

Voluntary Service Organization Which Constitutes Supervision Activities the education services in Taiwan

Yichun Tao¹, Jialin Hu²

¹Department of Political Science, National Taiwan University, Taipei, Taiwan 10055

²School of Management, Lanzhou University, Lanzhou, Gansu 730000

Email: darrentao@gmail.com, hujl04@126.com

Abstract: In Taiwan, the education services--as it is the larger in scale, superior in quality and geographically disperse type of substitute services--presented an image of voluntary service organization which constitutes supervision activities that aimed at maintaining its internal rules. But it is not uncommon to see conflicts and clashes between highly educated volunteers and base level organization "committee for after school behavior guidance(xiaowaihui)". In this article we tried to reinterpret the organizational characteristics of education services by using the concept of right structure and transaction cost in new institutional economics. We discovered that 1) the difference between expectancy and reality of right and content of restrictions and 2) transaction cost of supervision are the two important dimensions that affect the type of interaction between the organization and its members. From this point of view, we could better analyze the situation differences faced by a highly educated person while he encounters different organizations or being in different status and in different period. Also, this article will point out that if one wishes to make an organization more harmonious, one should select the members who acknowledge the right and responsibilities more accordance to the organization, or adjust motives, objectives and supervision terms on the basic level through organizational innovation.

Keywords: organization, right structure, voluntary service, education services

监管式的志愿服务型组织 以台湾教育服务役为例

陶逸骏¹, 胡佳林²

¹台湾大学政治学系博士生, 台北, 台湾 10055

²兰州大学管理学院研究生, 兰州, 甘肃 730000

Email: darrentao@gmail.com, hujl04@126.com

摘要: 台湾教育服务役作为规模较大、分布较广、素质较高的替代役种, 具体呈显了志愿服务组织的形象, 并且存在维系组织规则的监管行为。然而, 高学历的志愿者与基层组织“校外会”之间, 却不乏矛盾冲突案例。本文尝试以新制度经济学的权利结构与交易成本概念, 重新诠释教育役的组织性质, 发现“对于权利及约束内容的预期落差”以及“监管交易成本”将是影响组织与成员互动形态的两个重要维度。由这个视角, 也可以更好地分析高学历志愿者面对不同组织、或者在不同时期和不同身份所面临的情境差异。最后本文将指出: 若要使组织与成员互动更为和谐, 则应当挑选权责认知更接近组织的成员, 或者透过组织创新, 调整基层组织的动机目标与监管依据。

关键词: 组织; 权利结构; 志愿服务; 教育役

1 两个案例

2008年, 傅勇(化名)入伍服役。由于在本科及研究生期间所学的都是教育专业, 因此相当顺理成章地成

为教育服务役(教育役)的一员。凭着一股奉献的热诚, 傅勇签下切结书, 志愿分发到台湾其中一个最为偏远的县——H县, 并且驻守在县里的一所小学服务。服役前已经通过公职人员考试的傅勇, 还正准备着公费留学考

试，而因为平日服务的态度亲和真诚，专业素养也受到好评，小学里的校长老师们都支持他利用业余时间准备考试，甚至特别空出一间房间，供傅勇夜读。

傅勇夜读，看似是件和乐融融的美事。然而，当H县管理教育役的基层单位——校外会人员在一次督访中得知此事之后，却导致一场纷争。这些单位人员认为役男夜读违反纪律，坚持要惩处傅勇，尽管傅勇并未怠忽职守。这样的决策不仅引起傅勇的愤怒，小学里的校长老师们也感到相当不满，大力反对惩处命令。后来，是基层单位的督导将傅勇叫去批评了一顿，此事才终于算是告一段落。

同样是怀着热诚与期待分发到H县，傅勇的处境似乎还是比较平和幸运的。2008年底，拥有社会学硕士学位的林野（化名）也签下了切结书，志愿被派往H县，并且直接进入管理县内教育役的基层单位里，协助组织行政工作。起初，林野在单位里的表现相当积极出色，很快地就被拔擢成为管理干部，除了工资调升两倍之多以外，还被赋予督访县内其它役男的权力。工作期间，也屡次获得行政奖励。然而，越是被交付重要的管理任务，权限越是增加，林野却也越是感到意兴阑珊，无意再配合执行或监督组织的规范纪律，并且决定加强自我进修。在一些业务上的过失之后，某天夜里，林野在单位楼里一间平日无人使用的房间中自习，被夜巡的基层管理人员发现，不仅遭到了严厉的指责与惩处，甚至被拔除了管理干部级职权限，并且被调往一所声名狼藉的职业学校。

傅勇和林野对于教育役的认知思想观念，其实是比较接近的。在H县，他们接触着同一个交友圈，和同样学经历较丰富而志愿来此的役男们彼此纾发情绪，也各自找到一些调解的方式。傅勇买了一把吉他，偶尔自弹自唱，退役时，他将吉他赠给了林野。而在林野灰头土脸地退役之后，这把吉他又陆续转赠给了李军、刘波——他们都是志愿来到H县服务的高学历知识青年，而且，也都同样对于基层管理单位的种种作法感到不以为然。

2 问题分析

直至目前，台湾仍然施行征兵制度。原则上，一位成年的男性在18至45岁的期间，都必须拨出一段时间入伍服役。然而，随着军事战略观念的更替。以及海峡两岸关系的和缓，近十几年来，兵役制度不断进行改革。改革的内容大致以“缩减兵员”、“提升募兵比例”以及“缩短役期”为方向，而阶段性的目

标，则是全面的募兵制度。

在这种改革的过渡期间，同时考虑征募的公平性以及人力资源的运用效率，“替代役制度”应运而生。这种制度的概念源自欧洲，让拥有专业专长、或者身心及家庭条件特殊的役龄男子可以不必接受真枪实弹的军事训练，而能够将时间、体力及脑力转为投入于促进社会利益的服务工作。替代役分为“一般替代役”和“研发替代役”。本文所着眼的，将是具有志愿服务性质的一般替代役。在初期实施的规划里，一般替代役的服务工作大致可分为三大类：社会治安类、社会服务类及其它类，共13种役别，如表一所示。^[1]

表一 台湾一般替代役役别

类别	役别
社会治安类	警察役、消防役
社会服务类	教育服务役、环保役、医疗役、社会役
其它类	文化服务役、经济安全役、土地测量役、司法行政役、外交役、体育役、公共行政役

役男可直接以学历或专业证照申请其中一种役别，然后参加不分役别的基础训练，或者先以身心或家庭因素申请，在基础训练期间，凭着学历或专业证照选择役别。在基础训练结束后，则依各役别进行内容与期间均不一的专业训练，再依专业训练成绩及个人意愿，分发到各地的行政单位服务。一般来说，学经历越高、专业条件越杰出、训练成绩越好，越可能选到自己志愿的役别与单位，但热心服务的役男也可以事先签下切结书，志愿优先分发到某些偏远离岛地区。

无论是何种役别，替代役的主管机关都是“内政部”的役政署，而非一般兵役所属的“国防部”。各个不同的替代役别，则分派给各需用机关负责役男甄选、专业训练，以及分发至各地的服勤单位。除去兵役本身的强制性质，这种组织体系在地方运作的形态与初衷，都具有某种志愿服务组织的性质。事实上，所有的替代役男在基础训练期间，就会由“内政部役政署”发给一本“志愿服务纪录册”，里面并且具体列出了“志工伦理守则”。

而在各个役别当中，属于社会服务类的“教育服务役”是规模较大、分布较广、且学历素质也较高的一种役别。优先选服教育役的役男，许多是拥有中小

学教师证、心理谘商辅导证照，或者硕博士学位。通常，没有大专以上学历就很难选到，除非在非毕业季节的梯次，才偶尔会有中学或更低学历的役男出现在阵容当中。

然而，本文开头的两个案例让我们看到，当高学历的人员志愿选择到了同属服务性质的组织，却曾经带来特别剧烈的矛盾。如果这些矛盾不是特例，而是一种结构的倾向，那么我们就有需要探究：是什么样的组织管理模式，使得高学历役男的才干以及服务热情无法获得较好的实践？这样的提问，指向的不仅是台湾役政的弊端，而是一个更为宏大的理论问题：观照一个组织结构，为何它其中的成员会存在格格不入的现象？组织成员的不同动机有何影响？如何缓解这种影响，进而发挥成员们本来可以被期望的功能效益？这显然是组织管理普遍面对的重要议题。

3 理论文献

若要探究组织与成员的关系，首先必须厘清组织的性质与形式。Weber 所提出、早已为人所熟知的，是一种科层组织结构的理念型（ideal type）。这种理念型的组织特质，包括分工、权威、规则、技术质量等要点，而且呈现一种“非私人化”的形态。熊瑞梅除了 Weber 式的科层组织之外，还列举出日本式组织、台湾外包式生产网络，以及志愿性的结社。^[2]在这几种组织形式当中，即使是志愿性的结社，也和 Weber 式的科层组织同样地忽略了个体在组织内部的能动性。也就是说，包括组织领导在内的个体动机目标，至少在外显的行为上，是被假设和组织动机目标趋向一致的。

Merton 据此提出“反功能”的理论，然而，组织里的成员往往也不会持续服膺适应，直到组织瘫痪。检视日常生活所见的组织，我们似乎更有理由假设，个体处于其中更倾向以私人动机为行为依据。小至利用单位资源从事私人工作，大至基于个人期望尝试转变组织目标的美意，或者是利用组织特权牟取利益的腐败行为。而就政策过程的执行面而言，Peters 便认为：“动机假定（motivational assumption）似乎并没有被充分地研究过。这显得有以下基本的假设：很多或大部分的公共官僚组织成员将尝试从中阻碍政策之推行。关于他们为什么会想如此做，或他们是否有破坏组织的行为，甚至如果他们真的有此打算，上述的假设很少被加以做符合逻辑的解释。”进一步，Peters

更指出这样的基本假设：“组织正运用决策的情境，来增加其自身的策略地位，而不是尝试去获得政策或组织的既定目标”。^[3]这种逐渐将组织动机与个体决策动机分开分析的路径，具体体现在理性选择理论的组织观点。Downs 和 Niskanen 都认为：公共组织当中的行为个体，是在尝试极大化自身的效益。^{[4][5]}

理性选择的观点却也突显了 Peters 面对官僚人员时的疑虑：他们选择何物来极大化？另一方面，倘若公共组织内的官僚都是自利个体，那么组织要如何维系，组织功能又要如何延续？对此，Peters 提出的是三项动机：喜欢安逸的生活、寻求占据位置、以及真想尝试极大化机构既定的服务目标。只是，这种充满博弈色彩的观点，似乎又太过忽略结构中可资共享的资源，乃至和组织中其它成员彼此自主合作凝聚的力量。综而述之，我们应该同时考虑一种动机更为宽泛的行为个体，以及这些个体合作维系组织、共享利益的可能性。对于这种可能性，本文尝试以新制度经济学理论当中的产权与组织观点来加以处理。

4 分析框架

4.1 权利和利益

Coase 在 1937 年的“*The Nature of the Firm*”一文当中，首先揭示了交易成本（transaction cost）的概念，^[6]并被逐渐接受作为经济学一种新研究典范的基础，继而逐渐发展出“新制度经济学”。这种纳入了交易成本概念的经济学，将研究的焦点转往交易制度局限条件的考察与实证。而被制度所局限与导引的交易内容，实际上是个体所拥有的权利。

人们所拥有的权利价值，决定了人们所追求的利益本质。Demsetz 曾经提出：“一组财产权利是附着在具体的商品或劳务之上，且正是这组权利的价值，决定了被交换的商品或服务的价值。”^[7]以此看来，任何一项商品或服务的价值，实际上是一组“关于这项选择的权利”，以及“这项权利所面临到的约束”。权利与约束的性质，影响所能够透过选择和交换行为实践的价值，也就决定了能够为个体带来的利益。另一方面，一旦所掌有的权利与个体自身所认知期望或想象的权利差距过大，则权利也就没有办法获得妥善的运用。

4.2 组织与成员

人们选择使用各种权利以获取利益。而如果要让

所拥有的权利带来更高的利益价值，则人们也可能选择先和其它人交换权利，譬如做出一点妥协，换取别人所给予的方便。一个权利交换行为，就形成了一组“合约 (contract)”。又如同 Coase 所提醒我们的，权利在交换的过程当中，存在着交易成本。也就是说，合约的寻找、订立、和维系，都是需要成本的。为了减低这些成本，则有制度的出现。制度减低了人与人之间互动乃至交换权利的不确定性。而倘若要更有效地利用制度所带来的机会，使得部分交易行为被规范在特定的范围和对象时，就逐渐形成了组织。Coase 用这种观点来解释企业的形成，而另一位新制度经济学大师 North 也以这种观点为基础，明确指出：组织作为一个有目的的实体，由其创建者设计，用来在社会制度结构所界定的机会里追求财富、所得或其它的目标。^[8]

人们为了实践相对较好的权利，以获得较高的利益，因而成为组织成员。即使在强迫性质的组织里，也拥有一些选择的空间。至于组织，一方面提供每位成员实践权利的空间，一方面也由成员共同构成规范，限制并分配各个成员实践自身权利的空间。因此，它也需要对于组织的成员进行监管，以确保他们没有违反组织的规范。而监管所需要的成本，则取决于监督者与监督者之间的结构距离。如 Olson 指出：“只要截留产品、偷盗国有财产或者不尽责工作只在共谋的小范围内受到注意，中央就不会发觉，专制者不能够亲眼看见，只能透过底下的人汇报才得以了解。而且，小范围所能得到的是有限度的，超过这个限度就会被范围以外的人发觉。”^[9]而对于被发现违反组织规定或绩效恶化至需要采取纠正行为的成员，则施以组织惩戒 (discipline)^[10]，或称为组织规训。

过程中选择接受组织当中的规范。而组织由成员组成，秉持特定动机与目标，并分配权利与利益。一方面因为分配结果符合成员所期望，而得以稳定维系，另一方面，也透过部分成员来监控其它成员，以确保成员不违反组织的规范。当发现违反时，则施以组织规训。如此一来，组织与成员的互动框架将可以整理如表二所示：

5 应用实例

5.1 组织权利分配

役男选择教育役并结束基础训练之后，必须到高雄接受两周的教育役专业训练。训练后以成绩排序，志愿选择到某县市的某学校单位。而志愿偏远离岛的役男，则可以在成绩公布前先行选择。一切选训与分发的作业，都是由“教育部”内的军训处负责。而役男分发到各县市之后，又分属于两类服勤单位管理。一类是各县市的“教育局”，管理着驻守在国中国小服务的役男；另一类则是教育部设于各县市的“联络处”，所管理的是高中职以及联络处内部的役男。

联络处是一种很特殊的组织。它是由“教育部军训处”设置在各县市的行政单位，形式上与“教育局”平行运作。它负责县市内各级学校的军训事务，其中成员大都有军训教官的身份。更有趣的是，同一套班子，它还有第二块招牌，叫做“学生校外生活辅导委员会 (校外会)”。校外会是依据“教育部学生校外生活辅导委员会设置要点”而设置，专事辅导各级学校学生生活与安全的机构，分为本部、各县市及各校校外会。名义上，本部校外会的主任委员是教育部的部长，各县市校外会的主任委员是各县市长，各校校外会的主管是校长。然而实际上，校外会的运作与联络处完全一致：在本部的权责，主要交由军训处处长所担任的执行秘书来负责；在各县市，交由当地联络处的军训督导；到了各校，则由军训主管和生活辅导组长来承接。也由于军训教官管理各级学校安全事务的积极性，对于全县役男的监管职责，很自然地被掌握在校外会的手中。

校外会与联络处一套班子两个招牌，是常态性的教育役男管理组织。它的内部有军训教官所担任的督导、助理、不必然是军职的管理人员，以及数字在校外会服教育役的役男。它作为全县役男主要的管理组织，还面对着其它各种组织，包括各级学校单位，以及教育局。平日除了协调役男服勤状况，也举办“在职训练”拍照与宣传公益成果。而为了协助会内事务

表 2. 组织成员互动框架图

		组织分配权利与成员期望	
		差距大	差距小
组织 监 管 成 本	低	矛盾破裂 (干部林野)	相安无事 (役男林野)
	高	虚耗解决 (傅勇)	和谐愉快 (吴汉)

4.3 概念框架

组织成员各自拥有权利，追求期望的利益，并且在

与监管役男，校外会每个月还会在县内各区役男当中选拔出“管理干部”。这些管理干部被给予高达两倍的薪资，和教官们定期开会决定役男相关事务，平日则有权随时前往各校役男服勤处所察看，包括办公地点以及宿舍，并且勾选访视记录表。当然，在校外会内的役男，被选为管理干部的机会也总是比较高。校外会与役男监管之组织架构图如下：

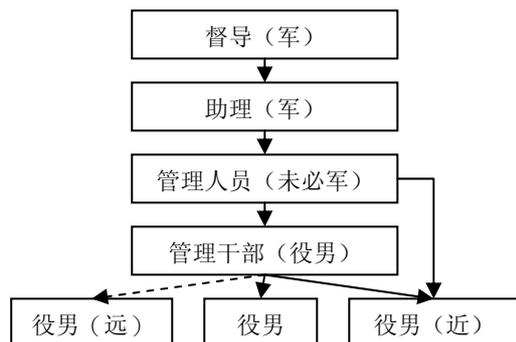


Figure 1. the supervision structure of “xiaowaihui”
图 1. 县市校外会组织监管架构图

以H县为例，访视记录表的内容一半以上都强调违规事项，而违规事项以“服装仪容”和“房间脏乱”为列在最前三项、也最常见的勾选项目。而除非学校人员主动告知，否则较不常有因工作表现认真而受到嘉奖的情况。由此可知，校外会组织管理的目标主要在于“役男生活纪律”。这或许与它直属于军训处、领导皆为军人、因而具备军事管理组织文化特质有关，但这样的组织目标，似乎也不仅见于军事性质组织，一些企业里面也可能有类似规定。只不过，在“内政部役政署”所发给役男的“志愿服务纪录册”里面的“志工伦理守则”，几乎看不到关于生活纪律的项目。也就是说，这些纪律或许不是志愿服务组织的必要条件。

5.2 实例说明

而会抱持热情志愿来到偏远地区服务的教育专业役男，显然也较为不倾向认同服装仪容和房间清洁是最需要注意的。相较于其它仅只是自认别无选择来此服役的役男，这些志愿者可能更倾向于在意役男是否能够与学校师长和睦相处，做好服务工作。他们更可能认为，在充分满足学校所要求的服务之后，合约便已经达成，只要学校人员同意，剩下的空间如何运用，将是他们自己的选择权利。这就与校外会组织产生了

权利认知上的落差。

另一方面，监管的距离、频率和强度，也是影响矛盾发生的因素。一个在校外会内服务的役男，随时接受各级教官的监管，而在一般学校服务的役男，就比较没有这么大的压力；有些役男距离管理人员或管理干部更远的，尽管对于权利分配期望不同，偶尔被发现也能够拖着，或是由学校人员代为出面解决。倘若权利认知又没有太大落差，那便可以和组织共处得和谐愉快。

于此，我们便可以将手中的案例分别对应组织与成员的四种关系（参见表二）。傅勇的案例属于组织分配权利与役男期望差距较大，一开始校外会在监管时，便发生了矛盾冲突，但是学校单位组织与傅勇认知较为接近，因而着手干预，使得校外会组织的监管成本增加，这就让事情能够拖延淡化，校外会组织人员诚然不满，并且在私下彼此批评傅勇，但也没有办法做出更强烈的惩处手段。后来事件的发展是，傅勇继续利用学校的资源准备考试，并且如愿通过了公费留学考试，当报社记者得知消息前往时，学校里许多校长与老师都兴高采烈地接受了采访，表示与有荣焉。这个案例，是表格中权利分配认知落差较大，而在监管成本高低之间的摆动。

林野的案例就不一样了。林野是志愿分派到H县校外会内的役男，直接受到会内教官的监管。在一开始，他负责单纯的行政事务而无需监管其它役男、也不需要更深入参与组织目标的实践，他安份守己地提供服务支持，与组织的权利期望并未有太大落差，是相安无事的状态。然而，当林野优秀的表现受到组织决策成员重视，而被选派为管理干部之后，虽然拥有的权利看似更多，但是这些权利与所附带的责任，并非林野当初志愿来此服务时所期望的权利结构，因而权利落差逐渐激化，终于导致了矛盾与关系的破裂。这是表格当中组织监管成本较低情况下，权利认知落差由低而高的摆动。

而除了本文一开始所列举的、林野和傅勇的两个比较负面的案例之外，我们也不妨提及一些比较正面的例子。吴汉在H县的乡里一所特别偏远的国中服务，交通较为不便，监管成本较高。而校外会管理人员与管理干部极少设想到他，对于他的权利责任结构也从没有特别的期望，因此他一向过得逍遥自在。吴汉并非教育专业的役男，纯粹只是应对符合校外会期望程

度的结果而已。这也就自然地形成了属于他的自在权利。

6 结束语

台湾的兵役制度面临改革的需求。基于征募公平以及妥善运用人力资源的考虑，因而开始施行提供各种公益服务的替代役制度。而一般替代役已经具有志愿服务组织的形式。教育服务役作为规模较大、分布较广、素质较高的一般替代役别，具体呈显了志愿服务组织的形象，并且存在维系组织规则的监管行为。

然而，在这种监管式的志愿服务组织里，却不乏高学历的志愿者与基层组织“校外会”之间所产生的矛盾冲突案例。为解释此种现象，本文以新制度经济学的权利结构与交易成本观点，重新诠释组织的性质，并且发现“对于权利及约束内容的预期落差”以及“监管交易成本”乃是影响组织与成员互动形态的两个重要维度。由这个视角，也可以更合理地分析高学历志愿者面对不同组织所遭遇的情境差异，以及同一人在不同时期和不同身份所面临的差异。而依据本文的分类与推论，对于相关的组织管理问题提出以下建议：若要使得组织与成员互动更为和谐，则组织应当挑选权责期望认知更接近于组织或组织决策者的成员，或者透过组织创新，调整基层组织的动机目标与监管依据——就校外会看来，将是逐渐脱离军事化管理的纪律衡量规范。而以志愿服务组织的初衷原则看来，这种组织管理的创新策略，似乎才会是治本之道。

致 谢

本文所采材料，来自作者在 H 县之经历与见闻，

文中所列人物皆为化名。对于分享案例的朋友，我们至为感激。而台湾清华大学周逸民对于本文摘要英译提供了关键的协助，在此一并致谢。

References (参考文献)

- [1] Enforcement Statute for Substitute Services. (as amended on Jan 17, 2001).
《替代役实施条例》2001 年 1 月 17 日公布的版本。
- [2] Ray-May Hsung, Groups and organizations, edited by Jenn-Hwan Wang and Hei-Yuan Chiu, Sociology and Taiwan society. Taipei: Chu-Liu book Co. 2003.
熊瑞梅, 团体与组织. 收录于王振寰, 瞿海源, 社会学与台湾社会. 台北: 远流出版. 2003.
- [3] B. Guy Peters, translated by Kuen-Son Chen, Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method. Taipei: Kuei-Kuan Publishing Co. 1998.
B. Guy Peters, 陈坤森译, 公共组织与管理: 比较的观点. 台北: 桂冠出版. 1998.
- [4] A. Downs, Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown. 1967.
- [5] W. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine/Atherton. 1971.
- [6] R. Coase, The Nature of the Firm. *Economica* 4 (November): pp.386-405. 1937.
- [7] H. Demsetz, Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 57, no.2, p.347. 1967.
- [8] D. North, translated by Ruey-Hua Liu, Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Taipei: China Times Publishing Co. 1995.
D. North. 刘瑞华译. 制度、制度变迁与经济成就. 台北: 时报出版. 1995.
- [9] M. Olson. Power and Prosperity. New York: Basic Books, ch.8. 2000.
- [10] Lloyd L. Byars, Leslie W. Rue, Tung-Chun Huang, Human Resource Management. Taipei: McGraw-Hill Co. 2008
Lloyd L. Byars, Leslie W. Rue, 黄同圳. 人力资源管理. 台北: 美商麦格罗·希尔出版. 2008.