

# 從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理中的角色與準備：以國際衛生政策領域為例

■蕭元哲／義守大學公共政策與管理系副教授兼主任

■黃維民／義守大學公共醫務管理系副教授兼主任

經由NGOs的網絡建構，樂見台灣派出 Professional and Peace Corps，以協助其他國家發展建設，並完成新政府的外交使命。

## 一、前言

全球化是現代公共行政面對的新議題 (Albrow, 1996)。面對此潮流，公共管理必須對組織意義重新詮釋才能對未來生存和發展機會問題上有正確的行動。特別在台灣社會面臨外交困境，正式政府間關係 (inter-governmental relationship) 難以維繫下，國際NGOs (非政府組織) 和跨國企業 (MNCs) 社會兩大主要行動者在多變的國際環境中，對台灣生存與發展影響越大。國際NGOs存在的目的主要是處理全球治理規範議題，而跨國企業存在的目的主要是處理全球治理經濟議題。然而就某種程度而言，台灣NGOs與企業國際化過程卻呈現不對稱發展。當大部分台灣企業國際化已邁入成熟階段時，大部分台灣NGOs經營仍只停留在社區層次服務，忽略在處理全球治理規範議題應扮演更積

極角色與具體轉型的才能準備。而現有公共政策領域偏好由上而下政策制定的思維模式，亦限制了偏好由下而上政策思維模式中的NGOs發展空間。因此在台灣社會高呼邁進已開發中國家行列之時，如何以新思維重新詮釋NGOs存在的意義並賦予新的活力，以在全球快速變遷環境中，積極執行全球性規範角色任務以發揮NGOs正當性 (legitimacy) 機能，是值得我們深思與討論的一個重要課題。

而在新思維中，網絡的概念近年來在各學科廣泛的被討論和運用。在現代社會科學中，網絡這個專有名詞似乎成為建構未來新典範的代名詞，這種新式社會組織方式，雖然有少數學者認為網絡觀念已污染學術界 (Foley & Edwards, 1999)，網絡觀念仍被認為近二十年來公共行政最重要的新觀念 (Milward, 1982)。而跨組織網絡 (Inter-organizational Network) 概念更提供現代公共政策過程另一種新思維架

構。它涉及選擇適當的行動者和資源，塑造網絡操作系統結構，和發展方法以對抗策略性和操作性複雜。企管學者從研究跨國組織網絡關係延伸全球市場生存空間與發展機會，公共管理試圖從跨國組織網絡關係延伸公共政策影響力以維持全球社會與政治生存空間與發展機會。因此本文亦以網絡觀念來詮釋NGOs在未來全球化中處理規範政策與管理意涵。

由於NGOs的種類多元化，本文首先就先非政府組織定義、特徵、分類、演進過程作一簡介。其次，NGOs和國際社會間互動關係對於政策結果影響，適當的分析單元似乎是以各種「政策領域」(policy domains)作為對象較為適宜(Laumann and Knoke 1987: 9-10; Burstein 1991)。但不同政策領域(Policy Domain)有其不同系統結構(Structure)和行動(Agency)策略，行動者的決策和行動能力的強弱狀況，會因為政策領域的不同而有差異。甚至在同一個政策領域中，行動者的決策和能力也會因為所處理的議題不同而有變化(Coleman and Skogstad 1990; Jacobs 1993)，因此為兼顧實務中宏觀(Macro)結構與微觀(Micro)決策，我們很難單從「宏觀的政治與社會制度層次」來清楚界定一個NGOs行動者的能力與自主性，唯一解決方法便是將焦點針對「中間層次」(Meso-level)的政策過程，來瞭解制度面因素對於NGOs行動者網絡關係的影響(Thelen and Sreinmo 1992)。

在實務上，本文以和平部隊(Peace Corps)為案例，來瞭解國際NGOs發展提供服務時，其扮演角色所俱備的政策意涵。最後，依和平部隊演繹經驗從政策觀點討論現代國際NGOs調整的方向，和台

灣如何確定NGOs網絡特徵後，配合適當類型政策工具以協助台灣NGOs在全球治理中詮釋與建構全球性規範，提出政策議程。同時，本文亦提供台灣NGOs在未來國際化過程實務發展方向與策略議程。

## 二、非政府組織 (NGOs) 定義與變遷

### (1)非政府組織特徵與分類

非政府組織又稱私人志願組織(Private Voluntary Organization, PVOs)，它包含著各種不同型態與規模的各式各樣團體。NGOs對大多數生活在第三世界既落後又貧窮的地區人們而言，是有著相當重大的意義。近年來，NGOs在非正式的外交活動中也逐漸發揮其特有的功能與影響力。協助第三世界或開發中國家在教育、衛生及農業的發展計劃上，最為吾人所熟悉的NGOs就是國際紅十字會這個非政府組織。因此，非政府組織是一種以人道關懷為出發點，以全人類之生存發展為主要目的之一種跨國界與文化的組織。它至少需涵蓋以下幾個特點才可稱之為NGOs：

第一，NGOs是一種非營利組織(Not-for-Profit)而且是私人經營的團體。這樣的一個私人、跨國界且具世界觀的組織，其背後通常是由宗教或特殊理念所支持。因此，雖然世界各地區的NGOs可能來自不同的文化背景，但是都會因為信仰類似或共同理念而使他們有著密切的互動合作空間。其次是NGOs雖然也接受政府的經費補助，但是大部分都是來自私人的捐款與贊助。

NGOs通常是協助第三世界或開發中國家的經濟與教育的發展，然而NGOs的兩

大系統來源並不僅限於已開發的國家；也有不少NGOs是來自開發中國家或第三世界國家本身的。前者最主要是國際性的NGOs (International NGOs) 其系統主要來自許多已開發的國家，又稱北方NGOs (Northern NGOs)，例如Africare、Save the Children、Oxfam等相關組織。通常他們會有實地的工作或服務的人員在需要協助的國家或地區中工作；但是也有部分規模較小的NGOs並沒有工作人員在服務的現場，而只是在必要的時候提供相關的物力和財力。另一個NGOs的系統是來自開發中國家本身，大部分都由地區性的資源來提供相關的協助，稱為Southern NGOs (或Indigenous NGOs)，他們的服務範圍亦很少會超過國界而僅限於該國該地區 (Locally initiated)，例如：斯里蘭卡的Sarvodaya Shramadana Movement及孟加拉的Rural Advancement Committee等皆是。

宗教型組織可謂是比較早發展且是較完整的NGOs，經常與社區宗教活動結合，不僅影響且會左右公共政策的執行。從天主教、基督教到路德教派，種類與規模都相當多樣化，服務的範圍亦相當廣泛。另外在美國國內堪稱能見度最高且其活動最為活躍者為InterAction，大約集合了120個以上的NGOs，提供相當多的災難救助及相關的資訊。其影響的層面及其所扮演的角色功能，都在持續擴大中。

## (2)NGOs的演繹過程

以美國為例，NGOs的發展起源在於十九世紀中葉後，教會的力量結合社區以後提供海外相當多的協助，除了經濟活動之外，也包含了教育文化的推展。而在二十世紀上半葉，美國因為國力大增，商業活動頻仍，使得商業活動擴展到海外的情形

屢見不鮮。因之，1945年以後，隨著國際經濟活動的提升，以及國際間影響力的大增，在美國國內遂形成了一股私人海外救助的風潮，從宗教、勞工、商業一直到學術研究等各項領域中，都陸續成立了相關的NGOs。從表一的內容，可以得知NGOs在美國的發展可稱歷經三個世代 (Generations)，而NGOs的真正意義及其內涵亦隨著世代的進展而有所變動。

表一、NGOs發展策略的三個世代

	第一世代	第二世代	第三世代
特徵	施救或福利	地區發展	持續發展系統
問題點	物品短缺	地區性內部問題	政策失調
時程	即時計劃	中程計劃	長程計畫
對象	個人或家庭	社區	區域或國家
主要角色	NGOs	NGOs+ 利益團體	NGOs相關系統
教育發展	免於飢餓	社區發展與提昇	系統整合與建構
管理概念	流程控制	計劃管理	策略方針

由表一NGOs發展策略的三個世代中可以讓我們的了解到NGOs計劃活動目標是會隨著國際情勢與環境而產生變動的。第一代的NGOs也會因為國際上環境的影響而在第三代成為一個較為複雜的相關系統 (Relevant System)；其所協助的對象亦從個人家庭而演變到區域或國家的層級；同樣地，教育的目標和管理訓練的方向，也由單純而趨於複雜化，由流程的改進或進化為策略方向的判定。

## 三、國際NGOs的效能 - 以Peace Corps為例

### (1) Peace Corps背景介紹

NGOs至今不為世人所明瞭其為貧窮落後地區的人們所作出的重大貢獻。主要是過去二、三十年來，官方或政府機構對落後地區的提昇與發展，以及對貧窮的協助與支持，事實上成效不彰。不過仍有不少人認為NGOs以小規模的人力、物力及財力來幫助這些需要幫助的人，應該仍可發揮相當不錯的效益才是，甚至會比官方機構做得更好。另外也有不少拉丁美洲的國家一致認為，NGOs前來該地區進行協助的同時，有助於民主精神（Democracy）的發揚，對於拉丁美洲地區的民主運動有相當正面的意義。而且在許多方面，NGOs的理念也頗能與現代的潮流相配合。因此我們將美國的和平部隊（Peace Corps）為例，說明非政府組織角色的扮演。

Peace Corps是1960's創立於美國的志願組織（Voluntary groups），其成立目的主要在於協助其他國家和地區的發展，同時也提供相當多的經驗，以改進教育、農業、衛生及經貿的技能。每一位志願者必須在國內高等教育單位或專門技術中心接受一段時間的訓練，尤其是專業方面的訓練，例如公共衛生與教育方面的課程，然後學業告一段落後，依其所受的專業訓練，配合第三世界或開發中國家的需要，志願分發前往該地區作為期兩年的志願服務，不但可以實地幫該地區的發展計劃，同時也可以驗證所學的專業訓練是否具有效果。

自從1961年開始Peace Corps創立時至少約有900名志願工作者，前往16個國家服務，去協助他們發展社區計劃及公共衛生教育的活動。到最高峰的全盛時期曾在1966年實超過15000名志願工作者前往全

世界約五十個以上的國家發展他們的協助計劃。到目前為止，則平均約有5000位的志願工作者分佈在全世界約90個國家中。截至目前為止，Peace Corps雖由美國發起，但是在東歐國家中卻是由英、法、德等國提供相關的技術協助與經費的募集，形成一個跨國性的組織。這三十多年來則已經有超過15萬名志願工作者服務超過130個國家，志願去協助且改善他們的生活與提昇技術，此成就值得台灣所重視與學習。

### (2) Peace Corps的貢獻及其轉型沈思

Peace Corps在1960's年代初期創立實乃基於一種援助國際落後貧窮國家的理想，肇因於美國國內經濟的勢力日漸強大，但部分也是因為美國想在國際均勢上扮演更積極的角色，因之，其背後有政治外交因素，當然也隱含了軍事的目的，另外也避免不了商業的動機存在。因此，從早期政府的直接創立與介入的Peace Corps，到目前許多歐洲國家也一起參與，Peace Corps事實上已成為國際NGOs的一份子。

其操作方式最主要是透過一種專業的訓練或學院的基本課程教育，但是以免付學費或提供獎學金的方式，使在學的學生加入，待其畢業後分發到開發中或第三世界國家中服務，是典型地以專業訓練或學術課程的方式達成外交服務的手段。不但可以援助其它弱小國家，也可完成部分外交政策或使命。先前文中所提及，NGOs某些時候可視為刺激拉丁美洲民主萌芽的催化劑，Peace Corps可以說亦具有同樣的功能。另外前文亦曾述及Peace Corps是美國外交政策的工具之一。不容諱言，Peace Corps事實上扮演NGOs功能，但亦是外交政策的延伸工具。因之稱之為Corps，可知其用意。

由表二可得知，在專業領域中教育佔了40%，而衛生方面佔了18%，原先Peace Corps的理念是要由社區改造的計劃來提昇或改善其生活水準，但是近年來的確有不少的商業活動介入Peace Corps，而似乎第三世界或未開發、開發中國家對於經貿的需求大過於教育和衛生的需求。

表二、現有7000名Volunteer的基本資料統計表

項目	百分比(%)
性別	男61% 女39%
婚姻	已婚7% 未婚93%
種族	15% 少數民族 (Minority)
年齡	1. 平均28歲 2. 中位數25歲 3. 最高79歲
50歲以上	7%
教育程度	大學82% 研究所以上13%
服務專長	1.教育40% 2.衛生18% 3.環境17% 4.商業13% 5.農業9% 6.其它3%

Peace Corps雖然近來因受援助地區對經貿的需求而改變其原始的理念，但這畢竟是全球環境因素變動（如表一）所造成。因此Peace Corps的未來發展為國際NGOs的浮現與轉型提出想像的空間。

#### 四、網絡概念對NGOs國際化意義新詮釋

##### (1)NGOs網絡觀念化影響

面對全球治理的需求，台灣NGOs轉型和變遷的首要課題是其組織界定問題，對NGOs重新定義，便意味著未來NGOs的運

作模式將整個改觀。如同現代管理學之父彼得杜拉克對於「公司概念」的重新反省，使我們開始意識到管理知識的重要，改變廠商組織的經營模式〔Drucker, 1986〕。社會學者科曼對於「法人行動者」的討論，使我們察覺到當代社會結構的巨大改變，而對社會行動有了新的瞭解空間（Coleman,1990），而對NGOs重新定義需要新思維。因此我們假定NGOs國際化目標的界定主要是受到網絡觀念的啟發與引導。

網絡分析觀念對於NGOs之所以重要，不只在於網絡學者所看到的在於資源流通（Dubois & Haknsson, 1997；Easton & Araujo, 1997；Lomi & Grandi, 1997）、訊息流通（Lipparini & Sobrero, 1997；Lutz, 1997；Holland & Lockett, 1997），及形成信任所提供的好處（Ring, 1997；Laat, 1997；Casson & Cox, 1997）。更重要的是，對於NGOs存在與思考的模式有根本的轉換。NGOs經營者不斷重新界定其組織行動和網絡行動，就產生了不同轉型的策略和模式。更清楚的意義界定，才有明確的行動。有了新的意義界定的可能性，才有新的行動的可能性，這種效果類似「政策典範的轉移」（policy paradigm shift）效果（Hall, 1990）。所以NGOs國際化發展，不能只從組織的角度來理解，而必須從網絡的觀點加以分析（Alter & Hage, 1993）。

其次，網絡觀念因人認知不同而有所差異，為了充分發揮觀念效果，應兼重質化和量化網絡兩者概念，在方法（method）區別上，雖然質化和量化皆待網絡為一分析工具，但量化視其為一社會建構分析方法，而質化法較注重互動過程，然而兩種方法並非對立而是互補關係。而政策網絡

大致可分兩個學派：利益調停和統理學派。前者指不同形態的公、私（包含 NGOs）協力網絡，後者強調公共政策裡某種公、私（包含 NGOs）互動，但兩種學派傾向分享共同研究議程，例如網絡「如何」和「為什麼」改變？什麼人際和組織間關係相對重要？那種利益為主導網絡等研究問題。對雙方而言，網絡應是在 meso 層次以分辨政府、NGOs、企業間關係模式，但需和相關國家理論之一結合，才能解釋政策過程與結果（Marsh & Rhodes 1992; Kenis & Schneider, 1991）。

三、由表一得知，NGOs 未來的服務方式將組織網絡化，權力結構與控制機制亦將跟著改變，網絡原則將取代科層原則，成為組織控制的主要原則。原來科層組織中靠著層層節制的威權系統與規章的法治控制（legal control）來控制組織內部交

換的順利進行，但是在一個組織變成網絡式組織後，威權控制與法治控制的重要性都將降低，而組織文化、願景、分享的共同價值等「意識型態」控制手段以及人際關係網路、信任、網絡結構壓力等「非正式」的社會控制手段、則漸漸成為主要的控制機制（Granovetter, 1985），這正是 Drucker（1993）所謂的以責任為基礎的資訊組織特質。在轉型中，科層系統賦予的正式權力將被削弱，而日漸重要的是人際關係中用來「社會控制」的網絡結構權力。

四、應用宏觀觀點能很清楚地區分幾種新舊治理機制特徵（見表三），以協助 NGOs 政策制定與管理者學習適應未來社會主要行動者（如政府部門、企業財團、非營利組織等），在為保有自主性及行動彈性下，進行網路合作的治理方式。

表三、不同治理類型特徵

治理類型 分析面向	市場 market	科層 hierarchy	網絡 network	虛擬組織 virtual organization
規範基礎	契約、法律、財產權	僱傭關係、權利與義務	互補強度	互補強度
溝通工具	價格	例行慣例	關係	通訊
衝突解決方法	討價還價訴諸法院	上級監督、命令	互惠性、聲譽	領導品牌
彈性程度	高	低	中度	高
相互間承諾程度	低	中	高	中
風格與氣候	精確或懷疑	正式的、官僚氣習	開放的、互利的	高科技、現代的
行動者偏好	獨立	垂直依賴	水平互賴	獨立
參與之自願度	中	低	高	高
參與之態度	計較	疏離	積極	積極
凝聚力量基礎	要求滿足	獎懲制度、管理	信任	信任
資訊分享程度	中	低	高	高
行動者自由度	高	低	中	高

資料來源：引自 Powell（1998）；Lowndes & Skelcher（1998）；經作者補充整理。

邁向廿一世紀之台灣非政府組織 (NGOs)

五、不同角度切入網絡觀念，都有不同運用途徑 (La Porte, 1996)：(1) 網絡駕馭者 (net rider)，(2) 網絡推動者 (net thrower)，和 (3) 網絡拉動者 (net puller)。網絡駕馭者觀點是著重某一特定 NGOs，以相當緊地一對一專注一組織群聚，沉浮於分散且模糊的網絡關係裡。

特定組織身為網絡主要行動者注視上下左右前後，以便和其他行動者打交道。網絡推動者則位於網絡之上，以規劃觀點俯視整個網絡，換言之，是一種上司觀點。網絡拉動者則採側面觀點，注視著 NGOs 多重網絡。三種途徑都有其特定的理論提供觀念架構來研究特定議題 (見表四)。

表四、三種網路分析切入點比較

觀念	網絡駕馭者(Net rider)	網絡推動者(Net thrower)	網絡拉動者(Net puller)
位置	網中	網上	網側
理論基礎	1. 資源依賴理論 2. 權變理論	制度理論	1. 聯邦主義 2. 府際關係 3. 政策執行 4. 行政改革 5. 組織學習理論
分析議題	1. 網絡權力的配置 2. 規制部門角色	1. 網絡凝聚附著基礎 2. 網絡結構特徵 3. 網絡結構和互動如何反應制度規範; 關鍵流程如何回應不同類型制度環境 4. 處置有正式規限型而非競爭型網絡成員的敘述分析問題	1. 網路效能 2. 網路內部滲透力 3. 具不同指揮系統地位成員間的關係

來源：採自 La Porte (1996) 和 Osborn & Hagedoorn (1997)，由作者整理

(2) NGOs 網絡觀念的實務意涵

網絡觀念對 NGOs 有幾個實務意涵。第一，每一個組織一直存在著兩個行動範疇，一個是組織行動的範疇，一個是網絡行動的範疇。所以，NGOs 事實上是同時並存著兩個行動單位，一個是 NGOs 的「組織行動」，一個是 NGOs 的「網絡行動」。當 NGOs 面臨轉型的壓力時，雖然不同領域的 NGOs 有不同的轉型問題，有的需要做組織的轉型，有的需要進行服務項目的轉型，有的必須進行技術的轉型，

如此，便需要使用到異於平常的資源，社會網絡的動員和再建構也就是必要的工具。不管轉型所需取得為何，都牽涉到一個根本的事實。那就是資源的取得無法純粹來自於組織內部。所以 NGOs 一旦思考轉型的問題，NGOs 便要動員及移轉社會網絡資源。

第二，台灣現有國際性 NGOs 大都屬於提供相當迅速而完整急難救助之宗教型 NGOs，然而除了人道與危機處理目標外，台灣亦需要國際網絡型 NGOs 提供不

同層級之服務與發展計畫以達成政府與人民之間的橋樑目標。而且國際網絡性NGOs應涵蓋維持現狀和建構未來關係兩種不同層級網絡（陳介玄，1999）。維持現狀關係網絡指的是，順著NGOs與NGOs之間因共同理念的服務行動，而串連起來的網絡，與NGOs本身的發展和策略較相關。而建構型網絡是指，NGOs為了要進一步發展其組織能力而建構的網絡。許多台灣電腦、半導體等高科技產業所看到的策略聯盟、互相持股以及專業權的互惠交換，都可算是建構型網絡的運用。建構型網絡的發展，更能體現社會資源可移轉性精神。NGOs及主事者應跳開既有服務的網絡行動單位，來詮釋國際社會資源。將不同領域的組織加以串聯，或者使敵對的競爭組織加以整合，使得原來不認為是資源的訊息、互動，變成是資源。

至於怎麼利用這些移轉所得的社會資源，創造組織新發展的可能性，就靠NGOs的「組織能力」（organizational capability）（Chandler, 1977, 1990；Lazonick & Mass, 1995）。某些台灣中小企業主，由於不清楚這個區分原則的重要性，以致於誤將社會網絡當成其經營上的最重要資源，忽略了組織能力的經營。所以討論的重點不在於社會網絡如何鑲嵌在經濟生活裡面，而是在於NGOs專業經理人如何定位社會網絡在其經營活動中的位置？從台灣發展經驗來看，構成網絡間信任，以及資源和訊息流動的核心要素，是網絡中各個NGOs的「組織能力」。NGOs網絡會因其網絡能力之不同，使得網絡有不同的層級。

第三，根據知識社會時代彈性化、專精化分工趨勢和表一中第三代NGOs角色需

求，台灣NGOs在全球治理中角色應朝向小而專的知識型組織發展，才能在未來分散生產、破碎的國際環境中發揮網絡式組織的專長。隨著環境的變化，NGOs可以在區域或國家中找尋政策失調問題，以捕捉破碎中環境瞬息萬變的機會，發展策略方針，有彈性地整合與建構或被整合與建構NGOs相關系統，發揮長期最佳的公共利益。

NGOs網絡剛開始都參雜著許多人際連帶，也就是社會網絡的成分。可是，隨著領域要求往更高品質規範時，既有的網絡運作模式容易流於負面劣勢。是以，在這個前提下，協力網絡中的NGOs能力的提昇就顯得特別重要。而在解決政策失調問題時，一致性規範的整合或被整合或執行需透過NGOs網絡關係諮商，此時具專業知識型導向的國際NGOs便居於優勢，因為它掌握核心資源。在此轉型階段，此類NGOs可說是透過網絡將各種知識管理活動制度化。NGOs網絡知識管理的制度化，一方面整合國際規範，一方面說明了台灣NGOs本質的改變。制度的明確界定，排除了人際關係及社會網絡的不當干預。同時使得NGOs的組織行動和NGOs間的網絡行動，在提昇規範專業化要求下，達成新的結合關係。

### (3)政策工具與NGOs網絡關係意涵

除了觀念和資訊的交換之外，「資源的依賴與交換」被視為是影響NGOs參與全球治理最重要的政策工具，因為這涉及到權力的支配和影響力的行使，同時亦涉及到參與者的數目與涉入的範圍界限等問題。例如現代國家在許多政策領域中，幾乎都需要NGOs在資訊、人力、財政等資源的提供與協助，甚至這些NGOs是否順



服與承認國家介入的合法都可視為是這些 NGOs 所具有的一項政治資源；而 NGOs 為了解決全球性治理問題，也需要國家推展一些政策措施以資協助。因此，在這種互惠的情形下，國家為了達到某些公共政策目的，往往會利用誘因或甚至賦予它們準官方地位特權，影響那些擁有重要資源和功能技術的 NGOs 來執行政策，並排除其他 NGOs 的涉入。

基於這種觀點，Bressers & O'Toole (1998) 在確定 NGOs 網絡特徵後，建議何種政策工具可以有較高機率影響某特定 NGOs 網絡在全球治理中詮釋與建構全球性規範。NGOs 網絡特徵以兩個層面強度---聯帶 (interconnectedness) 與凝聚力 (cohesion)，來區別四種 NGOs 網絡分類。聯帶被認為具有結構特徵 (制度觀點)，而凝聚力是文化特質的代名詞 (規範觀點)。而以影響 NGOs 強弱幾個構面：全面/個別效果、資源撤離/提供、政策制定者在執行的角色來認定政策工具特徵。

第一種具強聯帶與強凝聚力傾向的 NGOs 網絡特徵，應選擇具個別效果、資源提供、有申請工具選擇權的自由、工具雙向/多向性皆可、政策制定者深入執行的政策工具特徵，對 NGOs 網絡才有較高影響力。

第二種具弱聯帶與強凝聚力傾向的 NGOs 網絡特徵，應選擇具個別效果 (需媒介)、資源提供、申請工具選擇權的相當自由、工具多向性、政策制定者或媒介組織即執行者的政策工具特徵，對 NGOs 網絡才有較高影響力。

第三種具弱聯帶與弱凝聚力傾向的 NGOs 網絡特徵，應選擇具全面效果、資源撤離、有部分申請工具選擇權的自由、

工具多向性、當事人涉入執行的政策工具特徵，對 NGOs 網絡才有較高影響力。

第四種具強聯帶與弱凝聚力傾向的 NGOs 網絡特徵，應選擇具個別效果、限制資源撤離、無申請工具選擇權的自由、工具雙向/多向性皆可、政策制定者深入執行或相關組織的政策工具特徵，對 NGOs 網絡才有較高影響力。

這種政策網絡途徑可以指明出，在某一個政策領域中國家和國際社會之間存在有某種程度的制度化關係，這種制度化的關係可以反映出整個政策領域中國家相對於國際 NGOs 在主導政策走向強勢或弱勢程度的地位 (Atkinson and Coleman 1989, 1992; Coleman and Skogstad 1990)。

## 五、結論

今日由相當獨立自主的 NGOs 所組成的，長期處於自由放任和需求大於供給的非營利部門面對制度環境變動的挑戰時，如同其他已開發國家，利用網絡分析，歸整台灣地區的 NGOs，改變其生存空間及其運作邏輯，努力對外尋求合作關係，增加己身資源，強化台灣 NGOs 國際影響力。因此組織之間形成關係並相互支援的情形，在這段期間內也需要大量增加。這類的合作關係，無論是政府「規劃」的，或者是志願結合的，都可視之為 NGOs 網絡間資源或資訊流通的外在表徵。這些關係的建立以及對象的選擇並不是隨機的，而是有跡可尋的。而這類由非牟利性的專業組織所構成 NGOs 和生產性組織行為觀念上的異同處正是我們的關切重點。

台灣目前在外交上有明顯的困境，原因來自於國際政治的影響，要參與國際組織並非一蹴可幾或一朝一夕就可克盡全功。

由US Peace Corps的經驗看起來，我們可以將這個觀念運用在現在的台灣社會中，由學校或專業訓練的教育單位培訓一批志願工作者，具有高度的專業技術水準，例如醫學、護理、工業、農業等，甚至於資訊人才，由台灣派往開發中或第三世界國家去服務，去發展社區建設計劃，去執行國際衛生的相關工作。也可由民間企業出資培訓或由類似之公益團體提供相當比例的經費供志願工作者訓練之用，想必其所產生的影響力不會亞於臨時性的外交援助。所以國際非政府組織的存在，其實是可以執行外交政策的。

經由NGOs的網絡建構 (Network construction) 不但可以提供國際間的相互

援助管道，善盡國際責任以外，更可成為執行我國外交政策的工具之一。NGOs在全球治理的角色扮演有日漸明顯且重要的地位，而如何建構在全球有相當影響力的NGOs是台灣公共政策的主要思考方向之一。以專業訓練的課程和志願服務的模式應是可行的。Peace Corps和平部隊的名稱相當有創見，吾人樂見我們台灣所派出的是Professional and Peace Corps，不但可以協助其他國家發展建設，也可以完成外交使命，對志願工作者個人生涯規劃而言，能到第三世界去協助建構健康的社區，也未嘗不是一件好事，值得我們省思與借鏡。 ◎