

第三部門 與 社會福利政策分析

□ 張英陣 □

壹、福利組合

社會福利政策之目的在於規範資源的分配，以滿足人類的工作、所得、營養、住宅、醫療、社會關係等基本需求，進而提昇人類的生活品質。但社會福利政策本身是一個很籠統的名詞，一般而言，社會福利政策的觀念可有廣義與狹義之分。就狹義的觀念而言，社會福利政策屬於公共政策的一部分，是指政府選擇做或不做(Choose to do or not to do)，且會影響到人民福祉的作為，如政府為解決社會貧窮、居住、疾病、犯罪等問題，而提供的福利服務與措施(Dye, 1995; DiNitto, 1991；詹火生，一九八三)。廣義的來說，社會福利政策泛指由政府、半公立機構、私立機構或慈善組織所提供的福利服務(詹火生，一九八三)。Ramesh Mishra (1977)也認為社會福利政策不應該只包括政府所提供的福利服務，凡是根據需求標準而從事資源分配的活動都可稱為社會福利政策。所以，社會福利政策就可包括公共

政策(public policies)與「私」政策("private" policies)(Karger & Stoesz, 1994)。

上述廣義與狹義的區分，直接牽涉到福利的社會分工問題(social division of welfare)。雖然許多的社會福利政策教科書大都只討論政府的社會福利政策，但是社會福利界長期以來就以廣義的觀念討論社會福利政策。例如Richard Titmuss (1963)在探討福利的分工時就說明社會服務(social services)、財稅政策(fiscal policies)、與職工福利(occupational benefits)均具有相同的功能。我們也認為應從廣義的概念來看社會福利政策，比較能關照到社會整體的福祉。因此，問題在於福利組合(welfare mix)是如何構成的。

在福利組合的構成要素中，政府的地位通常較無爭議，只是政府干預的程度各個學派的看法有很大的差異。至於非政府部門，即私有部門(private sector)的構成要素則比較複雜些。

Richard Rose (1989)認為從消費者的

觀點來看，一個社會總體的福利 (total welfare of society, TWS) 才是最重要的議題。社會中福利的資源主要來自三個部門：家庭 (household, H)、市場 (market, M)、與政府 (state, S)。政府的福利來自中央至地方各級公共部門所提供的財貨及服務，如政府的社會救助、公立育幼院、公立安老院等。市場的福利則經由利潤原則在市場中銷售服務，例如從私人執業 (private practice) 的社會工作者那兒購買服務、私人的兒童托育服務、營利性老人安養中心等。家庭所提供的福利則是以情感與道德為基礎，由家庭成員之間相互的照顧，如照顧家中老弱與疾病的親屬。因此，社會的總體福利就是這三個部門所有活動的結合，Rose 為福利組合列了一公式為： $TWS = H + M + S$ 。此公式看似簡單，但各個部門涉入社會福利的深淺則相當複雜，但是 Rose 要提醒我們的重點是，社會福利的資源不僅是政府，還包括私有部門的家庭與市場。

Rose 的社會總體福利也沒有忽略志願及慈善組織 (voluntary and charity

organizations) 的功能，他認為在政府與家庭兩大福利資源之間，存在著一些自助性團體 (self-help groups) 與志願性機構提供福利服務。事實上，不論是過去、現在、甚至將來，這些志願性組織在社會福利服務輸送體系當中仍扮演重要的角色。Karger & Stoesz (1994) 認為社會福利政策應包含政府的社會福利政策 (governmental social welfare policy)、志願性社會福利政策 (voluntary social welfare policy)、與企業社會福利政策 (corporate social welfare policy)。不管是政府、志願性非營利組織、或企業單位所提供的服務，其目的都在於分配財貨 (goods)、服務 (services)、與機會 (opportunities)，以強化人們的日常生活運作。

Neil Gilbert & Barbara Gilbert (1989) 則有不同的分類，他們將福利資本體系的社會福利結構分為社會市場 (the social market) 與經濟市場 (the economic market)。社會市場包括公共部門與私有部門，公共部門指的是透過各級政府所提供的直接服務

，與經由稅制的間接移轉。社會市場的私有部門包括親屬鄰里等非正式網絡所提供的福利服務、志願性非營利組織的福利服務、與營利組織及私人執業的福利服務。當然，營利組織與私人執業屬於經濟市場的一部分，這也是社會市場與經濟市場重疊之處。

從上述學者看法中不難理出，福利組合的構成要素大致不出 Norman Johnson (1987) 所提的範圍。他認為在多元社會下的福利資源來自四個方面：

一、非正式部門 (the informal sector)：由親屬、朋友、與鄰里所提供社會和醫療服務，即社區照顧 (community care) 與家庭照顧 (family care)。

二、志願性部門 (the voluntary sector)：與非正式部門相比較，志願性部門有比較嚴謹的組織結構。志願性部門是一個異質性相當高的部門，大致包括：

- 鄰里組織
- 自助或互助團體
- 提供服務的非營利機構
- 壓力團體

· 醫療或社會研究團體

· 協調資源的中介組織(intermediary organizations)

三、商業部門(the commercial sector)：包括Titmuss所說的職工福利與營利性的私有市場(private markets)。

四、政府部門：各級政府與公共政策所提供的間接與直接福利。

上述四個部門對於提供福利服務的重要性因時間、社會的不同而有所差異。第二次世界大戰之後，由於福利國家蓬勃發展，政府部門的角色自然相對凸顯。以美國來說，一九三〇年代「新政」(New Deal)之前，福利服務的供給主要是依賴非正式部門與志願性組織；一九三〇年代的經濟大蕭條與一九八〇年代雷根政府之前的這段期間，政府的角色有明顯的擴張；但是，一九七〇年代末期與一九八〇年代初期，保守勢力逐漸抬頭，私有部門尤其是志願性非營利組織再度受到重視；此外，一九八〇年代，福利市場化(marketization of welfare)則是美國社會福利的新趨勢(Salamon, 1993)。雖然，福利

組合的各個構成要素均非常重要，在此無法一一深入探討，本文僅著重於討論志願性非營利部門與社會福利的關係。

貳、第三部門的意義

前面已提及志願性非營利組織是一個異質性相當高的部門，即使是名詞的使用也非常多樣性。志願性部門(the voluntary sector)是英國與西歐國家慣用的名詞，美國則普遍使用非營利部門(the nonprofit sector)(Johnson, 1987)。常用的名詞也包括：第三部門(the third sector)、獨立部門(the independent sector)、慈善部門(the charitable sector)、免稅部門(the tax-exempt sector)，每個名詞都有其強調的重點，但都很難掌握此部門的全貌(Salamon, 1992)。以下就針對這些常用的名詞做個扼要的說明。

第三部門——一九七〇年代一些美國學者最早提出「第三部門」這個名詞，但是目前歐洲國家比較常用。它泛指那些既非營利

性的企業，也不是政府機構的所有組織。它可避免追求最大利潤與科層組織的缺失，但可兼具市場的彈性(flexibility)和效率(efficiency)與政府公共部門的公平性(equity)和可預測性(predictability)之優點(Seibel & Anheier, 1990)。所以，第三部門在於強調有別於企業與政府兩大部門的第三種社會力，而此第三勢力兼具政府與市場的優勢，且可避免兩者的缺點。

志願性部門——此用法原意強調，在此部門內有大量的不支薪志願工作人員(volunteer)投入於組織的管理與運作。可是近來許多政府也大量使用志願工作人員，而強調專業化的社會福利機構則聘用越來越多的支薪專業人員，而且主要的管理工作也都交給了支薪的工作員，使此名詞的概念越顯得模糊(Salamon, 1992)。

慈善部門——強調的是此部門的組織大量接受私人、慈善的捐贈。對我國民間社會福利機構的財務來源而言，此一說法尚可講得通，但對美國的民間組織而言則不然，私人慈善不再是主要的捐獻者，反而政府是這

些機構的主要財務來源。以一九九二年為例，美國非營利部門的收入有五％來自機構的收費，三％是政府的補助，只有一八％才是來自於私人的捐贈。私人的捐贈絕大部分來自個人捐贈（八三％），少部分來自基金會（七％）、企業界（四％）、與遺產捐贈（六％）（Salamon, 1992）。

獨立部門——此一名詞較接近「第三部門」，強調一些外在於政府與私人營利企業之外，扮演社會中「第三勢力」（third force）的角色。可是，這些組織並不完全真的是「獨立」的勢力，在財務來源上必須大量仰賴政府與私人企業，機構的自主性也就相對減低。

免稅部門——強調的是符合稅法免稅規定的組織，問題是各國稅法規定不同較難做比較。以美國為例，依據一九五四年的稅法（the 1954 Internal Revenue Code），免稅的組織類型之繁多如表一。其中以501(c)(3)的宗教、教育、慈善、科、文藝、公共安全測試等組織，與501(c)(4)的公民聯盟、社會福利組織、地區性的雇員協會較重要，雖然

兩者都擁有免稅資格，但最大的差異在於個人或企業提供給501(c)(3)組織的捐贈在報稅時可列入扣除項目，給501(c)(4)組織的捐贈則不可以。所以多數機構為獲得更多的捐款都願意爭取成為501(c)(3)的組織，但要成為501(c)(3)的組織有一個政治條件，就是該組織不能將主要工作從事於政治倡導性、影響立法的活動。雖名為免稅部門，但也並不是組織的各項收入都可以免稅，若是該組織從事與組織目標不相關的事業，那麼屬於「不相關的事業所得」（unrelated business income）則必須繳稅（Bryce, 1992; Salamon, 1992; Wacht, 1991）。

我國相關的免稅規定載於「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」，但此項標準並不像美國稅法規定的那麼明細，所以造成民國八十三年十二月修正前，長庚醫院與圓山飯店等大型「企業」都適用此免稅規定。

非營利部門——此名詞所強調的是組織的目的不在於營利，但也不是說此類組織不能產生利潤，只是其產生的利潤不能分配給

任何個人或贊助者。事實上，所有權（ownership）的問題並不發生在非營利組織上，因非營利組織不屬於任何個人或團體。即使是在非營利組織解散時，需將剩餘財產歸屬地方自治團體或政府。社會上有部分人很難接受非營利組織從事「營利」事業，但我們必須說合理的利潤仍是非營利組織生存的重要條件，但這些利潤絕不能歸個人所有。

雖然上述名詞各有強調的重點，但本文中都將其視為是等同的意義，皆指的是第三部門。除了這些常用的名詞外，管理學大師 Peter Drucker 常用「社會部區」（the social sector），他認為要解決當今的社會問題、提昇社區意識、並增進人類的生活福祉，需要有獨立自主的社會部門（傅振焜譯，一九九四）。他不僅於一九九〇年成立「彼得·杜拉克非營利管理基金會」（Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management）（Karger & Stoesz, 1994），更鼓勵營利性企業效法非營利性組織的管理（Drucker, 1989）。

過去二十年來，非營利組織成長相當快

表一 美國免稅組織類型

稅法編號	組織類型
501(c)(1)	國會立法的法人，包括聯邦儲蓄互助社
501(c)(2)	免稅組織的母組織
501(c)(3)	宗教、教育、慈善、科學、文學、公共安全測試、提倡全國性或國際性業餘運動競賽、或預防兒童、動物虐待的組織
501(c)(4)	公民聯盟、社會福利組織、地區性的雇員協會
501(c)(5)	勞動、農業組織
501(c)(6)	商業聯盟、商會
501(c)(7)	社交與休閒俱樂部
501(c)(8)	兄弟會
501(c)(9)	志願性僱員協會
501(c)(10)	內部兄弟會
501(c)(11)	教師退休基金協會
501(c)(12)	慈善壽險協會
501(c)(13)	墳場管理公司
501(c)(14)	各州的儲蓄互助社
501(c)(15)	互助保險公司或協會
501(c)(16)	支持民兵運作的法人組織
501(c)(17)	補充失業給付信託
501(c)(18)	雇員出資的年金信託
501(c)(19)	戰爭退伍軍人組織
501(c)(20)	法律服務組織
501(c)(21)	黑肺(black lung)信託
501(d)	宗教傳道組織
501(e)	醫療服務合作社組織
501(f)	教育性組織合作社
501(g)	農民合作社

(引自Salamon, 1992; Wacht, 1991)

速，已成為美國重要的經濟實體。根據一九九二年至一九九三年美國《非營利組織年鑑》(Nonprofit Almanac, 1992)資料，在一九九〇年，美國約有一百四十萬個非營利組織，其收入為二千八百九十億美元，占全國總收入的六·二％(引自陳金貴，一九九三)。

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，難怪Burcker稱非營利組織為「美國的最大雇主」(America's largest employer)(傅振焜譯)

，一九九四)。

在眾多的非營利組織中，以社會服務機構的數目最多，大約是佔總數的四〇％；其次是包括鄰里組織、倡導性團體、民權運動組織等的公民與社會性組織，約佔二五％；另有二二％的教育機構，包含私立中、小學、大學、院校；醫療組織，如醫院、護理之家、診所佔了一一％；最少的是藝術與文化組織，如交響樂團、藝廊、劇院、動物園、植物園、及其他文化機構，約佔三％。

Salamon, 1992)。

非營利社會服務機構旨在協助家庭與個人解決社會、經濟、生理的問題。這些服務包括：日間照顧、兒童領養、家庭諮商、在宅服務、職業訓練與安置、災難救助、難民救助、藥物濫用處遇、酗酒處遇、社區改善等等。以美國一九八七年來說，在將近六三、〇〇〇個非營利社會服務組織中，其中以提供個人與家庭服務的數目最多(三五％)，依次是兒童日間照顧(二二％)、在宅服

務（一七％）、職業訓練（八％），以及其他各種服務（一八％）。這些非營利社會服務機構的數目佔全美民間社會服務機構的五九％（政府機構較難估計未列入），經費則佔所有社會服務經費的七四％，雇用支薪的工作人員佔全美社會服務雇員的五八％。從這些數據可看出，非營利社會服務組織在美國社會服務的重要性（SaLanon, 1993）。

由於國內有關第三部門的研究相當有限，其所指涉的意義與範圍並不明確。但大抵上可包括各級人民團體與財團法人基金會，惟相關資料並不詳細。根據內政部統計處的「中華民國台灣地區各級人民團體活動概況調查報告」顯示，民國八十二年年底，台灣地區共有一二、三八九個人民團體（不含政治團體與勞工團體），其中職業團體有二、九一三個佔二三・五一％，社會團體有九、一三二個佔七三・七一％，農會三〇四個、漁會四〇個，兩者合佔二・七八％。在占多數的社會團體中，社會服務及慈善團體有二、五八九個為數最多（二〇・九〇％）（參閱表二）（內政部統計處，一九九四）。從

抽樣調查的資料也指出，社會服務及慈善團體員工人數最多。至於財團法人方面的資料更是缺乏，民國八十年的資料指出，臺灣地區各級財團法人共有一、八一七個，其中社會福利法人中央級有五六個，省級一〇五個，縣市級有一六二個（參閱表三）（陳美伶，一九九一）。雖然社會福利法人總數僅次於文教法人，但國內多數的文教法人從事社會福利工作是眾所週知。因此，從人民團體與非營利財團法人的規模來看，我們可說社會服務在國內的非營利部門亦居相當重要的地位。

表二 台灣地區各級人民團體數(民國82年)

項 目 別	登 記 團 體 數	百分比 (%)
總 計	12389	100.00
職業團體	2913	23.51
工商業團體	2182	17.61
自由職業團體	731	5.90
社會團體	9132	73.71
學術文化團體	1217	9.82
醫療衛生團體	254	2.05
宗教團體	226	1.82
體育團體	916	7.39
社會服務及慈善團體	2589	20.90
國際團體	1335	10.78
經濟業務團體	936	7.56
宗親會	594	4.79
同鄉會	672	5.42
同學校友會	339	2.74
其他	54	0.44
農會	304	2.45
漁會	40	0.33

（引自內政部統計處，1994）

表三 臺灣地區財團法人數量表（民國80年）

許可單位名稱	財團法人數	備註
內政部	128	宗教財團法人72個 社會福利法人56個
經濟部	56	
財政部	8	
教育部	363	
法務部	4	
交通部	24	
行政院新聞局	11	
行政院衛生署	76	醫療機構財團法人22個 衛生財團法人54個
行政院退輔會	1	
行政院環保署	8	
行政院勞委會	4	
行政院農委會	21	
行政院陸委會	1	
臺灣省政府	67	宗教財團法人32個 社會福利法人17個 文教法人18個 建設局4個、社會局76個 警察局3個、勞工局23個 新聞處24個、教育局196個
臺北市府	326	
高雄市政府	464	教育局22個、社會局12個 民政局215個
各縣市政府	255	社會福利機構94個 文教法人93個 社會福利基金會68個

註：本表修改自陳美伶(1991)，由內政部社會司陳星宇先生提供。

參、第三部門與社會福利發展

第二部門提供福利服務的歷史由來已久，近來許多人談社會福利「私有化」(privatization)並不很正確，嚴格地來說應

該是社會福利「再私有化」(reprivatization)。因為，由私有部門有系統地提供福利服務的歷史比政府福利早，由於第二次世界大戰後「福利國家」蓬勃發展，政府的角色才大量擴張。但是，一九七〇年代末期和一九八〇年代初期，私有部門再度被提

生理需求，以及利用宗教信仰治療人們的情緒問題。

早期有名的社會福利機構，如一八二〇年的「防貧會社」(Society for the Prevention of Pauperism)，該組織從事一些窮人調查工作，幫助窮人擬定自助計畫，

倡才有私有化的議題。

當然，私有部門的福利服務可追溯至人類社會的形成。但就從現代專業社會福利形成的歷史來看，十九世紀初期為了滿足都市地區人民的需求，一些社會福利機構逐漸成立，這些機構大都是宗教神職人員所建立的。直到二十世紀初期，福利服務仍舊是由一些未受過正式訓練的神職人員與富有人家的善心人士來提供。他們的工作主要是在於滿足人們的飲食、臨時住所的

鼓勵窮人儲蓄與節儉。十九世紀中葉後的「慈善組織會社」(Charity Organization)・開創了個案工作的先鋒，並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。與慈善組織會社幾乎同期發展的「睦鄰運動」(settlement movement)，也在都市貧民生活的地區展開服務(Zastrow, 1993)，上述這些組織都屬於志願的非營利組織。大戰後，國家的角色雖然凸顯，儘管各國國情不同，第三部門與非正式部門在福利服務輸送體系仍扮演舉足輕重的地位。尤其是一九七〇年代早期的經濟衰退及一九七〇年代末期保守主義的抬頭粉碎了福利國家的共識。一九八〇年代初期雷根政府非常重視人民的權力及如何利用個人、志願組織來回應社區問題，雷根政府認為公共議題應交付給社區，由地區性非營利組織來處理。而布希上任後亦遵循雷根的政策，呼籲美國非營利組織應領導美國社會解決社會問題。布希的「萬家燈火」計畫(thousand points of light)希望美國政府支出在政治與財務的限制下，由非營利組織扮演最主要

的服務供給角色(陳金貴，一九九三；Lipsky & Smith, 1989-90)。

第三部門再度獲得重視，與全球私有化的潮流息息相關，私有化可說是當今優勢價值與意識形態的展現，特別是在於對政府的角色、個人自由、及私人企業的角色之看法(Walker, 1984)。社會福利私有化(或說「再私有化」)的意識形態中，可從新右派(New Right)與福利多元主義(welfare pluralism)看出對國家福利的批判與對第三部門的重視。

新右派——新右派的哲學基本上承繼了自由放任學派的看法，其根本假設強調個人主義的價值(Forder et al., 1984; George & Wilding, 1985; Mishra, 1984)。新右派認為社會秩序能順暢的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造成反效果。

在個人主義的哲學下，新右派更關心個人的自由，而經濟自由(economic freedom)比其它的自由(如政治自由)更重要。以自

由競爭為原則的私有市場才能充分保障個人的經濟自由。自由市場被視為是維繫經濟活動的最有效方式。唯有透過市場機制，個人才能毫無拘束自由選擇自己的嗜好。Selton批評福利主義，認為自由就是一種選擇(choice)，他批評政府干預時說「你需付稅，但你卻沒有選擇」(引自Taylor-Gooby & Dale, 1981)。

Bosanquet認為新右派社會哲學的核心命題是：大力削減政府的角色是進步的充分必要條件(Finlay George & Wilding, 1985)。新右派主張政府干預不僅缺乏效率而且妨礙個人自由，因此他們提倡自由市場。新右派的觀點很自然地推論到政府是一個「小政府」(a minimal state)。Friedman (1982)認為政府所該扮演的角色應該是確保個人自由及維繫經濟活動的自由運作。也就是說，政府的干預應該降低到最低程度。在此前提下，政府可扮演的角色有三種：維繫法律與治安及經濟遊戲的規則；緩和辯護政府干預合法化的觀點；及協助私人慈善組織與家庭以幫助社會的弱勢者。對新右派而言，市場與

私人志願部門共同合作是解決人類複雜問題的最佳手段，政府的干預不僅沒有必要反而有害(Mishra, 1984)。因為對政府不信任，新右派擔心政府在福利供給的角色漸擴張，而他們對福利國家基本上也是抱著敵對態度。他們認為國家福利會威脅甚至危害到社會的核心價值及制度，例如家庭、工作動機、經濟發展及個人自由。總而言之，新右派認為政府可提供福利服務，但要儘量減少到最低程度。

立基在個人主義的新右派結合了市場與自由的理念，推論到社會的終極目標是個人行動的自由。也由於對福利國家抱持敵對的態度，很合理地就認為社會福利私有化是解決福利國家擴張後諸多缺點的最佳策略。一九七〇年代以前，多數的先進工業化國家都對實踐福利國家的理念寄以厚望。那時新右派的想法可能會被斥為異端，但是他們的信念現在已成為英、美兩國保守政府的施政方針。柴契爾政府的第一次國家預算中所揭櫫的目標裡明顯地表現了新右派的思想。她的四個目標是：一、用減稅來強化國民的動機

，讓人民擁有更多自己的所得，好讓勤奮工作者、有能力的及成功的人獲得該有的報酬；二、削弱政府的角色，使個人有更多選擇的自由；三、降低向公共部門借貸的設限，使其它經濟活動有更多的空間蓬勃發展；四、規範財政金融措施來控制通貨膨脹(Ruggles & O'Higgins, 1987)。因此，自從一九七九年起雖然公共支出並沒有減少，但在教育、醫療照顧、住宅、及個人社會服務已走向私有化。美國在雷根執政時也提出了許多私有化的措施，比如壓制福利國家的思想，將福利消費者轉給私有市場，以自由市場來取代政府的福利方案等 (Abeliovitz, 1986)。

福利多元主義——如同新右派一樣，福利多元主義也希望政府減少介入福利供給，而強調私有部門的角色。但不同於新右派的是，福利多元主義仍視政府是一個重要的福利資源，而不需要完全由私有部門來取代政府。Hatch & McCroft將福利多元主義定義為：可從政府、志願性、商業性及非正式等四個部門獲得的社會服務及醫療照顧。更確切

地說，福利多元主義主張福利服務政府不是最優勢的角色，更不是唯一可提供服務的工貝。因此，福利多元主義強調的是維繫一個多元的體系(pluralistic system)。所以，他們主張提昇私有部門的角色，而不是取代政府。根據他們的想，提昇私有部門的角色和政府提供福利是沒有衝突的(引自Johnson, 1987)。個人認為福利多元主義並不主張「小政府」(a minimal state)，他們的觀念中仍較接近政府干預主義(interventionist)。

福利多元主義與新右派還有一個較大的差別是在於對市場的看法。福利多元主義不像新右派那麼強調市場機能的運作。福利多元主義認為市場與政府一樣，都是諸多福利資源的一種而已。事實上，他們更強調志願性及非正式部門的重要性，而不太支持商業性福利。Hadley & Hatch在「社會福利與政府的失敗」一書中指出，由商業性部門所主導的社會服務體系反而有害於既有的社會服務之目標(引自Johnson, 1987)。Gilbert (1983)也認為市場經濟的競爭、選擇、利潤

、自利及其它方法與動機就某個程度而言卻有利於社會市場 (social market) 的運作。但是，競爭與私利並不能提昇物質條件的品質及共同的安全利益。過度強調市場體系將有害於社會市場的價值與目標。明顯地，福利多元主義較重視擴大志願性及非正式部門在福利供給的角色。Berger & Neuhaus (1977)認為私有市場和政府一樣，都可能成爲一個「巨型結構」(megastructure)。而各種巨型結構本質都是疏離的，它們並不能協助個人獲得生存的意義及認同。意義、自我實現、及自我肯定須在私人生活 (private life) 中才能實踐。但是每個人又必須生存在公共生活 (public life) 裡，所以也得在私人生活及公共生活中尋找平衡點。Berger & Neuhaus並不反對國家福利 (公共生活)，他們主張現代福利國家應擴大福利供給，但是其它的機制也照樣能提供像政府所提供的服務。他們所謂的其它機制指的是一些「中介結構」(mediating structure)，也就是介於個人私有生活與大型結構的公共生活之間的那些結構，這些中介結構包括鄰里、家庭

、教會、或志願組織。唯有透過這些中介結構，才能使巨型結構下疏離的個體展現他們的能力以平衡私人生活與公共生活。

分權 (decentralization) 和參與 (participation) 是福利多元主義的兩個主要方法。分權的意義不僅在將行政權力由中央政府轉至地方政府，也要從地方政府交給社區，由公共部門轉給私人部門。參與的實質意義在於人民可以透過民主程序表達他們自己的需求，福利消費者和提供者應共同參與決策。因此，福利多元主義已爲社會福利私有化開闢了一條路徑，特別是爲非正式部門的照顧及志願服務提供了一個明確的架構。

新右派強烈的指出政府的失靈 (government failure)，而福利多元主義同時批評了政府與市場的失靈 (market failure)。在此兩難困境中，似乎能從非營利部門找到一條出路。

非營利組織的發展與各國的歷史與社會背景有關，福利資本體系的國家如英國、美國、加拿大、與澳洲因強調志願主義所以有健全的非營利組織。重視社會民主主義的北

歐斯堪地那維亞國家，由於強調政府的社會責任，因此非營利部門較不重要 (Bauer, 1990)。如此，有一個重要的問題是：我國有無非營利組織的發展基礎？

中國民間有系統的慈善事業起於中唐的佛教慈善救濟，當時由政府補助而僧侶經營的悲田院主要從事貧民救濟工作。宋朝以前的民間慈善事業以佛教信眾從事者爲多，南北朝時代個人慈善事業已逐漸普及 (林萬億，一九九四)。一般而言，我國傳統民間的社會福利有三個特性 (周建卿，一九九二；林萬億，一九九四；劉脩如，一九八〇；詹火生，一九八三)：

一是血緣關係的宗族福利：由家族、宗族之間的互助，以公共的祠產或個別的餘力，救助宗族中的貧困者與罹災者，並興辦各種公益事業。例如，范仲淹的義莊與劉宰的粥局。

二是地緣關係的同鄉福利：是住在同一地區的人，本著睦鄰與疾病相持，急公好義來服務鄉梓，例如宋代的「呂氏鄉約」。另有離鄉背井者在異地爲聯絡鄉誼，相互照顧

而組織同鄉會或宗親會，成立會館，籌募基金，提供各種服務。

三是志願性行為的善堂福利：此乃慈善人士和宗教團體爲了行善所建立的組織，名稱如樂善堂、崇善堂、同善堂、積善堂、修善堂、普善堂、悅善堂、廣善堂、崇仁堂等。主要的工作爲保嬰、恤廢、養老、義學、借貸、義塚、義渡、義倉、義診、賑災、給藥、救生、施粥、施衣、施棺掩埋、鋪橋、造路等。

民國以來，西方基督教爲主的社會福利運動輸入中國之後，舊式的救濟機構逐漸被新式的社會福利機構所取代。在新舊交替的階段，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（如梁漱溟的鄆平鄉村建設、晏陽初的定縣實驗等），與洋人的服務機構（如YMCA、美國紅十字會等）（林萬億，一九九四）。此外，中國本土民間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，成爲服務多元化的慈善團體，如道院設

置之世界紅十字會、理教的戒煙酒會、救世新教的慈院、一貫道的中華慈善道德會。這些中國民間宗教團體的服務不僅國人受惠，甚至及於國外（林萬億，一九九四）。

政府遷台後，在社會福利服務的供給方面，政府的角色也逐漸擴張，從社會救助至社會保險，及於福利服務。與政府相比較，則民間的福利資源顯得相當微小，但有些社會福利服務仍非常仰賴民間機構（林萬億，一九九四）。當前民間的社會福利組織除了原有的宗教福利組織及善心人士的組織外，企業界所設立的組織（如企業界的社會福利基金會）與自助性團體所形成的組織（如婦女、身心障礙者家長、社區人士所組成的協會）也逐漸增多。而我國當今的第三部門也有逐漸走向專業化的趨勢，過去在民間機構中向來是以宗教組織中的天主教與基督教機構較重視專業服務，近來各民間組織越來越強調專業服務與組織管理。而且較本土化的宗教組織，如佛教與民間信仰所成立的組織，也越來越積極投入於現代化的社會福利服務，將會是我國第三部門中一股最重要的勢力。

因此，我們可說長期以來第三部門在我們的福利服務輸送體系中，一直擔任重要的角色，況且近年來更有蓬勃發展的趨勢。再加上最近執政當局倍感財政困難，在福利服務方面希望走向「小政府」（the minimal state）的策略，目前雖仍無具體做法，但也可能促成第三部門在公共政策中擔當更重要的角色。雖然，社會中有一股倡導福利國家的勢力，但是「福利國家」（welfare state）並不同於「國家福利」（state welfare）。我們認爲推動社會福利，政府實無旁貸，但社會的總體福利仍有賴大量仰仗第三部門，不僅是彌補政府福利的不足，更是以第三部門有別於政府的特質提昇社會的福祉。以下將進一步探討第三部門與政府的關係。

肆、政府與第三部門的關係

雖然，社會的整體福利來自於政府、營利企業、非正式部門、與第三部門，但這幾

個部門之間經常是界線相當模糊，特別是政府與第三部門之間為最。前面已提到過「獨立部門」事實上並沒有那麼「獨立」，從另外一些指稱第三部門的名詞如「私利政府」(private interest government)(Streck & Schmitter, 1985)、「第三政府」(third party government)、「準非政府組織」(quangos, quasi non-governmental organizations)等，都說明「政府與第三部門間的密切關係」(Anheier & Seibel, 1990)。

從第三部門的角度來看，第三部門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。例如，一九八六年美國天主教主教團所發表的「全民的經濟正義」(Economic Justice for All)主教牧函已成為美國社會政策的重要文件並發揮了其影響力；美國企業研究所(American Enterprise Institute)與傳統基金會(Heritage Foundation)鼓吹政府減少干預社會福利不遺餘力；布魯金斯研究所(Brookings Institute)與都市研究所(Urban Institute)則提倡政府應積極協助弱勢族群

；總部設於華盛頓特區的「獨立部門」(Independent Sector, IS)對於非營利組織的政策極具影響力；其他一些倡導性組織，甚至「美國社會工作人員協會」(NASW)對美國的社會福利政策都有其影響力(Karger & Stoesz, 1994)。同樣的，我國的社會工作專業人員團體、婦女團體、身心障礙團體、老人團體、兒童福利組織等，近年來對於各項社會政策也逐漸產生影響力。

從政府的角度來看，政府對第三部門的影響力主要是在於法令規範與經費提供兩方面。就法規而言，美國並無單獨有關非營利組織的立法，除了需取得法人資格外，主要的法令在於稅法中有關免稅的規定。在稅法501(c)條中共詳列了二十五種免稅組織，而美國國稅局也出版刊物詳細說明如何取得免稅資格。我國有關第三部門的定義則更不明確，民法與人民團體組織法中都是原則性的定義。而民國八十三年十二月修訂的「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」也無詳細規定，況且有有關營利事業所得的規定更引起民間社會福利機構的反彈，其

中主要原因在於該標準未詳細界定各種教育、文化、公益、慈善團體的類型，以及未有「不相關的事業所得」之規定。

就經費提供而言，目前由政府提供給第三部門從事福利服務的方式主要有補助與契約二種。補助是第三部門策畫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畫主體在於第三部門(蘇昭如，一九九三)。契約可以是由政府規畫福利服務提供方式並提供大部分或全部經費，「委託」第三部門執行，計畫主體在於政府(蘇昭如，一九九三)；契約也可以是由相互競爭的非營利或營利組織主導規畫福利服務，而由政府部門「招標」。由於補助較不那麼複雜，我們將重點置於「購買式服務契約」(purchase of service contracting, POSC)，探討政府在其中的角色。

在購買式服務契約中，首先要確定「契約行政」(contract administration)體系，並任用「契約行政人員」(contract administrator)。契約行政人員是政府契約單位與民間社會福利組織之間的中介者，其

主要角色在於確保政府契約單位的利益，且在不妨礙非營利組織的管理決策下確保服務的品質與績效。而與政府訂立契約的機構則有責任保護自己機構、工作人員、與案主的利益，並遵守契約的規定和建立必要的檔案文件。若要使整個購買式服務契約能夠成功

，契約行政人員與非營利機構訂約代表雙方都必須有政府和非營利組織的充分授權（Ketter & Martin, 1987）。

Ketter & Martin (1987)認為契約行政主要的工作包括：

一、契約說明會

在非營利機構獲得契約後且在開始提供服務之前，政府契約單位有義務邀請訂約的社會服務機構代表參與契約說明會，特別是那些第一次與政府訂約的機構。說明旨在讓社會服務機構了解契約、如何報帳核銷、以及政府將如何考核評估。

二、負責撥款

社會服務機構經常需定期向政府契約單

位報帳以請求撥款。雖然，契約行政人員可能利用暫停撥款要求社會服務機構遵守政府契約單位的規定，事實上不應該利用撥款的過程懲罰有問題的機構。

三、修改契約

萬一有些非預期的問題產生，無法達到政府契約單位的期望，政府可設法修改契約。修改契約的方法可由契約行政人員與社會福利機構代表雙方協議共同簽訂契約修正案，或者由政府契約單位單方提出變更命令，要求社會福利機構修正服務內容以符合政府的期望。不過，政府契約單位有權提出變更命令必須在原始契約中載明。

四、解決爭議

當政府契約單位與社會服務機構產生爭端時，契約行政人員有責任排解爭議，好讓雙方都能滿意。否則，將可能造成服務中斷，而影響案主的權益。若無法解決爭議，不僅案主受害，政府與社會福利機構也只好對簿公堂。

五、解釋契約

契約行政人員是契約的官方詮釋者，若契約中的任何文字或各種條件發生疑義時，則由契約行政人員負責解釋。

六、考核契約

契約行政人員必需定期（在契約中規定）考察社會服務機構是否依照契約的進度與內容提供服務，並且需將考察情形做成正式記錄。同時也要去了解社會福利機構是否有那些服務與行政手續需要修正，並在知會修正後確實追蹤修正結果。

台北市從民國七十九年開始，政府藉由契約形式委託民間辦理社會福利服務，且委託項目有逐年增加的趨勢。蘇昭如（一九九三）的研究發現，現行委託制度有數項缺失，如委託過程多未公開徵求或評審，也極少考慮精確的委託標準。民國八十一年之後，有少數公開徵求或評審，但應徵者幾乎「通通有獎」，這和委託對象難求大有關係。而契約行政人員的不足也無法切實發揮監督與

評估的效果。上述這些困難若能克服才有可能發揮政府結合第三部門的功能，以期降低服務成本、提供有效率、針對案主需求的福利服務。

伍、結語

在福利組合的構成要素中，第三部門有其悠久的歷史並一直扮演重要的角色。但直到最近全球私有化的趨勢，才引發學術界的探討興趣。過去二十年來，不論是美國或我國，第三部門的規模都在逐漸成長中，其中，也以社會福利組織在第三部門裡居多數。

第三部門因具有彈性、創造力、與公民參與的特性，被認為比政府部門與市場部門更能滿足社區民衆的需求。從我國過去的歷史中可發現，民間慈善組織從唐宋以來至今一直扮演重要的福利供給角色，因此，第三部門在我國是有其社會基礎。近來，部分保守主義傾向的決策人員與學者在財政壓力下，主張政府不該過度干預社會福利。而一般國民對營利性社會福利恐怕一時尚難以接受

。因此，與政府和市場部門相比較，第三部門被接受的可行性較高。

但是，第三部門與政府、市場、非正式組織並沒有明顯的界線，特別是第三部門和政府之間的關係更是模糊。第三部門影響政府社會福利政策並執行政策；而政府則透過法令與經費的提供規範第三部門。未來，我們需擬定法規進一步釐清第三部門的意義，同時政府也該建立起契約行政體系，以確保社會福利政策的執行、案主權益的保障、以及非營利組織的自主性。

（本文曾於八十四年四月二十四日內政部舉辦之「社會福利政策策略原則分析研討會」中宣讀；作者現任東吳大學社會工作系副教授）

參考書目

內政部統計處 一九九四 台灣地區各級人民團體活動概況調查報告。臺北：內政部統計處。
周建卿 一九九二 中華社會福利法制史。

臺北：黎明。

林萬傳 一九九四 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。臺北：內政部。

林萬億 一九九四 福利國家——歷史比較的分析。臺北：巨流。

陳金貴 一九九三 美國非營利組織的分析。行政學報，第二十五期，頁二七—四六。

陳美伶 一九九一 統一財團法人主管機關可行性之研究。臺北：法務部。

傅振焜譯、Peter Drucker原著（一九九四）後資本主義社會。臺北：時報。

詹火生 一九八三 民主主義的社會安全理論與實施。臺北：中央文物供應社。

劉脩如 一九八〇 社會福利行政。臺北：正中。

蘇昭如 一九九三 政府委託民間辦理社會福利服務之條件與方式。社區發展季刊，第六三期，頁五九—六九。

Abramowitz, M. (1986). The priva-

- tization of the welfare state: A Review. *Social Work*, 31, 257-264.
- Bauer, R. (1990). Nonprofit organizations in international perspective. In W. Seibel & H. K. Anheier (Ed.). *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations*, pp. 271-275. New York: Walter de Gruyter.
- Berger, P. L., & Neuhaus, R. J. (1977). To empower people. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bryce, H. J. (1992). Financial and strategic management for nonprofit organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Drucker, P.F. (1989). What business can learn from nonprofits. *Harvard Business Review*, July-August, 88-93.
- Forder, A. et al. (1984). Theories of welfare. London: Routledge & Kegan Paul.
- Friedman, M. (1982). *Capitalism and freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- George, V., & Wilding, P. (1985). *Idology and social welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Gilbert, N. (1983). *Capitalism and welfare state*. New Heaven: Yale University Press.
- Gulbert, N., & Gilbert, B. (1989). *The enabling state: Modern welfare capitalism in America*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, N. (1987). *The welfare state in transition: The theory and practice of welfare pluralism*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Karger, H.J., & Stoesz, D. (1994). *American social welfare policy: A pluralist approach*. New York: Longman.
- Kettner, P.M., & Martin, L.L. (1987). *Purchase of service contracting*. Newbury Park, CA: Sage.
- Lipsky, M., & Smith, S.R. (1989-90). *Nonprofit organizations, government, and the welfare state*. *Political Science Quarterly*, 104(4), 625-648.
- Mishra, R. (1977). *Society and social policy: Theories and practice of welfare*. London: MacMillan.
- Mishra, R. (1984). *The welfare state in Crisis*. New York: St. Martin's Press.
- Rose, R. (1989). *Welfare: The public/private mix*. In S.B. Kamerman & A. J. Kahn (Eds.). *Privatization and the welfare state*. Princeton: Princeton University Press.
- Ruggles, P., & O'Higgins, M. (1987). *Retrenchment and the new right: A*

- comparative analysis of the impact of the Thatcher and Regan Administrations. In M. Rein, G. Esping-Andersen, & L. Rainwater (Eds.). Stagnation and renewal in social policy. Armonk: M.E. Sharpe, Inc.
- Salamon, L.M. (1992). America's nonprofit sector: A primer. New York: The Foundation Center.
- Salamon, L.M. (1993). The marketization of welfare: Changing nonprofit and for-profit roles in the American welfare state. *Social Service Review*, XXXX:16-39.
- Seibel, W., & Anheier, H.K. (1990). Sociological and political science approaches to the third sector. In W. Seibel & H.K. Anheier (Ed.). *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations*, pp. 7-20. New York: Walter de Gruyter.
- Streeck, W., & Schmitter, P.C. (Eds.). (1985). *Private interest government: Beyond market and state*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Taylor-Gooby, P., & Dale, J. (1981). *Social theory and social welfare*. London: Edward Arnold.
- Titmuss, R. (1963). Essays on "the welfare state". London: George Allen & Unwin.
- Wacht, R.F. (1991). *Financial management in nonprofit organizations*. Atlanta, GA: George State University Business Press.
- Walker, A. (1984). The political economy of privatization. In J. Le Grand & R. Robinson (Eds.). *Privatization and the welfare state*. London: George Allen & Unwin.
- Zastrow, C. (1993). *Introduction to social work and social welfare*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.