

非營利組織與社會參與

陸宛蘋

財團法人海棠文教基金會執行長

壹、前言

首先感謝有此機會參加這個盛會，其次是謝謝有機會先拜讀這四篇精闢的報告資料。基於本次研討會以及本場論壇的主題「金融海嘯下兩岸社會福利與勞動保障之展望—非營利組織與社會參與」。本次回應的報告分別為：由台灣鄭勝分老師與江明修老師共同提出的「非營利組織之績效評鑑：以多元就業方案為例」；由馮燕老師所提出的「政府與非營利組部門的互動關係---大型災變後的因應之道」；由張英陣老師所提出的「金融海嘯對非營利組織的衝擊」；以及大陸陸士楨院長所提出的「汶川地震後社會服務組織發展狀況調查」等共計四篇。

貳、四篇報告之回應

看完這四篇發現有其先後性，首先是馮燕老師的「政府與非營利組部門的互動關係---大型災變後的因應之道」，其中對於公民社會三大部門的互動關係，其中金融海嘯為第二部門失靈後，對第一部門（政府）以及第三部門（非營利）的挑戰，同時分別描述對這兩各部門的角色以及互動模式，對於大型災變後的因應之道則提及，當環境遭受重大改變時非營利組織相關資源也受到影響，台灣非營利組織已逐漸走向「(市場)競爭模式」，以及在重大災害中非營利組織除負擔更多的服務責任之外，也發揮了補充政府之不足的功能，例如921地震的「全盟」，88風災的「88水災民間捐輸透明平台」等，基於主題為對大型災害後的因應之道，也許限於篇幅關係，建議未來可以多加建樹。

其次為張英陣老師的「金融海嘯對非營利組織的衝擊」，其中特別提出幾個觀點與提醒，金融海嘯的衝擊不僅是經濟面問題更重要的是社會面的問題，對於社會面問題的部份特別提出對新右派及新自由主義思維的批判，也提醒社會服務不是商品，政府不宜用採購的概念（市場化與商業化）提供服務，期待政府是一個「新公共服務的政府」。金融海嘯對非營利組織的衝擊不但是組織內部的財務與人力資源受到壓力，外部也產生服務的需求量、多元性、複雜度的增加，面對第二部門失靈，非營利組織（第三部門）與政府（第一部門）的互動關係則更顯重

要，本文提出政府應與民間落實真正的夥伴關係，將政府採購轉型為補助文化，將一年度的補助延長為三年，更要避免延遲撥款的現象。民間組織則不應將自己的服務視為純粹的服務供給，與政府僅為買賣關係，而是與政府應是夥伴關係權力對等關係，還應更積極參與政策諮詢。既是金融海嘯對於非營利組織的衝擊，本篇多在說明第一與第三部門的互動關係，以及第一部門面對這樣的社會問題因應的哲理基礎，建議可以對非營利組織本身的衝擊與因應多增加一些建議。

接著是鄭勝分老師與江明修老師所提的「非營利組織之績效評鑑：以多元就業方案為例」，本篇係從政府委託非營利組織辦理促進就業的「多元就業方案」評估非營利組織的績效之觀點，運用 Kaplan & Norton 的平衡計分卡概念作為組織的績效評量方式，最後提出了四個具體的建議：1.對於績優機構鼓勵轉型為社會企業；2.對於有潛力的機構建議協助孵化；3.對於體質不佳的機構回歸到社政體系；4.無功能機構則建議退場。惟本文以政府多元就業方案做為非營利組織績效評估，似僅能限於政府與方案觀點，較無法窺視整個非營利組織的績效。

陸士楨院長的報告則是「汶川地震後社會服務組織發展狀況調查」，此報告係透過調查研究，所發現的珍貴資料，尤其是在中國大陸基於社會工作與社會服務機構於地震發生後所參與和提供的服務做了務實而有意義的建議，從這篇報告中也可以看到社會工作與非營利組織在大陸未來發展的契機。

參、個人回應的意見

回應計分為兩大部分：一為針對金融海嘯的衝擊非營利組織的因應，另一方面則是在重大災害時非營利組織的因應。

一、非營利組織面對金融海嘯的衝擊與挑戰

金融海嘯對非營利組織的衝擊與挑戰，從外部環境來看是服務需求的增加，以及需求的多元性和複雜性，在供應面主要呈現由政府負起整體且多數的擔子，非營利部門則多數與政府合作提供服務輸送，就張英陣老師的說法，這個時候的合作並非夥伴關係，而是由政府為採購者，非營利組織為供應商角色的買賣關係，這使得基於「使命」而存在的非營利組織，面對本質性的挑戰。以鄭勝分老師所評估的「多元就業方案」為例，政府的績效目標是「多少人就業」，反映到「失業率」是否因此降低。非營利組織則在乎的是這些受限制的弱勢就業者，是否的到適當的照顧、能否多一點生產力讓弱勢者建立自信、讓服務對象認為我是有用的人、降低家庭的負擔等。不但雙方的期待不同，也產生績效目標錯位的狀況。

NPO 在面對金融海嘯所帶來的社會問題與需求，需求的質與量已與非營利組

織過去的經驗與能耐大不同，因此是否有足夠的能耐提供服務，則也是一個不得不面對且重要的挑戰。

其次是非營利組織內部的財務資源以及人力資源之挑戰，金融海嘯直接呈現的是資產縮水，不是個人與企業的錢都少了，就是破產倒閉導致失業甚至原有的收入沒有了。對非營利組織的影響：一是原來的收入少了，從存款利息減少、投資收益減少、捐款減少，二是募款的難度增加、要走商業活動(或社會企業)則同樣要面對受金融海嘯衝擊的市場環境，以致有些非營利組織不得不對政府的依賴增加以獲取較多的財務資源。其實台灣非營利組織的財務來源有多元分散的現象(陸宛蘋；2009.11)，需要的是關注財務收入多元來源的比例，盡量不要集中於單一來源，有一種較大略的建議是財務來源 33 比例，也就是政府的資源收入佔 30%，募款的收入佔 30%，自籌(利息或銷或勞務)的收入佔 30%，一方面不會對某一資源造成過度依賴，再方面也保住非營利組織的自主性。對於人力資源部分則有機會聘到非自願性失業的優秀人才，因此如何調整組織與工作設計以利人才的招募和運用，以及將這些優秀人才如何融入非營利組織的組織文化，則是非營利組織要面對的挑戰與學習。

二、重大災害中非營利組織的因應

每當發生重大災害時，對非營利組織的衝擊，一是資源排擠作用，另一個則是在災害救助、安置與重建過程中非營利組織必有其不可或缺的角色。

記得台灣 921 地震發生之前一週，聯合勸募協會才發布啓動當年的募款活動，事隔幾天就發生 921 地震，當然所有的焦點與捐款都轉向投入救災、安置與重建工作，當年即有不少的非營利組織發現受地震的影響，資源呈現排擠作用，也因此在一開始則有不少的外地組織接受到災區服務的資源，進入災區服務。也有爲了監督資源的有效運用，自動結合民間組織一起成立「全盟」，一方面監督善款的使用，再方面倡導災害資源的有效化。

去年(2008)大陸汶川地震，台灣紅十字會結合台灣 29 家曾參與 921 地震服務工作的非營利組織組成「512 川震台灣服務聯盟」，共分爲社工、心理以及後勤支援三組，在 512 川震地區除了紅十字會提供硬體援建之外，由聯盟伙伴配合提供軟體服務工作。海棠文教基金會即結合蘭州在地的兩個 NPO 組織，與紅十字會合作，在甘肅省西和縣蘆河鄉的薛集村設置「社區與生活重健中心」，聘用專職社會工作人員駐地服務，由紅十字會提供必要資源，基金會負責專業督導以及籌募服務相關的資源，至今不但對受災村民的生活重建、弱勢照顧，更陪力在地人才，發展在地產業，希望將台灣 921 地震後較具成效與特色的社區重建中心之經驗與模

式，協助薛集村的重建。

今年莫拉克颱風造成 88 水災，在第一時間除了政府啓動救災，民間組織溫暖的便當等物資已送到災戶手上，接下來物資更是如潮浪般的湧入各災區收容中心；聯合勸募協會則募集 130 多位社工進入各收容安置中心進行關懷與家戶調查工作，希望盡快掌握受災的家戶資料，以利後續的安置與重建規劃。同樣的紅十字會也在第一時間招集非營利組織夥伴，由於 88 水災的地點在台灣本島，因此此次結合了更多的非營利組織伙伴成立 88 水災服務聯盟，共分為社工/社區、心理、教育、文化、法律、資訊、醫療/健康、安置、行政後勤以及專家學者等共十組。以目前在安置高雄縣桃源鄉、那瑪夏鄉的 2300 多位族人的四個營區，就有七個非營利組織分別於營區駐點服務，也預計在道路通車之後陪同回村進入以村為單位的重建工作站。另外在受災的台東縣、嘉義縣等也都透過紅十字會與聯盟協調各項工作。同樣的在 88 水災中，由公益自律聯盟邀集民間組織共同成立「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。是為近年來台灣非營利組織在面對重大災害，已邁向結盟合作分工協調的運作模式。

此次 88 水災由於受災的多為原住民族的部落，因此文化與族群精神的尊重成為所有服務的前題，過程中也發現不同專業彼此之間的合作與協調也是在重災後的服務中需要相互學習的課題，聯盟在這部份發揮溝通、協調與跨界訓練學習的功能。

即使如此，非營利組織仍需要面對政府強大的政策與權力之影響，非營利組織更需堅守其本質與該有的角色，可以與政府協調配合，但不宜只與政府起舞，以 88 水災的服務即發現受災地區仍有留守村莊未到安置中心的災民，卻因此而沒有得到該有的支持與服務，非營利組織更應該積極的發掘漏網之魚，給予或連結必要的資源，做到雪中送炭。

肆、結語

金融海嘯與重大災害是外部環境的重大變遷，非營利組織是環境中的一份子，必然會受到衝擊與影響，面對變動的時代，非營利組織更需要能積極且靈活的對應「變」，此時可以從組織既有的體質、策略、與因應方式，推測所受的衝擊程度，是危機？是轉機？在非營利組織「使命」的引導下、領導人的遠見與決策能力，組織擁有的實力與社會資本，將是非營利組織是否能因應「變」的重要條件。

每每聽到外界以誰的「救災經驗豐富」而予以推崇，內心總像是被針刺一下，

每次災害都是很心痛的經驗！犧牲無數生命以及破碎的家庭。個人從 1984 年經歷海山、煤山、海山二坑的煤礦災變，啓開於災害時的社工服務，災害發生時社會工作者要在極短的時間內整合資源，勢必要有資源與需求連結的敏感度。進入任何災變現場，馬上要察覺出受災居民的需求、問題，資源在哪裡、網絡如何配置、政府與民間的角色各有所重心之不同處、以及解決問題等等能力。接著因災害的狀況而要有動態的對應能力，從救災到安置再到重建，每一個階段社會工作者以及非營利組織都有其核心與功能之所在。

從 921 地震 10 年後來看，地震後啓動了更多在地性的社區發展組織（例如：龍眼林社會福利促進會、桃米社區發展協會等），也創造出更多貼近在地需求的服務（例如：老人送餐、共同廚房），對於某些基本概念也有了新的詮釋（安全不是永保安全而是有備災的安全）。

「變」不一定是負向的影響，從正向積極的觀點來看，「變」不但促使非營利組織更動態、更靈活、更彈性、更要有準備。而且面對每個「變」，不但非營利組織都有所學習成長，對社區、社會也產生更多正向的結果。

作者簡介

陸宛蘋

現職：財團法人海棠文教基金會執行長(1999--)

海棠文教基金會非營利組織人才培訓中心主任

實踐大學社會工作系講師

白茂榮社區教育基金會副執行長(2000--)

北京 NPO 恩玖信息中心顧問 (2001--)

學歷：澳門科技大學管理博士 (2001.9-2006.6)

政治大學EMBA非營利事業管理組碩士 (2002.9-2006.1)

舊金山大學 (USF, Nonprofit Organization management Institute)

短期進修「非營利組織管理 (Nonprofit Organization Management training program)」 (1998.5)

Madonna University MSA (1991.10-1993.7)

實踐家政專科學校社會工作科畢 (1973.9-1976.6)

經歷：實踐大學社會工作系兼任講師(1994-2004)

中正大學社會福利學系兼任講師 (2001)

南方文教基金會顧問、執行長

中華社會工作專業人員協會 秘書長
亞洲協會專案負責人(1997.8-1998.6)
中華社會福利聯合勸募協會秘書長(1992.10-1995.6)
台北市社會福利聯合勸募秘書長(1991.6-1995.6)
聲寶文教基金會執行秘書(1988.4-1991.4)
台北縣政府社會局社會工作督導員(1983-1985.4)
台北縣政府社會局社會工作員(1979.6-1983)
新竹縣政府社會科社會工作員(1978.9-1979.6)

學術論文發表：

1. 「一日捐」募款運動在台灣，發表於【社會福利】第119期，(1995年8月)，頁13-18。
2. 亞洲協會「台灣非營利組織發展」需求診斷研究，發表於台北亞洲協會(1997年)。
3. 非營利組織策略性行銷，發表於邁向二十一世紀社會工作管理專題研討會，(1998年)。
4. 概說非營利組織，發表於【社區發展季刊】第85期，(1999年，3月)，頁3-10。
5. 非營利組織之定義與角色，發表於【社區發展季刊】第85期，(1999年，3月)，頁30-35。
6. 社會工作與新聞媒體的倫理關係，發表於【社區發展季刊】第86期，(1999年，6月)，頁237-243。
7. 以體驗學習為基礎建構青少年休閒系統—以Project Adventure為例，行政院青年輔導委員會編印，(2001年，3月)。
8. 九十年非營利組織暑期青少年休閒活動方案成果評估研究報告，行政院青年輔導委員會委託，(2001年，8月)。
9. 臺灣非營利部門之現況與組織運作分析，發表於【康寧學報】第6期，(2002年，4月)，頁159-211。
10. 「九十一年度教育事務基金會辦理終身學習列車」方案成果評估報告，教育部補助辦理，(2002年，12月)。
11. 九二一震災的救災組織動員與資源連結，發表於【中國行政評論】第12：3期，(2003年，3月)頁139-178。
12. 政府暨準政府機構創設的非政府組織之治理分析：以台灣的農業財團法人為例，發表於【第三部門學刊】創刊號，(2004年，3月)，頁127-168。
13. 台灣基金會管理，發表於【上海國際慈善論壇】，(2004年，5月)。
14. 從香港展翅計畫談臺灣青少年就業準備，發表於【就業安全】第3：2期，(2004年，12月)，頁10-17。

15. 二〇〇一年台灣基金會調查的基礎分析，發表於【台灣社會福利學刊】第四卷第一期，(2005年，6月)，頁169-192。
16. GONGO之治理—以台灣農業財團法人組織為例，發表於【清華大學NPO評估研討會】，2003。
17. NPO自律為生存之本，發表於【北京慈善大會】，2004。
18. 非營利組織的人力資源規劃與管理，【非營利部門—組織與運作】，蕭新煌主編，巨流圖書公司，2000，頁205-226。
19. 非營利組織的財務管理，【非營利部門—組織與運作】，蕭新煌主編，巨流圖書公司，2000，頁227-246。
20. 非營利組織的行銷管理與募款策略，【非營利部門—組織與運作】，蕭新煌主編，巨流圖書公司，2000，頁247-291。
21. 健全農業財團法人評估報告，農委會委託，2005。
22. 非營利組織人才培訓方案評估—以2004年台灣北區非營利組織人才培訓為例，【非營利組織的評估：理論與實務】，官有垣、陸宛蘋、陳錦棠主編，洪葉文化事業有限公司，2008，頁231-269。
23. 台灣農業事務財團法人的組織評估，【非營利組織的評估：理論與實務】，官有垣、陸宛蘋、陳錦棠主編，洪葉文化事業有限公司，2008，頁271-300。