

國際非政府組織與跨國政策學習： 「國際透明組織」的個案探討

黃東益* 陳偉華**

摘 要

面對資訊科技網絡與全球化趨勢的衝擊，現代政府的治理本質已然丕變，一股由國際非政府組織所引燃的「結社革命」熱潮正迅速蔓延，當前必須以全球思惟方式，根本地轉換政府的角色職能，因應跨政府組織所主導的全球治理體系，進而形塑跨國性的政策學習網絡。本文目的，冀望跨越科際間的隔閡，聚焦於國際非政府組織在當前全球化環境的重要角色，提出政策學習理論的分析架構，以政策移植的動態過程析論國際非政府組織在政策學習中的角色，並引介國際透明組織進行個案探討，呈現實務面的運作策略。

首先，本文將關注於國際非政府組織在全球治理結構中的運作角色，並將之與非營利組織的研究取向予以區別。其次，以政策學習理論的分析架構，探討國際反貪運動的倡導聯盟—國際透明組織之運作策略，觀察國際透明組織對反貪議題的操作策略，藉以釐清非政府組織在政策學習網絡中的定位與任務。透過文獻分析，本文企圖說明，國際非政府組織的運作策略將對國家之間的學習有所啟發，亦降低未來政策制定的成本。最後，經由理論面與實務面的探究，期望此一初始性概念的呈現可提供各國政府與非政府組織未來建構政策移植網絡的基礎。

關鍵詞：全球治理、非政府組織、政策學習、政策移植

* 作者為政治大學公共行政學系副教授。

** 作者為台北大學公共行政暨政策學系碩士。

Abstract

As a result of the impact of information and communication technology and globalization, the nature of modern governance structure has drastically changed. A tide of “associational revolution” facilitated by international non-governmental organizations (INGOs) is spreading. To cope with the change of global governance system led by cross-national organizations, government has to think globally and adjust its roles and to shape cross-national policy learning network. This article is an interdisciplinary effort that explores the role INGOs play. To illustrate how INGOs foster policy learning, this article focuses on the case of Transparency International (TI)—how it works in the dynamics of policy transfer process.

This article first distinguishes INGOs from NPOs and discusses the change of INGOs' role under global governance structure. Analyzing the strategies adopted by TI to form an anti-corruption coalition, this study further identifies the essential position of INGOs in cross-national policy learning network. Through literature analysis, this article illustrates that INGOs have significantly reduced the cost of decision making for individual country. Finally, this study aims to provide a solid basis for governments and INGOs to establish policy transfer networks.

Keywords : global governance, non-governmental organization, Transparency International, policy learning, policy transfer

壹、研究背景與目的

二十世紀末全球化的浪潮正重新形塑全球的治理結構，衝擊當前政府的運作環境，給予各國政府嚴峻的挑戰，同時也提供了前所未有的新契機，現代政府必須面臨外在環境中急遽增加的阻力，全球經貿體系的互賴性、國際組織的重要地位及資訊科技的無遠弗屆都意含著這股力量對治理環境注入複雜性與多元面向

(multi-dimensional)的影響(OECD 2000)。在此種趨勢之下，國家的政策創新注入了更多的國際因素，除了必須考慮國際環境的制約之外，資訊流通的迅速、各國間人員交流互動的頻繁所形成的綿密網絡(Hall 1998)，以及全球化、工業化所造成各國面臨問題的相似性，也提供跨政府間、跨城市間及跨組織間彼此互動的誘因(Bennett 1992; Bennett and Howlett 1992)，透過政策學習(Policy Learning, Haas 1992)或經驗的吸取(Lesson-drawing, Rose 1991, 1993)進而形成了所謂政策趨同(Bennett 1991; Coleman 1994; Drezner 2001)或政策擴散(Majone 1991; True and Mintrom 2001)的效果。此種現象已引起比較政治與公共行政等學者的濃厚興趣。

另一方面，全球化使得學界對於傳統以國家為中心(state-centered)的治理模式提出質疑，逐漸強調以社會為中心(society-centered)的治理模式(Peters 2000)，甚至有學者警告在全球化的趨勢下國家有「空洞化(hollowing out of the state, Rhodes 1994)」的可能，或者「不需政府的治理(Governance without Government, Rhodes 1996:652)」，對於以國家為中心或以社會為中心的作為治理型態的論辯，學界目前仍無法形成共識，但是不可否認一個事實是全球化無形中造就第三部門的國際化，發展出全球公民社會(global civil society, Salamon et al 1999)的雛型。如聯合國全球治理委員會認為「治理」過去一直被視為國家之間的關係，而今他與非政府組織(NGOs)、公民運動及跨國企業互相關連(Commission on Global Governance 1995: 2-3)。在這樣的系絡下，各類非政府組織呈現高度成長的態勢，成為國家與國家之間的網絡連結點，擔負全球治理結構中的重要角色。依據 2002 年國際組織年鑑報告(Yearbook of International Organizations 2002/2003)，目前國際組織可分為政府間國際組織(intergovernmental organizations, IGO)與國際非政府組織(international non-government organizations, INGO)，統計顯示，2002 年全世界的政府間國際組織共有 5,546 個，國際非政府組織共有 25,540 個¹。另外，根據聯合國 1995 年的地方治理報告(UN Report on Local Governance)，除了國際組織的熱潮，在國家內部成立的非政府組織更以近似倍增數成長。在蘇聯，1990 年以前幾乎沒有任何非政府組織設立，而邁入新的世紀，至今已成立近 65,000

¹ 國際組織年鑑報告(Yearbook of international organizations)由國際組織協會(the Union of International Associations)彙編出版，蒐錄近三百個國家與地區共計 31,086 個非營利國際組織的發展現況與行動方案，相關資訊請參：<http://www.uia.org/organizations/volall.php>。

個非政府組織，連極度貧窮的國家肯亞(Kenya)，平均每年平均都以創立 240 個非政府組織的速度成長。

由於非政府組織深切關注全球議題、積極尋求合作聯盟，直接參與國際事務，渠等對於國家內部與國際事務的重要性與影響力已顯著提升。在國家內部方面，秉持組織成立的核心使命，以議題導向的策略敦促政府的政策作為，以實踐公民社會的公共利益。在國際事務方面，高豎全球議題與革新運動的旗幟，號召共同目標的合作夥伴，建立規模龐大的結盟機制，對國際事務的治理產生實質的影響力，同時對全球新興問題提供警示效果。職是，聯合國(United Nation, U.N.)於 1992 年成立「全球治理委員會」(The Commission on Global Governance)²，並於 1995 年發表「我們全球的鄰居」(Our Global Neighborhood)報告，其發展的核心使命在促進國際關係改善，亦關注全球的環保意識、人權制度、全球自由民主制度、聯合國改革等跨越國界區域的政策內容，顯見國際間對穩固公民社會的重視。

這股 Lester Salamon(1994)所謂的「結社革命(Associational Revolution)」³ 主要來自於全球化所造成全球治理結構的改變。首先，在學術界及實務界「統治(governing)」或「政府(government)」的概念已逐漸被「治理(governance)」的概念所取代，前者以國家為中心來主導，後者則強調國家機關與公民社會的夥伴關係，也就是所謂治理互賴的概念(陳恆均 2002)。具體而言，國家機關為因應全球化趨勢的衝擊，勢將採取嶄新的治理途徑，學者 John Shields & Mitchell Evans 在「縮減國家

² 全球治理委員會(The Commission on Global Governance)是由 28 個公共團體所組成的獨立委員會，係因應冷戰結束而期望建立更互助、更安全、更公正的世界合作聯盟，該委員會的核心任務在提出改善世界治理與管理國際事務議題的報告書，如 1995 年著名的「我們全球的鄰居」(Our Global Neighborhood)報告、1999 年在聯合國大會中提出「千禧年與革新過程」(The Millennium Year and the Reform Process)報告，關注兩大核心議題：穩固公民社會與管理全球經濟。

³ 美國當代著名的非營利組織學者 Lester M. Salamon 首先提出「結社革命」概念，描述國際現狀的趨勢，促使國際非營利與非政府組織的數量遽增，一場全球性的組織結社革命正如火如荼地展開，而以跨國性非政府組織為基底的「全球公民社會」已然形成。Salamon 在《全球公民社會：非營利部門的面向》(Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector)書中予以呈現此概念：“...a veritable 'global associational revolution' appears to be underway, a massive upsurge of organized private, voluntary activity in literally every corner of the world. Prompted in part by growing doubts about the capability of the state to cope on its own with the social welfare, developmental, and environmental problems that face nations today, this growth of civil society organizations has been stimulated as well by the communications revolution...” (Salamon et al, 1999:4)。

規模：全球化與公共行政革新」《Shrinking the State: Globalization and Public Administration "Reform"》書中即指出，當下必須超越以技術理性為基底的「政府再造」，而奔向「治理再造」(Reinventing Governance)的革新理念，亦即連結「公民社會與政府的關係再造」與「民主機制結構的本質再造」(Shields and Evans 1998:11)。

相對於傳統的治理思惟，在國際主流的思潮下，全球治理的概念將被視未來的應然途徑，非政府組織等獨立的政策機構在跨國間政策學習的過程也逐漸扮演重要角色(Stone 2000)，在討論全球化與美國治理的轉變時，Donald Kettle (2000)更進一步指出美國當前主流的策略傾向於超越國家而直接與國際組織連結，其中傳播科技的革命，特別是網際網路，使得資訊在全球各地以更低的成本及更快的速度散播，NGOs 因此能在美國以及世界各地取得更大的權力，這些非政府組織成爲推動政策變遷的主要動力。另外，新公共管理學者 R. A. W. Rhodes (2000:57)在歸納治理概念的運用層面時，將治理視爲國際間的相互依賴性(international interdependence)以及網絡。在國際組織能量向上提升與國家機制向下牽引的兩股力量作用下，出現跨國域的政策網絡，形成多層次的治理結構(multi-level governance)，這個網絡包含公部門、私部門以及以國內、國際 NGOs 爲主的第三部門(The Third Sector)，它成爲國內政策變遷和制度改革的政治動能和社會壓力，特別是國際非政府組織以其策略地位，往往得以在國際間散播新概念，並使之落實爲國內的具體政策(True and Mintrom 2001)，然而過去的研究往往偏重這個過程中官方組織及網絡的角色(Stone 2000)。

除了政府之間政策的學習與散播，企業界在激烈競爭的環境之下早已積極的推動創新與互動式學習，咸認爲競爭力的來源已不再是勞動力，而是知識和創新。因應此種趨勢，學習區域(Learning Region, Florida 1995; Morgan 1997)或國家創新體系(National Innovation System, Lundvall 1992)的概念，均強調在當代經濟體系中，任何一個企業組織不可能完全透過內部的學習和研發，來獲取生產或組織管理所須要的所有知識和技術，而必需要透過組織間學習及創新網絡的建立，來提升技術能力(陳東升 2001)，因此企業在面對激烈的競爭之下，爲了自身的生存與成長，必須透過正式和非正式網絡，促成資訊的流通，以及企業間的合作(王振寰 1996)。陳東升(2000)在研究台灣積體電路產業組織網絡對於創新及創業的重要性時，更進一步指出創投公司所擁有的組織網絡可以轉化爲有高度經濟價值的技術合作、協力生產、創新研發、或是市場通路建立的機會。本文從過去研究

的觀察中，初步認為國際非政府組織之於政府的政策創新，就如創業投資公司對於產業的創新，扮演一個網絡介面的角色(台北市政府研考會 2000, 2001)。而這個角色的扮演有待進一步的研究。據此，本文研究問題將聚焦於國際非政府組織間的網絡關係(聚焦於國際非政府組織在當前全球治理結構中的角色、過程與策略)，提出政策學習理論的分析架構，以政策移植的動態過程析論國際非政府組織在政策學習中的角色，並引介國際透明組織進行個案探討，呈現實務面的運作策略。期待形塑出跨國域的政策學習機制，以增進全球治理的善治成效。

貳、文獻回顧

雖然，學界均認同 NGOs 在政策變遷所扮演的重要角色，對於其過程則少有系統性的研究，根據 David Korten (1990)的分類，NGOs 大致上分為志願性組織(Voluntary Organization, VOs)、公共服務外包者(Public Contractors; PSCs)、人民組織(People's Organizations, POs)以及政府所創立的非政府組織(Government Nongovernmental Organizations, GNGOs)，大部份文獻著重後三者與政府之間的合作夥伴關係，以及非政府組織內部經營和績效管理等問題，對於以追求一個忠於共享理念、社會使命而成立的志願性組織在政策的變遷過程則少有研究。非政府組織的研究領域呈現出題材(個案)雖多而理論尚淺的現象，仍處於羽翼未豐的階段。

另一方面，目前國內學術界對於非營利組織(NPOs)的管理議題探討尚稱完整，相形而言，台灣學界近年來針對國際非政府組織相關議題進行研究所發表的學術論著則略顯單薄。透過國家圖書館「遠距圖書服務系統之期刊論文」資料庫，鍵入「非政府組織」關鍵詞進行蒐尋後，尋獲 38 篇相關文章(1991 年—2002 年)，這些有限的文獻雖提供了研究非政府組織的重要基礎，然與非營利組織的研究成果仍有相當程度的差距。此舉可能與國內學者向來將非政府組織視為非營利組織的一種次類型有關，甚或將兩者劃上等同符號。然而，NPO 與 NGO 名詞的混淆與誤用，確實造成研究者無謂的爭辯，國內學者王振軒(2003: 43)直言倘若學界依然無法提出兩者的一致性定義，這對於 NGO 與 NPO 的學術研究有著極為不利的影響。據此，本文傾向於將非政府組織的角色設定為「國際行動者」，是一種追求共同核心價值理念的志願性組織(Voluntary Organizations) (Korten 1990: 3)，重視全球議題、援助貧窮、區域發展等有助整體社會變遷的基礎行動。非營

利組織的角色通常被設定為「國內服務者」，關注組織服務傳遞的運作機制，亦重視組織本身經營管理的存續問題。

近年來公共行政學界對非營利組織的關懷表現在質量均豐的研究著作，其應用領域亦呈現多元發展的趨勢，江明修與陳定銘(2000, 2001)關注於非營利組織對公共政策的影響力，討論政策遊說的途徑與策略，敦促公民社會之建構。江明修(1998)一文試圖建立公共行政的新典範，論述非營利組織擔負公共服務提供者的重要角色。陳金貴(2002)一文從人力資源發展的觀點探討志願服務工作的功能與推行，關注於非營利組織內部人力培訓制度的建構。再者，江明修等(2002)更著專書引介跨國性的非營利組織觀點，強調新世代第三部門的經營策略與社會參與。顯見當前非營利組織的研究取向已有所轉變，而此種轉變可視為全球化後的新起點。

探討非政府組織的文獻，本研究歸納出角色(actors)與議題(issues)兩項研究取向。在角色定位方面，關注非政府組織在全球治理結構與全球公民社會中的定位與發展，舉例而言，宋學文(2001)一文從國際關係理論的角度，觀察非政府組織在全球化時代對國家主權的衝擊，引介「不需政府的治理」(governance without government)的觀念。顧忠華(2001)一文從全球化的觀點探討全球治理與公民社會的意涵，檢視跨國性非營利及非政府組織的形成原因、條件與發展趨勢。蕭元哲與黃維民(2001)一文則從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理中的角色意義，提供非政府組織影響政府政策與制度化過程的思維架構，在議題導向方面，關注非政府組織對新興全球議題的警示效果與實質援助，探討非政府組織在特定領域的議題處理能力，提出策略途徑與發展多元功能。包含：人道關懷與援助(林德昌，2001a、2001b；郭登聰，2001)、人權維護(李明峻，1998；陳俊宏，2000)、區域發展(徐遵慈，2001)、第二軌外交(陳滋松，1998；劉世忠，2000；夏立言，2000；林吉郎、王世鋒，2001)等議題之探討。

綜觀而言，近來討論非政府組織的學術論文多聚焦於跨國性的治理觀點，強調非政府組織在全球環境中的角色定位，以及非政府組織對全球議題所發揮的實質功能，並期望研擬出具體的實務策略。然而，經由文獻分析，發現相關研究傾向進行組織本身運作策略的探討，甚少關注於非政府組織之間的動態網絡，因此，本研究擬以政策學習理論尋求連結關係，增加此研究領域的完整性，據此，本研究欲採以宏觀視野的分析觀點，跳脫組織本身的策略探討，關注於非政府組織之間的動態網絡，導入政策學習的理論。

參、政策學習理論的分析架構

本研究聚焦於國際非政府組織在當前全球治理結構中的角色、過程與策略，著眼於此，政策學習相關文獻與理論將提供一個有用的分析架構。在一個研究加拿大政府如何從美國學得資訊公開(Information Freedom)政策相關經驗的研究中，Bennett (1992:49) 指出，假如美國未曾通過資訊自由法的話，加拿大也不可能有此立法，因此在國內政策制定的理論與模型中，有必要加入“國外”的因素。這個 Bennett 所指的國外因素，具體而言，是指關於政策學習(policy learning, Haas 1992)及相關的概念，類似的研究或稱為政策趨同(policy convergence, Bennett 1991; Bennett & Howlett 1992; Coleman 1994)、政策擴散(policy diffusion, Majone 1991)、政策移植(policy transfer, Dolowitz & Marsh 1996)、或經驗吸取(lesson-drawing, Rose 1991, 1993)。這些概念雖不完全相同，但他們涉及一個共同的過程，也就是「在某一個特定時間或空間的政策或行政安排被借用來發展另一時空的政策、行政安排或制度」(Evans and Davis 1999: 361)。

一般而言，政策學習之標的包含價值層面的：如政策目標、意識型態、想法、態度和概念、政策風格等；制度層面的：如法律的制定，政策工具；以及技術層面的：如行政技術、流程或科技等(Dolowitz & Marsh 1999；黃東益 2002)。政策學習的途徑包括模仿(emulation)、菁英網絡(elite networking)、一致化(harmonization)、穿透(penetration)(Bennett 1991)。然而，政策學習似乎更注重不同概念與政策途徑的價值學習而非只是特定政策的設計移植(Wolman 1992:41, 轉引自 Stone 2000)。鑒於網絡對於政策學習的重要性，植基於 Dolowitz and Marsh (1996)的政策移植(Policy Transfer)、Marsh and Rhodes(1992)政策社群(Policy Community)以及 Adler and Hass(1992)知識社群(Epistemic Community)的概念，Evans and Davis (1999)更進一步提出政策移植的動態過程，渠等認為政策移植網絡的浮現與有效的運作是政策學習成功的必要條件，這個動態過程提供分析 NGOs 在政策學習過程中的角色與策略一個有用的分析架構。如表一所示，政策移植包含十二個階段，根據過去實務經驗的初步觀察，NGOs 在認知、搜尋、接觸等階段扮演「資訊散播與分享」的角色、促使「資訊提供網絡」的浮現，而此網絡經過相關組織認知與採納，更進一步形成「政策移植網絡」，透過此網絡的認知動員與相關單位的互動、評估等「政策倡導」過程，最後使決策進入政策流

程，而由 NGOs 與相關政府官員、學者專家所組成的政策移植網絡，在政策執行過程與評估也有發揮相當影響力，據此，本文將 NGOs 在政策學習過程的角色定位與運作策略予以歸納為三要項：

表一：政策移植的動態過程

1	認知 (RECOGNITION)：討論、不滿意、循環發生的事件、衝突、合法性
2	搜尋 (SEARCH)：政府、國際間、跨國際、國家性、地域性、當地性
3	接觸 (CONTACT)
4	資訊提供網絡的浮現 (EMERGENCE OF INFORMATION FEEDER NETWORK)
5	認知和採納 (COGNITION&RECEPTION)
6	轉移網絡的出現 (EMERGENCE OF TRANSFER NETWORK)
7	菁英和認知的動員 (ELITE & COGNITIVE MOBILIZATION)
8	互動 (INTERACTION)
9	評估 (EVALUATION)
10	決策進入政策流程 (DECISION ENTERS POLICY STREAM)
11	過程 (PROCESS)
12	結果 (OUTCOME)

資料來源：整理自 Evans and Davis 1999

(一)政策資訊散播與分享

政策學習的動態過程通常始於對問題的認知，「認知」階段牽涉到決策菁英、政客、官僚的認知和對已存在的決策問題的認識，只要有足夠的不滿意或必要性因素存在，則自發性的政策轉移便可能會存在於組織的任何空間之中。「搜尋」階段主要由於機關缺乏對於問題解決方法，所以必須著手尋找政策意見。「接觸」階段：在尋找過程的期間，組織可能會遇到具有專業知識與菁英流通技巧的轉移機關。所謂知識流通指的是轉移機關提供滿足成功政策過程所具備的必要性政治和知識資源的能力；菁英流動指的是轉移機關獲得知識菁英管道的聯繫能力，以及將菁英知識帶進轉移網絡的能力。在這個階段裡，重要的轉移機關只提供基礎資訊給重要的顧客以達到誘使他們進入某種互賴關係的事情感到有興趣。但是，不論該轉移機關是否獨立於顧客或捐贈者組織，彼此接觸的影響都產生了互賴性

的結果。在這些過程中，NGOs 如何透過資訊的傳播與分享，使決策菁英認知問題的嚴重性與解決的必要性，提供相關的政策意見，如何提供組織知識及精英的流通資訊，都是值得研究的問題。

(二)政策移植網絡的建構與運作

NGOs 在「認知」、「搜尋」、及「接觸」階段的觸媒效果，若能有效驅動其他組織之誘因，則將會形成提供更多且更深入資訊的「資訊支援網絡」。在這個階段中，轉移機關將會強調證明他們取得的溝通和知識網絡的品質，以及證明在轉移方面的更多機會結構。接下來，機關將會對資訊支援網絡已提供的資訊作一評估，而「認知和採納」則需仰賴所有機關間對共同價值系統的共識承諾。在這種共識以及釐清政策轉移網絡要如何負起責任等問題之後，「政策移植網絡」也自然浮現。「政策移植網絡」出現之後，「菁英和知識流通」在這個網絡中更為頻繁，在這個階段中，機關資源的品質將被接受檢驗，機關被期許對先前已提過的類似問題方案提供更多詳細的資訊，雖然系統對於某種型式的輸入存在著偏見，而在轉移過程的這個階段中，政策轉移網絡也可被視為守門者的角色。在「交互作用」階段，轉移機關將常會因為獲得和擁有政策相關的知識菁英之交換意見而被期待組成討論會，且藉由這些不同形式的互動，轉移機關可被視為促進共識知識發展的一個管道作為政府治理網絡的一個重要節點，NGOs 在移植網絡的形成及運作過程採取何種策略，使得此過程更為順暢？

(三)政策倡導與行銷

在政策移植網絡建構與運作之後，接續是對於政策實質內涵的評估與倡導，誠如政策學者 Sabatier(1991)認為政策導向的學習常在倡導聯盟中產生，一旦政策移植機關對於情報蒐集的程度感到滿意，則將開始展開「評估」的過程。而在決策上評估的過程是十分重要的，因為轉移的目標、轉移的程度和轉移的先決條件都將影響著政策意見的產生。政策轉移過程並不是一獨立的活動計畫，而是政策過程的整體部分。政策轉移過程是在政策過程的流程中許多的政策選擇方案中的一個，所以仍然必須經過「決策」的選擇過程。最後則牽涉到「執行」過程，因為沒有涉及執行觀點的政策轉移研究是不完整的，即使一個政策是完全複製原始的方案，然一旦這個政策被實現完成時，仍可以指稱它已經經過了轉移的過程，

因為在實際情形下會存在著許多結構性矛盾的理由，使得執行者難以按照最初計畫者的規劃方式去執行。NGOs 在這些過程中，如何透過政策倡導，使得其所主張的政策選項為決策機關所挑選？又如何提供相關的知識或資源，使得政策執行過程更為順暢？又透過何種行銷策略使成果更為利害關係人所接受？也是值得進一步研究的問題。

肆、全球反貪倡廉運動的先鋒—國際透明組織

光說不做的年代已經過去，這是一個行動的時代……

Jeremy Pope (2000)

Transparency International Source Book

本研究將以全球著名的反貪行動聯盟—國際透明組織為個案探討對象，國際透明組織是目前國際上唯一專門致力於抑制貪污貪腐的國際性非政府組織(余致力、陳敦源、黃東益，2003)，其國際秘書處設於德國柏林，並在英國倫敦設立辦事處、智利聖地牙哥成立常駐辦公室，自 1993 年成立以來，已在世界各國設立超過 90 個獨立運作的國家分會(National Chapters)。發起人彼得·艾根(Peter Eigen) 試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟，共同推動國際反貪倡廉行動方案，戮力遏制各國貪腐行為，進一步激發各國社會的反貪腐能量。國際透明組織核心任務係激發全球公民社會的反貪意識，建構全球反貪反腐的聯盟機制，其每年於全球同時發布的世界各國「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index; CPI)⁴，為最廣泛被用來衡量貪污情況之社會經濟指標；除此之外，另有行賄指數(Bribe Payers Index; BPI)⁵，其為用來測量跨國公司行賄程度之

⁴ 貪腐印象指數是一個合成指數(composite index)。以 2005 年貪腐印象指數而言，其彙整了來自 12 個不同機構所進行的 18 項有關貪腐的調查資料(各項數據的來源可參閱台灣透明組織：<http://www.ti-taiwan.org/>)。如此整合多重資料可避免單一資料來源因偏見或調查方法的瑕疵而對特定國家貪腐程度做出錯估與誤判，簡單而言，如以滿分十分為清廉，分數愈低的國家則代表其「貪腐的程度」愈嚴重。

⁵ 行賄指數是由蓋洛普國際協會(Gallup International Association)於 2001 年 12 月至 2002 年 3 月間，在 15 個新興市場經濟國家對 835 人進行調查所得結果。

指數，以及 2003 年首度公佈的「全球貪腐趨勢指數」(Global Corruption Barometer; GCB)⁶，進行跨國性民意調查以探求各國民眾對當地貪腐現況的實質感受，這些具公信力之研究已在許多國家引發意義重大的改革。而該組織採取五項策略：一、激起社會關注，二、建立反腐聯盟，三、開發反貪工具，四、設定廉潔標準，五、監測貪腐活動(Côté-Freeman 2001)，描繪出一個國際非政府組織成效卓越的行動藍圖。據此，本文希冀藉由政策移植的動態過程，提出一個政策學習的分析架構，進行個案探討，透過該組織之全球運作經驗呈現政策學習的網絡概念，選擇該組織作為研究個案基於下列原因：

- (1) 由於在議題導向、策略管理與績效衡量的卓越成果，美國哈佛大學甘迺迪政府學院(Kennedy School of Government, Harvard University)建置的「個案研究方案」(The Case Program)⁷，在國際非營利組織管理的主題上已將國際透明組織的運作策略納入該教學設計資料庫，名為「High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index」，足見，國際透明組織已成為一個具代表性的重要研究個案。
- (2) 全球治理強調善治(good governance)(Rhodes 2000)，而貪腐為善治的一個重要面向，貪腐問題不僅是國內近年來朝野注目的焦點，也是世界各國努力匡正的主要問題。國際透明組織核心任務係激發全球公民社會的反貪意識，建構全球反貪反腐的聯盟機制，目前在全世界有 87 個國家分會，每年公佈全球同步的世界各國「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index; CPI)，為最廣泛被用來衡量貪污情況之社會經濟指標，其具公信力之研究指標已在許多國家引發意義重大的改革。
- (3) 由於在新的治理結構之下，非政府組織已成為政府制定與執行的重要夥伴

⁶ 該項研究係委託國際蓋洛普民意調查公司(Gallup International)執行有關各國貪腐情況的調查。以 2004 年的調查為例，國際透明組織在全球 64 個國家，訪問 52,682 位 15 歲以上的民眾，主要詢問對未來 3 年貪腐情況的預期以及過去 1 年內受訪者是否有行賄經驗(台灣透明組織 2004)。

⁷ 美國哈佛大學甘迺迪政府學院所建構的「個案研究方案」(The Case Program)，擁有目前世界上規模最大的個案研究資料庫，用以研究當前政府運作與政策制定，目的在使公共行政學程的教學設計更具實務應用導向，提供跨國性的案例分析、行政系統比較，藉以達成政策學習的目的。目前，「個案研究方案」已建置超過 1,800 個案研究報告，請參 <http://www.ksgcase.harvard.edu/>。

伴，因此其治理能力需要更公開透明地受到大眾監督(顧忠華 2001：19)，而國際透明組織除了有其強健的運作組織之外，其成立宗旨之一即為運作過程的透明，因此其研究成果將有實務上的價值。

為進一步呈現跨國性政策學習的可行性，本文針對國際透明組織在「資訊分享」、「網絡建構」、及「政策倡導」等方面的學習策略，從實務層面觀察並探討各項行動方案之內容(見表二)，以釐清當前國際非政府組織在政策移植網絡中擔負的角色。

表二：國際透明組織行動方案

政策學習策略	國際透明組織行動方案
政策資訊散播與分享	<ul style="list-style-type: none"> • 提出反貪倡廉的新價值規範為組織使命 • 於英國倫敦設立創研中心與辦事處 • 發展反貪工具：貪腐印象指數與行賄指數 • 在世界各國設立獨立運作的國家分會，擴展行動據點 • 各國分會連結為「資訊支援網絡」之運作模式
政策移植網絡的建構與運作	<ul style="list-style-type: none"> • 建立議題網絡與菁英網絡，形成密切關連的互動模式 • 透過年度年會、研討會與全球論壇，進行政策對話 • 與各國國際非政府組織建立聯盟機制 • 與各國政府、國際政體建立合作關係 • 持續推動各國分會的合作模式，建構行動網絡 • 建置與執行「國家廉政系統」研究方案 • 持續開發政策移植的反貪工具
政策倡導與行銷	<ul style="list-style-type: none"> • 持續推動各國分會當地的反貪運動，提供教育訓練與當地語言翻譯等補助方案 • 將組織活動與出版品與國際主要傳播媒體接軌 • 定期公佈「全球貪腐報告」，同時召開全球同步記者會 • 反貪工具的普及化，成為資訊提供者 • 頒發正直廉潔獎

資料來源：作者自行整理。

一、政策資訊散播與分享

政策學習的動態過程始於對問題的認知，曾任職於世界銀行的彼得·艾根(Peter Eigen)與其工作夥伴深刻體認到當下有必要喚起人們對貪腐危害之範圍與程度的警醒，並採取積極的對應行動，國際透明組織(Transparency International)正因著這樣的使命孕育而成，其核心價值係倡導公民社會廉潔的倫理價值，提升政府與企業的專業倫理，以及建立廉能正直的規範機制，對於此行動導向的組織使命，國際先鋒論壇報(International Herald Tribune)曾有「貪污雖然無法從人類文明中根除，但是挺身改革並非全然天真」的評語。

雖然，貪污並非人類社會的新課題，然過去各國政府與各類組織面對這樣一個嚴重而棘手的問題，長期處於無法根除病因的窘境，逐漸將之視為普遍存在卻不願面對的現象，因著國際透明組織自發性轉移的行動方案，將貪污問題形塑成「可以解決也必須解決」的全球議題。在此政策資訊散播的階段，該組織首先認知到全球化下的貪腐問題，持續匯集與搜尋反貪倡廉的政策意見，提出具體打擊貪污、建立機制的解決方案，藉由知識流通與菁英流通的過程，敦促各國決策菁英認知反腐問題的嚴重性，成為提供各項流通資訊的重要轉移機關。國際透明組織在政策資訊散播與分享策略採取三項行動方案：

(一)引領反貪倡廉的新價值與規範

學者 David L. Brown 與其同僚(2000: 271-296)認為非政府組織在國際環境中扮演著重要角色：即確認與發掘全球化下可能被忽略的問題及其影響、倡導國際社會新的價值與規範、建立國際合作聯盟以回應新的需求、引領革新機制、提出跨國衝突及歧見的解決方案、關注處理重要公共議題的資源配置。在資訊散播與分享策略的首要步驟，國際透明組織向全球公民社會揭示貪腐問題的嚴重性與解決的迫切性，同時力倡塑造廉潔文化的新價值，因應著此項角色的需求，該組織首先界定「貪污」之意涵指涉任一層級的公、私部門濫用職權獲取不當利益之行為，並不只侷限於政府官員的貪污作為，據此論點確立組織的核心價值，透過政策移植的認知、搜尋與接觸階段，發掘當前全球各地嚴重的貪污問題，提倡反貪倡廉的新價值與規範，引燃國際社會的高度重視及輿論焦點，故被稱為全球反貪運動之先驅。

(二)建構資訊傳播平台與行動網絡

在推動全球性的反貪運動中，國際透明組織擔任知識流通與菁英匯集的轉移機關，為建構有效地「資訊提供網絡」，運用協力關係將反貪能量有效釋放，一直以來，國際透明組織積極擴展世界各國的分會據點，將其視為建立行資訊網絡的重要策略。依據國際透明組織 2004 年年度報告(TI Annual Report 2004)統計，目前該組織在世界各國已成立超過 90 個國家分會，然而實際上的分會據點可能更多，為確認各分會的成立形式，該組織將分會組織分為三類型：正式國家分會(National Chapter)、籌備處(National Chapter in Formation)與觀察員(National Contact)。為確保各國分會的獨立性，對於各國分會的運作方式與財務結構賦予獨立運作的空間，德國總部秘書處藉由適時提供反貪資訊、國際支援與跨國聯繫的網絡，建構出全球性的行動網絡，以達成跨國界反貪聯盟的宗旨。透過網絡的浮現將促動活躍地菁英流通，並使菁英的知識與經驗在網絡中相互分享，匯集各地不同背景的政策意見與執行經驗。再者，為推動各國分會當地的反貪行動，德國總部持續提供研究方案、教育訓練、當地語言翻譯方案(Local language Project)等補助計畫，敦促分會持續成長，進而建構「資訊支援網絡」作為資訊傳播分享的平台。

(三)發展政策學習工具

Peter Eigen(2003)指出：「重塑公、私部門的信任感，必須讓人們獲取真實資訊以提升透明度，發展這些擷取資訊的工具，將是反貪最重要的武器。」並強調非政府組織的反貪運動並非只在陳述貪污問題的嚴重性而已，更重要的是要能探尋解決貪腐問題的對策與工具。從全球反貪運動的角度觀之，國際透明組織過去十年持續努力開發多項重要的政策學習工具，並成立倫敦研究部與創新暨研發中心，每年公佈各國貪腐印象指數(CPI)與全球趨勢指數(GCR)的調查成果，強調「測量貪腐」(measuring corruption)的研究議題，呈現全球貪腐現況的最新趨勢，提供各國政府與研究者重要參考指標。這些工具被視為資訊流通的載具，藉由各項嶄新工具的開發將發揮政策擴散之效果，茲介紹如下⁸。

(1) 國際透明組織所編印的《全球貪污報告》(Global Corruption Report, GCR)

⁸ 各項工具之內容均可參閱 TI 網站的知識中心：http://www.transparency.org/knowl_intro.html。

是目前全球唯一貪污研究的年度報告，第一版於 2001 年 10 月出版，2006 年全球貪污報告(GCR 2006)亦於 2006 年 2 月 1 日全球同步發表，內容強調 2006 年針對全球醫療體系的反貪行動方案。全書共分三大部份。第一部份定名為「貪腐與醫療」(Corruption and health)，探討主題包含各國醫療體系與部門的貪腐現況、建立醫療援助的防貪機制、醫療資訊充分公開。第二部份包含全球各地區貪腐與反貪腐狀況的報告，由全球各地的國家分會、獨立記者與非政府組織撰文作深入探討。最後一個部份則是探討貪腐相關資料與研究，並呈現年度各國貪腐印象指數(CPI)的研究成果，提供各國政府與研究者對當前貪腐現象的重要參考。該書已成為一個全世界決策者、企業家、律師、記者、學者和反貪腐行動者必讀必備的工具書。

- (2) 「肅貪專家工具箱」(Corruption Fighter' Tool Kit)係以多媒體形式所發行的國際性刊物，收錄世界各地公民社會的肅貪實務經驗以供查閱、仿效(emulation)，該工具發掘出各國反貪行動的創新機制與行政機關的監控措施，目的在提升肅貪體制的課責性與回應性。藉由此項工具的開發，實務行動者思考他國經驗落實本國政治系絡的可行性，產生政策學習的實質影響。
- (3) 國際透明組織所編印的《國際透明組織相關研究資料彙編》(TI Source Book 2000)，內容包含大量的最佳個案研究(best case studies)，介紹世界各國具體可行的反貪腐方案與作為，供全球各地反貪腐改革者參考。該書的第一版現今已譯成了超過 20 種的語言，經過修訂和擴編的最新版本已於 2000 年發行。
- (4) 國際透明組織建置「貪污線上研究與資訊系統」(Corruption Online Research and Information System, CORIS)的搜尋資料庫，該系統提供 6,000 多筆參考書目目錄與超過 1,000 多份全文文獻，均供查尋與列印。

二 政策移植網絡的建構與運作

自 1995 年成立以來，國際透明組織一直扮演著反貪課題的觸媒角色，激起全球公民社會關注，獲得廣泛地的認同與採納，將之凝聚為國際間共同價值系統

與承諾。為進一步建構國際間反貪運動的議題網絡(issue networks)與專業網絡(Professionalized networks)(Marsh and Rhodes 1992:13-14)，國際透明組織在政策移植網絡的建構與運作策略採取三項行動方案：

(一)匯集政策菁英形成政策移植網絡

該組織運用定期的會議活動有效建立菁英網絡(elite networking)的政策學習過程，藉由全球各地反貪菁英的知識匯集與經驗分享。形成密切互動的政策對話模式，此「認知和採納」的階段將廉潔文化的形塑為共同價值系統的共識承諾，建構出政策移植網絡，當網絡的雛型浮現將使菁英與專業之知識的流通更為頻繁，網絡形成的重要意義在將這些政策菁英的政治與知識資源，帶入整個政策發展的過程中，使渠等對於網絡能有所承諾，茲三種類型的研討會議介紹如下。

每年度年會的主要任務在共同討論重要議題、審視方案執行現況及提供國際經驗交流之管道，以最近一次的年會為例，於 2005 年 11 月中旬在總部所在地德國柏林(Berlin, German)召開，藉由舉辦年會，期望檢視過去一年國際透明組織在反貪行動聯盟的執行成果，同時展望未來，因應國際情勢需求研擬行動策略。

自 1983 年起，兩年一度的國際反貪腐研討會(International Anti-Corruption Conference, IACC)揭示國際間對治貪行動之革新決心，目的在凝聚國際間反貪運動的專業行動者，提供國際實務經驗與資訊交流之管道，評估當前運作策略，同時發展新的策略途徑(TI Annual Report 2002:2)。歷年研討會曾在華盛頓(Washington D.C. 1983)、紐約(New York 1985)、香港(Hong Kong 1987)、雪梨(Sydney 1989)、阿姆斯特丹(Amsterdam 1992)、北京(Beijing 1995)、利馬(Lima 1997)等各大城市舉辦。以最近一次會議為例，2003 年五月中旬在韓國首府漢城(Seoul, Korea)召開的第十一屆國際反貪腐研討會⁹，定名為「不同文化，共塑價值」(Different Culture, Common Values)，旨在真切地反映世界各地人們對抑制貪腐的共同熱望，探討如何落實地方層次的反貪途徑(IACC Council, 2002)，亦將邀集世界各國政府官員、新聞媒體、專業團體、學術社群、私人部門、非政府組織的結盟夥伴參與盛會，舉辦超過四十個場次的小型討論會(workshops)，提供各國反貪行動者絕佳的政策學習網絡空間。

⁹ 本次會議相關資料請參閱：<http://www.11iacc.org/>。

再者，邁入第三屆的「打擊貪污與保護廉潔之全球論壇」(The Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity)係各國政府之間具官方性質的國際研討會，全球論壇匯集世界各地的反貪夥伴，尤其是投身於打擊貪污犯罪的民選官員、行政首長、公務倫理專家，共同朝向無貪廉潔的未來努力。研討會召開的主要目的在促進國際間反貪經驗與效率作法的相互交流，提升治貪績效，同時培植對重要性議題合作反制的全球網絡(worldwide network)。

(二)建立國際間協力合作聯盟機制

誠如經濟合作暨發展組織(OECD)秘書長 Donald J. Johnston(1999)在第一屆全球反貪論壇致詞中強調：「打擊貪污是相當複雜的任務，有效率的行動方案要求所有國際間夥伴共同協力的治貪途徑，包含：政府、公民社會、企業、貿易機構與媒體的相互合作，亦須配合預防性、懲治性及強制性的官方政策。¹⁰目前國際透明組織已與經濟合作暨發展組織(OECD)、世界銀行(World Bank Institute)、亞洲開發銀行(Asia Development)等跨國性組織建立策略聯盟，並與各國職司反貪業務的政府機關合作舉辦國際活動，如與 OECD 反賄公約(OECD Convention on Combating Bribery)建立諮詢管道；與英國緝查管理研究中心(Centre for Fraud Management Studies)共同執行「國家廉政系統」(National Integrity System)研究方案；2003 年國際反貪腐研討會將與南韓政府法務部共同籌辦並獲贊助。另一方面，強大的結盟力量將對各國政府的政策與法令產生「穿透」的外部影響力，以我國而言，由於 OECD 於 1997 年 11 月 21 日通過「禁止在國際貿易中行賄外國公務員公約(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)」，呼籲簽約國將跨國行賄外國公務員列為犯罪行為，而國際透明組織陸續公佈出口國行賄指數(BPI)，促使我國立法院通過修正「貪污治罪條例」，增訂「行賄外國公務員」罪¹¹。

¹⁰ 該項致詞內容請參閱：<http://usinfo.state.gov/topical/econ/integrity/>。

¹¹ 該法案於 2003 年 1 月 13 日修正通過，明定對於外國、大陸地區、香港或澳門的公務員，就跨區貿易、投資或其他商業活動有關事項，違背職務行賄者，處五年以下有期徒刑或新台幣一百萬元以下罰金(聯合報，2003.01.14，八版)。

(三)推動跨國性的研究方案

為求政策移植網絡的有效運作，國際透明組織持續發展必要的知識資源，以滿政策發展的需求，期望對於政策相關知識的傳達與交流產生助益。長期以來，該組織除提倡政府廉潔文化亦重視公共服務倫理規範的管理機制，目的在敦促各國政府建立有效防制貪污的制度性建設，因而推動跨國性的比較研究方案一稱之「國家廉政系統」(National Integrity System)研究方案，並將研究成果建置國家研究(Country Studies)資料庫。國家廉政系統的設計藍圖係經由政府主要的肅貪機制視為支撐廉政體系的樑柱(pillars)，各自需要有其核心價值與績效評估的標準，最終目標在建立優質政府及塑造透明的治理環境，亦形成肅貪革新方案之基礎，研究方案之構成基礎是評估廉政建設的各項衡量指標，目前透明組織與英國 Teesside 大學的緝查管理研究中心(Centre for Fraud Management Studies)共同執行國家廉政系統，並獲得荷蘭政府補助。總計方案已納入有十八個國家肅貪機制、廉政建設的評估報告，其選取國家的標準係依據地區與國家發展現況的綜合考量，評估報告由問卷設計與評估架構完成。這些國家研究報告不但確認支撐體系的樑柱(pillars)亦提供一個管道評估各國的反貪績效。

三、政策倡導與行銷

政策倡導之目的在使組織所主張的政策選項為決策機關所挑選，所堅持的核心價值能引起關注的焦點，前述，美國哈佛大學甘迺迪政府學院所建置的「個案研究方案」(The Case Program)，已將國際透明組織的運作策略納入該資料庫的研究教材，該案例主要在探討國際透明組織的倡導策略運用，聚焦於如何運用具潛在爭議性的貪腐印象指數(CPI)，以警示全球貪污問題的嚴重性。然而，發布這樣的指數勢必將引起媒體的關注焦點，外界質疑焦點將集中於指數研究方法的基礎論點，這些問題可能將使組織難以尋求聯盟夥伴或招致嚴厲的批評，其出版物對於一個羽翼未豐的新組織的確是一個高風險的階段，然而該組織卻成功地建立強大的合作聯盟，並獲得財務資源的支持，該資料庫特別強調，此例證亦可運用於探討績效衡量議題與倡導型非營利組織的策略管理。深入觀察，本文列舉出三項重要的行動策略：

(一)推動語言無障礙的教育環境

全球化下的政策倡導必須推動語言無障礙的教育環境，為加強各項學習工具在地化(localization)的執行效果，該組織亦積極尋求出版品翻譯的合作夥伴，有效率地將各項資訊同步傳播，進一步落實「全球思維，在地行動」(think globally, act locally)的理念。在 2000 年 8 月，國際透明組織建立了一個資料庫，蒐集在九〇年代討論有關貪腐議題的書籍與學術期刊論文，經統計共計有 4,000 多筆，涵蓋 44 種語言，其中將近有一半是英文，13%法文，11%西班牙文，5%義大利文，4%中文，剩下的 17%則包括了其他 39 種語言(Galtung, 2001:229-230)，推動此跨國性的議題，各項出版品的語言多元化將快速達成全球化的教育與倡導目的。

(二)發揮議程設定的功能

國際透明組織所編印的《全球貪污報告》於每年年初舉行發表記者會，同時公布該年度各國貪腐印象指數(CPI)。藉由此貪腐資訊的提供將與國際主要傳播媒體接軌，充分發揮議程設定的功能，吸引全球媒介的目光與報導，更對各國政府與民間社會提供警鐘長鳴的效果。針對這些指數調查與發表活動，國際透明組織在 2002 年 8 月 21 獲得國際媒體監控組織頒發的年度「議題設定獎」(Media Tenor Award for Agenda Setting 2002)¹²，表彰該組織藉由國際媒體讓世人認識到貪污的嚴重性與普遍性。此倡導反貪清廉議題的公關策略，確實提升國際透明組織的影響力，敦促各國政府推動反貪腐行動方案，亦成為其他非政府組織的學習對象。

(三)運用政策倡導工具

推展廉潔文化是由政策倡導與實踐工具交織而成，有鑑於此，國際透明組織積極發展倡導工具以喚醒對貪腐議題冷漠的社會大眾，其中每年度頒發的「正直廉潔獎」(Integrity Awards)最具代表性，此獎表揚在反貪行動中貢獻卓越的個人或組織，藉此提升個人倫理價值並成為現代公民的核心能力，這些獲獎者的成功事蹟正向世人說明貪污是可以解決的問題，亦影響各國政府相關政策的制定與立

¹² 國際媒體監控組織總編輯 Roland Schatz 在頒獎典禮上讚許：「沒有 Peter Eigen 與國際透明組織的努力，世人將難以體認到政府職權及納稅人的錢如何被濫用」參閱 www.agendasetting.com。

法過程。舉世聞名的榮譽獎項常引起媒體的高度關注亦激勵行動者向前奮進的動力，例如 1977 年國際特赦組織(Amnesty International)獲頒諾貝爾和平獎即被受關注，再者，揭發安隆公司(Enron)的 Sherron Watkins、世界通訊(WorldCom)的 Cynthia Cooper 與聯邦調查局幹員 Coleen Rowley 獲選為 2002 年時代風雲雜誌的年度風雲人物，並引起聯邦政府對公司治理與財務透明度的高度重視，事實證明，發掘這些平凡人物成就卓越貢獻的獎項，的確是引燃議題焦點的最佳工具。

陸、結 論

本文首先說明國際非政府組織在全球治理結構中的運作角色，企圖將之與非營利組織的研究取向予以區別，並以政策學習理論的分析架構，探討國際透明組織之運作策略，以探究非政府組織在政策學習網絡中的定位與任務。不可否認，當前非政府組織對全球治理的重要性日增，其影響力表現在學術發展與實務運作方面，在學術發展方面，非政府組織的發展為全球化之後治理理論與新治理型態提供一個實質研究取向，其中相關學程的興起即顯示該研究領域漸受重視，如國際培訓學院(School for International Training)創設「非政府組織領導與管理」學程(NGO Leadership and Management)¹³，而澳洲國立大學(Australian National University)的發展行政學程則將 NGOs 列為必修課程。在實務運作方面，國際間非政府組織實質推動跨國域間的政策移植、制度學習與資訊傳播的任務，建構政策移植網絡，促進網絡間的學習行動與合作聯盟。

另一方面，國際非政府組織對我國參與全球事務亦有重要意涵，在我國外交處境極為艱難的情況之下，如何透過國際非政府組織積極開拓第二軌外交、參與各類國際倡議活動；如何有效運用國際 NGOs 在這些方面的資源，進而推動國內政策，達成組織目標實為當前重要課題。可以想像，我國行賄指數的排名落後乃緣因於我國外交困境，迫使我國海外商人運用行賄手段達成商業目的。未來，我國政府應建立適切地協調機制與諮詢模式，與非政府組織成為夥伴關係，強化跨

¹³ 該學程所設計之非政府組織管理課程除強調非政府組織實務面的運作與發展途徑，並聚焦於組織間的網絡建立、協力合作、相互支持等關係管理之策略，參閱 www.sit.edu/gp/index.html。

國際網絡連結功能，而凝聚網絡間的行動聯盟，則需要透過政策學習、政策擴散、政策移植與經驗吸取的動態過程，運用典範學習、制度分析等政策比較途徑，及國際非政府組織的催化倡議，型塑出跨國域的政策學習機制，亦提供我國參與國際事務的外交策略。

在新的治理結構之下，國際非政府組織已成為政府政策過程的重要夥伴，而國際透明組織的實務運作策略，揭示了政策學習的實質價值。然而，雖然各項政策學習的運作策略呈現於此，但其真正的成效與影響力仍難評估，究竟，上述的策略是否引起各國政府與決策者的重視，是否對政策制定與執行過程產生實質影響性，進而增進各國肅貪政策與廉政建設的推動，產生跨國性政策學習的正面效果，此為未來深度研究的重心。申言之，本文為政策學習及政策創新理論擴展另一嶄新的研究領域，呈現跨國性政策學習的可行性，針對國際透明組織在「資訊分享」、「網絡建構」、及「政策倡導」等方面的行動策略，釐清當前國際非政府組織在政策移植網絡中擔負的角色。藉由理論與實務結合，對於政策學習理論成為研究非政府組織策略管理的相關領域將有重要意義。

參考文獻

一、中文書目

- 王振軒，2003，《非政府組織概論》，台北：智勝。
- 王振寰，1996〈全球化、在地化與學習型區域：理論反省與重建〉，《台灣社會研究》34(2)：69-112。
- 台灣透明組織，2004，「2004 年全球貪腐趨勢指數」新聞稿。
- 台北市政府研究考核發展委員會，1999，《台北市政府城市外交政策成效評估》，市政建設專題研究報告第 286 輯，台北市政府研究考核發展委員會。
- 台北市政府研究考核發展委員會，2000，《台北、香港雙城交流之初探》，市政建設專題研究報告第 302 輯，台北市政府研究考核發展委員會。
- 江明修，1998，〈公共行政的新典範：非營利組織的公共服務觀〉，《人事管理》，第三十五卷，第十一期，頁 4-8。
- 江明修、陳定銘，2000，〈臺灣非營利組織政策遊說的途徑與策略〉，《國立政治

- 大學公共行政學報》，第四期，頁 153-192。
- 江明修、陳定銘，2001，〈非營利組織與公民社會之建構—以社區大學運動為例〉，《文化大學學報》，第十二期，頁 15-43。
- 江明修 主編，2002，《非營利管理》，台北：智勝。
- 江明修 主編，2002，《第三部門：經營策略與社會參與》，台北：智勝。
- 宋學文，2001，〈全球化與非政府組織對國際關係之影響〉，《非政府組織》，吳英明、林德昌主編，台北：商鼎。
- 李明峻，1998，〈NGO 的人權維護—非政府的國際人權組織簡介〉，《新世紀智庫論壇》，第四期，頁 34-37。
- 余致力、陳敦源、黃東益，2003，〈非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介〉，《國家政策論壇》。（刊印中）
- 林吉郎、王世鋒，2000，〈臺灣未來參與國際 NGOs 網絡的策略：安全議題、第二軌道外交與非政府組織連結的戰略思維〉，《新世紀智庫論壇》，第十一期，頁 85-94。
- 林德昌，2001a，〈結合民間非政府組織：強化我國人道關懷與援助〉，吳英明、林德昌主編，台北：商鼎。
- 林德昌，2001b，〈對外經援與國際發展合作—困境與挑戰〉，《國際事務季刊》，第一期，頁 24-46。
- 夏立言，2000，〈民間組織對增進國家全球化和國際地位的角色〉，《第二軌外交之機會與限制》，高雄：亞太公共事務論壇。
- 徐遵慈，2000，〈從對峙到合作？—WTO 與 NGOs 之關係與發展〉，《臺灣經濟研究月刊》，第二十三期，頁 79-82。
- 郭登聰，2001，〈人道關懷與災難援助〉，《非政府組織》，吳英明、林德昌主編，台北：商鼎。
- 陳東升。2000。〈創新、創業與台灣積體電路產業組織網絡的動態發展：創業投資公司網路介面角色的探討〉，《國立台灣大學社會學刊》28:3-64。
- 。2001。〈產業組織網絡與技術學習創新〉，收錄於單冀、張明宗主編《人力資源與臺灣高科技產業發展》。桃園：中央大學台灣經濟發展研究中心。
- 陳金貴，2002，〈志願服務工作的功能與推行〉，《人事月刊》，第三十五卷，第十一期，頁 6-14。
- 陳俊宏，2000，〈人權保障與全球治理：聯合國與非政府組織的角色〉，《新世紀

智庫論壇》，第三期，頁 56-60。

陳恆均，2002，《治理互賴與政策執行》。台北：商鼎。

陳滋松，1998，〈民主與非政府組織的民間外交〉，《思與言》，第三十八期，頁 1-40。

黃東益，2002，〈城市外交與政策學習：台北、香港（雙城論壇）的個案研究〉，《戰略與國際研究》4, 3：102-165。

劉世忠，2000，〈民進黨政黨外交與 NGOs 外交之實踐〉，《第二軌外交之機會與限制》，高雄：亞太公共事務論壇。

蕭元哲、黃維民，2001，〈從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理中的角色意義〉，《非政府組織》，吳英明、林德昌主編，台北：商鼎。

顧忠華，2001，〈二十一世紀非營利與非政府組織的全球化〉，《非政府組織》，吳英明、林德昌主編，台北：商鼎。

二、英文書目

Adler, Emanuel. and Peter Hass. 1992. "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program." In Peter Hass ed. *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Special issue of *International Organization*.

Appadurai, A. 1990. "Disjuncture and difference in the global cultural economy." In *Global Culture: Nationalism, Globalization, and Modernity*, ed. M. Featherstone, pp.295-310. Newbury Park CA: Sage.

Bennett, Colin J. 1991. "What Is Policy Convergence and What Causes It ?" *British Journal of Political Science* 21: 215-233.

-----1992, "How States Utilize Foreign Evidence," *Journal of Public Policy* 2,1: 31-54.

Bennett, Colin and Michael Howlett, 1992, "The Lessons of Learning: Recoupling Theories of Policy Learning and Policy Change." *Policy Sciences*, 25: 275-94.

Brown, David L., Khagm, Sanjeev, Moore, Mark H. & Frumkin, Peter, 2000, "Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations," in Joseph S. Nye and John D. Donahue, eds., *Governance in the Globalizing World*, Washington: Brookings Institute Press.

Coleman, William, 1994, "Policy Convergency in Banking: A Comparative Study." *Political Studies* 42: 274-92.

- Côté-Freeman, 2001, *Transparency International Annual Report 2001*. Berlin: Transparency International.
- Dolowitz, David and David Marsh. 1996. "Who Learns what from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies* 44: 343-357.
- Dolowitz, David. 2000. *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Buckingham: Open University Press.
- Drezer, Daniel W. 2001. "Globalization and Policy Convergence," *International Studies Review* 3, 1 (Spring): 53-78.
- Evans, Mark and Jonathan Davies. 1999. "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective." *Public Administration* 77, 2:361-85.
- Florida, Richard. 1995. "Toward the Learning Region." *Future* 27: 5,527-36.
- Hall, Peter. 1998. "Challenges and Responses: Capital Cities in the 21st Century." Keynote Speech Delivered at World Capitals Forum 1998, May 27-29, Taipei, Taiwan.
- Johnston, Donald J., 1999, *Building Integrity in Government: The OECD as part of a Multiple Response*, Statement of Global Forum on Fighting Corruption, <http://www.usinfo.state.gov/topical/econ/integrity/document/johns.htm>
- Kettle, Donald. F. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Governance," *Public Administration Review* 60, 6: 488-502.
- Korten, David C., 1990, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford, Conn.: Kumarian
- Kuttner, Robert, 2000, "The Role of Governments in the Global Economy," in Will Hutton and Anthony Giddens, ed., *On the Edge: Living with Global Capitalism*. London: Jonathan Cape, pp.147-163.
- Lundvall, Bengt-Ake. 1992. "Introduction." In Bengt-Ake Lundvall ed. *National System of innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. N.Y.: Printer.
- Majone, Giandomenico. 1991. "Cross-National Sources of Regulatory Policy Making in Europe and the United States." *Journal of Public Policy* 11: 79-106.
- Marsh, David and R. A. W. Rhodes. 1992. "New Direction in the Study of of Policy Networks." *European Journal of Political Research* 21: 181-205.
- Morgan, Kelvin. 1997. "The Learning Region: Institution, Innovation and Regional

- Renewal." *Regional Studies* 31: 5, 491-503.
- OECD, 2000, *OECD programme on Public Management and Government*, Paris: OECD.
- Peters, Guy B. "Governance and Comparative Politics," in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, pp. 36-53. New York: Oxford.
- Rhodes, R. A. W., 1994, "The Hollowing-out of the State—The Changing Nature of the Public Services in Britain," *Political Quarterly* 65, 2: 138-151.
- , 1996. "The New; governing without Governance," *Political Studies* XLIV: 652-67.
- , 2000. 'Governance and Public Administration' in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, pp. 54-90. New York: Oxford.
- Rose, Richard. 1991. "What is Lesson-drawing?" *Journal of public Policy* 11, 3-30.
- 1993. *Lesson-drawing in Public Policy*. Chatham House Public, Inc.
- Sabatier, P. 1991. "Political Science and Public Policy." *PS: Political Science and Politics* 24(2): 144-156.
- Salamon. Lester M. 1994. 'The Rise of the Non-profit Sector,' *Foreign Affairs* 73, 4:109-122.
- Salamon, Lester M. et al., 1999, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins Center of Civil Society Studies. <http://www.jhu.edu/~ccss/pubs>.
- Shields, J. & Evans, B. M., 1998, *Shrinking the State: Globalization and Public Administration "Reform"*. Nova Scotia: Fernwood Press.
- Stone, Diane. 2000. "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institute," *Governance* 13, 1(January): 45-70.
- The Union of International Associations, 2002, *Yearbook of International Organizations 2002/2003*, <http://www.saur.de/Titel/year0002.htm>.
- True, Jacqui and Michael Mintrom. 2001. "Transnational Networks and Policy: The Case of Gender Mainstreaming," *International Studies Quarterly* 45 (March): 27-57.
- Yin, Robert K., 1994, *Case Study Research: Design and Methods*, Calif: Sage Publications.