

# 論治理模式在政府與非營利組織互動中之應用

孫本初

## 壹、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，2001：67)。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(NGO)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 & McGrew，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。但上述非政府組織或非營利

組織為何以及如何如何在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或非營利組織互動之研究，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(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 & 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。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。Najam(2000)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。」

爲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(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。

既然目前在理論方面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政策領域上的互動。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，尚須透過相關研究進行經驗性的探討，才能了解

本模式的適用情形。

## 貳、治理模式之相關研究

### 一、治理模式的歷史發展

公共行政淵源於理性型模的追求，誠如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「官僚組織的組合特徵」），因而成爲組織理論理性主義之濫觴。另外，在研究方法論上，Simon醉心於將行政行爲視爲是一門純「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」行爲之上。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爲的「主流」觀點，尤對日後行政理論的發展，影響深遠(Denhardt, 1981：22)。

然而，自一九八〇年代開始，英、美、加、德、日等先進國家，以所謂的「新公共管理」概念，作爲推動公部門改革的圭臬。新公共管理下的改革思潮，乃隱含著傳統行政型模所偏重的「過程」而非「成果」的運作模式業已不合時宜，因而，新公共管理遂於強化公部門的「效率」與「課責」的議題上，大作文章，以期在經濟理論與市場誘因激發下，大幅提昇公部門的行政改革績效，積極主張公部門宜朝專業管理、績效導向、產出控制、公共服務部門的解體(disag-

gregation)、提昇競爭力、仿私部門管理型態，以及杜絕資源濫用等方向來發展(Hood, 1991: 4-5)。

另有鑑於六〇至七〇年代期間，公共行政在邏輯實證論的主導下，研究成果普遍欠缺了所謂的「社會相關性」，斯時年輕一輩學者遂集合有志之士，共同發出不平之鳴，期以此扭轉學科所面臨的規範荒蕪窘境(Frederickson, 1980)。正如H. G. Frederickson (1997: 5) 所云：「過去我們慣於以效率和經濟等管理價值來界定公共行政，惟此一定義過於偏狹。公共行政所蘊涵的廣泛『公共』概念，絕非僅止於效率與經濟價值。有關公民資格、平等、公平、正義、倫理、回應性，和愛國心等價值，亦應加以等量齊觀」。因此，新公共行政在規範立場上，乃積極提倡「社會公平」理念，以及弱勢優先的主張。

以上三種思潮，本文將分別以理性型模、市場機制以及社群精神之「治理模式」稱之，並且，為能對三種治理模式的實用性進行探討，而不流於「行政諺語」式的倡導，本研究試將三種模式的觀察焦點，由宏觀的整體國家社會範疇，限縮至組織結構以及行政管理的視角上加以比較。

## 二、三種治理模式之論述

上述三個治理模式的提出，構成不同的願景意涵以及政策處方。其中最基本的第一個面向是對問題的診斷(diagnosis)：顯示對政府部門中所存在的問題根源有一

個清楚的剖析。第二個分析的面向則是對於「公共利益的界定」，「政府應該如何治理，以及她應該做什麼？」。第三個分析的面向是結構(structure)：討論政府部門應該如何被組織。第四個分析的面向是管理(management)，亦即政府部門應該如何甄選、激勵和運用其成員，以及應該如何有效地控制政府的財政資源？為能給予前述的結構與管理面向更細微的分析，本文將結構面向分為：1. 組織結構以及2. 組織文化兩次要面向；將行政管理面向更細分為：1. 正面的管理手段2. 負面的管理手段來加以探討。

### (一)對於治理問題的診斷

#### 1. 理性型模的觀點

西方文藝復興運動、啓蒙運動的開展，訴說了人類正式向宗教的束縛與桎梏宣告決裂。人們相信經由一套具有科學性的邏輯演繹方法，可以對客觀世界進行全面的掌握，而工業革命更訴說著人們運用工具器械的能力達到極致，似乎完全操控大自然以為人類所用的境界即將達成。在這一風潮之下，組織管理亦被視為工具的一種，為達成生產者的績效，對基層員工進行有效率的操控。諸如：F. W. Taylor的管理技術論、M. Weber的官僚體系論、Simon的決策理論等，都是這個型模下的產物。而公共行政也採取這樣的觀點，為了有效率地解決公共問題，W. Wilson認為必須建構一個「政治-行政」二分的治理體系，將無效率的政治力角逐，隔離於理性

有效的行政之外。在他們的眼中，治理當中最大問題均係因為治理手段不遵循「科學」、「客觀」的效率法則所致。

## 2. 市場機制的觀點

傳統理性選擇理論學者援引新古典經濟學的假定，主張人的偏好是固定的，並且獲得資訊需要負擔成本，由此發展其一系列的理論，將經濟學所使用的演繹方法應用來觀察政治或公共政策的現象。該學派學者主張，市場運作機能雖可能因公共財的提供、外部性效果、資訊不對稱、自然壟斷等原因，而導致市場失靈(market failure)，然而，凱因斯學派提倡以政府干預的方法解決市場問題，更可能因為直接民主的扭曲、代議制度的設計不良、自利的官僚、地方分權等因素，造成政府失靈(government failure)的現象，因此政府干預市場現象應儘可能減少。

## 3. 社群精神的觀點

持社群主義觀點者，認為傳統的行政工作，一向在政府管制與市場機制兩種對立的世界觀和思維邏輯之間擺盪，很難找到一平衡點，而且一向忽略「公民參與」(citizen participation)的重要性，使得行政組織不是被視為「巨靈」(leviathan)，就是被貼上「政府失靈」、「必要之惡」(necessary evil)，或「不可治理性」的標籤(江明修，1999：145)。由於公民得以藉由參與公共事務的過程，積極地認知到本身權利義務的關係，促進公共問

題之解決。因此為補救上述搖擺不定、進退維谷的兩難(catch 22)的弔軌局面，引入公民參與實有其必要。Waldo (1980) 的論點即主張，公共行政並不能脫離民主政治理論而獨立發展，故在追求行政的技術理性之餘，當不容忽略政治價值的考量。就某種角度而言，Waldo (1980：90) 可謂是致力於有關「民主」與「官僚」，抑或是「政治」與「行政」等競逐價值之調和。

## (二) 對於公共利益的詮釋

### 1. 理性型模的觀點

認為最好的治理模式是：治理者是最優秀的一群人，他們的職位(position)決定了公共利益為何，並且據以授與被治理者權力以及義務。當遭遇治理失靈狀況時，直覺的解決方案便是強化層級節制的控制，使得被治理者順服於規則、程序以及結構的合法性認同。

### 2. 市場機制的觀點

其認為最好的治理模式係假定：安排公共利益最好的形式，便是市場機制，是Polanyi所謂的「社會自我管制的市場形式(self-regulating market form of society)」。國家的角色便是維護人民的財產權，以及社會當中各種資源的公平使用。當遭遇治理失靈的狀況時，解決方案便是強化契約的簽定時的執行細節。

這個觀點明顯地並未將治理過程中，非物質性及結構文化的誘因考量在內。

### 3. 社群精神的觀點

認為良好的治理情形是：經由多元主義的各方力量共同決定、提倡以及保護，方產生所謂的「公共利益」。因此公共利益是由多方參與者的利益予以合成。這個觀點假定人們必然受到集體承諾，而非具體的制度或個別物質或工具的誘因所影響 (Dixon & Dogan, 2002 : 179-181)。

#### (三) 三種治理模式下的組織結構

##### 1. 組織結構層次

學者Ouchi (1980) 注意到信賴的面向，在官僚體系(即層級結構)、市場機制之外，另加上所謂的「朋黨」(clan)-係指成員具有感情交融的組織機制(三種機制的區別請見下表)。

此外，學者Adler (2001) 則另提出一個三向度的模式，用以取代前述涇渭分明的三分法，它們分別是層級節制、市場機制以及社群組織的三向度模式。

##### (1) 層級節制

層級節制使用權威手段，以解決水平以及垂直分工所遭遇到的衝突問題。在層級節制當中，資訊及知識被當作稀少的資源，因此被集中於組織高層或專業部門的手中。許多研究均顯示，層級節制的結構，面對繁複分散的事務時最具效率，惟因層級節制壓抑組織人員參與的機會，使得具有創意的解決之道無法產生 (Adler, 2001)。

##### (2) 市場機制

市場機制使用價格(price)提供公開的資訊給供給者與需求者。財產權使得自利的個人，進行更有效率的交易。競爭的動態使得交易得以達到整個社會的最適規模(Pareto optimal)。惟現代經濟學已經證明，在面對公共財時，因為搭便車者(free-rider)的出現，將使得市場機制失效。

##### (3) 社群組織

社群組織可以被視為所謂的「非正式組織」(informal organization)，而「信任」(trust)可說是這個組織與

控制的模式 (Mode of control)	規範性的條件 (Normative requirements)	非正式的條件 (Informal requirements)
市場 (Market)	互惠 (Reciprocity)	價格 (Prices)
官僚 (Bureaucracy)	互惠、合法權威 (Legitimate authority)	規則 (Rules)
朋黨 (Clan)	互惠、合法權威、共同價值與信仰 (Common values and beliefs)	傳統 (Traditions)

其他組織最不一樣的要素。一旦組織具有了信任感，便可降低監督的成本(Adler, 2001: 216-218)。

## 2. 組織文化層次

組織文化，係一龐雜而抽象之概念，爲了研究需要，論者常將組織文化予以分類，以使組織文化的抽象程度降低。就此而論，文化分類最大的問題在於：太過簡潔，則容易失去完整性；太過細密，則反而會失去分類的基本意義(江岷欽，1993：157)。例如：Denison便將組織文化分爲參與(involvement)文化、一致(consistency)文化、順應(adaptability)文化以及任務取向(mission)文化(Denison, 1990：6-16)。Quinn & McGrath則將組織分化分爲理性主導的文化(rational culture)、成長調適的文化(development culture)、層級節制的文化(hierarchical culture)、與共識凝聚的文化(consensus culture)(Quinn & McGrath, 1985：325-329)。

本文擬修改Quinn & McGrath的四分模式，將成長調適的文化與共識凝聚的文化，合併爲共識凝聚的文化(consensus culture)，與理性主導的文化(rational culture)、層級節制的文化(hierarchical culture)共分爲三類，筆者將其分述如下：

(1) 層級節制的文化(hierarchical culture)

在層級管制的文化下，正式化的資訊

處理(例如紀錄、計算、以及評估)是達到賡續目的之手段。其順從之原因，係基於法規，其背後動機係爲安全感之需要，其領導型態爲保守而謹慎之方式，其績效標準爲紀錄(documentation)與課責，目標在追求穩定與控制。

(2) 理性主導的文化(rational culture)

在理性主導的文化中，個別式的資訊處理(例如釐清目標、邏輯判斷、方向的設定)係提升績效(例如效率、效果、營利)的手段。人員所以順從乃基於契約，其背後的動機是知能(competence)，領導型態則是效率與目標取向的領導，績效標準爲「效率之追求與爭論之弭除」，目標爲生產力、效率以及資源之獲得。

(3) 共識凝聚的文化(consensus culture)

在共識的文化中，集體式的資訊處理(例如討論、參與，以及共識)係達到凝聚(cohesion)目的(例如士氣與團隊)的手段。其順從之原因，係基於歸屬感之需要，其背後動機爲依附感(attachment)，其領導方式則爲關懷型與支持型，績效則依據「參與以及支持」而衡量，目標爲人性的發展。

## (四) 三種治理模式下的管理設計

筆者參酌Lindblom(1976), Marie-Louise(1998)的理論，將管理分成三種模式予以說明：

1. 權威(authority)或管制(regulation)

在Lindblom的觀點中，權威手段之所以產生，在於多數人願意將權力交由某一

(些)人使用，其之所以願意交出權力的原因，在於信任這些人的傳統權威、專家權威、武力權威、崇敬等。任何官僚組織的層級節制組成，都可視為權威政策的使用方式。行政管理中的管制政策，可見於考績制度中的懲處、對不適任者的淘汰等。

在Marie-Louise的分類中，更將權威管理方式分為正面的規範(prescriptions)，以及負面的禁止(proscriptions)兩類，前者是指國家對於公務員「應」如何行爲的「正面規範」，如我國的公務員服務法中的相關守則。後者則是指政府對於公務員「不應」如何行爲的「禁止規範」，如前述的考績懲處等。

## 2. 誘因(incentives)或經濟手段(economic means)

係指使用正面的誘因及負面的限制兩種方法來改變利益的算計，如果利益減少或成本增加，文官便會試著選擇其他的替選方案。正面的誘因機制的方法有三：1. 直接給予物質報償。2. 訂定契約。3. 將成本或利益移轉到其他人手上。

另外也可以使用負面的限制誘導文官們改變，如使用：懲罰、減薪、降級等方式。如果限制的對象是高層公務員，則還可以使用財政及人事權誘其屈服。

## 3. 理念(ideas)或資訊(information)

勸服某人改變其行爲或想法所依賴的就是理念，包括了資訊、訊息、認知架構、規範、學習、象徵符號的使用都使可

以使用的工具。

在Marie-Louise的分類中，理念(資訊工具)又可分為兩類，正面的是政府給予文官符號性的獎勵，例如頒發獎章、給予殊榮。負面的則是政府給予文官不應進行某項行爲的警告(warning)。

## 叁、三種治理模式的比較

以上便是本文所論述的三個治理模式在幾個面向上的運用情形，爲使讀者能有更清晰之了解，筆者試將上述三種治理模式在各面向之主張，加以彙整如下頁表：

## 肆、政府與非營利組織的互動模式

學者Najam(2000)曾提出4C模式，作爲以下策略管理應用至政府與非營利組織互動之分析。因爲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(comple-

表 三種治理模式的比較

治理模式	理性型模	市場機制	社群精神
問題詮釋	人類缺乏效率、理性、專業的管理手段	理性的個人缺乏適當的制度引導	功利、效率的環境當中無法凝聚公共性
公共利益	由官僚決定	公平競爭產生	多元互動產生
組織結構層次	層級節制（或官僚機制）	市場機制	社群組織（或朋黨）
組織文化層次	層級節制的文化	理性主導的文化	共識凝聚的文化
行政管理手段(正向)	規範	加薪、升遷	獎勵
行政管理手段(負向)	禁止	減薪、降級	警告

資料來源：作者自行繪製

mentarity) 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：(見下頁表)

### 一、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)、Sanya1 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)。

### 二、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)。

		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 (c o m p l e - m e n t a r i t y) 模式	衝突(confrontation)模式

資料來源：Najam, 2000:383-392

### 三、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)。

### 四、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，使用策略管理方法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、

削弱非營利組織競逐政府目標的力量等。

## 伍、政府與非營利組織互動的 權變治理模式

根據上述的四種互動模式，本研究試圖結合前文所述的三種治理模式，來分析在政府與非營利組織相互互動的各種情形之下，政府應採取的治理模式，茲將其分述如下：

### 一、「理性型模」的治理模式

在執行公共政策時，若政府與非營利組織間的交流目標與交流方法相同之時，政府選擇採取「理性型模」的治理方式將可以為全民取得最大的利益。舉例而言，在外交政策上，若政府與非營利組織的目標係「拓展國際能見度」，而方法均係透過「爭取進入聯合國」作為主要的推動方向，則政府可以與該非營利組織間建立較為密切的合作管道，將其納入政府推動外交活動的主要委託或者補助的對象，有效地達成政府的交流目標。

### 二、「市場機制」的治理模式

若遇政府與非營利組織間的目標不同，但手段相同之時，則政府採取「市場機制」的方法，將可以取得最好的行政效率。舉例而言，在許多政府與學校教育合作的方案中，雖然政府目標為「提升公民教育」，而非營利組織的目標卻是「學校的營收極大化」，只要兩個組織間的手段

相同(例如均認為「推動通識教育」為主要工作時)，政府仍可以採取市場機制的治理模式，將政府的工作以公開招標的方式委託與非營利組織。因為在市場機制的治理模式之下，非營利組織必須根據「契約」的法定內容予以執行，方不至於脫離政府的掌握，而政府更可透過非營利組織之間的自由競爭關係，對於「推動通識教育」此項工作進行評核，達成較高的行政效率。

### 三、「社群精神」的治理模式

在政府與非政府組織之間的目標相同，但是在雙方組織的工作推動上有落差之時，試圖建立其間的「社群精神」以及信賴關係，便是提升效率的最高指導原則。試想在社會福利政策上，政府與非營利組織均以「保障弱勢團體」為主要的原則，但政府認為應加強弱勢團體的補助政策，而非營利組織則認為應加強社區服務時，資源就有分散的疑慮。在此情形之下，政府應透過各種溝通的管道，隨時與非營利組織之間密切地聯繫，透過共識的凝聚，使得非營利組織在推動工作時得以更加用心。

### 四、「放任態度」的治理模式

在政府與非營利組織之間非但政策目標不同，甚至連政策的手段迥異時，政府採取放任的方式，將可以避免與民間產生衝突，只要非營利組織在政府的規定之內活動，政府不需另外予以干涉，因為在目

標及手段迥異時，強加干涉只會造成雙方面的衝突，反而影響政策的效率。例如，媒體的同業協會致力於新聞自由，並且希望透過媒體競爭的方式達成，而政府關心的是國家安全，希望透過管制媒體來達成國家安全。在政府與非營利組織的目標與手段都不相同的時候，透過放任的方式，可能是減少衝突的最佳方法。

為能清晰地說明上述四種治理模式，筆者以下表予以呈現：

治理模式是近幾年來學界所關心的議題，然而多還是停留在理論的層次，未能有更細緻的研究，或者未與實際的公共政策進行結合。吾人在未來可以思索，將治理模式的分析結合各項實際的公共政策一起研究，相信一定可以獲得更豐富的研究成果。本文僅是一個嘗試性的分析，試圖將治理模式與政府及非營利組織的互動結合並進行分析，提供一個可供分析的研究架構，後續研究尚待有志研究者繼續共同努力。

(本文作者係政治大學公共行政系教授)

參考文獻

一、中文部分

1. 江明修，1999，第三部門經營策略與社會參與，台北：智勝出版社。
2. 江岷欽，1993，組織分析，台北：五南出版社。
3. 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，2001（民90），非政府組織，台北：商鼎文化出版社。
4. 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。
5. 張潤書，1995（民84），行政學，台北：五南出版社。

二、英文部分

1. Adler, P. S., 2001 "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism." *Organization Science*, 12(2), pp 215-234.
2. Denhardt, R. B., 1981 *In the Shadow of Organization*. Lawrence, Kansas: The Regents Press of Kansas.

		目標 (goals)	
		類似 (similar)	差異 (dissimilar)
偏好的手段 (preferred means)	類似 (similar)	理性型模	市場機制
	差異 (dissimilar)	社群精神	放任態度

3. Dixon, J & Dogan, R. • 2002 "Hierarchies, Networks and Markets: Responses to Societal Governance Failures." *Administrative Theory & Praxis* 24 (1), pp. 175-196.
4. Etzioni A. • 1961 *A Comparative Analysis of Complex Organizations: on Power, Involvement, and Their Correlates*. Glencoe, IL: Free Press.
5. Frederickson, H. G. • 1997 *The Spirits of Public Administration*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass. • 1980 *New Public Administration*. University, Ala.: University of Alabama Press.
6. Haeblerle, S. H. • 1987 "Neighborhood Identity and Citizen Participation." *American and Society*, 119(2), pp.105-120.
7. Held, D. and McGrew, A. • 1999 "Globalization." *Global Governance* 5(4), pp. 483-496.
8. Hood, C. • 1991 "Public Management for all Seasons". *Public Administration*, 69.
9. Lindblom, C. E. • 1976 *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
10. Najam, A. • 2000 "The Four-C's of Third-Government Relations." *Non-profit Management & Leadership*, 10(4), pp.383-392.
11. Marie-Louise, B.V., Rist, R. C. & Vedung, E. 1998 *Carrots, Sticks & Sermons*. New Brunswick: Transaction Publishers.
12. 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.
13. Ohmae, K. • 1990 *Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. London: Collins.
14. Oldfield, A. • 1990 *Citizenship and Community: Civic Republicanism and Modern World*. London: Routledge
15. Ouchi, W. • 1980 "Market, Bureaucracies and Clans." *Administrative Science Quarterly*, 25(1), pp.125-141.
16. Princen, T., Finger, M. & Manno, J. 1995 "Nongovernmental Organization in World Environmental Politics." *International Environmental Affairs*, 7(1), pp. 42-58.
17. Quinn, R. E. & McGrath, M. R. • 1985 "The Transformation of Organizational Culture: A Competing Value Perspective." In P. J. Frost, and L. Morre, M. R. Louis, C. C. Lundberg, J. Martin(Eds.), *Organizational Culture*, pp. 315-334. Beverly Hills, C.A.: Sage.
18. Rieff, D. • 1999 "The False Dawn of Civil Society." *The Nation*, 22(2), pp.11-16.
19. Rosenau, J. M. • 1995 "Governance in the Twenty-First Century." *Global Governance* 1(1), pp.13-43.
20. Salamon, L. M. • 1994 "The Rise of the Nonprofit Sector." *Foreign Affairs*, p. 109.
21. Strange, S. • 1996 *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: University Press, pp. 4-5.
21. Waldo, D. • 1980 *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, Calif.: Chandler & Sharp.