政治科學論叢／第 69 期／民國 105 年 9 月／頁 103-148

台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市爲例*

林淑馨**

摘　要

隨著資源的短缺、政府財政困境的深刻以及民眾需求的增加，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，達到共創雙贏之目的。因此，政府如何透過合理的社會資源管理以滿足民眾，乃成爲一個迫切需要解決的課題。

基於上述，本文嘗試藉由文獻整理，賦予協力一詞明確的內涵，探求理想協力的基本構成要素，並透過問卷與訪談來檢視我國台北、新北、台中、台南、高雄和台東六縣市的非營利組織與地方政府協力的現況。研究發現，台灣非營利組織與政府協力的特徵與問題如下：一、協力關係尚處於發展階段，缺乏資訊是主要因素；二、協力動機多元，獲取經費非唯一考量因素；三、雖非處於對等地位，但在共同目標的支持下，培養出既互信又尊重的特殊協力關係；四、增加經費補助與簡化行政作業流程是影響組織參與協力的重要因素。

關鍵詞：非營利組織、協力、地方政府、委託、補助

---

* DOI:10.6166/TJPS.69(103-148)。本文爲科技部計畫「我國地方政府與非營利組織協力的理想與現實」（MOST-103-2410-H-305-032-SS2）的部分研究成果。作者衷心感謝兩位匿名審查人所提供的精闢指正與建議，才能使本文更加完整，同時也感謝所有研究助理幫忙整理相關資料。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

**國立台北大學公共行政暨政策學系教授，E-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

收稿日期：105 年 7 月 13 日；通過日期：105 年 9 月 21 日

臺灣大學圖書館期刊論文資料庫

壹、前言

在政府資源有限但民眾需求無限的年代，由於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，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，達到共創雙贏之目的。也因此，政府將透過與民間部門合作，共同生產財貨或提供服務的做法，視爲是解決上述困境的一種策略手段。

在台灣，由於受到九二一大地震的影響，草根性民間團體的力量漸漸受到重視，而相較於一般營利的民間企業，非營利組織因屬於民間志願團體，以服務爲取向，具有公益且不以追求利潤爲目的之特質，雖不具備公部門的強制能力與經濟能力，也缺乏私部門的商業能力，但因其具有公益的特性，使非營利組織較民間企業更受到政府部門與民眾之信任，同時在社會中也具有一定之影響力。所以若能妥善運用各類型非營利組織的特質，使其能有效率、彈性地協助政府提供公共服務或執行公共政策，或許得以彌補「政府失靈」與「市場失靈」所帶來之缺憾，以及傳統政府部門行政的無效率與服務單一化之不足，同時還可以藉由協力對資源做整合性的充分利用，創造公部門與非營利組織共同的效益。因此，作者認爲在許多公共服務的輸送上應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，特別是受到高齡化的影響，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自行供給，因此如何透過鼓勵其他行動主體（尤其是非營利組織）參與公共事務來解決自身在資源與專業的不足，藉以維持地方的公共性並滿足民眾的需求乃是重要的課題。另一方面，對於非營利組織來說，由於缺乏協力的資訊以及與政府協力的經驗，對於協力一事多抱持觀望的態度，同時基於本身使命的考量，並不一定願

臺灣大學學術期刊資料庫

意與政府部門互動，甚至爲避免與政府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的認知與態度，在協力過程中所面臨之問題，以及政府如欲促進非營利組織參與協力應提供哪些誘因，以及改善哪些面向？除了有助於我國日後建構協力的健全環境外，同時也得以提升非營利組織參與之意願，有利於公共服務的輸送與品質的提升，進而達成共創雙贏社會之目的。

整體而言，國內有關非營利組織的相關研究已經有相當之累積且成果豐碩，但早期的研究主要集中在管理和公共行政領域，且多偏重行銷、募款、事業化、人力資源與志工管理等管理面向與應用議題之探討，期望藉此提升非營利組織的經營管理能力，用以增進組織的永續經營。相形之下，從行政領域的觀點，探討非營利組織的課責、資訊公開、法律規範，以及非營利組織與政府協力或互動的相關研究則相對缺乏。直到九二一地震以後，有關政府與非營利組織協力或互動的議題才逐漸受到重視。如檢閱相關文獻發現，目前非營利組織與政府協力的相關研究，約略可以歸納爲協力或互動理論的整理與建構，以及藉由個案來觀察兩者間實際的協力運作兩大面向；前者如官有垣（2001）；江明修、鄭勝分（2002）；孫煒（2007）；莊文忠（2008）；林淑馨（2008）；劉淑瓊（2009）等，後者如李柏諭（2005）；陳定銘（2006）；張瓊玲（2009）；林淑馨（2015）等。

若再進一步整理非營利組織與政府協力或互動的相關文獻時則發現：相較於政府與非營利組織協力或互動理論與模式的探討，國內地方政府與非營利組織協力或互動之實證研究則相對不足，僅有少數幾篇論文是以此爲主題進行較深入的討論，如呂朝賢（2002）；呂朝賢、郭俊巖（2003）；官有垣、李宜興（2002）等。整體而言，上述論文皆是以質化的深度訪談針對單一地方政府與非營利組織協力，或以特定非營利組織爲例，觀察該組織與地方政府在特定議題上的協力情形並探討其所面臨之問題。雖有助於瞭解地方政府和非營利組織協力的關係，但或許因研究者所屬的區域特性之故，目前的研究多集中於嘉義地區，而鮮少看到其他縣市與非營利組織協力的相關研究。近期雖有林淑馨（2015）的研究是以問卷方式觀察台北市非營利組織與政府的協力現況，但因調查對象僅限於台北市，且有首都的特殊性，研究成果難以推論到我國其他縣市，對於掌握我國非營利組

臺灣大學學術期刊資料庫

織與地方政府協力的整體概貌與課題仍有某種程度的限制。

基於上述，爲了彌補國內非營利組織研究在此議題的空白，本文乃以非營利組織與地方政府協力的現況與問題爲研究焦點，選取台北、新北、台中、台南和高雄五個都會型都市和一個對照性的非都會型都市－台東縣爲例（選取標準是以人口數），先以問卷調查瞭解非營利組織參與協力的動機、類型、認知、態度與問題，再輔以訪談深入瞭解實況，藉以掌握我國非營利組織參與地方政府協力的概貌。

貳、文獻檢閱：協力的內涵與類型

一、協力的內涵

近年來，受到政府部門財政困難和人力精簡的影響，協力關係已成爲政府和民間部門主要的互動模式。若整理相關文獻發現，協力一詞國內外有不同的解釋，尚未形成一致的定義，也欠缺清楚的內涵指標。例如美國國家公私協力委員會（The National Council for Public Private Partnerships, NCPPP）將協力關係定義爲：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享有可能獲得之報酬（NCPPP, 2008）。由於多數學者在定義公私部門協力關係時，並未將其侷限在雙方需訂定正式契約，而是採較廣泛定義來瞭解其內涵，故 NCPPP 的定義顯得有些狹隘。另外，Savas (2000: 105-106) 認爲，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。然而如是的說法卻又可能過於抽象與空泛，在進行實證研究時產生欠缺具體指標的限制。

那麼究竟協力的具體內涵爲何？哪些是型塑理想協力關係的重要因素？檢閱文獻發現，國內外學者在提及協力概念時都視「對等性」爲重要的因素（山岸秀雄等編，2004：21-22；黃国光、有里典三，2005：97；総務省，2006：7；岩切道雄；2006：37；原田晃樹等，2010：26；荒木昭次郎，2012：267-268；渡辺光子，2012：244；林淑馨，2012：98；莊秀美，

臺灣大學學術期刊資料庫

2012：51；小田切康彥，2014：19；Compassion Capital Fund National Resource Center, 2015: 7），認爲政府與非營利組織爲了共同解決問題而進行協力，故雙方必須處於對等關係，認清彼此非爲上下的從屬關係，互惠互利才能眞正展開合作。但卻也因政府部門多以非營利組織的主管機關自居，致使協力時雙方是否眞能維持對等地位的問題經常受到質疑，因而本文將「對等」被視爲是觀察協力成功與否的關鍵要素。

至於「共同目標」與「信任」也是被國內外學者認爲是建構協力關係的兩項重要因素（Klijn & Teisman, 2000: 86；松下啓一，2002：42；原田晃樹等，2010：26；陳恆鈞，2008：2；曾冠球，2011：35；荒木昭次郎，2012：267-268；渡辺光子，2012：235、244；林淑馨，2012：98；莊秀美，2012：51；Grimsey & Lewis, 2004: 244；Bloomfield, 2006: 400；Gazley & Brudney, 2007: 390-391；NCPPP, 2008）。研究指出，協力關係是建立在確保共同的願景之上。由於協力的目的是爲了解決公共問題，故非營利組織與政府雙方需共同瞭解合作的目的與所欲達成的目標究竟爲何。若協力的雙方缺乏共同目標，在協力過程中恐會出現「同床異夢」的情形，甚至產生爭議。若將「共同目標」的內容予以延伸，還包含共同分享資訊、共同承擔責任與風險等（荒木昭次郎，2012：267）。而「信任」關係也經常被認爲是協力的本質（內海成治等，1999；Bryson et al., 2006: 47-48；陳恆鈞，2008：2；Compassion Capital Fund National Resource Center, 2015: 4-5）。由於政府部門與非營利組織原本即爲屬性不同的組織，在服務的供給上，前者強調依法行政與提供一元化服務，後者著重在組織的彈性、效率與多元特色之發揮，所以雙方在文化、價值觀和解決問題的態度上存在很大的差異。如果政府部門與非營利組織想要合作，建立互信關係乃是不可或缺。

另外，「相互理解尊重」同樣被認爲是建構成功協力關係不可或缺的要素（甲斐朋香，2005：120；中村陽一，2007：8；原田晃樹等，2010：26；小田切康彥，2014：18；林淑馨，2012：98；莊秀美，2012：50-51；Compassion Capital Fund National Resource Center, 2015: 5）。如上所述，非營利組織與政府原本就存有本質的差異，若雙方能瞭解並承認彼此的差異與優缺，相互尊重，並接受其多樣性，才能建構良好的互動關係並彌補各自的缺點。

綜上所述可知，政府部門與非營利組織如欲維繫良好的協力關係，雙

臺灣大學圖書館期刊資料庫

方必須處於對等地位，在互信的基礎下，擁有共同目標，共享資源並承擔責任與風險，同時相互理解與尊重，才能截長補短發揮協力的綜效。但若參照實務界－日本橫濱市、神奈川縣、愛知縣等地方政府在推動非營利組織協力時所揭櫫的協力原則－「對等、自主性尊重、自立、相互理解、目的共有與公開」發現（橫濱市市民活力推進局市民協力働推進部，2004），「自立和公開」是較少被提及的要素。基於此，本文暫且將「對等」、「共同目標」、「信任」與「相互理解尊重」視爲是理想協力的基本內涵，然而是否還有其他重要的協力要素尚未納入，則留待實證研究之後再予以補充討論。

二、協力的類型

在談論非營利組織與政府協力或互動之議題時，國內外學者引用較頻繁者，應屬 Girdon 等所提出之關係模式。該文根據經費與服務輸送的提供作爲區分之面向，發展出四種關係模式（Gidron et al., 1992: 16-21），其中協力模式乃指雙方各司其職，由政府出資，提供經費，非營利組織則負責提供實際服務。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，因而被認爲較接近「理想型」的協力模式。

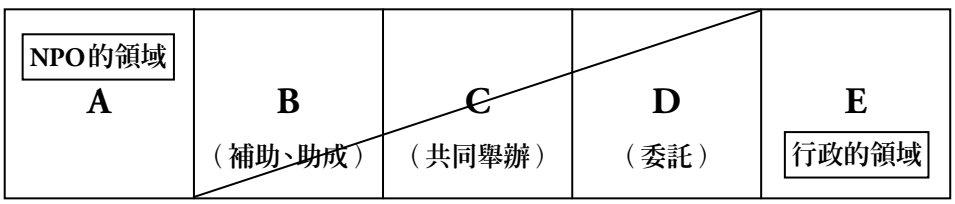
相較於 Gidron 等學者大範圍地從經費和服務供給來區分政府與非營利組織的協力關係，另一位日本學者山岡義典則具體地將政府與非營利組織的協力關係，依其自主程度強弱區分爲「補助、共同舉辦活動與委託」三種形態（參考圖 1），其中一般容易混淆的乃是補助與委託的關係。所謂補助，通常用來指上級機關對於下級機關或政府原本應自行承擔之事務，予以財政上的支援。對於不同服務宗旨的非營利組織，政府相關單位每年會編列預算經費，供民間團體申請。主要的方式有現金補助、租稅減免、捐贈扣除、低利貸款等。性質上爲一種附條件的贈與，受補助的機構需符合一定之資格要件，並且履行經費核銷或其他之法定義務（雷文玫，2002：

臺灣大學學術期刊論文資料庫

162-163；林淑馨，2008：85-86）。

至於委託則較傾向於「契約式購買服務」（purchase of service contracting）的作法，是指政府部門將自己所需提供之服務，透過契約委託非營利組織代爲履行，所以雙方間存在一種契約關係，由政府部門提供經費，而由非營利組織提供政府部門所要求的服務或業務。特別是社會福利服務的輸送，在政府科層體制與員額編制的限制下，恐會產生效率不彰與品質不良的情形，若能納入民間非營利組織的資源，以遂行政府之政策目的，應能彌補政府部門行政制度僵化與無效率之缺失。呂朝賢、郭俊巖（2003：9）指出，目前我國地方政府與社福型非營利組織的契約式購買服務約有個案委託、方案委託與公設民營三種型式。無論何者，其所交易的事項主要是資源與供給這兩個互動面向。然而相較於補助，委託型協力較容易受到政府的干預，加上在契約委託的架構下，公私雙方的合作關係是以短期契約爲主，難以塑造出信任基礎，僅能遵守契約而無法發揮創新效果。

圖 1　協力的型態



資料來源：轉引自松下啓一（2002：39）

總結上述，爲眞實掌握我國非營利組織與政府協力的現況，本文將協力型態區分「補助、共同舉辦活動和委託」三種類型，同時參酌呂朝賢、郭俊巖（2003）對委託的分類，並考量本文研究對象的整體特性，進而將委託再細分爲業務委託、方案委託和公設民營三項。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、研究過程、方法與限制

一、研究過程與方法

爲了能深入瞭解我國非營利組織與地方政府協力的現況與問題，本文採用以問卷調查爲主，深度訪談爲輔的研究方法，先透過「半開放」式問卷廣泛瞭解非營利組織與地方政府協力的情形，再輔以訪談來彌補問卷調查所無法深入探究之處，藉以描繪出我國非營利組織與地方政府協力的概貌。本文以立案於台北、新北、台中、台南、高雄和台東縣的社會福利、環境保護、文化及教育四類的非營利組織爲對象，按比例共發送 3,204 份問卷。[1] 透過兩次問卷發放搭配一次電話催收，[2] 共計回收 819 份問卷，扣除 86 份無效問卷，有效問卷的回收份數爲 733 份，回收率爲 22.9%。之所以選擇這六縣市作爲研究對象，主要原因在於提高樣本的多樣性（涵蓋首都台北和人口數最少的台東）和可參考性；相對於其他縣市，五都應有財源較充裕，制度較完備的優勢，且立案於五都的非營利組織較多，無形中增加場域裡行動者的數量及特質的多元性。相形之下，台東縣因屬非都會型地方政府，登記在該縣的非營利組織無論數量與規模都相對較小，故本文選取該縣作爲對照性都市，期望藉此觀察非營利組織在與都會型和非都會型都市協力時所可能產生之差異。

此外，爲彌補問卷調查在深度方面的不足，本文以「立意取樣」的方式選出心路基金會、家扶基金會、彭婉如基金會、伊甸基金會、聯合勸募協會和老五老基金會 6 個全國型的非營利組織進行訪談，每個基金會皆由

---

1 原始抽樣比例說明如下（非營利組織總數／實際發放的問卷數）：台北市（3,042/1,068）、新北市（1,812/636）、台中市（1,457/511）、台南市（1,161/408）、高雄市（1,483/521）、台北縣（506/178）。

2 第一波問卷發放作業：本研究於 2015 年 7 月中旬開始第一波問卷發放，截至 8 月下旬，所回收的問卷份數爲 625 份，其中有效份數爲 550 份。第一波電話催收：本研究於 2015 年 9 月上旬針對未回收問卷的非營利組織進行電話催收，並於電話催收後進行第二波的問卷發放。第二波問卷發放作業：本研究於 2015 年 9 月中旬開始第一波問卷發放，截至 10 月下旬，所回收的問卷份數爲 194 份，其中有效份數爲 183 份。

臺灣大學專利暨智慧財產權資料庫

作者親自訪談，訪談時間約 1.5～2 小時，訪談內容在爭取受訪者的同意之下全程錄音，並由助理整理成逐字稿。由於這 6 家全國型非營利組織在各地設有分會，經常與各地方政府有協力關係，藉由經驗的分享，相信可以彌補問卷在「深度」方面的不足，提升對協力現況的掌握程度。

表 1　訪談對象資料

代　碼	職　　稱	訪談時間	訪　談　地　點
N1	執行長	2015/12/15	基金會辦公室（台北）
N2	區主任	2016/01/07	基金會辦公室（新北）
N3	秘書長	2016/01/21	基金會辦公室（台北）
N4	研發部主任	2016/01/25	基金會辦公室（台北）
N5	執行長	2016/01/26	市政府社會局（台中）
N6	區主任	2016/01/29	研究室（新北）

資料來源：本研究

二、研究限制

非營利組織名冊的建立與問卷回收難以掌控爲本研究最大的限制。在台灣，由於沒有統一的非營利組織主管機構，相關資料分散在各處，無完整的名單或資料庫，樣本數的蒐集相當困難。在前半段蒐集名冊資料過程中屢受挫折，所發放的問卷也可能因爲名冊地址刊載不實無法寄達，或是社會信任不足非營利組織不願回答等而影響研究結果的信度與效度。所以，爲克服樣本數蒐集不易與低問卷回收率的發生，作者要求研究助理盡可能透過各類非營利組織主管機關的相關網站蒐集資料並進行覆核，必要時候甚至打電話至相關單位詢問，以減少缺漏並增加樣本數的可信度。另外，爲提高問卷的回收率，作者在設計的問卷開頭，盡力說明問卷調查的重要性和必須性，以提高作答之意願。在問卷寄發之後，也運用電子郵件及電話進行催收，甚至補發問卷，以求提高問卷的回收率。又爲了確定資料的信度，作者於問卷回收後有請研究助理進行核對整理，並就不清楚之處進一步追問，以期提升資料的準確性。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

肆、台灣六縣市非營利組織與地方政府協力的調查結果

一、基本資料

㈠組織類型

從表 2 可以看出，此次調查的六縣市非營利組織屬性，有 47.4% 的屬於社會福利（以下簡稱社福型）類型，其次 17.1% 是教育類型，13.2% 爲文化類型，5.9% 是環境保護（以下簡稱環保型）類型。而歸屬於其他類別（16.4%）的原因，主要是由於不少非營利組織同時勾選問卷中的兩類或兩類以上的組織類型，故只能歸納到其他類別。

表 2　非營利組織所屬類型

組織類型	次數	百分比
社會福利	216	47.4
環境保護	27	5.9
文化	60	13.2
教育	78	17.1
其他	75	16.4
總計	456[3]	100.0

資料來源：本研究

若再進一步分析發現，六縣市的非營利組織以社福型爲最多，其中新北高達 66.1%，居首位，而台北最少，只有 36.6%，其他四縣市都將近五成或超過五成。對照之下，台北的教育型非營利組織卻有 27.5%，高於其

[3] 雖然整體的有效問卷是 733 份，但是未必每一份問卷中的每一題都有作答。若都有作答的話，樣本數就會是 733，而沒有作答的話，樣本數就會依照該題有答題的樣本數爲主，故有可能產生不同表格間樣本數之差異。

臺灣大學學術期刊資料庫

他五縣市。若推測其原因，可能與台北市爲我國首都，市民的教育和經濟水準較高，大型企業也多集中於此有關，故非營利組織較多樣，並未集中於社福，而深受企業喜愛的教育型非營利組織也較多所致。

表 3　六縣市非營利組織所屬類型

單位：%

組織類型	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
社會福利	36.6	66.1	43.8	57.8	46.4	46.4
環境保護	6.9	11.3	3.4	3.1	7.1	0.0
文　　化	8.4	9.7	23.6	19.4	9.5	28.6
教　　育	27.5	8.1	14.6	12.5	16.7	7.1
其　　他	20.6	4.8	14.6	17.2	20.2	17.9

資料來源：本研究

㈡組織成立年限

從表 4 可以看出，非營利組織成立的年限分布相當平均，然以 5 年以下的 25.7%，以及 21 年以上的 26.5% 爲主要的分布區域，介於 6～10 年之間的組織有 19.8%，11～15 年之間的組織有 12.8%，而 16～20 年以下的組織則有 15.2%。

表 4　非營利組織的成立年限

成立年限	次　數	百分比
5 年以下	118	25.7
6～10 年以下	91	19.8
11～15 年以下	59	12.8
16～20 年以下	70	15.2
21 年以上	122	26.5
總　　計	460	100.0

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

若再進一步交叉分析發現，除了台東之外，五都非營利組織的成立年限較爲分散，台北、台南和高雄成立超過 20 年以上的非營利組織約占三成，而台東僅有一成左右。另一方面，台東成立不到 5 年的非營利組織卻高達六成，10 年以下近八成，顯示該縣的非營利組織「最年輕」。五都之中，以台中的非營利組織「相對年輕」，成立 5 年以下的非營利組織有四成，但超過 21 年的非營利組織也有約兩成左右。

表 5 六縣市非營利組織的成立年限

單位：%

成立年限	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
5 年以下	20.0	13.8	40.9	33.9	14.0	61.5
6～10 年以下	15.6	35.4	19.3	11.3	20.9	15.4
11～15 年以下	14.1	15.4	9.1	9.7	14.0	3.8
16～20 年以下	20.0	16.9	9.1	11.3	19.8	7.7
21 年以上	30.4	18.5	21.6	33.9	31.4	11.5

資料來源：本研究

㈢組織專職人員數

從表 6 可知，有將近七成非營利組織的專職人員數是 5 人以下，其中又有 17% 的非營利組織是沒有專職人員，而 10 人以下的非營利組織將近八成，顯示台灣多數非營利組織是屬於「微小型」。

表 6 非營利組織專職人員數

專職人員數	次 數	百分比
5 人以下	308	69.5
6～10 人以下	41	9.3
11～20 人以下	28	6.3
21～50 人以下	26	5.9
51 人以上	40	9.0
總 計	443	100.0

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

值得注意的是，台北 5 人以下的非營利組織最多，高達約七成五，而台東最少只有五成二。另一方面，新北超過 51 人以上的非營利組織最多，達一成四，台南和台東有一成二，其他則都未超過一成。

表 7　六縣市非營利組織的專職人員數

單位：%

專職人員數	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
5 人以下	74.6	61.9	73.3	75.9	65.5	52.0
6～10 人以下	10.8	4.8	5.8	5.2	13.1	12.0
11～20 人以下	4.6	9.5	7.0	1.7	9.5	12.0
21～50 人以下	4.6	9.5	7.0	5.2	7.1	12.0
51 人以上	5.4	14.3	7.0	12.1	4.8	12.0

資料來源：本研究

二、協力現況

㈠協力經驗

如表 8 所示，有五成的非營利組織沒有與地方政府協力的經驗，但也有近五成的非營利組織有與地方政府協力的經驗，顯示我國非營利組織與地方政府的協力關係仍有很大發展的空間。

表 8　非營利組織與地方政府協力的經驗

協力經驗的有無	次　　數	百 分 比
有	363	49.5
無	370	50.5

資料來源：本研究

六縣市中，台北的非營利組織最少與政府協力，僅有約三成二，其他五縣市都超過五成，而高雄的非營利組織與政府的協力經驗最豐富，高達六成一，至於新北和台中也都達六成。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 9 六縣市非營利組織與政府的協力經驗

單位：%

協力經驗有無	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
有	32.3	60.2	60.5	50.5	61.3	50.0
無	67.7	39.8	39.5	49.5	38.7	50.0

資料來源：本研究

㈡未參與協力的原因

如表 10 所示，非營利組織未與政府協力的主要原因以缺乏相關資訊爲最多，約有四成三，其次是考量行政程序繁瑣，約三成六，接著分別是擔心影響組織自主性（13.3%）、不太信任政府部門（3.8%）。但也有高達四成九的組織表示基於「沒有合作的需要、業務不相關或沒有多餘人力」等因素而未與政府協力。

表 10 非營利組織未與政府協力的原因（複選題）

未與政府協力之因	次　數	百 分 比
不太信任政府部門	14	3.8
缺乏相關資訊	158	42.9
擔心影響組織的自主性	49	13.3
考量行政程序繁瑣	132	35.9
其　他	179	48.6

資料來源：本研究

若扣除「其他」因素，除了高雄外，五縣市的非營利組織未與政府協力的原因都以「缺乏相關資訊」居於首位，其中又以台東最嚴重，高達六成五。由下表可知，越往南部和東部缺乏協力相關資訊的情況越明顯。另外，造成非營利組織未能與地方政府協力的次要因素則是「行政程序繁瑣」。相較於其他縣市，高雄的行政程序繁瑣最爲該市非營利組織詬病，高達四成五以上，是造成該市非營利組織未能與政府協力的主因。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 11　六縣市非營利組織未與政府協力之因（複選題）

單位：%

未與政府協力之因	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
不太信任政府部門	2.2	2.9	1.4	3.8	8.3	0.0
缺乏相關資訊	25.9	30.9	37.7	40.4	39.6	65.0
擔心影響組織的自主性	8.9	14.7	2.9	11.5	22.9	0.0
考量行政程序繁瑣	21.9	29.4	30.4	28.8	45.8	25.0
其　他	41.1	22.1	27.5	44.2	41.7	50.0

資料來源：本研究

㈢協力的頻率

由下表可以看出，非營利組織與政府協力的頻率，以「1 年多次」居多，占近五成，其次是「1 年 1 次」，有三成，然後是「1～3 年 1 次」，有一成。調查結果顯示，有與政府協力的非營利組織，其合作的頻率算是相當頻繁。

表 12　非營利組織與政府協力的頻率

協力的頻率	次　數	百分比
1 年多次	175	48.9
1 年 1 次	109	30.4
1～3 年 1 次	41	11.5
3～5 年 1 次	16	4.5
5 年以上 1 次	17	4.7

資料來源：本研究

從六縣市非營利組織與政府協力的頻率來看，台南「1 年多次」的頻率最高，超過六成，新北和台中超過五成，而其他三縣市也都有四成，顯示各縣市協力的對象容易集中在「有經驗者」。值得注意的是，相較於其他縣市，台北的協力對象略爲分散，1 年多次或 1 次者，明顯低於其他縣市，但「5 年以上 1 次」的協力頻率卻高於其他縣市，達 10.6%。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

表 13 六縣市非營利組織與政府協力的頻率

單位：%

協力的頻率	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
1 年多次	47.0	50.8	52.2	64.2	43.2	42.9
1 年 1 次	27.3	30.8	31.9	22.6	37.8	42.9
1～3 年 1 次	9.1	9.2	10.1	9.4	8.1	4.8
3～5 年 1 次	6.1	3.1	2.9	1.9	8.1	4.8
5 年以上 1 次	10.6	6.2	2.9	1.9	2.7	4.8

資料來源：本研究

㈣協力的領域

從表 14 可以看出，社會福利領域是非營利組織與政府協力最主要的領域，高達四成，其他依次是教育（21.6%）、文化（19.5%）與環保（11.2%），但也有 7.6%的組織是分布在其他領域。

表 14 非營利組織與政府協力的領域（可複選）

協力的領域	次　　數	百 分 比
社 會 福 利	226	40.1
環 境 保 護	63	11.2
文　　化	110	19.5
教　　育	122	21.6
其　　他	43	7.6

資料來源：本研究

由下表可知，六縣市非營利組織與政府協力的領域非常一致，各縣市皆以社福爲協力之首，其中又以台南所占的比重最多，近七成，而台東和高雄也都超過六成。相較之下，台中和台北則略少，分別占三成四與三成七。

而「教育」則是次要的協力領域。六縣市中以台東居冠，達五成二，

臺灣大學學術期刊資料庫

其他縣市則約兩成到三成，新北最低，僅有約一成五。值得注意的是，環保是各縣市非營利組織與政府較少協力的領域，但高雄和台東所占的比例高於其他縣市，約兩成。

表 15　六縣市非營利組織與政府協力的領域

單位：%

協力的領域	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
社會福利	37.3	55.1	33.9	69.8	61.3	66.7
環境保護	10.9	12.4	7.8	15.1	24.0	23.8
文　　化	17.3	14.6	26.1	30.2	29.3	47.6
教　　育	22.7	14.6	26.1	35.8	32.0	52.4
其　　他	11.8	3.4	6.1	18.9	12.0	4.8

資料來源：本研究

㈤取得資訊的管道

從下表可以得知，非營利組織獲得與政府協力訊息的管道，前三名分別爲：市府人員電話告知（26.2%）、官方網站（22.3%）以及來自研討會或公聽會等（18.7%）。另外有 17% 是來自其他非營利組織，有 5% 是來自朋友，至於選擇其他選項者則表示多爲自行去電詢問。

表 16　非營利組織獲得協力訊息的管道（複選題）

協力訊息取得管道	次　　數	百 分 比
官方網站	136	22.3
市府人員電話告知	160	26.2
其他非營利組織	104	17.0
朋　友	33	5.4
研討會或公聽會等會議	114	18.7
其　他	63	10.3

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

六縣市中，台北、新北和台中的非營利組織獲得協力訊息的管道相當平均，其中台北和台中以官方網站居多，而新北、台南和高雄則以市府人員電話告知居多，台南和高雄還超過五成。至於台東的非營利組織獲得訊息的管道則是以研討會和公聽會爲最多，其次才是市府人員電話告知和官方網站。

表 17　六縣市非營利組織獲得協力訊息的管道（複選題）

單位：%

協力訊息取得管道	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
官方網站	26.3	22.9	26.4	28.8	31.5	47.6
市府人員電話告知	22.0	28.4	20.7	51.9	56.2	47.6
其他非營利組織	22.9	13.8	17.4	23.1	31.5	28.6
朋　友	5.1	4.6	5.8	3.8	11.0	23.8
研討會或公聽會等會議	10.2	21.1	18.2	32.7	38.4	57.1
其　他	13.6	9.2	11.6	26.9	11.0	4.8

資料來源：本研究

㈥協力的動機

從下表可知，非營利組織與政府協力的動機相當分散，有兩成七是爲了取得經費，兩成表示是爲了和政府建立良好關係，其它依次爲理念相同（18.9%）、擴大組織的影響力（15.2%）與提高組織知名度（10.4%）。

表 18　非營利組織與政府協力的動機（複選題）

協力的動機	次　數	百分比
獲得經費	216	27.4
理念相同	149	18.9
提高組織知名度	82	10.4
和政府建立良好關係	159	20.2
擴大組織影響力	120	15.2
其　他	62	7.9

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

如再進一步分析發現，雖然六縣市非營利組織與政府協力的首要動機皆是爲了獲取經費，但台北、新北和台中大約只有三成，但台東卻高達八成六，台南近六成四，高雄則是近四成八，顯示東部和南部的非營利組織在經營上較不容易，而急需仰賴政府的經費援助。另一方面，台南、高雄和台東的非營利組織與政府協力的主要動機還包含建立良好關係以及理念相同。相較之下，新北和台中的非營利組織雖然也期望藉由協力和政府建立良好關係，居次要動機，但比重卻遠低於上述三縣市。至於台北非營利組織的協力動機最爲分散，除了獲取經費外，理念相同、擴大組織影響力、建立良好關係與提高組織知名度都占一成多。

表 19　六縣市非營利組織與政府協力的動機（複選題）

單位：%

協力的動機	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
獲得經費	28.6	30.8	24.5	63.5	47.6	85.7
理念相同	19.6	19.2	15.9	44.2	46.6	33.3
提高組織知名度	10.7	11.6	12.6	17.3	16.4	33.3
和政府建立良好關係	16.1	21.9	21.9	38.5	46.6	61.9
擴大組織影響力	18.5	11.0	14.6	25.0	39.7	42.9
其　他	6.5	5.5	10.6	23.1	19.2	4.8

資料來源：本研究

㈦協力的型態

整體來說，我國非營利組織與地方政府的協力方式平均分散於補助、委託（含業務委託、方案委託和公辦民營）和共同舉辦活動三種類型（「會跟政府合作有兩個部分，一個是活動，一個是方案。活動的話大部分是比較大型的活動……，」（N2）、「委託爲主……補助案是零星……」（N4）、「基本上他的購買服務都是比較傾向補助，……這裡面其實就有牽涉到補助跟委託……」（N6））。如下表所示，非營利組織與政府協力的型態以經費補助最多，達三成五；其次是委託，約占三成二（31.6%），含業務委託

臺灣大學學術期刊資料庫

（15%）、方案委託（14.5%）和公設民營（2.1%），但自主性最強的公設民營所占比例最低。至於共同舉辦活動，則占近三成（29.3%）。

表 20　非營利組織與政府協力的型態分布（複選題）

協力的型態	次　數	百分比
經費補助	237	34.8
業務委託	102	15.0
方案委託	99	14.5
公設民營	14	2.1
共同舉辦活動	200	29.3
其　他	30	4.4

資料來源：本研究

交叉分析發現，台北、新北和台中的協力型態較爲分散多元，而高雄和台東則集中在經費補助、共同舉辦活動、業務委託和方案委託。六縣市除了高雄以外，其他五縣市的非營利組織與政府協力的型態雖然都是以經費補助爲主，但卻有程度之別，台東最常使用經費補助方式，高達八成六，台南有七成四，而新北和台中則近四成，台北僅有三成。調查結果發現，共同舉辦活動也是非營利組織常與政府協力的一種方式，但在比重上，台東和高雄明顯高於其他市，分別爲八成六與七成四。另外，高雄的非營利組織和政府協力的型態不同於其他縣市，以共同舉辦活動最多，近七成，而台東也有近六成七，台南有約五成五；而在方案委託方面，台東、高雄和台南的比重也明顯超過北中三縣市，顯示這三縣市在公共服務的供給上有相當程度依賴非營利組織。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 21　六縣市非營利組織與政府協力的型態分布（複選題）

單位：%

協力的型態	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
經費補助	32.3	38.8	38.0	73.6	56.8	85.7
業務委託	16.9	14.9	10.9	3.4	28.4	42.9
方案委託	17.7	12.4	13.2	28.3	29.7	33.3
公設民營	1.5	0.8	2.3	3.8	6.8	4.8
共同舉辦活動	26.2	28.1	29.5	54.7	68.9	66.7
其　　他	5.4	5.0	6.2	5.7	8.1	0.0

資料來源：本研究

㈧政府的涉入情形

調查結果發現，有關政府是否涉入與非營利組織的協力過程意見相當分歧。從下表得知，政府在與非營利組織的協力過程中，以「偶爾涉入」最多，約占五成，有兩成五的組織表示政府完全沒有涉入，但卻也有兩成三的組織表示政府經常涉入。整體而言，有超過七成的組織認爲政府還是多少會介入組織的運作，顯示在協力過程中，我國地方政府的涉入情形以「偶爾」居多。

表 22　協力過程中政府的涉入情形

政府涉入情形	次　數	百分比
經常涉入	78	22.0
偶爾涉入	176	49.7
完全沒有涉入	90	25.4
不知道	10	2.8

資料來源：本研究

進一步分析發現，協力過程中政府完全沒有涉入者以台南最高，有三成七，台北居次，有三成一，台中最低，僅有一成九。整體而言，六縣市中以台中涉入非營利組織的運作情形最頻繁，而台南最低。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

表 23 六縣市政府在協力過程中的涉入情形

單位：%

政府涉入情形	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
經常涉入	16.2	28.6	32.4	13.7	20.3	14.3
偶爾涉入	48.6	49.2	46.5	47.1	54.1	57.1
完全沒有涉入	31.1	22.2	19.7	37.3	20.3	23.8
不知道	4.1	0.0	1.4	2.0	5.4	4.8

資料來源：本研究

訪談結果也發現，不同縣市對非營利組織的涉入情形有明顯差異，台北、台南和台東算是涉入情況較低的縣市，如「比較沒有人治的話大概應該就是台北市」(N4)。以六縣市而言，台中對非營利組織的涉入情形最頻繁，經常涉入者超過三成，且以行政介入居多，甚至細微到連企畫書撰寫內容也都會干涉（「我覺得我們現在目前手伸的最裡面的是台中市…」(N5)；「他管到那個細節，比如說計劃書怎麼撰寫。…甚至於只是補助案，就可以管你到企劃書的撰寫內容，…很多細細節節我覺得太 Detail 了，…台北跟台中的狀態是比較不同。台北是比較多是在專業上的介入，他專業要求；台中有非常多的行政介入。那台北比較少行政介入」(N5))。

㈨是否基於「對等」立場

關於協力過程中雙方是否基於對等立場的問題，意見正好出現兩極。有五成七的非營利組織認爲在協力過程中雙方是位於對等立場，但卻也有將近四成三認爲雙方並未處於對等立場。

表 24 協力過程中是否基於「對等」立場

立場對等與否	次 數	百分比
是	194	57.2
否	145	42.8
總 計	339	100.0

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

六縣市中以台南的非營利組織認爲政府與組織在協力過程中最能基於對等立場，高達七成，新北居次，近六成，台北和台中相差無幾，都超過五成六，而高雄則居五都之末，僅有五成。對照之下，台東最低，認爲縣府和非營利組織是基於對等立場者僅有四成三，而有超過五成七認爲雙方並沒有對等。

表 25　六縣市在協力過程中是否基於「對等」立場

單位：%

立場對等與否	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
是	58.3	59.0	56.7	70.8	50.0	42.9
否	41.7	41.0	43.3	29.2	50.0	57.1

資料來源：本研究

受訪者表示，若組織本身規模較大且有經驗，財務自主性高，所提供的服務具有較強的專業性與獨占性質，協力過程中因掌握較多籌碼，能提供政府相關政策的建議，雙方就比較容易處於對等立場（「專業程度、實力原則…財務自主性比較高」（N4）、「比較對等比較傾向是政策面啦」（N6））；反之，若協力的內容替代性高，政府本身也可能自行提供，在政府是出資者，且是主管機關的情況下，雙方就不容易處於對等立場（「…不管怎麼樣都不會是一個很對等的啦，因爲畢竟他是資方，我們是勞方，他是給錢的老闆，…因爲畢竟他政府有公權力，而且他有他的仲裁權（N6））。

「…我們比較屬於壟斷性的，…有比較多籌碼。…政府要做卻沒辦法做，這種情況你在跟他談的情況，你的地位算是平等的。因爲她很怕你退出，其他單位又接不起來…那比較不會對等的就是政府握有籌碼，像是一些活動上，他們姿態就很高。因爲他們自己可以辦…基本上越專業的話，政府越會低調，因爲他們很怕你不做，又找不到適合的人來做…，」（N2）

「…因爲是大的團體嘛，…他的品質跟他承辦的量是夠多的，所以基本上交給我們，他們應該是會比較放心，…他們就會稍微退讓」（N4）

臺灣大學學術期刊資料庫

㈩是否基於「共同目標」

關於協力雙方是否基於共同目標的問題，有高達八成三的非營利組織認爲在協力的過程中雙方是基於共同目標，僅有一成七的組織認爲雙方沒有基於共同目標。

表 26　協力過程中是否基於「共同目標」

是否基於共同目標	次　數	百 分 比
是	290	82.6
否	61	17.4
總　計	351	100.0

資料來源：本研究

如進一步分析發現，六縣市中五都的非營利組織有高達八成認爲彼此的協力是基於共同目標，其中又以台中和新北最高，近九成。對照之下，台東僅有六成的非營利組織認爲雙方有共同目標，卻有高達四成是持否定態度。

表 27　六縣市在協力過程中是否基於「共同目標」

單位：%

是否基於共同目標	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
是	82.7	86.7	88.7	80.4	81.1	60.0
否	17.3	13.3	11.3	19.6	18.9	40.0

資料來源：本研究

就目標而言，若協力型態是採委託和公辦民營，由於雙方都是基於公益，爲了提供民眾更優質的公共服務，而有高度的共同點（「就目的性來講我們都是爲了要協助，他要協助他的民眾嘛；那我要協助我的受照護對象嘛。我覺得就目的性來講是一樣的」（N5）、「如果是政府的委託案跟公辦民營案…我們的共同目的都是一致的，因爲就是服務，把服務品質拉到最高，這個一定是共同目標」（N6））。但若是以「共同舉辦活動」形態進

臺灣大學學術期刊資料庫

行協力，雙方所具有的共同目標可能較低，通常都有一方是「配合」的角色（「但是在活動這裡面…就比較不會共同目的」（N6））。

㈦是否保持「相互理解與尊重」態度

關於協力過程中政府對非營利組織是否保持相互理解與尊重態度的問題，約有八成的非營利組織認爲政府在協力過程中是有持相互理解與尊重的態度，但也有約兩成認爲在協力過程中政府沒有持相互理解與尊重的態度。

表 28　協力過程中是否保持「相互理解與尊重」態度

是否「相互理解與尊重」	次　數	百分比
是	283	80.6
否	68	19.4
總　計	351	100.0

資料來源：本研究

進一步分析發現，六縣市中，台北的非營利組織認爲市府對組織持相互理解與尊重態度者最低，僅有七成五。就有受訪者提到，台北市承辦人員態度僵化，讓組織覺得不受理解和尊重（「台北市…同樣負責的公務員，他的態度就非常的僵化，…」（N4））。其他五縣市都超過八成，其中又以台南和台中對非營利組織最能持相互理解與尊重態度，約有八成五的組織表示認同。

表 29　六縣市在協力過程中是否持「相互理解與尊重」態度

單位：%

是否「相互理解與尊重」	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
是	75.0	80.3	84.5	84.6	80.3	80.0
否	25.0	19.7	15.5	15.4	19.7	20.0

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

至於在哪些面向政府比較容易理解並尊重非營利組織？有受訪者指出，專業性高且量大，急需非營利組織參與協力者，政府都會比較持尊重態度（「…那種專業性很高的活動，…還有一個是他們本身比較做不來的，做不來有兩種，一種是專業度，另一種是量大，…就希望委託民間單位來執行」（N2））；或是非營利組織本身實力堅強，可以和政府部門相抗衡者，也比較容易受到尊重（「公私協力的關係裡面比較健全的是…兩方都要很強壯這樣才有可能，就是如果有一方強一方弱，那勢必就只是被欺壓。」（N4））。然而，若協力是採委託和公辦民營形態，基本上因爲雙方是上下關係，就難以對等，也影響相互的理解與尊重（「如果你是委託跟公辦民營，基本上…就已經是下屬單位，絕對不會是平行單位。那既是下屬，就不會有那個對等，那不會對等，他在相互理解跟尊重這一塊，就會比較少一點…」（N6））。此外，有受訪者表示，承辦人員的認知與態度也會影響非營利組織的感受（「你跟這承辦人員非常熟的時候，比較容易理解跟尊重。但是他們只要人常異動的情況下，這問題就會跑出來」（N5）、「…其實我覺得在跟政府合作的過程裡面，…大概都是跟直接的承辦人員，然後會弄得很不開心的也都是跟承辦人員。就是說到底承辦人員…如何去看待這些接案子的團體（N4））。

㈤是否建立「互信」關係

關於協力過程中雙方是否建立互信關係的問題，有近八成七的非營利組織認爲在協力過程中雙方有建立互信關係，顯示絕大多數的非營利組織對彼此的互信關係是持肯定的態度。

表 30 協力過程中是否建立「互信」關係

是否建立「互信」關係	次　數	百 分 比
是	300	86.5
否	47	13.5
總　計	347	100.0

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

六縣市中，以新北和台中最能與非營利組織建立互信關係，約達九成二，台南有九成，台東和高雄有八成。相較之下，台北與非營利組織所建立的互信關係最低，僅有七成八。

表 31　六縣市在協力過程中雙方是否建立「互信」關係

單位：%

是否 建立「互信」關係	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
是	78.4	91.5	91.5	90.2	83.3	85.0
否	21.6	8.5	8.5	9.8	16.7	15.0

資料來源：本研究

若推測其原因，或許正如受訪者所言，由於台北市民意識高，市府擔心民眾抱怨，故加強對組織的管控，導致雙方的互信基礎受到影響（「以我們〇〇來講，員工也不太喜歡跟政府共同舉辦，因爲干預太多、自主性很低，連我們寫的每一個報告的稿，他都要先看計畫書。當然不是每個縣市政府都是這樣，但台北市特別嚴格。因爲台北市民意識高，他們很怕民眾抱怨」（N2））。

有受訪者提到，雙方的熟悉度、合作時間長短與組織本身實力，如執行力強、品質好，都會影響彼此的信賴程度（「彼此的熟悉還有合作的時間。你合作的時間長的話，你會做這件事基本上都是互信的」（N5）、「他會互信是他看到基金會的執行能力…執行品質，所以他信任」（N6））。

㈤協力誘因的內容

關於協力誘因的提供，調查結果顯得略爲分散。整體而言，增加經費補助是非營利組織認爲最具誘因的要素，占近三成。誠如受訪者所言，從現實面來說，最實際的是經費補助，其他考量則是次要（「誘因講到最貼切就是經費。…如果補助案…可能給你兩成，八成要自籌，…所以誘因來講我們先會考慮的是錢，再來是考慮…提供給我們的一些品質上的協助…」（N6））。排名第二是簡化行政作業流程，約兩成八；第三爲設置單一或特定的業務窗口，約一成二；接著依次爲資訊公開透明、加強行政人

臺灣大學學術期刊資料庫

員的專業知識，以及強化相關法制架構。

表 32 如欲加強與非營利組織的協力關係市府應提供的誘因（複選題）

協力誘因的內容	次 數	百分比
增加經費補助	251	28.3
簡化行政作業流程	248	27.9
強化協力相關法制架構	58	6.5
加強行政人員專業知識	98	11.0
資訊公開透明	109	12.3
設置單一／特定業務窗口	110	12.4
其 他	14	1.6

資料來源：本研究

值得注意的是，六縣市中，台中、台南、高雄和台東四縣市的非營利組織都將增加經費補助列爲是促進協力關係的首要誘因，然而，相較於台中市僅有兩成七，台南、高雄和台東三縣市非營利組織對增加經費補助則超過七成，台東甚至高達近九成，顯示東部由於政府財源較爲困難，補助有限，加上當地非營利組織本身可能因成立時間短、規模小、知名度不足，在資源募集上不易，因而增加對政府經費的依賴。相較之下，台北和新北的非營利組織或許因組織本身規模較大、成立時間較長、知名度較高，在資源募集的能力上較強，加上兩市的補助經費相對充裕，故對政府經費的依賴顯然較低（「台北市在這方面比較勇於可能是經費多，…他也願意做一個在這個服務的領頭羊。像新北…他的補助款算是高的」（N1）、「以台北市、新北市來講，政府跟非營利組織的關係，他不會某些方案特別仰賴某些單位，可是這種情況到中南部的縣市就非常明顯」（N2））。

至於簡化行政作業流程也被視爲是增加非營利組織與政府協力的重要誘因。有受訪者指出，冗長、繁複行政程序和會計核銷是最受組織詬病的，「…因爲政府他很多服務的流程…很繁複。比如說，所謂流程，…核銷就是一個很麻煩的事，我們所有人遇到政府核銷的時候，眞的是舉白旗」

臺灣大學學術期刊資料庫

（N6）。另外，相較於台北、新北和台中，台南、高雄和台東三縣市的非營利組織對於加強行政人員的專業知識、資訊公開透明和設置單一或特定業務窗口三項誘因的需求顯然高出其他縣市許多，都有約兩到三成（「有些機關甚至缺乏聯繫窗口，導致非營利組織與政府間無法有效溝通」（台南）、「由於缺乏聯繫窗口，雙方無法直接有效溝通，僅能仰賴民代，造成資訊傳遞的落差」（台東）、「偶爾會遇到行政人員隱藏資訊的問題」（高雄）），其中又以台東縣最爲顯著，顯示越往南部和東部，地方政府執行協力事務的能力有強化之必要。

表 33　六縣市如欲加強與非營利組織關係市府應提供的誘因（複選題）

單位：%

協　力　誘　因	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
增加經費補助	27.6	27.5	27.5	74.0	70.8	89.5
簡化行政作業流程	29.7	31.4	26.5	64.0	64.6	78.9
強化協力相關法制架構	3.8	9.4	8.3	5.6	12.3	21.1
加強行政人員專業知識	9.2	13.1	12.3	20.0	27.7	36.8
資訊公開透明	14.6	10.0	10.8	38.0	27.7	36.8
設置單一 / 特定業務窗口	14.1	8.8	11.8	34.0	36.9	26.3
其　　他	1.1	0.0	2.9	4.0	6.2	0.0

資料來源：本研究

㈤協力對組織發展的意義

關於協力對非營利組織發展是否具有正面意義的問題，有高達九成一的非營利組織持肯定的態度，認爲與政府協力對組織發展具有正面意義，持否定態度者不到一成。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 34 協力對組織發展的意義

協力對組織發展是否具有正面意義	次 數	百分比
是	58	90.6
否	6	9.4
總 計	64	100.0

資料來源：本研究

六縣市中以台東的非營利組織對與政府協力一事抱持最肯定的態度，100% 認爲對組織發展有正面意義，顯示出該縣的非營利組織因受限於本身經驗和資源，亟欲藉由與地方政府的協力來穩定組織財源、提升組織的知名度或擴大影響力等，其他五市也都有超過九成以上的非營利組織認爲協力有助於組織的正面發展。

表 35 協力對六縣市非營利組織發展的意義

單位：%

協力對組織發展是否具有正面意義	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
是	95.8	94.7	93.8	90.9	90.6	100.0
否	4.2	5.3	6.2	9.1	9.4	0.0

資料來源：本研究

三、協力問題

㈠政府需加強之處

整體而言，非營利組織認爲政府在協力過程中，最需要改善的是簡化行政作業流程，達四成四；其次是增加經費補助，約有四成三；第三是強化行政人員專業知識，有三成二；其他它分別爲設置單一或特定業務窗口（17.6%）、資訊公開透明（11.8%），以及應強化相關法制架構（11.8%）。

首先在簡化行政作業流程方面，在回收的半開放問卷中，所有縣市都有提到「行政流程不明確」、「行政程序與會計審核制度繁瑣、複雜」問題，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

認爲此造成組織在申請計畫或補助時需花費相當多的時間及人力，也形成諸多限制，這點受訪的組織也都有提到，甚至還有組織因而聘請專業會計師專門做核銷（「我們財務部門是很專業的會計人員在做核銷」（N4）），顯示對政府部門而言，今後如欲強化與非營利組織的協力關係，繁複的行政作業流程和會計審核制度是有必要檢討與改進。

表 36　協力過程中政府需加強之處（複選題）

需強化的功能	次　數	百分比
增加經費補助	29	42.6
簡化行政作業流程	30	44.1
強化協力相關法制架構	8	11.8
加強行政人員專業知識	22	32.4
資訊公開透明	8	11.8
設置單一／特定業務窗口	12	17.6
其　他	4	5.9

資料來源：本研究

若深入分析六縣市在協力過程中最需加強之處發現，除了台東之外，五都的非營利組織皆認爲簡化行政作業流程是現階段政府最需加強者，台北、新北和台中有三成多，台南和高雄有四成多，台東雖然將簡化行政作業流程視爲是次要，但比重卻明顯高於五都，約達五成八。

其次是經費補助不足與申請不足的問題。各縣市的回收問卷中都有提到，「向政府申請的經費不足以支持組織活動或項目所需，且申請不易，造成組織在財源以及經營上的困難」，但五都的非營利組織對經費補助的需求程度卻明顯有差異，台北、新北和台中僅約有二成六，台南和高雄分別是三成和四成，台東因將增加經費補助列爲首要因素，高達七成四，顯示非都會區都市的非營利組織對財源需求相當強烈。有受訪者直言，早期政府在經費上只給組織活動費，而不給人事費，近期雖有補助部分人事和管理費，但對規模較小的組織而言，仍是沉重的財政負擔（「非營利組織你就只是單純給他經費。現在這幾年有給比較多人事經費，早期根本就只

臺灣大學圖書館期刊資料庫

有活動費，那人事費也只給基本的另組織其實都有自己的薪資結構，但對政府而言，他就是給你一些人事費跟管理費的補助，他就可以讓你好好去執行一個方案」（N2）），此種情形尤以南部和東部的非營利組織最爲嚴重。

第三是加強行政人員專業知識，這點又跟承辦人員異動頻繁有關。無論是問卷或訪談結果都提到，「承辦人員的專業性不足，對非營利組織不夠瞭解」與「承辦人員更迭的頻率頻繁」的問題。有受訪者指出其重點，承辦人員有很多是約聘的，當人員異動頻繁時，因對法規的解釋可能不同，導致組織無所適從，也影響組織與政府協力的意願，有能力的組織就盡量降低與政府的協力（「當政府人員異動的時候，很多東西都要重新解釋，甚至於前後時代想法會不一樣，都要跟他們說過去怎麼做…很多基金會吃了政府的苦頭，就是人事更換，發現政府不可靠，而且很死。越大型的非營利組織對於政府的依賴程度是下降的」（N2）、「很多承辦人員是約聘的，不是正職，這樣子的人員其實很容易流動，…好不容易你適應，跟這個人熟了之後，他又調走了」（N4））。

值得注意的是，除了上述三項，台東的非營利組織在設置單一窗口和資訊公開透明的需求，明顯高出其他都市，顯示出今後台東縣府如欲促進非營利組織參與協力，仍有許多需加強之處。

表 37　協力過程中六縣市需加強之處（複選題）

單位：%

需強化的功能	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
增加經費補助	25.7	26.7	27.3	32.6	42.6	73.7
簡化行政作業流程	34.9	35.8	33.9	48.0	44.1	57.9
強化協力相關法制架構	2.8	8.3	5.8	8.0	11.8	5.3
加強行政人員專業知識	9.2	12.5	8.3	16.0	32.4	31.6
資訊公開透明	13.8	5.8	11.6	20.0	11.8	21.1
設置單一／特定業務窗口	11.9	9.2	10.7	20.0	17.6	36.8
其　　他	1.8	1.7	2.5	4.0	5.9	0.0

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

除了上述之外，在半開放的問卷回答中，有部分非營利組織認爲政府部門不尊重專業，將非營利組織視爲是一般承包廠商，雙方關係並非對等，而是「上對下」關係（高雄與台東）。此外，承辦人員更換頻繁、專業性不足，缺乏聯繫窗口（台中、台南與台東）都影響協力關係的建立。

㈡協力相關法制的建構

關於協力法制建構完善與否問題，調查結果意見相當分歧，有超過四成的非營利組織對於協力的相關法制的建構持否定的態度，如有組織表示，因爲協力尚未法制化，致使行政流程不明確（台南、高雄）；也有組織認爲，由於缺乏協力相關法制，雙方對法源的認知有所差距，而影響協力關係的運作（高雄）。但卻也有近四成的組織認同現階段的法制建構。另外有一成六的組織表示不知道。

表 38　協力相關法制的建構程度

相關法制建構程度	次　數	百 分 比
非 常 完 善	2	3.0
完　　善	24	35.8
不　完　善	25	37.3
非常不完善	5	7.5
不　知　道	11	16.4
總　　計	67	100.0

資料來源：本研究

如再進一步分析發現，六縣市中以新北的非營利組織對協力相關法制的滿意度最高，約有六成一；其次是台南，有五成二，而台中和台東則約有四成七，高雄有三成九，至於台北的非營利組織對協力相關法制的滿意度最低，僅有三成六。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 39 六縣市對協力相關法制的建構程度

單位：%

相關法制建構程度	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	台東縣
非常完善	0.0	1.6	1.5	4.2	3.0	10.5
完　　善	35.6	59.7	47.0	47.9	35.8	36.8
不完善	30.1	22.6	30.3	27.1	37.3	36.8
非常不完善	4.1	3.2	7.6	4.2	7.5	5.3
不知道	30.1	12.9	13.6	16.7	16.4	10.5

資料來源：本研究

肆、分析與討論：協力特徵與問題

本文雖然無法針對台灣所有縣市的非營利組織進行普查，但藉由六縣市的問卷調查和六家非營利組織的深度訪談，應有相當程度可以呈現出非營利組織參與協力的整體概貌。作者嘗試分析我國非營利組織與地方政府協力的特徵並探討所面臨的問題如下：

一、協力關係尚未成熟，缺乏相關資訊是主要因素

整體而言，雖然有近半數的非營利組織曾有與政府協力的經驗，但卻也有超過半數的非營利組織缺乏此項經驗，顯示我國非營利組織與政府協力仍處於發展階段，有很大開發空間。若進一步探究未能協力的原因，主要以缺乏相關資訊居多，此種情況又以東部和南部縣市較爲嚴重，非都會區的組織又明顯比都會區的組織呈現出對資訊的強烈需求。

若對照非營利組織獲得協力資訊的管道，以「市府人員電話告知」爲最多，而南部和東部縣市的非營利組織對政府人員電話告知的倚賴程度顯著增強。如推測其原因，作者認爲應與協力頻率有關。由於近八成的非營利組織是以一年多次或一次的頻率與政府協力，顯示非營利組織一旦曾與政府協力，之後雙方的互動關係就容易維持，承辦人員也會電話主動告知，而形成相互的資源依賴關係。但是這樣的關係卻也可能產生「一旦協力，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

終身協力」的盲點，也就是資訊容易在有協力經驗、大型的非營利組織之間流通，至於那些小的、新的、沒有協力經驗的組織，則可能較難獲得充分資訊，對多元協力對象的養成與協力範圍的擴大恐怕會產生限制。因此，如欲彌補上述缺失，地方政府除了透過官方網站、公告欄、市政刊物等方式被動揭露訊息外，還可利用發送公文、電子郵件與舉辦資訊交流會等多元管道主動釋放協力訊息，才能提高非營利組織接受協力資訊的可近性，培養並擴大協力參與對象。

值得注意的是，台北雖是首都，經費較其他縣市充裕，相關制度也較爲完備，但卻有近七成的非營利組織沒有協力經驗。交叉分析發現，台北的非營利組織未能與政府協力的主因並非缺乏資訊，而是有其他考量，如與本身使命的關連、政府限制太多或無此需求等，顯示出台北的非營利組織或許因成立時間較長，具備多元且穩定的財務來源，自主性相對較高，因而無需過於倚賴與政府協力所獲得的經費（「對於比較大型的非營利組織來講，政府補助的錢已經降到四分之一以下了，……，我們的目標是要在 20% 以下，就算政府沒有給我們經費，還是可以按照我們的步調去進行」（N2））。如對照非營利組織認爲北市府在協力過程中所給予的理解與尊重遠低於其他縣市，以及對協力相關法制的滿意度最低，作者認爲，考量該市非營利組織的特質，今後北市府如欲增強非營利組織參與協力的意願，法制的充實以及多元靈活誘因設計應是不可或缺的。

二、協力動機多元，獲取經費非唯一的考量因素

不同於政府有穩定的稅收作爲財源基礎，多數非營利組織因缺乏穩定經費來源，故一般認爲，非營利組織與政府協力的動機是想獲得經費，特別是中小型的組織（「早期非營利組織其實很依賴政府的補助，……政府其實就是最大的財源，特別是對中小型單位對政府依賴程度甚至到 70～80 的都有」（N2））。對非營利組織來說，獲得經費固然可以增加組織財源的穩定，但卻非唯一的考量，彌補政府功能的不足、相同的理念、提高組織的知名度、與政府建立良好關係、提高社會對組織的理解與信賴（「補政府的不足」（N1、N3）、「達成原來組織的目標」（N2、N4）、「組織很小的時候的確是財源，但後來是延續服務，跟我們組織的目標相一致」（N5）、「自

臺灣大學圖書館期刊資料庫

己先做，做完以後拿到了經驗，再去跟政府倡導」（N6））等多樣因素都是促使組織願意參與協力的基礎。研究結果也發現，相較於五都的非營利組織成立時間較久，知名度較高，資源獲取相對爲容易，東部的非營利組織由於成立時間短，知名度較低，加上資源與資訊相對缺乏，除了經費之外，藉由協力與政府建立良好關係、擴大組織影響力等各項需求則明顯強烈，呈現出位於非都會區非營利組織的經營困境以及對協力的渴望。因此，地方政府如欲吸引非營利組織參與協力，即使受限於預算與資源不足，未能給予組織充裕的經費，但若能掌握非營利組織的使命或其他面向的需求，提升組織在協力過程的參與程度（如事前徵詢協力事項與內容）並擴大裁量權，而非僅視其爲附屬機關，同時在協力基礎環境面向積極協助配合，才能提升組織的參與意願。

三、雖非處於對等地位，卻在共同目標支持下培養出既互信又尊重的特殊協力關係

承前所述，理想的協力關係至少是建立在「對等」、「共同目標」、「互信」與「相互理解與尊重」四項基礎上。調查發現，有近半數的組織認爲協力過程未基於對等立場，容易以上位者的心態來面對協力組織，將其視爲是營利的「廠商」，以致於原本強調平等互惠的「夥伴」關係，在協力過程中變質爲上下的「夥計」關係。若探究造成此結果的原因，作者認爲應與我國的協力型態有密切關係。

若參考表 20 可知，台灣非營利組織與政府協力關係中「委託」占三分之一。既然是委託，根據 Gidron 等人（1992）或山岡義典編（2005）的分類，乃是由政府出資，非營利組織負責提供服務，屬於「代理人型」的協力模式，也傾向「契約式購買服務」的作法，目的是政府希望藉此完成自己所應履行之責任。因此，對於受委託者而言，在委託契約的架構下，僅能忠實依照契約履行被委託之事務，而沒有太多裁量的餘地（「服務內容與收費的限制、交辦與配合事項需照單全收」（N1））。另一方面，既然非營利組織是「代理人」，只能算是政府的下屬，僅能消極扮演彌補政府不足的補充功能，而無法積極發揮創新與彈性功能。

在台灣，由於中央或地方皆未針對非營利組織制定相關協力法規，因

臺灣大學學術期刊資料庫

此當政府與非營利組織協力時，適用的法規以「促參法」和「政府採購法」爲主，但由於這些法規並非專爲協力所設計，可能會因爲各縣市承辦人員的認知而有不同解釋，加上採購觀點習於將協力參與者視爲是「廠商」，而非「夥伴」，這些都可能影響非營利組織對「對等」關係的感受。

此外，根據山岡義典編（2005）的分類，「補助」原本是所有協力類型中最具自主性的，雙方並無契約關係。但在我國因補助屬於財政支援，爲附條件的贈與，受補助機關不但需符合一定資格要件，而且還需履行經費核銷或其他法定義務，如繳交成果照片、執行成效與實際收支明細的原始憑證等，故接受補助的組織雖非如委託關係在協力內容上受到嚴格限制，但自主性卻不如預期，也影響非營利組織對雙方對等關係的認知。

然而弔詭的是，儘管有近半數的非營利組織認爲協力過程雙方未基於對等立場，但卻有超過八成以上的非營利組織認同在協力過程中，雙方擁有「共同目標」，且有高度的「信賴」與「相互理解與尊重」。之所以會產生如是的結果，應與協力的「頻率」和協力者的「專業」有關聯性。參照前述可知，曾經和政府有協力經驗的非營利組織，有八成左右是以每年多次或一次的高互動頻率在進行，逐漸累積出深厚的互信基礎，不但彌補了委託模式因以短期契約爲主而難以培養信賴關係的缺失，同時也強化彼此的理解。加上協力者所提供的服務，多半具有很強的專業性或不可替代性，使亟需透過非營利組織來提供服務的地方政府對於協力者不得不保持信賴並給予尊重，因而衍生出這種雖非對等，但卻有共同目標，既互信又尊重的特殊協力關係。

四、「增加經費補助」與「簡化行政作業流程」為影響協力的重要因素

研究結果發現，「增加經費補助」與「簡化行政作業流程」無論在協力誘因提供或是政府需加強之處都高居前兩名，凸顯出其爲影響非營利組織與政府協力的核心因素。

對非營利組織而言，無非是期望藉由協力，獲取政府部門的資源，以有效達成組織使命，並提高社會對組織的信賴。而對地方政府來說，則是希望透過協力來解決政府財政、資源與專業不足的困境，增加服務供給的

臺灣大學學術期刊資料庫

多樣性，並改善服務供給的效率與專業（林淑馨，2015：23）。因此，若政府無法提供適足的經費，甚至還經常低於生產成本，[4] 恐怕難以爭取更多非營利組織參與，尤其是在難度較高、財務平衡較不容易，或是創新性較強的服務供給上。故如何精準計算協力成本並提供適足的經費，以確保服務品質並留住專業的協力者應該是政府部門今後努力的重點。

另外，政府部門繁瑣的會計核銷制度與文書作業不但是非營利組織長期的抱怨，[5] 也是導致非營利組織未能與政府協力的重要因素。政府部門和非營利組織由於本質上的差異，直接反應在組織運作與組織文化（前者強調層級節制與依法行政，後者則著重在彈性與效率），也造成協力過程中的適應不良（「因爲△△跟很多地方政府都有，高雄、桃園、新竹、台北、新北，那根本是一國好幾制，地方政府根本不一樣，補助的方法、程序還不一樣…」（N1））。調查發現，行政程序與會計審核制度繁瑣、複雜是協力過程中最讓非營利組織感到頭痛的項目，少數規模較大的組織甚至還爲此聘請專業會計師幫忙核銷。因此，如何簡化並統一行政作業流程，降低人爲因素（如人員異動或解釋不同）所可能產生的衝突與摩擦，應是今後地方政府在推展協力時所應努力的方向。

伍、結語：友善協力環境的建構

隨著公共服務的供給模式逐漸由中央移轉到地方，地方政府獨立處理事務的權限雖然提升，但因受到預算和資源不足的影響，如欲滿足民眾的多元需求，以達到確保公共服務的質與量之目的，促進非營利組織對公共服務的積極參與被認爲不但是必要且深受期待的。實證研究發現，理想協力關係不僅是建立在「對等」、「共同目標」、「信任」、「相互理解與尊重」4項基礎上，同時也應加入「公開」要素（意即透明，包括資訊公開和評選公開），才能降低非營利組織的疑慮，達成擴大協力參與者與提升協力品質之目的。此外，地方政府如要提高非營利組織參與協力的意願，則不能忽

4 請參閱劉淑瓊（2011：470）。

5 相關論述請參閱劉淑瓊（1997：125；2011：472）、林淑馨（2015：36-37）。

臺灣大學學術期刊資料庫

略其立場與感受並且應有積極作爲。作者認爲惟有透過制度的建立，才能營造促進參與協力的友善環境，茲說明如下：

首先，建構多元協力資訊管道，檢討並充實協力相關法制。如前所述，台灣非營利組織與地方政府的協力關係仍未成熟，缺乏相關資訊爲主要因素。若能建構多元協力資訊管道，如建構協力資訊平台，主動公開釋放協力訊息，應可以減少組織對協力的疑慮並提高其參與協力的意願。此外，目前我國缺乏促進與非營利組織協力的相關法制，暫且不論「採購法」合適與否，由於該法是從採購觀點出發，主要在於消極防弊而非積極鼓勵，故難以發揮提升非營利組織參與協力的功能。另一方面，受到中央集權體制的影響，地方政府長期以來對中央產生依賴。在缺乏中央對協力提出明確法規與政策方向的指引下，各地方政府也未能根據區域特性，制定出符合該縣市特質的相關協力條例、要點或具體實施策略，致使現階段的協力僅能依據「促參法」和「採購法」而「一體適用」，但在協力過程中卻又常因各地方政府的協力經驗不同而衍生出「一國多制」的情形，不但造成非營利組織的困擾，也影響組織參與協力的意願，此種現象又以協力制度和經驗較不完備的非都會區縣市最爲嚴重。

爲了解決上述困境，短期而言，地方政府可以從簡化行政作業流程、資訊公開透明與設置單一窗口等微觀的技術層次著手。但就長期來說，則需規劃誘因制度，協助非營利組織健全財務體制，才能減少組織對政府過度的依賴，擁有對等協力的籌碼，進而將協力關係從「代理人型」提升至「對等型」；如參考國外經驗，制定協力促進條例、定期召開政府與非營利組織的協力會議、[6] 積極創設融資或基金制度[7] 等，應都是可以考量的作法。另一方面，可以根據業務特質，嘗試多元協力方式，如發放抵用券等，以確保非營利組織的自主性與多樣性，並提升其競爭力。

---

6 例如日本愛知縣自 2007 年以來，一年召開兩次政府與 NPO 協力的實務會議，參加者有 NPO、市町村和縣市職員，討論的內容都是與協力事務相關者，如協力原則、評估制度的制定等，事後並將會議紀錄與討論結果公布上網，以獲取 NPO 的信賴。

7 基金制度的資金來源是由地方政府提撥一筆經費做爲創始基金，之後藉由基金的孳息與民眾捐款來運作，因該制度屬於獨立的財務系統，不會受到其他政府預算的排擠，被視爲具有穩定非營利組織財務功能（林淑馨，2012：109-110）。

臺灣大學博碩士論文系統

其次，加強地方行政人員對非營利組織的認知與協力事務的專業。相較於歐美，由於我國非營利組織發展歷程較短，有關非營利組織的特質與功能並非普遍爲國人所清楚瞭解。研究指出，平日有接觸過非營利組織或參與志願活動經驗的行政人員會有較高的意願推動協力業務，同時降低協力過程中產生的衝突（若杉敏也、岡本憲明，2008；林淑馨，2010）。另外，本研究也發現，台灣南部和東部的非營利組織對「加強行政人員專業」的需求顯然較中北部強烈許多，而非都會區的台北則又明顯高於五都，顯示我國地方政府在推動協力相關事務時呈現出城鄉差距，非都會區的行政人員對非營利組織與協力事務的認知與專業明顯有待加強。由於第一線承辦人員扮演著協力成功與否的幕後推手，參考國外經驗，若能透過 NPO 體驗研修、職場研修、長短期研修（林淑馨，2010：210；2012：108-109），或是藉由開設非營利組織講座、研討會來提高行政人員對非營利組織的瞭解並增加雙方交流，才能有助於協力事務的推動。

參考書目

一、中文部分

江明修、鄭勝分，2002，〈非營利管理之協力關係〉，江明修（編），《非營利管理》，台北：智勝，頁 81-124。

呂朝賢，2002，〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災爲例〉，《台灣社會福利學刊》，2: 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：以嘉義地區爲例〉，《社會科學學報（空大）》，11: 143-187。

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》，16: 59-106。

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》，4: 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爲例〉，《研考雙月刊》，26(3): 87-99。

林淑馨，2008，〈社福型非營利組織與政府再服務輸送互動上之困境分析〉，《社區發展季刊》，122: 47-62。

林淑馨，2010，《日本型公私協力理論與實務》，台北：巨流。

臺灣大學學術期刊資料庫

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》，51: 91-128。

林淑馨，2015，〈我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以台北市爲例〉，《文官制度季刊》，7(2): 17-45。

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〉，丘昌泰（編），《非營利部門研究：治理、部門互動與社會創新》，台北：智勝，頁 123-156。

張瓊玲，2009，〈探討非營利組織與政府互動的課責機制－以托育服務爲例〉，《競爭力評論》，13: 27-74。

莊文忠，2008，〈NPO 與政府互動－政策網絡連結機制的實證分析〉，江明修（主編），《第三部門與政府 跨部門治理》，台北：智勝，頁 203-226。

莊秀美，2012，《營利部門與非營利部門於照顧服務提供之競合－日本介護保險制度的服務提供多元政策分析》，台北：松慧文化。

陳定銘，2006，〈政府與第三部門協力關係探討〉，《研習論壇》，62: 1-11。

陳恆鈞，2008，〈協力治理模式之初探〉，《T&D 飛訊》，69: 1-16。

曾冠球，2011，〈協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立〉，《文官制度季刊》，3(1): 27-52。

雷文玫，2002，〈發包福利國？－政府委託民間辦理福利服務責信架構之研究〉，《兒童福利期刊》，2: 147-179。

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》，80: 113-129。

劉淑瓊，2009，〈非營利組織與政府的互動關係〉，蕭新煌、官有垣、陸宛蘋（編），《非營利部門：組織與運作（第二版）》，台北：巨流，頁 223-248。

劉淑瓊，2011，〈理想與現實：論臺灣社會服務契約委託的變遷及課題〉，《社區發展季刊》，133: 462-478。

二、日文部分

小田切康彦，2014，《行政－市民間協働の効用　実証的接近》，東京：法律文化社。

山岡義典編，2005，《NPO基礎講座》，東京：ぎょうせい。

山岸秀雄、菅原敏夫、粉川一郎編，2004，《NPOと行政・協働の再構築》，東京：第一書林。

中村陽一，2007，〈自治体と NPO の「連携」による二十一世紀社会デザインとその課題〉，《月刊自治フォーラム》，571: 4-10。

臺灣大學學術期刊資料庫

内海成治、入江幸男、水野義之編, 1999,《ボランティアを学ぶ人のために》, 京都：世界思想社。

甲斐朋香，2005,〈NPOのマネジメントに関する一考察－「パートナーシップ型ガバナンス」の構築に向けて〉,《松山大学論集》，17(3): 115-143。

岩切道雄，2006,〈「行政と NPO との協働」に関する一考察〉,《日本大学大学院総合社会情報研究科紀要》，7: 299-310。

松下啓一，2002,《新しい公共と自治体》，東京：信山社。

若杉敏也、岡本憲明，2008,〈特集 NPO 法 10 年主要 97 自治体アンケート調査急増する NPO 行政の協働－相互不信解消が成否の鍵〉,《日経グローカル》，97: 8-25。

原田晃樹、藤井敦史、松井真理子，2010,《NPO再建築への道パートナーシップを支える仕組み》，東京：勁草書房。

荒木昭次郎，2012,《協働型自治行政の理念と実際》，東京：敬文堂。

渡辺光子，2012,〈NPOと自治体の協働論〉，東京：日本評論社。

横浜市市民活力推進局市民協働推進部，2004,〈横浜市における市民活動との協働に関する基本本針（横浜コード)〉，http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jourei/sisin/sisin.html，2016/5/2。

総務省，2006,〈地方自治体と NPO 等との協働推進に関する調査〉，東京総務省自治行政局地域振網頁，http://sicnpo.jp/kyoudou_soumu/index.html，2016/6/5。

黄国光・有里典三，2005,〈NPOと行政の協働型政策連携のあり方〉,《通信教育部論集》，8: 96-114。

三、西文部分

Bloomfield, Pamela. 2006. “The Challenging Business of Long-Term Public Private Partnerships: Reflections on Local Experience.” *Public Administration Review* 66(3): 400-411.

Bryson, J. M., B. C. Crosby. & M. M. Stone. 2006. “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature.” *Public Administration Review* 66(S1): 44-55.

Compassion Capital Fund National Resource Center. 2015. “Partnerships: Frameworks for Working Together.” in http://www.strengtheningnonprofits.org/resources/guidebooks/Partn-erships.pdf. Latest update 8 June 2016.

Gazley, B. & J. L. Brudney. 2007. “The Purpose (and Perils) of Government-Nonprofit Partnership.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36(3): 389-415.

臺灣大學學術期刊資料庫

Gidron, L., M. Kramer. & L. M. Salamon. 1992. *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass.

Grimsey, D. & M. K. Lewis. 2004. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Klijn, E. H. & Teisman, G. 2000. "Governing Public－Private Parternerships." in Osborne, *Public-private parternerships: Theory and practice in international perspective*, ed. Osborne S. P., London: Routledge, 84-102.

NCPPP. 2008. "keys to success." in www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/. Latest update 7 June 2013.

Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.

臺灣大學學術期刊資料庫

Empirical Analysis of Partnership Between Non-Profit Organizations and Local Governments

Evidence from Six Cities and Counties in Taiwan*

*Shu-hsin Lin***

Abstract

Faced with resource shortages, financial challenges, and the people's rising demands, the government has come to the realization that its own capacity and resources are insufficient and inadequate. The management of public affairs or delivery of public services now requires more than the traditional unity of command approach. It has become essential that the government partners with the private sector and NPOs, and establishes an interactive network to facilitate resources integration and to achieve a win-win situation for all parties involved. Therefore, how does the government satisfy the people's demands through reasonable management of social resources has become a pressing issue.

Accordingly, this paper intends to, through literature review, clearly define the aforementioned "partnership" and explore the elements fundamental to an ideal partnership. In-depth interviews and questionnaires have also been conducted to gain insights into the current status of partnerships between NPOs and local government in Taipei City, New Taipei City, Taichung City, Tainan City, Kaohsiung City, and Taitung City. Research shows that the partnership between the government and NPOs in Taiwan is characterized by the following traits and challenges: firstly, such partnerships are (mostly) still at a development

* DOI:10.6166/TJPS.69(103-148)

** Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

stage, mainly due to the lack of information; secondly, the willingness to form such partnerships is driven by diverse motives, while funding is not the only concern; thirdly, although NPOs are not on an equal footing with the government, a special partnership of mutual trust and respect can still be cultivated as the parties are unified by a common goal; fourthly, the amount of subsidies and the easiness of administrative procedures are key factors affecting NPOs' willingness to participate in the partnerships.

Keywords: Non-profit Organizations, Partnership, Local Government, Delegation, Subsidies

臺灣大學學術期刊資料庫

148 台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析件：以六縣市爲例析 林淑馨

臺灣大學學術期刊資料庫