


東海大學行政管理暨政策學系第三部門碩士在職專班論文

The seal of Donghai University is a circular emblem with a scalloped border. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'DONGHAI UNIVERSITY' at the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there are two interlocking rings and a stylized building or structure.

政府部門與非營利組織協力關係之研究-
以臺中市勞政庇護工場為例

指導教授：呂炳寬 博士

研究生：張珍華 撰

中華民國一〇二年六月

東海大學行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班

研究生

張珍華

碩士學位論文

題目：政府部門與非營利組織協力關係之研究
—以台中市勞政庇護工場為例

業經審查及口試合格

論文審查及口試委員

指導教授：	呂炳文	102年6月19日
審查教授：	魯俊孟	102年6月19日
審查教授：	徐正茂	102年6月19日
所長：	柯義政	102年6月19日

中華民國一〇二年六月

謝 誌

下筆寫著謝誌的同時，回想起這段「半工半讀」日子，在學業與工作之間，只有一句話形容~在職生難為，尤其是職場繁重的工作，感謝辛苦指導論文的呂炳寬教授叮囑淑芬與正全拉著我往前邁進，三不五時電話或電子郵件關心書寫進度，當時曾靜心思考，停滯或向前走，後來決定不論如何，這學期一定要完成學業，倘若我的好夥伴都離開學校，那麼往後孤伶伶一個人更沒有動力再完成，所以每天下班回來 8 點多先休息，凌晨 3 時起床，要求自己一定要書寫或看前輩的文章，每天週而復始至 6 時 30 分，7 點再開車去上班，原本是望塵莫及(是遠遠落後，連灰塵都沒看到)的我，後來憑藉著毅力使然，終於迎頭趕上，真的謝謝師長、同學兼好友相互勉勵，終於如期完成論文寫作。

本篇論文能順利完成，首先要再次感謝指導老師呂炳寬教授，自從 KIKI 餐廳懇談後收留我為指導學生，呂老師百忙之中，適時給予指導，使我受益良多；口試期間，承蒙徐教授正戎與魯教授俊孟的指正與建議，讓本論文更臻完備，由衷感謝；感謝在研究所任課的柯義龍教授、林淑馨教授、蔡偉銑教授、蕭琮琦教授、汪志忠教授教授的教導，以及非常大方商借書籍的陳秋政教授，謹致上最真誠的謝意。

接著，感謝 5 位受訪者，義不容辭的答應接受訪談，還有感謝任職的長官支持我公餘時間進修，謝謝廖主秘宗侯、李處長文煥、謝主任漢兵、廖秘書兼學長繼誠、許股長兼學姐淑玲以及小里子給予的支持及鼓勵。

再來，感謝研究所學長姐、同學在這段日子的陪伴，尤其是蘭蘭、健崇、秀珠，一路上溫馨的鼓勵讓我覺得很窩心，燕玲上學期圖書館的陪伴與是最佳心靈導師、還有金枝與素卿隨時關注我的進度，增加完成論文的動力！

最後感謝一路默默陪伴支持我準備社工師、國考與研究所的榮聲，以及我最敬愛的家人，謹以此謝誌來表達我對你們的感謝之心，也藉此和您們分享我的喜悅。

摘要

近年來，國內的身心障礙福利服務，在民間團體、家長、學術界大力奔走，獲得社會大眾與政府廣泛的重視，有關身心障礙福利之提供已有法規結合民間資源提供服務，另外，政府在面臨財政緊縮、各項預算日益增加之情況下，已逐漸重視非營利組織之重要性，並將其力量引進社會福利事業，在服務輸送提供之方式中，補助或契約委託、公設民營已是一項極重要之發展趨勢。而考量地方政府財源有限，臺中市政府勞工局結合中央政府政策及因應服務輸送趨勢發展，將推展庇護性就業服務措施補助非營利組織經營辦理，目前補助五個非營利組織經營管理七家庇護工場。

本文以政府部門與非營利組織之協力作為研究對象，本研究的焦點在於政府部門與非營利組織協力關係之運作情形，並以臺中市勞政庇護工場為例，採質化的文獻探討法、個案研究法及深度訪談法等研究方法，因此研究對象是採取「立意取樣法」，探究政府部門與非營利組織的協力關係之議題，了解公部門與非營利組織在協力的過程，如何共同達成推動相關服務輸送措施，協力理論模式於實際運作中為何？而在過程中衍生哪些問題，以及如何解決等，而協力要素整理包含「資源」、「溝通」、「能力」等三大面向。研究中發現：一、「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」與實際運作產生差異；二、非營利組織對於政府資源依賴程度依機構屬性而異；三、部分庇護工場缺乏專業經營人員致無法發揮功效；四、政府部門與非營利組織溝通互動呈現兩極現象；五、專業諮詢團隊輔導成效見仁見智；六、非營利組織風險管理機制待加強；七、協力互動模式以合作模式居多；八、橫向網絡連結尚有可為。根據研究之發現，提出研究建議為：一、對於補助計畫相關規定應視實際需求務以修訂、調整或制定委辦規則；二、宜積極回應協力之非營利組織問題；三、非營利組織應於不同階段發展合適之協力模式；四、研修周延之法制規範；五、發展多元化職種之營業型態，並朝社會企業方向努力。

關鍵詞：政府部門、非營利組織、協力關係、勞政庇護工場

目 錄

第一章	緒論	1
第一節	研究背景	1
第二節	研究動機與目的	3
第三節	研究問題	6
第四節	名詞解釋	7
第五節	文獻檢閱	9
第六節	研究流程	27
第二章	理論基礎	29
第一節	非營利組織相關概念	29
第二節	公私協力理論探討	36
第三節	非營利組織與政府協力互動關係	45
第三章	研究設計	55
第一節	研究架構	55
第二節	研究方法的選取	56
第三節	研究範圍與對象	59
第四章	個案介紹以及研究結果分析	61
第一節	個案介紹	61
第二節	研究結果分析	65
第五章	研究結論與建議	89
第一節	研究發現	89
第二節	研究建議	94
第三節	研究限制與後續研究建議	96
參考文獻		99
附錄	補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫	107

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖	27
圖 2-1 我國民法中非營利組織的規範法制	31
圖 3-1 研究架構	55

表目錄

表 1-1 臺中市勞政身心障礙者庇護工場設置地點	5
表 1-2 以「一般性論述」為主題之相關研究	11
表 1-3 以非營利組織作為協力對象之個案相關研究	16
表 1-4 庇護工場相關研究	23
表 2-1 政府與非營利組織互動關係分類模式	47
表 3-1 訪談提綱轉換表	57
表 3-2 政府部門單位訪談對象一覽表	59
表 3-3 非營利組織訪談對象一覽表	59
表 4-1 庇護性工作者人數	69
表 5-1 政府部門與非營利組織協力模式	93

第一章 緒論

在本章節中，首先介紹研究背景、動機與目的。其次，提出本研究探討之研究問題與名詞解釋。接著，檢視國內文獻並整理分析，最後，提出本研究之流程。

第一節 研究背景

在全球化趨勢與資訊科技環境快速變遷影響下，無論是政府部門、私部門或第三部門皆是處於一個既複雜而又綿密的社會環境網絡體系中，然而基於相互單一職能與資源有限，更加突顯多重組織間合作的需要，合作的利益與合作優勢之重要性(李宗勳，2006：5)。而非營利組織隨著社會開放，已日漸蓬勃成長，對公共事務的參與日益激增，並與政府部門有密切的關係。受到公共管理趨勢的影響，民間部門渴望參與公共事務的心志與意願日深，政府部門欲深受社會福利的供給與經濟成長的雙重需求不斷的擴張政府職能，卻同時發現資源有限，財政供給日漸惡化及政府行政管理職能亦持續弱化，遂不得不逐漸釋放公共事務，邀請民間部門共同參與提供服務，形成當代政府與民間之公私協力，合夥提供公共服務的治理模式(廖俊松，2006：324)。此治理模式是一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者間，亦即政府、營利部門與第三部門之協力夥伴的動態互動關係。

新公共管理的出現，即是希望在這複雜的環境背景中，提供政府解決問題一個途徑。在新公共管理的思潮下，引進市場機制與民間力量，企圖以績效管理、參與管理、契約管理與責任管理來解構官僚體制的僵化與無能，期盼建立一個成本最少、效率最高、回應最快與品質最好的企業型政府(丘昌泰，2000：3)。伴隨新自由主義概念的興起，公、私部門之間的界線有愈來愈模糊的趨勢，過去公、私兩分及以政府為中心的統治概念也將無法因應目前經濟、社會與國家機構的互動狀況，因此政府部門必須學習與非營利組織建立合作及協力的機制，以解決公共問題。

非營利組織之興起，在於環境快速的變遷，社會價值多元化，由於公民意識的抬頭，社會福利與公共建設產生之需求日益高漲，僅從以追求經濟效率為基礎的商業部門，在無利可圖的情況下，無法解決其需求，而政府部門受限於科層制度、財政危機等眾多因素，無法迅速處理新產生問題，自發性之非營利組織更積極擔負起彌補「社會需求」和「政府供給」間落差角色，形成政府部門、私人企業等機構外以公益為優先之「第三部門」。為了迎日新月異的社會變遷與未來挑戰，以及因應民眾日趨強烈且多元化的需求，先進國家政府莫不競相強化公共服務的功能，並透過公私協力關係的建立，以提供更好的行政績效和品質(江明修、鄭勝分，2002：81-82)。

就現代公務人員而言，工作的推動將不再以政府的官僚體系為唯一的運作機制，其需要在政策的過程中能與私部門及第三部門保持密切的互動關係，以協力完成公共使命(吳英明、張其祿，2006：151)。面對要做的事無限，但能力有限之困境，政府部門的發展之道大致可歸納為二：一為建立與提昇政府的能力，此涵蓋採行廣泛措施、活動的概念，這些措施的目的在於提昇公民和政府的能力，冀望產生更有效及更有回應力的公共服務與財貨。二為政府業務民營化或協力化，透過民營化或協力化機制(規劃者、協調者、整合者及推動者)統合、激發運用民間資源。整個公私部門關係的轉變，由陌生到競爭合作，這些作法乃至於政府主動尋求私部門的協力參與；其主要核心觀念是改造政府具有效率和品質的政府，公部門不再只強調公平性的原則，同時要提高公共服務的水準，以因應民眾需求(朱森村，1999：1)。

公私部門協力不再是傳統威權式政府管理經營觀念，而是強調公、私部門間，應以平等、分工、共享態度相互合作，整合各方資源與優勢，為共同目標及願景而努力，以創造雙贏局面。以往「不是政府，就是市場」的治理結構呈現出對立的「零和」狀態，其一是放棄政府，引進市場機制與崇尚競爭效率以挽救政府失能，其二是重回國家，強化官僚體制的功能以彌補市場缺失。但不論取決任何一方都無法避免不是「政府失靈」就是「市場失靈」的另類「雙重困境」，而公私協力的合產模式提供了此一困境的解決藥方(李柏論，2005：66)。換言之，政部門透過各種政策實施，並藉由民間的力量滿足民眾服務的需求。

臺灣非營利組織的發展，在 1970 年代以前，由於政府制度封閉，社會風氣保守及執政者長期箝制思想政府等多重因素，多數的非營利組織或是政府授益所成立以宣導政令，代表政府表達關懷或地方仕紳慈善行為的延伸(陳定銘，2006：3-4)。臺灣的政治社會環境在遷台初期的威權鞏固，至威權轉型，逐流邁向民主鞏固的過程中，非營利組織與政府關係存在著本質上的劇烈變化，在戒嚴時期，人民集會結社的自由受到限制，非營利組織受到高度的管制與監督，形成了支持現狀的保守心態在服膺政府所認可的價值之下，接受政府的資源挹注與能力建設，對於政府作為的影響力有限，遑論與政府相互抗衡(孫煒，2007：182)。在 1987 年解除戒嚴後，可為臺灣非營利組織重要的轉折點，各類型的非營利組織紛紛成立，而在 1990 年代，其發展趨向成熟穩定且呈現多元化，且部分非營利組織發展呈現出一定程度的自主性，突破政府所面臨的外交上困境，積極參與國際人道援助，擴展臺灣在國際之聲譽與知名度。

邁入 21 世紀身心障礙者就業已被視為生活正常化、融入社會、時代進步的重要指標。根據新修訂之「身心障礙者權益保障法」第 34 條規定，各級勞工主管機關對於具有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者，應依其職業輔導評量結果，提供庇護性就業服務。而因應身心障礙者多元的就業需求，以促進身心障礙者就業之主管機關立場，規劃庇護性就業服務措施，協助提供具有工作意願但工作能力不足之身心障礙者就業機會，未來除積極拓增工作機會外，將協助設立身心障礙者庇護工場，提升庇護性就業者專業服務，朝

向建立勞雇關係，使其獲得合理薪資，營造一個符合庇護性就業者之就業環境，以達確保其就業權益為目標。

正因如此，行政院勞工委員會職業訓練局修訂之「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」¹中明確揭示：「為協助直轄市及各縣(市)政府結合當地資源，發展具有地方特色之身心障礙者庇護性就業服務，建構完善之庇護性就業服務制度。…本計畫採部分補助原則，地方政府申請本計畫之補助應備自籌款；…」，而非營利組織與政府協力之實際方式有補助制度、契約外包、公設民營(林淑馨，2011：36-37)等形式，前述說明政府部門可透過「補助制度」之方式促使非營利組織與之協力。

近年來，國內的身心障礙福利服務，在民間團體、家長、學術界大力奔走，獲得社會大眾與政府廣泛的重視，有關身心障礙福利之提供已有法規結合民間資源提供服務，另外，政府在面臨財政緊縮、各項預算日益增加之情況下，已逐漸重視非營利組織之重要性，並將其力量引進社會福利事業，在服務輸送提供之方式中，補助或契約委託、公設民營已是一項極重要之發展趨勢。而考量地方政府財源有限，臺中市政府勞工局結合中央政府政策及因應服務輸送趨勢發展，將推展庇護性就業服務措施補助非營利組織經營辦理。

綜上所述，為了因應民間對公共事務日趨積極參與的治理需求，政府部門不再位居主導政策與資源分配的地位，政府部門與非營利組織均意識到，任何一方均無法承擔社會經營的責任，而開始尋求新的互動合作關係，以解決其所面臨的挑戰，公私部門協力的理念，即在此種環境脈絡下產生。政府部門不再是唯一的主導者，若僅憑一方力量，有時難免力有未逮，而現今是呈現一種多元協力關係之建構，促進資源有效的運用，在其協力的過程中，提供地方公共服務且與非營利組織共同攜手合作，共同提供專業服務輸送。

第二節 研究動機與目的

有鑑於國內非營利組織之興盛，自解嚴以來，由於人民團體法規的訂定加上社會多元的發展，非營利組織的成立可說是方興未艾，其活動包活社會服務、政策倡導、教育文化、工商發展與醫療衛生等多項範疇，對國家社會之影響可謂至巨(孫本初，2005：272)。非營利組織因其服務的特殊性與公益性，所需資源與服務的提供

¹行政院勞工委員會職業訓練局身心障礙就業開門網。就業服務/庇護性就業/補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫(詳見附錄一)。2012年09月01日，取自：網址<http://opendoor.evta.gov.tw/welcome.htm>。

輸送與政府息息相關，因此政府通常是非營利組織的主要資源贊助者，不但在財務上補助非營利組織，同時也在硬體、技術、人力或專業方面提供相關協助，此外，受到各國政府再造風潮之影響，政府陸續將許多可以交由民間經營的業務委託民間部門執行，非營利組織也是其中之一。而非營利組織除了藉由接受政府資源援助或業務的委託與政府互動外，也可以透過積極參與公共政策過程與政府產生互動(松敏麗，2005：48)。

公私協力泛指公部門與私部門共同處理事務之情形(詹鎮榮，2003：10)。隨著公私部門關係的改變，由陌生到競爭合作，甚至政府主動尋求私部門的協力參與，在在都象徵著公部門不再只強調公平性原則，也開始注重公共服務的水準與民眾之滿意度(吳英明，1996：15)。公私部門協力注重在合作參與中求得功能的互補外，更重要的目的是尋求雙方多元需求的滿足，其過程不在彰顯自己擁有什麼能力或獲得事情的主導權，而在強調彼此是否能共生共榮，平等互惠的互動，共同創造新的效益。

許世雨(1999：164)指出，非營利組織具有以下的特性，故更能與政府建立良好的夥伴關係，達成政策目標。首先，在成本方面，非營利組織有志工系統，透過志願服務的方式，更可以將公共服務輸送至標的團體；其次，在品質方面，因為非營利組織具有公共關懷的特性，因此比政府或私人企業更能達到較高的服務品質，此外，非營利組織能接觸到弱勢族群，並將其所需提供妥適服務；最後，非營利組織更具有使命感，為社會或弱勢團體服務，使得在執行推動相關服務更符合弱勢族群之需要。

非營利組織雖不以營利為目的，惟很重要的課題是，任何服務皆需運用到相關資源，儘管在公私合作的過程中，政府會提供相關福利服務所需之硬體設備及開辦費之補助，然而，政府補助會隨著承接年限每年遞減，且遞減幅度充滿不確定性，牽涉中央單位與地方政府委辦經費是否充裕問題。非營利組織在經營管理上需要負擔相當龐大的財務虧損之風險及責任，尤其本身財源可分為自營收入、政府補助及募款。且自營收入非每個非營利組織都有，倘政府補助不穩定，募款壓力相對變大，亦讓承辦之非營利組織貿然投注太多成本(黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟，2005：150)。部分非營利組織為獲取足夠的資源，攸關組織生存發展，有時其決策優先順序甚者凌駕於服務對象之需求，產生使命偏離危機。

國內對非營利組織的研究累積相關豐富多元的成果，但卻多傾向非營利組織的管理與領導，如人力資源管理、行銷、募款、績效指標與評估等；仰或非營利組織本身功能角色的探討，如組織的特質與功能、服務功能與社會參與等之探討，對於非營利組織與政府互動關係的討論則略顯不足，特別是地方政府與非營利組織的探討更顯缺乏(林淑馨，2006：42)，前述現象反映在學術界之研究成果，從研究議題之面向，有關募款、行銷、人力資源管理等累積了豐碩的研究，而在研究對象的擇取，部分集中在某些類型非營利組織，例如宗教型、社福型、教育型等。再者，較

多的研究者較關注或著墨於知名的非營利組織相關研究討論。相較於推動區域型之非營利組織，其重視度與能見度相當薄弱，尤其以與勞政機關合作推動庇護性就業服務，提供具就業意願、工作能力不足之身心障礙者就業安置之非營利組織甚少探析，爰此，地區型非營利組織與政府之間之互動協力關係是相當值得探究的。

臺中市政府勞工局許可設立之臺中市身心障礙者庇護工場²，為服務具有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者的庇護性就業職場。庇護性就業之身心障礙者受勞動基準法之保障，但其所領薪資得依產能核薪。依據臺中市身心障礙者之需求，積極結合民間資源，推動設立身心障礙者庇護工場，提供優質、多元且保障勞動權益之庇護性就業服務。欲進入庇護工場就業之身心障礙者，須具備及完成以下三項條件及步驟：一係為年滿 15 歲以上、65 歲以下，設籍於臺中市，且具備身心障礙手冊；二為經職業輔導評量結果為「適合庇護性就業」者；三為由職業重建個案管理員視身心障礙者之就業能力、居住地點及其職業偏好等條件，評估適切且尚有職缺之庇護工場協助推介就業。目前已補助瑪利亞社會福利基金會等 5 個非營利組織經營管理 7 家庇護工場，設置地點與產品如表 1-1 所示。

表 1-1 臺中市勞政身心障礙者庇護工場設置地點

單位名稱	庇護工場名稱	提供之產品
瑪利亞社會福利基金會	瑪利 MAMA 手作麵包	會議餐盒、手作麵包、蛋糕、麻薯、現煮咖啡、醋飲、花草茶、現作三明治、義大利麵
	瑪利媽媽清潔工作隊	清潔打掃（以企業、辦公大樓為主）
財團法人伊甸社會福利基金會	臺中市迦南園烘焙庇護工場	會議餐盒、宴會自助式餐點、單品(麵包、蛋糕、餅乾等)、年節禮盒(春節、中秋、母親節)、彌月蛋糕、禮盒一伴手禮(手工餅乾、馬芬蛋糕、重乳酪蛋糕)
	臺中市潭子區身心障礙者庇護工場	中、西式烘焙糕餅點心、咖啡、茶飲、簡餐(義大利麵、三明治)
臺中市蓮心自強服務協會	餐飲庇護工場	咖啡、茶飲、點心、簡餐、便當、鄉土名產、旅遊服務（鐵砧山導覽）
臺中市身心障礙協會	溫馨咖啡小站	咖啡（含禮盒）、茶飲、點心
臺中市康復之友協會	向日葵工作隊	清潔打掃（以企業、辦公大樓為主）

資料來源：臺中市政府勞工局網站

²臺中市政府勞工局。身障就業專區/庇護性就業服務。2012 年 09 月 01 日，取自：網址 <http://www.labor.taichung.gov.tw>。

臺中市政府勞工局推展庇護工場業務行之有年，對於公私協力過程中，未有正式相關研究，遂激起筆者欲想探究之動念，故本文將以臺中市勞政庇護工場為例，在政府部門在解決問題、採行之策略，對非營利組織之互動模式如何運作，以及各補助之非營利組織所面臨方案「承接力」之挑戰，與政府部門如何因應等，基此，本文探討公部門與非營利組織在合作過程中，如何運用協力關係建立、相互合作來達成彼此目標，並藉由公私協力相關理論與概念整理，進一步透過個案訪談以了解實務上運作經驗，希冀藉此實務探討，據以提出政策建議，以提供政府部門與非營利組織協力關係的建立與維持之參考。

基於上述的研究動機，本研究目的分述如下：

- 一、對於區域型暨財團法人分支機構非營利組織提供身心障礙者服務，欲想要深入瞭解政府補助非營利組織間合作模式，並歸納與發現該協力關係上可能面臨的困境、阻礙與缺失，並回歸協助關係模式的因素，探討分析可能解決之道，進而藉由分析而獲致發現，並據以提出建議，以供臺中市政府勞工局及補助之非營利組織參考。
- 二、藉由整理歸納公私協助相關理論與模式，從而了解政府部門與非營利組織之協力關係，何種因素影響協力關係的運作與成效，並據以建構本研究的架構，輔以實證了解實際運作過程中，協力的形式與運作情形。

第三節 研究問題

本研究從與接受臺中市政府勞工局補助之庇護性工場非營利組織，探究政府部門與非營利組織的協力關係之議題，了解公部門與非營利組織在協力的過程，如何共同達成推動相關服務輸送措施，而在過程中衍生哪些問題，以及如何解決等，本研究之研究問題分述如下：

一、主要研究問題

政府部門與非營利組織推動庇護性就業服務之協力情形為何？

二、細目研究問題

(一)政府部門與非營利組織協力之庇護性就業服務背景緣由與運作方式為何？

(二)政府部門與非營利組織在協力關係要素³運作情形為何？

³ 有關本研究之協力要素建構，請參閱本文第二章第三節。

- 1.公私協力在「溝通」要素上運作情形為何？
 - 2.公私協力在「資源」要素上運作情形為何？
 - 3.公私協力在「能力」要素上運作情形為何？
- (三)非營利組織與政府協力的理論模式與實務上互動模式為何？
- (四)在推動庇護性就業服務過程中，協力之運作情形有哪些優點、缺失值得探究及改進之處？以建立或維持協力關係達成目標。

第四節 名詞解釋

有關本文探究之非營利組織與公私協力相關概念與理論，將於第二章節詳述，本節將針對與庇護工場相關的名詞加以解釋，首先針對身心障礙者定義、身心障礙之就業模式有基礎了解，接著說明何謂庇護工廠，藉以通盤性了解其協助之對象與意義。

一、身心障礙者⁴

依身心障礙者權益保障法第 5 條規定，本法所稱身心障礙者，指下列各款身體系統構造或功能，有損傷或不全導致顯著偏離或喪失，影響其活動與參與社會生活，經醫事、社會工作、特殊教育與職業輔導評量等相關專業人員組成之專業團隊鑑定及評估，領有身心障礙證明者：神經系統構造及精神、心智功能；眼、耳及相關構造與感官功能及疼痛；涉及聲音與言語構造及其功能；循環、造血、免疫與呼吸系統構造及其功能；消化、新陳代謝與內分泌系統相關構造及其功能；泌尿與生殖系統相關構造及其功能；神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能；皮膚與相關構造及其功能。

二、身心障礙者的就業模式⁵

目前臺灣身心障礙者之就業模式可分為三種，茲分述如下：

(一)一般性就業服務

對象為 15 歲以上領有身心障礙手冊且具工作能力與就業意願者。他們具有獨立工作的能力，不需要特別提供輔導員支持或協助，只需由政府協助提供就業諮詢、工作媒合推介、工作適應與追縱輔導、或轉介服務等，協助有工作能力的身心障礙

⁴全國法規資料庫。身心障礙者權益保障法。2012 年 09 月 01 日，取自：網址 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx>。

⁵行政院勞工委員會職業訓練局身心障礙就業開門網。就業服務/庇護性就業。2012 年 09 月 01 日，取自：網址 <http://opendoor.evta.gov.tw/welcome.htm>。

者能順利在競爭市場就業。

(二)支持性就業

對象為有就業意願並具有工作能力，但暫時無法進入競爭性就業市場之身心障礙者，工作環境強調與一般非障礙者在融合的工作場合一起工作。依據新修訂的身心障礙者權益保障法第 34 條規定，各級勞工主管機關對於具有就業意願及就業能力，而不足以獨立在競爭性就業市場工作之身心障礙者，應依其工作能力，提供個別化就業安置、訓練及其他工作協助等支持性就業服務。而需要支持性就業服務的身心障礙者，雖具有工作能力，但仍不足以獨立在一般競爭性市場就業，需由政府提供輔導員在旁協助支持，藉由就業服務員專業的支持，如工作技巧訓練、環境適應、職務再設計、交通、社交、健康與財物等，使其能獨立工作，並獲得全職或每週至少平均 20 小時以上有薪給之工作，且薪資符合勞動基準法規定使能獨立工作。

(三)庇護性就業服務

對象為 15 歲以上有工作意願但工作能力不足、具有生活自理能力，經由職業輔導評量評估後適合就業安置於庇護工場之身心障礙者，工作環境主要以非融合式環境為主。根據新修訂的身心障礙者權益保障法第 34 條規定，各級勞工主管機關對於具有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者，應依其職業輔導評量結果，提供庇護性就業服務。庇護性就業的目的主要有三，提供就業能力不足之身心障礙者就業機會；保障庇護性就業之身心障礙者勞動權益；結合政府及社會資源建構完善之庇護性就業機制。庇護性就業的經營方式主要包括五種方式：勞務代工、受託製造、合作生產、自行產銷、物品銷售、其他具有經濟性、社會性、文化性及環保性之生產或服務工作等。

三、庇護工場⁶

庇護工廠大多是結合民間團體、慈善機構、公部門等機關所成立。本著提高身心障礙人士，自給自足的生活和求進步的精神，政府針對具基本工作能力並想就業，或因身心障礙而無法在職場上發揮所長的人，提供工作職場始其有擁有就業及學習工作技能的機會。而依據新修訂的身心障礙者權益保障法第 35 條規定，直轄市、縣（市）勞工主管機關為提供第 33 條第 2 項之職業訓練、就業服務及前條之庇護性就業服務，應推動設立下列機構：職業訓練機構；就業服務機構；庇護工場。綜上所述所知，並非所有身心障礙者皆能進入庇護工場，而是須「具有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者。」且必須完成「職業輔導評量」。

⁶維基百科。庇護工場。2012 年 09 月 01 日，取自：網址 <http://zh.wikipedia.org>。

第五節 文獻檢閱

傳統的公共行政，一向是政府管制與市場機制的對立邏輯中擺盪，政府失靈或市場失靈皆反映兩者間可能發生的制度缺陷，當私部門無法供給，公部門無法介入的領域中，許多公益性非營利團體，就成為扮演公共服務輸送者的角色，因非營利組織有其關心的議題與固定的接觸領域，大多時候能較政府部門以更彈性，且更為長期與民眾建立服務關係(柯義龍，2009：192-193)。公私協力是非營利組織參與公共服務的重要方式之一，其目的不僅是試圖將民間的組織成為政府服務網絡中增進服務效率，更是一種增進公民參與共同承擔責任的運作模式。

經查閱相關文獻，英文單字「partnership」或者「partnering」常翻譯成「協力」、「夥伴」、「合夥」、「合作」、「合產」等名詞，常用於描述公私部門之互動關係，為尊重相關研究者之論述，未將前述之概念予以嚴格區分，歸納為「協力」之概念，用以指稱相同的現象。而近年來探討公私協力的文獻資料豐碩，而研究的觀點也相當多元化，從探討理論、地方文化產業、都市更新等為研究議題亦有人探析，而本文係以政府部門與非營利組織推動庇護性就業服務之協力研究，涉及主要議題有「夥伴協力」與「庇護工場」，本節將以具有與本研究相關性之文獻歸納分為以「一般性論述」與「個案研究」與「庇護工場研究」等三部分說明。

一、一般性論述

我國公私協力的相關研究約啟始於 1990 年代中期，由表 1-2 顯示，公私協力相關論述於理論的建構、概略性的探討為居多，整理歸納一般性論述如下所述。

吳濟華(1994)以推動民間參與都市發展，來探討公私部門協力的策略，認為公私合夥的基本原則有：合法性、責任確認、社區價值與創新計畫。一個有效的公司計畫必須保證其合法性，且參與之公私部門其權力與責任分配宜透過協議或正式程序而有明確的界定，否則任何參與者的退夥將嚴重影響夥伴關係的運作。

陳佩君(1999)以公私部門協力理論與應用之研究，藉此瞭解公私部門協力關係之基礎與理念，從市場失靈及政府失靈等整體政經結構體制之改變展開，探討此種改變所造成公私部門關係及互動關係的演進，並漸進形成公私部門協力觀念及需求的產生。另為使公私部門協力之理論結構更臻完善，除對公私部門之差異與特質進行研討外，亦將公民參與、民營化、合產及企業型政府精神等理念納入。此外，在應用方面，藉由對美國及我國實施公私部門協力之實證經驗與個案研究，探討其可能面臨之限制與難題及未來發展趨勢，進而整合理論與應用，嘗試建構一公私部門協力運作模式，以作為我國未來發展相關政策時之參考或思考方向。

官有垣(2001)藉由探討公部門之互動理論，來論述第三部門與公民社會的建構。文中論析 Michael Walzer 的公民社會概念，認為只有強調社團生活的公民社會，使其與國家、市場與社區等部門，有一緊密的串連而成為多樣化與多元化，才是追求美好生活的處方。此外作者強調不拘泥於組織或部門間的界線，才能體會第三部門與國家、市場、社區與家庭間互動的彈性，以及對公民社會所建構的影響。官有垣(2003：20-21)將歐美學界對於非營利組織/第三部門研究的理論發展，分別從第三部門興起的原因、經濟學理論觀點的發展過程與反省，以及部門互動的觀察與理論模式的建構，認為此舉可藉此釐清第三部門的概念與特質，並掌握第三部門與政府及其他部門互動的動態關係，而有助於解釋與預測社會現象的發生，進而在公共政策的形成與實施方面有其重要的意涵。

李長晏(2004)以全球化治理的觀點，來分析地方政府跨區域合作的議題。尤以全球的地方化治理環境的趨勢下，各國為提升國家競爭力，莫不思索如何將國內資源最充分的整合與有效的運用，藉以促進發展與社會進度，該文提出「兩階段、六選項」的辦法，以提供此一議題整合性途徑的觀點。而當中強調了公私協力概念的重要性，如增加非正式互動，累積合作的社會資本與型塑地方策略的夥伴關係，前者意旨透過非正式協定與區域內的公民、企業團體與非營利組織等，建立溝通對話的論壇平台；後者乃指依照事務性質分析不同、地方產業特色、政策領域的類別，發展出各類的策略性夥伴關係，給合地方政府、民間企業、非營利組織、社區團體及地方居民之各方力量群策群力，以產生合超效應來達成公共治理。

嚴秀雯(2005)針對政府夥伴關係的相關理論進行探討，並針對夥伴關係概念形成背景與類型，有概念性的論述。在形成背景部分，政府與非營利組織兩者彼此在資金、人力、執行力上都有相互配合的要件，意即雙方相互協力的動機；在類型部分，夥伴關係之成員、階段時間、規模、執行機制及以運用在不同類型的公共建設上，都有不同的差異與安排。由於夥伴關係的形成背景因素，其優點在於資源更有效的利用，並提供政府組織的效率與效能，以及對於民主合法性更為正當。然而夥伴關係仍有其缺失之處，目標的一致性、資源成本所牽涉的課責問題、不對等的權力關係、組織本身的問題以及不同夥伴管理哲學差異所導致爭議等，都是夥伴關係在實際運作過程中，可能面臨問題。善用在地化資源將有助於政策的落實，未來除了期許與政府建立垂直的夥伴關係外，更須配合發展與其他組織形成橫向的夥伴關係，彼此形成網絡的結合。

陳定銘(2006)強調政府與第三部門兩者建立協力的關係，以提升社會信任、規範與互動網絡，藉此凝聚全民團結與共識，並克服國家發展過程中所面臨各項危機與挑戰，並以 Giridon, Kramer and Salamon 探討第三部門與政府關係時，認為第三部門參與公共政策，可以從兩個層面加以區分，一是服務經費的提供與授權，另一是實際服務的輸送者，並發展出四種關係模式，分別為政府主導模式、雙元模式、合作模式、第三部門主導模式等。

吳宗憲(2010)則認為有關政府與非營利組織的互動，應以何種模式為宜，許多學者均透過實證的研究試圖提出理論以建構權變的多元模式，說明政府與非營利組織並沒有單一互動模式，只有在適當的情況下找出適當的組合，並分析國內外學者建構的互動式共分為五大類理論，且經由中外文獻檢討，理論必須由方法論出發以建構多元模式，其次，多元模式必須符合窮盡性及互斥，再者理論中必須建構可驗證自變項(系絡)－依變項(多元模式)關係，另外，研究的模式須根據研究的旨趣選擇適當的系絡與模式變項，最後要以演繹的邏輯來補充歸納邏輯之不足。

綜觀上述研究顯示，吳濟華(1994)之研究點出公私協力關係的建構與原則(合法性、責任確認、社區價值與創新計畫)，認為協力關係應建立在合法性的基礎之上，以確立彼此責任歸屬上的權利與義務，而在協力的運作過程中，必須注重協力單位的價值認知以及型塑危機意識，並必須配合有效創新計畫，如此才有助於協力關係的維持與賡續。除此之外，官有垣(2001)、李長晏(2004)與吳宗憲(2010)之研究分別從部門的互動、經濟觀點與區域合作來分析公私協力關係，事實上雖然基於不同觀點研究公私協力，但皆屬於治理概念的延伸。換言之，強調政府與其他部門互動基礎與依據，目的是希望建構出良善治理的出現。為了資源能有效率的安排與使用，政府必須與其以外的部門合夥，一方面能夠累積社會資本，另一方面產生合超的效益。再者，陳佩君(1999)、嚴秀雯(2005)、陳定銘(2006)、吳宗憲(2010)主要係為說理推論式的探索性研究，藉由文獻探討瞭解公私部門協力之理論基礎、推動之理由，最後由文獻基礎建構出適合之公私部門協力運作的模式。

表 1-2 以「一般性論述」為主題之相關研究

作者	年份	篇名	摘要
吳濟華	1994	推動民間參與都市發展-公私部門協力策略之探討	實地考察美國都市之公私部門協力組織之形成與運作，供國內推動民間參與都市發展之參考。
陳佩君	1999	公私部門協力理論與應用之研究	藉由對美國及我國實施公私部門協力之實證經驗與個案研究，探討其可能面臨之限制與難題及未來發展趨勢，進而整合理論與應用，嘗試建構一公私部門協力運作模式，以作為我國未來發展相關政策時之參考或思考方向。
官有垣	2001	第三部門與公民社會的建構-部門互動的理論探討	透過探討公部門之互動理論，來論述第三部門與公民社會的建構。

官有垣	2003	第三部門的研究-經濟學觀點與部門互動理論的檢視	將歐美學界對於第三部門研究的理論發展，探究第三部門與政府及其他部門互動的動態關係。
李長晏	2004	全球治理-地方政府跨區域合作分析	以全球化治理的觀點，來分析地方政府跨區域合作的議題。
嚴秀雯	2005	政府夥伴關係相關理論探討	針對政府夥伴關係的相關理論進行探討，並針對夥伴關係概念形成背景與類型，有概念性的論述。
陳定銘	2006	政府與第三部門協力關係探討	透過政府與第三部門兩者協力關係的建立，以提升社會信任、規範與互動網絡。
吳宗憲	2010	政府與非營利組織互動模式研究之回顧與前瞻	說明政府與非營利組織並沒有單一互動模式，只有在適當的情況下找出適當的組合。

資源來源：筆者自行整理

二、個案研究

在公私協力的議題中，本文針對與本研究相關文章進行探討，從夥伴關係、網絡建構、互動歷程等議題，並以協力對象與非營利組織有關之研究主題為主，聚焦目前研究的議題與成果，相關篇幅如表 1-3 所示。

呂朝賢(2001)以九二一震災為例，討論非營利組織與政府間的關係，並透過文獻檢閱的方式，整理出政府與非營利組織之互動模式分為合作、互補、契約、補充與敵對；其可能關係模式，以互補為主之關係、以互補與契約並重的關係、以補充性為主的關係等三種形態，並建構出初步的分析架構，除此之外，其研究結果尚發現，非營利組織與政府間充滿雜揉性，依其組織規模、財源自主能力與使命上之差異，未來在因應天災重建中，應秉持溝通、分享、整合與聯繫行動等四原則相互合作。

嚴秀雯(2001)以台北市獨居老人為例，探討政府與非營利組織之夥伴關係，以了解非營利組織與政府合作模式為何，以及在實務運作上面臨那些挑戰，並檢視雙方各具備那些條件與特質，再針對現況提出改進與建議。研究認為，對非營利組織

而言，透過該組織扶植社區意識、尋求新資源以建立完整的志工訓練機制；對政府而言，則需重視橫向的整合、積極鼓勵民間參與、提升民間志工相關權益、建立民間團體參與方案執行之評估機制等。

林美華(2002)以中部三縣市生活重建中心為例，探究政府與非營利組織間的夥伴關係，主要從資源分享、行政協調、以及目標共識的達成等三面向的觀察，分析政府與民間團體合作辦理生活重建中心的夥伴關係。發現於辦理生活重建服務中心時，在目標達成面向需培養彼此合作心態；在資源分享面向有資源效益極大化、扶植地方資源、民間團體發展多元服務；在行政協調面向有互動機制的建立。然而在實務運作發現所遇窒礙情事，如資源依賴影響組織自主權、政府行政程序繁瑣、決策分享權力不足、溝通管道形式化、雙方認知不足難建立共識、信任感不足、夥伴文化有待培養、政治影響等困境。

呂朝賢、郭俊巖(2003)以嘉義地區為例，研究地方政府與福利型非營利組織之關係。藉由相關文獻整理出政府與非營利組織可能的五種關係，分別為合夥、互補、敵對、契約與補充關係。而研究發現嘉義地區的非營利組織與縣市政府的關係以補充性為主，契約性關係為輔，且專業性與規模大小的差異，亦會影響縣市政府選擇不同模式與非營利組織進行互動。最後地方政府與非營利組織的角色與能力，也影響雙方互動關係。

潘福財(2003)以聖心教養院與嘉義縣政府關係為例，探討地區非營利組織與地方政府的關係。由非營利組織與政府關係的研究中，整理出影響雙方關係發展的因素為主事者的認知、資源依賴程度、制度化程度、組織結構特性，並依這些向度建構出雙方可能的關係與關係成立的條件分別為補充關係、契約關係、互補關係、協力合作及敵對關係。研究結果顯示雙方只存在補充與互補關係。

馮俊傑(2004)以社會福利財團法人為例，從非營利組織之觀點來探討其與政府間互動關係。透過非營利組織相關理論與法令整理、分析、並進行國內社福類非營利組織實務界訪談，瞭解目前我國社福類非營利組織與政府間互動現況，由文獻整理政府與非營利組織間互動分為「一般面向」與「服務輸送面向」兩大領域，其下各自針對資源、資訊、規範、目的四個互動面向進行分析，研究結果建議分別為政府可從改善法令的建置，以提供非營利組織誘因與優惠、建構雙方對等的地位與夥伴關係、所有的非營利組織應均納入規範體系內、審查機制應兼顧理論與實務之可能性、政府監督角色外，亦應扮演輔導者並整合相關資源、善用網際網絡建構資訊連結以雙方正式溝通管道。

陳定銘(2004)以全國性社會團體為例，探討第三部門與國家發展的關係。從第三部門強化社會資本觀點出發，並透過全國性社會團體為例，論述第三部門與政府信任，以及第三部門與政府治理關係。並指出全國性社會團體與政府治理模式，可分為社會團體自主性高、社會團體與政府夥伴關係，和社會團體研究發展等趨勢而

呈現不同的治理模式。此外，透過政府對社會團體的監督管理，特別是績效評鑑制度的落實，以提升社會團體的公信力。

江宗仁(2004)以高雄縣庇護工場之「一家工場」為例，探討資源處於弱勢之區域性小型非營利組織與地方政府互動為研究對象，針對地方政府、非營利組織與庇護工場內之身心障礙者學員進行深入訪談，研究發現從政策改革面、協力互動面與扶植支持面三面向提出政策建議。在政策改革面，建議開放企業組織來參與經營，並有效建構一個政府充分授權，交由民間專業機構聯合成立的督導、評估與監督的「社會福利聯盟機構」；協力互動面則公部門承辦互動頻繁，應適時的疏離以培養其自主性與簡化核銷程序與流程，另外還提及公部門需與身心障礙學員多互動、私部門與身心障礙學員為追求產能，應加強互動關係；扶植支持面分別從公部門、身心障礙學員、私部門與身心障礙學員等提出具體的作法。

王仕圖(2004)以嘉義市為例，討論地方政府與非營利組織的資源網絡互動關係，主要是透過社會網絡與組織理論的結合進行議題探討，研究發現在服務對象互動方面，從政府部門轉介之比例最高；在資源方面，非營利組織以爭取政府方案委託為重要資源取得；在財源方面，嘉義市政府為重要財務資源，並顯示該地區之非營利組織在財務資源上有相當程度的依賴性。

林淑馨(2005)透過日本公立醫院PFI⁷(Private Finance Initiative)個案的介紹與分析，來瞭解該國如何推動公私協力，與其所運用的事業類型及產生的成果和課題，並進一步討論其所代表之政策意涵。研究結果認為，以第三部門與PFI為主的日本型公私協力模式的政策意涵為公部門的行財政改革、中央與地方關係的重構、政府與民間的新關係、皆以保障公益為出發點、將私部門參與公共事務地位予以合法化或正式化、促進區域再生等。而經驗對我國公共事務改革所帶來的啟示則包括新的社會資源整合與地方治理模式及制度設計與目的的再檢討等兩項。

曾思君(2006)以臺中市愛心家園為個案研究結論發現，政府與非營利組織間的互信基礎較為薄弱，彼此間互信程度低；市府業務承辦人員心態影響合作關係，非為「對等關係」為出發點，而是以自我為中心；民間承辦單位業務連貫性不足，未有周延的業務交接，致有銜接不上之情事，皆是政府部門與非營利組織在合作時須改善的。

李純嘉(2007)選取長期承接中部地區地方政府的早期療育服務方案之機構，研究發現，在中部地區早期療育機構，因組織結構的型態不同，影響其推行早期療育服務的資源與經驗。在早期療育方案上，未獲得足夠的人力與經費資源，且服務指

⁷ 意指民間資金主導公共建設，主要強調由民間負責資金籌措與調度，此概念與我國的BOT類似。(林淑馨，2005：3)

標的不同，使得服務推行的方式不同；在地方政府與早期療育機構的合作內涵上，分為三個合作階段，初始階段，雙方是在互利的基礎上進行資源的交換，在合作模式建立階段中，早期療育機構卻受到契約規範而影響本身的自主性，在合作延續階段中，協調機制的功能性在合作關係上扮演非常重要的關鍵；影響地方政府與早期療育機構合作關係的因素，可分為個人層面與組織層面。在個人層面上，為個人態度、信任與尊重、專業能力，以及溝通技巧等；在組織層面上，則為人員的流動率、經費資源的限制、核銷程序的繁瑣、評鑑形式的僵化，以及政府官僚制度等因素。這些都是影響雙方的合作關係是否出現地位不平等、關係不對等、緊張與衝突的因素。

林子強(2007)以家扶中心為例，探究政府與社會福利非營利組織夥伴關係建構，研究發現，經費與人力的不足是影響政府與家扶中心夥伴關係中最重要兩個因素，而經費掌握在政府，人力則掌握在非營利組織的手上，雙方如能透過協商的方式，充分對於委託案的這兩大資源做完整的討論與妥協，勢必能夠達到雙贏的局面，政府與家扶中心有相當良好的溝通互動，這種長時間累積的溝通互動為彼此產生了很大的信任感，因此，溝通是政府與非營利組織之間所必須具備的最重要元素，也才能增進雙方合作的互信與互惠，達成組織目標。

許文傑(2009)以宜蘭仰山文教基金會為例，探析非營利組織是地方政府的夥伴或敵人。內容提到地方政府的施政經常結合民間的非營利組織所形成的夥伴關係來推動，並以二個衝突事件來觀察仰山文教基金會與宜蘭縣政府的互動，研究發現，非營利組織與地方政府間的關係模式並非是穩定的、不變的，確實可能會因人(地方首長)、因事(政府目標與手段)、因地(政府立場)而有不同關係模式的轉變。其協力關係歷經「合作」、「互補」與「對抗」關係，並指稱該基金會與地方政府間的互動，扮演提供服務(委託執行方案、補充政府無法提供的服務)與政策倡議兩項主要角色功能。

蕭秀中(2010)以承接公部門福利服務業務之非營利組織個案為例，研究發現非營利組織管理者對組織需求的認知，決定了組織資源依賴的程度與因應策略。而影響組織管理者認知的，有制度環境(法律與社會規範)、任務環境的生態、組織特質和管理者個人特質；組織管理者受上述因素影響認知到的組織關鍵資源與公部門對組織的重要性，衍生出組織管理者在與公部門互動時採取的策略傾向。此外，研究結果顯示，非營利組織與公部門在正式的契約關係之外，也同樣存在著非正式的互動關係，社會控制對公私部門在契約內外的談判協商皆影響甚鉅；組織管理者在組織外的社會參與程度與其認知和因應行為有相當密切的關聯。

劉銀丹(2011)透過以平鎮書院為例，實地參與平鎮客家書院之執行工作，對於客家有熱烈的情感，且長期沉浸在推動客家文化相關活動的現場觀察，也參與相關之會議討論，並以公私協力的文獻蒐集與研究主題作為交互檢核與驗證。研究發現

平鎮客家書院以公私協力推動客家文化的發展分為四個面向：一為政策組織面，推動客家公共政策，必須具有公權力、政治力；組織間有共識性，責任心、及強烈使命感，才能創造共贏；組織間應具規範法制化、角色應具責任確認原則；運作應確實達到資源整合、跨部門協力合作，自主專責能力；慎選具有執行能力、財務透明、使命必達之合作單位。二為實際執行面，執行上的困境：經費困窘，領導者心態或更迭、推動政策無法延續，師資不足；協力執行的成效；朝經濟力、推廣力、及影響力而努力。三為社會回應面，深獲社會認同及高度肯定；注意因素及改善方向。四為發展願景面，公共性、現代性、及創新性；在活動設計上具建設性及教育性、有深度、有廣度；多元性、普遍性、全面性、永續性、結合地方產業發展；善用公私協力的功能；設定近程、中程、長程性目標，以文化貢獻回饋社會。

陳定銘、賴彥澄(2011)以阿里山有機部落為例，首先先檢視跨域協力治理之相關理論，其次是以個案，探究跨部門間互動之關係，以及建構協力網絡必須重視的核心要去與潛在問題，提出協力運作之要素包括溝通、承諾、公平、技巧與能力、信任、尊重。研究發現，跨域的夥伴關係必須把握三核心：目標一致性、尊重的必要性與溝通的持續性，因為此三要素凝聚的社會資本，可讓非營利組織跨域協力穩固、健全、自主性的發展。

綜觀上述政府與非營利組織互動相關研究文獻，可發現研究普遍探討「資源」面向，尤以非營利組織依賴政府資源的補助與支援。相關研究並進一步探討非營利組織依賴資源的同時，分析其自主性可能影響，研究發現，由於政府缺乏明確規範的管理與監督機制，因為非營利組織依賴政府的補助，其自主性稍有明顯改變。除此之外，政府與非營利組織結構特性存在極大的差異，「組織結構特性」可納入討論，其亦會影響彼此間的互動關係。相關研究論述各有異同，多數的研究均認為國內社會福利服務的需求日益殷切，公私協力已成為提供服務的主要模式，惟在實際的推動過程中，仍有諸多政策面及執行面之問題待釐清與克服，政府部門與非營利組織在互動關係上，亦存有角色定位、本位主義等認知上的差異，建立實質之協力關係需雙方共同面對，不過仍要回歸最基本的互動因素探討，方能具有參酌價值。

表 1-3 以非營利組織作為協力對象之個案相關研究

作者	年份	篇 名	摘要
呂朝賢	2001	非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例	透過文獻檢閱的方式，整理出政府與非營利組織之互動模式，以及建構初步分析架構，並討論非營利組織與政府間的關係。
嚴秀雯	2001	政府與非營利組織夥伴關係之研究-以臺北市獨居老人照顧為例	以個案為例，探討政府與非營利組織之夥伴關係，了解非營利組織與政府合作模

			式。
林美華	2002	政府與非營利組織夥伴關係之研究-以中部三縣市生活中心服務為例	探究政府與非營利組織間的夥伴關係，並分析政府與民間團體合作辦理生活重建中心的夥伴關係。
呂朝賢 郭俊嚴	2003	地方政府與福利型非營利組織之關係-以嘉義地區為例	藉由相關文獻整理出政府與非營利組織可能的關係模式，並探究地方政府與福利型非營利組織之關係。
潘福財	2003	地區非營利組織與地方政府的關係	以聖心教養院與嘉義縣政府關係為例，探討地區非營利組織與地方政府的關係。
馮俊傑	2004	以非營利組織之觀點探討其與政府間互動關係-以社福財團法人為例	綜整非營利組織相關理論，透過訪談社福型非營利組織，了解其與政府間之互動關係。
陳定銘	2004	第三部門與國家發展—以全國性社會團體為例	從第三部門強化社會資本觀點出發，並透過全國性社會團體為例，探討第三部門與國家發展關係。
江宗仁	2004	地方政府、非營利組織與身心障礙者在參與社會福利業務互動關係之探討-以高雄縣庇護工場之「一家工場」為例	針對政府、基金會與庇護工場學員三方面的互動關係探討，以政策面、協力互動面和扶植支持面提出政策建議。
王仕圖	2004	地方政府與非營利組織的資源網絡之研究：以嘉義市為例	主要是透過社會網絡與組織理論的結合進行議題探討，探究地方政府與非營利組織之資源網絡互動關係。
林淑馨	2005	日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例	以日本公立醫院為案例，介紹及分析其如何推動公私協力，與其所運用的事業類型及產生的成果和課題，並進一步討論其所代表之政策意涵。
曾思君	2006	公設民營合作關係之研究—以台中市愛心家園為例	探討政府部門以公設民營方式，委由民間部門提供身障福利服務之成效及優劣

			得失，以及分析雙方在公設民營運作過程中的互動關係。
李純嘉	2007	非營利組織與地方政府之合作關係探討-以中部地區早期療育執行機構為例	探究地方政府推行早期療育服務工作，多採取方案委託的方式，透過契約將方案委託交由民間機構來執行早療服務，展開雙方的合作關係。
林子強	2007	政府與社會福利非營利組織夥伴關係建構之研究-以家扶中心為例	以家扶中心為例，探討政府與社會福利非營利組織夥伴關係建構。
許文傑	2009	非營利組織是地方政府的夥伴或敵人？宜蘭仰山文教基金會個案研究	以宜蘭仰山文教基金會為例，探析非營利組織與地方政府之互動關係。
蕭秀中	2010	非營利組織管理者承接公部門福利服務業務互動歷程之研究	以承接公部門福利服務業務之非營利組織個案為例，探究其互動歷程。
劉銀丹	2011	以公私協力推動客家文化發展之研究-平鎮書院之經驗	透過平鎮書院為例，實地參與平鎮客家書院之執行工作，文獻蒐集以公私協力方向，與研究主題作為交互檢核與驗證。
陳定銘 賴彥澄	2011	非營利組織實踐協力治理環境之研究：以阿里山有機部落為例	以阿里山有機部落為例，透過文獻檢閱先檢視跨域協力治理之相關理論，並探究跨部門間互動之關係，以及建構協力運作之要素。

資源來源：筆者自行整理

三、以庇護工場為研究主題

近年來，有關庇護工場的相關研究雖篇幅不多，但朝多元化趨勢，筆者茲分類探究面向以時間序列由近至遠排序，有討論庇護工場現況(周怡君、賴金蓮(2009)、李宜樺(2007)、黃坤祥、游皓偉、黃瓊芬(2005)、陳君榜(2004))；社會企業面向(吳明珠(2011)、郭亞陵(2008)、莊麗真(2007)、黃佳瑩(2005))；就業服務(黃啟胤(2009)、葉東豐(2008)、藍介洲(2003)、陳怡伶(2003))；行銷(游騰生(2009)、黃

鈺婷(2008))；經營管理(李韃鎂(2012)、劉靜芬(2011)、周怡君(2009)、彭亦昌(2008))；勞動條件(鄧慧玲(2008)、陳美倫(2008)、張浩峰(2003))；政策法令(黃穎雯(2010)、周佳穎(2008)、王仕圖、黃鈺婷(2008)、周惠玲、唐昌豪(2007)、許芝綺(2007))等相關議題(如表 1-4 所示)，簡述如下：

(一)討論庇護工場現況之相關文獻

周怡君、賴金蓮(2009)係以問卷調查、深度訪談及焦點團體方式，了解國內經營庇護工場の非營利組織，於身心障礙者權益保障法修法實施所面臨的衝擊、困難及改善需求，並對研究結果提出政策改善建議。而李宜樺(2007)係探討庇護工場經營管理的現況與困境，以庇護工場的管理者為問卷發放對象，再從回收問卷中找出特殊案例進行深度訪談，瞭解最能發揮庇護工場功能的經營管理特色。黃坤祥、游皓偉、黃瓊芬(2005)透過個案方析，深入訪談與模式建立，以高雄「一家工場」為分析主體，探訪身心障礙團體在弱勢勞工在就業開發中可扮演的角色，認為非營利組織在兼具社團服務宗旨、企業化及促進就業開發三項任務上，一家工場初期扮演「中介型」的角色最適合，其次透過組織發展為「附屬事業型」，最終發展為「微型企業」是最合適路徑。另外，陳君榜(2004)則以申請的營運計畫書作分析，了解市場調查、職能評估、職務再設計、行銷策略、轉銜服務等方面，探討我國庇護工場現況。

(二)以社會企業面向之相關文獻

吳明珠(2011)藉由文獻的探討來了解國內外庇護工場的現況和相關理論，透過深度訪談及觀察台北市庇護工場遇到的實際困境，期望能在相關資料分析、理論及實務的對照之後，提供台灣對社會企業的概念及庇護工場轉型的可能性。而郭亞陵(2008)則藉由文獻的探討來了解國內外庇護工場的現況和相關理論，透過深度訪談及觀察國內庇護工場，尤其是在各縣市推動身心障礙就業的主要財源—身心障礙者就業基金裡，歷年來餘額及支出數目最高的台北市實際情形，並且同時參考歐美國家社會企業之相關作法，期望能在相關資料分析、理論及實務的對照之後，提供台灣庇護工場一個全新的觀念。莊麗真(2007)係以臺東縣牧心智能發展中心之個案，探討非都會區身心障礙社福機構採行社會企業的原因、操作模式、遭遇的困境及其因應策略。而黃佳瑩(2005)則以探索性研究為出發點，探討台灣身心障礙社會福利團體在轉型社會企業時「經營管理」的特質、現況以及面臨的挑戰是什麼，並著重於「專業人力資源」的探究。並以採取「工作整合」社會企業模式之台灣身心障礙社會福利團體為研究對象，以「經營管理」為主要分析面向，以瞭解目前該類非營利組織經營管理的策略及所面臨的挑戰。

(三)以就業服務之相關文獻

黃啟胤(2009)係採用民族誌之方法，置身田野之中，透過參與和觀察，紮根於庇護工場中，訪談就業服務員，了解就業服務員的角色和行動，並且確認是組織中何種因素影響就業服務員之工作。葉東豐(2008)以服務提供者的觀點，探討目前精神障礙者實施的庇護性就業模式的現況與其相關問題，並據以提出現行制度與運作的問題，供決策者作為改進制度之參考。而藍介洲(2003)則以本身為視障者身份，對於視障者的就業議題，亦有著更深的同理與關懷，故以關懷視角，著眼於視障者的就業處境，特別是長期處於邊緣位置的中、重度視障者，更是本研究主要的闡述對象，透過研究者的接觸、觀察及參與，企圖揭露無法進入一般性就業市場，卻又充滿工作意願之中、重度視障者，在庇護職場中的經歷及感受，同時，並試著將研究關懷的觸角，延申至他們過去就業處境的探索。

除此之外，陳怡伶(2003)首先根據「身心障礙者庇護性就業服務計畫」、「身心障礙者庇護工場設立及獎助辦法」、及「身心障礙者庇護工場設施及人員配置標準」之規定，以建立「非營利組織申請身心障礙者庇護性就業服務評選關鍵成功因素之衡量指標架構」。其次，透過專家問卷的結果，應用層級分析法(Analytic Hierarchy Process；AHP)求算各準則整體權重。並以實證的方式，對高雄縣內四家非營利組織申請 2003 年度身心障礙者庇護性就業服務計畫為研究對象，藉由評選模式與實證之結果結合，以找出最佳非營利組織之優先順序。

(四)以行銷面向之相關文獻

游騰生(2009)係以庇護工場為研究對象，分析品牌權益和信任對於購買意願和捐款意願的影響。研究結果顯示品牌權益和值得信賴會正向影響信任，其中又以值得信賴的影響程度較高。品牌權益則會同時正向影響購買意願和捐款意願，信任也會同時正向影響購買意願和捐款意願。此外，對於購買意願而言，品牌權益的影響程度高於信任；相反的，對於捐款意願而言，則是信任的影響程度高於品牌權益。黃鈺婷(2008)則以財團法人屏東基督教勝利之家為個案研究，透過質性研究與單一個案研究方法來蒐集資料，來瞭解勝利之家膳工場的整個歷史發展與困境；進一步分析其社會行銷策略之實踐與效益；最後探討社會行銷對勝利之家膳工場的影響；並提供勝利之家膳工場未來營運之具體建議。

(五)經營管理之相關文獻

李韃鎂(2012)係以臺北市庇護工場評鑑指標為對象進行實證探討，設定四個研究問題：瞭解庇護工場評鑑現況為何？瞭解合宜的庇護工場評鑑指標為何？探究以策略地圖檢核庇護工場評鑑指標的可行性為何？對現行庇護工場評鑑指標提出可行建議。劉靜芬(2011)以目前就業安置為主的庇護工場，正面臨人力及財務的轉型，如何從庇護工場經營現況中找到其影響經營績效之因素，以讓庇護工場得以永續經

營，則更顯重要。本研究旨在探討庇護工場目前經營與服務現況，進而瞭解庇護工場經營績效之影響要素，及未來可能的發展。

周怡君(2009) 現行制度下的庇護工場實非「一般勞動市場」，而當視為「另類勞動市場」或特殊勞動市場，適用特殊勞雇關係。目前的庇護工場制度下，政府對相關成本補助不足、營運協助亦不明顯，應將庇護工場與一般就業單位等同視之、加以要求，與平等原則(Gleichheit)實有違背。真正的平等原則應當是「相同的事務給予相同對待，不同的事務，則應給予不同對待」，所謂的「一視同仁」並不是真正平等，而是應該要就事務本質做「合理」對待。現行制度下將庇護工場劃歸勞政領域、將之與一般企業等同視之，然而社福經營者不專精企業經營、一半以上的員工是身心障礙者，將庇護工場在沒有足夠保障的政府補助下放任其自負盈虧，並不符合平等原則。而彭亦昌(2008)則以台北市餐飲型、服務類型之庇護工場為研究對象，擇取 2005 年至 2007 年度資料，運用資料包絡分析法(DEA)，進行經營效率評估。

(六)勞動條件之相關文獻

鄧慧鈴(2008)則探討臺北市身心障礙者庇護工場之身心障礙者工作條件及工作適應之相關因素及情況，並提供政府擬定身心障礙者就業促進政策之參考。陳美倫(2008)則分析智障者庇護工場作為政府政策市場化的趨勢以及社會福利機構如何因應面對市場化的衝擊，而社會福利團體身兼權益維護者與雇主的雙重身分，擺盪於如何維護庇護就業者的權益和減少經營成本的壓力之間，結果是緊縮了庇護就業者的勞動條件。張浩峰(2003)建議辦理適合精神障礙者的職業訓練，充分運用人力資源，落實庇護工場內安全衛生教育訓練，充實安全衛生知能，提供足夠的工作輔具及安全防護器具，強化其安全衛生管理及建議納入勞動檢查適用範圍，並延請勞動檢查機構辦理安全衛生講習，以解決目前庇護工場管理階層對安全衛生概念之不足及安全管理現況之缺失，以期使精神障礙者能於庇護工場中，獲得最佳之安全保障與最大工作效益。

(七)政策法令之相關文獻

黃穎雯(2010)採取「參與觀察法」及「訪談法」進行資料收集，希望由在庇護性就業者的觀點探討他們的就業與工作的圖像及相關政策對他們帶來的直接影響。周佳穎(2008)期待以歐美國家的發展經驗作為我國參考，並針對庇護性就業及其相關服務運作中的重要代表：雇主(庇護工場代表)、職業輔導評量人員(職評服務代表)以及主管機關(地方勞政代表)進行深入訪談研究，以三者觀點瞭解現階段我國庇護性就業及其相關服務現況、問題，以及未來挑戰。王仕圖、黃鈺婷(2008)試圖綜合相關的討論與分析，從庇護工場目前之政策規劃與運作機制進行探討，從政策脈絡，

目前的現狀以及未來可能之作法與影響等，以瞭解庇護工場未來在國內的可能發展及應注意之方向。

周惠玲、唐昌豪(2007)則討論國外庇護工場經驗及發展趨勢，再者論述庇護工場在臺灣的定位發展，最後說明身心障礙者權益保障法修法後之改變與因應。許芝綺(2007)則採質性研究方法中深入訪談來進行研究，期待能透過政府部門的政策決策人員、執行人員以及庇護工場經營管理者的訪談，分析現行庇護工場之法令規定及政府政策執行，了解現行制度下，庇護工場在經營行業、財務方面、人事方面、服務對象選擇、服務目標、服務提供及服務成果等方面之運作現況，以及制度對其運作造成的影響，庇護工場與政府部門之間的關係以及建議改善策略。

綜上觀之，僅江宗仁(2004) 1 篇「地方政府、非營利組織與身心障礙者在參與社會福利業務互動關係之探討-以高雄縣庇護工場之「一家工場」為例」與本研究場域相近，該研究是以高雄縣的「公設民營」庇護工場進行個案之探索性研究，針對高雄縣政府勞工局自 2002 年開始著手規劃，2003 年透過招標方式，委託財團法人火鳳凰文教基金會經營管理之庇護工場及其身心障礙學員作為訪談對象，換言之，即以推動公(高雄縣政府勞工局)辦理民(火鳳凰文教基金會)營之庇護工場為研究範圍，探討地方政府、非營利組織及其服務對象三者之互動關係。對於前述研究面向，提出下列想法，說明如下：

(一)研究對象之擇取

原規劃研究訪談對象係為公部門(勞政主管、承辦人)、非營利組織(火鳳凰文教基金會)與身心障礙者(庇護工場學員)，僅有非營利組織與勞工局承辦人如期訪談，其餘實際訪談對象為公部門(高雄市政府社政主管、承辦人、公辦民營庇護工場評審及評鑑委員)、身心障礙者 3 名(江宗仁，2004：16、71)。研究者表示勞政主管因故未便配合深入訪談，另覓高雄市政府社政主管等語，筆者認為在當時，高雄縣市之地方政府提供相關資源不均，勞政與社政立場不同，其功能就不同，勞政單位係以職業訓練、就業輔導為主，庇護性員工與雇主間屬於僱傭關係，適用勞動法規，且依產能核薪；社政單位為生活自理訓練、技藝陶冶，非僱用關係，而且其訪談對象顧及學員本身，立意雖良善，但庇護工場內有 33 名學員，而訪談對象為 3 名，其代表性尚有疑義，僅能為現象論述，非驗證性之解釋。

(二)理論模型之建構

該研究主要以文獻檢閱與探討，透過學者對民營化、公辦民營等政策的論述來對社會福利機構實施公辦民營的背後理論與實施概況進行初步瞭解，進而探討公私部門在互動下，非營利組織的經營與遭遇之困境，筆者深表認同該研究之初衷，研究發現亦提出不同面向建議，惟未見理論模型之相關論述，且未將概念與理論連結，倘透過提綱轉換，將主要研究問題、次要研究問題、概念化定義轉換成可以觀察與

測量層次，能使閱讀者能夠對於研究中所提之概念有共同的瞭解，即必須對概念有一致且明確的定義，更能彰顯該研究之價值。

查江宗仁先生在做此研究時，該非營利組織承接庇護工場營運未滿 2 年，其經營模式仍處於摸索階段，復查至 2005 年 1 月該庇護工場由財團法人心路社會福利基金會⁸接續辦理營運至今。

表 1-4 庇護工場相關研究

庇護工場現況			
作者	年份	篇 名	摘要
周怡君 賴金蓮	2009	台灣庇護工場現況分析	探究「身心障礙者權益保障法」修法後實行所面臨的衝擊、困難及改善需求，並提出政策改善建議。
李宜樺	2007	我國庇護工場經營管理現況與困境	探討臺灣庇護工場經營管理之現況與困境。
黃坤祥 游皓偉 黃瓊芬	2005	庇護工場與身心障礙者就業開發之探討—高雄縣「一家工場」之實證分析	以高雄「一家工場」為例，探訪身心障礙團體在弱勢勞工在就業開發中扮演之角色功能。
陳君榜	2004	由庇護工場營運計畫申請書探討我國庇護工場現況	藉由申請書探討臺灣庇護工場現況。
社會企業面向			
作者	年份	篇 名	摘要
吳明珠	2011	庇護工場轉型社會企業之可行性研究	藉由文獻檢閱瞭解國內外庇護工場的現況和相關理論，透過深度訪談及觀察台北市庇護工場遇到的實際困境，期望能在相關資料分析、理論及實務的對照之後，提供台灣對社會企業的概念及庇護工場轉型的可能性。

⁸ 財團法人心路社會福利基金會。心路服務/就業服務。2012 年 12 月 1 日，取自：網址 <http://web.syinlu.org.tw>。

郭亞陵	2008	社會企業運作方式及可行性分析-以台北市庇護工場為例	探討不同模式之社會企業的可行性與注意事項，並提出具體建議和作法。
莊麗真	2007	非都會區身心障礙社福機構採社會企業之探討-以東部某身心障礙社福機構為例	以台東縣牧心智能發展中心為例，探究非都會區身心障礙社福機構採行社會企業之原因、操作模式、遭遇困境及其因應策略。
黃佳瑩	2005	非營利組織社會企業經營管理之研究：以台灣地區身心障礙社會福利機構為例	探討台灣身心障礙社會福利團體在轉型社會企業時「經營管理」的特質、現況以及面臨的挑戰。
就業服務			
作者	年份	篇 名	摘要
黃啟胤	2009	智能障礙者庇護工之探討，以 IE 為方法	藉由教養機構之庇護工場，探究其組織運作、就服員工作角色與協助智能障礙者工作過程之影響。
葉東豐	2008	精神障礙者庇護性就業服務模式之研究-以服務供給者觀點為例	以提供服務者之觀點，探討目前精神障礙者於庇護工場就業模式的現況與相關問題。
藍介洲	2003	生產與保護—台北市中、重度視覺障礙者庇護產就業服務之探究	透過研究者自身觀察、接觸與參與，實際探索其就業處境。
陳怡伶	2003	以層級分析法探討非營利組織申請身心障礙者庇護性就業服務評選之研究	藉由評選模式與實證之結合，找出最適之模式。
行 銷			
作者	年份	篇 名	摘要
游騰生	2009	品牌權益、信任對購買意願和捐款意願之影響-以庇護工場為例	係以庇護工場為對象，分析品牌權益與信任對購買與捐款意願的影響。
黃鈺婷	2008	社會企業身障庇護工場之行銷策略：以屏東基督教勝利之家膳工坊為例	以屏東基督教勝利之家膳工坊為研究對象，分析其社會行銷策略之實踐與效益。
經營管理			
作者	年份	篇 名	摘要
李韃鎂	2012	庇護工場評鑑指標之研究：策略地圖的觀點	探究以策略地圖檢核庇護工場評鑑指標的可行性，並

			對現行庇護工場評鑑指標提出可行建議。
劉靜芬	2011	身心障礙者庇護工場經營績效影響因素之探討	探討庇護工場目前經營與服務現況，進而瞭解庇護工場經營績效之影響要素，及未來可能的發展。
周怡君	2009	從庇護工場功能特徵與經營特質探討其作為「特殊勞動市場」制度之意義	現行制度下的庇護工場視為「另類勞動市場」或特殊勞動市場，適用特殊勞雇關係。對於現行制度下將庇護工場劃歸勞政領域提出建議方向。
彭亦昌	2008	台北市庇護工場經營績效之研究	擇取 2005 年至 2007 年之臺北市餐飲型、服務型庇護工場，探究其經營績效。
勞動條件			
作者	年份	篇 名	摘要
鄧慧鈴	2008	身心障礙者工作條件及工作適應問題之研究：以臺北市身心障礙者庇護工場為例	探討臺北市身心障礙者庇護工場其學員之工作條件、工作適應之相關因素與現況。
陳美倫	2008	庇護誰？論智障者庇護工場的「市場化」	探究智障者庇護工場作如何因應市場化的衝擊。
張浩峰	2003	精神障礙者職場工作安全分析之研究-以南北兩庇護工場為例	探討精神障礙者庇護工場之工作安全現況與需求。
政策法令			
作者	年份	篇 名	摘要
黃穎雯	2010	庇護性就業-身心障礙者就業的保護-以庇護性就業者觀點為例	藉由庇護性就業者之觀點，探討就業與工作圖像及相關政策對其影響。
周佳穎	2008	我國庇護性就業及其相關服務之探討-兼論身心障礙者權益保障法之影響	探討「身心障礙者權益保障法」實行後，對於庇護工場、職業輔導評量與地方勞政主責機關所造成之影響。
王仕圖 黃鈺婷	2008	NPO 從事就業服務之政策省思與展望-以身心障礙者庇護性就業為例	檢閱並綜合庇護工場相關的討論與分析，藉以瞭解庇護工場未來在國內的可能發展及應注意之方向。
周惠玲	2007	由身心障礙者權益保障法修訂談庇護	由國外庇護工場經驗與趨

唐昌豪		工場的回顧與展望	勢，探討身心障礙權益保障法修法方向及未來展望。
許芝綺	2007	現行制度下身心障礙庇護工場運作現況之探討	分析現行庇護工場之法令規定與政府部門政策執行情形。

資源來源：筆者自行整理

第六節 研究流程

本研究以臺中市政府勞工局所補助辦理庇護工場之非營利組織為個案，探討政府透過公私協力方式，在面對與非營利組織間合之作模式為何？並歸納與發現該協力關係上可能面臨的困境、阻礙與缺失，並回歸協助關係模式的因素，探討分析可能解決之道，茲將本研究的研究流程繪製如圖 1-3 所示。

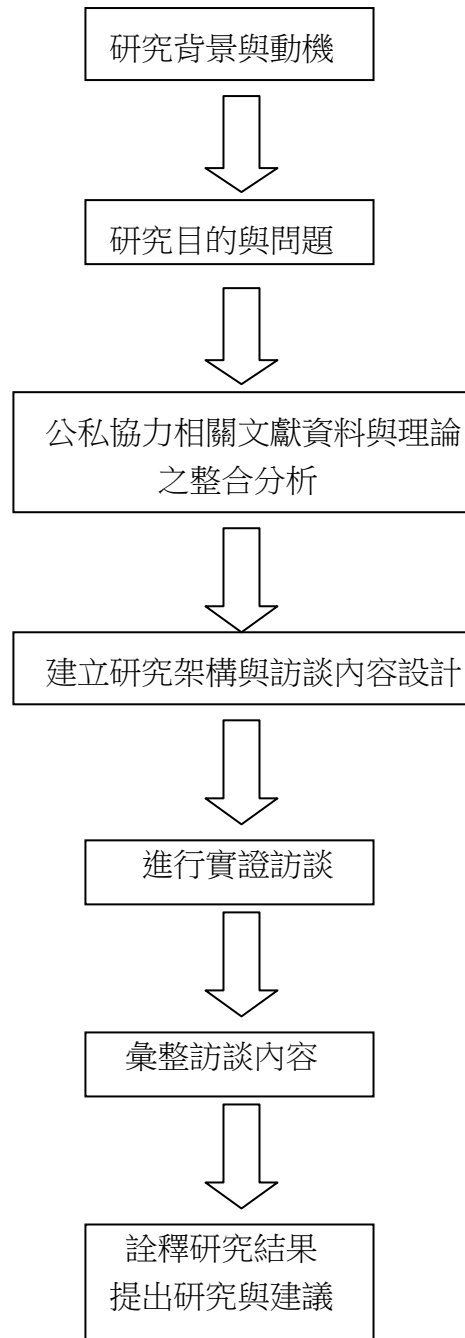


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：筆者自繪

第二章 理論基礎

本章分為三節，第一節為非營利組織之相關概念，第二節為公私協力之理論基礎，第三節為非營利組織與政府協力互動之相關理論。本文藉由檢閱相關文獻的論點，以了解非營利組織與政府協力互動的實際運作情形與對社會所產生之影響。

第一節 非營利組織相關概念

首先在第一節部分，先探究非營利組織的定義、角色與功能等的討論；其次討論非營利組織參與公共政策的途徑與方法，最後則是聚焦在與本研究相關之公私合產之討論。

一、非營利組織的定義

關於非營利組織一詞，其概念的定義仍未有明確的定義，例如慈善組織、志願部門、免稅部門、獨立部門、第三部門、非商業組織、非政府組織等詞語，非營利組織研究者所常引用國外與國內學者之定義茲分述如下：

Salmon(1992:5-7)認為非營利組織是民間的法人組織，也是以提供保健、教育、科學進步、社會福利或多元價值觀促進等公共目的為主的組織，非營利組織的構成應具備有下列六點特點：

(一)正式組織(formal)

意指非營利組織必須具有某種程度的制度化，若僅是暫時性、非正式性的民眾集合並不能稱為非營利組織；同時該組織必須得到政府法律的合法承認，並且有正式的組織章程、定期的會議以及規劃運作過程。

(二)私人性質(private)

非營利組織必須與政府機構有所區隔，並非隸屬於政府部門，亦非由政府官員所掌理。但這並不是代表非營利組織不能接受政府的特定支持，或是政府官員不能成為其董事，最主要的關鍵在於非營利組織的基本結構必須是民間組織。

(三)非營利且不得分配盈配(non-profit-distributing)

非營利組織並非組織擁有者獲取利益而存在，非營利組織雖可獲取利益，但必須將所獲取之利益運用在組織宗旨限定的任務上，而非分配給組織成員，此乃是非營利組織與企業最大不同之處。

(四)自主管理(self-governing)

非營利組織具有能夠管理自身活動之能力，不受政府部門與企業部門等外部力量所影響。

(五)志願性質(voluntary)

非營利組織在組織行動與事務管理上，應有某種程度是由具有志願性質的志工來參與，但並不意味組織的多數員工都必須是志工。

(六)公益屬性(philanthropic)

非營利組織的成立或活動之目標，應具有公共利益的性質，並以服務公共為目的。

Wolf(1999：21)其認為非營利組織具備特徵：公益使命、為正式合法的組織，接受相關法令規章的管理、不以營利為目的、組織經營結構必須是不以獲取私利的、組織享有政府稅賦上的優惠、捐贈給該機構捐款可享受稅賦優惠。

陳金貴(1994：32)將非營利組織定義為「具有正式組織的民間組織，是由許多志願人士所組成的自我管理團體，組織之目的是為了公共利益，而非為自身之成員提供服務」。

江明修(1995：81)指出非營利組織為「具備法人資格，以公共服務為使命，享有免稅優待，不以營利為目的。組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質的組織」。

官有垣(2000：80)則認為「非營利組織是一種以公共利益為目的，具有民間私人性質，且獨立運作的正式組織結構，享有稅法上的優惠，且必須在政府部門法律所規範的權力下運作，運用大眾捐款、自我生產的所得，以及政府部門的補助款，以遞送組織宗旨規定服務，使社會上多數人得到幫助」。

許世雨(2000：157)將非營利組織界定為「組織設立之目的非在獲取財務上的利潤，且其淨盈餘不得分配予其成員或其私人，而具有獨立、公共、民間性質之組織團體」。

我國非營利組織約可分為兩大類，為「社團法人」與「財團法人」，而從非營利組織法制面來界定，由於尚未制定非營利組織的特別法，其法源依據為「民法」與「人民團體法」之規定，茲說明如下(馮燕，2009：250-253)：

(一)民法

依我國「民法」第一篇「總則」與第二章第二節對於「法人」之規定，可分為公法人與私法人，公法人指涉有公權力的政府機關；私法人包括營利與非營利機

構或團體，私法人又可分成社團法人與財團法人，社團法人係以「社員」為基礎的協會或社團組織，經法院許可，具有法人地位的組織，包括營利性社團法人以及非營利性社團法人。營利性社團法人如公司、商號；非營利性社團法人又可分「中間性社團法人」(如同鄉會、校友會)和「公益社團法人」。至於財團法人方面，是以「財產」為基礎，向成立之目的事業主管機關立案後，向法院登記為法人，為達成一定目的而加以管理運用，按照捐照章程規定，設立財產管理人(董事)，依特定目的管理該特定財性，以維護不特定公益並確保受益人的權益，在固定目的與組織下，維持財產的繼續不變，不因人事變遷而影響財產的存在。有「一般性財團法人」(如基金會)，以及「特殊性的財團法人」(如依私立學校法所設立的學校、依醫療法所設立的醫療機構、以及政府捐資所成立的財團法人，如海峽交流基金會、中華經濟研究院、資訊工業策進會等)，以及宗教法人。大致上我國非營利組織分類體系如 2-1 所示。

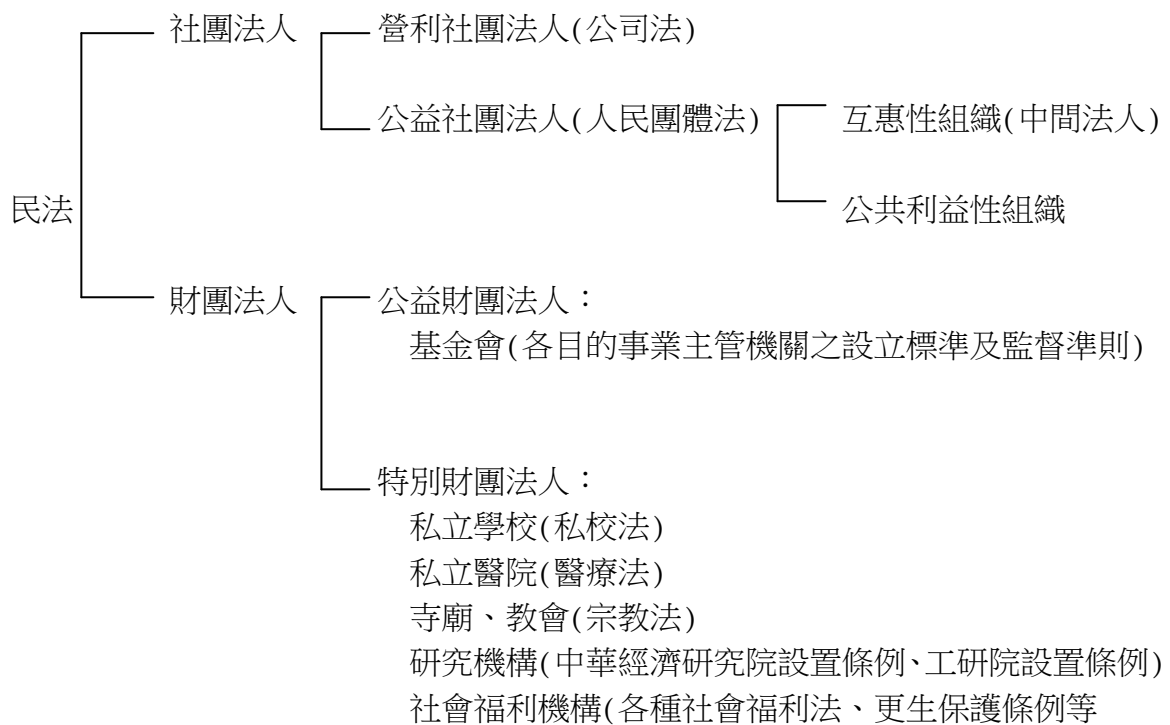


圖 2-1 我國民法中非營利組織的規範法制

資料來源：非營利組織的法律規範與架構，馮燕，2009:252，載於蕭新煌主編，**非營利部門—組織與運作**，臺北：巨流。

(二)人民團體法⁹

我國於 1992 年制定「人民團體法」，其將人民團體分為職業團體、社會團體、政治團體，主要內容如下(官有垣，2000：6)：

1. 職業團體：係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位、團體或同一職業之從業人員組織之團體。

2. 社會團體：係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其它以公益為目的，由個人或團體組成之團體。根據這些目的，又可將社會團體區分為學術文化團體、醫療衛生團體、宗教團體、體育團體、社會服務及慈善團體、國際團體、經紀業務團體、聯誼性質團體以及其他公益團體。

3. 政治團體：係以共同民主政治為理念、協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的，由中華民國國民組成之團體，易言之，即為一般所稱之「政黨」。

官有垣(2000：7)認為我國非營利組織係為「依民法、人民團體法、各種特別法規以及相關宗教法規所設立的『非營利性社團法人』、『一般性財團法人基金會』、『依各種特別法規定所設立的財團法人』(未包括政府捐資成立的財法團人)、『宗教社團法人』、『宗教財團法人』，且向法院辦理登記完成，享有稅法上優惠組織稱之，另外也包括依據『寺廟監督條例』規定登記為寺廟者。

林淑馨(2011:17-18)指出非營利組織的基本概念雖無統一定義，但至少包含「正式、民間、自主、志願、公益與不分配盈餘」等特性，強調正式合法設立的非營利組織均標榜公共的使命與公益的功能，且強調不以營利為目的，係以公共利益作為組織存在與運作的目標；雖受政府或企業的資源，仍應秉持獨立決策與行動能力，另與政府部門相較，非營利組織具有自主的特性，在業務執行較政府有效率及彈性。

綜上所述，我國的法律體系中，未有「非營利組織」或「基金會」等名詞概念，未有像日本或其它國家設計一套專屬非營利組織的專法，僅依民法與人民團體法、相關特別法等之規定申請許可設立，所以在定義與分類稍嫌薄弱與不足，而行政院青年輔導委員會(2013年改制為教育部青年發展署)研擬之「非營利組織發展法草案」法務部研擬之「財團法人法草案」仍在研議中，冀期早日完成立法。非營利組織展現充沛的社會活力，並對社會公益作更多積極貢獻，有賴透過立法建構相關支持條件，讓我國非營利組織制度朝更為健全的方向發展。而本研究對非營利組織的定義為：秉持宗旨和使命，提供公益服務，經立案之法人組織，不以營利為目的，雖受政府部門之相關財源補助，仍具有獨立自主的決策能力。

⁹參見人民團體法第 4 條：「人民團法分為三種：一、職業團體。二、社會團體。三、政治團體。」

二、非營利組織社會角色與功能

非營利組織的興起彌補了政府部門與企業部門提供服務的不足，其在不同地區、不同的議題性質、或不同的社會發展與認知之下，非營利組織所扮演的角色也有所不同。根據 Kramer(1981:8-9)的分析，可歸納出四種角色功能：

(一)開拓與創新的角色功能

非營利組織因組織較富有彈性，對於社會大眾的需求較為敏銳，對於一些需求與新興的議題發展策略，規劃執行，從實際行動中去實現組織目標，達成組織宗旨，並從實際行動中實現理想，並對於一些需求與新興議題發展，可主動發掘需要與創新現有服務，進而使社會關注弱勢族群需要，同時亦能透過合產協力或策略聯盟方式，向政府提出具體建言，或者與政府共同承擔政策執行之責任。

(二)改革與倡導的角色功能

非營利組織往往從社會的各層面，洞察社會脈絡的核心，並運用服務經驗展開社會輿論與遊說，具體促成公眾態度的改變，引發政策或法規的制定與修正，擔負整個社會體系與政府組織的監督與批評。

(三)價值維護的功能

非營利組織透過實際運作以激勵民眾對社會事務的關懷，提供社會人才培育的場域，有助於民主社會理念及各種正面價值的維護；另外，對民眾智識的開發、思考層面的提升，以及人性尊嚴的啟發都極具意義。

(四)服務提供的角色功能

非營利組織的出現彌補了政府的限制，提供多元服務滿足特定民眾，因為政府礙於資源有限，無法充分保障到社會中的所有人民；而非營利組織具有彈性、自發性，對社會公眾的需求能夠敏銳的回應，使其政府福利功能無法全面關照時，仍可獲得需要的幫助。

蕭新煌(2000:6-7)從非營利部門的研究文獻歸結非營利組織的角色功能，除了上述四種功能外，尚有擴大社會參與的角色功能，亦即非營利組織提供一個鼓勵人民參與公共事務便利的管道，並進一步說明為了充分評估非營利組織在臺灣之社會功能，從三個向來勾勒如下：

- (一)非營利組織直接或間接供了政府應該提供的服務，或是支援民眾要求政府改革。
- (二)觀察不同民間團體所運用之策略，如提供直接支援之「社會服務的功能」，或是挑戰現有的政策，要求改革、改變之「倡導性的角色」，或以「諮詢功能」對改革要求提供更具體的建議和方案。
- (三)從政府與非營利組織在社會變遷中的互動，非營利組織實際上係在補足政府的社會福利功能，或是為了回應社會需求。

綜觀上述可知，非營利組織所扮演的角色可能是單一或多元化，一個非營利組織同時兼具各面向角色都有正面的功能，進而補充公部門之不足，以回應與滿足社會大眾需求。爰此，非營利組織提供庇護性工廠就業服務，其所扮演角色與功能亦與其組織之使命、宗旨與服務議題扮演單一或多元化的角色功能。

三、非營利組織參與公共政策的途徑與方法

非營利介入公共政策之運作已成為現在民主國家的一個普遍現象，一般非營利組織參與公共政策的方式種類繁多，會根據議題的需求與變化而採取一種或多種的參與方式(林淑馨，2008：278)，其中學者江明修將非營利組織參與公共政策分為七種方式，此分類也是目前學者最常採用，茲分述如下(江明修、梅高文，1999：7-10、林淑馨，2008，278-283；松敏麗，2006，39-46)：

(一)政策倡導

非營利組織在從事公共服務過程中，因察覺社會問題的根源是來自於制度的缺失、社會結構扭曲、資源分配不均等現象。因而，促使非營利組織以政策倡導方式積極走向參與公共事務與改造社會環境，試圖影響涉及廣大民眾或特定弱勢族群福祉之公共議題，進而促使政府制定或改善相關的公共政策。政策倡導不僅是非營利組織發展極為重要的角色功能之一，更是非營利組織參與公共事務的基礎。

(二)遊說

遊說乃是非營利介入政策過程，向政府部門的政策決定者溝通，以影響公共政策或議題設定，並說服政策決定者支持且通過非營利組織所關切的法案或政策。然而，針對不同政府部門，其遊說方式亦會有所不同，如行政性的遊說是指非營利組織發掘公共政策的缺失，積極地提供資訊、陳情等方式向行政部門施壓；立法遊說則是要求立法部門能通過某項政策，以避免政策的內涵與推行受到漠視與誤用；司法遊說則是透過提出訴訟，或是要求大法官釋憲等方式，以確保政策推動得以落實。

(三)訴諸輿論

非營利組織與媒體合作之目的，即型塑輿論、造就公意，以期影響民眾觀念與政策之制定。社會上有許多公共問題與社會需求亟待政府解決，然實際只有少數的議題能至政府施政層面中，如何讓該議題在眾多中脫穎而出，喚起多數民眾討論與政府相關單位的重視，進而積極尋求解決方式，非營利組織與媒體的合作是重要的關鍵，可藉媒體、網路具有快速傳播的功能，向大眾宣導理念、價值、問題等，進而將問題推進公共議程中。

(四)涉入競選活動

我國非營利組織在競選活動的參與中，少以直接推派代表的方式來影響政策，多是對平日關心非營利組織所提議的候選人，予以推薦支持，候選人對於非營利組織所提議題的關切，以及對候選人的推薦與支持，乃是一種互惠的互動模式。一方面透過涉入競選活動來尋求候選人與社會大眾的認可，另一方面也可落實新法的執行或監督其成效，藉此建立良好的互動關係，以及日後進行相關的參與活動上皆產生助益。

(五)自力救濟

自力救濟只是非營利組織或一般民眾無法藉由正常管道表達意見，或者其意見無法獲取政府的回應與解決，為了迫使政府正視來自民間的意見，並且進一步地提出解方式所採取之手段，方式包含溫和的請願、激進的示威、靜坐抗議，宣揚組織的理念訴求。然在遊行、示威的過程中經常演變成衝突與對立，造成社會成本增加，倘操作不當，徒增負面影響，冠上社會亂源的稱，致無法獲得民眾的參與支持。

(六)策略聯盟

少有非營利組織可以完全依賴組織自身的力量完成其政策活動目標，為了強化政策的影響力，許多非營利組織會尋求理念相似的團體共同合作，結合理念相同的組織推動同一議題，在資源上作整合，較易獲取成功。聯盟共同的目標是維繫組織間合作關係的重要關鍵，透過共同的目標、組織間共同研擬參與，影響公共政策。

(七)合產協力

非營利組織及民眾不僅是公共行政組織的顧客，更可以是公共服務產出的共同提供者，也共同承擔服務品質好壞的責任，故透過直接參與政策的執行，藉以影響公共政策的內涵，此即為公私部門的合產，在日常生活中像是防治犯罪的守望相助組織，文化中心、圖書館之志工團隊等。合產關係之外，以公民參與為基礎之政府與社會資源整合關係，尚有公私部門協力或合夥關係的建立，此關係建立的目的，在試圖將民間創業精神與成本效益分析帶入政府部門的服務中，更重要的是邀請民間機構基於公民參與共同承擔公共責任，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作。

茲就上述非營利組織參與公共政策過程途徑，非營利組織所扮演的角色是多元的，如欲發揮其影響力，不應僅限於本身閉門造車、單打獨鬥，應結合具有共同理念的相關非營利組織進行聯盟策略，群策群力發揮專業之影響力，齊為改善社會問題與促進社會正義而努力。爰就非營利組織參與公共政策的途徑與方法，本文欲從「合產協力」一詞來探究，從非營利組織加入公共服務的產出過程，進而影響公共政策的途徑則是直接參與政策的執行，簡言之，即是公私部門的合產協力。其概念

主要是將過去僅接受公共服務的民眾與民間團體納入公共服務產出的行列，從服務的接收者轉變成服務的供給者，由政府與非營利組織共同合作，不僅有利於服務品質的提升，更符合民主政治的精神。

非營利組織透過與政府合產協力關係，讓非營利組可直接參與公共政策執行，特別是弱勢族群福利服務之相關議題，藉其實務經驗和專業服務真實回應社會需求，本研究欲從政府部門與非營利組織在合作協力過程中，如何運用協力關係建立、相互合作來達成彼此目標，並藉由公私協力相關理論與概念整理，進一步透過個案訪談以了解實務上運作經驗，以提供公部門與非營利組織協力關係的建立與維持之參考。

第二節 公私協力理論探討

近年來，受到政治民主化、經濟自由化等世界性潮流的衝擊，開始體認單靠政府部門與私部門一方均無法承擔社會經營責任，另而尋求新的合作關係。為釐清公私協力基本概念與內涵，首先說明公私協助興起之背景與內涵；其次討論公私協力的定義、理論、非營利組織與政府協力的方式，接者以協力建構原則、成功與成敗要素來說明。

一、公私協力興起背景

以美國過去二百年發展而言，公私部門之互動關係有其不同階段的改變，可概分為殖民與拓荒時期、十九世紀中、十九世紀末至二十世紀初、一九三〇年代經濟大恐慌時期，茲說明如下(吳英明，1996：13-16)：

(一)殖民與拓荒時期

水的供應、垃圾處理或防災等功能皆由民眾自己或私人公司來承擔，警察只是一般負責夜間巡邏，而由地方地區的自衛隊解決對公共秩序造成的威脅事件，另外，不同社團亦會主動照顧窮人、單親者或孤寡之人，惟是有限的且無正式的組織來負責規劃。公共事務的處理基本上是透過個人或集體的私人來完成，政府象徵的意義在於建立規範私人行為的法定體製，同時提供有限或選擇性的服務。

(二)十九世紀中

十九世紀中都市化與工業化的趨勢蓬勃發展，重塑了美國都市的功能與擴展了各級政府的職權，密集的都市人口和工業活動皆需要廣泛的基礎建設，公共服務由

於計畫龐大與涉及公眾生活與健康因素，由政府來負責較為可行，因為少有私人公司或私人財團願意且具有能力負擔這樣的服務。

(三)十九世紀末與二十世紀初

十九世紀末工業大都市的經濟持續成長，民生福利措施儼然已成為民眾主要需求，但其執行通常是由聯合志願團體去進行，再者，經由課稅方式，政府能將稅收轉換為提供教育、健康、福利服務的經費來源。

許多議題亦是環繞在討論政府如何組織與管理一個人口密集的工業都市，政府的角色如何扮演，當社會的複雜性愈來愈高時，則需要更有效率的政府行政，所以此時公共行政與政治學者致力於研究專業都管理、人性化市民服務和科學管理。

(四)一九三〇年代經濟大恐慌時期

一九三〇年代經濟大恐慌時期及一九七〇年代以來的停滯性通貨膨脹所帶來的經濟蕭條，使得政府無法因應所有的公共問題；且由於經濟不景氣，政府的稅收遂逐漸減少。整個公私部門關係的轉變，公部門開始改變做事方式，大力倡導公私部門協力，並允許公私部門間的競爭。其從陌生至競爭合作，源至於政府主動尋求私部門的協力參與；其主要核心觀念是改造政府具有效率和品質，公部門不再只強調公平性原則，同時提高公共服務的水準，以因應民眾的需求。

以英國而言，公私部門之互動關係，可概分為一九七〇年代末期、一九七九年、一九九七年時期，茲分述如下：

(一)一九七〇年代末期

面對著急速成長的預算赤字和不景氣的經濟，政府遂逐漸將公私部門協力的概念運用在公共政策上，將其作為經濟發展的一個手段。

(二)一九七九年

當柴契爾夫人在一九七九年擔任英國首相後，民營化亦迅速成為施政重點之一，面對當時英國各地城市中心都市地區的衰敗問題，英國政府乃積極尋求公私部門協力的手段來推動都市更新。此種更新的作法不僅可結合有遠見的私部門投資者之創造力，同時建立政府與民間的共識，而且從市民創造自己都市環境的過程中，都市從日漸疏離的共同活動意識恢復過來，也挽救了都市居住環境品質的持續惡化。

(三)一九九七年

當布萊爾政府執政後，更直接強調三方協力的重要性，大幅修改工黨理念，並採取公私協力的觀念，強調政府、企業、及第三部門之間，應建立協力關係，在布萊爾上任初期，協力已成為新工黨最喜愛的詞彙，除部分仍延續保守黨政策外，部分則依新工黨理念變革。新工黨公私協力目標強調：提供政府資金以外之替選資源；

政府再造及建立合法性，應奠基於地方社區經濟發展政策執行之上；說明公民組織之參與所可能引發衝突與進步(江明修、鄭勝分，2002：102)。

自 1987 年解嚴以來，臺灣社會經歷了政治、經濟、社會與文化顯著的變遷，在戒嚴期間，政府的自主權相當高，私部門無論是企業、利益團體、基金會、或民間團體等，皆少有公開管理可以影響公共政策，無法實現主權在民的民主理念，政府一切的施政似乎是為了為政者的見解與選擇，不能回應人民的需求。雖然在解嚴以後，私部門對於政府的影響力增加，但仍不具有支配性的角色。然而，由於臺灣近幾十年來民主政府快速成長，社會結構產生了劇烈變遷，同時民眾的需求不斷地反應和表達出來，人民嚴格的要求政府服務品質的提升，綜觀此種發展情勢，公部門為了提升公共服務品質以回應人民的需求，而逐漸尋求將企業中重視顧客和資源極大化運用的精神與機制引入政府系統。公私部門共同期望能夠將政府與民間的力量結合，共同拉近彼此認知差距，以期透過資源有效整合，達到滿足人民的多元需求(吳英明，1996：16-17)。

時至 21 世紀的今日，世界各國的政府在全球風險社會之中，經常存在各種「無法治理性」的危機，亟待各層級(國際、區域、中央、地方)的政府，與相關公、私組織(政府機關、民間企業與第三部門)，彼此間共同針對特定的公共政策議題，積極建構良善的治理網絡，俾能有效達成理想目標(江大樹，2006：3)。綜上所述，公私部門互動關係經過多年來的發展，隨著經濟發展愈繁榮，社會問題複雜化程度愈大時，公私部門的互動關係也愈來愈密切，公私部門良好的協力關係是政府與社會達到良善治理的基礎。

二、公私協力理論之意涵

(一)公私協力的定義

有關「公私協力」之概念，學者間說法不一，茲就國內外學者所定義概述如下：

Stuart Langton(1983：256-261)認為公私部門協力關係是一種概念，它意含著政府、企業、非營利組織團體及個別的市民在追求實現社群需求上，共同的合作與分享資源。

Calivin Bradford(1983：326)認為公私部門協力關係乃分享與整合社區、政府及私部門資源，而提供新的經濟發展可能性。

Kouwenhoven(1993：120-121)則認為公私協力為政府與企業間協力合作的互

動，為達成具社會與企業特質的共同任務，而參與團體能各自維持其完整的一致性與責任，而雙方預期的協力效果須比各自單獨的做為更實際有效。

Pollock(1994：14)認為合作關係係指兩個或兩個以上之團體在同一組織下運作，並為同一目的或共同利益之合作，結合科層體制的主從與自由經濟體制的消費與生產者，及外源化的理念，來為企業提供一種非核心的功能，以補助傳統經濟理論的不足，此種機構為一種策略聯盟與便利結合體。

Brinkerhof(2002：19-30)認為協力關係是一種基於相同目標，而建立在不同行為者間的動態關係，包含：相對自主、公平、參與、明確課責、透明程序的相互鑲嵌與相互承諾的新關係。

吳英明(1994:61-67)則認為協力關係係指某定事務參與公部門結合所形成的合夥關係，其參與者對該事務的處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知；公私部門互相依存的程度會因合夥關係的建立而增強。

吳濟華(1994：1-15)認為公私部門協力關係係乃指公私部門互動的過程中，公部門與私部門所形成的「平等互惠」、「共同參與」和「責任分擔」之關係，在其關係中的合作夥伴，彼此在決策的過程中基於平等的地位，有著相同的決策權，而形成一種互依存，共生共榮之關係。

李宗勳(2004:42)則認為公私部門協助是政府尋求提昇治理能力，改善治理效果的主流思惟，其不僅只於「合產」，強調價值與利益結合的交換關係，反而突顯的是一種相互認同的目標，而建立在不同行動者間的關係。

朱鎮明(2005：119)認為協力關係，本質上是指涉跨學科或是科際整合下的政策團隊，基於共同目的與承諾，藉以進行政策、服務、資訊及資源的協調與交換，以在有限成本下發揮最大的資源效果，其協力關係是一種經過長期醞釀而發展出來的動態關係。

基於上述概念加以延伸，本研究所界定之「公私協力」，係指政府部門與非營利組織具有共同的目標，在責任分擔與互惠原則下，進行合作與相互分享資源，並制定協議規則進行公私部門間的合作，達成特定的公共政策，藉由協力關係創造新的福祉與永續培力的價值。

(二)公私協力理論

非營利組織因具有公共服務或慈善的特性，以致於成為政府部門進行公私協力時優先考量的對象，相關理論茲分述如下(江明修、鄭勝分，2002：94-95)：

1. 第三者政府理論

第三者政府理論之產生，主要源於調和民眾對公共服務的渴望，但又懼怕政府權力過度膨脹，因而透過第三者政府形成的組織，來增進政府提供福利的角色與功能。**Salamon** 指出，傳統的非營利組織理論認為非營利組織因政府失靈的反映，乃是一種優先的機制以提供集體性財貨與服務，換言之，該理論認為，第三部門的出現除了能彌補政府在公供服務輸送之不足外，還能提升政府行政績效，更可節省不必要的支出。

2. 公共財理論

公共財理論的分析邏輯與第三者政府理論恰好相反。該理論認為政府必須對公共支出負責，並提供財貨及服務以符合整體社會大眾不同需求，唯有政府無法充分提供財貨與服務時，第三部門才有存在的適當性。

事實上，不論是第三者政府理論抑或是公共財理論，其理論探究的焦點在於：第三者政府理論強調「去政府化」，也就是政府應退居第二線，而為求資源有效分配，應由第三部門取代私人企業，呈現另一種型態的「市場化」，換言之，其係朝向「右派」市場機能的另一種展現；相反地，公共財理論則強調應由政府負責提供服務，第三部門僅為輔助角色，除非政府失靈，否則政府應盡其所能使資源極大化以滿足民眾需求。

(三)非營利組織與政府協力的方式

公部門可能透過補助制度、契約外包、公設民營等方式促使非營利組織與之協助說明如下(林淑馨，2008：85-86、陳政智，2009：185-186)：

1. 補助制度

對於不同服務宗旨的非營利組織，政府相關單位每年會編列一定的預算經費，供民間團體申請，凡符合申請資格者之非營利組織，便能透過申請，取得補助款。然而對於非營利組織而言，補助制度因為有公文往返等審核程序，在經費上的取得速度較慢，因而非營利組織會採取選擇性或較被動的方式來看待補助的申請。

2. 契約外包

指政府部門與非營利組織是一種契約關係，由政府部門提供經費，而非營利組織提供政府部門所要求的服務或業務。

3. 公設民營

公設民營主要是社會福利民營化潮流下所衍生的產物。就我國而言，各種公設民營、委託服務的委託契約書範本，提供各級政門與民間團體共同推動社會福利服務的準則。且並非所有事業都能交由一般民間機構執行，因為有些具有公益性質的

事務，還是必須交由非營利組織來提供較佳與較具合適性。

(四)公私協力建構原則

公私部門協力關係建構時，應注意原則說明如下(吳濟華，1994：5-6)：

1. 合法性原則

公私部門協力適法性問題，是決定協力關係得否順利建構所考量之重要因素。因為一個有效及良好的公私部門協力關係必須奠基在具有合法性的基礎上，如此參與其中的公私部門之權利義務與責任分擔均能透過「正當程序」取得保障與合法地位。

2. 責任確認原則

公私部門協力關係應符合合法性原則，在訂定或簽定相關法規或契約時，即應明定雙方之權利義務範圍，確認其責任。如此，一則可以免除公務人員被冠以圖利他人或官商勾結等罪名；一則可避免一造之離開或不履行承諾所造成之損失或傷害。

3. 民主原則

公私部門協力關係建構的互動過程中，應符合民主原則。此處所稱民主原則係指在其互動及參與過程中，應本公平、公正、公開等精神進行，其所強調的為參與程序和本質，而較不是緊密嚴苛之監督。

4. 效率原則

公私部門協力的目的之一，即是希望藉由互動過程，強化公私部門之相互了解、溝通及資源整合的效率，也希望藉由私部門的參與，帶動公部門能更有效率的運作，落實協力的理念。

5. 主動原則

公私部門協力強調主動原則，係指公部門與私部門均能秉持積極的態度，尋求協力合作關係之建立，而非僅公部門或私部門單一方的主動而已。

6. 共識性原則

指公部門在協力的過程中，對彼此的計畫目標皆有一定的共識。換言之，當私部門提出新計畫前，可清楚認知公部門的目標，而在規劃設計時便能融入公部門的目標，反之亦然。除此之外，協力雙方亦須能預測及掌握計畫的成果與利益之分享。

7. 彈性原則

公私部門協力關係可運用之範圍極為廣泛，故推動時應著眼於創意的發揮、組

織的活潑性、問題多元化認知等面向，方法不能過於制式化。惟所謂彈性原則並非無原則，而是希望能給予公部門與私部門較大的空間，以充實解決問題的能力與彼此資源之有效運用。

8. 共贏原則

隨著社會發展變遷，公私部門角色亦隨之改變，已非處於對立的立場，反而更須互相合作，截長補短。換言之，公私部門應藉由溝通協調等過程，建立一套共贏的遊戲規則，作為雙方互動的準則，所謂共贏原則非將公共利益作為妥協分贓的籌碼，而是減少本位主義思考等障礙，以確實落實公共利益。

9. 創新原則

協力關係之建立，有賴於創新計畫的提出，而為研擬具有可行性之創新計畫，即須運用的思惟方式，考量社區價值認知與社區意識塑造等因素。

10. 鄰里與社區參與原則

鄰里與社區以往常常在政策制定及執行過程中受到忽略，事實上，民眾的生活與鄰里、社區息息相關。故公部門及企業應體認到唯有將鄰里及社區納入整體思考中，方能有效處理都市問題，也才能真正發覺民眾之需求為何。

11. 最大公共利益原則

公部門協力所欲追求的並非是最大的利潤取得，究其宗旨，係在謀求社會最大公共利益的實現，使民眾有更好的生活品質與環境，滿足民眾的需求，而非滿足少數人之私益。是以，協力關係的推動，必須確實把握此一原則，方能使社會整體獲益。

(五) 協力成功的關鍵因素

公部門與私部門究竟要如何協力才能成功，達到預期的目標，是目前各界所關注的議題。協力成功關鍵因素整理相關之研究說明如下(江明修、鄭勝分，2002：96-97)：

1. 清晰的目的

目的清晰有助於任何協力參與者都能清楚分享目的之願景，以及瞭解協力所欲達成之目標，因此，清晰的目的扮演攸關協力成功與否的重要因素。另外，清晰的目的也可使參與者容易共事炎進而提升角色認知與提高績效。

2. 對等之關係

一般論及政府與非營利組織的關係，多認定兩者是「主體」與「客體」的關係，

但是過於強調這種主從關係，反而使得非營利組織的彈性、效率、多元等特性受到限制而難以發揮。其於此，有部分學者認為，如欲達成兩者間的共通目標，應尊重彼此的立場而行共同事業，雙方應以充滿信賴，而且處於「對等」關係為前提。也因之，政府部門如以支援姿態來對待非營利組織，即非為所謂的對等關係。

3. 互信與互敬

由於非營利組織能彈性解決公共問題，因此如何發揮非營利組織的該項長處乃極為重要，對於該組織的自主性需予以尊重。同時，信任與敬意也會使溝通、分享敏感性資訊與學習更加順暢，改善雙方關係並提升協力的成效。

4. 目的共有

由於公共問題的解決是以解決不特定多數的第三者之利益為目的。因此，非營利組織與政府雙方需共同瞭解合夥的目的究竟為何，並予以確認。若協力的雙方缺乏共同的目的，在協力過程中將容易出現爭議，影響協力的成效。

(六) 公私協力成敗因素

學者 Jonathan(2001)認為，影響公私協力成敗的因素有四大部分如下(轉引自陳策愷(2012, 44-45)：

1. 系絡因素

包括政治、經濟社會、文化環境、歷史關係、地域關係與體制等。

2. 參與者的組織因素

包括成員的權利關係、成員的文化、成員的承諾與毅力、成員的利害關係與目的、成員信任的程度、組織的型態、組織的自主性程度。

3. 決策因素

包括凝聚共識與鼓勵參與、分權、提供誘因，公開的決策過程、充足的時間、有效溝通協調與連結管道。

4. 運作因素

包括發展完善的策略規劃與正式的架構與規則，執行政策的本質。

(七) 非營利組織與政府協力特點

非營利組織較政府部門更具彈性，成為政府部門進行協力的首要對象，雙方進行協力具有幾項特點(嚴秀雯，2005：42)：

1. 提升公共服務的範圍

藉由公民及非營利組織投入其資源與人力，讓政府部門擁有更多資源可以提升公共服務的品質與數量，透過公民與非營利組織的參與，一方面彌補政府的不足，另一方面創造新的公共服務領域。非營利組織創新、彈性、多元化，且具專業性服務，使得公共服務範圍的提供更為豐富及多元。

2. 提升政府回應性

透過政府與非營利組織的溝通與合作，政府部門第一線人員有機會直接瞭解基層民眾的偏好、期待以及對公共服務的評價，同時提供政府與非營利組織之間，以及各個民間團體之間互相瞭解以及彼此學習的機會，促進過去由上而下政策執行，轉化為由下而上，甚至是上、下溝通的合作模式，解決政府受限於傳統科層制度問題，導入私部門之彈性，助於提升政府之回應性。

3. 議題倡導的功能

非營利組織的議題倡導，可讓社會大眾及政府察知受服務對象之權利，以及其所應得公平待遇。在協力關係下，非營利組織可謂為政府與民間溝通橋梁，一方面使政府所欲執行之政策議題，順利傳達給服務對象與社會大眾，另外，也可將服務對象與社會大眾之需求反應給政府部門，其雙向之溝通有賴於非營利組織之倡導。

4. 資源整合共創利益

協力強調「資源分享」、「責任分擔」的精神，亦即政府與非營利組織在面對公共問題的界定與解決上，要共同承擔責任，因此行政人員不僅是在回應人民需求，更要發展公民參與的能力，並與之合作，而公民也負起實踐與參與公共事務的責任。透過公私協力在提供服務服務合作，使得人民的需求可直接透過非營利組織進行表達，以增進人民在政策之參與和回應。

綜上所述，公私部門協力基於共同的使命與目標，以平等互惠、共同參與、分工負責、榮辱與共之方式，形成協力關係，除了減輕政府負擔外，係涉及雙方之成敗，且最重要的目的與功能，乃在引進民間彈性、活力、專業與效率，共同推動公共事務齊努力，進而促進公共利益與社會福祉。

第三節 非營利組織與政府協力互動關係

協力關係或稱夥伴關係，是非營利組織與政府互動形式的一種，其意指某項事務的參與者，不屬於公部門也不屬於私部門，而是由公私所結合，換言之，除了政府之外，也由公民或者非營利組織來共同提供公共財貨或是服務輸送。這種部門的特性在於參與者不單包含政府與民間，且參與者對該事務之處理具有目標認同，策略一致與分工負責的認知，因此，公私協力即可說是公部門和私部門所形成一種特殊的互動關係，在共同合作與分享資源的信任基礎下結合，以提供政府部門的服務(李柏論，2005:69)。以下將分別闡述國內外學者針對政府與非營利組織間協力互動面向探究，最後整理出學者與研究者所涵蓋之協力互動要素，並作為本研究架構之基礎，來建構出屬於本研究所需的協力要素。

一、 Wolmam and Leadbur 的互動模式

Wolmam and Leadbur(1980)曾將公私部門互動程度加以分類，公私協力關係僅是公私部門互動過程其中一種方式，從自由放任式至政府所有式說明如下(轉引自吳濟華，1994：2-3)：

(一)自由放任式(Laissez-faire)

這類型的公部門允許私部門追求其活動並減少政府干預(法規、管制等)，簡言之，即政府部門認定自由放任方式將產生最大效益。

(二)民營化型式(Privatization)

公部門不採取放任態度，而是由政府將其部分業務委託民間部門經營，其基本假設是公部門的功能可透過市場的運作而變得有效率。

(三)倡導促進式(Promotion)

公部門將藉提供公共設施及勞工教育與訓練等以促進民間部門的發展，該型式假定都市條件的改善可以有效吸引民間部門經濟活動。

(四)公私協力式(Partnership)

指公私部門以合夥方式合作達成彼此的互利，彼此同意簽定權利與義務規範，並為共同目標而努力。

(五)誘因誘導式(Inducement)

公部門係以提供私部門誘因，誘導私部門配合公共目標的達成，其與合夥關係

不同，因公私部門並不互享彼此的目標，私部門只在追求利己的同時配合公共目標的達成。

(六)法令管制式(Regulation or Control)

公部門採取規範與管制私部門的行為，俾其與公共目標一致。

(七)政府所有式(Public Ownership)

本質上是民營化形式的相反形式，即公部門擔負並執行原應由民間執行的所有業務。

由上述 Wolmam and Leadbur 所說明七種公私部門互動形態中，「自由放任式」與「政府所有式」是公私互動關係中的兩個極端，完全的「自由放任」與「政府所有式」均不足取，其中「公私協力式」與「誘因誘導式」雖其內涵不盡相同，但倘採廣義的公私協力定義，一般所指的協力關係則可包括「公私協力式」與「誘因誘導式」在內。

二、 Girdon 等人依「財務」與「服務」的實際提供者區分

Girdon(1992)等學者在探討非營利組織與政府間互動模式時，根據「服務經費的提供與授權」和「實際服務輸送者」兩面向(如表 2-1 所示)，將非營利組織與政府的互動模式區分為下列四類(Girdon et al.,1992:16-20)：

(一)政府主導模式

在政府主導模式的情形下，政府為經費與實際服務提供的雙重角色，此為一般的福利國家模式，而非營利組織只能就政府尚未介入的領域提供服務，因此組織生存的空間較為狹窄。

(二)雙元模式

在雙元模式下，政府與非營利組織各自提供福利服務的需求，兩者間並無經費上的交集，不互相干涉且鮮少合作，兩者處於平行競爭的狀態，在自身的活動上具備一定程度的自主性。在此模式又可區分成兩種型態：一是非營利組織提供與政府相同服務；但對象是那些無法接受到政府服務的民眾；另一種是非營利組織針對政府沒有提供的服務領域進行服務。

(三)合作模式

政府提供經費，由非營利組織負責執行公共服務的提供。重點在於兩者在公共服務流程中具有合作且緊密的關係。依兩者角色的不同可分為「合作-買賣模式」(collective-vendor model)及「合作-參與模式」(collective-partnership model)的關係模式。前者是指政府扮演公共服務決策及經費提供的角色，再由契約將服務交由非營利組織執行。後者則是非營利組織可藉由管理計畫及政策過程影響政府的公共服務決策，兼有參與決策的能力。

(四)第三部門主導模式

非營利組織具備服務執行以及經費提供的能力，並由非營利組織扮演主要的服務提供角色，不受政府在經費與服務上的限制。

由上述分類可知，其劃分的依據是政府與非營利組織在組織運作時發揮的兩大功能職責，即財務的提供與服務的提供，筆者採用上述四種理論作為協力互動之理論模式。

表 2- 1 政府與非營利組織互動模式分類模式

	政府主導模式	雙元模式	合作模式	第三部門主導模式
財務提供者	政府	政府與第三部門	政府	第三部門
服務提供者	政府	政府與第三部門	第三部門	第三部門

資料來源：Girdon et al. ,1992:18.

三、 Kuhnle & Sell 依「溝通接觸程度」與「財務依賴控制程度」區分

Kuhnle & Sell 從歐洲幾個國家的實際經驗中，找到依據「溝通與接觸程度」與「財務依賴程度」兩個面向，將政府與第三部門的互動關係，歸納為下列四種類型(陳定銘，2004：92-93)

- (一)整合依賴型：第三部門與政府溝通頻繁，接觸密切，財務也依賴政府，同時在法律上受到相當高的控制。
- (二)分離依賴型：第三部門在財務上依賴政府，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：第三部門與政府有密切的來往，但不是依賴政府財務，且在法律規章約束有限，享有較高的自主性。
- (四)分離自主型：第三部門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。

四、Kramer(1993)依政府與非營利組織間關係形態區分

Kramer 認為政府與非營利組織可從四大領域來看其互動關係如下(轉引自馮俊傑，2004：41-42)：

- (一)財政上的(fiscal)：包括政府部門對於非營利組織在金錢與實物的協助。
- (二)管制上的(regulatory)：涉及政府對非營利組織的服務標準、資格設定、執照發給等等。
- (四)服務輸送(service delivery)：包括訊息的交換、諮詢、協調與規劃、合營等等。
- (五)政治性的(political)：政府與非營利組織之間，會希望對方的行動能符合自己的期望，故採行的活動包括倡導與遊說等行動。

五、Young(2000)依經濟學理論觀點區分

Young 認為非營利部門的經濟理論提供了一些瞭解政府與私人、非營利組織關係的方式，透過組織經濟理論提供了一種非營利部門與政府互動的概念，歸納互動關係有三種模式如下(轉引自張巧宜，2006：31-32)：

- (一)補充性(Supplementary)：非營利組織可以提供政府無法滿足公共財之需求，兩者的經濟關係是一種反向的關係，也就是當政府負擔越多的公共財貨與服務時，非營利組織所能補充的需求就相對的減少。
- (二)互補性(Complementary)：非營利組織透過政府的經費補助遞送公共財務的服務，兩者有直接且正向的關係，當政府的經費支出增加時，非營利組織所負擔的層面也就擴大了。
- (三)敵對性(Adversarial)：非營利組織會督促政府在公共政策上有所作為，政府則透過法規影響非營利組織的行動。

六、Hailey 歸納協力關鍵要素

學者 Hailey(2000：318-320)認為協力關係運作中，提出五個關鍵原則要素，包含確切的目標、互信互重、時間與資源投入、協商角色與責任與維持永續的能力，

分述如下(轉引自廖俊松，2003:39)：

(一)確切的目標

目標的清晰，有助於合作參與者能清楚地分享願景及合作目標，同心協力解決問題，明晰目的使參與者更容易共事，並提升他人角色與績效等敏感的議題，就實務而言，協力應奠基於利益或專業分享才易成功。

(二)互信互重

跨部門合作參與者應將信任及敬意銘記在心，一旦互信及互敬存在時，則較易進行議題協商、解決問題及建立共識，信任及敬意使溝通、分享敏感性資訊及學習更加順暢，因為信任夥伴在決策的過程中的可信度及忠誠，其同時意味著參與者在資源分配時，將有更大的彈性。

(三)時間與資源投入

建立人際關係及信任、協商策略及流程、分享經驗及關懷皆需要投注時間及資源。而為了目標發展、方案執行及評估、回饋及學習分享，投入合理的時間相當重要，足夠時間外，同時需建立合作網絡、地區性機制，及與政府利害關係人共事所需資源。

(四)協商角色與責任

系統及流程必須在建立夥伴關係初期就完成，界定不同的角色及責任，彼此可以接的績效指標及標準等，定期聚會以回饋分享達行方案所遭遇問題及心得，事實上，許多跨部門合作關係失敗的原因，往往來自於不同參與者錯誤的經驗、逃避責任，以及回饋機制的失靈。

(五)維持永續的能力

跨部門合作必須考量夥伴關係的生命週期、資金來源及組織成員維持協力的意願，所有的參與者皆須參與預算的編定，設計多樣的資金計畫，以確保協力成本，同時更需要清楚地界定成功指標、對執行階段的期望及結束合作的條件。

七、學者吳英明互動關係之層級結構

國內吳英明(1995：18-22)就公私部門互動關係之層級結構所提出三種模式如下：

(一)公私部門垂直分隔互動模式

亦即公部門站在上層主道指揮，而私部門則處於下層配合或服從地位，私部門的活動，在公部門所架構的層級組織下做有限的發展，同時也必須高度支持公部門

的政策作為，此種模式公私部門的互動會傾向相互對立或互相利用，較無法與公共利益建立緊密合作的關係。

(二)公私部門水平互補互動模式

此種模式中，公私部門互相配合的程度增加，公部門雖然處於主導地位，但並不具有完全的指揮或控制權，私部門雖處於配合的角色，但也非完全處於服務或無異的地位，私部門透過社會責任的反省與行動，開始學習與公部門合作，作互補性的協助。因此，此種模式公部門不用在獨自主導，私部門則屬於配合與嘗試與公部門共同服務大眾。

(三)公私部門水平融合互動模式

強調私部門不再是依存或是偏向公部門之下的附合體，亦不只是單純配合公部門的行動，而是與公部門形成一種水平式鋸齒融合的互動的模式。公部門之間的互動從傳統的「指揮-服務」、「配合-互補」轉化成「協議、合作、合夥」的平等協力關係。就此模式而言，公部門瞭解「分擔責任」與「公共利益」的重要性，私部門對不同的事務上做不同程度的互動，因此，透過平等相互學習的行為，共同尋求解決公共事務的方式，進而達成雙贏的局面。

由上述可知，學者吳英明分類的三種政府與私部門互動的模式，主要基於協力關係的運作上，由誰扮演著主導性的角色，在協力的過程中，能充分掌握相關政策與目標的制訂與執行，而其他非主導性的協力單位，僅能扮演受支配者的角色。

八、學者呂朝賢分類模式

國內呂朝賢(2001：44-53)認為 **Kramer** 的分類，雖然指出政府部門與非營利組織互動的關係，但其在名詞上的界定，所包含的範疇不夠周延，因此，呂朝賢以 **Kramer** 的分類為基礎，將其擴充為下列四個領域，並將 **Coston**、**Young**、**Najam** 等人探討的關係型態，分析與歸納五大類茲分述如下：

(一)四個領域

1. 財政的(Fiscal)→資源的(Resource)互動

因為兩部門之間，不僅有金錢及實物上的交易，在人力、物力、資訊(包括技術、議題等)亦有相當程度之交流。如：政府對於非營利組織在補助費、服務費、實物上間接的提供協助。

2. 管制的(Regulatory)→規範的互動

管制一詞似指政府單方面的干涉非營利組織之活動，如：政府對非營利組織的

服務標準、資格的設定、執照的發給等。而使用規範的互動則較為中肯，可以表現出雙向的互動型態。因為當非營利組織對政府之規範有所異議時，也會運用各種手段，使政府政策上有所改變，而非只有政府單方面的規範非營利組織。

3. 服務輸送(Service Delivery)→供給(Provision)的互動

在Kramer 的定義中，此一面向本包含包括雙方訊息的交換、轉介、諮詢、協調與規劃、合營等。但資訊似應屬於第一類資源互動的一部份，此類應著重在實際財貨與服務的提供上，因此使用「供給」一詞較為適當。

4. 政治的(Political)→目的的互動

指政府與非營利組織間，會希望對方的行動符合自己的期望，而採取遊說、倡導、道德勸說等行動。但這卻忽略了政府亦有可能採用道德勸說等手段，使非營利組織的作為合乎自己的期望，因此為了表達這種雙向性的互動，應以目的的互動較為恰當。

(二) 五大類關係型態

1. 合作(Cooperation)

形成合作關係必須符合三個條件，即在「目的規範」、「資源」、與「供給」等三個互動領域中，非營利組織與政府皆需有高度的互動狀況。雙方需長期的經營，通常需先建立互信與尊重彼此，方能發展成為合作的伙伴關係。

2. 互補(Complementary)

互補可能有兩種情形，一為非營利組織提供不同於政府所提供服務內容，滿足無法從政府服務中得到需求者，二為政府出資而非營利組織提供服務或財貨，形成互補關係的前提是非營利組織必須在目標上或規範上能相互理解與配合，兩者是處於既依賴又自主但又能保持獨立運作的狀況。

3. 契約(Contracting)

契約模式是基於比較利益的角度，由於政府無法滿足日益增長的福利需求，因此借重非營利組織，由於服務品質保證及彈性較大，成為政府因應社會需求的求助之門，透過契約的方式，轉移生產與配置給非營利組織。

4. 敵對(Adversary)

雙方是處於想要影響另一方取向的立場，所以在目標上是不同的，運用的策略方法也不同，在資源與供給上不太有互動的機會，倒是在目的規範領域中有密切的互動行為產生。

5. 補充(Supplementary)

補充性關係可由政府失靈理詳來說明，由於受限於消費者與政策制定者的資訊問題，或政策制定有特別的政策目的偏好，造成政府所生產的服務在數量與品質無法滿足消費者的需求，致使非營利組織擔負起補足此一政府功能失靈的缺口。在此關係裡，非營利組織的角色較為被動，其功能範圍受到需求的異質程度與政府介入程度高低所影響。

九、 Martha 等人提出協力運作的核心要素

組織運作的協力關係當中，Martha et.al(2004:173-180)提出協力運作的核心要素，對於組織績效與協力運作品質影響很大，指標分別為溝通、承諾、公平、技巧與能力、信任、尊重，摘述如下(轉引自陳恆鈞、張國偉，2005：52-56)：

(一)溝通

溝通是組織協力最基礎亦是最核心的環節，溝通的良窳能深切地影響到組織目標的實踐與組織文化的形塑，有效的溝通有利於組織間資訊傳遞的完整性，也可提升組織執行的效率與效能，此外，溝通也能凝聚組織活力、創造共識、決策有效執行。協力的溝通可分為組織內與組織間溝通，這二種皆可分為正式溝通與非正式溝通，正式溝通係指經由官方活動所形成的資訊分享，非正式溝通則是組織正式活動以外傳達，其管道是否順暢，將影響協力關係，而溝通品質的優劣決定於溝通的頻率、溝通資訊的量、清晰度、協調性、開放性與正面性。

(二)承諾

學者Buchanan等(1974)指出，承諾是個人對組織的情感意向，內涵包括認同、投入與忠誠，會讓參與者對於目標與價值產生堅毅的信仰，願意付出更多心力，也渴望盡心盡力的為組織長期服務。換言之，組織的高度承諾會使參與者產生強烈的歸屬感與認同感，也是凝聚團隊精神的要點。

(三)公平

協力的公平內涵，意旨參與者在協力環境中受到公平的對待，根據Adams(1965)關於公平理論(equity theory)的研究，此理論指出組織參與者會以自己的狀況與他人的狀況作相對比較，以判斷是否被公平的對待，也就是參與者會以個人所知覺的結果，例如互動與福利回饋的多寡、意見被重視的程度，來決定參與者投入的情形。

(四)能力

所謂能力，係指協力雙方行為者必須具備相關的智能與知能。以領導者為例，其所具備能力如：第一，具有網絡結交技巧與人際關係；第二，具有同理心誠心對待每一個成員；第三，具有洞察力，能正確預測與調整各種行為的能力；第四，有宏觀的視野，能看見未來的發展藍圖並勾勒出願景；第五，組織動員能力，為了達成目標必須投入人力物力，如何有效調度資源，靠的是領導者的智慧；第六，具有風險掌控與問題解決能力，能夠處理環境中的不確定性，並以創造性的思惟與方法處理問題。

(五)信任

Putnam(1993)認為，信任是社會資本最關鍵的因素，因為信任表示行動者相互的信賴關係，彼此是互惠、尊敬、團結、寬容、互助的，透過信任的凝聚促進集體行動的產生，能讓行動者志願性的相互合作，減低社會互動的成本；信任同時也是一種期望，讓協力的行動者能夠依賴他人的言行，並認為他人對自己是善意的。

(六)尊重

以正面而友善的態度看待別人與自己，亦即對人作主觀而正面的評價，包括能力、重要性與價值。相互尊重個人特質有：第一，受重視：協力的任一方都應該正視對方的存在，並認知缺少其中一方任務就無法達成。第二，不武斷：意指協力雙方成員在決策或行動時，不能獨斷為之，而經由雙方相互討論的結果。第三，謙恭有理：意指行事與待人應該以友善而謙卑的態度處之。第四，不歧視：因種族、性別、婚姻、殘疾或頭銜地位，而使某人受到較差的待遇。第五，不受干擾：意指不被強迫採納他人的意見與觀點，行事不受干預。

上述 Martha 等人所歸納協力要素可得知，協力雙方目標需有明確的認知，互信互重則建立在良善的溝通之上，除此之外，資源的分享與責任的釐清有賴於溝通過程中，傳達正確資訊與溝通平台暢通，最後，協力關係的維持，需提昇雙方達成目標的能力，助於協力關係績效的達成。經檢視各學者與研究者探討政府與非營利組織協力關係之要素定義內容有所重疊，多數學者的論述多著重在公部門與營利組織、非營利組織之間。若予以再細分，則像是中央政府與地方政府間、地方政府與地方政府間，以及中央、地方政府與非政府部門三者間等，雙方或多方以協力的方式提供公共服務與執行政策，其中亦必須有一套管理的規則與機制，來規範行為者雙方的互動關係，所以筆者認為目標與規範部分是在協力關係中共同的信念與須遵循，爰依據上述學者呂朝賢分類模式之資源與 Martha 等人所歸納協力要素，所涵蓋之協力互動要素雖在用詞上所有差異，其內涵概念仍有相似處，故採部分概念援引參考，並作為本研究架構之基礎，來建構出屬於本研究所需的協力變數如下：

(一)資源

資源要素主要包括人力資源、物力資源、財力資源等。人力資源對組織而言，

許多事務執行皆需要人力資源，物力資源通常涵蓋硬體設備及場地等，以做為其服務與營運的基礎，而財力資源一直是政府部門與非營利組織建調協調合作的重要元素之一。協力組織的效率與彈性亦可視為資源的一種，各項資源在部門間流動所產生之互補機制，將是政府與非營利組織間維持協力關係的根基。

(二)溝通

有效的溝通是雙方協力的重要條件，可分為組織內與組織間溝通，又可分為正式溝通與非正式溝通，良善的溝通，能增進彼此合作的互信與互惠，其溝通品質將會影響相關方案推動，有共識方能共事，群策群力達成目標。

(三)能力

係指政府部門與非營利組織雙方是否具有專業的知能學習、風險管理等能力，在執行過程中方能達成目標。

綜上所述，歸納整理影響協力關係要素，據以建構出本研究架構，本研究架構之協力要素包含「資源」、「溝通」與「能力」三大面向，主要觀察政府部門與非營利組織協力推動庇護工場的過程中，前述要素如何賡續？實務運作會面臨與遭遇何種阻礙？藉由實證進行分析，了解協力要素如何影響政府部門與非營利組織之協力關係。

第二節 研究方法的選取

為瞭解公部門與非營利組織協力關係，並釐清與探討其實際運作的狀況，爰此，本研究採質化的文獻探討法(Literature Review)、個案研究法(Case studies)以及深度訪談法(Depth Interview)等研究方法，歸納整理出結論。

一、文獻分析法(Literature Review)

文獻分析法是研究方法中應用最普遍且廣泛的方法，其也是傳統的研究方法之一，基於知識是累積起來的，是學習他人的成果上建立起自己的理論架構，是對於研究主題相關的資料蒐集、分析、整理之工作，以檢討主要領域之問題，顯示研究者對該領域的熟悉程度，並建立研究者的信譽。主要是對於資料的整合，並對於過去研究以及目前的研究的途徑呈現出彼此的相關性(W. Lawrence Neuman 著，朱柔若 譯，2000：174-175)。

林淑馨(2010：127)指出，對於從事社會科學的研究者而言，如能蒐集豐富的文獻資料，則有助於研究者對過去的社會現象、歷史沿革與相關制度的深入瞭解，因此，文獻在社會科學研究中具有相當重要的關鍵地位。而本研究廣泛蒐集相關文獻，文獻分析來源可分為國內外非營利組織公私協力之相關書籍、研究期刊、各大專院校學位論文、政府出版品、網路資料等，並加以分析統整，從中分析歸納作為論述之依據。

二、個案研究法(Case studies)

個案研究法是對個人、團體或組織進行的表意式檢視，期望捕捉重要的資訊與問題(張紹勳，2004：293)。個案研究法是透過研究過程來闡明研究對象，除擴展讀者對研究對象的瞭解與洞察之外，同時也發展出對社會現象與問題的敏銳觀察力，具備有啟發作用。對於研究者而言，經由運用歸納、比較、對照的方法進行分析，最後發展出新理念或新思維，可作為建構理論的基礎(林佩璇，2000：243)。

個案研究是進行社會科學研究之方法之一，其可提供個人、組織、社會等知識，同時個案研究在社會學、經濟學、政治學、心理學上也是相當普遍之研究策略。個案是指許多相關事實的說明，在發現問題的狀況下，以期尋求解決方案，個案中描述的事實有一個或數個中心問題，供研究者思考，並嘗試去解決。

三、深度訪談法(Depth Interview)

深度訪談法是透過研究者設計的研究問題，以面對面的方式詢問相關人士對於某些議題的經驗，以收集第一手資料之方法，具有目的性與規則性(陳向明，2002：221)。深度訪談法是質化研究中常見的一種方式，其為一種互動取向的模式，形成研究者與當事者相互連結並具彈性的結構，文獻上資料的呈現是已存在的事實與過

程，但透過深度訪談，欲能幫助研究者獲知一些文獻上所無法提供的訊息，並透過與訪談者之間的互動，釐清更多研究上的盲點。本研究採半結構式訪談，透過提問、傾聽、深入追問以及與受訪者互動溝通，藉以獲以公私協力等研究資料。訪談提綱轉換表如表 3-1 所示。

表 3-1 訪談提綱轉換表

主要研究問題	次要研究問題	概念化定義	訪談提綱(操作化)
政府部門與非營利組織推動庇護性就業服務之協力情形為何？	政府部門與非營利組織協力之庇護性就業服務背景緣由與運作方式為何？	<p>背景緣由：係指動機與原因。</p> <p>運作方式：指非營利組織對庇護工場運作辦理情形。</p>	庇護性就業服務是提供具有工作意願而工作能力不足之身心障礙者的就業服務，透過庇護性的就業訓練與適應，提升其職業能力，以協助身心障礙者回到支持性或競爭性的就業市場，請問目前推動的背景如何？其運作方式為何？願景如何？
	<p>政府部門與非營利組織在協力關係要素運作情形為何？</p> <p>1.公私協立在「溝通」要素上運作情形為何？</p> <p>2.公私協立在「資源」要素上運作情形為何？</p> <p>3.公私協立在「能力」要素上運作情形為何？</p>	<p>協力要素：指稱政府與非營利組織互動關係中影響因素或面向。</p> <p>資源：指人力資源、物力資源、財力資源等。</p> <p>溝通：可分為組織內</p>	<p>在本方案協力進行工作中，協力要素如何影響？</p> <p>1.資源：</p> <p>(1)政府部門 貴單位與非營利組織協力合作，提供設施設備、人力、資訊、財力的情形為何？例如透過那些方式？如何進行資源分配？</p> <p>(2)非營利組織 貴單位與政府協力合作，在獲取設施設備、人力、資訊、財力的情形為何？貴單位所擁有的資源(或優勢)為何？</p> <p>2.溝通：貴單位與非營利組織(政府部門)協</p>

		<p>與組織間溝通，又可分為正式溝通與非正式溝通，有效的溝通是雙方協力的重要條件。</p> <p>能力：係指政府部門與非營利組織雙方行為者是否具有專業的知能學習、風險管理等能力。</p>	<p>力合作，雙方溝通情形為何？是否有正式或非正式管道？頻率或訊息傳達情形為何？存有歧異時，如何解決？</p> <p>3.能力：面對協力之間所需的專業與能力，貴單位是否有足夠的人力支援？以及如何提升相關的知能？合作過程中，面臨的風險為何？設風險管理的因應機制？</p>
	<p>非營利組織與政府協力的理論模式與實務上互動模式為何？</p>	<p>協力模式：係指探討政府與非營利組織之間協力模式。</p>	<p>請問非營利組織與政府的理論協力模式有政府主導模式、雙元模式、合作模式，第三部門主導模式，請問實際上互動模式為何？</p>
	<p>在推動庇護性就業服務過程中，協力之運作情形有哪些優點、缺失值得探究及改進之處？因應策略？以建立或維持協力關係達成目標。</p>	<p>因應策略：指分析與討論推動此協力運作之實質行動策略，以因應變動的與競爭的環境</p> <p>未來發展：指可以改善的方向與建議。</p>	<p>請問貴單位與非營利組織(政府部門)協力合作，除了上述三個要素外，是否還有其他影響因素？或發生哪些優點、阻礙或缺失？而面對這些阻礙或缺失，貴單位採取何種因應的策略共商解決？請問貴單位對於現行制度的運作情形，那些可做為未來改善發展的方向？推動本項工作，有哪些長遠的計畫？</p>

資料來源：筆者自行整理

第三節 研究範圍與對象

本文以政府部門與非營利組織之協力作為研究對象，本研究的焦點在於政府部門與非營利組織協力關係之運作情形，並以臺中市勞政庇護工場為例，因此研究對象是採取「立意取樣法」，可概分為政府部門與非營利組織兩大主體，在政府部門部分包含臺中市政府勞工局福利促進科科長，非營利組織為財團法人瑪利亞社會福利基金會、財團法人伊甸社會福利基金會、臺中市蓮心自強服務協會、臺中市康復之友協會，惟財團法人伊甸社會福利基金會經透過正式與非正式管道邀訪未果，訪談對象如表 3-2、3-3 所示。

受訪人員合計 5 位，均是高階管理人員。在政府部門部分，受訪者從事身心障礙服務領域達 10 年以上，至於非營利組織部分，在機構屬性方面，1 家為財團法人，3 家為區域型社團法人，受訪者之非營利組織均與政府部門合作時間達 10 年至 19 年以上。

表 3-2 政府部門單位訪談對象一覽表

代號	單位	職稱	從事身心障礙服務年資	訪談日期
G1	臺中市政府勞工局	科長	10 年	102.01.21

資料來源：筆者整理

表 3-3 非營利組織訪談對象一覽表

代號	單位	屬性	職稱	組織與政府部門合作時間	訪談日期
N1	瑪利亞社會福利基金會	財團法人	店長	11 年	102.01.25
N2	臺中市蓮心自強服務協會	社團法人	代理執行長	19 年	102.01.17
N3	臺中市身心障礙協會	社團法人	執行長	10 年	102.01.22
N4	臺中市康復之友協會	社團法人	主任	11 年	102.01.28

資料來源：筆者整理

第四章 個案介紹以及研究結果分析

本章首先將對於本次研究之非營利組織做簡要基本資料說明，至於政府部門部分，前於第一章第二節已論述。其次，將說明本次相關研究成果。

第一節 個案介紹

本節以非營利組織所設立的庇護工場為主，將依訪談個案編號的順序，分別是財團法人瑪利亞社會福利基金會、臺中市蓮心自強服務協會、臺中市身心障礙協會、臺中市康復之友協會等，介紹其成立背景、使命與願景、服務對象及服務項目等茲分述如下。

壹、財團法人瑪利亞社會福利基金會¹⁰

一、成立緣起

財團法人瑪利亞社會福利基金會創辦人莊宏達醫師是一位虔誠的天主教徒，1973年高雄醫學院醫學系畢業，1975年擔任彰化基督教醫院任內科住院醫師期間，被指派往台大醫院復健部受訓三個月，開啟了莊醫師與身心障礙療育的機緣。後因得知位於彰化和美鄉專門招收身心障礙兒童的仁愛小學，很需要專業的復健治療師，便定期至仁愛小學幫孩子進行復健治療。

1983年任職臺中市順天醫院小兒科主任期間，鑑於身心障礙兒童無法得到適當的教養和安置，以及感受病童父母孤軍奮鬥的辛苦，遂向院方提出申請並得到院方支持，在醫院附近租了民宅，成立愛兒復健教室，開始進行身心障礙兒童之日間復健工作。

1986年，莊醫師自立開業，成立莊小兒科診所，遂將愛兒復健教室遷至診所二樓，利用下午休診期間幫孩子復健治療，並請了一名工作人員幫忙照料，當時收容了5名園生，至1988年增至30名園生，以及5名工作人員。莊醫師當時皆是以自己的專業，以及診所的收入獨立照護這些孩子。

1988年，臺中市西屯區，一名澳洲籍郭姓大夫在西屯教會主持一腦性麻痺中心，收容了十幾名小孩，因郭大夫退休要回澳洲，而這群孩子面臨無適合場所可安置的

¹⁰ 財團法人瑪利亞社會福利基金會。認識瑪利亞、瑪利亞服務。2013年2月10日，取自：網址 <http://www.maria.org.tw/>。

窘境。透過社會局的安排，莊醫師得知狀況後，便義無反顧的承接這些孩子的照護問題，原本空間有限的診所，多了這些孩子後，不僅空間呈現不足，同時財務亦十分困窘。

為了讓身心障礙兒能有更適合的場地及周全的照料，莊醫師開始向外募款，在社會各界及政府的協助下，於民國 77 年成立了瑪利亞文教基金會，同時開辦瑪利亞啟智學園，致力障礙兒的日間復健，教育及福利服務。目前，瑪利亞社會福利基金會設有瑪利亞啟智學園，以及瑪利亞霧峰教養家園，並於民國 91 年，接受臺中市政府委託公辦民營方式成立「臺中市愛心家園」，同年 9 月啟用。以及與金門縣社會局合作，成立金門縣發展遲緩兒童早期療育聯合服務中心，為外島發展遲緩兒童的個別需求，提供必要的服務介入。如同瑪利亞社會福利基金會「愛永不止息」的服務宗旨，瑪利亞的工作團隊在各個角落，努力落實身心障礙者就養、就醫、就學、就業四大面向的服務，這條路雖然遙遠、艱辛，但是瑪利亞會憑藉永不止息的愛，陪伴身心障礙的朋友，一路走下去。

二、使命與遠景

(一)使命：以「愛永不止息」的精神服務障礙者，以傳播天主愛的福音。

(二)願景：建立障礙多元服務的中心、成為生命教育實踐的場所、開啟障礙機構服務的典範、形成社會大愛共融的空間

三、服務對象：身心障礙者。

四、服務項目

幼兒服務、成人服務、就業訓練及輔導、極重多障服務、醫療復健、個管與社區服務。

五、附屬機構

臺中市愛心家園、霧峰教養家園、瑪利亞啟智學園、金門早療中心、社區居住中心、生活支持服務中心等。

貳、社團法人臺中市蓮心自強服務協會¹¹

一、成立緣起

係由原臺中縣地區一群服務熱誠之自強青年與愛心人士共同倡議組成，有鑒於

¹¹ 社團法人臺中市蓮心自強服務協會。認識蓮心。2013 年 2 月 10 日，取自：網址 <http://www.lianxin.org.tw/>。

近年來，身心障礙福利日益受政府及社會各界的重視，而臺中縣卻欠缺一個落實推行身心障礙福利的機構團體，就這樣經歷兩年的籌備，在 21 鄉鎮來回奔波，蓮心自強服務協會終於於 83 年 10 月 16 日正式成立，所花的時間、所付出的心力更是不計其數，就的就是要服務廣大的身心障礙人士。

二、使命與遠景

愛不分障別，服務用心而為。

三、服務對象：身心障礙者。

四、服務項目

- (一)促進身心障礙人士身心平衡發展，適應社會生活。
- (二)協助政府推行身心障礙福利政策。
- (三)聯繫各類型身心障礙人士與社會人士間的情誼，增進身心障礙人士的社會適應性。
- (四)聯繫各個有關身心障礙社團及其他具服務熱忱社團。
- (五)提供身心障礙人士實際參與社會服務工作，自助人助進而自立自強。
- (六)倡導及辦理各項身心障礙運動，並提倡正當休閒活動。
- (七)輔導身心障礙人士就業及創業事項。
- (八)舉辦身心障礙技藝訓練及自我成長課程。
- (九)舉辦心靈哲學講座，提昇身心障礙者人格素養。
- (十)籌募本會蓮心自強服務基金，以長期協助重殘人士及急難救助之相關所需。

參、社團法人臺中市身心障礙協會¹²

一、成立緣起

鑑於殘障朋友就學、就醫、就業、就養種種方面的無助與不便，又感於社會福利工作從基層做起的必要性，遂結合大里市各界殘胞及其家屬親友於八十三年五月十五日正式成立不分障別的---『社團法人台中縣大里市殘障福利協進會』。

主要以結合群力，協助殘障者自立自強，走出陰影重新適應社會生活為宗旨，更站在爭取殘障者『機會均等』及『全面參與』的目標上做不斷的努力。

¹² 社團法人臺中市身心障礙協會。2013 年 2 月 10 日，取自：網址 <http://www.tchw.artcom.tw/ap/index.aspx>。

近年來由於會員人數增多，分佈廣達多個鄉、鎮〈市〉，感於服務區域的限制性，乃於八十九年四月十六日第四屆第一次會員大會中，改制為『社團法人台中縣殘障福利協進會』，此後擴大服務的地域及範圍，為殘障朋友帶來更多便利，爭取更多福祉。

縣市合併後，100年5月30日會員臨時大會修訂通過，正式更名為社團法人台中市身心障礙協會。

二、使命與遠景

為身心障礙者結合社會資源，開創生命潛能，推動社會、社區融合，打造平等有尊嚴的無障礙生活，活出生命的驕傲。

三、服務對象：身心障礙者

四、服務項目

- (一)諮詢服務：法律諮詢、社會福利諮詢。
- (二)志工服務：電訪、關懷訪視。
- (三)醫療轉介：相關醫療資源。
- (四)輔具外借：輪椅、病床、助行器、拐杖。
- (五)社會資源連結：急難救助、就業服務等。

肆、臺中市康復之友協會¹³

一、成立宗旨

喚醒民眾重視自身心理衛生，協助精障病友獲得完善的精神醫療社區復健，使其得以回歸主流社會，並促使社會大眾提高對精神障礙者的關懷與接納，以及為精障者及其家屬爭取應有的社會福利及權益。

二、創會目標

- (一) 設置庇護性工廠，保障康復中之病患的就業。
- (二) 設立病患俱樂部，提供其社交技巧訓練及休閒活動之場所。
- (三) 運用大眾傳播媒體，提供諮詢服務。
- (四) 組織志願服務團，協助病患復健。
- (五) 組織家屬團體，互相交換經驗及支持。

¹³ 社團法人臺中市康復之友協會。2013年2月10日，取自：網址 <http://www.mratc.org.tw/>。

三、服務對象：精神障礙者及其家屬、一般民眾。

四、服務項目

- (一) 社會教育：心理衛生宣導。
- (二) 諮詢服務：精神疾病相關問題諮詢。
- (三) 就業服務：協助促進症狀穩定的病友就業。
- (四) 權益倡導：協助病友及家屬爭取應有權益及社會福利。

第二節 研究結果分析

在本節將以三個部分來呈現訪談內容之實證分析，一為政府部門與非營利組織協力庇護工場之運作方式，二為協力要素分析，三為協力過程中所面臨的課題。

壹、政府部門與非營利組織協力庇護工場之運作方式

以下將說明政府部門與非營利組織協力之庇護工場之推動背景與運作方式加以敘述，進而呈現雙方協力實務運作模式。

一、政府部門庇護性業務推動背景概況與成效

(一) 推動背景

在政府部門，一切行政行為應遵守的必要原則—依法行政，係指行政權力之行使，必須依據法律之規範為之。據此，依據身心障礙者權益保障法第35條規定為「直轄市、縣（市）勞工主管機關為提供第33條第2項之職業訓練、就業服務及前條之庇護性就業服務，應推動設立下列機構：一、職業訓練機構。二、就業服務機構。三、庇護工場。前項各款機構得單獨或綜合設立。第一項之私立職業訓練機構、就業服務機構、庇護工場，應向當地直轄市、縣（市）勞工主管機關申請設立許可，經發給許可證後，始得提供服務。未經許可，不得提供第一項之服務。但依法設立之機構、團體或學校接受政府委託辦理者，不在此限。第一項機構之設立許可、設施與專業人員配置、資格、遴用、培訓及經費補助之相關準則，由中央勞工主管機關定之。」、第36條規定為「各級勞工主管機關應結合相關資源，協助庇護工場營運及產品推廣。」及第40條規定「庇護性就業之身心障礙者，得依其產能核薪；其薪資，由進用單位與庇護性就業者議定..」。

除了上述辦理之法源依據外，行政院勞工委員會職業訓練局修訂之「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」中指示：「為協助直轄市及各縣(市)政府結合當地資源，發展具有地方特色之身心障礙者庇護性就業服務，建構完善之庇護性就業服務制度。…本計畫採部分補助原則，地方政府申請本計畫之補助應備自籌

款；…」，故以不新設單位及增加人員的前提下，結合民間資源共同推展庇護性就業服務。

推動的背景法源依據，庇護工場的設置是依身心障礙者權益保障法第 35 及 36 條之規定設立，並協助其推廣其所生產的產品，另外還依據 40 條之規定由工場及案主或案主家長議定簽約決定產能薪資之發放雙方合意保障庇護就業者之薪資，也為經營庇護工場之機構社團或企業解決庇護就業者產能不足所承受的人事成本壓力…(G1)。

陳玫伶指出(2004：247)有關身心障礙者的就業安置模式可分為下列三種，即競爭性就業（competitive employment）、支持性就業（support employment）與庇護性就業（sheltered workshop）。其中，競爭性就業係與一般人一樣，在競爭性的就業市場中工作。傳統上，身心障礙者於學校職業準備階段，透過職業諮商師針對其職業興趣、工作潛能及對社區就業機會之評估，有助其及早習得工作技能，避免遭遇挫折而打擊工作意願，換言之，競爭性就業係要予以先前準備，使其適應獨立性的工作，並給付其符合勞動基準法規定之薪資，以利其在競爭性職場有所發揮。再者，所謂的庇護性就業係指，身心障礙者因生理、認知、工作意願等限制，以致無法在社區中就業，需要將之安置在庇護工廠之中，以便學習工作技能或訓練其工作常規。不可否認地，早期的庇護性就業，多源自隔離式的保護主義色彩，但後期的庇護性就業，已朝向達成訓練與就業間轉換機構之積極目的。

(二) 願景

政府部門與非營利組織協力致力於庇護工場推動欲永續發展，應共同形塑願景，在共同的願景前提下，規劃共同目標，努力實現共同的願景。而臺中市政府勞工局為勞政主管機關，扶植庇護工場永續經營是重要施政之一，在促進身心障礙者就業的議題上，除與相關非營利組織協力合作外，更朝多元的服務模式積極協助身心障礙朋友，並期待企業能一起加入庇護工場服務，使身心障礙朋友在職場上能夠一展潛能、發揮所長。

庇護工場願意長期永續經營，提供庇護性就業服務場域，滿足身心障礙之需求…政府單位的職責是要開發更多的公部門閒置場地或企業設立庇護工場提供庇護性就業，或鼓勵民間機構團體或企業設立庇護工場增加服務場域…(G1)。

(三) 運作情形與成效

身心障礙者庇護性就業服務為就業模式之一，對於年滿 15 歲具有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者，應依職業輔導評量結果，提供庇護商店、庇護工場等就業安置，且透過庇護性的就業訓練與適應，提升其職業能力，以協助身心障礙者回到支持性或競爭性的就業市場。

庇護性就業服務本身就是一個就業模式，身心障礙者當然能力提升到一定程度一般性及支持性就業市場可以接受，一定會鼓勵其前往就業，因為這樣可提升其薪資收入，改善其生活品質。…(G1)。

有關我國非營利組織之分類，其中以「民法」與「人民團體法」為首，依照我國「民法」規定，主要見於第一編總則以及第二章第二節「法人」乙節規定。法人可分為公法人與私法人，公法人指涉有公權力的政府機關；私法人包含營利與非營利機構或團體，私法人又可分為社會法人與財團法人。接著為「人民團體法」的制定，分為職業團體、社會團體與政治團體。官有垣(2000:82)認為，基於學術上對非營利組織之定義，上述三種類型團體，以「社會團體」可以泛稱為非營利組織。由訪談得知，政府部門依循法規政策，委託非營利組織推動庇護性業務，且參與協力的單位必須具有法律上的地位。

目前臺中市立案的庇護工場有七家，參與的組織有協會與基金會，庇護工場營業型態分清潔工作及烘焙食品，總計安置 113 多人就業，本市總身障人數約 10 萬人的需求，政府單位的職責是要開發更多的公部門閒置場地或企業設立庇護工場提供庇護性就業，或鼓勵民間機構團體或企業設立庇護工場增加服務場域…(G1)。

由上可知，政府部門為協助推動庇護性就業服務業務，提供工作能力不足之身心障礙者就業安置，目標與願景明確，惟目前設置庇護工廠家數仍不敷服務目前身心障礙者，政府部門仍需結合非營利組織及企業運用社會資源建構完善之庇護性就業機制。

二、非營利組織推動背景概況與成效

非營利組織在考量其組織拓展與業務發展時，理論上必先考量是否符合組織設立的目的，在組織使命為前提下，才有永續發展的可能。以下將透過分析將承接庇護工場業務之非營利組織，進行推動背景、願景及運作情形與成效作討論。

(一)推動背景、使命與願景

陸宛蘋、何明誠(2009:76)認為非營利組織的多元性即在於不同的組織擁護了具有不同價值的「宗旨與使命」。黃寶萱、許崇民、官有垣(2005:9)進而認為非營利組織在考量承接政府委託業務時，應考量合作的業務範疇符合組織的使命宗旨與工作理念。因而經檢視訪談之非營利組織可知曉，其所定義之宗旨、使命明確，且對組織產生具體的行動涵意，促使組織的決策與努力方向能發生具體的指導作用，與前開學者所述，非營利組織承辦政府業務應符合組織使命宗旨及工作理念之觀點，呈

現在受訪之非營利組織上。

…瑪利亞最主要的就是服務生命，我們的 slogan 是服務生命是一件快樂的事情…那會承接庇護工場，是因為那時剛好中港市府大樓要成立，勞工局說在這邊有個空間要做庇護工場，請有意願的提計畫，剛好就是這樣的機緣，瑪利亞也做許多前置工作來評估，是不是符合我們機構的服務宗旨使命，對我們的服務對象幫助，財務方面評估，好多…(N1)。

…還沒成立庇護工場前，其實最剛開始是想給孩子一個工作啦，土法練鋼，就會員想找工作，就有認識的廠商，帶去面試找工作，後來勞工局有就業服務方案，就去申請，然後接下來勞工局又有庇護就業服務，94 年就去申請，有經費才能為會員做更多事…(N2)。。

…本身協會服務身心障礙朋友，你也知道協會要募款，靠社會大眾捐款比較不容易，知名度也沒有像大的基金會那樣，所以那時縣府剛好說可以申請設立庇護工場，有補助經費…(N2)

…協會本身主要服務對象是精障者，精障者需走出家庭，與人有接觸，按時服務，病況才會慢慢改善，其實協會在做一塊已經很久了，剛好那時市府剛好說可以申請設立庇護工場，並且有一些補助，你也知道，區域性協會的募款是能力較差，沒辦法像全國型基金會那樣做整體性的包裝…(N3)

由上述可知，非營利組織在承辦庇護工場主要考量有：組織使命、有利於服務對象、經費補助等，非營利組織在思考是否承辦庇護性就業服務時，除了有關組織使命實踐以外，組織內也會評估財務成本及組織發展的延續性。另外考量政府部門的經費補助是可以想見的，本次受訪之非營利組織，機構屬性係 1 家為財團法人基金會性質，3 家為社團法人地方性協會，不論是對於組織的擴張、對服務對象深耕，亦或政府資源的挹注，站在非營利組織的立場，都深具吸引力。

願景係為一個組織，建立共同的價值、信念和目標，來引導組織成員行為，凝聚團體共識，促進組織的進步與發展。明確的願景是非營利組織非常重要的元素之一，機構透過經營庇護工場，其願景之價值觀營造團隊的動力，是對社會大眾、服務對象、捐款者與員工的一種理念與承諾。

…針對庇護性工作者的話，就是可以讓這些庇護性工作者可以在至支持性就業，進而回歸一般職場，至於對於整個庇護工場的營運的話，就是可以自給自

足，不用再向政府申請經費…(N1)

…未來就是自由品牌，自己要有一個 mark，一個行銷通路…(N2)

…未來想要擴點，增加新的一點，可以增加就業人數這樣子…(N2)

…這些病友病況穩定，來這裡工作後，可以回歸一般職場，可以得至社會大眾的接納…(N3)

由上述可知，這 4 家庇護工場之管理者對於願景的描述，主要有服務對象可以順利回歸一般職場、自給自足且有自由品牌、擴展新的營運點等，均明確陳述經營的方向，亦可用來檢驗未來經營的成效，規劃願景能促使全體員工共同努力達成目標。

(二)運作情形與成效

目前庇護工場的營業型態分為「烘焙食品」與「清潔工作隊」二類，按「地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務各項經費補助標準表」，補助或委託辦理身心障礙者庇護性就業服務，補助項目包括庇護工場籌設營運所需經費、庇護工場裝潢更新及設備汰換所需經費、房屋(土地)或車輛租金、專業及營運人員之人事費、行政費、庇護性就業者健保費雇主負擔費用，其中人事費部分，每服務 6 位庇護性工作者配置 1 名專業或營運人員、服務 7 名至 12 名庇護工作者，專業人力需 2 名，以此類推，非營利組織之專業或營運人員之人事費係以 6 的倍數來補助，補助額度係按學歷核薪；庇護性就業者依產能核薪，除固定薪資外，有三節獎金、年終獎金、團保等。庇護性工作者人數如表 4-1 所示，本表僅列訪談機構之庇護工作者之服務人數。

表 4-1 庇護性工作者人數

代號	庇護工場名稱	庇護性工作者人數
N1	瑪利 MAMA 手作麵包	5
	瑪利媽媽清潔工作隊	18
-	臺中市迦南園烘焙庇護工場	-
	臺中市潭子區身心障礙者庇護工場	-
N2	餐飲庇護工場	12
N2	溫馨咖啡小站	6
N3	向日葵工作隊	16

資料來源：筆者整理

統計日期：102.01.28

…目前是 5 個，瑪利亞之前也有以清潔為主的庇護工場，在縣市合併之前就成立了…其實瑪利亞的孩子是重度或極重度，我們的學生要讓他們去轉銜就業都不容易，剛開始做清潔很簡單的模式就是不要造成家長的負擔，目前總有 18 個庇護性工作者…(N1)

…12 個，辦理狀況講實在有比以前好，不管是名氣啊、知名度、營運狀況…
…第一個，替政府執行政策，我們做到了，第二個，鐵砧山蚊子館也讓它活化了，鐵砧山遊客中心那有終於有個地方可以坐下來、可以問問題，對地方的觀光有活化的效果。長期以來，給這些孩子，給附近這些孩子，因為服務有地域性與便利性，讓這些孩子有去處，至少一個月有幾千塊的零用錢，不無小補，還有功能不會退化，家長不用花一個人力在顧小孩…(N2)。

…目前有 6 個定期就業者，以前稱為學員，現在以正統稱為庇護性就業者，如果工作人員超過 6 個人，需再增聘一位專業人員，就是 6 到 12 人需有 2 名專業人員，協會目前尚無能力，…在業績方面一年一年逐年在增長…(N3)

…是有多少的庇護性工作者，目前是 16 個…(N4)。

庇護性就業服務之對象為 15 歲以上有工作意願但工作能力不足、具有生活自理能力，經由職業輔導評量評估後適合就業安置於庇護工場之身心障礙者，工作環境主要以非融合式環境為主。由上述訪談內容可得知，瑪利 MAMA 手作麵包庇護性工作者人數為 5 人、瑪利媽媽清潔工作隊為 18 人、餐飲庇護工場為 12 人、溫馨咖啡小站為 6 人、向日葵工作隊為 16 人，由庇護性工作者人數來看，庇護工場目前員工數部分皆以 6 的倍數來計算，據訪談者的說法係為人力成本是組織的人事聘雇人本，故會評估機構本身的能力做規模發展的考量。在知名度方面，主要是透過與政府的合作，增加社會大眾對機構的認識。在營運方面，確實有增加的趨勢。

貳、協力要素分析

以下將透過政府部門與非營利組織協力之庇護工場，協力要素之資源、溝通與能力如何影響彼此間之運作，藉以更瞭解協力實務運作模式。

一、資源

資源要素主要包括人力資源、物力資源、財力資源等。人力資源對組織而言，許多事務執行皆需要人力資源，物力資源通常涵蓋硬體設備及場地等，以做為其服務與營運的基礎，而財力資源一直是政府部門與非營利組織建調協調合作的重要元素之一。

(一)政府部門

按「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」，明定行政院勞工委員會係為策劃單位，負責政策、規範及資源投入，地方政府為主辦單位，係為權責管理單位；申請辦理庇護性就業服務單位為承辦單位。政府部門與非營利組織推動庇護性就業服務，在與非營利組織協力合作，提供設施設備、人力、資訊、財力的情形，對公私雙方而言，可結合資源，發展具有地方特色之身心障礙者庇護性就業服務，建構完善之庇護性就業服務制度。

…在局部分，○○負責7家庇護工場的承辦，○○負責行銷部分，有2名人力，在承辦單位的部分，每年於年底前請承辦單位撰寫次一年度之營運計畫並就設備之汰換人事費行政費及庇護就業者之健保費依其規模及服務人數補助辦理。這些政府皆有明定相關補助規定…(G1)

…在獲上級機關(勞委會職訓局)核定補助後，召開審查委員會在經費核定之範圍內，依據經費給付標準、經營成效及本府發展之重點方向等面向核予補助款，經費來源有職訓局就安基金、本局臺中市身心障礙者就業基金，目前的話是7比3，即是企業晉用身障者不足額的差額補助費，所以基本上所有的經費來源都是在這裡…(G1)。

林淑馨(2011:36)、陳政智(2009:186)指出，對於不同服務宗旨的非營利組織，政府相關單位每年會編列預算經費，供民間團體申請。「補助」通常來指涉上級機關對於下級機關或政府原本應自行承擔之事務，予以財政上的支援，受補助的機構需符合一定之資格要件，並且履行經費核銷或其他之法定義務。由上述得知，在政府部門部分，有2名人力辦理庇護性就業業務。對於經費之籌措，是由地方政府向行政院勞工委員會職業訓練局申請，由該會核定經費後，地方政府填具領款收據申請，相關業務推動亦會從身心障礙者就業基金提撥經費。

…值得一提的部分，像瑪利 MAMA 的部分，他們成功了，所以今年就沒有申請經費，這是市政府輔導很成功的案例，連勞委會都來觀摩，雖然他們機構在內部人事有些更迭，所以在基本模式架構下，機構給庇護工場的資源，如果有彈性，而且讓它能夠有支持的話，是能發揮的很好…(G1)。

…本身在執行庇護工場的業務時候，他們的自主性會比較強一點，比如說他們要做整體性的包裝、或整體性形象來講，配合度會高一點點…(G1)。

藉由彙整訪談資料得知，財團法人瑪利亞社會福利基金會從事身心障礙服務從77年成立至今，旗下庇護工場立案有2家，瑪利媽媽清潔工作隊98年登記立案，

瑪利 MAMA 手作麵包 100 年登記立案，而手作麵包 102 年期能自給自足，未申請政府經費補助，除機構四處延攬學有專精的業界專家外，高階主管對於庇護工場運作前籌備規劃、組織管理，甚至培養自身的專業能力，皆是盡心盡力，值得學習。

(二)非營利組織

非營利組織從政府取得之資源，依照性質不同，可分為人力資源、物力資源與財力資源，一般而言，非營利組織財源分為社會大眾捐助、政府補助及非營利組織本身所供的服務計畫，而我國政府部門可透過補助制度、契約外包、公設民營等方式促使非營利組織協力，本文乃透過補助制度方式使非營利組織獲得資源挹注。

1. 資源投入

依「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」規定「承辦單位辦理身心障礙者庇護性就業服務規劃原則暨應注意事項」，其經費申請程序，係由承辦單位於核定執行年度屆滿二個月前提報相關表件，向地方政府辦理延續申請事宜，地方政府於期限內，研提年度計畫函行政院勞工委員會職業訓練局進行審查。承辦單位應依相關作業規定辦理後，始能獲得政府經費補助。

…非常感謝臺中市政府提供這樣的地方，讓我們有很好的因緣機會，感謝機構的團隊將它標下來有這個地方，也感謝一路遇到貴人，才有今日的口碑，那開始瑪利 MA MA、清潔隊都有申請勞工局補助，像開辦費、人事費、行政費等，像今年就只有清潔隊申請補助，瑪利 MA MA 就沒有，期待將經費留給其它的庇護工場。另外在資訊的部分，勞工局有提供專業輔導團隊，好像是半年 1 次直接到現場來輔導，提供營運的協助或建議…(N1)。

…你說的資源這都還 OK 啦…(N2)。

…對！有相關庇護工場法規規定，就是三年才可以再申請一次，不能重覆申請，像這個部分在公部門資源還算可以，但還不算很足夠，因為有時候大單位來講是他們的資金比較豐富足夠，因為我們小單位來講設備的部分還要再加強…(N3)。

…先寫計畫申請，有不同的補助項目，例如像人事費，是按季核款申請，協會這邊要先墊，有時核銷會出問題，錢就會比較慢一點…(N3)。

…目前是一個老師在帶，所以那邊人力算蠻吃緊的，1 比 6…(N3)。

…勞工局會通知提案時間，通常都是向政府申請經費，不過，因為有些品項是不能核銷，所以協會這邊常常要自籌…(N4)。

由上述訪談得知，政府部門補助項目為設備設施開辦費及汰換費、人事費、行

政費、產品行銷宣導及庇護性就業者健保費雇主負擔費用。承辦單位需檢具計畫向勞政主管機關申請經費補助，惟其補助標準規範有其限制，不可能全額補助，非營利組織須有自籌比例。另外經費撥款方式，有按季三個月核銷一次核銷後分期撥款，非營利組織在經費支出上均需先行墊付，相對區域型組織而言，財力較拮据是一大財務負擔，也是一大挑戰。

2.非營利組織的資源

要獲得足夠的資源以支撐其實踐使命過程中的各項服務或活動，亦成為非營利組織經營的重要課題，以下為四位訪談者對於本身組織的擁有的資源摘錄如下。

…我們很用心，所以有做起來，資源方面，莊醫師本身人脈很廣，瑪利亞的員工也都會透過關係，引進專業人才來協助，所以這也是我們機構的優勢，向心力很強，遇到問題，大家都會一起想辦法…(N1)。

…優勢唷，大甲海線唯一一家，那當然不在話下，其它優勢是說在這個地方深耕這麼久，個案也穩定，家長也很認同與支持。所以說，在山上那邊，雖然沒有啥人潮，但僅只一家。再來是說，可能對公部門而言，沒有人再海線這邊再弄1家出來…(N2)。

…協會的資源，理事長很支持，有困難都可以找理事長…(N3)。

…像我們協會精障者，跟家長之間的關係都不是很好。因為我們是以產能核薪，我們會評估家庭經濟狀況，如果不好，我們會募一些物資回來，像之前募了一些布鞋、衣服，這個區塊目前協會還有能力去找資源…(N4)。

由訪談得知，其實金錢不是唯一募集的目標，非營利組織經營過程中，錢是其中一項資源，卻非所需的唯一資源，一個團隊領導必須同時具備任務導向（專業能力強）以及關係導向（人際關係好）兩種領導能力。非營利組織的管理者，有專業能力包含溝通、激勵、關懷、聆聽、團隊、尊重、肯定、危機處理、自律、平衡、積極、克服憂慮、熱忱等各種能力，更需具備優越的人際關係，俾利提供非營利組織永續發展。

綜上所述，公私協力作為公、私部門共同合作履行任務之集合概念，其型態在實務上具多樣性，且在不同領域中，實際之合作模式與密度呈現高度之差異性。透過公私協力模式來共同提供服務，在政府部門方面，可透過結合民間之資源、人力、資訊、技術等，據以提供多元化的服務，解決弱勢族群需求；而非營利組織來自政府部門之補助，可確保資金來源與穩定性。然中央與地方政府之補助是非營利組織極重要的資源管道，不論是文獻所論述，或受訪者訪談的內容，皆呈現出組織對政

府部門的依賴，密切影響政府部門涉及非營利組織之程度，易言之，政府部門可透過資源分配的運用，做為管理高度依賴非營利組織的方法與鉗制。

二、溝通

溝通包括正式溝通與非正式溝通，兩者在時間與場合上有所差異，而人際關係則建立在溝通上，扮演重要的影響力，此外溝通時傳達的不明確，會對於雙方協力過程產生影響。政府部門與非營利組織協力關係運作得以順暢，溝通是一個重要的元素之一，雙方互動良好，促進彼此間互信、互惠，事半功倍，有效溝通是一種動態的雙向行為，能提昇彼此間執行的效率與效能。

(一)政府部門

臺中市政府勞工局主要以協調和溝通為原則與非營利組織互動，並且以相關法令與補助原則為規範，在依行法政原則下，公私部門相互尊重，尋求平衡點。

…本府 NPO 無論是專業人員或庇護就業者之溝通，除了公事上的公文往返外，管道是暢通的透過電話、電子郵件等隨時均可溝通，若遇就業歧視可依正常管道尋求就業歧視委員會之審議及身心障礙權益促進小組之協助解決。在專業溝通的部分，每季會有專業委員做諮詢，會視庇護工場的需求做調整，所以在專業部分，透過專家的建議，雖然不見得每次建議，庇護工場都做得好，皆以良善的部分給予忠肯的建議，基本上，這些專家學者也都是在業界非常的出色的，有些 NPO 團體很高興，不僅提供專業，還將資源給他們，例如像設計，如委由 1 家公關公司設計原比自行找尋設計 1 家、包裝 1 家、行銷 1 家、印刷 1 家來得便利、划算，有時他們比較單向思考，所以這幾年的輔導策略還不錯…(G1)。

…○○的話，受到總會的約制，有些包袱在，所以您會發現，實際上，例如是說在做中秋禮品的包裝部分，沒有辦法全力配合，所以委員有建議○○建立雙品牌，不要再以弱勢的心態來作，他們在這個部分就非常堅持，因為受到總會的約制，可能總會要求的是整體形象…(G1)。

由上述得知，政府部門與非營利組織溝通方式上，有正式與非正式溝通兩種情形，正式的溝通方式通常時間是既定的，於研擬年度計畫時即會安排，非正式溝通方式在性質上較具機動與臨時性，亦即若有訊息傳達或交換時需要，透過E-MAIL或電話等方式。另外即是財團法人分支機構會受到總會的影響，必需遵守組織政策致未能依主管機關的需要適度做調整配合。

(二)非營利組織

非營利組織與政府部門合作，其意味著雙方欲達到某種目標而產生互動關係，而本文公私雙方係以協力推動庇護工場，提供具有工作意願而工作能力不足之身心障礙者就業服務，透過就業訓練與工作適應，提升職業能力，回歸職場。是以，溝通管道之良窳，涉及雙方協力的成效。

…其實勞工局就在樓上，有問題直接用電話方式，或直接面對面溝通，其實真的非常感謝局長，幾次下來關心與用餐，基本上除非是訪視啊，或者什麼要回函之類的才會用正式的公文，例如說新進學生啦，薪資做調整，我們都會有公文，其餘都是電話…(N1)。

…其實不管是勞工局的長官或承辦人，對我們都很支持，所以目前還沒有溝通不良的狀況，而且承辦人是一個很好相處的夥伴，她很清楚庇護工場的運作，並且會適當的指導我們，這樣我們也很清楚的做配合…(N1)。

…你說的資源這都還 OK 啦，只是說我覺得溝通上有待加強……我覺得跟政府部門溝通是不對等的，啊不然您說那才財力、資訊都還 OK 啦，至少都有明確的補助規範，讓我們有方向可尋。但就像剛剛說的，溝通障礙，就像是問題的認知啦，認知上的差異無法充份表達，像蔡老師每次委員來，或者在勞工局有回應問題時，但人家都不是很重視，覺得我們應該按照委員的建議來執行，勞工局的意思是非搬不可，但在市區做，不要在沒有人潮的地方做。可是早晚運動的人會去坐坐，喝咖啡，也不盡然說沒有人啦…(N2)。

…溝通有問題，權力不對等，只有逆來順受，只有妥協而已…(N2)。

…我是覺得一直對那個評鑑的委員，勞工局能跟專家學者先行溝通，就協會目前的狀況就建議，非打掉全部重來，例如蓮心開發鐵山便當，沒有啥特色，專家來一起集思廣益，這樣才有正向實質的幫助，而不是說這個不行，那個不行，要找有人潮的地方，我嘛知要找有人潮的地方，還有沒有自創品牌，沒有 LOGO，像微軟，有一個樹葉在那邊飄飄，縱然沒有 LOGO，找人協助設計 LOGO，需要是一個實體指導的方式，而非形式上、空泛的說法，只是找人來挑毛病，非實質的建議。蓮心是人民團體，頂多找的只是大學的社工員，所謂的專業人才，可是這個專業人才需面對組織、營運、規劃、輔導樣樣自己來，不是全能，我們也不是專家，專家診斷出毛病在那裡，要協助開藥方，幫我們診治，搬遷後還要設計 LOGO，這些都要錢，專家說要有自己的特色，我們都知道，專家走了，問題還是在，不是在講問題，製造問題，而是來解決問題…(N2)。

…大致上來講，行政溝通還蠻好的，承辦人也給我們很大的支持，而且也給我

們方向…核銷方面有格式、有制式化的表格，我們是按照他們部分，只要對我們的要求在正規合理範圍裡都還好，目前核銷還沒有什麼問題…(N3)。

…溝通方面，有什麼疑惑會跟承辦人反應，像去年拍攝就業成果推廣採訪，我們機構有堅持的底線，不能讓我們的個案因為拍攝而再次受到傷害，所以跟記者之間有些摩擦不愉快，雖然公部門這邊是好意幫我們做行銷，可是雙方的養成不同，記者的角度就比較犀利，這些都有跟承辦反應，通常以電話為主…(N4)。

…相左當然是要溝通到雙方可以接受的，以我們的協會是不會堅持自己的立場，這樣會造成雙方的困擾。像如果沒有公文，發電子郵件也是一個方式，這樣我們比較有個辦理依據，像之前實務上就服員去參加職評說明會，與個案約定時間延遲，導致家長對我們有些誤會，所以最好是有公文比較好處理…(N4)。

由訪談資料得知，非營利組織與政府部門在溝通方式上，透過正式的管道有公文往返，而非正式溝通，透過E-MAIL或電話等方式，即時傳達訊息。非營利組織與政府部門之溝通互動，呈現兩極的觀感，有3家非營利組織給予正面的回饋，另1家對於政府部門頗有微詞在於，由於庇護工場地點在山上風景區，例假日才有人潮，主管機關與委員期待該機構可以搬遷至市區有人潮的地方，惟對該機構而言，尚有諸多困難待研議。由於政府部門有需遵守的法令規章，非營利組織間存在的不同的組織文化，公私雙方因角度與立場不同，造成雙方產生不同的認知，出現意見不一的情況。

三、能力

能力要素為了瞭解政府部門與非營利組織是否具備相關專業知能、風險管理以及知能的具備與否對於雙方協力關係建構的影響，並在推動庇護工場的過程中方能達成目標。

(一)政府部門

在面對與非營利組織協力合作辦理庇護工場業務，所具備的能力包含專業能力、行政能力與風險管理能力等。因為庇護工場此項業務係屬專業領域，亦為重要施政政策之一。所以需具備的專業能力最為重要，因此勞工局執行人員可分為專業團隊人員及行政人員兩類，為協助庇護工場建立專業服務工作模式，專業輔導團隊人員為勞工局聘請，協助各庇護工場於經營管理、專業服務、營運計畫、法規規定及會計帳務等各方面提供諮詢與輔導，協助非營利組織依身心障礙者權益保障法規範辦理庇護性就業服務，進而促使身心障礙者穩定就業；行政人員係為辦理庇護工場的業務。

…局部分，○○負責7家庇護工場的承辦，○○負責行銷部分，有2名人力，

在承辦單位的部分，每年於年底前請承辦單位撰寫次一年度之營運計畫並就設備之汰換人事費行政費及庇護就業者之健保費依其規模及服務人數補助辦理。這些政府皆有明定相關補助規定…(G1)。

…並聘請各相關領域之專業委員協助其問題解決。對於在照顧專業技術的部分，有辦理表揚，所以在支持庇護工場的專業業界，還有給予支持的…在輔導策略來講，每一季都會有訪視委員做輔導，輔導策略分為幾大項，在個案端的部分，以庇護工場如何照顧個案，有大學的教授在做這一塊的把關，做好它的ISP，做好個案服務的部分，針對個案個別服務，包含個案權益做適當的 care，第二部分，即針對行銷面，行銷、包裝、設計，會請業界的來作輔導，當然也有財務面的，會引進請具有會計師證照的老師來輔導他們，所以，不管財務、不管個案、不管行銷，針對不同面向，市府皆聘請委員提供建議…(G1)。

根據 Lowndes & Skelcher 提出的「資源互賴理論」所說明的部門間相互依賴狀況，借助跨部門治理網絡的建立，政府與私部門間可以分擔公共服務的生產與傳遞風險。將特定的風險交予最適合評估、控制和管理該風險的部門承擔。民間企業發揮長才於負責商業營運與服務；而公部門負責制定與監督服務執行標準，以維護公共利益等(轉引自顏琬容，2012：59)。本研究在於瞭解政府部門與非營利組織管理風險的能力為何，有否設置機制來處理及因應。

…其實政府本身就有風險管理及危機處理作業基準，裡面即有危機處理專章，像去年有 1 家就遭遇這樣的問題，一直想要收起來，想要收的原因可能是他們機構內部支持度的問題，所以在輔導策略上，要先去瞭解要收的原因，在過程中，不介入內部問題，內部的問題，是機構本身要坐下來談的，我們直接問現場的輔導老師，有沒有賺錢，依照輔導老師講與報表，實際上盈收是往上的，而且是均衡的，有穩定的成長，只是庇護工場與協會的溝通是有障礙，所以要給它們有時間去做緩和，從中協助將問題分析出來，後來回覆將在試看看，所以我們除了給予專業的支持，並將問題一一釐清，在輔導的過程中，告訴他們還有啥路可以走，並且要保障這些已在工作庇護工作者，我們的輔導策略不能說就不要做了，或者說就一定要做下去，而是要針對問題釐清，這是很重要的…(G1)。

由上述可知，為持續營造良好的行政機關風險管理環境，除建置整合性風險管理機制外，進一步強化危機事件之預警、應變及復原，以作為推動整合性風險管理及危機處理之參考，建立標準作業程序及進行實務操作。在與整合性風險管理架構相互結合下，提供危機處理架構及制式化之危機處理流程及表單文件，在推動危機處理上得以依循，做好危機之預防、應變、復原因應措施。而在政府部門部分，除了有風險管理及危機處理作業基準外，亦依非營利組織實際之營運狀況，給予個別化的輔導，讓該組織有思慮的空間，並適切的處理，讓庇護工場得以繼續運作，持

續提供身心障礙就業服務。

(二)非營利組織

非營利組織與政府部門合作，所需的能力係指具備相關的知能與智能，一言以蔽之，即是專業能力、行政能力與風險管理等能力。而非營利組織在執行庇護工場之人力有專業人員或營運人員，在辦理身心障礙庇護性就業服務，需有相關的專業能力，方能執行相關管理、訓練、行政等多項任務。

…就像我剛前面所說的，一開始我對打掃清潔、煮咖啡啊，都不是專業的，但是機構會支持我們去學習，而且會引進業界的顧問來指導，就像是現在負責清潔的杜老師，她之前的委訓班的業界老師，後來到瑪利亞來服務…(N1)。

…她真的很有心，我就說在我很喜歡機構的組織文化，大家都很有衝勁，會發現說磁場很相近的人都會聚在一起，而且我在做標案時，都請教她。另外就是烘焙部分，機構也會去引進專業的業界，以前的麵包是油的成份高，我們就集思廣益，在市政府這邊可以做出什麼樣的特色，讓人家可以願意來購買，也可以代表瑪利 MA MA，後來我們就討論出以自然風為出發點，用健康的食材做出對身體有益的產品，其實我們為了開這一家店，吃了好多麵包，好累..。我自己也去上人資、視覺設計課程，找很多書來看，慢慢的從外行，變得比較懂一些，另外像勞工局也有辦一些在職訓練的課程，我們機構都會參與。…(N1)

…專業能力，在咖啡小站的部分，就是角色有些變動，以前是職場輔導員，現在是就業服務員，在庇護性這一塊，要寫 ISP，說實在的，這一塊我們很弱，沒有這方面的專才，審查意見裡要針對個案做個別的計畫，按照委員的意思是說這邊的孩子沒有產出，聽說今年會辦理 ISP 如何寫的課程…(N2)。

…市政府每年都有舉辦定期在職教育訓練，只要有辦理教育訓練課程的話，現場的輔導人員一定要去上課，包括我的話，理事長都很支持，所以有相關的課程，我們還是都會去上課，協助的部分都是配合外面相關輔導受訓…(N3)。

…當然我們是以勞工局的為主，協會自己也會視情況辦理，例如在實務上遇到身障者有法律需求，或是有那方面的問題，與個案實務相關的，我們都會討論，聘請專業的講師來上課…(N4)。

經由訪談得知，瑪利亞基金會的同仁非常強調雖然部分專業不足，亦會利用公餘時間加以研習，且會延攬業界人才加入服務行列，讓整體的專業人力與服務經驗向上提昇。另外，針對三個協會部分，透過訪談資料得知其專業人力係為臺中市政府勞工局補助之人力，為提昇相關專業知能，協會會支持同仁參與政府部門辦理之教育訓練，培植其專業助人的職能，惟雖有相關教育訓練，部分協會在個案紀錄撰

寫仍有進步的空間。

非營利組織風險管理的意識與能力，攸關其永續發展，當危機發生時，有計劃的處理，進而採取有效方法設法降低風險至化解風險。在平時，需形塑風險管理文化，提昇風險管理能量，有效降低其發生的可能性，這需要於經營過程中，辨識可能產生的風險，預測各種風險發生後對資源及營運造成的負面影響，以便使庇護工場運作順利進行。

…風險唷！其實剛開始來這裡，壓力好大，一直告訴自己，只許成功，不許失敗，而且地下室也有在賣麵包，而且也相當有知名度；萊爾富便利商店有賣現煮的咖啡，我就去跟萊爾富店長談現煮的咖啡給我們賣，留點飯給我們庇護店的工作飯吃，獲得店長同意，瑪利 MA MA 就是慢慢的溝通，並將定位清楚，終於走出自己的路，而且有客人買了咖啡，就想說順便買麵包搭著吃，所以咖啡算是我們的帶路雞…(N1)。

…沒有，只有 102 年才開始談，委員在 102 年有建議要建立風險管理機制…(N2)。

…風險的部分，最大風險是在財務，所以在成本的管控部分，現場指導老師會將成本控的很緊，因為他本身餐飲科系畢業，又曾經在知名的餐飲業服務，所以在財務管控部分，不會讓他有負成長…(N3)。

…應該講是有，但是比較小，不像大機構那樣，個案要離職，他自己要離職，利用民代來施壓，我們有做一些處理。就是危機處理嘛，我們協會有分工好，對外的一致窗口，有初步規劃好了…(N4)。

由上述可知，訪談之非營利組織具有風險管理的意識，部分有初步雛形，部分未具體化擬定，倘若非營利組織對於風險覺察能力愈高，則越清楚與建構風險處理機制，克服不足及強化優勢，避免過度的依賴，積極的態度有利於非營利組織經營庇護工場得以順利，進而永續發展。

參、協力過程中互動模式

本文根據 Girdon 等人四種理論：政府主導模式、雙元模式、合作模式，非營利組織主導模式作為協力互動之理論模式，主要以財務與服務提供面向作為分類依據。藉由理論互動模式來探究實務上的互動為何？將有助於瞭解政府部門與非營利組織之間關係模式。

…本府與非營利組織間之合作關係模式屬合作模式，係由政府提供資金(勞委會就安基金及臺中市身心障礙者就業基金)，非營利組織則負責服務之輸送，目前政府僅係提供資金，在經費支出項目及額度內，其他產品品項、價格訂定則由工場自主應屬合作參與模式之協力模式…(G1)。

…如果是按提供經費與服務來分，那瑪利 MA MA 手作麵包在 100 年到 101 年是合作模式，在 102 年是非營利組織主導模式，瑪利媽媽清潔工作是合作模式，應該是這樣…(N1)。

…是政府出錢，協會提供服務，當然也有自籌款的部分，比較像是合作模式，但是真的很希望未來可以是第三部門主導模式，協會自給自足，這樣就不用綁手綁腳…(N2)。

目前庇護工經費是勞工局，協會執行庇護性就業服務，不過，像剛才所說的，有些還是不能核銷，協會要自籌，按照這個理論，應該是合作模式，政府出錢，協會出力…(N3)。

這個嘛，我覺得以目前而言，協會是跟勞工局申請經費，協會來主辦，覺得是合作模式，但是，希望未來可以是第三部門主導模式，呵…(N4)。

由上述可知，政府部門目前是以合作模式來與非營利組織協力，而非營利組織中，有 1 家庇護工場與政府部門是以第三部門主導模式，有 4 家庇護工場則以合作模式，部分非營利組織也表示未來期待採用第三部門主導模式自給自足。

肆、協力過程中所面臨的課題

政府部門與非營利組織協力庇護工場，從本研究歸納整理三個協力要素來分析之外，訪談者亦說明關於協力之間雙方實務上所面臨的課題，相關意見茲分述如下：

一、「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」未能考量地區差異與需求

政府部門與非營利組織協力庇護工場，基本上是依循「身心障礙者權益保障法」第 35 條及第 40 條暨行政院勞工委員會職業訓練局修訂之「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」辦理。

…庇護工場有獨立的帳，但是登錯帳，庇護工場只有這帳，而支出都是從協會支出，導致去年有 100 多萬盈餘，收到勞工局的文說要針對庇護性員工分紅。

但是，分紅分紅，勞工局又沒有規定要如何分，這就是困難所在，所以協會就召開會議討論，現在要追溯 1 至 12 月份有工作的孩子，每個人大約年終 3 萬多塊！其它留一筆預備金購車，因為山上沒有車不方便。不過，因為現在是按照勞委會一個庇護工場計畫在執行，雖然有規定補助標準，但是在實際上，有些是不能核銷的，而且規定 1:6 的原則，所以我們儘量在庇護生的安置上，不要超過 6 的倍數，否則超過人數，協會又有一位專業人員的開銷，還有就是產能核薪，這麼專業的名詞，也沒有規定，就很抽象就對了…(N2)。

…對！有相關庇護工場法規規定，就是三年才可以再申請一次，不能重覆申請，像這個部分在公部門資源還算可以，但還不算很足夠，因為有時候大單位來講是他們的資金比較豐富足夠，因為我們小單位來講設備的部分還要再加強…目前是一個老師在帶，所以那邊人力算蠻吃緊的，目前是 1:6，而且雖然有補助辦法，好多細項都沒有補助，協會要自行籌備，這一點也是很吃力，其實政府應該再瞭解我們實際上的情形，補助辦法要調整…(N3)。

…通常都是向政府申請經費，不過，因為有些品項是不能核銷，所以協會這邊常常要自籌…(N4)。

由上述訪談資料得知，中央政府所訂定之政策與計畫未能適時考量實際運作所發生情形，且直轄市政府亦未訂有相關規定，蓋如有虧損自行負責，盈餘需分配，該如何分配，又未有相關規劃，另外，即是補助標準全國一致性，未有相關配套措施，致非營利組織自行籌措財源，盈餘部分亦逕自處理。

二、組織屬性影響互動關係

本研究的焦點在於政府部門與非營利組織協力關係之運作情形，其補助協力之非營利組織按其設立的基礎為標準，有 2 家係為「財團法人」與 3 家為「社團法人」兩種類型，藉由以下的訪談資料發現，非營利組織的因組織屬性不同，會影響其自主性，且涉及協力運作之效率與彈性。進一步申言之，「財團法人」如為全國性之組織，因需配合總會的政策，與各地方政府之合作情形仍有研議空間，而在地之財團法人非營利組織則是與政府呈良性的互動關係，協力合作完成目標。另外針對「社團法人」部分，受至財源與專業能力等因素影響，仍需藉由政府部門適時的扶植，方能朝庇護性就業服務專業化、效能優化之方向發展。

…基本上大原則都是一樣的，只是說他們能夠接受的程度，基金會來講，這兩個基金會原則上也有很大的差異，比如說○○而言，機構對他們的支持度大一些些，不是程度的問題，而是站在感受性部分來講，所以○○本身在執行庇護工場的業務時候，他們的自主性會比較強一點，比如說他們要做整體性的包裝、

或整體性形象來講，配合度會高一點點，相對而言，○○的話，受到總會的約制，有些包袱在，所以您會發現，實際上，例如是說在做中秋禮品的包裝部分，沒有辦法全力配合，所以委員有建議○○建立雙品牌，不要再以弱勢的心態來作，他們在這個部分就非常堅持，因為受到總會的約制，可能總會要求的是整體形象，所以在基金會的互動上也是會有差別…(G1)

…在來談到社團法人這幾家，當然社團法人的財力沒有辦法像基金會那麼好，所有的盈虧、財源自己去平衡，當然支持性比基金會弱，基本上在程度上有差，基金會在運作的過程中，專業程度是維繫我們這個部分能夠持續下去或者是後續輔導的很重要因子，這幾家來說，有些概念清楚的，基本上還是可以接納市府的建議，在輔導策略來講，每一季都會有訪視委員做輔導，輔導策略分為幾大項，在個案端的部分，以庇護工場如何照顧個案，有大學的教授在做這一塊的把關，做好它的 ISP，做好個案服務的部分，針對個案個別服務，包含個案權益做適當的 care，第二部分，即針對行銷面，行銷、包裝、設計，會請業界的來作輔導，當然也有財務面的，會引進請具有會計師證照的老師來輔導他們，所以，不管財務、不管個案、不管行銷，針對不同面向，市府皆聘請委員提供建議(G1)。

三、服務網絡橫向聯結待強化

社會網絡是整合的建構體，它是由一群互動的人們、團體或組織所組成的社會體系，以從事目標的達成或共同目的的實現。網絡可以是個人的、專業的和組織的，網絡建構可以是個人間的、組織間的或組織與機構間(轉引自陳明珍，2005：476)。而缺乏橫向資源的整合，一向是政策規劃與執行中最为困難亦最受批評之處，服務網絡橫向聯結需經過逐步建構，但網絡並非封閉或固定不變，而是必須隨時因應外在社會環境變化及思索庇護工場實際的需求，彈性調整修正，而非疊床造屋，如此才能提供有效益的服務。

…跟其它縣市合作的情況，我們大概是有所謂的觀摩，有跟北部、南部的做觀摩，它的行銷策略會隨著地區性不同而做不同的行銷，或許北部的經驗沒辦法複製，但是架構來講，我們都會請就服員、庇護工場的同仁一起到北部看人家庇護工場怎麼經營，其實會有一些新的創意點，可能有開發商機的部分去吸收，在制度，在個案轉銜的部分都沒有問題，依照中央法規規定來講，經過職評後，適合當庇護性員工就會轉介，所以大家在制度面是一樣的，所以大家在觀摩的觀摩的點會放在行銷商品，它有成功的案例做學習，所以在各縣市合作的部分以觀摩為主。像我們去北部看，有些就像做小糖果，放在 7-11，庇護學員做包裝，做印刷，甚至南部也有做，像賣冰、賣水餃啦，其實做很多職務在設計，像手工香皂，也做得很漂亮…其實 NPO 來講，有些沒辦法放下它的包袱，請它

跨組也是有困難的…(G1)。

…本市庇護工場觀摩喔！像剛剛所說的，臺中庇護工場營業型態分清潔工作及烘焙食品，同質性還蠻高的，這部分是目前還沒有規劃，這點子很好，可以參考…(G1)。

綜觀上述資料得知，政府部門為強化經營管理及提升庇護性就業效能，透過觀摩參訪了解各縣市庇護工場之營運理念、管理制度及實際運作情形。惟僅辦理外縣市庇護性就業服務觀摩，轄區內仍未辦理類似參訪活動。

…其實喜憨來有來過、馬來西亞有來過，瓜地馬拉來過、大陸團有來過，現在不只是非營利團體，還做國民外交，今年度瓜地馬拉還有請人來這邊實習，我們在協助外交部做這個部分。我們還有跟花蓮啟智合作，他們的農場供應我們紫地瓜，我們有進他們的東西…(N1)。

…其實我倒希望說我們的庇護工場跟清潔的庇護工場已經有完整性的流程，可以跟別人分享架構店的方式，像其它有心想要做庇護工場的人可以不用那麼辛苦的自己摸索，甚至說我們可以做資源連結，像清潔的部分，如果我們機構有接到 case，可以互相介紹給另一個 NPO，但前題之下，品質要一致，就可以連結成一個服務網絡，而不是瑪利亞做的網絡只是單一個周邊的網絡，可以連結橫向非營利組織，讓有心照顧身障者的人大家一起來從事這項服務…(N1)。

…協會之前比較有資源連結，跟其它的社團有很好的互動，都是協會間的啦，像○○大的組織比較沒有，也那個機會，後來因協會理事長改選，有四年時間所託非人，所以目前是比较沒有……跟庇護工場互動唷，就教育訓練啦，其它你說的去其它家觀摩，目前是沒有…(N2)。

…目前跟相關社團不像以前那麼有往來，協會目前的捐款數少了，如果有相關課程都會去上，目前協助的附近有廣亮、伊甸、勵馨、家扶、生命線協會、弘道啊，我們有案子都會轉介，互相連結……呵，像大型的機構，我們這種小協會怎可能去參觀，不得其門而入啦……在教育訓練上有接觸而已。(N3)。

…另外一家是瑪利 MA MA，以他們的業績盈收是比較高的，庇護性員工的障礙類別不同，在服務成效這區塊，在精障者可能在經濟安全上有某種程度上的幫助，有些微的改變，還是有的，一般而言，精障者對於團體規範不是那麼容易遵守，願意遵守就那麼幾個，那像遊民，就有精神分裂症，所以我們覺得他可以慢慢改變…(N4)

…目前都還蠻暢通，其實協會在愛心家園裡的資源都還不錯，通常是透過非正式關係，我們不是用行文的，都會詢問一下可不可以協助，有什麼方面可以做合作。對外也是有，也會跟社區復健中心合作，衛政部分也有…(N4)。

…衛生這一塊比較有在聯繫，因為我們有工作，要一直開發，會視現在庇護性的員工與一般性員工可以因應的量逐漸開發，但是有時也會委託人家先幫忙這樣子，通常會跟社區復健中心比較有相關，職業復健這一塊會轉介…(N4)。

首先，由上述訪談資料得知，倘若庇護工場經營成功，生產具有其特色且著重品質深獲客戶認同，就能與一般性商店作競爭與不再依賴政府部門補助，並建立國際形象拓展國民外交，充分發揮非營利組織的社會責任與角色功能。接著，筆者將訪談資料以政府部門與非營利組織來做分析，觀看政府部門在網絡連結部分，僅在外縣市觀摩部分，與臺中市庇護工場之間網絡推動上未有緊密合作，互動稍嫌薄弱。而以非營利組織部分，雖部分非營利組織欲推展資源共享，惟服務對象類型不同，難免有窒礙難行之處，最後，部分非營利組織提及庇護工場間仍存存本位主義，彼此互動僅是教育訓練，未有透過觀摩增進各專業間互動與交流，相互學習模仿，提昇橫向服務網絡之連結，以改善機構己身之不足。

四、法制規範的疏漏

我國現行社團法人的法律規範以「人民團體法」為基礎，其將人民團法分為三種：一、職業團體，舉凡商會、工會、公會、農會…等；二、社會團體：如協會、學會、宗親會、同鄉會…等；三、政治團體：如政黨…等。又規定其主管機關：在中央及省為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。訂有法規命令作為管理的依據：人民團體選舉罷免法、人民團體獎勵辦法、社會團體工作人員管理辦法、社會團體財務管理辦法。而為了執行管理任務，制訂了職權法規：督導各級人民團體實施辦法、社會團體許可立案作業規定、人民團體立案證書頒發規則等，各主管機關依循前述法規，辦理社會團體之管理。

經檢視相關條文規定中得知，現行法規的部分僅能概要地給予各地方主管機關辦理人民團體法源依據。且由於我國法制中將社團法人視為自律法人，僅只限於設立、解散和主管機關對政治團體的監督規定，社會團體的監督則交付會員大會執行，對於社團法人之實際管理面向的部分則仍不夠明確詳細，僅依人民團體法與相關特別法等之規定申請許可設立，因此在推動的管理的積極面及建設性則顯得有所不足。在依法行政的前提之下，以及政府部門保守的心態作為，目前地方性社會團體在守成不易下難有開創性的作為。

…有，協會是地方性的團體，畢竟組織架構不是那麼的嚴謹，人員的素質參差不齊，攸關協會的存續與服務方案的延續有很大的變動因素，這個因素，依我這幾年發現，因人而異，比政府的政策變遷大。如果讓比較沒有服務概念或認同感的人來領導協會，有心不在於服務，可能在於名，或者有什麼利，不再在服務，所以這四年，讓一些服務方案因執行不力而丟了…(N2)。

…坦白說，就是守成不易，所以人團法不完善，只准設立，沒有輔導機制、管理機制都有待去加強補充…(N2)。

從上述資料得知，N2 有感而發的認為，協會的領導者其作風與領導風格有極大的相關，端視領導者對於協會的消極領導與積極領導而定，倘僑其心有旁驚且未有服務身心障礙者的熱忱與意念，會使組織運作與對外連結產生停滯，且未能發揮加乘綜效，另外即是呼籲速修人民團體法相關規定，方能符合時需。

五、推動庇護性就業服務未來的展望

自「身心障礙者保護法」於九十六年全面性的修正及更名為「身心障礙者權益保障法」，並於九十六年七月十一日由總統正式頒布施行後，庇護工場之經營從社會服務的提供者轉變成與庇護性工作者成為僱傭關係，需自負盈虧且能永續經營。

…目前來講我們就像剛已經提到的，有些制度已經完整的，我們期待它能照顧更多的庇護工作者，那其它的期待它可以改變策略，能夠有一個更好的經營規模，另外來講，臺中市比較迫切的是應該要成立新的庇護工場，基本上來講，以目前臺中市的庇護工作者的需求，還是有待開發的，但是職種的部分不多，可以看得出目前庇護工場的營業型態以烘焙食品型態和清潔工作隊的型式，所以以服務業的形式是急待開發的，那另外我們除了開發 NPO 團體外，我們期待能夠讓企業來參與這一塊，企業是一塊待開發的區塊，我覺得我們未來會朝向企業型的部分，那目前來講也是有幾個社團法人或身障團體在做接觸，我們希望說要讓庇護工場能夠長治下去，庇護工場已經不能夠再打悲情牌，那應該要做一些比較積極性的策略出來…(G1)。

…基本上我們就業輔導的過程中，希望是一種融入社會，而不是排除在外的，雖然有些概念，像日本也有像特例的子公司，在它其實是在公司正常營運非常好的情況下，才有可能成立子公司，不計所謂的報酬率下，所以在庇護工場的部分，希望能夠鼓勵企業共襄盛舉，企業畢竟有財力，在賺錢時要有點社會回饋，所以這一塊期待可以去開發，社會企業是未來的趨勢。另外已著手規劃成立新的庇護工場，在副市長的支持下，希望能夠將幾個職類，包含印刷，印刷是彰化做的還不錯，而且未來要朝向平常永續性的庇護工場，因像中秋月餅主

檔期很短，我們要推的是細水長流型的工作…(G1)。

…其實我倒希望說我們的庇護工場跟清潔的庇護工場已經有完整性的流程，可以跟別人分享架構店的方式，像其它有心想要做庇護工場的人可以不用那麼辛苦的自己摸索，甚至說我們可以做資源連結，像清潔的部分，如果我們機構有接到 case，可以互相介紹給另一個 NPO，但前題之下，品質要一致，就可以連結成一個服務網絡，而不是瑪利亞做的網絡只是單一個周邊的網絡，可以連結橫向非營利組織，讓有心照顧身障者的人大家一起來從事這項服務…(N1)。

…應該怎麼說，當初也是一路遇到好人才有今日，如果本位主義太重，就會有設限，也會將自己的路縮小，與其這樣的話，不如將資源連結、分享來的有意義，而且我一直說我們的核心，一直是在服務身障朋友，怎麼讓他的服務能力提昇。我們就有將清潔的顧問連結給那個機構，可是據我所知，現在的服務水準仍未達專業水準…(N1)。

…剛剛在開始有稍微提到，創造自有品牌，不再依賴政府的補助，依照自己的想法做自己的事，在跟政府打交道這幾年當中，還是有一些隔閡，公部門人員與社團人員溝通不良，會造成不必要的誤解。對內部有很大的無力，想學學江老大管理哲學，如何掌握這一切，在組織裡能夠好好的發揮一脈相傳。還有成立另外基金會，服務更多的身障朋友，可以逐步實現，但像人民團法，縱然是一個創會長，仍有任期上的限制…(N2)。

…行銷部分，我們希望的部分是擴新點，在太平區公所小站 94 年正式立案，已經是個掙扎，所以必需往外擴點，最主要的就是這麼多年，它是一個根，我們是希望能創造更多的就業者，所以必需往外尋求發展，所以今年的目標就是想擴一個點，樓下是一個店面，樓上是一個兩層的訓練地方…(N3)。

…其實在行銷部分，公部門一直想要將庇護工場這區塊做起來，做一個改變，庇護工場以前給人家的觀感就是很弱，從去年開始到現在，整個開始在磨合之間，那現在有等於慢慢看到在改變，就是很強勢的說我們就是要做轉變，那協會這邊就是配合公部門的腳步在走，協會本身也有行銷規劃，今日可能擴點會擴到郵局，或者彩券行做寄賣方式…(N3)。

…應該講這工作我們還沒有立案之前就在做，我們是希望服務量逐年增加，還有是盈收的部分，最後是希望真正產出盈餘，扣除租賃房租的錢以外，這是最後的目標。近期與中期，是希望這些補助款可以打平，至少在房租加營運人員可以有盈餘，這樣就可以了…(N4)。

…核銷這一塊還算 OK 啦，這是熟悉度問題，只是如果可以的話，讓我們知道核銷的流程、時間，多久可以完成，我送出去，如果沒有錯誤前題之下，行政流程大約多久這樣子可以，讓機構可以瞭解週轉金要儲備多久，這很重要。其實我覺得一切都還好啦，在我最困難的時候都渡過啦…(N4)。

綜上所述，筆者將訪談資料以政府部門與非營利組織來做未來展望分析，站在政府部門的角度與思惟，期待更多企業或非營利組織能投入庇護性服務，並新增營業型態，或朝向社會企業模式發展，意識到非僅靠愛心經營，要適度與企業連結，茲以協助更多需要庇護性工作者。而對非營利組織而言，期許可以將成功經驗分享、降低依賴政府資源的問題、自給自足。再者，將可以更為彈性地規劃庇護性工作的相關內容，以符合機構所設定的宗旨與目標。

第五章 研究結論與建議

本研究的焦點在於政府部門與非營利組織協力關係之運作情形，在本章將分為三節，第一節將說明研究發現，並分析理論上與實務上的差異，第二節則是針對研究發現的部分，提出看法與建議；最後第三節則是針對本研究在執行的過程中，說明研究限制。最後，根據研究發現與建議，提出到具有研究可能之議題提出後續研究，提供給予對此領域有興趣研究者進一步探討的方向。

第一節 研究發現

本研究透過文獻資料的整理，歸納出政府部門與非營利組織間之協力關係，本節將藉由第二章的文獻與第四章的實證分析結果，並根據細目研究問題之脈絡整理，以作為本研究之發現茲說明如下：

壹、「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」與實際運作產生差異

由於政府部門與非營利組織協力庇護工場，是依循「身心障礙者權益保障法」第 35 條及第 40 條暨行政院勞工委員會職業訓練局修訂之「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」辦理。然對庇護工場而言影響最大亦為自負盈虧，以及與庇護性工作者成為僱傭關係，而中央政府所訂定之政策與計畫全國一致，未能適時考量實際運作所發生情形，且直轄市政府亦未相關因應措施，倘未有相關資源支持，須由非營利組織承擔財務上之經營風險與責任。再者，對於執行所面臨問題，尚有「盈餘分配」、「產能核薪」、「撤銷設立許可」等層面無所據，所以應回應地方需求更顯得重要，亟需全盤考量與研擬相關對策與辦法，供各縣市政府與庇護工場作為參考的依據。

貳、影響協力關係之因素

本研究將協力要素整理包含「資源」、「溝通」、「能力」等三面向，各要素說明如下：

一、資源

資源要素主要包括人力資源、物力資源、財力資源等。人力資源對組織而言，

許多事務執行皆需要人力資源，物力資源通常涵蓋硬體設備及場地等，以做為其服務與營運的基礎，而財力資源一直是政府部門與非營利組織建調協調合作的重要元素之一。協力組織的效率與彈性亦可視為資源的一種，各項資源在部門間流動所產生之互補機制，將是政府與非營利組織間維持協力關係的根基。而非營利組織從政府取得之資源，可分為人力資源、物力資源與財力資源，一般而言，非營利組織財源分為社會大眾捐助、政府補助及非營利組織本身所供的服務計畫，而我國政府部門可透過補助制度、契約外包、公設民營等方式促使非營利組織協力。

本研究政府部門係透過補助制度方式使非營利組織獲得資源挹注。首先在政府部門，行政院勞工委員會為中央單位，亦為庇護性就業服務計畫之訂定與補助機關，再交由各直轄市及各縣市政府結合當地資源，並以行政人員做為對外窗口，受理計畫之申請，依據「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」之經費補助標準表等相關規定，核定補助計畫。其次在非營利組織方面，依限提報計畫，內含庇護工場籌設營運所需經費、庇護工場裝潢更新及設備汰換所需經費、房屋(土地)或車輛租金、專業及營運人員之人事費、行政費、庇護性就業者健保費雇主負擔費用。

承上所述，政府部門與非營利組織協力庇護性就業服務執行機關於中央係為行政院勞工委員會，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)則為縣(市)政府，採部分補助原則，地方政府申請本計畫之補助應備自籌款。在協力要素之「資源」發現如下：

(一)非營利組織對於政府資源依賴程度依機構屬性而異

經檢視政府部門與非營利組織互動相關研究文獻，在探討「資源」面向部分提及非營利組織易依賴政府資源的補助及支援¹⁴，然而依據本研究個案可知，非營利組織推動庇護性就業服務所需經費來自政府補助外，亦有社會大眾捐款與庇護工場經營盈餘，並隨著機構屬性有極大的差異，如本研究之社團法人在專業度與財務與財團法人基金會相差甚遠，社團法人尚需爭取政府補助，而本個案之一屬財團法人性質非營利組織，於100年至101年申請政府經費補助，於102年則未申請，期能自給自足；然在社團法人部分，部分則面臨經營財務上困境，需政府部門予於扶植和輔導。

(二)部分庇護工場缺乏專業經營管理人員致無揮功效

依據本研究個案得知，庇護工場內補助任職之專業人員或營運人員(含主管人員)薪資相較於商業部門略顯單薄，在人力不足下未有專業分工，需十八般舞藝樣樣通

¹⁴ 林美華(2002)、潘福財(2003)、王仕圖(2004)、林子強(2007)、蕭秀中(2010)等，其研究皆顯示非營利組織在財務資源上容易對政府產生依賴。

且身兼數職的通才非專才，帶領庇護性就業者學習技能、負責動線規劃、行銷企劃宣傳、危機應變…勞心又勞力又必須兼顧銷售、研發、成本等經營管理，致產生力不從心之情，難以再靜心思考和規劃更妥適之服務策略。

二、溝通

在協力關係運作中，互信互重為重要原則之一，互信及互敬存在時，則較易進行議題協商、解決問題及建立共識，信任及敬意使溝通、分享敏感性資訊及學習更加順暢。溝通是組織協力最基礎亦是最核心的環節，溝通的良窳能深切地影響到組織目標的實踐與組織文化的形塑，有效的溝通有利於組織間資訊傳遞的完整性，也可提升組織執行的效率與效能。並將溝通方式分為正式溝通與非正式溝通，正式溝通係指經由官方活動所形成的資訊分享，非正式溝通則是組織正式活動以外傳達，其管道是否順暢，將影響協力關係，而溝通品質的優劣決定於溝通的頻率、溝通資訊的量、清晰度、協調性、開放性與正面性。

由於組織間存在著不同的組織文化與須遵行的法令規章，例如政府部門以相關法令與補助原則為規範，非營利組織則視機構的屬性必需遵照其政策，故政府部門與非營利組織在協力時，會因立場與角度不同而意見不一的情況，而在溝通時，產生意見相左與衝突時，雙方該如何攫取平衡點即是一門很重要的課題。在協力要素之「溝通」發現如下：

(一)政府部門與非營利組織間溝通互動呈現兩極現象

在政府部門與非營利組織溝通方式，有正式與非正式溝通兩種情形，正式的溝通管道通常時間是既定的，於研擬年度計畫時即會安排，非正式溝通管道在性質上較具臨時與機動產，即若有訊息傳達或交換時需要，透過電話或E-MAIL等方式快速傳遞。惟研究發現，非營利組織與政府部門之間溝通互動，評價呈現兩極現象，正面讚譽如共同成長、收穫良多等，負面詞彙諸如權力不對等、逆來順受、妥協、製造問題等，故公私部門之協力關係需建基在良善的溝通上，唯有透過持續的善意溝通，縮小雙方的認知差距，促使協力關係得以順利推行。

(二)非正式溝通助於問題解決之時效

溝通的方式不論是正式溝通或非正式溝通，將攸關協力運作的品質與效率。由本研究個案得知，正式溝通方式透過公文或會議方式，亦有政府層級節制與行政程序作業時程等因，針對問題未能即時回應。相較於正式溝通方式，非正式的溝通管道顯得更為彈性與有效率，雙方溝通的誠意與互信互動原則下，較容易形成共識並使問題獲得解決。

三、能力

能力係指協力雙方行為者必須具備相關的智能與知能，所應具備的能力包含專業能力、行政能力與風險管理能力等。在實務中，能力要素是為了瞭解政府部門與非營利協力辦理庇護性就業服務，在協力要素之「能力」發現如下：

(一)政府部門

1. 專業諮詢團隊輔導成效見仁見智

原本政府部門之初衷為邀請各領域專家學者組成輔導團隊，針對本市已立案庇護工場每半年進行實地輔導，以了解庇護工場執行績效與營運狀況並協助庇護工場改善職場環境、健全財務管理、營運能力及強化產品品質，並藉委員專業領域至庇護工場實地訪視，提供經營管理、專業服務等面向之輔導，並進行工場評估，以提供專業諮詢協助或提出工場改善建議方案。惟由本研究個案獲知，非營利組織對於本專業團隊輔導亦持兩極評價，有部分非營利組織對於輔導團隊之建言頗有微詞，期盼其團隊能適切的提出建言共同解決相關問題。

2. 相關教育訓練流於形式化

為深化服務內容，提昇其專業知能，以及協助庇護工場增加企業管理、行銷、法規規定與會計帳務等專業能力，以增加服務的品質與效能，冀承接之非營利組織服務之模式更趨一致性，政府部門規劃辦理在職訓練課程，藉以提昇專業人員之專業職能。惟參與人員表示，課程未針對庇護性就業服務需求，每年辦理之課程相似，如財物三報與分析演練、職場情緒管理與壓力調適、職務分析等課程，且僅透過此方式互動，未辦理本市庇護工場間觀摩，各營利組織間之橫向聯繫稍嫌不足。

(二)非營利組織風險管理機制待加強

為持續營造良好的行政機關風險管理環境，除建置整合性風險管理機制外，進一步強化危機事件之預警、應變及復原，以作為推動整合性風險管理及危機處理之參考，建立標準作業程序及進行實務操作。經由研究個案得知，在政府部門部分，除了有風險管理及危機處理作業基準外，亦依非營利組織實際之營運狀況，給予個別化的輔導，讓該組織有思慮的空間，並適切的處理，讓庇護工場得以繼續運作，持續提供身心障礙就業服務。在針對非營利組織部分，其皆具有風險管理的意識，部分有初步雛形，部分未具體化擬定，倘若非營利組織對於風險覺察能力愈高，則越清楚與建構風險處理機制，克服不足及強化優勢，避免過度的依賴，積極的態度有利於非營利組織經營庇護工場得以順利，進而永續發展。

參、協力互動模式為合作模式居多

非營利組織與政府部門可依「財務」的提供與「服務」的提供兩個面向，協理理論模式有「政府部門主導模式」、「雙元模式」、「合作模式」與「第三部門主導模式」等四種協力模式。由表 5-1 所示得知，政府部門目前是以合作模式來與非營利組織協力，而非營利組織中，有 1 家庇護工場與政府部門是以第三部門主導模式，有 4 家庇護工場則為合作模式，部分非營利組織也表示未來期待採用第三部門主導模式自給自足，較具彈性與創新，少受規範之約束。

表 5-1 政府部門與非營利組織協力模式

代號	名稱	協力模式
G1	臺中市政府勞工局	合作模式
N1	瑪利 MAMA 手作麵包	合作模式(100 年-101 年) 第三部門主導模式(102 年)
	瑪利媽媽清潔工作隊	合作模式
N2	餐飲庇護工場	合作模式
N2	溫馨咖啡小站	合作模式
N3	向日葵工作隊	合作模式

資料來源：筆者整理

肆、橫向網絡連結尚有可為

觀看政府部門在網絡連結部分，僅在外縣市觀摩部分，與臺中市庇護工場之間網絡推動上未有緊密合作，互動稍嫌薄弱。而以非營利組織部分，雖部分非營利組織欲推展資源共享，惟服務對象類型不同，難免有窒礙難行之處，最後，部分非營利組織提及庇護工場間仍存有本位主義，彼此互動僅是教育訓練，未有透過觀摩增進各專業間互動與交流，相互學習模仿，提昇橫向服務網絡之連結，以改善機構己身之不足。

綜上觀之得知，本研究藉由歸納整理理論上與實務上之情形，茲以瞭解政府部門與非營利組織協力之庇護工場，協力要素之資源、溝通與能力如何影響彼此間之運作，藉以更瞭解協力實務運作情形，而協力模式則可作為未來規劃之參酌。

第二節 研究建議

本研究從政府部門補助庇護工場之非營利組織，瞭解其之間之協力互動關係。據此，依本研究之發現，提出以下建議，其分述如下：

壹、對於補助計畫相關規定應視實際需求予以修訂、調整或制定委辦規則

行政院勞工委員會職業訓練局修訂之「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」的經費補助計算標準偏低與不足，經檢視與藉由實際訪談中，獲悉執行面之部分問題未明定或有疏漏，以其中補助項目之「人事費」而言，係以每進用 6 個庇護性就業者，補助 1 名專業人員或營運人員薪資費用，換言之，僅依庇護員工人數進行專業人力補助計算方式，尚有商酌空間，不同類型之庇護工場所僱用之身心障礙者類別會視實際情況而定，且其所需之專業知能與工作方式皆不同，難以一體適用。

再者，承辦之非營利組織如未有相關奧援，將會形成經營上之財務風險與壓力，在執行面最需要的人力與經費一併納入考量，否則造成基層人力負荷加重，經費呈現左支右絀的窘境，將使有心想要從事庇護工場服務行列者因財務困窘致無法專注投入。是以，庇護性就業服務係屬地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任事項，即所謂之委項事項，爰此，直轄市政府得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則，以符時需。

貳、宜積極回應協力之非營利組織問題

臺中市政府勞工局目前補助 5 家非營利組織辦理 7 家庇護工場，而財團法人與社團法人之營運管理問題皆不一，尤其以社團法人在體質與實力上尚與財團法人基金會大相迥異，致影響到實務運作，有待政府部門進一步給予扶植和輔導，故公私部門之協力關係必須建基在良善的溝通上，唯有透過不斷的溝通，且應設身處地的深入瞭解非營利組織的個別化需求，及主動尋求公私雙方可以接受的模式，縮小彼此間的認知差距進而形成共識，具體解決問題。再者，既然已成立專業團隊，應發揮其功效，非僅只從城市的角度看天下，應傾聽個別之非營利組織的訴求與困境，從中周延規劃其短、中、長期改善目標及處遇，以現有的營運模式下採循序漸進策進作為，方能徹底解決問題與展現輔導成效。

參、非營利組織應於不同階段發展合適之協力模式

在政府部分，庇護性就業服務係為委辦事項，由政府部門提供經費，非營利組織提供服務輸送，尚屬合作模式無疑。然在政府部門的角度，亦有新的型態庇護性就業待開拓，相關庇護性就業服務資源不能每年皆投注在原有非營利組織上。而在非營利組織部分，政府部門每年挹注結費，無非是希望真正落實照顧庇護性就業者，提供優質、多元且保障勞動權益的庇護性就業服務，筆者認為非營利組織與政府部門應階段性採「合作模式」，政府部門應提供專業諮詢或特定技術知識協助，而非營利組織應期許在有朝一日發展為「第三部門主導模式」，同時扮演經費與服務的角色，降低對政府部門的依賴性且不受政府經費提撥與服務作為上的限制，自主針對身心障礙服務對象需求提供與發展創新的服務，並達到實質上的自負盈餘之目標。

肆、研修周延之法制規範

法律為政策的具體化，亦為執行之依據，應積極研擬修訂「人民團體法」，僅只限於設立、解散和主管機關對政治團體的監督規定，社會團體的監督則交付會員大會執行，對於社團法人之實際管理面向的部分則仍不夠明確詳細，僅依人民團體法與相關特別法等之規定申請許可設立，因此在推動的管理的積極面及建設性則顯得有所不足。接著，按身心障礙者權益保障法第 40 條規定之「產能核薪」與「薪資由進用單位與庇護性就業者議定」等詞，就目前法條內容來看仍過於籠統，但此條文攸關廣大身心障礙者的工作權益，未來訂定相關辦法時，宜有更明確的界定。在未修訂法律之前，直轄市政府或地方政府應檢視其補助計畫不足之處，輔以符合實情與貼近在地庇護工場之需求，自行制定適合之標準依據，使政府部門與非營利組織在執行上能有更明確的標準。

伍、發展多元化職種之營業型態，並朝社會企業方向努力

庇護工場再不能存有只要有「愛心」即可存在的經營的態，更要去思考機構是否能夠永續經營，因此「營運管理」成了需嚴肅正視的問題。欲永續經營，終究是需要自給自足，透過優質品質塑造好口碑，有穩定的量能方有穩定的財源提供工作機會予需庇護性之身心障礙者。另外須站在積極的角度思考找出市場與產業趨勢，發展出適合的工作營業型態，並導入社會企業概念，不斷研發與提供新產品並開發新客源，使其具有競爭力，以形塑庇護工場本身之特色，並滿足市場需求走出市場差異化。

第三節 研究限制與後續研究建議

本節根據研究發現與研究建議，提出研究限制與後續研究建議茲分述如下：

壹、研究限制

本研究透過深度訪談研究對象，運用半結構的訪談方式使受訪者有自由發揮的空間提出其它可能影響協力關係的要素，期能客觀呈現雙方協力現況，然而在研究的過程中有不可控制等因素，本研究的限制如下：

- 一、部分非營利組織要求正式行文，且需提具研究計畫申請，惟應該機構要求備妥相關文件送審後，僅於一通電話表示近日業務繁忙，未便接受訪談等語。然筆者前曾費盡心思透過內部同仁引介及多次電話方式邀訪，倘其未有意願，可直接表明，非完成該機構行政程序後婉拒，致讓本研究推論恐有未盡之處。
- 二、實際訪談實證結果發現，受訪者回應部分雷同，或許是受訪者專業背景相似，同質性太高是其一，其二可能是在於研究設計上細緻性不足至問題的辨識度不高，殊未能以掌握全貌。
- 三、由於政府部門與非營利組織間存有督導與被督導之關係，在公務互動上非常的頻繁，部分所提供資料會再三斟酌、語帶保留、避重就輕，致無法真實獲得其真實資訊，恐難歸納一體適用之建議。

貳、後續研究建議

本研究主要目的是在探討政府部門與非營利組織協力關係之運作情形，但由於時間、人力、資料來源等限制，本研究在資料蒐集之廣博性與周延性尚有不足，故筆者提出兩項建議作為後續研究者參考。

一、研究對象的選擇

在本研究研究對象的選擇上，僅從勞政庇護工場著手，其實在本市亦有社政、衛生等單位設有庇護工場，提供不同類型之身心障礙者就業服務，然礙於諸多因素，無法進行多面向的訪談，無法比較勞政、社政、衛生等單位協力方式之異同，不同功能的工場所屬的主管單位規劃與資源不同，因此建請日後的研究者可以就此不同機關所辦理之庇護工場做分析比較，有助於釐清不同類型協力的優缺點，並對政府

對於定位與資源分配上的缺失作政策建議。

二、文獻資料的應用

本文主要藉由整理歸納公私協助相關理論與模式，從而了解政府部門與非營利組織之協力關係，何種因素影響協力關係的運作與成效，並據以建構本研究的架構，輔以實證了解實際運作過程中，協力的形式與運作情形。惟現行文獻多著墨於政府部門與非營利組織的協力情形，其指標整理歸納匱乏，或者雖有指標建構，則未適用本研究的使用，雖有依循其基礎，並將相關研究結果做整理，然可能造成在解釋力上無法涵蓋研究範圍。

參考文獻

一、專書

- 丘昌泰(2000)。公共管理-理論與實務手冊。台北：元照。
- 朱柔若(譯)(2000)。社會研究方法-質化與量化取向(W .Lawrence Neuman 原著)。台北：楊智。
- 江大樹(2006)。邁向地方治理：議題、理論與實務。台北：元照。
- 江明修、鄭勝分(2002)。非營利管理之協力關係。收錄於江明修主編，非營利管理。台北：智勝。
- 吳英明(1996)。公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展。高雄：麗文。
- 吳英明、張其祿(2006)。全球化下的公共管理。台北：商鼎。
- 周怡君、賴金連(2009)。台灣庇護工場現況分析：理論與實務。臺北：心路基金會。
- 官有垣(2000)。非營利組織與社會福利—台灣本土的個案分析。臺北市：亞太圖書。
- 林佩璇(2000)。個案研究及其在教育研究上的應用。收錄於國立中正大學教育學研究所主編。質化研究方法。高雄：麗文。
- 林淑馨(2008)。非營利組織管理。台北：三民。
- 林淑馨(2010)。質性研究理論與實務。台北：巨流。
- 林淑馨(2011)。非營利組織概論。高雄：巨流。
- 柯義龍(2009)。治理的憲政意含及其理論基礎。高雄：麗文。
- 孫本初(2005)。公共管理(四版)。台北：智勝。
- 孫本初(2007)。新公共管理。台北：一品文化。
- 孫煒(2007)。臺灣第三部門與政府互動的政策分析：新治理觀點。收錄丘昌泰主編，非營利部門研究-治理、部門互動與社會創新。台北：智勝。
- 張世賢 等(1997)。公共政策。台北：商鼎。
- 張紹勳(2004)。研究方法(三版)。台中：滄海。
- 許世雨(2000)。非營利組織與公共行政。收錄於江明修主編。第三部門經營策略與社會參與。台北：智勝。
- 陳向明(2002)。社會科學質的研究。台北：五南。
- 陳金貴(1994)。美國非營利組織的人力資源管理。台北：瑞興。
- 馮燕(2009)。非營利組織的法律規範與架構。收錄於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，非營利部門：組織與運作(二版)。台北：巨流。
- 黃志成 等(2000)。身心障礙者的福利服務。台北：亞太圖書。
- 陸宛蘋、何明城(2009)。非營利組織之使命與策略。收錄於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，非營利部門：組織與運作(二版)。台北：巨流。

- 蕭新煌(2000)。台灣非營利組織的現況與特色。收錄於蕭新煌主編，**非營利部門：組織與運作**。台北：巨流。
- 韓意慈(2009)。非營利組織的政策倡導。收錄於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，**非營利部門：組織與運作(二版)**。台北：巨流。

二、期刊

- 王仕圖(2004)。地方政府與非營利組織的資源網絡之研究：以嘉義市為例。**非營利組織管理學刊**，3，25-44。
- 王仕圖、黃鈺婷(2008)。NPO 從事就業服務之政策省思與展望-以身心障礙者庇護性就業為例，**社區發展季刊**，122，29-46。
- 朱鎮明(2005)。政策網絡中協力關係的成效-理論性的探討，**公共行政學報**，17，113-158。
- 江明修(1995)。非營利組織領導行為之研究。**問題與研究**，34(10)，77-98。
- 江明修、梅高文(1999)。非營利組織與公共政策，**社區發展季刊**，85，6-12。
- 江明修、陳定銘(2000)。台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略，**公共行政學報**，4，153-192。
- 吳英明(1994)。公私部門協力推動都市發展—『高雄 21』美國考察報告，**空間**，56，61-67。
- 吳濟華(1994)。推動民間參與都市發展-公私部門協力策略之探討，**臺灣經濟**，208，1-15。
- 呂朝賢(2001)。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。
- 呂朝賢、郭俊巖(2003)。地方政府與福利型非營利組織之關係-以嘉義地區為例，**國立空中大學社會科學學報**，11，139-187。
- 李宗勳(2004)。公私協力與委外的效應與價值：一項進行中的改造治理工程，**公共行政學校**，12，12-42。
- 李宗勳(2005)。協力夥伴跨域治理的挑戰與機會-以社區風險治理為例，**警政論叢**，5，1-42。
- 李宗勳(2006)。歐美委外化治理的機會與挑戰-協力夥伴關係的觀點，**中央警察大學警察行政管理學報**，1，53-80。
- 李長晏(2004)。全球治理-地方政府跨區域合作分析，**研考雙月刊**，28(5)，55-65。
- 李柏論(2005)。公私協力與社區治理的理論與實務-我國社區大學與政府經驗，**公共行政學報**，16，59-106。
- 周怡君(2009)。從庇護工場功能特徵與經營特質探討其作為「特殊勞動市場」制度之意義。**就業安全半年刊**，9.1，90-96。
- 周惠玲、唐昌豪(2007)。由身心障礙者權益保障法修訂談庇護工場的回顧與展望。

- 就業安全半年刊，7.2，4-14。
- 官有垣(2000)。非營利組織在臺灣的發展-兼論政府對財團法人基金會的法令規範，**中國行政評論**，10(1)，75-110。
- 官有垣(2001)。第三部門與公民社會的建構-部門互動的理論探討，**台大社會工作學刊**，4，163-201。
- 官有垣(2003)。第三部門的研究-經濟學觀點與部門互動理論的檢視，**台灣社會福利學刊**，3，1-28。
- 林淑馨(2005)。日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例，**公共行政學報**，16，1-33。
- 林淑馨(2006)。日本地方政府的非營利組織政策：以三重縣與神奈川縣為例，**公共行政學報**，21，39-72。
- 林淑馨(2011)。民間參與公共建設的迷思與現實：日本公立醫院 PFI 之啟示，**公共行政學報**，39，1-35。
- 孫本初、吳宗憲(2010)。政府與非營利組織互動模式研究之回顧與前瞻，**研習論壇月刊**，116，25-43。
- 翁樹陽(1998)。建立公私合作策略聯盟以推動都市再開發之探討－英國的發展經驗與啟示，**臺灣經濟**，256，48-55。
- 陳定銘(2004)。第三部門與國家發展－以全國性社會團體為例。**中央大學社會文化學報**，18，85-119。
- 陳定銘(2006)。政府與第三部門協力關係探討。**研習論壇月刊**，62，1-11。
- 陳玫伶(2004)。身心障礙者的社區照顧－社區支持性就業服務之困境與建議。**社區發展季刊**，106，245-261。
- 陳恆鈞、張國偉(2005)。協力運作模式之初探。**法政學報**，19，41-85。
- 陳政智(2009)。公私協力下政府部門如何協助非營利組織生存，**社區發展季刊**，126，181-190。
- 陳明珍(2005)。從資源網絡連結看社區照顧網之建構－以臺南縣村里關懷中心實施運作為例，**社區發展季刊**，110，476-491。
- 黃坤祥、游皓偉、黃瓊芬(2005)。庇護工場與身心障礙者就業開發之探討-高雄縣「一家工場」為例。**社區發展季刊**，110，450-466。
- 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**，108，147-154。
- 詹鎮榮(2003)。論民營化類型中之「公私協力」，**月旦法學雜誌**，102，8-29。
- 廖俊松(2003)。政方政府夥伴治理關係之比較研究-以生活重建服務中心為例，**立法院院聞**，31(6)，35-51。
- 廖俊松(2006)。公私協力：重建區社區總體營造計畫之案例觀察。**社區發展季刊**，115，324-334。
- 嚴秀雯(2005)。政府夥伴關係相關理論探討，**社教**，128，38-44。

三、學位論文

- 朱森村(1999)。公私部門協力關係之研究--台北市推動社區大學個案分析。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。
- 江宗仁(2004)。地方政府、非營利組織與身心障礙者在參與社會福利業務互動關係之探討-以高雄縣庇護工場之「一家工場」為例。國立中山大學政治學系碩士學位論文，未出版，高雄。
- 吳明珠(2011)。庇護工場轉型社會企業之可行性研究。國立臺灣師範大學社會教育學與文化行政在職進修碩士專班學位論文，未出版，台北。
- 李宜樺(2007)。我國庇護工場經營管理現況與困境。國立中正大學勞工研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 李純嘉(2006)。非營利組織與地方政府之合作關係探討-以中部地區早期療育執行機構為例。私立靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士學位論文，未出版，台中。
- 李韃鎡(2012)。庇護工場評鑑指標之研究：策略地圖的觀點。國立臺灣師範大學社會教育學系在職進修碩士專班學位論文，未出版，台北。
- 周佳穎(2008)。我國庇護性就業及其相關服務之探討-兼論身心障礙者權益保障法之影響。國立政治大學勞工研究所碩士專班學位論文，未出版，台北。
- 林子強(2007)。政府與社會福利性非營利組織夥伴關係建構之研究-以家扶中心為例。國立東華大學公共行政研究所碩士學位論文，未出版，台東。
- 林美華(2002)。政府與非營利組織夥伴關係之研究—以中部三縣市生活重建服務中心為例。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士學位論文，未出版，南投。
- 林惠華(2002)。公私協力機制運用於都市更新政策之研究：士林夜市之個案模擬。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。
- 松敏麗(2005)。文教類非營利組織參與公共政策過程之研究。私立東海大學公共行政學研究所碩士學位論文，未出版，台中。
- 張巧宜(2006)。我國環保類非營利組織與政府互動關係之研究-以非核家園為例。私立東海大學行政管理暨政策學系碩士學位論文，未出版，台中。
- 張浩峰(2003)。精神障礙者職場工作安全分析之研究-以南北兩庇護工場為例。中國文化大學勞工研究所碩士學位論文，未出版，台北。
- 莊麗真(2007)。非都會區身心障礙社福機構採行社會企業之探討 ~以東部某身心障礙社福機構為例。國立臺灣大學社會工作學研究所學位論文，未出版，台北。
- 許芝綺(2007)。現行制度下身心障礙庇護工場運作現況之探討。私立輔仁大學社會工作學系碩士學位論文，未出版，台北。
- 郭亞陵(2007)。社會企業運作方式及可行性分析—以台北市庇護工場為例。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文，未出版，台北。
- 陳君榜(2004)。由庇護工場營運計畫申請書探討我國庇護工場現況。國立臺灣科技大學工業管理系碩士學位論文，未出版，台北。

- 陳佩君(1999)。公私部門協力理論與應用之研究。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。
- 陳怡伶(2003)。以層級分析法探討非營利組織申請身心障礙者庇護性就業服務評選之研究。私立樹德科技大學經營管理研究碩士學位論文，未出版，高雄。
- 陳美倫(2008)。庇護誰？論智障者庇護工場的「市場化」。私立世新大學社會發展研究所碩士學位論文，未出版，台北。
- 陳策愷(2012)。表演藝術政策之公私協力關係-以台中市為例。私立東海大學行政管理暨政策學系碩士學位論文，未出版，台中。
- 彭亦昌(2008)。台北市庇護工場經營績效之研究。國防大學國防財務資源研究所碩士學位論文，未出版，桃園。
- 曾思君(2006)。公設民營合作關係之研究---以台中市立愛心家園為例。私立東海大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台中。
- 游騰生(2009)。品牌權益、信任對購買意願和捐款意願之影響-以庇護工場為例。私立東吳大學企業管理系碩士學位論文，未出版，台北。
- 馮俊傑(2004)。以非營利組織之觀點探討其與政府間互動關係-以社福財團法人為例。私立東海大學公共行政學研究所碩士學位論文，未出版，台中。
- 黃佳瑩(2005)。非營利組織社會企業經營管理之研究：以台灣地區身心障礙社會福利機構為例。國立中正大學社會福利所碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 黃啟胤(2009)。智能障礙者庇護工場之探討-以 IE 為方法。私立東海大學社會工作學系碩士學位論文，未出版，台中。
- 黃鈺婷(2008)。社會企業身障庇護工場之行銷策略：以屏東基督教勝利之家膳工坊為例。屏東科技大學社會工作學系碩士學位論文，未出版，屏東。
- 黃穎雯(2010)。庇護性就業-身心障礙者就業的保護-以庇護性就業者觀點為例。國立中正大學社會福利所碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 葉東豐(2008)。精神障礙者庇護性就業服務模式之研究-以服務供給者觀點為例。私立東吳大學碩士學位論文，未出版，台中。
- 劉嘉雯(2000)。公私合夥開發機制之研究—以市中心再開發為例。國立臺北大學都市計劃研究所碩士學位論文，未出版，台北。
- 劉銀丹(2010)。以公私協力推動客家文化發展之研究—平鎮客家書院之經驗。國立中央大學客家研究碩士學位論文，未出版，桃園。
- 劉靜芬(2011)。身心障礙者庇護工場經營績效影響因素之探討。國立臺北大學社會工作學系研究碩士學位論文，未出版，台北。
- 潘福財(2003)。地區非營利組織與地方政府的關係，私立南華大學非營利事業管理研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 鄧慧鈴(2008)身心障礙者工作條件及工作適應問題之研究：以臺北市身心障礙者庇護工場為例。國立政治大學勞工研究所碩士學位論文，未出版，台北。
- 蕭秀中(2009)，非營利組織管理者承接公部門福利服務業務互動歷程之研究。私立

- 東海大學社會工作所碩士學位論文，未出版，台中。
- 藍介洲(2003)。生產與保護—台北市中、重度視覺障礙者庇護性就業服務之探究。國立臺灣大學社會工作學研究所學位論文，未出版，台北。
- 顏琬容(2012)。臺北市市民運動中心公私協力關係之研究。國立臺北大學公共行政暨政策研究所碩士學位論文，未出版，台北。
- 嚴秀雯(2001)。政府與非營利組織夥伴關係之研究--以台北市獨居老人照顧為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系研究所碩士學位論文，未出版，台北。

四、學術會議論文

- 王仕圖、黃鈺婷(2007)。我國庇護工場政策規劃與運作制度之探討。2010年11月12日取自台灣社會福利學會2007年年會暨學術研討會，網址：http://swat.sw.ccu.edu.tw/index.php?option=com_jombib&catid=109&limit=25&limitstart=25。
- 陳定銘、賴彥澄(2011)。非營利組織實踐協力治理環境之研究：以阿里山有機部落為例。載於2011台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA)「建國一百年公共事務的回顧與展望國際學術研討會」，臺北市立教育大學，台北。
- 黃寶萱、許崇民、官有垣(2005)。協力與共榮：非營利組織與政府的合作關係初探--以某社會服務類型非營利組織為例。發表於社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制國際學術研討會，2013年4月2日，取自：網址<http://swat.sw.ccu.edu.tw/downloads/papers/200505061306.pdf>。
- 梁筑雅(2009)。從公私協力之觀點探討地方產業推動之研究—以桃園觀音鄉蓮花季為例，載於第七屆華山論劍學術研討會，東海大學行政管理暨政策學系，台中。
- 廖俊松(2003)。公私協力：重建區社區總體營造執行方案之案例研究，載於2004「公共服務改革與民營化的現代課題學術研討會」，東海大學公共行政學系，台中。

五、西文

Bradford, C.(1983).Private sector initiatives and public sector accountability: A case study of contracting with city venture corporation.*American Planning Association*,49(3),326-335.

Brinkerhoff, J. M.(2002).Government-nonprofit partnership: A defining framework.*Public Administration and Development*,22(1),19-30.

Gidron, B., Ralph M. K., & Salamon, L. M. (1992). Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? In *Gidron, B., Ralph M. K., & Salamon, L. M (Eds.), Government and the Third-Sector: Emerging Relationships in Welfare* (pp. 1-30). San Francisco: Jossey-Bass.

Kouwenhoven, V. (1993). The Rise of the Public Private Partnership : A Model for the Management of Public-Private Cooperation. In J. Kooiman(Ed.). *Modern Governance: New Government- Society Interactions*, Newbury Park,California : Sage.119-130.

Kramer, R. M. (1987), *Nonprofit Social Service Agencies and the Welfare State: Some Research Considerations*, New Haven and London: Yale University Press.

Langton, S.(1983).Public-private partnership: Hope or hoax.*National Civic Review*,72,256-261.

Pollock, R. W.(1994).Partners in productivity: CEOs must be champions of change.*Australian Journal of Public Administration*,53(2),14-23.

Salamon, L. M.(1992). *America's Non-profit Sector: A Prime Foundations*, New York: The Foundation Center.

Wolf, T.(1990). *Managing a Nonprofit Organization*, N.Y.: Simon & Shuster.

附錄：補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫

96年7月31日勞職特字第0960501824號函頒
97年9月5日勞職特字第0970502981號函修正
98年5月21日勞職特字第0980500277號函修正
99年6月25日勞職特字第0990513249號函修正
100年9月29日勞職特字第1000507410號函修正

一、行政院勞工委員會(以下簡稱本會)為協助直轄市及各縣(市)政府(以下簡稱地方政府)結合當地資源,發展具有地方特色之身心障礙者庇護性就業服務,建構完善之庇護性就業服務制度,特訂定本計畫。

二、地方政府為辦理身心障礙者庇護性就業服務,於編列經費不足時,得依本計畫申請補助。

三、本會任務如下:

- (一)本計畫之統籌規劃、修正及相關規定之解釋。
- (二)核定地方政府所提申請計畫之補助項目及經費。
- (三)本計畫總體執行之協調及督導事項。
- (四)本計畫預算之編列。

本會職業訓練局所屬各就業服務中心(以下簡稱就服中心)之任務如下:

- (一)受理地方政府所提申請計畫,彙提初審意見,報會核定。
- (二)辦理補助地方政府經費之核撥、結報及就地審計等事項。
- (三)督導地方政府推動辦理身心障礙者庇護性就業服務。

地方政府任務如下:

- (一)研提年度計畫申請補助。
- (二)執行補助經費,並辦理經費請撥及結報。
- (三)協助及督導所補助或委託辦理身心障礙者庇護性就業服務單位(以下簡稱庇護工場)推動辦理相關業務。

四、本計畫採部分補助原則,地方政府申請本計畫之補助應備自籌款;有關本計畫補助及自籌比率,由本會參酌直轄市、縣(市)十五歲至未滿六十五歲身心障礙人口數、身心障礙者就業基金餘額及本會所編預算經費額度定之。

五、本計畫補助項目及補助標準包括以下二部分:

- (一)地方政府為補助或委託辦理身心障礙者庇護性就業服務,得申請本計畫補助庇護工場籌設營運所需經費、庇護工場裝潢更新及設備汰換所需經費、房屋(土地)或車輛租金、專業及營運人員之人事費、行政費、庇護性就業者健保費雇主負擔費用(各項補助標準詳如附件一)。
- (二)地方政府於本會補助前款經費百分之二十範圍內,得申請本計畫補助下列項目:
 - 1.補助庇護工場負擔庇護性就業者之勞保費及支付庇護性就業者之職業災害補償費用。
 - 2.規劃鼓勵庇護工場將產能提升之庇護性就業者轉銜支持性或一般性就業之獎助措施。
 - 3.辦理庇護工場產品宣導、專業及營運人員輔導培訓、財務查核、評鑑及獎

勵等配套措施。

4. 規劃、執行、督導、考核及推動所轄身心障礙者庇護性就業服務所需之人事及行政費用。

前項各款補助經費不得相互流用。

地方政府申請本會補助經費，用於補助庇護工場部分，應依行政院主計處所定中央政府各機關對民間團體及個人補(捐)助預算執行應注意事項之規定，訂定明確、合理及公開之作業規範。

- 六、地方政府申請經費超出第五點所定補助項目之範圍及額度者，應自籌之；配合本會政策需要辦理之計畫，其補助經費額度及比例由本會另定，不受第五點之限制。

- 七、地方政府得視需要檢具次年度執行計畫，於本會通知之期限前，向各就服中心提出申請，申辦及經費核撥流程如附件二。

- 八、地方政府申請本計畫應備文件如下：

- (一) 申請表(格式如附件三)
- (二) 申請計畫書(格式如附件四)

- 九、就服中心受理申請後，依補助標準及下列項目辦理初審作業，必要時得組成審查小組，並得邀請地方政府列席說明：

- (一) 地方政府所提計畫之需要性、可行性、完整性及預期效益等。
- (二) 地方政府之執行能力與經費需求。
- (三) 地方政府前一年度之執行成效。

就服中心完成初審後，彙提初審意見報本會核定地方政府所提申請計畫之補助項目及經費。

- 十、地方政府不得以設籍為理由拒絕提供身心障礙者庇護性就業服務。

- 十一、地方政府應積極邀請或拜訪公、民營企業，推廣庇護工場產品，並爭取與事業單位合作之機會。

地方政府應督導庇護工場依相關法規規定辦理身心障礙者庇護性就業服務及維護庇護性就業者之勞動權益。

地方政府應協助庇護工場使用全國身心障礙者職業重建個案服務資訊管理系統，定期檢視庇護性就業者之資料建置情形及相關服務紀錄。

地方政府至少每季一次實地訪查庇護工場，訪查後應做成書面紀錄。

前項訪查項目包括庇護工場財務資料、庇護性就業者名冊及薪資請領清冊、勞(就)保及健保投保資料、庇護性就業者之工作條件及接受服務之情形等。

地方政府應督導受補助之庇護工場依「庇護工場規劃庇護性就業服務暨進用庇護性就業者應注意事項」(如附件五)辦理庇護性就業服務。

- 十二、地方政府所提申請計畫，經本會核定補助項目及金額後，於就服中心通知之期間內，填具領款收據，並檢附各項補助經費分配明細，報請撥款。

地方政府領款後，應存入專為接受本會就業安定基金補助計畫而設立之專戶，計息儲存，專款專用。

地方政府應按核定計畫切實執行本會補助經費，且不得移作他用。如遇特殊情況，為符業務推動之需，地方政府得詳述理由，提具變更計畫，報請

就服中心審核後，據以辦理。

地方政府應於就服中心通知期間內，辦理補助經費核銷；計畫執行完竣，應檢附各項補助經費支出明細表，列明全部實支經費總額、本會各項補助及自籌經費實支數額，並檢附受補助之庇護工場各項經費支用明細，辦理結案。本會補助經費如有賸餘款，應予繳回。

年度終了，本會補助經費未經使用者，應即停止使用，並繳回本會，除已發生但未清償之債務或契約責任經專案核可者，不得跨年度辦理。

地方政府應妥善保管支出憑證、記帳憑證、驗收紀錄及經費執行之相關資料，俾利就地審計。

地方政府依本計畫辦理對民間團體或個人補助案件應予公開，包括補助事項、補助對象、核准日期及補助金額（含累積金額）等資訊應按季於地方政府網站公開。

十三、本計畫考核方式如下：

（一）地方政府應於就服中心通知期間內，提送計畫執行概況及年終執行成果報告，報請備查，並配合本會及就服中心要求提供相關資料。

（二）就服中心至少每年一次實地考核地方政府執行情形及訪查庇護工場。

考核結果優良之地方政府，有功人員應予獎勵，本會並得調高次年補助比率；執行不力者，本會將密集加強輔導一年；經查有計畫執行延宕、經費未依補助用途合理使用等情節重大者，本會得停止本計畫之補助一至三年。

十四、本計畫所需經費，由本會編列就業安定基金預算支應。

附件一

地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務各項經費補助標準表

補助項目	補助標準及額度	備註
庇護工場籌設營運所需經費	<p>(一) 補助標準：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 業務費：營業場所之裝潢費用，每坪最高補助 1 萬元，最高不得超過 50 萬元。 2. 設備費：補助順序為營運機具、營業場所之工安消防設備、無障礙環境。 <p>(二) 補助額度：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 服務 6 人以下者，每案最高 90 萬元。 2. 服務 7~12 人者，每案最高 120 萬元。 3. 服務 13~18 人者，每案最高 150 萬元。 4. 服務 19 人以上者，每增加服務 1 人最高得增加 6 萬元補助額度，總計最高不得超過 300 萬元。 	<p>(一) 本項不含建築物之硬體購置、修繕及土地購置。</p> <p>(二) 本項補助之營運機具應以租用為原則；惟 10 萬元以下單項設備經提出說明，得以購置方式辦理。</p> <p>(三) 本項補助得分 2 年申請。</p>
庇護工場裝潢更新及設備汰換所需經費	<p>(一) 補助標準：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 業務費：營業場所裝潢更新費用，每坪最高補助 1 萬元，最高不得超過 15 萬元。 2. 設備費：營運機具及工安消防設備之汰換、無障礙環境之改善。 <p>(二) 補助額度：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 服務 6 人以下者，每案最高 30 萬元。 2. 服務 7~12 人者，每案最高 40 萬元。 3. 服務 13~18 人者，每案最高 50 萬元。 4. 服務 19 人以上者，每增加服務 1 人得增加 1 萬補助額度，總計最高不得超過 70 萬元。 	<p>(一) 本項補助係用於協助庇護工場改善營業及環境維護及設備，以增加競爭力、改善庇護性就業者之工作環境及工作條件。</p> <p>(二) 本項補助之營運機具應以租用為原則；惟 10 萬元以下單項設備經提出說明，得以購置方式辦理。</p> <p>(三) 庇護工場經評估經營績效良好，得視其需要予以補助。</p> <p>(四) 地方政府應予規範庇護工場接受補助所購置設備之使用年限。</p>
庇護工場之房屋(土地)或車輛租金	<p>(一) 補助標準：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 房屋(土地)租金以營業地點為限。 2. 車輛租金以營運所需為限。 <p>(二) 補助額度：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第 1~2 年最高補助每月 40,000 元。 2. 第 3 年起補助 80%，最高每月補助 32,000 元。 3. 第 4 年起補助 50%，最高每月補助 20,000 元。 	<p>(一) 本項目不含房屋修繕費用。</p> <p>(二) 房屋(土地)如為庇護工場自有、兼做會址或辦公處所在地、受補助單位負責人或其配偶或雙方之直系親屬所有時，不予補助。</p> <p>(三) 應檢附租賃契約憑核。</p>

<p>專業及營運人員之人事費</p>	<p>(一) 補助人員： 1. 職業重建個案管理員 2. 就業服務員 3. 技術輔導員 4. 業務行銷員 5. 主管人員</p> <p>(二) 前述專業及營運人員資格規定： 1. 職業重建個案管理員、就業服務員應依據身心障礙者職業重建服務專業人員遴用及培訓準則規定辦理。 2. 技術輔導員應就符合下列資料之一者遴用之： (1) 具有與庇護工場營運項目相關丙級技術士以上證照。 (2) 具有與庇護工場營運項目相關工作 2 年以上經驗。 3. 業務行銷人員應就符合下列資格之一者遴用之： (1) 大專院校企業管理及相關科系所畢業。 (2) 具有行銷相關工作 2 年以上經驗。</p> <p>(三) 補助額度： 1. 補助庇護工場所進用專業及營運人員(含主管人員)薪資： (1) 高中職畢業者：26,723 元/月 (2) 專科畢業者：28,669 元/月 (3) 學士學位者：30,613 元/月 (4) 碩士學位以上者：35,003 元/月 2. 補助庇護工場所進用專業及營運人員之健保費、勞保費(含就保及職災保險)及勞退金，由投保單位負擔之額度。</p>	<p>(一) 庇護工場每進用 6 名庇護性就業者，補助 1 名專業或營運人員之人事費，不足 6 人者，依比例補助。</p> <p>(二) 新設立、甫接受政府委託辦理、已設立但獲准增加進用庇護性就業人數之庇護工場，應於 3 個月內進用核定之庇護性就業人數，該期間得按核定進用人數，依前款所定比例補助人事費；自第 4 個月起，未足額進用者，按實際進用人數，依前款所定比例補助人事費。</p> <p>(三) 庇護性就業者離職後，庇護工場於 2 個月內補實者，該期間離職人數得計入第(一)款進用人數；自第 3 個月起，未積極補實者，按實際進用人數，依第(一)款所定比例補助人事費。惟經地方政府認定：庇護性就業者離職後無法於 2 個月內補實，非可歸責於庇護工場，自第 3 個月起，離職人數仍得計入第(一)款進用人數。</p> <p>(四) 所補助之專業人員或營運人員出缺，無正當理由未於 2 個月內補實者，得終止該人事補助費。</p>
<p>行政費</p>	<p>(一) 補助標準： 1. 庇護工場營業相關支出(包括水費、電費、電話、網路費、瓦斯費、交通燃料費、郵費、文具費、資料印製費等；另，其他必要支出如大樓管理費、保全費等，應由地方政府所編自籌款支應)。 2. 產品行銷宣導相關費用。 3. 聘請專家諮詢費。 4. 設備維修費用。</p> <p>(二) 補助額度：最高以人事費支出 15%補</p>	<p>本項補助不得做為員工福利之用及繳交罰鍰、地價稅及房屋稅。</p>

	助。(依人員在職月數核銷)	
庇護性就業者健保費雇主負擔費用	<p>(一) 補助標準：限勞工保險投保薪資未達基本工資之庇護性就業者。</p> <p>(二) 補助額度：每名庇護性就業者每月最高補助 500 元。</p>	

附件二

補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫申辦及經費核撥 流程圖

8~9 月

地方政府於本會通知期限前，研提隔年度申請計畫函送本會職業訓練局各區就服中心（臺北市政府勞工局請送北基宜花金馬區就服中心、高雄市政府請送高屏澎東區就服中心）。

9~12 月

各區就服中心依據本計畫補助標準及相關規定審查地方政府所提申請計畫，完成初審後，彙提初審意見報本會核定地方政府所提申請計畫之補助項目及金額。

次年

各區就服中心依地方政府所提計畫實際執行進度及經費支用情形覈實撥付各期款項；地方政府請款時並應檢附經費請領細項表（含各項自籌及本會補助經費額度）。

受補助之庇護工場應依地方政府規定，定期檢具原始支出憑證、執行成果、財務報表、庇護性就業者名冊及薪資證明等資料，函送地方政府辦理經費核銷事宜。

地方政府依各區就服中心所定期程，檢附經費支出明細表及推動辦理庇護性就業服務成果報告，送各區就服中心辦理各期經費核銷事宜。

附件三

填表日期： 年 月 日

行政院勞工委員會 年度補助地方政府辦理 身心障礙者庇護性就業服務計畫申請表				
縣市名稱			計畫起迄日期	
聯絡人	職稱	姓名	聯絡方式(電話、傳真及電子信箱)	
計畫內容摘要	一、身心障礙者庇護性就業服務推動現況 (一) 庇護工場家數、營業類型、可提供庇護性就業之人數 (二) 輔導與協助措施 二、轄區身心障礙者庇護性就業服務需求評估 三、身心障礙者庇護性就業服務年度規劃			
預期效益	一、預計新設立或委託辦理_____家庇護工場。 二、預計可提供_____名身心障礙者庇護性就業機會。 三、預計辦理相關行銷宣導活動達_____場次。 四、預計實地輔導、訪查轄區內每家庇護工場_____次。 五、其他(請補充說明)。			
計畫總經費	(單位:新臺幣)		申請勞委會補助	(單位:新臺幣元)
自籌經費(比率)	(單位:新臺幣元)			

填表機關(用印)

附件四

年度 縣(市)政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫書

壹、目標(列點說明)

貳、主(協)辦單位

參、執行現況

- 一、庇護工場分布情形、營業種類及服務量
- 二、前一年度辦理情形檢討分析
- 三、需求評估

肆、年度規劃

- 一、預計籌設庇護工場家數及方式
- 二、輔導及獎勵庇護工場之相關措施
- 三、庇護工場產品推廣方式(計畫)
- 四、督導及查核方式
- 五、其他

伍、預期效益

陸、實施期程(請以表列)

柒、經費來源(含自籌經費之支用項目及經費來源)

捌、經費概算表(包括項目、單位、數量、單價、概算數、用途說明、自籌金額、申請補助金額及備註)

玖、其他

附件五

庇護工場辦理庇護性就業服務暨進用庇護性就業者應注意事項

- 一、經直轄市、縣(市)勞工主管機關許可設立或接受政府委託辦理之庇護工場，應依身心障礙者權益保障法、身心障礙者庇護工場設立管理及補助準則之相關規定，提供庇護性就業服務及進用庇護性就業者。
- 二、庇護工場應掌握市場脈動、建立健全之財務制度、強化經營管理制度及擴展行銷通路，俾以提升營運之經濟效益，達到永續經營之目標。此外，庇護工場應維護庇護性就業者之勞動權益、積極協助庇護性就業者提升工作能力。
- 三、庇護工場應進用領有身心障礙者手冊，具有就業意願，但就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持，且經職業輔導評量符合庇護性就業之身心障礙者，並提供其就業支持、就業轉銜及相關服務。
- 四、服務流程：
 - (一)有庇護性就業需求之身心障礙者，經地方政府職業重建服務窗口接案及職業輔導評量單位評估後，依職業輔導評量結果，派至適合之庇護工場，庇護工場得評估是否進用該身心障礙者，經評估無法進用者，由職業重建窗口轉介其他適當單位及服務體系。
 - (二)庇護工場得依庇護性就業者之產能核薪，惟應參照本會所定「身心障礙庇護性就業者產能核薪注意事項」辦理，薪資議定後，並應依直轄市、縣(市)勞工主管機關所定相關程序或作業方式報請核備。
 - (三)庇護工場進用庇護性就業者後，應與其簽訂書面契約，為其辦理勞工保險(含就業保險)、全民健康保險及其他社會保險，並應遵守相關勞動法規之規定。
 - (四)庇護就業者工作能力提升後，庇護工場得依其意願積極協助其進入一般性就業職場。
 - (五)庇護工場應登入使用全國身心障礙者職業重建個案服務資訊管理系統，為庇護性就業者建檔，並定期登載相關服務紀錄。
- 五、補助經費申領、使用及結報應注意事項：
 - (一)庇護工場應依地方政府規定，向地方政府研提申請計畫，經地方政府核定補助項目及額度，依地方政府通知辦理請款及核銷。請款時，應檢具領據；核銷時，應附各項補助經費支出明細表、原始支出憑證、庇護性就業者名冊及勞、健保投保資料、所進用專業或營運人員之資格證明文件，並於年終結報時，提供成果報告及年度財務資料(含財務損益報表、資產負債表、每月淨利等)。
 - (二)庇護工場應按地方政府核定補助項目、執行期間及預定進度執行，其經費不得移作它用。如有特殊情況，庇護工場得詳述理由，並提具變更計畫，報請地方政府核定後，據以辦理。
 - (三)年度終了，補助經費未經使用者，應即停止使用，並予繳回；如有因補助經費所生孳息，應併同繳回；如遇特殊情況，應報請地方政府同意後辦理。
 - (四)庇護工場使用政府補助經費辦理採購時，應依政府採購法規定辦理。
 - (五)庇護工場對於庇護性就業者及未接受補助亦應扣繳之專業或營運人員薪資，應列明實領額度、扣繳稅款，並應負責依薪資所得扣繳辦法規定辦理所得稅

扣繳。

(六)受補助之庇護工場終止營業，二年內不得申請本計畫之補助。

(七)庇護工場經查未依相關法令或地方政府規定妥善支用補助款，即停止撥付補助費，並應繳回該部分之補助費，地方政府得依情節輕重停止補助一年至三年。

六、財產管理應注意事項：

(一)接受政府補助所購置之設備，超過新臺幣一萬元以上者，應列入財產，並列冊保管，其財產歸屬於庇護工場，並由地方政府監督管理。

(二)經費核銷時需檢附財產增加單。

(三)如終止營業，該等設備應報請地方政府同意，並製作財產移動單，優先運用於轄區其他促進身心障礙者就業之相關服務單位。

(四)如庇護工場已無繼續使用該等設備之需求，為避免長期間置而損毀，應由地方政府調查轄區其他辦理身心障礙者就業服務單位之需要，交付使用，惟不得擅自變賣或作為私人使用。

七、接受政府補助之專業或營運人員進用後十五日內，應將遴聘之專業人員名冊報地方政府核定。

八、庇護工場應建立獨立之財務帳冊，並接受地方政府之訪視、督導、考核或評鑑，必要時，得請求地方政府提供經營輔導、財務管理、產品行銷及專業服務之協助。