

# 非營利組織參與公共政策發展之幾種途徑——以弘道老人福利基金會為例

廖燕秋、劉佳盈、李若綺

## 壹、前言

隨著社會的多元化、自由化與民主化，政府所制定的政策已經很難滿足民眾的需求。自1980年代以來，政府不斷透過各種參與和授權機制的建立，打破傳統的公共行政工作模式。由於非營利組織具有公共利益的責任與使命，且在建構更好社會的使命感與願景的策動下，非營利組織透過契約與政府合作、協力完成各種公共服務與公共政策的趨勢已然成形，甚至成為社會福利服務輸送的主流。

但如上所述，非營利組織在契約關係與組織自身使命的雙重關係下，如何扮演公共利益的倡導者與守護者，尤其對沒有任何加入任何團體的弱勢族群來說，非營利組織在政策過程中的積極參與，方能更有助於其權益、福祉的保障與需求的表達，進而促成社會公義。

然而，欲執行、實現上述使命、願

景，並非僅靠志願人力或憑藉組織熱忱即可，誠如馮燕（2001）指出，非營利組織部門因有先天的資源困境，和志願者與捐助者個人的公益目標偏好，故亦存在「志願服務失靈」的缺失。因此在發展過程中，仍需有足夠的各種社會資源，和政府及企業部門的良性互動關係，方能維持非營利組織的正式組織結構健全發展，更能透過分工合作以達成公益使命。

非營利組織經由與其他部門的互動，可以獲得所需資源，藉以實現公益使命。尤其與政府部門互動過程，包含政府制定的法律規範，執行監督管理功能，或提供財務資源、合作互補等，都密切關係到非營利組織發展。

基於上述，本文想一探「關於非營利組織實踐願景的過程，除了提供直接服務外，如何透過參與外部政治議題，影響政策制定、爭取資源和倡導權益」。以弘道老人福利基金會的經驗分享之。

## 貳、非營利組織的社會參與

### 一、什麼是非營利組織

一般而言，當我們提到非營利組織時，實際上涵蓋了「鄰里組織」、「社區組織」、「公益團體」、「慈善組織」、「基金會」、「非政府組織」。不同的學者對「非營利組織」的界定均各不相同，非營利組織是“Non-Profit Organization”（NPO）的中文譯名，指那些不以營利為目的、主要從事各種公益性或互益性社會服務活動的民間組織。

對於非營利組織而言，非營利性是它的基本屬性。非營利性具體包括三個方面：

（一）組織不應具有明確的牟利宗旨或動機。

（二）它不具有營利二次分配的機制，非營利組織可從事經營活動，但經營所得不能透過任何形式轉化為私人財產。

（三）它的財產及運作財產的收益不歸屬任何個人，而是屬於社會，具有公共性。

其次，非營利組織也具有非政府性質，其性質可具體呈現在以三個方面：一是它具有高度的自治性，在組織運作及決策機制上是獨立於政府；二是具有草根性，也就是說非營利組織不存在政府向政府那樣的由上而下的等級體制，不是權力運作機制，而是面向受益者的社會服務機

構，是一種網絡、扁平式的組織結構；三是不存在壟斷性的權力控制和支配機制，而其運作與一般的企業組織相同的是，每一個非營利組織都必須在獨立運作的環境下與其他組織競爭與永續經營的契機與資源（王振軒，2006）。

而江明修與梅高文（1999）亦提出非營利組織最重要的特色，在於其「使命」。使命代表了組織的責任、公共性與信念。基本上，非營利組織無論面臨任何的變動或壓力，所有的決策可說都是以使命的實現為最高標準。實際上，使命也卻能激發組織成員的認同和獻身。對於非營利組織公共目標的實踐，具有關鍵性的地位。

### 二、非營利組織的角色、功能與公民參與

#### （一）非營利組織的角色定位

王億仁（2007）從非營利組織與政府部門、企業的互動中、社會功能、歸納有關非營利組織在社會中所具有的角色定位：

（1）非營利組織在社會與政治中的角色，並非僅止於提供服務的經濟性角色。

（2）不論是在國家與市場的互動上，或是與非正式、社區領域的互動上，通常居於中介調和的角色。

（3）非營利組織的可用資源與理論

基礎是多重混合的，不是一種明顯被取代或被吸收的同化互動關係。

(4) 與國家、市場等其他部門劃清界限藉此標示清楚自己的位置，並不是非營利組織與其他部門互動的主要特質。

綜上所述，可整理非營利組織在角色定位上，乃係立基於使命、願景下，透過廣泛的政治意涵在「公共生活」或「公共事務」為社群生活謀求集體利益。在整體社會運作的過程中，有關資源的生產、分配和使用，透過任何手段達成預期的結果。

## (二) 非營利組織的功能

馮燕(2001)指出，非營利組織的功能有各種不同層面的說法。以下為最常被引用的 Karmar 從非營利組織特質、目標和實際功能所歸納的四種角色功能：

(1) 開拓與創新的角色：非營利組織具有彈性、自發性與民主性，對於社會的新需求感應敏銳，常運用多樣化人才，發展因時制宜的策略並即時執行，從實踐過程中驗證理想，帶動社會革新力量

(2) 改革與倡導的角色：非營利組織在社會參與與實踐過程中，洞察社會脈動核心，運用服務經驗經營輿論與進行遊說，促成社會態度轉變，進一步制訂或修訂政策，監督社會與政府。

(3) 價值維護的角色：非營利組織提供民眾參與社會事務的空間，進而觸發

民眾人格提升與生活範疇，有助民主理念與各種正面價值的維護。

(4) 服務提供的角色：非營利組織多種類、多樣性的服務輸送，恰能彌補政府有限資源與價值偏好的限制，相對提供更廣泛的選擇機會。

## (三) 非營利組織的公民參與

上述從組織型態及角色功能，說明了非營利組織在公民社會中的角色定位與功能。此外，非營利組織對於本身的社會參與，大致上有以下意義：

(1) 積極參與：非營利組織應積極參與社會事務，以實現其使命。杜拉克(1990/2001)認為，非營利組織的使命是其存在的理由，也是其經營管理的基礎。因此，非營利組織應明確其使命，並將其貫徹到所有決策和行動中。

(2) 自我開發：非營利組織應為參與者提供自我開發的機會。非營利組織的參與者在為社會做出貢獻的同時，也應提升自身的能力和素質。杜拉克(1990/2001)認為，非營利領域所造就的公民社會，是要讓每一個參與非營利組織的公民，都能讓自己更好，而不是別人

## 參、非營利組織實踐使命之模式與現況——以弘道基金會為例

### 一、基金會發展概述

弘道基金會是一個典型的由志願性、慈善性組織發展到具專業性、回應未來社區需求之全國性組織。早期弘道透過聯合志願服務人力、培植在地草根性組織，發展老人社區照顧模式，並透過「弘揚孝道」、「社區照顧」、「不老夢想」三大核心價值，投入各地服務。除位於臺中的總會外，成立臺北、新北、臺中、彰化、嘉義、高雄、屏東等七個服務處，並在各地設有32個志工站。透過近600位工作夥伴及1,600多位志工，串聯各地助老能量，服務近萬名長者，幫助社會大眾懂老、迎老、不懼老。

弘道基金會成立至今邁向第29個年頭，能有目前的服務發展狀況，主要關鍵在於：

（一）面對快速到來的高齡社會，組織擁有認同使命、願意一起回應高齡社會需求的專業團隊。夥伴們懷抱活力、開放、勇敢、踏實的態度，發展以人為本，穩定且值得信賴的優質服務。

（二）透過組織中的各項方案實務經驗，進行各類倡議，期能對於最源頭的政策有所建言。

（三）同時發揮影響力，攜手各界共

創高齡友善社會。

弘道自許成為幫助臺灣成功因應高齡社會的專業團隊。在面對高齡人口的種種需求，我們希望每位長者都能有自主與尊嚴，享有安心、精彩的老後生活。因此，在「健康老化」、「優質照顧」、「經濟安全」、「自我實現」、「友善環境」、「人才育成」六大面向規劃策略行動方向。

### 二、政策網絡與非營利組織

劉宜君（2007）指出，政策網絡可視為利害關係者與國家機關各部門之間建立例行化的互動模式。參與者透過政策網絡進行溝通與協商，使自身的政策偏好被滿足或政策訴求獲得重視，以增進彼此的政策利益。

通常政策網絡內的行動者包含行政人員、國會議員、學者專家，利益團體等與該政策有利害關係的個人或團體。這些個別行動者或團體因為法定權威、資金、資訊、專業技術與知識等資源相互依賴，而結合成行動聯盟或利益共同體。

王仕圖等人（2009）根據資源依賴理論指出：

（一）非營利組織在資源不能完全自主的限制下，必然會和環境中的其他組織產生競爭或共生的依賴關係。

（二）非營利組織也可以透過交易、交換或是權力的控制關係取得所需的資源。

(三) 組織為擴張資源利基(niche)經常會採取各種策略與其他資源進行合縱連橫的關係建構而形成組織網絡。同時也會伴隨著權力關係結構。

面對老人多層次、多元化的需求，弘道基金會透過上述六大構面之行動策略發展出兼顧生理、心理、社會參與、自我實現與經濟安全、生活照顧等服務方案。方案之間依據個案需求而可多元、彈性之運用。例如，接受居家服務之長輩可依其照顧目標、生活需求，導入居家運動、居家生命回顧或居家修繕等。

在此多重運用的情境下，弘道基金會除了重視夥伴的專業訓練及教育，強調多元人才建構外，更因著組織既有的限制，積極思考與規劃行動在資源募集、外部合作、政策倡議等面向：

(一) 由組織內不同部門在相同目標下多頭執行，將影響力透過服務影響個人。

(二) 透過跨域合作設計除促進募集資源外，亦相對提供企業教育與實踐社會責任。

(三) 透過媒體、聯盟合作、政府合作影響公共政策。

### 三、弘道基金會參與公共政策的途徑

近年來，非營利組織參與公共政策的趨勢日益明顯。江明修與梅高文(1999)指出，非營利組織在政策過程中的積極參

與，更有助於其權益的保障與需求的表達。非營利組織參與公共政策的重要性主要體現在以下幾個方面。

#### (一) 有利於促進社會公平

非營利組織可以透過參與政策制定和資源分配過程，為弱勢群體發聲，爭取其合法權益，從而促進社會公平。例如，非營利組織可以倡導制定有利於弱勢群體的政策，例如，《老人福利法》、《中高齡及高齡就業促進法》等。此外，非營利組織還可以为弱勢群體提供教育培訓、就業機會等服務，幫助他們提升自我能力，改善生存狀況。

#### (二) 有利於提高政府治理效能

非營利組織可以為政府提供政策諮詢、社會服務等方面，幫助政府提高治理效能。例如，非營利組織可以參與政府的政策制定過程，提供專業意見和建議。此外，非營利組織還可以为政府提供社會服務，例如為貧困人口提供救助、為老年人提供照護等，幫助政府減輕治理壓力。

#### (三) 有利於增進社會活力

非營利組織可以透過參與公共政策及資源合作、教育宣導等，提高民眾對社會問題的關注，促進社會變革，增進社會活力。例如，非營利組織可以組織高齡權益倡導活動，提高民眾的老年人權意識。此

外，非營利組織還可以舉辦公益講座、培訓課程等，提升民眾的參與能力，促進社會變革。

綜合上述，非營利組織參與公共政策所產生的正面影響可謂不容忽視。而弘道基金會為朝向組織使命、目標前進，透過以下途徑、方式參與公共政策。

### (一) 政策倡議

「政策倡議」是非營利組織基於社會現況應有所改變的理念，試圖影響涉及廣大民眾或特定弱勢族群福祉的公共議題，進而促使政府制定或改善相關的公共政策。因此，非營利組織在政策倡議方面所發揮的功能，乃是為了試圖影響政策及法令之制定，並導引或創造社會變遷為目的（江明修、梅高文，1999）。

弘道基金會在政策倡議的行動採用的方法是「做中學」與「實務成效傳承」的雙重模式，透過具體的政策建議，逐步推動政策的改變。表1以「阿公阿嬤健康活力秀活動」為例，說明上述雙重模式的實際運作情形。

在政策的推動下，全國各地政府積極響應，透過自行辦理或委託民間辦理模式，讓越來越多的社區照顧關懷據點在據點活動設計上規劃長者活躍老化相關活動。長輩們的參與意願也越來越高，活躍老化已成為一股不可忽視的社會力量。

弘道基金會在高齡化趨勢下，以「活

躍老化」的思維，思考如何擴大方案活動效益，讓預防照顧的理念、行動可以根深蒂固地埋藏在日常的生活模式中。因此，透過方案研發、政策倡議、經驗傳承、試辦、推廣等歷程，讓有助於高齡者預防照顧、延緩老化的單一單位活動，轉換為全國共同性的重要活動。也讓單一活動搭配「社區照顧關懷據點政策」而更有立基的推廣，形成相輔相成與擴大效益的政策推廣模式。整體受益高齡者也從弘道基金會單一單位辦理的每年2,000餘人，擴大到每年2.2萬餘人。而這歷程也呼應非營利組織除應維持既有的功能外，更應積極參與公共事務與改造社會環境。

### (二) 遊說

非營利組織為了達到公共目的，遊說往往成為其中一種策略行動。江明修與梅高文（1999）指出，政治是為追求政府的權力，遊說則是為了尋求好的公共政策。遊說是非營利組織介入政策的過程，向政府部門的政策決定者溝通，以影響公共政策或議題設定，並說明政策決定者支持並通過非營利組織所關切的法政或政策。

除了政策立法遊說外，尚有行政遊說。國會所通過的法案多是原則性規定的法律，實際政策的執行，以及諸多細節內容乃須留待行政部門進行規劃、決定。因此，非營利組織的政策倡議的目標往往會轉向提供相關資訊、進行遊說，以影響行

表 1 弘道基金會「阿公阿嬤健康活力 show」活動方案發展歷程

階段	重點內容
第一階段 ( 2008~2010 ) : 活動起步與推廣	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2008年，結合預防照顧及自我實現，弘道老人福利基金會舉辦了第一屆「阿公阿嬤健康活力show」大賽，鼓勵全國各社區照顧關懷據點、老人相關照顧機構以「活出自我，健康老化」為主題，鼓勵長輩們展現自我活力與生命價值。活動獲得長輩的熱烈迴響之外，也獲得擔任評審團的專家學者們的好評！在接下來的幾年裡，弘道老人福利基金會持續在各地舉辦「阿公阿嬤健康活力show」活動，並積極推廣至全國各地。活動的規模逐年擴大，參與的長輩也越來越多</li><li>• 由弘道在單一縣市辦理阿公阿嬤活力show活動每年辦理二梯次，整體受益人數高齡者約為2,000人</li></ul>
第二階段 ( 2011~2012 ) : 政策倡導與試辦	<ul style="list-style-type: none"><li>• 隨著「阿公阿嬤健康活力show」活動的影響力不斷擴大，弘道老人福利基金會亦積極倡導將「活躍老化」理念納入政府的健康老化政策</li><li>• 2011年，國民健康署將此活動概念納入政策，成為每年衛生局必辦項目。該競賽以鄉鎮市區為單位，鼓勵長輩組隊參與，成為臺灣呼應世界衛生組織2002年推行「活躍老化」的重要推動</li><li>• 2011-2012年，國民健康署委託弘道老人福利基金會協助擔任輔導團，傳授辦理經驗予各縣市衛生局，並辦理分區複賽及總決賽，展現公私協力推動臺灣長者活躍老化</li><li>• 2012年，評估該活動已正式納入政策，同年研發「仙角百老匯」銀髮素人舞臺秀，再創活躍老化登上臺北小巨蛋，讓社區長輩可以有下一階段的展現</li></ul>
第三階段 ( 2012至今 ) : 政策推動與深化	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2020年，國民健康署正式將「活躍老化」納入「健康老化政策」中，並將「阿公阿嬤活力秀」活動更名為「長者活躍老化競賽」，作為推動活躍老化政策的重要措施，12年來累積達58萬人次參加</li></ul>

資料來源：弘道內部資料、2017年國民健康署委託弘道老人福利基金會辦理「長者活躍老化示範計畫」結案成果報告及衛生福利部國民健康署網站 (<https://www.hpa.gov.tw/Home/Index.aspx>)。

政部門的看法。

以下透過弘道推動 All In One 走動式照顧服務之實驗方案，說明如何透過「遊說」的方式來達成政策倡議的歷程。

我國政府自 2007 年開始推動《我國長期照顧十年計畫》（以下簡稱長照 1.0），已延伸至《我國長期照顧十年計畫——101 年至 104 年中程計畫》（行政院，2012）。雖向正確之社區式居家式長期照顧目標邁進，但照顧服務發展速度緩慢且相關照顧資源缺乏整合，導致有需求的家庭只能選擇外籍看護工，且成為臺灣主要依賴的長期照顧人力。然而，缺乏照顧服務管理、訓練的外籍看護工並無法全面解決家庭照顧問題（顏瑋志，2013）。究其關鍵原因，各式服務量不足，且難以整合是主因。導致此現象的因素，分析如下（林依瑩，2016）：

（1）政府指導性的創新服務發展之路困難重重。

（2）擔心照顧服務員職業地位低賤化，限縮服務發展，忽略了個案的真實需求。

（3）著重行政專業的管理，長期忽略服務模式的研發與發展。

（4）時數的補助模式，服務時段化，致服務人力時薪化。

（5）照顧服務社會福利依賴化，缺乏自費機制。

為破除現行長照僵化的服務提供模

式，弘道老人福利基金會於 2013 年 7 月開始推動「All In One 走動式照顧服務」

（以下簡稱 AIO）：以單一集合式住宅或集中型的社區為服務區域，運用團隊式人力在社區中有長照需求者間提供一天多次式的走動照顧服務，以責任制的方式滿足個案及案家的需求，讓需求者可以獲得適切的照顧服務（表2）。團隊人力包括本國照顧人員及外國看護工，運用完整的職務分工讓本國照服員能發展專業職能建立專業形象；也透過非營利組織統一聘僱管理提升外籍看護工服務品質，並保障其人權。2013 年勞動部通過「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」，促成了 AIO 走動式照顧服務的開展。

AIO 的服務內容以開放式方式來實驗發展，由個案或其親友或評估者依受照顧者之需求來規劃其照顧計畫，而照顧計畫兼顧個案及其家庭之陪伴、身體照顧、全家型服務、健促、照顧指導、夜間服務及零碎型服務，依實際需求提供服務。從傳統的居家服務，發展出以全人、全家的照顧模式，但照顧服務不單只有走動式居服，亦還有連結其他服務，如到宅用藥、居家護理、交通接送、日照服務等相關服務的需求，從個案服務延伸到整體家庭的支持。

另一方面，除了完善的整合式照顧服務外，亦應發展個案的豐富生活，如旅遊、家庭親情的維繫互動、購物、美容、

表 2 All In One 走動式照顧服務發展歷程

期程	時間	內容
發想期	2012~2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 於新北市「在地安養相關議題座談會」提出整合臺籍照顧服務員及外籍看護工人力在社區進行AIO走動式照顧服務構想</li> <li>• 與勞動部討論由基金會聘僱外籍看護工執行AIO走動式照顧服務</li> <li>• 印尼泗水視察及面試外籍看護工</li> </ul>
草創期	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 勞動部通過外籍看護工外展看護服務試辦計畫</li> <li>• 弘道總會（臺中）及新北服務處AIO走動式照顧服務正式開跑</li> <li>• 第一批印尼籍外展看護工來臺報到</li> </ul>
突破期	2014~2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 弘道放棄高雄市政府委託居家服務，全面轉型AIO走動式照顧服務</li> <li>• 跨國勞動力政策協商諮詢會議通過，家庭看護工喘息休假時間得申請使用外展看護工服務</li> <li>• 社家署召開「長期照顧十年計畫結合外籍看護工外展服務會議」決議使用居家服務可同時使用外展看護工服務</li> <li>• 弘道高雄服務處重新承接長照十年計畫之居家服務，並將居家服務及AIO走動式照顧服務做整合推動</li> <li>• 弘道彰化服務處開展第一個AIO走動式照顧服務偏鄉模式</li> </ul>

資料來源：林依瑩（2016）

圓夢等，讓個案除了照顧服務外，仍可以享有馬斯洛需求理論的五要素：生理、心理、社交、尊嚴及自我實現的長照生活。

透過AIO走動式照顧服務的推動實驗，弘道從中發現居家服務若不以整合模式推動，現實困境仍難以突破。而長照專注在個案照護，並無法改善個案及其家庭的整體需求。因此透過計畫與中央、地方

政府合作，再透過實驗案所得經驗，透過邀請參觀、簡報說明、會議等模式傳遞對於居家服務政策執行細節優化之建議，提供具體化之操作表單、運作模式、實境觀摩、照顧人員分享等機制進行遊說。讓地方、中央主管機關看見可行的操作策略，進而影響政策執行細節的改變。並具體執行成果彙整後提出臺灣長照服務的發展，

應修改目前以時數（論量）模式，改以論人計酬的為長照服務模式的運轉核心，並在長照管理中心及各式服務之間增列「服務協調者」，依據個案核定之經費補助額度，以及個案其他自費或特殊需求，擬定個別服務計畫書。一個可以永續的長期照護體系，必須是一個公、私協力、正式與非正部門相互支援、相互整合的體系。增列服務協調者，可以發揮熟悉社區資源之特性整合個案所需之服務資源，與社區不同提供服務單位協調與聯繫，單一對口安排個案所需各項服務，方能落實整合式照顧、無縫隙服務的優質社區服務模式。我們亦很開心弘道AIO走動式照顧服務的核心精神在落實在長照 2.0 的推動中。

### （三）合產協力

另一種影響公共政策的途徑則是參與政策的執行，亦即非營利組織加入公共服務的產出過程，由非營利組織與政府合作共同推動與民眾利益有關的公共事務，讓非營利組織不僅是公共行政組織的顧客，更是公共服務產出的共同提供者，也是服務品質好壞的共同負責者（江明修、梅高文，1999）。

以下透過弘道基金會執行「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，並在執行若干年後，嘗試結合日本「共生」概念，讓整體據點服務由單點服務，擴增至線及面的層次，以及如何讓「共生」概念能夠結合

「社區照顧據點」整合成政策補助範疇以影響更多社區的照顧、服務面向。

為促進老人身心健康，落實在地老化及社區營造精神，行政院於2000年5月18日核定通過《建立社區照顧關懷據點實施計畫》，結合有意願的社會團體參與設置社區照顧關懷據點，由當地民眾擔任志工，提供關懷訪視、電話問安諮詢及轉介服務、餐飲服務、辦理健康促進活動等，以延緩長者老化速度，發揮社區自助互助照顧功能，並建立連續性之照顧體系。

截至2023年12月底全國已成立4,830處，而弘道基金會從北至南共設立14個社區照顧關懷據點，除依政府計畫規範提供服務外，亦融入弘道基金會各類創新型方案及涵蓋長者自我實現之圓夢活動，另一方面透過據點輔導計畫培植全臺700餘個社區照顧關懷據點，協助政策完成以下目標：

（1）在健康層面上，包括：（A）預防並降低大量失能、慢性病與過早死亡所帶來的負擔；（B）降低造成主要疾病的危險因子，增進生命歷程中維持健康的相關因子；（C）發展可持續獲得、接受高品質且友善老人的健康和社會服務，以滿足人們的需求與權利。

（2）在參與層面上，包括：（A）提供人們貫穿整個生命歷程的教育與學習機會；（B）根據老人的需求、偏好與能力，認可並促進老人積極參與活動、及志

願服務工作。

(3) 在心理層面上，包括：(A) 降低老人獨居、孤寂的現象；(B) 減少老人在接受社會服務上的不平等狀況，透過在地化的模式提供即時的服務。

然而在執行多年後發現，社區照顧關懷據點政策面臨許多現實因素的侷限，可能直接或間接影響到社區照顧關懷據點之目標的達成。例如，行政院衛生署於2009年核定的《老人健康促進計畫（2009-2012）》中，就已提出一些目前所遭遇到的困難，例如，社政和衛政體系的分歧，導致在政策規劃、溝通協調與資源運用上，都有一定的限制；缺乏整合及團隊模式的建立，都使得資源運用上陷入分歧；此外，人力資源之質與量的不足，亦影響到持續性與整合性的照顧（莊俐昕、黃源協，2013）。

臺灣面對超高齡社會需求，及家庭結構的變遷，亦需要有預防照顧政策，來減緩照顧壓力、化解社會孤獨感，並開創新世代老人價值（衛生福利部國民健康署，2011）。我們發現在臺灣推動共生社區模式有兩個優勢，其一是這精神就像回到臺灣早年富有人情味的互助社會一樣，其二是全臺已有近5,000個社區據點可以做為推動共生社區起點。

而根據弘道的社區服務經驗，發現預防照顧第一線的社區照顧關懷據點，正面臨服務對象與志工雙重老化，以及潛在服

務對象不易走入據點而面臨轉型難題。於是，透過每年度「公益彩券回饋金申請主軸項目及基準」修正回饋機制，向衛生福利部提出新增補助主軸「高齡及失能長者社區融合支持計畫」，計畫內涵包含：目前長照以居家式或社區機構式照顧為主，但失能老人亦有社會互動與社會連結的需求，現行政策鼓勵補助關懷據點創新計畫，建議新增新型態社區融合照顧方案，讓社區里的民眾、失能者、健康老人有一處所可以互助、自助，以創造共生型照顧模式的產生。日本以共生社區結合政策、社區互助、個人自助模式創造出新型態照顧模式，也成功促使失能長者可以在融合在社區中生活，我們應當思考更多元的服務模式。而此提議，亦獲得與會專家認可，次年「公益彩券回饋金申請主軸項目及基準」納入社區共生相關補助基準。

隨即弘道開始推動「共生型據點培力計畫」，參考日本的「共生社區」思維，在超高齡社會下，照護資金與人力不足，發展出社區互助照顧模式，藉由打破「照顧者」與「被照顧者」界線，讓社區裡的每個人都可以發揮自己的能力，也能互相認識、幫助，並適時運用政府照護資源，一起在社區裡好好生活的精神。弘道已成立九個共生據點外，亦集結國內實務專家、老師籌組共生教練團，持續陪伴與培育31個社區據點以及在地社區組織發展「共生社區」模式，發展具有人情味，跨

年齡、跨族群的社區互助經驗。衛福部因應臺灣將邁入超高齡社會，2022年頒布的「高齡社會白皮書」中，也將「營造在地共生社區」納入行動策略。

#### (四) 策略聯盟

非營利組織對於所關注的議題，往往會透過各種策略、盡其所能地發揮影響力。然而，如果要增加對公共政策的影響力，最有效的途徑之一就是組織策略聯盟的實務做法。

所謂「聯盟」係指不同的團體組織為促進共同利益而聚集在一起，從事長期或短期的合作。聯盟的目的包括：為達成政治目標，其中「政治目標」乃是指獲得政府資源或影響政策行動。此外，組成聯盟的另一重要目的則是擴大影響社會的層面，讓執政當局感受到明顯的壓力來源，了解民間看法，從而使政府制定出符合公意的公共政策（江明修、梅高文，1999）。

在面對高齡各種議題時，除了前述的由弘道自身推動實驗案，或與政府合作產出可行計畫外，亦多有嘗試結合目的團體，籌組、加入議題聯盟等方式，進行公共政策之倡議。例如，2013年為促進社會能以正面態度面對人口老化，不將高齡化視為一種問題或負擔，而是未來發展的一個方向，結合弘道老人福利基金會、自由空間教育基金會、多扶接送事業有限公

司、雲林縣老人福利保護協會等單位成立「2025迎老聯盟」。希望透過跨領域的結盟，提供銀髮族整合性的照顧服務。

除此之外，亦加入中華民國老人福利推動聯盟所籌組的「超高齡政策監督聯盟」，共同歸納對政府高齡政策建言，包括全面修訂《老人福利法》為「老人權益保障法」、落實高齡人力再運用並打造友善職場、強化老人保護網絡合作機制、長照2.0應重視平權與老人照顧品質維護、迎接獨居時代打造「獨老不孤老」、廣設高齡住宅、促進高齡者健康自主管理等高齡政策議題。

在長照政策方面，則是加入「社團法人台灣居家服務策略聯盟」。共同在以下層面為整體長照服務品質、政策建議方向努力：

- (1) 建立居家服務單位合作網絡。
- (2) 督促民意代表與政府制定或修正居家服務有關之法令、政策及預算編列。
- (3) 協助居家服務單位組織健全發展。
- (4) 協助推展居家服務業務，並提升居家服務品質。

#### (五) 運用媒體與訴諸輿論

非營利組織想要影響公共政策，即是要創造議題，並將議題帶入政策制訂的過程中。由於大眾傳播媒體在形塑公眾意

見的過程中具有舉足輕重的地位。當一個事件經過媒體披露後，使問題明顯化，更有機會進入到辯論與成為公共議題、公共議程之中。對非營利組織而言，更為實際的觀點是，由於人力、物力等資源的匱乏，唯有引起傳播媒體的注意，才能更有效地影響民眾和政策（江明修、梅高文，1999）。

弘道基金會對老人福利議題也經常採用以下策略模式進行社會教育或政策的倡議，意圖透過傳播媒體引起公眾注意後得以進入與政府討論政策的環節：

（1）名人代言：透過名人代言擴大宣傳效益。例如，1997年弘道基金會與維他露基金會合作，由明星主持人李艷秋擔任全國志工連線計畫代言人，在各大電視媒體推出廣告，倡導「三代同堂、老五老以及人之老」的老人福利議題，使志工報名人數激增2,000餘人，申請在宅服務人數及地區大幅增加。2018年～2023年邀請Ella陳嘉樺擔任寒冬助老刻不容緩公益大使，每年透過記者會、公益影片以及社群宣傳，亦提高年輕民眾對於獨老議題的關注，並更樂於捐款支持。

（2）電視節目與電臺專訪：透過內部培力模式讓弘道員工具有「說故事」的能力，除了能提供服務外，還能在公眾面前侃侃而談弘道為何而做、在做些什麼。除了被動接受電臺、電視的邀訪外，弘道基金會亦主動與廣播電臺接洽，進行議題

倡導的可行性合作，共同合作有關高齡倡議相關議題，讓每一個弘道夥伴包括志工都有機會成為倡議人員，在公眾面前討論倡議內容、服務方案、服務心得等。

（3）報章媒體事件報導：事件報導是希望利用既有的事件或自行創造的議題，藉由人們的口耳傳播或是媒體的報導，以引起更多的注意，並可將訊息傳播出去（何志成，2004）。弘道基金會經常運用事件報導作為倡議策略，報導包含與報章媒體合作的專題，揭露高齡化社會困境及弱勢高齡者處境，如獨居老人居住議題、中高齡就業困境、照顧壓力等。希望藉由多元化案例提出高齡困境，進而喚起政策改變的契機。

## 肆、結論與建議

本文探討非營利組織如何透過政策倡議、遊說、與政府合作、策略聯盟、媒體運用等策略，回應使命和願景，並推動政策倡議和資源募集。

在實務經驗中發現，非營利組織可以透過積極參與外部政治，在促進社會公益方面發揮重要作用。具體而言，非營利組織可以透過以下策略參與外部政治，以擴大其影響力：

（一）政策倡議：非營利組織可以透過政策倡議，影響政府政策制定，為目標群體爭取權益。

(二) 遊說：非營利組織可以透過遊說，向政府官員和立法委員表達訴求，影響政策決策。

(三) 與政府合作：非營利組織可以透過與政府合作，參與公共服務提供，提升服務效率和效果。

(四) 策略聯盟：非營利組織可以透過策略聯盟，整合資源和力量，擴大政策倡議的影響力。

(五) 媒體運用：非營利組織可以透過媒體運用，提高公眾意識，形成輿論壓力，推動政策制定。

本文以弘道基金會為例，分析其如何透過上述策略，回應使命和願景，並推動政策倡議和資源募集。在實務分享整理發

現，非營利組織可以透過積極參與外部政治，在促進社會公益方面發揮重要作用。期待透過弘道實務經驗，豐富非營利組織參與外部政治的理論和實踐研究，為其他非營利組織提供借鑒。

(本文作者：廖燕秋為財團法人弘道老人福利基金會專員；劉佳盈為財團法人弘道老人福利基金會副執行長；李若綺為財團法人弘道老人福利基金會執行長)

**關鍵詞：**公共政策、倡議、社會與政治角色、社會公平、治理效能、社會活力

## 📖 參考文獻

- 王仕圖、官有垣、李宜興（2009）。〈非營利組織的相關理論〉。載於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋（主編），《非營利部門：組織與運作第二版》（頁14-34）。巨流。
- 王振軒（2006）。〈非營利組織與公共關係〉。《非營利組織管理學刊》，4，1-26。
- 王億仁（2007）。〈非營利組織與公民參與之關係初探〉。《應用倫理研究通訊》，41，58-64。
- 江明修、梅高文（1999）。〈非營利組織與公共政策〉。《社區發展季刊》，85，6-12。
- 行政院（2012）。《我國長期照顧十年計畫——101年至104年中程計畫》。<https://www.gender.gov.tw/gecdbgia/Common/FileDownload.ashx?sn= SXQ1x1dZ2ZFdiOas55sK!Q@@>
- 何志成（2004）。《非營利組織的議題倡導與價值維護——以弘道老人福利基金會為例》（碩士論文，南華大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/b3733t>
- 杜拉克（Drucker, P. F.）（2001）。《非營利機構的經營之道》（余佩珊譯）。遠流。（原著出版年：1990）

- 林依瑩（2016）。〈All In One 走動式照顧服務推動歷程〉。《社區發展季刊》，153，107-118。
- 莊俐昕、黃源協（2013）。〈社區照顧關懷據點成效評估：服務提供者觀點之分析〉。《社區發展季刊》，141，230-246。
- 馮燕（2001）。〈從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範〉。《臺大社會工作學刊》，4，203-242。https://doi.org/10.6171/ntuswr2001.04.05
- 劉宜君（2007年2月8日）。〈政策參與與政府再造——談政策網絡的概念與類型〉。財團法人國家政策研究基金會。https://www.npf.org.tw/2/925
- 衛生福利部國民健康署（2011年7月11日）。〈老化海嘯襲臺灣，23鄉鎮超高齡，89%老人有慢性病！健康局成立10週年，公佈台灣老化地圖〉。2024年03月10日，取自https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1131&pid=2276
- 顏瑋志。（2013）。〈建立外籍看護工多元聘僱模式——淺談外展看護服務試辦計畫〉。《就業安全半年刊》，12（1），24-29。