

非營利組織的角色與定位

黃木添

——以中華兒童福利基金會為例

王明仁

壹、前言

近年來，台灣地區由於政治的民主化、經濟快速的發展，加上政府又欲在廿一世紀成為亞洲地區之領導地位或營運中心，各項制度均積極地規劃、建立並有顯著成效。

非營利組織 (Non-Profit Organization, 簡稱NPO) 以公共服務為宗旨，不以私利為目的的事業，也應社會的需要如雨後春筍地成立，據官有垣（民八十六）指出：國內非營利組織總支出在一九九〇年已高達新台幣一三〇多億，佔當年GNP〇·三%，中央政府社會安全支出決算額一〇%強。顯示出台灣志願性部門提供社會服務性的潛力。

據喜瑪拉雅研究發展基金會（民八十六）指出：在台灣社會福利慈善基金會除了佛教慈濟慈善事業基金會外，中華兒童福利基金會係全台第二大社會福利慈善基金會，也是國內所有基金會（含文教、交通等）名列十大之一。據中華兒童福利基金會八十五年年報

指出，該會每年用於服務、貧童補助……等支出總額達十多億元，且自民國卅九年成立迄今四十七年以來，已輔導了將近十萬名貧困及單親家庭兒童自立，充分發揮了非營利機構在台灣社會所扮演的角色與功能（中華兒童福利基金會，民八十六）。

因此本文就以中華兒童福利基金會（CCF）為例，來談非營利機構在兒童福利所扮演的角色與定位。

貳、非營利組織之組合模式及營運

非營利組織的管理及經營是目前頗受重視之課題和學問，據司徒達賢（民八十六）指出：非營利組織經營管理上有幾個重要部分，他用CORPS之模式來做說明：

C (Client)：是指機構組織的服務的對象，也就是機構成立的目的。

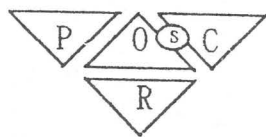
O (Operation)：服務輸送的流程，亦指如何使專職人員、義工及資源轉換成為client提供服務的能量。

R (Resources) : 指資源，包括人力資源及財力資源。

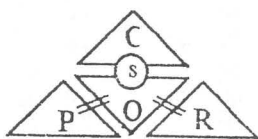
P (Participants) : 即指參與者，包括專職員工、所有義工及志工。

S (Services) : 指非營利組織所提供的服務。

這五種因素相互運作，最主要是為案主提供適切的服務，司徒教授以倒三角形之方式來圖示CORPS模式之組合，如圖一。筆者嘗試以Client為最主要服務對象，用正三角形來圖示，資源及參與者和輸送流程緊密結合在一起，為案主提供服務，如圖二。因此，CORPS模式，若以中華兒童福利基金會為例，則可分項說明如下：



圖一



圖二

、服務的對象 (Client)

CCF的服務對象，最早是在民國三十九年起為收容孤兒，提供幾構式的收容服務；在民國五十三年為全國各地貧困單親的兒童提供家庭扶助的服務；民國七十一年起為失怙兒童提供家庭寄養的服務；民國七十七年起為受虐待及疏忽的受虐兒童提供兒童保護的

服務；民國八十三年開始為學校兒童及中途輟學學生提供服務。

二、服務的輸送流程 (Operation)

(一)民國三十九年起，CCF成立了育幼院及育嬰所，包括光音育幼院、大同育幼院及台中育嬰所，為失怙之兒童提供機構式的安置服務。

(二)民國五十三年，全國各地成立廿二所家庭扶助中心，為全國二萬多名貧困兒童及家庭提供服務。

(三)民國七十一年，招募三百多戶的寄養家庭，為需要幫助的兒童提供家庭寄養安置服務。

(四)民國七十七年，全國各地家庭扶助中心成立「兒童保護專線」，幫助受虐兒童並提供兒童保護服務。

(五)民國八十三年，全國各地家庭扶助中心推動學校社會工作服務方案，組成學校社會工作小組，並為中途輟學學生提供追蹤輔導服務。

三、整合資源充實服務內容 (Resources)

CCF目前每年各界愛心人士捐款將近十億元，其中包括固定認養人、助養人及兒童保護之友的固定捐獻，使CCF有足夠的經費為扶助的兒童及家庭提供服務及經濟上的協助。

四、邀集義工參與服務的行列 (Participants)

CCF現有約四百名專職員工，約一萬名義務工作人員，其中包括扶幼委員、專業諮詢委員、青年展愛服務隊、婦女溫媽媽服務

隊、自立青年家扶之友會及小學生之小螞蟻義工隊等。

五、確立服務形象 (Services)

CCF 以提供各項方案及服務品質的保證，受到社會各界及參與者的認同，而願意出錢出力來協助及服務案主。

叁、非營利機構組織的角色

非營利組織更廣泛地說，也是一種志願服務的組織，美國學者 Kramer (一九八一) 談起民間志願服務機構，認為可協助政府扮演下列諸角色：先鋒者的角色 (Vanguard Role)、服務提供者的角色 (Service Provider Role)、價值維護者的角色 (Value Guardian Role)……等角色。中華兒童福利基金會以民間志願服務團體，扮演上列角色，推動各項兒童福利服務，分述如下：

一、先鋒者的角色 (Vanguard Role)：

(一) 率先成立育幼院，收容不幸的嬰幼兒：

1. 民國三十九年由美國基督教兒童福利基金會（中華兒童福利基金會的前身）在台中成立光音育幼院，收容不幸的兒童。

2. 民國四十二年，設立台中育嬰所，收容被遺棄或有缺陷的嬰幼兒。

3. 民國四十二年在台北中和市辦理大同育幼院，以家庭式 (Cottage System) 的機構安置服務來照顧不幸兒童。

(二) 率先成立家庭扶助中心，讓破碎家庭的兒童生長於自己的家

中：

依據一九二四年白宮兒童福利宣言指出，兒童生長最好的環境是自己的家，非萬不得已，不可讓兒童離開自己的家庭，基於此理念，中華兒童福利基金會自民國五十三年起，於全國各地包括金門、馬祖及澎湖，先後陸續成立了廿二所家庭扶助中，透過認養制度幫助單親或破碎家庭的兒童，讓這些兒童受教育並生長於自己的家。

(三) 首先推動兒童及少年的家庭式寄養服務：

當兒童萬不得已而必須離開自己的家庭，需用替代性服務 (Substitutional Service) 之時，家庭式的照顧遠比機構式的服務好很多，因此自民國七十一年起，CCF 和台灣省政府社會處及各縣市政府合作推動家庭式的寄養服務。

(四) 首先提倡鄰里托兒及保母訓練服務：

由於國內婦女勞動參與率的比率高達四五·八% (社會指標統計，民八十五)，CCF 發現許多雙生生涯的父母面臨托兒的困擾，因此自民國七十二年起引進新加坡鄰里托兒保母訓練和配對的服務，在全國各地接受省政府及縣市政府委託推展此項服務。

(五) 率先關心鑰匙兒童的問題，設立課後寄托服務：

民國七十五年鑑於許多國小學童放學後，因父母均仍在上班，必須帶鑰匙上學，因此全省有五個家庭扶助中心開辦放學後寄托的服務，帶動目前許多安親班為這些需要兒童提供服務的模式。

(六) 率先推動兒童保護的工作：

民國七十六年七月至十二月，CCF蒐集國內兒童受虐的新聞報導，竟高達六八二件之多，因此，確定國內存有兒童受虐的事實，遂率先設立廿四條兒童保護專線，在全國各家庭扶助中心積極展開兒童保護服務。

(七) 率先認養國外貧困兒童：

CCF基於國內的貧困兒童，早年均由美國等國外善心人士認養協助，在我國國民所得大幅提昇之後，基於回饋國際社會的愛心，率先籲請國內善心人士透過美國基督教兒童福利基金會，認養全世界廿六個國家共一萬多名的貧困兒童。

(八) 溫媽媽在宅服務的提供：

民國七十五年CCF發現許多貧困的家庭，在急難或失怙時，若經由善心人士的協助，可免除兒童離家、遭受疏忽及環境剝削等不利的情況，因此率先推動愛心溫媽媽到家庭提供在宅服務。

(九) 學校社會工作的推動：

民國八十三年為結合學校及社區共同保護兒童，推出學校社會工作，用社會工作的技巧和學校輔導人員一起關懷、保護學校兒童。

(十) 中途輟學學生的追蹤輔導：

鑑於中途輟學學生的犯罪率居高不下，CCF和台灣省政府教育廳率先合作，做中途輟學學生的追蹤輔導。

二、服務提供者的角色 (Service Provider Role)：

CCF經過多年來不斷結合地方資源，為貧困及需要的兒童提供各項的服務，茲分述如下：

(一) 提供貧困兒童升學及生活補助費：

到目前為止，已近十萬名兒童經CCF輔導自立。據統計，以民國八十六年為例，這一年扶助二一、三二三名兒童中，就有三、九七四人輔導自立。

(二) 為受虐兒童提供保護服務：

自民國七十七年，CCF成立廿四條兒童保護專線後，即為兒童提供保護服務，據統計至八十五年底止，共有五、一五一個個案接受CCF的輔導。

(三) 家庭寄養服務的提供：

自民國七十一年到現在共十五年中，共有三千多位破碎或無依兒童接受寄養服務。在民國八十六年，每個月平均約有五四〇名兒童及一百名少年接受寄養服務。

(四) 提供鄰里托育保母訓練及輔導的服務：

自民國七十六年迄今，約有一萬三千多位有志當保母的婦女接受訓練，並有一萬一千多個保母目前從事托兒工作，為社區提供服務。

(五) 中途輟學學生的關心及輔導：

民國八十六年共追蹤輔導四、八五五名中途輟學學生，並約有

四分之一的學生可以返校正常就讀或就業。

(六)緊急及短期收容服務：

為協助不幸的少女能夠重新正常生活，CCF有四個單位提供此項服務，自民國八十五年迄今，累計有二四九名少女受到保護及輔導。

三、價值維護者的角色 (Value Guardian Role)：

(一)維護家庭的價值與功能：

CCF的服務宗旨一直以家庭是兒童成長最好的地方為理念，也一直鼓勵所有的人去愛自己的家庭，並透過自己的家庭去幫助失怙的兒童，如認養制度、寄養服務等。當一九九四年國際家庭年時，CCF就以「愛天空下每一個家」為主題和內政部合作辦理家庭研討會。一九九七年起更和宇宙光關懷中心、崇光文教基金會共同主辦二千年「絕對愛家」一連串活動及講座，呼籲國人愛自己的家。

(二)幼吾幼以及人之幼理念的倡導：

CCF長期照顧保護貧困及受虐等兒童，並不斷地邀請社會所人士關心，目前有二萬一千個國內認養人，一萬二千個助學認養人、一萬四千個國外兒童認養人，並有近五百個寄養家庭以便隨時接納不幸兒童。由於CCF的提倡，使「幼吾幼以及人之幼」的精神，在國內更加的發揮。

(三)志願服務的推動：

CCF僅有四百多位專職人員，要來服務數萬名的受助兒童及家庭，實顯人力不足，因此自民國六十六年起，CCF的各家家庭扶助中心便開始組成下列義務工作團體，共約一萬多名，協助推展各項服務，充分發揮志願服務的精神：

1. 扶幼委員會：由當地的政要、仕紳組成，協助家庭扶助中心募集經費，並和政府建立關係。

2. 展愛服務隊：由社會青年組成，出錢出力為各地家庭扶助中心辦理各項兒童育樂活動及課業輔導。

3. 家扶之友會：由CCF各家家庭扶助中心的自立青年組織而成，CCF目前已扶助近十萬個青年自立，其中部分已加入回饋服務之行列。

4. 溫媽媽愛家服務隊：由熱心和有愛心的媽媽們組成，到急難和需要協助的家庭做及時的服務。

5. 兒童保護及專業諮詢委員會：由各種專業人員所組成，包括醫師、律師、心理學家、教育人員、警政、司法、媒體及社會工作人員等所組成，他們奉獻專業知識的能力來保護協助需要的兒童及家庭。

6. 永久認養人聯誼會：CCF發展出永久認養制度，即一次捐款二十萬，以其利息永遠認養一位兒童，目前約有三千個永久認養人。部分家庭扶助中心已組成永久認養人聯誼會來協助中心推動各項活動。

7. 小螞蟻義工服務隊：由國中、小之學生組成，利用課餘時間訓練他們管理兒童圖書館，並做一些簡單的服務工作。

肆、非營利組織的定位

歐美國家早期社會福利，大都由家庭、社區負責並由民間慈善團體帶頭推動。一九三〇年代開始慢慢由政府機關取代，政府提供公共設施及社會福利的經費與服務，但民衆對福利服務需求日益殷切，及社會問題愈趨多元化，政府可用的財力、人力漸顯不足，所以民營化成爲政府推動社會福利服務的發展方向，尤其是社會福利服務機構更扮演重要角色。民營化，除了可減輕政府人力及財政壓力，也可借重非營利組織的服務效率，提昇社會福利的專業性及多元性，政府可以作爲監督評量的角色，將公家和民間之資源整合，爲民衆做更好的服務。

在國內，政府委託民間辦理各項服務方案已有多年，具些許經驗，並將民間機構定位可有下列功能（江綺雯，民八十六）：

一、彌補政府資源功能：政府資源有限，社會問題又多元化，民間非營利組織的參與可彌補政府的不足。

二、彈性創新的能力：民間非營利組織可免除政府行政科層體制的限制，可採新策略，針對民衆需要做彈性處理。

三、提供競爭比較的功能：民間非營利組織的參與，可使政府在服務的提供上，有比較及競爭之對象，可提昇效率和品質。

四、提供多元選擇的價值：使民衆在福利的選擇上有更大的自

由及廣度，不爲政府所獨占。

五、合作伙伴的角色：非營利機構接受政府委辦，並非政府不重視或放棄，而是相互合作，可使非營利組織爲爭取委辦機會而更提昇品質。

官有垣（Kuan, 1994）曾深入研究CCF，題目爲「由和諧到競爭——台灣CCF與政府一九六四——一九九二年間關係的轉變」，他以「公產理論」（Public Goods Theory）與「公共制度觀」（Public Institutional Perspective）來解釋CCF和政府的關係。並指出一九六四——一九七七年間，因CCF得美國認養人大量的捐款，彌補政府未能滿足貧困兒童及家庭的需求，而發展出和諧（harmony）甚至親密合作的關係。一九七七——一九八五年間，我國政治、經濟有快速的發展，以公共制度觀認爲，政府要擴展、建立自己福利服務的形象，並要求非營利機構，包括CCF，在福利範圍內適應這種改變，而CCF爲了自立，採取轉變導向策略（change-oriented strategies），除鼓吹政府補助非營利組織外，並發展各種策略，深入各地區建立網狀組織，整合資源爲服務的案主及捐款人提供有效率的服务，和政府形成彼此競爭（rivalry）的關係。一九八五——一九九二年間，公產理論頗能解釋CCF與我國政府間的關係。該理論指出，非營利機構生存最重要的因素係資源的取得與案主的需求，並認爲非營利組織的發展受到國家整體福利政策相當大程度的影響。因此，該理論幫助我們了解到，CCF在一

九八五年（CCF脫離美國援助而自立）能順利自立，乃是因台灣

對貧童的扶助仍有需求，而地方政府提供這些服務的能力尚且不足，而CCF募款能力提昇，因此，更肯定CCF提供服務的能力。

公共制度觀預測，當國家達到民主政治時，非營利組織與政府之間會有更多合作的空間，因此CCF和政府之間就由競爭而發展出勉強合作（reluctant cooperation）的關係。

由官有垣教授對CCF和政府關係的研究，由和諧到競爭到勉強合作，此種在先進國家認為並非尋常的關係，曾引起些許美國學者的興趣，認為非營利組織係依附在整個國家政府之下，此種競爭和互動的關係實在有點尷尬和微妙。然而鄭讚源（民八十六）在探討政府與民間非營利組織之角色與定位時，檢視許多歐美的資料，下列幾點，筆者認為可提供CCF及我國非營利機構和政府關係間的參考：

一、政府和非營利組織可有競爭和合作的關係。有些層面是競爭的（如契約的協商），有些層面是合作的（如資源及服務的提供）。

二、政府可能失靈，但非營利組織亦可能失靈（Voluntary Failure）其情況如左：

（一）公益的不足（Philanthropic Insufficiency）——非營利組織資源之不夠穩定及充足。

（二）公益的特殊性（Philanthropic Particularism）——非營利組

織排他性、極端性，只為服務特殊群體。

（三）公益的父權性（Philanthropic Paternalism）——非營利組織可能成為少數人所控制，變成私相授受的工具。

（四）公益的業餘性（Philanthropic Amateurism）——從事公益活動，常是志願服務者，熱心有餘、專業不足。

三、非營利組織具彈性、可近性及創新性。

四、非營利機構需認識社會福利的迷思：

（一）生產與消費同時發生：如寄養服務，寄養父母在生產這個服務，寄養兒童同時在消費這個服務，服務品質只有當事者知道品質好壞，外人較難觀察評估。

（二）案主需求的程度不一：如老人、兒童、婦女……等，所需求的程度並一，且難度不同，會造成選擇上趨避現象，所謂柿子挑軟的吃，若處理不當則會造成社會福利階層化現象。

（三）案主與顧客不一致：案主是接受服務的人，顧客則是出錢的人，滿足顧客不一定滿足案主需求。對機構經營者而言，董事會和捐款者是重要顧客，甚至政府也是，社會機構立場是要服務這些不同的顧客或要以服務案主為主。

五、非營利機構對政府的「資源依賴」（Dependence Resource）或規範及管制的依賴（Dependence Regulation）將影響機構的自主性。

六、非營利機構有其宗旨及目標，來自政府的補助或委託應不

超過一定的比例（如三十五至四十％），以避免減損民間所帶來的活力及彈性，成為「影子政府」或政府的附庸。

CCF以一非營利組織，過去數十年間，的確和政府合作推動不少的方案，提供各項服務，在邁入廿一世紀之際，CCF除目前的服務外，負有繼往開來的責任，因此，角色及定位益形重要，筆者根據上述的歸納和對CCF的認識，嘗試提供下列幾點建議：

一、加強和政府的合作關係，並接受政府的委託和補助：

CCF和政府的關係應發展成緊密的合作關係，並爭取政府的委託及補助，由目前政府補助經費不到百分之二十，逐年的提昇，彼此建立「契約依賴」。

二、強調CCF關懷及照顧兒童暨家庭的精神及宗旨：

CCF之成立，係以基督愛心為孤寡及其家庭提供服務，在此多元化、多目標的社會中仍應保留、堅持四十多年前國外愛心人士為我國兒童立下愛的榜樣。

三、強調案主、顧客、服務形象三贏的政策：

CCF應以案主的利益為最主要考量，提供高品質服務，並善待所有顧客，包括董事、委員、義工、認養人……等，並保證服務的品質，使各方均滿意。

四、堅持專業服務的理念：

CCF自美國引進社會工作專業的觀念，加上國人的愛心，提供多項創新、高品質的服務，目前社會日趨多元化，在多元分化且

越要求專精的社會中，雖然義工制度風行，但專業的堅持和社工的理念，應是CCF日後應走的方向。

伍、結 論

由於全球「民營化」運動（Privatization Movement）的興起，私部門或第三部門（The Third Sector）大力承擔了公部門的功能，而成為二十一世紀社會發展的大趨勢。所謂的第三部門，據施教裕（民八十五）所作解釋即泛指政府和私人企業以外的各種民間社會公益團體或基金會。

美國募款雜誌（Fundraising Management）以頭條標題報導：一個沈睡巨人的甦醒（A Sleeping Giant Awakens），它以巨人表示第三部門志願服務非政府機構在每一個國家所扮演的角色（Stenbeck, 1996）。甚至有學者將社會福利民營化當成一種理念（idea）、一種理論（theory）及一種政策措施（Political Practice），所以非營利組織就成了社會中的重要角色（陳武雄，民八十六）。中華兒童福利基金會身為一個歷史悠久的兒童福利機構，在機構願景（vision）和任務（mission）中，很清楚載明是為需要的兒童及家庭提供服務。在過去長期擔任先鋒者角色時候，或許會和政府有些競爭，以期將兒童福利帶到較高的境界及提供較好的服務，但當政府的制度和福利規劃日趨完善之時，CCF和政府已有密不可分合作關係。鄭讚源（民八十六）以既競爭又合作，既依賴又自立的理念來談非營利組織和政府間的角色和定位，他認為這是一

個過程，也是可隨時代轉變的。CCF以過去百分之百全由美國經費支持的一個機構，引進美國所有兒童福利新方案，既自主又和政府有某方面的競爭，到目前每年十億的經費中有將近二億是由政府委託或補助，來推動各項福利方案，已明顯發展合作的關係，進而彼此依賴為案主提供各項合適的服務。展望未來，CCF將善盡並發揮民間機構較有彈性、具效率、沒有人事包袱的特色，和政府合作，為人民提供服務，使非營利機構發揮更大的功能。

（本文作者：黃木添、王明仁分別擔任中華兒童福利基金會執行長、副執行長）

參考書目：

- 中華兒童福利基金會 年報——八十五年一月至十二月 台中 財團法人中華兒童福利基金會 民八十六
- 司徒達賢 非營利組織經營管理之概念架構 非營利組織經營管理 研修粹要 洪健全基金會策劃出版 民八十六
- 江綺雯 無障礙之家委託民間辦理福利服務之探討 社區發展八十八期 民八十六 廿六至卅六頁
- 社會指標統計 社會指標統計綜合分析 台北 行政院主計處 民八十五 第九頁
- 官有垣 台灣地區非營利社會福利機構的董事會研究 行政院 國家科學委員會成果報告 民八十六
- 施教裕 志願機構團體——在勸募活動上的因應和推展社會福利雙

月刊 第一二五期 民八十五 十至十四頁

陳武雄 我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展 社區發

展八十期 民八十六 四至九頁

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 民八十六

鄭讚源 社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定

位 社區發展季刊八十期 民八十六 七十九至八十七頁

英文部分：

- Kramer, Ralph M. (1981), Voluntary Agencies in the Welfare State. 1981, Berkely, CA.: University of California.
- Kuan, Yu-Yuan (1994), From Harmony to Rivalry: The Changing Relationships Between Taiwan Christian Children's Fund and the Government of the Republic of China on Taiwan, 1964~1992. Dissertation of Doctor of Philosophy in Political Science. 1994 The Graduate School of the University of Missouri-St. Louis.
- Stenbeck, Per(1996), The Third Sector Toward Year 2000. Plenary 5 in The 2nd East Asian Fundraising Workshop, 1996.