



健全非營利組織運作 強化社會福利功能

本社



一、福利多元主義下非營利組織的重要性

社會福利服務的提供，常常與政府的政策和社會價值觀念有密切的關係。一般說來，社會福利服務的提供有不同的途徑。在以市場機制為重的福利服務中，福利是透過個人財力購買服務，福利服務的分配就視金錢與給付能力而定；在國家部門裡，服務的分配是政治權力結構的反映；在公民社會之中，分配則是連帶責任價值觀念下的產物，福利服務依賴家庭和其他社會力一起分擔。由於西方國家在社會福利政策上實施的福利國家經驗，發現在財政上的支出越來越多，但是另一方面政府科層體制與人員增加，常被批評服務品質與服務效率無法相對提高，使人質疑社會福利想建構的社會安全網和消弭社會不公的理想是否能達成。加之，福利國家在政府強制主導下，干擾市場運作和影響人民的自主性與獨立，而有所謂福利國家危機之批評。

為能改善此一情勢，各國政府在企求降低國家的財政負擔，又同時兼顧福利服務的品質與效率下，慎重尋求各部門間的整合與平衡。在此情況下，各國的福利服務政策有五種主要趨勢：(一)縮減公共支出，(二)政府分權化，(三)去科層化，(四)去規則化，(五)去機構化。面對此一發展趨勢下，市場化、去階層化、多元化和民營化等策略被提出，而實際作法上有公辦民營、購買福利、契約外包、社區照顧或福利社區化等等，強調政府與民間力量一起提供社會福利。至於福利的生產者和購買者可以分開，讓社會福利的責任由政府公部門、營利部門、非營利部門和家庭與社區等四個部門共同負擔，而走向多元福利主義，使「福利混和體(welfare mixed system)」或「混合經濟福利(mixed economy welfare)」的概念成為當前福利服務的重要趨勢。其中非營利組織或「第三部門」，包括非營利機構、社團和基金會，在提供服務上受到相當大的重視。無論是左派或右派，都發現「

非營利組織」以公益爲主的社會理想使命優點：一方面可視之爲對抗政府干預的工具，另一方面也可透過志願服務主義和市民參與，重新喚起社區意識或生命共同體，而非營利組織與政府的關係，已經有實質上的變化。

二、非營利組織與政府關係

在多元福利取向，社會整體福利來自政府、營利企業、非正式部門與非營利組織第三部門已經是國際社會必然趨勢；但部門間的界線經常是相當模糊，特別是政府與第三部門之間。政府與非營利組織的關係，許多學者提出各種說法。不論是競爭關係、合作關係或「衝突性合作」關係，實際上，從第三部門角度來看，非營利組織除了執行部分政府的社會福利政策外，同時也影響政府社會福利政策的制定。從政府的角度來看，政府對非營利組織的影響力主要是在法令規範與經費提供二方面。就經費提供而言，政府提供經費給非營利組織的方式有：補助與契約二種。補助是非營利組織策劃與執行福利服務的過程中，由政府提供部分的經費，所以整個福利服務的策劃主體在於非營利組織。契約可以由政府規劃福利服務提供的方式，並提供大部分或全部經費，「委託」非營利組織執行，而計畫主體在於政府；契約也可以是由相互競爭的非營利或營利組織主導規劃福利服務，而由政府部門「招標」。因此，政府與非營利組織的關係可以由雙方共同決定。

三、當前國內非營利組織工作的潛在困境與管理需求

在社會福利民營化實施的過程中，政府將社會福利服務交由民間辦理，政府角色功能不斷擴大和轉變；而民間非營利組織接受政府經費補助，依照政府政策提供社會服務時，更需強調服務品質。因此，對於非營利組織實際發揮功能上，政府是責無旁貸。面對國內當前特殊的政治經濟環境與社會文化背景，非營利組織必然會面對許多挑戰，這種發展趨勢對非營利組織的影響，在下列幾方面尤其值得重視。

(一)非營利組織失靈的危機

由於在九十年代以後，非營利組織已經成爲執行社會福利政策的重要媒介，可以協助政府提供更多社會福利服務。目前我國的「社會福利政策綱領實施方案」的福利服務部分第二項規定：採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志願服務人

力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適性的服務。其中政府提出的公辦民營方式有五種：1.採委託方式。2.採補助方式。3.採獎助方式。4.採公設民營方式。5.採資源分享方式。在此趨勢下，政府角色也從福利服務主要提供者，慢慢轉變為非營利組織或營利組織的伙伴及服務購買者。透過政府在經費上的補助，訂定契約與論件計酬的委託提供福利服務方式，及監督提供的服務福利品質，使政府和非營利組織的互賴關係加重。就調查顯示，目前許多非營利組織仰賴政府的經費支持，已將近機構總收入的半數以上，甚至有凌駕私人慈善或志工捐贈的趨勢。

至於非營利組織是否應該接受政府公共資金，有許多爭議出現。一般可歸納為以下二個矛盾的看法：一方面接受政府資源補助，將會產生倡導角色功能及自主性降低，使組織任務宗旨扭曲、喪失機構的志願特質。另一方面接受政府資金支持，將促使組織更有效率地完成目標和計畫。任何非營利組織均有其原先的使命感，才能獲得社會認同。因此，組織的使命和組織的續存有相當密切之關係。為確保非營利組織的存續或為了貫徹組織使命時，有可能也存著某種程度的財務和制度危機。例如：某教會是否要支持墮胎立場，將會冒著失去教友支持之危險；此外，非營利組織面對組織間的競爭，是否需要考慮成本和社會大眾期待，將使非營利組織原先強調的「利他服務」之使命感精神與本質減弱，機構哲學將轉而重視強調功利主義、服務績效、產品考慮市場取向與營利，以求取社會資源和維續組織生存，使真正有需要的弱勢案主得不到服務。因此，當非營利組織無法獲得適當資源時，如果能接受政府獎助或合作，而且沒有減損非營利組織的功能時，反而能使福利財貨的分配與提供社會福利上，更臻完善。

由於非營利組織常面對市場化與福利需求滿足之抉擇，因此非營利組織也並非效率與品質上完美無瑕，其本身也有失靈的可能性。環顧國內的非營利組織，有些組織缺乏聚集資源的能力，使服務的提供不穩定；有些只注重某特殊團體的利益；有些則被少數人控制，私相授受、施惠私人，而無法普及社會大眾，與宗旨不符。如許多財團名下成立好幾個基金會，不僅方便其避稅，而且基金之運用無法可管，有變成私人財庫之嫌；或是不重機構經營管理效能，無法承接政府委託工作或執行募款能力差，而有責信危機。因此，非營利組織的失靈正凸顯出政府部門的資源獲取能力，著重大多數人的需求，以及監督管理非營利組織的角色等優點，而兩部門能夠相互補足，將使雙方的關係變成是互賴性關係。雖然國內有實證研究顯示雙方的確有緊張關

係存在，但也有實證研究顯示依賴與自主是可以並存。因此，如何保持和政府的關係，成為非營利組織相當重要的課題。

(二)非營利組織社會服務責任展示之不足

面對多元福利主義趨勢影響下，非營利組織就面臨了許多轉變的壓力。就政府部門來說，政府提供資金，相對地也一定要求監督服務的品質與內容。另一方面，非營利組織接受政府資金或補助越多，相對的受政府的影響也越多，並且必須呈現品質和績效，以獲得政府和提供捐助民眾之信賴。社會福利服務在此種趨勢下，已經完全不是慈善服務，除了要考慮政府的政策外，也必須考慮市場與民眾的需要；就是市場取向加重，以及組織間的競爭加強，並且重視績效，以因應服務績效的評鑑和經費之爭取。

非營利組織是一自發性公益性團體，其以社會理想來獲取社會資金的支持，並享有免稅之優惠，以服務廣大的群眾。雖然非營利組織具有自我管理的特性，然而應該放棄不被監督管制的豁免權，而向公眾或相關單位呈現其服務之效率和效能。此外，非營利組織能否妥善管理財務，避免發生財務危機和獲得社會大眾之信任；例如是否可以投資證券或基金？發生虧損時，又應如何？尤其是國內目前相關法令不健全，在募款方面無法規，有的只是四十年前頒佈的行政命令；既沒有規定募款要向當地主管機關報准，而且募款所得之運用，是否與當初募款名義相符，也無法可管。致使假借名義斂財之情事，時有所聞。因此，善用募款經費，不能全靠非營利組織的自我約束；公權力之單位應積極介入，以取得社會大眾信任是重要課題，而此一部分則有待立法的支持。

(三)非營利組織的專業化經營管理之欠缺

非營利組織在福利服務輸送過程中，人力資源的素質與運用是最重要的影響因素之一。非營利組織運用志願工作者提供福利服務時，面對此一情勢之發展，志願工作的角色功能在此轉變趨勢下，會受到何種影響；對非營利組織管理的策略上是否趨向管理專業化，以提昇效率和效果，值得重視。

由於社會發展和福利服務需求膨脹，不僅有更多非營利組織成立，以競爭社會資源和政府的經費補助，而且非營利機構是否有能力可以透過呈現實際績效的方案，與其他機構競爭和聚集資源，以承接公辦民營業務，值得關注。此外，許多營利性的

社會服務機構也紛紛加入服務競爭的行列，聘用專業人員以更高品質或效率和非營利機構競爭服務對象。因此，非營利機構在面臨系統開放的環境壓力下，如何藉助專業知識與技術，講求成本效益，以組織經營管理的理念，訂出經營策略，規畫出有發展性計畫，有效的籌募基金和善用志願工作者人力，以獲得社會肯定其服務之有效性和可信賴性，相當重要。故管理學大師Drucker就強調非營利組織必需重視經營管理之理念與技術；此一挑戰與責任有關。國內大多數非營利組織並不認為社會服務是需要專業人員經營管理，而習慣以經驗法則來反應社會需要和處理問題。

四、結論：政府應協助並規範非營利組織的運作

在福利多元化的發展趨勢中，非營利組織的公益性對社會福利與社會發展扮演相當重要的角色。然而，環顧國內現有社會經濟發展趨勢與情況，非營利組織不必然有正向功能存在，政府應該透過立法，明訂如何協助與規範非營利組織，才能使非營利組織充分發揮功能。其主要重點包括：

- (一) 政府應明訂非營利組織績效考评指標，使之有方向可循；
- (二) 政府應規定非營利組織的財務管理辦法，其結構必須是多元性，使其組織具有穩定性；
- (三) 修改稅率減免辦法，以鼓勵社會大眾能長期性捐助更多經費支持非營利組織；
- (四) 規定非營利機構管理階層和經營者的條件與能力，以強化組織之營運能力；
- (五) 禁止非營利機構承接過多政府委託方案，資源不得過分集中補助或委託少數團體，對於特殊性、實驗性、開創性的服務與非營利組織應給予協助；
- (六) 規定經費不得使用在提供資金成立非營利組織的財團上，而且必須符合非營利組織的宗旨；
- (七) 政府應盡快擬定募款及經費運用管理辦法。