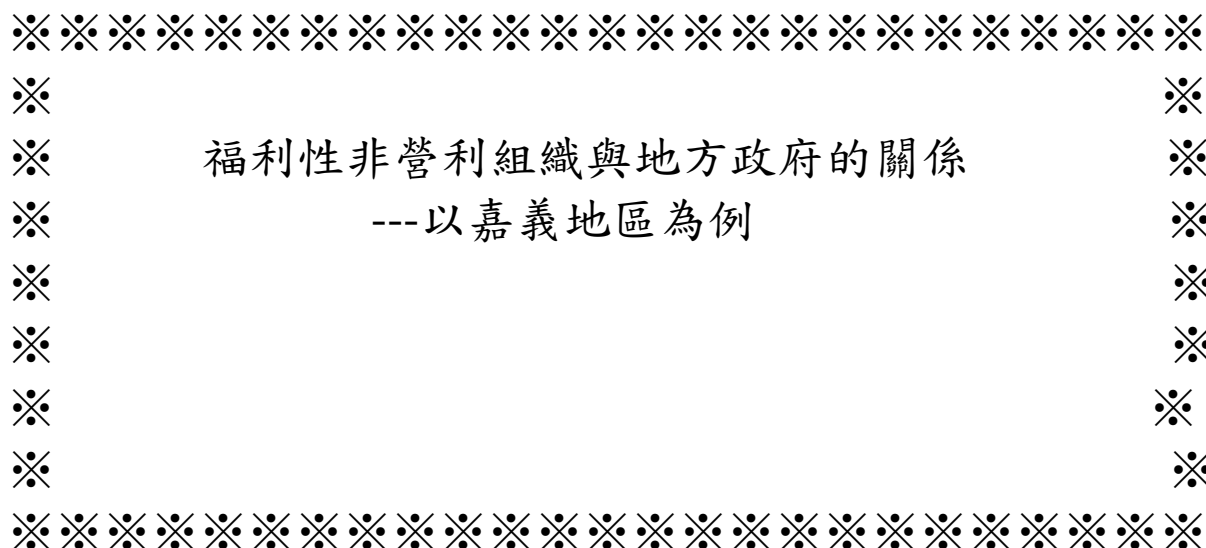


# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告



## 福利性非營利組織與地方政府的關係 ---以嘉義地區為例

計畫類別：個別型計畫    整合型計畫  
計畫編號：NSC-90-2412-H-343-003-

執行期間：90年8月1日至91年7月31日

計畫主持人：呂朝賢 南華大學專任助理教授  
共同主持人：鄭清霞 私立大同商業專科學校專任助理教授  
計畫參與人員：郭俊嚴 中正大學社福所博士生（研究助理）  
                  余宜芬 南華大學非營所碩士生（研究助理）

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：南華大學

中華民國九十一年七月卅一日

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫編號：NSC-90-2412-H-343-003-

執行期間：90年8月1日至91年7月31日

計畫主持人：呂朝賢 南華大學專任助理教授

共同主持人：鄭清霞 私立大同商業專科學校專任助理教授

計畫參與人員：郭俊嚴 中正大學社福所博士生（研究助理）

余宜芬 南華大學非營所碩士生（研究助理）

## 中文摘要

近年來非營利組織在社會福利需求之滿足上所扮演的角色日益重要。但受到經濟不景氣、地方政府財政困窘及非營利組織本身特性之影響，使得非營利組織在此角色之扮演及經營管理上所遭遇的挑戰愈來愈沈重。因此本文透過對非營利組織與政府的互動關係之剖析，以了解兩者如何一起協力合作，以滿足日益增加之福利需求。

本文經由文獻檢整，釐出政府與非營利組織有五種可能的關係，他們分別是合夥、互補、敵對、契約與補充關係。本文藉此模型分析由深度訪談與檔案文件搜整所得之資料，分析之主要結論有三：1.嘉義地區的NPOs與縣市政府的互動關係現況以補充性關係為主，契約性關係為輔的狀況。較專業化、規模較大之NPOs與地

方政府之互動中，有較多的契約性行為；而較不專業化、與民間宗教有關之NPOs，及未立案之組織則與政府之關係皆以補充性活動為主。2.由於地方政府服務輸送能力與資源有限，並且在政策法規制定上有能力之限制，因此具地方特性之服務項目少見，且以地方較具專業化之NPOs做為服務輸送之工具。3.就個別服務項目與團體而言，影響地方政府與NPOs關係之主要成因有三：地方政府的角色與能力限制、地方NPOs的角色與能力限制、NPOs之資本。

本文以為上述的分析結論，有助於我們未來對政府與NPOs之角色功能有更深一層的認識，並有益於未來雙方如何合作滿足社會需求之參考。

**關鍵詞：**非營利組織、地方政府、委託關係、組織之社會資本

## Abstract

The importance of the function of the nonprofit organizations (NPOs) as suppliers of welfare services has increased in recent years. But this function was limited by economic recession, the deficiency of local government, and the nature of NPO. This paper tries to explore the relations between NPOs and Local Government by using the cases of Chia-Yi Area, in order to determine the rules of health cooperation.

The findings include: First, NPO-Local Government relation in the cases of Chia-Yi area is of the Supplementary Dominant type. The higher the size and the level of professionalization of the organizations are, the more likely the NPOs are to establish contractual relations with the local government. Less professionalized grassroots organizations and illegal organizations are more likely to maintain Supplementary activities with the local government. Secondly, since the ability of local government to legislate and implement policies of services delivery and resources is limited, the availability of localized services pattern is diminished, such that the local professional NPOs have become the executors of policies of services delivery. Thirdly, with respect to the service field and group, the causes that affect the NPO-Local Government relations are: the limitation of ability of Local Government, the limitation of ability of Local NPOs, and the assets of the NPOs.

**Keywords** : Nonprofit Organization, Local Government, Social Capital of Organization

## 二、緣由與目的

就臺灣福利型 NPOs 而言，經營時間短、規模小、市場化不足為其三大特徵，因此如欲對未來 NPOs 在社會福利中的角色與功能做定位，不可忽略其與其它部門（政府、市場、社區）間的互動關係。在

這三種互動關係中，本文認為 NPOs 與政府之關係是所有關係的基礎。因為 NPOs 不論是在實現使命之行動、合法性（安全立存於社會中）與組織運作、及如何與其它部門互動行為上，皆深受政府的法律與態度所影響。故而討論兩者之關係有助於我們瞭解臺灣民間 NPOs 未來的可能發展，並可依此做為探究其與其它部門關係之參考來源。

再者，不論是政府或者是 NPOs，兩者皆無法完全掌控遂行其目的所需的所有條件之能力。因此他們必須在目的、規範、資源與供給等四個層面相互依賴（Interdependence）與交易，以取得遂行目的之能力（呂朝賢，2001）。臺灣民主化過程開啟了政府與 NPOs 的合作空間，解嚴後政府的各項措施亦都明白的宣示，運用社會資源來推動各項福利計畫（官有垣，2000）。政府與 NPOs 的關係型態深受政府體制之影響，當政權體制愈民主化，則兩者愈可能形成合夥關係（Coston, 1998），為共同行動來滿足社會需求。再者由於 NPOs 在資源聚集上有其先天的不足性，而政府在服務供給上又有忽略特殊需求的特性，因此，為滿足社會需求，兩者必須合作以彌補各自之限制，使各自能力發揮至最大。（Salamon, 1987）

本文擬藉由對於 NPOs 與政府的關係之討論，以了解臺灣 NPOs 未來在社會福利中的角色、功能與發展上的定位。為解析此一問題，本文擬定下述的策略來解題：一、整理有關 NPOs 與政府關係的文獻，以提出本文的分析概念架構。二、將分析架構中的概念指標化，找出形塑政府與 NPOs 關係之重要指標概念。三、運用上述的分析架構與指標，分析與釐出嘉義地區的社福型 NPOs 與政府的互動關係。四、針對研究結果討論形成關係之理由與影響。本文期許此初探性之研究成果，可提供對未來臺灣 NPOs 之角色、功能與發展論述之參考。

## 三、結果與討論

### （一）研究方法與資料

本文所採用的收集資料方法有二：一

是深度訪談法，另一則是檔案文件之收集。在訪談對象之選擇上，由於並無完整的非營利組織名錄資料，因此本文透過不同之資料來源<sup>1</sup>，整理出 969 家非營利組織名單，然後如其實際的業務有涉及到社會福利相關服務者皆列入母體，共 295 家。然後考慮機構是否立案、屬性、規模與服務對象，採取立意取樣（Purposive Sampling）方式選取了 28 家當做本研究之深度訪談對象。深度訪談時期為 90.12.01 至 91.02.12。另外，本文亦對嘉義市與縣政府相關工作人員做非正式之訪談與徵詢工作；並且收集了 NPOs 與地方政府相關的文件，以補充深度訪談之不足。

## （二）分析與討論

本研究主要分為三個部分：

1. 就目的與規範領域、資源領域、供給領域等四個互動領域來觀察非營利組織與嘉義縣市政府在社會福利相關事務上的互動狀況。

2. 依此討論嘉義縣市政府與 NPOs 的關係型態，並討論形成關係之可能理由。

3. 最後則就前述之發現，檢討現行理論、政策與未來實務上可能的意義。

本研究主要結論有三：1. 嘉義地區的 NPOs 與縣市政府的互動關係現況係以補充性關係為主，契約性關係為輔的狀況。較專業化、規模較大之 NPOs 與地方政府之互動中，有較多的契約性行為；而較不專業化、與民間宗教有關之 NPOs，及未立案之組織則與政府之關係皆以補充性活動為主。2. 由於地方政府服務輸送能力與資源有限，並且在政策法規制定上有能力之限制，因此具地方特性之服務項目少見，且以地方較具專業化之 NPOs 做為服務輸送之工具。3. 就個別服務項目與團體而言，影響地方政府與 NPOs 關係之主要成因有三：地方政府的角色與能力限制、地方 NPOs 的角色與能力限制、NPOs 之資本。

---

<sup>1</sup> 嘉義縣政府（1999、2000a、2000b、2001）、教育部（2001）、中華電信（2001）、台灣公益資訊中心（2001）、林辰穎（2000）、嘉義市政府（2001）、賴永松（2002）。

從我們的分析與結論中，本文以為有下述幾點值得我們深慮之處：首先，在地方政府財政自主性不高，仰賴約僱者、人員未隨業務增長（官有垣與王湧泉，2000），加上政府人事凍結與精簡的趨勢下。本文所提出之地方政府的社福福利業務能力之不足現象可能會愈來愈嚴峻，地方政府間之福利作為之差異性亦可能因而加深，即愈有錢之地方政府可以運用之人力與財源愈多。此所導致之區域性福利差異會愈來愈大，這對不同居住區域之公民福祉差異所帶來之相對剝奪感因而加劇，實值得我們重視之。

其次，地方 NPOs 之服務能力不足，有些方案需由本地之外的 NPOs 承接，或勉為其難由資格能力有限之單位承接，或只委託給大機構。此一狀況可能引發四個值得我們深思的問題：

1. 在地方政府之監督、管理能力有限，及可委託之單位有限之狀況下。造成地方政府對委託對象之選擇性有限，有時地方政府僅能選擇次佳之委託對象，甚至是資格能力相當有限之組織（自由時報，2002）。這對服務供給之品質與受服務者之需求是否被滿足，不無疑慮。

2. 地方性的 NPOs 就如同生態中的濕地，具有社會緩衝（Social Buffer）與經濟緩衝（Economic Buffer）之功能；如同 Putnam（1993）所言，是提供民眾社會參與，培養互助、互惠與社會信賴之機制。如果政府所扶持的對象皆受大機構所持，那麼可能會減損 NPOs 扮演上述功能之角色。

3. 由外地的 NPOs 設分支機構以承接政府之方案，正面而言可以引進新的專業理念與技術，但是這亦帶來二項隱憂，一是適應性的問題：外地機構並無法較深切明白地方的案主特性，而標準化之技術是否符合地方之需求亦需有很久一段適應期。再者，與地方性 NPOs 形成競爭關係亦可能形成技術與知識移轉的現象。且萬一委託事實不見，那麼該機構是否仍會存在，或在地深耕，不無疑問。

4. 政府的委託方式受政府採購法之影響，有規畫能力與專業能力者優先取得，但這可能造成專業化已領先者機構規模愈

來愈大，接受委託之項目愈來愈多，而相同的，該機構未來之競爭能力也隨時間而加持提高。而這種狀況也就形成了 NPOs 強者愈強，而不利政策原有的目的，扶持民間團體來一起為社會福利打拼。且也有違 NPOs 做為社會中介機制之功能 (Berger & Neuhaus, 1977)，因為之後的民間聲音可能會愈來愈單純，多元聲音之發聲可能因此而受限。

易言之，在地方政府之監督、管理、資源、供給能力有限條件下，多數業務轉移少數民間組織承接，是否對民眾之福祉有影響；且僅仰賴少數機構來從事福利之供給，亦可能使得服務措施單一化、NPOs 連鎖化之問題，對民眾之福祉是否就是最佳的保障形式，對 NPOs 之發展是否有益，不無疑問。

最後，就理論而言，Salamon (1987)、Weisbrod (1977) 等人認為政府不做的，NPOs 會撿起來做，甚至是帶頭反映需求滿足需求。但事實上此一命題成立的前題是 NPOs 要有意願並且有能力做才行。而嘉義縣市的例子所呈顯出來的卻是更深一層，即 (正面地來看) 不是政府不做，是沒有能力做，而相同的 NPOs 要不是無能力來承接政府不為之處，就是沒有意願跨出目前為事之範疇。在兩相條件限制下，未來地方政府及地方性的 NPOs 皆應在各個的角色與功能上強化，唯有雙方都強化本身之能力，則合力滿足社會需求之理想才可能實現。

總之，本文透過對嘉義地區 NPOs 之觀察，就其中其與地方政府之關係，與可能之原因做檢視。目前中央政府原有之社會福利之業務，有漸轉由地方政府承接的狀況，在此狀況下，地方政府之福利功能將不再僅限於政策執行者與供應者之角色，而是會再加上政策制定者、監督者之角色，且供應者角色也會愈來愈加重。然在地方政府後述能力未健全之狀況下，及財政收支不穩定與地方差異極大之狀況下，地方政府將更仰賴地方 NPOs 來供應相關的福利措施。然而一如臺灣各地方政府之資源能力一樣，臺灣各地區之 NPOs 之差異亦相當大，大型與有專業能力之 NPOs 多數集中在都會地區，對於一個以農

立縣及工商業不普及之市，如何擴張與培植有資源、有專業能力，可互補有無之 NPOs。應是今後 NPOs 討論之主要重點議題之一，本文期待藉由此次的討論可以讓學界更重視此一議題。

#### 四、計畫成果自評

1. 本研究已經完成資料的收集工作，並已撰寫成文，已發表於社會福利學會 2002 年主辦之「民主政治與社會福利」研討會。會後，依評論者意見修改後，已投稿至相關期刊，正在審查中。

2. 本研究符合原計畫所期，順利達成預期的研究目的。該一成果對於臺灣非營利組織發展與功能之研究有一定之參考價值。可做為未來相關研究與政策擬定之參考。

#### 五、參考文獻

內政部

1997a 臺閩地區社會福利機構概況分析。  
<http://www.moi.gov.tw/W3/stat/Survey/survey11.html>

1997b 推動社會福利民營化實施要點。

2001 內政部九十一年度推展社會福利服務補助經費申請補助項目及基準。

江明修與梅高文

1999 非營利組織與公共政策。《社區發展季刊》85: 6-12。

呂朝賢

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

[http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW2\\_1.pdf](http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW2_1.pdf)

林國明與蕭新煌

2000 台灣的社會福利運動導論：理論與實踐。見蕭新煌與林國明 (合編)，《台灣的社會福利運動》。台北：巨流。

林辰穎

2000 地方政府與民間慈善組織在社會救助政策執行上的互動關係--以嘉義縣為例，中正大學社會福利所，嘉義：中正大學

- 官有垣  
2000a 台灣民間社會福利機構與政府的不情願夥伴關係：以中華兒童福利基金會為例。見官有垣（編著），非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析。台北：亞太。
- 2000b 台灣民間社會福利機構與政府的競爭關係：以基督教兒童福利基金會為例，1977-1985。見官有垣（編著），非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析。台北：亞太。
- 官有垣與王湧泉  
2000 我國地方政府社會福利角色的歷史變遷—以台灣省暨各縣市政府為例。公共行政學報 4:193-239。
- 官有垣與邱瑜瑾  
2000 美國基督教兒童福利基金會對台灣兒童福利發展的影響，1950-1977。見官有垣（編著），非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析。台北：亞太。
- 陳武雄  
1997 我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展。社區發展季刊 80：4-9。
- 教育部  
2001 全國文教基金會名錄。
- 馮燕  
2000 非營利組織的法律規範與架構。見蕭新煌（編），非營利部門：組織與運作。台北：巨流。
- 趙揚清  
2002 地方政府財政赤字問題。  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-R-091-003.htm>
- 嘉義市政府  
1999 社會局網站。<http://www.chiayi.gov.tw/>  
2002 嘉義市政府推展社會福利服務補助作業要點。
- 嘉義市嘉邑行善團  
2001 嘉義市嘉邑行善團第二屆第一次會員大會手冊。
- 嘉義縣政府  
2000 嘉義縣八十七年度宗教團體興辦公益慈善及社會教化事業績優表揚資料。  
2000a 嘉義縣八十八年度宗教團體興辦公益慈善及社會教化事業績優表揚資料。  
2000b 嘉義縣各級民團體聯絡簿。  
2001 社會局網站。<http://www.cyhg.gov.tw/>
- 劉淑瓊  
1998 社會福利「公設民營」制度之回溯與前瞻。臺大社會學刊 26:211-79。  
鄭清霞、呂朝賢與王篤強  
1995 福利私有化及其對台灣社會福利政策之意涵。人文及社會科學集刊 7(2):148-743。  
蕭新煌與孫志慧  
2000 一九八〇年代以來台灣社會福利運動的發展。見蕭新煌與林國明（合編），台灣的社會福利運動。台北：巨流。  
賴珍如與施教裕  
1999 政府推動契約式福利服務策略之研究。社會工作學刊 5:95-140。  
賴永松  
2001 愛心會／慈善會名冊。
- Berger, Peter L. & Richard John Neuhaus  
1977 *To Empower People: The Role of Mediating Structure in Public Policy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy.
- Chrislip, David D. and Carl E. Larson  
1994 *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make A Difference*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Coleman, James S.  
1990 *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Coston, Jennifer M.  
1998 A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(3): 358-382.
- Ferris, James M.  
1993 The Double-Edged Sword of Social Service Contracting: Public Accountability Versus Nonprofit Autonomy. *Nonprofit Management and Leadership* 3(4): 363-373.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon  
1992 Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries. in Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon(Eds), *Government and the Third Sector: Emerging Relations in Welfare State*(pp. 1-30). San Francisco: Jossey-Bass.
- Gray, Barbara



- 1989 *Collaborating :Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hansmann, Hery B.  
1980 The Role of Nonprofit Enterprise. *The Yale Law Journal* 89(5):835-901.
- Kramer, Ralph M.  
1981 *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- Kramer, Ralph M., Hakon Lorentzen, Willem B. Melief, & Sergio Pasquinelli  
1993 Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Kuhnle, Stein and Per Selle  
1992 The Historical Precedent for Government-Nonprofit Cooperation in Norway. in Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon(eds.), *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mattessich, Paul W. and Barbara R. Monsey  
1992 *Collaboration: What Makes it Work..*. St. Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
- Melaville, Altelia I. , Martin J. Blank, and Gelareh Asayesh  
1993 *Together We Can: A Guide for Crafting a Profamily System of Education and Human Services*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Najam, Adil  
2000 The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-Optation. *Nonprofit Management & Leadership* 10(4):375-96.
- Putnam, Robert D.  
1995 Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6(1):65-78.
- Saidel, Judith R.  
1989 Dimensions of Interdependence: The State and Voluntary-Sector Relationship, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 18(4):335-47.  
1991 Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations. *Public Administration Review* 51 (6):543-553.
- Salamon, Lester M.  
1987 Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations. In Powell , W.W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (pp. 99-117). New Haven: Yale University Press.  
1999 Government-Nonprofit Relations in International Perspective. in E.T. Boris and C.E. Steuerle(Eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict* (pp. 329-367 ). Washington, D.C.: Urban Institute Press.  
2000 *The Nonprofit Sector: For What and For Whom ?* Working Paper of the John Hopins Comparative Nonprofit Sector Project, no.37.Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Weisbrod, Burton  
1977 *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*. Lexington, Mass: D.C. Heath & Co.
- Young, D.R.  
1999 Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Therorical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States. In E.T. Boris and C.E. Steuerle(Eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*(pp.31-67). Washington, D.C.: Urban Institute Press.  
2000 Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relstions: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 149-72.