

我國非營利組織與地方政府協力現況 之初探與反思：以臺北市為例

林淑馨*

《摘要》

本研究旨在整理歸納我國地方政府與非營利組織協力的相關理論，藉以瞭解地方政府在推動協力時所可能抱持之期待，進而透過實證來瞭解地方政府與非營利組織協力的現況，釐清地方政府和非營利組織對協力的認知，以及雙方經由協力所產生的課題，並進一步探尋非營利組織無意參與協力之理由，用以作為日後改善協力制度與強化協力誘因之基礎，同時也有助於健全協力制度環境之建立。

本文以臺北市為例，透過文獻檢閱和問卷調查，來瞭解臺北市與非營利組織協力的現況與問題，並進而加以反思。研究結果發現，雖有高達九成的非營利組織認為，與政府協力有正面意義，但實際上卻也有超過半數的組織缺乏與政府協力的經驗，主要的原因乃是資訊不足所致。此外，多數非營利組織是從官方網站或其他非營利組織等處取得協力的相關訊息，而協力的型態則以委託居多。受訪的組織認為，協力相關法制的建構是北市府最應加強之處，唯有資訊公開和提高經費補助才能提高組織參與協力的意願。也因此，本文認為，從臺北市經驗得知，我國地方政府應明訂協力相關

投稿日期：103年11月24日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授，email: susin@mail.ntpu.edu.tw。

法制，建構公開透明的協力環境，並加強地方人員對非營利組織的認知，同時運用多元的協力型態，而非僅採用單一的委託模式，才能消除非營利組織對協力事務之疑慮，進而提高參與協力之意願。

[關鍵詞]：地方政府、非營利組織、協力、臺北市、委託

壹、前言

公私協力（Public-Private Partnerships，簡稱 PPPs）是指政府部門與私部門之間的各种安排，亦即將一部分或傳統上由政府承擔的公共活動交由私部門來負責（Savas, 2000: 10）。隨著公私部門關係的改變，由陌生到競爭合作，甚至於政府主動尋求私部門的協力參與，在在都象徵著公部門不再只是強調公平性原則，也開始注重公共服務的水準與民眾之滿意度（吳英明，1996：15）。所以，公私協力所代表之意涵，早已經超越了單純的公部門與私部門共同從事某項事務的概念，還象徵著新的社會經營價值觀之建立。基本上公私協力的支持者¹認為，透過協力，可以有效促進社會整體資源之整合，避免資源錯置，創造「雙贏」局面。一般也認為，協力觀念的提出，不但可以解決民眾對於公共需求在「品質」和「數量」上的不斷提升與日益增加，然政府部門卻面臨財政不足的困境，同時還可以藉由公、私部門協力來提升各項服務的品質與數量，並達到減輕政府財政負擔之目的。因此，政府部門積極引進民間力量與資源投入公共事務，期望經由公部門與私部門的協力，共同承擔公共服務的功能，並解決政府部門在財務、人力甚至專業等領域的負擔。

以我國而言，近年來，公共服務的供給效率普遍不彰，加上受到民主政治與經濟快速發展的影響，民眾參與公共事務的意識越來越高，對生活品質和公共服務水準的要求也日益提升。傳統以公部門為主所提供之服務已難以滿足民眾多元之需求。面對此種現況，政府如何透過合理的社會資源管理以滿足民眾，乃成為一個迫

¹ 相關論述請參閱吳英明（1996）、吳濟華（2001）、陳明燦、張蔚宏（2005）、鄭錫楷（2008）等論文。然而，上述公私協力的支持者並非無條件的支持公私協力，多數論者皆認為，唯有建構完善的協力環境，並立基於互信互惠的平等基礎，才能達到共創雙贏的極致目標。

切需要解決的課題。然長期以來，我國政府在公共事務處理過程中，一直扮演著主導性的重要角色。隨著民眾需求的日益增加與多元，日後公共服務的輸出方式與相關公共政策的制定勢必產生改變，在傳統以「中央」為主的政策決策模式或服務供給之外，陸續加入「地方政府」、「民間企業」、「非營利組織」、「志願團體」等多元行為者，不但可以提升公共服務的效率和品質，還能增強公共政策或公共服務輸送的正當性。也因此，政府部門已經體認到本身能力和資源的有限性，瞭解公共事務的管理或公共服務的輸送已無法停留在僅由傳統政府單一部門指揮控制的狀態，而需經由包含民間企業、非營利組織在內的私部門之協力，並建立資源互動網絡才能有效整合雙方資源，達到共創雙贏的目的。

基於上述，作者認為在許多公共服務的輸送上，或許可以考慮引進非營利組織的力量，以協助政府提供多元公共服務，尤其是在福利服務需求日益增多的社會福利領域。對地方政府而言，受到近年來中央政府財政艱困和補助減少的影響，許多公共事務或公共服務都必須由地方政府自行供給，所以如何透過其他行動主體（非營利組織）參與公共事務來解決自身資源與專業的不足，藉以維持地方的公共性等，乃是重要的課題。然而問題是，協力概念多強調「目標的共有」與「對等之地位」，政府部門和非營利組織無論在組織的存在目的或服務供給對象上皆有顯著之差異，且政府部門多以非營利組織的主管和監督機構自居，在從事協力時能否真如理論所言雙方維持對等之地位？一直是非營利組織在思考是否進行協力時的評估重點，也是擔憂的問題。因為對非營利組織來說，由於缺乏協力的資訊及與公部門共事的經驗，對於協力一事多抱持觀望的保守態度，同時基於本身的使命，並不一定願意與公部門進行協力，甚至為避免與公部門協力所需面臨之繁複行政程序問題，而拒絕與政府合作。因此，若能瞭解非營利組織對協力事務的認知，以及與政府協力過程中所面臨之問題，應有助於日後健全協力環境之建立，同時也得以提升非營利組織參與之意願，而有利於公共服務的輸送與品質的改善。

在檢閱相關文獻時發現，目前國內非營利組織的相關研究雖非常豐富多樣，但對於非營利組織與政府部門間互動關係的討論似乎較為不足，² 特別是地方政府與

² 關於此一見解，國內學者也有相同的看法，如許世雨（1995）、官有垣（2000）、呂朝賢（2002）、呂朝賢、郭俊巖（2003）、江明修、鄭勝分（2002）等的論文中皆有提到。

非營利組織協力的實證調查研究應還有相當的努力空間。事實上，九二一大地震以後，國內有關政府與非營利組織協力或互動的研究議題逐漸受到重視，有關非營利組織與政府的協力或互動關係之探討，可以約略歸納為協力或互動理論的整理與建構（官有垣，2001；江明修、鄭勝分，2002；陳定銘，2006；孫煒，2007），以及藉由個案來觀察分析兩者間實際的協力運作關係（李柏諭，2005；陳定銘，2008）兩大類型。然而，在整理與檢視非營利組織與政府協力或互動的相關文獻時卻發現，相較於政府與非營利組織協力或互動理論與模式的概念性探討，國內地方政府與非營利組織協力或互動之實證性研究則相對缺乏，僅有少數幾篇論文是以此為主題而進行較深入的討論：如呂朝賢（2002）以九二一地震為例，來分析地方政府與非營利組織間的關係；以及呂朝賢、郭俊巖（2003）以嘉義地區為例，探討地方政府與社福型非營利組織的關係。另外，官有垣、李宜興（2002）以嘉義新港文教基金會為例，來探討地方民間組織與政府在社區營造的夥伴關係。作者認為，此種研究現象或許可以解釋為：由於我國地方政府與非營利組織的互動關係，仍處於摸索階段，導致地方政府對於如何協助非營利組織發展或與非營利組織合作感到陌生，再加上地方政府受到財源與專業方面的限制，各級地方政府在推動與非營利組織之協力時，並未能建立一套明確的制度或規範，實務上雖有和非營利組織協力的經驗，但多數有意參與協力的非營利組織因不清楚自身的權利義務而卻步，也直接影響該研究議題的發展。另一方面，實證調查研究通常需要花費相當長的時間與較多的經費，尤其現階段我國尚未建立一套完整的非營利組織資料庫，各類型非營利組織分散登記於不同的政府機關，要蒐集整理相關名錄實屬不易，故此類型的調查研究一直呈現欠缺的空白狀態。

有鑑於此，作者認為如能對政府與非營利組織協力的相關理論加以整理歸納，並透過實證來瞭解地方政府與非營利組織協力的現況，以及產生的課題，甚至進一步探尋無意參與協力的非營利組織所持之理由，應可以作為日後改善協力制度與強化協力誘因之基礎，同時也有助於我國健全協力環境之建立。因此，為能深入瞭解我國地方政府與非營利組織的協力現況與課題，本文在研究對象的選取上，是以非營利組織設立數量最多的都市，也就是臺北市³為例，來觀察臺北市與非營利組織協

³ 臺北市的人口規模有 263 萬人，因人口稠密且交通發達，為我國政治與經濟重鎮，商

力的概況；另為能釐清身為夥伴的非營利組織對協力關係的認知，本研究乃以非營利組織為觀察主體，期待藉由問卷來描繪出我國地方政府與非營利組織協力的樣貌與特性，同時探究在協力過程中所面臨之困境，並加以反思，以作為今後我國其他地方政府在檢討或推動協力相關政策時之參考與借鏡。⁴

貳、文獻回顧

一、協力的基礎概念

(一) 定義

嚴格來說，國內學界對於「協力」(partnership/collaboration)一詞，鮮少有明確的定義與論述，實務界或政府部門雖然也經常使用該詞，用於描述公私部門的互動關係，但正式官方文件並未清楚闡述其意涵。根據美國國家公私協力委員會(The National Council for Public-Private Partnerships, NCPPP)的定義，所謂協力關係是指公部門與私部門間契約化的協議，透過此協議，雙方在傳遞給一般大眾服務與設備時，共享技術與資源，並共同承擔潛在的風險和想有可能獲得之報酬(NCPPP, 2008)。多數學者在定義公私部門之協力關係時，並不將焦點侷限在公私部門雙方需訂定正式契約，而是採較廣泛的定義，例如學者 Savas (2000: 105-106)認為，公私協力是一種公私部門相互結盟的安排，透過公部門與私部門的結合力量，提供比傳統更有效率的公共服務，以滿足民眾的需求；而 Stuart Langton則認為公私協力は政府、企業、第三部門與個別的公民，在追求實現社群需求上，彼此共同合作與分享各自所擁有的資源(轉引自江明修、鄭勝分，2002: 86)。另一位學者 Bloomfield (2006: 400)則著眼於協力過程中的信任關係，指出公私協力は公私部門彼此具有共同目標，並在相互信任的基礎下，具有創新與彈性的相互合作關係。至於我國學者陳敦源與張世杰(2010: 32)則整理國外相關文獻，將公私

業、金融、服務等各大行業皆將總部或聯絡處設置在此，即使非營利組織也不例外，故以臺北市為研究對象，應可以觀察出地方政府與非營利組織的協力現況與多元樣貌，有助於對協力的深入瞭解。

⁴ 臺北市為我國之首都，在資源配置上有其優勢，故本調查結果恐難適用到全臺各地方政府，此乃本研究之限制。

協力的概念界定為「一種跨部門公私組織之間的協力關係，並期望能形塑一個長期穩定的制度安排來推動參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，而這個結果是參與者各自獨立行動所無法獲致的好處」。而另一位學者鄭錫楷（2008：30）則指出，公私協力は政府與民間（尤其是私部門）基於法律授權與契約關係下，經由協商進行權利、義務與風險之合理分派，在追求雙贏、發揮綜效的目標下，以平等互惠的夥伴精神，共同建設或經營公共建設（服務）之長期合作關係。綜上所述得知，所謂公私協力強調基於法律的契約關係，以及平等互惠和信任的基礎，期望能形塑出長期的穩定性，以追求資源共享和創造雙贏，達共同目標的合作關係。

（二）目的

如表 1 所示，雖然地方政府與非營利組織存在的目的都是基於公益，但受限於固有的組織特性，兩者無論在受益範圍、組織規模、經費來源、組織文化等方面都存在明顯的差異。因此，這兩個具有強烈異質性的部門究竟為了哪些目的（理由）而願意協力，則是值得探討的問題。茲整理說明如下：

表 1：非營利組織與地方政府的異質性

	非營利組織	地方政府
服務受益範圍	行政區域無法照顧者 基於個別組織的使命提供特殊服務	僅限於行政區域 特定階層公平受益
組織數	一個行政區域中有複數組織	一個行政區域僅有一個
組織規模與原理	規模小（專職人員僅數人到數十人） 每人工作範圍廣，任務分擔不明確	規模大 階級制
經費來源	不穩定（依賴會費或補助金） 無執行預算的壓力	穩定（國家稅收） 有執行預算的壓力
運作原理	職工或志工自發性行動，尊重個人的 自主性	根據首長的政策方針，基於法律 與預算來運作
組織文化	偏重彈性的組織文化 女性較多，無層級節制的組織文化	行政文書有特定的用語與偏好 以男性為中心，清楚的層級節制 組織文化

資料來源：江藤俊昭，2000：240。

1. 地方政府的目的是

非營利組織因具有非營利與公益之特質，故經常成為政府部門在尋求提供社會性服務對象的最佳首選。地方政府與非營利組織協力主要的目的可以整理為下列幾項：（1）解決地方政府財政、資源與專業不足的困境：在強調地方分權的時代，雖提高地方政府獨立處理事務的權限，卻也考驗地方政府的能力。多數地方政府一方面受限於預算和資源不足，另一方面卻又得面臨新的與層出不窮的社會問題，因此，透過與非營利組織的協力應可以彌補地方政府的缺陷。（2）改善服務的供給效率與專業化，增加服務供給的多樣性：地方政府成立的目的，是基於「多元價值選擇」的核心概念，以反映民眾的不同需求。但無論我國或日本，傳統中央與地方的關係都是建立在中央集權體制上，亦即是垂直的統治關係。在此制度設計下，中央政府所制定的政策因強調平等與公平原則，無法因應地方居民多元、複雜與差異性需求，進而產生行政資源浪費與缺乏效率的問題。非營利組織因其公益與非營利性，容易受到社會大眾的信賴，加上其所擁有的專業與區域特性，較能迅速滿足區域居民的多樣需求，故容易成為地方政府協力的對象（山岡義典，2005：217-219；林淑馨，2012：94；廣川嘉裕，2012：170；矢代隆嗣，2013：41）。

2. 非營利組織的目的

不同於政府部門有強制性的稅收作為營運的財源基礎，非營利組織由於缺乏固定的經費來源，即便有強烈的使命感，其經營卻容易受到經濟不景氣與同質性組織日益增多的影響，因此，如何維持組織的穩定經營並達成使命，則成為非營利組織的重要課題。對非營利組織而言，如能藉由與政府部門的協力，獲取政府部門的資源與資訊，有效完成組織的使命，並提高社會對組織的理解與信賴，則協力不啻為是一種可被期待的共創雙贏模式（廣川嘉裕，2012：169-170；片木淳，2012：30；矢代隆嗣，2013：41）。

二、協力的類型與爭議

（一）類型

在談論非營利組織與政府協力之議題時，國內外學者引用較頻繁者，應屬Gidron 等所提出之關係模式。該文根據「功能」一亦即誰是經費提供者或服務供給

者作為區分之面向，發展出四種關係模式（參閱表 2）（Gidron, Kramer, & Salamon, 1992: 16-21），其中政府主導與非營利組織主導模式因過於強調任一方之主導功能，雙方互動關係薄弱，所以被排除在本文討論的對象之外，僅剩下雙元模式與協力模式。又因雙元模式強調的是政府與非營利組織各自提供服務，既不互相干涉，且在經費上也無交集，故也不列入探討範圍內，最後僅剩下協力模式較符合本文之研究主旨。

表 2：政府與非營利組織關係之模式

功能	政府主導模式	雙元模式	協力模式	非營利組織主導模式
經費提供者	政府	政府與非營利組織	政府	非營利組織
服務提供者	政府	政府與非營利組織	非營利組織	非營利組織

資料來源：Gidron, Kramer, & Salamon, 1992: 18。

「協力模式」，顧名思義，乃指雙方各司其職，由政府出資，提供經費，非營利組織則負責提供實際服務，其與「雙元模式」之差異在於，政府與非營利組織並非各自獨立提供服務，「合作、夥伴」為其最大的特徵。若將「協力模式」再予以細分，則又有「代理人型」的協力模式與「對等型」的協力模式，前者是指非營利組織僅是政府執行計畫中的代理人，雙方的協力模式乃是政府提出計畫與支付經費，非營利組織則負責執行；但在後者中非營利組織卻有相當的裁量權，擁有可以經由政治與行政過程而與政府交涉的權力。基本上，「對等型」協力模式因協力主體擁有裁量權，同時得以與政府交涉，屬於理想型的協力模式。

如前所述，日本學界對於協力的討論較我國豐富，且其發展時間與形式也都和我國較為類似，因此在本文中乃整理該國對協力的分類以供參考。幾位代表性學者（松下啟一，2002；山岡義典，2005）在歸納該國政府與非營利組織協力型態時，都習於以自主性與對等性來觀察；例如山岡義典從「自主程度」來觀察政府與非營利組織的協力關係。他指出，理論上在談論協力關係時，雖然多強調雙方是在獨立與對等的情況下進行，但實務上卻很難做到百分之百的對等關係，所以雙方在協力時可能產生：以政府為主、政府與非營利組織共同作主，或是以非營利組織為主的三種模式。非營利組織與政府平時有各自活動的領域，中間則為兩者共同活動之領域，可依其主體的不同，分為以非營利組織為主，政府為輔之「補助、助成」型

態，或是以政府為主，非營利組織為輔的「委託」模式，⁵ 甚或是非營利組織與政府共同合作之「共同舉辦活動」型態。在協力的過程中，雙方究竟採取何種協力型態，則視個案的內容而採取不同的關係模式（山岡義典，2005：39）（參考圖1）。

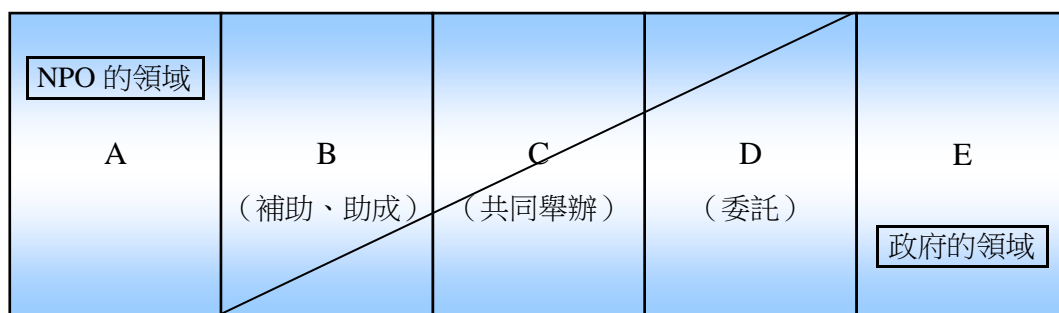


圖 1：協力的型態

資料來源：松下啟一，2002：39。

（二）爭議

然問題是，「委託」究竟能否視為是協力的一種模式？至今仍有不同的看法。國內對此議題的討論不多，陳敦源與張世杰（2010：26）在〈公私協力夥伴關係的弔詭〉一文中，藉由整理國外學者的相關論述，明確陳述「協力和契約委外是不一樣的概念」。其所持的理由是，在契約委外的架構下，公私部門之間的合作關係是以短期契約關係為主，因而難以塑造出信任基礎，以致於公私雙方僅能遵守契約而無法發揮創新的效果。甚至公部門在不信任私部門的情況下，可能在會訂出過於嚴苛且又無法確實執行的契約，使得有意承接的私部門望而卻步，進而阻礙公私部門的協力合作。該文並舉非營利組織為例，指出在許多社會福利業務委外的案例中，非營利組織必須遷就政府所施加的諸多要求，甚至是公部門所欲達成與明訂的績效指標，從而失去組織的專業自主性以及平等協商、共同規劃的地位。此主張與劉淑瓊（1997）在〈依賴與對抗－論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的

⁵ 關於補助與委託的差異，金川幸司（2006：17）指出，補助金為一種有目的（支援或刺激服務供給）的贈與。透過補助，補助者和被補助者之間只有微薄的關係，被補助者對於提供補助的政府並沒有提供特定績效或成果的義務。

關係〉一文中所提到論點幾乎是不謀而合。

在日本，對此議題的討論顯然較為豐富。學者上條茉莉子與椎野修平（2003）、山岡義典（2005）、佐藤徹、高喬秀行、增原直樹與森賢三（2005）、田中弥生（2006、2008）等多人的研究皆指出，「委託」是政府部門將原本該執行的業務發包給非營利組織或企業等外部組織的一種作法，期望藉此來彌補政府部門專業的不足或是難以發揮的效率。故業務或服務的供給主體是「政府」，最終責任承擔者也是「政府」，至於外部的受託者僅能視為是接訂單的下游廠商。在此理論架構下，委託不是真的協力，而是「假協力之名的發包」，其成果歸屬於委託者，也就是政府部門，而接受委託的非營利組織則不是自由主體，在執行業務時無法自行根據現況提供創新服務，必需根據與政府部門所簽訂之契約內容忠實履行。因此，非營利組織與政府部門之間，自然出現不對等的主從關係，甚至需接受來自政府部門的干預。在委託逐漸增加的情況下，非營利組織若接受太多來自政府部門的委託，容易造成組織對政府部門的過度依賴。基於此，如對照前述構成協力的原則發現，在委託關係下，雙方或許有共同目的，但恐怕很難出現對等關係，也不會有責任共享的情形。

另外，有學者從契約期程來論述委託關係與協力的差別，認為理想的協力關係需建構在受託者與委託者雙方穩固的信賴基礎上，而此種信賴關係必須透過長時間的培養，並非單一年度短期契約就可以建構出（金川幸司，2006：16-17），而如是看法與前述我國學者陳敦源與張世杰（2010）的主張相同，亦即皆質疑以短期契約為基礎的委託是難以建構出理想的協力關係。

但也有學者不認同此看法而提出批判，認為一般在討論協力時，習於從對等、目的共有、相互理解等構成要素出發，並以此來作為否定「委託是協力的一種形式」之依據，是不切實際、過度理想化並將協力概念狹義化（窄化）的一種論點（後房雄、松井真理子，2004：106-110；原田晃樹、藤井敦史、松井真理子，2010：26-27、48；後房雄，2012：173-179）。學者們指出，從現實面來看，非營利組織的經費來源大致可分為企業與民眾捐款、會費、營運收入以及政府委託或經費補助四大部分，然受限於民眾與企業捐款的不穩定，會費與營運收入的微薄，政府部門的經費可說是非營利組織相當重要的財源基礎。另一方面，從民主行政的觀點來看，政府部門既然動用預算補助非營利組織，就有權決定服務內容、品質與供

給對象，並負有監督的職責，同時有義務要求受委託的非營利組織忠實地執行政府所交付的事項並接受績效（成果）評估，而不是由非營利組織任意提供。在此情況下自然無法建立起對等關係。所以，協力是一種「手段」，而不是「目的」，協力不應僅執著在「對等與否」的要素，不該因委託是一種不對等的關係，而完全忽略透過委託的協力模式所能發揮的綜效。在委託的協力關係下，委託者與受託者之間原本就存在履行契約的權力義務關係，故此時所強調的對等，應著眼於觀察雙方在法律上的實質對等關係，而非空泛的形式意義。

三、理想型協力關係的建構

吳英明（1996：39-40、61）的研究指出，協力關係所要達到的主要目標在於降低生產成本，強化服務網絡和提高競爭能力，並透過這些目標的達成來增強社會生命力。故公私協力試圖以異於傳統的思維和做法，創造出政府的新角色與風貌，達到善用民間豐富社會資源與力量之目的。然另一方面，公私協力關係的建立，並不意味雙方可以恣意作為而不受約束，但卻也非傳統的監督，而是除了消極的「防弊」之外，更賦予積極的「興利」作用，始能達到公私部門角色與功能互補之目的。由於現行公私協力關係之建立，公部門多扮演「誘導性」和「支配性」角色，而私部門則是扮演「配合性」角色。故如欲建構理想型的協力關係，公部門可以透過相關法制或支援措施來提高私部門的協力意願，主要作法約有下列兩項：

（一）法制化

相關研究（吳英明，1996：84、92-93；吳濟華，2001；陳明燦、張蔚宏，2005：47；鄭錫楷，2008：39-40；林淑馨，2010：277-278；林淑馨，2013：256-258、272-273）指出，法制化有助於建立公私部門良好互動平台，同時也是信任的主要來源，有助於協力運作的推行。其所持的立論基礎乃是：依法行政為政府部門的必要原則，但對私部門而言，一套明確的遊戲規則，是以「契約簽訂」代替「口頭答應」，不但可以降低合作的不確定性，使其得以有效進行成本效益與風險評估，還有助於協力的雙方在此過程中相互調適與學習，而明確完整的法規更是扮演結構性與客觀性的信任基礎來源。事實上，如參考鄰國日本的經驗可以發現，該國為落實協力，乃是藉由法制化將協力雙方的權利義務予以明文規定，用以減輕協力

者對協力事務的內容與過程所可能產生的諸多疑慮與不安。⁶

（二）資訊公開

承前所述，法制化的結果會促使政府公開資訊。由於公開是溝通、談判，乃至於形成共識的基礎。在資訊公開、透明的前提下，不但可以增強民間對協力的認知並強化協力的意願，還能使協力的雙方可藉此瞭解彼此的狀況，資訊也可相互流通，避免資訊的不對稱與溝通不良，使彼此得以立於平等的地位，有助於協力策略的推展，進而達成建構協力關係之理想型目標（吳英明，1996：42；陳明燦、張蔚宏，2005：68）。

參、非營利組織與臺北市的協力現況與課題

關於我國地方政府與非營利組織協力的相關研究不算太多，且一般皆以質性的訪談為主，缺乏整體性的調查。雖然我國非營利組織發展看似蓬勃且多元，但究竟地方政府能否善用非營利組織的專業來彌補本身的缺陷？其協力的現況與面臨的問題為何？則是值得探討的問題。基於此，本研究乃以非營利組織數目最多的臺北市為例，來進行初探性的實證調查研究，⁷ 期望能藉此充分瞭解非營利組織對與政府部門協力的認知與看法。

⁶ 相關論述請參閱林淑馨（2012：104）的論述。

⁷ 問卷抽樣的單位以立案在臺北市的文教、社福和環保三類非營利組織為對象，其中再分成社團法人和財團法人基金會兩類，用立意抽樣方式選取文教、社福和環保三類非營利組織。預計回收樣本為 1017，抽樣數為樣本數兩倍（2034），再從以上七大類中按比例隨機抽樣，分別為社團學術類 651 個、藝文基金會 81 個、文教基金會 264 個、社團社福類 794 個、社福基金會 163 個、社團環保類 61 個、環保基金會 20，共 2034 個。第一次問卷發放時間在二〇一三年五月下旬至六月初，於當月下旬進行電話或電子郵件確認，第二次問卷發放時間在七月上旬，並於當月下旬進行電話或電子郵件確認。然即便如此，最後問卷回收僅有 368 份，其中有效問卷 333 份；其中文教 153 份（45.9%），社福 126 份（37.8%），環保 14 份（4.4%），其他 40 份（11.8%），無效問卷 35 份，回收率僅為 16.37%。另外，為了獲取更有深度的資料，問卷調查採半開放式設計，除基本資料外，有開放的空間供非營利組織描述。

一、非營利組織與臺北市政府協力的現況

（一）基本資訊

1. 組織類別與成立時間

在此次回收的問卷中，以文教型 NPO 為最多占 45.9%，將近一半，其次是社福型 NPO，有 37.8%，環保型 NPO 最少，僅 4.4%。

至於組織成立時間則相當分散，以民國八〇年以前為最多，有 22%，其次是民國九〇—九五年，以及民國九六—一〇〇年，各占 20%，接著是民國八〇—八五年，有 17%，以及民國八六—九〇年，有 15%。整體而言，民國九〇年以前設立的組織超過 54%，但也有四成是在民國九〇年之後所設立。

2. 組織的專職人員

關於非營利組織所擁有的專職人員，以一〇人以下居多，高達 73%，屬於「微小型」規模，一一人以上未滿二〇人的「小型」組織有 10%，超過二〇人以上的「中、大型」組織則僅有 17%，顯示設立於臺北市的非營利組織多屬於微小型規模。

（二）協力現況

1. 與北市府的協力經驗

在回收的問卷中，曾經與北市府有協力經驗的非營利組織有 48%，而沒有與北市府有協力經驗的高達 52%。而在所有曾經與北市府有協力的 NPO 中，又以社福型 NPO 為最多，達 52%，超過一半，文教型 NPO 居次，有 36%，環保型 NPO 則僅有 3%。此種情形應該與近年來我國邁向高齡化社會，社會服務需求大量增加，政府部門需藉由非營利組織來幫忙提供專業的社會服務有很大的關聯。

2. 未與北市府協力原因

在 174 個未與北市府有協力經驗的 NPO 中，有高達 55% 表示是「缺乏相關資訊」，而有 7% 表示「擔心影響組織使命的執行」，而有 5% 認為「不太相信政府部門」，至於 33% 選擇「其他」者中，以「暫無需求、無相關業務需要」為最

多，另外還有「尚未有機會」、「行政程序繁瑣，收益與付出不符成本效益」、「申請手續及事後報告繁瑣」、「權利義務無法釐清」、「北市府固定與某些社團合作，不便涉入」、「無足夠人力」、「不清楚北市府能協力之處」、「麻煩的官僚體系」、「不知如何協力，小機構不易與政府協力」、「缺少執行的輔導」等因素。

3. 協力的次數

在 158 個與北市府有協力經驗的 NPO 中，有 101 個組織與北市府的協力次數介於「一～五次」，高達 63.9%，其次有 26 個是「一五次以上」，達 16.5%，有 24 個介於「六～一〇次」，有 15.2%，而「一一～一五次」僅有 4%。由以上結果得知，高達六成以上的非營利組織雖與北市府有協力關係但不密切，然也有將近兩成的非營利組織與北市府維持較頻繁的協力關係。

4. 協力的領域

關於 NPO 與北市府協力的領域以「社會福利」為最多，有 38%，其次是「教育」領域，有 22%，第三是「文化」領域，有 20%，而「環境保護」和「其他」則各占 10%。在「教育」領域方面，「職業訓練」、「身心障礙者就業」、「人力資源發展訓練」等最為常見。

5. 協力訊息的取得

關於協力資訊的取得，在 159 個與北市府有協力經驗的 NPO 中，以「官方網站」為最多，有 33%（80 個），其次是「市府人員電話告知」，有 25%（59 個），第三是從「其他非營利組織」，有 18%（43 個），僅有 9%（21 個），不到一成是從「朋友」得知訊息。至於 15%（37 個）是從「其他」管道，如學校、市議員或是因接觸政府部門其他單位人員而間接獲得消息。如再進一步整理得知，有五成八的非營利組織在取得協力資訊上是透過「官方」，如官網或相關工作人員。

6. 協力型態

關於協力型態方面，在 159 個與北市府有協力經驗的 NPO 中，以「方案委託」為最多，高達 41%（76 個），其次是「其他」，如承租場地、活動協辦、合

辦、共同組團出國考察等，有 29%（55 個），第三是「業務委託」，有 22%（41 個），最少的是「公設民營」，僅有 8%（15 個）。若再整理發現，北市府與非營利組織協力的方式以「委託」型態為最多，高達 63%。

7. 自主性的確保

對於「在協力的過程中，北市府是否有干預組織運作情形的發生？」的這項問題中，「完全沒有干預」高達 64%，「偶爾干預」有 27%，「經常干預」只有 3%。調查結果發現，有六成四的非營利組織肯定北市府在協力過程中所給予的充分授權，表示鮮少發生干預的情形。

8. 協力意義的認知

對於「非營利組織與政府協力，對組織的發展而言，是否具正面意義？」的這項問題，有高達 93.2% 的組織持肯定態度，認為「有正面意義」，其所持的理由包括：「經費補助」、「解決部分募款不穩定的情形」、「可以相互學習，提升效率」、「擴大組織的影響力與功能」、「建立形象，易受社會大眾接納推廣理念」、「瞭解幕僚思維，官場文化及公務人員的難為」、「推展組織業務」、「資源增加」、「在業務推展與執行上較具公信力」、「協力合作，發揮 1+1>2 的效益」、「資源共享，共創雙贏」、「相輔相成」等。

至於 6.8% 表示「沒有正面意義」者，所持的理由包括：「行政作業程序耗費組織太多能量或誤導方向，容易侷限服務多元發展之可能性（委託辦理內容太細，服務功能內容被綁死）」、「反而抑制發展與成長」、「手續繁雜，有問題時需要按公文往返解決」等，顯示政府部門繁瑣的行政程序仍可能是阻礙非營利組織與政府協力的最重要因素。

二、協力所面臨的課題

在此次的調查中，非營利組織認為北市府最應加強、改進之處的回答相當分歧，以「協力相關制度應該建構完善」為最多，有 24%，其次是「行政人員對非營利組織的瞭解」，有 22%，第三是「應有特定窗口與專職人員來協助相關事務」，有 19%，第四是「行政人員的專業知識」17%。至於 18%「其他」部分，則有「資訊公開透明」、「信任及尊重」、「會計核銷要求繁瑣」、「行政／財務單位缺乏

彈性或常識」、「缺乏積極主動溝通」、「將非營利組織視為業者、廠商的心態」、「缺乏事前溝通」等。

而關於「北市府與非營利組織協力的相關法制是否建構完善？」的問題，有 31.6% 認為「不完善」，8.5% 認為「非常不完善」，換言之，有將近四成的受訪者不滿意北市府的協力法制建構，認為還有需要加強之處，顯示北市府在協力相關法制的建構上仍有需要加強與宣傳之處。另外，有高達 36.3% 的受訪者表示「不知道」，而認為「完善」者僅有 21.7%。

最後，對於「北市府如何才能提高非營利組織協力的意願」的問題，「資訊公開」和「給予更多經費補助」最多，各占 21.7%，其次是「設置非營利組織業務單一窗口」，有 18.1%，接著分別是「加強人員專業知識」，有 14.1%，「增加組織自主性」有 12.8%，「強化法制建構」有 11.7%。調查結果顯示，非營利組織對政府「資訊公開」的重視不輸給「經費補助」，此結果也證明非營利組織的成立原本理想性就較高，一般多認為經費對組織而言是最重要的，應是吸引非營利組織與之協力的最重要因素，但調查結果卻證實，資訊公開與否和經費同樣是非營利組織重視的因素。此外，設置非營利組織業務單一窗口對於提升組織協力意願也應有所助益。

肆、分析與討論

正如同學者官有垣、杜承嶸與王仕圖（2010：112）在最近的一份研究報告中所言，「過去幾年在學術界與實務界從事 NPO 研究的人士，大多僅做過部分類型 NPO（如社團法人協會或財團法人基金會的調查研究，或某一類目的事業 NPO）的研究…，至今在臺灣的學術界還沒有人曾嘗試全面性、完整性對臺灣各類 NPO 作一全觀性的調查研究…」，顯示臺灣極缺乏全面性的實證調查研究。雖然基於經費限制暫時無法完成大規模的全國性調查，但因截至目前為止，國內仍缺乏相關實證研究，若從彌補先行文獻不足的觀點來看，本研究仍有其參考價值。在本小節中，作者嘗試將實證結果與前面的理論進行對話，分析與討論如下：

一、成熟的協力關係尚未建立，協力觀念與資訊的推廣仍顯不足

如前所述，為彌補中央集權所引發的無效率問題，運用地方政府與區域居民關係密切，且能充分反映不同民眾多元需求的特性，地方分權或區域治理有其重要性。然而，隨著地方分權與治理時代的來臨，地方政府在資源或專業上仍有其限制，故需要借助非營利組織來彌補地方政府之不足。另一方面，非營利組織也為了增強組織的穩定性，以及在使命的驅使下，願意考慮和地方政府合作。

然而由調查結果得知，即使在全國非營利組織設立數目最多的臺北市，仍有超過半數的非營利組織未曾有過與北市府協力的經驗。深入探究其原因，除了業務本身的特殊性外，有五成五的組織表示是缺乏相關資訊，另外還有三成三的組織是因考量行政程序繁瑣或不知該如何協力而卻步，顯示今後北市府如欲強化與非營利組織的協力關係，有必要透過多元管道，宣傳協力的觀念與資訊，而不是將協力訊息被動放置於官方網站，應可以透過承辦人員用電子郵件或電話方式主動告知，甚至辦理協力相關的座談會、講座，藉由公開透明、雙向的交流與接觸，積極告知非營利組織協力的目的與相關做法，使組織能瞭解並熟悉政府部門的行政作業程序，除了可以消除非營利組織對協力的疑慮與擔憂外，還能提升非營利組織的參與意願。

二、以「委託」為主的協力型態，無法建立對等的理想型協力關係

協力雖被視為是解決地方政府財源和專業不足的一帖良藥，但協力的類型卻非僅限於「委託」，可能因方式的差異而展現不同之成效。如引用前述山岡義典（2005）的分類可以發現，協力可分為「補助、助成」、「共同舉辦」和「委託」三種類型，其中由於「委託」最靠近政府領域，協力運作型態乃是以「政府為主，非營利組織為輔」，故所引發的爭議與討論也最多。在檢閱相關文獻後作者認為，儘管理論上多強調協力的構成要素應包含對等關係，但實務上卻發現，國內有關非營利組織與政府的協力仍脫離不了委託形式，且參照 *Gidron、Kramer 與 Salamon*（1992）的說法，協力模式是強調政府出資，非營利組織負責提供實際服務，如再加以細分，則又有「代理人型」與「對等型」兩種模式，而委託則被視為是「代理人型」的協力模式。

基於上述，若採廣義協力的定義而將委託納入並以此來觀察非營利組織與臺北市的協力發現，有高達六成三是以「委託」型態來進行協力（「方案委託」有四成一，而「業務委託」有二成二），「共同舉辦」（如共同合辦活動）占不到三成，而自主性最高的「公設民營」更少，不到一成。此結果顯示，即使在非營利組織數目最多的臺北市，政府和非營利組織的協力方式依然無法跳脫出以「上下關係」為主的委託型態，非營利組織僅能扮演北市府公共服務供給的下游承包商角色。因為在以短期契約為主體的委託關係下，即使雙方有共同目的，但服務供給類型、方式、數量卻都由政府部門以契約方式規範，非營利組織只能按照合約與政府部門的要求來提供和執行服務，無法根據實際所需發揮組織的彈性與創意，也難以和地方政府培養出長期的信賴關係，因而未能建構出對等的理想型協力關係。

但值得注意的是，或許因為設立於臺北市的非營利組織數量最多，可選擇性較強的緣故，雖然調查資料顯示，有將近一成七的非營利組織與北市府維持較密切頻繁的協力關係，但整體而言，臺北市與非營利組織的協力大致仍出現分散的情形，並沒有特別明顯集中在少數特定的非營利組織。

三、雖在契約規範下享有有限性自主，但仍為多數非營利組織所肯定

多數文獻皆認為非營利組織在與政府協力的過程中，因受限於組織本身經費來源的不足與不穩定，故在經費上多倚賴政府，而政府對組織就可能產生某種程度的控制，影響組織的自主性（劉淑瓊，1997：120-121）。但從此次的調查卻發現，雖然「委託」是目前北市府與非營利組織的主要協力型態，照理而言，非營利組織應會感到自主性受到限制，但交叉分析卻發現，高達六成曾與政府有協力經驗的非營利組織認為，在與北市府協力的過程中完全沒有出現干預的情形，「偶爾干預」有二成七，兩者加起來超過九成，顯示臺北市在與非營利組織協力的過程中，給予組織充分的自主性。如參照半開放的問卷回答內容得知，主要的原因乃是雙方在簽訂契約後，在不違反規定的情況下，北市府不太會過問執行的細節，而放手交給組織執行。換言之，非營利組織在此所指的自主性，並非建立在百分之百的信任基礎上而受到北市府所給予的完全尊重與充分授權，而是在契約規範下所被賦予的有限性自主，受委託的非營利組織需忠實地根據契約內容來加以執行，以期達成協力之目

的。

另外，如對照「協力意願的提升」問題發現，有一成二的非營利組織希望「增加組織的自主性」。之所以會有如此的結果，主要差別在於：曾經和北市府有協力經驗的非營利組織，因從實際的協力過程中體驗政府部門所賦予的自主性，瞭解即使受到契約規範，但仍在容許的範圍內，故較不會產生排斥；但對於近半數未曾與北市府進行協力的非營利組織而言，因缺乏協力或互動經驗，自然會擔憂來自政府的干預與限制。因此，北市府今後如欲拓展協力領域與尋求更多元的協力對象，可以考慮在降低非營利組織疑慮的前提下，多舉辦協力說明會，甚至安排有協力經驗的非營利組織到場現身說明與分享交流，以降低未曾有協力經驗的非營利組織的疑慮並提高參與動機。

四、法律上實質的對等關係尚未建立，顯現出協力法制環境建構與強化之迫切

從此次的調查發現，有四成的受訪者對目前臺北市所建構的非營利組織協力相關法制感到不滿意，甚至還有三成六表示「不知道」，顯示臺北市在協力法規的建構方面仍有很大的加強空間。事實上，若對照日本在中央有 NPO 法作為母法，而各縣市在地方分權改革與相關法制改革（指定管理者制度）的配合下，大都市多有制訂協力的條例、基本方針或指針，以作為推行協力的基礎指引，相形之下，我國在這方面則顯得相當欠缺，各縣市不僅沒有 NPO 的專責單位或窗口，也沒有制定促進協力的相關法規或政策，所能適用的法規僅是行政院人事行政總處制訂的「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊目錄」，其中包含行政程序法、促參法、政府採購法等，但這些法規因非專為協力而設計，其內容除了未對協力做詳細的定義外，更沒有對協力所強調的「責任義務」予以清楚劃分。此外，受到高齡化影響，地方政府與非營利組織協力的事業中，社會福利領域占有相當之比重，然因其所提供的服務是以「人」為主，是否適合以促參法、政府採購法等作為規範，僅從採購的觀點來看協力事業，則是值得深思。

以臺北市而言，目前在市府網站所公布的「社會福利方案委託契約範本」仍是按照公共工程會所訂定的規範，根據政府採購法招標，但社會福利領域的協力對象多以非營利組織為主，能否適用政府採購法，比照一般營利事業單位用繁瑣的行政

程序和定型化契約來加以約束，還是應該釋放更多的資源，想辦法協助非營利組織，而不是將其視為是營利的「廠商」，僅消極的思考如何防弊，不但難以在法律關係上建立實質的對等關係，也無法賦予組織積極參與和創新的誘因。此外，採購法中的「勞務委託」雖被視為是非營利組織與政府間委託關係之法源，但因該法的內容無法因應社會福利的變化與現實需求，故以勞務採購作為法源的合適性，恐是今後需要審慎加以衡量之處。

五、「制度不完善」、「行政人員專業知識不足」與「行政程序僵化繁瑣」為影響非營利組織參與協力之三項主因

如前所述，「制度不完善」是非營利組織認為北市府最應該加強之處。多數非營利組織不滿意或不清楚北市府的協力制度與做法，認為其有必要修正，並加強與宣傳。也因制度建構的不完善，引發組織對協力事務的疑慮和抗拒，認為雖有公開招標的程序，但恐早已有內定之虞，而降低參與協力的意願。

其次，「行政人員專業知識不足」也是影響非營利組織參與協力的重要因素。由於行政人員不清楚非營利組織的運作特質及相關專業知識的不足，不但無法有效協助組織解決協力過程中所面臨的問題，甚至因為缺乏對協力概念的認知，在過程中還容易出現「上對下」的官僚態度與推拖的情形，因而有兩成的受訪者認為應設有特定窗口與專職人員來負責處理協力相關事務。如參考國外經驗研究（林淑馨，2012：106、108-109）發現，日本地方政府設立研修派遣制度，指派負責該項業務的行政人員到非營利組織進行定期研修，其用意乃是希望經由實地研習深入了解非營利組織的實際運作情形與需要，藉以加強行政人員對非營利組織的認知，以期改變官僚的意識型態，並減少協力過程中所可能產生的不必要衝突與摩擦，進而啟發協力意識。此外，為顯示地方政府對非營利組織與協力事務的重視，也可以考慮設立 NPO 協力專責單位，並配置專門人力，用以推行、管理協力事業及蒐集、提供協力事業相關資訊。

另外，從組織文化與組織結構來看，講求彈性、即時、扁平的非營利組織原本就與僵化、層級節制的政府部門不同，如何減少因組織的異質性而產生的落差，則是影響協力能否順利推行的關鍵因素。在整理前面「未與北市府協力的因素」及「協力所面臨的課題」發現，兩者的內容都脫離不了「行政程序的僵化與繁瑣」，

顯示政府部門缺乏彈性、官僚式的思維與態度以及繁複冗長的行政程序等，可能影響服務供給的迫切性，而成為阻礙非營利組織參與協力的重要因素。因此，為促使協力政策能順利推行，政府部門有必要對既有的行政體制進行檢討，簡化與整合相關的行政作業流程。另一方面，為增加非營利組織對政府部門行政作業程序的瞭解，可以考慮開設定期的研習課程（如政府會計作業研習），以協助非營利組織對於相關協力事務（如經費核銷等）的熟悉，減少對政府部門協力事務的排斥與抗拒。

六、「資訊公開」與「提高補助經費」為提升非營利組織協力意願之積極因素

一般認為，對於缺乏穩定經費來源的非營利組織而言，政府的經費補助因有助於改善組織的財務困境，增加服務供給的穩定度，應是提高其協力意願的最佳良策。但調查結果顯示，「資訊公開」和「提高經費補助」同樣被非營利組織視為是提高協力意願的首要因素，顯示非營利組織之所以參與協力，所關心的不僅是經濟面的財源問題，同時也在意資訊的公開與否。部分受訪者表示，組織並非不想與政府協力，而是缺乏相關資訊與管道，也就是「沒機會」與「不知如何協力」，甚至有組織還認為北市府沒有協力機制。由此可見，地方政府如欲借助非營利組織的公益特質來強化公共服務的品質，首要之務當是公開資訊。政府可以利用機關或地方政府發行的公報、宣傳刊物，甚至是經由行文方式將協力資訊予以公布，或是透過官方網站與電子郵件，將選擇協力對象的標準（如經驗、規模、執行力與營運狀況等）清楚公開，不但能用以避免因程序的不透明而影響非營利組織參與公共事務的意願，還可以提升非營利組織對政府的信賴。換言之，非營利組織對於參與政府協力事務的期待，並非僅是停留在經費援助的財務面向，而是希望政府真正將非營利組織視為是協力的夥伴對象，給予充分完整的資訊，才能共創雙贏。

伍、結語

整體而言，在此次的調查中有高達九成三以上的非營利組織對與政府協力一事抱持肯定的正面態度，主要可以歸納為「獲得經費補助」、「穩定組織發展」等消

極因素，以及「提升組織形象與擴大組織影響力」、「相輔相成」、「資源共享與共創雙贏」等積極因素。在此基礎上，北市府更應善用非營利組織的特質與專業，釐清非營利組織對於協力不明之處與疑慮，積極建構協力的友善與可信任的環境，才能爭取非營利組織對公共事務的參與。本文最後，作者以非營利組織與臺北市的協力現況與問題之調查結果為基礎，嘗試提出建議，以作為日後我國其他地方政府在推行非營利組織協力政策時之參考。

一、非營利組織與臺北市協力的概貌

儘管一般認為，地方政府為滿足區域民眾多元需求，卻又受限於財源與專業不足，因而希冀藉由與不以營利為目的的非營利組織協力來提供公共服務，以達到提升品質、節省成本及促使資源發揮綜效之目的。然調查結果發現，目前設籍於臺北市的非營利組織以一〇人以下的「微小型」居多，即使有高達九成的非營利組織認為，與政府協力有其正面的意義，但即使在非營利組織數量最多的臺北市，卻仍有超過半數的組織缺乏與臺北市協力的經驗，雙方的互動仍處於陌生階段，歸咎其原因乃是資訊不足所致。如再仔細探究發現，有超過七成五以上的非營利組織分別從官方網站、其他非營利組織或朋友等處取得協力的相關訊息，顯示臺北市在協力資訊的提供上仍停留在消極被動的態度，而非積極的「促進」。因此，若考量非營利組織的規模較小，在資訊探求與接手能量等方面容易受到限制，建議今後北市府在協力資訊的供給上，應更主動多元，以提高微小型非營利組織對資訊的可近性；而為了鼓勵此類型的非營利組織主動與政府協力，建議政府可藉由補助和釋出技術水準較初階、進場門檻較低的方案委託，以作為育成並吸引規模較小、專業能力尚未成熟之潛在非營利組織前來競逐的方法。

另外，在協力領域方面則以社會福利為最多，其次為教育與文化；至於協力的型態則傾向以委託為主，高達六成。多數非營利組織表示，北市府最應加強之處，則是建構完善的協力相關法制及增強行政人員對非營利組織的瞭解；同時也認為，唯有資訊公開和給予更多經費補助才能提高非營利組織參與協力的意願。

二、臺北市協力經驗之啟示

有研究指出，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

有能力限制，因而以地方較具專業化之非營利組織作為服務輸送之工具（呂朝賢、郭俊巖，2003）。從以上所述得知，長期以來我國地方政府習於遵循執行中央所交辦之業務，欠缺規劃與提供地方特色公共服務之能力，故需要藉由非營利組織對區域居民需求的熟悉，來增強公共服務的有效供給。然從臺北市與非營利組織的協力經驗發現，我國地方政府在推動協力的作法與態度上仍有需加強與改進之處，茲說明分析如下：

（一）地方政府應明訂協力相關法制，建構公開透明的協力環境

從非營利組織與臺北市協力經驗發現，僅有二成的非營利組織認為北市府所建構的協力相關法制是「完善」的，卻有四成表示「不完善」與「非常不完善」，另外還有三成表示「不知道」，顯示即使是身為首善之都的臺北市，在協力相關法制的訂定上，仍有相當努力的空間。如調查所示，目前臺北市與非營利組織協力的型態以委託（方案和業務委託）居多，且社會福利領域占將近四成，然所依循的法規，除一九九三年臺北市所制定的「政府委託民間機構團體辦理社會福利辦法」外，就是「政府採購法」及「行政院公共工程委員會」的契約書範本。但事實上，各地方有不同的區域特性，地方政府面對民眾的需求相當多樣，故所應致力推行的協力領域和內容也有所不同。因此，是否僅以政府採購法為唯一法源，還是考量各地需求而制定符合當地的法制與相關措施，如協力事業委託條例、支援條例、指南等，不但可以作為地方政府推動協力業務的依據，還能減輕非營利組織對協力業務之疑慮，吸引具有區域特性的非營利組織加入協力行列。

若進一步整理分析發現，多數非營利組織表示，政府部門繁瑣的行政流程和會計核銷制度是使其對協理事務卻步的重要因素，顯示地方政府如要提高非營利組織參與協力的意願，有必要簡化行政作業流程。至於資訊公開、建構公開透明的協力環境及協力法制的明文化，則是促使非營利組織積極參與協力的重要推力。基此，作者認為，我國地方政府或許可以參考國外經驗，如日本地方政府（如三重縣）的做法，⁸發表協力關係宣言與相關政策，除意味政府部門對協力關係的重視外，同時也象徵協力資訊的公開透明，並設置 NPO 夥伴平台，舉辦協力關係養成講座，透過公開的管道主動傳遞協力訊息，用以減輕非營利組織對協力的疑慮，進而提高組

⁸ 詳細內容可參閱林淑馨（2006：55-58，2010：207-210）。

織協助政府提供公共服務之意願。

（二）加強地方行政人員對非營利組織與協力的認知

此次調查結果顯示，有將近四成的非營利組織認為，北市府應加強行政人員對組織的瞭解並強化其專業知識。事實上，相較於其他縣市，臺北市的行政人力素質與資源都相對充沛豐富，但臺北市都面臨如此的問題，更何況是其他縣市，恐怕都普遍面臨第一線承辦人員更迭頻繁、專業和經驗不足，以及對業務不熟悉，進而衍生出不信任的問題。為了解決此困境，作者認為需加強地方行政人員對非營利組織的瞭解，才能針對其組織特性，建立較具彈性的誘因制度與良好的協力關係。建議可以參考日本地方政府（如神奈川縣、愛知縣、滋賀縣和名古屋市等）的做法，⁹建立研修派遣制度，要求負責協力相關業務的行政人員到非營利組織研修，透過現場研習來深入瞭解非營利組織的實際運作與需要，藉以改變行政人員官僚式的保守與僵化思維，化被動為主動，不但能增加對非營利組織特質與重要性的認知，還能減少協力過程中不必要的衝突與摩擦，有助於協力事務的順利推行。

除了研修派遣外，為使地方行政人員能增加對協力業務的瞭解，可以透過舉辦定期聯繫會議，開設相關研修講座，鼓勵地方行政人員多與非營利組織互動和溝通，或是隸屬不同地方政府的行政人員彼此間的交流，分享參與協力事務的經驗，才能消弭地方政府與非營利組織之間，因為不同的組織文化與行政作業程序所衍生的不信任或溝通不良的情形。

（三）運用多元的協力型態，避免僅採用單一委託模式，以期型塑對等關係

實證調查發現，臺北市與非營利組織進行協力的模式，有過半數以上是採委託方式，至於共同舉辦活動和公設民營則相對較少。雖然廣義而言，委託可視為是協力的一種方式，但因其屬於垂直關係「代理人型」協力模式，顯示現階段我國地方政府與非營利組織的協力，在觀念上仍停留在「上對下」的思維，僅消極期待非營利組織扮演彌補政府功能不足的補充性角色，而非積極鼓勵非營利組織發揮創新與互補的功能；至於在關係上則侷限於短期的「委託－代理」關係，亦即非營利組織

⁹ 詳細內容請參閱林淑馨（2012：108-109）。

充其量只能說是政府的下游承包商、代理廠商，雙方為對價關係，非營利組織僅能根據簽訂契約的內容提供服務，彼此間存在的是履行契約的權利義務關係，不但組織創新與彈性的特質受到限制，也沒有實質的裁量權。在此情況下，雙方難以培育和累積出信任關係，也無法形成真正的夥伴與對等關係。

有鑑於此，作者認為，今後我國地方政府如欲促進非營利組織參與協力事務，改變非營利組織對與政府協力的負面印象，應設法改變過去以委託為主的協力模式，可以根據事務的特質，嘗試多元的協力模式，如增加發放補助金、抵用券等多樣協力方式，用以確保非營利組織的自主性並提升競爭力，賦予非營利組織更多的彈性與自主空間，才能吸引更多非營利組織的參與，進而達成協力的理想目標。

參考文獻

- 江明修、鄭勝分（2002）。非營利組織之協力關係。載於江明修（編），**非營利管理**（頁 81-124）。臺北：智勝。
- 吳英明（1996）。**公私部門協力關係之研究：公私部門聯合開發與都市發展**。高雄：麗文。
- 吳濟華（2001）。公私協力策略推動都市建設之法制化研究。**公共事務評論**，第 2 卷第 1 期，頁 1-29。
- 呂朝賢（2002）。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 2 期，頁 39-77。
- 呂朝賢、郭俊巖（2003）。地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例。**社會科學學報（空大）**，第 11 期，頁 143-187。
- 官有垣（2000）。**非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析**。臺北：亞太圖書。
- 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 4 期，頁 163-201。
- 官有垣、李宜興（2002）。地方民間組織與政府在社區營造的夥伴關係—以嘉義新港文教基金會推動淨港計畫為例。**研考雙月刊**，第 26 卷第 3 期，頁 87-99。
- 官有垣、杜承嶸、王仕圖（2010）。勾勒台灣非營利部門的組織特色：一項全國調查研究的部分資料分析。**公共行政學報**，第 37 期，頁 111-152。

- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務－我國社區大學與政府經驗。
公共行政學報，第 16 期，頁 59-106。
- 林淑馨（2006）。日本地方政府的非營利組織政策：以三重縣與神奈川縣為例。**公共行政學報**，第 31 期，頁 39-72。
- 林淑馨（2010）。**日本型公私協力：理論與實務**。臺北：巨流。
- 林淑馨（2012）。日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。**政治科學論叢**，第 51 期，頁 91-128。
- 林淑馨（2013）。**檢證：民營化、公私協力與 PFI**。臺北：巨流。
- 許世雨（1995）。非營利組織與公共行政。**中國行政**，第 58 期，頁 61-85。
- 孫煒（2007）。台灣第三部門與政府互動的政策分析：新治理的觀點。載於丘昌泰（編），**非營利部門研究：治理、部門互動與社會創新**（頁 123-156）。臺北：智勝。
- 陳定銘（2006）。政府與第三部門協力關係探討。**研習論壇**，第 62 期，頁 1-11。
- 陳定銘（2008）。非營利組織與政府跨部門合作之研究－以三個公益組織方案為例。載於江明修（編），**第三部門與政府：跨部門治理**（頁 229-256）。臺北：智勝。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，第 2 卷第 3 期，頁 17-71。
- 陳明燦、張蔚宏（2005）。我國促參法下 BOT 之法制分析：以公私協力觀點為基礎。**公平交易季刊**，第 13 卷第 2 期，頁 41-75。
- 劉淑瓊（1997）。依賴與對抗－論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係。**社區發展季刊**，第 80 期，頁 113-129。
- 鄭錫楷（2008）。法制化與公、私協力的管理－以 BOT 為例。**競爭力評論**，第 11 期，頁 28-46。
- 上條茉莉子、椎野修平（2003）。**NPO 解体新書－生き方を編み直す**。東京：公人社。
- 山岡義典（2005）。**NPO 基礎講座（新版）**。東京：ぎょうせい。
- 片木淳（2012）。「地域主権」の確立と自治体経営。載於片木淳、藤井浩司編，**自治体経営学入門**（頁 13-49）。東京：一藝社。

- 田中弥生（2006）。NPO が自立する日一行政の下請け化に未来はない。東京：日本評論社。
- 田中弥生（2008）。NPO 新時代—市民性創造のために。東京：明石書店。
- 矢代隆嗣（2013）。NPO と行政の《協働》活動における“成果要因”。東京：公人の友社。
- 江藤俊昭（2000）。地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備—住民—住民関係の構築を目指して。載於辻山幸宣（編），**協働型の制度づくりと政策形成**（頁 214-277）。東京：ぎょうせい。
- 佐藤徹、高橋秀行、増原直樹、森賢三（2005）。**新説市民参加**。東京：公人社。
- 松下啓一（2002）。**新しい公共と自治体**。東京：信山社。
- 金川幸司（2006）。自治体と NPO の協働とその評価。載於立岡浩（編），**公民パートナーシップの政策とマネジメント**（頁 9-28）。東京：ひつじ書房。
- 後房雄（2012）。NPO は公共サービスを担えるか—一次の 10 年への課題と戦略。京都：法律文化社。
- 後房雄、松井真理子（2004）。**事業委託のディレンマと NPO 戦略—協働の理念から実践へ**。名古屋：特定非営利活動法人市民フォーラム 21・NPO センター。
- 原田晃樹、藤井敦史、松井真理子（2010）。**NPO 再構築への道**。東京：勁草書房。
- 廣川嘉裕（2012）。NPO と行政の協働。載於片木淳、藤井浩司（編），**自治体経営学入門**（頁 162-181）。東京：一藝社。
- Bloomfield, P. (2006). The challenging business of long-term public private partnerships: Reflections on local experience. *Public Administration Review*, 66(3): 400-411.
- Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon, L. M. (1992). *Government and the third sector: Emergong relationships in welfare states* (1st Ed.). San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- NCPPP (2008). 7 keys to success. Retrieved, from: www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House.

An Exploration of and Reflections on the Partnership between Non-Profit Organizations and Local Governments: A Case Study of Taipei City

Shu-Hsin Lin^{*}

Abstract

This study aims to organize and analyze theories concerning partnership between local governments and non-profit organizations in order to understand what a local government can expect when partnership is implemented. Through empirical survey, we are able to recognize the current partnership between local governments and NPOs and to understand their perspectives on partnership, and the challenges that arise from such partnerships. Furthermore, by exploring the reasons why some NPOs are unwilling to get involved in partnership, we could know how to improve the situation and strengthen the incentives for NPOs in executing partnership which in the long run can help to develop a sound partnership environment.

This study uses literature review and questionnaire survey to understand and reflect on the current situation and problems in the partnership between Taipei City and the NPOs. The study shows that over 90% of NPOs consider it meaningful to maintain a partnership with the government, but over half of the NPOs admit to not having much partnership

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

experience. The main reason is insufficient information disclosed to the public. Information is largely acquired from government websites or other NPOs and the main mode of partnership is out-sourcing. Organizations that have been interviewed believe that enacting partnership-related laws and regulations is a priority that Taipei City should focus on. Furthermore, the author believes that disclosing more information and increasing government grants will induce NPOs to enter into partnerships with the government. This study concludes that from the example of Taipei City, Taiwan's local governments should try to make relevant laws and regulations on partnership, build an open and transparent partnership environment, and increase local public servants' knowledge about NPOs. At the same time, local governments should apply diverse partnership models, rather than relying only on out-sourcing, in order to eliminate the doubts of NPOs and increase their willingness to work in partnership with the government.

Keywords: local government, non-profit organizations, partnership, Taipei City, out-sourcing

