

第四章 我國非營利組織就業方案 - 永續就業工程計畫

勞委會在民國九十年初便參考歐盟在 1997 年撥款進行「第三部門就業方案」(TSEP) 的經驗，推出了一套全新的非營利組織就業方案「永續就業工程計畫」，期盼從國家社會整體的角度建立新的產業部門概念與體系，結合民間非營利組織的力量及協助地方區域發展建立新的結構關係以適應全球化趨勢，更期望能為當前居高不下且多集中在中高齡者的失業問題解套。勞委會對於「永續就業工程計畫」抱持有莫大的期望，期待藉由結合非營利組織的力量以創造新的產業及永續性的就業機會，這樣的就業政策對於解決失業問題似乎頗具有前瞻性與開創性，但實際執行成效又是如何呢？永續就業工程計劃是否足以落實分權化的就業政策？以目前的社會環境來看，非營利組織與政府部門間是否具有共同發展區域性產業的機會呢？又非營利組織是否足以承載及落實開創具有地方發展特性之區域性就業機會之政策目標呢？本研究期待從對歐盟發展第三部門就業方案的經驗比較中，探討我國非營利組織發展就業方案困難與展望，並進一步地討論非營利組織與政府部門間協創就業機會之可行性，以作為提出我國非營利組織就業政策上的建議之先驗基礎。

第一節 永續就業工程計畫之評估

「永續就業工程計劃」執行成效如何？勞委會的說帖如下：「勞委會於 90 年 2 月 1 日起實施『永續就業工程計劃』，提供失業者，尤其是中高齡、低學歷失業者之臨時性工作機會，每人每月最高收入為 16,720 元，最長 9 個月，希望培養失業者再就業能力，並創造在地就業環境與就業機會，自辦理迄今(91 年 4 月底止)，已提供 2 萬 8 千餘個工作機會，實際工作人數業約 2 萬 6 千名，已適度舒緩失業問題。」筆者認為政府政策的制訂都編織著一幅美好的願景，往往在官員施政報告中堆砌著不切實際的數據來代表政策目標的達成，諸如「實際工作人數業約 2 萬 6 千名，已適度舒緩失業問題」等等描述，但能否反應出實質上的

政策目標的落實？實際上失業問題是否因「永續就業工程計畫」的執行而獲得改善？台灣非營利組織是否成功地開創出「永續」性的就業機會嗎？

由於「永續就業工程計畫」的規劃設計係為強調政府與民間非營利組織的協力合作關係，因此其就業工程計畫對於方案的補助有時效性、輔助性、整合性及引導性等特質，換言之，該項經費應只是方案執行的部分要素，而非方案全部的依賴，因此針對時效上長期有永續經營可能者、構想具創意可行惟缺乏經費者、方案具有整合各界資源之成熟度高者、或是對於失業者就業促進具實質成效者，均應優先給予補助，因此，在「永續就業工程計畫」的政策理念下，非營利組織與政府部門之間呈現「合作關係（Cooperation）」的樣態。

在「合作關係」下，兩部門之間互賴層面包括：非營利組織擁有政府所沒有的服務輸送能力，相對的，政府則擁有穩定與充足的經費，除了資源的交換外，兩部門亦在政治與行政層面上有所互賴，非營利組織需要政府的支持，以取得合法性及取信外界的標籤，政府需要非營利組織在政治支持與合法性上的輸入，以取得大眾的信賴與支持，在這一個層面上，「永續就業工程計畫」目標即已明確地揭示：「結合政府與民間資源，依據地方發展特性，創造區域性工作機會，培養失業者再就業能力，紓緩失業問題，並達到產業植根、地方永續發展之目標。」呼應了政府部門可藉由與民間非營利組織的合作關係，開創「永續性」就業機會以抒解日益嚴重的失業問題。

在我國非營利組織就業方案 - 永續就業工程計畫中，林林總總列出了五大項原則：「結合地區發展、從事創新及建設性之就業、共同研訂發展計畫、整合部會資源、推動過程公開。」及九大類計畫項目：「文化與教育、觀光與休閒、社會福利、衛生保健、環保與生態、社區美化與綠化、社區設施建造與經營、產業轉型與創新、其他有助於地區發展之計畫」。以及六大類組織參與任務分工，包含勞委會（在會內還要成立計畫審查、考核委員會）、中央相關部會、直轄市及縣市政府（在各地方政府也要成立計畫審查委員會）、公立就業服務機構、公共職業訓練機構，以及非政府組織，是一項歷年來政府部門與民間非營利部門的最大合作方案，該項就業方案實施至今展現的效率及效果，皆是以下評估的重點。

(一)「由下往上」的分權化就業政策

從「永續就業工程計畫」任務分工中可以發現分權化的就業政策，該項就業政策除了包括中央、地方政府及相關部會、就服及職訓機構等政府部門間橫向連結，便是政府部門與非營利組織間之縱向連結，是一項歷年來政府部門與民間非營利部門的最大合作方案，這樣的就業方案結合了政府與民間資源創造區域性工作機會的精神，便符合「由下往上」分權式就業政策。葉秀珍（2001）以國外失業解決方案之實施經驗來看，擴大就業機會之就業方案多朝向分權化（decentralization）社區化以考量失業問題之地區性差異，以及各地區資源之多寡；王鳳生（2001）認為勞委會所推動的「由下往上」之就業政策所強調的理想及作法，在地方自主與參與、資源分配與行政制度的整合、政府與民間、中央與地方的關係以及任務分工等課題上，與歐美之分權就業政策理念，雖有雷同但仍有相當的差異；李健鴻¹認為第三系統（非營利組織）組織在推動永續就業計劃時，政府需改變傳統「由上而下」的對待模式，轉以協助為主的立場，提供適度的行政資源，以利第三系統組織（非營利組織）在推動初期能順利進行，並應在相關制度上作好規劃，以利計劃的執行，就以上論點而言，「永續就業工程計畫」之原則與方向是正確的。

在傳統「從上而下」之政策制定方式的觀點，認為身為中央主管機構，應扮演「主導」就業方案落實角色，具體規劃地方特性，區域性工作的就業機會²。但「從上而下」之政策制定方式往往只能由大處著手，難以顧及各區域之經濟發展潛能，適時地因應就業市場之彈性需求。相較之下，「由下往上」所形成之就業政策，則較能彌補此項缺失。「由下而上」之政策制定模式，旨在強調政策制定或執行過程中程序之民主化，藉由包括私部門、第三部門之積極參與，修正傳統上中央與地方再就業政策之形成、制定或執行的過程當中扮演之角色；所強調的並非如何將中央之權力全部或部分移轉地方，而在於中央應如何釋放、及釋放何種權力予地方，以使地方達到充分就業、永續發展的目標。採取「由下往上」

¹ 李健鴻，「永續台灣就業希望工程計劃之理念」，大業大學全球資訊網-工業關係學系「知識浪潮」專區：<http://www.dyu.edu.tw/>。

² 例如嚴祥鸞（2001）對於永續就業工程計畫的質疑與批判。

的就業創造提案，係一種分權式的勞動市場與就業政策，就該項政策特質，在需求面方面，旨在透過地方政府、私部門、第三部門之聯結機制，鼓勵在地創業，以創造地方之就業機會，若將第三部門再細分為志願部門與社區部門，則可共同建構為「地方發展經濟體」，而在供給面方面，則包括所有能增進就業或非就業人口就業能力之措施，冀望就由各種訓練及再訓練之方案，提昇產能，使就業或非就業人口在開放的勞動市場中，更具競爭力。

因此，筆者贊同從就業政策分權治理之觀點而言，中央與地方為一合作伙伴關係，而非二個相互對立之權力中心，透過「永續就業工程計畫」結合政府與民間資源創造區域性工作機會的精神便符合「由下往上」分權式就業政策及「地方發展經濟體」之架構，此種「地方發展經濟體」之創設理念，亦是本文討論非營利組織與政府部門協力創造就業機會及發展區域性產業之「契機」；然而，在實務上「永續就業工程計畫」政策的執行仍為政府部門主導，非營利組織為配合執行的提案單位，並無法發揮「由下而上」式分權就業政策的精神，筆者仍認為「由下而上」式的分權就業政策是正確的發展趨勢，即使「永續就業工程計畫」在透過現行之法令架構來推動時，因礙於現有之行政體之科層制度，導致地方政府在執行時產生了對此項政策有所扭曲與誤導之疑慮，但本研究仍樂觀地主張政府透過「永續就業工程計畫」以結合非營利組織力量及資源之政策執行經驗，對於我國走向「由下而上」式分權就業政策之路途仍有其發展性。

（二）「抽象化」的計畫原則

辛炳隆（2002）對於「永續就業工程計畫」的推動秉持正面且樂觀的態度，認為該項計畫與過去「以工代賑」或其他救濟型公共就業計畫（例如就業促進津貼中「臨時工作津貼」），最主要的差別在於揚棄「以工代賑」將工作視為對失業者救濟的消極態度，使失業者能從工作中肯定自己的勞務價值，進而促其自我成長及永續就業，另一不同之處在於該項就業方案是以地區發展為主軸，而就業機會的創造則是伴隨地區發展而來，這種模式不僅可以立刻解決當前失業問題，亦有助於地區發展，尤其是地區型產業的開發與基礎設施的改善可以引發更多的經濟活動，增加一般經濟職場就業機會。此外，經濟的發展可以提高社區民眾對生

活品質的重視，而這也有助於開創更多勞務社會價值。如此，不論從勞務的經濟價值或社會價值來看，就業希望工程計畫所創造的是具有永續性之就業機會，反觀過去的「以工代賑」則是以用人計畫欠缺整體社區發展規畫，故其所創造的就業機會很難依上述模式而得以延續。

而嚴祥鸞（2001）對於該項就業方案則持有反面且批判的觀點，認為「永續就業工程計畫」仍停留在抽象式的計畫和規劃，並不清楚達成永續就業工程計畫目標的具體方案是什麼？臨時性的工作是什麼？長期性的訓練，宜從事兼具創新及持續性之工作，又是什麼？由地方政府會商轄區相關機關團體共同研提開拓就業機會之計畫，到底是什麼？總結該項就業方案計畫原則仍屬宣示性且看不到主管機關具體的規劃。嚴祥鸞並指出身為中央主管機構，應扮演「主導」就業方案之落實角色，具體規劃地方特性、區域性工作的就業機會³。因為政府的主管機關掌握資源，即在了解整體的問題，規劃擬定具體的就業政策和方案，再委由地方或民間團體執行，透過委由地方或民間團體執行的方式，即是結合民間資源，而非全由地方或民間團體來擬訂。

對於該項就業方案「計畫原則」就有以上兩種截然不同的觀點，辛炳隆採取正面且樂觀的觀點，著重於就業機會的創造則是伴隨地區發展而來，除了有助於地區發展，更可以引發更多的經濟活動增加一般經濟職場就業機會。而嚴祥鸞則秉持反面且批判的觀點，認為就業方案應由政府部門主導，在了解整體的問題後規劃擬定具體的就業政策和方案，再委由地方或民間團體執行而非全由地方或民間團體來擬訂。

筆者同意辛炳隆對於「永續就業工程計畫」正面且樂觀的觀點，認為就業機會的開發才是解決目前結構性失業最好的一帖良藥，也惟有透過地區發展，尤其是地區型產業的開發與基礎設施的改善，在理論上應該可以引發更多的經濟活動以增加就業機會；尤其是藉由地區產業及在地性的就業機會的開發，使失業者能在自身所居住的社區就業，更可以使中高齡等弱勢族群失業者免於「(空間性)

³ 嚴祥鸞指出，台北市前年在討論婦女就業政策，先行研究台北市婦女就業型態，再針對北市婦女就業型態，規劃擬定具體的婦女就業政策，即是個主管機關主導政策的範例。

勞動力流動⁴」時所面臨競爭的劣勢，進而肯定自己的勞務價值從而自我成長，由此觀之，「永續就業工程計畫」的確相對於其他「消極性」就業促進措施：例如「以工代賑」或「臨時工作津貼」，顯得更主動且更具有「積極性」的作為，就此點而言，「永續就業工程計畫」就業方案之計畫原則與方向是正確的。

或許正如學者對於該項計畫的批判，該項就業方案的計畫原則仍屬宣示性、空洞且仍停留在抽象式的計畫和規劃。的確，單純地從計畫條文中並無法瞭解將來達成永續就業工程計畫目標的具體方案會是什麼？且對於條文中相關概念亦無明確的文字定義（例如臨時性的工作是什麼？長期性的訓練，宜從事兼具創新及持續性之工作，又是什麼？由地方政府會商轄區相關機關團體共同研提開拓就業機會之計畫，到底是什麼？），諸如此點雖然無損於整體就業方案欲結合民間力量創造區域性工作機會以培養失業者再就業能力及紓緩失業問題的目標，但卻暴露出政府制訂該項就業政策時的草率、不夠周全等缺點，正如曾敏傑所稱，就業工程計畫係具有「社會實驗性質」的社會政策，認為該項就業方案為政府部門歷年來與民間非營利部門的最大合作方案⁵，筆者認為「永續就業工程計畫」既然是一項具有「社會實驗性質」就業政策，制訂過程的草率及不夠周全也是無可厚非的盲點，計畫原則僅抽象不具體、僅具有宣誓性亦是難免的缺失，但皆無損及該項具有前瞻性與開創性的就業方案所欲達成的目標，筆者仍對該項就業政策保持樂觀及正面的態度，但仍建議勞委會可以補充計畫原則，給予明確的文字定

⁴ 勞動力流動係指勞動力因市場及個人等因素於勞動市場移轉之現象，包括經濟部門間勞動力流動情形（也就是說，行業別之勞動力流動），及地理空間（勞動市場）勞動力的移轉情形，本文在此處著重於地理空間勞動力的流動。進一步來說，勞動力流動可視為人力資源於勞動市場之移轉過程，勞動力會在勞動市場流動基本上是市場人力質與量之供、需及勞動市場的勞動條件不均衡結果所導致的現象。從選擇的角度來看，一個人是否要在勞動市場流動，以及流動後應如何尋求一個人最適之勞動市場，係一經過評估個人自身條件、所處內在環境和外因因素後所下的決策。因此，就個人因素來看，例如年輕人及教育程度較高的人較年紀大及教育程度較低的人之流動的可能性較大，主要原因係因年輕人所受到的牽制和考慮因素較少，和經由流動的「投資」所能「回收」的終身利得較年長者高，而教育程度較高的人則因較擅長擷取及處理勞動市場資訊以及他們的勞動市場範圍較大之故。（林季平，1999）

⁵ 曾敏傑（2002）認為該方案（「永續就業工程計畫」）為政府部門歷年來與民間非營利部門的最大合作方案，也是具有重要社會實驗性質的社會政策，其政策成效預期將涵蓋了失業者就業促進、中高齡就業促進、第三部門發展、社會資本累積、活絡區域勞動市場、中央與地方政府合作關係建立、政府與民間組織合作關係建立等效益上，累計約共創造了近三萬個臨時性就業機會，雖然對於全面解決我國目前之失業問題仍屬杯水車薪，但對於參與永續就業工程的執行單位及受雇人員均是難得的社會參與經驗，在方案逐漸結束之際，預期失業者協助的成效與非營利組織因方案的合作而成長的可能實例將漸獲重視，其成效將不僅是就業促進的經濟效益，尚包括了民間非營利組織累積社會資本的社會效益。

義使其具體化⁶。

(三)「多樣化」的計畫項目

「永續就業工程計畫」計畫項目列了多達九大類「文化與教育、觀光與休閒、社會福利、衛生保健、環保與生態、社區美化與綠化、社區設施建造與經營、產業轉型與創新、其他有助於地區發展之計畫」，但是就執行成果來看，整體方案核定內容以「社區維護與營造類」為最多、「社會福利類」及「公共服務與管理類」等其次，政府部門與非營利組織所提方案內容也有顯著差異，如政府部門相對有較高比率的提案集中在「公共服務與管理類」及「環保生態類」，這兩類之提案也多以「社會型」計畫為主，至於非營利組織則有較多提案集中在「社區維護類」、「就業促進類」及「社會福利類」等較不具經濟財務機制的就業方案，至於「社區設施建造與經營」及「產業轉型與創新」則相對較少，顯示農漁、工商產業發展之具創意且有助於就業促進之「經濟型」方案仍急需開發。核定計畫中則以「社會型」為大多數，「經濟型」則只佔 11.8%，顯示具有財務獨立性及較具永續經營可能方案僅佔 12% 左右，而多數為暫時性的社會救濟型工作方案。

這樣的成果在政策執行的效果上已大打折扣，一方面「永續就業工程計畫」期盼從「就業」、「希望」到達「永續」的階梯，以實踐政府長期以來所揭示的「第三產業」（包括：文化、觀光、環保及福利性產業）的理想，這樣的理想雖已展現了部分的成果（從「社區維護與環保」及「社會福利」占大多數的提案可見），但另一方面對應於計畫執行類別卻呈現出：具有永續經營可能之「經濟型」就業方案僅佔一成多，而多數則淪為暫時性的「社會型」工作方案，顯示了一個弔詭的現象 - 「永續」就業工程計畫奠基了第三產業發展的基礎，但僅開創出「暫時性」的就業機會。

或許是因為非營利組織既有財務基礎薄弱，而本身尚待開發之財務負擔仍極沈重，故在研提、規劃具有財務支持機制及較具永續經營之「經濟型」計畫方面，顯示非營利組織在本身承載能力的限制下造成主觀意願較低與客觀能力不足，因

⁶ 九十一年度「多元就業開發方案」條文中已經看不到抽象不具體、且具宣示性的計畫原則，或許勞委會經過一年的實驗，在多元開發方案政策的制定時已針對此點有所改進。

而使得「社區建造與經營」及「產業轉型與創新」等具區域特性且有助於就業促進之「經濟型」方案仍急需開發，但實際執行下來卻也奠基了「社區維護與環保」、「社會福利」等第三產業發展的基礎。

筆者認為若以「實驗性」的角度來看待就業工程計畫的執行，這樣的執行結果或許可以作為修正就業方案的一面借鏡。根據勞委會所推崇之永續就業工程計畫成功範例中，可以發現在都市化程度高地區的就業方案可著重於「社會福利」及「社區環保維護」類別⁷，觀光文化程度高地區的就業方案可著重於「文化與教育」及「觀光與休閒」類別⁸，社區產業發展潛力高且具特色性地區（例如農村文化區、原住民文化區）的就業方案可著重於「社區設施建造與經營」及「產業轉型與創新」類別⁹，從這些成功的範例顯示因為各地區產業特性及特色的不同，所適合的就業方案計畫項目也有所不同，筆者認為第三部門就業方案之執行應朝向以區域性產業特性及特色作為計畫項目的分類，並分地區專門執行，例如台北、高雄等都市地區以專門發展「社會福利」、「社區維護及環保」類別為主，台南、宜蘭、花蓮地區等觀光資源豐富地區以專門發展「文化與教育」、「觀光與休閒」類別為主，台中、南投、台東等地區等具有展業轉型地區以發展「社區設施建造與經營」及「產業轉型與創新」類別為主。

整體來看，我國永續就業工程計畫則具有下列五點特徵：

- (1) 具社會實驗性質、多樣化計畫原則及缺乏地方發展的視野。
- (2) 就業方案以具有社會勞務價值性為主。
- (3) 就業方案大多數為用人計畫而缺乏可以增加失業者就業能力的職訓計畫。
- (4) 非營利組織在執行就業方案時必須相當程度地依賴政府經費的補助。
- (5) 政府機關亦可以參與提案。

⁷ 例如：彭婉如基金會在台中地區架構了「社區照顧福利支持系統」，及環保聯盟在台南地區的「廚餘資源化回收系統」。

⁸ 例如：赤崁文史工作室在台南古城推出古蹟導覽、美食風華再現計畫。

⁹ 例如：石岡人推動在台中縣石岡鄉的「水果新產銷計畫」、中華民國社區資源交流協會在南投縣中寮鄉的「中寮植物染坊」、珍珠社區發展協會在宜蘭縣冬山鄉珍珠社區的「稻草文化藝術推展計畫」、角石工作坊在花蓮縣中興社區的「角石藝術村發展計畫」。

第二節 歐盟經驗與我國非營利組織就業方案之比較

先前已介紹了非營利組織（第三部門）就業方案在歐盟與我國的經驗，本研究在本小節中嘗試從比較分析的觀點，歸納出歐盟與我國非營利組織就業方案之政策制訂發展背景及執行的差異，以探討我國非營利組織發展就業方案困難與展望，最後，下一節中再進一步地探討非營利組織與政府部門協力創造永續就業機會之可行性。

一、執行成果之比較

從就業方案補助情況來比較，歐盟第三部門就業方案總計補助了 81 項就業方案，其中 14 項方案是擴充既有的知識及先前執行過的研究，67 項方案則實質地致力於發展第三部門的就業潛能，而 67 項實質地致力於發展第三部門就業潛能的方案中，只有 38 項計畫是相關於增加就業能力及直接地或間接地創造就業機會，其餘的 29 項計畫實質上與創造就業無關，顯示歐盟所有補助的方案中有將近一半比例（46.9%）的方案與創造就業機會有關。而我國永續就業工程計畫補助了 1391 項就業方案中，與歐盟經驗的差異在於補助方案的類型區分為具有收入及財務支持機制之「經濟型」計劃及具有勞務價值之「社會型」計劃，核定方案之類型以「社會型」為大多數（佔 70.9%），「經濟型」則只佔 11.8%，其餘 223 件（佔 17.2%）則為初期未分型之方案，顯示具有財務獨立性及較具永續經營可能之方案僅佔 12% 左右，而多數（至少七成）為暫時性的社會救濟型方案。

從就業方案本身所創造就業機會之數量來比較，歐盟透過第三部門就業方案創造了 1,300 個新的就業機會，保留了 700 個既有的就業機會，總共創造了 2,000 個就業機會，約有兩成為全職型態工作（400 個）八成為部分工時型態工作（1600 個），其中有 250 個（12.5%）新創造的就業機會有簽訂契約，保證在就業方案補助結束後仍會持續存在，顯示透過第三部門就業方案創造出具有永續性的就業機會稍有成效。我國永續就業工程計畫勞委會則宣稱已提供 2 萬 8 千餘個工作機會，實際工作人數業約 2 萬 6 千名，但若從勞委會職訓局所提供的數據資料¹⁰來

¹⁰ 統計自 90 年 2 月開辦迄 91 年 5 月底，資料來源：勞委會職訓局提供。

看,永續就業工程計畫實際進用了 25,736 人,其中「社會型」計畫所進用了 15,661 人(佔了 60.85%),「經濟型」計畫進用了 1,026 人(3.99%),未分類計畫則進用了 9,099 人(佔了 35.36%),由於「社會型」計畫創造的是暫時性的就業機會,「經濟型」計畫才是具永續經營可能性的方案,所以「經濟型」計畫創造的就業機會理論上在補助結束後仍會持續存在,因此,相較於歐盟經驗,我國永續就業工程計畫並不以創造具有「永續性」的就業機會為主,而著重於創造大量的「暫時性」就業機會。

從執行就業方案展現的特徵來看,歐盟第三部門就業方案欲藉由第三部門途徑創造就業機會及促進就業能力,具有下列三點特徵:(1)促進地方發展。(2)藉由提供新的服務及產品創造就業機會。(3)加強弱勢族群在勞動市場上的就業能力及整合就業機制。第三部門要發揮其就業潛能,順序上必須先加強長期性失業者或弱勢族群的就業能力以整合就業機制,進一步藉由新的服務及產品創造新的就業機會,最後達到地方發展的目標。而我國永續就業工程計畫則具有下列五點特徵:(1)具社會實驗性質、多樣化計畫原則及缺乏地方發展的視野。(2)就業方案以具有社會勞務價值性為主。(3)就業方案大多數為用人計畫而缺乏可以增加失業者就業能力的職訓計畫。(4)非營利組織在執行就業方案時必須相當程度地依賴政府經費的補助。(5)政府機關亦可以參與提案。比較上述特徵後,本研究發現勞委會雖然仿效歐盟推行的第三部門就業方案,提出一套嶄新的就業政策-永續就業工程計畫,期待能夠結合民間非營利組織的力量,促進地方發展及創造永續性的就業機會,但僅為外部機械式的移植,且缺乏歐盟經驗中發揮的內部效益:首先加強失業者就業能力,進一步藉由新的服務及產品創造新的就業機會,最後達到地方發展的目標,藉以維持就業機會的永續性。

整體來看,本研究在比較歐盟第三部門就業方案與我國非營利組織就業方案執行經驗後發現兩者的差異如下:

- (一) 歐盟所有補助的就業方案中有將近一半比例與創造就業機會有關,對於創造出具有永續性的就業機會方面稍有成效。
- (二) 我國永續就業工程計畫並不以創造具有「永續性」的就業機會為主,而著重於創造大量的「暫時性」的就業機會。

(三)我國非營利組織就業方案僅為外部機械式的移植歐盟第三部門就業方案，且缺乏歐盟經驗中發揮的內部效益。

本研究認為造成我國非營利組織就業方案著重於創造大量的「暫時性」的就業機會有兩種因素，其一是我國非營利組織在執行就業方案時必須相當程度地依賴政府經費的補助，其次為政府機關亦可以參與提案。就部分指標觀察，方案普遍在資源開發上仍仰賴就業工程政府經費之資助，在研提具由財務收支機制的「經濟型」計畫方面，非營利組織既有財務基礎顯得較為薄弱且特別缺乏開發相關經費之能力。劉阿榮（2002）清楚地描述政黨輪替後（2000 年至今）非營利組織經費困窘的狀況：

政黨輪替後，內則朝野紛爭，外則國際經濟衰退，兩年來台灣經濟快速蕭條，失業率遽增，政府財政惡化、產業外移、股市下滑 在政府及企業資金無法贊助下，非營利組織財務困窘，而原已獲捐贈之基金，不論以土地、房屋、股票、現金存款 各種方式持有，在景氣低迷下，上述租金、股利、利息之收入銳減，許多基金會連維持日常的開銷都有困難，遑論拓展業務，「渡小月」也許是目前許多基金會的真實寫照。

非營利組織或許囿於本身經費及財務上的窘困情況，因而無法發揮有效地落實「經濟型」就業方案開創新產業及就業機會的理念，但政府亦可透過其他方式來加以扶助，例如設立專責機構提供非營利組織創業諮詢服務，以針對非營利組織富有創意的原始構想，轉化為一個可行的就業方案，繼而創造「永續性」的就業機會，但在我國永續就業工程計畫執行經驗中，卻發覺原本以扶助具有財務獨立機制且在經費補助結束後仍可持續雇用失業者之「經濟型」就業方案精神，卻因為在我國政黨政治中強調「政權維持」的因素下，在政策上轉變為容許補助不具永續經營價值但具有社會勞務價值之「社會型」就業方案，以創造大量而不具永續性的就業人口來宣揚「政績」，使得參與就業工程計畫的重心移轉到政府機關，所以本研究主張政府機關亦可以參與就業方案之特性是造成我國非營利組織就業方案著重於創造大量的「暫時性」的就業機會的主因，由於政府機關本身組織的特性及目標，不可能以營利為目的，故政府機關所研提的就業方案則為具有社會勞務價值之「社會型」計畫，所創造的就業機會也僅能是「暫時性」，且方

案無助於「區域發展」。歐盟經驗則完全是第三部門來參與就業方案，第三部門可以透過各種形式整合就業機制，包括強調教育、訓練以脫離低度就業能力，並在新生產結構中創造出永久性的工作機會，第三部門亦將非正式經濟體制帶進主流經濟市場，藉由整合志願服務者的投入，將家務服務、家庭照顧等傳統非經濟性的服務帶入了經濟活動中，從歐盟經驗中，不可忽視第三部門得以藉由社會上新的需要產生新而不同的服務與產品，透過地方發展及整合就業市場機制等方面的就業潛能，進而創造出新的就業機會。

另外，不同於歐盟經驗，由於台灣政治文化的特殊性，任何一項國家政策難免會遭受「政治化」的負面批判，永續就業工程計畫也不例外，不外乎圍繞在批評就業工程計畫經費補助獨厚於綠色執政之地方政府、利用經費補助作為鞏固地方選舉樁腳的回饋，甚至更傳出利用就業工程雇用之工作人員從事選務工作等弊端，諸如此類「泛政治化」的負面批判，不免讓我國發展非營利組織就業方案時遇到阻礙¹¹：

據媒體分析，「永續就業工程」所核定的案子中，如果以縣市別分類，可發現執政黨執政的縣市申請審案件有偏高現象。因計畫的審核是由勞委會主導，的確很難建立完善的考核機制，更難避免外界綁樁聯想。（林昭禎）

保守估計，目前國內失業人口數約為五十萬人，勞委會想要以一、兩萬人規模的短期就業方案來改善失業狀況，成效本來就有限。雖名為永續、希望就業工程，但在計畫結束之後，失業率就又明顯回升，若以結果論的話，勞委會的促進就業政策做了等於白做。以宜蘭縣為例，去年補助了二億七千多萬元，目前的失業率卻仍高達百分之五以上，而且排名各縣市的前幾名。除了政策規劃的不當之外，永續就業工程在執行的過程中，還陸續傳出政府獨厚綠色執政縣市與地方政府違法選舉綁樁等爭議。（林建成）

本研究認為，原本強調社會勞務價值的就業方案，應該更能夠符合非營利組織提供社會服務的設立宗旨及使命，政府可以用最小的投資來改善社會，但是從

¹¹ 摘錄自財團法人國家政策研究基金會全球資訊網—社會安全研究領域專區，林昭禎，「永續就業度小月 應急呼？雞肋呼？！」、林建成，「給魚吃，不如教他釣魚！--對政府促進就業政策的省思」兩篇評論文章。

「永續就業工程計畫」執行經驗中看到政府大量地經費補助「社會型」計畫以創造大量「暫時性」的就業機會，卻沒有篩選補助的「社會型」計畫是否真正具有社會勞務價值，因此本研究認為勞委會應該修正補助「社會型」就業方案的方向，例如建立具有社會勞務價值的方案模式以及輔導機制。

在「經濟型」就業方案部分，也正由於我國非營利組織本質的良莠不齊（例如財務機制的承載力稍嫌薄弱）以致無法比擬歐洲第三部門在發展就業方案時展現的經濟及政策執行時的獨立及自主性，再加上我國政治文化中強調政績的表現等因素，導致勞委會在此項政策的執行過程中，不斷地修正政策推動的方向及重點，從九十年一月份起計畫開始推行，政府期待能夠藉由結合非營利組織的創意及力量，以創造「永續性」就業機會並開創地方性產業，但是我國非營利組織並不如預期般得以順利地發展就業方案，創造永續性的就業機會及發展地方性產業，勞委會便自九十年七月份起轉變為容許補助不具永續經營價值但具有社會勞務價值之「社會型」就業方案，當「永續就業工程計畫」結束後，勞委會更在九十一年六月份起再度修正後推行「多元就業開發方案」，除了「經濟型」、「社會型」計畫，並更一步結合民間企業單位規劃「企業型」計畫，以提供失業者多元化就業管道，所謂「企業型」計畫便是補助民間企業單位雇用弱勢族群勞工薪資每月 15,840 元以及提供雇用獎助津貼，以激發雇主雇用弱勢族群勞工的意願，開發工作機會，使失業者能夠直接學習職場的工作經驗及技能，強化其就業能力，期於計畫結束後能夠獲得企業繼續雇用之機會，達到重回就業市場之目標¹²。本研究從「永續就業工程計畫」的執行經驗及政策的轉變來觀察，發現我國發展非營利組織就業方案的歷程，並非完全外部機械性移植歐盟發展第三部門就業方案的經驗，而是透過不斷的政策方向及重點的修正，展現出我國在發展非營利組織就業方案的特色，例如發展具有社會勞務價值的「社會型」就業方案類型，以符合非營利組織具社會服務性的設立宗旨，以及結合民間企業單位規劃「企業型」就業方案，透過政府經費補助的方式增加民間企業雇用弱勢族群失業者的意願。

¹² 詳「多元就業開發方案」，行政院勞工委員會九十一年五月二十日勞職業字第 0910202546-1 號令公佈。

二、歐盟與我國就業政策發展的差異

不可諱言地，日趨嚴重的失業現象同樣是歐盟各會員國及我國所面臨的問題，解決失業問題亦是歐盟及我國就業政策制訂當局所面臨的挑戰，但為什麼歐盟第三部門就業方案與我國非營利組織就業方案在執行經驗方面會有如此大的差異呢？本研究認為必須從歐盟及我國就業政策形成的脈絡及分權化就業政策兩方面作為分析的基礎。

從就業政策形成脈絡來看，早期歐盟並沒有專門制訂就業政策，與就業相關的議題係附隨在社會政策一小部分，也由於在歐盟各國內部區域間失業率亦有差異，故就業政策與區域政策亦相互結合，從 1993 年歐盟執委會發表的白皮書起至 1997 年簽署的「阿姆斯特丹條約」中制定了一章就業條款，及 Luxembourg 就業高峰會議宣示了就業政策（EES）及擬定 22 項就業策略「指導方針」及 4 項「主軸」，歐盟在歷經各次高峰會議的討論及決議，才突顯出失業問題不是單一國家的問題而是歐盟各會員國所必須共同去面對的。

消極性發放失業救濟金措施在過去一直是重要的課題之一，但長期性失業的問題及越趨向於惡化的社會、經濟危機卻讓這類消極性就業政策不能有效地執行，甚至削弱了失業者再次尋職的動機，再加上受到失業影響的勞動力年齡層的普遍下降，因此讓歐盟各會員國家體認到必須要公共支出從「消極性」轉為「積極性」，也就是開始轉向為積極地創造就業機會，取而代之的便是加強職業訓練、增加就業能力、針對弱勢族群的協助、促進地方發展等積極性就業政策，整體來看，歐盟就業政策的趨勢如下列三點：

- （1）從消極性的失業救濟金援助到積極性增加就業能力的職訓措施。
- （2）以開發區域性具有創意的產業來增加就業機會。
- （3）特別幫助就業能力較弱的弱勢族群及強化就業平等以消除就業障礙。

若從分權化就業政策觀點來看，傳統「從上而下」之政策制定方式，認為政府應扮演「主導」就業方案落實的角色，具體規劃地方特性，區域性工作的就業機會，而「由下而上」之政策制定模式，則修正傳統上中央與地方對於就業政策之形成、制定或執行的過程當中扮演之角色，強調地方民間部門對於就業政策的

參與，但「從上而下」之政策制定方式往往只能由大處著手，難以顧及各區域之經濟發展潛能，適時地因應就業市場之彈性需求，相較之下，「由下往上」所形成之就業政策，則較能彌補此項缺失。

歐盟就業政策中關於開發區域性地方創意產業以增加就業機會之趨勢，便與前述分權化的就業政策理念有關。歐盟之分權就業政策理念，起源於歐洲國家基於本身之經濟發展背景，長久以來位高失業率問題所困擾，因此歷經一段時間之分析觀察後發現，若欲創造工作機會，並同時解決失業問題，促進地方之永續發展，則政府之就業政策須能同時照顧到各地區、甚至各地方之發展，以落實社區專業化、社群互賴、區域合作、政府協調與整合為其主要之策略目標。為求歐盟社會之整體均衡發展，歐盟擬定區域政策，其基本視野在於創造歐盟的穩定性，排除區域間的不平衡發展，其中以創造地方區域之永續發展為其首要重點，為落實永續發展之目標。

反觀我國近年來為解決失業問題推動的就業促進政策，除了各項臨時性津貼（就業促進津貼）、「勞工保險失業給付」、「就業券」等）措施以暫時紓解（或救助）失業者在失業期間所面臨的經濟壓力外，便是以「訓用合一」為目標辦理職業訓練及職業適性輔導，以增加弱勢族群之第二專長與職業適性，並於全國七個就業服務中心設置特定對象單一窗口，提供一般民眾及弱勢族群（原住民、中高齡者、婦女、身心障礙者、生活扶助戶）個別性的就業諮詢及輔導，以及九十年代開始推行的結合非營利組織開發就業方案－「永續就業工程計畫」，從「永續就業工程計畫」任務分工中可以發現「由下而上」分權化的就業政策理念，該項就業政策除了包括中央、地方政府及相關部會、就服及職訓機構等政府部門間橫向連結，就是政府部門與非營利組織間之縱向連結。

整體來看，本研究發現我國就業政策是「消極性」與「積極性」兩種性質之就業促進措施並行，與歐盟就業政策發展差異之處便是在於我國缺乏了「區域發展」及「消除就業障礙」的視野，從「永續就業工程計畫」執行經驗中可以發現，也正因為我國就業政策發展的脈絡中缺乏「區域發展」的視野，所以我國在推動「由下往上」之分權就業政策時所強調的理想及作法，在地方自主與參與、資源

分配與政府與民間、中央與地方的關係以及任務分工等課題上，與歐盟之分權就業政策理念及第三部門就業方案，精神上雖有雷同但在執行成效上確有相當大的差異。

從我國非營利組織就業方案執行經驗來看，具有永續經營可能之「經濟型」就業方案僅佔一成多，而多數則淪為暫時性的「社會型」工作方案，顯示了一個弔詭的現象 - 「永續」就業工程計畫奠基了第三產業發展的基礎，但僅開創出「暫時性」的就業機會。本研究認為增加「區域發展」的視野或許就可以增加創造「永續性」就業機會之可行性，誠如前述，根據勞委會所推崇之永續就業工程計畫成功範例中，可以發現在都市化程度高地區的就業方案可著重於「社會福利」及「社區環保維護」類別，觀光文化程度高地區的就業方案可著重於「文化與教育」及「觀光與休閒」類別，社區產業發展潛力高且具特色性地區（例如農村文化區、原住民文化區）的就業方案可著重於「社區設施建造與經營」及「產業轉型與創新」類別，從這些成功的範例顯示因為各地區產業特性及特色的不同，所適合的就業方案計畫項目也有所不同，本研究認為我國非營利組織就業方案之執行應朝向以區域性產業特性及特色作為計畫項目的分類，並分地區專門執行，例如台北、高雄等都市地區以專門發展「社會福利」、「社區維護及環保」類別為主，台南、宜蘭、花蓮地區等觀光資源豐富地區以專門發展「文化與教育」、「觀光與休閒」類別為主，台中、南投、台東等地區等具有展業轉型地區以發展「社區設施建造與經營」及「產業轉型與創新」類別為主。

第三節 我國非營利組織發展就業方案之障礙

面對這一波全球經濟不景氣及台灣產業轉型所造成的結構性失業問題，中高齡者、低教育程度及其他弱勢族群的勞動力，即使有高的「再就業」意願，但在職場上卻缺乏適當且充足的就業機會，政府除了推動各項臨時性津貼措施以暫時紓解（或救助）失業者在失業期間所面臨的經濟壓力外，便是辦理職業訓練及

職業輔導，以增加弱勢族群勞工之第二專長與職業適性，這些輔導措施雖可以增進勞工生產力及職業觀念，增加其被雇用、及再就業的機會，但是民間私部門對勞工雇用的需求沒有同步的增加的話，加強職業訓練或培養第二專長等促進勞工等就業相關政策，似乎對於解決目前日益嚴重失業問題的幫助仍然有限。

如果是因為整體經濟環境不景氣的影響，而導致私部門的雇用需求的減少，那麼政府（公部門）為了鞏固其統治的正當性，除了改善民間企業（私部門）投資環境、振興景氣等產業調節措施，是否更應該擔負起開創更多就業機會的責任呢？然而在目前政府推動人事精簡政策的趨勢之下，似乎不應該再增加政府約直接雇用人力的開支，那麼是否可以尋求其他部門的協助呢？由於非營利組織（第三部門）兼具雙重性質，一方面它代表公共福祉與社會正義的追求，因為它不以市場利益為導向，而以社會公益為目標，彌補政府失敗（失靈）所造成的困擾，另一方面它又可以減低公部門「科層體制」的錯綜複雜，而以較具自由彈性的民間組織型態，對某些事件或議題能較深入探索，且掌握更有效率的原則，因此，本研究透過非營利組織與政府部門協力解決失業問題的途徑，是目前可以選擇的「第三條路」。

在本章第二節已經探討了我國非營利組織發展就業方案在政策執行層面上所遇到的問題，整體來看，我國永續就業工程計畫則具有下列五點特徵：（1）具社會實驗性質、多樣化計畫原則及缺乏地方發展的視野。（2）就業方案以具有社會勞務價值性為主。（3）就業方案大多數為用人計畫而缺乏可以增加失業者就業能力的職訓計畫。（4）非營利組織在執行就業方案時必須相當程度地依賴政府經費的補助。（5）政府機關亦可以參與提案。本研究發現造成我國非營利組織就業方案著重於創造大量的「暫時性」的就業機會有兩種因素，其一是我國非營利組織在執行就業方案時必須相當程度地依賴政府經費的補助，其次為政府機關亦可以參與提案，如果可以將改善前述兩項因素外，筆者對於我國非營利組織與政府部門間協力發展就業方案仍保持樂觀的態度。

更進一步來探討，若單純就非營利組織的發展本質層面來看，是否仍具有承載創造就業機會的能力呢？由於歐洲非營利組織長期以來即與公部門間建立起

一種緊密的「社會夥伴 (social partners)」關係，非營利組織常常是介於公部門與私部門之間所產生的夥伴性關係組織，且非營利組織通常與地方社區和地方政府間有非常緊密的結合，不僅關心地方的需求，也關心地方人力資本、技術、組織和財政資源的使用，再加上非營利組織強調公民參與和社區經營的特點，使其在就業議題方面的發揮，比起公部門或私部門間更具有無限潛能，進而能夠直接或間接地創造就業機會，因此在歐盟經驗中公部門要仰賴非營利組織來參與就業政策的執行。

從歐盟第三部門就業方案「sport & employment 計畫」執行經驗中，驗證了非營利組織在歐洲具有創造就業機會的潛能，且創造就業機會的潛能建立上健全的非營利組織發展模式，例如本方案中歐洲大部分的運動產業組織是以非營利組織的型態組成，並致力於發揚組織宗旨 - 促進和發展運動產業成為全民運動，並熱切期望運動能夠扮演公民社會活動中的一部份；另外，本研究還發現非營利組織在發展就業方案時，除了必須加強本身的專業能力及執行力外，還必須透過與其他同性質非營利組織的整合、合作及策略結盟，以成立一個聯合性的組織的方式來共同參與就業政策，例如本方案中 ENGOS 組織。總之，從 sport & employment 計畫的成功經驗可以發現非營利組織要開發其創造就業機會的潛能，除了非營利組織本質要健全外，還必須與政府組織及其他同性質的非營利組織有良好的互動及合作關係。

反觀我國非營利組織發展的本質仍有些瑕疵不盡完美，除了非營利組織內部必須要改革、專業化程度不足、以及財政來源的不穩定等問題外，更因為我國非營利組織享有「租稅優惠」，導致我國非營利組織成為企業避稅的工具，或藉由基金會名義來從事營利的商業活動，另外，也有些非營利組織雖然表面上顯現出來是公益的一面，但是其背後的運作卻是充滿著「政治性」，例如政治人物利用個人名義成立的基金會累積政治資源，除了作為宣傳政見或提高知名度的舞台，甚至作為政治獻金的掩人耳目之管道；官有桓 (2000) 亦指出有許多基金會濫用捐款人的捐款在行政和人事費上，而非用在公眾或公益的用途上。諸如此類的「特色」並不是歐盟非營利組織的發展經驗所能比擬的，因此，本研究主張若依我國非營利組織不良的本質來評估其與政府部門協力創造就業機會之能力，抱持著保

留的態度。

長期以來，許多台灣非營利組織其財政來源多為社會大眾的捐贈或企業的捐款，只有極少數來自於政府的補貼。然而，對許多非營利組織來說，大眾的捐款通常是既不穩定，也不足夠。劉阿榮（2002）清楚地描述政黨輪替後（2000 年至今）非營利組織經費困窘的狀況：「政黨輪替後，內則朝野紛爭，外則國際經濟衰退，兩年來台灣經濟快速蕭條，失業率遽增，政府財政惡化、產業外移、股市下滑。在政府及企業資金無法贊助下，非營利組織財務困窘，而原已獲捐贈之基金，不論以土地、房屋、股票、現金存款。各種方式持有，在景氣低迷下，上述租金、股利、利息之收入銳減，許多基金會連維持日常的開銷都有困難，遑論拓展業務，「渡小月」也許是目前許多基金會的真實寫照。」

惟就部分曾敏傑教授（2001）的對於就業工程計畫申請分案的評估研究資料觀察，就業方案普遍在資源開發上仍仰賴就業工程政府經費之資助，特別是在經費部分，缺乏開發相關經費之能力，從曾敏傑教授對於就業工程計畫的研究資料顯示，方案平均獲得其他來源補助之經費僅 18 萬元，申請單位平均已自行準備經費投入方案之金額僅達 2 萬元，平均需另行規劃籌措之經費高達 127 萬元，顯示申請單位普遍方案之既有財務基礎薄弱，而尚待開發之財務負擔仍極沉重，意味申請單位所提方案之財務規模可能超過其所能承載之能力；核定計畫中以「社會型」為大多數（佔 70.9%），「經濟型」則只佔 11.8%，顯示具有財務獨立性及較具永續經營可能之方案僅佔 12% 左右，而多數（至少佔有七成）則為暫時性的社會救濟型工作方案。儘管如此，民間非營利組織在「永續就業工程計畫」中提案方面仍展現其積極特性，顯見非營利組織參與公共服務的程度仍值得期待，但是非營利組織在提案內容方面多為「社區維護類」、「就業促進類」及「社會福利類」等，對於其他有關農漁、工商產業發展之具創意且有助於就業促進之方案仍急需開發，又因為非營利組織既有財務基礎薄弱，而本身尚待開發之財務負擔仍極沉重，故在研提、規劃具有財務支持機制及較具永續經營之「經濟型」計畫方面，則顯示出非營利組織在本身承載能力的限制下造成主觀意願較低與客觀能力上的不足。

另外，永續就業工程計畫是否真正照顧到失業者呢？辛炳隆、吳秀玲(2002)於行政院研究發展考核委員會委託研究計畫「對當前臺灣失業問題之因應對策」中，指出申請就業希望工程計畫的人數雖已達勞委會所定政策目標，但據向公立就服機構登記求職之失業者中瞭解就業希望工程計畫者所佔比例只有5%，而表示願意接受臨時工作金貼者佔全部受訪者的比例只有22.31%。換言之，儘管政府已大力宣導就業希望工程計畫，但大多數失業勞工對此計畫仍十分陌生，即使瞭解之後願意接受的比例仍然很低，在此情況下，不禁令人懷疑受此計畫僱用者是否真的是失業者。

除了僱用對象令人懷疑之外，在計畫執行的任務分工中，非營利組織與政府部門為了開發適合失業者之就業機會，並輔導失業者進入常態職場，則必須透過職業訓練的方式，培養失業者第二專長以返回常態職場，但在實際核定通過方案中則以補助用人費用為最多(佔96.7%)，職訓補助僅有1.2%，顯示方案普遍仍仰賴就業工程用人經費之資助，對於職業訓練機制的建立，培養失業者第二專長之構想仍有待加強，目前所核定的計畫中，多數是由政府機構申請而非由非營利組織，而且多數計畫的工作項目形式上雖符合勞委會的規定，但其實質內容仍不脫過去「以工代賑」的框架，亦即由其計畫書內容看不出結合整體社區發展的內涵，大都能只是用人計畫，其所創造出來的就業機會不僅無助於社區發展，亦無助於對失業者就業能力的開發。因此，在「永續就業工程計畫」的政策理念下，原本期待藉由政府與民間非營利組織的力量結合，創造出具有「永續性」地方產業及就業機會，但從執行成效來看，卻發現由於我國非營利組織本身在承載、執行具有財務獨立性及永續經營可能性的就業方案上能力有限，因此非營利組織在執行就業方案時仍必須相當程度地依賴政府經費的補助，核定的計畫中又大多數為無益於地方社區發展及失業者就業能力開發的用人計畫，「永續就業工程計畫」已淪為暫時性社會救濟型工作方案，政府欲藉由民間非營利組織開創「永續性」就業機會，甚至欲透過加強職業訓練培養中高齡失業者第二專長以返回常態就業職場之美意，似乎仍有其檢討的空間。

第四節 我國非營利組織與政府間協力創造就業之可行性

整體來評估，若透過對歐盟第三部門就業方案與我國非營利組織就業方案執行經驗的探討，本研究仍主張非營利組織與政府部門協力創造就業機會的機制，其可行性及期待性均很高，以下分別就非營利組織本身所具有的組織特質、政府組織與非營利組織間動態關係模式、及非營利組織與政府部門間「合產」、「協力」關係等三個層面進行評估。

(一) 非營利組織的特質與就業機會的創造

簡言之，非營利組織乃是指不以營利為目的，從事公益事務，獨立於政府及企業部門之外的第三部門。本研究定義非營利組織係指依民法、人民團體法、各種特別法規及相關宗教法規所設立的「非營利社團法人」、「一般性團法人基金會」、「依各種特別法規所設立的財團法人」、「宗教社團法人」，且向法院辦理登記完成，享有稅法優惠的組織；組織之設立以從事非營利之目的事業，非在獲取財務上的利潤，其淨盈餘不得分配予其成員或特定人，享有免稅優待，而具有獨立、公益、民間性質之正式組織或團體，其運用大眾捐款、目的事業生產所得，以及政府部門的補助經費，以謀求公眾利益之提昇，造福社會；組織也因其融合政府與企業組織的特質，可結合兩部門間優點，不僅具有企業的活力，也能承擔起促進公共利益的責任與使命，且無論面臨任何變動或壓力，所有的決策可說都是以使命的實現為最高標準，並發揮非營利組織「開拓與創新」、「改革與倡導」、「價值維護」、「服務提供」、「擴大社會參與」等角色功能。

非營利組織的特性包括有：(1) 獨立運作及自我管理，不隸屬於公部門或私部門，其所提供的服務亦不和公部門及私部門的服務重疊。(2) 建立在以追求公益為目的而非以追求利潤的架構下，任何利潤的產生需用在組織的再投資或者是在有利社區的用途上。(3) 著重於地方社區的發展，關心的角度是多元的，可以是地方社區對環境品質的追求，也可以是社區文化的保存，或是任何有關地方特色發展的議題。(4) 強調公民參與和社區經營，鼓勵地方居民的參與組織並發掘他們自己的需求，發展實踐計畫，並進而影響及控制組織的發展。

根據前述的定義，我們可以知道非營利組織是一個可以獨立運作及自我管理的正式組織，介於公部門與私部門之間，且以追求公益而非以追求利潤為目標，關心各種與地方社區、社會連帶相關的多元議題，其中幫助長期性失業者及弱勢族群就業議題，即是非營利組織一項促進公共利益的責任與使命；本研究亦採用「公民參與」的概念，非營利組織正是實踐「公民參與」最好的場域，雖然非營利組織的組織界域與國家、市場、社區非正式部門甚難區隔，有其重疊性與模糊性，但也因為這種特性，使得非營利組織有可能扮演中介與調和者的角色。要如何在非營利組織裡實踐「公民參與」並發揮其影響力呢？本研究認為必須牽涉到公共服務的「產出」，個人或組織才可能選擇付出時間和能力，來參與志願服務，以克服政府行動的不足，特別是在政府缺乏回應性與反應力時。

非營利組織參與就業政策的執行，就是非營利組織實踐「公共參與」的一種表現，因此當大規模的新需求在社會中萌芽時，因應這些新需求產生的新服務以及伴隨而生的新就業機會，並無法有效、迅速地透過政府及私人部門發展出一套合適的供給方式，也由於政府及私部門既有的組織特性而遭受到相當的阻礙，但是通常仍有許多機會可以在地方層級上直接發展出新的產品及新的服務以因應這些未被滿足的需求，從歐盟的經驗中發現，非營利組織所擁有的特質及就業潛力，可以對這些就業相關議題有所重要貢獻，不僅可直接或間接地創造就業機會，也可以透過社會凝聚、就業市場整合、地方發展等方式，來促進及滿足社會中這些萌芽的新需求。

也正因為非營利組織對應於公、私部門，在就業與地方發展中最重要貢獻在於同時激發經濟市場上的需求與供給，並將需求與供給作更有效地連結，創造就業機會。且此就業創造的特性是透過在地方性的就業領域中，密切的與社會的變動需求相連結，以因應新市場的需求，除了創造就業機會以外，非營利組織對勞動市場的弱勢團體之特別關注，可以培養他們之就業能力，將他們整合於勞動市場，肯定他們的就業勞動價值，強化了就業平等。這種運作模式，不但同時滿足有需求之人口與失業人口，並提供了一種兼具包容性的社區發展方式及公民意識的展現，使人們建立對社區中的信賴感，促進社會團結與社會共同合作的基礎。本研究發現非營利組織本身的組織特質及使命，有助於藉由社會上新的需要

產生新而不同的服務與產品，透過地方發展及整合就業市場機制等方面的就業潛能，進而創造出新的就業機會，非營利組織創造就業的型態有兩種，在「直接」的就業機會創造方面，由於非營利組織本身生產製造新的產品及服務，藉由直接雇用失業者的方式，使失業者投入非營利組織所創造的產業中，

（二）政府與非營利組織間所呈現動態關係模式之比較

本研究認為歐盟發展第三部門就業方案的經驗相對於我國發展非營利組織就業方案的經驗是較為成功的，因此從歐盟經驗裡政府組織與非營利組織所呈現的動態關係模式，或許可以歸納出兩部門間最適切發展就業方案的關係模式。在本論文第二章第三節探討了政府組織與非營利組織之動態關係模式，其中 Gidron 等（1992）認為非營利組織與政府部門關係可用兩種指標進行區分，這兩個指標一為「服務的財務與授權」，另一個為「實際的服務傳送者」。根據這兩種指標（經費與服務）非營利組織與政府部門間呈現的是四種競爭合作模式：政府主導模式、非營利組織主導模式、雙元模式、合作模式；而 Kuhnle 和 Selle（1992）提出了另一種區分的方法，他們主要以兩個面向作為劃分非營利組織與政府動態關係的依據，第一是「溝通往來程度」，第二是「財務依賴與控制程度」，根據這兩個層次，可以歸結出四種動態模式，分別為為整合依附型、分離依附型、整合自主型、分離自主型。

從歐盟第三部門就業方案的執行經驗來看，合計在 1997 年與 1998 年期間共計補助 81 項（1997 年補助 43 項計畫，1998 年補助 38 項計畫）委託第三部門組織執行的方案，所需經費共 3500 萬歐元，其中並有 2000 萬歐元（佔 55 %）為民間捐助，另外 45 % 則由歐盟補助的 81 項就業方案中，其中的 14 項計畫是擴充在既有的知識及先前執行過的研究，其餘的 67 項計畫則實質地致力於發展第三部門的就業潛能，本研究並從「歐洲運動與就業網絡（European Network Sports & Employment in the Third Sector）計畫」的執行經驗，發現第三部門要開發其創造就業機會的潛能，除了第三部門本質要健全外，還必須與政府組織及其他同性質的第三部門有良好的互動及合作關係。總之，從歐盟執行「第三部門就業方案」的成果發現，第三部門要發揮其就業潛能，順序上必須先加強長期性失業者或弱

勢族群的就業能力以整合就業機制，進一步藉由新的服務及產品創造新的就業機會，最後達到地方發展的目標。

本研究發現在歐盟經驗中政府與非營利組織間所呈現的動態關係模式，在Gidron等的分類中是屬於「非營利組織主導模式」，此種模式下，非營利組織同時具備服務執行及經費提供的能力，並由其作為主要的提供角色，非營利組織不受政府在經費上與服務上的約束，在此種模式下，公共服務的提供兼具必要性、創新性及彈性，且服務內容較具多元性、效率及回應性。而在Kuhnle和Selle的分類中是屬於「整合自主型」，此模式是指非營利組織和政府雖有密切往來聯繫，但在財務上並不依賴政府的支持，同時，在法令規章上政府的約束能力有限，對非營利組織的自主性干擾較低。

反觀我國非營利組織就業方案 - 「永續就業工程計畫」之執行經驗，根據曾敏傑教授（2001）的對於就業工程計畫申請分案的評估研究，就截至90年9月7日止審議的648項方案中轉錄成可供統計分析之資料檔後分析發現，提案單位除了非營利組織之外還包含了政府組織，另外提案單位（含通過補助計畫即未通過補助計畫）以申請用人計畫為最大宗，為443件，訓練型計畫只有19件，至於同時有用人計畫與訓練補助者為171件，至於核定通過方案中亦以補助用人費用為最多，但是職訓補助僅有1.2%，另2.2%則為同時用人與職訓補助，顯示我國非營利組織在執行就業方案時必須相當程度地依賴政府經費的補助。若從勞委會職訓局所提供的數據資料¹³來看，永續就業工程計畫實際進用了25,736人，其中「社會型」計畫所進用了15,661人（佔了60.85%），「經濟型」計畫進用了1,026人（3.99%），未分類計畫則進用了9,099人（佔了35.36%），由於「社會型」計畫創造的是暫時性的就業機會，「經濟型」計畫才是具永續經營可能性的方案，所以「經濟型」計畫創造的就業機會理論上在補助結束後仍會持續存在，因此，相較於歐盟經驗，我國永續就業工程計畫並不以創造具有「永續性」的就業機會為主，而著重於創造大量的「暫時性」就業機會。

本研究亦發現我國經驗中政府與非營利組織間所呈現的動態關係模式，在

¹³ 統計自90年2月開辦迄91年5月底，資料來源：勞委會職訓局提供。

Gidron 等的分類中是屬於「合作模式」及「共銷模式」，此模式在基本情形下，由政府提供經費，由非營利組織負責執行公共服務的提供，重點在於兩者在公共服務流程中具有合作且緊密的關係，「共銷模式」是指政府扮演公共服務決策及經費提供的角色，再藉由契約的簽訂將決策交由非營利組織來執行，在政策過程中屬於由上而下的執行模式。而在 Kuhnle 和 Selle 的分類中是屬於「分離依附型」，此模式中雖然非營利組織在財務上相當依賴政府支持，且受到較強的法令規範，但和政府之間卻沒有太頻繁的溝通往來與接觸。

本研究認為歐盟發展第三部門就業方案的經驗相對於我國發展非營利組織就業方案的經驗是較為成功的，因此從歐盟經驗裡政府組織與非營利組織所呈現的動態關係模式，可以歸納出兩部門間最適切發展就業方案的關係模式。綜合來看，本研究發現在歐盟經驗中政府組織與非營利組織間呈現的關係模式無論是在 Gidron 等的分類(非營利主導模式)或是在 Kuhnle 和 Selle 的分類(整合自主型)，非營利組織本身都具有服務提供的自主性及財務機制的獨立性等特性，正由於非營利組織可以自行籌措經費來提供服務，在財務上不依賴政府的經費補助，因此非營利組織在服務提供時亦不受到政府的控制，與政府部門間溝通往來程度較為親密；反觀我國發經驗中政府組織與非營利組織間呈現的關係模式無論是在 Gidron 等的分類(合作模式)或是在 Kuhnle 和 Selle 的分類(分離依附型)，非營利組織本身在經費提供方面仰賴政府的補助，以致在服務提供時受到政府的控制，與政府部門間溝通往來程度則顯得較為疏離；因此，本研究認為非營利組織在發展就業方案時，除了非營利組織本身在服務提供的自主性及財務機制的獨立性要高，政府部門亦要降低經費的提供及控制能力，但是兩部門間仍要保持親密的溝通及互動往來。

(三) 非營利組織與政府部門間「合產」、「協力」關係與就業機會的創造

「公民參與」包括公民及非營利組織加入公共服務的產出過程，非營利組織參與就業政策的執行，就是非營利組織實踐「公共參與」的一種表現，基本上涉及公私部門之間共同目的的行為，這是公民參與政策過程的一種具體可行的途徑，其中，「合產」及「協力」的概念有助於說明「公民參與」對公共服務產出

的重要影響。

事實上，無論是在軟性的社會福利方案，以及硬體的政策計劃中，公共服務的消費者，將可擔任其所享受服務方案的合產者。合產的過程，影響著公共服務方案的傳輸，否則公民在缺乏對政策方案認知的情形下，可能會損及服務方案的品質，以及降低社會大眾對公權力的信任感。而在使用「公私部門協力」概念時則強調是為了解決一些財政上壓力的一種資源整合途徑，而且範圍較廣，尤其強調將私組織納入協力網絡中，運用其資源和經費，補充政府財力的不足，雙方或多方共同協力，辦理公共性事務。除了「合產」關係之外，以「公民參與」為基礎的政府與社會資源整合關係，尚有公私部門「協力」或稱為「合夥」關係的建立。

此種合作關係建立的目的，不僅是試圖將民間非營利組織「創業精神」及「成本效益分析」帶入政府服務功能中，更重要的是組織基使民間組織基於「公民參與」和共同承擔公共責任的自覺，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作。在「合作關係」下，兩部門之間互賴層面包括：非營利組織擁有政府所沒有的服務輸送能力，相對的，政府則擁有穩定與充足的經費，除了資源的交換外，兩部門亦在政治與行政層面上有所互賴，非營利組織需要政府的支持，以取得合法性及取信外界的標籤，政府需要非營利組織在政治支持與合法性上的輸入，以取得大眾的信賴與支持。至於政府部門與非營利組織該如何才可以建立成功建立合作關係？則必須注意「公私協力」基礎因素，促使兩部門間協力的關係能作用順遂，成功地達成預定目標與效益，並期許政府部門與非營利組織在參與合作的過程中，能夠建立一套明確、公平的規範，讓所有的參與成員有所依循及享有平等的相互合作對待，藉由公平互惠的合作過程，建立起長期的合作關係，而非短期利益互換的利用關係。

非營利組織要如何透過與政府部門間「合產」、「協力」關係與就業機會的創造相結合呢？本研究主張必須將就業機會的創造視為一種公共服務的產出過程，唯有如此，個人或組織才可能選擇付出時間和能力，來參與志願服務，以克服政府行動的不足，藉由政府與民間部門，共同合作產出公共服務的模式，促使

民眾透過合產的機制，由單純的消費者轉而成為服務的生產者，以落實公民參與的理念。如同歐盟第三部門就業方案與我國永續就業工程計畫之執行經驗，因為政府尚需非營利組織對公共事務（改善失業問題）的參與，並輸送公共服務（創造新的就業機會），而非營利組織亦需政府之經費補助，則透過公民參與的機制，得以提高公共服務之品質與效能，因為非營利組織可發揮其小規模、人性化、地區性的優點，以避免政府部門科層體制遲緩、無效率的缺點。

從歐盟發展第三部門就業方案的經驗中得知，積極性就業促進政策是可以結合民間非營利組織的力量，非營利組織要發揮其就業潛能，順序上必須先透過職業訓練、消除就業障礙等手段，加強失業者或弱勢族群的就業能力以整合就業機制，進一步藉由新的服務及產品創造新的就業機會，最後達到促進區域發展的目標，以維持新創造就業機會的「永續」性，歐盟經驗中雖然對於創造出具有永續性的就業機會方面僅稍有成效，但是仍不可忽視非營利組織得以藉由社會上新的需要產生新而不同的服務與產品，透過地方發展及整合就業市場機制等方面的就業潛能。

我國雖然仿效歐盟發展第三部門就業方案的經驗推動「永續就業工程計畫」，但是由於與歐盟就業政策發展脈絡的差異，非營利組織本身經費、財務機制及承載能力的不足，以及我國政黨政治強調「政權維持」、「政績」的考量下，使得我國再發展非營利組織就業方案時，在計畫原則上仍屬宣示性、空洞且仍停留在抽象式的計畫和規劃，在政策上結合民間非營利組織精神意涵的變質等因素，使得後續就業方案執行成效上亦顯得差強人意，本研究仍對該項就業政策保持樂觀及正面的態度，認為並無損及我國非營利組織就業方案具有前瞻性與開創性的目標。

