

# 臺灣民間非營利社會福利機構參與社會福利服務探析

鄭怡世

## 前言

社會福利或福利國家的建構，是現代國家用以預防或解決社會問題、實現社會正義、協助人民享有完全與美滿生活的重要機制。但自一九七〇年以來，由於石油危機阻滯了西方國家的經濟成長，使得政府的稅收短少，政府執行福利政策的能力備受考驗，「福利國家危機」(welfare state in crisis) 的說法甚囂塵上；再加上政府官僚體系效率不彰、反應遲鈍，更促使「減少政府在社會福利直接供給的角色」、「政府權力分散化」(decentralization)、「福利服務民營化」(privatization) 等福利多元主義 (welfare pluralism) 思潮的興起，強調政府、企業、非營利組織共同參與社會服務的趨勢普遍為世界各國所接受，民間社會服務機構在福利服務的提供上，逐漸扮演更主動積極、重要的角色 (李明政，一九九四；詹火生，一九九三；古允文，一九九〇；Mishra, 1984)。

在臺灣，自民國七〇年代社會解嚴、人民團體法制化以來，各

類型的非營利組織紛紛成立，規模有大有小，所從事的公共服務包括了社會福利、慈善救濟、醫療衛生、教育文化、政策倡導、環境保護、社區發展等工作，對社會各重要議題、價值的倡導與捍衛所做的貢獻、對社會需求所做的迅速回應，實是有目共睹，並為整體國家社會注入一股新興的生命力。而在所有非營利組織中，直接涉入福利服務的提供或倡導最深的，莫過於民間社會福利機構了。民間社會福利機構立基於使命 (mission)，為解決社會問題或滿足特定族群的社會需求而設立，並發展各項服務方案輸送至有福利需求的特定族群或社區。

而民間非營利社會福利機構在社會服務上所扮演的角色、功能大致有 (許世雨，一九九五；林春助，一九九三；王永慈，一九八七；Kramer, 1981)：

一、服務的前瞻者與創新者 (vanguard & service pioneer)：民間非營利社會福利機構因具有豐富的彈性、自發性與代表性，較能敏感於社會變遷與需要，並以多樣化的人力才智，來發展新的因

應策略、服務方法或發掘新的案主群，而扮演著福利服務前瞻者與創新者的角色。

一、價值的維護者 (value guardian)：民間非營利社會福利機構透過運作，可有系統地激勵民眾對某特定社會議題的關心，並藉著各種不同服務的提供，維持開放管道讓社會公民參與志願服務，而達到人格教育及再社會化的目的，這些都有助於民主社會各種正面價值的維護。

三、改革者與倡導者 (improver & advocator)：民間非營利社會福利機構從各項社會議題的參與中，體認到某些亟待改善的事務，並運用服務經驗中所得到的資訊，透過輿論、公益遊說或公共關係的具體行動，來促成某些社會態度的改變，或提倡相關政策和法規的制定或修正。所以民間社會福利機構不僅提供服務，且更代表案主從事社會行動，促進社會更邁向公平、正義的境界。

四、公眾教育者 (public educator)：由於民間非營利社會福利機構對某一特定社會議題的深度參與理解，將在服務過程中所遭遇到有關福利服務輸送、政策或制度問題，透過社會倡導、資訊傳佈等方式形成公共議題，而達到公眾教育的目的。

五、服務的提供者 (service provider)：民間非營利社會福利機構在這方面發揮了「彌補差距」(gap-filling)的功能，亦即對政府無法履現的福利服務職責加以補充，尤其在社會服務、教育文化及醫療衛生等項目上，更是發揮了極大的功能。

從以上的論述中我們可以清楚地了解到臺灣的民間非營利社會福利

福利機構在社會服務上所扮演的重要角色。而本文的重點，便是希望針對「民間非營利社會福利機構」的兩個主要概念：「非營利組織」與「民間社會福利機構」予以明確的定義，以釐清那些組織可被指稱為臺灣的非營利組織及民間社會福利機構；而後論述民間非營利社會福利機構參與社會福利服務的歷史發展；最後則引用相關的數據來分析台灣非營利民間社會福利機構參與在社會福利服務的現況。

### 壹、非營利組織的定義

非營利組織 (Non-Profit Organization, 簡稱NPO) 此名詞源於美國的「國家稅收法」(Internal Revenue Code, 簡稱IRC), 意指符合該法條501(C)為公共利益工作而給予免稅鼓勵的團體，包括教育、宗教、文藝／科學及其他慈善組織 (馮燕, 一九九三; Hodgkinson, 1989)。Salamon & Anheier (1997) 認為這類組織的特質包括：

- 一、必須是有組織的 (organized)；
- 二、必須是私人性質的 (private)：即此組織既非政府部門下的單位，在運作上亦不制於官方的掌控，但需接受政府的輔導、監督與管理；
- 三、必須是非營利且不得分配盈餘 (non-profit-distributing)；
- 四、必須是自我管理的 (self-governing)；
- 五、必須是志願性質的 (voluntary)。

孫本初（一九九四）認為，「非營利組織」設立之目的，不在獲取財務上之利潤，且其淨盈餘不得分配予其成員與其他私人，而具有獨立、公共、民間性質之組織或團體。Wolf（1990）則給非營利組織一個描述性的定義，他主張非營利組織：

- 一、必須具備有公共服務的使命。
- 二、必須經政府立案，接受相關法令規章的管轄。
- 三、必須是一個非營利或慈善的法人組織。
- 四、其經營結構必須排除私人利益或財務之獲得。
- 五、其經營得享有免除政府賦稅的優待。
- 六、享有法律上的特別地位，捐助者或贊助者的捐款得列入免稅範圍。

若依上述的標準來檢視台灣的非營利組織，我們或許可以從民法總則篇對法人的規定、人民團體法、相關的特別法、相關的宗教法規、以及實務上的運作來明確定義出那些組織可以被指稱為台灣的非營利組織（其體系詳如圖一）：

### 一、從「民法總則篇」來看

民法總則篇將我國的法人分為財團及社團兩大體系，社團法人包括營利性社團法人（例如公司、商號）、以及非營利社團法人，後者又可再區分為中間社團法人（如同鄉會、同學會）、及公益社團法人（施啟揚，一九八七）。財團法人則有一般性財團法人（如一般民間捐資所成立的基金會），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」所設立的醫療機構），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）。而其中的非營利社團法人及所有的財團法人皆享有稅法上的優惠，其賦稅優惠規定散見於所得稅法、平均地權條例、遺產及贈與稅法、營業稅法、娛樂稅法、房屋稅條例、關稅法、土地稅減免規則及使用牌照稅法等九種法規。

### 二、從「人民團體法」來看

人民團體法將人民團體區分為三種類型：

(一) 職業團體：內政部為行政作業上的方便，又將其再區分為工商業團體（如各類型的商業同業公會），及自由職業團體（如律師公會、會計師公會：等）兩大類。

(二) 社會團體：係指推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的所組織的團體。內政部又再細分為學術文化團體、醫療衛生團體、宗教團體、體育團體、社會服務及慈善團體、國際團體、經濟業務團體、宗親會、同鄉會、同學校友會、及其他等十一大類。

(三) 政治團體：就是一般所謂的政黨。

### 三、從相關的宗教法規來看

陳惠馨（一九九八）在系統地整理了臺灣目前的宗教法規後指出，臺灣目前的宗教團體基本上是以下列型態出現的：

(一)宗教財團法人：依民法及內政部所訂頒的「內政業務財團法人監督準則」而設立者；亦有依「文教財團法人監督準則」而成立為文教基金會者。

(二)宗教社團法人：係指各個宗教依「人民團體法」規定成立之宗教人民團體，並依民法至各地方法院辦理社團法人登記者。

(三)宗教非法人團體：這類團體又可分為二類：

1 依據人民團體法規定登記為「無法人資格」之宗教團體，這類團體又可再細分出二種類型：

(1)依據寺廟監督條例規定可以登記為寺廟者。

(2)不具有登記為寺廟資格但卻依人民團體法向主管機關登記為社會團體者。

2 不能依據人民團體法向所屬主管機關登記，這樣的組織既無法人資格，也非依人民團體法向主管機關登記的宗教團體；例如一般所謂的神壇、佛教的禪修寺、或基督宗教所屬的地方教會。

#### 四、從實務的運作上來看

在實務的運作上，有所謂的「非法人社團」組織，是屬於社會團體的一種，但卻沒有至法院辦理法人登記。例如「初期的晚晴婦女聯誼會」、「獅子會、扶輪社、同濟會」等。

綜合上述的論述，本文將台灣的非營利組織區分為「廣義的非營利組織」及「狹義的非營利組織」兩類：

#### 一、廣義的非營利組織

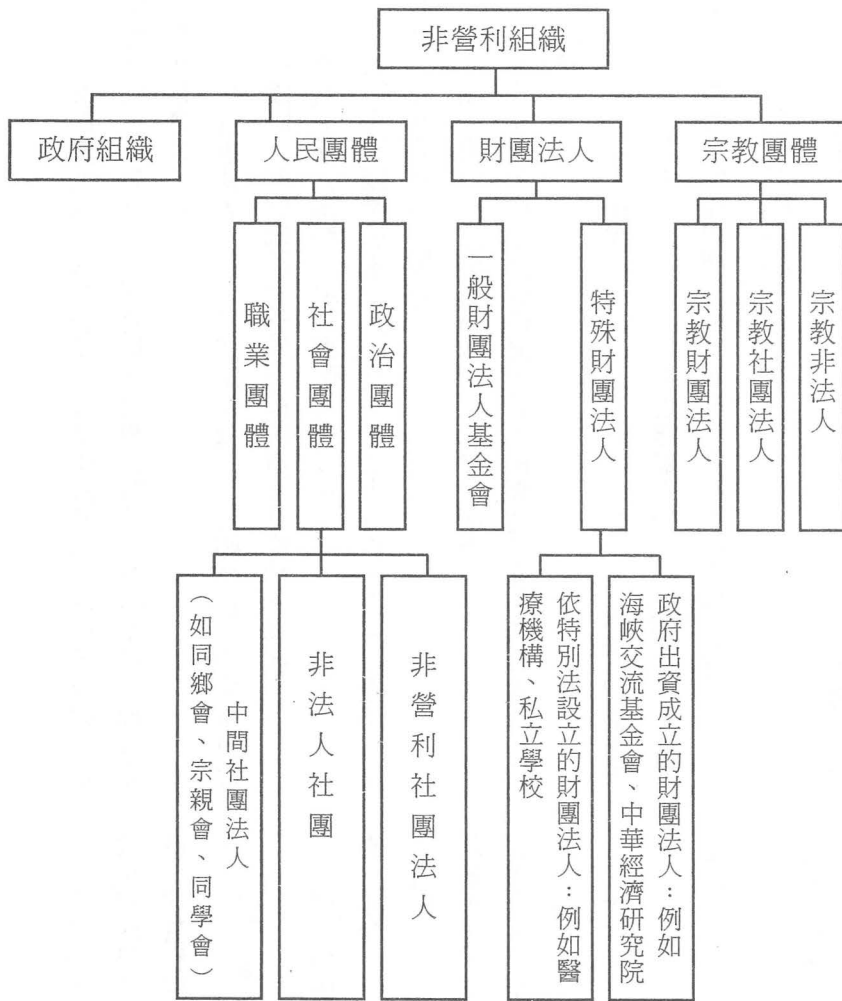
乃是指政府組織，以及依民法、人民團體法、各種特別法、宗教法規所設立的各種組織，因其成立皆非以營利為目的，故皆歸類為「非營利組織」，其體系詳如圖一。

#### 一一、狹義的非營利組織

則是指依民法、人民團體法、各種的特別法及宗教法規所設立的「非營利性社團法人」、「宗教社團法人」、「一般性財團法人基金會」、「依特別法設立的財團法人」、「宗教財團法人」，且向法院辦理登記完成，享有稅法上優惠的組織稱之。相較於廣義的非營利組織，則是排除政府組織、中間社團法人、非法人社團、政黨、政府捐資成立的財團法人、寺廟、神壇、禪寺、地方教會等組織。本文所指稱之「非營利組織」，即為此處之「狹義的非營利組織」。

從上述對非營利組織的定義中，我們可以說非營利組織可視為是介於政府與私人營利企業間的組織。而非營利組織在本質上是限制其將盈餘分配給任何組織中任何的個人，亦即受到 Hansmann (1980) 所謂「不得分配盈餘的限制」(non-distribution constraint)。再則，依我國民法第四十四條第一項、第二項之規定：「...。但以公益為目的之法人解散時，其剩餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體」，「法律或章程未有特別規定，總會也無決議時，其剩餘財產歸屬於法人住所所在地之地方自治團體。」因此，台灣的非營利組織亦受「不得歸利益於自然人」的限制。

另外，到底非營利組織可不可以從事營利的工作？這是經常被



圖一 台灣的非營利組織體系圖

質疑的一個問題。若依司法行政部民國五十八年的解釋函來看：「查財團法人固以遂行公益事業之目的，不得以營利為目的，故苟投資於營利事業，但仍將所得利益用於公益事業者，似尚不失為公益法人，其與目的似尚無抵觸」（司法行政部五八年八月八日，台五二函，民字第四五一二號函）。因此，非營利組織並不是不能賺取利潤，或從事營利事業，其仍可擁有每年之會計剩餘，而且組織亦可自由地支付合理的報酬給予組織成員。因此，台灣非營利組織與私人企業最大之差異，即在「禁止分配盈餘」及「利益不得歸自然人」這兩個限制上，而且必須將剩餘之盈餘全部用於目的事業之生產或服務上。

## 貳、民間社會福利機構的界定

在討論過非營利組織的定義後，焦點將移向本文的另一個重要概念，「民間社會福利機構」。要明確定義這個概念並不容易，台灣僅有極少的文獻討論到這個概念，但仍集中於論述「民間社會福利機構」的類型特色、功能（林萬億、王于綾，一九九八；林春助，一九九四），但這些論述並沒有清楚指稱具有何種「性格」的組織方得以被稱為「民間社會福利機構」。陳媽如（一九九三）在其碩士論文中曾定義「社會福利機構」為：「以社會工作服務方法為主，並以社會工作服務對象及服務範圍提供服務的公私立非營利機構」，但這樣的定義仍嫌鬆散，因為

何謂社會工作方法？何謂社會工作服務對象？社會工作學術界與實務界可能會有不同的定義與看法，且這樣的定義太過於從社會工作的專業主義出發，較難和其他學科領域對話。筆者則嚐試從實務工作上所累積的經驗，來討論這個概念。

臺灣目前除了登記在社政主管機關下的社團法人或財團法人當然可以從事社會福利服務外，其他如宗教組織（如尚未登記成爲慈善事業基金會之前的慈濟功德會、臺灣世界展望會）、文化教育團體（如各類的文教基金會）、衛生醫療組織（如兒童燙傷基金會、早產兒基金會）等機構，亦直接或間接地提供各種福利服務，或進行特定福利議題的倡導。因此，若以實務經驗來推論，「民間社會福利機構」的認定，大致可分爲「依登記的機關來作爲認定的標準」、「主管機關認定」及「組織章程認定」三種模式，茲分述如下：

### 一、依登記的機關來作爲認定的標準

即向各級社政主管機關登記成立之非營利組織，當然被視爲是民間社會福利機構。

### 二、主管機關認定模式

亦即社政主管機關依其職責，可認定何者爲民間社會福利機構。依內政部自一九八八年起每年訂頒之「內政部推展社會福利獎助作業手冊」，明訂下列民間機構或團體若辦理福利服務事項，可

向內政部或地方社政主管機關申請獎助（內政部社會司，一九九七）：

(一)財團法人社會福利機構、社會福利慈善基金會及其附設社會福利設施者。

(二)財團法人宗教組織其附設社會福利設施者。

(三)社團法人其會務健全有成效者。

(四)加入「祥和計畫」之機構或團體可以申請推展志願服務相關之獎助。

(五)財團法人衛生醫療組織或公立醫療院、所可配合辦理身心障礙者輔助器具之研發、教育宣導，以及有益身心障礙福利服務發展者。

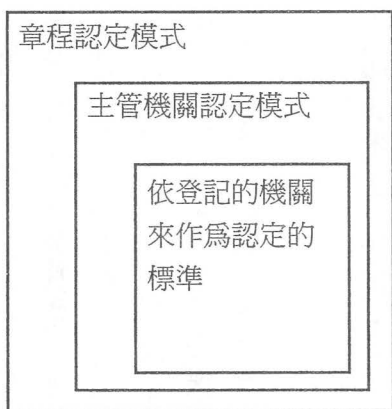
另依台北市政府社會局訂頒之「獎助私立社會福利團體辦理社會福利工作原則」，明訂只有經該局核准立案之機構或接受該局委託辦理社會福利工作者，方得申請獎助（台北市政府，一九九四）。從上述的辦法及原則中，我們可以清楚地了解，原則上，需獲得政府主管機關認可的民間社會福利機構，方得接受獎助或委託辦理社會福利服務工作。而依此模式所認定的民間社會福利機構，每年皆會刊載在政府所出版或委託民間社會福利機構所出版的「社會福利資源手冊」中。

### 三、組織章程認定模式

亦即無論是那種類型的非營利組織，只要其捐助章程明定該組

織的目的事業中有辦理社會福利業務者，皆可視為是民間社會福利機構。其理由可從「內政部推展社會福利獎助作業手冊」的規定中看出，該規定為：「財團法人宗教組織或文教基金會其捐助章程明定辦理社會福利並確實執行且著有績效者」，可申請社政主管機關的獎助接受委託。

上述這三種模式依其涵蓋的層面可以圖二示之。



圖二 民間社會福利機構認定模式關係圖

在這三種模式中，以「章程認定模式」所涵蓋的層面最廣，舉凡民間宗教組織（如寺廟）、文化教育組織、衛生醫療組織：等，只要其組織章程中有明定辦理社會福利事項者，即可被認定為是民間社會福利機構；而「主管機關認定模式」則包含於「章程認定模式」中；三者中，以「依登記的機關來作為認定的標準」範圍最為狹窄。本文採上述「主管機關認定模式」作為民間社會福利機構的

認定標準。亦即凡被社政主管機關所認定，而刊載於政府機關或政府機關委託民間機構所出版的「社會福利資源手冊」中之民間機構，即為本文所指稱之民間社會福利機構。

### 參、民間社會福利機構參與社會福利服務的 歷史發展

回顧西方非營利社會福利機構參與社會福利的相關文獻，大致是從社會福利發展歷史與福利意識型態兩個面向來討論（劉淑瓊，一九九七；張英陣，一九九五；林萬億，一九九四；李明政，一九九四；林春助，一九九三；古允文，一九八八；徐震、林萬億，一九八三；Zastrow, 1993; Rose, 1989; Johnson, 1987; George & Widings, 1985; Mishra, 1981; Pinker, 1979）。

從專業社會福利形成的歷史來看，可溯自十九世紀初，為滿足都市地區人民的需求而逐漸成立社會福利機構，這些機構大多是宗教神職人員所建立，其工作主要是滿足人們的飲食、臨時住所的生理需求，以及利用宗教信仰治療人們的情緒問題，較著名的有「防貧會社」（Society for the Prevention of Pauperism），從事窮人調查工作，幫助窮人擬定自助計畫，鼓勵窮人儲蓄與節儉。十九世紀中葉，受工業革命自由放任思潮（laissez-faire）的影響，在英美各地成立的「慈善組織會社」（Charity Organization Society），逐漸取代傳統政府的救濟角色，開啓了個案工作的先鋒，同時也結合其他私

人慈善組織共同提供服務，開啓了社區組織與社會計畫的工作模式；而與慈善組織會社幾乎同時發展的「睦鄰組織」(settlement movement)，也以社會團體工作及社區組織的工作方法，於都市貧民區展開服務工作。一九四二年，英國貝佛里奇報告書(The Beveridge Report)的提出，採漸進社會主義的觀點，由政府擔負起統籌辦理與每位國民生活相關的社會福利措施與社會安全制度，使每位國民自出生到死亡、於平時或遭遇意外時，皆能獲得生活的保障；而約在同一時期的美國，整個社會經歷了經濟大恐慌的洗禮，失業人數有增無減，羅斯福總統(President Roosevelt)上任後，提出振興經濟及保障人民生活安全的「新政」(New Deal)系列措施，由聯邦政府擔負起大部分救濟失業的責任。所以一直到二次大戰後，歐美各國大部分朝向「福利國家」(welfare state)的目標邁進，這些時期的福利責任大部分是由政府來承擔。

一直到一九七〇年代早期，世界各國普遍經歷經濟衰退，代表新保守勢力的英國余契爾夫人及美國雷根總統於一九七〇年代末期上台主政，主張縮減政府的福利支出，試圖藉著反省政府廣泛干預社會福利的適當性及其所造成的有害結果，而對政府福利角色重新界定，並解決福利國家所面臨之經濟衰退的危機。他們在福利制度方面，皆主張政府權力分散化(decentralization)、福利服務私有化(privatization)，將福利服務的生產與輸送從政府部門撤出，福利責任轉移到非政府部門，由市場、非營利組織、家庭和個人共同承擔，而形成Judge(1981)所謂的「福利的混合經濟」(mixed econ-

omy of welfare)，政府與非營利組織逐漸發展成「夥伴關係」(partnership)，亦成爲主要的社會政策概念。

而在福利意識型態中，基本上可從新右派及福利多元主義思潮對福利國家的批判，看出其對非營利社會福利機構參與社會服務的期待與重視。新右派的思想基本上是承繼古典自由主義及保守主義的思想內涵，認爲社會秩序要能順暢運作，只有依賴不受干預的市場機制才有可能，政府對經濟及社會福利的干預，往往扭曲了市場的功能。其強調自由市場的運作、非干預的政府、實現最大的個人自由，以及經濟穩定成長的重要性，亦即任何的社會制度或政策，皆需以維持經濟合理穩定的成長爲前提。因此，新右派的支持者認爲福利國家破壞了自由市場的體質；其所提供的充足社會安全保障措施，會降低人們的工作意願及儲蓄誘因，從而損害了經濟生產力；而福利行政的科層化，亦造成了社會資源的浪費。所以，對新右派的支持者而言，與非營利組織合作是解決複雜的福利國家危機問題的最佳手段，社會福利私有化便成了解決福利國家擴張後，諸多缺點中的最佳選擇之一。

福利多元主義的論旨和新右派相似，也希望政府減少介入福利的供給，而強調非營利組織的角色，亦即主張政府不再是唯一的福利提供者，福利服務可由公部門、營利組織、非營利組織、家庭與社區四個部門共同來負擔，政府的角色應轉型爲福利服務的規範者；福利服務的購買者、品管與仲裁者；以及促使其他部門從事服務供給的角色。另一方面，福利多元主義的擁護者則特別強調非營

利組織的參與，以填補政府自福利服務領域撤出後所遺留的空缺、抵擋市場勢力的過度膨脹，同時也藉由非營利組織來達到整合福利服務、促進福利的供給效率、快速反應福利需求，以及強化民主參與等功能。因此，分權（decentralization）及參與（participation）便是福利多元主義的兩個主要概念與實踐。所謂的分權，不僅只是將福利服務的行政權由中央政府轉移至地方政府，同時也要從地方政府移至社區，由公共部門轉給私人部門；而參與的實質意義則是非政府組織可以參與福利服務的提供或規劃，福利消費者亦可和福利提供者共同參與決策。因此，福利多元主義已為福利私有化開闢了另一條路徑，特別是為非營利社會福利機構提供了參與福利服務的正當性基礎。

反觀臺灣的福利發展，各種滿足人民基本生活需求的福利措施並未建立完成，福利服務仍顯現出零散化、片斷化的傾向，並未走向西方「福利國家」的建制，因此，有關社會福利機構參與社會福利發展的文獻，大致是圍繞著公益慈善教化事業及政策吸引這樣的線性發展來討論（施教裕，一九九七；張英陣，一九九五；林萬億，一九九四；林萬傳，一九九四；林春助，一九九三；徐震、林萬億，一九八三）。

民國以來，西方基督教會以醫療傳道及參與社會福利服務的方  
式，在臺灣及中國大陸地區進行宣教，而其挾帶著西方強勢的社會  
資源與專業技術，逐漸以新式的社會福利機構取代傳統的救濟機  
構；在此階段，民間社會福利主要來自：由本土精英所籌建的機構

（如中國紅十字會、中華慈幼會、戰時兒童保育會等）、鄉村建設運  
動（如梁漱溟的鄒平鄉村建設、晏陽初的定縣實驗）、以及西方的  
服務機構（如YMCA、美國紅十字會）；而中國本土宗教的公益慈  
善與教化事業也由簡易的救助方式，逐漸走向設立專責機構，成為  
服務多元化的慈善團體，如道教設置的世界紅十字會、理教設置的  
戒煙酒會、救世新教的慈院、一貫道的中華慈善道德會等。國民政  
府播遷來台之後，接受美國的經濟援助，國際性或專業性的社會福  
利機構亦隨之陸續登台，在台灣設立分支機構，如中華兒童福利基  
金會、臺灣世界展望會；等；或由外國的宣教士在臺灣設立專業的  
社會福利機構，如芥菜種會、伯大尼育幼院！等；雖然此階段政府  
在福利服務上扮演著極重要的角色，民間的福利資源顯得相當微  
小，且較偏向殘補式的救助事業，但有些福利服務的提供（如孤兒  
院、部分的社會救助事業），仍需仰賴民間社會福利機構。

到了民國五十四年，政府提出了「民生主義現階段社會政  
策」，其中明文規定「應頒定辦法獎勵民間興辦社會福利事業，減  
免其所捐之所得及遺產稅」，臺灣的社會福利正式進入政策吸引階  
段。民國六十六年內政部成立「社會福利及慈善事業基金會聯合會  
報」，定期召開會議，以作為政府與民間非營利社會福利機構間的  
正式溝通管道。民國七十二年頒定「加強民間力量推展社會福利實  
施計畫」，並於民國七十七年起，擴大此計畫而成爲「加強推展社  
會福利獎助作業要點和計畫」，且每年修訂之。亦即自民國七〇年  
代起，政府開始大力採取與民間非營利社會福利機構聯合生產福利

服務的方式，並以作業外包、委託經營及獎助等方式鼓勵民間社會福利機構參與福利服務。

到了民國八〇年代，由於解嚴後社會力爆發和民意高漲，更增加了許多新興的社會問題與福利需求，而需加強和擴大推展新的服務計畫及方案措施，但政府社會行政及社會工作人力編制並未隨之增加，因此，只有將此等新興的服務計畫及方案措施儘量委託給民間非營利社會福利機構來辦理，民間非營利社會福利機構大量地參與在福利服務的規劃、建構與提供上；而民間機構除了接受政府委託、獎助外，亦積極地自行籌募經費、結合社會資源來從事各項福利的提供，或為特定的福利議題進行改革與倡導。特別是近年來，許多社會福利機構會到其角色的重要性，越來越強調專業服務與組織管理，而宗教團體所成立的組織，也越來越積極投入於現代化的社會福利服務中。因此，我們可以說，民間非營利社會福利機構長期以來在台灣福利服務輸送體系中，一直扮演著極為重要的角色，且有蓬勃發展的趨勢。雖然社會福利的整體建構，政府責無旁貸，但基於福利多元主義的全球性思潮及台灣的福利發展歷史與國情，社會的總體福利仍需大量仰賴民間社會福利機構，這不僅是彌補了政府福利的不足，更是以非營利社會福利機構有別於政府的特質來提昇社會福祉。

#### 肆、民間社會福利服務機構參與社會服務的現況分析

我們從上述的論述中已清楚地了解到民間非營利社會福利機構在社會福利服務上所扮演的重要角色，但到底現階段臺灣的民間社會福利機構參與在社會福利服務的現況為何？其重要性是否非常地明顯？筆者嚐試引用相關的數據來理解上述的問題。

過去廿年來，非營利組織成長相當快速，已成為美國重要的經濟實體。根據一九九二年美國「非營利組織年鑑」(Nonprofit American, 1992)的資料顯示，一九九〇年美國約有一四〇萬個非營利組織，其收入為二、八九〇億美元，佔全國總收入的六·二%，若將支薪員工與志願工作人員合計，則有九千萬人為非營利組織工作，所以Peter Drucker稱非營利組織為「美國最大的雇主」(America's largest employer) (傅振焜譯，一九九四)。

在臺灣，依據內政部統計處「中華民國台閩地區各級人民團體活動概況調查報告」的資料顯示，一九九五年台閩地區各級人民團體共有一四、四〇一個，其中社會團體有一一、〇三五個佔七六·六三%；而在社會團體中，「社會服務及慈善團體」共三、三〇九個團體，佔所有人民團體總數的二三%，其比例是所有人民團體中最高的(詳如表一)。另外，我們再看近六年來社會服務及公益慈善團體的成長，已從一九九〇年的一、八〇九個，增加至一九九五年的三、三〇九個團體，成長率為五%(詳如表二)。

在財團法人基金會方面，依喜瑪拉雅研究發展基金會所收錄的「基金會在台灣」(一九九七年)資料顯示，全台灣共有一、六三六個基金會，其中文化教育類有一、一〇二個，佔六七%；社福慈善

類有三五一個，佔二一%（詳如表三）。另依該會所編的「台灣二〇〇〇家主要基金會名錄」，文教基金會佔了一一〇家，佔五五%；社會福利基金會有五〇家，佔二五%；兩者相加共一六〇家，佔台灣二〇〇家主要基金會的七九%。雖然上述的數據可以明顯看出台灣社會福利法人總數少於文教法人甚多，主要是因為文教財團法人登記基金少於社會福利財團法人許多，許多社會福利機構基於經費上的考量，登記為文教財團法人，但卻從事社會福利服務工作，如眾所週知的「兒童福利聯盟文教基金會」、「心路文教基金會」；等。因此，若我們從寬將文教基金會視為廣義地參與社會福利服務工作，則無論從人民團體或一般的財團法人基金會的規模來看，我們可以說，民間社會福利機構在台灣的非營利組織中是居於相當重要的地位，而其在社會服務上的貢獻更是有目共睹。

另外，若依社會福利社機構（此處的數據僅含括依「人民團體法」設立的社團法人，不包括財團法人社會福利基金會）的總產值來看，一九九五年台閩地區的「社會服務及慈善團體」的總收入及支出分別皆高達新台幣八、七三〇、四七四、〇〇〇元（詳如表四），從這樣的數據中我們亦可看出，臺灣的社會福利機構在社會服務及慈善工作上所投入及支出的資源，亦是相當可觀的。

表一 一九九五年台閩地區各級人民團體數

項 目 別	登 記 團 體 數	百 分 比
總計	一四四〇一	一〇〇.〇〇
職業團體	三〇二一	二〇.九八
工商業團體	二二六八	一五.七五
自由職業團體	七五四	五.二三
社會團體	一一〇三五	七六.六三
學術文化團體	一四五九	一〇.一三
醫療衛生團體	三三〇	二.二九
宗教團體	三一八	二.二一
體育團體	一一二四	七.八〇
社會服務及慈善團體	三三〇九	二二.九八
國際團體	一五二三	一〇.五七
經濟業務團體	一一五五	八.〇二
宗親會	六六三	四.六〇
同鄉會	六九四	四.八二
同學校友會	三九八	二.七六
其他	六二	〇.四三
農會	三〇四	二.一二
漁會	四〇	〇.二八

資料來源：內政部統計處，一九九七，四。

表二 一九九〇～一九九五年臺灣地區社會服務及  
慈善團體數一覽表

年 度	人民團體總數	社會服務及慈善團體數	百分比
一九九〇年	七、一一三	一、八〇九	二五·四三
一九九一年	七、七七三	一、九九二	二五·六三
一九九二年	八、一九〇	二、二二三	二七·一四
一九九三年	九、〇八九	二、五八一	二八·四〇
一九九四年	九、九九五	二、九〇二	二九·〇三
一九九五年	一〇、九六五	三、三〇九	三〇·一〇

資料來源：內政部統計年報，一九九六，頁一四二～一四五。

表三 臺灣地區登記立案之各類基金會統計表

類 別	家 數	百 分 比
文化教育	一、一〇二	六七
社福慈善	三五二	二二
醫療衛生	七四	五
經濟發展	三一	二
環境保護	二一	一
其他	五七	三
總數	一、六三六	一〇〇

資料來源：喜瑪拉雅研究發展基金會高永興主任提供

表四 一九九五年臺灣地區「社會服務及慈善團體」收入、  
支出數一覽表

	收 入	支 出
中央級	三、四五五、二三五、〇〇〇	三、四五五、二三五、〇〇〇
省市級	一、二七四、九八二、〇〇〇	一、二七四、九八二、〇〇〇
縣市級	四、〇〇〇、二五七、〇〇〇	四、〇〇〇、二五七、〇〇〇
合計	八、七三〇、四七四、〇〇〇	八、七三〇、四七四、〇〇〇

資料來源：內政部統計處，一九九七，頁六四～七五。

### 伍、結語

在臺灣，無論是從歷史的角度來進行探討或從現況來進行分析，我們都可以說，民間非營利社會福利機構長期以來，一直在福利服務輸送體系中扮演著極為重要的角色，且有蓬勃發展的趨勢。雖然社會福利的整體建構，政府責無旁貸，但基於福利多元主義的全球性思潮及台灣的福利發展歷史與國情，社會的總體福利仍需大量仰賴社會福利機構，這不僅可以彌補政府在福利施政上的不足，更是以社會福利機構的靈敏觸覺、對特定福利議題的深度理解與掌握、對特定族群的深刻關懷與承諾等有別於政府的特質，來提昇整體的社會福祉。

然而，目前非營利社會福利機構有屬社團法人者、有屬財團法人者，亦有屬宗教團體者，也因其「體質」的不同，而有隸屬機關

的不同。例如社團法人歸各級社政主管機關的「人民團體」主辦科室管轄；財團法人則以准許其登記的機關為其主管機關；宗教團體則歸屬於各級民政主管機關管轄。而即使是同屬社團法人者，其會務運作是由各級社政主管機關的「人民團體」主辦科室來負責監督，而其專業服務部分，則由各業務主辦科室來負責監督；另以台北市為例，財團法人社會福利基金會的會務監督是由各業務主辦科室來負責，但有關勸募業務的辦理，卻必須向第一科來申請核備。也就是說，社會福利機構的管轄機關，呈現出多頭馬車的嚴重現象。而且行政機關每個部會的監督標準亦寬鬆不一，最明顯的例子，便是在內政部之下登記成立為全國性社會福利基金會需有新台幣三千萬的現金，但在教育部登記為文教基金會僅需一千萬現金，以致於有許多機構選擇在教育部之下登記成立文教基金會，但卻從事社會福利的相關事項，但其會務仍需受教育部之監督，而教育部是否有能力對這些福利機構的專業服務進行評鑑與監督，當然令各界質疑。因此，統一社會福利機構的管理、監督事權，是政府相關單位最迫切的工作之一。

另外，由於社會福利機構是有特定的服務對象，因此，確保受服務者獲得最妥善的照顧、保障受服務者的權益，是對民間非營利社會福利機構最基本的要求。然而，綜觀目前台灣的民間非營利社會福利機構，素質參差不齊，有基於社會工作之理念，而進行專業化經營者；亦有滿腔熱情但由於資源的限制，僅有一、二人在其中工作者；亦有基於政治因素，以社會福利之名，從事政治動員之實

者；亦有企業為達節稅之目的，而成立社會福利機構者。在這麼多種不同背景、動機下成立的民間社會福利機構，如何確保其服務的品質，發展明確的品質評估指標，使福利消費者獲得最妥切的服務，亦是政府及整體社會福利界必須認真去面對、思考的問題。

總之，民間非營利組織的蓬勃發展，代表著民間社會力的釋放與民間參與公共事務的提昇；而社會福利機構大量地投入在福利服務領域中，更代表著台灣的福利發展是朝向多元化的方向邁進。但是，在民間非營利社會福利機構蓬勃發展之際，健全民間非營利社會福利機構的體質，建立合理的管理、監督機制，統一管理、監督的事權，是政府相關單位責無旁貸的職責，亦是現代政府在整體福利建構中極為重要的一環。

〔本文感謝張英陣老師的指導，馮燕、王永慈二位老師及匿名審查者的指正，謹此特致謝忱〕。

（本文作者現任勵馨基金會企畫部主任）

參考文獻：

內政部統計處 中華民國台閩地區各級人民團體活動概況調查報告

台北 內政部統計處 一九九七

內政部社會司 內政部八十七年度推展社會福利獎助作業手冊 台

北 內政部社會司 一九九七

內政部統計處 中華民國八十四年內政統計年報 台北 內政部統計

處 一九九六

台北市政府 台北市政府公報八十三年春字第三期 頁八一 一九九四

王永慈 我國志願福利機構環境與角色之探討 台灣大學社會學研究所碩士論文 一九八七

古允文 福利國家危機：本質與脈絡 中山社會科學 五卷三期 頁四五—五六 一九九〇

李明政 意識型態與社會政策模型 台北 冠志 一九九四

林萬億、王于綾 購買服務契約對民間福利機構影響之探討 社區發展季刊 八十期 頁六一—六九 一九九七

林萬億 福利國家：歷史比較的分析 台北 巨流 一九九七

林萬傳 民間宗教與公益慈善教化事業 收錄於內政部編「宗教輔導論述專輯（第一輯）」 頁五九—八五 一九九四

林春助 台灣地區民間福利機構參與社會福利服務之研究 中興大學公共政策研究所碩士論文 一九九三

施教裕 民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略 社區發展季刊 八十期 頁卅七—五五 一九九七

施啓揚 民法總則 台北 三民 一九八七

徐震、林萬億 當代社會工作（二版） 台北 五南 一九八三

孫本初 非營利性組織管理之研究：以台北市政府登記有案之社會福利慈善事業基金會為對象 台北市政府研究發展考核委員會 一九九四

許世雨 非營利部門與公共行政 中國行政 五八期 頁六一—八五 一九九三

陳惠馨 我國傳統非營利組織在現代法律地位之變遷：以宗教團體

為例 台北 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告 一九九八

陳惠馨 財團法人監督問題之探討 台北 行政院研究發展考核委員會 一九九五

陳金貴 美國非營利組織的研究 美歐月刊 十一卷六期 頁一〇〇—一一九 一九九六

陳媽如 從企業公益贊助探討社會福利機構可行的勸募策略 東吳大學社會工作研究所碩士論文 一九九三

喜瑪拉雅研究發展基金會 基金會在台灣 台北 喜瑪拉雅研究發展基金會 一九九七

喜瑪拉雅研究發展基金會 台灣二〇〇〇家主要基金會名錄 台北 喜瑪拉雅研究發展基金會 一九九七

張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社區發展季刊 七十期 頁一四四—一五九 一九九五

傅振焜譯 後資本主義社會 台北 時報 一九九四

馮燕 非營利組織的社會角色：兼論理念 發表於文教基金會研討會 台北 教育部社教司 一九九三

詹火生 現階段民間社會福利暨公益慈善事業發展環境之現況分析及未來展望 收錄於台灣世界展望會編「現階段社會福利暨公益慈善事業募款策略研討會實錄」 頁六一—八 台北 台灣世界展望會 一九九三

劉淑瓊 依賴與對抗：論福利服務契約委託下政府與民間受託單位

間的關係 社區發展季刊 八十期 頁一一三—一二九 一九九七

- Drucker, P.F. (1990). *Making the Non-Profit Organization: Practices and Principles*. New York: HarperCollins.
- George, V. & Widing, P. (1985). *Ideology and social welfare*, New York: Routledge.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (1998). *Dimensions of Social Welfare Policy* (4th). London: Allyn and Bacon.
- Gilbert, N. & Gilbert, B. (1989). *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in American*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, N. (1987). *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Hansman, H.B. (1980). *The Role of Nonprofit Enterprise*. Yale Law Journal, 89, pp. 835-898.
- Hodgkinson, V.A. (1989). *Key Challenges Facing the Nonprofit Sector*. In Hodgkinson, V.A. & Lyman, R.W. (eds.), *The future of the non-profit sector: challenges and policy consideration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Kramer, R.M. (1981). *Voluntary Agencies and the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- Mishra, R. (1984). *The Welfare State in Crisis*. New York: Macmillan.
- Mishra, R. (1981). *Society and social policy: theories and practice of welfare*. London: Macmillan.
- Pinker, R. (1979). *The idea of welfare*, London: Heinemann.
- Rose, R. (1989). *Welfare: The Public/Private Mix*. In Kammerman, S.B., & Kahn, J. (eds.). *Privatization and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Salamon, L.M. & Anheier, H.K. (1997). *Defining The Nonprofit sector: A Cross-National Analysis*. Manchester University Press.
- Seibel, W., & Anheier, H.K. (1990). *Sociological and Political Science Approach to the Third Sector*. In Seibel, W., & Anheier, H.K. (eds.). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. New York: Walter de Gruyter.
- Wacht, R.F. (1991). *Financial Management in Nonprofit Organizations*. Atlanta, GA: George State University Business Press.
- Wolf, T. (1990). *Managing a Nonprofit Organization*. New York: Prentice Hall Press.
- Zastrow, C. (1993). *Introduction to Social Work and Social Welfare*. Pacific Grove.