

# 政府與民間公益團體的互動

■張英陣／東吳大學社會工作學系副教授

政府與民間的結合各有其利弊得失，如何找到其中的平衡點，使政府的目的能順利達成，而且民間部門亦不喪失其自主性，除了兩者間的關係原則需確立外，也需在分工的策略上善加運用，使公私部門各蒙其利。

在一個多元社會中，許多公共服務任務的達成有賴政府部門與民間部門之通力合作。因為任何的社會次體系都有其缺陷，這也就是我們所說的「政府失靈」、「市場失靈」、與「志願服務失靈」。921震災將台灣人的心再次地連結在一起，理應大家同心協力，政府與民間密切合作致力於災後重建工作。但是兩個多月來，部份的民間非營利組織願意與政府合作，但也不少民間組織不信任政府。更有趣的是地

方政府不信任中央政府，而寧可與民間組織合作。少數知名度高的大型民間組織自行其事，不願意與政府及其他民間組織合作。為何一個大家共同關心的議題，政府與民間為何缺乏良好的互動關係是個值得探討的問題。首先我們將從政府與非營利組織本身的差異談起，再來說明政府與民間的互動模式。由於作者所熟悉的領域在於社會福利，以下也僅能對此領域做說明。

從表一中，我們可看出政府部門與民間非營利組織在運作哲學、法律基礎、服務對象、決策過程、與行政組織等各方面都有所差異。若以政府為主體來分析，運用私部門的潛在優點有：

1.私部門較少繁文縟節與科層化：政府部門中有許多的規章與繁雜的程序，限制了公務員迅速回應快速變遷的社會條件。在許多方面私部門的運作則順暢多了，如人事任用、解聘、升遷、激勵制度等較有彈性，設備採購較迅速，計畫核准過程較少層層關卡。

2.私部門競爭性較強：政府部門的服務基本上屬於壟斷性業務，較缺乏競爭的壓

表一、政府機構與非營利機構的差異

	政府機構	非營利機構
哲學基礎	正義	慈善
代表性	多數	少數
服務的法律基礎	權利	贈與
財源	稅收	捐贈、收費、補助
功能的決定	法律規定	團體做抉擇
決策權威來源	立法機關	章程與細則授權的 董事會
責信	選民	董事會及贊助者
服務範圍	全面性	侷限於某地區或意識型態
行政結構	大規模的科層組織	小規模的科層組織

力。而私部門間為獲取資源則有競爭性，有了競爭往往促成價格降低及服務品質提昇。

3.可從私部門獲得特殊的技術或補充短期內的人力不足：許多專業服務如社會福利機構的建築規畫、工程、會計制度、組織管理等服務通常可運用民間組織或聘任顧問來擔任。

4.彌補政府當前的不足：例如當前政府採取人事精簡政策，但福利需求卻不斷成長，在政府不願增聘人員的情況或想在短期內提供服務，則可將服務項目交給民間部門。

5.降低成本：這也是政府運用民間資源最普遍的理由，不過往往也是為了降低成本，使政府不願意將大量金錢分配給民間從事服務。

6.給服務對象有多元的選擇：民間部門的參與可以增進服務使用者的抉擇廣度。在福利服務的選擇上人們有更多的自由，而不致完全被政府的獨佔所限制。

雖然，運用民間資源有上述的好處，但民間部門提供福利服務並非解決政府部門供給不足的萬靈丹。運用民間資源亦有其潛在的問題，例如：

1.造成貪污：當政府要釋出所擁有的大餅時，一些非法的行為如賄賂、欺詐、利益輸送的可能性就增加。雖然可透過健全的監督程序以減少不法行為，但一旦涉及大量的金錢分配，官商（營利組織）與官民（非營利組織）的勾結仍可能發生。

2.降低追求服務品質的動機：雖然民間部門的競爭有助於提昇服務品質，但大量金錢的涉入則是一個很大的誘惑，再加上我國民眾福利消費意識不強，可能造成民間部門為降低成本的同時也降低了服務品

質。

3.增加服務中斷的機會：當面臨財務困難時，民間部門比政府部門更有可能因而終止運作。或者是在政府委託民間承接服務的交接階段，使服務使用者無法得到服務。

4.降低弱勢族群獲得服務的機遇：民間部門為維繫其財務的穩定，可能避免接受沒有能力付費的服務使用者，或者不願從事高成本的服務項目。這反使社會中最弱勢的族群難以得到合理的福利服務。

除了上述運用民間資源潛在的問題外，美國學者Lester M. Salamon也認為非營利組織本身有其缺陷，也就是「志願服務的失靈」（voluntary failure），因此有必要與政府合作。他認為非營利組織的限制有四：

1. 慈善的不足（philanthropic insufficiency）：志願性部門主要的缺失是資源不足，以致無法提供充分與穩定的服務以滿足社區的需求。像是經濟大蕭條時代的美國，志願性部門就無法解決當時的失業所造成窮困。當然，我國目前的多數志願性組織也面臨財源不足的困境。特別是在921震災之後，多數的民間捐款湧向災後重建，而且政府部門也將資源轉向於賑災。除了少數從事賑災服務的公益團體財務資源增加之外，多數的公益慈善團體立即面臨財源不足，也由於災後重建工作可能延續近十年，若政府不採取適當的措施，或社會大眾沒有捐款認知的調整，這些公益慈善團體財源不足的窘況可能持續三至五年。

2. 慈善的特殊性（philanthropic particularism）：志願性組織關心特定族群，如特定的種族、宗教、社區、利益團

體，這是相當合理的。但這種特殊性也可能是缺點，因為部份族群可能得不到志願性組織的關注，或是得到關心但資源卻相當有限，例如同性戀者、原住民、未婚媽媽、墮胎者、受虐老人等。

3. 慈善的父權主義（*philanthropic paternalism*）：社區的需求為何，恐怕是擁有資源者來決定。如此，志願性組織僅能反應有錢人的偏好，而不是社區的整體需求，因為有錢人掌握資源，他們決定服務的對象與服務內容。就像清朝民間的公益組織「清節堂」是吻合儒家的家族主義，協助寡婦完成其照顧子女及公婆的家庭任務。而現代的部份非營利組織也帶有濃厚的宗教色彩、個人道德觀、甚至政治意識型態，欲透過公共服務實踐其價值觀或意識型態。

4. 慈善的業餘性（*philanthropic amateurism*）：不少志願性組織認為只要非專業的志工就能滿足社區的需求，因而不重視專業人員。當然也有可能是志願性組織資源不足，無法聘用專業人員。這種現象普遍存在於自助型的非營利組織，像是自助型組織的會員與專業人員之間有一種「合作的緊張關係」，會員認為專業人員不夠瞭解其需求，但又需專業人員的協助，因而衍生不信任關係，致使專業人員流動率高。

也由於政府與民間各有其限制，近年來各國政府與民間部門的關係越來越密切，政府從財務與決策等多方面介入民間部門的深度和廣度都逐漸增加，造成所謂的「影子政府」（*the shadow state*）。影子政府對民間部門也存在著一些負面的影響：

1. 由於民間部門對政府的依賴加深，有

礙於對政府政策的批判力。

2. 造成以完成政府的服務目的為優先考量，民間組織需調整自己的組織目標，以符合政府經費協助的期望。

3. 機構規模較小或創新方案可能難符合政府贊助的要求，可能將大量資源轉手至大型機構，間接影響福利資源區域性分配不均。

4. 民間機構可能成為政府的傀儡，而喪失了組織的理想使命。

5. 造成嚴重的「國家化」（*statization*），使政府的控制滲透到人民的日常生活。

政府與民間的結合各有其利弊得失，如何找到中間的平衡點，使政府的目的能順利達成，而且民間部門亦不喪失其自主性，除了兩者間的關係原則需確立外，也需在分工的策略上善加運用，使公私部門各蒙其利。造成公私部門間不同關係的影響因素相當複雜，例如各國不同的宗教信仰、法律基礎、中央與地方的權限劃分、與歷史發展等。過去討論公私部門的關係較常採用「衝突」的觀點，其中保守主義的觀點認為非營利部門較能反映社會快速變遷所產生的需求，而其所提供的服務也較有彈性、較具人性化。但近代福利國家興起，政府的滲透力增強，反而嚴重地破壞了介於政府與個人之間的志願性中介組織。左派的觀點則認為福利國家的龐大科層體制破壞了一些草根性的基層組織，使得弱勢者的需求無法獲得適當的滿足。

然而，公私部門間並非必然存在著這種零合的關係。雖然，衝突的存在在所難免，合作（*cooperation*）關係仍呈現在各國的福利發展經驗中。若從財務（*finance*）與服務供給（*provision*）的兩項主要活動來看，政府與非營利部門的關

係分成四種類型：

1. 政府主導模型（Government-Dominant Model）：此一模型意指政府同時對福利服務的財源與實際供給扮演一個主導者的角色，政府經由稅收籌措福利經費，並由政府聘任公務人員直接提供民眾所需的服務。

2. 非營利部門主導模型（Third-Sector-Dominant Model）：此一模型通常存在於強烈反對政府介入於社會福利的社會中，而主要由非營利部門擔負福利財務與供給的責任。

3. 雙元模型（Dual Model）：雙元模型或稱雙軌模型（Parallel-Track Model），意指政府與非營利部門同時扮演財源與供給的角色，但兩部門仍各自獨立運作。這種模型可能呈現兩種型式：政府與非營利部門提供相同的服務，但政府無法服務到的人口群由非營利部門予以「補足」（supplement）；另一種型式是社會中有福利需求，但政府未提供服務，由非營利部門來「補充」（complement）。

4. 合作模型（Collaboration Model）：此模型指的是政府與非營利部門共同負擔福利財源與供給，但並非各自獨立運作。典型的作法是由政府提供財源，而非營利部門提供福利服務。然而，合作的模式也可分為兩種方式，一是非營利部門僅扮演政府行政的「代理者」，本身缺乏裁量權和與政府協商的能力，此稱為「合作的買賣關係模式」（Collaboration-Vendor Model）。另一種方式是政府與非營利部門在服務的決策與管理過程中均有相當的影響力，此稱為「合作的夥伴關係模型」（Collaboration-Partnership Model）。

我國由於國家福利（state welfare）發

展遲緩，在社會福利服務上公私部門間衝突的成分較少，兩者之間的關係較接近雙元模式，也就是政府與民間各自籌措財源，各自發展自己的服務方案，且民間部門對社會政策的影響力也相當有限。近年來，社會問題層出不窮，人民的福利需求不斷增加，雖然民間非營利的福利組織亦快速成長，但民間部門實際可運用的資源實在相當有限，特別是在財源方面，多數民間機構都遭遇經費短缺或財源不穩定的困境。反之，政府雖然經常表示財政困難，但畢竟仍掌握最多的資源。而政府為因應快速成長的福利需求，也嘗試結合民間資源推動社會福利。

基本上，政府與民間公益團體的互動逐漸由雙元關係走向夥伴關係，但在這樣的過程中，仍存在著一些問題。就政府而言，政府的立場似乎是「利用」民間資源來推動公共服務，而並未給民間足夠的資源。前面提及，多數民間公益組織有經費短缺的困難，但政府在結合民間資源時大都未給與充分的經費支持，使得民間公益組織在協助政府的過程中仍需「貼錢」。且一旦政府的經費介入，民間組織為符合政府的要求，相關的表格、文書作業、行政程序也相對增加負荷，甚至喪失自主性。因此，不少的民間公益團體將政府對民間團體的互動比喻為「剝削關係」。比起香港政府大力贊助民間組織，並在決策與執行過程中相互尊重，台灣的公、私部門的夥伴關係仍有待努力。未來夥伴關係的建立，有賴政府主動邀請民間公益團體參與決策規劃，且在合作的過程中政府也應給民間公益團體充分的財務支持，以彌補民間組織本身的限制。◎