

第二章 非營利組織與政府之間關係的初步分析

我國非營利組織的興起，約可溯及十餘年前，由於戒嚴令的解放與政治民主化的推動，社會環境多元發展，民間社會力得以綻放，在憲法恢復人民結社權的保障下，民間團體便如雨後春筍般成立，其中特別是非營利組織；因為社會的多元發展，民眾需求日增，在公私部門之外，非營利組織肩負起主動提供服務、積極建設健全社會的責任，從社會福利、文化教育、醫療保健、環境保護、乃至於公共政策，非營利組織都扮演了重要的角色，並形成所謂的「第三部門」(the third sector)、「非營利部門」，但是靠著非營利組織間彼此的競爭資源，能否獲得適足的資源得以達成組織使命？此時必須觀察非營利組織與其他部門間的關係。

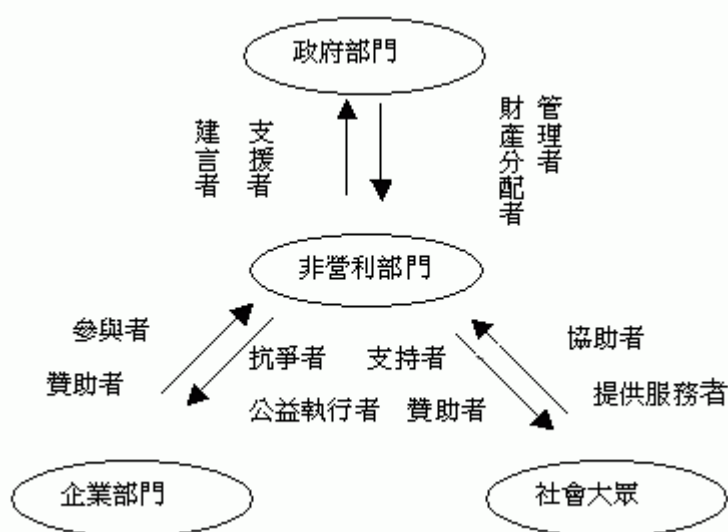
鄭讚源(2000)在討論西方國家(尤其是福利國家)非營利組織的研究興起的背景時，將一個社會分為四大部門，即公部門、營利部門、非營利部門與非正式部門(含家庭及社區)，並認為在公部門、私部門與非正式部門的中間，還有一個緊張區域(詳見第一章第一節)，這個區域隨時會被其他三個部門所滲透，同時與其他三部門有所互動，所以這個「緊張區域」一方面是其他三個部門彼此衝擊與衝突之處，但另一方面也因為有此區域的存在而發揮了緩衝的功能，而非營利組織在其中便被視為這個緊張區域的一員，扮演了「中介」、「潤滑」、「緩衝」甚至「形塑」的角色。如果一個社會沒有非營利部門的話，人們從公部門、私部門與非正式部門出發，將缺少一個過渡、緩衝、潤滑、調節的區域，整個社會將少了一個衝突與社會化的機制，不但如此，非營利部門的存在，也可能進一步形塑公部門、私部門與非正式部門，而改變了原先的風貌。因此，本章除了整理非營利組織的定義與內涵，介紹非營利組織的理論基礎，並將焦點著重於非營利組織與政府部門間各種可能的互動關係模式。

在這一章中將從四部分來說明非營利組織與政府之間可能的關係。第一部份先回顧國內外文獻中對於非營利組織的界定、類型及角色功能，並嘗試歸納出本研究對非營利組織的定義。第二部分則緊接地介紹非營利組織發展的理論基礎，包括市場失靈理論、政府失靈理論、第三者政府理論、以及志願主義理論，並嘗

試用第三者政府理論解釋非營利組織發展的「台灣經驗」。由於非營利組織在參與公共服務產出過程中，因為不同角色、不同觀點，而產生與政府部門間可能的關係模式，第三部份將探討兩部門間可能產生動態關係模式以及關係內涵，包括合作關係、互補關係、契約關係、敵對關係、補充關係等五種。另外，當牽涉到公共服務之產出過程，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，但如何透過公共服務的參與以實踐「公民參與」以及公私「協力」生產之理念，此部份將在第四節討論。

第一節 非營利組織之內涵

劉阿榮（2002）分析在當代描述國家與社會的關係上，常將一國之內畫分為偏「公領域」的「政府部門或政府組織」，「私領域」的「市場部門或企業組織」；而在此兩個部門之外，還有另外第三勢力或第三部門的存在，這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政府部門「科層體制」的錯綜複雜，而以較具自由彈性的民間組織，對某些事件或議題能較深入探索，且掌握更有效率的原則。此種第三勢力或第三部門的存在，其實正扮演著政府、企業、社會大眾三者間的樞紐（如圖三）。



圖三、非營利部門扮演政府、企業、社會三者的樞紐（資料來源：蕭新煌主編，2000）

一、非營利組織的界定

有關「非營利組織」(non-profit organizations , NPOs) 的界定有許多不同的看法。非營利組織之意義與名稱一直是眾說紛紜，因為非營利組織乃由許多非營利 (not of profit) 組織組成，故其意義可由非營利組織之意涵看出。非營利組織一方面則被視為私有的，因其不具有政府的公權力，另一方面被視為公共的組織，因該組織係以提供公共服務為目的，並以反應團體利益，而非以個人為目標；依據 wolf (1990) 的觀點，非營利組織必須具備有公共服務的使命，且在政府的法律規範下立案，並接受政府法令的管理與監督，對組織本身而言，必須排除私人利益或財務的獲得，其經營得享有免稅的優待及法律上的特別地位，且捐助或贊助者的捐款得列入免 (減) 稅的範圍。

Hansmann (1980) 則定義非營利組織為「不分配盈餘限制」，認為依循法令設立之非營利組織，最大特徵在於禁止將淨盈餘分配給控制該組織之個人，諸如成員、職員、董事或受託人等，非營利組織並不禁止賺取利潤，只是禁止分配利潤，且淨盈餘之運用，必須合乎該組織設立之目的事業。Salamon (1992) 則具體指出非營利組織六大特徵：

(一) 正式組織：

它必須具備某種程度的制度化，而非臨時或非正式的民眾集合體，同時亦須獲得政府法律的合法承認，具有法人團體的資格，能以組織名義訂定契約和保管財務。

(二) 民間組織：

它必須與政府組織有所區隔，既不屬於政府部門，亦不應由政府官員充任董事會成員，但此並不意味非營利組織就不能接受政府的財源或政府官員絕對不能成為董事；最主要的關鍵因素在於非營利組織的基本結構必須是民間組織。

(三) 利潤不能分配：

組織本身可以生產利潤，但必須將組織的利潤運用在機構宗旨限定的任

務上，再者，組織內部工作人員不能分配利潤，這和營利組織運作的情形有很大的不同。

（四）自我治理：

非營利組織必須能夠自我管理，組織本身要有內部管理的程序及章程，除受政府相關法令的約束外，不受外在團體的控制。

（五）志願人員的參與：

非營利組織應有某種程度的志願人員參與機構活動，特別是由志願人員所組成的具有領導與治理性質的董事會。

（六）公共利益屬性：

非營利組織所提供的服務應具有公共利益性質，並以服務公眾為職志。

呂東英¹（1977）定義非營利組織係專以從事非營利目的事業，不以無目的累積結餘，不給予原創立人、組織成員或特定人特殊利益而成立的公益社團或財團法人，或依法成立辦理政府指辦事項之組織或團體。黃世鑫、宋秀玲²（1989）則從運作目的、財源籌措方式、盈餘分配與否來說明非營利組織、政府部門與私人部門的性質差異。

從以上各學者就非營利組織原則的界定仍無法清晰地描繪出本研究對於非營利組織的圖像，因此接下來將透過對非營利組織類型的介紹，讓非營利組織的概念更為明確，並且藉由非營利組織的角色功能的介紹，分辨出非營利組織與公部門及營利部門差異之處，了解非營利組織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，在其中「使命」代表了組織的責任、公共性與信念，並得實際引導著非營利組織的行動，更隱含著非營利組織存在的價值。

¹ 呂東英，1977，「我國非營利組織免稅問題之研究」，國立政治大學財政研究所碩士論文。

² 黃世鑫、宋秀玲，1989，「我國非營利組織功能之界定與課稅問題之研究」，財政部賦稅改革委員會。

二、非營利組織的類型

與民間企業或政府相較，非營利組織最大特色在於其類型眾多而複雜；可說是包羅萬象，形形色色，甚難一概而論。一般而言，非營利組織實際涵蓋了：鄰里組織（neighborhood organizations）、社區組織（community organizations）、慈善機構（philanthropic organizations）、志願性組織（voluntary organizations）、獨立部門（independent sector）、第三部門（the third sector）以及公益性團體、宗教團體、私立學校、民間研究機構、私立醫院、基金會等組織（Young, 1993）。顧忠華認為³：任何簡單的定義都無法涵攝「非營利組織」內在的異質性和複雜性，即使經過十三個國家學者共同參與「約翰·霍普金斯非營利組織比較研究計劃」後，在對非營利組織定義上，仍只達到一小部份的共識，但他們提出了詳細的「國際非營利組織分類標準」（the International Classification of Nonprofit Organizations, ICNPO），認為共有十二個大類別可納入非營利組織的範圍，包括：教育與學術研究、醫療、社會服務、文化與休閒、工商團體和專業組織、住宅與開發、國際事務、公民倡議議題、環保、慈善、宗教和其他，細目則更涵蓋一百多種組織分類，可謂包羅萬象（Salamon and Anheier, 1997；王世榕，1997）。Bitter 與 George（1976）就其非營利組織事業目的之不同，又可區分為兩大類型：（一）公益類（public benefit）組織；（二）互益類（mutual benefit）組織。前者係以提供公共服務為目的之非營利組織，包括慈善事業、教育文化機構、科技研究組織、私立基金會、社會福利機構、宗教團體及政治團體；後者係以提供會員間互益目的之非營利組織，包括社交俱樂部、消費合作社、互助會及類似組織、工會、商會及職業團體。

就我國而言，按民法總則規定，法人可分為公法人與私法人⁴，前者指涉有公權力的政府機關，後者包含營利法人（如公司、商號）以及非營利性社團法人，後者又可分為「中間性社團法人」（如同鄉會、同學會）及「公益性社團法人」。

³ 顧忠華，2000，「台灣非營利組織的公共性與自主性」，台灣社會學研究第四期，頁 145-189。

⁴ 民法第四十五條：「以營利為目的之社團，其取得法人之資格，依特別之規定。」、第四十六條：「以公益為目的之社團，於登記前，應得主管機關之許可。」。

財團法人則有一般性財團法人（如基金會）、特殊性的財團法人（如依「私立學校法」設立的私立學校、依「醫療法」設立的醫療機構，以及政府捐資成立的財團法人，如海峽交流基金會、中華經濟研究院、資訊工業策進會等），以及宗教法人。另從法律規範面的觀點，所謂台灣的非營利組織是指依民法、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」（不包括政府捐資成立的財團法人）、「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稱之，另外也包括依據「寺廟監督條例」規定登記為寺廟者。此定義排除了政府組織、中間性社團法人、非法人社團、政黨、政府捐資成立的財團法人、神壇、禪寺、地方教會等組織。

三、非營利組織的角色功能

非營利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，使命與非營利組織的關係，猶如利潤與企業般的緊密結合，基本上，非營利組織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，實際上，使命也的確能激發組織成員的認同感，且對於非營利組織公共目標的實踐具有關鍵性的力量，並發揮非營利組織之角色功能。許世雨（1992）歸納出非營利組織的角色功能包括有「開拓與創新」、「改革與倡導」、「價值維護」、「服務提供」、「擴大社會參與」，詳述如下⁵：

1. 開拓與創新的角色功能

非營利組織因為具有豐富的彈性、自發性與代表性，所以比較能敏感於社會變遷的需要，並以多樣化的人力才智去發展出新的因應策略，來加以規劃執行及驗證，從而界定新的服務需要，發展有效的努力方針與工作方法，並適時地將某些新的責任傳遞給有關當局。

⁵ 許世雨，1992，「非營利組織對公共行政之影響」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

2. 改革與倡導的角色功能

非營利組織往往可以從社會各層面的實際參與中，體認到某些亟欲改善的事情，從而運用服務經驗中所得到的資訊，透過輿論或由翠的具體行動，以促成社會態度的變遷，並提倡相關政策和法規的制訂或修正，進而提昇公共服務的質與量。

3. 價值維護的角色功能

非營利組織透過運作，可以有系統地激勵民眾對社會事項的關心及參與，並藉各種方案的實施，提供人們人格教育及再社會化的機會，而這些均有助於民主社會理念及各種正面價值觀的維護。

4. 服務提供的角色功能

非營利組織可以發揮「彌補差距」(gap-filling) 的功能，對政府當前所無法履現的福利服務職責加以補充，尤其在社會服務、教育文化與醫療衛生等項目上，更發揮了極大的功能。

5. 擴大社會參與的角色功能

非營利組織提供了一個鼓勵人民參與公共事務的便利管道。不論是服務的提供或意見的表達方式，均有助於民主政治之發展。

綜合以上國內外學者的界定，本研究對於非營利組織之界定歸納如下：

(1) 從學界的定義來看：

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。

(2) 從法律規範面來看：

所謂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」（不包括政府捐資成立的財團法人）「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稱之，另外也包括依據「寺廟監督條例」規定登記為寺廟者。此定義排除了政府組織、中間性社團法人、非法人社團、政黨、政府捐資成立的財團法人、神壇、禪寺、地方教會等組織。

(3) 從角色功能來看：

非營利組織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。

第二節 非營利組織發展之理論基礎

前一節回顧了國內外文獻中對於非營利組織的界定、類型及角色功能，並嘗試歸納出本文對非營利組織的界定；在本小節中，本研究將探討非營利組織興起之理論基礎（主要為市場失靈理論、政府失靈理論、第三者政府理論、志願主義理論），以及非營利組織發展的「台灣經驗」。

一、非營利組織興起之理論基礎

何以非營利組織會成為第三勢力或第三部門，而扮演政府與企業部門之外的重要角色？非營利部門何以在近代社會中興起？此一問題的理論背景，將直接涉及對公共政策的影響，因此必須略為敘明。有關非營利組織興起的理論基礎包括有：市場失靈、政府失靈、第三者政府、志願主義。

(一) 市場失靈 (market failure) 理論

所謂市場失靈理論是當生產者與消費者之間發生了所謂「資訊不對稱」(information asymmetry)的情況，消費者沒有充分的訊息及專業知識，來判斷所購買之財貨或勞務的數量或品質，因此，就消費者在議價的過程中不能處於一種公平合理的地位，就生產者而言，因係以追求利潤為主要目的，可能會產生收取過高費用或提供低劣品質之財貨或勞務的誘因，在此情況下，市場自由競爭的機能因而無法運作，造成所謂「契約失效」的問題，此種契約失效理論類似私人部門之「市場失靈」現象，使得私有市場機能運作受到限制。在市場失靈的情況下，Hansmann (1987) 提出「契約失效」(contract failure) 理論，來解釋非營利組織產生之原因，並認為非營利組織因本身具有「不分配盈餘」的特性，不以追求利潤為目的，即使消費者在無法評斷服務品質及數量時，亦能信賴非營利組織所提供的服務，其具有補充市場法則之功能⁶。

(二) 政府失靈 (government failure) 理論

由於市場失靈，政府與非營利組織是最好的選擇，但是政府也有失靈的可能。Weisbord (1988) 認為民主社會中，政府服務之推行必須使符合必要條件的人皆能獲得機會，但無可避免的，因為排除的成本過高，使得一些額外的人亦因而受惠，反而造成應該受惠的人被排除在外。加上政府服務講求普遍性，而人民因為收入、宗教、種族背景、教育等之差異性，產生異質的需要，致使服務勢必無法滿足每一個人，因而造成政府失靈⁷。此時可尋求私人部門替代政府部門生產集體性財貨與服務，若仍無法充分的滿足需求者，非營利組織即因應而生，作為政府部門以外之集體性財貨與服務之供應者。

⁶ 另外有某些非營利組織的形成，不是為了因應契約失效而產生，而是為了讓消費者可以直接控制他們所購買的財貨與服務。Hansmann 亦提到了消費者控制理論 (the consumer control theory)，認為消費者所以採取非營利組織型態，乃作為消費者直接控制組織的一種方法，例如一些互益型的非營利組織即是此類，主要具有兩種型態：第一類以提供會員財貨消費為主，例如消費合作社；第二類則是以收取會費提供為主，如一般社交聯誼性俱樂部、同鄉會或各種職業團體等。事實上，這類組織的形成，主要的動機還是基於經濟方面的理由，因為它可以排除他人使用財貨的利益，故這類由消費者直接控制的組織，可以避免營利企業的所有主，將消費者的經費獨占利用或提供低劣品質之財貨與服務。

⁷ 「政府失靈」通常係因政府需依法行政，又過於強調科層，所以講究代表性 (representation) 與公平 (equity)，對於特殊性的、實驗性的、或開創性的民間需求，無法提供，或是缺乏反應 (responsiveness) 的能力 (Douglas, 1987)。此時非營利組織的彈性與活力，則可以彌補政府的失靈。

(三) 第三者政府理論 (the third party government theory)

市場失靈、政府失靈理論，均將非營利組織存在的原因，視為「殘補式」(residual)的功能，亦即為彌補其他部門的缺失而發展出來的。Salamon (1987) 卻認為這樣並不能解釋非營利組織存在的現象，因此，他提出「第三者政府理論」。第三者政府理論認為，非營利組織在服務的提供上並非處於次要的角色，而是具有一種優勢的機制 (preferred mechanism)，藉以提供集體財 (collective goods) 與服務。針對政府行動的轉變和多樣性，在公共服務的輸送上，必須仰賴非政府的機構，即政府透過代理人⁸來運作，第三者政府的產生，係源於調和人民對公共服務的渴望，但又懼怕政府權利過度擴張，而企圖透過第三者政府來增進政府提供公共服務的角色與功能，使政府的權利無法恣意擴張⁹。

(四) 志願主義 (voluntarism) 理論

志願主義與志願服務人員 (volunteers) 為非營利組織之重要組成及參與份子，志願服務人員除了為非營利組織獻身活動外，非營利組織亦透過志願服務人員參與志願方案，成為政府輸送財貨與服務之重要途徑¹⁰。Schram (1985) 所探討志願服務理論中，闡釋其六種基本志願服務理論¹¹中，尤其應該注意「利他主義¹²」、「需要層級理論」與「社會化理論」，此三種理論最足以說明人們參與志願服務組織的動機，「利他主義」是種助人為樂的胸懷，「需要層級理論」則是個人在基本需求滿足後，對個人成就感、自我實現的追求，「社會化理論」則表示

⁸ 政府代理人亦即「行政代理人」(administration by proxy)，乃指受政府委託 (或自願) 從事公共服務輸送工作之私人或組織。

⁹ Salamon 指出傳統非營利組織之理論，認為非營利組織乃因市場與政府失靈而生，此實非營利組織的存在是次要的，目的在彌補其他部門的缺失。新的理論則不認為非營利部門僅是對市場與政府失靈的反映，而是一種優先的機制 (preferred mechanism) 以提供集體性財貨與服務。

¹⁰ 志願主義之意涵亦同於志願服務，除了自發性、地方草根性的公民參與，亦為政府輸送財貨與服務之重要途徑。

¹¹ 包括：利他主義、效用理論、人力資本理論、社會交換理論、需要層級理論、社會化理論。

¹² Collard (1978) 認為經濟體系中，人類行為除自利 (self-interest) 因素之外，尚有非自利 (non-selfish) 動機，當此種非自利心發揮於外部之利他行為時，乃有慈善救濟活動之產生；傳統之利己 (egotistical) 理論，假設每個人效用函數，僅限於自己的消費情況，而利他主義則強調每個人效用大小，不僅決定於自己的消費量，亦受他人消費量所影響，亦即每個人之效用函數，除了是其自身所得或財富函數外，也是他人所得或財富函數；基於效用相互依存 (utility interdependency) 的情況下，個人可能從事自願性慈善捐贈，並且藉著所得重分配及移轉方式，以達到最適所得分配狀態。

在人與人互動頻繁的今天，個人行為可能受到週遭親朋好友的影響、啟示，而加入志願服務的行列。

第三節 非營利組織與政府間的關係模式

承接上一節對於非營利組織發展的「台灣經驗」，晚近非營利組織尋求與體制合作，如承辦各項「公辦民營」的福利及教育措施或參與政府各部會之法案起草工作，以及針對政府行動的轉變和多樣性，在公共服務的輸送上必須仰賴非政府機構的趨勢，政府部門與非營利組織之關係模式，在歐美學者已成為重要的研究課題，以下便探討非營利組織與政府間可能的關係模式，及各種模式關係下的政府角色，以作為本研究後續探討「公民參與」、非營利組織與政府間公私「合產協力」的先驗基礎。

為了有系統性地分析過去研究政府部門與非營利組織關係之成果，本節將區分為兩面向進行歸納及探討各種關係模式下政府角色：

（一）政府組織與非營利組織之動態關係模式：

例如 Kramer、Gidron、Kuhnle、Selle 等人對政府部門與非營利組織互動形式之分類。

（二）政府部門與非營利組織之關係內涵：

分析政府部門與非營利組織互動的形式與意涵，歸納出五種可能的關係模式。

一、政府組織與非營利組織之動態關係模式

Kramer 等人在比較英國、荷蘭、義大利、挪威的非營利組織與政府部門關係時指出，不同的歷史與結構發展，將導致不同的關係模式與意識型態，傳統上，這些關係模式為「二元論」與「整體論」。「二元論」的觀點認為政府部門與非營利組織存在的是衝突、競爭的關係，所以在探討政府財政與服務輸送的職能時，便忽略志願組織可以藉由提供另一種公共服務的選擇，幫助政府部門建立或維持

一完善的社會福利體系，屬於一種殘補式的社會福利；「整體論」的觀點認為，非營利組織不但和政府部門保持著合作、合夥的關係，使得政府部門可藉由非營利組織對福利服務的輸送，提供更多元的社會服務，係屬於一種制度化的社會福利。（Kramer，1993，政府部門與非營利組織關係之兩種模式詳下表二）

表二、政府部門與非營利組織關係之兩種模式（Kramer, Ralph(et al), 1993）

二元論 (Dualism)	整體論 (Holism)
競爭	合作
衝突	合夥
依附原則	多元主義
形而上的	務實主義
市場	計畫與協調
殘補式的社會福利	制度化的社會福利

Gidron 等（1992）則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」（Financing and Authorizing of Services），另一個為「實際的服務傳送者」（Actual Delivery of Services）。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。（Gidron, Kramer and Salamon(eds.), 1992，政府部門與非營利組織關係之四種模式詳表三）

（一）政府主導模式（Government-Dominant Model）

在此種模式中，政府扮演經費提供及公共服務執行的雙重角色，此乃一般社會大眾在概念上所認為的福利國家，然而在此模式下，並不指涉「福利國家模式」，例如由於大眾的期望增加或非營利組織能力之不足，或對於那些非營利組織不願提供的福利項目，政府必須擔負大部分公共服務經費及執行的責任，政府可透過財稅體系與政府基金來輸送服務對象所需的資源及服務。

（一）非營利組織主導模式（Third-Sector Dominant Model）

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。這個模型對抗政府，以意識型態、宗教的理由，或是社會大眾沒有廣泛的接受

到需要提供服務。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。

(二) 雙元模式 (Dual Model)

此模式即非營利組織與政府同時扮演經費提供及公共服務執行的角色，兩者相互獨立不相限制且有各自的提供領域。在此種情形下，非營利組織與政府處於平行的競爭狀態，由福利消費者自行選擇向誰取得福利，但平行的競爭卻可達到相互互補的合作效果，兩者藉由不同領域的服務使大眾的每個需求面都獲得滿足。

(三) 合作模式

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，然而，相反的情形亦有之。重點在於兩者在公共服務流程中具有合作且緊密的關係。依兩者角色的不同可分為「共銷」及「合夥」的關係模式。「共銷模式」(Collaborative-vendor Model) 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。相反地，「合夥模式」(Collaborative-partnership Model) 是指非營利組織可藉由管理計畫及政策過程影響政府的公共服務決策，即由政府及非營利組織就公共服務的內涵、範圍、資源配置與服務傳輸共同討論、合作，因此非營利組織不僅為服務執行者，更具有參與決策的能力。

表三、政府部門與非營利組織關係之四種模式(Gidron, Kramer and Salamon(eds.), 1992)

功能	模 式			
	政府主導	雙元模式	合作模式	非營利組織主導
經費提供者	政府	政府 與非營利組織	政府	非營利組織
服務提供者	政府	政府 與非營利組織	非營利組織	非營利組織

雖然上述的關係模式下中，可以見到不同的功能表現，能連結出不同的分工模式，但並未說明福利國家與非營利組織在意識型態上的關連程度，因此 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」(communication and contact)，第二是「財務依賴與控制程度」(finances and control)，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 (integrated dependence)、分離依附型 (separate dependence)、整合自主型 (integrated autonomy)、分離自主型 (separate autonomy)。(詳表四)

表四、政府與非營利組織之互動關係模式 (資料來源：Kuhnle & Selle, 1992)

		溝通往來程度 (communication and contact)	
		親密 (Nearness)	疏離 (distance)
財務依賴與受控程度 (finances and control)	依賴 (dependence)	整合依附型 (integrated dependence)	分離依附型 (separate dependence)
	獨立 (independence)	整合自主型 (integrated autonomy)	分離自主型 (separate autonomy)

根據「溝通往來程度」與「財務依賴與控制程度」所劃分之四種互動類型的基本內涵如下¹³：

1. 整合依附型：指非營利組織與政府彼此的溝通、接觸頻率較為密切，同時非營利組織在財務上相當依賴政府，且在法規上受到政府相當程度的控制。
2. 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。
3. 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。

¹³ 徐宗鴻，2003，「政府與第三部門建立協力關係之研究 - 以行政院青年輔導委員會相關計畫為例」，國立政治大學公共行政學系碩士論文，頁 45-46。

4. 分離自主型：在此模式下，非營利組織不但與政府溝通往來程度很低，在財務與法規面，也是呈現對政府較低的依賴性與受控程度，因此，整個組織運作的自主性極高。

二、政府部門與非營利組織之關係內涵

以上兩種模式是非營利組織研究者探討非營利組織與政府部門間關係時常用的模式，但不論那一個論點，皆無法完整地解釋政府與非營利組織間各項關係面向，且由於非營利組織在參與公共服務產出過程中，因為不同角色、不同觀點，而產生與政府部門間可能的關係模式，因此，呂朝賢（1991）就各種可能的理論或觀點，及相關的經驗研究來概論與解釋政府與非營利組織可能的五種關係模式：合作關係、互補關係、契約關係、敵對關係、補充關係。這五種關係類型有三個特點：

- （1）兩部門可能同時處於一種以上的關係中，而不同關係可能會有衝突。
- （2）關係形成的條件依難度排列，由高而低次序為，合作、互補、契約、敵對、補充。但這不意謂，欲成就難度高的關係一定需先經歷其他難度低的關係。
- （3）並沒有一套統整的理論可以解釋這五項關係，各類關係都有不同的理論來解釋，且理論觀點間可能彼此矛盾。

（一）合作關係（Cooperation）

就合作關係而言，文獻中對合作關係的描述相當多，但其意義也最混雜，例如：Salamon（1999）認為政府與非營利組織的伙伴關係特色就是，政府與非營利組織共同合作解決社會問題，由政府出資、非營利組織則做為服務輸送的工作；而 Najam（2000）則將合作關係定義為，非營利組織與政府有同樣的政策目的，並用同樣的手段來達到目的；至於 Coston（1998）則認為在此項關係有具有兩部門在訊息上分享、非營利組織遵從政府規則、政府對非營利組織的政府比較中立，及政府認同非營利組織的作為但不一定主動的支持等特徵。

關於合作的關係，另外可以從「資源依賴理論」來間接說明。資源依賴理論認為任何組織皆無法控制所有自身所需的資源，唯有依靠與其所處環境中的其他

組織交換或交易，才可能生存或遂行其目標（Pfeffer & Salancik, 1978）。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，這項優點亦相當地吸引非營利組織，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，以取得統治的合法性及取信外界的標籤，政府則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。兩部門如欲發展成合作的伙伴關係，仍然需要長期的經營，通常需要先建立互信與尊重彼此，然後才可能變成合作的伙伴。

（二）互補性關係（Complementary）

互補性關係有二種說法：一是指非營利組織提供與政府不同的服務內容，該關係指那些無法由政府服務中得到需求滿足，可由非營利組織擔負起填補這滿足需求的責任（Gidron et al., 1992）。另一則是，政府與非營利組織的契約性關係，即由政府出資，而非營利組織供給服務或財貨，此一論點來看，互補性關係似乎與契約性關係是等同的，但此處著重於社會性的契約關係而非法律性的契約關係，此一關係強調兩部門需互相了解彼此在服務供給過程中的缺陷後，才可能協力合作，互補有無（Salamon, 1999）。

對於互補性關係，Salamon（1987）曾提出「第三者政府理論」與「志願失靈理論」來說明，他不同意市場失靈與政府失靈理論所認為的，政府是反映市場失靈的優先機制，相反地，他認為當市場失靈時，非營利組織是彌補該失靈現象的先鋒，然而非營利組織受限於先天的缺陷，無法完全消弭市場失靈的問題，一但非營利組織失靈現象產生，政府即會介入，以強化非營利組織的不足。

總之，面對多元複雜的社會需求，政府與非營利組織的協力合作似乎是很必要的，政府與非營利組織在公共財的提供上皆有其限制，但兩部門在公共財提供上的強弱處正好可以互補，因此，不論從邏輯、理論、或實際的經驗資料來看，兩部門應是傾向於合作而非敵對。

（三）契約性關係（Contracting）

在市場失靈的狀況下，消費者並無法真正地作最適當的決定。因此，為解決

此限制，唯有考量供給者的供給行為或其他基本驅力。在這方面，政府與非營利組織皆是比較好的供給來源，因為他們不像私人廠商或公司，供給的基本驅力是以「利潤為導向」，可能會為賺取利潤而降低服務品質，換言之，政府與非營利組織對於福利供給所產生的市場失靈現象，如「搭便車」與「訊息不對稱」問題皆有解決的能力。然而，政府解決市場失靈現象所產生問題時，可能所要付出的交易成本較大，相對地，非營利組織的供給能減少消費者在遊說、協商、資訊、行政、社會及政治等成本的支出。

呂朝賢（2001）整理相關文獻論點發現：由於非營利組織係以使命而非利潤為導向，又有「不分配盈餘給所有權的限制」，故不會為謀利而降低品質，是一種職得信賴的供給者，故對消費者而言，非營利組織值得被信賴的本質，可降低其監督與控制服務品質的成本，相較於政府，由非營利組織來供給公共財，因其交易成本較低，反而是更有效益的一種抉擇。

總而言之，從比較利益的角度而言，非營利組織由於成本較低、服務品質有保證及彈性較大，而成為政府因應社會需求的求助之門，在此一狀況下，政府於是傾向利用非營利組織上述的優點，透過契約的方式（法律性），轉移生產與配置的責任給非營利組織，相同地，非營利組織也樂於接受政府的經費支持，以擴展自己的服務及完成組織本身的使命。

（四）敵對性關係（Adversary）

從現實狀況來說，非營利組織可能會遊說政府改變福利政策，或履行政府對大眾承諾；而政府可能會企圖規範非營利組織的服務或回應它們所倡導議題，來影響非營利組織的行為（Young，1999）。在此「政府失靈理論」可提供一些解釋，在政府失靈的狀況下，民眾為滿足自身的需求，可能會自組團體來滿足自身需求，並且依此對政府施壓，要政府多注意他們的需求滿足，政府也許可不理會單一團體的壓力，甚至在極權的國家會採用鎮壓方式來對付民間自發性力量；但一旦不同團體聯合行動時，其動員的力量不容忽視時，通常就可影響公共政策的走向。就實務而言，非營利組織最常用來影響公共政策的方式有：政策倡導、遊

說、訴諸輿論、自力救濟、涉入競選活動、策略聯盟、及合產協力¹⁴。而政府單位，則多以法令或獎助形式來鼓勵其所期望的活動。

(五) 補充性關係 (Supplementary)

補充性關係亦可由「政府失靈理論」來說明之。由於受限於消費者與政策制定者的資訊問題，或政策制定者有特別的政策目的偏好，例如：偏向中間選民的喜好、講求服務公平性，造成政府所生產的服務在數量與品質無法滿足消費者需求，致使非營利組織擔負起補足此一政府功能失靈的缺口，在此論點下，非營利組織於財貨與服務的生產上具有補充性角色；即提供的服務可做為政府服務外的另一種選擇，或是完全替代政府生產類似服務的功能。不論那一種型式，皆是政府提供能力不足或無法提供所致 (Kramer, 1981)。

再者，在補充性關係裡，非營利組織的角色較為被動，其功能範圍受到需求的異質程度與政府的介入程度之影響，如需求異質性高，則非營利組織可能介入較大，反之則較小；而若需求同質性高，則政府介入將會壓縮非營利組織的供給範圍 (Young, 2000)。故在此關係下，非營利組織與政府的權利關係是不對等的，政府佔有較大的權利優勢，對財貨與服務的供給具有主導權，非營利組織能填補空缺，滿足那些未被政府滿足的需求者。

表五、兩部門間之關係內涵與對應的非營利組織興起理論 (來源：本研究整理)

非營利組織與政府部門之關係內涵	非營利組織理論
合作關係	資源依賴理論
互補性關係	第三者政府理論、志願失靈理論
契約性關係	市場失靈理論
敵對關係	政府失靈理論
補充性關係	政府失靈理論

¹⁴ 江明修與梅高文，1999，「非營利組織與公共政策」，社區發展季刊，85：6-12。

第四節 「公民參與」與公私「合產」、「協力」關係

以社會福利和公共服務的提供為例，「民營化¹⁵」政策不應被解釋為政府可以放棄更多公共責任，只要將任務轉移給私人企業或市場機制來承擔即算了事，何況若是在無利可圖的情況下，企業根本不可能介入經營（顧忠華，2000）。此時，政府的合作對象，自然是以民間的非營利組織最為妥當，各種「公設民營」、「公辦民營」或「合產」的作法，不只擴大了民間參與公共服務的管道，也正當化了非營利組織對公共資源的請求權（周威廷，1996）。其中，非營利組織可以透過「公民參與」加入對公共服務的產出過程，亦擔負了「合產」的功能，基於上述，本研究將探討非營利組織與「公民參與」及公私部門間「合產」、「協力」關係。

一、非營利組織與「公民參與」

與「公民參與（Citizen Participation）」相近、相類似的名詞還包括，公眾參與（public participation）、公眾投入（public involvement）、公民投入（citizen involvement）及公民行動（citizen action）等，名稱雖然不同，但是其內涵與意義卻是相近的，僅只是語意上的混淆，本研究採用「公民參與」的名詞，並認為此為較適當的用法¹⁶。

雖然「公民參與」有以上各種不同名詞的應用，但對於不同的對象，則有不同的意義，整理如下¹⁷：

- 1.公民參與理論之先驅 Arnstein(1969)認為：「公民參與事一種公民權力的運用，是一種權力的再分配，使目前在政治、經濟等活動過程中，無法掌握權力的民眾，其意見在未來能有計劃地被列入考慮。」
- 2.Garson 與 Williams (1982) 則提出，公民參與是在方案的執行和管理方面，政

¹⁵ 80年代全球民營化運動蔚為風潮，主張政府全面從產業與公共服務撤退，隱身於民營化背後的理性，不外是藉由將服務的生產，從公部門移轉到民間部門，以達到提升服務品質，降低成本，必獲得一個更具選擇性的服務型態給標的團體。（劉淑瓊，2001）

¹⁶ 由於「公民」在政治哲學上的運用，有其規範性意涵，而衍生出公民資格與公共利益等概念，故譯為「公民」比「民眾」來得周全而嚴謹。

¹⁷ 傅麗英，1995，「公民參與之理論與實踐——民間教育改革團體的個案研究」，政治大學公共行政研究所碩士論文。

府提供更多施政回饋的管道以回應民意，並使民眾能以更直接的方式參與公共事務，以及接觸民眾的公務機關的行動。

- 3.在公共行政辭典 (The Public Administration Dictionary , 1988) 中，則將公民參與界定為「政策形成、方案執行和行政決策的過程中，公民的直接投入」。
- 4.國內吳英明 (1994) 則認為：「公民參與是指公民或公民團體，基於主權的認知與實踐，以及透過公民意識的覺醒，以追求公共利益為導向，對於政府的作為及政策可得充分的資訊，同時也有健全參與的管道，付出自己的感情、知識、意志與行動，以影響公共事務的一種自發性的公民行動。」

事實上，「公民參與」一詞，導源於「政治參與 (political participation)」，二者概念相近，同樣是指個人或組織性地參與政府的公共事務，但是在性質上卻是有所不同。「政治參與」意指任何自願性的行動，無論成功或失敗、有組織或無組織、突發性或持續性、合法或非非法等方式，企圖影響政府的決策及執行，政治參與所涉及的是所有政治性的活動，如投票行為、遊說、示威抗議以及政治協商諮詢會議等，不完全需透過合法過程，亦可能以間接參與的方式為之，「公民參與」則著重公民主觀性地對公民意識的覺醒與重複，而產生參與公共事務的主動性興趣和行動，因此，範圍可小至日常生活中，與他人有關的公共活動，或大至政府的政策制訂或執行過程，所強調的是一種直接的參與管道。

Rosenbloom (1989) 認為現代政府欲尋求民眾更直接參與政府各項政策的制定，常採用下列幾種途徑：(1) 直接參與：如中產階級常是公民參與的主要力量。(2) 顧客導向的行政：將民眾視為顧客，以顧客的需求作為行政決策的依據。(3) 共同生產：由行政人員與公民共同負責服務的設計與執行，以影響公共服務的範圍與品質，意即透過政府、相關公民團體共同合作將服務輸送出去。(4) 公共利益團體：由公益型利益團體求公共財，以協助政府政策執行之效力。

以公民參與的觀點而言，人民組成公益團體參與政策過程是落實參與式民主的重要途徑。政府應開放適當的管道，讓民眾在政策過程中擁有參與權利，引導公民參與走向良性的發展，在公民參與的手段上，有組織的人影響力較無組織的人為大，因此民間團體的參與是有效率的途徑，在各種民間團體參與中，唯有公

益型態的非營利組織才是實踐公共利益的最佳參與機制，這不僅是非營利組織的特質，亦是其存在的目的及使命。

基於上述，本研究主張如下：

- (1)「公民參與」中的參與者，並非僅侷限於菁英分子，應可擴及於具有公民意識與公共利益認知的一般公民（包括個人與公民團體）。
- (2)界定「公民參與」的意義為公民與公民團體基於對自主權、公共性與公民資格的體認，以及對公共利益與公共責任的重視，主動投入其意志、情感、知識與勞力與公共事務之決策與執行等活動中，所採取積極而直接的參與行動。
- (3)要實踐「公民參與」必須依恃著公民主動而志願地選擇，而不是被政治權力所動員來產生參與行動，亦可謂「志願主義」效用的發揮；志願主義之意涵類同於志願服務，這個概念說明了公民參與的動機與立場，因為可以增進社群成員的共同意識，所以志願主義也是自發性、地方草根性的公民參與之基礎。

隨著社會的演化，今日的志願服務不再侷限於傳統物質性的慈善活動，或是被動地提供服務。志願主義所涉及的範疇有日益擴大的傾向，也就是說，志願主義所提倡的內容係指涉凡是參與社會公益活動或政府的服務產出的個人或團體，皆依循著志願和自發的基本理念也來參與非營利公益團體的行動。非營利組織因其融合政府與企業組織的特質，不僅具有企業的活力，亦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、擴大社會參與之角色功能。官有垣（2001）認為台灣的第三部門（即非營利組織）固然在「社會自治」方面根基尚未紮穩，而「公民結社」的力量亦難與政治力、經濟力分庭抗禮，不過就整體來說，台灣的第三部門在這兩方面有了實質的進步，從環境與生態教育、消費者權益、醫療與健康、社會福利到其他領域公共政策的制定與執行，皆自發地參與「政治與政策過程」，發揮來自該部門的

影響力¹⁸。

由此可知，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。誠如前一節所陳述非營利組織與政府部門之間五種關係模式：合作關係、互補關係、契約關係、敵對關係、補充關係，正因為無論是處於哪一種關係模式，皆起源於非營利組織參與公共服務產出過程中，因為不同角色、不同觀點，而產生與政府部門間可能的關係模式；本研究並主張惟有公民透過參與非營利組織來加入公共服務的產出過程，才是公民參與政策過程的一種具體可行的途徑。

二、公私「合產」、「協力」關係

公民參與也包括公民及非營利組織加入公共服務的產出過程，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，「合產」與「協力」的概念是相近的，甚至可以說兩者間大部分意義是相通的，如強調「公」（政府部門）與「私」（政府部門以外的民間組織）之間的合作關係，而非對立的競爭關係，惟仍有部分的差異。「合產」的意義，係指涉政府與民間部門，共同合作產出公共服務的模式，這是一般大眾由單純的消費者，轉而成為服務的生產者，促使民眾透過合產的機制，以落實公民參與的理念，其優點在於使公民有參與公共事務的機會，以及提昇公共服務的質量水準，並達到資源的運用與分配。

一般而言，使用「公私合產」的概念係指由政府與民間部門共同進行政府財貨或勞務生產，其強調是透過政府民間公民性團體及地方性社區團體的合作，從

¹⁸ 官有垣，2001，「第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討」，臺大社工學刊，第四期，頁 163-201。

事補助或簽訂委辦契約，以共同生產輸送公共服務，基本上具有擴大公共服務的範圍、主動自願性的參與公共服務、及增進政府部門的回應性等功能。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（公民），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。故在本研究中，亦將公私「協力」之概念予以納入，俾使公私部門合產的概念更為完善，有關公私「合產」、「協力」關係，將於下一小節討論。

其實，社會上常有公私部門「合產」的典型，由公營或非營利組織與政府合作，共同推動與民眾利益有關的公共事務，在日常生活上也隨處可見，例如，小學生的父母與公立學校合作，協助其孩子做功課；另外，有些非營利組織也擔負起「合產」功能，如防治犯罪的守望相助組織，以及文化中心、圖書館、國家音樂廳的義工組織。大致上來說，民眾及非營利組織並不只是公共行政組織的顧客，更是公共服務產出的共同提供者，也是服務品質好壞的共同負責者。Rosenbloom（1993）指出，「合產」對政府服務功能、績效及其品質的增進，有相當實際和正面的貢獻，已受到許多肯定；更進一步，「合產」工作經由人與人面對面的接觸，可加強民對其社區的忠誠感。

「合產」的範圍包括政府服務與公共財的提供（provision）生產（production）及輸送（delivery），主要是為建立民眾個人及非營利組織與政府之間的合作關係，雖然此種合作關係的建立，並不排斥企業部門的加入，但是其共同確保「公共利益」，及共同解決公共問題的「非營利」特性仍應強調及維繫，以免合作關係腐化成「圖利私人」或「官商共犯結構」（Gardner，1990）。而「合產」的主要模式，則可分為下列三種¹⁹：（1）政府提供、民間生產，如行政委託或外包。

¹⁹ 傅麗英，1995，「公民參與之理論與實踐——民間教育改革團體的個案研究」，政治大學公共行政研究所碩士論文

(2) 政府與民間共同提供及生產，如共同參與政策規劃與執行。(3) 民間提供、政府生產，如政府銷售。

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「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。

但由於政府部門是典型科層體制的官僚系統 (Bureaucratic System)，在政策的規劃、執行與評估，都需要有不同的單位來負責，都有一定的權責系統，因此吳英明 (1996) 認為會產生兩個問題：一是職權重疊所造成的多頭指揮系統，由於越高層級的行政機關管理的範圍越大，容易與其他對等機關的業務重複，甚至有衝突的情況發生；另外是機關內部溝通的問題，在大規模的機關組織中，人員數量龐大且互動關係複雜，一個人的工作行為不但影響他人，也會被他人所影響，由於彼此互相影響，就必然涉及相互溝通活動；反觀私部門，其體制完全以效率及效果為考量，不但要把事情做對 (Do Thing Right)，也要做對的事情 (Do Right Thing)，若從系統觀點而言，私部門也比公部門更具有開放的系統觀，也容易與環境相結合。在此背景下，公部門與私部門的協力關係會遇到下列幾項困境²⁰：

- (1) 政府機構層級複雜，私部門難以配合或貫穿。
- (2) 協力過程督導、審議太多，消弱競爭契機。
- (3) 公私部門對公共事務認知差距。
- (4) 公私部門害怕被冠以「官商勾結、圖利他人、利益輸送」之名。
- (5) 公私部門資訊具有壟斷性，無法疏通。

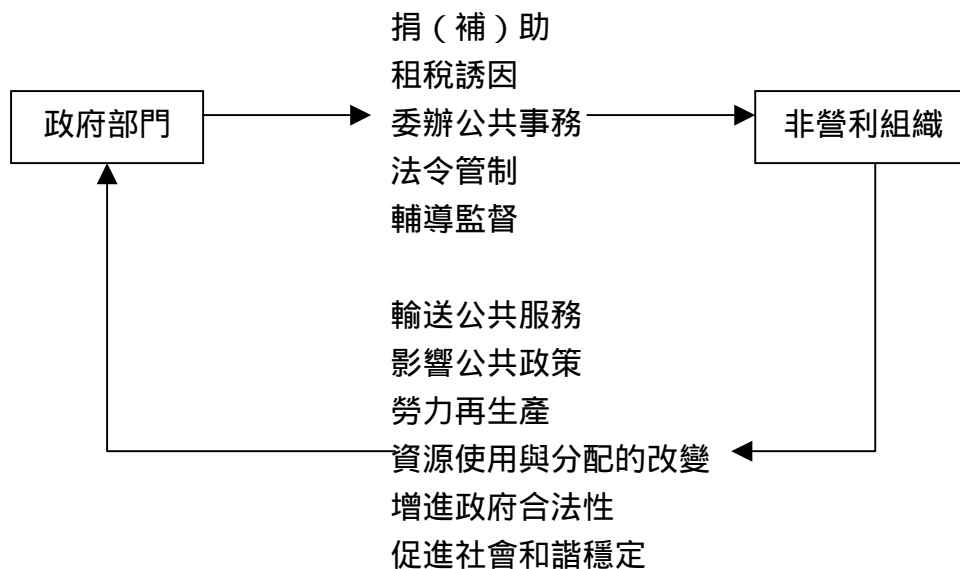
公私部門協力關係的推動是為了有效率的整合社會資源，而社會資源的整合有賴公私部門資源充分的互動，然而政府機關的龐大與層級複雜，所以同一任務

²⁰ 吳英明 (1996) 認為公私部門在互動的過程中，或與因為著要的利益觀點不同，使得公私部門無法形成唇齒相依的工作團隊，更有甚者，複雜的政府機關組織導致權責歸屬的不明確，以及政策倡導不足所造成的執行上的阻礙等等，這些都足以使公私協力的過程無法暢通。

往往由許多不同單位共同負責，造成權責歸屬的模糊與不明確，在公私部門互動的過程中，私部門往往因為此種因素無法在政府機構裡找到適合的專責機構一起共同研商，除此之外，由於政府部門體制龐大，機構與機構之間的交流常常必須藉由繁複的文書往來，制式的溝通方式造成政策的遲延效果，許多具有時效性的決策最後便失去了意義，再者，若私部門與政府間的溝通也必須經由此種複雜的過程，才能達到互動的效果，如此不但降地了效率，並且許多很好的原創性思考也不容易透過公私部門互動關係來推動。除了上述公私部門體制的不同所造成互動的困境之外，兩者對「利益」著眼點的不同也會形成公私部門互動的障礙，不管是主張國家利益優先或人民利益優先，政府都是從大層面的環境來考量，追求全民利益是政府的基本使命，而私部門則是以本身的利益考量為重，如私人企業以追求利潤為使命、非營利組織以促進公共利益為使命，私部門缺乏對總體環境的認知，便很容易與國家的政策產生衝突，如何做好政策溝通與政策倡導的工作，便是政府縮短公私部門認知差距的辦法。

三、「公民參與」下非營利組織與政府之協力關係

誠如前述，如何在非營利組織裡實踐「公民參與」，必須牽涉到公共服務之產出過程，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，公民透過參與非營利組織來加入公共服務的產出過程，才是公民參與政策過程的一種具體可行的途徑，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。因為政府尚需非營利組織對公共事務參與並輸送公共服務；而非營利組織亦需政府之經費補助，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，以避免政府部門官僚體制遲緩、無效率的缺點；而透過政府之監督與補助，亦可增強非營利組織對公平之顧及與整體之效能；有關公民參與下非營利組織與政府行政之運作關係，可以下圖四表示。



圖四、公民參與下非營利組織與政府之關係

(一) 非營利組織對政府行政之影響：

1. 「輸送公共服務」包括志願服務與對公共服務民營化之參與。
2. 「影響公共政策」包括公益團體、社運團體以及「智庫」對公共政策之參與。
3. 「勞力再生產」指的是非營利組織之志願人力，利用其正職以外時間從事志願服務、參與公共事務、增加社會總勞力產出、對社會的貢獻，以及對政府行政的減輕。
4. 「資源使用與分配的改變」是指非營利組織的加入，改變（或更充分的運用）國家資源配置，而非營利組織之社會慈善福利功能，更有促進財富平均分配之作用。
5. 「增進政府合法性」乃指非營利組織含有公民參與之功能，藉由言論自由、集會、結社、遊行等權利的行使，表現了社會各種不同的聲音與需求，追求社會正義等，皆增強了政府之合法性地位。
6. 「促進社會和諧與穩定」亦為非營利組織對政府部門之最大貢獻，因非營利組織本質是道德公民的情操，強調的是愛人、愛社區、愛社會國家的精神，藉由自主、負責的參與、傳播愛與祥和，為社會添溫馨、活力，因此也就能避免社會衝突與不平，而促進社會和諧與穩定。

(二) 政府行政對非營利組織之影響：

1. 「捐(補)助」乃在於促進非營利組織成長與發展，幫助其發揮其功能²¹。捐(補)助制度在我國非但未能達到原有目標，反而出現許多弊端，包括：(1) 補助浮濫。有許多組織不但在成立之初，由政府捐助大筆基金，往後更不斷給予補助，且補助亦缺乏一個明確的標準。(2) 缺乏效率考評。有些受政府捐(補)助之相關非營利組織，不但未能提供政策形成的參考意見，其執行結果也無從追蹤考核。(3) 有些受政府捐(補)助之非營利組織，往往只仰賴政府補助經費維生。(4) 組織雖由政府出資設立，並年年享用政府預算，但民意機關全然無法監督。(5) 有些受政府捐(補)助組織之董事長，即由政府各機關退休要員擔任，使財團法人組織成為酬庸政府要員的民間團體。
2. 「租稅誘因」亦是為鼓勵非營利組織之形成與發展。
3. 「委辦公共事務」乃是政府鼓勵非營利組織參與公共事務，透過委託非營利組織辦理公共服務之輸送、政策方案枝草擬及進行研究計劃等方式，來減輕政府行政負擔並增進行政效能。委辦公共事務所可能產生的弊端，包括：(1) 「假民營、真國營」。表面上是政府將行政業務民營化，但實際上所委辦的非營利組織仍受到政府絕大部分的控制與經營，藉以規避民意機關之監督。(2) 委辦之浮濫現象。政府往往以擴大民間參與為由，使各機關年度預算中所編委辦事項不斷膨脹，但似缺乏委辦之重點與方向。(3) 人情因素影響。政府對委辦對象之選擇可能受到人情因素的影響，進而影響到委辦事務的執行效果。
4. 「法令管制」主要在規範非營利組織，並使其發揮應有正面功能。
5. 「輔導監督」係指政府適當地導正非營利組織之成長，並防患其在發展過程中可能產生的弊端。有關不利非營利組織發展的因素，包括：(1) 基礎不固：包括經費短絀、基金不足、設施缺乏、成員人數太少、成員素質低落等。(2) 制度不量：例如內部規章不夠完善、權責不分、協調溝通管道不暢、人事制度未建立、財務制度不健全等。(3) 凝聚力不足：如成員歸屬感不夠、組織氣候不佳、成員不願承擔責任、會務為少數人把持、甚至有派系糾紛、權力爭執現象。(4) 領導失效：如團體負責人頭銜多、兼職多，致無暇兼顧會務，未充分

²¹ 中國時報，民國 81 年 5 月 24 日，二版。

授權或領導方式不正確。(5) 會務費弛、名存實亡：包括有些團體成立時充滿理想，但過一段時間後即冷卻；有些團體因缺乏領導人才、幹部、經費，致會務無法推動；有些團體因社會潮流已有改變而事實無法活動。(6) 偏離方向。活動違反法令規章或團體章程、活動違反公益團體的本質，或不務正業等問題皆常出現在功能不彰的非營利組織。

非營利組織正因為融合了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，使命代表了組織的責任、公共性與信念，並實際引導著非營利組織的行動，更隱含著非營利組織存在的價值；基本上，非營利組織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，實際上，使命也的確能激發組織成員的認同感，且對於非營利組織公共目標的實踐具有關鍵性的力量，並發揮非營利組織之角色功能。又政府部門對非營利組織之作為與影響，係基於非營利組織在現代國家之角色與功能，因此政府常需要透過各種政策，來促進非營利組織之成長與發展；同時，也需藉由相關法令的訂定、適時的輔導與監督來導正非營利組織之運作，以發揮非營利組織之更大正面功能。原則上，公私協力關係是該異質性組織間有著共同的目標與理想，彼此互相配合產生合作互助的行為模式。在整理相關學者論點後，認為公私部門關係建構應注意的原則亦可援引至推動政府部門與非營利組織協力關係時使用，歸納出政府與第三部門協力關係建構十項原則²²：合法性原則、責任及規範明確原則、民主原則、效率原則、主動原則、可預測性原則、彈性原則、共贏原則、創新原則、最大公共利益原則。

本研究發現綜合上述原則後，正足以突顯政府與第三部門協力的深層意涵乃是民主、合法性的原則保障，共同規劃出所欲的目標、願景，並在彼此責任及規範明確的合作原則前提下，以主動積極的態度及公平、創新、有效率、彈性、彼此互惠的運作方式，來達成最大的公共利益及創造新效益的最終目的，至於政府部門與第三部門該如何才可以建立成功建立伙伴關係？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，

²² 徐宗鴻，2003。

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。

四、非營利組織與政府建立協力關係之可能模式 - 採購與公辦民營

最後，本節將介紹非營利組織與政府建立協力關係之可能模式：採購及公辦民營。

(一) 政府採購非營利組織社會服務的可能模式

文獻上對於非營利組織與政府間可能的關係模式有合作關係、互補關係、契約關係、敵對關係、補充關係等五種，其各種關係已如前述，非營利組織為了實現使命而與政府間的關係愈來愈密切，再加上晚近社會福利服務民營化的趨勢使得福利服務的輸送已漸漸從政府轉移至民間，非營利組織與政府間結構面上會產生的多種互動模式，例如公辦民營、公私協力生產、B.O.T等，由於本文所探討的「永續就業工程計劃」的執行方式，類似於政府以採購的模式購買非營利組織的社會服務，以下將探討政府採購非營利組織社會服務的可能模式。

Kettner 與 Martin (1985) 首先將社會服務的採購概化為兩個模式：市場模式、合夥模式。市場模式是鼓勵受委託者競爭以提高政府與民間社會福利機構的產生，並藉此降低成本與服務輸送的價格。由於合夥模式中包涵了協商 (negotiation) 與合作 (cooperation) 的差異，因此，DeHoog (1990) 又將合夥模區分為協商與合作兩種模式，作為競爭模式的替代選擇，以下將政府採購非營利組織社會服務的三個模式分述如下²³：

1、市場競爭模式 (market competition model)

市場競爭模式的基本邏輯是社會市場中有多個潛在簽約者 (potential contractors)，政府 (買主) 可以就多個供應者中挑選成本最低、品質最好的供應

²³ 黃雲生，1991，「社會福利民營化趨勢中非營利組織之資源依賴與組織自主性 - 以台中市政府老人居家服務之委託為例」，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

者簽約。如此一來，可以用最低價格買到最高品質的服務。在這個前提下，政府應有適當的行政程序，包括：(1) 對所需服務完整的明定 (2) 廣泛的宣傳與推銷的努力 (3) 客觀的得標決定 (4) 客觀的成本、績效、監督程序。市場競爭模式是較符合社會福利民營化的理想方式，然而要達到純粹的市場競爭有三個重要的前提：

1.競爭：有競爭才可能降低成本，提高品質，這是市場經濟的基本法則。所以至少要有兩家或兩家以上的潛在供應者，才可能競爭的效果。供應者太少就沒有選擇的機會。

2.適足的組織資源：一個完整的投標過程是曠日費時的，不論是政府或供給者都應有足夠的資訊、專家、幕僚、計算能力，以完成複雜的簽約過程，以及監督整個執行的完成。即使有許多可能的簽約者，交易成本 (transaction cost) 通常還是很高，因此，組織的資源要充足才足以應付。

3.確定性：政府需要事先知道自己要什麼服務，以及與服務相關的科技、基金數額，否則無法判斷誰是最適得標人。

然而，理想的市場競爭模式並不多見，首先，要再一個固定區域內找到二家以上提供相似的社會福利服務，本來就不容易，尤其是小地方或偏遠社區不但缺乏社會福利資源，也缺乏專家，政府很難找到貨比三家的機會。其次，政府的資源也不見得足夠來管理競爭過程，以及執行監督；再者，小而新的機構常缺乏專家以及行政資源去與有經驗與資金雄厚的機構競爭，凡此在在都限制了供應者進入市場競爭。最後，政府的經驗不足，很難主導市場競爭模式的形成，以及業主不適應經常轉包，而限制轉換簽約者的可能，帶來的後果視簽約者的機會主義。市場競爭的可能性降低，競爭的好處也被抵銷。

2、協商模式 (negotiation model)

如果說市場競爭是招標，協商模式應屬議價。協商是一種共識漸進的決策過程。如同市場競爭模式般，協商模式也要有告知程序，讓那些可能的簽約者知曉，但是，不項市場競爭模式般客觀決定，協商模式的簽約者，除有重大爭議，大都

以上一次簽約者為優先，如果是首次招攬則以興趣較高者為優先。由於政府不一定有明確的委託計劃，因此，提供了一個較好的空間給民間機構去構思服務內容，政府則就其中選擇其所偏好的計劃書，然後進行議價，如此一來，政府與簽約者的地位也比市場競爭模式較平等、友善。雙方在公平、信任、合理的條件下簽訂有利的契約，通常，協商模式有下列三點優勢：(1) 適用於供應者較少的地區。(2) 交易成本較低。因為不需要每個程序都完整的進行，可省下專家、幕僚、資訊、廣告、招攬等作業時間與開銷。(3) 較彈性。適用於契約目標較不確定與複雜的情形下，政府與供應者可以經由協商而訂定較合乎需要的契約。

雖然，協商模式有上述三點優勢，但是也有一些缺失。首先，由於政府仍操控簽約的過程，因此，所需的時間、專家、幕僚等資源仍然不可缺。其次，容易產生官商勾結情事，因為即使有公開的公告程序，通常只是裝飾之用，真正的簽約依據往往是偏好利益優先於客觀的標準。第三，容易淪為政治酬庸，高層政治人物為了競選或友情、黨意等而將委託交由同黨同派，或是利益團體來承包，以報答政治支持。

3、合作模式 (cooperational model)

合作模式是指政府與民間機構建立多年的合作關係。政府與簽約者居於平等的夥伴關係。承包者成為主要的行動者，提供需求評估、計劃、服務方式等決定，而政府雖然負有監控的責任，但是較不根據契約來強迫承包人依約執行，反而是透過資源的提供來協助承包人改善服務績效與克服困難。因此，契約的管理較重視方案服務、案主以及成果，而較不重視過程、程序與文書作業。

合作模式之所以能取代上述兩種模式，是因社會服務市場具有以下三點特性：(1) 較少供應者準備投入服務的生產 (2) 政府的專家與經驗均不足 (3) 未來事件、科技或成功服務方法的變遷迅速、高度不確定性，以及複雜性。在這組織與環境特性下，合作模式創造了以下幾個優點：(1) 強調績效與方案管理。為了能適應變遷與不確定性，合作模式提供一個具備彈性的契約關係，免除了人工限制，複雜的程序，以及避開不切實際的契約。(2) 充分使用服務供應者的服務知識。通常簽約者的專業能力與知識比政府來得優越，因此，依賴專家標準所簽

訂的契約，應是強有力的。(3) 限制機會主義的出現。由於沒有真正的競爭，也就不會引誘投機客來參與投標。同時，基於持續的個人互動，也施加非正式與專業壓力給簽約者，以便完成較佳的成效。(4) 避免因尋求簽約者與轉換新簽約者造成的交易成本浪費。

當然，合作模式也有一些缺失：(1) 缺乏客觀的判準。因為服務提供者並沒有替代者存在，而可能導致對簽約者的錯誤與問題過度容忍；也由於未明訂精確的契約，而難以評斷服務成效。(2) 缺乏競爭者，不怕丟掉契約而流於自滿。簽約者寧可花費較多時間來維持和政府間友善及合作的個人關係，而較不重視提高服務成品質。因此，取悅政府的承辦人成為簽約者的首要工作。(3) 簽約者擁有較優勢的資訊來源，而能掌控或操弄資訊，使政府必須面臨任由簽約者提高價格或降低品質的擔憂。(4) 政治與行政的抗拒，從傳統的管理觀點來看，合作模式的共謀與拔擢性質多於合作與協調，因此，很難被大眾所諒解。事實上，合作模式被誤用的機會也很多。

三種採購模式各有利弊。但是，更重要的是其適用性，如果在資源較豐富的地區，當然採取市場競爭模式較有利。反之，在民間資源較不足的地區，要採取市場競爭模式根本不可能，採取協商模式或合作模式就成了替代的選擇。

(二) 公辦民營

1、公辦民營的意義

「公辦民營」是由政府單位提供民間機構足以運作業務之硬體設施及相關設備；民間機構因免費提供之場地、設施及設備，省下許多開支，可以加強運用現成的民間資源，減少重建新建制所需的成本，可謂是民間與政府雙贏的合作模式。趙俊人（1997）認為公辦民營之主要意涵為「政府退縮」，即政府將經營權與所有權予以分離，政府握有所有權代表著承擔著社會福利與社會服務的最終角色，而將經營權委由民間經營，以藉由市場競爭、提高行政效率、避免行政僵化的缺失等²⁴。

²⁴ 趙俊人，1997，「全民健康保險『公辦民營』之探討」(下)，勞工行政，第110期，P60-61。

公辦民營中，政府的角色十分強勢，政府有參與權非完全放手，移轉的只是服務提供部分，而不是政府責任的移轉，委託民間辦理並沒有否定政府的責任，該項業務是政府本來就該做的，不過政府因業務負荷已龐大，無能力、也無人力來提供某項服務，同時該項業務的營利性很低，可能無法吸引民間私部門參與，因此多是委由非營利組織來做²⁵。基本上，政府與非營利組織合作的意願，更甚於與私部門合作的意願，因為兩者的目的十分相近，而且非營利組織又具有彈性、創造力與公民參與的特性，因此，被認為比政府部門甚至市場部門更能滿足社區民眾的需求。

2、公辦民營的趨勢

公辦民營是未來的一股無法抵擋的趨勢，可以從兩個角度來看：

1. 從政府角度來看：

近年來，政府面臨社會福利預算日益增加，但宥於龐大科層體制之掣制，在人力擴編不易、專業能力不足等困境下，造成各級政府社會福利業務人員嚴重不足，因而有委託民間非營利組織經營之構想，期待民間共同分擔照顧弱勢之重責大任。透過公辦民營，可以邀集民間人力、匯集民間財力、運用民間組織、及善用民間智慧等。

2. 從民間角度來看：

民間非營利組織與團體，在經濟蓬勃的環境中成長，愈有能力來參與社會服務工作，承攬政府社會福利服務，漸與政府形成伙伴之合作關係。再者，非營利組織有專業性服務功能，可滿足特別案主需要；非營利組之服務比政府部門更有彈性，較能推動創新方案；更可以激發公民參與，提昇社會風氣；更重要的是，增加消費者選擇性與方便性。因此，多鼓勵民間積極參與社會福利服務工作，以使服務選擇多元化，並提昇服務品質、減少政府的介入，已逐漸成

²⁵ 公辦民營中大部分是採取將經營權外包的型態，這是民營化的一種，不過卻與 BOT 有所區別，所謂 BOT(Build-Operate-Transfer, 建造 - 經營 - 移轉) 是一種積極讓民間參與公共建設的方式，由民間團體透過政府之合約關係，投資興建公共建設，於興建完成後，由政府以特許方式交由民間經營一段時間，作為其投資之報償，經營期滿後，民間團體再將設施資產交還給政府的作法。例如高速鐵路、停車場的興建。

為社會福利服務的趨勢。

3、公辦民營對非營利組織的影響

1. 財源的依賴與排擠效果：

政府公辦民營政策之積極意義，即是提供非營利組織更多的財源機會，特別對處於財政危機邊緣的組織，不失為一良機，甚至是政府對小型組織與新組織的一種扶植；但也由於契約化的競爭市場運作方式，釀成法定財源充滿著不確定性。當志願組織擁有愈多政府經費，進一步甚至會影響到其他非法定財源的取等，例如捐款，因為捐款人可能會認為應將錢捐予其他資源缺乏之機構。另外，政府經費常具不確定性和高度嚴格性，這種財務依賴將產生機構功能的不可預測性，這並不利於組織的生存。經費固然是維持組織生存的現實條件，但非營利組織如何衡量金錢的價值，以降低組織受財源的影響程度。因此，民間機構應盡量使機構來源多元化，以減少對政府的過度依賴。

2. 使命的維持：

許多的非營利組織從政府部門得到大筆的資金，而這些政府單位也在這些機構上加諸許多的規則來限制資金的使用，使得非營利組織受到政府部門的影響，然而回溯非營利組織最初的使命，即是服務那些被國家安全網所遺落的弱勢族群，如今因為契約關係的影響，促使非營利組織游移在組織使命與契約諾成之間，甚至完全在契約的規則下喪失其原有性格，漸漸屈服在政府部門的法令規範之下。我們知道非營利組織最重要的特色在於其「使命」，使命代表了組織的責任、公共性與信念，並實際引導著非營利組織的行動，更隱含著非營利組織存在的價值，使命與非營利組織的關係，猶如利潤與企業般的緊密結合；基本上，非營利組織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，

3. 自主性喪失的危機：

由於非營利組織在契約之下似乎已被政府所有，而非只是單純接受補助款而已，而且契約中的種種要求和規定若過度要求且不適當，則對於組織的投入無非是一種浪費；同時，既定的服務項目，也顯現出政府由上而下的服務控制

方式，更限制其自主創新的能力，因此，非營利組織可能會面臨契約與自主性使否能並存的兩難。而除了自主性的部分外，許多的實證研究發現，在購買服務契約的制度運作下，民間福利機構還出現了創新性的降低、科層化的出現、服務的支離破碎、不連續、低品質呈現等負面影響。對於民間非營利組織而言，接受了政府的委託案之後，由於忙碌於介入公私合營的圈子，而失去原有為福利辯護的角色與立場，造成角色上的混淆與衝突。

針對參與公辦民營對非營利組織可能造成的影響，林萬億建議民間可採取以下五種策略，來對抗不願見到的影響²⁶：(1) 使機構資源來源多元化，以減少對政府的依賴。(2) 採取行政服務聯盟來提供專業的服務。(3) 拒絕簽約。(4) 抗議或遊說政府，以創造一個合理且必須的標準規範。(5) 須以符合組織的使命，才接受政府的補助。

第五節 我國非營利組織的發展現況

一、非營利組織發展之「台灣經驗」

顧忠華(1999)在其對台灣非營利組織發展研究中表示無論從世界史或社會科學的角度來看，台灣過去五十年的發展經驗，都具有高度的複雜性與獨特性，必須視作一個包含眾多脈絡的「歷史個體」來對待，在這些脈絡當中，政治、經濟、軍事等因素常被研究者賦予類似「自變項」的地位，尤其在有關解除戒嚴之理由的論述中，政治領導者的意志、經濟富裕程度的提高、兩岸關係的緩解，較普遍被認為是直接或間接導致解嚴的原因。至於社會面的因素，多集中對社會運動現象及「社會力」概念的探討，但真正代表「社會力」的，不是一般營利性的企業組織，而是具備有社會主題，以「改革」自許，並採取持續之「社會運動」方式進行的民間團體。民間的「社會力」要經過長期孕育，才有可能形成對「政治力」和「經濟力」發生制衡作用，意即「政府」、「企業」與「第三部門」鼎足

²⁶ 林萬億，1997，「購買社會服務契約的管理」，社區發展季刊，第39期，頁66-67。

而三的模式，「第三部門」既包括「非政府組織」，亦涵蓋「非營利組織」²⁷。

我國非營利組織的興起，約可溯及十餘年前，由於戒嚴令的解放與政治民主化的推動，社會環境多元發展，民間社會力得以綻放，在憲法恢復人民結社權的保障下，民間團體便如雨後春筍般成立，其中特別是非營利組織；因為社會的多元發展，民眾需求日增，在公私部門之外，非營利組織肩負起主動提供服務、積極建設健全社會的責任，從社會福利、文化教育、醫療保健、環境保護、乃至於公共政策，非營利組織都扮演了重要的角色，形成所謂的「第三部門」(the third sector)「非營利部門」。以下便介紹解嚴前後非營利組織在台灣的發展經驗²⁸：

(一) 戒嚴時期對結社自由的限制與壓抑

我國憲法第十四條明文規定：人民有集會結社的自由。但是在戒嚴體制下，該項基本人權和言論自由一樣，遭到諸多不合理的限制，大為降低了社會成員自我組織的意願和機會。早在 1942 年，國民政府便頒布「非常時期人民團體組織法」，對人民結社有種種束縛，採用嚴格的「許可制」再加上直接的行政監控，試圖達到不鼓勵人民結社的最大「預防」效果；即使人民依法組成社團，可是依戒嚴法第十一條第一項規定，在戒嚴地域內，最高司令官得停止或解散人民之結社，因此憲法的保障形同具文。若進一步分析戒嚴時期的人民團體型態，政府既然是以預防式的「特許」心態來看待人民的結社行動，便會利用各種「統治技術」，扶持親政府或執政黨的團體，打壓「忠誠度」有問題的組織。除非有特殊的黨政關係（例如「救國團」在經營學校假期活動上的特權壟斷），或是國外勢力為後盾（例如所謂四大「國際性社團」青商會、扶輪社、獅子會、同濟會），一般人民團體的組織發展都會受到限制與壓抑。

(二) 解嚴後民間「社會力」的綻放

台灣在一九八〇年代，面臨若干政治與經濟結構上的重大變化，包括兩岸軍事對峙情勢趨緩、大陸的改革開放政策製造出兩岸貿易的機會，而台灣內部的民

²⁷ 顧忠華，1999，「公民結社的結構變遷——以台灣非營利組織的發展為例」，台灣社會研究季刊第三十六期，頁 123-145。

²⁸ 整理自顧忠華（1999）「公民結社的結構變遷——以台灣非營利組織的發展為例」一文。

主化、本土化要求也逐漸普遍，執政黨不能不有所因應，經過了一連串的法令修訂，各種潛伏已久的組織能量一一湧現，除了循合法管道申請成立的人民團體或財團法人之外，剛開始並出現不少「社會運動」的新興動員模式，將社會中的衝突與矛盾突顯出來。到了 1992 年左右，政府進一步修訂「動員戡亂時期人民團體法」並更名為「人民團體法」，許多曾發起過街頭社會運動的團體，紛紛轉型為正式的非營利組織，無論是勞工、農民、婦女、殘障、原住民等涉及「身分」或「福利」的運動，或環保、都市、社區、教育改革、司法改革等「議題取向」的運動，都朝向「機構化」發展，進一步整合到現行體制內；我們或許可以說，解嚴使得社會秩序回歸「正常」，此時社會成員的結社目的，主要在滿足愈來愈多元的不同需求，社會運動若執著於集體行動的模式，不設法轉型為非營利組織，很可能無以為繼²⁹。換言之，解嚴後「社會力」的綻放，此時國家的社會控制手段，也不必再以高壓及恐怖的手法為之，而非營利組織則愈來愈尋求與體制合作，如承辦各項「公辦民營」的福利及教育措施，或參與政府各部會之法案起草工作，這些在西方國家行之有年的制度，在今天的台灣亦成為一股潮流。

劉阿榮（2002）以戰後台灣的歷史發展為主軸，參考政治、經濟、社會變遷的實際歷程，提出威權時期、威權轉型與民主化階段、2000 年政黨輪替迄今，三個不同階段非營利組織的變遷情況。首先，台灣非營利組織的變遷，大抵是經歷『量變』到『質變』的歷程。威權時期基本上非營利組織並無太大的自主性與發展性，太多依附於黨國體制或受其認可而存在。威權轉型期間民主化歷程中，社會力勃興，社會運動與政治運動合流，非營利組織的「量變」表現在數量增加與種類多元；但政黨輪替後則出現「質變」、經費的「困窘」等情況，最後，非營利組織在「社區化」、「全球化」、「資訊化」、「聯盟化」等主要趨向的引領下，發展出現新的主軸化，這些新主軸正是目前乃至未來台灣非營利組織的方向和挑戰。在全球化的浪潮下，台灣非營利組織也必須與國際非政府組織（INGOs）有著密切的連結及互動，同時也要與在地化的社區建立起良好的互動機制，相互支援配合，唯有「全球化」連結與「在地化」的落實，才能提供未來的發展契機。

²⁹ 社會運動轉行為非營利組織，牽涉到諸多因素，若以「資源動員論」來解釋，這意味者社會運動欲「永續經營」時，必須藉固定的組織來改善其物質條件，而無法持續以群眾運動的形式集結資源，這些轉型成功的例子如殘障聯盟、環保聯盟、婦女新知、崔媽媽租屋中心等。

綜觀上述，非營利組織對政府部門而言，既扮演建言者、支援者角色，又受政府的管理乃至經費挹注；而對企業部門，既受其贊助，亦可能因為「公益」而與企業「私利」相抗爭；對於社會大眾則是支持、服務，又受贊助與支援的關係。

「台灣經驗」顯示在解嚴之後民眾為了對應政治與社會變遷的局勢，朝向結合民間資源，成立非營利組織的方向，來取代、填補國家的角色，自行解決勞工、農民、婦女、殘障、原住民等涉及「身分」或「福利」，及環保、都市、社區、教育改革、司法改革等「議題取向」等實際問題，作為政府部門以外之集體性財貨與服務之供應者，此階段可以「政府失靈理論」的論點來解釋。而晚近非營利組織尋求與體制合作，如承辦各項「公辦民營」的社會福利及教育措施，或參與政府各部會之法案起草工作，以及針對政府行動的轉變和多樣性，在公共服務的輸送上必須仰賴非政府機構的趨勢，這階段則可以「第三者政府理論」的論點來解釋。綜上，本研究發現非營利組織在台灣的興起，可以從「政府失靈理論」或「第三者政府理論」來解釋，非營利組織的發展除了激發出社會成員的公民意識，亦在「公共領域」及「公共服務」的輸送上扮演了重要的角色。

二、我國非營利組織發展的本質

(一)「量」的增加

1980 年代之後出現的非營利組織部門，見證了台灣經歷經濟發展與政治自由化所帶來的民間社會重組過程，若是以組織的型態來分的話，非營利組織又可分為以會員為核心的「社團法人」組織，以及以基金會為構成核心的「財團法人」組織，前者的數量至 1996 年為止是 11,788 個，相較於 1996 年的數量增加成倍數計算，除了社團法人的蓬勃發展外，公益性財團法人的迅速成長亦是台灣人民結社組織成長的另一項顯著特徵，根據喜馬拉雅研究發展基金會的統計資料顯示，後者的數量至 1997 年為止已達到 1595 個，有七成半以上的基金會是在八十年代以後才成立的。

正因為解除戒嚴的關係，人民的思想言論與社會活動獲得了開放與抒解的管道，再者，因為新修訂「人民團體法」對於人民組織團體的方式有較合理的規範，在成立組織的名義與宗旨或數量上已不在如戒嚴時期般地限制，故自 1988 年以

來，人民團體中的社會團體，無論是全國性組織或是地方性組織，在數量上都有非常驚人的成長，例如 1988 年台灣剛戒嚴時，全國性社會團體的總數是 821 個，到了 1996 年時，已經成長至 2,456 個，幾乎增加了將近三倍，地方性團體在 1988 年時總數有 5,278 個，到了 1999 年時數目已經增加至 12,030 個，意即在此十二年間，地方性社會團體增加了 2.27 倍（蕭新煌，1999、官有垣，2000）。顧忠華（1999）指出這種結社趨勢的成長更彰顯了台灣人民結社的「結構變遷」，並從許多八 0 年代興起的社會運動團體至九 0 年代紛紛朝向「機構化」轉型的趨勢，導論出社會成員的結社目的也更多反映在以滿足日趨增加的多元與不同的需求上，社會力的蓬勃發展乃是不爭的事實。

（二）「質」的多樣化

誠如前述，自 1980 年代以後，台灣的非營利組織不僅在數量方面成長驚人，在品質方面也有重大的變化，呈現多樣化與多元化的趨勢，許多新的非營利組織的興起都是針對新的社會政治變化情勢需求而設立的，例如：江明修（1999）在觀察台灣非營利組織發展歷史後，歸納出基金會在台灣的六種類型：

- （1）由政府捐助成立的財團法人基金會。政府機關為了達到某種特殊目的，往往以國家財務捐助成立基金會以執行政府的事務，一方面規避立法院預算的監督，另一方面人才的任用可以不受公務人員法規的限制，例如：華航基金會、海峽交流基金會、國家文化藝術基金會、各縣市文化基金會等。
- （2）政治性、政黨或個人累積政治資源的工具。例如：達賴喇嘛西藏宗教基金會、福爾摩沙基金會、青年發展基金會等。
- （3）慈善救濟、社會福利為宗旨的慈善福利基金會。例如：佛教慈濟慈善事業基金會、佛光山慈悲社會福利基金會、法鼓山文教基金會、伊甸社會福利事業基金會、中華兒童福利基金會、行天宮文教基金會。
- （4）重大社會事件所成立的文教基金會。例如，靖娟兒童安全文教基金會、白曉燕文教基金會、彭婉如文教基金會等。
- （5）企業財團回饋社會而成立的文教基金會：例如，致福感恩文教基金會、洪建全教育文化基金會、富邦文教基金會、東元科技文教基金會、吳尊賢文教公益基金會、金車教育基金會、張榮發基金會、信誼基金會等。

(6) 針對專門議題的基金會。例如，董氏基金會、消費者文教基金會、婦女新知基金會、二十一世紀基金會（智庫）、新世紀文教基金會（智庫）等。

其中，值得一提的是由於宗教團體可依不同的法規而出現不同的組織形貌，宗教團體在 1988 年至 2000 年間成長了 17 倍有餘，正反應出台灣人民對於宗教信仰的高度接納與熱衷於參與宗教事務，宗教團體往往也能展現其高效率及發揮其撫慰人心的功能，例如慈濟在 921 災變中展現的高度整合力。

(三) 我國非營利組織面臨的問題：以基金會為例

蕭新煌(1999)指出兩個社會脈絡可用來解釋八〇年代以來台灣非營利組織的成長與變遷，首先是短期有利的政治因素，例如解除戒嚴後許多曾發起過街頭社會運動的團體，紛紛轉型為正式的非營利組織，其次為長期社經發展的背景，例如教育的普及強化並且喚醒了社會的意識，經濟發展所累積的富裕讓人們更加注意社會與政治的改革。

但是，我國非營利組織並不會因為「量」的增加及「質」的多樣化等因素下呈現出完美的發展輪廓，蕭新煌(1999)更進一步指出台灣非營利組織所面臨問題：

(1) 非營利組織內部的改革：

非營利組織的領導模式必須更民主化，設立理事會或董事會必須更有效率，除了要避免組織的停滯發展外，更需要設法促進組織的革新，此外，非營利組織必須提高其本身的責任感外，也要設置社會的監督機制。

(2) 提升非營利組織管理的品質與增進專業化的程度：

許多非營利組織缺乏專業人才來管理組織的運作與規劃未來的發展，反過來說，人力資源的不穩定和缺乏制度用以提升管理人員的素質，便是台灣非營利組織所面臨的第二個問題。

(3) 財政來源的不穩定：

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。

平心而論，我國非營利組織發展的本質仍有瑕疵不盡完美，例如我國基金會到八〇年代後發展開始趨向多元化的現象，基金會的出現便是基於社會互賴的自覺，集結民間力量與資源從事公益性事業，許多公益性的服務工作，並不易透過市場機能由民間企業來提供，政府的注意力也不適合從事，因此便需要非營利組織來擔任此項任務，基金會的大量增加便反應出社會的確有這方面的需求。但是，基金會的水準往往是參差不齊，許多基金會的組成往往也並不是基於非營利組織本身具「公益性」的使命。蕭新煌（1999）指出台灣非營利組織的特色並不在於相關法律規定，而是在實務操作上，許多台灣的社團與基金會便是在非常特殊的情形下成立的，基於共同的理念而欲組織成民間社會組織，照理說成立社團應該是最簡單可行的途徑，但是許多人卻成立基金會，這背後的原因是他們不希望成立社團後，因為有太多的會員而失去對該團體的控制，另外一個現象是，基金會的實際運作跟社團並沒有很大的差異，因為大部分的基金會並不是「經費捐助單位」，而只是營運型基金會而已，最後一點，許多宗教團體、學校、醫院與藝術團體也都成立基金會，目的就是去享有稅法上的優惠，但這在法律上仍有爭議。

江明修（1999）從「租稅優惠」及「政治性」兩方面來探討台灣基金會所存在的問題。在「租稅優惠」問題方面，由於我國對於基金會享有免稅優惠，所以使得基金會淪為企業避稅的工具，或藉由基金會名義來從事營利的商業活動，但是主管機關限於人力等因素，對於違規基金會時常抱著只要能改就好的心態處理，既無對基金會施以罰則規定，又不輕易施以停業、取消資格、強制解散等處分，要如何有效地規範「脫軌」發展的基金會呢？在「政治性」問題方面，許多政府附設之基金會成為民意機構（立法院、議會）及監察單位的監督管理死角，並用以安排人事或消化預算，例如常出現的政府高官退休後酬庸現象；另外，有些基金會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；官有垣（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。

