

RDEC-RES-098-019（委託研究報告或政策建議書）

促進非營利組織與地方政府策略 夥伴關係的建構

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 98 年 10 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-098-019（委託研究報告或政策建議書）

促進非營利組織與地方政府策略 夥伴關係的建構

受委託單位：國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系

研究主持人：劉兆隆

協同主持人：許幸惠（台灣省諮議會）

研究助理：許顯達、張益祥

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 98 年 10 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 關於非營利組織的概念與理論.....	1
第二節 研究問題與研究目的.....	3
第三節 研究設計、研究方法與研究限制.....	4
第二章 建構地方政府與非營利組織之策略合作關係模式.....	9
第一節 地方政府與非營利組織合作的模式.....	9
第二節 博奕理論與非營利組織的策略選擇.....	22
第三章 中央政府在地方政府與非營利組織建構策略合作關係中之角色.....	31
第一節 中央法規與制度對非營利組織協力合作的規範.....	31
第二節 中央政府、地方政府與非營利組織各自在策略合作關係的角色.....	32
第四章 地方政府與社會服務型非營利組織的合作現況與發展.....	41
第一節 彰化縣社會服務型組織的現況.....	41
第二節 地方政府與非營利組織策略合作關係之政策誘因.....	43
第五章 結論與政策建議.....	53
參考書目.....	57
附錄訪談紀要 A－N.....	63

表次

表一：受訪者編號一覽表.....	6
表二：政府與非營利組織可能的關係模式及其條件.....	11
表三：NPO 與政府關係類型.....	19
表四：甲乙收益矩陣.....	24
表五：動態與靜態的非合作賽局分類表.....	27
表六：地方夥伴機制六種操作類型.....	35

圖次

圖一：形塑本土化地方策略性夥伴關係.....38

提 要

關鍵字：非營利組織、合作、地方治理、社會服務

中央與地方政府當前因財源有限，故如何引進民間力量，與民間非營利組織構成合作關係，成為地方治理的核心議題。為探討彰化縣社會服務性的非營利組織與地方政府合作的現況，並提出建構兩者策略夥伴關係之模式與政策建議，本研究主要以次級資料分析法蒐集研究資料，並以滾雪球法就彰化縣 14 家社會服務型的非營利組織進行深度訪談。研究發現，彰化縣因民間力量有限，致使非營利組織發展規模多所受限，且運作經費高度倚賴政府委託案之預算支持。研究者建議，地方政府應多利用互動式網站與非營利組織雙向溝通，同時每年舉辦非營利組織論壇，加強培訓非營利組織領袖與幹部，提供更多元的誘因並加強政策宣導，同時還要建立適當的評鑑機制，以協助非營利組織發展的更為強大，才有可能達到政府與民間合作的目標。本研究之重要發現、具體政策建議及主協辦機關摘述如下。

一、立即可行建議

主要有下列諸項：

(一) 政府提供資源整合的平台（主辦機關：各縣市研考會）

所謂資源整合的平台不只是將地方政府各局處的資訊整合而已，而是當政府在對非營利組織提出需求前，應先在內部協調整合出跨局處整合，然後提出一個整合型的計畫讓民間社會參與，而非各自為政的提出，重複浪費非營利組織的資源。舉例來說，社會局處對於外籍配偶的研習，就可以整合教育局處、勞工局處等單位，一方面可以進行語言訓練使他們融入社會，同時也可以趁機予以職業訓練。這樣的資源整合一方面來說政府力量不至於浪費，同時也可以讓民間社會資源有效整合。這個整合平台可以以建構網站方式進行，或是在縣政府現有網站下連結，定期提供資訊給非營利組織查詢，同時也可以此平

中英文摘要

台建構對話窗口。目前縣府雖有網站，但是不具備與非營利組織對話之功能，提供資訊也過於靜態。關於此一部份，可以由地方政府的研考會規劃辦理之。

如果政府的資源挹注是現階段政府所能做最重要的事，那就應該思考如何挹注與挹注之後的外部效果。作者認為政府應該建構一個合理評鑑機制，可以讓優質的民間非營利組織有更多的機會能參與政府的協力合作。作者對於現行評鑑機制最為與內容並無進一步資料深入了解，加上本計劃的重點不是評鑑制度或指標之檢討，因此無法再進一步檢討現行評鑑機制，僅能針對二手資料提出建言。作者認為在第四章中所陳列的指標可以作為檢討現行評鑑制度的參考依據，研究團隊認為一個適當的評鑑機制有助於非營利組織的發展健全化。惟作者認為評鑑並不需要強制每個非營利組織都參加，例如財力與組織健全的機構、經評鑑多年屬於制度化良好的機構，或是不想申請政府補助的非營利組織，應可免受政府評鑑。而評鑑的目的是讓體質良好的非營利組織有更進一步完善調整其體質的空間，並使其能有機會去承接更多政府的案子，獲得政府更多的資源。

(二) 加強與非營利組織之間的對話 (主辦機關：各縣市社會局處)

由於目前彰化地區非營利組織繁多，且大小不一，欠缺一個適當的溝通與對話機制會讓政府了解非營利組織的狀況。目前除了評鑑外，無從得知這些非營利組織的現況。作者建議一個適當的對話機制有助於讓非營利組織與政府之間了解彼此的需求與誤解，同時可以更促進彼此的合作關係。本團隊發現目前縣政府相關網頁過於靜態，本團隊建議各級地方政府可以一方面強化自身網站功能，提供更多元與豐富資訊給非營利組織；另一方面也可以強制要求凡是受政府補助之非營利組織必須上網登錄相關資訊，以豐富資訊內容提供。地方政府也可以利用這個網站進行對話，或是非營利組織利用此一網站提出政策需求。這一部份可以由非營利組織的主管機關來統籌規劃進行，例如縣市政府的社會局處。

除了互動網站的建構外，研究團隊建議縣市政府社會局處應該每

年度至少舉辦一次地方政府與非營利組織論壇，邀請政府相關主管官員與非營利組織負責人與志工，面對面交流與溝通彼此的需求與意向。達到非營利組織與政府更深入合作之目標。

二、中長期建議

可以分為下列諸項：

(一) 政府可以提供更多元的誘因（主辦機關：各縣市研考會）

由於彰化地區的非營利組織規模都不大，因此他們最希望政府提供的誘因都是經費預算上的補助。其實作者認為這並非是最好的誘因，政府可以思考其他的誘因，例如政策誘因，BOT 或是無償提供公共設施等方式，都是可以思考的方向。誘因的提供可以在不同時期有不同的選擇。作者建議各縣市研考會應建立長期性的普查或是民調研究，一方面了解各非營利組織的發展現況，另一方面去因應時代與誘因變化去提供當時最適合的誘因，以達到雙方能充分合作之目標。

由於非營利組織在各發展時期的誘因都不同，所以滿足其現階段需求以促進其發展是最重要的核心。例如在初期階段，可能最需要的是資金的募集，或是志工人員的補充，因此此一階段的誘因可以是相關志工培訓活動的舉辦，或是計畫案的補助；到成熟穩定其或許是業務的拓展與服務範圍的擴張，此一時期可能就是資訊的提供，或是與政府協力合作關係的建構等。因此研究團隊會建議各縣市政府必須要建立所屬各非營利組織的調查資料庫，以適時提供非營利組織需要的資源，以避免資源的浪費。

(二) 政府應該培訓非營利組織領袖人才（主辦機關：各縣市社會局處）

目前政府對於非營利組織的發展是抱持著自生自滅的態度，這對非營利組織的健全化與發展並無幫助。雖然訪談者都沒直接提到這個問題，但從訪談者 M 的訪談中發現其實政府可以教他們如何釣魚，而非一直給魚吃。特別是非營利組織如果沒有一流的領袖或幹部，不僅

中英文摘要

對自身發展受限，也很難有新的好點子能提出跟政府協力合作。因此研究者建議各縣市政府社會局處可以提供相關課程與訓練課程，以提升非營利組織負責人之素質。研究團隊建議相關的課程內容可以包括活動規劃與設計、政府政策宣導、領導統馭、政府報帳與會計業務說明、媒體公關、募款實務與策略、人力資源運用管理、非營利組織如何結合政府資源、社區資源開發、活動主持等各方面，研究團隊建議相關培訓課程可以定期舉辦（例如一年一期）。除對非營利組織負責人進行培訓外，政府也可以思考培訓相關志工或行政人員，課程內容可從前述課程中再簡約。如果各縣市政府社會局無力承辦該業務，類似課程民間許多人力資源公司也有提供，政府可以考慮以委外承包的方式委由民間公司辦理，再由社會局評估其成效，也是一個可行的方法。

（三）主動提供政策說帖，使非營利組織知道該如何參與公共事務（主辦機關：各縣市社會局處及研考會）

政府提供的公共財為法律與政策，對非營利組織來說，在預算支持或經費補貼等誘因之外，政策誘因是最具吸引力的。因此政府在制定公共政策時可以提供政策說帖給非營利組織，使其了解應該如何投入協助該項公共政策的落實。此一部份可以在形成「政策資訊平台」或是互動式網站之後，透過定期電子報的方式由縣市政府社會局處轉知給所轄的非營利組織，並由縣市政府研考會評估成效。

第一章 緒論

第一節 關於非營利組織的概念與理論

在公共行政中「治理」是一種政府與社會交互影響的型式，它最主要的特徵就是政府與其他社會組織或是團體經由資源的交換與相互依賴，共同解決公共問題，並以集體行動追求公共目標所呈現的「協力合作（collaborative nature）」的本質。長期以來，國內進行有關地方自治的研究，多是側重在中央與地方權限劃分或行政區劃等議題，較少涉及地方縣市同級政府間如何互助合作的事務。但隨著精省與地方制度法的施行之後，使得台灣原有的府際關係（intergovernmental relation, IGR）開始重組轉型；此外，在當前政府財政資源有限、支出緊縮的情形下，許多問題已非單一縣市所能獨立處理，諸如垃圾環保、河川流域、交通運輸、文化觀光、治安等公共議題均有賴地方縣市結盟合作與跨域治理方能互蒙其利。特別是在地方制度法第 21 條、第 24 條的精神及原則下，地方縣市之間逐步開展策略性夥伴關係，應是地方縣市整合區域資源、發揮整體最大效益可行之道，地方夥伴的合作方式也因而成爲需要深入研究的課題。

而地方縣市政府與民間協力合作的關鍵就是第三部門、非營利組織或是非政府組織。最早關於非政府組織的定義是由聯合國經濟社會理事會在 1950 年以 288 號 B 決議被定義與提出：「任何非經政府之間的商議而建立的國際組織皆被稱爲非政府組織」。而由志願性非營利或非政府組織所構成的所謂「第三部門」，到底包含了哪些特質，如何清楚描繪其外部界域，則一直缺乏共識性的看法。例如 Dichter 就認爲所謂非政府組織或是第三部門應具備三個特徵：一、非政府組織是自我治理的（self-governing），獨立於政府的管制範疇之外；二、非政府組織具有一定程度的志願性質，成員不以營利爲目標，而以奉獻精神投入勞務或是財貨；三、非政府組織的組織文化核心是它本身的價

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

值與理念，以及追求一個忠於價值與理念所趨使的社會使命（Dichter,1999：38-58）。孫本初與江明修等國內學者就認為，「非營利組織」的定義包括：一、必須有公共服務的使命，並積極促成社會福祉；二、必須是一個非營利或慈善的法人組織；三、其經營結構必須具備「不分配盈餘限制」等原則；四、其經營得享有免除政府稅賦的優待；五、享有法律上的特殊保障地位，捐助者或贊助者的捐款可納入免稅範圍；六、有一個不令任何人利己或營利的自我治理制度（孫本初，1994；江明修，2000）。以上可發現，學者對於界定非營利組織之重點不盡相同。

由於傳統社會科學研究在描繪社會的主要制度部門時，大抵只簡單地區分為「國家」（state）與「市場」（market）兩大部門，但是這種區分忽略了社會上許多其他組織的範疇，譬如志願性社團、家庭、血緣關係、以及鄰里等重要的核心組織。所以目前有越來越多研究非營利/非政府組織的學者採用「三大部門」（three-sector）的分類模式。此模式認為由於企業在社會上的規模最大，因此企業應該被擺放在第一部門，政府則是第二部門，志願性的非營利組織則被稱作第三部門（官有垣，2002）。Van Til（1988）則認為社會有四個主要的制度部門，即在企業、政府、非營利志願部門之後再加上非正式部門（或稱為家戶部門）。不過學者 Kramer 也明白指出，第三部門與市場及政府部門其實經常形成高度互相依賴的情形（Kramer, 1981），例如 Salamon(1987)即又將非營利部門稱作「公共服務的夥伴」，意味政府已將許多公共服務遞送的責任移轉給非營利部門。更有學者把非營利組織遞送服務的現象冠上「影子國家」(shadow state)的稱謂，因為這類組織已成為在政府之外的另一個公共財貨與服務遞送的提供者，且經常依賴政府的經費；Ostrander 與 Langton 即分析，由於政府部門、營利部門、非營利部門三者間彼此滲透、侵入的結果，致使部門之間的界線被模糊了（轉引述自官有垣，2002）。無論如何，第三部門或非營利組織一直被視為公共服務最重要的提供者之一，它常與政府透過角色互補來滿足社會公共服務的需求。政府在與第三部門合作提出公共服務的過程中，政府也會提供租稅優惠等誘因，使更多的第三部

門加入公共服務的提供，以降低政府的公共責任的負擔。

在全球化趨勢、知識經濟潮流及資訊科技環境的快速變遷下，組織（無論是公部門、私部門或介於公私組織間）彼此是處於一個既複雜而又綿密的社會環境網絡體系中，組織間在面對各種問題時，如：環境資源有限、對跨領域議題的解決等種種情況，大多希冀透過相互整合，達成目標或期望能參與決策、瞭解過程。由於政府的能力與財力有限，必須倚賴非營利組織提供公共服務，因此在現代國家中，政府與第三部門的「夥伴關係」就顯得非常重要。以聯合國（UN）、經濟合作發展組織（OECD）以及世界銀行（World Bank）等國際組織所大力推崇的「夥伴」（partnership）概念來說，已經在歐洲各國的公部門體系中開花結果。例如英國新工黨的布萊爾（T.Blair）政府，即以超越左派、右派壁壘為訴求的「第三條路」（The Third Way）思維作為改革依據，使得英國的地方政府改革從「地方自我統治」（local self-government）逐步走向「地方自我治理」（local self-governance）。而從統治邁向治理的過程中，夥伴的概念已廣泛地落實在英國公部門、私部門與第三部門的互動合作關係。而在當今經濟不景氣、各級政府財源有限的情形下，如何有效的整合民間力量以增強政府的施政品質，已成各級政府的首要之務。

第二節 研究問題與研究目的

目前由於台灣社會服務普遍受到重視，台灣的地方政府與社會服務慈善型的非營利組織合作也最為密切，社會服務類的非營利組織發展也最為蓬勃迅速。以內政部的統計資料來看，社會團體類型中，以 1 萬 228 個「社會服務慈善團體」、占 32.0% 為最多，而近十年來，人民團體數量以社會團體增加最速，其在各類人民團體中所占比重，增加幅度達 10.9 個百分點¹，足見國內近十年來之社會團體，特別是社

¹ 參見內政部統計資料，參見網頁：
http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=2502，查閱日期 2009.7.28。

會服務類的非營利組織及慈善團體設立數量迅速成長。

台灣由於政府資源有限，再加上近年財政受經濟不景氣影響逐年萎縮，因此如何仰賴民間力量推動公共事務，成爲非常重要的一環。然而在城市中所發展與實踐的公、私部門協力合作理論，能否同在鄉村地區落實與獲得印證，不無疑問，因此研究者必須正視城鄉地區先天條件的差異及鄉村縣市民間資源之不足與限制，再思考如何發展地方政府與非營利組織間可行的策略協力模式，方爲務實且貼近實況之研究途徑。至於本研究爲何選擇彰化縣作爲研究個案，除了研究者的地緣便利性外，亦基於前述台灣城鄉差距的考量，由於彰化縣爲典型之鄉村地區與農業縣，無論在資源、人力與物力方面，先天上均受到較大限制。因此研究者認爲，如果能就彰化縣個案進行深入研究及探析，思考出在彰化地區也能適用的公私部門協力合作模式，在其他資源相對稀少的地區，也應能一體適用，以加強公私協力理論在鄉村縣市實踐之可行性。

緣此，本研究希望探究彰化地區社會服務性非營利組織的發展與政府協力合作的現況，並預期針對下列問題進行討論與思考，並據以提出政策建議：

- 一、分析地方政府與社會服務型非營利組織之策略合作模式。
 - 二、探討中央政府在地方政府與非營利組織建構策略合作關係中之角色。
- 三、探討地方政府促進與非營利組織策略合作關係之政策誘因。
- 四、研擬促進地方政府與非營利組織策略合作之具體政策建議。

第三節 研究設計、研究方法與研究限制

非營利組織的類型有很多種，依國際非營利組織之分類，可以分爲教育學術、醫療、社會服務、文化休閒、職業團體、住宅開發、國

際事務、公民倡議、環境保護、慈善與宗教等類項。目前彰化縣內登記有案的非營利組織共有社會服務及慈善類 224 個、學術文化團體 161 個，國際團體 140 個，宗教團體 25 個，宗親會 33 個，同鄉會 10 個，體育性社團 139 個，同學校友會 40 個，自由職業社團 68 個，經濟業務社團 56 個，醫療衛生 15 個，其他無法歸類者 40 個。由於彰化縣內登記有案的非營利組織種類與數量繁多，本研究限於研究經費、時間所限無法進行普查，因此只能選擇其中一種類項去進行抽樣與分析。

由於研究者的地緣關係及上節所述之城鄉差距考量，因此本研究以彰化縣為研究個案，研究樣本則選擇以「社會服務與慈善型非營利組織」進行研究。研究方法則主要以次級資料分析及深度訪談蒐集資料為主。

本研究將從社會局的非營利組織清冊中²抽出 14 個非營利組織的負責人或工作人員進行訪談。這 14 個抽樣樣本的選擇，研究者盡量考慮多樣性與代表性原則。但是由於研究團隊與社會服務與慈善型非營利組織過去並不是全面性的熟稔，手上也沒有各非營利組織的全面背景資料以供分析，因此只能先從較熟悉的部份社會服務與慈善型的非營利組織，去進行滾雪球抽樣，再由願意接受訪談者所推薦的名單中篩選出適合的訪談者。其中滾雪球抽樣中最初的樣本，是由縣政府社會局的官員推薦兩個過去合作密切的非營利組織，也就是與縣府申請補助愈多的非營利組織開始（也就是關係愈密切的組織）。之所以要請縣政府官員推薦，主要是因為過去合作關係密切，因此彼此間也較為熟稔所致，這可以加速訪談的進行，同時降低拒訪的可能性。隨後在滾雪球抽樣的過程中，研究者會希望所推薦受訪者與前述受訪者機構性質會略有不同者，以達到樣本多樣性之目標。而本研究之所以要進行滾雪球抽樣的原因，是希望能藉此建立彼此的信任感，順利推動訪談的進行。經過抽樣後，訪談者編號如下頁表一：

² 本研究主要是從彰化縣政府網頁之人民團體名冊中抽樣而來。該名冊可見網址：http://www.chcg.gov.tw/social/06service/service01_con.asp?data_id=1419

表一：受訪者編號一覽表

編號	所屬非營利團體／職銜
A	生命線，主任
B	YMCA，總幹事
C	世界展望會，老師
D	向日葵中輟學園負責人，牧師
E	T 鄉婦女會，理事，代表會主席
F	T 區獅子會，理事
G	○○家扶中心，主委
H	陽光福利協會，主委
I	○○保育院，副院長
J	○○身心障礙者庇護工廠，副院長
K	私立博愛服務中心，前負責人
L	故事閱讀協會，秘書
M	○○蘭馨交流協會，總監
N	志願服務協會，秘書

資料來源：本文自行整理

本研究訪談大綱主要如下：

Q1：能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Q2：能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Q3：能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Q4：請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

- Q5：你們常向政府單位申請經費嗎？
- Q6：如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？
- Q7：如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？
- Q8：你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？
- Q9：你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？
- Q10：你們協會通常過去與政府如何合作？
- Q11：在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？
- Q12：能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？
- Q13：你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

研究者將會在第四章中針對這些訪談內容進行內容分析，並提出可行的政策建議以供政府參考。

本研究的研究受限於時間與研究人力，因此在限制上主要有下列諸項：

（一）由於樣本有限，僅深度訪談 14 個非營利組織，因此代表性可能不夠周延。

（二）由於無法取得所有非營利組織的背景資料（例如，每年補助金額多寡、組織規模、成立資本規模等），因此無法進行更詳細類項的分類與篩選，可能會造成研究上的樣本選擇偏差。

（三）研究期程僅四個月，無法進行更深入與更廣泛的調查研究，在相關問題上可能有掛一漏萬之嫌。對於無法訪談之單位或是其他性質的非營利組織，可能會造成解釋力有限，以致無法解釋其本身在發展時所面臨的困境與問題。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

第二章 建構地方政府與社會服務型非營利組織之策略合作關係與模式

第一節 地方政府與非營利組織合作的模式

地方政府與非營利組織夥伴關係的法制基礎，奠基於現行地方制度法第 21 條與 24 條之相關規定，其立法意涵在於期待各縣市整合區域資源，以發揮最大的整體效益。然而，政府與非營利組織間夥伴關係的建構能否成功，受到夥伴關係中政府運作與其所推動的公共政策所影響。簡單的說，不同的政策會產生不同的誘因，而不同的誘因會形成不同的利益分配，也會組成不同的賽局模式，進而形成不同的策略性夥伴關係。

建立地方策略性夥伴關係的重要性，主要在於地方上許多分屬公、私部門的組織，可以就提升人民生活品質提供公共財貢獻，而其中有些組織的運作需要跨越行政、地理和組織範圍，始能有裨於地方生活品質之提昇；此一跨域之夥伴性合作不僅包括公務機關，亦包括民間、社區和志願性部門和地方人民。地方策略性夥伴主要是將地方政府、私人企業、非營利組織和區域內其他的公共服務機構結合在一起，使其成爲成效良好的夥伴關係，以提供地方政府處理區域問題的工具，解決與地方民眾切身相關的議題，諸如治安、就業、教育，健康與住宅等需求，以解決跨部門、跨領域的問題，諸如社會服務、社區鄰里更新等。換言之，地方策略性夥伴是把先前針對個別議題而設立的夥伴機制，在既有的基礎上加以整合，以求得成本最小化，效益極大化的成果。由上可見，無論是處理區域貧窮問題，或是回應地區經濟快速成長之作爲，所有地區均有成立地方策略性夥伴關係之需求，而非僅限於貧窮或財政困窘的地區而已。

除此之外，地方策略性夥伴關係的建構還應具備有下列之特性：參與者應提出共同的目標與優先順序；共同設定期望與相互承諾；獲

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

得私部門與非營利組織的經驗，讓服務更加有效和更具回應性；聯合協調地方服務的供給，讓所設定的目標能夠更加具體實際；促使主要的公共服務系統能有所改進其成效；提升地方資訊及最佳實務的分享；讓地方參與者彼此能夠增進對其業務與聯繫的了解程度；提供一種審慎思辯的公共論壇以獲取地方社區的建言；最後針對其他個別的夥伴機制，讓地方策略性夥伴的結構發展更為簡化。(DETR, 2000: 6-7)

在現有文獻中，有關非營利組織與政府的關係模式論述相當多，但仍未有眾所接受的關係型態。造成此一結果的原因，除因研究目的、時間、對象、理論與範疇等因素不同所致外，採取不同的分類與判準選擇亦是造成此一現象的重要原因之一。因此，如何將這些不同的分類原則，綜合歸納為一套模式架構，以適切的描述公私部門間的夥伴協力關係，成為研究所需面對的第一道難題。由於互動是產生關係的必要條件，因此，如果要了解兩者可能的關係型式，應先理解兩者可能的互動領域。

Kramer 認為，一般而言政府與非營利組織的交易 (Transactions) 領域可分為四大類：財政上的 (Fiscal)、管制的 (Regulatory)、服務輸送 (Service Delivery) 與政治性的 (Political)。財政上的互動包括政府對於非營利組織在金錢與實物上的協助；管制上的互動則包括服務標準、資格的設定；服務輸送則包括訊息的交換、轉介、諮詢、協調與規劃、合營等等；政治性的互動則是指倡導 (Advocacy) 與遊說活動 (Campaigning) (Kramer et al., 1993)。這四項互動領域中，財政的互動可以視為資源 (Resources) 的互動，因為兩部門不僅在金錢與實物上有交易的現象，在人力、訊息 (技術、議題、產品品質與數量等) 亦有相當程度的交流。其次，管制的互動則可以視為規範上的互動，也就是政府以法令規範非營利組織的活動。第三，服務輸送在 Kramer et al. (1993) 的定義裡包含了訊息的交換，但資訊乃屬資源之一類，且服務輸送應著重於關於財貨或服務的生產與配置活動。最後，Kramer et al. (1993) 認為政治的互動係指非營利組織對政府的倡導與遊說，以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。

基於前述 Kramer 的討論，我們可以說「目的」、「規範」、「資源」、「供給」是非營利組織與政府的四大互動領域。然而，如將四個互動領域皆個別考慮，所形成的關係類型將會太多，以致難以分析。是故，為使分析的模型更簡潔、易於分析相關議題，本文將「目的」與「規範」這二個最密切相關的領域合併，而將兩大部門的互動領域簡約成三部分：「目的規範」、「資源」與「供給」。如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的情境，則兩部門可能形成的關係約有五大類（請參閱表二）。

表二、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	目的規範	資源	供給
合作	○	○	○
互補	○	—	—
契約	—	○	○
敵對	○	×	×
補充	×	×	×

說明：○表示互動程度高；—表示互動程度普通；×表互動程度低

資料來源：Young（1999、2000）、Coston（1998）、（呂朝賢，2001:44），

就理論而言，第三部門與政府互動的過程中可以扮演三種不同的角色：替代與補充（substitute and supplement）、互補（complement）、敵對（adversary）（Anheier, 2005: 283）。這三種角色關係也各自有其理論基礎，關於替代與補充的觀點是基於公共財與政府失靈的論證（Weisbord, 1977）；而主張第三部門與政府是互補關係的是基於第三

黨政府 (the third-party government) 與交易成本的論證 (Kramer, 1987; Salamon, 1995)；而關於敵對者則是基於公共財與社會運動的論證 (Anheier, 2005: 284)。事實上這三種關係存在不同的時空與系絡當中，很難一概而論。在已開發國家的經驗中，發展成熟的第三部門與政府可以形成夥伴 (partner)、契約承包人 (contractor) 之類的合作關係；在開發中國家，第三部門發展未臻成熟，與政府的界線也很模糊，二者之間時常互相滲透影響，關係也非常複雜，所以二者之間常是既聯合又鬥爭。Najam 並以其實證研究歸納了提出了 4C's 的模式去描述第三部門與政府的四種關係：合作 (cooperation)、對抗 (confrontation)、互補 (complementary)、攏絡吸納 (co-optation)。(Najam, 2000: 375-369)

而在文獻上有關非營利組織與政府關係的解釋論點可以歸納成三種，分別是：資源流向論點 (Resources Flows)、互動型態論點 (Interaction Types) 及比較利益觀點 (Comparative Advantages) (Seibel, 1992)。但不論那一個論點，皆無法完整地解釋政府與非營利組織間的各项關係 (Salamon, 1987)。因此，本文僅能就各種可能的理論或觀點，及相關的經驗研究來概要解釋表二中的關係類型，及指明形塑該關係模式所須具備的條件。例如：欲形成合作性關係，非營利組織與政府須在「目的規範」、「資源」與「供給」等三個互動領域中有高度的互動才可能達成。而在五種關係型態中，由於形成補充關係所需的條件難度最低，因此，理論上大部分的非營利組織皆會先經歷此一關係，然後再依契機，與政府發展其它關係類型。

一、合作關係 (Cooperation)

就合作關係而言，文獻中對合作關係的描述相當多，但其意義也最混雜，例如：Salamon (1999) 認為政府與非營利組織的伙伴關係特色就是，「政府與非營利組織共同合作解決社會問題，政府出資、非營利組織則做服務輸送的工作」；而 Najam (2000) 則將合作關係定義為「非營利組織與政府有同樣的政策目的，並用同樣的手段來達到目的」；至於 Coston (1998) 則認為在此項關係有如下幾個特徵：「兩部門分享訊息 (Information Sharing)、非營利組織遵從政府的規則、

政府對非營利組織的政府比較中立，及政府認同非營利組織的作為但不一定主動支持等等特徵」。除了意義上的多元性外，亦有許多相關字詞被運用來描述與此類似的關係狀況，如：合夥（Collaboration）、合產（Coproduction）、夥伴（Partnership）。綜合上述各家論點，可知政府與非營利組織形成合作關係必須符合三個條件，即在「目的規範」、「資源」與「供給」等三個互動領域中，非營利組織與政府皆需有高度的互動狀況。但兩部門之互動未必如Coston（1998）所言，非營利組織須在合作關係中遵從政府的規則來運作；相反的，在合作的關係中，非營利組織具有高度的自主性，政府亦需尊重非營利組織的使命，兩者可透過公開對話，討論彼此的政策目的與規範、資源分配的優先順序與協調服務輸送配合等議題。

關於合作的關係，我們可以從資源依賴理論來間接說明之。資源依賴理論認為任何組織皆無法控制所有自身所需的資源，唯有依靠與其所處環境中的其它組織交換或交易，才可能生存或遂行其目標（Pfeffer & Salancik, 1978）。雖然不論就規模、人力、物力與權力來說，非營利組織都不足以與政府比評，但是非營利組織還有其它獨特的優點，使得政府不得不與其合作。兩者之間的互賴層面包括（一）資源層面及（二）政治與行政層面。由於非營利組織擁有政府所沒有的服務輸送能力，Saidel（1989）的研究即指出，美國政府與志願組織在健康與社會服務中合夥的現象是非常必要的，因為沒有任何一個部門可以單獨完成所有工作。且因非營利組織在輸送服務上有四項優點：1.對新方案而言，所需的起始時間較短；2.有助方案的革新；3.容易依地方條件來修改方案；4.較易服務屬於困難個案的案主，使得政府不能不與它合作。而相對而言，由於政府有較為穩定與充足的經費，這項優點亦相當吸引非營利組織，因為如取得政府的經費抑注，除可補充非營利組織在募款能力與經費上的不足外，亦是非營利組織擴大該組織之服務範圍與建立品牌信譽的機會。此外，包括人員、專家與技術的協助、以及交換服務相關訊息等，亦經常發生在兩部門的日常資源交換活動中（Saidel, 1989、1991）。

而在政治與行政層面上的互賴，就非營利組織而言，其需要政府

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

支持以取得合法性及取信外界的標籤；再者，為使其組織所倡導的議題能被政府採納，非營利組織亦需在行政上與政府保持密切的互動，使該組織的聲音可以表達出來，甚至影響政府政策的制定。而政府亦需非營利組織在政治支持與合法性上的輸入，以取得大眾的信賴與支持；有時非營利組織亦可做為政府的擋箭牌，當政府將服務輸送任務交給非營利組織時，大眾對服務的不滿與挫折，就不會直接歸咎於政府（Saidel, 1989、1991）。然而，資源依賴關係並不保證雙方可成為合作的夥伴，資源依賴所形成的關係或互賴程度，還需視資源的重要性、替代的可能性與操縱供給的能力而定（Bacharach & Lawler, 1991; 轉引自Saidel, 1991）。兩部門如欲發展成為合作的伙伴關係，仍然需長期的經營，通常需先建立互信與尊重彼此，然後才可能變成合作的伙伴。

二、互補性關係(Complementary)

互補性關係有二種說法：一是指非營利組織提供與政府不同的服務內容。該關係指那些無法由政府服務中得到需求滿足者，可由非營利組織擔負起填補與滿足需求的責任（Gidron et al., 1992）。另一種說法係指政府與非營利組織的契約性關係，即由政府出資，而非營利組織供給服務／財貨（Salamon, 1987；Young, 1999）。若由Salamon與Young的定義來看，互補性關係與契約性關係似乎是等同的，惟從定義的內涵來說，Salamon 所指的契約性關係，較著重於社會性而非法律性的關係。此一關係強調兩部門需互相了解彼此在服務供給過程中的缺陷後，才可能協力合作，互補有無（Salamon, 1999）。換言之，互補關係建立的前提是彼此能在目的規範上或組織的工作目標上，互相理解與調合，才得以實現。

另外，本文認為非營利組織的倡導（Advocacy）功能主要是影響政策的規畫與目的優先順序，在單純的(法律性)契約關係中，非營利組織並不需使用倡導的功能。因此與政府立下契約，也許僅是為維持組織的生存或以其中獲益來補貼非營利組織其它活動的支出，而不需

與政府在「目的規範」領域中做太多的協商與討論。對政府而言，契約可能是政府的政策工具之一，在比較利益前提下，運用非營利組織優於政府的優勢來遂行既定政策（Ferris, 1993; Coston, 1998）。所以，互補性與契約性關係間的差異在於，兩者皆需涵蓋二種互動領域，但在互補性關係中，兩部門須於「目的規範領域中有密切的互動」，而契約性的關係則需在「資源」與「供給」領域中有密切的互動。Salamon（1987）對此項關係提出第三者政府（Third-Party Government）與自願失靈（Voluntary Failure）理論來說明之。Salamon 不同意市場失靈與政府失靈理論（Market Failure/Government Failure Theory）所認為的，政府是反映市場失靈的優先機制。相反地，他認為當市場失靈時，非營利組織是彌補該失靈現象的先鋒。然而非營利組織受限於先天的缺陷，使其無法完全消弭市場失靈的問題，一旦非營利組織失靈現象產生，政府即會介入，以強化非營利組織的不足。政府之所以較非營利組織晚介入處理市場失靈的理由是因為交易成本（Transaction Costs）的考慮，因為政府介入所需的成本較非營利組織為大，因此，非營利組織可做之事，政府就不急著親身去做。

互補性關係除上述Salamon 以交易成本理由來說明外，還有就是非營利組織是以使命為根基、營利組織是以利潤為導向、而政府則是以權力為導向，因此在邏輯上，非營利組織其實未如Salamon 所言，必然會立即因應市場失靈狀況（Zuidervaart, 1998）。即使非營利組織與政府有契約性的關係存在，但為保持組織的使命被達成，及為維持組織自主性（Autonomy）與生存發展，非營利組織依然會致力於遊說、影響政府的政策目標，甚至不惜與政府對抗來維持組織本身的生存與發展（官有垣，1996）。易言之，兩部門在互補性的關係下，是以說服／調合兩者在議題（政策）上的目標為主，後續的互動狀況，如Kramer（1981）所提出的「供給與政府不同服務來滿足大眾需求」，則是受「目的規範」互動下影響的結果。

總而言之，面對多元複雜的社會需求，政府與非營利組織的協力合作是十分必要的。如以主張公私協力關係最盡力的Salamon的話來說，政府與非營利組織在公共財的提供上皆有其限制，但兩部門在公

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

共財提供上的強弱處正好可以互補。更簡單的說就是兩部門可以「截長補短」，且合則兩利。因此，不論從邏輯、理論、或實際的經驗資料來看，兩者應是較傾向於合作而非敵對（Salamon, 1987、1999）。

三、契約性關係(Contracting)

契約性關係是兩部門的第三種關係形式。該關係可從交易成本及契約失效（Contract Failure）理論來說明之。所謂交易成本係指準備（Preparing）與監督（Monitoring）經濟性交易時所產生的成本，尤其是指資訊成本（Information Costs）、決策成本（Decision-Making Costs）與控制成本（Costs of Control）。該理論假設，不同機構可在相當的生產成本下提供商品，因此不同的交易成本就成為選擇機構之判準（Badelt, 1990）。然而，在市場失靈的狀況下，消費者並無法真正地做最適當的決定。因此，為解決此限制，唯有考量供給者的供給行為或其基本驅力。在這方面，政府與非營利組織皆是比較好的供給來源。因為他們不像私人廠商或公司，供給的基本驅力是以「利潤為導向」，可能會為賺取利潤而減低服務品質。換言之，政府與非營利組織對福利供給所產生的市場失靈現象，如：搭便車（Free-Rider）與訊息不對稱（Informational Asymmetry）問題皆有解決的能力，但非營利組織卻能比政府更有效率地來解決問題，其理由就是因為對於生產者與消費者間的訊息不對稱問題，政府可藉由管制（Regulation）來減少交易成本。至於，消費者與消費者間的搭便車問題，則可由政府向消費大眾課稅，以政府直接生產公共財來解決。但上述二類政府介入方式，可能因下列幾種狀況，而帶來很高的交易成本（Krashinsky, 1986）：（1）生產者與消費者皆在政治場域中投入資源，以免政策傾向彼方。（2）為控管服務／財貨品質，管制單位需有一套客觀的衡量標準。但有些衡量標準不容易範定，如：服務／財貨的品質無法由實物來衡量，而是透過消費者與供給者的關係來衡量時，則很難建立品質的客觀判準。（3）由不同利益團體所組成的壓力團體，會遊說政府生產符合他們期望的公共財。因此為符合所有人的需要，消費者需付出遊說與協商的成本。（4）公部門有其地域性特質，由其

生產公共財會造成資訊與行政成本提高。(5) 當公共財含有高度的道德價值 (Moral Value) 時，政治成本 (交易成本) —政府 (政治人物) 可能會失去某些選民的支持—將會提高。(6) 政府對於特定道德領域的介入，如：禁止特定宗教，可能會造成表達自由的傷害，增加社會的成本。相反地，非營利組織 的供給不僅能減少消費者在遊說、協商、資訊、行政、社會及政治等成本的支出。另外，由於非營利組織 係以使命而非利潤為導向，又有不分配盈餘給利益關係者 (創建者、管理者、相關工作人員等) 之限制 (Nondistribution Constraint)，故不會為謀利而降低品質，是一個較值得信賴 (Trustworthy) 的供給者 (Hansmann, 1980)。對消費者而言，非營利組織值得被信賴的本質，可降低其監督與控制服務品質的成本。是故，相較於政府，由非營利組織來供給公共財，因其交易成本較低，反而是更具效益性的抉擇 (Krashinsky, 1986)。總之，從比較利益的角度，非營利組織由於成本較低、服務品質有保證及彈性較大，而成為政府因應社會需求的求助之門。在此一狀況下，政府於是傾向利用非營利組織上述的優點，透過契約方式，轉移生產與配置的責任給非營利組織。相同的，非營利組織也樂於得到這個可靠的財主，擴展自己服務領域，為完成自己組織使命的道路前進。

四、敵對性關係(Adversary)

從現實狀況來說，非營利組織可能會遊說政府改變福利政策，或履行它對大眾的承諾；而政府可能會企圖藉由規範非營利組織的服務或回應它們所倡導議題來影響非營利組織 的行爲 (Young, 1999)。在此，Weisbrod (1977) 的政府失靈理論可提供一些解釋。在政府失靈的狀況下，民眾為滿足自身的需求，可能會自組團體來滿足自身需求，並且依此對政府施壓，要政府多注重他們的需求滿足。在此，政府也許可不理會單一團體的壓力，甚至在極權的國家會採用鎮壓方式來對付民間自發性力量。但一旦不同團體聯合行動時，其動員力量不容忽視時，通常就可影響公共政策的走向。就實務而言，非營利組織最常用來影響公共政策的方式有：政策倡導、遊說、訴諸輿論、自方

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

救濟、涉入競選活動、策略聯盟、及合產協力(江明修與梅高文,1999)。而政府單位，則多以法令或獎助的形式來鼓勵其所期望的活動。這裡比較值得討論的是，為什麼被視為是值得信賴的非營利組織(Hansmann, 1980)還需政府管制呢？其理由有三(Young, 1999)：

- (1) 政府的規範可確保非營利組織 不分配盈餘的限制被確切實行。
- (2) 契約失效是種普遍現象，運用非營利組織 來因應它只是其中方式之一，非營利組織 亦可能違反其使命或違背契約。因此，需政府的監督機制來制衡，以免非營利組織 偏離其被預期方向。
- (3) 非營利組織 可能僅代表少數人的意見(利益)，它的倡導行為會影響政府政策的制定，因此，政府的法令規範其實有防止大眾意見(利益)被誤導的風險。

五、補充性關係(Supplementary)

補充性關係可由政府失靈理論來說明之(Weisbrod, 1977)。由於受限於消費者與政策制定者的資訊問題，或政策制定者有特別的政策目的偏好，如：偏向中間選民的喜好、講求服務公平性。造成政府所生產的服務在數量與品質無法滿足消費者需求，致使非營利組織 擔負起補足此一政府功能失靈的缺口(Gap-Filling)，在此論點下，非營利組織 於財貨與服務的生產上具有補充性角色；即提供與政府相同的服務內容。而該一角色還可以分為二種型式：一是非營利組織所提供的服務可做為政府服務外的另一種選擇(Alternatives Choice)；一則是完全替代(Substitutions)政府生產類似服務的功能。不論那一種型式，皆是政府提供能力不足或無法(不想)提供所致(Kramer, 1981)。再者，在補充性關係裡，非營利組織的角色較為被動，其功能範圍受到需求的異質程度與政府的介入程度之影響。如需求異質性(Heterogeneity)高，則非營利組織可能介入較大，反之則較小；而若需求同質性高，則政府介入將會壓縮非營利組織的供給範圍(Young, 2000)。故在此關係下，非營利組織與政府的權力關係是不對等的(Asymmetrical)，政府佔較大的權力優勢，對財貨與服務的供給具有主導權，非營利組織 僅能填補空缺，滿足那些未被政府滿足的需求

者 (Kramer, 1981)。

再從業務類型來看，由於地方政府所轄政策業務類型多元，不同的業務也會與不同的非政府組織，會形成不同的合作關係。如 Najam(2000: 383)以合作(Cooperation)、互補(Complementarily)收買(Co-Optation)、對立(Confrontation)四種關係去建構非營利組織與政府間的四種關係如圖一；而呂朝賢等(2002: 22)則歸納整理將非營利組織與政府的伙伴合作關係類型整理如表三。

表三：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	供給	財貨與服務的相 似性
Salamon(1987)	夥伴(Partnership) 合夥(Collaborative)	(目的、規範) 財源、供給	功能上的互補性
Gidron et al.(1992)	雙元 (Dual)、合夥 (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) 實際服務運輸的 角色
Kuhnle & Selle(1992)	整合依賴 (Integrated Dependence) 整合自主 (Integrated Autonomy) 獨立依賴 (Separate	(目的)、規範 財源、(供給)	非營利組織對政 府的依賴程度(財 源(Finances)、 控制 (Control) 接 觸與溝通的範

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

研究者	關係	互動領域	判準
	Dependence) 獨立自主 (Separate Autonomy)		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 (Complementarily) 合夥(Collaborative)	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 政府對制度性多 元體制的接受程 度 政策的偏好及其 其他特徵
Young(1999)	補充(Supplements)、 互補(Complementarily)、 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 (Complementarily) 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：呂朝賢等，2002。

一般來說，基於下列四個原因，使得與地方政府必須與各種民間力量（特別是非營利組織），建構策略性夥伴關係：

(一) 資源互賴化：所謂「資源依賴理論」就是旨在資源過度缺乏的環境中，所產生的競爭、權利與支配的模式 (Lowndes & Skelcher, 1998: 317)。在「資源依賴理論」觀點下所認同的合作理論，是一種協力的概念，也是一種分享彼此資源、風險與報酬的關係，二者的重點是在合作而非競爭。這種合作的關係可以說是以多種方式呈現：包括雙贏、策略聯盟、夥伴關係均屬之。

(二) 功能整合：由於傳統的公共行政講求的是專業分工而忽略掉垂直與水平整合的重要性，因此會落入「權責分散」、「權責不清」、「缺乏整合」的困境。因此如何透過整合功能來解決這種分化現象，同時能建構彼此互助的網絡關係，便成首要。

(三) 議題跨域：由於台灣地方狹小人口密集，許多地方的問題往往不是一地能加以完善解決，也不是一個層級的政府能夠解決。例如：台灣的重要河川往往都是跨許多縣市，如果要整治河川污染就必須結合數個縣市的力量加以整頓。因此，如何解決跨域的議題必須靠各單位與部門間的協力合作，方有可能。

(四) 決策公開：由於台灣基層民主已有近五十年的歷史，因此在很多地方政府在公共事務的決策上，必須能夠有效結合各種階層的民意，包含非營利組織的力量，方能各有效率的推動公共政策。

孫煒認為，這些關係雖然各自有其依據，但是仍然有難以操作化的問題存在。第三部門與政府之互動的關鍵是建立在第三部門是否能與政府的政策目標相契合，如果是相契合才有可能產生合作、協力、互補、契約訂立等正向關係；如果不相契合則是產生壓制、敵對、對抗等負向的關係 (孫煒, 2007: 56)。因此，關於國家或政府對於第三部門的互動關係上，「政策目標」就成爲關鍵。當政策目標確立之後，政府再再基於效率等因素的「理性選擇」決定是由哪些第三部門來進行公共服務的產出或提供，政府所運用的政策工具包括了政府授權 (authorizing)、設立 (inaugurating)、監督 (monitoring)、補助 (financing) 等方式去影響第三部門的行動 (Salamon and Elliott, 2002: 27.)。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

綜上所述我們可以發現，政府與第三部門分別扮演不同但一樣重要的角色，政府部門擔任促進催化者（facilitator）、居中斡旋者（mediator）和評估鑑定者（accreditor）的角色；企業團體係扮演公共服務的消費者、貢獻者與技術者；而非營利組織則如同地方服務的提供者以及地方需求的建議者。同時採取以下八種步驟循序漸進地建立起地方策略性夥伴關係：

- （一）展現出一種多元的方式將所服務的社區納入，以地方民眾需求意見為主。
- （二）夥伴的互動關係要以真誠對待。
- （三）確定公共服務能反映出地方需求的優先順序。
- （四）在共同協調的行動上扮演策略性角色，以達成全國和地方的目標。
- （五）要能回應責任。
- （六）避免特定的成員主導一切。
- （七）認同、鼓勵並支持有效的地方建議案。
- （八）設定出一套共同性的績效管理系統。

論者認為，參與者可以用簽定地方公共服務協議（Local Public Service Agreement, PSA）和地方協定（Local Compact）作為執行推動的準則依據。由於第三部門是民間單位，因此以契約的方式去釐定彼此的權利義務關係，如此可以使得地方策略性夥伴關係更加完備，並據此達成預期績效。

第二節 博弈理論與非營利組織的策略選擇

說到合作的策略與模式，就必須提到博弈理論（game theory）的假設與理論。根據博弈局中人選取聯合行動與否，博弈論可劃分為合作博弈和非合作博弈；而從局中人行動的先後順序角度來看，博弈論

研究的問題也可劃分為靜態博奕和動態博奕；從局中人之間的資訊對稱關係則可劃分為完全資訊博奕和不完全資訊博奕。博奕論研究的問題是指在特定資訊結構下，探討什麼是可能的均衡結果？非合作博奕在於如何選擇自己最優的競爭策略。合作博奕需要一個有約束力的協議（**Binding agreement**），面臨的問題是如何分享合作帶來的剩餘收益，強調團體理性（**Collective rationality**），效益（**efficiency**），公正（**fairness**）和公平（**equality**）。資訊經濟學研究的問題是在給定資訊結構下，探討什麼是最優的契約安排？故此，它又可稱為契約理論，或機制設計理論，含委託—代理理論。

作者簡單說一下博奕論基本概念和基礎理論：

一、基本假設

（一）局中人（**Players**）

參與博奕的局中人，可以是個人、集團或機構、或某種事物的狀況，也可以是利害關係一致的多數人。假定局中人具有一致的利益、目標，具有理性且聰明。局中人集可表示為 N 或 $I=\{1, 2, \dots, I\}$ 。

按局中人個數來劃分，有二人博奕，三人或多人博奕。

（二）策略和策略集

策略是在博奕當中由局中人自主選擇執行的一種完整的方案或計畫；各種策略有利與否，取決於對手的策略、環境的變化。

各方局中人同時各取一個策略所組成的策略組，叫做局勢。

局中人所能採取的所有策略構成策略集合 $S = \{s_1, s_2, \dots, s_m\}$ 。

因此按策略的多少可劃分為：有限博奕；無限博奕。

（三）支付或得失（**Payoff**）

局中人執行某策略博奕所帶來的收益或損失都叫做支付，用正、負號區別。

按一個局勢所形成的支付的總和值為零或非零，可劃分為：零和

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

博奕；非零和博奕。

(四) 博奕結構及其模型

傳統博奕包含三個要素：局中人，策略，支付。因此其基本模型是 $G = \{I, S, A\}$ ，其中：**I** 是局中人集；**S** 是策略集；**A** 是支付函數。

1、二人零和有限博奕——矩陣博奕

其結構為：甲、乙二個局中人博奕；如下表三，甲的策略集為 $\{S_1, S_2, S_3\}$ ，乙的策略集為 $\{S_1, S_2, S_3, S_4\}$ ；已知甲、乙博奕的各種局勢下，甲的收益矩陣（支付函數）如表四：

表四：甲乙收益矩陣

乙 甲	S ₁	S ₂	S ₃	S ₄
S ₁	2	1	10	14
S ₂	0	-1	1	2
S ₃	-3	-5	-1	1

若將上列矩陣的元素全部換成爲相反數，即爲乙的收益矩陣。矩陣中元素爲正的，表示盈得；負——虧損。

問題在於甲、乙二人應該採用哪一個策略？（在策略及支付函數都已相互瞭解的情況下）。

一、具有鞍點的矩陣博奕和最優純策略

設有矩陣博奕 $G = \{S_1, S_2, A\}$ ，若下列等式

$$\text{Max}_i \text{Min}_j a_{ij} = \text{Min}_j \text{Max}_i a_{ij}$$

成立，則

$$V_G = \text{Max}_i \text{Min}_j a_{ij} = \text{Min}_j \text{Max}_i a_{ij}$$

定義為博奕值，它對應的局勢—策略（ S_i, S_j ）為鞍點，即鞍點的策略（ S_i, S_j ）為最優純策略。

例如，上列表中，甲採取 S_1 、乙採取 S_2 為最優純策略，其博奕值為 $V_G=1$ ，即甲盈得 1。甲、乙雙方採取任何其他策略都不可能共同達到最優。

2、二人非零和博奕

一、基本原理

非零和博奕可以看成是零和博奕的擴充。

引例：設有局中人甲與乙，各有兩個策略 1 與 2，其支付雙矩陣為

		乙	
		1	2
甲	1	(1,1)	(-2,3)
	2	(-1,4)	(1,-1)

對此，可以分解為各自的支付矩陣：

$$\text{甲: } \begin{bmatrix} 1 & -2 \\ -1 & 1 \end{bmatrix} \quad \text{乙: } \begin{bmatrix} 1 & 3 \\ 4 & -1 \end{bmatrix}$$

由此，可以擴充為三人零和博奕，即是假想有局中人丙，將 $\begin{bmatrix} 1 & -2 \\ -1 & 1 \end{bmatrix}$ 視為局中人甲對乙和丙聯盟的零和博奕的支付矩陣。為此，規定丙的性質為：

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

(1) 丙的支付函數為各局中人（甲或乙）支付函數的相反數，對立地形成零和；

(2) 丙實際上不參與聯盟，即他不影響其他人的收入分配。

因此，對支付矩陣 $\begin{bmatrix} 1 & -2 \\ -1 & 1 \end{bmatrix}$ 求解，可得局中人甲的混合策略有 $\left(\frac{2}{5}, \frac{3}{5}\right)$ 可保證甲獲得 $V \geq -\frac{1}{5}$ 。

同理，將支付矩陣 $\begin{bmatrix} 1 & 3 \\ 4 & -1 \end{bmatrix}$ 轉置得支付矩陣 $\begin{bmatrix} 1 & 4 \\ 3 & -1 \end{bmatrix}$ ，此矩陣則可視為局中人乙對局中人甲與丙聯盟的零和博奕的支付矩陣；對此，也可解得局中人乙的混合策略為 $(4/7, 3/7)$ ，可保證乙獲得 $V \geq \frac{13}{7}$ 。

以上分析表明，非零和博奕引入了局中人之間聯盟、合作與互通資訊（溝通）、協調行動。從上述支付雙矩陣可見，若甲、乙二人能夠合作、協調行動，協議甲採取策略 2，乙採取策略 1，則甲、乙這樣聯盟協調行動所獲得的總收益為 $V(\{\text{甲,乙}\}) = -1 + 4 = 3$ ，這是最好的情況。

非合作博奕按局中人採取策略行動的先後順序，可劃分為靜態的（即“同時”出策）和動態的（即分先後出策，後者瞭解到前者的行動）。按局中人對對手的特徵、策略域及支付函數的瞭解與否，可劃分為：完全資訊博奕；不完全資訊博奕。見下表五：

表五：動態與靜態的非合作賽局分類表

行動序 信息	靜 態	動 態
完全資訊	Nash 均衡 (1950 , 1951)	子博奕精煉 Nash 均衡 , Selten (1965)
不完全資訊	Bayes-Nash 均衡 Harsanyi (1967-1968)	精煉 Bayes-Nash 均衡 Selten(1975), Kreps 和 Wilson(1982) , Fudenberg 和 Tirole(1991)

作者註：Nash, Selten 和 Harsanyi 是 1994 年諾貝爾經濟學獎得主。

納什 (Nash) 均衡：研究在既不能相互溝通，也不能締結合約（協議）的條件下，博奕策略相互作用過程中，局中人採取什麼策略行為是自行的理性行為？即當利益相爭時，每個局中人都採取這樣一種原則行動：在別人不改變策略，僅靠其個人單方面改變策略時，不可能再增加其自身收益，這樣即達到了納什均衡。

子博奕精煉納什均衡：當局中人需要一定的時間先後順序出策博奕時，必須採用動態結構的博奕模型及子博奕精煉納什均衡的概念。

貝葉斯——納什均衡：博奕過程中，諸如局中人的策略和支付函數等資訊相互瞭解不完全，如市場交易中買/賣雙方對商品屬性的瞭解，雇主對雇員的瞭解等，瞭解不完全。解決不完全資訊博奕所獲得的博奕均衡稱為 Bayes-Nash 均衡。

引例：囚徒困境——Nash 均衡

設有兩個合夥作案的犯罪嫌疑人被捕，根據他們的案情以及交待罪行的情形，可以列出如下支付雙矩陣：

		囚徒乙	
		坦白	抗拒
囚徒甲	坦白	-5, -5	0, -10
	抗拒	-10, 0	-1, -1

分析如下：甲若坦白，乙應坦白為好，甲若抗拒，乙應坦白；乙若坦白，甲應坦白為好；乙若抗拒，甲應坦白。可見只能採取{坦白，坦白}的純策略；這是一個純策略的納什均衡。

Selten 證明：並非任何非零和二人博奕，都有純策略的納什均衡；但是總有奇數個純策略或混合策略的納什均衡。

3、合作博奕

合作博奕研究和揭示合作的必然性、合作方式和合作利益的分配等。合作博奕是指在博奕當中，義務/協議/承諾/威脅等具有完全的約束效力且必須強制執行；否則就會成為非合作博奕。(剩餘)利益的分配是合作博奕的核心問題。

設 N 是局中人集，非空集的 $S \subset N$ ， S 即為 N 中的一個聯盟。合作博奕存在的兩個基本條件是：

(1) 若存在分配的收益向量 $X = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ ，滿足

$$\sum X_i = V(N) \quad X_i > V(i)$$

其中 $V(N)$ 為總的最大收益； $V(i)$ 為第 i 個局中人的單獨博奕時（不合作時）的收益； x_i 為合作後第 i 個局中人的收益。

(2) 對聯盟內部講，應存在具有帕累托優化性質的分配規則。

二、合作博奕均衡

對於一般的合作博奕，其解的核心思路是合作均衡概念，合作博奕理論求解的目的是獲得博奕的“理論”最終分配，其主要方法有兩種：優超法和賦值法。

優超法的意思是，聯盟中每個人都感覺到好的分配原則，肯定比只有部分人感覺好的分配原則更可取。

賦值法比較常用的一種是採用夏普利模型，述之於下。

夏普利模型有一些假設和公理，此處暫略，對一般合作博奕，只要嚴格執行合作協議，可以參考採用。即夏普利值為 $\varphi_i(V)$ ：

$$\varphi_i(V) = \sum_{s \in S} \frac{(|s|-1)! (n-|s|)!}{n!} [V(s) - V(s \setminus \{i\})]$$

式中： $|s|$ 表示聯盟 S 中所含局中人的個數；

$s \setminus \{i\}$ 表示聯盟 s 中去掉 i ；

n —局中人總個數；

$V()$ —相應的期望值

如果略去這些複雜的數學公式與推理，作者簡單歸出一些結論：

(一) 對於地方政府與非營利組織之間是博奕的雙方，雙方是否是零和賽局取決於雙方在手段與目的間的關係。

(二) 政府與非營利組織之間未必是不對稱關係。如果政府是主要資源的提供者或是規則的制定者時，它就是一種不對稱博奕；相反如果非營利組織本身財源雄厚，它與地方政府間可能會成為均衡博奕。

(三) 地方政府與非營利組織之間的博奕，一般來說是非零和博奕比較有可能合作；一旦成為零和博奕就會產生競爭關係，很難建立夥伴關係。

(四) 政府由於資源比較豐沛，應適度提供資源可以有助於夥伴

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

關係的建構，甚至會形成合作博弈的賽局關係。

第三章 中央政府在地方政府與非營利組織建構策略合作關係中之角色

第一節 中央法規與制度對非營利組織協力合作的規範

我國中央政府對於夥伴關係的建構，在制度上主要是依據憲法、地方制度法及財政收支劃分法等相關法規的規範。例如**中華民國憲法**第一百十條第二項：「前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」；**地方制度法**第二十一條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地地方自治團體限期辦理。」；**地方制度法**第二十四條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會，縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會約定之議會或代表會決定之。」；**財政收支劃分法**第三十七條第二項：「由中央或直轄市，縣（市）、鄉（鎮、市）二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）案比例分擔之。」；**廢棄物清理法**第七條：「直轄市、縣（市）主管機關，為聯合設置廢棄物處理場，辦理廢棄物清除、處理工作，得擬訂設置管理辦法，報經中央主管機關核定，組設區域性聯合清除、處理單位。」；**促進民間參與公共建設法**第三條：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：交通建設及共同管道、環境污染防治設施、污水下水道、自來水及水利設施、衛生醫療系統、社會及勞工福利設施、文教設施、觀光遊憩重大設施、電業設施及公用氣體燃料設施、運動設施、公園綠地設施、重大工素、

商業及科技設施、新市鎮開發、農業設施。」；**獎勵民間參與交通建設條例**第五條：「本條例之獎勵，以下列重大交通建設之興建、營運為範圍：鐵路、公路、大眾捷運系統、航空站、港埠及其設施、停車場、觀光遊憩重大設施、橋樑及隧道。」這些條文明確賦予了中央與地方政府在提供公共建設與公共服務時，必須與民間進行協力合作的法源依據。

第二節 中央政府、地方政府與非營利組織各自在策略合作關係的角色

根據這些法源依據，我們可以發現其實無論是中央或是地方政府，都需要民間力量的協力合作。特別是在公共建設上，更需要各種民間力量的投入。對此學者李長晏（2004）的研究提出了「本土化地方策略性夥伴關係」，這當中包含了四種核心操作類型以及兩種一般合作方式，將原本模糊的「夥伴關係」予以具體化並可實際運營。核心操作類型的參與者包含公部門、私部門及民間；而一般合作方式，則較偏向中央與地方公部門之協力合作，或行政法人與地方合夥之關係，OECD 將之區分成下列諸類型（OECD,1999:15-21；Sullivan & Skelcher,2002:ch2）：

一、核心操作類型

（一）聯合生產夥伴

是一種在夥伴體制之間的績效合約，使政府部門的政策主管機關能夠確保夥伴行為的定期評估得以落實。主要是運用在提供公共服務為其目的，可採公私合夥或民營化等方式來經營。而參與者主要來自於公部門與企業團體，可適用於地方制度法自治事項中有關水利、交通及觀光等事項。著重在夥伴合作後產出（Output）的部分。

（二）共同資源夥伴

此種透過以結果為導向的績效合約，將夥伴的關係從純粹以順從

為導向的管理方式，改變成為具有結果導向的彈性的管理工具的做法。其運用範圍適合環境保護、都市開發或公共醫療服務等事項，採取權力或業務下放給地方，鼓勵地方縣市合作或委由民間來處理。夥伴的性質，以中央或地方之間府際夥伴，或公私合夥的方式。地方制度法中有關衛生及環境保護、都市計畫和公共安全等自治事項適用。共同資源的操作類型其焦點放置在夥伴合作的過程。

（三）合辦投資夥伴

有關於合辦投資的夥伴關係，其專案規劃與發展必須涵蓋了風險的分析和績效目標的認定，並及早建立起評估機制。而公私合夥為最主要的採行方式，以地方政府和民間企業為參與者居多，可適用在地方長期經建計畫，都市土地開發利用以及公共服務事業等方面。除地方制度法相關自治事項適用外，亦可參照促進民間參與公共建設法或獎勵民間參與建設條例等相關法令。合辦投資的夥伴所關切的是資源投入（input）的部分。

（四）協力合作夥伴

協力合作是夥伴關係發展的重要操作類型，係針對重大或複雜的議題所相對應的方式。參與者除公私部門外，更結合了社區組織及公民團體。而具體的運作方式可採縣市互惠合作，民營化等，其類型與上述三種相較更加多元豐富，並強調協力合作的結果。地方制度法中，有關教育文化及體育、社會服務、治安、災害防救等自治事項均能適用，聯合國所大力推倡的永續發展亦可應用在協力合作的夥伴類型。為此，協力合作模式所側重是以結果（outcome）為主。

二、一般合作方式

（一）政策共管夥伴

我國中央與地方權限之劃分，依據憲法之精神以及地方制度法之規定，區分為自治事項與委辦事項兩種¹。但傳統上此種二分法將委辦

¹ 地方制度法第二條第二項：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

事項完全界定為國家專屬之事項，並承認中央政府之各種絕對優勢地位與權限，地方自治團體成為客體，與民主精神以及地方自治之適當保障之本旨未必相合（黃錦堂，2000：49）。在夥伴合作的理念下，無論自治事項或委辦事項均具有共同辦理事項之性質，應由中央與地方合作辦理，而此一概念已受到大法官釋字第 550 號解釋的肯定（蔡茂寅、林明鏘，2004：209）。故此種政策共管夥伴，係採取中央與地方合作之模式，可適用在如國民年金、全民健康保險、災害防救事務、國土或區域發展等事務上，以減少過去劃分方式之爭端。

（二）顧客導向夥伴

就行政法人的創設而言，我國是參考日本的「獨立行政法人」制度，而日本則是師法英國的「執行機構」(Agency)制度的精神（張世杰，2006），而依行政人設立性質與目的，是將公眾、地方縣市或地方策略性夥伴視其為顧客而提供所需之服務，因此呈現出一種顧客導向的夥伴關係。讓不受預算、人事法規限制的行政法人組織為顧客提供專業化、效能化之公共服務。

（三）地方策略性夥伴

表六是把地方策略性夥伴關係的四種核心操作類型與兩種一般合作方式，就其所適用於地方制度法和行政院組織再造的四化原則相配合。同時，將國內現行相似之個案實例與夥伴分類相互對照，並把參與者之排列組合加入，讓原本複雜的夥伴機制其運作與特性能夠顯而易見。

行責任之事項。」**第三項**：「委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指輝監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」

表六：地方性夥伴機制六種操作類型

操作類型		適用地方制度法 自治事項或委辦 事項之類型	實務面類似案例	政府改造 「四化原 則」	參與者之組合
核 心 操 作 類 型	聯合 生產 夥伴	水利事務 交通及觀光事務 事業之經營與管 理	高屏流域管理 委員會 台灣省自來水公 司	委外化	
	共同 資源 夥伴	衛生及環境保護 公共安全 都市計劃	台北市與基隆市 區域間都市垃圾 處理緊急互助協 議書	地方化 委外化	
	合辦 投資 夥伴	經濟服務 都市計劃 交通及觀光事務 事業之經營與管 理	高高屏聯合招商 委員會 台北捷運公司 台北市大都會汽 車客運公司	委外化 去任務化	
	協力 合作 夥伴	教育文化及體育 社會服務 公共安全 經濟服務 永續發展 (自行增列)	北台灣區域縣市 願景發展會議 新竹縣市與園區 高峰會議	地方化 委外化 去任務化	

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

操作類型		適用地方制度法 自治事項或委辦 事項之類型	實務面類似案例	政府改造 「四化原 則」	參與者之組合
一 般 合 作 方 式	政策 共管 夥伴	國民年金 全民健保 災害防救 國土/區域計劃	全民健保		中央政府與地 方縣市政府
	顧客 導向 夥伴		公立醫院法人化 後之多元化經營	行政法人化	地方縣市政府 或地方策略性 夥伴

資料來源：李長晏，2004:514。

在下頁資料來源：李長晏（2004:516）

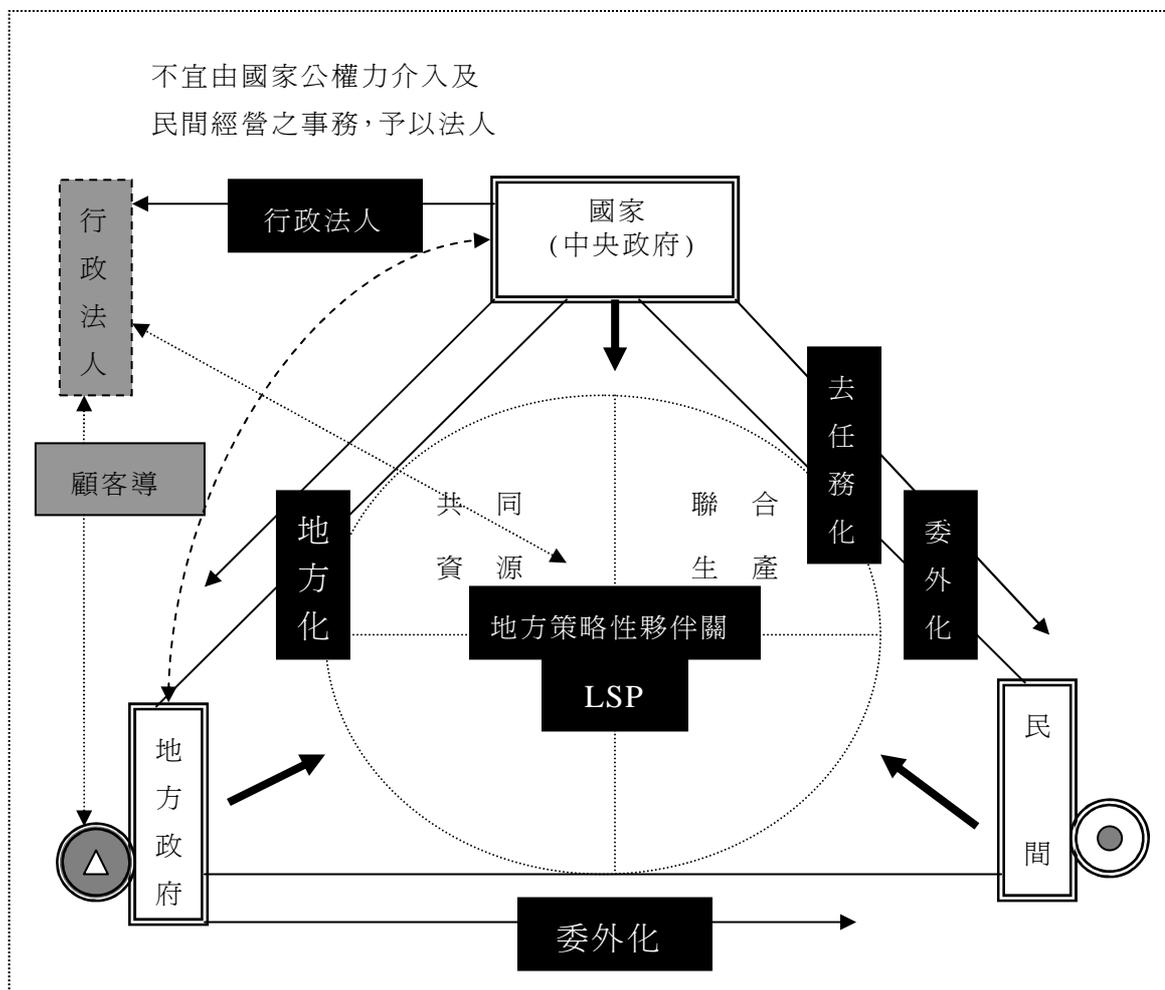
圖一當中，就將地方策略性夥伴關係與四化的途徑加以具體化，使策略夥伴運作方式更加清楚。茲說明資料來源：李長晏（2004:516）

圖一幾何圖形所象徵的意義：

- 一、三角形各頂點代表：國家（中央政府），地方縣市政府，民間。
- 二、箭頭實線與虛線說明：
 - （一）灰色粗箭頭：象徵國家（中央政府），地方縣市政府，民間共同參與地方策略性夥伴關係運作機制之建構。
 - （二）黑色左斜單向實線：象徵中央機關辦理之業務改由地方辦理（地方化）。
 - （三）黑色右斜單向實線：象徵中央政府解除管制，或將其業務委託民間辦理（去任務化、委外化）。
 - （四）黑色下方水平右向實線：象徵地方政府將其業務委託民間辦理（委外化）。

第三章 中央政府在地方政府與非營利組織建構策略合作關係中之角色

- (五) 黑色上方水平左向實線：象徵不宜由國家公權力介入及民間經營之事務，予以法人化（行政法人化）。
 - (六) 黑色垂直/右斜下雙向虛線：象徵行政法人向地方縣市政府或地方策略性夥伴提供所需之服務。但雙方夥伴關係之建立，將視政策議題之需要而定，並是以顧客導向為主。
- 三、黑色雙向箭頭曲線：象徵中央與地方之間，依照議題之需要而採取政策共管的夥伴關係。
- 四、三角形中央圓形部份：象徵國家（中央政府），地方縣市政府，民間三者協力互助、和諧共榮的地方策略性夥伴；以及其操作類型：聯合生產、共同資源、合辦投資、協力合作等四種。



資料來源：李長晏（2004:516）

圖一：型塑本土化地方策略性夥伴關係

上揭欲使地方策略性夥伴關係運轉成行，應裝備下列八點運營原則即：

一、參與對象：中央政府、地方政府、社群團體、企業組織、地方公民。

參與者之間為關係對等之夥伴，而政府扮演促進者的角色，鼓勵企業組織、社群團體的加入。對於加入的團體組織給予激勵誘因，使

標的團體具有參與意願及貢獻心力之熱誠。

二、運作機制：大會、委員會、論壇或工作小組。

可依據各縣市、區域或都會區等需求，以及參與者之規模而設置大會、委員會、論壇或工作小組等形式。主要是賦予參與者有權自行決定運作形式，以維護夥伴參與之獨立性與良好環境適應之彈性。

三、範圍與類型：多元化的類型

地方策略性夥伴的範圍，可依照中央、地方與民間三者排列組合共計有七種方式。同時再配合上議題所需之目的與策略，來設定為聯合生產、共同資源、合辦投資或協力合作等四種。必要時，可依政策議題之所需將夥伴操作類型擴展至政策共管與顧客導向兩種方式。同時地方策略性夥伴關係其資格，係為廣義之行政主體²。

四、經費來源：設置「夥伴營運基金」。

由政府出資設置「地方策略性夥伴營運基金」，並依財政收支劃分法之規定，由中央與地方按比例分擔。民間企業則依據獎參條例等相關法令規定，參與四種夥伴操作類型投資。非營利組織則透過夥伴營運基金提撥適當比例補助款。

五、領導權：由夥伴協商產生

地方策略性夥伴關係的領導權不一定非得由公部門參與者來擔任，可依照操作類型的需要由夥伴協商而產生。所需要的資格是具備熱誠、帶領參與者一同合作的願景、擬定策略辦法的能力。

六、目標設定：共同設定目標後簽訂績效契約

參與的夥伴提出各自所欲達成的目標，經過協商議價的過程之

² 廣義之行政主體，不以具有公法人地位為條件，凡公法上毛獨立組織體，有特定職權得設立機關或備置人員，以達成其任務者，均屬之。參見吳庚「行政法之理論與實用」增訂五版，頁 162 -163。同時，行政程序法第二條第二項及第三項之規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關」

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

後，確立共同的策略性目標，並設定出工作指標，再由參與者簽訂夥伴績效契約。夥伴能否達成所設定的目標，則有賴定期的績效評估考核夥伴們的表現。

七、進場/退場機制：依全方位夥伴課責機制辦理

參與者都是夥伴關係中的利害關係人，故此機制運作之良窳與各利害關係人息息相關。同時，為避免參與者有「搭便車」(free rider)之行徑，適當的進/退場機制則有其必要性。依照下一段所論述的「全方位夥伴課責機制」，參與者依其性質(公、私部門、公民)分別有三種不同的課責方式，透過垂直、水平及參與三種課責，使利害關係人之間能夠相互課求責任。讓夥伴不僅對其他夥伴負責，也為自己的表現負責。倘若，參與者表現不佳則透過課責機制使其退出，讓其他有參與意願的行動者加入，使夥伴關係的機能能過像活水一般源源不絕，充滿動力。

八、爭議處理機制：採行政訴願之方式

由於地方策略性夥伴為廣義之行政主體，同時可接受行政機關委託行使公權力³，假使夥伴之間合作事務發生重大爭議，或執行不當以致損害人民其權利或利益之情形時，依訴願法及行政訴訟法之規定辦理。只要不涉及公權力之執行，則依民法之規定辦理。

透過以上八項規範性的方式，為我國地方策略性夥伴關係擬出一個初步的建構方向。當然，這其中所涉及到的人事、法制、預算、權限劃分等諸多因素的影響，未必能夠如此順利地建立起夥伴機制。但無論如何，這只是一個初始的開端，希冀在概念架構的轉換下，在國內地方自治的生態環境中萌芽成長。

³依照行政程序法第十六條：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情況，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」

第四章 地方政府與社會服務型非營利組織的合作現況與發展

第一節 彰化縣社會服務型非營利組織的現況

由於本研究是以彰化縣政府為研究個案，因此我們就略述一下彰化縣非營利組織的現況。目前彰化縣內登記有案的非營利組織共有社會服務及慈善類 224 個、學術文化團體 161 個，國際團體 140 個，宗教團體 25 個，宗親會 33 個，同鄉會 10 個，體育性社團 139 個，同學校友會 40 個，自由職業社團 68 個，經濟業務社團 56 個，醫療衛生 15 個，其他無法歸類者 40 個（名單參見附錄一）。這個分類方式雖與前述略有不同，但是尚稱完整。

由於本研究主要是進行關於非營利組織與地方政府協力合作模式關係之建構，同時也去思考非營利組織與地方政府之間應該有怎樣的策略夥伴關係。基本上依照彰化縣的「彰化縣社會服務慈善事業財團法人設立許可及監督輔導自治條例」的規定，成立「社會服務慈善事業財團法人」的財團法人至少需要一千萬台幣。¹以目前銀行低利率的情況來看，如果這些非營利組織沒有其他的方式去吸收社會資源，可以說是資源並不算是充沛。因此本研究一方面希望能以彰化縣為個案，了解地方非營利組織的情況外，同時也希望能夠找出一個模式，讓台灣民間社會的力量也能同步成長。

以下僅就訪談內容分析如下：

Q1：能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

在本題組中主要是了解受訪者的所屬社團或非營利組織的性質，

¹ 參照附錄一之相關規定。資料來源可以參見彰化縣政府網站：
http://www.chcg.gov.tw/index/law/01main_detail.asp?sid=8&law_id=3131

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

是否符合本研究之宗旨。初步檢視目前所受訪的十四個社團或機構都是屬於社會服務性質的社團，符合本研究之宗旨。

Q2：能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

根據訪談資料，僅有一個團體不太向政府部門申請經費，其他都有向政府申請經費的經驗。其他不太向政府申請的團體，主要是因為其本身募款能力很強，因此不太向政府申請經費（見訪談紀要 A）。其他不向政府申請經費的理由，主要是因為覺得：

「行政程序過於繁瑣」（見訪談紀要 B）

「補助的錢沒有多少，計畫要寫一堆，報帳程序很麻煩」（見訪談紀要 C）

目前彰化縣政府每年每次補助非營利組織活動費最高額度是兩萬元，這個額度對不同的非營利組織來說意義都不同。有的非營利組織很重視這筆經費，甚至是抱持著「不申請白不申請」的態度（參見訪談紀要 F）。有的則是覺得申請的錢不多，但相關核銷手續卻非常麻煩。作者認為這樣的規模來說尚屬合理，由於政府財務也非常有限，過高的活動補助無形中會造成對政府預算的浪費。但是這些團體的經費申請一般來說不包含政府的委託案，對部分團體來說政府的委託案可能是他們活下去的命脈，非一般性的活動。

Q3：能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

根據訪談資料，所訪談的團體絕大多數是按照年度預算推動，足見都是屬於體制健全與制度化之非營利組織，或是至少形式上是如此。其中大多數的團體都有部分業務是接受政府的委託案。但根據訪談資料顯示這些委託案的承包最高的比例甚至高達七成，可以說是整個組織的發展與經費都倚賴政府運作，形同政府的「養子」。少數社團有自己的籌款與募款系統，經費不足時自行籌募。這樣的社團始具備與政府協力合作之基礎，雙方關係也較為平等。

根據作者研究，目前在彰化縣內的社會服務團體甚少獨自提供公

共服務，或主動提供資源給政府進行協力合作（例如世界展望會，參見訪談紀要 C），情形比較多的是承接政府的委託案或計畫案。作者認為可能的原因是因為這些非營利組織規模都不大，資源也相對有限，因此在提供公共服務上也就有所不足。因此作者認為當務之急，是蓄養彰化縣民間力量，讓社會服務型的非營利組織的力量更為成長茁壯後，才會有更多元的協力合作模式。

第二節 地方政府與非營利組織策略合作關係之政策誘因

如前所述，地方政府與非營利組織之間如需達成協力合作關係，必須思考政策誘因。這個政策誘因必須是非營利組織所需要的，方才能促使其採取政府想要的行動。其次就是非營利組織與政府過去合作的經驗與默契為何，也會影響到誘因提供的成效。如果過去合作經驗良好，基本上就存在良好的信賴感，誘因也就能發揮其效力。如果過去完全沒有合作經驗，我們則須深究為何如此，如果是在技術上與制度上能解決的，我們則須加以解決，再思考誘因的問題。

以非營利組織來說，不同的類型非營利組織也會有不同的發展策略。有的非營利組織有強大的宗教團體或其他單位作後盾，因此會有比較高的自主性，政府的誘因相對來說也就可有可無；反之如果體質或財力比較弱的非營利組織，就會產生高度倚賴政府資源的情況，此時政府的政策誘因效果就會非常明顯。因此之後的題組可以分成兩大部分：第一部分是探討非營利組織內部的問題：包括本身經費、預算與人力資源；第二部份則是探討非營利組織與政府間的合作關係與經驗。研究者希望能從這些訪談中，並提出可行的政策建議以供政府採用。之後的題組茲分析如下：

Q4：請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Q5：你們常向政府單位申請經費嗎？

Q4、Q5 為綜合題組，一方面是希望能了解他們在活動時的主要

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

經費來源，另一方面也藉此了解與政府機關之間的經費往來情形。根據訪談資料，只有一成是單倚靠自身的會費，有三成是倚靠外界的善心捐款，有六成以上成是倚靠政府的委託案。從者個研究結果可以發現彰化縣的非營利組織的自身力量都非常微弱，除了少數募款能力強大的團體（參見訪談紀要 A），或是幹部願意踴躍捐輸的團體（參見訪談紀要 F）以外，其他經費可以說都不寬裕。在這種情況之下，倚靠政府委託案便成爲維持團體運作唯一的選擇。

此外也有部分團體表示其實募款並不容易。除了少數有宗教團體背景的非營利組織以外，絕大部分的團體募款能力都不佳，因此他們也很少考慮以募款爲經費來源。究其原因除了外在大環境不景氣以外，其他就是國內的善心款其實是被少數團體如慈濟、創世基金會等所壟斷，致使其他團體無法募得善款。作者也發現台灣的非營利組欠缺多角化經營與募款的創意，因爲當作者詢問他們募款不順時有沒有改變募款的想法，他們也幾乎都沒有其他想法或概念。因此作者認爲這對非營利組織的發展有非常大的隱憂，等於是他們無法發掘出他們人脈以外的民間力量。因此個人以爲政府在這部份可以考慮加以輔導，使非營利組織在與民間資源結合上可以更深化。

Q6：如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Q7：如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Q6 及 Q7 也是題組。作者發現，基本上彰化縣的非營利組織大概可以分成兩類：一是保守型，就是按照年度預算做事，而年度預算主要是來自於會員會費或是政府委辦案，他們通常也不做超過預算以外的事，以免自找麻煩。另一種則是積極型，他們會四處找資源去積極辦各種活動，包括募款、或是各種義賣活動等。整體來說，如果是屬於背後有宗教團體（例如 YMCA）或是其他團體（例如，家扶中心的全國委員會（參見訪談紀要 G），支持的非營利組織，通常在財務經費上比較充裕。

Q8：你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

一般來說，非營利組織與政府的接觸主要存在三方面：一是在活動經費的申報；二是在委託案的承辦；三是面對政府所辦的評鑑。根據訪談資料顯示，部分非營利組織認為政府申報與核銷經費程序過於繁瑣，甚至是造成不願意向政府申請經費的原因。其次就是政府所舉辦的評鑑，讓很多非營利組織覺得不堪其擾，認為沒跟政府要多少錢，但是卻疲於奔命應付評鑑；但也有部分非營利團體認為政府應更落實評鑑，並以評鑑作為政府補助或是允許承接委託案的標準，兩種意見可以說是差異甚大。

在與政府接觸的經驗上，多是與所承辦業務有關的單位相接觸(參見訪談紀要 A)，基於多年合作的默契，因此很多政府單位與非營利組織之間也相處的不錯。

作者認為政府為了避免預算被濫用，嚴格核實經費申報原本就是無可厚非。其次由於地方政府每年最高補助兩萬元，額度並不算高。如果非營利組織覺得程序繁瑣，其實倚賴募款或其他方式也能補充這個差額，部分非營利組織也有類似看法。(見訪談記錄 A)。其次就是評鑑，作者認為政府可以建構一個可昭公信的評估機制與指標，作為未來讓非營利組織承接委託案的標準。

近幾年，台灣都一直希望能發展出一套研究非營利機構評鑑的機制，希望能同時針對非營利組織負責人、贊助者、政府系統都希望能夠透過一個有系統、有公信力的評鑑指標，以作為檢驗組織經營績效、組織發展及是否值得贊助的參考依據。本研究參考「美國慈善資訊處 (National Charities Information Bureau, 以下簡稱 NCIB)」所研發的「慈善機構評鑑標準 (Standards in Philanthropy)」，提供國內進行非營利組織評量時的參考。「美國慈善資訊處」(NCIB)成立於 1918 年，資金來源為一群關心慈善機構捐助金使用效益的捐款人，其任務在於提昇慈善機構營運資訊的流通，他們一方面相信捐獻者有權深入了解向他們募款的慈善機構的現況，一方面則認為握有充分資訊的捐獻者所提出的各項問題及評斷，有助於促進慈善團體表現與水準。

NCIB 以「慈善機構評鑑標準」針對全國慈善機構，評鑑結果並

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

透過定期刊物及網站 (<http://www.give.org>) 予以公布，該機構的評鑑結果深獲政府單位、企業界及非營利機構的重視及引用，具有權威性地位。目前 NCIB 所使用的評鑑標準，為 1980 年代晚期修訂完成，該標準是由一個優秀的全國審查會 (CBBB/Council of Better Business Bureaus, INC.)，花費兩年時間，針對數百項意見進行檢測，所提出的研究成果。「慈善機構評鑑標準」對所有的慈善機構都有普遍性的助益，而有彈性的運用某些標準，尤其是對於成立短於三年，或年度預算少於十萬元美金的組織而言，則更為適切。該標準針對

一、管理 Governance

二、政策 Policy

三、主要計畫 Program Fundamentals 三個部分進行評鑑，評鑑指標如下：

(一)、理 (董) 事會 Board Governance：

1. 理 (董) 事會成員是否為獨立志願者。
2. 理 (董) 事會成員是否少於 5 名。
3. 理 (董) 事會是否具有特定專長。
4. 理 (董) 事會成員是否不支薪。
5. 理 (董) 事會支薪成員不應超過 1 名，且不宜擔任財務工作。
6. 理 (董) 事會是否固定一年集會 2 次。
7. 理 (董) 事會之政策應避免涉入個人 (理事及員工) 利益。
8. 理 (董) 事及員工不應捲入實際的利益衝突。
9. 政策應多元多樣化。

(二)、宗旨 Purpose：理 (董) 事會所認可的宗旨，應正式且獨立陳述。

(三)、計畫 Programs：機構的活動應符合其宗旨。

(四)、資訊 Information：推廣、募款及公共資訊，應正確陳述機構定位、目標、計畫及財務需求

(五)、財務援助及相關活動 **Financial Support and Related Activities** :

1. 募款策略應鼓勵自願捐獻，不應施予壓力。
2. 機構對所有實際收入及有獲利行為的相關活動，需提出詳細說明，並備妥相關資料，以備公開查核。
3. 機構授權給營利事業單位或列名參與商業性活動(以共同合辦或協辦之名義的商業活動)，需提供詳細說明。

(六)、基金運用 **Use of Funds** : 機構的基金運用，反應出對現在及未來計畫延續性的需求及資源的考量。

1. 機構花費在業務經費(如專案活動)的支出應高於年支出的 60%。
2. 確認募款支出與募款收入之比例合理(收入支出的合理比例，通常不高於 30%)。
3. 下一會計年度應有充裕的淨資產可運用，該淨資產值應以高於當年度支出或次年度預算的 2 倍為目標。
4. 流動資金淨值無持續性赤字。

(七)、年報 **Annual Report** :

1. 年報應包含清楚分類的活動成果說明，及年度已稽核之財務說明。
2. 理(董)事成員名單。
3. 經稽核的財務報表，或清楚的財務說明，包括：
 - (1)詳列主要業務項目之收入。
 - (2)各項業務支出。
 - (3)結算資產淨值。

(八)、會計責任 **Accountability** :

1. 財務報表應採行一般通用之會計原則 (GAAP)、公眾會計師認證、董事會通過。
2. 財務報表應完全呈現經濟來源及債務，包括與相關政黨、分支機構的互動，影響財務之重要事件，及收支的重要分類。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

3. 支出的功能分配說明。
4. 國家級機構與其分支單位之財務狀況，應比照前述模式，統一或合併說明。

(九)、預算 Budget：機構應備有經理（董）事會核定，且符合經稽核財務報表之分類的詳細年度預算。

上述評鑑項目，針對各項名詞及指標，於評量表上均有更清楚的界定與規範，使慈善機構在填寫問卷及檢附相關資料時，有所依循。而 NCIB 依據查證後的相關資料，進行評估，並針對單一機構的各項評鑑結果，提出個別完整的評鑑報告。被評鑑機構未來在營運及募款上，便可以提出兩份有力的參考資料，一份為其專業績效及業務品質說明，一份則是由 NCIB 提出的營運體檢報告，作為董事會(決策階層)及捐款者的參考依據。當然，對於捐款單位的查詢，NCIB 僅提供分析結果報告，並不提供是否適合捐款的建議，因此，NCIB 的「中立性」及「專業性」，加以經費來源為非評鑑機構的「迴避原則」，讓該單位的評鑑結果得到普遍性的認同。

NCIB 特別強調有彈性的運用某些標準，對於「成立短於三年，或年度預算少於十萬元美金」的組織而言，更為適切。原因很簡單，營運的原則無論在任何規模的組織型態，都不會改變，追求制度化、預算化及清楚的決策模式，才是機構經營可長可久的真理。

研究團隊希望國內能有具公信力的中立機構，援引國外經驗，研發適用於國內環境的營運成效評鑑指標，從事以營運現況為主的非營利組織評鑑工作，除可讓有意贊助公益活動者得到更多可供參考的資訊，也可間接促使非營利組織進行有系統的行政及財務管理工作，具備「資訊公開」的特色，為國內非營利組織發展打下基礎。²

Q9：你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

由於這些非營利組織過去主要是跟地方政府進行業務接觸，因此

² 資料來源：<http://move.tmm.org.tw/NGO/ngo-03h.htm>。查閱日期 2009 年 10 月 10 日。

對中央政府的期待就會比較模糊。一般來說他們對中央政府的期待主要有下：

一、希望在政策上鬆綁，讓下級機關與地方政府有更大的裁量空間。特別是在補助經費的額度，還有在人事費用的鬆綁上（見訪談紀要 I）。由於目前政府財政緊縮，因此一方面在補助非營利組織的活動費上，每年兩萬元的額度勢必不可能提高；其次就是政府在現行補助的委託案上，政府在人事經費上都予以節省，也就是希望在不增加人力開支的前提下能做更多的事。但這對承接案子的非營利組織而言往往會產生排擠性的效果，甚至會影響到成皆委託案的意願與能力（見訪談紀要 I）。因此作者認為，視個案所需補助人事經費，或是在人事經費上適度鬆綁，是地方非營利組織對中央政府的第一個期待。

二、政策方向要明確。部分非營利組織的人員表示，其實他們唯一擔心的事，就是政府的政策方向不夠明確。因為政府的政策如果不够明確，或是搖來擺去朝令夕改，不僅會讓他們無所適從，同時也可避免疲於奔命浪費資源（見訪談紀要 B）。

Q10：你們協會通常過去與政府如何合作？

目前在彰化縣的社會服務型的非營利組織方面，最主要的是承接政府的委辦案，其次就是希望政府能採購身心障礙者所生產的商品。由此觀之，目前彰化地區的非營利組織與政府之間還談不上協力合作，其原因或許與彰化縣境內的非營利組織普遍來說規模不夠大有關。作者發現彰化縣絕大部分的非營利組織規模都不算很大，絕大部分財力也不算雄厚，因此在與政府合作的經驗上，其實絕大部分是倚賴政府的委辦案。作者認為，這樣的模式與其說是政府與非營利組織協力合作，還不如說是政府在「養」這些非營利組織。因此以彰化地區的非營利組織與政府的關係來說，由於非營利組織高度倚賴政府的委託案，可以說是上對下的不平等關係。在這種情形下，非營利組織只能被動接受政府的「挹注」，根本談不上策略甚至是賽局關係，去爭取對自己最有利的情況或是籌碼。

Q11：在合作的過程中，過去發生會經過哪些問題？

Q12：能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Q11 及 Q12 是題組。以作者的訪談紀要來看，跟政府合作曾出現過的問題大概有幾類：

一、經費核銷程序繁瑣。「大概就只有因為政府錢給的少，核銷麻煩，申請程序又繁瑣，根本喪失可行性。(參見訪談紀要 B)」

二、還有就是有非營利組織抱怨「地方政府給錢給的晚甚至臨時取消」。作者發現這是地方政府普遍性的問題，其原因主要是由於行政流程所致，並非是政府惡意拖延；有時甚至是因為地方政府財源不足，致使相關款項撥款遲緩。這個問題除了倚賴中央與地方財源重新合理分配，否則原則上是無解。誠如訪談者 B 所述：

「地方政府預算給的晚，所以有時候我的活動都辦完了，政府核可經費才下來，有時候甚至還告訴我沒錢，讓我當場傻眼。這種經驗讓我很難受，因為政府如果沒有錢可以早點告訴我，我也可以早早募款應變，結果他這麼晚說，簡直是製造我的問題，我還要去找錢。補這個洞」(參見訪談紀要 B)。

三、相對配合款的問題：如訪談紀要 D 所述：

「主要的問題是出在政府有些案子規定要有相對配合款，這對社團來說壓力沉重。因為並不是每個非營利組織都拿的出相對配合款，因此這對經費不充裕的團體來說就會陷入兩難。」(參見訪談紀要 D)

相對配合款是政府為了避免非營利組織在沒有準備的情形之下胡亂申請委託案，致使造成公共資源的浪費。其實非營利組織自己準備相對配合款的高低也決定了非營利組織與政府合作關係的深淺。如果本身財力有限，其實相對能提出的公共服務也有限，政府也只會有限範疇內與之進行協力合作。

四、除了前述的問題外，根據訪談紀要「墊付款問題」是很多非營利組織的痛。如訪談紀要 C 所述：

「有時候去年都已經執行完的案子今年才撥款下來，這部份就是要我們自己先墊付嗎？如果我們自己也沒錢墊付，那事情不就大了嗎？其實墊付款代多也會造成我們的財政負擔與壓力，甚至會影響到正常業務的推動，這個行政成本實在是太高了。」（參見訪談紀要 C）

作者認為墊付款的問題主要是由於撥款的行政時效落差所產生的，由於現行行政程序經費核撥都有一定流程，不可能在計畫還沒執行之前就將全部款項撥付，因此才有墊付款的現象存在。其實換個角度看，墊付款的負擔在某個程度上也顯現了彰化地區非營利組織財力與規模過小的問題，並非政府有能力去加以解決。整體來說，這或許跟彰化地區主要是農業縣市，因此經濟發展程度較其他已工商業為主的縣市為弱，民間力量也比較不足。

Q13：你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

由於政府能提供最多的公共財，也是各種政策的制定者，也是各項經費的挹注者，因此個非營利組織對他都有很高的期待。特別是高度倚賴政府委託案的非營利組織，莫不希望政府能提高補助額度，或是降低補助門檻。但是也有部分的非營利組織認為，其實政府最重要的誘因就是想做某件事的決心，這就足以吸引很多非營利組織投入資源，提供社會服務（參見訪談紀要 B、D）。

其次就是政府要能成爲一個資源整合的平台，讓政府與民間的資源能夠在此處整合，發揮加乘的效果（參見訪談紀要 J）。而所謂資源的整合包括資訊的提供、政府資源的平行整合、不同非營利組織與民間社團的統整等各方面，由於很多整合工作沒做好，因此平白浪費許多資源。

最後就是政府所制定的各種法規與命令要能與時俱進，不可僵化或是不合時宜，以免基層的政府公務員在照辦的同時，平白浪費了寶貴的民間資源的力量（參見訪談紀要 I）。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

第五章 結論與政策建議

整體來說，彰化地區由於是農業縣，因此在經濟條件上比起工商業的縣市來說相對弱勢，因此在民間社會的資源上也比較不足。彰化縣的社會服務性非營利組織普遍來說規模都不大，也因此能提供的公共服務與資源也就相對比較少。相對來說，不僅對政府依賴程度比較高，同時也談不上合作與策略選擇，當然也談不上協力合作。

雖然如此，但是政府仍有許多地方可以著墨，讓彰化地區的民間社會力量更為穩固與成熟，更進而能夠壯大。唯有如此才能真正節約政府資源，發揮民間社會的力量。作者認為政府的政策建議可以分為「立即可行建議」與「中長期建議」。

一、立即可行建議

主要有下列諸項：

(一) 政府提供資源整合的平台（主辦機關：各縣市研考會）

所謂資源整合的平台不只是將地方政府各局處的資訊整合而已，而是當政府在對非營利組織提出需求前，應先在內部協調整合出跨局處整合，然後提出一個整合型的計畫讓民間社會參與，而非各自為政的提出，重複浪費非營利組織的資源。舉例來說，社會局處對於外籍配偶的研習，就可以整合教育局處、勞工局處等單位，一方面可以進行語言訓練使他們融入社會，同時也可以趁機予以職業訓練。這樣的資源整合一方面來說政府力量不至於浪費，同時也可以讓民間社會資源有效整合。這個整合平台可以以建構網站方式進行，或是在縣政府現有網站下連結，定期提供資訊給非營利組織查詢，同時也可以此平台建構對話窗口。目前縣府雖有網站，但是不具備與非營利組織對話之功能，提供資訊也過於靜態。關於此一部份，可以由地方政府的研考會規劃辦理之。

如果政府的資源挹注是現階段政府所能做最重要的事，那就應該

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

思考如何挹注與挹注之後的外部效果。作者認為政府應該建構一個合理評鑑機制，可以讓優質的民間非營利組織有更多的機會能參與政府的協力合作。作者對於現行評鑑機制最為與內容並無進一步資料深入了解，加上本計劃的重點不是評鑑制度或指標之檢討，因此無法再進一步檢討現行評鑑機制，僅能針對二手資料提出建言。作者認為在第四章中所陳列的指標可以作為檢討現行評鑑制度的參考依據，研究團隊認為一個適當的評鑑機制有助於非營利組織的發展健全化。惟作者認為評鑑並不需要強制每個非營利組織都參加，例如財力與組織健全的機構、經評鑑多年屬於制度化良好的機構，或是不想申請政府補助的非營利組織，應可免受政府評鑑。而評鑑的目的是讓體質良好的非營利組織有更進一步完善調整其體質的空間，並使其能有機會去承接更多政府的案子，獲得政府更多的資源。

（二）加強與非營利組織之間的對話（主辦機關：各縣市社會局處）

由於目前彰化地區非營利組織繁多，且大小不一，欠缺一個適當的溝通與對話機制會讓政府了解非營利組織的狀況。目前除了評鑑外，無從得知這些非營利組織的現況。作者建議一個適當的對話機制有助於讓非營利組織與政府之間了解彼此的需求與誤解，同時可以更促進彼此的合作關係。本團隊發現目前縣政府相關網頁過於靜態，本團隊建議各級地方政府可以一方面強化自身網站功能，提供更多元與豐富資訊給非營利組織；另一方面也可以強制要求凡是受政府補助之非營利組織必須上網登錄相關資訊，以豐富資訊內容提供。地方政府也可以利用這個網站進行對話，或是非營利組織利用此一網站提出政策需求。這一部份可以由非營利組織的主管機關來統籌規劃進行，例如縣市政府的社會局處。

除了互動網站的建構外，研究團隊建議縣市政府社會局處應該每年度至少舉辦一次地方政府與非營利組織論壇，邀請政府相關主管官員與非營利組織負責人與志工，面對面交流與溝通彼此的需求與意向。達到非營利組織與政府更深入合作之目標。

二、中長期建議

可以分為下列諸項：

（一）政府可以提供更多元的誘因（主辦機關：各縣市研考會）

由於彰化地區的非營利組織規模都不大，因此他們最希望政府提供的誘因都是經費預算上的補助。其實作者認為這並非是最好的誘因，政府可以思考其他的誘因，例如政策誘因，BOT 或是無償提供公共設施等方式，都是可以思考的方向。誘因的提供可以在不同時期有不同的選擇。作者建議各縣市研考會應建立長期性的普查或是民調研究，一方面了解各非營利組織的發展現況，另一方面去因應時代與誘因變化去提供當時最適合的誘因，以達到雙方能充分合作之目標。

由於非營利組織在各發展時期的誘因都不同，所以滿足其現階段需求以促進其發展是最重要的核心。例如在初期階段，可能最需要的是資金的募集，或是志工人員的補充，因此此一階段的誘因可以是相關志工培訓活動的舉辦，或是計畫案的補助；到成熟穩定其或許是業務的拓展與服務範圍的擴張，此一時期可能就是資訊的提供，或是與政府協力合作關係的建構等。因此研究團隊會建議各縣市政府必須要建立所屬各非營利組織的調查資料庫，以適時提供非營利組織需要的資源，以避免資源的浪費。

（二）政府應該培訓非營利組織領袖人才（主辦機關：各縣市社會局處）

目前政府對於非營利組織的發展是抱持著自生自滅的態度，這對非營利組織的健全化與發展並無幫助。雖然訪談者都沒直接提到這個問題，但從訪談者 M 的訪談中發現其實政府可以教他們如何釣魚，而非一直給魚吃。特別是非營利組織如果沒有一流的領袖或幹部，不僅對自身發展受限，也很難有新的好點子能提出跟政府協力合作。因此研究者建議各縣市政府社會局處可以提供相關課程與訓練課程，以提升非營利組織負責人之素質。研究團隊建議相關的課程內容可以包括活動規劃與設計、政府政策宣導、領導統馭、政府報帳與會計業務說明、媒體公關、募款實務與策略、人力資源運用管理、非營利組織如

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

何結合政府資源、社區資源開發、活動主持等各方面，研究團隊建議相關培訓課程可以定期舉辦（例如一年一期）。除對非營利組織負責人進行培訓外，政府也可以思考培訓相關志工或行政人員，課程內容可從前述課程中再簡約。如果各縣市政府社會局無力承辦該業務，類似課程民間許多人力資源公司也有提供，政府可以考慮以委外承包的方式委由民間公司辦理，再由社會局評估其成效，也是一個可行的方法。

（三）主動提供政策說帖，使非營利組織知道該如何參與公共事務（主辦機關：各縣市社會局處及研考會）

政府提供的公共財為法律與政策，對非營利組織來說，在預算支持或經費補貼等誘因之外，政策誘因是最具吸引力的。因此政府在制定公共政策時可以提供政策說帖給非營利組織，使其了解應該如何投入協助該項公共政策的落實。此一部份可以在形成「政策資訊平台」或是互動式網站之後，透過定期電子報的方式由縣市政府社會局處轉知給所轄的非營利組織，並由縣市政府研考會評估成效。

參考書目

(一) 中文部分：

- 江明修，2000，《第三部門：經營策略與社會參與》，台北：智勝出版社。
- 江明修、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。
- 呂朝賢等，2002，《地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例》，「民主政治與社會服務學術研討會」論文，嘉義：國立中正大學社會服務學系主辦。
- 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》，5：125-175。
- 官有垣，2002，「國際援助與台灣社會發展：民間之非政府組織角色扮演之歷史分析」，《社會政策與社會工作期刊》，6（2）:131-173。
- 李長晏，2004，「組建地方性策略伙伴合作關係之機制」，收於紀俊臣、陳陽德編，《地方民主與治理》，台北：時英出版社。
- 孫本初，1994，《非營利組織的管理之研究：以台北市登記有案之社會服務慈善事業基金會為對象》，台北：台北市政府研考會。
- 孫煒，2007，《第三部門的治理研究》，台北：翰蘆出版社。
- 張世杰，2006，「OECD 主要會員國行政法人制度：英國、法國、紐西蘭、荷蘭、美國、瑞典」，行政院人事行政局委託研究案。
- 黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》，台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 蔡茂寅、林明鏘，2004，《中央與地方夥伴關係之研究－權限劃分與爭議協調

機制之建立》，台北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

(二) 西文部分：

- Anheier, H. K. 2005. *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*. N.Y.: Routledge.
- Badelt, C. 1990. "Institution Choice and the Nonprofit Sector." In H. K. Anheier and W. Seibel (eds.) *The Third Sector : Comparative Studies of Nonprofit Organization*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- Coston, Jennifer M. 1998. "A Model and Typology of Government-NGO Relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 358-382.
- Dichter, Thomas W. 1999. "Globalization and Its Effects on NGOs: Efflorescence or a Blurring of Roles and Relevance?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 28: 38-58.
- DETR. 2000. *Guide to Quality Schemes and Best Value*. London: DETR.
- 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, Kramer, Ralph M. and Salamon, Lester M. 1992. "Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries." In Gidron, Benjamin, Kramer, Ralph M. and Salamon, Lester M. (Eds). *Government and the Third Sector: Emerging Relations in Welfare State*, pp.1-30. San Francisco: Jossey-Bass.
- 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.
- _____. 1987. "Voluntary Agencies and Personal Social Services." In Powell, W. W. ed. *The Non-profit Sector: A Research Handbook*. New Haven,

- C.T.: Yale University Press.
- Kramer, Ralph M., Lorentzen, Hakon, Melief, Willem B. and Pasquinelli, Sergio. 1993. *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Krashinsky, Michael. 1986. "Transaction Costs and a Theory of the Nonprofit Organization." In Susan Rose-Ackerman(Ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, pp.114-132, New York: Oxford University Press.
- Lowndes, V. and Skelcher, C. 1998. "The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance." *Public Administration*, 76: 313-333.
- 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.
- OECD. 1999. *Managing Accountability in Intergovernmental Partnerships*. Paris: OECD.
- Pfeffer, J., Salancik, G. R. 1978. *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*. New York, Hagerstown, San Francisco, London: Harper & Row.
- Saidel, Judith R. 1989. "Dimensions of Interdependence: The State and Voluntary-Sector Relationship." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(4):335-347.
- _____. 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 Boris, E.T., Steuerle, C.E., 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 Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No.37. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. M., Elliott, O. V. 2002. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Seibel, W. 1992. "Government-nonprofit relationship: styles and linkage patterns in France and Germany." In Kuhnel, S., Selle P., Eds. *Government and voluntary organizations*, pp.35-52. Brookfield, Vermont: Ashgate Publishing Limited.
- Sullivan, H., Skelcber, C. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillan.
- Van Til. 1988. *Mapping the third sector ,voluntarism in a changing social economy*. New York: Foundation Center.
- 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 Theroretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States." In Boris, E.T., Steuerle, C.E., Eds. *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, pp.31-67. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- _____. 2001. "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Reltions: Theoretical and International Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 149-72.

- Young, D.R.1999. “Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States.” In Boris, E. T., Steuerle, C. E. Eds. *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, pp.31-67. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- _____. 2000. “Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 149-72.
- Zuidervaart, Lambert., 1998. “Short Circuits and Market Failure: Theories of the Civic Sector.” Paper presented at the meeting of the Twentieth World Congress of Philosophy. August 10-15. Boston, Massachusetts.

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

附錄一：訪談紀要 A-N

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 A

（彰化生命線 A 主任，訪談時間地點：2009 年 7 月 2 日，彰化金馬路麥當勞）

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：彰化縣生命線主要是從事自殺防治、心理輔導、憂鬱症防治、高風險家庭的定期關懷輔導等，近年來也開始投入家庭暴力防治、自殺者關懷服務與企圖自殺者的挽救等活動。簡單的說，本協會的工作內容主要集中在生命緊急時的處理與挽救，希望能減少社會遺憾。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：本協會一年辦很多次活動，我們算是很活躍的團體，活動很多。團體性的、對內的、對外的都有，性質來說教育宣導是大宗，其中也有很多是屬於社會服務類項，甚至是配合政府政策與社工單位進行工作。因此本協會有很大一部分東做需要政府單位政策上的協助與配合。至於是否一定都會跟政府申請經費，其實未必啦！……因為政府每次給的錢都很少，單一個案通常只補助兩萬元，申請手續又很麻煩。如果我們有錢，或是能自己找到錢，通常都不太會跟政府申請。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：通常來說我們每一年都有年度工作計畫，這個年度工作計畫有很大一部分是例行性的活動，其中包括了跟政府機構的合作多年的案子。既然過去這麼多年都合作下來，政府也會秉持過去合作的模式，繼續給我們做下個年度的案子。當然也有一些臨時性的案子，但是比例不高。通常我們會考慮單

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

位內的人力與時間成本等因素，來決定是不是要接這個案子。如果超過我們人力負荷的能力，我們甚至會推掉這些案子，基本上來說我們算是很忙的，業務很繁重。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：基本上我們的經費有大約六成是來自政府的計畫案與補助，依程式來自會員的會費，其餘則是靠募款。最近幾年推動會務很順暢，跟過去一年募款順利有很大的關係。民國九四年、九五年我們募到了大約三百萬台幣，讓我們在會務推動上順利很多，可以不虞匱乏很多年。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：剛說過了，我們協會有六成的經費靠政府的計畫案。這些計畫案都是多年合作的案子，所以也都很穩。雙方默契也都有，不會有太大變數。偶爾會有一些臨時性的案子較我們接，我們就會考慮是不是有足夠的人力去接。如果人力不足時甚至也會推掉這些案子。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：經費不足通常是靠募款。我們募款活動算是很成功，而且我們協會在彰化算是很有公信力，大家捐錢給我們也不擔心我們會亂搞，所以在募款上都很順利，目前還不會缺錢。

七、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：我們協會的活動會因活動內容不同而跟政府不同的單位有所接觸。例如自殺防治是跟衛生局；志願服務是跟社會處等，其實我們也常接到很多政府單位的臨時性的案子，其實我們不限於跟單一個政府部門接觸。應該這樣說，只要是廣義跟社會服務有關的部門，我們都有接觸的經驗。

八、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：說真的，我們對中央政府很不了解，當然也就不會有所謂的期待。感覺上地方政府最近幾年有些預算緊縮，這或許跟中央政府有關。我們在基層也沒有辦法，當地方政府錢不夠時，只好自己想辦法募款。

九、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：主要是倚靠政府委託的計畫案為主。

十、在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：因為長期合作下來雙方默契不錯，溝通也非常順暢，因此問題也不多。

十一、能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：由於都是多年有合作經驗的計畫案，因此我印象中還沒有發生過不願意向政府申請補助的情況。比較特別的情況是政府補助款遲遲沒有下來，不過這也不是地方政府刻意刁難我們，因此也不會影響到我們下年度計畫的申請。如果真的要說會拒絕掉政府經費或計畫案，那大概只有一種情形：就是這是一個臨時性的案子，而且工作的份量會超過我們原先預計的工作分量，讓我們社工不堪負荷，致使影響工作品質，我們才會拒絕。不然一般來說我們是不會拒絕的。

十二、你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：只要這個政策與我們成立宗旨相符合，我們都會願意投入。因此對我們來說，政府的政策如果能夠配合，我們就會願意投入。所以我覺得政府的政策對我們來說是最大的誘因。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 B

(YMCA, B 總幹事, 訪談時間地點: 2009 年 7 月 5 日, 彰化金馬路麥當勞)

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎?

Ans: 彰化縣 YMCA 是一個宗教性服務的團體, 我們是希望發揚耶穌的精神, 團結青年從事社會服務。過去本協會的主要活動是透過美日教團所訓練的志工, 從事與言教育的推廣。後來隨著社會的進步與發展, 我們協會工作的工作也跟過去有所不同, 包括運動、營隊、幼兒園等。最近幾年我們也投入弱勢家庭與弱勢學生的課後照顧, 還有社區服務等, 內容非常多元。簡單的說, 就是社會需要我們做什麼, 我們有能力時, 就去做什麼。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動? 每次都會跟政府申請經費嗎?

Ans: 本協會一年辦很多次活動。就像前面所說, 教育性的、服務性的、社會性的、運動性的都有, 我們很多活動都是收費的, 當然我們也會考慮城鄉差距的問題, 訂立不同的收費標準。例如在都市中我們參加兒童夏令營就可以收費一萬六, 鄉村地區就只能收兩百元意思一下。所以我們通常寒暑假時都很忙碌, 例如很多營隊都是在暑假舉辦, 像是少年營等。至於是否一定都會跟政府申請經費, 其實也不一定。因為政府每次給錢申請手續與核銷程序很麻煩。但我不否認, 我們協會裡運作還是靠政府補助為最大宗。當然我們也很注意培養自身的募款能力, 未必事事都向政府伸手。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎?

Ans: 基本上我們協會跟政府合作的經驗, 在關於照護與培養弱勢家庭方面, 政府的經費給的很乾脆, 經費也充裕, 我們也樂於申請。但是在其他方面則不是這樣, 例如在社區活動、文化活動、社區健康與服務方面, 政府補助經費就一直減少中, 在健康照護方面甚至根本申請不到錢, 只能靠自己募款或

是縮小舉辦規模。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：以去年為例，我們協會大約花費一千萬元，有七成來自政府的各種補助與計畫案，其餘不足款項則是靠募款。以兒童相關活動來說，政府通常都會給錢，但在逐年減少中。青少年相關活動，政府即使給錢也都很少，要靠自己想辦法募款。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：我們協會有七成的經費靠政府的計畫案，但是政府受到預算逐年減少所限，能給我們的錢也在逐漸減少。所以我們只能靠自己！

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：經費不足通常是靠募款。募款佔我們總經費的三成，比率算很高。

七、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：我們協會的活動會因活動內容不同而跟政府不同的單位有所接觸。例如兒童業務就會跟兒童局有接觸、弱勢學童的課輔就是跟教育局，算是滿多元的。

八、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我覺得中央政府對我們最大的影響，就是他決定了法規與補助標準。其實台灣城鄉差距很大，很多團體之所以集中在都會區，主要是爭取經費與資源比較容易。所以我認為如果中央政策如果得宜，可以降低這方面的差距。其實鄉下辦活動的成本很高，人力與物力都很不足，其實更需要政府的協助。例如我們在成是很好找小學生的課輔老師或是教授協助，但是在鄉下地方就很難找人願意去做，而我們也只能有限的補助交通費，還是很難找到人願意

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

去。其實中央政府如果能夠在政策上作多，地方政府才有空間辦理。如果中央政府規定的很嚴很死，地方政府空間就很有限，我們就更不知道該怎麼辦了。

其實我們協會的宗旨是半沒人願意辦的活動，去沒人願意去的地區，因此政府對城鄉差距的重視對我們來說很重要，如果政府補助有限，會導致我們舉辦活動成本變的很高。所以我希望政府能夠感受到我們的需求，注意城鄉差距，不要城鄉一條鞭，這樣會讓鄉下原本有限的資源更少，讓非營利組織去鄉下地區服務的意願更低，這對誰都沒有好處。

九、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：主要是倚靠政府委託的計畫案為主。有的是我們主動舉辦的活動跟政府申請補助。但是我也有很不舒服的經驗，由於政府會計制度嚴謹，因此核銷經費手續繁瑣，這容易使人打退堂鼓。另外則是由於地方政府預算給的晚，所以有時候我的活動都辦完了，政府核可經費才下來，有時候甚至還告訴我沒錢，讓我當場傻眼。這種經驗讓我很難受，因為政府如果沒有錢可以早點告訴我，我也可以早早募款應變，結果他這麼晚說，簡直是製造我的問題，我還要去找錢。補這個洞

十、在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：其實最明顯的例子就是有一個案子我一月送件，六月活動辦完了，錢還沒下來不說，最後居然告訴我不予以補助。其實政府的案子很麻煩，手續多、表格多、報告多、錢少，有時候我寧願不申請。

十一、能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：一般來說如果我們不願意跟政府申請經費，大概就只有因為政府錢給的

少，核銷麻煩，申請程序又繁瑣，根本喪失可行性。簡單的說，我去外面找錢根本不用這麼麻煩。而且政府最近幾年預算緊縮，能給的錢愈來愈少，我們其實已經開始調整募款策略，以使我們的活動與服務不縮水。

十二、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：政府要讓我們覺得他願意玩真的，要有決心做好一件事，我們就願意跟政府「撩下去」。我們認為政府只要有決心，不要朝三暮四一年一變，我們就會願意跟政府一起做下去。不然我們投入大量人力物力，政府政策突然改變，我們怎麼辦？所以我覺得一個持續性的政策就是最好的誘因。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 C

（世界展望會，C 老師，訪談時間地點：2009 年 7 月 6 日，彰化縣政府旁咖啡廳）

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們協會主要是針對貧窮與弱勢兒童提供經濟福扶助。特別是在兒童部份，我們也會從兒童擴及家庭，透過社工員的深入訪問進行關心。最近幾年除了經濟扶助外，我們也開始推動心理諮商與輔導，使弱勢家庭更能獲得社會的幫助。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們每年活動算滿多的，包括教育類的貧童課後輔導，社會服務等都有，由於我們的活動是持續性的，因此很難用一年多少次活動去算。我們已經有三、四年不跟政府申請經費了。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：我們協會很有制度，每一年都是按照年度計畫做事，很少有臨時狀況發生。而年度計劃則是根據預算而來，也就是說我們有多少錢就做多少事，不會超量讓自己承受不住。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：百分之百自籌，靠募款。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：我剛說過了都是靠自籌，三四年前曾有過向政府申請案子，但最近幾年受到自身人力與空間所限，怕吃不下這些案子，因此我們已經有三四年不跟政府申請案子了，都是靠自己的募款與年度預算去做事。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：很少經費不足。因為我們年度計劃是依照這年度預算而來，因此不會發生這種情況。對於募款我們也是按照其程與計畫進行，不會突然四處找錢。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：略

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：最近這幾年因為沒有跟政府承接計畫，所以不太有接觸。過去我們跟政府承接過青少年冬夏令營的活動，還有跟社會局承接失業家庭兒童托育補助等活動。不過我說過，這也是好幾年前的事了。……

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：其實非營利組織與政府之間的關係，應該是平等而非是上對下。但是我們非營利組織卻不是這樣覺得。常常很多委託非營利組織的案子，案子裡還有案子，讓我們感覺接完一單又一單，包山包海。還有相關法規規範極為嚴謹，少有自主性。其實這對非營利組織很傷，其實非營利組織希望政府是站在協助的立場，多一點自主性，這樣非營利組織就會願意跟政府接觸與投入。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：略

十一、在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：其實我覺得問題都是出在政策規劃，造成執行面問題重重。像是跟我們對口的基層公務員都沒問題啊，態度也都很客氣，但是規定是這樣他們也

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

沒辦法。舉例來說，我們就常被核銷憑證給打敗，我覺得核銷制度根本有值得討論的必要。像是憑證型式、時效等問題，每一個都是很繁瑣，一個不小心就會被退件或請不到款。這會降低我們申請的意願，有時候一個案子沒多少錢，光搞這些流程所耗去的人力與時間成本，就非常驚人了。

此外，我們也會希望政策規劃能滿足實際需求，例如補助門檻等規定要能切於實際情況。不要到時候讓我們覺得白忙一場，或是看到時機需要的人卻愛莫能助。

十二、 能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：目前我們協會是因為人力與空間無法負荷。因為我們沒有增加人，但是年度工作就已經很多很繁重，我們沒有必要去找政府的案子去增加自己的負擔。其實政府核銷效率不好，也會造成我們申請意願的低落。我剛說過有時候去年都已經執行完的案子今年才撥款下來，這部份就是要我們自己先墊付嗎？如果我們自己也沒錢墊付，那事情不就大了嗎？其實墊付款代多也會造成我們的財政負擔與壓力，甚至會影響到正常業務的推動，這個行政成本實在是太高了。特別是政府很多案子，算盤打的很精，省這省那的，特別是人力經費的補助。說真的我們做事也只能有多少錢辦多少事，再加上核銷程序繁瑣，誰還要跟政府申請案子啊！

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：其實還是資源，因為非營利組織的資源都有限。其實這關鍵還是在於經費的核定。我認為不同的案子要有不同的經費核定，簡單的說就是經費要合理，不要說給我一塊錢要我辦三塊錢的事，那剩下兩塊錢怎麼辦？只能靠自籌啊。但說實話自籌比例如果過高，會降低非營利組織的意願，畢竟沒有人願意搬石頭砸自己的腳。

政府很多案子的補助款的編列都很有問題，就是給的錢少少但希望我們做的事卻多多。政府補助的錢有時根本無法支應非營利組織的開支，這對我們來說負擔太重了！我剛講過有些錢東省西省，我們還要想辦法自籌，有些行政成本我沒要自行設法吸收，這對我們來說都不公平。長久下來工作品質必然會下降！因此我認為有多少錢就做多少事，這樣對於非營利組織也比較合理，也會讓我們比較有意願跟政府繼續合作，而不是像我們這樣三四年不跟政府申請案子。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 D

（向日葵中輟學園負責人，D 牧師，訪談時間地點：2009 年 7 月 12 日，彰化縣員林鎮x咖啡廳）

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們的主要工作就是輔導弱勢青少年，給予他們實質幫助解決困難，讓他們生命有支持，能繼續走向人生正確的道路。我們的活動主要有兩方面：一是白天的向日葵學園，主要是對中輟生進行輔導；晚上則是針對弱勢學生的課後輔導。其他還有不定期的社區活動、社區青少年育樂活動等。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們協會的活動可以分成定期與不定期兩種，很難說一年辦多少活動。一般來說，我們只有常態性與長年跟政府合作的案子會跟政府申請補助，其他小型的案子我們都是自籌經費，不會跟政府申請補助。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：略，前面已經說過了。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：除了政府補助以外，就是教友捐款。其實當我們錢如果不足時，教會有時候會提撥經費，讓我們度過難關。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：其實不會。會申請的主要是常年性的，多年合作的。所以我們也就這樣一路做了下來，每年跟政府申請錢做委託案。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：我們通常按照預算做，很少遇到錢不足。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：我剛說過啊，主要就是募款與教會提撥。其實我並不贊成教育工作靠募款，因為可能會不穩定。教育是百年大計，教育是基本人權，要持續不斷的做，不能靠募款有一餐沒一餐的做。既然教育是基本人權，政府對教育事業應該要勇於承擔，不能只靠民間，政府應該要編預算的做，才能發會它預期的效果。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：主要是經費的督導與業務執行。有時候政府會派人來看我們做的怎樣做與觀察進度，大概只有這部分跟政府會有接觸。由於我們協會的性質與宗旨，因此主要是跟教育部門有接觸。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我覺得中央政府應該能夠辨別出優質的 NGO 或 NPO，讓優質的社團能夠更有效率的發揮民間力量。對中央政府來說，最重要的就是政策指引，地方政府充其量只是執行。中央政府要做一個發明者，除了好的政策外；中央政府也可以跟學術界合作，找出與民間社團合作好的模式，引介給地方政府或是其他的非營利組織。簡單的說，地方政府由於位於神經末梢，很難期待它能有什麼創意，其實這要靠中央政府，中央政府有好的點子，一定能影響地方政府，讓他能更有效率的去跟非營利組織合作。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：主要是政府主動釋出的委託案。此外，我覺得過去跟政府做過的案子來說，例如 DOC（數位機會中心）就是一個很成功的個案。它主要的內容是

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

推動偏遠鄉鎮的數位教育。這個案子成功的地方是在於他成功整合了大學(明道大學)，還有政府替代役等各方面的力量，讓這個案子很成功，最後再轉移到民間部門讓它發揚光大，這個模式政府可以思考如何將他的成功經驗移轉到其他案子上。

十一、 在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：其實跟政府合作最困難的是初期互信的建立。道理很簡單，因為過去我們沒合作過，我怎麼知道你是不是認真辦事，還是爲了消化預算。等到有互信之後一旦就好商量，大家也就能各就各位。其實做政府案子會遇到的困難，主要是在經費核算與方案的應變彈性不足。以經費核算來說，感覺上政府的錢每年減少，但似乎未考慮這個前減少了要如何因應實際狀況的改變，這會讓我們很難辦事。此外，制度與法規的僵化讓基層公務員很難做，根本也沒有裁量空間，這會導致整體的效率不好。

十二、 能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：主要的問題是出在政府有些案子規定要有相對配合款，這對社團來說壓力沉重。因為並不是每個非營利組織都拿的出相對配合款，因此這對經費不充裕的團體來說就會陷入兩難。要嘛不申請，要申請就要自己先找錢，找不到錢就玩不下去。例如，DOC 這個案子就沒有配合款，又找到對的人做，案子就很成功。如果都很僵化的要求都要有配合款，而不是去找對的人，用對的方法做，民間力量其實很難發揮。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得政府的政策就是最大的誘因。一個好的政策或是方向對的政策，就會吸引很多有理想性的非營利組織投入。其實錢不一定是最重要的誘因，

有的時候對的方向比錢更管用，例如中輟生的輔導這種福國利民的政策，就會有很多團體覺得它很重要願意投入。因為這種政策指引可以讓非營利組織感受到你想做事的用心，這樣他們才會願意長時期投入時間與人力物力陪你玩，不然一個沒理想性，或沒方向性的政策，我們也不是笨蛋，不會浪費時間陪政府耗。因此政府在制定政策前應該要想清楚這些問題，才會找到對的民間力量投入政策。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 E

(T 鄉婦女會, E 理事, 代表會主席, 訪談時間地點: 2009 年 7 月 16 日, 彰化縣田尾鄉代會辦公室)

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎?

Ans: 我們的主要工作就是推動彰化地區婦女的聯誼活動, 同時希望能結合婦女的力量, 為彰化 T 地區的公共服務盡一份心力。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動? 每次都會跟政府申請經費嗎?

Ans: 我們協會的活動滿靜態的, 固定的包括三個月一次的成長營, 不定期的聯誼性與聚餐以外, 還有就是舉辦捐血等活動。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎?

Ans: 通常是婦女會有年度計畫, 我們的活動都是按計畫辦理。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何?

Ans: 主要是會費, 還有一些幹部的職務樂捐。另外就是每年跟政府申請一次活動補助費, 每次兩萬元。錢雖然不是很多, 但是白不申請。

五、你們常向政府單位申請經費嗎?

Ans: 只有一次, 就是每年跟政府申請一次活動補助費, 每次兩萬元。因為錢不多, 能做的事很有限, 活動規模也很小。

六、如果你們經費不足時? 通常是怎麼辦?

Ans: 我們有時候也會跟會員收費辦活動, 因為有些活動是使用者或參加者付費。因為使用者付費的關係, 所以我們辦活動的經費就會寬裕很多, 活動規模也可以大很多。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：其實我們大概就是幾招，一是使用者付費；二是按照年度預算做事，有多少錢做多少事；三是結合其他社團辦一些比較大型的活動。最後沒辦法才是募款，不過我的印象似乎不很成功，可能是類似募款的機構太多，大家都不想重複捐輸。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：大概只有每年一次活動經費申請兩萬元的經費核銷，會跟政府機構有所接觸。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：其實我覺得民間力量很多也很大，政府丟出怎樣的誘因就會整合出怎樣的民間資源。以本婦女會來說，我就覺得他的功能發揮有限，很多兩性的議題都沒有成功整合我們的力量去做。我認為如果政府覺得跟兩性平權，或是跟性別有關的議題能夠適度整合各縣市與鄉鎮婦女會，婦女會不會像現在聯誼功能高於社福功能，平白讓很多婦女力量沒有發揮。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：略。

十一、在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：其實就是計畫書、報帳與憑證要弄清楚，只要這幾個部分寫的很清楚，請款報帳都沒問題，也就無所謂不愉快。

十二、能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：主要是因為我們協會人力有限，因此活動規模都不大，所以就很難跟

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

政府承接委辦案。最多就是每年一次活動跟政府申請兩萬元。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得台灣民間社會不是沒有力量，只是要看政府要給出怎樣的誘因，我們就能發揮出怎樣的力量。以我們婦女會來說，活動能力強弱差很多。一些活躍的婦女會會成功的跟政府很多兩性與性別平等的議題去結合，甚至婦女人身安全等議題去結合，發揮出他們的力量。不過我想這在都市比較做得到，像我們這個婦女會由於在鄉村，資源與人力都有限。說白一點最多活動時可能是選舉動員時，這我覺得非常可惜。因此我覺得政府在推動相關議題時，可以試著先跟相關非營利組織或是社團先對話，我們也會主動想能做些什麼，然後所提出來的政見或政策才能有效整合民間力量。像現在很多政策，我們都是看了報紙以後才知道。我們只能被動去想能做些什麼，更多的時候搞不好還會熱臉貼到冷屁股，原來也根本沒有我們插手的空間，這對民間力量都是一種浪費。所以我覺得政府未來可以在推動相關政策之前，先跟我們試著對話（當然不一定是跟我們這種層級的），我想民間的力量應該更能發揮。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 F

(T 區獅子會，F 理事，2009 年 7 月 16 日，彰化縣田尾鄉代會辦公室)

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們的主要工作就是服務社會與關懷社會。我們的理監事每年都會依照年度規劃我們這一年的重點活動，我們每個分會的活動也不太一樣，是看各地分會獅友理監事會如何規劃。例如彰化與南投去年的重點活動就是捐血與視力保健，有時候是反毒與反飆車宣導，也有時後市再暑期舉辦三對三鬥牛賽，以使青少年能將體力發揮在運動正道。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們協會的活動可以分成定期與不定期兩種，很難說一年辦多少活動。一般來說，我們大概每個月都有固定活動。當然每年也是會跟政府申請一次兩萬元的活動經費補助。有些活動則是配合當地警察局或是政府機關協辦宣導，例如反毒、反飆車。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：前面已經說過了，我們的理監事每年都會依照年度規劃我們這一年的重點活動，我們每個分會的活動也不太一樣，是看各地分會獅友理監事會如何規劃。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：主要是兩塊收入：一是獅友的會員會費；另外就是這些幹部的職務捐輸。通常職位愈大就捐的愈多。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：其實不會。每年會跟政府申請一次兩萬元的活動經費補助。。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：我們通常按照預算做，很少遇到錢不足。如果真的不夠那就是幹部負責解決，所以在我們這邊當幹部都要很認份，因為職務捐輸是他們很重要的責任。每一年這些幹部職務捐輸以個人來說多則幾萬，少時也有一兩萬。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：略。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：主要是年度活動與兩萬元的核銷作業。不過有時候我們跟政府單位合辦的一些教育宣導活動也會跟政府部門有接觸，例如反毒是跟警察局；反飆車則是警察局與教育局、三對三鬥牛賽是教育局與所屬高國中。其實我們跟政府單位合作辦活動，政府單位多半是行政協助，例如出借場地或設備，或是透過他們的公文或是消息傳輸管道跟所屬公務體系或是學校宣傳有這個活動。基本上這個關係算是很靜態，我認為地方政府的公務員是基於活動需要而產生的被動行政配合，談不上協力合作。因為其實很多時候出錢、出人、出力的還是我們。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我覺得中央政府應該重視非營利組織或是社團的力量。基本上我們之所以會願意出錢、出人或出力來參加社團都是因為我們對社會有一份熱情。我認為政府要懂得利用我們這股熱情。以最低層次來說，我覺得政府有很多政策就可以透過我們獅子會來進行宣傳，因為我們很多獅友自己都有公司，甚至也有自己的人際網絡，透過我們這個網絡為政府宣傳政策，我相信政府可以省很多力氣。其次就是政府很多活動是不是能夠在政策制定初始就先跟

我們這些社團討論或對話，因為其實我們有時候也很有想法，有時候這些政策與我們討論對話完之後我們會更願意出力投入，這對政府不是很好嗎。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：主要是與政府協辦一些活動。坦白說這些活動都很靜態，捐血、反毒反飆車宣傳、鬥牛賽等，我認為我們可以扮演更積極的角色。

十一、 在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：其實主要是跟政府對我們的認知有落差，政府老是以為我們很有錢，其實我們不像扶輪社那麼有錢。政府有時候找我們協辦活動，就是叫我們出錢，真是大錯特錯。其實我們的經費並不寬裕，幹部捐輸也很有限。我們有的只是有人與有熱情，所以我覺得政府不應該老是在錢上面打轉。我們之所以願意跟政府合辦活動的原因，就是因為我們負擔的起，又有人能辦。所以我覺得政府如在這個部份調整觀念，我們的合作會順暢很多。

十二、 能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：從沒有過。因為我們理事長是認為不請白不請。所以我們幾乎每年都會跟政府申請一次兩萬元的活動補助去辦活動，不申請搞不好還會被罵被質疑。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參與公共服務的提供？

Ans：其實我覺得我們獅友很有熱情，不是向外界的印象我們只會喝酒吃飯，獅友很願意為社會提供公共服務。至於政府的誘因，我覺得還是錢最實在，因為我們不算寬裕，有錢我們當然願意投入，沒有錢的話我們就只能做出力的事。另外就是我們獅友很熱情，很願意為政府的公共政策進行宣導，我們的配合度也很高，只是政府要懂得善用我們的資源，才能發揮最大的力量。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 G

(彰化家扶中心，G 主委，2009 年 7 月 16 日，彰化縣田尾鄉代會辦公室)

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們的主要工作就是輔導弱勢與單親兒童，由於他們普遍來說欠缺社會資源與關懷。因此我們對他們做的工作主要包括課業輔導、夏令營等。甚至對於部分失去雙親或是由社工單位轉介而來兒童，我們還會幫他尋覓適合的寄養家庭，讓他能展開新的生活。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們協會的活動可以說每月都有。包括暑期的課輔與夏令營，平時寄養家庭的轉介都有。我們的經費不一定全來自政府，因為我們家扶中心自己有相關委員會支應開支，不過在學童課輔部分，主要是來自法院的緩起訴金的補助。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：主要是根據我們家扶中心自己的年度計畫去操作，不太有政府的委託案。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：我們主要經費有兩塊：一塊是來自我們全國家扶中心內部的三個委員會支應；另一塊是課輔的部份來自法院的緩起訴基金。一般來說我們按年度計劃預算做事，很少碰到錢不夠的。其實彰化家扶中心不是很有錢，並沒有多的錢去面對其他臨時性的工作。例如上次我們要求舉辦全國同工聯誼會，就因為錢不夠有向政府申請補助。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：我們通常是照計畫與預算辦事，預算推過後經委員會中認並撥款，而委員會的經費來源主要是會員的會費收入。我們很少募款，最主要原因是過去做過但效果不好。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：我們通常按照預算做，很少遇到錢不足。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：我剛說過啊，主要經費就是靠我們內部委員會的追認與撥款。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：通常沒有直接關係。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我覺得中央主要是能給地方多一點經費補助的額度，因為我們每年只能跟地方政府申請一次活動，一次補助兩萬元，錢實在不多。如果中央政府能夠多給一點錢，或是授權地方政府補助的額度多一點，那就很感謝了。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：略。

十一、在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：沒有合作經驗，哪來的不愉快？

十二、能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：其實主要是過去沒有需求。因為我們有既定的年度預算，也有工作時間表，顯然看不出來有何特別需求要去跟政府申請經費，所以也就不太申請。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

除了上次全國同工聯誼會那次外，可以說從沒申請過。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：其實這個問題我們很少去想，因為我們大多是把自已分內的事做好，不去想政府能做什麼。其實我們能做的事也很有限，人力經費也很有限，做的類項也很單純。所以我們比較少想政府能做什麼，主要是自己盡一己之力，去照顧好我們想要照顧的這一群人。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 H

(陽光福利協會，H 主委，2009 年 7 月 25 日，彰化縣花壇鄉公所會議室)

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們的主要工作是從事慈善與急難救助，給予他們實質幫助解決金錢上的困難。我們的活動主要有兩方面：例如辦獎學金，補助貧病家庭學童營養午餐費等。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們協會很難說一年辦多少活動。一般來說，我們都是看申請的個案有多少來做事，而且沒有什麼動態性活動。我們也不會跟政府申請補助。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：略，前面已經說過了。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：其實主要是募款，熱心民眾的捐款決定了我們能做多少事。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：略，前面已經說過了。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：我們通常按照募款額度做，每年大約在壹百萬以內。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：略。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

Ans：略。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我覺得中央政府應該能夠辨別出優質的 NGO 或 NPO，讓優質的社團能夠更有效率的發揮民間力量。對中央政府來說，最重要的就是政策指引，地方政府充其量只是執行。中央政府要做一個發明者，除了好的政策外；中央政府也可以跟學術界合作，找出與民間社團合作好的模式，引介給地方政府或是其他的非營利組織。簡單的說，地方政府由於位於神經末梢，很難期待它能有什麼創意，其實這要靠中央政府，中央政府有好的點子，一定能影響地方政府，讓他能更有效率的去跟非營利組織合作。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：略。

十一、 在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：略。

十二、 能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：不知道耶，從來沒想過要申請。我們只是單純的想發會民間的力量，幫政府去做一些他們力有不及的事。其實我們每壹年募款大都不會超過一百萬，我們也就在這個額度內來做事。有多少力，做多少事。錢用完了就停止。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得政府的最大的誘因其實還是錢。其實民間社團普遍來說經費有限，有足夠的錢便可以吸引到有意願的人來做事。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 I

(喜樂保育院, I 副院長, 2009 年 7 月 27 日, 彰化市喜樂保育院辦公室)

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們的主要工作是從事身心障礙者的就醫、就學與就養等問題。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們院一年辦大概會辦 20 次活動以上，活動算是非常頻繁。一般來說，我們會向政府申請的或是委辦的案子還算滿高的比例，我想大概有八成左右。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：通常是我們自己規劃活動自己辦，政府單位如果有補助就是協辦單位。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：其實主要是社會募款與捐助，大概有五成；政府的委託案經費有兩成，我們自籌有三成。我們自籌包括了舉行義賣活動等，算滿辛苦的。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：略，前面已經說過了。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：通常是我們單位自行吸收。自行吸收很辛苦，常是挖東牆補西牆的。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：我們此時會有兩種選擇，要不就是放棄不辦；要不就是另外找資源辦理。我記得在兩三年前有一個個案，就是我們要辦運動會，結果政府只能補助一兩萬，經過我們院裡內部評估後發現這個運動會財務缺口太大，辦了以後很麻煩，後來決定停辦。類似的案子也還有幾件。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：很多耶。例如早期癒療個案管理就是跟社會處；多元就業方案是跟勞委會；跟內政部接觸是輔具資源服務中心的建構，跟社會處接觸則是輔具資源服務中心的個案審查，……。算是跟社會處與政府單位接觸滿頻繁的。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我覺得中央政府應該放寬人事費的門檻，讓地方政府在委辦或補助案子時不會在人事費上摳摳省省。其實我們非營利組織的人力資源本來就很精省，政府的委託案再給我們人力費上摳摳省省，其實無疑變相加重我們的負擔，因此我會希望中央政府能在人事費上放寬一點，這樣地方政府與我們都會比較好做事。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：自己爭取種動爭取案子來做，或是政府委託我們來做都有。不過政府主動委託的案子比例比較高，超過六成以上。其實這些案子都是做很多年的，大家也都有默契，我們每年也有思想準備接這些案子。

十一、在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：還好吧，印象中沒有。

十二、能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：通常是因為政府規定的各種門檻很高，讓人望而卻步。政府很多案子行政程序規定很麻煩，特別是在報帳與核銷上程序繁瑣，錢沒有多少，但是表格憑證一大堆。這些都會降低我們申請的意願。像我們不申請庇護工廠就是因為它規定的各種門檻太高，而且錢少事多，各種評鑑機制會搞死人，非常麻煩。所以我們認為像這種案子不申請，對機構未嘗不是一件壞事。現在

評鑑標準愈來愈高，對機構來說是一項沉重的負擔。標準高就會促使我們一直往上追，這些都需要人力、物力、時間與財力去投入，這些都會對我們造成壓力。不申請案子沒錢做事，申請案子後的評鑑機制卻是讓人卻步。

特別是有時候這個案子一旦進來，會給我們原先的工作造成很大排他性的影響。所以政府的機制與規範會對我們是否申請政府的案子造成很大的影響。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得政府的最大的誘因其實還是錢。其實民間社團普遍來說經費有限，有錢能使鬼推磨。對非營利組織來說，公部門只要給予適當的補助，就可以激起我們很大的熱情投入公共事務。其次就是法令的變動無法讓我們及時知道，這會造成我們無所適從，甚至造成我們的困擾。所以政府在變動法令時是否能讓我們及時知道，這可以降低我們不必要的成本開支。舉例來說去年將設立身心障礙機構的標準改成 200 床，我們不知道。我們機構就有 240 床，超過這個數字，後來我們在新申請設立分院時就產生很大的困擾，因為超過這個標準政府就不補助。所以我覺得政府的法令動見觀瞻，會深深影響到我們的行為。特別是法律是只有政府才能提供的公共財，只要政府能作好法令規範，訂出一個合理的門檻或標準，這些都有助於促使我們投入公共服務事業。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 J

（身心障礙者庇護工廠，J 副院長，2009 年 7 月 28 日，彰化身心障礙者庇護工廠）

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們協會是九十四年成立，為的是要延續喜樂阿嬤的愛心，讓這些拿拐杖與穿支架個身心障礙者，能夠培養出一技之長，投入社會並且自立。目前已經有大約四百到五百位的身心障礙者經過我們的訓練，投入社會工作。只是近年來因為景氣不佳，所以就業困難。這也造成我們在推動相關服務活動時，遇到了很大困難。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們單位並不太向政府申請經費，通常是向社會勸募之後自己辦理。當然也有部分的案子是接受政府委託辦理。一般來說我們依年大概辦十到十二次活動，幾乎每月都有活動。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：通常是我們是採用雙軌制，一部分是跟政府申請或是政府的委辦案件。另外是由於我們自己有身心障礙者庇護工廠，所以我們有財源與員額去聘請身心障礙者，從事社區服務活動。這兩者的比例可以說是一半一半。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：我們推動會務的經費大概不到四成是政府的委辦案，主要是倚靠我們自己的庇護工廠所創造的經濟產值去推動會務。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：過去申請比率算高，目前已經下降到四成以下。因為我們庇護工廠自

己已經站穩腳跟，市場開發也算穩定，所以這幾年已經降到四成以下。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：通常是我們單位是去勸募。當然也會跟政府爭取，如果非到萬不得已。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：由於我們有庇護工廠，這些生產盈餘可以讓我們有錢辦活動。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：很多耶。像我們就相關系列講座是跟社會處，醫療保健與庇護工廠是跟勞工處，身心障礙者的就業協助是跟勞委會接觸，算是滿多合作關係的。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我覺得主要是在政策面。例如我們身心障礙者庇護工廠案中央法令規定就要申請營利事業登記證，且交易行為要依規定開立統一發票。這個做法對初期發展的我們其實很不利，延長我們站穩腳跟的時間。我會希望政府能比照促進產業發展條例的規定，給我們五到八年的時間免稅，已讓我們站穩腳跟。這樣我們會更有競爭力，也能提供更多就業機會。像我們庇護工廠從原先的三個人成長到四十多人，這樣就能有更多的力量幫助身障者。還有像內政部規定政府機關的採購至少要有百分之五優先採購身心障礙者的製成產品，但這個政策並未落實。舉例來說，有的單位雖然公告可採用身心障礙者產品，但最後並未採用卻也能算是這百分之五的業績積分，這對我們很不公平。有些公務員用技術排除我們爭取招標的權利，例如公告期限很短，或是作業時間很短，其實他們早就找好廠商。網路上公告指示虛晃一招，最後卻把業績做到我們頭上，其實很不公平。我認為這百分之五的規定應以實際交易金額來定，對我們才有意義。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

另外就是政府應該落實評鑑制度，讓所有的非營利組織能夠依評鑑結果爭取資源。這不僅可以鼓勵認真的非營利組織，也可以讓不認真與打混的非營利組織不會浪費政府寶貴資源。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：自己爭取種動爭取案子來做，或是政府委託我們來做都有。

十一、在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：還好吧，印象中沒有。

十二、能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：通常是因為政府規定的各種行政手續繁瑣，讓人望而卻步。政府很多案子行政程序規定很麻煩，特別是在報帳與核銷上程序繁瑣，錢只補助一兩萬，但是表格憑證一大堆。這些都會降低我們申請的意願。

十三、你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得政府的最大的誘因其實是政府提供一個資源整合的平台，讓各種非營利組織都能在這個平台上或得到想要的資源與協助，以使民間力量更能發揮。舉例來說，像我們要辦一個小兒麻痺患者後期症候群的醫療講座，但我們跟相關醫療系統的人不熟，也不知道去哪爭取資源來整合出這個活動，因此舉辦效果就很有限。再以身心障礙者的就業扶助方案來說，我們也很需要工作態度與職場倫理的資訊與講座，這些都是身心障礙者很需要的資源，但我們找不到。政府如果能及時協助提供，我們這個活動可以辦的更好。所以我覺得這個資源整合平台的建構可以創造出比前還重要的誘因，使我們這些非政府組織更願意投入相關工作，提供社會服務。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 K

（私立博愛服務中心，K 前負責人，2009 年 8 月 1 日，彰化縣博愛服務中心辦公室）

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們單位是民國四十年到五十年左右成立，早期主要是關懷小兒麻痺者為主，後來隨著衛生醫療水準的進步，開始關懷視障或聽障者。我們主要是給他們施以職業訓練，讓他們能具有一技之長，能夠在社會自己自立。像過去的電腦技職訓練、刻印培訓到後來的視障按摩訓練等，這些對我們來說都是重要的工作內容。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們的活動可以說都是常態持續性的活動，因為這些直又的培訓都需要長時期去做，班隊一班接一班。我們的單位很尷尬，雖然看起來像社會服務單位，但這些職業培訓的工作主要是跟勞政單位合作，因此社福單位常覺得我們很怪，勞政單位有時候也覺得我們很怪，為什麼不跟社福單位合作，有時候會有雙方互踢皮球的情形發生。不過，如果是長年合作的案子，比較不會有這種情形。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：我們主要的工作內容其實是職業訓練與庇護工廠。職業訓練是跟縣政府標案子做，庇護工廠則是讓這些身心障礙者在培養工作技能之餘，能夠讓工作技能更成熟。因此庇護工廠主要是靠政府對身心障礙者的優先採購，讓他們能夠確立經濟基礎。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

Ans：主要是來自於政府的專案委託與補助，這部份佔七成。其它則是靠庇護工廠的政府採購收入。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：剛說過政府專案委託直訓案佔七成，所以是我們很重要的財源。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：我們大概就只能指望庇護工廠能夠接受多一點政府的採購去填補缺口。當然有時候我們也會接社會善心人士的捐助。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：略。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：在庇護工廠的產品優先採購上，主要是由縣政府來負責。在職業訓練與相關設備（例如盲人用的點字電腦）採購上，則是勞工局的專案補助。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我覺得中央政府在思考財政劃分時，應該要注意到其實地方政府財政相當薄弱。所以作為第一線的補助或是委託單位，他們給的前自然也就會逐年減少，特別是在人事費上，他們都抓的很緊。再例如說我們送出去的案子希望一班職訓十二人，他就會希望我們能達到十四人。至於為什麼是十四人而不是十五人，那是因為政府規定十五人又是另一個補助規模標準。因此我希望中央政府不要只叫地方政府去跟非營利組織協力合作，但卻不給地方政府足夠的資源，這對長期來說是很不利的。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：主要是政府主動釋出的委託案，這主要是在職業訓練上。由於我們很多董事過去跟政府關係都很不握，或是用退下來的官員擔任行政主管，因此在相關案子的爭取上本身並不構成問題。其次因為他們很多過去都有公部門的工作經驗，因此在很多業務上跟公務部門磨合期就幾乎不存在，幾乎是可以馬上上手。

十一、 在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：其實跟政府合作的過程主要是在法規的因應上。過去因為法規規範比較鬆散，我們又是一個成立多年的單位，因此很多法令的適用嘗會在新舊之間產生摩擦。舉例來說我們的建築都是老建築，過去依照使用規定（小兒麻痺的職訓）而興建，現在沒有小兒麻痺患者了，要將用途變更後發現按照新的法規我們居然是違規營業，如果我們按照新的法規變更使用登記要花兩百萬，不然就是違規使用或違建。坦白說，一來我們沒有錢去變更登記，二者是沒人提醒我們法規已經變更，所以這件事我們還在頭痛，不知道該怎麼辦才好。

十二、 能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：這問題不存在，我們沒有不願意過。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得政府的政策支持就是最大的誘因，我希望政府能給我們更多的支持。由於我們是拿政府與民間的資源再做政府目前沒有辦法去做的事，因此政府對我們的支持格外重要。另外就是政府在水規的修訂上要能夠有所彈性，同時要能因應時代的變化，但也不要製造新問題。畢竟我們的資源與力量都很微薄，如果拿來應付政府水規的變化而不是去從事社會服務，這樣的

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

資源流失就太可惜了。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 L

(C 縣故事閱讀協會, L 秘書, 2009 年 8 月 3 日, 彰化縣縣政府會議室)

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們的主要工作就是推動彰化地區國小兒童的閱讀習慣，同時希望能結合家長的力量，以到學校說故事的方式，推動學童閱讀能力的提升，更進而培養他的閱讀興趣。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們協會的活動方式就是以到各國小去說故事推廣閱讀為主要活動型態，一般來說我們說故事的成員多半是以志工的方式去進行。而志工的來源主要來自熱心的家長。我們協會多半只會補助一些車馬費或是汽油錢，但這僅限於偏遠地區鄉鎮國小，因為我們經費實在不是很多。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：通常是按照年度計畫，我們的活動都是按計畫辦理。我們希望以學期為週期，儘量能夠把縣內國小巡完一次。近年政府推動焦點三百閱讀計畫，對我們在偏遠地區推動閱讀有很大的助力。不過我們仍然覺得民間社會應該努力投下這一快，提升國小學童的閱讀能力。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：主要是會員費，還有一些熱心家長與志工的樂捐。另外就是每年跟政府申請一次活動補助費，每次兩萬元。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：只有一次，就是每年跟政府申請一次活動補助費，每次兩萬元。因為錢不多，能做的事很有限，活動規模也很小，絕大多數也都是花在閱讀活動

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

的事務推動上。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：很少不夠。因為我們都是按照年度計劃與預算做事，真有不夠大概就是靠熱心的志工或家長捐輸。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：通常就是大家按照會員會費與相關預算來做，這就不會超支。因為我們活動很靜態，花不了什麼錢。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：大概只有每年一次活動經費申請兩萬元的經費核銷，會跟政府機構有所接觸。還有就是配合政府執行焦點三百計畫，推動偏遠地區學童閱讀能力。只是焦點三百計畫多是由學校來推動，我們來協同辦理。只是有時候這會跟學校的行政作業或期程相衝突，例如考試。此時我們就要暫時停下來。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：其實我覺得政府的政策誘因就是最大的力量。例如過去我們默默推動國小閱讀，只有志工所屬的學校家長會會願意接納。後來政府開始注意這塊，去編預算買書或是推動永齡基金會贈書之後，我們推動閱讀就更順暢，大家接受度也高。甚至政府在甄選替代役時還考慮是否有修過教育學程，能協助閱讀推動。這對我們推廣閱讀工作就更有力了。所以我認為政府只要政策誘因能配合，就可以吸引跟促使民間力量推動投入活動。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：剛說過了，其實我們最近跟政府最密切的活動就是配合推動焦點三百偏遠地區學童閱讀計畫。在這個計畫中政府補助金錢給他們買書，甄選教育

專長的替代役幫這些國小管理圖書，我們則是配合這些國小的期程去舉行說故事的活動，簡單的說我們是整個閱讀推動活動的一環。

十一、 在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：其實就是計畫書、報帳與憑證要弄清楚，只要這幾個部分寫的很清楚，請款報帳都沒問題，也就無所謂不愉快。

十二、 能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：略。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得台灣民間社會不是沒有力量，只是要看政府要給出怎樣的誘因，我們就能發揮出怎樣的力量。其實政府的力量有限，以閱讀來說你就算編了預算買了一堆書，但是沒人帶他們讀就是沒用。因此政府就像是一個機器，它可以思考哪個單位是一個齒輪，要在哪個位置，推動哪一根槓桿，民間的力量這樣也就能帶動。我覺得政府在規劃相關政策時，如果能將這個因素給考慮進去，我相信應該可以讓很多團體願意貢獻心力在公共服務的投入上。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 M

（國際蘭馨交流協會，M 總監，2009 年 8 月 5 日，彰化縣田尾鄉代會辦公室）

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們的主要工作就是推動護職業的倫理道德，提高生活品質；確立人類人權，努力提昇婦女地位；珍惜全世界之間姊妹情誼；發揚奉獻服務精神；促進世界友好；培育愛國情操；關心社會、國家及國際。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們協會的活動很國際化，像在 2007-2011 年我們就有一個獅子山共和國計劃（Project Sierra），我們希望能與兒童希望之家合作，SI 希望能募到 200 萬美金來改善獅子山共和國 - 一個才結束戰爭的國家，他們慶祝超過 10 年來，第 1 年的和平，最貧困地區的婦女與孩童的生活。這個合作關係有 3 個主要元素：（一）支持年輕母親：這些在戰爭中貧窮且被剝削的婦女，增加的是青少年期的懷孕。此計劃針對重建這些年輕人與家庭的關係或賦予她們能力，讓她們能獨立，成為所屬社區的一份子。我們將提供學校與職業訓練，並包含兒童照管，給年輕母親們一個有穩固基礎的未來。（二）獨自生活的兒童：這個部份將著重在街頭生活 12 歲以下的兒童。此計劃將提供兒童個別的諮詢，協助他們的醫療照顧及營養食物。（三）集合兒童與家庭的支持：社區的領導者將幫助指出最脆弱的家庭並提供協助。每一個兒童與家庭將收到一份定做的支持包裹，提供健康醫療，安全與無憂慮的家，教育及協助下一代有收入。其實只要是跟婦女有關的國際議題我們都很有興趣，除此

之外還有很多很多，我們的網頁寫的都很清楚，你可以去參考。只是這些活動由於很國際性，因此在彰化地方推動起來，要花點力氣去說服會員舉辦活動的理念以促進他們參與的意願。當然地區性的活動，例如 2008-09 年「為婦女創造機會獎」「女青年志工獎」「改變婦女現狀獎」；也有舉行類似繪畫比賽等活動，使親子都能共同參與。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：我們協會會在每年會計年度開始前二個月由理事會編造年度工作計畫、收支預算表，並於會計年度開始前報主管機關核備。並於會計年度終了後二個月由理事會編造年度工作報告、收支決算表、現金出納表、資產負債表、財產目錄及基金收支表，送監事會審核後，造具審核意見書送理事會，提會員大會通過，於三月底前報主管機關核備。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源為何？

Ans：本會之經費來源如下：每位會員新台幣壹仟貳佰元；事業費；會員捐款。

四、委託收益；基金及其孳息；其他收入。

由於我們是一個國際性的組織，因此在募款能力上還算不錯。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：只有一次，就是每年跟政府申請一次活動補助費，每次兩萬元。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：我們很少遇到這種情況。除了是因為我們在預算編列與計畫執行上很詳實以外，其他就是我們在很多國家與本國各縣市都有分會，各分會之間關係也很密切。所以這種情況我不是很有印象。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：略。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：大概只有每年一次活動經費申請兩萬元的經費核銷，會跟政府機構有所接觸。其他還有的就是國際性的活動，我們的主管單位是外交部，跟外交部有業務外來。其實我覺得我們協會有一個很重要的工作就是透過婦女議題的活動去從事外交工作。由於國際現勢對我們很不利，我們如何利用這樣的議題操作去走出國際，這個很重要。但是感覺上我國政府對於非正式外交這塊操作還不是這麼熟析，讓我覺得力量沒有辦法整合的很好，這是很可惜的地方。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：其實我覺得民間力量很多也很大，政府丟出怎樣的誘因就會整合出怎樣的民間資源。其實我覺得外交部可以利用民間社團去推動外交工作，例如婦女權、人權、環保這些議題都是跨國界的，也很熱門啊，同時由於調性軟，因此參加的門檻也不高，政治性也低一點，當然相對來說能見度就高點。其實我覺得如果外交部能夠主動整合一些國際性的社團，去思考哪些議題可以利用民間的力量參與走出國際，我相信應該能謂台灣在國際空間能見度上做更多事。

還有就是我們其實對於國際外交事務不見得那麼熟悉，政府可以在這方面多協助我們，給我們一些培訓課程，讓我們知道該做些什麼，或是能做些什麼。這對我們與政府其實都是雙贏。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：就是有些國際活動找外交部出錢協辦，並邀請相關部會或政府官員與會。我們也會獎勵很多優秀婦女而頒「為婦女創造機會獎」「女青年志工獎」「改變婦女現狀獎」等獎項，這些就是跟社會處有關。

十一、 在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：其實就是計畫書、報帳與憑證要弄清楚，只要這幾個部分寫的很清楚，請款報帳都沒問題，也就無所謂不愉快。

十二、 能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：略。

十三、 你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得台灣民間社會不是沒有力量，只是要看政府要給出怎樣的誘因，我們就能發揮出怎樣的力量。我覺得政府應該當領頭羊，其實台灣有很多國際性的非營利組織，他們也各自有關心的議題能與國際接軌，外交部應該懂得善用這股民間的力量，再整合國內的官方的力量，才能讓國際的力量也能進入台灣，讓國內的相關議題能夠受到國際關注。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構訪談紀要 N

(彰化志願服務協會，N 秘書，2009 年 8 月 10 日，彰化志願服務協會辦公室)

一、能說明一下貴協會的成立宗旨與主要活動內容嗎？

Ans：我們協會成立主要是爲了結合民間社會的力量，訓練志工投入社會服務。還有就是結合政府社會服務政策與資源，推動社福工作。我們在志工的訓練上有分階段，包括初階的認知與進階的成長，甚至還有訓練志工領袖的課程。其他還包括社區幹部的訓練、外籍配偶的適應關懷、單親家庭的關懷都有。

二、能說明一下貴協會一年舉辦幾次活動？每次都會跟政府申請經費嗎？

Ans：我們活動都是定期舉辦的，所以很難說幾次。一般來說，我們的活動都是依照年度工作計畫去推，很少說是臨時舉辦。我們有些活動會跟社會局合作，例如兒童或老人的福利相關活動，有一些政策宣傳活動也會跟政府合作。

三、能說明一下你們舉辦活動或推動會務的模式嗎？

Ans：其實我們協會很制度化，除了按照年度預算做事以外，我們很多的案子都是跟政府長期合作，或是接受政府的委辦案。例如志工訓練課程、外籍新配偶的關懷營等，所以這是我們很重要的部份。甚至可以說在業務上佔了七成以上。

四、請說明一下貴協會推動會務時主要的經費來源爲何？

Ans：既然是政府委託業務，當然有很大一部分是政府的委辦款項。其他還有就是會員的入會費與志工的熱心捐輸，這一部份佔了大概三成到四成。

五、你們常向政府單位申請經費嗎？

Ans：一般來說主要是長年性的政府委託案，特別是很多志工的訓練與研習營，或是社區關懷營等。這些案子多年來我們一直都在做，在彰化口碑也很好，所以政府就委託我們一路往下做下去，我們也把它列入長年性的年度計畫，也沒說是特別申請。

六、如果你們經費不足時？通常是怎麼辦？

Ans：很少遇到這種情形。如果是政府的委託案大概都是按計畫執行，不太有這種現象。還有就是我們很多志工都是不計較錢熱心投入的，所以這部分問題不大。

七、如果你們向政府申請不到經費，你們通常怎麼辦？

Ans：不太有這種經驗，因為我們的計畫案都是長年性的，沒有臨時性的案子。

八、你們協會裡哪些活動與業務會跟政府有接觸？

Ans：因為志工需求量很大，所以我們跟很多單位都有接觸經驗。例如醫療單位的志工培訓就是跟衛生局，社區志工訓練主要是跟社會局合作，還有社區與老人、兒童相關業務，也都是社會局。外籍配偶的成長與研習有一部分是跟民政單位與教育局合作，例如國語學習班等。所以我們跟地方政府各局處接觸的經驗很廣泛。

九、你們希望中央政府還能再多做些什麼嗎？

Ans：我們由於主要是跟地方政府接觸，比較少想中央政府層級的問題。由於志工是很寶貴的人力資產，我覺得中央政府可以做的事就是將國際志工與合作訓練引進國內，一方面可以讓志工不只地方化，同時也可走向國際化。

促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構

國外有很多志工服務其實做的很好，他國經驗可以學習。國內在這部份除了慈濟等宗教團體以外，其他都還有很大的成長空間，政府可以考慮協助。

十、你們協會通常過去與政府如何合作？

Ans：主要是委託案的承辦。其他就是政令宣導，還有就是各公私立單位需要志工的種類與類型，他會發文過來跟我們說。我們去負責提計畫招募與訓練，政府核撥經費給我們，大概都是這個模式。

十一、在合作的過程中，過去發生曾經過哪些問題？

Ans：很少有問題啊。因為都是長年委託的案子，模式很固定，跟承辦人也都很熟，不太有問題。

十二、能說明一下你們如果不願意跟政府申請經費，原因通常是什麼？

Ans：過去無此情形。

十三、你覺得政府提供哪些誘因會讓你們願意參予公共服務的提供？

Ans：我覺得政府在志工政策上，欠缺一個整體性的規劃。或許這跟過去台灣對志工的概念還不夠完整成熟有關。其實志工也是一種專業，不僅是有閒人的業餘玩票。在國外，很多志工在國際事務上投入很多，例如環保志工甚至會投入溫室氣體，國際反污染與反核等議題，其實這些都是很大的舞台。感覺上在台灣當志工只能在社區或地方發力，這非常可惜。我覺得政府可以在這方面引進國際經驗，讓台灣的志工活動不會僅限於社區，而是走入國際。