

71-77

# 非營利組織永續發展之道

## —公私協力活用社工、志工、勸募三法開創新境

蔡漢賢

東吳大學社會工作學系教授

### 壹、B. O. T 挫折，願 N. P. O 勿蹈覆轍

政府資源有限，民間潛力無窮，要以無窮濟有限，不問是經濟建設，抑或社會建設，政府部門都須建法制、提方案、給誘因；民間亦須具條件、肯投入、願參與始克有成。就以經濟建設採行較多的建造（Build）、營運（Operation）、轉移（Transfer）方案，簡稱（B.O.T.）言，做法是民間籌資興建，政府賦予一定時限經營權，期滿產權還政府；民間在經營期中有收入，期滿政府獲產業，在過程中民眾享新措施，如果走正道，誇大的說三贏亦無不可。國際間英法海底隧道是例證；國內有一〇一大樓、台北港興建亦同，但稍有不慎，如高捷、高鐵，政府出資，民間牟利，幾成束手無策之痛，何以「桔移准為枳」，究係人謀不臧，抑或制度使然，必須尋根究源，找出癥結所在，以誠來茲，免得社會建設，再蹈覆轍。

按行政院體察國際潮流，早就有「民間企業參與政府經濟事務推行要點」（1981.12.11）之頒布，顯示政府願借重民間組織與人才，共謀經濟之發展，其方式可採委托、交辦、獎助等，是時台灣省政府亦訂有實施方案及聯繫會報等以資銜接，接著再進一步又有「獎助民間參與交通建設條例」、「促進民間參與公共建設法」（2000）等，乃有高捷、高鐵等民間以B.O.T為名參與。以高捷而言，五原始股東出資三〇〇億，享有引進外勞特權，發包可不公開，政府雖出資逾千億，但並無決策權，監察院譏之為「五鬼搬運」賺國家的錢，不止失策，且是弊案（聯合報 2009.9.22）。再看高鐵，情形有過而無不及，競標時以政府不需出分文而贏得經營權，在通車時，政府已投入千億，且尚負債四千億，政府礙於停駛更沒面子，只好先由公股接手，最荒唐的莫過原得標者反咬政府當年用高估的搭乘量，誤引

他們投入，又說合約中有遭遇不可抗力，索賠四百八十三億，是政府應有的責任，如果不按遊戲規則，會循司法途徑解決。此外，行政院工程委員會隨後也透過報紙不痛不癢的說，不能收費，沒有收入的都不能作B.O.T，絕口沒談高鐵的對錯責任（聯合報 2009.10.19）。最諷刺的是整個事件決策的人沒過失、司法不作爲、輿論不聲討、納稅的不抗議，籠罩在官商勾結的保護傘、欺瞞社會的大高牆下，正好呼應了監察院長所說，「好些公務人員笨得像豬」，筆者也願加一句，不少商人聰明得像狼，什麼時候才有是非，小民只好無語問蒼天。

再說號召民眾參與社會建設的非營利組織（Non-Profit-Organization N.P.O.）言，事實上中外早已行之多年，我國「康濟錄」一書中就有唐宋之際，對救助事業有「委官不如委民，委民不如民自辦」；西方的濟貧事業，亦由民間慈善組織演化而來，時下英國多稱志願部門（Voluntary Sector）、在美國多稱非營利組織（Non-profit Organization），亦有學者以其有別於企業與政府二大部門以外之第三種力量，乃有第三部門（Third Sector）或非政府部門（NGO Sector）之稱等，這些名稱，雖因國情、背境不同而名稱各異，但都具有民間的、有組織的、自發的、自治的及非營利的共同性。惟在七〇年代經濟不景氣下，福利包袱愈背愈重之餘，就必須有解套的作爲，「福利多元化」（Welfare Pluralism）乃應運而生，將關懷民眾衣食住行、生老病死的重責大任，改由政府與民間來共同分擔，奈思柏（John N'aisbitt）和奧伯登（Patricia Aburdene）兩人在其合著的「二〇〇〇大趨勢」（Magatrends 2000）中，亦將福利民營化勢在必行」列爲十大趨勢之一。繼之乃有諾門強生（Norman Johnson）認爲福利並非政府一肩挑起，應以分權（Decentralization）及參與（Participation）爲特色，舉凡政府，工商企業、公益社團、教會社區、家族等非營利組織都可介入，取其簡易、彈性（Flexibility）、效率（Efficiency）來作良性競爭；政府則採委托、獎助、公設民營等不同方式，以訂立契約、加強輔導、評估評鑑等，使民間與政府相輔相成，達成互助互利的夥伴關係。

民間組織具有避開法規雖謹嚴但僵化的缺失，沒有層層節制繁文縟節的遲緩，在節省人力，又有配合款擴增資源之餘，非僅提供愛心人士可以籌設基金會、機構等自由揮灑的空間，抑且在參與中蘊藏了社會教育的功能；當然，任何制度須有配套補措施不足，否則可能發生工商巨子左手給右手盜名欺世的流弊；假愛

心真斂財的犯罪行爲；甚至官民勾結圖利特定人士的偏差，但總不能因噎廢食，只要一切作爲攤在陽光下，依法行政，大眾監督、公開徵信、獎優懲劣，發揮非營利事業的優點，防杜它的缺點，使之成爲政府與民眾兩得其利，不可或缺的服務組織，也有無可取代的地位，但必須深入瞭解、妥慎規劃，才不會重蹈B.O.T.失敗的覆轍。

## 貳、意識改造激發動力 績效發揮溫暖社會

前文對非營利組織已有輪廓介紹，但要他能持續運作、日有進展，就必須精益求精，以意識建立內涵，能本利他意念、遵行章程宗旨爲職志的是上選；隨份盡責，確認權利義務的是中選；心存利用人際關係，獲取國家資源壯大自我的是下選，組織成敗得失都在這一念之間。

取法務上，輔導中下選，要有架構，更要政府與非營利組織時時本共識，念茲在茲，先建立前提，雙方再各自厲行應興應革之事。

### 一、兩者應共有的前提是：

- (一) 依組織的宗旨、志趣，政府給予輔導，民間奮力自強，在增加資源中擴大服務。
- (二) 本分權、參與、簡化來降低開支，減少經費。
- (三) 對社會需求要視而有見，重視前瞻，治問題之既有，防問題之未發。
- (四) 在有聲望、具績效的盛譽下，不止視之爲福利服務，更要有善心愛人社會教育的意義。接著

### 二、政府應興應革的是：

- (一) 不問是採取委託、補助、價購、公設民營那種方式，資格要公開，甄選過程尤應公正、透明，這樣才不會因人設事，發揮補政府業務所未及的支持性；
- (二) 不可有人情、壓力、利益等的介入，以免有失公允的防堵，適才適用才能透過專精服務來提供功能的實用性；
- (三) 委託期間督促、評鑑、輔導等要堅持；親疏、好惡的偏頗要戒除，這樣以溫情來充實項目的精緻性才能落實；
- (四) 不同的項目，要視利益、困難而有差別的誘因，從而能夠有條件開拓科技組合達成精深性。接著

### 三、非營利組織應興應革的是：

- (一) 秉持單位宗旨，自發愛心來增進品質與效率——以自律來維持與時俱進；
- (二) 要以投入、彈性管理來因應前瞻需求——走在需要之前，不落時代之後，防彌問題在日常業務中；
- (三) 開拓資源，分析成本，致力經費的再節約——以捐資、補助等來增收入，以節約、豁免來減支出；
- (四) 財團、社團、宗教、社區等組織開拓新項目，以良性競爭，在供需過程中給民眾作比較選擇——以績效來吸引人力、物力，達成工作中有人性改造的社會教育。

有共識再加上雙方應與應革的作為不僅彌補了政府福利的不足，而且也充實了服務的內涵，使得福利除了物質之外，還有溫情關懷。人在為己之餘還肯為別人，看起來也許只是溫情的散佈，但串連起來卻可成為溫馨的連鎖。雙方如果心之深處有認識、情之極致的肯做、行隨念至去努力，服務態度就能「親切、自然、誠懇」，流汗不覺累的「勞而無怨」；認為應該做、值得做，於是就能盡心、盡力、自然會有「惠而不費」的感覺。人生能有這種體悟與認識，可以使得工作績效「無形的多於有形、未來的多於現在、獲得多於支出、整體的多於個人」，看起來也許只是「平凡、平淡、平實」的工作，但由於自我內心信仰的實踐，就可成為溫和的改革，挽救工業社會的冷酷，也可以弘揚人性的良善，粗看也許只是星光閃閃，但細究卻是將人性關懷寓於社會事業中，串連起來，就成耀眼的光芒。

### 參、公私協力活用社工、志工、勸募等法，締建人力無窮、財力不竭的環境

福利性非營利組織運作的成敗，取決於政府和民間互動的順逆，雙方除了要實踐自我應與應革的要求外，重要的還要有妥善的政策與法規為依據。就政策而言，遷台的第一個社會政策，「民生主義現階段社會政策」中就明載有：「僱用曾受專業訓練之社會工作人員，負責推進各項工作」。接著一九九四年、二〇〇四年「社會福利政策綱領」中亦有述及，前者在基本原則中有「運用社會福利專業人員，採社會工作方法」；後者在福利服務第十七點有「府應配合社會變遷與政府改

造……以及社會福利工作人員之配置。此外，前文所述標準要公允，輔導獎助要公平，「不法法則事毋常」，更須法規是賴。法規有內在與外在，內在是直接關係非營利組織，外在是與非營利組織有關，源同流異，重要性並無差別。此外特別是在相關福利法中如兒少、老人、障礙、救助等中都有業務須遴用專業人員為之的規定，茲先將內在與非營利組織的相關法規按中央及地方時序擇要先後列介如后：

- 一、一九八三 內政部有「加強民間力量推展社會福利實施計劃」；
- 二、一九九七 內政部有「推動社會福利民營化實施要點」以及適用委託服務及公設民營之委託契約書範本；
- 三、一九九七 台灣省委託民間辦理社會福利服務實施要點；
- 四、一九八四 台北市社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點；
- 五、二〇〇六 台北市設有財產委託經營管理自治條例；
- 六、二〇〇八 台北市推展社會福利服務補助辦法等。

另外，順值一提的是內政部曾有修正「人民團體法」更名為非營利組織法（2003.8.7）之議，但未被接納而不了了之。至前面頒訂那些法規大同小異的要求合作者自負盈虧，如有收租金或使用費應依規定計算回饋金或權利金等，這些對接受政府補助事項有所促進健全，但對組織本身的發展仍意有未逮，傳統的組織大多到此而已，未從綜融社工、志工、勸募三法來補強，雖然這三法都是近十年所通過，但從事者怠於注意仍是不爭事實。

一般而言，福利性非營利組織共同弱點泰半是規劃乏人、業務無法創新、參與人數不足、響應支持乏力、以及經費短絀，難以因應業務推展而坐困愁城。是要突破，就必須體察到社工、志工、勸募三法精髓所在，並予以運用，不同組織視自身條件而有輕重主從之分，規劃須加強的須知社工師法有促進、發展或恢復社會功能，謀求其福利的專業工作者（第二條），而其執行業務包括保護性、預防性、支持性均屬之（第十二條），亦即福利性非營利組織業務均已概括在內，且又有非經考試合格者不得用社工師之名銜，雖目前強制定尚有灰色地帶，但在專業人員之限制日有加強之時，組織允宜先重視此一規劃專才之環節；接著推展業務，響應人員需志工亦不嫌多，社會人士視組織之傑出作為透過志願服務法予以認同，乃有接納、參與、支持之回應，形成人力、財力之匯聚；再者組織缺乏

資源比比皆是，如何對組織內激發認捐、對組織外展開募捐，公益勸募條例遂居主導地位、江河不擇細流乃能大，能以物質資源吸引人力資源，業務蓬勃自是意料中事，筆者不止一次向財政部門提出建議，對所得稅一般扣除額，在無損稅收前提下，將豁免額按捐贈額為準，應繳額愈低者自主捐贈額愈高，人人樂捐，勸募容易，行善捐贈，名實相符。再加政府提供委託、補助等誘因，以及稅賦之減免，如所得稅、遺產及贈與稅、房屋稅、甚至關稅、營業稅均予優遇。三法綜融形成規劃有專家、參與有志工、籌款有勸募，亦即方案號召，人員響應，經費支援均在其中。人力動員之餘，物力隨之而至，當然我們以三法為工具，並非認三法盡善盡美，而是希望各組織在活用中發現窒礙之所在，予以修補、綜融，使之形成團隊（CORPS），誠如李宗派教授（2003.10.10）所引申，將對象（Clients）、營運（Operation）、資源（Resources）、參與（Participate）、服務（Service）結為一體，不止是福利服務，抑且是公民教育的永不止息發展。

將非營利組織視作應為一個團隊，建立全般架構已如前述，但更重要的還要有源頭活水的生命力，那就是注入企業精神與民主素養。所謂企業精神簡言之引用杜拉克（Peter Drucker）在其「非營利組織經營」（1990.07）一書所講，重視目標管理、創新開拓、視服務對象如顧客、減低成本、達成效率；也如大衛柏思斯坦所言「志工企業家」（Entrepreneur），來看非營利組織，一樣可相比美。此外作為組織決策人要有果斷的魄力，但決斷並非魯莽，而是要在集思廣益下眾志成城，是以也要運用民主素養與民主規則，眾見才能下情上納，可惜的是國家的「議事法」至今仍未通過，引為憾事之一。

#### 肆、以關懷、救助、服務的中華救助總會轉型作實例

組織的運作，理念不可少，但永續經營還要配合時空轉型改變重點。以我所參加的中華救助總會為例，雖經過不惑、知天命而達六十耳順之年，他不變的是本人性、行人道、尊人權，但在轉型中組織名稱有變、性質有變、業務內容有變，惟能變得更充實。按其於一九五〇年四月四日創立時之名稱為中國大陸災胞救助總會，揭槩「以胞愛發揚民族精神，以救濟團結反共力量」，接著一九九一改為中國災胞救助總會，二〇〇〇年再改為今名中華救助總會，提出關懷、救助、服務

為宗旨，成立之時有理事九十三人、監事五十四人，乃有社會運動機構之名，解嚴後方依法改為人民團體。至業務內容，亦隨解嚴、通航局勢而有變，但並非有新重點而放棄舊重點，故不宜表明起訖時間，其要者如左：

- 一、針對需要偏重災胞—以扶貧救飢、空飄海飄為重點；
- 二、因應狀況重視二岸—設幼、壯、老機構、協助二岸家人團聚；
- 三、走向深廣關懷全面—為義軍爭權益、泰北難胞茅屋變磚房建家園，協助新移民適應他鄉如故鄉，配合國際志願服務協會（ICVA）展開跨國援助；
- 四、可長可久探研福利—結合二岸學界、實務界，以研討交流，先後已舉辦文化與福利、老年與老化、社會安全、救助慈善、社工專業、社區服務、婦女兒童等，在兩岸各地召開研討會。

此外，理監事會雖有新陳代謝，但人選仍能擁有一時之選，而職員更能甄選專業人才，加上處理產業得當，擘息亦足支應，近年均為主管機關評鑑為優等，堪稱為非營利組織轉型成功例證之一。

## 伍、結語—自律、他律，邁向公私雙贏新境

永續經營者看艱難，但並非太難，需要有目標、重理念；也要尊法規、重實務，就能克服困難，它需要無形的自律、反省檢討，奉行社工、志工、勸募倫理守則；更需要他律，按時評估、評鑑，運用企業與民主方法，如考核評估術（PERT），知悉超前落後，得失所在，苟能如是，日新月盛，永續發展，自非難事。

## 參考書目

- 李瑞金 社會福利國際化與國情化 中華社政學會 二〇〇九。
- 李佳諭 公益勸募的探析 東吳社工所 二〇〇九。
- 李明政、蔡漢賢 社會福利新論 松慧 二〇〇六。
- 蔡漢賢 中華文化與社會福利十二講 中華社政學會 二〇〇五。
- 蔡漢賢 志願服務十二講 中華社政學會 二〇〇四。
- 李宗派 現代社會工作 合記 二〇〇三。
- 中華救助總會 救總五十年金慶特刊 二〇〇〇。
- Kirsten A. Gronbjerg Theory & Scope of Government and Non-Profit Organization, Taipei, 2009.
- Nelson Chow The Development of Third Sector in HK & The Third Sector in H.K, Prospect and Opportunity, 2000 & 2001.
- Peter Drucker Managing the Non-Profit Organization 1990.

## 作者簡介

蔡漢賢，興大法學士、文大法學碩士、美哥大社工所、瑞士國勞研究所結業、友聯大學名譽人文博士。高考、簡任考社政人員合格。教職曾任文大社工系、興大社會學系系主任。公職曾任台北市社會局局長、內政部社會司司長。現任中華社會行政學會名譽理事長，東吳大學社工所教授。著有社福專書四十餘種、主編社會福利、社工員訓練叢書三百餘種。