

# 影響臺灣非營利組織與地方政府 協力意願的關鍵因素\*

張繼中\*\* 張庭甄\*\*\*

壹、前言

貳、文獻回顧與研究假設

參、研究方法與研究設計

肆、研究發現

伍、結論與建議

1970 年代起，各國政府面臨日益嚴重的財政赤字與民主化浪潮，推動「新公共管理」(New Public Management, NPM)的發展。政府逐漸重視引入民間資源，以因應有限資源與日益複雜的社會挑戰。在此背景下，公私協力夥伴關係(Public-Private Partnership, PPP)成為重要策略，非營利組織(Nonprofit Organization, NPO)因具備專業性與公益性，逐漸成為政府偏好的協力對象。

儘管國內已有若干關於 NPO 與政府協力的研究，針對影響

---

\* 本文的完成兩位作者由衷感謝林淑馨老師慷慨提供研究資料及寫作的指導，以及項靖老師、胡龍騰老師、蔡奇霖老師於研討會及課程曾經給予的指導，還有本刊兩名匿名審查人給予的寶貴建議，讓本文得以更加完整。

\*\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生。E-mail: cl480313@gmail.com

\*\*\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生。E-mail: u851111@gmail.com

投稿日期：2025 年 6 月 17 日；接受刊登日期：2026 年 3 月 5 日。

東吳政治學報/2026/第四十四卷第一期/頁 227-288。

NPO 與地方政府協力意願的探討仍顯不足。過去文獻多從 NPO 與地方政府「如何協力」與「協力成效」的角度切入，而對「為何要協力」的動機與意願分析仍付之闕如。加上多數研究偏重中央層級，對資源相對有限、實際需求更高的地方政府協力情境著墨甚少，研究視野仍顯侷限。

本研究採次級資料分析法，結合來自不同地區與類型 NPO 的問卷資料，運用統計模型驗證影響協力意願的關鍵因素。研究結果顯示，協力制度的完善程度、行為者間的互動關係，以及決策層面的阻礙，均會顯著影響 NPO 與地方政府的協力意願。期望本研究能為地方政府改善協力環境與提升 NPO 參與意願提供實務參考，進而更有效運用民間資源，共同回應公共服務需求。

**關鍵詞：** 非營利組織、公私協力、地方政府、關係契約、組織自主性

## 壹、前言

由於各國政府在 1970 年代面臨政府財政赤字擴大，人民需求也因民主化思潮的影響不斷增加，為了因應此一困境，「新公共管理」（New Public Management, NPM）逐漸蓬勃發展。在此一背景下，公部門逐漸意識到自身人力、財力、物力等資源的有限性，加上社會環境的變遷與各種新興社會議題的叢生，因此需要動員更多公部門以外的資源，協助解決複雜的社會問題（Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011；吳英明，1993；陳敦源、張世杰，2010）。公私協力夥伴關係（Public Private Partnership, PPP）因而在各國逐漸受到青睞，希望引進民間部門的資金與專業，除彌補專業知識上的不足之外，還能夠提供更好的服務品質（Osei-Kyei & Chan, 2015；林淑馨，2012）。

觀察我國公私協力的運作現況可以發現，從 2002 年至 2024 年為止所累積的簽約案件數高達 2,300 件，並且總計帶來 24.6 兆的民間投資。每年平均簽約案件數超過 100 件，民間投資金額則高達 1,072 億元，特別是自 2018 年起每年的民間投資金額皆超過 1,200 億（財政部促進民間參與公共建設資訊網，2025a，2025b）。除此之外，透過促進民間參與公共建設的運作，政府可獲得土地租金、定額權利金等財政收入，原先需由政府出資維護的設施、設備也可交由民間部門，有助於降低我國的財政負擔。

公私協力的參與者主體可從字義上區分為公部門及私部門兩方。公部門指涉的是具有公權力的主體，私部門則是包含企業與第三部門的非營利組織（Nonprofit Organization，以下簡稱 NPO）。由於公部門與 NPO 皆關注公共利益，並且追求公益目標的實現，雙方目標差異程度相對較小（林淑馨，2012；柯于璋，2020），在公私協力

的互動關係中可能較為順利。此外，NPO 所具備的公益性，使其與公部門在信任建立上較能取得優勢，加上為達成組織使命所具備之高度專業，導致 NPO 常成為公部門尋求協力時優先考慮的對象（Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011; 林淑馨，2018a）。

雖然 NPO 已是政府推動公共服務的重要協力夥伴，但學界對「NPO 為何願意與政府協力」的理解仍顯不足。本文將從以下三個面向說明既有研究的重點與不足。

#### （一）研究焦點局限於協力的成效與形式，忽略協力意願

過去探討 NPO 與政府協力的研究，多聚焦於協力之成效與形式，例如探討 NPO 承接公共服務是否能提升服務品質與組織績效（孫煒，2016；雷文孜，2002；鄭讚源，1997；劉淑瓊，2008），或分析 NPO 與政府如何共同推動社會服務的運作過程（洪美仁、吳鴻恩，2019；張雅琪、劉兆隆，2018；魏季李，2015）。這些研究雖有助於理解協力運作與政策成果，但大多聚焦於「協力的結果」與「互動的過程」，較少關注影響協力形成的「啟動條件」。換言之，過去文獻多從「如何協力」與「協力成效」的角度切入，而對「為何要協力」的動機與意願分析仍付之闕如。此外，雖有研究指出我國 NPO 與地方政府存在「慣性依賴」現象（劉淑瓊，2008），顯示部分 NPO 高度仰賴與地方政府的協力關係，然而亦有研究發現約半數 NPO 從未與地方政府展開協力（林淑馨，2016a），但過去文獻對此議題探討的不足，使地方政府在實務上缺乏鼓勵潛在夥伴參與的策略依據。

#### （二）地方層級研究的不足與整合挑戰

地方政府在公共服務輸送上常面臨資源與人力的雙重困境（林淑馨，2007a），對 NPO 的協力依賴程度更高（林淑馨，2018a；張鎧如，2018），然相關研究仍相對缺乏系統性探討。過去國內探討

NPO 與政府協力的研究，多聚焦於特定地區、政策領域或個案分析（呂朝賢、郭俊巖，2003；李柏諭、楊淑雯，2017；張鎧如，2018），雖觸及地方層級，但整體上仍呈現議題分散與片段化的現象。此現象使學界對 NPO 與地方政府之協力意願的整體性因素與跨構面關聯，仍缺乏系統性驗證。

### （三）研究方法以質性為主，量化研究仍有限

由於我國 NPO 登記分散、資料蒐集困難，既有文獻多採質性訪談或個案分析，量化研究僅少數幾篇（官有垣等人，2010；林淑馨，2016a，2016b；劉淑瓊，2008），且多停留於敘述統計層次，未能進一步驗證變項間的關聯。在既有研究多以質性取向為主的情況下，採用量化資料以檢驗協力意願形成機制，具有補充與深化的重要意義。

綜上所述，公私協力已成為各國公共治理的重要策略，其中 NPO 扮演銜接政府與民間社會的關鍵角色。然而，協力能否順利推動，不僅取決於制度設計與政策誘因，更受到 NPO「是否願意參與」的主觀意願所影響。相較於過去著重於協力成效與運作過程的研究，對於影響 NPO 協力意願的因素仍缺乏整體性與實證性的探討。

## 貳、文獻回顧與研究假設

### 一、文獻回顧

前述國內研究雖揭示 NPO 與政府協力的重要性，但多聚焦於成效與制度運作，對「協力意願如何形成」的理論與實證分析仍付之闕如。為深化對此議題的理解，本文回顧國外關於協力意願之相關研究，從其理論演進與實證發現出發，歸納出主要的分析脈絡與研究方向。

在國外，地方層級的跨部門協力研究亦逐漸受到重視。多數研究

指出，地方政府因面臨財政與人力資源的限制，更傾向依賴 NPO 共同提供公共服務（Collins & Gerlach, 2019; Im et al., 2017; Uster et al., 2025）。這些研究顯示，NPO 與地方政府之間的協力關係不僅反映功能性需求，也受制度環境與資源互動的影響。此一觀察呼應 Bryson 等人（2015）所強調的觀點，即跨部門協力的形成乃制度誘因與行動者策略回應的結果，為理解協力意願的形成提供重要理論基礎。在此基礎上，學界進一步探討影響 NPO 是否願意參與協力的具體條件與形成機制，發展出關於協力誘因、過程阻礙與互信互動等多元面向的研究。

#### （一）NPO 為何選擇協力：協力誘因的多重考量

早期文獻多聚焦於 NPO 為何選擇與政府進行協力的理性基礎。Gazley 與 Brudney（2007）以美國喬治亞州的 NPO 為例，透過問卷調查歸納出 13 項協力動機，並將其分為「成本效益」、「服務改善」與「關係建立」三大類。調查結果顯示，NPO 平均具有約 5.2 個參與協力的原因，主要集中於「服務改善」與「關係建立」兩類別，顯示其協力決策並非僅受到單一因素影響，而是多重誘因共同作用的結果。Sowa（2009）進一步將協力動機區分為「服務面」與「組織面」：前者著重於服務品質與覆蓋範圍的提升，後者則關乎合法性、地位與生存考量。這些研究揭示，NPO 的協力意願同時受到使命導向與資源導向的影響，行為者在追求公共利益的同時，也會權衡組織生存與發展的需求。

後續研究逐漸將制度環境納入動機分析。Brinkerhoff 與 Brinkerhoff（2011）指出，NPO 的協力意願除了受成本與效益的考量影響，亦取決於制度誘因與政治環境的支持。當政府建立穩定的協力制度與誘因機制時，NPO 更可能將協力視為長期策略而非短期交換行為。

整體而言，協力誘因的多元性顯示行為者的意願形成是一種兼具理性選擇與制度回應的動態過程。

### （二）NPO 為何不願協力：過程的阻礙因素

與動機研究相對，另一研究方向著重於探討「NPO 為何不願協力」。Gazley（2010）以美國 NPO 為例，歸納出 16 個潛在協力阻礙，其中以「未與地方政府建立足夠且牢固的關係（3.43）」、「缺乏足夠員工或時間管理協力關係（3.46）」及「與政府協力涉及過多報告與文書作業（3.55）」為主要阻礙。

Rajabi 等人（2021）則以醫療衛生領域為焦點，透過系統性回顧整理 NGO 與政府協力面臨的 70 項挑戰，歸納為五大類：「結構性問題」、「流程問題」、「角色與責任問題」、「信任與溝通問題」及「控制與權力問題」。這些挑戰揭示，若忽視前述限制，將削弱協力意願並導致協力失靈。

### （三）NPO 如何維持協力：互信與網絡互動

近年研究逐漸關注協力意願形成過程中，信任與網絡互動的角色。Collins 與 Gerlach（2019）以美國北卡羅來納州地方政府與 NPO 為例，發現正向的跨部門感知與穩定的互動關係可提升協力頻率，但過去的成功經驗未必能保證持續協力，顯示在協力過程中仍需持續經營並維持互信。Uster 等人（2025）則以歐洲地方政府協力網絡為研究對象，指出網絡互動密度與互信強度能顯著提升行動者的共同生產意願，進一步形塑組織持續協力的慣性。此一發現顯示，協力關係中密集而穩定的互動有助於累積信任與社會資本，不僅影響協力的穩定與持續，也在協力意願的形成過程中發揮關鍵作用。

Bryson 等人（2006）強調，跨部門協力的穩定性取決於信任、互惠與制度設計的交互作用。換言之，協力意願的形成是一個受互

信、制度環境與網絡結構共同影響的動態過程，而非單一誘因或制度條件即可解釋。此觀點亦為後續研究強調「互動關係構面」的重要理論依據。

綜合上述文獻，國外關於 NPO 與政府協力的研究已從早期聚焦於「協力誘因」與「協力阻礙」的探討，逐漸延伸至「協力關係維持因素」之分析。然而，現有研究多僅從單一面向加以檢視，較少同時整合多重影響因素。事實上，NPO 在評估是否與政府協力時，並非僅考量外在誘因或維持因素，也會同時權衡可能的限制。Gazley（2010, p. 53）就指出，NPO 是否協力應同時涵蓋「激勵因素」與「限制因素」的考量。

基於此，本文嘗試結合國內地方治理脈絡與國外理論發展，並以臺灣 NPO 與地方政府為研究對象，整合「協力的啟動條件」、「行為者互動關係」與「參與協力的阻礙」三大構面，建構更能反映臺灣情境的協力意願分析架構，以補足現有文獻在地方層級與實證層面的不足，並深化對協力意願形成機制的整體理解。

## 二、研究假設

隨著公共服務需求的增加以及資源有效性的提升，政府部門已逐漸意識到自身能力和資源的不足，公共事務的管理與服務輸送無法僅依賴傳統政府單一部門的指揮控制，而必須透過與民間企業及 NPO 的協力，整合雙方所具備的資源以實現雙贏的目標。為深入探討 NPO 與地方政府協力意願的關鍵影響因素，本文以跨部門協力理論與關係契約觀點為理論基礎，綜整 Bryson 等人（2006）、Ansell 與 Gash（2008）、Emerson 等人（2012）等協力治理框架的內容並輔佐其他國內外 NPO 協力相關文獻以建構本文的研究假設。



本文所建構之「三構面」架構主要參照跨部門協力理論的三大核心環節：（1）協力的啟動條件，源於 Bryson 等人（2006）提到的初始條件（initial conditions）、Ansell 與 Gash（2008）強調的啟動條件（starting conditions）及 Emerson 等人（2012）指出的協力外部系統環境之重要性；（2）協力行為者之間的互動動態，則是觀察 Emerson 等人（2012）中針對協力治理框架中提及的治理動態之討論；（3）協力過程中所面臨之阻礙與制度挑戰，則可見於 Bryson 等人（2006）提出的治理框架。透過彙整這三脈絡，本文建構出更貼近我國治理情境的實證分析框架，並進一步產生研究假設。

### （一）協力的啟動條件

Bryson 等人（2006）在跨部門協力的框架中提到初始條件，強調研究協力時應關注外部環境因素及影響協力形成的條件。Ansell 與 Gash（2008）也同樣提及協力開始之前的啟動條件可能促進或阻礙行為者之間的協力。Emerson 等人（2012）亦指出，協力外部的系統環境，會影響協力治理制度的運作，並形成協力的驅動因素，影響行為者參與協力治理。換言之，協力的啟動條件與協力行為者所處的外在環境息息相關（Reilly, 2001），並且影響公部門或私部門是否進入協力關係。

而綜整前述文獻提及的跨部門協力或協力治理框架的啟動條件及環境因素，加上過去 NPO 協力的相關文獻，作者歸納出下列與協力的啟動條件相關之因素：

#### 1. 協力誘因的多元性

協力的驅動因素對於協力關係的形成將會產生重要的影響，否則後續的協力行動可能就不會成功展開（Emerson et al., 2012）。一般而言，協力相關的利害關係人通常是自願參與協力的，因此若欲

激勵 NPO 與公部門進行協力，則是否具備相應的誘因就至關重要（Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012）。Gray 與 Wood（1991）認為理解協力的關鍵問題之一為瞭解促成協力並激勵利害關係人參與的先決條件，而行為者參與的誘因即為關鍵要素。

而針對協力的誘因，過去文獻經常以資源依賴理論（Resource Dependence Theory）解釋協力關係形成的原因。資源依賴理論強調組織為了生存與發展，必須依賴外部資源，特別是資源越匱乏的組織可能越傾向於發展正式協力關係（Guo & Acar, 2005）。組織間是否存在資源依賴關係，可以觀察雙方的相互依存性（interdependence），當一個組織認為另一組織擁有其可從中受益的獨特資源，並且只有在該組織提供所需資源時，自己才能實現目標，則可視為有資源的相互依存性（Johnson et al., 1989; Thomson & Perry, 2006）。換言之，雙方都擁有部分完成任務或達成目的所需的資源（Johnson et al., 1991）。因此，穩定的資源依賴關係能減少組織運作中的資源限制，提升運作的順利性（Casciaro & Piskorski, 2005）。

在 NPO 與地方政府的協力中，這一點尤為明顯。組織可以透過協力的方式，利用正式契約來約束協力夥伴履行資源提供的義務，或是交換自身具有價值的資源，以確保持續獲得關鍵資源（Casciaro & Piskorski, 2005）。另一方面，公部門希望藉由公私協力，吸引企業或 NPO 參與，以獲得私部門所缺乏的資源，並透過資源整合來解決社會問題（李宗勳，2004）。這表明公私部門資源的互補性和共享成為協力關係的重要要素。Brinkerhoff 與 Brinkerhoff（2011）認為，私部門能為公部門提供技術專業，並建立資源共享和互補的網絡。公部門尋求的協力夥伴應能貢獻自身的資源和能力，透過互補優勢、合理分工及資源動員來解決問題。Klijn 與 Teisman（2003）認為，在

公私協力過程中，雙方應分配各自擁有的知識、技術和資源，以協助政府解決社會問題。具體而言，公部門掌握與執行計畫相關的法律權限和執法強制力，而私部門則擁有專業的人力和技術（Jamali, 2004; 許耿銘、林淑娟，2015）。

綜上所述，從協力的啟動條件的誘因觀點可以發現協力的誘因在影響協力意願方面具有其重要性。從過去的相關文獻可歸納出 NPO 進行協力的誘因主要有下列：

#### （1）取得財務資源

一般而言，NPO 的財務來源約可以區分為政府（包括承接政府專案、補助）、個人或企業的捐款及服務或產品的收入等。但是後兩者卻可能因為經濟景氣的影響而不穩定，因此公部門的資金可以協助 NPO 維持財務穩定性，而 NPO 亦可以協助公部門提供公共服務（Jung & Moon, 2007; Kramer & Grossman, 1987）。由於 NPO 運作於其服務項目的市場當中，NPO 之間必須相互競爭資源以鞏固在該領域的地位，若 NPO 出現籌措資金上的難題，就會透過獲取公部門經費來滿足組織的生存需求，才能有機會追求其他更高層次的目標（如實現組織使命）（Sowa, 2009; 孫煒，2016）。故在我國 NPO 多數存在資源不足問題，且需要公部門提供財政上支持的情況下（官有垣，2000；洪美仁、吳鴻恩，2019；孫煒，2016；張鎧如，2018；魏季李，2015），若協力能提供獲取財務資源的誘因，就會吸引 NPO 參與協力（Sowa, 2009）。

#### （2）提升組織知名度

另一個 NPO 進行協力的誘因就是希望藉由與公部門的協力做為提升組織知名度的管道。吳肇展（2010）雖以企業為對象，討論知名度與形象提升對其品牌記憶與社會認知的助益，但此觀點若延伸至

NPO 的角度而言，NPO 如能透過協力建立公部門背書下的良好聲譽，將有助於提升社會大眾對其理念與服務的認知，進而增加捐款意願、吸引潛在志工與使用者，並拓展多元資源。

多項研究亦指出，若 NPO 能透過與公部門協力提供高品質的公共服務，不僅有助於建立良好的組織形象與社會信任，亦能擴展其資源基礎，提升組織的可見度與發展潛力（Jung & Moon, 2007; Saidel, 1989, 1991; 呂朝賢，2002；林淑馨，2018a；魏季李，2015）。換句話說，NPO 與地方政府的協力已成為許多 NPO 提升聲譽及持續強化競爭優勢的手段之一（Sowa, 2009）。

### （3）和政府建立良好關係

NPO 若能與地方政府在協力過程中建立良好協力關係將有助於其獲得後續的協力機會及其他地方政府所能提供的資源。儘管 NPO 與地方政府的契約年限多有所限制，但是重新招標可能導致的受託者不確定性、人員的不確定性以及相關程序都會衍生出額外的交易成本，因此實務上存在一旦委託，終身委託的情形（林淑馨，2016b；劉淑瓊，2005）。此種現象導致較早與地方政府進行協力的 NPO 有利（劉淑瓊，2008），若 NPO 能於一開始便把握住協力的機會，並維持良好關係，則後續將能持續獲得公部門的青睞。特別是 Kramer 與 Grossman（1987）的研究也發現，公部門在選擇服務提供者的過程中，事實上會考量與 NPO 過去協力的經驗，或者該組織是否有與其他公部門協力的經驗，顯示出公部門選擇服務提供者時會受到非正式關係的影響。因此，為與政府建立良好的關係，以便在與其他競爭者的競爭中享有優勢，NPO 會與地方政府進行協力。

### （4）擴大組織影響力

NPO 最重要的目標即為達成使命，若是組織能在其專業領域上

擁有較大的影響力，便能夠有助於吸引外界對於該議題的關注與重視。Saidel (1989, 1991) 的研究則從 NPO 的角度提及，NPO 需要公部門的支持以提升組織合法性並取信於外部行為者，並擴大組織服務範圍。其他文獻也指出與公部門協力亦有助於提升 NPO 的正當性及合法性，累積組織專業能力及社會上的影響力，並作為組織後續額外發展的跳板 (Jung & Moon, 2007; 魏季李, 2015)。因此，NPO 會透過與地方政府協力，以擴大其組織影響力。

綜整前述，過去文獻提及 NPO 與地方政府協力的誘因有前述四項。但值得注意的是 NPO 參與協力的誘因並非受到單一因素影響，NPO 可能同時因為多種誘因而影響是否與地方政府進行協力 (Gazley & Brudney, 2007; Sowa, 2009)。Emerson 等人 (2012) 也發現行為者若欲進入協力治理框架需要有驅動因素的配合，當出現的驅動因素越多，啟動協力的可能性就越大。故本文據此形成第一個研究假設：

**H1：NPO 參與協力誘因的多元程度將正向影響其與地方政府的協力意願。**

## 2. 協力的制度設計

另一個影響協力形成與否的啟動條件為協力相關的制度設計，協力的形成及後續的發展將會受到制度環境所形成的驅動力的影響 (Bryson et al., 2006)。協力的制度設計意味著協力的基本協議和規則，亦即一段時間內協力行為者重複互動所需的一系列流程協議和組織結構，如操作協議、決策規則 (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012)。藉由完善的協力制度設計將可減少協力過程中可能面臨的不確定性，並且透過正式機制約束協力的結果，一方面清晰且一致的基本規則可以讓利害關係人確信該過程是公平、公正和公開的，另

一方面則可使民眾與政治人物相信協力的可行性，這對於協力過程的程序合法性至關重要（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; Reilly, 2001）。

過去文獻也提到 NPO 與地方政府若要形成協力關係應有一套行動標準與方向（呂朝賢、郭俊巖，2003），若法制面有訂定完整的相關規範，將能降低協力推行的阻礙，提升其與政府協力的意願（林淑馨，2017；魏季李，2015）。李長晏等人（2013）的研究結果顯示由於我國對於 NPO 與政府協力運作的法規命令與配套機制不夠周延，同時 NPO 也無適當的決策機會，壓縮 NPO 進一步參與的困難性。因此對 NPO 而言，法律規範的更新及增補和其與政府協力的意願息息相關（杜承嶸、官有垣，2019）。協力的制度設計應將不同 NPO 的特質列入考量，並透過法規命令等制度的完備建構完善的協力環境，由此彰顯協力程序的公開、透明，避免因為政府過度嚴厲的管制讓 NPO 遭受過多束縛，方能增加 NPO 對公部門的信心（吳英明，1996；林淑馨，2012；陳明燦、張蔚宏，2005）。除此之外，協力的利害關係人經常根據預期結果進行決策，故若有完善的制度環境，NPO 才可能根據法規預見參與協力後可能發生的情形，減少對於協力的不確定性（Koontz & Thomas, 2006）。綜整前述，本文形成第二個研究假設：

**H2：協力環境制度設計的完善程度將正向影響 NPO 與地方政府的協力意願。**

## （二）協力行為者的互動關係

儘管新公共管理強調透過市場機制與契約外包以提升公共服務品質，但在我國實務上，NPO 與地方政府間的協力關係，往往呈現出慣性依賴狀態。即便合約期滿重新招標，原協力的 NPO 仍常因專

業門檻與地方默契而持續取得合約，形成「一旦委託，終身委託」的制度慣性（林淑馨，2018a；劉淑瓊，2001，2008）。此外，由於 NPO 數量有限，且服務領域內常有「地盤劃分」的默契，導致願意參與協力的 NPO 數量減少（劉淑瓊，2008），進而抑制創新與多樣化協力的可能性。

因此，探究如何提升 NPO 參與地方政府協力的意願，已成為提升公共服務品質、促進治理創新的重要課題。尤其當前多數協力模式仍倚賴「傳統契約」架構，Kumaraswamy 等人（2005）即指出，傳統契約容易造成敵對關係與兩極化現象，未必能建立穩定協力關係。隨著公共服務需求日益複雜，傳統契約的剛性與有限性，愈發顯現其治理侷限（Brown et al., 2018）。因此，學界與實務界開始轉向「關係契約」（relational contract）作為替代性治理架構，以提升彈性、建立互信、強化長期協力穩定性（孫煒，2022）。

### 1. 關係契約作為理論視角

關係契約源於商業領域，強調協力雙方在長期互動中建立起的信任、互惠與適應性制度安排。相較於以明文條款為基礎、靜態的一次性交易，關係契約承認契約的不完全性，強調動態調整與雙方關係的社會性（Brown et al., 2006; Fehr & Schmidt, 2001; Hart, 1988; Williamson, 1975; 曾冠球，2019）。尤其在 NPO 與政府之間的協力治理中，這種「非典型契約」可因應不確定性與資源依賴性，補充傳統契約的治理限制。

Emerson 等人（2012）提出「協力動態模型」，強調有效的協力關係來自三項核心互動要素：原則性參與、共同動機與共同行動能力。這些要素以動態方式互動，逐步建立信任與制度邏輯。同樣地，Ansell 與 Gash（2008）亦指出，協力是一種循環歷程，早期互動經驗會影響後續意願與行動模式。上述觀點皆凸顯，協力成效和參與者

間的互動歷程有關，而非完全取決於制度設計本身。有鑑於此，「關係契約」作為一種以信任與互惠為基礎的非正式機制，不僅提供更具彈性與適應性的協力基礎，也為本研究提供理解協力意願的分析視角。

綜合過去文獻，本研究據此將「關係契約」具體化為四個核心互動構面：共同目的、對等地位、相互理解與尊重及互信。以下分別說明其理論基礎與實務意涵。

## 2. 關係契約的四大互動構面

### （1）共同目的

關係契約中的一個核心要素是協力雙方對互利共贏的共識（Walker & Chau, 2001）。曾冠球（2017）指出，成功的協力關係必須奠基於明確的目標共識，即雙方需擁有共同願景與協力目標，作為互動發展的前提。這樣的共識能提供協力方向與行動指引，增強雙方的整合動能與穩定性。

Ansell 與 Gash（2008）亦強調，在協力過程中的某一階段，利害關係人須對可共同實現的目標建立共識，這種共享理解在文獻中常以「共同使命」、「共同目標」、「核心價值一致」等詞彙描述，是推動協力行動與維繫長期協力的基礎。

Crowley 與 Karim（1995）、Hauck 等人（2004）以及 Thorpe 與 Dugdale（2004）皆指出，協力啟動前若能建立共同目標與雙方承諾，有助於促進信任與協力意願。Kurtzman（2010）則進一步指出，NPO 與政府之所以選擇協力，並非出於營利考量，而是為追求公共價值與服務品質的提升，這種非商業導向的共同目的，是公私協力的核心驅動力。

然而，在實務互動中，即使雙方理念相近，仍可能因組織角色與



制度差異導致具體目標出現認知落差，如林淑馨（2017）、嚴秀雯（2005）皆指出，NPO 與政府雖都強調「公共性」，但對於政策重點、資源配置與績效標準常有不同理解，可能削弱協力意願。

因此，政府在協力啟動前，應清楚傳達協力理念與具體目標，使 NPO 得以評估是否契合，進而產生承諾，避免「同床異夢」的協力風險（洪美仁、吳鴻恩，2019）。張雅琪與劉兆隆（2018）亦認為，雙方若能共享公共利益的願景，更容易建立穩定信任與長期協力模式。林淑馨（2012）則補充指出，目標共識不應只停留在啟動階段，而應在協力過程中持續調整與確認，方能維持行動一致性。Bryson 等人（2015）進一步指出，協力參與者在達成初步共識後，宜透過正式與非正式的協議協商，將共同目標具體化為結構安排，例如角色分工與責任界定，以鞏固協力行動的穩定性與可執行性。

## （2）對等地位

協力關係應建立在對等原則之上，雙方應結合各自的專業能力與資源，共同實現公共價值與服務目標（Woolthuis et al., 2005; 林淑馨，2012）。從制度觀點出發，Ansell 與 Gash（2008）指出，若協力參與者在權力與資源配置上存在不對等，將削弱協力的動能；唯有透過制度設計與對話機制，方能重建公平互動的基礎。

吳英明（1993）主張應打破傳統上由政府主導、NPO 服從的階層結構，轉向「公私部門水平融合互動模式」，以確保協力關係的實質平等與責任共擔。

多數研究者皆認為，對等關係不僅能提升 NPO 的參與意願與彈性，也有助於促進其在履約與溝通過程中的積極性（Goldman & Kahnweiler, 2000; 林淑馨，2016b; 孫煒，2016）。相對而言，當政府僅扮演監督者或委託者角色時，NPO 常會感受到體制帶來的權威

壓力，進而產生服從式回應或自我矮化。孫煒（2016）實證發現，NPO 往往將自身視為命令體系中的下級單位，導致契約履行流於形式，削弱協力的彈性與創新潛力。

因此，在建立關係契約時，應透過明確規範雙方的權利、義務與期望，以保障協力的對等基礎，促使協力關係不僅停留於理念層面，更能有效落實於日常互動與治理實踐之中。

### （3）相互理解與尊重

在關係契約中，相互理解與尊重不僅是維繫協力關係的重要基石，也是累積跨組織社會資本的關鍵（Colledge, 2005）。林淑馨（2016b）與 Shaw（2003）指出，協力行動者通常來自不同制度與文化背景，若無充分理解與溝通，容易在互動中產生認知錯位與衝突。

Child 與 Faulkner（1998）認為，關係契約的設計應包含對組織差異的正視與尊重，才能有效促進資訊共享、互動學習與創新。Emerson 等人（2012）進一步將「相互理解」視為建立信任與內在合法性的起點，是形成共同動機（shared motivation）循環的關鍵要素；若缺乏理解與尊重，協力將難以持續深化。

此外，跨部門協力中往往缺乏「共同語言」，導致溝通不順暢與誤解。因此，Emerson 等人（2012）強調，協力關係必須透過持續對話與相互學習，建立彼此對語言、價值與行動的理解，才能進一步朝向共同目標前進。

綜合上述，關係契約的功能不應僅限於明確化權利與義務，更應作為培養相互理解與尊重的重要機制。透過制度化的溝通流程與具體協商空間，行動者得以面對彼此的文化差異與制度差距，進而建立共同語言與價值理解，有助於提升信任、強化協力韌性，並促進對協力成果的認同。

### （4）互信

在協力關係中，信任被廣泛視為維繫協力穩定與深化互動的核心要素（Lazar, 2000; Li et al., 2000; Rahman et al., 2007; Yeung et al., 2012）。Thomson 與 Perry（2006）指出，信任與互惠密切相關，是促成協力關係中規範行為的重要面向；而 Hauck 等人（2004）則強調，信任不只是協力的結果，更是促成長期協力的前提。Shaw（2003）、Child 與 Faulkner（1998）亦認為，信任有助於降低因組織文化差異所引發的摩擦，並促進跨部門協力的穩定性。

進一步而言，信任不僅具有情感面向，也具有制度化功能。Emerson 等人（2012）將其視為「共享動機循環」中的關鍵起點，指出信任能促進相互理解，進而建立正當性與承諾。在人際層面，信任使人們更能欣賞彼此差異，形成良性互動的基礎。Bryson 等人（2006）更形象地比喻，信任既是協力的潤滑劑，也是黏合劑，既能促進協力運作，也能鞏固協力關係。Padma 等人（2017）進一步指出，信任可作為「軟治理機制」，逐漸取代傳統以管控為核心的治理模式。

制度化的信任亦至關重要。Bryson 等人（2006）認為，信任的建立往往源自過去的互動經驗，並可透過明確流程設計、共享績效指標與制度化協商機制予以強化，以提升協力的穩定性與持續性。作者進一步指出，信任在協力關係中同時扮演「潤滑」與「黏合」的雙重角色，既能降低交易成本，也能增強組織間的承諾與凝聚力。國內學者張雅琪與劉兆隆（2018）也指出，互信程度將直接影響 NPO 的協力意願與協力成效。

整體而言，當 NPO 與地方政府的協力互動越能體現上述關係契約的要素，尤其是建立在互信基礎之上，越有助於提升雙方的協力意願與協力可能性。因此，本文提出第三個研究假設：

### **H3：協力行為者的互動關係將正向影響 NPO 與地方政府的協力意願。**

#### **（三）參與協力的阻礙**

Bryson 等人（2006）提到協力治理過程中的限制將會影響協力的過程，Gazley 與 Brudney（2007）的實證研究也發現「公部門對 NPO 的負面態度」、「NPO 對政府的不信任」、「太多繁文縟節」等限制皆為 NPO 不願意參與協力的原因之一。加上 NPO 與公部門先天上存在目標認知（李柏諭，2015）與體制結構的差異（李宗勳，2004），而可能加深 NPO 在協力過程面臨的限制，進而影響 NPO 參與協力的意願。本文綜整相關文獻，將協力過程可能面臨的阻礙歸納為執行面與決策面兩大類。

#### **1. 執行層面的協力阻礙**

##### **（1）政府對於協力關係的管理經驗無法累積，以致專業能力不足**

NPO 在協力過程中必須透過與地方政府的承辦人員溝通以瞭解協力的目標，但是在我國政府精簡人事的背景下，許多地方社福行政人員多為約聘職員，相較於正式公務人員，他們接受的專業培訓較少，且人員流動率高，這導致地方政府在協力關係中出現管理人力及專業能力不足的問題，影響 NPO 與地方政府的溝通，同時也難以累積協力的經驗與成果（王篤強等人，2010；黃源協、蕭文高，2006）。研究表明，加強地方政府行政人員的專業性有助於提升 NPO 參與協力的意願，如透過研修派遣制度可以讓行政人員深入瞭解 NPO 的運作，進而減少不必要的衝突與摩擦（林淑馨，2012；洪美仁、吳鴻恩，2019）。

##### **（2）政府層級龐雜，行政程序繁瑣**

公私協力旨在有效整合社會資源，但政府繁瑣的作業流程常使

NPO 對參與協力卻步，特別是太多的繁文縟節將會消耗大量時間與人力（Gazley & Brudney, 2007; 林淑馨，2016b）。特別是補助款核銷的複雜性對 NPO 造成困擾，評鑑資料的準備過於繁雜，增加了工作負擔（李柏諭、楊淑雯，2017），若能簡化行政會計核銷的程序，將提升 NPO 的協力意願（魏季李，2015），反之，官僚行為會降低其參與意願（李長晏等人，2013；林淑馨，2015；陳政智，2009）。

### （3）行政人員流動率高且無單一窗口服務

許多 NPO 反映，因承辦人員流動頻繁，法規解釋可能不一，導致組織無所適從，降低了與政府協力的意願（林淑馨，2016b）。此外，各級政府缺乏專責單位或單一窗口處理 NPO 相關事務，以及負責人員對 NPO 特性的了解不足，而影響資訊的提供與協助，都降低了 NPO 對政府的信任（林淑馨，2012）。

### （4）資訊不足的疑慮

國外實證研究發現，NPO 無法獲得充足的資訊是阻礙其與公部門協力的主要因素（林淑馨，2007b）。資訊不足導致 NPO 就算想與政府協力也常常因缺乏相關資訊與管道而不得其門而入，再加上政府並未將選擇協力對象的標準公開，使得有些 NPO 會認為政府沒有協力機制，或是無法完全信任協力機制的運作。申言之，若政府能將選擇協力對象的標準透過 NPO 協力平臺清楚公開則可化解非營利組織對協力的疑慮，並且減少雙方資訊不對稱而在協力推行過程所形成的阻礙（林淑馨，2012；林淑馨，2017；嚴秀雯，2005）。

從過去文獻可知，政府專業能力不足、繁瑣的行政程序、無單一窗口服務及資訊不足等問題，均可能在協力過程中成為限制，當 NPO 面臨的執行面協力阻礙越多，不僅僅只對協力的過程產生影響，甚至可能導致 NPO 無法如願達成協力的目標，故容易降低 NPO 與地方政府協力的意願。故綜整前述，本文進一步形成第四個研究假設：

#### **H4：協力過程中執行層面的阻礙程度將負向影響 NPO 與地方政府的協力意願。**

### **2. 決策層面的協力阻礙**

決策層面的協力阻礙顯示出 NPO 在與政府協力時，於決策過程中受到干預而喪失自主性的情況。組織自主性是協力過程中的關鍵面向之一。NPO 參與協力時兼具雙重身份：一方面 NPO 本身擁有自身的使命與組織結構，另一方面也必須與協力夥伴共同達成協力目標，當兩者相互衝突時，NPO 的自主性將能用於保障組織使命的實踐（Thomson & Perry, 2006）。

但是過去文獻指出 NPO 和政府協力之過程中，公部門在制度上握有制定規範的權限，在管理上也會對 NPO 進行監督。為防止弊端產生，政府常採取較強的管制措施，導致 NPO 的自主性受限（杜承嶸、官有垣，2019）。換句話說，公部門可以透過財務資源、制度安排等方式涉入 NPO 的運作，而此種情形更容易發生在 NPO 以能力、組織、地位或資源較弱勢的一方參與協力之下，使得協力的過程將很容易被更強的參與者操縱，並且壓縮組織的自主性（Ansell & Gash, 2008）。

Sowa（2009）亦指出，部分 NPO 之所以參與協力，是因受到公部門要求，為取得行為之合法性而與政府協力。此時 NPO 雖名義上參與協力，實際決策權卻多由政府掌握，導致其喪失實質話語權與決策自主性。此外，公部門為避免外界指控圖利特定團體或承擔衍生風險，也常對協力行為進行干預（曾冠球，2011）。

綜整前述，無論 NPO 係因資源不足而依賴政府資源，抑或為獲取組織正當性而被迫參與協力，在由公部門主導的情況下，其專業判斷與行動彈性皆受限制。隨著干預程度加深，協力夥伴間的權力失衡將拖累整體協力運作（曾冠球，2011）。因此 Bryson 等人（2006）

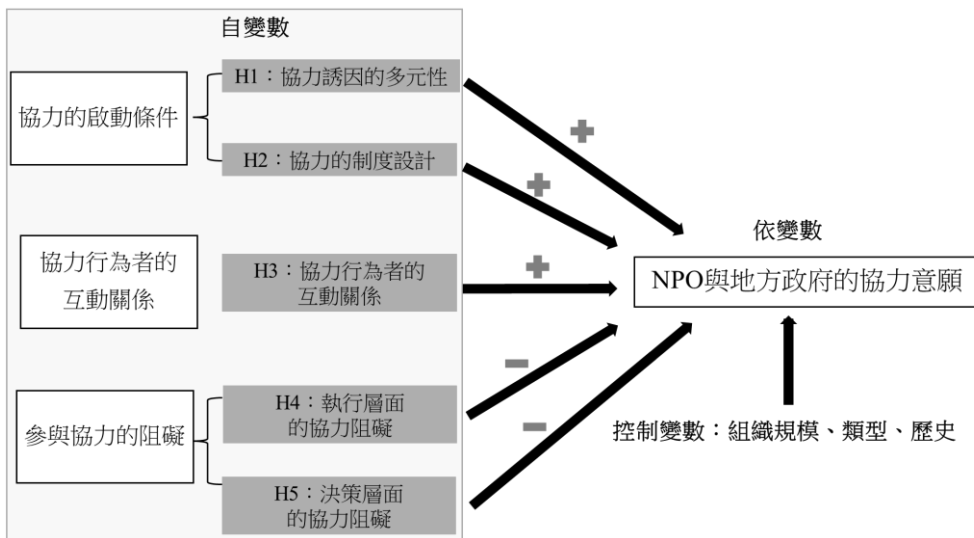
在其提出的框架中，將行為者之一方喪失自主性的權力失衡列為協力限制之一。基於此，本文形成第五個研究假設：

**H5：協力過程中決策層面的阻礙程度將負向影響 NPO 與地方政府的協力意願。**

除主要自變項外，為控制其他可能影響 NPO 協力意願的組織特徵，本文另納入三項控制變項：組織類型、組織歷史與組織規模。過去文獻指出，這些組織特徵常影響 NPO 參與公部門協力的意願與行為（Ansell & Gash, 2008; Guo & Acar, 2005; Jung & Moon, 2007; Sowa, 2009）。

綜合上述各變項之說明，本文進一步建構研究架構，旨在探討影響 NPO 與地方政府協力意願的關鍵因素。研究架構如圖 1 所示。

**圖 1**  
研究架構圖



資料來源：作者自行繪製。

## 參、研究方法與研究設計

### 一、資料來源與樣本特性

本研究所使用的研究方法為次級資料分析法，使用的資料來自林淑馨（2016a）科技部（現國科會）專題研究計畫「我國地方政府與非營利組織協力的理想與現實」問卷調查資料<sup>1</sup>，該計畫先以立意抽樣的方式將研究範圍設定為臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市及臺東縣之社會福利、環境保護、文化及教育四類的 NPO 為對象，接著按比例進行分層隨機抽樣共發送 3,204 份問卷，<sup>2</sup> 透過兩次問卷發放及一次電話催收，<sup>3</sup> 總計回收 819 份，有效問卷為 733 份，回收率為 22.9%。儘管問卷回收率較低，然而，該計畫的樣本涵蓋多種 NPO 類型，並且又透過分層隨機抽樣的方式回收到 733 份問卷，仍屬難能可貴的調查資料，值得進一步進行深入分析。

本文所使用之次級資料（林淑馨，2016a）雖與其發表之實證研究（林淑馨，2016b）相同，然兩者的研究焦點與分析架構並不相同。林淑馨（2016b）主要著重於 NPO 與地方政府協力現況與運作特性之描述性分析，重點在於觀察協力的發展樣態；本研究則以「影響 NPO 協力意願的因素」為核心議題，從協力的啟動條件、協力的互動關係及參與協力的阻礙等面向運用有序多分類勝算對數模型分

- 
1. 原始數據取自中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心學術調查研究資料庫（林淑馨，2018b）。
  2. 原始抽樣比例說明如下（NPO 總數／實際發放的問卷數）：臺北市（3042/1068）、新北市（1812/636）、臺中市（1457/511）、台南市（1161/408）、高雄市（1483/521）及臺東縣（506/178）。
  3. 該研究於 2015 年 7 月中旬開始第一波問卷發放，截至八月下旬所回收的問卷份數為 625 份，其中有效份數為 550 份。2015 年 9 月上旬針對未回收問卷的 NPO 進行電話催收，並於電話催收後進行第二波問卷發放。2015 年 9 月中旬進行第二波問卷發放，截至 10 月下旬，第二波發放所回收的問卷有 194 份，其中有效份數為 183 份。



析，不僅延伸了既有資料的理論應用，也在實證上補足過去文獻較少觸及的「為何協力」問題，提供更整合性的研究視角。惟需特別注意的是，由於本文的研究焦點為影響 NPO 與地方政府協力意願的因素，故後續實證分析使用的資料僅選取於問卷第一題「貴組織是否曾經與市府有協力或合作經驗？」中選擇「是」的 363 個 NPO 之填答資料進行分析。而受限於本研究的問卷發放對象為 NPO，故後續分析主要從 NPO 的角度切入。

表 1 為本文使用之問卷資料的樣本特性，就 NPO 的成立年限而言，涵蓋新成立未滿一年以及成立至今已 75 年的 NPO，平均的成立年限則為 15.51 年。間斷變數的部分，NPO 的類型主要還是以社會福利為主，占比超過百分之五十。各 NPO 的專職人員數則集中於 0-2 人，接近樣本的一半，也顯示此次調查的 NPO 的組織規模相對而言仍較小。

**表 1**  
研究樣本特性<sup>4</sup>

| 連續變數    |      |     |     |       |       |
|---------|------|-----|-----|-------|-------|
| 資料名稱    | 樣本數  | 最小值 | 最大值 | 平均數   | 標準差   |
| 貴組織成立年限 | 340  | 0   | 75  | 15.51 | 12.95 |
| 間斷變數    |      |     | 樣本數 | 個數    | 百分比   |
| 組織類型    | 社會福利 |     | 332 | 184   | 55.42 |
|         | 環境保護 |     |     | 18    | 5.42  |
|         | 文化   |     |     | 41    | 12.35 |
|         | 教育   |     |     | 40    | 12.05 |
|         | 其他   |     |     | 49    | 14.76 |

4. 由於各題項皆有部分填答者有漏答情形，因此各題項樣本數並不相同。

|          |         |     |     |       |
|----------|---------|-----|-----|-------|
| 組織的專職人員數 | 0-2 人   | 328 | 149 | 45.43 |
|          | 3-5 人   |     | 66  | 20.12 |
|          | 6-10 人  |     | 34  | 10.37 |
|          | 11-20 人 |     | 27  | 8.23  |
|          | 21-50 人 |     | 22  | 6.71  |
|          | 51 人以上  |     | 30  | 9.15  |

資料來源：作者自行繪製。

本研究使用 Statacorp Stata 16.1 版本之統計軟體進行前述資料處理，各個研究變項的描述統計如表 2 所示，從依變數而言，曾有協力經歷的 NPO 對於與地方政府協力的意願普遍給予正向回應。以自變數而言，協力誘因的部分可以發現 NPO 多半不僅僅只因為單一誘因而與政府協力。NPO 針對協力的互動關係則多為正向的回應。至於 NPO 多數面臨不只一個執行層面的協力阻礙，決策層面的協力阻礙則是落在偶爾介入的部分。

**表 2**  
研究變項描述統計值<sup>5</sup>

| 變數名稱      | 最小值 | 最大值 | 平均數   | 標準差   | 個數  |
|-----------|-----|-----|-------|-------|-----|
| 依變數       |     |     |       |       |     |
| 協力意願      | 1   | 5   | 4.142 | 1.092 | 358 |
| 自變數       |     |     |       |       |     |
| 協力誘因的多元性  | 0   | 3   | 1.578 | 0.957 | 353 |
| 協力的制度設計   | 1   | 4   | 2.531 | 0.663 | 275 |
| 協力的互動關係   | 0   | 4   | 3.058 | 1.288 | 325 |
| 執行層面的協力阻礙 | 0   | 3   | 1.752 | 0.747 | 330 |
| 決策層面的協力阻礙 | 1   | 3   | 1.965 | 0.699 | 344 |

5. 由於各題項皆有部分填答者有漏答情形，因此各變數所涵蓋的樣本數並不相同。

|               |   |    |       |       |     |
|---------------|---|----|-------|-------|-----|
| 控制變數          |   |    |       |       |     |
| 組織規模          | 1 | 6  | 2.381 | 1.679 | 328 |
| 組織類型（對照組：社福型） |   |    |       |       |     |
| 環境保育          | 0 | 1  | 0.054 | 0.227 | 332 |
| 文化            | 0 | 1  | 0.123 | 0.330 | 332 |
| 教育            | 0 | 1  | 0.120 | 0.326 | 332 |
| 其他            | 0 | 1  | 0.148 | 0.355 | 332 |
| 組織歷史          | 0 | 75 | 15.51 | 12.95 | 340 |

資料來源：作者自行繪製。

## 二、變項測量

本研究之架構區分為依變項、自變項與控制變項三部分，並採用林淑馨（2016a）所整理之次級資料，資料來源與樣本特性將於後文說明。以下將依序說明各變項之操作性定義及其對應問卷題項，以呈現本研究中各變項的測量方式。

### （一）協力意願

「協力意願」為本文核心依變項，指 NPO 主觀上願意與地方政府進行協力的傾向，其內涵不僅涉及行為者的心理動機，也受到制度環境與權力關係的影響（Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012）。曾冠球（2011）在探討公私夥伴關係失靈的研究中指出，若制度安排過度由政府主導，使民間組織喪失自主選擇空間，即使表面上持續協力，仍可能淪為「不情願夥伴」（reluctant partner）。此觀察顯示，協力意願並非單純的心理傾向，而是一種受制度誘因與資源依附共同形塑的行為傾向。唯有在制度保障自主性與公平參與的情況下，意願才可能轉化為持續性的行動承諾。由此可見，在跨部門治理的脈

絡中，意願（willingness）可視為行為者對協力可行性、風險與互信程度的主觀判斷，因此雖與實際行為頻率密切相關，但兩者並非完全等同。

基於此，本文借鏡 Ajzen（1991）「計畫行為理論」（Theory of Planned Behavior, TPB）之概念，認為過去行為可反映意願強度，並可作為行為傾向的近似指標。TPB 雖源於個人層次，但後續研究已將其延伸至組織行為的脈絡。Brown（2012）指出，NPO 領導者的態度、主觀規範與知覺行為控制，會共同影響其組織採取行動的意圖；Nawaz（2024）進一步提出「計畫組織行為理論」（Theory of Planned Organizational Behavior, TPOB），主張當決策權力集中於組織領導階層時，其信念與價值觀能代表整體組織的行為傾向。依循此一理論基礎，本文視熟悉協力事務的組織負責人為代表組織意向的代理人，據以推估 NPO 與地方政府協力的行為意圖。

因此，本文以問卷題項「貴組織與市府協力或合作的頻率為何？」作為衡量指標，選項包括「5 年以上 1 次」、「3-5 年 1 次」、「1-3 年 1 次」、「1 年 1 次」及「1 年多次」。雖此題未能直接測量心理層次的意願強度，但在行為意願與行為表現具高度關聯的前提下，協力頻率可合理視為意願強度的外在表現（Collins & Gerlach, 2019; Gray & Wood, 1991）。此作法兼顧行為理論與制度脈絡，也呼應曾冠球（2011）所強調的「制度性」概念，並將其與「協力意願」之探討相結合，以作為後續分析協力形成機制之基礎。

## （二）協力誘因的多元性

協力誘因的多元性其操作性指標為原始問卷題項：「貴組織與市府協力或協力的動機為何？」此題為複選題，依據前述文獻提及之

NPO 參與協力的誘因，此題列入分析的選項包括「獲得經費」、「提高組織知名度」、「和政府建立良好關係」及「擴大組織影響力」，填答者可選擇多個選項，故可觀察出 NPO 與地方政府協力時出自於哪些動機。作者將各選項進行重新編碼後加總形成此一變項，形成代表協力誘因多元性的指標，若填答者回覆的選項越多，則此一變項的數值就越大，表示其參與協力的動機越多元。

### （三）協力的制度設計

協力的制度設計為本研究之自變項，由於我國的協力涉及多種不同法律層級的制度，除促進民間參與公共建設法之外，還有主管機關財政部制定的行政規則、作業要點及行政指導等協力指引。因此，本研究選擇從受訪者的主觀看法，針對協力過程中所涉及的協力制度，瞭解受訪者對於協力法制建構情形的主觀看法。協力制度設計之操作性指標為原始問卷題項：「您認為目前市府在與 NPO 協力或協力的相關法制建構程度為何？」填答者可從「非常不完善」、「不完善」、「完善」、「非常完善」四個選項中擇一，反映其對當前制度完善程度的認知與判斷。

### （四）協力的互動關係

協力的互動關係則測量 NPO 與地方政府協力的互動過程，其操作性指標為原始問卷中的四個題項：「市府方面是否基於『對等』的立場？」、「市府方面是否基於『共同目的』的立場？」、「市府方面對組織是否保持『相互理解與尊重』的態度？」及「雙方是否建立『互信』關係？」前述題項請填答者依據過去協力經驗進行主觀的判斷，以「是」或「否」作答。本研究將各題項的回應以虛擬變數的方式編碼，並加總形成代表互動關係強度的指標，作為此變項的衡量依據。

### （五）執行層面的協力阻礙

執行層面的協力阻礙為本研究自變項之一，用以反映 NPO 在實務層面所遭遇的協力挑戰。然而，由於原始問卷中並未直接詢問此類協力阻礙經驗，故本研究間接採用原始問卷中的複選題：「若市府欲加強與 NPO 的協力關係，應提供哪些誘因？」依據前述文獻提及之協力阻礙，此題列入分析的選項包括加強行政人員對 NPO 的專業知識、簡化行政作業流程、設置業務或單一非營利窗口及資訊公開透明。此題若從 NPO 的角度理解，可視為其對於現行協力過程中潛在困難的反映。換言之，填答者所勾選的誘因項目，實際上也隱含了其認為目前協力中尚未滿足之處，顯示其過往在協力實踐中可能曾遭遇相關阻礙，且希望地方政府進行調整。因此，本研究將各選項重新編碼並加總，填答者所勾選的項目越多，即代表其所感受到的執行層面阻礙越多，作為此變項的衡量指標。

### （六）決策層面的協力阻礙

決策層面的協力阻礙此一自變項則是觀察 NPO 在協力過程中由於地方政府的涉入而影響 NPO 自主性的情況。從過去文獻發現 NPO 與地方政府協力時，由於公部門在協力前可制定規範，協力期間亦扮演監督者的角色而握有較大的權力，導致決策權由公部門主導，讓 NPO 的組織自主性下降，影響其在協力過程的決策權限。因此作者選擇原始問卷題項：「貴組織在與市府協力或合作的過程中，市府方面對組織運作的涉入程度為何？」填答者針對此一問題可選擇「經常涉入」、「偶爾涉入」及「完全沒有涉入」三個選項中擇一，透過受訪者的主觀感受觀察協力過程中市府的涉入程度，若涉入程度越高，可能意味著市府的干預程度較高，NPO 在協力決策上所感受到的壓力與限制越大。

### （七）組織規模、類型與歷史

1. 組織規模：參考官有垣等人（2010）對 NPO 全國性調查之編碼方式，以全職人員數作為順序變數，分為六級（0-2 人、3-5 人、6-10 人、11-20 人、21-50 人、51 人以上）。研究顯示，較大型 NPO 具有較高社會影響力與協力發展能力（Foster & Meinhard, 2002; Kramer & Grossman, 1987; 劉淑瓊，2019）。

2. 組織類型：以虛擬變數處理，社會福利類作為對照組。不同服務領域的 NPO 可能因政策導向或協力對象差異，而呈現不同程度的制度化協力（Guo & Acar, 2005; Sowa, 2009）。

3. 組織歷史：以「組織成立年限」作為連續變數。年資較久之組織通常擁有較多實務經驗與資源動員能力，更易與政府建立穩定協力關係（Guo & Acar, 2005; 孫煒，2019）。表 3 為研究變項來源的相關文獻以及本文的測量方法。

**表 3**

研究變項的測量方式

| 研究變項 |          | 變項來源基礎                                                         | 原始問卷題項                             |
|------|----------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 依變數  | 協力意願     | Gray & Wood (1991)<br>Ansell & Gash (2008)                     | A3 貴組織與市府協力或合作的頻率為何？               |
| 自變數  | 協力誘因的多元性 | Gazley & Brudney (2007)<br>Ansell & Gash (2008)<br>Sowa (2009) | A6 貴組織與市府協力或合作的動機為何？（複選題）          |
|      | 協力的制度設計  | Bryson 等人 (2006)<br>Ansell & Gash (2008)<br>Emerson 等人 (2012)  | B2 您認為目前市府在與 NPO 協力或合作的相關法制建構程度為何？ |

|      |             |                      |                                               |
|------|-------------|----------------------|-----------------------------------------------|
| 自變數  | 協力的<br>互動關係 | Emerson 等人 (2012)    | A9 貴組織在與市府協力或合作的過程中，市府方面是否基於「對等」的立場？          |
|      |             |                      | A10 貴組織在與市府協力或合作的過程中，市府方面是否基於「共同目的」的立場？       |
|      |             |                      | A11 貴組織在與市府協力或合作的過程中，市府方面對組織是否保持「相互理解與尊重」的態度？ |
|      |             |                      | A12 貴組織在與市府協力或合作的過程中，雙方是否建立「互信」關係？            |
| 控制變項 | 執行層面的協力阻礙   | Bryson 等人 (2006)     | A13 若市府欲加強與 NPO 的協力關係，應提供哪些誘因？（複選題）           |
|      | 決策層面的協力阻礙   | Bryson 等人 (2006)     | A8 貴組織在與市府協力或合作的過程中，市府方面對組織運作的涉入程度為何？         |
|      | 組織規模        | Guo & Acar (2005)    | 貴組織的專職人員：<br>約__名                             |
|      | 組織類型        | Ansell & Gash (2008) | 貴組織的所屬類型為何？                                   |
|      | 組織歷史        | Sowa (2009)          | 貴組織成立迄今已滿__年                                  |

資料來源：作者自行繪製。



## 肆、研究發現

### 一、實證分析

由於本文的依變數「協力意願」為順序尺度的變數，因此作者採用有序多分類勝算對數模型進行統計分析。表 4 為透過有序多分類勝算對數模型來觀察影響 NPO 與地方政府協力意願的因素。模型的解釋力為 0.0653，從迴歸係數可見，協力的制度設計、協力的互動關係及決策層面的協力阻礙為影響 NPO 與地方政府協力意願的主要因素。

就協力的制度設計而言，當制度越趨完善，NPO 與地方政府的協力意願亦相對提升。根據勝算比分析，在控制其他變數的情況下，認為制度設計完善的 NPO，其協力意願為認為制度設計不完善者的 1.74 倍。在協力互動關係方面，若雙方互動越符合關係契約的原則，NPO 的協力意願也越高。根據勝算比估計，互動關係較符合關係契約的 NPO，其協力意願為不符合者的 1.28 倍。值得注意的是，決策層面的協力阻礙呈現出與原假設相反的結果。統計結果顯示，當此類阻礙程度越高，NPO 的協力意願反而越強。在控制其他變數後，面臨較高決策阻礙的 NPO，其協力意願為面臨較低阻礙者的 1.74 倍。

表 4

影響 NPO 與地方政府協力意願的因素

| NPO與地方政府協力的意願<br>次序邏輯回歸 |            |        |           |
|-------------------------|------------|--------|-----------|
|                         | 迴歸係數       | 勝算比    | (p-value) |
| 協力誘因的多元性                | 0.2513     | 1.2856 | 0.106     |
| 協力的制度設計                 | 0.5545*    | 1.7411 | 0.026     |
| 協力的互動關係                 | 0.2480*    | 1.2814 | 0.033     |
| 執行層面的協力阻礙               | -0.0475    | 0.9536 | 0.807     |
| 決策層面的協力阻礙               | 0.5525**   | 1.7376 | 0.009     |
| 組織歷史                    | -0.0002    | 0.9998 | 0.984     |
| 組織類型（對照組：社福型）           |            |        |           |
| 環境保育                    | -0.2100    | 0.8106 | 0.740     |
| 文化                      | -0.4214    | 0.6561 | 0.331     |
| 教育                      | -0.3869    | 0.6791 | 0.400     |
| 其他                      | -0.0154    | 0.9848 | 0.972     |
| 組織規模                    | -0.0262    | 0.9741 | 0.764     |
| Cut 1                   | 0.1266     |        |           |
| Cut 2                   | 0.7138     |        |           |
| Cut 3                   | 1.9071     |        |           |
| Cut 4                   | 3.5404     |        |           |
| N                       | 199        |        |           |
| Log likelihood          | -226.02159 |        |           |
| pseudo R <sup>2</sup>   | 0.0653     |        |           |

註：\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ 

資料來源：作者自行繪製。

## 二、綜合討論

### （一）制度設計勝於誘因：完善的制度環境奠定協力意願基礎

根據跨部門協力理論，制度設計與誘因構成協力關係的核心啟動條件（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2012）。本研究驗證此一理論假設，結果顯示：相較於認為協力制度設計較不完善的 NPO 而言，認為協力制度設計較為完善的 NPO，其與地方政府協力意願較高；相對地，協力誘因的多元性則未達統計顯著性，顯示制度設計相較於誘因的多元性，更有助於提升 NPO 的協力意願。

值得注意的是，儘管敘述統計顯示，認為制度設計完善的 NPO 佔多數，仍有約 43.3% 的組織認為制度設計不完善，顯示我國協力機制在制度層面仍有改進空間。綜整過去研究（李長晏等人，2013；林淑馨，2012，2018a）與社團法人臺灣社會福利總盟的調查結果（社團法人臺灣社會福利總盟，2017），目前制度設計面臨以下挑戰：

首先，我國尚未制定專責協力法規，目前僅參考行政院人事行政總處所訂之「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊目錄」，此類規範並未針對協力情境設計，難以完整涵蓋協力所涉之制度安排。其次，地方政府多採公共工程委員會擬定之勞務採購契約進行委託，忽略社會服務以人為本的特性，使契約難以回應服務對象的需求，亦不易明確界定雙方權利與義務。第三，NPO 在財務規範下即便不分配盈餘，若有結餘仍須繳回，限縮其實現組織使命之能力。第四，制度設計缺乏地域彈性，中央統一的服務標準未能因地制宜，導致部分縣市的協力方案推行困難。第五，經費撥付延遲與核銷困難，使得 NPO 需大量墊付款項，增加財務壓力與風險。

針對上述問題，部分制度已有改善。2019 年《政府採購法》第 22 條的修正，以及《機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法》之發布，已就經費運用彈性與契約設計進行更具體規範，展現制度調整的可行性。然而，現階段改革仍集中於社會福利領域，文化、教育等其他領域尚未涵蓋，亦未建立協力制度的整體性架構。未來若欲提升 NPO 與地方政府的協力意願，應考慮制定專責法規，或針對不同法規適用情境，設計清晰的操作手冊與責任劃分機制，以強化制度設計之完備性，亦應授權地方政府依據區域特性訂定委託規範，以避免一體適用導致資源排擠與區域失衡。

整體而言，本研究結果指出，制度設計的完善程度在促進協力意願上扮演關鍵角色，甚至優於文獻中常被強調的誘因多寡。此一發現不僅呼應既有理論，也為後續政策設計提供明確方向，顯示應以制度品質為本，奠定協力關係的可持續基礎。

## （二）關係契約與互動對等性：提升協力意願的關鍵

本研究發現協力行為者之間的互動關係越符合關係契約的原則，NPO 與地方政府之間的協力意願將越高。根據表 5 的敘述統計結果顯示，NPO 對地方政府的互動評價整體而言偏向正向，尤以「互信」（86.46%）、「共同目的」（82.62%）及「相互理解與尊重」（80.63%）的評價比例為最高，顯示多數 NPO 認為雙方在理念、信任與尊重層面已有穩定基礎。然而，在「對等性」構面上的認同度卻明顯偏低，僅有 57.23% 的 NPO 認為地方政府在協力過程中採取對等立場，仍有 42.77% 的 NPO 感受到互動中的不對等關係，為四項關係契約要素中認同程度最低者。

表 5

## NPO 與地方政府的互動關係之敘述統計結果

| 問卷題項                                          | 選項 | 比例     |
|-----------------------------------------------|----|--------|
| 與市府協力或合作的過程中，<br>市府方面是否基於「對等」的立場？             | 是  | 57.23% |
|                                               | 否  | 42.77% |
| 與市府協力或合作的過程中，<br>市府方面是否基於「共同目的」的立場？           | 是  | 82.62% |
|                                               | 否  | 17.38% |
| 與市府協力或合作的過程中，<br>市府方面對組織是否保持「相互理解與尊重」<br>的態度？ | 是  | 80.63% |
|                                               | 否  | 19.37% |
| 與市府協力或合作的過程中，<br>雙方是否建立「互信」關係？                | 是  | 86.46% |
|                                               | 否  | 13.54% |

資料來源：作者自行繪製。

本研究的結果與既有文獻對「協力關係不對等現象」的描述高度一致。Ansell 與 Gash（2008）指出，若協力參與者在資源與權力上存在結構性落差，將削弱其參與動能，亦不利於互動品質的提升。林淑馨（2018a）亦提及，我國 NPO 在與地方政府協力的過程中，時常面臨缺乏議約權力、制度設計偏向政府的情形，特別是在經費核銷與契約執行階段，行政要求繁瑣、制度彈性不足，使 NPO 的專業判斷與行動自由受到限制。

實務層面上，更常見的情形包括：地方政府片面修改契約條文、對契約解釋偏向自身利益，甚至在未合理增加資源的情況下擴充服務項目（林淑馨，2018a），顯示 NPO 在實質談判與抗辯空間上普遍受限，進而陷入結構性弱勢。即便部分契約明訂政府擁有單方面解約

權，卻未設置相應的補償與救濟機制，導致 NPO 需承擔過度風險與不確定性（曾冠球，2019）。此類制度與實務層面的不對等互動，將逐步侵蝕建立於互信基礎上的協力關係穩定性，並對 NPO 的長期參與意願產生抑制效果。

根據 Emerson 等人（2012）提出之協力治理架構，穩定的協力關係須奠基於「共同目的」、「互信」與「理解與尊重」。雖該理論未明言「對等性」，但後續研究普遍認為，權力平衡與對等互動亦是維繫關係穩定的重要基礎。當 NPO 無法在制度與實務上取得實質對等，即便理念相合，亦可能因缺乏參與感與掌控感而降低後續協力意願。

綜合上述，研究結果與相關理論觀點相互印證，顯示「對等性」是當前 NPO 與地方政府協力互動中最明顯的結構性缺口。若欲強化 NPO 之協力意願，應優先建構具體的對等保障機制，包括契約協商制度、彈性調整程序、合理的補償與異議處理流程等，使關係契約的核心要素得以實質落實，促進協力關係朝向穩定且長期的發展。

### （三）決策限制：從實務視角重新詮釋 NPO 的協力選擇行為

過去文獻普遍指出，NPO 在與政府協力的過程中常面臨高度監管與政策干預，公部門於履約期間頻繁指導與政策變動，限制了 NPO 的組織自主性（孫煒，2016）。實務上亦常見政府契約中納入如「配合政策性業務」、「履行其他交辦事項」等條款，進一步加重 NPO 的工作負擔。為此，有研究主張應減少對專業服務的干預，以維持 NPO 在協力關係中的自主性，進而提升其參與意願（劉淑瓊，2008）。然而，本文的實證結果卻出現與原先假設相反的趨勢，即：「平均而

言，在控制其他變數下，相較於面臨決策阻礙程度較低的 NPO 而言，面臨決策層面阻礙強度較高的 NPO，其與地方政府協力的意願反而越高」。這一發現值得深入探討，本文歸納出三項可能解釋：

第一，與協力類型有關。根據林淑馨（2016b），我國 NPO 與地方政府的協力類型中，約三分之一屬於「委託」，另有三分之一為「經費補助」的形式。Xu 與 Kim（2021）則指出，當 NPO 與政府建立「需長期承諾的正式協力」關係時，其組織自主性往往更容易受到限縮。尤其是在「委託」的形式下，從初期的目標制定、服務提供的形式及績效評估，均須遵循政府規定，僅能依約執行，缺乏實質裁量空間（林淑馨，2012）。至於「經費補助」雖不具契約關係，但實務上屬於附條件的贈與，NPO 仍須符合相關資格並履行法定義務，其自主性亦難免受限。換句話說，因我國協力形式多集中於「委託」與「經費補助」，這樣的協力模式已稱為 NPO 與地方政府長期採行的主要形式。NPO 為實踐其組織使命，即便在決策層面面臨一定限制，仍多傾向選擇持續與地方政府協力。

第二，與協力經驗本身有關。Gazley（2010）發現，與沒有協力經驗的 NPO 相比，有協力經驗的 NPO 較不認為協力可能產生劣勢，也較不擔心因此影響組織自主性。由於本文所使用的資料皆來自曾與地方政府協力過的 NPO，即便這些組織在協力過程中感受到政府的涉入與干預，仍可能因過往經驗已有心理準備，或已發展出相應的應對策略，因此不將這些限制視為主要障礙，反而將其視為可預期且可接受的協力條件。

第三，NPO 與政府的協力關係可從資源依賴理論加以解釋。該理論指出，組織為了取得穩定的資源，常需進行策略性調整，甚至在

自主性上作出讓步。相較於部分西方國家 NPO 擁有多元且自主的募資管道，我國 NPO 整體規模偏小，財務結構對政府補助的依賴程度亦相對較高（官有垣等人，2010；林淑馨，2017；劉淑瓊，2019）。此種高度依賴的結構，使 NPO 更傾向維繫與政府的協力關係，以確保基本運作所需資源，亦更易受到政策導向的影響。Guo 與 Acar（2005）亦指出，當外部資源有限時，組織更傾向透過正式協力機制以取得支持。本研究所接觸之 NPO 樣本中，既包含具備多元資源與較高自主性的中大型組織，也涵蓋財務結構高度依賴政府補助之小型機構。對前者而言，與政府的協力有助於擴展其公共性與社會影響力；對後者而言，則是維持營運穩定與資源可近性的關鍵途徑。在制度化的協力框架下，儘管部分 NPO 需面對來自決策層的干預或治理限制，多數組織仍傾向將此關係視為確保關鍵資源、提升能見度與政策參與度的策略選擇，並持續參與於制度性協力網絡之中（Casciaro & Piskorski, 2005）。

## 伍、結論與建議

### 一、研究結果

本研究旨在探討影響臺灣 NPO 與地方政府協力意願的關鍵因素，藉由分析林淑馨（2016a）之次級資料，並結合跨部門協力治理與關係契約理論，進行有序多分類勝算對數模型分析。各研究假設的檢驗結果如下表 6 所示。



**表 6**  
**實證結果彙整表**

| 研究假設 |                                     | 實證結果 |
|------|-------------------------------------|------|
| H1   | NPO 參與協力誘因的多元程度將正向影響其與地方政府的協力意願。    |      |
| H2   | 協力環境制度設計的完善程度將正向影響 NPO 與地方政府的協力意願。  | ◎    |
| H3   | 協力行為者的互動關係將正向影響 NPO 與地方政府的協力意願。     | ◎    |
| H4   | 協力過程中執行層面的阻礙程度將負向影響 NPO 與地方政府的協力意願。 |      |
| H5   | 協力過程中決策層面的阻礙程度將負向影響 NPO 與地方政府的協力意願。 | ◎    |

註：◎表示正向顯著關係。

資料來源：作者自行繪製。

研究結果顯示：（一）相較於認為協力制度設計較不完善的 NPO 而言，認為協力制度設計較完善的 NPO 與地方政府的協力意願較高；（二）相較於認為協力過程中較不符合關係契約特徵的 NPO 而言，在協力過程中較符合關係契約特徵的 NPO 與地方政府的協力意願較高；（三）值得注意的是，決策層面的協力阻礙（即政府對 NPO 決策過程的涉入程度）與協力意願呈現正相關，顯示相較於決策層面阻礙程度較低的 NPO 而言，面臨決策層面阻礙程度較高的 NPO，仍可能因協力類型、協力經驗或資源依賴而與地方政府協力的意願較高。此結果顯示，臺灣 NPO 與地方政府之間存在明顯的結構性依

附與「組織慣性」(organizational inertia)現象。長期的制度關係與資源依賴,使 NPO 傾向延續既有的協力模式,即便面臨權力不對等,仍維持協力。此發現揭示協力意願在臺灣地方治理中可能兼具依附性與被動性,構成本研究的重要在地化觀察,亦為後續研究值得深入探討的議題。以下就此結果進一步討論。

首先,此結果與前述文獻相符,呼應劉淑瓊(2001, 2008)與林淑馨(2018a)所指出的「一旦委託,終身委託」現象。從資源依賴的角度觀察,臺灣地方政府長期掌握經費補助、政策法規制定等關鍵資源與權力,使 NPO 在協力網絡中形成高度的依附關係。此種依賴不僅源於財務資源的稀缺,更反映出 NPO 對協力關係與制度合法性的雙重依附;前者為確保互信與穩定協力關係,後者則是確保組織在公共治理體系中持續被認可的正當性來源。

進一步而言,與企業部門的組織慣性不同, NPO 的協力慣性並非主要為追求內部營運效率,而是為確保組織運作的穩定性與外部資源的持續連結。當政府介入或決策干預時, NPO 反而可能因體制安全感與資源穩定性而強化其協力意願。這種持續性協力關係亦呼應謝宜君與方世榮(2013)對於權力不對稱下「組織慣性」的觀點,也與 Anderson 與 Jap(2005)所提出的「關係的黑暗面」概念一致:雙方在長期互賴中,即便關係出現不對等或緊張,仍傾向維持協力,以避免失去既有關係所帶來的相對利益。

## 二、研究限制與後續建議

本研究採用次級資料進行分析,受限於原始問卷的題目設計,在變項之間推論因果關係仍存在侷限。首先,研究資料來自曾與地方政府有協力經驗之 NPO,故其結果不適用於從未與地方政府協力的組

織。根據林淑馨（2016b）針對六縣市之調查，NPO 未協力的主要原因包括缺乏相關資訊（42.9%）、行政程序繁瑣（35.9%）、擔心影響組織自主性（13.3%）及不信任政府部門（3.8%），另有近半數表示業務不相關或人力不足。類似的現象亦可在國外研究中觀察到；Gazley（2010）參考過去文獻設計問卷，列出 15 項可能影響 NPO 不願與政府協力的原因，並要求受訪者以李克特量表評估其認同程度。結果顯示，平均值超過 3 的項目包含「關係不夠穩固」（3.43）、「缺乏人力或時間」（3.47）、「繁文縟節過多」（3.53）、「政府態度消極」（3.19）與「組織自主性受限」（3.18）等，顯示行政負擔、信任不足及資源條件皆可能構成 NPO 參與協力的阻礙。由此可見，NPO 未與地方政府協力並非單純出於意願不足，亦可能反映制度誘因、行政負擔及資訊落差等外在條件。因此，後續研究可進一步針對此類「潛在協力者」進行調查，以探討不同因素如何影響其協力意願的形成與轉化，並提供公部門在強化協力誘因與設計協力機制時之實務參考。如此不僅可補足本研究在樣本外推上的限制，亦有助於公部門更全面理解與運用 NPO 資源與能力。

其次，本研究僅能透過行為結果（即協力頻率）間接推估協力意願，無法直接測量組織內部成員在心理層面的真實態度或主觀意圖。因此，研究結果主要呈現「行為傾向」層次之意願，而非「心理意圖」層次之動機。此一操作轉換固然有其理論合理性，然仍可能產生推論上的限制。未來研究可透過自行設計問卷，直接測量 NPO 之協力意願，並與實際協力頻率進行比較分析，以進一步檢驗行為傾向與心理意圖之間的一致性與差距，從而強化協力意願的理論解釋力。此外，未來研究可再將 NPO 協力意願區分為「主觀意願」與「結構性意願」，以探討心理層面與環境脈絡如何共同影響 NPO 的

協力動機與持續性（曾冠球，2011）。

最後，本研究所採取之次級資料為 2015 年所蒐集，距今已有約十年。期間臺灣在長照政策推展、社會企業興起，以及地方政府社會福利治理模式的調整過程中，均經歷多次制度與政策變遷。因此，雖然本研究之分析結果主要反映當時之制度環境與互動脈絡，但其經驗觀察仍具有重要參考價值，能協助理解 NPO 與地方政府在政策環境變動下的協力模式與治理挑戰。未來研究可蒐集較新時期資料，以追蹤協力關係變遷的趨勢，並比較不同時期政策與環境條件下 NPO 與地方政府協力意願的差異與演變。

## 參考文獻

- 王篤強、高迪理、吳秀照（2010）。臺灣社會福利民營化的未預期後果：地方政府相關人員「官僚自主性」的初步闡釋。*社會政策與社會工作學刊*，**14**（2），91-146。[Wang, T.-C., Gough, I., & Wu, S.-C. (2010). Unintended consequences of social welfare privatization in Taiwan: A preliminary explanation of bureaucratic autonomy among local government officials. *Journal of Social Policy and Social Work*, 14(2), 91-146.]
- 吳英明（1993）。公私部門協力關係和公民參與之探討。*中國行政評論*，**2**（3），1-14。[Wu, Y.-M. (1993). A study on the partnership between public and private sectors and civic participation. *Chinese Journal of Public Administration*, 2(3), 1-14.]
- 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。麗文。[Wu, Y.-M. (1996). *A study on public-private partnerships: With a focus on joint development and urban planning*. Liwen Publishing.]
- 吳肇展（2010）。民宿經營關鍵成功因素之個案研究：資源基礎理論觀點。*管理實務與理論研究*，**4**（4），142-163。[Wu, C.-C. (2010). A case study on the key success factors of bed and breakfast operations: A resource-based view. *Journal of Practical and Theoretical Management*, 4(4), 142-163.]
- 呂朝賢（2002）。非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例。*臺灣社會福利學刊*，（2），39-77。[Lyu, C.-H. (2002). The relationship between NPOs and the government: A case study of the 921 earthquake disaster relief. *Taiwan Journal of Social Welfare*, (2), 39-77.]

- 呂朝賢、郭俊巖（2003）。地方政府與福利型非營利組織的關係：以嘉義地區為例。 *國立空中大學社會科學學報*，（11），143-187。  
[Leu, C.-H., & Kuo, C.-Y. (2003). The relationship between local governments and welfare-type NPOs: A case study of Chiayi area. *Journal of Social Sciences*, (11), 143-187.]
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。 *公共行政學報*，（12），41-77。[Lee, T.-H. (2004). The effects and values of public-private partnerships and outsourcing: An ongoing governance reform project. *Journal of Public Administration*, (12), 41-77.]
- 李長晏、陳建仁、范玫芳、陳秋政（2013）。我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性研究（編號：RDEC-RES-101-017）。行政院研究發展考核委員會。[Lee, C.-Y., Chen, C.-J., Fan, M.-F., & Chen, C.-C. (2013). *A feasibility study on promoting NPO participation in cross-boundary governance by local governments in Taiwan* (Project number: RDEC-RES-101-017). Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.]
- 李柏諭（2015）。伊甸基金會推動產業化的跨部門協力模式。 *文官制度季刊*，7（2），47-87。[Lee, P.-Y. (2015). The cross-sectoral collaboration model of Eden Social Welfare Foundation in promoting industrialization. *Civil Service System Quarterly*, 7(2), 47-87.]
- 李柏諭、楊淑雯（2017）。NPO 推動臺北市老人長照服務之研究。 *政策與人力管理*，8（2），1-48。[Lee, P.-Y., & Yang, S.-W. (2017). A study on how NPOs promote long-term care services for the elderly in Taipei. *Policy and Human Resource Management*, 8(2), 1-48.]
- 杜承嶸、官有垣（2019）。從 NPO 與政府的互動觀點審視臺灣社會

- 福利民營化發展。社區發展季刊，（166），28-41。[Tu, C.-J., & Kuan, Y.-Y. (2019). Examining the development of social welfare privatization in Taiwan from the perspective of NPO-government interactions. *Community Development Quarterly*, (166), 28-41.]
- 官有垣（2000）。NPO 與社會福利：臺灣本土的個案分析。亞太。[Kuan, Y.-Y. (2000). *NPO and social welfare: A case study from Taiwan*. Asia-Pacific Publishing.]
- 官有垣、杜承嶸、王仕圖（2010）。勾勒臺灣非營利部門的組織特色：一項全國調查研究的部分資料分析。公共行政學報，（37），111-151。[Kuan, Y.-Y., Tu, C.-J., & Wang, S.-T. (2010). Outlining organizational characteristics of Taiwan's nonprofit sector: A partial analysis of nationwide survey data. *Journal of Public Administration*, (37), 111-151.]
- 林淑馨（2007a）。日本地方政府與 NPO 協力關係之分析：以橫濱市和箕面市為例。行政暨政策學報，（45），73-114。[Lin, S.-H. (2007a). An analysis of collaborative relationships between local governments and NPOs in Japan: The cases of Yokohama and Minoh. *Journal of Public Administration and Policy*, (45), 73-114.]
- 林淑馨（2007b）。日本 NPO：現況、制度與政府之互動。巨流。[Lin, S.-H. (2007b). *NPOs in Japan: Current status, institutional framework, and interactions with government*. Chu Liu Publishing.]
- 林淑馨（2012）。日本地方政府促進 NPO 協力之理想與現實。政治科學論叢，（51），91-128。[Lin, S.-H. (2012). The ideals and realities of promoting NPO collaboration by local governments in Japan. *Chinese Political Science Review*, (51), 91-128.]

林淑馨（2015）。我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思。

文官制度季刊，7（2），17-46。[Lin, S.-H. (2015). A preliminary exploration and reflection on the current collaboration between nonprofit organizations and local governments in Taiwan. *Civil Service System Quarterly*, 7(2), 17-46.]

林淑馨（2016a）。我國地方政府與非營利組織協力的理想與現實（編號：MOST 103-2410-H305-032-SS2）。行政院科技部。

[Lin, S.-H. (2016a). *Collaboration between local governments and nonprofit organizations in Taiwan: Ideal and reality* (Project number: MOST 103-2410-H305-032-SS2). Ministry of Science and Technology.]

林淑馨（2016b）。臺灣 NPO 與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。政治科學論叢，（69），103-148。[Lin, S.-H. (2016b).

An empirical analysis of collaboration between NPOs and local governments in Taiwan: Cases from six counties. *Political Science Review*, (69), 103-148.]

林淑馨（2017）。NPO 概論（增訂二版）。巨流。[Lin, S.-H. (2017). *Introduction to NPOs (2nd rev. ed.)*. Chu Liu Publishing.]

林淑馨（2018a）。協力神話的崩壞？我國地方政府與 NPO 的協力現況。公共行政學報，55（1），1-36。[Lin, S.-H. (2018). The collapse of the collaboration myth? Current status of collaboration between local governments and NPOs in Taiwan. *Journal of Public Administration*, 55(1), 1-36.]

林淑馨（2018b）。我國地方政府與非營利組織協力的理想與現實（E10375）【原始數據】取自中央研究院人文社會科學研究中



- 心調查研究專題中心學術調查研究資料庫。https://doi.org/10.6141/TW-SRDA-E10375-1 [Lin, S.-H. (2018b). *The ideal and reality of partnership between local government and non-profit organization (E10375)* [data file]. Available from Survey Research Data Archive, Academia Sinica.]
- 社團法人臺灣社會福利總盟 (2017)。社會福利服務委託實務困境與政策建議。10月5日。http://www.tswl.org.tw/TW/NewsGallery2/ugC\_NewsGallery\_Detail.asp?hidNewsID=59 [Taiwan Social Welfare League (2017). *Challenges and policy recommendations of commissioned social welfare services*. October 5.]
- 柯于璋 (2020)。公私協力夥伴關係之爭議與課責－以我國文化創意產業園區委外經營為例。公共行政學報，(58)，55-87。[Ko, Y.-C. (2020). Controversies and accountability in public-private partnerships: A case study of outsourced operations in Taiwan's cultural and creative industry parks. *Journal of Public Administration*, (58), 55-87.]
- 洪美仁、吳鴻恩 (2019)。政府與民間協力之分析：以臺北市親密關係暴力防治業務委外為例。文官制度季刊，11(3)，105-138。[Hung, M.-J., & Wu, H.-E. (2019). An analysis of government-nonprofit collaboration: The case of outsourcing intimate partner violence prevention in Taipei City. *Civil Service Quarterly*, 11(3), 105-138.]
- 孫煒 (2016)。臺灣地方社會服務契約委外的績效與競爭。公共行政學報，(51)，1-33。[Sun, W. (2016). Performance and competition in outsourcing of local social service contracts in Taiwan. *Journal of*

*Public Administration*, (51), 1-33.]

孫煒 (2019)。政府資助地方族群型非營利組織之影響：客家社團的多個案研究。**臺灣民主季刊**，**16** (3)，113-154。[Sun, W. (2019). The impact of government funding on local ethnic nonprofit organizations: A multiple-case study of Hakka associations. *Taiwan Democracy Quarterly*, 16(3), 113-154.]

孫煒 (2022)。臺灣地方族群型文化與藝術活動委外的聯結型治理：以桃園市為例。**臺灣民主季刊**，**19** (3)，87-130。[Sun, W. (2022). Networked governance of outsourced local ethnic cultural and arts events in Taiwan: A case study of Taoyuan City. *Taiwan Democracy Quarterly*, 19(3), 87-130.]

財政部促進民間參與公共建設資訊網 (2025a)。91-112 年民間參與公共建設已簽約案件數及民間投資金額。6 月 6 日。<https://ppp.mof.gov.tw/WWW/ref.aspx?mid=484EC4C909412F3A&oid=006EBECA04D0198C> [Department for the Promotion of Private Participation Ministry of Finance (2025a). *Number of contracted PPP projects and private investment amounts, 2002-202.*, June 6.]

財政部促進民間參與公共建設資訊網 (2025b)。113 年民間投資超過 1,500 億，促參再創佳績！。3 月 20 日。<https://ppp.mof.gov.tw/WWW/news.aspx?oid=252AA9346FDDFF63A> [Department for the Promotion of Private Participation Ministry of Finance (2025b). *Private investment exceeds NT\$150 billion in 2024: PPP achieves new milestone.* March 20.]

張雅琪、劉兆隆 (2018)。NPO 與政府間的夥伴關係－以財團法人慈心有機農業發展基金會為例。**中國地方自治**，**71** (2)，28-63。

[Chang, Y.-C., & Liu, C. -L. (2018). Partnership between NPO and government: A case study of the Tse-Xin Organic Agriculture Foundation. *Chinese Local Governance Review*, 71(2), 28-63.]

張鎧如（2018）。初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較。《公共行政學報》，（54），79-125。[Chang, K.-J. (2018). Exploring the motivations of local governments in Taiwan to collaborate on disaster prevention and rescue: A comparison between theory and practice. *Journal of Public Administration*, (54), 79-125.]

許耿銘、林淑娟（2015）。公私協力推動環境犯罪防治之研究－大臺南環檢警結盟之個案分析。《中國行政評論》，21（2），75-105。[Hsu, K.-M., & Lin, S.-C. (2015). A study on public-private partnership in promoting environmental crime prevention: A case analysis of the Tainan environmental inspection-police alliance. *Chinese Public Administration Review*, 21(2), 75-105.]

陳明燦、張蔚宏（2005）。我國促參法下 BOT 之法制分析：以公私協力觀點為基礎。《公平交易季刊》，13（2），41-75。[Chen, M.-C., & Chang, W.-H. (2005). Legal analysis of BOT under Taiwan's Act for Promotion of Private Participation: A public-private partnership perspective. *Fair Trade Quarterly*, 13(2), 41-75.]

陳政智（2009）。公私協力下政府部門如何協助 NPO 生存。《社區發展季刊》，（126），181-190。[Chen, C.-C. (2009). How government agencies assist NPOs' survival under public-private partnership. *Community Development Quarterly*, (126), 181-190.]

陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》，

2 ( 3 ) , 17-71 。 [Chen, D.-Y., & Chang, S.-C. (2010). The paradox of public-private partnership. *Civil Service Quarterly*, 2(3), 17-71.]

曾冠球 ( 2011 ) 。為什麼淪為不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。 **臺灣民主季刊** , 8 ( 4 ) , 83-133 。 [Tseng, K.-C. (2011). Why become reluctant partners? An institutional explanation of the failure of public-private partnership. *Taiwan Democracy Quarterly*, 8(4), 83-133.]

曾冠球 ( 2017 ) 。良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係。 **國土及公共治理季刊** , 5 ( 1 ) , 67-79 。 [Tseng, K.-C. (2017). Civil partnerships in public service under collaborative good governance. *Quarterly of Land and Public Governance*, 5(1), 67-79.]

曾冠球 ( 2019 ) 。不完全契約與夥伴關係：促進民間參與公共建設個案之研究。 **臺灣民主季刊** , 16 ( 3 ) , 59-112 。 [Tseng, K.-C. (2019). Incomplete contracts and partnerships: A case study on promoting private participation in public infrastructure. *Taiwan Democracy Quarterly*, 16(3), 59-112.]

黃源協、蕭文高 ( 2006 ) 。社會服務契約管理：臺灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析。 **臺大社會工作學刊** , ( 13 ) , 173-217 。 [Huang, Y.-H., & Hsiao, W.-K. (2006). Contract management of social services: An analysis of perspectives from social administrators in four counties of central Taiwan. *NTU Social Work Journal*, (13), 173-217.]

雷文玫 ( 2002 ) 。發包福利國？政府委託民間辦理福利服務責任架構之研究。 **兒童福利期刊** , ( 2 ) , 147-179 。 [Lei, W.-M. (2002). A contracting-out welfare state? A study on accountability frameworks in government outsourcing of welfare services. *Journal of Child*

*Welfare*, (2), 147-179.]

劉淑瓊（2001）。社會服務「民營化」再探：迷思與現實。社會政策與社會工作學刊，5（2），7-56。[Liu, S.-C. (2001). A further exploration of the “privatization” of social services: Myths and realities. *Journal of Social Policy and Social Work*, 5(2), 7-56.]

劉淑瓊（2005）。精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃。社區發展季刊，（108），120-134。[Liu, S.-C. (2005). Smart outsourcing: Strategic planning for contracting social services. *Community Development Quarterly*, (108), 120-134.]

劉淑瓊（2008）。競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性。東吳社會工作學報，（18），67-104。[Liu, S.-C. (2008). Competition? Choice? On the market rationality of contracted social services in Taiwan. *Soochow Journal of Social Work*, (18), 67-104.]

劉淑瓊（2019）。我們不一樣－論小型在地非營利組織承接政府社服委外的挑戰與機會。社區發展季刊，（166），170-188。[Liu, S.-C. (2019). We are different: Challenges and opportunities for small local nonprofit organizations in undertaking government-contracted social services. *Community Development Journal Quarterly*, (166), 170-188.]

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 NPO 之角色與定位。社區發展季刊，（80），79-87。[Cheng, T.-Y. (1997). Both competitive and cooperative, both dependent and autonomous: The roles and positions of government and private NPOs in the privatization of social welfare. *Community Development Quarterly*, (80), 79-87.]

謝宜君、方世榮（2013）。組織的關係是資產？還是負債？**管理與系統**，**20**（1），55-87。[Hsia, Y.-C., & Fang, S.-J. (2013). Are organizational relationships assets or liabilities? *Management and Systems*, 20(1), 55-87.]

魏季李（2015）。非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例。**社會政策與社會工作學刊**，**19**（2），109-144。[Wei, C.-L. (2015). Decision-making and impacts in service contracting between nonprofit welfare organizations and government: A case study of the Taiwan Fund for Children and Families. *Journal of Social Policy and Social Work*, 19(2), 109-144.]

嚴秀雯（2005）。政府夥伴關係相關理論探討。**社教雙月刊**，（8），38-44。[Yen, H.-W. (2005). A theoretical discussion on government partnerships. *Social Education Bimonthly*, (8), 38-44.]

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.

Anderson, E., & Jap, S. D. (2005). The dark side of close relationships. *MIT Sloan Management Review*, 46(3), 75-82.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2-14.

Brown, K. (2012). Factors influencing nonprofit leaders' intention to build

- capacity [Unpublished doctoral dissertation]. Clemson University. TigerPrints. [https://open.clemson.edu/all\\_dissertations/990](https://open.clemson.edu/all_dissertations/990)
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2018). Complex contracting: Management challenges and solutions. *Public Administration Review*, 78(5), 739-747.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, (66), 44-55.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Casciaro, T., & Piskorski, M. J. (2005). Power imbalance, mutual dependence, and constraint absorption: A closer look at resource dependence theory. *Administrative Science Quarterly*, 50(2), 167-199.
- Child, J., & Faulkner, D. (1998). *Strategies of cooperation: Managing alliances, networks, and joint ventures*. Oxford University.
- Colledge, B. (2005). Relational contracting: Creating value beyond the project. *Lean Construction Journal*, 2(1), 30-45.
- Collins, T., & Gerlach, J. D. (2019). Bridging the gaps: Local government and nonprofit collaborations. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 5(2), 118-133.
- Crowley, L. G., & Karim, M. A. (1995). Conceptual model of partnering.

*Journal of Management in Engineering*, 11(5), 33-39.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

Fehr, E., & Schmidt, K. M. (2001). *Theories of fairness and reciprocity. Evidence and economic applications*. Munich Discussion Paper, No. 2001-2. Ludwig Maximilian University of Munich. <https://doi.org/10.5282/ubm/epub.14>

Foster, M. K., & Meinhard, A. G. (2002). A regression model explaining predisposition to collaborate. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(4), 549-564.

Gazley, B. (2010). Why not partner with local government?: Nonprofit managerial perceptions of collaborative disadvantage. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1), 51-76.

Gazley, B., & Brudney, J. L. (2007). The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(3), 389-415.

Goldman, S. & Kahnweiler, W. M. (2000). A collaborator profile for executives of nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, (10), 435-450.

Gray, B., & Wood, D. J. (1991). Collaborative alliances: Moving from practice to theory. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1), 3-22.

Guo, C., & Acar, M. (2005). Understanding collaboration among nonprofit organizations: Combining resource dependency, institutional, and network perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3), 340-361.



- Hart, O. D. (1988). Incomplete contracts and the theory of the firm. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 4(1), 119-139.
- Hauck, A. J., Walker, D. H., Hampson, K. D., & Peters, R. J. (2004). Project alliancing at national museum of Australia—Collaborative process. *Journal of Construction Engineering and Management*, 130(1), 143-152.
- Im, E., Jeon, S. H., & Kim, J. (2017). Which local self-governments seek more collaboration? Evidence from interlocal collaboration for economic development in South Korea. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 15(2), 175-197.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Johnson, D. W., Johnson, R. T., Ortiz, A. E., & Stanne, M. (1991). The impact of positive goal and resource interdependence on achievement, interaction, and attitudes. *The Journal of General Psychology*, 118(4), 341-347.
- Johnson, D.W., Johnson, R.T., & Stanne, M.B. (1989). Impact of goal and resource interdependence on problem-solving success. *The Journal of Social Psychology*, 129 (5), 621-629.
- Jung, K., & Moon, M. J. (2007). The double-edged sword of public-resource dependence: The impact of public resources on autonomy and legitimacy in Korean cultural nonprofit organizations. *Policy Studies Journal*, 35(2), 205-226.

- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management*, 23(3), 137-146.
- Koontz, T. M., & Thomas, C. W. (2006). What do we know and need to know about the environmental outcomes of collaborative management? *Public Administration Review*, (66), 111-121.
- Kramer, R. M., & Grossman, B. (1987). Contracting for social services: Process management and resource dependencies. *Social Service Review*, 61(1), 32-55.
- Kumaraswamy, M. M., Rahman, M. M., Ling, F. Y., & Phng, S. T. (2005). Reconstructing cultures for relational contracting. *Journal of Construction Engineering and Management*, 131(10), 1065-1075.
- Kurtzman, J. (2010). *Common purpose: How great leaders get organizations to achieve the extraordinary*. Jossey-Bass.
- Lazar, F. D. (2000). Project partnering: improving the likelihood of win/win outcomes. *Journal of Management in Engineering*, 16(2), 71-83.
- Li, H., Cheng, E. W., & Love, P. E. (2000). Partnering research in construction. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 7(1), 76-92.
- Nawaz, W. (2024). *Towards a theory of planned organizational behavior*. *Academy of Management Proceedings*, 2024(1), 20772. <https://doi.org/10.5465/AMPROC.2024.20772abstract>
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. (2015). Review of studies on the critical success factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6),

1335-1346.

- Padma, P., Rosa, Á., & Antonio, N. (2017). Antecedents and consequences of mutual trust in PPPs. *Journal of Relationship Marketing*, 16(3), 163-178.
- Rahman, M. M., Kumaraswamy, M. M., & Ling, F. Y. Y. (2007). Building a relational contracting culture and integrated teams. *Canadian Journal of Civil Engineering*, 34(1), 75-88.
- Rajabi, M., Ebrahimi, P., & Aryankhesal, A. (2021). Collaboration between the government and nongovernmental organizations in providing health-care services: A systematic review of challenges. *Journal of Education and Health Promotion*, 10(1), 242.
- Reilly, T. (2001). Collaboration in action: An uncertain process. *Administration in Social Work*, 25(1), 53-74.
- Saidel, J. R. (1989). Dimensions of interdependence: The state and voluntary-sector relationship. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(4), 335-347.
- Saidel, J. R. (1991). Resource interdependence: The relationship between state agencies and nonprofit organizations. *Public Administration Review*, 51 (6):543-553.
- Shaw, M. M. (2003). Successful collaboration between the nonprofit and public sectors. *Nonprofit Management and Leadership*, 14(1), 107-120.
- Sowa, J. E. (2009). The collaboration decision in nonprofit organizations: Views from the front line. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(6), 1003-1025.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, (66), 20-32.

- Thorpe, D., & Dugdale, G. (2004). *Procurement and risk sharing: Use of alliance contracting for delivering local government engineering projects* [Conference presentation]. Clients Driving Innovation International Conference, October 25-27, Australia.
- Uster, A., Beerli, I., & Vashdi, D. (2025). Effective co-production in local government networks: A story of structure. *International Public Management Journal*, 28(1), 43-64.
- Walker, A., & Chau, K.-W. (2001). The relationship between construction project management theory and transaction cost economics. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 6(2), 166-176.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Woolthuis, R. K., Hillebrand, B., & Nooteboom, B. (2005). Trust, contract and relationship development. *Organization Studies*, 26(6), 813-840.
- Xu, C., & Kim, M. (2021). Loss or gain? Unpacking nonprofit autonomy-interdependence paradox in collaborations. *American Review of Public Administration*, 51(4), 308-324.
- Yeung, J. F., Chan, A. P., & Chan, D. W. (2012). Defining relational contracting from the Wittgenstein family-resemblance philosophy. *International Journal of Project Management*, 30(2), 225-239.

## **Key Factors Influencing the Willingness of Non-Profit Organizations to Collaborate with Local Governments**

Ji-Zhong Zhang\* Ting-Zhen Zhang\*\*

Since the 1970s, governments worldwide have faced growing fiscal deficits and waves of democratization, catalyzing the rise of New Public Management (NPM). In response to limited public resources and increasingly complex social challenges, governments began to emphasize the incorporation of private and nonprofit sector resources. Within this context, Public-Private Partnerships (PPP) emerged as a key governance strategy, and nonprofit organizations (NPOs), due to their professional expertise and commitment to public welfare, gradually became preferred partners in collaborative governance.

Although several domestic studies have explored NPO–government collaboration, research specifically addressing the factors that influence NPOs' willingness to cooperate with local governments remains limited. Existing literature tends to focus on the quality and competitiveness of public services or the mechanisms by which governments and NPOs jointly promote social services, while offering limited insight into the motivational and attitudinal foundations of NPOs' collaborative willingness. Moreover, most studies emphasize the central government level, leaving the context

---

\* Ph.D. student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

\*\* Ph.D. student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

of local governments—where resources are scarcer and needs more pressing—relatively underexplored.

This study adopts a secondary data analysis approach, integrating survey data from NPOs of various regions and types. Through statistical modeling, it identifies key factors influencing collaborative willingness. Findings suggest that the degree of institutional support for collaboration, the quality of inter-organizational interactions, and barriers at the decision-making level significantly affect the willingness of NPOs to engage with local governments. It is hoped that this study can provide practical insights for local governments to improve the collaborative environment and enhance NPO participation, thereby enabling a more effective mobilization of private resources to meet public service demands.

**Keywords:** Non-profit Organizations, Public-Private Partnership (PPP), Local Government, Relational Contracts, Organizational Autonomy