

行政院國家科學委員會八十九年度專題研究計畫成果報告

計畫編號：NSC 89 - 2414 - H - 004 - 007

# 政府與非營利組織關係之 理論辯證與實務析探

( 1 )

計畫主持人：江明修

研究助理：黃仁俊 游淑綺 李汪諭

執行單位：國立政治大學公共行政學系

中華民國八十九年七月三十一日

# 目 錄

<b>第一章</b>	<b>緒 論</b>	<b>1</b>
第一節	研究緣起	1
第二節	研究目的	6
第三節	研究問題	9
第四節	研究方法與限制	10
<b>第二章</b>	<b>文獻檢閱</b>	<b>13</b>
第一節	政府與非營利組織之動態關係模式	14
第二節	政府與非營利組織關係之分析面向	25
第三節	政府與非營利組織之關係內涵	30
<b>第三章</b>	<b>理論辯證與分析架構</b>	<b>40</b>
第一節	政府與非營利組織關係—公共理論面向	40
第二節	政府與非營利組織關係—國家理論面向	56
第三節	政府與非營利組織關係—組織理論面向	65

第四節	政府與非營利組織關係之分析架構	72
第四章	政府與非營利組織之衝突關係	87
第一節	公共服務面向之衝突關係	87
第二節	公共政策面向之衝突關係	97
第三節	財務法規面向之衝突關係	106
第五章	政府與非營利組織之合作關係	119
第一節	公共服務面向之合作關係	119
第二節	公共政策面向之合作關係	126
第三節	財務法規面向之合作關係	137
第六章	結    論	147
第一節	研究發現	148
第二節	研究建議	154
參考文獻		162
附錄一	勸募管理條例草案(立法院協商版)	177
附錄二	行政資訊公開辦法草案(民 89.10.9)	189

# 圖目錄

- 圖一、政府與志願福利服務組織之互動關係模式 15
- 圖二、James, E. 的跨國比較模式 26
- 圖三、非營利組織與政府之運作關係 28
- 圖四、政府與非政府組織關係模式 33
- 圖五、國家—志願部門關係模式 34
- 圖六、政府與非營利組織公共服務互動關係之分析架構 77
- 圖七、政府與非營利組織公共政策互動關係之分析架構 82
- 圖八、政府與非營利組織公共服務互動關係型態 148
- 圖九、政府與非營利組織公共政策互動關係型態 150
- 圖十、政府與非營利組織財務法規互動關係型態 152

# 表目錄

- 表一、政府與非營利組織關係的兩個模式 20
- 表二、非營利組織與政府關係之四種模式 22
- 表三、志願團體所受制度化的約束 37
- 表四、Rhodes 議題網絡、政策共同體的類型界定 61
- 表五、國家—社會統理結構類型 62
- 表六、分析政府與非營利組織關係之面向 73
- 表七、公共服務類非營利組織資金來源 85
- 表八、我國與非營利組織相關之法令 116
- 表九、我國政府與非營利組織關係之類型學 153

# 第一章 緒 論

## 第一節 研究緣起

當代的民主政治運作，常因個人主義抬頭與私利主義的盛行，使得社群的利益與需求被忽略與抹煞，導致民粹當道，公權力不彰。另一方面，政府也因為官僚弊病的顯露，諸如守舊僵化、形式主義、服務品質低劣及貪污惡習等，使得民眾對國家機關失去信心。

面對政府的過度負荷(overload)，公私合產(coproduction)的概念應運而生，其希望透過民眾與政府合作，共同推動與民眾利益有關的公共事務，主要為建立民眾個人及其團體與政府之間的合作關係，雖然此種合作關係的建立，並不排斥企業部門的加入，但是其共同確保「公共利益」，及共同解決公共問題的「非營利」(not-for-profit)特性仍應強調及維繫，以免合作關係腐化成「圖利私人」或「官方共犯結構」(Gardner, 1990: 101-107; 江明修, 1997a: 61-62)。

不過，現今對公私合產的研究雖然已成顯學，但實務者卻常忽略其「公共利益」的意涵。從高鐵的興建到中華電信民營化，執事者雖行必稱企業型政府、或美其名為民營化，然而其政策本身所應具的公共性卻被受忽略。這些改革方式在引進民間力量的過程中，過度強調縮減政府角色，以及引入過多的企業介入，卻可能導致行政革新成為「效率化」、「財團化」，而忽略了社群政府所強調的「公共性」與「公民參與」的民間自發性社會力量。

因此，為了緊扣公共利益和公共目的的核心價值，及從「社群／公民參與」角度思考，則非營利組織(Nonprofit Organizations, NPO)，由於其「取私為公」、「去私存公」的特性使然，將能夠擔負政府與民間社會合作的使命，實值得具社群導向的政府在執行各項行動方案，和加強政府與民間合作策略時優先考量(Osborne and Gaebler，1993：43-45)。

而在「公民參與」的理念影響下，公民對於攸關其福祉至鉅的公共事務自然會形成種種要求，除了責求政府「小而美」、「小而廉能」，和提供更多、更好、更複雜，及更龐大的公共服務之外，甚至還要求主動參與公共事務，這也正是公共行政民主化的基礎和契機所在。在

當前公民對政府的責求以及公民參與的要求高漲之際，非營利組織因其所具有的取私為公、去私存公的「非營利」特質：公民的道德本質、公共利益的強調、志願服務的熱忱，及草根運動的發揚等特性，正好成為公民參與公共事務的良好管道，並有助於社會共同建構公共意識。

為解除財政困窘的壓力，愈來愈多的行政官員已漸趨轉向公民的志願行動，以尋求協助，期以維持、甚至是提高當前政府服務的水準。而非營利組織（nonprofit organizations）以其獨立自主、自助的民間特性，及充沛的服務公眾的使命感，使其成為最能體現公民參與（citizen participation）公共事務重要管道的機制之一。

就實務而言，非營利部門之參與，的確改變了公共服務之方式、技術、品質與數量，使公共服務變得多樣化、民間化。非營利組織在今日社會中已逐漸形成與以政府為主的公共部門和以商業界為主的私人部門相輔相成的第三部門，在社會面臨巨大變動之際，其潛藏的能量相當驚人。例如，國內在九二一集集震災時，各類型的非營利組織無論在資源的應用與管理的潛能上，都表現出大型組織的效能與效率，對於災區援助與重建提供了最大的助益，證實社會力量的活躍充沛。



然而，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、法規制肘等(江明修，1999b：159-163；)，而這些負面關係往往抵銷雙方在達成公共利益上的努力，甚至戮害了公民社會的形成。因此，對於政府與非營利組織的關係進行研究與釐清，便有其急迫性。

不少公共行政學者即主張：研究者必須重視公共行政的「公共組織間系絡」(interorganizational context)，應超越「政府間關係」(intergovernmental relationship)的侷限，從事與「公共組織間關係」(interorganizational relationship)之探討，其重要的焦點之一，就是探討「政府」和「非營利組織」/「非政府組織」(nongovernmental organizations)之間如何互動。並且在公民參與的理念倡導下，研究如何使「公部門」、「私部門」和「非營利部門」，共同構成國家與社會的共同結構及「公共行動」(public action)的基礎。

「政府與非營利組織關係之理論辯證與實務析探」的研究，即是此「公共組織間系絡」探討途徑當中，極為重要的環節之一。透過對政府與非營利組織之間關係加以深入探究，可使我們進一步瞭解兩者的互動關係及定位，對公共行政研究和實務工作具重大意義。尤其不

同國家、不同文化背景所產生的不同現象更值得我們去分析比較做全盤性的瞭解，以做為未來改進的依據。

因此，在台灣產生新政府之際，研究非營利組織與政府間的關係，並謀求兩者合作之道，以重整道德、共同提昇國內社會風氣，將是新政府再造以面臨新時代的當務之急。

## 第二節 研究目的

在傳統的公共行政的研究領域中，多少都受到「大政府」或「市場」世界觀的影響，以致對於組織間關係的研究，大多集中在政府部門之間或政府部門與私部門之間關係之探討，對於政府與非營利部門之間的關係甚少著墨。尤其，政府與非營利部門皆是具有「公共性」的本質，如何釐清兩者之角色，與兩者共處之適當定位或服務區隔，更是研究焦點之所在。

就國內而言，針對非營利組織所做之專題研究雖日漸增多，但專從公共行政觀點來研究非營利組織者，卻非常見，至於就非營利與政府間的關係與互動加以探討者，則僅見於個案研究，並未見從更寬廣的宏觀架構加以整合釐探者。

此外，台灣對於政府與非營利組織的研究，往往延續美國或歐陸等福利國家的研究，忽略了歷史系絡的變數，失去對於台灣本土研究的特殊性與主體性。

因此，本研究乃期自「公共性」的角度，對政府與非營利組織之間的關係進行探究，提出學理及實務的論證與分析，期能藉以加深、加廣吾人對非營利組織的了解。另一方面，則希望從本研究中，建構出政府與非營利組織間關係的較佳理論，並提出政府與非營利組織如何互動的行動方案，以供政府部門（及非政府部門）從事行政革新、政府再造或組織再造工作之參考。

本研究並希望能夠透過完整的分析架構，除了釐清各國政府與非營利組織關係外，並且能夠針對台灣的現狀，分析台灣政府與非營利組織的關係，從而提出本土性、批判性的建議。

同時，透過類型學的建立，提供本土分析的框架，以發展政府部門與非營利部門之良性互動模式，使彼此能夠相互支援、相互補足。概言之，本研究之研究目的如下：

## 壹、理論面向

藉由文獻、理論分析，建構出分析政府與非營利組織的分析架構，並據此收集、分析各國非營利組織之相關資訊，瞭解不同國家政

府與非營利組織與政府關係。並進一步瞭解其與政府互動之情形，分析不同文化背景下所發展出的非營利組織—政府關係系絡，並與我國情形作一比較分析，對此議題做一廣泛性研究，從而建立適用於我國分析的類型學。

## 貳、應用面向

「政府與非營利組織關係之理論辯證與實務析探」的研究共分爲三期，在第一期將藉由相關的非營利組織理論及政府與非營利組織關係及互動理論之文獻探討，析探非營利組織理論，以及公共行政學之公共理論，並提出政府與非營利組織關係之學理論證與分析，進而了解政府與非營利組織關係之概念、類型，及其所面臨的問題，以做爲後兩期實務分析之理論基礎以及研究框架。

同時，藉由瞭解各國非營利組織與政府於公共服務、公共政策與財務法規等面向的運作情形釐清兩者關係及功能上的互動，並藉由與各國的分析比較對非營利組織實務運作及政府行政革新，在兼具我國本土性下，提出行動方案之建議。

### 第三節 研究問題

歸結上一節我們所提出之研究目的，可將本研究所欲探求之問題細述如下：

- 壹、探討並批判各種政府與非營利組織相關性理論對該問題的解釋能力，以及其對我國適用性及限制性為何？如何運用理論建立起完整的分析面向與類型？
- 貳、在公共服務的提供上，非營利組織所扮演的角色為何？與政府的分工及互動情形又為何？
- 參、在各國的政策過程中，非營利所扮演的角色與功能為何？政府與非營利組織在政策過程中的互動又如何？
- 肆、分析比較我國與各國政府對非營利組織之相關法令規範為何？其與各國非營利組織發展背景相關性為何？其對各國非營利組織於組織管理、公共服務與政策參與的影響性為何？
- 伍、將我國政府與非營利組織互動之情形與各國經驗做一系統性比較，並藉此建構出適用於我國現狀的建議行動方案。同時建立適用於分析我國個案之類型框架，以做為後續研究之理論根據。