

# 非營利組織與公共政策

江明修  
梅高文

## 壹、前言

隨著社會的多元化、自由化與民主化，政府所制定的政策已經很難滿足民衆的需求，無力的官僚組織也不再獲得民衆的信任，政府於是不得不考慮各種參與和授權機制的建立，「民營化」或「私有化」的主張因而大受歡迎，惟其結果往往在追求市場導向的經濟和利潤與效率時，同時也犧牲了社會公平與正義。

由此可以看出，傳統的公共行政工作，由於一向在「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，很難找到平衡點，而且一向忽略「公民參與

」(citizen participation)的重要性。使

1993: 43-45)。

得行政組織(bureaucracy)不是被視為「巨靈」(Leviathan)，就是被貼上「政府失靈」(government failure)、「必要之惡」(necessay evil)、或「不可治理性」(ungovernability)的標籤。面臨此種窘境，在緊扣公共利益和公共目的的核心價值，及從「公民參與」角色思考，似乎「自願性

甚且，對照許多企圖影響公共政策以獲取私利的利益團體而言，非營利組織由於具備建立美好社會的使命感與公共性，更能扮演公共利益的倡導者與守護者，尤其對無組織的弱勢團體來說，非營利組織在政策過程中的積極參與，更有助於其權益的保障與需求的表達，進而促進社會公義。

非營利組織／部門」(voluntary non-profit organization/sector)，由於其「取私爲公」、「去私存公」的特性使然，相當可以擔負政府與民間社會合作的使命，實值得政府在執行各項行政革新方案和加強政府與民間合作策略時優先考量(Osborne and Gaebler，

茲於後擬先簡述非營利組織，再就其影響公共政策的途徑加以探究，期有助吾人瞭解公民社會(civil society)之核心結構——「非營利組織」如何在政策過程中扮演重要的角色。

## 貳、非營利組織

一般而言，當我們提到非營利組織時，

實際上涵蓋了：「鄰里組織」(neighborhood organizations)、「社區組織」(community organization)、「公益團體」、「私人志願組織」(private voluntary organizations)、「慈善組織」(philanthropic organizations)、「獨立部門」(independent sector)、「第三部門」(the third sector)、「基金會」(foundation)、「非政府」(nongovernmental)及「非商業」(noncommercial)的組織(Hodgkinson et al eds., 1989: 4-5, 陳金貴, 民八十三)。

由上可知，非營利組織的範圍很大，層面很多，並不容易找到完整的歸類方法，在諸多學者的分析中，Henry Hansmann(1980: 840-842)較有系統。他將「財源籌措方式」當成縱軸，分為捐贈型(donative)和商業型(commercial)兩種類別；又將「組織控制方式」列為橫軸，分成互助型(mutual)和創

業型(entrepreneurial)兩種模式。然後可表列成四種類型(表一)。

不同的學者對「非營利組織」的界定均各不同，但是一般而言，大多比較肯定表一中具有較強烈「公共」性質的I和IV兩種類型(註一)。

表一 非營利組織的分類

控制權	互助型	創業型
財源	共同使命 (Common Cause)	社會救助機構
	I	IV
	II	III
商業型	鄉村俱樂部	療養院

資料來源：修訂自H. Hansmann. "The Role of Nonprofit Enterprise." Yale Law Journal, 89, 1980: 835-901.

「非營利組織」也因其融合政府與企業組織的特質，可結合兩者優點，不僅具有企業的活力，也能承擔起促進公共利益的責任

與使命。「非營利組織」最重要的特色，在於其「使命」(mission)。使命與非營利組織的關係，猶如利潤與企業般的緊密相連，Peter Drucker(1990)即認為，企業可從非營利組織學的第一課便是：使命。使命代表了組織的責任、公共性與信念(belief)，非實際引導著非營利組織的行動，更隱含著非營利組織存在的價值。基本上，非營利組織無論面臨任何變動或壓力，所有的決策可說都是以使命的實現為最高標準(Knauff, Berger and Gray, 1991: 3-5)。實際上，使命也確能激發組織成員的認同和獻身。對於非營利組織公共目標的實踐，具有關鍵地位。

## 叁、非營利組織影響

### 公共政策的途徑

非營利組織介入公共政策之運作已成為現代民主國家的一個普遍現象，由於其深入民間的追求公益與深入民間社區的特質，往往能將民衆實際的需求與建議反映給政府，

作為政府制定或執行公共政策之參考。若是將非營利組織參與公共政策過程的方式加以細分，種類可謂極其多樣，以下僅舉出七種非營利組織較常用來影響公共政策的途徑加以說明：

## 一、政策倡導

非營利組織的傳統功能，固然主要以消極地收容、救濟、醫療、興學、文化、社會、服務等為主，然而面對日益複雜的社會問題，雖然投入大量的人力、金錢，仍未能根絕病源。在公共服務的過程中，許多非營利組織的工作者察覺到，問題的根源係出於制度缺失、社會結構扭曲、資源分配不均等。而欲解決社會不公平、不合理的病象，非營利組織的傳統功能似已不足以因應。因此，非營利組織除了應維持原有的功能外，更應積極走向參與公共事務與改造社會環境，而首要的作法便是進行公共政策的倡導(advocacy)。

「政策倡導」是非營利組織基於社會現況應有所改變的理念，試圖影響涉及廣大民

眾或特定弱勢族群福祉的公共議題，進而促使政府制定或改善相關的公共政策。所以，非營利組織在政策倡導方面所發揮的功能乃是為試圖影響相關政策及法令之制定，並導引或創造社會變遷為目的。

J. Craig Jenkins(1987: 296)也指出，非營利組織政策倡導的原則乃在於以一般大眾為受益對象，表達市井小民非商業性的集體利益(noncommercial collective interests)。也因為如此，非營利組織在議題提倡與教育大眾的功能上，實較型塑細部政策方案與監督政府運作更為成功(Jenkins, 1987: 307)。Jenkins(1987: 312)又指出，非營利組織雖在議題倡議上發揮其專業的影響力，但制度運作的支持卻是愈形重要。畢竟，政黨政治的運作與公民參與的行動絕非是非營利組織政策倡導功能所能替代的。

## 二、遊說

非營利組織秉持公民參與的精神，透過義工或職工的遊說活動，是達成組織公共目

的的一種正當、合理且具體的途徑。Bruce R. Hopkins(1992)曾指出，政治是為追求政府的權力，遊說則是為尋求好的公共政策。在此，所謂「遊說」(lobbying)乃是非營利組織介入政策過程，向政府部門的政策決定者溝通，以影響公共政策或議題設定，並說服政策決定者支持並通過非營利組織所關切的法案或政策(Hopkins, 1992: 104)。

以行政遊說來說，國會所通過的法案多是原則性規定的法律，至於有關政策的實際執行，以及諸多的細節問題仍須留待行政部門作決定，因此非營利組織政策倡導的當務之急就是提供相關資訊、進行遊說，以影響行政部門的看法。

至於立法遊說，立法機關乃為人民喉舌，反映民意，故其亦成為非營利組織政策倡導所欲影響的重要對象。非營利組織政策倡導之目的，無非是希冀立法部門能夠通過與其所倡導之立場見解一致的法案。對於任何可能影響非營利組織所代表之集體利益的政策，會予以密切注意，或從旁促進或加以阻止。

其中，阻止不利政策的行動，即Jeffery M. Berry(1977)所言之「延滯」，或Hopkins所指之「杯葛」(boycott)。

### 三、訴諸輿論

非營利組織與媒體合作之目的無他，即型塑輿論，造就公意，以期影響民衆觀念與政策之制定。Jenkins(1987: 307)指出，社會上縱然有諸多公共問題有待釐清與解決，但實際上只有一小部分的議題能夠歸到政府施政的層面中。而非營利組織要想影響公共政策，即是要創造議題，並將議題帶入政策議程之中。由於大眾傳播媒體在型塑公意的過程中，具有舉足輕重的決定性地位；因此，大眾傳播媒體儼然是管制議題進入公共議程核心的仲裁者。更具體言之，大眾傳播媒體在公共政策議程建立(agenda building)的過程中，扮演著議程設定(agenda setting)，或謂公共議程守門人(gatekeeper)的重要角色。因為一個單純的事件通常是經過媒體披露，使問題明顯化之後，進一步的辯論才能

夠開始，並使事件轉化成為公共議題(public issue)，進入公共議程(public agenda)之中。而對非營利組織而言，更為實際的觀點是，由於人力物力等資源的匱乏，唯有引起傳播媒體的注意，才能影響民衆與政策。

### 四、自力救濟

自力救濟係源自於非營利組織或公民無法透過正常合法的管道表達其意見，或是非營利組織與民衆所提出的訴求，沒有獲得政府積極的回應與有效的解決，抑或是為引起社會廣泛注意，進而集結塑造輿論力量，迫使政府正視處理。自力救濟的方式包括溫和的請願、激進的遊行示威、靜坐抗議，或是尋求體制外的改革行動，來宣揚非營利組織的理念訴求，因此這些方式即不免帶有悲傷或怨憤的情緒色彩。

Charles O. Jones(1977)曾指出，許多社會運動，特別是環境保護運動所呈現的特質之一為「示威民主」(demonstration democracy)。慣用此策略的公民團體主要以

草根性組織為主。草根性組織通常以特定的公共問題訴求為重點，向執政當局表示抗議，故其所發揮的影響力自是不容小覷(丘昌泰，民八十四：三七三)。

### 五、涉入競選活動

非營利組織為了在政治競技場上尋求更有利的地位，以便有助於影響公共政策過程，另一途徑就是支持若干候選人(Jansson, 1984: 357)，或是非營利組織自行推舉代表參加競選。我國的非營利組織在選舉活動的參與上，少以直接推派代表的方式來影響政策，而多是對平日關心非營利組織所提議題的候選人，予以立場友善的推薦與支持。換言之，候選人對非營利組織的關切與非營利組織對候選人的選舉推介，乃是「互惠」雙方的互動型態；因此，涉入競選活動亦成為非營利組織影響公共政策的途徑之一。

### 六、策略聯盟

在當今的多元社會，各類非營利組織林立，對於他們所關切的議題，都會盡其所能

地去發揮影響力，如果要增加對公共政策的影響力，最有效的途徑之一就是組織策略聯盟，這也就是「團結力量大」，容易動員的

實務作法(Jansson, 1994: 322-323, 354)。

所謂「聯盟」(coalition)係指不同的團體組織為促進其共同利益，而聚集在一起，從事長期或短期的合作或互動。江明修等(民八十五：三)亦具體指出，「聯盟」的意涵包括：(一)組織因應環境變遷與挑戰的一種策略應用；(二)是不同組織間的一種長期合作(合夥)，但非併關係；(三)各組織享有共同目標，並共同付出資源；(四)是一個互利的過程，彼此間相互依賴；(五)是一種契約行為；(六)提昇彼此的競爭優勢是籌組聯盟的目的之一。

而Milan J. Dlubny(1990: 10-11)更指出，就政策過程來說，籌組聯盟的主要目的是為達成政治目標；其中「政治目標」乃是指獲得政府資源或其他政策行動資訊。此外，組成聯盟的另一重要目的則是製造聲勢，擴大影響社會的層面，讓執政當局感受到明顯

的壓力來源，瞭解民間看法，而使政府制定出符合公意的公共政策。

## 七、合產協力

另一種影響公共政策的途徑則是直接參與政策的執行，亦即非營利組織加入公共服務的產出過程，此即公私部門的「合產」(public-private coproduction)。這種由非營利組織與政府合作，共同推動與民眾利益有關的公共事務，在日常生活上也隨處可見，如防治犯罪的守望相助組織，以及文化中心、圖書館、國家音樂廳的義工組織。大致上來說，民眾及非營利組織並不只是公共行政組織的顧客，更是公共服務產出的共同提供者，也是服務品質好壞的共同負責者。D. H. Rosenbloom(1993: 463-464)指出，「合產」對政府服務功能、績效及其品質的增進，有相當實際和正面的貢獻，已受到許多肯定；更進一步，「合產」工作經由人與人面對面的接觸，可加強民眾對其鄉里和社區的忠誠感。

「合產」的範圍包括政府服務與公共財的提供(provision)、生產(production)及輸送(delivery)，主要為建立民眾個人及非營利組織與政府之間的合作關係，雖然此種合作關係的建立，並不排斥企業部門的加入，但是其共同確保「公共利益」，及共同解決公共問題的「非營利」(non-for-profit)特性仍應強調及維繫，以免合作關係腐化成「圖利私人」或「官商共犯結構」(Gardner, 1990: 101-107)。

除了「合產」關係之外，以「公民參與」為基礎的政府與社會資源整合關係，尚有公私部門「協力」(partnership)或「合夥」(partnership)關係的建立。此種合作關係建立的目的，不僅是試圖將民間「創業精神」及「成本效益分析」帶入政府服務功能中，更重要的是邀請民間組織基於「公民參與」和共同承擔公共責任的自覺，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作。其實，即使參與都是私部門，只要合乎公共利益者，均可視為「合夥」關係之建立(Maddock,

1991)。John W. Gardner(1990: 107-109)還特別強調此乃為「責任合作網絡」(Network of responsibility)的共建立，而非為「利害共同體」的相互背書。

## 肆、結語

在標榜民主參與的政治體制中，事實上真正影響公共政策過程的往往是各種利益團體，然而，利益團體在追求自己狹隘、局部的利益時，卻時常忽略了公共利益與福祉，尤其在人類即將邁入二十一世紀的今天，許多全球發展的危機——如世界和平、環境問題、種族衝突及人權運動等問題，如果政府的公共政策只關注少數者的利益，而忽視普遍性的公共福祉，將很難應付未來的議題。

此時，非營利組織所具有的公共性，以及其所彰顯出的民間自發性力量，開始受到社會大眾和政府部門的注意與支持。透過非營利組織對公共利益的提倡，更能監督公共政策的內容是否符合公平正義；透過非營利組織對社區與民衆的關懷與服務，其所提出的議題與主張更能反映人民的需求。因此，

註釋：

非營利組織除了影響公共政策的制定與執行外，更重要且更具創新性的作法則非「合產」莫屬了。其實從史料的分析可知，中國早有以非營利組織為主的公私協力和合夥關係建立之典型，如古代之「社倉」和「鄉約」，又如民初晏陽初於河北定縣推動的「平民教育運動」、陶行知在江蘇無錫創辦的「民衆教育運動」與梁漱溟於山東鄒平從事的「鄉村建設運動」等，均廣為世人肯定。是以，公私協力及合夥關係之建立實具有頗為深刻的文化基礎，值得深思，亦值得繼續發揚。

非營利組織介入公共政策之運作已成為現代民主國家的一個普遍現象，經由非營利組織自發性的參與，不僅促進了公共政策的公共性，更重要的是創造了休戚與共「社區意識」。基於上述的析探，吾人深知非營利組織不僅可以影響政府的政策過程，更能承擔補助性的公共服務使命及功能，與政府共創雙贏。

(本文作者：江明修現任政治大學公共行政系所教授；梅高文為該所博士生)

註1：Roger A. Lohman (1992: 47-54)試

圖尋求非營利組織的共同基礎和價值，而提出了深具啟發作用的「共同理論」(The Theory of the Commons)，建構了九項可以解釋非營利組織公益行動的假定，如社會行動、富裕、可靠性、持續性、合理性、近乎普通性、自主性內在價值和普通語言等。此九項假定適可以協助吾人，檢視非營利組織本身及其行動的真偽，而其共同性則展現在人們之相互觀察、聆聽、對話和溝通中。

參考文獻：

丘昌泰 公共政策：當代政策科學理論之研究 台北 巨流 民八十四

江明修等 我國環保類非營利組織策略聯盟之初探：以生態保育聯盟為例 第七屆環保管理與都會發展研討會論文 民八十五

陳金貴 美國非營利組織的人力資源管理



- Associate(eds.) The Future of the Nonprofit Sector : Challenges , Changes and Policy Considerations. San Francisco, CA.: Jossey Bass, 1989.
- Berry, Jeffery M., Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977.
- DiIuny, Milan J. with the assistance of Sanford L. Kravitz , Building Coalitions in the Human Service. Newbury Park, California: Sage, 1990.
- Druker, P. F., Managing the Non-Profit Organization : Practices and Principles. N. Y.:Harper Collins, 1990.
- Gardner J. W., On Leadership. N.Y.: The Free Press, 1990.
- Hansmann, H., "The Role of Nonprofit Enterprise." Yale Law Journal, 89, 1980: 835-901.
- Hodgkinson, V. A., Lyman, R. W. and
- Osborne, D. and Gaebler, T., Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House. City Hall to Penagon, MA.: Addison Wesley, 1993.
- Rosenbloom, D. H., Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. N. Y.: McGraw-Hill, 1993.
- Waddock, S. A. "Social Entrepreneurs and Catalytic Change . " Public Administration Review, Vol. 51, No. 5, 1991.
- Jones, C. O., An Introduction to the Study of Public Policy, Monterey, CA: Brooks /Cole Publishing Company, 1977.
- Knauff, E. B., Berger, R. A. and Gray,