

第七章 本研究架構中影響選擇行為之系絡因素

筆者在實地參與觀察中，便已發現影響非營利組織的系絡變項，經第六章的驗證，初步證實這些因素確實對非營利組織選擇互動模式的行為發生影響，本章將進一步透過第五章所設計的訪談題綱得出的訪談記錄（詳見附件中，案例 1 至 11 的訪談記錄），更細緻地補充在兩岸文教交流活動中，各個變項如何影響非營利組織選擇與政府互動的模式。

第一節 兩岸關係定位對選擇互動模式產生的影響

因為政府與非營利組織的國家定位不同，非營利組織對政府的各項政策及規範，會產生不願配合的動機。對政黨輪替後民進黨政府對渠態度的改變，第三號訪談者便表示：

「價值混亂了，那我們做事就動則得咎，有這樣的政黨，就會改變我們作那件事情的動力，因為當你動機被懷疑時我就不作，很簡單就是那個火會滅掉，不是說我有家財萬貫，我就一定會熱心公益，理想，那是對自己的交代，所以說政黨改有沒有影響，絕對有，……你用這種政策去達到冷處理，那也無所謂，我們交流也已經十幾年了，也沒有說少我們一塊肉，我們也不會說因為繼續交流多貼一塊金子在這裡」（訪談 3-11）。

「如果政治影響太大，我們一定會變得消極，所以就沒有必要去做那些交流活動-因為我們是義務工作，我們還有本業，我們不可能不要本業而去做那個，因此如果用政治手段達到目的，去查稅…什麼什麼，沒有必要，當然會受影響，而且影響很大」（訪談 3-13）。

這種疏離感除了表現在消極的態度上，第二號訪談者也說明不同的意識型態會造成組織的「無奈」感受。

「爲什麼會產生這樣負面的關係?理念不合吧，他們也不見得想要辦理兩岸交流啊，至於感受部分，無奈的成分比較大，因爲今天誰在這個位置做事，我們也沒辦法控制啊，...，變成執政黨的理念是怎樣，...相對的也就會影響我們啊」（訪談 2-11）。

另外，對於兩岸關係定位的不同，會對非營利組織產生何種作用，第十號訪談者有更生動的例子，他說道：

「我們與政府的座談有時候就變成三種型態，一個形態就是政治立場偏到這邊的人呱呱拉講，你這邊連發言的機會都沒有，你發言了就把你批評的不是，最後這些人就意興闌珊，就不參加了。哪一天他就，哎呀，今天我反過來了，那我就要對付你啊，他另一方也就不參加了，最後就變成沒有交集的會，第三種就是大家都坐在那裡，大家都非常客套，非常的假象，『你看看，我對你們也很好啊，也沒有怎麼樣啊』，結果什麼事情也出不來，所以我覺得這種氣氛，現在確實變得不好」（訪談 10-7）。

在這種疏離、消極、無奈的心情下，非營利組織配合政府政策及法規的意願便不斷降低，第二號受訪者便不客氣地批評政府的政策：

「0 會（該非營利組織）的立場我們早就在調整了，但是政府的立場有沒有在調整我們感受不到，幾乎是沒有調整的，而且幾乎是開倒車，我相信政府一定要維持國家尊嚴的這個基礎，但是有時候太 over 的時候，你就會變成一個空殼，這個空殼架不住的時候，你會連面子都沒有」（訪談 2-2）。

但有趣的是，這些與民進黨政治立場相左的非營利組織並未完全降低與政府互動的效用（utility），偏統一立場的第五號訪談者便表示，願意繼續推動兩岸文教交流，但是，原因卻是他認為政府相關的某些事務官仍然與他的交流目標是相同的，因此他願意持續推動兩岸文教交流。

「我們辦交流，心理壓力會有，因爲我會變成說，我會多爲對方（公務員）的立場考量一點，我們幾乎是變成用朋友的態度在交往，所以我們會變成站在朋友的立場，政府應該切開兩塊，事務官這部份長期在交流，比較有經驗，但是有背後的

政治壓力，因為我自己學公關的，會比較站在對方的角度來思考問題」（訪談 5-9）。

這也就是說，除非政府能夠讓非營利組織在兩岸關係定位上產生認同，否則在渠等面對與自己兩岸政策定位不同的政府時，將會降低配合或遵守政府法規或政策的意願。



第二節 商業目標對選擇互動模式產生的影響

當非營利組織本身單純只是以文教為目的，並不會與政府的政策產生矛盾，也樂於配合政府的各項法令規範。一號受訪者便表示：「我的原則上，既然是從事文教交流活動，我覺得不應該會有其他的營利行為。我覺得這…就是為什麼我們會欣欣向榮，或是跟政府的互動良好，我覺得我們不會這個部份，一直到現在都還把持得比較好的，我們並沒有藉一些兩岸的一些管制啦，或者是人員的交流過程當中，然後有大規模營利的行為」（訪談 1-4）。

但是當非營利組織本身具有商業目的之時，配合法令規範的意願便會降低。而文教當中哪些非營利組織最容易產生這樣的矛盾呢？基本上有兩類具有商業目標的非營利組織都會產生這種情境。一種便是出版類的非營利組織，另一種則是表演藝文組織。首先，出版類的非營利組織通常肩負著協助國內圖書流通業生存的責任。但是目前政府所允許的兩岸出版展覽交流活動，並不允許業者進行買賣的商業活動（除部分大專用書外），對此限制，八號及十一號受訪者都有所批評：

「大陸簡體字圖書已經開放到台灣來，你說永遠不賣，那進到台灣幹什麼，這兩年來來參展的圖書是有在賣，那台灣有經營大陸簡體字書的書店，都會來採購，所以是有商業行為。但這種商業行為，是彼此互相都受惠啦，…我們的書進到大陸，也是希望能夠賣掉，早年是互相贈送的啦，開始那幾次都是展覽完了送圖書館，我們去也是一樣，那出版是文化活動沒錯，但是也要成本啊，如果每次都用的，也吃不消，所以慢慢有經濟活動，所以說如果不違法的話，應該開放，至於違法不違法就是看進來的書的性質，如果你進的是意識形態的，那你是自找麻煩，如果是科技、文史哲，醫藥的書，其實來也值得我們參考」（訪談 8-3）。

「就政府的立場，當然會有政府的想法與堅持，所謂文教交流就單純是文教交流，但是現在就算其他行業我們不談，其實單就出版行業來講，要一個單純的文教交流不可能。比如說像展銷算不算文教交流？它算！但是其實展銷一定會牽涉到利

益，中共爲什麼要文教交流？當然就是尋找商機嘛！你不可能把這排除掉嘛！所以政府在某些方面希望能排除掉這些商業行爲，我覺得沒有意義，因爲這是必然的，交流就是要互相尋找商機，相信政府也是希望我們東西可以賣到大陸，大陸又何嘗不希望把他們的書賣過來？這是一樣的道理，那就是利用這種文教交流，然後把這個窗口打開，我認爲這樣沒有什麼不對」（訪談 11-2）。

除了出版業者，另外比較有商業考量的文教活動便是表演藝文交流，95 年初大陸名噪一時的「超女」來台參加「情深藝動、相約東南」晚會，活動剛結束，演藝工會理事長楊光友便表示，受夠了陸委會的氣，「他們算什麼東西，多次刁難，大陸藝人來台被限制，不准採訪，弄得藝人，承辦單位像小偷一樣」。楊理事長之所以如此氣憤，主要是因爲政府對大陸團員作以下要求：「大陸相約東南節目不作宣傳及新聞處理，人員不接受採訪」，「本活動之演出腳本，將於正式錄影前交新聞局等有關單位審核，並承諾於錄影全程按審定腳本進行，承諾本錄影節目中有關大陸演員、歌手表演部分不在台灣地區播出」（聯合報，2006/2/21）。

之後，又發生因「有危害國家安全之虞，且於法不符」，不允許大陸演員張國立來台事件，政府亦受到輿論一片撻伐。由此可見，在文教交流活動當中，完全排除經濟考量，在演藝界的角度當中亦是不甚合理的限制。也因此配合法規的意願極低。

而在媒體披露相關新聞後，陸委會表示將會同新聞局、境管局、經濟部研議修正相關法令，將商業考量納入，使大陸藝人來台可從事宣傳活動（青年日報，2006/3/22），嗣後便再未有演藝團體抗議兩岸交流規範。可見若政府能漸進調整目標，非營利組織才會樂於與政府配合。正如第二號受訪者所說：

「基本上我覺得政府在訂這個規定的時候有點畫蛇添足，因爲政府有規定非營利組織支出佔所得必須超過百分之八十以上，也就是說你最多最多只能留百分之二十的盈餘下來，百分之二十對一個非營利組織來講，就是讓你生存就對了，剛剛

好，你也不能夠擴張到一般的營利公司，因為一般的營利公司如果只有百分之二十的盈餘可能會活不下來」（訪談 2-2）。

總之，由上述案例可以發現目前兩岸文教交流活動中，政府與非營利組織之間，確有經濟利益與國家安全的衝突，而這些衝突會造成組織配合法令規範的意願。但是由非營利組織的角度來看，這些衝突的根本原因，還是在於組織的生存需求，若能夠滿足這些基本需求，非營利組織會較於樂意配合政府的各項規範。



第三節 兩岸政府隔離對選擇互動模式產生的影響

由於兩岸政府之間截至目前為止尚無法相互溝通，因此所有的訊息均須由民間來打頭陣，在這種情況下，我政府並無法及時收到大陸方面給予的訊息，因此有效監督非營利組織的可能性大為降低。一號受訪者便以境管局對專業造詣的審核為例，說出了非營利組織看清政府無法有效管制的窘境：

「我們從事的是文教交流活動，那（指境管局）一看，身份不符合，他（指大陸人士）不是在學校任職工作或也沒有其他民間社團身分，這種情況通常都會被退掉，但是我相信啦，我們不是這麼聰明都會想到了，別人也應該會想到，通常如果一定要邀請他來，大概也就會請他提供，提供說你有沒有一些相關的文教相關資歷，當然我們也知道，中國大陸的外圍組織也是蠻多的，他們政府官員，每個人都一大堆頭銜，名片印不完，我也知道有些單位根本就是造假的，甚至就是印章什麼自己刻，也有啊，你也沒辦法，因為兩岸不通嘛，……沒有辦法很好的去管理」（訪談 1-22）。

另外，二號受訪者亦舉出一個很寫實的例子來說明政府無法有效執行法令規範的情況：

「遇到能夠溝通的我們就溝通，遇到不能溝通的時候就包裝，所謂的包裝就是，他可能在政治力上是很有決策力的，可是他們在教育上的專業不是這麼豐富，那我們就必須要讓書面上的經歷看起來很豐富，……他們這些在高位的大陸人，他們要拿到這些東西並不困難，…先不去談他的合法性的部分，…，他們要做那樣的做法是他們自己的事情，0 會沒有責任，…，我們就要求他們弄來，而事實上他們弄這些東西也不是什麼困難。他們來了之後，達到那個交流的效果就好了」（訪談 2-15）。

因此，在兩岸政府隔離的狀態下，非營利組織多認為政府既然無法有效管制，就應該放鬆行政的控制，若非營利組織認同政府的兩岸政策立場，自然會進行自我管理。甚至，如果非營利組織對兩岸立場有認同感，政府反而能夠透

過這種代理人的結構，來達到欺敵的效果，蒐集到更多有利的資訊。一號受訪者便以所謂的「釣魚」方法，來說明這種與大陸鬥智的過程：

「既然負了這些交流溝通的任務，我們也會關注到政府的立場，雖然不能說是『故意』，但是在交流、溝通的過程當中，有一種方式叫做『釣魚』，我們會稍稍說，我們政府有哪些地方做的不足，不好，表明我們的立場，讓他們卸下心防，說出實話。相反的，如果我們先說我們這裡多好多好，他們就會逐一道牆築起來了」（訪談 1-14）。

因此，在雙方政府隔離之下，非營利組織會利用政府因資訊無法溝通而產生的管制窘境，而若欲產生較好的合作結果，只能依賴非營利組織對政府的認同感及愛國心發揮作用。這符合預期效用理論的內涵，欲提高非營利組織的期望效用值 $E(U)$ ，若無法提高管制的可能性，便必須提高非營利組織遵守法令的效用，亦即由增加非營利組織的認同感著手。



第四節 活動勞務性質對選擇互動模式產生的影響

相較於硬體的設備，由於勞務無法產生有形的產品，使得政府不易產生正確的評價，陷入所謂的「不適當選擇」困境中。十號受訪者便說：

「我覺得招標不是不好，但是要看你要做什麼事情，他如果是屬於硬體建設部份，或者偏硬體的，那當然是招標好，因為他責任非常明確，我就是這樣子這樣子，但是越接近軟體的這些，就越不容易，越不容易找到很合適的方式來搭配他」（訪談 10-6）。

另外，在活動的委託方面，勞務的提案通常都是書面作業，無法在事前進行檢驗，因此撰寫報告能力比較優越的非營利組織便容易得標，但是該組織在得標之後，卻可能在政府所無法監督之處，不依照原規劃來行動，產生所謂的「道德危機」的困境。三號訪談者表示：

「公開招標我是極力反對，因為你執政當局，就是執政的目標是講公平，公開招標，像現在很多公司就專門去標，標了以後，怎麼操作你無從控制，但是這也無可奈何，一百萬以上就要公開招標」（訪談 3-9）。

這兩個困境都說明了在兩岸文教交流活動具備勞務性質的情況下，政府無法有效執行法令規範的情形。而對此困境，七號訪談者便建議，政府放寬法令規範，或許可以使得政府與非營利組織之間的互動維持較好的狀況。

「核銷會有一些項目限制，譬如從去年開始，差旅費就沒有了。我覺得政府應該來了解這些東西是實際會支出的，希望能夠在大框架下面維持彈性，或者是說我們都可以確實拿出原始憑證，而且是在辦理活動期間，這樣應該就是可以核銷。他們可以去審查，但是不要在每一項每一項上面去做限制」（訪談 7-8）。

除了放寬行政措施外，若受委託的非營利組織認同政府的交流目標，則將細節管制的規範撤除，反可以展現彈性，讓活動的績效更高。七號受訪者便以這樣的觀點來對政府的會計制度提出建議：

「委辦的時候政府會有所要求，我覺得這些要求應該要具有彈性一點，譬如說我們現在任何的團體來，到了大飯店，有時候服務生都會幫你拿行李，或者車子的司機，開出去就十天，我們總是要給人家小費，但是那些我們都無法報帳，我也曾經跟政府的會計單位講，是不是有個變通方法可以報帳，他們就說如果一定要通融，同意你可以加到旅館的住宿費，但是事實上，旅館的住宿費多少就是多少，不能夠再加幾百塊小費，他不會給你加的。那司機的小費也是一樣啊，你說要加到車費，老闆會說那可以啊，那你要給我稅金啊，否則的話我不能讓你開發票，稅金又包括營業稅，又包括年終的所得稅，還有百分之五的稅金，要加三樣，總共加起來要 15%，所以他不肯讓你加，這些細節的問題，政府都一直沒有彈性，還有，有時候我們爲了要表示對於他們這些客人來台灣的一種很貼心的服務，譬如：來台灣，沒有吃過芭樂，沒有吃過釋迦，沒有蓮霧，我們爲了表示我們主人很貼心的服務，車子經過鵝鸞鼻，那個公路旁邊看到賣蓮霧的，他們說沒有看過，我們就拿錢下來買，那路邊攤根本就沒有收據啊，到台東那邊的釋迦，也是一樣在路旁擺攤賣，也是一樣沒有收據，你說要有收據，除非到了農會，否則像路邊攤都不能報帳，那一買有時候都是一兩千塊，像那個蓮霧，好一點的一百塊也有，不甜的幾十塊也有，那既然要買給人家，爲了留一個好印象，當然買好一點的，但是這個都不能報帳，這方面就讓我經常發生一些困擾。這部分我覺得應該給一點彈性，讓我領隊的人能夠認證，信得過我領隊，我領隊簽字認證，就可以算。而這個部分可以規範在多少錢以內，當然我們不能夠說，給他幾萬塊，但是小額度比如說兩千、三千的範圍，我建議只要領隊人員簽名，政府應該可以認證你這個有效」（訪談 6-5）。

這個說法，與前節有異曲同工之妙。非營利組織在了解政府因結構性的因素而無法有效管理之時，均認為透過目標的凝聚，形塑認同感，反而可以解決政府無法有效管制的結構性問題。

第五節 政府管理能力對選擇互動模式產生的影響

在目前兩岸文教交流活動當中，政府可以施予管制的行政措施有幾項：首先，便是內政部警政署入出境管理局，會協調各相關部會，針對來台交流的專業人士進行審核，通常審核的重點有兩項：一是渠等是否具備有來台交流之「專業造詣」，二則是審核渠等是否具有隱瞞「官方職務」，兩者缺一即無法順利審核通過。第二、大陸人士來台之後，國安人員（包括國安局、調查局、警察局等）會對來台交流人士進行追蹤監管，了解渠等是否有違法情事。第三、針對我國人赴大陸地區進行專業交流，政府也會透過情資系統，掌握非營利組織在大陸進行文教交流之概況，進行必要之處置。

上述行政措施看似嚴密，但其實政府的行政措施因為各種因素，使得政府的管制無法發揮應有的效果。這些因素包括：

（一）行政裁量缺乏專業性

目前專業造詣的認定，是由各主管單位基於職責進行判斷。根據非營利組織的看法，政府對專業造詣的判斷充滿了自由心證，並且無法因地制宜，造成申請案件的困擾。

「現在專業造詣的認定到底嚴不嚴格都是自由心證，他的立場認為他是依法行政，常常會造成錯誤的判斷，因為主要是他也沒有那麼多的、大的公權力去跨部門學習，跨科室，我想你也待過政府部門，你也知道，去清楚了解一個專業很難，所以那是自由心證，常常會造成錯誤的判斷」（訪談 3-15）。

因此，在政府審核專業造詣的能力不足時，非營利組織對政府是否能有效執行法令規範便會抱持負面的態度。

「專業造詣，什麼樣叫做專業造詣，你必須要看大陸那邊的情形啊，現在專業造詣不見得完全是以學歷來驗證啊，他有時候是那種技藝上，藝術上的造詣，但他可能國小都沒畢業，文化很難用學歷去做判斷，即便是教育界，他們有的人可能在教育界服務很久，但是他們可能沒有那個學歷，所以我覺得在訂這些規則的時候，

有時候必須考慮到大陸的情況，不能以台灣的環境去 apply 到他們的那個環境，落差會很大」（訪談 2-14）。

（二）行政措施缺乏公平性

開發中國家的行政，最令人詬病的便是缺乏「行政透明性」，在行政的過程當中，各方勢力會透過力量對於行政裁量產生干涉。最常見的包括案件的插隊、對於違法處罰的免除等等。這些致使行政缺乏公平性的政治因素，在兩岸文教交流活動當中亦無法免除，三號受訪者便頗有微言：

「承辦的接頭的人，就是境管局的那些小姐，……，她必也會覺得價值錯亂。很急、很急的，弄不完的，長官一打電話來，譬如慈濟單位的一個團，我看他十五天就辦下來，那我們很規矩弄的，兩個月還辦不下來，在我心態來講，就覺得不公平，你這不對呀！政府對我來講，我覺得我繳稅很冤枉，我想這個東西是很嚴重的」（訪談 3-14）。

因此，在這種情況下，非營利組織對政府有效執行法令規範的可能性，抱持懷疑的態度。

（三）行政措施沒有效率

兩岸文教交流活動當中，行政機關沒有效率的來源有二：首先是因案件過多，人力不足造成延宕審件的時間。另一方面則是政府內部溝通不足，造成部門之間訊息的落差，使得非營利組織常需要重複提供資訊，徒增困擾。

四號訪談者便對於國安人員的人力不足表示擔心：「這幾年兩岸的交流越來越頻繁，每一個人都要去監控每一個活動，都已經到了一個操作飽和的程度，我們很期望國安人員真的能達到一個管制的效果，……，可是有些人常來他們根本不知道」（訪談 4-8），而六號訪談者則對入出境管理局的人力不足發出抱怨：「現在我們到政府任何一個機關去喔，戶政單位也好，稅捐單位也好，地政單位也好，都是隨到隨辦，有些還有引導人員，有志工來幫忙你，問你需要幫忙什麼，都非常親切、非常直接的，讓你很快就可以獲得你要的東西，他有一個辦事的時程表，說明辦這樣要即到即辦，辦這個要半小時，辦這

樣要幾天…，但到目前為止，就只有境管局沒有，沒有勒，給你一拖都是兩個月以上，現在這個團也拖了一個月以上，前幾天打電話給他，他說連排入都還沒有排入，那我就問他說，最近怎麼變得這麼慢，他說「案子很多」，我說：案子很多有解決的辦法啊，不是說你用這個理由可以來推託，那什麼都不要辦了。……有好幾次我早上去，只有開三個櫃檯、四個櫃檯，其他都掛一個牌子，暫停受理。你二、三十個櫃檯只有開三、四個櫃檯，我一直看到九點了，才開了六個櫃檯、七個櫃檯」（訪談 6-1）。十號受訪者更因此而影響到辦活動的動機：「以前我們辦一個通常一個月到四十五天，旅行證就會拿到，現在多少，現在要一百天，反正就給你拖來拖去，拖來拖去，拖到三個月還要多一點，所以現在每一年規劃活動，規劃在十一月，七月八月就要開始弄了，否則你就來不及，在項目上也受到一些約束，在時程上也讓你覺得很困擾，有些辦的人就說，算了，我不要辦了，那麼難辦」（訪談 10-8）。

另一個行政效率的問題則來自部門之間的不協調。二號訪談者便表示：「聯審會的概念就是說大家去負責，大家都不負責」（訪談 3-14）。而對於國安部門對於活動的監督，一樣有不協調問題：

「對我們唯一比較負擔的是說，人員資料要給很多次，譬如說國安局的人來啦，給了資料。到了新竹，新竹調查站的人又來要一次資料，你為什麼到了每一個站，就要我再重新傳一次資料，那會很擾民啦」（訪談 2-14）。

「我們地方的警察單位，常常搞不清楚狀況，甚至於就包括有一些參觀的場所，我實際碰到的例子是什麼，在南投埔里的飯店，因為我們照規定就照規定填完了，可是他還要求我要準備所有的團員的證件的影本，然後跟我講，這個是他們警察局的要求。既然我已經把名單跟行程都提供給境管局了，你還要我提供這些資料給你，這會造成民間單位的困擾」（訪談 5-9）。

面對這些行政效率的問題，非營利組織希望政府能由內部加以改善，否則政府要有效執行法令規範的機率很低。

（四）行政措施的形式化

國安或者行政人員在進行監管的時候，常常會因為執行的能力以及績效考核的壓力，產生一些形式化的管制，這些形式化的管制展現在許多方向上。

首先，國安人員會將規定的追蹤事項當作例行公事，忽略執行任務的技巧。三號訪談者便抱怨：「打電話要選擇一下時間，比如說你選擇我正在跟他們開會的時候，或是我們一進門的時候你就站在門口，那就讓人家感覺不夠smooth了，這個任務是應該的，但是工作上的技巧要改進」（訪談 3-14）。十一號受訪者更表示：

「我這邊有接過的就是 000（地名）調查局的組長曾經打過電話來，就瞭解一下，當然他們都很客氣，就是要我們就這些團是不是可以提供一些相關資料給他們，我是覺得這都是一些表面的，沒有什麼實質意義啦！因為他們職責上可能就是要打電話瞭解一下，然後拿一點資料，讓他們可以往上報。如果只是爲了要交代，我倒是覺得大可不必，你做這個也沒有意義啊！又都是要我提供資料，也不是你自己主動去查的」（訪談 11-7）。

然而，更嚴重的是，國安人員為了績效可能有羅織罪名，陷人於罪的可能：

「那像主管單位的一些長官，那也可能爲了自己的績效，他也希望他底下的人都積極主動進行追蹤，那就會發現一個問題，有的時候他們所寫的報告是不是真的就值得懷疑，像我就曾經被人家告過，我也覺得很奇怪。……聽我這樣講會覺得他們有一點誇張，不過我想那個倒也不是人家隨便亂寫的，而是在從不同的角度上面來看，據了解是怎樣的情形呢？大概就是我們邀請了某某重要的人士，例如某省的市長等等，人家就會說市長來了，所以各地的台商，或是台灣地區的希望到那邊去投資的人，都知道這消息之後，都來在某種程度上拜碼頭，那你拜碼頭的時候，就會談到那你應該開放一些更優惠我們怎樣怎樣，那有人提問，他就回答了。他回答的時候，我們情治人員可能前面沒聽，後面沒聽，就會誤解說他們就在那裡招商納貢，實際上這是互動過程的一部分，那這些人也不是我們邀請來的，我們吃飯就只有兩桌，可是餐廳也是個公共場所，你不能限定人家不能進來，遞名片或是其他

的，來的人越來越多了，不知道的人就會說你們在這裡面辦招商大會，就要我們到案說明」（1-21）。

由訪談內容可以得知，這些形式化的管制，雖然滿足了國安人員內部績效的評估，然而對於國家安全的監督，實際上根本沒有發揮任何作用，反而造成非營利組織與政府之間的嫌隙。¹二號訪談者便表示：

「你說電話錄音嘛，這部分我們完全沒有反抗的餘地啊，因為你要錄就錄，不錄就不錄，我們也沒辦法控制啊，只是說這種手段很不合法，因為現在訴訟法上會排除這種證據，你沒有經過當事人知曉的情況取得的證據，並不能夠當作證據，感受當然很不好啊」（訪談 2-14）。

總而言之，政府無法有效管理非營利組織的情況下，非營利組織基於自利因素，違反法令規範行為的可能性將會提高。七號訪談者便表示面對政府無法有效管理的情況下所產生的欺騙行為：

「我們的經費來源只有政府的經費來源，所以如果能夠配合的話，我們會盡力配合。但是溝通方式上面，我們會產生心態上的改變，譬如說：爲了要申請到案子，我們會設法把流程安排的比較「漂亮」，可是如果在執行的時候，我們就不會完全照流程安排完全的去執行。因爲政府不會全程派人參加，所以如果我們覺得某個活動有意義的話，我們就會安排進去」（訪談 7-6）。

而正如第四章第二節所述，政府近年來財政不斷縮減，但從事兩岸文教交流的非營利組織卻不斷增加的情況下，政府的管制人力面臨了緊縮的現象，在人力緊縮的情況下，前述包括缺乏專業、缺乏公平性、形式化等問題，愈發嚴重，也因此，產生了政府無法有效管理非營利組織之行為。

¹ 與此案例類似的個案，如喧騰一時的「宋陳密會」案，最後經報紙批露總統所謂的證據，其實是調查局所提的一份及機密報告「中共對我憲法修正案之反應與態度」，其中宋陳密會乙節，竟然是引自媒體的報導，由此可見我情治單位爲求績效杜撰事實的行為，實不足取。相關資訊詳見**中國時報**，2006.3.23，版 A1。

第六節 非營利組織財源對選擇互動模式產生的影響

非營利組織的財源，影響了非營利組織是否爭取政府經費挹注的效用。當非營利組織財源缺乏或不穩定時，渠等會有極高的意願來爭取政府的經費挹注。一號受訪者便表示，近年辦理交流，企業捐贈經費較少，因此對於政府挹助經費的需求便相形強烈。

「以前每次活動的時候，都有一兩個基金會贊助，每一次活動有了他贊助的五萬、十萬、八萬的，也是對我們幫助算是很大的，那會員捐款的話就比較少幾乎是太少了，所以由這樣子來看政府的財源對我們來說是非常重要的」（訪談 1-7）。

九號受訪者亦表示，組織會員的捐贈並不足以推動活動，因此，會期待政府能更挹助該組織充裕的經費。

「那當然在推動這些事情上面，經費就會是一個蠻大的問題，你必須要業者去考慮說我有沒有能力去負擔，有很多人想可是他們辦法，我覺得這個在輔導政策上面來講，的確會變成一個不足的地方。只能夠靠幾個熱心的人去支持，沒有辦法去形成一個很大的影響力，或者是去影響對岸。我一直不解的是，兩岸政策上面政府花了蠻多的精力跟人力還有錢，為什麼落實到民間的時候，只有五萬、十萬」（訪談 9-3）。

但是相對的，當組織能夠找到充沛且穩定的財源之時，對於政府的經費挹注需求便會降低。二號受訪者便表示，在該會找到固定的財源（大陸來台自費團）之後，便逐漸擺脫對政府補助的依賴。

「我們最近發現一個狀況，我們很大的一個收入是來自於自費團的部分，但是這個自費團就掌控在境管局審核的關卡上面，所以逼得我們不得不跟政府保持良好的關係…政府的財源對我們來講很重要嗎?其實不盡然，純粹以數字上來講，他不可能是我們重要的來源，但是他變成是一種象徵性的意義，表示說我們還是願意跟政府這邊保持一點接觸，不要說完全的斷絕，抱持良好的互動跟關係對本會也會有

比較好的幫助，比如說在境管局審件的時候，他們會知道我們這個單位是常常在運作，而不是空殼單位，並且我們累積了一定的口碑，因此我們期望給政府單位一個比較好的感覺，審件的時候通過的機會會比較高。這是我們預期的目標」（訪談 2-3）。

對二號受訪者來說，由於組織已找尋到賴以維生的財源，因此對政府財源的需求便相形降低，而會有爭取政府委託案的行為，並非考量組織的財源，而是希望透過政府委託的這個形式，在辦理其他自費團活動之時，能夠使得相關審查程序更加便利。



第七節 爭取經費的行政成本對選擇模式產生的影響

行政措施之所以造成困擾，基本上有兩個來源，首先是參加招標過程的行政成本過高，另一則是活動辦理契約的複雜性過高，也提高了非營利組織的行政成本。這些行政成本都降低了非營利組織爭取政府挹注資源的效用。

招標所導致的行政成本過高，進而影響非營利組織的辦理意願，可以由兩位受訪者的回答一窺端倪：

「我說我們 O 會的狀況，我們覺得有時候辦一些活動好一點點，如果說你不辦活動的話，那你變成一整年的一些經常性支出可能就是越來越少，但是你真的要去參加公開議價，有時候又會覺得這就會牽涉到一個動機的問題，有時候覺得我們辦的還不錯的，應該是政府來請我們辦活動，而不是還要我們去主動參加議價，那你要議價的話，通常你會覺得在打沒有把握的仗，如果我們大費周章的，按照他們相關的規定歷屆活動的案子都整理好送去，然後就石沉大海，花很多時間但是最後撲空一場，我覺得這好像也不是很好」（訪談 1-10）。

「公共採購法啦，或是相關法令公佈以後，政府的很多招標案、委託案，他的限制都慢慢增加了，這個部分 O 會的理解度還算蠻高的，只是說增加了很多行政方面的成本，像我們現在爲了避免上網公開招標的關係，變成所有的案子都變成一百萬的案子，其實這樣操作起來，很辛苦，就是同樣的辛苦程度，以前早期可以有三、四百萬的案子，但是現在只有一百萬以下，對不對，早期那樣的案子我可能辛苦八十分就可以拿到，但是現在一百萬我至少還是要忙到七十分，中間其實落差祇有十分而已，但是那個效益就差很多」（訪談 2-4）。

另外，活動契約的複雜性，也造成非營利組織的抱怨，影響渠等參與活動的動機，不同的受訪者都有相同的經驗，謹舉其中三位訪談說明如下：

「你辦一次活動，政府委託全額委辦活動七十萬、九十萬的，現在都差不多不超過九十萬了，其實你要花很大的心力，同樣的，如果你要跟對岸聯絡或其他的，況且現在政府也不是說可讓我們自由決定我們邀請的對象，政府也常限定你們要去邀請哪一個單位，他又指定邀請的對象，……，可是對於對方能不能來，除了政治

因素之外，天候的因素，還有很多很多他個人的因素，好了，你本來規定要來三十個人，結果只來十幾個人，委託經費還要按比例扣除，天啊，這會不會不敷成本啊，這樣子壓力很大，要跟對岸催啦，要跟對岸辦活動，我覺得如果把人事成本和時間成本算下去這根本辦活動是不賺錢的」（訪談 1-11）。

因此，基於自利的動機，非營利組織自然會希望政府能夠簡化爭取政府經費挹注所需的行政措施，減少其作業成本。二號訪談者便說：

「財務核銷的部分，因為會計人員不在第一線，因此常常只能想當然爾，或者透過經驗法則來判斷，但是經驗法則有時候你不在這個領域，你很難去衡量到他的行情價是怎麼樣，譬如說評審費、主持費，你要讓場面好看一點，要請到知名一點的人來，他們來一場都是兩、三萬塊，你政府就不可能支出這種兩三萬塊的費用啊，像這次的活動我們就準備找 000、000（人名）來評，他們有可能一場只跟你收一千塊的評審費嗎？000（活動名）部分，爲了考慮到媒體效果，就必須要找知名度的人來，那你說找 000，人家一集十五萬，我們編的主持人費才多少錢啊，我們一場給人家三千塊，000 已經叫到不行了。會計單位不能用一種放諸四海皆準的標準來進行核銷」（訪談 2-14）。

由以上論述得知，若申請經費的行政成本越高，則非營利組織爭取政府經費挹注的效用越低。相反地，若政府能將申請經費的行政成本降低，則非營利組織爭取政府經費挹注的效用將會提高。

第八節 政府財政狀況對選擇互動模式產生的影響

幾乎所有的非營利組織均表示，政府對非營利組織的補助呈現逐年下降的趨勢，二號受訪者說：「政府的財源比例來說，有越來越少的趨勢，現實就是如此」（訪談 2-3）。四號受訪者亦表示：「發現政府給的錢，越來越少」（訪談 4-2）。八號受訪者則表示，「政府的補助佔的補助比例真的不大，這個很難估，估個差不多的話，差不多百分之十。慢慢越來越少」（訪談 8-3）。

在政府財政窘迫時，非營利組織得到政府經費挹注的可能性便自然會降低。一號受訪者便觀察到，在 2000 年政黨輪替之後，由於行政立法之間的齟齬，使得政府投入兩岸文教交流的經費少了，也因此非營利組織得到補助的可能性也就降低了。

「1994 年到這之後，選舉之後，不光是兩千年我們的執政團隊，像行政院，或是總統，執政黨都換人了，在國會當中整個結構也都改變，包括第一大黨都變的不一樣了，也變的不是政府想做什麼就能夠做，即便就是他想做，但是立法院也可以對於行政院所提出的一些政策縮小範圍。包括對陸委會所提的一些計畫，他也要同意的，那根據立法院的生態，只要委員會有少數的委員，他極力反對或堅持反對，雖然他是少數，但就足以使這個法案要通過變成非常非常的困難，除非有法案因為同儕之間，大家也不願意跟誰撕破臉，才會有一個很強希望達成的一個的立法，在這個背後都需要有黨團的支持。不然的話預算都是砍砍砍，各單位都是一樣，尤其是兩岸之間的關係，選舉過程當中有很長的一段時間大家都不敢去碰這一塊部分，都很怕被別人戴紅帽子，所以這部分的預算我想相對的也變的比較少，我們不光是陸委會，之外因為我們從事很多青年學術的交流，所以青輔會也是一個很重要的一部分，那青輔會據我了解他們的預算，有關於兩岸之間的預算以往應該有 300 萬吧，後來都沒了。以往，我們還可以去爭取，現在都沒了，已經三、四年沒

有了，…據我所知道的，最近這三、四任的主委，經費是一年比一年少，…我們0會還不錯，我們大概申請了，幾乎他們都有補助，但是我們也沒有獅子大開口，大概也都是在他們的合理範圍之內吧，至於補助的額度，大概從最先開始的四十萬，後來變二十萬、十萬、八萬、五萬，到最後已經沒了，像這樣的經費，說每況愈下真是心有戚戚焉」（訪談 1-10）。

由此可知，在政府財政不佳的狀況下，政府挹注非營利組織的可能性就相形較低，而財政不佳的窘境，在 2000 年政黨輪替之後更形嚴重，一方面是因為整體經濟狀況不佳所導致的預算不足，另一方面則是因為預算在在野黨的杯葛之下，²無法順利通過，這兩個因素使得非營利組織獲得政府經費挹注的機會較小。



² 立法院大幅刪減九十五年度中央政府總預算案，行政院大陸委員會被刪九千六百多萬，占總業務預算的百分之二十一。立法院將陸委會的預算刪減六千萬，其餘凍結二分之一，陸委會所轄的「中華發展基金」預算三千六百一十萬也全數被刪，加起來共為九千六百多萬，占陸委會四億三千多萬預算的五分之一。剩下預算的二分之一被凍結，必須等到陸委會到立法院內政和預算委員會報告後，才能動支。相關內容請見 1/13 中央社報導。

第九節 非營利組織人力對選擇互動模式產生的影響

非營利組織若具備充沛以及專業素質的人力，則因為政府考量活動可能產生較佳效果，獲得政府經費挹注的可能性便較高。一號受訪者便表示：

「業務欣欣向榮的原因，則是我們所處的地方和我們成員的關係，主要還是以 O 大校園的活動範圍，很多很多學生、研究生的參與，而他們的參與，因為都是義務幫忙，算是童工，因此在很多程度上來說，外部成本真的算是很少很少，因為很多都是學生，不管他是自願性的還是基於老師的威脅利誘，那些都不算進人事成本，如果把這些算下去，應該是負債累累，根本不可能做一些相關的企劃活動。我想這樣子的一些成果--我們從網站上看到或者是我們的一些資料彙整，辦了很多活動，一年平均大概會有 4 次大型的活動吧，如果不是說有一些人力上的資源，我想也是很困難的，那這些資源，就使得我們單位跟政府互相間產生比較好的關係」

（訪談 1-8）。

在本研究所訪問的非營利組織當中，包括第 3 案及第 10 案，都與學校的關係密切，因此在獲得政府補助的可能性上，也都會佔有優勢。

第十節 組織人際網絡對選擇模式產生的影響

若組織與政府之間具有良好的人際網絡，政府挹注經費給非營利組織的可能性便較高。一號受訪者便表示該組織與民進黨人士有較深的人脈，因此可獲得較多的經費挹注：

「由於我們O會的成員主要是以O大的教授為主，那麼這些人早在2000年的選舉之前，早就貴為綠營的一些重要的黨政負責人吧，也就算是有所淵源吧，所以在政府開放探親之後呢，也就某些程度上可以經由O大的招牌或是經由人脈的關係獲得一些些資源，但不是非常非常多的，據我所了解，我們的資源算是正常的，也就是符合政府的相關規定，就是說一年當中的大型活動，或者是說政府的採購案一年大概是一次，比較大型的，有的甚至兩年才一次」（訪談1-8）。

相對地，由於二號與四號的受訪者所屬的非營利組織與國民黨人際網絡較佳，因此在國民黨執政時期，獲得較多的經費挹注。二號受訪者表示：

「我覺得業務欣欣向榮就是因為人，大部分還是我們理事長這塊招牌，因為早期他也是國民黨出身的嘛，他的立場跟大陸也比較接近，他在台灣這邊的政商人脈也都很好，大陸也認同他」（訪談2-4）。

四號受訪者亦表示：

「至於從什麼人際網絡開始的，其實那個時候還是國民黨政府嘛，那實際在做跟操作的一些早期的學長姐，跟當時的國民黨的一些黨員淵源比較深一點，那剛開始成立的時候，像曾經當過立法委員的000（人名），在台大當老師，那其實是透過他的關係喔，來找到一些社會資源，來成立這個團體，那後來在過程當中，譬如說台大的000老師或者是那時候的000（國民黨官員名）有做一些行政上的協助，…，有幫我們找到一些資源，…主要的一些辦活動的經費，是從政府提供，這邊來的，比例非常的大、非常的大」（訪談4-4）。

反之，若沒有建立良好的人際網絡，挹注經費的可能性便會降低。人際網絡偏向國民黨的八號受訪者便提到：

「從前的國民黨辦活動他會關心，現在是都不關心，以前你辦了活動他會給你鼓掌，現在就是你自己的事。我們辦活動也會有飯局啊，他們就會忌晦說不能去，我這樣判斷，他們是不是覺得說我們這個社團比較偏藍，所以綠的就不敢來。這看起來是開玩笑，但確實還是有矛盾的」（訪談8-6）。

非營利組織若未建立政府的人際網絡，則挹注經費的機會也變得更小了。

二號訪談者便表示：

「換執政黨有感受到，他就是規定一個單位不能夠辦太多活動啦，其實我們有很多招牌可以辦理活動，可是如果要刻意刁難我們，其實有很多理由啊，但是我們覺得不合理啊，法律上規定我們都照著走，你就應該照這樣做，符合你的要求。其實法律上有這樣分，特殊主義、準則主義，那你既然是採取準則主義，那只要我具備你的要件，你就要核准啊，那你如果有其他考量，要跟我們講清楚啊。因為有這種非客觀因素介入，這種行政介入是無形的，是防不勝防的，我們在訴訟法上這種叫做「突襲性裁判」，我們原來是在 A 上面作攻防，結果你突然來個 B，結果我們就輸掉了，那你 apply 到行政上也是這樣啊，你沒有任何的依據啊，標準啊。但是我們問承辦人員，他也不會透漏什麼啊，除非是好朋友才會暗示，才會跟我們說「為什麼沒有拿到案子」（訪談 2-11）。

更甚者，關係不佳的非營利組織當談到其他與政府網絡關係較佳的組織時，會採取一種敵對的態度，並且對於政府的經費補助也都不表示任何期待。以下幾個說法正好可以說明這種狀況：

「那現在公開招標只是公開議價而已，而且也是關說，在我看來你還是關說呀，不公平啦…，那那些跟主委、副主委關係好的，大錢都容易拿到，跟哪些立委什麼的…還有包括那個評選績優社團也是用這種分配制，你如何達到所謂的文化交流的政策目標呢？」（訪談 3-9）。「你作任何事都覺得立法院最大，都是用立法委員去壓制行政單位，所以行政單位也很悲慘，你要變成有骨頭的人，你就沒官位，所以就並成台灣社會進化沒完全，那是一個很悲痛的想法」（訪談 3-10）。

「我覺得大部分的招標都變成目標性的招標，實際上他已經選過了，……，名義上是招標，但是後來我們這裡好多老師不去了，為什麼不去了，因為去了一看，發現原來人家早就內定了，我只是來陪一陪而已，湊第二家、第三家，那種感覺很糟糕，我們這個 0000 的人，參加蠻多政府的這種事情，剛開始的時候都會去，現在都不去了，因為我們有兩個弱點，第一個弱點，招標一定是衝著名學校招，這很正常，就像我們一般工程招標一樣，一定是哪家公司最有名，衝著他招，所以他招標的項目幾乎就是那些人寫出來的，那我們去幹什麼，他是個國立大學，你是個私立大學，你已經落在後頭了，他已經沒有你了，第二個呢，如果評審是平等的，你拿你的計畫來報告，我拿我的計畫來報告，那還有點競爭，我做好一點我想辦法超過

你，現在不是，拿出來才知道，原來那個計畫是那個老師寫的，那爭什麼，不用爭啊，沒得爭啊，都是內定的」（訪談 10-7）。

「有一些政府單位就是公告好玩的，即便民間團體參加，其實他心中早就是有某個屬意的團體，那其他參加團體我真的覺得真的是「裝孝維」（台語），所以，大家都做的很累很辛苦」（訪談 1-11）。

