機其實是較高的。目前退休公教志工的年齡集中在 55 歲到 65 歲的族群。退休前就參與志工行列的退休公教人員，顯然具有較高的服務動機，在退休之後仍然持續志工服務。

彭錦鵬（1989）主持臺灣省政府專案研究報告「如何運用退休公務人力資源之研究」，以退休人員 1,126 人為調查樣本，研究發現無論已經退休或即將退休公務人員，對於退休問題，大多沒有詳細規劃；已退休公務人員與即將退休現職人員中，有 85% 以上人員，未曾受到過政府有關退休事項之輔導；退休後對參與社

區義務服務工作意願並不低，約有 50%對於義務性的服務工作，絕大多數(近 80%)願意每天付出 4 小時的時間。

許濱松（1992）主持台北市政府研考會委託研究「臺北市政府退休公務人員生活之研究」，以問卷方式調查 497 位市政府退休公務人員，發現再任職的現象與退休方式有顯著的不同，自願退休者其退休動機大多是想再進一步發展，因此工作意願較強、所從事的工作性質較具競爭性，在工作選擇上比較不會與公益性有關、工作關係緊張、工作待遇重視。命令退休工作意願相對弱、大都願意從事較溫和性工作（如圖書管理、教師、諮商顧問、義工等）；因工作性質大都屬於義務工作，是一種隨喜式的服務，因此工作關係較為自由鬆散。另外，在願意參與社會性工作的退休人員中，僅有 10.6%的受訪者願意參加完全無報酬的工作，多數退休人員並不熱衷「純粹」義工性質的工作，因此僱用退休人員擔任義工必須要有一些條件的配合，否則公部門所規劃的運用退休公務人力從事義工，可能會得不到退休人員的熱烈回應。

行政院人事行政總處（101 年間，未發表）自行調查研究之「建構退休公教志工人力運用之機制-從推廣退休公教志工參與志願服務觀點初探」，為瞭解各機關目前推動志願服務之情形及機關內已（擬）退休公教人員擔任志願服務情形進行調查，請總統府、立法院、考試院、司法院及行政院暨所屬各機關（構）學校填列問卷並回收分析。研究發現，1、各機關(構)已退休公教人員擔任志願服務情形：經回收 27,802 份問卷，目前正參與志願服務者有 6,837 人(25%)，未參與志願服務者有 20,965 人(75%)，加上未投入志願服務，但日後有可能加入志願服務之比例，有 5 成左右。2、擬退休人員未來擔任志願服務情形：經回收問卷數共計 6,250 份，退休後有意願擔任志工為 42%，目前無意願而未來有可能性者則有 51%。

行政院人事行政總處（2015）委託研究計畫「公教人員參與志願服務模式及其推動策略效能之評估研究」，回收問卷調查 600 份，並辦理焦點團體座談六場。研究結論，現職公教人員「從未參與」志願服務的情形共有 109 位，佔 54.5%，未參與的原因以家庭因素為主、「目前仍持續參與」共有 53 位，佔 26.5%；退休公教人員「目前仍持續參與」志願服務的人最多共有 238 位，佔 59.5%、「從未參與」共有 90 位，佔 22.5%。無論是現職或退休公教人員，對於參與志願服務動機皆願意付出，且付出後認為自己收穫會更多，因而具有成就感，也認為參與志願服務是一項有意義的事。唯一不同的是現職公教人員重視志願服務的氛圍，而退休公

教人員重視的是志願服務內容。研究團隊認為時間障礙是造成公教人員參與志願服務最大的因素。因此，若能在其還在現職就規劃志願服務相關內容，並在其即將退休前的 3-5 年提供志願服務內容相關訊息以融入其退休後的生涯規劃，也可讓其提早接觸，而非受限於時間、家庭等因素。藉此，讓即將屆退的公教人員可於此一階段有提前接觸志願服務的機會，進而培養參與志願服務的觀念與意識。此研究案堪稱是目前我國公教志工制度研究最具代表性者，其電訪調查樣本範圍涵蓋全國，焦點座談與會者代表包含退休公教人員、現職員工、學者專家、運用單位、人事單位，具各關係對象之代表性，其結案報告極具價值，可做各機關續為深入探討之基礎，或訂定、修改策略之參考。

## 貳、 綜合分析

綜合上述文獻研究成果，我國退休公教人員參與志願服務意願及參與程度並不低，但也仍有空間待各機關提出創新策略，再提高退休人員參與的比率。而前人研究結果顯示，公教員工在職時如有培養參與志願服務意願或習慣者，對於其退休後再回到機關貢獻的機率比較高，並以退休前 3-5 年進行有計畫地養成為建議，此部分的進一步調查研究似乎較少。另外，目前研究大多以當下公教志工制度的招募、媒合功能為主，偏重於探究退休人員生活、公教志工參與動機、參與障礙因素等，鮮少重視退休人員人力資源之管理與開發。由於民國 85 年行政院頒布「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」，代表了長期以來各級政府對於退休公務人力運用的基本思維，就機關而言，主要在於協助機關補充基層人力的不足，如櫃檯接待解說等行政助理工作，似將退休公教人力定位在輔助性質。或許因此緣故，相關研究之目的皆以提升退休公教人員參與志願服務意願為主，且認同機關志工協助的工作性質屬於庶務性及活動性，並未在人力資源管理面向上做深入的探討。

近年來，我國公教人員參與志願服務的成效，由圖 2-1 中可知，在政府的積極推動下明顯成長，以各地方府為例，民國 85 年至 104 年間，由 6,413 人逐年增加至 5 萬 2,005 人<sup>7</sup>。以表 2-1 顯示，103 年度全國公教志工人數為 94,771 人，占全國

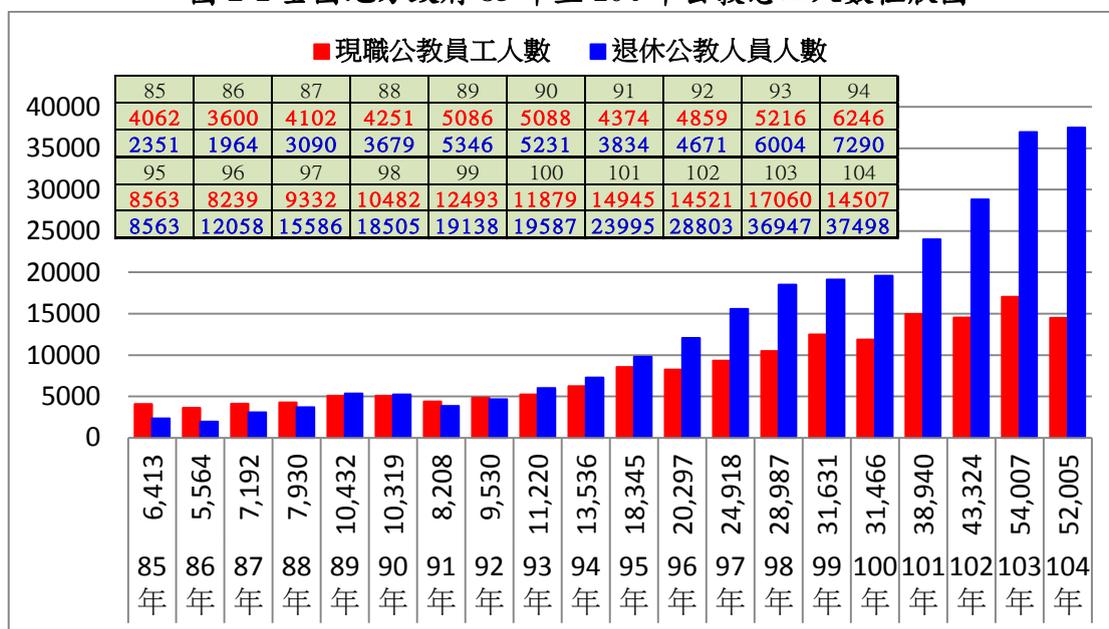
---

<sup>7</sup> 由於衛生福利部公布之全國性志願服務統計資料，自 103 年度起始有區分出具公教人員身分之志工人數，無法進行全國性資料分析，故以地方政府資料例。

[http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210006&serno=200805210008&menudata=VolMenu&contlink=ap/date\\_view.jsp&dataserno=201505150001&logintype=null](http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210006&serno=200805210008&menudata=VolMenu&contlink=ap/date_view.jsp&dataserno=201505150001&logintype=null)

志工10.3%、104 年度全國公教志工人數為 103,245 人，占全國志工10.88%。量的提升已見成效，公教員工對參與志願服務的意識即使未全面化也已然萌生，未來人事行政總處當在此基礎下，以人事行政專業職能對目前退休人力運用政策進行變革並規劃新的策略。以筆者粗淺想法，認為已退休人員有其固有生活習慣，較難改變其生活型態，短程規劃上，各機關或許可思考從退休人力源頭著手，以已登記退休或 3-5 年內有退休意願的員工為對象，加強推動機關退休人力運用策略，以收事半功倍之效；長程規劃上，應參採外國做法，自國民青、少年時期即有計畫地將志願服務體現於生活中，隨世代更迭逐漸改變社會文化，達到全民志工之目標。

圖 2-1 全國地方政府 85 年至 104 年公教志工人數柱狀圖



本圖由作者自行繪製。資料來源：衛生福利部統計處，2015，志願服務統計  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f\\_list\\_no=312&fod\\_list\\_no=4184](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4184)

表 2-1 全國公教志工人數及比率統計表

年度	全國志工總人數	公教志工總人數	現職公教志工人數	退休公教志工人數	全國公教志工比率 <sup>註1</sup>	退休公教志工比率 <sup>註2</sup>
103 年	920,368	94,771	32195	62576	10.30%	6.80%
104 年	949,117	103,245	35027	68218	10.88%	7.19%
年度	全國志工總人數(55 歲以上)	公教志工總人數	現職公教志工人數	退休公教志工人數	全國公教志工比率(55 歲以上)	退休公教志工比率(55 歲以上)
103 年	324,365	94,771	32195	62576	29.22%	19.29%
104 年	368,079	103,245	35027	68218	28.05%	18.53%

本表由作者自行繪製。資料來源：衛生福利部志願服務資訊網

[http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210006&serno=200805210008&menudata=VolMenu&contlink=ap/date\\_view.jsp&dataserno=201505150001&logintype=null](http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210006&serno=200805210008&menudata=VolMenu&contlink=ap/date_view.jsp&dataserno=201505150001&logintype=null)

衛生福利部統計處，2015，志願服務統計

[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f\\_list\\_no=312&fod\\_list\\_no=4184](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4184)

註 1：全國公教志工比率=公教志工總人數/全國志工總人數(或 55 歲以上)\*100。

註 2：退休公教志工比率=退休公教志工人數/全國志工總人數(或 55 歲以上)\*100。

### 第三節 理論基礎與相關論述

綜析相關國內外退休人力活化之研究成果，雖然目前並無直接關於退休人力運用之學術理論，惟各國政府運用退休人力之政策發展趨勢，是以「階段性退休」(Phased Retirement)及「時間銀行」(Time Banks)二項創新策略為概念，目標是活化運用中、高齡退休人力，尤其英、美兩國多年之實務經驗，未來勢必將帶動其他國家效仿，做為先進國家因應人口結構老化問題之基礎。本節將探討了解美國實施階段性退休及歐美國家盛行的時間銀行此二項政策之源起概念，做為本研究論述之基礎。

#### 壹、美國階段性退休<sup>8</sup>

美國較早期採用階段性退休方案的是大學院校，如北卡羅萊納大學 (the University of North Carolina, UNC) 從 1998 年就實施階段性退休，有 698 位教職員利用此方案，大約 20 到 30% 的屆退人員選擇減輕工作量。但兼負行政職者不能採用此方案，其他像從事教學、研究和其他服務工作的終身聘人員如已達規定的退休年齡可以以簽合約的方式和學校達成採用階段性退休方案的協議，但此方案的採用原則必須符合自願性。北卡羅萊納大學在 1998 年試辦階段性退休方案，試辦 5 年後就將其計畫列為該大學正式的員工福利制度，其將此方案列為人資政策的目的是為了促進人員的新陳代謝，並提供屆退員工彈性的工作型態。

有別於傳統的直接退出職場方式，階段性退休這種逐步退離的創新做法有利於營造出對中高齡員工一個更具彈性化的工作環境。因此，美國這 10 幾年來對於階段性退休制度的推行，不但努力倡導、鼓勵企業採行，還針對實務面不利於此

---

<sup>8</sup> 請參見呂育誠，2016；黃淑文，2012。

制度的法規進行修正，希望藉此制度來提供給中高齡者更具彈性的就業環境，以留住仍具生產效益的中高齡員工，滿足其繼續就業的需求並延後其退休年齡來減輕國家社會福利或退休金支出的負擔。不管對雇主或員工而言，階段性退休方案的採用皆具有相當正面的意義，綜合前人的研究<sup>9</sup>具有以下幾點意義：

#### **（一）給予員工另一種選擇**

很多中高齡員工希望在 5、60 歲甚至更高齡時，能以不同的工作型態繼續工作，一份針對紐約州中高齡員工及退休者退休與幸福感的縱貫性研究報告指出，有 19%的受訪者希望完全退休，有 35%的受訪者希望在 5、60 歲時減少工作量。兩年後，研究者發現許多當初希望減少工作量的中高齡員工完全退休下來，因為他們面對的只有兩種選擇，繼續全職工作或完全退休。自願性的階段性退休方案可以幫助想以不同工作型態繼續留在職場的中高齡員工。

#### **（二）提昇員工的幸福感**

階段性退休方案有益於員工健康及提昇幸福感。研究發現，在人生晚期繼續從事有薪給或無薪給的工作有助於提昇主觀性的幸福感。

#### **（三）減少專業技能及人才的流失**

階段性退休可以幫助企業組織處理占勞動市場 40%的嬰兒潮世代退休時，將產生的專業技能和人才流失的問題。

#### **（四）提供彈性化的工作環境，打破原有的職涯迷思**

階段性退休呈現出現有的組織政策、作法的變革。這種創新的做法有利於營造出對所有年齡層和不同人生階段的員工一個更彈性化的工作環境。當然，此方案也挑戰了有價值性的工作必須是全職工作性質這種被視為理所當然並根深蒂固的想法，並將動搖員工終其一生應全心投入全職工作，而兼職工作者是不夠投入或較不具有價值性這樣的職涯迷思。

美國實施階段性退休的經驗是相當成功的，主要原因是官方的致力推動，從大學院校的採行，進而成為滿足企業界對中高齡人才留用需求的政策，於 2014 年，亦已正式為提供聯邦各機關進用退休人力的規範，其政策目標有三：第一，傳承退休人員經驗，以培育下世代的優秀公務人力。第二，延續機關業務運作不中斷，並確保能順利交接。第三，作為機關的「導師」(mentor)，以提供現職人員諮詢

---

<sup>9</sup> Moen, Fields, Quick, & Hofmeister, 2000; Moen & Altobelli, 2006; Kim & Moen, 2001; Moen & Fields, 2002; Moen, P., Fields, V., Quick, H., & Hofmeister, H., 2000; Moen & Roehling, 2005

學習機會。美國的階段性退休經驗勢必成為世界各國的學習標竿，引領各國退休人力運用政策的發展方向。

根據匯豐集團 2007 年《未來的退休生活》全球調查，有 72% 的受訪者表示希望不受到強制退休年齡的規範，即使過了退休年齡也希望能繼續工作下去<sup>10</sup>。匯豐集團 2013 年同系列的調查報告，顯示台灣 25 歲到 44 歲在職人士中有 45% 打算在 57 歲時開始減少工作時數，先進入半退休狀態，主要是希望藉此逐步過渡到完全退休狀態，避免身心鈍化。不過，在 55 歲到 64 歲較年長的受訪者族群中，僅有 13% 的人已經進入半退休狀態，卻有高達 56% 的人期待半退休，換句話說，我國有將近七成的中高齡在職人士，不希望自己完全退休。與前述 2007 年調查報告相驗證，我國現行公私部門退休制度，已經不符合勞動者對退休方式的實際需求，上述調查結果證明，我國退休人員渴望有不只一種的退休方式選擇，階段性退休很可能會是他們想要的。

## 貳、新公共治理的創新思潮：時間銀行<sup>11</sup>

1972 年，諾貝爾經濟學獎得主 Elinor Ostrom 提出公共服務「共同生產」(co-production)概念，廣義上，係指一些經常性需要的財貨和服務可透過不同組織和個人提供。Elinor Ostrom 於 1975 年公共行政的研究中，定義 co-production：「不在政府體系內的個人也可提供產品與服務」，突破以往消費者與生產者的角色限制，消費者也可成為生產者，市民是個更積極的角色，比起客戶來得更為積極。Ostrom 探討市民是否可以取代政府服務，結果發現質與量上都可以比政府提供得更好、更有效率。但研究也有限制，co-production 這個概念並不能在教育、醫療、警政上有明確的實證（這些都是普通市民難以取代政府的部份）。Ostrom 解釋，「共同生產」是要在不提高成本支出的狀況下去改善公共服務的品質，且是要增加公民和政府利益的一個重要歷程。時間銀行是「最大可能性參與」(maximum feasible participation)的延伸概念，更是達成「共同生產」(co-production)的技術。對政府而言，「共同生產」可以結合民間力量致力於公共事務，並在不增加經費預算情況下

<sup>10</sup> 受訪者想要繼續工作的理由，包括了：金錢上的需求(25%)、繼續有價值的工作(22%)、維持活躍的生活(21%)、人際關係延續(13%)、思考活化和精神刺激(13%)等。從這個調查可以發現，「退休」對於個人的意義已隨著大環境的變遷而改變，金錢固然是想繼續工作的重要因素，但是讓自己保持活躍、有新的學習刺激與人際接觸也非常重要，人們對於退休一詞已有了不同以往的看法。

<sup>11</sup> Cahn, E. & C. Gray, 2012；劉宏鈺等，2014。詳請參見附錄三。

去增強政府服務提供的效能；對民眾而言，能夠提供更多參與公共事務的管道，反而因此能夠獲得較多的選擇機會、減少等待的時間，並且享有客製化的專業服務。Ostrom 和她的研究團隊都注意到，大部分的公共服務並不是單一由政府當局輸送，而是要透過公私部門不同的行動者提供。消費者也可以是一個生產者，甚至和服務提供者在服務過程中成為共同生產者，一起致力於公共利益的創造（劉宏鈺，2015）。

「時間銀行」(Time Banks)是 1980 年代美國人權律師 Edgar Cahn 所創辦，他把每個人的時間、服務當作一個有價的貨幣，透過每個人對別人付出所累積的「時間貨幣」，換成他自己想要的服務，而每個人的時間都是「等值」(單小懿，2009)。這是一個以服務來交換所需的物品或勞務的機制，在平等互惠的基礎上，提升個人生活品質，創造社區網絡與社會資本。面對新的交換時代，Edgar 為「時間貨幣」下了新定義：「時間貨幣是金錢經濟和社區經濟的橋梁」(bridging the economy of money and economy of community)。這種以時間為體、互助為本的回饋模式，轉化並擴充了貨幣原有的價值，鼓勵人人以勞務、貨物、技術等方式進行交換、互動與互助的服務輸送系統，將志願服務的位能轉為動能，讓集體公民意識與網絡資源成為最重要的行動核心。會員間通行的「時間貨幣」可用來換取所需的回饋和服務，展現一種非經濟與非對價的交易模式（林宏達，2009）。

Edgar 認為時間銀行的核心價值在於：(一)每個人都是資產(Assets)。(二)有些工作超越金錢的價值。(三)彼此互助(Reciprocity in helping)。(四)必須建立社會網絡(social networks)。(五)每個人都值得尊敬。時間銀行的核心價值突顯人是社會當中最重要資產，重新定義「工作」不是只有「金錢」的價值；打破單方面的慷慨贈與，轉換成為雙向受益的共同互惠；並藉由互助精神來累積親密與信任關係的社會資本(social capital)。另外，時間銀行有一個很大的特色，就是時間銀行是跨國性的，假設美國的時間銀行志工在英國需要他人協助時，可藉由英國的時間銀行在當地找到能及時提供援助的志工，不需經由美國的時間銀行做轉介的工作，而英國的時間銀行只需連線至該志工在美國的時間銀行帳戶做服務時數的扣除，像這樣跨地域性的服務模式，儼然拉近了人與人之間的距離，社會網絡也將更為密集（張亦孜，2009）。

時間銀行在美國、英國都很盛行，許多民間志工團體很愛用，成立了很多組織，而美國的官方政府較為採納這概念，公民參與可以增加更多公共財貨和服務

的供應，這一點在美國早就發展了好長一段時間，基本上，這個概念會被廣泛運用到志願服務的範疇之中，做為一種催化工具，發展出共同生產的自我觀點且極大化了可能之參與，甚至將之晉升為公民培力的一項資源。美國的例子提供台灣，可以藉由經濟誘因的方式促進高齡志願服務的參與率，同時也可以提供經濟補助給於高齡者，彌補其所得的不足。以往的研究，結果都顯示經濟狀況的確會影響個人參與志願服務的意願，經濟誘因實際上對提高個人參與志願服務的意願絕對有其效果存在，美國將志願服務視作一種生產性的活動，是希望能夠透過生產性經濟活動鼓勵志願服務的利他行為，同時希望解決貧窮問題。由於我國退休公教人員，大部分在經濟上並不匱乏，他們重視的是被尊重的感覺及歸屬感，給予適當的報酬就是一種尊重，退休了仍維持社會參與、暢通的人脈網絡，就是一種歸屬感，時間銀行恰是如此的運作模式，若能將此模式導引入我國公教志工制度，相信對國家社會發展將有很大的效益。

## 參、從階段性退休及時間銀行探討運用退休人力的新概念

筆者由前述階段性退休及時間銀行之理論概念中，歸納出以下二項各國運用退休人力的新概念。

### 一、新退休模式是一種過渡的概念、漸進式的淡出工作模式

專門研究高齡社會的美國心理學家肯·戴可沃博士 Ken Dychtwald，在其著作《老將當家》這本書中，提出三種未來職業曲線，一種是傳統的退休後就中斷的職涯，一種是換低速檔，工作慢慢減量，還有一種是永續發展，不退休。依各國提出退休人力活化運用的機制及策略來看，後二種情形將是正在進行中的世界趨勢。先進國家因應高齡化社會帶來無可避免的衝擊，早已提出逐步退休等相關政策，並有多年的階段性退休實施經驗。但國人對此議題相當陌生，我國公私部門對退休的定義仍停留在傳統觀念，傳統退休是一刀兩斷、工作與完全不工作的二元模式。新退休模式則是，退休者繼續工作，但是大幅降低工時。例如，只上半天班，或一周只上三天班；也可以是，繼續服務於現在的雇主，但減少工作時間，順利過渡到完全退休階段，估算退休金的方式，也必須調整。國際人力資源顧問公司韜睿惠悅（Towers Watson）的分析師馬卡姆（Ian Markham）指出：「過去幾年來，對於階段性退休感興趣的人越來越多，這種方式可以讓『嬰兒潮世代』更

順利地過渡到完全退休階段。」從人力資源的角度，在少子化趨勢下，嬰兒潮世代斷然地全部退出職場，不但是國家的損失，對勞動力市場恐怕也將造成衝擊；從政府的角度來看，經建會認為，可望達到促進經濟成長（維持生產力）、維持充足稅基及降低依賴人口等三大好處（燕珍宜，2012）。

在過去的 20 年來，瑞典以及其他的歐洲先進國家以及美國和加拿大，創立了「逐步退休」(gradual retirement)<sup>12</sup>方案，這些方案的目的是為了使中高齡員工在職場上仍有所用，同時也能提升勞動參與率並維持退休金系統的永續運作。就個體的觀點來看，逐步減少工作時數，和緩地從職涯轉換至退休階段，對屆退者而言，是相當具有吸引力的，因為很多人不喜歡在過了退休年齡後以同樣的工作負荷量繼續工作，但對於以減輕工作量的方式繼續留在職場卻很感興趣(Kantarci & Van Soest, 2008)。在美國，退而不休已經成為愈來愈多銀髮族所選擇的生活型態，他們寧可採取漸進式的淡出工作模式，來取代以往從職場全面退出，這種「階段性退休」(phased retirement)的趨勢，也成為近來美國退休文化中新掀起的風潮。可以預見「退休」一詞，將因而重新定義，我國現行運用退休人力的模式，實有必要進行變革。

## 二、志願服務的新中間路線—自助助人的時間銀行

傳統互助養老模式主要是低齡老人幫助高齡老人，這種單向的付出缺乏互動與激勵，主要依靠低齡老人的責任意識與奉獻精神來維持，而由於低齡老人的精力畢竟有限，從助人為樂行為中得到的邊際效用存在遞減，隨之會逐漸產生疲勞感，此外，自己未來的養老保障存在不確定性，這些因素都會影響到互助養老模式的可持續性。而時間銀行引入有償機制，使會員對自己的延期收益形成可靠的心理預期，時間貨幣這一無形資產給會員帶來榮譽感、收益保障及與他人帳戶數額的良性競爭，這對會員可產生持久的激勵作用，從而保障互助養老行為的長期性與經常性（劉雪成等，2012）。

時間銀行創新的理念幾乎完全顛覆了傳統的概念，將「純利己主義」和「純利他主義」兩種的極端做一調和，另行開闢一條新中間路線，是介乎於市場自利與慈善利他之間的一個綜合性的新觀念（劉宏鈺等，2014）。歐美先進國家對時間

---

<sup>12</sup> 逐步退休(gradual retirement)是指以減輕工作量的方式從職場撤退至完全退休。其方式有兩種，一為階段性退休：以減少工作時數的方式繼續為同一位雇主工作；一為部分退休：轉變至不同雇主，工作時數較少、收入較少但工作負擔也較輕的工作(Kantarci & Van Soest, 2008)。

銀行的盛行，顯示出他們對「志願服務」一詞，已經有了新的觀念與想法，新世紀的志願服務將不只是純利他主義的志願服務，而是自助助人的志願服務，藉由個體的經濟性形成綿密不息的脈絡，時間銀行正是此理念的具體表現。志願服務人力資源不能只被視為一項任意性資源，適時掌握時機潮流是必須的，更重要的是相關部門主政者須有跳脫以往觀念的新思維，從整合觀點讓志願服務系統所具有的充沛力量，突顯實質的定位（賴兩陽，2008）。我國退休公務人力運用，主要政策以傳統無私奉獻的志願服務參與模式為重點，造成退休人力等同志工（志願服務）的迷思，未來要提升國家競爭力，有必要進行制度的變革與新觀念的灌輸。

#### 肆、退休人力活化的現代意義

退休人力活化，就如同英文「活化（activation）」的意義所言，所涉及的不單只是勞動參與，亦有社會參與。而社會參與對於退休人力而言，已非單純利用經濟壓力所能解釋，亦非資本主義架構下的自利精神能夠解釋。科技逐漸進步以及其所帶動的工作組織的轉型，已經使得工作的意涵不再全然相同於承襲於工業社會的工作意識。大量的非典型就業型態，以及其他隨著科技進步而出現的工作型態，開始成為當代社會的一部分，深植於我們所處的社會中。因此，在此對工作意義的重新認知下，活化才具有「現代」意義。目前我國志願服務法中將志願服務視作無酬的志願性服務工作，限縮了志願服務工作的多種可能性，並且將志願服務與工作以有酬或是無酬加以劃分，或者是利用金錢衡量其兩者的差異與其生產性，其實就是低估了志願服務或是社會參與（呂建德等，2010）。



# 第三章 國外退休人力活化策略與我國公教志工 推動現況

為瞭解各國對退休人力運用的策略與趨勢，本章內容將進行分析國外退休人力活化策略之分析、歸納與概念聚焦，從而分析獲得國外退休人力運用的新趨勢，做為我國政策變革之參考。

## 第一節 國外退休人力活化策略分析

本研究運用近年研究國際高齡人力活化策略之研究成果，進行分析國內外學者專家對國外退休人力活化策略之建議與意見，以歸納出各運用退休人力的新趨勢。

### 壹、國外退休人力資源活化策略

行政院研究發展考核委員會（2014年1月22日併入國家發展委員會後裁撤）99年委託研究報告「退休人力資源活化策略」，蒐集分析日本、韓國及美國與瑞典，因應高齡社會、高齡化社會退休人力資源活化之具體策略及政策；並透過電話調查的方式，以領取勞工保險老年給付的退休者，作為調查樣本，瞭解目前台灣退休者對社會參與以及勞動參與的態度以及期望。經本研究探討其對國內外運用退休人力資源活化策略的新進觀點如表 3-1、3-2，以歸納出運用退休人力的新趨勢。

表 3-1 國際組織對中、高齡者就業的原則與建議之彙整分析表

國際組織	原則與建議	運用退休人力的新趨勢
國際勞工組織 (ILO) 提出四點建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.建議全額年金的領取資格，應該從原先依據勞工的年齡改為依據其年金的繳費年資。</li> <li>2.將年金領取的時點限制在勞工完全自勞動市場退休後，此項調整必須同時將勞工年金額度適度提升以作為鼓勵勞工遵行的誘因。</li> <li>3.鼓勵中、高齡者採行部分就業 (partial employment) 與階段性退休 (phased retirement)，如此能同時減緩大規模中、高齡者退休現象對勞動市場的健全運作，以及社會安全的財政體系造成重大衝擊。</li> <li>4.建議透過加強技能訓練、改善工作條件、以及調整工作環境來提升中、高齡勞動者的生產力與可僱用力。</li> </ol>	部分就業與階段性退休之策略，正如我國學者呂育誠教授 (2016) 所提「美國階段性退休 (Phased Retirement)」的經驗，傳承退休人員的經驗，培育下世代優質公務人員。
聯合國 (UN)	2002年通過「馬德里政策宣言與國際行動計畫」	

1991 年頒佈 五大原則之 自立原則	(Madrid Political Declaration and International Plan of Action)，強調必須確保中、高齡者在老化過程中享有應得的人身保障與尊嚴，並持續維持其社會參與的機會與管道。	
經濟合作發 展組織 (OECD)	為解決過去因為年金申請資格過度寬鬆，造成勞動者提早退休的趨勢，連帶加重國家財政的負擔， <b>OECD 國家近年來逐漸採行延後退休的措施，以提高中、高齡者的勞動力參與率。</b>	

註：作者依行政院研究發展考核委員會 99 年委託研究報告「退休人力資源活化策略」自行彙編。

上述國際勞工組織 (ILO)、聯合國 (UN) 及經濟合作發展組織 (OECD) 提出建議，鼓勵中、高齡者採行部分就業 (partial employment) 與階段性退休 (phased retirement)，以減緩大規模中、高齡者退休現象對勞動市場的健全運作，提高中、高齡者的勞動力參與率，及健全社會安全的財政體系運作。從運用退休人力的新趨勢歸納出之策略，正如我國學者呂育誠教授(2016)所提「美國階段性退休(Phased Retirement)」的經驗，正式體制下建立運用退休人力政策，傳承退休人員的經驗，同時培育下世代優質公務人員。

表 3-2 「退休人力資源策略」建議與意見彙整分析表

建議與意見	具體內容	運用退休人力的 新趨勢
研究結論提出之政策建議--立即可行建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府部門可以透過公共就業的方式雇用退休人力於非營利組織部門，並且以部分工時的形態為主。</li> <li>2. <b>彈性化與多元化的工作生涯與職務設計</b>：鼓勵雇主能夠積極在持續僱用體系或是再僱用體系中，重新設計符合高齡勞動者的職務以及工作生涯。</li> <li>3. <b>利用社區大學或是相關教育體系，提供社區服務相關的技能與知識訓練，促進他們參與相關的志願服務活動。</b></li> <li>4. 利用同心圓招募方式招募老年志工，解決老年參與志願服務資訊不足之問題（同心圓招募係指招募方式形似滾雪球，透過既定團體中的個人網絡關係來尋求潛在志工）。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 彈性化與多元化的工作生涯與職務設計。</li> <li>2. 與社區大學或是相關教育體系合作。</li> <li>3. 透過學校教育，從青少年時即積極鼓勵參與志願服務。</li> <li>4. 代間學習制度。</li> </ol>
研究結論提出之政策建議--中長期政策建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提高退休年齡減少提早退休。</li> <li>2. 設計適合高齡勞動者的工作場所。</li> <li>3. <b>透過學校部門積極鼓勵志願服務文化</b> 許多老人參與志願服務並非是退休之後才參與志願服務的，而是退休之前即已經參與相關的社會與志願服務活動。台灣應該在中小學時，即積極鼓勵青少年投入</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. 退休軍公教人員應用在人力規劃上，可以部分工時(part-time)的方式，回來技術指導年輕的職</li> </ol>

	<p>相關的志願服務組織活動，譬如社會服務型或是社區型的組織活動，培養其志願服務的精神。</p> <p>4. 透過老人志願服務方案的實施鼓勵老人參與志願服務。</p> <p>5. 提供經濟誘因促進社會參與意願</p> <p>美國相對較高的高齡志願參與率，主要可以歸功於三點，第一即是有特定的高齡志願服務方案；第二，即是高齡志願服務方案是做為抗貧政策的一環，也就是促進高齡志願服務參與的同時，同時解決貧窮問題。第三則是政府對高齡志願服務的鼓勵以及文化上的認知。因此，對美國而言，志願服務不只是志願服務而已，而且同時也被視作一種生產性活動。參與志願服務的高齡者或是退休者，在參與志願服務過程中，都可以領取到一定程度的經濟補貼，做為其退休後經濟生活所需。因此其高齡志願服務參與相對較高，即是因為其提供了經濟誘因。</p>	<p>員。</p> <p>6. 倡導多元的退休制度：延遲退休、彈性退休、提早退休。以香港的教授退休制度而言是慢慢退，而不是到某個年紀之後都做一個斷點，所以香港的制度可以在這過程當中，指導新進的老師，做經驗傳承。</p>
<p>學者專家焦點座談意見</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建議未來研究案可以教師進修制度做為方向，成立學分銀行、鼓勵教師從事社會服務。</li> <li>2. 制度面：(1)倡導多元的退休制度：延遲退休、彈性退休、提早退休。(2)更完善的工作環境：職務再設計。(3)彈性上班設計：如部分工時。(4)非正式勞動市場的開拓：如社區型的方案。(5)人力培養。</li> <li>3. 汽車業有許多工作有賴經驗傳承，才能夠上緊每一支螺絲釘，因此，福特汽車很歡迎退休員工能夠留下來指導新進人員，因為這些經驗傳承能夠減緩許多跌跌撞撞的摸索過程，省下許多成本。</li> <li>4. 對於人力銀行可以分為勞動市場以及志願服務的部份，讓這些退休的人力有所選擇，可能可以用PART-TIME的方式，回來協助年輕的職員，做技術指導的部份，或者只是單純的志願服務。</li> <li>5. 以日本山葉的企業為例，對退休人力成立工會，發揮自己的專長從事志願服務，或是企業志工，因此是否可以將退休的人力，將其運用到企業志工來做運用。</li> <li>6. 也許可以引進代間學習的制度。</li> <li>7. 退休是過程，不是一刀兩切的斷點，以香港的教授退休制度而言是慢慢退，而不是到某個年紀之後都做一個斷點，所以香港的制度可以在這過程當中，指導新進的老師，也因為台灣一刀兩切的制度，使得代間的學習變得比較困難。</li> <li>8. 北歐部分退休可以應用在軍公教人員上的人力規劃上，不是給全職的工作，而是部分工時。</li> </ol>	<p>7. 參考美國作法提供經濟誘因促進社會參與意願（惟我國公教人員大部分經濟穩定，筆者認為可以時間銀行模式取代經濟補貼，用累積之服務時數換取服務如家教、托顧毛小孩、公托優先權等）。</p>

註：作者依行政院研究發展考核委員會 99 年委託研究報告「退休人力資源活化策略」自行彙整。

學者專家研究國外退休人力資源策略提出上述具體建議內容與實例，從人事管理面向歸納出之策略：1.彈性化與多元化的工作生涯與職務設計。2.與社區大學或是相關教育體系合作。3.透過學校教育，從青少年時即積極鼓勵參與志願服務。4.代間學習制度。5.退休軍公教人員應用在人力規劃上，可以部分工時(part-time)的方式，回來技術指導年輕的職員。6.倡導多元的退休制度：延遲退休、彈性退休、提早退休。7.參考美國作法提供經濟誘因促進社會參與意願（惟我國公教人員大部分經濟穩定，筆者認為可以時間銀行模式取代經濟補貼，用累積之服務時數換取服務如家教、托顧毛小孩、公托優先權等）。

## 貳、退休人力運用模式及其推動策略效能

行政院人事行政總處 104 年進行之「公教人員參與志願服務模式及其推動策略效能之評估研究」，蒐集分析美國、英國及新加坡等國家推動參與志願服務之策略及實務；同時藉由回收問卷調查 600 份以蒐集影響現職及退休公教人員參與志願服務因素等問題與意見，並進行焦點團體座談，以瞭解與會者對議題之看法與建議，此研究綜合公教人員與政府機關二種視角，建構出鼓勵公教人員參與志願服務的運作模式，進而提出相關具體建議內容，經分析歸納出運用退休人力的新趨勢如下表。

表 3-3 我國公教志工模式及其推動策略效能研究之建議與意見彙整分析表

建議與意見	具體內容	運用退休人力的新趨勢
現行公教志工模式及其推動策略效能研究成果之建議	1. 年度工作計畫中規劃辦理志工需求媒介活動。事先邀請志願服務需求單位並廣為宣傳此活動訊息，公教人員能直接了當地接觸並瞭解其可服務的內容。 2. 會議中納入志願服務宣導並擴增獎勵的對象類別，以強化機關單位首長推動志願服務的意願。 3. 以資源系統面向思考，爭取家庭成員的加入與支持。無論在招募、訓練、服務設計等，以家為單位進行。 4. 透過文宣設計，喚起參與志願服務的使命感並宣揚服務價值。（如海報、APP、社會媒體等） 5. 引進多元化的志願服務師資與課程，以擴大參與志願服務範疇。 <b>現職公教人員在獲取訊息的障礙較高，若能在其原本終身學習時數中納入各式行業及領域中有關志願服務資源的師資與課程，使其具體認識並擴大其參與志願服務的範疇，將有助於公教人員參與志願服務的意願。</b>	1. 終身學習時數中納入各式行業及領域中有關志願服務資源的師資與課程。 2. 即將退休前的 3-5 年提供志願服務內容相關訊息以融入其退休後的生涯規劃，讓即將屆退的公教人員可於此一階段有提前接觸志願服務的機會。

	<p>6.擴大屆退人員接觸志願服務機會，培養參與志願服務意識。</p> <p>時間障礙是造成公教人員參與志願服務最大的因素，若能在其還在現職就規劃志願服務相關內容，並在其即將退休前的3-5年提供志願服務內容相關訊息以融入其退休後的生涯規劃，讓即將屆退的公教人員可於此一階段有提前接觸志願服務的機會，進而培養參與志願服務的觀念與意識。</p> <p>7.審視並落實各機關的志願服務績效獎勵實施要點。各單位自訂的計畫納入獎勵表揚、推廣方式、退場機制及志工倫理等面向之內容。</p>	<p>3.退休人員普遍對回原單位擔任志工是有意願的，因為比較熟悉的單位與專長領域。且要有一個規範才能夠充分去應用他們當時在職場上的專業技能。</p>
<p>焦點座談與會者及學者專家意見</p>	<p>1.提供誘因以吸引參與志願服務，方式包括保險的提供、禮品的贈送、表揚獎勵、志願服務點數累積以換取日後看護需求及活動成果的回饋等。</p> <p>2.新北市會提供一個所謂志工點數，有一個小冊子做點數有登記，以後老年時有看護的需求，在申請看護的時候，點數越多順位就會越高。</p> <p>3.與會者普遍對回原單位擔任志工是有意願的，因為比較熟悉的單位與專長領域。像我們動保處，原來在大山上動保處人員，對工作很熟悉，一退休後馬上就接上去，去幫助那些動保的業務，所以我想這樣會比較快一點。</p> <p>4.如果說要讓退休人員能夠在繼續精進，尤其認真有成就的主管回去參加，我覺得我們退休志工一定要有一個很好的規範，我覺得才能夠充分去應用他們當時在職場上的專業技能。</p> <p>5.與會者對退休公教人員參與志願服務的建議包括能有一專責單位負責志願服務參與的推動業務，並有系統地從中央至地方做一系列的架構規劃。此外，也建議能制定規範，讓退休公教人員從事志願服務時能有所遵循，避免人才無法有效運用。</p> <p>6.聯想到的就是企業志工，像日商公司是給他們假，好幾個小時的假讓他們去做一些志工服務，要拿時數條回去回報，企業是以團體方式帶出來，例如我禮拜一就帶著摩斯漢堡北區40位店長去做志願服務，而且他們是一個月一次，早上開會下午就是由總經理這樣帶出來，這都是有強制性的。</p> <p>7.退休人員回去志願服務是增強、促進的一個功能，而不是說去取代所有專職單位應該有的任務。</p> <p>8.我們知道有時間銀行的概念、也有待餐的概念，我們不可以把兩個加起來，譬如說我們有一個媒介的平台，當獨居老人需要有人來幫他掃地，那他提出這樣的需求去申請的時候那個平台就會去媒介志願服務人力來幫忙。</p>	<p>4.能有一專責單位負責志願服務參與的推動業務，並有系統地從中央至地方做一系列的架構規劃。</p> <p>5.企業志工的方式，採強制性並定期的帶團體員工出來做志願服務。</p> <p>6.運用時間銀行的概念、待餐的概念。</p>

註：作者依行政院人事行政總處104年進行之「公教人員參與志願服務模式及其推動策略效能之評估研究」自行彙編。

從我國現行公教志工模式及其推動策略效能研究之建議，及與會座談學者專家所提意見具體內容中，歸納出幾點運用退休人力的策略新趨勢，如：1.即將退休前的 3-5 年提供志願服務內容相關訊息以融入其退休後的生涯規劃，讓即將屆退的公教人員可於此一階段有提前接觸志願服務的機會。2.退休人員普遍對回原單位擔任志工是有意願的，因為比較熟悉的單位與專長領域。且要有一個規範才能夠充分去應用他們當時在職場上的專業技能。3.能有一專責單位負責志願服務參與的推動業務，並有系統地從中央至地方做一系列的架構規劃。6.運用時間銀行的概念、待餐的概念。上述策略趨勢大致集中於階段性退休及時間銀行之概念。

### 參、國際活化高齡人力資源的機制與企業對策

郭振昌（2014）發表於我國經濟部人才快訊，係就 2012 年臺灣地區中高齡以上各年齡層勞動力參與率均低於韓、日、美、德、英、星等主要國家，提出各國人力資源機制及企業對策，如：

- 一、英國，許多成功的雇主彙報僱用年長員工為多世代勞動力(multi-generational workforce)的好處包括：更廣泛的技能和經驗、用於指導新人、傳承勞動力技能、降低員工流失率、並改善了員工的士氣。以麥當勞為例，僱用 60 歲以上的員工，使其績效高出 20%，並增加顧客滿意度。
- 二、德國，BMW 的人力運用模式也值得參考--中高齡員工領取部分退休金，仍從事部分時間工作或壓力較輕工作，調整工作環境如：工作檯高度、提供放大鏡、放大電腦螢幕字體、更改軟性地板、工作鞋、提供理髮廳用的較舒適座椅，以避免退休金沉重負擔，高齡化的勞動力減少，企業應更看重資深員工。
- 三、韓國，2013 年韓國政府拿出了兩套方案：第一就是延遲退休年齡，第二就是回聘這批人，讓他們從事在時間和報酬上都比較有彈性的工作，除從中獲得一定的報酬外，同時也可以保證國家經濟的穩定發展。首爾市政府也提供廣泛的老人福利計畫，開展社會貢獻就業項目分為三類：1.領基本養老保險的長者在公共部門，包括學校和地鐵從事部分時間工作。2.在小學，老年人可在食堂或放學後在校門口從事交通導護。3.公共部門的工作是老人最首選的工作，因為可用性和方便性。通常一個月工作約 36 至 42 小時，可收到來自政府每月工資 200,000 韓元。

四、新加坡，倡議改善工作-生活平衡靈活的工作安排補助（包括彈性時間、場所、部分時間工作等，每公司最高 16 萬星元）、為協助管理多種年齡（中高齡者與青年）員工所需知識與技能之補助（公平就業、再就業、績效管理、多世代員工管理、職務再設計、彈性工作安排及員工福利等 7 議題，每公司最高 2 萬星元）、協助新進員工一對一之導師津貼（每位 100 星元）等完整配套。

歸納上述各國成功案例，其運用退休人力方向無論是勞動參與或者社會服務，其共同特點是均具有經濟性誘因，以增強退休人員展開社會貢獻之動力，這與美國運用退休人力參與志願服務的概念有異曲同工之妙，總言之，新世紀的志願服務不只是志願服務而已，同時也被視作一種生產性活動。反觀我國公教志工制度仍以傳統「純利他主義」為概念，且推動策略全取決於人員的「自願」原則，相較先進國家現況，尚有很大的進步空間。

#### 肆、退休人力活化之策略新趨勢與對國內的啟發

本文以前述國外退休人力資源活化策略、公教人員參與志願服務模式及其推動策略效能之評估研究及國際活化高齡人力資源的機制與企業對策之研究成果，歸納分析出十三項運用退休人力之策略新趨勢（如表 3-4），作為我國推動公教志工策略的具體指導方向。同時據以進行退休人力活化策略與機制之概念聚焦，結論獲得「階段性退休( Phased Retirement)」及「時間銀行( Time Banks)」二項國外已運作於退休人力資源活化之新策略，呼應前章理論基礎之概念。

表 3-4 對我國公教志工政策之策略建議彙整分析表

研究案名稱	十三項運用退休人力之策略新趨勢	概念聚焦
退休人力資源活化策略	1.彈性化與多元化的工作生涯與職務設計。	階段性退休
	2.與社區大學或是相關教育體系合作。	--
	3.透過學校教育，從青少年時即積極鼓勵參與志願服務。	--
	4.代間學習制度。	階段性退休、時間銀行
	5.退休軍公教人員應用在人力規劃上，可以部分工時(part-time)的方式，回來技術指導年輕的職員。	階段性退休
	6.倡導多元的退休制度：延遲退休、彈性退休、提早退休。以香港的教授退休制度而言是慢慢退，而不是到某個年紀之後都做一個斷點，所以香港的制度可以在這過程當中，指導新進的老師，做經驗傳承。	階段性退休

	7.參考美國作法提供經濟誘因促進社會參與意願。	時間銀行
公教人員參與志願服務模式及其推動策略效能之評估研究	1.終身學習時數中納入各式行業及領域中有關志願服務資源的師資與課程。	--
	2.即將退休前的3-5年提供志願服務內容相關訊息以融入其退休後的生涯規劃，讓即將屆退的公教人員可於此一階段有提前接觸志願服務的機會。	階段性退休
	3.退休人員普遍對回原單位擔任志工是有意願的，因為比較熟悉的單位與專長領域。且要有一個規範才能夠充分去應用他們當時在職場上的專業技能。	階段性退休
	4.能有一專責單位負責志願服務參與的推動業務，並有系統地從中央至地方做一系列的架構規劃。	階段性退休、時間銀行
	5.企業志工的方式，採強制性並定期的帶團體員工出來做志願服務。	時間銀行
	6.運用時間銀行的概念、待餐的概念。	時間銀行
國際活化高齡人力資源的機制與企業對策	英國、德國、韓國、新加坡之政府機制或企業對策，包括漸進式退休、領取部分退休金與部分時間工作結合、職務再設計、代際或多世代工作共生融合策略等，均與前述二大研究案之歸納結論概念相同。	

本表由作者自行編製。

本章對於先進國家公私部門活化退休人力機制或策略的分析結果，與階段性退休及時間銀行的概念相近，對於我國運用退休公務人力模式—公教志工制度現況，我國學者呂育誠（2016）之見解：「我國人事行政體系也應以更正式且制度化的思維，來因應退休公務人力運用課題，有必要進行制度的變革」；銓敘部退撫司司長呂明泰（2016）亦認為應「重建退休人力再運用的機制」、「整體人力資源管理制度宜再予深化改善」，二人不約而同提出階段性退休概念的機制，做為建議我國制度變革的方向。

考試委員周志龍（2016）對我國現行公教志工推動模式及策略的看法：「在當前退休公務人員再就業的社會輿論爭論仍大的環境下，志願服務的志工參與，無疑地，就變成是當前退休公務人力再運用的主要政策重點所在，惟在運作上積極嫌有不足，允宜略作調整這種柔性媒合策略做法，從退休公務人力再運用角度，以較為積極的策略建構後工業化臺灣的志工文化。」是以，周委員提出「強化退休人員參與志工的推力策略」的具體建議，他認為公務人員在健康年齡（約71歲）以下，特別是領有月退休金（俸）之退休人員，除家庭照顧者外，即應參與志工服務。如因故無法參與者，應有小額回饋機制（如退休金的千分之一）以作為支持志工服務活動基金。若能如此，當可強化志工服務的誘因及資源，活躍志工活動成果。

另外，我國學者張瓊玲（2016）認為，退休後的志願性工作型態如果是純粹做義工，則我們談人力再運用就失去意義了，志願型的工作須視為一種工作型態，必須要併同考量工作報酬，應配合彈性薪資的設計，或輔以福利服務的提供來替代金錢報償。二人提出的策略建議，均以經濟性誘因為基礎，與各國正時興之「時間銀行」概念相同，根據各國多年的實施經驗，不但較能活躍志工活動成果，還因群組人員特性的不同而分別產生令人意想不到的附加價值。

我國目前運用退休人力的具體政策，僅針對公部門退休人力部分法制化，其政策推動成效，據研究結果是深受退休制度（年金制度）變動之影響，且制度設計將退休人力運用以志願服務模式推動，故其運用成效將取決於參與誘因是否有效及障礙因素排除的影響。以上主要二方面因素恰是目前各國力推之「階段性退休」及「時間銀行」方案可以解決的，而且，階段性退休及時間銀行，正是國外運作多年的新趨勢，相關經驗也很成功，尤其在美國、英國獲得公私部門的大力推動下，已根植為其公民文化的一部分。本研究將以新北市政府為例，析論地方政府推動的成果及困境，並以此二項政策之概念探討未來發展策略。

## 第二節 美國實施階段性退休與英美時間銀行的實施經驗

本節將透過英美時間銀行的運作模式及美國聯邦機關實施階段性退休的政策內涵，分析其中蘊含的概念元素，檢視我國現行公教志工制度（退休公務人力運用模式）需要進行變革的面向及看法。

### 壹、美國聯邦機關實施階段性退休的經驗<sup>13</sup>

為有效運用退休(特別是剛退休)人力，美國聯邦人事管理局（u.s. Office of Personnel Management, OPM）於 2014 年開始正式施行「階段性退休」措施，以提供聯邦各機關進用退休人力的規範。本節將就此措施的政策內涵與目標、階段性職務的設計與參與及配套考量等做介紹。

---

<sup>13</sup> 請參見呂育誠，2016。

## 一、政策內涵與目標

階段性退休政策設計的基本考量，就是促使各機關規劃提供部分兼職(part-time)職務供退休人員申請任職，以達充分且彈性運用退休人力的需求。具體而言，本政策目標有三：

- 第一，傳承退休人員經驗，以培育下世代的優秀公務人力。
- 第二，延續機關業務運作不中斷，並確保能順利交接。
- 第三，作為機關的「導師」(mentor)，以提供現職人員諮詢學習機會。

## 二、階段性職務的設計與參與

階段性退休政策的核心，就是提供兼職性的職務設計。雖然本政策是採自願原則，賦予機關與退休人員選擇機會，但是職務設計與參與規範卻是嚴謹的，要點如下：

### (一) 機關面

機關欲藉由階段性退休政策引進退休人力，需要全盤檢視現有職務配置狀況後，並基於下列條件設定適合退休人員從事的兼任職務：

1. 特定職務，如執法、國安、管制.....等職務不得納入本政策範圍。
2. 必需提供具體明確的工作內容、進用標準、任職期限，以及每週最高工作時間上限(不得超過專任職務的 50%或 20 小時)。
3. 相關的人事管理作為，包括加班、出差、兼任其他職務.....等權責也要一併規定。

### (二) 人員面

申請加入階段性退休方案人員，必須符合各項法律規定且已（或即將）辦理退休者。除此之外，尚要其備下列資格之一：

1. 具有 30 年以上的年資，或是年滿 55 歲且具有 20 年以上年資，或是年滿 60 歲以上，有 3 年以上的全職年資。
2. 符合擬任職務所需條件，並要通過相關審核程序。
3. 不得同時兼任其他職務。
4. 雖然可以擔任與退休前相同性質的工作，但是權利義務均要依據兼任職務設計而重新計算。

## 三、配套考量

為提升優秀人才留任意願，且提供機關靈活運用人力的政策目標，本政策尚有下列重要配套設計：

第一，人員參與階段性退休方案時，不影響其原有退休權益，例如仍可支領退休金。

第二，在一定條件並通過審核程序後，人員可選擇再回任。

第三，階段性退休兼任職務不影響機關正式編制。

第四，階段性退休職務設計，可以配合組織人力精簡政策同時規劃，以補充機關人力。

## 貳、英美時間銀行的實施經驗<sup>14</sup>

英國及美國是世界公認運營最為成功的兩個時間銀行<sup>15</sup>，本文將以其作為範本，介紹時間銀行的運行模式：**提供醫療互助為主的英國 RGTB (Rushey Green Time Bank) & 提供安老互助為主的美國 PIC (Partners In Care)**。

### 一、參與對象

時間銀行主要依托社區而設立，因此參與者絕大多數為本社區常住居民，且以老年、殘障人士為主，英國 RGTB 參與者中 65 歲以上老人占 33%，80 歲以上老人占 18%，殘障人士占 52%。只要有互助意願，就可以提交加入申請，在申請表內填寫自己可以提供服務的領域以及希望得到幫助的項目，以便日後歸檔。一般來說，為了保障其他會員的安全，首先要求申請者有老會員推薦，其後銀行雇員會對申請者進行嚴格的犯罪背景調查，最後新會員須從園藝、聚餐這類簡單活動逐漸融入。不過，這並不意味著有犯罪記錄的人不能加入，在一些時間銀行中，根據犯罪級別，允許此類群體從事不同安全等級的活動。

### 二、計量媒介

創始人 Edgar Cahn 認為，在時間銀行中，所有的互助活動都是出於愛心責任、基於個人能力的奉獻，不存在價值的差異，只有時長的區別。因此，無論接受或提供何種服務，只按照服務時長以小時為單位計量，即 1 小時=1 時間貨幣(英國稱為“時間積分”，美國稱為“時間美元”)。時間貨幣不存在通貨膨脹，無論何時

---

<sup>14</sup> 請參見劉雪成等，2012；劉宏鈺等，2014。

<sup>15</sup> 1990 年第一家時間銀行在美國成立，至今超過 1000 家時間銀行遍布世界六大洲的 26 個國家，其中，經官方認證的美國時間銀行共有 53 家，在 108 家英國時間銀行中，共有約 20,000 個參與人，累計儲蓄 130 萬小時互助時間（劉雪成等，2012）。

提取，享受的服務效用都以原時數為基準。此外，時間貨幣的特殊之處還體現在其免稅特徵，各國都將以時間貨幣衡量的“收入”納為免稅項目，這是由於時間貨幣不可用現金貨幣兌現，且互助行為帶有慈善色彩。

### 三、存儲提取

由於網絡普及率較高，英美兩國時間銀行都有功能強大的互聯通信網絡做支撐，成為會員後，除了打電話與銀行聯係外，還可以在網站快速發布需求、查看他人的服務請求、清晰地查詢自己的存取記錄。需要幫助時，與銀行專員取得聯係，提出自己的求助內容、時間、要求，銀行專員會根據以上信息，統籌規劃匹配最合適的人選來提供幫助。在此筆“交易”結束後，根據時間長短，服務提供者的帳戶記入相應時間貨幣，而服務需求者則扣除相應數額。除了自己獲取服務外，帳戶內的時間貨幣還可以用來捐贈給指定會員，或捐贈到公共帳戶，供那些心有餘而力不足的高齡、殘障人士使用。

### 四、業務類別

銀行根據各自建立初衷，有針對性地開展相應計畫，為不同類型群體提供互助平台。業務類別豐富多樣，分為個人對個人、個人對機構兩種模式，涉及家務、看護、交通、教育、科技等生活各方面。

成立於 1999 年的 RGTB 是英國首家提供醫療互助服務的時間銀行，與當地診所組織合作，擁有一支高水平的專業醫療團隊，及時發布醫療資訊，製定科學的療養方案。會員通過為銀行整理資料、維持秩序等方式獲取時間貨幣，參與機構推出的“椅子鍛鍊”等康復計畫。會員還可以加入不同團體，如詩社、散步小組、電話傾聽小組等等，在團體中找到歸屬感。會員之間可以提供生活互助，交流對抗病魔的心得體會。

成立於 1993 年的 PIC 是美國時間銀行中的互助養老模式典範，會員已達 2600 人。在“交通夥伴”項目中，有車老人為購物、看病等須出門的老人提供接送服務，平均每周接送 125 次。此外，老人之間還互相提供修理家具、寫信、電話聊天、房屋共享等幫助。值得一提的是，社區與飛利浦公司合作，為老人們建立了“生命線”緊急求救係統，當老人突發意外時，只需按下隨身攜帶的報警器，就會迅速連通報警中心(住址、病史等信息同時傳遞)，由工作人員負責及時聯繫醫院與家屬。

### 五、資金來源

作為非營利組織，時間銀行一般不向會員收費。不過，為了保證其正常運轉與可持續性，時間銀行需要籌集資金來支付包括雇員工資在內的運行成本。

時間銀行最主要的資金來源於個人、企業、基金會、政府機構等捐款與合作。如 RGTB 在網站的資助頁面提供了多種線上捐贈途徑，號召大家慷慨解囊；同時 RGTB 相繼接受多個基金會的支持，如劉易舍姆市關愛基金(2008-2009 年)，城市之橋基金會的“老年人工程”(2007-2010 年)。PIC 接受國民老年人理事會的支持，研究如何將此模式推廣至全國；飛利浦公司捐贈合作開發“生命線”緊急求救系統的部分收益。

## 六、組織管理

在英美兩國，各地區時間銀行接受全國總行的統一管理，在堅持總行制定的基本戰略前提下，各地區因地制宜。時間銀行工作人員一般有行長，專職雇員與志願者。銀行負責對會員及雇員提供專業的定期培訓，在特定項目中，某些銀行還會為會員購買保險。在互助過程中，中介雇員負責協調雙方利益、處理糾紛，在事後負責抽樣評估與回訪。

## 第三節 我國公教志工推動現況

本節將介紹我國志願服務的發展歷程、公教志工政策的沿革，並由歷年考核面向分析現行公教志工制度內容，討論我國公教志工成效與未來方向。

### 壹、我國志願服務的發展歷程

我國退休公務人力再運用政策，在當前環境下，無庸置疑地，是必須要聚焦在志願服務的面向上（周志龍，2016），所以，在探討政策沿革前，先瞭解我國社會志願服務的發展歷史將有助於本研究的脈絡清晰。

#### 一、志願服務的發展演進

志願工作者，簡稱志工，又名義工，是指一種助人、具組織性及基於社會公益責任的參與行為（曾華源等，2003），其發展可追溯至二次大戰後，福利主義抬

頭導致各國政府支出崩壞，發展義務工作以解決社會上不勝負荷的需求。我國志工制度的確立，是為了彌補政府對社會支援的不足，結合政府、商界及民間的力量為社會上有需要的人士服務（林瓊雲，1986）。但志工本身的存在則自古以來已經存在，古時候的贈醫施藥可被視為志工的雛型（吳美慧等，1995）。我國志願服務發展演進，國內學者林勝義（2002）將之歸為以下四個時期：

第一階段：在民國 70 年志工人數少，民間的社福機構少，所以是志願服務的拓荒期。

第二階段：民國 80 年至 84 年，志工人數逐漸增加，因受多元主義影響，民間機構也漸漸成立，屬志願服務的萌芽期。

第三階段：民國 84 年至 89 年，進入志工制度建立期，內政部頒布「廣結志工拓展社會福利-祥和計劃」，當時掀起一股志願服務時尚風，主辦單位邀請明星當起志願服務者，拋磚引玉激起新世代族群注意。

第四階段：民國 90 年開始，立法院三讀通過志願服務法，內容涵蓋各領域的志願服務，屬志願服務的整合期。我國配合於民國 90 年 1 月 20 日以總統（90）華總一義字第 9000011840 號令制定公布「志願服務法」。志願服務法之制定，開啟了我國志願服務嶄新的一頁，為我國志願服務的推展提供法律規範，也為台灣的志願服務工作立下一個新的里程碑，代表台灣蓬勃的民間力量與熱心公益的精神，能夠藉由立法的引導，建構成完整的制度。

我國社會文化一直將志願服務視為是犧牲奉獻的道德層次，強調志願服務者單方面的付出，民國 84 年，弘道老人基金會首次引進時間銀行概念，創立「志工人力時間銀行」，其後有地方政府運用訂定社福政策，民國 94 年起迄今陸續有民眾以社區為單位運用時間銀行概念經營社區及環境永續發展，100 年新北市政府推行「新北市長期照顧志願服務人力銀行」，實踐市長政見。時間銀行概念正逐漸滋長在臺灣的社會文化中<sup>16</sup>，新世代對志願服務的觀念將會有新的思維，以筆者淺見，民國 100 年之後，我國志願服務已悄然進入第五階段時期：一個開啟志願服務新觀念的時期，地方政府與民間社區推動以時間為貨幣的交換概念，發展社福措施與社區經濟，實現地方治理永續經營的理念。

第五階段的志願服務發展，是介乎於市場自利與慈善利他之間的一個綜合性

---

<sup>16</sup> 詳請參見附錄四之臺灣地區的時間銀行。

的新觀念，志工運用的概念，不再是客串型的服務，志願工作者不再只是免費或沒有成本的人力資源，機構運用志工之心態與做法應著重在提供民眾社會參與，不再只是利用志工節約經費的傳統思維。未來的發展方向應是實踐新公共治理的概念--公共服務「共同生產」(co-production)概念，是要在不提高成本支出的狀況下去改善公共服務的品質，且是要增加公民和政府利益的一個重要歷程。

## 貳、我國公教志工政策沿革

策略性人力資源管理中，運用志工人力是政府重視的人力措施之一，政府組織中人力資源部門之最高主管機關—行政院人事行政總處，其推動退休公教人員參與志願服務之政策發展沿革，經筆者參考相關文獻及查詢全國人事法規資料庫，以大事紀方式歸納如表 3-5。

表 3-5 我國公教志工制度沿革

時間	推動政策	重要紀事
民國 75 年	台灣省政府訂定「鼓勵退休人員參與公共事務的實施計畫」	行政院在第一九九三次會議通過「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，台灣省政府遂於民國 75 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。
民國 82 年	1. 將退休人員如何參與志願服務納入「長青座談」的宣導項目之一 2. 訂頒「輔導退休公教人員參與社會志願服務作業要點」	1. 我國的公教志工最早在 1993 年行政院人事行政局開始推行，將退休人員如何參與志願服務納入「長青座談」的宣導項目之一，提供屆退人員相關的志願服務資訊，但尚未積極的宣導和推廣。 2. 行政院體認退休公教人員多為高學歷之人力資源，並且長期接觸政府機構，擁有豐富的公共事務經驗，若能有效加以統整運用，將是政府強而有力的幫手，爰訂頒「輔導退休公教人員參與社會志願服務作業要點」。
民國 83 年	推動「退休人員志願參與公共服務」計畫	以各地縣市政府及各級退休公教人員協會為動員網路，鼓勵退休公教人員繼續服務社會。
民國 84 年	內政部提案發起「廣結志工拓展社會福利工作--祥和計畫」	內政部提案發起「廣結志工拓展社會福利工作--祥和計畫」，鼓勵各縣市政府成立各種的志工團隊，以拓展社會的福利工作及增進社會的祥和，函頒省、市及縣、市政府自 84 年 7 月 1 日起全面實施。

<p>民國 85 年</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 訂定「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」</li> <li>2. 訂頒「行政院暨所屬各機關推動退休公務人員志願參與公共服務實施計畫」</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 85 年 3 月 20 日訂頒「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」，係行政院及所屬各機關推動「公教志工」志願服務的主要法源，目的為有效運用社會人力資源參與公共事務，以提昇服務品質及行政效能；對於各政府機關實施志願服務規劃有明確規定，以此作為各機關內部推展民眾參與公共服務之依據。(本要點執行六年後，行政院配合「志願服務法」之訂頒，於民國 91 年將之修訂為「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」)。</li> <li>2. 行政院人事行政局訂頒「行政院暨所屬各機關推動退休公務人員志願參與公共服務實施計畫」，希冀退休公教人員能退而不休，參與各項公共服務。</li> </ol>
<p>民國 86 年</p>	<p>成立「行政院人事行政局退休公教人員志願服務隊」</p>	<p>以主動聯繫方式掌握各縣市退休公教人員動態，並鼓勵其再進修以及參與社會服務</p>
<p>民國 90 年</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我國制定「志願服務法」</li> <li>2. 內政部發布「祥和計畫-廣及志工拓展社會福利工作」</li> <li>3. 行政院頒布「各機關學校將屆退休公教人員長青座談實施要點」</li> <li>4. 推動「銀髮公教志工人力銀行計畫」</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我國配合 2001「國際志工年」，制定「志願服務法」，並於民國 90 年 1 月 20 日以總統(90)華總一義字第 9000011840 號令公布。志願服務法之制定，開啟了我國志願服務嶄新的一頁，為我國志願服務的推展提供法律規範。</li> <li>2. 民國 90 年 12 月 14 日，內政部依據志願服務法修正發布「祥和計畫-廣及志工拓展社會福利工作」。</li> <li>3. 將退休人員如何參與志願服務納入重點宣導項目，以講習及參訪方式增進即將退休之公教人員對志願服務之認識。</li> <li>4. 鑑於近年電腦網路的普及，與網路人力資源管理風氣的盛行，行政院人事行政局再推動「銀髮公教志工人力銀行計畫」，企圖透過優質方便的網路媒合系統，激發退休公教人員參與公共服務意願。</li> </ol>
<p>民國 91 年</p>	<p>將「行政院所屬各機關實施志願服務要點」修訂為「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」</p>	<p>行政院為配合 2001 年元月訂頒之「志願服務法」，於 91 年 6 月 20 日將「行政院所屬各機關實施志願服務要點」修訂為「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」，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，正式推動退休公教志工志願服務，以政府各機關為主要的服務範圍，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。</p>
<p>民國 92 年</p>	<p>啟用「行政院人事行政局公教志工志願服務媒合系統」</p>	<p>志工參與服務訊息的來源，扮演著供需彼此需求的焦點所在，公部門志工媒合管道對志工機構進行需求評估與轉介工作，推動社團與社團間或與個人間，施者與受者間之媒介與轉介，並建立支援與回饋體系，爰開發「行政院人事行政局公教志工志願服務媒合系統」，並於 2003 年 12 月 30 日啟用，以作為提供單位間對志工需求整合的運用窗口。</p>

民國 94 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>修正「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」</li> <li>訂定「銀髮公教志工人力銀行管理要點」，並推動「銀髮公教志工人力銀行資訊系統推動計畫」，規劃建置「銀髮公教志工人力銀行」網站</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>行政院於 94 年 5 月 31 日修正發布「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」，主要為加強推動退休公務人員從事志願服務，係行政院及所屬各機關推動公教志工的主要法源。</li> <li>於 94 年 12 月 31 日訂定發布「銀髮公教志工人力銀行管理要點」，並推動「銀髮公教志工人力銀行資訊系統推動計畫」，規劃建置「銀髮公教志工人力銀行」網站，提供各機關(構)、學校與退休公教人員媒合之作業平台，加強運用退休公教志工措施、整合退休公教志工人力資源，以激發其參與公共服務意願，提升教育和公共服務品質。</li> </ol>
民國 99 年	建置完成「銀髮公教志工人力銀行」	行政院人事行政局於 99 年 6 月 30 日建置完成退休公教志工人力供需管道之媒合系統平台——「銀髮公教志工人力銀行」，正式改版上線。
民國 101 年	訂頒「強化退休公教志工人力運用機制之推動原則」	行政院為協助各機關積極運用退休公教志工人力，以減少政府人力成本支出並提升行政效能及政府服務品質，特就政策面、宣導面及績效管理面，策訂推動原則，於 101 年 10 月 19 日訂頒「強化退休公教志工人力運用機制之推動原則」。
民國 104 年	函頒「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」(同時廢止「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」)	行政院為貫徹志願服務法之施行，鼓勵公教員工參與志願服務，以拓展服務、關懷及公民參與之意識，豐富精神生活內涵及回饋社會，於 104 年 2 月 5 日函頒「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」(同時廢止「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」)，要求行政院、直轄市政府、直轄市議會、縣(市)政府、縣(市)議會及其所屬機關(構)、學校，鼓勵公教員工參與志願服務，提供適當協助及誘因、主動調查公教員工參與志願服務之意願，共媒合之、表揚或獎勵推動公教員工參與志願服務績優之各機關及承辦人員、於年度相關預算項下支應所需經費。
民國 106 年	停止適用「銀髮公教志工人力銀行資訊系統推動計畫」及「銀髮公教志工人力銀行管理要點」，同日亦停用「銀髮公教志工人力銀行」網站	行政院人事行政總處為期推動志願服務業單一窗口化，自 106 年 2 月 1 日起停用「銀髮公教志工人力銀行」系統，相關管理規定亦一併停止適用。各機關如有相關需求，改由參考運用衛生福利部志願服務資訊網。

本表由作者自行彙整。資料來源：擷錄參考文獻各家論文並查詢全國人事法規資料庫。

綜析上述沿革過程及政策變動的內容可知，我國公教志工制度是由退休人員照護事項起源，初衷是政府鼓勵退休人員以參與志願服務的方式維持社交活動，避免與社會脫節，進而維護健康的身心、豐富退休生活。一九八〇年代新公共管理興起，強調「小而美政府」的建立，世界各國無不期望能夠建立兼具效率與效

能的政府；因此組織再造、公民參與、員額精簡等議題早在各國推動中，我國政府也不例外。民國 85 年法制化時，訂頒「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」，第一點揭示的立法目的即為有效運用社會人力資源參與公共事務，以提昇服務品質及行政效能。民國 101 年訂頒的「強化退休公教志工人力運用機制之推動原則」，其目的為協助各機關積極運用退休公教志工人力，以減少政府人力成本支出，並提升行政效能及政府服務品質。民國 104 年重行頒布的新法「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」，其立法目的為鼓勵公教員工參與志願服務，以拓展服務、關懷及公民參與之意識，豐富精神生活內涵及回饋社會。

公教志工制度的立法目的無論是促進公民參與、減少人力成本，或是關懷回饋社會，顯然都是順應時代潮流的口號而已，看不出政府特意區隔出公教志工這類人員，其未來要發揮的特殊功能為何，政府對退休公務人力運用的概念相當模糊，現行法令中亦無明示政府對退休公務人力運用的目標為何。目前制度的推動模式為在鼓勵現職及退休公教員工參與志願服務的大前提下，由各機關自行創發招募策略，欠缺整體性的規劃，呈現零散式的推動方式，忽略退休人員的需求，導致其功能只能定位在庶務輔助性質，難以滿足優質退休人力傳承經驗的期待，退休人力資源普遍大材小用，實為人力資源的浪費，參與的意願也無法持續。

## 參、我國現行公教志工制度內容分析

我國現行公教志工制度推動，主要法源依據是 104 年 2 月 5 日重行訂頒之「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」<sup>17</sup>，並以 101 年 10 月 19 日訂定之「強化退休公教志工人力運用機制之推動原則」<sup>18</sup>配合執行，本文就主要法源進行探討。

### 一、「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」內容分析

本要點共計九條，其原始前身法令即 85 年 3 月 20 日訂頒之「行政院暨所屬各機關實施志願服務要點」，係行政院及所屬各機關推動公教志工的主要法源，對於各政府機關實施志願服務規劃有明確規定，以此作為各機關內部推展民眾參與公共服務之依據，執行六年後，行政院配合「志願服務法」之制定公布（90 年 1 月

---

<sup>17</sup> 詳請參見附錄二

<sup>18</sup> 詳請參見附錄三。

20 日)，於民國 91 年將名稱修訂為「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」，並增修部分條文內容，適用至 104 年 2 月 5 日廢止，同時間同函文訂頒本項現行法令。新要點與舊要點內容重點比較分析如下表：

新要點內容重點	舊要點內容重點	比較分析
<p><b>【新法名稱】</b>各機關推動公教員工參與志願服務實施要點</p>	<p><b>【舊法名稱】</b>行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點</p>	<p>從法令名稱的變化，明顯接收到制度主體的轉變（公教員工→公教志工）。</p>
<p><b>【一、目的】</b>為鼓勵公教員工參與志願服務，以拓展服務、關懷及公民參與之意識，豐富精神生活內涵及回饋社會。</p>	<p>為有效運用社會人力資源參與公共事務，以提升服務品質及行政效能。</p>	<p>新法較舊法不同處，在於著重在職時即培養其參與志願服務意識，以服務、關懷及公民參與為內涵，提升公教志工制度的層次。</p>
<p><b>【二、用詞定義】</b>公教員工：指現職或退休之公務人員、教職員、駐衛警察、工友(含技工、駕駛)及現職聘用、約僱人員。 各機關：指行政院、直轄市政府、直轄市議會、縣(市)政府、縣(市)議會及其所屬機關(構)、學校。</p>	<p>公教志工，係指經機關自行遴選，不占機關職缺，不以獲取報酬為目的，秉持誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等，志願協助機關辦理指定工作者。 適用範圍：行政院及所屬各機關、機構、學校。</p>	<p>新法招募對象包含現職員工及退休員工；舊法以招募至在政府機關學校擔任志工的各界人士。</p>
<p><b>【三至五、推動及招募策略】</b>各機關應結合社會資源、善用相關活動加強聯繫交流、提供適當協助及誘因，鼓勵公教員工參與志願服務。 各機關應主動調查公教員工參與志願服務之意願，並視需要協助有意願者至相關志願服務資訊網或媒合平台建立資料。各機關對前項資料，應瞭解其媒合情形，必要時並協助轉介至運用單位及後續相關聯繫作業。 各機關應透過座談會、專題演講及協洽民間志願服務相關團體等方式，宣導參與志願服務理念，並參酌下列措施，鼓勵公教員工參與志願服務： （一）辦理志願服務體驗活動，提高參與意願。 （二）安排參與志願服務心得分享。</p>	<p>各機關為掌握進用志工時效，得採下列方式招募之： （一）運用媒體公開招募。 （二）定期編印志願服務簡訊。 （三）協洽地區志願服務協會，建立志工人力供需管道，受理各機關、團體之求才登記，及有志參與志願服務之社會熱心人士登記，將資料建檔，並作媒合、轉介工作。 （四）其他適當方法。 為加強推動退休公教人員從事志願服務，得採下列方式招募之： （一）各機關應主動調查屆齡或自願退休公教人員擔任志工之意願，並蒐集需用志工機關之工作需求，建立資料提供資訊交換。 （二）各機關應將依前款建立之資料，送該地區退休公教人員協會予以轉介，或送請需用志工機關參考選用。</p>	<p>新法參採納學者專家建議，如建置人力資料庫系統、媒合平台等，並將「銀髮公教志工人力銀行資訊系統推動計畫」重要內容，整併至本要點，強調建立資訊化管理方式，有別於舊法的傳統作業方式。 招募方式及宣導措施，新法採行舉辦座談會、專題演講、體驗活動、心得分享等動態活動，亦較優於舊法運用媒體號召、編印簡訊、提供資訊交換等靜態方式。 新法以民間志願服務相關團體為合作對象；舊法以地區志願服務協會、退休公教人員協會為合作對象。新法以概括方式訂定較為彈性。 整體來看，推動模式及策略，由靜態、局限性質轉變為動態、開放性質。</p>

<p>(三) 配合三節慰問信函或活動之舉辦，邀請或鼓勵退休公教員工參與志願服務。</p> <p>(四) 視實際需要，結合退休公教員工團體辦理觀摩、推廣志願服務活動。</p>	<p>(三) 各直轄市政府及縣市政府應積極輔導退休公教人員協會建立退休公教人員人事資料，形成退休人員人力銀行，強化其媒合、轉介之功能。</p>	
<p>【六、登錄學習時數】現職公教員工利用公餘時間參與志願服務之時數，得由志願服務運用單位依相關規定登錄學習時數。</p>	<p>N/A</p>	<p>新法整併相關函釋，增訂現職公教員工利用公餘時間參與志願服務之時數得登錄學習時數，增加參與的動機。舊法則無此設計。</p>
<p>【七、獎勵】各主管機關得適時就推動公教員工參與志願服務績優之各機關及承辦人員，提報表揚或給予適當獎勵。</p>	<p>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：</p> <p>(一)視工作需要製發服裝、徽章。</p> <p>(二)酌予補助交通費、誤餐費。</p> <p>(三)志工服務期間遇有婚喪喜慶，以適當方式致意。</p> <p>(四)其他適當方式。</p>	<p>新法對承辦機關及人員訂有獎勵措施，具有激勵承辦單位化被動為主動之意涵。舊法則僅對志工訂有鼓勵措施。</p> <p>經筆者查詢，志工之獎勵與考核，目前訂有「志願服務獎勵辦法」，且「強化退休公教志工人力運用機制之推動原則」亦已有規範。</p>
<p>【八、籌組志願服務團隊】遇有國家重大災害或緊急危難時，各機關得籌組志願服務團隊，即時投入關懷、服務工作，並提供相關之協助。</p>	<p>為緊急因應社會重大災害之救助，各機關應籌組志願服務團隊，以即時投入災後之關懷及服務工作。</p>	<p>除了原有的重大災害之情勢外，新法增加遇有緊急危難之情形，各機關得籌組志願服務團隊，加強了公教志工服務的精神與功能。</p>
<p>【九、經費來源】各機關辦理本要點規定事項所需經費，於年度相關預算項下支應。</p>	<p>各機關辦理本要點規定事項所需經費，應編列年度預算支應。</p>	<p>所需經費，新法得於年度相關預算項下支應，較舊法應編列年度預算支應更具彈性。</p>
<p>N/A</p>	<p>志願服務以辦理下列業務之機關為推動重點：</p> <p>(一)社會服務(二)勞工福利(三)衛生保健(四)教育文化(五)交通安全(六)環境保護(七)生態保育(八)觀光旅遊(九)經濟發展(十)科學研究(十一)消防救難(十二)消防救難(十三)體育發展(十四)海外服務(十五)法務服務(十六)其他適合運用志工之業務。</p>	<p>舊法列舉十六項志願服務推動的重點業務，新法則無此內容。</p> <p>筆者推究其原因，一來其範圍已涵蓋行政院及所屬各機關學校業務性質，二來只要是符合「以拓展服務、關懷及公民參與之意識，豐富精神生活內涵及回饋社會」之立法目的者，皆可為志願服務的推動項目，一語概括可成，即毋需再行贅述列舉。</p>

本表由作者自行編製。資料來源：全國人事法規資料庫。

## 二、「強化退休公教志工人力運用機制之推動原則」內容分析

行政院於 101 年 10 月 19 日訂頒本原則，目的為協助各機關積極運用退休公教志工人力，以減少政府人力成本支出並提升行政效能及政府服務品質，特就政策面、宣導面及績效管理面，策訂推動原則，提供各人事主管機關進一步自訂運用機制之具體指導。主要內容表列如下：

三面向	主要內容
政策面	1. 機關首長重視並視狀況編列預算。 2. 檢討機關業務，創新適合機關屬性或彰顯地方特色之志工服務項目。 3. 辦理活動時請志工協助，增加志工對機關向心力與機關業務瞭解。
宣導面	1. 廣為蒐集、宣導個案、多元辦理教育訓練，使公教人員於退休前逐步瞭解、熟悉志願服務。 2. 辦理志願服務會報、績優之標竿參訪機關（構）。 3. 運用各種管道，如透過與退休人員電話、書信聯繫，適時徵詢意願及提供管道洽詢。
績效管理面	1. 結合民間組織或成立志工隊，建構志工人力運用管理制度、人力資料庫、督導體系、媒合及整合志工資源等。 2. 結合退休公教人員協會，設置志工辦公室或休息室。 3. 定期辦理「志工服務滿意度調查」或「志願服務狀況調查」。 4. 訂定志工評鑑考核辦法、志工工作手冊、製作識別標示。 5. 訂定獎勵機制，如全勤獎、服務時數前三名獎，並公開表揚。

本表由作者自行編製。資料來源：全國人事法規資料庫。

根據學者呂育誠（2016）之分析，「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」之適用對象並非只有退休人員，而是涵蓋所有現職人力，故不僅人員志願與輔助性定位的基本思維不變，退休人力更只是其中一部分而已。從要點內容摘述可知<sup>19</sup>，目前退休人力運用基本上仍是基於人員本身的自覺與熱忱，而沒有具體的目標與範圍；至於執行則取決於各機關意願，並沒有專責承辦單位與承辦人，執行結果也沒有具體的規範或誘因。目前我國對於退休公務人力運用，尚未建立具體的政策目標與施行架構，甚至於對本議題認知仍不周延。

依考試委員周志龍（2016）的看法，101 年行政院人事行政總處函頒「強化退

<sup>19</sup> 該要點與退休人力運用有關內容摘述：（一）目標：鼓勵公教員工參與志願服務，以拓展服務、關懷及公民參與之意識，豐富精神生活內涵及回饋社會。（二）機關作為：1. 機關應配合三節慰問信函或活動之舉辦，邀請或鼓勵退休公教員工參與志願服務。2. 機關應視實際需要，結合退休公教員工團體辦理觀摩、推廣志願服務活動。3. 各主管機關得適時就推動公教員工參與志願服務績優之各機關及承辦人員，提報表揚或給予適當獎勵。

休公教志工人力運用機制之推動原則」<sup>20</sup>，就政策面、宣導面及績效管理面，策訂推動原則，作為公務退休人力參與志願服務的政策推動基礎，多數地方政府人事單位配合訂頒相關要點與方案，推展相關事宜，在政策實踐上，是以人事單位提供資訊的「柔性媒合策略」來推動，參與志工人員是以「自願」為原則，並透過公務網站服務，提供志工服務機會與資訊，媒合有意願的退休人員到目的事業主管機關所設立的志工隊服務。政策在運作上積極性嫌有不足，允宜略作調整這種柔性媒合策略做法，從退休公務人力再運用角度，以較為積極的策略建構後工業化的臺灣的志工文化。

學者彭錦鵬（2016）進一步指出，志工人力運用推動原則，雖然體制完整，但是在政策執行層面上，並未建立主動的運用機制以及相關配套，同時也尚未考慮到運用資訊平台，以提供即時、彈性、有效的媒合機制，目前的做法，基本上是被動的等待退休公務人員來進行志願服務的登錄，而未主動發掘及運用人力資源。就目前政府運用退休公教人力的現狀而言，除觀念的自我設限，主要的限制仍在於：缺乏運用退休公教人力的基礎建設，例如退休公教人力的資訊網絡、各大類退休公務人力需求的大數據分析等等。

長遠來看，在高齡社會、高品質勞動力需求孔急的臺灣環境中，在策略上，對仍在職人員允宜配合年金制度改革，延後退休年齡為政策優先考量，並參考先進國家的作法，如美國各州的「延退計畫」、英國的「逐步退休計畫」和日本的「繼續就業計畫」等（蘇彩足、彭錦鵬，2008）。對退休公教員工，當可強化志工服務的誘因及資源，應配合彈性薪資的設計，或輔以福利服務的提供來替代金錢報償，如各國正時興之「時間銀行」概念，根據各國多年的實施經驗，不但較能活躍志工活動成果，還產生了令人意想不到的附加價值。

### 三、推動成效分析

行政院人事行政總處對所屬各人事主管機關執行成果之考核，約自民國 91 年起，每年辦理年度人事業務績效考核，將各機關推動公教志工成果訂為考核共同項目之一，目的除了督促全國各機關人事機構推動外，同時瞭解各機關執行情形。為清晰政策推動過程，筆者經由新北市政府提供 92 年至 105 年人事業務績效考核

---

<sup>20</sup> 同附錄二。

之成果報告資料，摘錄人事行政總處歷年人事業務績效考核之推動公教志工項目如表 3-6，並經由衛生福利部志願服務資訊網及衛生福利部統計處下載歷年志願服務成果統計資料，進行分析如圖 2-1、圖 3-1、表 2-1。

**表 3-6 歷年人事業務績效考核【推動公教志工】項目彙整表**

年度	考核項目內容
92 年、 93 年	運用公教志工 一、是否有效運用公教志工參與本機關暨所屬機關業務，以提昇服務品質及行政效能。 二、是否依限於每年二月底及八月底填報本機關暨所屬機關公教志工服務成果。
94 年	一、公教人員於退休時，確實請其填寫從事志願服務工作之意願調查表並建立資訊化之人事資料。 二、各機關運用退休公教人員參與志願服務執行成果。 三、積極鼓勵並宣導退休公教人員參與志願服務工作。
95 年	推動退休公教人員參與志願服務 一、工作安排部分：依業務特性與需要，規劃安排適合退休人員擔任志工工作，於「銀髮公教志工人力銀行」登載志工人力需求資訊。 二、建立檔案部分：建立退休公教志工人力資料庫，主動協助退休人員利用「銀髮公教志工人力銀行」，找尋適合的服務機會。 三、宣導推廣部分：於人員離退及發放三節慰問金時調查參與志願服務意願，舉辦宣導說明會等。
96 年	確實推動及運用公教志工參與公共服務，提升機關形象、公共服務品質及效率 一、建立吸引公教志工參與志願服務之誘因機制情形。 二、運用公教志工提升機關形象、公共服務品質及效率之情形。
97 年、 98 年	主管機關及所屬機關確實推動及運用公教志工參與公共服務。 一、建立吸引公教志工參與志願服務之誘因機制情形（如建立意見反映窗口、獎勵績優志工等）。 二、運用公教志工提升機關形象、公共服務品質及效率之情形。
99 年、 100 年、 101 年	主管機關及所屬機關確實推動及運用公教志工參與公共服務 一、建立並運用公教志工參與志願服務之誘因機制情形（如建立意見反映窗口、獎勵績優志工、運用「銀髮公教志工人力銀行」資訊系統等）。 二、運用公教志工提升機關形象、公共服務品質及效率之情形。
102 年、 103 年	落實志工業務之推動 主管機關（含所屬機關）確實推動及運用公教志工參與公共服務
104 年	推動公教員工參與志願服務 主管機關（含所屬機關）確實推動公教員工參與志願服務
105 年	完成退休規劃問卷調查情形 主管機關（含府本部及所屬一級機關）於 105 年 5 月 1 日至 7 月 31 日期間，請年滿 50 歲之公務人員登入「人事服務網/問卷管理」完成退休規劃問卷之比率。

(105 年人事行政總處對各人事主管機關另設置「各機關推動公教員工參與志願服務標竿案例」之比賽活動，將推動公教志工成效的考核機制另行獨立辦理。)

本表由作者依據新北市政府人事處提供之歷年人事業務績考核成果資料進行彙整。

檢視我國公教志工制度內容及人事總處歷年考核項目內容，總體來說，推動模式僅在志願服務法大原則下運行，相較一般社政單位招募志工並無特別優異之處，也彰顯不出人事行政專業職能在此項業務上的特殊作為。不過，從法制面變革上來看，發現新法較舊法不同處，最主要著重於在職時即培養其參與志願服務意識，新法招募對象包含現職員工及退休員工，而舊法是招募社會各界人士到政府機關學校擔任志工，此一變革較能彰顯公教志工之特殊性；從執行面來看，行政院業於 101 年即訂定「強化退休公教志工人力運用機制之推動原則」，新法實施後仍維持，指導各機關運作方式；從成效考核面向來看，歷年考核項目呈現了零散式的推動模式，主要由各機關自行發揮，看不出中央主管機關有何中長程目標，欠缺整體架構之規劃。

整體而言，我國公教志工制度推動模式，雖然學者指出無人力運用規劃的概念，但其累積的成效也確實值得肯定，尤其是地方政府，由圖 2-1、表 2-2 顯示地方政府推動公教志工成效良好，特別是從民國 95 年起進步幅度逐年拉大，若從量的方面來看，顯見以人事業務績效考核的方式督促各機關推動的策略是成功的。

由於衛福部自 103 年起才在全國志工成果統計資料增加具公教身分的欄位，致本研究無法分析全國歷年成效情形，故以本文表 1-1 及表 2-1 統計數字加以計算，我國 92 年至 104 年全國退休公教人數 189,905 人、104 年全國退休公教志工人數 68,218，兩者計算結果，估計我國退休公教人員參與志願服務之比率達 35.92%。以我國公教人員內斂保守之特性來說，目前成效已屬不易，雖然各機關運作模式仍是零散式，但也顯示退休公教人力資源之可開發性極高，未來政策如能吸取國外經驗加以變革，將能提高人力資源素質及國家競爭力。

值得注意的是，由表 1-1 與表 2-1 比較發現，103 年、104 年退休公教志工比率為 19.29%、18.53%（以全國 55 歲以上志工總人數為母數計算，以下同），負成長 0.76%；而公教人員退休人數，104 年卻較 103 年成長了 19.15%<sup>21</sup>；若由全國公

<sup>21</sup> 以表 1-1 資料計算：(【104 年退休公教人員人數 11,803+6,371】 - 【103 年退休公教人員人數 9,679+5,014】) / 104 年退休公教人員人數。(18,174-14,693)/18,174=0.19153736106

教志工之變化來看，103 年、104 年比率分別為 29.22%、28.05%，負成長 1.17%。究其原因，或許是近年期間適逢大選，候選人為爭取選票操作年金改革議題，造成社會職別嚴重對立之氛圍，影響公教人員參與志願服務的意願，我國公教志工模式及策略，如能有整體性的人事管理規劃，當能減少政治因素所帶來的影響，有利於國家政策的穩定發展。

#### 肆、時間銀行與階段性退休帶給我國公教志工制度變革思維之分析

為求清晰、簡要，本段以表 3-7 析論變革思維之概念元素：

表 3-7 時間銀行與階段性退休帶給我國公教志工制度變革思維之分析

運作模式	英美時間銀行	概念元素	政策內涵	美國聯邦機關的階段性退休	概念元素
參與對象	該社區居民，有互助意願及老會員推薦就可申請加入。需接受犯罪背景調查。	人際脈絡緊密的組織	適用對象	符合各項法律規定且已（或即將）辦理退休者。自願參與。符合職務條件並通過審核。	重要職務或經驗的傳承。
計量媒介	按照服務時長以小時為單位計量，即 1 小時=1 時間貨幣。	服務時數的經濟誘因	工作時數	兼職性質，且不得同時兼任其他職務。最高工時每週不得超過專任職務的 50%或 20 小時。	服務時數的規律性與穩定性
存儲提取	建立互聯通信網絡，時間貨幣除了自己使用獲取服務外，還可以用來捐贈給指定會員或捐贈到公共帳戶待用。	互聯通信網絡、服務時數跨地域的活絡流通	支薪情形	年滿 62 歲者能夠請領「在職」退休金，故參加者可以同時領取薪資和退休金。	強力的誘因或規範
業務類別	涉及家務、看護、交通、教育、科技等生活各方面。	--	職務類別	特定職務（執法、國安、管制等不得納入）且可擔任與退休前相同性質的工作。明確的工作內容。	服務工作的權利與義務
組織管理	各地區時間銀行接受全國總行的統一管理，工作人員一般有行長、專職雇員與志願者。	整體性的運作系統及管理方式	人事管理	進用標準、任職期限及人事管理作為。	正式的人事管理制度

本表由作者自行編製。

由上述概念元素產生三項政策變革的檢視面向，論述我國現行公教志工制度（退休公務人力運用模式）需要進行變革的面向及看法如下：

### **一、整體性的運作系統，跨地域互聯的流通，形成緊密的人際脈絡網：**

時間銀行會員式的組織由全國總行統一管理，藉由各地區分行的互聯通信網絡流通志願服務的成果，這種跨地域的網絡系統，能使志願服務生生不息，人際脈絡越來越緊密，組織因而壯大、有向心力。而我國公教志工制度模式及策略原則，係由各機關依指導各自發展各自的特色及創新，地方政府之間沒有連結，呈現的是切割性的各自運作模式，看似遍地開花，卻很容易因首長的支持與否而流於曇花一現的短暫政策，缺乏全國整體性的運作系統來使組織形成永續不息的脈絡，有其變革之需要。

### **二、強力的誘因或規範，穩定的服務時數，達成經驗傳承的目標：**

階段性退休雖然是自願參與的性質，其提供退休（將退）人員經濟性誘因，促使參與者有責任依規範執行職務，以逐步達成重要職務的交接及經驗傳承，穩定的世代交替，使機關不致發生人才斷層、業務出狀況的情形，無論是現職人員或退休人員皆能人盡其才。然我國公教志工制度完全建立在傳統的純利他主義概念上，欠缺強力的實質誘因，亦無適度的賦予退休人員志願服務義務的規範，故無法做穩定而有效能的人力運用規劃，僅能做庶務性質的行政工作，無法人盡其才，有其變革之需要。

### **三、正式的人事管理制度，明確的權利與義務，吸引專業性人才：**

時間銀行及階段性退休都有正式的人事管理制度，在人員及工作方面達成人與事適切，且參與者（志願者）和組織之間訂有明確的工作權利與義務，組織能確保經驗傳承及世代交替的完成，參與者（志願者）能發揮自身才能並獲得成就感及使命感。反觀我國將全體退休公教人員列為推動公教志工的對象，一體適用相同的推動模式，人員方面欠缺層次性的設定，故無法在人事管理上做細膩的人力規劃，工作方面沒有做職務的設計，志願者縱有高度的熱情，在日復一日的枯燥庶務工作下，也容易消退；尤其是高度專業性或重要職務的退休（將退）人員，此類人才是更難招募到，即使找來了也很難留得住，我國公教志工制度實有變革之需要。

## 伍、階段性退休與時間銀行運用的可能性檢討

根據匯豐集團 2007 年《未來的退休生活》全球調查，有 72% 的受訪者表示希望不受到強制退休年齡的規範，即使過了退休年齡也希望能繼續工作下去<sup>22</sup>。匯豐集團 2013 年同系列的調查報告，顯示台灣 25 歲到 44 歲在職人士中有 45% 打算在 57 歲時開始減少工作時數，先進入半退休狀態，主要是希望藉此逐步過渡到完全退休狀態，避免身心鈍化。不過，在 55 歲到 64 歲較年長的受訪者族群中，僅有 13% 的人已經進入半退休狀態，卻有高達 56% 的人期待半退休，換句話說，我國有將近七成的中高齡在職人士，不希望自己完全退休。與前述 2007 年調查報告相驗證，我國現行公私部門退休制度，已經不符合勞動者對退休方式的實際需求，上述調查結果證明，我國退休人員渴望有不只一種的退休方式選擇，階段性退休很可能會是他們想要的。

不過，階段性退休政策在美國推行雖然是成功的，但以我國目前的社會氛圍來看，不利於階段性退休推動的原因，恐有以下二點：1. 民粹的氛圍阻撓公民社會的成形，即便是好的政策也難以付諸理性討論來形成共識。2. 退休人員再任或留任職場，往往被認為是造成青年失業率高的禍因之一，被看成是影響青年就業的絆腳石。其實採行階段性退休，不管是工時減少或減輕工作量，都意味著須進用新進人員，來補足人力，因此此制度的實施會釋出部分的工作職缺，進而使得組織內部得以進行人力的交接替換。美國大專院校當初實施此制度目的就是為了促進人力的新陳代謝，事實上，未達強迫退休年齡者，若在屆退前幾年採用階段性退休或已達退休年齡卻因其不可取代性高而繼續留任者，反而可以創造部分職缺，讓更多人力進入職場，協助組織穩定地進行人力的新陳代謝，同時也有助於降低失業率。雖然新的人力進來，使得本來一個人的工作變成兩個人力，會增加企業組織的人事費，如投保方面的費用，但著眼於人力更新的必要性及經驗傳承的利基，企業人事費的增加應是值得投資的成本，更何況新進人員的薪資成本也較低，故整體的人事成本應是持平的（黃淑文，2012）。

另外，本研究發現，我國公教志工推動模式及策略，較屬零散式，無整體的

---

<sup>22</sup> 受訪者想要繼續工作的理由，包括了：金錢上的需求(25%)、繼續有價值的工作(22%)、維持活躍的生活(21%)、人際關係延續(13%)、思考活化和精神刺激(13%)等。從這個調查可以發現，「退休」對於個人的意義已隨著大環境的變遷而改變，金錢固然是想繼續工作的重要因素，但是讓自己保持活躍、有新的學習刺激與人際接觸也非常重要，人們對於退休一詞已有了不同以往的看法。

規劃，且全依參與者的「自願」奉獻精神，運用單位無法掌握其持續性，對於公部門而言，因無法控制其臨時突發狀況的發生，自然只能將志工運用於輔助性質的行政庶務工作，公教志工的人力資源運用也就無法吸引較高素質的退休公教人員，在人員組成及運用層次上有其限制，雖然志願服務與時間銀行二者都是助人的工作，但其運作模式不同，由各自形成的社會資本網絡角度來看，時間銀行顯然較志願服務更為緊密。

英美推行時間銀行的經驗提供臺灣的啟示，是可以藉由經濟誘因的方式促進高齡志願服務的參與率，以往的研究結果也都顯示經濟狀況的確會影響個人參與志願服務的意願。然而我國國情與英美先進國家文化背景差異大，或許制度不見得適合移植到我國，但其概念是值得效仿的，以往我國退休公教人員，大部分在經濟上並不匱乏，但目前年金制度改革的方向已經確定，以臺灣人刻苦耐勞的精神及為後代子孫打算的觀念，筆者相信經濟誘因實際上對提高退休公教人員參與志願服務的意願絕對有其效果存在，只要將來在訂定配套作為上，深入瞭解時間銀行在臺灣仍未全面推展的主要原因<sup>23</sup>，並據以改變策略，相信對政策推動將有助益。

---

<sup>23</sup> 時間銀行在台灣仍未全面推展的主要原因大致是（劉宏鈺、吳明儒，2014）：

- 一、政府目前所推動的志願服務與時間銀行性質類似，民眾由於缺乏了解，而不知如何參加。
- 二、民眾觀念上習慣於助人，而不習慣被人幫助。
- 三、政府缺乏系統性與策略性的推動。
- 四、時間銀行依賴長期管理機制及積極媒合才能永續發展，民間的公信力仍待考驗。
- 五、缺乏社會創新的精神。

## 第四章 新北市政府退休公教人力運用規劃方案

我國退休公務人力再運用政策，係以參與志願服務的模式推動，本章內容將介紹新北市政府配合中央政策推動之情形，瞭解新北市政府公教員工參與志願服務措施之沿革，及目前運用策略「退休公教人力運用規劃方案」的詳細內容。

### 第一節 新北市政府公教員工參與志願服務措施之沿革

為瞭解新北市政府人事處配合中央政策推動公教志工業務之情形，筆者經檢視其 92 年至 104 年度人事業務績效考核「推動公教員工參與志願服務」執行成果<sup>24</sup>得知，新北市政府過去對志工業務的推動，在臺北縣政府時期，是社會局、新聞室與人事室共同分工辦理，於民國 92 年初訂定「推行志願服務計畫」，招募文宣工作由新聞室辦理招募記者會，報名面談甄選工作由社會局辦理，志工基礎訓練由人事室辦理，各類志工均在此模式下統一招募、媒合，並無特別訂定推動公教志工之措施。

至民國 98 年，新北市政府為鼓勵所屬員工在公餘時間參與市府關懷活動，由人事處（96 年 10 月 1 日準用直轄市相關規定後，由內部單位人事室修編為一級機關人事處）規劃訂定「臺北縣政府鼓勵所屬員工參與社會關懷活動試辦計畫」，據以推動辦理<sup>25</sup>，除了創設以參與時數累積點數之競賽方式，發放禮券獎勵績優員工外，其他推動模式絕大部分是利用社政單位推動一般志工的相關規範，看不出有何具體政策模式，且大多併同退休人員照護事項辦理。臺北縣政府時期的公教志工推動工作，係包含於縣府社會局整體志工推動政策，除了每年於舉辦長青座談會時鼓勵將退人員參與外，並無規劃推動策略。

民國 99 年 12 月 25 日新北市改制為直轄市，第一屆市長朱立倫因應高齡化社會來臨，政府機關本即應有積極措施加以因應，指示「高齡人口在地就養，健康樂活」之政策，整合各機關資源提出推動策略，其中由人事處負責執行退休公教人力再運用之推動項目。惟筆者在人事處所提供的資料中，未見有訂定執行計畫或方案，故 100 年至 103 年期間似無具體推動策略<sup>26</sup>。

<sup>24</sup> 資料來源：新北市政府人事處提供。

<sup>25</sup> 請參見附錄五。

<sup>26</sup> 100 年至 103 年期間人事處推動及運用公教志工情形，請參見附錄六。

民國 104 年新北市政府基於年金改革議題造成社會職別對立，特訂定「新北市政府退休公教人力運用規劃方案」，期望藉此提升公教人員正面形象，同時鼓勵退休公教人員透過參與志願服務，豐富退休生活、維持健康身心、率先回饋社會。該方案採 4 個階段逐步推動，主動聯繫、邀請退休人員加入人力運用方案，此時期之模式及策略較為清晰。105 年行政院人事行政總處辦理「各機關推動公教員工參與志願服務標竿案例」之考核，新北市政府以「擁抱志工情，服務無期限」—新北市政府人事處及所屬機關學校推動志願服務作法」為案例主題，呈現其 104 年起實施「新北市政府退休公教人力運用規劃方案」之實際作法及成效，獲頒特優獎（第一名），下一節將介紹此方案之內容。

## 第二節 新北市政府退休公教人力運用規劃方案

新北市政府考量公教人員退休後基於經濟層面較無虞，且整體素質亦較為平均，如能妥適運用此人力，不僅能促進退休人員樂在生活及奉獻服務的精神，亦得提升公教人員正面形象，於 104 年特訂定「新北市政府退休公教人力運用規劃方案」，鼓勵新北市政府所屬之退休公教人員參與志願服務工作。

### 壹、四大階段逐步推動

本方案分為四個推動階段，漸進地達成目標。

#### 一、第一階段--建置退休公教人力運用系統：

新建具有查詢、篩選及統計分析公教退休人員相關資料等功能之系統，以作為辦理各項活動時提供地區性、年齡及興趣等項之名冊；另透過系統之分析功能，依需要篩選可用之志工人力，藉以縮減作業時間，提升行政效能。

##### （一）系統建置：

1. 資料來源：利用人力資源管理資訊系統，包含現職及退休公教人員資料。
2. 規劃介接資訊系統內有關本府退休公教人員資料，隨時更新最新資料，以利資料統計分析使用。

##### （二）運用系統之內容項目：

1. 資訊系統內原始資料(可由資訊系統導入)：退休公教人員之退休時服務機關、職稱、職系、日期、年齡及居住地等。
2. 編輯調查資料(需另於系統內建置)：由各機關人事單位調查所屬退休公教人員現行有無擔任志工、興趣專長及有無擔任志工之意願等資料，並於欄位中勾選。
3. 分析功能：透過下列資料篩選鍵，統計分析退休公務人員及教育人員相關數據(如人數、所佔比例)，並產製名冊：
  - (1) 人數統計(可區分公務人員及教育人員)。
  - (2) 性別分析(依身分證號分析)。
  - (3) 主管非主管分析(依退休時所任職位分析)。
  - (4) 年齡分布(按年齡層統計分析)。
  - (5) 居住地分布(按通訊地址分析，分為本市各區及外縣市)。
  - (6) 分析內容如下(範例)：

對象	退休公務人員			退休教育人員		
	分類	人次	比率	分類	人次	比率
性別	男性	3,013	66.12%	女性	8,047	64.85%
分布	女性	1,544	33.88%	男性	4,362	35.15%
主管	非主管人員	2,971	65.2%	非主管人員	11,932	96.16%
非主管	主管人員	1,586	34.8%	主管人員	477	3.84%
年齡分布	55-59 歲	1,328	29.14%	70 歲以上	3,408	27.46%
	60-64 歲	1,139	24.99%	60-64 歲	2,720	21.92%
	70 歲以上	979	21.49%	65-69 歲	2,483	20.01%
	50-54 歲	611	13.41%	55-59 歲	2,437	19.64%
	65-69 歲	500	10.97%	50-54 歲	1,361	10.97%
居住地	本市	板橋區最多(2,705 人)，坪林區最少(9 人)。				
分布	外縣市	臺北市最多(1,870 人)，桃園市居次(462 人)。				

4. 運用系統編輯勾選，以瞭解退休人員是否有擔任志工之意願，並建立退休人員志工資料庫：

- (1) 同仁退休時：各機關應詢問其是否有意願擔任志工、專長及興趣，並至運用系統中欄位勾選。
- (2) 已退休同仁：擔任志工者應至運用系統中欄位勾選，以利未來人力運用。

(三) 建置運用系統之效益：

藉由系統之建立，獲得下列效益：

1. 辦理各項活動時，如選舉之投開票所人力招募、文化節、球類競賽、節慶慶典等活動時，可以地區性(居住地)、年齡或興趣等列出名冊，作為人力運用之參據。
2. 透過運用系統之分析篩選功能，可依需要篩選需用人力，大量縮減人工篩選分析之時間，提升行政效能。

## 二、第二階段--建立退休人員 e 化聯繫管道：

(一) 建立聯繫管道：

配合三節慰問金及月退休金發放期程，除寄送慰問信外，請各機關學校人事單位以電話慰問關懷退休人員時，簡單詢問渠等人員有無使用手機或 LINE，以加入本府聯繫群組，並說明倘本府有相關活動訊息或資訊，可透過此方式進行聯絡，亦可即時得知府內各機關辦理之樂齡活動或相關志工招募訊息。其方式分述如下：

1. 建立 LINE 群組

- (1) 設定費用：免費。
- (2) 成立方式：先取得退休人員之 line 帳號(透過問卷、電話取得)，再邀請其加入群組。
- (3) 功能：不定期傳送市府活動資訊，並邀請退休人員共襄盛舉(包含圖文)。

2. 發送簡訊

- (1) 將針對未使用 LINE 群組之退休人員，以發送簡訊方式通知退休人員本府相關活動。
- (2) 簡訊收費：以每月公務簡訊額度為處理原則，倘若發送筆數逾額度，再與資訊中心協調增加額度。

(二) 主要聯繫對象規劃：

學者對高齡人口之區分，主要係分為初老（65-74 歲）、中老（75-84 歲）及老

老（85 歲以上）三類，又日本學者將高齡期劃分為高齡前期（55-65 歲）、高齡中期（65-75 歲）及高齡後期（75 歲以後）。是以，市府在建立退休人員聯繫管道之範圍，經參採學者分類及市府退休人員年齡分布，規劃為三個年齡層，分別為退休後至 64 歲（第一年齡層）、65 至 75 歲（第二年齡層）及 75 歲以上（第三年齡層）；除例行關懷慰問外，在邀請退休人員參與市府活動及公教志工方面，將以前二年齡層為主。

### 三、第三階段--運用市府各機關樂齡活動-搭起退休人員聯誼橋梁：

（一）配合各機關辦理之樂齡活動，邀請退休人員參加，必要時與各機關洽談保留部分梯次供退休人員參加。

（二）活動內容規劃：

以搭配市府各機關辦理之活動為主，如文化局博物館樂齡日、民政局媽祖節、環保局低碳活動及觀光旅遊局深度生態導覽等，活動中並安排銀髮課程，如飲食、運動等。

（三）活動經費：

採由退休人員自行負擔部分費用(如餐費部分)，其他所需費用，則依各機關退休人員參與活動人數，由相關業務費項下均攤。

（四）活動舉例-林本源園邸一日遊活動：

1. 由聯繫管道（LINE 群組、簡訊、紙本信件）邀請退休人員踴躍參加。
2. 集合地點：上午 9 時於林本源園邸集合。
3. 活動內容：分組導覽林本源園邸、傳統手工藝 DIY 體驗及公教志工分享擔任志工之趣事或銀髮族健康新知課程、中午自由品嚐黃石市場美食，搭乘小巴士至忠孝碼頭後，從忠孝碼頭搭乘水上巴士至大稻埕碼頭（可容納約 50-60 人），並做定點（大稻埕、六館街尾洋式房屋、迪化街、永樂市場、霞海城隍廟等）參觀，再由大稻埕回板橋車站。

### 四、第四階段--退休公教志工之招募與培育：

（一）定期向各機關（構）、學校蒐集志工需求

1. 現行志工團（隊）：現行由市府社會局備查在案之志工團（隊）共計 998 隊，其中公部門計有 580 隊。
2. 蒐集志工資訊方式：預訂於每年年初請社會局提供新年度志工聯合徵募 DM 期程（包含訓練），並每半年請各機關學校配合提供志工需求，如志工需求

之時段、地點、服務項目等。

## (二) 提供志工需求資訊予退休公教人員

1. 於同仁退休時即詢問擔任志工意願、聯繫管道(如 LINE 帳號或手機號碼)，另已退休人員將透過 LINE 群組或簡訊提供志工資訊，詢問其意願及專長，並由各人事單位至系統中註記(包含專長及興趣)。
2. 社會局開辦志工課程時，運用系統進行篩選，並通知渠等人員來參加課程，倘各機關有志工需求，亦可透過以下管道提供資訊，進行志工媒合作業：
  - (1) LINE 群組：透過 LINE 群組，於各機關有志工相關課程或招募活動時予以通知。
  - (2) 簡訊發送：針對未使用 LINE 群組之退休人員，以發送簡訊方式通知退休人員本府相關志工訓練或招募活動。
  - (3) 慰問信函：以早期退休且未使用手機之退休人員為主，於每年三節或發放退休金時，藉由慰問信函關懷，併同檢附相關志工招募訊息。
  - (4) 辦理聯誼活動或講座時：於活動期間放置志工招募簡章，並請志工或相關人員與退休人員建立聯繫關係，邀請共同投入志願服務行列。

## 貳、「各機關推動公教員工參與志願服務標竿案例」之考核內容

105 年行政院人事行政總處辦理「各機關推動公教員工參與志願服務標竿案例」之考核，新北市依規定撰述辦理情形及推動作法等考核內容如下。

### 一、辦理情形

#### (一) 對公教員工參與志願服務之意願調查

為瞭解各機關學校同仁參與志願服務情形，每年均定期辦理意願調查。截至 105 年 6 月底止，已加入志願服務之同仁約有 1,420 人(含退休人員 1,321 人)；有意願但尚未加入志工行列之同仁(含退休人員)約有 646 人；另遇有機關提出志工需求，隨即提供名單，截至 105 年 6 月底止，計有 92 個志工需求。

#### (二) 建立瞭解公教員工參與志願服務之機制

1. 藉由瞭解同仁各項需求，規劃不同階段的關懷措施，如新手爸媽關懷與支持、打造心靈小綠洲、樂齡 Double A-銀髮族樂活與樂學等活動，宣導參與社會志願服務，以提升自我價值。共辦理 66 場，公教員工逾 780 人次參加。

- 2.各機關人事單位辦理講座、讀書會及退休人員聯誼餐敘等活動時，宣導社會局聯合志工招募訊息及高齡照顧存本專案，截至 105 年 6 月底止，共 61 場次，計有 1,515 人次參加(含退休人員 269 人次)。
- 3.於同仁辦理退休時，即詢問擔任志工意願，並請其填具「新北市政府即將退休公教人員加入 e 化聯繫管道及擔任志工意願調查表」，由人事單位協助登錄於首創之「退休公教人力資訊系統」，提供志工媒合作業之資料。

### (三) 對公教員工參與志願服務之鼓勵措施

1. 各機關依據「新北市志願服務獎勵辦法」，分別訂定志工獎勵要點，針對持續從事志願服務達一定時數者，得酌予補助誤餐及交通費、編列獎勵金等。社會局並於每年 12 月統一辦理志工表揚大會，由各機關推薦志工人選接受表揚，讓獲選人員獲得更多成就感及榮耀感，以促使志工業務能永續經營，另各機關亦視志工推動情形辦理表揚作業。
2. 為吸引更多同仁加入志工，部分機關推出極受歡迎之獎勵方法，例如客家事務局舉辦之研習或活動，倘有名額限制，志工得優先錄取；客家文化園區演藝廳表演如為索票節目，將保留百分之一名額予客家事務局志工；文化局正式志工得優先參加該局舉辦之相關藝文活動、研習會議或講座之權利。

### (四) 104 年 1 月至 105 年 6 月依「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」第 5 點規定<sup>27</sup>推動方式之辦理情形：

1. 志願服務體驗活動：高灘地工程管理處與社會局於 105 年 5 月 29 日合辦「2016 擁抱幸福，讓愛遠揚-微風之旅」，引領育幼院小朋友體驗高灘處設施及環境教育，計 30 名員工參與；永和區公所於 105 年 5 月 14 日辦理「輪轉愛護水源」志工體驗活動，動手撿垃圾，清淨水資源，計 20 名員工參加；市場管理處辦理 105 年度物資捐贈及義剪等活動，計 5 名員工參與；另各機關 105 年度志願服務體驗活動，共辦理 1,500 場，公教員工逾 2,143 人次

<sup>27</sup> 依據各機關推動公教員工參與志願服務實施要點第 5 點之規定，各機關應透過座談會、專題演講及協洽民間志願服務相關團體等方式，宣導參與志願服務理念，並參酌下列措施，鼓勵公教員工參與志願服務：

- (一) 辦理志願服務體驗活動，提高參與意願。
- (二) 安排參與志願服務心得分享。
- (三) 配合三節慰問信函或活動之舉辦，邀請或鼓勵退休公教員工參與志願服務。
- (四) 視實際需要，結合退休公教員工團體辦理觀摩、推廣志願服務活動。

參加。

2. 安排參與志願服務心得分享：於每年 6 月及 12 月辦理即將退休人員生涯關懷講座，邀請已退休之人事管理員及環保局退休隊長分享志願服務心得，截至 105 年 6 月底止，共辦理 3 場次，計 226 人參加，且逾 60%的同仁有意願加入志願服務。
3. 配合三節慰問信函或活動之舉辦，邀請或鼓勵退休公教員工參與志願服務：市府人事處及各機關學校配合每年三節慰問金發放期程，寄送慰問信函，邀請退休公教員工投入志願服務，並提供本市志願服務推廣中心網址以供參考。
4. 結合退休公教團體辦理觀摩、推廣志願服務活動：教育局積極推動「退休菁英風華再現」，結合退休教師聯誼會召集退休教師擔任補救教學教師，攜手幫助弱勢學童跨過學習的鴻溝。另各機關邀請退休人員回娘家，包含城鄉發展局退休同仁「勇伯」，每週四皆到府協助都市計畫書圖諮詢及土地使用分區規定導覽解說等業務。金山區公所退休人員「阿崇哥」，自 102 年起每週兩日到該公所提供新進同仁業務諮詢、經驗分享。警察局持續推動「不老警師」，目前已有 41 位退休員警擔任不老警師傳承實務經驗。

## 二、推動作法：

### (一) 創新性：

1. 首創建立「退休公教人力運用系統」：由人事單位蒐集退休同仁擔任志工意願調查表，並將資料輸入系統內，建置志工資料庫，截至 105 年 6 月計 1 萬 8 千筆資料。
2. 首創建立退休人員 LINE 群組：各機關截至 105 年 6 月已成立退休人員 LINE 群組數超過 130 個，並邀請超過 1,600 名退休人員使用，群組數及人數均持續成長中。
3. 創新邀請退休人員擔任講師：由退休人員分享退休後生活及擔任志工的點點滴滴，讓即將退休人員樂於加入志工服務行列。

### (二) 實用性：

1. 建立 e 化聯繫管道，快速轉傳志願服務訊息：透過多元 e 化聯繫管道不定期轉知志工訊息，讓退休人員得以掌握最新訊息，提供即時服務。
2. 透過活動聯繫情感，並加強宣導志願服務之訊息：各機關在辦理各項活動

時，均邀請退休人員共同參加(採使用者付費)，除可聯繫感情外，亦可宣導及提供志願服務資訊。截至 105 年 6 月底止計 1 萬 1 千人次參與各項活動。

3. 利用「退休公教人力資訊系統」，招募具資訊專長人員計 155 人次，協助繕打八仙塵爆捐款單據。

### (三) 激勵性：

1. 邀請退休人員分享擔任志工經驗，並帶動即將退休人員投入志工行列，退休人員分享擔任志工，除豐富退休生活外，亦可扭轉退休後能力和經驗不再受到重視的觀念，並提升自我價值及尊榮感。截至 105 年 6 月底計 110 人有意願加入志工行列。
2. 給予志願服務榮譽卡，作為榮譽的象徵：為鼓勵員工參與志願服務，除在有限的預算下仍酌予編列志工誤餐費及車馬費外，另可以榮譽卡免費進入風景區、康樂場所及文教設施等，享榮譽感及尊榮感。
3. 對辦理志願服務業務同仁給予肯定：為持續推動志願服務業務，社會局定期針對各機關志願服務進行績效評鑑，如獲得優等及甲等機關之承辦同仁，除予以敘獎外，另於公開場合予以頒獎表揚。

### (四) 效益性：

1. 快速完成志工媒合作業，透過「退休公教人力資訊系統」，即時篩選志工名單，並可直接寄送電子郵件，較傳統郵寄方式節省 6 個工作天及郵資費用。
2. 透過志願服務調查表，提升退休人員參與志願服務意願，截至 105 年 6 月計 110 人填寫調查表，且退休公教志工參加人數持續成長：**100 年度 31 人、101 年度 302 人、102 年度 337 人、103 年度 883 人、104 年度 1,093 人，105 年度至 6 月底止，計有 1,420 人。**
3. 節省人力成本，縮短工作日數：104 年社會局因八仙塵爆事件，短時間內湧入 15 萬餘筆愛心捐款，本處透過「退休公教人力資訊系統」及 e 化聯繫管道，在 2 日內招募熱心退休公教人員逾 1,695 人次協助該局核對單據，除參與退休人員均表示可以做善事，心裡很滿足外，亦縮短捐款人接獲收據時間 2 個月及縮短該局處理單據 15 個工作天。

### 第三節 新北市政府退休公教人力運用規劃方案的創新策略 與變革概念

由上一節的內容觀之，新北市政府退休公教人力運用規劃方案的推動模式，大部分循現行公教志工制度模式進行，尚未跳脫傳統志願服務思維，惟新北市的推動策略中，以特定年齡範圍做為規劃對象，採階段性方式逐步達成目標，並且進行年齡、性別、居住地、人員類別、主管或非主管等面向之分析統計，做為方案執行之重要參據。整體上，新北市政府推動模式雖仍受限於中央規範的框架內，惟其以市府所屬之退休公教人員為招募對象，以各人事機構為招募據點，漸進深入經營與渠等之人際脈絡關係，鼓勵退休公教人員回到原服務機關或新北市政府所屬機關學校參與志願服務工作，表現出新北市的積極創新與在地支援特色。

#### 壹、新北市政府退休公教人力運用規劃方案與現行公教志工制度之比較

新北市政府退休公教人力運用規劃方案相較於現行公教志工制度，其不同處亦即獨有的特色，本文以表 4-1 綜整呈現。

表 4-1 新北市政府退休公教人力運用規劃方案與現行公教志工制度之比較

	推動規範	推動方式及機制
主要推動方式之摘要	現行制度： 各機關推動公教員工參與志願服務實施要點	各機關應透過座談會、專題演講及協洽民間志願服務相關團體等方式，宣導參與志願服務理念，並參酌下列措施，鼓勵公教員工參與志願服務： （一）辦理志願服務體驗活動，提高參與意願。 （二）安排參與志願服務心得分享。 （三）配合三節慰問信函或活動之舉辦，邀請或鼓勵退休公教員工參與志願服務。 （四）視實際需要，結合退休公教員工團體辦理觀摩、推廣志願服務活動。
	新北市政府退休公教人力運用規劃方案	（一）四大階段逐步推動 第一階段--建置退休公教人力運用系統 第二階段--建立退休人員 e 化聯繫管道：1.建立 LINE 群組 2.發送簡訊 第三階段--運用市府各機關樂齡活動-搭起退休人員聯誼橋梁 第四階段--退休公教志工之招募與培育 （二）針對實施要點推動方式之辦理情形 1.志願服務體驗活動

		<p>2.安排參與志願服務心得分享</p> <p>3.配合三節慰問信函或活動之舉辦，邀請或鼓勵退休公教員工參與志願服務</p> <p>4.結合退休公教團體辦理觀摩、推廣志願服務活動</p> <p><b>(三) 創新策略</b></p> <p>1.首創建立「退休公教人力運用系統」</p> <p>2.首創建立退休人員 LINE 群組</p> <p>3.運用市府各機關樂齡活動-搭起退休人員聯誼橋梁</p>
<p><b>比較二者不同處</b></p>	<p>現行制度與新北市方案二者不同處</p>	<p>一、現行制度所推動的參與志願服務對象包含現職員工及退休公教員工，規範的各項措施為指導性質，與新北市方案相比較，其不同處在於新北市政府以在地支援為特色，要求以所屬各人事機構為據點，推動創新策略，協助各機關學校招募所屬退休公教人員返回原服務單位或市府其他運用單位參與志願服務。</p> <p>二、新北市政府有別於現行制度規範的創新策略：</p> <p>(一) 建置退休公教人力運用系統</p> <p>(二) 首創建立退休人員 LINE 群組</p> <p>(三) 運用市府各機關樂齡活動-搭起退休人員聯誼橋梁</p>

本表由作者依新北市政府人事處提供之資料自行彙製。

新北市政府退休公教人力運用規劃方案，與現行制度之主要推動方式比較，其獨特之處有以下二方面：

- 一、新北市政府以在地支援為特色，要求以所屬各人事機構為據點，推動創新策略，協助各機關學校招募所屬退休公教人員返回原服務單位或市府其他運用單位參與志願服務。
- 二、新北市政府的創新策略：
  - (一) 建置退休公教人力運用系統
  - (二) 首創建立退休人員 LINE 群組
  - (三) 運用市府各機關樂齡活動-搭起退休人員聯誼橋梁

## 貳、新北市政府退休公教人力運用創新策略之啟發

為探討新北市政府退休公教人力運用創新策略內涵之啟發，本文以現行公教志工制度政策變革的檢視面向<sup>28</sup>進行檢視分析，期能提供未來制度變革上的建議。

### 一、現行公教志工制度政策變革的檢視面向

<sup>28</sup> 詳見本文第三章第三節之肆、時間銀行與階段性退休帶給我國公教志工制度變革思維之分析。

- (一) 整體性的運作系統，跨地域互聯的流通，形成緊密的人際脈絡網。
- (二) 強力的誘因或規範，穩定的服務時數，達成經驗傳承的目標。
- (三) 正式的人事管理制度，明確的權利與義務，吸引專業性人才。

## 二、以上述需變革面向檢視新北市政府創新策略實務經驗之啟發

- (一) 新北市政府方案首創建立退休人員 LINE 群組之策略，以市政府為總管理，各機關為據點，形成訊息即時傳達的網絡；已有整體性、跨地域性的系統運作概念，實務運作經驗將可為建置全國性公教志工人力資源網絡之策略提供寶貴意見。
- (二) 新北市政府運用各機關樂齡活動-搭起退休人員聯誼橋梁，激發退休人員回到市府參與活動的興趣，再進而誘導其願意參與志願服務，在回饋社會的同時亦豐富其退休生活，此一措施已有利用實質誘因之概念，跳脫傳統勸人行善、奉獻己身的純道德面思維，惟策略的誘因性較弱，因此無法形成約束退休人員定時定量提供服務的規範，未來應加強具價值或福利提供等方面的經濟誘因。
- (三) 另外，新北市政府首創建立「退休公教人力運用系統」，由各人事單位於現職人員退休時，將其個人基本資料自人力資源管理資訊系統<sup>29</sup>介接，同時建置各項資料：如擔任志工意願、喜歡的服務類別、志願服務的經歷、專長等，人才資料庫的建立，無論在未來退休人力納入正式人事管理制度，或者其他相關政策訂定來說，都具有其必要性與價值性，可說是各項政策的源頭，實應列為中央主管機關優先給予各地方政府資源，協助各地方主管機關建置之人力資源基礎工程。

---

<sup>29</sup> 人力資源管理資訊系統 (WebHR)：行政院人事行政局 (現為行政院人事行政總處) 開發，為所有層級行政機關及學校之人事機構所使用，該系統整合了大部份人事機構之業務，就功能面而言共包含個人基本資料、組織編制、考績、任免遷調、獎章獎懲、保險、退休撫卹、待遇福利、差勤管理、統計、相片管理、人事傳輸、人事選員、中等以下學校、大專以上學校兼免、系統管理等子系統。<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/011216513571.pdf>

## 第五章 新北市政府退休公教人力運用現況

本章主要藉由對新北市政府目前運用的退休公教人員，做各面向的統計圖像分析，以瞭解地方政府運用退休公教人力的特殊之處及面臨的問題。因資料取得來源及基礎不同，分為新北市政府退休公教人力運用規劃方案及衛福部統計地方政府公教志工人數等二方面。

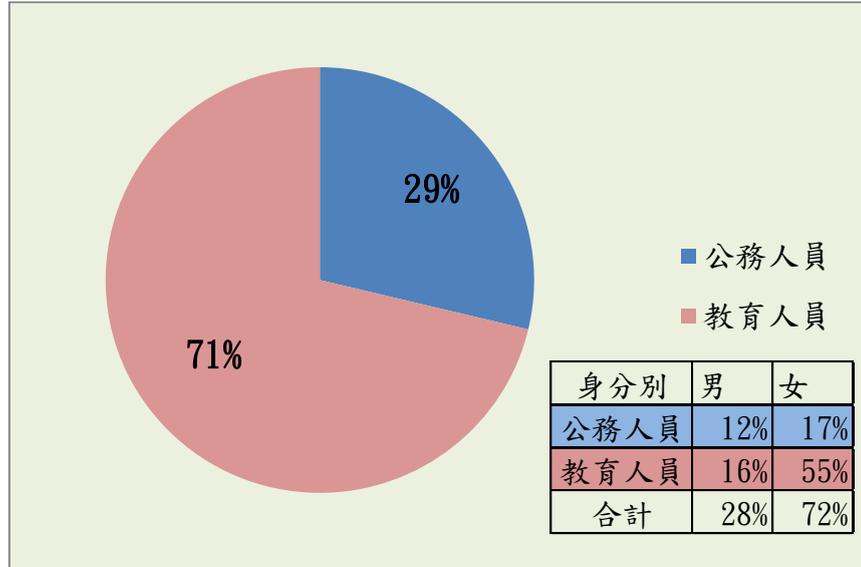
### 第一節 退休公教人力運用規劃方案之現有人力分析

新北市政府退休公教人力運用規劃方案於 104 年推動，以市府所屬機關學校退休公教人員為對象進行規劃（如表 5-1），鼓勵其返回原服務單位或至市府其他單位參與志願服務工作，招募之志願服務人數 104 年度 1,093 人，105 年度 1,440 人。本文進行運用單位之人力資料統計分析後以身分別、性別、年齡別、居住地區、服務類別、機關前六大運用單位及各學校運用比率等面向，描繪新北市政府所屬各機關學校運用退休公務人力之圖像，並進行探討分析。

#### 壹、新北市政府退休公教人力運用方案-身分別及性別

以新北市政府所招募到的人力現況來看，圖 5-1 中顯示退休公務人員占 29%、退休教育人員占 71%，男性占 28%、女性占 72%；整體上來看是教育人力大於公務人力，且女性參與度比較高。但若對比表 5-1 新北市政府退休公教人員分析，在組成結構上原本就是教育人員 73.14% 多於公務人員 26.86%，女性人數 56.53% 高於男性人數 43.47%，所以還不能以此斷定女性參與意願一定比男性高，或是教育人員參與意願比公務人員高。不過，在表 5-1 中發現退休公務人員，男性 66.12% 高出女性 33.88% 約 1 倍，而招募到的退休公務人力卻是男性 12% 小於女性 17%；另外，退休教育人員部分，男性 35.15% 少於女性 64.85% 近 1 倍，招募到的退休教育人力則是男性 16% 小於女性 55% 約 3.5 倍的情況，單由此面向推論，新北市政府退休公教人力運用，無論是公務人員或教育人員均呈現女性參與意願度較高。

圖 5-1 新北市政府退休公教人力運用方案-身分別及性別



資料來源：作者依據新北市政府人事處提供之資料自行繪製。

表 5-1 新北市政府退休公務人員及教育人員分布情形

對象	退休公務人員			退休教育人員			公教合計	
	分類	人數	比率	分類	人數	比率	人數	比率
性別分布	男性	3,013	66.12%	男性	4,362	35.15%	7,375	43.47%
	女性	1,544	33.88%	女性	8,047	64.85%	9,591	56.53%
	人數合計:4,557 (26.86%)			人數合計:12,409 (73.14%)			16,966	100%
年齡分布	70 歲以上	979	21.49%	70 歲以上	3,408	27.46%	4,387	25.86%
	65-69 歲	500	10.97%	65-69 歲	2,483	20.01%	2,983	17.58%
	60-64 歲	1,139	24.99%	60-64 歲	2,720	21.92%	3,859	22.75%
	55-59 歲	1,328	29.14%	55-59 歲	2,437	19.64%	3,765	22.19%
	50-54 歲	611	13.41%	50-54 歲	1,361	10.97%	1,972	11.62%
居住地分布	新北市 14,019 人 (82.63%)	前五大，板橋2,705 人(19.30%)、中和1,495 人(10.66%)、永和1,194 人(8.52%)、新店1,119 人(7.98%)、新莊1,081 人(7.71%)；最少為坪林9 人(0.06%)。						
	外縣市 2,947 人 (17.37%)	臺北市最多 1,870 人、桃園市居次 462 人，其他縣市 615 人。						

資料來源：由新北市政府人事處提供 104 年度之資料摘錄製作。

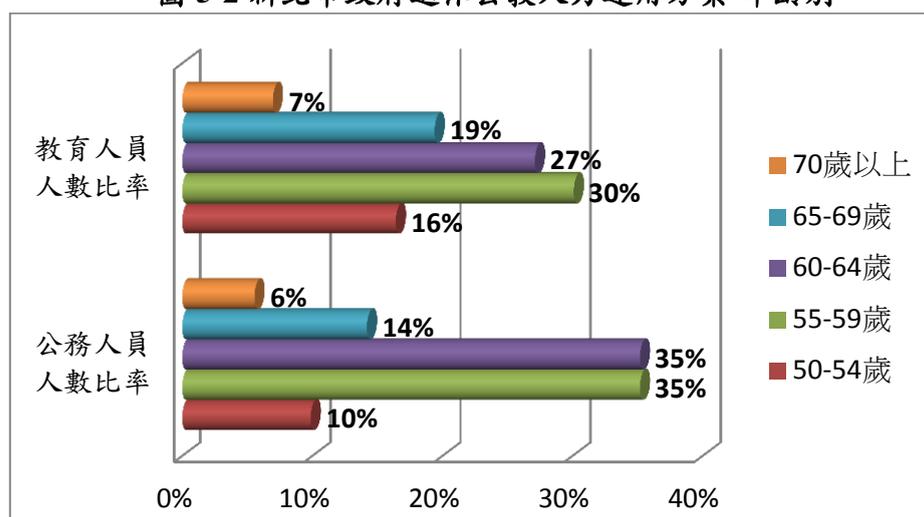
新北市運用退休公教人力現況之推論結果，顯示女性比男性較願意參與志願服務，但本文文獻探討前人研究成果，我國公部門志工之工作內容以庶務性及櫃

檯服務為主，此類工作者在職場現況原本就以女性為主，以人事管理角度來看，可能是運用單位在職務內容設計上欠缺吸引男性退休公教人員的因素。而新北市運用公教志工的情況，重點放在鼓勵退休公教人員參與市府的活動，轉而擔任志工，並無類似職務說明書的設計概念在裡頭，在沒有成就感的庶務性工作下，招募到的公教志工是否能長期持續？未來如何招募高度專業性或重要職務的退休（將退）人員？

## 貳、新北市政府退休公教人力運用方案-年齡別

由圖 5-2 可知，新北市政府運用之退休公教人力，無論公務人員與教育人員，占比最高的均落在 55-59 歲及 60-64 歲之年齡層，比率各為 27%-35%，即 55-64 歲的運用人力占了七成，對比表 5-1，退休公教人員落在 55-64 歲之間的人數占五成，此年齡區間的運用人力占比高出退休公教人員占比二成，依此面向推論，退休公教人員年齡在 55-64 歲之間者，對於返回市府參與志願服務的興趣較高。另外，圖表對比結果也顯示出 70 歲以上的退休公教人員最不易招募（占整體退休人數 25.86%，而運用人力僅占約 7%）。特別一提，以表 1-1 公教人員近年來的平均退休年齡 54 至 56 歲左右來看，正是圖 5-2 所呈現比率最高的年齡落點內，可推論地方政府在招募人力之時點，以退休後初期為最佳時機。

圖 5-2 新北市政府退休公教人力運用方案-年齡別



資料來源：作者依據新北市政府人事處提供之資料自行繪製。

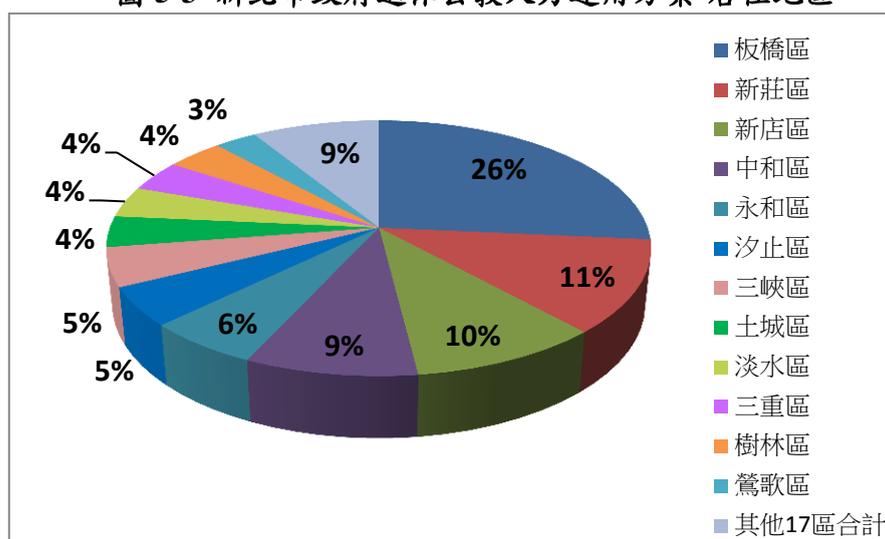
分析結果顯示退休人員年齡在 55-64 歲者對參與志願服務的興趣較高，但由另一方面來看，65 歲以上的比率是呈現大幅下降的情形，70 歲以上的比率更是只有個位數，以人事管理角度來看，若此年齡分布情形不變，隨著法定退休年齡（60-65

歲)及支領月退俸年齡(65歲)的延後,招募工作是否更加不易?要增加什麼樣的誘因才能吸引他們貢獻人生智慧?而以新北市目前運用公教志工的方式,大部分職務內容以庶務性工作、協辦活動為主,當招募對象的年齡層都落在60-65歲以上時,此類需要眼力、肢體靈敏度的工作是否適合?而新北市公教志工的服務人數及時數是否將出現減少的隱憂?又該如何因應?

### 參、新北市政府退休公教人力運用方案-居住地區

本研究由新北市提供的資料發現,新北市政府退休公教人力運用方案招募到之人力近乎全數是居住在新北市境內,由圖5-3分析顯示,居住地分布在板橋區26%、新莊區11%、新店區10%、中和區9%、永和區6%、汐止區5%、三峽區5%、土城區4%、淡水區4%、三重區4%、樹林區4%、鶯歌區3%等區域,並以板橋、新莊、新店、中永和之分布比率較高。對比表5-1整體退休公教人員之居住地分布情形,居住於新北市的占82.63%,外縣市的占17.37%,新北市前五大分布範圍為板橋(19.30%)、中和(10.66%)、永和(8.52%)、新店(7.98%)、新莊(7.71%),與招募到的運用人力前五大區域相同,由此面向推論,新北市政府退休公教人員大多以選擇離家近的地點參與志願服務,並以居住在板橋、新莊、新店、中永和等交通便利地區者的參與意願較高。

圖 5-3 新北市政府退休公教人力運用方案-居住地區



資料來源：作者依據新北市政府人事處提供之資料自行繪製。

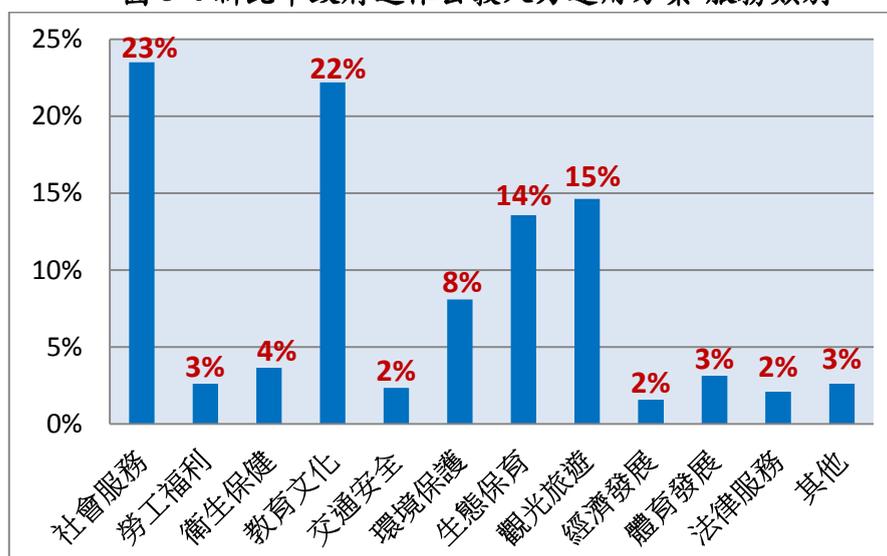
分析結果顯示退休人員傾向以選擇離家近的地點參與志願服務,故而居住於外縣市的17.37%(臺北市最多1,870人、桃園市居次462人,其他縣市615人),

幾乎退休後都沒有人回來參與此方案的志願服務，以人事管理的角度來看，此一傾向是否有助於退休公教人員發展成一個群體，形成一個會員制的人際網絡，未來可否輔導其自主管理？而運用單位是否提出什麼樣的策略來協助其凝聚向心力，讓志工以群體代表方式主動和機關對話，而非是個別被動的接受分派職務。

#### 肆、新北市政府退休公教人力運用方案-服務類別

由圖 5-4 顯示，新北市政府各機關學校運用退休公教人力，主要以社會服務 23%、教育文化 22%、觀光旅遊 15%、生態保育 14%、環境保護 8%等五個類別最熱門，由此得知新北市退休公教人員最喜歡參與的志願服務類別，為社會服務及教育文化相關機關，例如社會局、衛生局、警察局、消防局、教育局、文化局等。

圖 5-4 新北市政府退休公教人力運用方案-服務類別



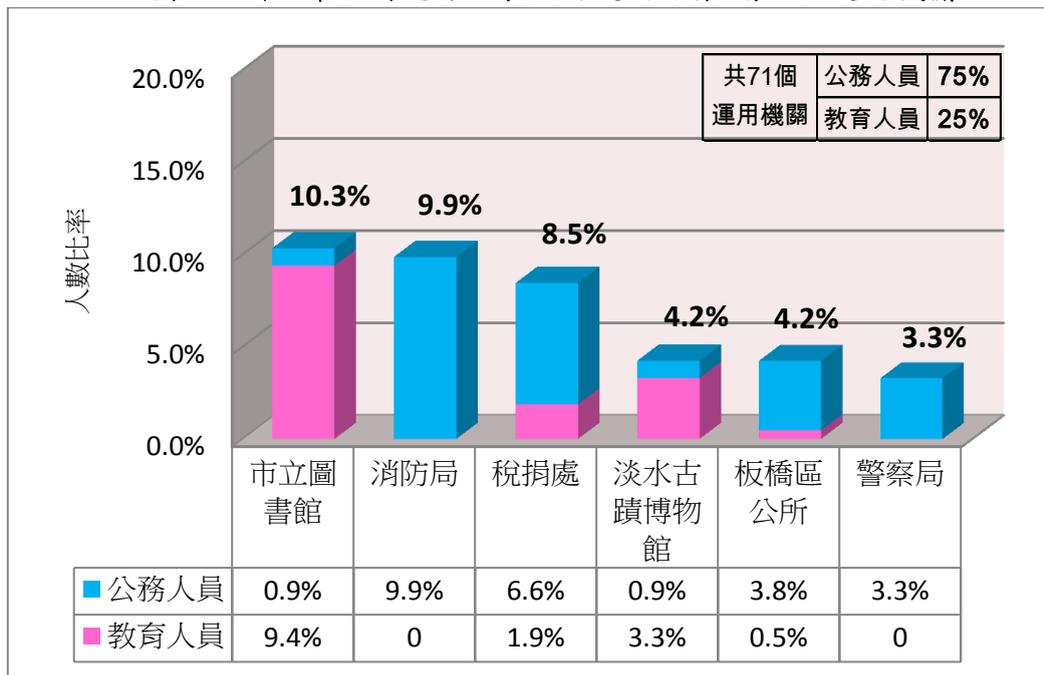
資料來源：作者依據新北市政府人事處提供之資料自行繪製。

分析結果顯示社會服務及教育文化是新北市退休公教人員最喜歡的志願服務類別，教育文化類自然是退休教育人員的首選，人氣高相當合理，但竟有高達 23% 的退休公教志工集中在社會服務類，此一情形，以人事管理的角度來看，有人力過度集中的現象，也彰顯不出公教志工有別於一般志工的特色，是否其他類別對應的局處防衛心太重，自我設限其業務性質不適合運用公教志工？以新北市方案推動其退休公教人員返回市府志願服務的目的來看，專業性高的運用單位是否應在前輩提出退休計畫到退休生效的期間，就該量身規劃志工職務並動之以情，跟他們來個退而不休的今生約定？

## 伍、新北市政府退休公教人力運用方案-前 6 大運用機關

由圖 5-5 顯示之分析結果，新北市政府運用退休公教人力最多之前 6 個機關，依序為市立圖書館、消防局、稅捐處、淡水古蹟博物館、板橋區公所、警察局等，其中消防局及警察局之運用人力全數為公務人員，市立圖書館及淡水古蹟博物館則以運用教育人員為主，由此面向推論，運用單位性質屬行政類或救護救災類者，運用人力以公務人員為主要對象；運用單位性質屬藝文類或教育類者，運用人力以教育人員為主要對象。

圖 5-5 新北市政府退休公教人力運用方案-前 6 大運用機關



資料來源：作者依據新北市政府人事處提供之資料自行繪製。

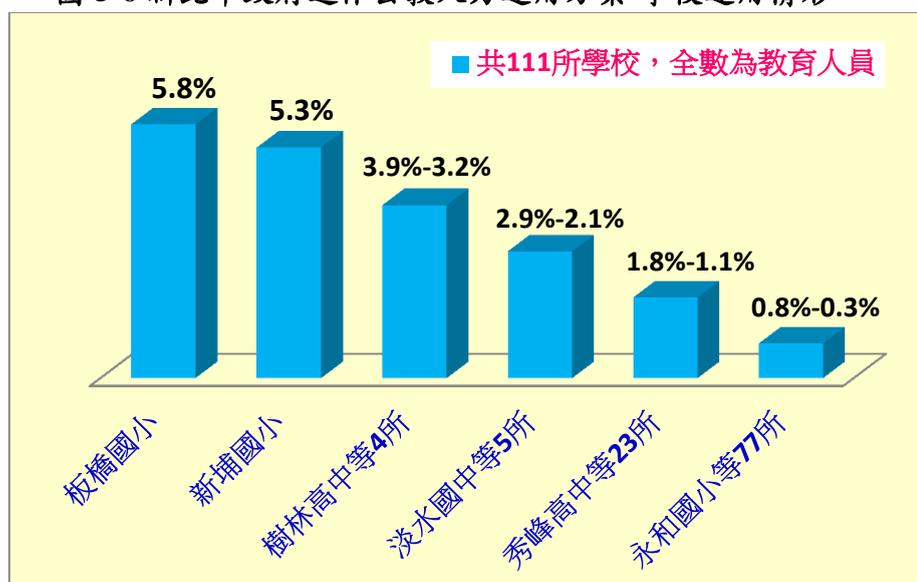
分析結果顯示新北市各機關學校，以市立圖書館運用的公教志工最多，會不會因而排擠其他場館招募的空間？或從另一個角度思考，是否圖書館可以有更大的發展空間，來吸引更多退休教育人員的投入？另外，本文發現前 6 大運用機關之中，不見業務與為民服務高度關連的戶政、地政單位，其中原由實值得新北市政府深入檢討。

## 陸、新北市政府退休公教人力運用方案-學校運用情形

依資料分析結果，新北市政府各級學校運用退休公教人力所占比較高的學校依序為板橋國小 5.8%、新埔國小 5.3%、樹林高中 3.9%、民安國小 3.2%、秀朗國小 3.2%、大豐國小 3.2%、淡水國中 2.9%、後埔國小 2.9%、中和國小 2.6%等 9 校。

由圖 5-6 顯示，學校的運用比率最高為 5.8%、最低 0.3%，在 111 所的運用學校中高達 77 所的運用比率落在 0.8%至 0.3%之間。整體來看其運用比率差異性並不明顯，且依原始資料內容來看，運用率較低，甚或掛零之學校，其中不少是都會型學校，由此面向推論，學校運用人力之比率差異性不明顯，看不出大校與小校或都會學校與偏遠學校之間，其對比下應有的合理情形，應是學校普遍運用人力的需求度不高所致。另外亦發現，目前 111 所學校運用之人力全數為教育人員，究係何原因，尚無充分資料可資推敲。

圖 5-6 新北市政府退休公教人力運用方案-學校運用情形



資料來源：作者依據新北市政府人事處提供之資料自行繪製。

由圖 5-4、圖 5-5 及圖 5-6 的推論結果中觀察，發現運用單位性質不同運用的人力類別因此而有明顯的區分，甚至出現新北市方案推動成果中，111 所學校運用的人力全數為教育人員的情形，以人事管理的角度來看，是否公教志工的運用規劃也應有職業性質分類的概念，比如針對運用機關的性質或針對人員類別（公務人員與教育人員）的特殊性等？分析結果顯示學校在新北市方案的運用人力需求並不明顯，是否因為新北市方案未針對學校另規劃符合其特性的措施所致？均有待進一步探討。

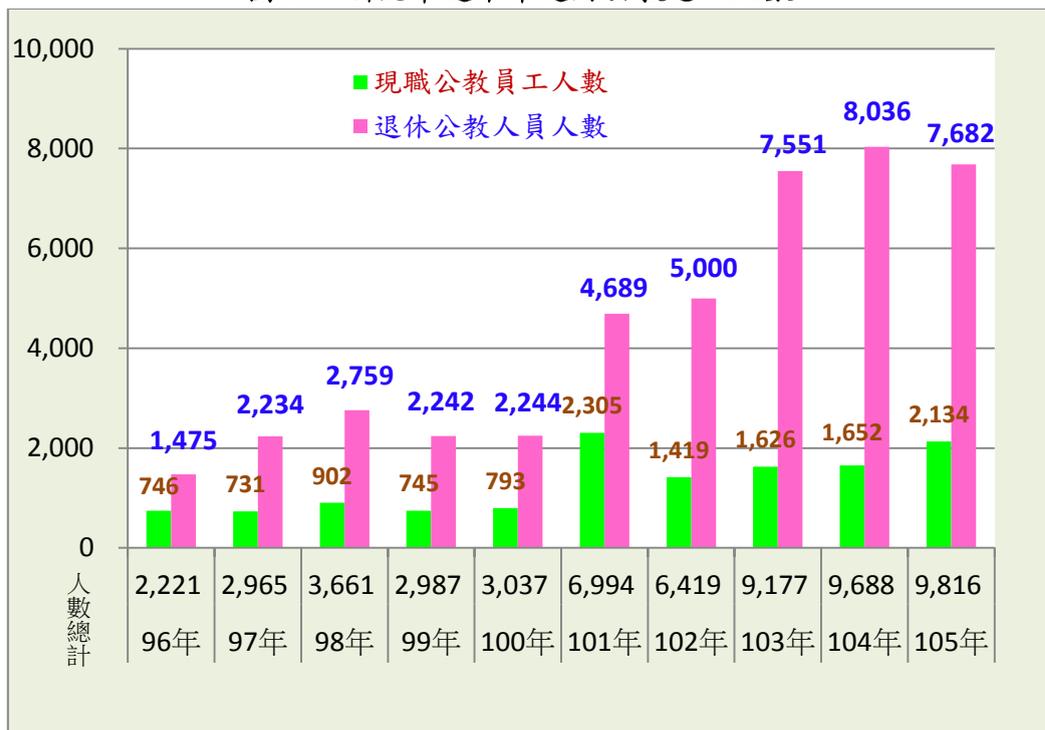
## 第二節 衛福部統計之公教志工人數分析

為瞭解新北市政府退休公教人員參與志願服務之歷年人數變化，本文以衛福部統計處公布之全國志願服務成果資料，及新北市政府人事處提供之資料，繪製新北市近十年運用公教志工人數變化、現況人力性別、各機關運用人力比率等圖表，以進行探討分析。

### 壹、新北市近十年運用公教志工人數

由圖 5-7 顯示，新北市公教員工參與志願服務的人數是逐年上升的趨勢，且 100 至 101 年度，公教志工人數成長 1 倍多，對照表 5-2，原因是該年間退休人員增加較多的緣故。尤其是退休公教人員人數的情形，若以表 5-2 來看，新北市改制以來，退休公教人員參與志願服務的人數占其支領月退休金人數的比率，由 100 年的 22.71% 倍數成長至 104 年的 51.87%、105 上半年的 46.69%，這呼應了前述文獻分析結果，先進們的研究調查均顯示退休公教人員參與志願服務的意願是高的，期待地方政府提供更好的策略及管道來活化運用。同時也可以這麼推論，地方政府的執行力與應變力極強，應可因應中央主管機關制度變革的衝擊與創新政策的推行。

圖 5-7 新北市近十年運用公教志工人數



作者自行繪製。資料來源：衛生福利部統計處(註:105年人數統計至上半年。)  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f\\_list\\_no=312&fod\\_list\\_no=4184](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4184)

表 5-2 新北市退休公教志工人數及比率表

年度	支月退金人數	退休公教志工人數	比率
100 年	9879	2244	22.71%
101 年	13355	4689	35.11%
102 年	13760	5000	36.34%
103 年	14678	7551	51.44%
104 年	15493	8036	51.87%
105 年	16453	7682	46.69%

由作者自行編製。資料來源：新北市政府議會機關業務報告  
<http://www.rde.ntpc.gov.tw/home.jsp?id=44&parentpath=0,4>  
衛生福利部統計處(註:105年退休公教志工人數統計為上半年。)  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f\\_list\\_no=312&fod\\_list\\_no=4184](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4184)

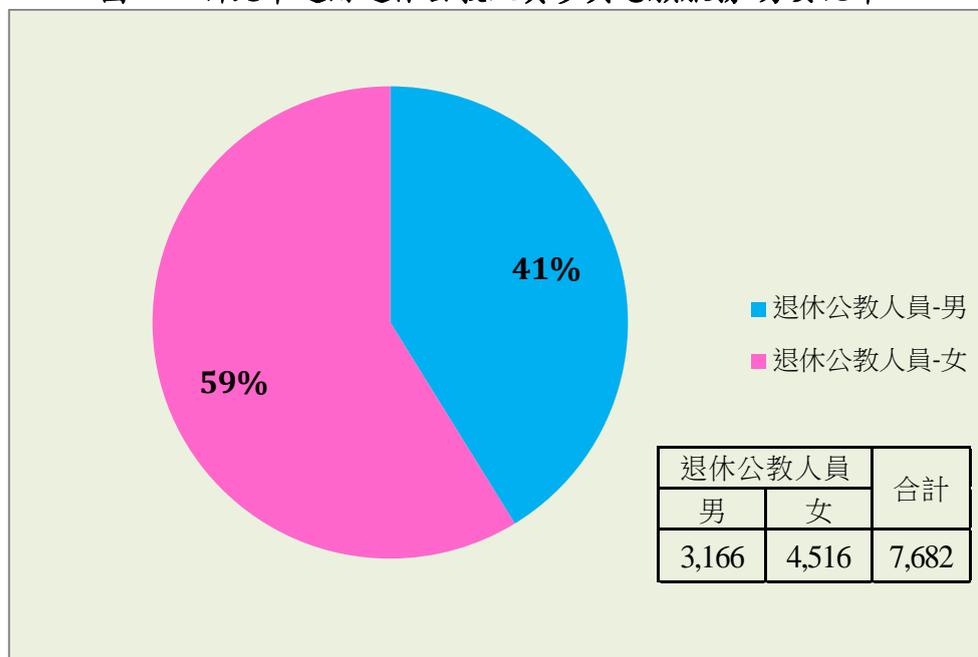
由衛福部統計公布的公教志工歷年人數中，顯示新北市的推動成果逐年上升，量的方面績效顯著；但從本章第一節新北市運用人力資料的分析結果來看，質的方面績效是有很大的改進空間。筆者指的並非人力素質，而是公教志工受國家栽培的優質人力特色並沒有透過政策發揮出來；簡言之，再好的人才招募回來當志工，也只是協助庶務工作、協辦活動；從人力資源的角度來看，人與事沒有適切，無疑是一種人力資源的浪費。是否中央主管機關應好好正視一群懷有回饋社會熱情的退休公教人員，參考國外退休人力活化創新策略，訂定更具體的政策，給予地方政府實質資源，協助地方政府發掘及經營在地退休人力。

## 貳、新北市運用退休公教人員參與志願服務-男女比率

本章第一節論述新北市政府退休公教人力運用方案之圖像分析，其招募到之人力呈現女性參與意願度較高之結果，對比本段衛福部統計之新北市退休公教人員擔任志工成果現況。圖 5-8 亦顯示女性 59%比男性 41%擔任志工之比率高，再

次推論，新北市運用退休公教人員參與志願服務，呈現女性參與意願度較高之情形。

圖 5-8 新北市運用退休公教人員參與志願服務-男女比率



由作者自行繪製。資料來源：衛生福利部統計處(105 年上半年資料)  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f\\_list\\_no=312&fod\\_list\\_no=4184](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4184)

新北市政府退休公教人力運用方案的人力性別比率為男性 28%、女性 72%，新北市政府運用退休公教人力最多之前 6 個機關，依序為市立圖書館、消防局、稅捐處、淡水古蹟博物館、板橋區公所、警察局等，新北市人力運用方案未來在推動策略設計上，可以試著找出影響男性退休人員參與志願服務意願的直接因素，並納為精進推動措施的規劃。

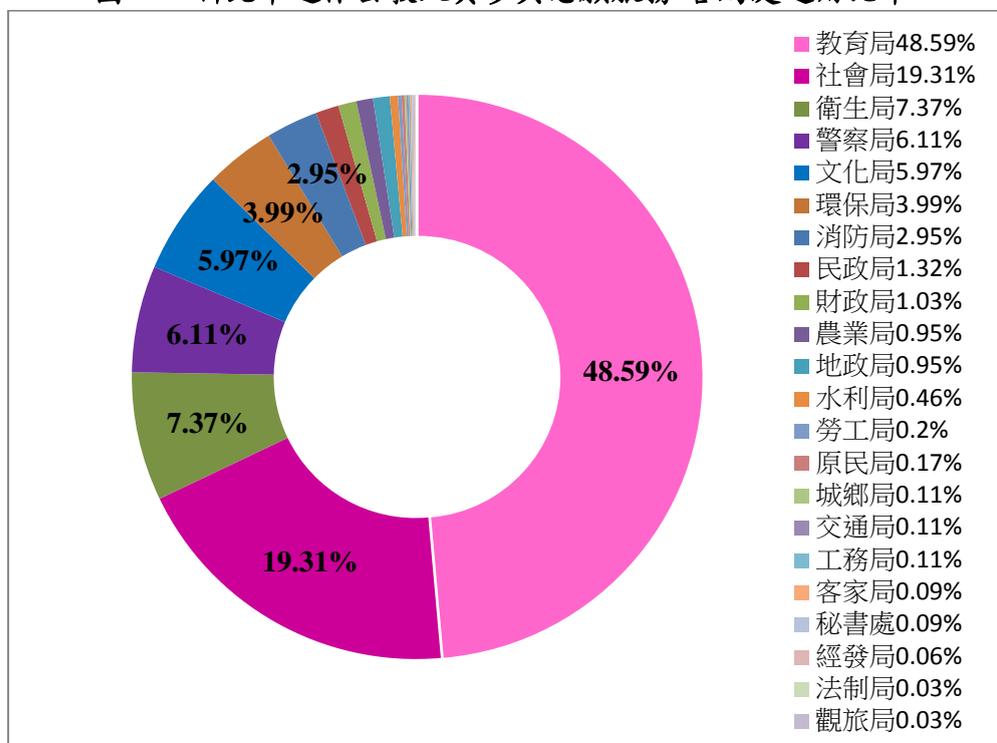
### 參、新北市退休公教人員參與志願服務-各局處運用比率

為進一步瞭解新北市政府各局處<sup>30</sup>運用退休公教人員擔任志工服務之現況，本文依據新北市政府社會局提供之資料進行分析，如圖 5-9 所示，22 個運用機關中比率較高者依序為教育局 48.59%、社會局 19.31%、衛生局 7.37%、警察局 6.11%、文化局 5.97%、環保局 3.99%、消防局 2.95%等 7 個機關，運用人力占比合計高達 94.29%，尤其教育局及所屬機關學校之運用人力比率即已接近五成，為新北市最

<sup>30</sup> 各局處包含其所屬機關、學校。

大運用機關，社會局居次，二大機關運用人力占比高達約六成八。

圖 5-9 新北市退休公教人員參與志願服務-各局處運用比率



資料來源：作者依據新北市政府社會局提供之資料自行繪製。

本章第一節分析運用人力方案推動成果之結論，新北市各級學校退休教育人員占比高達 71%，對照圖 5-9，結果也呈現新北市公教志工人力來源以退休教育人員為大宗，以新北市退休教育人員約 1 萬 2 千多人（見表 5-1）的豐沛人力資源，實在值得教育局和人事處合作，參考國外經驗提出創新方案。另外，本文亦從圖 5-9 中發現民政局及地政局之運用比率並不高，其所轄之各戶政事務所及地政事務所是直接為民服務的單位，應是具有高度的志工人力需求，惟無論新北市運用人力方案或是衛福部統計之資料基礎，本文的分析結果卻都呈現運用比率不高的情形，是否表示新北市退休公教人員不喜歡從事類此單位的志願服務，所以戶政、地政單位不易招募到公教志工？又或者是戶政、地政單位不喜歡運用公教志工？

### 第三節 新北市退休公教人力運用的特色

經由前述第一節退休公教人力運用規劃方案之現有人力分析，及第二節衛福部統計之公教志工人數分析，分別獲得各面向推論結果及一些想法，經綜整前述各個圖像的分析結論，大致將新北市目前運用退休公教人力的現況列舉以下七大特點，並由其中聯想人事管理者及運用上應注意的八項重點問題，是為新北市退休公教人力運用的特色，做為本文結論探討與政策建議之基礎。

#### 壹、人力運用現況七大特點

- 一、**女性參與意願較高**：新北市政府退休公教人力運用，無論是公務人員或教育人員均呈現女性參與意願度較高。
- 二、**年齡在 55-64 歲之間者參與意願較高**：新北市政府運用之退休公教人力，無論公務人員與教育人員，年齡在 55-64 歲之間者，對於返回市府參與志願服務的興趣較高，70 歲以上的退休公教人員最不易招募。地方政府在招募人力之時間點，以退休後初期為最佳時機。
- 三、**居住在新北市境內且離家近者參與意願較高**：新北市政府退休公教人力運用方案招募到之人力近乎全數是居住在新北市境內，且大多以選擇離家近的地點參與志願服務，並以居住在板橋、新莊、新店、中永和等交通便利地區者的參與意願較高。
- 四、**社會服務類及教育文化類最受歡迎**：新北市退休公教人員最喜歡參與的志願服務類別，為社會服務及教育文化，例如社會局、衛生局、警察局、消防局、教育局、文化局等，所以新北市立圖書館運用公教志工的比率是全市最高的。
- 五、**人員類別依運用單位性質而不同**：新北市政府運用退休公教人力，運用單位性質屬行政類或救護救災類者，運用人力以公務人員為主要對象；運用單位性質屬藝文類或教育類者，運用人力以教育人員為主要對象。
- 六、**退休教育人員為主要來源**：新北市公教志工人力來源以退休教育人員為大宗，但學校的運用比率不高且運用人力全數為教育人員。
- 七、**整體參與意願高且執行力與應變力強**：新北市退休公教人員參與志願服務的意願是高的，期待地方政府提供更好的策略來吸引他們。地方政府的執行力與應變力極強，足以應付中央主管機關制度變革的衝擊與創新政策的推行。

## 貳、人事管理者應注意的八項重點問題

- 一、**志願服務工作無職務設計**：新北市運用公教志工之工作內容以庶務性、櫃檯服務及協辦活動為主，並無類似人事管理之職務說明書的設計概念在裡頭，在沒有成就感的庶務性工作下，是否造成男性公教志工不易招募？招募到的公教志工是否能長期持續？未來如何招募高度專業性或重要職務的退休（將退）人員？
- 二、**招募對象的年齡層將趨於老化**：退休人員年齡在 65 歲以上者對參與志願服務的興趣呈現大幅下降的情形，隨著法定退休年齡（60-65 歲）及支領月退俸年齡（65 歲）的延後，公教志工招募工作是否更加不易？要增加什麼樣的誘因才能吸引他們貢獻人生智慧？當招募對象的年齡層都落在 60-65 歲以上時，目前庶務性、櫃檯服務及協辦活動的工作（需要眼力、肢體靈敏度）是否適合？新北市公教志工的服務人數及時數是否將出現減少的隱憂？對於長期仰賴公教志工人力的運用單位該如何因應？
- 三、**發展以區域為範圍的會員制網絡**：退休人員傾向以選擇離家近的地點參與志願服務，因此公教志工近乎全數是居住在新北市境內，且多數居住在板橋、新莊、新店、中永和等地區，此一傾向是否有助於公教志工發展成一個群體，形成會員制的網絡，並自主管理？新北市政府該提出什麼樣的策略來協助促成？
- 四、**從退休計畫到退休生效期間的公教志工準備**：新北市退休公教人員最喜歡的志願服務類別，過度集中在社會服務類，以致於彰顯不出公教志工有別於一般志工的特色，是否其他類別對應的局處防衛心太重，自我設限其業務性質不適合運用公教志工？專業性高的運用單位是否在前輩提出退休計畫到退休生效的期間，就該量身規劃志工職務並動之以情，跟他們來個退而不休的今生約定？
- 五、**藝文場館可以退休教育人員為大量招募對象**：新北市立圖書館運用的公教志工最多且以教育人員為主，會不會因而排擠其他場館招募的空間？或者是圖書館及其他場館可以有更大的發展空間，來吸引更多退休教育人員的投入？
- 六、**戶政及地政事務所可能是公教志工所排斥的運用單位**：為何業務與為民服務高度關連的戶政、地政單位之運用率很低？是否表示新北市退休公教人員不

喜歡到這些單位志願服務，所以戶政、地政單位不易招募到公教志工？又或者戶政、地政單位不喜歡運用公教志工？

七、公教志工運用策略該進行公、教分途的思量：運用單位業務性質不同，產生運用的人力類別也因此有明顯的區分，是否公教志工的運用規劃也應有職業性質分類的概念，比如針對運用機關的性質或針對人員類別（公務人員與教育人員）的特殊性等？

八、公教志工的優秀才能應被充分發揮：新北市公教志工在量的方面績效顯著，但在質的方面有很大的改進空間，筆者指的並非人力素質，而是公教志工受國家栽培的優質人力特色並沒有透過政策發揮出來，簡言之，再好的人才招募回來當志工，也只是協助庶務工作、協辦活動，從人力資源的角度來看，人與事沒有適切，無疑是一種人力資源的浪費。不知新北市政府是否有發現此問題，並參考國外經驗規劃創新策略？

### 參、策略新趨勢及政策概念

本文由上述運用現況七大特點聯想人事管理者及運用單位應注意的八項重點，其提出的思考問題，將與本文第三章國外退休人力活化策略分析結果之「十三項運用退休人力之策略新趨勢」進行對應，尋求未來新北市的策略新趨勢及政策設計概念，如下表：

十三項運用退休人力之策略新趨勢	概念聚焦	可對應之重點問題
1.彈性化與多元化的工作生涯與職務設計。	階段性退休	一、二、四、六、七、八
2.與社區大學或是相關教育體系合作。	--	
3.透過學校教育，從青少年時即積極鼓勵參與志願服務。	--	
4.代間學習制度。	階段性退休	
5.退休軍公教人員應用在人力規劃上，可以部分工時(part-time)的方式，回來技術指導年輕的職員。	階段性退休	二、四、八
6.倡導多元的退休制度：延遲退休、彈性退休、提早退休。以香港的教授退休制度而言是慢慢退，而不是到某個年紀之後都做一個斷點，所以香港的制度可以在這過程當中，指導新進的老師，做經驗傳承。	階段性退休	二、四、八
7.參考美國作法提供經濟誘因促進社會參與意願。	時間銀行	一、二、三、六
8.終身學習時數中納入各式行業及領域中有關志願服務資源的師資與課程。	--	

9.即將退休前的 3-5 年提供志願服務內容相關訊息以融入其退休後的生涯規劃，讓即將屆退的公教人員可於此一階段有提前接觸志願服務的機會。	階段性退休	一、四
10.退休人員普遍對回原單位擔任志工是有意願的，因為比較熟悉的單位與專長領域。且要有一個規範才能夠充分去應用他們當時在職場上的專業技能。	階段性退休	一、二、四、五、八
11.能有一專責單位負責志願服務參與的推動業務，並有系統地從中央至地方做一系列的架構規劃。	階段性退休	
12.企業志工的方式，採強制性並定期的帶團體員工出來做志願服務。	時間銀行	
13.運用時間銀行的概念、待餐的概念。	時間銀行	三、八

本文透過新北市公教志工的圖像資料推論結果，析論其退休公教人力運用現況，綜整新北市退休公教人力運用的特色有以下二方面：

一是人力運用現況具有七大特點：女性參與意願較高、年齡在 55-64 歲之間者參與意願較高、居住在新北市境內且離家近者參與意願較高、社會服務類及教育文化類最受歡迎、人員類別依運用單位性質而不同、退休教育人員為主要來源、整體參與意願高且執行力與應變力強。

二是人事管理者應注意的八項重點問題：志願服務工作無職務設計、招募對象的年齡層將趨於老化、發展以區域為範圍的會員制網絡、從退休計畫到退休生效期間的公教志工準備、藝文場館可以退休教育人員為大量招募對象、戶政及地政事務所可能是公教志工所排斥的運用單位、公教志工運用策略該進行公、教分途的思量、公教志工的優秀才能應被充分發揮。

上述結果經由上表對應，總結出新北市公教志工運用現況應導入階段性退休及時間銀行的概念，加強彈性化與多元化的工作生涯與職務設計、部分工時的方式回來技術指導年輕的職員、倡導多元的退休制度、提供經濟誘因促進社會參與意願、在即將退休前的 3-5 年規劃志願服務內容以融入其退休後的生涯規劃、回到較熟悉的原單位擔任志工並訂定規範確保充分應用其在職時專業技能等方面之新策略。



## 第六章 結論

本文以國外退休人力活化及志願服務的策略概念，析論我國公教志工制度及新北市政府實例，獲致初步結論後，再透過焦點團體座談進行可能爭點之意見交流與討論，以確定結論與建議的合宜性和周延性。本章內容第一節將進行研究結果的呈現，第二節歸納研究成果並提出本研究的結論與建議。

### 第一節 研究結果

整體政策而言，我國現行公教志工制度，呈現退休公教人員參與志願服務的意願高，但招募與媒合障礙因素多，以致發展有限的現況，雖然推動多年也修正、重訂政策，仍無法帶動公教人員參與志願服務的風潮，主因是政策設計以完全自願為原則並未納入正式人事體制，缺乏強制性規範和經濟性誘因。就新北市政府退休人力運用方案而言，其推動模式雖仍受限於中央規範的框架內，惟其以市府所屬之退休公教人員為招募對象，以各人事機構為招募據點，漸進深入經營與渠等之人際脈絡關係，鼓勵退休公教人員回到原服務機關或市府所屬機關學校參與志願服務工作，表現出新北市的積極創新與在地支援特色。

惟新北市目前政策的推動係由各機關學校的人事機構為窗口，以市府人事處為總管理，尚無逐步輔導移轉給退休公務人員協會或退休教師協會的規劃，缺少公民參與的機制、永續經營的願景，此政策的推動網絡結構顯然是薄弱的，或可預見改朝換代之後，政策將無疾而終。然而，此結構性的問題，來自於中央主管機關的上位法令設計所致，政策的釐訂只侷限於人事一條鞭的思維，成效就只能是小眾的，號召力不足是必然的，地方政府人事主管機關苦心經營的創新政策，亦可預見將呈現不穩定甚或無疾而終的「常態」現象，是以，我國公教志工政策實有必要從整體人事制度面向進行變革，方能像英美國家一般，向下紮根於生活中，隨著世代交替成為公務員正向文化的一部分。

以下從本文研究目的的角度，呈現主要研究結果，同時綜整焦點團體座談學者專家所凝聚的意見與建議。

#### 壹、主要研究重點與研究發現

一、退休人力運用的新概念：「新退休模式是一種漸進式的淡出工作概念」&「志

## 願服務的新中間路線—自助助人的時間銀行」

國外學者的研究結果，很多人不喜歡在過了退休年齡後以同樣的工作負荷量繼續工作，但對於以減輕工作量的方式繼續留在職場卻很感興趣(Kantarci & Van Soest, 2008)，因而「階段性退休」概念的趨勢，成為近來各國退休文化中新掀起的風潮。美國心理學家 Ken Dychtwald，提出三種未來職業曲線，一種是傳統的退休後就中斷的職涯，一種是換低速檔，工作慢慢減量，還有一種是永續發展，不退休。由先進國家的這股新退休模式風潮，可以預見「退休」一詞，將被重新定義，在日本，甚至已經在談不要有退休年齡的概念，我國現行傳統退休制度所發展出來的退休人力運用政策（公教志工制度），實有必要進行變革。

「志願服務」一詞，已經有了新的觀念與想法，新世紀的志願服務將不只是純利他主義的志願服務，而是自助助人的志願服務，藉由個體的經濟性形成綿密不息的脈絡，時間銀行正是此理念的具體表現。我國退休公務人力運用政策，以傳統無私奉獻的志願服務參與模式為重點，造成退休人力等同志工（志願服務）的迷思，在人口高齡化的全球現象下，退休人力是國力發展的重點之一，未來要提升國家競爭力，現行退休人力運用政策（公教志工制度）實有變革的迫切性。

## 二、值得我國參採的新策略與變革概念--十三項運用退休人力之策略新趨勢及政策變革的檢視面向

本文在探討先進國家退休人力活化運用的機制及策略中，歸納分析出「十三項運用退休人力之策略新趨勢」，作為我國推動公教志工遭遇困難時的具體指導方法。並以階段性退休與時間銀行運作模式，進行概念元素之聚焦，產生三大政策變革的檢視面向，用以檢視我國公教志工制度、新北市政府運用退休公教人力政策需否變革，及值得參採的新策略。

## 三、新北市退休公教人力現況之特色：七大特點及八項人事管理者應注意重點

為探討新北市政府運用退休公教人力現況之特色、瞭解地方政府在推動上的困難、政策需要變革的方向及策略因應等等之目的，本文以身分別、性別、年齡別、居住地區、服務類別、機關前六大運用單位及各學校運用比率等面向，描繪新北市政府所屬各機關學校運用退休公務人力之圖像，進行析論後，得到七大特點及八項人事管理者應注意的重點，並透過「十三項運用退休人力之策略新趨勢」之對應，總結新北市政府應導入階段性退休及時間銀行的概念，加強彈性化與多元化的工作生涯與職務設計、部分工時的方式回來技術指導年輕的職員、倡導多

元的退休制度、提供經濟誘因促進社會參與意願、在即將退休前的 3-5 年規劃志願服務內容以融入其退休後的生涯規劃、回到較熟悉的原單位擔任志工並訂定規範確保充分應用其在職時專業技能等方面之新策略。

#### **四、新北市政府經驗的啟發：建置公教志工人力資源網絡及退休人才資料庫、加強策略的經濟誘因**

為探討新北市政府推動退休公教人力運用的良好經驗，本文以政策變革的檢視面向，針對其 3 項創新策略之內涵，進行檢視分析，得到以下的啟發：

- (一) 首創建立退休人員 LINE 群組之策略，以市政府為總管理，各機關為據點，形成訊息即時傳達的網絡，實務運作經驗將可為建置全國性公教志工人力資源網絡之策略提供寶貴意見。
- (二) 新北市政府運用各機關樂齡活動-搭起退休人員聯誼橋梁，激發退休人員回到市府參與活動的興趣，再進而誘導其願意參與志願服務，惟策略的誘因性較弱，未來應加強具價值或福利提供等方面的經濟誘因。
- (三) 新北市政府首創建立「退休公教人力運用系統」，除介接個人基本資料外，同時建置各項資料：如擔任志工意願、喜歡的服務類別、志願服務的經歷、專長等，人才資料庫的建立，無論在未來退休人力納入正式人事管理制度，或者其他相關政策訂定來說，都具有其必要性與價值性，可說是各項政策的源頭，實應列為中央主管機關優先給予各地方政府資源，協助各地方主管機關建置之人力資源基礎工程。

#### **五、主政者應有澈底的變革思維，並且突破現狀限制、不斷創新**

不管是由我國公教志工制度或新北市政府推動政策的啟發，簡言之，其終極目標都是希望中央及地方政府主政者能注入階段性退休及時間銀行概念的新思維，正視我國退休人力的問題，尤其公教人員並不是退休了就和政府沒關係了，目前的世界趨勢，各國退休人力就是一座座人力資源的寶山，政府開發的功力，將決定國家未來的整體競爭力。

國家年金改革委員會第 16 次的會議，與會委員提出的多項意見中，包含了強調延後請領年金年齡必須有相關配套設計，例如建立高齡友善職場、休假調整、終身學習、人力新陳代謝問題之處理、職務重新調整（即職務再設計）等，且應

有過渡設計制度，以漸進調整的方式，避免對現職人員造成過大的衝擊<sup>31</sup>。年金改革會委員所提意見中寓含了階段性退休的概念，與本文主要精神相通，新北市向來以領頭羊自許，朱市長經常公開鼓勵、期許同仁施政要創新，或許未來新北市政府退休公教人力運用方案，可以試著突破現狀限制、開發更多的創新策略，引領我國退休人力資源發展政策的風潮，促使中央政策的變革。

## 貳、焦點團體座談之意見與建議

茲就各討論議題，綜整與本研究主題相關之意見與建議：

一、階段性退休及時間銀行之概念，運用在我國公教志工制度上，是否可行？

1. 如果把階段性退休和時間銀行概念放到制度上來改革，是變成很好的拉力，這二個是很先進、很重要的概念，這二個概念如能注入政策，會變成實質的拉力，一個組織動力學，有推有拉，就能整合人力成為完善的制度。
2. 退休人力一定要開發，而且退撫制度要改革，就一定要有這方面的配合，我覺得未來沒有退休這件事，退休後的工作必須在前一個世代（5至10年）就要想了，對退休公務員而言，應該是一種多元退休的概念，退休是另一個舞臺的轉換。退休公教人員的社會參與，我的看法是：(1)要按機關職務專長；(2)時間銀行是日後的誘因；(3)階段性退休的積消極目的是傳承，積極目的應是避免早退。
3. 要採用多元報酬方式，告訴退休人員他們是回來創造價值，自身生命存在的價值、人脈的價值等，多元產值結合商業化思維（多元報酬的內涵），退休人士才能開創第二春，如創立非營利組織，有個頭銜，他們可以創造產值能養更多人。又例如新北市有顧問職位、高雄市有輔警，可以聘更多退休人士，尊嚴不可少。

二、歸納分析出十三項運用退休人力之策略新趨勢，作為推動公教志工策略的具體指導方向，是否妥適？及聚焦階段性退休與時間銀行運作模式的概念，產生三項政策變革的檢視面向，用以檢視政策需否變革，是否妥適？

---

<sup>31</sup> 詳參國家年金改革委員會歷次委員會議資料。

<http://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD>

1. 本研究之十三項運用退休人力之策略新趨勢及三項政策變革的檢視面向，具可行性，尤其新北市的實例所發現的問題，也可能是中央、甚至是全國的問題，值得注意。
2. 在大學可以有兼任教授的設計，在政府機關，也該有兼任公務員的設計，運用退休老師回學校兼社團活動，在下課時間教導學生同時照顧學生。
3. 建立退休服務資訊平台，對退休人員的服務要資訊化，利用網路平台整合各項服務機會資源，由專人經營，加強媒合。
4. 政府在組織結構上要有變革，要設有專責單位，應該要由銓敘部主管法令並負責政策訂定，而且地方政府因應也要有專責的科或室辦理。政府應該要幫公務員終身學習，專責規劃人員的退休發展，提供其選擇，幫即將退休的人培養第二專長。

三、分析新北市政府退休公教人力運用現況，發現人事管理者應注意的八項重點問題，其因應策略，是否妥適？

1. 單由人事處發起是不夠的，必須要有地方政府副市長層級主導，結合各機關資源才行。
2. 配套上要讓他們受到尊重，尊重志工並且有誘因是他們維持熱忱很重要的因素，這方面必須建設制度，是否能約聘僱，這在法制上是可以做個改善。
3. 在志工管理上，承辦人太年輕，沒有經驗沒有訓練，無法應付太多現實狀況，承辦人要熟齡比較好，比較會處理人際關係。
4. 志工服務項目應該是綜合性的考量，而非單一機關的想法，地方政府的志工需求是什麼，要搞清楚。
5. 志工是可以自主管理的，他們自己選幹部、排班、請假，目前也是由班長在做，反而做得更好，機關只要給他們尊榮的頭銜，機關的目標要訂出來，承辦人員要訓練好，志工在台灣可以有很大的發展空間，只要訓練得當。

四、現行公教志工制度如果進行變革，哪些是應優先推動的策略？

1. 我國公教志工制度變革，最落實的還是要修法，研議過程中要有配套措施，建議配套措施要顧及退休人員的健康、經濟及公平性。
2. 發展兼具志願性質的工作型態來活用退休人力，我提出的概念是彈性工

作與彈性職務、彈性薪資與福利服務，彈性工作應該要配合彈性薪資的設計，或輔以福利服務的提供來替代金錢報償。

3. 在誘因方面，心理上就是關懷、尊重，但是物質上措施也很重要，像展期退休的，在展期期間年齡還沒到不能領月退休金，建議可以用 part time 職務或發給基本工資等等，這些需要進行退休法的修改，針對停發月退休金條件做鬆綁。
4. 針對時間銀行的服務時數部分很不錯，建議可以累積起來，配套上需要中央主導彙整資源讓時數可以全國通用。

## 第二節 結論與建議

近期報載<sup>32</sup>，我國銓敘部 106 年研究計畫「漸進式退休人力再運用制度」，規劃讓退休人力再發揮，研議方向是針對選擇展期月退休金<sup>33</sup>之公務人員，在達法定月退起支年齡前的一定期間內，可以減少工時（或擔任部分工時工作）之方式，繼續運用其人力，並准許領取全額月退或部分退休金。這些投入部分工時的人力，主要是解決短期替代或輔助性人力需求，例如現行公務員因育嬰假、留職停薪、家庭照顧假、長期病假、身心障礙者工作協助、長照人力及為因應其他重大政策所產生的人力需求等，重點是職務彈性化及經驗傳承，目的是要使未來公務人員退休制度更具彈性，同時兼顧政府人力需求，以及公務人員家庭照護與生涯規劃。

本文論述的階段性退休概念，即是銓敘部正在研究的漸進式退休概念，目前我國具體的退休人力運用制度，僅有行政院人事行政總處推動的「各機關推動公教員工參與志願服務實施要點」，實務上指稱為公教志工制度，這項制度透過人事行政一條鞭體系，推行於中央及各地方政府，本研究為探討階段性退休及時間銀行之概念，運用在我國公教志工制度上的可行性，以新北市政府運用退休公教人

---

<sup>32</sup> 詳參附錄七。

<sup>33</sup> 依公務人員退休法第十一條規定及年改會方案，屆齡(65 歲)以前選擇提前退休者，支領退休金的方式分 2 種：(1)「減額月退休金」，每提前 1 年減發 4%，最多得提前 5 年減發 20%。(2)「展期月退休金」，至年滿月退休金起支年齡之日起領取月退休金。未來公務人員退休撫卹法草案公布施行後，全額月退休金起支年齡將逐年提高至 65 歲。

力之現況為實例進行研究，驗證結果為具可行性且我國公教志工制度有進行變革之必要性。然而制度變革前，新北市政府遭遇的現況問題，也可能會是其他地方政府，甚至是全國各機關的問題，其推論過程及因應策略，經邀請學者、專家及實務專家進行焦點團體座談共同討論後，綜整其專業見解，本文提出以下給新北市政府在因應策略上的建議，及對中央相關主管機關的建言。

## 壹、對新北市政府策略上的建議

- 一、**擴大招募對象，提前進行職務設計或專長訓練**：新北市公教志工之工作內容以庶務性為主、沒有成就感，可能是不易招募男性公教志工的原因，也容易造成高度專業或重要職務人才的流失，針對此問題，建議將招募對象擴大至預計 3 年後退休的人員，調查其理想中的志願服務工作內容，已具專長者，予以職務設計；未具專長者，規劃專長訓練，幫助將退人員提前做舞臺轉換的軟、硬體準備。
- 二、**開發多元的志願服務提供方式**：新北市退休人員年齡在 65 歲以上者對參與志願服務的興趣呈現大幅下降的情形，隨著法定退休年齡（60-65 歲）及支領月退俸年齡（65 歲）的延後，可能未來公教志工的人數及服務時數將大幅下降，針對此問題，因應現代科技的進步，工作型態在改變，老年人對時下科技產品的接受度越來越高，志願服務的提供方式，也不應侷限在實體辦公室裡，尤其高度專業性或技術性的項目，建議可以採科技化的方式，如透過視訊、LINE 溝通、AR 等，我們可以想像退休人員環遊世界時仍可一邊指導年輕同仁；或者坐在家中沙發，也能透過電視大螢幕和同事開會。
- 三、**培養志工自主管理，有助於網絡發展**：新北市的退休人員傾向以選擇離家近的地點參與志願服務，據焦點座談實務專家的經驗分享，現況是他們自己選幹部、排班、請假，這些由志工班長來做，反而做得更好，機關只需要訂出明確目標、將承辦人員訓練得當。
- 四、**針對不同的人員性質採取不同的招募及特色策略**：新北市公立學校的公教志工全是退休教育人員且運用比率不高，文化局所屬各藝文場館的公教志工也多以退休教育人員為大宗，他們最愛去市立圖館當志工，其實，公務人員與教育人員本質上就有很大的差異，建議在招募及運用上，宜採不同的方式，例如以公、教分途分別訂定策略及目標，才能發揮最大功效。另外據焦點座

點實務專家另行提供的口頭訊息，志工的來去，大致是呼朋引伴、成群結隊的，多少都會造成同性質的運用單位之間產生排擠效應，但只要是服務單位讓他們引以為榮或是其興趣所在，他們就會主動爭取前來，建議運用單位請現任志工創思具機關特色的招募策略，吸引同好參與。

**五、加強戶政及地政事務所退休人員的聯繫：**新北市戶政及地政事務所運用公教志工的比率相當低，是否公教志工排斥這類的運用單位，以現有資料分析，尚無法進一步得知關鍵原因，據電話訪問地政局及民政局人事室，地政事務所運用比率低的原因，主要是地政事務涉高度專業技能，且直接影響人民不動產利益，戶政事務所涉及個人隱私，故較不適合大量運用志工協助專業業務，如僅為奉茶服務較難滿足其成就感。因此，建議新北市政府協助運用率不佳的單位，盡量拋開官僚束縛，加強瞭解退休人員的想法，加以改善志工職務內容，提升運用率。

## 貳、對中央相關主管機關的建言

### 一、運用階段性退休及時間銀行之概念，進行公教志工制度的變革。

建議將公教志工列為正式人事體制內運用的人力之一，並規劃短期、長期計畫進行變革：

1. 短期計畫上，運用約聘僱人員公法契約模式，訂定職務內容、服務時間、時數存提等權利義務，可擔任經驗傳承者或輔導員的角色，例如經國家考試分發實務訓練的新進人員，依規定服務機關必須指定現職人員擔任其輔導員，惟現職人員通常業務繁忙難以兼顧輔導之責；又經驗豐富的前輩或主管退休後，重要職務變成沒有具實務經驗者可諮詢或帶著做中學的情形，適切的運用機關退休公務人力可避免這些情形。
2. 長期計畫上，中央主管機關應參考國外經驗，逐步規劃將公教人員退休制度與志願服務做接軌的設計，尤其年金改革後，退休年齡與支領月退俸年齡的延後，將伴隨政府人力結構老化問題的呈現，考試院與行政院主政者對「退休」一詞的定義，應與先進國家新趨勢有相同的思維方向，不該仍停留傳統退休是一刀兩斷、工作與完全不工作的二元模式，退休制度改革也不該僅是著眼於潛藏債務與破產危機的單向檢討，應該要併同有發展國力的配套。

## 二、建置公教志工人力資源網絡及退休人才資料庫。

從新北市政府推動退休公教人力運用的創新策略內涵，建議中央主管機關以下立即可行的作為：

- (一) 首創建立退休人員 LINE 群組之策略，以市政府為總管理，各機關為據點，形成訊息即時傳達的網絡，實務運作經驗將可為建置全國性公教志工人力資源網絡之策略提供寶貴意見。
- (二) 新北市政府首創建立「退休公教人力運用系統」，除介接個人基本資料外，同時建置各項資料：如擔任志工意願、喜歡的服務類別、志願服務的經歷、專長等，人才資料庫的建立，無論在未來退休人力納入正式人事管理制度，或者其他相關政策訂定來說，都是必要的人力資源基礎工程。

## 三、建置專責退休生涯規劃的單位，提供退休人員終身學習的機會。

參考學者專家的意見，政府在組織結構上要有變革，設置專責單位，例如各地方主管機關均要成立一個股的單位規模，專責規劃人員的退休發展，提供其選擇，幫即將退休的人員培養第二專長，鼓勵其退休生涯與志願服務做接軌。未來應該要由銓敘部主管法令並負責政策訂定；在地方政府，目前單由人事處發起是不夠的，必須要有副市長層級主導，結合各機關資源才行。

## 四、銓敘部研究計畫「漸進式退休人力再運用制度」，宜將退休公務人力資源，定位在更高的目標上。

銓敘部這套制度的初步規劃將退休公務人力定位在替代或輔助性人力，顯然思維仍不夠突破，忽略了中、高階公務人員及學術界菁英，這群菁英未來退休後，只要身體健康，終其一生都能為國家社會創造無限的價值，銓敘部的規劃更該予以重視！建議研議方向應將高素質的退休公務人力，定位在更高的目標上，以我國現行公教志工制度為基礎進行變革，以新世紀志願服務的模式來推動，將退休公務人力資源，納入正式人事體制運用，以跟上先進國家的腳步與世界潮流。

另外，根據銓敘部「漸進式退休人力再運用制度」的研議方向，其配套已准許申請人領取全額月退或部分退休金，顯然目前地方政府在推動公教志工制度，所面臨的財政問題及停發月退休金規定鬆綁上，已預見有解決之道。

## 參、未來研究建議

本研究完成後，筆者認為由於研究限制的因素，使得本研究的部分內容無法

很到位，尤其是衛福部及銓敘部公開在網站上的現有統計資料，以及前人的研究成果篇數有限，這些方面受到很大的侷限，無法和新北市政府提供的詳細資料，進行各面向數據上的交叉分析，以加強驗證推論結果。本文是由機關政策為主進行研究，比較偏理論概念的探討，建議未來的研究者，可由以退休人員為主的方面進行探討，從不同面向繼續做廣泛的探討，瞭解各類別退休人員最想要什麼，政府需要準備什麼樣的舞臺來迎接他們，以幫助政府制訂更完善的政策，本文提出後，以做為爾後努力之方向。

## 參考文獻

### 壹、中文部分

- 尤瑞奇 Dave Ulrich，2001，《人力資源最佳實務》，李芳齡譯，台北：商周出版。
- 王順民，2007，〈關於時間銀行與時間貨幣的衍生性思考〉，《國政評論》，國家政策研究基金會。
- 王麗容，1991，〈老年退休制度相關理論與國外制度之探討〉，《社區發展季刊》，第 55 期：18-26。
- 江明修，2003，《志工管理》，台北：智勝文化事業公司。
- 江大樹、呂育誠、陳志瑋譯，Donald E. Klingner, John Nalbandian 著，2004，《公共人力資源管理》，臺北市：韋伯文化。
- 朱郁芬，2004，〈社區高齡智者人力資源發展及其實施策略〉，《社區發展季刊》，第 107 期：348-358。
- 呂育誠，2016，〈運用退休人力應採行的人事管理考量及配套作為〉，《公務人員月刊》，第 227 期：23-32。
- 呂育誠，2011，〈政策行銷的意涵與政策再定位〉，《T&D 飛訊》，第 133 期。
- 呂育誠，2006，〈策略性人力資源管理意涵及在我國推動的展望〉，發表於推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局、世新大學行政管理學系、臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，台北。
- 呂明泰，2016，〈公部門退休精壯人力再運用的法制困境與突破〉，《公務人員月刊》，第 227 期：44-57。
- 呂建德、葉秀珍、魏書娥，2010，《退休人力資源活化策略》，行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 呂朝賢，2002，〈對我國志願服務法的若干反思與建議〉，《台大社會工作學刊》，第 7 期：203-241。
- 李瑞金，2010，〈活力老化--銀髮族的社會參與〉，《社區發展季刊》，第 132 期：123-132。
- 李瑞金，1998，〈退休老人人力—社會潛存資源再運用〉，《社會建設季刊》，第 78 期，73-82。
- 李瑞金，1994，〈退休前教育模式之研究—英美兩國的經驗〉，《社會建設季刊》，第 85 期：25-33。

- 李允傑、丘昌泰，2009，《政策執行與評估(第二版)》，台北：元照。
- 李藹慈，2004，〈高齡社會中高齡人力資源的開發與應用〉，《高齡社會與高齡教育》，台北：師大書苑。
- 李少華，2003，〈從志工制度談公教退休人力資源利用之研究〉，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 李臨鳳，1988，〈我國退休老人再就業問題之研究〉，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 邱志淳，2006，〈公務人力資本發展策略之研究〉，發表於推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局、世新大學行政管理學系、臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，台北。
- 吳惠林、杜英儀，2014，〈改善我國中高齡與高齡者勞動參與之因應對策〉。臺北：勞動部。
- 吳泰成，2007，〈現階段退休制度改革方案之評析與期望〉，《考銓季刊》，第 50 期：1-18。
- 吳美慧、吳春勇、吳信賢，1995，〈志工制度的理論與實踐〉，台北：心理出版社。
- 周志龍，2016，〈退休公務人力再運用政策與機制討論〉，《公務人員月刊》，第 227 期：2-11。
- 周玟琪、林萬億，2008，〈從成功、活力與生產的老化觀點初探我國志願服務社會參與〉，發表於行政院國家科學發展委員會高齡社會研究團隊主辦，「高齡社會的來臨」成果發表暨學術研討會。
- 周玟琪，2008，〈從新批判老年學觀點初探臺灣民眾對未來退休年齡與退休後再就業意願、型態與影響因素〉，發表於行政院國家科學發展委員會高齡社會研究團隊主辦，「高齡社會的來臨」成果發表暨學術研討會。
- 林宥妘，2012，〈臺灣地區志工時間銀行整合之研究〉，中國文化大學商學院國際企業管理學系碩士論文。
- 林宏達，2009，〈時間貨幣正流行〉，《商業週刊》，第 1105 期：62-66。
- 林奇芬，2007，〈退休新主義-不退休〉，擷取自  
<http://blog.cnyes.com/my/vip-blog36/article4678> (20161130)
- 林介士，2006，〈我國中、小學退休教師從事志工之研究-以彰化縣為例〉，中正大學政治學研究所碩士論文。
- 林勝義，2002，〈志願服務與志工管理：做快樂的志工及管理者〉，台北市：五南圖書。

- 林語如，2008，〈影響國民中小學退休教師參與學校志工行為意向因素之研究〉，政治大學公共行政研究所學位論文。
- 林瓊雲，1986，〈建立志願服務工作的完整體系〉，《社會建設》第 57 期
- 沈佳蓉，2006，〈退休教師志願參與學校服務與生活滿意度關係之研究〉，中正大學成人及繼續教育所碩士論文。
- 洪蘭，〈中年其實是人生的顛峰〉，天下雜誌專欄 2011-04-28 Web Only，擷取自 <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5005685#sthash.fe5dbcdudpuf>
- 施能傑，2003，〈政府改造與人事制度變革〉，《人事月刊》，第 36 卷第 1 期：5-12。
- 施能傑，2001，〈彈性化職位設計與政府人力運用〉，《人事月刊》，第 32 卷第 5 期：33-45。
- 施教裕，1994，《建立退休公務人員養老制度之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 孫本初、蔡志恒，2006，《世界各主要國家推動退休公教人員參與志工之現況相關資料》，行政院人事行政局委託編譯報告。
- 涂耀聖，1990，〈從就業服務的觀點談中老年人就業問題〉，載於國立中山大學（主編），中老年人人力運用與企業發展研討會論文集。
- 葉俊廷、李雅慧，2014，〈我國國營事業中高齡人力資源發展的策略：年齡管理的觀點〉，《社會發展研究學刊》，第 14 期：26-47。
- 許孟智，2008，〈退休公教志工制度之執行評估〉，世新大學行政管理學系碩士論文。
- 許南雄，2006，《人力資源管理（三版）》，臺北市：華立圖書。
- 許濱松，1992，《臺北市政府退休公務人員生活之研究》，台北市政府研考會委託研究。
- 郭振昌，2014，〈國際活化高齡人力資源的機制與企業對策〉，《經濟部人才快訊》  
[http://itriexpress.blogspot.tw/2014/08/blog-post\\_13.html](http://itriexpress.blogspot.tw/2014/08/blog-post_13.html)
- 陳芳兵，2015，〈国外志愿服务对我国志愿服务发展的借鉴意义〉，《未來英才》，第 12 期：5。
- 陳武雄，2004，《志願服務理念與實務》，台北：揚智文化。
- 陳武雄，2001，《志願服務法之剖析》，台北：中華民國志願服務協會印行。
- 陳金貴，2011，〈志願服務十年回顧與展望〉，發表於深耕 VS 開創志願服務工作研討會，新北市：新北市政府社會局。

- 陳金貴，2002，〈志願服務工作的功能與推行〉，《人事月刊》，第 35 期：1。
- 陳金貴，2002，〈志願服務的內涵〉，載於志願服務基礎訓練教材，內政部與中華民國志願服務協會共同編印，台北市：27-44。
- 陳金貴，2002，〈退休公務人員參與志願服務之探討〉，《人事月刊》，第 34 期：42-47。
- 陳金貴，1995，〈公共部門建立公共志工組織的探討〉，《人事月刊》，第 20 卷第 5 期：13-23。
- 陳海安，1997，〈行政院人事行政局退休公教人員志願服務隊籌組情形簡介〉，《人事月刊》，第 24 卷第 1 期：59-63。
- 陳毓璟，1989，〈退休前公務人員退休態度與退休準備之研究〉，國立台灣師範大學衛生教育研究所碩士論文。
- 曾華源、曾騰光，2003，《志願服務概論》，台北市：揚智文化。
- 葉肅科，2005，〈高齡化社會與老年生活風格〉，《社區發展季刊》，第 110 期：233-238。
- 張瓊玲，2016，〈退休人力的再運用〉，《公務人員月刊》，第 227 期：33-43。
- 張雲翔，2014，〈瑞典漸進式退休制度的發展〉，《經濟部人才快訊》。  
[http://itriexpress.blogspot.tw/2014/08/blog-post\\_13.html](http://itriexpress.blogspot.tw/2014/08/blog-post_13.html)
- 張雲翔，2014，〈英國漸進式退休制度的發展〉，《經濟部人才快訊》。  
[http://itriexpress.blogspot.tw/2014/08/blog-post\\_13.html](http://itriexpress.blogspot.tw/2014/08/blog-post_13.html)
- 張亦孜，2009，〈互惠與分享之關聯性研究-探討非營利組織之志工加入時間銀行的意願〉，致理技術學院服務業經營管理研究所碩士論文。
- 張潤書、何信全，1989，〈台北市老人人力運用之研究〉，台北：台北市政府政府發展考核委員會。
- 張英陣、趙碧華，2001，〈公部門運用志工現況研究報告〉，台北：行政院青年輔導委員會。
- 張英陣，1997，〈激勵措施與志願服務的持續〉，《社區發展季刊》，第 78 期：54-64。
- 張勝旗，1994，〈從退休人員照護談「輔導退休公教人員參與社會志願服務作業要點」之研訂〉，《人事月刊》，第 13 卷第 3 期：32-35。
- 黃淑文，2012，〈美國階段性退休制度及其在我國實施可行性之研究〉，玄奘大學成人教育與人力發展學系碩士班碩士論文。
- 黃錦堂，2011，〈退休公務人員的照顧—以志工服務與協會組織為中心〉，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。

- 黃世鑫、郭建中，2006，〈18%爭議之 Q&A 及合理改革之道〉，《政策研究學報》，第 6 期：19-50。
- 黃一峰，2010，《公共人力資源管理情境演練教材》，淡江大學公共行政學系，台北。
- 黃一峰，2006，〈人事人員角色與能力之探討-上-〉，《公務人員月刊》，第 125 期：11-20。
- 黃一峰，2006，〈人事人員角色與能力之探討-下-〉，《公務人員月刊》，第 125 期：25-32。
- 黃一峰，2003，〈退休公務人員生涯規劃初探〉，《人事月刊》，第 36 卷第 4 期：35-42。
- 黃一峰，2002，〈公務人力再造：政府人事政策的新中間路線〉，收錄於蘇永欽主編，政府再造：政府角色功能新定位。臺北：新臺灣人文教基金會出版。
- 單小懿，2016，〈翻滾吧！新中年世代〉，《商業週刊》，第 1504 期：82-86。
- 單小懿，2009，〈獨家專訪-時間銀行創辦人〉，《商業週刊》，第 1105 期：67-72。
- 彭錦鵬，2016，〈退休公務人力的運用與限制〉，《公務人員月刊》，第 227 期：12-22。
- 彭錦鵬，2013，〈論公務員延退與年輕人進入職場機會之互動〉，《國政評論》，財團法人國家政策研究基金會。
- 彭錦鵬、蘇彩足，2008，《公教人員退休再就業問題及對策》，行政院研究發展考核委員委託研究。
- 彭錦鵬，1989，《如何運用退休公務人力資源之研究》，臺灣省政府專案研究報告。
- 游鴻智，2000，〈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碩士論文。
- 楊滄婷，2015，〈幸福宜居城市-淺談志願服務人力運用〉，臺中市政府研究發展成果網自行研究報告。下載自  
[http://rdnet.taichung.gov.tw/lp.asp?CtNode=5146&CtUnit=1249&BaseDSD=55&mp=115030&htx\\_topCat=07&nowPage=1&pagesize=10](http://rdnet.taichung.gov.tw/lp.asp?CtNode=5146&CtUnit=1249&BaseDSD=55&mp=115030&htx_topCat=07&nowPage=1&pagesize=10)
- 鄔筱婷，2014，〈高雄市退休公教人員志願服務參與動機與參與行為之研究〉，高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系碩士論文。
- 蔡鎮鴻，2014，〈A 鋼鐵公司退休人員服務措施對員工生活滿意度之影響〉，義守大學企業管理學系學位論文。
- 蔡祈賢，2013，〈從志工服務論加強公教志工之運用〉，《人事月刊》，第 329 期：4-13。

- 蔡祈賢，2011，〈高齡社會公務人力退休後之圖像(上)〉，《公務人員月刊》，第 175 期：49-55。
- 蔡祈賢，2011，〈高齡社會公務人力退休後之圖像(下)〉，《公務人員月刊》，第 176 期：41-44。
- 蔡祈賢，2008，《公務人力資源管理》，台北市：商鼎文化。
- 蔡祈賢，2008，〈公共人力資源管理的新挑戰〉，《人事月刊》，第 47 卷第 5 期：2-13。
- 蔡秀涓，2006，〈OECD 國家策略性人力資源管理政策重要議題與啟示〉，發表於推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局、世新大學行政管理學系、臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，台北。
- 鄭雯環，2013，〈我國社會福利基金會人力資源管理之研究〉，中國文化大學商學院國際企業管理學系碩士論文。
- 廖靜芝，1987，〈退休人員人力運用之研究〉，中國文化大學勞工研究所碩士論文。
- 劉宏鈺，2015，〈新公共治理的創新思潮〉，《台灣社區工作與社區研究學刊》，第 5 卷第 2 期：181-188。
- 劉宏鈺、吳明儒，2014，〈從社會資本取向比較兩岸三地時間銀行之經驗〉，《臺灣社會福利學刊》，第 11 卷第 2 期：1-45。
- 劉易晴，2003，〈知識經濟時代公部門退休人力資源運用之研究—以台中市公教退休人員為例〉，東海大學公共事務碩士學程碩士論文。
- 劉靜怡，2002，〈宜蘭縣國民中小學退休教師人力運用及輔導現況之研究〉，臺灣師範大學教育學系學位論文。
- 燕珍宜，2014，〈階段性退休 讓人生有新劇本〉，《今周刊》，擷取自 <http://event.businesstoday.com.tw/2016ltc/Life/Article/10> (20170531)
- 燕珍宜，2012，〈退休新主張 活出精采 3 輩子〉，《今周刊》，擷取自 <http://event.businesstoday.com.tw/2016ltc/Life/Article/10> (20161105)
- 戴琬真，2014，〈活用高齡人力：以日本「銀髮人才資源中心」為例〉，《經濟前瞻》，September：21-25。
- 盧慶華，2008，〈苗栗縣退休公教人員志願服務參與障礙之探討〉，玄奘大學教育人力資源與發展學系碩士論文。
- 賴兩陽，2002，〈志願服務的內涵。志願服務基礎訓練教材〉，內政部、中華民國志願服務協會共同編印。
- 賴兩陽，2008，〈我國志願服務法的立法過程〉，衛福部志願服務網 <http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210005&serno=2008052100>

- 賴兩陽，2011，〈志願服務、時間銀行與服務學習之比較〉，《社區發展季刊》第 134 期：428-440。
- 薛承泰、曾敏傑，2002，〈中高齡退休生涯規劃與影響因素之研究〉，《勞資關係論叢》第 11 期：33-66。
- 蕭全政等譯，Nicholas Henry 著，2003，《行政學的世界》，台北：韋伯文化。
- 蕭全政，1998，〈企業家精神對文官體制的啟示〉，考試院文官研討會，考試院。
- 蕭全政，1998，〈政府再造與企業家精神〉，《人事管理》，第 35 卷，第 6 期：4-15。
- 蕭全政，1994，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，第 5 期：59-85。
- 蕭雪玲，1998，〈國民小學退休前教師退休態度、退休準備及退休前教育需求之調查研究〉，國立新竹師院國民教育研究所碩士論文。
- 蘇威郎，2008，〈我國公務人員退休政策之政經分析(1945-2006)〉，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 鍾思嘉，1988，《退休公務人員生活現況調查研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 簡秀昭，1997，〈公部門志願服務工作者管理之研究〉，政治大學公共行政學系碩士論文。
- 關中，2011，〈公部門人力資源工作者的角色〉，《文官治理-理念與制度革新》，臺北：考試院。
- 羅鈺珊，2014，〈新加坡因應高齡化趨勢之政策〉，《經濟前瞻》，September：26-31。
- 羅雅容，2006，《警察機關對退休警察人力資源運用之研究》，行政院人事行政總處人事行政研究發展得獎作品。下載自 <http://www.dgpa.gov.tw/public/Attachment/25417563523.pdf>
- 內政部「內政統計年報」<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>
- 行政院人事行政總處，2016，《各機關推動公教員工參與志願服務標竿案例》。電子書下載自 <http://www.dgpa.gov.tw/informationlist?uid=111>
- 行政院人事行政總處，2015，《公教人員參與志願服務模式及其推動策略效能之評估研究》，委託研究報告。
- 行政院人事行政總處，2012，《建構退休公教志工人力運用之機制-從推廣退休公教志工參與志願服務觀點初探》，未發表。

行政院人事行政局，2006，〈日本政府部會重組調整期間原有員工安置策略與作法及退休公教人員參與志願服務工作情形考察報告〉，出國考察報告。

行政院人事行政局，2005a，〈行政院推動策略性人力資源管理說明資料〉，台北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局，2005b，〈辦理志工訪談結果推動計畫〉

行政院人事行政總處新聞稿消息：社會和諧與穩定的重要力量-公教志工，擷取自 <http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=12034&CtNode=233&mp=7> (20160410)

行政院人事行政總處「銀髮公教志工人力銀行」<http://cpabom.dgpa.gov.tw/vlt/>

國家發展委員會新聞稿：「時間銀行」的觀念與運用，擷取自 [http://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=C90548F2DB23E8B9&sms=AB593F5AE64A02BE&s=955034860053AD34](http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=C90548F2DB23E8B9&sms=AB593F5AE64A02BE&s=955034860053AD34) (20161120)

銓敘部退撫司，2006，〈自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案(上)〉，《公務人員月刊》，第118期：13-17。

銓敘部退撫司，2006，〈自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案(下)〉，《公務人員月刊》，第119期：35-39。

衛生福利部，2016，2025 衛生福利政策白皮書。擷取自：  
[http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/DM2\\_P.aspx?f\\_list\\_no=9&fod\\_list\\_no=5727&doc\\_no=53429](http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=9&fod_list_no=5727&doc_no=53429)

衛生福利部社會救助及社工司「志願服務資訊網」  
<http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?key=type25&serno=200805210006&mserno=200805210006&menudata=VolMenu&contlink=content/unit.jsp&logintype=null>

衛生福利部志願服務資訊網  
[http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210006&serno=200805210008&menudata=VolMenu&contlink=ap/date\\_view.jsp&dataserno=201505150001&logintype=null](http://vol.mohw.gov.tw/vol/home.jsp?mserno=200805210006&serno=200805210008&menudata=VolMenu&contlink=ap/date_view.jsp&dataserno=201505150001&logintype=null)

高雄市政府市政統計通報，104年12月，〈從人口結構老化看高齡人力運用與活化〉，高雄市政府統計資訊服務網。  
<http://kcgdg.kcg.gov.tw/KCGSTAT/Page/kcg05.aspx>

匯豐銀行 2013 年 10 月 2 日新聞稿：〈滙豐調查：逾六成台灣退休人士仍需資助家庭成員 遺產金額亞洲第三高〉，擷取自  
[file:///C:/Users/sophia/Downloads/20131002%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/sophia/Downloads/20131002%20(1).pdf) (20161203)

## 貳、西文部分

- Aaron Terrazas 2010." Connected through service: diaspora volunteers and global development" migration policy institute : 13, 17, 25.
- Cahn, E. & C. Gray 2012." How Does Co-Production Work?" New Public Governance, the Third Sector and Co-Production ,New York, Taylor & Francis : 128-144.
- Cecile Mathou 2010. "VOLUNTEERING IN THE EUROPEAN UNION", Study on Volunteering in the European Union Final Report : 183-185.
- Christopher et al 2004." 50+ Volunteering: Working for Stronger Communities" Points of Light Foundation : 8-10.
- Civic Engagement in an Older America  
[http://www.agingsociety.org/agingsociety/links/links\\_civic\\_engagement.htm](http://www.agingsociety.org/agingsociety/links/links_civic_engagement.htm)
- Civil Service Bureau 2014. Extension of the Service of Civil Servants Consultation Paper.
- D.I.T 2013. ENGAGEMENT OF RETIRED INSTITUTE STAFF IN A PART-TIME CAPACITY POLICY.
- Dave Ulrich 2005. "The HR Value Proposition" in Harvard Business Press.
- Elva Keip 2012. Canadian Journal of Volunteer Resources Management , Issue 20.1  
MANAGING THE VOLUNTEER CYCLE.
- Har Singh, Dvora Levin and John Forde 2006." Engaging Retired Leaders as Volunteer Leaders" A Research Report, Spark Group Victoria, BC.
- HKEx 2009. (Hong Kong Exchanges and Clearing Limited) HUMAN RESOURCES MANUAL :  
5.
- How will David Cameron's volunteering plan affect charities? Open thread  
<http://www.theguardian.com/voluntary-sector-network/2015/apr/10/how-will-david-camerons-volunteering-plan-affect-charities-open-thread>
- Hutchens, R. M., & Chen, J.( 2007). The Role of Employers in Phased Re-tirement: Opportunities for Phased Retirement Among White-Collar Workers. In Teresa Ghilarducci & John Turner (Eds.), Work Options for Mature Americans (pp.95-118). South Bend, IN: University of Notre Dame Press.
- Hutchens, R. M., & Grace-Martin, K. (2004). Who among white-collar workers has an opportunity for phased retirement? Establishment characteristics. (IZA Discussion Paper No. 1155), Retrieved from Bonn, Institute for the study of labor (IZA) website: <http://ftp.iza.org/dp1155.pdf>

- Jennifer Pearce , Katina Pollock 2012. Informal Learning and Volunteering: The Case of an Unemployed Certified Teacher in Ontario, Learning Landscapes | Vol. 5, No. 2, Spring : 247.
- Joan E. Pynes 2009. HUMAN RESOURCES MANAGEMENT FOR PUBLIC AND NONPROFIT ORGANIZATIONS : 308-310.
- John Havens and Tay K. McNamara 2007." Civic Engagement: Volunteering Dynamics and Flexible Work Options" The center on aging and work, issue brief 07.
- John Lavelle 2010. Public Services HRM Policies & Practices, AAPAM ROUNDTABLE CONFERENCE Durban, South Africa : 7-8.
- Kantarci, T., & Van Soest, A. (2008). Gradual retirement : Preferences and limitations. De Economist,156(2), 113 – 144.
- Kazumasa Okubo 2005. "The Nature and Role of the Civil Service in Japanese Government Decision-making" Tokyo Medical and Dental University Policy Research Institute, Ministry of Finance.
- Lum, T.Y., & Lightfoot, E. 2005. "The effects of volunteering on the physical and mental health of older people" in Research on Aging : 31-55.
- Milligan, K. & Schirle 2007. "Working while receiving a pension : Will double dipping change the elderly labour market?" Paper presented at the John Deutsch Institute conference on Retirement Policy Issue in Canada, Kingston Ontario.
- Mitchell H. Rubinstein 2006. "OUR NATION'S FORGOTTEN WORKERS: THE UNPROTECTED VOLUNTEERS" JOURNAL OF LABOR AND EMPLOYMENT LAW Vol. 9,No1 : 155.
- Musick, M.A., & Wilson, J. 2003." Volunteering and depression: The role of psychological and social resources in different age groups" in Social Science and Medicine : 56-69.
- OECD 2012. Human Resources Management Country Profiles.
- P.A.V.E. 2011. Policy Agenda on Volunteering in Europe P.A.V.E Working towards a true legacy for EYV 2011, Presented to the European Commission at the EYV 2011 4th Thematic Conference, Warsaw, Poland : 32,54.
- Pearce, R., Pollack, M., & Hall, R. (2005). Proposed IRS regulations on phased retirement. Benefits Law Journal, 18(2), 48-56.
- Public sector not more effective in attracting socially motivated workers than private sector <https://www.sciencedaily.com/releases/2014/06/140626095709.htm>

Recovery of public sector exit payments

<https://www.gov.uk/government/consultations/recovery-of-public-sector-exit-payments/recovery-of-public-sector-exit-payments>

Retiree Service Opportunities | UCLA Volunteer Center

<http://volunteer.ucla.edu/retiree-opportunity-list>

Richard D. Young 2004. Volunteerism: "Benefits, Incidence, Organizational Models, and Participation in the Public Sector" University of South Carolina College of Liberal Art's Institute for Public Service and Policy Research.

Sabrina Stula 2011. "Active Ageing in Europe – Senior Citizens and Volunteering" Expert Meeting on Innovative Policies for Senior Citizens and Generations : 39-41, p53-55.

Stellinga, A. 2005. Volunteer Voices: A Volunteer Development and Engagement Strategy : 7.

The national seniors council 2010. Report of the National Seniors Council on Volunteering Among Seniors and Positive and Active Aging : 8, 30-31.

U.S. Department of Health and Human Services 2008. Successful Strategies for Recruiting, Training, and Utilizing Volunteers A Guide for Faith- and Community-Based Service Providers : 32-38.

Volunteer in Germany

<http://www.goabroad.com/volunteer-abroad/search/germany/volunteer-abroad-1>

Who has a more generous retirement system: Canada or the US?

<http://www.bankrate.com/finance/retirement/more-generous-retirement-system-canada-or-us.aspx>

Will Maimaris, Helen Hogan, & Karen Lock, The Impact of Working Beyond Traditional Retirement Ages on Mental Health: Implications for Public Health and Welfare Policy <http://www.publichealthreviews.eu/show/f/46>

Yoshinori ISHIKAWA 2008." Japanese Local Governments and ICT" Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.6 : 15-16.



## 附錄一：焦點座談會議紀錄

### 「地方政府運用退休公務人力之研究—以新北市政府為例」之焦點團體 座談會議紀錄

壹、開會時間：106年5月27日（六）下午2:00

貳、會議地點：臺灣大學社會科學院7樓713室

參、主持人：趙永茂教授

肆、與談人：A1（人事行政學者）、A2（人事行政學者專家）、  
B1（新北市政府專家）、C1（新北市政府實務專家）、  
C2（新北市政府實務專家）

伍、討論議題：如會議大綱。

陸、記錄：蔡杏慧研究生

柒、主持人致詞：略。

捌、與談人、主持人發言：

A2：

一、我覺得這個研究題目很有意義，退休人力的運用，站在人力資源的角度這是一定要走的方向，我個人很關心退休公務人力的問題，我要從四個角度來表達意見：一是現狀的觀察；二是退休者的心態；三是心理學的理論；四是組織動力學的理論。

1. 階段性退休時間銀行適不適合公教志工制度，這個議題，第一個在現狀的觀察，我過去曾寫過一篇文章，是說退休人員他們是做些什麼狀況，名稱是「高齡社會公務人力退休後之圖像」，刊登在銓敘部的刊物，我是從經濟、社會、生活三個面向來對的現狀觀察描繪：第一個退休人員富足的人生，第二個是忘齡的社會，是指再入職場、經驗的加值、社會參與及終身學習。再來是游牧生活，像我們中南部上來的想告老還鄉、回歸田園、依親移民等。再來是銀髮族群，要努力投資健康、排遣寂寥。現在我從我這個角度來看，隔了幾年，他們還是在做這些事情，有一個我要說的是公教志工是所有志工素質最好的，對各行業是很重要的人力。這個是我的觀察，我很重視這個議題。

2. 第二個是退休者的心態，尤其像我自己現在也是退休人員，所以瞭解有些退休者的心態，一般退者認為脫離朝九晚五的生活後，身體健康仍有工作，希望有

時間，排遣無聊的心境，想奉獻所學。

3. 第三個從理論上來看，1 退休不代表生活的停止，為什麼要社會參與，因為社會參與可以滿足適應的需要、滿足表現的慾求、滿足貢獻的企圖、滿足影響的心理。2 退休不是在家養老，不是什麼都不必做，是行有餘力，做得比較少而已。3 以退休身分來參與社會服務，可以充實你的生活、化解你的寂寞，所以，很多人退休後面對很多問題，透過社會參與、透過一些服務可以得到很有意義畫面，將可以化解寂寞的問題，這從理論上來看，可以得到很多效果。
4. 第四個，以組織動力學來看，政府現行行個文來鼓勵各機關來應用，事實上這種不夠！現行傳統社會關懷都是以利他的角度，這是自動自發要來的，以當事人的角度去推，如果把階段性退休和時間銀行概念放到制度上來改革，是變成很好的拉力，這二個是很先進、很重要的概念，這二個概念如能注入政策，會變成實質的拉力，一個組織動力學，有推有拉，就能整合人力成為完善的制度，我是非常贊成這二個概念放到公教志工制度。

二、這篇論文歸納分析出十三項運用退休人力之策略新趨勢及三項政策變革的檢視面向，我做研究論文，很少有研究這麼做，我覺得很好。尤其以新北市的實例所發現的問題，我想不只是新北市，也可能是中央、甚至是全國的問題，這些都沒問題。

三、政府要宣導可以有很多種方式，但最落實的還是要修法，但這研議過程中要有配套措施，所以我的建議是要有配套：

1. 健康及經濟基礎要照顧好，如果一個人身體不健康或經濟有困難，根本就無法去做志工。
2. 而且志工不能只投入到舊機關，現行各機關的公教志工都沒有運用到退休人員的專長，例如有新成立的機關，需要人力的投入，有專長的退休人力就可以投入。
3. 還有公平性，有學者提出領有月退休金(俸)之退休人員，應有小額回饋機制以作為支持志工服務活動基金，此回饋金的想法，憑什麼公教人員要繳，但其他行業的退休人員不用？配套措施的訂定要考慮公平性。

### **趙永茂老師：**

一、曾有位臺大電機系的教授在退休餐會上問校長，校長，你看我的身體怎麼樣啊？校長說很棒啊！教授說可是明天我就是廢物了，學校要怎麼繼續來用我

啊？後來學校成立中心，就把退休教授聘請回來負責募款、找人才，帶著年輕學者做，有些退休教授是行政人才，給他執行長的職位，就是讓他受到尊重、尊敬，有尊嚴他才會願意投入。

- 二、有些人專業可能在於理論不在實務，如教育志工，教學與研究的專長不同，過去臺大曾有個老師教學很棒，得過 3 次優良教學獎，但是研究不怎麼樣，達不到學校的標準，校方要開除他，但是我認為這位老師在教學上對學生的貢獻很大，不應被開除，最後輔導他留下來，所以，退休人力也要針對不同的專業進行分類、運用。
- 三、如何拉攏退休人員，要有配套，要讓他受到尊重，而且誘因仍然很重要，甚至至少部分支薪，像臺大一樣，公務機關也可以向企業募款，做一些可以和社會連結的事，大學跟社會的連結太弱，但透過退休老師是可以銜接的，例如老人長照議題，最適合交給大學研究機構來處理，反而不是政府，而過去社工系一直沒有人力（老師都很忙）開設專班，後來找企業家捐款一億元，聘進 3 位老師和 1 位講座，可以支應專班三、四年的營運，補足人力缺陷，並且經驗傳承。有心有錢的企業家很多，不是只給寺廟，也給政府、學校，公務人力也可以這麼做，財政困難的問題，現實可行性是有的。

## B1：

- 一、新北市推動退休公教人力運用方案的原因是長官的要求，長官說在新北市，我們有 1 萬 8 千多名退休公教人員，他們可以做些什麼？例如市府有很好的政策，如能透過他們來宣傳，這也是很好的。新北市每個公務員對民眾的服務比 1:192，是六都中最高的，業務相當繁重，如果有退休人員來協助的話，對我們是很有幫助的，因為退休公教人員的素質很平均。
- 二、為了推動我們的運用方案，我們建置一個功能完善的系統，初步分析我們發現有 6、7 千人的年齡在六十歲以下，是很好的人力來源。我們運用資料庫進行數據分析，例如我們知道可能居住在中、永和、板橋地區的退休人員，因為交通方便，就比較可能回來擔任志工，分析他們的專業、喜歡的服務類別，統整他們需求在哪裡。
- 三、舉例，新北市發生八仙塵爆事件時，我們透過系統篩選，下會計、資訊的條件，系統就能篩出具會計專長又有一點資訊基礎的人員，我們就可以按名冊找他們回來幫我們核對及建置捐款資料，當時捐款筆數高達幾萬筆，可能是

做善事的緣故，他們都很踴躍、很樂意參加。

- 四、意願方面，我們的做法是將關懷加進來，在人員將退休前會跟他面對面對談，告知我們的需求，也辦理座談會，邀請新北市的公教志工回來經驗分享；辦活動邀請退休人員回來參加，激起他們對舊機關的懷念與認同，鼓勵他們走出家門，願意走出來就有機會。我們也發現新北市參與志願服務的退休人員，女性的意願較高，比例約占 6、7 成，男生為什麼不回來，可能是個性的問題，我們每年也會統整需求，讓志工知道。另外怎麼去通知他們，除了寫信，我們也成立 LINE 群組作為溝通工具，定期調查市府各機關的志工需求，透過 LINE 群組，將訊息傳達給退休人員，鼓勵他們參與志願服務。
- 五、在誘因方面，心理上就是關懷、尊重，但是物質上措施也很重要，例如給兼職費、展期退休的可 part time 職務或發給基本工資等。
- 六、階段性退休，因為囿於停發退休的法令，有人可能會很小心，配套上需要進行退休法的修改，對停發月退休金條件做鬆綁，像退休展期期間，年齡還沒到不能領月退休金，建議可以用 part time 職務或發給基本工資等等。
- 七、針對時間銀行的服務時數部分很不錯，建議可以累積起來，配套上需要中央主導彙整資源讓時數可以全國通用，如果只能在新北市使用，恐怕效用不大。

### **趙永茂老師：**

地方政府人力吃緊，而且普遍家長都在晚上六、七點才下班，例如中、小學學生下課後，可以運用退休老師回學校兼社團活動，教導學生同時照顧學生。在大學可以有兼任教授的設計，在政府機關，也該有兼任公務員的設計。

### **A1：**

- 一、這個論文主題是有意義的，退休人力一定要開發，而且退撫制度要改革，就一定要有這方面的配合，我覺得未來沒有退休這件事，退休後的工作必須在前一個世代（5 至 10 年）就要想了，退休後的工作不能退休後再想，我的想法跟別人不一樣，從我二年前升等為教授之後，我就開始想，未來我要創造頭腦的產值，號召人才創造產業，尤其年金改革後，我會覺得要有志氣，不能單一期望某個工作，對退休公務員而言，應該是一種多元退休的概念，退休是另一個舞臺的轉換。

- 二、現行制度，限制 2 萬 800 元，等於限制人才發展，就是限制國家人才、限制國力發展，從多元退休概念，是沒有定點年齡退休的，也沒有薪俸的限制，如果限制退休人員的薪俸，是小鼻子小眼睛，我不認同年金改革的做法，根本是把退休金給剝奪了，是社會均貧的概念，未來優秀人才不會留在公務機關，這些限制應該要解套。
- 三、在退休年齡上，自願退休跟命令退休要有差別，自願退休部分，採多元退休制度，然後才運用階段性退休及時間銀行進來；命令退休部分，則是年齡應該延後，我個人就認為自己可以做到 70 歲、72 歲，不要限制，身體健康的人可以做到幾歲就是幾歲。像警界有些人在屆齡退休後還是繼續工作，例如郭台銘高薪禮聘前台北市警察局長夫婦倆。OECD 國家如英國最高可以延到 75 歲、德國 2024 年可以逐漸調到 67 歲，因為人口平均餘命變長了。
- 四、退休年齡延長怎麼會壓縮到年輕人的升遷職位，不會的，因為官位是創造出來的，加上有職務輪調制度，像警察是 3+3+1，主管會一直換，不會有排擠職位的問題，退休年齡的限制改了，才有階段性退休的可能性，而時間銀行是更低層次，是屬於”戰術”（退休年齡限制的修改是屬於”戰略”）。
- 五、新北市如果要採用時間銀行，地方政府可能會受到中央法令的侷限，我反對退休人力全部志工化，不應該是退休的唯一出路，而且我認為時間銀行和階段性退休是不同概念，應該要採取多元退休，我的文章內容和 A2 的主張，唯一不同是沒寫到社會參與，我的看法是：1.要按機關職務專長 2.時間銀行是日後的誘因 3.階段性退休的積消極目的是傳承；積極目的應是避免早退。
- 六、政府應該要幫公務員終身學習，成立一個科或股的單位，專責規劃人員的退休發展，提供其選擇，幫即將退休的人培養第二專長，協助他們事業第二春的啟發及發展，接著才進行階段性退休及時間銀行的”術”的運用。
- 七、建立退休服務資訊平台，對退休人員的服務要資訊化，利用網路平台整合各項服務機會資源，由專人來經營，就像就業媒合一樣，全部網路化以節省時間成本。而且只用道德心是不夠吸引力的，很多人要的是尊嚴感，政府要想如何和退休人員互助合作，而不是要他們怎麼做，不要覺得用他們是理所當然。
- 八、發展兼具志願性質的工作型態來活用退休人力，我的文章提出的概念是彈性工作與彈性職務、彈性薪資與福利服務，彈性工作應該要配合彈性薪資的設計，或輔以福利服務的提供來替代金錢報償。

- 九、很多在職人員是對退休人員是不尊重的，例如警界一位長官退休了，要求給一間退休辦公室，但被會計主任批評是大老姿態，認為退就退了還要回來幹嘛，因為這個長官過往常給他帶來麻煩，像會計主任這種觀念我很不能認同，有一天大家都會退休的。
- 十、我認為不需要引入回饋金的概念，這樣時間銀行才能引進制度，要採用多元報酬方式，告訴退休人員你們是回來創造價值，自身生命存在的價值、人脈的價值等，多元產值要結合商業化思維（多元報酬的內涵），如此才能談多元退休，退休人士才能開創第二春，如創立非營利組織，有個頭銜，他們可以創造產值能養更多人。又例如新北市有顧問職位、高雄市有輔警，可以聘更多退休人士，尊嚴不可少。不只是警界，各局處都可以這麼做，不過，單由人事處發起是不夠的，必須要有地方政府副市長層級主導，結合各機關資源才行，要不然，年金改革後，是不會有人要做志願服務的。
- 十一、政策建議：政府在組織結構上要有變革，要設有專責單位，應該要由銓敘部主管法令並負責政策訂定，不能由人事總處，因為人事總處的政治性影響太大，而且地方政府因應也要有專責的科或室辦理。
- 十二、我對論文的題目有疑問，地方政府在中央法規沒有解禁之下，可以玩到什麼程度，我很好奇，如要扣合到階段性退休與時間銀行這二個概念上，建議題目可以做修改，更貼近論文內容，我提二個題目供參考：「階段性退休與時間銀行概念對地方政府運用退休公務人力之省思（啟示、研究）」或「地方政府運用階段性退休至與時間銀行概念之研究」。

### **趙永茂老師：**

- 一、論文已經大綱口試通過了，題目就不要再改了，時間也有些緊迫，但我們可以再文字上做些斟酌，論文本身是著重理論性探討，雖然階段性退休與時間銀行在國內實施是會有些限制，但是現實可行性是有的。
- 二、政策或配套措上，對退休人員就是要有一定的尊重，不好的就應該要改，像臺大經濟系有位黃金茂老師 88 歲了還在教書，也不要求錢，台大規定 70 歲以上就不能給薪，但系上仍想辦法找財源給教授一些酬勞，這就是一種尊重，只談義工並不好，尊重志工並且有誘因是他們維持熱忱很重要的因素，這方面必須建設制度，是否能約聘僱，這在法制上是可以做個改善。

## C1:

一、我在新北市農業局服務，負責志工的窗口，農業局的志工包含農漁會，新北市有 30 個農漁會，有 11 個已經推行運用志工，農業局志工的背景，大多來自民間，也有公教人員、軍人、在職或退休人員都有，他們都沒有農業背景，都是因為興趣才來的，擔任生態志工、戶外生態導覽、設攤位 DIY 等，我們是讓志工自己選擇工作，他們大都藉由民間社團介紹進來，所以是整批來，走也是整批帶走，農業局鼎盛時有高達幾百人，現在，本局生態志工有 71 人，加上二級機關約有一百五十多人（不含農漁會），男女比例約 1:1，退休公教人員占 8%。

二、我在現況中看到了一些困境：

1. 志工的預算只能編車馬費每人 100 元，還要另外幫他們保保險，公務預算還要每年被砍，有時候要去交通不方便的地區還得租借遊覽車給他們坐，這也是一筆花費，這樣的情況下，中央對地方的社政考核機制，分數根本拿不到，機制設計是有問題的，根本無法招募新志工。
2. 部分志工做久了，會有比較心態，說別的局處福利比較好，當初的初衷不見了，他們願意來當志工是因為誘因、興趣、福利、交通因素等，都會考量。公教志工的素質雖好，但不代表品德也好，有些人要求很多、超難搞的，不過他們的口才較好，普遍比來自民間的志工的口條清晰、擅於溝通。
3. 以我個人的經歷觀察，現職的農業局及食藥署，多數基層退休公務員都不會想回到原機關擔任志工，台大為何可以，差別在於地位尊重。我認為具高度專業或頭銜的人也不會去做志工，因為自己會投入事業第二春。如果說要有意願回到原服務機關擔任志工，以醫院為較有可能，例如臺大醫院諮商師匱乏，臺大就推出半薪招募退休人員，限制最高 65 歲，在醫院當志工會有較高的地位，因為民眾總是把醫事人員當神，使他們感到有尊嚴。另外是經濟無匱乏或想積功德的人。
4. 時間銀行在新北市是有的，名稱不同，社會局推的是志工銀行，是長照志工，是時間銀行的概念，但新北市累積服務時數的提領方式有限制，不能兌換必須把時數換成捐贈弱勢的物資等等。另外，生態志工的時數不能兌換長照服務，這樣年紀較大的志工就有可能提領不到自己需要的。

三、我很贊同張教授提到的，政府應該要幫公務員規劃人退休發展，提供給我們選擇，幫即將退休的人培養第二專長。生涯規劃很需要，因為很多公務員做

一輩子只侷限在自己的領域，不知道未來要幹嘛，然後建立跨領域資源整合的志工平台是很需要的，資訊流通才知道需求在哪裡。

四、資料中附件 2 的十三項策略，大部分我都很贊同的，但退休人員對回原單位擔任志工有意願及採企業志工的方式這二項，我比較不認同。

### **趙永茂老師：**

政府的措施不好的部分有需要來批判，還有哪些的配套要進來，某些的可行性或許還要再觀察，在推動上需要有相關的配套，社會還有一些潛在的問題、財政問題等，但是仍可以有些啟發來帶給社會，結論或許並不是一定要推這個制度，在期待上可能有值得做的配套或機制。

### **C2：**

一、我當過警察、記者、待過七、八個公務機關，我 91 年開始接觸志工，在陶博館帶一隊導覽志工，帶志工氣氛很重要，在管理上，承辦人太年輕，沒有經驗沒有訓練，不曉得怎麼帶志工，也不去看現場，無法應付太多現實狀況，帶不了大老闆級的志工，承辦人要熟齡比較好，比較會處理人際關係，反而志工會主動回來找我們，所以承辦人的訓練很重要。舉例來說，聚餐活動辦在福容大飯店，一桌五千元，結果大家吃不飽，我們辦在小吃攤，一桌三千元吃不完還可以打包，大家很開心，重要的是讓大家開心，不是承辦人開心就好。像這回辦淨灘活動，辦在 5 月 28 日，連假第二天，當然人家來的意願就不高，實在很笨。

二、我要回應一下 B2 的意見，在陶博館的退休人員回去當志工的意願很高，陶博館成立只有 17 年，目前館內有 4 個退休人員，3 個回來當志工，1 人是因為要照顧重病的父親。

三、我常說要來陶博館當志工的要自己帶便當，還要面試、要考核、要淘汰的，陶博館 133 個志工中，有 48 個服務超過 10 年，有一半以上服務超過 5 年。我認為金額補助不重要，想吃飯要自己帶便當，不應該要求，因為志工就是機關給你發展的舞台，創造無形的價值，獲得內在快樂與成就感，不應該計較每個小時多少錢。我發現志工他什麼都不要，連生日禮物也不要，我就這麼做，有志工生日，我們將訊息貼在公布欄上，就有人上去寫卡片，壽星收到很多卡片，很開心，因他受到重視。曾經有位 82 歲的老奶奶會講日文，住在

陶博館附近，她主動跑來說要當志工，因為年邁我安排她坐櫃檯，她做的非常開心，因為她獲得價值。

四、我們不要把志工制度弄到像老農政策一樣，一個種田的老農夫哪有退休這回事，他一身的技術和功夫，因為政府政策不對，只會叫他們休耕補助錢，也不好處理水利的問題，為何不轉換他們為志工呢，像農夫有技術，我們把他請來教大家醃脆梅，替陶博館創造商機，我們要好好的利用他們的技術來當志工。

五、像現在的志工訓練制度很不好，原來是實體基礎訓練，現在改成線上由自己去看，失去意義。中央講政策，地方講需求，像現在很多機關都用志工做導覽，其他的都不開，志工服務項目應該是綜合性的考量，而非單一機關的想法，地方政府的志工需求是什麼，要搞清楚，例如華江濕地步道毀損維護，可以派志工騎腳踏車去巡邏查看，他們能做很多事情。

六、志工是可以自主管理的，志工都是自願來的，他們自己選幹部、排班、請假，某些是承辦人的工作，目前也是由班長在做，反而做得更好，志工隊可以做得更好，機關只要給他們尊榮的頭銜，像教授講的給他執行長的職稱，多好，那機關的目標要訂出來，人員要訓練好，志工在台灣可以有很大的發展空間，要操作之前目標要訂出來，只要訓練得當。

#### **趙永茂老師：**

像我們在公共治理上一樣，政府要設法讓活躍份子出來，制度或機制要怎麼樣來推，這批人或許不到十分之一，但要提供管道讓那些雞婆份子站出來，讓他們燃燒熱情，帶動他人，改變社會。

玖、散會：下午 5:08。

# 焦點團體座談會議大綱

## 壹、問題背景

經蒐集分析國內外文獻資料，歸納出先進國家活化中、高齡人力的政策或策略，均以「階段性退休」及「時間銀行」的概念，配合國情進行發展，爰本文以此概念為理論基礎，進行各國退休人力活化策略之新趨勢歸納，與政策概念之聚焦，並進行我國公教志工制度現況及新北市政府退休公教人力運用現況之析論。

研究結果，就整體而言，我國現行公教志工制度，呈現退休公教人員參與志願服務的意願高，但招募與媒合障礙因素多，以致發展有限的現況，雖然推動多年也修正、重訂政策，但仍無法帶動公教人員參與志願服務的風潮，主因是政策設計以完全自願為原則並未納入正式人事體制，缺乏強制性規範和經濟性誘因。就新北市政府退休人力運用方案而言，其推動模式仍受限於中央規範的框架內，惟其以市府所屬之退休公教人員為招募對象，以各人事機構為招募據點，運用創新策略：建立退休人員 LINE 群組及退休公教人力運用系統等，鼓勵市府退休公教人員參與志願服務，具在地支援特色，同時也發現了人事管理者應注意的一些問題。

本文運用十三項策略新趨勢及三個政策變革面向，推論因應策略，為使本研究結論更具合宜性及妥適性，爰就關鍵部分化為討論議題，期能吸納學者專家們更多元的意見與建議，加強本文管見，以人事管理者的角度，提供機關可行的建議。

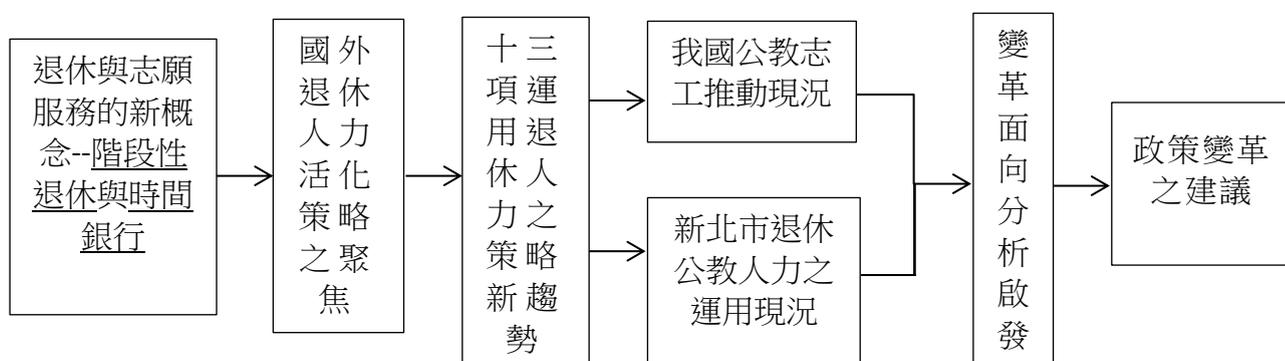
## 貳、研究目的

- 一、蒐集國內外政府部門運用退休人力的相關研究，歸納退休公教人員參與志願服務政策的世界新趨勢為何並從中尋求啟發。
- 二、探討先進國家提出退休人力活化運用的機制及策略為何？歸納出值得我國公教志工制度引進的概念，並綜整適合我國參採的策略趨勢。
- 三、新北市政府推動公教人員志願服務作法，獲得 105 年「各機關推動公教員工參與志願服務標竿案例」特優獎（第一名），其特色為何？有哪些推動策略是不錯的？及未來可再精進之處。

四、從新北市政府的經驗，推論我國地方政府推動公教志工制度，是否有執行上的困難？需要中央主管機關立即協助的是什麼？進一步檢視我國公教志工政策需要變革的方向？

五、全球人口結構老化，未來退休人力的運用效能將是決定國家競爭力的重要因素之一，除了提高退休條件及支領年金年齡的政策外，現行退休人力運用政策當有更澈底的變革思維，希藉本研究引發中央及地方主管機關對此課題的關注，重視此類議題的研究，進而制訂適宜我國國情的創新政策，跟上國際腳步。

### 參、研究架構



### 肆、討論題綱

- 一、階段性退休及時間銀行之概念，運用在我國公教志工制度上，是否可行？
- 二、歸納分析出十三項運用退休人力之策略新趨勢，作為推動公教志工策略的具體指導方向，是否妥適？
- 三、聚焦階段性退休與時間銀行運作模式的概念，產生三項政策變革的檢視面向，用以檢視政策需否變革，是否妥適？
- 四、分析新北市政府退休公教人力運用現況，發現人事管理者應注意的八項重點問題，其因應策略，是否妥適？
- 五、現行公教志工制度如果進行變革，哪些是應優先推動的策略？

## 附錄二：各機關推動公教員工參與志願服務實施要點

- 一、為鼓勵公教員工參與志願服務，以拓展服務、關懷及公民參與之意識，豐富精神生活內涵及回饋社會，特訂定本要點。
- 二、本要點用詞，定義如下：
  - (一) 各機關：指行政院、直轄市政府、直轄市議會、縣(市)政府、縣(市)議會及其所屬機關(構)、學校。
  - (二) 公教員工：指現職或退休之公務人員、教職員、駐衛警察、工友(含技工、駕駛)及現職聘用、約僱人員。
  - (三) 各主管機關：在中央為行政院所屬二級機關；在直轄市為直轄市政府、直轄市議會；在縣(市)為縣(市)政府、縣(市)議會。
- 三、各機關應結合社會資源、善用相關活動加強聯繫交流、提供適當協助及誘因，鼓勵公教員工參與志願服務。
- 四、各機關應主動調查公教員工參與志願服務之意願，並視需要協助有意願者至相關志願服務資訊網或媒合平台建立資料。  
各機關對前項資料，應瞭解其媒合情形，必要時並協助轉介至運用單位及後續相關聯繫作業。
- 五、各機關應透過座談會、專題演講及協洽民間志願服務相關團體等方式，宣導參與志願服務理念，並參酌下列措施，鼓勵公教員工參與志願服務：
  - (一) 辦理志願服務體驗活動，提高參與意願。
  - (二) 安排參與志願服務心得分享。
  - (三) 配合三節慰問信函或活動之舉辦，邀請或鼓勵退休公教員工參與志願服務。
  - (四) 視實際需要，結合退休公教員工團體辦理觀摩、推廣志願服務活動。
- 六、現職公教員工利用公餘時間參與志願服務之時數，得由志願服務運用單位依相關規定登錄學習時數。
- 七、各主管機關得適時就推動公教員工參與志願服務績優之各機關及承辦人員，提報表揚或給予適當獎勵。
- 八、遇有國家重大災害或緊急危難時，各機關得籌組志願服務團隊，即時投入關懷、服務工作，並提供相關之協助。
- 九、各機關辦理本要點規定事項所需經費，於年度相關預算項下支應。

## 附錄三：強化退休公教志工人力運用機制之推動原則

為因應高齡化社會所引發退休公教人員之生活調適與安排議題，並強化各機關優質且豐沛之退休人力資源，行政院人事行政總處於101年10月19日訂定本原則，以協助各機關積極運用退休公教志工人力，以減少政府人力成本支出並提升行政效能及政府服務品質為目的，特就政策面、宣導面及績效管理面，策訂推動原則，提供所屬各人事主管機關進一步自訂運用機制之具體指導。

### （一）政策面

1. 機關首長重視志願服務人力及業務，並視預算編列狀況審酌補助交通費及誤餐費。
2. 檢討機關業務，創新適合機關屬性之志工服務項目，或彰顯地方特色，發展符合當地之志工服務項目。
3. 辦理機關各項活動時，可請志工協助，一方面使活動盡善盡美；另一方面增加志工對機關向心力與機關業務瞭解。

### （二）宣導面

1. 廣為蒐集、宣導志工志願服務個案，並透過多元辦理志願服務相關教育訓練，使公教人員於退休前逐步瞭解、熟悉志願服務。
2. 結合依志願服務法辦理志願服務會報時間，安排辦理志願服務績優之標竿參訪機關（構）。
3. 運用各種管道廣為宣導，如與退休人員電話、書信聯繫時，適時徵詢擔任志工之意願，並提供相關志願服務工作機會之管道洽詢。

### （三）績效管理面

1. 結合民間組織或運用本機關（構）成立之志工團隊，協助機關建構志工人力運用管理制度、人力資料庫、督導體系、辦理教育訓練、媒合及整合志工資源等，以強化志工管理。
2. 結合機關退休公教人員協會，設置志工辦公室或休息室，增強志工人員對於機關的認同感及相互聯繫。
3. 定期辦理「志工服務滿意度調查」或「志願服務狀況調查」，作為問題的發掘及後續改進、推動之依據。
4. 訂定志工評鑑考核辦法，每年定期由志工與服務機關共同評鑑考核，並檢討運用情形，以淘汰不適任之志工。
5. 明確訂定志工工作手冊，清楚界定志工工作內容，以釐清志工與專職人員工作範圍。
6. 製作識別標示，以建立志工之專業度、責任感及提升機關正面形象。
7. 訂定獎勵機制，如全勤獎、服務時數前三名獎，並於機關相關集會、公開場合予以表揚；必要時，得由行政院人事行政總處研議擴大辦理之可行性，以激勵其參與熱忱，並增加其參與志願服務之榮譽感。
8. 推動志工業務績優之承辦人員，應適時予以獎勵，以資鼓勵。

## 附錄四：新公共治理的創新思潮：時間銀行(Time Banks)

1972年，諾貝爾經濟學獎得主Elinor Ostrom提出公共服務「共同生產」(co-production)概念，廣義上，係指一些經常性需要的財貨和服務可透過不同組織和個人提供。「時間銀行」(Time Banks)的概念在1980年代開始發展，它是根基於co-production，同樣藉由市民提供勞力去解決社會問題，並與公共服務有互補、改善的功能，但跟Ostrom研究想從經濟的角度去瞭解市民參與的動力不太一樣，「時間銀行」的概念更走出自己的獨特路線，發展出組織與任務，認為每個成員都是市民資產，都有經濟的重要性。新世紀的志願服務將不只是純利他主義的志願服務，而是自助助人的志願服務，藉由個體的經濟性形成綿密不息的脈絡，時間銀行正是此理念的具體表現。

### 時間銀行的概念起源

時間銀行是「最大可能性參與」(maximum feasible participation)的延伸概念，更是達成「共同生產」(co-production)的技術。

#### 壹、共同生產(co-production)

共同生產的概念最早可追溯至20世紀初Jane Addams的Hull House<sup>34</sup>，爾後有1950、60年代的民權運動時代訴求的「最大可能性參與」(maximum feasible participation)，當時詹森總統對抗貧窮、戰爭的核心概念，兩者皆想化解種族與經濟的不平等。Elinor Ostrom於1975年公共行政的研究中，定義co-production：「不在政府體系內的個人也可提供產品與服務」，突破以往消費者與生產者的角色限制，消費者也可成為生產者，市民是個更積極的角色，比起客戶來得更為積極。Ostrom探討市民是否可以取代政府服務，結果發現質與量上都可以比政府提供得更好、更有效率。但研究也有限制，co-production這個概念並不能在教育、醫療、警政上有明確的實證(這些都是普通市民難以取代政府的部份)。

#### 貳、最大可能性參與(maximum feasible participation)

19世紀中美國歷經南北戰爭，戰後黑奴被解放，雖然不再是奴隸，但社會地位並沒有就此改善，尤其在二戰後(1945年後)美國人民貧窮問題來到高峰，1950年代有許多城市進行都市更新，但其實只是把黑人趕出城市到環境更糟的地方，也離白人住的郊區更遠而已。最大可能性參與(Maximum Feasible participation)的概念就是根基於如此的社會憤怒與不公義。到

<sup>34</sup> 創始人美國簡·亞當斯於1889年在芝加哥創立創建了第一個安置房赫爾館(Hull House)，赫爾館的設立不但對芝加哥市民的生活改善有重大貢獻，也成為美國最著名的社會服務中心及當代社會工作的先驅。重點在社會研究與改革方面，推行一理想「鄰舍精神」。初期，此等「鄰舍組織」的工作，是提供居住區內居民各種實用的服務及諮詢。赫爾館是芝加哥的第一個社會和解，不僅是簡·亞當斯和其他船體樓居民的私人住宅，也是一個地方，不同群體的移民聚集地學習、吃飯、辯論，並獲得必要的工具紮根在他們的新國家。

<http://cswe.casehsu.org/index.php?title=%E7%9D%A6%E9%84%B0%E7%B5%84%E7%B9%94>

了1960、70年代，民族、階級、性別意識高漲，是民權運動的崛起年代，1964年美國政府推動經濟機會法案，立法者想融合窮人階級的最大可能性參與，如Ostrom等人往後更催生了許多社區計畫（對抗貧窮戰爭）。

透過時間銀行技術可以把「最大可能性參與」發揮到一個新的境界，讓每個人都可發揮價值貢獻，達成社區感與共同利益，且使co-production有機會打破民族、階級、經濟的不平等，達成社會正義的潛力。

### 參、時間銀行與共同生產

時間銀行是「最大可能性參與」的延伸概念，更是達成「共同生產」的技術，時間銀行並不把市場價格當作唯一的經濟價值，因為它採用時間當貨幣，如以1小時為單位的勞動價值。時間銀行拒絕市場價格的理由很簡單但又很深奧，由於市場價格的原則是物以稀為貴，一個東西越是普及，價格越是低廉，但若把這套制度放在人類身上，很容易把人類的價值貶低，因為人類很多，勞力充足，但時間銀行就沒這缺點，勞力會被精密衡量計算，每個人、每件勞務都有價值。

「時間銀行」經歷實驗摸索階段後，有些成功有些失敗，但仍可歸納出一些根本性原則與價值：

1. 資產觀點：每個人類都有能力幫助彼此達成需求。
2. 實做勞動：在資本主義世界不被重視的勞動(價值可能是零)，如市民參與、環保等工作，都應該被記錄且賦予價值。
3. 互惠主義：如果在單向服務的世界，接受服務的一方很可能會被弱化，並從屬於提供服務的一方，雙向互惠才能讓兩者健全。
4. 社群：人類是互相依賴的社會動物，若專業服務被少數人把持，人類將會陷入孤立無助。
5. 尊重：有權勢者應對無權勢族群負起責任，並應開創讓弱勢族群維生的管道。

Ostrom解釋，「共同生產」是要在不提高成本支出的狀況下去改善公共服務的品質，且是要增加公民和政府利益的一個重要歷程。對政府而言，「共同生產」可以結合民間力量致力於公共事務，並在不增加經費預算情況下去增強政府服務提供的效能；對民眾而言，能夠提供更多參與公共事務的管道，反而因此能夠獲得較多的選擇機會、減少等待的時間，並且享有客製化的專業服務。Ostrom和她的研究團隊都注意到，大部分的公共服務並不是單一由政府當局輸送，而是要透過公私部門不同的行動者提供。消費者也可以是一個生產者，甚至和服務提供者在服務過程中成為共同生產者，一起致力於公共利益的創造（劉宏鈺，2015）。

### 肆、時間銀行(Time banks)的Place模式與任務模式

時間貨幣可以有多樣性的方式呈現，「時間銀行」就曾列出八百多樣各種不同的勞動工作，如減少犯罪、照顧老人或小孩、打掃社區環境、家教等等，這樣的工作體系在社區左鄰右舍間運作，並非所謂的公部門定義的公共服務。這是家庭、鄰居、社區、公民社會的"核心經濟"，而非"公共經濟"，

人際關係與友誼在這當中不是副產品，反而是這種共同生產模式的核心產品，並且是公部門無法達成的。

這模式主要用來改善社會制度，甚至可以達成專業人士與機構辦不到的目標。各地實際案例：

- (一) 在芝加哥：有窮困的年輕人去當家教獲得時間貨幣，然後在時間銀行換到二手電腦，甚至有些時間銀行設在學校裡面，竟然讓學生的成績出奇進步，少年犯罪減少。
- (二) 在華盛頓：有時間銀行少年法庭，處理 65%非暴力青少年犯罪，再犯率下降到 50%以下。
- (三) 在奧克蘭：有非裔(黑人)與西班牙裔(墨西哥移民)居民在社區暴力衝突，一個純黑人教堂設置時間銀行收容出獄人士當志工，教堂成為族群和解的媒介，社區暴力減少，信任感提升。
- (四) 在羅德島：有情緒障礙(噪鬱、憂鬱、自閉)小孩的父母親組成專門機構，運用時間銀行提供協助給同樣有情緒障礙小孩的家庭，甚至羅德島的公部門還跟該機構簽約，幫忙改善制度。

### 時間銀行的創立

「時間銀行」(Time Banks)是 1980 年代美國人權律師 Edgar Cahn 所創辦，Edgar Cahn 在意氣風發的 44 歲壯年，一次幾乎要他老命的心臟病猝發，在老婆已死，兩個小孩都在外地的情況下，幸好有一大群朋友與醫護人員的協助才度過人生的生死關，就在那病榻的時候突然頓悟：「我感覺身體背叛了我，既然我不能相信自己的身體，又怎能讓其他人相信我、依靠我呢」，他又體會「我必須重新學習相信我自己和身體，如果我做得到，就可以讓其他人相信我…」，於是 Edgar 決定無論如何都要把這份珍惜生命的感受傳遞出去，在其癒後回到倫敦政經學院學習經濟時，研究出「時間貨幣」。(單小懿，2009)

「時間銀行」是以勞務的時間折算成交換的單位，稱之為「時間貨幣」(time dollar 或是 time credit)，是用個人的勞務或知識，提供他人解答或幫助，來換取自己所需要的服務，強調人力時間投入的價值，而非以傳統貨幣進行衡量與交換。

Edgar 將時間貨幣的概念具有在以下重要意涵：第一、資產 (assets)：社會真正的財富是生活在這個社會裡的人，每一個都有他存在的價值，他們可以、也期望能夠對社會有所貢獻，社會裡的每都可以是建造者與貢獻者。第二、工作的重新定義 (redefining work)：對於在家裡養育兒女、操勞持家、敦親睦鄰、弱勢關懷、守望相助、熱心公益、民主參與等，社會裡的每一分子持續以自己能力貢獻家庭、鄰里、社區等都是對社會有意義的工作。第三、互助 (reciprocity)：在兩向互動的情況下「施予」(giving) 能夠產生極大的力量。「互助」能夠避免產生依賴，幫助他人必須要能促進互助，再從他人獲得幫助。任何時間及任何型式都可行，以雙向互助取代過去單向助人的模式，從過去「你需要我」轉變成「我們彼此需要」。第四、社會資

本 (social capital):「沒有一個人能夠離群索居，自困荒島」，非正式支持系統、擴大家庭以及社會網絡能夠讓我們藉由信任、互惠及公民參與而互利共存。(轉載自劉宏鈺等，2014；Annie E. Casey Foundation, 2004:5)。

新經濟研究基金會 (the new economics foundation, NEF, 2008) 出版的《時間銀行》研究報告中發現，時間銀行蓬勃發展的原因有三：

(1) 時間銀行是一種工具，可以連結陌生人，形成一股前所未見的結盟力量。

(2) 人們發現，當自己有能力回報時，請求他人幫助也會變得較為容易。

(3) 當人們知道身邊有能夠信任、緊急時可仰賴的對象時，會覺得比較有安全感。

因應不同的政治背景、文化底蘊和社會需求，各國各地的時間銀行也各自形塑出別富旨趣的不同型態與樣貌。相關研究對於社會資本在社區資源整合、居民身心健康發展、失業率降低與合作生產促進等方面的貢獻均一致給予肯定，同時認為參與者在其所屬網絡和團體之中會有利於資源連結與取得，以此對應時間銀行所提出之核心價值與執行理念實是異曲同工之妙。

### 臺灣地區的時間銀行

臺灣從 1993 年開始進入聯合國所謂的高齡化社會 (65 歲以上人口占總人口的 7%)，未來老年經濟問題引起社會普遍關切，該年政府於是開始規劃國民年金制度。另一方面受到 1989 年人民團體法的修訂，使得之後幾年民間社會組織快速發展，甚至受到蓬勃民間社會力及社區營造等因素影響，逐漸產生跨區域連結與互動現象 (吳明儒，2009)。弘道老人基金會於 1995 年首度引進時間銀行概念，創設「全國志工連線」，開啟我國運用時間銀行推動志願服務，相關案例經驗如下表。

臺灣地區運用時間銀行案例簡要介紹表

運用時間、團體及名稱	內容簡介
1995 年，弘道老人基金會創設「全國志工連線」	推廣「志工人力時間銀行」，之後又在社區推展「時間貨幣」，陸續成立包括龍龍、仁德、媽祖、和平及弘光等幫幫家族，印製一張張 60 分鐘、30 分鐘與 10 分鐘三種時間值的「時間貨幣」，在校園中的交換服務項目則包括學生之間交換影印講義、交通接送、代購早餐、電腦維修等服務，甚至有老師提供 morning call 服務給有需要的學生。
1997 年，臺北市政府推動「市民健康卡」集點活動	運用時間銀行概念推動「市民健康卡」集點活動，累積點數可免費進行高階健康檢查一次。
1999 年，臺北市政府成立「長期照護天使人力銀行」	以衛生局為總行，12 區健康服務中心為分行，推動長期照護服務，由於提領率差，臺北市衛生局決定讓天使志工與台北市市民健康卡，或者熱心公益卡等結合，讓民眾可以靈活運用累積的點數，不必受限於申請志工服務。
北投文化基金會成立全國性	北投文化基金會積極結合社區教育協會、社區營造學會

「台灣時間銀行聯盟」	與社大系統成立全國性「台灣時間銀行聯盟」，期待結合社區商店、社大學習系統和志工人力，提升自助互助志願服務之合作功能，進而推動優質、永續的生活價值。
2005 年，匯集留學歸國、任職於外商公司、科技產業上班族的「洋幫辦」(YBP)	「洋幫辦」利用 MSN 網路社群營造出一個互信互助的社團平台進行各種學習互動與公共服務。這個特殊的社名，反映外商公司成員多的特色，以及譯音第一個字母 (YBP)，呼應其核心精神「Your Best Partner」。起初只是想聚集海外歸國的年青人在生活中尋找突破與樂趣，但在成員慢慢變多，由量變產生質變之後，於是彼此激盪出如今一個以公益為主、玩樂為輔的社會公益團體。2010 年洋幫辦使用稱之為「夢幣」的時間貨幣，意謂幫人實踐夢想的一貨幣，將志同道合的朋友聚集在一起共同玩創意，透過活動建構不同的生活體驗，支持彼此實現生活中的夢想，在追尋生活的樂趣中同時引發集體公益效應。「吃喝玩樂，揪團做公益！」，拒絕用工作職銜或學歷去衡量一個人，認為每個人的個性與夢想才是價值之所在，共同經營一個跨國的非營利性社群實踐志工企業家精神，也透過交換計劃從中培養成為社會企業 (Social Enterprise) 專業經理人或創業能力。
2008 年，新北市新店區的花園新城發起「花錢幫」	推動「社區貨幣」，單位取名「花錢」或「花幣」，運用時間交換的概念結合社區經濟。每位「入幫」的會員可以都得到 200 分的基本額，使用「花幣」時只要交易雙方同意，可以自行協調如何付費，而不必受限於主流社會的期待、慣例與價格。其主要是善用社區資源來創造需求，鼓勵社區居民創業或發揮所長，也讓過去不習慣請求他人援助的居民學著改變習慣。有的居民用剪髮換洗水塔，有人用新鮮出爐烤麵包交換香草植物，也有居民喊出可以幫忙曬棉被，還有舉辦跳蚤市場促進消費，交換的內容五花八門，藉由花「錢」的過程促進社區互助和互動，讓居民減少到外地消費的次數，將「小而美」的經濟活動留在社區內，也將信任與幸福感，留在社區裡。
2010 年，台中市合樸農學市集推動「社群貨幣」	「社群貨幣」，名之為「V 幣」，採取類似儲值卡的方式，讓志工以專長協助農民，再以累積點數用較優惠的價格向農民購買產品。隨後又有新竹科學城社區大學跟進，將志工服務、時間銀行與社區貨幣的制度予以整合推動，試圖以小而慢，卻充滿草根精神與力量的解決方法，從經濟活動層面參與社區轉型運動。
2011 年，新北市政府推行「新北市長期照顧志願服務人力銀行」	招募初階長照志工及進階失智症種子教師，藉由志願服務者的參與，將「在地老化」的觀念深耕社區生活，並提供失能者更多元、全方位的服務。 居住本市之志工服務累計滿 100 點後，方可開始提領點數，兌換內容如 (1) 長照志工服務；(2) 志工本人可向長照中心提領點數兌換健康檢查：累計點數 200 點可兌

	<p>換新北市社區整合式健康篩檢 1 次。累計點數 800 點可兌換價值新臺幣 12,000 元新北市立聯合醫院健康檢查 1 次。</p> <p>非居住本市之志工，因長期照顧志工服務範圍只限新北市，故志工本人可向長照中心提領點數兌換健康檢查，如累計點數 200 點可兌換新北市社區整合式健康篩檢 1 次。累計點數 800 點可兌換價值新臺幣 12,000 元新北市立聯合醫院健康檢查 1 次。點數捐贈：為落實志願服務互助及助人之精神，鼓勵志工可將點數捐贈予他人、身心障礙機構或長期照顧機構兌換長照志工服務。</p>
--	---

本表由作者自行彙整。資料來源：劉宏鈺、吳明儒（2014）；林宥妘（2012）。

臺灣的志願服務原是由「私利」的角度發展而來，傳統到廟裡打掃或是每個月捐錢給慈善機構，抱持一種為積個人與家庭陰德的交換觀念(曾華源、曾騰光，2003：38)。時間銀行則是介乎於市場自利與慈善利他之間的一個綜合性的新觀念。依據臺灣民間組織的推動經驗<sup>35</sup>，或是研究者在台南社區試點的研究經驗(吳明儒、劉宏鈺，2013)，雖然就成員參與數量、頻率和密度來看，時間銀行經驗呈現出的數據可能顯示其推動成效極為有限，但和原先設定的行動目標卻是相距不遠，甚至還有意想不到的成果。時間銀行源自於經濟衰退的年代，許多資本有限的人們選擇加入時間銀行後發現，自己獲得的還要遠超乎於預期，包括建立人際網路、增加鄰里互動、激發社區意識、維持或開發技能等，藉由社區自發性的運作過程一起凝聚共識，讓組織鑲嵌於鄰里與世代關係間隱而未顯的社會資本中，建構最基礎工程的人際網路，進而激發社區民眾產生自主、自發之參與動力(劉宏鈺、吳明儒，2014)。

<sup>35</sup> 臺灣地區的時間銀行，請參見附錄三。

## 附錄五：臺北縣政府鼓勵所屬員工參與社會關懷活動試辦計畫

為鼓勵所屬員工在公餘時間參與市府各機關所辦理之社會、環保及人文等關懷活動，於 98 年 7 月 28 日北府人四字第 0980616178 號函訂定「臺北縣政府鼓勵所屬員工參與社會關懷活動試辦計畫」，並經由自願擔任活動工作人員或參加活動，培養社會關懷精神，促進員工團隊合作，以協助縣政發展。該計畫於周錫璋縣長任內推動，至 99 年 12 月 25 日（改制為直轄市）朱立倫市長上任後無疾而終。

### 壹、辦理情形

#### 一、招募及訓練：

市府於每年 1 月及 2 月由社會局發函調查及統計各機關（單位）志工需求員額，3 月及 4 月製作宣傳單招募志工，並辦理志工基礎訓練、專業訓練，98 年計 545 人完成訓練、99 年計 286 人完成訓練。各志工經基礎訓練 12 小時及依各專業訓練期滿，且經 40 小時實務訓練後，即成為正式合格之公教志工，並核發志願服務榮譽卡。

#### 二、創新規劃集點卡以彈性累計點數：

為獎勵市府各機關員工積極參與，以參與時數累積點數之競賽方式，頒發獎狀及禮券獎勵績優員工。由人事處印製集點卡發送各機關，並刻製代表各關懷活動之印戳，提供辦理活動之機關使用，嗣後參加人員僅需持該集點卡至主辦機關服務處蓋印章即可累計參與時數。

#### 三、鼓勵退休人員擔任志工：

1. 於公教人員退休時之核定函及縣長致退休人員信箋，均邀請退休公教人員踴躍投入志工行列，且配合「銀髮公教志工人力銀行」系統建置，另設計「志工意願調查表」，於渠等辦理退休時宣導加入志工，並依個人意願協助退休人員上網登載擔任志工之資料。
2. 函請所屬機關、學校、各鄉（鎮、市）公所及各鄉（鎮、市）民代表會於上開網站登載志工相關需求訊息，並加強宣導及鼓勵退休人員多加利用上開網站。

四、辦理「志工基礎訓練」並提供志工相關研習活動；與社會局合作建立英語志工人才資料庫協助推動國際事務，至 99 年計有英語志工人數計 31 人；協助向社會局申請核發志願服務榮譽卡（志工進入收費之公立風景區、未編定座次之康樂場所及文教設施，憑志願服務榮譽卡得以免費）。

#### 五、提供志工優厚的福利：

1. 從事志工服務服務年資滿 3 年，服務時數達 300 小時以上者，得檢具證明文件向社會局申請核發志願服務榮譽卡（志工進入收費之公立風景區、未編定座次之康樂場所及文教設施，憑志願服務榮譽卡得以免費）。
2. 志願服務運用機關為志工辦理意外事故保險、補助交通、誤餐費及特殊保險費；本縣立圖書館提高志工每人可借閱圖書冊數；經指定醫院提供門診掛號費優惠；參與各機關員工活動及尾牙聚餐等。

#### 六、提供志工反映窗口：

辦理志工參與志願服務之快樂及經驗分享，且各志工管理機關均建立志工意見反映窗口，並於志工訓練時，提供建議事項及意見交流時間。

## 貳、運用情形

市府及所屬各機關、學校運用公教志工提升機關形象、公共服務品質及效率之情形：

- (一) 各級機關行政大樓、稅捐、地政、戶政事務所及鄉（鎮、市）公所提供導覽、代為填寫表單及提供諮詢。
- (二) 義警、義消協助警察指揮交通及滅火相關業務，以減短通勤時間及維護公共安全。
- (三) 醫療單位提供代掛號、導覽及協助身體不便患者就診，提升患者就醫品質。
- (四) 各級學校導護媽媽參與協助維持學童上下學安全服務；故事媽媽擔任學生說故事指導；協助校園綠化、美化工作之推展。
- (五) 社福中心關於社會行政、社會福利、社會救助、社會工作及身心障礙福利等提供諮詢服務。
- (六) 就業服務中心協助求職、求才登記及就業媒合、就業輔導、雇主服務、就業市場資訊提供、申請聘僱外國人之協助及特定對象就業輔導等諮詢事項。
- (七) 勞工服務中心提供辦公室引導服務、維護勞工相關權益方面資訊詢問，以親切的態度，提升機關形象及服務品質。
- (八) 圖書館協助整理書籍、檔案管理、書籍借閱及使用者方便索引所需參考書籍，縮短使用者查詢時間。
- (九) 參加時代盃國際標準舞表演等多次公益表演，並經媒體報紙表揚，提升機關公益形象。
- (十) 警察局舉辦「臺北縣犯罪預防宣導體驗園遊會」，並請志工演出反詐騙話劇，加深民眾印象等等。

## 參、97年至99年的成效

銀髮樂活新北市，退休公務人員擔任志工情形：

- (一) 經調查市府及所屬機關97年至99年退休公務人員從事志願服務之情形，其中97年度退休人員計190人，擔任志工人數為9人，累計至99年止，退休公務人員擔任志工人數為31人。
- (二) 據統計市府退休公務人員擔任志工，其獲取參與志願服務訊息來源，主要以退休前參加「各機關學校將屆退休公務人員長青座談會」之志願服務課程、直接從志工招募機關獲得相關訊息、由退休公務人員團體或其他公務人員提供相關訊息及「銀髮公教志工人力銀行」網站提供之志工招募訊息及媒合系統獲致相關訊息。
- (三) 經調查市府及所屬機關進用退休公務人員擔任志工，民國100年之服務成效達到機關預期目標者為52個機關（26.395%），未來將繼續進用退休公務人員擔任志工者有60個機關（30.46%）。

## 附錄六：「高齡人口在地就養，健康樂活」政策之配合推動

99年12月25日新北市改制為直轄市，第一屆市長朱立倫因應高齡化社會來臨，政府機關本即應有積極措施加以因應，指示「高齡人口在地就養，健康樂活」之政策，整合各機關資源提出推動策略，其中由人事處負責執行退休公教人力再運用之推動項目。以下介紹此期間人事處推動及運用公教志工情形。

### 一、推動情形

#### (一) 建立意見反映窗口：

為促進退休公教人員參與志願服務，責成各機關學校人事單位擔任意見反映窗口，除於退休前調查志願服務意願外，與退休公教人員保持聯繫外，並提供志工招募管道及訊息。

#### (二) 運用「銀髮公教志工人力銀行」資訊系統：

為建立「銀髮公教志工人力銀行」之完整資料庫，使更多志工投入志願服務，責成各機關學校人事單位於同仁申請退休時，應主動詢問擔任志工意願並填列調查表，並將渠等人員登錄「銀髮公教志工人力銀行」俾利媒合工作機會，同時如有志工職缺，亦須登錄於該網站以利查詢。

#### (三) 不定期寄發志工服務訊息

以電子郵件轉知各一級機關暨區公所，配合推動退休在地照護，並就近招募在地退休人員擔任志工，不定期寄發相關志工服務訊息(書面或電子郵件)，以供退休人員參考運用。另於發放月退休金、照護金、三節慰問時寄發相關資訊徵詢其投入志願服務意願並提供協助，並同時宣導「銀髮公教志工人力銀行」系統可茲運用。

#### (四) 請各機關積極建構志工人力運用管理制度及人力資料庫等：

如財政局所屬稅捐處服務網中設有「志工園地」，提供即時訊息，並訂有服務隊之志工管理規定、建立完整基本資料及出勤紀錄等登記事宜，另為提升志工服務品質，新進志工皆有基礎及特殊訓練，以加強志工稅務專業知能及服務能力。

地政局所屬板橋地政事務所於該所1樓資訊查詢區(觸控螢幕)辦理電子問卷調查，包括志工服務滿意度調查及意見反應等，作為後續改進及志工教育訓練參考。消防局及文化局等機關均有訂製背心或外套予志工，建立志工專業度，提升機關形象。

#### (五) 成效：

101年間人事處寄送14,000份志願服務人員招募簡章給退休公教人員，並提供相關招募訊息，積極宣導志願服務理念，鼓勵退休公教人員參與志願服務，據統計，退休公教人員擔任志工之人數近900人。

### 二、運用情形

#### (一) 退休公教人員志願服務工作項目內容：

人事處為瞭解公教志工之工作內容，103年間曾調查勞工局、文化局、水利局、地政局、法制局、社會局、消防局、秘書處、新聞局、農業局、環

保局、衛生局及市立聯合醫院、稅捐稽徵處、體育處等機關，發現志工工作皆視機關業務性質，發展合適之退休人員志願服務工作項目：如勞基法令、就業服務諮詢，博物館導覽、社區服務，高灘地生態導覽、河川維護，地政業務諮詢，1950 消保諮詢，身障者餵食、陪伴、復健，義消救火及救護服務，環境清潔及綠美化，租稅宣導便民服務，血壓測量，新聞聯繫工作講師，流浪動物收容、生態保護，衛生食品、毒品防制、藥癮宣導，河川巡守，藥局志工，迷童、老人照護，觀光志工等工作內容。

(二) 運用機關請志工協助的活動：

經人事處 102 年調查，退休公教人員協助之活動主要是：

1. 交通局進用諮詢志工及負責公車服務品質調查等志工，所屬交通事件裁決處進用志工協助導引民眾繳交違規款項及諮詢業務。
2. 警察局運用退休公教人員擔任志工，在三峽老街內執行防竊宣導，於春節期間有效遏止犯罪發生，同時增進親民形象及施政滿意度。警察局「新北市人身安全館」由志工擔任服務工作，土城分局辦理歲末寒冬送暖活動，由志工協助慰問獨居老人。
3. 消防局運用退休公教人員擔任鳳凰志工，平日於機關內各分隊擔任為民服務工作，有事故發生時，即赴各救災現場，為緊急傷病患施以心肺復甦術、維持呼吸道暢通、骨折固定等，提供到院前緊急救護服務。
4. 衛生局所屬衛生所運用退休公教人員擔任志工，提供民眾全方位諮詢，包括門診引導、諮商協助等服務，由公教志工固定設點擔任諮詢人員，並配合門診時間提供服務，分擔門診表更替及體檢表格裝訂業務。
5. 社會局八里愛心教養院運用退休公教人員擔任志工，協助身障院生餵食、穿脫矯正鞋、陪伴社區適應、談心、協助推送、復健、陪同就醫等活動。
6. 教育局部分學校運用退休教師回校擔任導護老師，協助維護學童上下學之安全，以及協助校內外比賽或慶典活動等。
7. 勞工局運用退休人員擔任公教志工，協助勞工諮詢服務櫃檯之臨櫃諮詢及電話接聽相關業務。
8. 農業局運用退休人員擔任生態導覽志工。
9. 觀光旅遊局運用退休公教人員擔任志工，協助擔任風景特定區之遊客服務中心導覽解說員。
10. 文化局所屬博物館及圖書館均有運用退休公教人員擔任志工，協助提供導覽解說等服務。
11. 各級機關行政大樓、稅捐稽徵處、地政事務所、戶政事務所及區公所運用退休公教人員擔任志工，於志工服務台引導民眾至申辦櫃檯，並參與服務台輪值、簡易業務諮詢及樓層指引等多項便民服務，協助提供為民服務工作。

## 附錄七：銓敘部規劃「漸進式退休人力再運用制度」之報載資料

### 《聯合晚報》

#### 銓敘部新點子 推「漸進式退休」

2017-05-27 13:12 聯合晚報 記者徐偉真／台北報導

台灣人口快速老化，為因應此浪潮，銓敘部正規劃「漸進式退休人力再運用制度」，希望公務人員、公立學校老師在 65 歲可請領全額月退之前，以減少工時或彈性工時繼續留在職場，並可提前領取全額退或部分津貼；但這項制度排除檢察官、法官適用。

銓敘部本月 23 日發函中央及地方人事機關，辦理「漸進式退休問卷調查」，向全國公務員徵求意見，做為後續政策規劃參考。

為因應少子化與高齡化的問題，針對勞工就業市場，行政院研議提出《中高齡就業專法》，參考國際作法，採取延後中高齡退休年齡、獎勵雇主聘僱。另一方面，針對公務機關及學校，銓敘部及國發會也正規劃漸進式退休制度。

銓敘部表示，這次問卷調查的目的，就是要使未來公務人員退休制度更具彈性，同時兼顧政府人力需求，以及公務人員家庭照護與生涯規劃，因此研議「漸進式退休人力再運用制度」，讓退休人力再發揮。

目前我國公務人員屆齡退休年齡為 65 歲；得申請自願退休而未達請領全額月退休金資格者，尚可選擇請領減額月退休金（於年滿月退休金起支年齡前領取，每提前 1 年減發 4%，最多提前 5 年，減發 20%）或展期月退休金（至年滿月退休金起支年齡時請領月退休金）。未來公務人員退休撫卹法草案公布施行後，全額月退休金起支年齡將逐年提高至 65 歲。

銓敘部表示，目前研議方向是對於想在現行延後月退休金起支年齡方案下（達 65 歲才能領全額月退）、但還沒達到年齡而提前退休者，除了可以選擇支領展期或減額月退休金外，銓敘部擬規劃新增一項選擇，公務人員在達法定月退起支年齡前的一定期間內，可以減少工時（或擔任部分工時工作），繼續運用其人力，並准許領取全額月退或部分退休金。

銓敘部舉例，這些投入部分工時的人力，有助於促進工作與家庭照顧政策的短期替代或輔助性人力需求，例如現行公務員因育嬰假、留職停薪、家庭照顧假、長期病假、身心障礙者工作協助、長照人力及為因應其他重大政策所產生的人力需求等，希望方案能進而促進工作與家庭平衡，落實性別平權及身心障礙者權利公約精神，增加勞動人口及經濟社會發展的動能。

（資料來源：<https://udn.com/news/plus/10172/2488709>）

### 《中國時報》

#### 銓敘部出新招 推漸進式退休 公務員 65 歲退休可延後

2017 年 05 月 28 日 01:36 中國時報 曾蕙蘋／台北報導

年金改革延後退休年齡，為避免組織高齡化，銓敘部拋出「漸進式退休人力再運用制度」，要讓公務員在 65 歲可請領全額月退或即將退休前，以彈性工時方式續留職場，並可提前領取全額月退或部分津貼。銓敘部官員強調，此舉重點不是減輕退休金負擔，而是職務彈性化及經驗傳承；不過此項調查還在研究階段，並非

政策。

### 工時彈性化 減少薪水

銓敘部在 5 月 23 日發文給中央及地方機關，針對「漸進式退休人力再運用制度」提出問卷調查。不過這項制度調查，目前排除檢察官、法官。

銓敘部官員指出，各國為因應年金改革，都會把公務員的退休年齡往後延，但這產生的後遺症就是，組織會面臨高齡化趨勢，形成公務體系代謝問題。

官員說，公務員一旦退休年齡延後，就可能會出現資深公務員雖然經驗豐富，但體力卻不足；再加上資深公務員退休後，會把知識、經驗帶走，這對公務體系來說也是一大損失。為創造雙贏，各國開始啟用「漸進式退休」，讓已符合退休年齡，及快到退休年齡的公務員，能選擇減少上班時數、天數的方式，漸進式退休，以作為退休生活的緩衝期。

銓敘部官員指出，現行延後月退休金達 65 歲才能領全額月退，漸進式退休對於還未退休者，可先減少工作時數，慢慢調適，但是因為工作時數、天數變少，薪水自然會減少；若選擇支領展期或減額月退休金者，如年齡約 62 或 63 歲間公務員，選擇漸進式退休，即可減少工時，有來工作，就給予津貼；而且，在「減少工時」上班的這段期間，還是可以領部分退休金。

### 月退津貼 可提前領取

至於已退休者，銓敘部官員說，一旦遇到特殊需求，這些退休公務員也可重回工作崗位，並依工時給予津貼。例如上次八仙塵爆，

一次需要大量專業護理人員，就有用過此方式。官員表示，從人力資源角度，公司可以減少退休金，個人也可藉此適應退休生活；在經驗傳承上，也不會隨公務員退休而中斷。

### 僅研究規畫 並非政策

目前選擇提前退休，支領退休金的方式分 2 種，分別是「減額月退休金」、「展期月退休金」。銓敘部官員表示，以 62 歲公務員為例，若選擇「減額月退休金」，未來每個月所領取的退休金都會減少 12%；若選擇「展期月退休金」，就是 65 歲前，會有 3 年沒退休金，但只要滿 65 歲，就可領全額退休金。

至於目前研擬新增的第三種方式「漸進式退休」，因為還在研究階段，不是政策，沒有具體內容，無法核算，不過，多一個方式，也讓公務員多一個選擇。而以國外為例，漸進式退休不是強迫式，而是視當事人意願與否提出申請。

但銓敘部官員強調，這套制度是銓敘部 106 年的研究計畫，還需透過問卷徵求全國公務員意見，以作為後續政策規畫參考。

（資料來源：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170528000275-260102>）

## 《蘋果日報》

### 銓敘部研擬 公僕漸進式退休

縮工時補短期人力 基層憂淪減薪責任制

2017 年 05 月 28 日 蘋果日報

【王家俊、黃信維、曾盈瑜／台北報導】為因應人口老化，銓敘部草擬「漸進式退休人力再運用制度」，規劃公務員在 65 歲可請領全額月退休金的前幾年，以減少工時、薪水打折的方式上班，例如每天工時 4 小時，但期間不採計退休年資等，此議一出引發部分公務員反彈，質疑是減薪責任制，銓敘部則急忙滅火，指尚未

形成政策，還在蒐集意見階段。

銓敘部本月 23 日發函中央及地方人事機關，辦理「漸進式退休問卷調查」，作為後續政策規劃參考，強調是讓未來公務人員退休制度更彈性，同時兼顧政府人力需求，以及公務人員家庭照護與生涯規劃等。

銓敘部說，現行 65 歲才能領全額月退，對於還沒達到年齡而欲提前退休者，除了可選擇支領展期或減額月退休金外，擬新增第三種漸進式退休選項，即達法定月退起支年齡前的一定期間內，可減少工時，並准許領取全額月退或部分津貼，這些減薪減時的資深公僕，可彌補請育嬰假、長期病假、家庭照顧假等人力需求。

#### 期間不採計年資

銓敘部初步規劃，「提供部分工時」部分，若規劃比照在職人員當年度工作日數之 1/2 計算，每日以連續 4 小時為單位，至多得連續 8 小時，但不得加班，同時退休人員於部分工時期間不需繳納退撫基金，而該段期間也不採計為退休年資。

考試院官員表示，因應年改會提早退休一年、減 4% 月退休金，最多提早 5 年減 20% 等方案，部分公務員未達法定退休年齡，卻想請領全額月退休金，「這些人可能會擺爛」，這項方案就是給予選擇，例如 61 歲以後，就可工時減半，但薪水也減半，國家可少付出一些薪水。

#### 僅研議無關年改

銓敘部政次林文燦澄清，漸進式退休制度目前「不是政策」，跟年改方案完全沒關係，僅是研究案，在其他國家不是新鮮東西，且立意良善，對於有意退休的優秀公僕，盼能留下來「經驗傳承」，而非「經費節省或減薪」，若調查多數人有意願，未來規劃也會給予公務員「自願性」選擇，呼籲基層不要造成恐慌。

劉姓簡任官說，退休以後每年少領 30 幾萬，「一定會屆齡才退」，不可能選擇漸進式退休。陳姓基層公務員憂心變成減薪責任制，加上延退升遷不易，工作士氣會很差。

#### 須配套避免佔缺

綠委吳玉琴表示，延後退休是趨勢，但須規劃薪資給與、是否佔用年輕人的缺等配套，而變成半職工作後，以過去智慧、經驗協助年輕人上手，也讓資深人員不會佔用全職的缺，都可以再研擬。

藍委陳學聖說，政府要思考高齡人力再運用是好事，但年金改革已經把軍公教士氣打趴，他們對政府已沒有信心，不應再貿然提出其他改革。

#### 公務員領取月退休金 各項方案

●屆齡退休：目前我國公務人員屆齡退休為 65 歲，達法定月退休金起支年齡並可支領全額月退休金

●自願退休：

得申請自願退休而未達請領全額月退休金資格者：

·可選擇請領減額月退休金（於年滿月退休金起支年齡前領取，每提前 1 年減發 4%，最多提前 5 年，減發 20%）

·展期月退休金（至年滿月退休金起支年齡時請領月退休金）

●漸進退休（規劃中）：在達法定月退起支年齡前的一定期間內，提供縮短部分工時並領取全額月退休金或部分津貼

資料來源：銓敘部、《蘋果》採訪整理

（資料來源：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20170528/37664800/>）