



壹、前言

非營利組織雖然不像營利組織那樣呈現在社會的競爭場上，不過它也面臨到一些角色定位與生存發展的問題。非營利組織從認為有權要求政府支助活動，逐漸發展為要靠自己，自謀出路，在許多競爭者之中爭取資源，自給自足。

非營利組織在從事營利行為時，逐漸走向「企業化」基本上是一個錯誤的想法，是個錯誤的隱喻。非營利組織如果最終目標是要改造成企業，則必然受到損害。非營利組織從事營利行為，主要是學習「企業精神」，學習企業的若干機制，例如：競爭、市場導向，藉以改變組織之體質，以執行維護公平正義使命。所以，非營利組織中的事業體，是要創造一個類似於市場經濟的相同環境——市場條件及競爭。但僅學習企業的精神是不夠的，非營利組織必須要面對社會的期許。

我國非營利組織的數量不斷增加，除了少數有雄厚基金或事業收益的機構之

外，大部分的機構本身都無自主的財源可以支持整個組織的運作，所以必須向政府、企業及社會大眾募款，機構因此要在許多競爭者中爭取資源。而且政府部門民營化逐漸增加，大量採取方案補助與契約式的購買服務(Kramer, 1995)。在政府補助方式改變的推波助瀾之下，非營利組織開始重視自身管理的健全化，加強工作人員的專業化，以朝自給自足的目標邁進。這波組織經營與管理的改革，主要是受新管理主義的影響，強調藉由參與、企業精神、市場機能、競爭動力以改變組織的體質，使組織更有能力執行公平正義的使命。世界許多國家，包括美國、英國、紐西蘭、瑞典、澳洲，已運用新管理主義的精神與內涵，擬訂出一些具體化的實踐策略，運用於非營利組織。我國也因為知識的擴展性，受到新管理主義的影響甚大。

近年來，社會工作的服務內涵被認定為主要在充權目標人口群，使他們學習獨立自主的觀念，並利用以社區為基礎的方法來進行社區照顧。社會工作者的主要任

務是突顯當地文化的特性，並且替弱勢人口提供服務，社工這種助人專業的定位，有人認為是政策制定者，有也有人認為是服務提供者，或者是倡導的角色，但仍未有明確的共識。但根據調查，20 世紀美國 NGO 的社工人員，將近 95% 是扮演方案規劃者或是協調者的角色，其中有 83% 不提供直接服務(Nancy, 2004)。所以，社會工作者逐漸被視為方案規劃者，而且因為考量經費的有效運用，關於社工人力的運用，傾向於大量採用輔助性的半專業人員，而少數的社工專業人力則執行監督的角色(Nancy, 2004)。我們看台灣社會工作的發展可能也有這種趨勢，許多社會工作者「不願意」或「無法」從事直接服務，而將時間投入於方案的撰寫、資源的募集與活動的辦理，耗掉大部分的精力。

面對這種民間單位藉由方案競標而與政府建立的契約關係，讓非營利組織與政府的互動形成許多不同的模式。本文即針對這些互動模式予以探討，透過政府與非營利組織之間關係的探究，我們可以進一步瞭解兩者的互動關係及定位；然後本文試圖瞭解非營利組織在這種權力不對稱的關係下，如何保有民間組織的優勢，持續為服務對象的權益倡議。

貳、非營利組織與政府的關係之類型

公私協力は公民第三部門與公共服務的重要方式，其目的不僅是試圖將民間「創業精神」及「成本效益分析」，帶入政府的

服務功能中，更重要的是邀請民間組織，在基於「公民參與」和共同承擔公共責任的自覺下，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作。所以，公私協力與委外化的效應是在為政府部門積極尋找「公共事業的夥伴」，而不僅止於消極的「參與」，更不是只為「減輕」政府的負擔，而在為政府部門「引進」能量。

政府與非營利組織之間，存在某種程度的緊張關係，但也有相互補充，甚至合作的時候，二者之間的關係是相互影響且制衡的。一方面，政府透過法令、管制、監督、立法來規範非營利組織；此外，政府也會透過財務補助、契約外包、租稅減免等途徑支持非營利組織的發展和活動。另一方面，政府似乎愈來愈依賴非營利組織代替其提供服務，或與非營利組織合作輸送服務，而政府讓非營利組織有更多的參與空間和途徑，其實也增加了政府本身的合法性地位。另外，政府的政策與行政作為也經常會受非營利組織的影響，許多新的議題與創新的作法都是由非營利組織發起而影響政府部門的。例如：民眾用藥知識的提昇、兒童夜間托育、獨居老人居家修繕.....等等。

非營利組織常透過遊說與倡導活動，或更激烈的社會行動與社會運動以影響政府的政策方向；而政府常透過經費補助或政策法規來鼓非營利組織走向政府所偏好的施政願景上(Kramer et al, 1993)。而且政府與非營利組織之間的關係，因時、因地的不同會有不同的情形。Gidron 等人(1992)將政府與非營利組織的關係分為以下四種

類型：

一、政府支配模式

在模式中，政府在公共服務的輸送與財源上都佔有支配的角色。基本上，政府是主要的資源來源，也是服務的提供者，而政府則是向人民徵稅，並雇用公務人員來維持這些服務。

二、非營利組織支配模式

在此模式中，非營利組織既是財源提供者，也是服務的生產者。但此種模式不常見，也較不被接受。

三、二元模式

此種模式是上述兩種模式的中間型，即政府與非營利組織二者都各自提供財源和服務，二者也各自進行自己的活動，形成一種平行關係，彼此活動並不重疊，也互不相干。非營利組織在此種模式中，可以扮演兩種角色，一是針對政府無法顧及的人或事進行服務活動；二是補充政府所做之不足。

四、合作模式

政府與非營利組織是相互合作，而非各自為政或彼此敵視。一般而言，政府是財源的提供者，而非營利組織則作為實際的服務執行人。當然，二者的角色互換也是可行的，此種模式依據裁量權範圍的不同，又可分為二種情況：

1.非營利組織純粹只作為政府的執行單位，僅擁有一小部分的裁量權，基本上，

政府握有絕對的主控權和決定權，在合作關係上居賣方的地位。

2.非營利組織擁有相當的裁量權，不論是計畫的規劃或執行，非營利組織都與政府站在平等地位，這種合作關係稱為夥伴關係。

在這四種模式中，第四種模式有愈來愈普遍的現象。政府與非營利組織間的互動關係更發展到彼此合作，甚至是相互依賴，政府愈來愈常使用非營利組織作為服務的輸送者。針對此情形，Kramer (1981) 稱之為「買賣主義」，有學者憂心此種發展將會損害非營利組織的獨立性。然而，在另一方面，也有學者持正面的看法，認為非營利組織在不同的程度上使用了政府資源來促進公共利益，而非個人私利，可以成為追求人民幸福的工具。

另外，政府與非營利組織的互動也可從四個領域來探討（呂朝賢，2001；Kramer et al, 1993）：

（一）財政的(Fiscal)→資源的(Resource)互動

因為兩部門之間，不僅有金錢及實物上的交易，在人力、資訊（包括技術、議題等）亦有相當程度之交流。如：政府對於非營利組織在補助費、服務費、實物上間接的提供協助。

（二）管制的(Regulatory)→規範的互動

管制一詞似指政府單方面的干涉非營利組織之活動，如：政府對非營利組織的服務標準、資格的設定、執照的發給等。

而使用規範的互動則較為中肯，可以表現出雙向的互動型態。因為當非營利組織對政府之規範有所異議時，也會運用各種手段，使政府在政策上有所改變，而非只有政府單方面的規範非營利組織。

(三)服務輸送(Service Delivery)→供給(Provision)的互動

在Kramer的定義中，此一面向本包含包括雙方訊息的交換、轉介、諮詢、協調與規劃、合營等。但資訊似應屬於第一類資源互動的一部份，此類應著重在實際財貨與服務的提供上，因此使用「供給」一詞較為適當。

(四)政治的(Political)→目的的互動

指政府與非營利組織間，會希望對方的行動符合自己的期望，而採取遊說、倡導、道德勸說等行動。但這卻忽略了政府亦有可能採用道德勸說等手段，使非營利組織的作為合乎自己的期望，因此為了表達這種雙向性的互動，應以目的的互動較為恰當。

所以，以往認為非營利組織與政府是處於對立且二分的觀點，兩者處在不同的領域，彼此間必然存在著競爭與衝突，漸漸不被認同。我們仍可以從上面四種類型中發現二者合作的空間，且基於整合社會資源的理由，更應積極嘗試尋找一個非營利組織與政府的「合作模式」。當然，在發展「合作模式」的同時，我們也應該特別注意非營利組織的自主性，不應該因為這種合作的發展而逐漸喪失。另外，政府也

不應以「合作」為藉口，推卻了應負起的公共責任，將非營利組織視為減少政府負擔的工具。

參、非營利組織使用政府資源之現況

在過去對台灣非營利組織所進行的研究中發現，非營利組織與政府間存在著許多不信任與衝突關係，例如官僚惰性、資訊閉鎖、理念分歧、法規制度等（江明修主編，1999）。但近來非營利組織與政府的合作愈來愈頻繁，這些衝突都會在資源取得不易的考量下而被隱忍下來，並不會真正的檯面化。

非營利組織對於政府資源的使用，可從下面幾方面來說明（江明修，2001；梁偉康，1994；Lauffer, 1982）：

(一)從政府獲取之資源種類

非營利組織從政府取得之資源，依照性質之不同，可分為人力資源、物力資源、財力資源：

1.人力資源

對非營利組織而言，許多事務都需要人力資源，但非營利組織常有不足的現象，因此，在非營利組織與政府接觸過程中，若政府可以提供部分人力，或與政府內部執行人員熟稔，或有相關的政界人士、民意代表擔任組織董事，則對於非營利組織事務的推動及使命的達成，將會順利許多。

2.物力資源

除了人力資源外，在公辦民營過程中，政府常提供非營利組織硬體設備及場地等物力資源，以做為其服務與營運之基礎。

3.財力資源

對非營利組織而言，財力資源的運用並不像人力及物力資源有較大的限制，其自由度較大，非營利組織從政府獲取之資源種類中最主要的還是財力資源。

(二)獲取政府資源之管道

非營利組織在取得政府相關資源時，非營利組織較常取得政府資源的管道有：政府官員、民意代表、傳播媒體、區域性聯盟，以及中介組織此一較新穎的管道，茲分述如下：

1.政府官員

有些非營利組織僅依照法令規定提交企畫案，因此較少接觸民意代表，常接觸的反而是政府部門人員，有的非營利組織則由於經常進行政策倡導，除與立委接觸外，也常直接透過政府官員表達訴求；也有非營利組織因委辦活動，已經與政府官員建立起良好的互動關係，因此在資源的取得上往往也較為容易。

2.民意代表

非營利組織除了直接與政府官員接觸以取得資源外，也會透過民意代表獲得一些資訊，或將倡導的法案經由民意代表的關係間接地取得相關協助。

3.傳播媒體

有些非營利組織需要經由傳播媒體，散佈其理念，宣傳其欲倡導之議題，以間

接引發政府關注，改變政策資源挹注之焦點。

4.區域性聯盟

「聯盟」(coalition)係指不同的組織或團體為促進其共同利益與目標，而聚集在一起，從事長期或短期的合作或互動。區域性的小型非營利組織便常透過聯盟方式成立正式組織，以符合法令規定，取得政府相關資源，再進分配。結盟是為特殊議題而做的短期協議，彼此同意如何區分處理某一社會問題的責任歸屬，但機構不必放棄自己的特殊專長領域。機構間展開結盟，將可以改善他們的能力，使他們可以為特別的服務對象之需求倡導。

5.中介組織

許多地方性的組織由於是新聚集或是組織的法定地位尚未確立，故需要透過合法的中介的組織以取得政府補助款及民間各種捐款。

(三)獲取政府資源之方式

非營利組織其所採取的方式除了上述，仍可歸納出以下三種：補助制度、專案委託、方案上的合作，其內容如下：

1.補助制度

對於不同服務宗旨的非營利組織，政府相關單位每年會編列一定的預算經費，供民間團體申請，凡符合申請資格者之非營利組織，便能透過申請，取得補助款。然而對於非營利組織而言，補助制度因為有公文往返等審核程序，在經費上的取得速度較慢，因而非營利組織會採取選擇性或較被動的方式來看待補助的申請。

此外公辦民營亦是政府補助民間非營利組織經費或硬體設施等資源之制度之一，雖然公辦民營中，仍以政府為主導者，非營利組織只是服務提供者，但透過制度，非營利組織也能從政府獲得一定比例的資源，對其組織資源亦有助益。

2. 專案委託

對於專案活動或某一主題計畫之委託，政府與非營利組織之間並不一定是由政府主動提出，有時非營利組織也會採取主動，以爭取計畫執行或主辦權：

(1)非營利組織主動：有些非營利組織是採取主動申請的方式，透過遞交計畫書，爭取政府的委託案。

(2)政府主動：也有些非營利組織由於過去舉辦活動成效卓著、口碑好，因此政府會主動委託活動或計畫給這些非營利組織，讓他們辦理執行。

3. 方案合作(program coordination)

又稱它為方案的連結(programmatic linking mechanisms)，或者稱它為功能性合作(functional coordination)。有的非營利組織基於先前與政府的合作經驗，有的是因為政府政策走向與組織倡導議題相關，或者與組織走向一致，所以會與政府共同合作舉辦活動或方案的執行。這類型的方式主要有六種：

(1)個案研討會(case conferences)：公私部門的工作人員定期會面，以討論或發展合作性的治療方法。

(2)特別的個案協調(ad hoc case coordination)：為了設計一個治療計畫給予同一的服務使用者而展開的溝通。

(3)個案管理(case management)：由一個工作人員扮演管理者，以協調和監督某位服務對象的治療計畫。

(4)聯合接案、篩選與轉介(joint intake, screening and referral)：成立一個中央檔案室，以進行接案、篩選和轉介工作。

(5)資訊交換(information exchanges)：互相交換有關資訊，以便對個案進行追蹤工作。

(6)聯合計畫(joint projects)：共同贊助某項服務方案，而由一個獨立或半獨立的服務單位推行整項計畫。

綜合以上，社會福利在民營化或契約化的過程中，政府與非營利組織間的關係，更傳神的說法是一種既競爭又合作、既依賴又自主的關係。合作模式常透過公設民營服務機構或方案委託等方式進行，一方面可發揮政府服務資源穩定與公平正義等特性，另一方面也可借用民間機構彈性、創新及近便性等特質，為弱勢族群提供具體而適切的服務。然也常因政府主政者與民間機構主事者彼此合作與競爭、自主與依賴的矛盾狀態，而呈現雙方關係的不穩定現象，在雙方仍未釐清各自的角色時，或雙方的信任度還不足時，政府與非營利組織彼此之間，其實是一個曖昧、不穩定且多變的關係。

面對非營利組織與政府間存在的競合關係，非營利組織的工作人員要具有綜融性的知識，包括組織間如何合作；有效運用經費與資源；了解科技、市場機制、政策背景的能力……等等，才能使組織成為具有服務能力的機構。此外，多元文化下

的社會工作者需要培養開闊的視野來看情境，並且要充分發揮資源管理的功能，適時地運用與協調社會福利的輸送體系，以促使服務使用者與正式和非正式資源系統的連結(DuBois, & Miley, 2005)。而以充權為基礎的資源管理，除了運用個案管理的策略之外，還必須扮演召集人和仲裁者的角色，協助服務對象建立資源網絡；甚至於必要時扮演行動者的角色，採取社會行動的策略，包括以專業組織的代表之角色進入社區提供志願性的服務，或者是擔任各項計畫的規劃者、諮詢委員會的委員，甚至擔任評鑑委員或和指導委員，來達成社會行動的目標。

肆、非營利組織承辦政府業務對管理之影響

市場化的運作模式，使得非營利組織必須面對一些新難題。談到民間機構承辦公辦民營或方案委託，所受到的影響及可能的迷思大致有：財源依賴與排擠其它資源的取得、屈服法規而失去原有的使命、喪失自主性的危機、社會福利服務不適用競爭機制、委託明細難以在契約中週延表達、難以克服評鑑的社會政治因素、政府與受託單位間產生監督與共生關係等。

此外，「法律風險」是非營利組織承辦政府業務要面對的另一個問題，非營利組織要加強履約能力與契約管理能力。未來，政府與非營利組織都應該有更透明、更清楚的法律責任，才能邁向夥伴關係。而除了「法律風險」之外，管理上還有下

列的影響：

- 1.行政與文書作業增加，過多的行政程序，限制了機構的能力。
- 2.政府的補助通常無法含括所有支出。
- 3.主管對部屬的管理和領導受到政府干擾。
- 4.擔心承辦太多政府業務，過度的擴張會讓組織喪失因應市場變化的能力。

所以，承辦政府的公辦民營或方案委託對管理的影響，有正面的，也有負面的。除了上述的負面的影響之外，也有一些正面的影響，即機構因為承辦政府的委託業務，得以增加服務據點，並且在與政府互動的過程中獲得成長與改變。所以，非營利組織只有在佔有服務市場且財力不虞匱乏，才能擁有自由進出市場的權力，也才能維持自主權。

有人將這種非營利組織與政府的互動關係稱之為「不情願的夥伴關係」；但精確的說應稱之為「不對稱的夥伴關係」(asymmetric partnership)更為貼切。承辦政府業務需要面對經費補助、資格認定、契約規定等繁瑣的制度，雙方的角色與權責也出現明顯的落差，尤其政策常充滿不確定性。非營利組織對這些制度、法規與角色並不是清楚認識，政府本身則是相當瞭解，在這種情況下，兩者的權力關係是不對稱的。兩者的關係從表面看來是互惠的，但卻是不平等的關係，政府仍扮演主導的角色、強權的角色。但這種「操控式的權力」(power over)逐漸要被「充權式的權力」(power to)、「共享式的權力」(power

with)所取代，社會參與的需求日漸大於社會控制，這種心態上的轉變才是公私協力成功與否的關鍵所在。

伍、非營利組織與政府間競合關係的展望及挑戰

未來的福利服務較少依賴政府行政人員的提供，而依賴於公、私、非營利組織間的相互合作與協調，這也等於給政府部門管理者出了三個難題：

- 1.行政人員所負責的方案是他們所無法控制的。

- 2.行政人員必須設法找出績效的評鑑指標，設法運用影響力使非營利組織負起提高公共服務品質的責任。

- 3.行政人員必須發展出確保責任技術，使參與公共服務的非營利組織之績效能夠對民意代表及人民負責。

二十一世紀是走向小政府主義，使得服務提供者、經費的提供者和服務使用者三者鼎立的局面更為明顯，加強了彼此制衡作用，提高了責信的要求。但由於服務的品質難以界定，也難以衡量，一向被忽視，面對這種訴求，變成一種挑戰。長久以來，愛心與行善常被非營利組織用來作為忽略責信(accountability)的藉口，但愛心與行善不一定能確保所提供的服務是需要的，也不能確保物有所值和達到所求的素質。非營利組織必須對社會大眾，或至少對提供資金者證明績效責任。為了符合案主與大眾的需求及願望，必須尋找具有可靠性的成功指標。所以，「第三部門」、「政

府代理人」的出現，公共行政應補充：

一、公共組織設計

在公、私部門界線模糊的今天，除應保障公共利益的實現外，也在避免非營利組織參與公共事務後，所可能導致的責任不明，與公共模糊甚至淪喪的問題。

二、行政管理技術的加強

行政管理技術該加強的有指導原則的建立、健全參與體系、協商和溝通的增進、獎勵與補助、監督與輔導。

我們可以預期，未來因應政府組織的調整，會有更多的委託經營及公設民營的服務出現，這些將會擴展非營利組織的活動空間，但也容易使得一些機構對政府的財源形成過度依賴。所以，機構應採取一個多元化經費來源的策略，並加強內部人員契約管理的知能，以降低風險、減少僵化與過度特殊化。

多元化、分散化的經費來源，將會增加機構管理上的複雜性，所以，機構更要強調使命(mission)，將所有的焦點集中在使命上。機構服務的對象愈清楚、提供的服務內容愈具體，別人就愈容易瞭解機構的定位。如果只是把改善生活品質、促進社會和諧...等列為主要目標，卻不清楚服務的對象，機構的定位也不清楚，光有這樣一個偉大的使命，無法對外產生號召。

未來，機構間的競爭是必然存在的，所以重要的不是整合，而是協調。因為過於分散、可近性低、連續性不足、例行公式化、協調功能不足的服務，會影響服務

輸送的成效及使用意願。而這些不是單靠一個社政體系可以獨立改善的，也不是任何一個非營利組織可以獨立克服的，必須透過行政科層與服務輸送過程的協調才能解決。

陸、結語

我國社會經濟狀況與其他各國不同，然而，亦是不免受國際社會福利服務政策趨向所影響，目前政府強調社會福利社區化、實踐公辦民營、實施購買服務契約等等，都是反應這種趨勢。在此種趨勢下，非營利組織的服務方案擴大，也開始強調服務品質、成本效益與服務使用者的權益，並且服務的慈善性也不再是組織合法存在的理由。

非營利組織必須要因應社會的期許，

所產生的社會、政治及經濟的挑戰。非營利組織是很特別的組織，超脫傳統的架構，使服務不僅充分發揮本身的價值，還提升了人們的生活品質。保證擁有高品質的服務和高品質的生活，可引來大眾對服務的大力支持，並創造出實質的社會利益。相反地，如果輕忽了社會居民的愛好和需求，無非是把福利服務推向社會的角落邊緣；如果對服務的品質作出讓步，也無非是減弱了服務的力量。所以，政府與非營利組織不論是競爭或合作，絕對是以服務品質的提升為最終目標，在此前提下，如果福利服務的提供必須在政府與非營利組織之間二擇一，就是誤解；如果認定二者是互補的，那就是力量。

（本文作者陳政智現為高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系助理教授）

參考文獻

江明修(2001)，**政府與非營利組織關係之理論辯證與實務析探（II）**。行政院國家科學委員會八十九年度專題研究計劃成果報告。

江明修（主編）(1999)，**第三部門：經營策略與社會參與**。台北：智勝文化。

呂朝賢(2001)，非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例。台灣社會福利學刊，2，39-77。

梁偉康(1994)，推動社區資源。於梁偉康、黃玉明（編），**社會服務機構管理新知**（pp. 99-112）。香港：集賢社。

DuBois, B., & Miley, K. K. (2005). *Social work: an empowering profession* (5th ed.). Boston: Allyn & Bacon.

Gidron, L., Kramer, M., & Salamon, L. M. (1992). *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass.

Kramer, R. M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of

California Press.

- Kramer, R. M., Lorentzen, H., Melief, W. B., & Pasquinelli, S. (1993). *Privatization in four European countries: comparative studies in government- third sector relationships*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Kramer, R. M. (1995). The roles of voluntary social service organizations in four European states: policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway. In S. Kuhnle & P. Selle (eds.). *Government and voluntary organizations*. England: Cedric Chivers Ltd.
- Lauffer, A. (1982). *Getting the resources you need*. London: SAGE Publications Ltd. (pp. 49-66)
- Nancy, C. (2004). Presence of social workers in nongovernment organization. *Social work*, 49, 2, 207-217.