

協力神話的崩壞？我國地方政府 與非營利組織的協力現況*

林淑馨**

《摘要》

目前我國許多公共服務的輸送都已經引進非營利組織的力量，以協助公部門提供多元公共服務。理論上，型塑理想協力關係的要素，包含「對等」、「共同目標」、「信任」等多項要素，但在實務運作上卻常出現對協力要件的認知不同而產生衝突與摩擦的情形。因此，本文透過深入訪談來瞭解台北、新北、台中、台南、高雄和台東六縣市和十一家非營利組織對協力的認知，除描繪我國地方政府與非營利組織協力的概貌外，並探討雙方在協力時所面臨的問題，進而尋求降低協力落差的方法。

研究結果發現，造成地方政府與非營利組織協力落差的影响因素有三：一是協力動機影响公部門內部的組織文化與結構；二是「委託」的協力型態影响雙方對「對等」和「互信」關係的認知；三是「組織類型」和「業務性質」是影响協力型態與關係的重要因素。基於此，為了降低協力落差，作者嘗試提出：（一）簡化協力過程的官僚程序，唯有跳脫官僚體制的框架，將委託者視為夥伴，才能建構正向協力循環；（二）破除官僚

投稿日期：106年7月3日；接受刊登日期：106年9月15日。

* 本文為科技部計畫「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。

** 林淑馨為國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

組織文化，建立有效的溝通管道；（三）非營利組織本身也需強化人才培育與募款能力，才能增強自主性，並提升協力的對等地位三項解決途徑。

[關鍵詞]：地方政府、非營利組織、協力、委託、組織文化

壹、前言

「協力」一詞隱含豐富的啟動社會能量，此能量的蓄集程度高低端視該國社會公私部門關係的成熟與否。受到教育普及和經濟水準提升的影響，近年來台灣民眾參與公共事務的意識越來越高，對生活品質和服務的需求也不斷提升，單靠政府部門所提供的公共服務已經無法滿足民眾的多樣需求。因此，原先由政府壟斷的「公共」領域，也由於民間部門的加入而更接近「社會」的範疇，跳脫傳統政府/市場的二元關係，從而擴充為政府/市場/非營利組織的三元模型新組合（洪富峰、蔡昭民，2005：32），同時鼓勵民間部門參與，以強化服務的效率，並增加民眾使用的便利性與選擇性，期待透過引進民間部門的力量來彌補公共服務供給之不足，創造共同附加價值，此乃是我國政府推動協力的背景。

基於上述，目前我國許多公共服務的輸送都已經引進非營利組織的力量，以協助政府提供多元公共服務，尤其是在福利服務需求日益增多的社會福利領域。但既是協力，理論上應屬於「對等」關係，同時基於相當程度的「互信」基礎。然而，政府和非營利組織在本質上就存有先天的差異，無論在組織的目的或服務供給對象上都有顯著不同，且政府多以非營利組織的主管和監督者自居，雙方在從事協力時是否真能維持對等和信賴關係？尤其是地方政府，固然期待能透過與非營利組織的協力，來達到解決政府人力、資源與專業不足的問題，但卻也擔心非營利組織所提供的服務在品質上無法滿足民眾的需求。另一方面，對於非營利組織來說，由於本身缺乏穩定的經費來源，若能藉由和政府的合作，不但可以獲得較穩定的經費，同時還能發揮組織的影響力，進而達成組織的使命。但問題是，公部門的防弊文化、制約機制和繁複冗長的行政程序常困擾著非營利組織，加上目前國內缺乏公共服務協力的相關法制規範，一般公共服務委外都僅能以「政府採購法」作為法源，卻未思考該法的適用對象為「工程」業務，若將其援引至以「人」為主的公共服務中，

從採購觀點來看待協力事務的合適性，使非營利組織或許有意願與政府合作，但卻因上述種種考量而卻步。因此，若能瞭解在實際協力過程中，雙方對協力的感受、面臨的問題與期待，或許有助於日後我國政府在建構友善協力環境時之參考，同時提升非營利組織參與的意願，進而達成共創雙贏社會的目標。

然而，若檢閱國內相關文獻發現，有關政府與非營利組織協力或互動的研究雖然尚屬豐富，但多侷限於從單一縣市或單一事件來觀察雙方的協力或互動情形，如呂朝賢（2002）、呂朝賢和郭俊巖（2003）、林淑馨（2015）等，或許受限於時間與經費，鮮少以複數縣市和多元非營利組織為對象，對雙方的實際協力情況進行深入調查。近期雖有研究（林淑馨，2016）對我國五都和台東縣的非營利組織進行大規模的問卷調查，以了解非營利組織和地方政府的協力關係，但因該文著重從非營利組織的單一角度來瞭解組織參與協力的動機與感受，缺乏探究另一協力方，也就是地方政府對協力的認知，以及推動協力所面臨的困境，因而難以描繪出較全面的協力概廓，並發現整體協力問題。

有鑑於此，為彌補參考文獻在本土性研究的不足，本文乃定位為實證性研究的論文，以較多的篇幅來闡述當今地方政府與非營利組織協力的現況並探討相關問題。故在本文中，作者首先藉由文獻檢閱來整理地方政府與非營利組織協力的目的、要件與衍生的問題；其次，透過對我國地方政府（台北、新北、台中、台南、高雄和台東）¹ 與非營利組織（含基金會和協會）所進行的深度訪談，來歸納出我國地方政府與非營利組織協力的動機、類型，以及雙方所認知的實際協力關係與面臨的問題，希冀可以提供地方政府與非營利組織更多對話的空間；最後，經由實證資料和理論的對話來分析造成認知落差和協力問題的因素，並提出改善建議。作者期望透過本文探尋造成我國地方政府與非營利組織協力落差的原因，除了彌補國內實證研究空白之缺憾外，還能作為日後我國推動協力政策之參考。

¹ 選擇這六縣市作為研究對象的主要原因在於提高樣本的多樣性（涵蓋首都臺北和人口數最少的臺東）和可參考性；五都具有財源較充裕，制度較完備的優勢，且立案於五都的非營利組織較多。相形之下，臺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，故本文選取該縣作為對照性都市，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。

貳、地方政府與非營利組織協力的理論

一、協力之意義與目的

由於社會發展日益多元，民眾的需求不斷增加，因此，公私協力被視為能透過資源整合，改善傳統公共行政缺失，有效解決社會問題的一項「本小利大」之治理利器。² 然而，政府與非營利組織雖都追求公益，但因組織性質的根本差異，從而影響雙方從事協力之目的，尤其是基於「多元價值選擇」的核心概念，以反映民眾多元需求，卻在資源、人力與專業各方面都較欠缺的地方政府。

整體而言，地方政府與非營利組織協力之目的有三：（一）降低成本、減少財政支出負擔以及獲取資源。相較於中央，地方政府通常存在深刻的財政問題，且在專業和人才延攬上居於弱勢。如能與非營利組織協力則不失是一個「以少做多」的省錢好方案，可以解決政府本身缺乏資源或專業、人力的問題（Wang, 2009: 780；林淑馨，2010：189；渡辺光子，2012：92-93；劉淑瓊，2005：120-121）；（二）提升公共服務的品質與效率。不少研究指出（Forrer, Kee, Newcomer, & Boyer, 2010: 476；矢代隆嗣，2013：17；呂朝賢，2002：51；林淑馨，2015：23；洪富峰、蔡昭民，2005：31-32；渡辺光子，2012：91；鄭讚源，1997：82；劉淑瓊，2005：120-121），相較於政府，非營利組織因其非利潤導向、專業與彈性的特質，能夠提供品質較高，但費用更低的服務，是一個較值得信賴的供給者。因此，將政府職能外包是實現更高效服務的一項重要因素；（三）有助於解決敏感、複雜問題。隨著社會問題日漸多元複雜，部分已超過傳統官僚組織所能獨自有效解決的範疇。因此為了解決這些棘手複雜的問題，需要更靈活、執行速度比傳統政府組織快的合作組織（Bryson, Crosby, & Stone, 2006: 44; McGuire, 2006: 34; Wang, 2009: 780；新川達郎，2002：126）。另一方面，對非營利組織而言，參與協力的目的約可以整理如下：（一）有效達成組織使命。使命為非營利組織運作和發展不可或缺的元素，也是組織的價值系統。由於非營利組織和政府的使命都具有公益和社會性，因此若能藉由與政府協力而完成組織使命，並發揮相乘相加的效果（林淑馨，2015：23；原田晃樹、藤井敦史、松井真理子，2010：5-7；渡辺光子，

² 相關論述請參閱吳英明（1996：17）、孫本初、郭昇勳（2000：101）、呂佩安（2013：61）。

2012：95；廣川嘉裕，2012：169-170）；（二）獲取經費與資源，提高服務供給的穩定性。由於多數時候大部分的非營利組織都處在經費來源不穩定和不足的窘境，故參與協力等於確保組織有一個可預期的固定財源（矢代隆嗣，2013：41；林淑馨，2010：43、189，2015：23；劉淑瓊，1997：120，2005：120-121）；（三）擴大影響力，爭取大眾的信賴。非營利組織若能參與協力，則可藉由服務的供給，建立自己的品牌信譽，取得大眾的支持與認同（矢代隆嗣，2013：41；呂朝賢，2002：47；廣川嘉裕，2012：169-170；魏季李，2015：126）。

二、協力的要件與類型

關於協力的要件，論者說法不一，尚未形成一致的共識，「對等」、「共同目標」、「信任」、「理解尊重」、「公開透明」、「溝通」、「自主」等都是常被提及的內涵，其中「對等」和「信任」兩項要素更是頻繁出現在諸多文獻中，顯示學者們對其重視的程度。近期的研究歸納國內外相關文獻後指出，型塑理想協力關係的要素，以「對等」、「共同目標」、「信任」、「理解尊重」、「公開」五項最為重要（林淑馨，2016：106-108、140）。

至於協力的類型也相當多樣，如 *Gidron、Kramer 與 Salamon*（1992: 16-21）以「經費和服務供給」作為區分之標準，其中協力模式乃是指由政府提供經費，非營利組織負責實際服務的輸送。如再將此模式予以細分，則又可以分為「代理人型」與「對等型」兩種模式。兩者的差異在於非營利組織是否擁有裁量權，亦即在「代理人型」模式中，雙方的權力關係是不對等的，政府對財貨和服務的供給具有主導權，非營利組織僅能視為是政府的代理執行者，未能擁有裁量權。但在「對等型」模式中，非營利組織則享有較多的自主性，得以於協力過程中與政府交涉。

日本學者山岡義典依自主程度強弱，將政府與非營利組織的協力關係區分為「補助、共同舉辦活動與委託」三種型態，而這三種型態也正是我國地方政府與非營利組織協力常見的類型，其中委託類似上述的「代理人型」，也就是政府透過契約提供經費，由非營利組織代為執行的一種協力模式，³ 受限較多，自主性最低。相形之下，補助因屬於政府對非營利組織的財政支援，雖為條件式贈與，受補助機構需符合一定資格要件，且需履行相關法定義務，但相較於委託，自主性較高。

³ 因受限於篇幅，相關論述請參閱林淑馨（2016：108-109）。

三、協力的障礙

在實務運作上常出現對上述要件的認知不同而產生衝突與摩擦的情形。以「對等」而言，儘管多數文獻都認為政府與非營利組織必須處於對等關係，才能真正展開協力。但實證結果卻顯示，協力過程中，政府的權力優勢明顯高於私部門（企業或非營利組織），私部門被視為是政府的下游廠商或執行機構，旨在完成政府交辦的任務，雙方是一種主從的委託代理關係（小田切康彥，2014；林淑馨，2015，2016；孫煒，2016；原田晃樹等，2010；陳恆鈞，2008；陳敦源、張世杰，2010；曾冠球，2011；渡辺光子，2012；新川達郎，2002：124；劉淑瓊，1997）。在此委託的架構下，雙方的合作關係是以短期、一次性契約為主，加上政府的契約設計處處充滿防弊制衡的思維，自然難以建立「信任」基礎（Bloomfield, 2006; Forrer, Kee, Newcomer, & Boyer, 2010; Teicher, Alam, & Gramberg, 2006; Van Slyke, 2006；矢代隆嗣，2013；林淑馨，2016；金川幸司，2008；孫煒，2016；陳敦源、張世杰，2010；曾冠球、黃玉龍，2016），也導致受委託者在執行業務時僅能遵循法律規範行事而無法根據現況提供創新服務，從而影響受委託者專業自主性的發揮。

又以「共同目標」和「理解尊重」為例，儘管參與協力的政府與非營利組織在契約的指引下，對協力的大方向有某種程度的認同，然而卻可能因為對雙方的組織特性認識不清，以及對協理解釋的差異，導致彼此間對於細節部分有不同的認知，形成誤解或衝突，而難以建立創新與彈性的合作關係，當然也影響協力的成效（McQuaid, 2000: 22-25；小田切康彥，2014：24；矢代隆嗣，2013；原田晃樹等，2010；新川達郎，2002：132）。此外，公部門和非營利組織之間原本就存在不同的組織文化與管理哲學，因而在協力過程中容易產生衝突，如何承認並接受、分享存在於協力夥伴間的價值觀、文化或工作方式的差異（Compassion Capital Fund National Resource Center, 2015），也攸關協力成功與否。

參、研究過程、方法與限制

一、研究過程與方法

本文的研究方法有二：一是文獻分析法，藉由蒐集和閱讀與研究主題相關的國內外文獻，以了解政府與非營利組織協力之目的與型塑理想協力的重要因素。另一

是深度訪談法，為本文主要的研究方法。此研究法的優點在於經由技巧的探詢，可以深入瞭解受訪者對相關議題的看法，特別是對於複雜或非顯而易見的事件過程，可以藉由此研究方法幫助研究者瞭解事件發生經過，以及既有文件或數據無法呈現的真實情況（Rubin & Rubin, 2011: 3-5）。因此，作者於 2015 年 12 月至 2017 年 1 月間，分別對六縣市與非營利組織協力業務有豐富經驗的決策主管或承辦人員進行深度訪談，用以瞭解該縣市對協力的認知與在執行業務的過程中所面臨的困境。另一方面，為了深入瞭解非營利組織對於參與地方政府協力業務的感受，作者乃根據立意抽樣，用滾雪球方式挑選出部分非營利組織進行深度訪談。而為能充分掌握資料，在進行訪談之前，作者會事先擬定訪談大綱，並提供給受訪者，預計每次訪談時間為 1 小時半至 2 小時。訪談前必定與受訪者溝通訪談進行與記錄方式，經過受訪者同意後將以同步錄音和筆記來記錄訪談內容，以求訪談內容能詳實呈現。至於內容的分析，則有賴反覆地詳讀訪談內容，並與所蒐集的文獻資料做對照，倘若有混淆或模糊之處，則在受訪者的同意下，將以電話再做一次疑點之釐清，盡可能達到正確呈現訪談內容之目標。

二、研究對象

本文的研究對象可以分為兩類，一類是非營利組織，另一類是地方政府。在非營利組織方面，由於我國非營利組織數量眾多，難以全數探究，故在研究對象的選取上乃根據組織「規模」與「類型」將其區分為「全國型」和「地方型」，以及「基金會」和「協會」，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六家全國型非營利組織，以及臺灣安心家庭關懷協會、臺北市自閉症協會、生命小鬥士愛心協會、星星兒福利基金會、一粒麥子基金會、身心障礙者福利促進會、台東縣外籍配偶協會七家區域型非營利組織進行訪談，除了一粒麥子基金會和台東縣外籍配偶協會是採電話訪談之外，其他十一家組織皆由作者親自訪談。由於這六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，可以提供各地方政府在處理協力事務的差異性資訊。至於七家區域型非營利組織則分別與當地的地方政府有長期的協力關係。因此，透過這些非營利組織協力經驗的分享，應有助於本文對協力全貌的掌握。相關資訊如下表一所示。

表一 非營利組織訪談對象資料

代碼	職稱	組織類型	訪談時間	訪談方式與地點
N1	執行長	基金會/全國型	2015/12/15	面訪(臺北)
N2	區主任	基金會/全國型	2016/01/07	面訪(新北)
N3	秘書長	協會/全國型	2016/01/21	面訪(臺北)
N4	研發部主任	基金會/全國型	2016/01/25	面訪(臺北)
N5	執行長	基金會/全國型	2016/01/26	面訪(臺中)
N6	區主任	基金會/全國型	2016/01/29	面訪(新北)
N7	專員	協會/地方型	2016/10/14	面訪(臺東)
N8	理事長	協會/地方型	2016/10/17	面訪(臺北)
N9	理事長	協會/地方型	2016/10/17	面訪(新北)
N10	董事長	基金會/地方型	2016/10/21	面訪(高雄)
N11	專員	基金會/地方型	2016/10/27	電訪
N12	理事長	協會/全國型	2016/10/31	面訪(新北)
N13	專員	協會/地方型	2016/11/02	電訪

資料來源：作者自行整理。

至於在地方政府方面，由於我國非營利組織的屬性以「社福」和「文教」居多，⁴且和政府的協力也最頻繁，為清楚探究地方政府與非營利組織協力的動機、欲達成目標與面臨的問題，因此在訪談對象的選取上，乃以財源較充裕、制度較完備的五都（台北、新北、台中、台南和高雄）以及作為對照的非都會型都市—台東為對象，並選取與非營利組織有較多協力關係的局處，如六縣市的社會局和部分縣市教育局，共十一位代表地方政府的相關人員進行訪談，期望藉此深入瞭解雙方在協力過程中所面臨的問題，相關資訊如下表二所示。

⁴ 根據官有垣、杜承嶸和王仕圖（2010：130）所做的調查「勾勒臺灣非營利部門的組織特色：一項全國調查研究的部分資料分析」顯示，臺灣非營利組織成立宗旨以「社福」和「教育」為最多。

表二 六縣市地方政府訪談對象資料

代碼	所屬/職稱	訪談時間	訪談方式與地點
G1	新北社會局/秘書	2015/12/15	面訪（新北）
G2	台中社會局/股長	2016/01/07	面訪（臺中）
G3	台北社會局/主任	2016/01/29	面訪（臺北）
G4	台南教育局/職員	2016/10/07	面訪（臺南）
G5	台南社會局/科長	2016/10/07	面訪（臺南）
G6	台東社會局/職員	2016/10/14	面訪（臺東）
G7	高雄社會局/副局長	2016/10/27	面訪（高雄）
G8	高雄社會局/科長	2016/10/21	面訪（高雄）
G9	台北教育局/股長	2016/12/23	面訪（臺北）
G10	台中教育局/專員	2017/01/06	面訪（臺北）
G11	新北教育局/科長	2017/01/09	面訪（新北）

資料來源：作者自行整理。

三、研究限制

主要是訪談對象邀約的限制。因作者擬以訪談的方式，深入瞭解各地方政府和非營利組織有關協力事務承辦或負責人對協力事務的認知與課題之看法，但在實際操作的過程中，則產生作者所欲訪談的相關人員，對於相關的內容或敏感問題有所保留而不願回答，或因工作忙碌而拒絕接受訪談。因此，為了降低被拒絕的風險，作者在邀請訪談對象時，會盡力說明訪談的重要性和必需性，以提高其意願並爭取獲得較多的協助。部分人脈關係不足的地方政府，或地方政府有特別要求者，則以作者所服務大學之校長名義正式行文，再由作者以電話逐一說明研究目的並請託，以爭取訪談的成功機率。但即便如此，在邀約地方政府的過程中，仍然遇到被受訪單位拒絕的情形，因而最後僅完成六縣市的社會局與部分教育局的訪談，此為本文之限制。

肆、研究發現：我國地方政府與非營利組織協力的現況

一、協力的動機

(一) 地方政府尋求協力的動機

若整理受訪縣市的資料發現，地方政府與非營利組織協力的動機主要有二，分別是一、彌補公部門資源的有限與人力不足。多數受訪者表示，受到政府經費有限與組織再造後人事精簡，但所提供服務的項目卻增加與多元的影響，需要藉由非營利組織來彌補政府人力的欠缺（G1、G2、G3、G5、G6、G7、G8、G11）。

「因為人力的關係，因為我們想做的業務很多，…公部門因為受限於人員的組織編制的關係，所以當我們想推的福利或者是方案，或者是服務很多元的時候，我們沒辦法即時擴充我們的人力來提供，所以我們可能會想要結合一些非營利組織來做…」（G2）

「政府的人力精簡之後，有很多的工作是沒有辦法增加人力去做，但是福利的需求、民眾的需求它還是會增加」（G7）

二是借助非營利組織的專業。非營利組織因有公益特性和高度的專業，如工作技巧，故經常是政府部門在尋求協力時優先考慮的對象（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G10）。

「利用民間他的專業的人力，然後我們補助它人事啊、行管啊、方案費用等…」（G3）

「在公共服務的輸送上，我們就會找像臺東具有公益特質的非營利組織協力一起，來達成我們想要做的那種活動和方案，那這部分也可以解決我們臺東市政府在人才和專業不足的困境」（G6）

另外，民間部門的活力與彈性、效率等特質也是公部門欲借重之處（G5、G8、G9），「因為民間的活力或是民間的行政彈性跟行政效率也比公部門還要好啦，所以這是我們為什麼會找民間單位一起來做業務的部分」（G8），還有部分是為了配合政府既定政策（G4、G7），「目前根據中央教育部那邊的話，它是有在推動營造一個比較公私協力的非營利幼兒園的部分」（G4）、「本來就是一個

一些政策方向」(G7)。

(二) 非營利組織參與協力的動機

若整理非營利組織參與協力的動機，約可以整理為下列幾項：一是取得經費，獲取資源(N1、N2、N5、N7、N11)，「合作方式才有辦法經營…協會的財務…會的財左右，全部都是靠計畫」(N7)；二是理念相同(N5、N8、N9、N11)，如「會根據我們自己成立的宗旨」(N8)；三是達成組織目標(N4、N6、N12、N13)；四是彌補政府功能不足(N2、N8、N9、N10)，如「我們想做的就是在補政府的不足部分，政府沒有辦法做，我們去補他那個部分…」(N10)。另外，也有組織表示是為了避免資源重疊，能有效利用，「希望資源可以有效的利用」(N3)，以及擴大組織的影響力與提高組織知名度，「這樣的一個合作關係的話，確實可以給我們機構一些比較正面的形象吧…就是那種公信力啦」(N11)。

二、協力的類型

關於協力的類型，無論是公部門或是非營利組織皆表示以「委託」最多，其次是「補助」(G2、G5、G7、G8、N1、N2、N4、N6、N8、N9、N12、N13)，但也有少數是以「補助」為主的(N7)，兩者最大的差別在於有沒有經由招標程序。一般而言，「委託」的規模通常較大，為長期性，會根據政府採購法，依採購程序，屬於勞務採購，雙方會簽訂契約，內容或方向由政府部門規劃，支付全額經費，「重要的方案幾乎都會是以委託的方式」(G2)、「如果以金額來講，委託的金額較大」(G7)。但若是規模較小，屬於一次性的申請辦理，經費補助程度較低，組織需自籌部分款項，政府部門參與程度較低，管理較為寬鬆者，則採取「補助」方式，用意在於希望能培植民間團體，「如果以案次、件次來講，補助的次數會比較多，像很多小額的」(G7)、「一般來講補助比較不會有太大的問題…因為管理是比較鬆的…可能就是為了培植民間團體」(G2)、「補助的話，大概都是一次性的活動…不是一個長期的延續的活動」(G5)。

至於「共同舉辦」部分，多以辦活動為主，相較於「委託」組織需依照契約書履行，以及「補助」的單方財務支援，政府部門認為，「共同舉辦」方式，政府方面投入較多心力，參與程度較高，「如果我們掛共同舉辦的話，那我們業務單位會投入比較多的心力去幫忙。那如果是補助的話，因為只有拿錢，補助這個民間單位辦活動，那就純粹他們自己玩…委託的話，會依照我們跟他簽的契約書的要求，他

就要依契約書要求的條件來走」(G8)，但也有非營利組織表示不喜歡和政府共同舉辦活動，因為干預多，自主性低，處處受限制，「員工也不太喜歡跟政府共同舉辦，因為干預太多、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」(N2)。

另外，不同政府部門與非營利組織協力的方式也有很大差異。以教育局為例，因旗下有學校作為業務執行和推廣機構，故和非營利組織間的協力關係多偏向非例行性，不存在「委託」，而是以「補助」和「共同舉辦活動」為最多，且協力多由非營利組織主動提案，政府部門視其內容與需求給與協助，如「通常都是非營利組織找我們，很少我們自己去找非營利組織」(G11)、「這些團體其實不是我們例行性應該推廣的業務…通常都會主動來找，都會希望能夠合作」(G10)。

三、協力的誘因

關於協力的誘因，公、私雙方一致認為「經費」是首選要素。地方政府指出，其能釋出的最大誘因應該是經費(G2、G3、G6、G7、G8、G10)，「非營利組織最在乎的是錢」(G2)、「最大的誘因就是經費補助」(G8)，其他則是場地、人力支援和理念(G3、G7、G10)，「政府提供場地」(G3)、「一個是經費一個是場地，那再來就是一些人力的支援」、「經費啊！場地啊！這些都是比較具體跟明確的，另外一種是理念」(G7)。但也有受訪者表示因為不營利，所以基本上協力是無誘因可言的(G4、G5、G9、G11)，「公部門很少有誘因」(G5)。相較於多數社會局人員認為經費是協力的重要誘因，受訪的教育局人員則多強調協力本身沒有誘因，理念相同才是協力的重要因素。

而多數的非營利組織也認為參與協力的重要誘因是為了獲得經費(N1、N2、N6、N7、N8、N12、N13)。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…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)；但也有少數受訪者表示經費對組織來說並不是誘因，可以提升組織的正面形象或公信力才是組織所考量的，「經費應該不是我們的誘因…對我們來說啦，比較多的是我們希望能跟政府部門能夠達成一個合作的一個夥伴的關係」(N11)，另外也受訪者表示，藉由協力來提升組織服務的品質也是重要誘因(N6)。

四、雙方對協力過程的認知

(一) 對等層面

在協力過程中，關於「對等」的感受，公私雙方的認知有顯著之差距。公部門認為，雖然雙方強調協力或夥伴關係，但若協力型態是採委託方式，在經費核銷、評鑑考核時，就明顯會出現上對下與監督的不對等情形（G2、G4、G5、G6、G10），如「一但是委託嘛，所以我就有監督你執行情形的這個角色，那監督的時候就不是對等」（G2）、「績效考評，就是在督導的這個面向的話，我們比較不會基於這些對等的部份」（G4）。

然而也有受訪的公部門認為，雙方即便有委託的契約關係，但非為上對下，仍是處於對等，僅是角色扮演和分工的不同（G1、G3、G7），如「我是監督的角色，並不是代表我在上位…這只是分工」（G1）、「我認為契約上如果有寫清楚權利義務關係，應該是大家協議好，就是認為可接受的，所以權利義務關係裡面應該算是對等的立場」（G7）。另外，若協力方式是採共同舉辦，非營利組織因主導性較強，可能感受較為對等（G10）。有受訪者表示，在新方案或新服務提供時，政府部門會有較多主導權，也容易導致非營利組織有不平等的感受，但若是方案承接已久，雙方皆已習慣，非營利組織會有較多自由發揮空間，也可能有較對等的感受（G2）。

至於非營利組織多認為，由於協力多以委託和補助為主，雙方充其量僅能算是契約上的形式性對等，而難以有執行過程中的實質對等（N1、N4、N6、N7、N9、N13），「委託方他在法律上，…有他的絕對權嘛，所以…我們就不可能是對等」（N6）、「應該是沒有吧！畢竟我們拿人家的補助…還是比較感覺上對下的關係」（N7）、「其實對等很難談，像不管是委託給我們，或是補助給我們，他本身就不是一個對等嘛」（N9），但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）、「屬於壟斷性的…有比較多籌碼…因為她很怕你退出，其他單位又接不起來」（N2）；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，「比較不會對等的就是政府握有籌碼」（N2）、「其實我覺得不可能完全平等…你拿我錢來，怎麼可能跟我平行？我是伸手，他是給的」（N6）。

此外，核銷、罰則以及提供服務所衍生的問題需要自行面對也是令非營利組織感受到不對等的重要因素，如「沒有那麼的對等，像它就會很多罰則，你沒有達到就要扣錢這樣子，可是我們績效超過的時候它又沒有給額外獎勵」（N8）、「覺得從來沒有對等過。就像我們接了業務，這個業務相關所衍生出來的事情、費用都是你們自己要去解決的」（N13）。

（二）共同目標層面

整體而言，公部門認為，採委託的協力方式，由於招標契約書上已清楚載明目標，而且對方主動來投標，故雙方目標的一致性較高（G1、G3、G5、G6、G7、G10），如「既然他會來投標或是來協力，通常都會基於共同目的」（G5），或是公部門所欲達成的政策目標和非營利組織的宗旨相符，雙方較容易有共同目標（G6、G7）。然也有受訪者表示，若是採共同舉辦的協力方式，則雙方未必有明確的共同目標（G10），或是在細部執行上，如經費使用或內容方面則可能缺乏共同目標（G6、G11）。

相形之下，非營利組織認為，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，為了提供民眾更優質的公共服務，而有高度的共同點和清楚的目標（N5、N6、N8、N9、N13），「就目的性來講，我們都是為了要協助，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）。但若是以「共同舉辦活動」型態進行協力，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）。

（三）理解與尊重層面

公部門認為，若協力的非營利組織專業強、經驗豐富、合作次數頻繁，則雙方較容易維持理解與尊重的態度（G2、G8），但是在經費支出與使用，以及核銷、業務執行項目上，因公部門對非營利組織是扮演監督的角色，故難以出現理解與尊重的情形（G1、G2、G4、G5、G6、G7、G8），如「…比如說就因為監督的這個角色，所以我們可能會要求他們的使用用途，單據必須要相符合嘛…在這個過程當中，非營利組織他沒辦法理解為什麼我們要要求他修改這麼多次」（G2）。此外，有受訪者指出，公部門與非營利組織的性質畢竟不同，故在執行細節或部分觀念上會產生難以理解的情形。

另一方面，對非營利組織而言，部分受訪者指出，當專業性高且業務量大，急

需非營利組織參與協力時，政府比較會對組織持尊重態度（N2、N7、N8、N9、N11），如「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）、「專業的部分，我倒是覺得是會尊重」（N7）；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，若協力は採委託和公辦民營形態，基本上因為雙方是上下關係，涉及立場不同與核銷等問題，就會影響相互的理解與尊重（N6、N8、N9、N11），「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（N4、N5、N8），「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」（N4）。

（四）互信層面

對公部門而言，多半認為既然願意與非營利組織協力，就表示雙方目標理應相同，也某種程度相信組織的專業，所以是基於一定的互信基礎上（G2、G6、G9、G11），如「互信就是專業嘛」（G2）、「…如果說我們跟非營利組織沒有最基本的互信，就不會考慮跟他們合作」（G9）。另外，若雙方有長期的合作關係，互信基礎自然會較深厚（G5、G6、G10）。而當非營利組織遇到困難時，公部門願意協助解決，也可以強化彼此的信賴關係（G7）。更重要的是，公部門的態度也會影響彼此的互信基礎，「有互信應該就是主要就是反映在我們應對他們的態度…不要讓他們覺得我們是官」（G8）。但也有受訪者表示，雙方若立場較為不同，或是在執行監督、抽查業務時，可能就會立基於缺乏互信的基礎（G4、G5、G7、G10），如「在會計做帳這一塊…我們可能會存有比較多一點疑慮…也會影響到互信」（G4）。

另一方面，非營利組織認為，雙方的熟悉度、合作時間長短與組織本身實力，如專業夠、執行力強、品質好等，都會影響彼此的信賴程度（N1、N5、N6、N7、N8、N9、N10），如「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）、「是他看到基金會的執行能力…執行品

質，所以他信任」(N6)、「…你的服務量、服務品質都有達到一定的水準的話，其實彼此的關係就會還不錯」(N8)。

然也有受訪者持不同看法，認為雙方雖然有協力關係卻不代表著彼此間有建立互信基礎，依然是上對下的「夥計」關係(N1、N5、N6、N11、N12)，如「有協力不代表他們有互信關係…政府對我們來說應該是利用關係吧…互信就還在培養吧」(N11)、「我覺得根本不會有互信這件事情，因為他覺得我們就還是夥計阿…因為他覺得他給錢」(N12)。另外，有受訪者指出，在經費的運用方面，政府的防弊作為讓組織感受到彼此的信賴程度是低的，「他在你經費的運用上面其實是層層管控的，所以在這錢的運用上面他非常的不能相信你…防弊心態很重」(N5)。

五、協力的困境

(一) 公部門方面

1. 協力後的履約監督耗費人力

部分受訪者認為，政府原本期待藉由將公共服務委託給非營利組織來達到節省人力的目的，但卻又因後續的履約管理需要投入相當的人力監督或溝通協調，或是因為基層公務人員流動率高，對業務陌生、不了解而產生監督上的困難(G2、G7)。

「…我們其實原本希望很省力，可是事實上他其實省不了太多力，因為你真的要讓一個方案可以好好的維持的時候，那個人力是必須要經常去督導他的」(G2)、「監督對我們來說也還是一個困境，因為我們的基層公務人員其實異動也很頻繁…如果沒有傳承的很好，沒有交接的很好，確實會對民間出現不一致的要求，那甚至還有我們不了解那個業務，我們也沒有辦法去監督」(G7)。

2. 目標衝突，實際執行協力業務的落差

非營利組織有本身的成立宗旨和目標，或許在宏觀的實現公益目標上和政府是相同的，但在微觀的公益執行面上卻因其偏向理想性，而和政府的實務性產生認知的衝突與差異(G3、G10、G11)，如「承辦單位履約的執行方向，跟政策設定的目標方向可能有誤差」(G3)、「我覺得非營利組織他有他本來想要達成的目標，或者是比較理想的狀態，但是我們其實會用比較實務性或是市府政策性來衡量

一些案子」（G11）。此外，政府部門也擔心非營利組織在得標之後未能照契約提供服務或是不配合，「得標之後，就怕他不配合啊」（G1）。

3. 協力對象的限制

另一方面，服務具有壟斷性、競爭性低或是協力對象少，造成政府無法尋求到合適或理想的協力對象，以致影響服務的穩定供給，也是公部門在推行協力時的一項隱憂（G1、G3、G6），如「就怕流標啊」（G1）、「承辦單位有限，確實是我們會遇到的一個困擾…你要找到優質的合作單位是難找的…政策一直推的情況下，當很多委辦單位你沒有培力好…就是找不到適合的團體來承接」（G3）。

4. 組織性質不同，溝通不易

非營利組織畢竟和公部門不同，有類似私部門講求彈性、效率的組織文化，對於公部門保守、僵化，以及特有的「依法行政」組織文化和會計制度的不熟悉，容易產生雙方溝通的困難；「我是覺得民間團體不理解，他不知道怎麼樣跟公家對話」（G1）、「溝通問題，後來最後妥協了…台東就只有它嘛，所以就要跟他溝通阿，就一定要達成協力」（G6）。

5. 組織人員流動率高

對於部分受訪者認為，協力過程中可能產生的核銷等問題，公部門表示其實都有推行友善會計，開設相關課程，輔導組織如何報帳、核銷，但因非營利組織人員流動率很高，故難以傳承；「最大的單門就是那個會計制度核銷…剛把你們教會你們人又走了」（G1）、「就是非營利組織的人員流動率高啦，還有我們公部門的人員流動率也是高的，我覺得最大的問題是人」（G8）。

6. 過度依賴政府

部分受訪者認為，非營利組織不應過度依賴政府，需強化組織的募款能力並培養專業人力，才能增強組織的自主性，「如果都是依賴政府而自己是都沒有能力的話…那你自己本身的彈性或是你本身的使命、自主性就沒了」（G7）、「我覺得非營利組織真的不要完全靠政府…就要自己想辦法去讓自己的組織是可以比較穩定性的去做一些人力資源的發展跟培育的」（G8）。

（二）非營利組織方面

1. 承辦人員的高姿態與更迭頻繁

幾乎所有受訪的非營利組織皆認為，協力過程的最大困境是「人」，也就是承

辦人員的問題，特別是承辦人員的態度，如採較高的姿態，以上對下「告知」訊息或「命令」口氣，如「承辦人員最有關係，可能一知半解然後官威就出來了」（N12），以及承辦人員流動率大，造成組織必須不斷適應新的承辦人員，加上新人對原本業務的不熟悉，不容易抓到要領，甚或對先前業務的認知與解釋不同等，都是造成協力不順的主要因素（N1、N2、N4、N5、N6、N7、N8、N10、N12、N13），如「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」（N2）、「很多承辦人員是約聘的…好不容易你適應，跟這個人熟了之後，他又調走了」（N4）。

2. 制度設計基於防弊，影響雙方的互信

部分受訪者認為，協力制度設計過於防弊，充滿官僚氣息，介入事項過多，經費使用彈性不足，都會影響組織的自主性，尤其在核銷方面，瑣碎繁雜，甚至過於嚴苛，以及僅有罰則卻無獎勵的制度設計，不但降低組織對政府的信賴度，同時也會影響後續協力的意願（N1、N4、N5、N6、N8、N12、N13），「基本上政府對於民間團體就是不信任，所以他會用很多很多的那個行政管制的手段不斷地要介入…那如果政府不相信民間團體的話就會用防弊的立場」（N4）、「過程當中，其實就是干預問題…就是我們現在活動的自主性跟行政的自主性」（N5）、「你整個都統包給我們了，我還要發文跟你報備，等待你的核准，你沒核准我還不敢動…覺得官僚的體系很重」（N13）。另外有非營利組織指出，評鑑訪視太多，增加組織的負擔，也影響服務的品質（N7、N9）。

3. 經費不足與延遲撥款

部分受訪者表示，政府補助經費不足影響組織人力的聘用與產生服務量的壓力，而延遲撥款造成組織必須自籌或是自行提撥準備金、代墊款，這些都是協力過程中困擾組織的問題（N6、N7、N9、N12），「通常跟政府合作，如果沒有三個月的預備金…是無法承接政府的這些案子」（N6）、「經費不足的問題…要準備多少代墊款…協會本身也沒多少錢」（N9）、「一直以來比較詬病就是撥款延遲的問題」（N12）。

4. 政策變動大，缺乏明確目標

部分受訪者認為，政府本身缺乏清楚的目標，以及政策變動大，即使是同一政策或法規，不但中央與地方解釋不同，各縣市政府的認知也可能有所差異，就連經費的使用，各縣市主計的解讀都有不同，造成組織無所適從（N1、N11、N12），

如「他們也是會對他們的合約有不同的解讀」（N12）、「政府的立場有一些的變動，或者是它們可能上面的人開始，施政的方向可能又不一样了，就會影響到可能我們協力的關係」（N11）。

六、協力的成功關鍵因素

（一）公部門方面

整理十一位訪談資料發現，超過半數的受訪者認為，承辦人員的態度是影響協力成功的重要因素，其次則分別是溝通管道、目標一致、經費、過往經驗與專業能力，請參閱表三所示。

1. 承辦人員的態度

多位公部門的受訪者認為，促成協力成功的重要關鍵因素是「人」，承辦人員是否積極主動協助組織解決問題，能否有同理心，站在對方立場著想或協助爭取，都會影響協力成效（G2、G4、G5、G6、G8、G10），「承辦人有沒有用心維繫…如果你把業務委託給他們，可是卻不幫忙」（G2）、「承辦人跟承辦單位的關係一定要建立好…公部門本來就有他的立場在，比如說公部門跟公部門溝通，本來就是你應該要做，而不是你叫一個民間團體去公部門，去跟他們溝通」（G5）。

2. 良好的溝通管道

部分受訪者認為，協力過程漫長，若能建立溝通管道，如定期召開聯繫會議，並隨時溝通彼此的想法，才能增強雙方的互信基礎，有助於協力的順利執行（G6、G9、G10、G11），「有充分的溝通」（G9）、「它是一個很長的歷程，那如果這個歷程要很成功的話，那我覺得雙方溝通一定要常常的存在…定期地開這個聯繫會議…共識就會比較容易形成」（G10）。

3. 協力雙方目標一致

部分受訪者表示，雙方的目標是否相同，也是攸關協力成功與否的重要因素（G6、G7、G11），「就是我們的目標一樣啊！我們對於要做這件事情都有同樣的想法，我們共同願意合作」（G7）。

4. 充足的經費

有受訪者認為，非營利組織由於財源不穩定，故政府部門能否給予充足的經費，以充實組織的人力或設備，並協助其完成使命，都是影響協力能否成功的關鍵

因素之一（G3、G6），「如果在委辦經費能給足他的話，對於他們，也是可以讓這個組織能去龐大跟健全。所以說我覺得很多的考慮就是在經費的部分，你到底能不能足以應付」（G3）。

除此之外，過往合作經驗，「另一個部份是過往的經驗。因為他們也會去打聽嘛」（G3），以及組織本身專業、能力的提升，「他的能力也是一個關鍵，但是要持續，他的能力真的能夠提升」（G7），還有協力過程中是否能真正落實協力分工，而非將業務完全推給非營利組織，「就是魚幫水、水幫魚的概念啦，大家有什麼樣的問題就坐下來談，互相合作把這個問題解決，而不是在那邊覺得說我都把方案委託給你了當然就是你去做」（G5），都是促使協力成功的關鍵因素。

表三 協力成功關鍵因素總排序（公部門）

總排序	關鍵因素	人數（%）
第一名	承辦人員的態度	6（54.5%）
第二名	良好的溝通	4（36.3%）
第三名	協力雙方目標一致	3（27.2%）
第四名	充足的經費	2（18.1%）
第四名	過往的合作經驗	2（18.1%）
第六名	專業能力	1（9.0%）

資料來源：作者自行整理。

（二）非營利組織方面

十三位受訪的組織成員中，有八位認為政策與制度設計是組織在協力時會優先考量的關鍵因素。可見對非營利組織而言，良善的制度設計遠比經費來得重要，其次分別是承辦人員的態度、溝通管道、經費與資訊透明度，請參閱表四所示。

1. 友善的政策和制度設計

對多數的非營利組織而言，政府能否透過相關政策和制度設計，釋放出更好的條件，給予組織較多的自主性，並創造一個彈性、平等、永續的友善協力環境和對話空間，都是影響協力成功的重要因素（N1、N2、N4、N5、N6、N8、N10、N11），如「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」（N2）、「原先的預想應該就是希望政府借助民間的量能去提供更多的服務嘛，既然是借助民間的話，民間應該不會是你的手腳，而是你的另外一個夥伴」

(N4)。

2. 承辦人員的態度

對非營利組織而言，承辦人員即代表公部門，在協力過程中其能否發揮同理心，對組織多一些支持、理解與信任，而非僅是頤指氣使的「命令」、「要求」與「怪罪」，同時認同組織的專業並給予尊重，而不過度干預，都是影響組織協力成功與否的重要因素（N5、N6、N8、N9、N11、N13），如「相互理解跟尊重…協力過程裡面多一點支持，多一點時間，然後多一些輔導…」（N6）、「同理心…我們有無窮盡的義務要付，可是沒有權利」（N13）。

3. 良好的溝通管道

多數受訪的組織認為，協力過程中因為公、私部門組織性質的根本差異，有必要建立溝通機制，才能加深雙方的理解，降低衝突，提高協力的成效。然應注意的是，溝通管道非為形式性召開定期會議，或僅是上對下的單方訊息傳達，而需是雙向（N2、N5、N6、N11、N12），如「我覺得我們也缺乏了那些溝通管道啊，就是我們的溝通模式就是上對下嘛，而不是真的溝通」（N5）、「就是要談要溝通…一退一進這樣才會是比較成功」（N12）。

4. 充足的經費

部分受訪者認為，非營利組織因缺乏穩定的經費來源，故經費是影響非營利組織與政府協力的重要因素（N7、N8、N13），如「我就覺得是經費，經費是最重要的」（N13）。

表四 協力成功關鍵因素總排序（非營利組織）

總排序	關鍵因素	人數（%）
第一名	友善的政策和制度設計	8（61.5%）
第二名	承辦人員的態度	6（46.1%）
第三名	良好的溝通管道	5（38.5%）
第四名	充足的經費	3（23%）
第五名	資訊透明度	1（7.7%）
第五名	組織本身的健全度	1（7.7%）

資料來源：作者自行整理。

伍、造成協力落差的影響因素分析

本文透過對六縣市十一位公部門相關人員和十三家非營利組織的深度訪談，試圖描繪出我國地方政府與非營利組織協力的概貌，進而探討造成協力落差的原因，以及過程中所衍生的問題如下：

一、協力動機影響公部門內部的組織文化與結構

傳統公共服務幾乎是由政府部門所提供，屬於「公部門領域」的事務，具有獨占性，私部門參與並未受到積極鼓勵與認同（吳英明，1996：34）。理論上，地方政府與非營利組織協力雖都是立基於宏觀的公益基礎上，期望能解決社會問題，提供民眾更多選擇與更高服務水準，以滿足民眾的需求。若從理想的協力夥伴關係出發，政府與非營利組織之間應該建立一種長遠的「培力」關係。但實際上，地方政府推動協力的主要動機不外乎是希望藉由非營利組織的專業、活力與彈性來彌補政府部門資源的有限和人力不足。換言之，對地方政府而言，非營利組織似乎被視為是政府機關的「延伸部門」或「下游廠商」，充其量僅能扮演政府代理人的「配合者」之工具角色，消極地彌補政府功能之不足。反觀非營利組織，雖然獲取經費與資源是其參與協力的重要動機，但理念相同和達成組織使命幾乎也是多數組織在衡量是否參與協力的慣性思維（N1、N4、N5、N6、N8、N9、N11、N12、N13），其協力動機傾向積極層面，主要目的是希望達成組織目標和擴大影響力。由此可知，雙方潛在的協力動機是有明顯差異，違反協力是基於雙方的「利益」而共同合作的說法（吳英明，1996：32），連帶影響後續協力手段的選擇與對問題因應的態度。

從地方政府的動機來看，其將雙方的協力定位是補充關係。在此關係下，非營利組織的角色較為被動，且被視為是政府部門的下游廠商，故雙方的權力關係是不對等的，公部門佔較大的權力優勢，對財貨與服務供給具有主導權，非營利組織僅能填補空缺（呂朝賢，2002：53），所以在協力手段的選擇傾向以上對下的「委託」方式為主，所以即便在過程中承辦人員已察覺到在何種條件或情境下會造成非營利組織對協力關係的質疑，或政府有那些積極作為可以強化非營利組織參與協力意願，但卻仍基於「便宜行事」之考量以及傳統官僚「多一事不如少一事」的行政風格，未能瞭解與尊重彼此組織文化和運作程序的差異，設身處地為對方著想，積

極著手規畫相關改善措施，如設定一些獎勵措施，或是嘗試因應非營利組織的需求而檢討縮減行政作業流程的可能途徑，形成僅是被動回應的組織文化。如是的结果實有違部分研究所言，「透過公私部門協力關係的建立，可使傳統公共行政的諸項缺失，如膨脹的組織、繁複的行政程序等作風得到改善」（林淑馨，2013：60；孫本初、郭昇勳，2000：101），使其淪為空談。

二、「委託」的協力型態影響雙方對「對等」和「互信」關係的認知

整體而言，協力過程中地方政府與非營利組織在「共同目標」上有較高的一致性認知，但「對等」、「互信」、「理解與尊重」三面向則顯得較為薄弱，其中又以「對等」為最。如探究其原因，主要乃是我國地方政府與非營利組織協力的型態傾向以「委託」為主，「補助」和「共同舉辦」為輔。由於委託算是「代理人型」的協力模式，屬於「契約式購買服務」的作法（林淑馨，2016：138），就算採購程序和契約內容形式上看似公開、公平與公正，但有關協力事務的內容、做法、契約規範以及監督與管理作為等皆是由委託者單方所設計規劃，受委託者僅能依照契約忠實履行被委託事務，不但無法根據實際需求發揮組織彈性與創意的優勢，還需定期接受委託者的監督與評估。在此前提下，雙方難以有對等關係，尤其是被委託者容易產生「上對下」與「夥計非夥伴」的「權力不對等性」（power imbalance）感受，而這樣的感受可能會破壞非營利組織對互信以及理解與尊重的認知。也就是儘管互信程度會受雙方合作時間長短、組織專業度影響，但執行過程中來自公部門的種種監督與要求，尤其在經費使用上的層層控管，都會使非營利組織產生強烈的不被信任與不受尊重之感。

事實上，公部門也並非不瞭解非營利組織的感受，近半數的受訪者都有提到當涉及經費核銷、績效考核等監督行為與公部門居於較強的主導、要求地位時，雙方就難以維持對等、信賴與尊重關係。因此，在現行制度下，只要協力是以委託模式進行，雙方之間就僅能維持上下的「垂直/層級式」關係，政府有權決定服務內容並負有監督職責，甚至制定罰則，而非營利組織也只能改變或修正自己，以達到對方的要求，而如是結果不但符合 Wettenhall（2003: 90-93）的分類，同時也和近期多數學者的研究結果相呼應，也就是在委託關係中，政府只是透過受託者提供服務，雙方不可能形成真正的「水平/同儕式」關係（林淑馨，2015：26-27；孫煒，2016：20-21；曾冠球，2011：88）。除非公部門改變消極防弊與規避風險的管理

心態與行政程序，不該只是提供機會讓民間「消極」的配合或參與，而是應該讓民間有機會「積極」經營或主導規劃（李宗勳，2007：38），或是非營利組織有較多元且穩定的經費來源時，就比較能期待雙方之間可以平等互動，否則強調以「對等」、「共同目標」、「理解與尊重」和「互信」為內涵所建構的協力關係就只能是理想而永遠難以實現。

三、「組織類型」和「業務性質」是影響協力型態與關係的重要因素

一般認為，政府和非營利組織協力以「委託」型態居多，而近期的實證調查也發現，在我國政府與非營利組織的協力關係中「委託」占三分之一，故雙方難以處於對等地位（林淑馨，2016：121-122、138-139）。然而，從訪談中卻發現，非營利組織的「類型」其實會影響雙方協力的型態與關係。相較於「社福型」非營利組織多藉由「委託」方式，僅能被動地執行社會局所交辦的事務，在缺乏裁量權的情況下，僅能消極彌補政府功能之不足，而難以發揮創新與彈性功能；「文教型」非營利組織則是經常主動向教育局提案，尋求合作機會，雙方傾向以「補助」和「共同舉辦」方式從事協力（G9、G10、G11），如「補助和共同舉辦…幾乎都是非營利組織主動來跟我們做提案。我覺得以文教來說是這樣」（G9）、「以我們來講現在頂多就是找非營利組織來共同合辦」（G11），故政府也無須特別釋放誘因吸引非營利組織，而是彼此善用對方資源（G11），如「非營利組織還蠻主動的跟我們做合作，主要是希望藉由教育局比較官方的力量去推動計畫。那我們當然也很樂意跟非營利組織做合作，也可以善用他們的資源」（G11）、「很多的情況下，是他們來找我們的，他們都已經想好要怎麼做了」（G10）。

基於上述，受到不同協力型態的影響，「文教型」非營利組織與地方政府間有明確順暢的溝通管道（G9、G10、G11），故彼此間處於高度的依存和信賴關係，雙方的地位也較為對等，例如雙方會簽訂合作備忘錄，註明交流互動與資源共享（G9、G11）。然而儘管如此，不同的業務性質卻也影響協力型態與關係，例如社區大學、樂齡學習中心、非營利幼兒園等業務，教育局多以「委託」型態和非營利組織進行協力，因而彼此間較難以建立對等或信賴關係（G4、G10）。若探究造成此差異的因素，乃是各縣市的教育局下轄國中小等各級學校，有學校可以承辦相關業務，故無需倚賴非營利組織，但非為國中小各級學校得以承辦或執行之業務，依然需要非營利組織的協助。相形之下，社會局因缺乏直屬的執行單位，急需仰賴非

營利組織執行相關政策或提供服務，但我國社會服務供應體系在質和量的發展尚未成熟，契約委託的制度化仍在建構中，雙方的交易成本和協商成本均高，從而影響雙方的協力關係，難以對等與互信。

四、協力困境之檢討

若對照地方政府與非營利組織在協力過程所面臨的困境發現，兩者有相當大的差異。然若回溯當初地方政府與非營利組織協力的動機則不會對此結果感到意外，以下分述之。

（一）地方政府的困境

第一、協力未能達到節省人力與經費之目的。對政府而言，協力最大的優點乃是降低服務成本、強化競爭、保障品質、改善政府績效（Bloomfield, 2006: 401; Jamali, 2004: 417；吳英明，1996：39；曾冠球，2011：90）。由訪談結果可知，地方政府原本希冀藉由協力來達到節省人力和財政支出的目的，但實際上卻因後續需投入相當人力進行履約管理，以及組織的異質性所耗費的溝通協調時間過高，或是產生業務實際執行時的落差，不但降低協力的成效，同時也增加承辦人員的負擔。如是的结果符合經驗研究（劉淑瓊，1997：124-125）所言，亦即協力的本意在於節省成本，然政府部門需付出的潛在成本其實相當可觀。

第二、合格的協力對象有限，難以形成競爭市場，尤其非都會地區，協力對象難尋，故容易形成「慣性依賴」關係。理論上，政府和非營利組織的協力關係應偏向「水平關係」，其背後的理論基礎乃是期望藉此營造出多元供應者間相互競爭的環境，而政府可以從中得到最具效率與效能的服務產出，也就是選出最專業且能以最低廉價格提供高品質服務者。至於現任受託者則會為了爭取續約，提升服務品質，而政府自然無需投入過多契約管理人力，達到減少財政支出的目的（Van Slyke, 2003: 296；劉淑瓊，2008：68、73）。然而實施過程中卻發現，多數社會服務有特殊性和延續性，合格或有能力進入市場參與競爭者不多，尤其是非都會區的大型或專業組織少，地方政府通常沒有太多選擇性，加上組織之間隱約有「地盤」的默契，如「應該是說台東地區的話…機構就是不多…屬性都分得很清楚，所以變成說你會不會去搶到別人的部分…其實是固定性」（N7）、「可能地域性的關係，知道你在做我不會硬去跟你搶，除非你不做，我才會去接，因為大家互相會有一個默契，大家都會去禮讓」（N13），所以容易形成「一強配數弱」或「一旦委

託終生委託」的情形，如「他會打電話來跟你說，我們有一個什麼…就想要問問看貴單位有沒有想要這樣子」（N7）、「就只有我們在做這件事」（N11），無法形成競爭性市場。如是的结果與先前的黃琢嵩、吳淑芬與劉寶娟（2005：150）、劉淑瓊（1997：123；2005：121；2008：93）、孫煒（2016：7、15）等人的研究是相互應的。另一方面，地方政府因承辦的行政人員也擔心更換委託者需花費較多時間磨合，而傾向和原委託者維持穩定的協力關係，以降低風險，此種情況也以非都會地區較為顯著，如「台東的福利機構比較少啦，我們資源比較少嘛，我們的人力也比較少，所以我們能夠找個機構，就真的只有台東這幾個」（G6）。

（二）非營利組織的困境

在實際的協力過程中，非營利組織所提出之困境，約略可以從政府的制度與運作方面來分析如下：

第一、制度設計未能回歸協力本質，加上缺乏明確政策目標與法規，令組織無所適從。理論上，協力的本質是公私部門之間藉由資源分享、相互調適，以及風險分擔的手段，建立平等互惠的合作關係，並達成協力綜效，而非僅是管制者和被管制者的上下關係（陳敦源、張世杰，2010：22；曾冠球，2011：84）。但實證結果卻發現，多數的非營利組織受訪者認為，政府在與非營利組織協力時，未能認清協力的意涵，無法跳脫傳統行政官僚制度，將協力對象是為視「夥伴」，仍沿用公部門繁複的核銷與行政作業流程作為協力內容，制度設計缺乏積極鼓勵而趨於消極防弊，雙方是處於上對下的垂直命令關係，明顯違反協力的真實意義。此外，由於模糊的政策目標與缺乏專法，各地方政府皆以《政府採購法》作為公共服務委外的法源依據，容易將參與協力的非營利組織視為是「廠商」，在過程中呈現處處防弊的情形。也因此，非營利組織所感受的這種困境也直接反應在非營利組織對協力成功關鍵因素的思維上。多數受訪者認為，友善的制度設計、承辦人員態度和良好溝通管道是影響協力的成功關鍵因素，其重要性遠勝於充裕的經費。

第二、政府雖期待非營利組織與之協力，然卻缺乏同理心與對民間組織經營不易的認知，阻礙其參與的意願。從訪談得知，公部門一方面亟需藉由非營利組織協力來彌補本身資源與專業的有限性，以及人力不足的困境（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G10、G11）；但另一方面卻又缺乏同理心，習以公部門防弊的心態來規劃協力事務與契約內容，美其名是依法行政，卻造成協力過程的僵化，並阻礙非營利組織的自主與彈性，加上延遲撥款和經費不足等問題，不但影響非營利組織的經營，也衝擊到後續組織參與協力的意願。如是的结果也反映在非營利組

織對協力的成功關鍵要素之認知上，亦即受訪組織最強調，提及次數最多者是友善政策和制度的建立，其次則是承辦人員的態度、同理心。故如何簡化協力過程中加諸於非營利組織多餘的文書作業，以消除過多的控制，此乃是公部門需要檢討之處。

陸、結語：降低協力落差的途徑

協力關係不是單純的互動關係而是一種資源整合性行動。但綜觀全文可知，台灣地方政府與非營利組織的協力並未能彰顯「協力」一詞的真正內涵與精神。主要的原因是公部門雖試圖藉由非營利組織的彈性與專業來達到解決政府財政支出與人力不足、提升公共服務品質與效率等問題，但卻無法跳脫出官僚體系的框架與組織文化的思維，從而難以建構良好的協力關係。基於此，在本文最後，作者思考化解協力落差之途徑，提出下列幾項建議：

首先，簡化協力過程的官僚程序，跳脫公部門體制的框架，將委託者視為夥伴，才能建構正向協力循環。訪談結果發現，造成非營利組織和公部門間產生對等、互信認知落差的主要因素，乃是源於「委託」的協力型態。在此型態下，繁複的行政程序和核銷制度最為非營利組織所詬病。儘管從民主行政的觀點來看，在委託的制度設計下，政府就有權決定服務的內容、監督其品質，同時可要求受託的非營利組織履行政府所交付的事項並接受評鑑考核。但如是的结果恐忽略當初推動協力的初衷乃是希望借助非營利組織的專業與活力，彌補政府資源的有限性，以改善傳統政府部門繁複行政程序等諸項缺失，故錯將協力視為是「目的」，而非「手段」，未能積極從過往經驗中累積並檢討簡化協力行政作業流程的可行性方案，以致於造成另類非營利組織科層化的無效率現象。因此，建議各地方政府應考量非營利組織業務的特殊性與公益性，在設計經費核銷流程或評鑑考核指標時，或可聽取組織的意見，才能使非營利組織在協力過程中感受到互信與對等。甚至參考國外經驗（林淑馨，2010：208、214），藉由擴大非營利組織參與協力的範圍與項目，提升組織在協力過程中的地位，亦即使其非僅是被動消極執行所交付的公共服務，而是得以在初期企劃階段即能積極主動參與協力之提案，從而強化雙方對協力的共識。如此一來，應可以改變非營利組織對參與政府協力的認知與感受，用以提升非營利組織的協力意願。

其次，破除官僚組織文化，建立有效的溝通管道。組織文化是組織與個人的媒

介，對於組織成員的見解與行動予以直接影響。若援引此概念至本文的觀察對象，乃是指政府部門中公務員的外在表現，從而影響非營利組織對公部門的感受。協力過程中，由於公私雙方來自不同的組織，自然必須承認並接受存在協力之間的文化差異（Compassion Capital Fund National Resource Center, 2015: 7）。實證結果得知，無論是非營利組織所感受的協力困境，或是公私雙方所體認的協力成功關鍵因素，第一線承辦人員都在協力過程中扮演相當重要的角色。也就是承辦人員的態度、同理心，能否認同組織而非將其視為是「敵人」或「廠商」，在在都影響非營利組織對公部門的認知，也攸關協力的成功與否。然而，儘管公部門在實際運作中已經察覺到問題所在，卻未見採取任何積極的手法，協助組織排除問題，此乃是「多一事不如少一事」的官僚組織文化與行事態度使然。此外，公部門雖自認為在協力過程中有建立溝通管道，如定期召開聯繫會議，但此種制式的溝通，最後通常流於形式的工作會報，難以發揮實質的成效。然而，誠如 Thomson 與 Perry（2006: 21-23）所言，在協力過程中，需透過持續的溝通，才能縮小彼此認知的差距而形成共識。因此作者建議，即便短期內難以改變制度面所產生的僵化問題，如縮減政府部門的核銷流程等，但或許可以藉由強化承辦人員對非營利組織與協力事務的認識（如派遣承辦人員至非營利組織實地研修），並透過持續的正式與非正式溝通，減輕非營利組織在協力過程中對於互信、對等的失衡感受，才能提升對公部門的信賴。另外，若能建立一套適用非營利組織的友善會計制度，應可以降低因承辦人員流動率高所衍生出的問題，並避免中央與地方、各地方政府解釋不同而造成非營利組織無所適從的窘境。

最後，就非營利組織而言，由於協力關係的互動是雙向，即便在現行協力制度之運作下，多數責任可能是公部門的問題，但非營利組織並非僅是單方的「受害者」，如能強化人才培育藉以留住成員，應也可以降低協力的落差。由實證得知，縱使公部門的會計制度與核銷過程繁複冗長，但為了加強協力作業流程的順暢，會定期開設相關課程予以輔導，故非營利組織如能確保人員的穩定性，使其熟悉公部門的行政程序並得以將相關經驗予以傳承，應有助於良好協力關係的建立與維繫。此外，若能強化自身的募款能力，就能降低組織對政府的依賴，增強其自主性，提升協力的對等地位。如此一來，非營利組織與政府在協力的過程中就比較容易朝向「水平關係」發展。

參考書目

- 小田切康彦（2014）。行政－市民間協働の効用－実証的接近。京都：法律文化社。Kotagiri Yasuhiko (2014). *Gyousei sinnmisinnkann kyoudou no kouyou: Zissyouteki sekkinn [Administration - The effectiveness of public civic partnership - An empirical analysis]*. Kyoutou: Houritsubunnkasya.
- 矢代隆嗣（2013）。NPO と行政の「協働」活動における成果要因。東京：公人の友社。Yasiro Yuuzi (2013). *NPO ro gyouseino 'kyoudou' katsudouniokeruseikayouinn [Success factor of NPO and public partnerships]*. Toukyou: Kouzinnoyusya.
- 吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：公私部門聯合開發與都市發展。高雄：麗文。Wu, Eing-Ming (1996). *Gong sibu men xie li guan xi zhiyan jiu: Gong sibu men lian he kai fa yu dou shi fa zhan [A study on public-private partnership: Public-private joint development in urban context]*. Kaohsiung: Liwen Publishing Group.
- 呂佩安（2013）。因利誘導與協力關係－以社區大學公辦民營為例。文官制度季刊，5（2），59-91。Lu, Pei-An (2013). Yin li you dao yu xie li guan xi—Yi she qu da xue gong ban min ying wei li [Inducement and public-private partnerships: A case study of privatized community colleges]. *Journal of Civil Service*, 5(2), 59-91.
- 呂朝賢（2002）。非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例。台灣社會福利學刊，2，39-77。Leu, Chao Hsien (2002). Fei ying li zu zhi yu zheng fu de guan xi: Yi jiu er yizhen zai wei li [The inter-relationship between government and nonprofit organizations: The case of the 921 earthquake relief]. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 2, 39-77。
- 呂朝賢、郭俊巖（2003）。地方政府與社福型非營利組織之關係：以嘉義地區為例。社會科學學報（空大），11，139-187。Leu, Chao-Hsien & Kuo, Chun-Yen (2003). Di fang zheng fu yu she fu xing fei ying li zu zhizhiguan xi: Yi jia yi di qu wei li [The relationship between the local government and the nonprofit organizations: The cases of Chia-Yi area]. *Journal of Social Science*, 11, 139-187。

- 李宗勳 (2007)。政府業務委外經營理論、策略與經驗。台北：智勝。Li, Tzung-Shiun (2007). *Zheng fu ye wu wei wai jing ying li lun, ce lue yu jing yan [Contracting out government services: Theory, strategic and experience]*. Taipei: Best-Wise Press.
- 官有垣、杜承嶸、王仕圖 (2010)。勾勒臺灣非營利部門的組織特色：一項全國調查研究的部分資料分析。公共行政學報，37，111-151。Kuan, Yu-Yuan, Duh, Cheng-Rong, & Wang, Shu-Twu (2010). Gou le tai wan fei ying li bu men de zu zhi te se: Yixiang quan guo diao cha yan jiu de bu fen ziliao fen xi [A portrait of the distinguishing features of Taiwan nonprofit sector: Data analysis on the partial findings of a nationwide survey]. *Journal of Public Administration*, 37, 111-151.
- 林淑馨 (2010)。日本型公私協力理論與實務。台北：巨流。Lin, Shu-Hsin (2010). *Ri ben xing gong sixie li li lun yu shi wu [Japanese-style public-private partnership theory and practice]*. Taipei: Chuliu Publisher.
- 林淑馨 (2013)。檢證民營化、公私協力與 PFI。台北：巨流。Lin, Shu-Hsin (2013). *Jian zheng min ying hua, gong sixie li yu PFI [Verification of privatization, public-private partnership and PFI]*. Taipei: Chuliu Publisher.
- 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。Lin, Shu-Hsin (2015). Wo guo fei ying li zu zhi yu di fang zheng fu xie li xian kuang zhichu tan yu fan si: Yi tai bei shi wei li [An exploration of and reflections on the partnership between non-profit organizations and local governments: A case study of Taipei city]. *Journal of Civil Service*, 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：以六縣市為例。政治科學論叢，69，103-148。Lin, Shu-Hsin (2016). Tai wan fei ying li zu zhi yu di fang zheng fu xie li de shi zheng fen xi: Yi liu xian shi wei li [Empirical analysis of partnership between non-profit organizations and local governments]. *Political Science Review*, 69, 103-148.
- 金川幸司 (2008)。協働型ガバナンスと NPO—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—。京都：晃洋書店。Kanagawa Kouzi (2008). *Gyoutougatabanansuto NPO-igirisunoba-tona-ssippuseiseisakuwozireitosite [Collaborative Governance and NPO-Administration - An exemple of the UK's partnership policy]*. Kyoutou:

Kouyousybou.

- 洪富峰、蔡昭民（2005）。公私合營共創雙贏—高雄市身心障礙福利服務民營化。社區發展季刊，108，31-37。Hung, Fu-Feng & Tsai, Chau-Ming (2005). Gong si he ying gong chuang shuang ying-Gao xiong shi shen xin zhang ai fu li fu wu min ying hua [Cooperation between public and private sectors: Win-win privatization in welfare services for people with disability in Kaohsiung]. *Community Development Journal*, 108, 31-37.
- 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。Hada Kouki, Fuzii Atsusi, & Matsui Mariko (2010). *NPOsaikouchiku eno michi: Pa-tona-sippu wo sasaerusikumi [Rebuliding of the Japanese third sector: Systems for the better partnership]*. Toukyou: Keisou syobou.
- 孫本初、郭昇勳（2000）。公私部門合夥理論與成功要件之探討。考銓季刊，22，95-108。Sun, Ben-Chu & Guo, Sheng-Xun (2000). Gong sibu men he huo li lun yu cheng gong yao jian zhitan tao [Discussion on the theory and success elements of partnership between public and private sectors]. *Examination & Personnel Quarterly*, 22, 95-108.
- 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。Sun, Way (2016). Tai wan di fang she hui fu wu qi yue wei wai de ji xiao yu jing zheng [Performance & competition of local social services contracting out in Taiwan]. *Journal of Public Administration*, 51, 1-33.
- 陳恆鈞（2008）。協力治理模式之初探。T&D 飛訊，69，1-16。Chen, Hen-Chin (2008). Xie li zhi li mo shi zhichu tan [A study of collaborative governance model]. *Training & Development Fashion*, 69, 1-16.
- 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。Chen, Don-Yun & Zhang, Shi-Jie (2010). Gong sixie li huo ban guan xi de di gui [The paradoxes of public-private partnerships]. *Journal of Civil Service*, 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。Tseng, Kuan-Chiu (2011). Wei shi me lun wei bu qing yuan huo ban? Gong sihuo ban guan xi shiling ge an de zhi du jie shi [Becoming reluctant partners? An institutionalist explanation on a futile case of public-private partnerships (PPPs)]. *Taiwan Democracy Quarterly*,

8(4), 83-133.

- 曾冠球、黃玉龍 (2016)。公共服務模式之興替：以西門商圈街道家具治理為例。
東吳政治學報，34 (1)，155-208。Tseng, Kuan-Chiu & Huang, Yu-Long (2016). Gong gong fu wu mo shi zhixing ti: Yi ximen shang quan jie dao jia ju zhi li wei li [Analyzing governance modes and shifts: A case study of the pedestrian sidewalk area for street furniture, Ximending district, Taipei, Taiwan]. *Soochow Journal of Political Science*, 34(1), 155-208.
- 渡辺光子 (2012)。NPO と自治体の協働論。東京：日本評論社。Watanabe Mitsuko (2012). *NPO to zichitainokyoudouronn [Collaboration of NPOs and Local Government]*. Toukyou: Nihon hyouronnsya.
- 黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟 (2005)。社會福利團體承接政府公設民營服務之省思。
社區發展季刊，108，147-153。Huang, Zhuo-Song, Wu, Shu-Fen, & Liu, Bao-Juan (2005). She hui fu li tuan ti cheng jie zheng fu gong she min ying fu wu zhisheng si [The reflection on non-governmental organization operating the publicly-owned social welfare service]. *Community Development Journal*, 108, 147-153.
- 新川達郎 (2002)。市民・NPO・行政の新たなガバナンス。載於山本啓、雨宮孝子、新川達郎 (編)。**NPO と法・行政** (116-137 頁)。東京：ミネルヴァ書房。Niikawa Tatsurou (2002). Simin to NPO to Gyousei no aranatabananns [New Governance on A Citizen and NPO and Administration]. In Yamamoto Hiraku, Amemiy Atakako, & Niikawa Tatsrou (Eds.), *NPO to houtogyousei [NPO and Law and Administration]* (pp. 116-137). Toukyou: Nemiruaasyobou.
- 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。Liu, Shu-Chiung (1997). Yilai yu dui kang: Lun fu li fu wu qi yue wei tuo xia zheng fu yu min jian shou tuo dan wei jian de guan xi [Dependency and rivalry: The relationship between government and voluntary organizations under social service contracting]. *Community Development Journal*, 80, 113-129.
- 劉淑瓊 (2005)。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。Liu, Shu-Chiung (2005). Jing ming de wei wai: Lun she hui fu wu qi yue wei tuo zhice lue guihua [Smart contracting: The strategic planning of social services contracting]. *Community Development Journal*, 108, 120-

134.

- 劉淑瓊 (2008)。競爭？選擇？論社會社會服務契約委託之市場理性。東吳社會工作學報，18，67-104。Liu, Shu-Chiung (2008). Jing zheng? Xuan ze? Lun she hui she hui fu wu qi yue wei tuo zhishi chang li xing [Competition? Choice? The market rationale of social services contracting in Taiwan]. *Soochow Journal of Social Work*, 18, 67-104.
- 廣川嘉裕 (2012)。NPO と行政の協働。載於片木淳、藤井浩司 (編)。自治体経営学入門 (162-181 頁)。東京：一藝社。Hirokawa Yoshihiro (2012). NPO to gyousei no gyoudo [Collaboration between NPO and Administration]. In Katagi Zyunn & Fuzi Kouzi (Eds.), *Zichitaikeigakunyuuumonn [New local government and governance theory and practice]* (pp. 162-181). Toukyou: Ichigennsya.
- 鄭讚源 (1997)。既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位。社區發展季刊，80，79-87。Cheng, Tsan-Yuang (1997). Ji jing zheng you he zuo, ji yilai you zi zhu: She hui fu li min ying hua guo cheng zhong zheng fu yu min jian fei ying li zu zhizhijiao se yu ding wei [The confluence of competition/cooperation and dependence/autonomy: Government and voluntary organizations roles in social welfare privatization]. *Community Development Journal*, 80, 79-87.
- 魏季李 (2015)。非營利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例。社會政策與社會工作學刊，19 (2)，109-144。Wei, Chi-Li (2015). Fei ying li jigou yu zheng fu de fu wu qi yue wei tuo guo cheng de jue ce yu ying xiang yan jiu: Yi tai wan er tong ji jia ting fu zhu jijin hui wei li [A study of the decision making and impacts of a non-profit welfare organization's contracting with the government: Taiwan Fund for Children and Families as an example]. *Social Policy & Social Work*, 19(2), 109-144.
- Bloomfield, P. (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* (1st ed.). USA: CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Forrer, J., J. E. Kee, K. E. Newcomer, & E. Boyer (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-484.
- Girdon, B., R. M. Kramer, & L. M. Salamon (1992). *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- McQuaid, R. W. (2000). The theory of partnership. In S. P. Osborne (Ed.), *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective* (pp. 9-35). London: Routledge.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(S1), 33-43.
- Rubin, H. J., & I. S. Rubin (2011). *Qualitative interviewing: The art of hearing data* (3rd ed.). London: Sage Publications.
- Teicher, J., Q. Alam, & B. V. Gramberg (2006). Managing trust and relationships in PPP: Some Australian experiences. *International Review of Administrative Sciences*, 72(1), 85-100.
- Thomson, A. M., & J. L. Perry (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(S1), 20-32.
- Van Slyke, D. M. (2003). The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-315.
- Van Slyke, D. M. (2006). Agents or stewards: Using theory to understanding the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.
- Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3(1), 77-107.
- Wang, Y. (2009). A broken fantasy of public-private partnerships. *Public Administration Review*, 69(4), 779-782.

The Fall of Collaborative Governance? Current Collaboration between Local Governments and Non-Profit Organizations

Shu-Hsin Lin *

Abstract

Nowadays, non-profit organizations have become a major force in helping the public sector carrying out various public services. Theoretically, an ideal collaborative relationship includes equality, mutual goals, trust, etc. However, in daily practice, conflicts occur due to cognitive differences in factors related with collaboration. Therefore, this study looks into the cognitive differences among six cities, including Taipei, New Taipei, Taichung, Tainan, Kaohsiung and Taitung, and eleven non-profit organizations to outline the nature of the collaboration between local governments and non-profit organizations. The purpose of this research is to discuss the issues such collaboration faces, and the means to mitigate such differences.

The study finds three main reasons driving the collaboration gap between local governments and non-profit organizations: (1) the purpose of the collaboration affects the internal culture and structure within public agencies; (2) “out-sourcing” affects the mutual understanding between equality and mutual trust; (3) “type of organization” and “type of business activity” are the most important factors affecting collaborative relationships. Therefore, to mitigate the gap in collaborative relationships, this research seeks to introduce the following three paths: (1) simplify the bureaucratic process within the

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

partnership – only by thinking outside the box and regarding out-sourcers as partners can a positive partnership cycle be constructed; (2) break the culture of bureaucracy to establish an effective communication channel; (3) non-profit organizations must strengthen the ability to raise talent and funding for self-empowerment and enhancing the equal status within the partnership.

Keywords: local government, non-profit organization, partnership, procurement, organizational culture