

南 華 大 學
非 營 利 事 業 管 理 研 究 所
碩 士 論 文

非營利組織接受地方政府機關補助款之研究
- 以嘉義市為例

A Study of Local Government Support NPO Activities
- The Case of Chia-yi City

指導教授：傅 篤 誠 博 士

研 究 生：施 志 忠 撰

中 華 民 國 九 十 四 年 六 月

南 華 大 學

非營利事業管理研究所

碩 士 學 位 論 文

非營利組織接受地方政府機關補助款之研究—以嘉義市為例

研究生：施志忠

經考試合格特此證明

口試委員：王振軒
傅憲誠
張國慶

指導教授：傅憲誠

系主任(所長)：王振軒

口試日期：中華民國 九十四 年 六 月 十 日

謝 辭

離開大學校門匆匆已二十餘載，「攻讀碩士學位」像是一個遙不可及的夢，很幸運地，南華大學非營利事業管理研究所圓了我的夢。

能夠再次走進校園，吸收更多非營利事業管理方面的新知，首先要感謝王所長振軒博士多年的指導，他提供優良的學習環境，及理論與實務並重的課程，給予我極大的啟發，讓我學習到新思維、新觀念。特別要感謝的是論文指導教授傅篤誠博士，傅老師的博學、專業、熱誠，及長期研究NPO實務，使我在論文撰寫過程，能一一克服難題，順利完成。

在非營所求學過程中，黃德舜老師在NPO會計、財務管理、管理控制等方面的課程，讓我更深入了解NPO財管的領域，獲益匪淺。林吉朗老師、呂朝賢老師、徐清俊老師，有他們的指導使我獲益更多，在此一併致謝。

在進修撰寫論文過程中，昔日審計機關長官同仁，邱副主任振東，蔡課長文晉、陳審計茂富，提出許多寶貴的意見亦併予感謝。

最後要感謝愛妻清月的支持與鼓勵，並對論文作仔細的校對，及吾兒柏宇電腦方面的幫忙，使論文得以順利完成。要感謝的人相當多，僅以此論文獻給所有關心我的人。

論 文 摘 要

近年來非營利組織在台灣如雨後春筍般紛紛成立，各種基金會、人民團體、福利團體、慈善團體等組織所從事各項公益活動，對文化教育的發展、民俗活動的發揚、社會急難的救助、環境與動物的保護，都有很大的幫助與貢獻。

政府為達成各項政務目標及實現社會公平正義之施政理念，如何使有限資源得到最佳之配置及運用，為我政府努力不懈之目標。非營利組織從事公益活動需依賴政府補助，政府補助款是非營利組織有效且穩定的資金來源。然而各級地方政府普遍存在自有財源不足及補助制度設計不良現象，財政日益困難。惟每年非營利組織接受地方政府機關補助金額頗多，2002年已達二百多億元，地方政府對補助款的核准、管理、考核等情形及審計機關之審計監督，其功能如何，有無善盡審計職責等均值得探討。因此擬從非營利組織、地方政府、審計機關三方面來探討非營利組織接受地方政府補助款之相關問題。

本研究蒐集非營利組織、補助款及審計之相關理論、文獻資料，並與個案之相關人士深度訪談，加以比較分析，得以對相關問題獲得結論，並提出建議以供各機關參酌：如地方政府宜儘速全面訂立補助標準、考核辦法及回饋機制等措施；宜建立非營利組織間策略聯盟及與企業合作機制；宜加強審核之技術與方法及規範對地方政府補助款之審計監督，期使補助款運用得到最大效益。

關鍵字；非營利組織、政府補助款、政府審計。

Abstract

In recent years ,non-profit organizations(NPO)have mushroomed. Various foundations ,NGOs, and philanthropic organizations have contributed greatly to our culture, education and arts. They also help the needy and protect our environment.

In its request for social equity and justice, a government should optimize its utilization of its limited resources. A non-profit organization needs supports from government whose subsidy is typically one of its major financial resources. Two serious problems are that some local governments are often in financial difficulty themselves, and are limited in its ability to help. On top of that, the support system is less than adequate.

The local government subsidy to NPO is quite sizable . It amounts to 20,000,000,000 NT in 2002 . It is important to look into how such money is requested and approved , managed and monitored . This paper investigates the various issues related to how local government subsidize NPOs. It focuses on their interplay of there major parties : NPOs , local government and governmental auditing.

This paper benefit from relevant data , theory , literature and in-depth interviews. It concludes with such suggestions :

1. Local governments should establish policies and standards for fund application , project evaluation and feedback.
2. NPOs should build alliances among themselves and proactively seek opportunities to collaborate with industries.
3. We should continue to research on evaluation and monitoring methodologies of NPOs , and government offices that supervise such organizations.

All in all , our goal is to make sure that our limited resources are used effectively.

Key words: nonprofit organization, government subsidy, governmental auditing.

目 錄

第一章 緒 論

第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究方法	3
第四節 研究範圍、研究對象	3

第二章 文 獻 探 討

第一節 非營利組職	5
第二節 政府補助款	13
第三節 非營利組織與政府之關係	22
第四節 非營利組織影響政府補助之因素	27
第五節 非營利組織接受地方政府補助款之審計監督	31

第三章 研 究 設 計

第一節 研究方法	36
第二節 研究流程	38
第三節 研究限制	40

第四章 個 案 探 討

第一節 嘉義市文化局暨嘉義市文化教基金會	41
第二節 嘉義市長期照護服務管理中心	46

第三節 嘉義市身心障礙綜合園區—再耕園·····	59
第五章 研究與分析	
第一節 地方政府補助款之檢討與分析·····	64
第二節 非營利組織經營管理之分析·····	71
第三節 審計機關監督之分析·····	73
第六章 結論與建議	
第一節 結論·····	78
第二節 建議·····	80
參考文獻·····	85
附錄	
附錄一 訪談名冊·····	90
附錄二 嘉義市文化局 2002 年補助款明細·····	91
附錄三 嘉義市文化局 2003 年補助款明細·····	93
附錄四 嘉義市文化局 2004 年補助款明細·····	94

圖 目 錄

圖 2-1 台灣法人的種類.....	7
圖 2-2 中央統籌分配稅款來源及其分配方式.....	18
圖 2-3 審計機關組職.....	34
圖 3-1 論文研究流程.....	39
圖 4-1 嘉義市長期照護服務管理中心組織編制.....	47
圖 4-2 個案管理流程	49

表 目 錄

表 1-1 各縣市民國87至91年度歲入構成趨勢分析表.....	1
表 2-1 非營利組織與政府的關係類型.....	25
表 2-2 政府與非營利組織可能的關係模式及其條件.....	26
表 4-1 非營利組織接受嘉義市文化局補助款表.....	42
表 4-2 嘉義市文化基金會2002—2004年收支表.....	45
表 4-3 嘉義市長期照護服務管理中心2004年服務統計表.....	57
表 4-4 嘉義市長期照護服務管理中心「居家照顧服務」支出表.....	58
表 4-5 再耕園接受政府補助款項表.....	62

第一章 緒 論

第一節 研究背景與動機

非營利組織在全球發展已進入高度成長期，台灣近年來各種基金會、人民團體、福利團體、慈善團體等非營利組織如雨後春筍般紛紛成立，對文化教育的發展、民俗活動的發揚、社會急難的救助、環境與動物的保護，均有很大的幫助與貢獻。

由我國財政制度可知，各級政府除依法得徵收之稅款、規費等自有財源收入外，有相當比例屬於補助款性質的非自有財源，如表 1-1¹

表 1-1： 各縣市民國 87 至 91 年度歲入構成趨勢分析表 單位：新台幣億元

來源	年度	87	88	88下及89	90	91	平均數
自有財源	金額	2149	2207	2239	2127	2261	2197
	百分比	57.92	59.04	70.24	52.47	57.08	58.88
非自有財源	金額	1561	1531	948	1927	1700	1533
	百分比	42.08	40.96	29.72	47.53	42.92	41.12
合計		3710	3738	3189	4054	3961	3730

備註：1. 民國 87、88 年度歲入來源均依民國 87 年 10 月 29 日修正預算法所列基準調整。

2. 民國 88 年下半年及 89 年度換算為一個年度表示。

自有財源收入包含自有稅課收入及其他各項收入，非自有財源收入包含統籌分配稅款收入及補助協助收入，由上表可知各縣市政府非自有財源比例達 41.12%，地方政府財政困難由此可見。非營利組織所舉辦的各種公益活動，均需依賴政府補助及民眾的捐款，尤其非營利組織許多大型計畫需仰賴中央政府各部會（文建會、教育部、內政部、衛生署等）的補助款，中央經由預算補助地方政府，地方政府再編列預算，於相關會計科目中補助非營利組織，因此非

¹賴桓宗（2005），「縣市地方財政困境問題探討」，審計季刊，第 25 卷第 2 期，48。

營利組織如何取得地方政府的補助款，是一大課題；地方政府對補助款的核准、管理、考核等情形亦值得關注；另審計機關之審計監督，其功能如何，有無善盡審計職責，亦值得探討，本研究擬從非營利組織、地方政府、審計機關三方面來探討非營利組織接受地方政府補助款之相關議題。

第二節 研究目的

非營利組織每年度接受地方政府機關補助，從事各項公益活動之金額頗多，2002年已達二百多億元²，其補助機制、作業流程、績效評估等如何建立，均值得加以深入研究，期能發掘管理缺失及問題之所在，提出妥適建議意見，供非營利組織與地方政府機關作為改進參考，以增進非營利組織公益活動之效益及政府施政之財務效能。

本研究目的如下：

- 一、探討非營利組織從那些管道與方法獲取政府補助款？
- 二、非營利組織與政府在資源上互動情形如何？
- 三、政府補助款之相關規定與缺失如何？政府補助款支出執行績效如何？
- 四、審計機關督導審核所發揮之功能如何？

² 審計部（2002），「直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告」，9。

第三節 研究方法

本研究所採用的研究方法有文獻分析法及深度訪談法，擬先以文獻分析法蒐集彙整近年來各方學者專家針對非營利組織、政府補助款、政府審計等所發表之專書、論文、期刊、研究報告、學位論文、政府出版品以及國內外相關資料，以歸納出我國地方政府補助款制度在理論上及實務上之印證，並與個案之相關人士進行深度訪談，對實際個案研究比較分析。本研究因未涉及統計數字的應用，基本上屬於「質化」研究方法之應用。期望就實務面與制度面分別探討補助款制度的規範方向，藉實務問題加以剖析，得以對我國非營利組織接受地方政府補助款相關問題獲得結論，並提出建議。

第四節 研究範圍、研究對象

一、本研究研究範圍以嘉義市地區為主，研究對象為嘉義市之非營利組織、嘉義市政府暨所屬機關及嘉義市審計室。研究個案為嘉義市長期照護服務管理中心、嘉義市文化局暨嘉義市文化基金會、嘉義市身心障礙綜合園區一再耕園等，上述個案因獲取政府補助款較多，（分別有新台幣一千二百餘萬元、六百餘萬元、一億餘元）且在社會福利支出、文化藝術表演方面之公益活動較多，較具代表性；並對政府補助款之相關規定、執行績效及審計機關督導審核所發揮之功能加以研究探討。

二、本研究之各章節說明如下：

第一章緒論，主要說明本研究之研究背景、研究動機、研究目的、研究方法、研究範圍、研究對象。

第二章文獻探討，彙集非營利組織、政府機關、審計機關等相關專書、期刊、論文等加以研究分析。

第三章說明研究架構及研究方法。採用質化研究法，以文獻探討、個案參訪、及對於相關非營利組織、地方政府機關、審計機關人員做非正式訪談，以彌補研究的不足。

第四章個案探討，以嘉義市長期照護服務管理中心、嘉義市文化局暨嘉義市文化基金會、嘉義市身心障礙綜合園區一再耕園等三個個案進行實地參訪，並與相關人員做非正式訪談（訪談名冊詳附錄一），以發掘事實真相。

第五章研究與分析，將相關資料深入探討、分析，並獲得結論。

第六章結論與建議，說明本研究的發現，作一結論並提出妥適建議，使非營利組織從事公益活動更有效益，地方政府機關資源更能有效運用與管理，及審計機關發揮其審計督導功能，創造社會大眾與政府雙贏局面。

第二章 文 獻 探 討

第一節 非營利組織

一、非營利組織起源

學者傅篤誠(2002)³將非營利組織發展史區分為原始社會時期、封建社會時期、資本社會時期、民主社會時期、基本權利時期。在原始社會時期雖無非營利組織，但已有非營利行為；從封建社會到資本社會時期，出現個人經費贊助公益行為；民主社會時期—非營利組織肇建，到基本權利時期—非營利組織蓬勃發展。人類為了保有各種權利，不斷進行反思，於是各種維護人性尊嚴、基本權利之倡導訴求亦不斷產生，尤其近年來非營利組織蓬勃發展，非營利組織在台灣與世界各國如雨後春筍般大量興起，使得以非營利組織與非政府組織為主的第三部門逐漸壯大，而與第一部門（政府）、第二部門（企業），三大部門並列為影響現代人最深遠的力量。非營利組織所提倡之人道救援、環境保護、消滅貧窮、健全醫療、教育改革、弱勢保護、兩性平權等議題引起熱烈回響與討論，永續生存發展、維護倫理道德、實現濟弱扶傾、公平正義等理想已成了普世價值觀，議題倡導與價值維護無疑已是非營利組織重要功能之一。

二、非營利組織之定義

非營利組織(Nonprofit Organization,NPO)，指的就是「不以營利為目的且不得作盈餘分配之組織」。Bantels(1974)認為非營利組織雖不以營利為目的，但仍負擔一種轉換的功能，乃是一個組織由環境中獲取自然資源，包括人力、科技與資訊，經由轉換產生社會價值之過程。Kolter & Andreasen (1991)提出非營利組織二大共同特點：希望影響目標群眾的行為，以及不但要謀求機構本身的利益，同時也要追求目標群眾利益，以達到造福整個社會之目的。

(一) Wolf (1990)⁴歸納非營利組織六大特質而定義如下：

³傅篤誠(2002)，「非營利事業組織管理—議題導向與策略管理」，3-8。

⁴ Wolf, Thomas, *Managing A Nonprofit Organization*, N.Y.: Prentice Hall Press,1990.

1. 必須具備有公眾服務的使命。
2. 必須在政府立案，接受相關法令規章的管轄。
3. 必須組織為一個非營利或慈善的機構。
4. 其經營結構必須排除私人利益或財物之獲得。
5. 經營得享有免除政府稅收的優待。
6. 享有法律上特別地位，捐助或贊助者捐款列入免稅範圍。

(二) Salamon(1992)⁵亦定義非營利組織的六項特質如下：

1. 正式組織(organization)：應有某程度的制度化，並得到國家法律的合法承認。
2. 私人的組織(private, as opposed to governmental)：有別於政府組織，也不受政府官員充任的董事會管理，但不意味不接受政府支持，主要原則在於非營利組織的基本結構是民間的私人組織。
3. 非利益分配(non-profit-distributing)：組織不是為了擁有者而生產利潤，要將每年營利收入用於機構的使命上，而非分配給組織的出資者。
4. 自主性管理(self-governing)：非營利組織自己管理自己，不受其他外界的監督。
5. 志願性的(voluntary)：他們有某程度的志工參與機構活動或事務管理，特別是志願領導的董事會。
6. 符合公共利益(of public benefit)：提供公共服務及公共財。

(三) Drucker(1990)⁶將非營利組織界定為「具備法人資格之正式結構的民間組織，必須在政府部門法律的規範下運作，其具有自我管理能力，以公共利益服務為目的，非以營利或自身成員謀利為目的，達成公益」。

(四) Sargeant(1999)定義非營利組織為「一個經由配置最適資源或提供實體產

⁵ Salamon, L. M. (1992). *America's Nonprofit Sector: A Primer*. N. Y. : The Foundation Center.

⁶ Drucker, P. F. (1990). *Managing the Non-profit Organization: Principles and Practices*. N. Y. : Harper Collins Publishers.

品及服務，以提供普遍更佳社會而存在的機構」。同時它也提供了一個非營利組織的國際性分類，其中包含了社會服務、衛生、教育與研究、慈善仲介與文化娛樂(包括博物館)。

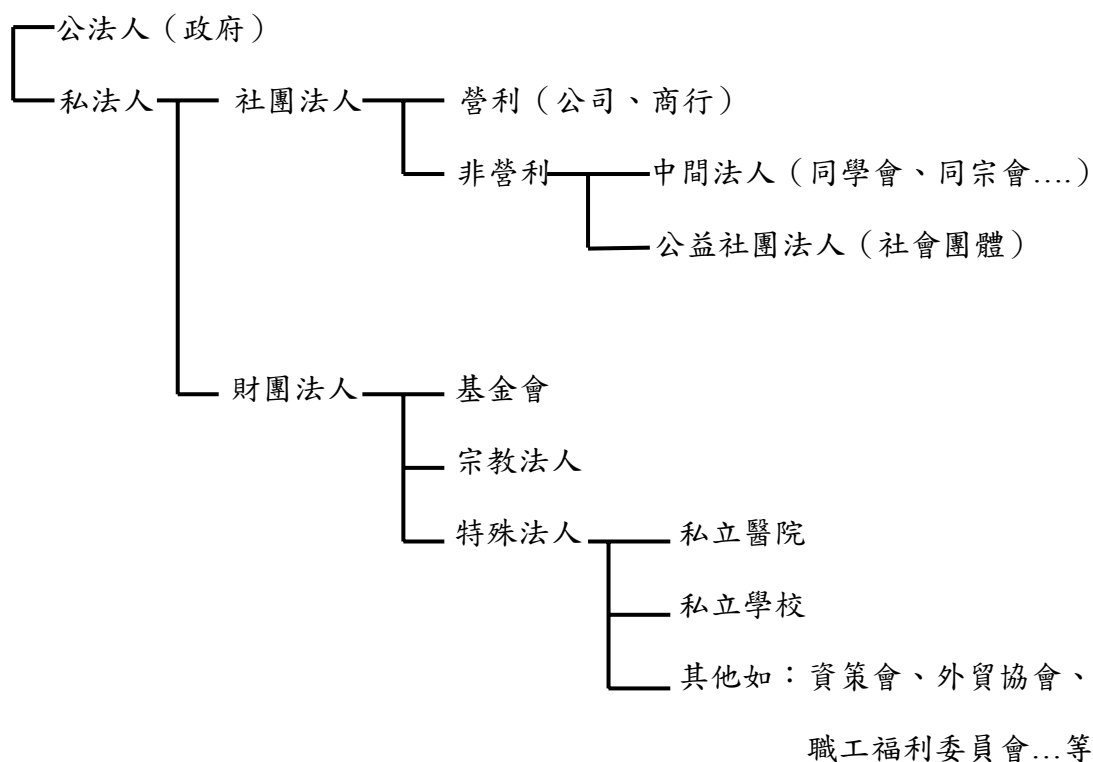
三、非營利組織分類

非營利組織根據不同的標準可以有不同之分類，一般學者對非營利組織分類之依據有：依法律地位、主管機關、學術分類、角色與功能等分述如下：

(一) 依法律地位分類：

1. 民法：依我國民法總則篇規定，我國法人區分為公法人與私法人，私法人又區分為社團法人與財團法人，區別在於適用法律規範之不同，茲表列如下：

圖2-1： 台灣法人的種類



資料來源：官有桓 (2000)、喜瑪拉雅文教基金會，1997：3、陳美伶 (1991)。

2.人民團體法：依我國人民團體法第四條規定，人民團體分為職業團體、社會團體、政治團體三種類型：包括農會、漁會、工會（職業工會、產業工會）、工商團體（如各類型商業同業工會）、自由職業團體（如律師、會計師公會等）。

3.社會團體：指各種學術文化、醫療衛生、宗教團體、體育團體、社會慈善服務團體、國際團體、經濟業務團體、宗親會、同鄉會、校友會等。

4.政治團體：指政黨及政團等依法登記之團體。

（二）學術上分類：

1.依包含內容差異性區分⁷：

學者鄭讚源將非營利組織區分為四類：

- （1）公共服務型非營利組織（如政黨、政治組織）。
- （2）經濟型非營利組織（如商會、儲蓄互助社）。
- （3）由家庭或社區中非正式團體或組織演化而成的互助型或會員型組織。
- （4）同時具有三部門之特性「擬公法人的商業行營利組織」（如農會）。

2.依設立宗旨、訴求議題區分：⁸

學者傅篤誠因非營利組織設立的宗旨，主張權利與訴求議題不同，將非營利組織區分如下：

- （1）生存的權利是有關貧窮的議題。
- （2）健康的權利是有關醫療的議題。
- （3）呼吸新鮮空氣、喝好水的權利是環境的議題。
- （4）工作的權利是有關失業的議題。
- （5）受教育的權利是有關教育的議題。
- （6）不受威脅的權利是有關安全的議題。
- （7）行的權利是有關交通的議題。

⁷台灣非政府組織國際交流協會網站，網址：<http://www.nafia.idv.tw/htm/intro02.htm>。

⁸傅篤誠（2002），非營利事業管理——議題導向與管理策略。

(8) 知的權利是資訊公開化的議題。

(9) 住的權利是住者有其屋的議題。

四、非營利組織之角色與功能

一般學者對非營利組織所扮演之角色與功能敘述如下：

(一) 美國學者Kramer 將非營利事業組織之角色與能歸納為五種⁹：

1. 服務的前瞻者與創新者 (Vanguard or Service Pioneer)：

非營利組織（尤其是社會福利機構）因經濟策略、組織結構等具體有豐富的彈性、自發性與代表性，對於社會變遷與需要有較敏銳的觀察力，並以參與人員聰明智慧，發展出新的因應策略、服務方法，或發覺更多新的案例，進而扮演社會福利的前瞻者與創新者的角色。

2. 價值的維護者 (Value Guardian)：

社會一般人期待非營利組織維護特定人士，或某些特定社會價值，透過有系統的運作喚起民眾對某些特定議題的注目與關切，並藉由各式各樣的不同服務，讓公民參與志願服務，維護各種民主社會的正面價值。

3. 改革與倡導者 (Advocador)：

非營利組織由社會各層面的參與和實踐當中，深入了解社會當中亟需要改革之項目，並運用策略如媒體宣傳等方式進行議題倡導，促成社會改革，同時以輿論之壓力，促使執政及立法者轉變態度，進行相關法規之制定與研修。

4. 公眾教育者 (Public Educator)：

由於非營利組織對於社會某些特定改革議題，有極為深入的了解與接觸，從志工服務過程中可發覺潛存之問題所在，進而透過議題倡導或大眾傳播的方式，教導社會各階層人士，形成眾所矚目焦點，教育並喚醒大眾對特定問題之重視。

⁹ Kramer.R.M (1987) Voluntary Agencies and the Personal Social Services, The Nonprofit sector : A research hand book Yale University Press, New Haven, CT, p251。

5.服務提供者（Service provider）：

政府之公共資源有一定之限制，當政府無法提供完善的服務時，則有賴民間的非營利組織提供活潑多樣化的服務，以彌補政府之不足，因此亦是服務的提供者。

（二）我國學者王振軒則從國際及全球化宏觀切入，引述非營利組織（非政府組織）所扮演的角色與功能¹⁰，值得研究非營利組織者參考：

1.非營利組織（非政府組織）所扮演的角色：

- （1）確認全球化下人類所面臨的問題與挑戰。
- （2）倡導引領國際社會新的價值觀與規範。
- （3）建構國際聯盟以因應國際社會所面臨的挑戰。
- （4）改變國際典則以回應新的需求。
- （5）提出跨國衝突與分歧的解決方案。
- （6）監督或執行重要公共議題的資源分配。

2.非營利組織（非政府組織）的功能：

- （1）促進社會公益。
- （2）改革倡導與價值維護。
- （3）彌補制度失靈的缺失。
- （4）提供多元社會協調、溝通的管道。
- （5）以靈活的組織，達成高效率的目標。
- （6）促進國際社會彼此的了解。
- （7）訓練國際性專業人才。
- （8）提供國際認可的機會。

五、非營利組織的基礎理論

許多學者偏好從經濟政治學的觀點來解釋非營利組織的產生，其理論簡介

¹⁰王振軒（2003），非政府組織概論 Non-Governmental Organizations，48-51，台中市：必中出版社。

如下¹¹：

(一) 市場失靈

Hansmann (1980) 特別就「契約失效」(contract failure)，這種類似私人部門市場失靈現象的觀點，來解釋非營利組織產生的原因。他認為當商業部門運用市場機制，但不能完全滿足消費者的需求或偏好時，就會有另類的非營利組織產生，且因非營利組織具有「不分配盈餘」的特性，使得民眾在消費時，認為其不會以降低品質來求取利益，而信任他們能提供良好的服務品質，也因非營利組織的規模不如政府機構般龐雜，民眾相信非營利組織經費的運用，不致浪費太多在行政機制上面，因此寧願將金錢捐給較有效率的民間非營利組織，選擇由非營利組織來滿足大眾的需求。

(二) 政府失靈

Weisbrod (1988) 認為政府所提供的公共財，旨在滿足大部分選民的需求，在民主社會講求多數同意的原則下，有些成本高而效益低的生產活動會被排斥，當另一部份民眾的需求不能被滿足時，非營利組織於焉產生，其目的即在彌補政府未能充分提供公共財的不足，而成為政府以外公共財的供應者。因此，非營利組織扮演仲介者的角色，有效地將捐贈資源轉為案主所需要之財貨與勞務。

(三) 第三者政府論

「政府失靈」及「市場失靈」二種說法，都是將非營利組織存在的原因，視為「殘餘式」(residual)的功能，亦即視之為因需彌補其他部門的不足而發展出來的。然而，Salamon (1987) 卻認為這樣並不能解釋非營利組織自古即存在的現象，因此，他提出「第三者政府」的理論。「第三者政府」在服務的提供上並非處於次要的角色，而是具有一種優勢的機制。所謂「第三者政府」，主要特徵是由民間非政府組織執行政府目標，對公共基金的支出具有實

¹¹ 蕭新煌 (2001)，非營利部門—組織與運作，8-11，台北：巨流。

質上的裁量權，代為政府執行公權力。非營利組織蓬勃的產生，主要是調和人民對公共服務的渴望，但又懼怕政府權力過度膨脹，因而透過第三者政府形成的組織，來增加政府提供福利服務的特色與功能。

(四) 志願主義

志願主義與志願服務人員 (Volunteers) 為非營利組織之重要組成份子，志願服務人員除了為非營利組織獻身活動外，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。志願主義之意涵亦同於志願服務，除了包括自發性、地方草根性的公民參與，亦為政府輸送財貨與服務之重要途徑。美國在1980年舉辦對志願主義之國家研討會中，即認為政府已經成為志願主義之最大消費者之一，明顯地，已有越來越多的志願服務者為政府雇用。沃克 (Wolch, 1990) 更以為志願主義實為推動當代社會變遷之主要推進器。衡諸志願主義在現代國家之興盛與影響，其背後所代表的即是非營利部門之動力與精髓，實值得吾人關注。

第二節 政府補助款

一、我國補助款制度的內容與運作

目前我國中央與地方在財政收支上的職能劃分主要是依據「財政收支劃分法」（簡稱財劃法）中相關的規定，而財劃法於總綱第一條中即闡明：「本法依中華民國憲法第十章及第十三章有關各條之規定制定之」，由此可見該法制定的主要依據乃憲法第十章中央與地方之權限¹²及第十三章基本國策¹³；其中憲法第十章除就各級政府之權責做條列式的規範外，並於第一一一條中敘明：如有憲法未列舉事項發生時，其「事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。」遇有爭議時，由立法院解決之。應可視為中央與地方權限劃分最原則性的規範。

財劃法制定於民國40年，前後歷經十次的修正，最近一次的修正為民國88年。現行財劃法共分三章，第一章總綱即明定我國財政收支劃分系統分為：中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）四級，第二章規定「收入」，第三章規定「支出」，並且設有附表部分之「收入分類表」及「支出分類表」供各級政府遵循辦理。因此，財劃法的內容乃構成我國財政收支劃分制度最基礎的架構，除了財劃法外，其他與財政收支事項相關的法規尚有：（一）中央統籌分配稅款分配辦法。（二）中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法。（三）中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法。

惟以上三種辦法，性質上均屬行政命令之層級，中央政府對之擁有絕對的控制權，儘管地方政府近年來頻頻發出不平之鳴，要求中央政府「放權放錢」，但是相對於外部環境經濟的不景氣與政策走向的擺盪性，現狀下似仍不易改善。學者董保城即曾提出：「有關中央與地方分權和均權制度之運用，吾

¹²憲法第十章中央與地方之權限其內容分別為：第一〇七條規定中央立法並執行事項；第一〇八條規定中央立法事項；第一〇九條規定省立法事項；第一一〇條規定縣立法並執行事項；第一一一條規定中央與地方權限分配，本章之精神應以第一一一條所規定為主旨。

¹³憲法第十三章-基本國策共分六節三十三條，內容為有關國防、外交、國民經濟、社會安全、教育文化及邊疆地區等事項之相關規定。

人不應再根據事權本身純屬中央或地方加以討論，而應從事權劃分程序方面研究，應從現代國家的經濟社會功能所開展形成之政府事權善加調整與配合。」（董保城，2001）¹⁴，因此各級政府應有「同舟共濟，協力互助」的共識，並應將權限劃分的規範予以法制化，明確界定中央與地方的角色與任務，方能於曖昧不明的府際關係間明白劃分彼此的權責。

二、我國補助款制度的內容與分類

¹⁵美國財政學者 R.A.Musgrave 曾提出政府的財政職能主要有資源配置（resource allocation）、所得重分配（income distribution）及經濟穩定（economic stabilization）（R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, 1989）等三項，其中資源配置與所得重分配二項，所指涉的範疇乃一國財政體系運作的主軸。由於省府精簡後，地方政府財政地位相對提升，地方自主意識亦隨之高漲，在現階段整體財政收入短絀的情況下，如何更有效率的運用有限的資源，以獲得最佳的產出水準，乃是政府部門責無旁貸的首要任務。由於資源的分布與掌控並不均衡，因此府際間的財務調劑就必須依賴補助制度的運作，以達成資源重新配置的效果。故統籌分配稅款亦可視為補助制度的一種，因此將補助制度區分為補助款與統籌分配稅款兩大類，茲分述如下：

（一）補助款

1. 意義

補助款係指府際間的移轉支付，一般可區分為「由上而下」及「由下而上」兩種，前者係指由財政能力較佳之上級政府擔負扶助財政能力較差之地方政府的責任；後者則為下級政府對上級政府提供協助。一般而言，所稱「補助款」者多指上級政府對下級政府之補助，另有所謂「下級政府對上級政府之協助」者，即一般所稱之「協助金」。到目前為

¹⁴董保城（2001），「教育事項中央與地方權限之劃分與分工」，台北市法規委員會編，地方自治法，229-256，台北市：台北市政府法規委員會。

¹⁵ Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave. Public Finance in Theory and Practice. N.Y.: McGraw-Hill Co., 1989.

止，基於我國中央集權的政治特色，「協助金」之財政調節方式尚未見於真正的財政調節手段中。

一般而言，我國的補助款制度其法源依據主要為憲法：

- (1) 第一四七條：中央為謀省與省間的經濟平衡發展，對貧瘠之省應酌予補助。省為謀縣與縣間經濟平衡發展，對貧瘠之縣應酌予補助。
- (2) 第一六三條：國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。
- (3) 第一〇九條第三項：各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之¹⁶。

除了上述原則性之規定外，中央對省之補助主要係依據行政院於民國69年頒訂，並於民國72年修正之「改善地方財政方案」、行政院民國71年制定之「中央統籌分配稅款平衡省市基金收支保管及運用辦法」及中央政府總預算編審辦法中所附之「中央對省市政府補助事項處理原則」。此外，於「財政收支劃分法」中第三十條規定：中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府，亦為中央對地方政府補助的法源依據之一。

2. 功能

補助款對於政府財政的調節功能，文獻中論及者可大略歸納出下列各點：(1) 矯正不同層級政府間之垂直財政不平衡。(2) 改善同一層級政府間的水平不均。(3) 平衡地方公共財之外溢效果（林錫俊¹⁷，民89）。(4) 殊價財¹⁸之提供（¹⁹張藝薰，民89年）。(5) 確保基本公共

¹⁶憲法第一〇九條第一項為下列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：(1) 省教育、衛生、實業及交通；(2) 省財產之經營及處分；(3) 省市政；(4) 省公營事業；(5) 省合作事業；(6) 省農林、水利、漁牧及工程；(7) 省財政及省稅；(8) 省債；(9) 省銀行；(10) 省警政之實施；(11) 省慈善及公益事項；(12) 其他依國家法律賦予之事項。

¹⁷林錫俊（2000），地方財政管理：理論與實務，高雄市：復文圖書出版社。

¹⁸殊價財（Merit goods）係指有些不具有集體消費的性質之財貨，但是該財貨的社會價值超過了私人價值。如果財貨的提供歸由私人來進行則可能有偏低的現象，為了社會的全體利益，這種具有特殊價值的財貨，可歸由政府經營，從社會價值來看，具有特殊意義的這種財貨，稱之為殊價財。

財提供之最低水準。(6) 提升地方支出效率與節約。

3. 類別

府際間之移轉支出，主要是以有條件的補助方式以降低各地方政府間因為無效率所產生的外部效果，這樣的補助方式具有下列功能：(1) 所得效應：受補助的地方政府可因而減少稅收的課徵。(2) 替代效應：受補助的地方政府可以因此而增加其他某些支出。如若同時以無條件補助來維持府際間的水平公平，尚有防止真實所得的分配受到不利扭曲之效果。(林錫俊，民89)

一般而言補助款的種類可大致區分為下列幾種：(1) 有條件的補助(專款補助) — 須自籌配合款的有條件補助(有限額及無限額)及不需配合款的有條件補助。(2) 無條件的補助(一般補助) — 無條件補助及與財政努力有關的無條件補助。

(二) 統籌分配稅款

統籌分配稅款為我國所特有之補助方式，其設立之主要目的在於調劑各地區間因為資源分佈豐瘠有別、經濟發展繁榮程度不一，所造成的區間不平衡，以統籌稅款作為資源重新配置的手段。統籌分配稅之法源依據為「財劃法」第八條，茲特就其內容說明如下：

1. 統籌分配稅款於民國88年修正財劃法時，不僅在稅目上做了調整，更由於省府精簡後省統籌分配稅的部份已告取消，中央概括承受台灣省政府的資產與負債，故而在統籌分配稅款的分配上大幅提高了中央統籌分配稅款，以彌補省統籌分配稅款減少的缺口。中央統籌分配稅款未修正前只包括直轄市徵起印花稅和營業稅的50%，修正後除了提撥新劃歸國稅之營業稅減除依法提撥之統一發票獎金後的40%外，並增列所得稅的10%、貨物稅的10%以及原屬縣(市)稅的土地增值稅之20%；其中土地

¹⁹張藝薰(2000)。「地方政府補助制度之研究」。政治大學財政學系，碩士論文。

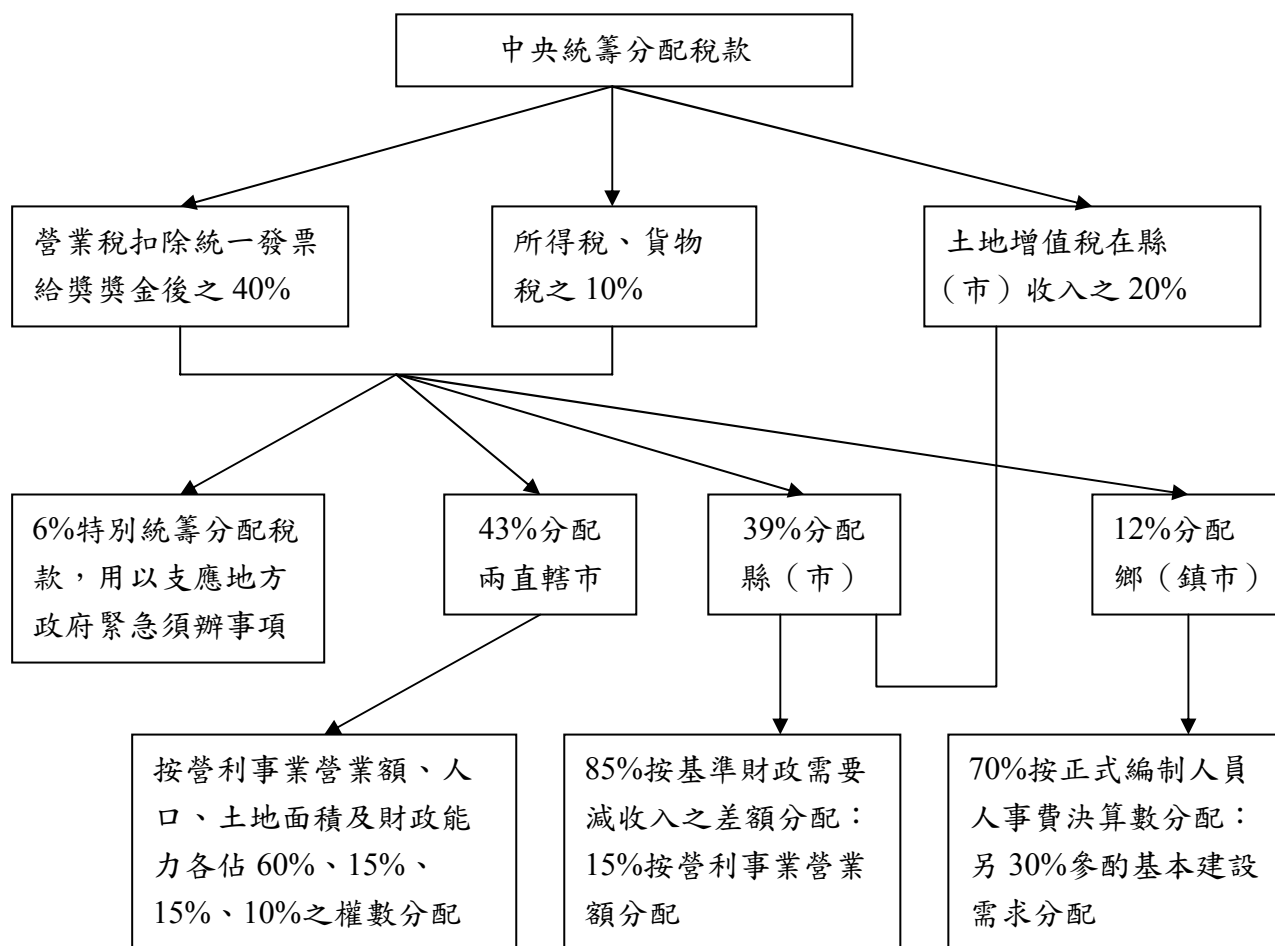
增值稅的部分劃歸為特別統籌分配稅款，指定統籌分配給各縣（市）地方政府。

2. 依據修正後之財劃法，新增法條第十六條第一項之規定：統籌分配稅款之分配應本透明化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。另同條第二項並明訂：

(1) 中央統籌分配稅款分配辦法由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬定，報請行政院核定。

(2) 分配給直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項中，總額的6% 列為特別統籌分配稅款，其餘94% 列為普通統籌分配稅款，各按一定比率分配給直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）；依照原有之「中央統籌分配稅款分配辦法」所規定之比率為北、高兩直轄市分得47%，縣（市）部分為35% 及鄉（鎮、市）分得12%；但是在編列90年度預算時，中央政府將分配比率逕為調整，將北高兩市的分配比率由47% 調降為43%，引起北高兩市極大的反彈（參見圖2-2）。

圖 2-2：中央統籌分配稅款來源及其分配方式



資料來源：財政部（民 88）「建立中央與地方財政收入合理劃分制度」簡報，財政部國庫署。

(3) 於算定可供分配給直轄市之統籌分配稅款後，尚應參酌受分配直轄市以前年度之按營利事業營業額、人口、土地面積及財政能力各佔 60%、15%、15%、10% 之權數分配之。

(4) 可供分配給縣（市）政府部分之統籌分配稅款於算定總額後，其中 85% 按受分配縣（市）近三年度之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值算定各縣（市）間應分配之比率分配之，且每三年應檢討調整一次；另 15% 依各縣（市）轄區內之營利事業營業額分

配之。

(5) 供鄉（鎮、市）分配之統籌分配稅款其分配比率則為70%，按正式編制人員人事費決算數分配；另30%參酌基本建設之需求進行分配。

由於統籌分配稅款數額龐大，對於各級政府而言，該項分配比率之變動對其政務運作所涉及之預算編列，均有牽一髮而動全身之影響，財政部於90年度預算核定時逕為調整直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之分配比率，由原來的直轄市47%、縣（市）35%及鄉（鎮、市）12%，修改為直轄市43%、縣（市）39%及鄉（鎮、市）維持原分配比率12%，曾引起軒然大波，北、高兩市嚴重反彈，最後在行政院允諾以增加北、高兩市補助款的方式補足其差額後，方平息一場紛爭。

三、我國補助款制度之運作方式

我國補助制度的運作方式，實務上按補助的對象可大致區分為中央對省市政府的補助、省對縣市政府的補助以及縣政府對於鄉鎮的補助等三種（張藝薰，民89；林錫俊，民89），茲分述如下：

(一) 中央對省市政府的補助，依據補助款編列的方式約可概分為：

1. 中央統籌分配稅款：為運用中央統籌分配稅款以平衡省、直轄市政府預算，因而設置「中央統籌分配稅款平衡省市預算基金」，依其第五條之規定，基金之運用範圍為：
 - (1) 平衡省、直轄市政府預算。
 - (2) 補助省、直轄市政府辦理中央指定之重大經建工程。
 - (3) 依規定提撥之稽徵費及統一發票獎金。
 - (4) 省市地方政府重大天然災害或重大事件報經行政院核定之支出。
2. 計畫型補助款：編列於「省市補助」項下，由中央直撥省市政府，省市政府應連同其配合款編列於預算內，且不得將之移作他用，屬專款補助

之性質。另亦有分別編列於中央各部會項下之補助款，由各部會統籌規劃或依辦理計畫而直撥省市政府，省市政府亦需編列同樣屬於指定用途之配合款。

3.特別預算補助款：其經費之來源主要由中央政府以發行公債的方式籌措，一般經費均逕撥省市政府，作為因應緊急重大工程等不定期需求之補助。

(二)省對縣市政府之補助：由於民國88年頒定的「地方制度法」確立精省後，省府不再具有公法人的行政地位，僅為行政院之派出機關，因此省補助款的功能自此不再，我國的補助制度也在精省後進入全新的運作模式。

(三)縣對於鄉鎮(市)公所的補助：各縣政府對於鄉鎮的財政調節責任，原規定於省府頒訂之「台灣省各縣市實施地方自治綱要」中，而有縣統籌分配稅之規定，惟對於財源短絀的縣政府而言，其可供分配給各鄉鎮(市)公所的經費寥寥無幾，可能發揮的財政調節作用自然也就幾近於零了。

綜合來看，補助款的運作在地方政府的補助收入中大多屬指定用途之補助款，其中不乏應屬地方基本財政需求事項者，然因補助款之項目眾多且性質互異，中央各部會往往未能訂定客觀與明確之分配與補助標準，造成各地方政府為爭取補助款而競提計畫，事前既未能縝密規劃評估可行性，且計畫需求又過度擴張，執行時發生困難亦無法及時研謀解決之道；加上中央各部會受限於人力的不足，亦無力確實做好監督管考的工作，使得計畫與經費之執行成效欠佳。為改善前述缺失，行政院主計處於90年度預算編列時，主計長林全重新建構補助制度，訂定「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，並依之分配一般性補助款，使得我國補助制度走向公式化分配制度。然而這些努力並未獲得預期的效果，其癥結原因在於國家整體財政的快速惡化，中央政府在自顧不暇的情況下，不得不遷就現實，進行對國家財政大餅的分配，以致無力滿足地方的需求。此外，目前統籌分配稅款的運作，係依據民國88年財政收支劃分法修

訂時，所增列之第十六條之一的規定，所訂定之「中央統籌分配稅款分配辦法」進行運作，該辦法中將統籌分配稅款之分配制度予以公式化。不管是「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」，或是「中央統籌分配稅款分配辦法」，兩者均只屬行政命令，並未具備法律位階的效力。換言之，中央政府對其實際分配握有完全掌控權，即使是在地方政府強力的抗爭下，似乎仍不易改變。對於地方政府而言，任何具有不確定因素的收入，對其施政計畫的擬定、預算經費的編列、及政務運作的推行，均會產生影響。

第三節 非營利組織與政府之關係

非營利組織與政府間的互動多反映在財務與法律兩層面，前者明列於政府的施政計畫預算中，後者則明訂於各層級的法律規章中。政府資源對於非營利組織日趨重要，陳水扁政府所提的「小政府大社會」以及民間能做的事情政府不做的情況下，非營利組織與政府關係的重要性，自是不可言喻（陳怡平²⁰，1999）。

一、非營利組織與政府部門之關係

根據鄭讚源研究指出（1987），傳統的研究對於非營利組織與政府之間的關係傾向「單一部門」主導之認知，即在政府主導與非營利組織主導做一選擇。此觀點可稱為「優勢典範」（dominant paradigm）。該典範認為兩者間的關係類似「零和關係」，即假定其關係為「競爭性」或「衝突性」的，但多數學者並不認為「衝突性」關係可真正解釋非營利組織與政府的關係。Gidron²¹（1992）認為衝突情形事實上並不多見，反而是「合作關係」更為恰當；同理，Salamon 認為非營利組織與政府的關係為「合作」與「夥伴型」，政府常成為非營利組織主要的資源提供者（Salamon，1987，99）；而非營利組織與其他組織如企業與政府的互動密切，無論是委託業務或金錢贈與補助等，政府甚至可在某些較感興趣的組織中，指派官員成為董事成員（Young and Steingerg，1995）。Kramer的研究更指出非營利組織與政府的關係為「夥伴型」、「整合依賴」或朝向「公私部門協力」的方向發展（Kramer，1992，35）。

二、非營利組織與政府部門的關係型態

Gidron 等人（1992）依據「公共服務的財務補助與授權」（financing and authorizing of services），及「公共服務的實際傳輸」（actual delivery of

²⁰陳怡平（1999），「非營利組織與政府部門互動關係之研究：以社會福利慈善事業基金會為例」，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

²¹Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salmon.(1992)，Government and the Third Sector in Comparative Perspective：Allies or Adversaries. In Benjamin.

services) 兩項指標，將非營利組織與政府的關係區分為四種模式：分別為政府主導模式 (government dominant model)、第三部門主導模式 (third sector dominant model)、雙重主導模式 (dual model)、及合作模式 (collaborative model) (蔡千惠，1992，17)。「政府主導模式」即指政府扮演掌握經費提撥與服務提供者的雙重角色，對於一些非營利組織無法提供或不願意提供的福利項目，由政府擔任最終的提供者，可透過財稅體系與政府基金，來輸送服務對象所需的資源與服務。「雙重主導模式」指非營利組織與政府各自提供福利服務，兩者間並無財務間的往來，而是處於平行的關係上。在此模式下，非營利組織提供服務的方式可分為兩種型式，一為非營利組織可彌補政府提供服務的不足，二為非營利組織可以自行設計服務方案提供給服務對象。雖然非營利組織與政府均可能在相同的領域提供服務，但兩者皆可擁有其自主性。

「合作模式」即政府擔任經費的主要提供者，而非營利組織擔任服務的提供者，兩者間有密切的往來。無論此兩者採何種方式進行合作，又可區分為兩種關係，一為「共銷模式」(collaborative vendor model)，服務內容、範圍、資源配置、服務輸送等層面，共同討論研商。故非營利組織對政府部門不僅止於扮演直接服務的角色，更可參與且可影響政府的社會政策。「第三部門主導模式」指非營利組織不受政府在經費與服務上的約束，其享有足夠的自主性，可彈性的提供、發展與創新服務。

三、非營利組織與政府部門互動領域

根據呂朝賢²²(2001)研究指出：文獻中有關非營利組織與政府的關係模式之論述相當多，但仍未有大家所接受的關係型態。一般而言，非營利組織與政府交易領域可分為四大類：

(一) 財政的 (Fiscal) 互動：包括政府對於非營利組織在金錢與實物上的協助。

²²呂朝賢(2001)，「非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例」，二屆非營利組織管理研討會，嘉義：中華非營利組織管理學會。

(二) 管制的 (Regulatory) 互動：包括服務標準、資格的設定。在此互動領域中改為規範上的互動，如使用管制一詞似係政府干涉非營利組織的活動，使用規範性互動較具中性，能清楚表達二部門對相同議題可能有不同的看法（服務與資格標準）。

(三) 服務輸送的 (Service Delivery) 互動：包括訊息的交換、轉介、諮詢、協調與規劃等。Krameretal.(1993)對服務輸送的定義包含了訊息的交換，但資訊乃屬資源之一類，且服務輸送應著重於相關財貨或服務的生產與配置活動，因此文獻中常使用的供給 (Provision)，表示較為貼切。

(四) 政治性的 (Political) 互動：包括議題倡導 (Advocacy) 與遊說活動 (Campaigning)。Krameretal (1993) 認為政治性的互動係指非營利組織對政府的倡導與遊說，使政府政策或法案的制定能符合非營利組織的利益與想法。

非營利組織除為自己的利益與想法辯護與尋求政府支持外，政府其實亦有類似的自利行動，只是其方式較不一樣。例如：政府可能藉由政策、法規的制定來強制非營利組織走向某一政府所設定的社會目的；亦可能藉由較不強制性的教育與宣導方式，來教化非營利組織朝向其所欲達成的社會目的，因此，如將政治性互動改成「目的互動」較易理解，如表2-1。

表 2-1：非營利組織與政府的關係類型

研究者	關係	互動領域	判準
Kramer (1981)	補充 (Supplements)、 互補 (Complements) 自願機構為主 (Primary) 或獨自提供	供給	財貨與服務的相似性
Salamon (1987)	伙伴 (Partnership) 合夥 (Collaborative)	(目的、規範) 財源、供給	功能上的互補性
Gidronetal. (1992)	雙重 (Dual)、合作 (Collaborative) 政府主導 (Government Dominant) 第三部門主導 (Third-Sector Dominant)	財源、供給	服務經費的提供 服務的授權 (認定) (Authorizing) 實際服務輸送的角色
Kuhnle & Selle(1992)	整合依賴(Integrated Dependence) 整合自主(Integrated Autonomy) 獨立依賴(Separate Dependence) 獨立自主(Separate Autonomy)	(目的)、規範 財源、(供給)	NOP 對政府的依賴程度 財源(Finances) 控制(Control) 接觸與溝通的範圍、 頻率與難易程度
Coston (1998)	壓制(Repression)、對抗 (Rivalry)、 競爭 (Competition)、契約 (Contracting)、 第三者政府 (Third-Party Government) 合作 (Cooperation)、 互補 (Complementarity)、 合夥 (Collaboration)	目的、規範 財源、供給	政府與 NGO 的互動程度 權力關係的對稱性與正式化程度 政府對制度多元體制的接受程度 政策的偏好及其它特徵
Young (1999)	補充 (Supplements)、 互補 (Complements)、 敵對 (Adversarial)	(目的)、規範 (財源) 供給	理性選擇 (Rational Choice)、 兩部門的決策 (Decisions) 結果決定兩者的關係
Najam (2000)	合作 (Cooperation)、 互補 (Comple-mentarity)、 收買 (Co-Optation)、 對立 (Confrontation)	目的、(規範) (財源、供給)	目的 (Goals) 的差異程度 手段 (Means) 的差異程度

資料來源：呂朝賢、郭俊巖²³ (2003:177)。

²³ 呂朝賢、郭俊巖 (2003) 12 月,「地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例」, 社會科學學報, 第 11 期, 143-188。

非營利組織與政府之間的互動領域與關係型態，如表2-2，分為「目的」、「規範」、「資源」、「供給」四項互動領域，為使分析模型更簡潔、容易分析議題，將「目的」與「規範」這兩個較密切相關的領域合併為「目的規範」、「資源」與「供給」，以此三項互動領域的互動條件為判準，以兩部門對某一社會議題或社會需求滿足的投入過程為分析情境，則兩部門可能形成的關係約有五大類（呂朝賢，2002）。

表2-2： 政府與非營利組織可能的關係模式及其條件

互動領域 關係型態	目的與規範	資 源	供 給
合 作	○	○	○
互 補	○	△	△
契 約	△	○	○
衝 突	○	X	X
補 充	X	X	X

說明：○表互動程度高，△表互動程度中等，X表互動程度低。

資料來源：參考呂朝賢（2002）：Young（1999、2000）、Coston（1998）、Najam。

第四節 非營利組織影響政府補助之因素

由於非營利組織重視公共服務，往往忽略利潤的取得，就資源依賴理論而言，「組織生存的關鍵即在於獲取並維持資源的能力」（Pfeffer and Salancik 1978，2）。然而，資源獲取的困難源自於環境中資源的缺乏，且充滿著不確定性。學者指出有三個因素會影響組織對環境中資源的依賴程度（Pfeffer and Salancik，1978；陳怡平²⁴，1999）：1.資源的重要性：資源對組織在生存發展上具有關鍵性的影響，若其對組織的重要性愈大，則組織對其依賴程度愈高。2.資源擁有者在資源分配與使用上的權力：資源提供者可直接控制組織如何使用資源，例如：契約的制定，即政府委託非營利組織執行福利服務時，擁有如何運用經費的權力，且掌握資源較多者，亦具有較高的權力。3.資源的可替代性：組織所需資源不具多樣性，或遭到壟斷，則對資源提供者產生依附的情形是必然的。

一、非營利組織資金來源

（一）政府的補助

政府將財務輸送到民間非營利組織的方式主要有三種，分別為：獎勵補助、委託外包以及公設民營（陳怡平，1999）。政府補助非營利組織之方式有：1.獎勵補助的措施，政府為保障人民某些需求與財貨服務的消費，透過現金貼補、租稅減免、捐贈扣除額等，來降低財貨服務的成本，提供較低廉的價格，以利人民消費。獎勵主要的方式有，現金補助、租稅減免、捐贈扣除與低利貸款等措施。2.委託外包則為各級政府機關與非營利組織簽訂契約，由政府提供經費，民間機構提供政府所需的服務，如：青少年的緊急收容與殘障服務等。委託外包的對象除私人企業外，通常為非營利組織。3.公設民營則指由政府依法提供建物、土地及設備等，委託民間企業經營與提供服務，如老人安養中心與身心障礙者發展中心等。

²⁴陳怡平（1999），「非營利組織與政府部門互動關係之研究：以社會福利慈善事業基金會為例」，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

但是，非營利組織若太依賴政府所提供的資源，也是一種危機，因為此種財政依賴，將使非營利組織喪失其彌補政府功能之不足，當政府財政遇到困難或福利政策緊縮時，平日依賴政府資源甚深的組織，將面臨財源籌措上的困境。

（二）非營利組織的經濟行為

對非營利組織而言，無論資源來自於基金、私人捐贈或政府補助，有不虞匱乏的資源維繫組織生存與達成任務是最理想狀況。然而，當非營利組織無法自給自足時，商業活動也是獲取資源的主要方式。非營利組織的經濟行為，主要是以物品或勞務所構成的交易或商業活動，而組織中的基金孳息、投資股票所產生的股利，或因其他財產捐贈而獲得的利益，常視為被動性活動，這些被動性活動之營利行為，並非非營利組織的經濟活動之一。但若收入的來源與組織的任務不盡相同，其合法性與必要性將令人質疑，也會為非營利組織帶來負面影響（轉引自陳怡平，1999）。

（三）自籌財源

非營利組織接受捐款的財源包括三個部分，分別來自於一般捐款人、企業捐款與基金會之捐款，Boris 指出，於1997年時，美國非營利組織的自籌經費財源中，有85%為社會大眾的捐款、6%為企業捐贈、而來自其他基金會的捐款則佔9%（轉引自Froelich，1999）。由於非營利組織的資金來源有限，資源對組織運作及生存所需的依賴程度，其重要性相對提高。如何獲取足夠經費以維持組織的生存及服務的品質，且在獲取經費的同時，亦可保有組織本身的使命，實為其重要任務。目前我國非營利組織的主要經費來源包括基金孳息、會費、捐款、服務費及向政府相關單位申請補助之收入等方式。

二、非營利組織影響政府補助之因素

政府在選擇非營利組織提供公共服務時應有其標準，或是具有那些特質的組織較容易得到政府經費補助與獎勵，分析其因素如下：

(一) 組織特質因素

在組織成立年數方面，機構的歷史與傳統會影響政府部門與非營利組織的互動關係。在組織規模方面，規模愈小的機構愈希望獲得政府的補助，然而接受政府補助的往往是規模較大的組織。由於組織成立時間的先後與專職員工人數多寡，往往也代表非營利組織在提供社會服務的實際經驗、服務項目的簡繁與服務範圍大小等，這些組織特質，間接影響其執行社會服務時的能力與知名度，甚至是財務來源的廣度。因此，規模較大的非營利組織，在資源的取得上，除了私人與企業的捐贈外，也較容易獲得政府在財務上的挹注（溫信學，1997，47）。

(二) 地區因素

Salamon 認為地區的變異性(regional variations)會影響政府對非營利組織的支持，即當機構所在地的人口數愈多時，獲得社會捐贈的機會也較多，亦較不需政府於財政上的資助。因此，當非營利組織所處地區的人口規模，應與非營利組織來自政府的收入佔其總收入的比例成反比（陳怡平，2000，24）。

(三) 組織目標

非營利組織的目標、策略與政府的主要社會政策發展相符，且其在社會福利資源的提供上，不致使政府部門感到威脅時，政府部門會在經費補助或其他方面，與非營利組織維持一正面關係（官有垣，1996，140）。非營利組織與大多數政府部門，均以提供服務為其主要功能，同時也扮演政府與民眾之間公共服務傳輸的角色。從資源依賴的角度觀之，非營利組織的運作經營仍需要外界資源的充實，否則將可能無以為繼。所以，若公部門藉由財政補助的方式，維持非營利組織或志願團體的運作，就組織結構言，少了公部門龐大的科層體系中繁文縟節之限制，這類組織提供的服務較具彈性，且能顧及被服務者的差異性；此外，也可針對特定的標的群體提供及時的服務。就相關的文獻論及非營利組織與政府部門間的互動關係而言，原本公部門希望透過非營利組織協助

提供公共服務的功能，達到減低政府的負擔；但值得注意的是，可能伴隨著政府部門實質上費用支出不減反增，成效不如預期，或非營利組織因此改變了原本服務使命，這樣的假定，有待針對國內非營利組織的經營管理，從事實證研究後，再行作更進一步的析論。（陳怡平，2000：23-29）



第五節 非營利組織接受地方政府補助款之審計監督

一、審計

美國會計學會（1973）對審計的定義為：「審計是一套有系統的過程，目的在對受查者管理階層就經濟活動和事件之聲明，客觀取得相關證據並加以評估，以比較管理階層之聲明與公認標準是否相符，並出具評估結果給相關使用者。」美國會計師協會（1976）在第一號審計準則公報中對審計之定義為：「獨立審計人員對財務報表加以檢查，蒐集必要證據，以便於對這些財務報表是否按照一般公認會計原則，允當地反映財務狀況、經營成果和現金流量情形表示意見。」雖然上述兩種定義表達不一，但均指出：「審計是一連串有系統之求證過程，自查核規劃至最後出具查核報告表示其專業之意見。」

二、我國政府審計

（一）政府審計

政府審計係由政府專設機構，依有關法令及預算對政府各機關事業之計畫實施績效、預算執行結果及財物變動情形，作有系統之審計（顏幸福²⁵，1989）。現代化國家之政府審計，應係指各級民意機關，為監督政府財政收支，考核各機關施政效能，以維護人民權益，增進國家利益，而透過專業審計機關及其人員，根據國家預算及相關法令，運用專業審計程序及方法，對政府各機關之財務收支及有關之會計報告與憑證、財務報表，加以查核審定，俾能瞭解政府施政情況之真相，作為民意機關行使職權，審議預算之參考（黃明看²⁶，2002）。

我國現行政府審計主要由監察院審計部執行，為政府單位之外部稽核。政府審計主要為「遵行審計」，亦即查核受查者對有關法令規定遵循情形；及執行「財務審計」與考核財務支出效能之「績效審計」。

²⁵顏幸福（1989），「我國政府審計制度之研究」，國立政治大學會計研究所碩士論文，未出版，台北。

²⁶黃明看（2002），「我國審計法制之研究」，國立中正大學法律研究所碩士論文，未出版，嘉義。

（二）我國政府審計制度

我國政府審計體制源自於古代御史大夫制度，現行政府審計制度，係根據憲法、審計法及有關法律之規定而建立，具有下列五大特質（審計報告書，2004）：

1. 審計權為監察權之一，由審計機關行使

我國中央政府採五權分立制度，審計權由監察院審計部行使之。依審計法賦予審計機關之七項職權：

- （1）監督預算之執行。
- （2）核定收支命令。
- （3）審核財務收支，審定決算。
- （4）稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為。
- （5）考核財務效能。
- （6）核定財務責任。
- （7）其他依法律應行辦理之審計事項。

2. 審計長設於監察院，審計人員依法獨立行使審計權

根據憲法第一〇四條規定，監察院設審計長，由總統提名，經立法院之同意任命，綜理審計部業務，並監督所屬職員及機關。審計人員依法獨立行使審計權，不受干涉。

3. 審計長應依限完成決算之審核，並提出審核報告於立法院

根據憲法第一〇五條規定，審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。而立法院對審核報告中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項，予以審議。立法院審議時，審計長應提供資料並負答詢之責。地方政府年度決算之審核報告，由審計部設於各該地方之審計官兼機關首長提出於各該地方民意機關審議。

4. 審計權之行使對象為政府所屬全國各機關及人員

審計權之行使對象為中央至地方政府所屬全國各機關及有關人員。我國政府審計業務範圍包括下列各項：

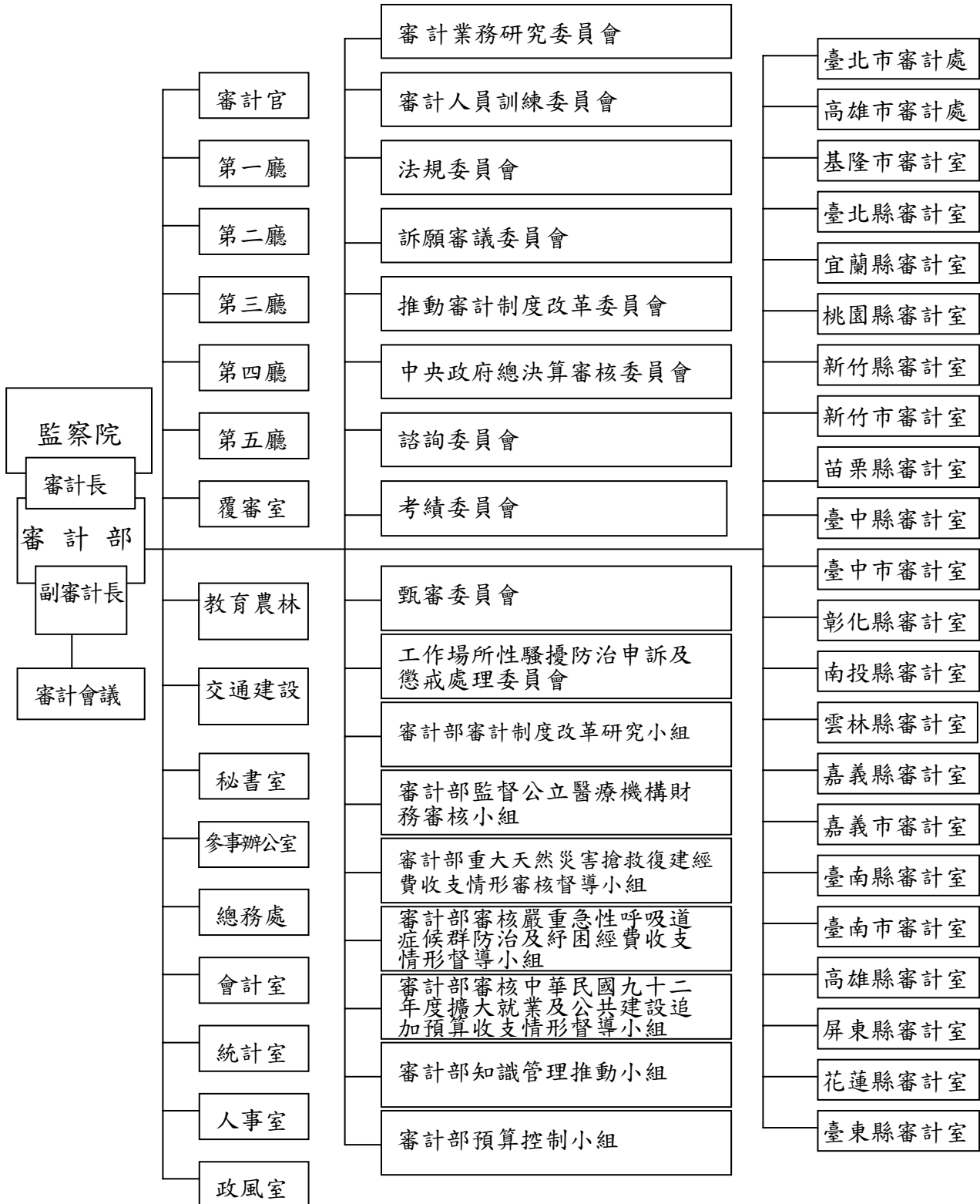
- (1) 普通公務審計：係辦理政府各機關普通公務之審計事務。
- (2) 特種公務審計：係辦理政府各機關經管之非營業基金、賦稅捐費、公庫、公債及公有財產等審計事務。
- (3) 公有（營）事業審計：係辦理各公有營業及公有事業機關之審計事務。
- (4) 財物稽察：係辦理政府各機關財物之審計事務。

5. 審計機關之組織採一條鞭制，由中央直貫地方

我國審計機關之組織，在中央設有審計部及所屬教育農林、交通建設審計處，暨於台北市、高雄市分別設置審計處，並於臺灣省各縣（不包含澎湖縣）設有二十個縣市審計室，分別掌理各該政府及所屬機關之審計事務；臺灣省各縣市審計室並辦理各該轄鄉、鎮、縣轄市財務之審計。各審計機關均隸屬於審計部，由審計部統籌監督。

審計機關組織如圖（圖2-3）：

圖 2-3： 審 計 機 關 組 織 圖



(三) 政府審計之功能

依據我國憲法第五十九條規定，行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。第六十三條規定，立法院有決議....預算案...之權。第六十條規定，行政院於會計年度結束後四個月，應提出決算於監察院。第一百零五條規定，審計長應於行政院提出決算後三個月，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。預算之編製係行政院之權責，屬財務行政；預算案由立法院審議，屬財務立法；預算執行結果之考核，即決算之審核，由監察院審計長司理，屬財務司法。由於決算係政府執行預算之總結，並用以表達施政績效；即決算為預算執行結果及施政績效之聲明。政府審計乃針對此項聲明之審核，通常分為財務審計及績效審計兩大類；此外，稽察財務上之違失及核定財務責任之功能，亦為我國政府審計之特色。是故，我國政府審計之功能概分為下列四項：（審計部，2004，政府審計報告書）

1. 審核財務收支，提高政府財務報表之公信力。
2. 考核財務效能，提供財務管理顧問之服務。
3. 稽察機關人員財務上之違失，匡正財務紀律。
4. 審核機關經管財物之損失，核定財務賠償責任。

(四) 地方政府之審計

非營利組織接受地方政府機關補助款，依據審計法規定，自應受地方審計機關之審計監督。地方審計機關實際執行相關作業時，或採書面審核，或採就地審計，或兩者兼行並用；至於審核時所依據法令有預算法、會計法、決算法、財政收支劃分法、審計法暨施行細則、審計機關審核私人團體領受公款補助辦法、各政府機關對各項補助作業要點及行政規範等，並建立以成果管理為導向之審計工作目標，有效發揮審計管理功能。

第三章 研究設計

研究者經由文獻探討，建立研究的理論基礎，並歸納現有之相關研究，作為實證研究結果比較的依據。因此本章研究設計包括三節，第一節研究方法：說明文獻分析、個案研究及深度訪談的處理方法；第二節說明本研究所採行的研究流程與架構重點；第三節說明本研究所受到之限制。

第一節 研究方法

本研究採用的研究方法有：

一、文獻分析法

對於學術研究而言，文獻具有相當重要的效益。應用研究旨在尋找適用資料，亦即蒐集相關文獻。提供研究的文獻類別大致可區分為：正規紀錄、專題報告、側面報告、統計數字、非紀錄性資料等。文獻分析乃最古老、使用最普遍的蒐集資料技術（呂亞力²⁷，1991），其所以被視為現代社會科學研究的必備工具，乃在於透過相關文獻的蒐集與整理，再加以分析並歸納重點，從中獲取解釋線索的方法並廣獲各方的認同。採取內容分析法時，需注意應符合下列三項原則：

- （一）客觀性（Objectivity）：即研究者個人的性格和主觀偏見等，不應影響研究的進行。
- （二）系統性（System）：乃指研究者應依遵循一定的程序來選取研究樣本，且對研究資料的取捨標準，應符合前後一致的原則。
- （三）普遍性（Generality）：指研究發現應與理論分析部分，具有相關連性。

本研究擬先蒐集彙整近年來各學者專家針對非營利組織、補助款、政府審計等所發表之專書、論文、期刊、研究報告、學位論文、政府出版品以及國內外相關資料，以歸納出我國地方政府補助款制度理論上及實務上之印證，期望

²⁷呂亞力（1991），政治學。台北市：三民書局。

就實務面與制度面加以剖析，得以對我國非營利組織接受地方政府補助款相關問題獲得結論，並提出建議。

二、個案研究法

個案研究法最大的特色乃在於能夠提供研究者多元而深入的思考空間，並能因此獲得某一研究範疇中的細節構造。此亦為質化個案研究方法（qualitative case study）的主要貢獻。此外，政治學者黎法特（Arend Lijphart, 1971）亦曾指出，個案研究之最大優點為能在有限的資源下，透過對單一案例之反覆驗證而發現問題之癥結。本研究配合文獻蒐集彙整、深度訪談與實地參訪觀察，針對嘉義市文化局暨嘉義市文化基金會、嘉義市長期照護管理中心、嘉義市身心障礙綜合園區一再耕園等三個個案，深入探究並作完整的研析，俾充分瞭解非營利組織與政府部門之互動型態與關係模式。

三、深度訪談法

在進行深度訪談之前，首先必須進行文獻資料的蒐集，以充分了解研究主題的背景資訊（丘昌泰²⁸，1998），其次則根據經歸納整理的文獻要點，選擇具有代表性的重點人士，例如政府官員、業者、一般民眾、民意代表等，作為訪談的對象。進行深度訪談的優點在於透過與研究命題關係密切人士之意見表述，可以獲得部分答案或看法，將所有的訪談資料彙整分析後所產生的最後資訊，有助於釐清決策的方向，提供作為日後制定決策之參考。深度訪談雖是以訪問為主，但也不完全忽略「參與觀察」所可能得到的印象，如攤開雙手表示無可奈何，點點頭表示肯定。這類無聲的語言，或者說是符號（symbol），在訪問的過程中均應特別留心注意。有時候，它們所代表的意義，比一般語言文字還要深一層。

（一）訪談之類型與考量因素

質化研究中「深度訪談」為蒐集資料的一種重要方法，在實際場合中，能

²⁸丘昌泰（1998）。政策科學之理論與實際：美國與台灣經驗。台北市：五南圖書公司。

發掘事實真相。「深度訪談」可分為1.非正式對話訪談。2.訪談導引法。3.標準化開放式訪談等三種類型。本研究之重點在分析探討非營利組織接受政府補助款的相關問題，而實地參訪的目的主要在瞭解所探討之實例個案，對於補助款之執行、管理及監督考核等方面所遭遇之問題（困難）為何？

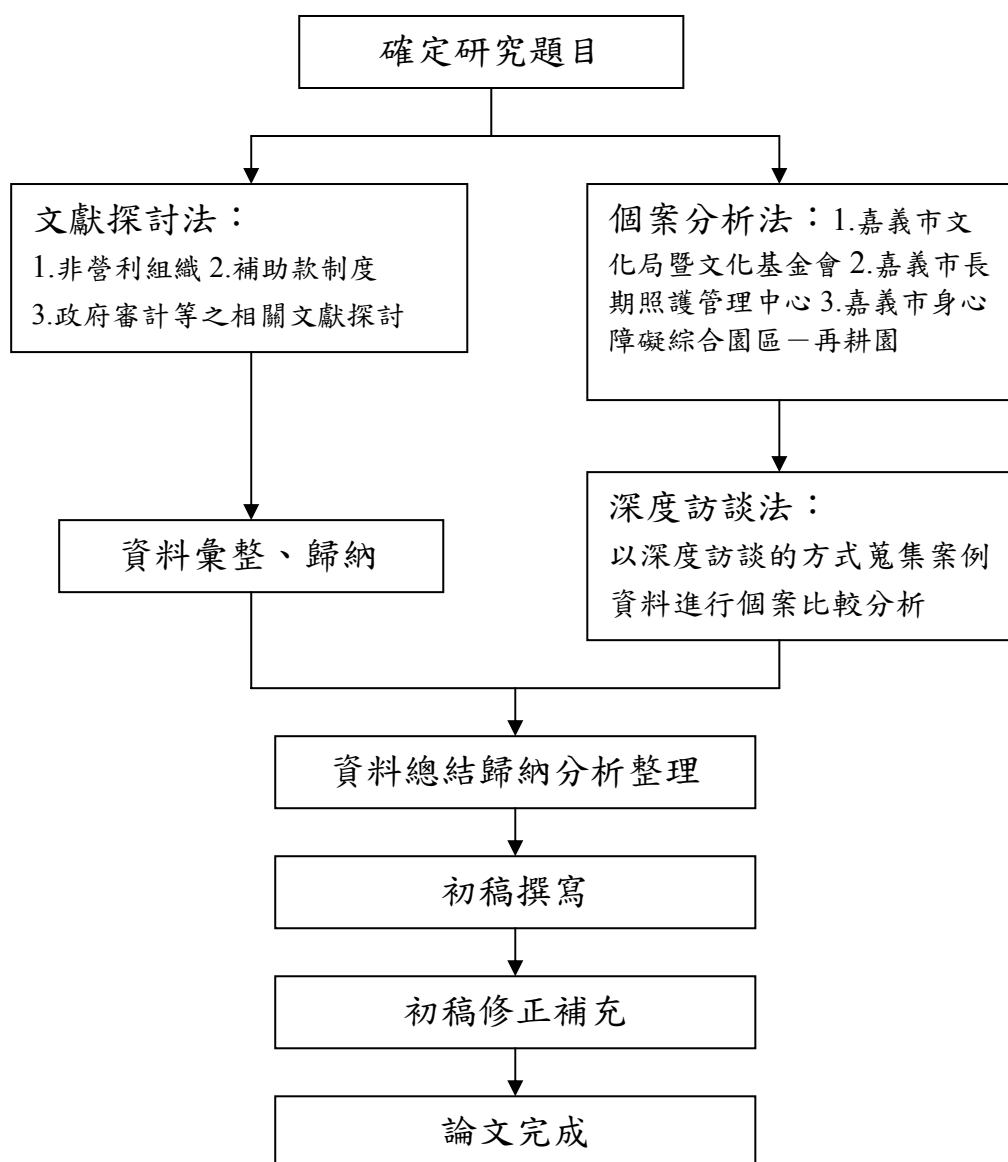
（二）具體做法

經過文獻整理，研究者擬設計出一份訪談大綱。此訪談大綱分為三大部分，第一部份是非營利組織訪談內容，主題是有關非營利組織如何取得地方政府補助款，及使用情形如何；第二部分是地方政府補助款核准、管理、考核等情形；第三部分是審計機關之審計監督，其功能如何，有無善盡審計職責。

第二節 研究流程

本研究從相關文獻之探討，確立研究方法與架構，規劃訪談內容與設計訪談大綱，進行訪談與紀錄，並整理訪談資料，另參與實地觀察加以分析探討，對研究發現提出建議及後續之研究。

研究流程如圖3-1：



資料來源：本研究自行繪製

本研究架構之重點為非營利組織與地方政府之相互關係，探討非營利組織接受地方政府補助款之議題，並介紹嘉義市文化局暨嘉義市文化基金會、嘉義市長期照護管理中心、嘉義市身心障礙綜合園區一再耕園等三個個案，其內部組織與現況和運作情形，以個案探討分析非營利組織與政府之互動關係，作為非營利組織與地方政府之營運、管理之參考。

第三節 研究限制

一、國內學者在地方性非營利組織與地方政府關係之研究並不多，因而在結合理論與實務經驗方面，如何辨明或突顯非營利組織與地方政府機關之相互關係，在資料蒐集的廣度、深度上仍有所侷限。

二、本研究對象為嘉義市地方性之非營利組織與政府機關，而其他縣市之情形如何，因受限於時間與人力等因素，無法深入而全面性的研究分析；另深度訪談部份，訪談對象之選擇亦受上述因素之限制，訪談內容涉及個人主觀評斷，亦無法深入而全面性的研究分析，均為本研究主要之限制。



第四章 個案探討

第一節 嘉義市文化局暨嘉義市文化基金會

一、嘉義市文化局²⁹

(一) 簡介

嘉義市文化局前身為嘉義市立文化中心，1992年07月01日奉准成立於嘉義市西區之世賢圖書館，1993年02月27日遷至曾於日據時代為東亞規模最大木材集散地「杉池」之現址，正式開館運作，並訂定該日為館慶日。

文化中心園區佔地五千三百七十五坪，於1982年開始興建，因縣市分治，歷經波折延宕許久，完工後其建築物硬體結構包括圖書館、博物館及音樂廳三個部分，其中圖書館與博物館相連共一千八百坪、音樂廳佔地一千三百五十六坪，其餘均為露天廣場或公共藝術活動空間。

1999年12月02日正式改制為嘉義市文化局，行政組織編制：設局長、副局長、秘書各一人，下轄圖書資訊、表演藝術、展覽藝術、藝文推廣、文化資產、博物館等六課及行政室，另於園區內設有交趾陶特色館、音樂廳，園區外設有世賢圖書館及黃賓圖書館。

文化局年度例行活動有管樂節、國樂節、合唱節、兒童戲劇節、交趾陶節、桃城美展、裝置藝術展、圖書巡迴展及古蹟巡禮等藝術節慶活動，為推展嘉義市成為「藝術之都」而努力，並傳承諸羅古文風，創造嘉義新文化，使人人欣賞表演活動，提昇嘉義市生活品質。

(二) 嘉義市文化局補助款

嘉義市地區非營利組織於2002-2004年接受嘉義市文化局補助款，從事文化公益活動情形如表4-1。2002年共計補助51個非營利組織，金額2,803,000元，2003年共計補助38個非營利組織，金額3,055,000元，2004年共計補助10個非營利組織，金額2,850,000元。

²⁹嘉義市文化局網站：<http://www.cabcy.gov.tw/>。

表 4—1： 非營利組織接受嘉義市文化局補助款表

年 度	補助事項或用途	補 助 機 關	補助金額 (元)
2002	演出補助款共計 42 個非營利組織 (詳 附錄二)	嘉義市文化局	2,098,000
2002	演出獎勵金共計 5 個非營利組織	嘉義市文化局	190,000
2002	第六屆玉山運動補助款—金龍文教基 金會	嘉義市文化局	350,000
2002	馬年特展補助款—祥太文教基金會	嘉義市文化局	50,000
2002	如意生活展補助款—中華如意學會	嘉義市文化局	95,000
2002	「發現嘉義公園」活動補助款	嘉義市文化局	20,000
2002	補助款支出合計：		2,803,000
2003	附屬團隊營運補助款	嘉義市文化局	200,000
2003	演出補助款共計 26 個非營利組織 (詳 附錄三)	嘉義市文化局	810,000
2003	交趾陶推廣活動補助款	嘉義市文化局	150,000
2003	「話說嘉義活動」補助款	嘉義市文化局	150,000
2003	2003 年新故鄉社區總體營造計畫營造點徵選 補助款共計 8 個非營利組織	嘉義市文化局	945,000
2003	打造過溪桃花源—興隆橋週邊生活環 境營造規劃案	嘉義市文化局	800,000
2003	補助款支出合計：		3,055,000
2004	附屬團隊營運補助款	嘉義市文化局	200,000
2004	嘉義市社區營造點徵選補助款共計 6	嘉義市文化局	950,000

	個非營利組織（詳附錄四）		
2004	嘉義市眷村生活文化回顧計畫	嘉義市文化局	200,000
2004	地方文化館計畫補助祥太文化館	嘉義市文化局	1,000,000
2004	地方文化館計畫補助二二八文化館	嘉義市文化局	500,000
2004	補助款支出合計：		2,850,000

資料來源：2002-2004 年嘉義市文化局對民間團體補（捐）助經費明細表，本研究自行整理。

二、財團法人嘉義市文化基金會³⁰

（一）簡介

基金會成立於 1986 年 10 月 22 日，為一個非營利組織。基金金額為新台幣 1 億元，其中政府捐助占 90%、個人捐贈占 7%、企業捐贈占 1%、民眾捐贈占 1%、其他占 1%。

成立宗旨：加強嘉義市文化活動，充實市民精神生活內涵，提昇文化水準。現有員工專職 1 人，兼職 3 人。董事長為嘉義市長陳麗貞，董事 9-21 人。近幾年支出方面除補助文化局及各團體、個人辦理各項文化活動外，另特別編列補助款 1-2 百萬元辦理國際管樂節活動。

（二）辦理國際管樂節活動

當一般人對嘉義市的印象還停留在小鎮風光之際，很少人知道嘉義市早已是亞太地區享有盛名的「管樂之都」。已連續舉辦十二屆的「嘉義市管樂節」，逐漸在亞太及國際間打開知名度，成為台灣知名的音樂盛會之一。

每年歲末時節，嘉義市管樂節在廣大市民殷切期盼下熱鬧登場，不僅提供全台管樂團隊一年一度成果發表的重要舞台，也是將國際著名管樂團引介給國內管樂迷的絕佳機會。當亮麗的銅管合奏、悠揚的木管齊鳴，來自全台乃至世

³⁰嘉義市文化基金會網站。

界的聽眾蒞臨本市同歡，讓位於北回歸線上的城市突然搖身一變，煥發出完全不同的風貌，展現台灣生命活力的另一樂章。

去年年底登場的「2004年第十三屆嘉義市國際管樂節」，活動日期為2004年12月24日至2005年01月02日，由嘉義市政府主辦，文化局暨文化基金會協辦，邀請來自亞洲太平洋地區的國家及國內優秀管樂團隊參加，內容包括室內音樂會、戶外音樂會、管樂馬拉松、管樂踩街及定點表演、管樂樂器樂譜展覽、管樂攝影比賽、民俗采風、跨年晚會等活動，地點為嘉義市文化中心廣場、音樂廳、市區街道、中正公園、體育場等地。管樂除在室內、外演出以外，街道遊行（管樂踩街）亦是另一種表現方式，各管樂團隊對於行進間之演出方式有其獨特風格，美麗、整齊的隊伍再搭配管樂樂器的演奏，每每成為眾人注目的焦點。十天的活動，保證能讓所有參與者大飽耳福，享受音樂與文化的豐盛饗宴。十二月來一趟嘉義市，不僅欣賞了來自國內外管樂團帶來的拿手樂曲，還可順道體驗嘉義的地方特色，如嘉義市交趾陶館、陳仁德石頭館、嘉義公園射日塔、蘭潭、民俗采風等，可觀賞極富本土特色的石猴創作，及品嚐嘉義風味特餐噴水雞肉飯、方塊酥等傳統小吃。使全台灣民眾闔家利用假期，來一趟有聽、有看、有玩的音樂藝術之旅。

嘉義市利用每年國際管樂節，已在亞太及國際間打開知名度，成為台灣知名的音樂盛會之一，使嘉義市民體驗管樂活動，提昇音樂水準，可達到預期效果。惟近二年因經費較為短絀，國際著名樂團已較難邀請前來表演，當國際著名樂團表演時盛況空前，經常大排長龍一位難求。不怕貨比貨，只怕不識貨，欲提昇音樂水準達到良好效果，需要充裕經費邀請著名樂團表演，並配合週邊文化、民俗活動，及高效率行政組織能力、團隊合作，方可達到預期目的。

（二）嘉義市文化基金會收入、支出概況

如表 4-2：

表 4-2： 嘉義市文化基金會 2002—2004 年收支表 單位：千元

	2002 年	2003 年	2004 年
收 入	5,413	3,781	5,612
支 出	4,528	5,347	2,942
賸 餘	884	-1,566	2,670

資料來源：2002-2004 年嘉義市文化基金會決算表、本研究自行整理。

收入來源以利息收入佔較大比例，支出方面以辦理各項藝文活動，2002-2004 年對非營利組織補助支出金額分別為 2373、2148、2941 千元。

第二節 嘉義市長期照護服務管理中心³¹

一、緣起：

隨著人口快速老化，我國身心功能障礙或老衰的人口急劇增加，對於長期照護之需求也日益殷切。

為建構我國長期照護社區服務藍圖，2000年01月04日由行政院社會福利推動委員會核定「建構長期照護體系先導計畫」，擇定嘉義市為實驗社區城市型代表，並自2001年10月起正式進入為期二年的社區實驗階段，陸續完成整合政府及民間資源、建立全人照顧體系，落實照顧管理制度、提升服務成效，連結多元服務、活絡社區照顧網路等工作。2003年09月30日實驗計畫結束，為延續對市民的服務，嘉義市政府自10月1日起正式承接，除延續原實驗社區各項服務方案，更進一步整合社會局「照顧服務中心」、「居家服務支援中心」及衛生局「長期照護管理示範中心」業務，成立「嘉義市長期照護服務管理中心」（以下簡稱中心），以「全人照顧、在地老化」為願景，期使嘉義市成為一個可以讓人安心終老的模範城市。

二、簡介

長期照護是為行動不便而無法自我照顧的人，提供一段持續性的協助，以恢復、維持及改善其日常生活。

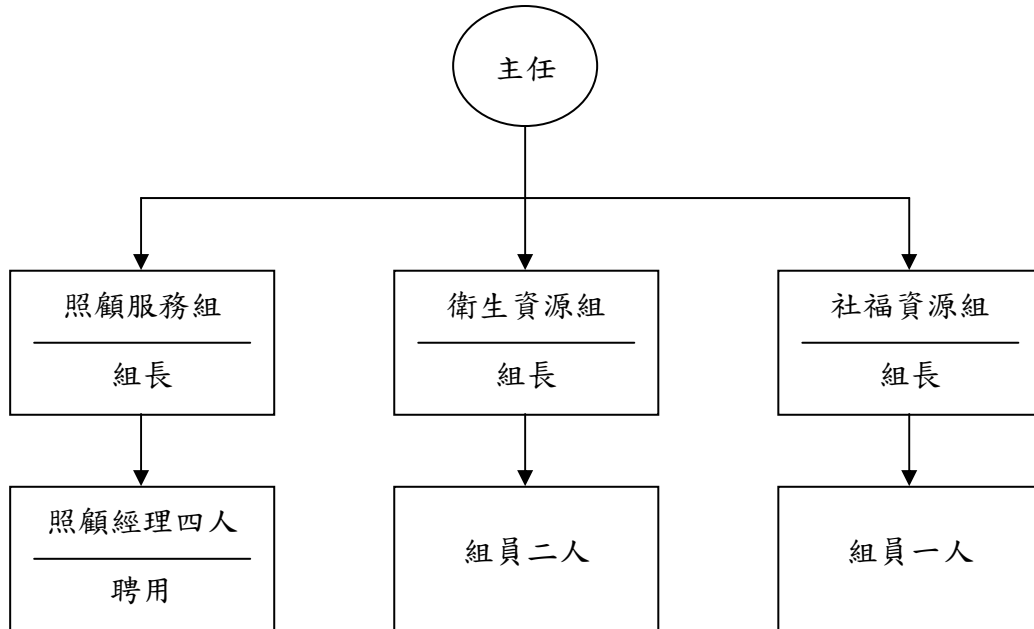
其任務有：

- (一) 整合社政和衛政及其他資源，提供民眾整體連續性的長期照護服務。
- (二) 對轄區內有長期照護需求者，以個案為中心，進行個案身心狀況評估，擬定照顧計畫，並引進服務，監測服務品質。
- (三) 優先提供居家支持服務，延長受照顧者留住家庭的時間，增進獨立自主的生活品質。
- (四) 建立轄區內長期照護相關設施、設備、人力及民間團體資料庫，並建立

³¹嘉義市長期照護服務管理中心網站：<http://140.123.40.205/hgh/chayi/mainFrame.htm>。

各單位間轉介服務機制。該中心組織編制如圖 4-1

圖 4-1：嘉義市長期照護服務管理中心組織編制圖



該中心設主任一人（目前由嘉義市衛生局秘書兼任），有社福資源組、衛生資源組、照顧服務組等三組，各設組長一人，組員一至二人，照顧經理四人。

服務對象為設籍並實際居住於嘉義市，日常生活自理能力缺損的老人及身心障礙者，經中心派員訪視評估認定，符合條件者。

申請程序：符合上述服務對象之條件者，可由本人、家屬、民眾或其他單位轉介等方式，向中心提出申請即可（通報專線 05-2866889）。中心接獲通報後，於三日內派員到宅進行狀況評估，符合者，再依評估結果擬定照顧計畫並連結服務。

服務內容：

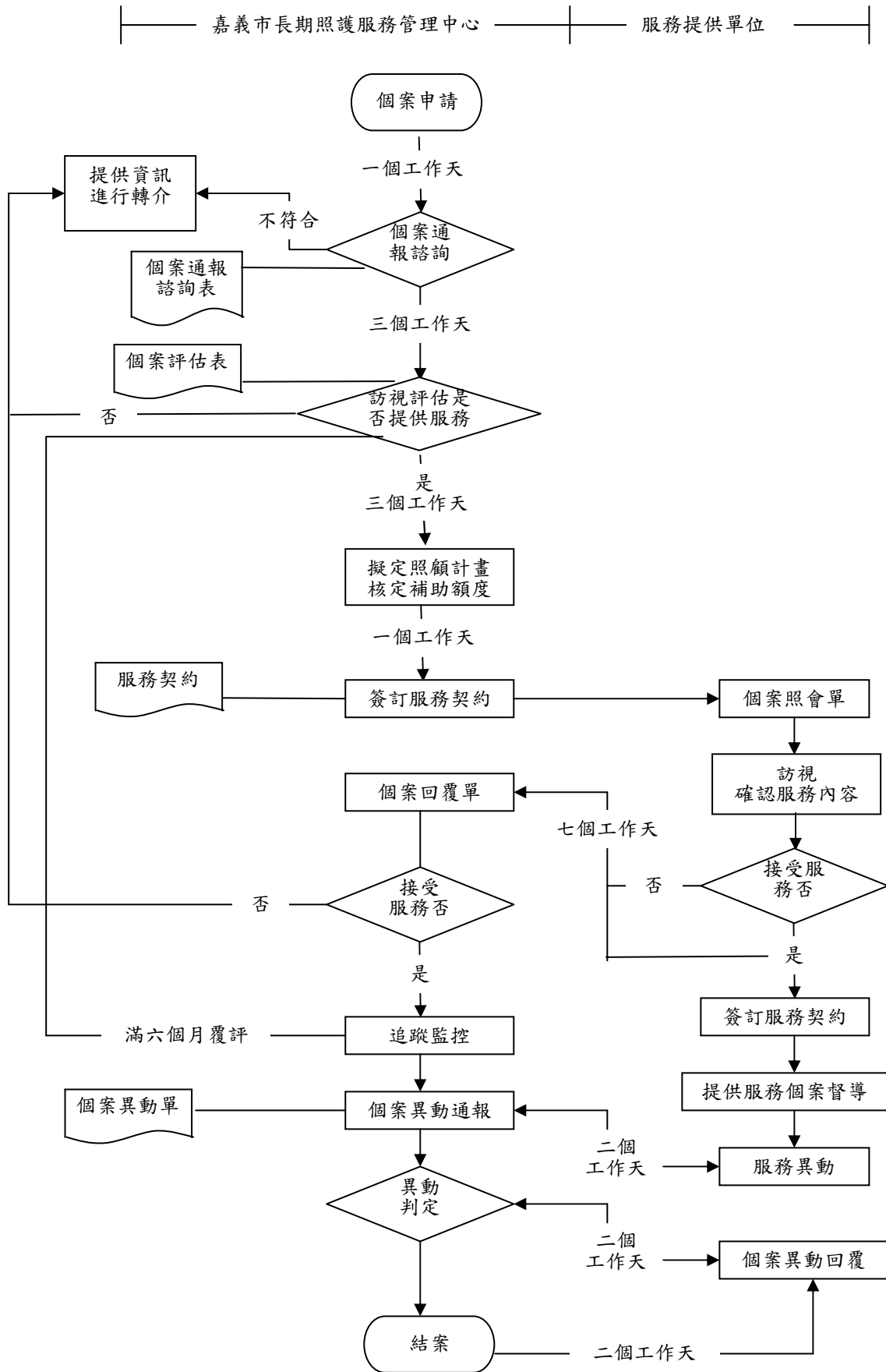
- （一）多元連續且完整的全人長期照顧服務。
- （二）照護諮詢：提供長期照護個案及家屬有關照顧技巧、社會福利資源、民間照護機構及服務查詢。

(三) 評估後對於不適合使用中心長期照護服務之民眾提供轉介服務。

服務流程：

通報→在宅評估→擬定照顧計畫→核定補助額度→簽訂照顧管理合約→服務
連結→服務監測。個案管理流程如下圖：

圖 4-2： 個案管理流程



長期照護目標：

根據世界主要國家發展經驗與我國民眾需求，我們設定「在地老化」(aging in place)為國家建立長期照護體系之目標。也就是建立有效的社區長期照護體系，讓我們的老人家及身心障礙者，都可以在自己熟悉的環境中得到完整照顧，延長他們居住在社區的時間，增進他們獨立尊嚴的生活。

照顧經理制度：

照顧經理是將民眾需求與服務資源做一連結的專業人員，可以使有限資源發揮最大效益。透過他們的專業知識、深入長期照護需求者的家庭中，實際評估申請者的需求，診斷問題，並在可用的資源下，替每位長期照護需要者擬定照護計畫，協助家庭找到服務提供者，幫助民眾監測提供服務情形。

為讓照顧經理能提供最適切的幫忙，民眾應儘可能提供照顧經理個案本人和家庭中最詳實的訊息，告知照顧經理本身或家庭照顧者的需求，並和照顧經理共同討論照顧計畫，以幫助照顧經理擬定計畫。

但是民眾也必須了解照顧經理是依法行事，在核定補助額度時有一定的標準必須遵守，因為他們必須為政府掌控照顧成本，請民眾體諒。

三、主要服務項目：

嘉義市長期照護服務管理中心主要服務項目有居家照顧服務、居家照護服務、居家復健服務、緊急救援系統服務、居家喘息、機構喘息、改善住宅設施與設備補助、家庭照顧者照顧技巧訓練等 8 項。

各服務項目簡介如下：

(一) 居家照顧服務

為因應時代需求，落實社會福利「家庭化、社區化」，由受過專業訓練之照顧服務員，到府為因身心受損，致日常生活功能需他人協助之老人或身心障礙者，提供日常生活照顧及身體照顧等服務，使其能得到持續性照顧，紓緩家庭照顧者壓力，並提供受照顧者家屬習得專業服務技巧，以改善生活品質。

服務對象：

設籍且實際居住於嘉義市，年滿六十五歲以上老人，日常生活自理能力缺損，經照顧經理訪視評估認定符合下列情況者：

1. 未接受機構收容安置，但接受衛生單位之機構喘息服務補助者，不在此限。
2. 未請外籍看護（傭）者，請本籍看護者其服務時間不得與居家服務時段重疊。
3. 未領有政府提供之其他照顧費用補助者。
4. 因身心功能受損致日常生活需他人協助，符合下列情況之一：

(1) 失能老人及身心障礙者

- a. 輕度失能：經巴氏量表（日常生活活動功能量表，ADL）評估分數為 61-8 分者；或 81 分以上，且經工具性日常生活量表（IADL）評估上街購物及外出、食物烹調、家務維持、洗衣服等四項中有二項以上需要協助者。
- b. 中重度失能：經巴氏量表（日常生活活動功能量表，ADL）評估分數為 60 分以下者。重度失能 CDR 達二分（含）以上者。
- c. 極重度失能：經巴氏量表（日常生活活動功能量表，ADL）評估分數為 30 分以下者。重度失能 CDR 達三分（含）以上者。

申請程序：

符合服務對象者，得由本人或家屬申請、民眾舉報、單位轉介等方式，向中心提出申請，經照顧經理訪視評估認定後，轉介各服務提供單位提供服務。

補助額度：

1. 政府補助

(1) 輕度失能每月最高補助 20 小時（其中前 8 小時全額補助）。

(2) 中重度失能每月最高補助 36 小時 (其中前 16 小時全額補助)。

(3) 極重度失能每月最高補助 72 小時 (其中前 32 小時全額補助)。

2. 民眾自付標準

(1) 列冊低收入戶使用完免費時數後，依收費標準 (每小時 180 元)，由市府全額補助。

(2) 列冊中低收入戶使用完免費時數後，依收費標準 (每小時 180 元)，由市府補助百分之七十 (即每小時補助 126 元，民眾自付 54 元)。

(3) 一般戶民眾使用完免費時數後，依收費標準 (每小時 180 元)，由市府補助百分之五十 (即每小時補助 90 元，民眾自付 90 元)。

該項業務於 2003 年 12 月依照政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款之規定，採最有利標方式，由嘉義基督教醫院及伊甸社會福利基金會分列第一、第二順位得標。

個案督導費：每一個案每月新台幣 500 元，每六十名居家服務個案，至少應聘請一名居家服務督導員提供必要之專業服務，未滿六十名居家服務案以六十名計。行政費用以當月請領之照顧服務費之 2% 核算。

(二) 居家照護服務

由專業居家護理師或醫師到府提供護理指導及照顧，協助行動不變的民眾在家就能獲得適當的醫療照護，減少疾病合併症及再住院率。

服務內容：

身體健康評估、注射、更換或拔除鼻胃管、更換氣切內外管、留置導尿管及尿袋、各種尿管、鼻胃管、氣切套管護理、鼻胃管灌食及技術、膀胱灌洗、膀胱訓練、傷口護理、大小量灌腸、檢體之採取及檢查、簡易復健指導、其他有關之護理指導。

補助對象：

設籍並實際居住於本市，日常生活自理能力缺損的老人及身心障礙者，經中心照顧經理訪視評估核定，且符合下列條件之一者：

- 1.未加入健保或健保不給付但需要居家照護之個案。
- 2.失能且離家時至少需照顧者中度以上之扶持，即 50% 以上之體重需倚賴照顧者扶持，或獨居且出門需人協助之個案。
- 3.有明確之醫療與護理服務項目需要服務者，或過去一年內曾因照顧問題導致兩次以上的住院或急診。
- 4.病情穩定能在家中進行醫護措施者。

提供單位：衛生署嘉義醫院附設居家護理所、嘉義榮民醫院附設居家護理所、嘉義基督教醫院附設居家護理所、天主教聖馬爾定醫院附設居家護理所。

收費標準：1.服務費每次 1000 元。2.列冊低收入戶、中低收入戶全額補助。3.一般戶補助 900 元、自費 100 元。

(三) 居家復健服務

由職能治療師、物理治療師到府提供復健治療，協助行動不便民眾在家復健，掌握黃金復健時間，促進體能與日常生活自理能力。

服務內容：

- 1.物理治療：評估及測試、治療目標及內容之擬定、操作治療、運動治療、「冷、熱、光、電、水、超音波等物理治療」、「牽引、振動或其他機械性治療」、「義肢、輪椅、助行器、裝具之使用訓練及指導」。
- 2.職能治療：一般性認知功能及日常生活潛能之評估、日常活動能力訓練與指導，增進安全性及獨立性之室內環境評估、提供輔具需求的評估及相關資源轉介、上肢及手功能之評估訓練、副木製作及諮詢（例如預防或矯治關節攣縮之副木）、生活與休閒活動之建議，評估及測試。

補助對象：

設籍並實際居住於嘉義市，日常生活自理能力缺損的老人及身心障礙者，

經中心照顧經理訪視評估核定，且符合下列條件之一者：

- 1.個案失能且無法外出活動者。
- 2.個案不屬於昏迷意識狀態，且個案家屬有意願與動機。
- 3.巴氏量表中除大、小便控制二項外，BI未達滿分者。
- 4.有接受門診復健或申請全民健保給付者，不得重複申請。

提供單位：台灣省物理治療師公會、台灣省職能治療師公會。

收費標準：1.服務費每次 1000 元。2.列冊低收入戶、中低收入戶全額補助。3.一般戶補助 900 元、自費 100 元。

(四) 緊急救援系統

為協助猝發性高危險群、慢性病患、長期臥病及不良於行之患者，或是獨居、日間獨居的老年長者，可以獨立安穩沒有恐懼居住在自己熟悉的生活環境中，於家中裝置類似個人保全系統，於需要時可提供迅速的緊急救援與保護，以強化老人獨立自主的生活能力。

服務內容：1.意外事件及緊急事件通報。2.救護車緊急救護通報。3.緊急事件聯絡人之通知。4.不活動狀態自主監控。5.火災的通報。

服務對象：

設籍且實際居住於嘉義市，年滿六十五歲以上老人（惟如辦理經費未獲內政部補助，則將服務對象限定為 2003 年 09 月 30 前設籍且實際居住於嘉義市，年滿六十五歲以上老人），日常生活自理能力缺損，經照顧經理訪視評估認定符合下列情況者

- 1.日常生活活動功能量表（ADL）評估為失能者，並需保護性看視者。
- 2.經醫生診斷，患有心臟血管疾病、關節炎、高血壓、糖尿病、帕金森症及氣喘並需保護性看視者。
- 3.其他經評估後確有需要者。

服務費用：1.緊急救援連線月租費以 1000 元為限。2.列冊低收入戶、中低

收入戶者，全額補助。3.一般戶老人，政府補助百分之七十。

(五) 居家喘息

為減輕家庭照顧者照護壓力，在照顧者必須放下照顧責任時，如有事需離家一小段時間或覺得自己需要休息的時候，由受過訓練的服務人員暫時取代照顧者照顧責任，提供家庭照顧者從持續照顧職責中獲得休息機會，減少因過度疲累而提早放棄家庭照顧，同時也讓被照護者獲得不同的社會接觸經驗。

服務內容：由合約單位派遣合格照顧服務員，至個案家中提供個案日常生活照顧及其他相關服務。

補助對象：設籍並實際居住於嘉義市，日常生活自理能力缺損的老人及身心障礙者，經中心照顧經理訪視評估核定，未聘有外籍看護工並由家屬實際照顧者，且符合下列條件之一者

- 1.家庭照顧者照顧個案達三個月以上。
- 2.因疾病住院出院後，經照顧經理訪視評估後，核定主要照顧者有居家喘息需要者。

補助標準：每個案每年原則上以十天為限（含機構喘息）。但接受喘息服務期間，不得重複申請其他照顧服務之補助。

提供單位：衛生署嘉義醫院、嘉義基督教醫院附設護理之家、天主教聖馬爾定醫院附設居家護理所。

(六) 機構喘息服務

為減輕家庭照顧者照護壓力，在照顧者必須離家一小段時間或覺得自己需要休息的時候，將失能家人送至機構暫托，讓家庭照顧者從持續照顧職責中獲得休息機會，減少因過度疲累而提早放棄家庭照顧，同時也讓被照護者獲得不同的社會接觸經驗。

服務內容：由護理之家提供個案 24 小時的日常生活照顧及其他相關服務。

補助對象：

設籍並實際居住於嘉義市，日常生活自理能力缺損的老人及身心障礙者，經中心照顧經理訪視評估認定，且符合下列條件者：1.家庭照顧者照顧個案達三個月以上。2.未聘有外籍看護工且由家屬實際照顧者。

補助標準：每人每年可有 7 天的暫托服務（含居家喘息 10 天為限），政府補助合約機構一天 1,000 元的照顧費用，超出費用由家屬自行負擔；重度臥床個案另補助救護車接送費，每年最多 2 趟。

提供單位：衛生署嘉義醫院附設護理之家、嘉義榮民醫院附設護理之家、財團法人嘉義基督教醫院附設護理之家、財團法人天主教聖馬爾定醫院附設護理之家。

（七）中低收入戶老人居家無障礙設施設備暨住宅設施設備修繕補助

提供居家環境評估與輔導專業諮詢服務，協助居家無障礙環境設施設備的改善等，以方便功能障礙者的家居生活。

補助項目：為給水、排水、防水、臥室、廚房、衛浴等設施設備及其住宅安全輔助器具。

補助對象：設籍且實際居住於嘉義市，年滿六十五歲以上，列冊中低收入戶，經日常生活活動功能量表（ADL）評估為失能之老人，需改善其居家住宅設施設備或居家無障礙設施者。

補助標準：每人最高補助十萬元。

申請程序：符合服務對象者，得由本人或家屬申請、民眾舉報、單位轉介等方式，向中心提出初步申請，並經照顧經理訪視評估。

應備證件：1.申請表 2.身分證影本 3.低收入或中低收入戶證明 4.建築物謄本，如為租賃應附房屋所有權人修繕同意書及租賃契約書影本（三年以上）。5.估價單及修繕前照片。

（八）家庭照顧者技巧訓練

為提昇民眾或看護工(本籍、外籍皆可)照顧家中失能者照顧技巧，以提昇失能者生活品質及減輕照顧者的負擔，嘉義市衛生局與嘉義市四家教學醫院附設護理之家合作，免費提供二次家庭照顧者技巧訓練。

指導項目：由居家護理師、物理（職能）治療師依個案個別需求，提供身體清潔、床上洗頭、洗澡、口腔護理、會陰沖洗、更衣、更換尿片、導尿管護理、鼻灌餵食、鼻胃管護理、協助餵食、翻身技術、叩背技術、上下床移位、推輪椅、協助使用助行器、約束照護等指導及回覆示教。

提供單位：衛生署嘉義醫院附設護理之家、嘉義榮民醫院附設護理之家、財團法人嘉義基督教醫院附設護理之家、財團法人天主教聖馬爾定醫院附設護理之家。

四、嘉義市長期照護服務管理中心 2004 年業務執行情形：

(一) 中心 2004 年提供服務情形

表 4-3：嘉義市長期照護服務管理中心 2004 年服務統計表 單位：項次

服 務 項 目	一般戶	中低收入戶	低收入戶	小 計
居家照顧服務	124	36	16	176
居家照護服務	33	8	4	45
居家職能治療	34	9	4	47
居家物理治療	38	9	4	51
居家無障礙設施設備改善	2	2	1	5
緊急救援通報服務	17	17	10	44
居家喘息服務	43	6	5	54
機構喘息服務	33	12	6	51
居家環境評估	7	5	0	12
合 計	331	104	50	485

資料來源：嘉義市長期照護服務管理中心提供資料。

提供服務身分別分析，在 485 項次中，一般戶有 331 項次服務，中低收入戶有 104 項次服務，低收入戶有 50 項次服務。而從服務項目來分析，以居家照顧服務 176 項次為最多，其次居家喘息服務 54 項次。

(二) 其中「居家照顧服務」業務，於 2003 年 12 月依照政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款之規定，採最有利標方式招標，由嘉義市基督教醫院及伊甸社會福利基金會分列第一、第二順位得標。

茲將 2004 年嘉義市政府補助該項業務支出統計如下表：

表 4-4：嘉義市長期照護服務管理中心居家照顧服務支出表 單位：元

年 度	嘉義市基督教醫院	伊甸社會福利基金會	家托舊案	合 計
2004	6,280,142	3,466,693	402,624	10,119,459

資料來源：嘉義市長期照護服務管理中心提供資料，本研究自行整理。

嘉義市長期照護服務管理中心各項業務以「居家照顧服務」服務量最大，該項業務補助支出金額亦最多，其中嘉義市基督教醫院獲得補助 6,280,142 元，伊甸社會福利基金會獲得補助 3,466,693 元。

第三節 身心障礙綜合園區—再耕園³²

一、簡介

身心障礙綜合園區—再耕園，其主體工程之主辦單位為嘉義市政府社會局，工程經費約新台幣一億五百萬元，由內政部補助，於 2003 年 06 月完工。

再耕園委託民間經營管理案，係由嘉義市政府依照促進民間參與公共建設法及相關子法辦理，採 OT 方式營運（由政府投資興建完成後委託民間機構營運，營運期間屆滿後營運權歸還政府）。於 2003 年 07 月委外招標，由嘉義基督教醫院得標，取得 4 年經營權，並自負盈虧。該標案可結合政府與民間之力量，提升嘉義市社會福利服務之效率及品質、擴增身心障礙福利服務層面，並減輕政府財政之負擔。

再耕園位址：嘉義市玉康路一六〇號，土地面積 3599 平方公尺，使用建築物面積共 7078 平方公尺（地下一層，地上四層），服務對象以設籍嘉義市之身心障礙者為優先。

委託服務項目：（一）日間托育服務。（二）身心障礙者生涯轉銜服務。（三）職能訓練服務。（四）庇護性服務。（五）職技訓練就業輔導。（六）辦理各項康樂休閒活動及專業訓練。（七）圖書閱覽。（八）運動復健。（九）按摩服務。（十）聽語訓練服務。（十一）福利諮詢與輔導。（十二）個案管理服務。（十三）愛心商店、洗車中心、會議室、教室、停車場、水療池等場地使用服務及管理。（十四）其他依市府與受託單位協議規劃之服務項目等。

二、服務內容介紹：

為擴增身心障礙福利服務層面，提昇嘉義地區社會福利服務之效率及品質，本著「給魚吃不如教其捕魚、並進而協助其賣魚」的理念，期望透過身心障礙者生涯轉銜、職能訓練等方式，達到提供身心障礙者多元化就業機會的目的。「嘉義市身心障礙綜合園區—再耕園」於 2003 年 12 月 21 日正式開幕，其

³²再耕園網站：<http://www.rgd.org.tw/>

成立不僅幫助身心障礙的朋友學得一技之長、增加就業機會，更融合了產業與福利，以企業經營的手法，規劃庇護性就業、安排轉銜商店實習、並支持創業，賦予身心障礙的朋友一個逐漸起飛新的生命力。

茲介紹再耕園服務項目如下：

- 1.再耕園日間托育服務：與腦麻協辦，於再耕園內教室提供身心障礙學員日間輔導、教育等課程，目前與暑期班結合，並提供學員個案教學，輔導學員課業及才藝的培養，並逐步規劃未來開辦的方向。
- 2.身心障礙者生涯轉銜服務：提供身心障礙朋友各個不同生涯階段之需求，如教育轉銜、就業相關資訊提供及媒合等，至目前為止已服務一百人以上，並成功輔導多位就業進入競爭職場。
- 3.職能訓練服務：再耕園承辦身心障礙者職能訓練，課程以壓花訓練為主，並安排人際交往、溝通訓練、行銷與美學陶冶等課程，讓學員在經過一系列職能訓練後，能有一技之長，有效協助身心障礙者開創事業第二春。
- 4.庇護性服務：再耕園內提供生活職能、餐飲、商店、園藝、家事服務的訓練與實習場所，希望在一個充滿安全、庇護性的場所，讓學員有所成長。
- 5.職技訓練就業輔導：再耕園區不定期舉辦各種針對身心障礙者的職業訓練，增加其就業技能，並為其日後之就業作準備，例如：身心障礙親子座談會、專業人員培植訓練等。
- 6.各項康樂休閒活動及專業訓練：辦理各種身心障礙福利專業訓練，與康樂休閒活動，提供舒適的研習環境與服務，除了在專業上有所成長外，也可以有舒解壓力的地方，例如：壓花活動、卡拉 OK 比賽、有氧律運動班的開辦等。
- 7.圖書閱覽、運動健身室、康樂室：再耕園內設立開放式閱覽室，書籍大

都由民眾捐贈，不論大人或小孩都可自由閱覽。另外運動健身室的規劃，更增添身心障礙朋友休閒的好去處，除了身心障礙的朋友免費使用外，更僱用專人管理、維護場地。卡拉 OK 康樂室於每週三下午及晚上，由再耕園志工提供服務，邀請民眾免費一起來高歌。

- 8.視障按摩服務：結合按摩與美容護膚的西羅亞按摩養生館開辦於一樓，養生館內有腳底按摩廳、及男女分開的全身按摩室；另有個人的美容護膚室，提供多樣的選擇。開啟西羅亞的大門，淡雅的熏香與柔緩的音樂將迎接您，再用引以為傲的視障專業按摩手法，和明亮舒暢的環境，作為疲憊身軀的歇腳處。
- 9.聽語訓練服務：與聲暉協辦，於再耕園內開辦「聽障生親職教育、樂音飄飄」活動，參加對象以聽障暨其父母親或手足，教授笛子吹奏，鼓勵家長和聽障子女共學，減少聽障生學習的障礙，提高學習的成效，並增進親子之間的互動，營造良好的親職教育。
- 10.福利諮詢與輔導：再耕園內提供心理諮詢輔導與生涯輔導、居家生活協助（包括復康巴士、臨托員服務）、休閒康樂服務，舉凡社政、醫療、福利服務、生活瑣事、心理諮商、休閒娛樂與運動等，都能透過一個整合的體制有效的提供。
- 11.個案管理服務：聘用專業輔導師及社工員，針對身障者不同的需求擬定服務計畫，除了心理輔導外，也提供福利服務諮詢、就業諮詢，更幫助他們建構完整之社會福利網路。
- 12.愛心商店街、洗車中心及水療池：再耕園愛心商店街的開辦，除活絡人潮之外，亦提供身心障礙者就業及實習機會，希望小舖銷售的基金，將全數作為庇護工場學員的教育基金；南區庇護商品展售中心—安琪拉生活館，除提供身心障礙社團、九二一重建區、原住民生產商品展售之外，更將建立網路銷售平台，將庇護商品透過各種管道行銷各地。洗車

中心全部由身心障礙的朋友提供服務，除車體內外部的清潔外，更有機車手工洗車，50元就讓汽機車亮晶晶。水療館備有SPA池、烤箱、蒸氣室、腳底按摩步道及香草茶，一票玩到底，不限時間可享受所有設施，目前更開辦游泳課，讓大人小孩清涼一夏。

13. 教室及會議室的租借：再耕園提供對外租借服務的訓練教室、會議室等，桌椅及視聽、簡報設備都很完善。特別是二樓的VIP會議室，可享受董事級的會議環境。230人座的大型會議廳，提供大型聚會，搭配餐廳，企業界可規劃一整天的活動行程。利用電話預約，所需的設備及桌椅都能備妥，身心障礙活動及社團另有優惠。

(三) 接受政府補助款情形：

再耕園係委託民間經營管理案，採OT方式營運，政府除投入建築物工程款約1億餘元外，2003、2004年再耕園接受政府補助款項明細如下表：

表 4-5：再耕園接受政府補助款項表

年 度	補助事項或用途	補 助 機 關	補助金額：元
2003	再耕園保全架設費及施材費	嘉義市政府社會局	4,000
2003	再耕園保全費	嘉義市政府社會局	34,000
2003	再耕園身障休閒康樂活動	嘉義市政府社會局	160,000
2003	再耕園增修工程費	嘉義市政府社會局	590,000
2003	再耕園開幕活動	嘉義市政府社會局	180,000
2003	再耕園無障礙環境設施增修	嘉義市政府社會局	148,000
2003	再耕園安檢	嘉義市政府社會局	15,000
2003	再耕園招募志工及運用計畫	嘉義市政府社會局	200,000
2003	再耕園經營管理設備費	嘉義市政府社會局	8,000,000
2004	再耕園公共電梯保養費	嘉義市政府社會局	97,000
2004	再耕園部分場地改繕工程費	嘉義市政府社會局	41,000

2004	再耕園室內裝修審查作業費	嘉義市政府社會局	98,000
2004	再耕園高壓電力設備	嘉義市政府社會局	20,000
2004	再耕園消防設備檢修	嘉義市政府社會局	10,000
合計			9,597,000

資料來源：2003、2004 年嘉義市政府對民間團體補（捐）助經費明細表，
本研究自行整理。

嘉義市政府除投入建築物工程款約 1 億餘元外，2003、2004 年陸續補助再耕園 9,597,000 元，惟依據再耕園 2004 年收支報告虧損約 1 百萬餘元，其經營績效有待努力。

第五章 研究與分析

第一節 地方政府補助款之檢討與分析

一、嘉義市文化局暨嘉義市文化基金會

(一) 補助款執行情形：

嘉義市文化局於 2002 年共計補助 51 個非營利組織，金額 2,803,000 元，2003 年共計補助 38 個非營利組織，金額 3,055,000 元，2004 年共計補助 10 個非營利組織，金額 2,850,000 元；嘉義市文化基金會 2002—2004 年分別為 2,373、2,148、2,941 千元。

受訪者表示：

中央補助款均已納入年度預算程序辦理，必須由非營利組織提出計畫申請，再經本局相關業務課審核，經機關首長核可，方可動支補助款。惟有部分非營利組織因無專業人員不會寫申請計畫書，需要專人輔導。另外社區總體營造補助款由本局核定，有人認為有不公平情形，爭議較多。如申請案件由文化建設委員會核定，就無爭議。（受訪者b）

(二) 對非營利組織補助標準及考核要點尚未訂立，缺乏監督機制。

受訪者表示：

補助標準尚未訂立，惟大致上參酌本局相關單位預算金額、及以前年度補助情形辦理。如國內表演團體，視其規模大小及距離遠近，給予補助 1、2 萬元至 6、7 萬元不等。國外表演團體最多補助 1 萬美元，補助國內交通、膳宿。另外如辦理國際管樂節活動，有關該活動其節目規劃、設計、聯繫等係委辦業務，依據政府採購法規定採限制性招標方式辦理。另考核要點尚未訂立，惟對於表演團體演出品質之好壞，本局人員會作評估，若是水準較差，以後不再補助，不會再核准其演出。（受訪者b）

(三) 非營利組織資本支出尚無回饋機制。

受訪者表示：

補助祥太文化館1,000,000元及補助二二八文化館500,000元資本支出部份，亦必須由非營利組織提出計畫申請，此部分資本支出係由行政院文化建設委員會專款補助，祥太文化館及二二八文化館均有配合款方可執行。因為建築物尚未完工，尚無回饋機制，嗣後可簽訂契約，爭取回饋機制，使嘉義市民能有較佳的文化福利。（受訪者b）

（四）綜合分析：

嘉義市文化局暨嘉義市文化基金會對非營利組織補助款之執行，係直接由非營利組織提出計畫申請，而給予補助，惟標準係依過去經驗酌予補助，易產生爭議；另外辦理國際管樂節活動，有關該活動之節目規劃、設計、聯繫等係委辦業務，依據政府採購法規定採限制性招標方式辦理。惟考核要點尚未訂立，宜建議嘉義市文化局儘速制定補助標準及考核要點，以供遵行，並可減少爭議，使業務順利推展。

二、嘉義市長期照護服務管理中心

（一）公私部門協力關係：

有關「公私部門協力」³³（public-private partnership）的涵義，學者間之說法不一，其廣義定義：所謂的「公私部門協力」乃除指公私部門以合夥的方式達成彼此的互利，經彼此同意而相互簽定規範其權利義務與範圍契約，俾為共同的目標而努力之外，還包括「由公部門提供相關設施、教育或訓練等以促進民間部門的發展或參與」及「由公部門提供相關的誘因以誘導、吸引私部門配合公共政策目標的達成」等在內。嘉義市長期照護服務管理中心政府業務係委外辦理，屬於「民間契約承包經營」型態。

受訪者表示：

長期照護服務管理中心業務均依照政府採購法第2條及第22條第1項第9

³³盧天助（2003），非營利組織參與公私協力關係模式之可行性研究，嘉義：南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

款之規定³⁴，採限制性招標（最有利標方式），分別由嘉義基督教醫院、伊甸社會福利基金會、衛生署嘉義醫院附設居家護理所、嘉義榮民醫院附設居家護理所、天主教聖馬爾定醫院附設居家護理所、台灣省物理治療師公會、台灣省職能治療師公會等機構與市政府簽約，提供相關服務。
(受訪者c)

(二) 中心「願景」為「全人照顧、在地老化」。

受訪者表示：

中心服務特性：1.多元連續且完整的全人長期照顧服務。2.照護諮詢：提供長期照護個案及家屬有關照顧技巧、社會福利資源、民間照護機構及服務查詢。3.評估後對於不適合使用中心長期照護服務之民眾提供轉介服務。(個案不必出門，行動式照護。) 服務流程：通報→在宅評估→擬定照顧計畫→核定補助額度→簽訂照顧管理合約→服務連結→服務監測。(受訪者c)

(三) 中心尚未建立服務品質之監控。

受訪者表示：

中心係一臨時組織，各項服務均須經過申請、評估、審核等程序，過程相當嚴謹。本(2005)年度對於服務品質將建立監控，如外部調查(問卷、電話訪問、派員訪查)。與個案家屬已有良好關係，較易坦誠、溝通，有缺失及時改進，以建立良好服務品質，本中心對服務品質評估極為重視，將加強控管。(受訪者c)

(四) 中心未來規劃方向，及問題如何改進。

受訪者表示：

未來規劃方向有：

³⁴ 政府採購法第2條：「本法所稱採購，指工程之訂作，財物之買受、定製、承租及勞務委任或僱傭等。」
政府採購法第22條：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一，報經上級機關核准，得採限制姓招標」，第一項、第9款：「委託專業服務、技術服務或資訊服務經公開客觀評選為優勝者。」

1. 建立完整資訊化管理系統。(1) 中心與服務提供單位照會及回覆系統。
。(2) 居家照顧服務、居家照護服務、居家復健服務、居家喘息等提供登錄即請款系統。
2. 建立中心與衛生所對個案服務共同管理制度。
3. 加強出院準備服務個案轉介制度。
4. 提昇照顧經理個案評估及服務品質。

問題及改進方法：

1. 由於長照個案服務為連續性，地方政府未有相關經費挹注之下，中央補助經費之核定應明確，以影響服務。
2. 有關衛生所公衛護士於長照服務角色功能，中央應有所討論並給予地方建議。
3. 個案評估者工具與能力，應有標準化指引，評估結果關係個案補助額度。
4. 有關資源整合部分，衛生署補助各地方「輔具研發中心」時應與有所連結。
5. 於醫院評鑑及對醫院出院準備服務補助時，應將與中心服務轉介模式及成果，列為評分項目。
6. 有關長照中心角色及功能應定位清楚，是資源整合？服務轉介？評估後只是服務建議？還是連結服務？
7. 照顧管理模式服務流程，應建立基本模式，以供各縣市遵行。
8. 應評估全國現有照顧及照護資源（包含社政及衛政）整合擬定一致方案及補助標準，由長照中心執行，以提供實質服務，使中心有分配、控制資源法定權力。
9. 照顧經理於長照服務體系之角色及功能應定位清楚，並有薪資制度。
10. 居家照顧服務申請標準，是否可申請外勞，應規劃在中央資訊系統中。

(五) 綜合分析：

嘉義市長期照護服務管理中心之業務係委外辦理，屬於「民間契約承包經營」型態。其整合嘉義市政府社會局「照顧服務中心」、「居家服務支援中心」及嘉義市衛生局「長期照護管理示範中心」業務而成立之臨時性組織，以「全人照顧、在地老化」為願景，期使嘉義市成為一個可以讓人安心終老的模範城市。惟尚未建立服務品質之監控制度，且存在一些問題亟待改進。

三、嘉義市身心障礙綜合園區—再耕園

(一) 公私部門協力關係：

一般文獻對於「行政機關將其資產或服務委託民間經營管理」之方式，大多以「公辦民營」稱之³⁵。其他類似之稱謂如「公設民營」、「公有民營」或促參法所定之BTO或OT等；其涵義與公辦民營應屬相同。一為委託機關將現有之土地、建築物、設施及設備等委託民間經營管理，並收取回饋金或權金，且由受託者自負盈虧，同時負保管、維護公有財產之責任者。二為政府提供土地、建物，僅委託民間提供服務，而對其中具有顯著社會公益性或經受託人出資改善原有設施後為營運者，委託機關依其業務性質或個案予以補助者。

公辦民營業務乃具有下列之三種特性：1.自償性（收益性）。2.具專業技術。3.具有社區性、福利性。因此在有下述情形之一時，可考慮優先採取「公辦民營」之模式：

- 1.委託者以其現有資源結合受託者提供之服務，可充分運用社會資源，提昇服務品質者。
- 2.該項經營服務係屬急切需要，但因政府財政資源有限，難以立即提供該項服務者。
- 3.該項業務已有相關單位委託經營之案例可循者。

由上可知，「公辦民營」模式不失為一種適合非營利組織參與的主要模

³⁵盧天助(2003)，非營利組織參與公私協力關係模式之可行性研究，嘉義：南華大學非營利事業管理研究所碩士論文，75。

式，個案「再耕園」即屬「公辦民營」模式。

受訪者表示：

再耕園係採OT方式營運，由嘉義市政府投資興建建築物，完成後委託營運，由嘉義基督教醫院得標，取得4年經營權，並自負盈虧，營運期間屆滿後營運權歸還政府，如有盈餘應提撥百分之十作為嘉義市政府推展社會福利經費。本案可結合政府與民間之力量，提昇嘉義市社會福利服務效率及品質、擴增身心障礙福利服務層面，並減輕政府財政之負擔。

(受訪者a)

(二) 再耕園營運狀況分析：

受訪者表示：

去年(2004)再耕園收支結算結果，虧損約1百餘萬元。再耕園建築物面積雖有7078平方公尺(地下一層，地上四層)，惟建築物之結構設計，其中斜坡道佔據相當大空間，能夠利用空間相對減少。夏季全館使用冷氣，因此電費支出相當多，夏季每個月約30餘萬元。再耕園與嘉義市政府之契約係經營四年，希望能逐年減少虧損，增加收入，減少費用支出。其中大、小型會議室應可多加使用，另自營商店希望能達到收支平衡，盼外界多加捧場，前來消費。現在人權觀念日漸高漲，弱勢族群的工作權也漸漸被重視。社會上有許多團體投入協助弱勢族群就業，我們的目標是要讓身心障礙者經過再耕園的訓練後，可以擁有到外面職場工作的能力，有成功的例子。(受訪者a)

(三) 綜合分析：

再耕園係政府委託民間經營管理案，採OT方式營運，政府除投入建築物工程款約1億餘元外，2003、2004年陸續補助再耕園9,597,000元，金額頗大，本案若期滿不再續約，對嘉義市政府推展社會福利工作有相當大影響。因此再耕園要改善營運狀況宜從內部管理及外部行銷著手，如加強募款能力、減少經費

開支，加強行銷宣傳，與社會各界、機關團體學校建立良好關係。可與其他非營利組織採取策略聯盟合作機制，及與營利企業建立適當程度的合作關係，借助企業界優越的經營能力及雄厚資金，配合非營利組織所具有的公益與志願服務之特性，將可大幅提高經營績效。



第二節 非營利組織經營管理之分析

一、非營利組織如何獲得政府較多且長期的補助

資金籌措是非營利組織的主要任務之一，其中政府補助款是非營利組織有效且穩定的資金來源，然而隨著政府財政困難，補助經費預算減少，因此非營利組織宜加強維繫與政府間的關係，以確保穩定的資金來源。

受訪者表示：

政府補助款必須由非營利組織提出計畫申請，再經本局相關業務課審核，經機關首長核可，方可動支補助款。惟有部分非營利組織因無專業人員，不會寫申請計畫書，需要專人輔導。(受訪者 b)

受訪者表示：

政府補助款必須由非營利組織於辦理活動前，提出申請，檢附申請函、活動計畫書、經費概算表辦理。有些非營利組織因無專業人才，申請手續須經指導才能完成。另外有力人士推薦，亦較容易獲得政府補助款。

(受訪者 d)

因此非營利組織必須擬出一項確實且詳盡的計畫，說明如何運用補助款以強化組織的能力，並使公益活動能得到一定的效果。且平時須與政府維持良好溝通管道，再加上有力人士推薦，較容易獲得政府補助款。

二、加強非營利組織行銷

非營利組織要推展業務，其形象與知名度都很重要，形象要靠平時的努力，知名度除口碑外，必須靠市場行銷如電視、廣播、報章雜誌等傳播媒體之宣傳。媒體在現代社會裡扮演著重要的角色，因此如何透過和傳媒的互動關係，增加非營利組織的知名度，以獲取更多社會資源，是一項重要工作。

受訪者表示：

再耕園與嘉義市政府所簽之契約內容係經營四年，本年度產生虧損，希望能逐年減少虧損，多增加收入，減少費用支出，因此市場行銷相當重

要，希望能透過電視、廣播、報章雜誌等傳播媒體，廣為宣傳，請社會各界多加捧場，前來消費。如再耕園大、小型會議室可多加使用。另自營商店部分，望能達到收支平衡。現在人權觀念日漸高漲，弱勢族群的工作權力也漸漸被重視。社會上有許多團體投入協助弱勢族群就業，我們的目標是要讓身心障礙者經過再耕園的訓練後，可以擁有的到外面職場工作的能力。(受訪者 a)

因此若要吸引媒體報導，辦理各項活動時「創新」與「差異化」是相當重要。非營利組織除了自己要有專業能力外，還要隨時掌握最新的資訊，開創屬於組織本身的議題。

另外非營利組織可結合當地企業與其合作，亦是一項可行之道，企業為了加強良好的形象，提升企業本身的知名度，因此與非營利組織共同舉辦活動，所做宣傳自然可吸引媒體的報導，亦可增加非營利組織的曝光率。

第三節 審計機關監督之分析

一、查核補助款執行情形

非營利組織接受地方政府機關補助款，依據審計法規定，自應受地方審計機關之審計監督。地方審計機關實際執行相關作業時，或採書面審核，或採就地審計，或兩者兼行並用。

受訪者表示：

審計部於2002年對地方政府機關補助款所作專案調查³⁶，其綜合共同性缺失有：1.未訂定作業規範以供遵循。2.縣（市）政府對於民間團體之補（捐）助資訊未予透明化：部分機關對於民間團體之補（捐）助，未於預算書上明列項目、對象及金額。3.對於民間團體之補（捐）助，未依規定辦理：（1）有以定額分配或墊付方式處理；（2）每一年度以不超過新台幣二萬元為原則，其超限額之補（捐）助未符合規定；（3）縣政府對鄉（鎮、市）公所處理民間團體之補（捐）助經費，未訂定相關管考規定。4.民間團體、私人有無以同一事由或活動向其他機關（單位）重複申領補（捐）助經費，或領受補（捐）助款有無違背法令或與指定用途不符或未依計畫有效運用，有部分機關未符合規定。上述各項缺失，經通知各機關改進。（受訪者e）

二、加強及改進政府補助款審核之技術與方法³⁷

審計機關審核政府補助款所依據法令有預算法、會計法、決算法、財政收支劃分法、審計法暨施行細則、審計機關審核私人團體領受公款補助辦法、各政府機關對各項補助作業要點及行政規範等，以達成審計工作目標，發揮審計功能。

受訪者表示：

審核技術與方法改進之處有：

³⁶ 審計部（2002），「直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告」，18-20。

³⁷ 審計部（1999），研究報告彙篇，1-19。

1. 建立以成果為導向之審計工作目標，有效發揮審計管理功能。

地方政府機關對補助成果多以補助計畫完成之活動數、建築物等數量評估，對於其效益或政策目標則鮮見實施。審計機關應建立多面向、量化與質化兼顧之績效衡量指標，作為審計工作目標，促使地方政府機關重視成果管理導向之績效考評，而非計畫完成之數量評估，以發揮審計管理功能。

2. 審計機關間之委託審計，宜加強相互間之聯繫與通報，並就查核結果作彙整分析，提出適當建言予相關機關，以彰顯審計功能。

3. 宜加強委託審計作業之聯繫，適時通報有關補助計畫之內涵、管理運用辦法、款項之撥付及執行情形、查核發現缺失等資訊，並就查核結果作彙整分析，提出適當建言予相關機關，以彰顯審計功能。

4. 加強應用審計抽樣技術，並妥為運用橫向比較或垂直查核及函證等方式，以增進審計成效。

補助經費龐大，相對於審計機關有限之人力，實難一一詳查，宜加強應用審計抽樣技術，依據補助金額之多寡，審度計畫之重要性、複雜度，並妥選擇抽樣，設計調查表，運用橫向比較或垂直查核等方式深入查察，以提昇審計績效。為免補助款遭侵占或挪用，亦宜善加運用函證以收赫阻之效。

5. 運用會計師查核報告、主管機關查核意見、內部稽核報告等以迅速發現可疑之處，妥適運用審計人力。

地方政府機關對補助計畫之規劃、執行、整合、考核等之計畫作業能力，為各主管機關考核之重要責任，各主管機關可運用外界資源如會計師查核報告、或其他專業團體查核或驗證，或自行運用現有人力、技術施以查核，凡此種查核成果均可供審計機關得以借力使力，迅速發現可疑之處，妥適運用審計人力。

6. 加強委託或諮詢外界公正專門技術機構或人員，運用其專業知識及技能，以增進審計查核深度。

補助經費涉及政府各項專業領域，審計機關為考核其財務效能，以有限之人力，實難克竟其功，故適時委託或諮詢外界公正專門技術機構或人員，運用其專業知識及技能，以彌補此一缺口，以加深查核深度，善盡審計之責。(受訪者 e)

三、審計機關對地方政府補助款執行審計監督之方向

對非營利組織之管理，宜比照證管會管理上市公司的模式，來改進缺乏責任機制的弊端。非營利組織營運資訊應予揭露、分析、傳佈、制裁等措施，宜加強規範。

受訪者 e 表示：

赫茲林格³⁸對於美國非營利組織屢有違法或管理不善情事發生，建議解決問題之關鍵在於責任機制，亦即需要一套規範，使其有效地善盡社會使命，故而提出「DADS 策略」，包括揭露(disclosure)、分析(analysis)、傳佈(dissemination)、制裁(sanctions)的規範，該策略可以比照證管會管理上市公司的模式，來改進缺乏責任機制的弊端³⁹。茲以政府補助非營利組織現況，說明應如何運用「DADS 策略」，期以完備規範機制，監督其善盡社會服務功能。

(1) 揭露(disclosure)

政府補助非營利組織，除依設置條例規定將非營利組織預、決算送主管機關轉送立法院或監察院，及依所得稅法規定須辦理年度結算申報，而須向稅捐機關繳交財務報表外，鮮少主動公開財務報表及績效方面資料，即使公開的財務報表資料也有不足，例如審計機關審核報告所列政府補(捐)助財團法人之審核，其內容亦僅限於「收支餘絀表」

³⁸ 非營利組織，哈佛商業評論，張茂芸譯，天下文化(2000)，4-28。

³⁹ 周靜幸(2002)，「淺談政府捐助財團法人之管理與審計」，審計季刊，第23卷第1期，35-57。

及「資產負債表」之審核分析。故運用「DADS 策略」，必須要求主動公開財務報表，且為加強對照比較功能，必須遵循一致的會計原則(主管機關應研議適用一般公認會計原則或另訂一套適用財團法人之會計原則)，惟須特別注意財務報表應包含其他非財務的評估資訊，否則社會大眾將無充足資訊判斷社會使命是否被達成。

(2) 分析(analysis)

有關政府補助非營利組織之績效資料不但極為有限，而且很少被仔細分析。一般民間企業常用之各項財務比率等績效評估標準，在非營利組織中甚少存在，更遑論做進一步分析。美國證管會規定企業之「管理討論與分析」報告，應包含某些固定主題，以確保其言而有物。因此，為使大眾獲取足夠資訊，以瞭解政府補助非營利組織善盡社會服務，每年應至少提出一份包括與營運成效相關之「管理討論與分析」報告，內容則可以「錢是否用對地方」、「符合跨代公平理念」、「基金來源與用途相符」及「永續經營」等四大方向為參考。

(3) 傳佈(dissemination)

政府補助非營利組織之財務相關訊息，不是對外流通寥寥無幾，便是傳播到外界的時效太慢，依據證券交易法第 36 條規定：上市、上櫃及興櫃公司應將其每月營運情形、季報、半年報及年報定期公告並向證期會申報，而證期會並將該等財務報表資料公開登載於其網站，並須於股東常會中將年報分送給股東，廣為傳佈資訊以方便使用者免費、及時地取用，政府補助非營利組織宜循此等模式，定期向出資人(即捐款人及納稅人)報告，並應利用電子網路等媒介廣為傳佈資訊。

(4) 制裁(sanctions)

依據證券交易法第 178、179 條規定，違反第 36 條第 4 項未以抄本送證券交易所及證券商同業公會供公眾閱覽者，公司及負責人必須接受

證期會罰鍰之制裁，因而才能使企業向大眾公開資訊達到一定水準，為有效管理政府補助非營利組織，宜採取此等制裁方式，包括：(1) 針對無法定期報告、公開資料者，宜對其課以處分。(2) 對於營運成效欠佳者，可取消其申請政府補助及委託辦理之資格。(3) 免稅優惠資格宜從嚴審核，不宜非營利組織成立即享有該項免稅優惠之待遇。

(受訪者e)

第六章 結論與建議

第一節 結論

台灣目前所處之政經環境相當複雜，由於財政的困窘與環境的劇變，使非營利組織之經營普遍面臨困難，因此非營利組織接受政府補助款以維繫與政府間的關係，能獲得有效且穩定的資金來源，是一項重要工作。

本研究對於非營利組織、政府補助款、審計機關之審計監督等相關文獻資料予以分析，對三個個案作實地參訪、晤談，及個案資料分析結果，非營利組織接受政府補助款之研究有下列幾項發現：

一、地方政府對非營利組織補助標準及考核要點尚未訂立，亦無回饋辦法，且缺乏監督機制。

地方政府對非營利組織補助標準在文化藝術表演方面，對國內外團體並未訂立補助標準，而係參酌預算金額、及以前年度補助情形辦理。且考核要點尚未訂立，對於表演團體演出品質較難控管，另外資本支出尚未訂立回饋機制，宜簽訂契約，爭取回饋機制，使民眾能享受較佳的文化藝術福利。

二、個案「嘉義市長期照護服務管理中心」尚未建立服務品質之監控，及未規劃中心未來的方向。

該中心係一臨時組織，各項服務均須經過申請、評估、審核等程序，過程相當嚴謹。惟尚未建立服務品質監控，中心稱未來將建立監控標準，以建立良好的服務品質。另中心規劃未來的方向有：(一) 建立完整資訊化管理系統包括 1.中心與服務提供單位照會及回覆系統。2.居家照顧服務、居家照護服務、居家復健服務、居家喘息等提供登錄及請款系統。(二) 建立中心與衛生所對個案服務共同管理制度。(三) 加強出院準備服務個案轉介制度。(四) 提昇照顧經理個案評估及服務品質。

三、非營利組織若能獲得政府補助款，並加強行銷策略，可提昇其經營績效。

非營利組織必須擬出確實且詳盡的計畫，說明如何運用補助款，使公益活

動能達到一定的效果。且平時須與政府維持一定良好溝通管道及有力人士推薦，較容易獲得政府補助款。

個案「再耕園」係政府委託民間經營管理方案，採OT方式營運，去年（2004）收支結果，虧損約1百餘萬元。因此再耕園要改善營運狀況應從內部管理及外部行銷著手，如加強募款能力、減少經費開支，加強行銷宣傳，與社會各界、機關團體學校建立良好關係。另可與其他非營利組織採取策略聯盟合作機制，及與營利企業建立適當程度的合作關係，借助企業界優越的經營能力及雄厚資金，配合非營利組織所具有的公益與志願服務之特性，可大幅提昇經營績效。

四、審計機關對地方政府補助款審核之技術與方法有待加強。

（一）宜建立以成果為導向之審計工作目標，有效發揮審計管理功能。

（二）審計機關間之委託審計，宜加強相互間之聯繫與通報，並就查核結果作彙整分析，提出適當建言予相關機關，以彰顯審計功能。

（三）加強應用審計抽樣技術，並妥為運用橫向比較或垂直查核及函證等方式，以增進審計成效。

（四）運用會計師查核報告、主管機關查核意見、內部稽核報告等以迅速發現可疑之處，妥適運用審計人力。

（五）加強委託或諮詢外界公正專門技術機構或人員，運用其專業知識及技能，以增進審計查核深度。

五、宜加強規範非營利組織接受地方政府補助款之審計監督。

非營利組織之管理，宜比照證管會管理上市公司的模式，來改進缺乏責任機制的弊端。對非營利組織營運資訊應採用「DADS策略」，包括揭露 (disclosure)、分析 (analysis)、傳佈 (dissemination)、制裁 (sanctions) 等措施，宜予以規範。

第二節 建議

綜上所述，本研究提出下列幾點淺見以供地方政府部門、非營利組織及審計機關參酌：

一、地方政府方面：

(一) 宜儘速全面訂立非營利組織接受地方政府補助款之補助標準、考核辦法及回饋機制等措施，以供遵循。另政府對非營利組織之補助宜減少一般經常性補助（如對人民團體、社團，金額二萬元以下之補助），宜加強計畫型專案之補助，以提高施政效能，將政府資源作最有效運用。

(二) 個案「嘉義市長期照護服務管理中心」相關問題如下列，宜儘速改進，以達「全人照顧、在地老化」之願景。

1. 由於長照個案服務為連續性，地方政府並未有相關經費挹注下，中央補助經費之核定應明確，以免影響服務。
2. 有關衛生所公衛護士於長照服務之角色功能，中央應有所討論並給予地方建議。
3. 個案評估者之工具與能力，應有標準化指引，因評估結果關係個案補助額度。
4. 有關資源整合部分，衛生署補助各地方「輔具研發中心」時，應與中心有所連結。
5. 醫院評鑑及對醫院出院準備服務補助時，應將中心服務轉介之模式及成果，列為評分項目。
6. 有關長照中心角色及功能應定位清楚，是資源整合、服務轉介、評估後只是服務建議、或是連結服務。
7. 照顧管理模式服務流程，應建立基本模式，以供各縣市遵行。
8. 應評估及整合全國現有照顧及照護資源（包含社政及衛政），擬定一致方案及補助標準，由長照中心執行，以提供實質服務，使中心有分配、

控制資源之法定權力。

9. 照顧經理於長照服務體系之角色及功能應定位清楚，並建立薪資制度。

10. 居家照顧服務申請標準，是否可申請外勞，應規劃在中央資訊系統中。

(三) 宜建立委外監督機制，加強業務委外後之監督考核。

地方政府部門應儘速建立對於業務委託外包後的督導與績效評估制度規章，並對承辦人員加強有關專業知識及管理技巧之訓練，以提昇公務人員監督受託單位執行委託業務之能力。

二. 非營利組織方面：

(一) 宜建立非營利組織間策略聯盟及與企業合作機制。

與其他非營利組織採取策略聯盟機制，結合其他非營利組織合作共同辦理公益活動，貢獻各組織的特性與專長，使公益活動順利完成，以使綜效顯現。另與營利企業建立適當程度的合作關係，借助企業界優越的經營能力及雄厚資金，配合非營利組織所具有的公益與志願服務之特性，可大幅提高經營績效。

(二) 宜加強經營管理能力，培養專業人才。

非營利組織普遍缺乏專業經營管理能力，它須要有健全的人力資源管理、財務管理、行銷管理及研發等能力，才能永續經營。另對於專業人才之培養，亦極為重要。有優秀專業人才，對一個公益活動之企劃案，不但能募得充裕經費，且可使活動品質提高。因此非營利組織須培養有專業能力且具有使命感的專業人才；另對義工之培訓宜加強其使命感，以提高服務品質，使非營利組織能永續發展。

三、審計機關方面：

(一) 宜改善審核技術與方法。

1. 審計機關宜建立多面向、量化與質化兼顧之績效衡量指標，作為審計工作目標，俾促使地方政府機關重視成果管理導向之績效考評，而非計畫

完成之數量評估，以發揮審計管理功能。

- 2.宜加強委託審計作業之聯繫，適時通報有關補助計畫之內函、管理運用辦法、款項之撥付及執行情形、查核發現缺失等資訊，並就查核結果作彙整分析，提出適當建言予相關機關，以彰顯審計功能。
- 3.政府補助經費龐大，相對於審計機關有限之人力，實難一一詳查，宜加強應用審計抽樣技術，依據補助金額之多寡，審度計畫之重要性、複雜度，並妥為選擇抽樣、設計調查表、及運用橫向比較或垂直查核等方式深入查察，以提昇審計績效。為免補助款遭侵占或挪用，亦宜善加運用函證以收赫阻之效。
- 4.地方政府機關對補助計畫之規劃、執行、整合、考核等計畫作業能力，為中央各主管機關考核之重要職責，各主管機關可運用外界資源如會計師查核報告、或其他專業團體查核或驗證，或自行運用現有人力、技術施以查核，凡此種查核成果均可供審計機關得以借力使力，迅速發現可疑之處，妥適運用審計人力。
- 5.補助經費涉及政府各項專業領域，審計機關為考核其財務效能，以有限之人力，實難克竟其功，故適時委託或諮詢外界公正專門技術機構或人員，運用其專業知識及技能，以彌補此一缺口，加深查核深度，善盡審計職責。

(二) 宜規範對地方政府補助款之審計監督。

非營利組織之管理，可比照證管會管理上市公司的模式，來改進缺乏責任機制的缺失。對非營利組織營運資訊宜採用「DADS 策略」，包括揭露 (disclosure)、分析 (analysis)、傳佈 (dissemination)、制裁 (sanctions) 等措施，宜加強予以規範。

1. 揭露 (disclosure)

非營利組織除依設置條例規定將其預、決算送主管機關轉送立法院或監

察院，及依所得稅法規定須辦理年度結算申報外，鮮少主動公開財務報表及績效方面資料，即使公開資料也有不足，故運用「DADS 策略」，必須要求主動公開財務報表，且必須遵循一致的會計原則(主管機關應研議適用一般公認會計原則或另訂一套適用財團法人之會計原則)，惟須特別注意財務報表應包含其他非財務的評估資訊，否則社會大眾將無充足資訊判斷社會使命是否被達成。

2. 分析(analysis)

有關地方政府補助非營利組織之績效資料不但極為有限，而且很少被仔細分析。一般常用之各項財務比率等績效評估標準，在非營利組織中很少被運用及分析。我國「證券發行人財務報告編製準則」第 6、7 條規定發行人之財務報告及財務報告期後事項應分別加註公司沿革及業務範圍說明等共計 34 款。因此，為使大眾能獲取足夠資訊，以瞭解政府補助非營利組織之情形，每年應至少提出一份包括與營運成效相關之「管理討論與分析」報告，內容則可以「錢是否用對地方」、「符合跨代公平理念」、「基金來源與用途相符」及「永續經營」等四大方向作為參考。

3. 傳佈(dissemination)

政府補助非營利組織之財務相關訊息，對外流通不但寥寥無幾且時效太慢，依據證券交易法第 36 條規定：上市、上櫃及興櫃公司應將其每月營運情形、季報、半年報及年報定期公告並向證期會申報，而證期會並將該等財務報表資料公開登載於其網站，並須於股東常會中將年報分送給股東，廣為傳佈資訊以方便使用者免費、及時取用。政府補助非營利組織應效法此等模式，定期向出資人(即捐款人)報告，並應利用電子網路等媒介廣為傳佈資訊。

4. 制裁(sanctions)

依據證券交易法第 178、179 條規定，違反第 36 條第 4 項未以抄本送證

交易所及證券商同業公會供公眾閱覽者，公司及負責人必須接受證期會罰鍰之制裁，才能使企業向大眾公開資訊達到一定水準。為有效管理非營利組織，宜採取此等制裁方式，包括：（1）針對無法定期報告、公開資料者，應對其處分。（2）對於營運成效欠佳者，應取消其申請政府補助及委託辦理之資格。（3）免稅優惠資格宜從嚴審核，不宜非營利組織初成立，即享有免稅優惠之待遇。

四、後續研究建議

- （一）本研究個案係以嘉義市的非營利組織、政府機關為對象，未能包括其他縣市，影響研究成果，如能擴大研究範圍，對非營利組織、政府機關將更有參考價值及貢獻。
- （二）政府部門對非營利組織補助款有直接現金補助及間接補助：包括租稅減免、捐贈扣除等相關優惠措施。本研究僅針對直接補助作探討，對其他優惠措施的得失及影響並未研究，後續研究可針對此一方面將直接補助及其他優惠措施一併繼續探討。
- （三）因受時間、研究方法的限制，未能對非營利組織接受政府補助款作長時間的觀察，是否影響非營利組織資金之籌措，有過度依賴政府補助款情形，值得再深入研究。

參考文獻：

中文部分：

一、專書

- 王振軒（2003），非政府組織概論 Non-Governmental Organizations，48-51，
台中市：必中出版社。
- 丘昌泰（1998）。政策科學之理論與實際：美國與台灣經驗。台北市：五南圖書公司。
- 司徒達賢（1999），非營利組織的經營管理，台北：天下文化。
- 江明修（2000），第三部門：經營策略與社會參與，台北：智揚。
- 呂亞力（1991），政治學。台北市：三民書局。
- 林吉郎（2003），非營利組織資源開發與整合—理論與實踐，嘉義：中華非營利事業組織管理學會。
- 林錫俊（2000），地方財政管理：理論與實務，高雄市：復文圖書出版社。
- 官有垣（編）（2000a），非營利組織與社會福利，台北：亞太。
- 傅篤誠（2002），非營利事業組織管理—議題導向與策略管理，台北：新文京開發出版公司。
- 劉其昌（1995），財政學，台北市：五南圖書有限公司。
- 蕭新煌（2001），非營利部門—組織與運作，8-11，台北：巨流。

二、學術研討會論文

- 呂朝賢（2001），「非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例」，二屆非營利組織管理研討會，嘉義：中華非營利組織管理學會。
- 呂朝賢（2002），「地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例」。《民主政治與社會福利》學術研討會，嘉義：台灣社會福利協會。

- 呂朝賢、郭俊巖，(2003) 12 月，「地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例」，社會科學學報第 11 期，143-188。
- 林吉郎 (2002)，「非營利組織資源運用與危機處理」，非營利組織工作經驗交流研討會，嘉義：南華大學非營利事業管理研究所。
- 官有垣 (1999)，「非政府組織的財源：政府與基金會的角色分析」，台北，亞太。
- 官有垣 (2000)，「非營利組織在台灣：社團法人與財團法人基金會之現況分析」，北京，兩岸第二屆公共事務跨世紀研討會論。
- 官有垣 (2001)，「國際援助與台灣的社會發展：民間非政府組織角色扮演之歷史分析」，香港，兩岸三地民間組織學術研討會。
- 官有垣、吳芝嫻與莊國良 (2000)，「近十年來我國非營利組織相關議題研究之文獻彙編」。官有垣 (編著)，非營利組織與社會福利，台北：亞太。
- 劉麗雯與王蘭 (2000)，「非營利組織與政府的伙伴關係：中央與地方分權化之影響層面分析初探」，中正大學：非營利組織研究的本土化學術研討會論文。

三、博、碩士論文

- 何志成 (2004)，「非營利組織的議題倡導與價值維護－以弘道老人福利基金會為例」，嘉義：南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 沈玉婷 (2004)，「我國補助款政策之研析－以花蓮縣鳳凰風景區及台東縣關山親水公園之比較為例」，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 陳怡平 (1999)，「非營利組織與政府部門互動關係之研究：以社會福利慈善事業基金會為例」，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 陳佩君 (1998)，「公私部門協力理論與應用之研究」，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 黃明看 (2002)，「我國審計法制之研究」，國立中正大學法律研究所碩士論文，未出版，嘉義。

黃麗真（2000），「社會福利民營化下政府與非營利組織互動關係之探討：台灣與美國的比較」，國立政治大學社會學研究所碩士論文。

張藝薰（2000）。「地方政府補助制度之研究」。政治大學財政學系，碩士論文。

楊秀梅（2003），「草根型非營利組織與政府關係之研究－以社寮文教基金會為例」，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

劉盈樂（1994），「我國國營事業與民營企業電腦內部稽核之研究」，國立政治大學會計研究所碩士論文，未出版，台北。

劉麗真（2003），「政府審計人員運用電腦輔助審計技術之實證研究」，逢甲大學會計與財稅研究所碩士論文，未出版，台中。

顏幸福（1989），「我國政府審計制度之研究」，國立政治大學會計研究所碩士論文，未出版，台北。

盧天助（2003），「非營利組織參與公私協力關係模式之可行性研究」，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

關智宇（1998），「非營利組織與政府組織合作關係之研究：以台北市社區理事會與里長為對象」，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

四、期刊

吳琮璠（2001），「審計學：新觀念與本土化」，台北：智勝。

周靜幸（2002），「淺談政府捐助財團法人之管理與審計」，審計季刊，第23卷第1期，35-57。

馮燕（2002），「如何健全家庭功能提升生活品質」，社區發展季刊，特刊189-195。

董保城（2001），「教育事項中央與地方權限之劃分與分工」，台北市法規委員會編，地方自治法，229-256，台北市：台北市政府法規委員會。

劉旭清（1994），「嘉義縣地方財政－縣政府對鄉鎮市公所補助款之分析」，財稅研究，26卷1期，32-65。

蘇金錢山（2000），「我國地方補助款分配的回顧與前瞻」，【健全地方財政策略】學術研討會，台北市：政治大學公共行政學系。

蘇樂明（1985），「電腦審計」，財政部財稅人員訓練所，台北。

賴桓宗（2005），「縣市地方財政困境問題探討」，審計季刊，第25卷第2期，48。

非營利組織（2000），哈佛商業評論，張茂芸等譯，天下文化，4—28。

審計部（2002），「直轄市及縣市地方決算審和結果綜合報告」，9。

審計部（2004），「審計報告書」，台北。

審計部（1999），「研究報告彙編」，1-19。

五、其他網站

嘉義市文化局網站：<http://www.cabcy.gov.tw/>。

嘉義市長期照護服務管理中心網站：

<http://140.123.40.205/hgh/chayi/mainFrame.htm>。

再耕園網站：<http://www.rgd.org.tw/>。

英文部分

American Institute of Certified Public Accountants.(1979).Computer Assisted Audit Techniques.New York.

Coston, Jennifer M. (1998).” A Model and Typology of Government – NGO Relationships ” Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 27(3)：358-382.

Drucker, P. F. (1990). *Managing the Non-profit Organization : Principles and Practices*. N. Y. : Harper Collins Publishers.

Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salmon.(1992) , ” Government and the Third Sector in Comparative Perspective : Allies or Adversaries. In Benjamin

Hansmann , HB , 1980 , ”The Role of Nonprofit Enterorise , ” *Yale Law Journal* , 89 。

- Kramer.R.M (1987) Voluntary Agencies and the Personal Social Services , The Nonprofit sector : A research handbook Yale University Press, New Haven, CT, p251
- Musgrave. R.A. and P.B. Musgrave. Public Finance in Theory and Practice. N.Y.: McGraw-Hil Co., 1989.
- Salamon L .M.andAnher , H.K (1997) Defining the nonprofit sector : Across-national analysisManchester Uniersity Press, p.33-40.
- Salamon L.M. (1987) “Of Market Failure , Voluntary Failure , and Third-Party Government : Toward a Theory of Government- Nonprofit Relations the Modern Welfare State , ”Journal of Voluntary Action Research , 16 : 29-49 ◦
- Salamon, L. M. (1992). *America ' s Nonprofit Sector : A Primer*. N. Y. : The Foundation Center.
- Weisbrod , B , 1988 , *The Nonprofit Economy* , Cambridge : Harvard University Press ◦
- Wolf, Thomas, *Managing A Nonprofit Organization*, N.Y.: Prentice Hall Press,1990.
- Wolch, J. R. (1990) . *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in transition*. New York: The Foundation Center.

附 錄

附錄一、

訪 談 名 冊

日期	訪談機構	地點	職稱	受訪人員	代號
2005.04.	嘉義市身心障礙綜合園區—再耕園	辦公室	園長	林○○	a
2005.04.	嘉義市文化局暨嘉義市文化基金會	辦公室	會計主任	葉○○	b
2005.04.	嘉義市長期照護服務管理中心	辦公室	管理中心主任	江○○	c
2005.04.	嘉義市政府	辦公室	主計室主任	賴○○	d
2005.04.	審計部嘉義市審計室	辦公室	副主任	邱○○	e

附錄二、

嘉義市文化局 2002 年補助款明細

單位：千元

編號	年度	團體名稱	申請項目	補助金額	備註
1	2002	紅頂文化事業股份有限公司	演出補助款	30	
2	2002	嘉義市文化合唱團	演出補助款	30	
3	2002	嘉義室內合唱團	演出補助款	50	
4	2002	國光豫劇隊	演出補助款	50	
5	2002	珠寶桂歌劇團	演出補助款	30	
6	2002	救國團	演出補助款	30	
7	2002	中華國樂團	演出補助款	30	
8	2002	琴園國樂團	演出補助款	30	
9	2002	玉皇宮國樂團	演出補助款	15	
10	2002	謝十鼓術擊樂團	演出補助款	35	
11	2002	世客屏東八音樂團	演出補助款	30	
12	2002	雅竹國樂團	演出補助款	12	
13	2002	台灣絲竹室內樂團	演出補助款	17	
14	2002	草山樂坊	演出補助款	25	
15	2002	聞韶軒絲竹室內樂團	演出補助款	25	
16	2002	聖軒國樂團	演出補助款	20	
17	2002	妙音樂集團樂團	演出補助款	25	
18	2002	台北首都芭蕾舞團	演出補助款	55	
19	2002	南華大學	演出補助款	10	
20	2002	琴軒箏樂團	演出補助款	6	
21	2002	台灣合唱團	演出補助款	50	
22	2002	羅德芭蕾舞團	演出補助款	55	
23	2002	小茶壺兒童劇團	演出補助款	320	
24	2002	蘋果兒童劇團	演出補助款	15	
25	2002	牛古演劇團	演出補助款	20	
26	2002	諸羅山木偶劇團	演出補助款	30	
27	2002	嘉義市管樂團	附屬團隊補助款	200	
28	2002	精靈文化事業股份有限公司	演出補助款	93	
29	2002	一元藝術事業有限公司	演出補助款	93	
30	2002	高雄市芭蕾舞團	演出補助款	40	

31	2002	奇幻兒童劇團	演出補助款	15
32	2002	逗點創意劇團	演出補助款	15
33	2002	嘉義市弦樂推廣協會	演出補助款	30
34	2002	寬宏藝術工作室(6場)	演出補助款	175
35	2002	大開劇團	演出補助款	15
36	2002	廖末喜舞蹈劇團	演出補助款	20
37	2002	九歌兒童劇團	演出補助款	30
38	2002	弦外之音團	演出補助款	10
39	2002	高雄市古琴學會	演出補助款	12
40	2002	台灣台語社	演出補助款	30
41	2002	身聲演繹社	演出補助款	20
42	2002	嘉義市交趾陶協會	演出補助款	150
		合	計	2098

附錄三、

嘉義市文化局 2003 年補助款明細

單位：千元

編號	年度	團體名稱	申請項目	補助金額	備註
1	2003	多元文化藝術團	演出補助款	20	
2	2003	國立國光劇團	演出補助款	30	
3	2003	台灣銅管五重奏	演出補助款	10	
4	2003	嘉義市音樂協進會	演出補助款	20	
5	2003	光環舞集舞蹈團	演出補助款	30	
6	2003	豆子劇團	演出補助款	80	
7	2003	小木偶劇團	演出補助款	70	
8	2003	彌陀國小	演出補助款	40	
9	2003	蘋果劇團	演出補助款	20	
10	2003	大腳丫劇團	演出補助款	65	
11	2003	小青蛙兒童劇團	演出補助款	45	
12	2003	恬恬卡通人物劇團	演出補助款	35	
13	2003	帝國十一芭蕾舞團	演出補助款	20	
14	2003	一元布偶劇團	演出補助款	40	
15	2003	鞋子兒童實驗劇團	演出補助款	40	
16	2003	故鄉室內樂團	演出補助款	5	
17	2003	小茶壺兒童劇團	演出補助款	10	
18	2003	皮皮兒童劇團	「動物總動員」演出補助款	10	
19	2003	黑門山上得劇團	「美味便當」演出補助款	10	
20	2003	寬宏藝術工作室	「民歌列車演唱會」、「歡笑一籬筐」、「電影夜總會」演出補助款	70	
21	2003	亞藝藝術有限公司	「狂想木笛四重奏」演出補助款	5	
22	2003	台北愛樂合唱團	「台北愛樂的世界之旅」演出補助款	20	
23	2003	嘉義室內合唱團	「蕭泰然合唱之夜」演出補助款	5	
24	2003	九歌兒童劇團	「小木偶與金鑰匙」演出補助款	10	
25	2003	舞蹈空間舞團	「八腳伶娜」演出補助款	20	
26	2003	蕭靜文舞團	「蔡瑞月得舞蹈風華」演出補助款	30	
		合 計		810	

附錄四、

嘉義市文化局 2004 年補助款明細

單位：千元

編號	年度	團體名稱	申請項目	補助金額	備註
1	2004	嘉義市社區大學發展協會	嘉義市社區營造點徵選補助款	150	
2	2004	嘉義市西區番社民生社區發展協會	嘉義市社區營造點徵選補助款	100	
3	2004	嘉義市西區北湖社區發展協會	嘉義市社區營造點徵選補助款	200	
4	2004	嘉義市民生特區公寓大廈管理委員會	嘉義市社區營造點徵選補助款	200	
5	2004	嘉義市東區文化社區發展協會	嘉義市社區營造點徵選補助款	150	
6	2004	嘉義市東區紅毛井社區發展協會	嘉義市社區營造點徵選補助款	150	
		合 計		950	