

臺灣社會福利非營利組織之研究：

以私立仁愛之家為例（1899～1996）

陳燕禎^{*}

* 陳燕禎 元智大學社會暨政策科學學系專任副教授
作者感謝兩位匿名審查委員所提供的寶貴意見。

中文摘要

解嚴以來，台灣的社會福利歷史經歷了重大衝擊與轉折，其中最明顯的變化，就是出現各式各樣的非營利組織機構，其力量已在國家政策的制定上發揮了相當的影響力。不過，若仔細探究學者專家對非營利組織的定義和特質，並以西方非營利組織之思潮為重心來建構台灣的社會福利，不禁讓人質疑，難道在中國悠久的歷史脈落下，真的沒有如西方所謂非營利組織的存在嗎？

基此，本文主要目的是探討台灣的老人福利的發展史，尤其是已有百年歷史的老人機構——財團法人台灣省私立仁愛（老人）之家，針對其面貌變化、興衰以及與政府的互動關係進行掃描與分析，希望能在非營利組織蓬勃興發之際，能反觀國內真正本土化的非營利組織，以進行更多、更深入的歷史檢視和省思，並採以歷史研究法和實地訪問收集資料。

台灣確實曾有一段輝煌的老人福利發展史，尤其將財團法人台灣省私立仁愛之家稱之為台灣非營利組織的先鋒應當之無愧。他們與政府的關係一直互存互賴，在時間演變下，其地位雖曾失落，但功能角色依然存在，故解嚴後大量興起的非營利組織機構，仍無法取代其原有的角色和功能，因此公、私部門若要整合互賴（integrated dependency）老人照顧資源，不能遺漏這些具有歷史的非營利社會福利機構，對台灣本土化社會福利發展的重要歷史地位。

關鍵字：本土、非營利組織、財團法人臺灣省私立仁愛之家、歷史研究、社會福利機構

壹、前言

台灣自解嚴以來，社會福利的發展經歷了極大的衝擊與轉折，其中最明顯的變化，就是出現了各式各樣的非營利組織，在國家政策的制定上發揮相當的影響力，尤其已構成公民社會（Civil Society）的重要機制。有關非營利組織探討社會福利領域的相關論述在1990年之後大量崛起，蓬勃興發，甚至已蔚為社會福利的主流趨勢，也是大學炙手可熱的課程。然而當仔細探討國內對非營利組織之探討，概以西方的思潮為重心，希望借用西方理念和經驗來建構台灣的社會福利政策，然而不同國家背後的意識型態不同，其非營利組織的形式也相異，因此相關研究也以不同方式加以詮釋，尤其針對國家的影響力和非營利的力量更是探討焦點（黃俊傑，1991；林萬億，1994；古允文，1995；江明修，1995；張英陣，1995；萬育維，1996；司徒達賢，1997；陸宛蘋，1997；顧忠華，1998；蕭新煌，2000；鄭讚源，2000；官有垣，2000；Saves, 1987）。

在一片非營利組織的新興浪潮聲中，不禁讓人質疑難道在中國的歷史脈絡下沒有如西方所謂的非營利組織的精神與意涵嗎？雖然有針對西方社會福利非營利組織下的民營化理念移植至台灣社會福利進行釐清或省思的研究（施教裕，1997），以及和本土化個案研究（邱瑜瑾、官有垣，2000），但仍未見以中國社會福利思潮為主軸的歷史檢視。因此，若忽略對台灣的社會福利發展史具有的貢獻的非營利機構的歷史欠缺了解，將對台灣社會福利的發展面貌有所缺失。因此，本文主要目的就是探討台灣的社會福利發展史，針對具有百年歷史的老店—財團法人台灣省私立仁愛之家，即早期的「老」救濟院進行歷史分析探討。以歷史研究法進行資料收集，資料收集過程中搭配實地訪問，訪問對象以組織董事長或院長（主任），以就其歷史發展面貌、變化，興衰以及與國家之互動關係的變化進行分析，希望在探討非

營利組織的潮流中，對本土的社會福利發展歷史有更多、更深入的檢視與省思。

貳、非營利社會福利組織之定義與結構

非營利組織的社會福利機構在西方福利國家扮演不可忽視的重要角色，在福利的輸送體系上更和政府形成夥伴關係，是政府的好幫手，更是展現福利責信的最重要中介機制（Kramer, 1987；Salamon, 1987；Hall, 1987），並認為非營利組織與政府的互動機制，是形塑完善政府社會福利政策不可或缺的，基此，我們就必須就西方學者對非營利組織的定義進行檢視。

非營利組織（Non - Profit Organization，簡稱為NPO），從字面望文生義，即可知是不以營利為目的組織，但既為組織就必須有其合法過程之功能、角色與任務等，解釋觀點有來自經濟政治學、歷史學、社會學、財政學等。而Simo指出，即使在沒有人刻意描述、宣導、鼓吹之下，難以計數的民間非營利組織早已在社會的各個角落展開（Silk, 1999；引自馮燕，2000）。Wolf（1990）的定義則偏向以合法組織為主軸，以董事會的督導管理及減稅、免稅等公益為重要性格，因此，他對非營利組織的定義可歸內五項特質：一、服務大眾為目標。二、不以營利為目的的組織結構。三、非屬自營個人自利（self - interest）的組織，並受相關法令規章的督導。四、組織享有合法免稅地位。五、該組織有提供捐款者免稅或減稅的合法地位；Hall（1987）則以部門之間的互動來界定，認為非營利組織的定義應發揮下列三項功能：一、執行國家委派的公共任務。二、提供國家和營利組織都不願提供的社會需求之公共服務。三、影響國家營利組織或其他非營利

組織的政策方向。

Salaman（1987）的定義則有五項特質有關結構和操作：一、正式化（formal）。二、私人的（private）。三、非利益性（non-profit distributing）。四、自主管理（self-governor）。五、志願服務（voluntary）。Milofsky（1979）以社區層次來分析非營利組織，他認為非營利組織至少應具有的三者影響力才可謂之：（一）、社會力的發展效果。（二）、社會整合的功能。（三）、人類最高需求層次的實現。美國政府對非營利組織的管理則以「稅法」為主，故有學者稱為「免稅組織（tax-free organization）」。總之，這個名詞常因學者所屬的理念而有所不同的詮釋，缺乏一致性的明確界定，但若以探究本質而言，實已指涉相同領域，只是在使用上的分類稍有差異而已（謝儒賢，1999）。

至於國內學者對非營利組織之定義，有將非營利組織界定為「民間公益團體」（傅麗英，1995），也有以「公共利益團體」謂之（江金山，1985），也有以「民間團體」或「民間組織」來指稱非營利組織（馮燕，2000），也有以法律面定義國內非營利機構，即公益的財團法人和社團法人所組成之（陳美伶，1991），所以非營利組織或部門在台灣常當作有自主性且可滿足大眾需求以及具有使命感之獨立運作的組織。然而社會福利的公私部門必須建立信任合作的機制，才能邁向資源共享之多贏局面，國內外學者均曾提出兩者之差異（張英陣，1998；Kramer, 1987；MaCarthy, 1989），本文依國內社會福利機構環境之差異，經整理如表1。就此，本文將社會福利非營利組織為：依向政府登記之組織或立案機構之「財團法人」謂之，其特質大致和國內外對非營利組織之定義相符。

表1. 政府機構、非營利（私立）福利機構、營利機構三者之差異比較

	政府（公立機構）	非營利（私立機構）	營利機構
合法基礎來源	依政府組織編制	登記財團法人	營利事業登記
決策權威來源	民意機關（如立法院）	董事會	投資者
福利本質	公平、正義	慈善、利他	利潤
財務來源	1、稅收 2、部分使用者付（輕）費	1、捐贈 2、募款 3、補助 4、使用者付（輕）費 5、其他（如租金收入）	完全由消費者負擔
對象資格	1、列冊低收入戶 2、符合組織規定之輕費者	1、列冊低收入戶 2、符合組織規定之輕費者且具收容彈性	有能力負擔的消費者
監督	民意機關及全民	主管機關	消費者
合法地位	無繳稅問題（免稅）	免稅	繳稅
自主性	小	大	大
資源依賴度	無	大	無
責信	全民	家屬及社會安定	消費者
公共政策之協助	服從	配合、輔助	獨立

資料來源：修改自張英陣（1998）；Kramer（1987）；MaCarthy（1989）。

從表1檢視國內非營利組織發現西方以合法、免稅組織及公益性格為非營利組織的主軸，因此其被認定的範圍相當廣泛，而國內對非營利組織的理念尚在萌芽，其界定範圍尚在摸索中，但在非營利的社會福利機構方面其立案或合法已在政府的引導下形勢上大致和西方非營利組織具相同的要件，然而在我國歷史文化下，民間社會福利的本質蘊含以「慈善」為使命，因為社會大眾咸以社會福利就應是免費的普通性信仰，所以收容對象上及收費自然應具彈性和社會溫暖，尤其只要在政府要求和規範下，均可突破機構原本訂定之收容規定或防線，因為不論政府部門或民間非營利組織都是以「社會安定」為目標。梁其姿（1986）研究文獻指出，中國的非營利組織—即民間慈善機構或活動在十六世紀末期已開始普遍化，到十七、十八世紀，這些民間社會所組成的慈善機構或活動已相當成熟，清初，雖然政府力量漸漸介

入，但仍然無法完全取代民間社會的力量，因為民間社會力所興辦的福利機構或救濟工作比較單純，沒有政府的官僚化和形式化，易為人民所接受，慈善活動的力量也從個人到有組織的機構組成，尤其在十八世紀後，民間慈善已進入社會教育意義，維持社會安定和整合的功能，其普遍性的發展具有嶄新的意義。換言之，民間慈善機構已扮演「互補」政府的角色和地位（陳燕禎，2005a，2005b）。總之，非營利社會機構與政府的關係，非僅是西方在公民社會一種社會力量的展現而已（顧忠華，1998），其扮演的角色和政府之間的互動關係更具微妙與複雜。

參、本土非營利社會機構的歷史顯現

依上述中西學者對非營利組織之定義、見解和發展，本研究將台灣早期立案的私立仁愛（老人）之家視為今日非營利社會福利組織的「前鋒」，列舉下列所具有非營利組織之特質：

- 第一、其在光復後均依政府法律規定登記為「財團法人」，使其成為合法組織，而更早還可溯至1923年（大正十二年）日本殖民在台灣施行「民法」後，將現在私立仁愛之家的前身－慈惠院，改為「財團法人」（台灣史，1980）。
- 第二、依台灣省政府1949年訂頒「台灣省私立救濟院（所）董事會章程準則」，這些私立機構即成立董事會（台灣省社會處，1950），董事會及其機構的管理具高度自主權，收容對象設定與運作，董事會均可自行調整決定，政府較少干預。
- 第三、以利他主義、慈善精神為非營利機構的使命感，濟助收容社會上無依、無助者。

- 第四、財務來源以捐贈、募款及其他收入，貧困低收入戶老人之安置費用來自政府年度預算的委託、補助的經費，若補助經費有所不足則須由機構吸收；自費養護者則由使用者付費。
- 第五、在收容對象或所提供之福利服務常是政府或營利組織不願做、不想做的。這些早期的私立救濟院所收容照顧的對象均為街頭遊民、精神病患或無依殘疾老者，其安置問題常是公部門無力觸及之處，公部門因藉助這些私立機構的協助而獲得問題紓緩。
- 第六、董事會及組織的運作均必須依「財團法人監督準則」及「老人福利法」等相關法令規定，接受主管機關的監督。
- 第七、慈善機構享有稅法規定之免稅合法地位，對於捐款者可給合法減稅與免稅之證明。
- 第八、非營利組織的自主性大，只要組織想推動的福利服務，機構可自行進行，政府不會有過多的介入與干涉。
- 第九、對社會資源的依賴性大，尤其有些組織需政府財物資源的協助才能營生，例如接受政府的委託或補助。
- 第十、以人類最高需求層次目標之實現，服務之責信在於服務對象、家屬的問題解決，以及追求社會安定，這些機構抱持行善助人的奉獻與付出為終極目標。
- 第十一、就公共政策協助而言，這些機構與政府互動關係向來配合施政、互動良好。如早在1964年台灣省政府修正「台灣省貧民施醫辦法」時，就配合政策，領有政府核發之貧民醫證者，憑證就近到這些機構附設的「私立」醫院（診所）或衛生局（所）免費就醫，這些民間組織已成為政府政策施行的重要合作夥伴。

上述這些明顯的特質發展至今猶存，如果這一段少為人知的輝煌歷史被遺忘或被忽略，恐無法找到台灣本土非營利組織之真象，也就難以建構符合

台灣社會福利發展的藍圖。

肆、非營利組織－老人福利機構之發展

一個機構組織並非在自然狀態感無意間之間產生出來的，它是由一群願意將個人資源投注在某些共同目標的人集結而成的團體，而且任何組織也都無法跳脫其所處的環境而可獨立運作，它必須和當時的環境持續性的互動且達到各動態平衡的狀態（張荳雲，1998；Neugeboren, 1990；Weiner, 1990），因此組織的為求生存必隨著社會環境，歷史脈絡而調整。社會福利機構是非營利組織的一種類屬，其使命以解決個人或社會問題或滿足個人或社會福利需求為價值目標（梁偉康，1990；孫本初，1994；Wilbure, 1994）。而社會福利機構極易受外部環境的影響，外部環境刺激輸入決定社會福利機構的內部反應與調整（McMurty et al., 1990）。因此，為瞭解台灣非營利組織－財團法人台灣省私立仁愛之家機構的發展，就必須先進行歷史的環境掃描，才能瞭解其面貌和變化趨勢。基此，就台灣社會發展的歷史時間作為背景，從前清、日據、光復其歷史發展轉折期及實施面向探究社會救濟和機構發展的歷史。

一、前清時期的慈善組織

（一）前清時期：安富濟貧的官箴

清入關後，對社會發展帶來另一個重大衝擊，其中一項重要的社會政策就是禁止文人結社，尤其對江南文人更加嚴禁，而江南文人又是民間慈善組織之大本營，因此，此政策直接衝擊明末民間慈善救濟工作在清代的發展，但雖然如此，民間慈善活動並未因此中斷，一脈相承的社會動力仍一直潛藏運作。明清之際有許多救荒政策，而清朝當政的十年後，第一所具規模

育嬰堂在揚州成立，爾後藥局、普濟堂、施棺養老等綜合性善堂，收容寡婦之清節堂，也自清朝之百年間分布全國，成為前所未有的獨特現象。而此乃顯現中央權力稍微鬆綁及社區化福利組織的發展的價值取向。從順治開始，一直到康熙，清政府並非不知民間善舉之發展，只是沒有積極參與及正式承認，此乃因清自開國直到平三藩之亂的四十年間，無法將精力全部放在社會經濟政策上面，直到雍正登基，才正式有中央命令鼓勵善堂之成立，而其皇帝詔令（1724年）「象徵意義」大於實質意義，因為雍正並未有進一步制定具體政策來推動地方社會福利，其原因可能有二，一為雍正認為民間慈善組織只是一些「婦人之仁」、「道婆之政」而已，無太大重要性；第二是歷史發展的實際結果，即地方社會福利之善政，自明中後期之後已漸轉入地方賢達、仕紳之中（林萬億，1990）。因此地方社會與中央已清楚各自認定責任與權力範圍。因此地方社會福利由「地方菁英」推動，中央並不需要接管，只要象徵性的呼籲，地方自會響應，而此象徵性的領導，卻具有重要的政治意識型態，「安富濟貧」的官箴，「官紳相依」的緊密關係，使政權更為牢固與平穩，此亦反映中央與地方分工的作法。

乾隆中期各類「善堂」在十八世紀出現，遍及鄉鎮，是社會福利的擴張期，而地方官也明顯積極介入慈善機構的管理與財務整頓，江南鹽稅的補助，地方官以捐俸、勸捐、撥官田方式資助善堂相當普通，使得善堂更具規模，然而相對也造成許多問題，如冗員過多，令出資者吃不消，且易生貪污；善堂已漸失去原本濟世目標，已成為「衙門化」的行政機構；而也由於地方官員官僚化介入，產生善堂人員過份依賴官員，失去原本主動解決問題之動力，也造成一切視例行公事公辦的官僚，失去當初成立善堂之真正意義，也使民間慈善組織性質變得複雜化。

社會福利慈善濟貧的發展，從明末至清末雖有數量的增加及結構、種類的變化，但卻未將救濟視為經濟問題，重點仍放在施善者的意願為主，非

以受助者的需求為焦點，即慈善組織功能及角色仍停留保守的意識型態的教化任務的灌輸，及維護社會秩序與價值，並沒有真正解決窮人的問題，因此當社會劇烈變遷後，效果自然不彰。明清的慈善標榜救濟人的生、老、病、死問題，最後還發展「義舉」、「保節」，已達到廣義的福利項目和服務內容，從福利、衛生到教育層面，並且注重「教善」並重（喬志強，1998），因此西方十九世紀發展的福利國家（Welfare State）的影子，是否已在傳統的中國社會隱約潛伏，值得探究。總之，明清社會福利之發展與台灣本島社會發展血脈相連，深深牽動台灣福利發展的根基。

（二）清代台灣本島：老人賑恤

漢民族發現台灣，據說遠在隋代，而直至元代仍無任何發展，十四世紀初葉，宦官王三保下南洋，曾漂泊台灣，十六世紀末，仍只有少數「海盜」和移民渡海而來，而台灣最早居民，一般說法屬南洋種之高砂族。而台灣人口大量移入，乃因滿清入關，異族殘暴搶奪，人們為逃避戰爭、飢荒、災禍和死亡，引起中國大陸人口大規模移入台灣（潘志奇，1957）。台灣為孤懸海島，清代有限攜眷禁渡之令，致「流民」眾多，加上天災頻仍、人禍不斷，致社會呈畸形發展，社會問題嚴重至極，為收容明鄭遺留失依「老弱部眾」，乃創立「養濟院」，此為清領台灣恤故之肇始。

清代的賑恤制度主要目的為：（一）賑殍獨；（二）收羈窮；（三）養幼孤；（四）安節孝。亦即可分為貧困救濟、災荒救濟、婦孺救濟及其他救濟四類。而對一般貧困之救濟活動中，重要福利機構有：（一）養濟院；（二）普濟堂；（三）棲流所或留養局等，故以養濟院為中心，保為官設，收容鰥、寡、孤、獨及篤廢之人，貧窮無親屬依靠不能自存者，所在官司均應收養，且住進養濟院為証實孤貧均印烙年貌腰牌，做為散給口糧之驗明正身之用，而此作法雖為防弊，但對社會福利已深具烙印（stigma）效果之始。因渡海來台者不准攜眷，且非貧即弱，且人已漸老。據舊志，清代在

台各廳縣置養濟院共有台灣縣七處：台灣縣養濟院，1684年（康熙二十三年），台灣知縣沈朝聘建（位今台南市）；鳳山縣養濟院，1684年（康熙二十三年），鳳山知縣楊芳聲建（今台南市）；諸羅縣養濟院，1684年（康熙二十三年），諸羅知縣季麒光建（位今台南縣境）；彰化救濟院，1736年（乾隆元年）彰化知縣秦士望建（位彰化市八卦山）；台北養濟院，1879年（光緒五年），台北知府陳星聚建（位艋舺，今台北市內）；新竹市養濟院，亦是台北知縣陳星聚於1880年（光緒六年）所建（位今新竹市內）；澎湖養濟院，則是1881年（光緒七年）建立（台灣省文獻會，1999）。

養濟院除彰化救濟院收容麻瘋病人（癩病）外，均以收養鰥寡孤獨之貧困無依者為宗旨。光緒年間因收容人數漸多，因而另增定額「院外救養」，其救濟內涵與院內收養大致相同，主要給口糧銀或白米和布衣銀。至於普濟堂，於清代舊例，原為養老及安撫流亡之所，但於台灣其救濟範圍功能擴大，除老弱外，兼收盲人及鰥寡孤獨與麻患者，功能實與養濟院無異（台灣省文獻會，1999）。清代所設之救濟院雖是為照顧台灣境內的貧困無依者，然實際目的為「安撫民心」，至於在中國救濟事業以育嬰為首重發展，但台灣則因領台之初禁攜家眷，故棄嬰問題少，故亦無育嬰堂設置，直至乾隆、嘉慶年間才解禁，始有棄嬰之事件發生，故才設有育嬰堂。

不論早期、晚期各種恤貧措施，均屬消極性的「事後補救」措施性質，欠缺防患未然的預防性努力，救濟目標以避免問題擴大，並非協助當事人脫離貧困之積極作法，亦即清代晚期的恤政具有濃厚的「社會控制」色彩，期重在「防範治安」，非拯救人民脫貧（戴西君，1995）。

二、日據時期—慈惠院創立

日據時期台灣是殖民地，其對台灣社會福利之發展，大抵仍沿清代遺制，爾後才擴大範圍及建立制度，但各種恤貧措施，均屬事後補救性質，救

濟目標大多以避免事態擴大的消極作法，極具濃厚社會控制色彩。而日本經營台灣社會福利動機有二：一則鑑於經濟、社會發展迅速，社會問題隨之興起，故體認其重要性；另一則為改善及安定人民的生活。故此時的社會福利有：（一）慈惠救濟事業；（二）社會的改善措施；（三）醫療保護；（四）兒童及婦女保護；（五）保護教化事業等。日本據台之初曾禁止清代各地養濟院之發展，但1898年（光緒二十四年；明治三十一年）兒玉源太郎任台督的「兒玉時代」，建立恤貧救災制度，以清代各慈善機關之財產及皇室賜金及地方募捐等作為基金，並以創設「慈惠院」最為顯著。目前台灣許多私立大型的老人福利機構〔仁愛之家〕，其前身就是「慈惠院」，也就是當時兒玉時代所建立而遺留下來的。日據之初設有三所（台北、台南、澎湖），後增至七所（新竹、台中、嘉義、高雄）。收容目標分為：（一）獨身無告；（二）殘疾；（三）病傷；（四）老衰；（五）幼弱；（六）守節寡婦等。為加強慈惠院的管理，1904年（明治三十七年）已公布「台灣慈惠規則」計十四條，規範各種管理的救濟工作。1923年（大正十二年）台灣本島施行「民法」後，將慈惠院改為「財團法人」組織，含有醫療、教育及遊民習藝業務等。在此時期老弱無依、孤寡、殘廢、傷疾者皆可依「台灣窮民救助規則」請求救濟。由此觀之，非營利的民間慈善機構已正式登場，並以財團法人登記，受永續經營之規範要求。除慈惠院外，尚有許多民間救貧機構，其救濟對象依「台灣窮民救助規則」，請官方給予救濟（台灣省文獻會，1980）。

此期的老人福利為社會救濟型態之歸屬，以「綜合性」救濟、扶助及機構收容為主，尚未見具有福利照顧專業之分類，但和清人相比，日人較積極各項災害防治工作。易言之，在殖民地及吏治欠佳時期，政府恤貧救災事業表面上是仁政慈善，實質為「安撫控制」之內涵，從歷年有區分人種之各項業務統計報告資料，實際服務對象大部份以在台日本人為主（台北市政

府，1988），即官辦的新式福利服務，如兒童健康相談所，均以來台日本人為主，無關台籍人民福祉，異族政府殖民之心態昭然若揭。不過，日據時代社會福利和清朝時期最大不同在於「制度化」，1922年已有社會福利預算制度的建立，並已設有社會行政部門，不過它與教育部門合併在一起。

三、光復後時期—殘補式的老人福利

台灣光復後，社會福利之發展可再分為三期：（一）傳統救濟期；（二）退出聯合國—福利法案建立期；（三）解嚴後福利法修正時期。光復之初政府一切均以光復大陸為主要目標，一切社會資源分配以「軍事及安全」為首，機構照顧服務以收容老人的綜合性機構（救濟院）及榮民之家、兒童育幼院及殘障收容機構為主；機構型態以非營利的民間組織「私立」的機構居多，公立機構的發展較遲緩。而此時期老人綜合性（救濟院）機構數量最多，其中輔導會榮民之家收容最多老殘、無依者，是台灣社會福利發展史上極具特色的地方，但它的發展在台灣社會福利的領域中也經常被「獨漏」，其照顧對象以榮民收容為主，故在社會工作專業表現上較為薄弱。台灣光復後社會福利施行的最大依據乃來自憲法及中國國民黨相關社會政策，戴西君（1995）認為社會行政在台灣有之者多變化，但光復後，因社會、政治、經濟等環境的變化，老人福利的發展則進入另一重大轉折時期。

伍、老人福利機構的歷史發展面貌

台灣在日治之初，為加強「慈惠院」機構的管理，1904年（明治37年）就公布「台灣慈惠規則」十四條，規範各種管理的救濟工作。1923年（大正12年）台灣本島施行「民法」後，將慈惠院改為「財團法人」組織，含有醫療、教育及遊民習藝業務等。在此時期老弱無依、孤寡、殘廢、

傷疾者皆可依「台灣窮民救助規則」請求救濟，請官方給予救濟（台灣省文獻會，1980）。當然除慈惠院外，尚有許多民間救濟機構。1915年，中央政府頒佈「游民習藝所章程」，是我國最早有關社會扶助的法令。1943年國民政府明令公佈施行「社會救濟法」。該法第六條規定救濟機構分為「安老所」等，此與昔日消極性的施捨方式相比，顯現進步。1972年的小康計劃採標本兼治，消極與積極並重方式，對老弱殘障無生產能力者，則給予適當的救助和照顧。此時公部門要求非營利的民間機構做相關的收容實務配合，如無依老人、殘疾者、遊民和精神病患之收容安置，此時這些立案的非營利救濟機構發揮效能，效忠政府和政府建立良好的夥伴關係，是政府解決棘手問題的重要後盾。中美斷交後，我國新的福利服務政策方案陸續推出，一方面因機構開始興建成長，一方面乃為因應社會所產生的新問題。

老人福利方面則以機構式收容照顧為主，因此政府部門的公立機構和民間非營利部門的私立機構均以收養孤苦無依的老人為主要目標，兩者之收容目標和功能多所重疊與混淆，其最大差別僅在於政府機構仍具有之決定權，即公立機面對棘手的個案會轉介至非營利機構的私立仁愛之家承接，再由政府編列的委託補助私立機構的收容預算，撥付照顧安置老人的主副食費和零用金。而老人是否符合公費（低收入戶）的收容安置必須依循社會救助法的嚴格審核和規範，通過政府訂定之「低收入戶」調查（means - tested）後，才可獲得機構免（公）費的安養照顧，這種必須符合規範性福利需求的做法，一方面顯示政府社會福利是以消極性救濟觀念甚或施捨觀念為主軸，一方面政府也展示老人福利政策固守「家庭主義」的意識型態，老人照顧應由家庭負起扶養責任之倫理觀。故公立的仁愛之家或私立的仁愛之家都以收容安置低收入戶老人為主要對象，公私立老人福利機構之安養或療養均以收容救濟為目標，雖有些公立仁愛之家內部設有習藝所部門，但功能相當有限，福利意識型態未見積極性的發展。

有關社會救濟機構之收容，其方式可分為院內救助及院外救助兩種，依我國「社會救濟法」中規定各縣市皆得視實際需要及經濟狀況，分別舉辦各種救濟設施，中央及省得酌量辦理。1960年代以前的救貧工作，基本上認為是窮人本身的問題，故救濟為施惠並非社會責任，且以機構式、集中式的收容為趨勢，設置「救濟院」者，得於「院內」辦各種救濟設施，而當時受救濟收容對救濟雖非限於老人（如彰化仁愛之家、花蓮仁愛之家設有殘疾所，收容身心障礙者和遊民等；澎湖仁愛之家設有兒少所，專責收容孤兒、棄嬰等），但都以「孤苦無依者」為照顧對象之主軸。由於當時收容對象係以1943年頒布的「社會救濟法」為依據，收容救助對象以貧窮無力生活者，老人是必須年滿六十歲以上精力衰耗且無人扶養者，如殘廢而無謀生能力者，必須年滿十二歲未滿十八歲之貧苦少年應予教養救濟者，或其他情況特殊或遇重大災變依有關法令應予臨時收容救助者，當時救濟院安置之院民應就其性別、年齡、體力、病患情況分別區劃為安置、習藝與療養等。另為適應地方生態和福利需求的特性，離島的台灣省澎湖愛之家（公立救濟院）則得收容年滿六歲未滿十二歲之孤苦兒童（周建卿，1983）。

至於進住機構需由本人或其親屬申請收容救助或習藝者，並應取得當地鄉鎮區公所之貧苦證明或其他有效之證明文件，並填具申請書，經調查屬實後予以通知入住，但情勢迫切者，各機構得先予收容救助。而當時另為貫徹社會救濟法第三條規定，對於性格操行不良，具有犯罪傾向，有矯正之必要者，得由司法或行政機關轉送各院所收容救助或「強制習藝」，在1977年年底臺灣省公立救濟院所共十二家，收容人數計達四千二百八十四人。1977年，臺北、屏東、彰化、花蓮、澎湖、五仁愛之家及婦女習藝教養所、習藝所之產品總質合計達二百二十萬元（周建卿，1983），就當時社會福利環境而言，列冊低收入戶的貧民者若身體健康者，仍必須在院內的習藝所部門工作，除減低福利依賴的目的，也讓社會認同這些貧困者是「值得

幫助者」（deserved）。另合於「臺灣省立救濟院及習藝所容救助辦法」第二條之院所內收容對象規定者，即給予院外救助，院外救助者每人每月發給相當於院內院民主副食費之全數或半數，其期間視受救助者之情況以三至六個月為一期，期滿仍需救助者得繼續申請。同時對院外救助者亦規定需定期派員指導其謀生方法與改善生活習慣，以期「自立更生」。

1969年後，機構數量已有整體穩定成長，非營利的民間社會福利組織也快速增加（王永慈，1987），其服務已較為廣泛、創新，並具開拓及引導功能，而公部門方面則以「應付」和「保守」為其福利的態度而殿後。機構數量之增長和社經結構發展的轉型及資源累積實具相當關係。

由於民間私立救濟機構已日益增加，政府為輔導其走上正軌，不致於機構的運作公私不分，將創辦的機構視為家族或個人已有，且假救人之名行自救之實，以及對辦理優良者予以獎助，政府除認為負有監督管理之責外，一概要求這些私立救濟院辦理「財團法人登記」，才是「合法立案」之機構，以表示永續經營之責任。而這較大型的救濟機構大多是清代遺留下來的「慈惠堂」，歷經時代變遷而不斷改制，由於均為非營利的慈善組織，因此在福利發展較保守，仍以傳統的救助項目為主，如醫療與收容。

1979年以前老人安養機構是依1943年政府公布的社會救濟法規定稱為「救濟院」，並內設「安老所」，以消極性功能為主。而台灣省則規定辦理兩種以上之救濟設施者，稱為「救濟院」，若僅辦一種服務設施者，則稱為「所」，而至1968年7月起，鑑於救濟院名稱之不雅，且帶有福利污名之標籤作用，因而要求各救濟院（公立和私立救濟院）都一律改名為「仁愛之家」，充滿中國傳統文化仁愛之思想價值，機構收容對象仍以孤苦無依、生活匱乏之老人為主，尤其這些百年老店的私利老人福利機構更凸顯台灣本土非營利組織的歷史發展特色。

陸、百年老店：本土非營利組織老人福利機構的歷史發展

在非營利組織的本土歷史探討中，在台灣省政府「立案」且號稱歷史悠久的財團法人台灣省私立仁愛之家最具意義和指標，其重要歷史發展軌跡如下：

一、財團法人台灣省私立台北仁濟院

1899年（民前十三年；光緒廿五年），台北縣知事村上義雄將淡水同知陳培貴於1886年（同治九年）所創的「育嬰堂」重新復立，堂址在艋舺養生堂街；「養濟院」於1879年（民前卅三年；光緒五年）台北知府陳星聚創於艋舺；「同善堂」於1886年（民前廿六年；光緒十二年）巡撫劉銘傳委軍裝局總辦丁道募金建置，合併為台北縣仁濟院，綜理收養棄嬰、救濟鰥寡孤獨殘廢、撫恤客居官兵遺族、代營撫育安置、施醫殮殮等業務，委書記官松岡為院長，為本省「最早」的社會救濟機構。

1901年（民前十一年；光緒廿七年）台北廢縣置廳，改稱台北仁濟院（院址在台北龍山寺町）。1904年（民前八年；光緒卅年）再併「回春院」於民前卅七年（光緒元年）淡水知縣陳星聚為收容救濟行旅病人，設於新竹東門。越一年又合併「保嬰局」於1866年（民前四十六年；同治五年），枋橋林維源所創。業務益形龐大，由台北廳長兼任院長。從事濟援台北、桃園、新竹、宜蘭四廳轄區內，貧苦老幼殘障。迄民國元年，收容員額已達一三八名。1919年，設精神病室於大龍峒（重慶上路盲啞學校），收醫行旅精神病患。1920年（民國九年），廢北部四廳，改設台北、新竹二州，仍由台北州知事兼院長。

1922年，龍山寺町院舍頹敗，遷堀江町（附設療養院現址）自建新廈，續辦原有業務。復增施療、義診、盲啞學童教育等。開設精神病療養

所，為本省「最先」創立之精神病院，並提供台北醫專學生臨床教學，撥還代為經管新竹回春院財產，救助區域亦改新竹州為花蓮港廳。1923年，民法施行後翌年，依台灣「慈惠規則」，改為財團法人組織。承辦台北州行旅病人救護事業，並整修龍山寺町舊址（廣州街二四三號），為台北診療所，設外、婦、眼等科。另於基隆、宜蘭、羅東、淡水各地設分所，聘任當地囑託醫師，擴大施診範疇。1937年，於診療所對面（廣州街二〇〇號）增設病室、X光室、開刀房等。綜合醫院的規模雛形漸具，求診患者眾多，為清寒貧病者打開就醫方便之門。

1945年光復後，十一月台北州接管委員會主任委員連震東，派衛生課長張暮年接管。1946年一月組財團法人台北仁濟院理事會，推薦張暮年為院長。時值光復之初，百業凋敝，民眾生計困難，自顧不暇，遑論救助他人。而昔日視為經濟泉源之「地租」，亦因租戶無力繳納而中輟。該院因而財政涸渴，經費無著，業務不僅無從推展，幾已瀕臨停頓。理事連震東、張暮年、李延旭，聯名向銀行借貸支應，以暫渡難關。1947年，董事會改組，敦聘當年台北市長游彌堅為董事長。1950年一月政府規定辦理財團法人登記，改名「財團法人私立台北仁濟救濟院」。1971年十二月游董事長病逝，由連震東擔負該院董事長重任。1976年五月，政府明令凡公私立救濟機構，一律改為「仁愛之家」，但該院為闡揚先賢創立夙昔，貫徹奉行仁心濟世餘緒，呈請「特准」命名為「財團法人台灣省『台北仁濟院』」，因此在台灣省立案的私立仁愛之家中，惟有該家保留原名，未更名為仁愛之家。而連董事震東長因政務繁忙，不幸於1986年十二月病逝，董事會推舉魏火曜擔任董事長，並於1987年四月由張暮年為駐會常務董事，共同推展仁濟院之院務，魏董事長後來因健康因素堅辭繼任，該院在第十四屆李超然董事長帶領督導下，以及之後接任的董事長、院長都秉持照顧社會弱勢者為宗旨（台北仁濟院，1951，1959）。

1972年八月，興建仁濟醫院大樓於廣州街二四三號，費時五、六年，耗費數千萬，儀器添購補充，更是費盡周章。該院張院長暮年雖親向製造廠商洽購，售價低廉，但另加關稅運費，為數仍屬不貲，後經陳常務董事重光數度陳情該院之立場和服務宗旨，終獲財政部「免稅」放行。1977年仁濟醫院大樓落成後，接納各大學醫護師生，到該醫院臨床實習。1979年四月，獲教育部核定為教學醫院。1982年一月，籌建「附設療養院新莊分院」，於1985年七月正式啟用，擴大收容精神病患（台北仁濟院，1990）。該院附設機構共有四個單位，安老所、療養院、療養院分院及綜合醫院等四所，分別救助收治年老無依，輕費或免費精神病患或一般疾苦者。自光復以來，該機構秉持非營利組織之服務宗旨，以貧病醫療和老人照顧為服務方向。

二、財團法人台灣省私立桃園仁愛之家

桃園仁愛之家在日據時代之原名是「新竹慈惠院」，為新竹文人鄒清之先生手創，光復後因行政區域重劃才更名為「私立桃園救濟院」，並將新竹院址遷至桃園成功路，1976年依台灣省政府規定改名為台灣省私立桃園仁愛之家，業務區域涵蓋桃園、新竹縣、市、苗栗等四縣市，以協助政府推動社會福利政策，安養孤寡、殘疾老弱為宗旨。

1958年苗栗黃運金先生膺選第一、二屆董事長，在其創設之新竹新生醫院、苗栗新生綜合醫院，舉辦貧民施醫、老人健康體檢及健保門診等醫療業務，更進一步落實老人福利工作，1985年桃縣李震淮先生繼任第三屆董事長，鑑於台灣地區人口已步入高齡化國家，社會結構、家庭制度急遽改變，傳統孝道日漸式微，老人安養問題益趨嚴重，必須民間組織與政府的機構同心協力，共結資源，擴大服務，方能有所裨益，因此與元老常董范姜德先生諮商，倡議將桃園舊院遷建楊梅鎮高榮里現址以擴大收容老人，獲上級政府及全體董事之鼎力支持，1987年九月破土興建，但所需經費龐大，籌

措不易，將工程分為三期公開發包施工，復獲內政部、台灣省政府、桃園縣政府先後撥款補助，歷時將近五年方告落成，新址佔地九千九百三十七平方公尺，交通便利，其建築及內部設備符合老人照顧之水準。

1988年復在苗栗新生醫院後側增設老人養護中心，並於1990年十二月落成啟用，專收行動不便，生活無法自理之養護型老人。1992年十月續在桃園市成功路增設成功老人養護中心於1995年二月落成啟用，1997年七月又於新竹新生醫院左側增設新竹老人養護中心。另外於新竹縣新埔鎮購置約八千坪土地，以設置全方位之新式老人安養及養護中心。這些新增的養護中心均為照顧失能老人之復健、醫療、養護等，希望使收容照顧老人業務趨向多元化、完善化之服務。

三、財團法人臺灣省私立臺中仁愛之家

該家自1728年（遜清雍正六年），在彰化市已設有四個社會救濟機構：1.養濟院：救恤孤苦無依之貧民及患瘋癲病者；2.留養局：收容鰥寡孤獨之貧民；3.育嬰堂：收容棄嬰及一般嬰孩；4.善養所：收容行旅病者等。1895年（民前十七年）日人佔據本省後，無法繼續維持，業務遂告停頓，嗣後日皇太后英照捐贈救濟事業基金，與地方人士等之捐款充為基金，於1904年（民前八年）乃將前四個社會救濟機構合併成立「彰化慈惠院」，以收容貧困者，後因行政區域劃分，院址遷移台中市，改稱「台中慈惠院」，所以該家是由彰化慈惠院改稱而來。1929年為擴展業務，在彰化設置診療所幫助貧困病者。1936年後於台中市設立靜和醫院，以醫療、收容精神病患者為主要任務。

台灣省光復後，依據政府頒佈社會法令改組，為私立台中救濟院，並依規定完成財團法人登記，以彰化縣、台中縣、南投縣、台中市議會正副議長、及彰化市民代表會主席等為當然董事外，另選聘四縣市轄內熱心社會慈善事業人士，組織董事會，並續辦原有台中市靜和醫院及彰化慈惠醫院（前

彰化診療所)之醫療業務。至1953年始創設中部結核療養院於彰化八卦山上，收容結核病患者，1970年七月在中市大坑風景區成立養老院，1972年三廿七日成立南投育幼所，而為配合省府推行消滅貧家的小康計畫，1976年十一月十二日由省府已「指辦」方式成立精神病養護所，專收社會上無人照顧或流落街頭之精神病患。1976年七月一日起，奉臺灣省政府之令，規範全省各公私立救濟院均需更名為「仁愛之家」，故該院更名為：「臺灣省私立臺中仁愛之家」，並修改其組織章程，並置董事十五人，轄地仍為中部四縣市，繼續辦理社會慈善救濟事業。

四、財團法人台灣省私立嘉義濟美仁愛之家

該家是「日據」時期由嘉義縣和嘉義市六十三所「寺廟捐贈」的廟產，組成「濟美會」辦理慈善事業。台灣光復後繼續辦理，後因經營不善，於1959年經法院判決解散，而剩餘財產交由嘉義縣政府經管。1965年地方熱心人士為恢復此一慈善事業，研議訂立章程，並奉行政院核准，以原有剩餘財產為基金，於1972成立財團人嘉義縣私立濟美救濟院，1976年奉令改為嘉義縣私立濟美仁愛之家。1990年六月二十一日改隸省主管機關為財團法人台灣省私立嘉義濟美仁愛之家。

該家於1976年為配合老人安養之需，遂著手興建院舍收容九十名老人，於1981年五月全部完工。同年七月開始收容老人公、自費終身及定期安養。經營期間受台灣省政府社會處的輔導與協助，以及中央內政部經費補助，才獲得院舍之改善。

1972年二月七日登記財團法人，1976年七月一日奉令院名改為嘉義縣私立濟美仁愛之家，1976年七月二十四日第二屆第一次臨時董事會通過該家組織章程並選擇盧厝段一七二之一號旱地「興建院舍」地；1976年十月二十九日第二屆第四次董事會通過事業計劃並「出售基地」案；1978年三月十六日修正後救濟事業計劃業；1981年四月十六日頤養園興建完竣；

1980年七月頤養園成立（開始收容健康的安養老人）；1990年七月三日該家改隸省轄更名為「台灣省私立嘉義濟美仁愛之家」，同時產生第一屆董事會董事長邱天照（嘉義縣議會議長），爾後因其土地跨嘉義縣、市，導致主管機關認定輔導之困難，後經省政府社會處多次協商，終獲決議其董事會由台灣省政府社會處、嘉義縣、市政府共同推薦組成，以進行管理；1994年六月廿一日由嘉義縣、市政府推薦董事各六人、「省社會處推薦三人」、產生第二屆董事會董事長蕭登標；1998年六月廿一日的董事會因故延至該年七月十日召開，最後由嘉義縣、市政府各推薦董事六人，及省政府社會處推薦董事三人，在省市共同介入之下，才產生第三屆董事長許登宮，以繼續營運。財團法人私立濟美仁愛之家之歷史發展如表2：

表2、臺灣省濟美仁愛之家立案過程事記

1940年三月十五日	假嘉義市中山堂召開權利關係者總會
1940年十二月二十四日至1941年一月九日	所有權移轉登記完畢
1950年七月十四日	設立濟美會
1958年六月九日	主管官署撤銷許可登記奉省政府1956年（民國四十五年）四月五日（四五）府社四字第25823號令嘉義縣政府副本以該會違反設立許可之條件依法撤銷其許可但是否確定未據敘明
1959年十月二十二日	嘉義地方法院嘉沛審智字第28617號通知解散命令
1959年三月三十一日	正式移交縣政府
1965年八月六日	嘉義議會以1965年（民國五十四年）八月六日嘉議六議榮字第645號函復嘉義縣政府同意將原嘉義濟美會賸餘財產捐助財團法人嘉義縣私立濟美救濟院
1971年三月五日	嘉義縣政府（創辦人）頒發第一屆董事會
1971年四月廿九日	申請創設嘉義縣私立濟美救濟院
1971年四月三十日	嘉義縣政府以1971（民國六十年）四月三十日嘉府達民社字第三三四八四號通知准予設立

1971年九月十五日	該院董事長張文正與有關人員於縣府民政局長室接受財產捐助
1971年十月二十三日	嘉義縣政府以嘉縣民社字第六00一號頒發立案證書

五、財團法人台灣省私立台南仁愛之家

該家歷史亦由來已久，「日據」時期稱為「台南慈惠院」。當時台南縣廳為復興改隸前已存在的養濟院、普濟堂、育嬰堂、棲流所（遊民收容）、卹嫠局（寡婦收容）、義塚等社會事業加以合併而成，並於1899年（明治32年）創設於台南市。1945年本省光復之初，改稱「台灣中正醫院」。1946年合併「台南愛護寮」，成立「台南市救濟院」。1948年遵照社會法改組為「私立台南救濟院」，並依法登記為「財團法人」。1955年奉省令改稱「台灣省私立台南救濟院」，1976年又奉台灣省政府令改稱「台灣省私立台南仁愛之家」，主管機關為台灣省政府社會處，管理機構為該家董事會。該家本部設於台南市北區公園路五九一號，為該家各業務機構的管理作業中心，設有總務組、財務組、社工組等，經費來源來自基產收入、政府補助、醫療收入、社會捐款等。總務組辦理文書、出納、庶務、營繕維修工作及動產、員工管理、各種保險、電腦資訊、公共安全等事項；財務組辦理不動產管理，諸如；產權確保、地籍測量、出租地籍圖繪製、契約訂定與更換、申報地價、稅賦、租賃繼承、調處紛爭、收取租金等，現正規劃電腦化管理。另土地重測、地籍數值化，以及研配農業發展條例新規範之配套措施；至於社工組除統合該家各業務社工工作及聯繫社會福利團體外，尚兼辦「台南愛心聯合服務中心」及「台南市志願服務協會」所推動福利工作。

該家各業務機構之設立，均依照政府相關法令，社會變化實際需求，以及衡量機構能力，逐步漸進設立相關福利設施，或擇地新建，或原地改建，或因都市計劃必需遷建，或因社會變化業務更新等等皆為「配合政府施政」，發揮慈善福利機構功能，達到服務社會及社會和諧安定之目的。該家

之業務如下：

- 1、敬老所：興建於1973年，位在台南縣永康市鹽洲里仁愛街五巷九號安養台南縣市籍低收入戶老人及輕自費老人。
- 2、育幼所：興建於1970年，位在台南縣永康市鹽洲里仁愛街五巷九號。與敬老所、二村國小毗鄰，收容安養的為孤兒、棄兒、受虐兒、單親兒等。
- 3、殘障療養所：該所原始名稱為「台南愛護寮」。位於台南市東光華街。後因都市計劃道路貫通，必須遷建，故於1986年間遷建位於台南市南區新都路三四六號，辦理殘障老人安養及癱瘓老人養護。該所與台南市政府社會局簽訂台南市老人保護合約，安置台南市受虐老人及被遺棄老人。
- 4、附設成功診所：該所位在台南市北區成功路二三八巷十一號，其原始名稱「台南慈惠院」。幾經改建改稱，由小型醫院改制為「社區診所」，僅有門診，兼顧該家院民診療保健，並將原有病房改造為老人養護（療養）中心。復因該所位於台南市舊社區，獨居老人甚多，為能照顧更多社區老人，發揮社區照顧之功能，乃利用空間，兼辦社區「日間托老」業務。
- 5、慢性精神病養護所（療養所）：該所於1962年，原設立在台南市北公園路，經年累月，由於鄰近社區發展快速，互相影響甚大，必須覓地擴建。在1982年遷建於台南縣新化鎮中山路二十號，長期收容養護久醫而無法痊癒的慢性化「精神病患」。
- 6、附設心理療養院：該院於1959年，原亦設立在台南市公園路，一為醫療機構，一為養護機構，便於互相支援。亦因環境不佳，故同時在1982年遷建於台南縣新化鎮中山號二十號。該院被衛生署評定為台南地區精神科專科醫院。

- 7、康寧園安養中心：該家為新設機構，位在台南市北區公園路三二一巷八號。鄰近台南市中山公園及市立圖書館，是老人現代化的自費安養機構，以人性化方式經營，使老人生活多元化，兼而推展社區老人照顧工作，該家董事長受訪時表示，會隨著社會需求提供各項照顧服務。
- 8、1940年十二月二十四日另該家為安置病故院民遺骸，於1996年在台南縣左鎮鄉八德安樂園，興建一座「家庭式」納骨墓厝，使院內收容者往生後得以集中祭祀和保存，並辦春秋二祭，設置靈骨位1,100格。

六、財團法人台灣省私立高雄仁愛之家

該家「日據」時代原名「高雄慈惠院」，成立於1921年十月卅日，其業務範圍為日據之高雄州，辦理收養救濟高雄、屏東縣市地區之失依鰥寡、孤獨事業。1923年一月本省施行民法後，乃依法獲准財團法人登記，辦理院內、院外救濟、施藥巡迴診療、盲啞生活教育、行旅病人及精神病者之受託收容事項。

1945年，台灣光復後，由高雄市政府接管，更名為「高雄市救濟院」。1948年省立屏東救濟院成立，省社會處令將一切財產及業務歸併該院，故又更名為「省立屏東救濟院高雄工作站」，1948、1949年七月為國軍佔用，業務陷於停頓。1949年由當時之高雄縣縣長黃劍棻先生及高屏三縣市熱心公益人士黃聯登等十五位成立等籌備委員會，籌畫收回一切財產、恢復獨立，以繼續興辦救濟業務。1949年九月十五日奉准正式成立名稱為「私立高雄救濟院」，並辦理財團法人登記。

1953年該業務範圍跨越高屏三縣市，經台灣省政府省府令函又更名為「臺灣省私立高雄救濟院」，屬台灣省政府社會處主管。1972年高雄市前金區中華西路356號之院舍受市府開闢仁德街及新田路218巷關係，形成「四分五裂」，乃購置新院址，遷址擴建於現址（高雄縣大寮鄉後庄村鳳屏一路461巷39號），並去除制式之機構名稱，並於是年七月十七日完成遷建

工作，並命名為「頤園」。

1976年七月一日起，奉臺灣省政府令將私立救濟院更名為「臺灣省私立高雄仁愛之家」，並在仁愛之家下附設慈惠醫院（專收治精神病患），於1990年十月十三日正式開幕，於1991年五月、1994年三月、1997年五月分別通過教學醫院評鑑。另鑑於社會變遷與人口老化之需求，興建新式的老人安養建築，設施設備朝向以現代化、人性化、溫暖化為規劃目標，於1997年五月十五日正式開幕，命名為「慈愛」老人養護中心。此外，該家更積極建設書苑、玫瑰園等養護所。該機構董事長張雅玲為「女性」，自接任以來即致力以「溫暖的家」為目標，以邁向現代機構營運的新發展（陳燕禎，1996）。張董事長雅玲表示，她特地聘請當時由高雄女中退休校長的師女士蔚霞擔任該家的家主任，至於新成立的老人養護中心則敦聘遠從美國回來的陳女士美心擔任主任，希望該機構的管理與發展在女性領導的特質之下，機構的設施設備與管理呈現溫馨化。

表3. 非營利財團法人台灣省私立仁愛之家之歷史發展與服務內涵之比較

	財團法人台灣省私立北仁濟院	財團法人台灣省私立桃園仁愛之家	財團法人台灣省私立臺中仁愛之家	財團法人台灣省私立嘉義義濟美仁愛之家	財團法人台灣省私立台南仁愛之家	財團法人台灣省私立高雄仁愛之家
起源	清光緒年間（育嬰堂、養濟院、善堂、保嬰局等）為本縣最早的救濟精神病患所，為本省「最先」創立之精神病院。1923年（民法施行	桃園仁愛之家原名為「新竹慈惠院」。1923年依台灣「慈惠規則」，改為財團法人組織。光復後行政區重劃更為私立桃園救濟院。1976年奉省令改稱「台灣省私立台	自1728年（遜清雍正六年），彰化市已設有四個社會救濟機構：養濟院、留養局、善養所。1904年（民前八年）將前四個社會救濟機構合併成	日據時期，由嘉義縣和嘉義三所「寺廟」的贈產，組成「濟美會」辦理慈善事業。1965年地方熱心人士為恢復此一慈善事業，研議訂立章程，並奉行政院核	「日據」時期稱為「台南仁愛之家」。1946年合併「台南救濟院」。1948年遵照社會法改為「私立台南救濟院」	「日據」時代原名為「高雄慈惠院」，成立於1921年。1945年光復後，由高雄市政府接管，更名為「高雄救濟院」。1948年省立屏東救濟院成立，省社令將一切財產及業

[illegible]

組織經營	1、早期的財產管理，故有土地被佔之事件發生。地址鄰近（台北龍山寺）土地，以低價的方式承租商家。 2、無家族經營色彩。 3、董事長與院長分離，董事長不兼院長。	1、未有土地被居民侵佔之事發生。 2、具家族經營色彩。 3、董事長與院長合一，董事長兼院長。	1、具家族經營色彩。 2、董事長與院長合一，董事長兼院長。	1、因其擁有土地，跨縣市，主管輔導，經認定後，經台灣省政府多次協商，由社會處、嘉義縣、市政府共同推薦組成。 2、無家族經營色彩。 3、董事長與院長分離，董事長不兼院長。	1、未有土地被居民侵佔之事發生。 2、具家族經營色彩。 3、董事長與院長合一，董事長兼院長。	1、曾有土地被居民侵佔，土地收回時被居民抗議。 2、無家族經營色彩。 3、董事長與院長分離，董事長不兼院長。
發展模式	貧困者免醫療、精神治療、老人安養。 貧困者免醫療、精神治療、老人安養。 貧困者免醫療、精神治療、老人安養。	貧困者免醫療、精神治療、老人安養。 貧困者免醫療、精神治療、老人安養。 貧困者免醫療、精神治療、老人安養。	貧困者免醫療、精神治療、老人安養。 貧困者免醫療、精神治療、老人安養。 貧困者免醫療、精神治療、老人安養。	貧困老人收容照顧。 貧困老人收容照顧。 貧困老人收容照顧。	隨著社會需求，提供服務。辦理「老人區托老工作服務」，推動福利工作。	從早期貧困者免醫療、精神治療、老人安養，到現代化「致溫為之」目標。

本研究整理製作

從表3資料發現這六家台灣省政府私立仁愛之家有二家是（台北仁濟院、台中仁愛之家）在清代即設置，另四家則是日據時代設立的「慈惠堂」（桃園仁愛之家、台南仁愛之家、嘉義濟美仁愛之家、高雄仁愛之家），董事會組織都由所轄之縣長、議長、民意代表、地方士紳或善心人士等組成，組織之宗旨、事業體發展大致相同，以辦理收養救濟之失依鰥寡、孤獨慈善事業為使命，組織事業體發展多元化，從育幼、養老、恤貧、殘疾、死亡喪葬等幾乎都包辦，如均設置醫療事業（醫院或診所）（除嘉義濟美仁愛之家

外），當時醫療與社會福利合為一體，醫院是社會福利機構之下所設置的事業體之一，貧病醫療和精神病患收治為主，將貧病孤苦無依的照顧和醫療工作結合，他們與政府互動關係是高度配合，輔助政府施政，以達到服務社會及社會和諧安定之目的。他們在光復前和光復後都隨著政府的法令要求，登記為「財團法人」，並為依政府法令規定更名為「仁愛之家」，以去除傳統救濟院「污名化」之名稱。近年來因應高齡化社會的發展，多以老人養護和社區照顧為慈善事業發展主軸，並多呈現現代化、多元化的服務型態。

這六家機構之間有二項較大的經營差異：1.有無家族式的經營；2.董事長與院長是否分離執行任務。研究資料發現，有三家（桃園、台中、台南）的親族在機構內部服務，而且三家機構都是董事長兼院長，其業務發展雖以老人福利為主，但仍有差異，如桃園仁愛之家以機構式老人養護為主軸，在桃竹苗地區興建老人養護中心；台南仁愛之家儲機構式老人養護外，發展朝向社區外展服務和老人保護安置、日托、志願服務推動等；台中仁愛之家晚近發展緩慢，未見明顯轉型。而不具家族式經營色彩的台北仁濟院和高雄仁愛之家，其發展差異亦大，兩者雖都董事長與院長職務分離，各司其職。台北仁濟院受訪者表示，其組織因早期收容精神病患的療養院事業過大，目前要將這部份的業務停止並不可能，只能就現有土地興建老人養護中心，且因資深員工多，所以組織在歷史悠久及事業體龐大之下，發展緩慢，不過其財產管理制度是為其他仁愛之家所學習的，自光復後機構因曾瀕臨財務困境，因此財產管理制度化，因此亦從未變賣土地和發生土地被侵占之事件。而高雄仁愛之家自張雅玲女士接任董事長之後，機構漸走向制度化管理，董事長邀請具領導經驗的女性領經營，因此機構轉型發展快速，成為其他老人福利機構經營之學習觀摩對象。至於嘉義濟美仁愛之家，因長期董事會之問題，所以組織改革較緩慢，未見明顯的組織轉型。由此可見即使是百年老店的社會福利機構，除以慈善使命為事業宗旨外，在組織經營管理方面更需具有專

業理念和制度，才能具有服務社會的優勢，否則功能不彰，就會被社會所遺忘。

整體而言，這些台灣省政府立案的私人老人福利機構有些在清代即設置，有些則是日據時代設立的「慈惠堂」，概由地方菁英或善心人士之力量興建而成，並將救濟收容的慈善視為永續經營的福利事業，因此，也隨著政府的法規的要求，均配合登記為「財團法人」，由原先儀式性的關懷進入福利事業理念，而配合更名為「仁愛之家」，並邁向西方福利國家專業化的發展，不再以綜合性的社會救濟為主，尤其近幾年各仁愛之家已逐漸「變革」，興建新式的老人養護中心，更推展新式福利服務，如外展服務、老人日托等，成為社區照顧的重要發展，表現福利人性化需求的發展模式。

精省後，主管單位隨之易為中央內政部，但未有配套規定處理，仍冠以「台灣省」，目前這些機構均有土地、房子的管理問題，例如台灣省私立高雄仁愛，眾多土地基於愛心承租百姓，部分土地也被占用達數十年之久，承租戶強烈要求該機構以1993年公告地價承購，但該董事會表示承租戶之要求不合理，仁愛不但沒有了土地還要繳交二億三千萬的土地增值稅，所以董事會認為承租戶要求不合理，承租戶還由當時在野黨立委帶著群眾前往抗議、丟雞蛋。台灣省私立台中仁愛之家亦同樣發生被當地居民抗議之事件，該家在清朝時即在彰化地區設有四處的救濟機構，鑑於社會福利需求的變遷，因此有意改建原有機構院舍，但由於機構附近許多土地同樣遭侵占、違佔，改建消息傳出，居民亦發動抗爭，表示該家沒有愛心等等。總之，這些歷史遺留下來的大型私立仁愛之家迄今雖有龐大不動產（土地、房子），但卻因當初不善於土地管理導致許多問題。這些機構配合政府需求更名為仁愛之家，延續收容以往政府（公部門）的照顧死角，甚或包袱，如長期精神病患、遊民等，即各仁愛之家以「社政」主管單位立案之下附設精神病醫院、療養所給予收容；當然這些機構有的也已感受時代需求與福利專業理念

的壓力，已逐漸興建許多新式老人養護中心，提供更現代化的設施設備，希望隨時代變遷傳承組織使命。茲將其這些老機構的理念與發展進行解構，並區分為：光復後的傳統救濟期；中美斷交後的福利法案建制期；解嚴後福利法案多元期；政黨輪政後的福利修正期進行剖析，見表4。

表4. 非營利社會福利機構—財團法人台灣省私立仁愛之家歷史發展階段

	光復後： 傳統救濟期	中美斷交： 福利法案建制期	解嚴後： 福利法案多元期	綠色執政： 福利修正期
法令依據	一、1915年遊民習藝收容章程。 二、1943年救濟法。	1945年頒布社會救濟法。	一、1980年公布之福利三法（老人福利法、社會救助法、殘障福利法）。 二、精神衛生法。	1997年福利三法修正公布
理念	一、利他精神，不求回報。 二、默默行善，知為善不欲人知。	一、組織的利他精神及仁愛。 二、政府的仁政及三民主義的入濟思想，對收容意涵。	一、組織的利他精神已漸轉化為與政之互惠精神。 二、解嚴後各類機構起構擊，致有業務變化。漸化念。 三、漸化念。	一、除互惠精神外，尚有互益性。 二、由完全利他轉至平等觀。 三、與社會溫暖化之照顧。 四、理想主義
收容對象	社會上流民、乞丐多收容礙市容。	一、社會上貧困無依者。 二、配合收容精神智障等。 三、康計劃之委託床位。	一、老人福利收容（公費70歲，自費65歲）。 二、精神衛生法計畫停止收容，繼續安置。	一、修正老人福利法（公費65歲，自費60歲）。 二、原收容者繼續收容。

收容技術與程序	機構組織自主性高，人為時代，只要窮人即收容。	依機構組織之章程規定收容，但自主性仍高，收容程序手續簡便。	依老人福利法及相關規定收容，程序較繁瑣。	依修正老人福利法收容程序更為謹慎。
救濟歸因	慈善	慈善及個人權	公民權	社會權
福利意涵	一、恥辱、烙印 二、無需資產調查	一、恥辱、烙印 二、需資產調查	一、公平正義 二、較少恥辱、烙印但仍要資產調查	一、權利精神 二、仍需資產調查
專業投入	各類流民、乞丐、無依者綜合性收容。	一、以綜合性救濟收容為主。 二、工作習藝極力擴展，以免造成福利依賴。	一、已有社員工員，輔導專業人員編制，但運用未落實。 二、已積極參與各種政府之在職訓練及研討會。	一、依老人福利規定聘用相關專業人員。 二、積極參與各種專業訓練、研習。 三、機構自行辦理各項專業研討會。
政府責任分工	仍以民間慈善組織為主，政府尚未介入。	地方政府（省政府）介入，以達消滅貧窮之目的。	地方政府（省政府）積極介入管理與輔導。	精省後併歸中央政府。
經費來源	一、組織自行募款。 二、善心人士捐款、捐地。	一、組織自行籌款。 二、政府委託床位之經費補助。	一、組織自行籌款。 二、依內政部補助要點申請補助。	一、組織自行籌款。 二、依內政部補助要點申請補助。 三、政府部分福利方案之委託經費。

研究者自製

柒、非營利社會福利機構之議題分析

衡觀國內，這些非營利的「老」福利機構表現出的是台灣本土性、草根性的組織發展，其昔日的使命和功能雖在新時代漸被遺忘，但其存在的

輝煌歷史卻是不爭的事實。近年來，非營利組織與政府（state）關係越來越密切，政府介入民間部門的深度、廣度也大增，而非營利組織的力量在西方國家也已形成所謂「影子政府」（the shadow state）的影響（Wolf, 1990），不過在台灣的歷史脈絡上，這些「老」機構是否為非營利組織？其轉型為何？所遭到困難為何？對台灣社會之貢獻為何？與新時代產生的非營利社會福利組織又有何不同，都需要進行謹慎思索。以下就所探討之六家本土百年私立仁愛之家，探討其是否具有真正非營利組織的特質，以及組織的轉型、困境、挑戰和對社會的貢獻做成議題分析，並加以討論：

議題一、台灣有無真正「本土」（非洋化）的非營利社會福利組織？

答案當然是肯定的。依中外學者對非營利組織之定義、本質、內涵，本文所探討的「老」機構均符合其條件。如在日治時代，1925年（大正十二年），這些機構已依當時訂頒的民法登記為財團法人，慈善、利他的救濟使命感，以志願服務社會大眾，促進社會安定為目標，機構組織不求私利，並受官督，且一直配合政府公共政策，專事收容社會上孤苦無依者，社會大眾的捐款，機構均可依法提供免減稅的合法證明。我國歷史上的社會福利，歷代均概有救荒、救災、恤貧、養老等德政或佈施，民間機構的力量都一直居於重要的角色地位、朝廷或是政府只是跟隨其趨勢，並未領導這個趨勢，真正領導力量是這些非營利社會福利組織的地方領袖、士紳、富商或地方官（梁其姿，1997），推動動力以道德責任為本，社會安定為目標，因此獲社會認同，同時他們也為政府部門解決諸多問題，雖然當時機構的實際功能有限，但教育意義卻極為明顯，此也符合福利國家以值得幫助者為取向的福利本質。

議題二、「老」機構有無因應社會而轉型？

答案當然是肯定的，只是部分機構回應社會變遷的腳步較為緩慢。西

方福利國家去「機構化」、「人性化」、「福利多元主義」的風潮、理想一直衝擊這些組織的發展，使得這些機構的設施設備或軟體，服務品質也脫離往昔僅予基本溫飽之照顧理念，漸朝向營造溫暖的第二個「家」為目標，有些機構回應社會發展的敏感度還比官方設置的公立機構更快，更高。在本研究探討的台灣私立高雄仁愛之家，長久以來均致力於服務品質之提升，其「附設」的慈惠醫院於1990年正式開幕，1991年，1994年，1997年均通過政府教學醫院的評鑑，而該組織為因應國內快速高齡的老人養護問題，也於1996年成立新式的老人養護中心，另亦新建玫瑰園，專為所收容的精神病患做職業復健，並興建「書苑」，以嘉惠社區民眾。當然這些「老」機構中，有些機構回應社會轉型的腳步較為緩慢，其社會福利理念仍根直於承襲以往的默默行善的理念，對社會福利專業化發展的衝擊敏感度低，加上其組織管理的理念與行銷之應用明顯不足，因此因應外部環境的變化和壓力的反應步調較緩慢。

議題三、社會福利轉型過程中其所面臨的困境或挑戰為何？

福利組合的構成要素中，以公部門和私部門最具焦點。我國傳統的社會福利措施，以血緣關係的家族、宗族，地緣關係的同鄉福利及志願慈善組織福利為主要組合，當時所提供的福利可謂「從搖籃到墳墓」，相當完善，以安定社會為目標，政府部門幾乎無介入。光復之初，政府的介入漸積極，但對這些老機構而言仍無多大適應困難，真正出現機構這些問題，以解嚴後因大量新興的非營利組織崛起而受到衝擊，舊有的默默行善、為善不欲人知的慈善使命似乎在時代潮流中被淹沒，新興非營利組織概以自我行銷掛帥，以媒體塑造形象為主要訴求，而社會市場營利機構也漸興起，加上政府政策的轉向，小型化，社區化受到青睞，並以家庭為扶養功能核心，大型「安養」機構政府不再給以補助改建經費，中小型的「養護」機構才是政府部門的補助重點，因此有些機構未能把握當時政府補助興建的時機，因此面臨現今

改建之困境，只能以緩慢腳步調整前進，尤其有些機構的董事會和管理者觀念相當保守，組織轉型的阻力自然加大。就連上述的台灣省私立高雄仁愛之轉型，乍看之下似乎極為順利，其實是因董事長和主任積極向董事會遊說，以及和員工溝通，才有今日轉型的成果。畢竟根深蒂固的老理念，更改極不易，且即使轉型過程遇到諸多阻力、障礙，也要必須在非營利組織的使命和宗旨之下，克服難關，因此百年機構要面對轉型之問題還有很多。所以，福利組合在時代變遷下，非營利組織的力量在台灣社會已發酵，隨不同的時空而發揮不同效果，福利的角色組合也因新興時代而有不同的改變，其轉變見圖1。

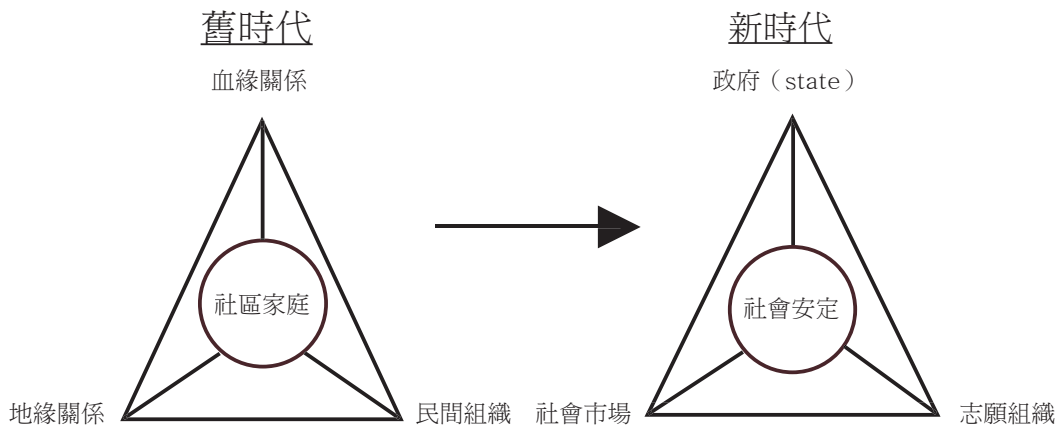


圖 新舊時代的社會福利組合要素之轉變

本研究製作

議題四、這些百年老店的非營利機構對台灣社會有無貢獻？貢獻為何？

百年老店的金字號必有其生存之道。基本上這些老人福利機構收容目標、對象與官方（公立）機構差異不大，但深究其扮演的福利角色卻比官方機構更為徹底，即官方不做、不想做、不願做、或棘手的個案，均由這些私

立機構收容，所以其扮演的角色不僅是「附屬」或「補強」，更是「承受」的，而且當時由政府轉介收容安置之個案每月每人政府撥付膳食費相當有限，若物價上漲或補助不足均須由受託的非營利機構自行吸收，而這些機構表示向來對收容照顧貧困者就無遲疑，因為機構受訪時都表示，慈善救濟事業就是他們的使命和傳承，「慈悲」是人們希望的最後一條路。尤其光復後，政府均致力於國防及經濟建設，對社會弱勢者（老、弱、貧、殘、孤、病）之福利供給主要依賴非營利者機構，如：1972年消滅貧窮的小康計劃，精神病患、街頭遊民之收容均以這些為主要收容單位。其實若要深究我國非營利組織有系統地對社會的貢獻，除本研究所探究的機構外，還可溯至唐朝中期由佛教所創辦的悲田院，宋代、南北朝這類型的民間慈善已逐漸普及，更趨成熟，明末清初則更趨向制度化。政府也一直明白民間力量無窮的道理，且民間的慈善組織均來自地方菁英、領袖所創辦，政府也深知介入不易，所以「官督民辦」的機構型態也自然出現（梁其姿，1984，1997）。不論民辦、官辦或官督民辦，均以收容照顧社會弱勢者為任務，並以非營利組織的民辦力量最大。

議題五、在舊時代與新時代下，非營利組織與政府的關係變化為何？

若依非營利組織的資源依賴理論觀之，舊時代下的非營利機構，其福利供給與財務資源獨立自主強，不受政府干預，即使如前述由官方轉介、委託之個案，僅撥付象徵性的委託經費，機構仍可照單全收，不會討價還價，與政府關係是「合作的」、「信任的」、「忠誠的」，極少衝突，政府遭遇難題也依賴他們協助，因此少有「慈善不足」（philanthropic insufficiency）的問題，畢竟其自主性高、彈性大，扮演非營利組織中直接服務提供者及價值維護者的角色（Kramer, 1981）。至於官方設立的公立機構，行政科層體系繁雜且僵化，組織彈性小，加上其工作人員是聘任的公務人員，若收容對象極重度或難以照顧的個案，在組織人力不足下，工作人

員自然流動率高，易轉調其他機關部門，因此自然在照顧對象的審核更為嚴格，甚至有逆選擇的現象。至於新時代的非營利組織概以倡導者、改革者的理想而興立，因成立時間不長，資源累積不足，需依賴外在環境的資源才能維持生存，因此與政府的互動關係有時會掉入兩難的困境，而存在「高度的焦慮」，即一方面要以批判、倡導、監督政府政策的角色，以為其組織使命感，但一方面又要依賴政府資源，必須向政府靠攏，且依靠攏程度而獲取資源的不同程度，亦即若和政府關係呈現「線性關係」，則互動程度深入，關係密切，獲取資源可能性高，反之則疏離，獲取資源性就低，而政府也以此做為「箝制」非營利組織的利器，以發揮「噤聲效應」（mussing effect）（溫信學，1997），以交換其忠誠度，削弱為服務對象或政策倡導辯護之著力，成為替政府政策「背書」的角色。就此非營利組織與政府互動關係應找到平衡支點，建立真正的夥伴關係及互信機制，才能創造社會福利的多贏局面。

今日政府與非營利組織間的「依存性」日增，然而每個國家對兩者間之責任並未正式範定，所有國家對非營利機構均期待創新（innovative）、彈性（flexible）、保持特定興趣、促進全民參與及能滿足政府不能提供之需求（to meet needs not met by government）。更進一步說，選兩者共存系統關係之下，非營利組織能紓解（relieve）、取代（replace）及增強（reinforce）家庭、朋友及鄰居的初級社會體制，在公共事務上，他們可取代、影響、延續及改善政府之工作或提供不同之互補性服務，甚至他們在社會福利市場上已和營利組織呈現競爭的態勢（Kramer, 1992）。

台灣歷史本土的非營利老人福利機構，與政府的關係一直互存互賴，在時間演變下，其昔日的地位雖失落，但功能角色依然存在，雖然新時代大量產生的非營利組織，但仍無法取代其原有的角色功能，因此公、私部門若要整合互賴（integrated dependency），實不能遺漏這些非營利的「老」機

構曾對台灣本土社會福利發展的重要歷史地位。

捌、結論

西方非營利組織的興發來自對福利國家危機的因應與反省，而我國民間社會福利的發展歷史雖來經西方福利國家的成熟與擴張階段，但早已存在。這些民間機構勢力來自地方菁英，因此其所建立的社會制度正是永久的制度。雖然部分民間組織對社會救濟、收容照顧的態度、作法已和官方不同，以儒家倫理和佛教思想為其中心，社會道德規範為救濟收容之判斷標準，進入機構收容救濟者必須接受技藝訓練，以求真正自立，這和西方福利國家之「資產調查」和「工作福利」等制度似乎不謀而合。當然政府也瞭解無法以單獨力量承擔救濟福利的支出，因此早在宋代政府就將捐助之善人、富人名字刻記碑文之上，以為頌揚，並免其田租（婁縣志，1984；引自梁其姿，1987），具有慈善者免稅之作法。光復後，省政府社會處即於1950年頒布「捐資興辦社會福利事業褒獎條件修正標準表」，依捐贈額度給予不同等級和種類的獎勵，以激發更多民間力量參與社會福利工作。

政府和民間的合作關係是一直存在的，這些民間的社會福利及機構也為社會安定帶來功能，從本研究結果發現，這些大型且有歷史的老人福利機構一路上均處於被動角色，以「聽命」和「奉命」的態度，將資源奉獻、付出，一直配合政府社會福利工作的需求，但其非營利組織的型態卻截然不同的近年來新興的非營利組織。現代新興的非營利組織極依賴政府資源和經費補助，但對政府又採取不信任的態度，當然政府也並非完全信任他們，因此才會有「契約關係的規範」，即非營利組織是處在一種「依賴的情境」（state of dependency），必須依賴外部環境獲取資源才能營生，自己掌

握資源的能力是薄弱的。而這和台灣早期的這些私立「老」福利機構卻不同，他們不過度依賴外部或政府資源依然能生存運作，並完成組織交付的慈善使命，持續收容照顧棘手的、特殊的個案。

不管老或新的非營利社會福利機構都只是政府及公共政策的反應者而已，特別在中國儒家文化下，政府常以「德政」為美名，將社會福利做為強化政府權力的正當性，而此儒家思想和仁政也讓非營利的「老」社會福利機構百年來在政府資源不足時，願意（willing）為國家分擔責任，協助解決社會問題，堅持慈善宗旨使命，對社會秩序的穩定具有不可抹滅的輝煌歷史，然而這些「老」機構卻未能如西方非營利機構，佔據非營利部門的據龍頭位置，發揮更強而有利社會力，形成足以和政府部門相抗衡的力量，反而僅止於「隱忍效果」，一路走來以「配合」和「輔助」國家，因此在現今一片探討非營利組織的聲浪中其歷史地位才會被遺忘、被忽略，當然為何會被遺忘，是值得進一步後續探討的研究議題。

參考文獻

一、中文部分

- 臺北市府（1988）。社會志社會福利。臺北：臺北市府。
- 臺灣省文獻會（1980）。台灣史，頁323 - 324。臺北：眾文。
- 臺灣省政府社會處（1950）。社會法令輯要，第三輯。南投：臺灣省政府社會處編印。
- 台北仁濟院（1951）。台北仁濟院救濟院今昔。台北：台北仁濟院印。
- 台北仁濟院（1959）。頤樂山莊概況。台北：台北仁濟院編印。
- 台北仁濟院（1990）。財團法人台灣省私立台北仁濟院概況。台北：台北仁濟院編印。
- 王永慈（1987）。我國志願福利機構環境與角色之探討，台大社研所碩士論文。
- 古允文譯（1995）。福利國家的政治經濟學。Ian Gough原著。台北：巨流。
- 司徒達賢（1997）。非營利組織經營管理研修粹要。台北：宏健全基金會。
- 江金山（1985）。公共利益團體影響公共政策之研究：消費者文教基金會的個案分析。政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 江明修（1995）。非營利組織領導行為之研究。問題與研究，第34卷第 10 期，頁77 - 9。
- 官有垣（2000）。非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析。台北：亞太圖書出版社。
- 邱瑜瑾、官有垣合著（2000）。台灣一個私立福利機構的組織變遷：政治經濟觀點分析。思與言，第38卷第2期，頁169 - 219。
- 林萬億（1990）。中國仕紳與社會慈善事業－以清代臺灣為例。國立臺灣大學社會學刊，第20期，頁143 - 186。
- 林萬億（1994）。福利國家－歷史比較的分析。台北：巨流。
- 施教裕（1997）。民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略。社

- 區發展季刊，第80期，頁37 - 55。
- 孫本初（1994）。非營利組織管理之研究——以台北市政府登記有案之社會福利慈善事業基金會為對象。台北：台北市政府。
- 陸宛蘋（1997）。亞洲協會台灣非營利組織發展需求診斷研究。亞洲協會。
- 喬志強編（1998）。中國近代社會史。台北：南天。
- 梁其姿（1997）。施善與教化：明清的慈善組織。台北：聯經。
- 梁其姿（1986）。明末清初民間慈善活動的興起——以江浙地區為例。食貨月刊，（15），7/8，頁52 - 79。
- 梁其姿（1984）。十七、十八世紀長江下游之育嬰堂。中央研究院三研所編，中國海洋發展史論文集，頁97 - 130。
- 陳美伶（1991）。統一財團法人主管機關可行性之研究。台北：法務部。
- 梁偉康（1990）。社會服務機構行政管理與實踐。香港：集賢社。
- 陳燕禎（1996）。老人福利機構營運的大趨勢。社會建設，第95期，頁89 - 95。
- 陳燕禎（2005a）。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，第9卷第2期，頁95 - 138。
- 陳燕禎（2005b）。台灣社會福利發展：日治時代社會福利機構的歷史探討，社區發展季刊，第109期，頁226 - 244。
- 黃俊傑（1991）。儒家思想與戰後臺灣：回顧與展望。
- 傅麗英（1995）。公共參與之理論與實踐：民間教育改革團體個案研究。政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 張英陣（1995）。第三部門與社會福利政策的分析。社區發展季刊，第70期，頁144 - 159。
- 張英陣（1998）。公私部門福利角色的分工。詹火生、古允文編著，新世紀的社會福利政策，頁3 - 20。臺北：厚生基金會。
- 張荳雲（1998）。組織社會學。台北：三民書局。
- 萬育維（1996）。福利服務。台北：三民書局。
- 潘志奇（1957）。台灣之社會經驗：日據時代台灣經驗之特徵，台灣銀行研究室。

- 鄭讚源（2000）。社會需求、市場理念與非營利組織：小型養護機構經營管理的迷失與困惑，發表於「兩岸非營利性組織公共事務學術研討會」。高雄：澄清湖青年活動中心。
- 蕭新煌（2000）。非營利部門：組織與運作。台北：巨流。
- 戴西君（1995）。近代台灣社會福利的發展。台灣近代史—社會篇，頁289 - 312。南投：台灣省文獻會編印。
- 謝儒賢（1999）。董事會在社會福利機構中的運作與職責。社區發展季刊，第85期，頁71 - 84。
- 顧忠華（1998）。非營利組織之整合型研究 - - - 非營利性組織的「公共性」問題：理論及經驗研究。國科會研究計劃。
- 馮燕（2000）。非營利組織的法律規範與架構。蕭新煌主編，非營利部門，頁75 - 108。臺北：巨流。
- 溫信學（1997）。從法規與財務論非營利組織與政府之互動關係—以社會福利團體為例。臺灣大學社會學研究所碩士論文。

二、英文部分

- Hall, P. D. (1987) .A historical overview of the private nonprofit sector, in W.W.Powell (Ed.) , The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University.
- Kramer, R.M. (1981) .Voluntary agencies in the welfare state. Barkeley: University of California Press.
- Kramer, R.M. (1987) .Voluntary agencies and the personal social services, in W.W. Powell (ed.) , The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University.
- Kramer,R.M. (1992) .The roles of voluntary social service organizations in four European states : policies and trends in England, The Netherlands, Italy and Norway, Stein Kuhnle Per Selle (ed.) ,Government and Voluntary Organizations. Great Britain: Athenaeum Press Ltd.
- MaCarthy, M. (1989) . The new politics of welfare: An agenda for

- the 1990? London: MacMillan.
- McMurty, S.L., Netting, F.E. and Kettner, P. M. (1990) Critical inputs and strategic choice in non-profit human service organization. *Administration in Social Work*, 14, (3) ,67-82.
- Milofsky, C (1979) .Defining nonprofit organization and community. A Review of Sociological, Literature PONPO working paper-6, New Haven: Yale University.
- Neugeboren, B. (1990) .Introduction: Coordinating human services delivery. *Administration in Social Work* ,14, (4) ,1-7.
- Salamon, L. J. (1987) .Of market failure voluntary failure and third-party government. toward a theory of government-nonprofit: Relations the modern welfare state. *Journal of Voluntary Action Research*, 16: 29- 49.
- Silk, T. (Ed.) . (1999) .Philanthropy and law in Asia, California: Jossey Bass Inc.
- Saves, E. S. (1987) . The key to better government .New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Wolf, T. (1990) .Managing a Nonprofit Organization NY: Prentice-Hall Press.
- Weiner, M.E. (1990) .Trans-organization management: The new frontier for social work administrators. *Administration in Social Work*, 14 (4) ,11-28.
- Wilbure, R. H., Finn, S. K. and Freeland, C.M. (1994) .The complete guide to nonprofit management. New York: John Wiley & Son.