

第三章 本研究分類模式的建構

第一節 本研究分類模式的方法論基礎

一、本研究模式的建構標準

經由中外文獻的檢討，本文所建構的模型必須符合前節所提出的幾個標準，首先，本研究的模型必須具備多元性，以逃脫意識形態的爭論。其次，分類標準必須符合窮盡性以及互斥性兩個標準。第三，本研究必須建構出可驗證的自變項（系絡）-依變項（模式）關係。第四，本研究的模型必須根據研究的旨趣選擇適當的系絡變項及模式變項。第五，以演繹的方法來補充歸納模式之不足。

二、本研究模式之分類標準的淵源

根據上述的幾項標準，基本上以 Kuhnle & Selle (1992) 與 Najam (2000) 所提出的兩個模型較符合本研究之需要，惟此二模式欲使用至本研究仍存在三方面的問題：第一個問題是，兩模式所選擇的變項分類，無法毫無誤差地套用至本研究，因此若欲尋求本研究可用的分類標準，必須由更抽象層次的方法論上尋求輔助，找尋更根本的方法學上的分類要素，再進一步往下推至本研究所涉及的分類面向。第二個問題則是，選擇適當分類變項後，只完備分類學的描述模式，仍未建構出可供驗證的自變項-依變項的模式。第三個問題為兩模式並非以演繹方式進行建構，因此並無法說明系絡與模式之間的連結原因。第一個問題，將於本章接下來的篇幅予以解決，第二、三問題，則將於第四章中予以說明。

就第一個問題，也就是模型無法直接進行套用這部分而言，Najam 的 4C's 模型，用來分類的兩個組織系絡因素分別是組織目標與組織的手段，而 Kuhnle & Selle(1992) 的模型，用來分類的兩個組織系絡是相互接觸狀態與資源依賴程度。而此種兩面向分類係兩位研究者根據所觀察的案例所進行的分類建構，並無法用來對目前兩岸文教交流事務中政府與非營利組織的互動模式進行分類，為能解決

此一問題，必須進行更根本的方法論上的分類討論。

三、本研究中分類模式的方法論

Dixon & Dogan (2002) 在「層級節制、網絡與市場：對社會的治理失靈之回應」一文當中，以本體論以及認識論兩個面向，對於各種不同的治理模式，建構出一個方法論上的分類架構，這個分類架構如表 3-1：

表 3-1：Dixon& Dogan 的治理模式分類表

		本體論	
		結構論	動因論
認識論	自然主義	<u>自然主義的結構論</u> 假定有一客觀的社會世界，可以運用科學方法認知，此社會世界的結構對個人的動因具有影響力，而使人類行為可以預測。 *層級治理模式的基礎	<u>自然主義的動因論</u> 假定有一客觀的社會世界，可以運用科學方法認知，在此社會世界中，人為其行動的動因，其行為可經由無限制的自利所預測。 *市場治理模式的基礎
	釋義論	<u>釋義的結構論</u> 假定有一主觀的社會世界，只能由社會建構的方式而認知，但人的行動是可由對實體的集體詮釋所預測。 *網絡互動治理模式的基礎	<u>釋義動因論</u> 假定有一主觀的社會世界，具有爭議性地認知，有如人們所認定者，動因受限於社會實體的主觀知覺，因而使人的行為不可預測。

資料來源改編自：Dixon, J. and Dogan, R. 2002. "Hierarchies, Networks and Markets: Responses to Societal Governance Failures", *Administrative Theory & Praxis* 24 (1) : 178.

前文中的本體論可分為兩個相斥的面向。結構論強調社會行動起源於社會結構，而動因論強調社會行動來自於個人的意向 (individual intention)。結構論能解釋個人行為與社會團體之間經驗上的強相關，但不能解釋因自由選擇所產生行動之邊緣或例外現象，動因論的困難正好與結構論相反。換言之，結構論否定人有自由意志的存在，人的行動受制於社會結構或為其所決定而不得不然，而動因論則肯定人有自由意志的存在，可以影響甚至改變其結構的制約(吳瓊恩，2002：179)。總之，本體論討論的問題基本上是人是否具有自由意志的問題。

另外，知識論亦分為兩組相對立的概念。自然主義將社會知識建立在物質因素的基礎上，例如經濟的與社會的過程，而釋義論主張人有主動思考能力，可以運用語言哲學的特殊洞識力，以了解人類行動的意義(吳瓊恩，2002：179)。因此，知識論討論的問題為對於實體物質現象如何影響人建構知識的問題。

因此，對於自然主義的結構論者來說，人並不具有自由的意志，並且知識的來源都是由實際物理現象的觀察所產生，因此，透過層級節制可以有效地影響人們的行為。而對於自然主義的動因論者而言，人雖然具有自由的意志可以進行選擇，但是由於知識的來源亦均由實際物理現象的觀察而產生，因此渠等相信實際物理力量的操作，仍可以影響具有自由意志之個人行為，這也就是市場模式的基礎。再來，對於釋義的結構論者而言，人並沒有自由的意志，但由於知識的來源並不是物理現象，而是人際互動，因此透過網路互動的溝通模式，可以改變人的行為。最後，釋義動因論者相信人具有自由的意志，並且知識的來源乃是人際的互動，因此使得人類的行為充滿了不可預測性。

經由方法論上的探究，筆者發現 Dixon & Dogan 的模型，採取兩種更抽象的方法論角度來涵攝前文討論的 Najam 以及 Kuhnle & Selle 的兩個模型，本體論角度原先探究的便是人的意志的問題，可涵攝 Najam 模型當中的目標概念以及 Kuhnle & Selle 所提到的人際關係親密與否如何影響組織的問題，而知識論角度探究的則是物質現象如何影響人的問題，可以涵蓋 Najam 模型當中的手段概念以及 Kuhnle & Selle 所提到的財務依賴如何影響組織的問題。

雖然本方法論的兩個面向（本體論及知識論），得以將上述學者所建構模式當中的分類標準予以整合，但由於過度抽象，必須落實到本研究所欲觀察的實際案例當中，方能建構出一個可供觀察的全面性架構。因此，下一節將透過本段的方法論分類，建構出符合政策實務的分類模型。



第二節 本研究分類模式的政策意涵

一、四種模式的分類標準

本研究所欲探究的是非營利組織在與政府互動時所採取的行為模式，根據前節方法論當中的本體論概念以及知識論概念的分類基礎，落實到本研究所欲觀察的互動行為時，可以將這些互動型為區分為兩大面向，一是由本體論而來的遵守法令規範的行為，另一則是由知識論而來的爭取政府經費的挹注的行為，兩個面向的分類將非營利組織可選擇的互動模式切開成為兩個互斥並且窮盡的面向，其一以抽象的文教規範作為面向，另一則是以具體的政府經費挹注與否作為面向。

而在遵守法令規範的面向上，再依非營利組織是否遵守法令規範，將此面向區分為遵守法令規範及不遵守法令規範兩種，達到窮盡並且互斥的標準。相同地，在爭取政府經費挹注的面向上，亦依是否爭取政府經費的挹注，將此面向區分為爭取政府經費的挹注與不爭取政府經費的挹注兩類，亦達到窮盡並互斥的標準。

根據兩個面向的搭配分析，吾人可得到四種模式互動分類，分別是合作模式、互補模式、吸納模式以及疏離模式（如表 3-2）。

表 3-2：非營利組織選擇與政府互動的模式

		法令規範面向	
		遵守法令規範	不遵守法令規範
經費挹注面向	爭取政府經費的挹注	合作模式	吸納模式
	不爭取政府經費的挹注	互補模式	疏離模式

資料來源：作者自行繪製

二、四種互動模式的意義¹

(一) 合作模式

非營利組織配合政府的強制命令，在組織的面向上是一種層級節制模式，互動的模式上是一種由上往下的命令方式。²這種模式具備兩方面的特質，其一，非營利組織遵守法令規範，第二，非營利組織爭取政府經費的挹注。

合作模式可以達成公共行政理論中，組織對於效率的要求。F. W. Taylor 的「科學管理」以及 M. Weber 的「官僚體制」，即分別指出了達成組織效率的目標，所必須仰賴的「手段」（如 Taylor 的「唯一最佳方法」；Weber 的「官僚組織組合特徵」），因而成為組織理論理性主義之濫觴。H. A. Simon (1957) 的「行

¹ 在 Williamson (1975) 的交易成本理論當中，認為有限理性以及機會主義的行為假設，會產生欺騙以及背叛的行為，因此主張應該以「層級節制」的方式來取代「市場」模型。然而，學者 Miller (1992) 對此提出反駁，他認為市場失靈倘若以層級節制來矯正，以理性選擇的假設出發，證明不管制度設計得如何嚴謹，仍然會產生一些問題，諸如 Sen Paradox (Miller, 1992:87)、本位主義等等的問題，無法達成組織的整體效率，因此應該透過「領導」(leadership)、「承諾」(commitment)、「勸服」(exhortation)、「符號使用」(symbolic position taking) 等方式，才能夠解決市場失靈以及層級節制失靈的問題。其中，「層級節制」便等同於本文的「合作模式」，「市場模型」就是「吸納」模式，「勸服」等就等於「互補模式」。而 Bills & Glennerster (1998) 的一篇文章中，則將此一觀點應用到公部門、私部門以及志願部門的比較當中，渠等認為三種組織各有其比較利益，應在不同的狀況下選擇最有利的組織模式，才能達成社會的整體效率。本研究採取的便是 Miller, Bills & Glennerster 的觀點，將之運用於政府與非營利組織互動模式當中。惟除前面三種模式之外，尚增加第四種模式，即疏離模式。

² 合作模式可理解為政府與非營利組織之間平等的關係，而平等的夥伴關係亦係非營利組織不斷強調的理念。或許在某些社區或專業事務當中，政府與非營利組織均一同代表某一特定群眾，因此所謂的合作關係，可解釋為所謂的平等夥伴關係，惟本研究為進行實證研究需要，必須將此一概念轉化成較符合現況的模式，作者此處所謂的「合作」模式，所應強調之精神，係政府與非營利組織之間「緊密配合」的關係，而非強調平等的決策地位，畢竟在兩岸文教交流事務中，政府所代表的是全民的意志，而非營利組織代表的是部份民眾的角度，兩者殊難有平等的權力地位。因此在本研究中，需將此一「合作」關係，轉化為密切配合的關係，在組織理論的角度中，比較接近具控制性的「官僚型模」關係。

政行為」(Administrative Behavior) 乙書，更推屬「組織理性」研究方面的經典名著 (Davis, 1996)。蓋研究方法論上，Simon 醉心於將行政行為視為是一門純「科學的」研究，故主張對組織中的事實和價值，採取嚴格區分的態度，並建議研究者應聚焦於個人或團體的「事實」行為之上。Simon 所仰賴的這套社會科學的實證解釋，不僅預示了研究人類行為的「主流」觀點，尤對日後行政理論的發展，影響深遠 (Denhardt, 1981:22)。在理性型模之下，組織強調追求「效率」、「客觀」等目標，管理層面則發展出例如「理性規劃」、「由上而下的執行」、以及所謂的「第一代評估」等管理手段。

(二) 互補模式

互補模式，係指非營利組織與政府相互協調，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。政府以符號的認同來對非營利組織進行號召，表現在組織的面向上偏向溝通互動的網絡型組織，管理層次則是一種符號性的互動。因此這種模式的精神是：非營利組織遵守法令規範的規定，與是否爭取政府經費的挹注並無相關。

互補模式的理論基礎來自於社群理論者的主張，在社群理論者的思維中，藉由非營利組織參與政府公共政策的過程，可以建立生命共同體的意識，減少政策執行的困擾，並提供政府有創意的意見。學者 Haeberle (1987:180) 便歸納，公民對非營利組織的參與，對政府有幾個潛在利益：首先，政府可視此組織為政策規劃初始階段，民眾投注的論壇，藉由其意見的充分表達及修正，可以減低政策後半階段面臨的反對聲浪。其次，非營利組織可以擴充政策規劃人員對未來方案的想像能力，最後，可培養重要的公民意識。

而為建立社群意識，通常採取網絡的互動結構，政府必須放棄傳統主權概念 (Minoque, 1998)，而與國際組織以及基層社區分享主權，並且政府並不扮演高高在上的命令者，亦非決策-執行二分法下的決策者，他只是一個整合政府、企

業以及非營利組織的「行政聯合體 (administrative conjunction)」 (Frederickson and Smith, 2002), 與非營利組織居於平等的地位, 穿梭於不同的非營利組織之間來回溝通, 取得網絡中個體的共識以及協力關係, 充其量, 政府只是位居於網路當中的節點 (node) 當中的資訊整合者 (Kirkert, 2002; O'Toole et al, 2002), 網絡中的份子會自行管理, 是一種「不需治理的治理」(Rhodes, 2002)。

(三) 吸納模式

非營利組織與政府之間, 以物質資源的輸送來達成相互所欲達成的目的, 是所謂的吸納模式。這種模式主要是指非營利組織爭取政府經費的挹注, 但並不遵守法令規範。

吸納模式指非營利組織透過爭取物質資源的方式, 以及執行方案的過程, 希望將政府的公共政策改變成非營利組織所期待的方向, 而這個概念與「催化」(catalyze) 一詞是一組類似的概念, 指的是非營利組織樂觀地企圖透過執行方案的同時, 影響政府的行為。

這種模式的理論基礎來自於新右派學者的理論。英國學者 Dunleavy & O'leary 在所著 *Theories of the State* 一書中, 指出新右派學者「把大部分的利益遊說團體, 為了純粹的派系目的, 來利用政府的體制」。...而「為了宣傳的目的, 每一組路線都以『公共利益』的理由來展示其各種行動, 宣稱所追求的就算不是一個完全的共同的善, 至少是集體的社會福利的增進。然而, 在實際做法上, 團體的個別行動, 以及特別是與其他利益團體的聯盟上, 都是為了本身的目的, 企圖從國家預算中, 抽取最大的好處」(Dunleavy, P., and B. O'Leary 1987: 114-115)。

通常這種模式落實在政策上, 便例如政府以公開資訊的「市場交易」所產生的「契約」關係, 來與非營利組織互動, 在這種市場交易模式中, 非營利組織一方面可以選擇有利於自身組織發展的方案, 另一方面也可透過「契約」明確規範政府補助之後的權利義務, 使政府不會讓權力無限擴大, 可以保留非營利組織行政裁量的空間。這種執行方案的過程, 就是吸納政府的資源完成組織目標的手段。

例如：為了爭取政府經費的補助，非營利組織必須接受政府的某些行政規範，此時，為了使得交流活動不受主管機關人員的干預或處罰，非營利組織會在表面上宣稱將遵守政府法令，但是在經費已經補助的狀況下，在政府無法有效管制之處，非營利組織隨時會有不遵守法令規範的行為出現。這就是所謂的吸納模式。

（四）疏離模式

在疏離模式下，非營利組織既不遵守政府文教交流規範的意義，也不需要政府經費的挹注。通常這種模式發生在資源豐沛的非營利組織身上，這些組織有自己的組織目標，亦不需政府的經費協助完成目標。與政府過於靠近反而只是增加自己受管制的可能性，因此，儘量與政府在各方面都保持距離，不論開會或者政策的配合，均採取敬謝不敏的態度。

三、四種互動模式在實際政策上的展現

（一）合作模式

在大陸政策當中，政府居決策的高層，非營利組織所能扮演之角色，還是限縮於本身的專業交流領域，附屬於全國政策方向下，因此在大陸事務的互動關係中，「合作模式」等於「層級節制」的關係。

根據學者 Williamson (1975, 1991:269-296) 分析，「層級節制」的結構，面對繁複分散的事務時，最具效率。層級節制的基本假定認為，資訊及知識是稀少的資源，若能透過層級節制的命令體系，將資訊、資源等集中於組織高層手中時，將可避免組織的無效率，達到組織的理性。

這種合作關係，吾人可由行政院大陸委員會與財團法人海峽交流基金會之間

的關係³來驗證，海基會除了成立的資金係由政府捐助成立以外，政府並於法律當中明定該組織執行公權力的權威基礎，甚至，該組織成員與陸委會決策人員相重疊的情形已漸成慣例，⁴上述兩單位分屬政府與民間單位，惟法律明文規定兩機關之間具有密切的決策（陸委會）、執行（海基會）互動關係，極為類似官僚型模當中的層級節制關係，而在兩岸關係中，此一設計不獨此處可見，在新修訂的兩岸人民關係條例當中，設計了兩岸談判中所謂「複委託」的機制，⁵類似「海基會」的非營利組織未來將有可能在談判當中扮演更重要的角色。⁶

政府透過「層級節制」模式，提供該組織足夠的財務、權威以及人力資源等，以便更能掌握非營利組織的各項作為，可使政府在兩岸政策的執行上更有效率。

以兩岸溝通互動為例，若非營利組織能夠以合作模式與政府互動，則可以在與大陸互動當中，產生較大的效率。此一原理可運用 Raiffa (1996:15-16) 在談

³ 陸委會與海基會之間的關係包括：1. 監督關係：依據民法第三十二條及陸委會組織條例第二條規定，陸委會對海基會的業務具有指示、監督的權力。2. 委託關係：這種委託屬於特別監督程序，雙方的權利義務應依照委託契約約定，其監督範圍以委託事項為限。請見行政院大陸委員會簡介，第6頁。

⁴ 在財源方面，根據兩岸人民關係條例第四條規定，海基會設立時，政府捐助財產必須超過二分之一。在人員方面，兩岸人民關係條例第四條之一明文規定公務員轉任海基會回任之年資、福利計算等問題。事實上，陸委會前後任企劃處長詹志宏（現任主任秘書）及詹樹棣，便同時兼任海基會副秘書長多年，而自九十三年起，兼任人員層級更是提高到由陸委會副主任委員劉德勳以及游盈隆擔任海基會副董事長兼秘書長一職。詳請見 2004/07/29 中央社報導及 2005/7/13 聯合報，2005/8/12 中國時報。

⁵ 複委託機制請見民國九十二年十月廿九日公佈施行的台灣地區與大陸地區人民關係條例第四條規定，意指海基會可以將談判業務再進一步委託給其他民間團體執行。

⁶ 例如政府針對台灣農產品銷售大陸措施，便委託我「外貿協會」與大陸方面洽談（陸委會，新聞稿，民國 94 年 8 月 1 日編號第 123 號），而針對大陸人士來台觀光措施，政府亦委託「中華民國旅行商業同業公會全國聯合會」（嗣改成台灣海峽兩岸觀光旅遊協會）進行連繫及安排的相關工作，即各項協商事項包括大陸旅客身份查核、違法滯留旅客之遣返、旅行業者之合作規範、旅行糾紛之調處及相關通報窗口建立等議題（陸委會，新聞稿，民國 94 年 9 月 2 日編號第 135 號）。

判理論所建構的模型衍伸說明。⁷

在集體談判當中一個重要的特質就是所謂的「兩階段談判」(two-level negotiation)，此概念最早是用來分析國際政治與國內政治相結合的談判結構。由 Rosenau (1966), Rummel (1963), Taner (1966), James (1986) 等學者所建構，而後 Putnam (1988) 再根據此一概念進行發揮。此一架構是指：當集體談判開始之後，雙方的主談代表在達成初步的協議之後，都必須回到各自原屬團體尋求原團體對於初步協議的認可 (ratification) (吳秀光，2001:111)。學者 Ancona 以「第二張桌子的談判」(the second table negotiation)，來說明這一種談判結構 (Thompson, 19998: 209)。

這樣的談判架構，產生了一些談判的優點，談判者可以透過「黑臉-白臉」(Mett & Teff) 的策略，向談判對手表明雖然自己很好講話，但自己的背後有一個非常強硬的老闆，故若欲取得協議，談判對手必須退讓更多。藉此向談判對手要求更多的利益。此一「黑臉-白臉」策略，幾乎是所有的基礎談判書籍皆會提及的策略，而在這種兩階段談判當中特別容易發生。

根據上述理論，若我非營利組織能充分與我政府進行合作，則便可施行所謂「切香腸 (salami tactics)」策略，一方面藉由非營利組織對於對手的欺騙，可使我方得到較多的資訊，另一方面藉由刻意隱藏我方資訊，亦可提高對方獲取我方資訊的成本，進而使我方利益達到最大。

事實上，政府在兩岸談判的歷史經驗中，亦確曾使用此一模式，例如在海基會與海協會進行談判時，我陸委會便曾幾次以海基會談判代表未獲授權而不承認

⁷ 此一觀點，吾人可由研究談判之學者 Howard Raiffa 在其所著 *The Art and Science of Negotiation* 中提出的觀點 (Raiffa, 1996:15-16) 一窺端倪：Raiffa 歸納所接觸的談判個案，觀察到在雙方談判當中，理性的授權者常利用授權—被授權的談判架構進行所謂「切香腸」(salami tactics) 策略--亦即「藉由談判者在某些議題上尚未獲得授權者同意，在談判的最後一刻 (即將面臨談判破裂)，方批准 (ratify) 談判者與對方達成的協議」的策略，藉由兩階段談判架構，獲取對方最大的讓步，取得己方最大利益。

所達成之協議，雖然據報載此舉造成海、陸兩會間不合，但是這種方式反而為台灣爭取到更大的利益。

例如，在 1993 年 4 月 8 日「辜汪會談」第一次預備性磋商的談判中，海基會與海協會就「兩岸關係與會談制度協議草案」及召開經濟交流會議與經貿人士互訪等達成原則性共識。兩會聯繫協議草案是海基會規劃的，並在行前獲得「陸委會」方面的明確授權。因此，海基會在談判桌上，主動提出建議方案，隨即獲得大陸海協會的接受。不過，當海基會把會議記錄全文傳回台北時，「陸委會」主委黃昆輝及「國家安全局」局長宋心濂等人，堅決反對海基會依據授權所提，兩會最高負責人定期每年會談一次等協商方案。並發出「特急電」，嚴正訓令海基會主談代表邱進益，必須在離開北京之前，修正早先與大陸海協會方面初步達成的「兩會聯繫與會談制度協議草案」中，有關兩會最高負責人，今後定期每一年舉行會談一次的部分會議記錄以及取消早先具體承諾兩岸將定期舉行經濟交流會議和推動兩岸經貿人士互訪的構想。「陸委會」在下達這項緊急指令之際，同時附帶一項指示：即大陸海協會若未能配合及時修改前項會議記錄，則預定當年四月下旬在新加坡舉行的正式「辜汪會談」，則可能受到延擱、甚至取消。「陸委會」的臨時指示，雖然使海基會的主談代表邱進益談判尊嚴掃地，並為此與陸委會結下心結，但台灣方面卻通過這種策略，擠壓大陸，達到控制兩岸談判的進程和議題目的（黃嘉樹、劉杰，2003:131）。

相對的，若是由兩岸政府直接對談，則其中迴旋空間便相對縮小。因此我政府藉非營利組織從中折衝協調，獲得了談判之彈性。

（二）互補模式

在互補的模式中，由於政府與民間可透過網絡建構來凝聚共識以及分享價值，政府與非營利組織之間可以建立強烈的「信任」基礎或「社會資本」(Putnam et al, 1993:171-176; Lin, 2001)，而 Box (1997) 也認為人們可以進行透過諸如「協調委員會」(the coordinating council)、「公民委員會」(the citizen's board) 來進行

公共性的對話，建立「公民治理」(citizen governance)的機制。在這種具有「信任」關係或「社會資本」的系絡當中，便容易產生真誠無扭曲的溝通。

「信任」、「認同」等因素對於組織進行知識管理(知識分享)的正面影響，學者已多所著墨，包括 Leadbeater (2000) 在名著「知識經濟大趨勢」(Living on Thin Air) 中指出的：知識經濟時代的倫理首重「信任」(trust)，信任在知識創造與分享整合上扮演極重要角色，尤其在全球化、高度分工與網絡時代，信任可以作為合作的潤滑劑，並減少交易成本；另外，Blau (1964), Emerson (1962) 指出，交換網絡的建立是長期累積而成的，其中能維持及鞏固這種網絡的關鍵因素就是信任。Nonaka 等人 (2000) 則指出，組織成員間分享知識的前提，就在於彼此之間充滿愛、關懷與信任。Fukuyama (1995) 在所著「誠信社會德性與繁榮的創造」(Virtues and the Creation of Prosperity) 一書中，亦有類似的看法。

而在兩岸文教事務的落實當中，政府亦試圖與非營利組織在互動過程建構網絡，整合目標、凝聚共識，此一作為可以從幾項措施中窺見端倪，例如：為整合政府與非營利組織的資源以發揮最大的效果，政府定期主動邀集類似性質的非營利組織共聚一堂，檢討兩岸交流活動辦理的各項措施並由政府統籌分配資源；此外，透過經常性公布兩岸交流訊息，⁸提供有意進行交流者充分的資訊。在平面媒體方面，政府每年編印有中華發展基金年報，除將當年度文教交流活動進行概況式的簡介之外，亦詳列出當年度所辦理之交流個案。在電子媒體方面，政府建置了許多網站，包括陸委會、教育部、文建會、青輔會、國科會的網站、以及由中華發展基金管理委員會所建置的台灣生活網，這些網站都提供了兩岸文教的各項訊息，陸委會更進一步將從事兩岸交流之研究生心得報告，放置於網站上提供有意進行文教交流之人士參考。

⁸ 網站包括陸委會本身的網站 <http://www.mac.gov.tw/index1.htm>，以及台灣生活網，後者係陸委會所屬中華發展基金管理委員會委託光華雜誌社所建置，目的係希望透過網絡將柔性的台灣地區訊息傳播予大陸民眾，內容也包括兩岸文教交流訊息。後因故已於 2005 年停站。

再例如：政府可能基於交流財源的有限性，無法將財源分配給非當年規劃重點的活動，惟仍可協助串聯或轉介類似的非營利組織共同分享屬於該交流領域的專業技術以及默會致知的知識（Tacit knowledge），每年陸委會均會主辦的「北、中、南區民間團體研討會」便是一例，此一活動規劃多為 2-3 日，由政府各部會辦理文教交流業務官員列席，與數十位從事兩岸文教交流之民間團體人員面對面溝通，分享活動經驗，並提供政府交流之訊息；又如：政府自民國 84 年起，每兩年辦理交流活動績優民間團體表揚活動，⁹提供非營利組織「象徵性」符號的獎勵，透過榮譽感的賦予來加深非營利組織對於政府的凝聚力。

互補模式的重大特點，係非營利組織會考慮與政府所建立的網絡關係，基於愛國心或認同感等，在進行文教交流活動時，遵守政府的交流規範，避免非營利組織的自利行為而傷害國家尊嚴或國家安全。

（三）吸納模式

吸納模式是指非營利組織在組織既有的目標下，接受政府的委託或補助，一方面在政府的規範下完成交流的活動，但另一方面也經由活動的辦理來完成組織本身的使命。吸納的互動模式在政府採購法制度通過後，成為更制度化的一種模式。總統於八十七年五月二十七日，發布全文一百十四條之「政府採購法」，第一條規定，「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提高採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法」，第二條：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、訂製、承租及勞務之委任或僱傭等」，第六條第一項：「機關辦理採購，對廠商不得為無正當理由之差別待遇」，第二項「機關訂定採購契約應以維護公共利益及公平合理為原則」。以上條文精神，即將財貨以及勞務均視為公共財務的一部份，以法律嚴格限制，凡需委託或補助，均應經過公開的招標程式進行委託（公共工程委員會彙編，1998）。因此，非營利組織若欲辦理文教交流活

⁹ 相關資訊可見陸委會所編印之從事兩岸文教交流績優團體優良事蹟專刊。該活動自民國 84 年起，兩年辦理 1 次，至今已經辦理六次。

動，均應符合以上規定，參加公開之招標或評選工作，取得政府資源完成組織工作。

除了透過市場機制爭取委託以外，目前非營利組織辦理兩岸文教交流活動之時，另外亦可爭取政府補助經費，向政府申請辦理活動的財務資源協助。諸如行政院大陸委會以及各部會的大陸事務小組的公務預算當中便編列有兩岸交流業務費用，另行政院更設立中華發展基金管理委員會，利用政府基金的孳息來規劃政府所欲推動的兩岸文教交流活動並委託或補助民間執行，這些經費都可以供非營利組織申請，協助完成渠等之組織目標。

為了爭取政府的經費挹注，非營利組織必須遵守政府的各項交流規範，即使非營利組織不認同交流之規範，但在爭取經費的動機之下，非營利組織還是會選擇「委曲求全」，不要與政府正面衝突。¹⁰

雖然在形式上，吸納模式是一種非營利組織與政府在物質資源上是相互合作的，但是因為組織目的的相異，這種模式不是穩定的合作型態，非營利組織在政府所未明確規範之處，會尋求自利的空間，並且，俟補助消失之後，則合作的可能性便立即消失。此種現象在學者的研究已有明確的說明，雖然政府的補助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（鄭讚源 1997；黃雲生，2001）。

（四）疏離模式

疏離模式是非營利組織對政府的規範及行政措施，採取放任不理的態度。在

¹⁰ 大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法第二十七至二十九條，便規定若違反相關規定時，將會遭受的處罰。這些處罰的方式包括撤銷許可、數年內不再受理該團體所提出之申請件，情節嚴重者（如涉及刑事）並函送檢調機關處理。

筆者的工作經驗當中，經常可以看見此一互動模式，一方面政府人員有意無意放鬆對非營利組織的管制，或者對非營利組織某些看似逾越法規的行為採取「睜一隻眼、閉一隻眼」的態度。另一方面，非營利組織則對政府的要求冷漠以對，虛應故事。

由於非政府組織與政府目標不同，政府又無法有效管理非營利組織，若非營利組織亦不需要政府的經費挹注，則政府與非營利組織之間的溝通也會形成疏離或者高度隱瞞的狀況，因此，警政單位為取得非營利組織違反法令的事實，必須隱瞞身分，透過精密的蒐證技巧來取得違法資訊，或者透過監聽等相關措施蒐集違反國家安全的行為事實，此種蒐集資訊的方法十分困難，並且由於國安人員解讀的不同，很容易造成「構陷」、「入人於罪」的問題。而相反地，非營利組織面對政府的蒐證，亦有其迴避之道，除注意通訊安全以外，對外表達立場時的兩套說法-「見人說人話，見鬼所鬼話」，或者對政府監督時的虛以委蛇，都是其因應之道。在疏離的情況下，政府與非營利組織無法建立任何的溝通管道，在大陸方面刻意提供非營利組織利益的「分化統戰」策略下，會形成所謂的「以民逼官」的困境。

