



社福型非營利組織與政府在 服務輸送互動上之困境分析

林 淑 馨

壹、前言

台灣社會的發展由於具有特殊的歷史背景，即長期的戒嚴與相當的管制政策之箝制，使得民間社會活力受到抑制，此現象直到 1987 年解除戒嚴，帶動民間社會團體的發展後才真正有所改善（陳定銘，2004：111）。爾後，隨著政治的開放與經濟的成長，社會發展日趨多元，公民的權利意識逐漸被喚醒，對於許多公共議題，提出了各種不同的需求。再加上近年來，少子高齡化問題日益深刻，僅靠政府單一部門所提供之公共服務已經難以滿足社會大眾多元的需求。在此情況下，為解決公共服務不足的問題，政府部門不得不尋求外部資源的協助。這時，由一群具有共同理念的

公民自動自發組成團體，不以營利為目的卻從事公益性質的事業，並尋求改善與解決社會問題之組織逐漸形成，此乃所謂的非營利組織（Non-Profit Organization）。

簡言之，非營利組織的興起可以遠溯於人類的互助與慈善行為，一方面反映出社會的需求，另一方面也代表著個人的社會價值可以透過群體來加以實現，社會福利服務輸送型非營利組織（以下簡稱「社福型非營利組織」）亦是如此。由於受到高齡化與社會福利需求日益增多的影響，其所扮演的角色與功能日漸增強，直接涉入福利服務的供給或議題的倡導，在我國社會福利服務的輸送上具有舉足輕重之地位。

基本上，社福型非營利組織基

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社區。但社福型非營利組織並無法像政府可以經由稅收來維持其運作，也無法像企業組織般可以輕易地經由投資、生產、銷售而產生利潤來維持生存，必須仰賴其他管道來籌措財源，以實現使命及確保服務的品質與連續性 (鄭怡世、張英陣，2001：2)。

隨著社福型非營利組織的快速成長，雖然能有效協助政府提供福利服務，解決部分政府失靈的問題，但卻也因同質性社福型非營利組織的增加，導致在既有資源的限制下，產生資源競爭與相互排擠的問題，此種情形在 921 大地震之後更為顯著。因為 921 大地震後，社會上多數資源皆湧入少數知名度高或大型的非營利組織中，進而排擠其他小型或知名度較低的非營利組織，引發部分非營利組織的財務與資源募集的危機，社福型非營利組織亦然。基本上，社福型非營利組織和宗教型非營利組織在服務供給內容與對象上有相當程度的重疊，同樣都從事福利服務輸送，然不同的是，宗教型非營利組織因有宗教信仰為基礎，加上國人的捐款偏好

也傾向以宗教性捐款居多，導致社福型非營利組織在發展上比宗教型非營利組織來得艱辛。因此，瞭解社福型非營利組織的特質與功能，以及其與政府部門之間的互動關係，進而探討政府職能的轉變對該類型組織所產生之影響，乃是本文所欲探討之課題。

基於此，本文首先觀察社福型非營利組織的事業範圍與所扮演之角色功能；其次，藉由先行文獻的整理來瞭解社福型非營利組織與政府部門在福利服務輸送上之互動關係，分析社福型非營利組織與政府在福利服務輸送上角色之轉變；接著，針對社福型非營利組織在服務輸送上之發展困境進行討論；最後總結前述以作為本文之結語。

貳、社福型非營利組織的事業範圍與角色功能

社福型非營利組織的服務對象和數量相當多元且可觀。一般來說，其分類通常是以案主或服務提供的對象，來作為組織類型之區隔依據，最常見的是以兒童、青少年、老人、身心障礙等為服務對象，然也有以議題或特定標的來予以分類，如家暴、性侵害、癌症、

植物人、罕見疾病等等。因此，大體來說，「身分別」是辨識社福型非營利組織服務標的最主要之依據。

近年來，非營利組織所扮演的角色與所能發揮的功能越來越受到矚目，組織間也為了更精準地落實本身的理念和提升服務供給的品質，再加上組織多元化與分工等型態，逐漸地形成組織間彼此相互支援、互補的網絡架構，此種網絡連結的關係型態在社福型非營利組織間應是最為明顯。

關於非營利組織所扮演的角色功能，國內多引用美國學者 Kramer (1987: 251) 的論述。因此，在本文中，作者乃援引 Kramer 的分類，並輔以財團法人勵馨社會福利事業基金會（以下簡稱「勵馨基金會」）為例，用以觀察社福型非營利組織近二十年來在角色功能方面之變化情形：

一、開拓與創新的角色功能

由於傳統非營利組織的角色功能，以消極的收容、救濟或醫療為主，然而非營利組織（尤其以社福型非營利組織）常可根據或透過組織本身實際參與的行動經驗，來察覺到相關問題之根源，進一步就其

所關注之焦點予以突破，以改善增進服務品質或提出新的策略等，即為開拓與創新的角色功能。對社福型非營利組織而言，在環境競爭之下，如何藉由開拓與創新的方式來創造利基，以服務更多對象或改善服務品質是值得思考的課題。

以勵馨基金會來說，1995 年 8 月 11 日所通過的「兒童及少年性交易防制條例」，即是由該基金會與政府和其他相關民間機構所積極共同推動之法案，也因而喚起社會大眾的注意，導致公權力的正式介入來救援及保護未成年人被迫或被誘從事性交易。爾後，該基金會於同年承接台北市政府的「不幸少女（兒少性交易防制個案）後續追蹤輔導」，奠定與政府合作之夥伴關係。

二、改革與倡導的社會功能

由於組織的特殊性，社福型非營利組織在「影響立法與政策」、「促使政府改善服務的供給」、「獲取政府資金挹注」以及「為案主爭取特殊利益」等面向上皆可以發揮改革與倡導的社會功能。例如從 1992 年到 1995 年之間，勵馨基金會推動「反雛妓運動」與「立法倡導」工作，並結合終止童妓協

會、婦女救援基金會與善牧基金會等四個同質性的非營利組織，以策略聯盟方式共同組成「兒少聯盟」來推動立法（兒童及少年性交易防制條例），可謂台灣社福型非營利組織扮演改革倡導角色最成功之範例。

此外，勵馨基金會這些年來致力於不幸兒童、少年、婦女等議題的探討，從而展開社會輿論與遊說，促使社會大眾改變態度進而正視家庭暴力、性騷擾或兒童及少年福利等問題，導致「家庭暴力防治法」、「性騷擾防治法」、「性侵害防治犯罪法」、「少年事件處理法」、「兒童及少年福利法」等相關法規陸續制定與通過，這些都可以視為是其改革與倡導的社會角色所發揮之成果。

三、價值維護的角色功能

價值維護是指非營利組織透過實際之運作以激勵民眾對社會事務的關懷，有助於各種正面價值觀之維護，甚或被期待去保護或推展某些社會價值；如勵馨基金會於 1988 年成立第一個中途之家——「勵馨園」，提供不幸少女溫馨的家庭關懷；於 1994 年成立「蒲公英關懷輔導中心」去關心受到性侵害、性剝

削的孩子，這些皆是站在關心不幸兒童、少年與婦女的立場上去進行價值的維護和推廣工作。

四、服務提供的角色功能

非營利組織可以彌補政府資源有限，無法充份保障社會中的所有民眾，並提供多元之服務之缺陷，尤其在社會服務、教育文化與醫療衛生等項目上皆發揮極大的功能；如勵馨基金會設立中途之家，提供不幸少女收容、安置的服務，並協助遭受婚姻暴力之婦女等，即是扮演最直接的服務供給角色。

五、社會教育的角色功能

社會教育功能實為前面四項的總和，透過議題倡導或付諸輿論傳媒等方式，促成社會改革，使推廣建立的價值概念能深入大眾的心裡，藉以教育並喚醒大眾對於特定議題之重視，此即為社會教育角色功能的意義所在；如勵馨基金會於 1992 年到 1995 年推動「反雛妓社會運動」，以及「兒童及少年性交易防制條例」的立法，進行社會教育、立法與倡導遊說，將社會原本認為雛妓問題是色情問題轉為兒少權益與保護議題，喚起社會大眾對此問題之重視。在此過程中，勵馨基金會即是扮演社會教育的角色功

能。

綜上所述，不同於其他類型的非營利組織可能專注在單一或少數角色功能的扮演，社福型非營利組織由於數量十分眾多，類型與所涉及的領域也相當多元複雜，如兒童、青少年、老人、婦女、身心障礙等，雖然各類非營利組織所著重的焦點都有程度上的差別，但基本上除了服務的供給之外，無論在開拓與創新、改革與倡導，抑或價值維護、社會教育等面向上也都同時具有積極正面之功能，顯示社福型非營利組織角色之多樣性。以勵馨基金會為例，觀察其每一時期，都可能扮演兩個或兩個以上的角色與功能，只不過會因各個階段所強調之議題的不同，以及外在因素的影響，而突顯出不同的角色型態。

參、社福型非營利組織與政府在服務輸送上之互動關係

一般談論非營利組織與政府互動之議題時，國內學者引用較頻繁者，應屬 Girdon 等所提出之關係模式。該文根據經費與服務輸送的提供作為區分之面向，而發展出四種關係模式（參閱表 1）（Girdon, Salamon & Kramer, 1992: 16-21），其中政府主導與非營利組織主導模式因過於強調任一方之主導功能，雙方互動關係薄弱，所以被排除在本文討論的對象之外，僅剩下雙元模式與合作模式較符合本文研究主旨。所謂雙元模式強調的是政府與非營利組織各自提供服務，既不互相干涉，且在經費上也無交集；而合作模式，顧名思義，乃指雙方各司其職，由政府出資，提供經費，非營利組織則負責提供實際服務。

表 1：政府與非營利組織關係之模式

功能	政府主導模式	雙元模式	合作模式	非營利組織主導模式
經費提供者	政府	政府與非營利組織	政府	非營利組織
服務提供者	政府	政府與非營利組織	非營利組織	非營利組織

資料來源：Girdon, Salamon & Kramer (1992: 18)。

Najam 所提出的 4C 模式，乃是從目標與手段兩個面向來觀察非營利組織與政府的互動。如表 2 所

示，這兩個面向交會的結果會產生
1. 兩者用相似的手段追求相似目標，
2. 兩者用相似的手段追求不相

同的目標，3.兩者追求相似的目標，但偏好用不同手段來達成，4.兩者偏好用不同的手段，且追求的是不同的目標等四種情形，其所呈現的互動結果分別是「合作」(cooperation)、

「競逐」(co-optation)、 「互補」(complementary)、 「衝突」(confrontation) (Najam, 2000: 383)。

表 2：非營利／組織與政府互動之關係模式

手段 \ 目標	類似	差異
類似	合作 (cooperation)	競逐 (co-optation)
差異	互補 (complementary)	衝突 (confrontation)

資料來源：Najam (2000: 383)。

另外，Young (1999、2000) 從非營利組織行為的經濟學理論觀點來分析非營利組織與政府部門互動模式，而將之歸納為「補充性」(supplementary)、 「互補性」(complementary) 與「抗衡性」(adversarial) 三種模式。首先，在「補充性」模式裡，非營利組織被視為可以滿足政府所無法滿足的公共財貨之需求。當政府在財貨與服務供給上負起更多責任時，經由非營利組織的集體手段來解決問題的需求就相對減少，因此，非營利組織與政府在經費支出上呈現反向關係。其次，在「互補性」模式裡，非營利組織被視為是政府的夥伴，

透過政府的經費資助，協助政府執行公共財貨的遞送。此觀點反映出非營利組織與政府的經費支出，彼此間有正向的互動關係。而在「抗衡性」模式裡，非營利組織督促政府在公共政策上進行變革，相對地，政府也會透過法律的制訂去影響非營利組織的行為 (Young, 1999、2000；官有垣，2003：17～18)。

綜上所述得知，非營利組織與政府的互動關係會因其分析面向的不同而產生不同的關係型態。由於本文所欲觀察的是社福型非營利組織與政府在福利服務輸送上之互動，如從經費提供與服務輸送面向

來看，傾向 Girdon 等的「雙元」或「合作」模式；倘若在雙方所尋求的目標為一致或相似的前提下，以 Najam 的 4C 模式來分析，則會因彼此所採取策略的相似與否而產生「合作」或「互補」的關係模式，若援引 Young 所闡述的互動模式來解釋，社福型非營利組織和政府福利服務輸送時恐會因主體的不同和支付經費與否產生「補充性」或「互補性」的關係模式。因之，在福利服務輸送的目標前提下，經費補助的有無乃是促成社福型非營利組織與政府互動的要素之一，若政府給予社福型非營利組織經費補助，則雙方在手段類似的情況下容易產生合作的夥伴關係，如 1999 年，台中市政府以公設民營方式設立「向陽兒少關懷中心」，委由勵馨基金會來經營；2002 年，台北市政府以經費補助方式委託婦女新知基金會製作「職場性騷擾防治手冊」等皆是我國社福型非營利組織與政府合作的案例。反之，則易形成雙元或補充關係。

肆、服務輸送上社福型非營利組織與政府角色之演變

過去一般認為，社會福利的輸

送是政府的職責。但我國自六〇年代開始，已有少數非營利的社會服務組織產生，只不過這些組織為了尋求資源或是建構合法性，會藉由與政府或企業部門合作，來達到服務供給的目的。八〇年代以後，隨著各級政府所推動的福利服務方案不斷增加，以及鼓勵民間組織參與福利服務的各種辦法相繼制訂，社福型非營利組織在社會福利服務輸送領域所扮演之角色也愈來愈重要（劉麗雯，2004：138）。基於此，在本小節中，作者先探討造成社會福利領域中政府與民間角色轉變之因素，再針對轉變後的社會服務輸送體系進行說明分析。茲分述如下：

一、政府角色的調整

社福型非營利組織所關心的各式各樣社會福利問題，或許多社會邊緣性問題，在社會發展的早期多是由家庭或家族自行負責處理。之後漸漸有一些社區和民間慈善機構開始參與、關心。直到 1930 年代，部分歐美福利國家才開始由政府取代家庭與社區，由政府做一些政策性規劃，並提供各種公共設施、經費或服務，來滿足弱勢族群的需求（鄭讚源，1997；轉引自黃慶讚，

2000：292）。爾後，受到福利國家理論與「大有為的政府」觀念之影響，絕大多數的社會福利服務都由政府來提供，政府儼然是社會福利服務唯一的供給者。在此領域中，政府總是扮演積極主動的角色，強調其責任方面的權利義務關係，建立法規制度的重要性，以及執行效果的影響評估（張世賢、陳恆鈞，2001：284、286~287）。

然而此種情況到了八〇年代產生重大的改變。受限於法令規章與組織編制的影響，由政府所提供的社會福利服務開始出現成效不彰的問題，而許多先進國家也面臨「福利國家危機」的威脅，政府的角色、功能及權責與作為等陸續成為檢討的焦點，福利國家理論也開始遭受批判和討論，進而引申出各種修正和調整的論點，認為面臨社會日益增加的服務需求時，政府已有不勝負荷的窘境，因而不宜在社會工作中扮演萬能的角色。於是引發福利多元主義的提倡，點出政府不再是唯一的福利供給者，個人、家庭、社區、企業以及非營利組織等多元行為者，皆被視為是一種顯著和有力的替代（郭登聰，1997：65）。尤其是社福型非營利組織，因為是以公益為導向的自發性民間

力量之集合，較能清楚消費者的偏好，再加上此類型的非營利組織具有高度專業化知識與技能，能提供「有效」和「可信」的社會服務，如能加入社會福利服務的輸送系統中，不僅可以擴大供給者之間的競爭而提升效率和減少成本，還可增加服務的多樣性與消費者選擇的機會，被認為是最適合彌補政府部門社會福利服務輸送不足者。

以我國而言，七〇年代由於公部門社會福利資源不足，乃鼓勵或擴大民間參與，希望民間能自立門戶和擁有福利事業，因而給予社福型非營利組織發展的契機。到了八〇年代，由於新增加的社會問題與福利需求，如單親、受虐、受暴、行為偏差、情緒困擾與發展遲緩等特殊兒童的問題及保護與輔導的需求等，故需要加強和擴大推展新的服務計畫及方案措施。然而，地方社會行政及社會工作人力編制並未隨著新的需求及服務措施而有適當的調整（施教裕，1997：38）。在此情況下，隨著政府角色的調整，社福型非營利組織因有專業的人力與經驗提供類似的服務，以滿足政府無力供給之福利需求，於是有了較大的發展空間。

二、服務輸送體系的轉變

隨著福利國家的發展，社會福利服務的輸送模式也逐漸走向多元化，政府和民間分別扮演了不同的角色（王麗容，1993：70）。研究指出，過去社會福利服務的輸送為一種直線關係（如圖 1），亦即政府雖然努力創造各種服務，或在各種

政策的擬定上，盡量移撥經費來照顧弱勢族群，但民間對於社會福利的需求是多元性的，加上許多服務皆需倚靠大量的人力，甚或專業人力，這些都是以政府有限人力與龐雜的科層體制所無法辦到的（黃慶讚，2000：297）。

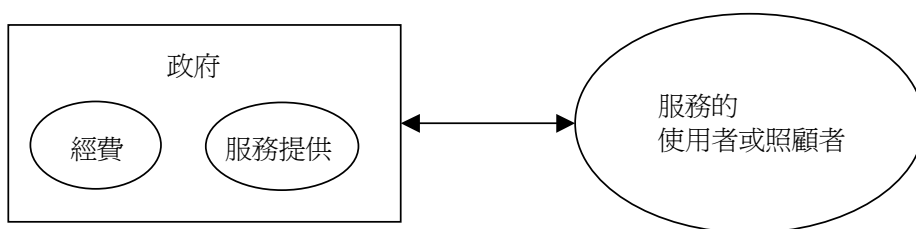


圖 1：福利服務的直線輸送體系
資料來源：黃慶讚，2000：298。

然而，隨著社會福利的發展，民間力量的勃興，民眾需求的膨脹，以及對政府科層體制的不滿與不信任，致使政府的角色開始產生轉變，而不再是福利服務的唯一供給者。如圖 2 所示，在新形成的福利服務輸送關係中，政府所扮演的角色可能轉變為出資購買服務者，僅提供經費，而將服務交由專業的非營利組織提供，也可能成為鼓勵者與監督者，一方面鼓勵非營利組織或民間團體參與福利服務輸送，另一面則以監督者的立場，來督導

服務之內容與品質，用以確保福利服務的輸送，而形成新的三角輸送系統。

在上述的情況下，意味福利服務輸送從直線輸送系統轉變為三角輸送系統，而其最大的不同乃在於將服務的購買者與服務的提供者明顯地分離開來。在原本的直線關係中，政府部門自己編列經費為服務的需求者購買服務，但所購買之服務又只以政府本身所提供的服務為主。如是作法雖有單純化與一元化之優點，但卻可能產生只滿足政

府官員個人工作上的需求或僅是配合經費預算，而非為服務對象所需之困境。相形之下，新的三角輸送系統正能彌補直線輸送系統的缺失。由於該福利服務輸送系統是將服務的購買者與提供者分開，所以服務的供給者不但會將服務使用者的需求放在第一位，還會為了滿足購買者的需求，不斷嘗試創新與改進，使服務的產品多元化，給予服務的對象更多選擇的空間。另一方面，服務購買者與生產者間透過買賣的制約關係，可以釐清雙方的權責，同時，服務供給者之間為了爭

取服務供給的機會，不但會形成競爭，還會因而提升服務之品質（黃慶讚，2000：299～300）。以長期關懷兩性和兒少問題的勵馨基金會與婦女新知基金會而言，兩者在相關議題上雖都進行服務的提供，也都接受政府的經費與方案委託，但為了提供更能夠滿足消費者需求，以及更有效率的服務，雙方在服務項目與內容方面皆不斷地追求改變；如勵馨基金會藉由直接服務的提供得到相關意見的回饋，以發掘尚未被滿足的需求即是一例。

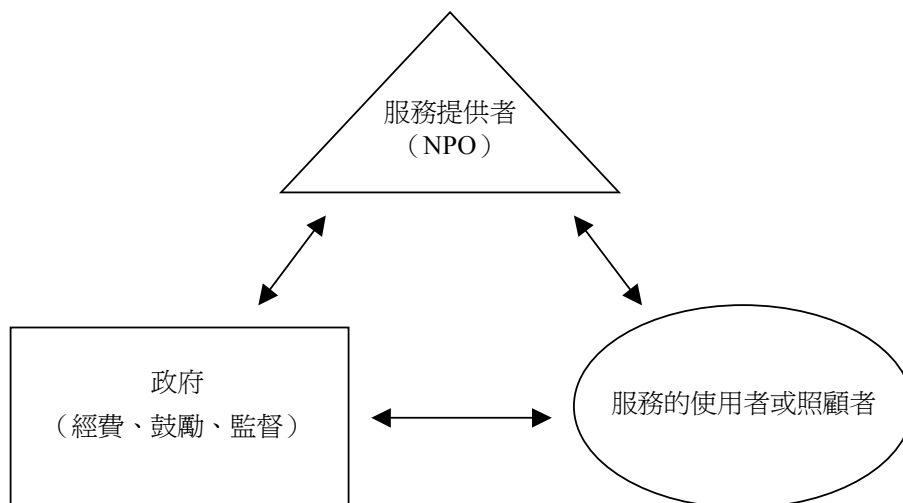


圖 2：福利服務的三角輸送體系
資料來源：黃慶讚，2000：298。

總結以上所述得知，社福型非營利組織的福利輸送因政府角色的

改變（由福利服務的供給者轉變為購買者、鼓勵者與監督者）而產生

顯著的變化。在傳統的直線輸送系統中，由政府本身負責福利服務的供給，不但福利服務的內涵與供給方式無法確切反映民眾的需求，顯得較為制式、僵化，同時影響並限制社福型非營利組織的發展。如參考前述 Girdon 等人所提出互動關係模式，則在這時期社福型非營利組織與政府在服務輸送上的關係較傾向於雙元模式。

但隨著政府角色的調整，福利服務輸送系統亦產生變化，為彌補政府失靈所產生的缺失，社福型非營利組織得以進入福利服務輸送之體系中，甚至替代政府提供其所無力供給或充分供給之服務。如此一來，新的社會福利服務輸送模式，一方面在服務供給者—社福型非營利組織的競爭運作下，不但可以提供民眾較多的選擇，以滿足民眾的實際需求，同時還可以鼓勵服務供給者不斷地嘗試創新；另一方面，政府也可以藉由經費的補助與監督機制的設立，來確保福利服務的輸送品質，進而創造政府、社福型非營利組織與服務使用者在福利服務輸送的三贏局面。也因而，隨著政府角色的調整，社福型非營利組織與政府在福利服務輸送的互動關係已從「雙元模式」逐漸朝向 Young

的「互補性」或「補充性」的合作關係發展。

伍、社福型非營利組織在服務輸送上之發展困境

社福型非營利組織在我國社會福利服務輸送上扮演著重要的角色與功能，也因而喚起民眾注意到其存在的意義與重要性。但隨著同質性非營利組織的數量不斷增加，以及與其他異質性非營利組織在服務內容上的類似與重疊，社福型非營利組織也面臨發展困境，以致影響其與政府之互動。作者試討論分析如下：

一、若合格的服務供應者有限或不足，會影響服務輸送的成果

如前所述，傳統服務的輸送是以「政府主導模式」為主，亦由政府擔任服務的供應者，藉由政府或社會集體的力量來承擔社會福利的責任。但隨著福利支出的擴張所造成政府預算赤字的增加，以及福利行政體系規模的擴大而造成組織內部溝通的困難與僵化，原本期望由政府主導的福利制度除了無法達成重分配的效果外，也難以促成更大的社會公平。因此，福利服務的輸送由原本政府提供服務的直線體

系，改為加入以社福型非營利組織為主要服務供應者之三角體系，這時政府不再擔任服務的供給者，轉為經費的提供者與服務品質的監督者。然而，此一福利服務三角輸送體系的運作前提是需有充足的合格供應者，倘若合格的供應者有限或不足，則很容易形成資源高度集中，而演變為「委託變拜託」（劉淑瓊，2001：18），不但無法提高效率，達到降低成本與服務多樣化之目的，同時也無法藉由供應者的競爭來達成服務品質提升的效果。基於此，如何培育並鼓勵社福型非營利組織成為合格的供應者，則成為重要的課題。

二、互動過程中，雙方難以擺脫各自的本位角色

隨著政府角色的調整，社福型非營利組織由於可以彌補政府在社會福利服務輸送上所難以滿足之需求，因此透過政府的經費補助，由社福型非營利組織協助進行服務的輸送，而與政府產生「互補」與「合作」的互動關係。對此，有學者指出，雖然從理想的角度來看，政府與社福型非營利組織共同承擔社會福利服務的責任，但在實際的互動過程中，雙方卻難以走出「監

督」與「依賴」的既有窠臼，擺脫各自的本位角色與束縛，以致無法在一個全然相互信任的心態下，進行積極且正向的互動（黃慶讚，2000：302～303）。作者認為之所以會有上述情況的發生，主要是因為政府與社福型非營利組織經常是處於不對等的狀態所致。若檢視社福型非營利組織的會務運作發現，國內除了幾家規模較大的基金會，運作較為順遂，財務較為自主之外，其餘的組織多半處於規模較小或資金較為缺乏的薄弱狀態，亟需政府的財務支援。一般而言，當非營利組織仰賴政府財務支持的比例超過組織整體收入的50%時，恐怕會影響組織運作的自主性，使政府與組織之間的界線變得模糊（溫信學，1997：158），同時非營利組織也容易淪為政府的附屬機關，雙方之間對等互動的關係難以建立。因此，社福型非營利組織與政府若能先調整彼此的心態，甚至將互動關係中雙方的權利義務予以法制化、明文化，則有助於良好互動關係之建立，提升互動之成效。

三、若能建立策略聯盟網絡，應有助於服務品質的提升

策略聯盟原本是企業界提昇競

爭力的重要策略，目的在透過合作的關係，共同化解企業本身的弱點、強化本身的優點，以提昇企業整體的競爭力。這個概念後來被援引成爲許多組織學習的重要管理策略。在社會福利領域裡，非營利組織中也有許多所謂聯盟的方式存在，尤其是就議題有共同願景或有其公共利益以爲長期或短期的合作與互動（江明修、梅高文，1999：8）。目前各類非營利組織的發展情況，組織之間的聯盟關係較常發生於倡導性的社會運動或者政治行動組織（劉麗雯，2004：53）。尤其是台灣社福型非營利組織，有著經營時間短、規模小、市場化不足等三大特徵（呂朝賢、郭俊巖，2003：3）。加上政治、經濟、社會、文化，以及技術等不同面向的大環境變遷，使得非營利組織無論規模大小皆必須更直接地承受，以及面對環境和資源的不確定性。因此，社福型非營利組織如能透過策略聯盟的方式，藉由同質性非營利組織間合作關係之建立，適時整合各項資源，以減輕組織的負擔，同時可以增強組織的影響力，創造效益最大化的空間。如此一來，應可以增加社福型非營利組織的籌碼，有助於這類型組織日後在與政府進

行福利服務輸送時對等關係之建立。

陸、結語

本文研究之目的是探討社福型非營利組織與政府在福利服務輸送互動上所可能面臨之困境。綜觀全文得知，不同於其他類型的非營利組織，社福型非營利組織所涵蓋的事業範圍相當廣泛，而其所扮演的角色功能也非侷限於單一或局部性，傾向於多元全面性角色功能的發揮。

以我國爲例，傳統社會福利的供給是以政府爲主來決定服務供給的內容與品質，一般民間團體所從事的社會福利由於資源少，所以有較強的地域性與親族關係。然而，隨著社會福利服務需求的增加與多元，以及服務輸送模式的多樣化，近年來非營利組織在社會福利需求之滿足上所扮演的角色日趨重要，除了彌補政府資源有限所無法提供之多元社會服務外，還積極扮演開拓與創新、改革與倡導，甚至是價值維護與社會教育的角色。因此，若以前述學者所提出之理論爲基礎來觀察社福型非營利組織與政府在福利服務輸送上之互動關係則發現，早期由於社會服務的供給是以

政府為主體，其他民間團體或非營利組織多從事區域性福利服務的提供，以彌補政府功能之不足。所以在此階段，兩者的關係較傾向「雙元」、「互補」或「補充」模式。爾後受到政府失靈的影響，非營利組織在福利服務輸送上所扮演的功能角色日益增強，許多福利服務的輸送甚至直接委託非營利組織來提供。在此情況下，社福型非營利組織與政府的關係逐漸朝向「合作」模式發展。

事實上，非營利組織介入政府所提供的社會福利服務，基本會有「擴大供給」、「提升品質」，以及「兼具彈性」這三大面向的助益（謝端丞，1996：67～69）。在社福型非營利組織加入了福利服務的輸送體系之後，改變過去以政府為

主的直線服務輸送體系之運作模式，而由社福型非營利組織來從事服務的直接供給。至於政府部門則獨立於服務輸送體系之外，除了經費的提供，還進行服務品質的監督與相關制度的建立。如此一來，新建立的服務三角輸送體系即可以避免在福利服務輸送過程中產生「球員兼裁判」的情況，並促使民眾得以享有選擇性多、品質好但成本低廉的社會福利服務。唯值得注意的是，福利服務的三角輸送體系如欲正常運作，並發揮其功能，必須克服合格的服務供應者可能有限或不足，以及雙方在互動過程中，可能難以擺脫各自本位角色與未能建立策略聯盟網絡之困境。

（本文作者林淑馨現為東海大學行政管理暨政策學系副教授）

📖 參考文獻

- 王麗容（1993）社會福利服務民營化的理念、批判與前瞻，社區發展季刊（63），70～74。
- 施教裕（1997）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（80），37～55。
- 官有垣（2003）第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理論的檢視，台灣社會福利學刊（3），1～24。
- 張世賢、陳恆鈞（2001）公共政策——政府與市場的觀點，台北：商鼎文化。
- 陳定銘（2004）第三部門與國家發展——以全國性社會團體為例，社會文化

- 學報（18），85～119。
- 鄭怡世、張英陣（2001）非營利組織與企業組織合作募款模式之探討——以民間福利服務輸送型組織為例，東吳社會工作學報（7），1～36。
- 劉淑瓊（2001）社會服務「民營化」再探：迷思與現實，社會政策與社會工作學刊（5）2：7～50。
- 劉麗雯（2004）非營利組織協調合作的社會福利服務，台北：雙葉。
- 黃慶讚（2000）從社會福利的發展看非營利機構與政府間之互動，收錄於蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，292～313，台北：巨流。
- 郭登聰（1997）民間力量與政府之間關係探討：一個內在結構的思考，社區發展季刊（86），65～72。
- 謝瑞丞（1996）福利國家本質之研究——兼論政府與非營利組織的角色定位，國立中興大學財政研究所碩士論文。
- 溫信學（1997）從法規與財務論非營利組織與政府之互動關係——以社會福利團體為例，國立台灣大學社會學系碩士論文。
- Kramer, Ralph M. 1981. *Voluntary Agencies and in the Welfare*. Berkeley: University of California Press.
- Girdon, B., Kramer, R.M. and Salamon, L.M., 1992, *Government and the Third Sector: Emergong Relationships in Welfare States*, San Francisco, CA. Jossey-Bass Publishers.
- Najam, Adil, 2000, *The Four-C of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-Optation?* *Nonprofit Management & Leadership* 10(4): 375-376
- Young, D.R., 1999, *Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States*. In E.T. Boris and C.E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict* (pp31-67). Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Young, D.R., 2000, *Iternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives?* *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 149-172