

# 縣市合併對非營利組織的影響

張英陣

## 壹、政府合併，非營利組織也合併嗎？

臺中縣市、臺南縣市、與高雄縣市於民國 99 年 12 月 25 日合併改制直轄市，是臺灣地方自治史上的新經驗。臺中縣市合併之前，眾所矚目合併後會為大臺中地區帶來諸多好處，例如「資源互補共享，帶動中部地區整體發展」、「提升城市競爭力，活絡經濟脈動，促進國家整體經濟發展」、「發揮區域特色，提升居民所得及生活水平」(big.taichubg.gov.tw/benefit.asp, 2009/12/6)。看起來縣市政府的合併帶來許多利益，難道非營利組織沒有趁縣市合併之際也考慮非營利組織之間合併嗎？

合併(merge)是組織變遷的一種結果，當前許多組織在面臨外在環境變遷時，為了求生存或發揮更大的績效可能會採取合併的策略，特別是在企業組織之間，企業的合併似乎是司空見慣，這股潮流也影響至非營利組織，甚至政府部門之間的整併。所謂合併是指當事人都是平等的夥伴(equal partners)，即使是資源較豐富

或組織規模較龐大的一方，仍然願意和較弱小的另一方公平分享組織控制的權力。如果較優勢的組織操控整個過程，吸納或同化較弱勢的組織，這就不叫做合併，而稱之為「接收」(takeover) (Toepler, Seitchek & Cameron, 2004)。

國外的非營利組織在面臨財務危機、執行長(秘書長)更替、會員的要求與期待、或大環境改變時，也開始有合併的實例(Golensky & DeRuiter, 2002; Pietroburgo & Wernet, 2008)。過去這幾年，臺灣非營利組織的外在環境並不是很有利，經濟不景氣再加上金融海嘯的衝擊，募款比以往更不容易，政府的補助與委託經費也縮水，而且政府採用市場化的機制等都對非營利組織造成財務上的壓力。雖然非營利組織越來越重視社會企業(social enterprise)的經營也著實令人擔憂，但經營營利事業似乎也是不得已的選擇。或許這可能是非營利組織考慮組織合併的時機，可是縣市政府合併了，我們並未聽到非營利組織意圖合併，是不需要合併嗎？還是有任何一方怕被接收？

## 貳、團結的政府，分裂的公民社會

原本兩個縣、市政府合併為一個市政府，這也意味著市政府有更大的權力。在當前經濟全球化的世界裡，許多企業為了更具有競爭力均試圖創造足夠的規模，所以用合併的方式來因應競爭導向的市場社會。而強調市場機制與競爭的價值也深深影響政府部門與非營利部門。政府因合併而增加權力，可是非營利組織卻是在縣市合併之後面臨更大的競爭力，因為在同一個行政區之內，競逐政府資源的非利組織增加了，而且要面對的是一個更強而有力的政府。特別是原本為縣級的小型非營利組織，相形之下顯得力量更加脆弱。

原本弱小的非營利組織，在使命相同、服務對象相同、甚至連組織名稱都雷同的非營利組織，都可能是在縣市合併的過程中考慮組織合併。不過就現實狀況來看，合併並不在非營利組織的決策架構中，許多非營利組織反而關心的是「更名」問題。或許更有修改章程、印鑑、帳戶、變更圖記等繁雜的問題，不過這基本上都還是行政繁瑣的問題。即使更了名，仍需面對縣市合併後對非營利組織的實質衝擊。

### 一、市場化的政府

就多數從事社會福利的非營利組織而言，與政府的關係仍是一個值得關切的議題。在縣市政府合併之後，看到市政府辦

公場地、人事、需要更新的委託契約、聯繫協調等仍有諸多不確定性，非營利組織看在眼裡急在心理。到底新的市政府與非營利組織的關係會是如何，這涉及許多小型非營利組織的生存問題。

當前的多元社會福利需求恐怕不是政府部門能獨力滿足，此時政府在社會福利公共服務的輸送上，更需要民間組織的共同生產(co-production)以解決社會諸多的問題。過去政府一再強調公、私部門的夥伴關係，但從社會福利供給的實務來看，政府卻受到經濟全球化的影響，政府本身在製造一個福利產業市場，讓自己扮演一個「福利商品」採購者的角色。可是福利服務並非真正的商品，政府不應將自己定位是福利服務的採購者，而將非營利組織視為純粹的服務供給者，而採用政府採購程序來看政府與非營利組織的贊助關係。雖然契約採購這種觀點似乎是當前的主流觀點，但是這種契約文化充分展現了新右派與新管理主義的「購買與供給分離」制度。真正的夥伴關係應該是朋友，而不是市場的買賣關係，何況建立在契約文化的關係往往使非營利組織成為公共服務的廉價勞力。

非營利組織在接受市政府契約委託進行福利服務供給時，仍存有諸多問題與困境，諸如「契約規範內容不盡合理或不一致」、「補助經費不足或補助標準不一」、「經費撥付延宕」、「人際與部門間溝通協調問題」、「服務延續性的可能風險」、「缺乏平等互惠的夥伴關係」、「組織自主性受限」、「缺乏適當績效評估指標與輔導機制」、

「行政程序繁瑣」、「不同承辦人員的差異」等。雖然我們都一直強調政府與非營利組織要建立夥伴關係，夥伴關係顧名思義是一個權力對等的關係。就上述困境來看，非營利組織在公共服務供給的角色上經常是扮演「不平等的夥伴」(unequal partner)、「小媳婦」(junior partner)、「邊際角色」(marginal role)、「邊陲的局內人」(peripheral insiders)或「隱形夥伴」(invisible partners)等等微不足道的角色(Craig & Taylor, 2000)。

## 二、社會治理

非營利組織不只是社會福利的供給者，也應該是社會福利的共同決策者，而且決策的分享不在於幾席虛有其表的委員席次，更重要的是落實政策諮詢(policy consultation)，從政策議題形成至決策與執行的共同參與。可是目前的情勢是政府強而非營利組織相對較弱的狀況下，非營利組織能否參與社會福利的治理，關鍵是在於市政府的態度與作風。

治理(governance)有雙重的意義，一是指二十世紀末政府如何適應外在環境的變化，以及政府如何引導(steer)整個社會；另一個意義是社會各個體系之間的協調(co-ordination)，也就是公、私部門的夥伴關係該如何互動，特別是政策網絡中各個體系的角色，當然在協調過程中，政府仍扮演重要的角色。前一個意義的治理是以政府為中心(state-centric)的治理，而後一個治理的意義則是以社會為中心(society-centred)的治理(Pierre, 2000)。

人民接受福利是一種社會權，但這只是實踐公民權的一部分，公民權還應包括民權、政治權與文化權等。社會福利作為實踐社會正義的方法，不僅要促成資源重分配(redistribution)，同時也使不同的族群之間獲得社會的認同(recognition) (Frazer, 2003; Young, 1990)。而且認同也不僅是尊重差異(difference)，而是促進積極參與(participation)，破除宰制與歧視。因此，在討論社會福利治理時不只是關心不同部門供給的分工，同時也要兼顧社會福利決策的分工議題。

由於公、私領域的區隔，中央、區域性、地方政府的分權，甚至跨國組織或國際組織的發展，使得傳統上由政府治理的機制已漸趨不穩定。在全球化的推波助瀾之下，民族國家(nation-state)的政府受到國際組織（像是歐盟、世界銀行、國際貿易組織、自由貿易協定區域）的影響，使得政府逐漸空洞化。因此何謂「良善治理」(good governance)已經成為跨國組織、政府、區域性組織、企業與志願性組織所關心的議題。就經濟發展、國際關係、政府治理、企業治理、網絡治理等可能對治理都有不同的詮釋，但基本上治理有其共通性(Van Kersbergen & Van Waarden, 2004)。

- 治理意味著多元中心(pluricentric)而非單一中心(unicentric)；
- 不論是組織內部或外部，網絡扮演相當重要的角色，網絡是連結具有自主性但相互依賴的行動者；
- 治理強調的是治理的過程或功能，而不是政府的組織結構。所關心的是行動

者之間相互的協商、調適、衝突解決、合作、聯盟，而不是傳統的控制、指揮與強制；

- 每個參與的行動者都有不同的風險與不確定性，並且會發展出相對應的機制以降低風險與不確定，以確保行動者之間合作的可能性；

- 不論是良善治理(good governance)、企業治理(corporate governance)、新公共管理(new public management)、或多層次治理(multilevel governance)，不同的治理方式都兼具理念與務實的面向。

除了上述治理的共通性之外，Zimmer (2010)認為：

治理的概念，特別是良善治理和夥伴關係有相當密切的關係，尤其是沒有階層臣屬關係的協調、和平的衝突解決、以及有效率且有效果的決策等議題上。此外非營利組織在治理的設計中，被認為是公民參與及民主合法性的重要管道。

既然治理與夥伴關係密切相關，我們就必須思考參與治理的行動者或部門之間存在的關係為何？這其實也是許多人關心的問題，到底部門之間是合作還是競爭關係？（鄭讚源，1997）參與的行動者是不是「平等的夥伴」？

如果我們將焦點集中在政府與志願性部門的夥伴關係，Gidron, Kramer & Salamon (1992)將政府與志願性部門的關係分成四種：政府主導型、非營利組織主

導型、雙元模型與合作模型。事實上，每個參與治理的部門或行動者可能有其不同的目標，而且在因應風險時有其不同的策略，所以 Najam (2000)就以目標(goals)與策略(strategies)兩個向度提出政府與非營利性部門的 4C 模式。

合作關係(Cooperation)是指政府與非營利組織有共同的政策目標而且也都採取類似的策略達成目標，這在許多社會福利服務與急難救助工作項目上，通常政府與非營利組織比較傾向合作關係。衝突關係(Confrontation)產生於政府與非營利組織的目標與策略都相當不一致時，許多人認為這是一種很自然正常的關係，因為政府與非營利組織的運作邏輯本身就有差異。在這種情況，政府通常使用強制的手段來應付非營利組織，而非營利組織也使用抗爭的方式來面對政府。關於社會倡導的許多議題比較容易使政府與非營利組織形成衝突關係。互補關係(Complementary)是指政府與非營利組織有共同的目標，但是採取達成目標的策略有所差異，當前最普遍的政府提供經費支持，而非營利組織提供服務的契約關係就是一種互補關係。吸納關係(Co-optation)是政府與非營利組織缺乏共通的目標，但所採取的策略卻相似，通常是政府想拉攏非營利組織時所產生的關係(Najam, 2000)。

Zimmer (2010)認為治理也關係到非營利組織的公民參與和民主合法性的議題，這其實是長期以來公共服務經常在質問的問題，也就是如何使公共服務管理符合於民主精神，特別是良善的治理是否可

以解決民主的缺失(democratic deficits)。不論是地區、區域、民族國家或國際性組織也都需要顧及民主品質(democratic quality)的議題，我們大概可以從四個方面來檢視民主品質(Steffek & Nanz, 2008)。

### (一) 審議式民主

民主的自治原則是強調所有受到決策影響的人，在決策的過程中都應該有公平的影響力。社會工作先驅 Jane Addams 認為，社會改革是不同信念的人，共同解決某一個問題，而民主是以「同情的理解」(sympathetic understanding)與互惠的精神以結合不同理念的人，因此友誼(friendship)與友伴關係(fellowship)是民主不可或缺的一部分(Addams, 1902/2002; Fischer, 2004)。就共同治理而言，自治的原則是非營利組織是否成為民眾與政府的中介組織，代表民眾參與決策，這也是如何落使用者參與(user involvement)的議題。

### (二) 透明化與資訊公開

為了讓參與治理的行動者能參與決策，必須讓行動者有公平的機會獲得必要的資訊，也透過公共領域(public sphere)的形成，讓社會大眾可以一起來檢視公共議題。

### (三) 回應利害關係人的需要

參與和資訊透明化是民主品質的前提，但是對民眾所關切的事情，如果沒有得到適當的回應，或在決策過程中缺乏影響力，仍舊不符合民主精神。

### (四) 傾聽各方聲音

民主需要尊重各種不同的觀點，讓各方的聲音可以表達，並實際影響決策。這也是前面所提到的，所有的人群都要獲得認同，特別是社會上的弱勢族群往往被視為是福利服務的接受者，可是在現代的治理理念中，弱勢族群也是公民(citizens)，而不只是案主(clients)，即使是案主也是應有公民參與決策的權利。

### 參、政府有意願再革新嗎？

當代的公共政策與公共行政已經是一個多元部門治理的時代，也就是政府、非營利部門與商業部門需要建立網絡分享公共事務決策與執行。我們並不是要強而有力的政府(more government)，需要的則是深化共同治理(more governance) (Shields, 2006)。

縣市合併後，對非營利組織最大的衝擊是市政府願不願意將非營利組織視為是共同治理的網絡夥伴。而這個夥伴不僅是採購與供給分離式的公共服務供給夥伴，更是共同決策的夥伴；治理不僅是要提昇公共服務的品質，同時也要兼顧民主決策。1990年代以後許多國家的政府均受到「政府改造」運動的影響，政府開始扮演「掌舵」(steering)的角色，而非營利組織與市場則扮演「搖槳」(rowing)的角色。在政府改造運動的影響下，政府強調的是競爭、創新、企業化經營，而將民眾當成是消費公共服務的顧客(Osborne & Gaebler,

1992)。這對非營利組織的影響是：政府將非營利組織當成是公共服務的供應商，透過市場化的採購機制向非營利組織採購商品，更不合理的是因為政府具有「掌舵」的權力，採購過程看似「公平、公開」，實質上非營利組織經常接受「不平等契約」。豈有公平的採購中，供應商還要「割地賠款」（非營利組織自備配合款、政府延誤付款、不對等的賠款）？

政府改造運動最大的錯誤在於採用市場或準市場機制以專家來「掌舵」，而忽略了人民才是政府真正的主人。民眾不是顧客，而是公民，而政府是屬於公民的，應該是公民來「掌舵」，政府的角色應該是「搖槳」才是。與非營利組織相比，縣市合併之後的市政府更有權力，但是市政府願意再翻轉政府改造嗎？Woodrow Wilson 於 1887 年開創「公共行政」這個領域於是希望「將政府經營的像企業一樣」，這種古老的公共行政觀點在 1990 年以後更加普遍，可是這種行政觀點更需要改造。我們需要的政府不是像企業，而是更期待民主的政府。市政府願意在態度與作風作有一番改變嗎？(Denhardt & Denhardt, 2000, 2007)

#### 1. 政府的角色是服務，而不是掌舵

政府要滿足公民的共同利益，而不是控制或掌握社會的方向。

#### 2. 公共利益是目的，不是附產品

政府的角色在於集結公共的利益，創造共享的利益與責任，而不是快速解決個人的問題。

#### 3. 策略性思考，民主化行動

公共政策與服務方案以集體的力量與合作的方式來滿足公眾的需求。

#### 4. 服務公民，而不是顧客

公共利益是透過對話由共享的價值所形成，而不是個人利益的集合，政府需要以公民與非營利組織建立對話的機制。

#### 5. 責信是多元複雜的

政府的行政不應只關注於市場價值，效率不是唯一的準則，政府是否負責任、符合倫理要求、重視民主原則更加重要，公民權的實踐應該才是治理的核心。

#### 6. 重視人，而不只是生產力

科學管理不是唯一的準則，治理不只關心生產力，治理更像是家事管理(civic housekeeping)，我們更關心「家人」的日常生活需求是否得到滿足，以及家人是否成長。

#### 7. 重視公民權，而不只是創新

政府是屬於公民的，政府是公共事務的參與者之一，並不是獨領風騷的創業家。代議政治失靈已經是事實，政府與公民社會應追求公民直接參與的深度民主(strong democracy)。

## 肆、非營利組織準備好了嗎？

就社會福利而言，參與福利決策的過程與每個國家的政治文化與社會保障制度有密切關係，就像法國是一個傾向政府主導的國家，德國則是一個統合主義或社會夥伴體系(social partner system)的國家，英國則是一個自由體制的國家。其中德國的體制更能展現共同治理的特性，從 1920

年代開始德國的許多社會福利供給就交由所謂的「福利協會」(welfare associations)，這些福利協會多數與宗教有關，就形成了國家與教會的合作協議。德國的夥伴關係模是最主要的特徵是：政策共同決定、形成共同的規劃委員會、以及協會的專家參與立法過程(Bode, 2006)。美國的非營利部門情況稍有不同，1960 及 1970 年代許多社區型組織以社會運動倡議的方式反對政府的政策；1980 年則不在以倡議工作為主，而是提供服務工作；1990 年代倡議工作更受限制，到了 2000 年代則聽不到抗議的聲音(Van Til, 2009)。

然而我們的非營利組織準備好了？我們除了私底下抱怨「政府太官僚」、「墨守成規不知創新」、「凡事只依法行政」、「給錢給太慢」、「議員要質詢臨時急著催資料」等之外，我們非營利組織是否準備好做為共同的治理者？我們不只是政府公共服務的「代工」，我們更應該是公民的代言人。就如同 Lyons (1996)所言，我們不僅是發揮非營利組織提供服務的典範，更應是實踐民主治理的公民社會典範。非營利組織是否準備好參與民主治理？非營利組織之間是否願意形成一個中介組織作為與政府對話窗口呢？

非營利組織面對如此的衝擊，若要成為政府服務供給與決策的共同治理夥伴，下列幾個議題應該值得非營利組織思考：

非營利組織領導：面對市場化與財務壓力的挑戰，迫切需要非營利組織的領導者堅持非營利組織的使命，而不只是關心組織的財務問題。非營利組織所要堅持的

是服務弱勢族群與參與決策的典範，雖然這是一個強調民主治理的時代，但領導者的信念往往對非營利組織的經營仍有舉足輕重的力量。

能力建構：除了領導者的信念之外，組織提供服務的能力與品質，以及參與決策的能力，也是影響非營利組織能否成為治理夥伴的因素。所以非營利組織本身應加強組織領導能力、組織文化價值塑造、專業服務知能、策畫能力、財務管理能力、志工管理能力、社會行銷能力、組織治理能力、與績效管理能力等。

形成中介組織：單一非營利組織與政府對話，往往會有權力不對等的關係。因此非營利組織可以成立中介組織（傘型組織）作為與政府對話的窗口，同時也促成此中介組織扮演「育成中心」的角色，協助所屬非營利組織建構能力。

縣市政府合併後對非營利組織的影響還是來自於政府如何看待非營利組織，政府是否能以「同情的理解」與非營利組織建立真正的夥伴關係？政府是否能從共同生產轉型為共同治理？政府是否願意以公共服務型的政府取代企業型的政府？這些都直接衝擊非營利組織。然而非營利組織也不應只是消極的公民等待政府的改變，非營利組織也該裝備自己成為民主治理的夥伴。面對強調競爭與利潤的全球經濟社會，我們的信念是透過公民社會實踐合作與社會民主才是人類社會的本質。

（本文作者張英陣現為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授）

📖 參考文獻

- 鄭讚源 (1997)。〈既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與非營利組織之角色與定位〉，《社區發展季刊》，第 80 期，79-87。
- Addams, J. (1902/2002). *Democracy and social ethics*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Bode, I. (2006). Disorganized welfare mixes: Voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 16, 4, 346-359.
- Craig, G., & Taylor, M. (2000). *Evaluating local compacts: Relationships between local public sector bodies and the voluntary and community sectors*. Working Paper No. 3, University of Hull and University of Brighton.
- Denhardt, J.V., & Denhardt, R.B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. New York: M. E. Shape.
- Denhardt, R.B., & Denhardt, J.V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60, 6, 549-559.
- Fischer, M. (2004). *On Addams*. Tronto: Wadsworth.
- Frazer, N. (2003). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation. In N. Frazer and A. Honneth, *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso.
- Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon, L.M. (1992). Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries? In B. Gidron, R.M. Kramer, & L.M. Salamon (Eds.). *Government and the third sector*, pp. 1-30. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Golensky, M., & DeRuiter, G. K. (2002). The urge to merge: A multiple-case study. *Non-profit Management & Leadership*, 13, 2, 169-186.
- Lyons, M. (1996). *Non-profit sector and civil society: Are they competing paradigms?* Working Paper 35, Centre for Australian Community Organisations and Management, Sydney.
- Najam, A. (2000). The Four-C's of third sector-government relations: Cooperation, confrontation, complementary, and co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10, 4, 375-396.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.

- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding governance. In J. Pierre (Ed.). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*, pp. 1-10. New York: Oxford University Press.
- Pietroburgo, J., & Wernet, S.P. (2008). *Bowling together: Anatomy of a successful association merger*. Working Paper Series, Center for Nonprofit Strategy and Management, The City University of New York.
- Shields, P.M. (2006). Democracy and the social feminist ethics of Jane Addams: A vision for public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 28, 3, 418-443.
- Steffek, J., & Nanz, P. (2008). Emergent patterns of civil society participation in global and European governance. In J. Steffek, J., C. Kissling & P. Nanz (Eds.). *Civil society participation in European and global governance: A cure for the democratic deficit?* pp.1-29. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Toepler, S., Seitchek, C., & Cameron, T. (2004). Small organization mergers in arts and humanities. *Nonprofit Management & Leadership*, 15, 1, 95-115.
- Van Kersbergen, K., & Van Waarden, F. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 2, 143-171.
- Van Til, J. (2009). A paradigm shift in third sector theory and practice: Refreshing the well-springs of democratic capacity. *American Behavioral Scientist*, 52, 7, 1069-1081.
- Young, I.M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Zimmer, A. (2010). Third sector-government partnerships. In R. Taylor (Ed.), *Third sector research*, pp. 201-217. New York: Springer.