

第二章 政府與非營利組織互動模式的文獻

第一節 國外相關研究

一、研究背景及研究內容

儘管政府和非營利組織互動如此頻繁，然而這個議題並未受到應有的關注，在 19 世紀末 20 世紀初短暫時間的關注之後（Warner, 1894; Fetter, 1901; Fleisher, 1914; Dripps, 1915），這個議題以及福利國家中非營利組織角色的議題便消聲匿跡，直至 1970 年代中期，才有另一波政府與非營利組織互動模式的研究開始（Salamon, 1987:108）。然而，這一波研究的興起，是伴隨著激烈的爭鋒相對而開始的。

對非營利組織發展持樂觀態度者如學者 Princen 等人（1995:42-58），便向大眾宣告：「經由補充功能（supplementing）、替代功能（replacing），權宜手段（bypassing），甚至是傳統政治功能的代理（substituting），非營利組織已漸漸突破政府所停滯不前之處」。學者 Salamon（1994:109）亦呼應：「目前進行的全球性自願活動及私部門、非營利組織尚急速增加當中，…吾人正身處於全球性的聯盟革命（associational revolution）當中，而二十世紀末這樣的顯著現象，正可與十九世紀末民族國家的興起彼此對照」。Rosenau（1995:42-58）更預測「非營利組織將實際變成傳統政府的一種新生形式（nascent form），或為其奠基」。

但是持悲觀態度者則站在對立面批判非營利組織的功能，學者 Rieff（1999:11-16）便質疑非營利組織其行事是否真能達致其廣告所描繪的理想。另有學者質疑非營利組織在國際發展實務當中的功能，例如：Edwards and Hulme（1996）關切非營利組織不易課責（accountability）及進行績效（performance）評估的問題。Najam 甚至談到：「雖然非營利組織在：1. 全球性的增長速度上；2. 在不同專業議題領域上的出現；以及 3. 吸引學界關注並投入研究等方面確實

是突出的現象，但是非營利組織並不是一個新興的現象，它的歷史甚至可以追溯到政府形式之前。因此，對於非政府組織過度溢美的語調（flatter tones）不過是蜜月期的現象」，並引用 Erasmus 的質疑-「它們（按指：非營利組織）究竟是聖潔的，抑或邪惡（saints or sinners）的？」來說明學界的二極看法。

這些爭論可以從兩個層次來分析。

主要爭論之一，便是「政府是否應該與非營利組織保持互動關係」的辯論。Cotter（1988）將正反兩種觀點分別以「功能主義」（functionalist）以及「自由主義」（liberationist）的概念區別之，前者主張政府與非營利組織的互動關係，有利於公共事務的推行（Esman & Uphoff, 1984; Leonard & Marshall, 1982），而後者則認為政府與非營利組織應該盡可能減少互動（Rahman, 1984）。Kramer 等人（1981:251）在研究英國的政府與非營利組織互動時，也以類似的兩種觀點來區分彼時的研究，第一種是 Webbs 的觀點，認為政府應扮演極小化的角色，再由非營利組織來補充（supplements）、豐富（enriches）以及延伸（extends）政府的不足之處。第二種「平行阻礙理論」（parallel bars theory），則是說明政府與非營利組織兩者涇渭分明的狀態，公共事務若非由政府服務，便是由非營利組織提供。

另一項爭論，則是「應該強調互動中政府或非營利組織的角色」之辯論。Gidron（1992:5）等人便認為學界「傾向以單面向的術語（one-dimensional term）對兩者關係進行認知，不是國家主導就是第三部門主導」，又如 Young（2000:31）所批評：「雷根政府（指右派）以為只要減少政府在公共服務上的支出，非營利部門就會立刻填補上這個空隙，...左派人士則過度輕蔑私部門慈善事業，而高度讚美政府的解決公共需求的方案」。

正如 Salamon（1987）所說，現階段政府與非營利組織的互動研究，之所以不受重視，「絕不僅是缺乏研究，而是理論有所缺陷」。因此，為了解決日益尖銳的爭論，避免意識形態的爭執，許多學者均透過實證的研究（或多國比較研究）試圖提出權變的多元模式，希望說明政府與非營利組織之間，雖未必得涇渭分明

地獨立運作，但也未必得透過合作才能夠使公共事務運作得更好；此外，政府與非營利組織也並沒有孰優孰劣的問題，只有在適當的情況下找出適當的組合，方為良策。

二、學者所建構的分類學

以下的分類學研究便是學者企圖打破前述偏頗的各種「全稱命題」的努力，這些分類模式有二分法（Salamon, 1987；Kramer, 1993）模式、三分法（Kramer, 1981；Young, 1999、2000）模式、四分法（Gidron, 1992；Kuhnle & Selle, 1992）模式、八分法（Coston, 1998）模式等等，以下分別依提出的時間順序說明其內容：

1. Kramer 的「服務提供角色的類型」（Typology of Service Provider Role）

Kramer等人研究了四個國家（英、美、荷蘭、以色列）的實際運作情形之後，他們提出了一個三分法的模型。模型一、在政府鮮少有類似服務時，自願機構是唯一的、主要（Primary）的服務提供者。模型二、自願機構與政府在社會服務上產生互補（Complementary）的效果，是一種質的相互補充。模型三、自願機構是政府服務的補充性質（Supplementary）或者提供相同性質的服務，以延伸政府系統（Kramer et al, 1981:234）。其中，英國的非營利組織扮演的是補充性質的角色，荷蘭的非營利組織扮演的是主要服務提供者的角色，以色列的非營利組織扮演的是互補的效果，而美國則是混合各種角色的模式（Kramer et al, 1981:252）。

Kramer等人為能更清楚說明三種模式的不同，透過三個面向（基本特徵、權力關係、持續時間）來說明模式的特質。首先，在補充性的模式當中，自願組織基本上是為了補充政府的不足而存在，因此若政府開始有能力提供相同的服務時，自願機構便會退出，這也顯示了自願機構與政府在權力上的不均衡現象；其

次，互補性的自願機構所提供的，顧名思義是與政府在品質上是互補的服務內涵，也因為政府無法缺乏該機構的協助，因此雙方權力基本上是均衡的；至於主體性自願機構，他所提供者多是政府所無法提供的社會服務，因此該部門相較於政府擁有更高的主導權，只要政府無法提供該項服務，則該自願機構的存在價值便與日俱增。相關分析請見表2-1。

作者表示，這個模式的分析，可以免除二分觀點所造成的盲思。二分法忽略了一個事實，就是政府在福利國家當中的擴張，將使得非營利組織與政府之間產生了更多接觸以及模糊地帶（kramer et al, 1981:251）。此外，這個分類模式最主要的功能，除了描述性以外，就是對不同模式將產生何種問題預先提出建議（kramer et al, 1981:253）。然而，作者並未說明在組織所處系絡與互動模式之間的關係，也未企圖建議在何種時機之下，應該採取何種不同的模式，是其不足之處。



表 2-1：服務供給中的部門互動關係的面向

(Dimensions of Sectoral Relationship in Service Provision)

	補充性自願服務 (Supplementary Voluntary Service)	互補性自願服務 (Complementary Voluntary Service)	主體性自願服務 (Primary Voluntary Service)
自願服務的基本特徵 (Basic character of voluntary service)	延伸 (提供) 類似於政府的服務	與政府服務有著品質上的差異	提供政府所不提供的自願服務
權力關係 (Power relationship)	不均衡： 因為政府佔據主導權的地位，所以是一種不平等的權力關係	自願組織與政府有著均衡的權力關係	不均衡： 自願機構有著主導性
服務延續的期間 (Duration of service)	基本上有時間限制，政府開始提供後便終止	因為與政府提供的服務相異，所以是一種長期的供給關係	不確定性： 只要政府不提供服務，就持續提供服務

資料來源：kramer, 1981:237

2.Salamon提出「第三者政府理論」(Third-Party Government Theory)以及「志願主義失靈」(Voluntary failure)下的政府-NPO關係

根據 Salamon 的觀察，分析非營利組織與政府的關係可採取兩種不同的觀點，其一是所謂的「福利國家」理論，另一則是所謂的「政府失靈」以及「市場失靈」的理論，在前一種理論之下，公共服務均由政府主導以及負責，非營利組織與政府呈現的是衝突的關係。在後面一種理論裡，非營利組織則是市場失靈以及政府失靈之下的補充者，位居邊陲的角落，而這兩種理論，都無法完整地說明實際的歷史發展，事實上，政府與非營利組織之間的關係，應該以「夥伴」(partner)的隱喻來加以描述，爰此，Salamon 提出了兩個理論來矯正傳統理論的觀點。

(1) 以「第三者政府理論」修正福利國家理論：

Salamon 在觀察了美國的社會福利發展歷史之後，發現即便政府在各政策領域方面支出仍不斷的增加，但是政府漸漸開始仰賴非營利組織或者民間企業來提供實際的服務。亦即經費支出與服務傳送呈現二元化的情況，這樣的分工下，非營利組織扮演的是所謂「第三者政府」(Third-Party Government)的角色，該類型組織可透過服務的傳輸與政府產生密切的夥伴關係。

(2) 以「志願主義失靈」修正「政府失靈」或「市場失靈」理論：

Salamon 認為社區事務的非營利性以及個案性，使得志願主義的機制不但不是市場或政府失靈下的替代品，而是本身便是最有效率的供給方式。但是志願主義也像政府機制與市場機制，都會有失靈的狀況，例如：慈善的無效率性(philanthropic insufficiency)、慈善的特殊性(philanthropic particularism)、慈善的父權性(philanthropic paternalism)、慈善主義的業餘性(philanthropic amateurism)。在志願主義機制所專長的領域中，若遇其無法處理之時，方為政府或市場機制介入的時機。在這個理論之下，政府、企業與非營利組織是共同創造社會服務的夥伴關係。

Salamon 在文章中並未清楚地劃分出政府與非營利組織互動關係的類型學，該文最主要的目的，乃是對於傳統福利國家理論以及政府、市場失靈理論提出批評，並認為未來應採取「夥伴」模式來分析政府與非營利組織間的關係。

3. Gidron 等人提出「政府與第三部門互動關係模式」(Model of Government-Third Sector Relations)

此模式是 Gidron, Kramer & Salamon 所提出，該模式以「服務的財務與授權」(financing and authorizing of service) 與服務的「實際的服務傳送者」(actual delivery of service) 為分類的兩個面向，將政府與非營利組織間的互動關係區分為四類，分別是「政府主導」(government-dominant model)、「雙元」(dual model)、「合作」(collaborative model) 以及「第三部門主導」(third-sector-dominant model) 四種模式。

(1) 政府主導模式

政府扮演經費提供以及公共服務執行的雙重角色，類似「福利國家」的概念，但與「福利國家」不盡相同。在這個模式下，政府雖主導服務，但不表示他必須對非營利組織不願意提供的福利項目，負起經費及執行的責任，相反地，他可以透過財稅系統與政府基金來輸送民眾需要的資源。

(2) 非營利組織主導模式

非營利組織具備服務執行以及經費提供的能力，並由非營利組織扮演主要的服務提供角色，不受政府在經費與服務上的限制。這個模式中非營利組織可能以意識形態，或宗教的理由與政府產生對抗。但是這個模式無論在創新性、彈性、多元性、回應性上都有較好的表現。

(3) 雙元模式

政府與非營利組織同時扮演經費提供及公共服務執行的角色，兩者相

互獨立不相限制且有各自的提供領域。在此情形下，非營利組織與政府處於平行的競爭狀態，由消費者自行選擇服務提供者。

(4) 合作模式

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

表 2-2：政府與第三部門互動關係模式

功能	模式			
	政府主導	雙元模式	合作模式	非營利組織主導
經費提供者	政府	政府 非營利組織	政府	非營利組織
服務提供者	政府	政府 非營利組織	非營利組織	非營利組織

資料來源：Gidron et al., 1992:18

根據作者的說法，上述模式僅是作者建構用來「描述」(depict)福利國家當中，政府與非營利組織的互動關係 (Gidron et al., 1992:16)，透過這個模型可以討論不同社會當中，政府與非營利組織互動模式的差異 (Gidron et al., 1992:20)，而作者亦使用這個分類的模型，應用於分析幾個國家政府與非營利組織的關係，例如：德國、荷蘭、挪威、以色列是非營利組織主導模式；而瑞典、

冰島、英國是政府主導模式；義大利、法國則是雙元模式。

雖然作者在研究中指出，在不同的國家或者不同的時期，政府與非營利組織的互動模式會有所變動（Gidron et al., 1992:20），然而，該研究並未明確地將環境系絡因素與模式的變動之間的關係做進一步的連結，是其不足之處。

4.Kuhnle & Selle的政府與自願福利服務組織動態互動關係模式

Kuhnle & Selle指出，從70年代之後的政府與非營利組織的互動模式研究，多有強烈的意識形態對抗性質，但是這種競爭或者衝突的觀點，並非實務工作的常態，因此作者放棄市場／政府二分的模型，希望建構一個重視系絡的分類模型，在不同的情境下，使用多元的互動模式（Kuhnle & Selle, 1992:3-5）。

另外，作者也指出，若將這種重視系絡的分類學研究建構於「宏觀」（macro）的層次上，由於歐洲國家均為福利國家的背景，在大政府的背景下，並不容易觀察到非營利組織在當中的角色變化。因此，作者以「微觀」¹的組織結構作為分類的系絡背景，建構不同的模型，希望能夠了解組織的特質如何影響到政府與非營利組織互動的情形（Kuhnle & Selle, 1992:13）。

Kuhnle & Selle（1992:28-31）以「溝通往來程度」以及「財務依賴與控制程度」兩個面向提出分類，用此二面向作為政府與非營利組織動態關係的區分依據，將兩造關係區分為「整合依附型」（integrated dependence）、「分離依附型」（separate dependence）、「整合自主型」（integrated autonomy）、「分離自主型」（separate autonomy）等四種。

所謂「溝通往來程度」面向指非營利組織與政府間的互動關係中，溝通的方式、頻率，接觸的層次。溝通往來密集則表示雙方的關係甚為密切，反之則否。作者認為密切與否與長期的政治傳統與文化有長遠的影響。但需要注意的是，作

¹ 該研究當中的組織系絡層次作者定義為「中層」（meso）的系絡層次，惟在本研究中，筆者為使前後文得以統一，不致產生語意上的誤解，將中層系絡改為微觀系絡。

者特別提出，在物質資源上有較強的關聯，並不表示彼此的想法會雷同。也就是「物理上的貼近不代表意識形態的貼近」。

「財務依賴與控制程度」面向則指非營利組織是否可獨立運作於政府之外，提供直接服務的機構在政府的法令規章及資源供給下，其服務品質是否受政府影響，甚至專業受到干擾。作者也強調，法令規章的控制與資源的供給，產生的效果並不相同。

表 2-3：政府與自願福利服務組織動態互動關係模式

		溝通往來程度 (in terms of communication and contact)	
		親密 (hearness)	疏離 (distance)
財務依賴與控制程度 (in terms of finances and control)	依賴 (dependence)	整合依附型 (integrated dependence) 挪威、德國 荷蘭 → 英國	分離依附型 (separate dependence) 法國、義大利 匈牙利、斯洛伐尼亞
	獨立 (independence)	整合自主型 (integrated autonomy)	分離自主型 (separate autonomy) 西班牙

資料來源：Kuhnle & Selle, 1992:30

(1) 整合依附型：

此型非營利組織與政府的溝通頻繁，且非營利組織在財務上依賴政府的補

助，同時受到政府相當程度的法規控制。

(2) 分離依附型：

非營利組織依賴政府財務的供給，且在法令規章上受到相當程度的約束。但其與政府之間的互動並不頻繁。

(3) 整合自主型：

兩者間互動密切，但非營利組織在財務上，並不依賴政府，政府的法規控制亦不至於影響組織的自主性。

(4) 分離自主型：

非營利組織不僅和政府互動少，在財務與法規上，亦不受其影響，組織擁有極大的自主性。

作者以挪威的研究作為基礎，產生了這四分類模型，其後更將四種模型用以觀察不同國家以及不同時間的互動情況上，首先，在觀察歐洲國家當中政府與非營利組織間互動的面向上，作者認為挪威、德國、荷蘭、英國屬於整合依附型；法國、義大利、匈牙利、斯洛伐尼亞則屬於分離依附型；西班牙則屬於分離自主型。其次，在觀察歷史的演變面向上，作者認為傳統上荷蘭屬於整合依附型，但目前正在向分離依附型移動，而英國則已由整合依附型移動到分離依附型。

檢討本模式發現，雖作者企圖建構一個以微觀的組織特質作為系絡（自變數），用以影響互動模型（依變數）的分類學，但是，實際上，本模式僅能達到以微觀的組織特質作為分類學的標準，將既有的互動現況進行分類的效果而已，甚至未將系絡與互動模式進行區隔，因此與前述幾個模型相同，都只是描述性的模型。並無法達成作者所欲達成的目的。

5. 「二元論」與「整體論」的對照模式

Kramer 等人在比較英國、荷蘭、義大利、挪威的非營利組織與政府部門關

係後指出，不同的文化傳統、法律結構及政治歷史，會導致不同的關係模式與意識形態。「二元論」認為政府部門與非營利組織存在的是衝突、競爭的關係。因此不認為志願組織可以扮演提供公共服務的機制。而「整體論」則認為，非營利組織與政府部門保持了合作、合夥的關係，使得政府部門可藉由非營利組織提供更多元的社會服務（Kramer, 1993），兩模式之比較請見下表。

表 2-4：「二元論」與「整體論」對照表

二元論 (Dualism)	整體論 (Holism)
競爭	合作
衝突	合夥
依附原則	多元主義
形而上的	務實主義
市場	計畫與協調
殘補式的社會福利	制度化的社會福利

資料來源：Kramer et al., 1993:123

此一模式強調不同的系絡會導致不同的政府／非營利組織互動模式。然而，本文所分析的系絡建立在「宏觀」（macro）的文化傳統、法律結構及政治歷史上。此一模型雖說明了不同的歷史結構會有不同的互動模式，惟其缺陷在於過於粗略，僅能使人一窺梗概，無法細緻的分析。

6. Coston 發展出政府與非營利組織的八種互動關係類型模式

為了能夠進行更細緻的分析，Coston（1998）選擇以「微觀」的組織層次作為區分政府與非營利組織互動的分類標準，將兩者互動的模式分為「壓制」

(repression)、「敵對」(rivalry)、「競爭」(competition)、「契約訂定」(contracting)、「第三者政府」(third-party government)、「協力」(cooperation)、「互補」(complementarity)、「合作」(collaboration) 等八種可能的互動關係類型。

而這八個類型應該如何區別？作者提出 6 個面向予以區分，分別是：(1) 政府對於制度多元性的接受或抗拒程度 (government's resistance or acceptance of institutional pluralism)、(2) 政府與非營利組織的連結 (government-NGO linkage)、(3) 相對的權力關係 (relative power relationship)、(4) 正式化的程度 (degree of formality)、(5) 有利於政策或者非營利組織 (favorability of government policy vis-à-vis NPO)、(6) 其他特別形式的特徵 (other type-specific characteristics)。

表 2-5：政府-非政府組織關係的類型

類型	內涵
「壓制」(repression)	1.政府抗拒制度的多元性 2.NPO 與政府沒有關聯性 3.不平衡的權力關係，政府佔有權力的優勢 4.以正式（法規）或者非正式（溝通）形式來互動 5.政府立場：對 NPO 的發展持反對態度 （剝奪 NPO 的權利或者特別權益） 6.政府可能會拒絕 NPO 提供公民服務 7.政府與 NPO 是單向的互動關係
「敵對」 (rivalry)	1.政府抗拒制度的多元性 2.NPO 與政府沒有關聯性 3.不平衡的權力關係，政府佔有權力的優勢 4.溝通形式為正式（法規）或者非正式（溝通）形式 5.政府可能對 NPO 提供公民服務採取冷漠的態度 6.政府立場：對 NPO 的發展持反對態度（對委託 NPO 的過程採取規範或限制） 7.政府與 NPO 可能會有雙向的關係

<p>「競爭」 (competition)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.政府抗拒制度的多元性 2.NPO 與政府沒有關聯 3.政府於 NPO 呈現不平衡的權力關係，政府佔有權力優勢 4.政府與 NPO 有非正式的互動關係： 是一種從作業層次互動中所衍生的關係，並不是正式的政策互動關係 5.政府立場：對 NPO 的發展持反對或中立的態度 6.政治層面上：NPO 被批評是多餘的、或是地方政府的競爭者 7.經濟層面：NPO 與政府競爭國外捐贈的基金/NPO 對社區有實質的貢獻 8.潛在利益：NPO 對公民的需求有較高的回應性及課責性
<p>「契約訂定」 (contracting)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.政府接受制度的多元性 2.NPO 與政府有中度或高度的關聯性 3.政府在 NPO 漸增的影響力中還是佔有權力的優勢 4.政府與 NPO 有正式的互動關係：採取契約作為政策工具 5.政府立場：視 NPO 的業務內容而採取權變的政策措施 6.政府與 NPO 根據比較利益來進行業務人力的分工 7.雙方的互動關係會對 NPO 有潛在的負面結果 8.互動後會模糊部門之間的關係
<p>「第三者政府」 (third-party government)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.政府接受制度的多元性 2.NPO 與政府有中度或高度的關聯性 3.政府在 NPO 漸增的影響力中還是佔有權力的優勢 4.NPO 有較多的裁量權 5.政府與 NPO 有正式的互動關係： 政府的政策工具包括契約、信用貸款、保險以及抵用卷等 6.政府立場：視 NPO 的業務內容而採取權變的政策措施 7.政府與 NPO 根據相互的比較利益來進行業務人力的分工 8.雙方的互動會對 NPO 有潛在的負面結果 9.此一互動的關係較契約外包有更大的多元歧異性
<p>「協力」 (cooperation)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.政府接受制度的多元性 2.NPO 與政府有低度的關聯性 3.NPO 擁有更高的影響力 4.政府與 NPO 有非正式的互動關係

	<p>5.政府立場：對 NPO 的發展持中立的態度</p> <p>6.雙方呈現資訊的分享關係</p>
<p>「互補」 (complementarity)</p>	<p>1.政府接受制度的多元性</p> <p>2.NPO 與政府有中度或高度的關聯性</p> <p>3.NPO 具有高度自主性（平衡的權力關係）</p> <p>4.政府與 NPO 具有相對高的非正式互動關係</p> <p>5.政府立場：對 NPO 只有非決定性的力量</p> <p>6.雙方是資源分享的關係</p> <p>7.NPO 能潛在性地參與計畫或政策</p> <p>8.雙方根據比較利益來互動</p> <p>9.雙方的互動具有相互利益：相互都對另一部門有貢獻</p> <p>10.NPO 具有合法性並且政府承認其角色</p> <p>11.政府與 NPO 有技術性、財務性、以及地區性的互補關係</p> <p>12.互補的種類：慈善事業、中介業務、補助</p>
<p>「合作」 (collaboration)</p>	<p>1.政府接受制度的多元性</p> <p>2.NPO 與政府有高度的關聯性</p> <p>3.NPO 具有自主性（與政府是平衡的權力關係）</p> <p>4.雙方是正式的互動關係</p> <p>5.政府立場：政府對 NPO 持正面的態度</p> <p>6.雙方是訊息的分享關係</p> <p>7.雙方是資源的分享關係</p> <p>8.政府與 NPO 是相連結的行動</p> <p>9.NPO 潛在地參與政府的計畫或政策</p> <p>10.雙方根據比較利益來產生合作</p> <p>11.合作能產生相互的利益</p> <p>12.合作的種類：夥伴關係、相互策略以及合產關係</p>

資料來源：Coston, 1998:361

雖然作者認知到社會環境、組織結構以及個人因素等系絡因素，均會影響到模式的選擇，並企圖將此模式用來協助政府、非營利組織、捐款人、以及其他實務工作者，在一個特定網絡裡，根據比較利益來推動最具生產力的政府與非營利

組織的互動關係 (Coston, 1998:358;377)。但是，由於本分類模式並未將系絡因素與模式的選擇進行連結，該模式最多僅能達到提供多元模式以供選擇的效果，無法協助相關工作者選擇更具生產力的模式。

7.非營利組織與政府部門互動關係的混合模式 (Young, 1999;2000)

Young (2000:34) 透過理性選擇理論的觀點，來衍伸非營利組織與政府部門的互動模式。渠提出的互動關係可區分為三種模式：分別是「補充性」(supplementary)、「互補性」(complementary)、「抗衡性」(adversarial) (參見圖 2-1)。

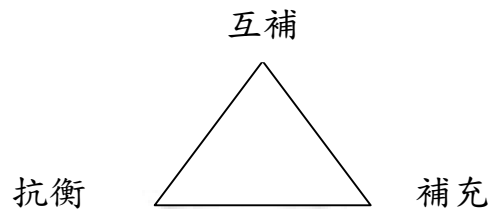


圖 2-1：非營利組織與政府部門互動關係的混合模式

資料來源：Young, 2000:167

(1) 補充性模式

在「補充性」模式裡，非營利組織被認為可滿足政府所無法提供的公共財貨之需求。在政府發生「政府失靈」的時候，非營利組織可以用來提供政府所無法提供的服務 (Weisbrod, 1977)，例如：由於理性的政治人物施政的時候會考慮爭取大多數的選票，以獲得再次執政，因此必須根據大多數中位的投票者 (the median voter) 的立場來設計政策，因此，政策只能根據大多數人的需求予以設計。此外政府必須考量政策的效率以及服務的齊一性，無法針對不同的個人量身訂做渠所需要的特別服務 (Doglas, 1987)，此時，非營利組織的功能，便如同地方分權的設計 (Tiebout, 1956)，可以透過競爭的機制來補充這個缺縫，使得公民可以透過不同的非營利組

織來尋求需求的滿足。

(2) 互補性模式

在「互補性」模式中，非營利組織被視為是政府的夥伴，其透過政府的經費資助，協助政府執行公共財貨的遞送。此模式反映出非營利組織與政府的經費支出有著直接正向的互動關係，亦即當政府的經費支出增加時，由非營利組織承接的活動規模也同時擴大了。

這個模式的經濟學理論基礎有兩個，一個是集體行為（collective action）理論當中的搭便車（free-rider）效果（Mancor Olsen, 1965），由於具有正面外部效應的公共財，在個人的自利動機之下，常會有提供不足的狀況，因此政府必須對非營利組織挹注經費，否則便會影響到公共利益。

另一個理論則是交易成本理論（transactions-cost theory），理性的公部門會選擇最節省成本以及效率最高的手段來完成目標。相較於公部門，由於私部門及第三部門更具有彈性，因此在協助政府時可節省更多預算，也由於非營利組織的不分配盈餘特性，較之私部門而言，較不會產生「機會主義」的行為，可減少政府監督、談判的行政成本，因此可更有效率達成政府委託的目標（Steinberg, 1997:176）。

(3) 抗衡性模式

在抗衡性觀點裡，非營利組織督促政府在公共政策上作變革，以及勇於對社會大眾負起責任；相對地，政府也會透過法規的訂定去影響非營利組織的行為。因此互動過程中可能會有衝突的情形。

理性選擇理論中，當立法與行政部門產生互動時，理性的代議士會透過滾木立法（logrolling）、換票（vote-trading）的方式，利用制度的多數來影響政策結果，也由於這樣的制度設計，使得理性的利益團體會透過「競租」（rent-seeking）的方式，遊說某些代議士，制定有利於自身的政策

(Buchanan and Tullock, 1962)。在這個情況之下，政府與非營利組織有時候會產生相抗衡的互動關係。

本模型並非透過歷史經驗研究歸納產生，而是經由理性選擇理論當中的交易成本理論、集體行為理論、競租理論等等所衍伸出來，由於理性選擇理論使用的是演繹法，因此對於模型內容的說明，不僅止於不同類型模式的描述，而對於該模型為何產生，能有更細緻的說明，此為本模型最特別之處。

Young (1999) 在使用演繹方法建立此一模式之後，更利用此一模式分析不同國家當中，政府與非營利組織之間互動模型的差異（相關分析請見表2-6），試圖透過驗證的方式來說明模型的可行性。

表 2-6：政府-非營利組織關係分類

國家／模型	補充性模型	互補性模型	抗衡性模型
美國	1. 共和國初期以及19世紀晚期的私部門慈善事業 2. NPO在1980及1990年代政府急劇縮小之後的成長	1. 1960-1970年代政府擴張其服務 2. 1980-1990民營化使得政府的服務外包	1. 1960年代政府的功能受到限制 2. 1990年之後，政府的功能再次受到限制
英國	NPO提供戰後福利國家所沒有涵蓋的服務	1980-1990年代的民營化思潮使得政府將服務外包	戰後時期，遊說團體積極提倡人權
以色列	1. 非營利組織優先於國家提供 2. 非主流的宗教NPO提供的服務 3. NPO在1970年代後產生了獨立功能	1. 非營利健康服務在政府的嚴密監督下進行 2. 猶太族裔的非營利組織扮演募款以及外交功能	1970年代，青年、族群以及一些其他的議題當中，出現了有抗議行為以及提倡功能的NPO

日本	1.20世紀初期建立了補助NPO的基金 2.NPO在二次世界大戰之後的成長 3.在Kobe地震之後成立NPO	1.1930-1940年代NPO配合軍事政府進行統治工作 2.1980-1990年代NPO受到政府嚴密的監督	1950-1960年代出現和平以及人權的團體
----	--	---	------------------------

資料來源：Young，1999:166

8.Najam 的 4C's 模式

學者 Najam (2000) 提出 4C's 模式，將政府與組織均假定為策略的選擇者，會考量所處的情境（即目標與手段）來行動，而雙方在選擇特定行動之後，就會構成各種不同的互動現象，包括合作、吸納、互補以及對立等四種現象。

Najam 認為，為了讓組織能夠達到最高的績效，政府或非營利組織會針對不同類型的互動者，採取不同的互動策略方案。互動者的類型大致可以區分為四種：(1) 類似的目標以及類似的手段的互動者。(2) 差異的目標及差異手段的互動者。(3) 類似目標但有差異手段的互動者。(4) 差異的目標但有相同手段的互動者（本模式請見下表），下段分別就四個模式內涵詳加說明：

表 2-7：Najam 的 4C's 模式

		目標 (goals)	
		類似 (similar)	差異 (dissimilar)
偏好的手段 (preferred means)	類似 (similar)	合作 (cooperation) 模式	吸納 (co-optation) 模式
	差異 (dissimilar)	互補 (complementarity) 模式	對立 (confrontation) 模式

資料來源：Najam，2000：386²

² 惟 Najam 強調，就策略互動的觀點而言，以上四類並未窮盡政府或非營利組織可使用的策略，

(1) 合作 (cooperation) 模式

合作 (cooperation) 發生在政府與非營利組織分享共同的價值目標以及具有相同的手段時。而其定義，是指政府與 NPO 透過溝通與互動，共同商議最佳的政策措施，再透過共同的執行來完成政策。在其他文獻中，協力 (collaboration) 及合產 (coproduction) 也常被使用來指此一個概念，其他文獻中也有提到此一互動類型，諸如 Caston 所謂的「制度多元性」概念 (institutional pluralism)、Sanyal 所謂的「共同目標」概念 (common goals)、Waddell 所謂的「分享的規範」概念 (shared norms)、「開誠佈公的溝通」(open communication)、「活動的協調」(coordination of activities) 等內涵。有時學者使用不同的詞彙來描述此一模型，例如 Caston 便使用 "collaboration" 來指涉政府與非營利組織間的權力相對等的合作模式。

(2) 對立 (confrontation) 模式

在本文中，對立 (confrontation) 在政府與非營利組織認為彼此間有著不同的價值目標以及相異的手段的時候發生。「對立」的內涵，包括政府赤裸裸地強加壓力於非營利組織、非營利組織公開與政府的政策對抗、或抗拒即將推行的政策等這些「衝突」的現象。雖然許多學者，諸如 Smith&Lipsky、Salamon&Anheier、Opoku-Mensah 等人，反對政府與非營利組織的互動中會產生「衝突」，但實際上，諸如學者 Bebbington&Farrington 及 Pearch 的研究指出，公開及隱晦的對立情形，其實不斷發生在兩方的互動過程中。

(3) 互補 (complementarity) 模式

欲窮盡所使用的策略，必須將彼此在政策流中刻意的未遭遇 (not to bump into each other in the policy stream) 當作策略之一，方屬完善。

此處所指的互補模式，係指政府與非營利組織相互協調，透過組織所具有的比較利益（如政府具有提供法規的功能、而非營利組織具有提供多樣化服務的功能）來有效率地執行政策。Young 定義互補模式為一種「夥伴（partnership）關係，由政府提供財務，非營利組織提供服務的方式來達成任務」。Coston 則將之定義為一種「相互利益的共存體，有時甚至是一種相互利用（mutual exploitation）的模式」，不過，Coston 的定義係將政府視為單向提供非營利組織資源，並由組織達成政府意欲的目標，此一涵意與本處所指稱的「互補」（complementarity）模式並不相同。

互補（complementarity）模式，在政府與非營利組織雖有共同的價值目標，但卻在達成目標的手段上相異時最容易發生。

（4）吸納（co-optation）模式

吸納（co-optation）模式，在政府與非營利組織雖看似擁有共同的資源或手段，但卻在所欲達成的目標迥然相異時最容易發生。這個模式，點出了發展中國家最常見的政府與非營利組織的互動架構，這個模式與常用的一個術語-「催化」（catalyze）一詞相混用，所謂的「催化」（catalyze），係指非營利組織，樂觀地企圖透過與政府分享資源或政策工具的同時，影響政府政策的過程。或者政府主觀地認為透過資源的提供，便可以攏絡非營利組織，使其改變目標來順從政府的政策。

正因政府與非營利組織的目標不同，彼此均試圖藉由權力競逐來影響對方，因此本模式缺乏長久的延續關係，常常是短暫的（transitory），直至權力關係確定，本模式的互動關係將演化成上述其他三種模式，此時互動關係方稱穩定（Najam，2000：383-392）。

本研究目的在於建構組織的特質與多元互動模式之間的因果關係，Najam（2000:376）便表示，此一模型的重點在於希望提供一個具有策略制度利益的模型，使得政府與非營利組織在面對不同的對象特質時，能夠

採取有益的互動方式。

綜觀 Najam 的模式，可發現雖其寫作的方式刻意將模式的內涵以及適用的時機進行區分，用意是為了說明在不同的時機之下，會自然產生不同的模式，欲建構一個與前人理論不同，而具有自變項-依變項意涵的因果模式。但是仔細分析理論內涵，該理論仍只是用微觀層次的組織系絡因素來對模式進行分類，無法逃脫前人的描述性模式，惟其企圖是吾人可繼續努力的方向。

三、對國外文獻的分析

筆者透過國外文獻的檢閱（詳見附件2），將這些文獻根據研究的特徵區分為幾個演進的階段：

（一）第一階段：模式具有可供選擇的多元分類

一如前述，之前國外的研究過於強調左右派的意識形態，使得政府與非營利組織間的關係，無法得到理性的觀察。而目前的分類學研究幾乎都已經揚棄這種非黑即白的論述方式，而有各種各樣的多元模型可供吾人選擇。

前段所提及的所有學者均根據自己對實證資料的觀察，提出分類的標準，以及解釋資料的分類模型。由於所觀察資料的不同，各位學者提出的模型亦呈現多元並陳的現象，截至目前並未產生出一個公認的分類模式。

（二）第二階段：多元分類模式符合分類學中互斥性及窮盡性標準

要進行有意義的分類，每一個變項都應該包含兩個重要的特質。首先，一個變項的屬性要有「窮盡性」(exhaustive)。倘若一個變項要對研究產生任何效果，就必須要能將所有的觀察歸類到這個變項的某個屬性當中。其次，一個變項的各個屬性要能「互斥」(mutually exclusive)，要能將觀察結果歸類到一個，而且是

唯一一個的屬性 (Babbie,1994: 134-135)。綜觀前述提到的各種模式，如 Kramer (1981,1993); Gidron (1992); Kuhnle&Selle (1992); Najam (2000) 等模式都符合此一標準。

(三) 第三階段：系絡因素與模式之間有明確的自變項-依變項關係

雖然學者均提出多元競逐的模型，但多數模式的分析焦點均僅止於描述政府與非營利組織的互動模式分類學本身，而未能將模式所遭遇的系絡因素與互動模式之間的關係進行聯繫（包括Kramer, 1981;Gidron et al, 1992;Coston, 1998的模型）。³而部分模式雖試圖將系絡因素與分類模型進行連結，惟Kuhnle & Selle (1992) 及Najam (2000) 的模式，看似有系絡意涵的變數，但細究該模式，僅是用組織系絡來作為模式的分類標準，並無法建構出自變項-依變項的因果關係。

提出系絡因素的研究有三個作品，Salamon (1987) 提出影響互動模式的變項為福利國家的歷史轉變過程，而Kramer et al (1993) 則認為宏觀的文化傳統、法律結構及政治歷史是影響互動模式的系絡因素，另外，Young (1999) 的模式則以民主政治結構作為系絡因素，探討理性的個人在這種結構下所造成的互動模式。

(四) 第四階段：根據研究標的來選擇系絡因素

系絡的層次亦影響到模型的建構，在文獻探討中，可將系絡的因素分為兩個層次，「宏觀」層次如歷史、法律、社會、政治結構、文化因素等，相關研究如 Salamon (1987), Keamer et al (1993), Young (1999)，「微觀」層次如組織特質的因素，相關研究如 Kuhnle & Selle (1992), Najam (2000) 等人之研究。

由於並非所有因素都對於每個領域中政府與非營利組織的互動模式產生影

³ 雖然 Coston (1998) 以及 Najam (2000) 的研究希望能夠提供有效的互動方案以外，而非只是建構「描述」目的的理論。但事實上，由於 Coston (1998) 提出的模型並未能分析系絡因素與分類模式之間的關係，因此無法形成「系絡-模式選擇」的因果論述。

響，也因此，每個研究都必須根據特殊的研究旨趣及實際情況，選擇適當的系絡因素。以Salamon（1987）,Kramer et al（1993）等模式當中的系絡因素為例，兩模式僅強調歷史結構因素的重要，但並未更細緻地說明哪些歷史結構因素影響了模式，稍嫌空泛，僅能做出較為寬鬆的因果論證。

（五）第五階段：以演繹法來補充歸納法之不足

多數外國文獻基本上都導因於對單一意識形態主張（過於美化政府或者非營利組織）的不滿，因此學者希望透過各國的經驗證據來證明單一意識形態的不足，也因為這種動機，導致學者僅採取實證研究的方式來歸納出目前非營利組織與政府互動的模式呈現多元紛陳的狀態。觀察英、美、歐陸各國等文化背景不同的國家，甚至以色列、日本等國家之目的，只是希望找到可以駁斥單一意識形態主張的偏頗狀態。

因此，除了Young（1999, 2000）所提出的互動模式，國外研究所提出的分類學模型，只使用歸納的方法說明了系絡與分類模型之間的關係，並未能透過演繹的方式說明之所有產生因果關係的理由，缺乏演繹的邏輯使得模式無法說明何以不同系絡會導致不同模式的產生。但是Young（1999, 2000）卻由理性選擇的角度演繹出幾種政府與非營利組織的互動模式，之後再以該模式觀察幾個國家的發展情形，此一演繹邏輯的補充，使該理論更具說服力。

第二節 國內相關研究

相較於國外學者為了駁斥某種意識形態而進行非營利組織與政府多元互動模式的建構，國內研究者並非有意識地將非營利組織與政府的互動作為一個重要的研究主題，但是由於近年來社會結構的快速變動，使得公部門與非營利組織之間的互動越發頻繁，也因此產生各式的衝突及問題，而亟須各界思索解決之道，因此，各學科領域均不約而同地集中到這兩部門的互動介面上，包括兩部門的角色定位（謝端丞，1996；嚴秀雯，2001）；政府如何補助非營利組織（黃得彰，1996）；非營利組織如何接受委託（劉淑瓊，1997；施承斌，2003）；政府如何向非營利組織進行勞務採購（黃雲生，2001）；以九二一震災為背景研究政府與中部三縣市的非營利組織互動的研究（林美華，2002）；對於政府與非營利組織在「永續就業工作計畫」中的互動所進行的研究（魏大統，2003）等。國內文獻部份，筆者已根據年代的先後順序，根據其特質予以整理如附件三。

雖部分研究宣稱將政府與非營利組織之互動介面作為研究重點，但究實而論，研究並未觸及系絡變數對於互動模式的關係，例如：官有垣、李宜興（2002）研究的重點是如何能夠使得新港文教基金會辦理活動能得到更佳的效果；楊秀梅（2002）則以社寮文教基金會的經驗說明如何經營非營利組織；關智宇（1998）雖將研究名稱定為政府與非營利組織之間關係的研究，惟研究焦點其實集中於基層里長與社區協會之間的互動關係，因此，這些研究將排除在本節所欲討論的之國內文獻之外。

本研究所欲檢討的國內研究，若以前節檢討國外文獻所得到的幾個標準來分析，雖可發現國內研究在建構模式上並不完備，但是由於國內研究植基於實際的政策觀察，因此，相較於國外文獻，可以整理出較齊全的影響非營利組織互動行為的系絡變項。以下便由模式不完備以及具備系絡變項這兩項特質來更細緻地說明國內相關文獻的整理結果。

一、國內研究的模式建構不完備

(一) 衍伸國外模式的研究未有理論上的超越

1. 翻譯國外模式的研究：

目前部份國內的研究雖試圖彙整國外的分類模式，惟因只是將研究的內容進行翻譯並進行重點整理，並未試圖建構自己的分類模式，自然談不上超越國外模式的問題。這些文獻包括以下兩類：

第一類雖然匯整國外的分類模式，惟該分類模式僅止於介紹，與研究當中所欲觀察的實務現象並未結合。這些研究包括：陳怡平（2000）介紹了Gidron及Kuhnle & Selle等人的分類模型，但並未將模型用到觀察的社會福利慈善事業中。

第二類則以國外的分類模式來對國內的政策現象進行分類，這些模式雖然應用到實務觀察之中，惟因未對模式進行方法論的檢討，因此便無法區分在某些政策情境當中較適合使用那些模型，因此便形成將所有的模式拿來套用，但套用後無法得到更深入的分析的現象。這些研究包括：謝端丞（1996）以Kramer的模式來分析台灣社會福利政策歷史中政府與非營利組織的角色定位變化，但並未能說明造成模式變化的原因以及未來的因應之道；而魏大統（2003）則分別以Gidron, Kuhnle & Selle以及Kramer的分類模式對於政府與非營利組織在「永續就業工作計畫」中的互動進行描述，雖將三種模式拿來套用，但套用後並無法得到更深入的分析。

2. 試圖整合國外模式的研究：

其他部份國內的研究雖試圖彙整國外的分類模式以形成自己的分類模式，惟因未考量分類的窮盡、互斥標準，也未能建構系絡與模式之間的關係，因此即便形成自己的分類模式，亦無法超越國外文獻的分類模式，雖建構出一個能將既有分類模式進行涵括的後設分類模式，但因此這個模式亦僅能進行現況的「描述」，而無法進行更深入的分析。官有垣（2001）所

撰寫之「第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討」⁴便檢討了Gidron, Kramer, Salamon, Coston, Najam, Young 等人提出的互動模式，建構了一個後設的三層次（集體層次、制度層次以及組織層次）的分析架構；呂朝賢（2002）「非營利組織與政府的關係-以九二一賑災為例」以及呂朝賢、郭俊巖（2003）「地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例」兩研究，除了彙整國外學者的分類模式，建構出一個包括 1. 合作 2. 互補 3. 契約 4. 補充 5. 敵對等五種類型的分類模式外，尚以該分類模式來描述九二一賑災及嘉義地區非營利組織與政府的互動關係；潘福財（2002）更是彙整了Kramer, Salamon, Gidron et al, Kuhnle&Selle, Coston, Young, Najam, 詹火生、鄭讚源、劉淑瓊、呂朝賢的模式，自行歸納出包括敵對、合夥、契約、補充、互補關係的五面向互動模式，並用以描述聖心教養院與政府之間的互動關係；馮俊傑（2003）則是整理包括 Kuhnle&Selle, Gidron, Kramer, 呂朝賢等人的模式，將政府與非營利組織的互動分為「一般面向」及「財務輸送面向」，這兩個面向下分別都還有「資源」、「資訊」、「規範」、「目的」等四個互動面向，以此作為研究架構來對國內的社會福利財團法人進行分類。

3. 應用國外模式的研究：

為能將國外模式引進後產生可供應用的模型，吳宗憲（2001）以 Najam 的 4C' s 模式作為基礎，將政府可採用的互動模式分為合作、競逐、互補、衝突等四種分類，進一步結合策略管理的概念，將系絡的因素與分類模式相結合。例如：在政府與非營利組織目標相同、手段也相同的情況之下，政府就應該策略性地選擇合作的模式，當政府與非營利組織目標不同、手段卻相同的情況下，政府就應該策略性地選擇競逐的模式，當政府與非營利組織目標相同、手段卻不同的情況下，政府就應該策略性地選擇互補的

⁴ 渠於 2003 年進一步將國外理論作更清晰的引介說明，載於台灣社會福利學刊，篇名為：「第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理論的檢視」。

模式，當政府與非營利組織目標不同、手段也不同的情況下，政府就應該策略性地選擇衝突的模式。因此，根據這個模式可提出政府對於不同的非營利組織應該如何進行互動的建議，⁵惟該模式僅係主觀地建議在何種系絡之下應採取何種策略互動模式，並未能以演繹邏輯來說明系絡與分類模式之間的關係，是其不足之處。

從前述國內研究發展過程來看，雖然可看出理論有往前進步的趨勢，由單純的翻譯國外文獻，到整合國外文獻，最後到應用國外文獻。但是，這些進步的幅度並未超越國外研究的進程。因此，從引進國外文獻的國內研究觀之，並未有理論上的超越。

（二）國內自行建構的模式未能兼顧五種分類標準

⁵ 前述建議是在政府與非營利組織同時進行策略選擇時的建議，在非同時進行策略選擇時，渠道進一步建議：

1. 若非營利組織對於特定議題之政策參與早於政府規劃的政策時：

- （1）政府可以藉由了解雙方的策略以及互動方式，來分析未來將會遭遇的互動狀況，舉例而言，若雙方對某議題之策略及互動方式相似，則可預期兩方未來合作機會極大。
- （2）若雙方互動關係已先預料將是衝突模式、競逐模式或者是互補模式，政府可視實際需求，試圖進行政府本身的策略或者互動方式的修正。
- （3）相反地，若政府無法進行本身策略或互動方式的修正，亦可試圖以政策工具（如誘因、權力規範、學習、授能、符號工具）等，改變非營利組織的策略或者互動方式。使政府得與非營利組織儘可能保持合作模式。
- （4）在已預料到雙方係衝突關係，且無法採用任何手段進行修正時，政府仍能夠預先知悉衝突即將發生，而採取各種補救措施，使相互損失降至最小。

2. 若政府所規劃的某一領域政策方案早於非營利組織投入該政策時：

此時政府擁有較大的主導權，可試圖藉由建立各項制度，來提供懲罰或誘因而引導非營利組織向合作方向進行。

3. 惟若政府不以合作關係為其最偏好之互動方式時，例如政府可能為了使政策窗得以開啓，刻意製造衝突關係以引起社會關切，進而使公眾議程（public agenda）得以成為制度議程（institutional agenda），則策略互動仍可提供有效的行動取向，使政府得以成功地製造衝突關係，達成意欲之目標。

另外，部份國內研究者以相反的路徑對於政府與非營利組織互動模式這個議題進行研究，渠等並未先行整理外國文獻，而是直接由國內政策案例的觀察進行歸納，這些研究包括：官有垣（1995, 1996）以台灣基督教兒童福利基金會與政府的互動為研究對象，認為可以透過組織以及制度因素作為研究架構對該互動關係進行觀察；溫信學（1996）則透過財務以及法規兩個面向做為研究架構，分析我政府與社會福利團體之間的關係；黃得彰（1996）則是討論政府的補助影響了非營利組織的哪些行為；鄭讚源（1997）研究社會福利民營化當中政府與非營利組織的相互定位模式；劉淑瓊（1997）則研究福利服務契約委託下，政府與非營利組織之間的互動關係；黃雲生（2001）分析台中市政府老人居家服務之委託當中的三種採購模式；嚴秀雯（2001）則是分析哪些因素能夠使得政府與非營利組織之間能夠保持友善的夥伴關係；吳宗憲（2002）亦以層級節制及市場競爭兩種互動模式用來描述兩岸事務當中政府與非營利組織之間的互動關係，渠所使用的兩種模式，與林美華（2002）年分析中部三縣市生活重建服務中心的案例中，所使用的平等的夥伴關係及上下位階的監督關係較為類似。施承斌（2003）則是以社會福利機構承接政府公設民營業務為觀察對象，分析哪些因素導致非營利組織爭取承辦政府業務；陳燕禎（2004）則是透過對於台北仁濟院的歷史觀察，試圖建構政治-社會學的架構以分析實際的運作。

這些研究當中，鄭讚源（1997）及劉淑瓊（1997）明確將互動行為分為「依賴」及「競爭」兩種分類；吳宗憲（2002）與林美華（2002）則是以層級節制（上下位階的監督關係）及市場競爭（平等的夥伴關係）兩種互動模式來分析雙方的互動關係；而陳燕禎（2004）的政治/社會學的研究架構基本上則是在描述政府較強勢或者非營利組織較強勢的兩種模式。這些模式雖然勉強可視為多元模式，並且符合分類學當中的窮盡及互斥標準，並且試圖說明系絡因素與模式選擇之間的關係，惟因模式僅是二元的分類，與國外研究相較，模式的分類稍嫌單薄，且因未能明確地以演繹的方式說明系絡與互動模式之間的關係，因此並未能超越國外文獻的分類模式。

二、國內研究具豐富的系絡因素

雖然國內文獻並未能在分類模式上超越國外文獻。惟因國內研究多是以建構可供操作的模式為動機，因此相較於國外文獻，可以發現更細緻的系絡因素。以下謹說明各研究中所發現的系絡因素。

（一）在宏觀的結構系絡因素方面

官有垣（1995,1996）在研究台灣基督教兒童福利基金會的歷史之後，將該組織與台灣政府的互動關係區分為兩個時期，1964-1977 年之間，政府與該基金會維持良好的互動關係，1977 年後則轉變成敵對的關係。為何能夠維持良好的互動關係呢？渠提出二個原因：首先，由於彼時國民政府處於戒嚴時代，稅收皆用於擴張軍備及公共建設，無力負擔社會福利，因此基金會所提供的服務，恰是國家主義的政府能力所不及之處，其次，由於該基金會的領導者與政府高層有良好的網絡關係，因此，能夠在 1977 年之前與政府維持良好關係。至於 1977 年後政府與該組織關係惡化的原因，主要是因為政府在民主化之後，為了爭取民眾支持，擴大執政的合法性，因此開始擴張社會福利的提供，也因此與基金會產生業務上的衝突。

但是馮俊傑（2003）在研究我國社會福利財團法人之後，卻得出相反的結果。渠認為政府在戒嚴時期習慣於以命令式的方式管理非營利組織，因此雙方呈現緊張關係，嗣因經濟衰退以及福利需求增加的壓力之下，政府才開始採取合作模式。

上述兩研究雖得出的結論有相衝突之處，惟均強調政權的性質（威權政府或民選政府）會對非營利組織的互動產生影響。

（二）在微觀的組織系絡因素方面

1. 微觀組織系絡因素的內涵

微觀的系絡因素則是多數研究者所關心的焦點。溫信學（1996）認為，政府傾向提供資源予歷史悠久、規模龐大的非營利組織。劉淑瓊（1997）則在研究中分別說明了政府影響非營利組織的原因以及非營利組織影響政府的主要因素，前

者主因為：(1) 非營利組織不具重要性資源 (2) 非營利組織的替代性高 (3) 政府除擁有物質資源的影響外，尚擁有規約權，而後者主因為：(1) 非營利組織具有服務供應的壟斷權 (2) 非營利組織得以藉由政治力量（如關說）的方式來影響官僚體系 (3) 契約的複雜性高，使官僚系統無法有效監督 (4) 公務人力能量不足，不易產生全面性的監督。陳怡平（2000）的研究說明了影響政府與非營利組織互動的因素包括：(1) 組織的宗旨 (2) 組織的公共關係 (3) 組織的背景等三項因素。潘福財（2002）在研究聖心教養院的案例之後，歸納出教養院之所以與政府採取補充或互補模式的原因，在於：(1) 教養院本身的財源不足 (2) 專業人力不足以及 (3) 規模小等三個因素。呂朝賢及郭俊巖（2003）則在研究過嘉義地區的社會福利團體之後，歸納出影響互動關係的因素有：(1) 政府的角色及能力 (2) 非營利組織的角色與能力 (3) 非營利組織的財源。施承斌（2003）在分析非營利組織考量是否接受政府的公辦民營方案時，考慮的因素包括 (1) 使命因素 (2) 資源因素 (3) 政府的影響力 (4) 組織間的互動關係。陳燕禎（2004）則透過仁濟院的案例，說明該院之所以能維持獨立性的原因有幾：(1) 使命感 (2) 自足財源 (3) 政黨中立 (4) 董事會成員參與度高 (5) 董事會建立了信任感 (6) 獲得合法性。

2. 微觀組織系絡的分類

雖然這些不同學者的經驗研究各自歸納出某些影響互動關係的組織系絡因素，然而因素之間的重疊性頗高。經筆者歸納，這些因素可依呂朝賢（2002）所歸納的兩個面向進行分類，即：目標的異同以及資源的互賴與否這兩個面向。

(1) 在組織的目的面向上：

描述組織目標的概念包括了「使命感」、「使命因素」、「組織宗旨」等等。基本上，若組織的目的與政府不同，可能會產生與政府衝突的互動關係。

(2) 在組織資源的面向上：

可分為物理的資源以及非物理資源予以說明：

政府的物理資源指的是包括政府的財源、人力等，而非營利組織的物理資源

則是指組織的財源及規模。政府這些資源越多、非營利組織的資源越少時，非營利組織會爭取政府經費的挹注。

政府的非物理資源則是指規約權、專業性、管理能力等，而非營利組織的非物理性的資源則包括了專業性（包括壟斷權、業務複雜性等）、人際網絡（包括政黨關係、政治力量、公共關係、相互關係等）、歷史聲望（包括組織背景、組織合法性等）及組織團結性（包括成員參與度、成員信任感等）等等。當政府的非物理資源越多，意味非營利組織將受到更多管制，非營利組織為了避免受管制，將與政府保持距離。相反地，若非營利組織的非物理資源越多，越能夠與政府相抗衡，維持組織的獨立性。

3. 互動雙方資源與目標之間的關係

關於資源的不足會使得非營利組織在組織的目標上產生什麼樣的影響，鄭讚源（1997）與黃雲生（2001）的研究已經證明了，組織的資源不足多半會造成非營利組織越來越依賴政府。政府的補助甚至於會引起資源不足的非營利組織產生服務目標轉移的現象（陳怡平，2000）。但鄭讚源（1997）與黃雲生（2001）觀察到一個更有趣的事實，雖然政府的財源看似引導了非營利組織的走向，但也由於政府相關規範的不完備及監督能力的不足，使得非營利組織還是能夠一方面爭取政府的財務補助，一方面藉由規範或監督的漏洞來遂行組織的目標，產生機會主義的行為，故尚能維持相當的自主權。

第三節 中外文獻分析對本研究的啟示

為使讀者更清晰了解上述模型之全面性定位，僅根據各模式的不同特性予以分析整理成表 2-8：

表 2-8：本研究所彙整之國內外政府與非營利組織互動模式之文獻特性

	標準 1： 多元模型	標準 2： 互斥及窮盡	標準 3： 自變項-依變項	標準 4： 選擇系絡因素	標準 5： 演繹邏輯
Kramer (1981)	V	V			
Salamon (1987)	V				
Gidron 等 (1992)	V	V			
Kuhnle&Selle(1992)	V	V			
Kramer 等 (1993)	V	V	V	宏 觀 系 絡	
Coston (1998)	V				
Young (1999, 2000)	V		V	宏 觀 系 絡	V
Najam (2000)	V	V			
翻譯國外模式的研究 (陳怡平, 2000)	V (引進)	V	未應用至國內 案例，無法產生 變 項 關 係		
翻譯國外模式用來描 述國內狀況的研究 (謝端丞, 1996；魏 大統, 2003)	V (引進)	V	只用於描述國 內 案 例 狀 況	並 未 提 出 系 絡 因 素	
整合國外模式予以後 設建構並應用的研究 (官有垣, 2001；呂 朝賢, 2002；呂朝賢、 郭俊巖, 2003；潘福 財, 2002；馮俊傑, 2003)	V		只用於描述國 內 案 例 狀 況，並 未 討 論 系 絡 與 模 式 關 係		
引進國外模式並將系 絡因素與模式相結合 的研究	V	V	V	微 觀 系 絡	

(吳宗憲, 2003)					
根據國內案例自行建構系絡與行為間因果關係的研究 (官有垣, 1995, 1996; 溫信學, 1996; 黃得彰, 1996; 黃雲生, 2001; 嚴秀雯, 2001; 施承斌, 2003)	未建立模式	未建立模式	未建立模式	宏觀系絡 及 微觀系絡	
根據國內案例自行建構系絡與互動模式因果關係的研究 (鄭讚源, 1997; 劉淑瓊, 1997; 吳宗憲, 2002; 林美華, 2002; 陳燕禎, 2004)	V (稍嫌單薄)	V	V	宏觀系絡 及 微觀系絡	V (隱含演繹邏輯)

資料來源：作者自行繪製

根據表 2-8，吾人發現截至目前為止，尚未有任一模式能完美地達成表列的五項標準，Kuhnle&Selle (1992)，Young (1999, 2000)，Najam (2000) 等人的模式，均僅符合其中三項標準，而 Kramer 等 (1993) 則符合四項標準，而國內根據案例自行建構出來的具有系絡與模式因果關係的研究，雖原則上能夠符合五種模式，惟在分類模式上稍嫌單薄，並且並未能以演繹邏輯清楚說明系絡與模式之間的關係，尚有改進的空間。為能建構一更為週延之理論模型，本研究將由前述模型向前邁進，建構出一個符合上述五項標準之分類模型。

此外，本研究彙整出以往研究所歸納之影響非營利組織行為的系絡變項，這些變項可以先區分為兩大類，其一是宏觀的結構因素，其二是微觀的組織因素，組織因素再分為目標因素及資源因素兩部分，其中組織的資源包括物理性的資源以及非物理性的資源兩部分，不論政府或者非營利組織都受到這兩類因素的影響。在彙整出這些系絡變項的分類後，筆者將以之作為建構本研究模式之參考。

