

# 政府與非營利組織部門的互動關係

## —大型災變後的因應之道

馮燕

台灣大學社會工作學系教授兼學務長

### 摘要

2008 年國際金融海嘯發生的主要原因，出在商業部門體系內的銀行，由於銀行扮演借款人與貸款人之間的中間角色，在銀行信用過度擴張下，因經濟不景氣而資金吃緊，借款人申請不到資金，貸款人還不出欠款，使銀行呆帳增加，一旦銀行資金管理不當，在無法吸收與負擔呆帳的情形下，一些體質不好的銀行會趨勢而倒。姑且不論美國相關經濟政策可能是背後引發金融海嘯的原因，金融海嘯之所以帶來強大的影響，是商業部門中扮演金融中間角色的銀行，有許多都是內部有問題或有弊端的，加上現今國際貿易的互動頻繁，使全球的金融界彼此環環相扣，許多跨國銀行體系，都是相互依存的銀行組成的生態，因此，一旦某地方發生嚴重的金融問題，便造成連帶的國際影響，造成全球性的金融海嘯。這樣的一場金融海嘯對社會的影響為何？商業部門、非營利組織部門與政府部門是為公民社會的鐵三角，共同為整個社會的良善與富足，各自扮演應負的角色和責任，就部門互動論的觀點而言，一旦某一個部門發生問題，必會連帶影響其他部門的秩序而失衡，由此次的金融海嘯便是一個很好的實證。因此，本文主要在探討三個部門間互動的情形，尤其在強調第三部門與政府之間的互動與彼此應扮演的角色。

### 壹、商業部門秩序崩潰造成的社會影響

全球性金融海嘯影響人類生活的許多層面，由於國內的經濟大部分以出口及代工為主，因此商業部門的訂單來源緊縮使獲利來源減少、投資與資金管理趨於保守，最能反應商業部門活絡指標的外匯市場與股市交易趨淡，一些體質較差的企業挺不住這場風暴應勢倒閉；有些企業為維持生存，祭出許多節流的相關措施，如裁員、強迫無薪假及成本縮減政策等；對消費者而言，實質收入不增反減，使

相關生活費用支出趨於保守，進一步影響企業產品與服務無法銷售，對企業無亦是雪上加霜；對國家而言，影響的層面便是經濟衰退、失業率增加，進而影響國家整體的競爭力；使從第三部門觀點來看，整體社會民眾福祉降低，形成強者越強，弱者越弱的現象：即使在商業部門，亦是體質穩健者在金融海嘯風險下，傾向保守渡過難關，相對體質本來就較差者，則無法克服突如其來的災變而衰弱式微；社會基層單位的家庭，亦面臨同樣的狀況。

在這樣的結構性環境失衡情況下，政府部門積極提出相關因應措施，並主動呼籲商業部門的合作。在非常時期為避免國內銀行產生擠兌風波，政府主動出面給予民眾信心保證：若任一家銀行有銀根短絀現象，政府將無限制予以保障。先主動穩住國內金融情勢，並進一步規劃相關具體因應措施，例如：提出優惠房貸、降低利率、規劃財務政策等；為解決民眾最關心的消費緊縮與失業率升高的問題，政府祭出全民發放消費券政策，刺激民眾增加消費量，減緩國內商業部門短期營運危機；在降低失業率方面，政府呼籲商業部門盡量以無薪假或成本縮減來替代裁員，並訂定短期因應措施，像是創造更多的工作機會，如青輔會擴大提供實習職缺、勞委會推動「97-98(2008-2009)年短期促進就業措施」、擴大「立即上工計畫」，加強協助特定對象及災區失業者就業，同時並緊縮外勞名額鼓勵雇用本勞，對企業提出就業補助計畫，如雇用初次尋職、中高齡特定對象或受災失業者，給予企業不同額度的補助，以增加企業雇用新的人力。此外，教育部亦編列預算以解決失業、無薪或減薪的家庭，無力繳交營養午餐的問題，並推動「大專以上人力增值計畫」，要求大學院校針對正在執行無薪假或輪休制度的企業人力，提供全額免費的職能強化課程。政府亦規劃長期因應方法，如勞委會推動「98-101年促進就業方案」、「培育優質人力促進就業方案」、「產業人才投資」等，強化相關職業訓練，並調整訓練內涵，以因應未來有工作機會釋出時，使這些擁有新技能的人力可以順利進入與重返職場。此外，政府亦回應社會輿論要求，開始關注企業內過高主管薪酬等不盪措施，換言之，政府部門的功能，因為這些干預性的因應作為而擴大。

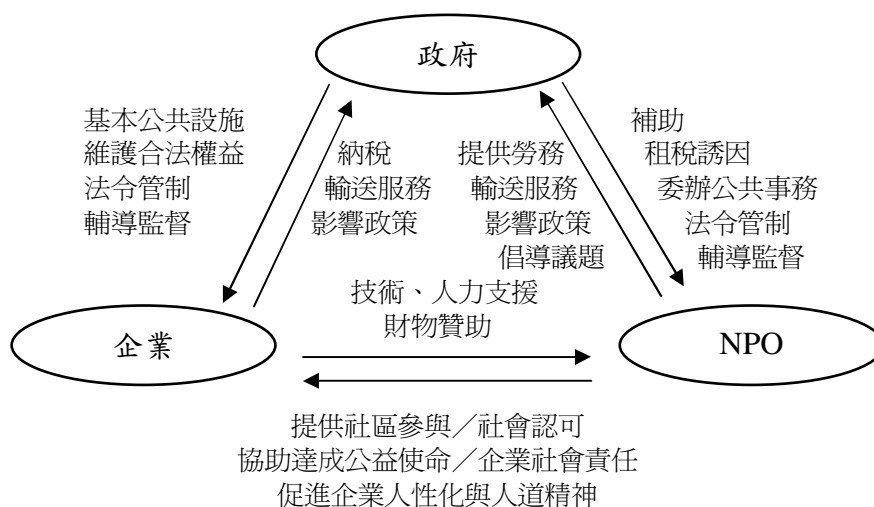
金融海嘯使商業部門及個人可運用資金緊縮，同樣波及第三部門。由於捐款來源減少，加上四川震災及八八水災，使社會大眾的捐款，群體性的朝這幾個災區移動，資源轉移讓非營利組織經常性資金來源吃緊，然而，所要服務的對象卻因金融海嘯等災變發生而急遽增加，使第三部門獲得相對較少的資源，卻擔負更大的責任。此外，金融海嘯等災害帶來的資源緊縮，亦引發第三部門其他的挑戰與未來因應的方向，例如：非營利組織須作本身核心業務的體質檢測，以避免同

質性過高產生資源競爭現象，並且檢測組織運作與願景使命的一致性、促成募款來源多元化，以增加組織財務的自主性，得以服務更多的對象；另外如尋找高自律標準的合作伙伴關係，發揮綜效增加曝光機會、以及加強與政府的合作關係和專業分工等，都是非營利組織的因應之道。

## 貳、公民社會部門間的秩序

公民社會的形成，並非單指第三部門的建立而已。雖然多數人都接受志願部門的發展，是起因於政府部門失靈和商業部門契約失靈的說法，但是誠如 Salamon(1987)指出：非營利組織部門（或稱志願部門、第三部門），因有先天的資源困境，和志願者與捐助者個人的公益目標偏好，而無法全面、有效地滿足社會各層面所有財貨及服務的需求，故而亦存在「志願服務失靈」的缺失。對社會整體公益而言，第三部門的存在是一個重要的補充性機制，並非替代政府或市場的功能。因此，非營利組織蓬勃發展固然非常重要，在發展過程中，和政府及企業部門的良性互動關係，尤其值得多加關注，不但可以幫忙非營利組織部門的健全發展，更能分工合作以完成公益使命(馮燕，2001)。

非營利組織、政府、企業三個部門在社會脈絡下存有微妙的互動關係，彼此之間並非是完全對立的關係，從三個部門本身的社會角色功能，和與其他部門之間的關係來看（參見圖一），非營利部門與政府部門間的互動本質，和企業部門與政府部門間的互動本質，實有相當程度的相似性，最大的差異來自財務的輸送方向；而且在非營利部門而言，與企業部門的互動，亦常建立在財務資金上（江明修，1994），換言之，非營利部門往往是企業公益捐助的對象。



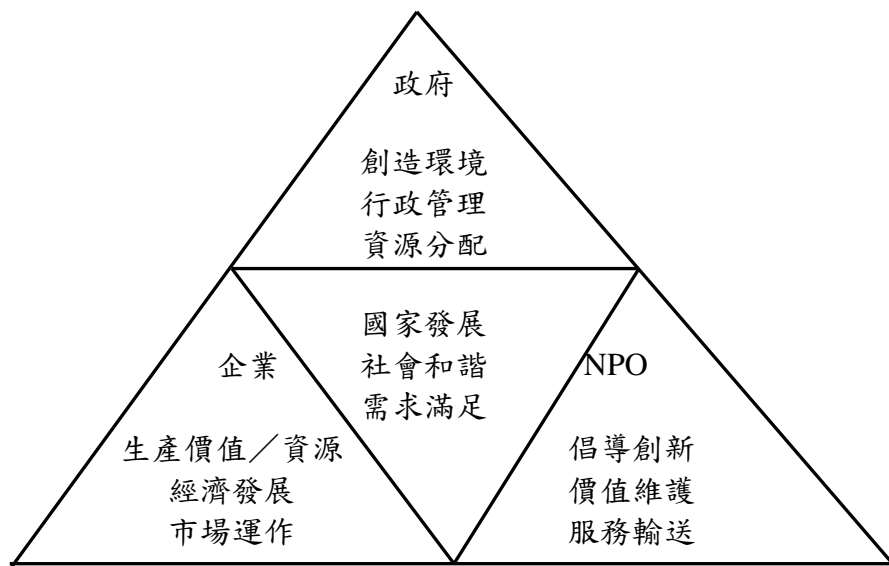
圖一：公民社會三部門互動內涵

資料來源：馮燕（2001）從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範

Wolch (1990) 提出三個分配部門 (allocative sectors) 的概念，認為國家 (政府)、市場 (企業)、慈善 (非營利組織) 之間彼此是相互關連的。企業的市場活動會創造出國家稅收，以及為慈善組織帶來可能的捐贈收入；國家透過稅制、政策、法律來規範商業市場的機制與慈善組織，國家扮演重要的角色，制訂政策規定公益組織的免稅地位與捐款的減稅優惠，這樣的規定為非營利組織帶來資源，國家對非營利組織資源使用的限制，為要求該等組織建立「責信」，因而鼓勵商業市場對非營利部門有所公信力的要求。

整體而言，政府、企業、非營利組織等三個部門建構起影響人類社會與生活的三角 (參見圖二)，三者 in 社會脈絡中，各具有不同的角色功能，相互補充運作；對整體國家與社會而言，亦有共同追求的目標與願景：

- 一、需求滿足：最基本的目標就是滿足社會與人民的需求，三個部門同樣都有意擔負起這樣的責任，為社會、人民的福祉而努力。
- 二、社會和諧：政府追求社會和諧，獲得人民信賴，以鞏固國家的合法地位；企業追求社會和諧，有更好的投資、工作環境；非營利組織追求社會和諧，因為這是非營利組織的公共使命，讓每個人有更好的生活環境。
- 三、國家發展：三部門共同努力的結果是帶來國家長治久安、穩定的發展，有助各部門的永續經營，與保障所有人民的最佳利益。



圖二：三部門的角色功能及共同願景

資料來源：馮燕 (2001) 從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範

為了追求共同的目標願景 (參見圖二)，政府應致力於公共建設、法律規範等各方面的職責，以創造適合市場運作，人民生活和各類組織生存的社會環境，並

依據法規做到行政管理和監督工作，最重要的，是將其掌握的社會資源做一公正合理的分配。企業部門的功能，除了創造價值、生產資源外，維持市場的有效運作和整個社會的經濟發展亦為其主要功能，最重要的是在追求利潤的同時，也能夠推動社會良性變遷，善盡企業社會責任，理解企業的生存來自於大環境的整體相互回饋機制。非營利組織則需主動與政府、企業部門建立良好關係，瞭解彼此的態度與期待，在善盡公益使命的終極目標下，以推動整體社會環境的公平正義的實現(馮燕，2001)。

## 參、公部門的角色功能

由上述部門互動秩序可以瞭解，在政府與非營利組織互動關係中，政府主要扮演的角色功能是對第三部門的資源挹注及監督，在監督部分即是訂定相關法律規範，以提供非營利組織合法的地位，及實踐公益使命涉及相關活動的規範。包含法人的定位及規範、非營利組織一般設立管理辦法、免稅法規及勸募法規四大類。

### 一、法人的定位及規範

我國規範非營利組織的法源是民法，在我國的法律體系中，並沒有「非營利組織」，或「非政府組織」等名詞，該等概念見諸「民法」裡面對「公益法人」的規範，而基金會則是一般對「財團法人」的代稱。在民法中對於「法人」的定義為：是指自然人以外，由法律所創設，可成為權利及義務主體的團體。法人在法律上成為「權利主體」，雖與自然人置於同等主體地位，但與倫理上的自然人不同，法律賦予法人者實際上只是「權利能力」而已。法人不能享有生命、身體、健康、自由等自然人的人格權，也不產生身分法上的法律關係，但具有名譽、隱私、信用等人格權。法律創設法人制度，賦予各類社會組織以人格，其目的在便利組織活動，解決實際問題，使團體得以「法人」名義，對外代表全體組成人員從事法律行為(馮燕，2009)。

依據民法中以其設立的基礎為標準，被區分成「社團法人」與「財團法人」兩種類型。所謂「社團法人」，是指以人為主的社會團體，並經法院核可，具有法人地位的組織，如各種協會、學會、促進會...等。「財團法人」是指以一筆財產為主，具有法人地位的組織，如各種基金會、機構等。其中，社團法人的法律規範以我國的「人民團體法」為主要依據，其中將人民團體分為三種：(一)職業團體，如工會、商會、農會、公會.....等，(二)社會團體，如協會、學會、同鄉會.....等，(三)政治團體，如政黨.....等。又規定人民團體之主管機關：在

中央為內政部；在省（市）為省（市）政府社會處（局）；在縣（市）為縣（市）政府，但其目的事業仍應受各該事業主管機關之指導與監督。另外，有關財團法人的法律規範，則是根據民法第三十二條及第五十九條，將對財團法人之許可及業務監督權限賦予財團目的事業行政主管機關，自得在其職權範圍內，具體訂定監督方式與不遵守監督時的處分方法，作為對其所管財團之監督準據。我國將財團法人視為他律法人，每一目的事業主管機關都訂有設立許可及監督要點，目前共有二十二個中央行政機關就財團法人之管理監督訂頒有行政法規。

## 二、一般設立管理辦法

政府對非營利組織的一般設立與管理辦法，則大致可以分為（一）設立程序與解散，（二）減免賦稅資格核定，（三）組織結構與運作，（四）徵信報告與審查等四個部份。詳細說明非營利組織設立（立案）及解散的相關法規程序、組織營運規範，以及享受免稅的優惠下，應主動向政府提供相關的業務報告，以建立責信等。

## 三、免稅法規

我國目前對非營利組織有關之租稅減免法規，共有十三種（見表 1）。這些稅法中大多是有部份條文與制定免稅優惠，以鼓勵捐贈給非營利事業有關單位。其中，直接針對捐款之租稅優惠，可見於所得稅法第 4 條第十三款：「教育、文化、公益、慈善機關團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得」免納營利事業所得稅。

表 1：我國非營利組織免稅相關法規

所得稅法部份條文
所得稅法施行細則
教育、文化、公益、慈善機關或團體免納所得稅適用標準
營業稅法
印花稅法
娛樂稅法
遺產及贈與稅法
遺產及贈與稅法施行細則
土地稅減免規則
平均地權條例
房屋稅法
關稅法
使用牌照稅法

#### 四、勸募法規

早期我國的捐款法規，沿用的是行政院於 1943 年公佈，1953 年修正公佈的「統一捐募運動辦法」，該法主旨是在規範「凡為提倡國防建設、慰勞國軍，舉辦公益慈善及文化教育事業發起捐募運動者」，亦即是以規範勞軍捐募的方式，和勞軍捐募所得的收支處理情形。邇後台灣省政府及台北市、高雄市政府亦先後公佈「台灣省統一勸募運動實施辦法」，和「捐募運動管理辦法」，其內容實不脫行政院所公佈辦法的範疇。內政部社會司雖曾在 1992 年曾提出「統一捐募辦法修正條文」，但遲遲未報行政院通過，是以多年來實是以行政裁量運作方式，來管理民間的活動申請案（彭懷真&陶蕃瀛，1994）。

捐募法規合理化的修法行動，自 1997 年起，即有關心相關議題的社會團體（如聯合勸募協會、陽光基金會...等）在立法院屢有提案，歷經 1999 年的九二一大地震時出現的大量捐募，和隨後而來的諸多水災、颱風，乃至南亞海嘯事件引發的社會捐募，都曾促使社會大眾關心捐募規範的議題，但每每功敗垂成，歷經了好幾屆的立委任期，都未在審查委員會完全通過。筆者親自參與了歷屆委員會的遊說、協商、甚至審查會的過程，發現各黨派立委對修訂勸募法規的基本態度和對捐募規範的看法，其實並未有太大的差距，是故更積極的努力推動，才有 2004 年由捐募中央主管機關內政部社會司提出「勸募管理條例」草案，積極與各行政部門協商，並於在 2004 年四月在立法院與朱鳳芝委員提出的「公益勸募法」併案討論時，大幅接受了來自民間組織公聽會凝聚的建議，同意採取低密度管理非營利組織年度計畫所需經費的籌募，高密度管理重大危機事件引發的社會募款之管理策略。只可惜因有其他立委對宗教性組織的募款，是否應納入該法產生歧見，且各有相當的堅持，協商未護共識，又拖過了立委任期，沒有通過。2005 年三月時，社會司再度召開「研商【勸募管理條例】草案」會議，廣邀民間團體及數位學者參與討論，檢視行政院版本的三十三條法規中，曾引起爭議的條文，如：排除宗教活動的適當性、政府發起勸募的合理性、緊急性救災勸募可否事後報備、勸募所得可否用於會務經費、是否應有每年一次勸募活動之限制、商業捐贈的行銷活動是否應加以規範、勸募活動之必要費用支上限為何、勸募所得是否應明定匯入方式，及行政院版的「罰則」是否過於嚴苛等相關內容。直至 2006 年四月二十五日，立法院終於三讀通過【公益勸募條例】，2006 年五月十七日正式公布，並於同年十二月二十五日公布公益勸募條例施行細則（陳文良，2006）。

## 肆、非營利組織的角色功能

非營利組織承擔著「公益使命」，同時也追求「公益使命」的達成，更可以從非營利組織的「公益使命」來界定非營利組織的角色與功能定位。依據 Kramer (1987) 的分析，從大多數非營利組織的特質、目標、和實際功效中，可歸納出四種角色功能。

### 一、開拓與創新的角色功能

因為具有組織彈性、功能自發性、民主代表性，非營利組織對社會大眾需求較為敏銳，常能挾多樣化之人才，發展出應時之策略，並規劃執行，從實際行動中驗證理想，嘗試出合宜的工作方針與方法，引領社會革新。

### 二、改革與倡導的社會功能

非營利組織往往從社會各層面、角落的參與和實踐中，洞察社會脈動之核心，並運用服務經驗展開輿論和遊說，具體促成社會態度之改變，引發政策與法規的制定或修正，擔負整個社會體系與政府組織的監督與批評。

### 三、價值維護的角色功能

非營利組織透過實際運作系統的激勵民眾對社會事務的關懷、參與、提供社會菁英和領袖的培育場所，觸發一般民眾之人格提昇與生活範疇，均有助民主社會理念及各種正面價值觀的維護。

### 四、服務提供的角色

當政府礙於資源與價值優先順序規劃的限制，而無法充分實踐其保衛福利功能時，非營利組織多種類、多樣化的服務傳輸，恰能彌補這種差距；相對的也提供人民更廣泛的選擇機會，發揮人權尊重之本義。

Milofsky (1979) 則是從各種社區組織與發展的研究中，整理出非營利組織的角色功能。

- 社區層次的非營利組織有助界定社區「界限」(boundaries)，以及發掘社區問題。
- 非營利組織在社區的運作中，可創造鄰里關係，促進居民的互動機會。
- 在封閉式的社會中，非營利組織成員的重複性和多元性有助階級間產生互動，可避免社會結構中的孤立或敵意。尤可提供另一種社會流動的進階石，藉由組織參與帶來的訓練、經驗和聲望，創造另一批社會領袖。
- 在互助型非營利組織形成時，即是集合眾力將個人問題帶入公共層次討論，故該等組織可產生緩衝社會衝突的功能。
- 在多元開放的社會中，同質性高的非營利組織應小群各別需求而產生，異質性高的組織，則可達成凝聚共識或整合的效果。



蕭新煌（1991）曾將民間組織的社會角色分成積極的，如：提醒、諮詢、監督角色，和消極的角色，包括制衡、挑戰、和批判。綜合而論，似乎可將非營利組織的角色歸成目的角色、手段角色，及功能角色三類(馮燕，2000)。

### 一、目的角色

非營利組織成立的目的可分為濟世功業、公眾教育、服務提供、開拓與創新、改革與倡導、價值維護、整合與激勵七種。「濟世功業」是救濟他人，以急難救助為社會目的；「公眾教育」即是以推動社會教育為主，比較接近倡導和喚起的功能；「服務提供」則是以社會直接服務為主，像是伊甸基金會、陽光基金會；「開拓與創新」裏面包括服務對象、服務方式、服務觀念的開拓與創新，如：創世基金會、勵馨基金會，他們的共通性都是從一些人共同為某種特定對象努力一陣子後，組成社團法人，再轉變成財團法人。「改革與倡導」最典型的例子就是婦女新知，是由一群人從組織婦女讀書會開始推動婦女運動，其他如主婦聯盟、兒童福利聯盟基金會、殘障聯盟，都可屬於這種目的角色。「價值維護」則包含創新價值、也有維護舊價值，例如董氏基金會、人本基金會；最後「整合與激勵」，例如：中華社會福利聯合勸募協會、殘障聯盟等，其他新興者像是喜馬拉雅基金會、台灣亞洲協會基金會等，則是以服務各種非營利組織，提供資訊及資源、訓練為宗旨。不過，值得提醒的是，多數組織可能兼有多重角色功能；或在不同的發展階段，策略性地轉換其角色定位。

### 二、手段角色

包括積極手段、消極角色及提供服務三種，其中「積極手段」從事提醒、諮詢、和監督，所以此種角色綜合來說是諮詢監督型的角色；「消極角色」主要展現在制衡、挑戰、和批判，台灣多數社會運動型的民間組織都扮演此種角色；而「服務提供」則與前述目的角色中的提供服務相同。但是這三種角色並非互斥。

### 三、功能發揮的角色

包括「帶動社會變遷」，發揮非營利組織的影響力以帶動社會變遷的方向與本質；「擴大社會參與」，提供多元化的社會參與管道，使得社會大眾均有參與公共場域或社會事務的機會；以及「服務的供給」，因為幾乎不管哪一種人口群體，都有願意為其提供服務的團體，使得民眾均樂於支持民間非營利組織的發展，亦樂於參與其中。

## 伍、公民社會中非營利組織與政府的互動

在學理上，Kuhnle 與 Selle（1992）兩位學者從西歐幾個國家的實際經驗中，找到模式，係以「溝通與接觸程度」（communication and contact）、「財務依賴與控制程度」（finance and control）兩個面向，來歸納政府與非營利組織的互動關係，出現下列四種類型，（見表一）。

表一：政府與非營利組織的互動關係

		溝通與接觸	
		親密	疏離
財務 與 控制	依賴	1 整合依附型 Integrated Dependence	2 分離依附型 Separate Dependence
	獨立	3 整合自主型 Integrated Autonomy	4 分離自主型 Separate Autonomy

資料來源：Kuhnle, ed al., (1992)

- 一、整合依附型：非營利組織與政府溝通頻繁，接觸密切，財務也仰賴政府，同時在法律上受到相當高程度的控制。
- 二、分離依附型：非營利組織在財務上依賴政府，且受到較強的法律規範，但是彼此沒有頻繁的溝通與接觸。
- 三、整合自主型：非營利組織與政府有密切的往來，但是不依賴政府財務，在法律規章約束有限，享有較高的自主性格。
- 四、分離自主型：非營利組織與政府溝通往來程度低，在財務依賴與法律控制上也不受干擾，享有極高的自主性。

由此可見，他們將非營利組織的自主性，建立在財源是否依賴政府，和政府的法令規定是否嚴苛、控制性強的判準上。強調非營利組織和政府間最重要的互動關係，是建立在接受政府補助，提供福利服務的關係上。在台灣的實務情形亦頗類似，雖然各級政府的不同單位有不同的法規來管理非營利組織，但是真正有實質意義的互動，仍多發生在有政府財務支助（如：公設民營、委託辦理、補助獎助）的狀況中（馮燕與張英陣,1998；施教裕，1997）。至於非營利組織與政府互動的模式，施教裕（1997）從全台灣省 303 個社會福利機構的經驗中，歸納出四種模式：（市場）競爭模式<sup>2</sup>、協商模式、合作模式、倡導模式，各模式的內涵整理於表二。

表二：政府與民間非營利組織互動模式

	(市場) 競爭模式	協商模式	合作模式	倡導模式
1. 民間機構數量	供給充分	數量不多 良莠不齊	不足	相當不足
2. 機構特質	財務健全 主動參與	理念有共識	信譽強 績效高 理念有共識	缺乏經驗
3. 機構財務	獨立	獨立	不完全獨立	經費有限
4. 政府角色	監督管理	積極介入 輔導協助	尊重機構自主 性託付與輔導	積極引導與贊助
5. 監督方式	定期提出年度 工作報告、營 運績效評估報 告、評鑑	定期業務座談 或檢討會、評鑑	偶爾(非正式)業 務檢討、無評鑑	個別諮詢輔導、同 類機構共同座談 會、不一定評鑑
6. 行政過程	正式嚴謹、競標	較不正式嚴 謹、尋求特定合 適對象	不正式嚴謹、選 擇有穩定關係者	鬆散、尋求會務尚 稱健全者
7. 雙方關係	明確具體的 契約規範	彈性的契約規 定	不正式、有彈性 的承諾關係，信 任度高	非正式的承諾與 協定
8. 對民間機構自 主性的影響	無影響	影響較大	影響較小	影響很小

註 2：按作者本意，「競爭模式」並非只非營利組織與政府間的互動情形，如協商模式、合作模式等，而是指 NPO 之間有競爭關係，故在此加上其「市場」意涵的說明，以免誤解。

資料來源：整理自施教裕（1997）台灣省政府社會處委託民間社會福利機構辦理社會福利業務研究報告

回顧我國第三部門的發展，早期只有少數非營利組織可以完全靠社會大眾捐輸生存，大部分都依賴政府資源的挹注。政府雖有訂定非營利組織相關法規的，但是法規內容或範圍訂定不足，多少使非營利組織在追求公益前提下執行任務，仍頗受限，無法完全自主發展。時序發展至今日，可以看見民間非營利組織主動積極的進行內部改變，並積極推動相關法規的完善，像是公益自律聯盟的設立與推廣，以及公益勸募法規的修法，使現今的第三部門無論自律或他率環境都大有改善。此外，從去年四川大地震、全球爆發金融風暴開始，加上今年的八八水災等重大災變，衝擊到國內民間非營利組織的捐款來源，也民間非營利組織開始主動出擊，思考如何有效改變組織內財務結構；除了大眾捐輸及政府資源之外，有

無其他的方式，可以避免未來遇到外部環境的改變時，會連帶嚴重影響組織內財務狀況？目前各界開始踴躍探討的社會企業模式，有可能是民間非營利組織運作改變的契機，這背後也意味著非營利組織將朝向更為獨立自主的營運方式邁進。對照上述 Kuhnle 等（1992）及施教裕（1997）所提出的政府與民間非營利組織的互動模式來看，我國政府與民間非營利組織的互動模式，正從過去「分離依附型」逐漸走向「整合自主型」的互動模式，這背後也涉及目前國內非營利組織的大環境，也逐漸朝向施教裕（1997）所提的「（市場）競爭模式」發展。

## 陸、結論

部門間互動良好的公民社會，是平時彼此各司其職，但面對災變的發生，即可互相補位，以致應變能力強，能即時且有效率的處理災變，達到互補相成的效果。就這次金融海嘯風波的經驗可以看出，商業部門秩序的失衡對政府及第三部門的影響，另一方面，亦可以瞭解政府與第三部門處理災變的相關因應措施，以重新維持三部門的均衡。就與政府間的關係而言，第三部門一直扮演著政府的補充性機制，像是金融海嘯下產生的相關社會問題，如失業或減薪所延伸的相關家庭問題、兒童失依、民眾身心健康等，都使第三部門在資源緊縮狀況下，卻仍負擔更多的服務責任。其他像是十年前九二一震災發生後，社會湧入大量的慈善捐款，民間組織便有「全盟」的組成，主動擔起捐款與服務的監督協調工作，輔助政府暫時性的功能癱瘓。又如今年的八八水災發生後，第三部門除組成「八八水災服務聯盟」，直接派遣社工、組織心理教育等專業志工進入災區和收容安置地點服務外，亦補充政府無法顧慮到的細微事務，像是幾家非營利組織（臺灣公益團體自律聯盟、聯合勸募協會、消費者文教基金會、台北律師公會、台北市會計師公會、台灣會計師公會）共同發起的「88 水災民間捐輸透明平台」，讓社會大眾可以透過審閱網路平台上的充分資訊，來決定增減或拒絕捐款支持，並且主動教育大眾捐獻愛心的同時，需要先認明內政部核准的「勸募文號」。這些都說明第三部門的存在可以滿足社會多元要求，及補充政府功能性的不足。更明顯的是，第三部門組織常在災變過後，得以聯盟的形式即時處理災變後的狀況，短時間內快速發揮分工合作、協調資源功能，並且展現高度的應變彈性及行動力，扮演政府背後的支持性補充機制，同時並發掘問題，倡議相關政策的修正，以保障政策的有效性及災民的權益，實踐公民社會的真正精神。

## 參考文獻

### 一、中文書目

- 江明修，1994，《非營利組織領導行為之研究》。國科會專題研究計畫。
- 陳文良，2006，「公益勸募條例」立法推動歷程與觀察，《師大社教雙月刊》，133，17-27。
- 施教裕，1997，《台灣省政府社會處委託民間社會福利機構（公辦民營）辦理社會福利事務研究報告》，台灣省政府社會處。
- 彭懷真、陶蕃瀛，1994，《福利機構對勸募法令看法之研究》。中華社會福利聯合勸募協會。
- 馮燕、張英陣，1998，《如何加強委託非營利機構推展福利業務》，行政院研究發核委員會。
- 馮燕，2000，「第一章導論：非營利組織之定義功能與發展」，蕭新煌主編《非營利部門組織與運作》。台北：巨流圖書公司。
- 馮燕，2001，從部門互動看非營利組織捐募的自律與他律規範，《台大社會工作學刊》，4，203-241。
- 馮燕，2009，「第十一章 非營利組織的法律規範」，蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編《非營利部門：組織與運作第二版》。高雄：巨流圖書公司。
- 蕭新煌，1991，《我國文教基金會發展之研究》。行政院文化建設委員會。

### 二、英文書目

- Kramer, R. M. 1987. Voluntary agencies and the personal social services, in W. W. Powell (ed.), *The nonprofit sector: A research handbook*. New Haven: Yale University.
- Kuhnle, S. & Selle, P. 1992. Government and voluntary organizations : A relational perspective, Aldershot, Hants, England, Brookfield, Vt: Ashgate.
- Milofsky, C. 1979. Defining Nonprofit Organizations and Community: A Review of Sociological Literature, *PONPO Working Paper-6*, Yale University.
- Salamon, L. M. 1987. Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations the modern welfare State, *Journal of Voluntary Action Research*.
- Wolch, J. R., 1990. *The shadow state : government and voluntary sector in transition*. New York : The Foundation Center.

## 作者簡介

馮燕

作者於 1988 年取得美國伊利諾大學香檳校區社會工作學院的博士學位，現任台灣大學社會工作學系教授兼學務長。主要研究專長係致力於兒童福利與非營利組織兩個領域：在兒童福利方面，曾出版專書二本，發表諸多相關論文，現為財團法人兒童福利聯盟文教基金會董事長，長期在兒童托育與發展、兒童福利相關法規與實踐、以及家庭福利服務等議題，有深度的研究與積極參與；在非營利組織方面，亦同時進行學術研究與實務參與，研究內容包括非營利組織的角色定位、資源整合、法律規範，和企業型基金會等，近年主要推動台灣公益團體自律聯盟成立及後續相關運作等議題，以及推動公益勸募條例的修法，並投入災後重建民間團體資源整合的工作，現任若干國內外非營利組織之常務理事及董監事（例如：中華社會福利聯合勸募協會常務理事、台北市敦安社會福利基金會執行董事、國際聯合勸募協會監事、亞太公益慈善聯合會執行委員…等）。此外，亦擔任各級政府社福相關之委員會委員（例如：行政院社會福利推動委員會、行政院人口政策委員會、台北市兒童及青少年福利委員會、台北市少年輔導委員會…等）。在學術成就上，多次獲得國科會研究獎、專案研究獎勵，在期刊論文、專書、研討會論文及研究報告著作豐碩，並於 2009 年獲母校伊利諾大學社工學院頒發家庭服務傑出校友獎。