

# 非都會區地方政府與非營利組織 協力之困境

林彥竹\*

## 《摘要》

本文旨在探討在非都會地區的地方政府在進行協力時，遇到的各項困境與因應方式。藉由質性訪談與文獻分析進行資料蒐集與分析，發現以下五項癥結點：一、公部門內部組織架構與設計對協力關係產生負面影響。二、非都會地區協力組織數目與能量不足，無法汰弱留強。三、非都會地區政府提供之協力誘因不足，難以建立關係。四、以契約方式建立的協力委託關係，無法闡明雙方期待。五、協力進行後之管理，無法有效減少承辦人員行政負擔。

綜上所述，本研究係以上述各項困境，提出短中長期之建議與做法。短期建議：增加承辦人員協力業務的法規訓練課程，避免違法風險之產生；並持續盤點與培力當地各組織的服務能量與專業，深耕在地。中期建議：提供穩定的委託經費而非僵化地減少，促使雙方關係穩定發展；以及成立以協力為主的任務編組或單位，保留經驗的累積與傳承。最後，建議非都會區地方政府能與當地非營利組織形成「長期穩定」協力關係，本於非都會地區的各项先天與後天的因素，因此雙方更需緊密共同協力，促使有效提升社會福利業務執行之效能，以達雙方提升民眾福祉的目的，並舒緩執行人員之工作壓力與負擔。

[關鍵詞]：地方政府、協力、臺東縣、社會福利、委託

---

\* 林彥竹為國立政治大學公共行政學系碩士生，email：joey11725@gmail.com

## 壹、 研究背景

我國公務體系的運作，主要分為中央政府與地方政府兩大部份。兩者以服務的影響範圍與專業性進行分工，大致係以「全國一致性政策業務由中央政府主責，地方性政策業務則由地方政府主責」為分類依據。然而，大部分的全國性政策業務，由中央政府規劃完成後，需再往下延伸至與地方政府合作及執行，方可使我國相關之政策能更有效地完整輸送。

隨著社會環境的變遷與各種新興社會議題的叢生，我國在各項社會福利政策的立法與執行不遺餘力。相關政策與計畫，多由中央單位負責全國性的統一與制定。然而，在地方政府執行中央政府的政策內容時，如何促使組織能有效地將社會福利由上而下的推展至民眾，即是政策成敗的關鍵因素之一。

近年來，福利政策內容及面向的增加，造成地方政府面臨著「服務項目日益增加」與「法定組織架構不易更改」的窘況下，不斷思索著如何進行因應與面對。以現況而言，無論是中央部會或是地方政府皆開始引進協力的方式，藉由引進民間的力量一同與行政單位進行福利服務的推廣與執行。

「協力」一詞隱含豐富的社會能量，藉由該國公私部門間關係的程度判定此能量的程度高低（林淑馨，2018：2）。因此，政府不再擔負「公共事務」領域的唯一主導者，而是轉變成吸引更多民間部門的力量「共同」參與，藉以增進公共服務的效能、提高民眾對服務的選擇性與便利性。雙方結合各自領域的專長與特性，彌補原先公共服務不足之處，攜手實現共同目標與價值。因此理論上可將「協力」的概念，建立在「對等」的關係，並以「互信」的基礎進行。

但公部門與私部門間在本質上有著相當大的差異，地方政府雖然需要藉由非營利組織補充自身服務的不足之處，卻又擔心其所提供的服務未能滿足民眾需求。對於非營利組織而言，藉由「協力」可以使經費來源穩定性上升，亦可藉此完成自身的宗旨使命。然而協力雖在學理上具有積極正面的意義，但實務運作時卻以由公部門出「資」再由非營利組織出「力」完成的「買賣關係」，而與原先的協力所強調的「夥伴關係」漸行漸遠。

## 貳、 研究動機

根據學者林淑馨（2018）的研究與本文檢索許多公私協力相關的研究整理後發現，我國目前對於地方政府與非營利組織協力研究較為缺少，一為在重大事件後所進行之研究，例如九二一大地震後針對地方政府與非營利組織；另一部分則多為研究都會型地區之政府協力狀況，如針對臺北市與各項相關專業之非營利組

織協力之研究。然而我國文獻卻罕見於針對非都會區<sup>1</sup>作為個案研究，探討其協力的認知與推動時所面臨的困境。

參照我國主計總處統計資訊網針對都會地區之定義為：「都會區係指在同一區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結與此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉（稱為衛星市鎮）所共同組成之地區，且其區內人口總數達三十萬人以上。」臺東縣政府截至 107 年 11 月其人口數為 219,145 人，人口數顯然少於 25 萬，甚至還有持續下降<sup>2</sup>的趨勢，且臺東縣亦為臺灣本島上人口數最少的縣市。再者，臺東縣地處臺灣東南隅，以西由中央山脈與各西部都會區分隔；而南北所相鄰之縣市（花蓮縣與屏東縣）之中心都市，距離臺東縣中心都市有著 150 公里以上的差距，難以形成共同生活圈。綜上所述，本研究認定臺東縣為我國非都會區。

針對「協力」的具體定義在學界的討論中，不同學者仍有相異的概念及闡述，但綜合而言協力的概念多強調「目標的共有」、「對等之地位」與「雙方互信」等（林淑馨，2015）。臺東縣政府社會處主責該縣內各項社會福利業務，雖與非營利組織共同推展之許多政策項目，但是否有達到「協力」的理想狀態對等與互信基礎，乃為本研究所進行探討的目的之一。

目前學界探討全國性與都會地區協力狀況之研究為主，而缺少非都會區的地方政府實證研究。筆者曾在臺東縣政府政府社會處實習，藉此瞭解承辦人員對於協力關係的看法與見解，若將這些來自第一線承辦人員的政策建議與實務經驗結合理論進行分析，應可對於非都會區地方政府協力的狀況有所助益，並希冀成為我國未來推動地方政府協力政策之參考。為增加我國對於非都會地區社會福利業務協力的實證研究，本研究將以臺東縣政府社會處作為個案進行分析之。

## 參、 研究目的

本文期盼透過對地方政府人員進行訪談，蒐集其與非營利組織協力的方式與困境，再與其他文獻進行參照及分析，探討在非都會地區的非營利組織方面與政府單位的協力關係與難處。基此，本文之研究目的，茲分述如下：

### 一、 分析非都會區地方政府社會福利業務與非營利組織之協力狀態與困境

---

<sup>1</sup> 根據行政院主計處（現為行政院主計總處）99 年 5 月 18 日新聞稿：「中華民國統計地區標準分類」，內容包括聚居地分類、都市化地區分類、都會區分類及區域分類等 4 項，已於民國 99 年 12 月 25 日起停止適用。然本研究參考相關都會（市）地區分類後，認為該標準仍具有高度的分類價值，且現今許多研究與資料大多以人口數作為分類依據，遂為引用之。

<sup>2</sup> 根據臺東縣政府主計處統計科所發布之「臺東縣及所轄各鄉鎮市人口統計」，臺東縣從民國 98 年開始至民國 107 年人口狀態都處於負成長。

## 二. 提升與促進未來非都會型地區在社會福利型協力的運作

### 肆、 協力概念與類型

#### 一. 協力之基礎概念

##### (一)協力的定義

我國目前對於「協力」一詞的概念，從嚴而言並無一個學界「共同認定」的單一定義。以我國而論，當討論到「協力」的概念時，經常與「夥伴」、「合作」、「合產」的概念互為交替使用，然而上述語詞卻在英文原文與定義上是有所不同的，根據學者林淑馨（2017：521）整理分析如下：「夥伴、合夥、協力」的英文為 **partnership**，係指在公私部門中互動過程中，公私部門發展出平等互惠、共同參與及責任分擔關係。再者「合作 **cooperation**」意旨在此公私部門進行水平互動時，公部門擔任支援性角色，而私部門分飾「配合者」。另一方面「合產」一詞的英文為 **coproduction**，但由於其強調「共同責任」的價值，在概念的分析上與「夥伴、合夥、協力」的概念較為接近。綜上所述，「協力」與「合作」差異在於公私部門共同決策及責任分擔程度；「協力」的公私部門關係中，在共同決策程度方面較「合作」關係更高。

學者 Klijn 及 Teisman（轉引自陳敦源與張世杰，2010：26），將協力關係定義為「公私行動者之間的長期合作關係，在其中他們發展共同的产品或服務，並且共享風險、成本和利潤。這些都是建立在彼此共享附加價值的觀念基礎上。」綜上所述，所謂協力有以下幾項運作基礎：公私雙方透過「契約」建立關係、過程中「共享」以及「信任互惠」、希冀成為「長期穩定」的關係，進而創造出資源運用的極大化以創造雙贏（林淑馨，2017：522）。

#### 二. 協力的類型

根據 Gidron, Kramer & Salamon 提出以「經費提供與授權者」（**financing and authorizing of service**）與直接服務提供者（**actual delivery of service**）為分類的兩個面向，將政府與非營利組織間的互動關係分類為四種模式，分別是政府主導（**government-dominant model**）、雙元（**dualmodel**）、協力（**collaborative model**）以及第三部門主導（**third-sector-dominantmodel**）四種模式（參照林淑馨，2015：22；吳宗憲，2008：6）。

上述四項關係模式都是有其存在的可能性，其中「協力模式」為政府與非營利組織雙方各司其職，政府負責提供資金，而非營利組織擔任提供服務的角色。

學者林淑馨（2016：93）指出以社會福利私有化的案例探討，政府與非營利組織的關係多為「協力模式」。主因是非營利組織所提供的服務，是政府在本身提供服務外的另一種選項，而其又可以做為完全代替政府提供服務功能的角色。然而，大多數非營利組織為了自身的永續經營，在與政府互動中多是資源互賴的關係，以彌補雙方先天之限制。

表 1：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	第三部門主導模式
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：轉引自林淑馨，2015：24

### 三. 地方政府與非營利組織協力之目的

#### (一) 地方政府的目的是

精簡員額與政府角色定位在政府與非營利組織的協力中，扮演一個重要角色。劉淑瓊（2011：463-464）的研究指出：在我國 2000 年以前開始進行組織再造與精簡員額等政策目標。政府本身開始有別以往的方式，為了滿足服務需求與供給，因此不斷增設單位與人力；到 2000 年之後，當時新政府上台受到「第三條路」的影響，非營利組織等民間資源開始受到政府重視並且被引進到公共服務輸送體系中。我國進行一系列的立法推動與政策計畫，逐步鎖定「未具公權力，民間有能力又有意願參與」等業務進行協力。

此外，根據學者黃源協與蕭文高（2006：177）指出隨著我國在社會福利立法的增、修訂，這些全國一致性立法的執行，多由各地方政府負責。因此我國地方政府礙於人力與財政上的限制，產生將服務的「供給與輸送」與非營利組織共同協力的型態。

#### (二) 非營利組織的目的

政府部門能向民眾或是商業部門等以法制性稅收作為資金來源，然非營利組織本身缺乏固定經費來源，其需與民間進行募款、多角事業化經營或是與政府合作獲得經費等多元管道，提升其財務收入的穩定性。然而，隨著同質及異質性非營利組織的彼此的競爭、經濟發展影響捐款人的意願、組織與職工對於募款能力的不足等因素，皆對於非營利組織達成使命與宗旨造成挑戰。根據學者林淑馨

(2016: 120) 針對全國六縣市<sup>3</sup>非營利組織的調查，實證出非營利組織與政府協力有「獲得經費、和政府建立良好關係、理念相同」等三大動機。是而，非營利組織與政府協力的因素，除了增加經費的穩定來源之外，也可能是因為雙方皆是對於公眾利益追求，促使雙方協力意願的提升，共同謀求雙贏。

職是之故，本研究想瞭解在非營利組織資源相對稀少的非都會型地區，雖然該地方政府依據中央政府要求，仍需推廣與全國一致之政策內容，但在該地區與非營利組織「協力」過程的建立，是否與全國或是其他地區有所不同。

#### 四. 協力的運作困境

公私部門雙方在進行協力時，會發生諸多的認知差異與事件造成衝突，如：雙方在第一線執行服務的宗旨以及利益觀點的不同，發生爭執與誤會，更可能使其成為貌合神離的關係。除了面對許多直接服務的困擾外，屬於民間單位的私部門與繁瑣的公務體系進行互動，將會造成許多的困境，茲分述如下(李宗勳，2004: 62 - 64; 黃源協、蕭文高，2006: 207-210; 王篤強等，2010: 109-126; 曾冠球，2011: 111 - 121; 孫煒，2016: 19-22; 林淑馨，2018: 542):

##### (一)雙方對公共事務認知差距，造成摩擦

公私部門兩者間對於利益觀點相當容易出現差距，政府大多從鉅視層面進行通盤考量，以追求全體人民的最大利益為主；然而，私部門須先顧及自身是否能繼續生存的問題為重。再者，實際進行服務輸送時，該如何確保民眾知曉公部門也是貢獻者之一，避免政府收稅正當性的下降亦為關鍵。因此，兩者間如何互動溝通，將是弭平認知差距最重要的事項之一(王篤強等，2010; 曾冠球，2011; 林淑馨，2018)。

##### (二)政府層級龐雜，私部門難以共同執行任務

公私部門的協力關係建立在更具效率的整合社會資源，而社會福利資源的整合更有賴公私部門的充分互動(林淑馨，2018)。但協力雙方之一的公部門單位，卻無法對許多的行政事項進行決策，因此私部門需再與主責單位外的其他公部門進行互動，造成過程中增加許多不便與困境(曾冠球，2011)。

##### (三)公部門選擇協力的業務，缺乏完善事先評估

政府提出協力業務項目時，多是面臨自身專業或是經費的缺乏，因此將該項目與民間單位共同合作。然而，事先卻未有先對該項業務進行完整的調查與分析，

---

<sup>3</sup> 該六縣市分別為：台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市、高雄市與台東縣。

如：該單位本身的專業與協力單位的落差、協力單位的承載力、該業務涉及公權力的程度等，造成日後協力項目的「效率」與「效能」受到影響(李宗勳，2004)。

#### (四)缺乏彈性的協力契約，造成日後協調的困難

公部門與民間單位進行協力時，多會透過訂定「契約」的方式確保雙方，期盼能藉此有效減少在互動過程中的認知落差與衝突。如果公部門在這過程中只在乎「科層化」與「法律明文性」，將會使第一線的協力單位難以與其溝通與適應(林淑馨，2018；曾冠球，2011；孫煒，2016)。

#### (五)協力管理成本與執行經費的計算，不盡合理

由於政府單位進行協力時，經費的規劃須由民主體制的相關監督以及會計制度審核，然而這些監督皆須付出相當的時間與管理成本；此外，許多的編列項目與民間單位實際執行所需的經費間皆有落差。因此，雙方的「合理」計價數目亦是過程中可能產生衝突與協調的事項(李宗勳，2004；王篤強等，2010；曾冠球，2011；孫煒，2016；林淑馨，2018)。

#### (六)公部門對於協力關係的管理經驗，無法累積

在我國政府精簡人事的宗旨下，地方政府許多的社福行政人員多為約聘雇職員。相較於正式公務人員，其受到公部門所培育的專業與法律課程較為稀少，且人員流動率又相當頻繁。因此地方政府在協力關係中皆面臨著管理人員，人力缺少與知能不足的窘況中，造成協力的經驗與成果難以累積傳承。(黃源協、蕭文高，2007；王篤強等，2010)

#### (七)民間單位服務能量與專業性產出，難以確保

公部門在將業務進行協力時，希望藉由引進民間單位的能量與專業，使其代替自身去進行服務或是藉此提高服務的品質。但是，民間單位的服務水準與實際績效卻無法立即衡量，需要一定的時間累積才能測量，而若當民間所辦理的績效遠不如政府自辦的水準，則該項業務協力的正當性將會受到影響(林淑馨，2018)。

## 伍、 研究方法

本研究採取深度訪談法為主，文獻分析法為輔的模式進行之。首先，透過文獻分析法的運用，蒐集與閱讀與研究主題相關的國內外文獻，將學界的研究成果進行初步的探討與分類，分析出我國目前協力相關研究的缺口，並且瞭解現階段政府與非營利組織進行協力時，已探討出的困境因素為何。再者，藉由運用半結

構談話式訪問，確保訪談過程聚焦研究問題而不偏離，並且保留訪談的內容的彈性；另一方面使受訪者能更清楚且完整地表達，在複雜事件過程中的自身觀點。針對該議題蒐集與研究分析資料，促使研究能更深入問題的脈絡與各項因素，提升本研究對於議題掌握的全面性。

再者，本文以立意抽樣法進行受訪者抽樣，因此針對臺東縣政府社會處內具有三年以上豐富協力經驗的承辦人進行邀訪，訪談對象如下表二所示。並在受訪者同意後，事先提供正式訪談大綱，其內容以了解在其進行協力時的自我認知與實務困境為主。而訪談長度考量恰逢年末之際，各項業務與報告結案等公務事項繁多，故預計訪談時間為 45 分鐘至一小時。訪談進行時，在受訪者同意下以錄音與筆記方式，確保研究資料的完整保存。日後進行研究分析時，如有不清楚或混淆之處，將會再次與受訪者進行電話聯繫或其他受訪者同意之方式進行釐清。最後，再將所蒐集之資料進行分析並與目前學界相關文獻進行比對探討，以利後續研究成果之呈現的正確性並達成研究目標。

表 2：非都會區地方政府訪談對象資料

代碼	職稱	訪談時間	訪談方式與地點
G1	社會處職員	2018/12/14	面訪（台東）
G2	社會處職員	2018/12/14	面訪（台東）
G3	社會處職員	2018/12/15	面訪（台東）

資料來源：本研究自行整理繪製

## 陸、 研究發現

### 一、進行協力的動機

整理受訪者的資料顯示，非都會地區進行協力的動機有二，首先，引進民間力量協助政府業務之推廣，彌補公部門在資源與財力上之限制；再者，希望透過協力關係，培力臺東當地非營利組織能力之提升。

「(臺東當地的)財團法人的能量很強，但是協會的部分多為能量不足。寫企劃書的部分也無法讓他們(協會)得到政府的標案，因此選擇開始從一對一的瞭解開始，並且結合屏東○○，來與在地的團體共同承接。」(G1)

「縣府部分的人事支出有限制，透過公私協力的進行，促使民間團體能夠有能量協助政府進行政策推廣。」(G2)

## 二、協力的類型

本文所邀請之受訪者所負責之協力業務皆為「契約委辦」，而根據其分享亦可知在當地政府所進行之協力業務以「契約委辦」為大宗。公部門與非營利組織雙方透過訂定契約，明訂雙方應履行之義務，並依此執行之。

「我的案子都是委外案耶。就是根據採購法招標發包出去，然後我們再依照契約的項目合作。」(G2)

## 三、政府主責人員在協力過程的認知

### (一)「對等」方面的認知

協力過程中，公部門多數認為無法達成對等關係，在協力的關係中多為以「契約」方式進行之，公部門人員有科層體制所賦予監督責任。因此，受訪者表示在要履行監督責任時，須有事先計畫審查、經費核銷、抽查活動與評鑑考核時，即會產生公部門在「上」，非營利組織在「下」的監督過程，故在協力的關係中，無法處於穩定對等關係。

「我覺得在協力關係裡面，不可能對等阿，因為我們角色是監督呀。對等我們要怎麼去執行監督這個角色，不可能啊，永遠不可能對等。如果我們今天對等的話，我們沒有辦法要求他們去做一些配合事項或是改善事項，就他們要怎麼做就怎麼做啦，我會沒有辦法管理。」(G1)

「對等關係我覺得不可能！因為呀，我勞務委託的事情有些是很細項的東西。他（長官）也不能容許他們辦理活動失敗，人（參加活動的民眾）太少長官到現場就會說人這麼少，你這場花五六十萬這樣有價值嗎？有效益嗎？回去後我們又要被究責說，為什麼我們動員不力？」(G2)

「這邊直接談為何事前的監督很重要，因為之後的課責很難處理成果報告也都交了，錢也已經撥付，事後要去追回其實很難。」(G1)

### (二)「互信」方面的認知

對於公部門而言，既然與非營利組織進行協力，受訪者多表示能對非營利組織有基本的信任，否則便不會與其進行協力。然而，信任的程度卻與平等關係相

同，極易受到公部門科層課責的要求而降低。公部門承辦人員必須更細膩地去檢視協力契約與後續相關評鑑，而降低對與非營利組織執行業務的互信程度。

「基本上是完全信任他們，主要是他們規劃，細部計畫書提報進來，我審閱過後沒有問題我就是讓他們去執行，除非有異動。但會抽裡面幾場去檢測，看他們有沒有去落實，基本上我覺得我對他們信任感是很高的！」(G1)

「我覺得可能還是在信任的程度上面沒有辦法達到百分百，所以為什麼要經過審核，審核的機制是確保他要執行的方向，是否與我們計畫書所規劃的大目標。而且我覺得那品質很重要就是我今天把錢交給你，不是希望他亂花，而是要發揮他的效益。」(G2)

#### 四、協力過程的困境

##### (一)缺乏能協助地方政府提供完善服務品質的非營利組織

受訪者表示，在臺東具有特定專業與足夠承接能量的非營利組織數目不足。大型的社福型非營利組織由於經費充足，多專注在與其組織相關的業務，與政府協力並非其首選；而新成立的社區發展協會雖然有更高的意願協力，但卻又有專業不足及能量缺乏的缺點。故造成在臺東縣社福政策僅能倚靠特定固有之組織；而政府主責人員亦需擔心如若沒有非營利組織願意承接，服務項目該如何生產服務的窘境。

「我覺得就是缺乏有能量的在地團體，大的團體像是某組織，因為他們已經夠大了，他們會比較堅持做他們要做的，不是他們要做的它們不要接。然後小的很小，社區發展協會或是小的協會他沒辦法接，變成以時候公私協力會難產，根本找不到單位來承辦。」(G1)

「承辦廠商的部分我覺得，在偏鄉實在沒有辦法要求，尤其是在後山，只要有單位做就要偷笑了。」(G2)

##### (二)政府所提供之協力誘因無法吸引非營利組織共同合作

部分受訪者表示，雖然主動提出新興的政策計畫或是與非營利組織的協力方式，希望能創造更友善與密集的公私部門互動模式。在嘗試運用地方政府的資源作為誘因，向當地各非營利組織提出邀請，但其回覆參與程度依舊不高。

「光是要發展○○溝通平台，他們也不太有意願出來擔任領頭羊的

角色。我覺得那個單位的主事者很重要，例如當初的○○主事者是在地人，他對社區深耕這件事比較有意願，他就會比較出來想號召。而當那個人異動後，這樣的無給職工作就不會有人想出來擔任。所以誘因還是相對不足。」(G1)

「臺東的經費相對沒辦法編到這麼高，像是某地○○業務的經費就有 1500 萬，但我們根本沒有辦法，當然他就可以吸引很多○○中心去推動。」(G2)

「像進行很多委外案時，中央或是相關計畫都會要求要逐年減少經費提供金額，藉以培養非營利組織本身的獨立性。但是，在這邊都已經沒有組織願意做了，多做這些事（政府委外案）已經是在它們本來業務範圍之外。如果說經費降到他們要自籌或是虧錢去做，那他們當然會不願意繼續做。」(G3)

### (三)政府主責人員的法規與協力專業訓練不足

由於臺東目前協力的方式多為契約委託，故須按照政府採購法相關規定進行之。再者，承辦人員亦須負責契約內容的制定，以避免日後非營利組織未能符合服務品質的要求。固然，多數受訪者皆表示，簽約內容有固定的範本可以參考，但是由於各項政策的內容差異過大，因此即使有文字簽約保證，日後雙方的解釋仍可能存在落差；另一方面，負責進行協力業務的人員多為約聘僱職，但組織內參加相關法規訓練的多是正式人員。承辦人員的專業法規訓練不足，造成其僅能「摸著石頭過河，邊做邊學」，陷入政策無法有效推廣與觸法的危機當中。

「採購的培訓課程通常都是都是正式人員去的，但你看做這些（協力業務）的大部分還是在約聘約僱身上，所以我覺得也是風險很高的一件事。」(G1)

「這些公私協力發包案，照理講我們都沒有上過這些法，我們一樣在做這些，我就是悶著頭做啊。我們對法規不了解，我們就是接，出了問題我們就是修，根本沒有辦法確保工作品質，或是是否違法這件事情」(G2)

「如果今天他承辦人員，我們都有那個資格上採購法，我們就可以比較實地的去要求，因為我知道法是什麼有依據嘛。那如果今天連我們依據的是什麼都不清楚，你怎麼去做到監督的角色，很難耶。我們能夠

注意到的就有限。所以我覺得公私協力的模式，他的承辦人員的規範要很清楚，他必須要有這樣的資格才能承辦這業務。不然就是都在瞎做！」  
(G1)

「勞務採購我覺得有一些風險就是這樣，就是如果我委辦給你了，但廠商不配合，就除非是契約裡面有明文規定，我們要寫到很細嘍，不然其實他們要怎麼做我們只能接受而已呀。」(G3)

#### (四)協力後，政府主責人員的工作負擔與壓力更甚沉重

協力的業務項目，多為政府業務承辦人員新增的工作業務，其業務內容並不會因與非營利組織「協力」而減少。原因為公部門科層體制下的「課責」，仍擔負於承辦人員身上，協力委外後更肩負「監督」職責，故其負擔與壓力更甚沉重！

「協力後真的沒有減輕自己的工作負擔，因為這本來就是多出來的業務，也就是新增的業務，對我來說還是沒有減輕壓力。」(G1)

「人事單位不會因為增加工作項目就增加我們的員額呀！這個都是多出來的工作，所以我們一直爭取「新增計畫」然後把它委外出去，因為我們實在也沒有辦法負荷這些新加進來的工作。而且委辦出去不是就沒有工作，我們必須去審核的執行成果、活動抽查檢驗驗收等等行政程序，所以根本沒有減輕工作。NEVER！NEVER！」(G2)

## 柒、 協力問題之分析與討論

### 一. 公部門內部組織架構與設計對協力關係產生負面影響

公部門本身受到各項法規與科層體制的限制，對於許多業務的執行與績效之考核，皆必須符合「依法行政」的原則。公部門將社會福利業務委託民間辦理，並不單是政府職能縮減，而是將「操槳」變成「導航」(轉引自劉淑瓊，2009：471)。假使政府的協力委外除了將業務執行交由民間單位，而後續各項管理仍要求民間單位按照公部門的規定，用自身的框架限制住協力單位，將會嚴重少雙方協力過程的彈性，易可能增加彼此的摩擦，造成協力關係的穩定性下降。

### 二. 非都會地區協力組織數目與能量不足，無法汰弱留強

「政府與非營利組織的協力關係，乃是基於營造出多元供應者相互競爭，而政府希望藉此獲得最具效率與效能的服務成效」(林淑馨，2018：25)。申言之，多數的協力理論假設由於非營利組織數目與能力充足，因此政府能夠從中尋求最

合適的對象進行協力；再者，由於各個民間單位們足以形成競爭市場，進而能督促非營利組織提升自身的服務品質。然而，臺東當地非營利組織的選擇性遠比西部都會區少之外，更面臨到在地組織的「專業服務能量」低於政府，但地方政府礙於人力與資源之限制，仍必須向其他非營利組織進行協力的狀況。

上述情形極可能造成劉淑瓊（2009：471）所指出的「有能力承接的團體已分身乏術與新興的協力階層化<sup>4</sup>現象」，亦即非都會區地方政府協力之對象可能多已重複，造成這些較有能力承接業務之非營利組織疲於奔命。但政府為了能夠確保業務之「執行」，僅能先向下繼續尋找專業與能量相對不足之單位進行協力。是以，在非都會地區的協力環境無法讓非營利組織「汰弱留強」，而政府更無法「尋求佳偶」之困境，偏離原先協理理論的基礎。

### 三. 非都會地區政府提供之協力誘因不足，難以建立關係

一般而言，進行協力之雙方應是分析自身的狀況與限制後，發覺自身需求而產生相關的誘因動機，希冀能透夠藉由協力關係地進行，進而彌補或是滿足之。此外根據林淑馨（2016：131）之研究指出：「臺東縣之非營利組織認為在與當地政府協力關係中，應以提高增加經費補助、簡化行政作業流程等改善。」

而本文受訪者則表示，臺東當地的非營利組織對於政府主動提出之創新方案參與意願並不大。此外，對於政府每年逐步調降契約的給付金額，則會造成當地非營利組織考量盈虧後，逕自選擇結束協力關係以減少不必要的成本支出。基此發現非都會區政府所提供之協力誘因，無法非常有效地吸引非營利組織共同創新以及持續進行協力。

### 四. 以契約方式建立的協力委託關係，無法闡明雙方期待

公部門雖然需要非營利組織彌補自身在專業與財政的限制，但「防弊」的概念在過程中，卻可能促使協力關係陷於僵化的風險，並且可能妨礙非營利組織的自主與彈性（林淑馨，2018：26）。本研究發現公部門之承辦人員，由於長官因素與公部門課責制度對執行績效的要求，因此多會非常注重契約簽訂的內容與細節。雖然藉由鉅細靡遺地訂定條文，期待能夠有效減少日後雙方可能的期待落差，但卻亦可能使協力關係變成過度的條例僵硬化，造成日後一旦面對新生的風險或需求時將無法即時反應。

由於，社會福利輸出的過程中有太多的不確定因素，如若雙方僅是依照條文

---

<sup>4</sup> 新興的協力階層化：指地方政府將難度較高、財務上不易平衡與相關執行資源缺乏的方案委外辦理，但卻未能在當地尋求到具有專業能力與承載力成熟之團體，因此再轉往各項能力相對不足甚至缺乏地的團體承接，所形成之階層化現象（劉淑瓊 2009：471）。

之簽訂而執行，將會使協力之契約變得過於冗長且意義不明，契約本身反而成為依法行政的代名詞。此外，公部門強調「依法行政」的手段執行業務，但卻可能扼殺相當程度的非營利組織自主性與專業性。

#### 五. 協力進行後之管理，無法有效減少承辦人員行政負擔

根據受訪資料顯示，非都會區地方政府協力之動機是為解決資源與專業之不足，但全數受訪者皆表示協力後的履約監督，卻是在原先業務之外新增的業務項目。既有業務以及採購制度與法規的運作，對於契約管理者（公部門承辦人員）來說仍是沉重負擔。後續進行績效評估時，需要投入大量人力與時間成本處理之，以確保相關方案符合政策與服務之效益。

然而，這些行政責任持續累積在現有工作人員身上，相關業務的增加是否有超過既有人員的工作負荷量的風險（黃源協、蕭文高，2004：208）。易言之，這些協力的業務本就是承辦人員原先承辦業務外的新增工作，即使與非營利組織進行協力共同處理，後續仍須擔負行政管理責任。因此承辦人員的行政負擔依舊沉重無法減輕，甚至可能造成承辦人員過重的工作負擔與壓力。

#### 六. 第一線承辦人員缺乏法規與專業訓練，缺乏有效指引與幫助

本研究發現協力在該地進行時，多以「契約委外」的方式進行。固然這些業務的執行，須符合「政府採購法」、「公務人員各相關法令」與「主計項目的編列」，但受訪者卻表示自身的法規專業訓練不足，在協力過程中易處於「觸法」的風險中。黃源協、蕭文高（2004：210）則認為協力的責任將全置於才能不完備之契約管理者（公部門承辦人）身上，建立一個有責信的社會服務體系將只是空談。

因此非都會區地方政府應建立以契約委外相關的訓練課程，讓較具豐富經驗之契約承辦人分享實務經驗及跨單位合作之溝通、協助與倡導技巧（黃源協、蕭文高，2004：209）。期盼能夠減低第一線人員執行協力業務時的風險，透過將理論與實務結合，以增進承辦人員之管理能力。

## 捌、 結語

### 一. 短期策略建議：

#### (一)增加承辦人員協力業務的法規訓練課程，避免違法風險之產生

公部門與民間單位進行協力時，承辦人員做為第一線之人員，須按照本身公部門的業務執行方式與各法規之限制，但是在與民間單位的協力過程勢必會面臨不同的狀況與衝突。在雙方調和鼎鼐的過程中，公部門承辦人員需要同理民間單

位的限制與想法進而調整，但又必須符合法律規定。因此，對於承辦人員的法規專業訓練務必充足，以避免其在執行業務時不斷陷在違法風險中徘徊。

## (二)持續盤點與培力當地各組織的服務能量與專業，深耕在地

由於台東當地面臨著非營利組織資源稀少的情形，政府單位可尋求的合格協力對象不足。因此，除了不斷的盤點當地非營利組織的專長，提升在未來協力時能夠更快速的連結彼此之外。對於當地小型或是社區發展協會的培力亦須不斷投入，這些民間單位即是未來政府協力生力軍，如果能夠適當培養其專業之提升，將能增加當地非營利組織服務資源。

## 二. 中期政策建議：

### (一)提供穩定的委託經費而非僵化地減少，促使雙方關係穩定發展

協力關係中，政府方主要負責提供金錢，而民間單位擔負執行業務的角色。然而，公部門所提供的經費應提供符合民間單位行政成本，而非僅是依自身分配資源者的角度分配資源，或是將契約金額僵化地過度降低。再者，非都會區地方政府應思考並且提供足夠誘因，吸引非營利組織願意承接相關業務，促成雙方協力關係發展成長期穩定關係。

### (二)成立以協力為主的任務編組或單位，保留經驗的累積與傳承

當地的承辦人員多為各自處理自身的協力業務，但基本上彼此在協力關係中所適用的法律基礎相同，而且協力經驗與契約訂定基礎亦應相似。因此，建議組織內應成立以「協力」為主的編組單位，將有豐富協力經驗之承辦人員之經驗進行蒐集與累積，發展出組織內部日後可以參考的契約範本。再者透過此單位中較具經驗之承辦人員帶領其他人員，共同審視協力的方案內容，降低公私部門未來在相似因素發生同樣衝突，避免重蹈覆轍。

## 三. 長期協力關係：

公部門應該定期審視與協力單位之關係，並且透過定期的互動關係，發展出有效的溝通管道，促成雙方互動的理解與互信。另外，針對公部門自身所適用的會計、核銷與課責流程，中央政府應開始思索相關的法律規定是否能有解套的可能性，以避免無論是從中央單位到各地方政府進行協力時，都面臨著相同的問題而無法解決。最後，營造公私雙方互信互賴的長期協力關係，彼此都應致力於專業的合作與服務內容，攜手提供民眾更為良善的服務。

## 參考文獻

- 王篤強、高迪理、吳秀照（2010）。台灣社會福利民營化的末期結果：地方政府相關人員「官僚自主性」的初步闡釋。《社會政策與社會工作學刊》，14(2)，91-146。
- 吳宗憲（2008）。政府與非營利組織互動模式研究之回顧與前瞻。2008 台灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA)：夥伴關係與永續發展國際學術研討會，東海大學。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。《公共行政學報》，12，41-77。
- 林淑馨（2013）。檢證：民營化、公私協力與 PFI。高雄：巨流。
- 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：以臺北市為例。《文官制度季刊》，7(2)，17-45。
- 林淑馨（2016）。台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析。《政治科學論叢》，69：103-148
- 林淑馨（2017）。公共管理。台北：巨流。
- 林淑馨（2018）。協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況。《公共行政學報》，55：1-36。
- 孫煒（2016）。台灣地方社會服務契約委外的績效與競爭。《公共行政學報》，51，1-33。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》，2(3)，17-71。
- 曾冠球（2011）。為什麼淪為不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。《臺灣民主季刊》，8(4)，83-133。
- 曾冠球（2015）。良善治理下的公共服務民間夥伴關係。《國土及公共治理季刊》，5(1)，67-79。
- 黃源協、蕭文高（2004）。社會服務契約管理：台灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析。《台大社會工作學刊》，13，172-218。
- 黃源協、蕭文高（2016）。社會政策與社會立法。臺北，雙葉。
- 劉淑瓊（2003）。精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃。《社區發展季刊》，108，120-134。
- 劉淑瓊（2008）。競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性。《東吳社會工作學報》，18，67-104。
- 劉淑瓊（2009）。理想與現實：論社會服務契約委託的變遷及課題。《社區發展季刊》，133，462-478。

# **The Collaborative Predicament Between Non-Urban Local Government and Non-Profit Organizations**

Yen-Chu Lin\*

## **Abstract**

This study aims to figure out the obstacles of partnering with the local governments in non-urban areas, and tries to find out the solutions. Through literature analysis and qualitative interviews, the study found out the following problems: First of all, the internal organizational structure and design of the public sector have a negative impact on the collaborative relationship. In the second place, the numbers of non-urban cooperative organizations are really small. Third, the non-urban government do not provide sufficient incentives to build up the strong collaboration. In addition, the contract is hard to establish the collaborative entrustment. Finally, the problem is the management of the ongoing collaboration won't reduce the administrative burden of the contractor.

In summary, this study proposes short-term, medium-term and long-term suggestions based on the above dilemmas. Short-term suggestion would provide more legal training courses for the contractors to avoid the illegal risks. Medium-term suggestion is to give commissioned funds continually instead of rigidly reducing in order to build the stable relationship. Finally, the long-term one would be that local governments in non-urban areas could form long-term stable collaborative relationships with local non-profit organizations. Both government and non-profit organization need

---

\* Student, Department of Public Administration, National Chengchi University Master Degree, email : joey11725@gmail.com

to work closely to promote the efficiency of social welfare services which can improve the well-being of the people, and also relieve the executives' stress and burden.

**Keywords:** Local Government, collaboration, Taitung County, Social Welfare, Delegation