

台灣 NGOs 在國際社會所扮演的角色與功能

國立中正大學社會福利學系副教授 鄭讚源

一、NGO、NPO 與現代社會

(一) NGO 與 NPO 研究之興起

思考台灣 NGOs 可以在國際社會中扮演什麼角色、發揮什麼功能，可以從很多不同的角度與觀點。本文則想要從兩個方向，來探討台灣 NGOs 在國際社會中扮演的角色與功能。第一個思考方向，來自 NGO 與 NPO 研究相關的文獻與理論；第二個思考方向，則來自策略選擇與管理的文獻與理論。

非政府組織(NGO)、非營利組織(NPO)與第三部門(The Third Sector)、獨立部門(Independent Sector)、公民社會(Civil Society)、志願行動(Voluntary Action) ...等名詞，對於某些研究此一現象的學者專家而言，可能指的是同一個現象，或類似的一群組織；但是這些名詞所討論的，其實是相關而不完全相同的一組現象。以 NGO 與 NPO 為例，雖然指的都是非政府、非企業、非社區與非家庭的組織，有其類似之處，但是非政府組織與非營利組織的研究傳統之間，根據 Lewis(1998)的看法，是一種平行的宇宙(parallel universes)，各有其關懷重心與特色，所以不但不相同，而且甚至有分隔(Separateness)的現象：

1. NGO 文獻，在服務提供方面多半關懷 NGO 在發展(development)與救援(relief)等「援助產業」(aid industry)工作中的角色與成長；政策方面則多半關心 NGO 與政府、捐助者的關係，及以社區為基礎的行動與社會變遷。NPO 文獻，多半關心服務提供(service delivery)與福利組織之運作，以及政府契約外包的問

題。同時，NPO 文獻也比較關心組織結構與經營管理的問題。

2. NGO 文獻通常將 NGO 視為社會與經濟發展行動中的一員，與國家、地方政府、外國捐贈者及私人企業並肩作戰，所以在取向上比較採取整合的途徑；其研究通常出現在與發展有關的期刊，如 World Development 或 International Journal of Development。NPO 文獻則通常比較關心其組織本身，以及將「部門」當作一個特殊的研究領域，所以有專門以非營利為名的期刊，如 Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly、Voluntas，以及 Nonprofit Management and Leadership 等。
3. 在名詞與國家疆界方面，NGO 組織通常與「南方國家」、貧窮國家、受援助國家等有關；而「北方國家」、開發國家、福利國家則通常習用 NPO。

Lewis(1998)認為 NPO 與 NGO 的研究文獻與取向，有整合的需要，以促進此一部門組織與現象研究之發展。然而除了 Lewis 所指出的差異之外，晚近對於 NPO 與 NGO 研究的熱潮，其發展的背景也值得吾人比較與觀察。例如 Gordenker and Weiss (1996) 認為，非政府組織，尤其是國際性的非政府組織之興起與以下三個原因有關：

1. 冷戰的結束 (End of the Cold War)

由於冷戰的結束、意識型態與國際關係的多元化，使得國際間對於東歐新興經濟體國內如何「治理」與國際關係之「全球治理」(global governance) 如何進行，不管從理論或實務的觀點，開始有熱烈討論。眾多非政府組織也因應此種趨勢，如雨後春筍般成立。

2. 科技的發展 (Technological developments)

科技的發展，尤其是通訊科技與網路，使得以往對非政府組織有敵意的國家，也無法阻止其行動。通訊科技跨國界的特性，也使

得很多國內議題很容易地就變成國際議題，使得地方性的非政府組織得以和國際性的非政府組織串連，提昇其可見度與成效。

3. 資源的增長 (Growing resources)

NGO 在資源與專業化程度方面，在近年來也有大幅成長。聯合國、已發展國家以往的援助行動，通常是以國家名義行之，但近年來常透過 NGO，使得 NGO 的資金增加，加上私人捐贈，使 NGO 有更多的資源可以發揮其功能。

鄭讚源 (2000) 在討論西方國家 (尤其是福利國家) 非營利組織研究興起的背景時，認為如果我們將一個社會分成四大部門，即公部門、營利部門、非營利部門與非正式部門 (含家庭及社區)，那麼已發展國家四大部門的關係，曾經歷以下變遷，而這些變遷的影響之一，即是引起對於非營利組織研究的重視：

1. 以家庭、社區及民間慈善組織為主的福利社會

人類遭遇生、老、病、死、貧窮或意外時，由誰來協助？由誰來解決呢？從歷史與比較的角度觀察，不管是在歐美國家或我國，避免或解決生命當中的風險所帶來的困難與問題，傳統上主要是由民眾自己、家庭與家人負責；社區中的鄰里或宗族，以及民間慈善機構 (如教會與寺廟)，則在必要時加以協助。國家或政府則站在第二線，當家庭與民間力量不足的時候，才由政府出面。以英國為例，雖然曾有十六、十七世紀對於窮人與老病者的立法 (如貧窮法與更早的居住權法案)，但其立法的主要目的，在規範窮困者的生活與行動，防止其擾亂他人，其目的在社會秩序的維護，而非照顧人民。我國政府以往雖亦曾有「惠民藥局」等之設立，但一向「天高皇帝遠」，政府通常只有在天災、地變或瘟疫才出現。此種以家庭、社區等非正式部門為主，慈善組織為輔的方式，我們可稱為「福利社會」；亦即相對於政府而言，社會負擔福利的主要責任；但是，此處所謂「福利社會」僅包括家庭、社區與非營利部門，不包括營

利部門，甚至營利部門在這個階段還是社會問題之根源。

2. 從福利社會到福利國家

自十九世紀末葉到二十世紀初期，工業革命帶來巨大的社會變遷，都市興起、人口集中、資本集中，一般人民從依賴農業為生，轉變為以出售勞力、換取工資的生活方式。更為密集的聚居與依賴科技及資本的社會組織方式，使人類社會的風險增加，疾病、貧窮、動亂漸增，國家於是慢慢地有了社會保險的立法（如德國於一八八三年的健康保險立法），以及各種教育、社會福利的方案，以因應此種變遷與問題；大約從一八八三年到一九三五年左右，歐美先進各國社會福利制度漸漸成形，家庭與社區、民間慈善組織的重要性下降，政府開始扮演福利之規範與提供的主要角色，從此政府取代了家庭與社區，現代的「福利國家」漸漸成形（DiNitto 1995；Gilbert and Gilbert 1989；Gilbert et. al 1993；Gilbert and Terrell 1998）。

歐美國家從一九三零年代開始，由政府主導，一方面透過公共投資試圖創造就業機會，一方面以國家立法，提供社會安全。人類社會問題的解決，進入了所謂「福利國家」的階段。換句話說，國家的職能，主要在人民福祉的提升。「福利國家」，又稱為「社會福利的公共行政模型」，即是以公共行政的方式來推動社會福利之意。

（二）從福利國家到福利社會

歐美國家經過幾十年公共建設與社會福利預算的擴張之後，大約到了一九八零年代左右（有些國家較晚，如瑞典在一九九零年），因種種因素，面臨了所謂「福利國家矛盾」（welfare state contradiction）與「福利國家危機」（welfare state crisis）的威脅（Fabricant and Burghardt 1992；Pierson 1991），於是各國紛紛尋求解決之道，產生了所謂「終結福利國家」與「福利國家轉型」的辯論（Johnson 1987；Hill 1997；Pierson 1991）。

歐美國家所謂「福利國家矛盾」或「危機」，最為明顯，也最為人所知的，在財政方面。也就是政府的福利支出日益龐大，形成財政的壓力；可是其實福利國家危機還包括了其他兩個危機。那就是「合法性危機」(Legitimacy crisis)與「制度危機」(Institutional crisis)。

「合法性危機」，有時又稱為「正當性危機」，就是政府原欲透過社會福利制度與方案，達到同時提供社會安全網(social security net)與消弭社會不公平(social inequality)的目的，但是實施社會福利幾十年之後，社會安全網的存在固然降低了國民免於貧窮與意外的風險，可是社會上的貧富差距不但沒有消失，甚至有擴大的趨勢。社會各界於是質疑政府花費龐大經費、雇用大量人員、創造各種科層，來推動社會福利，卻在貧窮與社會不公平消除工作上，未見成效，所以開始懷疑國家推動福利的正當性。

「制度的危機」，則指的是由政府科層體制提供社會福利的方式，固然有組織的效率、專業人員的照顧、民意機關的監督、公平的處遇，與自給自足的好處，但實施日久，「矛盾」日現（所以稱「福利國家矛盾」）。由政府主導的方式，可能慢慢形成缺乏效率、缺乏彈性、只是為了專業人員、科層與民意代表而服務，而非為案主服務。案主的需要是否真的滿足、案主的選擇是否充分，與服務的品質有否保障，皆受到質疑。此種危機或矛盾，由於與國家的施政能力有關，所以有時候又被稱為「國家能力的危機」(state capacity crisis)。在財政困難、貧富不均、輸送制度不恰當三者交互影響之下，由政府辦理社會福利的方式，同時遭到了來自保守派與自由派的批評與挑戰。主張自由經濟體制者認為政府介入太深時，會影響市場的正常運作，使得資源無法有效運用；主張公民社會(civil society)的倡導者則認為福利國家不但未能解決社會不公平，而且又介入人民生活的各個層面，妨礙了人民的獨立、創新與自主性。各

國政府在此種種福利國家危機的壓力之下，多希望能在不繼續擴張政府規模，或最好能減少政府預算的前提下，充分地同時運用科層與市場（Bureaucracy and Market）的優點，尋求解決危機之道。於是，各種引進市場機能的策略與方法，如管理式競爭、民營化、契約外包、商品化、結合民間資源與力量、社區照顧...等等（Hill 1997; Kamerman and Kahn 1987），主張政府應該與民間合作，共同提供社會福利的各項服務與方案。政府不再是唯一的福利提供者，福利的責任從此由公部門、營利部門、非營利部門、家庭與社區四個部門共同負擔。從此，福利的責任從福利國家又變成福利社會，但我們必須指出的是，這個階段的福利社會，其內涵已有重大的改變。前述以家庭、社區及慈善為主的「福利社會」之中，企業（或營利部門）所提供的福利並不發達；在「福利國家」的階段，社會福利某種程度上主要也是在解決資本主義所產生的問題。第三階段的「福利社會」，企業本身不但提供企業福利或員工福利，也可以生產福利財貨與服務，供社會大眾或政府購買。

從目前世界各國發展的方向，是從政府移轉到民間、從一元變成多元、從中央下放到地方、從機構式照顧轉變成社區與家庭照顧、從單一的提供者與提供方式變成組合式的提供者與方式。在此種趨勢之下，政府與民間組織（尤其是非營利組織）如何合作與搭配，才能對人民提供最好的服務，就成為一個重要的課題，國外對於非營利組織的研究，也從此重要了起來。

以上簡短討論，可以發現NGO與NPO研究之興起，雖然背景、關懷重點、研究取向不盡完全相同，但是還是有相通之處。整體而言NPO與NGO的興起，應與民間社會力量、市場力量的展現，與國家角色的再定位有關。擺在整個國際社會的範圍上來看，則是整個國際社會秩序再重組、單一國家力量消滅、聯合國與國際組織對於國際治理情勢的轉變有關。面對二十一世紀中這種市場化、多元化

與民營化、甚至多國化的趨勢，非政府組織與非營利組織可以扮演什麼角色呢？非營利組織的研究又可以提供什麼參考呢？

（三）非政府與非營利研究及其意涵

非營利組織及其管理的研究，在很多傳統學科之中，早已有類似的理論或模型。例如，政治學中對於政黨與公共組織的研究；經濟學在個體經濟中對廠商行為的分析，勞動經濟學對於公會的研究，及產業經濟學對於整個產業組織的探討；社會學中的一般組織理論與社會心理學中所謂的組織行為的探討等等。可是這些較為傳統的學科從未將某些組織視為「非政府」或「非營利」，而加以特別的關懷與探討。換句話說，「非營利」或「非政府」可能只是組織研究的一個變項，而不是一個分類。但前節所述背景之下，使得非政府與非營利的研究成為歐美近二十年來一個熱門的研究議題，例如美國耶魯大學的非營利研究中心，成立於1978年，而英國倫敦政經學院中的志願行動研究中心（最近改為公民社會研究中心），則成立於1977年，其他各種研究協會，也如雨後春筍，競相投入這個領域。

一般而言，對於非政府與非營利組織與管理的研究，按照其分析層次或分析單位（unit of analysis），主要分為兩類。第一類主要是探討「非政府」與「非營利部門」的形成，及其與政府部門、營利部門、家戶社區部門之間的關係，此種研究有時又稱為「制度選擇」（institutional choice），學者所關心的是，為什麼在某一個社會中，會選擇非政府與非營利的組織型態，來處理公共事務；第二類研究的重心，則主要是探討「非營利組織的行為」，如策略、效率、志工參與、募款...等等。

在制度或制度選擇的層次而言，政府與民間之間，目前有愈來愈趨合作的趨勢（鄭讚源 1997），但如何合作呢？一個思考的觀點，是制度失靈與互補（institutional failure），及第三者政府（third party

government)的觀念；另一個思考的觀點，則是非營利組織在公部門、營利部門與非正式部門三者之中的中介作用（intermediating structure）。我們先從制度失靈與互補...即市場失靈、政府失靈與志願失靈的角度...來思考非營利部門的特性，然後再分析非營利部門介於其他部門之中的動態關係，並從而思考台灣非政府組織所可能扮演的角色與功能。

1. 制度失靈、互補與與非政府組織之角色

(1) 市場失靈

相對於公部門（public sector）與營利的部門（for-profit sector）而言，民間非政府與非營利部門有何特性？學術界的看法相當分歧，但根據經濟學家的說法(Hansmann 1987)，非營利部門之興起，主要是市場失靈（market failure）。所謂「市場失靈」，有很多種狀況，其中比較常被討論的，一種是公共財、擬公共財或共同財（common goods），另外一種則是需求過於多樣化或需求量太小，廠商不願進入市場。所謂公共財（public goods），指的是市場上的大眾對於某種財貨或勞務有需求，但此種財貨或勞務的使用卻不具排他性，或是其個別使用者的成本不易計算，或有所謂外部性（externality）、或雖然個別成本可以計算，但廠商可能基於經濟規模考量而不願生產時，例如國防、環保、福利...等，市場中沒有廠商或組織願意、或可以提供時，經濟學家認為此時非營利部門即可彌補市場的失靈。一個實際的例子，是偏遠地區的服務，市場中可能因沒有利潤而缺乏誘因；另一種市場的失靈，稱為「契約失靈」（contract failure），就是公共服務的提供者與消費者之間，資訊或權力的不對稱，造成消費者沒有能力監督契約的履行，例如養護機構中的老人，相對於機構而言，即有契約失靈的可能。此時，非營利組織利潤不能分配（non-distribution constraint）的先天要件可以提供消費者更好的保障。除此之外，經濟學家也認為政府的補助（補助理論）、某些社會上的消費者不願意其他人加入（消費

者控制理論)，可能也是非營利部門興起的原因（見Hansmann 1987）。從整個國際社會的角度來看，以全球為範圍，國際或跨國企業對於外部成本更容易推卸責任、生產者與消費者之間資訊的不對稱情形更加嚴重，市場失靈極有可能。

（2）政府失靈

Douglas（1987）認為，市場失靈所引起的「搭便車」（free rider）行為，必須以政府的公權力才能防止。但是，政府也有失靈的可能。

「政府失靈」（Government Failure）通常係因政府需依法行政，又過於強調科層，所以講究代表性（Representation）與公平（Equity），對於特殊性的、實驗性的、或開創性的民間需求，沒有辦法提供，或是缺乏反應（responsiveness）的能力（Douglas 1987）。此時非營利機構的彈性與活力，則可以彌補政府的失靈。所以我們可以說由於有市場失靈，所以需要政府與非營利部門；由於政府也會失靈，所以需要非營利非政府部門。從全球的觀點而言，聯合國就像一個政府一樣，但聯合國對於很多全球事務，也因為冗長的決策與行政過程，而愈來愈有力不從心的現象（見Weiss and Gordenker 1996）。從此種論證觀點來看，非政府與非營利部門的特性，就是「補充」（supplement or complement）市場與政府之不足，所以非營利有時被稱為「第三部門」（third sector），就是意指其「第一、二部門『殘』，第三部門『補』的『殘補』（residual）角色」。

（3）志願失靈

如果市場可能失靈，政府也有失靈的可能，而且非政府與非營利部門可以協助解決，那麼非政府與非營利組織有沒有可能失靈？Salamon（1987：110-111）即提出「志願失靈」（Voluntary failure）的概念，來說明非營利部門的可能缺失。所謂「志願失靈」，有幾種可能：第一種稱為「公益的不足」（Philanthropic insufficiency），就是說非政府與非營利部門的組織，其資源（含人力與財源）常常是不穩定的，所

以非營利機構所提供的服務也常不夠穩定。第二種是「公益的特殊性」(Philanthropic particularism)，指的是非政府與非營利組織可能發展成極端的、排他性極強的、只為特殊群體服務的組織，例如極端主張排除外來種族的組織即是。第三種情形，稱為「公益的父權性」(Philanthropic paternalism)，是非政府與非營利組織可能為少數人所控制，變成私相授受、圖利私人(尤其是機構負責人)的工具。最後一種狀況，則是「公益的業餘性」(Philanthropic amateurism)，就是從事各種公益活動者，常是志願服務者，所以可能熱心有餘，而專業不足。

(4) 制度互補

非政府或非營利部門有失靈的可能，怎麼辦呢？相對於非政府與非營利部門而言，由於政府的資源遠較非營利組織為穩定，所以來自政府的資源可以彌補其公益的不足；政府注重多數國民之需求與對公平的要求，可以防止公益的特殊性之缺點；而政府的監督與輔導可以提高公益事業的專業性與防止徇私。由此可見，公部門與非營利部門合作時，雙方的優缺點正好可以相互補足。尤其是政府常提供資源，而由民間執行，政府則負責方向指導與政策執行之監督的現象，Salamon (1987) 稱此種現象為第三者政府 (Third-party Government)，並從實證的角度，認為政府與非營利組織的合作，本是歐美國家中一個歷史很久的現象，只是福利國家危機出現之後，此種合作更為密切。另一方面從全球的角度來看，聯合國及相關的國際性組織，也的確可以補非政府組織之不足 (Weiss and Gordenker 1996)。

(5) 角色與功能

如果我們從以上所述制度失靈及部門相互搭配的角度與論述來觀察，由於國民(或單一國家)的相對弱勢(可能有市場失靈)，及政府(或聯合國)無法照顧為數較少的特殊族群或弱勢族群之需求(例如無法加入聯合國的國家)，政府部門與非政府部門的角色與分工，

如果採取「截長補短」的原則，則可以兩蒙其利。換句話說，未來國際社會多元化與市場化的脈絡中，聯合國固然有傳統的國際組織，但聯合國的許多政策仍須其他非政府與非營利組織協助執行，且從實際資料當中，也可以發現聯合國也愈來愈外包（contract out）的趨勢。另一方面，非政府組織還可以在市場與政府可能失靈的部分發揮，也就是那些需要彈性、特殊性、實驗性、快速反應的，或是市場與政府提供不足的服務。台灣雖然不是聯合國的一員，但是台灣有許多民間非政府組織卻是國際性非政府組織的一員，而且是非常活躍的一員，例如世界展望會、國際生命線等等，所以台灣的非營利與非政府組織可以在這一方面透過其國際性非政府組織而與聯合國或其他國家合作。

所以，從市場失靈、政府失靈與非營利失靈等制度失靈，以及制度與制度之間互補的觀點來看，台灣民間NGOs在國際化、市場化與多元化的趨勢之中，一方面要補市場（單一國家中的市場或國際市場）與政府（聯合國與其他國家）的不足，一方面則需在某種程度上依賴政府。所謂補國際社會之不足，是需要善加分析國際社會中市場失靈與政府失靈之所在，以我國NGO之特長加以發揮。而所謂依賴政府是我國政府可以視我國NGO在國際社會中所缺乏的（即以上所討論的非營利失靈中的各點），加以補充與協助。

2.多元社會緩衝與協調

社會學家指出，志願或非政府與非營利部門的存在，不應該只是一種殘補的、補足市場與政府的不足的觀念。他們認為非營利部門與組織，除了市場失靈、政府失靈的解釋之外，一國的歷史、文化、政府與民間機構過去的接觸經驗...等，也是應該考量的因素(DiMaggio and Anheier 1990)。換句話說，社會學家認為非政府部門不是只純粹扮演前述制度失靈之中的補足角色，而可能在一個社會中有其特殊的、積極的定位與角色。

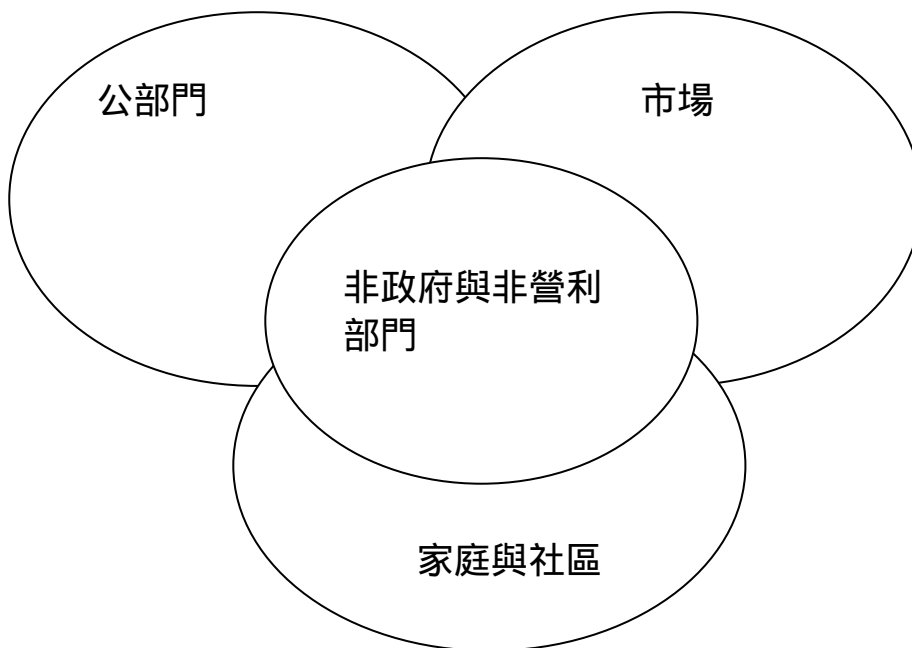
制度失靈的理論，只考慮了公部門（政府）、營利部門（企業）與

非營利部門之間的關係，而忽略了所謂的非正式部門（即家庭與社區）。每一個社會都涵蓋了上述四個部門，而其中公部門、營利部門與非正式部門各有其範圍與主要機制，此三部門之間的疆界(boundary)亦較清楚。換句話說，此三個部門各有其特殊的運作機制，在現代社會中雖有相互滲透(inter-penetrating)的現象，但彼此之間相對地獨立，各有其畛域與特性（見表一），而這些特性之間，不一定是相容的。

表一 不同部門的機制與功能

	公部門	營利部門	家庭與 社區部門	非政府或非營 部門
機制	選舉	價格	互助	中介
功能	公平	交換	歸屬	公益或互助

在公部門、營利部門與非正式部門的中間，則有一個緊張區域（tension filed，見圖一），這個區域隨時會被其他三個部門所滲透，且與其他三部門有所互動；所以這個「緊張區域」一方面是其他三個部門彼此衝擊與衝突之處，但另一方面也因為有此區域的存在而發揮了緩衝的功能。



圖一 非政府部門成為其他部門之緩衝與潤滑

社會學家（與某些政治學家，如Ware 1989）主張，在這個緊張區域中，即是非營利部門之所在。在此區域中，既不是完全的私領域，也不是完全的公領域，而是一個既公又私、不公不私的領域。非營利部門中有些組織比較靠近公部門（公領域），所以具有公共利益的特

性，可稱為公共服務的非營利(public-serving non-profit)，例如政黨或政治組織；有些比較靠近營利部門（私領域），所以可以稱為商業型的非營利組織(commercial non-profit)，例如商會或儲蓄互助社(credit union)；有一些則是由家庭與社區中的非正式團體或組織演化而成(私領域)，所以比較像互助型與會員型的組織(mutual or member-serving non-profit)，例如社會福利機構或互助團體。當然，更有一些非營利組織在這個區域的中央部分，同時具有三部門的特性，例如台灣的農會，即被稱為「擬公法人的商業型非營利組織」。

將非營利部門視為緊張區域中的一員，則非營利組織的主要機能，即是一個中介與潤滑的作用。非營利部門中各種組織的存在，扮演了至少三種角色與功能：第一，非政府與非營利部門反映了其他三個部門中某一部門對於公共事務之需要與特性；第二，非政府與非營利部門調節了該部門與其他部門之間的關係；第三，非政府與非營利部門也可能反過來形塑了該部門的特質與走向。從這個觀點來看，則非政府與非營利部門不但只是消極地在其他三部門之間扮演一個潤滑與緩衝的角色，也可能積極地形塑三個部門，使其特性改變，而使整個社會更協調、更順暢、更有整合的可能（當然也有造成衝突與緊張的可能），而此種論調，正與所謂「公民社會」或「市民社會」(civil society)的理論相和，顯示非營利組織一方面是公民社會的特徵，另一方面又是成熟的公民社會之推手。對於國際社會而言，當然其特性較圖一為複雜，但如果我們將分析層次提高，暫時將國際社會視為一個社會，則非政府組織仍然可能在各個部門之間發揮其中介、潤滑、緩衝、甚至型塑的功能。

從這個角度來看，台灣NGOs所能發揮的角色與功能，就不只是前段視非政府部門為殘補的觀點，僅是補國際市場或國際政府與國家之不足而已。相反地，非政府與非營利組織，有其不同於其他組織之特殊性。台灣的NGOs，一方面可以當作台灣與國際社會接觸之中介，透

過人道、國際援助、慈善、環境保護、動物保護、知識與技術、文化與藝術交流等等非政府組織之活動，不但使國際社會中的其他國家（公部門）、國際企業（營利部門）、國際友人（非正式部門）可以認識我們、瞭解我們的優點與困難；更可以由量變轉為質變，轉化與形塑該部門（或國家）的意向與行動。

二、策略、定位與行動

討論台灣NGOs在國際社會中所扮演的角色與功能，論者常認為應有一套策略。但策略是什麼？其本質為何？策略只是簡單的理性行為，還是一種慣性？一般討論角色時常常會談到定位的問題，那麼角色之定位與策略之間又有何關連？所謂「策略規劃」（strategic planning）是一種嚴謹的活動，透過此種活動產生了足以形塑或指引組織的基本決策與活動（Bryson and Alston 1996）；所以所謂「策略」與「定位」在此種概念之下其實是一樣的東西。「策略」是組織與機構管理的一部份，與行銷、財務、業務等功能之管理有關連，但卻非其他管理功能加總之總和。國內策略管理學家司徒達賢，在多年策略管理之教學與研究經驗中，指出策略管理的基本概念，包括以下各點（司徒達賢 1991）：

（一）策略代表重點之選擇

組織的資源有限，不可能所有的事情都做，所以策略規劃的重要工作之一，即是重點之選擇。此處所謂「重點」，當然可能只是一個重點，或是一組重點，在實務工作上，通常是一組重點，以及這些重點之間的排序。所以討論廣慈之定位與策略，即在找出與選擇重點。當然，問題是重點何在，與如何選擇？

（二）策略界定了組織在環境內的生存空間

管理問題大致上可以分為「對內」的管理與「對外」的管理兩大類，而策略主要探討的是「對外」的管理。所謂對內是指組織內

部的管理，以及如何在目前的經營架構下提升效率與效能。而對外是指經營架構的設計---如何在所處環境中選擇、創造組織未來的生存空間，以及如何與外界各種機構和資源提供者維持平衡而互利的關係。

（三）策略指導功能性政策之取向

「功能管理」指的是行銷、人事、財務、研發、資訊...等領域的管理。這些領域各有其功能，也各有其政策，而這些政策最後的依歸，則是組織的總體策略，所以策略指導功能性政策之取向。換言之，一旦組織的定位確立，其他管理功能隨之確定。

（四）策略建立在相對的競爭優勢上，其目的亦在建立長期的競爭優勢。

有策略不一定即有競爭的優勢。但一個良好的策略與規劃必須包含其組織所特有的競爭優勢在內。不過，一般策略規劃的原則多從營利性組織之研究而來，公家單位與非政府組織對於所謂競爭優勢的內涵，並不一定與營利組織一樣。

（五）策略運作的重要目的之一是在維持與外界資源的平衡以及不平衡關係

組織必須從環境之中獲取資源才有生存的可能，所以一個好的策略可以維持資源源源不斷地注入組織之中。有時，策略還要創造資源的不平衡，使其他機構或組織必須仰賴自己，而能在環境中佔有重要領導地位。

（六）策略是對資源與行動的長期承諾

策略主要不在解決當前問題，而在引領組織或機構走向未來更美好的經營環境，因此策略的作為應著眼於將來，而不是為了現在。所以策略對資源與行動有長期影響。不過策略分析與策略結果，也必須對當前行動方向產生指導作用，長期與未來目標才有達成之可能。

（七）策略雄心與落實執行是必要條件

策略分析與決策屬於邏輯思考的過程，其正確性固然重要，但若無法在執行時落實之，亦屬空然；另一方面，策略分析並無法涵蓋「策略雄心」，因為任何策略必然存在風險，其執行亦將使決策者面臨挑戰，因此唯有高度策略雄心與成就動機的策略領導者，才願意不斷地採取策略性的行動。此處指出，對於策略的分析，可能屬於幕僚或外來研究者的工作，但策略之推行則需有力的領導者。

（八）策略制定是組織主持人責無旁貸的工作

策略性的決策是組織一切決策的源頭，也是組織內資源與行動方向的依據，所以是組織主持人責無旁貸的工作。可見領導者不但在執行時很重要，即使是在策略制定時，也不能缺席。

Kotten (1991)在討論公共組織與非營利組織之策略時，曾將策略分為四類：

1. 組織或總體策略 (organizational or corporate strategy)：與組織的宗旨、目標、價值、定位有關。
2. 方案策略 (program strategy)：通常是與某種產品或服務有關的策略。
3. 資源支持策略 (resource support strategy)：為了完成總體策略所需各種資源來源與獲取。
4. 行政或制度策略 (administrative or institutional strategy)：發展組織能力以完成總體策略之能力。

司徒達賢則認為策略管理的研究領域可以分為五方面：1. 事業策略 (business strategy) 2. 總體策略 (corporate strategy) 3. 策略規劃制度 (strategic planning system) 4. 策略執行 (strategy implementation) 5. 策略家的角色與高階管理的藝術 (executive's roles)。Hall (1991:279-281) 亦曾指出組織的策略選擇運作的方法有以下三種：

1. 組織內的決策者對於組織的安排擁有自主權（autonomy）：在既有環境下，組織決策者對於該組織的組織結構有選擇權，甚至具有對於組織未來發展走向之決定權。
2. 擁有較多權力的組織會企圖操縱環境。
3. 特定的環境情境對不同的人而言，由於認知上的差異，會有不同的理解與評估結果。唯有組織管理者所理解、認知的環境情境才會對其決策造成影響（Hall 1991:280）。

另一方面，Henry Mintzberg (1994)在「策略規劃的興起與消退」(The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners.)一書中曾對策略、定位、策略規劃等等有頗為詳細的整理與討論。Mintzberg (1994, p. 23-29)指出：

1. 策略是一個計畫（strategy is a plan）、一個未來行動的指引；此種策略的觀念著重在所欲完成的目標上（focus on intended strategy）。
2. 策略也是一種「類型」（strategy is a pattern），係組織長時間行為上的一致性；此種策略的觀念著重在策略是一種逐漸形成的過程，而且注重的是「完成」的目標，而非「所欲完成」者（focus on the emergent nature of strategy and realized strategy）
1. 策略是一種「定位」（Strategy is position）；策略是在某一市場提供服務或產品的決定。所以其關注焦點在「往下看」（Looks down）-- 界定市場上我們的服務所能滿足顧客之處，以及「往外看」（Looks out）-- 向組織之外的市場看。
2. 策略是一種「觀點」（Strategy is perspective）：策略關注焦點在「往上看」（Looks up）-- 界定整個機構的大遠景或願景（the grand vision of the enterprise）；以及「往內看」（Looks in）-- 向組織之內，尤其是組織內的策略家看。

可見策略的意義非僅是對於未來的規劃，它可能是計畫、定位、

觀點，或是組織過去行事的一種類型化與制度化。Mintzberg 認為策略規劃在實務上其實涵蓋了此四層面，但在文獻中多數學者強調理性的「計畫」與「定位」的層面，而忽略非理性、逐漸形成的「觀點」與「類型」的部分。Mintzberg (1994, p.3)針對文獻，也整理出關於策略規劃主張的十個學派（如表 2）。在此由於篇幅的限制，我們不深入討論此十個學派之異同，我們的重點，在指出策略規劃同時有理性、非理性的特性；有認知層面，也有政治考量；策略是一種設計與定位，但也有可能是一種學習或一種組織文化的過程。我們在台灣 NGOs 之角色定位與策略時，必須有此種多層面的觀念，才不會只是將策略與定位當作一種計畫或分析而已。

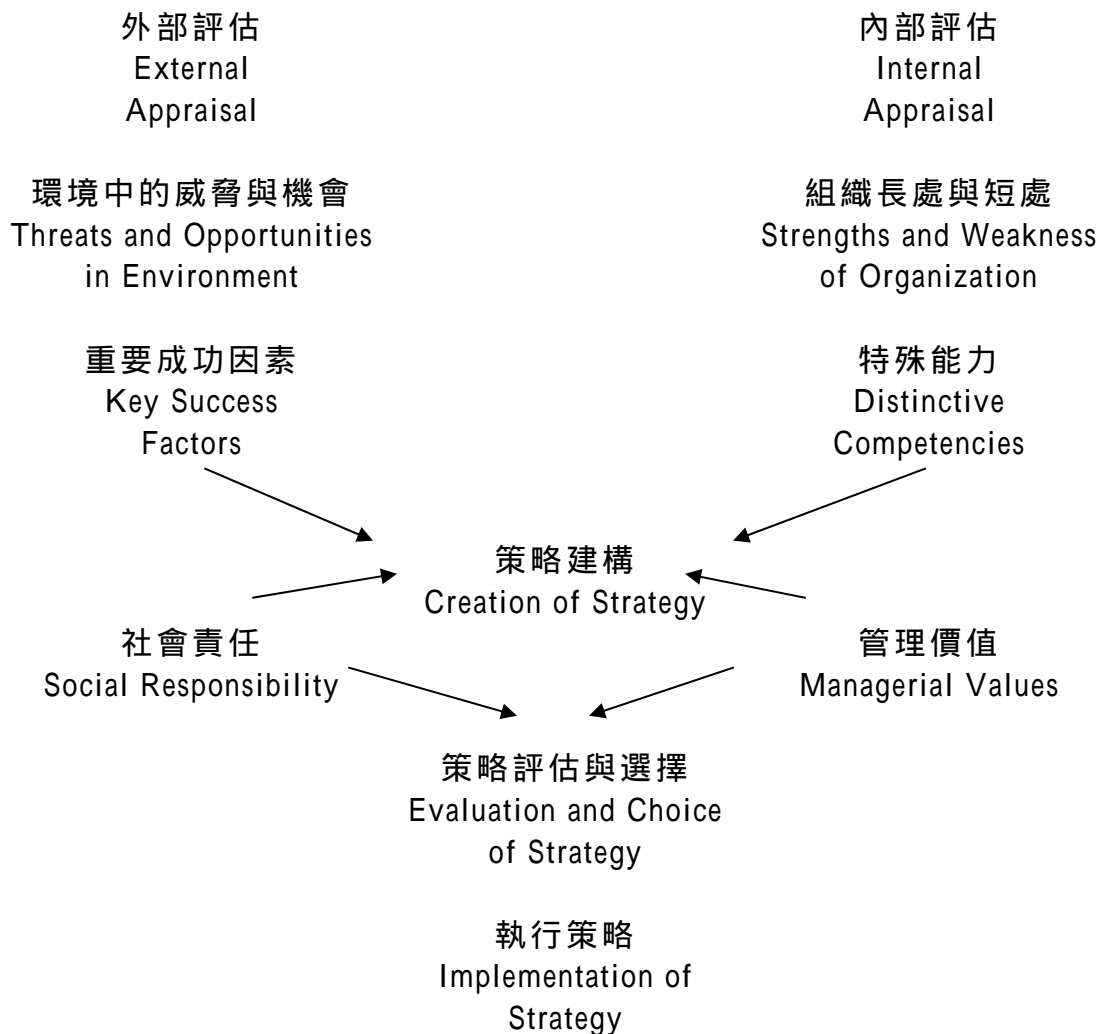
表 2: 策略規劃十大學派

學派 School	對策略規劃過程的觀點 View of Process
設計 (Design)	概念的 (Conceptual)
規劃 (Planning)	正式的 (Formal)
定位 (Positioning)	分析的 (Analytical)
認知 (Cognitive)	心智的 (Mental)
創業者 (Entrepreneurial)	遠見的 (Visionary)
學習 (Learning)	漸生的 (Emergent)
政治 (Political)	權力 (Power)
文化 (Cultural)	理念的 (Ideological)
環境 (Environmental)	被動的 (Passive)
組合 (Configurational)	片段的 (Episodic)

來源：Mintzberg 1994, p.3.

若將策略視為一種理性過程，則多數的策略規劃有一基本步驟（如圖 2）

圖 2：基本策略規劃過程



由以上討論，可知策略規劃的方法與過程有許多模型，如理性模型、漸進模型...等等（亦見 Mintzberg and Quinn 1991）。但不管是哪一種模型，策略形成與執行之基礎，是以理性的規劃為基礎。也就是對於環境的掃描（environmental screening），與內部情境之分析（internal analysis），然後發揮組織自身的優點，避開缺點，以求取組織之最大利益或目標。

從以上討論，結合制度失靈與中介理論來看，台灣非政府組織可能需要先瞭解目前國際情勢中可能有的市場與公部門失靈之處，尋覓可以發揮其功能的利基（niche）；或非政府組織在國際社會中

所可以扮演的中介角色，同時觀察國際上同類非政府組織之動向，考量我們自身的傳統與專長，找出適合的方案組合，以發揮其在國際社會中的功能。另一方面，非營利組織常需政府之支援，政府應視實際需要，在法令規定允許的範圍內，盡量支援。還有，非政府組織與非營利組織之「既公又私、不公不私」的特性，表面上看起來可能過於鬆散、結構不夠嚴謹，但此種特性正是得以擔任「中介、潤滑、移轉、型塑」角色之所在，所以國內公部門與營利部門之學術界工作者與實務工作者不應只是一味地以公共組織或企業組織之標準來要求它們，而是應該持續了解與研究非政府組織之特性、運作、角色與功能（見鄭讚源 2000），才能使非政府組織真正地扮演其角色、發揮其功能。

三、結論與討論

本文從非政府組織與非營利組織的研究與文獻，提供思考台灣 NGOs 在國際社會中角色與功能的材料；也從策略規劃的觀點，提供角色定位思考的過程考量。從單一國家的角度來看，社會變遷與國家發展經歷了從福利社會到福利國家，再從福利國家到福利社會的三個階段；新的福利社會卻引起各界對於非營利研究的重視。從國際社會的角度來看，冷戰的結束、通訊科技的進步，與全球治理需求的增加，促成了非政府組織的興起。我們在本文中結合非政府與非營利組織理論與研究中的發現，指出從制度失靈、第三者政府的角度來看，台灣的 NGOs 可以補國際社會中政府與市場的不足。

但是非政府部門的特性不只是消極地補足，它還有積極的功能。同時，非營利部門既公又私、不公不私的特性，雖然被很多人詬病，認為公私不分，但實際上政府、市場與非正式部門間，在現代社會中早已有互相滲透的現象。以最近政府與市場互動所產生的現象為例，傳統的公共行政由於向市場取經的結果，公共行政已漸

漸變成公共管理，而公共管理就是想同時結合科層與市場優點的一種嘗試，既是公共行政，也是企業管理，但也可能兩者都不是。

如果一個社會沒有非營利或非政府部門的話，人們從公部門、營利部門與非正式部門出發，將缺少一個過渡、緩衝、潤滑、調節的區域，整個社會將少了一個衝突與社會化的機制。不但如此，非營利部門的存在，也可能進一步形塑（shape）公部門、市場與非正式部門，而改變了其原先的風貌。從這樣的論點出發，則非政府組織之角色，除了可以從「補市場與政府的不足」去思考，還可以進一步從如何調解各部門關係，如何形塑市場、形塑國家、形塑家庭與社區去發展。我們在文中也指出這樣的想法，可以使台灣 NGOs 更進一步扮演中介、潤滑、調節、仲裁、甚至型塑等等角色，其所能發揮的功能，將不僅是傳統的發展、援助而已！

我們也同時指出，討論 NGOs 角色定位需有策略思考。但吾人必須瞭解，策略思考一方面是理性行動，但也可能是一種慣習，NGO 必須從上而下、從內而外去看環境當中的需求、去看定位；也必須從下而上、從外而內去看組織自身的傳統、專長與文化。另一方面，國內學術界、企業界與政府，亦應學習瞭解非政府組織的特性，並針對其可能失靈的部分，加以協助，才能使台灣的 NGOs，真正發揮功能！

*本文部分內容改寫自鄭讚源（2000）「既公又私、不公不私？從非營利部門的特性談非營利管理研究的方向」。第一屆非營利組織管理研討會。嘉義：南華大學與中正大學合辦。民國八十九年三月二十五日。

參考書目

中文部份

李金桐與鄭文輝

1994 「我國非營利組織財務及賦稅管理問題之研究」。中華民國會

計師工會全國聯合會委託研究。

黃俊英

1993 「非營利組織之行銷—台灣的成功個案」。國科會委託研究。

楊錦蓁

1995 「非營利組織工作人員激勵力量之研究」。國立中正大學企業管理研究所碩士論文。

馮文饒

1994 「志願福利服務組織形成及運作之探討」。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

蕭新煌

1994 「我國文教基金會發展之研究」。文建會委託研究。

鄭讚源

1996 「長期照護機構的管理 — 我國老人扶療養機構的財物依賴與管理自主」。老人長期照護政策、實務與管理研討會。高雄：余登發文教基金會。

鄭讚源

1996 「既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位」。社區發展季刊(80):79-87。

鄭讚源

2000 「既公又私、不公不私？從非營利部門的特性談非營利管理研究的方向」。第一屆非營利組織管理研討會。嘉義：南華大學與中正大學合辦。民國八十九年三月二十五日。

顧宗華

1998 「巫術、宗教與科學的世界圖像—一個宗教社會學的考察」。國立政治大學社會學報(28):57-80。

劉俊英

1993 「非營利組織市場導向之個案研究—以兒童癌症、兒童燙傷、早產兒及安寧基金會為例」。國立中山大學企業管理研究所碩士論文。

英文部份

Barretta-Herman, Angeline

- 1994 Welfare State to Welfare Society: Restructuring New Zealand's Social Services. London:Garland Publishing, Inc.
- DiMaggio, Paul J. and H. K. Anheier
 1990 "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors," Annual Review of Sociology 16, pp. 137-59.
- DiNitto, Diana M.
 1995 Social Welfare: Politics and Public Policy. Boston:Allyn and Bacon.
- Douglas, James
 1987 "Political Theories of Nonprofit Organization." In Walter W. Powell (ed.), The Nonprofit Sector: A Research Handbook. London:Yale University Press. pp. 43-54.
- Fabricant, Michael B. And Steve Burghardt
 1992 The Welfare State Crisis and the Transformation of Social Service Work. London:M.E. Sharpe.
- Gordenker, Leon and Thomas G. Weiss
 1996 "Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions," inThomas G. Weiss and Leon Gordenker (eds.), NGOs, the UN, and Global Governance, London:Lynne Rienner Publishers.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon (eds)
 1992 Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States. San Francisco:Jossey-Bass Publishers.
- Gilbert, Neil and Barbara Gilbert
 1989 The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America. Oxford:Oxford University Press.
- Gilbert, Neil, Harry Specht, and Paul Terrell
 1993 Dimensions of Social Welfare Policy. N.J.:Prentice-Hall.
- Gilbert, Neil and Paul Terrell
 1998 Dimensions of Social Welfare Policy. N.J.:Prentice-Hall.
- Hansmann, Henry
 1987 "Economic Theories of Nonprofit Organization. " In Walter W. Powell (ed.), The Nonprofit Sector: A Research Handbook. London:Yale University Press. pp. 27-42.
- Hill, Michael
 1997 Understanding Social Policy. (5th Ed.). Oxford:Blackwell

Publisher.

Johnson, Norman

1987 The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Amherst: The University of Massachusetts Press.

Kammerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn (Eds.)

1989 Privatization and the Welfare State. N.J.: Princeton University

Kuhnle, Stein and Per Selle (eds.)

1992 Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective. Aldershot: Avebury.

Kramer, Ralph

1987 Voluntary Agencies in The Welfare State. Berkeley: University of California Press.

Lewis, David

1998 "Bridging the gap?: the parallel universes of the non-profit and non-governmental organization research traditions and the changing context of voluntary action", CVO International Working Paper Number 1.

Lipsky, Michael. and Steven R. Smith

1989 "Nonprofit Organization, Government and Welfare State" Political Science Quarterly V(104),4:625-648.

Pierson, Christopher

1991 Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare. Cambridge, U.K.: Polity Press.

Ware, Alan

1989 Between Profit and State: Intermediate Organizations in Britain and the United States. Cambridge, UK: Polity Press

Wistow, Gerald, Martin Knapp, Brian Hardy and Caroline Allen

1994 Social Care in a Mixed Economy. Buckingham: Open University Press.