

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

以治理模式分析政府與非政府組織之互動關係--以兩岸文
教交流事務為觀察對象

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-027-SSS

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：孫本初

共同主持人：王秦希康

計畫參與人員：吳宗憲

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 10 月 12 日

一、中、英文摘要及關鍵詞(keywords)

(一)計畫中文摘要

在全球化以及非政府組織越發重要的發展趨勢下，國家的主權概念已漸修正其特質及適用之範圍，非政府組織因為其彈性以及不具主權的色彩，反而更能夠穿梭於國際事務之間達成各國政府無法達成的目的。上述論述驗證了學者 Strange 的觀點，也就是國家之角色已由權力及道德的觀點，轉為「代理人觀點」，「孰能提供良善的服務，便取得權力」的功能性觀念，便是非營利組織當道的原因。以目前台灣之正式外交與第二軌外交為例，許多領域皆被非營利組織所替代。但上述非政府組織為何以及如何如何在國際事務上取代政府的功能，目前為止尚缺乏較細緻的分析。

雖然在國際關係領域上缺乏政府與非政府組織互動之研究，惟睽諸非政府組織的研究文獻，吾人不難發現在其他領域當中討論政府與非營利組織之間合作模式的研究並不缺乏。諸如：「第三者政府」理論、「公共財理論」、公民參與理論、合產、網絡理論等均為討論政府與非政府組織間關係的理論。上述研究對政府與非政府組織之間的合作，呈現了涇渭分明的兩種看法，惟為避免落入以過度樂觀的角度來分析政府與非營利組織的互動關係，有學者更進一步試圖以策略管理的模式來分析兩者的互動，企圖說明在不同的環境之下，吾人應使用不同的模式來分析兩者間的互動，才能避免單一角度觀察而遺漏了互動的細節。

既然目前理論已經有了豐富的研究成果，吾人自然希望能將之應用於政府與非營利組織在國際事務領域上的互動。並且，為了使研究能夠引起國人持續的關注，吾人試將焦點移至眾所關切的兩岸文教交流事務下政府與非營利組織的互動，希望藉由豐富的文獻及訪談資料，建構出適當的模式，裨益後續者進行國際事務相關的研究。

作為國際互動之下的兩岸關係，較之於一般的國際關係呈現更繁雜的多樣性，以兩岸談判為例，雙方均強調避免官方接觸，而改變為透過民間單位對談互動的立場，為此我政府甚至於兩岸關係條例當中設計出「複委託」的結構。這種政府與非政府組織間的委託結構，不同的理論對其效果則產生不同的詮釋，制度經濟學者認為這種模式將產生「代理人問題」，影響政府的效率，但也有學者認為這種中介模式可以為政府帶來緩衝的效果，爭取談判的空間，更有學者認為透過這種合作模式，政府與民間將產生所謂的集體意識，增加公民參與感。

本文將試圖透過「治理模式」的概念，將上述幾種觀點進行有系統的整理，由於經由吾人初步的觀察發現，不同的治理模式有其適用性之侷限，因此吾人試圖結合各種不同的治理模式，建構出一套可供權變應用的策略管理分析模式。由於本模式僅係一種理念型(Ideal Type)的建構，必須透過本研究的經驗性探討，才能了解本模式的適用情形，本研究的最終目的則希望能夠藉由本研究的實證探討，建構出一套在觀察國際事務的政

府與非營利組織互動的有效模式。

關鍵詞：非營利組織、治理模式、代理人理論

(二)計畫英文摘要

Abstract

There are three aims of this study: (1) to understand the models government contract with NGOs in dealing with Mainland affairs ,(2)to advance a model to describe the relationship between government and NGOs, and(3)to help government develop good relationship with NGOs when dealing with cross-strait affairs.

Keywords: Non-Governmental Organization, Model of Governance, Agent Theory.

二、報告內容：

1.前言

在全球化以及非政府組織越發重要的趨勢發展下，國家的主權概念已漸修正其特質及適用之範圍(宋學文，90：67)。非政府組織如何影響國家主權呢？首先，傳統上由政府主導之外交與國際關係，往往在實質面上可以透過非政府組織之經貿與政商關係，成就許多從外交或政府切入不易達成之工作，如全球人權組織、全球環境組織及全球綠色組織，便透過聯合國機制，直接進行許多跨越國家主權之活動(Ohmae，1990)。其次，因為解決國際衝突的過程中，非政府組織比政府更具彈性，非營利組織在全球化的趨勢下能透過正式與非正式之方式來進行對話，進而謀求降低衝突解決之成本(Held，1999：483-496)。

上述原因驗證了學者 Strange(1996：4-5)的論述，因為國家之角色已由權力及道德的觀點，轉為「代理人觀點」，此種「孰能提供良善的服務，便取得權力」的功能性觀念，便是造成國家主權朝向非營利組織轉移的原因。以目前台灣之正式外交與第二軌外交為例，許多領域皆被非營利組織所替代。但上述非政府組織為何以及如何國際事務上取代政府功能，目前為止尚缺乏較細緻的分析。

雖然在國際關係領域上缺乏政府與非政府組織互動之研究，惟睽諸非政府組織的研究文獻，吾人不難發現在其他領域當中討論政府與非營利組織之間合作模式的研究並不缺乏。諸如：「第三者政府」理論、「公共財理論」(Moulton &Anheier，2000)、公民參與理論、合產、網絡理論(李建春，2001)等均為討論政府與非政府組織間關係的理論。

對於政府與非政府組織之間的合作，則呈現了涇渭分明的兩種看法，例如學者 Princen, Finger, 及 Manno (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)，NGO 已漸漸突破政府所停滯不前之處。」學者 Salamon (1994: 109) 呼應：「目前進行中的全球性自願活動及私部門、非營利組織尚急速增加當中，確實，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「NGO 將實際變成傳統政府的一種新生形式 (nascent form)，或為其奠基。」

也有學者不討喜地站在對立面批判 NGO 的功能，學者 Rieff (1999: 11-16) 便質疑，NGO 其行事是否真能達致其廣告所描繪的理想。另有學者質疑 NGO 在國際發展實務當中的功能，例如 Erasmus 便懷疑「它們究竟是聖潔的，抑或邪惡 (saints or sinners) 的？」而非營利組織的課責 (accountability) 及績效 (performance) 問題，更是有識之士關切之處 (1996)。Najam 甚至談到：「雖然 NGO 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是突出的現象，但是 NGO 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，對於非政府組織幾近諂媚的語調 (flatter tones) 不過是蜜月期 (honeymoon period) 的現象。」

為了避免落入以過度樂觀的角度來分析政府與非營利組織的互動關係，學者更進一步試圖以策略管理的模式來分析兩者的互動 (Adil Najam, 2000)，企圖說明在不同的環境之下，吾人應使用不同的模式來分析兩者間的互動，才能避免單一角度觀察而遺漏了互動的細節。

2. 研究目的

既然目前理論已經有了豐富的研究成果，吾人自然希望能將之應用於政府與非營利組織在國際事務領域上的互動。並且，為了使研究能夠引起國人持續的關注，吾人試將焦點移至眾所關切的兩岸文教交流事務下政府與非營利組織的互動，希望藉由豐富的文獻及訪談資料，建構出適當的模式，裨益後續者進行國際事務相關研究。

作為國際互動之下的兩岸關係，較之於一般的國際關係呈現更繁雜的多樣性，以兩岸談判為例，雙方均強調避免官方接觸，而改變為透過民間單位對談互動的立場，為此我政府甚至於兩岸關係條例當中設計出「複委託」的結構。這種政府與非政府組織間的委託結構，不同的理論對其效果則產生不同的詮釋，制度經濟學者認為這種模式將產生「代理人問題」，影響政府的效率，但也有學者認為這種中介模式可以為政府帶來緩衝的效果，爭取談判的空間，更有學者認為透過這種合作模式，政府與民間將產生所謂的集體意識，增加公民參與感。

本文將試圖透過「治理模式」的概念，將上述幾種觀點進行有系統的整理，由於經由吾人初步觀察發現，不同的治理模式有其適用性之侷限，因此吾人試圖結合各種不同

的治理模式，建構出一套可供權變應用的策略管理分析模式。由於本模式僅僅係一種理念型(ideal type)的建構，必須透過經驗性的探討，了解本模式的適用情形，本研究的最終目的希望能夠藉由本研究的實證探討，建構出一套在觀察國際事務的政府與非營利組織互動的有效模式。

3.文獻探討

學者 Najam(2000)曾提出 4C 模式,作為以下策略管理應用至政府與非營利組織互動之分析。因為政府與非營利組織在政策流(policy stream)中,均有其偏好的目標(goals)以及手段(means),而政府與非營利組織會積極找尋在政策流中,彼此在目標及手段上不同的結合,Najam 遂以 4C 模式來分析不同的結合方式,分別是:(1)尋求類似的目標以及類似手段的組織。(2)尋求有差異的目標及有差異手段的組織。(3)尋求類似目標但是有差異手段的組織。(4)尋求有差異的目標但是有相同手段的組織,其不同的結合方式因而形成前述所謂的 4C 模式,即(1)合作(cooperation)模式(2)衝突(confrontation)模式(3)互補(complementarity)模式(4)吸納(co-optation)模式(該模式請見下表),以下則就此四個模型的內涵,分別詳加說明:

		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	衝突(confrontation)模式

資料來源：Najam, 2000 : 383-392

(1)合作模式

在本文中,合作係指政府與非營利組織分享共同的價值目標以及達成目標的手段。在其他文獻中,協力(collaboration)及合產(coproduction)也常被使用來指同一個概念,這個概念包括了 Caston 所謂的制度多元性(institutional pluralism)、Sanyal 所謂的共同目標(common goals)、Waddell 所謂的分享的規範(shared norms)、開誠佈公的溝通(open communication)、活動的協調(coordination of activities)等內涵。有時候,這些詞彙有相異的用法,Caston 便使用協力(collaboration)來指涉政府與非營利組之間的權力相對等的合作模式(Najam, 2000 : 387-389)。

(2)衝突模式

在本文中，衝突發生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達成目標的手段。雖然許多學者，諸如 Smith & Lipsky、Salamon & Anheier、Opoku-Mensah 等均反對以衝突來分析政府與非營利組織的互動，但實際上，諸如學者 Bebbington & Farrington 及 Pearch 的研究指出，公開及隱晦的衝突不斷發生在兩方的互動過程中。而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都是造成衝突的原因(Najam, 2000 : 387-389)。

(3) 互補模式

互補模式，係指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。Young 定義互補模式為一種「夥伴(partnership)關係，由政府提供財務，非營利組織提供各種不同的服務方式來達成任務」。Caston 則將其定義為一種「相互利益的共存體，有時甚至是一種相互剝削(mutual exploitation)的模式」。他們的定義係將政府視為單向地提供資源給非營利組織，並由非營利組織達成政府意欲的目標，這個涵意與本文所指稱的互補(complementarity)模式是略有不同的。

本文所指的互補模式，係因為政府與非營利組織有著共同的目標，因此相互結合，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)來各取所需，達成共同的目標(Najam, 2000 : 387-389)。

(4) 吸納模式

吸納模式，係指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。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「催化」(catalyze)一詞常相混用，所謂催化，係指非營利組織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(Najam, 2000 : 387-389)。

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)，直至權力關係確定為止，本模式的互動關係將演化成上述其他三種模式之一時，此時互動關係方稱穩定(Najam, 2000 : 389)。

由上述分析得知，使用 Najam 的 4C 策略來分析政府與非營利組織的互動關係，可以同時重視雙方互動的「策略」目標問題，及如何進行合作的「管理」手段問題，經由分析相互的目標(策略)及手段(管理方法)，吾人可以事先了解即將遭遇的情境是合作、衝突、互補或吸納的關係，政府各單位亦可由此設計與民間互動的關係架構，例如：對將發生的衝突提出預防、消弱非營利組織競逐政府目標的力量等。

本研究便是透過四個治理模式來觀察兩岸文教交流活動當中政府與非營利組織之間的互動關係。

4. 研究方法

前文所述均為學界為了觀察政府行為所設計之各種治理模式，然而上述模式均係透過推論所建構出來的理念型分類學(Typology)，為了能夠證實前所建構之分類學確有適用性，未來能夠作為政府施政之參考，本研究試圖透過以下幾種研究方法進行研究：

(1)實地（田野）觀察法

研究者對一個特定的社會或自然狀況，使用各種不同的程式，作一段相當長期的觀察，以便對該體系運作的方式得到徹底的瞭解。本方法具有三項特徵：一、融入觀察團體。二、對研究的環境及體系有一番深度的瞭解。三、並沒有一個先驗的假設需檢定(朱柔若譯，1996：49-51)。由於筆者曾於行政院大陸委員會負責兩岸文教交流工作，在政府機關部分，曾進行數年實地觀察。因此得出本研究之部分假設，筆者計劃於本研究開始進行之時，再參與辦理兩岸文教交流活動頗有績效之幾個非營利組織之活動執行，以便進行非營利組織實際與兩岸官方溝通時之實地觀察。

(2)深度訪談法

本研究希望透過深度訪談（對象為從事兩岸文教交流非營利組織之人員），瞭解目前兩岸文教交流事務的現況與問題，以作為本研究問卷設計變項之參考依據。

5.結果與討論

根據本實證研究，證明在兩岸文教交流政策領域當中，政府與非營利組織之間的互動，基本上符合由 Najam 的 4C ' s 模式，這個模式說明了在兩岸文教交流政策領域當中，政府必須採取權變的互動模式，第一、當政府與非營利組織的目標相同，且政府有資源控制非營利組織時，非營利組織偏好政府採用控制模型與非營利組織互動。第二，當政府與非營利組織的目標不同，但政府有資源控制非營利組織時，非營利組織偏好政府採用供給模型與非營利組織互動。第三、當政府與非營利組織的目標相同，但政府沒有資源控制非營利組織時，非營利組織偏好政府採用認同模型與非營利組織互動。最後，當政府與非營利組織的目標不同，且政府沒有資源控制非營利組織時，非營利組織偏好政府採用放任模型與非營利組織互動。

6.計畫成果自評

(1)研究內容與原計畫相符程度

根據本實證研究，證明在兩岸文教交流政策領域當中，政府與非營利組織之間的互動，基本上符合由 Najam 的 4C ' s 模式所延伸而來的策略管理模式。

(2)達成預期目標情況

本研究以兩岸文教交流政策來驗證策略互動模式的正確性，雖然透過訪談的結果，證實該模式可有效解釋兩岸文教交流政策當中，政府與非營利組織的互動情況，然而由於主題的敏感造成蒐集資料的困難，本研究只採取質的研究進行蒐證，期待未來在兩岸互動更為明朗，政府與非營利組織的互動可透明化之時，後續研究者得以蒐集問卷訪談

資料，根據本研究所建構的架構，進行統計的驗證，相信定能取得更細緻有意義的結論。

(3)研究成果之學術或應用價值

本研究的策略互動架構，是否適用於其他的政策領域，目前亦尚未有研究者進行實證研究，期待後續研究者能夠透過更多的案例對此模式進行檢證。

(4)是否適合在學術期刊發表

由於本訪談研究是採取匿名訪談，若欲在學術期刊發表，尚須取得受訪者同意。惟本文關於理論性研究部分，已經刊登於孫本初，94年9月，論治理模式在政府與非營利組織互動中之應用，人事月刊，241期，頁8-19。

參考文獻

宋學文

- 2001 全球化與非政府組織對國際關係之影響。載於吳英明、林德昌主編，非政府組織，台北：商鼎文化出版社，頁67。

李建春

- 2001 公私部門協力關係之研究—以台北市文湖國小社區、學區安全聯防為例，中央警察大學行政管理研究所碩士論文。

朱柔若譯，Thomas Herzog 著

- 1996 社會科學研究方法與資料分析，台北：揚智出版社。

Held, D. and McGrew, A.

- 1999 “Globalization.” *Global Governance*. 5(4), pp. 483-496.

Moulton, L. & Anheier, H. K.

- 2000 “Public-private Partnerships in the Unites State.” In Stephen P. Osborne(ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.

Najam, A.

- 2000 “The Four-C’s of Third-Government Relations.” *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4). Pp.383-392.

Ohmae, K.

- 1990 *Borderless World : Power and Strategy in the Interlinked Economy*. London : Collins.

Princen, T., Finger, M. & Manno, J.

1995 “Nongovernmental Organization in World Environmental Politics.” *International Environmental Affairs*,7(1), pp. 42-58.

Raiffa, H

1996 *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge: Harvard University Press. pp. 15-16.

Rieff, D.

1999 “The False Dawn of Civil Society.” *The Nation*. 22(2), pp.11-16.

Rosenau, J. M.

1995 “Governance in the Twenty-First Century.” *Global Governance*.1(1), pp.13-43.

Salamon, L. M.

1994 “The Rise of the Nonprofit Sector,” *Foreign Affairs*, p. 109.

Strange, S

1996 *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge : University Press. pp. 4-5.