

第三章 在推動青少年休閒營隊上非營利組織與政府的關係

非營利組織與政府間的互動多反映在財務與法律兩個層面(Coble, 1999, 引自陳怡平, 2000:13)。前者明列於政府的預決算中，後者則明訂於各層級的法律規章中。本章共分三節，第一節為國內非營利組織與政府之互動，第二節是政府在推動青少年休閒活動的情形，第三節是小結，以說明政府在推動青少年休閒營隊上的角色及與非營利組織互動的關係。

第一節 國內非營利組織與政府之互動

茲就以從政府管制情形、經費或服務的主導權、部門層級架構、動態互動關係及互動型態演變等五個面來探討政府與非營利組織的互動關係。

壹、政府管制情形

Wolmam & Leadbur 將政府與民間互動的各種型式依政府最放任至管制最嚴的情形，加以分類成常見的七種型式(吳濟華, 1994:3)

- 一、自由放任式:此類形式的公部門允許私部門追求其活動並儘可能減少政府的干預(包括法規、管制等)。易言之，政府部門認定自由放任的方式，將產生最大的社會淨效益。
- 二、民營化形式:公部門將其功能、角色、經營權或所有權，部份或全部轉移給非政府部門的一種合法的行動作為。運用競爭的機制促進經濟效率及效能。
- 三、倡導促進式:意指公部門藉提公共設施及勞工教育與訓練等之配合措施，以促進民間部門的發展；此形態乃假定都市條件的改善可以有效吸引民間部門的經濟活動。
- 四、政府與民間夥伴式:指公部門以夥伴形態合作達成彼此互利、彼此同意相互簽訂權利與義務的規範，並為共同目標而

努力。

五、誘因誘導式:公部門提供私部門誘因，誘導私部門配合公共目標的達成，其與夥伴關係不同，因政府與非營利組織並不具有彼此的目標，私部門只在追求利益的同時配合公共目標的達成。

六、法令管制式:公部門採取規範與管制私部門的行為，俾其行為與公共目標一致。

七、政府所有式:其本質上是民營化形式的相反形態，即公部門負擔並執行原應由民間部門執行的所有業務。

經由上述 Wolman & Leadbur 之分類模式，郭昇勳(2000:41-45)進一步以政府與民間的發起機制與運作機制作分析的介面，將政府與民間的類型作以下分類表:

一、發起機制:從政府直接介入到民眾自發參與，係指政府與非營利組織進行合作之前，由政府或民間發起，抑或混合二者共同發起，有可能是政府直接提出，由上而下，參酌民間各機關團體或個人，而予以建構彼此的關係(國家中心論);抑或由民間透過民眾參與的形式與管道，由下而上，尋求政府部門的支持與合作，進而型塑政府與民間的關係(社會中心論)。因此，就建立政府與民間合作關係的發起機制而言，乃是一種從政府介入至民眾參與的連續光譜狀，依不同的政府與民間合作形態類型而分布在光譜的兩端之間。因此，就政府與民間合作的發起機制而言，乃是在政府與民眾參與之間的混合方式，依不同的類型而有不同的程度組合。

二、運作機制:從政府介入運作到場自由運作，係指政府與非營利組織合作關係之運作時，其所倚靠的是透過市場經濟之自由運作、還是透過政府國家機制強勢運行，抑或混合二者而成。

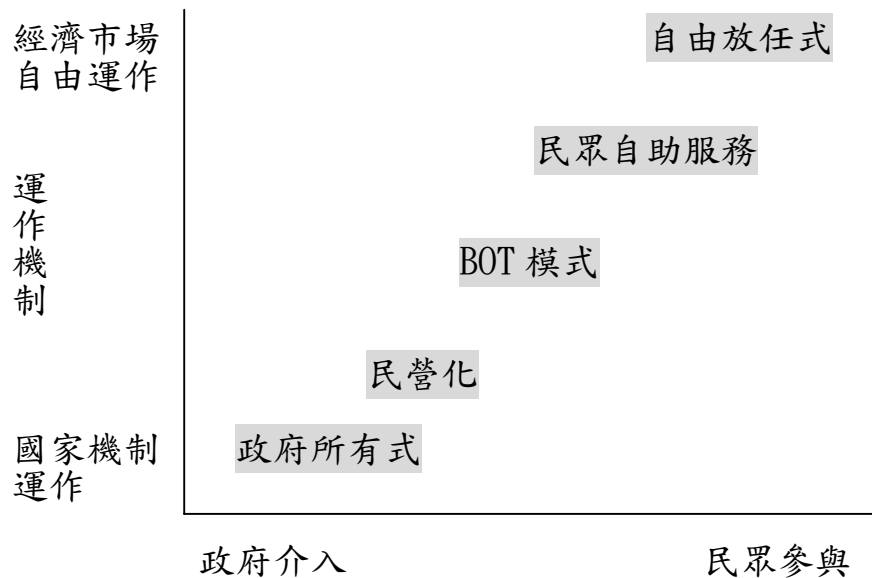


圖 3-1:公私部門合作關係分類圖
資料來源:郭昇勳, 2000:43

貳、經費或服務主導權

Gidron etc. (1992:16-20)認為非營利組織與政府的關係模式可從兩個層面加以區分，一是「服務的財務與授權」，二是「實際的服務輸送者」，並依此而發展出四種與非營利組織的關係模式。如下表所述：

表 3-1:政府與非營利組織經費或服務主導權互動關係模式

	模式			
功能	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

資料來源:Gidron, Kramer and Salmon, 1992:18,
轉引自陳怡平(2000:13)

- 一、政府主導模式(Government-Dominant Model):即政府扮演掌握經費提撥與服務提供的雙重角色，此乃一般社會大眾在概

念上所認為的福利國家，然而在此種模式下，並不指涉為「福利國家模式」，因為福利國家在社會福利所涉及的層面應是由最低層次到最高層次。故對於那些非營利組織不願或無法提供的福利服務項目，必須由政府擔任最終的角色，政府部門可透過財稅體系與政府基金，來輸送服務對象所需的資源與服務。

二、雙元模式(Dual Model):即政府與非營利組織各自提供福利服務的需求，兩者間並無經費上的交集，而是處於平行競爭的範圍上，同時由政府及非營利組織廣泛的包含資金及輸送人類服務，但每個有其不同的明確範圍，此為「Dual or Parallel-Track Model」，採取兩種不同的形式:第一是非營利組織可以補足政府提供服務的不足，輸送同樣服務，但這些顧客是政府未普及到的。第二是非營利組織可以完全自行設計服務方案提供給服務對象。雙方各有其自主性存在。

三、合作模式(Collaborative Model):典型地由政府提供資金，非營利組織實際負責服務的輸送。這種模式廣布在美國，關鍵在於非營利組織是如何與政府部門形成合作。兩者關係為何，就理論上而言可區分為兩種關係(溫信學，1997:20-21)，第一是「共銷模式」(Collaborative - Vendor Model)，即非營利組織是承攬政府部門所交付的福利服務，兩者共同推動政府的福利政策，政府部門扮演上游的福利決策角色與經費資源的供給，非營利組織則擔負下游執行者的角色，直接面對服務對象的需求。相反的，非營利組織不是管理計畫就是透過政治過程去發展，這樣的一個情況稱為「夥伴模式」(Collaborative - Partnership Model)，即非營利組織與政府部門可服務內容、範圍源配置、服務輸送等層面，共同討論研商，故非營利組織不僅止於扮演直接福利服務的角色，並且可以發揮其影響力來參與政府對社會福利

的決策。

四、非營利組織主導模式(Third-Sector Dominant Model):在此種情況下非營利組織同時扮演著資金提供和服務輸送的角色。這個模型是對抗政府將社會福利的供應不是意識形態就是宗教的理由，或是沒有廣泛的接受到需要提供的服務，因此，這個模式的最重要的特性(溫信學，1997:20-21)，是在於享有足夠的自主性，可以彈性的發展創新服務，並且可針對特殊性服務對象的需求，做出快速的反應與提供。

參、部門層級架構

吳英明(1996:18-22)將政府與非營利組織間的互動模式依部門層級架構分為垂直分隔、水平互補及水平融合三種互動模式。

一、垂直分隔互動模式:此種政府與非營利組織互動模式以公部門作為上層主導指揮，私部門則處於下層配合及服從的地位。私部門的活動在公部門所架構層級組織下做有限度的發展，私部門發展的同時也是被用來支持公部門政府的政策。

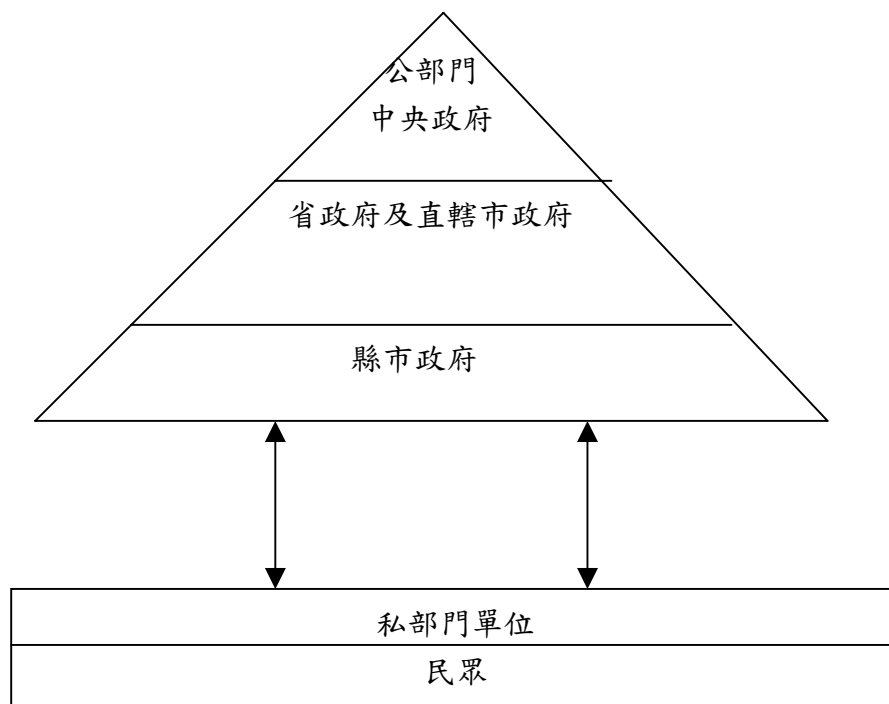


圖 3-2:公私部門垂直分隔互動模式

資料來源:吳英明，1996:19

二、水平互補互動模式:公部門認知自己的有限性而尋求私部門做互補性的支援，此模式下強調政府與非營利組織互相依存配合的程度增加，非屬公部體系下的附合體，公部門雖較處於主導地位，但非具有完全指捕或控制權，私部門也非完全處於服務或無異議的地位。

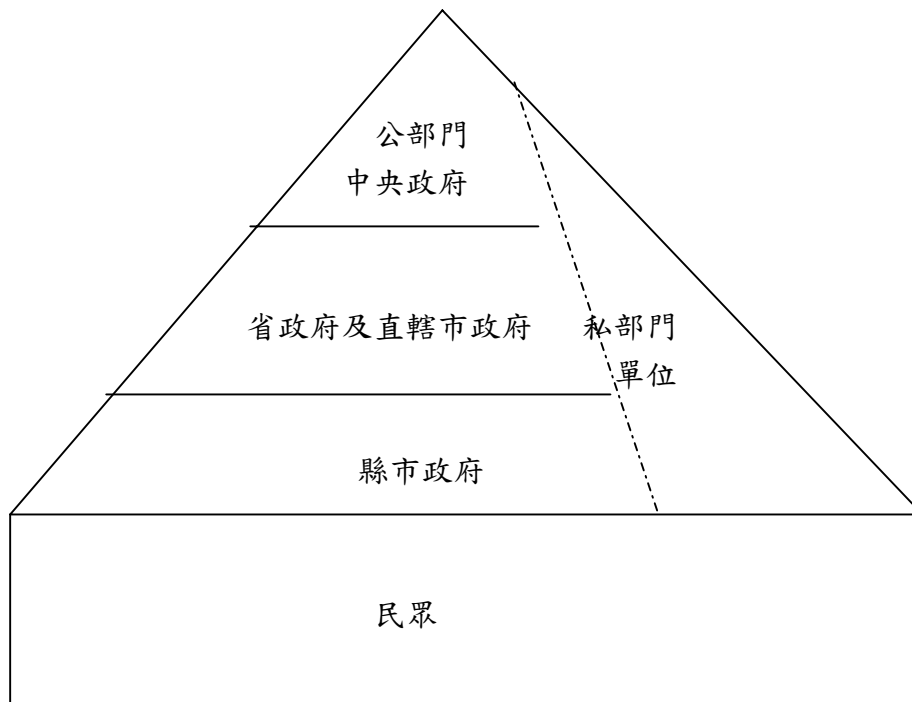


圖 3-3:公私部門水平互補互動模式圖

資料來源:吳英明，1996:20

三、水平融合互動模式:公部門與私部門為水平式鉅齒融合的互動關係，從傳統的「指揮-服從」、「配合-互補」轉化為「協謹、合作、夥伴」的平等關係，政府與非營利組織彼此分責任與共創利益。

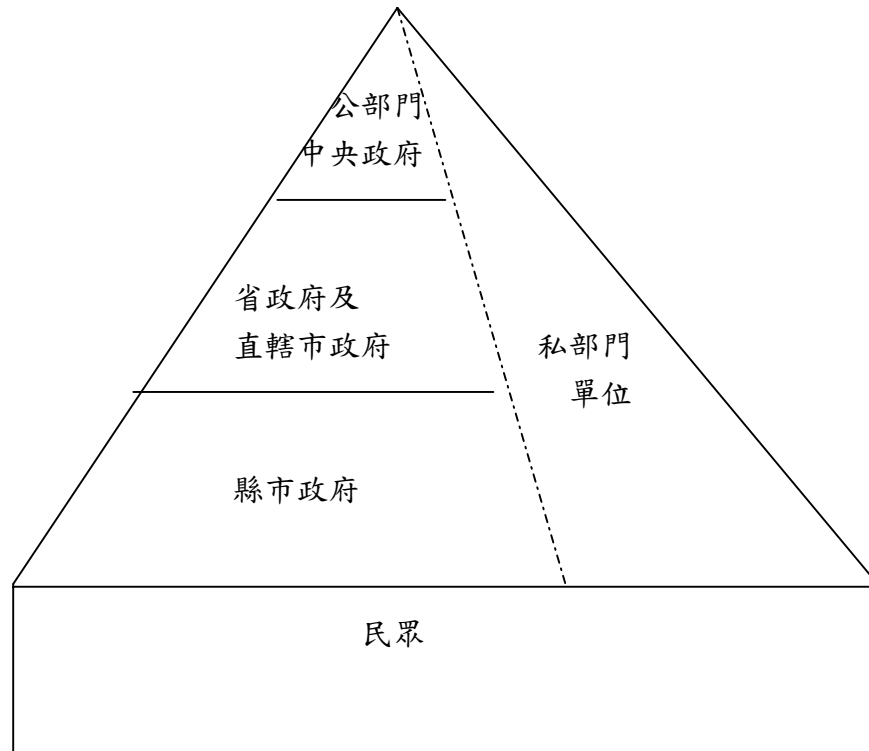


圖 3-4:公私部門水平融合互動模式圖

資料來源:吳英明，1996:21

肆、動態互動關係

Kuhnle & Selle(1992:28-31)以「溝通往來程度」與「財務依賴與控制程度」兩個面向提出另一種分類方法，用此二面向做為政府與非營利組織動態關係的區分依據，將兩個關係區分為「整合依附型」、「分離依附型」、「整合自主型」、「分離自主型」

四種類型。而所謂「溝通往來程度」面向即指非營利組織與政府間的互動關係中，溝通的方式與頻率、及接觸層次，溝通往來密集則雙方的關係密切，反之，則否，密切與否，與長期的政治傳統與文化有長遠的影響，而在物質資源上有較強的關聯，並不代表彼此的想法會雷同，換言之，「物質上貼近不代表意識型態的貼近」。

「財務依賴與控制程度」面向即指非營利組織是否可以獨立運作於政府之外，提供直接服務的機構在政府的法令規章及資源供給下，其服務品質是否受政府影響，甚至專業受到干擾的程度。

表 3-2: 政府與志願服務組織動態互動關係模式表

		溝通往來程度	
		親密	疏離
財務依賴與控制程度	依賴	整合依附型	分離依附型
	獨立	整合自主型	分離自主型

資料來源: Kuhnle & Selle, 1992:30

- 一、整合依附型: 非營利組織與政府間的溝通頻繁，且非營利組織在財物與法規上同時受到政府相當程度的依賴與控制。
- 二、分離依附型: 非營利組織較依賴政府政府財物的供給，且在法令規章上，受到相當程度的約束，其與政府間的互動並不頻繁。
- 三、整合自主型: 兩者間互動密切，但非營利組織在財物上，並不依賴政府，政府的法規控制亦不致影響組織之自己主性。
- 四、分離自主型: 非營利組織不僅和政府互動少，在財務與法規上，亦不受其影響，組織擁有極大的自主性。

伍、互動型態的演變

游育祺(1994:104)就政府與非營利組織互動型態的演變做介紹，由早期的抗爭團體型，持續進步為決策諮商型、創造利益

型、功能互補型、最後的理想階段為全民政府。而我國現處於協力夥伴階段，正朝理想階段-全民政府邁進。

表 3-3: 互動型態的演變表

	政府非營利組織互動型態	政府角色	民間角色	特色
政府治理：民間配合階段	抗爭團體型	直線命令控制型政府	環保抗爭團體為主	爭取自己身權益
協力夥伴階段	決策諮商型	督導型政府	民間智庫為主	反應人民意見
	創造利益型	開放型政府	企業為主	借重私部門智慧
	功能互補型	企業型政府	第三部門為主	小而強的政府單位；豐沛而自己治的民間團體
理想階段	全民政府			建立地方自己治與真正的民有、民治、民享的進步社會

資料來源：游育祺(1994:104)

從以上非營利組織與政府間的互動關係依政府管制情形、經費或服務主導權、部門層級架構、動態互動關係及互動型態演變等個面向，可區成多種樣貌，有政府所有式、民營化式、雙元模式、合作模式、垂直分隔互動、水平互補互動、水平融合互動、整合依附、整合自主、抗爭團體、決策諮商、創造利益、功能互動等型式。

但在推動青少年休閒營隊上，非營利組織與政府的互動模式，應較為單純，因為非營利組織可能因組織使命、宗旨，本來就有在推動青少年休閒營隊活動，與政府的互動型態，也可能會影響非營利組織

推動青少年休閒營隊的質與量，所以非營利組織在推動青少年休閒營隊上與政府的互動關係的型態比較類似於合作模式、水平互補互動模式、整合自主型、屬於協力夥伴階段的決策諮商型。

第二節 政府推動青少年休閒活動的情形

我國並未有一個專責推動青少年休閒活動的政府部門，但與推動青少年休閒活動的相關政府部門有教育部、體委會及青輔會等部會，惟這些部會並未有跨部的連繫與整合的機制，以致於長久以來常造成個自為政，資源無法有效的運用的情形。

行政院八十三年四月六日台八十三法字第一一六三三號核定「預防少年兒童犯罪方案」，其中第四項明訂應「推展青少年及兒童休閒生活輔導」包括：各縣市政府應運用現有資源，規劃增建少年及兒童休閒活動設施。其次，培育少年及兒童休閒輔導人員，並結合各機關、學校、民間社團規劃辦理青少年及兒童休閒活動。(黃金柱等，1999:63)

依據法務部之反毒報告書(1996)指出，教育部以辦理青少年籃球、排球、棒球、壘球等項目之運動聯賽為主，並補助參加學校購置器材、參賽所需交通、膳宿經費之方式，激勵學校組訓參賽。並透過高級中等學校體育總會、省(市)教育廳(局)、縣市中、小學體育促進會辦理假期青年體育育樂營。另為將休閒觀念、知識編入國中、國小教材以利推廣休閒活動，其辦理情形如下：

一、新修訂發布國民小學課程標準中「輔導活動」科排定一至六年級教導兒童如何妥善安排、運用休閒生活及計畫假期生活等；「團體活動」科排定中年級，教導兒童培養善用休閒的習慣與態度；「社會」科教導學生休閒的重要性及應有的態度。

二、國民中學課程標準中「家政與生活科技」、「童軍教育」、「輔

導活動」等科教導國中學生休閒的重要性及學習技巧。

三、委請幼獅文化出版公司編輯出版高中人文社會學科叢書，培養學生充實正當休閒生活知能，建立正當休閒活動觀念。

青輔會自 83 年起結合大專院校、民間團體、社教機構和教育行政主管單位，積極籌畫，培養青少年正確休閒觀念與習慣，擴大其學習領域與生活體驗，促進其自我成長。在 84 年，計「平時社區休閒服務隊」48 隊，寒暑假規劃辦理青春學苑、青春少年活動營、青少年休閒研習班及國中育樂營等活動，計 93 梯次，七千餘名國中青少年參加。至 92 年，結合民間團體辦理暑期青少年休閒活動營隊，計有 299 梯次，2 萬 3 仟餘名青少年參加¹。

交通部觀光局於國家風景區內，已興建多處休閒據點如龍洞灣海洋公園、磯崎海水浴場等，及瑞穗露營區、金沙灣等十處休閒據點；其所屬旅遊服務中心不定期舉辦各地遊發表會，提供青少年旅遊休閒資訊(法務部，1994)。

內政部獎助政府單位、社會福利財團法人廣設青少年休閒場所，成立青少年福利服務中心，提供休閒輔導等多元化活動。另行政院農委會以補助省、市政府完成休閒農業區之規劃及休閒農業區相關公共設施建設，以提供作為青少年休閒場所，並於森林遊樂區舉辦自然教育研習活動(法務部，1994)。

法務部於八十六年暑期，首次推動「結合社會資源推展青少年暑期活動預防犯罪實施計畫」，結果極顯著。不僅七、八月少年犯罪創下近數年之新低點，更低於前面幾個月份，變更了暑期為少年犯罪高峰的走勢，也驗證了休閒輔導為預少年犯罪的工作重心之論點(法務通訊，1998a)。

行政院於八十七年八月第二五九一次會議討論通過「預防少年兒童方案」修正草案，八項預防少年兒童犯罪措施中，第四項為「推展少年及兒童休閒輔導人員，並結合各機關、學校與民間社團，廣泛規

¹ 摘自青輔會大事紀網址:www.nyc.gov.tw

劃辦理各式少年及兒童休閒活動，以協助少年兒童培養良好休閒興趣（法務通訊，1998b）。

依據體委會年度報告書²指出體委會為輔導中華民國龍獅藝陣協會等團體辦理各項傳統體育活動與青少年暑期活動。2003 年輔導中華山岳協會與中華健行登山會共同主辦暑期青少年登山活動，計辦理十一梯次。2003 寒假青少年陸海大進擊系列活動於全省各地及離島地區舉辦奧林匹克青少年游泳教室等青少年休閒活動。

因此有鑒於推動青少年休閒活動之專責機構功能，以發揮統一規劃與行政效能，行政院於 2002 年 11 月成立行政院青少年事務促進委員會，邀請相關政府部會首長及民間專家學者共 22 人擔任委員，並於 2003 年 1 月 21 日召開第一次會議，會中責成青輔會研擬青少年政策白皮書，以作為相關部會推動政策之依據。繼此依據，青輔會先彙集各專家學者、相關部會代表及民間組織等之建議，經行政院核定「青少年政策推動方案」，作為青少年政策白皮書的基礎共識，並期以青少年政策白皮書做為政府整體推動青少年事務依歸（行政院青輔會，2004）。

青少年政策白皮書(2004)中的青少年政策，係以青少年的發展、參與、健康、保護四個主軸，其中以「投資青少年健康，營造優質生活」：對於青少年的身心健康與休閒生活進行投資，也對於國家未來的生活品質投資。為政府第一次並運用整合相關部會形式將「青少年休閒」列為政策目標與施政方向，亦可期待未來成為青少年休閒政策法制化的濫觴。

第三節 小結

青少年有冒險、尋求刺激的特性，與其任由青少年飆車發洩，不如為他們安排適當的冒險活動，例如溯溪、攀岩、登山或衝浪等刺激

² 摘自行政院體委會網址: www.ncpfs.gov.tw

又充滿挑戰的戶外活動。許多研究指出，青少年持續參加休閒活動，不僅溝通能力變更好、心理問題較少、學業成績進步，喝酒、嗑藥及犯罪等情況也會較少發生。有名的「亮燈籃球場效果」理論即指出：亮燈開放籃球場到深夜，讓青少年充分運用，可以讓青少年犯罪大幅降低(青少年政策白皮書政策綱領，2005)。

因此推動青少年休閒營隊活動的責任，是涵蓋了政府、體制上、家長及青少年本身。但如果只靠政府政策引導來推動力量是不夠的，而亦有許多政府單位已與非營利組織合作共同推動青少年休閒營隊活動，如以補助非營利組織辦理青少年休閒活動的部份經費、全額委託非營利組織辦理青少年休閒活動、提供休閒專業人才的訓練或辦理充實相關知識的訓練等，已稍可看出非營利組織與政府的互動是合作模式(Collaborative Model)，即由政府提供資金，非營利組織實際負責服務的輸送，非營利組織是擔負下游執行者的角色，直接面對服務對象的需求。

非營利組織與政府在推動青少年休閒營隊的互動上，亦可能是水平互補互動模式，因為政府認知自己的有限性，而以政策引導，結合非營利組織支援，強調政府與非營利組織互相依存配合的程度密切度增加，但非營利組織並非屬政府之依附，政府雖較處於主導地位，但非具完全指揮或控制權，非營利組織也非完全處於服務或無意見的地位。然以上二種模式，對非營利組織推動青少年休閒營隊有鼓勵的性質，但其缺點是不易掌握營隊之運作情形。

政府與非營利組織在推動青少年休閒營隊上的互動，會因非營利組織扮演不同的角色及功能，而有不同的互動模式。如下

- 一、非營利組織發揮「彌補差距」(gap-filling)功能:在政府官僚體系下，由於受到預算限制、預算的排擠效應，其所提供專為青少年量身訂作的休閒營隊活動明顯不足，無法有效滿足處於活力旺盛的青春青少年參與休閒營隊活動的需求。所以非營利組織如果可以發揮「彌補差距」(gap-filling)

的功能，對政府當前所無法履行的社會服務職責加以補充及發揮。即由非營利組織整合及運用社會資源，提供其專業的社會服務、並規劃強調具有教育性及成長性等的休閒活動方案服務青少年，以彌補政府功能之不足，健全青少年身心之發展，減少社會問題。所以這個原因會造就政府與非營利組織互動的模式為水平互補互動模式。

二、倡導與改革功能:非營利組織係從各層面的實際參與中，深入亟待改善的事情，從運用服務經驗中所得到的資訊，透過輿論或遊說的具體行動，以促成社會變遷並尋求政府改善等。是以非營利組織推展青少年休閒營隊活動經驗，可以督促政府訂定或修正促進青少年參與休閒活動的相關政策與法規，以提昇青少年休閒營隊活動的質與量，倡導青少年參與休閒營隊活動重要性與正確的休閒價質觀。所以這個原因會造就政府與非營利組織互動的模式為決策諮商型或整合自主型的模式。

三、實踐社會平等與正義功能:我國青少年課業壓力大，係因教育體制上的問題且較無法在短時間內改變；但金錢限制、資訊不足及父母態度與影響等因素，即可透過非營利組織實踐社會平等與正義。

因為一般商業機構提供的青少年休閒活動，並非是每個家庭所能負擔的，而原住民青少年及弱勢青少年比一般青少年的休閒阻礙因素更多且更大，參與休閒營隊活動更是遙遙無期。所以非營利組織較能敏感社會多元的需要，選擇政府未做、不想做或較不願意直接去做的。再者非營利組織不以營利為目的，如透過受服務者酌予付費的市場機制，匡正青少年休閒營隊活動之消費風氣，讓更多的青少年參與休閒營隊活動機會提高，其費用也不造成家庭的負擔，各項休閒營隊活動的資訊亦會透過非營利組織本身的宣傳管道與通路

散佈，父母的態度也會因非營利組織之公益性而較願意讓青少年參與休閒活動。

此時政府與非營利組織的互動模式屬於非營利組織主導模式或是分離自主型模式。非營利組織處於主導地位，財務不需依賴政府，有較的彈性，沒有政府的財務上的補助，非營利組織仍會依據使命，以自己的力量推動青少年休閒營隊活動。

然這些合作方式或模式是否有利推動青少年休閒營活動?是否可以提昇青少年休閒營隊活動的質與量，以協助改善政府失靈後的窘境?這些正是本研究之研究目的之所在。