

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

計劃編號：NSC 89 - 2414 - H004 - 06

政府與非營利組織關係之 理論辯證與實務析探

()

計劃主持人：江明修

研究助理：李盈盈 黃雅芳 李汪諭

執行單位：國立政治大學公共行政學系

中華民國九十年七月三十一日

Abstract

The participation of non-profit organization in the public affairs not only influences the way, the technology, the quality and the quantity of public service, but also makes it more diversity and nongovernmental. But the researches of non-profit organization in Taiwan demonstrate that there were many trustless and conflicts relationship between the government and the non-profit organization. Those negative relationships always neutralize the effort of raising the public interest. On the ideas of promoting citizen participation, we use interview and discussion meetings to collect information and take three dimensions - “resource obtaining”, “policy initiating”, and “direct service” to analysis it and raise some suggestions.

On the one side, we suggest that the government should : ~ help the non-profit organization to build up the professionalism, ™ create the co-operate relationship between the non-profit organization and the government, Š give the non-profit organization more space of sovereignty and trust, > set up the equitable mechanism of resource distribution, œ reduce the unnecessary standards and control, Ÿ improve the quality of base units, j build the channel of information communications, ¢ have the long –term planning about the policy and system of non-profit organization, £ attach the policy participation of non-profit organization.

On the other side, we suggest that the non-profit organization should : ~ set up the self-control system, ™ use the knowledge management to raise the interchange and cooperate of non-profit organizations, Š expand the ways of resource obtaining, > to communication with the government initiatively, œ use the coalition to surmount the financial obstacles, Ÿ raise the professional ability to build up the learning organization to improve the performance.

一、研究緣起與目的

由於個人主義抬頭與私利主義的盛行，當代民主政治運作中，常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。而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等惡習，使得民眾對國家機關失去信心。

在「公民參與」的理念之影響下，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。

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)。

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,其對公共行政研究和實務工作具重大意義。尤其不同使命、不同類型非營利組織所產生之不同影響力更值得我們去分析比較及做全盤性的瞭解,以做為未來改進的依據。

於台灣新政府執政之際,政府對於民間活力之運作尚未完全瞭解,也未有

整全之合作視野與方案，研究非營利組織與政府間的關係，並謀求兩者合作之道，以重整價值觀，共同提昇我國社會風氣，將是新政府面臨新時代的當務之急。

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，則僅見於零星研究，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，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、理論層面

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、分析我國非營利組織之相關資訊，瞭解不同類型之非營利組織與政府的互動關係。並進一步分析不同背景下所發展出的非營利組織—政府關係系絡，從而建立起我國政府與非營利組織互動之較佳理論，為政府與非營利組織關係之研究在理論上的深化做出實質貢獻。

貳、應用層面

「政府與非營利組織關係之理論辯證與實務析探」的研究共分為三期，在第一期已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，並以公共理論，進行政府與非營利組織關係之學理論證與分析，進而由三個面向進行政府與非營利組織關係之分析。

本期(第二期)研究乃透過相關文獻資料之檢閱與批判，將前一期之分析架構做適度的修正，並經由深度訪談、焦點團體、實地觀察、舉辦座談會等方式，蒐集相關實證資料，以瞭解我國政府與非營利組織之實際互動情形，發掘我國政府與非營利組織互動時所產生之問題，並據以建構起我國政府與非營利組織互動關係之較佳理論，提出政府與非營利組織如何互動之行動方案，以供政府部門及第三部門從事行政革新、政府再造或組織再造、組織發展之參考。

二、研究問題

依據上一節所提出之研究目的，可將本研究所欲探究之問題細述如下：

- 壹、非營利組織與政府在資源上的互動情形如何？非營利組織透過哪些管道與方法從政府獲取資源？政府給予非營利組織資源之相關規範與缺失為何？非營利組織對政府之期許為何？
- 貳、在政策倡導過程中，非營利組織所扮演的角色與功能為何？其與政府在過程中的互動情形如何？非營利組織對政府之期許為何？
- 參、在直接服務的提供上，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？非營利組織對政府之期許為何？

三、研究範圍與限制

對於我國政府與非營利組織之互動關係除理論文獻之探討與辯證外，本研究將進行動態的實地資料之調查與蒐集，研究重心將置於政府與非營利組織彼此互動時實際情形之瞭解，其中，本研究尤著重非營利組織本身對於其與政府間之互動情形觀點及其對彼此互動之相關意見之蒐集。因此，本研究依據下列考量，選取不同領域之非營利組織為個案以進行研究：

- 一、具有公共服務使命，積極促進社會福祉，不以營利為目的且具有正式結構之民間公益組織。
- 二、最能顯現非營利組織精神與特性者。
- 三、非營利組織中，具有特色、活動力強或成立已久、規模較大，對社會影響層面大者。

四、能顯示出政府與非營利組織間特殊關係性質，例如由政府出資設立之官方或半官方之非營利組織。

五、依理論敏感性高的標的及容易接觸的場域（組織）去選取。

並以其中的關鍵人物(key person)，如執行長、理事長、秘書長、總召集人、行政總監等，做為訪談對象，進行深度訪談。

然而由於我國並不存在統一管轄所有非營利組織之主管機關，不同類型非營利組織之主管機關不盡相同，即便是同一類型之非營利組織，也存在著許多不同主管機關，各自管轄非營利組織的不同層面的事務，所以，政府與非營利組織兩者間的關係將是錯綜複雜，即使是同一個非營利組織，其所牽涉之政府主管機關，已有相當數量，其所衍生之相關單位的互動，更是龐雜難解，無法一一窮盡探討。因此，於研究通則化過程中，極可能產生對不同個案特殊性有部分壓縮與扁平化之情形，是為限制之一。

而基於經費與人力之考量，本期之研究將僅從九個非營利組織之角度，配合分析架構之三個面向：資源獲取、政策倡導、直接服務，進行政府與非營利組織互動關係之探究，其中將難以窮盡所有類型之非營利組織與政府互動關係的探究，是為限制所在。

此外，本研究乃從「資源獲取、政策倡導、直接服務」三個面向，進行政府與非營利組織互動關係之探討，容或有其他從不同角度與面向進行分析與研究之可能性，實非本研究所能涵蓋，亦為限制之一。

四、研究發現與摘要

壹、非營利組織與政府關係模式

根據相關理論與前期所得結論進行架構分析與探討後，在本研究中，從「資源獲取」、「政策倡導」與「直接服務」三個面向切入，經由個案訪談、座談會等方式收集彙整資料，並進行分析。

在綜合理論、實證與本次研究發現後，可將非營利組織與政府關係綜合整理如以下三個圖所示：（資料來源：研究者自繪）

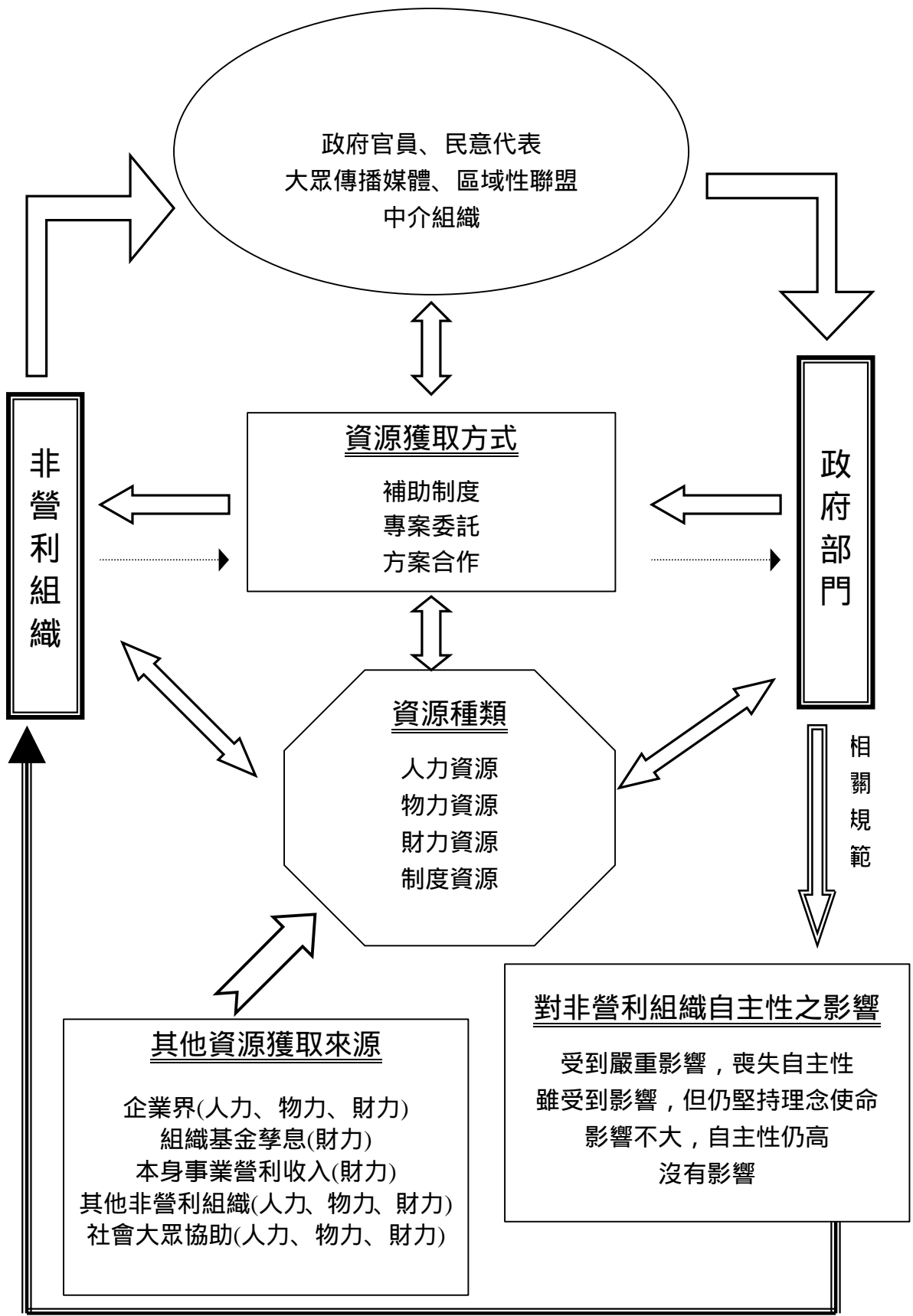


圖 5-1：非營利組織與政府在資源獲取面向上之關係

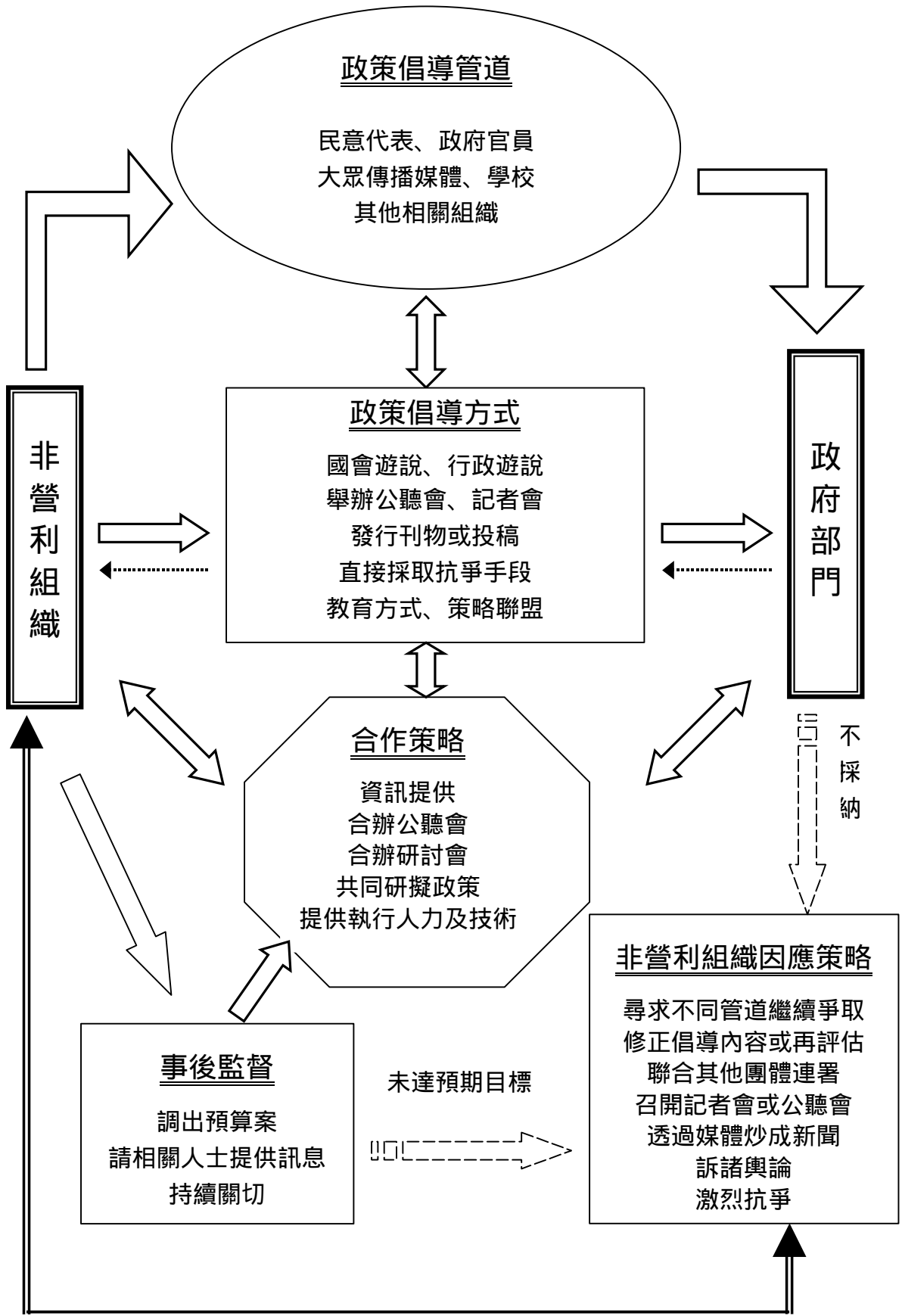


圖 5-2 非營利組織與政府部門在政策倡導面向上之關係

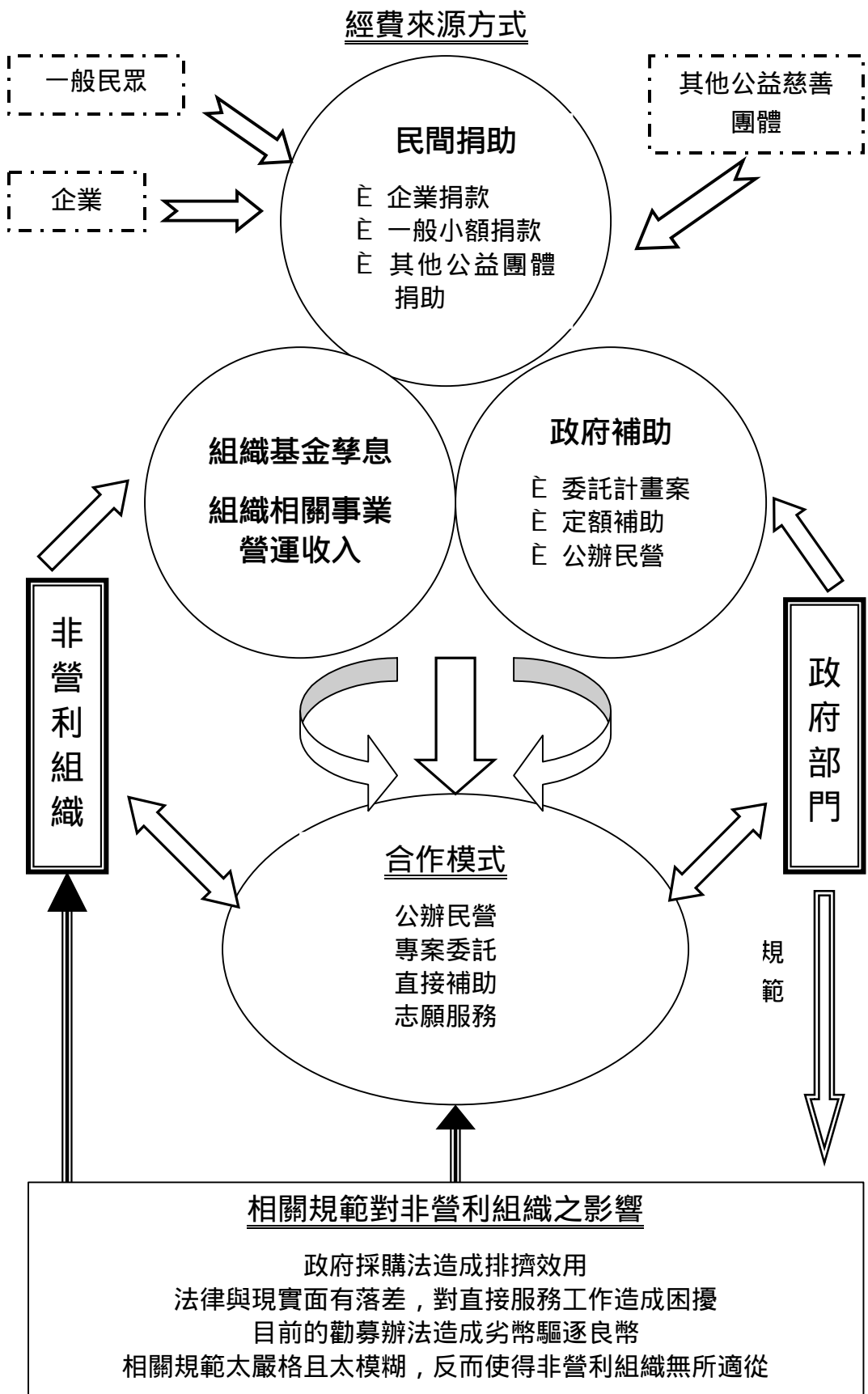


圖 5-3 非營利組織與政府部門在直接服務面向上之關係

貳、研究摘要

茲將本研究之研究發現，綜合歸納如下述之研究摘要

(一) 非營利組織與政府部門在資源獲取面向上之關係

對於以使命為依歸，維護公共利益為目標的非營利組織而言，資源是組織賴以維生的必需品，而資源的來源除了從企業捐款、本身營運收入外，政府部門也是重要的來源之一。本研究先針對非營利組織從政府獲取之資源種類進行分類，並經由訪談與座談會等方式，綜合各方經驗，匯整出不同的資源來源方式與政府提供的經費比例所具有之意義，並針對個案獲取政府資源之管道與方法進行分析，從中探究獲取政府資源對非營利組織自主性之影響，最後也對非營利組織獲取政府資源之相關規範的合理性進行探討，並從中歸納出在資源獲取方面非營利組織及學者們對政府之期許，以作為加強非營利組織與政府關係之建議。

1、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、財力資源以及制度資源，茲說明如下：

(1) 人力資源

對非營利組織而言，許多事務都需要人力資源，但我國的非營利組織常有人力不足的現象，一個人當好幾人用是常有的事，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。從本研究中也可以發現，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，依照所佔組織經費比例不同可分為以下五種：

a.25%以下

b.25%~50%

c.50%~75%

d.75%~100%

e.視情況而定

(4) 制度資源

政府在法令上之保障，對非營利組織而言也是一種資源。雖然在制度上的保障補助額度並不是很高，但對非營利組織資源之充實而言，也不無小補。

2、其他資源獲取來源

從本研究中可以發現，非營利組織經費除政府之外，還可從企業界、非營利組織、社會大眾捐款、組織本身基金孳息以及組織成立事業部的營利收入等管道來獲取資源，茲詳述如下：

(1) 企業界

企業界除了以營利為目的外，有許多熱心公益之企業主為回饋社會，也常會主動提供財力、物力、甚至是人力等資源來協助非營利組織。

(2) 組織基金孳息

為了維持非營利組織營運上的穩定性，除了政府部門、企業界等私部門捐款、其他非營利組織捐款，以及較為零散、由一般民眾所捐的小額款項外，非營利組織的經費來源尚有來自其成立之初一筆數額較大的母基金所衍生的孳息。而母基金之來源有的是由政府透過法令強制預算編列成立，有的則是由民間捐助成立。

(3) 本身事業營利收入

非營利組織亦可成立事業部，透過開課、會費、雜誌販售、洗車中心、書店、服務工本費等營利性的制度或活動，取得經費上的收入。然而，由於非營利組織是以「公共利益」(public interest)為目的，其最終目的與企業界以營利為目的畢竟不同，因此，事業部的營利收入只是非營利組織取得經費來源的方法之一，其收入盈餘並不能分配予組織或個人，仍得運用在整體組織運作及從事社會公益活動所需。

(4) 其他非營利組織

從本研究個案中發現，非營利組織不止從公部門、企業界獲取資源，其他非營利組織及贊助型基金會也是資源提供者。所提供的資源除了財力與物力外，還包括了專業的人力與制度的建立與輔導。

(5) 社會大眾協助

由社會上民眾點點滴滴捐出，匯聚而成的之資源，對於非營利組織而言亦是很重要的一項資源來源。社會大眾所提供之資源包括了最常見的財力，例如藝文團體常透過「x x 之友」方式，以取得社會上藝文人口的小額捐款；還有物力，例如捐贈衣物或書籍給非營利組織；另外還有人力，例如擔任非營利組織的志工。

3、獲取政府資源之管道

非營利組織在取得政府相關資源時，常不止是透過單一管道，本研究發現，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，如個案研究中的北市婦女新知協會；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，如個案研究中的關懷生命協會；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，如個案研究中的仰山基金會。

(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關係間接地取得相關協助或影響政府施政。

(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。目前文建會就正開始積極推動地方文化組織的區域性聯盟的成立。

(5) 中介組織

九二一地震後，許多地方性的重建組織由於是臨時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。

4、獲取政府資源之方式

非營利組織除了透過上述五種管道取政府相關資源外，其所採取的方式可歸納出以下三種：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，茲從兩方面分析：

a.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。

b.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

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。

5、獲取政府資源對非營利組織自主性影響

非營利組織在獲取政府相關資源的過程中，常會遭到自主性喪失之質疑，然而，根據本研究發現，並非所有非營利組織都有此一困擾，有的組織雖然受到影響，但在堅持理念與使命下，依然保有高度組織自主性，也有些非營利組織之自主性並未受到影響，以下就針對這幾種情形進行分析。

(1) 受到嚴重影響，喪失自主性

政府在提供補助給民間團體時，由於「僧多粥少」，想分食補助大餅的組織多如牛毛，政府也因為掌握了資源分配的生殺大權，在與非營利組織訂定契約時，便能控制其工作內容或者組織走向，使得非營利組織幾乎喪失自主性。

(2) 雖受到影響，但仍堅持理念使命

有些非營利組織雖然在取得政府資源時會受到影響，但由於對組織理念或使命之堅持，其所造成之負面影響控制範圍內。

(3) 影響不大，自主性仍高

有些非營利組織由於一開始便很清楚自身定位，將財務上與政府的關係定位為策略層次，因此，在取得政府資源時，有極高的自主性。有些非營利組織則是因為政府補助佔其組織資源比例很低，所以，在接受政府經費等相關資源補助時，這些組織並不會受到政府之干預而降低其自主性。

(4) 沒有影響

有些非營利組織是因為經費足夠，資源主要來自政府以外的管道，因此，在政府資源的取得上可有可無，自主性相當高，較不受政府控制。

6、資源獲取相關規範之合理性

從研究個案及專家座談會中，本研究發現政府有關「資源獲取」方面之規範，非營利組織覺得不合理、需要改進之處有：政府法令無法配合非營利組織實際需求；相關規範應鬆綁、簡化及明確化；政府應依不同層級團體給予不同補助；應重視政府採購法對非營利組織之限制等。茲詳述如下：

(1) 政府法令無法配合非營利組織實際需求

由於文建會對藝文團體之扶植辦法規定，必須一年一申請，但藝文團體許多演出牽涉到場地租借、合約簽訂等事先籌備工作，在無法確定是否受到經費補助的情況下，讓藝文團體在經營上有著更多的限制。又常常因為政府單位由於對

非營利組織業務不瞭解，在預算編列上並無法符合非營利組織之需求。

(2) 相關規範應鬆綁、簡化及明確化

法令之規範原本在幫助非營利組織，使政府資源分配更有效，非營利組織也能發揮其應有的社會功能。然而，本研究發現，非營利組織認為政府現有的一些法令規範，對非營利組織造成過度嚴格的控管。而有的規範太過模糊，讓人有無所適從之感。

(3) 政府應依不同層級團體給予不同補助

藝文類非營利組織由於發展時期之不同而有不同階段、等級之分，政府在補助上若只是美其名曰公平，實質上卻是齊頭式地依相同評比標準而給予補助，這對國寶級的非營利組織而言反而造成不公平。

(4) 應重視政府採購法對非營利組織之限制

公平性雖是政府實施政府採購法之目的。然而，從實施以來，非營利組織不但無法從中獲得助益，相反地，對非營利組織取得政府相關資源時，反而造成一些排擠效用，無法獲得實質上的幫助，對非營利組織有著負面影響及限制。

7、非營利組織對政府在「資源獲取」上的期許

從本研究發現，非營利組織對於政府在「資源獲取」方面的期許有很多，從自主空間與信任之需求、人員素質之提昇、制度長遠的規劃與建立、與非營利組織之溝通協調、對非營利組織轉型與專業之輔助、企業責任之鼓勵，以及較宏觀的非營利組織在社會資源分配之角色的重視等等，在在都可以看出，非營利組織對政府仍有許多不滿與建議，而這也表示政府有很大的改革空間。以下便是非營利組織對政府的期許心聲：

(1) 應給非營利組織更多自主空間與信任

政府雖然肯定非營利組織在社會上所扮演的積極角色，並希望以取私為公、服務社會為宗旨之非營利組織能促進社會更和諧發展，而給予資源上的幫助，然而，政府在釋出資源過程中，常有著防衛心態，深怕資源給得太多，或是非營利組織會中飽私囊，因而有防弊心態與措施，並不願意接受非營利組織的獨立自主，表面上是解嚴了、是開放了，但在心態上仍是希望凡事一把抓，這不僅對非營利組織無益，對整體社會資源的重分配也有不良影響。

(2) 基層人員有再教育之必要

雖然非營利組織或第三部門之觀念在公部門中已漸為其所瞭解，政府也開始重視非營利組織對整體社會之影響力，但在第一線的基層公務人員，常因素質良莠不齊或者流動率高，使得非營利組織在取得政府資源的過程中許多不便。

(3) 政府制度不應變動太快

政府常會因政權更迭或政黨輪替而造成政策上的變遷，而主其事者或業務承辦人的改變及預算編列等問題，也造成非營利組織在資源取得上之無所適從或困難。

(4) 應建立分級分類的評比補助制度

根據本研究發現，非營利組織認為政府應仿照對企業界之分級分類獎勵制度來進行補助，透過對非營利組織之評比，建立一套較完整的扶植制度，而非齊頭式地一律以相同標準，給予相同補助。

(5) 政府應與非營利組織做好溝通協調

例如文建會與國藝會在業務上有些重疊，使得藝文資源有重覆浪費之問題。另外，非營利組織也認為，政府的審計與會計部門應多與非營利組織溝通，以瞭解非營利組織工作之需求與困難，以免造成一些不必要的誤解或過度嚴格之控管。

(6) 應輔助非營利組織轉型與專業知識提昇

政府除了肯定非營利組織在社會公益與公民社會建立之角色外，也應當理解仍有許多傳統救助型民間組織需要政府提供資源以進轉型，或者有許多中小型非營利組織，其雖有使命、有熱情，但專業人員之訓練與知識不足，政府也應給予相關資源協助，以激勵其員工，提昇專業知識。

(7) 應鼓勵民間企業捐助並做適當控管

政府除了從自身釋放出資源給非營利組織外，也不應忽略社會上有許多熱心益的企業組織，其資源也是相當龐大，若能鼓勵營利組織捐助風氣的提昇，不但可減輕政府財政上的負擔，長期而言，對整體社會之企業責任養成及非營利組織運作經費的支援，也是大有助益的。

(8) 應重視非營利組織在社會資源分配之角色

政府除了透過補助、專案委託、公辦民營、方案合作等方式與非營利組織有著資源上的往來外，也應讓體認到非營利組織不止是一個被動的角色，而是能夠在整體社會結構中，扮演更積極的角色，換言之，非營利組織不應只是被動地從政府吸收資源而已，而是有能力將所得之資源在經由組織內部轉化後，重新以另一種形式釋放到社會，以促使公民在觀念上、行為上有所改變，進而建立起真正以公益為先之公民社會。

(二) 非營利組織與政府部門在政策倡導面向上之關係

非營利組織不僅在資源的獲取上與政府形成了密切的關係，她們也扮演著政府智庫的角色，在所關心與從事的工作面向上擔任新觀念的提供者與議題倡導者，這可以說明非營利組織的蓬勃發展為何會被解讀為活潑的社會力。本研究整理出非營利組織與政府在政策倡導面向上的一些互動情形，針對非營利組織在政策倡導上所使用的方式、接近管道先做分析，再就兩者合作與衝突情況分別敘述，最後指出非營利組織認為從事政策倡導的困境為何，以及對政府的期許做一個完整的描述，希冀藉由以上的幾個切入點，能使我們對於兩者在政策倡導方面的互動情形有一個更清楚的認知。

1. 政策倡導方式

非營利組織在從事政策倡導時，較常使用並較有成效的一些方法與手

段，包括：國會遊說、舉辦公聽會、記者會、發行刊物或投稿、直接採取抗爭手段、教育方式、策略聯盟等，茲說明如下：

(1) 國會遊說

當非營利組織所倡導的議題是跟法案或國會職權有關的時候，非營利組織便常會到國會殿堂進行直接的拜會，或者是與民代進行私底下個別的拜會，以尋求支持，甚至希望透過民意代表對行政機關施壓，以達到本身所預定的訴求。

(2) 行政遊說

當遇到政策執行上的問題時，非營利組織傾向直接找執行的行政單位進行關切及遊說，或者是當對民意代表遊說失敗時，也有可能轉向行政單位尋求支持，行政遊說的對象十分廣，上至行政院長下至基層執行人員都包含在內。

(3) 舉辦公聽會、記者會

舉辦公聽會或記者會也是非營利組織常常使用的政策倡導的方法之一，此法可以廣泛邀集各方參加，針對具爭議性的議題加以討論、溝通，也可以達到影響輿論的作用，更可以將這樣的事件或訊息擴大，形成強大的社會力量，促使訴求更為政府所重視。

(4) 發行刊物或投稿

有些非營利組織會定期或不定期的發行刊物或書面的宣傳品，這些書面資料中會放進組織所關切的政策與議題，藉由書面資料的發放與散播對社會大眾也會有觀念形成的作用，而公眾意見形成對政府的政策規劃也有相當的影響力。如研究個案中的關懷生命協會指出，她們會在特定事件發生時以投稿的方式，將組織的訴求與立場傳遞出去，這樣的方式的確是十分有效的，因為在事件剛發生時即在報章雜誌中提出建言，一方面對民眾可以構成深刻印象，並將觀念導入所希望的方向上，另一方面利用民眾對事件尚有印象及關心之際對政府施壓，要求儘速處理相關問題。

(5) 直接採取抗爭手段

這樣的方式其實是一直備受爭議的，因為採取抗爭的手段較為激烈，逼使政府不得不注意，但卻未必是最能達成訴求的方法，在受訪的組織中有幾個曾經使用這樣的手段，但她們也不諱言，這樣的手段近年來較少了或者是使用上較為謹慎了。

(6) 教育方式

所謂的教育方式也就是說舉辦一些與議題相關的推廣活動或與學校教育單位合作，希望透過這樣的方式讓民眾了解某些理念或訴求，增加社會的支持度，甚至形成輿論。

(7) 策略聯盟

所謂「聯盟」(coalition)係指不同的團體組織為促進其共同利益，而聚集在一起，從事長期或短期的合作或互動。如研究個案中的關懷生命協會、北市婦女新知協會均表示這樣的策略運用確實能使她們的訴求更為政府以社會大眾所重視。

(8) 主動參與政府所舉辦的會議

在本研究所舉辦之座談會中，消基會代表即表示，她們會主動的參加各種政府所舉辦的活動，藉由活動中與政府人員的互動順便提出自己的主張，這也不失為一種政策倡導的好方法，一方面可以節省自己舉辦活動開銷，更可以藉此熟識政府官員或相關人士。

2、政策倡導的管道

政策倡導中透過的管道不同，就算策略相同所產生的結果也不同，因此對於非營利組織而言，所使用的方法與透過的管道實際上是相輔相成的，以下將對非營利組織進行政策倡導時較常使用的五種管道包括：民意代表、政府官員、大眾傳播媒體、學校及其他相關組織說明分析如下。

(1) 民意代表

許多非營利組織與民意代表的關係十分密切，因為藉由民意代表可以使自己的訴求與主張進入政策議程中，另外，民意代表也可在議會中監督政府的作為。研究個案中的仰山文教基金會就表示與民進黨的關係不錯，關懷生命協會則表示，在關切動物保護法立法階段時，是較常與立委接觸的，而北市婦女新知協會與立委或民意代表合作時會先與熟識的民代接觸，不然也會先猜測哪些民意代表會對所要倡導的案子感興趣，再尋求合作意願，因此，由此可知，非營利組織在倡導的管道上民意代表算是十分普遍且合作頻率很高的一環。

(2) 政府官員

若在立法階段民意代表是非營利組織遊說或接觸的第一選擇，那麼在執行階段上，政府官員就變成非營利組織時常拜訪或關切的對象，至於關切的單位，不只是站在第一線負責執行的官員們，若有必要也會向其主管機關或上級機關提出訴求，而對於政府官員所使用的方法，有時候是溫和的拜訪與關切，但有時候也會運用激烈的抗爭手段。

(3) 大眾傳播媒體

相較於企業組織，非營利組織無論在財力或是人力上皆相形短絀，所以非營利組織通常會利用在平面的報章雜誌撰寫專欄，或發新聞稿、上廣播電台或電視台接受訪問，現場叩應（call-in）等方式；換言之，即是最經濟的途徑，有效達到倡導理念或宣傳活動之目的。因此，大眾傳播媒體是非營利組織倡導政策理念，教育廣大民眾的有力工具。

(4) 學校

對於一些文教類的非營利組織而言，透過學校把訊息傳達出去也是一種效果很好的方法，甚至可與學校合辦與組織所推廣的理念相關的教育性活動。對非營利組織或教育組織而言這都是雙贏的結果，因此非營利組織非常樂於透過學校這樣的管道來宣導一些理念，從另一個方面來說，若能在學生身上深植這些觀念，也有助於社會輿論的形成，對非營利組織而言是一個不管從短期或長期來看都十分有效果的管道。

(5) 其他相關組織

所謂的其他相關組織所指的就是，透過一些相關組織的聯盟或某些層面上的合作，一方面可以使組織力量增加，形成較大的輿論壓力，或者是增加專業能力，甚至透過其他組織的呼應將消息釋放出去，這樣的管道在非營利組織中常常使用，也確實能得到一些效果，甚至彌補非營利組織缺乏經濟來源或人力資源的窘境。

3、政府採納所倡導之政策後的合作策略

當非營利組織的訴求順利進入了政策議程中，非營利組織與政府的互動並未逐漸降溫，因為政策一經採納後，後續的活動還十分的緊湊，包括如何對人民進行政策宣導，細部的政策細節的規劃與執行，或是政策實際執行的結果等，都是非營利組織十分關心的地方，兩者的互動情況如下：

(1) 資訊提供

由於非營利組織對資訊的掌握要比政府單位要好，對於所倡議的政策訴求一般也做了相當程度的研究與觀察，因此對政府來說，非營利組織常可提供一些相關資訊，而非營利組織也十分樂意扮演智庫的角色。

(2) 合辦公聽會

公聽會乃是以公開聽證論辯的方式，針對特定政策或法案的目標、內容及效果進行深入探討與論證，藉由各方之意見陳述，來評估判斷政策法案之可行性以及可能產生的缺失，研究個案中的仰山基金會在訪談中即提到本身曾經有舉辦公聽會的經驗。由於我國對公聽會的形式與內涵沒有法率上的明文規定，因此，公聽會的舉辦主要還是要達到廣納民意的目的而沒有法律上的實質意義。

(3) 合辦研討會

研討會與公聽會的舉辦目的相同，主要也是想藉此聆聽各界對此議題的看法，以達到政策的公平性與客觀性，但研討會較為學術性的探討，一般多伴有一些研究報告的發表與討論。

(4) 共同研擬政策

政府有時也會邀請一些非營利組織的相關人士共同草擬法案或政策案。能夠直接進入政府擬定法案的過程中，對非營利組織而言應該是十分樂見的結果，因為這樣便能直接且名正言順的規劃政策而並非只是站在場外用各種間接監督的方法關切或表達意見。

(5) 提供執行人力及技術

有些政策是民間已經執行很久，但是政府卻一直沒有將其納入政策當中，對於這個部分，非營利組織是有較多的技術與經驗的，因此當政府決定納入這樣的政策時，也會尋求非營利組織在執行上與人力上的協助。

4、政府拒絕或不理的因應對策

對於非營利組織來說，在遊說或倡導的過程中難免會遇到政府不接納政策訴求或甚至不予回應的情況，根據研究結果發現非營利組織面對這樣的情形所採取的應對措施有：尋求不同管道繼續爭取、修正倡導內容或再評估、聯合其他團體連署、召開記者會或公聽會、透過媒體炒成新聞、訴諸輿論與激烈抗爭等方式，茲說明如下：

(1) 尋求不同管道繼續爭取

個案研究中的北市婦女新知協會提到，被拒絕時的反應是要看情況的，不

需要馬上絕望，可以尋找其他單位或運用其他方式繼續倡導，畢竟對於同一件事情並不是所有人的觀點都一致的，所以多試幾次也是一種方法。

(2) 修正倡導內容或再評估

一些非營利組織會把案子拿回來再次評估其可行性，或是再投入精力去遊說的必要性。在評估的過程中有可能對政府較不能接受的部分加以修改，以增加政府接受的可能性，研究個案中的洪健全基金會與仰山基金會都常常使用這樣的因應策略。

(3) 聯合其他團體連署

相較於一些溫和的手段，社運團體比較常用的是一些較為激烈或醒目的手段，連署活動就是其中一項，藉由連署來呈現出支持他們訴求的社會力量有多大。

(4) 召開記者會或公聽會

召開記者會與公聽會其主要目的是讓社會大眾了解並清楚聽到她們的訴求，這樣的方式是利用社會輿論壓力使政府屈服，或使其必須正視並回應問題的方法，關懷生命協會便表示這是一個很有效的方法。

(5) 透過媒體炒成新聞

媒體是一個迅速傳播事件的最佳管道，非營利組織認為將所關切的事件炒成一個新聞，甚至利用上電視或廣播節目來表達自己的立場，也是一個有效的策略，尤其目前有許多的新聞評議節目或辯論節目，也有許多 call-in 的設計，如果所關切的議題是剛剛發生，新聞性仍很強的事件，在媒體上發聲是很有用的。

(6) 訴諸輿論

在政府與非營利組織立場不同的情形下，訴諸輿論通常是非營利組織常用的方法之一，藉由不同的方式會策略探求民意，若能得到熱烈且支持的回應，則能鼓舞非營利組織與政府對談時的士氣，也能藉此堅定其信念，反之，若為大眾所不能接受，也可修正自己的訴求或再評估繼續倡議的必要性或策略。

(7) 激烈抗爭

近年來非營利組織慢慢地較不會衝動的使用直接激烈抗爭與自力救濟的手段，因為她們發現直接訴諸於街頭遊行、抗議活動並不是一個最有用與有效率的方法，雖然，這樣的手段在一些非常時期仍有使用的必要性，但她們現在會多做一些遊說活動來代替激烈抗爭的方式。

5、後續監督方式

在政策合法化完成之後，政策倡導的活動應該就告一個段落了，但是對於努力讓議題進入政策議程的非營利組織來說，政策的落實情形也是她們十分在意的一部分。本研究發現非營利組織對於政策落實的監督上似乎是比較弱的，僅有預算案調閱、相關人士提供訊息以及持續關切等項。

(1) 調出預算案

當組織訴求是有關預算案的配置方面，非營利組織便會商請熟識的立委或議員調閱預算書，但是這樣的行動若是再預算審議結束才開始，則預算一定案後也不可能再做修改，因此必須再預算審議之前即進行。

(2) 請相關人士提供訊息

非營利組織與所關切議題的利害關係人，都有一定的接觸，藉由案主或相關人士提供的資訊，可作為評斷政府執行效果良衰的依據之一。研究個案中的北市婦女新知協會在實務上就曾接獲案主的抱怨，而消基會在監督消保法的執行情形時，也透過法律界的專業人士代為注意、提供訊息。

(3) 持續關切

持續的關切是受訪個案所提供的一個籠統的答案，即運用各種方法去盯著政府做事，但是並沒有發現什麼比較有成效的方法，因為她們認為對非營利組織而言，要監督政府是十分困難的事。

6、非營利組織在政策倡導上的困境

對非營利組織而言，與政府的互動過程中，不管政府與其在相關政策上的立場與態度一致與否，均遇到了許多困難，這些在非營利組織眼中的困境其實也是她們期許政府能加以重視並改善的部分。整理出非營利組織在政策倡導時所面臨的困境有以下幾項：政府應允卻無下文、監督困難、政府人員官僚心態、對非營利組織防衛心態、經費不足、對民眾的議題倡導等，茲分別敘述如下：

(1) 政府應允卻無下文

這是讓非營利組織覺得十分無奈與灰心的情形，明明就已經得到政府官員或民意代表的口頭答應或支持，也歡歡喜喜的等待政策的執行與落實，但就是遲遲看不到具體的成果出現。通常除了持續關切，等待政策的落實以外，似乎沒有其他的方法。

研究個案中的北市婦女新知協會在實務上就遇到了這樣的問題，甚至當她們持續關切時，政府並不會用強硬的態度去回絕她們，而是以迂迴的策略或連連的道歉來代替，這種情形讓她們束手無策，甚至想用自力救濟或激烈的社運手段抗爭都沒辦法。

(2) 監督困難

對非營利組織來說，對政府施政進行監督是一個很大的挑戰，因為她們往往都是採取被動式的監督活動，例如政府主動找她們去開會，告知政策進行情況，不然就是要主動去調取預算案來看政策是否被編排進去。然而並不是所有的政府行政活動都可以用客觀的量化數值來表示，很多政策結果也不是短期之內可以看出成效的，因此，監督困難也是非營利組織所必須面對的困境之一。

(3) 政府人員官僚心態

政府的心態問題一直是非營利組織與政府互動過程中令她們十分困擾的地方，由於一些官員抱持著多做多錯的心態，因此對一些新議題若非有急迫性，其接受度一般而言是很低的。

(4) 對非營利組織防衛心態

政府官員常對非營利組織抱持著防衛的心態，認為她們存心不良，怕這些民間團體的代表是為了少數人或本身的利益而來，更怕本身被冠上圖利他人的罪名，因此讓非營利組織的遊說人員在推動政策上備感艱辛。

(5) 經費不足

在政策倡導的活動中，其實是需要投入大量的人力與金錢的，非營利組織認為除了政府與她們的互動上有一些問題之外，經費不足難免讓他們覺得困頓與氣餒。

(6) 對民眾進行議題倡導困難

所有的社會運動都是提倡新觀念的，當非營利組織想要運用輿論壓力迫使政府讓步，甚至將訴求納入議程設定中，首先必須要獲得社會大眾的支持，但是，許多觀念在人民的心目中早已根深蒂固，因此在新觀念的推動上就令非營利組織她們頭痛不已，政策倡導當然就更加困難。

7、對政府在政策倡導方面的期許

本研究發現非營利組織對於政府在政策倡導方面的期許包括：重視非營利組織所提供的資訊、扮演政策倡導資源的調節者、兩者需使用同樣語言而非各說各話等，茲分述如下：

(1) 重視非營利組織所提供的資訊

當非營利組織努力的表達自己的看法時，她們希冀的不過就是政府能正視她們的訴求，甚至答應將其理念實質化的推廣出去，所以重視非營利組織所提供的資訊便成為她們的期許之一。

(2) 政府能扮演政策倡導資源的調節者

政府應該以在政策倡導這方面扮演所謂的政策倡導資源的調節者。因為關注同一個議題的非營利組織往往不只一個，這些組織之間不一定時常往來或互相知道對方的活動情形，常有大家一窩蜂的搶著做服務或倡導，甚至所選定的推廣地區重疊造成所謂的浪費，因此，政府應該居中扮演協調的角色，使得資源能散佈的更加平均。

(3) 兩者需使用同樣語言而非各說各話

各說各話，各自表述是我們常常看到政府與非營利組織相處的模式之一，也因為沒有好好坐下來談，硬要把自己的想法塞入對方的腦中，所以根本就無法了解對方的意見，因此多半使用意度的方式，也使得雙方的成見越來越深，因此若是兩者能使用相同的語言，使雙方處於一個平等對談的地位，就不會有溝通上的問題，也將更利於雙方在政策議題上的互動關係。

(三) 非營利組織與政府部門在直接服務面向上之關係

非營利組織除了可以重新分配社會資源、補足政府功能不足、與影響公共政策之外，非營利組織在社會上扮演著服務的先趨者角色，具有輸送公共服務的功能，而在非營利組織參與公共服務方面，可分為直接服務與間接服務。

本研究經由個案訪談與座談會等方式，彙整出從事直接服務的非營利組織的不同經費來源方式，以及和政府部門在提供直接服務上的合作模式，並對從事直接服務工作的非營利組織所遭遇到的困難與政府所做的相關規範合理性做一剖析，最後歸納出對政府的期許，以作為強化政府與非營利組織在直接服務關係之意見。

1、從事直接服務之經費來源方式

經費是從事直接服務工作的非營利組織在運作上最重要也最直接的動力資源，具有影響組織生存發展的關鍵力量。在本研究所從事的訪談個案及參與座談的基金會中，有從事直接服務的基金會包括：陽光基金會、天主教善牧基金會、洪健全文教基金會、婦女新知協會、雲門基金會、崔媽媽基金會、消費者文教基金會等，其經費來源方式歸納如下：

(1) 基金孳息

所謂基金孳息意指運用基金會成立時的母基金，在從事投資或定存所衍生出的利息來作為營運經費。例如研究個案中的洪健全文教基金會、雲門基金會即是如此。

(2) 營運收入

非營利組織可成立事業團體，從事生產與銷售等商業性行為，但其營利收入不得從事盈餘分配，但可作為非營利組織體推展公共服務之經費。例如研究個

案中的陽光文教基金會即成立陽光洗車中心，一方面可提供殘障者工作機會，營運收入更可以供作非營利組織本身推展服務之用。

(3) 民間捐助

自九二一地震後，即可發現民間資源力之動員與一般民眾的人飢己飢、人溺己溺精神不容小覷。根據研究發現民間捐助包括企業捐款、一般民眾小額捐款以及其他公益團體之捐助。

a. 企業捐款：秉持取之於社會，用之於社會的精神，以及免稅之優惠，企業界的捐贈常成為非營利組織重要營運經費的來源之一。

b. 一般小額捐款：一般民眾之小額捐款，雖然單筆款項均不高，卻發揮了聚沙成塔的力量。

c. 其他公益組織之捐助：其他公益組織包括贊助型基金會、獅子會、扶輪社等。

(4) 定額補助

針對特殊的服務項目，每年由政府各部門所編列的預算中，固定提撥一定比例的經費來協助提供這方面服務之非營利組織的運作。

(5) 公辦民營

「公辦民營」與「公建民營」、「公設民營」、「公有民營」等意思相同，意指原本應由政府設置專門機構去運作的公共事務，基於經費、人力與績效上的考量，轉而由政府提供硬體等相關設施以及經費，由民間非營利機構來提供福利服務性的機構，並得就其所提供之設施或服務，酌收必要費用，亦即一般所謂的「購買服務」(purchase of service) 或稱「契約式購買服務」(purchase of service contracting)，是屬於機構委託的形式。在個案研究中善牧基金會的「安心家園」以及北市婦女新知協會的永樂服務處均以此方式營運。

2、非營利組織與政府在直接服務上的合作模式

根據本研究的個案訪談與座談發現，非營利組織與政府在直接服務上的合作模式包括了：公辦民營（外包）、專案委託、直接補助等，茲說明如下。

(1) 公辦民營（外包）模式

一般來說，簽約外包泛指政府機關組織透過契約關係將部分貨品或服務，委託民間個人、團體、產業主負責提供或辦理而言，亦即由政府機關組織向另一個個人、團體或企業主購買服務或約定提供貨品給社會大眾的服務傳送方式。

而在公辦民營中，政府的角色仍十分強勢，移轉的只是提供服務的部分，而非政府責任之移轉。亦即原本應由政府設置專門機構去提供的社會服務，基於經費、人力與績效上的考量，轉而由政府提供硬體等相關設施以及經費，與民間非營利機構訂立限期契約，交由她們來經營運作，政府主管單位負監督之職。

(2) 專案委託方式

針對一些特定主題計畫，政府編列計畫經費並公開釋放訊息，由非營利組織提出企劃案，經評比後交由獲選之非營利組織來執行。

(3) 直接補助制

在政府與非營利組織合作模式上，還有直接補助制，即針對特殊的服務項目，如療養院或戒毒中心等，每年由政府各部門所編列的預算中，固定提撥一定比例的經費來協助提供這方面服務之非營利組織的運作。

(4) 志願服務

事實上，除上述三種合作模式外，採志願服務方式在非營利組織的情況也

很多，例如「主婦聯盟」所辦的共同購買、街頭守望相助等，都可以由非營利組織提供辦理。志願服務人員除了為非營利組織現身活動外，透過志願服務人員參與志願方案，亦成為政府輸送財貨與服務之重要途徑。

尤其是我國於民國九十年一月二十日，繼西班牙之後，成為世界上第二個通過志願服務法的國家，志願服務的方式在我國相當值得推廣與鼓勵。

3、政府對非營利組織在直接服務上的相關規範合理性問題

本研究發現非營利組織認為政府在直接服務方面的相關規範，對她們造成的困擾有：政府採購法造成排擠效用、法律面與現實面之落差、勸募辦法造成劣幣驅逐良幣、相關規範太嚴格、太模糊等，茲說明如下：

(1) 政府採購法造成排擠效用

政府採購法於民國八十七年五月二十七日公佈實施，希望能達到政府採購公平、公正與公開的目的。然而自實施以來，對非營利組織反而造成一些限制與排擠效用，失去原本的作用。

(2) 法律面與現實面之落差

現行的一些法律，由於時空因素及公平性上的一些考量，反而產生與現實面上的落差，使得一些非營利組織在從事其直接服務工作時產生很大的困擾。例如研究個案的善牧基金會即舉出強迫入學條例與現實之不符，與家庭暴力防治法因為太過強調保護法律的精神，反而造成適得其反的結果。

(3) 目前勸募辦法造成劣幣驅逐良幣

近年來，台灣地區的非營利組織如雨後春筍般的成立。由於非營利組織常享有免稅的優待，許多大企業或鉅富便常藉成立各種非營利組織以逃漏稅。而目前的財團法人勸募辦法，因為規定上的瑕疵，使得所有財團法人皆可募款，而政府的監督又不夠嚴密，造成了正當性與合法性的問題，真正需要募款的非營利組織反而面臨募不到款的窘境。

(4) 相關規範太嚴格、太模糊

法令管制主要在規範非營利組織，並使其發揮應有的正面功能。許多從事直接服務工作的非營利組織，均認為現有的一些法令規範，不是太模糊就是太嚴格，常讓她們有無所適從的感覺。其中又以審計與預算執行上的規範最令她們困擾。

4、非營利組織在從事直接服務上最需克服之困難

本研究發現非營利組織認為目前在直接服務方面，她們最需克服之困難如下：捐棄本位主義、經費不足、設備不足、專業人力不足等，茲說明如下。

(1) 捐棄本位主義

為了結合資源，發揮最大效用，促進社會的公平正義，並完成組織使命，非營利組織之間常有共同合作的情況，但也可能因為成員歸屬感不夠、協調溝通管道不暢，甚至是派系糾紛、權力爭執等現象，產生本位主義的偏見，造成合作力量的消滅。

(2) 經費不足

非營利組織之主要收入來源儘管有會費、捐(補)助收入、基金利息收入、服務收入與委託收入等,且目前已有租稅減免和慈善捐贈的扣除來減輕非營利組織在租稅上的負擔。但這些收入通常並不敷支應非營利組織之活動費用與開銷,而減免所能發揮的效用也相當有限,因此對一些特別是小規模的社會慈善團體而言,因既無會費收入亦乏財力支援,常造成財務之窘境,甚至無法運作,因此我國之社會團體最希望政府實施或加強之行政措施即為經費補助。

然而因為政府預算有限,且非營利組織數量眾多,政府之補助經費常是杯水車薪,而且政府在補助對象與項目上的選擇,仍尚需加強。

(3) 設備不足

非營利組織在提供直接服務上的設備,常因不足或缺乏,而導致服務效果降低,進而影響政府補助與服務收入,形成惡性循環。

(4) 專業人力不足

長久以來政府或社會單位一直不是很看重第三部門,因此沒有好好的輔導非營利組織,給她們一個完善的發展環境,並培養專業的人才,而一直讓一群自立、自主、志同道合的人,自生自滅的經營維持著。在本次研究中我們發現,針對這樣的困境,政府方面也已經察覺,並提供一些協助,例如青輔會即主動舉辦「非營利組織從業人員養成訓練」課程。

5、非營利組織對政府在直接服務方面之期許

本研究發現非營利組織對政府在直接服務方面的期許如下:政府應做好長期規劃、應立法保護合法登記設立之非營利組織、應改善以上對下之官僚心態、應除去對非營利組織的防小偷心態、應加強非營利組織之專業人才培育與專職負責機構、政府基層人員素質應加強、應建立一套完整的非營利組織扶植辦法等,茲說明如下。

(1) 政府在策略上應做好長期規劃

政府在對非營利組織的一些政策制度上,常因政權輪替、主事者改變、經費預算限制等而有變化,因此常淪為短線的策略操作,而非長期的制度建立。不但造成資源的浪費,更有擾民之諷,使得非營利組織有無所適從之感。

(2) 公辦民營政策與制度的修訂

現行的公辦民營政策較具「不確定性」,例如像合作或委辦的契約期間不確定或不夠長,使非營利組織不易估算出營運成本及投資報酬,徒增營運風險;且在執行方法上也亦受某些個人心態、理念、認知及專業素質等影響,使得非營利組織無法傾全力於業務推展上。

在制度面上,從經費補助項目、資格認定、契約規定等方面來看,非營利組織覺得法令及契約規範之限制和束縛過多,有礙經營自由權及組織自主權之運作。例如在業務、人事、收費標準、社會資源開發及運用、服務地區範圍、對象資格條件及服務容量數量等,均有相當明確的規定即限制,使得受託的非營利組織難以因應實際服務狀況而做權變的調整或適切的修正。

(3) 政府應立法保護合法登記設立之非營利組織

目前我國民法規定法人非經向主管機關登記，不得成立，此主管機關為該法人事務所所在之法院（民法總則施行法§10）；然而財團法人等公益團體之目的事業主管機關卻為中央部會等行政機關，因而形成公益法人管理監督機關之雙軌制，造成管理監督不一之情事。而不同性質之公益團體，又因活動範圍的不同，分屬不同的地方政府管轄，這種不同的主管機關、三級的登記單位，使得公益團體的管轄單位過多造成管理上的困難。

此外，政府對於一些合法立案的基金會並未善盡保護之責，因為立案的機關不同，而有名稱重複的情形出現，造成視聽混淆的狀況，例如個案研究中的善牧基金會即發生此一狀況。因此政府應該審慎思考訂定相關監督管理之法律，對公益團體之設立標準及監督管理作原則性之規定，以改善目前的狀況。

(4) 政府應改善以上對下之官僚心態

政府與非營利組織之間雖然是互惠的關係，但政府仍扮演著影響者的角色，因為雙方角色心態以及期待上的落差，常使得彼此在相處共識的過程裡，產生適應不良的困境，其中最嚴重的即是政府對人、對專業的要求，常落於單方面的要求。政府可以監督、查核、要求，但卻沒有賦予非營利組織對等的權利，只會讓非營利組織覺得政府只享權利卻不盡義務，徒顯官僚心態。

(5) 政府應除去對非營利組織的防弊心態

政府單位一方面肯定與信任非營利組織，深切期待她們的參與，能使社會服務工作大有起色；但另一方面卻又不太願意也不太敢下放權力，因此設立出許多防弊措施。之所以會有如此矛盾情況產生的主要原因，乃在於政府未能將民間機構視為不可或缺的事業夥伴，以致無法與之推心置腹、坦承合作。

(6) 應加強非營利組織之專業人才培育與政府專職負責機構

政府不但形塑公民社會，同時也在公民社會的場域裡佔據一個空間。民間非營利組織的許多事務，包括福利、教育、租稅等事實上都需要政府的協助。且這些民間組織因為規模大小不一、實力不均等，常常小規模與弱勢團體會受到大規模與強勢團體的壓榨，對於公民社會本身即產生極端不平等的權力互動關係，而面對這種惡劣的情況，也唯有政府行使公權力才能挑戰之。

但長期以來，台灣的政府單位或社會單位一直並不是非常看重非營利組織，其一開始的發展幾乎處於自生自滅的狀態，投入非營利工作的人員可說是披荊斬棘地從作中學，且人才流失率非常高。在經歷九二一地震、七三一土石流賑災救援後，非營利組織的動員力與公信力已獲得證明，而建立第三部門的專業性也成為刻不容緩的要務。

(7) 政府基層人員素質應加強

由於我國官僚制度的特性，以及非營利組織專業性未獲重視等因素，使得第三部門的工作人員常常會有受到政府部門刁難的感覺。但事實上政府許多單位主管都已經具備公民社會的概念，在推展非營利組織等公共事務上也不遺餘力，但其下最常與非營利組織接觸的基層第一線工作人員，相較之下卻似乎有再學習的必要。

(8) 應建立一套完整的非營利組織扶植辦法

隨著時代的變動與進步，社會發展日趨多元化，人民權利意識高漲，對於許多新的公共議題，有著不同的需求；當政府部門與企業團體無法解決這些特定的需求時，各種具有共同理念與使命的民間團體，組成具有活力的目標性組織應醞而生，促使特定問題能夠有效而快速地改善。在我國，非營利組織也扮演著愈來愈重要的角色，但礙於許多法令與現實面的問題，第三部門目前仍居於弱勢，因此無論是在捐（補）助、租稅、法令或輔導監督上，政府應該儘速建立一套完整的扶植辦法，讓非營利組織可以積極地去減輕更多的社會負擔。

五、建議

最後，本研究對非營利組織與政府關係提出綜合性建議，以供政府部門、非營利組織、專家學者與社會大眾參考。

壹、在政府方面

（一）政府部門加強輔助非營利機構，並協助非營利機構建立其專業性

除了肯定非營利組織在社會公益與公民社會建立之角色外，政府也應當理解仍有許多傳統救助型民間組織需要政府提供資源以進轉型。而有許多中小型非營利組織，其雖有使命、有熱情，但專業人員之訓練與知識不足，政府也應給予相關資源協助，以激勵其員工，提昇專業知識。在經歷九二一地震、七三一土石流賑災救援後，非營利組織的動員力與公信力已獲得證明，而建立第三部門的專業性也成為刻不容緩的要務。

然而礙於許多法令與現實面的問題，第三部門目前仍居於弱勢，因此無論是在捐（補）助、租稅、法令或輔導監督上，政府應該儘速建立一套完整的扶植辦法，讓非營利組織可以積極地去減輕更多的社會負擔。

（二）應創造與非營利組織之間的合作關係，進行良性的互動競爭

香港在一九六六年就發表社會福利五年白皮書，明確地指出政府與非營利組織間的關係是一種合夥關係，因為政府有許多事是不能或不願提供的，因此必須與民間機構建立良好的合作關係與分工機制。建立公部門與非營利組織間的有效合作，包含提供公部門資源與刺激互動誘因，發展適當監督機制偵測政策執行品質。並建立兩者合夥關係的合法架構，在法律上給予各種類型非營利組織一個參與的正當性，如財管與控管制度的建立，以使非營利組織能在資源上與政府合作、互補。這個機制不只是合約上的法律問題而已，更重要的是政府對非營利組

織決策權力及資源的分享與開放。

（三）政府應去除防弊心態，給予非營利組織更多的自主空間與信任

政府單位一方面肯定與信任非營利組織，深切期待她們的參與，但另一方面卻又對非營利組織抱持著防衛的心態，所以不太願意也不太敢下放權力，故而設立出許多防弊措施。之所以會有如此矛盾情況產生的主要原因，乃在於政府未能將民間機構視為不可或缺的事業夥伴，以致無法與之推心置腹、坦承合作。這不僅對非營利組織無益，徒讓非營利組織的工作人員備感艱辛，對整體社會資源的重分配也有不良影響。

防弊不如興利，政府應允許並鼓勵非營利組織採行規範其自身活動的明確標準，建立行為準則，也就是依據其「使命」建立組織自身的行動原則；同時，政府也應允許並提倡非營利組織結合成團體，藉由自律規範，設立較高的行為與表現標準，並鼓勵設立監督團體，來審查與評估第三部門內的組織。

（四）應建立合理的資源分配機制

政府對非營利組織經費的補助、獎勵應建立起合理的分配機制，在補助制度上可以仿照對企業界之分級分類獎勵制度來進行補助，透過非營利組織之自律與互評，建立一套較完整的獎勵制度，而非齊頭式地一律以相同標準，給予相同補助。在管理上，可針對非營利組織的專業建立評鑑機制，以利衡量非營利組織專業之評估與甄選，並訂定獎勵與罰則並重的明確輔導管理辦法，以防止機構於申請補助或獎助後未將計畫落實，有浮用、濫用情形發生，並對案主之服務品質產生不利影響。而在公辦民營等硬體設備上應提供合法的、具一定水準與品質的建築物、設備與場地，以符合民間非營利組織提供公共服務之需求。

此外，應主動提倡民間企業捐助並做適當控管，並鼓勵非營利組織開闢包括民間企業和其他非營利組織等新的資源獲取管道，以增加其獨立性。

（五）在公共服務的委託契約訂定應符合公平公正原則，減少制度面上不必要的規範與管制

在合作或委辦的契約上，為避免政府與非營利組織雙方權利義務的分配不均，應將彼此的權責劃分清楚，共同以誠信原則履行契約內容。對於簽約過程及內容等制度面上的問題，包括機構甄選、委託契約雙方權利義務分配、服務方式與內容、續約、違約和終止契約等，政府應儘量減少不必要的規範與管制，以免阻礙經營自由權及組織自主權之運作。且為了避免球員兼裁判，政府應設立一個

中立機構或單位來仲裁委託契約過程與彼此的互動關係。

（六）改善官僚心態，加強基層人員素質

政府與非營利組織之間雖然是互惠的關係，但政府仍扮演著影響者的角色，因為雙方角色心態以及期待上的落差，常使得彼此在相處共識的過程裡，產生適應不良的困境，其中最嚴重的即是政府對人、對專業的要求，常落於單方面的要求。政府可以監督、查核、要求，但卻常常沒有賦予非營利組織對等的權利，只會讓非營利組織覺得政府只享權利卻不盡義務，徒顯官僚心態。因此政府應以互助互惠、合作、合產等雙贏局面為考量，去除官僚本位主義，以邁向與非營利組織達成「整合型關係」之建立。

此外，雖然非營利組織或第三部門之觀念在公部門中已漸為其所瞭解，政府也開始重視非營利組織對整體社會之影響力，事實上許多的單位主管都已經具備公民社會的概念，在推展非營利組織等公共事務上也不遺餘力，但在第一線最常與非營利組織接觸的基層公務人員，卻常因素質良莠不齊或者流動率高，造成非營利組織在取得政府資源過程中的諸多不便，因此有再加強基層人員素質與學習的必要。

（七）建立與非營利組織的正常溝通機制與資訊管道

各說各話，各自表述是我們常常看到政府與非營利組織相處的模式之一，也因為沒有好好坐下來談，多半使用意度的方式，硬要把自己的想法塞入對方的腦中，所以根本就無法了解對方的意見，也使得雙方的成見越來越深，若是兩者能使用相同的語言，使雙方處於一個平等對談的地位，就不會有溝通上的問題，也將更利於雙方的互動關係。因此為暢通溝通與資訊管道，讓非營利組織能瞭解政府的政策計畫及確保非營利組織知的權利，可以透過如陽光法案、遊說法等法令的制定，建立起彼此制度化、常設性的溝通機制，以減少雙方對彼此的不信任感。

（八）關於非營利組織的政策或制度應有長期規劃

政府在關於非營利組織的一些政策與制度上，常因政權輪替、主事者或業務承辦人的改變、經費預算編列限制等而有變化，因此常淪為短線的策略操作，而非長期的制度建立。此外，在政策執行方法上也常受到某些個人心態、理念、認知及專業素質等影響，使得非營利組織無法傾全力於業務推展上，有無所適從

之感。政策的不確定性、朝令夕改或規則不明，例如像合作或委辦的契約期間不確定或不夠長，不但使非營利組織不易估算出營運成本及投資報酬，造成資源的浪費，徒增營運風險，更有擾民之諷。因此政府除了應對政策與制度要有明確的闡述外，更要有長遠的規劃，建立非營利組織的願景，讓第三部門的功能得以充分發揮。

（九）應正視非營利組織的政策參與權，落實合夥關係

政府應重新思考本身的角色與責任，在政策制定與執行上應扮演有限的財貨服務提供者及鼓勵民間參與的催化劑，給予非營利組織更多的政策參與空間。從政策的制定、規劃、到執行過程中，提供非營利組織充分的參與機會，創造一個合作的環境。如此不但可以貼近民眾所需，減少社會抗爭的成本，使目標設計與實際執行成果間的差距縮小，更可以促進民主的社會制度，藉由雙方的政策合作，實現並強調政府政策的課責、透明度及對人民的回應性。

分工不但可為政府與非營利組織雙方的權力關係作一重新定位，也是促進彼此合作的誘因。藉由讓非營利組織扮演服務輸送者、溝通者、仲介者、發言人、資訊傳播者、規劃管理者及倡議、遊說者的角色來進行公共政策的參與，進而順利進入與政府政策之合作關係中。改變傳統的行政關係並鼓勵刺激新的跨部門互動模式產生，促使非營利組織能在更平等的地位上進行政策干預。為落實分工制度，可透過授權、設立專案委員會、撤銷管制及民營化等途徑，以達成雙方分工化之合夥關係。

貳、在非營利組織方面

（一）建立非營利組織的自律規範，以確保組織的公共性與自主性

非營利組織若喪失了捍衛公共性的功能，其合法性與存在性將受到質疑。要確保非營利組織的公共性，首先應該要增進非營利組織之公共責任和回應性，其次，是維護組織的自主性，避免因為接受政府、企業或私人的贊助，而影響到本身的獨立性與原本的使命。事實上有些團體為了捍衛組織的自主性與公共性，避免受到其他人的影響，甚至只接受小額捐款而不接受大額捐款，或採分散財源的方式。因此非營利組織應儘速建立高度的自律規範或是同業監督制度，避免在工作時間產生責任與利益輸送的問題，並以自律、透明、公開性為指標，審查與評估第三部門內部的組織，以提昇非營利組織的透明度與公信力。

（二）運用知識管理，提昇非營利組織間資訊的交流與合作

智慧資產是愈使用價值愈高，面臨知識經濟的時代來臨，決定一個組織之運作是否成功，智慧和系統能力的重要性遠勝過有形資產。管理人類智慧的能力，並將智慧轉化為有用的產品和服務，迅速成為現代管理的重要技能。因此，21 世紀的非營利組織若要昌盛，應該要能確認其利害關係人的需求，收集各種相關資訊，並運用這些資訊來增強管理決策，並發展出供給資訊、復原資訊、分享資訊與分析資訊的機制，如此一來，組織內的員工、董事與志工才能從過去的經驗中得到教訓，並作為日後改進的依據。換言之，她們應該發展出一套資訊管理系統，並運用知識管理技能增進其對自我的認知，瞭解組織已經做到哪裡？目前在何處？要往哪裡去……。為了結合資源，發揮最大效用，促進社會的公平正義，並完成組織使命，非營利組織之間應摒棄本位主義的偏見，相互進行資訊交流，來有效運用人力、物力，並擴大影響力。

（三）拓展資源獲取管道，扮演積極服務角色

非營利組織不應再只是扮演從政府吸收資源的被動的角色，而應與其他組織，包括私人企業或其他非營利組織建立合作關係，增加自身資源獲取之管道，以減少對政府補助、獎勵、經費及硬體設備上的依賴。並且更積極、更有能力的將所得資源，經由組織之轉化，或是志工的參與作連結，重新以另一種形式釋放到社會中，以促使民眾在觀念上、行為上有所改變，振作社會風氣，重整道德功能，進而建立起真正以公益為優先之公民社會。

（四）主動與政府進行良性溝通，建立互動機制

由於非營利組織與政府有著本質上的差異，所代表的立場、價值與活動也不盡相同，因此兩者間常存在著某種程度的緊張關係，然而事實上，政府是非營利組織重要的資源獲取管道，非營利組織與政府之間有很大的協力互助與合作的空間。因此，非營利組織應建立彼此制度化、常設性的溝通機制，主動與政府進行良性溝通，增加與政府的對話空間，以降低不必要的猜忌與疑慮。

（五）善用策略聯盟方式，克服財務困境

除了目前從租稅減免和慈善捐贈的扣除來減輕非營利組織在租稅上的負擔外，也可以從募款的技術和方法，以及市場行銷的方式，塑造團體本身形象，並利用大眾傳播媒體，增加知名度與一般社會大眾之關注。然而面臨不景氣的衝

擊，募款工作愈發困難，採用聯合勸募的方式不失為一種節省成本、事半功倍的好方法。所謂聯合勸募是指許多公益團體聯合起來向外募款，並將收到的款項分配給比較弱小或是比較需要的團體。聯合勸募目前在台灣成效不彰的原因主要在於大家覺得所捐的錢不知道用到哪裡去了，雖然募款單位有明列帳目，但是大眾仍然覺得與自己想捐的團體隔了一層，再加上有一些超級吸金團體，把資源都吸走了，而限制了小團體的發展，以致所能收到的效果有限。為了突破限制，可以嘗試從下列五個方向去做，來加強募款的成效。

1. 訂立明確主題：例如關懷受虐兒、早產兒、受虐婦女、九二一賑災等，讓民眾更能了解其捐款的用途。
2. 邀請代言人：例如邀請政界或影藝、體育界名人等社會知名人士擔任代言人，增加公信力，收拋磚引玉之效。如飢餓三十活動，每年均邀請名人擔任大使，成效不容小覷。
3. 舉辦活動、運用媒體吸引大眾目光：以活動讓民眾更加瞭解捐款目的，加強人飢己飢、人溺己溺的精神，並運用媒體作為行銷通路，創造社會議題。
4. 邀請知名團體加入：例如邀請著名公益團體（如慈濟、法鼓山、紅十字會...）號召其群眾支持聯合勸募，增加募款公信力與民眾參與感。
5. 建立民眾募捐習慣：非營利組織不能仰賴民眾一時的激情，而應倚靠民眾發自內心長久的支持行動，因此定期（每年一次或半年一次）舉辦聯合勸募，培養民眾捐款的習慣相當重要。

（六）提昇組織專業能力，建立學習型組織，以增進組織績效

非營利組織績效牽涉的層面相當廣，包括：理（董）監事組織之健全問題、資訊管理問題、財務系統之建立、組織協調溝通的增進、策略性規劃、行銷運用、義工招募培訓、公共關係、以及整個組織發展的變遷能力問題等。因此非營利組織若想增進績效，首先應提昇組織的專業能力，並效法學習型組織的精神。提昇組織專業能力最重要的工作即是建立專業性知識，落實相關專業訓練，並促使員工主動學習。專業性知識包括以下四個層次：認知性的知識（cognitive knowledge），也就是知該做些什麼（know-what）；先進的技能（advanced skills），

也就是知道如何做 (know-how); 對系統的了解 (systems understanding), 也就是知道為何如此做 (know-why); 自發性的創意 (self-motivated creativity), 也就是在乎為何如此做 (care-why)。

此外非營利組織也必須體認到若不學習新事務, 將無法改善組織績效並取得優勢的事實, 因此應建立組織的學習風氣, 並進行 Peter M. Senge 所建議的五項學習修練: 系統思考(systems thinking) 自我超越(personal mastery) 心智模式(mental model) 分享願景 (shared vision) 團隊學習 (team learning)。唯有建立一個有助於學習的環境, 讓組織成員都能從過去的經驗中學習, 不斷學習別人的最佳做法, 能發揮創意系統化地解決問題, 並以最快、最有效率的方式將知識傳播至整個組織, 非營利組織才能不斷進步。