



官有垣、杜承嶸

## 壹、前言

自 1987 年政府宣布解嚴後，臺灣「非營利部門」(Nonprofit Sector)或稱之為「第三部門」(Third Sector)的發展就日益蓬勃，至今仍方興未艾。根據官有垣等人(2009)的估算以及最新的官方統計資料顯示，臺灣向政府立案登記的非營利組織(Nonprofit Organization, NPO)的類別與數量，可分成四類：(1)登記於內政部與各縣市政府的「社會團體」，在 2009 年數量為 34,171 家；(2)登記於各中央政府目的事業主管機關與縣市政府的「財團法人基金會」約有 4,000 家；(3)登記於內政部、勞委會、

縣市政府的職業團體，包括工會、商會、職業公會、農會、漁會約有 10,286 家；(4)登記於內政部與各縣市政府的「寺廟、教堂」等宗教組織約為 15,118 家，四類組織合計為 63,575 家(詳見表 1)。就此分類與統計數字來看，廣義而言，臺灣非營利部門的各類型組織，包含財團法人基金會、社會團體、工會、商會、職業團體、寺廟、教堂等約有六萬家以上之譜，顯示臺灣民間自主結社活絡之狀況。推究臺灣非營利組織的興盛，從時間脈絡上觀之，大致上有四個驅力，促使臺灣非營利部門發展為現今的面貌。

表 1：臺灣各類向政府立案登記的 NPO 一覽

NPO 類別	立案登記機關	NPO 數量
社會團體	內政部與各縣市政府	34,171 <sup>a</sup>
財團法人基金會	各中央政府目的事業主管機關與 縣市政府	4,000 <sup>b</sup>
職業團體（工會、商會、職業公會、農會、漁會）	內政部、勞委會、縣市政府	10,286 <sup>c</sup>
寺廟與教堂	內政部與各縣市政府	15,118 <sup>d</sup>
合計		63,575

資料來源：內政部統計資訊服務網：<http://www.moi.gov.tw/stat/>，檢索日期：2010/11/30。

註：a、c、d：為截至 2009 年年底的統計數字；

b：由於臺灣的基金會總數並未有官方公告的統計數字，該值為作者根據「2002 臺灣基金會調查」研究計畫中所收集的資訊推估而來。

## 第一個驅力是傳統慈善力量的發展與延伸

慈善會(charity society)存在於華人社會之歷史可謂源遠流長，其型態也是極為多元的，包括個人的行善、家族式的接濟慈善、各式宗教的救濟慈善等。慈善會可說是臺灣地方民間社會福利服務提供的社區基層單位，其傳統本質是民眾本著慈善濟世之心，並且基於回饋社會的理念共同結合而成，以志願助人的方式完成行善助人的過程。這種由民間行善力量自然凝聚而成的團體，發揮了聚沙成塔的功能，透過人力、財力以及物力運作的服務模式，打開了民眾直接參與社會服務的有效途徑，引起了社會大眾廣泛的迴響與參與(邱孟堯, 1989)。如嘉義市嘉邑行善團以傳統造橋鋪路的懿德善行，作為服務鄉里的方

式，即為顯例。此類型態的非營利組織存在於臺灣基層的草根社會生活中，儘管國內少有專文探討，但根據目前的已知的研究顯示，其在社會教化與救助功能上，尚扮演實質與重要的角色(官有垣、林辰穎, 2000；官有垣、杜承燦, 2003, 2005, 2008, 2009)。

## 第二個驅力是來自國際援助對臺灣社會發展的影響

與本土民間慈善救助力量相對的，是早期接受外資援助在臺灣從事慈善事業的宗教與世俗福利機構，這兩股力量在臺灣救助及福利事業上的發展，受到臺灣政經環境演變的交互作用而形成政府以外福利事業的另一個圖像。例如：1957 年在臺灣成立的「臺灣基督教福利會」(Taiwan Christian Services, 簡稱『TCS』)，其以社

區型組織深入貧民區域從事服務工作，並創設「以工代賑」方案，以培養貧民自立自主性格（臺灣基督教福利會，1966、1972）；又若 1964 年由美國資金援助成立之「臺灣基督教兒童福利基金會」（簡稱 CCF，即今日『臺灣兒童暨家庭扶助基金會』（TFCF）之前身），其推動「家庭扶助方案」（Family Helper Project），並於各地成立「家扶中心」針對貧困家庭的兒童提供經濟扶助與輔導工作。同樣於 1964 年，「世界展望會」在臺灣成立辦事處，初以資助孤兒院、醫院為主，1970 年代開始推展「兒童助學計畫」，並以山地偏遠地區貧童為主要資助對象。凡此均可謂外來資源在臺灣從事救助事業之代表。

歸納而言，自 1950 年代始至 1980 年代止的約莫三十年期間，臺灣是國際援外組織，尤其是美國的援外組織，在亞洲地區駐足而提供物資與技術援助的社會之一，當時的臺灣社會，在政治、經濟與社會環境諸般的困惡條件下，從需求面而言，政府部門在提升行政與治理能力及解決社會發展所衍生的許多問題上，不是能力不足，便是意願不高，因而為臺灣社會創造出一個寬廣的國際援助與發展的市場。（官有垣、林辰穎，2000；官有垣，2004）

### 第三個驅力是來自於 1987 年政府宣布解嚴後，促成了大量民間社會團體的成立

社會力獲得解放，各式各樣的非營利組織紛紛成立，成為支持臺灣非營利部門發展的一股豐沛力量。在未解嚴前，臺灣

政治體制屬一黨治理的威權統治時期，基本上政府對於民間組織存有相當大的戒心，便以法律直接制約與牽制民間非營利組織的組成與運作，如 1942 年頒布的「非常時期人民團體組織法」，條文中載明人民團體的成立限制與必須服從政府指揮監督之規範，相當程度壓抑了臺灣非營利部門的成長（註 1）。及至解嚴後，隨著黨禁、報禁的解除，再加上民間社會力的急速萌發，形成了臺灣非營利組織有如雨後春筍般的蓬勃發展狀況。根據官有垣(2009)針對全臺灣非營利組織的成立時間調查結果，有 61.1%的組織是成立於 1991 年之後，其中 2001~2008 年成立之數量，亦占近三成(27.5%)，顯示出臺灣非營利組織的數目仍在成長中，同時也驗證政治上的解嚴對於民間非營利組織的成立與發展，是一個正向的驅力。

### 第四個驅力是來自於社會福利民營化的風潮的影響

西方國家自 1970 年代爆發福利國家危機後，開始推動去管制化(deregulation)與民營化(privatization)的策略操作，將社會福利服務透過公設民營、契約外包、方案委託等方式，把福利服務輸送委由民間組織來進行。臺灣民營化的風潮則萌芽於 1980 年代，除受西方思潮影響之外，當時臺灣社會的政治與經濟環境邁向自由開放的聲浪與日俱增，社會福利服務需求也隨環境變遷快速增加，而政府社會服務的供給能量卻不足的狀況下，民營化變成是一種符合當時社會情境的解決策略（吳秀照

等，2009)。社會服務民營化對非營利組織而言自是一個發展的契機，其可從政府部門獲得經費與其他資源的挹注，進而推廣符合其組織宗旨與目標的服務或方案。

以上所指涉的四個驅力，勾勒出臺灣非營利部門發展的重要歷史淵源與影響事件。然而，臺灣自二次世界大戰結束後至今，已超越半個世紀而達六十餘年之久。在這段漫長的歲月中，臺灣整個歷史的發展，歷經了幾個重大事件的轉折，如 1945 年日軍戰敗國民政府接收臺灣、1947 年二二八事件、1949 年國共內戰國民政府退守臺灣，開啓了長達四十多年的一黨治理的威權時期。蕭新煌(2002、2009: 37)曾針對臺灣社會自二次大戰後的社會發展作深入觀察與分析，指出臺灣社會政治經歷過三部曲的重大變遷：

第一部曲是 1945 至 1960 年代間，臺灣社會發展是國民黨政權「政治力」主宰的時代，經濟與社會完全臣服於其下，毫無自主性與發言權可言。第二部曲是指 1970 年代，這 10 年期間乃是「經濟力」興起的時代，部分受黨國培養，部分因外貿出口經濟而產生的民間企業經濟影響力乃開始成形，雖尚未能與「政治力」平起平坐，但已經開始有其能見度。第三部曲則從 1980 年代開始到 2000 年，終於見到「社會力」的崛起，種種倡導、抗爭型的民間社會運動組織在 1980 年代開始，才儼然成形，並開始發揮制衡政治力和經濟力的作用。甚至到了 1990 年代更目睹了「三力」分庭抗禮的狀態，這也就是從民主化的整個過程中，才終於讓吾人看到從「兩

部門對立」提升到「三部門分工」的階段。蕭新煌(2002, 2009)對於臺灣非營利部門回顧的時程區分，確實有助於理解臺灣非營利組織發展歷程的演進，尤其是與政治及經濟環境的變遷作結合，使得非營利部門發展與臺灣社會脈動建立了連結關係。

因此，臺灣非營利部門的發展，是伴隨著社會、政治、經濟脈絡的變遷而演進，值此建國百年時刻，也正提供一個審視臺灣非營利部門發展概況的機會，而本文即是立基於這樣的時機而撰寫。在內容的呈現上，除了本節的前言外，第二節簡述分析使用的資料來源，第三節則介紹臺灣非營利部門的發展與轉型，第四節是審視臺灣目前非營利部門的特質與所面臨的挑戰等相關議題，最後則是結語。

## 貳、分析方法與資料來源

本文採用相關文獻與歷史分析途徑，以及作者在過去幾年所主持或參與過的研究計畫的資料庫進行分析，以瞭解臺灣非營利部門的特質與發展進程。我們採用過去獲得國科會的資助研究作為分析的主要資料與數據來源，這些研究均以問卷發放的調查訪問法，進行資料的收集工作，而這些收集回來的資料皆可轉化成具體資料庫的研究數據，進而藉此瞭解臺灣非營利部門的存在樣貌與特質，在本文中所牽涉到的分析資訊，大致上來自於以下三個國科會委託研究計畫的部分數據，分述如下：

1.臺灣民間社會團體的調查研究：「臺灣地區民間社會團體的調查研究：組織特

質、自主性、社會參與及影響力」(NSC93-2412-H-194-003-SSS)，執行期間為 2004 年 8 月 1 日至 2005 年 7 月 31 日，該研究的樣本母體是臺灣地區的所有社會團體組織。

2. 臺灣福利服務類非營利組織的調查研究：「臺灣與香港第三部門現況的比較研究：以福利服務類非營利組織為探索對象」(NSC94-2412-H-194-007-SSS)，執行期間為 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 7 月 31 日，調查對象為臺灣實際從事社會福利服務輸送的非營利組織。

3. 臺灣非營利部門的調查研究：「臺灣非營利部門的調查研究：範圍及其重要面向」(NSC96-2412-H-194-003-SSS1-2)，執行期間為 2007 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日，調查對象涵括了臺灣的非營利部門之各種型式組織，包括財團法人基金會、社團法人協會、宗教組織等。

## 參、臺灣非營利部門的發展與轉型

本論文所關照的臺灣非營利部門發展，長達 60 年的歷史，為了分析與觀察，勢必根據當時政治、經濟與社會條件將發展過程作出歷史分期，以便進行探究。依據作者的觀察，大致上將臺灣非營利部門的演進區分成以下三個階段：

### 一、1945 至 1980 年的威權管制期

這段期間長達 35 年，除了 1945~1950 這五年間，陸續所發生的臺灣光復、二二八事變、國共內戰等政權移轉、內戰紛擾等事件，使得當時臺灣政經環境處於風雨飄搖的年代。然自從 1949 年國民政府撤退來臺後，建立了一黨獨大的威權國家治理模式，由於當時處於戒嚴及動員戡亂時期，所有的社會、政治、經濟環境的塑造與調控，皆掌握在執政黨與政府的手中，因此民間結社自然是被壓抑的。因此，這個階段的統治政權，對於社會的發展是採取控制與安撫手段。一方面，嚴格限制公民集會結社的權利，民間社會無法從基層自我組織，並尋求積極發展；另一方面，則是透過恩庇侍從關係吸納與收編地方菁英，並以恩惠利益的交換來強化既有的人情關係取向之社會關係模式，可以說國家機器掌握並限定社會組織的演進與變遷（陳東升，2009：247）。就此觀之，非營利部門在此段時期，實難有合法且寬廣的運作空間。表 2 所呈現的是臺灣 1950 年至 1980 年的社會團體組織數的統計，從表中我們可以看到，在此 30 年當中，儘管整體的組織數還是往上攀升，但其成長幅度並不大，主要來自於法令的限制，如 1942 年頒佈的「非常時期人民團體組織法」的相關規定，以及政府主管機關的嚴格管制。1950 年的組織數是 229 個，到了 1980 年則有 3960 個，平均每年增加 120 個社會團體，足見當時的政治氛圍，確實對於人民的自由結社有相當程度的牽制作用。

表 2：1950~1980 年中央與地方社會團體組織數統計表

年份	中央	地方	總數	年份	中央	地方	總數
1950	53	176	229	1966	325	1975	2300
1951	81	182	263	1967	336	1918	2254
1952	97	559	656	1968	362	2026	2388
1953	115	657	772	1969	363	2112	2475
1954	151	792	943	1970	364	2144	2508
1955	156	844	1000	1971	364	2222	2586
1956	171	918	1089	1972	375	2357	2732
1957	186	1313	1499	1973	442	2448	2890
1958	203	1424	1627	1974	431	2551	2982
1959	215	1375	1590	1975	454	2676	3130
1960	224	1611	1835	1976	482	2792	3274
1961	246	1871	2117	1977	486	2954	3440
1962	274	1985	2259	1978	512	3118	3630
1963	285	2026	2311	1979	527	3256	3783
1964	291	2078	2369	1980	562	3398	3960
1965	312	1972	2284				

資料來源：內政部統計資訊服務網：<http://www.moi.gov.tw/stat/>，檢索日期：2010/11/30；孫煒(2009)。

## 二、1981 至 2000 年的民間力量勃興期

與第一階段所經歷的時期相較，此一階段所經歷的時間較短約 20 年，但在這 20 年不到的光景中臺灣的社會與政治結構面臨了巨大的變遷。整個 1980 年代在政治局勢上，從 1986 年隨著民進黨成立、解除戒嚴、國會全面改選等事件陸續發生，象徵臺灣政治正式邁向民主化，最後導致 2000 年達成有史以來的政黨輪替（朱雲

漢，2004；孫煒，2009）。以公民社會觀點來看，在臺灣民主化演進的歷程中，公民社會的發展是推展民主化不可或缺的要素之一，而作為代表公民社會主體—非營利組織的快速成長，已是鞏固民主化的主要層面之一。1986 年民進黨創建後，有些非營利組織在社會抗爭與社會運動之中，與當時在野的民進黨形成所謂的結盟關係，合力在政策過程中表達社會改革的訴求，迫使當時的國民黨執政當局必須正視且調整相關的政策（Aspalter, 2002：引自孫煒，

2009：49)。因此臺灣在 1980 年代後期開始，一連串的社會運動，如消費者保護運動、勞工運動、農民運動、婦女運動、原住民運動、農民運動、環保運動等，爲了擺脫既有的規制與政府的威權，紛紛提出各種社會改革訴求，因而促成了各種型的非營利組織興起，豐富了臺灣公民社會的基本內涵。

進入 1990 年代後，蕭新煌(2004)將臺灣的非營利組織分成兩類，一是以社會改革爲目標，並以抗爭性社會運動作爲策略的「價值倡議型非營利組織」；另一則是以改善弱勢族群生活爲目標，以及傳輸及提供社會福利爲策略的「服務型非營利組織」。以組織數量而言，「倡導型」與「服務型」二者無法相提並論，後者佔絕對多數，而前者甚爲有限。雖然這兩者均懷抱社會改革的傾向，但前者在臺灣公民社會的型塑與民主化過程中扮演的角色較爲突出；反之，後者在貼近社會大眾的一般生活領域，包括提供各式各樣的社會服務或是新知散播等教育功能的展現有較多的發揮。(官有垣，2010)

### 三、2001 年迄今的多元發展時期

解嚴之後的臺灣非營利組織與政府關係的發展，在 1990 年代初期，非營利部門與當時的政黨政治發展有密切的關係。在 1993 至 2000 年首次政黨輪替前，許多價值倡議型的非營利組織雖與執政當局保持距離，但也開始走向體制內的溫和倡議路線，不似以往以街頭遊行抗爭作爲訴求手段；而服務提供型的非營利組織也在此

時，從政府各部門獲得較多的資源補助，開啓了所謂的社會服務委外的時代，並致力增進提供社會服務的各項能力。但自 2000 年後，臺灣非營利部門與政府的關係產生了質變，勞工、社福、環保等三類的價值倡議型的非營利組織對執政後的民進黨政府漸漸感到失望，反倒是提倡婦女、人權、及原住民等權益的非營利組織與政府維持較良善的關係，這些組織中的負責人甚至入閣，成爲政策過程的參與者。不過，在此期間，服務提供型的非營利組織，與執政黨尚能保持友好、平順的關係，而其關係基礎正是來自於福利服務的契約外包持續的進展（蕭新煌，2009：41）。

在此多元發展時期中，政治上卻面臨了兩次的政黨輪替，不同的政黨執政對於民間非營利的部門的態度，自有其親疏變化，值得留意觀察。此外，在這十多年之中，臺灣也面臨兩次天災的重創，一是 1999 年的九二一大地震，另一則是 2009 年的莫拉克颱風所引發的八八風災，在這兩次大型天然災害中，當中央與地方政府忙於應付各方責難，未能提出一套有效的救災應變方案時，民間許多非營利組織已即刻動員並進入災區從事救災與災後復原工作，臺灣的民間非營利組織針對大型天然災害而產生之社會需求與問題的回應速度，令人刮目相看，使得該類組織在社會服務提供上，有更吃重的角色扮演。

### 四、臺灣非營利部門的轉型

如同上文所述的臺灣非營利部門發展的三個歷史分期，吾人可發現非營利部門

的發展與整個社會環境變動有密切的相關性，尤其是與政府互動關係的轉變上更是如此。事實上，非營利組織與政府間的互動關係，並無固定模式可尋，兩造間常透過各種策略與手段進行各種目標的影響與拉扯，譬如政府可能會運用壓制、穿透、動員、籠絡或收編等手段來試圖影響非營利組織的發展；而另一方面，非營利組織也會依據自身的資源與使命，向政府進行衝突、抗衡、疏離、互補、合作等策略活動（官有垣，2001，2003；孫煒，2007）。

以臺灣的狀況而論，解嚴前，政府對於非營利部門，具有絕對優勢的主導與管制力量，亦即，在相關法規的嚴格規範之下，非營利組織對政府的倡議與影響力相當有限。及至 1980 年代末期，西方國家因福利國家危機逐漸深化，促使「福利多元主義」(welfare pluralism)興起，復又因英、美等國福利私有化風潮的影響所及，臺灣受此國際趨勢影響下，許多社會服務的提供亦逐漸由政府轉移至民間，形成民間非營利部門因受惠於政府將社會服務透過契約委外的方式，使其本身獲得資源，並與政府取得合作關係，將兩者間的互動演化成合夥、相互依賴、及互通有無的密切關係。

再者，臺灣在戒嚴時期，政治型態為一黨獨大的威權體制，為了有效全盤控制國家機器的運作，限制媒體及民間非營利組織的成立與活動。因此在戒嚴時期中，第三部門的力量是相當脆弱的，甚至為當時的統治者所吸納、收編與籠絡。到了 1980 年代，各項社會運動如農民運動、消

費者保護運動、反污染環保運動等風起雲湧出現，及至解嚴後，隨著黨禁、報禁的陸續解除，臺灣的民主化進程也正式展開，而在民主化的過程中，非營利組織在形成臺灣的現代公民社會上，扮演著重要的角色（蕭新煌，2004；孫煒，2009）。解嚴後的非營利組織，不論是在數量上或是在組織動能上，均有不同於以往的展現，形成 1990 年代的社會力勃興的現象。

因此，對照上文前言所提之促成臺灣非營利部門發展的四個驅力來觀察，臺灣的第三部門發展面臨了兩次的轉型。第一次的轉型乃從解嚴前的慈善救濟為主的發展方向，轉變成解嚴後百家爭鳴的局面，不但組織數量增加了，也開始參與政治倡導、議題設定等政策過程，可說是從「慈善」邁向「公民權」(from charity to citizenship)的公民社會養成的培育階段(Wang, 2007)。而此一階段可延續至 2000 年，這段期間內不但臺灣政治持續民主化、經濟發展亦是相當熱絡，臺灣 NPO 不但藉由各項社會運動的推展，爭取了不少倡導活動的舞台，同時臺灣也有能力成為國際援助服務的輸出國，許多 NPO 在國際參與上也有突出的表現。

第二個轉型則是自 2000 年以降開始，臺灣非營利部門承接自解嚴後的熱絡發展，在組織運作上不但朝向更為制度化建構的發展歷程，如依法申請登記或立案，同時過往的社會運動也因時代變遷之故，由非正式的團體開始「機構化」變成符合法律規範的社團法人或財團法人性質的非營利組織（顧忠華，2003）。另外，隨

著社區總體營造風潮的興起，草根性的社區型非營利組織也應運而生，共同致力於社區發展目標的達成。再者，由於環境變遷的加劇，許多非營利組織爲了競逐有限的資源，紛紛往產業化方向邁進，以圖增加更多的收益來源，如社會企業(social enterprise)的應運而生，因而形成臺灣非營利部門的另一次轉型(Twu, 2010)。以上所提的種種現象與轉變，促成了今日臺灣非營利部門多元發展的面貌。

## 肆、臺灣非營利部門的特質與挑戰

### 一、臺灣非營利部門的特質

臺灣過去對於「非營利組織」(以下行文簡稱 NPO) 議題的研究，鮮少有針對非營利部門進行整體的調查與分析，而作者於 2007~2009 年獲國科會的專題研究計畫資助，執行一項兩年期的臺灣非營利部門調查研究的大型計畫案，我們盡可能收集了臺灣所有非營利組織名冊，並依照抽樣調查的步驟，進行相關的調查工作，而其中就包含了非營利部門的結構與組成資訊，以下將以此調查的部分研究成果，來介紹臺灣非營利部門的特質。

#### (一) 組織的成立時間

從受訪的 550 家 NPO 的成立時間觀之，1990 年以前成立的組織占大多數，約占三成九；其次爲 1991~2000 年，約有三成四組織是在此一時期成立；至於 2001~2008 年成立的 NPO，亦有二成八，此一結

果顯示臺灣 NPO 數目仍在成長當中。但有趣的是，我們進一步調查其立案時間，發現 1990 年代以前有立案的組織，遠落後於 1991~2000 年、及 2001~2008 年的兩個時段申請立案的組織數，顯示越晚近成立的組織越傾向於申請立案。至於基金會與協會兩種性質的 NPO 在組織成立時間分佈上有何不同？調查數據顯示，基金會在 1990 年以前成立的比例高達半數(50.0%)，而協會在此同一時期成立的比例僅有三成(29.6%)，換言之，1991~2008 年期間成立的協會數量比例高達七成(70.4%)。

#### (二) 組織立案的區域分佈

受訪的 608 家 NPO 中，有八成(82.1%)多是向地方縣市政府立案成立的；反之，僅有近一成三(13.2%)是向中央政府及省政府立案成立的。既然立案的主管機關中以地方縣市政府爲主要大宗，我們進一步分析立案機關的區域分佈，發現泰半組織是立案在臺灣北部縣市，共占了近四成一(40.9%)；其次則是南部縣市約占三成一(31.1%)；第三則爲中部縣市，占約近二成(19.0%)；至於臺灣東部縣市及離島地區，則不到一成(8.8%)。若比較基金會與協會在各級政府立案的差異，調查數據顯示，基金會在「中央政府及省政府」立案的比例(35.5%, 9.9%)及其在「地方政府」立案的比例(54.5%)差距並不懸殊；反觀協會，有九成以上(91.2%)是在地方政府立案。

#### (三) 方案與服務

### 1.組織成立的宗旨及其重要的方案或活動

受訪的臺灣 NPO 之成立宗旨，「最重要」的宗旨項目，依比例的高低排列，最多的即是「社會福利」(21.0%)，依序是「教育」(16.5%)、「宗教服務」(12.5%)，以及「其他」(10.5%) (註 2)。接著，「次重要」的宗旨項目，依比例的高低排列，最多的是「社會福利」(15.8%)，依序是「教育」(15.0%)、「慈善救助」(13.3%)，以及「社區發展」(10.7%)。至於「再次重要」的宗旨項目，依比例的高低排列，最多的是「社區發展」(15.8%)，依序是「慈善救助」(11.1%)、「社會福利」(10.9%)，以及「教育」(7.5%)。以上數據顯示，「社會福利」與「教育」是受訪 NPO 認為最重要與次重要的四項組織宗旨中最優先的前兩項。

### 2.組織提供方案或服務的對象

在提供服務或方案的對象方面，受訪的臺灣 NPO 有近四成三(42.5%)表示是「提供服務給一般大眾」；其次，有近四成(39.5%)的受訪 NPO 表示「本組織同時提供服務給會員和非會員」。二者合計，有超過八成(81.0%)的受訪 NPO，其提供服務的對象是一般大眾，以及縱使有區分會員和非會員的身分，但提供服務時卻是包含二者。最後僅有一成八(18.0%)的受訪 NPO 指出「本組織僅提供服務給會員」。若比較協會與基金會，前者表示「本組織僅提供服務給會員」的比例(24.6%)明顯高出後者(5.0%)許多，不過，這也與協會性質 NPO 的成立是以會員為基礎，而後者則為基金的存續，二者的性質不同有關。

### (四)組織的宗教屬性

組織的宗教屬性方面，受訪的 612 家 NPO 中，表示「有」宗教屬性的 NPO 與「沒有」宗教屬性的 NPO 的比例約為 20 與 80。進一步，我們從有宗教屬性的 113 家 NPO 中獲知，以基督教屬性的 NPO 之比例最多，占了 33.6%，其次是道教(31.9%)，再其次是佛教(24.8%)，天主教的 NPO 比例僅有 6.2%。

### (五)人力資源

#### 1.專、兼職人員

受訪的臺灣 NPO 在專、兼職人員的聘任方面，有超過一半(52.2%)表示未聘任支薪的員工，而有僱用支薪員工的組織比例為 47.8%，顯示臺灣 NPO 在聘任專職員工方面，還有成長的空間。至於基金會與協會在專、兼職人員聘用的比較上，前者在「有」聘任支薪員工的比例(80.0%)上幾乎是後者(35.9%)的兩倍。再就組織聘任支薪員工的人數統計方面分析，在專職員工部分，受訪機構平均員工 20.7 人，但中位數則為 3 人，顯示多數組織的專職員工人數不太多，但仍有少數組織的專職員工規模相當龐大，故造成平均數可以到達 20 人。若比較基金會與協會的專、兼職員工的平均人數，在專職方面，前者為 29.2 人，後者僅有 7.5 人；兼職方面，前者是 7 人，後者為 2.6 人。此結果顯示基金會的專兼職員工之人數規模明顯要比協會來的大。

#### 2.志願服務工作人員

受訪的 NPO 在招募志工方面，有招募志工的比例為 46%，而未招募志工的比例

則超過一半以上(54%)，此一現象顯示臺灣 NPO 在志工招募與運用的普遍性上，還有待積極開發。比較觀之，基金會招募志工的比例(56.4%)高於協會的比例(42.3%)不少，此現象十分耐人尋味。有關臺灣 NPO 的志工人數方面，有招募志工的組織，平均一個組織的志工人數為 142 人，但是中位數則為 26 人。若從志工人數的分配，組織的志工人數以 11 到 30 人的比例最高(33%)，其次為 1 到 10 人(25.8%)，前二類累計已近六成，顯示臺灣 NPO 在運用志工人力方面，多數在 30 人以下。若比較基金會與協會的志工運用人數，前者的平均數是 429.2 人，中位數是 30；後者的平均數是 40.9，中位數是 20，此顯示基金會在志工運用的人數規模上高出協會不少。

在招募與運用志工人力的 NPO 中，他們對於志工角色之看法，大多數的組織對於志工均持肯定的態度。其中以「重要，我們在一些關鍵、要緊的工作上依賴志工人力」的比例最高(42.9%)；其次則為「絕對有必要，若無志工的協助，我們幾乎不可能實踐組織的使命」(24.6%)；第三為「非常重要！我們在廣泛的工作項與範圍皆依賴志工人力，但非全部」(21.4%)。由此結果可以瞭解臺灣的 NPO 若有招募志工，對於志工在組織內所扮演的角色，大多數皆給予正面的評價，甚至有四分之一受訪組織對於志工的角色，給予「絕對有必要」的肯定。

#### (六) 臺灣非營利部門特質的意涵

首先，就成立與立案時間來看，整體

而論，臺灣 NPO 大都是在 1987 年解嚴後成立(1991~2008 年)；再就立案時間來看，越晚成立的組織，越傾向於申請立案。這一現象顯示出，於解嚴後臺灣社會力勃興，政府對 NPO 的管理上，從解嚴前採用的管制與約束手段，逐漸轉向現階段的輔導與監督的立場，因此鼓勵民間經由自主結社而成 NPO 申請立案，這不但有助於政府對民間第三部門的瞭解與監督；對於 NPO 而言，為了取得社會的合法性，申請立案也是組織對社會大眾取得責信的必要手段。再者，公益勸募法規的立法，也促使 NPO 為了有合法性與正當性公開募款，申請立案獲得政府認可，亦是必然的措施。

就臺灣非營利部門的方案或服務來看，不論是組織宗旨或是方案類別，「社會福利」與「教育」皆是排序最前面的兩個選項。這也顯示出臺灣 NPO 的成立目的，大都集中在提供社會服務其與教育議題相關的活動上。而這樣的發現也與官有垣(2002、2005)歷年來的研究相吻合，亦即臺灣 NPO 的社會服務功能明顯高於議題或政治倡導取向。至於服務提供的對象，有八成一的組織表示服務對象是一般大眾，並不受特殊身分如會員資格與否的限制，即便是以人(會員)為組成基礎的協會，其服務或方案的提供對象亦有七成五組織表示為一般大眾，顯示出臺灣非營利部門的服務與服務受益對象是具有一般性的。

最後，就臺灣非營利部門的人力資源觀之，臺灣 NPO 的用人規模傾向「小而

美」。但若以基金會與協會分別觀之，我們可發現基金會在專、兼任工作人員的聘用上，皆是高於協會社團，這也表示出基金會因工作人員較多，其推展服務的能量亦較高於社團組織，同時也較具有更多專業化的能力。歸納言之，根據我們的研究結果來描繪臺灣非營利的輪廓，大致上可整理出如下的特徵：組織年齡輕、規模小而美、服務對象大眾化、運作屬地色彩濃厚、社會服務與教化功能強等特色。

## 二、臺灣非營利部門所面臨的挑戰

任何型式的組織在經營運作上，經常遭遇經營環境上的挑戰，當處於臺灣政治、經濟、社會環境不斷的變遷當中，臺灣的非營利部門在經營管理上遭遇到哪些挑戰與困境呢？以下我們將分別藉助過去所進行的調查研究結果來進行說明。

### (一) 臺灣非營利部門調查揭露的環境挑戰

在 2007~2009 年的調查研究中，我們曾針對非營利組織在經營管理層面所面臨挑戰的議題進行訪查，結果發現，從受訪的 617 家組織中，近六成(56.8%)的組織認為其所面臨的主要挑戰以「資金或其他財務資源的取得」為主、其次為「提昇組織的能見度與名聲」(45.1%)、「滿足目前會員或案主的需求與利益」占四成四(44.5%)、「遞送高品質的服務方案」(43.4%)，顯然組織認為目前最主要的挑戰，多來自對外部的回應，例如資金或資源的取得、能見度的增加、滿足會員或案主的需求以及遞送高品質的服務（對象仍

應與外部關係為主）。

### (二) 臺灣福利服務類非營利組織的挑戰

2006 年我們曾對臺灣福利服務類非營利組織在經營上面臨挑戰與困境進行調查，結果發現最首要的問題就是「財務」(65.9%)，這部分包括財務的募集、維繫與利用；其次有五成四的組織(53.5%)認為「社會大眾對機構的認識不足」，此外，有四成六的組織認為「志工招募管理與維繫」(46.5%)是其經營上的挑戰，此選項正好可以與本節中對於志工的依賴程度結果相呼應。值得注意的是，就組織屬性來觀察，我們發現有超過半數的社團法人組織認為「專兼職人力不足」(54.2%)，是組織另一項考驗。

### (三) 臺灣民間社會團體所面臨的挑戰與困境

在 2005 年我們就臺灣協會(association)性質的民間社會團體做過一次抽樣調查，而在組織困境議題上，我們將之區分為「內部困境」與「外部困境」分別探討之。

#### 1. 內部困境

就組織的內部困境而言，有將近六成五的受訪社會團體(64.9%)直接言明「財務困難」是其內部營運面臨的首要挑戰；其次，有近五成(49.9%)表示內部困境是來自「會務推動的專、兼職人力不足」；第三則是「會員流失」(34.5%)，連鎖效應下也可能會因會員流失間接導致會費收繳不如預期而使機構財務陷入困境；第四則是「會務推動的志工人力不足」(34.5%)；第五是

「專業人才欠缺」(21.4%)。可見臺灣社會團體的內部困境幾乎都是圍繞在財力與人力不足的議題打轉，財務困難似乎是目前社會團體所面臨的共同困境，而人力不足的窘境，則具體反應在會員流失、會務推動的專兼職與志工人力缺乏、專業人才的欠缺等層面。若從前五項內部困境的成分觀之，有四項是與人力的量與質不足有關。尤其社會團體的構成基礎是人，若會員的招募有困難、會員的維繫不力而致流失，這樣的結果不免直接或間接導致志工招募困難，以及專業人才不願意加入等問題。

## 2. 外部困境

在臺灣社會團體的外部困境方面，有近三成(27.8%)表示，「企業支持不夠」是構成外部困境的原因；其餘的外部困境依序為：「公眾事務的社會文化或價值不普及，使公民參與意願低」(24.2%)、「政府相關法令不夠周延，導致阻礙組織的發展」(22.8%)、「同類或同性質團體之間缺乏合作」(21.7%)、「政府及政治人物對本組織訴求缺乏關心與瞭解」(21.7%)等。以上羅列的社會團體所面臨的外部困境，若從部門之間的互動角度觀之，身處非營利部門的社會團體企盼的是營利部門的企業組織能夠對其慷慨伸出援手，進而期盼政府機構在相關法令的制訂或修訂上的周延性能夠再加強，以及期盼政府與政治人物對於社會團體的訴求能多加關心與瞭解。至於另外兩項外部困境則是與公民文化的養成有關，因為公民參與公眾事務的意願不高以及同性質團體之間缺乏合作的現象，都

是與公民文化的素質較為欠缺有關。

## (四) 臺灣非營利部門所面對環境挑戰的意涵

本文引用的三項調查研究，分別揭露了當時受調查的臺灣 NPO 的經營挑戰與困境。從中我們可以發現「財務」是受訪 NPO 認為最為嚴峻的挑戰，這是相當合理且可預知的結果，畢竟 NPO 為了發展與生存，必須有可持續性的維生資源，而經費的獲取則是至關組織運作能否完善的關鍵因素，因此組織本身若募款能力不佳，很容易陷入財務危機當中。其次，第二個挑戰則來自於「人力」不足，此間牽涉到的問題包括聘用、訓練、留用與維繫等問題。NPO 因為組織特性之故，薪資福利保障無法與公部門或企業界的待遇等量齊觀，此也意謂 NPO 必須時常面臨人力流動的挑戰，而這些挑戰不僅來自於專、兼職人員的爭聘與任用不易，也必須面臨專業人才不易進入，甚至志工招募不易等困境。但這些困境或挑戰的產生，其實也與組織的能力建設是否有健全的基礎，有著十分密切的相關。若 NPO 的基礎能力充足，有完善的募款流程與方案、及人事制度的規劃，相信應可減低組織在「人」與「財」的挑戰。

此外，在外部困境上，許多 NPO 指出受大環境的牽引頗深，非個別組織獨善其身即能改變。而這些外部環境的挑戰，則是包括社會大眾對於組織的認識不足、公民參與意願低落、來自於公部門與企業界的支持不夠等面向。儘管大環境不易改

變，但對於 NPO 卻仍有著力之處，例如加強與公部門、私部門的交流與合作，利用本身組織所具備的社會公益特性教化社會大眾，皆是可以嘗試努力的方向。

## 伍、結語

本文一開始即強調臺灣非營利部門發展的四個驅力（傳統慈善、國際救援、政治解嚴、福利民營化風潮），進而為二次世界大戰後迄今的第三部門歷史演進，劃分成三個階段（威權管制期、民間力量勃興期、多元發展期），並從中歸納出有跡可尋的轉型方向。之後，藉助過去五年內作者所從事的調查研究的資料與分析，呈現出臺灣目前非營利部門的特質與遭遇的挑戰及發展困境。從文中的分析，吾人可以清楚獲知臺灣非營利部門內的各類型 NPO 集體呈現出的特質，如組織年齡輕、規模小而美、運作屬地色彩濃厚、社會服務功

能強等特色，同時也指出許多非營利組織在經營上紛紛遭遇到「財力」與「人力」不足的困境。但依理性觀點論之，非營利組織存在的目的即是應該秉持社會改革的良心，遂行社會改造與公益價值的創造，為達此目的，非營利組織有必要進行組織能力建構之提升，以因應社會環境的變遷。從 1950 年迄今的 60 年時光中，臺灣非營利部門的發展是動態的，其演進常受法制環境、政治與社會脈動與情勢所牽引，然而這些牽引的力量有些是顯性的、有些是隱性不易察覺的。本文已經初步作出一些嘗試，期盼日後能有更深入的觀察與研究結果陸續出現，使社會大眾更能清楚瞭解臺灣非營利部門的發展特質與發揮的功能。

（本文作者：官有垣現為國立中正大學社會福利學系教授；杜承嶸現為國立中正大學社會福利學系博士候選人）

## 註釋

註 1：「非常時期人民團體組織法」的第二條：「人民團體之主管官署，在中央為社會部，在省為社會處，未設社會處之省為民政廳，在院轄市為社會局，在縣、市為縣、市政府。但其目的事業，應依法受該事業主管官署之指揮、監督。」；第八條：「人民團體在同一區域內，除法令另有規定外，其同性質同級者以一個為限」。此兩條文指出民間團體必須服膺於政府的指揮與監督，並且同一區域內之同一性質團體以一個為限，皆是有礙民間結社自由之舉，當然也不利於臺灣第三部門的發展。

註 2：「其他」，包括：專業證照考試服務、心靈改革、闡揚倫理道德、舉辦慶典活動...等各式各樣未包含在問卷所列之參考選項中，顯示了臺灣 NPO 服務宗旨與方案多元化的一面。

## 📖 參考文獻

- 內政部統計資訊服務網(2010)。http://www.moi.gov.tw/stat/，檢索日期：2010/11/30。
- 臺灣基督教福利會(1966)。臺灣基督教福利會一九六六年年報。
- 臺灣基督教福利會(1972)。臺灣基督教福利會一九七二年年報。
- 朱雲漢(2004)。臺灣民主發展的困境與挑戰。臺灣民主季刊，第 1 期，頁 143-162。
- 江明修、馮燕、官有垣、邱瑜瑾、劉維公、陸宛蘋、高永興(2002)。二〇〇一年臺灣的基金會調查研究計畫成果報告。顧問：蕭新煌、江顯新，臺北：政治大學、青輔會。
- 吳秀照、高迪理、王篤強(2009)。臺灣政經轉型下之制度變遷—子計畫二：社會福利民營化下福利服務輸送之變遷。行政院國科會專題研究計畫成果報告，未出版。
- 邱孟堯(1989)。未立案民間慈善團體的志願服務。社會福利，第 70 期，頁 16-19。
- 官有垣(2002)。臺灣南部七縣市民間社會組織的功能與影響之研究。行政院國科會專題研究計畫成果報告，未出版。
- 官有垣(2004)。半世紀耕耘：美國亞洲基金會與臺灣社會發展。臺北：臺灣亞洲基金會，智勝文化事業有限公司出版。
- 官有垣(2005)。臺灣地區民間團體的調查研究：組織特質、自主性、社會參與及影響力。行政院國科會專題研究計畫成果報告，未出版。
- 官有垣(2006)。臺灣與香港第三部門現況的比較研究：以福利服務類非營利組織為探索對象。行政院國科會專題研究計畫成果報告，未出版。
- 官有垣(2009)。臺灣非營利部門的調查研究：範圍及其重要面向。行政院國科會專題研究計畫成果報告，未出版。
- 官有垣(2010)。服務型第三部門的研究—臺灣福利服務型 NPO 的特質。臺灣第三部門學會成立大會暨座談會，會議時間：2010/10/02，臺北：政治大學。
- 官有垣、杜承燦(2003)。臺灣非政府組織與公民社會發展之探析：以南部民間社會團體為案例。林德昌主編，臺灣非政府組織與國際社會參與，頁 27-32，高雄：國立中山大學國際非政府組織研究中心。
- 官有垣、杜承燦(2005)。臺灣南部地區慈善會的自主性、創導性及對社會的影響。社區發展季刊，第 109 期：頁 339-353。
- 官有垣、杜承燦(2008)。臺灣南部民間社會組織的自主、創導、與對社會的影響：社團法人與財團法人之比較。社區發展季刊，第 122 期：頁 6-28。
- 官有垣、杜承燦(2009)。臺灣民間社會團體的組織特質、自主性、創導與影響力之研究。行政暨政策學報，第 49 期，頁 1-38。
- 官有垣、杜承燦、康峰菁(2009)。非營利組織執行長的薪酬探討：以臺灣社會福利相關

- 類型的基金會為例。《公共行政學報》，第 30 期，頁 63-103。
- 官有垣、林辰穎(2000)。地方非營利組織的社會救助功能之研究：以嘉義地區的慈善會為例。官有垣編著，*非營利組織與社會福利：臺灣本土的個案分析*，頁 339-370，臺北：亞太。
- 孫煒(2009)。兩千年政黨輪替之後政府與非營利組織關係的分析架構：民主化研究途徑。《東吳政治學報》，第 27 卷第 2 期，頁 47-86。
- 陳東升(2009)。臺灣社會組織原則的轉換：衝突或自然演化。《長庚人文學報》，第 2 卷第 2 期，頁 247-274。
- 蕭新煌(2002)。臺灣社會文化典範的轉移。臺北：立緒。
- 蕭新煌(2004)。臺灣的非政府組織民主轉型與民主治理。《臺灣民主季刊》，第 1 卷第 1 期，頁 65-84。
- 蕭新煌(2009)。非營利部門在臺灣的發展特色。蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，*非營利部門：組織與運作*，頁 35-45。臺北：巨流。
- Aspalter, C. (2002). *Democratization and Welfare State Development in Taiwan*. VT: Ashgate Pub Ltd.
- Twu, R. D. (2010). The Growth and Transformation of the Nonprofit Sector in Taiwan. *Journal of Public Affairs Review*, 11(1): 23-46.
- Wang, F. T.Y. (2007). From Charity to Citizenship NPOs in Taiwan. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 17(1): 53-68.