

地方政府與非營利組織的資源網絡之研究： 以嘉義市為例

王仕圖

義守大學公共政策與管理學系助理教授

摘 要

本研究從嘉義市地區非營利組織作為研究對象，探討非營利組織的發展狀況、資源動員的過程、以及和政府的互動關係。本研究的重要性在於透過社會網絡與組織理論的結合進行此議題的探討，期望瞭解地區性非營利組織的資源網絡形成過程中，政府的影響及角色。研究發現嘉義市社福組織的服務對象之中，從政府部門轉介而來的比例是最高者。在資源的動員上，社福組織也會以「爭取政府方案委託」作為其重要的資源取得策略。在財務資源的提供方面，嘉義市政府確實成為社福組織重要的財務資源的來源。從邏輯迴歸模型中，我們也可以政府作為社福組織資源提供網絡，有一些重要因子，如資源網絡組織的成立年代、互動時間均會影響到政府作為資源網絡的提供角色，但是二者不一定要經常性互動。我們認為社福組織與政府二者之間應是介中度連結到高度連結的關係。

關鍵字：非營利組織、社會網絡、資源依賴理論、地方政府

壹、研究動機與目的

台灣的非營利組織（nonprofit organization, NPO）在政府遷台以來，一直扮演著補充性的角色，在功能在上仍然侷限於傳統慈善救助的工作。在一九七〇年代以前，台灣社會中經由政府立案的社會福利組織尚在少數（蕭新煌，2000），在此之前，雖然有許多國際性的非營利組織在台設立分會，進行國際援助的工作，但是本土非營利組織的成長卻是非常緩慢，根據蕭新煌（1992）的區分，一九七〇年代為非營利組織的「萌芽年代」，這個時期非營利組織的生態在台灣社會中處於初始發展的階段。一九八〇年代以後，台灣才進入非營利組織的「發展年代」，特別是在一九八七年政府解嚴之後，非營利組織開始高度發展，顯示出台灣民間社會力量正逐漸的影響台灣社會。

上述台灣社會之非營利組織的發展現象，可以瞭解台灣的非營利組織在近一、二十年來成長非常快速，而地區性的非營組織佔實際總體非營利組織的比例也相當多。然而從過去的相關研究中，可以瞭解在研究的對象上，具有兩種特性，其一是研究對象集中在單一且大型的個別組織的研究，探討的內容主要是從歷史發展、或政治經濟學角度，分析單一非營利組織的發展（官有垣 1996；黃木添與王明仁，1999；王仕圖，2003）。另一個特性則是集中於某一提供相同或相似服務性質的非營利組織，這類的研究焦點則置於該同性質的非營利組織的比較分析（馮燕，1997；蕭新煌，1992；萬育維等人，1999）。然而鮮少非營利組織的研究是從地區性非營利組織出發進行的研究。

政府部門與非營利組織之間的互動已經日益多元化（Salamon, 1987；Coston, 1998；Young, 2000；Najam, 2000），從二者的關係層次來看，有朝向制度化多元主義模式（institutional pluralism）的方向發展。本研究以嘉義市的社會福利服務及慈善團體作為研究的主要對象，探討此類非營利組織與政府之間的發展狀況，並瞭解其資源關係網絡的形式以及資源的內容。由於過去學者的研究之中，有以台中市社福組織的資源形成為其研究對象（邱瑜瑾，1999），故本研究部分分析將以台中市為對照基礎，以區辨出嘉義市社福組織的資源形成的獨特之處。就地區性非營利組織的資源形成過程中，我們特別著重瞭解政府部門在此過程所扮演的角色，並進而探討非營利組織與政府部門互動的過程與關係狀態。

貳、政府與非營利組織的關係與資源類型

在公共行政社群中，政府部門與非營利組織之間的關係已經極受到各界的重視。而原本由政府部門所提供的服務措施，現在已有相當程度轉移到第三部門，更甚者，當前第三部門不只是傳遞原由政府部門所提供的服務，第三部門更進一步參與政府部門的政策擬訂過程（Saidel, 1991），此更造就了二者之間的關係朝向多元主義模式發展，同時也因為二者關係的日趨複雜化，導致有愈來愈多有相關的討論（Coston, 1998）。本節將以二者的關係作為討論的基礎，以瞭解政府與非營利組織之間的關係組成。同時介紹資源依賴理論（the resource dependence theory），以作為瞭解政府部門與非營利組織互動過程的關係。

一、政府與非營利組織的關係組成

有關政府與非營利組織之間的互動關係已有相當多元的論述與研究（Kramer, 1981; Salamon, 1987; Gidron et al., 1992; Coston, 1998; Najam, 2000; 劉麗雯與王綉蘭, 2000; 呂朝賢, 2001; 官有垣, 2001; 李翠萍, 2003）。從 1930 年代以來，政府被賦予照顧弱勢者的重要角色，過去也相信公共財貨由政府提供，比較能積極且公平地滿足弱勢的需要。但是自 1980 年代福利國家危機的現象產生以來，政府在提供福利服務的作法有所轉變，而且民間社會也發展出許多替代政府作為的思想，例如商品化、契約外包、民營化等等的主張紛紛出籠，在這樣的變遷過程之中，非營利組織的角色功能再度被社會寄予厚望，因此政府與非營利組織的關係也更加複雜化。

當前社會有關政府與非營利組織的關係已不是單純地監督或制衡的關係，隨著社會多元化的發展，政府與非營利組織的關係可說是一種「既競爭又合作、既依賴又自主的關係」（鄭讚源, 1997）。此種關係多元的發展正可說明當代社會，政府與非營利組織的關係的密切程度，同時也顯示二者都不能忽略對方的存在價值。Salamon and Anheier（1996）比較七個國家有關政府與非營利組織的關係，提出二者的關係比較像是夥伴（partnership）與合夥（collaborative）的關係。

從過去許多學者對於政府與非營利組織關係的分類，可以瞭解二者事實上呈現相當多元化的發展趨勢，綜合各個學者的分析，以 Coston（1998）年的歸納最為完整，他指出政府與 NGO（non-government organization）的關係可區分為壓制（repression）、對抗（rivalry）、競爭（competition）、契約（contracting）、第三政府（third-party government）、合作（cooperation）、互補（complementarity）、以及合夥的關係。除了這些關係以外，

還有學者提出補充（supplements）關係（Kramer, 1981; Young, 1999）；攏絡（co-optation）關係（Najam, 2000）。不同的學者當然著重的要點與方向不一樣，強調的面向有功能性、依賴關係、權力關係、自主性等等。

然而也有從連結程度分析非營利組織與政府的連結程度者，如 Esman and Uphoff（1984: 153）便指出二者有五個層次的連結

1. 自主（autonomy）：完全沒有實質的互動，而政府控制低層次的資源。
2. 低連結（low linkage）：二者之間有一點點互動關係。
3. 中度連結（moderate linkage）：二者有一些的互動，而未達常態。
4. 高度連結（high linkage）：二者有許多互動，但是彼此是互惠的關係。
5. 方向性連結（direction）：有大規模的互動，但是由政府所控制。

Coston（1998: 362）依此連結的關係程度，指出其綜合之壓制、對抗與競爭關係屬於第一個層次的互動；合作為第二層次，即中度連結；互補為第三和第四個層次；而合夥關係則為第四個層次的連結關係；契約與第三政府為第五個層次的互動。

為了簡化起見以及配合研究之需要，本文從兩個層面討論政府與非營利組織之間的關係，一個即自主性的問題，另一個則是依賴問題。若由 Esman and Uphoff（1984）所指涉的互動關係來看，除了第一個連結以外，其他的連結都可以視為對政府有依賴關係，只是依賴程度的不同而已。

二、資源依賴理論

本文特別重視政府與非營利組織在資源關係面向，因此我們從非營利組織的角度出發，則政府部門實為非營利組織的外部資源環境的一環，非營利組織如何和政府打交道，將會影響到非營利組織本身的資源的多寡。Saidel（1989）表示沒有一個組織能夠完全擁有掌握環境的能力，組織會受環境所影響，這樣的論點之下，政府和非營利組織之間必須在政治、資源交換和行政上有著相互依賴的關係。然而非營利組織若過度依賴，又恐有喪失自主性的危險，如同 Salamon（1995）研究指出非營利組織財源主要依賴政府補助，其次為服務費的收取和其他捐助；所以非營利組織接受政府資源的補助的同時，將可能降低政策倡導角色功能及自主性，使組織任務宗旨扭曲、喪失機構的志願特質。此再度顯示二者關係的錯綜複雜。

我們援引資源依賴理論作為兩者關係的論述基礎。資源依賴理論的前提是組織不能產生自身所需要的所有資源，在這個假設之下，組織本身必須在他所處的環境中去獲取所需要的資源，這種取得資源的形式可以透過交易、交換、或是權力的控制關係。組織在資源不能完全自主的限制之下，必然會和環境中的其他組織產生依賴的關係。對組織而言，依賴關係雖然導致組織在自主的程度上受到限制，可是組織為了自我的生存與發展，將會導引組織發展出和其他組織之間的關係，以回應他們所處的環境。

過去提出有關資源依賴理論的相關論點包含如 Levine and White (1961)、Emerson (1962)、以及 Pfeffer (1982) 等人都曾經針對資源依賴理論，提出他們的看法。Levine and White (1961) 認為組織為了確保其資源的供應不缺，並降低其依賴環境的程度，決策者為專注於經營策略的規劃，試圖去改變組織之間資源依賴的關係，並藉以提高組織本身的權力地位。此外他們也認為組織與組織之間的資源交換網絡不必然是公平的，由於組織本身的條件差異所致，組織與其他組織之間互動的籌碼並不一致，擁有較豐富資源的組織，往往容易成為其他組織爭取合作的對象，且容易獲得較佳的談判位置，並進而擴大組織本身的權力網絡。相對的，則組織容易成為封閉的與孤立的組織，進而造成其資源網絡的連結受到限制，如此對組織的發展將產生更大的結構性限制。

Emerson (1962) 利用資源依賴理論分析權力依賴的關係，他認為權力是立基於資源互動的交換關係上，也就是個人在團體之中所擁有的權力地位，取決於其他人對該行動者的依賴程度而定。Pfeffer (1982) 則認為資源依賴理論有兩個要素：第一是有關外在限制的問題，組織在環境之中，對於控制決定性資源的組織或團體的需求，應給予更多的回應，資源依賴理論對於組織之間權力的發展，主要是隨著組織對資源的控制能力而定。第二是組織的管理者會試圖去管理外在的依賴關係，除了確保組織的生存之外，更希望從外在限制之中獲得更多的自主性。

Galaskiewicz and Krohn (1984) 就是以資源依賴理論的觀點作為分析架構，再引用社會網絡方法分析社區組織之間的網絡關係。Galaskiewicz and Krohn (1984) 從結構的角色地位出發，研究社區組織在三個網絡關係(金錢、資訊與道德支持)中的社會位置，他們認為此種關係會產生二種模式，一種為「對稱關係」(commensurate configurations)，另一種為「共生關係」(symbiotic configurations)。前者指涉的是組織間的社會位置具有相似的結構、目標、與活動，而且組織之間的交易關係也處在一種對等的結構位置上；後者所指涉組織間的關係則是處於不同的結構、目標、與活動，但是由於共同的利害關係而產生的互動網絡結構關係。其研究發現大部分的組織角色都是處於對稱關係，具有相同結構、目標、與活動的組織傾向集結在相同的社會空間上，並攫取相同資源(金錢、

資訊與道德支持），並分配給相同的消費者從資源依賴觀點分析非營利組織，我們將可強調個別組織如何採取有效的策略來汲取外在環境資源，並讓組織在環境競爭中處在有利的地位，此論點認為組織如何因應環境，並提出策略選擇便成為非常重要的一環。因此，資源依賴論認為組織所關心的焦點將著於如何降低環境的不確定性（uncertainty），以及組織之間權力依賴的關係。

參、研究方法

本研究研究對象在於地區性社會福利組織，因此在分析單位上是以組織為單位。分析方法的部分，社會網絡分析設計上，特別是在分析策略與量度（measurement）的形塑時，必須注意四個層次的問題：抽樣單位選擇、關係的形式、關係的內涵、與資料分析的層次（Knoke, 1982）。網絡分析是非常著重行動者（個人或組織）之間的關係結構，所以社會網絡分析必須在一組關係組織的架構上。我們選定以一個區域內的社會福利組織作為分析社會網絡的結構，但該區域內仍然不乏有全國性的社會福利組織存在，也就是由中央立案成立的社會福利機構，但根據其他的研究顯示由地方政府立案的非營利組織在地區上仍為多數（邱瑜瑾，1999）。再者，在社會網絡的研究上，組織網絡界限（boundary）的設定是一項非常重要的工作（熊瑞梅，1995），本研究以「地理」與「功能」等特性作為考慮的主要標準，以作為社會福利組織網絡連結的範疇。在地理界限方面，本研究擬以嘉義市立案之社會福利組織作為主要的研究對象。在功能面方面，本研究之非營利組織必須是從事有關社會福利相關工作的機構，包括從事社會服務以及慈善救助等工作。因此，本研究的對象將涵蓋從事與社會福利相關事務的非營利組織，以及與該類組織有密切互動的政府部門。然而這樣的研究取向仍然潛存可能的問題，也就是本研究可能無法完全將地區性非營利組織的資源連結的結構全貌完全呈現，但基於研究在社會網絡界限上的便利性，必須有所取捨。

由於嘉義市非營利組織，在屬性上仍然可以區分財團法人（基金會）與社團法人的組織，根據嘉義市的相關資源顯示這些組織總計達 349 個（嘉義市，2002），因此必須先行釐清屬於社會服務及慈善救助工作的組織。此外，根據內政部（2000）有關「中華民國台閩地區各級職業團體及社會團體活動概況調查報告」中指出，截至 1999 年底止，嘉義市地區的社會團體數量為 247 個，其中學術文化團體 36 個，醫療衛生團體 7 個，宗教團體 5 個，體育團體 27 個，社會服務及慈善團體 73 個，國際團體 31 個，經濟業務團體 25 個，宗親會 25 個，同鄉會 11 個，同學校友會 15 個。本研究即根據這些相關的資訊，選定研究的社福組織為 104 個組織，其中包含五個由嘉義市政府支持的福利中

心。實際完成問卷調查者有 70 個組織，完成率為 67.3%。社福慈善組織分類屬性如表一。

表一 研究對象的組織部門分布

社福慈善組織屬性	組織數量	百分比
老人福利	8	11.4
身心障礙	10	14.3
一般社福	21	30.0
婦女、家庭服務	7	10.0
兒童、青少年服務	6	8.6
文教服務	18	25.7
合計	70	100.0

本研究計畫以問卷訪問的方式，針對嘉義市社會福利組織進行資料蒐集，每一個組織針對各項關係內容加以回答，由於不同的非營利組織的成立時間有所差異，每個組織所掌握的社會資源亦不相同，相對地，組織的影響力也有所差異。本研究首先從組織取得的資源進行描述性分析，此處所指之資源可以包含非營利組織所服務的對象、人力資源（如會員、志工等）的取得管道、以及財務資源的取得管道等。其次，本研究利個案轉介的網絡關係、財務往來關係、以及專業技術網絡等三個面向作為組織網絡資料的蒐集，但是為了凸顯政府非營利組織資源網絡的重要性，本研究將三個網絡加以合併，並以非政府的資源網絡關係作為對照組，以瞭解影響社福組織取得政府資源的重要機制。在合併三個資源網絡之後，我們獲得 393 個資源關係網絡，其中來自政府支持的網絡數量為 88 個，佔整體關係網絡的 22.3%。

在變項的測量方面，可區分為兩個部分，一個是網絡對象組織的基本特質，包含該組織成立的時間、組織規模變項、組織所在位置等。另一個則是網絡關係變項，包含連繫強度，包含組織間互動的頻率、關係往來的時間長短等。另外還有地理同質、組織規模的同質性、以及依賴/自主的關係等變項。有關同質性的界定，地理同質性的部分，指非營利組織是否和所互動的政府單位在在在同一個行政區域。組織規模同質性部分，本研究將非營利組織與網絡對象的組織，其專業人員的數量加以分組，若二者的組別相同，則稱之為組織規模同質性，否則為異質性組織。

本研究的依變項是一種二分法的編碼—1 為政府有提供某種資源，0 為非政府提供的資源網絡，此依變項是二分類，社會科學往往將此依變項視為某機率，因自變項之增

減依邏輯函數的型態遞增或減少；將機率轉換成對數比（log odds），則對數比與自變項間即呈線性關係而適用一般線性迴歸，所以本研究利用邏輯迴歸（logistic regression），以取得支持網絡的最佳線性的不偏估計。

肆、研究結果與發現

本節首先將針對嘉義市社福慈善組織的資源連結、資源取得途徑等進行描述性討論，以瞭解嘉義市社福慈善組織的資源取得的概況。其次利用政府與非政府的資源網絡進行分析，以瞭解影響社福組織與政府互動的各項機制，並進而反省社福組織對政府是何種情形下會傾向具自主性與依賴性。

一、社福組織的資源形成概況

（一）服務對象的分佈

爲了能夠對嘉義市社福慈善組織的資源取得的配置有初步的瞭解，我們利用一些描述性資料進行統計分析。首先就這些組織的服務屬性區分，以瞭解非營利組織的服務對象分佈。從表二的分佈可以瞭解非營利組織的服務對象中以一般社會大眾的比例最高（64.3%），其次是身心障礙者服務（48.6%），第三爲兒童與青少年服務（45.7%）。而服務對分佈較少者有受司法保護者的服務以及原住民服務。這種服務對象的分配反應了嘉義市社福慈善組織多數爲區域性組織，其中又以社團法人居多，故針對一般社會大眾的服務比例較高。另外，雖然嘉義市有部分專門針對受司法保護者及原住民爲服務對象的組織，但整體上這類人口的數量在嘉義市的比例畢竟是少數，故這類型的服務比例也比較低。

表二 社福慈善組織的服務對象分佈（複選）

項 目	有	無	合 計
老人服務	40% (28)	60% (42)	100% (70)
身心障礙者服務	48.6 (34)	51.4 (36)	100% (70)
低收入戶	22.9 (16)	77.1 (54)	100% (70)
兒童與青少年服務	45.7 (32)	54.3 (38)	100% (70)
婦女服務	30 (21)	70 (49)	100% (70)
社會大眾	64.3 (45)	35.7 (25)	100% (70)
司法保護者服務	7.1 (5)	92.9 (65)	100% (70)
原住民	10 (7)	90 (63)	100% (70)
其他	27.1 (19)	72.9 (51)	100% (70)

其次，表三有關組織服務對象之來源管道的分析，我們發現以案主自行前往機構求助的比例較高，有 71.4% 的機構表示其服務對象中，以案主自行求助為主要的服務來源之一。另外，佔較高比例者還有組織自願工作者自行發掘個案者（65.7%）、社區人士介紹者（60%）、教育單位轉介（52.8%），而由政府基層轉介者為 41.4%。從公、私立社福機構的轉介現象可以發現服務對象由公立社福機構轉介的比例（38.6%）高於私立社福機構（32.9%），雖然二者的差異沒有太大，但也反映出公立社福機構對民間非營利組織有所需求與依賴。服務對象來自醫療機構的比例（37.5%）與前述公私立社福機構的比例在伯仲之間。然而服務對象由警政單位轉介、司法單位轉介的比例則有明顯偏低的現象。

若就此部分與台中市比較（邱瑜瑾，1999），可以發現社會福利慈善組織服務對象，同以案主自行求助的比例最高；公、私立社福機構轉介的現象也相同，即公立社福機構轉介的比例稍微高於私立社福機構；來自警政與司法機構轉介的比例最低。所不同者在於嘉義市社福組織的服務對象來自政府基層轉介的比例明顯高於台中市，此顯示嘉義市政府基層對於社福非營利組織的依賴程度較高。其次來自教育單位轉介的比例也明顯高於台中市。

表三 社福慈善組織服務對象的來源管道（複選）

項 目	有	無	合 計
案主自行求助	71.4% (50)	28.6% (20)	100% (70)
私立社福機構轉介	32.9 (23)	67.1 (47)	100% (70)
公立社福機構轉介	38.6 (27)	61.4 (43)	100% (70)
醫療機構轉介	37.5 (27)	54.3 (38)	100% (70)
警政單位轉介	15.7 (11)	84.3 (59)	100% (70)
司法單位轉介	11.4 (8)	88.6 (62)	100% (70)
教育單位轉介	52.8 (37)	47.1 (33)	100% (70)
政府基層轉介	41.4 (29)	58.6 (41)	100% (70)
志工發掘	65.7 (46)	34.3 (24)	100% (70)
社區人士介紹	60.0 (42)	40.0 (28)	100% (70)
其他	5.7 (4)	94.3 (66)	100% (70)

（二）資源動員之模式

從資源依賴的觀點出發，社福慈善組織必須從外部環境汲取資源，以維持組織本身的運作條件，但不管資源來自政府部門、營利部門、或是其他非營利組織，一個非營利組織必然希望其資源取得的觸角能朝向多元化的方向邁進，以確保由多元管道取得有用的資源，並有利於該組織達成其目標與使命。

為了能夠瞭解嘉義市社福慈善組織的資源動員過程，我們從兩個方向加以討論，一個是資源取得的公關策略，另一個是人力資源取得的策略。表四乃是詢問受訪的社福慈善組織「運用哪些公關策略以爭取社會資源？」，結果顯示最常運用的策略有「到社會團體或地區辦演講、活動」、「出席或參與全市或全省重要會議」、「吸收會員」、以及「主動爭取政府方案委託」，此四項公關策略，受訪的社福慈善組織表示有運用的比例均在百分之五十以上。此外，「寄發機構出版品宣傳品」也有將近 43%。而受訪之非營利組織較不常運用策略為「延攬政治人物為顧問或諮詢委員」、「邀請學者做研究」、以及「在傳媒開闢專屬頻道或節目」。

與台中市社會福利機構比較（邱瑜瑾，1999），可以發現一項很大的差異性，一般而言，「寄發機構出版品宣傳品」是資源取得的傳統策略，也是台中市社福機構最常運用的作法，但在此一作法在嘉義市只是維持中等的水準，未如台中市社福機構。此外，「主動爭取政府方案委託」在台中市的社福機構中，僅不到四分之一的機構表示會運用此一策略，但在嘉義市的社福組織中，卻有一半以上的機構表示運用此公關策略爭取政府資源。雖然二者研究的時間有五年的差距，是否因為近年來社會福利民營化、政府對外購買服務契約等現象日增？或是嘉義市社福組織比較依賴政府的資源提供？實值得再更進一步深究。

表四 資源取得之公關策略（複選）

項 目	有	無	合 計
吸收會員	52.9% (37)	47.1% (33)	100% (70)
寄發機構出版品宣傳品	42.9 (30)	57.1 (40)	100% (70)
出席或參與全市或全省重要會議	54.3 (38)	45.7 (32)	100% (70)
邀請學者做研究	20.0 (14)	80.0 (56)	100% (70)
主動爭取政府方案委託	51.4 (36)	48.6 (34)	100% (70)
在傳媒開闢專屬頻道或節目	17.1 (12)	82.9 (58)	100% (70)
到社會團體或地區辦演講、活動	58.6 (41)	41.4 (29)	100% (70)
延攬政治人物為顧問或諮詢委員	24.3 (17)	75.7 (53)	100% (70)
其他	11.4 (8)	88.6 (62)	100% (70)

本研究詢問受訪組織「運用哪些方式開發會員或志工？」從表五的結果發現主要運用的策略有二：「會員介紹」和「志工介紹」，二者均在百分之六十以上，顯現利用組織相關成員進行人力資源的取得，乃是社福機構最常運用的作法。其次「透過會議、研習課程、活動的舉辦」、「案家介紹」、「機構人員開發」也是重要的人力資源取得的管道。由以上的現象隱含了社福組織除了「透過會議、研習課程、活動的舉辦」以外，其他經常運用以爭取人力資源之作法，主要是仰賴與組織有關的人際關係網絡。相對的，運用媒體與網際網路的作法，並不是非常普遍，而多數的社福組織都有其取得人力資源的策略，僅有百分之三的受訪機構表示其未曾運用任何策略去開發會員或志工。

人力資源在非營利組織的組成包含董事會、專職人員、志願人員等，故在非營利組織之中，志願人員是其重要的特色，同時也是非營利組織重要的資源形成的機制之一。志願人員也是非營利組織與營利組織在人力資源組成上的最大差異點，故志願人員在非營利組織之中，儼然成爲非營利組織重要資源。其次當前非營利組織人員專業化程度日益提高，組織專業人員如何招募組織會員與志願人員也將是他們未來努力的重要方向。

表五 開發會員或志工的運用策略（複選）

項 目	有	無	合 計
透過廣告媒體	22.9% (16)	77.1% (54)	100% (70)
志工介紹	62.9 (44)	37.1 (26)	100% (70)
會員介紹	65.7 (46)	34.3 (24)	100% (70)
機構人員開發	44.3 (31)	55.7 (39)	100% (70)
透過會議、研習課程、活動的舉辦	51.4 (36)	48.6 (34)	100% (70)
案家介紹	45.7 (32)	54.3 (38)	100% (70)
透過網際網路	17.1 (12)	82.9 (58)	100% (70)
完全沒有	2.9 (2)	97.1 (68)	100% (70)
其他	7.1 (5)	92.9 (65)	100% (70)

(三)財物資源形成之策略與募集管道

有關社福組織具體的財務資源的形成方面，本研究詢問受訪組織「財源的來源爲何？」此結果整理於表六。結果可以呈現四個現象，首先，政府部門所提供的財務資源部分，接受嘉義市政府提供財務資源的比例最高(42.9%)，次爲行政院各部會(22.9%)，而省政府提供的比例最低。此結果顯示嘉義市社福組織對嘉義市政府的財務依賴程度最

高，而省政府幾乎是不提供任何財務的資源了，相較於台中市的社福組織，可以發現 1998 年時，台中市社福組織之中表示其財務資源有來自省政府者有 24.3%，但到了 2001 年，因為省政府虛級化的影響，省政府不再是重要的財務資源的提供者。

其次，社福組織的財務資源來自企業組織的部分，結果發現嘉義市社福組織有 28.6% 的機構表示有接受企業的財務支持。該比例明顯低於台中市，此現象可能是因為嘉義市的工業化程度比台中市低，故企業對社福組織的捐贈相對偏低。

表六 社福組織財務資源的來源（複選）

項 目	有	無	合 計
行政院各部會	22.9% (16)	77.1% (54)	100% (70)
省政府	1.4 (44)	98.6 (69)	100% (70)
嘉義市政府	42.9 (30)	57.1 (40)	100% (70)
基金會	21.4 (15)	78.6 (55)	100% (70)
企業界捐助	28.6 (20)	71.4 (50)	100% (70)
個人捐助	85.7 (60)	14.3 (10)	100% (70)
案主付費	20.0 (14)	80.0 (56)	100% (70)
宗教團體	22.9 (16)	77.1 (54)	100% (70)
承攬業務	8.6 (6)	91.4 (64)	100% (70)
機構自行募款	44.3 (31)	55.7 (39)	100% (70)
政黨捐助	10.0 (7)	90.0 (63)	100% (70)
公益團體捐助	27.1 (19)	72.9 (51)	100% (70)
機構聯合勸募	2.9 (2)	97.1 (68)	100% (70)
銀行認同卡	1.4 (1)	98.6 (69)	100% (70)
發票捐贈兌獎	4.3 (3)	95.7 (67)	100% (70)
機構資金孳息	24.3 (17)	75.7 (53)	100% (70)
其他	4.3 (3)	95.7 (67)	100% (70)

第三，從民間各種組織與個人的捐贈來看，有將近九成的社福組織表示其財務資源有來自個人的捐贈，此現象亦相當符合國內外的結果發現，如美國專業募款協會出版的年報指出個人捐款佔總捐款的 80% 以上；國內的一項研究也發現受訪的個人當中有 62.2% 在過去一年曾有捐款行為（引自陸宛蘋，2000）。而社福組織的財務資源有來自公益團體捐贈的部分為 27.1%；來自基金會的捐贈有 21.4%；宗教團體的捐贈為 22.9%；來自政黨捐贈的有 10%；機構聯合勸募的有 2.9%。

第四，財務資源來自機構本身者。表六顯示機構自行募款的比例相當高（44.3%）；其次利用服務提供進行收費的比例有 20%；機構基金會孳息者有 24.3%。其他有關承攬業務、發票捐贈兌獎、銀行認同卡等的比例均低。

從以上四個層面來看，社福組織主要的財務來源依序是個人捐贈、政府部門、機構自行募款三個方式最為普遍。整體分析，嘉義市社福組織對地方政府的依賴程度較高，特別是與台中市社福組織相較之下，明顯有依賴地方政府的現象。嘉義市社福組織財務資源來自企業組織的比例不是很高，顯示社福組織與企業合作的空間還有待開拓。雖然案主付費的比例只有百分之二十，但與台中市相比較，有些許的成長，此是否意含社福非營利組織提付費服務的趨勢日趨明顯，此尚有待觀察。

另一方面，本研究再從財務資源的募集管道分析，以瞭解社福組織在取得財務資源上的作法。表七為社福組織募集財源的管道結果，依據社福組織運用的管道比例，最常運用的策略是向個人募款（59.6%），其次是「基金管理以增加利息收入」（52.9%），第三為「向政府有關部門申請資助」（47.1%）。除了以上三個管道之外，其他募集財源的管道比例有偏低的現象，每一種募集的策略都不到百分之二十，顯示嘉義市社福組織的財務資源的募集策略非常集中。這種現象與台中市的研究發現相反（邱瑜瑾，1999），台中市的社福組織募集財務資源的管道可說是相當分散的，包含例如向政府申請資助、向個人募款、請社區服務團體等資助、向慈善基金會申請資助等都有四分之一以上的比例。嘉義市此種募集資源過於集中的現象，可能產生較大的危機，一旦三種管道發生變化，對嘉義市社福組織的財務資源的衝擊也會較大。

表七 社福組織募集財務資源管道（複選）

項 目	有	無	合 計
媒體宣傳	12.9% (9)	87.1% (61)	100% (70)
承攬業務	14.3 (10)	85.7 (60)	100% (70)
基金管理以增加利息收入	52.9 (37)	47.1 (33)	100% (70)
向政府有關部門申請資助	47.1 (33)	52.9 (37)	100% (70)
向服務消費者收取合理費用	15.7 (11)	84.3 (59)	100% (70)
向慈善基金會申請資助	14.3 (10)	85.7 (60)	100% (70)
向個人募款	59.6 (41)	41.4 (29)	100% (70)
每年推行特別的籌款	11.4 (8)	88.6 (62)	100% (70)
其他投資獲得報酬	2.9 (2)	97.1 (68)	100% (70)
申請社區服務團體等贊助	10.0 (7)	90.0 (63)	100% (70)
向聯勸協會申請資助	11.4 (8)	88.6 (62)	100% (70)
財源不虞匱乏，不需募款	2.9 (2)	97.1 (68)	100% (70)
其他	17.1 (12)	82.9 (58)	100% (70)

二、影響政府作為資源網絡的機制

本節利用社福組織在問卷中所回答有關個案轉介網絡、財務支持網絡、以及專業技術支持網絡等三個面向，從中區辨出政府支持網絡與非政府的支持網絡，利用邏輯迴歸分析，探討何種因素會導致政府和地方社福組織有較高的互動。

表八為影響社福組織與政府互動的各種因素，主要有網絡對象的成立的時間、網絡對象的專職人數（組織規模）、組織對象成立的時間、社福組織與網絡對象的互動頻率、互動內容、以及同質性等因素。從表八的統計分析結果，發現網絡對象的成立時間、網絡對象的規模、以及組織對象成立的時間等三個因素對社福組織與政府的互動有顯著的影響。

就網絡對象成立的時間分析，網絡對象的成立的年數確實造成社福組織與政府之間的高度互動，我們以成立五年以內的網絡對象作為對照組，發現網絡對象在十六年以上者達顯著水準，顯示在所有社福組織的資源網絡之中，網絡對象的成立時間愈久，組織與其資源網絡對象的互動機率較高，而政府普遍為成立年代較久的資源網絡，故為社福組織資源取得的重要對象。

組織網絡對象的規模方面，我們以組織網絡對象的專職人員作為組織規模的指標，並以組織對象的規模在五人以下作為對照組，結果顯示 6-20 人這一組達到顯著水準，即以五人以下的資源網絡對象相對照之下，政府部門愈不可能與社福組織有資源的互動。由於一般非營利組織規模均小於政府部門，故組織網絡對象的規模愈小，當然不可能是政府所提供的資源網絡。此外組織與其資源網絡的同質性，則對政府成為資源的提供者有顯著的影響，在表八有關「組織與網絡對象的規模同質性」變項即達到顯著水準，且為負值，顯示兩者之間的同質性愈低（異質性高），則政府容易成為重要的資源網絡的提供對象。

社福組織與其資源網絡的認識的時間愈久，愈有更能依賴政府所提供的資源。表八有關社福組織與資源提供者的認識時間分析，以認識時間在兩年以內為對照組，結果發現社福組織與資源網絡組織認識時間愈久，愈有可能接受政府的資源提供。顯示政府在與民間社福組織的合作上，彼此認識的時間愈長的話，對於政府提供資源協助的可能愈大。

表八 影響社福組織與政府互動之邏輯迴歸分析

自變項 依變項	政府部門/非政府部門 B
網絡對象成立年數	
5 年以下 (對照組)	
6-10 年	-1.641
11-15 年	.433
16 年以上	1.465**
網絡對象的規模	
5 人以下 (對照組)	
6-20 人	-1.830*
21 人以上	-7.113
組織與網絡對象認識的時間	
2 年以內 (對照組)	
3-5 年	-.182
5-10 年	.766
10 年以上	1.708**
組織與網絡對象互動的頻率	
每個月	-.902*
三個月	-.090
半年	-.710
一年 (對照組)	
組織與網絡對象互動的狀況	
提供多於接受 (對照組)	
接受多於提供	.087
接受與提供差不多	-.299
組織與網絡對象成立時間同質性	-.738
組織與網絡對象所在位置同質性	.420
組織與網絡對象的規模同質性	-1.475**
常數項	-1.554*
N	367
Model Chi-square (p)	105 (.00)

* P<.05 * P<.01

最後在組織與資源網絡的互動頻率方面，以平均每年互動一次為對照組，結果顯示每個月互動一次者，較不可能是政府作為互動的對象。由此處可以瞭解政府與社福組織

不必然要經常連繫，但政府還是可以作為社福組織的重要資源提供者。其他有關社福組織與其網絡對象的關係特質上，對政府提供資源的影響並未能達到顯著水準。但從其中有幾項意涵值得加以探討，首先地理位置的同質性，有增加政府與社福組織互動與資源提供的趨勢，此指出社福組織對嘉義市政府之間的互動會受到地理同質性因素的影響，唯未能達到顯著水準。其次組織與網絡對象成立時間愈不相同，愈有可能接受政府作為資源的提供者，但仍然未能達到顯著水準。

整體而言，資源網絡的組織年代愈久、資源網絡的組織規模異質性、組織與資源網絡有較長久的認識、但不必然需要有頻繁的互動，以上這些因素是影響政府作為社福組織的資源提供者的重要因素。

伍、結論

本研究從地區社福組織的資源連結作為分析，其中瞭解政府部門和社福組織之間的互動與資源連結的情形。在服務對象的互動方面，若從廣義的政府部門加以界定的話（包含公立社福機構、警政單位、司法單位、和政府基層），則可發現嘉義市社福組織的服務對象之中，從政府部門轉介而來的比例是最高者。

在資源的動員上，社福組織也會以「爭取政府方案委託」作為其重要的資源取得策略。在財務資源的提供方面，嘉義市政府確實成為社福組織重要的財務資源的來源，此種現象同時也反應在嘉義市社福組織在財務資源的募集管道上，其向政府有關部門申請資助的比例，為所有募集管道的第三位，顯示社福組織在財務資源上，對政府有相當程度的依賴性。

從邏輯迴歸模型中，我們也可以發現影響政府作為社福組織資源提供網絡的一些重要因素。就模型的發現，可以瞭解社福組織因為成立年代較短，而政府則是一個運作已久的部門，所以就資源網絡組織的年代分析，年數愈高當然愈有可能是以政府作為一個資源的提供者。同樣的，在組織的規模方面也有類似的現象，即政府的規模均大於民間的組織，二者呈現異質的現象，故規模愈小愈不可能是以政府作為資源提供者。

雖然本研究由社福組織與其資源網絡的關係，企圖瞭解政府與社福組織之間的連結程度，但是在邏輯迴歸分析模型中，該變項卻未能達到顯著水準，故不易明確推論兩者之間的連結程度。其次在資源連結的部分，雖然社福組織多數表示來自政府的資源為其重要的財務來源，但由於原始問卷未能進一步瞭解各社福組織來自政府資源的比重，無法得知各社福組織對政府的依賴程度。但是從本研究其他的結果，我們認為二者之間應

是介中度連結到高度連結的關係 (Esman and Uphoff, 1984; Coston, 1998)。整體結果可以發現政府是社福組織各種資源的重要提供者，但是兩者之間不必然要有頻繁的互動。若以 (Coston, 1998) 的分類來看，則嘉義市政府與社福組織之間的關係可能是互補及合夥的關係。

參考書目

- 內政部 (2000)，中華民國台閩地區各級職業團體及社會團體活動概況調查報告。台北：內政部。
- 王仕圖 (2003)，「企業贊助型基金會的公益慈善角色及其對社會的影響—以洪建全教育文化基金會為例」，官有垣編，台灣的基金會—在社會變遷下之發展，頁 139-172。台北，洪建全基金會。
- 呂朝賢 (2001)，「非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例」，台灣社會福利學刊，第二期：39-77。
- 李翠萍 (2003)，從政策網絡的觀點談政府與第三部門的關係，「第三部門產業化新趨勢」研討會，2003 年 9 月 26 日，地點：政治大學公企中心。
- 官有垣 (1996)，「台灣民間社會福利機構與政府的競爭關係：以台灣基督教兒童福利基金會為例，1977-1985」，空大行政學報，第 5 期，頁 125-176。
- 官有垣 (2001)，「第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討」，台大社會工作學刊，第四期，頁 163-201。
- 邱瑜瑾 (1999)，「台中市非營利組織資源網絡連結分析-社會網絡取向」，國立政治大學社會學報，29 期：117-163。
- 陸宛蘋 (2000)，「非營利組織的行銷管理與募款策略」，蕭新煌編，非營利部門—組織與運作，頁 245-289。台北：巨流圖書。
- 馮燕 (1997)，「公益性非營利組織資源的運用與管理」。理論與政策，11 期 3 卷：99-112。
- 黃木添與王明仁 (1999)，「非營利組織人力資源的管理與專職人員角色與定位：以中華兒童福利基金會為例」。社區發展季刊，85 期：105-116。
- 萬育維、郭登聰與王芯婷 (1999)，「非營利組織對營運與營利的看法分析：以老人養護產業為例」。社區發展季刊，85 期：166-188。

熊瑞梅 (1995), 「社會網絡的資料蒐集、測量及分析」。章英華、傅仰止與瞿海源(編), 社會調查與分析：社會科學研究方法檢討與前瞻之一。台北：中央研究院民族學研究所。

劉麗雯與王綉蘭 (2000), 非營利組織與政府的夥伴關係：中央與地方分權化之影響層面初探, 「非營利組織研究的本土化」學術研討會, 2000年4月14-15日, 地點：嘉義：中正大學。

鄭讚源 (1997), 「既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位」, 社區發展季刊, 80期：79-87。

蕭新煌 (1992), 我國文教基金會發展之研究。台北：文化建設管理基金會。

蕭新煌 (2000), 「台灣非營利組織的現況與特色」, 蕭新煌編, 非營利部門—組織與運作, 頁 109-128。台北：巨流圖書。

嘉義市政府網頁

2002 <http://www.chiayi.gov.tw/society/society41.htm>

<http://www.chiayi.gov.tw/society/society42.htm>

<http://www.chiayi.gov.tw/society/society43.htm>

<http://www.chiayi.gov.tw/society/society44.htm>

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

Emerson, Richard (1962). "Power-Dependence Relations." American Sociological Review 27:31-41.

Esman, M. J. & N. T. Uphoff (1984). Local Organizations: Intermediaries in rural development. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Galaskiewicz, Joseph and Karl Krohn (1984). "Positions, Roles and Dependencies in a Community Interorganization System." Administrative Science Quarterly, 25:527-550.

Knoke, David (1982). Network Analysis. London: Sage Publication.

Kramer, Ralph (1981). Voluntary Agencies in the Welfare State. Berkeley: University of California Press.

- Levine, Sol and Paul White(1961). "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships." Administrative Science Quarterly, 5:583-601.
- Najam, Adil (2000). "The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-Optation." Nonprofit Management & Leadership, 10(4): 375-396.
- Pfeffer, Jeffrey (1982). Organizations and Organization theory. Massachusetts: Ballinger.
- Saidel, Judith R. (1989). "Dimensions of Interdependence: The State and Voluntary-Sector Relationship." Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 18(4): 335-347.
- Salamon, Lester M. (1987). "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government - Nonprofit Relations." In Powell, Walter W. (ed.), The Nonprofit Sector: A Research Handbook (pp.. 99-117). New Haven: Yale University Press.
- Salamon, Lester M. (1995). Partners in Public Service, Baltimore: Johns Hopkins University press.
- Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier (1996). The Emerging Nonprofit Sector: A Overview. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Young, Dennis R. (1999). Complementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States. In E. T. Boris and C. E. Steuerle (ed.), Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict (pp. 31-67). Washington D. C.: Urban Institute Press.
- Young, Dennis R. (2000). "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives." Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 29(1): 149-172.

The Research on Resource Network between Local Government and Nonprofit Organization in Chia-Yi City

Wang, Shi-Tu

Department of Public Policy and Management,
I-Shou University , Associate Professor

Abstract

This paper addresses the interaction between local government and nonprofit organization. Using the concept of social network and the resources dependent theory, the author explains how nonprofit organization mobilizes the resources network and the role of local government. Results from the data of survey indicate that the role of local government is more important than other organization in the financial support. In the logistic regression model, the established time of organization, the time of interaction with local government was the important factor. Local government as the resource provider, the frequency of interaction was not the necessary condition.

Keywords: Nonprofit Organization, Social Network, Resource Dependent Theory, Local Government