

國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

非營利組織在政府長照政策網絡中角色之研究

The Role of Nonprofit Organizations in the Government

Long-term Care Policy Network



指導教授：蕭武桐 博士

研究生：陳予康 撰

中華民國 102 年 1 月

摘要

自從 1993 年開始台灣已達到世界衛生組織所訂之老化標準，開始邁入老化國家之林，發展長期照護政策已是刻不容緩之事，政府也開始陸續推出相關計畫，但在發展初期，政府的長照政策無法滿足所有民眾的需求，再加上看到非營利組織所做出的成績，漸漸開始與非營利組織合作。現今多元化的社會中，社會福利的輸送方式已和過去大不相同，是由政策網絡中各方的參與者共同合作執行的，其中政府和非營利組織幾乎展現相當強的影響力。因此，不論是政府或非營利組織的角色及功能都產生了變化，使得雙方在政策網絡中的互動及協力合作程度，影響到政策規劃與執行的成敗。

本文以政策網絡之觀點，分析政府與非營利組織在長期照護政策網絡中之互動、角色、資源狀況，並得出網絡內參與成員因環境與政策上的限制，參與者是有限的，在資源上互相依賴，目前資源上最缺乏的是人力及經費，人力的解決問題有建教合作、增加訓練場次、強化服務員專業形象、設立完整升遷制度等。互動的產生主要是基於資源的互賴，互動上的困難有本位主義、費用核銷問題、目標認知上的差異、承辦人異動率過高、財務補助與人力比例問題，為解決互動上的困難，通常是由第一線工作人員互相溝通，若溝通無效，再交由更高層來協商，層級會逐漸往上提升，但當問題過大甚至會影響整個長照服務的執行，則非營利組織會先將意見彙集至聯盟性組織，直接向中央主管部會進行政策倡導。

關鍵字：政策網絡、長期照護、非營利組織、政府

謝辭

終於輪到我了！在政大求學的這段時間說長不長說短不短，這本論文能夠完成首先要感謝我的家人，總是能夠在我需要幫助的時候伸出援手，因為你們對我的支持，我才能夠義無反顧地向前進，再來要感謝我的指導教授蕭武桐老師，老師在課堂上不只傳授我們知識，也教我們做人處事的道理，在論文的寫作過程更是提供了我許多建議與幫助，如果沒有老師的幫助，論文大概就無法如期完成，實在萬分感謝，還有願意接受我訪談的非營利組織以及台北市政府的各位長官，在此也一併致上最高的謝意，因為有你們我才能順利畢業！寫作的過程中除了蕭武桐老師的指導外，蕭乃沂老師與楊志誠老師在口試時也提供了許多寶貴的建議供我參酌，使我的論文能夠更加完善。

剛進政大時，對新的環境感到相當的陌生，還好我交到了一群志同道合的好朋友，芷宜、孟穎、琮昀、斐萱、桂慈、儷榆、美樺、宜婷、宜珊、偉豪，在碩士班求學的路上有你們真好！不論是學術上的切磋、國家考試的準備、吃喝玩樂的時候總是少不了你們的身影，別忘了我們以後也要常常見面喔！還有在北棟 12 樓研究室的 X 強學長謝謝你在投稿文章給我的建議，謝謝重豪學長提供聽錄音檔的程式，以及其他在研究室一起打拼的同學，在此一併致謝！希望大家在未來的人生道路上都能夠一切順利。

在這將論文送出的前一刻，既興奮又不捨，再次感謝一路上幫助我的人，在此將論文完成的喜悅與你們分享！！

目次

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 研究方法與範圍	6
第四節 研究流程與限制	8
第五節 重要名詞	9
第二章 文獻回顧與相關理論	14
第一節 政策網絡之發展背景	14
第二節 政策網絡的種類	19
第三節 非營利組織與政府	30
第四節 長期照護發展歷程	52
第三章 研究設計	56
第一節 研究架構	56
第二節 文獻分析法與深度訪談法	57
第三節 訪談對象與內容	59
第四節 研究倫理	62
第四章 長期照護政策網絡之調查分析	64
第一節 長照網絡中之參與成員	64
第二節 長照資源	71

第三節	網絡內之互動與角色之扮演·····	80
第四節	綜合分析·····	92
第五章	結論·····	96
第一節	研究發現·····	96
第二節	政策建議·····	101
第三節	後續研究建議·····	103
附錄一	·····	105
參考文獻	·····	109



第一章 緒論

第一節 研究背景

自從 1980 年代開始，政府組織改造以及民營化逐漸影響各國的發展，在這段期間內，許多有關社會福利提供的方式，出現了新的轉變。在民營化的風潮之下，社會服務的輸送已逐漸從政府手中移交至民間，再由民間互相傳送，在此種情形下，社會服務的窗口已經不只限於政府機關，民間也開始發展服務的窗口，使得個案能迅速進入服務體系，弱勢者的需求也較能得到確實的滿足(黃慶讚，2000)。社會福利功能處於公私領域的模糊地帶，因此，當社會服務交由民間辦理後，逐漸產生了市場失靈(market failure)的問題，例如資源與資訊不足、服務獨佔單一化，甚至出現搭便車(free rider)的現象，為了解決上述問題，政府的介入扮演了關鍵的角色。

政府願意對弱勢伸出援手是政府的良善美意，但是官方機構的能力畢竟有限，隨著時間與環境的變化，民眾的需求也跟著愈趨多元化，行政機關逐漸無法負擔人民的需求，政府機關產生了政府失靈(state failure)的現象。因此，在現今議題複雜且多樣化的時代中，政府公共政策的發展，不論是在大政府或是小政府，已無法由政府或民間單方面決定，而是由政策網絡中，各方的參與者共同協商，其中，非營利組織(nonprofit organization)佔了相當重要的地位。非營利組織在不同的國家、社會或是文化，有著不一樣的意義與地位，在台灣非營利組織常被當作民間團體(馮燕，2000)。許多非營利組織所關心的問題是有關多元化的社會福利，或是比較邊緣性的問題，在社會發展的早期階段，這些問題都是由家庭自己解決，之後才有社區與民間慈善團體開始加入、關心，一直到了約 1930 年代，歐美的部分福利國家才漸漸由政府取代家庭及社區，由政府來做政策的規劃，並提供設施、預算或服務來幫助社會上的弱勢族群(鄭讚源，1997)。

當政府與非營利組織或其他民間團體開啟了合作的契機，如何將社會資源在最有效率與效能的情況下，分配給需要幫助的弱勢族群，是必須要重視的問題。

在合作的歷程中，兩者之間所扮演的角色，不斷的變化，在推陳出新的社會福利政策中，形成了一種政策網絡(policy network)，政府、非營利組織、政策利害關係人或其他參與者，在網絡中的關係有時是互相合作，有時是互相競爭，但不論是何種關係，最重要的目標依然是解決社會上邊緣性的問題，例如急需幫助的弱勢家庭，換句話說，也就是要如何使弱勢族群得到他們真正需要的服務，解決他們所面臨的問題。在各種關係的論述中，我們可以發現民營化的潮流，使政府與民間雙方的關係，呈現出了變化與調整的不安定狀態，加上要雙方脫離監督與依賴的情況，並不是一蹴可及(黃慶讚，2000)。雖然改變總是充滿了不確定性，在時空環境的變化下，政府與非營利組織的角色也必須要配合環境作出適當的改變，或許在改革的當下會出現許多不同的聲音，但相信在台灣越趨成熟的公民社會¹，雙方終究會走出一條正確的道路。

非營利組織參與公共政策運作，已是民主國家的常態，由於其深入社會追求公益等特性，其能將民眾實際上的需求與想法，反映給政府並作為規劃或執行公共政策的依據(江明修、梅高文，1999)，但有些時候，由於政府組織的官僚心態，使得非營利組織所提出的建言，經常不被接納，政府應改變官僚的心態，瞭解民眾的想法，並與非營利組織達成合作諮詢關係(江明修、陳定銘，2000)。因此，唯有瞭解實際上的問題，並與民間組織接觸，才能制定出符合實際需求的社會福利政策。

¹倫敦政經學院認為公民社會是泛指圍繞共同的價值、目的及利益的非強制性集體行為，其不屬於政府或營利經濟的任何一部分。

Larry Dimond(1994)認為公民社會是一個自我組成、自動並且自我支持的，是在政府之外，受到共同法律規範的社會生活領域。

第二節 研究動機與目的

近年來，非營利組織在政府社會福利政策中所扮演之角色有越來越重要之趨勢，為使服務能夠更貼近民眾之需求，政府機關與非營利組織之夥伴關係是不可缺少的要素，在政策網絡(policy network)中，雙方如何溝通、資源的安排以及組織結構都將影響網絡的運作。在社會福利政策發展的初期，幾乎都是由政府單方面規劃及執行，但隨著時代的變遷，非營利組織有如雨後春筍般的出現，因此，政府漸漸的與非營利組織建立起合作關係，在合作關係中有時順利、有時因政策與利益思考方向不同而有衝突，雙方的互動過程中是否具備務實與互惠的彈性空間將會影響社會福利政策執行的成敗。在資源的分配上更要以公共利益的方向去思考，以符合政策利害關係人(policy stakeholder)之需求。

台灣在 1993 年已達到世界衛生組織所訂之老化標準，也就是老年人口佔總人口數達到 7%，此一資訊顯示了發展老年長期照護的必要性與急迫性，政府也開始陸續規劃各種相關政策與計畫，但是政府部門所推出的計畫大多缺乏整合，並且有本位主義的問題，因此無法完全符合民眾的需求。以現況來說，大部分需要照護的老人都是由家人或外籍看護來照料，或是送到離家近的安養院，但隨著時間與環境的變化，衛政、消防、社政等法規越趨嚴密，業者為符合法律的規定，紛紛墊高成本，造成有些業者無法承受而歇業，而在眾多法律規定中，最新訂定的老人福利機構設立標準則是業者最無法接受的部分，因此一法規造成多數業者必須大幅改造硬體設備及人力配置，若是無法改善只好關門，改善後又因為成本問題，必須增加收費，不論如何都會對有長期照護需求的家庭造成衝擊。

因此，在民眾對長照的需求下，加上市場失靈與政府失靈的雙重困境，非營利組織更是政府不可或缺的重要夥伴，不能只單純依靠政府來做社會福利，必須要加入民間團體的活力與能力，讓政策的走向符合社會的需求。在發展的過程中，雙方不斷嘗試不同的合作方法，試圖去找出一個理想的模式，但不論是由上而下、由下而上或是其他的方式，都各有其優缺點，即使如此，非營利組織與政府的合

作關係依然會持續下去。

台灣長期照護發展的總目標是在地老化，為有效營造在地老化之社區環境，非營利組織與政府的合作是關鍵所在，雙方在合作推動在地老化時，應將資源適當的分配，使其能發揮最大的效用。為使非營利組織能開發出更多元的服務方式，政府的法令應鬆綁，法令的鬆綁可因地制宜，避免政府部門過度干預民間團體，造成官僚化現象及在地服務無法落實，惟政府仍應設立最低標準，使服務品質能維持一定的水準(林淑萱，2004)，因此為確保雙方能有效合作，資源的分配、法規的調整都必須有適切的溝通管道。

非營利組織透過參與社會各個不同層面的服務，往往能優先洞察民間社會的需求，運用其所累積的名譽去進行遊說或發動輿論，促成社會認知的改變，推動政府政策及法律的修正，著名管理學者 P. F. Drucker 曾指出，社會及社區中有些事情的確是政府不擅長做，在企業不願意做，而政府能力又不足的情況下，非營利組織的存在更顯得重要，所以政府部門應與非營利組織建立確實的合作關係(孫本初，2010)。目前台灣長期照護體系的建構尚未完成，縱使將來開辦長照保險，政府仍會需要民間團體的力量，希望本研究能提出實務上的建議，使非營利組織與政府能在長照政策網絡中能發揮各自的長處，讓台灣未來的長期照護制度能更趨完善。

一、研究目的

在公民參與逐漸擴大的環境中，政府已不能靠一己之力完成所有事項，非營利組織可以說是政府社會福利實現的助手。在過去的時代中，民眾總是不太相信政府的能力，隨著時代的改變、社會團體的加入，在政策網絡中產生了不同的活力。本研究之研究目的，有以下二項：

- (一)探討非營利組織與政府在政策網絡中的互動整合情況。
- (二)根據上項的研究結果探討長照政策的推展情形。

二、研究問題

承上述研究目的，非營利組織已是社會上不可或缺的重要人民團體，而政府與非營利組織的合作更是關鍵之所在，本研究所欲探討之研究問題如下：

- (一) 在現代社會中，長照的政策網絡究竟有那些參與者？
- (二) 長照體系內，雙方參與成員如何在網絡中互動，並達成共識？
- (三) 長照政策的執行需要相當多的資源，雙方在政策網絡中是如何分配有限的資源，分配情況如何？
- (四) 長照網絡中，非營利組織的功能及定位為何、與政府的關係為何？
- (五) 非營利組織如何影響長照政策的成敗？



第三節 研究方法與範圍

壹、研究方法

關於研究方法方面，一般而言社會科學研究方法可以分為質化或量化的研究，要採用何種方法需視研究的題目與目的而定，量化的方法較適合用在宏觀層面並對事物蒐集大量的資訊並進行分析預測，而質化的方法較適合用在微觀層面對個別的事物進行細微的調查和動態的描述(陳向明，2004)。因此依據研究題目與目的，本論文係採用質性研究，並透過文獻分析法與深入訪談法來蒐集資料以進行分析。長久以來「質性研究」此一詞彙的運用係指在描述非「量化」的研究，在社會研究發展的初期，大體來說所採取的途徑就是質性研究，質性研究是把觀察者放置這個世界中的情境式活動，其包括讓這世界得以被看見之解釋性與具象性的實踐(張可婷 譯，2010)。從上述解釋來看，質性研究可被描述為非數字的研究，而是透過文字來呈現研究的結果。

1.文獻分析法：

文獻分析方面，從政策網絡的相關文獻開始探討，再找出非營利組織與政府互動之相關學術資料，呈現出雙方關係的理論模式，並以國內外學術研究、期刊、媒體資訊等資料加以蒐集與分析。

2.深度訪談法：

藉由透過訪談非營利組織與公部門，討論他們曾經共同合作的計畫，了解雙方在政策網絡中所扮演的角色，利用雙方擁有的資源，彼此間的互動整合來幫助弱勢族群，使得政府與非營利組織間的運作達到最大效能。

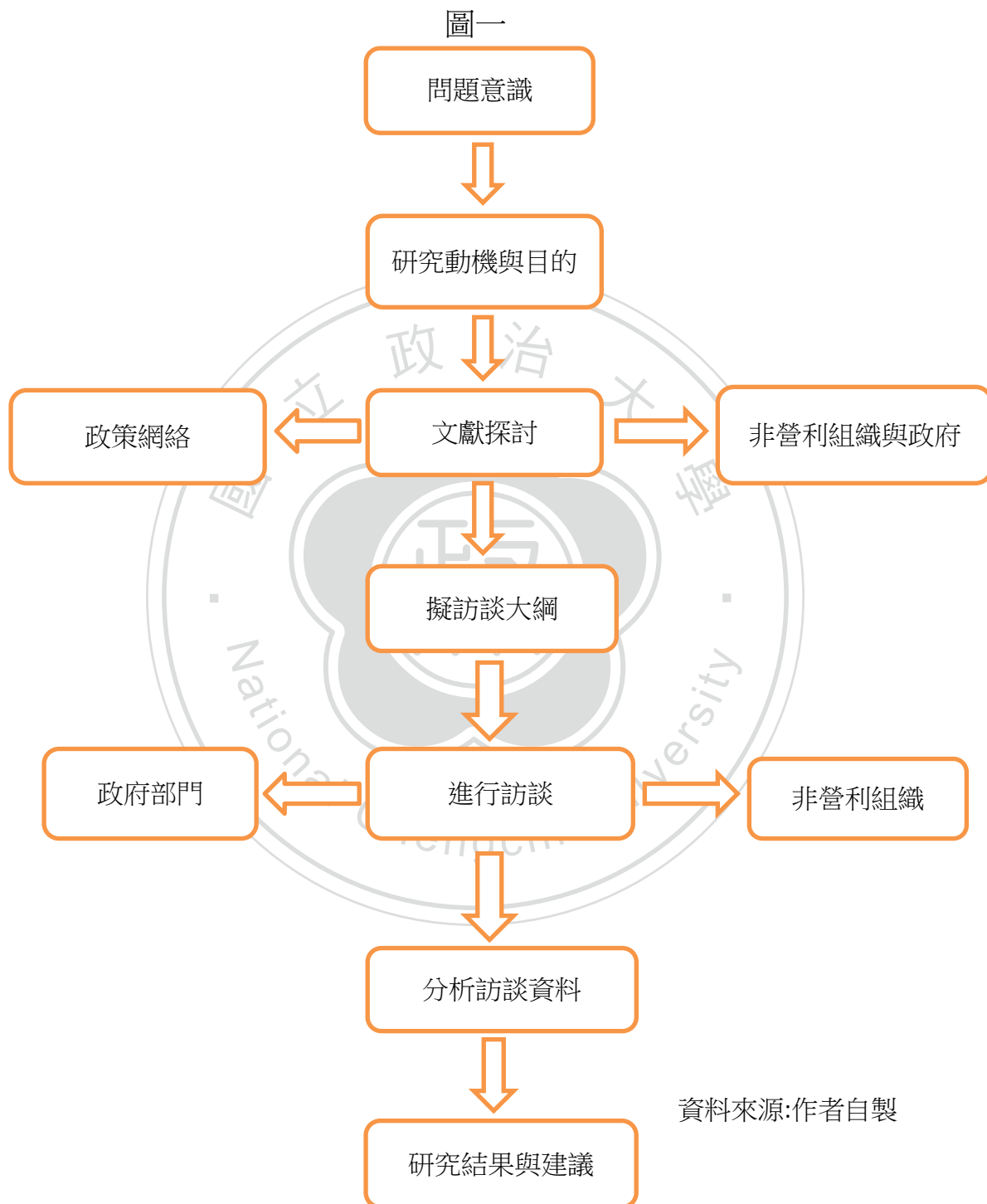
貳、研究範圍

台灣至 2011 年底老年人口數已達 2,528,249 人，佔總人口數 10.89%，明顯邁入老化國家之林，所以本研究選擇老人長期照護政策為研究範圍，以政策網絡之觀點，探討老人長期照護政策的推展，以及了解政府部門與非營利組織在長照政策中所扮演的角色，雙方又是如何溝通整合、分配資源、輸送服務等，找出影響雙方在長照政策網絡內互動之因素，發掘其問題與原因，以提供實務上之建議，使長期照護政策之發展能更符合政策利害關係人之需要。

隨著老年人口的逐漸增加，長期照護的需求也跟著上升，長照政策已是箭在弦上，不得不發，社會上的資源是有限的，而大部分的資源目前都掌握在政府手中，再加上近年來國內經濟不穩定，非營利組織已很難單靠募款來收集到足夠的資源，現在必須與政府合作，進行資源的適當分配，資源在社會福利政策中，往往具有關鍵性的作用，是影響政策能否執行成功的重要因素之一，從資源分配的角度來看，非營利組織與政府的關係，顯露出了「捨我其誰」的精神，因此本研究將以非營利組織與政府為主體，來了解雙方在政策網絡中的角色。

第四節 研究流程與限制

一、研究流程



二、研究限制

本研究進行時，可能會因預算、時間、受訪者態度產生下列幾點限制

(一)、預算上的限制

在研究進行的過程中，有預算上的限制，研究區域只限於台北市，因此只能呈現台北市政府部門與非營利組織的互動過程，而無法完全描繪出台灣其他縣市政府與當地非營利組織的互動情況，對本研究之廣度將造成影響。

(二)、受訪者有限

地域上的限制因研究區域以台北市為主，能夠受訪的人數有限，無法訪談所有與非營利組織及政府部門的相關人員，不可能蒐集到所有人員的意見，因此在進行研究結果推論時，可能會應樣本不足而受到限制。

(三)、受訪者態度

進行深度訪談時，受訪者可能因為某些因素，而無法回答所有的問題，或是因為個人對問題的看法持有特定的意見，而無法理性陳述問題的核心。並且政府部門與非營利組織的受訪者對問題的看法可能不一致，此些情況對於本研究之分析都將造成一定的影響。

第五節 重要名詞

本節將對本研究中之重要名詞做一介紹，以下分為非營利組織、非營利組織與政府的角色與政策網絡。

壹、非營利組織

隨著社會福利的發展越趨多元化，政府從唯一的服務提供者，轉變為監控福利品質的監督者，以前政府由政府自己規劃和執行的模式，已逐漸的改變為政府和非營利組織攜手合作，近來，非營利組織在社會福利政策議題的發動到合法化與執行的階段，都扮演了重要的角色，重要性日漸突出(李翠萍，2006)。以下就 Anheier 與 Salamon(2006)的說法對非營利組織此一名詞做一簡略的定義：

或許在這個領域中最古老的概念可以追溯到 1601 年的濟貧法，主要焦點放在慈善服務，而這個服務的清單後來被納入法規，爾且後來被納入了英國的普通法。主要的概念是強調，組織傳送服務給弱勢團體或是一般市民，而不只是單純的運作組織²。首先是法國的概念，他們稱為經濟與社會(economie sociale)，強調共生與公共的經濟，透過合作與互助組織將非營利協會結合在一起，他們結合了社會參與、團結以及互助的概念，而這些概念剛好跟資本主義利益導向的情況做了一個對比。義大利的概念是社團主義(associationalism)，簡單來說就是一種對抗的力量，用來對抗教會與政府的力量，這種社團是屬於地方勢力。瑞典的模式是建立在廣泛的社會運動(social movements)，他們的要求會被政府接受，並納入立法。英國主要是關於慈善與自願行動(charity and voluntary action)的傳統，他們會在私營機構和個人的社會責任畫分出了一個範圍。

隨者時間、歷史、國家以及地域的不同，諸多學者對非營利組織下了不同的定義，依據 Anheier 與 Salamon 的分類，非營利組織的定義大致有以下幾點：

一、有組織的(Organized)

是指一定程度的制度化，而這個制度是由組織的結構、活動還有意義或是組織的一個界線所組成。如果只是臨時把人聚集在一起，而沒有結構或是組織認同就不能算是非營利組織。

二、私人的(Private)

就是在制度上來說是與政府分開的。非營利組織並不是政府的一部分，他們是屬於「非政府的」，而且他們並沒有政府的權威。

三、自我治理的(Self-governing)

他們可以控制他們自己的活動。有一些組織是私人的與非政府的，雖然他是私人的，但是在某些情況下他還是要與政府與企業合作，即使有合作關係，還是要保持非營利組織的自主性，為了保持這個自主性，他們必須要有自己的運作程

² 在英國當時的普通法，此類組織是禁止分配盈餘的，此一規定也為服務性組織的發展奠下了基礎。

序與一定的權力。

四、不分配盈餘的(Non-profit-distributing)

就如字面上所說，他們是不會分配盈餘給組織成員或是其他人。非營利組織或許會累積一些利潤，但是這些利潤一定要用在組織最初的任務上，而不是分配給組織內部的成員。

五、沒有強制性的(Non-compulsory)

組織內包含了自願的參與，而這些參與都是個人自由的選擇，而非強制性的。

貳、非營利組織與政府的角色

非營利組織與政府的關係一直以來都是多元且多變的，許多面項都會影響二者關係的發展，雙方在社會福利政策的網絡中有不同的互動模式和角色。Smith 與 Gronbjerg(2006)提出了政府和非營利組織的二個角色，分別是服務系統的角色(service system role)以及政策的角色(policy role)。

一、服務系統的角色

在服務系統的角色下，政府與非營利組織關係的範圍與本質，或許在混合的主持(mix of auspices)下最為明顯與具體，而此一混合主持的範圍相當廣泛，包含了共善(common goods)與服務的傳遞。在社會福利領域中，政府某些服務因為已經民營化了，所以必須要透過私營的組織來傳遞服務，政府會資助這些組織，例如使用項目補貼、贈款、合約或是使用者付費，此一服務系統內，服務的提供者都是非營利的。

二、政策的角色

在過去的五十年到一百年之間，政府深化了它對政策的參與，並跨越了廣泛的政策領域。在許多社會中，比起五十年前，政府現在透過更深刻的方式來影響更廣泛的人口，例如政府現在試著參與更多的政策，努力去管制經濟循環、刺激經濟成長、支持家庭、健康保險、安全問題以及投資人力資本(human capital)。

經過了長時間的發展，產生了一種結果，創造出了一種誘因，使許多團體、協會與非營利組織，都想嘗試去控制公共議程(public agenda)，如果沒有辦法控制公共議程，至少會想辦法去影響議程，以使政策可以符合他們的利益與目標。

叁、政策網絡

政策網絡此一用語最早始於英國，但其實在 1950 年代，其相關概念已在美洲出現(Jordan，1990)，並在歐洲大陸逐漸發展。而在近年來，組織所處的環境已經變得越來越複雜，以私人公司來說，在環境中包含了消費者、競爭者與供應者等，各式各樣的組織代表了他們自己的利益，而政府制定規則、監督、判斷並且組織消費者團體，當然，政府並不只是要注意政治事務，還要注意人民、標的團體、利益團體、諮詢機構、專家以及司法機構(Koppenjan&Klijn，2004)。在如此多元又複雜的環境中，產生了許多不同的政策網絡。政府已經不是唯一的參與者，政策過程中包括許多不同的參與者，而在政策參與的過程中，資源的交換及互動關係便形成了網絡(李翠萍，2006)。以下歸類出幾項政策網絡特性(李允傑、丘昌泰，2003：105-106；林玉華，2002：39-40；李翠萍，2006：65)：

一、交互依賴性

成員之間以交換資源，發展出了交互依賴的基礎互動關係。

二、網絡內多樣化的參與者及目標

多樣化的參與者在網絡內，有著各自的利益與目標，雖然網絡內的權力並不是平均分配於每一個成員，但沒有任何一個成員擁有支配的力量，基於資源互換的觀點，成員需要相互交換資源才能達到目標。

三、成員間的關係具有一定程度的持續性

不論網絡間的互動是否頻繁，或是較鬆散，成員間的關係一定會具有相當程度的持續性，即使是結構相對鬆散的議題網絡，也會持續到議題被解決或被逐漸淡忘為止。

在第二章文獻回顧的部分，本研究將介紹數位學者不同的網絡模式，將政策網絡分為以下數種模式，分別為 R.A.W. Rhodes 模式、Wilks 與 Wright 模式、Marsh 與 Rhodes 模式、Atkinson 與 Coleman 模式以及 Van Waarden 模式，將在文獻回顧中詳述之。



第二章 文獻回顧

第一節 政策網絡之發展背景

誠如 Mandell(2001)所言：「網絡的概念與網絡的結構並不會被地理上的界線所限制，而是穿越了邊界在全世界發生著。關於網絡的議題可以被視為討論如何合作，並且發現不同的操作性，網絡的概念以及結構已經使我們從關注一個組織的運作到關注許多組織之間的相互合作」。在現今的社會，政策網絡的存在已是常態，公共政策的制定不是任何一方可以主導全局。網絡化的社會中，公部門與企業組織都面臨了許多複雜的工作與問題，他們都被希望去領導並解決社會問題或是盡一份社會責任，為了達成他們的任務與工作，必須要依靠一定範圍內的其他組織，以私人企業來說，也必須與其他國際上的公司組成一種網絡，當他們要透過面對面來決定自己的定位時，必須找到競爭與合作的平衡點。而政府組織也是這複雜網絡中的一員，政府要在網絡³中去尋求完成任務的方法(Koppenjan&Klijn，2004)。

政策網絡是一種個人與團體或組織之間的關係，例如像是國會中議員之間的關係或是公部門之間的交換與合作。關於網絡早期的發展，大部分都是有關社會學、人類學、心理學以及生態學等學科，當網絡的概念延伸到政策領域時，其中有關政策網絡的研究最早的先導者是 Heclo 與 Wildavsky 的研究，其研究是關於英國財政部，發現個人網絡的重要性，而此網絡是介於公務員和政治家之間，雙方的關係對於政策的成形與決定是一個很重要的因素(Ansell，2006)。在美國政策網絡概念的發展，主要是有關次級政府(sub-government)，此一次級政府的概念是指政策的決定與執行會受到特定政府機關、國會議員與利益團體的控制。而在這個慣例上，Hecl(1978)使用了議題網絡(issue network)此一詞彙，來形容比次級政府或鐵三角(iron triangle)⁴更廣大的連結，其認為以一般的情況而言，並不是

³ 當有公共議題受到注意，而有各方參與者的加入，政策網絡因此而形成。Rhodes(1992)認為政策網絡會受到意識形態、科技發展與市場環境的影響。

⁴ 鐵三角的概念是由 T. Lowi 所提出，他認為強勢的利益團體會與國會議員串聯，進而對政府的

像傳統的鐵三角只包含了行政機關、利益團體與國會議員，鐵三角與次級政府的概念假設了一個小範圍的參與者，而這些參與者成功的控制了政府的決策。從另一個角度來看，議題網絡包括了許多參與者，而各團體與人員之間有著不同程度的相互承諾或是在複雜的環境中依靠對方。因此，從 Hecllo 的觀點來看，雖然鐵三角與次級政府提供了一個穩定的架構，但是過度窄化了政策計畫的運作，在實際政策的運作上，參與者是多元化的，沒有任何一個組織可以主導政策的發展方向。政策網絡強調決策及執行需要在不同的行動者之間進行調整與協商(Ansell, 2006)，如此才有可能順利達成政策目標。

Rhodes 將政策網絡視為一種中層(meso-level)的概念，其提供了微觀層面(micro-level)⁵與宏觀層面(macro-level)⁶的分析，不過政策網絡並不是唯一的模式(Rhodes, 1992)，也有學者使用多元主義(pluralism)與統合主義(corporatism)來說明國家與利益團體或其他團體之間的關係，而在歷史上，多元主義佔了優勢，並且批評統合主義。Schmitter 對多元主義及統合主義下了定義，其認為多元主義可以被定義為一個利益代表的系統，其組成單元為數量沒有限制的、自願的、競爭的、非層級節制體系的、自主的類別，並且不須特殊執照、認可、補助或是被國家所控制，並且在其範疇中沒有獨占的代表權(Schmitter, 1974)，因此多元主義可以被視為一大群組織的集合，組織之間相互競爭以影響國家政策，政府在此是屬於較被動消極的角色，僅權威性的分配稀少的資源，使各個利益團體在社會的系統內保持平衡。而統合主義也是一種利益代表的系統，其組成為數量有限制的、強制的、非競爭性的、層級節制的以及功能分化的類別，團體需要得到國家認可，在各自的領域內有獨佔性的代表權，此為列寧式的統合主義，以換取選任領導者及表達其需求與支持的部分控制權(Schmitter, 1974)。Rhodes(1992)認為統合主義有以下幾項特性：一、強調數量有限的利益團體來代表勞資雙方。

行政機關造成影響，因此形成封閉的鐵三角網絡。

⁵ 微觀層面系指利益團體與政府在決定政策時，雙方所扮演的角色。

⁶ 宏觀層面主要是將問題集中在現代社會權力如何分配。

二、團體由層級節制系組成，其領導者藉此規範組織成員。

三、在統合主義中，團體之間或團體與政府之間的聯繫非常頻繁，並且對政治及經濟系統的運作有著基本的共識。

四、國家機關在統合主義模式中，扮演一個主動的角色，換言之，國家機關並不只是一個中立者，其會去追求欲達成的目標。

除了 Schmitter 以外，Cawson(1986)也對統合主義做出了解釋，統合主義是一種具體的社會政治過程，團體代表了壟斷性的功能利益，以與國家機構從事政治交換，換取公共政策的結果，而在政策的結果內，獨佔性團體透過自我執行扮演了利益代表及政策執行的角色。統合主義雖然提供了一個政府與利益團體之間的關係模式，但事實上，或許它只適用於特定的政策領域，政府與利益團體的關係會隨著不同的政策領域與時空的變化而改變(Cawson，1986)。

美國學者 Jordan 認為政策網絡有其重要性存在，因此去尋找了政策網絡的歷史。他強調個人在利益團體中、政府機關及政府本身的規律性接觸(Jordan，1990)，這個說法提供了次級政府論的基礎。次級政府是一種參與者或行動者之間的互動模式，其涉入公共政策的決策領域，是由決策機關、國會委員會以及特定的利益團體所組成(Freeman，1965)，Freeman 的觀點認為大部分的公共決策都是在次級系統中完成。Ripley 與 Franklin(1981)更確切的表達了次級政府模式的概念，次級政府是一群個人的集合，他們在實質的政策領域內有效地決定某些例行性的事務，一個典型的次級政府系統是由國會議員、國會工作人員、一些官僚以及私人團體的代表與對這個政策領域有興趣的團體組成。

統合主義對網絡的看法固然有其道理，但是也有學者提出統合主義可能發生的副作用，McConnell(1966)提出了警告，在次級政府體系內的私人利益團體可能取得公共政策的主導地位，他們可能會嘗試去控制，而不只是回應，組織內的成員也許會去俘虜政府機關來支持他們的活動，因此形成了被擄獲的機關(captured agency)。而此一情況就形成了上述的鐵三角，Peters(1986)認為在鐵三角中，每

個行動者都會需要另外二個行動者的幫助，利益團體需要國家機關對其成員提供服務並建立與政府接觸的管道，相對來說，國家機關也需要利益團體的動員來提供政治上的支持，以達成機關的政策計劃，換言之，在鐵三角的關係之中，從某些角度來看他們所代表的利益是有相似性存在。

到了 1980 年代，多元主義者開始對統合主義提出不同看法，McFarland(1987) 延續 Hecló 所提出的議題網絡，他將議題網絡概念化為一個溝通的網絡，而參與者是對特定政策議題有興趣的人，包括政府當局、國會議員、企業家、遊說者甚至是學者及記者，所以很明顯地，議題網絡與鐵三角是不同的，一個有活力的議題網絡包含了對政策的溝通、評論以及產生新的政策思維。縱使鐵三角的情況在有些時候確實存在，但是在一般政策領域而言，議題網絡已經取代了封閉的系統。整體而言，在美國政策網絡概念的發展較強調處理關鍵行動者之間的關係，而不是制度內的結構關係，最初是將焦點集中在次級政府的存在並且認為它有可能限制民主政體的發展，一直到了後期才開始出現不同的看法，美國學者承認政府體系內的緊密關係，但這樣的關係範圍太過於狹小，並且對民主是不好的。

政策網絡在英國的發展則與美國不同，Hecló 與 Wildavsky(1974)的英國財政研究，他們認為財政政策的決定就像是一個村落社群(village community)，將重點放置於主要政治行動者與行政人員之間的人際關係，有時是衝突，有時則是達成協議，雙方總是保持聯繫並且在一個共享的框架內運作，決策就是在這樣的社群內完成。Richardson 與 Jordan(1979)認為英國政府決策的形成，是在一連串垂直的層級體系內完成，不同的層級被不同的組織所把持，而且通常來說，這種關係是堅不可摧的，沒有組織的團體或是一般大眾是難以進入。不僅如此，他們還強調了政府內有許多的部門，形成了一種「分解」的情況，而這個情況在社會上也可看到，可從數目不斷增長的利益團體上反映出來，而決策就在多變的政策網絡中發生。Richardson 與 Jordan 在政策網絡中強調人際之間的關係更勝自然結構的關係。

Rhodes(1981)才採用了不同的看法，主要強調組織間的關係，不同於美國的次級政府論，因此，他主要強調政府機構之間結構性的關係，並且視其為政策網絡內相當重要的要素，而不是機關內人際之間的關係，此外，他也很注意部門之間現存的網絡。Rhodes(1985)將 Heclo 議題網絡的概念與政策社群(policy community)做了區別，以分別政策網絡的穩定性與限制性，同時他也闡明了權力依賴(power-dependence)的觀點，這個觀點提供了一個基礎架構，讓我們去思考政策網絡是非固定的權力與利益結構，是具有彈性且流動性的關係網絡。

除了較典型的看法之外，也有學者提出不同的觀點。如果是工業秩序引導著二十世紀，則公共政策是建立在工作的專業化以及仔細分割的次級系統，到了後工業時代，更是強調連結的重要性。Mark Considine 在 1980 年代，認為網絡一詞有各式各樣不同的使用方式，用法相當廣泛，而在通訊工業與統計部門提出了一個關於團體在網絡內重要的形式：

- 一、同時也是最重要的一點，在這個系統內每個組織的成員依然是一個獨立的個體。從技術上與合法的角度來看，在網絡內的成員都是一個獨立的人格，其可以與其他個體分開，甚至必要時，可以在沒有其他人的支持下獨立行動。
- 二、網絡內的成員可能是來自不同的地方，因此有多元化的外表。我們沒有必要要求組織內每個人員都很相似，也無法使所有成員相互理解，有時成員之間的關係是明確的會受到利益影響。
- 三、在組織成員之間的互動型態是開放式的。這表示他們的互動方式是很多元化的，有許多的可能性存在，但還是要受到必要且正式的體系支配。
- 四、組織與成員之間的關係涉入了政策決定的過程，以前這些過程都有組織上的界線存在，或是由官方決定，或是被利益團體把持，而現在則是以組織之間的關係再加上機關之間的信任來理解網絡(Mark，2005)。

第二節 政策網絡的種類

政策網絡中包含了許多不同的團體，彼此之間有時相互依靠，有時相互競爭，對於政策網絡內團體之間的互動模式，學者之間有不同的見解，分類標準也不盡相同，因此形成不同的模式。

壹、R.A.W. Rhodes 模式

Rhodes 在 1981 年發展了他自己的模式，這個模式主要是關於英國中央於地方的關係，此模式的基礎架構是建立於權力依賴理論，此一理論總共包含了以下五項要素：

- 一、為了尋求資源，任何組織都要依靠其他組織。
- 二、為了要達成他們的目標，組織之間必須要交換資源。
- 三、雖然組織內的決策會被其他組織限制，但是主要聯盟(dominant coalition)依然還是保留了部分的自由裁量權。主要聯盟有能力去影響政策問題以及資源的分配。
- 四、主要聯盟有能力在遊戲規則中，使用策略性的方式，來規範資源交換的流程。
- 五、自由裁量權的差異是互動組織目標與相對潛在權力的產物。潛在的相對權力，是每個組織的資源、遊戲規則以及組織資間交換資源的過程。

在這個初始的模式，中央和地方的關係就如同一場賽局(game)，中央和地方的參與者會為自己爭取優勢，在賽局的過程中，將他們所擁有的資源投入，不論是法律、組織、金融、政治或是資訊類的資源，讓影響力最大化，使政策結果符合參與者的需求，而在過程中要避免依靠其他參與者。賽局的過程是相當複雜的，不同層級的政府部門會有不同的情況(Rhodes, 1997)。

Rhodes 依據成員的整合度、參加成員的類型與成員之間的資源分配，將政策網絡分為五類，從緊密整合的政策社群到結構鬆散的議題網絡各有不同，其五種類型分別是政策社群(policy community)、專業網絡(professional network)、府際

網絡(intergovernmental network)、製造者網絡(producer network)、議題網絡(issue network)(Rhodes, 1997)。

一、**政策社群**：成員之間的關係相當穩定並且內部成員的數量是有限制的，成員具有垂直依賴的關係，而此一垂直依賴關係是建立在對於服務輸送責任的共同分擔。此一社群是對其他網絡絕緣的，並且不易變動，他們有高度垂直依賴關係，但是水平之間的依賴卻是有限的，因此，他們是高度整合的。政策社群的功能通常與政府的業務相關，例如像是教育、防火(Richardson&Jordan, 1979; Rhodes, 1986)。

二、**專業網絡**：在美國專業化的網絡最常舉的例子是國民健康服務(National Health Service)。簡單來說，專業網絡的參與者通常都是對特定議題有興趣的專業人士，他們之間的關係相當穩定，也具有垂直的依賴關係，其他網絡外的成員難以加入。

三、**府際網絡**：是建立在地方政府之間的代表上，網絡內成員是有限的，匯集了廣泛的地方公共利益服務，包含專家以及顧客。有限制的垂直依賴關係，有限制是因為他們沒有服務傳輸的責任，所以垂直依賴關係不如上述兩種網絡。水平的依賴關係則較為廣泛，此種網絡也較有能力去穿透其他網絡。

四、**製造者網絡**：其主要是被經濟利益角色所區分，包括公、私部門的成員，網絡內的成員較有流動性。在經濟利益中，垂直的互賴關係是有限的，此一網絡的存在，主要是提供成員之間的利益交換。

五、**議題網絡**：網絡內有大量的參與者，他們之間的互賴關係相當低落，其結構和持續性是相當鬆散的，就如同原子一樣各自獨立。

表 2-1 Rhodes 的分類

網絡類型	網絡特徵
政策社群	穩定、成員有高度限制性、有垂直互賴關係、有限制的水平互賴關係。
專業網絡	穩定、成員有高度限制性、有垂直互賴關係、有限制的水平互賴關係、為專業提供利益。
府際網絡	成員有限制性、限制性的垂直互賴關係、廣泛的水平依賴關係。
製造者網絡	成員具有流動性、限制性的垂直互賴關係、為製造者提供利益。
議題網絡	不穩定、有大量的參與者、彼此關係各自獨立。

資料來源：*Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*(p.38), by R.A.W. Rhodes, 1997, Buckingham: Open University Press.

貳、Wilks 與 Wright 模式

Wilks 與 Wright(1987)採用的是社會中心途徑，並且強調人際之間的關係而不是結構上的關係，從此可看出 Heclo 與 Wildavsky 在 1974 年的研究的確對後人造成了影響。Wilks 與 Wright 的模式和 Rhodes 不盡相同，他們強調在政府機關與工業界之間的政策網絡有分類的性質(disaggregated nature)，並且認為此一分類的性質存在於所有的政策領域。工業界並不是鐵板一塊，但也不是完全同質性的，因此政府部門也存在分類的性質，想要了解政府與工業界之間的關係，其關鍵是政策網絡內的次級部門。在所有的政策網絡中，Wilks 與 Wright 都相當強調人際之間的關係，認為人與人之間的關係是網絡內的關鍵面項，他們透過社會網絡分析來重新定義政策網絡。總而言之，Wilks 與 Wright 的重新定義是要為社群以及網絡去尋找一個精準並且可操作的定義，以促進微觀層面的分析。Wilks 與 Wright 將政策分成政策領域(policy area)、政策部門(policy sector)、政策次級部門(policy sub-sector)與政策議題(policy issue)，每個層級都有其行動者，分類如下：

一、**政策領域**：是指某項公共政策的領域所形成的一種網絡，例如工業政策、教

育政策、交通運輸政策、國民健康政策等等，在此一領域中有大量的參與者以及潛在的參與者，他們在公共政策中分享了相同的利益，並設法影響政策過程，在政策領域內的參與者所組成的網絡，被稱之為政策範圍(policy universe)。

二、**政策部門**：是在不同的政策領域中，不同部門組成的網絡。例如化學部門、通訊、鑄造部門等等。此一網絡是一種更加細分的分類體系，包含了行動者與潛在行動者，他們在工業政策中分享利益，且與彼此互動，交換資源以維持平衡並讓雙方保持良好關係，這種網絡在政策部門內被稱之為政策社群(policy community)。

三、**政策次級部門**：是從政策部門再分出來的次級部門。例如在化學政策中，化學部又可分為基礎化學、藥學、農業化學、塗料、肥皂以及化妝品等等，在此一網絡中的行動者所組成的網絡，被稱為政策網絡(policy network)，這政策網絡對 Wilks 與 Wright 而言變成了一種連結的過程，也就是在政策社群內或社群與社群之間資源交換而形成的結果。

四、**政策議題**：是指在政策次級部門內，較具爭議性的問題，例如藥品許可、公司利潤、有限的清單(Limited List)

Wilks 與 Wright 認為他們所提出來的新模式，比起其他模式有其優勢存在，他們在相近的關係中區分了網絡與社群。Wilks 與 Wright 認為他們的模式讓他們認識到了，在相同的政策次級部門裡並不是所有相同的政策議題都是在同一個網絡內處理，網絡內的成員可能是從同一個政策領域內，但不同政策社群而來，甚至是從不同的政策領域而來。換言之，在現今越趨複雜的環境中，我們已經無法依靠單一的網絡模式來解決多元化的公共問題，而是必須要從不同領域內的行動者之間互相協調合作，以有效解決政策上會遭遇到的困境，如此才能形成良性的循環。

表 2-2 Wilks 與 Wright 的分類

政策層級	例 子
政策領域	工業、教育、交通運輸、國民健康等
政策部門	化學、通訊、鑄造等
政策次級部門	化學部門又分為基礎化學、藥學、農業化學、塗料、肥皂以及化妝品部門等
政策議題	健康與安全為例：藥品許可、公司利潤、有限的清單(Limited List)等

資料來源：*Comparative Government Industry Relations*(p.300), by S.Wilks&M.Wright, 1987, Oxford: Clarendon Press.

叁、Marsh 與 Rhodes 模式

Marsh 與 Rhodes(1992)模式是建立在某些基礎之上，其認為政策社群、政策網絡以及議題網絡，這幾種網絡模式代表了利益團體與政府之間的關係，他們是屬於中層(meso-level)的概念，這些分類認為政策網絡是一個通用的術語。網絡的光譜可以隨著內部關係的改變而變化，政策社群是在光譜的一端，其包含了緊密的關係，而議題網絡則是在光譜的另一端，其包含了較鬆散的關係。

政策社群有以下五點特徵：

- 一、有限的參與者，並自覺的排除某些團體。
- 二、討論相關政策議題時，在社群內所有的成員有經常性與高品質的互動。
- 三、有一致性的價值觀，組織成員的組成以及政策的結果都相當穩定。
- 四、所有的成員都有高度的共識、價值以及廣泛的政策偏好。
- 五、政策社群內的所有成員都擁有相當的資源可以彼此交換，因此成員之間的關係就是一種資源交換關係，所以這種關係的基礎互動是建立在成員之間的「議價協商」(bargaining)。社群內的權力關係相當平衡，雖然不是每一位成員都得到利益，但是內部成員認為至少他們是處在一個可以得到利益的賽局。參與政策社群

的組織，其結構是層級節制的，所以領導者可以確認成員的順服程度。

上述 Marsh 與 Rhodes 所提出的政策社群模型，是屬於一種理想的型態，在政策領域內並沒有完全符合政策社群的網絡存在。想要完全了解政策社群的特徵，就要與議題網絡來進行比較。

議題網絡有以下五點特徵：

- 一、大量的參與者。
- 二、成員之間不確定的互動。
- 三、有限的共識以及成員之間的衝突。
- 四、成員之間的互動是諮商性的，而不是談判或議價協商。
- 五、成員之間的權力關係是不平等的，而且成員之間幾乎沒有什麼資源可以交換，因此也就沒有所謂的談判協商。

Marsh 與 Rhodes 用了四個不同的面項來進行分析，分別是成員、整合程度、資源以及權力，成員又可分為參與者的數量、利益的類型，整合程度可分為成員之間互動的頻率、整合持續性、成員間的共識，資源可分為網絡內資源的分配、參與的組織之間資源的分配。以下用表 2-3 表示之。

表 2-3 Marsh 與 Rhodes 的分類

面項	政策社群	議題網絡
成員： 參與者的數量 利益的類型	有限的數量，有些團體被自動排除 經濟以及/或專業利益為主	龐大 受到影響的利益都是其範圍，利益範圍廣大
整合： 成員之間互動的頻率 整合持續性 成員間的共識	全部的團體關於相關的政策議題有經常性、高品質的互動 成員、價值觀以及政策結果都相當穩定 所有的成員分享相同價值並且接受政策結果的合法性	互動的頻率以及強度較不穩定 成員流動明顯 有某種程度的協議存在，但還是有衝突存在
資源： 網絡內資源的分配 參與的組織之間資源的分配	所有的成員都擁有資源，基礎關係是一種資源交換關係 層級節制的型態，領導者可以分配資源	部分的成員也許有資源，但是是有限的。基礎關係是屬於諮商式的 對資源的分配有不同的變化，對成員有不同的管制能力
權力	成員之間的權力是平衡的，縱使或許有一個團體可以主導，依然會是一場正面的賽局，如此政策社群才能繼續存在	不平衡的權力，反映了不平衡的資源分配以及不平等的接觸管道。是屬於一種零和賽局

資料來源：*Policy Networks in British Government*(p.251),by R.A.W. Rhodes&D. Marsh,1992, Oxford:Clarendon Press.

肆、Atkinson 與 Coleman 模式

Atkinson 與 Coleman(1989)使用三個不同的面項，來對政策網絡進行分類，分別是行政官僚的自主性(bureaucratic autonomy)、行政權威的集中性(concentration of authority)與企業利益團體的動員性(business interest mobilization)，總共分出以下數種政策網絡，壓力多元主義(pressure pluralism)、主顧式多元主義(clientel pluralism)、親屬式多元主義(parentela pluralism)、統合主義(corporatism)、諮商式網絡(concertation)、國家指導式網絡(state-directed)、工業主導壓力式多元主義(Industry dominant pressure pluralism)。在進行分類時，他們認為在這裡所提出的政策網絡的條件是必要的但或許還有不足。政策網絡的發展在微觀與宏觀層面特別的重要，以統合主義來說在部門化的層級需要高度的國家自主性，以及高度動員的企業社群，它或許也會需要高度的產業集中性、低度的外國持有權，還有一種政治的承諾以保證可以在最高的政治層面與生產者的利益團體進行協商。在 Atkinson 與 Coleman 所列出的條件下，這些政策網絡要出現，就必須沒有重大的政治或是經濟的障礙。

一、**壓力多元主義**：壓力式多元主義的網絡，在特別的情況下，經濟發展與官僚組織的演變，否認了國家的自主權與集中決策權。企業利益團體無法互相融入，一方面是因為企業組織凝聚力不足，或是因為在同一個部門中存在著截然相反的利益。他們在經營團體時，想法太過於狹窄，以及專業化和重疊的領域，這些都導致了他們利益分散。雖然在組織中沒有人感到灰心，但同時也沒有任何一個組織擁有獨佔的權力。團體只限於政策宣傳的任務，並沒有分享權力的空間。而官方的目標則在利益競爭的過程中出現。

二、**主顧式多元主義**：關於主顧式多元主義，國家事實上給了私人部門的行動者一些權力，也就是說私人行動者所追求的目標是官方廣泛同意的。從表面上來看，它是關於某些「私人利益的政府」(private interest governments)在企業協會中控制了細節。在企業協會中的情況，他們承擔了某些責任，例如在國家機關中沒有

足夠的可用資源，企業協會可能就要負擔一部分的資源，使機關能夠順利運作。自從繁榮成為企業社群的重要指標後，企業代表在國家中的地位就越顯重要。因此，當然的，企業會在某些位置去利用國家的需要，以減輕自己的負擔。

三、親屬式多元主義：在此一網絡中，私人公司的所有者或管理者與主要的政黨之間有著密切的關係，此種關係對部門以及行政官僚之間有不同的影響。以下提出幾點此種網絡的特徵：執政黨主導了國家以及政府的成員，他們都願意並且想要去干預人事的問題，在行政的過程中去雇傭對黨有利的人員。通常情況下，利益團體會在黨的組織內獲得優勢的地位，但是在這個體系中，在黨與利益團體之間還有更高自主性的次級系統存在。

四、統合主義：觀察者在觀察國家與社會的關係時常會提到統合主義這個術語。

A. Cawson 認為統合主義是一種特別的政治社會過程，組織代表了獨佔性的功能利益，並且和國家機關參與政治上的交換，以影響公共政策的結果。組織扮演了兩種不同的角色，一是利益代表、另一是透過國家委託來執行政策。**Atkinson** 與 **Coleman** 認為若是依照 **Cawson** 的定義，則此一定義將可用在三種不同的分類，分別是主顧式多元主義、諮商以及統合主義三種。在不同的政策網絡中組織團體與國家機關之間權力的變化將會影響政策的產出。

五、諮商式網絡：這裡的諮商式網絡雖然和統合主義有點接近，但還是必須要區隔開來。部分組織的要求類似於統合主義，例如層級節制與非志願性，這些特徵在協會內不會減少，但是在諮商式網絡，它是商業化的，並且經常只是一個單一的商業要素，他們與國家分享公共政策決策的責任。如果勞方要參與談判，通常只能以邊際性的方式參與，此一談判主要是有關私人公司投資的決策。即使是在勞力流動方面的問題，勞方團體的正式參與者是極其有限的。

諮商式網絡接著要強調的是國家的能力，與統合主義網絡不同的部分是，在統合主義網絡下國家的行動受到了一定的限制，諮商式則包含了一個獨立自主的國家機關。

六、**國家指導式網絡**：此一網絡中，企業代表的系統相當弱，就如同在壓力式多元主義的發現，他們有高度國家自主性。在資本主義的系統下企業的特權位置在此網絡中遭受到了嚴峻的考驗。有時在幾乎沒有警告及解釋的情況下，國家根據經濟目標來決定重要的投資決策，而此一決策會對企業造成嚴重影響。在任何事件中，企業都是被屏除在決策之外，官方認為企業是不可信任的。政客和官僚經常是自以為是和想去操縱企業。官方並不想和企業協商，官方對政策的結果以及使用的手段是不中立的。企業和國家的關係並不熱絡。

七、**工業主導壓力式多元主義**：在 Atkinson 與 Coleman 的文章中雖無詳細介紹，但有提到兩種不同的工業政策。在社會上存在者不同種類的工業政策，其存在的前提是了解政策的需要與回應，並且有不同的評估。要了解甚麼樣的政策是可以完成的，在市場中，國家應該如何構成一個適當的角色，兩個不同的理想方案就此浮現，首先是預期式的工業政策，它強調使用較強烈的政策工具，以及和其他手段並用，達成結構轉型的目標。另一是反映式的工業政策，是為解決特定企業的燃眉之急而產生，通常是與企業融資有關，此一政策除了解決企業的問題外，還要去創造一個適合投資的環境。

表 2-4 Atkinson 與 Coleman 的分類

企業利益團體 的動員程度	國家結構			
	高自主性 高集中性	低自主性 高集中性	高自主性 低集中性	低自主性 低集中性
低	國家指導	壓力多元主義	壓力多元主義	親屬式多元主義
高	諮商	主顧式多元主義	統合主義	工業主導壓力式多元主義

資料來源：“Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies,” by Michael M. Atkinson and William D. Coleman, 1989,

伍、Van Waarden 模式

在國家機關與社會團體之間，甚至是在國家、政策領域或是經濟問題之間，都存在著不同的關係(Van Waarden, 1992)，而這些不同的關係交錯在一起，便形成了政策網絡，Van Waarden(1992)使用七種不同的面項來對政策網絡進行分類，分別是行動者的數量與種類(number and type of actors)、網絡的功能(function of networks)、網絡的結構(structure)、網絡制度化的程度(institutionalization)、行動者的行為規則(rules of conduct)、權力關係(power relations)以及行動者使用的策略(actor strategies)。Van Waarden 透過以上七種面項將政策網絡分類成十一種類型，其將政策網絡的功能特別提出論述，是與其他學者較為不同之處，一般政策網絡的功能在其文獻中依照成員的親近性分為五種，分別是製造靠近決策程序的管道、諮詢(資訊交換)、協商(資源以及成果的互換，或是去動員資源)、協調參與者的行動、以及在政策成形到執行的過程中尋求合作(Van Waarden, 1992；李翠萍，2006)。

Van Waarden 提出了幾項政策網絡的特性，包括參與網絡者、網絡結構、網絡功能、網絡的文化、權力關係與使用的策略(Van Waarden, 1992：33-36；許耿銘，2007：41)。

- 一、網絡中的參與者都是個人，個人的力量是有限的，必須以組織的能力，才能完成目標。因此不少參與者是以組織為代表(organized-representative)的形式來參與。
- 二、網絡的功能一般來說並不具有特別的功能或目標，當網絡的行動者依靠網絡實，網絡才會發揮特別的功能。因此網絡必須要結合結構與行動者，以強化結構和行動者之間的關係強度，建立雙方互通的溝通管道。總而言之，其最強調的功能有以下幾項，包含讓決策進行時的管道保持通順，使雙方資訊能

夠快速流動，以利後續協商的進行、透過協商的程序，使政府的工作績效成果可以和資源相互交換、去動員資源，促使參與者在政策形成到執行的過程中能夠相互幫助與合作。

三、可以增加參與者之間的接觸以及互信，信任是政策形成過程中相當重要的一個要素。整體而言，政策網絡可以在決策的時增進溝通的功能，提升互信的基礎。網絡結構包含了數個面項，首先是網絡交互關係在運作時的強度(strength)與密度(intensity)，再來是檢視網絡之間的關係到底是衝突、競爭還是合作，第三是確認政策網絡在運作過程，能否產生有效的互動，最後是政策網絡運作功能的成功是否為關鍵的要素。

四、網絡文化指的是網絡活動時的規定或遊戲規則，與行動者的角色認定、態度、教育背景以及組織的文化有關，參與者是否想找出共識、尋找協商的策略，或是讓敵對的各方進行協商談判，是否理性的面對問題，或僅用意識型態來爭論。

五、權力關係以及策略的運用，指參與者所使用的應變策略與網絡中的關係，形成彼此的互動模式，參與者不論是參與或建構網絡，都是為其個人的利益及目標，並且發展出一套策略，以形塑與其他參與者的利益及互賴關係。

第三節 非營利組織與政府

隨著時空環境的轉換，政府已經無法依靠一己之力來掌控全局，換言之，公民參與(civil participation)、利益團體、非營利組織或是其他組織，將會以各自的形式來加入政府的公共政策決策過程，例如：以數位治理的觀點而言，透過國家政策網路智庫的設立，傳達政府單位的主要政策，吸取各界對規畫中政策的意見，利用資訊科技的運用，使得政策溝通、討論以及研究三項目標順利達成(蕭乃沂、黃東益、陳敦源、羅晉，2007)。不論是從問題的提出、政策的規劃、備選方案

的選擇、政策合法化到執行等階段，都可看到他們的身影。從政府近來推出的政策，例如：十二年國教、油電雙漲、美國牛肉、社會住宅、都更爭議等等，都可看出端倪，因此，民眾的力量已是不言而喻。

非營利組織、政府及民眾，三者之間存在著互賴的關係，非營利組織與政府有時是合作夥伴、有時是站在對立面，互賴關係包含二種形式：第一種形式雙方皆須另一方的支援與配合，達成共同的目標，包含消除外部的威脅以及符合彼此的利益，其是屬於一種合作型的賽局。第二種形式是雙方處於競爭的賽局，就是一方得利而另一方損失或為了達成自己的目標，雙方存在著互相排擠的現象，於是彼此間是屬於競爭的關係。在此情況下，雙方會缺乏互信而產生懷疑的態度，為了達到自己的目標，進而阻止另一方達到目標，因此，這是競爭型的賽局(楊志誠，2001)。

非營利組織、政府和民眾的關係包括下列數項(Haeberle，1987：180；江明修、陳定銘，2000：2)：

- 一、非營利組織可加入政策規劃的行列，引領民眾對政策進行辯論，如此政策在執行時將可提高順幅度。
- 二、智庫(think tank)之類的非營利組織，政府可將之視為諮詢的機構。
- 三、非營利組織可幫助建立社區意識，使公民意識能從民眾之間萌芽，還可培養民主的理念及價值觀。

近來，非營利組織越來越關注政策，政策的制定者在廣泛的、不同的領域以及事務中，已經發現非營利組織的涉入，並且使其專注於政策倡議(policy initiative)與政策辯論(policy debates)(Anheier&Salamon，2006)。非營利組織與政府的互動模式相當多元，包含經費的資助到資訊的互相流通(李翠萍，2006)，Young(2000)透過與非營利組織相關的經濟理論來探討非營利組織與政府之間的關係，在不同派的理論中，他提出了以下幾點看法：

一、非營利組織是獨立的運作，同時也可補充政府的不足

有關此一論點的文章，是由 Weisbrod 在 1977 年首先提出，其認為非營利組織在自願的基礎下，提供集體財(collective goods)是與政府失靈(government failure)有關。基本前提的假設是，公民都有個人的偏好，像是等級、品質以及他們想要的公共財(public goods)種類，而他們又願意花多少錢在公共財上。政府根據公民的偏好來決定公共財的數量與品質，同時也必須要考慮到公平以及行政程序的問題，例如：稅收以及要以統一的方式來供給公共財，這些對政府而言都是一種限制。如果公民的偏好不相同，一部分的公民會產生不滿意的狀態，不論是多付錢，比他們預期的收到了更多的公共財，或是少付錢得到較少的公共財，為了解決此一問題，可透過非營利組織在自願的情況下，動員資源，以提供額外的公共財。

二、在與政府的夥伴關係中，工作時與政府是互補的關係

Salamon 為此一論點的主要倡導者，非營利組織與政府的主要關係是夥伴或是契約關係，政府對公共服務提供資助，而第三部門負責傳遞服務。從兩個面項來看，一是公共財的經濟理論，二是組織的經濟理論，這兩個理論有助於澄清此一觀點背後的理由。首先，有關集體行動的理論點出了搭便車(free riding)的現象，當人們在自願的基礎下嘗試去提供公共財，此一被提供的財貨是非競爭性的(nonrival)，表示它被一個人消費時，並不會影像到他人對它的使用。非排他性(nonexcludable)表示在同一個時間內當一個人在使用時，並不會排除他人的使用。因此，一般人會避免去提供此類財貨，但是願意消費其他人所提供的財貨。因此，此類財貨不會在有效率的情況下透過自願的集體努力被提供。

當團體夠大並且對偏好的同質性較高時，搭便車的情況就會加劇，所以沒有任何一個單一團體願意靠自己的力量來提供公共財。解決公共財問題的方法，包含了 1.社會壓力，例如：呼籲良知、面對面的捐款，2.嘗試將支持公共財與私人激勵的手段結合再一起，例如：給公共電視台員工的激勵獎金，3.強制的方式，

例如：國家強制徵稅。比較後面的方法，建議政府應該承擔資助公共財的任務，不論直接或是透過稅收的優惠等方式，雖然縱使政府這麼做也不必然會成為服務的輸送者。換言之，政府負責資助公共財，而非營利組織可以扮演傳遞服務的角色。

三、與政府是對立關係，非營利組織和政府相互課責

到今天為止，非營利組織在公共政策中，扮演的倡導角色以及政府代表控制非營利組織的角色，目前為止還無法以非營利組織的經濟理論作出明確的解釋。在一定的程度上，第三部門的宣傳與倡導及政府對第三部門的壓力，可以透過互補的鏡片下，來了解政府與非營利組織的關係。通常，政府與非營利組織在立法或是改變公眾的態度上是合作者，同樣的，也有政府自身承諾的情況下，鼓勵、督促、刺激私人自願的活動，支持社會目標。但是在倡導的活動中，非營利組織與政府也有第三種的情況，就是政策制定和服務提供的競爭對手。

雖然經濟理論無法完全解釋非營利組織與政府的對立關係，然而一部分的經濟理論還是可以幫助釐清他們的對立面。關於非營利組織倡導的問題，可以用政府失靈的理論來解釋。在異質化的社區，少數派的觀點並不會良好的被反映在公共政策中，少數派會在集體自願的基礎下，將他們組織起來，不僅是為了他們少數派自己提供服務，也是給政府壓力來滿足他們的利益與需求。在政府失靈的模式下，政府沒有誘因去回應少數派的要求，因為它只跟隨多數派的偏好。少數派透過自願組織或是利益團體來動員他們自己，已成為政府與非營利部門關係之間的重要成分。也就是說，當政府只願意聽從多數派的說法時，非營利組織就可能與政府站在對立面，來幫助少數或是弱勢族群。

壹、非營利組織的遊說途徑

不論是社會團體或是非營利組織，都希望能夠得到政府的支持，為使政府能夠注意到組織的存在，經常透過遊說的方式，來與政府溝通。政策遊說的出現是因民主政治的結果使然，在美國的社會，有多元化的團體存在，許多有共同利益

的組織結合起來為自己的利益，透過遊說的手段，向政府施壓(陳彰輝，民 82：1；江明修、陳定銘，2000)。非營利組織的遊說途徑分述如下(江明修，1999)：

一、政策遊說(倡導)途徑

非營利組織進行政策倡導，是因為認為社會的狀況應該要做出改變，企圖去影響與民眾或是弱勢群體有關的社會福利公共政策，使政府去制定或是修改相關的政策。因此，非營利組織倡導的功能，乃是在影響政府相關法規或政策的制定，促成社會的變遷。非營利組織加入政策過程，與政府官員溝通，達成影響政策與議題設定的目的，並使決策者可以支持非營利組織的提案。非營利組織除了政策倡導以外，還可扮演與政府合作的角色、監督政府執行政策的角色或是當作政府的諮詢機構。

二、立法遊說途徑

此一途徑是非營利組織經常使用的方法，因為唯有透過立法程序，公益的政策才有可能實踐，公益政策的推行，通常不會受到重視，因此，非營利組織會透過學界的幫助，擬出草案，再進行遊說活動。

三、司法遊說途徑

在我國立法權經常低於行政權，故政策經常只依據行政命令的形式來執行，而且由立法院審理通過的法案，有時會遭到行政機關擅自擴張解釋，造成誤解，因此非營利組織遭遇此種問題時，可使用司法遊說途徑，透過訴訟的方式，嘗試來改變現狀。

四、國際遊說途徑

國際的環境中，國家為避免對其他國家過度的干涉或是被國際局勢所限制，因此，無法直接進行遊說，此時非營利組織就可作為代表，與其他國家進行國際活動，政府則作為後援的角色，來支持非營利組織的活動，並運用非營利組織的彈性，找出突破國際外交困境的方法。

綜上所述，非營利組織所使用的途徑有政策倡導、立法、司法及國際遊說途

徑等四種，但有時並非只使用單一的途徑，也有可能四種途徑同時使用，以達成公益目標(江明修，1999)。

貳、非營利組織與政府關係之理論

自從非營利組織出現以來，它們與外界的互動，一直是眾所矚目，特別是與政府的關係更是不能小覷。政府活動的範圍隨著時空環境變化，非營利組織的角色也更加突出，非營利組織與政府的關係深受政治意識形態的影響，也就是政府如何扮演適當的角色、對市場結構的偏好以及公平、公正等價值的優先性，故在政治決策的機制下，顯示了非營利組織在形塑公共政策時的角色，並且與其他私人行動者進行比較，非營利組織的背後代表了社會運動、公民草根協會、服務的提供者、宗教組織、勞工團體(Smith&Gronbjerg，2006)，各式各樣的組織參與公共政策的環境下，在政策網絡中我們不難發現，政治結構及權力對社會的影響。Smith 與 Gronbjerg(2006)透過檢視理論文獻，研究三種廣泛的結構，以使非營利組織與政府的關係能夠更概念化及具體化，以下就其所提出的三種模式來分析非營利組織與政府關係的理論基礎：

模式一：需求和供給的觀點

一、市場利基模式(Market Niche Model)

市場利基模式或許是最簡單、最清楚說明非營利組織與政府關係的模式，市場利基模式強調非營利組織在市場中佔有了特殊的利基，因此能在市場中存活下去。但是有些經濟學家抱持著不同的看法，例如 Hansmann(1980)認為如果更靠近來觀察需求的本質和供給的結構，可以發現非營利組織剛好適合去供應特別種類的財貨與服務。從這個觀點來看，非營利部門的興起是為了回應特別的需求結構，而這些需求無法從私人企業或政府得到適當的滿足，非營利組織可以滿足這些需求是因為他們有特殊的優勢以及管道來得到資源。

契約失靈(contract failure)、市場失靈(market failure)與政府失靈等理論也都認

為，非營利組織的出現是為了解決特殊種類的需求、服務、財貨，這些特殊的需求無法被市場或是政府來滿足。因此，非營利組織能夠在公共服務的市場中，佔有一定的利基。

二、交易模式(Transaction Model)

交易模式主要將焦點放在非營利組織補償政府失靈的能力，同時也注意非營利組織與政府之間直接交換資源的機會。如果非營利部門成功補上政府失靈的情況，如此一來，第三部門就有機會銷售服務給政府，並達成組織的目的。

Salamon(1987)也提出了交易模式，雖然他認為交易時政府和非營利組織應該是夥伴，但他也接受政府失靈的概念對非營利組織而言是一種主要動力。縱使非營利組織有能力提供服務，但它畢竟不是政府部門，因此，依 Salamon 的觀點，非營利組織還是有其缺點：

1.不足性

非營利組織相當依靠捐款，然而其所要負擔的公共服務可能會超過其所擁有的資源，特別是在經濟低迷時更可能發生這種情況。

2.業餘性

組織可能必須依靠沒有足夠專業專業訓練的員工，沒有辦法提供專業化的服務，並且無法依靠內部的資源來擴大組織。

3.特殊性

非營利組織經常源自於特定的社區利益(Kramer，1987)，因為來自特定的社區，特殊性強調非營利部門要回應他們社區的利益(Smith&Lipsky，1993)，但如此就可能與更廣泛社會利益直接衝突

4.父權主義

對於社區問題的定義、社區到底遭遇了怎樣的問題，主要是由控制組織的人來決定，而不是由社區本身的居民來認定(Clotfelter，1992；Friedman&McGarvie，2003)，非營利組織無法代表大多數人的想法與利益。

雖然眾多學者都認為非營利組織還有不足之處，但政府與非營利部門的交易方式已經越趨多元化，超越了過去政府直接資助與契約的作法(Smith，2002)。

模式二：公民社會與社會運動

一、公民社會/社會資本的觀點

近年來，學術界流露出對公民社會概念的注意，以及它對民主的貢獻。廣泛來說，公民社會係指公民協會、團體的網絡以及非正式的活動，而這些團體與活動是與國家及市場分開的，它的範圍是私人的自願活動與公民參與(Walzer，1992；Foley&Edwards，1996)。從公民社會的觀點來看，非營利組織的存在被視為體現了一定的價值⁷，因此，持此一觀點的學者，較少關心效率或是提供公共財的問題，他們比較注意其他的社會重要目標⁸。關於廣泛的公民社會的觀點，其中一個重要的概念集中於社會資本⁹，並且明確的專注於民間機構能夠從人際關係的網絡中得到提升和受益(Coleman，1988)，Putnam(1993)認為自願性的團體對於建立社會資本是相當重要的，其相信合作的網絡存在於社區或是某些地區中，擁有高密度自願性社團的地區，同時也擁有較高的公民滿意度、更有效的政府計畫與更高層次的經濟發展。

Putnam 同時指出政府對於非營利組織以及他們建構社會資本的能力有正面及負面的影響，例如像是不合時宜的管制或是不穩定的資助都會對地方性社區組織的健全造成破壞，特別是對於較小的組織所造成的影響會越大。因此，相對來說，政府可以透過正確的管制配合適當的誘因，使地區的公民與機構能夠相互合作，成功建立非營利組織的基礎設施。

二、社會運動的觀點

社會運動的觀點是歸因於政治活動與政治團體的影響。在 90 年代以前，社會運動研究相當重視政治過程與動員結構(何明修，2004)。Tarrow(1994)將社會運

⁷ 此一價值對於民主與善治的發展具有一定程度的重要性。

⁸ 重要目標例如：回應性、自由、合作、合法性、個人與社區責任、公民參與、其他義務以及社會資本等。

⁹ Woolcock 與 Narayan(2000)用一句英文格言來形容社會資本，“It's not what you know, it's who you know.”，顯示了社會資本泛指人與人之間的關係。

動定義為，擁有相同目的者，團結一致並集體挑戰或與精英、政府互動，許多社會運動一開始都是結構鬆散，非正式的團體沒有任何正式的法律地位，為了爭取募款、提升影響力、合法性與持續性，最後他們會正式的整合成合法的組織。的確，社會運動的制度化將建立倡導與服務性的組織，這或許可以解釋為什麼社會運動會被非營利的基金會所支持(Clemens, 1993)，在本質上，社會運動提供了組織化與政治機制，使私人所關心的問題轉變成公共議題，透過此一轉變的過程可以了解到社會運動是了解非營利組織與政府關係不可或缺的要素。

模式三：政體與新制度論

一、政體與社會起源的觀點

關於國家與社會政策，早期的跨國比較大部分都關注於經濟發展的情況與民主政治的出現如何影響國家與社會政策的發展，幾乎沒有研究者關心非營利組織所可能扮演的角色。

Esping-Anderson(1990)提出了三種福利國家政體的分類，分別是非商品化的社會民主體系、高度商品化的體系與中度商品化的社團體系：

1.非商品化的社會民主體系

國家做為基礎的福利分配系統，有高度的福利與普遍性，或廣泛覆蓋了有關人口，要考慮的因素例如像是：可以領養老金的年齡、家庭的情況等等。

2.高度商品化的體系

社會福利要看個人在市場中的地位，因為福利或是服務是要自行購買，是屬於自由化的體系，無論是在成本或是補貼率上都有差異存在，例如美國的房屋政策，只有當保證人有工作時才能獲得全額補助。

3.中度商品化的社團體系

福利範圍相當廣泛但是很零碎，社會福利有不平等的現象存在，這與個人在社會上的地位有關，例如：宗教、居住地區或職業。維護傳統家庭，只有當傳統

家庭功能無法發揮作用時，國家才會介入。

Salamon 與 Anheier(1998)依據 Esping-Anderson 的三種福利國家政體分類，提出了非營利部門的社會起源理論。在跨國研究中，關於非營利部門的大小、組成以及資金來源，Salamon 與 Anheier 認為國際非營利組織的社會起源論，對於各國之間的差異提供了最好的解釋。社會起源論總共有以下四種形式：

表 2-5 Salamon 與 Anheier 的政體分類

政府社會福利支出	非營利組織	
	大	小
多	統合主義型	社會民主型
少	自由型	中央集權型

資料來源：作者自行整理。

從社會起源論的觀點來看，相當強調國家對社會福利控制的程度將影響非營利組織的發展與大小，想要控制社會福利政策就要透過政治團體，Salamon 與 Anheier 認為政治團體與社會階級的利益有緊密的關聯，因此，政治團體可以說是變革的代理人，一旦他們對重要政策做了決定，將會影響到未來社會計畫的發展，當然這也包含了國家與公民社會以及非營利組織的關係。

二、新制度論的觀點

新制度論的觀點將焦點置於制度環境型塑了非營利部門，它表現出了重視國家制度的看法。此一觀點涉及到了我們對政府與非營利組織關係的理解，新制度論認為非營利組織的盛行和活力是政治、法律以及制度環境的產物 (Woolcock&Narayan，2000)。它所強調的觀點和其它途徑對於政府與非營利組織的關係是不同的，公民社會和社會運動途徑認為非營利組織的盛行是因為公民的需求以及合作式的社會網絡，而市場理論則著重在公民的需求與市場的供給關係，

相對來說，新制度論強調的是個人的選擇，而個人的選擇是被制度環境所塑造。

如果沒有好的制度，就可能會造成積弱不振的政府、缺乏公共資金、缺乏適當的稅收誘因、不良的公共領導以及壓迫性或不適當的政府規範等因素，將會對非營利部門造成深遠的影響，並且直接牽動民眾組成非營利組織的意願或是參與組織作為志工的想法。因此，Skocpol(1999)認為非營利組織的蓬勃發展與政府的積極配合有關，政府對於非營利組織的支持對於他們的成長是相當重要的。Skocpol 同時也注意到了，如果政府的政策沒有極大的改變，社會運動就無法維持他們的動力。簡而言之，社會運動的理論對於解釋制度的變遷有相當的幫助，但是新制度論則可以解釋政府政策與制度塑造了社會運動以及非營利組織，也解釋了在不同國家不同的制度下各國之間的差異。

不論是從哪一種觀點出發，政府與非營利組織的關係對於社會的發展都扮演了重要的角色，他們有時會合作、有時相互對抗。非營利組織會因為社會的價值觀或想法，對政府提出挑戰，非營利組織在此一時刻所扮演的是利益團體，表達他們的訴求，或是以示威遊行的方式來進行(許文傑，2009)。雙方若是要合作，則會與資源相互依賴有關，資源依賴係指組織依賴環境資源的程度，足以對組織自主性與控制能力造成影響，而為了減少環境的不確定性，此一能力將可藉由策略性的操作來控制，並透過管理當局再次建構環境的互賴程度，使組織的自主性增加，依非營利部門及政府的資源依賴觀之，雙方都控制了不同的資源，並且提供對方生存與發展所需的資源，使雙方能夠在環境中繼續生存，而不至於消失(黃新福，2008)。在社會福利的政策網絡中，多元化的參與者產生衝突是在所難免的，特別是非營利組織與政府的互動，吸引了許多民眾及學者的關注，如何降低雙方的衝突，並透過溝通與了解以增進合作的機會，將是未來可以發展的方向。

叁、相關研究整理

自從 1980 年代民營化風潮以及我國解嚴影響，非營利組織如雨後春筍般開始嶄露頭角，與非營利組織相關的研究也開始增加，本研究以非營利組織、第三部門、政府部門、公司協力、互動關係、政策網絡等關鍵字搜尋，整理出以下相關研究，並分為國內外期刊與專書、國內碩博士論文二大部份，期能為本研究增添廣度與深度。

一、國內外期刊與專書

Salamon(1995)以聯邦政府、州政府與地方政府在社會福利的總支出，來研究地方福利體制中政府與非營利組織的夥伴關係。許多聯邦政府的活動，必須透過州政府和地方政府來執行，州政府和地方政府經常增加自身的資源，並且擁有相當的自由裁量權，可自行決定是否要親自服務或是外包給非營利組織。在 Salamon 的研究中，以 16 個區域 6 大服務領域(醫療衛生、社會服務、就業訓練、房屋和社區發展、藝術和娛樂和經濟援助)為主要研究對象，其研究結果發現，聯邦、州與地方政府在這 16 個區域中，社會福利支出有不平等的情況，儘管政府努力嘗試消除此一情況，但仍存在者巨大的差距。在調查的領域中，政府的支出主要用於醫療衛生與經濟援助，此二項加總就高達 85%。聯邦政府是社會福利方案資金的主要來源，其提供大部分的社會服務資金，州與地方政府執行多數的管理工作，而實際上是非營利組織提供大部分的服務，隨著區域的不同，政府對於非營利組織的使用也有不同，一般而言，在某些區域，非營利組織相當強大，政府委託非營利組織的程度就會高，反之，非營利組織較弱小的區域，政府在委託上也會受到限制。

此一研究展現政府支出和非營利組織的數據，清楚的表達了 20 世紀 80 年代到 90 年代早期實施的財政削減政策以及類似的改革，對於不同的區域有不同的影響，並且透過此研究，了解到要完全用孤立的角度來了解非營利組是不可能的，實際上，非營利組織與公部門在社會福利服務的領域中，結合成了一個複雜的關

係網絡，在研究網絡時，可能因為缺乏某些資料，而無法看清網絡的全貌，但其重要性是不可否認的(Salamon，1995)。

Kuhnle 與 Selle(1992)在研究數個歐洲國家中，以溝通和連繫的頻率及財務依賴和控制程度，二項不同的觀點來分析非營利組織與政府的互動關係，若雙方的溝通和連繫頻率高，則代表彼此有密切的合作關係，反之，溝通和連繫頻率低，則無密切的關係。而在財務依賴和控制程度中，以提供服務的組織來看，其研究認為控制程度是相當重要的因素，強調政府對於非營利組織的財務支援，並不代表政府對非營利組織有強大的控制權。根據此二面向將政府與非營利組織的互動關係分為以下四種型態：

一、整合依賴型(integrated dependence)：非營利組織和政府接觸頻繁，財務上也相當依賴政府，在法制上受到較高的控制。

二、分離依賴型(separate dependence)：雙方彼此之間沒有密切的關係，但在財務上依賴政府，法律控制程度也相當高。

三、整合自主型(integrated autonomy)：非營利組織和政府接觸頻繁，但不依賴政府的財務支援，法律規範程度有限。

四、分離自主型(separate autonomy)：非營利組織和政府沒有密切的聯繫，在財務以及法律上不受政府的干預，擁有相當高的自主性。

Najam(2000)以目標與偏好策略來研究政府與非營利組織的互動，其認為組織內的行動者，不論是政府或是非政府組織，都會去追求一定的目標，且各有達成目標偏好的策略。依據目標與偏好策略，Najam 將政府與非營利組織的互動模式分為以下四種模式：

一、合作模式(Cooperation)：政府與非營利組織尋求類似的目標及手段。

二、對立模式(Confrontation)：政府與非營利組織運用不同的手段，追求不同的目標。

三、互補模式(Complementarity)：政府與非營利組織在追求類似的目標時，運用

不同的手段。

四、吸納模式(Co-optation)：政府與非營利組織在追求相異的目標時，運用類似的手段。

Silverman(2009)運用居民住房服務體系的全國性調查，分析非營利組織如何評價地方政府在住房政策上的績效，此一研究是建立在地方政府與社區型非營利組織在住房政策上的關係，包含了地方政府在政策中的績效以及影響地方政府提供資金援助的決定性因素。其研究發現相關的非營利組織對於地方政府的績效不甚滿意，地方政府在住房政策的績效，比起其他層級的政府都要來的低。雙方在互動關係上地方政府過於被動消極，Silverman 認為政府應該扮演更廣泛、更主動積極的角色，並且與非營利組織建立堅強的夥伴關係，以回應逐漸增長的非營利組織影響力。

Eschenfelder(2010)透過以社區為基礎的評估，分析非營利組織與政府合作以及服務遞送的關係，其認為非營利組織在服務的發展、評估和傳送上是關鍵的合作夥伴，政府應該重視此一關係。Eschenfelder 在研究過程中，蒐集了多方的看法與資料，將社區的需求分為衛生保健需求(牙科保健、醫療保險援助、眼科服務、處方藥品的協助等)與基礎需求(租屋協助、貸款援助、交通服務或其他經濟上的援助等)。研究發現，在服務的遞送上，非營利組織與政府間存有差距，為彌補此一差距，應確定社區合作夥伴(包括政府和非營利部門)，創造共同規劃的機會，進一步研究弱勢團體所需要的服務，並且開始與繼續尋找籌資的機會，使雙方的合作關係能夠更堅實。

王振軒與董瑞國(2006)研究非營利組織於公辦民營體系中之角色，將其分為二個面向來觀察，一以公辦民營做為核心，向上所形成的上位體系架構，二以政府和非營利組織間的公辦民營政策分析形成體系架構。其研究認為，大眾對於社會福利的需求存在著許多異質性，並非單一部門可以提供全部的服務，因此，政府與非營利組織間若可明確分工，較有可能形成共同課則的夥伴關係，並且減弱

官方優勢的地位。

林淑馨(2006)以日本三重縣與神奈川縣為例，研究日本地方政府對非營利組織之政策，研究發現，三重縣與神奈川縣的第三部門政策，對於地方政府及非營利組織而言是一種制度化和透明化的新治理、夥伴關係。其認為日本的經驗對我國的啟示，是透過非營利組織的區域性，可協助地方政府拓展地方居民自治的範圍，滿足在地居民的需求。林淑馨(2012)分析日本如何促進非營利組織與地方政府的協力關係之理論與實際做法，透過治理的觀點使用在地方政府上，了解其可能產生的轉變與影響。研究結果，日本地方政府促進與第三部門協力關係之具體作法可分為三項，一、協力法制化，二、協力參與環境之整備，三、創造有誘因的制度，總括而言，這三項做法涵蓋了各種面向，但在實際上的實施卻呈現了矛盾的現象，呈現了理想與現實之間的問題，像是中介組織的營運問題、融資制度、事業提案制度實行上的困境等，雖然目前在實施上還有問題存在，但日本的經驗已帶給我國相當的啟發。

呂朝賢與郭俊巖(2003)以合夥、敵對、互補、契約及補充關係，分析嘉義地方政府與社會福利非營利組織的關係，其主要結論有三，一、嘉義地區之非營利組織與地方政府之互動關係目前是以補充為主，契約為輔。專業化程度高與規模較大的非營利組織與地方政府的互動關係，會有較多的契約關係，相對而言，專業化程度低與宗教相關或未立案之非營利組織，與地方政府的互動關係是以補充為主。二、地方政府在資源以及服務的傳送上有其限制，法規的制定上也有能力的限制，為地方量身訂做的服務相當稀少，因此，以較具專業化之非營利組織為服務傳送的工具。三、以個別的服務項目和團體而言，影響第三部門與政府組織之關係因素有：地方政府扮演的角色及能力限制、地方非營利組織扮演的角色及能力限制、非營利組織本身所擁有的資本。

王仕圖(2004)以嘉義地區之非營利組織為研究對象，探究非營利組織之資源動員以及與政府的互動，本研究以研究非營利組織之資源網絡，政府在其中的影

響力及所扮演的角色。研究發現，嘉義地區提供社會福利的非營利組織，其服務的對象，大部分是從政府部門轉送而來。在資源動員上，非營利組織以爭取政府委託作為取得資源的一種策略。在財務方面，嘉義市政府的確是非營利組織財務的重要來源。資源網絡組織成立的時間、互動均會影響政府所扮演的提供資源的角色，但是雙方未必要經常互動，其認為政府與第三部門的連結程度是介於中度到高度。

李台京與吳秀月(2005)以 Kramer 的整合依賴、整合自主、分離依賴、分離自主四種關係類型，並結合 Najam 的 4C 模式以及 Kuhnle 與 Selle 的溝通和連繫的頻率及財務依賴和控制程度，研究新竹市內的老人福利組織與當地政府的互動，研究發現，新竹市政府與當地老人福利組織之互動呈現的模式是整合自主型，而在 4C 模式中的合作及互補，雙方透過政策規劃的座談會、研討會、電話聯繫等正式或非正式的管道來溝通政策未來的方向。雙方互動方式多元，溝通情況良好，當地老人福利組織很滿意與地方政府的互動關係。

陳燕禎(2005)從歷史的觀點研究台北仁濟院與政府的互動關係，主要以合法性、規範性、資源性、互動性、自主性，五項指標為分析架構，研究分析將台北仁濟院與政府的互動分為三個時期，一、光復初期屬依賴官方，二、光復中期屬準獨立自主，三、光復後期屬完全獨立自主。

黃淑芬(2010)以 2005 年舉辦愛-地球博的日本國際博覽會協會為研究對象，分析非營利組織與政府的互動關係，其以文獻分析發現，雙方協調博覽會過程時，經歷了環保及開發的僵持，後來因為在海上之森的保護運動下，讓愛-地球博以自然為主題，並以公私協力成功締造城市的新形象。在博覽會的發展過程中，雙方的互動從對立、衝突到補充、合作，邁向成功的公私協力關係。

陳芬苓(2007)研究福利混合經濟在地方政府上的實施，整體而言政府與民間非營利組織的互動模式，並不會有完全固定的模式，隨著個案的不同、非營利組織的強弱會產生不同的情況。在簽約前雙方的互動，非營利組織可以得到部分的

主導權，而在簽約與招標時，政府較有主導的地位，到了契約執行時，雙方之間可以處於平等合作的關係，當契約執行結束時，結算、評鑑等等，政府又回到優勢的地位，可見在不同的階段，雙方的互動模式與地位會有所差別。

鄭讚源(1997)從非營利組織的相關理論研究政府與非營利組織的互動關係，在競爭與合作的部分，有學者提出衝突典範，意旨非營利組織與政府是競爭的零和關係(zero-sum relationship)，但並非所有學者都認同此一看法，鄭讚源認為在福利民營化下，雙方的關係是既競爭又合作，除了競爭與合作還有自主與依賴，政府依賴非營利組織提供服務，相對的，非營利組織也依賴政府的資源，但在依賴的情況下，雙方還是保有一定的自主性。

二、國內碩博士論文

劉銀丹(2011)研究平鎮客家書院之公私協力發展過程，此書院包含了學術研究單位、非營利組織等特質，透過整合公部門的資源與非營利組織協力推動客家文化。其運用參與觀察法，實地參與客家書院之執行工作，研究發現之一，平鎮客家書院是相當典型的公私協力，在互動過程中分享資源，雙方角色可互補不足的部分，以信賴為合作基礎，有使命上的共識，並且在組織中的領導者的主觀意識是重要之關鍵。張文綺(2011)以學校發展、課後照顧實施情況、困境與解決方法及整合公私部門之資源，探討台中市四所國民小學與台灣陽光婦女協會合作並協力推動弱勢孩童課後照顧之過程，研究發現，此四所國民小學與非營利組織之接觸，是由台灣陽光婦女協會主動，再透過相關人士引見，共同協力推動課後照顧方案，而影響此方案實施之因素有：一、學校提供設備及場地，並協助維護學生安全，二、台灣陽光婦女協會投入之老師、社工等人力與經費，三、其他社會資源之挹注。

林美華(2003)透過目標共識、行政協調與資源分享三個面向，研究中中部三縣市生活重建服務中心與政府之夥伴關係，研究發現在資源分享的部分，雙方之合作使資源使用效益成功極大化，順利培養地方資源以及服務多元化等益處，而在

目標共識的成果，透過網絡關係的溝通與互動，達成雙方願意共同合作的心態，最後是行政協調，互動機制的成功建立，使雙方均能定期溝通，在互動機制上也可發揮功能，協助建立地方政府與中心之夥伴關係。然而，除了上述的優點之外，其認為服務中心資源依賴的情況、行政協調上的繁瑣行政程序都還有改善的空間。嚴秀雯(2002)以台北市的獨居老人照護為例，探討政府與非營利組織之關係，透過分析三個不同的個案，整理出雙方互動關係之優缺點，研究結果，在個案上的發現，一、服務的提供與經費之間並無絕對的關係，二、在地化相當重要，三、對於志工而言，成就感是維持其持續性之關鍵，四、政府介入程度不高。

林子強(2007)運用文獻分析與深度訪談，研究家扶中心與政府部門之實際互動情況，研究發現，人力及經費是影響雙方夥伴關係之重要因素，政府握有經費，而家扶中心有人力，雙方如能在合作時，將彼此所有之資源整合協調，將可對未來的合作更上層樓。政府與家扶中心因長期的溝通，雙方之間產生了良好的互動，信任感是政府與非營利組織之間的重要元素，足夠的信任感才能有效促進雙方的合作與互惠，順利達成共識目標。林辰穎(2000)以政策網絡、政策執行理論研究嘉義縣政府在社會救助政策執行上與非營利組織之互動關係，就互動現況來說，雙方可以達到互補之功效，但其正式溝通管道尚未建立，因此在實際運作上，雙方應更為積極。就政策執行的面向而言，在救助工作上，雙方建立了非正式合作默契，比起政府部門非營利組織可快速動員資源，爭取救助時效，但在資源的分配上有重疊、資源分配不均等問題，應加強資源整合，發揮最大的效益。

魏大統(2003)以永續就業工程計畫與歐盟的非營利組織就業方案探討我國非營利組織與政府在協力創造就業機會之情況。經過文獻的整理，從歐盟的經驗來看，失業救濟金是一個關鍵的因素，其減弱了失業者再次求職的動機，因此歐盟體認到不能只有消極作為，必須轉為積極的作法，因此與第三部門協力合作創造就業機會。我國模仿歐盟提出了永續就業工程計畫，希望能達成永續在地就業之機會，但在實際運作過程中，補助的部分以用人費用為大宗，反觀職訓補助卻

只有 1.2%，呈現了不平衡的狀態，因此，政府與非營利組織在本案中的互動與溝通，仍有檢討加強的空間。徐宗鴻(2003)以青輔會計畫為例，研究政府與第三部門協力關係之建立，其試從青輔會的角度來觀察協力關係之進行，而非從非營利組織之角度出發，說明青輔會在協力關係中與非營利組織資源之運用情況，以及青輔會建立協力關係之具體策略。魏道明(2000)透過檢證甲公立醫院、公辦民營的萬芳醫院與台安醫院，三所不同經營型態的醫院，探討公私協力在醫療領域的可行性。發現萬芳醫院在醫療品質、便民服務、財務管理以及組織成長等面向領先甲公立醫院，並且與私人的台安醫院相較之下也不遜色，萬芳醫院成功的因素有：市場需求、社區醫療服務的用心、法規鬆綁。但萬芳醫院的成功並不代表公辦民營的模式適用於其他的公營醫院，仍須考量到其他因素的影響。

陳秋萍(2008)以政策網絡的角度研究非營利組織與政府部門在照顧新移民政策上所扮演的角色，研究發現，第三部門參與執行的主要原因是為了獲取資源及影響政策，雖然多數非營利組織仍然會依賴政府的補助，但資源較充足的組織則可自行提供服務。政府部門乃是政策網絡的主要管理者、結網者及資源整合者，因此，非營利組織在權力運作的範圍下，無法扮演更積極的角色，綜而觀之，非營利組織在新移民照顧政策中，提供服務及政策倡導的功能角色較明顯。沈時碩(2012)以研究新店溪水域安全問題，來了解非營利組織和政府在水上安全議題的公私互動，其研究認為，雙方在互動上可以模仿消防局的協調會及聯繫會報，設立溝通平台，以利非營利組織與政府的互動合作，並建議新北市確立水上安全的協調機構，使政府部門的資源能夠有效整合，另外在器材方面的問題，可以參酌澳洲的制度，避免雙方在器材補助上之爭議。

蘇美玲(2010)從第三部門之觀點，研究科學志願服務工程計畫，國科會與非營利組織在資源交換下，形成之政策網絡，檢視補助方案能否回應及符合非營利組織的需求，研究發現，從整體資源的分配及運用而言，審查委員的背景及其對於科學的認知、計畫書品質與財務體系等，對於非營利組織發揚科學志工計畫皆

會造成影響。此外，在政府部門資源有限的情況下，第三部門展現了其專業力、培植力與連結力等優勢，但是跨部門之間的網絡連結仍脆弱，對非營利組織的政策參與而言，其空間還有待更進一步的拓展。張榮華(2011)以博幼基金會信義鄉閱讀角落方案為探討個案，分析非營利組織在原住民兒童教育之治理網絡，研究發現，政府部門、社區組織及學校，因與博幼基金會建立了信任關係，使方案能順利推動，並且相關的參與者對於基金會領導者的認同也是影響方案推動的關鍵因素。以信任與認同的面向，建立一個資源分享的網絡，透過此一網絡降低原住民兒童在學習上之城鄉差距。

蕭秀中(2010)透過非營利組織承接政府部門服務業務之歷程，研究雙方互動關係，研究發現，非營利組織的管理者對於組織需求主觀上的認知，將會決定組織依賴外在資源的程度以及因應策略，而制度環境、組織特質、管理者特質與任務環境生態將會影響非營利組織管理人員的認知，管理者受到這些因素的影響，了解到組織關鍵資源以及與公部門互動的重要性。並且非營利組織與政府部門在正式契約關係之外，也存在著非正式的互動管道。李佳純(2009)以台北都會區的新移民為研究個案，探討非營利組織與政府之治理網絡，其從台灣新移民服務傳送體系之網絡關係，分析社會福利政策中之新移民問題。以台北都會區為研究範圍，並透過深度訪談及次級資料分析，了解台北都會的政策網絡。蔡長流(2009)以移民署嘉義市服務站為個案，研究非營利組織與政府部門之協力關係。其研究目的是希望能了解服務站在資源不足的情況下，能否透過與非營利組織之公私協力來達成目標，研究結果發現，服務站為推展移民相關業務，和非營利組織在協力合作時應建構有效的資源整合網絡，並達成角色上的互補。非營利組織對於服務站主動尋求合作是持肯定的態度。

林鼎棋(2009)以台中市社區營造，探討非營利組織與政府之協力關係，社區營造政策在早期時，文建會即了解到社區營造必須要由地方政府及社區組織共同推動。其研究從資源、目標、溝通、目標及能力，五項要素進行分析，再運用文

獻與訪談了解社區營造公私協力之實際運作狀況。馮俊傑(2004)運用國內外學者所提出之分析架構，探究非營利組織與政府之互動，其分析架構下有資訊、目的、資源與規範四項要素，其研究發現，我國相關法令尚未完備，應加速法令修訂，並且在互動的過程中，雙方應調整心態，視彼此為平等的合作夥伴，資訊相互流通，政府除了監督以外，也可扮演輔導非營利組織之角色，建立正式溝通管道，加強雙方交流溝通。

劉欣怡(2008)以台中市及嘉義縣之身障者轉銜服務方案，研究政府部門與非營利組織之互動關係，並以治理觀點了解雙方的互動模式，研究發現，兩者在互動過程中，存在著權力不對等之現象，但依然維持協力關係。雙方缺乏創新機制，彼此之間是長期穩定的互相依賴關係。蔡曉菁(2008)以提供老人福利的非營利組織為研究個案，探究政府與非營利組織之協力關係，其研究目的是在了解雙方在協力關係中，政府選擇何種政策工具來促使第三部門提供服務，研究發現，政府所選擇之政策工具，多為非管制性以及提供誘因的模式，促進民間組織參與並提供服務。在協力關係中，雙方是屬於雙元模式為輔，合作模式為主之關係，但在服務提供的配套措施上還有加強的空間。姚泰山(2003)以慈濟基金會 921 希望工程為例，並以相關理論研究政府與第三部門之合作關係。研究發現，在慈濟希望工程中，多是以非營利組織站在主動的位置，而政府部門在工程中的角色，是給予法律及行政程序上的協助，雖然政府的身影並不常見，不代表要排除政府的參與，公部門依然賦予了個案的正當性與合法性。

李元通(2004)透過桃園縣社會福利，並以外在因素(師法民間、政經環境變遷、民眾需求增多)與組織的內在因素(與公部門互動、財源、服務內容、隊員組織的衝擊)，來分析非營利組織與政府的互動，研究發現，非營利組織參與公共福利服務已是未來趨勢，應加強雙方夥伴關係，在桃園縣福利服務的部分，其資源是不如鄰近的台北都會區，較有能力與政府合作的非營利組織，大多是總部在台北，分部在桃園的組織，其他的地方組織則還有進步的空間。桃園的非營利組織與政

府互動的滿意度大多數都很高，雙方合作互動相當順利，但也有可能是因為互動不良的組織早已被排除，因此剩下的合作夥伴才能有良好的互動。郭奇典(2011)以新移民子女教育資源之整合，探討政府與非營利組織在資源整合上的互動過程，並提出解決新移民教育問題的辦法，研究結果發現，新移民學童教育資源分配的權利主要是在於中央政府，地方政府較少有機會表達意見，中央分配資源後，依靠行政監督來輔導地方政府的作為，而在地方政府與非營利組織的資源互動，僅在分配教育資源不足的情況下與非營利組織進行資源互動，無法使資源發揮最大效益。若要有效解決新移民學童教育問題，中央、地方政府、非營利組織三方應有效協調，才能善用資源確實解決問題。

郭書榕(2010)透過民營化契約委外下，政府與民間所扮演的角色及策略，並以購買服務契約為範圍，透過深入訪談的方式，探討第三部門與屏東縣政府的互動，研究發現，在契約購買的互動過程中，政府扮演了合作夥伴、監督、資源提供以及輔導者等角色，而民間則扮演了服務提供、倡導、協調及創新等角色，屏東縣政府社會處與非營利組織互動時，在權力、資源與目標的分析上，雖非呈現最佳的模式，卻是維持契約的模式之一。

綜觀上述文獻，關於非營利組織與政府之互動研究甚多，各個研究者以不同的個案、區域、角度、面相以及研究架構分析政府與非營利組織的互動，經過本研究整理後，發現重要的關鍵因素有資源依賴與分配、財務、目標共識、溝通管道、偏好策略、相關法規、雙方管理者的主觀認知等，這些因素都會對政府與非營利組織的互動造成影響。

再者，透過檢閱相關文獻，影響地方政府與非營利組織之互動因素，除上述幾項外，還有許多複雜的因素在內，並且雙方在合作過程中，不一定是由政府或非營利組織其中一方完全主導，在不同的階段會有不同的情況。觀察各個研究，也可注意到理論與實際運作上的落差，希望能透過本研究能提出減少理論與實務落差的建議，並豐富此領域之相關研究。

第四節 長期照護發展歷程

我國長期照護之發展，最早可追溯到 1980 年老人福利法的通過，各部會開始積極介入長期照護制度，因當時台灣經濟正逐漸起飛，老年人口的問題並不嚴重，老年人口占總人口數 4.29%，所以法律對於老人照顧的規定還相當有限，但隨著時間的推移，人口結構開始產生了變化，至 1993 年我國老年人口的比例已超越 7%，正式達到世界衛生組織所訂 7% 的標準，擠身為老化國家的一員。

從內政部戶政司統計資料顯示(表 1-1)，截至 2011 年底老年人口所占比例已達 10.89%，觀察 2001 年至 2011 年之資料，可發現我國老年人口每年平均約增加 0.2%，呈現穩定上升之狀態，並且因為少子化之因素，人口老化指數已達 72.20%，因此長期照護的發展，在 21 世紀的現在已呈現出相當急切的需要，長期照護相關法律的訂定，是由許多因素交互作用下所形成的，這些因素包含民眾需求的改變、對服務型態偏好的變化、長期照護責任的歸屬、民眾付費的能力及意願、醫療科技的進步、家庭是否有足夠的照護能力等(吳淑瓊、陳正芬，2000)。本研究參酌老人福利推動聯盟(吳玉琴，2011)之分類架構，將我國長期照護政策分為六階段探討如下：

表 1-1 100 年底人口結構

單位:人;%

年 別	年底人口數		百分比分配		老年人口 依賴比	老化 指數
	15~64 歲	65 歲以上	15~64 歲	65 歲以上		
民國 90 年	15,770,327	1,973,357	70.39	8.81	12.51	42.33
民國 91 年	15,890,584	2,031,300	70.56	9.02	12.78	44.17
民國 92 年	16,035,196	2,087,734	70.94	9.24	13.02	46.58
民國 93 年	16,151,565	2,150,475	71.20	9.50	13.30	49.00
民國 94 年	16,294,530	2,216,804	71.60	9.70	13.60	52.00
民國 95 年	16,443,867	2,287,029	71.88	10.00	13.91	55.17

民國 96 年	16,584,623	2,343,092	72.24	10.21	14.13	58.13
民國 97 年	16,729,608	2,402,220	72.62	10.43	14.36	61.51
民國 98 年	16,884,106	2,457,648	73.03	10.63	14.56	65.05
民國 99 年	17,049,919	2,487,893	73.61	10.74	14.59	68.64
民國 100 年	17,194,873	2,528,249	74.04	10.89	14.70	72.20

資料來源：內政部戶政司

一、1979 年以前是屬於貧窮救濟與收容安置期

在日據時代，台灣老年人的照護，從貧窮救濟到民間成立救濟院，主要是以孤苦無依、無人照護的老人為主，同時包括醫療方面的照護。到了國民政府來台，政府設置了公立救濟院，收容無人照護並且是低收入戶的老人，另外為了照顧老殘的士兵，成立了榮譽國民之家用來照顧退伍老兵。

二、1980 年至 1996 年老人照護之責任是屬於家庭責任

老人福利法於 1980 年通過，本法中關於長期照護的需求，僅規定機構式的服務，療養院的部分主要收容對象為患有長期慢性病的老人，並且設立老人福利相關機構應登記為財團法人。從 1983 年開始到 1986 年間，高雄市、台北市以及桃園縣等縣市開始辦理長期照護相關的居家老人服務。

老人照護的責任由家庭完全承擔，政府極少介入，一直到 1992 年為因應國長期照護的需求，行政院勞委開放外籍監護人員讓家庭聘用，提供家庭照護中所需的人力。

三、1997 年至 2002 年為老人福利機構合法立案期

據稱 1997 年當時台灣約有 3000 家未立案的老人福利機構，為減低未立案之情形，1997 年首度修法通過，規定小型福利機構只要不接受補助、無募捐活動或不受租稅減免者，得免登記為財團法人，如此的改變是為了解決未立案小型機構所造成的問題，在修法過後，老人福利法將落日條款定為 1999 年 6 月 18 日，經全面調查後發現未立案之機構總數為 714 家，並要求全面立案。

內政部社會司在 1999 年至 2002 年列管 714 家未立案之機構，到 2002 年 11 月共 401 家立案通過，264 家退出、44 家轉型，最後只剩 5 家未立案。在全面合法化的立案過程，只是希望提供老人一個品質良好又安全的住所，但是小型機構的服務品質以及營利問題，一直有良窳不齊的問題，普遍來說尚未獲的民眾足夠的信賴。

四、1997 年至 2007 年為長期照護多元方案發展期

1997 年首次修法後，直到 2007 年才再次修法，在這十年期間，長期照護政策呈現多元發展。

(一) 1998 年至 2007 年加強老人安養服務方案

經歷首次修法後，其他問題漸漸的浮現，行政院於 1998 年核定加強老人安養服務方案，方案目標為加強老年人生活照護、維護身心健康、保障經濟安全、促進社會參與(內政部，2005)，本方案總共分為三期，至 2007 年底屆滿。此方案結合了政府各部門的老人照護政策，對老人福利法有輔佐之效，但並未編列專案經費，只由各部門編列預算執行，整體效果實為有限。

(二) 1998 年至 2001 年老人長期照顧三年計畫

1998 年衛生署提出老人長期照顧三年計畫，本計畫之目標為居家社區式照顧 30%，機構式照顧 70%，並且為推動單一窗口服務，在各縣市設立長期照護資源管理中心(吳淑瓊，2011)。2001 年則推出新世紀健康照護計畫，繼續補助各縣市設立長期照護資源管理中心。

(三) 2000 年至 2003 年長期照護體系先導計畫

長期照護先導計畫在討論初期，原先設定為 10 年，但考量 10 年時間過長，因此縮短為 3 年。本計畫由吳淑瓊教授擔任召集人，並負責執行。為模擬實際情況，計畫中安排實驗社區，以了解社區式照護之執行成效。在先導計畫中，主要是以在地老化作為目標，參酌世界主要國家之經驗，評估我國之需要，發展長期照護人力及其他資源需求，建構有效管理之機制，為未來長期照護的發展訂下良

好的發展利基。

(四)2002 年至 2007 年照顧服務福利及產業發展方案

因應 2001 年當時失業問題嚴重，行政院指示經建會、內政部以及其他相關部會，邀請學者專家與民間代表，成立福利產業推動小組，於 2002 年推動照顧服務產業發展方案，後因方案名稱過於偏向產業發展，引發部分人士反對，因此改名為照顧服務福利及產業發展方案，如此才能顯現政府對社福的重視。

此方案主要是補助一般失能者運用居家服務，總共分為輕度失能與中重度失能，輕度者可月領 8 小時全額補助，中重度者可每月領 16 小時全額補助，預計三年投入 19.5 億，藉此發展民間需求，創照更多就業機會。

(五)2004 年至 2006 年長期照護政策嘗試整合期

因各部會過去提出許多長期照護相關方案，但多是基於各部會權責而自行推動，缺乏整合機制，造成提供的服務無連續性，或有重疊性或條件處於邊緣狀態者卻無法獲得服務，推動效果實為有限。因此行政院社福推動委員會採納內政部之建議，在委員會下設立長照制度規劃小組，在 2 至 3 年間完成長期照護政策整合。

五、2007 年至 2016 年長期照護整合期

由於長期照護政策一直未能凝聚各方共識，因而舉辦了台灣經濟永續發展會議，在會議中關於長照方面的議題，得到了 9 項共識與 35 項具體建議，部分政策建議整合入 2007 年提出的我國長期照顧十年：大溫暖社會福利套案之旗艦計畫。十年計劃的提出，整合了相關部會的政策，並為在地老化、老人多元服務以及全人照顧提出願景。2007 年在整合的趨勢下，老人福利法也跟著修法，依老人失能程度及家庭經濟狀況，提供不同的補助，讓照顧失能老人的責任，由家庭負擔到走向國家、社會共同分擔。

六、2008 年長期照護保險規劃期

雖長照十年計劃才剛起步，但在政黨輪替下，政策走向也發生了變化，在長

期照護保險規劃報告中，總共分為七項，法制及組織體制、保險對象、給付方式和項目、服務輸送、財務制度、支付制度及性別影響評估，並分析相關福利政策與長照保險之配合，以多元的方式滿足民眾對於長期照護之需求，對不同的族群提出不同的方案，提出未來服務模式與資源發展之建議(行政院經濟建設委員會等，2009)。

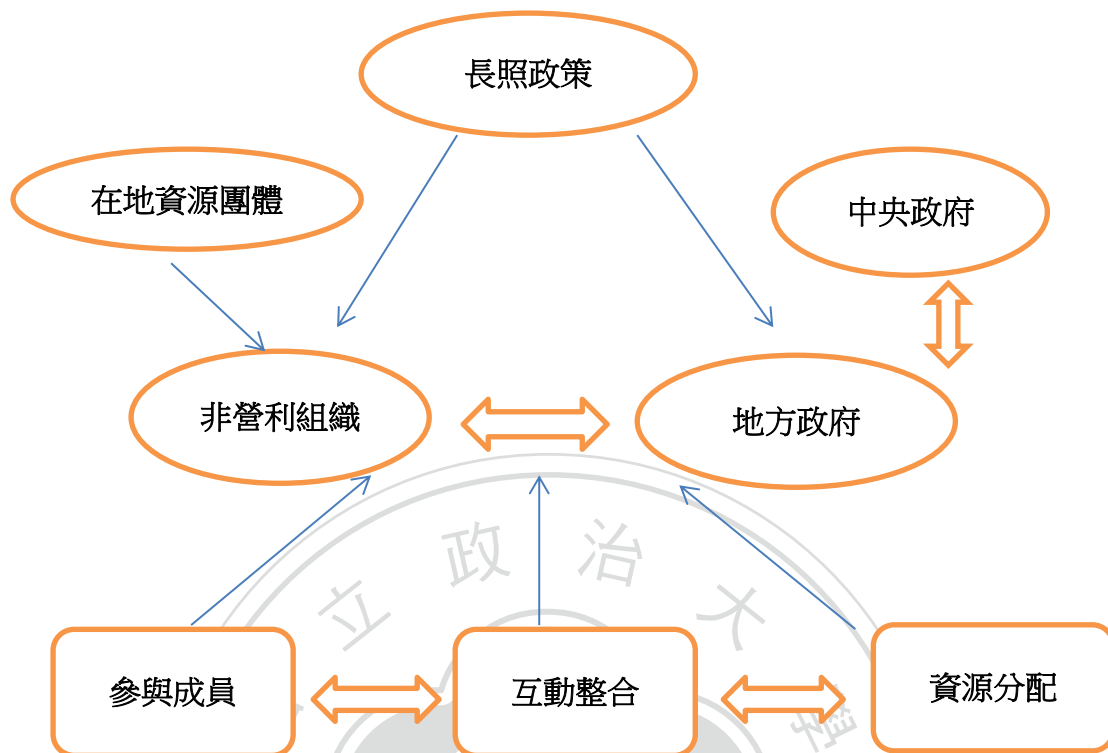
長照保險在行政院經建會的積極規劃下，在 2009 年總共辦理 50 場說明會，長照保險固然立意良好，但學者專家認為在我國長期照護體系尚未完善之前，貿然推動恐形成供給創造需求之風險，對長期照護未來的走向可能產生不利的情况。2009 年底長期照護保險草案送入行政院，但此草案目前尚未審查討論，與民間的溝通也不足，反倒是長期照護服務法的進度較長照保險法快速，不過在服務法的部分主要是規範人員與機構的管理，似乎沒有馬上立法之急迫性，在經過相關非營利組織多次反映後，民間團體決定提出自己的版本，民間版本強調服務的輸送與權益的保障，並以老人和身障為主，透過立委在立院提案後，與官方版本併案審查。

第三章 研究設計

第一節 研究架構

如文獻回顧所述，Rhodes(1981)認為政策網絡的關係是建立於資源依賴上，而在資源依賴中，組織之間必須相互依靠，進行如賽局般的交易，使組織能夠獲取需要的資源，以達成設定之目標。在網絡中的成員要在遊戲規則之下，持續的互動並建立相互的關係，因此這是一種高度動態的過程。

本研究架構修改自 Marsh 與 Rhodes(1992)使用的面向，來對政策網絡進行分析，因此，本研究將以三種面向作為研究架構，如圖一表示，並透過深度訪談來了解非營利組織與政府的成員在政策網絡中，互動的情況與雙方所扮演的角色變化。



圖一：研究架構圖

資料來源：作者自行繪製

第二節 文獻分析法與深度訪談法

如第一章所述，本研究以質性研究為主，為深入了解政策網絡在長期照護政策中的應用，筆者根據研究目的及問題，認為使用文獻分析法與深度訪談法較為合適，若欲了解非營利組織與政府在本議題中所扮演之角色，質性研究較量化研究來的更為理想。使用文獻分析可了解過去相關研究之情形，並作為現代研究之比較，而深入訪談則可更加了解非營利組織與政府在政策網絡中之主觀意識，能對雙方之看法加以深入分析，因此，選擇深度訪談較可了解網絡中各方參與者對長期照護政策之看法。

一、文獻分析法

文獻一詞，原指典籍與宿賢，現則是指有歷史意義的書籍資料及文物，文獻分析是透過文獻資料進行研究的方法，在某些範圍內，它可以幫助我們理解過去的情況、現在的事實及預測未來可能的發展，因此對於研究的過程能有所幫助(葉至誠、葉立誠，2011)。本研究以非營利組織與政府、政策網絡、協力關係等關鍵字進行搜索，發現國內外非營利組織與政府關係之相關研究甚多，並在第二章文獻回顧將其整理為國內外期刊與碩博士論文，以比較不同研究之間的差異，並作為本研究之參考資料來源。

二、深度訪談法

為深入了解非營利組織與政府在長期照護政策中之角色，本研究選擇深度訪談法。透過對談的方式來了解雙方人員的認知與意見，並找出解決問題的方法，提出實務上可行之模式。訪談法是以口問耳聽為主，因此訪談調查有其特色，它是人們理解社會、認識社會最基本的方法，這種方法是依照一定的調查目的、調查提綱，由研究人員與相關當事人面對面的交談，從而蒐集並取得資料的方法(葉至誠、葉立誠，2011)。

總括來說，人之所以為人就是因為能夠使用語言，赫朗(Heron)指出，人與人之間的對話、彼此問答交談，就是人類探究事物的最原始模式，因此他曾說：「語言的使用，就其自身來說，……包含了合作探究的典範；自從語言是人類使用的主要工具，透過語言的使用，人類得以建構出意義，並且使意圖能夠顯現。因此，很難想像，還有其他比語言更為基礎的探究模式，可以讓人們用來探究人類的情境」(李政賢 譯，2009)。本研究希望藉由訪談政府與非營利組織，了解雙方在政策網絡中參與成員對計畫的了解程度，在執行中彼此溝通頻率是否讓計畫順利進行，獲得分配的資源後能否讓工作的效能更上一層樓，相輔相成中的互助合作是否更有利於權力的平衡關係，以增進彼此的了解。

第三節 訪談對象與內容

壹、研究對象與選取標準

公共社會福利的政策網絡中，有眾多的參與者，本研究將以地位途徑(the positional approach)、聲譽途徑(the reputation approach)及社會參與途徑(social participation approach)(Mason&Mitroff，1981；丘昌泰，2004)做為選取研究對象之標準：

一、地位途徑

是依據利害關係人在某公共政策制定中的地位，來確定是否可作為利害關係人，如政府機關的長官或人民團體的執行者來確定關係人。

二、聲譽途徑

以組織或個人在社會上的聲譽，來做為認定利害關係人的標準，如在社會福利政策中，必須考慮大型人民團體的想法。

三、社會參與途徑

以組織或個人是否積極參與社會公共事務，來認定是否為利害關係人，如社會福利相關的非營利組織積極影響與社會福利有關的公共政策。

貳、研究對象

一、非營利組織

針對非營利組織單位中，選取出居家服務策略聯盟、伊甸基金會、耆福老人中心，因其所提供的社福資源涵蓋廣泛且專業，基金會運作的時間與經驗皆屬一時之選，社福資料豐富且齊全。如居家服務策略聯盟內的組織涵蓋居家服務、社區式照護、醫療接送等服務。如伊甸基金會提供社區關懷、居家照顧、日間照顧、家庭托顧、突發性送醫治療等服務。這些需要社會照護的長者，因基金會的付出與關懷，讓他們獲得一個安全的庇護所。進而讓社會達到「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼」的境界。

二、政府單位

台北市政府社會局隸屬單位(老人福利科)是非營利組織聯繫的窗口，政府單位掌握了部分的權力與資源，可輔導社福性非營利組織做更進一步的改善。因政府單位的專業性配合非營利組織的行動力，兩者相輔相成更能完整照護需要被幫助的人們。如特殊境遇家庭、銀髮族、身心障礙者、低收入與中低收入戶、社工、人民團體、社區發展、遊民服務，並提供市民有關福利、法律等諮詢服務。

本研究以了解非營利組織與政府在政策網絡中之互動關係為主，是以研究對象為台北市政府社會局老人福利科，以及位在台北市的居家服務策略聯盟、伊甸基金會與耆福老人中心為主。

表 3-1：受訪者基本資料

編碼	服務機關	任職位階	受訪時間
G1	社會局(老人福利科)	高階主管	2012年10月23日
G2	社會局(老人福利科)	承辦人員	2012年10月31日
G3	社會局(老人福利科)	承辦人員	2012年10月31日
N1	伊甸基金會	主管	2012年10月05日
N2	耆福老人中心	主任	2012年11月22日
N3	居家服務策略聯盟	執行長	2012年11月29日

資料來源：作者自行整理

叁、訪談大綱

表 3-2

訪談對象		台北市政府社會局 (身心障礙者福利科)
網 絡 面 向	參與 成員	在長期照護這塊領域中，有那些組織或團體會參與或支援你們的活動？ 政府與那些非營利組織比較有固定的互動？在互動關係中如何維持雙方良好的溝通管道？
	互動 整合	政府跟非營利組織的互動關係如何建立的？ 在實務上來說，貴單位在跟非營利組織或其他民間團體從事長期照護相關工作時，彼此之間有哪些互動，情況如何？ 在與非營利組織互動關係中，你們跟非營利組織的接觸有遭遇到困難嗎？如果不順暢又要如何處理？
	資源 分配	在長期照護工作中，大部分資源是從哪邊來？ 資源是透過什麼管道分配？ 非營利組織跟政府比較，你覺得你們有那些資源是比較具有優勢？

資料來源：作者自行整理

表 3-3

訪談對象		伊甸基金會、居家服務策略聯盟、耆福老人中心
網 絡 面 向	參與 成員	在長期照護這塊領域中，有那些組織或團體會參與或支援你們的活動？ 與那些非營利組織比較有固定的互動？在互動關係中如何維持雙方良好的溝通管道？
	互動 整合	你們跟政府的互動關係如何建立的？ 在實務上來說，貴單位在跟政府部門或其他民間團體從事長期照護相關工作時，彼此之間有哪些互動，情況如何？ 在與政府機關互動關係中，你們跟政府的接觸有遭遇到困難嗎？如果不順暢又要如何處理？
	資源 分配	在長期照護工作中，大部分資源是從哪邊來？有沒有跟其他的組織分享資源或合作？ 非營利組織跟政府比較，你覺得你們有那些資源是比較具有優勢？

資料來源：作者自行整理

第四節 研究倫理

質性研究過程中，研究倫理一直是相當重要的課題，其之所以受到重視是因為質性研究大多是以少數或是弱勢族群的經驗為研究主體；同時，在資料蒐集的過程中，研究者經常需要深入了解被研究者的環境觀點，發掘研究現象或行為背後的意涵，因此，關於質性研究的特質，使其在研究過程中存在著許多潛在的道德倫理與權力問題(潘淑滿，2005)。以下透過《美國社會學協會研究倫理守則》(王修曉 譯，2007)列出與本研究相關之倫理問題：

一、無害性原則

任何形式的研究，最基本的一項倫理原則就是，必須對被研究者的身心無害。研究者有責任與義務確保在研究進行的過程中，被研究者不會感到如恐懼或其他生理、心理上的不適。如果一項研究或活動可能帶給受試者不應發生的危害，同時，研究者又沒有給予受試者任何的報酬或是好處，那麼這樣的研究就違反了無侵害性原則。

二、知情權與自願原則

本研究在進行深入訪談時，需先讓受訪者瞭解本研究之內容與目的。更具體來說，知情權與自願原則指的是參與研究的受試者，有權利來了解所有與該研究相關的資料，以及可能影響他們是否加入研究的資訊。因此，知情權及自願原則的主要概念是選擇的自由與自主決定。研究者不能使用強迫或是欺騙的手段，使人們參與研究活動。知情權與自願原則的意義還包含了受試者有隨時終止參與研究的權利。

三、尊重隱私原則

研究的過程中，保護受試者的隱私權(right to privacy)是相當重要的環節，隱私權是指，我們有權決定要公布多少資訊、在何時、何地什麼樣的狀況下讓他人了解我們的資訊。在美國文化與司法體制下，我們應該知道美國對此一原則的重視程度，就有如對生命的重視，因為進行研究的過程，就是在挖掘真相，所以任何從受試者身上得到的研究資料都可能觸犯他人的隱私權。對受試者來說，他們透露的任何個人訊息，都可能危害到自身的安全，因此，在進行研究前要告知對方可能存在的風險，以及研究者所採用的保護措施有哪些，使他們能夠在安全的環境下參與研究，如進行一對一訪談時，使用匿名編碼的方式來保護受試者的資訊。

第四章 長期照護政策網絡之調查分析

第一節 長照網絡中之參與成員

長期政策網絡中，有著許多的參與成員，其中包含了政府與非營利組織，而雙方在長照政策網絡中，又有各自不同的子網絡，這些大大小小的網絡成員加總在一起，就形成了今日的長照政策網絡。政府與非營利組織參與長照網絡，各自基於不同的理由而產生互動，其中最重要的原因就是資源上的互賴，政府有非營利組織缺乏的經費，而非營利組織有政府缺乏的服務人力，雙方在資源上擁有不同的優勢，結合各自資源上的優勢才能有效推動長照服務。多元化的參與者是必要的，因為人是網絡中主要的組織者，公部門與民間組織，公私人員之間的加入與互動，成功造就了服務的推動。

壹、公私看待長照之觀點相近

在長期照護政策發展之初，非營利組織與政府都相當關注此一服務，因為台灣人口老化指數不斷上升，少子化與雙薪家庭的影響，都促成了發展長期照護的必要性。唯長期照護相關服務在推行初期缺乏整合，大多散落於各個政府機關，如社會局、衛生局、交通局等都有推行自己的服務，而產生了多頭馬車的情況，直至約民國九十六年開始進入整合時期，中央政府積極規劃長照相關政策，力圖促成單一窗口，請學者專家提供意見並與非營利組織展開合作，以達成為民服務之宗旨。

「我們會看重長照的問題，是因為我們以前照顧很多身心障礙者，其實他們會老化，對．．．然後再加上現在其實高齡化會有另外一個問題，就是現在的身心障礙人口裡面有高達三分之一以上其實都是老人，所以我們才會開始覺得長期照護這個問題是重要的。」(N1)

「其實政府一直都很重視長期照護，我們說實在話，不是幫政府講話啦，因為只是說推的方式跟策略還有他執行的內容，他是有作階段性的改變，...政府有長期照護的一些十年計畫之後，他就更具體地去推。」(G1)

「事實上長期照護的這個問題，至始至終它都是被關注到，只是它被分散到不同的單位、不同的服務措施之內，它只是沒有做一個整合的作用，所以長期照護它不是突然生來的，它是一個應該做各項老人照顧服務的一個整合策略。」(G2)

「其實就是我們老人服務的這一塊，我們一直在持續推動當中，長照整合是九十六年開始，就是中央推一個長照整合計畫，長照十年計畫，所以那時候是要求說，我們要把他合併成一個單一窗口，然後設立一個長照中心。...也有一些學者的數據在提醒大家，人口老化跟未來少子化的影響。」(G3)

貳、長照網絡參與者

長期照護政策網絡雖然有多元的參與者，但在此網絡中其參與成員還是有限制存在，長照網絡的性質與環境會排除某些參與者。網絡中的參與者有著不同的層級性，不同層級的人員思考方向會有所差異，且參與價值及誘因也會不同，中央政府層級的參與者為內政部，地方層級的參與者為地方政府，而民間層級以非營利組織與社區團體為主。至於參與的誘因主要建立於資源的交換，但在價值上就有較明顯的差異，非營利組織的價值主要是實現組織的理想，而政府則是著眼於完成公共服務。目前台北市的長照網絡是由政府機關與非營利組織共同維持運作，雙方在聯繫上有社會局主持的聯繫會報，在聯繫會報上各個在網絡中的非營利組織代表可提出有關政策執行的問題，這也是非營利組織參與會議的最大目的之一，大部分與政府合作的民間團體，都擁有豐富的服務經驗並受政府肯定，可以民間單位的觀點向政府組織提供政策上的意見，使長照服務能更貼近實務面的

需求。然而，想要參與政府機關的聯繫會報，不論非營利組織的規模大小，首先要通過補助案的補助條件，始能進入此一網絡。

長期照護政策網絡中，除了政府與非營利組織以外，還包含了許多在地的資源，因此長照網絡的參與者是由稀少到逐漸壯大，形成現行的政策網絡。政府部門在長照整合之前，就已推出多項服務，但多分散於各個政府部門，因此在服務推行初期，長照的政策網絡可說是相當薄弱。直至民國九十六年長照整合後，開始推動各項長照計畫，如長照十年計劃與其他先導計畫等，開始與非營利組織展開合作，長照政策網絡逐漸形成，而長照網絡中與政府協力合作並且有固定互動的非營利組織，大多是受託單位或有承接政府方案的單位。政府是此一網絡的主要參與者之一，其在推動方案執行前，會先透過內部會議凝聚共識，確認方案所要解決的問題以及可行性，事先完成預評估，再透過網路公告方案內容與申請條件，讓非營利組織提出申請。待眾多非營利組織提出申請後，政府機關將開啟審核機制，挑選出能提供最佳服務的民間團體，使廣大的政策利害關係人能得到適當的服務。在與民間團體的委託案中，有些是屬於契約關係，並且適用政府採購法。

「我們有比較固定互動的都是跟我們有承接我們方案的單位，就是有承接我們服務方案的單位，我們會有比較多的跟他互動，…有合作關係的非營利組織，我們會跟他們合作比較多，只要我們有委託的或我們跟他有簽契約的，這個會互動比較多。」(G1)

「以十年長照來講，都是一些受託單位跟我們合作比較多，有的會簽約啦，會適用到政府採購法。」(G2)

筆者經由訪談發現，非營利組織目前大部分的經費都相當仰賴政府補助，而其餘的部分則是由民眾捐款、企業捐款或使用社會企業(social enterprise)的方式

獲取經費，這些民間的支援者都是長期照護政策網絡中的參與者，非營利組織的順利運作也相當程度的依靠他們。至於在實際服務的輸送中，因為強調在地老化的目標，非營利組織多與社區中的民間組織進行協力合作，例如：便當店提供送餐服務、計程車行負責接送老人看病、教會幫忙提供人力、學校贊助活動場地、醫院會有實習醫生，甚至里長也會出面協調等，其中又以教會的支援為重，因教會在經費上較為充裕，能夠提供非營利組織辦活動所需之場地、人力以及其他物資上的協助，對於非營利組織來說是一大挹注，而負責與教會聯絡的任務大多落在民間團體的地方中心。因此整體來說，非營利組織相當重視在地資源的相互連結。

當然，長照政策網絡中除了在地民間資源的參與，非營利組織之間在政策倡議上也會互相合作結盟，並向立法委員提出相關政策建議，讓政府更能夠注意到他們的聲音，以現行來說某些非營利組織的成立就是基於政策倡議或是政策執行上的問題而成立，例如：老人福利聯盟、居家服務策略聯盟等。不過，並不是所有遭遇到的問題都會進入到政策倡議的階段，若要推行倡議的活動，必須是大部分非營利組織都有遭遇相同的問題，且對長期照護服務的推展有影響，換言之，問題的廣度與深度將會決定是否進行倡議活動。

「這個就要落到我們的地方的中心去看，因為我們地方很多都是跟教會一起合作。」(N1)

「服務的部分，我們還是連結在地的一些組織，就是在地的一些資源，比方說里長，他可能也會協助我們，教會也會協助我們，學校也會協助我們，對．．．甚至一些像我們有時候做老人送餐阿或身心障礙者送餐服務，有一些便當店，他也會支援我們。」(N1)

「在政策倡議的部分，其實一開始是老盟(老人福利聯盟)，那個時候就是居照有一個聯盟要成立，後來就成立了居家服務策略聯盟，原則上就會透過居家服務策略聯盟的部分就會去向立委倡議一些議題。」(N2)

叁、政府期望非營利組織所擁有的條件

因政府機關掌握了法規權力，非營利組織想要加入政府的長照政策網絡，目前主要還是由政府單方面來進行挑選作業，除了符合委託案以及申請補助的規則，在選擇非營利組織時不僅看社會知名度，還有組織的資源能力、對長照政策的偏好、在網絡中的定位，這些都會影響雙方在網絡中的合作。以下根據訪談資料，將政府挑選標準整理如下。

一、組織規模

非營利組織的組織規模是政府挑選的標準之一，因為組織的大小代表了人員的多寡與組織的活動力，人員的多寡對於組織內部的層級結構會造成相當的影響，結構規模大的組織其制度較為完善，在與政府接觸上以及服務的提供，都有一定的標準作業程序，但此程序又不失非營利組織的彈性，接受服務的民眾較能了解組織的作為，且因具有知名度，公信力自然會提高，因此，政府會選擇有一定規模的非營利組織。

「有些縣市政府，他是主動會拜託我們幫他們執行一些比較新的服務，因為他認為我們夠大，有知名度。」(N1)

二、服務承接量

自從台灣進入高齡化社會後，長期照護的服務需求量不斷的增加，尤其政府與民間都強調在地老化的緣故，使的社區式的居家服務使用量居高不下，因此政

府需要與能夠提供大量長照服務的非營利組織合作。相對來說，能提供大量服務的非營利組織，其所能夠支配的資源也較多，此為組織的一大優勢，政府自然會讓其進入到政策網絡的核心。

「我們會看非營利組織他們可以承接的量有多大來決定。」(G1)

三、服務的界線

目前在長照網絡內提供服務之組織，大多都有相當明確的服務界線，政府機關也會要求必須有一定的服務界線與目標，因為服務界限明確，他們能夠確立服務目標及服務對象，使組織成為網絡中的核心分子，發展出更多元的長照服務。部分提供長照服務的非營利組織，並非一開始就是提供此類服務，如筆者訪談的伊甸基金會，伊甸最初的成立宗旨是服務身心障礙者，但隨著身障服務的提供，其也發現到身障者老化的問題，於是逐漸將服務延伸至高齡長者。

「我們一定會看我們計畫的內容，然後我們會要求他，譬如說我做老人福利，我一定要這個非營利組織他們的服務裡面，有提到老人福利。」(G1)

四、財務情況

非營利組織在長照網絡中，目前主要是提供服務的角色，雖其提供的服務有政府的補助，但其組織本身的財務情況必須健全，不能太過依賴政府的補助，以免當政府補助降低時，對長照服務的提供造成不良影響。健全的財務系統更有助於非營利組織開發更廣泛的資源，拓展新的服務項目，使長者能獲得其所需要的服務。

「我們會去看他們的這個財務健不健全、會務健不健全。」(G2)

五、人員的專業性

自從長照十年計畫以來，長照服務的面向越來越廣泛，在提供這些多元服務時可能遇到各種狀況，人員的專業性就顯得格外重要。非營利組織長期投入長照的服務，經常接觸需要幫助的個案，比政府單位更加了解民眾所需的服務，同時藉著與個案的接觸逐漸增加專業性，並透過資深員工經驗的傳承，使新進人員能從資深員工身上吸收專業知識，使服務能夠不斷延續，因此政府機關在挑選非營利組織時人員專業性是其考量的因素之一。

「他們自己的條件、工作人員專業能力是不是符合，有沒有專業能力來承接這個工作。」(G2)

六、服務績效

非營利組織在社區式的長照服務比政府更早投入，在服務的過程中，不論是資源的開發或服務的深度與廣度都較政府來的好。隨著服務的個案越來越多，也開始發現不同的需求，於是必須發展更多元的服務項目，在這些過程中，非營利組織累積了不少的經驗，績效也隨著經驗的增加開始往上攀升。非營利組織所累積的這些經驗與績效是與公部門合作時重要的資源，做出績效後也就更容易進入政策網絡的核心位置。

「我們跟非營利組織合作主要就是想請他們來提供服務，所以他歷年來服務的績效很重要。」(G3)

從長照網絡內的參與成員來看，可發現政府機關與非營利組織都相當重視長照服務，而為落實在地老化的理念，非營利組織社區式的照護已是不可或缺，因此在社區內的其他民間團體的加入，使非營利組織的服務能夠延伸，除了服務之

外，非營利組織在彼此的活動中互相參與，豐富了長照網絡的多元性。政府雖可主動挑選協力合作之組織，但最後也是要看組織本身是否有意願與政府合作，當雙方都願意互相合作時，長照網絡的發展才可能完善。

第二節 長照資源

長照政策網絡之所以形成，資源交換是其中重要的理由之一，在推行長照服務的過程中，非營利組織深感自己的資源相當有限，特別是經費的部分，縱使有募款或是社會企業等方式來獲得經費，但這部分的經費並不足以支撐整個長照服務所需要的支出，因此，政府的補助款就顯得更為重要，是民間團體不可或缺的重要資源。相對來說，政府機關雖握有預算權，但在服務的人力上必須要依靠非營利組織提供，因此，在長照網絡中任何的參與者資源都是有限的，在資源交換的基礎上，多元的參與者產生了互動，形成了長照網絡的雛形。本節將介紹長照網絡內的資源狀況以及所遭遇的困難。

壹、長照資源現況

(一)非營利組織與政府之經費分配

自從十年長照計畫以來，政府越趨重視民間長照的需求，每年編列相關預算，並積極與非營利組織展開合作，推行各項長照服務。非營利組織挾其人力及專業能力等優勢，能提供即時的服務與了解民眾的需求，累積了足夠的經驗後，主動參與政府標案，或政府將方案委託給其執行。非營利組織與政府經費之分配是從標案與委託案開始，當委託關係確定後，政府會依據執行方案所需的費用撥補經費給負責之組織，例如長照上的業務費用及督導費用等。值得注意的是，自從公益彩券開辦以來，其已成為社會福利經費的重要來源之一，在長照服務中也不例

外，台北市政府社會局利用公益彩券的盈餘來訂定實施計畫，透過此一計畫讓非營利組織來申請經費，撥給經費的多少，則是依據非營利組織所能提供的服務量而決定。

「政府在分配資源跟民間單位的合作通常是透過講補助的方式提供經費，尤其是現在我們政府有這種公益彩券盈餘，所以我們會用公益彩券盈餘來訂立一個實施計畫，再看非營利組織他們可以承接的量有多大，來申請經費。」G1

「資源的分配我們都透過一些所謂方案委託的方式，請非營利組織來參與我們的一些方案的投標部分，另外，我們對非營利組織，我們會提供他一些所謂的業務費用、其他的一些督導費用的部分。」G2

(二)政府資源之優勢

在長照服務推行的過程中，非營利組織幾乎都會面臨到經費的問題，經費的不足不僅影響到組織的運作，更影響到服務的提供，為了補足匱乏的經費，民間團體甚至必須向外借貸，補足所需的部分。內政部與台北市政府每年度都會編列公務預算及公益彩券盈餘實施計畫，讓需要的民間團體來申請，可見政府單位在經費上是佔有優勢的，此種資源的提供便形成了網絡中的基本互動。政府機關的第二個資源優勢就是其穩定性，因政府對民眾有所謂的信賴保護，必須持續提供服務，滿足人民的需求，不得任意變更。第三則是政府的公信力，目前長照個案管理的部分是由長期照護管理中心負責，而政府可透過其公信力，提供個案的資訊給非營利組織，使民間單位能夠得到更多的個案資訊，以上皆為政府資源之優勢。

「政府因為有預算的挹注，所以政府在經費的這個編列跟籌措上是比較有利

的。」G1

「我們比他優勢的地方就是我們的穩定性，政府機構的資源穩定性，就是我們提供這項服務，不能說今天提供了，很抱歉明天不夠了就不提供。」G2

「一個就是財力的部分，畢竟政府有預算，另一個就是公部門的公信力。」

G3

(三)非營利組織資源之優勢

長照體系中，非營利組織最大的資源優勢就是其掌握了政府缺少的資源，也就是人力資源。在與政府協力合作前，非營利組織藉其服務自發性，就已開始提供長照相關服務並累積了許多經驗，同時也因為政府強調在地老化的概念，民間單位特別注重社區化的經營，在資源上特別重視在地的連結，發展出在地資源網絡，因此有許多在地人力與專業人力，透過直接接觸需要服務的民眾，民間團體比政府更了解長照服務的實際需求，其能告知政府目前實際情況並加以改進。從訪談中可發現，政府因沒有足夠的服務人力，除了生活補助津貼外，全部的服務都是委託民間來執行，因此，政府非常依賴民間團體的人力，相對來說，非營利組織也相當依賴政府的經費，雙方已成為資源互賴的共生體，當各自所擁有的資源能夠發揮最大效力，民眾將能得到更好的服務。

「我們當然是取得那個個案需求，我們會比政府了解，然後在人力的部分，我們當然比較有點優勢，因為他(政府)案子都委託給我們，政府沒有直接執行任何的服務方案，幾乎是沒有，全部是委託非營利組織執行。」N1

「我覺得是看到需求要去做比較快，因為政府單位要形成一個方案或是形成

一個政策，它其實是需要經過很多的階段。」N2

「我想應該是NPO在社區的優勢吧，因為非營利組織幾乎都在社區裡面工作，所以能夠比較貼近社區的成員，那也比較能夠知道社區成員需要的是什麼，然後以居家服務來講所有的服務人力，都是在居家服務單位。」N3

(四)非營利組織資源之來源

推行長照服務的過程中，資源的來源一直是相當重要的議題，目前非營利組織大部分的資源主要是來自政府補助與在地資源，政府補助主要是中央及地方所編列的預算以及長期照護管理中心所提供的個案管理資訊，在地資源則著重於社區性的資源，例如：當地商家、醫院、教會等，其餘的部分則是依靠民眾捐款。當非營利組織取的資源後，可發現彼此間的資源分享與連結相當強烈，大多會互相分享現有資源，從訪談中可發現分享的資源大多是實體物或是師資人力，絕少部分是經費，因大部分組織在財源上都有限制，所以經費問題較難伸出援手，相對來說其他資源的流通就較為容易。

「大部分還是來自於地方的資源，然後公部門的補助至少占了大概一大半，那有一些就是募款，我們其實這一些資源都會分享給我們在地合作的單位，復康巴士則是由政府提供，有些巴士是人家捐的。」N1

「如果以長照服務來說，那就是政府單位，那之外的一定就是透過會內的一些募款的部分來協助。在其他資源分享上，像是我們有一些課程，我們會覺得那邊有資深的輔導員可以來協助我們上課，那就會彼此協助上課。」N2

「大部分資源，政府的長期照護管理中心是一個，其他的資源大概就是社區，

就是當地的一些資源。分享資源或合作是有的，譬如說一個家屬家裡的人已經不需要一些輔具，那我們就會去把輔具做分享。」N3

貳、長照資源的困境

(一)人力的問題

政府與非營利組織自開始推行長照，就注意到人力的問題。以十年長照計畫而言，非營利組織進駐當年的實驗社區時，初期並沒有太多的民眾使用長照服務，但隨著計劃的進展，需要服務的民眾不斷的增加，使非營利組織在人力上感到捉襟見肘，也體會到人力是長照服務中的關鍵資源，台灣社會目前高齡化的速度不斷的增快，現有人力已不足以供應民眾的需求，原本就不足的人力在加上過高的流動率，已對在地老化造成了衝擊。

長照人力資源大致流動的方向有二：一為養護中心，另一為醫院看護，流動的原因不外乎薪水較高、工作固定等因素，再加上由於社會的錯誤觀念，認為居家服務原是屬於幫傭性質的工作，且不了解其服務上的規範，大多不尊重服務員，使其在工作上經常遭遇不當的要求，導致許多服務人力的流失。人力上的另一個問題則是，服務員年齡大多偏高，約介於 40 至 50 歲，其中部分是屬於二度就業人口，長期照護是屬於勞力型工作，年齡偏高的服務員可能會體力不足，無法承受長時間的工作，並且因為自己本身的家庭因素，每天工作時間有其限制，以上因素在在影響了長期照護中人力的配置。

「長期照護的需求確實也很大，現在人力還是不夠，而且他的流動率太高了，人力的另外一個問題就是，提供長期照護的這些人，目前的社會地位很低，不是太受尊重。」G1

「目前面臨的問題就是人力的問題，不管是機構照護的人力，或者是居家服

務的人力，因為長期照護是一個人力密集的工作，它很多是靠人力，那目前投入這個工作的人力，很多的都是中高齡的。」G2

「我覺得我遇到的最大困難是，我真的覺得沒有照護服務的人力，因為長照要推，重點是要有服務人力，就算你有錢但是沒有服務人力，你也不可能做這樣的服務。」N2

(二)經費的問題

從中央政府總預算來看，社會福利部分每年都佔了不少的比例，雖然編列了預算，但因社會福利種類繁多，經過分配後，大家所能分配到的預算都極其有限。本研究透過訪談發現，不同非營利組織在資源上有不同困境，有的是人力、有的則是經費。近來，地方政府因債限的問題，補助款持續的下降，社會景氣也未有好轉的跡象，造成非營利組織募款上的困難，隨著物價的上漲，民間團體的勞動成本也不斷上升，此些狀況都使的預算相當吃緊，因此，若是非營利組織有人力卻無足夠的預算，長照服務將無法順利推展。

「預算現在大家都吃緊，這2年其實都不是那麼好，那其實政府補助款也在下降當中。」N1

「就是預算不足，然後現在碰到的是勞動成本的增加，再來是人力管理的問題。」N3

叁、人力資源困境的解決

(一)嘗試建教合作

在餐飲業或是美髮業等，建教合作實施已久，且有一定的成效，因此非營利組織也在思考，是否可仿效其他類科建教合作的模式，在高職的教育中加入長期

照護服務課程，並在課程實施中，與非營利組織緊密合作，讓學生能充實長照的相關知識。目前預算是由內政部掌握、人力訓練是由勞委會職訓局、教育則當然由教育部負責，若要實施長照服務的建教合作，三者必須有效溝通並且整合相關資訊，在政策規劃時也不能只有官方的意見，必須納入學校、民間團體的考量，如此長照建教合作的可行性才可能提高。

「我們也去思考說有沒有建教合作的可能性，因為像很多餐飲業都是用建教合作的方式，我總是期待說可以踏進來第一步。」N1

「還有一個部分就是可能要跟內政部、職訓局、教育部要開始來做一些整合，是不是把一些課程放在大專院校的學程裡面或是高中職的課程裡面。」N3

(二)增加訓練場次

在人力資源相關領域中，曾經有研究指出，當訓練多少人時，大約可留下多少人，因此非營利組織希望藉由增加政府培訓的場次，來增大留任人員的基數，使長照服務能夠提供穩定的人力，當然，除了人力的穩定成長還要顧及其服務品質，職是之故，為訓練出人員精良的人員，在訓練體系上務必要有完善的規劃，規劃時可邀請非營利組織參與，因其接受政府的委託案直接提供長照服務，是推展長照的關鍵角色，對於實際需求較為了解，能提供較為充分的資訊給政府機關。

「我會希望政府可以辦更多的受訓，我們會期待說假設辦 100 場變 200 場，就是你越放大，你的人就會越多，然後讓更多的人留下。」N2

「我們希望的是政府他多辦訓練，可是我們希望他討論一個比較有系統的訓

練，如果單位辦的訓練不好，所以他訓練出來的人不代表他就很優。」 N3

(三)強化服務員專業形象

目前社會對於長照服務的服務員多認為其是幫傭性質的工作，沒有給予應有的尊重，對其工作規範也不慎了解，當人員進入民眾家庭時，民眾經常提出不合理的要求，造成服務員工作上的困擾或是其他糾紛，因此改善服務員的專業形象提高工作價值，是政府亟須面對的問題。而目前政府機關實際上的做法多為每年表揚優良服務員，感謝其對長照服務的犧牲奉獻，此一作法雖可增加服務人員的成就感，但實務上來說，對於其專業形象的提升，效果實為有限。

「政府一方面在加強一些這個行業的重視，我們會透過各種的一些優良照護服務員的表揚，來肯定這個行業，在這個行業中所付出的努力。」 G2

「一個部分就是說也不斷的倡導說服務員專業的形象，因為很多人會覺得那個是幫傭性質的工作，所以你也不會想要做。」 N2

(四)提高服務員薪水

實務上來看，目前服務員的待遇確實不甚理想，因此為了增加年輕人投入長照服務的誘因，提高服務員的薪水或許是可能的選項，但若提高了服務員的薪資，則會造成服務成本的增加，政府如想增加對非營利組織的補助，勢必要提高年度總預算，而增加的預算則必須從民眾身上收取，畢竟「羊毛出在羊身上」。民眾是否能夠接受，為了增加服務人力，提高成本的做法尚有討論的空間，另一必須考慮到的問題是，部分需要長照服務的民眾是屬於弱勢家庭，他們是否有能力負擔更高額的費用，若無經濟能力負擔，則可能會轉向聘用外籍看護工，外籍看護工對於台灣的風俗民情需要時間來適應，與家屬之間的信任感也要重頭開始建立，

可能無法立即完全投入工作。

「居服員的薪水提高其實是有機會，可是我必須要說一件事，因為相對提高了，那會對應到所有的成本，當這些都提高的時候，其實也會相對影響到服務使用者所要付的費用。」N2

「如果我們把居服員的薪水提高，那家屬願不願意接受，這也是一個問題。」

G2

(五)完整升遷制度

我國自從開始提供長照服務以來，一直欠缺完整規劃的制度，特別是在長照人員未來生涯規劃的部分，這也是年輕人不願投入長照的原因之一。進入長照體系工作後，服務人員幾乎看不到未來的前景，沒有往其他方向發展的機會，更無升遷的可能，因此政府在未來長照政策總體規劃時，必須納入長照服務人員未來的升遷發展，或許可借鏡日本或北歐國家，學習其他國家的制度，讓服務員有更多的機會與選項，並讓年輕人看到此一領域的發展性，如此才有可能增加年輕的服務人力，讓更多需要幫助的家庭受惠。

「專業人員的未來發展，譬如說像日本，他們就會有一些制度，你原本是服務員，後來因為研習或上課、服務多少人、服務多久，就可再考試或訓練，然後升職。」N3

長照網絡中，政府與非營利組各自的資源都是有限的，無法靠一己之力提供所有的長照服務，因此基於資源互賴的前提下，雙方展開了協力合作，政府提供經費補助，民間團體提供專業服務人力。唯在服務提供的過程中，難免遭遇阻礙，需透過正式或非正式的溝通管道來解決問題，目前資源上的問題，人力的缺乏比

經費的不足更為嚴重，畢竟長照服務是人對人的服務。非營利組織與政府都提出了解決的方案，但若要讓上述方案能發揮真正的效果，還有賴政府與民間達成多方共識，才有可能使人力更充沛。並在未來長照保險規劃上，政府應將資源進行整合，部門間橫向溝通必須流暢，如此在與非營利組織溝通上將更為便捷。

第三節 網絡內之互動與扮演之角色

長照網絡之所以形成是因為有多元化的參與者，而參與者之間又有著資源互賴的關係，而產生互動。從長照政策網絡內看成員之間的互動，可以了解成員是如何建立互動關係，以及互動頻率的強度。網絡內的互動不只限於非營利組織與政府，還有非營利組織與非營利組織，不同成員在網絡內所扮演的角色會有差異存在，此節將描述網絡內之互動，並比較不同角色間的差異性。

壹、長照網絡成員之互動情況

政府機關與非營利組織協力推行長期照護服務已有一段時間，從網絡的建立到互動的增加，期間雙方為達成整合與互補，解決長照服務中所遇到的問題，並維持良好的溝通管道，建立了聯繫的機制，使溝通能夠更為順暢。雖然有一定的溝通管道，但在不同情況及不同組織中，情況會產生差異。

一、非營利組織與政府互動之建立

在長照政策網絡中，非營利組織與政府因各種不同的目的而建立互動關係，目前台北市政府社會局、衛生局與長期照護管理中心是非營利組織聯繫之窗口，也是協調、整合資源與資訊的重要平台。雙方最初之互動關係是建立在委託案、補助案等，非營利組織在接受政府的案子後，會產生契約關係，因此在互動與政策執行上，雙方都必須遵守契約規範之內容，不得任意逾越契約之規制。除了政府主動委託的方式之外，非營利組織也會主動向政府尋求協助，在網絡中展開合作後，互動也隨之增加，像是聯繫會議、個案協調。在互動過程中非營利組織因

直接執行政策與提供服務，能夠發覺政策在實務面的問題與所遭遇之阻礙，並將有困難之部分提供給政府做政策上的研擬或修正，使政策更貼近民眾的需求。

「在長期照護裡頭，所以有可能在非營利組織裡面他們看到的是比較實務面的，他們實務面的意見提供給我們，我們才能去做一個政策制定的參考。」(G1)

「在互動中必須要符合契約條件，契約中我有規範的是什麼，任何一個契約都是要互相遵守的，我有規範什麼，你也要遵守，那我契約上有要求的，就不能逾越。」(G2)

在互動狀況上，有時候會不太一樣，有些縣市政府會主動來找我們，那我們有問題也會去找他們。」(N1)

二、政府機關建立之聯繫會報

政府機關為與非營利組織能夠定期聯絡，主動建立了每季召開一次的聯繫會報，提供一個雙方溝通協調的平台，在此展開對話，民間團體可依其在政策執行上的經驗，向政府機關說明實際情況以及遇到的困難，並提出改革的建議，讓政府了解民眾需要何種服務。目前聯繫會報是由台北市政府社會局召開，而參與成員主要是主動申請、承接政府委託案之非營利組織、相關局處以及受到邀請的專業人士，在會談之中，除了非營利組織與政府的接觸，也讓民間團體之間產生水平互動，互相了解彼此的情況與所擁有的資源，讓其腦力激盪共同發展出創意的解決方案，因此民間團體在聯繫會報中，不僅是提供政府長照相關資訊的角色，也是發展解決方案之角色。在居家服務中的聯繫管道除了有定期的聯繫會報，其特殊之處還有派案聯繫會報，當民眾家中有長者需要長照服務時，未必會直接連絡非營利組織，有可能是向台北市政府社會局聯繫，在通報後轉由長期照護管理

中心進行評估，瞭解其所需要服務的等級，再由政府機關通知非營利組織，讓其盡快提供服務。目前不論是一般聯繫會報或派案聯繫會報，都是長照網絡中，成員間互動不可或缺的機制。

「我們會有每季的聯繫會報，那居家服務比較特別的地方是，這個個案在派案上如果有困難的話，我們馬上就開一個派案聯繫會報，因為長照中心評估完了，那服務還沒進去，民眾就會來陳情。」(G3)

「我們一定會有定時的一些聯繫會議，然後個案研討等等，有一些狀況我們一定會做聯繫，如果有一些突發狀況他也會打電話來，做一些確認，有什麼狀況都會互惠。」(G2)

「就是三個月會跟政府開一次聯繫會報，有必要的時候還會加開會議，所以我們會在透過這個會議當中，也會做進一步的溝通。平常聯絡也會常用 e-mail。」(N3)

三、網絡互動中所遭遇之困難

非營利組織與政府機關因補助、委託案以及政策的倡議，或是在聯繫會報上的接觸產生了許多不同的互動模式，但因公私本質上之差異，互動上所產生之歧見在所難免，以下將互動中所遭遇的問題整理分析之。

(一)本位主義

在長照網絡中，本位主義是公私部門在互動時經常遇見的問題，因雙方人員所受的訓練背景不同與資源上的差異，各自掌握了不同的訊息，在有限的資訊下，容易以組織本身掌握的資訊做出判斷，並以組織在網絡中扮演之角色及位置，做出有利於己之決定，造成在溝通上的困境。雙方在長照網絡中的第一線工作人員，

各自執行不同之職務，遭遇到的問題不盡相同，因此在溝通上會抱持著不同的觀點，對於解決問題的方法也會意見相左，使的服務提供上的問題難以解決。

「在第一線的時候會碰到互動上的一些問題，就是說每個人可能會站在自己的角度看問題，每個人的角度都不一樣，他們對事情的看法會有不一樣的解釋。」

(G2)

(二)費用核銷的問題

非營利組織接下政府委託案後，必須依照政府機關所規定的行政流程，進行費用的核銷，本問題的產生主要是因依照內政部目前長照服務費用核銷之規定，並不是所有費用都可核銷，因此在費用的核銷上，雙方存在著認知上的差異。非營利組織認為在提供長照相關服務時產生的費用，應全部納入可核銷的範圍，但政府的理念是希望民間團體不要過度依賴政府的補助，部分的預算資源應由民間團體自行吸收，避免當補助減少時，非營利組織無法順利提供服務給民眾。從不同的角度來看，非營利組織可能會認為政府管制過度，但從政府管制的理由來看似也不無道理，若要有效解決費用核銷之問題，不妨各退一步，找出對長照服務最好的解決方法。

「政府補助的專管費，我覺得他就不夠和藹可親，我覺得相關居家服務的一些行政業務雜費應該都可以核銷，可是內政部制定的很嚴格。」(N2)

(三)目標認知上的差異

雙方在長照網絡中，政府主要是政策制定的角色，而非營利組織是政策執行的角色，因角色的不同，政府無法完全理解民間單位在協力過程中所遭遇的困境，例如：服務員進入私人家庭服務時所遇到的不合理要求，形成雙方合作上的困難，

加上政府的預算不足與僵化的法規，政府機關的目標變成了以遵守法規為主，產生了所謂目標錯置(displacement of goals)的現象，忘卻了其應與非營利組織協力解決長照問題的職責所在。以實務上的角度來看，雙方原是為了提供民眾更好的服務而合作，但因看到的層面不同，溝通上產生了問題，如要解決法規造成的爭議，政府機關應多傾聽民間團體的聲音，討論修改法規的可能性以及要如何修改，才能對長照服務的發展能更有利。

「我覺得困難應該就是政府不接受你的建議，有時候他會不接受非營利組織的建議，他會覺得他礙於財源阿，或者是礙於一些法規的要求阿。」(N1)

(四)承辦人異動率過高

非營利組織和政府機關在互動過程中難免遇到人事的調動，在業務上的臨時調整，新任的承辦人員可能因對長期照護相關業務的熟悉度不足，或交接不完全，導致雙方溝通不順暢，甚至是工作上的問題，此時，非營利組織會協助政府部門訓練該接任人員，使其盡早熟悉業務內容，但當承辦人員進入狀況後，可能又會再次調動，形成不良的惡性循環，讓民間團體與政府機關的第一線承辦人員產生溝通上的障礙。

「我覺得最大的困難還是人，他可能第一層的承辦人員異動率會比較高，當承辦人員異動率比較高的時候，一個新的承辦人員還沒完全進入狀況，就變成NPO要教育這個新的人，那差不多教育成功了，他又調走了。」(N3)

「如果是不同的承辦人，對溝通上也會有影響，以目前我們這邊來講的話，我會覺得社會局這邊真的會發現說，如果那個經驗跟交接沒有傳承得當，確實都會有困擾。」(N2)

(五)財務補助與人力比例問題

非營利組織在財務方面經常需要政府的補助，在申請補助時當然要符合相關規定，長照政策網絡內受政府補助的非營利組織幾乎都有老人福利服務，並且與政府已合作一段時間，但雖已合作一段時間，在補助的申請上依然困難重重。再者居服督導員的比例限制，對非營利組織內的督導員造成了相當大的壓力，原本就不足的人手在此種規定下更是捉襟見肘，加上居服督導員在督導結束後，必須將資料鍵入資料庫內，對他們而言這些行政程序都是工作上要付出的成本，非營利組織認為負擔實在過重。

「困難就是非營利組織覺得我們的補助不夠、不合理，或者為什麼居服督導員一定要 1 比 60。」(G3)

「其實 1 比 60，1 個督導員要對 60 個家庭，我覺得對他們來說是很沉重的負擔，因為他們又要符合內政部要求，一定要上系統去登入資料。」(N2)

四、成員互動困境之解決

當政府與非營利組織在互動中遭遇障礙時，為使長照服務能夠順利推行，雙方必須找出共識，以解決問題為目標。雙方在互動時，最初是由第一線人員進行溝通，了解問題所在，並共同思考解決問題，但因政府與民間在本質上的差異，政府必須要遵守法律規範，而民間團體則是希望擴大法規的彈性空間，造成溝通上的不順利，此時交由雙方高層進行協調，當協商的層級改變了，討論問題的方法與角度視野也跟著改變，如此可讓溝通協商能夠順利進行。

就實務上來說，當問題不大時，可透過第一線人員的溝通來解決問題，但當問題大到會影響個居服的服務品質或工作內容時，相關非營利組織則是將意見彙

整至居家服務策略聯盟，再由策略聯盟直接向中央溝通，讓地方政府或中央的主管機關都能了解問題所在，確實解決問題。

「基層同仁碰到問題的時候，當你有衝突或者有怎麼樣的時候，可以反映給上面，透過一個比較高層的協商，看的地方不一樣，然後再透過溝通協調，也會討論有沒有其他的解決方法，因為問題的出現是給大家一起解決的。」(G2)

「如果互動不順利的時候，有一些的溝通是涉及到很大的議題，我覺得有時候是會進到策略聯盟這邊。」(N2)

「大家會把意見反映到聯誼會，那我們協會又是這個聯誼會的主席，所有就由我們去向中央做溝通。我們碰到歧見的時候，像我們這邊常做的就是請長照中心的照顧經理人，一起跟我到服務對象的家裡，讓他們看到現場的狀況，三方這樣談。」(N3)

貳、非營利組織與政府機關在網絡中之角色

在長照政策網絡中，非營利組織與政府機關扮演了多元的角色，在不同的狀態下，會顯露出不同的角色，此處將以非營利組織與政府各自的角度，分析民間團體眼中的政府機關與政府機關眼中的民間團體，以及其認為自己所扮演的角色。

一、非營利組織眼中政府的角色

(一)監督與管理的角色

非營利組織在接受政府委託案或申請補助時，與台北市政府建立了合作關係。台北市政府不僅是長照政策的制定者，更是政策執行中的監督者，當非營利組織

參與政府的政策時，其就成為政策的執行者與被監督者，配合政府的規範來提供長照服務。另外，非營利組織認為政府除了監督的角色外，還扮演了管理的角色，因台北市政府社會局與長期照護管理中心負責個案的通報與管理，將需要服務的個案轉送至受委託的民間團體，因此，在長照網絡中政府並沒有直接提供服務的功能，而是負責管理個案與受委託的非營利組織，主要是扮演監督與管理的角色。

「我覺得政府應該是一個監督的角色，其實政府接下來應該扮演的比較還是監督加上管理的這個角色。」N1

(二)向中央倡導的角色

非營利組織在推行長照服務過程中，曾經遭遇不少困難，遇到問題時不一定會立刻向中央反應，而是先透過既有管道與台北市政府聯繫，目前主要是透過定期的聯繫會報或是臨時的派案會報來進行溝通，非營利組織利用參與會議的機會，告知市政府目前所遇到的問題，並由雙方相互討論，尋求解決問題的方法，但若是問題牽涉層面過於龐大，甚至影響整個長期照護服務體系，則由台北市政府彙整相關非營利組織的意見，透過市政府向中央進行解釋與倡導，以有效解決政策執行上的問題。

「我覺得對我們來說，他的角色其實就是監督管理跟協助的角色...，台北市來說還有一個不錯的部分，其實就是有一些意見跟反應，政府會彙整，也會跟中央主管機關去提出這樣的聲音，他也在幫我們做某部分的倡議的角色。」N2

(三)整合的角色

本研究透過訪談發現，在長照網絡中，目前預算是由內政部管理，服務人力是由勞委會職訓局培訓，而長期照護保險則是由衛生署負責。非營利組織認為在與政府機關溝通的過程中，可發現政府機關之間的內部整合及協調不足，造成溝通上的困擾，甚至會有踢皮球的情況產生，因此，在長照服務越趨重要的情況下，政府在對外溝通前，應先整合內部的職掌事項，並在中央完成整合後，將資訊傳送給各地方政府，如此才能在聯繫會報上的溝通更為順暢，同時也能加強聯繫會報的功能，基此，非營利組織認為政府應為整合的角色。

「我覺得以長照這個部分來講，就是一個是內政部，一個是勞委會職訓局，另一個是衛生署，然後這三個部會現在是沒有事前溝通的，這樣開會很麻煩，他們應該要做整合的角色。」N3

二、政府眼中的非營利組織的角色

(一)政策倡導、研究的角色

在長照網絡中，並非所有非營利組織都是提供服務的角色，部分組織是基於政策上的倡導而成立，不過當然有部分組織是因直接提供服務，發現服務上的缺失，進而向政府進行倡導要求改革。以台北市政府而言，有些與其接觸的非營利組織是研究型的，專門研究相關政策，了解民眾的實際需求及想法後，再向政府提出未來政策的修正路徑，若政府覺得窒礙難行，可透過正式的溝通網絡提出折衷的方案。非營利組織的倡導活動有時不僅是針對政府，更是要告訴民眾正確的政策方向，換言之，除了教育政府以外，同時也要教育民眾，提供雙方正確的知識與概念。是故，非營利組織扮演了政策倡導的角色。

「有些非營利組織他不一定有承接政府的方案，但是他也許是一個政策的倡

導者或者是政策的推行者，或是他會去進行研究。」 G1

「他應該是一個民間的倡導者，他的倡導某部分而言會對政府是一個衝擊，因為倡導一定會有一些新的概念會產生出來，但是同樣的對政府部門也有一個新的省思，他同樣的也要對一般民間進行倡導。」 G2

(二)監督的角色

初期，非營利組織與政府接觸時，大多是各自接觸，民間團體之間少有橫向聯繫，和政府的互動效果十分有限，但自老人福利聯盟、居家服務策略聯盟等組織成立後，非營利組織在網絡中的連結能力增強，並且可有效提高倡導與監督政府的能力。實務上來說，公私部門存在著許多差異，即使在網絡中雙方有各自發揮的領域，但仍必須監督彼此的作為是否符合長照公益所需，在適當的監督下，始能更加提升長照服務的品質。

「自從非營利組織組成聯盟以後，比較像監督的角色，以前老實說他們是分散的。」 G3

(三)發覺民眾需求的角色

非營利組織在承接政府委託案後，經常與需要服務的民眾接觸，屬於第一線工作者，也因為是第一線工作者的角色，透過直接執行的過程，能更加深入了解長者的需求，將民眾的聲音向政府機關傳達，此時非營利組織可站在監督的角色，督促政府將實際需要的服務納入長照的領域，讓非營利組織在提供服務時，能更加貼近長者生活上的需求。

「他們在未來長照政策裡面可以扮演的是告知政府民眾需要的到底是什麼。」 G1

(四)提供服務的角色

在整個長照網絡的運作中，非營利組織扮演的最重要角色，就是提供服務的角色，從台北市政府提供的老人福利手冊中，可發現目前長照總共提供了五大服務，分別是：生活扶助、安置頤養、社區照顧、醫療保健服務、保護服務等，其中除了生活扶助是由政府直接提供相關津貼外，其餘服務皆是委託民間團體，從此可看出，政府機關在長照服務的推行上，非常依賴非營利組織提供服務，而非營利組織也相當需要政府的補助金，因此，雙方皆知若是少了任何一方，長照服務將無以為繼，必須要互惠互助，才能使民間團體的服務能量向上提升。

「我覺得非營利組織是很重要的角色，因為我剛講我們有預算，可是沒有人來幫我執行的話，服務也推不出去。」G3

本研究從訪談中發現，非營利組織與政府在長照網絡中各有其角色，缺一不可，雙方在服務的提供是互惠互助也互相依賴的角色。在互動的過程中，非營利組織因其功能與角色的緣故，能夠看到不同的面向，發覺民眾的需求，進而向政府機關提供建議，當然，提供的建議未必會完全獲得政府的採納，必須透過正式或非正式的溝通管道來協商，並了解雙方看法迥異的部分，找出解決問題的方法。雙方同時也是互為監督的角色，政府監督非營利組織是否確實提供服務，相對的，非營利組織也會監督政府的政策作為。如同 Najam 所提出的 4C 模式，雙方在不同的情境下會產生合作、互補、吸納與對立等模式，而在長照網絡中，非營利組織與政府明顯是屬於偏向合作與互補的角色。

叁、長照網絡與理論探討

在 Rhodes 與 Marsh 的政策網絡理論中，參與成員、資源關係、互動狀態與權力關係會互相影響，因此形成了政策網絡。在長照網絡中，政府與非營利組織

提供民眾服務的觀點是相近的，由於雙方在資源上各有優勢，基於資源上的供給形成了不同層級的參與者及互動關係。長照網絡具有多元化的成員，但政府對合作的非營利組織有一定的期望，因此網絡中存在著界線，使的非營利組織在網絡中所扮演的角色受到了限制。台灣非營利組織的發展已與過去大不相同，自從解嚴與民主化的發展，民間組織如雨後春筍般開始不斷成長，政府治理的核心已與過去截然不同，從政府主導轉變為多元的發展。

依傳統理論觀點來看，政府與網絡成員之間的互動，由於政府具有公權力的影響，主要是由政府主導網絡內的情況，但現今的政策網絡，政府與成員間的互動已不是由政府掌控全局，而是改由多元互動的途徑來發展。政策網絡互動的形成主要是因參與成員間的資源交流為基礎，長照網絡中有著多元化的參與者，政府只是其中一個成員，不同的行動者之間，其價值、理念、對政策的偏好都存有差異，長照政策是在各個成員互動與溝通的過程中所產生。本研究從長照網絡中發現，政府雖然擁有公權力以及經費資源，但其服務人力必須依靠非營利組織提供，政府已無法單獨控制整個網絡，且因非營利組織提供服務所累積的經驗，在政策規劃、資源分配、法規設計的過程中，都必須讓民間團體加入討論。參與成員在互動時，政府須扮演整合的角色，非營利組織認為整合的角色是政府必須肩負的責任，畢竟政府是公權力的持有者，應使其內部整合後，才能使與外部的溝通更為順暢。網絡中的成員在互動中必須要相互調整、配合、學習，扮演好各自的角色，如此長照網絡才能順利運作。

第四節 綜合分析

本研究之研究架構主要修改自 Marsh&Rhodes 的分類，以參與成員、資源關係、成員互動為主，以下依上述三點進行綜合分析。

壹、參與成員

在長照網絡中，非營利組織與政府是主要的參與成員，雙方有著不同的價值，非營利組團體於組織本身的理念而加入長照網絡，政府則是想要完成大眾賦予其的公共使命。在參與的誘因上，雙方各自展開互動，換言之，長照網絡的形成，主要是因為成員間資源的互賴而組成。現行網絡的運作是以非營利組織與政府為主體，雙方的正式聯繫管道是台北市政府所主持的聯繫會報，聯繫會報每季召開一次，可在次一會議中提出有關長照政策的推展狀況，做為改善長照服務的基礎。

除了上述的非營利組織與政府以外，還有另一重要的參與者，就是社區團體，社區團體不只限於非營利組織，更包括了營利的商家或是其他在地組織，這些社區團體是非營利組織重要的夥伴，因政府推行長照的總目標是在地老化，為實現此一目標，在地資源的獲得是最關鍵的部分，因此負責執行長照政策的非營利組織與在地的資源團體合作互相扶持，教會與學校提供長者所需要的活動空間與其他資源，甚至當地里長經常主動協調，幫助非營裡組織獲得需要的物資，因此，社區團體對於非營利組織而言，是不可缺少的重要資源。

各個參與者剛加入長照網絡時，往往是各做各的服務，少有連結存在，容易淪為單打獨鬥，與政府的溝通也產生困難，因此非營利組織開始互相連結，形成像是老人福利聯盟、居家服務策略聯盟等大型同盟組織，運用大家結合起來的力量來對政府說明現行狀況與應該改進事項，也就是進行政策倡導，讓政府能夠更加注意非營利組織在政策執行上的意見，並確實改善現有缺失，以使長照服務更貼近民眾的需求。

貳、長照資源

長期照護服務是亟需資源的政策，而在網絡資源內非營利組織與政府各自擁有不同的優勢，政府資源上最大的優勢為經費，因每年都會編列固定的發定預算，再加上現行的公益彩券盈餘，政府可使用預算及彩券盈餘頒定實施計畫，並分配補助經費給非營利組織，使其能夠持續提供民眾長照服務。相對來說，非營利組織的優勢是在於其為數眾多的服務人力，這正是政府所缺乏的關鍵資源，民間團體在與政府合作之前，通常都已累積了一定的服務經驗，人力加上經驗就能形成專業人力，因此政府相當依靠非營利組織的人力來推行長照政策，將雙方的資源加總起來就能發揮最大效果。

雖然政府與非營利組織都是盡其所能的提供經費與人力，但相對長照目前所需的部分依然是不足，最大的問題還是在於經費及人力的不足。經費的不足主要是因政府社會福利政策的種類繁多，不可能將過多的經費投注在長照，其他的部分也必須顧及，在經過分配後，長照所能得到的經費實為有限，甚至必須動用中央政府的第二預備金。而人力的問題比經費來的更為嚴重，長照是屬於人傳人的服務，但是現有人力大多是中高齡者，無法長時間的工作並且會受到家庭因素的影響，並且社會大眾對於長照服務員多認為是幫傭性質的工作，使人們不願意加入服務的行列，再加上薪水與其他因素，人力可能會流向養護所或醫院，越來越少人願意留在居家服務的部分。

為解決人力不足的問題，非營利組織認為要使年輕人願意加入長照的網絡，可考慮採用建教合作的方式，建教合作已在美容、餐飲業等發揮了顯著的效果，或許在長照體系中也可採用此一作法，並加強人們對長照服務員的專業認知，使大眾明白長照並不是幫傭，再者可增加勞委會職訓局訓練的場次，訓練更多的服務員增加可用之人，最後是提高服務員薪水與設立完整升遷制度，提高服務員薪水或許是可行的方法之一，不過屆時成本將反映在民眾的身上，至於升遷制度應為較可行之方式，參考日本與北歐國家的作法，都已有一定的成效，因此可盡快

設立出一套對服務員完整的制度。

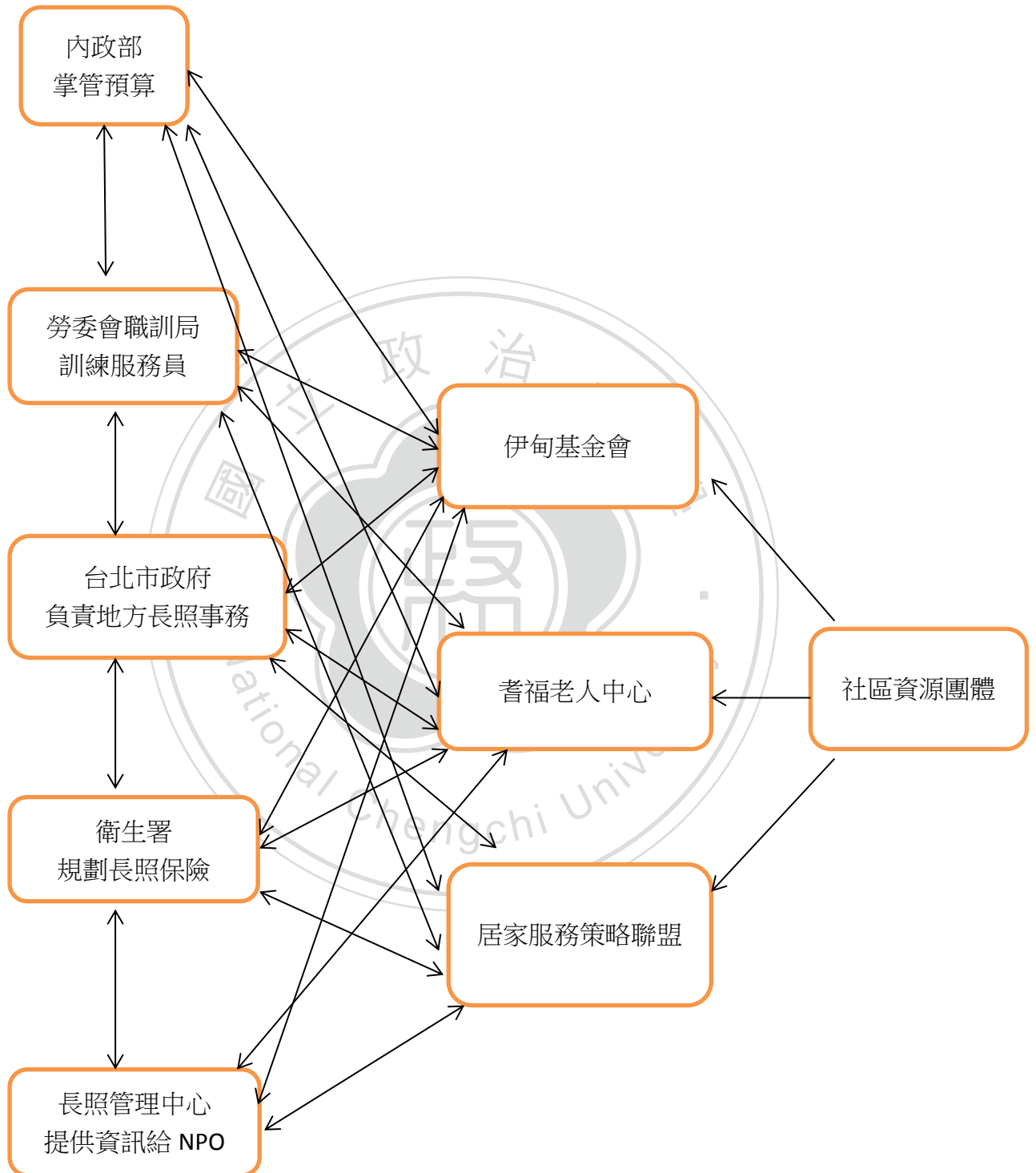
叁、長照網絡之互動

網絡成員互動之基礎是建立在資源的互賴上，而在資源的互賴上，雙方最初的關係是建立在委託案與申請補助案上，非營利組織會與政府單位簽立契約，為政府單位提供長照服務，相對的，政府也會提供資源給非營利組織，雙方都會受到契約內容的限制，任何一方不得任意更改契約內容。互動的管道有正式管道與非正式管道，正式管道如聯繫會報、派案會報等是屬於會議形式，可在會議中提出任何有關長照政策的建議，而非正式管道多如政府與非營利組織的另外協商，以達成長照的目標。

有互動就會有衝突，這點在長照網絡中也不例外，首先是本位主義的問題，此一問題的產生主要是因為參與成員所受的訓練與背景的不同，以及工作環境與內容上的差異，因此本身的想法、觀點都會受到影響，況且政府與非營利組織各自掌握了不同的資訊與資源，容易做出有利於己的判斷，產生了本位主義的問題。第二是費用核銷的問題，在費用核銷上，非營利組織認為所有與長照業務有關的費用都應納入政府核銷的範圍，但依照內政部核銷的相關規定，並不是所有費用都可核銷，在此產生了認知上的差異。第三目標認知上的不同，非營利組織的主要目標是提供服務，照理說政府也應是同一目標，但因為政府嚴密的法規限制，使政府的目標變成了遵守法規。第四承辦人異動率過高，政府單位每年都會有人事上的調動業務上的調整，非營利組織認為過於頻繁的調動會造成問題，因新的承辦人可能會對業務不夠熟悉，造成溝通上的阻礙，最後是財務補助與人力比例的問題，政府補助不足是所有非營利組織都面臨的問題，而人力比例的問題又跟人力不足有關，人力的缺乏使現有人力已經過度負荷且工作壓力過大，這些都是環環相扣的問題。

因此，結構上來說，參與成員、資源的分配與互動的形成，三者之間有密不可分的关系，也是網絡組成的重要元素缺一不可，參與的成員會影響網絡內政策

的推展，而資源的分配又會影響到互動的狀況，長照網絡內可說是同時存在著合作與競爭的關係。



圖二：網絡關係圖

資料來源：作者自行繪製

第五章 結論

我國自進入老化國家之林後，政府便開始積極關注長期照護議題，陸續規劃出長照十年計畫、長照保險制度等，政府雖有政策規劃的能力，但卻缺乏執行的人力，因此，在長照網絡中與非營利組織展開協力合作，而非營利組織為達成其服務宗旨也樂於與政府合作，在長照網絡中，因非營利組織是直接提供服務的角色，可給予政府機關民眾的意見，做為其政策規劃的參考資料。非營利組織和政府機關在不同的情境下扮演了不同的角色，每個角色都各有其功能，若能達成彼此角色上的互補，長照服務便能向前邁進一大步。本章第一節將依據訪談資料，分述研究發現，第二節為政策建議，提供政策網絡參與者參酌，最後為後續研究建議。

第一節 研究發現

本節主要以訪談資料綜合分析研究問題，並以研究架構進行分析：(一)政策網絡中，參與成員是多元化的，長照網絡中究竟有那些參與者？(二)長照體系內，雙方參與成員如何在網絡中互動，並達成共識？(三)長照政策的執行需要相當多的資源，雙方在政策網絡中是如何分配有限的資源？(四)長照網絡中，非營利組織的功能與定位為何、與政府的關係為何？(五)非營利組織如何影響長照政策的成敗？以下分別說明之：

壹、有關參與者的研究發現

一、長照政策網絡主要參與者為政府機關、非營利組織與在地民間團體

中央政府為長照政策的主要規劃者，並委由各地方政府執行，地方政府在政策規劃中無主要決定權，大多是規定細節性事項，例如：方案委託的相關規範。目前礙於政府單位人力不足，無法挪出額外人力，便向外找尋合作夥伴，吸收非營利組織加入長照體系，以補足提供服務的人力。現行規劃的長照總目標是在地老化，非營利組織為達成此一目標，相當重視其他在地民間團體的資源，也就是

要善用社區的資源，能夠就近取得長照所需的資源，才有實現在地老化的可能，而在地之民間參與者多屬商店、車行、醫院與教會等。政府與非營利組織合作，除了可運用其專業人力以及在地網絡資源外，還可得到長照政策的反饋資訊，因非營利組織直接對民眾提供服務，較為了解民眾的需求，再由非營利組織扮演傳聲筒的角色向政府倡導，政府得到訊息後，則作為下次修正政策的依據。而與政府合作之非營利組織大多是組織完整且規模較完備，在社會中具有足夠的誠信度，加上豐富的經驗及足夠的服務人力，例如：台北市政府社會局委託伊甸基金會、北投祈福老人中心或居家服務策略聯盟下的組織，來提供長照服務。

二、非營利組織與政府的參與者基於資源互賴，而展開互動

非營利組織握有專業人力及在地資源，而政府則有補助經費可供非營利組織使用，長照網絡即是在資源的互賴下逐漸形成。政府機關與民間團體投入長照服務的時間點是不同的，有些服務是政府機關先做，而部分則是由非營利組織負責，在提供服務的過程中，隨著需要服務的人數不斷的增長，雙方都明顯的感受到本身資源上的不足，遂開始互相合作，開發可用之資源，中央政府每年都有編列相關預算供其申請，台北市政府為了提高服務的誘因，又另外提供補助款，能夠動用的預算看似相當多，但透過訪談發現，預算依然是不足，因長照服務本身就是需要大量經費的服務，加上台灣老化速度不斷加快，需要服務的民眾只會持續增多，近年來甚至要動用第二預備金，才能補足財務的缺口。

貳、有關雙資源上的研究發現

一、非營利組織與政府透過正式與非正式管道分配資源及進行溝通

目前非營利組織與政府的正式溝通管道有二：每季固定召開的聯繫會報與臨時的派案聯繫會報，參加會議的組織多是與政府有合作關係，非營利組織可利用參與會議向政府提出建議，讓政府了解在政策執行上所遭遇的實際問題，雙方透

過互相的溝通各退一步，找出解決問題的方法，並可協調資源的分配。非營利組織認為因社會福利的種類繁多，中央與地方政府在資源的分配上尚未能夠達到最適分配的狀態，長期照護管理中心應加強資源的開發，完善個案管理的機制，而不是過度依賴非營利組織的力量。

二、非營利組織與政府在資源上各有優勢

雙方在長照服務中，都有各自的資源，同時也都掌握了對方需要的資源。非營利組織最大的資源就是專業人力與在地網絡，因非營利組織藉其服務的自發性，比政府先投入社區工作的耕耘，更了解如何有效運用社區的資源，並將其整合形成小型的社區網絡，因此累積了許多工作經驗，這些都是政府所欠缺的重要資源。相對而言，政府最大的優勢就是經費，政府掌握了社會福利的總預算，並且為分配預算的角色，目前非營利組織自持的經費並無法完全支撐長照整體服務的總支出，必須依靠政府的補助款才能使組織維持運作並有效提供服務，因此雙方在長照服務的提供上是魚幫水、水幫魚，互惠互助的角色。

三、長照人力與經費不足

透過深度訪談發現，長照服務中最關鍵的資源就是人力，因其是人對人的服務，若沒有足夠的人力，就無法提供服務。人力不足與流失的原因有很多面向，但主要為：

(一)社會上錯誤的觀念：多數人對於長照服務員的工作，都認為是幫傭性質，不夠尊重服務員，使其經常遭遇不合理之要求，讓服務員產生不如求去的念頭。

(二)待遇不高：目前中央政府與台北市政府都各有補助，但整體條件與工作環境而言，服務員得到的待遇還是不如醫院看護，因此造成人力流失。

(三)年齡偏高：現役長照服務員大多為 40 至 50 歲，年齡偏高的服務員會有體力不足的問題，無法長時間工作，且此一年齡的服務員大多有家庭，因此在工作上

的配合多少會受到限制。

經費不足則是第二嚴重的問題，如前所述，因社會福利種類繁多，長照服務也只能分配到有限的資源，加上近年來經濟不景氣，非營利組織募款的數目也在下降，甚至必須動用中央政府的第二預備金才能暫時補足差額。

四、非營利組織希望透過建教合作、增加訓練場次等方式補足人力

建教合作在餐飲等其他領域實施已久，已展現出一定的成效，非營利組織也希望藉由此一方式來推展長期照護的教育，除了增加年輕人力以外還可加強其相關專業知識，提升服務員專業形象。目前已有少部分非營利組織自辦訓練，希望能達到訓用合一，但非營利組織自辦的訓練只能治標而無法治本，因此，政府機關多辦訓練則為另一方法，隨著訓練人數的增加，留任的人員也應會隨之上升，不過非營利組織同時認為，不能只重量而不重質，否則訓練出的人力會不堪使用，如何提高訓練的品質將是外來照服務的重點之一。

叁、有關互動上的發現

一、政府機關的方案委託與非營利組織的申請補助是建立互動關係的基礎方式

在長照政策執行面上，政府機關非常需要非營利組織的協助，以順利執行政策，因此，透過方案委託的方式與非營利組織建立合作關係，相對來說，非營利組織也會透過申請經費補助與政府合作，畢竟在長照服務的提供上，雙方是互助互補的角色。然而，政府機關因掌握了大部分的預算與政策規劃權，在資源的提供上佔有一定的優勢，並且可定期評鑑非營利組織的營運及服務狀況，其在長照網絡中的地位不容小覷，但非營利組織也憑藉著人力上的優勢、監督政府與政策倡導的角色來發揮對政府機關的影響力。

二、網絡互動中所遭遇的困難有本位主義、費用核銷問題、承辦人異動率過高等

非營利組織與政府因角色與功能上的差異，在長照網絡中所佔的位置是不同的，也因為不同的位置，所看到的面向也會產生差異，於是本位主義的問題就此浮現，造成溝通上的障礙。非營利組織認為政府關於費用核銷的規定有不合理之處，應將長照相關業務的花費，納入專管費可核銷的範圍，如此才不會讓非營利組織的成本過高，但政府機關認為礙於財源有限，要擴大核銷範圍恐有困難，因此其他財源的開發有其必要性。再者，承辦人異動率過高也會造成溝通上的問題，舊承辦人與新承辦人在業務交接上，若無法無縫接軌，加上新承辦人對業務的不熟系，使的非營利組織在溝通上產生阻礙，但政府在職務上的輪調與人員的退休是無法避免的情況，因此工作上的交接就成為了溝通管道能否保持暢通的關鍵。

三、成員互動上若遭遇困難，多由第一線工作人員開始溝通，最後到主管間的協調

網絡中人員之間的互動交流難免遭遇阻礙，可能因公私本質上的差異或工作內容的不同，而無法理解對方的作法，此時首先由第一線工作人員嘗試溝通並解決歧見，讓對方理解自己的情況，若依然無法解決問題或問題大到會影響整個長照服務的運作，則由主管人員出面協調，而協調的層級是由低逐漸往上升。最初，在整個協調的過程中，非營利組織大多是單打獨鬥，但一個組織的力量實在有限，因此，非營利組織成立了老人福利聯盟與居家服務策略聯盟，與政府有合作關係的組織遭遇問題後會彙整問題，並透過聯盟直接向政府機關溝通，溝通的效果也比以往更好。

四、非營利組織與政府在網絡中扮演了多元的角色

雙方在不同環境系絡下扮演了不同的角色，有監督與管理的角色、倡導的角色、整合的角色、發覺民眾需求的角色、提供服務的角色。在監督的角色中，非營利組織與政府都認為彼此可以相互監督，但從權威的角度來看，政府因有權威

性，在監督的角色上似乎較具有優勢。政府更重要的是必須扮演整合的角色，畢竟整個長照政策的規劃與運作，還是相當依賴中央與地方政府的資源，應將不同部門的相關業務進行整合。而民間團體主要為直接提供服務角色，因此其可直接接觸服務使用者，進一步了解民眾實際上的需求，並向政府倡導新做法、新觀念，以作為下次修正政策的參考。在這些角色中，每個角色都是環環相扣的，唯有達成互補不足，才能使政府與民間共同發揮最大力量。

第二節 政策建議

自從長期照護相關議題受到關注以來，政府機關便加快腳步規劃長照政策，非營利組織也不斷投入此一領域提供服務，在執行面的部份，非營利組織與其他民間團體扮演著相當重要的角色，而其角色功能能否完全發揮又與政府息息相關。以下依前述研究發現提出政策建議：

壹、對非營利組織的建議

一、基於資源上的互賴非營利組織應加強橫向連結

非營利組織與政府基於資源互賴展開互動，非營利組織當然也不例外，目前非營利組織之間雖有部分的資源交換，但多限於實體物上的互賴，非營利組織在活動上橫向連結仍不夠全面，在執行長照服務時，多是各做各的，為了解服務個案的需求，非營利組織應建立完整的個案資訊系統，讓所有長照相關的組織能夠使用，以使資訊能夠相互流用，在資訊充足的情況下，非營利組織在提供服務前即可了解對方的需求，並針對重點進行準備，以提高長照服務的品質與民眾的滿意度。並且在跨區辦活動時，組織間的互相協助及人員上的交流應再提昇，此舉將有助於橫向網絡的形成。

二、人力資源上非營利組織長照服務員應加強訓用合一

研究發現目前長照人力嚴重不足，長期照護服務是亟需人力的工作，需要相

當的人力並且要有一定的品質，雖有非營利組織已採用訓用合一的做法，但只限於少部分組織，多數非營利組織仍然非常依賴勞委會職訓局訓練的人員，又認為政府訓練的人員可能不夠精良，因此，為避免非營利組織用人上的疑慮，應加強民間團體自辦訓練的能力，並且能夠得到合格的認證，讓訓練出的人力能夠確實提供良好的服務，達到訓用合一的目標。

貳、對政府部門的建議

一、政府部門間應加強整合

政府在長照網絡中扮演了多元的角色，而其中一項研究發現，政府是整合的角色。目前長照預算是由內政部掌握、長照保險則是衛生署負責，人力訓練是勞委會職訓局，三者之間並未有效整合，使非營利組織在政策溝通上必須與三個不同的部門溝通，造成民間團體的困擾，且各部門多少有本位主義的問題，形成非營利組織所說的「三個公公、婆婆」，不知道那個部門說的才是正確的，因此，在組織改造後即將成立的衛撫部，應確實將相關業務整合，以利未來政府與非營利組織間的溝通。

二、長照人力問題的解決

台灣自從邁入老化國家之林，人口老化的速度不斷增加，長照所需的人力也必須跟著增長。根據研究結果分析，政府若要解決人力不足的問題，可嘗試建教合作、增加訓練場次、強化服務員專業形象、提高服務員薪水及設計完整升遷制度，並且本研究從訪談中得知醫院看護工因是收取現金，所以政府無法抽取稅收，而居家服務員與養護所人員卻必須繳稅，形成不公平的現象，再加上一般非營利組織的服務員其服務的個案是分散的，必須提供流動式的服務，而醫院沒有此一問題，導致居家服務的人力流失，使原本已不足的人力更為不足，為解決此一問題，在醫院看護薪資給付方式應做調整，使政府能夠收到看護工的稅金，才能有

效解決居家服務員的相對剝奪感。

三、承辦人異動率不宜過高

在網絡的互動中，承辦人是直接接觸業務，並扮演第一線的溝通角色，在長照網絡中是屬於極重要的溝通橋樑，但因政府機關在工作上會有所謂的業務調整，導致新承辦人對業務不熟悉，造成與非營利組織溝通上的困難，而等到新承辦人熟悉業務後，可能又會再次面臨業務上的調整，形成惡性循環，因此為使政府與非營利組織的溝通能夠順暢，政府單位的承辦人異動率不宜過高。

四、盡快完成長照保險規劃與通過相關法規

台灣目前長期照護制度已走向社會保險的方式，當長照保險政策確定時，勢必對社會造成衝擊與影響，可能也會改變非營利組織與政府間的互動方式，以及服務提供的狀況。況且我國人口老化速度不斷的加快，情勢已是刻不容緩，更應盡快完成保險費的精算、納保年齡等規範，並通過長期照護保險法，讓民眾、非營利組織與政府相關單位能夠及早因應，以完善未來長照保險的走向。

第三節 後續研究建議

本研究主要是以非營利組織與政府現行互動與角色功能為基礎，而目前正值組織改造階段，未來可能再產生變化，以下依研究發現提出數點建議：

壹、研究個案

依據本研究發現目前長照人力呈現嚴重不足的狀態，而人力是長照資源中極重要的部分，缺少了人力服務將無以為繼，目前非營利組織與政府的互動多是基於方案委託與申請補助，並無服務人力上的交流。

因此，在後續研究中，研究個案可朝向長照服務人力的問題進行研究，更深

入了解整體人力對長照體系的影響，是否與政府原先預期的政策效果相同，又有那些非預期效果產生。長照網絡的參與成員、政府與非營利組之間的互動關係以及資源上的改變，都可作為未來研究的方向。

貳、研究對象

本研究主要訪談對象為長照相關的非營利組織與台北市政府社會局，研究對象多位於都會區，無法完全了解其他縣市或鄉鎮地區的非營利組織與政府的互動情況。

未來在進行照研究時，可選擇其他縣市政府與非營利組織，或以其他鄉鎮市、偏遠地區的民間團體，甚至是服務使用者為研究對象，以了解其他區域的非營利組織如何提供長照服務，並比較其與都市區域的不同，使台灣長照服務的模式能夠完全顯現。

參、研究方法

本研究是採用質性研究中的深度訪談法為研究方法，透過分析訪談資料來了解非營利組織與政府在長照政策網絡中如何建立互動關係、有那些參與成員、如何分配資源以及資源是否充足等，並且以台北市為主要研究區域，恐怕無法進行普遍性的推論。

未來在研究時，建議可質化與量化方法同時運用，透過問卷調查、訪談、實地觀察、文獻分析等方法，多方了解非營利組織與政府間的互動情況，或許可更進一步的發現雙方互動的問題，以及新的解決方法，擴大雙方在長照網絡中的運作模式。

附錄一

期刊相關研究整理

研究者、年代	研究主題	研究結果
Salamon(1995)	以政府在社會福利的總支出，研究公部門與非營利組織的夥伴關係	在不同區域中，社會福利支出有不平等現象，對雙方互動造成影響
Kuhnle&Selle(1992)	運用溝通聯繫的頻率及財務依賴的程度，研究歐洲各國政府與第三部門的互動	將非營利組織與政府的互動分為四種類型：整合依賴型、分離依賴型、整合自主型與分離自主型
Najam(2000)	以目標與偏好策略探討政府與非營利組織的互動	互動模式分為四種：合作模式、對立模式、互補模式、吸納模式
Silverman(2009)	以全國住房服務體系，研究政府與非營利組織的關係	政府在互動過程中過於被動，應更積極並與非營利組織建立夥伴關係
Eschenfelder(2010)	以社區為基礎，分析非營利組織與政府合作以及服務遞送的關係	服務的遞送上，非營利組織與政府間存有差距
王振軒&董瑞國(2006)	研究非營利組織於公辦民營體系中之角色	政府與非營利組織分工不夠明確
林淑馨(2006)	研究日本地方政府對非營利組織之政策	日本地方政府與非營利組織是透明化的新治理、夥伴關係
林淑馨(2012)	日本如何促進非營利組織與地方政府的協力關係之理論與實際做法	總括分為三項：協力法制化、協力參與環境之整備、創造有誘因的制度
呂朝賢&郭俊巖(2003)	以合夥、敵對、互補、契約及補充關係，分析嘉義地方政府與社會福利非營利組織的關係	互動關係目前是以補充為主，契約為輔
王仕圖(2004)	嘉義地區之非營利組織為研究對象，探究非營利組織之資源動員以及與	嘉義市政府的確是非營利組織財務的重要來源

	政府的互動	
李台京&吳秀月(2005)	運用 Kramer、Najam 以及 Kuhnle 與 Selle 的模式，研究新竹市老人福利組織與當地政府的互動	新竹市政府與當地老人福利組織之互動呈現的模式是整合自主型
陳燕禎(2005)	以歷史的觀點研究台北仁濟院與政府的互動關係	光復初期屬依賴官方，光復中期屬準獨立自主，光復後期屬完全獨立自主
黃淑芬(2010)	日本國際博覽會協會為研究對象，分析非營利組織與政府的互動關係	雙方的互動從對立、衝突到補充、合作，邁向成功的公私協力關係
陳芬苓(2007)	研究福利混合經濟在地方政府上的實施	在不同的階段，政府與非營利組織的互動模式及地位會有所差別
鄭讚源(1997)	從非營利組織的相關理論研究政府與非營利組織的互動關係	雙方的關係是既競爭又合作，除了競爭與合作還有自主與依賴

資料來源：作者自行整理。

碩、博士論文相關研究整理

劉銀丹(2011)	平鎮客家書院之公私協力發展過程	互動過程中分享資源，雙方角色可互補不足的部分，以信賴為合作基礎，有使命上的共識
張文綺(2011)	台中市四所國民小學與台灣陽光婦女協會之協力合作，推動弱勢孩童課後照顧	互動過程中，由台灣陽光婦女協會主動，雙方再共同投入資源推動方案
林美華(2003)	中部三縣市生活重建服務中心與政府之夥伴關係	在資源分享、目標共識以及行政協調上，建立溝通管道，成功建立夥伴關係
嚴秀雯(2002)	以台北市的獨居老人照護為例，探討政府與非營利組織之關係	服務的提供與經費之間並無絕對的關係、在地化相當重要、成就感是重要關鍵、政府介入程度不高
林子強(2007)	家扶中心與政府部門之實際互動情況	人力及經費是影響雙方夥伴關係之重要因素

林辰穎(2000)	嘉義縣政府在社會救助政策執行上與非營利組織之互動關係	就互動現況來說，雙方可以達到互補之功效，但其正式溝通管道尚未建立
魏大統(2003)	以永續就業工程計畫，探討我國非營利組織與政府在協力創造就業機會之情況	政府與非營利組織的溝通不足，資源分配不均
徐宗鴻(2003)	以青輔會計畫為例，研究政府與第三部門協力關係之建立	政府行政程序過於繁瑣，應增加彈性，並維護非營利組織之發展空間
魏道明(2000)	探討公私協在醫療領域的可行性	發現萬芳醫院在公私協力下具有可行性
陳秋萍(2008)	以政策網絡的角度研究非營利組織與政府部門在照顧新移民政策上所扮演的角色	非營利組織仍然會依賴政府補助，但資源較充足的組織則可自行提供服務。政府部門乃是政策網絡的主要管理者
沈時碩(2012)	非營利組織和政府在水上安全議題的公私互動	溝通管道不足，可模仿消防局的協調會及聯繫會報
蘇美玲(2010)	從第三部門之觀點，研究科學志願服務工程計畫，國科會與非營利組織在資源交換下，形成之政策網絡	在政府部門資源有限的情况下，第三部門展現了其專業力、培植力與連結力等優勢，但是跨部門之間的網絡連結仍脆弱
張榮華(2011)	非營利組織在原住民兒童教育之治理網絡	政府部門、社區組織及學校，因與博幼基金會建立了信任關係，使方案能順利推動
蕭秀中(2010)	非營利組織承接政府部門服務業務之歷程	非營利組織管理者對於組織需求主觀上的認知，將會決定組織依賴外在資源的程度以及因應策略
李佳純(2009)	以台北都會區的新移民為研究個案，探討非營利組織與政府之治理網絡	在與政府的合作網絡內，權力有不平等的現象
	以移民署嘉義市服務站	資源整合應再加強，非營

蔡長流(2009)	為個案，研究非營利組織與政府部門之協力關係	利組織對於服務站主動尋求合作是持肯定的態度
林鼎棋(2009)	以台中市社區營造，探討非營利組織與政府之協力關係	互動時偏重規範非營利組織，但其規範之效果有限。社區營造經費來源多元化，並重視非正式溝通
馮俊傑(2004)	運用國內外學者所提出之分析架構，探究非營利組織與政府之互動	相關法令尚未完備，應加速法令修訂，並且在互動的過程中，雙方應調整心態，視彼此為平等的合作夥伴
劉欣怡(2008)	以台中市及嘉義縣之身障者轉銜服務方案，研究政府部門與非營利組織之互動關係	互動過程中，存在著權力不對等之現象，缺乏創新機制，彼此之間是長期穩定的互相依賴關係
蔡曉菁(2008)	以提供老人福利的非營利組織為研究個案，探究政府與非營利組織之協力關係	在協力關係中，雙方是屬於雙元模式為輔，合作模式為主之關係
姚泰山(2003)	以慈濟基金會 921 希望工程為例，並以相關理論研究政府與第三部門之合作關係	非營利組織站在主動的位置，而政府部門在工程中的角色，是給予法律及行政程序上的協助
李元通(2004)	以桃園縣社會福利，分析非營利組織與政府的互動	雙方合作互動相當順利，但也有可能是因為互動不良的組織早已被排除
郭奇典(2011)	新移民子女教育資源之整合，探討政府與非營利組織在資源整合上的互動過程	地方政府與非營利組織的互動，僅在分配教育資源不足的情況下與非營利組織進行資源互動
郭書榕(2010)	民營化契約委外下，政府與民間所扮演的角色及策略	雙方在互動上可達到互補，並扮演不同的角色

資料來源：作者自行整理。

參考文獻

中文書目

- 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。
- 王修曉（譯）（2003）。研究方法概論（Janet M. Ruane 原著）。台北：五南。
- 王振軒、董瑞國(2006)。公辦民營體系建構及非營利組織於體系中角色之政策分析。政策研究學報，6，235-266。
- 丘昌泰（2004）。公共政策：基礎篇(二版)。台北：巨流。
- 江明修（1999）。台灣非營利組織的內部與外部環境—非營利組織與政府：非營利組織遊說功能之研究。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（編號：NSC 88-2416-H-004026-E21），未出版。
- 江明修（2009）。研究方法論。台北：智勝文化。
- 江明修、梅高文（1999）。非營利組織與公共政策。社區發展季刊，85，6-14。
- 江明修、陳定銘（2000）。非營利組織政策遊說之途徑與策略。公共行政學報，4，153-192。
- 李台京、吳秀月(2005)。新竹市政府與老人福利團體 2001-2004 互動關係之研究。中華行政學報，2，75-94。
- 李元通（2004）。非營利組織與政府之互動關係-以桃園縣社會福利為例。銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士學位論文，未出版，台北。
- 何明修（2004）。文化、構框與社會運動。台灣社會學刊，33，157-199。
- 李佳純（2009）。政府與非營利組織治理網絡建構之研究：以台北都會區新移民為個案的觀察。國立中央大學法律與政府研究所碩士學位論文，未出版，桃園。
- 李政賢（譯）（2009）。訪談研究法（Irving Seidman 原著）。台北：五南。

- 沈時碩(2012)。**政府與非營利組織互動模式之研究：以「新店溪水上安全議題」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，臺中。
- 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**。**社會科學學報**，**11**，139-187。
- 吳淑瓊、陳正芬(2000)。**長期照顧資源的過去、現在與未來**。社區發展季刊，**92**，19-31。
- 李翠萍(2006)。**社會福利政策執行網絡探析**。台北:秀威資訊科技。
- 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，花蓮。
- 官有垣(2000)。**非營利組織在台灣的發展：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。
- 林辰穎(2000)。**地方政府與民間慈善組織在社會救助政策執行上的互動關係--以嘉義縣為例**。國立中正大學社會福利系碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 林美華(2003)。**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(2012)。**日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實**。**政治科學論叢**，**51**，91-128。
- 林鼎棋(2009)。**地方政府與非營利組織協力關係之研究-以台中市社區營造為例**。私立東海大學行政管理暨政策學系碩士學位論文，未出版，臺中。
- 姚泰山(2003)。**社會化治理下非營利組織的協力策略~以慈濟基金會「921 希望工程」為檢証對象**。國立東華大學公共行政研究所碩士學位論文，未出版，花蓮。

- 陳向明 (2009)。社會科學質的研究。台北：五南。
- 陳芬苓(2007)。國家與市場之外：地方政府中福利混合經濟之實踐。國家與社會，**2**，83-126。
- 陳秋萍 (2008)。非營利組織在政策網絡中角色功能之研究－以臺北市新移民照顧輔導政策為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 陳燕禎(2005)。社會資源 VS 國家權力：台北仁濟院的歷史研究。社會政策與社會工作學刊，**9(2)**，95-138。
- 郭奇典 (2011)。新移民子女教育協助資源整合之研究。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。
- 徐宗鴻 (2003)。政府與第三部門建立協力關係之研究－以行政院青年輔導委員會相關計劃為例。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 郭書榕 (2010)。從購買服務契約探討公、私部門的互動關係：以屏東縣政府社會處為例。屏東科技大學社會工作系碩士學位論文，未出版，屏東。
- 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。載於江明修（主編），公民社會理論與實踐（66-91 頁）。台北：智勝。
- 張文綺 (2011)。臺中市國民小學與非營利組織協力推動課後照顧之個案研究。國立臺中教育大學教育學系碩士學位論文，未出版，臺中。
- 張可婷（譯）(2010)。質性研究的設計（Uwe Flick 原著）。台北：韋伯。
- 張榮華 (2011)。非營利組織推動原住民學童教育網絡治理策略分析：「博幼基金會閱讀角落方案」個案研究。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。
- 馮俊傑 (2004)。以非營利組織之觀點探討其與政府間互動關係-以社會福利財團法人為例。私立東海大學行政管理暨政策學系碩士學位論文，未出版，臺中。

- 黃淑芬(2010)。非營利事業組織公私協力行銷城市永續環境：以愛-地球博為例。
非營利組織管理學刊，8，52-77。
- 黃新福（2008）。從資源依賴理論觀點論公設財團法人的治理困境。載於國立政治大學公共行政學系（主編），**探索公共行政真義：吳定教授榮退紀念學術研討會論文集**（1-22 頁）。台北：國立政治大學公共行政學系。
- 黃慶讚（2000）。從社會福利的發展看非營利機構與政府間之互動關係。載於蕭新煌（編），**非營利部門：組織與運作**（292-312 頁）。台北：巨流。
- 馮燕（2000）。導論：非營利組織之定義、功能與發展。載於蕭新煌（編），**非營利部門：組織與運作**（02-39 頁）。台北：巨流。
- 楊志誠（2001）。**談判藝術理論與實務**。台北：大中國圖書。
- 葉至誠、葉立誠（2011）。**研究方法與論文寫作**（第三版）。台北：商鼎數位。
- 蔡長流（2009）。**非營利組織與公部門協力關係之研究—以移民署嘉義市服務站為例**。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。
- 劉欣怡（2008）。**公私部門間互動關係之治理觀點分析—以身心障礙者生涯轉銜服務整合實施方案為例**。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士學位論文，未出版，南投。
- 劉銀丹（2011）。**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所碩士學位論文，未出版，桃園。
- 蔡曉菁（2008）。**我國老人福利非營利組織與政府間的協力關係**。私立中國文化大學政治學研究所碩士學位論文，未出版，南投。
- 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**。私立東海大學社會工作學系碩士學位論文，未出版，臺中。
- 潘淑滿（2005）。**質性研究：理論與應用**。台北：心理。
- 魏大統(2003)。**非營利組織與政府部門協力創造就業之初步分析—以勞委會「永續就業工程計劃」為例**。國立政治大學勞工研究所碩士學位論文，未出版，

臺北。

魏道明（2000）。公私部門協力關係之研究：以台北市立萬芳醫院為例。國立中正大學政治學研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。

蕭乃沂、黃東益、陳敦源、羅晉（2007）數位治理的實踐－「國家政策網路智庫」初評與前瞻。研考雙月刊，31(3)，P71-80。

鄭讚源（1997）。既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色定位。社區發展季刊，80，P79-87。

嚴秀雯（2002）。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碩士學位論文，未出版，臺北。

蘇美玲（2010）。國科會補助科學志工團隊計畫之機制檢視：非營利組織的觀點。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，臺北。

電子化資料

內政部社會司（2012）。全國性人民團體數，2012年3月23日，取自：
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m3-06.xls>

台北市政府社會局（2012）。台北市90年至100年人民團體統計表，2012年3月23日，取自：
<http://www.dosw.taipei.gov.tw/dn.asp?uid=20732>

吳淑瓊（2011）。我國居家服務政策發展與省思，2012年8月19日，取自：
<http://www.oldpeople.org.tw/ImgOldPeopleOrg/20111213112219.pdf>。

吳玉琴（2011）。台灣老人長期照顧政策之回顧與展望，2012年8月19日，取自：
<http://www.oldpeople.org.tw/ImgOldPeopleOrg/20111213111906.pdf>。

英文書目

Anheier, H., and L. M. Salamon.(2006). The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In W. W. Powell(2nd, Ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*.(pp. 89-114). New Haven: Yale University.

- Ansell,C.(2006).Network Institutionalism. In R.A.W. Rhodes&Sarah A. Binder&Bert A. Rockman(Ed.),*The Oxford Handbook of Political Institutions*(pp.75-90).New York:Oxford University.
- Atkinson,M. M.&Coleman,W. D.(1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science*, **19**(1),47-67.
- Cawson,A.(1986).*Corporatism and Political Theory*. Oxford:Blackwell.
- Clemens, Elisabeth S.(1993). Organizational Repertoires and Institutional Change: Women Groups and the Transformation of U.S. Politics. *American Journal of Sociology*,**98**(4),755-798.
- Coleman, James. S.(1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*,**94**,s95-s120.
- Dennis R. Young(2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*,**29**(1),149-172.
- Eschenfelder, B. E. (2010) Using community based assessments to strengthen nonprofit-government collaboration and service delivery. *Journal of Health and Human Services Administration*,**32**(4),405-446.
- Esping-Anderson, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University.
- Foley, Michael, and Bob Edwards.(1996). The Paradox of Civil Society. *Journal of Democracy*,**7**(3),38-52.
- Freeman,J.L.(1965).*The Policy Process*. New York:Doubleday.
- Friedman, L. J. and M. D. McGarvie(Eds.). (2003). *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*. Cambridge: Cambridge University.
- Hansmann, Henry.(1980). The Role of Non-Profit Enterprise. *Yale Law*

Journal,89,835-901.

Heclo,H.(1978).Issue networks and the executive establishment. In A. King(Ed.),***The New American Political System***(pp87-124).Washington,DC:American Enterprise Institute.

Heclo,H.,&Wildavsky,A.(1974).***The Private Government of Public Money***. London:Macmillan.

Jordan,A.G.(1990).Sub-government,policy communities and networks. Refilling the old bottles? ***Journal of Theoretical Politics***,2(3),319-338.

Koppenjan,F.M.Joop,&Klijn,E.H.(2004).***Managing Uncertainties in Networks***(1st Ed.).New York:Cromwell.

Kramer, Ralph.(1987). Voluntary Agencies and the Personal Social Service. In W. W. Powell(1st, Ed.). ***The Nonprofit Sector: A Research Handbook***.(pp. 240-257). New Haven: Yale University.

Kuhnle, S., & P. Selle (Eds.). (1992). ***Government and Voluntary Organization:A Relational Perspective***. Vermont: Ashgate.

Mandell,Myrna P.(2001).***Getting results through collaboration : networks and network structures for public policy and management***(1st Ed.).Westport:Quorum Books.

Mark Considine(2005).***Making Public Policy***. London: Polity.

McConnell, A.(1966).***Private Power and American Democracy***. New York: Knopf.

McFarland,A.(1987).Interest groups and theories of power in America. ***British Journal of Political Science***,17,129-147.

Najam, A. (2000). The Four-C's of Third Sector–Government Relations Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. ***Nonprofit Management & Leadership***,10(4), 375-396.

Peters,G.(1986).***American Public Policy***. Basingstoke: Macmillan.

- Putnam, Robert. D.(1993). ***Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy***. Princeton, N.J.: Princeton University.
- Rhodes,R.A.W.(1981).***Control and Power in Central-Local Government Relationships***. Farnborough: Gower.
- Rhodes,R.A.W.(1985).Power-dependence,policy communities and intergovernmental networks.***Public Administration Bulletin,49***,4-29.
- Rhodes,R.A.W.&D. Marsh(Eds.).(1992).***Policy Networks in British Government***. Oxford: Clarendon.
- Rhodes,R.A.W.(1997).***Understanding Governance :Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability***.Buckingham: Open University.
- Richardson,J.J.&Jordan,A.G.(1979).***Governing under Pressure :The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy***.Oxford: Martin Robertson.
- Ripley,R.,&Franklin,G.(1981).***Congress, the Bureaucracy and Public Policy***. Homewood,Il:Dorsey.
- Salamon(1995). ***Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state***. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Salamon, L. M. and Helmut Anheier.(1998). Social Origins of Civil Society. ***Voluntas,9***(3),213-248.
- Schmitter,P.(1974) Still the Century of Corporatism? ***Review of Politics,36***,85-131.
- Silverman, R. M. (2009). Nonprofit perceptions of local government performance in affordable housing. ***International Journal of Housing Markets and Analysis,2***(3), 253-262.
- Skocpol, Theda.(1999). How America Became Civic. In Skocpol, Theda. and Morris P. Fiorina (Eds.), ***Civic Engagement in American Democracy***(pp.27-77). Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Smith, S. and K. A. Gronbjerg.(2006). Scope and Theory of Government-Nonprofit

- Relations. In W. W. Powell(2nd, Ed.). ***The Nonprofit Sector: A Research Handbook***.(pp. 221-242). New Haven: Yale University.
- Smith, S. R.(2002). Social Service. In Lester M. Salamon(Ed.), ***The State of the Nonprofit Sector***.(pp.149-186). Washington,D.C.: Brooking Institution.
- Smith, S. R. and M. Lipsky.(1993). ***Nonprofits for Hire:The Welfare State in the Age of Contracting***. Cambridge,Mass: Harvard University.
- Tarrow, Sidney.(1994). ***Power in Movement: Social Movements,Collective Action and Mass Politics in the Modern State***. New York: Cambridge University.
- Wilks,S.&Wright,M.(1987).Conclusion: comparing government-industry relations: states,sectors,and networks. In S.Wilks&M.Wright(Eds.),***Comparative Government Industry Relations***.Oxford:Clarendon.
- Woolcock, Michael&Deepa Narayan.(2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy. ***World Bank Research Observer,15(2)***,225-249.